

뉴가버넌스 시각에서의 복지행정서비스의 공급에 관한 연구

- 서울시 사례를 중심으로 -

김성준* · 김찬동**

Provision of Welfare Service with a New Governance Perspective

- The Case of Seoul Metropolitan Government -

Song-June Kim* · Chan-Dong Kim**

요약 : 뉴가버넌스는 행정개혁의 실질적인 접근법이고 네트워크를 중심으로 한 커뮤니티활성화를 통하여 행정복지서비스 공급의 효율을 높이는 개혁의 새로운 시도이다. 이는 자치의 전통을 바탕으로 하여 네트워크, 파트너십, 시민참가, 지역문화를 강조하면서 동시에 지역경영의 효율을 제고하는 행정개혁적인 설계이다. 이 연구의 목적은 지역커뮤니티를 뉴가버넌스적인 입장에서 활성화할 정책매뉴얼을 제시하는데 있다. 서울시의 25개 자치구를 대상으로 커뮤니티를 둘러싼 제도적 여건과 지역적 특성을 분석하였으며, 주민자치센터나 지역사회복지협의체, 지방의제 21 등의 현황과 한계를 지적하고 있다. 새로운 뉴가버넌스적인 복지행정 서비스의 공급을 위해 지역대표성을 가지며 지속적으로 서비스의 생산과 공급을 담당할 수 있는 거점으로써 주민자치센터의 개혁을 통해, 보육서비스를 공급하는 모델서비스를 설계하고 있다. 지역커뮤니티가 자발적으로 지역경영체를 구성하여 보육서비스를 효과적이고 효율적으로 공급한다면, 보육서비스는 지역커뮤니티를 형성하고 활성화하게 하는 기초서비스가 될 것이다.

주제어 : 뉴가버넌스, 커뮤니티활성화, 주민자치센터, 보육서비스

ABSTRACT : "New Governance" is a practical approach of administrative reform and theories of "Community Building" originated from the tradition of self-government, emphasizing on network, partnership, utilization of regional resources, civilian participation and the culture of community. The primary purpose of the study is to suggest a tentative but concrete policy manual on community building to activate new governance. This study focuses on a way of building regional community with revitalizing regional communication and service provision in Seoul. We found the following implications toward community revitalization: 1) Community building program should be continuous and has regional representativeness, 2) Community Autonomy Centers(CACs) should provide welfare service more practically, 3) Community must make the good use of physical, human and social resources through networking of various participants, and finally 4) Local government needs to have a close partnership with sub-regional self-government. The findings from the survey and interview show the limits of several administrative systems, such as Community Autonomy Centers, Local Community

* 서울시정개발연구원 부연구위원(Associate Research Fellow, Department of Urban Management, Seoul Development Institute).

** 서울시정개발연구원 부연구위원(Associate Research Fellow, Department of Urban Management, Seoul Development Institute), 교신저자임.

Welfare Association(LCWA) and Local Agenda 21. The representatives of CACs do not have a legitimacy to stand for their own regions. LCWA is too large to cover the regional public service demand while Local Agenda 21 deals with only environmental problems. Thus we conclude these should be revised in a perspective of new governance for the purpose of community building. With analysis of the provisional system of welfare service in 25 Self-governmental cities in Seoul, we found out that some cities have good provisions in nurture service and some other cities have good facilities and faculties of welfare for the aged. Finally, this study proposes to apply child nurture service as an example in the community and networks to expand education and welfare of the aged. We suggest a roadmap to constitute community self-government committee through a NPO style corporation; 1) to switch the member of self-government to more new-governance-based committee, 2) to manage Dong-community with 3~8 regional communities, 3) to provide comprehensive administrative and welfare service with it.

Key Words : new governance, community building, community autonomy center, child nurture service

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

전통적으로는 시민의 복지행정서비스를 정부가 공급해야 한다는 시각이 보편적이었으나, 복지서비스의 증대로 인한 정부의 재정부담과 관료제적 서비스공급이 가져오는 비효율 등으로 기존의 공공서비스 공급방식은 행정개혁의 주된 대상이 되었다. 이에 공공서비스의 공급 방식을 시장메카니즘을 통하여 공급한다든가,¹⁾ 사회의 커뮤니티를 활성화시켜 정부관료제의 대등한 파트너로서 공급에 참여하게 하는 등 탈공공적 대안이 등장하기 시작한다.²⁾

이러한 행정개혁의 흐름을 우리나라 현실에 직접적으로 수용하기 어려운 여러가지 장애중

하나로 정부관료제로부터 자유로운 시장메카니즘의 발달이나 사회커뮤니티의 자치적 역량이 부족한 것을 들 수 있다. 이러한 현실에도 불구하고 행정개혁의 흐름은 우리의 국정운영과 지방자치정부의 행정경영에 활발히 반영되고 있는 실정이라고 할 수 있다.

서울시는 정치, 경제, 문화 등 거의 모든 면에 있어서 우리나라를 대표하는 도시이며, 과거 계획경제 단계로부터 경제성장의 핵심적인 도시로서 우리사회의 산업화, 도시화, 정보화, 세계화의 물결을 대변하는 도시라고 할 수 있다. 한편, 중앙집권적인 정부운영, 수출산업주도형의 산업정책, 아파트중심의 도시개발정책, 자동차와 도로중심의 교통정책 등으로 인해 지역사회의 무력화와 지역정체성의 상실 그리고 지역커뮤니티에의 무관심 등의 폐해를 동

1) New Public Management (NPM) 접근방법으로 이에 관한 연구는 정정길(2003), Bevir & Rhodes(2003), Kettle(2000)을 참고
2) 이는 New Governance적인 방식이다. 이에 관한 연구로서는 Kooiman(2003), 오수길(2003), 이명석(2002), 김정렬(2001), 김석준(2000)을 참고

시에 안고 있는 도시이기도 하다.

이러한 지역사회로서의 서울시가 갖고 있는 문제는 행정개혁과 지방분권을 추진하는데 있어서도 적지 않은 장애요인으로 등장하게 되었다. 정부가 모든 서비스를 공급하였던 ‘큰 정부’적인 시스템으로는 행정의 효율성을 기하면서 동시에 시민이 만족할 수 있는 서비스공급이 어렵게 된 것이다. 따라서 시장메카니즘에 기초한 경쟁과 지역커뮤니티의 자발성을 도모하기 위한 방편으로 지역커뮤니티의 활성화가 고려되기 시작하였다. 물론 현재 지역커뮤니티를 활성화시키기 위해 주민자치센터나 교육운영위원회, 사회복지협의회 등이 운영되고 있으나 여전히 많은 한계를 가지고 있다.

본 연구에서는 서울시의 25개 자치구가 당면하고 있는 제도적 여건과 지역적 특성을 분석하고, 이를 기초로 뉴가버넌스적인 복지행정 서비스를 공급하는데 있어 커뮤니티를 활성화하는 방안을 제시하고자 한다.

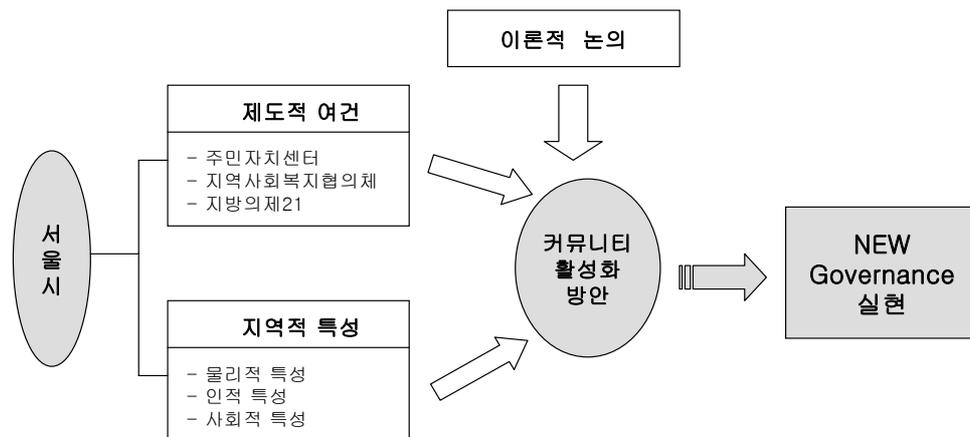
2. 연구의 내용

본 연구는 우선 행정복지서비스의 제공을 중심으로 뉴가버넌스적 복지행정서비스에 대한 기본적인 이론을 검토하였다. 또한 서울시의 복지행정서비스공급에 대한 구체적인 분석대안을 모색하고자 현재 서울시 25개자치구의 제도적 여건과 지역적 특성을 분석하여 이를 바탕으로 뉴가버넌스적인 행정복지서비스의 공급전략과 대안을 설계하고자 한다.

이를 위해 기존의 문헌조사와 2차적인 서울시 자료를 분석하고 관련자와의 직접적인 면접을 실시하였다. 이에 대한 개략적인 구도를 표시하면 <그림 1>과 같다.

II. 뉴가버넌스적 복지서비스 공급

정보사회로의 급진전과 글로벌화는 국가와 시민 등 사회 다양한 주체들간의 관계를 크게 변화시키고 시장 자체에 대한 시각에 큰 변화를 주고 있다. 과거 자본과 노동의 대결구도를



<그림 1> 연구의 분석틀

심화시키고 이들의 권력관계 속에서 국가의 역할이 위계적 관계를 통해 제도화되었다고 여겨진 시각이 있었지만, 정보화의 확산은 소위 새로운 지식노동계층을 등장시키고 노동자 이면서 자본가인 계층의 증가를 통해 시민사회를 확대시키고 있다(김석준 외, 2000: 33~34). 우리의 경우 세계화에 따른 국민국가의 위상과 역할의 변화를 가져오고 점진적인 민주화 이행을 경험하며 시민사회로서의 풍토가 어느 정도 정착되어가는 과정이고, 이에 자치행정 및 시민참여에 대한 요구가 계속 증대되고 있는 추세이다.

