

서울시 로컬 거버넌스의 혁신*

: 찾아가는 동주민센터 제도개편에 대한 해석을 중심으로

이주헌**

Innovation of Local Governance in Seoul*

: Hermeneutical Exploration of Outreach Community Service Center

Joo Hun Lee**

요약 : 이 연구는 서울시의 ‘찾아가는 동주민센터’의 의미를 해석하고, 이해를 시도한다. 찾아가는 동주민센터는 단순히 더 많은 서비스, 더 효율적인 성과만을 목표로 하지 않는다. 다양한 전문성, 사업분야, 지역, 이해당사자 간 화학적 통합을 시도해 지역의 문제해결기제(로컬 거버넌스)의 근본적인 전환을 지향한다. 이 연구는 현재 로컬 거버넌스를 관료체계의 과대성장 현상으로 인식하고, 현재 서울이 직면한 다양한 사회적 병리현상의 원인을 도구적 합리성의 지배라는 기제에서 찾는다. 이러한 주장에 기반을 두고 공공성, 체계와 생활세계, 의사소통의 합리성이라는 비판철학의 개념을 동주민센터 제도해석의 준거로 제시한다. 끝으로 이 연구는 서울시의 찾아가는 동주민센터 사업을 개인 사이의 공론장(public sphere)을 확보하여 공공성 복원, 합의에 따른 공동체적 통합, 그리고 평등한 의사소통에 기반을 둔 문제해결 플랫폼으로 정의하였다.

주제어 : 서울시, 찾아가는 동주민센터, 로컬 거버넌스, 의사소통의 합리성, 공론장, 해석

ABSTRACT : This study explores the various meanings of the Outreach Community Service Center(OCSC) reform in Seoul. This innovative policy does not only provide more services to citizens but integrates the diverse ideas of policy fields, expertises, localities, opinions, and stakeholder. And by doing so it aims to invite a great transformation of local governance. However, without properly understanding the causes of urban pathologies and taking appropriate actions against them, it will become harder to maintain healthy local communities, let alone initiate changes in metropolises. This study argues that the overgrown influences of bureaucratic system, based on its logic of instrumental rationality, has dismantled self-sustaining “life-world.” Citizens have been gradually exposed to the norms of dominance and subsumed by the logic of consequentiality. Seoul’s OCSC project intends to reverse the ongoing “colonization of the life-world by the official system.” By recovering the public sphere for individuals, and rejuvenating life-world via rationalization of communicative action, OCSC empowers citizens and communities to deal with local problems effectively. And it seeks to create a self-corrective, problem-solving platform in which democratic values are actively pursued and communal identity is addressed accordingly.

Key Words : Seoul, Outreach Community Service Center(OCSC), Local Governance, Communicative Rationality, Public Sphere, Interpretation

* 이 논문은 2014년도 서울시립대학교 교내연구비 지원을 받아 연구되었음.

** 서울시립대학교 행정학과 부교수 (Associate Professor, Department of Public Administration, University of Seoul)
(E-mail: jules529@uos.ac.kr Tel: 02-6490-2019)

I. 서론

주민생활의 편의증진과 문제 해결 중심 기관으로서 동주민센터의 역할은 꾸준히 확대되었다. 특히, 주민의 권리의식 확산으로 등장한 적극적 복지욕구는 공공서비스의 최일선에 위치한 동주민센터의 변화를 촉진하는 원인이 되고 있다. 하지만, 지속적인 저성장과 이와 관련된 사회경제적 환경의 변화는 공공서비스 제공의 책임을 지는 지방정부들의 딜레마를 더욱 심화시키고 있다. 재정적 한계에 노출되어 있는 지방정부들은 복지서비스 수요 확대와 가용자원의 축소는 이중고의 상황에 처하게 된 것이다. 이러한 딜레마 상황에 필요한 것은 새로운 문제 해결 방식이다. 이는 이전과 같은 행정 서비스의 전달 방식으로는 적절한 서비스를 적시에 제공하기 어렵기 때문이다.

2015년 7월, 서울시는 '찾아가는 동주민센터'라는 이름으로 동주민센터를 중심으로 하는 통합적 서비스 제공체계를 출범시킴으로써 서울시가 처한 정책적 딜레마 상황에 대한 혁신적 대응방안을 제시하였다. 이러한 변화는 동주민센터 공간 내 개별 공공서비스의 융합을 유도하고, 이해당사자들의 적극적 참여를 통해 서비스 공급과 수요의 조화를 달성하고자 한다는 점에서 이전의 서비스 전달체계와 구별된다. 또한, 서울시 주도의 동주민센터 개편은 중앙정부의 의지가 아닌 민-관-시민사회 간 소통과 숙의의 결과라는 점에서 매우 획기적이다.

전례를 찾기 힘든 이 같은 변화는 여러 관점에서의 설명과 해석을 요구한다. 우선 어떤 계기로 혁신적이고 대안적인 아이디어들이 찾아가는 동주민센터라는 제도 개편으로 귀결되었는지 설명할 필요가 있다. 이 설명은 찾아가는 동주민센터

추진 내용의 분석과, 서울시 로컬 거버넌스 변화에 대한 체계적인 이해를 전제로 한다.

이 논문은 또한 찾아가는 동주민센터의 구조와 운영방식의 전환이 어떠한 의미를 가지는지 탐색하고자 한다. 서울의 동주민센터 혁신이 로컬 거버넌스 전환의 핵심 기제라는 주장이 타당하다면, 이러한 변화를 가능하게 한 원인을 더 심층적으로 이해하고 적절하게 해석하는 것이 필수적이다. 찾아가는 동주민센터는 전통적 행정체계의 관념과 철학적 전통에서의 탈피를 상징하며, 규범적인 동시에 실천적인 '합리성'의 회복 노력이라는 점에서 과거와 구별된다. 이 사업에서 지역과 시민을 객체화하고 다양성을 억누른 관료·체계의 과대성장은 의도적으로 억제된다. 서울시는 의사소통구조의 합리화를 지원해 개인들의 사이(in-between)를 재발견하고, 공동체를 회복해 성찰적 문제 해결 플랫폼으로서의 생활세계를 지향한다. 이러한 인식을 바탕으로 이 연구는 찾아가는 동주민센터를 새로운 행정가치와 제도 간 균형·조화의 탐색 과정으로 정의하고, 공공성 회복, 공동체 복원, 의사소통 합리성의 구축 등 비판철학의 주요 개념을 준거로 이 사업의 의미를 해석하고자 한다.

II. 서울, 동주민센터, 로컬 거버넌스: 서사적 관점

1. 서울시 동주민센터의 변화

동을 중심으로 하는 서울의 로컬 거버넌스는 서울시의 확장과 도시화라는 사회경제적 배경과 지방자치제도의 도입이라는 정치행정적 환경 등의 영향을 받으며 변화했다. 이러한 변화는 제도의 철학적 기반으로서의 행정가치, 그 가치의 형상으로서의 구조, 그리고 행정환경의 변화양상을 반영

한 제도의 조화수준 등에 따라 다음과 같은 3단계로 구별할 수 있다.

1) 제도의 이식과 확장으로서의 동사무소(1920~1995)

행정구역으로서의 ‘동’은 일제 식민지 하 일본식 제도의 도입에서 근원을 찾을 수 있다. 억압적인 식민지 운영을 추진한 조선총독부는 당시의 미비한 행정역량이란 한계에 부딪힐 수밖에 없었는데, 이러한 문제에 제도적으로 대응한 것이 바로 동회 제도의 도입이었다. 김영미(2009)는 동회 제도가 식민지 지배정책의 산물인 동시에 주민자치의 전통에 기반을 두고 있다는 점에서 중첩적 성격을 가진다고 주장한다. 또한 동회 제도의 확산은 국가행정에 의한 도시 주민 지배정책으로서 매우 인위적인 성격을 가진다. 전근대성과 근대성의 중첩, 그리고 위계적 거버넌스 시스템의 이식과 제도적 안정화가 이 시기 서울시 로컬 거버넌스의 특성이라고 할 수 있다.

동회 제도는 1955년 서울시 동 설치조례 제정과 더불어 동사무소를 중심으로 한 근대적 행정체제로 전환된다(서울시, 1987). 당시 서울시에는 245개의동이 존재하였으며, 동 관련 제도는 동의 설치 법적 근거뿐 아니라, 동장을 선거로 선출하게 해동에 민주적 정당성을 부여하였다. 이러한 체제는 1960년 4.19 혁명 이후에도 지속되었으나, 5.16 군사쿠데타 이후 지방자치제도의 유보와 더불어 폐기되었다.

이후 군부독재기간 동안, 동사무소는 중앙정부의 정책을 시행하고, 주민들을 통제·동원하는 기능을 수행하였다. 지방행정의 최일선 기관으로서 동사무소 제도적 틀은 1995년 지방자치제도가 본격 시행된 이후에도 유지되었다.

2) 민주화와 지방자치, 제도변화, 동주민센터(1995~2011)

지방자치제도 본격 시행 이후 동사무소 기능과 역할 개편의 필요성은 더욱 부각되었다. 이는 위계적 행정질서를 바탕으로 구성된 동사무소의 체계가 민주성과 자율성을 중시하는 지방자치의 이념과 조화를 이루지 못한다는 비판에 근거한 것이다. 1999년 김대중 정부는 동사무소 기능을 주민 복지·지역문화·주민편익 중심으로 개편하려 하였으나, 정치적 이유와 지방정부 간 입장 대립 등으로 인해 전면 시행에는 이르지 못하였다(김필두·유영아, 2008). 하지만, 2000~2002년 행정자치부는 시·군·구가 사무와 인력 조정, 주민자치위원회 구성 등에서 다소의 권한을 행사할 수 있도록 허용하는 ‘읍·면·동 기능전환 보완지침’을 마련하고 지방자치단체의 행정적 자율권을 일정 수준 보장하였다.

노무현 정부 역시 동사무소의 변화를 통한 대시민 서비스의 확충을 추진하였다. 김대중 정부가 동사무소의 조직과 제도적 특성은 유지하면서 복지와 주민서비스의 양적 확대를 목표로 하였다면, 노무현 정부는 ‘주민생활서비스 전달체계 혁신사업’으로 동사무소를 주민생활, 복지서비스 전달체계의 핵심기관으로 위치시키고자 노력하였다. 한편, 2007년 동사무소는 주민자치센터로 개명되어 사회복지서비스의 전달기관이자 주민참여의 공간이라는 이중적 지위를 확보하였다(김필두, 2013).

