

# 읍면동의 근린자치기능 강화방안

A Study on a Plan for Strengthening the Functions of the  
Citizen-Autonomy in the Eup, Myun, and Dong.

2013. 12

연구자

김필두(연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

## 서 문

읍면동은 주민들을 직접 대면하면서 주민생활과 밀접한 생활서비스를 제공하고 있는 최일선 행정기관이다. 역대 정부가 정책목표로 내세우고 있는 “수요자 중심 서비스”, “찾아가는 서비스” 등은 모두 읍면동을 중심으로 하여 제공되어지고 있다. 지방행정체제개편의 일환으로 시군의 통합이 꾸준히 진행되고 있다. 시군이 통합되는 경우, 읍면동의 통합도 불가피하고 읍면동이 통합되면 행정의 수비범위가 넓어져서 행정서비스 제공의 사각지대가 발생하기 쉽다. 정부는 이러한 행정서비스 제공의 사각지대를 행정에 의존하지 않고 주민 스스로 해결하기 위한 수단으로 근린자치를 강화할 수 있는 정책대안을 모색하고 있다.

정부가 구상하는 근린자치 강화의 주체는 주민자치회이다. “주민자치회”는 주민의 대표로 구성된 순수한 주민자치기구라고 하지만, 읍면동 안에서 이루어지는 주민생활과 관련된 일을 행정의 도움 없이 독자적으로 처리할 수는 없다. 더군다나 특별법 제28조에는 ‘법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다’고 규정하고 있어서 시군구 등 지방자치단체와 주민자치회의 유기적인 협력관계의 구축이 요구된다. 따라서 읍면동 근린자치의 강화를 위해서는 주민자치기구인 “주민자치회”와 시군구 등 “지방자치단체”간의 민관파트너십의 형성이 매우 중요하다.

본 연구의 목적은 읍면동 근린자치 기능의 강화를 위한 주민자치회의 주민자치 기능과 지방자치단체의 주민자치지원기능을 강화하는 것이다.

본 연구가 정부의 근린자치 강화 정책의 수립에 유용한 참고자료가 되기를 기원하며, 1년 동안 연구에 심혈을 기울여 주 연구진의 노고에 감사를 전한다.

2013년 12월

한국지방행정연구원장 이 승 중

## 요 약

본 연구는 읍면동을 중심으로 근린자치기능의 강화를 목적으로 삼고 있다. 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에 규정되어 있는 바와 같이, 근린자치의 수행 주체는 주민을 대표하는 주민자치위원회이고, 이 주민자치위원회가 본 연의 목적을 제대로 수행할 수 있도록 돕는 것이 행정의 역할이다. 따라서 근린자치 기능의 강화는 근린자치의 주체인 주민자치위원회의 역량 강화와 시군구 등 지방자치단체의 근린자치 지원기능 모두를 말한다. 이상의 목적을 달성하기 위하여 본 논문에서는 첫째, 읍면동 단위에서의 근린자치기능을 공무원이 수행하는 근린자치지원행정기능과 주민자치위원회에서 수행하는 근린자치기능으로 구분하고, 둘째, 현재 읍면동에서 양 기능이 수행되고 있는 실태와 문제점을 분석하고, 셋째, 그 문제점을 해소하기 위한 정책대안을 모색하겠다.

본 연구의 시간적 범위는 2012년도 기준의 통계자료와 2013년도의 정부 혹은 지방자치단체에서 발표한 자료 등을 참조하고자 한다. 또한, 본 연구에서 제언하는 개선방안의 도출의 적용은 2013년도 하반기 이후부터로 한다.

본 연구의 공간적 범위는 서울특별시 동, 경기도, 충남, 전남, 경남 등의 읍면동으로 한다.

대상적 범위는 현재 읍·면·동 단위에서 주민자치위원회가 수행하는 주민자치기능과 공무원이 수행하는 주민자치지원행정기능을 대상으로 한다.

내용적 범위로는 근린자치의 개념과 대상을 규명하고, 근린자치기능의 강화의 논리와 필요성을 제시하고자 한다. 또한, 읍·면·동의 근린자치기능의 실태와 문제점을 분석하고 외국의 근린자치제도의 분석을 통해 시사점을 도출하고 읍·면·동 중시의 근린자치 기능 강화방안을 모색하고자 한다.

본 연구를 진행하기 위하여 문헌연구와 실증연구, 전문가 및 실무자 워크숍을 통해 조사를 실시하고자 한다. 문헌연구로는 주민주권론, 민관협력 거버넌스 이론,

주민참여에 관한 이론 등에 대한 검토를 실시한 후에 근린자치기능 분석 등과 관련한 학술연구논문을 살펴보고, 각종 연구기관의 관련 연구보고서 등의 검토·분석을 통해 시사점을 도출하고자 한다. 또한, 외국사례 분석을 통해 주요 선진외국의 근린자치제도의 구성과 운영과 관련된 사례를 분석함으로써 그 안에서 시사점을 도출하여 국내적용의 가능성을 보고자 한다.

실증연구로는 주민자치위원 대상의 설문조사와 근린자치관련 공무원과 주민자치위원회에 대한 인터뷰를 실시하였다. 마지막으로, 행정기능 분석과 근린자치기능과 관련한 학자 및 전문가와의 워크숍을 진행하고, 근린자치 실천 현장의 실무담당 공무원과 주민자치위원과 워크숍을 통해 해당 지역의 근린자치제도의 구성과 운영 등에 관한 정보를 수집하고 분석하고자 한다.

읍면동 근린자치기능에 대한 의견조사는 설문조사, 심층면담조사, 전문가조사 등을 병행하여 실시하였다. 조사는 시·군·구를 기본 단위로 하고 해당 시·군·구 산하의 읍·면·동의 주민자치위원회와 주민자치를 지원하는 주민자치담당 공무원을 대상으로 정형화된 질문지를 활용하여 설문조사를 실시하였다. 특히, 2010년도에 서울시 주민자치위원회와 동의 주민자치담당 공무원을 대상으로 한 설문조사와 질문내용을 유사하게 하여 2010년도의 설문조사결과와 2013년도의 설문조사결과를 비교하고 주민자치에 대한 의식변화를 알아보았다.

심층면담조사는 설문조사지역을 직접 출장·방문하여 시·군·구 주민자치협의 회장, 시·도 및 시·군·구 주민자치담당 공무원들을 직접 대면하여 인터뷰 형식으로 조사를 진행하였다.

설문조사와 심층면담조사를 통하여 얻은 정보를 보완하기 위하여 교수, 연구원, 활동가 등을 초청한 전문가 워크숍을 진행하였다. 조사기간은 2013년 7월 16일부터 9월 15일로 약 2개월이 소요되었다. 의견조사 대상지역은 시간, 비용, 조사 및 분석 인력 등의 제약으로 인하여 근린자치의 활성화 정도, 지역적인 형평성 등으로 고려하여 시·군·구를 기본 단위로 연구자가 임의로 대상지역을 선정하였다. 우선 근린자치가 가장 활성화되어 있고 근린자치를 선도하는 서울특별시의 25개 자치구 중 10개 자치구를 선정하고 각 자치구별로 50부(주민자치위원 25부, 공무원 25부)의 설문지를 배부하였다. 서울시와 대비되는 지방의 경우, 경기도 주민자

치우수사례경진대회에 참가한 31개 시·군의 주민자치위원과 담당공무원을 대상으로 300부(주민자치위원 150부, 공무원 150부)의 설문지를 배포하였다. 충남, 전남, 경남 등 3개 도의 2개 시군의 주민자치위원과 담당공무원을 대상으로 300부(1개 도당 100부, 주민자치위원 150부, 공무원 150부)의 설문지를 배포하였다. 총 1,100부의 설문지를 배포하였으나, 응답자는 658명으로 설문지 회수율은 60%이다.

읍면동 근린자치기능의 문제점으로는 첫째, 주민자치위원회 활동을 뒷받침해줄 수 있는 법적·제도적 장치가 미흡하다. 둘째, 주민자치활동의 기반이 되는 주민자치센터가 설치되어 있지 않은 읍면동이 다수 존재한다. 셋째, 주민자치위원회의 구성시 대표성과 전문성, 민주성 등이 확보되지 않았다. 넷째, 주민자치활동에 필요한 주민자치위원의 의지와 역량이 미흡하다. 다섯째, 주민자치 활성화를 위한 자치단체와의 협력이 부족하다. 여섯째, 주민자치를 통한 마을공동체를 형성하기 위한 지역사회 연계망이 구축되어 있지 않다는 점 등이 제시되었다.

주민자치지원기능의 문제점으로는 첫째, 주민자치를 지원하기 위한 법적·제도적 장치가 아직 정비되어 있지 않다. 둘째, 중앙 - 시·도 - 시·군·구의 역할이 명확하게 구분되어 있지 않다. 셋째, 주민자치를 지원하는 자치단체의 조직이 체계적으로 정비되지 못하였다. 넷째, 주민자치위원회의 활동을 지원하는 읍면동 담당 공무원의 업무 부담이 과중하다. 다섯째, 주민자치활동의 지원업무에 대한 담당 공무원들의 의욕과 전문성이 부족하다. 여섯째, 주민자치 활성화를 위한 정책적 연계망이 구축되어 있지 않다. 일곱째, 체계적이고 정기적인 주민자치위원 교육이 미흡하다. 여덟째, 주민자치교육내용의 전문성이 미흡하다는 점들을 제시하였다는 것들이 지적되고 있다.

주민자치기능을 강화하기 위해서는 첫째, 주민자치위원의 위상을 높여 주어야 한다. 주민자치위원들이 주민을 위하여 즐거운 마음으로 봉사할 수 있도록 적절한 동기를 부여해 주는 것이 필요하다. 둘째, 주민자치위원의 역량 강화이다. 주민자치위원이 갖추어야 할 주민자치와 관련된 풍부한 정보와 지식, 주민자치활동을 하고자 하는 의지와 충분한 동기, 주민자치 현장에서 앞장서서 실천해 나가는 실천능력 등을 길러주어야 한다. 셋째, 주민자치활동이 활발하게 추진되기 위해서는

우선 주민자치위원회를 포함한 주민자치조직이 제대로 구성되어야 한다. 넷째, 주민자치사업의 성공적인 추진을 위한 협력 네트워크의 구축이 필요하다.

지방자치단체의 주민자치지원기능을 강화하기 위해서는 첫째, 주민자치위원회의 활동을 뒷받침해 줄 수 있는 법적 체계가 정비되는 것이 필요하다. 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』을 근거로 하여 주민자치에 대한 기본법으로서의 역할을 할 『주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률』이 시급하게 제정되어야 한다. 둘째, 주민자치활동의 지원을 전담할 수 있는 기구의 설치가 필요하다. 주민자치업무만을 전담할 수 있는 주민자치지원과의 설치가 필요하다. 셋째, 주민자치사업의 활성화를 지원하여야 한다. 주민자치위원과 주민자치담당공무원의 전문성 향상과 역량강화를 지원하여야 한다. 넷째, 주민자치 지원을 위한 협력 네트워크의 구축이 필요하다. 우선, 자치단체내부 주민자치사업관련 부서간의 협력네트워크를 구축하여야 한다.





**제1장 서론** ..... 1

    제1절 연구 목적 ..... 1

    제2절 연구의 범위 및 방법 ..... 3

        1. 연구의 범위 ..... 3

        2. 연구의 방법 ..... 4

**제2장 근린자치에 관한 이론적 고찰** ..... 6

    제1절 근린자치의 의의 ..... 6

        1. 근린자치의 개념과 유형 ..... 6

        2. 근린자치의 비전과 목표 ..... 9

        3. 근린자치의 구성요소 ..... 10

    제2절 근린자치의 논리 ..... 19

        1. 주민주권론과 근린자치 ..... 19

        2. 주민참여와 근린자치 ..... 23

        3. 민관파트너십과 근린자치 ..... 30

    제3절 외국의 근린자치제도 분석 ..... 36

        1. 영국의 패리쉬(Parish) ..... 37

        2. 일본의 자치회와 정내회 ..... 41

    제4절 읍면동 근린자치기능 ..... 43

        1. 주민자치기능 ..... 43

        2. 주민자치지원기능 ..... 44

제5절 읍면동 근린자치기능 강화의 필요성 .....	45
1. 지방자치의 중심 축 변화에의 대응 .....	45
2. 지방행정체제개편에 의한 지방행정 환경 변화에 따른 대응 .....	46
3. 지역의 실정에 맞는 맞춤형 주민자치의 구현 .....	46
<b>제3장 읍면동 근린자치기능의 실태분석 .....</b>	<b>48</b>
제1절 우리나라 근린자치의 전개과정 .....	48
1. 근린자치의 과거 .....	48
2. 근린자치의 현재 .....	54
3. 근린자치의 미래 .....	56
제2절 근린자치 분석의 틀 .....	61
1. 분석의 목표와 기준 .....	61
2. 분석의 내용 .....	63
3. 분석의 틀 구성 .....	64
제3절 읍면동 근린자치의 실태분석 .....	66
1. 읍면동의 조직과 기능 .....	66
2. 읍면동 근린자치기능 .....	73
3. 읍면동 근린자치기능에 대한 의견조사 .....	82
제4절 읍면동 근린자치기능의 문제점 .....	96
1. 주민자치기능의 문제점 .....	96
2. 주민자치지원기능의 문제점 .....	100
<b>제4장 읍면동 중심 근린자치기능 강화방안 .....</b>	<b>107</b>
제1절 주민자치기능의 강화방안 .....	107
1. 주민자치위원의 위상제고방안 .....	107
2. 주민자치위원의 역량강화방안 .....	109
3. 주민자치활동의 활성화방안 .....	114
4. 주민자치 네트워크 구축방안 .....	124

제2절 주민자치지원기능의 강화방안 .....	126
1. 주민자치지원 법·제도 구축방안 .....	126
2. 중앙-지방, 광역-기초 간 역할분담방안 .....	128
3. 주민자치지원조직체계 정비방안 .....	129
4. 주민자치사업 활성화 지원방안 .....	130
5. 주민자치 지원을 위한 협력 네트워크 구축방안 .....	132
제5장 요약 및 정책건의 .....	135
제1절 요약 .....	135
제2절 정책건의 .....	142
【참고문헌】 .....	146
Abstract .....	150
【부록 1】 근린자치에 대한 의견조사서 .....	154
【부록 2】 근린자치에 대한 심층면담조사서 .....	159



## 표 목 차

〈표 2-1〉 근린자치의 유형 .....	9
〈표 2-2〉 근린자치 구역의 규모 .....	12
〈표 2-3〉 우리나라 읍면동 및 통·리 주민평균 수 .....	13
〈표 2-4〉 읍면동 근린자치조직의 종합 비교 .....	15
〈표 2-5〉 주민자치사업의 유형과 사례 .....	18
〈표 3-1〉 주민자치회 3모델의 비교 .....	61
〈표 3-2〉 전국 읍면동 현황 .....	67
〈표 3-3〉 읍면동 공무원의 수 .....	69
〈표 3-4〉 읍면동의 행정기능 .....	72
〈표 3-5〉 전국 읍면동 및 주민자치센터 현황 .....	74
〈표 3-6〉 서울과 충남의 읍면동 주민자치지원업무 현황 .....	77
〈표 3-7〉 설문지의 배포 및 회수 현황 .....	84
〈표 3-8〉 설문 응답자의 특성 .....	84
〈표 3-9〉 주민자치센터의 운영주체에 대한 의견 .....	85
〈표 3-10〉 주민자치위원의 선정방법 .....	86
〈표 3-11〉 주민자치위원으로 활동하게 된 동기 .....	86
〈표 3-12〉 주민자치위원으로 반드시 위촉되어야 할 대상 .....	87
〈표 3-13〉 주민자치위원의 주민자치활동 참여 빈도 .....	87
〈표 3-14〉 주민자치위원의 역할에 대한 인지정도 .....	88
〈표 3-15〉 주민자치위원회의 바람직한 역할 .....	89
〈표 3-16〉 소속된 주민자치위원회의 현재 역할 .....	90
〈표 3-17〉 주민자치위원의 역량 정도 .....	90
〈표 3-18〉 읍면동장과 주민자치위원의 협력 정도 .....	91

〈표 3-19〉 주민자치위원회 활동의 걸림돌 ..... 91

〈표 3-20〉 주민자치센터의 기능 ..... 92

〈표 3-21〉 주민자치 활동 시 가장 어려운 점 ..... 92

〈표 3-22〉 주민자치센터 운영 프로그램 선정방법 ..... 93

〈표 3-23〉 관심 있는 프로그램 ..... 94

〈표 3-24〉 주민자치센터 활성화를 위해 가장 시급하게 시정되어야 할 사항 ..... 94

〈표 3-25〉 앞으로 주민자치센터에서 신경 써야할 프로그램 ..... 95

〈표 3-26〉 주민자치센터 시설과 프로그램 운영 시 중점을 두어야 할 계층 ..... 95

〈표 3-27〉 전국 읍면동별 주민자치센터 설치 현황 ..... 97

〈표 3-28〉 시군구의 주민자치 지원조직 현황 ..... 103

〈표 4-1〉 주민자치위원의 자격요건 ..... 107

〈표 4-2〉 주민자치위원의 위촉방법 ..... 108

〈표 4-3〉 주민자치위원선정위원회의 구성 ..... 109

〈표 4-4〉 주민자치위원회의 분과위원회 구성 ..... 120

〈표 4-5〉 주민자치위원회의 주민자치기능 강화방안 ..... 126

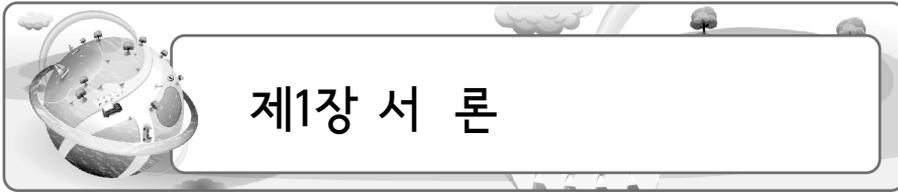
〈표 4-6〉 지방자치단체의 주민자치지원기능 강화방안 ..... 134

〈표 5-1〉 읍면동 근린자치기능 강화를 위한 정책제안 ..... 145



## 그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도 .....	5
〈그림 2-1〉 근린자치의 구성요소 .....	11
〈그림 2-2〉 정부와 시민간의 관계 및 역할의 진화과정 .....	32
〈그림 2-3〉 영국의 지방행정체계 개관 .....	37
〈그림 3-1〉 협력형 주민자치회 모델 (안) .....	58
〈그림 3-2〉 통합형 주민자치회 모델 (안) .....	59
〈그림 3-3〉 주민조직형 주민자치회 모델 (안) .....	60
〈그림 3-4〉 분석의 기준 .....	63
〈그림 3-5〉 골드스미스의 조직진단 모형 .....	64
〈그림 3-6〉 분석의 틀 .....	65
〈그림 3-7〉 읍의 조직구성도 .....	70
〈그림 3-8〉 면의 조직구성도 .....	70
〈그림 3-9〉 동의 조직구성도 .....	71
〈그림 3-10〉 주민자치위원회의 구성 현황(전국) .....	75
〈그림 3-11〉 프로그램 운영 현황(전국) .....	75
〈그림 3-12〉 2011년도 주민자치센터당 1일 평균 이용 인원(전국 평균) .....	76
〈그림 4-1〉 주민자치위원의 역량개발 단계 .....	111
〈그림 4-2〉 바람직한 주민자치회의 모형 .....	118



## 제1절 연구목적



갈수록 향상되는 주민들의 생활수준과 의식수준은 주민들 스스로 지방행정에 적극적으로 참여하고자 하는 의지와 욕구를 증진시키고 있다. 또한, 대의민주주의의 한계가 노출되고, 교통통신이 발달되면서 직접민주주의적 요소의 도입이 필요하다는 논의가 학계와 정치계에서 활발하게 이루어지고 있다. 이러한 상황에서 지방자치의 중심축 역시 행정기관을 중심으로 하는 단체자치부터 주민을 중심으로 하는 주민자치로 변화하고 있다. 지방자치가 재개된 1991년 이후 중앙집권적인 정치체제를 지방자치에 맞는 정치체제로 전환하기 위한 정부와 학계, 전문가 등의 지속적인 노력으로 상당히 많은 중앙권한과 사무들이 지방에 이양되었다. 앞으로는 이러한 지방분권을 통하여 지방에 이양된 권한과 사무들이 주민을 위하여 효율적으로 활용될 수 있는 구체적인 대안의 모색이 필요하다.

최근 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에서 제시하고 있는 과제들을 구체적으로 실행하기 위한 후속조치들이 다양하게 모색되고 있다. 특히 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 제27조-제29조에서 규정하고 있는 읍면동 근린자치 활성화를 위한 “주민자치회”의 효율적인 출범과 정착을 위하여 다양한 준비 작업들이 순차적으로 진행되고 있다. 우선, 제1단계로 전국적인 공모를 통하여 31개 읍면동을 선정하여 2013년 7월부터 2014년 7월까지 1년간의 일정으로 “주민자치회”의 시범사업을 추진하고 있다. 제2단계는 시범사업이 완료되면, 시범사업의 성과를 분석하여 “주민자치회”의 최종모형을 확정하고 “주민자치회”의 설치와 운영을 뒷받침할 수 있는 『주민자치회의 설치와 운영에 관한 법

를』을 제정하는 것이다. 이상의 준비단계를 거쳐서 2015년에는 “주민자치회”가 공식적으로 출범할 예정이다.

‘풀뿌리자치의 활성화와 주민의 민주적 참여의식 고양(특별법 제27조)’을 목표로 하여 설치되는 “주민자치회”는 읍면동에 거주하는 주민의 대표로 구성되는 순수한 주민자치기구이다. 그런 의미에서 “주민자치회”는 행정보조기관인 “통리조직”이나 행정협력단체인 새마을 등 “직능단체”와는 차별화된다.

“주민자치회”가 주민의 대표로 구성된 순수한 주민자치기구라고 하지만, 읍면동 안에서 이루어지는 주민생활과 관련된 일을 행정의 도움 없이 독자적으로 처리할 수는 없다. 더군다나 특별법 제28조에는 ‘법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다’고 규정하고 있어서 시군구 등 지방자치단체와 주민자치회의 유기적인 협력관계의 구축이 주민자치회의 성공적인 정착을 위한 필수적인 요소가 되고 있다. 한정된 공무원 인력으로 인하여 발생하는 행정서비스의 사각지대를 주민자치회의 도움을 받아서 해소하거나 발생을 방지할 수 있다. 반면에 주민자치회가 뿌리내리고 활성화되기 까지 주민자치위원회에 대한 역할강화교육의 실시, 주민자치사업예산의 확보 등을 위해서는 시군구 등 지방자치단체의 지원이 절실하게 필요하다. 따라서 읍면동 근린자치의 활성화를 위해서는 주민자치기구인 “주민자치회”와 시군구 등 “지방자치단체”간의 민관파트너십의 형성이 매우 중요하다.

본 연구는 읍면동을 중심으로 근린자치기능의 강화를 목적으로 삼고 있다. 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에 규정되어 있는 바와 같이, 근린자치의 수행 주체는 주민을 대표하는 주민자치위원회이고, 이 주민자치위원회가 본연의 목적을 제대로 수행할 수 있도록 돕는 것이 행정의 역할이다. 따라서 근린자치기능의 강화는 근린자치의 주체인 주민자치위원회의 역량 강화와 시군구 등 지방자치단체의 근린자치 지원기능 강화 모두를 말한다. 이상의 목적을 달성하기 위하여 본 논문에서는 첫째, 읍면동 단위에서의 근린자치기능을 주민자치위원회에서 수행하는 주민자치기능과 공무원이 수행하는 주민자치지원기능으로 구분하고, 둘째, 현재 읍면동에서 양 기능이 수행되고 있는 실태와 문제점을 분석하고, 셋째, 그 문제점을 해소하기 위한 정책대안을 모색하겠다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법



### 1. 연구의 범위

본 연구의 범위는 시간적 측면, 공간적 측면, 대상적 측면, 내용적 측면 등으로 나누었다.

시간적 범위는 현재를 2013년을 기준으로 하여 과거와 미래를 구분하였다. 우리나라 근린자치의 전통을 고찰해 본 다음에, 현재 실시되고 있는 근린자치의 실태를 살펴보고 그 안에서 문제점을 진단하였다. 이상의 조사와 분석을 위해서 2012년도 기준의 통계자료와 2013년도의 정부 혹은 지방자치단체에서 발표한 자료 등을 참조하고자 한다. 또한, 본 연구에서 제언하는 개선방안의 도출의 적용은 2013년도 하반기 이후부터로 한다.

공간적 범위는 전국의 읍·면·동 전체를 대상으로 하되, 전수조사는 불가능하므로 서울특별시 동, 경기도의 2013년도 주민자치센터 우수사례경진대회에 참여한 읍·면·동, 2013년도 전국주민자치박람회에 참여한 서류심사에 통과된 읍·면·동 등의 주민자치위원과 담당 공무원을 대상으로 설문조사 및 심층면담조사를 실시하였다.

대상적 범위는 현재 읍·면·동 단위에서 주민자치위원회가 수행하는 주민자치 기능과 공무원이 수행하는 주민자치지원기능을 대상으로 한다.

마지막으로 내용적 범위로는 근린자치의 개념과 대상을 규명하고, 근린자치기능의 강화의 논리와 필요성을 제시하고자 한다. 또한, 읍·면·동의 근린자치기능의 실태와 문제점을 분석하고 외국의 근린자치제도의 분석을 통해 시사점을 도출하고 읍·면·동 중시의 근린자치 기능 강화방안을 모색하고자 한다. 이러한 내용을 토대로 최종적으로 읍·면·동 중심 근린자치기능의 성공적으로 강화할 수 있는 전략을 도출하는 것이 본 연구의 목적이다.

## 2. 연구방법

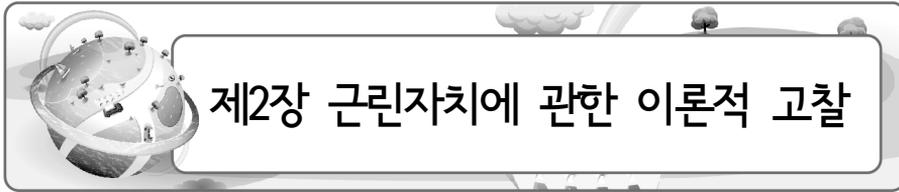
본 연구를 효율적으로 진행하기 위하여 문헌연구와 실증연구, 전문가 및 실무자 워크숍 등을 실시하였다. 국내외의 문헌연구를 통하여 주민주권론, 민관협력 거버넌스 이론, 주민참여에 관한 이론 등을 검토하고 이들 이론으로부터 근린자치에 대한 논리적 근거와 분석의 기준을 도출하였다. 근린자치기능 분석 등과 관련한 학술연구논문을 살펴보고, 각종 연구기관의 관련 연구보고서 등의 검토·분석을 통하여 근린자치 강화의 필요성 등에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 또한, 외국사례 분석을 통해 주요 선진외국의 근린자치제도의 구성과 운영과 관련된 사례를 분석함으로써 그 안에서 시사점을 도출하여 국내적용의 가능성을 보고자 한다.

실증연구로는 주민자치위원회와 주민자치지원업무를 담당하고 있는 공무원을 대상으로 설문조사와 심층면담조사(인터뷰)를 실시하였다.

마지막으로, 설문조사와 심층면담조사를 보완하기 위하여 근린자치기능(주민자치기능과 주민자치지원기능)과 관련된 연구를 하는 학자 및 전문가, 주민자치 실천 현장의 주민자치위원장, 주민자치지원 실무를 담당하고 있는 공무원 등을 초청하여 워크숍을 실시하였다. 이 워크숍을 통하여 근린자치제도의 구성과 운영의 문제점과 개선방안의 도출에 필요한 정보를 수집하고 분석하고자 한다.

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도





## 제1절 근린자치의 의의



### 1. 근린자치의 개념과 유형

‘근린<sup>1)</sup>’은 ‘가까운 이웃’이며, ‘근린 사회’는 ‘사람들이 가까이 이웃하여 서로 잘 알며 친숙하게 공동생활을 하는 지역 사회의 최소 단위’라는 것이 사전적인 해석이다(<http://dic.daum.net/word>). ‘근린’(neighborhood)은 생태적 관점에서 물리적·상징적 경계를 가진 지리적 장소이지만, 지리적 성격을 넘어 사람들이 사회적으로 상호작용하는 사회적 의미도 내포한다. 결과적으로 근린은 ‘주거지 인접성에 기초를 두고 비공식적이고 대면적인 일련의 상호작용인 이웃과의 교류에 사람들이 관여하는 거주지 주변의 장소(area)’로 정의내릴 수 있다(Davis and Herbert, 1993: 1). 사회구성원 또는 이해당사자의 관점에 따라 근린은 다양하게 정의된다(Forrest and Kearns, 2001). 첫째, 근린을 ‘지역사회’(local community)로 본다. 지역 사회는 ‘지리적으로 한정된 지역 안에 살면서 상호간에 그리고 자신들이 살고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가지고 있는 사람들’을 의미한다(Mattessich and Monsey, 1997; 정지웅·임상봉, 1999). 둘째, 근린을 하나의 서비스 ‘환경’으로 본다. 이 경우 공공서비스전달수준, 사회적·물리적 환경, 근린 안팎의 상호작용 등과 같은 근린이 가지고 있는 조건과 상황들이 주민들의 후생에 미치는 영향이 중요한 관심대상이 된다. 셋째, ‘소비대상’ 또는 ‘상품’으로 근린을 본다.

1) ‘근린’이라는 용어는 일본에서 주로 많이 사용하는 일본식 용어이기도 하지만, 도시계획 등의 분야에서 많이 쓰이고 있으며, 『지방행정체제개편에관한특별법』에서 사용한 법률용어이기도 하기 때문에 부득이하게 본 보고서에서 사용하게 됨.

부동산개발업자와 서비스공급자는 소비자 기호에 맞는 라이프스타일을 팔기 위하여 주거형태의 특별한 특징들을 강조하게 된다. 구매자는 주거환경의 프로필과 가격을 고려하여 자신의 라이프스타일 또는 지위에 맞는 근린을 선택하게 된다.

‘근린’과 유사한 개념으로 사용되는 ‘마을’과 ‘동네’가 있다. 국어사전에는 ‘마을’이란 ‘주로 시골에서, 여러 집이 모여 사는 곳’ 혹은 ‘이웃에 놀러 다니는 일(마실 간다)’이라고 풀이하고 있다. ‘마을’은 ‘시골’과 동의어로 사용되며, ‘촌(村)’, ‘부락’, ‘골(谷)’ 등으로 불리기도 하였다. ‘마을’은 자연부락과 행정부락으로 구분할 수 있는데, 행정부락은 행정적인 목적을 실현하기 위해서 인위적으로 설정된 것으로 지금의 ‘동리’라고 할 수 있다. 이러한 ‘동리’가 현재 도시지역에서 많이 사용하는 ‘동네’라는 용어가 되지 않았나 생각된다. ‘동리(행정부락)’는 자연부락과 일치하는 것, 두 개 이상의 자연부락이 하나의 행정부락을 구성하는 것, 하나의 자연부락이 두 개 이상의 행정부락으로 나누어지는 것 등이 있다. 현재 지방행정에서는 ‘법정 동리’와 ‘행정 동리’로 구분하여 사용하고 있다. 법정 동·리는 행정구역 단위로써 개인 또는 법인의 주소로 쓰이고, 각종 공부·지도 등에 활용되고 있다. 반면에 행정 동리는 행정 능력과 주민의 편의를 위하여 하나의 법정 동·리를 2개 이상의 행정 동리로 운영하거나, 2개 이상의 법정 동리를 하나의 행정 동·리로 운영하는 등 인구나 지형 등을 감안하여 지역실정에 맞게 당해 지방자치단체의 조례로 정하여 운영하고 있는 것(지방자치법 제4조의2)으로 ‘자연 부락’ 자체는 아니지만 ‘자연 부락’을 중심으로 형성된 것이라고 생각할 수 있다. 이상을 종합해 보면, “마을”은 도시화가 되기 이전, 사람들이 주거와 농업에 적합한 장소에 자연스럽게 모여서 이룩된 ‘삶의 터전(=자연부락)’이라고 할 수 있다. 반면에 “동네”는 국가 혹은 지방자치단체에서 인위적으로 설정한 행정구역을 의미한다고 할 수 있다. 영국이나 미국에서도 ‘마을’은 ‘village’라고 하여 농촌지역의 집단 거주지(a compact settlement of houses in the country)라고 규정 하며, ‘동네’는 ‘Neighborhood’라고 하여 도시 행정구역의 일부(a small area within a town or city)라고 규정하고 있다<sup>2)</sup>.

2) 주민자치위원들을 인터뷰하는 과정에서 도시지역의 주민자치위원들은 주로 ‘동네’라는 용어를 사용하고, 농촌지역의 주민자치위원들은 ‘마을’이라는 용어를 사용하였음.

근린자치는 ‘근린이라는 공간단위를 매개로 해당지역의 주민과 이해당사자들이 자율성(autonomy)을 가지고 공공서비스를 위한 집합적 의사결정과정과 생산행위에 참여하는 것’으로 정의할 수 있다. 따라서 근린자치는 근린단위 통치조직으로서의 ‘정부’(government)가 아닌 ‘통치과정’으로서의 ‘거버넌스’(governance)라고 할 수 있다. 다양성·복잡성·역동성을 특징으로 하는 현대사회 문제를 정부나 시장과 같은 단일행위자나 부문이 해결하는 데는 한계가 있다는 반성 속에 등장한 개념이 ‘거버넌스’이다. 근본적으로 거버넌스는 정부, 주민조직과 같은 서로 다른 유형의 이해당사자들이 함께 일하는 것에 관한 것이다(Osborne and Gaebler, 1992: 24; EC, 2004: 11).

근린자치는 정치적 또는 관리적 권한이 근린수준에까지 위임되는 것뿐만 아니라 근린수준 행위자들의 역량강화(empowerment)와도 관련된다. 이 때 권력 또는 권한을 누가 얼마만큼 얻는가는 권한위임 또는 역량강화의 목적과 설계에 따라 달라진다. 이러한 역량강화를 위한 제도차원에서 근린자치는 주민들에 대한 단순한 정보제공, 주민과의 상담(consultation), 숙의적 포럼(deliberative forum), 주민의 직접통제에 이르기까지 다양한 형태를 취할 수 있다. 최근 Lowndes and Sullivan(2008)은 영국의 사례를 준거로 <표 2-1>과 같은 네 가지 근린자치의 유형을 제시하고 있다.

첫째, 근린역량강화모형은 ‘시민원리’(civic principle)에 기반을 두고 있다. 이 모형은 근린단위의 시민들이 효과적으로 참여할 수 있는 좀 더 많은 기회를 제공한다는 근린수준에서의 참여민주주의 관점을 반영한다.

둘째, 근린정부모형은 ‘정치적 원리’에 초점을 두면서 주민의 욕구에 좀 더 잘 반응하고 책임질 수 있도록 근린수준에서의 공식적인 대의적 의사결정 구조를 강조한다. 근린정부모형은 시민의 직접적 역량강화보다는 특정 지역의 하위수준에서 선출된 대표자(주민자치위원)들의 권한과 책임을 확대할 것을 강조한다.

셋째, 근린파트너십모형은 ‘사회적 원리’를 적용한 근린자치모형이다. 사회적 원리는 시민의 후생과 이해당사자 사이의 협력에 초점을 둔다. 근린파트너십은 다양한 이익집단의 대표들을 하나의 집합적 의사결정과정으로 묶는 체계로서의 ‘이해관계자 민주주의’(stakeholder democracy)를 강조한다.

넷째, 근린관리모형은 근린단위의 공공서비스생성과 관리를 통해 자원이 좀 더 효율적이고 효과적으로 사용될 수 있다는 ‘경제적 원리’를 강조한다. 근린관리는 세금을 통해 서비스 가격을 지불하는 소비자로서의 시민선호에 충실해야한다는 ‘시장민주주의’(market democracy) 원칙을 반영한다.

〈표 2-1〉 근린자치 유형

	근린역량강화	근린정부	근린파트너십	근린관리
	시민적(civic)	정치적	사회적	경제적
기본원리	직접적 시민참여와 지역사회 관여를 위한 기회	접근성, 의사결정의 책임성과 반응성의 향상; 선출직 공직자들의 향상된 역할	서비스전달에 대한 총체적(holistic)·시민 중심적 접근; 시민을 중심으로 서비스를 설계하는 것	지역서비스전달의 효율성과 효과성에 대한 초점
주요목표	적극적 시민과 응집된 지역사회	대응적이고 책임 있는 의사결정	시민후생(well-being)과 재생	효과적 지역서비스전달
민주주의 형태	참여민주주의	대의민주주의	이해관계자 민주주의	시장민주주의
시민역할	시민 : 발언(voice)	선출자 : 투표	파트너 : 충성	소비자 : 선택
리더십 역할	주도자(animateur), 촉진자(enabler)	의원(councillor), 소시장(mini-mayor)	중개인(broker), 의장(chair)	기업가(entrepreneur), 감독자(director)
제도유형 (영국)	포럼, 공동생산	타운의회(Town councils), 지역위원회(area committees)	서비스위원회, 소규모 전략적 파트너십(LSP)	계약, 현장

자료: Lowndes and Sullivan(2008 : 62), Durose and Richardson(2009 : 34)

## 2. 근린자치의 비전과 목표

근린자치가 추구하여야 하는 궁극적인 비전과 목표는 ‘살기 좋은 마을을 주민들 스스로의 힘으로 만드는 것’이다. 우리 마을이 지금 보다 깨끗하고 쾌적한 환경을 갖추고, 높은 문화적 혜택을 누리고, 소외된 이웃이 없고, 주민간의 불화가 없고, 경제적으로 여유 있는 마을을 주민들의 힘으로 직접 만들어 가는 것이다.

근린자치의 비전과 목표를 성공적으로 수행하기 위해서는 적극적이고 능동적인 주민참여가 필수적이다. 정부가 지역 문제를 발견하고 주민들에게 이를 제시하고 자문을 구하는 것도 '주민참여'라고 할 수 있으나 엄밀한 의미에서는 '근린자치'에서 요구하는 주민참여라고는 할 수 없다. 근린자치에서 요구하는 주민참여는

지역의 문제를 주민이 스스로 발견하고 주민 혹은 주민단체가 직접 나서서 주도적으로 해결하거나 행정에 해결을 요구하는 일련의 활동을 말한다. 따라서 근린자치를 성공적으로 이끌기 위해서는 ‘주민 스스로의 책임 하에 지역발전이나 지역문제 해결을 위한 과제를 스스로 찾아내고 스스로 추진하기 위한 적극적인 참여’가 필수적이라고 할 수 있다.

근린자치는 행위자의 측면에서 보면 의식과 행동으로 구성된다. 근린자치에 있어서 의식과 행동은 동전의 양면처럼 한 몸을 이루고 있는 것이다. 근린자치의식이 없는 행동은 무모하고 맹목적인 것이 되기 쉬워서 오히려 근린자치나 민주주의 발전에 역효과를 가져오기 쉽고, 근린자치의 실천을 위한 행동이 없는 의식은 현실을 발전시키거나 변화시키지 못하는 허망한 관념에 불과하다. 근린자치가 제대로 이루어지기 위해서는 궁극적으로는 근린자치 의식이 근린자치를 실천하는 행동으로 발현되어야 한다.

주민은 권력을 지닌 정치가나 전문가들로부터 대변을 받아야 하는 대상이 아니라, 스스로 자기 문제를 해결하고 이끌어 가야 할 주체들이다. 그러나 그동안 다양한 주민참여 방법들은 대부분 소수 전문가나 전문화된 활동가들에 의해 수행되고 있다. 즉, 전문가가 근린자치 활동을 주도하고, 주민들은 근린자치활동의 대상 또는 수혜자가 되고 있다. 주민들이 주체가 되고 참여와 자치의 수준을 높이기 위해서 근린자치는 주민들 집단의 자치가 되어야 한다. 주민들 각자가 모두 자신의 이해만을 주장한다면 주민 스스로 자치 역량을 갖추었다고 볼 수 없다. 근린자치에 대하여 비판적인 이들이 가장 쉽게 내놓는 근거가 ‘주민들의 자치 역량 부족’이다. 다양한 프로그램과 실천 활동을 통해 주민들이 자신의 배타적인 개별 이해를 극복하고 공공의 이해로 전환시키기 위해서는 아주 낮은 수준에서나마 주민들이 이웃과 긴밀한 관계를 맺으며 살아갈 수 있는 다양한 공동체적 소모임이 활성화되어야 한다.

