

지역거버넌스 및 주체별 역할

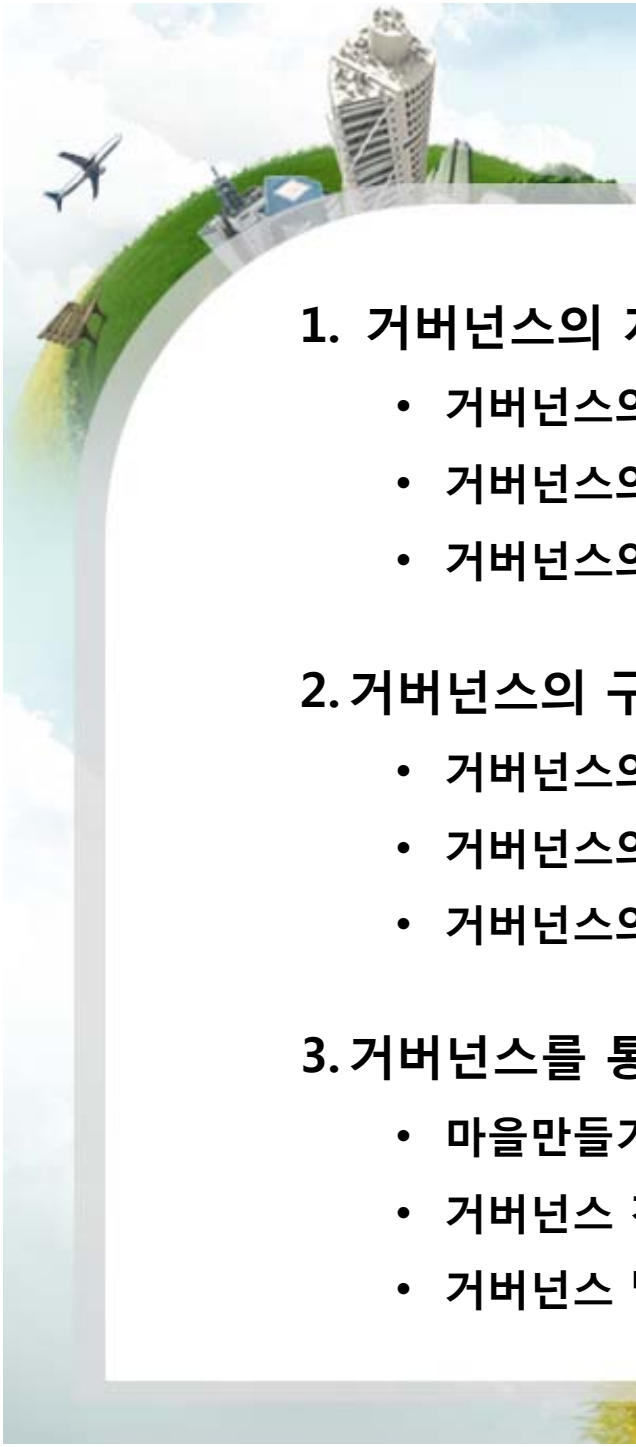
광주대학교 김항집 교수



1. 강사 소개

김항집 (광주대학교 도시계획부동산학과 교수)

- ❖ 1997. 한양대학교 대학원 도시공학과 졸업(공학박사)
- ❖ 2003. 영국 노팅엄대학교 지리학부 Post-Doc.(박사후과정)
- ❖ 1998-현재. 광주대학교 공과대학 도시계획부동산학과 교수
- ❖ 대한국토도시계획학회 학회지편집위원
- ❖ 한국지역개발학회 상임이사
- ❖ 문화관광부 아시아문화중심도시조성사업 자문위원
- ❖ 국토해양부 광주동명2 거점확산형 주거환경개선시범사업 대표MP
- ❖ 대통령직속 지역발전위원회 평가자문단 위원