반면 기존의 행정체제 및 제도는 이러한 요구를 수용하는데 있어 그 한계를 노출하게 되고, 이것은 Strange의 '국가의 후퇴(The Retreat of the State)'나 Merrien의 '통치능력(governability)'의 위기로 표현되기도 한다. 미시적이고 근본적인 시각에서 보면 결국 이는 과거와는 다른 새로운 공동체 운영체제와 운영방식을 요구하고 있다고 볼 수 있다. 아울러 정치민주화의 분위기 속에서 그동안 소외되어 왔던 계층과 일부 지역들이 불평등의 완화를 주장하고 있으며, 과거와 같은 중앙집권시대에서 볼 수 없었던 지방정부간 갈등이 발생하게 되면서 지방정부간 협력이 중요한 정책과정의 관건으로 주목받게 되었다(강황선·최병대, 2001).

이상과 같은 행정환경 변화는 정부의 생산성을 향상시키면서 작고 효율적인 정부를 추구하고, 정부와 민간의 파트너십, 상호협력 네트워크 등에서 대안을 찾게 하였다. 즉 과거와 같이 관리나 운영상의 능률성 제고만을 추구하는 방식에서 벗어나, 공공부문에 대해 새로

운 패러다임으로의 전환을 요구하고 있는 것이다. 이러한 측면에서 정부의 역할, 운영체제, 사회문제 해결방식 등에 있어서 근본적인 시각의 변화를 의미하는 뉴가버넌스의 개념이 강조되고, 실질적인 행정개혁에 있어서의 지향점으로써 적극적으로 논의되고 있다.

우선 가버넌스의 개념을 광의로 해석하는 경우, Rhode (2000)는 1980년 초 이후 영미권을 중심으로 하는 서구 나라들 사이에서 유행해 온 '가버넌스' 개념이 일곱 가지의 다른 의미로 사용되고 있다고 분류한다. 첫째, 능률적인 정부 운영을 강조하는 "기업적 가버넌스(corporate governance)", 둘째, 기업운영원리(corporate management)와 시장화(marketization)를 의미하는 "신공공관리(new public management)", 셋째, 신공공관리주의와 자유민주주의의 이념을 결합한 개념인 "좋은 가버넌스(good governance)", 넷째, 국가의 권위 침해와 국제관계를 강조하는 "국제적 상호의존관계(international interdependence)", 다섯째, 다양한 이해관계자를 강조하는 "사회-사이버네틱 체계(socio-cybernetic system)", 여섯째, 정부, 시민사회, 시장경제간의 상호관계 변화를 강조하는 "신정치경제(new political economy)", 그리고 마지막으로 일곱 번째, 자기조직화 체계(self-organizing system)로서의 "네트워크(network)" 등이다.

또한 Pierre(2000)가 말하는 기존의 가버넌스(Old Governance)는 정부가 주도적인 역할을 담당하는 반면, 뉴가버넌스는 정부와 시민사회간의 파트너십 및 네트워크의 기능을 중요한 역할로 보고 정책결정 및 집행 과정에서의 네트워크의 중요성을 강조한다. 즉 시민사

회의 역할에 대해 공공서비스를 수동적으로 제공받는 '소비자'에서 공공서비스 공급에 적극적으로 참여하는 '주인'으로 새롭게 파악하는 것으로(Lappe & Du Bois, 1994), 기존 정부역할의 한계를 인식하는 입장이다. 결국 협의의 가버넌스 개념으로서의 뉴가버넌스는 정부관료제가 갖고 있는 계층제적 한계를 극복하고 순수한 시장경제가 가지게 되는 문제점을 극복하기 위한 새로운 조정 메카니즘이라 볼 수 있다.

구체적으로 뉴가버넌스의 가장 중요한 특성으로 부각되는 것이 '네트워크'이다(Jessop, 1997; Peters, 2000; Pierre, 2000). 네트워크는 비공식적이고 유동적인 것으로, 구성원의 빈번한 교체, 모호하게 규정된 권리·의무관계 등을 특징으로 한다(Newman, 2001). 즉 뉴가버넌스는 정부를 중심으로 한 제도적이고 공식적인 관계보다는 오히려 행정기관, 기업, 시민 간에 각각의 전략목표와 이해관계를 비공식적인 네트워크를 통해 반영, 조정, 통합해 가는 것을 의미한다(류재현, 2002: 46).

또한, '네트워크'라는 개념의 속성상 앞서 언급한 행위주체들간의 대화와 협상관계라는 관계성 외에 뉴가버넌스의 보다 다양한 세부적 특성들이 파생된다. Kooiman(2000)은 계층제적인 조정을 거부하는 다양한 조직단위간의 호혜적인 상호의존성을 가버넌스의 특징으로 파악하고 있고, Stoker(1998) 역시 가버넌스를 자기조직적인 조직간 네트워크로 정의하면서 그 특성

으로 상호의존성, 자원의 교환, 게임의 규칙, 국가로부터의 자율성 등을 들고 있다.

결국 뉴가버넌스는 전문가들로 구성된 계층제를 통해 내려진 결정보다 많은 사람들의 숙고와 토론을 통해 내려진 결론이 훨씬 우월하다는 가정(Elster, 1998)에 근거한다. 따라서 뉴가버넌스는 시장이나 대표민주주의를 통해 자율적인 개인·조직간의 자발적인 협력과 파트너십을 통한 사회적 조정을 강조하는 형태의 가버넌스(Lynn et al., 2001)라고 할 수 있다.

본 연구에서 뉴가버넌스를 실천하기 위한 대안을 모색하고자 한 것도 이러한 개념을 중심으로 한 것으로,³⁾ 정부주도적 행정서비스 공급체계를 뉴가버넌스적 측면의 새로운 서비스 공급체계로 전환함으로써 기존의 체계가 가지고 있는 한계를 극복하려는 것이다. 기존의 정부가 독점하고 있던 사회의 주요한 가치에 대한 권위적인 배분 권력을 사회의 다른 구성원들이 함께 공유하도록 하는 체제로 전환하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 이에 대한 구체적인 사례로 뉴가버넌스적인 복지서비스를 서울시에서 공급하기 위한 방안과 전략방안을 모색하였으며 이를 위해 서울시가 가지고 있는 제도적인 여건과 지역적 특성을 고찰하였다.

3) '가버넌스'라는 용어는 경우에 따라서는 협의의 가버넌스 개념인 '뉴가버넌스'를 의미하기도 하지만(Rosenau, 1992; Jessop, 1997; Stoker, 2000; 김정렬, 2000), 이것은 개념상의 혼란을 가져올 수 있기 때문에 본 연구에서는 뉴가버넌스라는 용어를 일반적으로 사용하였다.

Ⅲ. 서울시 복지서비스 공급의 제도적 여건과 지역적 특성

1. 뉴가버넌적 공급을 위한 제도적 여건

본 연구는 각 지역의 여건에 부합하는 커뮤니티 활성화 방안을 모색하고 궁극적으로는 커뮤니티를 중심으로 한 뉴가버넌스 실현의 가능성을 탐색하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 서울시 지역을 대상으로 커뮤니티 중심의 서비스 공급·전달과 관련되는 국내의 제도들을 분석함으로써 현행 제도의 틀 속에서 변화하는 환경과 요구에 부합하는 대안을 도출하고자 한다. 특히 커뮤니티를 중심으로 한 서비스의 생산 및 전달체계를 설계하기 위해서는 현재 지역사회에 대한 서비스 공급과 관련하여 활용되고 있거나 활용될 수 있는 제도들을 분석하는 것이 필요하기에 현행 제도의 기본적인 구조와 더불어 성과 및 문제점을 확인함으로써 제도 개선 내지 전환을 위한 현실적인 방향을 제시하고자 한다.

1) 주민자치센터

설치목적이나 운영원칙, 그리고 공간적 범위 측면에서 볼 때 주민자치센터는 지역주민들의 상호교류를 위한 공간이자 생활정보 획득 및 여가선용을 위한 문화생활공간으로서의 역할을 하고, 지역주민의 자치력을 향상시킴으로써 지역공동체를 형성하며 풀뿌리민주주의의 구심체로서의 역할과 도시공공서비스의 공동생

산을 가능하게 하는 중요한 제도적 장치라 할 수 있다(강은숙, 2003: 247). 그러나 이러한 명목상의 의의에도 불구하고 현행 주민자치센터의 운영현황을 살펴보면, 그 기능적인 면에서 몇 가지 문제점을 확인할 수 있다.

첫째, 주민자치위원회의 구성에 있어 주민대표성, 적극적 활동의지, 책임성, 전문성 등을 갖춘 인사의 인선이 제대로 이루어졌다고 보기 어려우며, 지역사회의 대표로서의 기능 미비와 커뮤니티 구축을 주도할 역량을 확보하지 못하게 하고 있다. 실제로 현재 주민자치위원들은 주로 직능단체원 위주로 인선되고 있는 실정이다.⁴⁾

〈표 1〉 서울시 주민자치위원의 직종별 구성

(단위 : 명)

| 계 | 직능단체 | 자영업 | 주 부 | 전문가 |
|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 10,177 (100%) | 3,047 (29.9%) | 3,065 (30.1%) | 1,299 (12.8%) | 535 (5.3%) |
| 지방의원 | 회사원 | 비 영 리 민간단체 | 농축산업 종 사 자 | 기 타 |
| 469 (4.6%) | 350 (3.4%) | 304 (3.0%) | 15 (0.1%) | 1,093 (10.7%) |

자료 : 행정자치부(2004)

둘째, 주민자치가 이루어지기 위해서는 주민자치센터가 지역사회의 실질적 주체로서 활동할 수 있도록 명확한 책임과 권한이 부여되어야 함에도 불구하고 현재에는 각 읍·면·동장들이나 지역정치인들이 주도가 되어 주민자치위원회가 운영되고 있다(하미승·강황선, 2002: 57).

셋째, 지역주민을 포함한 지역사회의 다양한

4) 행정자치부도 직능단체원이 많이 위촉되고 있다는 사실을 밝히고 있고(행정자치부, 2004), 본 연구자들이 몇몇 동장들을 대상으로 한 인터뷰 결과에서도 직능단체원 위주로 주민자치센터가 운영되고 있음이 확인되었다.

