

## 영국의 근린생활권 계획과 공동체 파트너십 특성

정성훈\*

### Characteristics of the Neighbourhood Plan and Community Partnership in the United Kingdom

Sung-Hoon Jung\*

**요약 :** 이 논문의 목적은 영국의 마을단위 계획인 근린생활권 계획 수립 정책을 공동체 파트너십 특성을 중심으로 살펴 보는 데 있다. 영국 근린생활권 계획에서 공적 파트너십의 특징은 공동체가 계획 수립 전 과정에 걸쳐서 참여하고 있다는 점이다. 또한 이를 법적으로 의무화시키면서 공동체 참여를 유도하고 있다. 또한 근린생활권 계획 수립과정에서 주민투표 제도를 도입해서 최다수의 선택이 최선의 방법임을 강조하고 있다. 이는 제도적 차원에서 공동체를 가장 적극적으로 참여시키는 방안이다. 영국 사례가 남긴 중요한 사실은 지역 공동체 발전에 있어서 경제적 교리를 초월하여 사회경제로의 진화를 강조하고 있으며, 그리고 이러한 사회경제로의 진화는 보다 포괄적인 시각에서 공동체 파트너십과 깊은 관련이 있다는 것이다.

**주요어 :** 근린생활권 계획, 공동체 파트너십, 공적 파트너십, 사회경제, Newick

**Abstract :** The aim of this article is to explore the neighbourhood plan in the UK on the basis of the characteristic of community partnership. In establishing the plan in the UK, a characteristic of public partnership is that a local community takes part in the whole process of establishing the plan. In addition, the central and local government induce the participation of such communities while establishing a statutory duty. To conduct the duty, the government introduce a referendum in the process of the establishment of the plan while emphasizing that the majority selection is the best solution. Based upon this local partnership, one of important lessons from the case of the UK is that in terms of local development, the evolutionary pathway to the social economy become one of more crucial factors beyond the economy itself. In addition, this pathway is deeply concerned with the community partnership.

**Key Words :** neighbourhood plan, community partnership, public partnership, social economy, Newick

---

\* 강원대학교 지리교육과 부교수(Associate Professor, Department of Geography Education, College of Education, Kangwon National University, shjung@kangwon.ac.kr)

## 1. 서론

2010년 영국의 Cameron 연합정부가 출범하면서, 영국의 지역은 많은 변화를 경험하고 있다. 이는 기존 노동당 정부에서 보수당 정부로 전환되면서, 정책적 지원의 공간단위의 변화(예: 광역경제권 중심의 Regional Development Agencies 정책에서 상대적으로 소규모 지역 간 협력체계 중심의 Local Enterprise Partnerships 정책으로 전환, 김재홍, 2011), 공동체 중심의 근린생활권 계획의 확대, 장소 중심의 High Street 재활성화 정책의 등장(Department for Business Innovation & Skills, 2011) 등 다양한 지역정책 도구들이 시행되고 있다. 한편 이를 보다 정치적이고, 이념적 차원에서 신자유주의 이념의 지역적 또는 장소적 실현으로 분석할 수 있지만, 또 다른 측면에서 보면, ‘공동체적 삶의 확대’라고 할 수 있을 것이다. 즉, 단지 지역의 양적 성장만을 중시해온 2000년대 이전의 정책보다는 지역의 질적 발전을 추구하면서 공동체 정신을 지역에 투입하는 ‘사회경제의 실현과정’이라 할 수 있다.

이에 기초하여 이 논문의 목적은 영국의 마을 단위의 계획인 ‘근린생활권 계획’(Neighbourhood Plan) 수립 정책을 공동체 파트너십 특성을 중심으로 살펴보는 데 있다. 근린생활권 계획은 영국의 행정구역의 공간적 규모에서 가장 작은 단위인 ‘패리쉬(Parish)’ 수준보다 더 작은 패리쉬내 마을 공동체에 초점을 두고 있다.

## 2. 근린생활권 계획

영국 근린생활권 계획(neighbourhood plan)의 주요 사항은 패리쉬(parish)/타운(town) 계획과는 달리 법적 구속력을 지니고 있으며, 주민 투표에

서 50% 이상의 찬성에 기초하여 실행된다는 점이다. 그러므로 (행정구역상) 지방의 모든 공동체에 이 프로젝트를 지원할 수 없고, 일정한 자격을 갖춘 공동체만 지원할 수 있으며, 철저히 능력과 역량에 기초하여 중앙단위에서 프로젝트를 지원하게 된다. 즉, 우리나라와는 달리 가장 말단 단위인 마을 프로젝트가 법적 구속력과 주민투표로 진행된다는 사실은 현 박근혜 정부의 행복생활권 형성과 활성화 정책에 함의를 지니고 있다. 아울러 근린생활권 계획은 개발 계획(도로, 교통, 주택 등), 문화·역사 유산, 지역 사회경제발전, 환경보호 등 공동체 발전에 도움이 되는 분야에 주로 관심을 가지고 있기 때문에 사업내용의 폭도 매우 넓음을 알 수 있다.

### 1) 계획의 기본 요소

2012년 4월 이후 영국의 지방 공동체(local community)들은 Localism Act(이하 ‘LA’)를 근거로 미래 근린생활권의 발전과 성장을 위하여 ‘근린생활권 계획’을 자체적으로 수립할 수 있다(Locality, 2013). LA에 제시된 근린생활권 계획 수립에 필요한 주요 요소들(근린생활권 계획, 근린생활권 개발 명령, 명령 수행을 위한 공동체 권리 등)은 아래 제시된 것과 같다. 특히 이 계획 수립과정에서 중요한 사항은 근린생활권 계획이나 명령(order)들이 법적으로 유효하려면 (공공적 성격의) 주민 투표(예: 주민 투표 등)를 통해서 50% 이상의 찬성을 얻는 것이 필요하다는 것이다. 계획의 기본 요소라 할 수 있는 근린생활권 계획 자체, 근린생활권 개발 명령(neighbourhood development orders), 공동체 권한(community right to build orders)을 살펴보면 다음과 같다(Actionm for Market Towns, 2012).