2. 학습목표 및 주제

1. 거버넌스의 개념 및 필요성

- 거버넌스의 필요성
- 거버넌스의 개념
- 거버넌스의 사례

2. 거버넌스의 구조 및 주체별 역할

- 거버넌스의 구조
- 거버넌스의 실행수단 및 기반
- 거버넌스의 발전단계

3. 거버넌스를 통한 마을만들기와 발전방안

- 마을만들기 거버넌스 사례 : 광주광역시 북구 문화동
- 거버넌스 진단방법
- 거버넌스 발전방안

3.1 거버넌스(Governance)의 개념 및 필요성

1) 거버넌스의 필요성

- ◆ 사회의 다원화와 경제수준의 향상, 시민의식의 고양으로 도시정책에 대한 시민 참여의 욕구가 크게 증가하고 있음
- ◆ 선진국의 도시정책은 이러한 시민의 수요를 적극 수용하여 시민지향형 도시정책인 거버넌스를 적극 추진하고 있음
- ◆ 도시정책에 있어서의 거버넌스란 도시정책의 추진에 있어서 행정의 독단을 견제하고, 시민과 기업 등 민간분야의 창의성과 아이디어를 도시정책에 반영할 수 있도록 도시행정체계를 재정립하며, 도시행정의 권한을 분점하는 정책결정과정을 의미
- ◆ 민간부문의 정책수요와 정책결정과정에 대한 참여욕구를 수용하는 동시에 효율적이고 수준 높은 공공서비스에 대한 시민들의 요구가 도시행정의 거버넌스화를 요구하고 있으며, 거버넌스적 도시행정은 시민참여적이며 도시정책의 경쟁력 높이는 방향으로 도시행정체계의 변화를 요구하고 있음

<표> 행정조직의 변화

관주도형 행정모델		거버넌스형 행정모델
행정조직 주도적	→	시민 참여적
단절적 상호작용	→	지속적 관계 형성
원거리 대시민 관계	→	즉각적 대시민 관계
정보 중심 센터 중심	→	지능형 보고자
과정 중심적	→	경쟁력 중심
영역 중심적	→	공유된 서비스

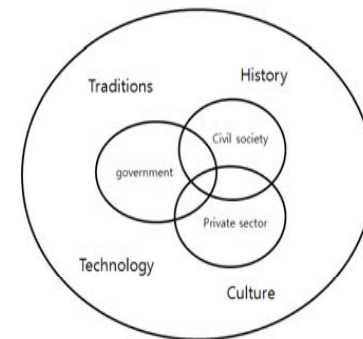
자료 : 서울시정개발연구원(2009)

3.1 거버넌스(Governance)의 개념 및 필요성

2) 거버넌스의 개념

- ◆ 도시정책 거버넌스는 계획의 수립·실행에 있어서 계획고권을 갖고 있는 지방정부는 물론이고 정책결정 및 도시계획의 궁극적인 수요자이자 주체이기도 한 시민과 기업을 포함하여 시민단체, 전문가 등 계획과 관련된 이해당사자(stakeholder)가 계획고권을 일정 부분 공유하는 것이라고 할 수 있음
- ◆ 이러한 거버넌스는 기본적으로 사회적 자본론(social capital)과 시민참여(citizen participation)에 기반을 두고 있으며, 시민참여란 사업을 추진하면서 단순히 시민을 참여시키는 것을 의미하는 것이 아니라 사업의 주체로서 의견을 수렴하고 함께 만들어가는 협력적 도시정책(Cooperative City Policy-Making)의 추진방법을 의미함
- ◆ UNDP(1997)는 '행정거버넌스란 한 국가 또는 도시 등 행정주체가 여러 업무를 관리하기 위하여 실행하는 정치, 경제 및 행정 등 국가 및 도시 행정의 제반 권한(authority)'이라고 정의하고있음

- 도시정책 거버넌스란 도시정책에 의해서 영향을 주고 받는 다양한 주체의 의사결정과정. 시민을 포함한 다양한 이해관계자의 이해관계를 상호이해하고, 자신들의 권리를 행사하는 동시에 자신들의 의무를 다하고, 이해관계자 상호간의 견해 차이를 조정하는 다양한 체계와 과정 및 제도
- 도시정부는 거버넌스의 한 주체로 행위주체의 단위에서 지역, 국가, 도시 등 다양한 수준에서 구성됨. 거버넌스 영역은 정부, 시민사회, 시장 및 민간부문(private sector)을 포괄하며, 특정 공간이 가진 역사성, 전통, 기술, 문화적 맥락을 동시에 고려해야 함(서울시정개발연구원, 2009).



