

지역개발 프로그램에서의 지역주민 참여

1. 개요

- 지역개발정책은 지역주민의 생활과 직결된 문제로서, 기존 공급자 위주의 일방적인 투자는 주민요구와의 괴리, 투자의 비효율성 등을 초래할 수 있음
- 아시아개발은행(ADB)에서는 개발도상국의 지역개발프로젝트에 참여와 협의(C&P: Consultation & Participation)라는 개념을 도입·적용하고 있음
 - 지역사회 구성원인 주민들이 공동문제 해결을 위해 지역공동체를 형성하는 등 개발프로젝트 기획 및 설계의 초기단계에서부터 주민참여 활성화
- 영국에서는 지역개발 과정에서 특정 프로젝트 정부기구를 설립하고 동시에 공동체 연합, 지역포럼, 국민연맹 등의 주민협의 기구를 구성하여 주민참여와 협의를 내실화 하고 있음

2. 협의와 참여 (C&P)¹⁾

- 협의와 참여(C&P)란, 개발프로젝트 추진과정에서 이해당사자들이 직접 참여하여 프로젝트 관련 의사결정 및 자원배분 등에 대해 영향력을 행사하는 일련의 과정
 - ADB의 빈곤감소전략(PRS)에 명시, 모든 정책에서 실제적으로 반영되고 있음

*** ADB 빈곤감소전략(PRS: Enhanced Poverty Reduction Strategy)**

- 빈곤층과 소외계층을 포함한 모든 국민이 공공정책과 프로젝트에 참여할 기회를 갖게 될 때, 사회개발의 지속성이 보장됨
- 특히 모든 정책결정 수준에서 빈곤층의 목소리가 반영되는 것이 사회개발프로젝트 성공의 주요 요인으로 작용

- C&P는 ① 정보공유(Information Sharing), ② 협의(Consultation), ③ 협동적 의사결정(Collaborative decision making), ④ 역량강화(Empowerment) 등 네 가지 단계로 구분
- 프로젝트의 효과성, 적정성 및 지속성을 높이며, 수혜자인 지역주민에게 개발 프로젝트에 대한 영향력을 부여함으로써 소외계층의 사회 참여를 유도하고, 주민의 역량 강화에 기여

3. ADB 참여프로젝트 사례²⁾

(1) 스리랑카의 수도공급시스템 (Rural Water Delivery Systems)

- '99년, 스리랑카 6개 지역의 주민 1 백만 명을 대상으로 수도공급 및 위생서비스 개선을 위한 프로젝트 착수
- 지역 주민을 중심으로 “수도사용연합(Water Use Association)” 형성하고, 주민 생활과 긴밀히 연계되는 주요 사항에 직접 참여·결정하도록 함
 - 주민들이 지역개발 프로젝트 기획 및 설계 단계부터 직접 참여
 - 급수 및 위생기술 형태, 주민의 경제적 능력에 맞는 서비스 수준 등 결정
 - 프로젝트 이후, 주민이 직접 시스템 운영 및 관리함에 따라 지속성 유지
- 반면, 식수원을 공유하지 않는 지역 이기주의, 건축자재 부족으로 인한 프로젝트 지연, 극빈층의 요구 반영 한계 등이 문제점으로 지적

프로젝트 효과

- ▷ '01년 스리랑카 정부는 “지방 수도공급 및 위생에 관한 국가정책(National Policy for Rural Water Supply and Sanitation)”에서 지역주민들에게 공동체 자산 소유권과 운영에 대한 완전한 책임을 부여
- ▷ 실제 목표치(주민 1백만 명) 보다 45% 더 많은 주민 참여와 열정
- ▷ 공동체 기반의 지역연합 구성, 주민들에 의한 독립적인 기능과 운영이 가능함을 입증
- ▷ 의사결정 과정에서의 여성들의 주도적인 참여 증진

(2) 중국의 비정부기구(NGO) 참여

- 중국 장시(Jiangxi)성 16개 소외마을을 대상으로 공동체기반의 프로젝트 시범 착수
 - ADB와 중앙정부가 프로젝트 공동 자금부담, NGO는 감독기능 담당
- 중국 NGO는 공동체기반 프로젝트 추진을 위해 경쟁적으로 선별, 국가의 재정 지원을 받음 (약7,500만원)
 - 국무원부빈관공실(State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development)³⁾에서 프로젝트 담당
- NGO는 성공적인 프로젝트 이행을 위해 마을주민들과 지방정부와 협업
 - 특히, 공동체 협의(Consultation)를 촉진하고 지역주민들의 요구와 선호도 조사
 - 주요 프로젝트는 상수도 공급, 도로건설, 오렌지 재배 등

▷ 지역주민 만족도 조사결과

프로젝트 과정	NGO 참여지역	통제지역
기획단계 (만족)	81%	21%
이행단계 (매우 만족) 빈곤층 의견수렴, 요구반영, 파트너로서 인정 등	85%	6%
NGO 참여효과	투명성 및 책임성 향상 주민들의 프로젝트에 대한 인지도 상승	