근린생활권 계획은 근린지역의 향후 발전과 성장을 위하여 공동체가 주도하고, 법적 지위<sup>1)</sup>를 지니는 계획을 의미한다. 이 계획의 내용적 범위는

주로 ‘근린생활권의 토지 이용과 개발(보다 구체적으로 주택, 고용, 역사적 유산, 교통 등)’에 초점이 맞춰져 있으며, 아울러 이와 관련된 사회, 경제, 환경 쟁점들이 포함된다.

이러한 토지 이용과 개발 계획은 근린지역의 개선사항, 필요 신규 시설, 다양한 발전계획이 필요로 하는 입지(또는 부지) 등의 지역 현안을 반영하여 수립되어야 한다. 이를 중심으로 비전, 목표, 계획 정책(planning policy), 기타 제안사항 등이 제시되어야 한다. 또한, 지방의 여건에 따라 하나나 두 개 정도의 특별한 중요성을 지닌 쟁점들이 계획에 포함될 수 있다.

이 계획의 또 다른 특징은 계획 심사를 받은 후, 주민들과 이해 당사자들을 대상으로 주민투표를 거친 다음 지방발전계획(Local Development Plan)의 일부로 포함된다는 점이다. 특히 주민투표를 거친다는 점은 계획의 중요성을 반영하는 주요 지표가 된다. 이러한 법률적 지위로 인해 근린생활권 계획은 다른 종류의 계획을 담은 문서들(예: 패리쉬 계획, 공동체 계획, 마을 디자인과 관련된 문건들)보다 상대적으로 더 중요한 지위를 갖게 된다.

근린생활권 개발 명령(neighbourhood development orders)은 패리쉬 의회, 타운 의회 또는 근린생활권 포럼(neighbourhood forum)이 특정 지역에서 이루어지는 개발에 대하여 계획 허가를 부여하는 수단이다. 이러한 명령들은 근린생활권 지역의 전체나 일부에 적용될 수 있다. 이는 근린생활권 계획의 허가 범위 내에 있는 개발 제안에 대해서 허가를 받는 것이 가능하다고 볼 수 있다(성주인 외, 2012).

공동체 권한(community right to build orders)은 해당 지방공동체의 관련 기관들이 작은 규모의 주택 개발(예: 5~10개의 새로운 주택 건축 등) 같은 개발 계획안에 대하여 계획 허가를 받는 데 이용된다. 패리쉬 의회와 타운 의회의 요구사항들을 충족시켜야 하는 지방 공동체의 각 기관은 이를

준비해야 한다.

## 2) 근린생활권 계획 준비를 위한 의사결정과 계획 수립과정에서 공동체 참여

근린생활권 계획은 법률적 지위에 근거하여(일부 필요한) 개발 계획을 수립하는 데 있어서 공동체가 자신의 지역을 위하여 주도적인 역할을 하도록 한다. 중요한 점이 있다면, (다소 선언적인 특성을 지니고 있는) 패리쉬 계획과는 달리, 이 계획은 특정 근린생활권이 자체 개발 계획에 대한 신청 여부를 결정할 때 반드시 참조하여 활용되어야 한다는 사실이다.

이 계획은 중요한 수준의 책임성과 대표성을 지니기 때문에 계획 수립을 고려하고 있는 그룹들은 특정 계획이 지니는 시간 대비 비용을 고려하면서 균형적인 관점에서 지역발전을 위한 다양한 요소들의 우선순위를 가려낼 필요가 있다. 그리고 계획에 근거하여 정책적 지원을 받을 수 있는 요소들이 반드시 명시되어야 한다. 계획 수립에 있어서 고려할 사항이 있다면, 기존 패리쉬나 공동체 계획에서도 활용되고 있는 것처럼 다른 정책적 도구들도 활용할 수 있다는 것이다. 이는 다소 추상적이긴 하지만, 이들을 활용할 수 있는 조건은 다음과 같다. 첫째, 공동체의 미래지향적 시각이 반영될 수 있고, 둘째, 기존 지방정부의 정책도구가 적합한지를 판별할 수 있으며, 셋째, 계획 이행에 필요한 가능한 기법이나 기술을 보유하고나 제시할 수 있어야 하고, 마지막으로, 자원들의 대안적 이용이 제시되어야 한다.

공동체가 계획 수립에 참여하는 것은 여러 가지 이유로 상당히 중요한 의미를 지니며, 근린생활권 계획을 포함한 지역의 개발계획을 법제화하는 데 필수조건이기도 하다. 계획 수립 초기에 공동체의 참여가 부족할 경우, 이는 향후 갈등 유발의 원인이 되고, 추가 비용이나 사업을 지연시키게 된다.

주민투표는 단순히 ‘찬성’과 ‘반대’로 이루어지

지만, 그렇다고 해서 단순히 전체 계획을 찬성하고, 기각함을 뜻하는 것이 아니다. 계획 수립 초기에 주민들이 투표를 통해서 참여한다는 사실은 주민 스스로가 근린생활권 계획의 세부적인 내용까지 영향력을 행사할 수 있음을 의미한다. 특히 최근에 공동체 계획을 수립하는 데 있어서 주민들의 활발한 참여를 경험한 공동체는 이와 같은 경험을 근린생활권 계획 수립에 유용하게 활용할 수 있게 되었다.