3.1 거버넌스(Governance)의 개념 및 필요성

3-1) 거버넌스 사례 : 미국 BID (비즈니스향상지구)

◆ BID는 재산소유주들과 상인들이 당해 지역의 환경개선을 위해 이용하는 조직 구성 및 재정 메커니즘. 주법과 지방법에 기초하여 재산소유주들과 상인들에게 정부의 세금징수권한을 부여. 시민들이 직접 관리하나, 실제 세금징수는 시가 담당하나 전액 BID에 환원됨

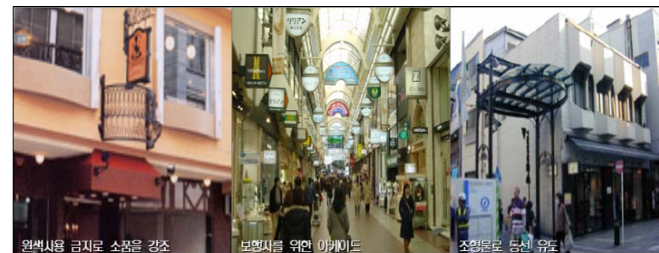
◆ BID가 제공하는 서비스는 지자체나 정부가 제공하는 어려운 서비스를 제공. 지역대표체 역할, 민간기업과의 협력, 주요 재정지원, 조사 및 계획 등을 수행함

3-2) 거버넌스 사례 : 일본 마찌츠클리(まちづくり)

◆ 시민과 행정의 함께 도시를 가꾸어 가는 방법을 마찌츠클리라고 함. 마찌츠클리는 시민이 협동하여 공동책임 하에 도시환경을 조성하는 것으로 자치단체는 시민의 의사를 대행하는 집행기관으로서의 역할을 담당

◆ 대표적 사례로는 요코하마시의 모토마찌(元町)지구와 마차도(馬車道)지구 가로활성화에 있어서 시민, 상인 및 시민단체의 참여사례를 통한 도심활성화가 있음

구분	프로그램 내용
지구의 환경관리	쓰레기와 낙서 제거, 보도청소, 제설작업, 잔디깎기, 식재관리
공공안전유지	안전 요원, 안내 요원 전기 안전장치 설치/컴퓨터화된 범죄추적 시스템 운영 협조 경찰과의 협동한 보안 계획
소비자유치 마케팅	축제개최와 이벤트 기획, 세일광고, 광고물 제작 이미지 중대 및 광고 캠페인 운전자 및 보행자 방향표지
사업체 모집/유치방안	시장조사, 시장보고 공고 신규·확장 사업에 대한 재정적 인센티브 지원, 투자자 마케팅
법적지원시행	보행자로 법률에 대한 원조 택시 승차장, 스트리트 퍼너처 설치 기준, 건물의 기호화와 같은 이슈에 대한 시정활동 지지 공공의 행동양식 기준
주차시설/ 교통수단 운영	공공주차 개선계획, 공공주차시설의 관리와 증진, 대합실의 유지관리, 차 함께 타기 프로그램운영, 기존 대중교통수단의 개선
도시 디자인	도시디자인 가이드라인 계획, 조경경관 가이드라인의 계획 건물 외관 개선, 상점 전면부 미관개선 프로그램
사회복지사업	홈리스 구제, 직업훈련, 청소년을 위한 프로그램 구상
비전제시	지구의 비전 발의, 지구를 위한 전략적 계획 수립
중심지개선사업	보행자 스케일의 거리조명 설치, 스트리트 퍼너처, 가로수, 화단, 공원과 공공지역 중대



