

# 뉴잉글랜드 타운미팅의 교훈: 21세기 동네자치의 발전방향

2014. 2. 21.

안성호 (대전대 교수)

## Human-Scale Democracy 실험

- 고대 그리스 아테네 민주주의
- 도시국가 로마의 민주주의 -> 로마공화정
- 르네상스 초기 북부 이탈리아 도시국가의 공화정
- 스위스 코뮌자치
- 미국 뉴잉글랜드 타운미팅



## 뉴잉글랜드 타운미팅

- 타운미팅(Town Meeting)은 주민에 의한 주민을 위한 주민의 입법부
- 대면 직접민주주의: 주민이 직접 법률 제정, 세금 결정, 예산안 확정 등 지역사회 현안 결정, 주요 공직자 선출
- 타운미팅과 아테네 민주주의
- 규모와 민주주의
- 교훈: 분권주의와 임파워먼트

"인간은 기회가 주어진다면  
자치할 수 있다." (Frank Bryan, 2004)



## 동네자치의 중요성

- Robert Dahl (1967): 중국상자 비유와 다층복합민주주의
- Benjamin Barber (1984): 강한 민주주의와 동네민주주의  
"동네민주주의는 어리석은 유토피아가 아니다. 개인은 동네에서 자유와 공동체를 체험한다."
- Robert Putnam (2000): 온라인 소통과 동네민주주의  
"온라인 소통은 사회자본 형성에 도움을 줄 수 있지만 대면 소통을 대체할 수 없다. 우리는 충분한 공동체적 삶을 살기 위해서 대면공간에서 서로 만나 상호작용해야 한다."

- Michael Sandel (1996): 글로벌 민주정치와 동네자치

"세계화 시대에 동네정치는 더 중요해졌다. 오늘날의 자치는 동네로부터 국가로, 나아가 세계에 이르는 다층 다중심적 설정 속에서 역할을 다하는 정치를 요구한다."

"연방주의는 최선의 자치는 주권이 분산되고 시민권이 다양한 시민적 참여의 장에서 형성될 때 가능하다고 본다."

- UN국제지방분권지침 (2007): 직접참정과 동네민주주의

"지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위해 특정 상황에 적응한 동네의회, 지역사회의회, 전자민주주의, 주민참여예산, 주민발의, 주민투표 등 새로운 참여제도를 적극 활용해야 한다."

## Solzhenitsyn의 Cavendish 타운 송별사

"지금(1994년) 러시아는 빈곤이 만연하고 인간존엄성 기준이 무너지고 무법과 경제적 혼란이 난무하는, 역사상 가장 어려운 시기에 처해 있다. 이런 곤경은 체제 유지를 위해 600만 명의 인명을 앗아간 70년 공산주의 지배를 벗어나기 위해 우리가 치러야 하는 고통스런 대가다."

"나는 (17년 간 망명생활을 하면서) 이곳 Cavendish와 주변 타운들에서 주민이 지역사회의 중요한 문제를 상위 정부의 결정을 기다리지 않고 스스로 결정하는 풀뿌리 민주주의의 분별 있고 확실한 과정을 관찰해왔다. 애석하게도 러시아는 아직도 바로 이 풀뿌리 민주주의를 아직 갖지 못했다. 이것이 러시아의 가장 큰 약점이다."

## Crawford 기자의 Westborough 타운 이주경험

"2012년 봄 인구 18,272명의 Westborough 타운(MA)에 이사해 참석한 타운미팅은 놀라웠다. 450명의 주민이 고등학교 강당에 모여 경찰순찰차 구입에서 대마초 진료소 구역설정에 이르기까지 타운의 현안을 직접 결정했다. 타운미팅은 이기적 주민들이 언쟁을 벌이는 난장판이나 은퇴한 노인들이 소일거리로 모이는 지루한 회의가 아니었다."