### 3. East Sussex County의 Newick 근린생활권 계획 사례<sup>2)</sup>

영국 남동부에 위치한 East Sussex County(한국의 광역자치단체)를 사례지역으로 선정한 이유는 다음과 같다.

첫째, 수도권 확대에 따른 지역변화의 관점에서 최근 London권역(수도권)의 확대에 따라 거주지로서 가장 많이 각광을 받고 있는 지역으로 실생활에서 많은 변화(주택, 임대 가격 상승, 통근권의 강화, 도심(재)활성화, 인구 증가 및 안정화 등)를 보이고 있다.

둘째, 자연유산, 규제, 근린생활권 개발계획의 관점에서 자연보호구역으로 지정되어 있어서 지역주민들이 정부의 다양한 정책을 구현시키는 데 있어서 '각종 규제' 문제를 어떻게 활용하는지를 잘 살펴볼 수 있는 사례이다.

마지막으로, 실버타운으로서 지역 특성의 관점에서 부유층의 노령인구가 이 광역지자체의 도시나 농촌지역(특히, Lewes일대)에 거주하면서 근린생활권의 융화과정을 잘 살펴볼 수 있는 장점이 있다.

East Sussex County의 Lewes District 내 북쪽 소재한 Newick은 인구가 약 2,340여 명 정도의 작은 마을이다<sup>3)</sup>. 이 마을은 2030 근린생활권 계획을 수

립하여 2013년 현재 2차례에 걸친 자문회의와 주민 투표를 거친 결과, 12개의 개발 계획 후보지 중 3개를 선정하여 향후 본격적으로 개발할 계획을 세우고 있다(Newick Parish Council, 2013).

근린생활권 계획 수립과 합의 과정에서 Newick의 사례는 몇 가지 함의를 지니고 있다(Lewes District Council, 2012; Ringmer Parish Council, 2012). 첫째, 카운티 카운슬 담당자, 전문가, 이해당사자(토지 소유자, 개발자 등), 주민들이 어떻게 의사결정과정에 참여하고 있는지를 상세히 제시해 준다. 둘째, 주민 투표과정에서 막연한 찬성과 반대표를 던지는 것이 아니라 어떠한 측면에서 찬성과 반대를 했는지를 잘 제시해 준다. 셋째, 큰 틀에서 보면, 영국의 근린생활권 계획이 개발계획의 성격을 강하게 드러나는 것처럼 보인다. 그러나 Newick의 사례에서 계획 수립 추진과정을 살펴보면, 영국의 근린생활권 계획이 개발계획을 둘러싼 전형적인 마을 생활권 발전을 위한 사회·경제적 특성을 지니고 있음을 잘 파악할 수 있다. 다음에서 이와 같은 특성을 고찰하고자 한다.

#### 1) 개발 후보지역에 대한 자문회의와 주민 투표 개최 결과

Newick 패리쉬 의회의 근린생활권 운영위원회(steering group)는 1차 자문회의(Consultation Day)를 2012년 11월 17일에 Newick 마을회관에서 개최하면서 의견수렴을 거쳤다. 1차 회의에서는 주로 몇몇 지구가 주택개발 용지로 개발 가능한지에 대한 의견을 조정하였고, 최종적으로 12개의 부지를 자문회의 결정 안건으로 상정하였다. 이에 2차(최종) 협의회 개최를 결정하였고, 2차 자문회의에서는 토지 소유자, 개발자, 주민들이 참석하여 토지 소유자나 개발자들의 설명을 듣기로 결정하였다. 2차 자문회의는 약 7개월 후인 2013년 6월 8일 토요일에 Newick 마을회관에서 개최하였다. 이를 위해서 이미 앞서 근린생활권 개요에서

제시한 것처럼, 공시 기간을 철저히 준수하여 공시하였으며, 토지 소유자나 개발자들은 자신들의 관련 부지에 대한 발표를 위해 안내판을 준비하였다. 참석자들을 구역별로 구분하기 위해서 자신의 거주지를 지도에 점으로 표기하도록 했으며, 지도에 제시되지 않는 지역에 거주하는 사람들은 자신들의 거주지를 기준으로 동서남북 방향에 점으로 표기하도록 하였다. 또한 근린생활권 계획에 대한 설명을 위하여 약 6명의 패리쉬 의원, Lewes District 의회의 계획 담당 공무원을 상주시켜 주민들의 질문에 답변하도록 하였다.

2) 개발 대상 후보지별 찬성과 반대 의견 사례

총 12개의 개발 대상 후보지 중 <부지 1>과 <부지 12>를 제외하면, 전체 개발 대상 후보 부지별 투표수는 최저 211표, 최고 229표 정도이다. <부지 1>은 총 투표수 238표로 12개 후보지 중 가장 많은 투표수를 접하였고, <부지 12>는 140표로 가장 낮은 투표수를 접하였다.