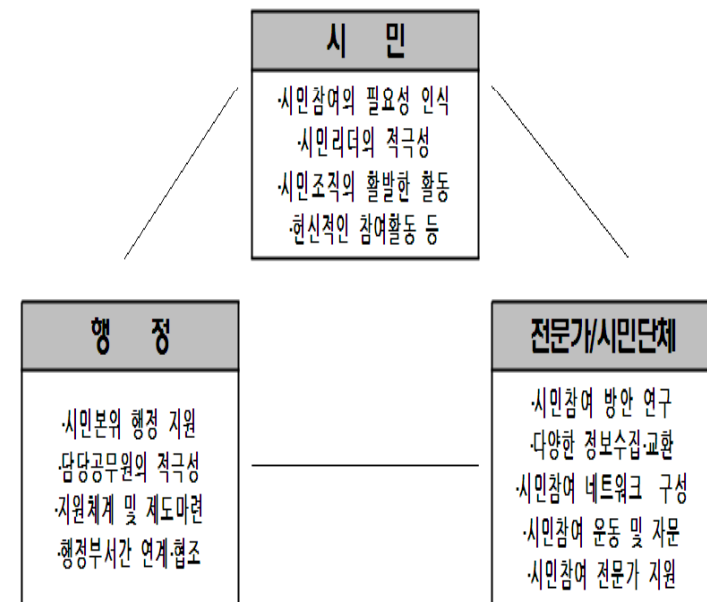
3.2 거버넌스의 구조 및 주체별 역할

1) 거버넌스의 구조 및 역할

◆ 거버넌스(Governance)는 과거처럼 하향식의 일방적인 관주도가 아닌 관련 주체들의 협업체계를 필요로 하며, 특히 시민, 전문가내지 시민단체 그리고 행정의 3개의 섹터의 협력관계가 매우 중요함

◆ 각 주체별 역할과 활동의 내용을 살펴보면,

- > **시민**: 시민참여에 대한 열정과 성의 및 시민들의 헌신적인 조직활동이 필요. 또한 시민교육을 통하여 발굴되는 지역리더의 역할과 능력이 시민참여의 성패를 좌우하는 중요한 변수의 하나임
- > **전문가 및 시민단체**: 시민참여에 대한 연구와 다양한 정보수집 그리고 시민참여에 대한 네트워크의 구축 그리고 시민참여의 운동 및 자문과 전문가로서의 역할 등의 활동이 필요함
- > **행정(지자체)**: 열린 행정을 통하여 행정정보의 공개와 시민을 행정의 대상이 아닌 행정의 파트너로 인식하고 다양한 제도적 기반과 지원제도를 마련하여 지속가능한 도시발전을 위한 정책을 실행



3.2 거버넌스의 구조 및 주체별 역할

2) 거버넌스 실행수단 및 제도적 기반

- ◆ 거버넌스 실행수단은 각국의 시민의식, 시민참여에 대응하는 지자체의 정책 태도 및 시민참여관련 법제도 등 다양한 요인에 의해서 결정되며 그 수법도 매우 다양함
- ◆ 단순한 계획정보 통지에서부터, 시민의 창조적 아이디어를 이끌어내고 반영하는 디자인 샤레트는 물론 시민조직이 직접 정책을 결정하는 시민재판관에 이르기까지 다양한 거버넌스 실행수단을 제도적으로 활용하고 있음

구 분	정보공개	시민자문	시민참여	시민협력	시민주권
간접적 수단	전시회, 공람	다과회 (시민의견 청취회)	자문위원회 (장기적 운영)	협동워크샵 (대안 개발)	시민재판관
	공청회	현지조사 및 설문조사	워크샵, 라운드테이블	-	청원제도
↓					
직접적 수단	현장공개 및 현장조사	건의함	사업평가제 (심층 검토)	디자인토론회 (Design Charrette)	시민투표
	인터넷 의견수렴	토론회	합의형성 컨퍼런스	-	커뮤니티 목표설정 (Visioning)