### 3. 근린자치의 구성요소

“지방자치”는 ‘단체자치’와 ‘주민자치’로 구성되어 있다. ‘단체자치’는 ‘국가로부터 인정받은 법인체인 시·도 혹은 시·군·구 등 지방자치단체가 일정한 구역

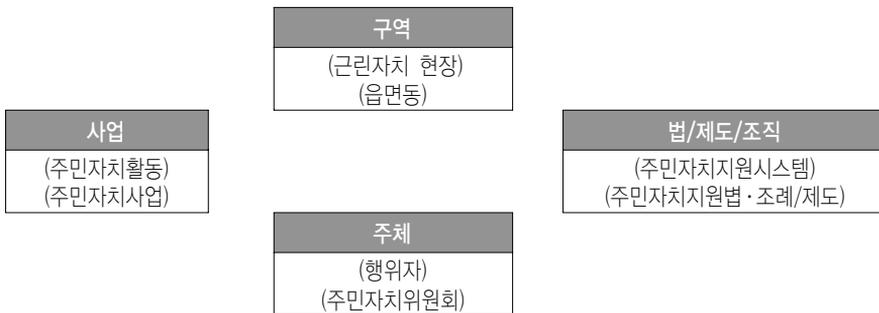
안에서 국가로부터 부여받은 자치권에 근거를 두고 그 지역 내의 행정사무와 자치 사무를 처리하는 것'이라고 정의 된다. 반면에, '주민자치'는 '지역사회 발전을 위한 그 지역 안의 현안 과제를 자기부담에 의하여 주민들의 자발적이고 적극적인 참여를 통하여 주민들이 직접 처리하는 것'이다.

‘단체자치’는 과거 중앙정부의 간섭에서 벗어나서 그 지방의 특성에 맞는 정책을 독자적으로 추진하기 위한 법률이나 제도를 중심으로 하는 ‘행정실시권한의 행사’를 의미한다. 주민자치는 주체자인 ‘주민’에 초점을 맞춘 정치적 의미의 자치라고 할 수 있다.

주민이 직접선거를 통하여 지방의회 의원과 지방자치단체장을 선출하고, 이들에게 주민의 의사나 요구사항을 직·간접적으로 전달하여 주민의 의사가 지역의 정책결정에 반영되거나 영향을 미칠 수 있다는 점에서 주민이 지방자치의 주체가 된다. 그러나 최종적으로 정책을 결정하고 집행하는 것은 공무원이기 때문에 ‘단체자치’에서 실질적인 권한 행사의 주체는 공무원이라고 할 수 있다. 반면, 주민이 지역문제 해결에 자발적으로 참여하여 스스로 정책을 결정하고 집행한다는 측면에서 ‘주민자치’의 실질적인 권한 행사 주체는 주민이라고 할 수 있다.

근린자치가 추구하는 궁극적인 목표는 마을공동체의 구축을 통하여 살기 좋은 마을을 만드는 것이다. 이러한 근린자치를 구성하고 있는 요소들은 근린자치가 이루어 지는 구역(읍면동, 마을, 동네 등), 근린자치의 주체가 되는 사람(주민자치위원회, 주민, 시민단체 등), 제도와 조직(주민자치지원 행정조직, 협력 네트워크 등), 일(주민자치사업- 마을강좌, 마을사업, 마을행사 등) 등이다. 근린자치가 성공하려면 이상의 4가지 요소 중 구역을 제외한 3가지 요건들이 균형을 이루는 것이 바람직하다.

〈그림 2-1〉 근린자치의 구성요소



## 가. 구역 : 읍면동

Suttles(1972)는 근린의 규모를 첫째, 부모의 감시 없이 어린이가 놀도록 허락되는 작은 구역(block face), 둘째, 주민들이 정체성을 갖게 되면서 다른 지역과 대조되는 최소 지역으로서의 ‘방어적 근린’(defended neighborhood), 셋째, 최일선 지방정부의 공식 관할구역에 해당되며 개인의 참여가 선택적으로 이루어지는 ‘유한책임의 지역사회’(community of limited liability), 넷째, 시 전체를 포괄하는 ‘확장된 유한책임의 지역사회’(extended community of limited liability)로 분류하였다.

Somerville(2011)은 Suttles의 유형을 참조하여 ‘근린규모의 다차원성’(neighbourhood multiscalarity)이라는 개념과 함께 경험적 차원에서 영국의 근린규모를 <표 2-2>와 같이 네 가지로 유형화하고 있다.

<표 2-2> 근린자치 구역의 규모

규모	정체성(identity)	주민 수	특징
1	함께 모여 사는 작은 집단 (예 : 거리/블록) (Small group of dwellings)	500미만	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이웃과의 일상적 접촉을 통해 형성된 정감과 호혜, 친사회적 행동 등으로 특징지어짐</li> <li>- 상호작용은 공식적 조정이나 규제를 필요로 하지 않음</li> <li>- 근린의 형태이지만 다른 영역에서 근린을 대표하는 경우는 거의 없음</li> </ul>
2	이름이 붙여진 가장 작은 단위의 거주지 (Smallest named settlement)	500-3,000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이 규모의 중요한 속성은 정체성(identity)으로서 이웃들 사이의 관계가 집단, 지위, 계급, 인종, 연령 등과 관련된 정체성을 통해서 매개됨</li> <li>- 지역사회결사체, 근린주거조직, 소규모 스포츠동우회와 같은 조직화 동인이 작동함</li> <li>- 근린을 대표하는 조직을 가질 규모가 되며, 주민들 전체가 참여하고 숙의할 수 있는 포럼 형태의 ‘자율거버넌스’(self-governance)가 가능함</li> <li>- 근린조직이 다른 근린이나 더 높은 규모에서 해당 근린을 대표할 수 있음</li> </ul>
3	최소단위 정부가 관할하는 거주지 (Smallest governed settlement)	3,000-15,000/ 20,000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부가 이 규모에서 학교, 치안, 복지 등 서비스를 제공하기 때문에 좀 더 제도화된 상호작용이 가능하게 됨</li> <li>- 영국의 패리쉬, 미국의 타운의회, 프랑스의 코뮌 등 지방정부의 최일선 행정계층의 형태를 띠</li> <li>- 선출직 공직자들이 근린 형성을 지배하는 ‘계층적(hierarchical) 거버넌스’의 성격을 띠</li> <li>- 많은 주민조직들이 이 단위에서 활동하지만 전체 근린을 대표한다고 보기어려움</li> <li>- 최근 이 규모에서 정부와 비정부조직 사이의 파트너십에 관여하는 주민조직의 수가 늘어나는 추세임</li> </ul>
4	지속가능한 최소단위의 거주지 (Smallest sustainable settlement)	20,000 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직장, 대학교, 프로스포츠 등의 요소가 가미되며, 근린이 라기보다는 도시적 성격을 띠</li> <li>- 경제적 차원이 강조되며, 세계화에 따른 도시 간 경쟁으로 중요성이 커지고 있음</li> </ul>

자료 : Somerville(2011 : 90)

이상에서 제시된 유형을 우리나라의 행정구역에 대한 인구자료를 중심으로 대략적으로 적용해 보면, <표 2-3>과 같이 시·군·구의 경우는 ‘규모 4’에 해당되고, 읍·면·동의 경우는 ‘규모 3’, 행정 동의 통과 읍의 리가 ‘규모 2’, 면의 리의 경우는 ‘규모 1’의 수준에 해당한다.

근린자치가 이루어지는 구역 단위로는 가장 크게 읍면동을 들 수 있고, 그 보다 작은 단위로는 통, 리, 반 등을 들 수 있다. 일부 학자들은 근린을 마을이나 동네로 생각하다면 시골의 경우는 자연부락, 도시의 경우는 아파트단지 등을 근린자치의 구역으로 할 수 있다고 한다. 그러나 현실적으로 활용이 가능한 인력자원, 지역사회 특성 등을 고려할 때, 통, 리, 반 이하의 단위에서 근린자치 활동을 하는 것은 곤란하여 읍면동이 근린자치의 구역으로 적당하다고 판단된다.

읍·면·동은 실제로 지방자치단체의 모든 행정작용이 이루어지는 시작점이 되며 또한 주민 행정수요의 출발점이라는 점에서 지방행정의 본거지일 뿐만 아니라 행정의사와 주민의사가 접촉하는 교차점이며 상호연결과 조화를 이루는 시발점이라고 할 수 있다. 또한, 읍·면·동은 주민 단위이면서 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가지고 있는 단위로서 정부와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 기초 조직체라고 할 수 있다.

또한, 현재 주민자치센터는 읍면동을 단위로 구성이 되어 있고, 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에도 주민자치회는 읍면동 단위로 구성한다고 규정되어 있다. 따라서 근린자치활동이 이루어지는 구역단위는 읍면동이 적당하다. <표 2-2>에 나타난 영국, 미국, 프랑스 등의 경우도 우리나라의 읍면동과 비슷한 지역단위에서 근린자치가 이루어지고 있다.

**<표 2-3> 우리나라 읍·면·동 및 통·리 주민 평균수(2011년 1월 1일 기준)**

	읍	면	동	리(읍)	리(면)	통(동)
평균인구	20,981	4,250	19,845	561	179	732

자료 : 행정안전부(2011), ‘지방자치단체 행정구역 및 인구현황’

## 나. 주체(행위자) : 주민자치위원회

근린자치는 ‘주민의(사람), 주민을 위한(사업), 주민에 의한(조직)’ 지역민주주의의 구현을 목표로 하고 있다. 따라서 근린자치의 주체는 주민이 된다. 주민은 ‘지방자치단체의 구역 내에 주소를 가진 자’(지방자치법 제12조)이다. 주민은 선거권과 피선거권 등 정치적인 활동을 염두에 둔 공민과 구별된다. 공민은 법인과 외국인이 제외되며, 금치산자 등 공민권이 박탈된 자도 공민에 포함되지 않는다. 그러나 주민에는 인종·국적·성별·연령 및 능력의 여하를 불문하며 자연인뿐만 아니라 법인도 포함된다. 따라서 주민등록상 주소지를 가진 일반 주민, 직장이나 근무지가 있는 거민(외국인 포함), 그 지역사회에 관심을 가지고 그 지역사회를 위하여 활동하는 시민단체나 NGO 등도 주민에 포함된다고 볼 수 있다. 주민은 정치에 참여할 권리, 공공시설을 이용할 권리, 행정서비스를 받을 권리 등을 가지고 있지만, 비용분담과 법규준수의 의무도 가진다.

근린자치는 개개인의 주민들이 조직이나 단체를 구성하여 추진하는 것이 일반적이다. 우리나라의 읍면동 이하 단위에서 활동하고 있는 주민조직으로는 아파트 입주자대표회의, 아파트부녀회, 반사회, 리개발위원회, 영농회, 작목반, 새마을부녀회, 주민자치센터 등이 있다. 아파트 입주자대표회의는 구역이 일정하지 않고, 구성원이 한정되어 있으며, 사업 역시 아파트의 개보수 등에 국한되어 있으므로 일반적인 근린자치활동이라고 보기는 어렵고 상가번영회 등과 같은 일종의 직능단체로 볼 수 있다. 반사회나 리개발위원회는 일정한 안정적인 구역을 가지고 있으며, 전체 주민이 참여하고 있지만, 행정을 지원하는 조직으로 시군구에 대한 민원이나 시군구 시책사업의 지원 등만을 다루고 있으며 공무원이 주도하고 있으므로 근린자치조직으로 볼 수 없다. 영농회나 작목반은 농민의 자주적인 조직이지만, 특정한 농산물을 생산하는 농민만이 참여할 수 있는 조합방식이고 회원의 이익을 최우선시하는 조직이므로 일반적인 근린자치조직이라고 볼 수 없다. 아파트 부녀회와 새마을 부녀회의 활동은 지역사회 전체에 영향을 미치는 다양한 활동이고 자치적으로 이루어지고 있으나, 구성원이 여성으로 제한되어 있어서 근린자치 협력조직으로 적합하다고 할 수 있다. 주민자치센터는 읍면동이라는 일정한 구역이

있고, 조례라는 법적 근거가 있으며, 지역사회 구성원 모두의 참여가 가능하고, 문화여가, 지역복지, 주민편익, 시민교육, 지역사회진흥 등 전반적인 지역문제에 대한 관여가 가능하므로 일반적인 근린자치조직으로 가장 근접해 있다고 판단된다. 다만, 임원의 대표성이나 임원선출의 민주성 등 미흡한 부분에 대한 보완이 필요할 것이다.

〈표 2-4〉 읍면동 근린자치조직의 종합 비교

자치조직명	법적 근거	구역설정	구성원	내부조직	주요활동	행정과의 관계
아파트입주자 대표회의	주택법43조 시행령50조	단지단위이므로 구역제한이 없음	해당 아파트 거주자	회장:1인 이사:2인 이상 감사:1인	아파트의 하자보수 등 유지관리, 안전 관리	시군구에서 정한 규약내에서 활동
아파트부녀회	없음	아파트 단지 단위	해당 아파트 거주 여성	회장, 총무, 회계	아파트주민 권익보호, 복지증진, 이웃돕기 등 다양한 자치활동	관계 없음
반사회	각 시군구 예규, 훈령	읍면동 산하 통반	관내 거주 주민 전체	통장이 회장 겸임	시군구 및 읍면동 협조사항, 민원사항	담당공무원이 반드시 참석하여 안건 제시
리개발위원회	각 시군 조례	읍면 산하의 리	리 거주 주민 전체	위원장,사업위원, 감사위원	민원사항, 자체개발 사업,읍면 요구사항	읍면장의 자문 역할
영농회	없음 영농조합의 경우 농어촌 발전특별조치법	특별한 규정이 없음	농어민농산물 생산자단체	조합장 이사 감사	농업생산품의 공동 생산,공동출하, 농사 교육 및 정보교환 등	영농회별 지역 보조금 지급
작목반	없음	특별한 규정이 없음	동일한 작물을 재배하는 농어민	회장 총무 감사	단체구입과 판매, 공동생산과 출하	영농조합법인으로 등록되면 정부보조금 지급
새마을부녀회	새마을운동 조직법	읍면동 단위	읍면동 관내 거주 여성	회장 총무 감사	봉사활동, 사회활동, 취미교양활동	읍면동 행사 등을 적극 지원
주민자치 위원회	각 시군구 조례	읍면동 단위	관내 거주 주민 전체	위원장 총무 감사 분과위원장	주민자치, 문화여가, 지역복지, 주민편익, 시민교육, 지역사회 진흥활동	읍면동장이 자치위원 위촉 시군구별로 자치활동에 대한 행재정 지원

이상과 같이 근린자치를 추진해 나가는 핵심적인 주체는 주민자치센터의 주민자치위원회이다. 주민자치위원회는 지역사회의 리더로서 주민들을 통솔하고 지역사회의 다양한 시민단체, 동아리 등의 힘을 모아 살기 좋은 마을을 만들어 가는 중심축이다. 따라서 주민자치위원회는 근린자치를 지역사회에 성공적으로 뿌리 내리게 하고 근린자치의 꽃이 활짝 피어나 살기 좋은 마을이라는 열매를 맺게 하는데 필요한 힘을 가지는 것이다.

#### 다. 사업 : 주민자치사업

주민자치사업은 시군구의 각 읍면동별 주민자치위원회가 주관하고 있는 마을강좌, 마을 사업, 마을 행사 등 주민자치활동을 말한다. 주민자치활동은 공무원이 아닌 지역 주민의 대표인 주민자치위원회의 자발적이고 자율적인 활동이다. 마을 전체의 이익을 위한 활동(마을성)이고, 주민의 참여와 봉사에 의한 주민들이 원하는 활동(주민성)이고, 1회성이 아니라 지역사회 내에서 지속적으로 이어지는 활동(사업성)이라는 점에서 주민자치위원회의 활동은 이익 집단의 활동이나 동호인 집단의 사적인 활동과는 구분되는 공적인 활동이라고 할 수 있다. 따라서 주민자치사업은 국가나 지방자치단체의 공공정책사업의 범주에 들어간다고 할 수 있다. 지방자치단체의 입장에서 보면, 이러한 주민자치사업은 지방자치단체가 설정한 주민자치정책의 목표를 구체적으로 실현시키기 위하여 추진되는 것이다. 주민자치위원회가 주관하는 주민자치사업은 크게 마을강좌, 마을사업, 마을행사 등으로 구분할 수 있다.

마을강좌는 주민자치센터에서 무료 또는 유료(월 1만원에서 3만원의 수강료 납부)로 제공하는 각종 프로그램으로 생활체육(요가, 에어로빅, 스포츠댄스 등), 문화교양(서예, 산수화, 노래교실 등), 외국어(영어회화, 일어, 중국어 등), 취미부업(퀵트, 수지침, 제빵교실, 칠보공예, 컴퓨터 등) 등으로 구분할 수 있다. 초기에는 생활체육이나 문화교양 등을 중심으로 개인적인 취미활동수준에 그쳤으나, 최근에는 단순한 개인의 취미생활을 넘어서 마을에 기여할 수 있는 것으로 승화되고 있다(주부노래교실→어머니합창단). 또한, 주민들의 교류와 소통의 수단이 되기도

하고(육아 교실), 주민의 의식 수준을 높여서 마을사업에 참여할 수 있는 동기와 의지를 부여하는데 기여하기도 하며(동네 인문학), 지역사회를 위한 일꾼이나 마을의 발전에 기여할 수 있는 전문가를 양성하는 수단(지역학)으로도 널리 활용되고 있다.

마을사업은 살기 좋은 ‘마을’을 만들기 위한 주민들의 자치적인 사업을 말한다. 마을사업은 마을의 실정에 맞고 우리 마을만이 가지고 있는 개성 있고 독특한 특성을 살리고 마을이 가지고 있는 자산을 최대한으로 활용하여 추진하고 있다. 마을사업에는 주민들에게 유익하여 주민들이 기꺼이 참여하기를 원하며, 주민 스스로가 선정한 사업을 마을의 차원에서 지속적으로 실행하여 가는 체계와 과정을 확보하는 것이 중요하다. 마을사업의 유형은 마을의 경관을 아름답게 가꾸는 사업, 노인, 장애인, 저소득층 자녀 등 소외된 이웃에 대하여 배려한 복지사업, 마을의 안전망을 구축하고 범죄를 예방하기 위한 사업, 주민들 간의 소통과 교류를 목적으로 하는 사업, 지역문화의 활성화에 기여하는 사업, 지역경제의 활성화에 도움을 주는 마을기업이나 커뮤니티 비즈니스 같은 경제적인 사업, 주민들의 삶의 질과 문화적인 수준을 높이기 위한 문화사업 등으로 구분할 수 있다.

마을행사는 마을 단위에서 주기적 혹은 연례적으로 열리는 마을의 축제를 말한다. 마을행사에는 면민체육대회, 동민의 날 등과 같은 주민의 화합과 단결을 위한 사회적인 행사가 있고, 지역사회의 고유한 문화와 전통을 살리고 보존하기 위한 문화적인 행사, 동제와 성인식 등과 같은 의례적인 행사 등으로 구분할 수 있다.

이러한 근린 거버넌스를 기반으로 이루어지는 주민자치사업은 몇 가지 원칙을 내포한다. 그 원칙이란 “주민간의 긴밀한 관계 형성을 통한 공동체 회복을 바탕으로 하는 것, 주민의 참여를 기반으로 주민이 주도하는 것, 주민 및 마을의 개성과 문화의 다양성을 존중하는 노력을 가질 것, 주민·전문가·민간단체·행정기관 등의 상호신뢰와 협력을 통해 추진할 것, 마을 환경과의 조화와 차세대와의 공영을 지향하는 것”이다. 제시한 원칙 중에서 가장 핵심적인 원칙은 바로 “주민의 참여를 기반으로 주민이 주도하는 것”이 될 것이다. 주민의 주체성이나 적극성이 결여된 근린자치는 사실상 그 의미가 없다.

〈표 2-5〉 주민자치사업의 유형과 사례

구분		유형					
마을 강좌		문화여가	지역복지	시민교육	사회진흥	주민자치	주민편익
		취미교실 풍물놀이 역사찾기	어린이놀이방 청소년공부방	생활과학 정보화교육 동네인문학	봉사품앗이 소공원관리 전입환영회	지역문제 토론	헬스장, 생활정보제공 동네안내서
마을 사업	경관	가로	골목	산	하천	유희지	건물/주택
		가로등 정비	벽화그리기	등산로 나무이름달기	샐강 살리기	야생화 화단	간판정비 옥상공원조성
	안전	인공재해			자연재해		
		방법, 청소년선도, 불조심			수해, 풍해, 설해 방지		
	복지	저소득층	독거노인	불우청소년	유아	장애인	다문화가정
		집수리 이미용봉사	실버스토리	장학금	공동육아	장애아 돕기	다문화지원
	경제	공동 분배		공동 구매		공동생산판매	
		덧밭 가꾸기, 김장담그기		직거래 장터		커뮤니티비즈니스 마을기업	
	사회	순수인적교류		인·물적 교류		불특정 교류	
		이웃간 인사, 전입자 환영회		바자회, 베품시장		마을축제, 공연, 전시회	
문화	문학	예술		풍속	학문	종교	
	글짓기	음악, 미술, 공예		풍물, 민속놀이	동네인문학	동아리	
마을 행사	설날한마당, 정월대보름행사, 척사대회, 읍면동민의 날, 가정의 날, 추석행사						

## 라. 법/제도/조직 : 주민자치지원시스템

주민자치를 지원하는 법적 근거는 헌법과 지방자치법에서 찾을 수 있다. 헌법 117조 제1항에서는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있어서 주민자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 여지를 만들어 놓았다.

지방자치법 제8조 제1항에서는 “지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야한다”고 규정하여 주민자치를 지원하기 위한 근거를 마련하였다. 이 규정에 따라서 지방자치법 시행령 제8조의 별표 1에서는 읍면동 사무소의 주민자치센터의 설치·운영을 지원하는 업무는 시·도 사무이고, 읍면동 사무소의 주민자치센터를 설치·운영하는 업무는 시·군·자치구 사무

라고 규정하고 있어서 시도와 시군구가 주민자치를 지원하여야 한다고 명문화시키고 있다.

지방자치법 제8조를 근거로 하여 각각의 시군구에서는 “주민자치센터 설치와 운영에 관한 조례”를 제정하고 있다. 이 조례가 실질적으로 주민자치를 지원하고 주민자치센터의 설치와 운영을 위한 법적 근거가 되고 있다.

행정적으로 주민자치를 지원하기 위하여 지방자치단체에서는 조직기구를 설치하고 관련 인력을 배치하고 있다. 주민자치 활성화에 가장 앞장서고 있는 서울특별시와 경기도의 경우, 시장 직속으로 마을공동체담당관실을 설치하여 주민자치를 적극적으로 지원하고 있으며, 행정과의 행정협력팀에서도 주민자치위원회의 활동을 지원하기 위한 역량강화교육과 인센티브를 제공하기 위한 평가를 실시하고 있다. 시군구 차원에서는 자치행정과 혹은 주민자치과(지역에 따라서는 평생교육과, 새마을과 등에서도 주민자치지원업무를 담당하기도 함)에서 주민자치를 지원하기 위한 담당을 설치하고 직원을 배치하고 있다.

## 제2절 근린자치의 논리



### 1. 주민주권론과 근린자치

#### 가. 주민주권론의 등장배경

주민주권론이 대두된 배경은 크게 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 지속 가능한 발전의 필요성이다. 과거부터 현재까지 대부분의 국가에서 추구하는 목표는 양적인 성장, 즉 경제발전이었다. 성장 중심의 발전이 이루어지는 과정에서 발생하는 빈부격차, 지역 간 격차는 심각한 사회문제로 대두되었다. 더욱이 급격한 경제발전은 심각한 환경문제를 초래하면서, 각국의 중앙정부와 지방정부는 지역 간 격차해소와 더불어 환경보존과 경제발전의 조화를 중요한 정책이슈로 부각시켰다. 1972년 유엔인구환경회의에서 환경과 경제발전의 조화를 강조한 이후 지속

가능한 발전에 대한 논의가 전 세계적으로 퍼져나가기 시작했다. 경제발전의 중요성만큼 생태계의 보존, 세대·지역·계층 간의 격차 해소 역시 중요하게 인식되기 시작한 것이다. 이러한 논의를 둘러싸고 선진국과 개발도상국 간에 상이한 입장 표출이 드러났다. 개발을 어느 정도 이루어 놓은 선진국은 환경에 대한 고려를 할 수 있는 입장이지만, 아직 개발이 초기 단계에서 진행 중인 개발도상국은 환경에 대한 국제적인 규제가 자국의 개발에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이러한 지속가능발전의 중요성을 강조하는 분위기가 확산됨에 따라 지방정부의 정책방향에 대한 지역주민들의 참여와 의견개진의 필요성이 증가하였다(김순은, 2012 : 12-13).

둘째, 주민참여의 절차적 타당성논의이다. 주민들의 권리 중 쟁송권은 주민들이 발휘할 수 있는 실질적인 주권실현의 핵심적인 수단이라고 할 수 있다. 하지만, 지방자치과정을 살펴보면 시민들의 참여가 실질적으로 보장되어 있음에도 불구하고 주민들의 참여가 단순한 투표행위 정도에만 그치고 있다는 점이다. 이러한 문제점이 주민들의 참여를 통한 주권신장을 저해시킬 수 있다는 우려를 제기하고 있다(김병국&최철호, 2012:36-40).

세 번째 배경은 주민자치에 있어서 주민선택성의 부족이다(김병국&최철호, 2012:39). 지방분권은 중앙이 가지고 있던 권한과 재원을 지방에 이양하여 지방자치를 활성화시키고, 지역의 발전 잠재력을 극대화하여 지역과 국가의 발전을 도모하는 것을 목표로 하고 있다. 하지만 우리나라의 지방분권은 중앙행정권한의 지방이양이 주를 이루고 있는 행정 분권에 초점을 두고 있기 때문에, 지역에서 요구하는 지방분권의 수준에 크게 미달하고 있는 실정이다(김순은, 2010). 행정의 책임성을 수행하기 위해서는 주민들의 이해를 반영하는 것이 가장 중요하다. 그리고 주민들의 이해를 반영하는 것은 민원, 시민단체활동, 여론형성, 위원회 참여, 지역커뮤니티 활동 등을 통해서 이루어질 수 있다. 하지만 이러한 참여수단이 성숙한 시민을 육성하여 참된 의미의 주민주권을 실현하기 보다는 행정기관의 협력적 활동이나 행정 책임의 전가 수단으로 전락할 수 있다는 문제점을 가지기도 한다. 즉, 주민들이 단순히 형식적인 참여과정에 투입되는 것이 아니라, 주권의식을 가지고 참여하는 실질적이고 적극적인 참여가 중요하다(김병국&최철호, 2012:39).

네 번째 배경으로는 다원화와 이익의 다양화이다. 세계화와 민주화의 흐름으로 인해서 같은 국가 안에서 저마다의 다른 이해관계들이 표출되기 시작하였다. 이러한 경향은 자연스럽게 다양한 이익의 존재로 이어지고, 중앙정부에서 개개별의 이익을 모두 반영한 정책형성이 어렵게 되었다. 따라서 지방자치와 분권화 시스템은 각 지역의 특수이익을 반영한 정책 집행이 이루어지도록 설계되었다. 하지만 지방자치단체 역시 작은 마을 하나하나까지 모두 고려한 정책을 펼치기란 실질적으로 쉽지 않은 실정이다. 따라서 주민들이 나서서 자신들의 지역 발전을 위하여 스스로 공동체를 형성하고 자신의 지역 특성을 살린 살기 좋은 마을을 스스로 가꾸고 경영하는 주민자치권한의 행사가 필요하다.

## 나. 주민주권론의 개념과 내용

헌법 제 1조 2항 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 규정하고 있다. 즉, 국가권력의 정당성은 모두 국민으로부터 나오고 국민의 의사에 부합하는 국가의 통치 권력만이 정당성을 인정받을 수 있다는 의미로 사용되고 있다. 따라서 헌법에서 보장하는 국민주권이 자치의 기본적 근간이라고 할 수 있다. 이는 지역주민이 자신의 지역을 통치하는 주민주권의 개념과도 일맥상통한다.

주민주권 역시 지방자치의 헌법적 보장에서도 찾을 수 있다. 헌법 제8장 제 117조와 제118조에서는 지방자치단체를 “주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는” 기관으로 정의하고 있다. 이 역시 주민주권의 실현을 위해 법으로서 지방자치를 보장하고 있는 것이라고 할 수 있다. 결국 주민주권은 국민주권의 법리적 기반을 통해 생성되고 지방자치를 통해 실현되는 것으로 볼 수 있다(김병국&최철호, 2012).

주민주권과 관련된 법률에서 살펴본 바와 같이 주민의 복리와 안정적 생활을 위해 법적인 근거를 마련하여 주민의 주권을 보호하고 있다. 이는 곧 주민의 일상적 생활과 관련된 내용이기도 하다. 여기에는 절차적인 내용과 실질적인 내용이 포함되기도 한다(김순은, 2012: 15-16). 절차적인 내용은 “지방정부의 정책과정에

주민들의 참여가 실질적으로 이루어져 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 정책결정과정을 의미한다.” 한편 실질적인 내용은 주민의 생활과 밀접히 연관되어 있는 내용을 담는 것을 의미한다.

이러한 법률적 토대를 살펴보았을 때, 주민주권은 국민주권과 개념상 연계될 수 있다. 주권국가에서 법적으로 보장하는 국민주권을 전제로 각 지방자치단체에 분여함으로써 지역주권을 형성할 수 있다. 또한, 지역주권을 주민자치의 입장에서 살펴본다면 주민주권과 맥락이 부합하는 것을 알 수 있다. 따라서 주민주권을 가진 지역 주민들이 스스로 마을의 문제에 참여하는 자치에 대한 논의가 이루어져야 할 필요가 제기된다.

#### 다. 근린자치에의 시사점

주민자치는 ‘지역의 정책을 스스로 결정하고 스스로 집행하며 스스로 책임지기 위해서 참여하는 것을 의미 한다’라고 정의할 수 있다(김필두&김병국, 2011 : 3-4). 현재 지방자치는 주민들이 정책을 결정하고 집행에 참여하기보다 「관」이 주도하고 주민이 그에 순응하는 형태가 대부분이다. 「민」이 직접 참여하는 것이 아니라, 「관」이 주도할 경우 업무의 효율이나 전문성은 보다 뛰어날지 모르겠지만 사실상 해당 거주민이 아니기 때문에 세부적인 사안이나 실정은 고려하지 못할 수 있다. 더불어 주민자치는 그 의미를 상실하고, 진정한 풀뿌리민주주의의 실현이 어렵게 된다.

‘주민의(사람), 주민을 위한(사업), 주민에 의한(조직)’ 지역민주주의의 구현이 근린자치의 궁극적인 목표라면, 근린자치의 주체는 당연히 주민이 되어야 한다. 따라서 주민이 주체가 된다는 주민주권이론은 근린자치 활성화의 훌륭한 논거가 될 수 있다. 향후 주민주권이론을 근거로 하여 근린자치에 대한 의미가 진정으로 실현되기 위한 다양한 논의와 대안이 모색되어야 할 것이다.

## 2. 주민참여와 근린자치

### 가. 주민참여의 필요성

근린자치, 주민주권, 주민자치 모두 주민의 참여가 가장 우선시 된다는 특성을 지니고 있다. 주민이 주체로 나서지 않으면 주민들이 지역 사회의 주인이나 주체가 될 수 없기 때문에 주민참여는 필수적이다.

주민참여는 1960년대 이후 지방자치 분야에 있어 중요하게 다루어지기 시작하였다. 미국에서는 “위대한 사회(Great Society)” 건설을 위한 프로그램을 추진하는 과정에서 주민들의 참여를 강조하였다. 또한, 1990년대 이후 거버넌스 이론에 관한 관심이 집중되기 시작하면서 주민이 더 이상 국가 행정 서비스의 객체가 아니라 주체로서 인식되었다. 이 전에 주민들은 지방자치단체가 집행하는 정책에 순응하는 절차적인 권리만을 지녔다면, 이 시기에는 주민들의 실질적인 권리를 강조함으로써 지방정부와 동등한 위치에서 지방의정 및 지방행정에 참여해야 함을 강조한 것이다.

서복순의 논의에 의하면 주민참여의 필요성은 크게 ‘정치적 측면’과 ‘행정적 측면’으로 나누어 살펴볼 수 있다(서복순, 2002:235-236). 우선 ‘정치적 측면’에서 주민참여의 필요성을 살펴보면 주민들은 지역 안전에 대해 참여함으로써 ‘주민의, 주민을 위한, 주민에 의한’ 참여민주주의를 실현할 수 있다. 이를 통해 대의민주주의의 한계를 극복할 수 있고, 지역 차원의 정치적 기반을 보다 강화시킬 수 있다. 또한, 낮은 지방선거율과 지방의원의 주민대표기능 수행이 미흡한 상황 속에서 주민들은 참여를 통해 그들의 일상생활에 영향을 미치는 사안에 대해 결정권을 가짐으로써 정치참여의 기회를 가질 수 있다(서복순, 2002:235-236).

둘째, 행정적 측면에서의 주민참여의 필요성은 지역 주민들이 마을의 정보를 제공함으로써 지방공무원들이 지역 정책을 효율적으로 기획하고 성공적으로 집행할 수 있다는 점에 있다. 주민들은 누구보다 해당 지역(마을)에 친숙하고 세밀하게 알고 있는 사람들이다. 따라서 주민들은 지역공동체의 자세한 상황과 수요에 대해 정책분석에 필요한 정보를 제공함으로써, 지역에 적합한 정책이 형성되는데

기여할 수 있다. 또한, 지역주민이 해당 지역의 당면한 문제를 스스로 주체가 되어 찾고 해결을 위해 노력함으로써 행정의 효율성을 가져올 수 있다.

한편 고경훈&김보은은 주민참여의 필요성을 크게 네 가지로 나누어 설명하였다(고경훈&김보은, 2012). 첫째는, 앞서 논의한 정치적 측면과 비슷한 ‘대의민주제도의 결점보완 기능’이다. 주민 간의 직접적이고 의미 있는 상호협조를 통해 행정 목적을 실현할 수 있다는 것이다. 예컨대, 행정기관이 주민들의 의사를 충분히 반영하지 못하거나 지역의 특성을 제대로 인식하고 있지 못할 때, 대표자와 주민 사이에서 괴리가 발생할 수 있다. 이때 주민이 직접 참여함으로써 자신들의 이해에 직·간접적으로 관계되는 문제를 직접 처리할 수 있다.

둘째, 주민의식구조가 향상됨에 따라 주민참여의 필요성도 증대되고 있다는 점이다. 주민들은 이전에 비해 보다 주체적이고 권리의식이 강해졌다. 이에 따라 단순히 중앙정부와 지방자치단체가 집행하는 마을 정책을 단순히 관찰하는 사람이 아니라, 직접 참여하고 싶은 욕구가 생기게 된다. 이를 반영하여 지방자치에 주민을 직접 참여시킴으로써 주민들의 참여에 따르는 책임을 분담시키고 주민의 협력과 지지를 구할 필요가 생겨난 것이다.

셋째, 주민들 간의 이해관계 조정 및 주민협동을 증진시킬 수 있다는 점이다. 주민 혼자서 마을 지역의 문제를 해결하는 것 보다 마을문제에 대해 관심을 갖고 참여할 의지가 있는 주민들이 모두 모여 하나의 공동체를 형성한다면 보다 수월하게 업무를 진행시킬 수 있다. 아파트자치회, 마을공동체, 주민자치회 등이 이를 나타내는 하나의 예이다. 공동체 안에서 각자의 역할을 분담하고 이를 주민들 스스로 관리하고 집행한다면 업무의 지속성도 보장되고 업무의 효율성도 증진시킬 수 있다. 또한, 마을 공동체 주민들이 지역문제에 대해 논의할 때 다양한 의견과 토론이 진행됨으로써 지역의 소통을 활발하게 이루고 주민간의 친목도 도모할 수 있다는 점이다.

마지막으로, 전문가주의의 한계를 극복함으로써 정책의 질을 향상시킬 수 있다는 점이다. 그간 전문가들은 정책 대상자인 주민들과의 심리적 거리감을 확대시키고, 주민들과 지역의 특성에 맞는 정책보다는 전문가적인 견해로서만 정책을 제안하는 경향을 보여주었다. 이러한 상황에서 주민의 참여가 활발하게 이루어진다면,

전문가들과 커뮤니케이션을 통해 자신들의 입장을 밝힐 수 있고, 행정과정에 참여하여 영향력을 행사함으로써 지역정책의 질을 향상시킬 수 있다(고경훈&김보은, 2012:4-5).

이러한 필요성을 바탕으로 주민참여가 주민자치와 근린거버넌스에서 반드시 선행되어야 할 요건임을 확인할 수 있다. 또한, 주민참여가 지방자치단체의 정책 결정과정이 현실로부터 유리되는 것을 방지하는 장치이기도 하다. 이처럼 지방자치와 주민참여는 밀접한 관계를 가지고 있다. 자치를 핵심으로 하는 주민자치에 있어서, 주민들은 보다 생활정치의 측면으로서 참여가 가능하다. 종합하면 주민참여는 공간적 의미에서 자신들의 지역 내에서 참여를 도모하고, 해당 지역의 주민들이 주체가 되어 참여하고, 지역 정책과정의 주체자로서 참여를 함으로써 중앙집권적이고 관료주도적인 특성에서 벗어나 진정한 ‘풀뿌리 민주주의’를 실현시킬 수 있다는 데에 그 의의가 있다.

## 나. 주민참여의 유형

### 1) Arnstein의 주민참여 8단계

1969년 미국 도시계획학회에서 발표한 Arnstein의 주민참여 8단계 이론을 참고하면, 주민참여의 단계는 ‘비참여 단계’로 조작(manipulation) 및 치료(therapy) 단계, ‘상징적 참여 단계’로 정보제공(informing), 자문(consultation), 회유(placation) 단계, ‘실질적 자치 단계’로 협동(partnership), 권력 위임(delegated power), 주민통제(citizen control) 단계로 구성된다.

첫째, 조작(manipulation) 단계는 주민참여의 가장 초보적인 단계로 아무 권한이 없는 시민자문위원회를 형식적 차원에서 구성하는 것이 좋은 예이다. 전문가보다는 각 이해집단의 대변자들로 위원회를 구성하여 참여자간의 충돌을 유도하고 결과적으로 시민의견을 수렴하지 않는 것을 정당화시키는 단계이다.

둘째, 치료(therapy) 단계인데, ‘치료’라는 용어를 사용하는 이유는 시민참여의 이슈가 되는 문제의 본질을 적당히 왜곡한다는 의미를 포함하기 때문이다. 예를

들면 교통체증이 유발되는 본질적인 이유는 토지이용계획이 잘못 된 탓인데 이를 도로 확장 시 필요한 재정이 부족하여 야기된 문제로 본질을 왜곡하여 시민에게 전달하는 경우이다.

셋째, 정보 제공(informing) 단계부터는 상징적 차원의 주민참여가 이루어지는 단계이다. 상징적이라고 표현하는 이유는 시민에게 정보는 제공하되 이미 결정된 사항에 대해 정보를 제공하기 때문이다.

넷째, 자문(consultation) 단계는 공청회, 여론조사, 공론조사 등을 통해 시민의 의견을 수렴하는 단계이다. 시민이 의견은 제시하되 정책 결정권은 공유하지 못하는 단계이다.

다섯째, 회유(placation)단계는 전문가로 구성된 자문위원회를 활용함으로써 주민들의 직접 참여 요구를 해소시키는 단계이다. 전문가들로 구성된 도시계획위원회, 환경분쟁조정위원회 등이 좋은 예이다. 지방자치제 실시 후 지방의원들이 위원회의 위원으로 참여하여 전문가위원회의 주민대표성이 향상되었다.