"타운미팅은 축제 분위기였다...오후 1시에 시작된 회의는 밤 10시 30분까지 계속되었다. 중간에 2시간의 식사시간이 주어졌다. 참석자들은 사전에 부의안건을 연구 검토해 충분히 숙지하고 있었다. 재산세율 인상을 비롯한 모든 안건은 차분하게 처리되었다. 교육예산안에 대해서는 의견이 분분해 두 가지 개정안과 함께 표결에 부쳐졌다. 결국 교육위원회회의가 제안한 예산안이 63%의 찬성으로 통과되었다."

## Sharon 타운(MA) 정부형태 변경 시도

- 인구 17,612명
- 2013년 CNN Money에 의해 미국에서 가장 살기 좋은 곳으로 선정
- 정부형태: Open Town Meeting + 3명의 행정위원(selectmen)
- 2009년 헌장위원회가 17명의 Representative Town Meeting (RTM)과 유권자 3%의 청구가 있는 경우 RTM의 결정에 대해 검토하는 Open Town Meeting을 두는 개편안 제시
- 이 개편안은 2010년 5월 18일 열린 타운선거에서 실시된 투표결과 찬성 1,123표, 반대 2,305표로 부결

## 뉴잉글랜드 타운자치의 기원과 성격

- 1620년 종교의 자유를 찾아 청교도 뉴잉글랜드에 상륙
- Mayflower Compact -> 우연과 폭력이 아니라 숙고와 선택에 의한 헌정질서 형성
- 1630년대 초 식민지타운에서 비공식 타운미팅 개최
- 주로 종교 심사를 통한 주민자격 부여
- 초기 타운미팅의 참석은 의무, 불참의 경우 벌금부과
- 타운정부 구성: 타운미팅(직선 의장:Moderator)  
+ 3-11명의 직선 행정위원(selectmen) 등
- 타운정부 생명력: 과세권을 포함한 막강한 자치권

## 뉴잉글랜드 타운자치 평가

- Thomas Jefferson (1743-1826)
  - 카운티를 뉴잉글랜드 타운과 같은 강력한 "소 공화국"으로 세분할 것을 제안
  - 타운정부의 일반교육에 대한 역할 강조
- Ralph Emerson
  - 1835년 Concord 타운 건립 200주년 기념연설 :  
"미국의 건국과 성공적 정착은 타운정부의 덕택이다."

- Alexis de Tocqueville (1835)

"타운미팅과 자유의 관계는 초등학교와 학문의 관계와 같다. 타운미팅에서 자유는 주민의 손이 닿는 범위에 있다. 타운미팅은 사람들에게 자유를 사용하고 누리는 방법을 가르쳐준다."

"타운 하나하나는 본래 독립국가를 이루고 있다고 볼 수 있다...타운은 그 권력을 중앙권위로부터 받은 것이 아니고 오히려 자신의 일부 자주성을 주에 양보했다."

"뉴잉글랜드 주민의 뜨거운 애향심과 높은 공공정신은 타운공동체의 막강한 자치권을 행사하는 과정에서 함양된 것이다."

- James Bryce (1888)

"타운미팅은 완벽한 자치학교다. 내가 관찰한 지방정부제도 중에서 타운미팅은 시민에게 가장 저렴하고 효율적이며 교육적인 최선의 정부제도다."

- 20세기 중반까지 미국 전역에 확산될 것을 예견
- 그러나 타운미팅정부와 지역정부인 카운티가 결합된 혼합체제가 바람직하다고 판단

## 19c 말 – 20c 초반 지방정부 개혁자들의 평가

- 타운미팅 폐지론
  - Machine Politics와 Boss Rule의 도전과 낮은 참여율 비판  
-> 타운정부 폐지 주장
  - 대다수 타운정부(특히 주민 1만 명 이하) 건재
- 타운미팅 개혁론
  - 타운미팅의 민주성과 어느 정도의 효율적 운영을 인정
  - 낮은 참여율의 2대 원인: 규모 증가와 자치권 감소
  - 그러나 개혁의 필요성을 인정