이해관계자가 자발적으로 참여하여 협력하게 하는 유인장치나 참여기제를 확보하지 못하고 있다. 예컨대 다양한 이해관계자의 참여는 물론 운영에 필요한 자원봉사자의 참여도 매우 부족한 실정이다.⁵⁾ 이러한 상황에도 불구하고 현행 주민자치센터 프로그램들은 문화·체육 프로그램 위주로 이루어지고 있고 공동체의 운영이나 활성화와 관련된 프로그램은 저조한 실정이라 주민참여가 이루어질 수 있는 기본적인 수단도 강구하고 있지 않은 상황이다.

<표 2> 서울시 주민자치센터의 자원봉사자 운용현황 (2002년)

(단위 : 명)

| 성 별 | | | 참 여 형 태 | | | |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 계 | 남 | 여 | 계 | 강 사 | 운영지원 | 기 타 |
| 4,048 | 647 | 3,401 | 4,048 | 902 | 2,537 | 609 |
| (100%) | (16.0%) | (84.0%) | (100%) | (22.3%) | (62.7%) | (15.0%) |

자료 : 행정자치부(2004)

넷째, 각 지역의 현실적인 여건을 충분히 고려해주지 못하고 있다. 주민자치센터의 운영에 필요한 일반수용비, 시설유지비, 강사수당, 활동비, 사업비 등의 운영재정이 매우 열악하다. 행정자치부에서는 각 주민자치센터마다 1,500만원의 운영비를 책정하고 있으나, 액수의 지원 여부는 각 자치단체의 능력에 따라 결정되는 것이고 지급기준도 명확하지 않아 실질적인 운영에 필요한 지원이 이루어지지 않고 있다(하미승·강황선, 2002: 58).

따라서 주민자치센터는 그 의의와 중요성에도 불구하고 아직까지 커뮤니티 중심의 가버넌스 체계로 보기에 어려운 점이 있다. 주민자치센터의 목적과 기능으로 볼 때 제도추진 자체는 커뮤니티 중심의 자치기능 강화를 목표로 시작하였으나, 실제적인 주민자치센터의 체제구성이나 운영은 커뮤니티 활성화나 자치와는 무관하게 이루어져 왔다. 이는 커뮤니티 활성화나 뉴가버넌스에 대한 기본적인 인식과 이해가 부족한 것에서 그 원인을 찾을 수 있다.

2) 지역사회복지협의체

오늘날 사회복지서비스는 시설복지형에서 재가복지형으로, 나아가서는 지역사회복지형으로 전환되고 있다(박광덕, 1999: 170). 이는 공급자 중심의 사회복지에서 이용자 중심의 사회복지로 전환된다는 것인데, 우리의 경우 사회복지협의체가 이에 해당한다고 할 수 있다. 일반적으로 지역사회복지협의체는 지역주민이 주체가 되어 지역사회의 복지문제를 개선하고 해결하기 위해 정부와 민간 관계자의 적극적인 협력을 통해 조직적으로 활동하는 민간의 자주적인 조직이다(박광덕, 1999: 172~173). 지역사회복지협의체는 민간세력의 결집점으로써 행정과는 비판적 협력관계를 맺어 가며 지역사회복지의 발전과 체계적 정비에 주도적인 역할을 할 것으로 기대되며, 최근 관련법 개정을 통해 시·군·구 사회복지협의체의 구성 및 운영이 의무화되어 본격적인 시행

5) 본 연구자들이 수행한 동장들에 대한 인터뷰 결과에 따르면, 이처럼 적은 수의 자원봉사자도 대부분 순수한 의미의 자원봉사자가 아닌, 주민자치위원인 직능단체원이 주로 직능단체 회원들 위주로 모집한 사람들이어서 실질적인 주민참여는 거의 이루어지지 않고 있다고 응답하고 있다. 아울러, 이와 같은 자원봉사자 문제는 주민자치위원으로서 직능단체원을 선호할 수밖에 없는 요인 중 하나로 작용하고 있다고 응답하였다.

을 눈앞에 두고 있다.

이에 현행 지역사회복지협의체와 관련하여 몇 가지 문제점을 살펴보고자 한다. 우선, 시·군·구에 설치될 지역사회복지협의체와 시·군·구 사회복지협의회와의 위상 및 상호간 관계설정 문제이다.⁶⁾ 전국 15개 시·군·구를 대상으로 2001년 10월부터 2002년 말까지 진행된 지역사회복지협의체 시범사업의 과정과 내용을 보면 양자의 상호관련성 및 명확한 관계설정의 필요성을 확인할 수 있다. 즉 시범사업에 있어 지역사회복지협의체 구성 과정의 경우, 해당 지역에 사회복지협의회가 구성되어 있는 경우는 사회복지협의회 구성원이 협의체 구성원의 대부분을 차지한 것은 물론 대부분의 지역에서 협의체 임원진의 절반 이상이 협의체 소속이었던 것이다. 또한 사회복지협의회는 기존의 경험을 토대로 시범사업의 진행 과정에서 중심적인 사무국과 같은 역할을 수행하면서 지역사회복지협의체의 구성 및 운영에 긍정적인 역할을 담당했던 것이다(이현주, 2003: 55~62).

그러나 시범사업 과정에서 드러난 이와 같은 사실은 지역사회복지협의체가 사회복지협의회 중심으로 운영될 가능성을 보여준다. 물론 조직구성이나 운영과 관련하여 이미 노후를 가지고 있는 협의체가 긍정적인 역할을 담당할 수 있으나, 이는 자칫 지역사회복지협의체 제도의 근본적 취지를 훼손할 가능성을

가지고 있다. 왜냐하면 사회복지협의회는 구성에 있어서 원론적으로 사회복지 관련 공공부문 및 민간부문의 대표, 관련 전문가, 주민 등이 참여할 수는 있으나, 민간조직인 협의회의 특성상 실제로 공공부문의 관계자나 주민의 참여가 이루어지는 경우는 거의 없고 주로 민간 기관의 대표들로 구성되는 경향이 강하기 때문이다(이현주, 2003: 58). 결국 협의체 중심으로 협의체가 운영될 경우 안정적인 운영에는 도움이 될 수 있으나 다양한 주체의 참여와 협력을 확보하는 데는 장애물로 작용할 가능성이 많다.⁷⁾

3) 지방의제 21

‘지방의제 21’은 1992년 6월 UN 환경개발회의를 통해 채택된 『Agenda 21』과 관련된 제도로 지구환경보전을 위한 지방정부의 역할을 강조하면서 각국 지방정부가 지역차원의 환경실천계획인 『지방의제 21』을 추진할 것을 권고함에 따라 추진된 것이다. 따라서 『Agenda 21』에 명시되어 있는 많은 문제들과 해결책이 지방정부의 적극적인 참여 없이는 실현불가능한 행동계획이다.

현재 지방의제 21은 도시계획이나 환경관리계획과 같이 시설투자계획을 포괄하는 계획에는 미치지 못하나, 지역사회의 비전을 제시하고 행동규범을 담은 계획으로 ‘지역사회운동’이자 지속가능한 개발을 달성하기 위한 ‘행동

6) 개정된 사회복지사업법은 지역사회복지협의체의 시·군·구 설치 조항과는 달리, 시·군·구 사회복지협의회는 임의 설치하도록 하고 있다.

7) 실제로, 지역사회복지협의체 시범사업 과정에서 시·군·구 사회복지협의회 외부의 다른 주체의 참여를 강화하려는 노력은 크게 나타나지 않았고, 협의체 구성원이 아니었던 민간의 참여 및 의견 수렴이 약했던 것으로 평가되었다(이현주, 2003: 60).

지침서'의 성격을 지니고 있다. 즉 계획수립 단계에 지역사회의 주요단체들이 폭넓게 참여하여 토론과 합의라는 민주적 절차를 거치도록 하고 있고, 그 실천에 있어서도 지역주민들의 자발적이고 주도적인 참여와 활동에 초점을 맞추고 있다. 결국 지방의제 21은 지방자치단체와 시민이 협동하여 작성한 계획이자, 당해 지역의 환경개선을 위해 시민, 기업이 주체가 되어 행동하는 지역사회운동이라 할 수 있다. 다만, 아직까지는 참여주체들간의 긴밀한 수평적 네트워크 구축 수준에는 도달하지 못하고 있는 현실이며, 그 위상이나 권한도 취지에 비해서는 보다 강화되어야 하고, 민간 참여주체의 전문성과 문제해결능력이 아직까지는 부족한 상황이다. 특히 근본적으로 이 제도는 공간적으로 기초자치단체를 범위로 하여 추진되고 있는 제도여서 커뮤니티 주도의 지역개발이나 문제 해결 수준에 도달하기에는 한계를 내포하고 있어 뉴가버넌스적인 성격은 그리 강하다고 볼 수 없다.

2. 서울시의 지역적 특성

커뮤니티가 가진 물리적·인적·사회적 자원을 확인하기 위해서는 행정구역상 대면접촉과 지역특성의 동질성 확보가 가능한 가장 현실적인 단위인 동(洞) 지역을 대상으로 분석하는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 자원의 실태를 서울시의 522개 동을 대상으로 분석하는 것은 현실적으로 대단히 광범위하고 어려운 작업이다. 더구나, 원칙적으로 커뮤니티 활성화의 차원에서 자원 상황을 확인하는 작업은

해당 커뮤니티 구축 주체 스스로에 의해 이루어져야 하는 것이고, 우리의 경우 지금까지 자치의 최소 단위가 자치구였기 때문에 대부분의 공공 자원의 소속은 동이 아닌 자치구에 소속된 것이 많고, 민간 자원도 특정 동 지역에 속한 것이라고 판단하기 곤란한 경우가 많다.

따라서 본 연구는 이러한 측면을 고려하여, 지역의 특성 및 자산에 따라 커뮤니티의 구축 전략 및 공동생산의 내용과 방식이 기본적으로 어떻게 달라질 수 있는가를 보여주기 위해 서울시의 25개 자치구들을 대상으로 하여 자원적 특성을 비교·분석해보고자 한다.

1) 물리적 자원의 특성

전반적으로 종로구, 중구, 용산구, 강북구, 금천구 등은 절대적인 보유량에 있어 상대적으로 대단히 적은 시설 자산을 보유하고 있는 것으로 나타났고, 강남구, 송파구, 서초구, 노원구, 영등포구 등은 상대적으로 대단히 많은 시설 자산을 보유하고 있는 것으로 밝혀졌다. 즉 몇몇 자치구들은 시설 절대보유량에 있어 다른 자치구와 비교할 때 뚜렷하게 구별되는 경향을 보이고 있었다. 하지만 이러한 현상은 각 지역의 인구수를 고려하자 다르게 분석되었다.