여섯째, 협동(partnership)단계는 주민에게 실질적 정책결정 권한을 이양하는 단계이다. 주민대표 기관인 지방의회가 결정권을 행사하고 시민 대표가 실질적 권한을 가진 위원회에 참여하는 것이 좋은 예이다. 예를 들어 마을공원을 설계하고 건립하는 과정에 지역주민, 공무원, 조정전문가가 완벽한 협동관계를 형성하는 것이 있다.

일곱째, 권력 위임(delegated power)단계는 시민이 최종 결정권을 갖는 단계이다. 규모가 작은 미국 도시에서 주민 모두가 참여한 주민총회(Town Meeting)가 정책 결정권을 행사하는 것이 좋은 예이다. 우리나라의 경우 주민투표를 통해 핵 폐기장 유치 등 주요 지역 현안의 방향을 정하는 것이 권력위임의 한 방안일 것이다.

여덟째, 주민통제(citizen control)단계는 주민이 주체가 되어 행정의 모든 면을 통제하는 단계이다. 이 단계에 이르는 주민참여는 보통의 경우 실현하기 어렵지만 지구촌 곳곳에 이를 실현하는 소규모 지역이 있다. 1985년에 건립된 독일의 소규모 생태 도시인 레벤스가르텐(Lebensgarten)은 교육, 주택 건설 등 모든 분야의 의사결정을 주민회의에서 만장일치의 결정과정으로 처리한다. 우리나라의 경우 대부분의 주민참여 수단이 상징적 참여 단계에 머무르고 있으나 최근에는 일부 협동

관계의 사례가 발견되고 있다. 주민투표제도, 주민의 조례개폐청구제도 등 현행 제도가 본격적으로 활용되면 어느 정도 권력위임의 단계까지 발전할 수 있을 것이다.

## 2) OECD의 주민참여 3수준

2001년 OECD에서는 주민참여의 수준을 정의하기 위하여 자치 형태를 정보제공형(information), 협의형(consultation), 적극적 참여형(active participation)으로 분류하였다(OECD, 2001: 23). 정보제공형에서 적극적 참여형으로 나아갈수록 정책과정에 대한 주민참여 및 그 영향력은 증대한다고 할 수 있으며, 이에 근거하여 OECD(2001)는 각 유형의 참여 형태를 활성화하기 위하여 법적 제도적 장치를 구비하고 실천적 방법을 마련할 것을 권고하고 있다.

첫째, 정보제공형은 정부가 생산한 정보를 정부가 일방적으로 주민들에게 제공하는 것으로 정부는 적극적으로 시민들에게 다가가지만 시민들은 매우 수동적인 자세를 유지하는 것이다. 정보제공형은 정부의 행태가 수동적인 것과 능동적인 것으로 구분할 수 있는데, 수동적인 것은 정보공개청구가 있으며 능동적인 것으로는 각종 미디어를 통한 정보의 자발적인 제공이 있다.

둘째, 협의형은 시민과 정부 사이에 쌍방향 의사소통이 발생하지만 의사소통의 방식은 정부가 일방적으로 정하게 된다. 협의형은 사안별로 요청에 의해 이루어지는 것(solicited) 일반적으로 이루어지는 것(unsolicited)이 있다고 할 수 있다. 일반적으로 이루어지는 것으로는 읍부즈맨, 민원분석 및 관리 등을 들 수 있으며, 사안별로 요청에 의해 이루어지는 것으로는 의견조사, 공청회, 규제영향평가 등을 들 수 있다(OECD, 2001: 28).

셋째, 적극적 참여형은 시민들이 정책결정과정에 적극적으로 참여하는 것이며, 참여의 방식과 내용도 시민들에 의하여 자체적으로 설정되는 방식이라 할 수 있다(한상일, 2003). 적극적 참여형은 정부주도적 참여와 시민주도적 참여로 구분할 수 있을 것이다.

### 3) Zimmerman의 주민참여 분류

1968년 Zimmerman은 참여자의 자발성을 기준으로 크게 수동적 참여(passive form)와 능동적 참여(active form)로 분류하였다(Zimmerman 1986, 6-13).

첫째, 수동적 참여는 주민이 스스로 정보를 얻으려고 노력하기보다는 지방자치단체가 전해주는 정보를 받고, 그 정보를 통해 지방자치단체의 행정과 정책에 대한 지지나 반대 입장을 가지게 되는 소극적 태도를 취하는 것을 말한다. 주로 지방자치단체가 자신들이 만든 정책 또는 사업들에 대한 주민들의 지지를 얻으려고 할 때 활용하는 참여 방식이다. 비록 분류 기준이 다르기는 하나, 앞서 고찰한 Arnstein의 비참여와 상징적 참여 형태가 대체로 수동적 참여에 해당된다고 볼 수 있다(정운수, 2000: 123).

둘째, 능동적 참여는 주민이 자발성을 가지고 적극적으로 참여하는 것으로, 이에는 주민총회(town meeting), 공청회(public hearings), 시민자문위원회 (citizen advisory committee), 시민위원회(council), 헌장의 제정과 개정(charter drafting and amendment), 주민투표(referendum), 주민발의(initiative), 주민소환(recall), 자원봉사(volunteerism) 등에의 자발적인 참여를 들 수 있다. 앞서 고찰한 Arnstein의 분류에 의한 실질적 자치 단계가 능동적 참여에 해당된다고 볼 수 있다(정운수, 2000: 123).

### 다. 근린자치를 위한 주민참여

김필두·류영아·전성훈(2012)은 주민참여의 유형을 ‘제도적 참여’와 ‘비제도적 참여’로 나누어 설명하였다. 제도적 참여는 주민들이 법적 근거를 가지고 참여하는 것을 의미하고, 비제도적 참여는 법령으로 보장되지 않은 형태의 참여를 의미한다. 이러한 예로는 비폭력 시위나, 시민불복종 등을 제시할 수 있다.

제도적 참여는 개인적 수준과 집단적 수준으로 나뉘어 설명할 수 있다. 개인적 수준으로는 반사회, 공청회, 위원회, 민원 및 청원, 주민투표 등이 있다. 집단적 수준으로는 주민소환제, 주민투표, 조례제정·계폐의 청구, 주민감사권 등을 들 수 있다.

첫째, 반상회는 1976년부터 조직된 주민조직으로 정부의 정책홍보와 주민들의 의견공유의 목적으로 형성되었다. 이는 자발적이고 자유로운 참여를 바탕으로 하는 가장 기본적이고 보편적인 주민참여의 형태이다. 그러나 반상회의 경우엔 주민 홍보에 대한 성격이 강하고 의견개진이 생활밀착형 고충처리에 제한된다는 특성이 있다.

둘째, 공청회 및 간담회는 특정한 정책 사안에 대해 이해당사자와 정책전문가들의 의견을 수렴하는 것을 목적으로 하는 모임이다. 공청회 발표는 제한적이지만 참관이 자유롭게 보장됨으로 다양한 이해관계자들의 참관을 통한 의견개진이 용이할 수 있다. 간담회의 경우엔 기관장과의 대화, 초청대회, 설명회 등의 형식으로 이루어지고 있다.

셋째, 위원회는 전문가의 자문과 여론을 수렴하기 위해 법령 또는 조례에 의해 실시되고 있다. 이는 광범위한 문제를 다루는 일반자문위원회, 과학기술에 대한 과학기술자문위원회, 특정부문의 고객집단을 대상으로 하는 특별고객자문위원회, 특정사안을 임시적으로 다루는 특별과업자문회, 새로운 정책 및 프로그램을 시작하기 위해 준비하는 연구위원회 등이 있다. 이는 의제에 대한 논의가 비교적 광범위하게 이루어지고 있고, 참가자 역시 전문성을 띤 집단으로 구성된다는 점에서 차별성이 있다.

넷째, 민원 및 청원은 지방자치단체에 주민이 제기하는 것이다. 주민들이 자신들의 고충이나 개인적인 문제에 대해 지방자치단체에 요구하는 것으로서 대부분이 재산권 보호 등의 개별적인 사익추구라는 점에서 주민참여 유형에 그 한계가 있다.

다섯째, 1997년 개정된 지방자치법에서 법률로 명시된 주민투표제가 있다. 주민투표제도는 주민의 청구나 직권으로 실시 가능하고, 주민의 3분의 1이상이 참여해야 하고 투표자 과반수가 찬성하면 지방자치단체의 장과 지방의회를 구속할 수 있는 효력이 생긴다.

여섯째, 조례제정·계폐의 청구는 주민발안의 성격을 지닌다. 조례청구권은 일정 수 이상의 주민의 연서가 있으면 지방자치단체 장이 제정·계폐 안을 지방의회에 부의하는 절차로 이루어진다. 또한 조례 제정 및 계폐의 대상은 지방자치단체

의 자치사무가 되지만 법령을 위반하는 사항, 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과 징수 또는 감면에 관한 사항 등은 그 대상이 될 수 없다.

일곱째, 주민감사청구권은 일정 수 이상의 연서로 상급기관을 통해 지방자치단체에 대해 감사를 청구하는 권리이다. 주민감사청구권의 여건은 시·도는 500명, 기타 인구 50만명 이상의 대도시는 300명, 그 밖의 시군 및 자치구는 200명을 초과하지 않는 범위내의 연서가 필요하다.

마지막으로, 주민소환제와 주민소송제는 가장 강력한 주민참여 수단으로서 지방자치단체장과 지방의회의 의원의 권한을 제한할 수 있다. 주민소환제는 지방자치단체장과 지방의회 의원 등을 대상으로 주민투표를 실시하여 공무원의 직책을 상실할 수 있게 하는 효력을 지닌다. 주민소송제는 주민감사청구권으로 인한 감사 결과에 따라 중지소송, 확인소송 혹은 손해배상 소송을 청구할 수 있는 권리를 의미한다.

다양한 제도적 기반을 바탕으로 주민들은 지방자치에 대해 적극적으로 의견을 개진하고 정책과정에 참여함으로써 주민참여를 이룰 수 있다. 주민참여의 범위 역시 단순히 요구사항을 표출하는데 머물지 않고, 지방자치단체의 정책결정과정에 대해 자문을 하거나 정책결정에 영향력을 행사할 수 있다. 이러한 참여는 개인적 수준이나 위원회나 공동체 같은 집합적 수준에서도 이루어질 수 있다.

### 3. 민관파트너십과 근린자치

근린자치는 근린단위 통치조직으로서의 ‘정부’(government)가 아닌 ‘통치과정’으로서의 ‘거버넌스’(governance)라고 할 수 있다. 근린자치는 다양성·복잡성·역동성을 특징으로 하는 현대사회 문제를 정부나 시장과 같은 단일행위자가 아닌 지방자치단체·주민·지역사회단체 등이 ‘거버넌스’를 형성하여 협력하는 것이다. 따라서 여기서는 민간파트너십의 기본이 되는 협력적 거버넌스를 토대로 민간파트너십과 근린자치의 연관성에 대해 다루고자 한다.

### 가. 협력적 거버넌스(Collaborative governance)의 등장 배경

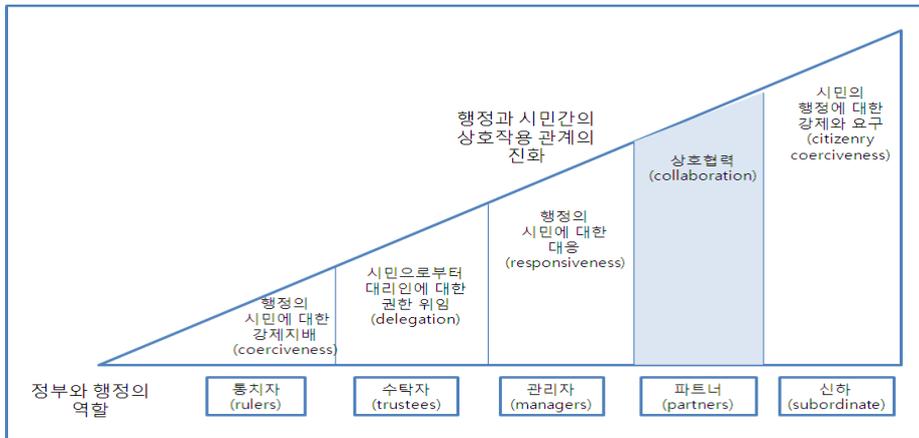
협력적 거버넌스의 배경은 거버넌스의 등장과 함께 설명할 수 있다. 갈수록 복잡해지고 다원화되는 사회에서 더 이상 정부 차원에서 단독적으로 ‘고약한 문제들(wicked problems)’을 해결하기가 어려운 상황에 대면하였다. 또한 사회문제에 대해 다양한 이해관계자들이 관여하고 각자의 이익을 추구하는 경향이 날로 심해지기 시작하였다. 이에 정부·기업·시민단체·시민 등이 수평적 위치에서 소통을 통해 문제를 해결하는 방식인 ‘거버넌스’가 중요하게 인식되었다. 즉, 문제를 해결하는 과정에서 여러 주체의 참가자들이 자발적이고 수평적으로 ‘네트워크(network)’를 형성하여 각자의 역할에 충실하며 목적을 달성시키는 것이다(이명석, 2010:3). 이 과정에서 주체 간의 ‘협력(collaboration)’이 가장 중요시 된다. “협력”이란 ‘자율적인 행위자와 조직들 사이의 상호작용을 통해 기존의 조직적 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 것’을 의미한다(Shergold, 2008 ; 이명석, 2008:47).

Kooiman(2003)에 의하면 현대사회의 복잡한 문제를 해결하기 위해서 필요한 전문지식, 정보 그리고 기술을 정부나 시민단체 등 어떤 사회구성단위도 독점하지 못하게 됨에 따라, 다양한 사회구성원들에게 존재하는 차이를 인식하는 개방성, 다양한 사회구성원과의 대화에 대한 적극성, 그리고 다양한 사회구성원들로부터 사회문제 해결에 필요한 지식이나 정보를 습득·공유하려는 적극성이 사회문제 해결을 위한 조건이 된다(이명석, 2010:4). 이에 따라 정부의 역할 또한 변화를 겪게 된다.

통치자로서 시민들을 지배하는 정부의 역할에서 점차적으로 수탁자, 관리자 그리고 종국에는 보조자의 역할로 변화하게 되는 것이다(김필두·류영아·전성훈, 2012:16). 협력적 거버넌스에서 협력은 정부와 시민간의 상호관계가 가장 수평적인 것임을 의미한다. 따라서 정부와 시민 간 동등한 위치에서 정책에 관한 의사결정을 하며 파트너로서 역할을 할 수 있는 것이다. 특히 거버넌스에 참여하는 정부 이외의 다른 행위자들은 단순히 의견 제시만을 담당하는 주체가 아니라 제시된 정책의제의 결정권을 가지고 집행에도 참여하는 적극적인 역할이 요구된다. 이는 거버넌스에 참여하는 행위자들이 공동으로 의제를 설정하고 의제에 대한 해결책

을 마련하며, 거버넌스에 결정된 의사결정에 공동으로 책임지는 것을 의미한다. 따라서 거버넌스에 참여하는 행위자들은 정부를 수평적이고 대등한 하나의 행위자로 인식할 뿐, 더 높은 위치에 있는 행위자로 인식하지 않는다(김필두·류영아·전성훈, 2012:16-17).

〈그림 2-2〉 정부와 시민간의 관계 및 역할의 진화과정



(자료) 김필두·류영아·전성훈(2012), 지방자치단체 외부인재풀의 구성과 활용, 한국지방행정연구원

## 나. 협력적 거버넌스의 개념

협력적 거버넌스에 대한 정의는 다양하고 광범위하게 이루어지고 있다. Shergold(2008)에 의하면 일반적으로 협력적 거버넌스는 “조직간 협력(collaboration between organization)”이라고 정의된다. ‘조정(coordination)’은 참여자와 조직들 상호간의 집합적인 의사결정, ‘협동(cooperation)’은 상호이익을 위하여 아이디어와 자원을 공유하는 것, 그리고 ‘협력(collaboration)’은 자율적인 행위자와 조직들 사이의 상호작용을 통하여 기존의 조직적 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 것을 의미한다(이명석, 2008:6).

또한, 이명석(2010)은 협력적 거버넌스에 대한 특성을 6가지 측면에서 제시한다(이명석, 2010:29-30). 첫째, 협력적 거버넌스는 공공기관이 주도하는 상호작용을

의미한다. 즉, 행정부가 주도적으로 다양한 사회 구성원 간의 자발적 협력을 유도하여 네트워크를 구축하고 관리함으로써 목표를 달성하고자 한다. 이 과정에서 공공기관이 공식적 통제나 강제력 행사를 통한 네트워크 구축이 아닌 자발적이고 수평적인 관계에서의 협력을 형성시키는 것이다.

둘째, 협력적 거버넌스는 비정부 조직이나 사회구성원의 참여를 의미한다. 어떤 차원에서는 협력적 거버넌스를 정부 간 관계에서 발생하는 개념으로 사용하기도 한다. 이는 일정부분 맞는 부분도 있으나, 협력적 거버넌스의 본질은 정부와 민간 기구 그리고 일반시민 등 특정 사회문제에 연관된 모든 이해관계자들 간에 발생하는 상호작용이다.

셋째, 협력적 거버넌스는 참여자들이 단순한 제안이나 상담이 아닌 직접적인 참여를 의미한다. 현재 이루어지고 있는 자문위원회 등은 참여자들이 단순히 의견을 제시하는 것으로 제한되어 단순히 의견을 참고하는 정도의 참여에 머물고 있다. 협력적 거버넌스의 본질적 특성은 바로 상호간의 의사소통과 양방향 의사소통(two-way communication)이다. 일방적인 의사전달보다는 다자적인 상호작용을 통해 사회문제를 해결할 때 진정한 협력적 거버넌스가 이루어질 수 있다.

넷째, 협력적 거버넌스는 공식적으로 조직되는 집합적인 행동을 의미한다. 거버넌스에서 의미하는 공식적 상호작용이란 ‘공동활동(joint activities)’, ‘공동구조(joint structure)’, ‘공유된 자원(shared resources)’, 그리고 ‘구조화된 장치/배열(structured arrangements)’을 의미한다. 또한, 이러한 집합적 모임이 강제로 행해지는 동원으로 형성된 것이 아니라 자발적인 협력으로 이루어진 양방향적인 상호작용이라고 할 수 있다.

다섯째, 협력적 거버넌스는 의견일치를 추구한다. 하나의 사회문제를 둘러싸고 다양한 이해관계자들이 참여하는 과정에서 의견일치가 이루어지기 어려운 상황에서 공공기관이 최종적으로 공식적 권위에 근거하여 최종 결정을 내리는 경우가 현실에서 존재한다. 하지만 협력적 거버넌스 하에서 참여자들은 각자의 선호와 이해를 고려함과 동시에 의도적으로 협력을 추구하여 이해관계를 조정한 합의가 이루어질 수 있도록 노력한다. 즉, 한 쪽이 이익을 보면 다른 한쪽이 손해를 보는 제로섬 형식의 의견일치가 아니라, 양방향 모두 적절한 수준에서 만족할 수 있는

‘win-win’방식의 의견도출이 필요하다.

마지막으로, 협력적 거버넌스는 공공문제의 해결과 관련된 상호작용을 의미한다. 즉, 사익과 관련된 공공기관의 행동은 협력적 거버넌스로 볼 수 없다. 행동의 주체와 무관하게 공공문제를 해결하기 위하여 이루어지는 상호작용을 협력적 거버넌스라고 할 수 있는 것이다(이명석, 2010:29-30).

### 다. 근린자치에 있어서의 협력적 거버넌스

계층적 거버넌스는 시민들이 무엇을 어떻게 할 것인지를 정부가 정해주는 반면, 협력적 거버넌스는 중요한 것의 결정을 시민들 스스로에게 맡겨둘 것을 강조한다. 실제 자율거버넌스의 주창자들은 공동체주의(communitarianism) 관점을 취하거나 정치지리학(political geography) 분야에 몸담고 있는 학자들이다(Sullivan, 2001; Pratchett, 2001, 2004). 이들 학자들은 지방자치를 정치적·사회적 상호작용을 통해 지역이 그들 자신의 ‘장소성(sense of place)’ 형성을 위해 노력하는 상향식 현상인 것으로 개념화한다(Lake, 1994). 이 관점에서 근린자치는 법적 또는 다른 제약들로부터의 자유(freedom from)라는 소극적 의미뿐만 아니라 장소의 사회적 형성을 스스로 통제하는 능력으로서의 적극적 의미를 갖는다. 행위를 제약하는데 있어서 국가의 중요성을 부인하는 것은 아니지만, 지역(localities)이 국가에 의해 좌우되는 것이 아니라 해당 지역주민들에 의해 만들어진다는 점을 강조한다. 결과적으로 근린자치의 정의에 있어서도 지역사회의 적극적 참여와 활동들이 상대적으로 강조된다.

이러한 방식으로 근린자치를 이해하는 것은 지역수준에서의 참여민주주의를 부각시키기 때문에 호소력을 가진다. 하지만 이러한 접근의 문제는 지역사회가 그 자신의 정체성 또는 장소성을 형성하고 표현하기 위하여 스스로 지역사회를 정의의 내리게 되면서 지방정부의 관할구역 경계와는 일치하지 않는 유연한 장소 개념을 가지게 된다는 점이다. 이 경우 중앙정부가 정의하는 하위정부 제도들로부터 독립적인 자치 논의가 가능해지면서 어떤 수준에서의 근린자치가 적절한 수준인가에 대한 논란의 여지가 발생한다. 만약 지방자치가 장소의 사회적·정치적 정

체성 형성에 관한 것이라면, 전통적 지방정부 아래 또는 위 수준에서 다양하게 발생할 수 있다. 이러한 접근은 행정에 대한 전통적 헌법적 접근, 그리고 하위정부의 기능적 경계를 정의하는 주권국가의 권리를 인정하는 현실과는 대조된다(Pratchett, 2004). 자치에 대한 논의가 지방정부 조직들로부터 멀어진다면, 자치는 지역에서의 민주적 실천의 현실을 이해하는데 제한된 가치를 가지는 애매모호한 개념이 되어버릴 수 있다(Pratchett, 2004).

반면, 협력적 거버넌스는 시민집단이 정부와의 협력 속에서 무엇을 할 것인지를 함께 결정하게 된다. Somerville(2008)에 따르면, 협력적 거버넌스를 향한 움직임이 야말로 국가와 시민을 가깝게 만들면서 국가 및 사회의 민주화를 성숙하게 만드는 것을 의미한다. 협력적 거버넌스는 정부와는 거리를 두고 정부에 대한 압박을 가하는 방식의 시민참여와는 차이를 갖는다. 또한 기존의 ‘공동생산’(co-production) 문헌에서 보여주는 탈 정치화된 형태의 참여, 또는 특정의 지역서비스와 정부프로젝트의 집행 단계에 대한 한정된 사회적 행위를 강조하는 경향을 넘어서서 사회적 행위자들이 정부 그 자체의 핵심기능에 직접적으로 참여하는 것을 강조한다. 이러한 제도적 장치의 대표적 형태로는 브라질의 주민참여예산제, 미국 시카고시의 경찰 및 학교개혁, 인도의 플뿌리 반부패 정책 등을 포함한다(Ackerman, 2003). Goets and Jenkins(2001: 65)에 따르면, 이러한 형태의 시민사회 참여는 “국가의 집행부(executive)에 대한 공식 감독 책임의 독점권을 무너뜨림으로써 시민사회의 제약된 감시기능(watchdog function)의 효과성을 확대하는 방향으로의 전환을 대표하는 것”이기 때문에 특별한 의미를 갖는다.

지방의회와 같이 주민대표성을 갖는 대의제도가 존재함에도 불구하고, 협력적 거버넌스를 통한 주민자치의 요구는 또 다른 주민대표 과정과 참여의 당위성에 대한 의문을 제기하기도 한다. 하지만 협력적 거버넌스는 기존의 대의민주제가 민주주의에 대한 기대와 약속을 실현하는데 실패했다는 반성에 뿌리를 두고 있다. 이미 선거를 통한 대의민주주의가 책임성기제로서 갖고 있는 구조적 문제점에 대해서는 많은 지적이 있어왔다. 몇 가지를 지적해보면(Ackerman, 2003), 첫째, 선거는 오직 선출직 공직자들만을 책임지도록 만든다. 광범위한 다수의 공직자들은 선거과정을 통해 공공에게 직접적으로 책임지지 않는 임명된 관료들이다. 둘째,

선거는 몇 년마다 한 번씩 열리고, 의견들과 평가들의 다양성을 묶어 단 한 표로 결정하도록 강요하도록 만들기 때문에 선거를 통해 개별 공직자들에게 명확한 책임성 시그널을 주는 것이 실제로 불가능하다. 셋째, 비록 책임성 시그널이 어느 정도 명확하게 구별가능 하더라도 낮은 비율의 선거참여율은 정치인들로 하여금 공공 전체에게 장기적 혜택을 가져다주는 정책대신 정치적 성향이 높은 특정집단에 대한 지원을 선호하도록 만든다. 이러한 구조적 문제점뿐만 아니라 정치와 시민사회의 괴리, 많은 정당들의 특정 고객지향성향, 후보자들에 대한 지나친 사적자금의 지원, 개별 공직자들의 구체적 행동에 대한 공공정보의 부족 등으로 인해 정치인과 관료의 제재와 통제의 기제로서 선거의 효과성은 점점 약화되고 있다. 이러한 문제의식 속에서 최근 '참여민주주의'(participatory democracy)가 대의민주주의 또는 선거가 가지는 약점을 보완하기 위한 최선의 전략으로 주목받고 있고, 이러한 참여민주주의 철학을 구현하기 위한 제도적 장치와 과정으로서 협력적 거버넌스가 강조되고 있는 것이다.

### 제3절 외국의 근린자치제도 분석



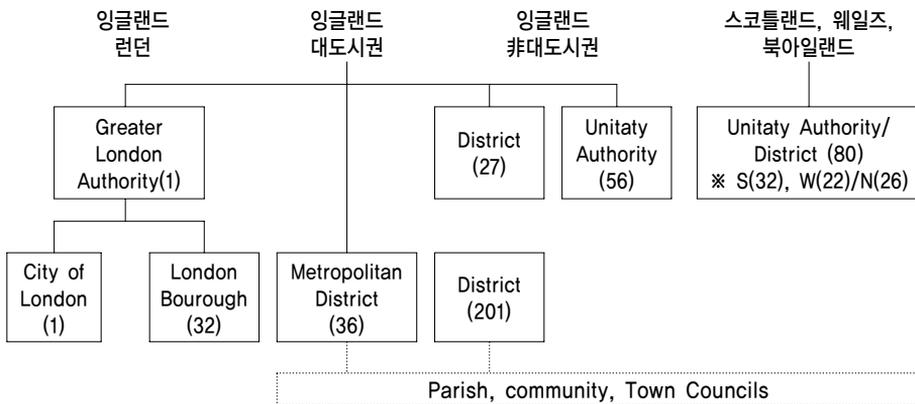
앞에서는 주민들이 자발적으로 참여하여 행정과 협력하면서 마을의 정책과정을 적극적으로 주도해 나가는 주민주권, 주민참여, 민간파트너십 등에 대해 살펴보았다. 이러한 주민참여가 기반이 된 근린자치가 실제로 이루어지고 있는지를 살펴보기 위해 본 장에서는 외국의 근린자치가 어떤 방향으로 이루어지고 있는지를 분석하고자 한다.

영국과 일본은 두 국가 모두 주민주권과 주민참여에 기초하여 주민자치를 통한 지역의 발전을 도모하고 있다. 그러나 그 추진과정에 있어서는 다소 상이한 차이가 드러난다. 따라서 본 연구에서는 두 나라의 근린자치제도의 구성과 운영에 대해 살펴보고 각각의 특성과 시사점에 대해 분석해보고자 한다.

## 1. 영국의 패리쉬(Parish)

이종수(2008)에 의하면 ‘패리쉬’라는 명칭은 라틴어 *parochia*에서 유래되었으며, 초기 기독교의 교구 구획 명칭에서 시작되었으나 이후에는 행정업무의 일부분을 수행하는 단위로 사용되고 있다(전주상, 2010:101). 영국의 패리쉬는 자치단체의 기능을 모두 수행하지는 않지만, 지역차원에서 자치가 이루어지는 준 자치단체적 성격을 가지고 있다. 영국의 자치단체들은 기본적으로 지방정부연합(LGA; Local Government Association)에 소속되지만, 패리쉬는 준 자치단체적 성격을 지니기 때문에 LGA에 소속되지 않고 전국지방자단체연합(NALC; the National Association of Local councils)에 소속된다(최영출, 2007 ; 전주상, 2010:102).

〈그림 2-3〉 영국의 지방행정체계 개관



〈자료〉 전주상(2010), ‘영국 패리쉬의 정책적 함의’의 그림을 재인용

〈그림 2-3〉은 영국의 지방행정의 구조 안에서 패리쉬의 위치를 잘 설명하고 있다. 즉 패리쉬는 도시지역과 비도시지역의 가장 아래에서 존재하고 있다. 패리쉬 의회는 영국 지방의회의 기원으로서 지역주민의 직접 참여에 기초하고 있으며, 7세기 경부터 패리쉬 의회를 중심으로 발전하였다. 지방행정연구원(1998)자료에 의하면 패리쉬는 15세기부터 카운터 및 버로우와 더불어 중요한 주민서비스 제공기관

의 위치를 차지하게 되었다. 이 시기에는 지역의 질서유지와 쾌적한 환경 및 서비스를 제공하고, 사회적 보호 등의 업무가 대부분이었고 교회의 교구로서 담당하는 서비스의 일부분을 수행하는 수준이었다(전주상, 2010:103). 이후 영국에서는 패리쉬의 개선에 대한 논의가 이루어졌고, 마침내 1997년 지방정부법(Local Government and Rating Act)이 제정되면서 패리쉬가 설립되었다. 패리쉬의 설립과 함께 패리쉬의 중요성 또한 강조되었으며, 대중교통, 교통질서, 범죄예방 등에 관한 새로운 역할이 부여되었다.

### 가. 제도의 구성과 운영

패리쉬는 영국 지방정부법에 따라 지역 유권자들의 10%이상이 패리쉬 창설에 대해 청원을 하면 중앙부처 장관이 이를 허용하는 식으로 구성된다(wikipedia.com). 즉 최종적으로 국회에서 패리쉬 의회의 재량과 권리의 범위를 정하는 방식이다. 패리쉬의 상위부서인 기초자치단체(district)나 단층자치단체(unitary authority)는 패리쉬 의회의 경제적 상황, 지위 및 계층, 선거관련제도 등에 관하여 검토를 실시한 후에 권고안을 제시하고, 제시된 권고안이 지방정부 경계위원회를 거쳐서 최종 결정권한이 있는 중앙정부 부처 장관에게 전달되는 것이다. 결국, 패리쉬는 주민들의 청원 → 관할 기초자치단체 또는 단층자치단체 → 지방정부경계위원회 → 중앙정부 부처 장관 순으로 전달되어 의사결정이 이루어진 후 창설될 수 있다.

패리쉬 의회는 의장과 의원으로 구성되며, 법인격을 가진다. 최소인원수는 5명이며, 각 임원의 임기는 4년이다. 의원은 원칙적으로 해당 지역의 주민들의 선거에 의해 선출되고, 예외적으로 선거에 의하여 의원정족수가 충족되지 못할 경우 위촉의 형식으로 의원이 지명되거나 지역의회에서 임명하는 경우도 있다. 의장과 부의장은 패리쉬 의회 정기회에서 선출되며, 의장은 공동체의 시장 기능도 수행한다. 또한 선거일 1년 전부터 해당 지역의 토지 및 부동산을 소유 또는 임대하여 사용하는 유권자는 패리쉬 의원으로 출마할 수 있으며 선거관리를 책임지는 선거관리관은 구역의회에서 지명한다(전주상, 2010:103-105).

최영철(2007)에 의하면 영국에 패리쉬는 약 1만개 정도 존재하며, 이 중 8천개는

집행부를 가지고 있는 반면 2천개는 집행부가 없이 비상시적인 조직으로 운영되고 있다. 패리쉬 의회는 도시에서 ‘타운의회(town council)’로 불리워지기도 하며, 그 지위는 최하위 자치단체로 구분되고 있다. 패리쉬가 관할하는 인구수는 200명에서 7만 명까지 매우 다양하나 대부분은 규모가 작은 편이다.

패리쉬는 주로 농촌지역에 광범위하게 구성되어 있다. 1974년 이전에는 농촌지역에만 존재하였던 패리쉬가 1972년 이후에는 도시지역에도 구성되기 시작하였다. 그 결과 패리쉬 의회는 도시와 농촌지역 모두 존재하나 여전히 농촌지역에 훨씬 많이 존재하는 것이 특징이다(최영출, 2007).

전주상(2010)은 패리쉬의 운영의 특징을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 주민편의 위주의 서비스를 제공하는 것이다. 패리쉬는 공공묘지, 공원, 운동장, 극장, 카페 등을 운영하고, 청사 등 임대기능과 주민편의를 위한 정류장 설치 등을 담당하고 있다. 그 외에 토지 임대와 환경에 관한 일부 기능을 수행하고 있으나, 대부분이 주민편의서비스를 제공하는 기능만을 담당하고 있다. 다만 일반적인 행정 기능을 거의 담당하지 않고 있고, 전체 지방정부 예산의 0.5%이하가 패리쉬 전체 예산이라는 점을 미루어 보아 패리쉬의 기능과 운영이 제한적이라는 점을 알 수 있다.

둘째는, 주민참여의 활성화이다. 패리쉬는 지방자치단체 구조에서 가장 하위에 위치한 조직으로 마을단위와 가장 근접하고 지역 주민들과도 가깝다. 이는 패리쉬가 지역문제에 관한 주민들의 참여와 토론의 장을 제공하고 있음을 의미한다. 패리쉬 의회는 지역의 문제를 관할 구(district) 등에 알리고 의견을 제시하는 지역주민의 이익을 대변하는 기능을 수행한다. 패리쉬 의회는 공중포럼(public forum)을 마련하여 주민들이 자신들의 문제와 의견을 제시할 수 있고, 의원과 의사소통할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 또한 매년 1회 정기적으로 주민총회를 개최하여 해당 지역의 의제를 도출하고, 패리쉬의회의 활동성과를 주민들에게 보고하고, 자체 민원처리방식을 마련하여 신속한 민원처리를 하게 하는 등 주민들과 교류 하면서 다양한 실질적 활동들을 수행하고 있다.

셋째는, 패리쉬 의회가 자원봉사적 성격을 띠고 있다는 점이다. 의원들에게 대부분 수당이 지급되지 않고, 전임직원 수는 7인에 불과하고, 나머지 인원은 모두 파트타임의 직원들로 이루어지고 있다. 이는 필요에 따라 해당 마을지역의 주민들

로 인력을 충당하여 자발적인 협력을 도모하고 있음을 의미한다.

마지막으로, 영국 패리쉬는 다양한 협력체계를 통해 민관의 파트너십을 통해 운영되고 있다. 기본적으로 상위자치단체로부터는 재정적 지원을 받고, 민간부과는 공동사업 혹은 공동위원회를 통하여 상호 협력하는 시스템을 구축하고 있다. 특히 민간 부분에서는 정부의 보조금을 활용하여 지역의 공공서비스를 공동으로 생산하는 형식도 발견할 수 있다. 이러한 마을의 민관협력구축을 통해 패리쉬에 자발적인 공동체 형성이 이루어지고 그 안에서 주민들의 참여 역시 활발한 점을 확인할 수 있다.

## 나. 시사점

영국의 패리쉬를 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 우선, 기초자치단체 아래에 위치하는 자치제도를 형성함으로써 해당 마을 지역 스스로 자신들의 문제를 해결하는 것이 가능하다는 점이다. 마을 스스로 주민편의시설 서비스를 제공함으로써 주민들의 편의를 도모하고 이는 곧 행정의 효율을 증진시킬 수 있는 방향으로 연결된다. 또한, 의원의 선출이 주민의 직접 선거로 이루어진다는 점에서 민주적인 방식을 통해 마을자치가 이루어 질 수 있다는 점과 마을 자체적으로 지역 발전을 위한 역할을 분담하여 수행한다는 점 등은 향후 우리나라의 주민자치회가 받아 들여야 할 시사점이라고 할 수 있다.

또한, 민관협력의 파트너십이 활발하게 이루어지고 있다는 점이다. 패리쉬의 경우 상위자치단체 혹은 민간단체와의 협약을 통하여 자치사업을 수행하고 있다는 점에서 ‘협력적 거버넌스’가 제대로 실현되고 있음을 알 수 있다.

오랜 전통을 가지고 자원봉사적인 성격을 띤 영국의 패리쉬는 주민들의 자발적 참여를 통하여 자생적으로 만들어지고 활성화된 대표적인 주민자치조직이라고 할 수 있다. 이는 지방행정체제개편추진위원회가 만든 주민자치회의 ‘주민조직형’과 유사한 모형으로 향후 주민자치회의 모형을 정립하는데 훌륭한 모델이 될 것으로 판단된다.

## 2. 일본의 자치회와 정내회

일본에서는 마을의 주민자치를 실현시키기 위해 정내회, 자치회 등으로 불리는 주민조직이 존재한다. 자치회는 지역사회를 대표하고 있으며, 주민생활을 지원하고 생활환경을 유지·발전시키기 위하여 자신들의 지역 문제에 대해 제기하고 주민 간의 대화가 이루어지기도 한다. 이를 통해 주민주권을 실현시키고 주민자치를 통해 풀뿌리 민주주의의 근간을 마련하고 있다(김병국, 2011:22).

### 가. 제도의 구성과 운영

자치회(정내회)는 마을의 공동의 사회적 생활시설의 정비나 보존부터 사회관계나 지역문화의 재생을 위한 활동까지 주민생활 현장의 다양한 분야에서 행정과 밀접하게 협력하면서 근린자치를 실천하고 있다. 김병국(2011)은 자치회(정내회)를 다음과 같은 개념으로 정의한다. 첫째, 자치회(정내회)는 해당 지역에 거주하는 사람들이 단결하고 스스로의 힘으로 살기 좋은 마을을 만들기 위하여 활동하는 법인단체이다. 둘째, 자치회(정내회)는 살기 좋은 지역사회의 실현을 위하여 지역사회의 다양한 조직이나 단체들이 모여서 지역전체의 다양한 과제를 협동해서 해결해 나가는 장소이며 주민상호의 커뮤니케이션 중심지이다. 셋째, 자치회(정내회)는 지역의 복지와 환경, 방범, 방재 등 개별지역에서 일어나는 문제를 해결하고 지역 주민 상호의 연대와 친목을 도모하기 위해 조직된 자주적이고 민주적인 단체이다(김병국, 2011:23). 이처럼 자치회(정내회)는 주민들의 자발적인 참여를 바탕으로 살기 좋은 마을을 만들기 위해 주민들 스스로가 운영하는 민주적·자주적 모임으로 정의할 수 있다.

앞서 살펴본 영국의 패리쉬와 비슷한 성격을 띠지만, 일본의 자치회(정내회)는 다른 나라의 주민자치조직과 구별되는 몇 가지 특징을 지닌다.

첫째, 가입단위가 개인이 아닌 세대이며, 규모는 50세대에서부터 200세대까지 다양하다는 점이다. 또한, 지역 내에 기업체나 변호사 사무실 등 단체회원에게도 가입이 개방되어 있다. 또한, 해당 지역의 모든 세대가 강제적으로 가입되며 타

지역의 자치회에도 가입이 가능하다는 점이다(민현정, 2008:426-427).

둘째, 다른 나라의 주민자치조직은 대부분 참여자들의 회비나, 민간 혹은 지방 자치단체에서 받는 보조금 및 기부금에서 이루어지고 있는데, 일본의 자치회(정내회)는 수수료를 통해 수입을 얻고 있다는 점이다(김필두·류영아, 2008:158). 또한, 축제나 폐품수집, 유치원 운영을 통해 수익을 창출하여 자치회 자체적으로 수익을 충당하고 있다는 점도 다른 자치조직과 다른 특징으로 볼 수 있다(민현정, 2008:428).

일본 자치회(정내회)의 주민자치조직으로서의 기능으로는 주민복지, 주민 간 친목도모, 경조사업, 마을 시설 운영 및 관리, 문화와 스포츠 프로그램, 교통안전 및 방법, 방재 및 재해구조, 공해방지, 보건위생, 간이보험, 축제, 녹지사업, 폐품수집, 유치원 등을 운영하는 사업 등을 들 수 있다(민현정, 2008: 428). 사업의 대부분이 주민들의 실생활과 관련되어 있는 주민 편의 사업임을 알 수 있다.