## Open Town Meeting의 개혁

- 일부 타운정부의 타운미팅 개혁 추진
  - 전체 타운 중 1/8 Representative Town meeting 전환  
(매사추세츠 주의 경우 인구 12,000명 이상 타운 대상)
  - 타운 매니저 제도 도입
    - 1914년 매사추세츠 주법 제정
    - 1950년대 코네티컷, 메인, 버몬트 주법 제정
  - 재정위원회(위원 9명-15명) 제도 도입
    - 1910년 매사추세츠 주법 제정
    - 주민 6,000명 이상의 타운 재정위원회 설치
- 전자민주주의 활용 시도

## 타운미팅에 대한 새로운 관심

- 대도시 기초정부로서의 가치 재인식 -> 도시분권실험
  - 참여율(평균 20%)에 대한 새로운 관점  
 "주민의 참여부담을 고려할 때 타운미팅은 인간본성의 한계 내에서 실현 가능한 모범적 참여민주주의에 가깝다."  
 (Frank Bryan, 2004)
  - 타운미팅의 긍정적 효과 확인
    - 사회적 거리와 소외감 감소
    - 시민정신 함양과 사회자본 형성
      - 뉴잉글랜드 6개 주 중 5개 주 사회자본 10대 주에 포함
- "타운미팅은 시티즌십의 학교다" (Frank Bryan, 2011)

## 주요 선진국과 한국의 기초정부 규모

구 분	기초정부 수 (개)	기초정부 평균인구 (명)	기초정부 평균면적 (km <sup>2</sup> )
프 랑 스	36,763	1,743	15
스 위 스	2600	3,002	15
스 페 인	8,109	4,998	62
독 일	14,805	5,452	24
미 국	39,006	6,623	240
이탈리아	8,104	7,040	37
핀 란 드	416	12,620	713
스 웨 덴	290	31,240	1,417
덴 마 크	98	56,127	433
일 본	1,772	67,313	210
영 국	433	128,061	560
한 국	227	225,000	423