즉 1인당 시설수로 보면 중구, 종로구, 강남구, 송파구, 서초구 등이 사회복지시설은 부족하나 다른 분야에서는 가장 많은 시설자산을 가진 것으로 나타나 절대적인 수치로 본 내용과는 많은 차이를 보이고 있었다. 특히 중구와 종로구의 경우엔 사회복지시설을 제외하고는 주민 1인당 자산은 오히려 상대적으로 풍부함으로써 나타나 절대 보유량과는 많은 차이를

보였고, 강남구와 서초구의 경우엔 사회복지시설에 있어 절대적 자산은 풍부하나 1인당 자산은 상대적으로 적게 보유한 것으로 나타났다(<표 3> 참조).

<표 3> 서울시 자치구별 시설자산 보유

| 자치구 | 문화체육시설 | | 사회복지시설 | | 학교시설 | | 의료시설 | |
|------|--------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 절대 순위 | 상대 순위 | 절대 순위 | 상대 순위 | 절대 순위 | 상대 순위 | 절대 순위 | 상대 순위 |
| 종로구 | 21 | 2 | 24 | 7 | 16 | 2 | 11 | 3 |
| 중구 | 16 | 1 | 25 | 16 | 21 | 1 | 9 | 1 |
| 용산구 | 25 | 12 | 23 | 21 | 21 | 4 | 24 | 13 |
| 성동구 | 15 | 8 | 16 | 5 | 24 | 24 | 22 | 18 |
| 광진구 | 10 | 11 | 15 | 12 | 16 | 18 | 19 | 16 |
| 동대문구 | 8 | 6 | 14 | 9 | 10 | 8 | 4 | 5 |
| 중랑구 | 11 | 19 | 5 | 8 | 13 | 22 | 18 | 17 |
| 성북구 | 19 | 22 | 12 | 17 | 5 | 6 | 13 | 14 |
| 강북구 | 24 | 24 | 18 | 10 | 25 | 25 | 20 | 15 |
| 도봉구 | 23 | 23 | 7 | 3 | 18 | 16 | 23 | 25 |
| 노원구 | 17 | 25 | 1 | 2 | 1 | 3 | 7 | 24 |
| 은평구 | 13 | 21 | 10 | 15 | 7 | 14 | 17 | 22 |
| 서대문구 | 20 | 15 | 19 | 13 | 13 | 11 | 15 | 8 |
| 마포구 | 14 | 13 | 17 | 14 | 18 | 17 | 12 | 7 |
| 양천구 | 9 | 20 | 11 | 18 | 6 | 12 | 14 | 19 |
| 강서구 | 5 | 14 | 3 | 11 | 4 | 7 | 10 | 20 |
| 구로구 | 12 | 16 | 2 | 1 | 11 | 13 | 21 | 23 |
| 금천구 | 22 | 7 | 22 | 4 | 23 | 9 | 25 | 21 |
| 영등포구 | 3 | 4 | 8 | 6 | 20 | 23 | 5 | 6 |
| 동작구 | 18 | 18 | 20 | 24 | 13 | 20 | 16 | 11 |
| 관악구 | 6 | 17 | 8 | 19 | 8 | 21 | 6 | 12 |
| 서초구 | 7 | 5 | 21 | 22 | 11 | 10 | 2 | 4 |
| 강남구 | 1 | 3 | 6 | 20 | 2 | 5 | 1 | 2 |
| 송파구 | 2 | 10 | 4 | 25 | 2 | 15 | 3 | 9 |
| 강동구 | 4 | 9 | 13 | 23 | 8 | 19 | 8 | 10 |

주 : 상대순위는 자치구별 인구대비 순위임.

한편, 강북구, 도봉구, 은평구 등은 전반적으로 위의 지역과는 반대로, 사회복지시설은 상대적으로 풍부하나 나머지 시설에 있어 절대적·상대적으로 모두 낮은 보유수준을 보이고 있었다. 그리고 노원구의 경우엔 사회복지시설과 학교시설이 풍부하였고, 금천구는 절대량은

적으나 1인당 시설수로 보면 전반적으로 시설 수준이 양적으로 우수하되 의료시설은 대단히 적은 지역인 것으로 나타났다. 또한 영등포구는 다른 시설은 양적으로 풍부하되 학교시설은 대단히 적은 수준이라는 점, 동작구는 사회복지시설과 학교시설이 다른 지역보다 상대적으로 적다는 점 등이 확인되었다.

2) 인적자원의 특성

전반적으로 종로구, 중구, 용산구, 강북구, 노원구, 강서구, 금천구, 동대문구 등의 지역은 사회복지서비스와 관련된 수요층(잠재 수요층 포함)이 차지하는 비율이 다른 지역보다 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 반면 서초구, 강남구, 광진구, 양천구, 송파구, 강동구 등은 이들 수요층이 차지하는 비율이 다른 지역보다 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다.

이러한 각 자치구별 개별적 특성은 아래의 <표 4>에 나타나 있는데, 주목할 만한 특성이 나타나는 지역들에 대해서 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 중구와 노원구의 경우에는 모든 분야에 있어 높은 순위를 차지하고 있어 사회복지잠재수요가 대단히 높은 지역이라고 볼 수 있고, 반면 양천구, 서초구, 송파구, 강동구, 관악구 등은 모든 분야에 있어 사회복지잠재수요가 낮은 지역으로 구분될 수 있다. 또한 종로구와 동대문구, 강북구의 경우에는 다른 사회복지 수요층이 차지하는 비율은 전부 높으나 전체 주민에서 영·유아가 차지하는 비율은 다른 지역보다 대단히 낮은 것으로 나타났으며, 반대로 성동구와 광진구, 도봉구는 다른 분야

의 비율은 낮고 영·유아가 차지하는 비율만 대단히 높은 지역인 것으로 나타났다.

<표 4> 자치구별 사회복지서비스 잠재수요량

| 자치구 | 장애인 | | 기초생활보장수급자 | | 노인 | | 영·유아 | |
|------|------|------|-----------|------|------|------|------|------|
| | 절대순위 | 상대순위 | 절대순위 | 상대순위 | 절대순위 | 상대순위 | 절대순위 | 상대순위 |
| 종로구 | 24 | 9 | 21 | 6 | 23 | 1 | 25 | 23 |
| 중구 | 25 | 4 | 23 | 4 | 25 | 3 | 24 | 1 |
| 용산구 | 23 | 13 | 22 | 17 | 22 | 2 | 23 | 3 |
| 성동구 | 17 | 11 | 13 | 12 | 18 | 11 | 18 | 5 |
| 광진구 | 20 | 22 | 20 | 22 | 21 | 22 | 12 | 8 |
| 동대문구 | 12 | 6 | 8 | 8 | 8 | 7 | 19 | 21 |
| 중랑구 | 5 | 5 | 6 | 7 | 12 | 17 | 5 | 11 |
| 성북구 | 9 | 12 | 16 | 18 | 2 | 5 | 9 | 20 |
| 강북구 | 11 | 3 | 7 | 5 | 16 | 9 | 21 | 22 |
| 도봉구 | 18 | 20 | 24 | 23 | 17 | 14 | 17 | 10 |
| 노원구 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 13 | 1 | 4 |
| 은평구 | 7 | 15 | 3 | 3 | 4 | 8 | 7 | 14 |
| 서대문구 | 19 | 21 | 18 | 19 | 11 | 4 | 16 | 9 |
| 마포구 | 16 | 16 | 15 | 15 | 9 | 6 | 15 | 12 |
| 양천구 | 8 | 19 | 11 | 20 | 14 | 20 | 8 | 18 |
| 강서구 | 2 | 1 | 2 | 1 | 5 | 15 | 3 | 13 |
| 구로구 | 10 | 7 | 9 | 13 | 20 | 21 | 10 | 6 |
| 금천구 | 21 | 8 | 17 | 9 | 24 | 25 | 20 | 2 |
| 영등포구 | 13 | 10 | 14 | 16 | 15 | 12 | 11 | 7 |
| 동작구 | 14 | 14 | 10 | 14 | 10 | 10 | 14 | 15 |
| 관악구 | 4 | 18 | 5 | 11 | 7 | 18 | 4 | 17 |
| 서초구 | 22 | 25 | 25 | 24 | 19 | 16 | 22 | 24 |
| 강남구 | 15 | 24 | 4 | 10 | 6 | 19 | 13 | 25 |
| 송파구 | 3 | 23 | 19 | 25 | 3 | 24 | 2 | 16 |
| 강동구 | 6 | 17 | 12 | 21 | 13 | 23 | 6 | 19 |

주 : 상대순위는 각 자치구 해당 인구층의 주민수 대비 비율을 기준으로 산정된 순위임.

그리고 마포구와 서대문구, 동작구는 노인이 차지하는 비율만 다른 지역보다 높은 지역이며, 강남구는 다른 사회복지 수요층은 대단히 적으나 상대적으로 기초생활보장수급자 비율

은 높은 것으로 나타났다.

3) 사회적 자원의 특성

지역사회내의 공동의 목표를 달성하기 위한 조정과 협동은 커뮤니티 활성화와 가버너스 실현에 있어 대단히 중요한 요소이다. 이러한 조정과 협력을 가능하게 하는 것이 해당 커뮤니티의 사회적 자원이다. 이러한 사회적 자원은 학자에 따라 강조하는 것이 다르나 크게 신뢰, 규범, 네트워크 등으로 구성된다고 볼 수 있는데,⁸⁾ 이를 커뮤니티 차원에서 본다면 사회적 자본은 커뮤니티의 결속력을 강화해주는 수단이 될 수 있다.

지역사회의 주거형태 역시 해당 지역 주민간의 결속력을 강화하는데 영향을 주는 요인이다. 동일한 주거특성을 공유하는 지역의 경우에는 지역사회와 관련하여 공유할 수 있는 동일한 목표들이 많아 상대적으로 가치의 공유가 용이하다. 특히 아파트와 같은 집단적 주거 형태에 있어서는 동일한 주거특성 외에도 거리상 인접한다는 장점으로 인해 결속력을 확보하기가 상대적으로 수월하다.