<부지 1>과 <부지 12>는 인접한 구역으로, 토지 소유자들 간의 미묘한 갈등구조를 보인다. 그 개요를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, <부지 1>의 경우, 참석자들은 이 부지의 개발을 지지하는 사람들인데, 실제로 그들은 <부지 1>의 현재 시설들을 이용하는 사람들이다. 아울러 토지 소유자는 이 부지가 개발된다면 그 시설들은 유지될 수 있거나 개선될 것이라 말한 바 있기 때문에 투표 참여율이 가장 높았다. 그러나 찬성과 반대 결과는 찬성표가 48.3%로 50%를 넘지 못했다(표 1). <부지 12>의 경우, <부지 1>의 북쪽 방향 인근 부지이다. 이 부지에 대한 투표수가 가장 적었던 이유는 토지 소유자의 의도 때문인데, 이는 자신의 소유 부지와 경쟁부지인 <부지 1>의 개발허가를 반대하기 위한, 즉, '반대를 위한 반대' 차원에서 자신의 부지를 개발 후보지로 제출한 것이다. 이 소유자의 원래 의도는, 그도 직접 밝혔듯이, 인근 <부지 1>이 개발되지 않는다면, 자신의 부지를 개발하는 데 실질적으로 관심이 없다. 그러나 <부지 1>이 개발 허가를 받는다면, 자신이 원하지도 않는 자신의 부지도 인접해 있다는 이유로 개발되어야

표 1. 12개 후보지에 대한 찬반 투표 결과(찬성률 기준)

후보지 번호	후보지 요약	찬성	반대	찬성률(%)
1	Mitchelswood Farm, Allington Road, 7.5 acres.	115	123	48.3
2	Land to the East of Newick Telephone Exchange, 3 acres.	184	45	80.3
3	Land to the North of Cricketfield, 3.2 acres.	165	62	72.7
4	55 Allington Road (and orchard behind), 3 acres.	100	113	46.9
5	Land South of 45 Allington Road, 3 acres.	98	124	44.1
6	Garage/Showroom/House/Garden at 15 Church Road.	105	106	49.8
7	Land at The Pines, 95 Allington Road, 1 acre at East.	81	132	38.0
8	Land at The Pines, 95 Allington Road, 1.2 acres at West.	78	136	36.4
9	Land to the East of Toll House, North side A272, 2.7 acres.	79	128	37.8
10	Ex-Woods Fruit Farm, Oakside, South side A272, 9.9 acres.	90	121	42.7
11	Land by twitten, The Rough/Paynters Way, 0.12 acres.	129	99	56.6
12	Land at Point House, 104 Allington Road, 3 acres.	58	82	41.4

출처: Newick Neighbourhood Plan, Saturday 8<sup>th</sup> June, 2013.

할 상황에 놓이게 된다. 그럴 바에야 자신의 부지도 개발 대상 후보지로 같이 제시하면, 소요 비용과 범위를 고려해 볼 때, <부지 1>의 개발 허가를 받기가 어려울 것이므로, 이를 방해하는 편이 낫다는 심리에서 자신의 부지를 후보지로 등록한 것이다.

최종 협의회의 찬반 투표를 거쳐서 최종적으로 찬성률이 50% 이상인 3개의 부지가 개발 승인을 얻었고, 나머지는 기각되었다. 이 과정에서 가장 높은 찬성률을 지닌 3개의 부지는 <부지 2>(80.3%), <부지 3>(72.7%), <부지 11>(56.6%)이었고, 가장 낮은 찬성률을 지닌 3개 부지는 <부지 8>(36.4%), <부지 9>(37.8%), <부지 7>(38.0%)이었다. 오히려 갈등의 골이 다소 깊었던 <부지 1>과 <부지 12>는 찬성률이 40% 이상으로 가장 낮은 3개 부지에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

다음에서 2개 후보 부지를 대상으로, 참석자들이 어떠한 측면에서 이 부지들을 찬성하거나 반대했는지를 살펴보고자 한다. 이는 앞서 언급한 것처럼, 근린생활권의 역동성을 살펴보는 데 매우 유용할 것이다.

(1) <부지 1> Mitchelswood Farm, Allington Road[<부지 12>의 토지 소유주와 갈등을 겪고 있는 부지]

이 부지는 앞서 언급했던 것처럼, 인접한 <부지 12>와 더불어 논란이 있는 부지로(토지 소유자들 간 갈등), 다른 부지들에 비해 많은 코멘트가 쏟아졌다. 코멘트 내용만을 분석해 보면, 투표자의 약 40%가 지지표명을 했고, 약 60%가 반대표명을 했다. 지지표명의 성향을 살펴보면, 토지 소유자가 선언한 '이 부지가 개발 허가를 취득하면, 이 부지에 다양한 스포츠 시설 개발을 포함시키겠다'는 의지에 찬성한 것으로 나타났다. 그러나 반대 의견들도 만만치 않았는데, 반대표명의 주된 내용은 '상대적으로 작은 마을에 토지 소유자의 선언대로 스포츠 시설을 위한 개발이 현실적으로 타당한

것인가'에 초점이 맞춰졌다. 여기에 기업들로부터 스포츠 시설 개발에 대한 보증도 확보하지 못한 상황에서 이는 불가능할 것이라는 의견이 지배적이었다. 반대자들의 제안은 '차라리 인근 Chailey의 기존 스포츠 시설들을 확대하는 것이 더 현실성이 있다'라는 점에 초점이 맞춰졌다.

스포츠 시설 쟁점과는 별개로, 이 부지에 대한 개발을 찬성한 코멘트들을 정리하면 다음과 같다.

- 개발의 영향력이나 후유증을 최소화시킬 수 있음
- 이 마을에 거주하는 어린이들이 학교까지 걸어서 다닐 수 있음
- 근처에 버스 정류장이 있음
- 주요 지방도인 A272에 접근성이 좋음
- 지나치게 밀집된 개발이 필요하지 않음

이 부지 개발에 대한 반대를 제시한 코멘트들을 정리하면 다음과 같다.