## 한국 읍, 면, 동, 리, 통의 인구규모

	읍	면	동	리(읍)	리(면)	통(동)
평균 인구	20,981	4,250	19,845	561	179	732

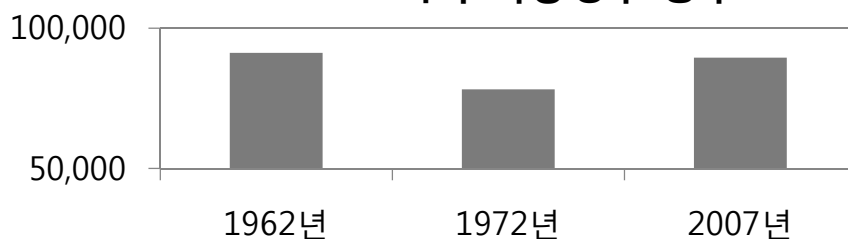
자료: 행정안전부(2011) '지방자치단체 행정구역 및 인구현황' 참고

## 다중심체제의 나라, 미국

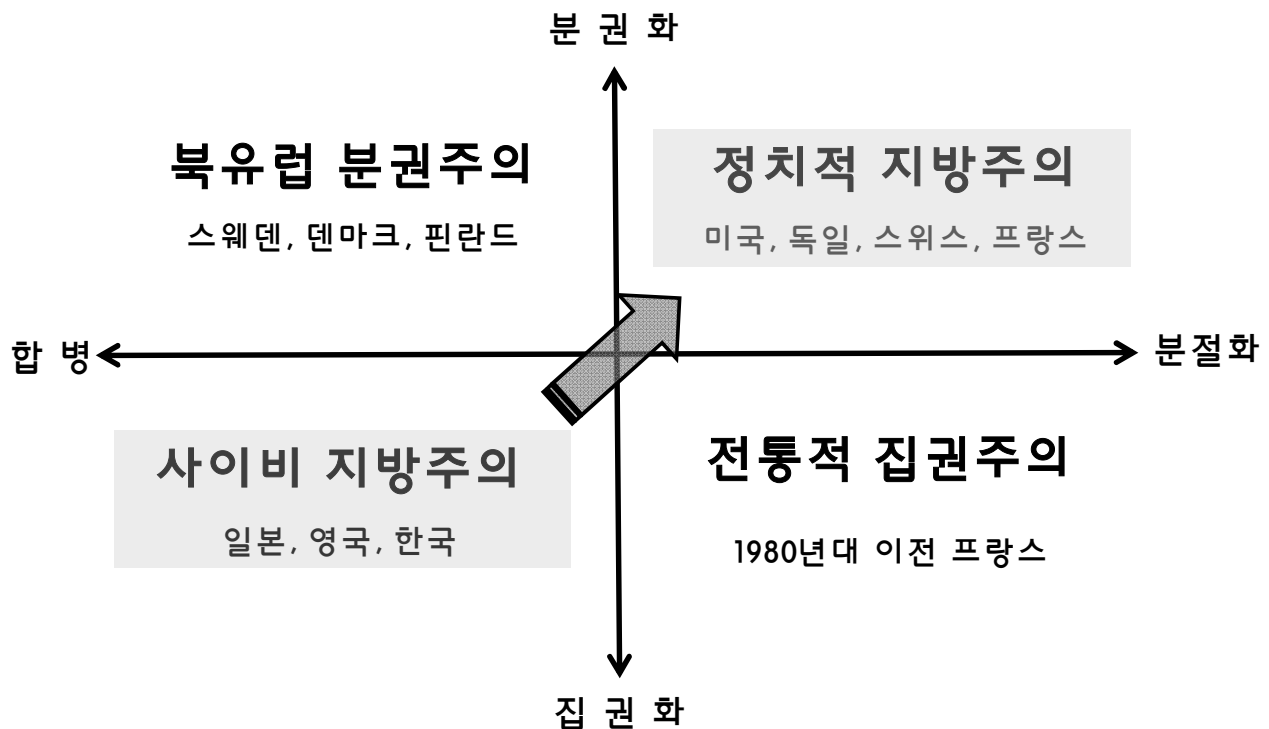
(단위: 개)

정부종류	1962년	1972년	2007년
정부 총수	91,337	78,269	89,527
중앙정부	1	1	1
주정부	50	50	50
지방정부 총수	91,186	78,218	89,476
County	3,043	3,041	3,033
Municipality	18,000	18,517	19,492
Township & Town	17,142	16,991	16,519
School District	34,678	15,781	13,051
Special District	18,323	23,885	37,381