- 결과적으로 NGO는, NGO 통제지역에 비해 보다 신속하고 효율적인 프로젝트 이행 및 주민들과의 좋은 관계 형성에 기여
 - 한편, 주민직접 참여에 따라 공동체가 프로젝트 결과에 주인의식을 갖게 되어 프로젝트 참여에의 동기 부여
- 공동체기반 프로젝트로서 향후 10년간 빈곤정책이 추진되며, 이에 따라 정부의 폭넓은 역할 전환이 요구됨

4. 영국 도시개발 사례⁴⁾

(1) 배경

- 영국 버밍햄의 캐슬 베일(Castle Vale)지역은 '70~'80년대 높은 실업률(26%), 도시 평균보다 낮은 교육 성취도, 범죄, 마약 및 알코올 중독에 따른 평균수명 감소 등 주거환경 악화
- '93년, 캐슬 베일 지역의 주택 및 일반 생활환경 개선을 위해 지역주민 92%의 찬성투표로 주택재개발트러스트(HAT: Housing Action Trust)⁵⁾ 설립
 - 주택, 보건, 환경, 고용정책, 교육 및 훈련, 치안 등 12개년의 전반적인 도시 개혁 프로그램으로, 지역주민 참여 의무화를 명시

▷ 2006년 도시환경 변화 :

- 2,200 가구 철폐, 1,500개 주택 신축, 1,333 주택재개발, 쇼핑센터 신설,
- 1,461 직업 창출, 실업률 감소(26%→ 5%), 교육성취도 향상, 범죄발생률 감소
- 약 98% HAT 임차인(tenants)이 캐슬 베일(CVCHA) 선택

(2) 지역주민 참여 및 역할

- 캐슬 베일 공동체 주택연합(Castle Vale Community Housing Association) 설립
 - 주민 중심의 주택관련 공동체로서, 캐슬 베일 전 지역의 이익을 위해 운영됨
 - * CVCHA 위원회(Board)는 8명의 지역주민과 6명의 전문가로 구성
 - 유일한 목표는 캐슬 베일 지역개발의 성공으로, 2억 파운드(약4000억원) 주택 스톡(housing stock) 공공소유
 - 연간 1000만 파운드(약200억원) 임대수입 관할
 - 주택뿐만 아니라, 지역센터(Sanctuary) 제공, 보건상담, 청소년위원회 구성, 환경관련 활동 등
- '96년 지역주민을 중심으로 지역포럼(Estate Forum) 형성, 추후 임차인 및 주민 연맹(Tenants and Residents Alliance)으로 전환
 - ⇒ 지역주민의 참여에 따라, 프로젝트 종료 이후에도 장기적인 지속성을 가지며, 공동체 우선순위를 반영한 투자 및 서비스 제공, 주민의 역량 강화 등에 기여

(3) 특징 및 시사점

▷ 특징

긍정적 효과	장애요인
<ul style="list-style-type: none"> · 개인 역량강화 · 공동체 참여모델 제시 · HAT/CVCHA의 전체적 접근법 제시 · 개혁과정에 긍정적 영향 · 프로젝트 지속성/ 공동체 소유권 · 주민의 이해와 협력 증진 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 주민과의 협업과정에서의 전문가 태도 및 기술적 차이 · 주민들의 자신감 부족 · 신뢰감 결여 및 냉소주의 · 소집단 주민들의 이익 다름 · 변화에 대한 저항/다양한 협의방식 결여 · 아동보호시설 부족 등

▷ 시사점

- 프로젝트 초기 단계에서부터 지역 공동체 참여 유도 (청년층 참여 장려)
- 상호 신뢰, 정책 및 존중에 기반, 공동체와 동등한 근로관계 형성
- 전문가들이 공동체와의 협업을 위한 적절한 기술과 태도 보유 (상호 학습과정, 주민의 참여가치 존중 등)
- 양질의 시의적절한 정보제공 및 원활한 의사소통을 위한 공개 채널 확보

1) Source : www.adb.org/participation

2) "Empowering Poor Communities in Development Projects" presented by Mr. Bart W. Edes, Asian Development Bank(ADB) at the International Conference on Enhancing Citizen Participation in Public Governance(28~29 May,2008), co-hosted by the OECD Asian Centre for Public Governance and the Office of the Public Sector Development Commission of Thailand

3) Source : www.cpad.gov.cn

국무원부빈관공실은 1998년 원자바오 부총리의 개혁정책으로 국무원경제협력실에서 명칭변경. 시·군·구 차원에서 빈곤완화와 개발을 위한 정책형성, 관련 이해당사자간 조정, 중앙정부의 빈곤완화자금 예산안 형성, 빈곤지역 통계조사 및 모니터링 등의 역할 담당

4) "Citizen Participation in Housing Estate Regeneration : A Case Study of Castle Vale, Birmingham, UK" presented by Mr. Michael J. Beazley, Senior Lecturer of Birmingham University at the above conference.

5) 1988년 영국 주택법(Housing Act)에 따라 도입된 주택재개발트러스트(HAT)는 도시 개혁을 위한 특정 프로젝트를 위해 일정기간 설립되는 정부기구