- 마을의 외연이 너무 커질 소지가 있음
- 현재 Newick과 Chailey 사이의 그린벨트를 없앨 소지가 있음
- 아마도 Newick과 Chailey가 합쳐질 가능성이 큼
- 오히려 A272의 접근성에 문제점이 야기될 것임
- 현재도 복잡한 Allington Road에 교통량을 더 가중시킬 수 있음
- 거주민들이 마을 센터의 가게나 기타 편의시설로부터 더 멀어질 것임
- 거주민들의 자동차에 대한 의존도 커져서 마을 센터의 주차난을 증가시킬 것임

(2) <부지 2> Newick Telephone Exchange의 동쪽 부지[80.3%: 찬성률 1위]

이 부지는 12개 부지 중 찬성률 1위에 해당하는 부지로 찬성에 대한 코멘트를 정리해 보면 다음과 같다.

- 도보만으로도 가게나 마을의 다른 편의시설에 대한 접근성이 좋음
- 가게들이 있는 마을과 다른 편의시설들을 갖춘 마을 센터 간 균형 유지가 가능함
- A272에 대한 접근성이 좋음
- 그동안 이용되지 않은 상태로 큰 길가에서 살짝 비켜나 있는 부지여서 개발에 이상적임
- Newick의 기존 거주지역 도로에 폐해가 없음

이 부지 개발에 반대 의견을 제시한 코멘트들을 정리해 보면 다음과 같다.

- 마을 동쪽에서부터 인근 자연보호 지역까지 접근에 악영향을 미칠 것임
- 마을의 시가지역을 동쪽으로 확대시킬 것임
- 도시적 느낌이 확산시킬 우려가 있음
- 마을에 거주하는 사람들은 그 주변에 집을 짓기가 어려울 것임

이와 같은 개발 후보지에 대한 자문회의와 주민투표 단계를 거쳐서 Newick 패리쉬 카운슬은 2013년 6월 말에서 7월 중순 사이에 이 지역 전 가구를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 9월 말 현재 분석 보고서를 제시했다. 보고서의 내용은 이 글에서 제시한 내용과 크게 다르지 않아서 생략하기로 한다. 다만 한 가지 고려해야 할 사항은 근린생활권 계획에 대한 주민투표가 다양한 내용들(근린생활권 계획의 선호부지 유형이나 지속가능성 여부 등)을 대상으로 이루어지고 있다는 점이다. 이를 통해 근린생활권 계획이 주민들의 참여와 합의에 우선적으로 기초하고 있음을 제시해

주고 있음을 알 수 있다.

#### 4. 근린생활권 계획의 파트너십 특성

##### 1) 계획 수립과정에서 나타난 공적 파트너십 특성

근린생활권 계획 수립에 있어서 주체들의 구성은 계획 수립을 주도할 패리쉬나 타운 카운슬이 있는 경우와 없는 경우로 크게 2가지 방식으로 이루어진다(Localcity, 2012).

첫째, 패리쉬나 타운 카운슬이 있는 경우에는 이들이 주도하여 계획을 수립할 수 있으며, 이때 굳이 근린생활권 포럼을 함께 참여시킬 필요는 없다. 그러나 근린생활권 포럼이 참여하지 않을 경우, 가급적 공동체 대표들로 구성된 실무위원회나 운영위원회를 계획 수립 과정에 참여시켜야 한다. 이는 근린생활권 계획이 공동체 주도형이라는 성격을 나타내기 위함이며, 보다 폭넓은 관심사들을 담기 위한 목적 때문이다. 그렇다면, 패리쉬 카운슬과 타운 카운슬 중 이 계획에 대한 책임소재를 지닌 기관은 어디일까? 이 계획의 궁극적으로 책임을 지고 있는 기관은 패리쉬 카운슬이다. 보다 세부적으로 말하자면 패리쉬 카운슬은 계획에 대한 자문과 독립 심사위원회에게 계획을 제출하는 데 궁극적 책임성을 지니고 있다. 또한 패리쉬 카운슬은 파트너십 형태로 다른 패리쉬 카운슬과 공동 계획을 수립할 수도 있다.

다음으로, 패리쉬나 타운 카운슬이 계획 수립의 역할을 주도하지 않는 경우가 있다. 이 경우에는 반드시 근린생활권 포럼을 구성하여 이 포럼을 통해서 계획을 수립해야 한다. 근린공동체 포럼은 법률적으로 허용되는 범위와 요구사항을 충족시키면서 다음과 같은 점들을 고려하여 계획을 수립해야 한다. 첫째, 근린생활권 지역에 필요한 사회,

경제, 환경, 복지적 문제들을 개선한다는 점을 특별히 명시해야 한다. 둘째, 전반적으로 근린생활권의 특성을 계획의 목적에 반영해야 한다. 셋째, 계획 수립 위원으로 지역 거주민, 지역에서 일하고 있는 사람이나 지역의 선출직 위원들이 포함되어야 한다(단, 이 경우, 3그룹 중 한 그룹에서만 위원을 임명할 수도 있다). 넷째, 위원 구성 인원은 최소한 21명이 되어야 한다. 다섯째, 위원들은 근린생활권의 다양한 장소와 다양한 영역에서 선발되어야 한다.

패리쉬나 타운 카운슬과 근린생활권 포럼의 궁극적 역할은 근린생활권 계획을 수립하는 과정을 조정하고 주도해 나가는 것이다. 그럼에도 불구하고, 이들이 ‘특정 근린생활권의 계획에 어느 정도 관여할 것인가,’ ‘이들 이외의 다른 기관들과 공동으로 작업할 것인가’ 또는 ‘자신들을 대신해서 다른 기관에게 이 역할을 위임할 것인가’에 대한 문제는 전적으로 이들의 판단에 의존한다.