서울시는 오세훈 시장이 2007년 6월 자치구별 기본계획을 제출받아, 100개 동의 폐지를 확정하였으며, 2008년 522개 동을 424개로 통폐합하였다. 이와 같은 서울시의 노력은 복지·문화 서비스에 대한 수요증가와 행정수요 분산·기능감소라는 환경에 대응하는 효율성 확보방안이었다고 평가될 수 있다(서울특별시, 2013). 또한, 기존 동사무소

의 공간은 문화·교육시설, 도서관, 체육시설, 보육시설, 노인복지시설 등 지역사회에 맞는 공공서비스 제공기관으로 리모델링되어 시민에게 서비스를 제공하는 공공자원으로 자리매김하게 되었다.

3) 마을로서의 동, 통합적 공공문제 해결기관으로서의 동주민센터(2012~)

2011년 10월 박원순 시장 취임 이후, 서울시 로컬 거버넌스는 획기적 변화를 겪는다. 그동안 주로 선언적이고 규범적으로 논의되었던 시민참여와 공동체의 개념이 본격적으로 정책화되기 시작한 것이다. ‘마을공동체’로 대표되는 시민주도적 거버넌스는 서울시의 행·재정적 지원과 마을공동체지원센터 등의 도움 아래 서울시 근린자치의 핵심정책으로 자리 잡게 되었다.

한편, 지속적 경제침체에 따른 복지서비스 수요 증가는 서비스 전달체계의 효율성을 향한 관심을 촉진했다. 서울시는 2012년과 2013년 동주민센터를 중심으로 한 복지서비스 전달체계 개편에 대한 연구(서울특별시, 2012; 김귀영, 2013)에서 공공자원의 최적화를 위한 합리적 조직설계, 인력 확충, 복지와 행정의 기능 재구성 등을 담은 구체적 대안을 제시하였다.

2014년 출범한 박원순 시장의 제2기 시정은 동주민센터를 근본적으로 개편해 지역문제 해결의 계기로 삼고자 하였다. 서울시(2014b)는 동주민센터를 가칭 동마을복지센터(이후 찾아가는 동주민센터로 변경)로 전환해 ① 기존 동주민센터의 행정형식으로 ‘마을복지 허브’로 재편, ② 선별적 복지를 넘어 보편적 복지 기반 구축, ③ 주민 주도의 마을복지 생태계·공동체 실현 등을 달성하고자 하였다. 이러한 변화는 ‘마을 내 자생적 삶의 공동체

안에서’, ‘통합 공공서비스 플랫폼에 기반을 둔’, ‘주민이 중심이 된 문제 해결의 대안을 중심으로’, ‘주민에게 직접 찾아가는’ 서비스 제공을 목표로 하는 것이다(이태수, 2016).

찾아가는 동주민센터는 6개월간 5개 동을 대상으로 시범사업 시행 후, 2015년 7월 1일부터 총 13개 자치구(4개 구는 전면시행) 80개 동에서 본격적으로 출범하였다. 이 사업은 2016년 2단계 사업에서 18개 자치구 283동으로, 2017년 현재 3단계 사업에서는 총 24개 자치구 342개 동으로 확대되었다.¹⁾ 이 과정에서 동주민센터는 제도적, 기능적으로 많은 변화를 겪게 되었다. 첫째, 행정과 복지로 나뉘었던 주민센터 구조는 행정과 마을공동체, 복지와 보건의 통합서비스에 적합하도록 재편되었으며, 주민 방문을 기준으로 하던 서비스 제공 방식은 주민 방문 방식으로 일부 전환되었다. 둘째, 사회복지직 공무원과 방문간호사를 추가 충원해 인력부족 문제가 일정 수준 완화되었다. 또한, 동주민센터 사무의 일부를 구청으로 이관하여 동주민센터의 역할을 주민밀착형 근접서비스제공기관으로 전환한 것도 큰 기능적 변화라고 할 수 있다. 복지플래너와 방문간호사의 동 차원 운영은 그동안 지적되었던 분산되고 복잡한 서비스 제공 방식의 비효율성에 행정적으로 대응한 것이라고 볼 수 있다.

2. 동주민센터와 로컬 거버넌스 변화의 궤적

지방자치제도가 도입되기 이전의 동은 국가의 정책 통제와 자원 동원의 도구에 불과했다. 국가의 정책적 의지는 서울시-행정구-행정동의 위계를 따라 전달되었고, 주민 혹은 하위기관의 자율

1) 사업예산 역시 2015년 207억 원에서 2017년 780억 원으로 증가하였다(서울특별시, 2017a).

적인 근린문제 해결기능은 무시되었다. 이 시기 동사무소는 주민들의 일상을 감시, 통제함으로써 주민들의 순응을 기반으로 한 행정효율성을 달성을 목표로 하였다(윤건수·박진우, 2016).

1995년 지방자치제도 도입 이후 동주민센터는 공공서비스를 매개로 지방정부와 시민이 새로운 관계를 맺는 자치의 공간으로 전환되었다. 주민은 서비스 대상자, 혹은 고객으로서의 ‘합리적 의사결정자’로 정의되며, 주민과 공공부문의 관계는 세금, 혹은 공공서비스 이용료 납부자와 공공서비스 제공자 간 시장적 거래의 모습과 유사하다.²⁾ 이러한 인식하에서 동주민센터에는 정치적으로 결정된 ‘조세-서비스 조합(Tiebout 1956)’의 관리·전달자로서의 역할이 부여되며, 납세자인 시민들의 기호에 맞는 서비스를 생산·제공하는 것이 가장 중요한 목표가 된다. 이러한 상황에서 동주민센터는 시민의 정책적 선호를 만족시키기 위한 자원 배분의 효율성에 무게를 둘 것을 요구받게 된다. 하지만, 서비스 공급자로서의 공공부문과 고객으로서의 주민이라는 이분법적 설정은 지역 내 발생하는 소위 ‘집합적 행위의 문제’를 해결하는데 적절하지 못하다는 비판 역시 가능하다.³⁾

이에 비해 찾아가는 동주민센터는 참여와 합의, 소통을 강조하는 공동체 모형을 동주민센터 운영의 기초로 적용해 이전 동주민센터 운영의 조직, 기능, 역할 등의 한계에 적극 대응한다. 소통은 지역 주민들의 다양한 선호를 자율적으로 조정하고,

공론장 내에서 집단의 의사를 구성해나가는 통합(Integration)의 기초가 된다. 공정한 규칙으로 무임승차자를 적절하게 제재하는 것 역시 지역 내 문제 해결의 중요한 제도적 전제조건으로서 의미를 가진다(Ostrom, 1990). 선호와 가치관의 자율적 통합은 점진적으로 공동체 정체성(Community Identity)을 발생시키고(March and Olsen, 1995; Thompson and Perry, 2006), 정체성을 공유하는 구성원 간 관계는 안정적이며, 신뢰에 기반을 둔(Trust-based) ‘일반화된 규범(Generalized Reciprocity)’으로 발전할 수 있다(Castiglione, 2008; Levi, 1998; Walker and Ostrom, 2009). 즉, 소통에 기반을 둔 의사결정 과정은 소외되었던 주민을 의사결정의 당사자로 불러들이며, 동주민센터의 역할을 서비스 공급기관에서 의사결정의 ‘아고라’로 전환시킨다. 이러한 상황에서 주민들은 스스로의 문제점을 진단하고, 공공부문의 자원을 필요에 따라 효율적으로 재배분하여, 자신들의 사정에 맞는 문제 해결방안을 도출할 역량을 가지게 된다. 이러한 전환은 수동적인 명령 수용자(관료제), 합리적인 이익극대화론자(시장) 등 원자화된(atomized) 개인을 전제하는 과거 로컬 거버넌스의 인식적 기반을 거부한다. 개인은 대체 가능한 존재로 가정되는 것이 아니라 관계 맺기로 구성되는 존재이며, 문제 해결, 즉 로컬 거버넌스의 양식은 고유한 개성을 가진 개인들이 중심이 된 맥락 친화적인 상호 조정기제로 이해된다.

2) 중요한 예로, 2008년 서울시가 제정한 ‘시민고객의 권리’ 현장을 들 수 있다. 서울시 본청, 자치구, 산하기관에 적용된 본 현장에 따르면 시민의 권리는 친절·신속·공정한 민원서비스를 받을 권리, 불만·이의제기 및 시정요구 권리, 공무원의 비리처벌 요구권 등으로 정의되며, 본 권리는 납세자인 시민이 누려야 할 당연한 것으로 설정된다(서울시, 2008).

3) 합리적 의사결정자로서의 개인은 항상 자신의 이익을 우선적으로 추구하며, 언제나 기회주의적 선택의 유혹에 직면한다. 이러한 개인들로 구성된 사회의 공공재 및 공유재의 생산과 소비의 수준은 항상 비효율의 위험에 직면한다. 이는 시장의 원칙을 적용하여 공공부문의 문제를 해결하고자 한 공공관리론의 시각 역시 ‘개인의 합리성과 집단의 합리성과의 불일치(Hardin, 1982)’의 문제를 논리적으로 극복할 수 없음을 의미한다. 공공부문의 우월한 권위에 의해 서비스의 생산수준을 결정할 수 없고, 합리적 개인의 기회주의적 행태를 효과적으로 통제할 수 없는 현대 로컬 거버넌스는 국가(Leviathan)와 시장(Market)의 이분법을 극복해야 할 필요성과 마주하게 된다(Ostrom, 1990).

이러한 맥락에서 찾아가는 동주민센터는 지역 거버넌스의 가치와 구조의 전반적인 전환이며, 대안적 행정목표와 수단의 조화를 의미한다. 이는 다양성을 추구하는 기제로서의 혁신, 행정 주체와 객체가 융합하는 ‘생활세계’ 공동체, 그리고 안정적이고 지속가능한 ‘체계’로서 문제 해결 플랫폼의 구성 등이 동시에 이루어지는 과정이라고 할 수 있다.⁴⁾

3. 찾아가는 동주민센터 개편의 의미

앞에서 서술한 동주민센터의 변화는 동행정 개편이라는 단편적 관점만으로 이해될 수 없으며, 제도의 다면·다층적 개편이라는 시각에서만 그 의미를 드러낸다. 이 논문은 찾아가는 동주민센터 사업을 ① 공공부문 혁신, ② 공동체성 회복, ③ 문제 해결 플랫폼의 3가지 차원에서 의미 있는 체제 전환이라고 주장한다.⁵⁾

1) 혁신으로서의 찾아가는 동주민센터

혁신이란 이전과는 다른 새로운 접근방식, 혹은 새로운 문제 해결의 방법을 의미한다. 넓은 의미의 혁신은 기존 제도와 경험, 그리고 이해당사자의 범주를 넘어서는 새로운 요인의 적극적 수용과 적용을 의미한다(Make Hope Institute, 2011: 2~3). 찾아가는 동주민센터 사업은 새로운 문제 해결 방식의 이행, 새로운 행위자들에 대한 인식, 새

로운 관계의 형성, 차별화된 목표설정과 창의적 결과의 산출이라는 점에서 실천적인 혁신이라고 할 수 있다.