이러한 측면에서 서울시 자치구별로 주민들의 주거형태를 살펴보았는데, 그 내용은 다음과 같다. 종로구, 중구, 용산구, 동대문구, 성북구, 서대문구 지역은 전체 주택 유형 중 단독주택 비율이 가장 높은 지역이고, 은평구와 마포구는 연립주택·다세대주택·다가구주택의 비율이 가장 높은 지역이며, 광진구, 강북구, 금천

8) 하지만 아직까지는 사회적 자본의 단일한 정의는 존재하지 않고, 무엇으로 구성되었는지에 대한 합의도 이루어지지 않은 상황으로, 학자에 따라 규범이나 신뢰(Fukuyama, 1995) 같은 특정 측면이 강조되거나, 규범, 신뢰, 네트워크 모두가 강조(Putnam, 1993)되고 있다. 다만 Putnam은 사회적 자본을 사람들이 협동하면 사회가 보다 나아질 수 있다는 가정 하에 상호간의 이익을 위해 조정 및 협동을 촉진하는 규범, 신뢰, 네트워크라고 보고 있다.

구, 관악구 등은 세 가지 주택 유형이 골고루 분포한 것으로 나타났다. 그 외 나머지 13개 자치구 지역은 아파트 주거 비율이 가장 높은 것으로 밝혀졌다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 자치구별 주택의 분포유형

(단위 : %)

| 자치구 | 단독주택 | | 연립/다세대/다가구 | | 아파트 | | 지역특성 |
|------|-------|------|------------|------|-------|------|------|
| | 비율 | 상대순위 | 비율 | 상대순위 | 비율 | 상대순위 | |
| 종로구 | 59.44 | 1 | 26.82 | 14 | 13.74 | 25 | 단독 |
| 중구 | 56.26 | 2 | 20.45 | 20 | 23.29 | 23 | 단독 |
| 용산구 | 41.97 | 5 | 20.14 | 22 | 37.89 | 14 | 단독 |
| 성동구 | 20.56 | 16 | 21.96 | 17 | 57.48 | 8 | 아파트 |
| 광진구 | 39.83 | 7 | 28.94 | 11 | 31.24 | 16 | 복합 |
| 동대문구 | 44.22 | 3 | 21.86 | 18 | 33.91 | 15 | 단독 |
| 중랑구 | 24.48 | 14 | 30.82 | 7 | 44.70 | 13 | 아파트 |
| 성북구 | 41.94 | 6 | 27.21 | 13 | 30.85 | 17 | 단독 |
| 강북구 | 35.39 | 10 | 36.70 | 4 | 27.91 | 19 | 복합 |
| 도봉구 | 15.54 | 22 | 20.19 | 21 | 64.27 | 4 | 아파트 |
| 노원구 | 16.88 | 19 | 6.11 | 25 | 77.01 | 1 | 아파트 |
| 은평구 | 32.49 | 12 | 53.59 | 1 | 13.92 | 24 | 연립 등 |
| 서대문구 | 42.64 | 4 | 31.78 | 6 | 25.57 | 21 | 단독 |
| 마포구 | 26.10 | 13 | 46.64 | 2 | 27.27 | 20 | 연립 등 |
| 양천구 | 11.69 | 24 | 32.73 | 5 | 55.59 | 9 | 아파트 |
| 강서구 | 16.35 | 20 | 25.14 | 15 | 58.50 | 7 | 아파트 |
| 구로구 | 23.32 | 15 | 30.23 | 10 | 46.46 | 12 | 아파트 |
| 금천구 | 38.43 | 8 | 30.76 | 8 | 30.81 | 18 | 복합 |
| 영등포구 | 35.18 | 11 | 12.42 | 24 | 52.39 | 10 | 아파트 |
| 동작구 | 19.47 | 18 | 30.53 | 9 | 50.01 | 11 | 아파트 |
| 관악구 | 36.59 | 9 | 37.93 | 3 | 25.49 | 22 | 복합 |
| 서초구 | 16.02 | 21 | 18.83 | 23 | 65.15 | 3 | 아파트 |
| 강남구 | 2.50 | 25 | 28.75 | 12 | 68.75 | 2 | 아파트 |
| 송파구 | 15.48 | 23 | 24.23 | 16 | 60.28 | 5 | 아파트 |
| 강동구 | 19.93 | 17 | 20.95 | 19 | 59.12 | 6 | 아파트 |
| 평 균 | 29.70 | - | 27.43 | - | 42.60 | - | |

출처 : 서울통계DB(2002)

주 : 지역특성 분류는 각 주택유형별로 해당 지역에서
의 비중이 40%를 넘는 경우에 그 주택유형이 우
세한 지역으로 간주함.

이 중 단독주택 비율이 대단히 높은 6개 지역
에 있어서는 결속력의 확보가 상대적으로 어려우
므로, 커뮤니티를 활성화하기 위해서는 대면접촉

을 강화하고 가치의 공유를 확보할 수 있는 수단
의 강구에 보다 많은 노력을 기울일 필요가 있다.

3. 자치구별 지역특성의 종합

제도의 취지나 공간적 범위로 볼 때, 우리의
경우에는 주민자치센터를 중심으로 커뮤니티
활성화를 추진하는 것이 바람직할 것으로 판
단된다. 다만 앞서 지적한 바와 같이 현행 제
도는 주민자치위원회의 구성이나 프로그램 운
영 등에 있어서 제도의 취지에 부합하지 못하
게 운영되고 있지만, 다양한 주체들의 참여와
협력을 고려한 커뮤니티 활성화 측면에서 새
롭게 접근함으로써 이러한 문제점들을 개선한
다면 뉴가버너스를 위한 훌륭한 구심점으로서
의 역할을 담당할 수 있을 것으로 판단된다.

그렇다면 주민자치센터를 중심으로 한 지역
의 커뮤니티들이 지역사회 개발에 있어 주체
적인 역할을 담당할 수 있게 하기 위해서는 어
떠한 방법을 취해야 할 것인가? 그것은 해당
커뮤니티의 지역적 특수성에서 출발해야 한다.
즉 지역사회마다 보유하고 있는 자산의 규모
나 질이 다르고, 필요로 하는 서비스도 다양하
며, 지역사회에 내재한 문제점이나 특성들이
각기 다르다. 따라서 각 지역사회 스스로가 자
기 지역의 고유한 특성을 확인하여 지역 특성
에 맞는 대안을 수립하고 추진해야 하는 것이
다. 이러한 측면에서 본 연구는 이러한 대안
수립의 개략적인 방향과 모델을 제시하기 위
해 서울시 자치구 지역들을 대상으로 지역 특
성을 조사해보았다.

아래의 분석 결과에서 보는 바와 같이 각 자

지구별로 구체적인 지역 특성은 각기 다양하게 나타나, 25개 자치구에 있어 구체적인 접근법 역시 제각기 다양하게 선택되어야 하겠지만, 위의 분석 결과가 어떠한 의미를 지니는가에 대해 기본적인 방향성을 제시하는 측면에서 제시하고자 한다.

먼저, 서비스 수요와 관련하여, 어떤 지역에서 특정서비스 관련 인구비율이 높다는 것은 그 서비스의 잠재수요층이 높다는 것을 의미

하고, 따라서 공급할 서비스나 프로그램의 선정시 우선적으로 고려되어야 한다. 특히 잠재수요층에 맞는 서비스가 공급되는 경우 주민들의 자발적인 관심과 참여를 확보하기가 용이해지기 때문에 커뮤니티를 활성화하기가 용이해진다. 예를 들면 커뮤니티 차원에서 보다 상세하게 살펴보아야 할 문제이기는 하나 자치구 차원에서 볼 때 종로구의 경우에는 노인인구층이 다른 지역보다 상대적으로 많은 지