위와 같은 공식적이거나 공식적인 권한을 위임 받은 기관이나 조직이 근린생활권 계획 수립을 주도하지만, 중앙정부는 이 과정에서 지역의 다양한 파트너들이 계획 수립과정에 관여하는 것이 더욱 중요함을 강조하고 있다. 계획 수립과정에서 지역의 다양한 주체들(파트너들)이 참여하게 되면, 실질적으로 계획에 대한 실질적 지원(예: 특정 내용에 대한 근거 마련 등), 참여도와 관심도 증대, 계획 추진과정에서 갈등 완화 등 다양한 시너지 효과를 창출하게 된다.

## 2) 공동체 파트너십 형성 과정

### (1) 공동체 파트너십의 중요성

근린생활권 계획의 이면에 담긴 중요한 의도는 이 계획은 공동체가 주도해야 한다는 정신이다. 근린생활권 포럼이나 패리쉬와 타운 카운슬은 계획 수립과정만 주도하고 조정하는 역할만을 담당한다. 그러므로 공동체 주민들 스스로가 자신들의

의견을 제시하고, 계획 수립과정에 깊게 관여하는 것이 매우 중요한 사안이 된다. 그렇다면 공동체가 이 사업에 깊게 참여하는 이유는 무엇일까? 이를 크게 6가지로 나누어 살펴보고자 한다.

공동체 참여가 필요한 첫 번째 이유는 법률적 사안과 관계되는 것으로서(statutory requirement), 영국에서 개발 계획에 관한 법률들은 공동체 참여를 필요조건으로 삼고 있다. 이는 계획이 완성되어 독립 심사과정을 거칠 때, 반드시 공동체 자문 사항이 함께 포함되어야 함을 의미한다. 아울러 독립 심사위원회는 자신들의 공동체 자문 내용에 ‘특정 계획이 법적인 필요조건들을 충족시켰음을 확인했다’는 사실을 명시해야 한다.

두 번째 이유는 공동체의 지원을 받기 위함이다(gain support). 이를 위해서는 계획 수립 초기에 공동체 참여가 필수적이다. 초기에 공동체 참여가 이루어지면, 합의의 진전을 가져오게 되고, 상호 오해를 피할 수 있으며, 계획 수립 과정이나 사업 진척 과정에서 상당한 확신을 가지게 된다. 공동체 지원은 근린생활권 계획, 근린생활권 개발 명령(Neighbourhood Development Orders), 명령을 수행하는 데 필요한 공동체 권한(Community Right to Build Orders) 등 3가지 과정들 모두가 주민투표를 통해서 이루어지기 때문에 더욱 중요한 요소가 된다. 그러므로 ‘공동체가 긍정적인 입장으로 참여하게 된다’는 사실은 결국 주민들이 공동체 개발 사안에 대하여 주인의식을 가질 수 있음을 의미한다.

세 번째 이유는 근린생활권에 대한 이해와 관련된다(understanding the neighbourhood). 근린생활권 계획을 수립할 때, 주민들의 생각과 그들이 자신들의 공동체에 대해서 가지고 있는 지식을 유도해 내는 과정은 매우 중요하다. 그러므로 이 과정은 계획 수립에서 다양한 사항에 대한 근거의 기반이 되기 때문에 공동체의 적극적인 참여와 이해 없이는 정책수립이 어려워지게 된다.

네 번째 이유는 계획의 실효성 확보와 관련된다



(better outcomes). 공동체 주민들은 자신의 공동체에 대해 가장 많은 지식을 가지고 있다. 그러므로 이들의 효과적인 참여는 계획과 관련 정책을 보다 현실가능하고 실행가능하게 만든다.

다섯 번째 이유는 갈등의 축소 또는 회피와 관련된다(avoidance of conflict). 즉 공동체가 계획과정 초기부터 참여하지 않게 되면 이는 이후 갈등의 원인이 된다. 그러므로 이를 막기 위해 초기 단계에서 공동체의 적극적인 참여를 유도하면 향후 갈등의 소지를 제거하게 되므로 부가적인 비용의 손실과 사업 지연을 방지할 수 있다.

마지막으로 포괄적 손실과 결손을 막기 위한 민주주의 합리성 구현과 관련된다(democratic deficit). 이는 주민들에 의해서 찬성과 반대로 이루어지는 주민투표 문제와 관련이 있다. 찬성표와 반대표는 단순히 계획을 수용하고 기각하는 행위만을 의미하지 않는다. 초기에 적절히 이루어지는 공동체 참여는 오히려 이러한 투표 행위를 통해서 계획이 자세함과 현실성을 확보하는 데 기여하게 된다. 이와 같은 민주주의적 합리성은 주민투표와 효율적인 공동체 참여에 기초하여 이루어진다. 그러므로 효율적인 공동체 참여와 이에 따른 강한 근거기반은 훌륭한 근린생활권 계획을 수립하는데 초석이 된다.

영국 정부는 공동체 파트너들을 근린생활권 계획에 활발하게 참여시키기 위해서 다양한 방법들을 강구하고 있다. 다음은 파트너들을 관련 업무에 참여시키는 방안을 정리한 것이다. 그렇다면, 이와 같은 공동체의 중요성을 인식한다면, 과연 공동체가 계획 수립의 어떠한 단계에서 얼마만큼 관여해야 할까? 다음에서 공동체의 관여 문제를 초기, 중간, 완성단계별로 살펴 보고자 한다.

## (2) 공동체 파트너십의 단계별 특성

영국의 근린생활권 계획과 관련된 문헌들은 계획이 가지는 중요성만큼이나 계획 수립과정도 중요함을 강조하고 있으며, 특히 이 과정에서 공동

체 참여가 중요함을 재삼 강조하고 있다. 특히, 관련 문헌들은 공동체 참여가 이전 공동체 계획이나 패리쉬 계획 수립 당시에 강하게 이루어진 공동체들은 근린생활권 계획이 상당히 원활하게 이루어질 수 있음을 명시하고 있다. 공동체의 참여를 단계별로 살펴보면 다음과 같다(Lewes District Council, 2012; Ringmer Parish Council, 2012; Newick Parish Council, 2013).