3.2 거버넌스의 구조 및 주체별 역할

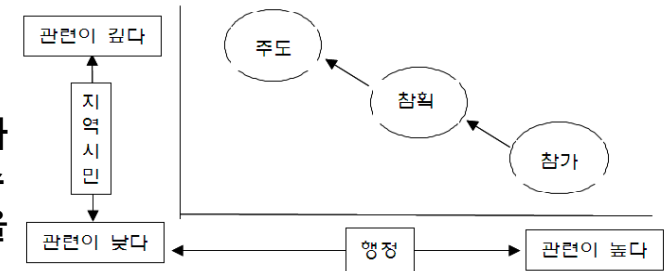
2) 거버넌스 실행수단 및 제도적 기반

- 이러한 시민협력과 시민주권이 이루어지기 위해서는 이를 촉진·유도·지원할 수 있는 법제도와 재정지원 및 조직 등 거버넌스를 뒷받침하는 정책적 기반이 정립되어야 함
- **정부의 제도적·재정적 지원** : 중앙정부 및 지방정부의 정책적 지원이 필요하며, 이에는 재정적 지원이 필수적임. 영국의 경우에는 계획실행보조금(Planning Delivery Grant)의 형태로 350만파운드를 지방정부에 지원하여 커뮤니티참여계획과 커뮤니티능력배양 프로그램에 활용하고 있음
- **커뮤니티에 대한 계획수립 지원** : 영국왕립도시계획학회(RTPI)에서 운영하는 자원봉사프로그램이 대표적임. 전문적인 용역기관의 자문을 받기 어려운 커뮤니티나 개인에게 전문적인 계획자문서비스를 제공함으로써 시민참여를 촉진하고 있음 (Planning Aid 프로그램)
- **책임있는 시민단체의 형성** : 시민참여에서 실질적인 역할을 담당할 수 있는 전문화된 조직의 하나가 시민단체임. 도시정책의 비판적 조력자로서 시민단체의 전문성과 책임성을 증진시킬 수 있는 지원과 프로그램이 필요함. 대표적인 사례로 영국의 전국도시트러스트(National Civic Trust)가 있음
- **공식적 거버넌스 운영기구 (거버넌스 관련 재단)** : 지자체와 시민 사이에서 거버넌스 형성을 촉진하고 관리할 수 있는 공신력있는 준공공기관. 공식적인 기구인 재단으로 설립되면 시민참여를 유도하기도 쉽고, 지자체의 지원을 통하여 코디네이터의 역할을 수행 (시민참여에 대한 강의, 교육, 훈련, 자문, 네트워크 등을 제공)
- **거버넌스 관련 지원공사 설립** : 시민참여와 거버넌스는 물론 시민들의 기초수요(주택, 직업, 생활환경 등) 전반에 대한 지원을 담당하는 공공기관적 성격의 조직. 지원공사는 지자체, 기업, 시민단체와 연계하여 지역주민을 자립, 주택 개량 및 커뮤니티 개발 등을 지원하는 공기업의 역할을 하며, 거버넌스 형성을 주요 사업분야로 시행하는 사업적 기업의 기능을 담당. 대표적인 사례는 영국의 그라운드워크(Groundwork)가 있음

3.2 거버넌스의 구조 및 주체별 역할

3) 거버넌스의 발전단계

- ◆ 거버넌스의 구조는 시민과 지자체의 관계 형성의 구도에 따라서 관주도형, 시민주도형, 파트너쉽형 등으로 구분할 수 있으며, 가장 바람직한 것은 상호간의 역할 분담과 책임을 다하는 파트너쉽(Partnership)형이라고 할 수 있음



- ◆ 일본의 경우에는 참여의 정도에 따라 시민참가의 단계, 시민 참획의 단계 그리고 시민주도의 단계로 구분함

- 시민참가: 참가자의 마음만들기에 대한 관심과 흥미의 유발 및 리더의 발굴을 도모하는 단계로서,
- 시민참획: 시민참가에서 발굴한 리더를 지역리더로 육성하고 참가자의 네트워크를 형성하는 단계로서, 지역리더를 시민참여 및 민관파트너십의 촉진자(facilitator)로 양성
- 시민주도: 앞에서 육성된 리더를 중심으로 시민 주도의 장이 형성되어, 기획에서부터 실시 및 운영에 이르기까지 시민이 리드하며 행정은 지원하는 입장

- ◆ 구미의 경우에는 아른쉬타인(Arnstein)의 '참여의 사다리 (The ladder of participation)'의 개념을 적용하여, 정보 제공 단계(1단계), 정보교류 단계(2단계), 참여·자문단계(3단계) 및 참여확장단계(4단계) 등으로 구분

increasing level of public impact				
Inform	Consult	Involve	Collaborate	Empower
Public participation goal: To provide the public with balanced and objective information to assist them in understanding the problem, alternatives, opportunities and/or solutions	Public participation goal: To obtain public feedback on analysis, alternatives and/or decisions	Public participation goal: To work directly with the public throughout the process to ensure that public concerns and aspirations are consistently understood and considered	Public participation goal: To partner with the public in each aspect of the decision, including the development of alternatives and the identification of the preferred solution	Public participation goal: To place final decision-making in the hands of the public
Promise to the public: We will keep you informed	Promise to the public: We will keep you informed, listen to and acknowledge concerns and aspirations, and provide feedback on how public input influenced the decision	Promise to the public: We will work with you to ensure that your concerns and aspirations are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision	Promise to the public: We will look to you for direct advice and innovation in formulating solutions and incorporate your advice and recommendations into the decisions to the maximum extent possible	Promise to the public: We will implement what you decide
Example techniques to consider: • fact sheets • web sites • open-houses	Example techniques to consider: • public comment • focus groups • surveys • public meetings	Example techniques to consider: • workshops • deliberative polling	Example techniques to consider: • citizen advisory committees • consensus building • participatory decision-making	Example techniques to consider: • citizens' juries • ballots • delegated decisions