또한, 지방자치단체의 행정을 보조하는 기능으로는 기초자치단체와의 연락, 각종 위원회의 참여, 주민들의 의사를 수렴하여 전달, 수탁사무의 수행 등이 있다.

## 나. 시사점

앞서 제시된 일본 자치회(정내회)의 기능을 살펴보면 모두 주민의사를 반영하고자 하는 노력이 보이며, 주민의 실생활과 관련되어 있다는 점, 또한 주민들이 직접 참여하여 마을의 문제를 기초자치단체에 제안하여 해결을 요구할 수 있다는 점 등에서 우리나라 주민자치에의 시사점이 된다. 또한, 마을 자체적으로 수익을 낼 수 있는 사업 등을 시행함으로써 자체적으로 재정을 운영한다는 점에서도 시사점을 발견할 수 있다.

또한, 1년 예산 중 회비가 차지하는 비중이 높고 상위 기관으로부터 보조금을 받지 않는다는 점으로 미루어보아 독립성이 돋보이고 회비를 통해 마을 주민들의 공동체 의식을 높일 수 있다는 점에서 시사점이 있다.

## 제4절 읍면동의 근린자치기능



읍면동을 구역으로 하는 근린자치기능은 크게 주민자치위원회의 활동을 중심으로 하는 주민자치기능과 주민자치위원회의 활동을 지원하는 지방자치단체의 주민자치지원기능으로 나눌 수 있다.

### 1. 주민자치기능

『주민자치센터의 설치와 운영에 관한 조례』 제16조에서 주민자치위원회는 주민자치센터(자치회관)의 시설 등 설치 및 운영에 관한 사항, 주민의 문화·복지·편익증진에 관한 사항, 주민의 자치활동 강화에 관한 사항, 지역공동체 형성에 관한 사항, 그 밖에 주민자치센터(자치회관) 운영에 관하여 필요한 사항 등을 심의하고 결정한다고 규정되어 있다. 또한 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 제28조에는 주민자치회가 설치되는 경우, 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항, 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항, 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항 등을 처리할 수 있다고 규정되어 있다.

이상의 법과 조례에 근거하여 현재 주민자치위원회는 첫째, 주민자치센터(자치회관)의 운영을 담당한다. 주민자치센터 시설물의 관리는 읍·면·동 공무원이 담당하고 있지만, 그 시설물의 일부 공간을 활용한 각종 강좌와 프로그램, 주민사랑방 등의 설치와 운영은 주민자치위원회가 담당하고 있다. 둘째, 주민의 문화·복지·편익을 증진시키기 위한 활동을 한다. 취미·오락, 생활체육 및 건강, 문화·교양 등에 관한 프로그램을 개설하여 주민의 삶의 질 향상에 기여하고, 독거노인, 소년소녀가장, 다문화가정 등 불우하고 소외된 이웃을 돕는 복지활동을 전개한다. 셋째, 주민의 자치적인 활동을 주도해 나간다. 살기 좋은 마을을 만들기 위하여 아이디어와 사업을 발굴하고 이를 주도적으로 추진해 나간다. 넷째, 지역공동체 형성의 구심점 역할을 수행한다. 주민의 화합과 소통을 위하여 마을축제와 마을행사를

개최하고, 지역 내의 단체와 모임들이 상호 협력할 수 있는 네트워크를 구축하기 위한 구심점 역할을 수행한다. 다섯째, 지방자치단체의 정책과정에 참여하고 행정 업무를 지원한다. 주민자치위원회는 지방자치단체의 각종 위원회에 참여하여 지역발전을 위한 의견을 제시하기도 하고 행정의 손이 미치지 못하는 복지사각지대를 해소하는데 일조하고 있다. 주민자치회가 설치·운영되는 경우에는 지방자치단체 사무의 일부를 위탁받아서 수행하게 된다.

## 2. 주민자치지원기능

『지방자치법』 시행령 제8조의 별표 1에서는 읍면동 사무소의 주민자치센터의 설치·운영을 지원하는 업무는 시·도 사무이고, 읍면동 사무소의 주민자치센터를 설치·운영하는 업무는 시·군·자치구 사무라고 규정하고 있다. 지방자치법 시행령 제8조의 규정을 근거로 하여 각각의 시·군·구에서는 “주민자치센터 설치와 운영에 관한 조례”를 제정하고 있다.

이상의 법과 조례의 규정을 근거로 하여 광역자치단체와 기초자치단체에서는 근린자치를 지원하는 기능을 각각 수행하고 있다. 지방자치단체가 수행하는 근린자치 지원기능은 크게 행정지원기능, 재정지원기능, 역량강화지원기능 등으로 구분할 수 있다.

첫째, 행정지원기능은 담당직원을 배치하여 주민자치센터의 운영을 지원한다. 예를 들면, 중앙정부에서 추진하는 공모사업에 응모하는 경우, 관련 행정서류와 근거 자료를 작성하고 이를 제출하는 행정적인 절차를 대신하고 있다(대부분의 중앙정부 공모사업은 시·군·구 혹은 읍·면·동의 행정기관에서 응모서류를 제출하도록 규정하고 있다). 주민자치위원회의 회의록 관리, 회계장부 관리, 프로그램의 수강생과 강사 관리 등도 읍·면·동 공무원이 대신하고 있다. 또한, 주민자치의 공간으로 활용되고 있는 강의실, 회의실, 주민사랑방 등 시설의 관리와 유지보수도 자치단체가 담당하고 있다.

둘째, 재정적인 지원이다. 자치단체에서는 매년 마을 만들기 등 주민자치사업에 산과 주민자치센터에서 설치·운영하는 프로그램 강사료의 일부는 지원하고 있다.

또한, 주민자치위원의 동기부여와 활력을 불어넣어주기 위하여 주민자치경진대회, 우수프로그램 발표 대회 등을 개최하여 재정적인 인센티브를 부여하기도 한다.

셋째, 주민자치위원 역량강화에 대한 지원이다. 일부 시도에서는 인재개발원에 주민자치위원역량강화를 위한 교육과정을 설치하여 운영하기도 하고, 주민자치아카데미를 설치하여 운영하기도 한다.

## 제5절 읍면동 근린자치기능 강화의 필요성



### 1. 지방자치의 중심 축 변화에의 대응

기관 중심의 단체자치에서 주민 중심의 주민자치로 지방자치의 중심축이 변화되고 있다. 단체자치가 중심이 되는 시기에 중앙정부가 가지고 있던 권한을 지방자치단체에 이양하는 지방분권을 통하여 중앙정부가 가지고 있던 많은 권한들이 지방에 이양되었다. 이는 중앙 행정기관과 지방행정기관간의 책임과 권한의 이동에 불과하므로 단기적으로 주민에게 직접적인 영향을 미치지 못하는 못한다. 향후 지방자치가 단체자치 중심에서 주민자치 중심으로 전환된다면, 지방으로 이양된 권한을 주민을 위하여 효율적으로 활용될 수 있는 구체적인 대안의 모색이 필요하게 된다. 주민주권주의의 논리에 의하면, 중앙정부 또는 지방자치단체에 위탁했던 권한 중 주민의 생활과 직접적으로 관련된 근린생활기능은 주민이 직접 나서서 수행하기 위하여 주민의 자기결정권한을 행사하는 것이 당연하다는 것이다. 더욱이 주민의 생활수준과 의식수준이 향상되고 인터넷 등의 다양한 매체를 통하여 질과 양에서 우수한 정보들의 습득이 가능해 졌다. 이와 같은 환경변화에 따라서 지방행정에 적극적으로 참여하고자 하는 주민의 의지와 욕구가 증대되어 가고 있다. 또한, 대의민주주의의 한계 노출과 교통통신의 발달로 인한 주민의 생활반경 확대와 이동시간 감소로 인하여 주민자치를 통한 직접민주주의 요소의 도입이 가능하게 되었다.

## 2. 지방행정체제개편에 의한 지방행정 환경 변화에 따른 대응

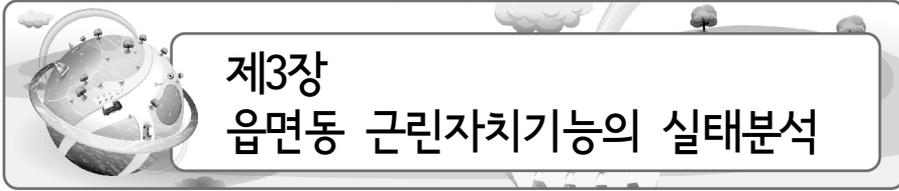
지방행정체제개편에 관한 특별법을 구체적으로 실행하는 후속조치에 따라서 지방행정체제개편이 가속화되고 있다. 특히 박근혜 정부에 들어 와서 기존의 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 보완한 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』이 제정·공포되었다.

현재 새로운 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에서 규정하고 있는 읍면동 근린자치 활성화를 위한 “주민자치회”의 출범에 대비하여 31개 읍·면·동을 선정하여 시범사업을 추진하고 있다. 1년간의 시범사업이 마무리되면, 주민자치회의 모형을 다시 정비하고 이를 바탕으로 『주민자치회의 설치와 운영에 관한 법률』을 제정하여 주민자치회의 법적 기반을 구축할 예정이다. 따라서 향후에 추진할 주민자치회가 성공적으로 구성되고 뿌리를 내리고 발전하기 위해서는 근린자치의 실질화를 위한 구체적인 방안의 모색이 필요하다. 특히 근린자치를 통하여 수행해야하는 기능 중에는 행정서비스의 사각지대 발생을 방지하고 주민이 원하는 행정서비스를 적기에 제공하는 것도 포함된다. 따라서 근린자치 활성화를 위한 주민자치센터 주민자치위원회의 주민자치기능과 지방자치단체의 주민자치지원기능을 명확하게 구분하고 양자 간의 민관 파트너십의 형성을 위한 정책개발이 필요하다.

## 3. 지역의 실정에 맞는 맞춤형 주민자치의 구현

박근혜정부는 새로운 국정운영패러다임인 ‘정부3.0’을 지방자치단체 차원에서 실천하기 위한 ‘지방3.0’의 성과를 조기에 달성할 수 있는 선도과제를 선정하여 강력하게 추진할 예정이다. 지방자치단체에서 본격적으로 추진하여야 하는 ‘지방3.0’ 선도과제의 6대 유형은 ① 자치단체간 사회기반시설 공동활용, 주민맞춤형 서비스 창출, 정보 분석을 통한 과학적 지방행정 구현, ④지방자치단체 의사결정기구에의 민간참여, ⑤정보공개범위 확대, ⑥기타 정부 3.0 패러다임에 맞는 지자체 제안사업 등이다. 주민맞춤형 서비스를 창출하고 민간참여를 촉진할 수 있는 기본

단위는 주민들이 가장 친근하고 쉽게 접근할 수 있는 읍·면·동이다. 따라서 읍면동을 중심으로 한 박근혜정부의 국민행복정책의 구체적인 실천방안의 모색이 필요하다. 이것은 지역의 특색을 반영하고 주민이 원하는 것을 주민 스스로 만들어가는 주민자치를 도와주는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 즉, 주민들 스스로 자신들의 행복을 주민자치를 통하여 만들어가는 구체적인 절차와 방법을 지원하는 것이 지역의 실정에 맞고 주민이 원하는 서비스를 제공하는 “서비스하는 정부”가 해야 할 일이라고 생각된다.



## 제3장 읍면동 근린자치기능의 실태분석

### 제1절 우리나라 근린자치의 전개과정



우리나라에서 실시된 근린자치의 전개를 살펴보기 위하여 우선, 근린자치의 과거와 현재를 분석하고, 이를 바탕으로 미래의 근린자치 방향을 제시하겠다.

#### 1. 근린자치의 과거

##### 가. 마을공동체의 변천과정

한국의 전형적인 마을공동체의 원형인 씨족공동체가 형성된 시기를 신라로 본다면, 촌락공동체는 고려시대 이후에 형성된 것으로 추정된다. 고려시대에 와서 몇 개의 씨족공동체를 묶은 촌락공동체가 형성되었다<sup>3)</sup>. 촌락공동체를 대표하는 촌장 또는 촌정(村正)은 촌락 내에서 상당한 권위를 가지고 있었으나, 그들의 신분은 일반백성에 속할 뿐 주(州)·부(府)·군(郡)·현(縣)의 지배계층인 귀족이나 향리와는 구분되는 마을공동체의 대표이다. 고려시대의 마을공동체는 귀족촌, 양민촌, 천민촌 등 주민의 신분에 따라서 구분되었다. 또한, 봉건지배층과 지방토호들의 토지를 관리하는 관리인과 소작농으로 이루어 농장촌, 교통로의 역기능을 담당하였던 사람들이 거주하고 있었던 역촌(驛村), 하천과 해안의 도선기능을 담당하였던 사람들의 도진촌(渡津村), 외적으로부터의 방위와 행정적 기능을 담당하였던 진촌(鎭村) 등의 특수한 기능적 촌락들이 형성되었다.

3) 일반서민들이 성씨를 가지게 되고 가계와 족보가 형성된 것은 고려 중기 이후라고 한다(이성무, 2010).

조선 초기, 《경국대전》에는 5호(戶)를 1통(統)으로 하고 거기에 통주(統主) 또는 통수(統首)를 두며, 5통을 1리(里)로 하고 거기에 이정(里正)과 2명의 유사(有司)를 두고, 몇 개의 이를 합쳐 1면(面)을 만들고 거기에 권농관(勸農官)을 둔다고 규정하였다. 실제로 조선시대의 마을은 대략 20호 내지 30호 또는 크게 100여 호로 구성되어 있었다. 임금으로부터 하사받은 광대한 토지와 신분상의 특권을 기초로 하여 귀족·양반·유림과 같은 특권계층이 특정한 지역에 모여서 동족촌락을 형성하고 위세를 과시하였다. 동족촌락은 신라와 고려시대에도 있었지만, 조선시대에 가장 번성하였다. 1930년에 실시한 동족촌락의 조사결과에 따르면, 동족촌락의 81% 이상이 조선시대에 형성되었다고 하였다.

일제는 식민지 지배체제를 구축하기 위하여 행정 간소화라는 명목으로 조선시대의 동리를 통폐합하는 지방행정제도의 개혁을 실시하였다. 그들은 2-3개의 촌락 공동체들을 1개의 법정동리로 묶고, 이정·이도·존위·좌수·동수 등 마을대표의 명칭을 구장(區長)이라는 명칭으로 바꾸었다. 이때부터 전통적인 마을공동체는 서서히 붕괴되기 시작하였다.

광복 이후 한국의 촌락에서는 일제의 식민통치가 청산되고 자율적인 마을공동체가 부활되었으나, 6·25전쟁으로 마을을 떠나 외지로 나간 사람들이 많았고, 외지에서 피난 온 사람들이 그 마을에 정착하게 되어 촌락공동체로서의 마을공동체는 다시 해체되기 시작하였다. 1960년대 후반 이후의 급격한 도시화와 공업화의 영향으로 농·산·어촌의 젊은 인구가 도시로 계속 유출됨에 따라 농촌의 마을공동체는 붕괴되고, 도시도 주민의 동질성의 상실로 마을 공동체가 붕괴되었다.

## 나. 근린자치의 전통

‘마을’은 자연과 인간과 생활이 조화된 전통적인 한국사회의 기본 단위이다. 마을이라는 개념을 이른바 자연부락(自然部落)에서 비롯된다. 자연부락은 지리적 위치나 생활환경에 따라서 크고 작은 차이가 있다. 한 마을이 한 개의 행정단위(동, 리)로 되어 있는 곳도 있고, 두 개 이상의 자연부락이 한 개의 행정단위가 된 곳도 있으며, 때로는 한 개의 자연부락이 두 개 이상의 행정단위로 나뉘어져 있는 수도

있다. 그러나 대체로 60내지 70가구 정도가 한 자연부락을 이루어 정착생활을 하고 있는 것이 일반적이다(이두현 외, 1974). 이러한 마을 단위로 조선시대부터 전해 내려오는 우리나라 주민자치의 형식은 크게 동회, 두레, 향약, 계 등으로 구분할 수 있다.

### 1) 동회

각 마을에는 이도(里導), 이정, 동수(洞首), 존위(尊位), 좌수(座首) 등의 여러 가지 명칭을 가진 마을의 대표(어른)와 이들을 보좌하는 임원들로 구성된 동회가 설치되어 있었다. 동회(洞會)는 자연부락을 단위로 공동생활에 관한 모든 문제를 토의하고 결정하는 지역사회의 자치조직이다. 동회는 대동회(大同會) 또는 동계(洞契) 등으로 불려 지기도 한다.

마을의 대표(어른)와 임원들은 매년 정월에 개최되는 동회(洞會)에서 선출되며, 임기는 1년으로 되어 있으나 특별한 사유가 없는 한 연임되는 경우가 많았다. 동회에는 마을의 각 가구당 한 사람씩 참석하는 것을 원칙으로 하였다. 마을의 공공시설인 도로, 교량, 우물, 동사(洞舍) 등의 축조와 보수작업은 동회의 결의를 거쳐서 마을주민들이 공동으로 실시하였다. 필요한 비용은 주민에게 할당하여 각출하였으며, 마을주민들이 모두 참여하는 공동작업으로 진행하였다.

동회에서는 마을사람들이 지켜야 할 생활 규범으로 ‘향약’을 만들었고 그 향약을 근거로 하여 동제(洞祭)를 비롯하여 주민간의 친목, 범법자에 대한 제재, 공부대책, 풍기, 행정, 인선, 품앗이, 부조, 계몽, 모곡, 구휼, 등을 실시하였다(한국정신문화원, 1991).

### 2) 두레

동회(洞會)가 정신적인 측면에서 결속된 일종의 행정적 공동체라면, 두레는 육체적인 측면에서 결속된 일종의 근로적 공동체라고 할 수 있다. 동회는 농한기를 이용하여 행하여지는 반면에 두레는 주로 농번기에 구체화하는 것이다. 두레는

행정조직이 아니므로 인원이거나 자격에 특별한 제한이 없다. 한 마을에 사는 성인 남녀로서 16세에서 60세까지 노동이 가능하면 모두 가입할 수 있다.

두레의 기원은 매우 오래되었다. 삼한시대에 농사를 지으면서 공동노동이 능률적이라는 사실을 깨닫고 이를 실시했을 것이라 보기도 하며, 고대국가에서 자기 마을의 방어를 위해 장정들을 묶은 군사조직 성격의 모임에서 유래하였을 것이라고 보기도 한다. 두레는 조선 중기 이후부터 널리 퍼졌으며, 18세기 이후 이양법이 널리 보급되면서 본격적으로 조직되었다. 이 무렵 새로 제방을 쌓아 간척지를 만들고 늪지대를 논으로 만드는 등 농경지 확대 사업이 활발하게 이루어졌다. 경지 확대에 따라 농업 기술도 획기적이라고 표현할 정도로 발전을 거듭했다. 두레는 남쪽 농업 지대에서 북쪽 지대로 번져 나갔다. 두레의 본질은 공동노동에 있으므로 같은 마을 사람이라면 모두 의무적으로 두레 조직에 참여해야 한다.

지역마다 차이는 있지만, 대체로 두레의 총책임자를 영좌(領座), 행수(行首), 반수(班首) 등 이라고 하는데 마을의 어른 가운데 지도력과 지식을 겸비한 사람을 선출하였다. 마을의 총책임자 아래에는 총책임자를 보좌하는 도감(都監)과 집사(執事)를 두었으며, 현장에서 작업을 지휘하는 책임자로 수총각(首總角), 총각대방(總角大方) 등을 두었고 젊고 날랜 청년을 골라 이들을 보좌하는 청수(靑首)로 삼았다. 따로 회계 등과 같은 잡무를 보는 유사(有司), 가축 등의 방목을 감시하는 방목감(放牧監), 일꾼들에게 식사를 제공하는 임무를 맡고 있는 식화주(食化主) 등을 두었다. 큰 두레는 영좌를 중심으로 하여 조직의 서열을 두루 갖추고 있었으나 작은 두레에는 반수, 총각, 유사 등만을 두는 경우가 흔했다. 충남 서산시 장리의 경우, 영좌 아래 밭과 논을 맡은 공원(工員) 두 사람과 큰 일꾼인 소임(所任), 일꾼을 위하여 밥을 지어 나르는 식화주만을 두고 있었다(국립민속박물관, 2011).

두레일은 봄부터 시작된다. 대개 모내기부터 시작해 물대기, 김매기, 벼베기, 타작 등의 과정을 거친다. 특히 모내기와 김매기에는 전체 구성원이 동원된다. 모내기는 일주일 정도, 김매기는 한 달 사이를 두고 집중적으로 해야 하기 때문이다.

### 3) 향약

향약은 조선시대 권선징악(勸善懲惡)과 상부상조(相扶相助)를 목적으로 마련된 향촌의 자치규약을 말한다. 향약은 중국 송(宋)나라 남전현(藍田縣)의 여씨형제(呂氏兄弟)가 만든 ‘여씨향약(呂氏鄉約)’을 출발점으로 하고 있다. 한국에는 고려 말에 남송(南宋)의 주희(朱熹)가 만든 ‘주자증손여씨향약(朱子增損呂氏鄉約)’이 도입되었다. 향약은 덕업상권(德業相勸), 과실상규(過失相規), 예속상교(禮俗相交), 환난상휼(患難相恤) 등의 4가지 강령과 각각의 강령을 구체화하는 조목으로 구성되어 있다. 향약의 각 조문은 자제들을 잘 가르칠 것, 하인을 잘 제어할 것, 공사를 엄격히 구분하여 시행할 것, 같은 마을 사람과 화목하게 지낼 것, 사귄 사람을 잘 선택할 것, 옷사람을 잘 모실 것, 청렴과 절개를 잘 지킬 것, 이웃의 어려운 일을 잘 도와 줄 것, 다른 사람의 과실을 규제할 것, 의로운 일을 하고 해로운 일은 하지 않을 것, 관직에 있으면 그 직분을 잘 수행할 것 등과 같은 구체적인 내용으로 구성되어 있다.

조선에는 중국의 향약이 도입되기 이전부터 향약과 같은 성격의 다른 이름을 가진 상부상조 형태가 존재하고 있었다. 고문서(古文書)에 남아 있는 향약의 내용을 체계적으로 살펴 보면 표제는 향약이지만, 그 내용은 향규(鄉規), 동계(洞契), 주현향약(州縣鄉約), 촌계(村契) 등 서로 다른 4개의 종류로 나뉘어 지고 있다. 향규는 향촌사회의 문벌을 자랑하는 사대부들이 균현단위로 조직하여 자신들의 지배권을 실현하고자 한 규약이며, 16세기에 전성기를 이루고 있다. 동계는 17·18세기에 성행하였는데, 향규보다는 범위가 좁은 거주지를 중심으로 경제적인 상부상조를 하며 하층민들을 사대부의 지배질서 아래 묶어두는 것을 목적으로 하고 있는 것으로 보인다. 주현향약은 일반적으로 향약이라고 지칭되는 것으로 사족지배권이 약화되기 시작하던 18세기 후반 부터 하층민의 교화를 위하여 지방관이 중심이 되어 실시되었다. 주현향약은 관권에 의하여 뒷받침되었고, 마을의 촌계를 말단 하부구조로 끌어 들였다. 촌계는 마을의 형성과 역사를 같이 하면서 상부상조와 환난상휼을 위한 하층민들의 공동체적인 조직이다.

향약은 중국에서 전래되어 한국사회에서 수용된 것이 아니라 한국의 자생적·

전통적인 촌회(村會)에 향약이라는 이름을 붙인 것에 불과하다고 볼 수 있다. 조선 후기에 들어 양반 사대부는 향촌을 지배할 목적으로 향약의 변형이라 할 수 있는 동약(洞約)과 동계(洞契)를 조직하여 운영하였다(한국정신문화원, 1991).

#### 4) 계

우리나라 마을단위의 지역사회에서 가장 지속적이며 전통적이고 가장 보편적인 협동조직이 계(契)이다. 계(契)는 마을 주민의 필요에 의하여 자생적으로 발생되고 유지된 것으로서, 다른 어떤 협동조직보다도 그 활동이 활발하고 주민들의 참여도가 높았다. 조선 후기에는 여러 종류와 형태의 계 조직이 성행하였다. 사회가 다양해지면서 결속력을 다져야 할 필요성이 높아져 계 조직이 활발해졌는데 농업 생산의 확대와 화폐경제의 발달은 이러한 분위기를 한층 더 고조시켰다. 계의 기본 목적은 구성원의 상호 부조, 친목 도모, 공동 출자 등을 통한 경제적 이익의 추구라고 설명할 수 있다. 계를 대표하는 사람을 존위(尊位), 계장(契長), 영좌(領座) 등이라 하고, 중간 관리자를 공무원(公務員), 공사원(公事員), 수좌(首座) 등이라고 했으며, 실무자는 유사(有司), 서기(書記), 소임(所任) 등 이라고 불렀다.

계의 종류는 다양한데, 첫째, 국가에 의무적으로 내야 하는 물품을 마을 사람들이 공동으로 마련하는 동포계(洞布契), 사포계(社布契), 군포계(軍布契) 등이 있다. 둘째, 생산이나 공동구매를 위한 계 조직이 있다. 농민들의 대표적인 계인 농계는 농자금을 마련하기 위한 계이다. 셋째, 특수한 목적에 사용할 경비를 염출하는 계조직이 있다. 넷째, 친목과 오락을 위주로 한 계조직도 있다. 다섯째, 같은 일가끼리 친목을 위해 만든 계조직이 있다. 마지막으로, 비밀결사의 성격을 갖는 계조직도 있다.

계는 오늘날의 은행이나 보험회사 같은 역할을 했다. 공동 출자를 통하여 공공 목적에 사용하는가 하면 개인 생활에도 큰 도움을 주었다. 또 계를 통하여 친목을 도모하고 상부상조의 인보(隣保) 정신을 함양하였다. 계조직은 주로 또래 집단으로 이루어지는데 파벌적인 요소는 거의 보이지 않는다. 신분, 직업, 남녀, 나이 등에 관계없이 누구나 손쉽게 계를 조직할 수 있었으며, 최근까지 적어도 300년 이상 계모임이 활발하게 유지되고 있다(국립민속박물관, 2011).

## 2. 근린자치의 현재

### 가. 주민자치센터의 탄생

주민자치센터는 1998년 작고 효율적인 정부의 실현을 위하여 김대중 정부가 추진한 ‘새 정부 100대 국정개혁과제’ 중의 하나인 읍면동 기능전환정책의 산물로 탄생하였다. 이후 1999년에 중앙정부가 일부 동을 대상으로 시범사업을 추진하고, 2000년에 전국 동으로 주민자치센터 설치를 확대하게 되었다. 특히 2000년부터 읍면은 선택적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도하였다.

주민자치센터는 설립과 운영에 관하여 법적인 근거를 가지고 있는 주민의 자치 기구이다. 상위법인 헌법 제117조 1항에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 하여 주민자치에 대한 법적 근거 역할을 하고 있다. 지방자치법 제8조 제1항에서 지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 2000년 7월 1일 동법 시행령 제8조 별표 1-타에서 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하여 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 및 지원’을 시·도와 시·군구의 사무로 지정하였다. 동 조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 ‘주민자치센터’를 설립·운영하고 있다.

### 나. 주민자치센터의 조직과 운영 현황

#### 1) 주민자치위원회의 조직 및 인력

‘주민자치센터의 설치 및 운영조례’에 의하면 명목상 운영책임자는 읍면동장이 다. 다만, 실질적인 운영책임자는 주민자치위원회이고 담당 공무원이 지원하고 있다. 주민자치위원회는 위원장, 부위원장, 고문, 간사 등으로 구성되어 있다. 주민자치위원회의 원활한 운영을 위하여 각 분야 별 분과위원회를 두고 있다.

주민자치위원회는 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 30인 이내로 위원과 당

연직 고문(3인 이내)으로 구성된다. 읍면동장은 당해 읍면동에 소재하는 각급 학교, 통장대표, 주민자치위원회 및 교육·언론·문화·예술 기타 시민·사회단체에서 추천하는 자, 공개모집 방법에 의하여 선정된 자 중에서 주민자치위원을 위촉한다. 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원장, 부위원장, 위원 및 고문의 임기는 대개 2년으로 하되 연임할 수 있다. 서울특별시의 경우, 주민자치위원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 직종은 자영업으로 총 10,779명의 자치위원 중 46.9%인 5,058명이고, 그 다음으로 주부가 22.8%인 2,466명이며, 반면에 전문직은 전체 자치위원의 8.2%에 불과한 885명으로 나타나고 있다(서울특별시, 2010).

## 2) 주민자치센터의 프로그램 운영 현황

주민자치센터 프로그램은 읍면동 내 2-3개 정도의 강의장을 활용하여, 평일 낮 시간대 주로 헬스, 노래교실 등 문화여가 프로그램을, 월 평균 2만원 내외의 수강료를 책정하여 운영하고 있으며, 주 이용계층은 두 번 이상 프로그램을 수강한 성인여성들이다. 주민들은 향후 주민자치센터가 문화여가 프로그램 개설 및 체육편의시설이 갖춰지길 바라고 있는 것으로 나타나고 있다. 서울특별시 각 자치구 동 자치회관에서 수행하고 있는 프로그램의 경우, 프로그램 대상 중 성인대상 프로그램이 43.5%로 가장 높은 비중을 차지하며, 전체대상 프로그램(30.7%), 초등학생 대상 프로그램(14.5%) 등의 순이다. 프로그램 기능 중 문화여가 프로그램이 50.3%로 가장 높은 비중을 차지하고, 시민교육(19.7%), 주민자치(13.2%), 주민편의(8.8%), 지역복지(8.1%) 등의 순서이다(서울특별시, 2010).

## 3) 주민자치위원회의 주민자치활동 현황

읍면동 단위에서 주민이 직접 지역의 문제를 찾아내고(의제설정), 주민들의 힘을 모아서 스스로 문제의 해결방안을 모색하는 것을 주민자치활동으로 보고 있다. 주민자치위원회에서 수행하고 있는 주민자치사업의 주요 내용은 읍면동 주민자치센터에서 지역공동체 형성, 지역주민의 문화여가 선용, 지역복지 증진, 주민편

익 도모, 주민의 교육수준 향상, 지역사회 진흥 등을 위한 다양한 프로그램을 운영 등이다. 주민자치센터의 프로그램은 해당 읍면동 주민의 의견조사를 실시하여 주민들이 원하는 프로그램의 내용을 확인 한 후, 주민자치위원회에서 선정하고 자체적으로 운영하는 것을 원칙으로 하고 있다.

### 3. 근린자치의 미래

「지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 “특별법”이라 칭함)」에서는 “읍·면·동 주민자치”를 제시함으로써 주민자치회의 설치에 대한 방향성을 제시하고 있다. 특별법 제20조, 제21조, 제22조에서는 주민자치회의 설치, 기능, 구성 등에 대한 기본 사항을 규정하고 있다. 하지만, 설치 운영에 관한 구성 및 재정에 관한 사항은 미비한 실정이다. 이러한 특징은 시군구의 통합을 추진하는 과정에서 발생하는 통합자치단체의 규모 그리고 일괄적인 통합인지 아니면 자율적인 통합인지에 따른 통합자치단체의 수 등 불안정한 요인들에 대비하여 차후 확실한 주민자치회 설치를 보장하기 위한 것으로 보인다(김필두&김병국, 2012).

#### 가. 주민자치회의 성립 배경과 경과

지난 2010년 10월에 제정·시행된 『지방행정체제개편에 관한 특별법』에서는 “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다”고 규정하였고, “주민자치회가 설치되는 경우, 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다”고 규정하고 있다.

정부는 지난 2011년 2월 16일 지방행정체제개편 특별법의 규정을 구체적으로 실천하기 위하여 대통령 직속으로 지방행정체제개편추진위원회를 발족하였다. 위원회는 구역분과위원회, 기능분과위원회, 근린자치분과위원회 등 3개 분과위원회로 구성되어 있다. 그 중 읍면동 단위 주민자치의 구체화하기 위하여 활동하고

있는 분과위원회가 근린자치분과위원회인데, 근린자치분과위원회는 주민자치회의 모형 정립을 위하여 한국지방자치학회에 연구 용역과제를 위탁하였다. 연구를 위탁받은 한국지방자치학회에서는 약한 준지방자치단체형(2개), 강한 준지방자치단체형, 지방자치단체형 등 4개의 주민자치회 모형을 제시하고 있다. 근린자치분과위원회에서는 4개의 모형과 관련된 의견 수렴을 위하여 전국 4개 권역에서 토론회를 개최하였다. 토론회의 결과를 바탕으로 해서 2개의 준 지방자치단체 모형을 중심으로 실행 가능한 제3의 주민자치회의 모형을 만들기 위하여 보다 심층적이고 구체적인 실증적인 연구를 추진하였다. 그 결과, 통합형, 협력형, 주민 조직형 등 3가지 주민자치회 모델을 확정하였다.

박근혜정부가 출범하면서 지방자치의 통합적인 발전 방안을 모색하기 위하여 지방행정체제개편위원회와 지방분권추진위원회가 통합되어 지방자치발전위원회가 출범하였다. 이를 위하여 2013년 5월 28일 지방행정체제개편에 관한 특별법을 모태로 하는 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』이 제정·공포되었다. 이 법에는 지방행정체제개편에 관한 특별법에서 규정하고 있던 주민자치회의 설치와 운영에 관한 규정을 그대로 승계하고 있다.

안정행정부에서는 2013년 7월부터 2014년 7월까지 1년 동안 공모를 통하여 31개 읍면동을 선발하여 협력형을 중심으로 주민자치회 시범사업을 실시하고 있다. 시범사업이 완료되면, 시범사업의 실시 결과를 분석하여 주민자치회의 모형을 확정하고, “주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률”을 제정한 후에 2015년부터 주민자치회를 공식적으로 출범시킬 예정이다.

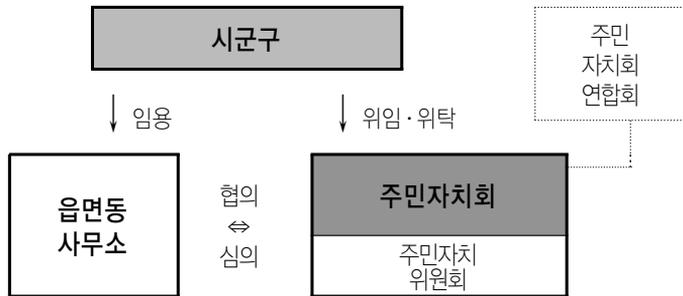
## 나. 주민자치회의 기본 모형

### 1) 협력형

협력형은 현행 주민자치센터와 주민자치위원회 제도를 보완·발전시킨 점진적인 형태로 읍·면·동사무소와 주민자치회가 병렬적으로 설치되는 모습이다. 즉 읍면동사무소는 존치하고 현행 기능을 수행하게 되며, 주민자치회는 현재의 주민

자치위원회에서 수행하던 주민자치기능을 중점적으로 수행하면서 특별법의 규정  
에 따라서 시군구 또는 읍면동으로부터 위탁받은 사무를 처리하고, 읍·면·동 행  
정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의·심의할 수 있다.

〈그림 3-1〉 협력형 주민자치회 모델 (안)

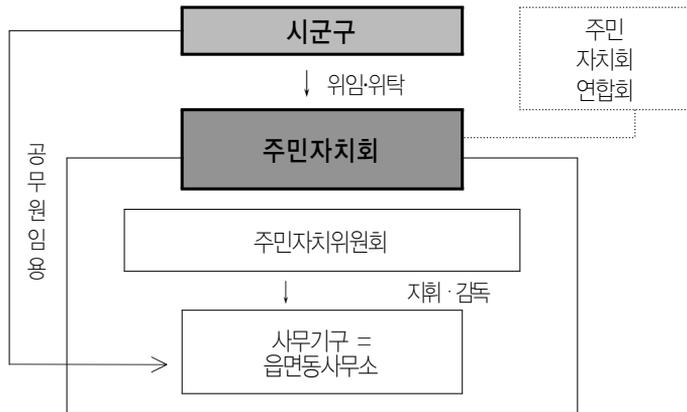


## 2) 통합형

통합형은 의결기구(주민자치위원회)와 집행기구(기존 읍·면·동사무소)로 구  
성된다. 기존의 주민자치위원은 읍면동장이 위촉하므로 주민자치위원회가 읍면동  
의 자문기구역할을 하였으나, 통합형에서는 읍면동 행정기구가 주민자치회의 사  
무국 역할을 하게 된다. 통합형에서는 시군구청장이 사무기구 소속 공무원의 인사  
권을 갖게 되나, 사무기구의 長(기존 읍·면·동장에 해당됨)을 임용할 때는 주민자  
치위원회와 협의를 거치도록 하고 있다. 통합형에서는 주민자치위원장이 사무국  
소속의 공무원에 대한 지휘·감독권을 가진다.

통합형은 지방자치 선진국과 같은 완전한 주민중심의 주민자치회까지는 가는  
과도기적 단계로 협력형과 주민주도형의 중간적인 권한과 책임을 가지고 있다.

〈그림 3-2〉 통합형 주민자치회 모델 (안)



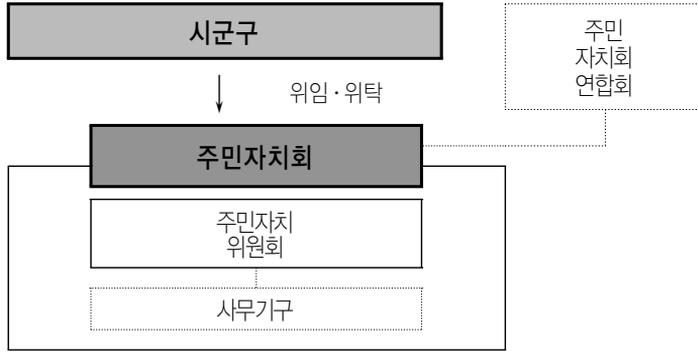
### 3) 주민조직형

주민조직형은 주민대표인 주민자치위원회가 주민자치와 관련된 의사결정권과 집행권을 모두 가진다. 교통·통신의 발달과 정부의 각종 규제완화 조치로 인하여 상대적으로 대민 서비스 기능이 약화된 현재의 읍·면·동사무소를 폐지하고 순수한 주민 중심의 근린자치 요람이 되는 주민자치회를 설치하는 것이 주민 조직형이다.

주민자치위원회의 운영지원을 위하여 유급사무원 또는 자원봉사자로 구성되는 사무기구를 둘 수 있고, 필요하다면 지방자치단체에 공무원 파견의 요청이 가능하도록 하고 있다.

일선 행정기관으로 주민과 가장 가까운 거리에서 호흡하던 읍·면·동사무소가 폐지될 경우, 주민이 시군구로 찾아가서 민원을 처리하는 불편이 야기될 수도 있으나, 사회복지 등 주민생활서비스의 일부를 위탁 받아서 주민자치회가 처리하게 되므로 서비스 사각지대와 주민 불편이 최소화할 방안이 모색되어야 할 것이다.

〈그림 3-3〉 주민조직형 주민자치회 모델 (안)



지금까지 설명한 새로운 주민자치회의 세 가지 모델 비교하면 <표 3-1>과 같다. 주민자치위원들은 2년 임기(연임 가능)의 무보수 명예직 봉사자(회의참석 등에 따른 수당 지급)로 20~30명의 범위 내에서 조례로 규정토록 하고 있다. 위원의 자격 요건은 당해 읍·면·동에 주민등록이 되어 있는 주민이거나 지역 내 소재한 사업장 또는 단체 근무자들로 하였으며, 선출방식이나 구성 비율의 결정, 선거관리 등 위원 선출 관리를 위해 읍면동 단위로 9명 내외의 ‘위원선정위원회’를 구성·운영토록 하였다. 선출방식은 지역대표와 일반주민, 직능대표 등 분야별로 아래와 같이 달리할 수 있도록 했는데, 공개모집으로 선출된 위원이 주민자치위원회 전체를 구성할 수 없도록 제한함과 동시에 성·연령·소득수준 등을 고려하여 계층별로 균형 있게 구성하도록 다음과 같이 규정하고 있다. 주민자치위원의 선출도 기존의 읍면동장의 임명 방식에서 시군구청장의 위촉방식으로 변경하였다.