첫째, 찾아가는 동주민센터의 구성원들은 과거와 다른 명칭(복지플래너, 우리 동네 주무관) 아래, 과거와는 다른 방식으로 서비스를 제공한다. 사회복지공무원뿐 아니라 일반 공무원까지 지역 사회 복지업무에 참여하게 되었으며, 특히 이들은 우리 동네 주무관이라는 명칭 아래, 지역에 상주하며, 지역 주민들의 ‘주민소통 창구’의 역할을 담당하게 되었다(서울시, 2015). 서비스가 필요한 시민들이 동주민센터를 찾아가는 방식에서, 서비스 수혜의 필요성이 높을 것으로 예측되는 주민들에게 먼저 ‘찾아가는’ 서비스 제공 방식은 예방적 차원, 소통적 차원 등에서 매우 획기적 전환이라고 할 수 있다.

둘째, 이 사업은 동주민센터라는 물리적 공간 내에서 행정, 복지, 보건, 마을공동체 등 지역과 동네를 대상으로 하는 사업 및 활동을 유기적으로 통합하고, 부문별 경계를 허물어 효율적인 서비스를 제공하는 것을 주요 목표로 한다. 찾아가는 동주민센터는 서비스 공급자들의 전문성, 소속, 구성, 책임소재 등의 차이로 인해 나타나는 서비스 전달의 분절성을 동주민센터라는 공간 내에서 일차적으로 통합하고, 이를 바탕으로 지역사회의 다양한 자원과 연계하고자 한다는 점에서 네트워크와 호혜성, 그리고 신뢰(Ostrom, 1998)를 기반으로 한

4) 이는 최근 로컬 거버넌스의 이행과정에서 의사소통의 합리화가 전환의 핵심 기제로 자리 잡는다는 것을 의미한다. 즉, 체계의 과대성장을 제어하고, 공동체로 상징되는 생활세계를 기반으로 이상적 소통구조가 구축될 수 있다는 것이다. 이러한 변화를 통해 이전과는 전혀 다른 가치와 정책수단이 등장할 수 있으며, 이는 필연적으로 시민들의 자발적인 협력행위를 확장시킨다. 이러한 인식적 전환은 5장에서 후술하는 바와 같다.

5) 이와 같은 분류는 찾아가는 동주민센터의 아이디어와 제도적 원형을 제시한 민정 6기 서울시정 4개년 계획(서울시, 2014a), 동마을복지센터 추진 기본계획(서울시, 2014b), 찾아가는 동주민센터 2016년 기본계획(서울시 2015) 등의 서울시 자료, 그리고 찾아가는 동주민센터 추진위원회 위원장인 이태수(2016)가 제시한 체제재편의 원리 등에서 반복적으로 나타난 요인을 재구성한 것이다. 이는 찾아가는 동주민센터의 핵심 전략인 공공복지 혁신, 복지공동체 조성, 민관협력 강화(서울시, 2017b)와도 맥락을 같이한다.

새로운 자치단위로 정의될 수 있다. 주민은 서비스 수요자로만 인식되지 않으며, 마을과 동네를 기반으로 서비스 대상자와 필요자원을 같이 발굴하고, 찾아가고 연계하는 대상으로 자리 잡는다.

셋째, 이러한 과정에서 서로 돌보는 ‘마을’이 생성되며, 마을은 공공서비스 전달체계와 접목되어 지역주민들 스스로 문제를 진단하고, 같이 문제를 해결하는 지역복지 생태계로 진화할 것으로 기대된다(서울시, 2015; 서울시, 2017b).

마지막으로 자율성을 확보한 복지 생태계는 내적 갈등을 극복하고 문제 해결 기제의 지속성을 확보하게 된다.

2) 공동체성 회복의 기제로서 찾아가는 동주민센터

2000년대 이후 서울은 매우 급격한 인구 사회학적 변화를 겪고 있다. 높은 이주율(도쿄의 3배 수준), 1인 가구의 증가 등의 현상은 빠른 속도로 전통적인 삶의 양식이 해체되고 있음을 나타낸다(변미리, 2015). 세계에서 가장 낮은 수준의 출산율과 최고 수준의 노령인구 증가율, 자살률 또한 서울의 변화를 상징하는 중요한 특징이다. 경제적 양극화와 청년층의 상대적 빈곤화, 그리고 정치적·이념적 대립 역시 완화의 계기를 찾지 못하고 있다.

이러한 요인 간 복잡한 상호작용은 서울시민들의 사회적 거리감을 증폭시키고, 공동체를 빠른 속도로 해체하고 있다. 공동체의 붕괴는 비단 개인의 사회적 고립만으로 한정되지 않는다. 공동체성의 약화는 개인과 개인, 개인과 정부, 개인과 사회 간의 신뢰를 저하시키며, 이는 의사결정 및 순응 비용의 증가로 귀결된다. 다시 말해 현재 서울의 사회경제적 변화는 서울시민 개인 및 집단의 문제를 해결할 사회적 역량의 현저한 저하를 상징

하는 것이다.

서울시의 딜레마는 여기에서 출발한다. 천만 명의 인구는 다양한 선호 체계를 바탕으로 갈등과 경쟁을 만들어낸다. 동시에 시민의 권리와 선택의 자유가 확장된 민주주의 체제는 과거와 같은 행정의 권위를 통한 공동체의 유지 방식을 부정한다. 따라서 서울은 점점 다양해지는 시민들의 이해관계를 조정할 수 있는 새로운 역량을 갖추는 것이 요구된다. 통제와 명령체계에 의존할 수 없는 상황에서, 동시에 인간의 이기심에 제도적 기반을 둔 자본주의 체제하에서 공공의 문제를 해결한다는 것은 이론적으로도, 실제로도 결코 쉬운 일이 아니다.

서울시의 동주민센터 개편은 이러한 딜레마에 대한 대응방안으로서 가치를 가진다. 과거와는 달리 현재 서울시의 동주민센터는 주민들이 스스로 공동체를 구성해나갈 수 있도록 지원하는 것과 동시에, 행정서비스의 전달 과정을 통해 새로운 관계를 형성해나갈 수 있도록 돕는 지역 공동체의 네트워크 허브로 기능하기 시작하였다(서울시, 2017b). 특히, 서울시는 마을공동체 사업의 주요 프로젝트를 동주민센터와 밀접하게 연계해 공공 부문과 민간 활동가 간 물리적·화학적 시너지 효과를 유도하고 있다.

예를 들어, 찾아가는 동주민센터 내에서 핵심적으로 추진하고 있는 ‘마을계획 및 마을기금 설치’ 사업은 주민들이 각 지역 내에서 자신들의 삶의 공간을 정의하는 단계부터 지역 환경 개선을 위한 자원을 자발적으로 제공하는 단계, 그리고 궁극적으로는 공동의 자산을 만들어내는 모든 단계에서 자연스럽게 지역사회의 생활 공동체를 구성하는 것을 목표로 한다. 이러한 과정 속에서 동주민센터는 주민들의 참여와 기여를 유인하고 지속시키

는 제도적 기반을 제공한다. 즉 공공부문의 최소 개입으로 지역의 갈등을 완화시킬 수 있는 공동체의 성장을 촉진시킨다는 것이다.

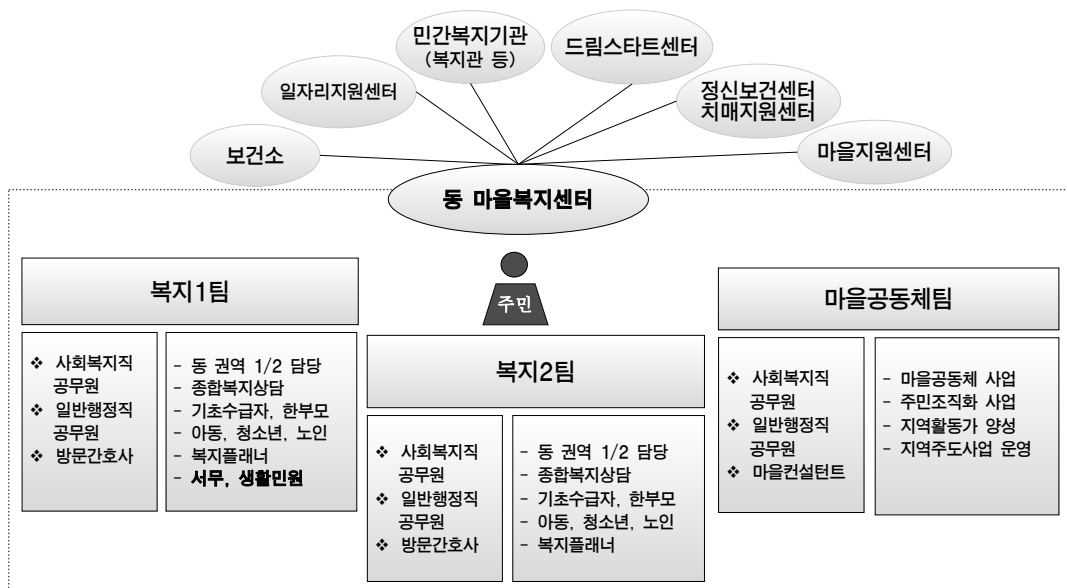
3) 새로운 문제 해결 플랫폼으로서의 찾아가는 동주민센터

ICT의 발전과 더불어 모든 유형의 관계가 무한대로 확장되는 지금, 관계를 매개하는 플랫폼에 대한 관심 역시 높아지고 있다. 플랫폼은 개별적 관심과 선호를 가진 개인들에게 특정 교환의 환경, 혹은 거래의 질서를 제공한다는 점에서 매우 강한 제도적 우선순위를 만들어낸다.

이러한 플랫폼의 중요성은 공공영역에서도 예외는 아니다. 제도로서의 플랫폼은 공공부문 참여자들의 선호와 타인에 대한 인식, 그리고 기대효과 등을 범주화하고 체계화하는 특징을 가진다. 특히, 서비스의 제공자와 수요자가 명확한 복지 및 보건서비스의 영역에서의 특정 문제 해결 플랫폼

의 존재는 서비스의 생산과 공급, 그리고 수요의 전 과정을 통해 매우 큰 영향을 미친다.