<표 6> 자치구별 지역특성 종합

| 자치구 | 장서 | | 생수요영 | | 문화복지 | | 물리환경 | | 민간사업체 | | 인력자원 | | 사회적 | | 공공서비스 | | 기타 지역특성 | |
|------|----|-----|------|----|------|-----|------|----|-------|---|------|---|-----|------|-------|--------|-----------|--------|
| | 애인 | 활보장 | 인아 | 유아 | 회체육 | 회복지 | 교원 | 의원 | 간사업체 | 력 | 력 | 력 | 력 | 인구규모 | 택형태 | 입출 | 주산업 특성 | 주거 특성 |
| 종로구 | △ | ● | ● | × | ● | ● | ● | ● | ● | ● | × | × | ● | × | △ | 도소매/제조 | 단독 | |
| 중구 | ● | ● | ● | ● | △ | ● | ● | ● | × | ● | ● | × | ● | × | △ | 도소매/제조 | 단독 | |
| 용산구 | △ | △ | ● | ● | △ | × | ● | △ | × | △ | ● | △ | × | ● | × | △ | 도소매 | 단독 |
| 성동구 | △ | △ | △ | ● | ● | ● | × | × | △ | × | △ | ● | △ | ● | ● | △ | 제조 | 아파트 |
| 광진구 | × | × | × | ● | △ | △ | × | △ | △ | △ | △ | △ | △ | × | △ | △ | 오락문화/요식 | 복합 |
| 동대문구 | ● | ● | ● | × | ● | △ | ● | ● | ● | × | △ | ● | △ | ● | × | △ | 도소매/제조/요식 | 단독 |
| 중랑구 | ● | ● | △ | △ | × | ● | × | △ | △ | × | × | ● | ● | △ | ● | △ | 건설운수/제조 | 아파트 |
| 성북구 | △ | × | ● | × | × | △ | ● | △ | △ | × | △ | ● | △ | ● | × | △ | 요식/제조 | 단독 |
| 강북구 | ● | ● | △ | × | × | △ | × | △ | × | × | × | ● | ● | △ | △ | △ | 요식/오락문화 | 복합 |
| 도봉구 | × | × | △ | △ | × | ● | △ | × | × | △ | × | △ | ● | × | ● | △ | 건설운수/오락문화 | 아파트 |
| 노원구 | ● | ● | △ | ● | × | ● | ● | × | × | △ | × | △ | ● | × | ● | △ | 건설운수/오락문화 | 아파트 |
| 은평구 | △ | ● | ● | △ | × | △ | △ | × | × | △ | × | △ | ● | △ | △ | △ | 요식/건설운수 | 연립/다세대 |
| 서대문구 | × | × | ● | △ | △ | △ | △ | ● | × | ● | × | × | ● | ● | × | △ | 요식/오락문화 | 단독 |
| 마포구 | △ | △ | ● | × | △ | △ | △ | ● | △ | ● | ● | × | × | ● | △ | △ | 요식 | 연립/다세대 |
| 양천구 | × | × | × | △ | × | × | △ | × | △ | △ | △ | △ | △ | × | ● | △ | 건설운수/오락문화 | 아파트 |
| 강서구 | ● | ● | △ | △ | △ | △ | ● | × | △ | △ | △ | △ | △ | × | ● | △ | 건설운수 | 아파트 |
| 구로구 | ● | × | × | ● | △ | ● | △ | × | ● | × | △ | ● | △ | △ | ● | △ | 제조/도소매 | 아파트 |
| 금천구 | ● | ● | × | ● | ● | ● | △ | × | × | × | △ | ● | △ | × | △ | △ | 제조 | 복합 |
| 영등포구 | △ | △ | △ | ● | ● | ● | × | ● | ● | △ | ● | △ | × | △ | ● | △ | 제조/도소매 | 아파트 |
| 동작구 | △ | △ | △ | △ | × | × | × | △ | × | ● | × | × | ● | △ | ● | △ | 오락문화/요식 | 아파트 |
| 관악구 | × | △ | × | △ | △ | × | × | △ | △ | ● | × | × | ● | △ | △ | △ | 오락문화/요식 | 복합 |
| 서초구 | × | × | △ | × | ● | × | △ | ● | ● | ● | ● | × | × | △ | ● | △ | 도소매 | 아파트 |
| 강남구 | × | △ | × | × | ● | × | ● | ● | ● | ● | ● | × | × | △ | ● | △ | 복합 | 아파트 |
| 송파구 | × | × | × | △ | × | △ | △ | ● | ● | ● | × | × | × | ● | △ | △ | 도소매/오락문화 | 아파트 |
| 강동구 | △ | × | × | × | △ | × | × | △ | △ | △ | △ | △ | × | ● | △ | △ | 건설운수/오락문화 | 아파트 |

주 : 자원수준 평가는 자치구간 상대 비교에 근거한 순위에 입각한 것으로, 항목별로 상위 8개 자치구는 ●, 중위 9개 자치구는 △, 하위 8개 자치구에는 ×로 표시함 (단, 주택형태 항목만 아파트 중심지역은 ●, 단독주택 중심지역은 ×, 나머지는 △로 표기함)

역이므로 해당 지역의 주민자치센터가 주민들 및 관련 주체들과 공동생산할 서비스로 노인 복지 관련 서비스를 우선적으로 고려할 필요가 있고, 노인들을 중심으로 커뮤니티를 활성화하는 것이 이 지역에서는 하나의 대안이 될 수 있다는 것이다. 마찬가지로 성동구나 광진구의 경우에는 영·유아 인구가 다른 지역보다 대단히 많은 지역이므로, 이 지역 커뮤니티들은 보육서비스에 초점을 맞추는 것이 주민들의 자발적인 관심과 참여를 확보하는데 유리하고, 따라서 서비스 공급의 효율성과 주민대응성을 확보하기가 용이하다고 할 수 있다.

물리적·인적 자원의 효과적인 활용 여부도 커뮤니티의 사회적 자본과 관련된다고 볼 수 있다. 결속력이 높은 커뮤니티의 경우에는 물리적·인적 자원은 우수하지 않아도 기존의 자원을 가장 효과적으로 활용할 수 있지만, 아무리 자원이 우수하더라도 지역사회 내에 신뢰나 네트워크가 부족하다면 이들 자원은 무용지물이 될 수 있기 때문이다.

IV. 뉴가버넌스적 서비스 공급을 위한 전략

1. 커뮤니티활성화의 기본방향

뉴가버넌스는 신공공관리에 바탕을 둔 시장형 가버넌스에 대한 반발로 영국 신노동당정권에 의하여 제창되었다. 이는 네트워크(network)를 통한 행정복지서비스의 공급을 의미하며 신뢰를 기반으로 하면서 로컬 가버넌스에 의한 주민 복지증진, 파트너십 등을 강조하고 있다. 이처럼 뉴가버넌스는 참여와 파

트너십을 강조하여 행정서비스공급을 지역중심으로 지향하는 커뮤니티 가버넌스(Community Governance)를 통해 실천하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

그런데 이러한 지방 가버넌스에 의한 고객지향의 효율적인 서비스제공의 궁극적인 지향점은 결국 커뮤니티 가버넌스의 구축이라고 볼 수 있다(Stoker, 1999: 15; Bevir & Rhode, 2003: 72). 커뮤니티 가버넌스는 커뮤니티가 중심이 된 로컬 가버넌스의 일종이라고 할 수 있다. 일반적으로 로컬 가버넌스는 지방정부가 가버넌스의 중심에 있지만, 커뮤니티 가버넌스의 경우는 지역 커뮤니티가 행정서비스를 공급하는 주축이 된다. 다시 말해, 로컬 가버넌스가 종래의 자치체 단위의 정부단체를 말한다면, 커뮤니티 가버넌스는 공익적인 활동을 하는 집단이 각각의 구성원을 기반으로 하여 의사결정을 하는 네트워크와 그 집행체제를 이룬다고 할 수 있다. 결국 커뮤니티 가버넌스가 활성화되면 기존의 로컬 가버넌스의 형태에 새로운 영향을 끼칠 것이다.

커뮤니티 구성의 물리적 조건은 일정한 거주공간을 공유하여야 한다는 것이다. 또한 커뮤니티 내에 동질적인 아이덴티티(identity)를 공유하는 것이 필요하고, 주민의식을 가지고 서로 관심을 가지고 사랑하고 봉사하는 관계가 되어야 할 것이다. 뉴가버넌스적인 입장에서 보면, 커뮤니티는 서비스 공급기능을 감당할 수 있는 능력과 책임감을 가지고 있어야 하며, 이 커뮤니티의 행동반경을 예측할 수 있는 커뮤니티의 운영룰(rule)을 공개하고 있어야 한다. 그리하여 이러한 룰에 대한 커뮤니티 구

성원들의 동의와 참여가 동반되어야 한다.

현재 우리나라의 동(洞)이나 구(區)와 같은 행정조직으로 지역주민들의 활동을 가버닝(governing)한다는 것은 다소 무리라고 판단된다. 이는 기존의 지역 공간을 중심으로 편성되어 있는 동이나 구의 자치체가 그 자치적 기반을 상실하고 있는 예에서도 알 수 있다. 다만 최근에는 취미활동, 지역축제, 레크리에이션활동 등의 문화활동을 통하여 지역민을 네트워킹을 하려는 노력들이 나타나고 있다. 그러나 여전히 남성들을 지역중심의 가버넌스로 끌어오기에는 한계를 지니고 있는 현실이다.

이런 상황들을 볼 때, 우리의 행정자치의 현실에서는 커뮤니티 가버넌스는 아직은 초기단계로 생각된다. 먼저, 커뮤니티 중심의 자치 경험이 일천하고, 자치의 단위가 너무 크다고 할 수 있다. 서울의 경우 최소의 자치단위가 구(區)수준 이라고 하면, 이는 인구가 40만 내외가 된다는 것이고 이 정도 규모의 커뮤니티는 선거를 통하여 양립되는 정책대안을 가지고 경쟁하는 정치적인 정당의 영향을 받지 않을 수 없다.

따라서 진정한 의미의 비정치적인 자치가 되기 위해서는 커뮤니티의 규모가 어느 정도여야 하고, 커뮤니티의 주체는 누구인가를 명확히 해 두어야 한다. 또 커뮤니티를 통하여 어떤 서비스가 공급되어야 할 것인가라는 커뮤니티 가버넌스의 구체적인 방향설정이 필요하다.

뉴가버넌스적 실천을 위한 커뮤니티의 규모는 근린지역으로 미국에서는 인구 5천에서 1만명을 상정하는 것이 보통이다. 이는 주민들간

의 친목과 상호신뢰를 증진시키는 자연스러운 대면적 상호작용(natural face-to-face interactions)이 가능하기 때문이다. 한국의 경우, 한 반(班)당 대략 25세대로써 형성된다고 할 때, 100명 내외의 사람이 모인다. 또 한 통(統)을 생각하면, 25세대 정도로 이는 1000명 정도를 상정할 수 있다. 그렇다고 동을 단위로 보면, 이는 이미 4만 명 정도의 규모가 되기 때문에 뉴가버넌스적 커뮤니티의 적정한 수준은 하나의 동에 4개 내지 8개 정도의 커뮤니티를 상정할 수 있을 것이다.

2. 주민자치센터의 뉴가버넌스적 개혁전략

현재 우리나라의 주민자치센터는 동사무소의 기능이 전환되어 지역주민의 취미활동이나 스포츠, 전산시설 등을 구비하여 시설서비스를 제공하는 행정기관의 일종이다. 그 운영도 동장이 관리책임을 가지고, 있고, 자치위원이라는 자문기능을 담당하는 지역민들을 두고는 있으나, 동이라는 커뮤니티 단위를 경영하고 자치를 하기에는 역부족인 현실이라고 할 수 있다.

커뮤니티의 활성화를 위해서는 지역자치센터를 경영할 수 있는 능력있는 사람들이 선발되어야 할 것이고, 또 이들이 경영할 수 있는 룰(rule)이나 준거되는 규범들이 입법되어야 할 것이다. 또 지역경영을 위해서는 일정한 재정적 기반이 준비되어야 할 것이다. 이를 위해서는 지역커뮤니티의 자발적인 부담으로 기금이 형성되어야 할 것이고, 또 기존에 존재하는 지역커뮤니티내의 각종 행정복지서비스 시설들을 유기적으로 네트워킹을 하기 위한 대표

적인 권위(authority)와 정당성을 가지도록 하여야 할 것이다.