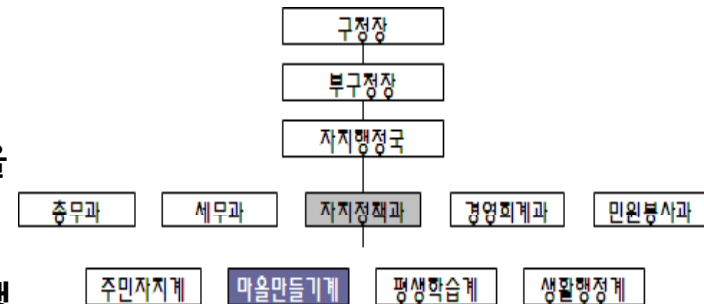
Source: International Association for Public Participation. www.iap2.org

3.3 거버넌스를 통한 마을만들기와 발전방안

1) 마을만들기 거버넌스 사례 : 광주광역시 북구 문화동

- ◆ 광주광역시 북구 문화동은 시화마을을 중심으로 마을만들기를 추진하고 있는 사례로, 시민참여는 문화동주민협의회를 중심으로 추진되고 있으며, 문화동은 공동주택단지와 단독주택지역 그리고 임대아파트가 혼합된 사회계층적 혼합이 형성된 지역임
- ◆ 1995년 지방자치제 이후, 지방행정의 패러다임이 변화하면서 구청장 및 문화동주민위원회를 중심으로 주민참여 행정의 중요성을 인식하고, 1998년도 북구청장의 역점사업으로써 주민자치사업을 본격적으로 추진
- ◆ 1999년에 북구청의 조직개편을 통하여 주민지원행정체계를 구축하여 마을만들기에 대한 체계적인 시스템을 구축하기 시작하였고, 주민위원회를 중심으로 다양한 마을만들기사업이 진행되었음

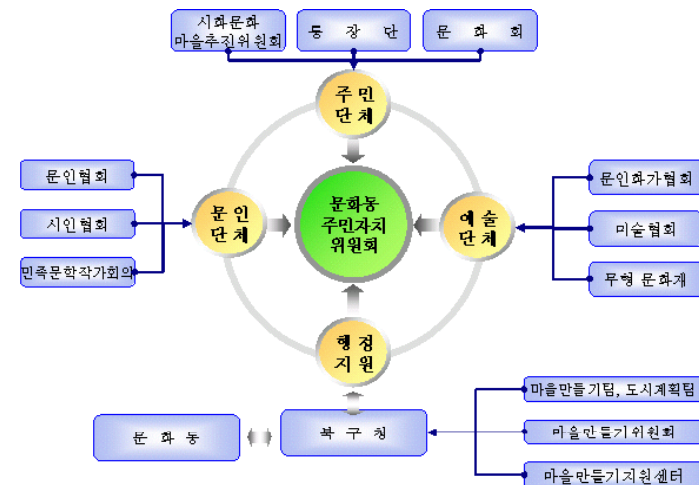
구 분	내 용
제1기 도입기반 확립기 (2000~2003)	-마을만들기 장기계획수립 -학술적·제도적 추진체계 확립 -마을만들기 전담조직 구성
제2기 정착 및 제도화기 (2004~2006)	-조례 및 시행규칙 제정 -마을만들기 지원센터 설치 -마을기초조사(동지작성)
제3기 성숙 및 확산기 (2007~현 재)	-지역사회관리체계 혁신 -범주민운동으로 확대 모색