아래의 <그림 1>은 사업기획 단계에서 제시된 동주민센터 개편안, 혹은 문제 해결의 플랫폼이다. 이는 기존 주민센터 내 주민생활지원팀과 주민복지팀의 2원 체제를 복지와 행정 및 마을사업으로 재편하고, 방문복지의 역량을 확보해 지역사회에 더 많은 서비스를 제공하고자 하는 의도를 반영하고 있다. 이러한 변화는 복지공무원과 방문간호사 등 서비스 전달 전문인력 충원과 동주민센터 내 마을활동 전문가들의 확보 등으로 구체화된다. 새로 충원된 전문인력은 65세, 70세가 되신 어르신, 임신 20주 이후 임산부 및 만 2세 이하 영유아가 정, 빈곤 위기 가정 등을 방문하여, 주민센터를 쉽게 방문하지 못하는 시민들을 대상으로 전문적인 복지 및 건강서비스를 제공하게 된다. 즉, 찾아가는 동주민센터 사업은 서비스 제공의 책임자와 서비스의 내용, 그리고 서비스 대상자를 확대하여



<그림 1> 찾아가는 동주민센터 개념도(2014)

출처: 서울시 내부 자료

복지·보건분야의 주민 접근성을 높이는 동시에 서비스의 이동성을 높여 지역 내 공공서비스의 확대라는 목표를 달성하고자 한다.

한편, 마을공동체 형성을 담당하는 동주민센터 내 활동가들에게는 마을의 리더를 발굴하고, 주민 간의 연계를 강화하여 시스템이 놓치고 있는 잠재적 복지수요자들을 발굴할 수 있도록 지원하는 업무가 부여된다. 이들에 대한 동주민센터 내에서의 역할 부여는 지금까지의 공공서비스 제공 기능과는 전혀 다른 새로운 문제 해결 플랫폼 구성이라는 점에서 매우 큰 의미를 가진다.

이와 같이 새로운 플랫폼은 '공무원의 권위와 책임 중심의 해결방안'이라는 기존의 방식에서 이탈한다. 지역복지 생태계로 정의될 수 있는 새 플랫폼은 주민의 자발적 문제 해결 과정 속에서 자연스럽게 등장하는 리더십을 중시하며, 정보의 원활한 소통구조와 호혜적인 관계망을 기반으로 삼는다. 더 많은 사람들이 정보의 생산자 및 전달자로서 기능하며, 축적된 정보를 바탕으로 더 지역 친화적이고 주민 주도적인 문제 해결방안이 속의 된다. 동주민센터는 더 이상 주민의 일상으로부터 유기된 행정기관이 아니라, 지역의 정보와 사람, 문화와 여가가 모이는 지역사회의 공공의 장(public space)으로서 기능하게 된다.

III. 동주민센터 관련 선행연구와 연구의 분석틀

1. 동주민센터에 대한 선행연구와 찾아가는 동주민센터

동주민센터 연구는 주제와 관점에 따라 매우 다양하게 진행되었다. 그중 많은 연구들은 지방자치제도 시행 이후의 동주민센터 기능과 역할의 변

화에 초점을 맞춘다. 이러한 관점은 동주민센터를 서비스 전달의 핵심 공간으로 인식하며, 동주민센터 관련 기능 및 조직 변화의 효율성 증진 효과 검증을 시도한다(김일태, 2003; 이양수, 2007; 이주호 외, 2007; 조선일, 2001; 조석주, 2005). 이러한 유형의 연구들은 제도 개편의 효과를 실증적으로 검증하고, 제도 운용의 모형을 귀납적으로 구성하려고 하였다는 점에서 공통점을 가진다.

한편, 지방자치제도의 성숙과 더불어 동주민센터에는 새로운 기능과 역할을 부여되었고, 이는 주민센터의 공간 내에서 발생하는 이해당사자 간의 관계에 대한 관심을 촉발하였다. 또한, 사회서비스 수급자격의 확대와 경제적 불황으로 인한 복지서비스 공급규모의 확대는 근린 서비스 중심기관으로서의 동주민센터에 대한 관심을 더욱 증폭시켰다(류애정, 2012; 박경수 외, 2014; 김기배·김보영, 2015). 이와 같은 변화는 주민센터 내의 제도 및 기능 재구성뿐 아니라, 지역사회와의 다양한 연계(김준현, 2011; 윤은식 외, 2011; 이주현·박치성, 2010), 주민참여와 주민자치(김찬동, 2014; 심익섭·문황진, 2015; 홍윤석·전진석, 2014) 등 다양한 주제와 연결되었다. 최근 찾아가는 동주민센터에 대한 이론적, 실증적 연구 역시 이러한 연구경향에서 크게 벗어나지 않는다(이태수·홍영준, 2016; Kim, 2017; 이주현, 2016).

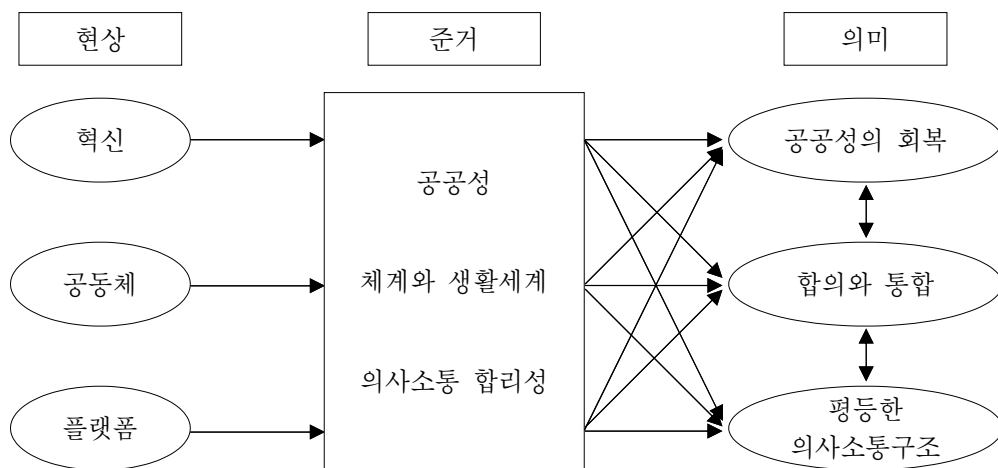
하지만, 현재까지의 동주민센터 관련 연구 경향은 그 주제와 방법의 다양성에도 불구하고, 찾아가는 동주민센터 도입의 의미와 가치를 인식하는데 실패하고 있다. 공공부문의 차별성을 전제하는 행정학 연구는 특정 가치(주로 효율성)를 기준으로 공공부문 운영성과에 대한 실증분석이나 공공정책의 영향력을 평가하는 데 주로 관심을 기울여왔다. 물론, 공공부문의 독립성이나 우월성을 부

정하고, 모든 ‘연계’와 ‘관계’에 초점을 맞추는 최근의 거버넌스 연구가 행정학의 이론적, 규범적 한계를 극복하는 데 이바지한 것은 사실이다. 하지만, 네트워크, 협력, 협치 등으로 대표되는 거버넌스 연구 역시 부문 간, 전문성 간, 개인 간, 조직 간 연계를 통한 문제 해결이라는 규범적 주장에 머무르는 경우가 많으며, 협력과 협치, 거버넌스 과정과 결과의 사유적 해석에는 크게 관심을 기울이지 않는다(임의영, 2006). 현상의 해석을 통해 변화의 의미를 인식하고, 이를 사회 구성원 간 상호 이해의 바탕으로 삼지 않는 한, 공공부문 제도 개편은 여전히 공공과 민간의 역할 구분과 비대칭적 관계로 귀결될 가능성이 크다.

2. 연구의 분석틀

찾아가는 동주민센터는 로컬 거버넌스의 전환을 통해 문제 해결의 효율성을 높이고, 동시에 지역의 지속성과 안정성을 담보하는 것을 목표로 한다. 하지만, 이러한 전환의 계기, 새로운 제도 도입

을 통해 극복하고자 한 문제의 특성, 그리고 제도 전환의 개념적 범위와 범주에 대해서는 보다 다층적인 논의가 필요하다. 이는 현재 서울시 제도 개편의 인식적, 관념적, 규범적 기초가 부실하다는 것을 의미한다. 변화의 필요성과 목적, 지향과 예측에 대한 철학적 성찰이 부재한 제도 개편은 이전 제도의 관성에 다시 포섭될 가능성이 높다. 특히 기존 제도의 기능을 유지한 상황에서 덧뭇(patchwork)의 방식을 통해 변화가 유인되는 경우, 제도운용 과정의 전환은 매우 중요한 의미를 가진다(Mahoney and Thelen, 2010). 따라서, 이 연구는 동주민센터의 제도 변화를 로컬 거버넌스의 근본적인 패러다임 전환으로 인식하고, 찾아가는 동주민센터를 단순한 제도 개편의 결과가 아니라, 개인과 개인, 개인과 사회, 사적 세계와 공공영역의 새로운 균형의 탐색임을 주장한다. 찾아가는 동주민센터는 문제 해결의 효율성이나 문제 해결체제의 최적화를 달성하고자 하는 것뿐 아니라, 지역 주민들의 삶의 주체성과 상실되었던 주체성과 공공성을 확보하는 데 그 목표가 있다.



〈그림 2〉 연구의 분석틀

찾아가는 동주민센터의 도입과 실행의 의미를 해석하기 위해 이 연구는 다음과 같은 인식적 분석틀을 제시한다.

앞에서 밝혔듯이, 혁신과 공동체 증진, 그리고 새로운 문제 해결의 플랫폼이라는 찾아가는 동주민센터의 특성은 정책과 제도의 목표임과 동시에 현상으로서 의미를 가진다. 하지만, 정책 현상은 관찰된 그 자체로서뿐 아니라, 다양한 기준 또는 준거에 의해 해석될 수 있다. 때로는 이러한 해석 과정에서만 현상이 내포한 제도의 의도나 지향을 이해할 수 있다(남궁근, 2010: 42~45; Diesing, 1991: 105). 현상은 설명과 더불어 해석이 필요하다. 적절한 준거에 의해 재해석되었을 경우에만 현상은 그 기저의 의미를 드러낸다(권향원, 2014: 박광국·오수길, 2009; 윤평중, 1997)

〈그림 2〉는 도구적 합리성 및 과학적 방법 등 근대성의 관점에 근거한 찾아가는 동주민센터에 대한 이해를 지양하고, 비판철학의 주요 개념을 해석의 준거로 삼아, 동주민센터 개편의 전환적 의미를 탐색하고자 하는 이 연구의 분석틀을 개념화한 것이다.

찾아가는 동주민센터는 공공성 가치의 재구성과 회복, 체계와 생활세계의 균형적 상호의존, 도구적 합리성을 대체하고 보완하는 의사소통 합리성이라는 준거에 의해, 관찰된 현상의 기저를 구성하는 공공성의 회복과 확보, 사회와 개인의 조화와 통합, 그리고 자유롭고 평등한 의사소통 구조 등의 의미로 재해석될 수 있다.