### ① 계획 수립 초기 단계(근린생활권 계획에 대한 비전·목표 확정 단계)

공동체 파트너십을 통해 공동체를 참여시키는 초기 단계의 특성은 계획에 대한 비전과 목표가 완전히 수립되기 전에 공동체가 이에 대해 관여해야 한다는 점이다. 그럼으로써 이 단계의 주요 목적은 포괄적 차원에서 근린생활권 계획의 주요 쟁점과 주제들을 도출하고, 비전과 목표를 알리는 데 있다. 이 단계에서 공동체 참여율이 저조하게 되면, 이는 주민투표 단계에서 역효과의 위험을 증폭시키면서 계획이 실패로 돌아가는 경우가 많이 발생한다. 아울러 이 단계에서 근린생활권 계획을 지지하거나 지지할 수 있는 다양한 공동체 파트너들과 이해 당사자들을 모색해야 한다. 그리고 이를 통하여 그들의 참여와 지지를 얻을 수 있도록 계획 수립에 관한 실무를 정비하고, 공동체 참여 프로그램을 개발해야 한다.

활발한 공동체 참여를 위해 지역의 주민들이나 상공인들을 대상으로 단순하면서도 그들의 의견을 쉽게 청취할 수 있는 개방형 설문은 필요하다<sup>4)</sup>. 이 설문은 그들이 답변하기에 부담스러운 내용으로 구성되어서는 안된다.

이 설문은 다양한 그룹들을 대상으로 이루어져야 한다. 심지어 그 대상으로 초등학교 학생까지도 포함시킨다. 초등학생들의 참여 방법으로, '내가 미래에 이 지역을 얼마나 좋아할 것인가?'라는 주제를 제시하면서 학생들이 지니는 견해들을 그림으로 표현하거나 글로 묘사하게 한다. 아울러

이 단계에서 일반인들을 대상으로 공동체 환경(상점, 주차장 주요 부지와 건물 등)에 관한 보다 구체적인 질문들도 설문에 포함시켜서 활용하기도 한다.

### ② 계획 수립 중간 단계(구체적 쟁점 선정과 실무위원회 구성·운영 단계)

초기 단계에서 포괄적 차원의 근린생활권 계획에 대한 비전과 목표가 설정되었다면, 중간 단계에서 중요한 사항은 비전과 목표에 대한 보다 구체적인 쟁점과 주제들을 도출하는 것이다. 이를 위한 좋은 방법으로, 실무위원회를 구성하여 운영하여 보다 심층적으로 특정 쟁점이나 아이디어들을 도출하는 것이다. 이를 통해서 근린생활권 계획의 세부 내용들(예: 타운센터, 공동체 쇼핑센터, 주요 공공 공간 활용 등에 대한 핵심적인 쟁점들)에 대하여 많은 논의와 좋은 내용들을 도출하는 것이 중간 단계의 핵심이라 할 수 있다.

### ③ 계획 수립 완성 단계(자문 단계)

마지막 단계는 계획서 초안을 제출하고, 자문을 받는 과정에서 공동체가 참여하는 단계이다. 자문은 근린생활권 계획 수립에 관한 법적 규정에 나와 있는 필수 조건에 해당되는 중요한 단계이다. 이 단계에서는 가급적 지역 주민들이 계획에 대한 내용을 쉽게 파악할 수 있도록 계획서 요약본을 제출하도록 되어 있다. 자문 단계에서 공동체의 관련 파트너들과 이해 당사자들은 마지막으로 근린생활권 계획에 대하여 의견개진의 기회를 갖게 된다. 지방 계획 당국은 개진된 의견에 대하여 조언을 해야 하고, 이 과정에서 공동체 의견을 환류하여 최종적으로 계획을 수정한다.

## 5. 결론

*‘공동체의 참여를 활성화시킬 수 있는 방법을 강구하라. 이는 공동체 발전뿐만 아니라 다양한 공간단위의 지역들을 지속가능하게 발전시킬 수 있는 대안이다.’*

영국의 농어촌 정주공간 변화에 대한 정책적 핵심은 위의 문구로 요약될 수 있다. 이는 정책적으로 현안을 해결할 사업이나 프로그램 구상도 중요하지만, 추진체계(거버넌스, 파트너십 등) 구성도 중요함을 암시하고 있다. 사례를 통해서 살펴본 영국 지역정책의 추진체계에서 지역주민과 이해당사자들로 구성된 파트너십의 역할이 더욱 중요하게 부각되고 있음을 알 수 있다.

영국 근린생활권 계획에서 공적 파트너십의 특징은 계획 수립 전 과정에 걸쳐서 공동체가 참여하고 있다는 것이다. 또한 이를 법적으로 의무화시키면서 공동체 참여를 유도하고 있다. 근린생활권 계획 수립과정에서 주민투표 제도를 도입해서 최다수의 선택이 최선의 방법임을 강조하고 있다. 이는 제도적 차원에서 공동체를 가장 적극적으로 참여시키는 방안이다. 이를 요약하자면, ‘계획 수립 이전 비전과 목표 설정단계에서 공동체 참여 → 계획 수립 중간 단계에서 자문회의와 주민투표를 통해 공동체 참여 → 계획 수립 최종 단계에서 주민들의 의견 수렴을 통한 보완·완성’ 단계를 거치도록 되어 있다. 결과에 대한 책임은 이를 선택한 주민의 것임은 주지의 사실이다. 이는 공동체의 역량 강화뿐만 아니라 합의에 의한 최선의 방안을 모색하는 데 의의가 있다. 더욱이 근린생활권 계획은 공간적으로 가장 최소단위의 계획임에 비해서 법적 지위를 갖는 제도적 가중치가 높은 계획이다. 이것이 우리나라의 현실과 다르다고 할 수 있다. 우리나라에서 살기좋은 마을/지역/도시 만들기 사업이나 행복생활권 사업에서 관련 계획

이 그 수립 및 이행과정에서 법적 지위를 확보하기에는 다소 어려웠을 것임을 감안하면, 근린생활권 계획은 이러한 차원에서 공동체 정신을 제도적으로 잘 수용한 사례라 할 수 있다.