설치단위는 읍·면·동 단위로 1개로 하는 것을 원칙으로 하되, 농어촌지역의 특수한 사정을 고려하여 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 하였다. 주민자치위원회의 운영을 지원하기 위하여 유급사무원 또는 자원봉사자를 둘 수 있도록 했으며, 필요시 지방자치단체에 공무원 파견 요청도 가능토록 하였다.

주민자치회의 기능은 기존에 주민자치센터에서 수행하던 마을강좌, 마을만들기, 마을 행사 등 주민자치기능과 시군구 혹은 읍면동의 위탁사무처리기능 등이다.

〈표 3-1〉 주민자치회 3모델의 비교

구분	통합형	협력형	주민조직형
구성	주민자치위원, 공무원	주민자치위원	
권한	- 주민자치기능 및 행정지원기능 수행 - 읍·면·동 행정기능 수행	- 주민자치기능 및 행정지원기능 수행 - 일부 읍면동 행정기능 협의·심의	- 주민자치기능 및 행정지원기능 수행
주민자치위원의 역할	- 주민자치기능 및 읍면동 행정기능에 대한 결정(의결기능)	- 주민자치기능 결정 및 집행 - 행정기능 협의·심의	- 주민자치기능 결정 및 집행
읍면동 사무소	주민자치회 사무기구로 전환	존치(행정기능 유지)	읍면동 행정기능을 지자체 직접수행
지자체와의 관계	시군구의 하부 행정기관 성격	- 읍면동과 연계·협력(협의·심의 사항에 대한 이행요구 등)	- 시군구와 연계·협력(주민의견 제출 등)
사무기구	공무원	주민(공무원 파견 요청 가능)	

## 제2절 근린자치기능 분석의 틀



### 1. 분석의 목표와 기준

본 연구는 업무수행 환경과 업무수행 과정 및 방법을 중심으로 읍면동의 근린자치기능을 강화하는 방안을 모색하는 것에 목표를 두고 있다. 따라서 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 조직진단을 수행하는 방식과 유사한 분석을 틀을 활용하고자 한다.

조직진단에는 조직의 구조, 구성원에 대한 상벌, 조직문화, 조직의 환경적 변수 등 다양한 요인들이 포함되어 있다. 조직진단은 조직의 목표달성 여부에 초점을 두고 있는 조직평가와는 구별이 된다고 할 수 있다. 따라서 조직진단의 궁극적인 목적은 조직의 전반적인 운영과 조직구성원의 업무 분석을 통하여 조직발전을 위한 조직구성원의 행태변화에 두고 있다고 할 수 있다(한국행정학회, 조직진단연구회, 2001 : 61-62).

해리슨(Harrison)은 조직진단이란 조직의 현재 상태를 분석하고 문제점을 찾아 내어 조직의 효과성을 증진시키는 방법을 개발하는 과정으로 정의하였다(Michael I. Harrison, 1989 : 9). 따라서 조직진단은 조직발전의 하나의 단계이기 때문에 조직진단이 정확하게 이루어져야만 보다 명백한 조직변화전략을 구상할 수 있고, 보다 구체적인 조직의 변화계획을 수립할 수 있으며, 보다 체계적이고 종합적인 조직발전의 목적을 달성할 수 있게 된다(이승중, 1994 : 18).

현재 읍·면·동 단위에서 공무원과 주민자치위원들이 근린자치활동을 수행하는 과정에서 겪는 다양한 문제점들을 분석하고 2015년 이후 설치 운영될 주민자치회의 구성과 운영에 도움이 될 수 있는 방안을 마련하는 것이 본 연구의 궁극적인 목적이기 때문에 조직진단의 기법들을 검토하면, 본 연구의 분석틀을 도출하는데 유용한 정보를 얻을 수 있을 것이다.

조성한(1997)은 조직진단을 활용한 분석을 틀은 다음과 같은 장점이 있다고 하였다(조성한, 1997 : 19).

첫째, 조직에 대한 자료를 분류하는 작업을 용이하게 해 준다.

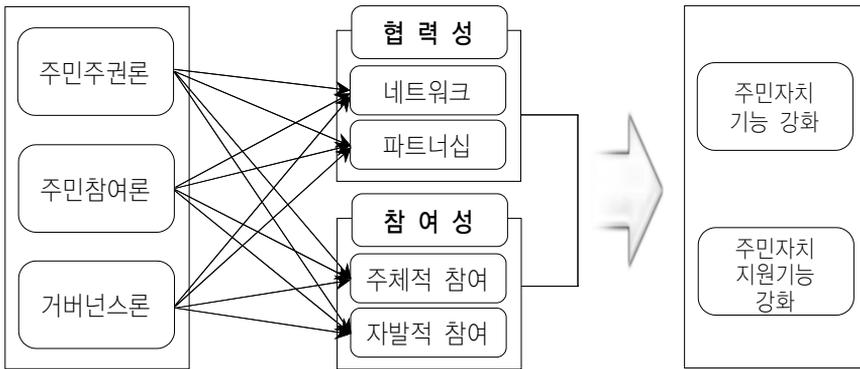
둘째, 조직에 대한 이해와 문제점의 발견을 쉽게 해 준다.

셋째, 수집된 자료의 체계적인 분석이 가능하게 해 준다.

넷째, 연구자와 진단대상 조직 구성원간의 원활한 소통을 위하여 공통 언어를 개발해 주고 이를 통하여 상호간을 이해를 돕는다.

본 연구에서의 분석의 기준은 앞에서 제시하고 있는 근린자치의 이론적인 논거인 주민주권론, 주민참여론, 거버넌스이론 등에서 도출하였다. 첫째, 주민주권론에서는 주민의 자주적이고 주체적인 참여, 행정과의 협력관계의 구축, 주민의 자치 역량의 강화를 위한 주민단체간의 네트워크 구축 등을 도출하였으며, 둘째, 주민참여론에서는 근린자치의 주체인 주민자치위원회와 근린자치의 활성화를 지원하는 자치단체와의 파트너십과 지역사회단체 상호간의 네트워크 구축을 도출하였고, 셋째, 거버넌스 이론에서는 자치단체와 주민자치위원회의 파트너십 형성, 주민자치위원회를 중심으로 하는 지역의 다양한 사회단체와 봉사단체의 네트워크 구성 등을 대표적인 분석의 기준으로 선정하였다.

〈그림 3-4〉 분석의 기준



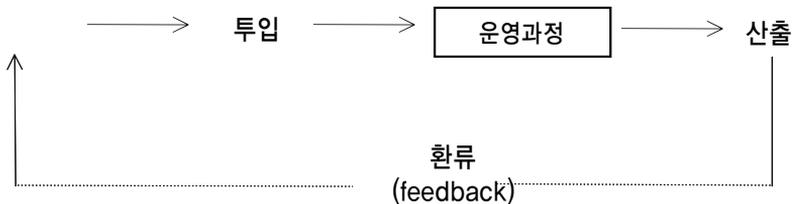
## 2. 분석의 내용

리빗(Leevitt)은 조직 내에서 구조, 과업, 기술, 인력 등 4가지 변수가 가장 활발하게 상호작용하고 있다고 밝히며 어느 한 변수의 변화는 곧 다른 세 변수의 변화를 가져 온다고 설명한다. 리빗은 각 변수의 하부 항목으로 의사소통체계, 권한 및 업무흐름체계, 조직의 주요 임무, 교육훈련 방법과 전산화, 구성원의 배치 등을 들고 있다. 리빗의 진단모형은 조직의 분석 범주를 크게 구분하고, 그 범주간 연관성이 존재한다는 점을 인식시켰지만, 하위진단 항목이 매우 거칠어서 충분한 진단 항목의 구성에는 유용성이 떨어진다(조성한, 1999 : 27-28).

골드스미스는 지역사회조직은 전체적인 전략을 어떤 기획이나 설계에 따라 투입을 받아들이고 그 투입물들이 산출물들을 생산할 수 있도록 처리되는 체계로 보았다. 하나의 체계를 바라보는 가장 좋은 방법은 과정의 흐름을 묘사하고 각 단위를 분석하고 전체에 대한 부분의 관계와 기여를 조사하는 것이다. 조직에서 체계가 설계되어진 후 지역사회와 비지역사회의 자원을 투입에 끌어들이 준비를 해야 한다. 가장 중요한 투입은 돈, 인력, 자원 등이다. 체계의 산출은 재화와 서비스의 이용과 유용성을 증가시켜 주는데 반드시 필요한 종결된 과업이다. 이러한 산출물을 만들어 내기 위하여 투입물을 변형시키는 것은 처리과정에 달려 있다. 체계의 운영과 관련된 문제들은 지역사회조직의 운영, 감독, 사람들과 조직들이

실행할 전체적인 중요한 사업의 실제적인 실행을 포함한다. 지역사회조직체계의 실제적인 운영에 대해서 의사결정자들에게 피드백을 제공해 주기 위해서는 기획의 수정이 필요하다(Goldsmith/ Pillsbury/Nicholas, 1985 : 20-23).

〈그림 3-5〉 골드스미스의 조직진단 모형



### 3. 분석의 틀 구성

본 연구의 분석 틀은 골드스미스의 연구에서 활용된 분석의 틀을 근간으로 하였다. 분석의 틀의 기본은 업무환경이 되는 배경에서 출발하여 업무수행기반이 되는 투입, 업무가 수행되는 운영과정, 결과 등으로 이어진다. 이러한 골격은 개방체계를 전제로 한 기존의 조직진단 모델로부터 받아들인 것이다.

배경(Background)은 근린자치와 관련된 읍·면·동의 업무수행 환경의 변화로 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법의 제정, 특별법에 의한 읍면동 주민자치회의 설치와 운영, 박근혜정부의 출범에 따른 국정운영 목표인 정부 3.0과 지방 3.0의 추진에 따른 수요자 중심의 맞춤형 서비스 제공 시스템의 구축 등을 말한다.

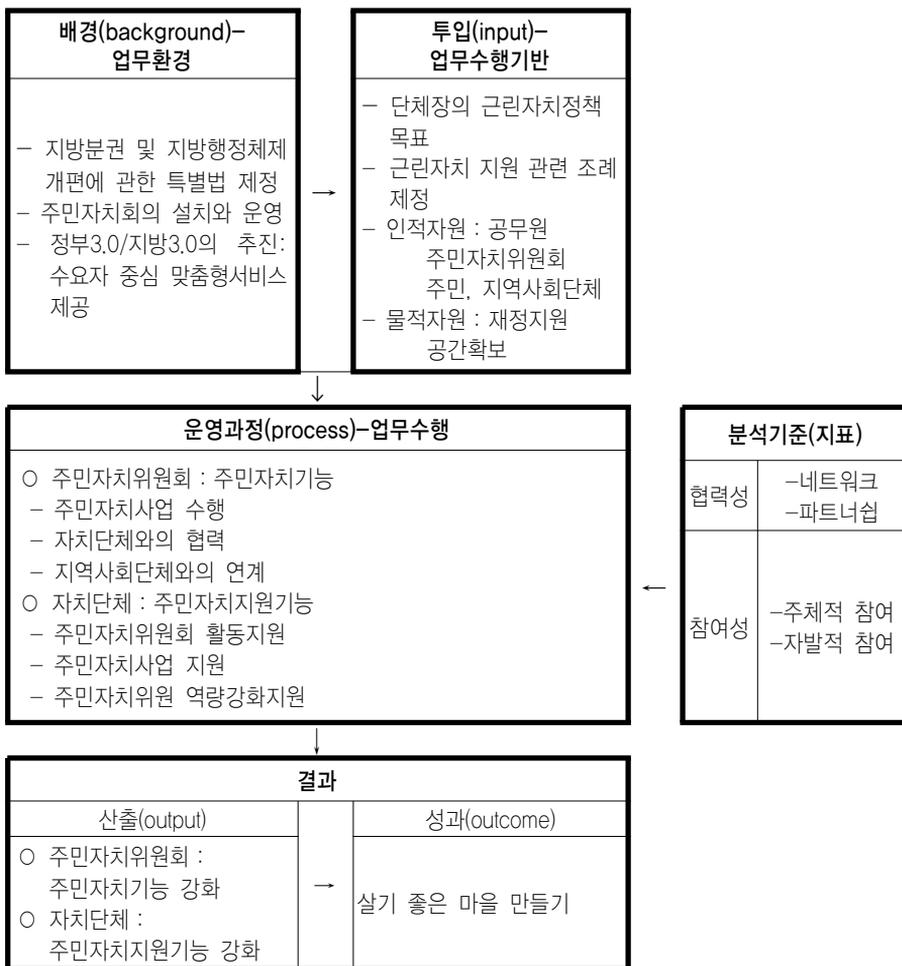
투입(Input)은 근린자치기능을 수행하기 위한 업무수행기반으로 자치단체장의 근린자치 정책 목표, 근린자치를 지원하는 법령과 조례, 근린자치 수행에 필요한 재원의 조달과 행정적인 지원체제의 구축, 인적 자원, 물적 자원 등을 말한다.

운영과정(Process)은 근린자치기능을 구체적으로 수행하는 과정에 관한 사항으로 주민자치위원회 중심의 주민자치기능과 지방자치단체의 주민자치지원기능으로 나누어서 분석하였다.

결과는 근린자치기능을 수행하여 얻어진 산출물과 최종적인 성과로서 의미한다. 본 연구에서 분석의 산출물(Output)은 근린자치기능의 강화로 볼 수 있으며, 최종적인 성과(Outcome)는 근린자치기능의 강화를 통하여 얻을 수 있는 기대효과로 살기 좋은 마을을 만드는 것이라고 할 수 있다.

분석의 틀을 그림으로 나타내면, 다음의 <그림 3-6>과 같다.

<그림 3-6> 분석의 틀



자료 : 골드스미스(Goldsmith)의 조직진단모형을 활용

## 제3절 읍면동 근린자치기능의 실태분석



### 1. 읍면동의 조직과 기능

현재와 같은 읍·면·동 사무소 행정체제는 일제의 지방제도에 이어 건국 초부터 이어졌다. 즉, 1914년에 단행한 지방행정구역 개편이 1920년의 조선총독부 지방 관제를 거쳐 일제 시대의 위치관할 구역명칭이 미군정시대로 승계되었다. 그 후 여러 차례의 읍·면·동 폐합과 분할이 있었는데 특히 대도시의 행정 동은 도시권세의 팽창에 따라 많은 변화가 발생하였다.

읍·면·동에 관한 법적인 규정은 지방자치법에 근거하고 있다. 동법 제3조에서는 자치구를 포함한 시군구에 읍·면·동을 둘 수 있음을 규정하고 있다. 읍·면·동의 설립 절차는 지방자치법 제4조 제3항의 규정에 따라서 법정동은 안전행정부 장관의 승인을 받아 조례로 정할 수 있고, 행정동은 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다. 또한, 자치구가 아닌 구의 읍·면·동에는 소관 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두는데 이 경우의 면 또는 동은 행정면 또는 행정동을 말한다고 규정하고 있다. 임명에 대해서는 동법 제118조 제2항에서 읍장·면장·동장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명하는 것으로 규정하고 있다.

이러한 법적기반을 바탕으로 읍·면·동은 기초자치단체의 하부행정구역에 불과하고 읍면동장은 법적으로 독립된 행정기관이 아니라 시장, 군수의 지역적 보조기관으로서의 업무만을 수행하는 것이다. 그러나 읍면동은 실제로 지방자치단체의 모든 행정작용이 이루어지는 시작점이 되며, 주민 행정수요의 출발점이라는 점에서 지방행정의 본거지일 뿐만 아니라 행정의사와 주민의사가 접촉하는 교차점이며 상호연결과 조화를 이루는 시발점이라고 할 수 있다. 또한, 읍·면·동은 주민적 단위이면서 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가지고 있는 단위로서 정부와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 기초 조직체이다.

우리나라는 외국에 없는 각종 증명 제도를 국가에서 법으로 명시하고 있으며 이들 증명서의 발급 업무를 읍·면·동 사무소가 수행하고 있다. 이 외에 읍·면·동 행정의 기능을 살펴보면, 첫째, 주민과의 접촉이 가능한 제1차적인 행정적·공간적 영역으로서 지방 행정의 시책을 전달한다. 둘째, 단위가 가장 작은 일선 행정기관으로서 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서의 종합행정을 담당한다. 셋째, 현장 출장업무, 지도단속, 조장행정 등 현장위주의 집행기능을 수행한다. 넷째, 일선 행정업무의 효율적 추진과 지역의 정체성을 상급기관에 전달하기 위하여 비행정조직인 통·반장을 관할하는 기능을 수행하고 있다.

현재 우리나라의 읍·면·동의 수는 2013년1월1일을 기준으로 총 3,487개이다. 즉, 전국에 총 2,073개의 동, 1,198개의 면, 216개의 읍이 설치되어 있다. 전국의 읍·면·동 현황은 다음 표와 같다.

〈표 3-2〉 전국 읍면동 현황 (2013.1.1. 기준)

전국	읍	면	동	합계
서울	-	-	423	423
부산	2	3	209	214
대구	3	6	130	139
인천	1	19	126	146
광주	-	-	94	94
대전	-	-	77	77
울산	4	8	44	56
세종	1	9	1	11
경기	32	109	406	547
강원	24	95	74	193
충북	15	87	51	153
충남	24	137	44	205
전북	14	145	82	241
전남	33	196	67	296
경북	36	202	93	331
경남	20	177	121	318
제주	7	5	31	43
합계	216	1,198	2,073	3,487

자료: 안전행정부(2013)

## 가. 읍면동의 조직과 기능의 변화

읍면동은 급변하는 행정환경의 변화에 부응하고 지방행정의 생산성 향상을 위하여 그 기능이 과거와 다소 변화되었다. 1999년 2월 5일에 읍면동 기능의 전환에 대한 기본계획을 수립하고 1999년 4월 7일에 기능전환 보완 지침 등을 마련해서 도시지역의 동사무소와 농촌지역의 읍면동 사무소를 1, 2단계로 나누면서 도시지역은 2000년까지, 농촌지역은 2001년까지 단계적으로 기능전환을 추진하였다.

기능전환으로 읍면동의 사무와 인력이 감소되었으며, 이로 인하여 생긴 읍면동 사무소의 여유 공간을 주민의 문화, 여가, 지역복지, 주민편익 및 시민교육 등의 기능을 수행하고 주민의 자치의식과 공동체의식을 함양하기 위한 주민자치센터로 활용하였다. 주민자치센터를 통하여 주민사회가 행정에 대한 수동성, 의존성에서 탈피하여 스스로 건전한 민주시민사회로 자기 변신을 할 수 있도록 지원하고자 하였다.

우선, 동의 기능을 살펴보면 기존에 동에서 취급했던 일반행정·민원업무 일부를 시군구 본청으로 이관하였다(일반행정·민원업무 139건 중 35건을 이관). 또한, 민방위업무 등 관계법률 개정이 필요한 사무는 법 개정 이후 본청으로 이관하였고, 특히 주민생활지원기능으로의 인력 재배치 가능성 여부에 따라 자율적인 조정을 인정하며 동별 특수성에 따라 이관사무를 자율적으로 결정할 수 있게 되었다.

또한, 주민생활지원서비스와 관련된 기능을 강화하였다. 즉, 공공부조 대상자 및 저소득층에 대한 심층상담, 현장방문, 사후관리 기능을 강화하고 각종 종합적인 정보제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등을 확대하는 등 주민통합서비스 일선창구로서의 역할을 강화시켰다. 뿐만 아니라, 주민생활지원담당 설치를 통해 인력이 10명 이상이며 사회복지직이 1명 이상인 동 주민센터에 사회복지업무와 주민생활지원기능을 전담 수행하는 ‘주민생활지원담당’을 설치하였다. 더불어 기존 주무업무였던 일반행정·민원기능은 ‘행정민원담당’에서 담당하는 것으로 변경하고, 주민생활지원담당을 주무담당이 될 수 있도록 변경하였다.

읍과 면의 기능을 살펴보면, 읍면사무소에서 담당하던 일반행정과 민원업무의 일부를 시군구 본청으로 이관하였다(일반행정·민원업무 289건 중 93건을 이관).

또한, 민방위업무, 호적업무 등 관계법률 개정이 필요한 사무는 법 개정 이후 본청으로 이관하였고, 주민생활지원기능으로의 인력 재배치 가능성 여부에 따라 자율적으로 조정하도록 하면서, 사회복지업무 일부를 시군구 본청으로 이관하였다.

읍과 면에 주민생활지원담당을 설치하여 기존 사회복지업무를 수행하는 인력과 담당정원을 최소 3명으로 확보할 수 있도록 규정하였다. 구체적으로 인력 15명 이상이며 사회복지직이 1명 이상인 읍면사무소의 경우 행정직 2명을 주민생활지원업무로 전환 배치하도록 하고, 기타 기준에 미달하는 읍면사무소는 행정직 1명을 주민생활지원업무로 전환배치 시켰다.

## 나. 읍면동의 조직

### 1) 읍면동 공무원의 수

<표 3-3>에서 제시된 바와 같이 현재, 우리나라의 읍면동에는 모두 41,502명의 공무원이 근무하고 있다. 이들 중 읍에는 4,512명, 면에는 15,170명, 동에는 21,820명이 각각 근무하고 있다. 각각의 읍에는 21명의 공무원이, 각각의 면에는 12명의 공무원이, 각각의 동에는 6명의 공무원이 평균적으로 근무하고 있다.

〈표 3-3〉 읍면동 공무원의 수

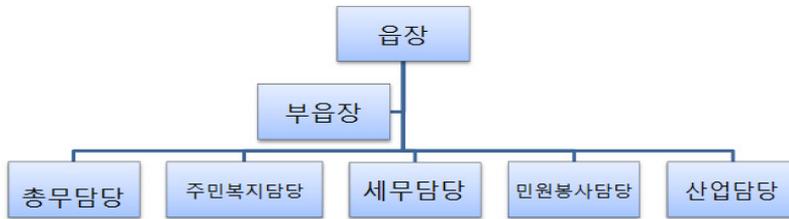
구분		읍	면	동	합계
계	정원	4,808	15,991	23,070	43,869
	현원	4,512	15,170	21,820	41,502
평균	정원	22	13	7	12
	현원	21	12	6	12

자료 : 안전행정부(2013)

## 2) 읍면동의 조직구조

### 가) 읍의 조직구조

〈그림 3-7〉 읍의 조직구성도



읍의 구조는 읍장과 부읍장이 상위에 있고, 그 하부조직에 총무담당과 주민복지담당, 세무담당, 민원봉사담당, 산업담당으로 나뉘어져 있다. 이 중 주민복지를 담당하는 부서의 인원이 가장 많은 수를 차지하고 있다.

### 나) 면의 조직구조

〈그림 3-8〉 면의 조직구성도



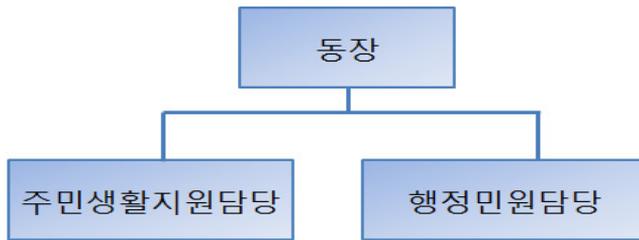
농어촌지역의 면에는 면장 아래에 총무담당, 주민생활지원담당, 민원담당, 산업담당 등으로 구성되어 있다.

읍과 면의 조직구조를 살펴본 결과, 주민생활지원담당 인력확보를 위해 주민생활지원담당 인력으로 기존 사회복지업무를 수행하는 인력과 담당정원을 포함하여 최소 3명 이상을 확보하고 있다. 또한, 사회복지직 인력으로 서비스 대상자에 대한 상담 및 접수, 현장방문, 사후관리 등 현장성과 대면성 업무를 집중수행하면

서 가급적 행정내부 업무는 지양함으로써 찾아가는 서비스에 집중하고 있다. 사회복지 뿐 아니라 주민생활지원기능 전체에 대한 상담과 종합적인 정보제공 기능을 수행하는 것을 강조하고 있도록 조직이 배치되어 있다.

#### 다) 동의 조직구조

〈그림 3-9〉 동의 조직구성도



동의 조직구조 역시 주민생활지원담당이 설치되어 인력이 10명 이상이며 사회복지직이 1명 이상인 동주민센터(前 동사무소)에 사회복지업무와 주민생활지원기능을 전담 수행하는 ‘주민생활지원담당’을 설치하였다. 기존 주무업무였던 일반행정·민원기능은 ‘행정민원담당’에서 담당하는 것으로 변경하고, 주민생활지원담당이 가급적 주무담당이 될 수 있도록 운영할 예정이다. 또한 주민생활지원담당 명칭 및 직렬을 자율적으로 결정할 수 있도록 배치되었다.

#### 다. 읍면동의 기능

읍면사무소에서 담당하던 일반행정·민원업무 일부를 시군구 본청으로 이관하도록 한 결과, 일반행정·민원업무 289건 중 93건을 이관하고 196건만 읍면에서 취급하고 있다. 주민생활지원기능으로의 인력 재배치에 따라 사회복지업무 일부를 시군구 본청으로 이관하였다. 과거에 사회복지업무를 전담 수행하는 ‘주민담당’ 또는 ‘복지담당’을 운영하는 읍면사무소는 ‘주민생활지원담당’으로 전환하고 사회복지업무를 총무담당 등에서 함께 수행하는 읍면사무소는 분리하여 별도의

‘주민생활지원담당’을 설치하고 있다. 지역실정에 따라 불가피한 경우에는 담당 증설을 인정하고 있다. ‘주민생활지원담당’이 가급적 주무담당이 될 수 있도록 운영하고 주민생활지원담당의 명칭과 직렬 등은 자율적으로 결정하도록 하였다.

기존에 동에서 취급했던 일반행정·민원업무 139건 중 35건을 시구 본청으로 이관하고 현재는 104건의 사무만을 취급하고 있다. 주민생활지원기능으로의 인력 재배치에 따라 동별 특수성에 따라 이관사무를 자율적으로 결정하였다. 도시지역 동과 농촌지역 동간의 차별성을 인정하고, 사회복지업무 72건 중 23건을 시군구 본청으로 이관하여 현재 사회복지업무는 49건가 존치되어 있다. 본청에 주민생활 지원과 ‘통합조사담당’이 설치되어 있기 때문에 관련 사회복지사무는 본청으로 이관하되 보육 등 일제조사는 본청과 읍면동이 함께 수행하고 일반구 설치 시는 사무의 성격, 업무 효율성, 주민편의 등을 고려하여 시 또는 일반구로의 이관을 자율적으로 결정하였다.

현재, 읍면동에서 수행하고 있는 행정기능은 다음의 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 읍면동의 행정기능

구분	기능
읍 (216개) 과:1-3개 담당:1-9 개 평균 21명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본 종합운영계획 수립 조정/서무·보안·인사·복무·예산·회계·공인관리·선거·통계</li> <li>• 이·반장 관리/행사기획·민원처리 등/리의 감독·공보·문화예술·체육·관광</li> <li>• 자연보호·청소·환경관리·위생·청사관리·체육·전산통신</li> <li>• 복지대상자 생활실태 및 욕구조사/확인조사 등 사후관리/환경보호/청소/자원봉사</li> <li>• 기초생활보장 및 사회복지서비스 제공/의료급여/장애인복지/복지위원관리/응급지원</li> <li>• 자활·공공근로 및 노인일자리 등 사업장 관리/이웃돕기·지역자원 발굴 및 서비스 연계</li> <li>• 매·확장 및 개장신고/종합복지회관 사용허가 및 사용료 징수</li> <li>• 주민자치센터 설치 및 운영에 관한 사항/주민자치위원회 지원·관리</li> <li>• 주민생활지원서비스 관련 사무/호적·주민등록·제증명·인감/범죄자·파산자의 대장관리</li> <li>• 농업지도지원·농정·축수산·산림·상공·기상관측/기타 산업</li> <li>• 도시·토목·건설, 도시개발에 관한 사무/기타 국토 및 자연보존 이용개발과 지도 단속</li> <li>• 새마을시설물관리/간이상수도관리/세외수입/납세완납·과세증명/지방세독촉/면허세고지</li> <li>• 민방위/주민숙원사업 추진/재난·재해대책 업무추진/주택철거 멸실사실 확인</li> <li>• 고용촉진 및 직업훈련에 관한 사항/교통(이륜차 관리)/도로/육외광고물/가로등 관리</li> <li>• 상하수도/지하수</li> </ul>

구분	기능
면 (1,198개) 담당: 2-9개 평균 12명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인사, 복무, 보안, 공인관리, 차량운행, 리장및리행정지도</li> <li>• 국공유재산, 개별주택조사, 세외수입, 지방세, 체납세금</li> <li>• 도시, 토목, 가로보안등, 상하수도, 재해대책, 지역개발사업</li> <li>• 예산, 회계, 환경, 국토공원화, 체육대회/사무, 선거, 통계, 공보전산, 문화예술, 축제, 관광, 면지발전</li> <li>• 청소, 환경관리, 위생/방역보조, 국토공원화보조, 가로(보안)등 보조</li> <li>• 명칭 고수관 선생기념사업, 평생교육(주민자치센터)</li> <li>• 국민기초, 각종급여/여성복지, 자활고용, 긴급복지지원, 재해구호/주민생활지원사업</li> <li>• 노인, 모자, 청소년, 보건, 장애인, 보육료감면, 공공근로</li> <li>• 농지전용, 농지취득, 농지관리위원회운영, 농지보전, 농지취득/답작, 양정, 농기계, 농업재해</li> <li>• 농정, 농지원부, 축산, 수산/전작, 원예, 지역경제, 산림, 교통</li> <li>• 제적, 가족관계등록부, 신원조회(호적), 민방위/주민등록/학사, G4C, 신원조회(일반)</li> </ul>
동 (2,073개) 담당: 1-4개 평균 6명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인사, 보안, 직원복무단속, 공인관리/지출원, 물품출납원, 세입세출외현금출납원</li> <li>• 환경, 경로당관리(건축)/경로행사, 고용, 생활민원/산업, 산림, 축산해양, 보건</li> <li>• 건설, 상하수도, 방재, 건축, 도시, 교통, 옥외광고물, 새마을</li> <li>• 국민기초, 차상위계층, 의료급여, 민생안정, 서비스 연계/어려운 이웃돕기, 공동모금</li> <li>• 세무, 민방위, 통계, 문화관광/회계, 체육, 국공유재산, 지역경제</li> <li>• 일반사무, 선거, 공보전산, 평생학습, 주민자치센터/주민등록, 학사, 인감</li> <li>• 노인복지, 노인일자리, 경로당관리, 보육일반, 아동복지, 지역사회서비스혁신</li> <li>• 청소년일반, 여성복지, 한부모가정</li> </ul>

## 2. 읍면동의 근린자치기능

읍면동의 근린자치기능은 크게 주민자치위원회를 중심으로 하는 주민자치기능과 읍면동의 공무원이 중심이 되는 주민자치지원기능으로 나눌 수 있다.

### 가. 주민자치기능

2013년도 기준으로 우리나라의 주민자치센터 설치 현황을 살펴보면 다음의 <표 3-5>와 같다. 현재 우리나라의 주민자치센터 개수는 총 2,734개이다. 읍에는 142개, 면에는 612개, 동에는 1,980개가 설치되어 있다.

주민자치센터의 명칭은 동의 경우, 동 사무소가 동 주민센터로 명칭이 바뀌게 되자 ‘주민자치센터’와 ‘주민센터’의 혼동을 피하기 위하여 서울특별시에는 ‘자치회관’이라고 명칭을 변경하고 부산광역시에는 ‘주민자치회’라고 명칭을 변경하여 사용하고 있다. 기타 다른 시도에서는 그대로 ‘주민자치센터’라는 명칭을 사용하고 있다.

〈표 3-5〉 전국 읍면동 및 주민자치센터 현황 (2013.4.4. 현재)

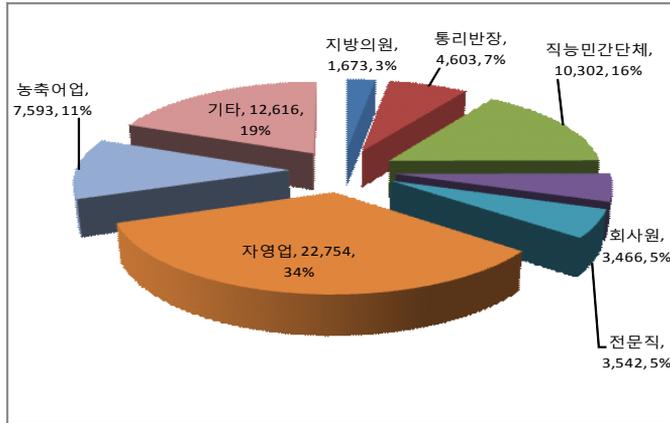
주민자치센터 설치 읍면동수				명칭사용실태					
합계	읍	면	동	합계	주민자치센터	자치회관	주민회관	자치센터	기타
2,734	142	612	1,980	2,734	2,059	400	214	8	53

자료 : 안전행정부(2013)

전국 주민자치위원 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 자영업 종사자(34%)이다. 농축어업 종사자 중에서도 많은 비중이 자영업자임을 고려한다면, 자영업의 비율이 매우 높다. 직종에 “주부”가 없으므로 “기타”에 응답한 19% 중 일부가 주부라고 판단되며, 직능민간단체 종사자가 16%를 차지한다. 이러한 구성 현황은 통계청에서 조사한 산업별 종사자수(2009년 기준)가 자영업자가 전체의 9%, 상용근로자가 69%, 임시 및 일용근로자가 15%, 무급 가족 및 기타 종사자가 8%를 차지하는 것과 비교하여 볼 때(통계청 홈페이지 참조), 대표성이 낮다고 할 수 있다. 또한, 통·리·반장 7%, 지방의원이 3%를 차지하고 있는 것도 특징적이라고 할 수 있다.

도시화율이 높은 특·광역시 역시 약간의 차이가 있으나 비슷한 구성을 보인다고 할 수 있다. 서울특별시의 경우 직능민간단체와 자영업자가 전체의 61.9%를 차지하고 있으며, 두 집단의 비율은 유사하다. 인천광역시의 경우 자영업의 비율이 매우 높으며(41.9%), 직능민간단체의 비율은 높으나(11.5%), 자영업에 비하여 낮은 편이다. 서울특별시를 제외한 광역시 들은 모두 인천광역시와 유사한 패턴을 가지고 있고, 특히 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시는 자영업 비율이 더 높은 편이다.

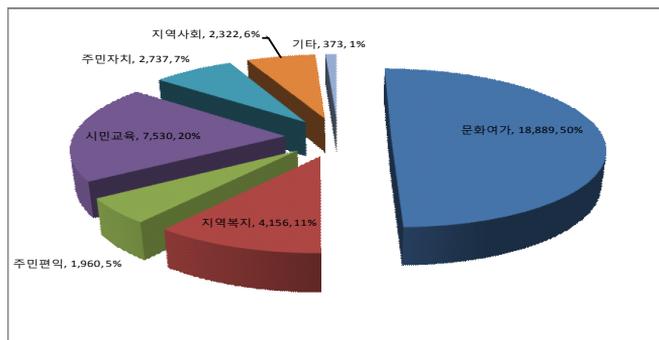
〈그림 3-10〉 주민자치위원회의 구성 현황(전국)



자료 : 안전행정부 지방행정국 「2012년 주민자치센터 현황」 (2012.03)

주민자치센터에서 운영하고 있는 프로그램 중에는 문화여가의 비중이 가장 높다. 평생교육 프로그램은 주민자치센터의 가장 중요한 기능으로 인식되는 경향이 있다. 주민 평생교육을 위한 프로그램 운영 현황을 보면, 문화여가 관련 프로그램 운영이 전체의 50%를 차지하고 있어 그 비중이 매우 높다. 다음으로는 시민교육이 20%, 지역복지가 11% 순으로 나타났으며, 이 세 가지 비중이 전체의 80%를 상회한다.

〈그림 3-11〉 프로그램 운영 현황(전국)

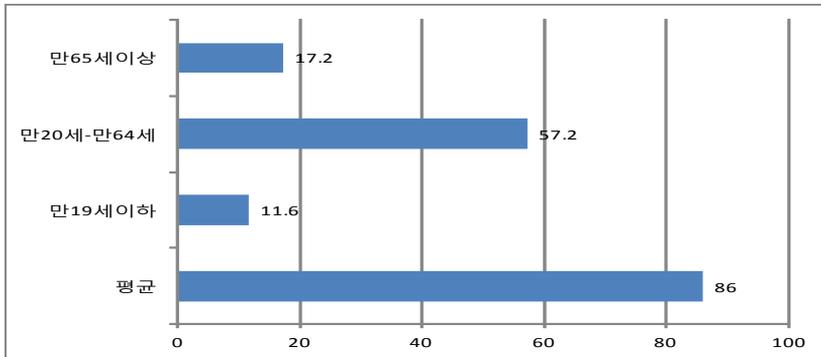


자료 : 안전행정부 지방행정국 「2012년 주민자치센터 현황」 (2012.03)

특·광역시외의 주민자치센터에서 운영하고 있는 프로그램 현황을 보면, 서울특별시 역시 문화여가가 비중이 전체의 53.3%로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 시민교육, 지역복지, 주민편익, 주민자치, 지역사회 순으로 프로그램 비중이 나타나고 있다. 다른 시도의 경우에도 문화여가 비중이 전체의 52%로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 시민교육, 지역복지, 지역사회, 주민자치, 주민편익의 순으로 나타나고 있다. 서울특별시와 비교하여 볼 때, 문화여가와 시민교육, 지역복지를 중요하게 생각한다는 것에서는 동일하나, 주민자치나 주민편익 면에서 격차가 많이 나타난다.

이용 주민의 특성을 살펴보면, 전국적으로는 1일 평균 86명이 이용하고 있으며, 이 중 66%가 만 20세에서 만 64세의 성인이며, 만 65세 이상의 노인인구가 만 19세 이하의 청소년보다 많이 이용하고 있는 것으로 나타났다. 1일 평균 86명 중 71%인 61명이 여성으로 나타났으며, 이는 만 19세 미만의 유청소년층을 제외하고는 모든 연령층에서 여성의 이용률이 높음을 보여준다.

〈그림 3-12〉 2011년도 주민자치센터당 1일 평균 이용 인원(전국 평균)



자료: 행정안전부 지방행정국 「2012년 주민자치센터 현황」(2012.03)

## 나. 주민자치지원기능

서울의 평균적인 자치구의 경우, 동 주민센터에 배치되어 있는 공무원수는 동장을 포함하여 11명에서 22명으로 나타나 있다. 주민자치를 지원하기 위해서 1-2명

의 공무원을 배치하고 있다. 1명의 공무원이 주민자치지원업무만을 전담하는 경우는 강북구 송중동과 중구의 동화동으로 나타났다. 중구 명동은 사무분장표상에 주민자치사무가 빠져 있다. 대개의 경우는 1명의 공무원이 주민자치지원업무 이외에 다른 업무를 부수적으로 수행하고 있다. 주민자치담당 공무원이 적게는 2개 업무를 겸하고 있으며, 많게는 10개 업무(광진구)를 겸하고 있는 것으로 나타났다. 주민자치업무가 주 업무가 아닌 부수적인 업무로 지정되어 있는 동도 많으며, 주민자치관련 업무의 전부가 아닌 일부인 문화강좌만을 지원하도록 사무를 분장해 놓은 동(강북구)도 일부 발견되었다.

충청남도의 평균적인 시와 군의 경우, 주민자치센터가 설치되어 있지 않은 읍면동에는 주민자치를 지원하는 공무원이 배치되어 있지 않다. 천안시는 3개 면이, 서산시 4개 읍면동(1개 읍, 1개 면, 2개 동)이, 홍성군은 5개 읍면동(2개 읍, 3개 면, 2개 동)이, 예산군은 12개 읍면 중 9개 읍면이, 부여군은 1개 면이 각각 주민자치센터를 설치하고 있지 않은 것으로 나타났다. 서울과 마찬가지로 주민자치담당 공무원이 적게는 2개 업무를 겸하고 있으며, 많게는 10개 업무를 겸하고 있는 것으로 나타났다. 주민자치업무가 주 업무가 아닌 부수적인 업무로 지정되어 있는 읍면동이 대부분이며, 주민자치업무를 새마을업무나 평생교육업무의 일부분으로 취급하고 있는 읍면동도 일부 발견되었다.