IV. 찾아가는 동주민센터에 대한 비판적 이해: 해석의 준거

1. 공공성

찾아가는 동주민센터는 단순히 정책의 효율성을 높이고, 더 많은 서비스를 제공하는 것만을 목표로 하지 않는다는 점에서 이전의 행정개혁과 구별된다. 즉, 현재의 변화를 단순히 공적 부문의 확장, 정부의 역할 강화라는 키워드만으로 이해하는 것은 매우 제한적이라는 것이다. 오히려 이 사업은 사회적인 것(the social)⁶⁾로부터 공공적 공간을 구해내는 과정이라고 해석되는 것이 바람직하다(Arendt, 1958: 93). 합리성 연구의 기초를 제시한 베버로부터, 호르크하이머, 아도르노 등의 비판철학을 거쳐 하버마스, 아렌트 등의 사회철학까지 논의와 비판의 중심을 차지하는 것은 이성의 도구화 및 도구적 합리성의 과대 성장 현상이다. 이성의 도구화는 이성의 주체인 인간의 고유한 사적 영역(개인적 삶의 독특한 경험)을 사상하고, 대체 가능한 것들, 즉 사회구성원들의 공약 가능한 특성들을 관계의 중심에 놓는다. 이러한 과정을 거쳐 개인은 자신의 독특한 관심과 성격, 필요, 개성 등 다양성을 상실하고 타인과의 공통성, 동일한 필요, 공약 가능한 특성 등으로 대표되어 표상(representation)의 공간으로 퇴락(retreat)한다. 아렌트가 주목한 현대의 병리현상은 이렇게 자신이 누구(who-ness)인지 보여줄 가능성이 사라진 사이(in-between) 영역의 상실에서 비롯된 것이

6) Arendt에게 사회적인 것(the social)은 행위를 대신해서 행동이 사람들에게 정상적인 활동 양식이 되는 영역이다. 여기서 행동이란 규칙을 재생산하는 활동 양식, 정상적인 규범에 따른 행동을 통해 규범의 효력을 한층 더 강화해가는 활동 양식이다. 사회적인 것의 공간에서 개인은 철저하게 사회의 지배 규범에 의해 규정되고, 인간의 행동은 그들의 지위로 환원되어 판단된다(齊藤純一, 2000: 71) 이 중 가장 중요한 것은 사적인 관심과 보호의 대상인 사유재산이 공적 관심의 대상이 된 것이다. 이러한 과정을 통해, 공공 영역은 재산을 보호하고, 자본운영의 안정성을 보장하는 원칙을 규범화하였다. 그 결과, 인간의 복수성(plurality) 간의 상호 이해를 바탕으로 하는 고전적인 공공 영역은 사적 영역의 사회화로 인해 서서히 침식되었다.

며, 이 상실을 극복하기 위해서는 개인들 사이(in-between)에서 ‘소진되지 않는 담론의 풍부함’을 회복해야 한다고 주장한다(Arendt, 1970: 12~13). 다양한 관점의 공존은 자연스럽게 공통적인 것에 대한 관심으로 진화하며, 이를 매개로 개성을 배태시킨 삶은 교환된다. 다양성을 잃지 않는 ‘현상의 공간’의 존재, 그리고 공통 세계에 대한 관심으로 성립되는 관점의 교환 가능성이 공공성을 구성하는 핵심 요인으로 정의된다.

2. 체계와 생활세계

공공성 복원은 자연스럽게 과대 성장한 ‘체계’와 과소 대표되어온 ‘생활세계’의 새로운 조화와 균형을 지향한다. 체계와 생활세계는 사회과학에서 상호 경쟁하는 패러다임이며(Bernstein, 1985: 22), 상이한 방식의 내적 통합 및 재생산방식으로 정의된다. 사회의 지속은 구성원 간의 상호 합의가 장기간에 걸쳐 유지되는 것을 전제로 하며, 이러한 과정은 각 사회의 맥락과 조화를 이루는 사회통합 기제의 다양성을 전제한다. 생활세계는 인간의 행위를 공유된 가치에 근거해 조직되기 때문에 인간의 개인적, 사회적 동일성을 유지시키며, 개인의 생활사와 집단의 생활 형식 사이의 조화를 확보한다(Habermas, 1981b: 229). 이에 비해 체계는 경제나 관료 행정의 영역에서 합목적적 행위를 조절해 우리의 다양한 행동을 경제적·정치적 효율성 향상이라는 관점으로 통합한다(김원식, 2009: 103~104; 윤평중, 1997: 152). 하지만, 서구사회의 근대화 과정 속에서 사회적 통합과정의 다양성은 왜곡되고 표준화되었다. 즉, 특수한 원칙에 사회 구성원들을 종속시키는 단일 유형의 ‘체계적 통합’의 영향력이 극대화되었다는 것이다. 이와 동시에 통합의 원칙을 구상하는 창의적 개

인, 개인과 개인 사이 상호주관적(inter-subjective) 이해와 소통, 합의와 제도화의 정치적 과정은 체계의 논리 앞에 무력화되었다. 체계에 속한 개인은 더 이상 가치와 규범에 대해서 의문을 가지지 않으며, 가치적 합리성(Weber, 1968)에 대해 무관심한 개체로 진화하였다. 체계적 통합은 경제나 관료 행정의 효율성 추구 모형으로 공고화되었으며, 환경의 복잡성을 제어하는 능력으로 스스로를 표현한다. 개인은 체계로부터 통제되는 객체로서만 의미를 가지며, 개인의 특수성과 개성은 주목의 대상이 되지 못한다.

하버마스는 이러한 현상을 체계에 의한 생활세계의 식민화(colonization of the lifeworld by official systems)라고 정의한다(Habermas, 1981a). 사회구성원이 공유하는 상호주관적인 삶의 맥락, 그리고 사회제도의 효력에 대한 상호 이해를 통해 개인적, 사회적인 동일성을 유지하게 해주는 기제로서의 생활세계는 근대화의 과정 속에서 구조적 분화를 겪으며 과소 대표되었다. 체계를 대표하는 통합 기제인 관료제와 행정은 그 역할과 기능이 부여된 이후 사람들의 욕구를 정의하고 그것을 충족시키는 자의적 권력을 행사하기 시작하였다(齊藤純一, 2000: 77). 복지국가로 대표되는 현대 국가의 기능은 과대 성장한 체계의 사적 영역에 대한 침식 행위이자 제도화된 이방인들 사이의 비인칭적 연대에 불과하기도 하다. 이러한 주장이 타당하다면, 다양한 복지서비스의 제공은 비인칭적 개인들 사이의 기계적 거래로 재정의되고, 자유로운 개인들의 집단적 성찰을 거친 개입적 자유주의(Rawls, 1993)의 성과로 해석되기 어렵다. 따라서 국가에 의해 표준화된 복지서비스와 전달체계는 필요와 욕구의 주체로서의 개인의 권리를 침해하며, 주권자로서의 시민을 주변화하고 있는 것이다.

3. 의사소통 합리성

공공성 회복을 통한 생활세계의 복원은 새로운 유형의 합리성에 기반을 둔다. Weber(1968)가 제시한 탈미신화(demystification)로서 합리화(rationalization)는 가치판단의 주관성을 배제하고, 합목적적 행위의 영향력을 확대하는 방향으로 진행되었다. 이 과정에서 개인은 원자화, 파편화되었고, 사회 속에서 소외되었다. 이러한 현상은 현재 서울시 로컬 거버넌스의 핵심가치 및 규범, 의사소통의 방식 및 문제 해결 기제의 근본적인 전환 필요성을 상기시킨다. 더 이상 모든 대상의 '도구화'의 방식으로서는 당면한 문제의 근본적 해결이 불가능하다는 것이다. 문제의 특성과 당사자들, 그리고 문제 해결의 방식과 가치 사이의 점증하는 이격 현상은 문제에 대한 인식과 행위자들에 대한 이해, 그리고 가치와 규범의 재구성 및 조화를 요구한다.

하버마스는 이러한 현대 사회의 문제를 합리화 과정에서 발생한 불균형에서 찾는다. 사회적 행위의 원인과 목적을 구분하고, 각 행위 유형에 조응하는 합리성 개념을 제시해 도구적 합리성의 우월성을 부정한다. 합목적적 행위의 보편화가 인간의 본성을 억압하는 구속으로 작용한다는 위의 주장이 사실이라면, 이러한 상태는 극복되어야 마땅하다. 하버마스는 합리성의 다원적 특성을 복원하고, 모든 행위유형의 합리성을 포괄하는 의사소통 합리성의 우선적 회복을 주장한다. 이를 통해 생활세계 내 인간의 인격성⁷⁾이 다시 의미를 찾는다.

의사소통의 합리성은 생활세계의 합리화 및 사회적 통합 및 재생산의 특수한 양상을 의미한다. 이 과정은 언어 및 행위능력이 있는 주체들이 어떤 것에 관해 서로 이해를 도모할 때 맺는 관계를 전

제한다(Habermas, 1981a: 570). 담론(discourse)과 논증(argumentation)을 통해 간주관적(inter-subjective) 상호 이해를 도모하기 위해서는 구조 안에 무의식적으로 짜인 역학관계를 우선적으로 제거하여야 한다(윤평중, 1997: 119~120). 제도적으로 제한되어 있지 않은 상황에서만 개인의 의사 발현은 효능을 가지며, 이 상황에서만 듣는 사람이 말하는 사람에 대해 갖는 신뢰가 이성적인 근거를 갖게 된다. 즉, 제도적, 문화적 제약이 거두어진 상황에서 개인의 설득과 논증이 인정되고 상호 이해를 획득하게 되는 상황이 바로 '합리성'이 발현되는 시점이라는 것이다.

의사소통의 합리성은 의사소통의 당사자 간 제도적, 문화적, 인식적 평등이 필요하다. 의사소통에 참여하는 이들도 자신을 정당하게 표현할 수 있는 자유를 가지며, 적절한 표현으로 자신의 의사를 전달할 수 있는 역량을 가진다. 담론과 논증을 통한 상호 이해와 합의는 현상으로서의 주체성을 표현하는 자아와, 다양한 주장이 병존하고 대립하며 통합될 수 있는 주체들 사이(in-between)의 공론장(public sphere)이 필요함은 앞에서 서술한 바와 같다.

따라서 사회의 통합과 재생산의 책임을 가지는 국가, 정부, 혹은 공공의 권위는 공공문제의 특성에 대한 관점, 문제 해석의 인식적 기반에 따라 서로 다른 대안을 제시하여야 한다. 서울시의 찾아가는 동주민센터 사업은 관료제의 합목적적 행위 양식에 조응하는 대안 제시를 유지하는 한편, 왜곡된 지역의 생활세계의 복원에 기여하는 물질적, 제도적 지원에도 초점을 맞춘다. 즉 이 사업을 통해 서울시는 매우 적극적으로 지역사회의 공공성을 확대하고, 시민 간의 의사소통의 기제를 합리

7) 인격성은 주체가 말하고 행위하는 능력으로, 이해의 과정에 참여하게 해 스스로 자기 동일성을 증명하게 하는 능력을 뜻한다.

화하는 다양한 노력을 제도화하고 있다는 것이다.