3.3 거버넌스를 통한 마을만들기와 발전방안

1) 마을만들기 거버넌스 사례 : 광주광역시 북구 문화동

- ◆ 지방자치법에 근거하여 2004년 3월 및 11월에 각각 행·재정적 지원기반 마련 및 법적 안정성 확보와 원활한 사업추진을 위하여 「마을만들기 조례」와 「시행규칙」을 제정
- ◆ 마을만들기 지원센터의 주요 기능으로는 ① 3대 운동 활성화 프로그램개발 및 각종자료수집·제공 ② 마을만들기 특성화를 위한 동별특성조사 분석 ③ 마을만들기 사업설계 및 디자인 지원 그리고 ④ 전문교육을 통한 혁신리더자 양성 등
- ◆ 2000년부터 2006년까지 총 169개 마을만들기사업이 진행되었고, 2005년까지 연평균 26개 사업이 실행되었으나, 사업의 성과평가와 정산을 위하여 매년 단기사업으로 진행되는 한계점
- ◆ 2007을 기점으로 마을만들기마스터플랜을 수립하고, 중장기적인 사업추진방식으로 전환하여, 2007년도 살고 싶은 도시만들기 시범마을 전국 1위의 성과



구분	조례	시행규칙
구성	제3장 제30조, 부칙	제3장 제15조, 부칙
내용	제1장 총칙 -목적, 정의, 기본이념 -주민구정장, 마을만들기 주체의 책무 등 제2장 아름다운 마을만들기 -기본계획, 지구계획 -지원계획 수립,지원대상,전문가지원,예산반영,사업시행등 제3장 아름다운 마을만들기위원회 -설치, 기능, 구성 -위해측, 회의 등	제1장 총칙 -목적, 계획수립 -사업 신청, 심의, 확정 등 제2장 마을만들기지원센터 -센터의 설치 -센터의 기능 제3장 위원회 및 연구회 -위원 위촉, 정기회 -연구회 구성, 운영 등

3.3 거버넌스를 통한 마을만들기와 발전방안

2) 거버넌스의 진단방법

- ◆ 선진국의 마을만들기, 시민참여 및 도시계획거버넌스를 종합해 보면, 거버넌스 형성을 법제도적 체계 마련, 행정조직 및 지원조직의 구성, 거버넌스 지원 재정프로그램 및 다양한 시민참여프로그램개발이 공통적인 요인으로 작용하고 있음
- ◆ 도시정책의 형성에서 집행에 이르기까지 효과적인 거버넌스 시스템이 작동되는지의 여부를 판단하고, 이를 도시정책에 피드백시킬 수 있는 거버넌스 진단체계가 필요함
- ◆ 거버넌스의 진단체계는 선진국과 우리나라 사례의 공통요인인 법제도적 기반 마련, 예산지원시스템, 행정체계 및 시민참여기구의 정립 그리고 시민참여프로그램이라는 4가지의 거버넌스 요인을 중심으로 하여, 지자체를 위한 진단체커리스트를 통하여 거버넌스의 상태를 파악할 수 있음