〈표 3-6〉 서울과 충남의 읍면동 주민자치지원업무 현황

구분	읍면동 (직원수)	주민자치 담당	담당업무	
서울 특별 시	강 북 구	삼양동(17)	1명	일반사무, 주민자치
		미아동(15)	2명	자치회관, 통장협의회, 주민자치, 자치회관운영(문화강좌), 문화체육과, 교육지원과
		송중동(17)	1명	문화강좌
		송천동(17)	1명	주민자치, 통반장, 자치센터운영, 홈페이지
		삼각산동(16)	1명	민방위, 주민자치(문화강좌, 주민자치위원회), 승용차 요일제
		번동(15)	1명	일반사무, 주민자치, 통반장
		수유동(14)	1명	자치행정, 교양강좌
		우이동(14)	1명	자치행정, 행정지원
		인수동(17명)	1명	자치행정(교양강좌), 행정지원, 기록물관리, 정보화지원, 부녀회

구분	읍면동 (직원수)	주민자치 담당	담당업무		
서울특별시	구로구	가리봉동(16)	1명	자치회관, 자치행정	
		개봉동(16)	1명	주민자치, 프로그램 관리	
		고척동(13)	1명	민원행정 업무 총괄, 자치회관 총괄	
		구로동(19)	1명	자치회관운영 및 프로그램 관리	
		수궁동(14)	2명	민방위, 자치회관, 일자리지원, 도로과(제설), 자원봉사(장학회), 마을공동체사업, 자치행정, 주민협력, 총무, 후생, 감사, 교육지원, 홍보전산, 문서접수 등	
		신도림동(15)	1명	자치회관, 자치행정	
		오류동(16)	1명	주민자치, 자원봉사	
	중구	소공동(14)	1명	자치회관, 문화체육, 지역경제, 전산정보	
		명동(13)	0명		
		을지로동(13)	2명	자치회관 시설관리, 환경순찰, 일반서무, 주민자치위원회관리	
		광희동(11)	1명	일반서무, 자치회관, 자치행정, 전산, 재무, 기획	
		신당동(14)	1명	자치센터, 민방위	
		황학동(14)	1명	자치회관, 일반서무	
		동화동(14)	1명	자치회관	
		청구동(15)	1명	자치회관, 수당, 홈페이지 관리	
		약수동(15)	3명	자치회관, 홈페이지, 환경위생, 지역경제, 민방위, 총무, 재무, 기획예산, 자치행정(승용차요일제 포함), 헬스장 및 자치회관 관리	
		다산동(14)	1명	자치회관운영, 일반서무	
		필동(14)	2명	자치회관, 자치행정, 총무, 전산, 재무, 일반서무, 행정민원업무 총괄, 주민자치위원회 관리 총괄	
		장충동(13)	1명	일반서무, 자치회관, 문화체육	
		회현동(15)	1명	일반서무, 자치회관, 문화체육	
		종림동(16)	1명	자치행정, 자치회관, 전산관리 동향보고, 주민조직관리, 물품관리	
		광진구	중곡동(14)	2명	예산회계, 선거, 주민자치위원회 및 직능단체 관리, 기획공보, 청사관리, 지역경제, 서무, 자치회관
			능동(12)	2명	예산회계, 주민자치위원회, 기획공보, 자치행정, 동청사관리, 법정사무(선거), 문화체육(체육), 감사, 분장의 사무, 자치회관프로그램 운영, 시민 표창, 문서관리, 통반장관리, 청정광진만들기, 직능단체, 자원봉사, 기타 서무업무
	구의동(14)		2명	일반서무, 후생, 감사, 표창, 재무(물품관리), 자치회관프로그램 운영, 통반장 관리, 바르게살기협의회, 적십자회비, 새마을문고, 동주요업무계획, 인사, 복무, 선거, 예산회계, 청사관리, (주민자치위원회, 통반장관리) 기타 다른 직원에 속하지 않는 업무	
	광장동(5)		2명	자치회관운영, 통반장 위촉, 표창, 보안, 후생복지, 문서관리, 물품관리, 공익관리, 교육지원, 민원여권, 디지털정보, 보건소, 적십자회비 일반서무, 총무, 감사, 자치행정, 기획, 재무, 청사관리, 업무계획	

구분	읍면동 (직원수)	주민자치 담당	담당업무		
서울특별시	광진구	자양동(16)	2명	예산, 회계, 총무, 감사, 재무, 청사관리, 수당, 지시사항, 의회, 대외협력, 주민자치위원회, 기획공보, 통계, 기획공보, 재물관리, 표창, 자치행정, 통반장, 지시사항, 민원여권, 보안(비문), 문서관리, 주민자치프로그램, 디지털정보, 교육지원 마을공동체(희년의집)	
		화양동(13)	2명	일반사무, 예산회계, 기획공보, 감사, 총무, 선거, 청사관리, 주민자치위원회, 통반장관리, 바르게살기위원회, 방위협의회, 자치회관	
		군자동(14)	2명	사무, 통반장관리, 자치회관, 행정 민원팀업무 총괄, 주민자치위원회 운영 및 관리	
	서초구	서초동(16)	1명	사무, 기획예산, 재무, 문서관리, 홍보정책, 자치회관	
		잠원동(15)	1명	자치회관운영, 책사랑방, 주민자치위원회, 명예행정관	
		반포동(13)	2명	일반사무, 주민자치(프로그램제외), 문화행정(문화예술), 물품관리, 통계, 공익, Door To Door 총괄, 자치회관 프로그램 관리, 책사랑방, 홍보정책, 부동산정보, 세무, 생활운동, 기업환경	
		방배동(14)	1명	사무, 주민자치, 민방위	
		양재동(22)	1명	자치회관, 행복음악회, 특화거리, 문화행정(행정팀제외), 교육전산	
		내곡동(12)	2명	동행정 업무처리 총괄, 직인관리, 선거업무총괄, 주민자치위원회 구성 및 운영총괄, 구청장과의 대화, 사랑의 발 총괄, 자치회관운영, 문화행정, 홍보정책, 전산정보, 생활운동	
	충청남도	천안시	목천읍(15)	1명	일반사무, 주민자치, 자생단체, 선거
			성환읍(23)	1명	예산, 회계, 체육, 일반사무, 선거, 문서, 통계, 기관단체관리, 주민자치센터 운영관리, 정보통신
			성거읍(16)	2명	세무, 주민자치
직산읍(18)			1명	예산, 회계, 주민자치	
풍세면(13)			2명	사무, 주민자치, 자생단체관리	
광덕면(11)			0명		
북면(11)			0명		
수신면(11)			1명	일반사무, 주민자치, 단체관리, 감사, 통계, 성과관리, 기록물, 체육, 공보	
병천면(14)			1명	일반사무, 체육, 주민자치, 기관단체	
동면(11)			1명	사무, 주민자치	
입장면(16)			0명		
성정동(12)			2명	사무, 주민자치센터, 체육	
쌍용동(11)			1명	회계, 주민자치	
중앙동(10)			1명	사무, 주민자치센터, 체육	
문성동(10)			1명	사무, 주민자치, 선거	
원성동(11)	1명	회계, 주민자치			
봉명동(13)	1명	예산, 회계, 주민자치, 감사			

구분	읍면동 (직원수)	주민자치 담당	담당업무	
충청남도	천안시	일봉동(13)	1명	일반사무, 주민자치센터, 정보통신일반
		신방동(15)	1명	세무민원, 자치센터운영
		청룡동(17)	1명	회계, 주민자치
		신안동(19)	1명	사무, 주민자치
		백석동(17)	1명	사무, 단체관리, 기획, 감사, 주민자치
		부성동(18)	1명	사무, 주민자치
	아산시	배방읍(29)	1명	주민자치센터운영, 문화예술, 법무통계, 취학아동, 세무, 민방위
		염치읍(12)	1명	관광체육, 문화예술, 물품 및 국공유 재산, 세무, 주민자치, 예산, 회계
		둔포면(19)	1명	주민자치, 민방위, 국토공원화
		음봉면(19)	1명	사무, 취학아동, 주민자치, 기획감사, 민방위, 세무
		영인면(14)	1명	예산, 회계, 주민자치, 물품관리 및 세무
		인주면(15)	1명	일반사무, 주민자치, 문화관광, 통계, 총무전반, 기획, 감사, 선거
		탕정면(16)	1명	사무, 선거, 주민자치, 민방위
		신창면(16)	1명	민방위, 기타 사무성격의 업무, 행정차량 관리, 주민자치, 정보통신, 통계, 체육, 일반사무
		선장면(12)	1명	민방위, 새마을, 일반사무, 주민자치, 통계, 체육, 적십자, 기타 타담당에 속하지 아니하는 업무, 토지(공시지가)
		도고면(12)	1명	민방위, 사무, 주민자치, 세무
		송악면(3)	1명	세무, 일반사무, 주민자치, 학무
		운양동(11)	1명	일반사무, 선거, 주민자치
		서산시	대산읍(21)	0명
	팔봉면(16)		1명	주민지원업무총괄, 주민자치센터 관리, 묘지업무, 평생학습
	지곡면(16)		2명	주민자치업무총괄, 체육, 문화관광, 경리, 세무, 국공유재산, 주민자치위원회, 평생학습, 보건
	성연면(16)		0명	
	음암면(17)		1명	평생학습, 노인복지, 장애인복지, 아동복지, 자원봉사
	운산면(16)		1명	주민지원업무 총괄, 묘지일반, 문화관광, 평생학습(주민자치센터, 새마을) 소규모 생활민원(가로등), 시정종합
	해미면(18)		1명	주민자치, 경로당, 장사
	고북면(16)		1명	새마을, 환경, 방역, 주민자치센터, 마을회관
	부석면(20)		1명	주민자치센터 관리
	인지면(19)		2명	환경, 마을회관 및 경로당, 자원봉사, 노인일자리사업, 주민자치센터관리
	동문동(13)		0명	
	부춘동(12)		0명	
	수석동(13)		1명	주민자치센터, 체육, 환경
	석남동(14)		1명	사무, 평생학습, 문화관광

구분	읍면동 (직원수)	주민자치 담당	담당업무
읍면동	홍성읍(34)	0명	
	광천읍(21)	0명	
	갈산면(15)	0명	
	홍북면(18)	1명	체육진흥, 기획, 감사, 일반사무, 주민자치센터 관계, 기록물관리책임자
	금마면(14)	0명	
	서부면(15)	1명	직원 및 리.반장 인사관계, 보안 및 비밀취급, 리행정지도(동향보고), 선거 및 국민투표
	구항면(13)	1명	직원 교육 및 인사 업무, 리. 반 행정 업무, 선거, 국민투표, 체육 업무지원, 지역여론동향 및 집단민원 관리, 지역방위 및 기관사회단체 운영
	홍동면(15)	1명	정보공개·공보에 관한 업무, 문화관광에 관한 업무, 새마을·학사·일반통계, 기록물관리책임 및 일반사무, 선거관련·체육 관계 업무, 주민자치센터 운영 관리
	결성면(13)	1명	주민자치, 민방위업무, 체육업무, 선거보조업무
	은하면(13)	0명	
	장곡면(14)	1명	예산, 회계 및 지출관리, 계약 및 공사 도급, 물품 관리, 선거, 주민자치센터
	읍면동	예산읍(40)	2명
삽교읍(27)		2명	문화체육, 평생교육, 통계, 새마을, 삽교국민체육센터관리
대술면(15)		0명	
신양면(16)		1명	회계, 새마을
광시면(14)		0명	
대흥면(13)		0명	
웅봉면(15)		0명	
덕산면(16)		0명	
봉산면(16)		0명	
고덕면(16)		0명	
신암면(13)		0명	
오가면(13)		0명	
읍면동	부여읍(32)	1명	일반사무, 민간인, 공무원 표창, 공무원 교육, 당직 명령 및 관리, 초과근무 관리, 이장, 반장 관리운영 전반, 주간·월간 업무/행사관리, 기획감사실 일반업무, 민원봉사과 일반업무, 국제교류에 관한 사항, 선거업무지원, 총화협의회 운영, 새마을 업무 전반, 바르게살기협의회 운영, 주민자치센터, 평생교육
	규암면(21)	1명	일반사무, 기획 관련업무, 주민자치센터 지원, 선거, 소방, 바르게살기위원회 업무추진
	은산면(17)	0명	
	외산면(13)	1명	일반사무, 세무, 주민자치센터, 도로명 새주소사업, 선거업무보조, 국공유재산관리, 가로등관리

구분	읍면동 (직원수)	주민자치 담당	담당업무
정읍시 읍면동	내산면(13)	1명	경리, 주민자치센터, 통계, 문화관광
	구룡면(14)	1명	일반사무, 체육, 주민자치, 취학아동, 국토공원화
	홍산면(16)	1명	노인, 여성, 청소년, 장애인, 보육, 아동, 실업대책, 일자리 사업, 주민자치
	옥산면(13)	1명	노인, 주민자치, 적십자회비, 보건
	남면(14)	1명	경리, 보건, 통계, 취학아동, 주민자치센터
	총화면(13)	1명	일반사무, 선거지원, 기획감사, 취학아동, 적십자, 공보, 주민자치센터, 도로명새주소
	양화면(13)	1명	가족관계등록업무, 묘지업무, 주민자치센터관련업무
	임천면(17)	1명	주민생활지원업무 총괄, 자원봉사, 주민자치(평생학습), 불우이웃돕기, 경로당, 적십자 회비모금, 장사에 관한 업무
	장암면(13)	1명	장애인, 노인복지, 주민생활지원과 업무 전반(새마을 제외), 평생교육 및 주민자치)
	세도면(19)	1명	경리일반, 종합복지회관 관리, 주민자치센터운영 관리, 소방
	석성면(15)	1명	사무, 문화, 취학아동, 자치센터, 소방, 공보, 적십자
	초촌면(16)	1명	경리, 체육, 통계, 주민자치센터운영, 보건, 문화관광, 선거 지원

### 3. 읍면동 근린자치기능에 대한 의견조사

#### 가. 의견조사의 개요

##### 1) 의견조사의 방법

읍면동 근린자치기능에 대한 의견조사는 설문조사, 심층면담조사, 전문가조사 등을 병행하여 실시하였다.

설문조사는 사군구를 기본 단위로 하고 해당 사군구 산하의 읍면동의 주민자치위원회와 주민자치를 지원하는 주민자치담당 공무원을 대상으로 정형화된 질문지를 활용하여 설문조사를 실시하였다. 특히, 2010년도에 서울시 주민자치위원회과 동의 주민자치담당 공무원을 대상으로 한 설문조사와 질문내용을 유사하게 하여 2010년도의 설문조사결과<sup>4)</sup>와 2013년도의 설문조사결과를 비교하고 주민자치에

대한 의식변화를 알아보았다.

심층면담조사는 설문조사지역을 직접 출장·방문하여 시·군·구 주민자치협의회장, 시도 및 시·군·구 주민자치담당 공무원들을 직접 대면하여 인터뷰 형식으로 조사를 진행하였다.

설문조사와 심층면담조사를 통하여 얻은 정보를 보완하기 위하여 교수, 연구원, 활동가 등을 초청한 전문가 워크숍을 진행하였다.

조사기간은 2013년 7월 16일부터 9월 15일로 약 2개월이 소요되었다.

## 2) 의견조사 대상지역의 선정 및 설문지 배포 현황

의견조사 대상지역은 시간, 비용, 조사 및 분석 인력 등의 제약으로 인하여 근린자치의 활성화 정도, 지역적인 형평성 등으로 고려하여 시·군·구를 기본 단위로 연구자가 임의로 대상지역을 선정하였다. 우선 근린자치가 가장 활성화되어 있고 근린자치를 선도하는 서울특별시의 25개 자치구 중 10개 자치구를 선정하고 각 자치구별로 50부(주민자치위원 25부, 공무원 25부)의 설문지를 배부하였다. 서울시와 대비되는 지방의 경우, 경기도 주민자치우수사례경진대회에 참가한 31개 시·군의 주민자치위원과 담당공무원을 대상으로 300부(주민자치위원 150부, 공무원 150부)의 설문지를 배포하였다. 단체장이 열의를 가지고 추진하는 충남, 전국주민자치박람회에 다수의 시군이 참가한 전남과 경남 등 3개 도의 2개 시·군의 주민자치위원과 담당공무원을 대상으로 300부(1개 도당 100부, 주민자치위원 50부, 공무원 50부)의 설문지를 배포하였다. 총 1,100부의 설문지를 배포하였으나, 응답자는 658명으로 설문지 회수율은 60%이다.

4) 서울시 행정과 주관으로 서울시 전체 424개 동 10,044명(공무원 429명, 주민자치위원 4,390명, 자치회관 이용주민 5,225명)을 대상으로 2010년 2월 조사 실시(서울특별시, 2010)

〈표 3-7〉 설문지의 배포 및 회수 현황

구분	설문지배포		설문지 회수	
	지역	배포부수	회수부수	회수율(%)
서울	10개 자치구	자치구당 50부	301	60.2
	소계	500부		
지방	경기도(31개 시·군)	300부	357	59.7
	충남(2개 시·군)	100부		
	전남(2개 시·군)	100부		
	경남(2개 시·군)	100부		
	소계	600부		
합계		1,100부	658	60.0

## 나. 의견조사의 결과

### 1) 응답자의 특성

응답자의 성비는 남녀가 4 : 5로 여성의 비율이 높게 나타났다. 연령은 40대와 50대가 전체 응답자의 68%를 차지하고 있으며, 응답자의 77%가 주민자치위원으로 나타났다. 또한 동 지역에 거주하고 있는 응답자가 전체 응답자의 56%를 차지하고 있다.

〈표 3-8〉 설문 응답자의 특성

응답자수	전체		빈도(명)	비율(%)
	총응답자수	658명		
거주지역	서울		301	45.74
	지방		357	54.26
성별	남		340	51.67
	여		278	42.35
	무응답		40	6.08
연령	30대		20	3.03
	40대		213	32.37
	50대		278	42.24
	60대이상		82	12.46
	무응답		65	9.87
소속	공무원		250	37.99
	주민자치위원		370	56.23
	무응답		38	5.77
거주지역	동		371	56.38
	읍·면		256	38.90
	무응답		31	4.71
응답자 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 응답자의 연령대는 40~50대가 68%</li> <li>○ 응답자의 56%가 주민자치위원</li> <li>○ 거주지역은 56%가 동 지역</li> </ul>			

## 2) 주민자치센터 운영에 대한 의견

주민자치센터의 운영주체가 누구라고 생각하는지에 대한 질문에 대하여 서울의 경우 66%가, 지방의 경우 81%가 주민자치위원회라고 응답하였다. 2010년도에 서울에서 조사한 결과인 45%에 비하여 크게 증가되었다. 2010년의 조사결과에서는 공무원이 운영주체가 되어야 한다는 의견(45%)과 주민자치위원이 주체가 되어야 한다는 의견(45%)이 같은 비율이었으나, 2013년의 조사에서는 공무원이 운영주체가 되어야 한다는 응답은 극소수에 불과하다. 서울에서는 공무원과 주민자치위원이 공동으로 운영해야 한다는 의견이 30%로 나타난 반면 지방에서는 14%로 서울과 지방 사이에 의견 차이를 보이고 있다.

〈표 3-9〉 주민자치센터의 운영주체에 대한 의견

설문대상		구청직원	동주민센터 직원	주민자치 위원	직능단체	공무원+주민자 치위원회	기타
2010년	응답자	432	2,368	2,385	75		
	비율	8%	<b>45%</b>	<b>45%</b>	2%		
설문대상		시군구청장	읍면동장	주민자치 위원회	직능단체	공무원+주민자치 위원회	기타
2013년 (서울)	응답자	4	4	198	0	90	4
	비율	1.3%	1.3%	<b>66.%</b>	0%	30%	1.4%
2013년 (지방)	응답자	10	4	290	2	50	2
	비율	2.8%	1.1%	<b>81.0%</b>	0.6%	14.0%	0.6%

주민자치위원의 선정방법에 대한 질문에 서울과 지방거주민의 약45%가 모두 ‘시민단체추천에 의한 선정방법’이 가장 적합하다고 응답하였다. 그 다음으로는 서울시와 지방 모두 약 35%정도가 ‘일정 수 이상의 주민이 추천하는 방식’을 선호하였다. 2010년도에는 읍면동장이 추천하여야 한다는 의견이 45%로 가장 많았으며, 지역주민이 추천하여야 한다는 의견이 41%로 두 번째로 많았으나, 2013년에는 읍면동장이 추천해야 한다는 의견은 서울 10%, 지방 11%로 대폭적으로 감소되었다.

〈표 3-10〉 주민자치위원의 선정방법

설문대상		시군구청장	읍면동장	의원추천	주민추천	시민단체 추천	기타
2010년	응답자	41	253	11	227		25
	비율	7%	<b>45%</b>	2%	<b>41%</b>		4%
2013년 (서울)	응답자	12	32	2	108	138	8
	비율	4.0%	10.7%	0.7%	<b>36%</b>	<b>46%</b>	2.6%
2013년 (지방)	응답자	20	40	6	126	162	4
	비율	5.6%	11.2%	1.7%	<b>35.2%</b>	<b>45.3%</b>	1.1%

주민자치위원으로 활동하게 된 동기에 대한 질문에 서울, 지방 각각 46%와 45%의 응답자가 ‘지역시민(주민)단체 추천’으로 응답하였다. 2010년도에는 주로 읍면동장의 추천에 의해 주민자치위원이 선정되었다면, 2013년 현재에는 주민단체들의 추천에 의해 선정되고 있다는 점이 주목할 만 하다.

〈표 3-11〉 주민자치위원으로 활동하게 된 동기

설문대상		본인 응모	동주민센터 추천	의회의원 추천	지역시민(주 민)단체 추천	기타
2010년	응답자	330	2,016	138	1,728	25
	비율	8%	<b>48%</b>	3%	<b>41%</b>	1%
2013년 (서울)	응답자	34	68	8	162	28
	비율	11.3%	22.7%	2.7%	<b>54%</b>	9.3%
2013년 (지방)	응답자	54	78	12	172	42
	비율	15.1%	21.8%	3.4%	<b>48%</b>	11.7%

주민자치위원으로 반드시 위촉되어야 할 사람에 대하여 의견을 물어본 결과 서울은 ‘각 분야 전문가(33%)’가 1순위이고, ‘지역주민대표(29%)’가 2순위인 반면, 지방의 경우엔 ‘지역주민대표(36%)’가 1순위이고, ‘각 분야 전문가(28%)’가 2순위로 나타나고 있다. ‘직능단체대표’의 경우 2010년도엔 22% 수준으로 나타났으나, 2013년도 조사결과 서울은 11%, 지방은 4.5%정도로 감소하였다.

〈표 3-12〉 주민자치위원으로 반드시 위촉되어야 할 대상 (2가지 선택)

설문대상		통장	동장	구의원	시의원	지역주민 대표	직능단체 대표	각 분야 전문가	각 분야 시민단체	
2010년	응답자	523	824	567	75	1,829	1,740	1,782	667	
	비율	7%	10%	7%	1%	<b>23%</b>	22%	22%	8%	
설문대상		통리장	학교장	시군구 의원	시도 의원	지역주민 대표	직능단체 대표	각 분야 전문가	시민단체 대표	기타
2013년 (서울)	응답자	26	16	48	14	152	58	170	22	10
	비율	5.03%	3.1%	9.30%	2.71%	<b>29.45%</b>	11.24%	<b>32.94%</b>	4.26%	2%
2013년 (지방)	응답자	20	22	30	8	254	32	198	86	56
	비율	2.8%	3.1%	4.2%	1.13%	<b>35.98%</b>	4.5%	<b>28.04%</b>	12.2%	8%

주민자치활동에의 참여빈도에 대한 질문에 대해 서울과 지방 모두 평균 65%정도가 월1회 정도 회의에만 참석한다고 응답하였다. 그리고 회의가 있을 때만 참석한다는 응답이 2위를 차지하고 있다. 결국, 대다수의 주민자치위원들은 월례회의 때만 참석하는 것으로 나타났다.

〈표 3-13〉 주민자치위원의 주민자치활동 참여 빈도

설문대상		매일	주1회	월1회	월2회	회의가 있을 경우만
2010년	응답자	119	344	2,029	826	1,096
	비율	3%	8%	<b>46%</b>	19%	25%
2013년 (서울)	응답자	4	8	204	34	42
	비율	1.3%	2.7%	<b>68%</b>	11.3%	14%
2013년 (지방)	응답자	6	6	228	46	56
	비율	1.7%	1.7%	<b>63.7%</b>	12.8%	15.6%

- 저는 식당을 운영하고 있는데, 오전에는 식자료를 준비하고 점심부터 저녁 늦게 까지 영업을 하기 때문에 자리를 비우기가 어렵습니다.
- 저는 부동산업을 하고 있는데, 언제 손님이 찾아 올지 몰라서 하루 종일 자리를 지켜야 합니다.

- 주민자치위원 심층면담 중에서 -

주민자치위원회의 활동에 대해 어느 정도 알고 있는지에 대한 질문에 서울의 경우는 56%정도가, 지방의 경우는 54%가 각각 ‘대충 알고 있다’고 응답하였다. 2010년도에는 33%가 잘 모른다고 응답하였으며, 7%만이 매우 잘 알고 있다고 응답하였으나, 2013년도에는 잘 모른다는 응답자의 비율이 3%대로 대폭 감소하였으며, 매우 잘 알고 있다는 응답자의 비율이 서울 36%, 지방 30% 등으로 대폭적으로 증가되었다. 하지만, 여전히 주민자치위원회에 대한 인지도는 미흡한 실정이다.

〈표 3-14〉 주민자치위원의 역할에 대한 인지정도

설문대상		전혀 모른다	모른다	대충 알고 있다	매우 잘 알고 있다
2010년	응답자	416	1,693	2,714	337
	비율	8%	33%	<u>52%</u>	<u>7%</u>
2013년 (서울)	응답자	4	10	168	108
	비율	1.3%	3.3%	<u>56%</u>	36%
2013년 (지방)	응답자	10	30	194	106
	비율	2.8%	8.4%	<u>54.2%</u>	29.6%

주민자치위원회의 바람직한 역할에 대해 서울의 경우 ‘주민자치사업에 대한 의사결정(44%)’이 가장 높고, 그 다음으로 ‘주민자치센터를 책임지고 운영(20.7%)’, ‘주민센터의 공동운영(20%)’ 등의 순으로 나타났다. 지방의 경우 ‘주민자치센터를 책임지고 운영(37.4%)’이 가장 높고, ‘주민자치사업에 대한 의사결정(28.5%)’, ‘주민센터의 공동운영(16.2%)’ 순으로 나타났다. 2010년도에는 주민자치위원회의 역

할이 ‘주민자치센터를 책임지고 운영’하는 것으로만 인식되었던 반면, 2013년도에는 주민자치사업을 책임져야 한다는 역할에 대한 이해가 증가한 것으로 보여진다. 이러한 의식의 변화는 지방에 비하여 서울이 좀 더 높은 것으로 나타나고 있다. 반면에는 주민자치센터는 공무원이 운영하고 주민자치위원회는 공무원을 감시하고 보조하는 역할을 수행하여야 한다는 응답이 2010년의 5%에서 10% 대로 2배 이상 증가되었으며, 주민센터를 공동으로 운영해야 한다는 인식도 2배 이상 증가된 것은 주목할 만 하다.

〈표 3-15〉 주민자치위원회의 바람직한 역할

설문대상		주민자치센터를 공무원이 운영하며 위원회는 감시 및 보조	주민센터의 공동운영	주민자치센터 를 책임지고 운영	읍면동장 자문		
2010	응답자	21	47	329	33		
	비율	5%	11%	<u>77%</u>	8%		
설문대상		주민자치센터를 공무원이 운영하며 위원회는 감시 및 보조	주민센터의 공동운영	주민자치센터를 책임지고 운영	읍면동장 의 자문위원	주민자치사업에 대한 의사결정	기타
2013 (서울)	응답자	30	60	62	8	132	8
	비율	10%	20%	20.7%	2.7%	<u>44%</u>	1%
2013 (지방)	응답자	40	58	134	6	102	18
	비율	11.2%	16.2%	<u>37.4%</u>	1.7%	28.5%	5%

조직생활의 경험이 없어서 서류처리, 회계처리 등은 잘 몰라요 공모사업  
보고대회 등에 필요한 자료는 대부분 공무원이 만들어 줍니다. 우리는 못해요  
- 주민자치위원 심층면담 중에서 -

현재 소속된 주민자치위원회의 역할에 대한 질문에 대해 응답자의 과반수(59%)가 ‘주민자치센터 사업 심의와 결정’이라고 응답하였다.

〈표 3-16〉 소속된 주민자치위원회의 현재 역할

설문대상		주민자치센터 운영 심의와 결정	읍면동정 자문	주민센터 행정업무 지원	주민자치위원 친목도모	기타
2010년	응답자	2,599	580	959	259	24
	비율	<b>59%</b>	13%	22%	6%	1%
2013년 (서울)	응답자	178	12	50	44	16
	비율	<b>59.3%</b>	4%	16.7%	14.7%	5.3%
2013년 (지방)	응답자	206	14	50	56	32
	비율	<b>57.5%</b>	3.9%	14%	15.6%	8.9%

주민자치위원의 역량에 대해 서울지역 응답자의 40%가 ‘그저 그런 편이다’라고 응답하였고, 지방거주민의 약 35%가 ‘부족하다’라고 답하였다. 2010년도에는 ‘매우 부족하다’는 응답이 32%인데 비하여 2013년도에는 6%로 대폭 감소하였다.

〈표 3-17〉 주민자치위원의 역량 정도

설문대상		매우 역량있다	그저 그런 편이다	부족하다	매우 부족하다
2010년	응답자	11	76	204	138
	비율	3%	18%	<b>48%</b>	<b>32%</b>
2013년 (서울)	응답자	58	118	98	20
	비율	19.3%	<b>39.3%</b>	32.7%	6.7%
2013년 (지방)	응답자	76	78	126	54
	비율	21.2%	21.8%	<b>35.2%</b>	15.1%

주민자치센터의 운영에 있어 주민자치위원과 읍면동장과 협력관계에 대해서 응답자의 80% 이상이 협조적인 것으로 조사되었다.

〈표 3-18〉 읍면동장과 주민자치위원의 협력 정도

설문대상		매우 협조적이다	협조적인 편이다	비협조적이다	매우 비협조적이다
2010년	응답자	112	294	22	1
	비율	26%	<u>69%</u>	5%	0%
2013년 (서울)	응답자	98	180	8	2
	비율	<u>32.7%</u>	<u>60%</u>	2.7%	0.7%
2013년 (지방)	응답자	124	174	38	2
	비율	<u>34.6%</u>	<u>48.6%</u>	10.6%	0.6%

### 3) 주민자치활동에 대한 의견

주민자치위원이 주민자치위원회회의 활동을 함에 있어 걸림돌이 무엇이나에 대해서 주민자치위원들은 ‘전문지식 부족’이 서울·지방 모두 53%로 가장 많았고 ‘봉사정신 부족’도 31%정도로 나타났다. 주민자치위원들이 주민자치 활동에 있어 전문성과 봉사정신이 얼마나 중요한가 보여주고 있다.

〈표 3-19〉 주민자치위원회 활동의 걸림돌

설문대상		동장과의 갈등	기초의원과의 갈등	주민자치위원들간의 갈등	주민자치위원 전문지식 부족	주민자치위원 봉사정신 부족	기타
2010년	응답자	83	304	464	2,084	1,786	25
	비율	2%	6%	10%	<u>44%</u>	<u>38%</u>	1%
2013년 (서울)	응답자	16	10	8	160	96	10
	비율	5.3%	3.3%	2.7%	<u>53.3%</u>	<u>32%</u>	3.3%
2013년 (지방)	응답자	10	24	4	192	110	18
	비율	2.8%	6.7%	1.1%	<u>53.6%</u>	<u>30.7%</u>	5%

주민자치센터가 어떠한 곳으로 생각하느냐에 대해서 서울, 지방 응답자 모두 ‘문화여가 활동의 공간’이라고 가장 많이 응답하였다. ‘주민토론의 공간’이라는 응답이 두 번째를 차지하고 있다.

〈표 3-20〉 주민자치센터의 기능

설문대상		문화·여가 활동공간	주민토론의 공간	주민센터 보조기관	교육장소	기타
2010년	응답자	315	90	19		
	비율	73%	21%	6%		
2013년 (서울)	응답자	128	102	42	12	14
	비율	42.7%	34%	14%	4%	4.7%
2013년 (지방)	응답자	164	104	46	8	32
	비율	45.8%	29.1%	13.4%	2.2%	8.9%

주민자치 활동을 할 때, 가장 어려운 점이 무엇이라는 질문에 대하여 서울과 지방 모두 약 30% 이상의 응답자가 ‘주민자치센터운영’이라고 응답하였다. 그 다음으로는 ‘프로그램 선정(약20% 이상)’이 차지하였다. 2010년에는 ‘업무과중’을 애로사항으로 지적하였으나, 2013년에는 ‘업무과중’을 지적하는 응답자는 드물었다. 심층면담조사 결과, 업무가 과중하다고 응답한 주민자치위원은 주로 위원장, 간사, 분과위원장 등 보직을 맡고 있는 간부급 주민자치위원들로 나타났다.

〈표 3-21〉 주민자치 활동 시 가장 어려운 점(2가지 선택)

설문대상		프로그램 선정	자치센터 운영(시설 관리 등)	상급자 이해 부족	주민자치 위원과의 갈등	이용주 민과의 갈등	업무 과중	지방의 원 간섭	재원 부족	개인 사업 바쁨	기타
2010년	응답자	142	210	20	60	115	214				
	비율	18%	<b>27%</b>	3%	8%	15%	<b>27%</b>				
2013년 (서울)	응답자	78	98	6	18	28	0	2	30	18	14
	비율	26%	<b>32.7%</b>	2%	6%	9.3%	0%	0.7%	10%	6%	4.7%
2013년 (지방)	응답자	39	132	34	12	24	14	2	28	2	32
	비율	21.8%	<b>36.9%</b>	9.5%	3.4%	6.7%	3.9%	0.6%	7.8%	0.6%	9%

저는 10급 공무원입니다. 공무원과 같이 매일 동으로 출근하니까요. 9급공무원 밑에서 일하니 10급공무원이지요.

일반 주민자치위원회는 월례회의에만 오지만, 위원장은 동장 주재 단체장 회의, 구청장 간담회, 다른 단체에 가입된 경우 다른 단체회의 회의만 한 달에 5-6번입니다. 그리고 구청 행사와 동 행사가 한 달에 1-2번 있는데, 반드시 출석해야 하고, 불우이웃 돕기, 도농자매결연, 독거노인 식사대접, 거리청소 ..... 등등등 할 일이 엄청나게 많아요.

- 주민자치위원 심층면담 중에서 -

주민자치센터 운영 프로그램 선정방식에 대하여 서울과 지방 모두 약 44%의 응답자가 ‘주민 참여수 및 만족도’에 근거하여 선정하는 것이 가장 적합하다고 생각하였다. 2 순위로 서울에서는 주민자치위원회회를 들고 있지만, 지방에서는 주민설문조사를 들고 있다.

〈표 3-22〉 주민자치센터 운영 프로그램 선정방법

설문대상		주민 설문조사	주민참여 수 및 만족도	읍면동장 지시	주민자치위원회 결정	외부단체 추천	시군구청 선정	기타
2010년	응답자	128	183	24	103	5		
	비율	29%	<u>41%</u>	5%	23%	1%		
2013년 (서울)	응답자	64	132	6	74	0	2	20
	비율	21.3%	<u>44%</u>	2%	24.7%	0%	0.7%	6.7%
2013년 (지방)	응답자	88	160	14	62	0	0	34
	비율	24.6%	<u>44.7%</u>	3.9%	17.3%	0%	0%	9.5%

저희 주민자치센터의 경우, 동장님과 합의하여 수강생이 5명 이하이면 그 강좌는 폐강시킨다는 원칙을 내부적으로 정하고 있습니다.

그리고, 수강생이 적으면 강사들의 수입이 적어서 강사가 안하겠다고 하는 경우도 있어요. 강좌의 개설은 수강생수가 좌우해요.

- 주민자치위원 심층면담 중에서 -

주민자치센터에서 운영하는 프로그램 중 관심있는 프로그램에 대해서 서울의 경우 ‘취미·여가’, ‘인문교양’, ‘가족단위’ 등의 순으로 응답하였다. 지방의 경우는 ‘취미·여가’, ‘인문·교양’, ‘어린이·청소년’ 등의 순으로 응답하였다. 주민자치센터 설치 초기부터 현재까지 여전히 취미와 여가 관련 프로그램이 대세를 이루고 있다. 전국 공통의 최고 인기 프로그램은 노래교실이다.

〈표 3-23〉 관심 있는 프로그램 (2가지 선택 가능)

구분	취미 여가	인문 교양	자격 기술	어학	컴퓨터	어린이 청소년	노인 가족 단위	취약 계층	남성 직장인	여성	외국인	장애인	기타
2010년	응답자	930	236	104	459	417	240	73	27	21			107
	비율	36%	9%	4%	18%	16%	9%	3%	1%	1%			4%
2013년 (서울)	응답자	170	112	32	16	36	44	52	34	4	10		24
	비율	32%	21%	6%	3%	6%	8%	10%	6%	1%	2%		4%
2013년 (지방)	응답자	196	114	68	18	38	80	48	44	12	6	4	34
	비율	29%	17%	10%	3%	6%	12%	7%	7%	2%	1%	0.7%	5%

주민자치센터 운영 활성화를 위해 시급하게 시정되어야 할 부분에 대해서 서울의 경우는 주민자치위원 전문성, 주민자치위원 재구성, 주민자치센터 시설확보 등의 순으로 응답하였다. 지방의 경우는 주민자치위원의 전문성, 자치센터시설확보, 주민자치위원 재구성 등의 순으로 응답하였다.

〈표 3-24〉 주민자치센터 활성화를 위해 가장 시급하게 시정되어야 할 사항

설문대상	주민자치위원 재구성	주민자치위원 전문성	자치센터 시설확보	읍면동장 마인드	운영조례 개정	전문가 확보	기타
2010년	응답자	74	343	162	15	25	185
	비율	9%	<b>43%</b>	20%	2%	3%	23%
2013년 (서울)	응답자	44	156	40	14	16	14
	비율	14.7%	<b>52%</b>	13.3%	4.7%	5.3%	4.7%
2013년 (지방)	응답자	32	184	74	2	16	16
	비율	8.9%	<b>51.4%</b>	20.7%	0.6%	4.5%	4.5%

향후 주민자치센터에서 신경 써야 할 프로그램에 대해서 서울의 경우는 주민자치프로그램, 지역복지프로그램, 문화여가프로그램 등의 순으로 응답한 반면, 지방의 경우는 지역복지프로그램, 주민자치프로그램, 문화여가프로그램 등의 순으로 응답한 것으로 나타났다.

〈표 3-25〉 앞으로 주민자치센터에서 신경 써야 할 프로그램

설문대상		문화·여가 프로그램	지역복지 프로그램	시민교육 프로그램	상부상조 프로그램	주민자치 프로그램	기타
2010년	응답자	58	73	57	98	164	
	비율	13%	16%	13%	22%	<b>36%</b>	
2013년 (서울)	응답자	62	64	42	44	70	14
	비율	20.7%	21.3%	14%	14.7%	<b>23.3%</b>	4.7%
2013년 (지방)	응답자	64	104	44	34	66	34
	비율	17.9%	<b>29.1%</b>	12.3%	9.5%	18.4%	9.5%

주민자치센터 시설과 프로그램 운영 시 중점을 두어야 할 계층에 대해서 서울과 지방 응답자 모두 ‘일반시민’을 가장 많이 선택하였다. 서울지역 응답자는 일반시민, 청소년(어린이), 노인 등의 순으로 응답했지만, 지방 응답자는 일반시민, 청소년, 부녀자(주부)와 저소득층 등의 순으로 의견을 주었다.