V. 찾아가는 동주민센터: 제도개편의 해석

1. 공공성 회복

현재 서울시 로컬 거버넌스의 문제는 서비스의 공급과 수요의 불일치, 혹은 고질적인 행정의 비효율 너머에 있다. 즉, 사회적 다양성의 상실과 이에 따른 탈정치화된 공공 영역의 왜곡현상이 서울시에서 나타나는 다양한 병리현상의 원인이라는 것이다.⁸⁾ 서비스의 양적 증가 및 조직구조 개편을 통한 효율성 개선 노력 등의 수단적, 도구적 접근으로는 공공성의 붕괴, 관계의 단절 및 소외의 문제를 극복해내기 어렵다. 문제의 해결은 서비스 전달자와 시민 사이의 소통 공간의 확보에서 시작된다. 이를 위해 서비스를 직접 전달하는 공무원들은 단순한 전달자에 머무르지 않고, 시민들에게 ‘말을 거는 사람’의 역할을 하도록 기대된다. 또한 이들은 지역에 머무르며 지역사회와의 일과 직접적으로 관련을 맺는 중재자 및 참여자의 정체성을 가진다. 서비스 공급자와 수요자의 지위로 서로 구별되고, 행정과 지역이 상호 소외시키는 현상은 서비스전달자의 지역 상주와 이들과 시민들의 일상적 대화를 복원하는 것에서 극복의 단초를 발견한다.

또한, 마을계획, 마을기금 등 마을공동체 구성을 위한 동주민센터의 노력은 자신의 욕구와 필요가 행정에 의해 정의되는 것을 거부하는 시민들에

게 표현과 대화의 장을 제공하며, 시민들의 ‘우리’에 대해 숙의할 수 있는 공론장(public sphere)을 확장시킨다.⁹⁾ 정치적인 것은 곧 공적인 것이며, 정치적인 것은 자유와 개성이 보장되고 계발될 수 있는 환경을 전제로 한다(Arendt 1958). 공공의 장소에 진입하여, 타인과 공약 불가능한 자신만의 삶의 의미를 현상(appearance) 공간에 투여하고, 타인의 이야기를 청취하여 개인은 일상의 공적 의미를 인지하게 된다(김동규, 2011: 87~88; 정미라, 2015: 244~245). 이러한 방식으로 소외와 분리, 도구성의 객체로 존재하던 개인이 그들 사이의 관계성을 회복하고, 책임을 공유하게 되는(임의영, 2017) 지역에서의 전환이 찾아가는 동주민센터의 공공성 회복 프로젝트의 지향점인 것이다.

2. 합의와 통합

방문서비스를 중심으로 하는 찾아가는 동주민센터는 체계의 과도한 개입으로 해석될 여지를 남긴다. 잦은 공무원의 방문과 사적 공간에의 개입은 체계의 원칙과 규칙을 일방적으로 시민들에게 강요하는 계기로 작용할 수 있기 때문이다. 이러한 경우, 개인의 복지, 건강, 행정욕구의 다양성은 생활세계에서 논의되고 담론화되기 이전에 관료 체계에 의해 정의되어 생산, 공급될 가능성이 높다. Fraser(1989)가 ‘욕구 해석의 정치’에서 제시하는 바와 같이, 생명으로서의 개인이 자신의 필요에 대응하는 기제로 어떤 과정을 선택할지 성찰하기 이전에 관료체계에 의한 개인의 탈-정치화

8) 이러한 점에서 최근 서울의 사회경제적 변화는 우려할만한 수준이다. 자살률과 노인빈곤층의 지속적인 증가, 낮은 출산율과 1인 가구로 상징되는 가족 및 공동체의 해체 등은 거대화한 체계로서의 사회 내에서 개인이 어떻게 고립되고 있는지 보여주는 주요 지표들이다(변미리 2015b).

9) 공론장이란 내용과 태도 표명의 소통을 위한, 따라서 의견들을 소통을 위한 네트워크라고 정의된다(Habermas, 2000). 공론장은 일상적인 언어 속에 내재하는 상호 이해가능성이라는 기초 위에서 의사소통 행위를 재생산하고, 공적 의견을 형성하는 역할을 수행한다(장동진·백성욱, 2005: 184).

는 욕구의 조화를 매개로 하는 개인 사이(in-between)의 관계 형성을 가로막는다. 더 많은 서비스, 더 깊은 개입은 개인의 행정에 대한 의존도를 높이게 되며, 개인과 체계와의 수직적 관계는 필연적으로 개인과 개인 사이에서 발현하는 공공적 담론의 가능성을 저해할 가능성이 크다.

하지만, 찾아가는 동주민센터는 체계의 확장된 영향력을 오히려 생활세계 복원의 기회로 활용하고, 체계와 생활세계의 상호보완적 관계를 회복시키려는 계획을 가지고 있다는 점에서 이전의 행정 개혁과 구분된다. 즉, 서울시는 공공자원을 효율성 확보의 도구로만 활용하는 것이 아니라, 소외된 개인 간의 관계를 복원시키는 것에 투자하여 잠재되어 있던 생활세계를 다시 작동하도록 돕는 것이다. 마을계획, 마을기금, 마을총회 등 마을공동체 사업, 방문을 통한 말 걸기 형식의 복지 및 건강서비스, 공무원들의 지역 상주를 유도하는 우리 동네 주무관 제도, 협력과 공유를 촉진하는 지원단 제도 등 이전과 구별되는 제도 혁신은 모두 개인들이 자신의 일상에서 적극적으로 자신을 표현할 수 있도록 기회를 제공하는 것을 목표로 한다. 이를 통해, 개개인들에게 배태되어 있는 생활세계에 대한 인식은 확장되며, 그 영역에서 시민들은 자신과 다른 현상(appearance)을 가진 타인과 소통을 시작하게 된다.

이러한 조건에 이르러야 체계의 우월한 물질적 자원은 생활세계의 상호 이해 기제를 통해 정의된 공적 필요(public needs)를 충족시키는 기능을 수행할 것을 요구받는다. 공공성의 회복과 생활세계

의 복원 과정에서 인간의 다양성마저 체계의 통합에 활용하던 도구적 합리성의 원칙은 자원 생산과 배분의 효율성이란 체계의 영역으로 후퇴(retreat)하게 된다. 찾아가는 동주민센터의 사업들은 자신이 원하는 것을 표현할 수 있는 기회를 제공해 욕구 정치(politics of needs)의 장을 연다(홍원표, 1996: 174). 이 과정에서, 공공서비스 내용을 결정하는, 즉 채워져야 하는 개인의 욕구에 대한 해석 권위는 재-개인화(re-privatize)되고, 개체적 욕구는 개인 간 직접 소통을 통해 집적(aggregated)되며, 민-관 거버넌스 체계 내에서 통합(integrated)된다(March and Olsen, 1995). 다시 말해, 찾아가는 동주민센터 정책은 민·관·시민사회 등의 영역 간 단절을 거부하고 다양한 방식의 소통기회를 제공해 공고한 체계의 규범적 권위를 약화시키며, 생활세계의 공공성을 복원하고자 한다는 것이다.

한편, 자원의 효율적 활용과 배분 과정에서 필연적으로 나타나는 주체와 객체의 분리 및 단절의 문제는 상호 이해를 위한 전통과 문화의 저류(stock), 그리고 이로부터 연대의 계기를 삼는 공동체의 복원을 통해 극복된다. 생활세계의 통합과 재생산의 단위로서의 공동체는 체계로서의 관료제와 원자화된 주체로서의 시민들 사이의 매개하는 역할을 담당한다. 체계와 생활세계의 상호보완성(complementarity)은 공적 관료제의 권위에 정당성¹⁰⁾을 부여하고, 지역 공동체와 개인들의 물질적 지속성을 제공하는 방식으로 작동한다. 이는 주어진 체계 내에서(재산 소유 민주주의)만 합리적 판단을 통해 정의와 정당성에 도달할 수 있는

10) Arendt(1970)는 권력의 현상과 유지의 공동으로 행동하는(act in concert) 인간의 능력에서 발현한다고 주장한다. 즉, 국가, 행정의 배타적 권위는 집단을 전제하며, 구성원들이 고통을 통해 동의에 도달하고 일정한 지지를 만들어내는 상황 하에서만 존재한다는 것이다. 이러한 권력에 대한 비도구적 관점은 권력의 근원으로서의 공동체를 전제하고, 필연적으로 공동체 구성원들의 소통과 합의의 역량에 의존한다. Habermas(2000)는 정당성의 문제를 소통적 권력(communicative power)과 행정적 권력(administrative power)의 상호작용으로 인식하고, 지속적인 소통과 합의에 근거하지 않은 행정권력은 정당성이 부재한 폭력일 뿐이라 비판한다.

개인(Rawls, 1971)이 아니라 서로에게 충직의 의무를 가지고 도덕적 '좋은'을 공유하는, 공동체 내 개인을 중심에 놓는다(Mckyntire, 1981; Sandel, 2009). 이러한 서사적 개인(narrative self)은 공동체 내에서의 좋은 삶에 대해 탐색하고, 논의하며, 공동체 외부에 대한 집단적 책임에 대한 열린 자세를 가진다. 따라서 개인들 각각의 삶의 서사가 뿌리내릴 수 있는 공적 공간으로서의 공동체가 전제되지 않은 상황에서 서울시의 어떤 개입이나 지원도 단순한 물적 자원의 공급 이상의 의미를 가지기 어렵다. 즉, 지역이 공동체 차원에서 서울시와 관계를 가지지 않는 상황에서는 시의 지원을 통한 공적 가치 증진이라는 도덕적 목표는 논의되 기초조차 어렵다는 것이다. 지역 공동체의 복원으로 서울시는 지역 자원과 참여확대를 통한 사회서비스의 양적 증대뿐 아니라, 서울시 정책의 권위와 정당성 확보, 그리고 최종적으로 '좋은' 삶에 대한 사회적 합의를 달성할 수 있다.