거버넌스 형성을 위한 법제도 마련

- 위임조례(상위법) 및 자주조례 마련
- 거버넌스 근거규정 조항 또한 근거법을 제정 필요

기타 공간관련법규에 거버넌스체계 적용
지방자치조례안 상호보완적 관계 형성

안정적인 예산지원시스템 운영

- 마을만들기 예산지원 및 인센티브 지원
- 국민선택법 등을 활용한 마을만들기 펀드 조성

시민들의 기부 및 참여를 통한 자체자금 조성
기업체에 세제혜택 등을 통한 기부금 조성유도 등

행정체계의 정립 및 시민참여기구 구성

- 자치단체장 직속 중심부서로서 기획조정 기능 강화
- 대시민서비스를 위한 정보제공 및 지원체계로 재조직

- 행정에서 독립된 중립적인 거버넌스지원기관 설치
- 시민참여센터의 전문적 역할 중대 및 기능 강화

다양한 수준의 시민참여프로그램 개발

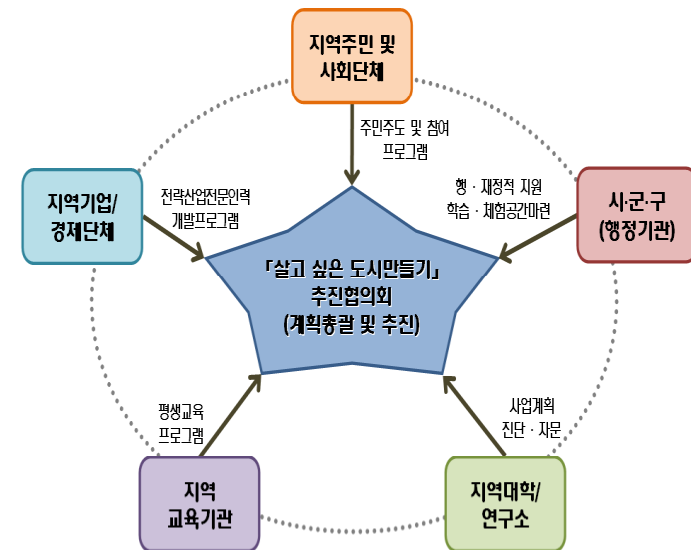
- 시민교육을 통한 시민참여 마인드 제고
- 시민참여 확대를 위한 다양한 프로그램 개발

- 시민참여사업의 평가기준의 공익성 강화
- 마을만들기사업수법의 다양화 등 유연성 확보

3.3 거버넌스를 통한 마을만들기와 발전방안

3) 거버넌스의 발전방안

- ◆ 시민참여 도시만들기협정(규약)제정 필요: 시민 참여에 대해 선도적인 지자체는 협정이나 규약을 제정하여 시민참여에 의한 제도적 근거를 마련하고 있으나, 중앙정부에서 도시경쟁력 강화의 차원에서 시민참여에 대한 근거조항을 마련하여 거버넌스의 형성을 촉진
- ◆ 시민커뮤니티센터: 시민참여와 관련한 시민학습, 공무원교육, 시민참여와 관련한 정보, 시민참여와 관련한 사업추진, 시민참여와 관련한 전문가파견, 시민참여와 관련한 네트워크의 구축 등의 사업을 추진
- ◆ 시민참여재단 및 참여기금: 재정적 자립성을 확보하고 지자체와의 대등한 연대와 협력을 통하여 시민의 요구를 행정에 반영하도록 촉구하여 시민참여와 거버넌스의 수준을 향상
- ◆ 21세기의 시민참여는 도시경쟁력을 강화할 수 있도록 도시의 특화발전전략과 시민민참여를 바탕으로, 리버블시티(Livable City)와 같이 기업의 참여를 병행하는 총체적인 거버넌스를 지향해야 함



4. 퀴즈

퀴즈!! 퀴즈!!



Quiz

지금까지 학습한 내용을 퀴즈를 통해 확인해 보겠습니다.

5. 학습정리

1. 거버넌스의 개념 및 필요성

- 세계화·지방화 시대에 따른 도시간 경쟁시대를 맞이하여, 거버넌스를 기반으로 한 정책인프라라는 도시경쟁력을 강화하는 핵심적인 수단이자 도시발전의 성장동력임
- 도시정책 거버넌스는 지방정부, 정책결정 및 도시계획의 궁극적인 수요자이자 주체이기도 한 시민과 기업을 포함하여 시민단체, 전문가 등 계획과 관련된 이해당사자(stakeholder)가 계획고권을 일정 부분 공유하여 협력형 도시발전체계를 지향하는 시스템임

2. 거버넌스의 구조 및 주체별 역할

- 도시정책 거버넌스는 시민-행정-전문가-시민단체로 구성되며, 시민은 시민조직과 적극적인 참여를 통하여, 행정은 시민중심의 행정과 제도마련을 통하여 그리고 전문가 및 시민단체는 시민참여네트워크의 형성과 지원을 통하여 거버넌스 체계 내에서의 역할을 수행함
- 거버넌스는 정보제공(1단계), 정보교류(2단계), 참여·자문(3단계) 및 참여확장(4단계)로 발전

3. 거버넌스를 통한 마을만들기와 발전방안

- 거버넌스는 법제도적 기반 마련, 예산지원제도, 행정체계 및 시민참여기구의 정립 그리고 시민참여프로그램이라는 4가지의 거버넌스 형성 요인을 중심으로 완성도를 진단할 수 있음
- 거버넌스의 지속적 발전을 위해서는 시민참여 도시만들기협정(규약)제정, 시민커뮤니티센터 및 시민참여재단 및 참여기금이 필요하며, 지역기업의 참여도 거버넌스 발전에 중요한 요인임