〈표 3-26〉 주민자치센터 시설과 프로그램 운영 시 중점을 두어야 할 계층

설문대상		노인	청소년 (어린이)	장애인	부녀자 (주부)	저소득층	일반시민	기타
2010년	응답자	45	79	7	97	66	179	25
	비율	9%	16%	1%	19%	13%	<b>36%</b>	5%
2013년 (서울)	응답자	38	66	10	30	24	114	18
	비율	12.7%	22%	3.3%	10%	8%	<b>38%</b>	6%
2013년 (지방)	응답자	32	58	36	46	46	150	36
	비율	8.9%	16.2%	10%	12.8%	12.8%	<b>41.9%</b>	10%

## 제4절 읍면동 근린자치기능의 문제점



### 1. 주민자치기능의 문제점

#### 가. 주민자치위원회 활동 기반의 문제점

첫째, 주민자치위원회의 활동을 뒷받침해줄 수 있는 법적·제도적 장치가 미흡하다. 지방자치법 시행령 제8조 별표에서는 주민자치센터의 구성과 운영은 시군구의 사무이고, 주민자치센터의 구성과 운영을 지원하는 것은 시도의 사무라고 규정하고 있다. 주민자치위원회가 주민자치센터에서 주민자치활동을 수행할 수 있는 기반이 되는 법적 근거는 각 시군구 주민자치센터 설치 및 운영 조례에 두고 있다. 그러나 “주민자치센터의 설치와 운영에 관한 조례”는 주로 읍면동의 시설의 활용과 관리에 중점을 두고 있으며, 시설의 관리와 운영의 주체를 읍면동장으로 규정하고 있어서 주민자치위원회의 위상과 역할에 대한 규정에 불명확하게 되어 있다. 주민자치위원회는 법적인 근거 규정이 없는 성격이 애매모호한 반관 반민 조직이라서 주민자치활동에 많은 제약이 뒤따른다. 특히, 주민자치위원회의 활동에 많은 제약을 가하는 것이 공직선거법이다. 공직선거법에서는 경우에 따라서 주민자치위원회를 행정보조기관으로 취급하여 주민자치위원회의 활동을 행정사무의 일부로 해석하기도 하고, 어떤 경우에는 민간조직으로 보고 민간자원봉사활동으로 해석하기도 하는 등 주민자치위원회의 활동을 애매모호하게 해석하고 있다. 특히, 조례상 주민자치위원은 정치적으로 중립성을 유지하여야 한다는 규정에도 불구하고 주민자치위원을 예비정치인 혹은 정치지망생으로 보고 주민자치위원과 위원회의 기부행위를 공직선거법으로 엄격히 규제하고 있다. 따라서 선거기간을 전후해서 주민자치위원회의 활동은 거의 중단되고 있다.

둘째, 주민자치활동의 기반이 되는 주민자치센터가 설치되어 있지 않은 읍면동이 다수 존재한다. 전국 3,478개의 읍면동 중 주민자치센터가 설치되어 있는 읍면동은 78%인 2,734개이다. 동은 96%의 높은 설치율을 보이고 있지만, 면은 51%에

그쳐서 절반 정도의 면에는 주민자치센터가 설치되어 있지 않다. 충남의 경우도 전체 읍면동의 주민자치센터 설치율은 77%이다. 주민자치활동의 구심점 역할을 수행하고 있는 주민자치센터가 설치되어 있지 않으면 주민자치활동을 체계적으로 추진하기가 곤란하다.

〈표 3-27〉 전국 읍면동별 주민자치센터 설치 현황 (2013.4.4. 현재)

합계			읍			면			동		
총수	설치수	설치율	총수	설치수	설치율	총수	설치수	설치율	총수	설치수	설치율
3,487	2,734	78%	216	142	66%	1,198	612	51%	2,073	1,980	96%

자료 : 안전행정부(2013)

셋째, 주민자치위원회 구성의 문제점이다. 주민자치위원회를 구성할 때, 첫 번째로 고려하여야 사항은 누구를 주민자치위원으로 위촉할 것이냐 하는 문제이다. 조례에는 “봉사정신이 투철하거나 주민자치센터의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자”를 주민자치위원으로 위촉하여야 한다고 규정하고 있다. 이것은 주민자치위원이 될 수 있는 일종의 자격요건이라고 할 수 있다. 그러나, 이러한 주민자치위원의 자격요건의 구비 여부를 객관적으로 입증할 방법이 마땅하지 않다. 그 다음으로는 주민자치위원의 대표성과 전문성 확보의 문제이다. 현재, 주민자치위원은 연령대별로는 50대와 60대에 편중되어 있으며, 직업별로는 지역내 자영업자와 전업주부 등이 주류를 이루고 있다. 따라서 주민자치위원의 대표성과 전문성을 충족시키기에는 미흡한 실정이다. 또한, 주민자치위원 위촉의 객관성과 신뢰성의 확보가 미흡하다. 현재는 주민자치위원의 위촉권한이 해당 읍·면·동장에게 있기 때문에 주민자치위원의 위촉은 해당 읍·면·동장의 재량권에 속한다. 조례에서는 “추천 혹은 공개모집”을 통하여 주민자치위원을 위촉한다고 규정되어 있다. 현재는 주민자치위원의 70% -80% 정도를 추천에 의하여 충원하고 있다. 주민자치위원을 추천하는 사람들은 해당 읍면동장과 지방의원이 가장 큰 비중을 차지하고, 직능단체 대표와 전현직 주민자치위원 등이 추천하기도 한다(설문조사 결과에 의하면 서울 주민자치위원의 54%와 지방 주민자치위원의 48%가 직능단체로부터 추천받은 직

능단체 소속원으로 나타나고 있다). 주민자치위원의 20% - 30% 정도가 주민자치위원으로 활동하기를 희망하는 주민을 대상으로 실시하는 공개모집을 통하여 주민자치위원을 충원하는데, 공개모집에 응모한 주민들 중에서 주민자치위원을 선발하는 사람들이 동장과 주민자치위원장 등 이므로 추천을 통하여 주민자치위원을 선발하는 것과 그다지 차별화가 되지 않는다. 일부 지역에서는 “주민자치위원 선정위원회”를 구성하여 객관적으로 주민자치위원을 선정하려고 노력하고 있다. 그러나, “주민자치위원 선정위원회”도 대부분 읍·면·동장, 지방의원, 주민자치위원장, 직능단체대표, 주민자치위원회 분과위원장 등으로 구성되어 있어서 주민자치위원 선정의 객관성과 투명성을 보장할 수 없다.

## 나. 주민자치위원회 활동의 문제점

첫째, 주민자치활동에 필요한 주민자치위원의 의지와 역량이 미흡하다. 설문조사자료에 의하면, 주민자치위원이 주민자치활동에 참여하는 시간은 월 1회 정도(서울 68%, 지방 64%)로 2010년의 조사결과(46%) 보다 오히려 주민자치활동에 참여하는 시간이 줄어든 느낌이다(<표 3-13> 참조). 월 1회 참여한다면, 결국 월례 회의에만 형식적으로 참석하고 있다는 결론이 나온다. 대부분의 주민자치위원은 생업에 바빠서 주민자치활동에는 전적으로 매달리지 못하는 것은 당연한 결과이다. 설문조사 결과에 의하면, 주민자치활동의 걸림돌이 되는 것은 전문지식의 부족(서울과 지방 모두 53%)과 봉사정신의 부족(서울 32%, 지방 31%)이라고 주민자치위원들 스스로가 진단하고 있다. 2010년도의 조사결과(전문지식의 부족 43%, 봉사정신의 부족 38%)와 비교해 볼 때, 봉사는 좀 더 많이 하고 있지만, 전문지식에 관한 부분은 오히려 퇴보한 느낌이다(<표 3-19> 참조). 또한, 많은 주민자치위원이 주민자치위원회의 역할에 대하여 모르거나(서울 5%, 지방 11%) 대충 안다(서울 56%, 54%)고 응답하고, 잘 알고 있다(서울 36%, 지방 30%)고 응답한 주민자치위원은 1/3 수준이다. 2010년 조사에서는 잘 알고 있다는 응답이 7%에 불과하였으나, 2013년도 조사에서는 30% 대를 넘고 있어서 주민자치위원의 역할에 대한 인지도가 많이 향상되었다. 그러나 또 다른 설문에서는 주민자치센터가 서울, 지방 응답

자 모두 ‘문화·여가 활동의 공간’이라고 가장 많이 응답(서울 43%, 지방 46%)하고 있어서 주민자치센터의 기능에 대한 이해가 아직도 미흡한 수준이다(<표 3-20> 참조). 주민자치위원의 역량이 있다고 긍정적으로 인정하고 있는 응답자는 20% 수준(2010년의 3%에 비하면 대폭적으로 증가됨)이고 주민자치위원의 활동역량이 부족하다고 인정한 응답자는 40% 수준으로 부정적인 응답이 긍정적인 응답의 2배가 되고 있다(<표 3-17> 참조). 주민자치위원의 활동 역량이 부족하다고 인정하고 있지만 주민자치 역량교육에는 대단히 소극적이다. 서울시의 2011년부터 실시해 온 주민자치역량강화교육에 참여한 주민자치위원수는 1/5에 불과하다. 각각의 시·군·구 혹은 읍면동에서 주관하는 자체 교육도 1회성, 행사성, 야유회를 겸한 형식적 교육이 대부분으로 주민자치역량강화와는 거리가 멀다.

둘째, 주민자치 활성화를 위한 자치단체와의 협력의 문제점이다. 주민자치 활동에는 다양한 정보들이 필요한데, 주민자치활동에 필요한 대부분의 정보들은 시·군·구 혹은 읍·면·동 공무원을 통하여 주민자치위원회에 전달된다. 따라서 주민자치 담당 공무원과 주민자치위원회의 지속적인 소통과 협력이 무엇보다 중요하다. 설문조사에 의하면, 읍면동장과의 소통은 매우 원활한 것(서울 93%, 지방 83%)으로 나타나고 있다(<표 3-18> 참조). 그러나 문제는 시·군·구와의 소통과 협력이다. 중요한 정보는 읍·면·동 보다 시·군·구가 더 많이 가지고 있으므로 시·군·구와의 소통과 협력이 더 중요하다. 주민자치위원장과 면담조사에서 주민자치회의 시범사업에 참여하지 못한 주민자치위원장은 시·군·구 공무원들이 주민자치회 시범사업에 대한 정보와 자료를 제때에 제공해 주지 않아서 공모에 응모할 기회조차 얻지 못하였다고 불평하였다. 이를 역으로 생각해 보면, 주민자치위원들이 공무원에게 너무 의존한다는 생각이 들었다. 설문조사에서 현재 소속된 주민자치위원회의 역할에 대한 질문에 대해 응답자의 과반수(서울 59%, 지방 58%)가 ‘주민자치센터 사업 심의와 결정’이라고 응답하였다(<표 3-16> 참조). 그러나 주민자치위원회가 주도하여 공무원과 대화하고 소통하기 보다는 일방적으로 공무원이 도와 주기를 기대하는 주민자치위원이 많았다. 공무원이 적극적으로 나서서 추진하면 따라서 하고 공무원이 나서 주지 않으면 포기한다는 식이다. 전국주민자치박람회에서도 같은 결과가 나타났다. 공무원이 적극적으로 나서서 추진하는 지역에서만

응모를 하고 우수한 성적을 거두지만, 공무원이 소극적인 지역에서는 아예 응모할 엄두조차 내지 못하고 있다. 따라서 주민자치위원회와 공무원은 대등한 입장에서의 수평적인 협력관계가 아니고 수직적인 지도와 추종의 관계이다.

셋째, 주민자치를 통한 마을공동체를 형성하기 위한 지역사회 연계망이 구축되어 있지 않다. 읍면동 단위 지역사회에서는 아파트입주자대표회의, 부녀회, 새마을단체, 리개발위원회, 영농회, 작목반, 종교단체, YMCA 등 주민자치센터와 유사한 활동을 하는 다수의 단체들이 있지만, 제각기 독자적으로 활동하여 활동의 중복과 자원의 낭비를 가져오고 있다. 설문조사에 의하면, 주민자치위원의 선정방법에 대한 질문에 서울과 지방의 약 45%가 모두 ‘시민(주민)단체추천에 의한 선정방법’이 가장 적합하다고 응답하였으며, 현 주민자치위원의 과반수가 시민(주민)단체의 추천으로 자치의원이 되었다고 하였다(< 표3-10>, < 표3-11> 참조). 여기에서 말하는 시민(주민)단체는 주로 새마을단체, 바르게살기, 부녀회 등 행정을 지원하는 직능단체이다. 이들 직능단체에서 주민자치위원을 추천하고 직능단체 관계자들이 주민자치위원의 과반수를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 주민자치위원으로 반드시 위촉되어야 할 사람에 대하여 의견을 물어본 결과 ‘각 분야 전문가(서울 33%, 지방 28%)’와 ‘지역주민대표(서울 29%, 지방 36%)’를 들었고 일반 시민(주민)단체의 대표가 주민자치위원이 되는 것은 그다지 환영하지 않고 있다(서울 11%, 지방 4.5%)(< 표3-12> 참조).

## 2. 주민자치지원기능의 문제점

### 가. 주민자치지원제도와 조직체계의 문제점

첫째, 주민자치를 지원하기 위한 법적·제도적 장치가 아직 정비되어 있지 않다. 지방자치법 시행령 제8조 별표에서는 주민자치센터의 구성과 운영은 시·군·구의 사무이고, 주민자치센터의 구성과 운영을 지원하는 것은 시·도의 사무라고 명시되어 있다. 그러나 시·도의 경우, 주민자치를 지원하기 위한 조례조차 제정되어 있지 않다. 서울, 부산, 광주, 경기, 전북, 충남 등의 경우는 주민자치 전반을 지원하

는 조례가 아니고 주민자치의 일부인 “마을 만들기”를 지원하는 조례만을 제정하고 있다.

둘째, 중앙 - 시·도 - 시·군·구의 역할이 명확하게 구분되어 있지 않다. 현재, 농림축산식품부는 ‘함께하는 우리 농촌 운동’의 일환으로 마을 역량 강화, 마을 발전계획 만들기 등을 체계적으로 지원할 광역 ‘농촌활성화지원센터’ 9개소를 설치·운영할 계획을 가지고 있다. 농촌활성화지원센터 역할을 할 기관 공모에 9개도, 13개 대학이 응모하여 경기 협성대, 강원 강원대, 충북 충북대, 충남 공주대, 전북 전북대, 전남 목포대, 경북 경북대, 경남 경상대, 제주 제주대 등 9개 대학이 최종 선정되었다. 농림축산식품부는 마을별로 특색 있는 자원을 활용한 농촌마을 활성화를 촉진하여 ‘17년까지 「색깔있는 마을 5,000개 만들기」 를 추진중이다. 그러나 이상과 같이 농림축산식품부가 설치하려고 하는 ‘농촌활성화지원센터’는 지방자치법의 규정에 따르면 중앙정부가 해야 할 일이 아니고 지방자치단체가 해야 할 일이다. 현재, 각 지방자치단체에서 마을공동체지원센터 혹은 마을공동체지원센터 등을 설치하고 있는데 이것은 지방자치법 제11조의 규정에 미루어 보아 지방자치단체의 사무로 하는 것이 타당하기 때문에 명백한 기능의 중복이라고 할 수 있다. 시·도와 시·군·구 등 지방자치단체간의 기능과 역할의 중복도 많이 발견되고 있다. 서울특별시에서는 “마을공동체만들기 지원 등에 관한 조례”를 제정하고 ‘서울특별시 마을공동체 종합지원센터’를 설치·운영하고 있다. 서울특별시 마을공동체 종합지원센터에서는 종합지원센터 사업계획의 수립 및 시행/마을공동체 기초조사, 사업 분석·평가·연구/마을공동체의 사업계획 수립·실행 지원/ 마을공동체 민간단체의 네트워크 사업/마을공동체 일꾼 발굴 및 육성/마을공동체 만들기 관련 교육·홍보·전파/마을공동체 만들기 자원관리/그 밖에 마을공동체 만들기 지원에 필요하다고 인정되는 사항 등의 기능을 수행한다고 규정되어 있다(서울특별시 마을공동체지원종합센터 홈페이지, 2012). 그러나 이상의 기능은 지방자치법 제10조 제1항의 규정에 따라 자치구가 충분히 수행할 수 있는 기능이다. 서울특별시의 자치구가 제정하고 있는 ‘자치구 마을공동체지원등에 관한 조례’는 서울특별시의 조례와 조문과 내용이 일치하고, 각 자치구가 설치하고 있는 마을공동체지원센터의 기능 역시 서울특별시마을공동체종합지원센터의 기능과 일치하고 있다.

경기도의 경우도 예외는 아니다. 경기도 마을만들기지원조례에서는 마을만들기지원위원회(제3장)를 설치하고 마을만들기지원센터(제4장)를 설치·운영한다고 규정되어 있다. 마을만들기지원센터는 마을만들기지원계획 및 시행계획 수립 시 지원 및 협력/지원계획 및 시행계획의 실행/마을만들기사업 및 지원 활동/지원사업 선정을 위한 공모 계획 수립 등을 주요 사업으로 규정하고 있다. 이들 기능은 시·군에서 충분히 감당할 수 있고, 경기도의 각 시·군에서도 마을만들기지원조례를 제정하고 마을만들기지원위원회와 마을만들기지원센터를 설치·운영한다는 규정을 두고 있으며, 마을만들기지원센터의 기능도 도의 기능과 유사하다. 일부 시·도에서 제정한 조례와 시·군·구의 조례가 내용상에서 유사하기 때문에 시·도의 역할과 시·군·구의 역할이 명확하게 구분되지 않다. 서울특별시의 충청남도의 경우에는 광역자치단체인 시·도에서 직접 읍·면·동과 시민단체 등을 대상으로 마을만들기 사업을 공모하고 직접 보조금 등을 지원하고 있다. 읍·면·동을 직접적으로 상대하는 것은 시·군·구의 역할임에도 불구하고 시·도가 직접 나서서 읍·면·동을 상대하는 것이다.

셋째, 주민자치를 지원하는 자치단체의 조직이 체계적으로 정비되지 못하였다. 서울특별시, 경기도, 충남 등의 산하 시·군·구의 경우, 주민자치의 지원을 주관하는 과는 경기도 고양시만 주민자치과이고 자치행정과가 제일 많다. 그 밖에 총무과, 문화행정과, 평생교육과, 평생교육지원과, 자치민원과, 행정지원과 등 다양하다. 주민자치와는 그다지 관련이 없어 보이는 건설교통과(홍성군), 의회사무과(태안군) 등이 주민자치지원을 주관하기도 하였다. 주민자치지원 주관 과에 소속된 주민자치지원 담당은 주민자치팀과 평생교육팀이 제일 많고, 주민협력팀, 마을공동체팀, 총무팀, 자치행정팀, 시정계, 새마을팀, 생활자치담당 등 다양하다. 따라서 주민자치지원기능이 평생교육, 새마을, 민원, 시정 등의 기능과 혼합되어 수행되고 있어서 주민들과 담당 공무원들에게 혼란을 주고 있다.

〈표 3-28〉 시군구의 주민자치 지원조직 현황

시·도	시·군·구	주민자치담당(과)	주민자치담당(담당)
서울특별시	강북구	자치행정과	주민자치협력팀
	구로구	자치행정과	- 주민협력팀 - 마을공동체추진반
	중구	자치행정과	- 자치운영팀 - 마을공동체팀
	광진구	자치행정과	주민자치팀
	서초구	문화행정과	주민자치팀
경기도	수원시	자치행정과	자치행정팀
	평택시	자치행정과	평생학습기획팀
	광주시	평생교육과	평생교육팀
	고양시	주민자치과	주민자치팀
	양주시	총무과	자치행정팀
	여주시	교육체육과	교육협력팀
	양평군	총무과	자치행정팀
	가평군	총무과	총무팀
충남	연천군	자치행정과	자치행정팀
	천안시	자치민원과	시정계
	아산시	자치행정과	새마을팀
	서산시	평생교육지원과	평생학습팀
	홍성군	건설교통과	새마을담당
	태안군	행정지원과	교육협력담당
		의회사무과	의사담당
금산군	자치행정과	- 새마을담당 - 생활자치담당	

#### 나. 주민자치위원회 활동지원의 문제점

첫째, 주민자치위원회의 활동을 지원하는 읍·면·동 담당 공무원의 업무 부담이 과중하다. 대부분의 읍·면·동에는 주민자치를 지원하기 위해서 1-2명의 공무원을 배치하고 있다. 그런데, 대개의 경우는 1명의 공무원이 주민자치지원업무 이외에 다른 업무를 여러 개 부수적으로 수행하고 있다. 주민자치담당 공무원이 적게는 2개 업무를 겸하고 있으며, 많게는 10개 업무를 겸하고 있는 것으로 나타났다. 주민자치업무가 주 업무가 아닌 부수적인 업무로 지정되어 있는 읍·면·동이 많았

으며, 주민자치업무를 새마을업무나 평생교육업무의 일부분으로 취급하고 있는 읍·면·동도 일부 발견되었다(<표 3-4> 참조). 주민자치활동을 지원하는 업무를 배정 받은 공무원이 주민자치지원업무 이외에도 다른 업무를 담당하고 있기 때문에 자연스럽게 주민자치지원업무에 소홀해 질 수 밖에 없다. 설문조사에서도 나타난 바와 같이 대부분의 주민자치위원들은 역량부족으로 월례회의에 참석하는 것으로 만족하고 주민자치위원회 활동계획의 수립을 포함한 대부분의 주민자치활동은 읍면동 주민자치 담당 공무원이 주도하고 있으나, 담당 공무원도 다른 업무에 바빠서 주민자치센터 프로그램 기획의 전문성을 갖출 여유가 없고 지역자원이거나 지역육구에 대한 조사를 실시할 시간이 없어서 지역유형에 관계없는 기존의 프로그램이나 다른 곳에서 무리없이 진행하고 있는 프로그램을 모방한 천편일률적인 프로그램이 운영되고 있다. 서울시 S구의 경우, 관내 14개 동 중 12개 동이 요가교실을 공통적으로 운영되고 있다(노래교실, 에어로빅, 요가 등은 속칭 “주민자치센터 프로그램 3종 세트”라고 전국 주민자치센터에서 공통적으로 설치운영되고 있음). 주민자치업무 이외의 업무로 바빠다 보니 주민자치위원회 활동의 일부인 중앙정부나 시·도의 공모사업, 전국주민자치박람회 등의 참가 등에 관한 정보를 주민자치위원회에 전달하지 않는 등 소극적으로 대응하여 공모사업이나 경연대회 등에 불참하게 되는 결과를 가져 왔다. 심층면담 결과, 일부 공무원들은 공모사업, 경연대회 참가 등이 부수적인 업무이기 때문에 자신의 과도한 업무 부담을 줄이기 위하여 주민자치위원회에서 강력하게 요구를 하지 않으면 자신들이 나서서 먼저 그러한 사업들을 추진하지는 않는다고 하였다. 일부 주민자치위원장은 자신들의 업무량이 늘어날까봐 두려워서 공무원이 일부러 주민자치회 시범사업에 관한 정보를 제공하지 않았다고 의혹의 눈초리를 보내고 있었다.

둘째, 주민자치활동의 지원업무에 대한 담당 공무원들의 의욕과 전문성이 부족하다. 심층면담 결과 주민자치지원담당 공무원(시·군·구와 읍·면·동의 주민자치지원 실무 팀장과 실무 주무관)의 주민자치지원업무 종사기간은 45개월로 나타났다. 빈번한 인사이동으로 주민자치업무에 대한 노우하우가 축적될 시간이 없게 된다. 주민자치지원업무는 업무의 주민자치위원회가 주로 야간에 개최되는 등 업무의 성격상 야간과 휴일 근무를 자주하고 주민자치위원을 비롯한 프로그램 강사,

수강생, 주민자치센터 이용 주민과 행사 참가 주민 등 각계 각층의 다양한 일반 주민을 상대하게 된다. 하지만, 업무부담에 비하여 승진 등의 메리트나 초과근무 수당 등의 인센티브가 부족하기 때문에 의욕적으로 일하는 공무원이 많지 않다.

셋째, 주민자치 활성화를 위한 정책적 연계망이 구축되어 있지 않다. 주민자치센터는 주민생활지원서비스 전달체계와 밀접하게 연계되어 있으나, 주민생활지원과는 별도로 주민자치센터는 시·군·구의 자치행정과나 주민자치과에 소속이 되어 있어서 정책적인 연계가 이루어지지 않고 있다. 특히, 주민생활지원서비스 전달체계상 민관협력조직으로 읍면동의 주민자치센터가 매우 유용하지만, 거의 연계되어 활동하지 않고 있다. 독거노인 돕기사업, 소년소녀가장돕기사업, 다문화가정 등은 사회복지과와 관련이 있고, 꽃길 가꾸기와 벽화그리기 등과 같은 경관조성사업은 조경과나 도시디자인과 등과 관련이 있고, 커뮤니티비즈니스와 마을기업 등은 지역경제과와 관련이 있으나 이들 유관부서와 주민자치 지원주관부서가 사업에 대하여 협의하고 협조하는 경우는 드물다.

## 다. 주민자치위원 역량강화 지원의 문제점

첫째, 체계적이고 정기적인 주민자치위원 교육이 미흡하다. 주민자치위원들의 역량을 강화시키기 위한 대표적인 방법은 교육이다. 주민자치위원에 대한 교육은 대개 1회성·행사성 교육이다. 1박2일로 주민자치위원 야유회를 가는 경우, 구색을 갖추기 위하여 형식적으로 2-3시간 정도의 전문가 특강시간을 할애하고 있다. 일부 자치단체에서는 주민자치와 관련이 없는 연예인을 초청하여 특강을 듣고 주민자치 교육으로 대체하는 경우도 있다. 일부 시·도의 공무원교육원이나 인재개발원에서 주민자치교육을 정규과정으로 채택하고 있지만, 공무원을 대상으로 하고 있으며, 수강 희망자가 적어서 교육점수를 채우려는 주민자치와 관련이 없는 일반 공무원이 수강생의 절반 가까이 된다. 주민자치위원을 대상으로 하는 정규과정은 찾아보기 힘들다. 서울특별시나 충청남도에서 자치구와 시·군별로 주민자치아카데미를 개설하고 매년 주민자치위원을 대상으로 역량강화 교육을 실시하고 있지만, 강제성이 없는 자유의사에 의한 선택적 참여 교육이기 때문에 참여율이 전체

주민자치위원의 10%대를 넘지 못하고 있다.

둘째, 주민자치교육내용의 전문성이 미흡하다. 교육이 1회성으로 진행된다 보니 교양강좌나 주민자치위원의 책임과 역할 등 원론적이고 추상적인 내용이 주류를 이룬다. 대부분의 교육이 강의형식의 이론교육이기 때문에 현장에서 적용할 수 있는 전문적이고 기술적인 부분의 교육은 부족한 실정이다. 따라서 공모사업에 채택되거나 시범사업지역으로 지정된 경우에도 구체적인 사업수행능력이 없어서 사업이 지지부진하거나 최악의 경우 사업이 실패하여 국가재정의 낭비만을 초래하기도 한다.



## 제4장 읍면동 중심 근린자치기능의 강화방안

### 제1절 주민자치기능의 강화방안



주민자치기능을 강화하기 위해서는 첫째, 주민자치활동의 주체인 주민자치위원의 지위와 위상이 높아야 하고, 둘째, 주민자치위원이 주민자치사업을 감당할만한 역량을 갖추어야 하고, 셋째, 주민자치활동이 활성화되어야 하고, 넷째, 주민자치회를 중심으로 한 지역사회 단체들의 협력 네트워크 구축이 필요 한다.

#### 1. 주민자치위원의 위상제고방안

주민자치위원이 주민의 대표로서의 위상을 갖추기 위해서는 주민자치위원의 위촉이 중요하다. 주민자치센터 조례에는 “봉사정신이 투철하거나 주민자치센터의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자”를 주민자치위원으로 위촉하여야 한다는 주민자치위원의 자격요건을 추상적으로 규정하고 있다. 따라서 주민자치위원의 자격요건을 구체적이고 명백하게 조례에 규정할 필요가 있다. 자치위원의 자격요건을 다음과 같이 명확히 규정하는 것이 필요하다.

〈표 4-1〉 주민자치위원의 자격요건

구분	내용	
기본자격	거주기간	거주기간 또는 소재 사업장 근무기간 : 3년 이상
	봉사경력	거주지역 또는 국내 자원봉사 활동경력 : 2년 연속 50시간 이상
	겸직제한	2개 이상 직능단체 가입 금지
선택자격	전문자격	교육·문화·예술·복지·환경 관련 자격 및 유경험 여부
	지원동기	주민대표위원으로서의 지원동기 및 포부
	전문지식	자치회관 관련 유경험 및 관련지식 여부

둘째, 주민자치위원의 대표성과 전문성이 확보되어야 한다. 현재, 주민자치위원은 50대와 60대, 지역 내 자영업자와 전업주부 등이 주류를 이루고 있다. 따라서 대표성과 전문성의 충족에는 미치지 못하고 있다. 우선, 10대를 대표하여 관내 초·중·고의 학생대표를 포함하여 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 등 각 연령대별로 주민자치위원수를 안배하는 것이 필요하다. 지역별 대표성을 확보하기 위하여 해당 읍면동을 몇 개의 권역으로 나누고 각 권역별로 아·통장 대표를 주민자치위원으로 위촉하는 것이 필요하다. 연령 대표나 지역 대표만으로는 전문성이 확보되지 않는다. 따라서 주민자치위원의 전문성을 확보하기 위해서는 읍면동의 관할 구역 내에서 거주하지 않는다고 하더라도 그 지역에서 태어나서 외부에서 활동하는 전문가, 그 지역에 관심이 많은 외부인사 등도 지역에 대한 애정과 관심이 깊고 지역 사회발전에 도움이 될 수 있다면, 주민자치위원으로 위촉하는 것이 바람직할 것이다. 또한, 주민자치사업의 효율적인 수행을 위한 협력 네트워크 구축을 위하여 읍면동 관내 관공서, 학교, 금융기관 등 공공기관의 대표자를 주민자치위원으로 영입하는 것도 필요하다.

〈표 4-2〉 주민자치위원의 위촉방법

구분	대표성(선출)	민주성(공모)	전문성(추천)
위촉시기	임기 만료 해 12월	임기 만료 해 12월	임기 만료 해 12월
위촉인원	위원회 정원의 30%	위원회 정원의 40%	위원회 정원의 30%
위촉대상	1. 해당 통리 거주자 2. 해당 통리 소재 사업장 근무자	1. 해당 읍면동 거주자 2. 해당 읍면동 소재 사업장 근무자	1. 교육, 언론, 문화예술, 환경, 보건, 복지, 체육 등 전문지식보유자 2. 시민단체 임원 3. 직능단체 임원
위촉방법	1. 통리별로 적정인원을 배분하여 주민의 직접선거로 선출 2. 선거권은 세대당 1표	주민자치위원 희망자	1. 읍면동장, 통리장의 직접 추천 2. 학교장, 시민단체 대표, 추천 3. 부녀회장, 직능단체장, 아파트주민대표자회장 등
선정방식	다수 득표자	1차 서류 검토 ⇒ 2차 구술 면접	1차 서류 검토 ⇒ 2차 구술 면접
선정주체	외부 전문가로 구성된 선정위원회	외부 전문가로 구성된 선정위원회	외부 전문가로 구성된 선정위원회
위촉권자	시장/군수/구청장	시장/군수/구청장	시장/군수/구청장

셋째, 주민자치위원 위촉의 객관성과 신뢰성의 확보가 필요하다. 일부 지역에서는 “주민자치위원 선정위원회”를 구성하여 객관적으로 주민자치위원을 선정하려고 노력하고 있다. 그러나 “주민자치위원 선정위원회”도 대부분 읍면동장, 지방의원, 주민자치위원장, 직능단체대표, 주민자치위원회 분과위원장 등으로 구성되어 있어서 주민자치위원 선정의 객관성과 투명성을 보장할 수 없다. 따라서 객관적인 입장에서 마을을 위하여 일할 수 있는 능력과 인품 등을 갖춘 주민자치위원을 선발하기 위해서는 “주민자치위원 선정위원회”가 객관적이고 중립적으로 일할 수 있도록 위원을 구성하여야 한다. 지방의원과 주민자치위원은 배제하고, 읍면동장, 학교장, 시민단체 대표, 읍·면·동 소재 공공기관 대표, 금융기관장 등으로 선정위원회를 구성하여야 한다. 주민자치위원의 공정한 선정을 위하여 다음과 같이 주민자치위원선정위원회를 구성하여야 한다.

〈표 4-3〉 주민자치위원선정위원회의 구성

구분	내용
구성	10명 내외(읍면동장은 투표권이 없는 위원으로 참여) 간사는 담당공무원(위원이 아님)
설치	각 읍면동별로 설치
위원장	해당 읍면동장을 제외한 선정위원 중에서 투표로 선출
회의개최	임기 만료 해 12월 중
위원자격	당연직 : 읍면동장(투표권없음), 학교장, 학교운영위원장, 통리장대표 자원봉사센터장 추천직 : 종교단체대표, NGO/시민단체대표, 금융기관/기업대표 등
선정방법	추천자 : 읍면동장 선정방법 : 1차 서류 검토 ⇒ 읍면동장 선정 위촉 : 시장/군수

## 2. 주민자치위원의 역량강화방안

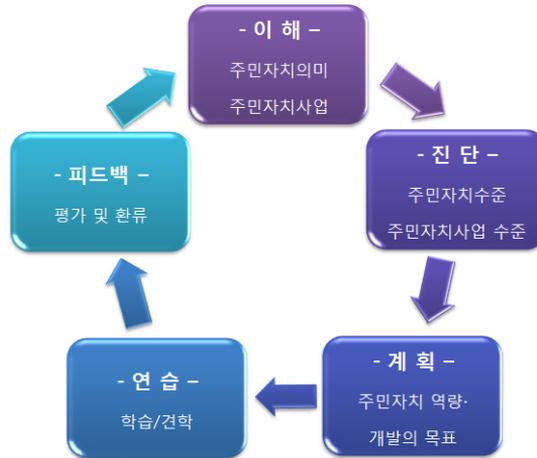
일반적으로 “역량”이라는 것은 ‘어떤 일을 해낼 수 있는 힘’을 의미한다. 경영학이나 인적자원관리의 측면에서 “역량”이란 ‘어떤 일이나 역할을 수행할 때, 업무

수행능력이 뛰어나서 일반 사람들보다 높은 성과를 내는 사람들의 행태를 관찰한 결과, 보편적으로 나타나는 특성'을 말한다. 즉, 업무수행능력이 뛰어난 사람들은 조직의 목표와 자신이 수행하여야 할 업무의 내용과 방향 등에 대하여 올바르게 이해(knowledge)하고 있으며, 자신이 해야 할 일에 대한 풍부한 지식과 이를 활용할 수 있는 다양한 방법(skill)을 가지고 있으며, 긍정적인 사고를 가지고 업무활동에 적극적이고 능동적으로 참여(attitude)한다는 특성이 있다.

주민자치는 '주민의(사람), 주민을 위한(사업), 주민에 의한(조직)' 직접적인 참여적 민주주의의 구현을 목표로 하고 있다. 주민자치가 추구하여야 하는 궁극적인 비전과 목표는 '살기 좋은 마을을 주민들의 힘으로 만들기'이다. 이러한 주민자치를 선도해 나가는 것이 주민자치위원회이다. 따라서 주민자치가 성공적으로 이행되기 위해서는 주민자치위원들이 일정수준 이상의 역량을 갖추고 있어야 한다. 주민자치위원으로서 갖추어야 하는 역량이 일정한 수준 이하일 경우, 이를 채워주기 위한 노력이 역량개발이다. 주민자치위원의 역량개발은 다음과 같은 단계를 거치는 것이 바람직할 것이다.

- **이해의 단계** : 주민자치사업을 성공적으로 수행하기 위해서 필요한 역량이 무엇인지에 대하여 이해
- **진단의 단계** : 주민자치위원 자신의 역량 수준을 파악하기 위하여 시도 혹은 시군구의 주민자치사업 평가 혹은 경진대회에 참가하여 다른 주민자치위원 혹은 다른 주민자치위원회의 주민자치사업과 자신 또는 자신이 속한 주민자치위원회의 사업을 비교 평가
- **계획의 단계** : 주민자치위원이 지역에 맞는 주민자치사업을 발굴 선정하고 그 주민자치사업의 성공적인 수행을 위한 구체적인 실천계획을 수립
- **연습의 단계** : 주민자치위원으로서의 일상적인 주민자치사업이나 활동을 수행하면서 주민의견 수렴 - 사업 선정 - 사업계획 수립 - 실천 - 평가 등의 과정에서 반복적인 연습과 학습을 통하여 자연스럽게 몸에 익힘
- **피드백의 단계** : 공무원, 선임주민자치위원, 전문가 등의 조언, 지원과 격려, 평가 결과의 환류를 통해 새로운 역량을 활용하고 지속적으로 개발할 수 있는 환경 조성

〈그림 4-1〉 주민자치위원의 역량개발 단계



주민자치위원이 갖추어야 할 역량은 주민자치와 관련된 풍부한 정보와 지식, 주민자치활동을 하고자 하는 의지와 충분한 동기, 주민자치 현장에서 앞장서서 실천해 나가는 실천능력 등이다.

### 가. 주민자치위원의 지식역량 개발방안

주민자치위원이 갖추어야 하는 지식역량은 일반적인 지식 역량과 실무에 관한 전문지식 역량으로 나눌 수 있다.

일반지식 역량으로는 첫째, 마을의 지도자로서 갖추어야 하는 기본적인 소양과 인격을 들 수 있다. 우선, 마을의 주인이자 어른으로서 갖추어야 할 인격과 소양이 무엇인가를 파악하고 이해하여야 한다. 그리고 자신이 과연 존경받는 마을의 주인이고 어른인가에 대한 자가 진단과 평가가 필요하며, 어떤 모습의 어른이 되겠다는 롤 모델을 설정하여 이를 자기의 것으로 하기 위한 연습과 학습을 하여야 한다. 둘째, 주민자치위원회라는 조직 구성원으로서 갖추어야 하는 개인적인 이익 보다는 마을과 주민자치위원회라는 조직에 대한 헌신, 다른 주민자치위원들과의 팀워크, 공무원과 일반 주민과의 상시적인 의사소통, 마을의 어른으로서의 문제나 갈

등 해결 능력, 열린 마인드 형성을 위한 전략적 사고, 변화와 혁신을 주도하기 위한 지속적인 자기학습 등을 들 수 있다. 이러한 지식 역량 개발에는 마을 강좌가 큰 도움이 될 수 있다. 특히, 인문학은 삶의 지평을 넓혀 주고 인격 도야에 많은 도움을 줄 수 있다. 마을 지도자로서의 리더십과 포용력을 강조하는 어른학 등도 유용하다.

전문지식 역량은 주민자치활동에 관한 것들이다. 우선, 주민자치의 개념과 필요성에 대하여 이해하여야 하고, 주민자치위원회의 운영에 필요한 회의진행기법과 문서작성법, 주민자치사업을 위한 체계적인 주민자치위원회 활동계획 수립, 마을 경영을 위한 사업별 계획 월별계획 등을 구체적으로 수립하는 것과 같은 주민자치와 관련된 실무적인 지식역량을 개발하여야 한다. 이를 위하여 담당 공무원의 도움을 받아서 담당 공무원과 함께 연구하고 공부하는 것이 필요하다. 전문가의 도움을 받아서 현장에서 마을만들기 사업에 대한 컨설팅을 받는 것도 필요하다.

#### 나. 주민자치위원의 의지 역량 개발방안

주민자치위원의 의지 역량은 스스로의 판단과 생각으로 우리 마을을 좀 더 살기 좋은 마을로 만드는 일에 적극적이고 능동적으로 나서겠다는 각오와 신념을 말한다. 이러한 의지를 키우기 위해서는 그러한 의지를 불러일으킬 수 있는 적절한 동기부여가 필요하다. 주민자치사업에 헌신하고자 하는 동기를 부여하기 위해서는

첫째, 성공적인 주민자치사업이나 활동 사례를 견학하는 것이다. 우수한 사례를 견학하다 보면, 그 사례를 목표로 하여 우리도 한번 노력해 보자는 의욕과 의지가 생겨 날 수 있다. 이를 위하여 주민자치위원회에서는 일본과 같이 자체적인 국내외 우수사례에 대한 견학 프로그램을 마련하여 정기적인 견학을 실시하는 것도 바람직할 것이다.