뉴가버넌스적 커뮤니티는 지역의 종합적인 행정복지서비스를 공급하고 자치경영을 하는데 있어서 대표적인 권위를 위임받은 사람들의 그룹이 되도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 지역의 공동관리기능을 조직화해 나갈 수 있는 지역사단법인 성격을 띠는 법인체적 구성이 필요할 것이다. 커뮤니티가 중심이 되는 가버넌스를 위하여는 커뮤니티가 하나의 법인격을 가질 필요가 있다. 이는 커뮤니티를 운영하는 이사회와 집행부가 있고 이들을 대표하는 대표이사와 같은 역할을 수행하는 참가자가 있다는 말이다. 다시말해 커뮤니티의 경영을 종합적으로 책임지고 경영하는 법인체가 된다는 것이다.

지역커뮤니티가 꿈을 가지고, 이 꿈과 비전의 실현을 위하여 주어진 시간과 물질과 인력 자원을 사용하여 목표를 세우고 수단들을 경영하여 지역 비전을 실행하게 된다. 지역커뮤니티가 구축(building)된다는 것은 그 지역의 커뮤니티가 살아있어야 한다는 것을 전제로 한다. 국가가 권력적이라면 사회는 자발적인 성격을 띠고 있다. 커뮤니티가 살아있다는 것은 자발성이 살아서 실천된다는 의미이며, 커뮤니티의 자발성은 인간과 가정 속에 함유되어 있는 것이 사실이지만, 자연적인 상태에 그대로 둔다고 조성되는 것은 아니다. 먼저 자발적인 섬김과 수고와 헌신이 있고, 이 자발성에 대한 모범을 보이고, 가르치고 훈련하는 자발적인 상호작용이 일어나야 한다. 궁극적으로 이 상호작용은 거대한 운동(movement)으로

이어져야 한다.

그렇다면 이러한 커뮤니티의 자발성을 선도하는 모델을 보이고 의지를 가지고 가르치는 선도적인 그룹이 필요하며, 바로 이 그룹이 커뮤니티 지역사단의 중심적인 인물이 될 수 있을 것이다. 이런 선두 그룹들이 지역커뮤니티를 위하여 구상하는 비전이 곧 커뮤니티의 핵심가치가 된다.

5천에서 1만명 정도의 지역커뮤니티에서 가장 중요한 가치는 첫째, 무엇보다 신뢰(trust)이다. 믿음이란 상대방을 다 알고 생기는 것이 아니라 상대방을 알기 전에 상대의 핵심적인 부분을 보고 신뢰할 수 있다는 의지적 확신이 생기어야 한다. 또한 이웃에 거주하고 있기 때문에 서로 신뢰를 바탕으로 하는 믿음이 생길 수 있다.

둘째, 지역커뮤니티에서 중요한 가치는 타인과 공의의식을 우선하는 공동체의식이다. 가정은 커뮤니티의 기초가 되기 때문에 가족들간의 공동체의식은 곧 지역커뮤니티에서도 나타날 것이다.

셋째 지역커뮤니티가 지향해야 할 가치는 정직한 투명성이다. 정직한 투명성은 개인이 원활한 사회생활을 할 수 있도록 하는 비결이다. 지역커뮤니티는 투명한 개인들을 훈련시키는 장이 되어야 하고, 이는 사회와 국가가 올바르게 나아가는 지름길이 될 것이다. 정직한 투명성을 추구하는 것은 한 순간 손해를 보는 것 같아 선택하기 어렵지만, 선택한 후에는 가장 좋은 방식으로 개인과 사회 및 국가에 환원된다는 공의감이 필요하다. 지역 커뮤니티는 빈번한 대면접촉이 가능한 환경이기 때문에

정직한 투명성을 훈련시킬 수 있는 더할 나위 없는 환경을 제공한다고 볼 수 있다.

넷째 지역커뮤니티가 추구해야 할 가치는 국제적 감각을 익힐 수 있는 글로벌한 개방성이다. 이는 지역커뮤니티가 변화하는 국내외 사회흐름에서 생존해 나가기 위한 필수조건으로, 글로벌한 개방성은 지역커뮤니티의 생존과 성장을 위하여 필요한 지식을 선택할 수 있는 분별력이라고 볼 수 있다. 오늘날의 지역커뮤니티는 국가커뮤니티에 의존만 해서는 생존하고 성장할 수 없다. 거대한 국가의 비효율성으로 인하여, 지역커뮤니티가 자발성에 기초하여 글로벌한 국제정세의 흐름도 읽으면서, 지역커뮤니티의 생존전략을 구상하고 지역번영을 위한 실력과 능력을 갖추어야 할 것이다.

다섯째 지역커뮤니티가 지향해야 할 가치는 경영의 효율이다. 특히 뉴가버넌스는 신공공관리적인 효율경영과 커뮤니티를 중시한다. 또 경영적인 효율이라 함은 커뮤니티구축(community building)이론에서 말하는 능력구축(capacity building)과 자산지향성(asset orientation)과 관련된다.

여섯째 지역커뮤니티가 지향해야 할 가치는 결과에 대한 책임성(responsibility)이다. 뉴가버넌스가 커뮤니티와 네트워크를 중시하여 결과에 대한 책임성을 경히 여기는 것은 아니다. 오히려, 신공공관리에 의한 행정이 재정적 결과만을 강조하던 것에 비하여 뉴가버넌스는 고객의 서비스 만족도에 대한 결과에서 책임을 저야하기에, 복지서비스의 최종적이고 궁극적인 결산책임을 의미한다.

3. 뉴가버넌스적 공급의 시범사업으로서의 보육서비스

본 연구에서는 뉴가버넌스의 실현을 위한 실제 예로서 행정복지서비스 중 보육서비스를 들고자 한다. 보육서비스는 그 대상이 주로 영·유아들로, 만 0세에서 5세까지의 어린이들에게 커뮤니티가 제공하는 서비스이다. 이 보육서비스를 커뮤니티활성화를 위한 촉매부분으로 선정된 것은 이들의 부모들이 커뮤니티를 형성해 나갈 중심적인 세대가 될 것이라고 생각하기 때문이다.

보육서비스를 통하여 형성된 소그룹의 커뮤니티는 첫째, 가까운 근린지역을 단위로 하여 형성된다는 점을 특징으로 들 수 있는데 영·유아들을 출퇴근시에 맡길 수 있는 지근거리여야 한다. 둘째, 가정커뮤니티의 핵심인 어린이들을 맡기는 서비스이기에 부모들의 관심순위에서 우선성(priority)이 있다. 셋째, 자녀들을 위해 자발적인 관심을 기울이기에 이러한 자원을 바탕으로 지역커뮤니티에 대한 관심과 사랑을 이끌어 낼 수 있는 가능성이 크다는 점이다. 넷째, 자녀를 매개로 한 네트워킹이기 때문에 부모들간에 형성되는 관계는 후견자와 양육자적인 관점을 가지게 되어 지나친 경쟁이나 이기적인 행태를 절제하기 쉬운 공간이라는 점이다. 다섯째, 영·유아기에 형성된 부모들간의 관계는 초등학교와 중등학교 등으로 년수를 더해가면서 다양하고 심층적인 신뢰관계를 가지게 될 가능성이 크다는 점이다. 여섯째, 어른들은 주된 활동의 공간이 직장이지만, 자녀들의 경우는 지역공간에서 그 성장의 추

역과 활동을 하게 된다. 따라서 이 지역공간을 자녀들이 자라기에 건강하고 깨끗하며 이웃을 사랑하고 어른을 공경하는 지역공간으로 만들고, 또 그 지역공간이 가지고 있는 지혜와 식견을 갖춘 인물들과의 네트워킹은 장차 자녀들의 성장에 있어 인적인 재산이 될 것이다.

이처럼 보육서비스를 통하여 관계(relation)를 형성한 소그룹의 커뮤니티들은 해를 거듭할수록 지역커뮤니티활성화를 위한 중요한 초석들이 된다고 할 수 있다. 바로 이 부분에 초점을 두고, 이러한 소그룹 커뮤니티들이 활발하게 형성되는 것에 본 연구는 주목한다.

서울시의 보육서비스에 대한 실태를 보면 주로 저소득층에 대한 보육의 개념이 강하고, 민간보육시설에 의한 시장원리에 맡겨진 경향이 강하다. 현실적으로 신뢰할 만한 복지서비스 기관이 적기에 양가부모에게 맡기거나 자녀양육을 이유로 맞벌이 부부 중 한명이 쉬어야 하는 사회경제적 손실이 있다는 점이다. 앞으로 많은 보육시설을 늘리는데 보육정책의 중점이 있지만, 가정의 가장 귀중한 자녀를 맡기는데 있어 보육시설에 대한 최선의 복지시설은 확보되어야 한다. 이는 차세대를 이끌어갈 인재들을 길러내는 투자라는 점을 생각할 때, 국가 내지는 커뮤니티가 정책적으로 관심을 가지고 투자를 하여야 한다.

뉴가버넌스는 바로 이러한 행정복지 서비스의 공급을 국가에 맡기기 보다는 커뮤니티가 자발적으로 경영능력을 가지고 지역사랑의 관점에서 공급하기를 제언하는 것이다. 따라서 지역커뮤니티의 경영법인을 창설하는 지역커뮤니티 리더그룹(혹은 커뮤니티 프로듀서들)은

보육이라는 복지서비스를 매개로 하여 커뮤니티를 구축하고 활성화할 전략을 택할 수 있다.

국공립의 보육시설은 평균 100명 내외, 민간보육시설과 직장보육시설은 평균 50명 내외, 가정놀이방은 10명 내외임을 알 수 있다(보건복지부, 2004). 따라서 한 동 단위에서는 인구가 2~3만 명이라고 하면, 이 중 2000명 내외가 영·유아인구에 해당되고, 국립의 경우는 20개 정도, 민간보육시설은 40개 정도가 있으면 보육서비스에 대한 공급이 가능할 것이다. 이는 동에 4~8개의 지역커뮤니티 경영법인이 필요하다는 앞서의 분석에 기초한다면, 각 지역커뮤니티 당 최소 3개에서 최대 5개의 보육시설(보육시설당 100명 기준시)이 있어야 함을 알 수 있다.