1962~2007 미국 지방정부 총수



## 지방자치구조의 모형



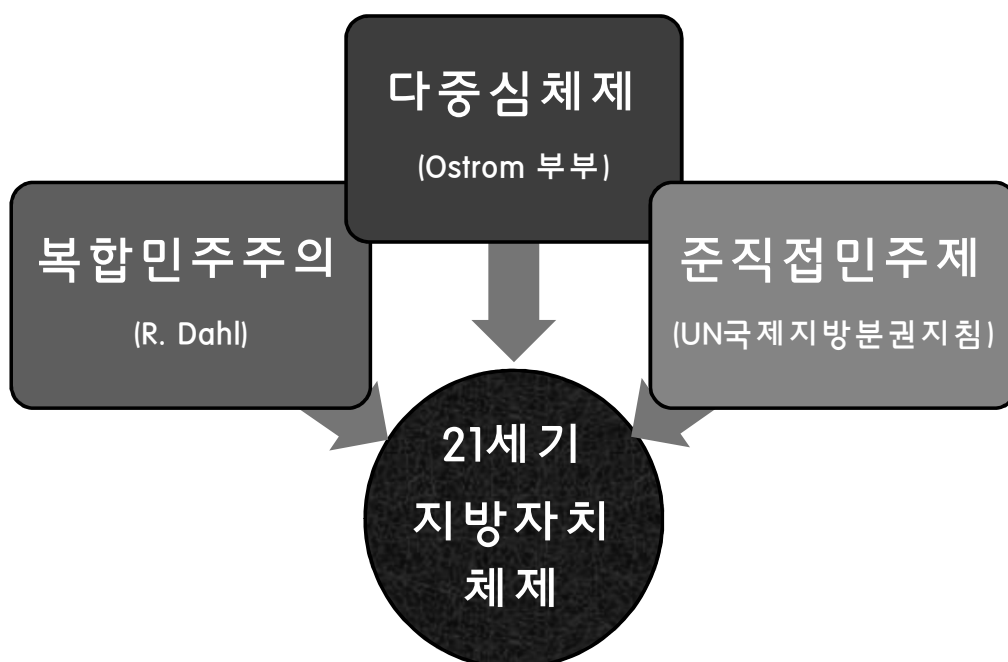
## 한국 지방자치체제 개편의 특징

- 중앙의 강제, 강요에 의한 자치체제 개편
  - 마산, 창원, 진해의 합병사례 (조혜승 & 문명재, 2013)
- 합병편집증 -> 극단적 단일중심체제 형성
  - 세계 최대 기초정부: 평균인구 22만5천 명
  - 기초정부 수: 1960년 1,469개 -> 2014년 227개
  - 1961년 읍면자치제 폐지
    - 1995년 40개 시와 38개 군 합병
    - 1998년 여수-여천군-여천시 합병
    - 2006년 제주 시군자치제 폐지
    - 2010년 마산-창원-진해 합병
    - 2014년 청주-청원 합병