파트너십을 포함한 모든 측면에서 영국의 사례는 우리나라 농어촌 사업들의 사례와 비교해 볼 때 다소 교과서적이고, 교본적이다. 그러나 문제는 영국에서도 공동체 동원이 쉽지 않기 때문에 공동체 참여를 위한 이와 같은 ‘설득적인 정책’을 펼치고 있다고 생각한다. 물론, 이러한 방식이 모든 공동체에게 경제적 윤택함과 성공을 가져다 줄 것이라 생각하지는 않는다. 영국 사례가 남긴 중요한 사실은 지역 공동체 발전에 있어서 경제적 교리를 초월하여 사회경제로의 진화를 강조하고 있으며, 그리고 이러한 사회경제로의 진화는 보다 포괄적인 시각에서 ‘공동체 파트너십의 경제’와 깊은 관련이 있다는 것이다. 즉, 영국 정부는 양적 측면에서 지역의 경제적 성장은 더딜지라도, 지역 사회와 주민의 사회적·학습적 성숙이 강화되어 장기적인 차원에서 공동체의 지속가능한 발전을 견인할 수 있는 동력을 확보하고자 하는 의도도 가지고 있음을 알 수 있다.

## 주

- 1) 근린생활권 계획이 법적 지위를 지녔다는 것은 중요한 의미를 지니고 있다. 기존 패리쉬 계획이 법률적 지원을 받지 못하는 다소 선언적 계획이었던데 반해, 공간적으로 가장 작은 단위에서 이루어지는 근린생활권 계획은 법률적 지원을 받고 있어서 향후 상향식 지역개발 방식의 단초가 될 수 있다. 이에 대해 성주인 외(2012)는 ‘이는 영국에서 그동안 공동체 차원에서 주택 등의 개발·신축 과정이 지녔던 문제점들을 상당히 개선했으며, 이와 같은 작은 단위의 개발에 대해서 기존의 복잡하고, 길었던 계획시스템의 절차가 축소됐다는 데 큰 의의가 있다’고 평가하였다.
- 2) 이 부분은 Newick Neighbourhood Plan(2013)과 현지 주민 인터뷰를 결과를 중심으로 정리하였다.

- 3) East Sussex County 북쪽에 소재하고 있을수록 절대 거리 기준으로 런던과의 접근성이 뛰어나다. 즉 Lewes 타운에서 런던 중심부까지 기차로 약 1시간 5분 정도 소요되는 것을 감안하면, Newick에서는 약 30여분 정도 소요된다.
- 4) 영국 정부는 ‘주민들이 가급적 자신들의 의견을 활발하게 개진할 수 있는 조건’으로, 설문내용에 다음과 같은 항목들을 활용하기를 권장한다(Locality, 2012). 설문 항목에 대한 예시로는 ① 거주 지역의 장·단점, ② 근린생활권을 살기 좋고, 일하기 좋은 곳으로 만드는 방법, ③ 현재와 미래에 근린생활권에 영향을 미치고 있거나 미칠 수 있는 다양한 압력, ④ 근린생활권의 변화를 위해서 필요한 것 등이 있다.

## 참고문헌

- 김재홍, 2011, “잉글랜드 광역경제권 정책의 전환: RDA 폐지와 LEP 창설을 중심으로,” 지방정부연구, 15(1), 187-214.
- 성주인·박시현·윤병석, 2012, 해외 농어촌 정주공간 관련 정책 동향과 시사점, 한국농촌경제연구원.
- Action for Market Towns, 2012, *Neighbourhood Planning: Including Neighbourhood Development Plans, Neighbourhood Development Orders and Community Right to Build Orders*.
- Department for Business Innovation & Skills, 2011, *Understanding High Street Performance*.
- Lewes District Council, 2012, *Guidance for Producing a Neighbourhood Development Plan*.
- Locality, 2012, *Neighbourhood Plans Roadmap Guide*, Locality.
- Newick Neighbourhood Plan, Saturday 8<sup>th</sup> June, 2013.
- Newick Parish Council, 2013, *Newick Neighbourhood Plan*.
- Pike, A., Rodriguez-Pose, A. and Tomany, J., 2007, “What Kind of Local and Regional Development and for Whom?,” *Regional Studies*, 41(9), 125-1269.
- Ringmer Parish Council, 2012, *SA/SEA Scoping Report for the Ringmer Neighbourhood Plan*.

교신: 정성훈, 200-701, 강원도 춘천시 강원대학길 1, 강원대학교 사범대학 지리교육과, 전화: 033-250-6691, 이메일: shjung@kangwon.ac.kr

Correspondence: Sung-Hoon Jung, Department of Geography Education, College of Education, Kangwon National University, 1 Kangwon University Road, Chuncheon City, Gangwon Province, 200-701,

Korea, Tel: 82-33-250-6691, E-mail: shjung@kangwon.ac.kr

최초투고일 2014년 9월 19일

수정일 2014년 10월 15일

최종접수일 2014년 10월 17일