그리고 주민자치센터는 바로 이러한 보육복지서비스를 제공할 수 있는 커뮤니티 프로듀스들을 뽑고, 권한을 위임하고, 또 동(洞) 커뮤니티에서의 네트워킹을 해 줄 수 있는 감독자들을 공모할 수 있다. 그리고 이 감독자들은 그 지역에서 존경받고 헌신적인 명망가여야 하고, 비정치적이어야 한다.

이렇게 선발된 동 커뮤니티 자치경영위원들은 4~8개의 지역커뮤니티의 보육서비스 공급에 대한 성과를 평가하고, 그 결과를 자치구 정부에 설명하고, 또 필요하다면 서울시 지방 정부 및 중앙정부의 담당부처에 설명한다. 이때의 설명은 계약의 상대였던 관료제의 담당자에게도 하지만, 예산의 배분을 결정한 지방의회에도 하여야 한다. 그리하여 의회는 재정적 배분과 그 결과에 대한 책임성을 가지고 정책 평가를 해야 할 것이고, 관료제는 그 정책

의 전문성과 관리의 효율성에 대하여 평가되어야 할 것이다.

V. 정책적 제언

사회 전체의 시각에서 보면 가장 기초적인 단위인 가정에서부터 하나의 보육원이 아우를 수 있는 지역커뮤니티를 중심으로 네트워킹이 이루어지고, 또 이 지역커뮤니티를 4~8개 정도 수평적으로 네트워킹한 동(洞)커뮤니티를 고려할 수 있다. 그리고 이러한 커뮤니티는 국가와 사회의 영역이 경계를 이루며 접촉하는 접점이 된다.

행정국가를 지향했던 시기에는 동(洞) 밑에도 통과 반이 있어 최하위 행정기능을 수행하는 역할을 한 반면, 지방자치가 본격적으로 시행된 이후 동사무소의 기능이 '주민자치센터'로 대체되면서 자치적 역량을 키우기 위한 다양한 노력이 실천되고 있다. 즉, 국가의 영향력이 점차 줄어들면서 발생할 수 있는 공동화 영역을 사회나 커뮤니티가 자생적으로 채워가고자 하는 것이다. 커뮤니티의 자발적인 자치와 소규모의 가정연합들이 지역을 중심으로 지역 정체성(identity)과 비전을 세우고, 이를 경영해 나갈 능동적인 참여자(actor)의 역할을 수행하도록 유도하는 것이다.

본 연구에서는 커뮤니티가 공통적으로 당면하는 복지서비스 중에서 연관효과가 가장 높은 보육서비스를 시범모델로, 보육서비스를 공급하는 시스템을 커뮤니티를 중심으로 형성하고자 할 때 고려할 수 있는 실천전략으로서 3단계의 로드맵을 제시하고자 한다.

우선, 1단계에서는 뉴가버넌스적 커뮤니티

를 조성하기 위한 일조의 거점을 마련하는 것이다. 예컨대 서울시의 경우 주민자치센터의 자치위원들을 연구에서 제시하고 있는 비전과 능력, 자발성을 가진 인물들로서 새롭게 교체하는 작업을 하여야 한다.

2단계에서는 새롭게 구성된 주민자치센터의 자치위원들을 중심으로 4~8개에 이르는 지역경영사단법인을 형성하고, 이에 적합한 지역경영이사들을 선발한다. 이들 경영이사들의 팀은 해당 커뮤니티를 어떻게 새롭게 경영할 것인지에 대한 분명한 목표와 그 추진계획, 그리고 이에 소요되는 예산과 그 조달계획에 대한 계약 등의 구체적인 사항을 보유하고 있어야 하며, 이를 임기 후 평가자료의 기준으로 삼는다. 이로써 해당 지역 커뮤니티가 필요로 하는 행정복지서비스의 수요가 제안되고 이 수요에 대응하여 창의적이고 새로운 아이디어를 발굴하게 될 것이다. 기업을 경영하듯이 지역을 경영하는 보람을 커뮤니티 자치위원들이 체험하도록 한다. 이렇듯 비영리적 지역경영법인 대표가 중심이 되어 12명 정도의 팀을 이끌고 자치경영정책을 추진한다. 이러한 팀에 응모할 수 있는 가능성이 있는 그룹들로는 예를 들어, 교육운영위원들이 지역교육을 새롭게 할 환경을 조성할 목적으로 하나의 팀을 구성하여 지역커뮤니티를 경영하는 지역경영 이사로서 응모할 수도 있고, 지역봉사단체가 팀으로 지역경영에 응모할 수도 있을 것이다. 또는 아파트의 입주자대표회의가 하나의 입주환경을 개선하기 위하여 정책을 제시하여 커뮤니티 공동체를 경영하는 후보팀으로서 나올 수도 있을 것이다.

마지막으로, 3단계에서는 보육서비스에서 형성된 네트워크와 대면적인 접촉을 바탕으로 다른 복지서비스 영역으로 확대해 나가는 것이다. 비영리적 지역경영법인은 지역실정에 부합하게 '보육-노인복지-도서관', '보육-문화센터-노인복지', '보육-문화센터-고용센터' 등의 조합으로 서비스공급분야를 종합화하고 확대해 나갈 수 있을 것이다. 커뮤니티의 지역경영 이사들이 보육문제뿐만 아니라, 초중고의 과외 문제에 대한 지역적인 대응, 또 실업자에 대한 커뮤니티적 대응, 노인들의 공경과 복지 문제에 대하여 커뮤니티가 중심이 되어 가정과 같은 대응 방식으로 서비스 공급을 해 나갈 수 있을 것이다.

결론적으로 정부가 커뮤니티가 활성화 정책을 보다 효과적이고 실질적으로 시행해간다면 지역커뮤니티는 자발적 지역민들을 통하여 새롭게 창조되어 갈 것이며, 결국 이것이 현재 추진되고 있는 지방자치의 구현을 위한 진정한 방향이고 장래의 모습일 것이다.

참고문헌

- 강민·김옥경, 2000, "한국에서의 금융위기관리 거버넌스의 딜레마", 『한국정치학보』, 제34권 3호.
- 강은숙, 2003, "주민자치센터 평가와 지역공동체구축에 관한 연구: 군포시 사례를 중심으로", 『행정논叢』, 서울대학교, 제41권 제2호.
- 강황선·최병대, 2001, 『서울시정의 로컬 거버넌스 도입방안』, 서울시정개발연구원.
- 김석준, 2000, "한국 국가 재창조와 뉴거버넌스: 새로운 패러다임의 모색", 『한국행정학보』, 제34권 제3호.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영, 2000, 『뉴거버넌스의 연구』, 서울: 대영문화사.
- 김정렬, 2001, "영국 블레어 정부의 거버넌스", 『한국행정학보』, 제35권 제3호.
- 김정렬, 2000, "정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크", 『한국행정학보』, 제34권 제1호.
- 류재현, 2002, "지방정부의 거버넌스형 시장리더십 모색" 『한국지방자치학회보』, 제14권 제3호.
- 박광덕, 1999, "지역사회복지와 시·군·구 사회복지협의회 역할: 제천시사회복지협의회 사례를 중심으로", 『한국행정학보』, 제33권 제1호.
- 보건복지부 참여복지기획단, 2004, 『참여복지5개년 계획 2004~2008』.
- 오수길, 2003, "파트너십 거버넌스의 가능성과 한계: '지방의제 21' 추진 과정의 경험", 『한국행정논집』, 제15집 제2호.
- 이명석, 2002, "거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스", 『한국행정학보』.
- 이현주, 2003, "지역사회복지협의체 시범사업을 통해 본 사회복지협의회의 특성과 향후 방향 모색", 한국사회복지협의회, 『사회복지』, 제156호.
- 정정길, 2003, 『행정학의 새로운 이해』, 서울: 대영출판사.
- 주성수, 2000, "주민자치센터와 민관파트너십의 정책", 『도시와 빈곤』, 제45호.
- 하미승·강황선, 2002, "정부의 정책파트너로서의 지역사회 구축에 관한 연구: 주민자치센터를 통한 지역사회 구축(communitiy building) 방안", 『한국정책학회보』, 제11권 제4호.
- 행정자치부, 2004, 『100대 인기프로그램 현황집(서울시)』.
- Amin, A. and J. Hausner, 1997, *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, Lyme, U.S.A.: Edward Elgar.
- Bevir, Mark and Rhodes, R. A. W., 2003, *Interpreting British Governance*, Routledge.
- Elster, J., 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fukuyama, F., 1995, *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, Hamish Hamilton.
- Jessop, B., 1997, "The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance", in Ash Amin and Jerzy Haysner(eds), 1997, *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social*

- Complexity*, pp. 95~128, Lyme, U.S.: Edward Elgar.
- Kettle, D. F., 2000, *The global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press.
- Kooiman, J., 2000, "Societal-Political Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction". in Pierre, J.(ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Kooiman, J., 2003, *Governing as Governance*, Sage Publications.
- Lappe, M. and P. M. Du Bois, 1994, *The Quickening of America, Rebuilding our nation, Remaking Our Lives*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lynn, Jr., L. C. Heinrich and C. Hill., 2001, *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Washington. D.C.: Georgetown University Press.
- Newman, J., 2001, *Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society*, London: Sage.
- Peters, G., 2000, "Globalization, Institutions, Governance", in G. Peters and D. Savoie(eds.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, pp. 29~57, London: McGill-Queen's University Press.
- Pierre, J., 2000, *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Putnam, Robert D., 1993, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect*, 13: 35~42.
- Rhodes, R., 2000, "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme", *Public Administration*, Vol.78(2): 345~363.
- Rosenau, J., 1992, "Governance, Order, and Changes in World Politics", in Rosenau, J. and E. Czempiel (eds), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*pp, pp. 1~29, Cambridge University Press.
- Stoker, G., 1998, "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, Vol. 50(1): 17~28.
- Stoker, G.(ed.), 1999, *The New Management of British Local Governance*, London: Macmillan.
- Stoker, G., 2000, *The New Politics of British Local Governance*, St. Martin Press.

원 고 접 수 일 : 2004년 9월 1일
 1차심사완료일 : 2004년 11월 4일
 최종원고채택일 : 2004년 11월 8일