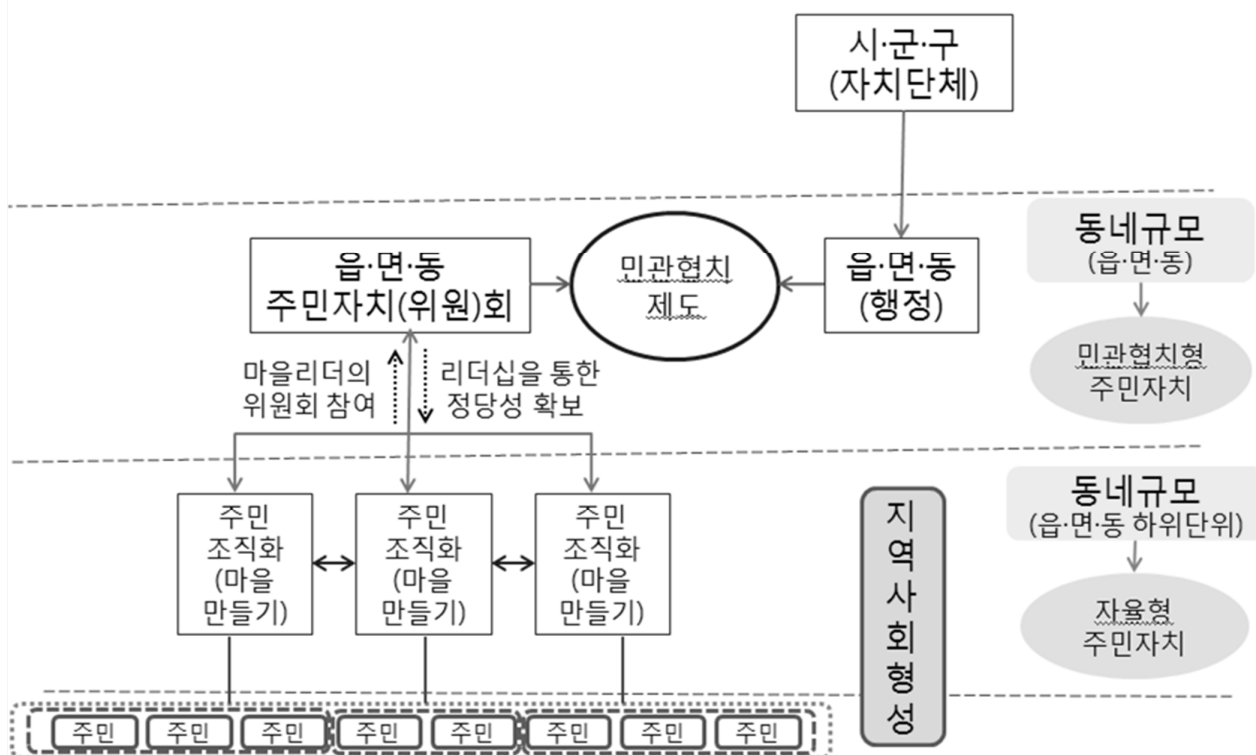
## 동네자치를 제약해온 읍면동 정책

- 동네자치에 역행한 읍면동 기능전환정책(1998)
  - 읍면동 기능과 인력을 약화
  - 주민대표성과 대의기구의 위상을 결여한 주민자치위원회
- 혼선을 빚은 지방행정체제개편특별법(2010)
  - 읍면동 주민자치 진작을 표방하면서 읍면동 약화를 규정
  - 읍면동 행정과 분리된 주민자치회 구성 유도
- 칸막이 중앙부처 마을만들기 사업
  - 칸막이 중앙부처 행정으로 마을만들기 사업 난립과 비효율성
  - 읍면동 종합행정과 주민자치와 연결성 결여
- 31개 읍면동 주민자치회 시범실시 (2013. 7. – 2014. 6)

## 21세기 지방자치체제 개편의 방향



## 읍면동 동네자치 기본모형



## 21세기 동네자치 발전과제

- 시군 합병 및 자치구(군)의회 폐지안 철회
- 보충성원칙에 입각한 시군자치구 행재정권 강화
- 읍면동 준자치화
  - 읍면동 분권
    - 국가, 시도, 시군구 사무 중 동네주민 생활과 밀접한 교육, 경찰, 사회복지 사무 읍면동 이관
    - 본청 관리인력 -> 현장인력 보강
    - 읍면동 재량사업 예산 증액, 읍면동 주민이 정한 회비를 지방세에 부과해 징수
  - 주민참여 확충
    - 주민자치위원회(주민자치회)의 대의기관화
    - 주민총회, 주민투표, 전자민주주의, 공동생산 활성화

## 읍면동 동네발전기획이란?

- 기획정책의 지방분권화
- 주민이 동네발전기획과정에 주도적으로 참여
- 동네의 미래를 스스로 결정
- 주인의식과 능동적 시민정신 함양

## 동네발전기획 추진방안

- 추진 주체: 읍면동 주민센터와 주민자치회
- 주민투표: 상위계획, 법령, 조례에 저촉되지 않는  
동네발전계획안을 주민투표에 회부
- 조례 채택: 주민투표에서 확정된 동네발전계획을  
도 조례로 채택
- 교부금 지원: 동네발전계획 지원 교부금 지원

## 2014년도 동네발전기획 추진과제

- 기관형성: 도 정책기획실 내 동네기획디자인팀 설치
- 매뉴얼 개발: 충남발전연구원 실행
- 시범실시: 2015년 하반기 도 전역 실시예 앞서  
3개 읍면동 시범실시
- 2014년 소요예산: 경비: 1억 2천만 원  
(매뉴얼 개발: 2500만 원, 교육: 1000만 원, 3개 읍면동 시범  
실시 3000만 원, 공청회, 주민투표 등 3000만 원 등)

감사합니다.