3. 평등한 의사소통구조

마지막으로 대안적인 관점을 통해 새롭게 재정의 된 공공부문과 공동체, 그리고 개인은 자율적 연결망 구축을 통해 창의적 유형의 문제 해결 플랫폼을 구성해낼 것으로 기대된다. 이 플랫폼은 정책별, 이해당사자별, 지역별, 책임별 구분과 역할분담에 기초하는 과거의 집행구조와는 달리 높은 수준의 접근성, 포용성, 연계성 등의 특징을 가진다. 플랫폼 내의 의사결정은 상대적으로 평등하고 동등한 의사소통구조를 기반으로 하며, 행정적 권력을 기반으로 한 관료제의 우월적 지위는 인정되지 않는다. 공공부문은 문제 인식과 대안 제시, 문제 해결의 전 과정에서 권위와 책임을 독점하지

않으며, 오히려 다양한 대안적 관점이 자연스럽게 공존할 수 있도록 이상적 소통구조의 마련에 자원을 투자한다. 개인에 대한 사회서비스의 제공은 개인이 공론의 장으로 진입할 수 있는 기본적인 조건을 만족시키는 공적 지원으로서 가치를 가지며, 공동체 구성을 위해 필요한 자원의 공급은 오히려 공권력의 정당성 부여를 위한 공적 투자로 해석된다. 따라서 문제 해결의 플랫폼이 만들어지는 과정은 자연스럽게 공동체의 구성과 그 맥락을 같이한다. 개인들의 삶의 서사가 투영된 공동체는 문제 인식과 대안, 문제 해결 과정의 질적 다양성을 갖게 될 것으로 기대된다. 물질적, 제도적 권위의 우열이 존재하지 않는 공론장 내 문제 해결은 선형적(linear)이기보다는 학습적(learning) 성격을 가진다. 상호 이해와 가치 공유를 통한 문제 해결의 과정은 공동체 의식을 더욱 공고화시킨다. 공유된 경험은 지역의 문화로 축적되며, 이는 자연스럽게 사회통합과 재생산의 규범적 근거로 작용한다. 비로소 지역사회는 같은 공간에서 생활하는 지역민들의 관념적 공동체라는 한계를 넘어 지역민들의 일상에서 발생하는 문제를 해결하는 자율적 문제 해결 기제, 혹은 플랫폼으로 진화한다.

이와 같이 찾아가는 동주민센터 사업은 단순한 행정개혁이나 사회서비스 전달의 효율화라는 단편적인 설명 방식을 거부한다. 이 사업은 공동체 복원과 시민 사이의 공공영역 확산, 그리고 사회구성원 간의 의사소통 증진을 통한 사회통합의 합리화 과정이다. 이는 개인과 괴리된 체계 논리의 무비판적 수용을 지양하고, 공동체 구성 원칙의 탐색 및 구성 과정으로 정의된다. 개인은 도구가 아닌 주체로서의 자격을 회복하고, 체계와 생활세계는 안정적 균형을 찾는다. 종국적으로 인간을 구속하는 물질적, 문화적, 의사소통적 제약이 건

혀 사회통합의 내재적 불평등은 자취를 감춘다.

VI. 논의

이 논문은 찾아가는 동주민센터 사업은 로컬 거버넌스의 거대한 전환이자 새로운 유형의 사회적 통합 및 합리화 과정으로 정의될 수 있다고 주장하였다. 하지만, 행정과 시민사회의 역할, 시민과 공무원의 자격 및 역량, 문제 해결과 사회통합의 인식적 관점 등을 포괄하는 체제적 전환이 원활하게 이루어질 수 있을 것이란 기대의 실증적 근거는 아직 존재하지 않는다. 따라서 사업의 진행과정에서 나타날 가능성이 높은 부작용 등에 대해서는 미리 논의될 필요가 있다.

첫째, 찾아가는 동주민센터 사업의 제도적, 물적 기반이 여전히 이전 행정 패러다임의 영향을 받고 있다는 점에서 충분히 위기를 예측할 수 있다. 앞에서 언급한 대로, 찾아가는 동주민센터의 인식적 기반은 이전의 행정체계로부터의 탈피를 지향한다. 이는 사업의 목적과 수단, 그리고 운영방식에서의 도구성을 완화시키고, 사회의 의사소통적 합리화를 추진한다는 점에서 특히 그러하다. 하지만, 제도의 변화와 인식의 전환의 속도는 다르고, 문화 등 체계의 기반이 되는 저류의 변화는 장기적으로 지속된다는 점에서 사업운영의 원칙과 제도 사이의 논리적 이격은 점증할 가능성이 크다.¹¹⁾ 이러한 문제는 특히 높은 수준의 통일성을 갖추어야 할 단일 사업체계 내에서 두드러질

가능성이 크다. 특히, 사업의 목표 달성을 측정하고 검증하는 평가체계와 대안적 합리화를 추구하는 집행체계 간의 인식적 불일치 현상은 이미 현재 진행형이다. 투입자원의 경제적 효율성을 측정하는 평가기준은 자원의 더욱 적절한 공유 대안을 탐색하는 소통의 합리성을 측정하지 못한다. 사업의 성과를 측정하고 이후의 방향성을 제시하는 평가체계가 정책의 근본적 가치를 대변하지 못할 경우 이해당사자 간의 소통과 협력은 그 가치를 상실한다. 의사소통의 합리화와 이에 조응하는 정책적 성과를 측정할 수 있는 지표개발이 필수적인 이유가 여기에 있다.¹²⁾

둘째, 사업체계 내부 소통에서 왜곡이 발생할 가능성은 항상 있다. 담당 공무원뿐 아니라 지역의 활동가, 다양한 사업분야의 전문가 사이의 의사소통은 단순한 의견교환의 수준을 넘어선다. 하지만, 이들의 사용하는 언어의 기반이 상이하고, 각각 다른 가치 지향성을 가지고 있다는 점은 정책체계 내에서의 합의와 통합을 어렵게 하는 요인으로 작동한다. 이럴 경우 합의는 오직 공약 가능(commensurable)하고 비본질적인 사항과 관련해서만 가능하며, 사업을 통한 사회적 통합, 혹은 유기적인 플랫폼의 구축은 단지 하나의 언명으로만 존재하게 된다.

셋째, 이와 관련해 예측되는 사업영역 간 갈등을 해소할 대안 마련이 필수적이다. 더 높은 수준의 다양성은 한편으로 의사소통 합리화의 필수조건이지만(Arendt, 1958), 동시에 더 많은 갈등의

11) 이는 Kuhn(1962)이 제시한 패러다임의 전환이라는 기제와 그 맥락을 같이한다. 하나의 정상과학에서 다른 패러다임으로 전환은 기본적으로 이전 패러다임의 자기부정을 전제로 한다. 또한, 패러다임의 전환 과정에서 발생하는 비정상(abnormality)에 대한 집단적인 성찰이 부재한 상황에선 적절한 패러다임 전환이 가능하지 않다. 이를 통해 전체를 구성하는 개체들의 인식적 역량과 발생한 현상에 대한 집합적인 대응이 없는 상황에서는 어떠한 체계적 변화도 가능하지 않음을 유추할 수 있다.

12) 서울연구원(2016)의 연구에서 제시된 평가지표의 대부분은 여전히 자원의 물리적 투입량의 증가에 따른 서비스 총량의 수준을 측정하는데 초점을 두고 있다. 또한, 지표체계는 고전적인 '투입-활동-산출-성과'의 선형적 모델을 그대로 수용하고 있으며, 사업부문 간 관계성, 협력 수준, 가치 창출 등의 긍정적 효과의 측정에 대해서는 큰 관심을 기울이고 있지 않다.

직접적 원인이 되기도 하다. 문제는 갈등 발생 시 이해당사자가 정책의 범주에서 탈출(exit)하지 않고, 내부 담론과정에 보다 적극적으로 참여하는 (voice) 과정 속에서 정책을 내면화할 수 있는 (loyalty) 방안은 아직 구체화되지 못했다는 데 있다(Hirshman, 1970). 권위에 의한 통제는 더 이상 대안일 수 없다. 권위의 공동화 현상이라는 환경 하에서 정책 주체들은 갈등을 대면(confrontation)하는 상황을 상호 이해의 계기로 활용하는 반성적(reflective)이고, 동시에 성찰적(reflexive)인 합리성을 갖출 것이 요구된다(Giddens, Beck, and Lash, 1994).

마지막으로, 새로운 균형에 대한 지속적인 탐색의 필요성이다. 찾아가는 동주민센터 사업은 지역 및 생활세계의 복원과 관료제로 대표되는 체계의 과대 성장을 통제하는 의미를 가진다는 것에서 밝힌 바와 같다. 하지만 문제는 체계의 도구적 합리성과 생활세계의 의사소통의 합리성 간의 상호보완적 관계, 즉 조화와 균형이 이루어지는 적절한 상황에 대한 경험적 인식이 부족하다는 데 있다. 물론 서로 상이한 관점이 제시될 수 있는 환경이 조성되고, 공공권(public sphere)에서의 담론과정을 통해 합리성의 내용을 구성하는 것이 바람직하다는 주장에는 상대적으로 쉽게 동의가 이루어질 수 있다. 하지만 실천적 규범의 추상성이 높은 이상적 담론 환경에서 '모든 주장이 가능'한 상황은 자칫 도시 생활세계의 복잡성을 가중시킬 수 있다. 의사소통 과정에 대한 보다 구체적인 규범 마련과 공공 권위의 개입 수준 등에 대한 논의가 우선적으로 이루어질 필요가 여기에 있다. 어떤 주장이든 논의될 수 있는 담론의 장은 바람직하지만, 논의의 우선순위를 결정하는 기준에 대해서는 여전히 모호한 것이 현재 서울시가 극복해야 할

제도적 공백이라고 할 수 있다.

VII. 결론

2015년 도입된 서울시의 찾아가는 동주민센터는 이제 제도적 안정기로 향하고 있다. 이미 서울시의 24개 자치구 342개 동은 기준에 따라 동주민센터를 개편 완료하였으며, 더 다양한 사회서비스를 더 많은 시민들에게 전달하고 있다.

하지만, 이 사업은 단순한 주민센터의 행정개편으로만 이해되지는 않는다. 찾아가는 동주민센터 정책은 서울시 로컬 거버넌스의 전환을 상징하며, 행정적 유산과 새로운 문제 해결 방식 사이의 인식적, 제도적 이격을 상징한다. 동시에 이 사업은 도구적 합리성이 물화된 체계로서의 관료제와 복원의 과정에 진입한 생활세계의 의사소통의 합리성 사이의 조화의 탐색이라는 점에서도 의미를 가진다.

이 논문은 이와 같은 동주민센터의 변화를 혁신과 공동체, 그리고 문제 해결의 플랫폼이라는 관점에서 재해석하고자 하였다. 세 가지 관점은 각각 이전 제도로부터의 질적 변화를 상징하는 동시에 로컬 거버넌스 전환의 인식적 재구성의 범주로 이해될 수 있다. 즉, 행정의 목적과 수단의 새로운 관계 설정 및 가치창조로서의 혁신, 원활한 의사소통의 조건이자 결과로서의 공동체, 그리고 창의성, 다양성, 포용성의 가치를 통합하는 열린 체계로서의 문제 해결 플랫폼의 추구는 관료체제를 중심으로 한 기계적 행정으로부터의 단절과 도약의 의미를 가진다는 것이다.

따라서 도시 거버넌스 전환으로서의 찾아가는 동주민센터는 사라졌던 개인 사이의 공공권을 회복시키고, 개인을 문제 해결의 중심에 위치시켜

철학과 제도의 해방적 의미를 획득한다. 서비스 전달자와 대상자는 서로 ‘말을 거는 존재’로서 소통하고, 서울시의 공적 권위는 소통의 장벽을 제거하는 역할을 담당한다. 자율적으로 구성된 시민사회는 자연스럽게 체계로서의 관료제와 닫힌 생활세계 내의 개인 사이를 매개하게 된다. 열린 체계로서의 문제 해결 플랫폼 내에서 공존의 경험을 공유하기 시작한 ‘찾아가는 동주민센터’가 바로 현재 서울이 지향하는 로컬 거버넌스의 모형인 것이다.

참고문헌

- 권향원, 2014, “상징주의-해석주의 행정학 연구전략: 신제도주의의 정당성 관리 개념을 중심으로”, 『한국행정학보』, 48(3): 121~145.
- 김귀영, 2013, 『동주민센터 기능개선을 위한 한술연구용역』, 서울: 서울연구원.
- 김동규, 2011, “사적인 언어의 정치화와 공문장: 하버마스와 아렌트를 넘어”, 『사회와 철학』, 22: 85~118.
- 김영미, 2009, 『동원과 저항』, 서울: 푸른역사.
- 김원식, 2009, “생활세계 식민화론의 재구성: 배제, 물화, 무시”, 『사회와 철학』, 18: 99~124.
- 김이배·김보영, 2015, “박근혜정부의 지역복지전달체계 개편 연구 - 동주민센터 복지기능강화 지침을 중심으로”, 『한국지역사회복지학』, 52: 87~115.
- 김일태, 2003, “주민자치센터 활성화를 통한 자치역량 제고방안”, 『도시행정학보』, 16(2): 149~167.
- 김준현, 2011, “서울의 지역자활거버넌스 구조 연구 - 강남구와 광진구 사례”, 『서울도시연구』, 12(3): 107~128.
- 김필두·유영아, 2008, 『읍면동 중심의 주민자치 강화방안』, 서울: 한국지방행정연구원.
- _____, 2013, 『읍면동의 근린자치기능 강화방안』, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김찬동, 2014, “주민자치회 제도의 향후 방향”, 『지방행정연구』, 28(3): 61~85.
- 김해성·조영달(역), 2001, 『자유주의와 공동체주의』, 서울: 한울(Mulhall, S. and Swift, A., 1992, *Libererals and Communitarians*, 2nd ed., New York, N.Y.: Blackwell Publishes).
- 남궁근, 2010, 『행정조사방법론』, 서울: 법문사.
- 류애정, 2012, “지역단위 복지전달체계로서 희망복지지원단의 운영구조 분석에 관한 연구”, 『한국지역사회복지학』, 42: 137~156.
- 박경수·권기창·이석호, 2014, “동주민센터 복지서비스 이용자 만족도에 영향을 미치는 요인”, 『서울도시연구』, 15(1): 131~147.
- 박광국·오수길, 2009, “해석적 패러다임에 의한 행정학 연구 동향”, 『한국사회와 행정연구』, 20(1): 27~49.
- 변미리, 2015a, 『서울특별시 1인 가구 대책 정책연구』, 서울연구원.
- _____, 2015b, 『도시발전의 질적 성장 모니터링』, 서울연구원.
- 서울연구원, 2016, 『찾아가는 동주민센터 1단계 사업 성과 관리 학술용역』, 서울연구원.
- 서울특별시, 1987, 『조직변천사 I』, 서울특별시.
- _____, 2008, 『시민고객의 권리』, 서울특별시.
- _____, 2012, 『서울시 복지서비스 전달체계 개편방안 연구』, 서울특별시.
- _____, 2013, 『조직변천사 III』, 서울특별시.
- _____, 2014a, 『민선 6기 서울시정 4개년 계획』, 서울특별시.
- _____, 2014b, 『(가칭)동마을복지센터 추진 기본계획』, 서울특별시 내부자료.
- _____, 2015, 『2016 찾아가는 동주민센터 기본계획』, 서울특별시 내부자료.
- _____, 2017a, 『찾아가는 동주민센터 추진운영위원회 회의자료』, 서울특별시 내부자료.
- _____, 2017b, 『2017 찾아가는 동주민센터 컨퍼런스 자료집』, 서울특별시.
- 심익섭·문황진, 2015, “IAD분석을 통한 읍, 면, 동 주민자치센터의 발전방안 연구”, 『지방정부연구』, 19(1):

- 147~172.
- 윤대석·류수연·윤미란(역), 2009, 『민주적 공공성: 하버마스와 아렌트를 넘어서』, 서울: 이음(齊藤純一, 2000, 『公共性』 岩波書店).
- 윤은식·정규진·정문기, 2011, “주민자치센터 행위자 네트워크 거버넌스의 협력요인 분석”, 『지방행정 연구』, 25(4): 129~154.
- 윤평중, 1997, 『푸코와 하버마스를 넘어서』, 서울: 교보문고.
- 이양수, 2007, “읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 활성화 방안”, 『지방정부연구』, 11(2): 47~63.
- 이주현·박치성, 2010, “지역사회서비스 전달 네트워크 거버넌스 유형에 대한 탐색적 연구”, 『한국행정학보』, 44(3): 1~35.
- _____, 2016, 『서울형 주민자치모델 연구』, 서울연구원.
- 이주호·이형민·송광호·이재은, 2007, “읍·면·동의 기능 전환 이후 행정서비스 성과 분석”, 『한국거버넌스학회보』, 14(1): 109~140.
- 이진우, 2017, 『인간의 조건』, 서울: 한길사(Arendt, H., 1958, *The Human Condition*, Chicago, IL: The University of Chicago Press).
- 이창신(역), 2010, 『정의란 무엇인가』, 서울: 김영사(Sandel, M. J., 2009, *JUSTICE: What's the right thing to do?*, New York, N.Y.: Farrar, Straus and Giroux).
- 이태수, 2016, “중앙정부의 ‘행정복지센터’와 서울시의 ‘찾아가는 동주민센터’의 비교”, 『2016 사회정책연합 공동학술대회 자료집』.
- _____, 홍영준, 2016, “서울시 ‘찾아가는 동주민센터’의 정책결정과정의 의의”, 『비판사회정책』, 53: 246~281.
- 임동근·김종배, 2015, 『메트로폴리스 서울의 탄생』, 서울: 반비.
- 임의영, 2006, 『행정철학』, 서울: 대영출판사.
- 임의영, 2016, 『행정철학』, 서울: 대영출판사.
- _____, 2017, “공공성의 철학적 기초”, 『정부학연구』, 23(2): 1~19.
- 임현진·정일준(역), 1998, 『성찰적 근대화』, 서울: 한울(Giddens, Anthony, Beck, Ulrich, and Lash, Scott, 1994, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Oxford: Blackwell Publishers).
- 장동진(역), 1998, 『정치적 자유주의』, 서울: 동명사(Rawls, John, 1993, *Political Liberalism*, New York, N.Y.: Columbia University Press).
- _____, 백성욱, 2005, “차이의 인정과 도덕적 보편주의: 하버마스의 ‘담론적 민주주의 이론’에 대한 비판적 고찰”, 『정치사상연구』, 11(1): 177~207.
- 장춘익(역), 2006, 『의사소통행위이론 I: 행위합리성과 사회합리화』, 서울: 나남(Habermas, Jürgen, 1981a, *Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. I: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp).
- _____(역), 2006, 『의사소통행위이론 II: 기능주의적 이성비판을 위하여』, 서울: 나남(Habermas, Jürgen, 1981b, *Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. II: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp).
- 정미라, 2015, “공적 영역의 상실과 현대사회의 위기: 한나 아렌트의 정치철학을 중심으로”, 『철학논총』, 81(3): 241~258.
- 조선일, 2001, “주민자치센터 운영의 평가와 과제: 전라도 읍·면 시범지역을 중심으로”, 『현대사회와 행정 연구』, 12(2): 335~358.
- 조석주, 2005, “읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안”, 『지방행정연구』, 19(3): 93~126.
- 한상진·박영도(역), 2000, 『사실성과 타당성: 담론적 법이론과 민주주의적 법치국가 이론』, 서울: 나남(Habermas, Jürgen, 1992, *Faktizität und Geltung - Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main: Suhrkamp).
- 홍원표, 1996, “한나 아렌트 정치철학의 아이러니”, 『한국정치학회보』, 29(4): 153~179.
- _____(역), 2010, 『어두운 시대의 사람들』, 서울: 인간사랑((Arendt, H., 1970, *Man in Dark Times*, New York, N.Y.: A Harvest Book).
- 홍윤숙·전진석, 2014, “주민자치센터의 활성화 방안에 관한 연구”, 『정부와 정책』, 7(1): 5~38.

- Bernstein, Richard J., 1985, *Habermas and Modernity*, Cambridge, MA: MIT University Press.
- Castiglione, D., 2008, "Social Capital as a Research Programme", in Castiglione et al. eds., *The Handbook of Social Capital*, Oxford: Oxford University Press.
- Diesing, Paul, 1991, *How Does Social Science Work?: Reflections and Practices*, Pittsburgh, PA: The University of Pittsburgh Press.
- Kim, Yun-Young, 2017, "Citizen Participations and Community Welfare: Case of Seoul Visiting Community Center and Implications", 『국가정책연구』, 31(2): 211~231.
- Kuhn, Thomas S., 1962, *The Structure of Scientific Revolution*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Hardin, Russell, 1982, *Collective Action*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Hirshman, Albert O., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Levi, Margaret., 1998, "A State of Trust", Braithwaite V. and Levi, M., eds., *Trust and Governance*, New York, N.Y.: Russell Sage Foundation, 77~101.
- Make Hope Institute, 2011, *A Guided Tour of Social Innovation in Korea*, Seoul.
- MacIntyre, Alasdair C., 1981, *After Virture*, Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Mahoney, James and Thelen, Kathleen, 2010, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, New York, NY: Cambridge University Press.
- March, James G. and Olsen, Johan P., 1995, *Democratic Governance*, New York, NY: Free Press.
- Olsen, Johan P., 2005, "Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 1~24.
- Ostrom, Elinor, 1990, *Governing the Commons*, New York, NY: The Cambridge University Press.
- Fraser, Nancy, 1989, "Struggle over Needs", in *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press..
- Rawls, J., 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Tiebout, Charles, 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416~424.
- Thomson, Anne Marie and Perry, James, 2006, "Collaboration Process: Inside the Black Box", *Public Administration Review*, 66: 20~32.
- Walker, James and Ostrom, Elinor, 2009, "Trust and Reciprocity as Foundations for Cooperation", in Cook et al., eds., *Who Can We Trust: How Groups, Networks, and Institutions Make Trust Possible*, New York, NY: Russell Sage Foundation, 91~124.
- Weber, Max, 1968, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, New York, NY: Bedminster Press.

원 고 접 수 일 : 2017년 11월 27일
 1차심사완료일 : 2018년 1월 18일
 최종원고채택일 : 2017년 1월 30일