둘째, 주민자치위원의 위상을 높여 주는 것이다. 주민자치위원이 마을의 지도자이고 어른이라는 자부심과 긍지를 심어 주기 위하여 현재 읍면동장이 위축하던 것을 시군구청장으로 격상시키는 것도 바람직할 것이다. 또한 시장군수구청장 등 단체장과 정기적인 대화의 시간을 가져서 주민자치위원의 의견이 정책이 반영

될 수 있는 기회를 마련하는 것도 필요하다.

셋째, 적절한 인센티브의 부여가 필요하다. 주민자치사업 평가대회나 마을만들기 경진대회 등을 개최하여 우수한 주민자치위원회나 위원에 대하여 포상을 실시하는 것도 주민자치위원의 사기를 높이는 방법이 될 수 있다.

### 다. 주민자치위원의 실천역량 개발방안

주민자치사업은 현장에서의 실천을 전제로 하는 사업이다. 단순하게 자문만 하게 되면, 지방자치단체의 여러 사업부서에 설치되어 있는 각종 위원회와 차별화되지 않는다. 주민자치사업을 선정하기만 하고 집행을 공무원에게 미룬다면, 주민자치가 아니고 민원의 제기에서 끝나며, 지방의회와 차별화되지 않는다.

주민자치위원의 주민자치사업 실천역량은 주민자치 현장에서 지역의 특성에 맞고 실현가능한 주민자치사업을 발굴하고, 이 주민자치사업을 성공적이고 체계적인 집행하여 “살기 좋은 마을”을 만들어 내는 능력이다. 이러한 능력을 키우기 위해서는 주민자치사업 매뉴얼의 작성이 필요하다. 매뉴얼은 1년 단위로 작성하되 월간, 주간을 단위로 주민자치위원이 해야 할 일을 표준적으로 제시하면 주민자치위원이 자신이 해야 할 일을 사전에 알고 그 매뉴얼에 맞게 활동하는 것이 가능하다. 또한, 매뉴얼에는 기본적인 회의진행방법, 공문 등 행정서류 작성방법, 컴퓨터 등의 활용방법, 인사말 등에 대한 내용도 포함되어야 한다. 매뉴얼 작성은 기본적으로 주민자치위원회에서 주관하고, 필요한 경우 시군구나 읍면동에 자료나 정보 제공을 요청할 수 있다.

실천역량을 기르기 위한 교육은 이론이 아닌 실습위주가 되어야 한다. 따라서 1회성, 단발성 강의 보다는 특정한 과제(마을만들기 사업)를 가지고 자산조사 - 사업의 선정 - 사업계획 수립 - 사업의 집행 - 평가 등에 이르는 전체과정을 담임선생님 같이 이끌어 줄 컨설턴트와 함께 5-10회 정도의 체계적인 교육이 필요하다.

### 3. 주민자치활동의 활성화방안

주민자치활동이 활발하게 추진되기 위해서는 우선 주민자치위원회를 포함한 주민자치조직이 제대로 구성되어야 하고, 현장에서 주민자치를 실천할 실무조직이 정비되어야 하며, 실천 가능한 주민자치사업을 효율적으로 기획하고 실천하여야 한다.

#### 가. 주민자치회의 구성방안

##### 1) 주민자치회 구성의 기본 원칙

우리나라 근린자치의 근간이 될 주민자치회가 성공적으로 자리 잡고, 효율적으로 운영되기 위해서는 주민자치의 기본 원리에 충실하고, 지방행정체제개편에 관한 특별법의 입법취지와 범규내용에 부합되어야 하며, 10년 넘게 우리나라 주민자치의 싹을 키워 온 주민자치센터의 경험과 노하우(know-how)를 충실하게 반영하여야 할 것이다. 그러기 위해서는 첫째, 주민자치회는 ‘주민주권’을 근거로 하여야 한다. 지방자치는 중앙 정부가 가지고 있는 권한을 지방에 나누어 주는 지방분권을 기본 축으로 하여 형성된다. 지방분권은 지역의 특성에 맞는 지방자치의 활성화를 통하여 지역의 발전 잠재력을 극대화하여 지역을 발전시키고 이를 국가의 발전과 연계시킨다는 목적을 가지고 중앙정부가 가지고 있는 권한을 지방에 나누어 주는 것이다. 단체자치에 초점을 둔 지방분권은 중앙행정권한의 지방이양에 초점을 맞춘 것으로 행정기관 간에 일과 권한을 주고받는 것이다. 따라서 일반 주민들의 실생활에는 거의 영향을 미치지 못하고 있다. 또한, 재원이나 인력을 동원하지 않은 행정권한만의 이양은 지방재정이 열악한 자치단체에게는 오히려 독이 되고 있다는 주장도 제기되고 있다. 이와 같은 지방분권의 문제점을 보완하기 위하여 등장한 것이 ‘주민주권’이다. ‘주민주권’은 지방분권과 대의정치 실패를 전제로 하여 주민의 고유권리를 보다 강화하고 동시에 주민의 참여와 주민의 의사결정권을 보강하려는 것에 기반을 두고 있다. 따라서 주민주권론은 지방정부의

통치권 행사의 준거도 아니고 지방분권을 대변하는 지역주권론과도 차별화된다. 따라서 주민자치회는 지방정부의 권한 강화를 위한 지방분권의 수단으로 활용되기 보다는, 주민이 주인이 되어 직접 권한을 행사하는 기구가 되어야 한다.

둘째, 주민자치회는 절차적인 권리가 아닌 실질적인 권리를 가져야 한다. 주민자치회는 기존의 소극적이고 형식적인 참여가 아니라 적극적이고 실질적인 참여를 담보하는 주민 조직체가 되어야 한다. 지방자치법 등에서 규정하고 있는 직접민주주의적 주민참여제도는 적어도 시군구 등 기초자치단체를 기준으로 하여 만들어진 제도이므로 읍면동 이하의 차원에서는 활용이 어렵다. 따라서 읍면동 이하의 단위에서 행사할 수 있는 실질적인 권한이 주민자치회에 부여되어야 한다. 주민자치회는 주민의 숙원사업이나 지역문제 해결(민원사항)을 시군구 등 기초자치단체에 전달하거나 부탁하는 역할을 수행하는 것이 아니기 때문에 직접 나서서 주민자치사업을 추진해 나갈 수 있는 권한을 부여 받아야 한다. 다만, 지방자치단체와의 권한 충돌이나 기능 중복을 피하기 위하여 지방자치단체의 사무와 주민자치회의 사무를 구분하는 것이 필요하다.

셋째, 주민자치회는 주민들의 자치조직이기 때문에 주민자치회는 지역사회의 경영주체가 되어야 한다. ‘주민자치’는 ‘일정한 지역(마을) 안의 공동문제를 주민의 자기부담에 의하여 주민들의 적극적인 참여를 통하여 주민들이 직접 처리하는 것’이라고 할 수 있다. 따라서 시군구 등 기초자치단체의 시책에 대해서 의견을 주거나 개선방안 등을 제안하는 자문을 하는 각종 위원회와는 차별화되어야 하며, 지방자치단체의 각종 정책을 결정하는 의결기관인 지방의회와도 구별되어야 한다. 또한, 지방자치단체의 결정사항을 집행하거나 그 집행을 지원하는 지방자치단체 산하의 단순한 행정기관이 되어서도 안 된다. 주민자치회는 스스로 지역문제를 찾아내고, 그 지역의 문제를 해결하기 위한 방안을 모색하여, 주민 스스로의 힘으로 해결하는 주민 공동체가 되어야 한다. 따라서 주민자치회는 의결권과 동시에 집행권도 가져야 한다.

## 2) 주민자치회의 성공 요건

『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』(이하 ‘특별법’)에서 규정하고 있는 읍면동 주민자치회는 향후 주민자치회를 설치한다는 방향성만을 제시하고 별도의 법률(주민자치회 구성과 운영에 관한 법률)을 제정하여 재차 세부적으로 규정하도록 유보하고 있는 것이 특징이다. 아직은 ‘주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률’이 제정되지 않은 상태에서 시범사업에 적용될 주민자치회의 모형을 구상하는 것이기 때문에 새로운 주민자치회의 모형은 특별법의 규정에 저촉되지 않아야 하며, 특별법에서 명백하게 규정되어 있지 않는 부분에 대해서는 명백하게 규정하여 주민자치 현장 적용이 가능하여야 한다.

첫째, 주민자치회의 성격에 관한 문제이다. 특별법에 규정된 주민자치회의 기능 중에서 ① 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항을 강조할 경우, 주민자치회의 성격은 순수한 자치기구적 성격이 강할 것이고, ② 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항과 ③ 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항을 강조할 경우, 행정 기구적 성격이 강할 것으로 예상되지만, “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양”을 강조하고 있으므로 순수자치기구적 성격이 강하다고 판단된다.

둘째, 주민자치회의 설치 범위와 그 수에 관한 문제이다. 특별법의 입법취지는 기초자치단체들의 통합에 따른 읍면동의 민주성 취약점을 줄인다는 의도를 가지고 있으므로 주민자치회는 읍면동 단위로 1개만을 설치하는 것으로 해석하여야 할 것이다. 다만, 특별법 제3조에서 제시한 “주거단위의 근린자치 활성화”를 고려한다면, 읍면동 단위로 주민자치회를 설치하되 그 수는 1개 이상이 될 수도 있다고 해석할 수 있다. 특히, 대도시 인구밀집지역, 중소도시지역, 농어촌지역, 산간·도서지역 등 지역 여건을 고려하여 지역의 특성에 맞는 대안을 지방자치단체가 선택하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 주민자치회의 기능에 관한 문제이다. 특별법의 규정에 의해서 읍면동 단위에 주민자치회가 설치·운영되는 경우, 읍면동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행한다는 것은 법리적으로도 전혀 문제가 되지 않는다. 이 경우 주민자치회

설치와 동시에 안정적 운영이 도모될 수 있을 때까지 지방공무원을 일시적으로 파견 혹은 지원을 하는 것도 필요하다.

넷째, 주민자치회에 대한 사무위임과 위탁에 관한 문제이다. 지방자치법과 행정권한 위임 및 위탁에 관한 규정에 따라서 보조기관, 소속기관, 하부행정기관, 그리고 지방자치단체에게만 사무위임이 가능하므로 특별법 상의 주민자치회가 법인 이건 법인이 아닌 사무위임은 불가능하고, 주민자치회에게는 사무위탁만이 가능하다.

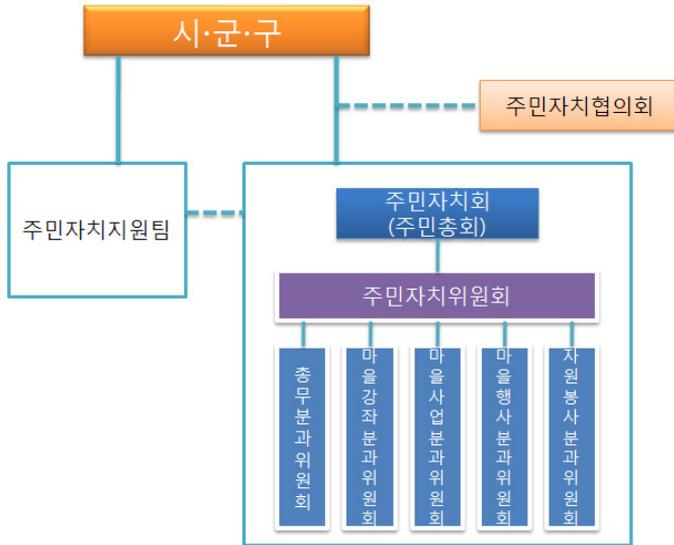
다섯째, 주민자치회의 주민대표성 문제이다. 주민대표성을 확보하는 방안으로는 자체 관리하는 선거로 선출하는 방식, 공개모집한 후에 무작위 추첨을 하는 방식, 추천을 받아서 결정하는 방법 등이 있을 수 있다. 법률에서 반드시 한 가지 방식만을 규정하기 보다는 이들 방식 중 조례를 통해 2가지 이상의 방식을 지방자치단체 스스로 택할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

여섯 번째, 주민자치회의 법인화 문제이다. 주민자치회는 법률을 근거로 하여 설립 및 구성되는 것이고, 해당 행정구역 내에서는 지방자치단체 사무의 일부를 위탁받아 수행하게 되는 등 특수한 지위를 가지는 것이므로 반드시 법인으로 해야 할 필요는 없다. 그러나 법인화 하든 안하든 간에 주민자치회 내부의 의사결정구조나 집행기구, 조직운영방식에 대해 법률에서 어느 정도 규정할 필요는 있으며, 현재 주민자치센터 내의 주민자치위원회가 사업자 등록을 한 후 재정 관리를 행하는 현 실정 등을 고려해 볼 때 법인화의 방향을 고려하는 것도 필요하다. 특히, 대외적인 신뢰도 측면에서는 법인이 비법인 보다 유리하다고 생각된다.

### 3) 바람직한 주민자치회의 모형

이상의 논의를 바탕으로 하여 바람직한 주민자치회의 모형을 구상해 보면 다음의 그림과 같다.

〈그림 4-2〉 바람직한 주민자치회의 모형



주민자치회는 특별법의 규정대로 읍면동 단위로 당해 행정구역의 주민으로 구성한다. 구역의 기준은 읍면동 1개 주민자치회를 설치하는 것을 원칙으로 하되, 대도시, 중소도시, 농어촌, 산간도서 등 지역의 특징에 따라서 읍면동당 2개 이상의 주민자치회의 설치가 가능하도록 한다.

주민자치회의 최고 의사결정기구는 주민총회로 한다. 주민총회는 1년에 1회 개최하며, 주민자치위원회의 1년간 활동결과와 차기년도 활동 계획을 주민들에게 보고하는 자리가 된다. 아울러서 주민총회는 과거의 “대동제”와 같이, 마을 주민들이 모두 모여서 화합하고 즐기는 “마을 축제”의 형식으로 진행되어야 한다.

주민자치위원회는 지역대표, 직역대표, 계층대표, 기관대표 모두가 골고루 포함될 수 있도록 구성하되, 선출방법은 주민직선, 공모, 주민추천 및 추대 등의 방법 중에서 각 자치단체가 2가지 이상의 방법을 조례로 규정한다. 위원 선정의 객관성을 확보하기 위하여 주민자치위원선정위원회를 설치한다. 주민자치위원은 특별법의 규정대로 시군구청장이 위촉한다.

주민자치회는 주민자치회 구성과 운영에 관한 법률이나 조례에서 규정된 주민

자치사무를 심의·결정하는 의결권과 이를 집행하는 집행권을 동시에 가진다. 주민자치위원회 산하에 주민자치사무의 집행을 담당할 분과위원회를 설치한다. 분과위원회는 지역의 특성을 고려하여 각각의 주민자치사업 집행의 주체가 될 수 있도록 현장에서 추진하고자 하는 사업을 중심으로 구체적으로 설치할 수 있다.

주민자치회와 주민자치위원회의 지위와 기능, 주민자치사무의 범위는 향후에 제정될 ‘주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률’에서 기본 골격을 마련하고, 각 지방자치단체의 조례에서 그 지역의 특색을 고려하여 구체적으로 정한다. 다만, 다양한 주민자치사업의 효율적인 수행, 주민자치회의 대외적인 위상 제고와 신뢰성 확보 등을 위하여 주민자치회에 법인격을 부여하는 방안을 고려하여야 한다.

특별법의 규정대로 주민자치회가 설치되는 경우, 읍면동의 민원행정기능은 시군구로 이관하고, 공무원은 시군구로 재배치하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 주민자치위원회와 지방자치단체의 소통과 주민자치위원회 활동을 지원하기 위하여 주민자치지원팀을 파견하여 운영한다.

주민자치회와 지방자치단체와의 원활한 소통을 위하여 ‘주민자치협의회’를 설치한다. 협의회는 공무원(부단체장, 주민자치관련 실무 과장)과 주민자치위원장으로 구성한다. 협의회는 부단체장과 주민자치위원장대표가 공동 의장을 맡는다.

## 나. 주민자치위원회의 운영 효율화방안

첫째, 주민자치위원회는 분과위원회 중심으로 운영되어야 한다. 주민자치위원회는 지방의회와 같이 지역사회의 문제해결을 위하여 법이나 규칙을 만들고 이러한 법규나 규칙을 근거로 하여 행정부서가 집행해야할 안건이나 과제를 의결하는 의결기관이 아니다. 주민자치위원회에는 주민자치사업의 집행을 대신하여 줄 손발인 집행기관이 별도로 설치되어 있지 않다. 따라서 주민자치위원회는 의결기능을 수행하는 동시에 집행기능까지 수행해야 한다. 주민자치의 실질화를 위해서는 주민자치위원회가 활성화되어야 하는데, 주민자치위원회가 활성화되기 위해서는 분과위원회가 실질적인 집행기구로서 활동하여야 한다. 현재 주민자치위원회에는 형식적으로 총무분과위원회, 문화관광분과위원회, 사회복지분과위원회, 자원봉사

분과위원회 등으로 구성되어 있다. 이러한 형식적인 분과위원회의 구성은 일을 중심으로 하는 실질적인 분과위원회로 다시 구성되어야 한다. 주민자치위원회가 주관하여야 하는 마을사업은 크게 마을강좌, 마을사업, 마을행사 등 3가지이다. 따라서 마을강좌를 기획하고 운영하는 마을강좌분과위원회, 살기좋은 마을 만들기 등 마을사업을 기획하고 실천에 옮기는 마을사업분과위원회, 마을행사를 기획하고 주관하는 마을행사분과위원회 등을 구성하여 운영하는 것이 필요하다. 전체적인 주민자치위원회의 운영을 지원하는 운영분과위원회, 주민의 적극적인 참여를 유도하는 자원봉사분과 등이 추가 되면 바람직할 것이다. 매년 주기적으로 시행되는 마을의 대표적인 행사나 사업을 위해서는 특별위원회를 설치하여 운영하는 것도 바람직할 것이다. 예를 들면, 매년 5월에 단오제 행사를 개최한다면, 단오제행사추진위원회를 설치하고, 충남 홍성군 서부면에서 매년 당제의 일종인 풍어제를 지낸다면, 풍어제추진위원회를 구성하여야 한다. 마을기업을 지속적으로 유지하고 발전시키려면 마을기업사업단을 특별위원회 형식으로 구성하는 것이 필요하다.

주민자치위원회의 효율적인 운영을 위하여 다음과 같은 분과위원회를 구성할 수 있다.

〈표 4-4〉 주민자치위원회의 분과위원회 구성

분과위원회명	활동내용
총무분과	회의소집, 회계 및 예산 관리, 시설관리 등
자원봉사분과	자원봉사자의 관리
마을강좌분과	주민의견조사, 문화등 강좌 개설 및 관리, 수강생 및 수강료관리, 강사관리 등
마을사업분과	쓰레기 처리, 청소, 골목길 환경미화, 꽃길 가꾸기, 불우이웃돕기 마을 소식지 발간, 커뮤니티 비지니스, 살기좋은 마을만들기 등
마을행사분과	문화행사 및 지역축제 등

둘째, 주민자치위원회의 중장기사업계획과 연간사업계획의 수립과 집행이 필요하다. 우선, 주민자치위원회의 중장기적인 종합사업계획의 수립이 필요하다. 중장기사업계획은 상급 자치단체인 시도와 시군구의 주민자치정책 방향과 정책

목표를 고려하여야 수립하여야 한다. 연간사업계획은 중·장기사업계획을 연도별로 나누어서 매년 달성해야 할 목표를 설정하는 것을 말한다. 중장기적인 사업계획에 따라서 추진되는 사업이 아니고 매년 반복되는 행사 등의 경우에도 연초에 연간 추진계획의 수립이 필요하다. 이상의 사업계획을 한군데로 모으면, 주민자치위원회가 1년 동안 수행해야 할 사업을 한 눈에 볼 수 있게 된다. 주민자치위원회의 연간사업계획을 수립할 때는 해당 읍·면·동의 특징, 자산(유형자산, 무형자산, 인적자산 등) 등을 고려하여야 한다.

셋째, 주민자치위원회의 활동을 실무 중심, 현장 중심의 활동으로 전환하여야 한다. 설문조사 결과에 의하면, 주민자치위원회의 바람직한 역할은 ‘주민자치사업에 대한 의사결정과 ‘주민자치센터를 책임지고 운영’하는 것으로 나타났다(<표 3-15> 참조). 2010년도에는 주민자치위원회의 역할이 ‘주민자치센터를 책임지고 운영’하는 것으로만 인식되었던 반면, 2013년도에는 주민자치사업을 책임져야 한다는 역할에 대한 이해가 증가한 것으로 보여진다. 지금까지 시군구 혹은 읍면동 주민자치담당 공무원에게 주민자치활동에 관한 실무를 모두 맡기고 소극적인 지원자 혹은 감시자의 역할만을 수행하던 주민자치위원회의 활동 방향을 마을만들기 사업, 마을 행사 등과 같이 구체적이고 실무 중심적인 활동 방향으로 전환하는 것이 필요하다.

구분	내 용
초창기	강좌중심 : 주민흥미 위주, 주민 관심 유도, 주민 모으기
현 재	복지활동 중심 : 주민자치위원 중심의 지역사회 봉사활동 위주
미 래	마을사업 : 살기 좋은 마을 만들기, 커뮤니티비즈니스 등 마을행사 : 마을축제, 프로그램발표대회, 주민자치사업의 자체평가대회 등

특히, 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에 근거를 둔 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리를 위해서는 실무와 현장 중심의 활동방향 정립이 중요하다.

※ 위탁이 가능한 읍면동 사무 예시

- 증명민원서류 발급 : 자동 발급기 설치 및 관리운영
- 사회복지업무 : 복지 대상자 실태 및 수요조사, 서비스연계, 다문화가정지원  
사회복지서비스(노인, 청소년, 장애인 등) 전달(제공)
- 환경 : 쓰레기 수거 및 분리, 자연보호, 공원관리
- 시설물관리 : 동 청사, 주민자치센터 관련 시설, 마을회관, 경로당
- 읍면동 단위 소규모 지역개발사업 : 골목길 정비, 꽃길 가꾸기, 등산로 정비  
근린공원 설치 및 관리, 마을하천 정비

넷째, 주민자치위원의 역량강화를 위한 교육이 필요하다. 설문조사 결과에 의하면, 주민자치 활동의 가장 큰 걸림돌로 ‘전문지식의 부족’을 들었고, 주민자치센터 운영 활성화를 위해 시급하게 시정되어야 할 사항으로도 ‘주민자치위원의 전문성’이라고 응답하였다(<표 3-19>, <표 3-24> 참조). 그러나 면담조사 결과, 현 주민자치위원의 90%가 주민자치위원으로 계속 활동하겠다는 의사를 밝히고 있다. 주민자치위원으로 계속하여 활동하려면 가장 중요한 것이 시간을 할애하는 것이고 주민자치역량을 강화하는 것이다. 따라서 주민자치위원의 주민자치역량강화교육은 필수적인 것이라고 할 수 있다. 서울시의 예에 따라서 각각의 지방자치단체에서는 주민자치아카데미를 설치·운영하여야 한다. 주민자치아카데미의 설치 단위는 각 시군구별로 하는 것이 바람직할 것이다. 교육기간은 매년 1회 3개월 정도가 적당하고, 교육 대상은 기존 주민자치위원과 주민자치위원 후보 및 일반 주민으로 하여야 할 것이다. 주민자치아카데미 이수자에게만 주민자치위원의 자격을 부여하는 것을 조례에 명시하는 것도 주민자치역량강화에 주민자치위원의 참여를 유도하는 방법이라고 생각된다. 교육내용은 주민자치의 개념과 필요성, 주민자치위원의 기능과 역할, 주민자치사업(강좌, 사업, 행사)의 기획과 운영, 주민자치위원회의 운영방법 등이다. 교육기관은 시군구내부에 자체 설치하여 운영하는 방안과 관내 대학(평생교육센터, 행정대학원 등), 전문연구기관, 학회 등에 위탁하는 방안이 있다.

## 다. 주민자치사업의 활성화방안

주민자치위원회 중심의 주민자치사업이 활성화되려면, 첫째, 주민자치위원회를 중심으로 주민자치사업추진단을 구성하는 것이 필요하다. 주민자치사업추진단은 특히 커뮤니티 비즈니스, 마을기업, 중앙정부 혹은 지방자치단체의 공모사업 등을 추진할 경우에 성공을 담보할 수 있는 필수적인 조직이다. 주민자치사업추진단은 마을기업 등 개별사업별로 조직하는 것이 바람직하며, 주민자치위원과 지역주민들을 중심으로 지역 내 관련 시민단체, 자생단체 등을 포함하고 필요한 경우 외부의 전문가도 포함시키는 것이 바람직하다.

둘째, 마을소식지를 발간하는 것이 필요하다. 마을기업의 추진과정, 추진내용, 향후 추진 계획 등을 뉴스레터 형식을 빌린 마을소식지를 통하여 일반 주민에게 알려서 주민의 관심과 참여를 유도하는 한편, 주민자치위원회의 책임감을 높일 수 있다.

셋째, 마을기업 활동을 중심으로 한 주민자치사업에 대한 정기 주민보고의 개최가 필요하다. 주민자치위원회가 1년 동안 추진한 각종 주민자치활동성과를 매년 하반기에 주민총회를 소집하여 주민들에게 보고하는 한편 내년도 사업 계획도 함께 보고하는 행사를 개최하는 것이 바람직하다. 주민보고대회는 주민자치위원회의 자긍심을 높이는 동시에 책임감을 높이는데 효과가 있을 것이다. 주민보고대회를 마을축제로 개최하여 주민들의 화합과 교류의 장으로써 주민자치사업에 대한 주민의 관심과 참여를 높이는 것이 필요하다.

넷째, 주민자치사업 결과보고서의 발간이다. 주민자치위원회가 1년 동안 수행한 각종 주민자치사업을 자체평가하고 우수한 점, 미흡한 점, 개선해야 될 점 등을 제시하는 주민자치사업 결과보고서를 매년 발간하는 것이 필요하다. 이를 통하여 주민자치사업과 주민자치위원회 활동에 대한 마을주민의 관심과 참여를 높일 수 있다.

다섯째, 지역의 특색을 살린 개성 있는 주민자치사업을 발굴하여 추진하는 것이 필요하다. 주민자치위원회가 주도하는 주민자치사업은 '살기 좋은 마을 만들기'를 궁극적인 목표로 하고 있다. 「살기 좋은 마을 만들기」란 지역별로 가지

고 있는 개성과 부존자원을 활용하여 아름답고 쾌적하고 특색 있는 도시와 농산어촌을 자치단체, 주민, 시민단체 등이 협력하여 재설계, 재창조하는 활동이라고 할 수 있다. 대부분의 ‘마을’은 나름대로의 개성과 특징을 가지고 있다. 자신들만이 가지고 있는 그 개성과 특징을 살리는 것이 살기 좋은 마을 만들기의 첫걸음이라고 할 수 있다. 그러기 위해서는 우리 마을이 가지고 있는 개성과 특징이 무엇인가를 알아야 한다. 우선 우리 마을이 가지고 있는 자산에 대하여 알 필요가 있다. 자산에는 문화재, 자연경관, 지역특산물 등 유형 자산이 있고, 예술가, 전문가 등 인적 자산이 있으며, 역사와 전통 등과 관련이 있는 무형 자산이 있을 수 있다. 이들 자산을 최대한으로 살리고 부각시키는 것이 마을 만들기의 출발점이다. 좋은 것 아름다운 것 자랑스러운 것 등 뿐만 아니라 애물단지, 보기 싫은 것 부끄러운 것 등도 이를 개선 내지 개량하면 살기 좋은 마을이 된다는 관점에서 마을 만들기 사업의 대상이 될 수 있다.

#### 4. 주민자치 네트워크 구축방안

주민자치사업의 성공적인 추진을 위해서는 실현가능한 계획을 수립하는 것이 첫 번째 과제이다. 그러기 위해서는 지역 내의 물적 자원과 인적 자원의 정확한 파악이 필요하다. 이러한 인적 자원과 물적 자원의 효율적인 확보를 위해서는 지역 내 학교, 종교단체, 주민단체, NGO 등의 도움이 필요하다. 각각의 단체들이 보유하고 있는 전문 인력이나 자원봉사가 가능한 인력들을 사전에 확보하면 주민자치사업의 성공 가능성이 그 만큼 높아진다. 또한, 부족한 사업 예산을 확보하기 위해서도 이들 단체 소속의 기업인, 직장인 등의 도움이 반드시 필요하다.

첫째, 주민자치강좌에서 지역사회 내 네트워크를 구축하여야 한다. 교회, 성당, 학교 등의 시설을 공동으로 활용하고, 각각의 단체들이 운영하는 유사한 문화 교양 프로그램 등은 통합하여 운영하는 것이 필요하다. 문화·체육 관련 시설 강습소와 중복되는 분야에 대해서는 기초 단계는 읍면동 주민자치센터에서, 심화·고급

단계는 사설 강습소에서 수강을 유도하는 역할을 분담하는 방안이 필요하다. 읍면동 관내 민간기업의 사원복지시설 등을 개방하여 주민과 함께 활용하거나 민간기업의 전문가 등을 강사요원으로 활용할 수도 있고, 사내 문화·취미 동아리를 읍면동 주민자치위원회와 연계하여 자원봉사활동 등에 활용하는 것도 바람직할 것이다.

둘째, 주민자치사업에 대한 협력네트워크 구축이다. 모든 사업을 주민자치위원회가 단독으로 수행하기에는 전문성이나 행정실무능력의 측면에서 곤란한 문제가 발생할 수 있다. 이런 경우, “주민자치사업추진단”에서의 협의를 거쳐서 전문성을 가진 단체에 관련 사업을 위탁하거나 기술적인 조언을 받는 방안을 모색할 수 있다. 집행단계에서 “주민자치사업추진단”은 참여가 가능한 인력 자원을 제공하기도 하고 활동 재원 조달을 위한 공동 사업을 추진할 수도 있다. 예를 들면, 마을 축제를 개최하는 경우, 아파트 부녀회에서는 음식코너를 담당하고, 학부모회에서는 학생 백일장을 준비하고, 배드민턴 동우회에서는 체육행사를 주관하는 등 각각 단체나 조직의 특성에 맞는 역할을 부여하게 되면 행사가 보다 풍부해 지고 많은 주민의 참여가 가능해 지며 성공할 가능성이 높아 질 것이다. 마을기업지원단은 주민자치위원과 지역주민들로 구성하고 마을기업을 직·간접적으로 지원하는 역할을 수행하여야 한다. 마을기업 제품에 대한 적극적인 마케팅을 위하여 “주민자치사업추진단”이 주관하는 벼룩시장과 바자회를 개최하여 지역 주민들에게 마을기업 제품을 이용하도록 유도하고, “주민자치사업추진단” 소속원들이 재직하고 있는 직능단체, 민간단체, 자생단체, 민간기업, NGO 등 각 단체들이 행사를 개최할 때, 마을기업 제품을 이용하도록 적극 권유하여야 한다.

“주민자치사업추진단”에서는 주민자치 활동에 대한 결과와 성과 등을 자체 평가하여 향후 주민자치활동의 추진을 위한 “주민자치사업추진단” 소속 단체들의 역할분담과 활동방법 등에 대한 개선방안을 마련하여 “주민자치사업추진단” 소속 단체나 소속 주민, 주민자치위원회 등에 제공한다.

〈표 4-5〉 주민자치위원회의 주민자치기능 강화방안

구분	주민자치기능 강화방안
주민자치위원의 위상제고	- 주민자치위원의 자격요건 강화 - 주민자치위원의 대표성과 전문성 확보, 위촉의 객관성과 신뢰성 확보
주민자치위원의 역량강화	- 지식역량 개발 - 의지역량 개발 - 실천역량 개발
주민자치활동의 활성화	- 주민자치회의의 성공적 구성방안 - 주민자치위원회의 효율적 운영방안 - 주민자치위원회 중심의 주민자치사업 활성화방안
주민자치 네트워크 구축	- 주민자치강좌를 위한 지역내 단체의 시설과 인력자원, 프로그램 등의 공유 - 주민자치사업을 위한 지역내 단체의 시설과 인력자원, 프로그램, 자원 등의 공유

## 제2절 주민자치지원기능의 강화방안



### 1. 주민자치지원 법·제도 구축방안

첫째, 주민자치위원회의 활동을 뒷받침해 줄 수 있는 법적 체계가 정비되는 것이 필요하다. ‘주민자치회의의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다’고 규정한 『지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』을 근거로 하여 주민자치에 대한 기본법으로서의 역할을 할 『주민자치회의의 설치 및 운영에 관한 법률』이 시급하게 제정되어야 한다. 『주민자치회의의 설치 및 운영에 관한 법률』에 담겨져야 할 주요 내용은 다음과 같다.

『주민자치회의의 설치와 운영에 관한 법률』의 주요 내용

- 주민자치회의의 설치시기, 구성, 법인의 요건, 재정 등 설치·운영에 관한 사항
- 주민자치회의의 결성, 등록과 인가 및 고시, 규약내용 및 변경, 대표자 및 감사, 조직 및 운영, 해산 및 청산 등에 관한 사항

향후 이상의 주민자치 기본법이 위임한 사항을 지방자치단체의 조례로 규정하도록 할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 일본의 경우 지방자치법 206조에 지연단

체에 대한 조항을 두어 근거법으로 하고 있지만 지방자치단체의 조례로 자치회를 규정하고 있지 않다. 그러나 한국은 이미 근거법 및 기본법을 제정하도록 되어 있기 때문에 기본법에 근거한 조례 혹은 규칙의 제정이 필요할 것이다. 주민자치 관련 법 체계는 특별법-기본법-조례(규칙)의 틀을 갖추게 될 것이다. 주민자치회에 법인격을 부여하는 방안도 신중한 검토가 필요하다. 주민자치회가 법인격을 부여하게 되면, 주민자치회는 지방자치단체의 하부행정기관이 아닌 독자성을 갖는 자치적인 조직체로 인정받을 수 있게 된다. 또한, 각종 소송 및 계약에서 독립적인 권리를 갖게 되고, 조직체 내의 재산에 관한 소유권을 갖고 각종의 사업을 추진할 수 있는 등의 장점을 가지게 된다.

둘째, 주민자치위원회의 활동 내용과 범위를 조례에 명확하게 제시하여야 한다. 현행 조례의 규정이 너무 포괄적이고 추상적이어서 주민자치위원회의 활동이 공직선거법에서 규정하고 있는 기부행위에 해당이 되어 지역사회진흥사업의 수행 자체가 위법행위로 판단되고 있다. 따라서 공직선거법상 기부행위의 예외사항이 될 수 있도록 주민자치위원회 주관사업을 구체적으로 조례에 명시하는 것이 필요하다.

1. 공직선거법 제112조(기부행위의 정의) 제2항 제4호 나목 예시  
 “지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위”는 기부행위로 보지 않음

2. 일본 사회교육법 제5장 22조 예시

공민관은 제20조의 목적 달성을 위하여 일반적으로 다음 사업을 행한다. 단 법률 및 타 법령에서 금지된 것은 제외한다.

- ① 청소년교실을 실시하는 일
- ② 정기강좌를 개설하는 일
- ③ 시낭송회, 강연회, 실습회, 전시회 등을 개최하는 일
- ④ 도화, 기록, 모형, 자료 등을 갖추어 그 이용을 도모하는 일
- ⑤ 체육, 레크레이션 등에 관한 집회를 개최하는 일
- ⑥ 각종 단체, 기관 등의 연결을 도모하는 일
- ⑦ 그 시설을 주민의 집회, 기타 공공이용에 제공하는 일

3. 주민자치위원회의 주관사업에 대한 조례 명시 규정(제4장 주민자치위원회 주관사업) 예시  
 제24조(사업의 범위)자치회관과 주민자치위원회는 조례 제 1조의 목적 달성을 위하여 일반적으로 다음 사업을 행한다.

1. 살기좋은 마을 만들기 사업
2. 평생학습 및 시민교육 사업
3. 저소득층 복지증진 및 교육지원사업

셋째, 주민자치사업의 효율적 추진을 위한 비전과 목표의 수립이다. 효율적인 주민자치사업의 추진을 지원하기 위하여 시군구는 주민자치사업 추진의 비전과 목표를 설정하여야 한다. 주민자치사업의 비전과 목표는 그 지역의 특성을 살린 차별화된 것이어야 한다. 그러기 위해서는 지역사회의 자원과 역량(social capital)을 조사하고, 주민들과 전문가의 의견을 수렴하여 기초자료로 삼고, 단체장의 의지와 정책방향을 고려하여 결정하여야 한다. 주민자치사업의 비전과 목표를 효율적으로 달성하기 위한 중장기계획을 수립하여야 한다. 3-5년의 중장기계획도 필요하지만, 1년 단위의 연간계획을 수립하는 것도 중요하다.

## 2. 중앙-지방, 광역-기초 간 역할분담방안

현재 주민자치를 지원하는 중앙과 지방, 시·도와 시·군·구간의 중복된 역할을 명확하게 재정비하여야 한다.

첫째, 중앙정부에서 직접 실시하는 읍면동 혹은 마을 단위의 공모사업을 지방으로 이관하여야 한다. 중앙정부는 공모사업의 목적, 공모의 기준 등을 명시한 지침과 함께 예산(재정지원)을 지방에 제공하여야 한다. 실질적인 공모는 지방에서 실시하여야 한다. 공모사업에 응모한 단체나 조직의 적격여부에 대한 심사와 지원사업의 선정, 지원사업에 대한 예산지원 범위의 결정 등은 지방에서 수행하는 것이 바람직할 것이다. 중앙정부에서 직접 공모사업을 수행하는 경우는 특정한 지역에 편중될 우려가 있지만, 지방에서 공모사업을 수행하는 경우는 적어도 지방단위로 형평성을 유지할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 중앙정부의 공모사업 취지에 벗어나지 않는 범위 내에서 중앙정부의 획일적인 기준이 아닌 지방의 특성을 살릴 수 있는 지방별 기준을 적용할 수 있게 된다. 공모사업을 지방에서 관리하게 되면, 다수의 중앙부처에서 제각기 실시하는 공모사업을 지방차원에서 교통정리하여 특정한 단체 혹은 그 단체의 특정한 사업에 대한 다수의 중앙정부의 중복적인 지원을 방지할 수 있게 된다.

둘째, 시·도와 시·군·구간의 주민자치사업지원업무를 명확하게 재정비하여야

한다. 지방자치법의 규정에 따라서 주민(혹은 주민단체)을 직접 상대하는 업무는 시·도가 아닌 시·군·구가 담당하여야 한다. 따라서 시·도에서 직접 관여하고 있는 각종 마을만들기 사업에 대한 지원업무와 공동체에 대한 지원업무는 시·군·구로 이관하여야 한다. 사도는 중앙과 시·군·구를 연결해 주는 가교 역할을 수행하고 주민자치정책의 기본 줄기를 정하는 역할을 수행하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위하여 현재 일부 시·도의 “마을만들기 지원조례”는 시·군·구의 조례로 전환하고, 시·도는 “주민자치기본조례”를 제정하여야 한다.

### 3. 주민자치지원조직체계 정비방안

첫째, 주민자치활동의 지원을 전담할 수 있는 기구의 설치가 필요하다. 천안시는 자치민원과 시정계에서 민원사무의 일부로, 서산시는 평생학습도서관 과에서 평생학습관련사무의 일부로, 홍성군은 건설교통과의 교통지도계에서, 청양군은 행정지원과 행정담당(계) 소속 직원이 주민자치센터의 업무를 수행하고 있다. 조직도 다르고 소관업무도 제각기 다르다. 따라서 주민자치업무만을 전담할 수 있는 주민자치지원과의 설치가 필요하다(<표 3-6>, 표 3-28 참조).

둘째, 마을사업이나 주민자치사업을 지원할 수 있는 “주민자치사업지원센터”나 “마을기업지원센터” 등을 설치·운영하여야 한다. “주민자치사업지원센터”에서는 마을사업의 효율적인 추진을 위한 지역사회의 다양한 시민단체, NGO, 자생단체 등이 상호 협력할 수 있도록 역할 등을 조정할 수 있다. 또한, “주민자치사업지원센터”를 통하여 마을사업지원을 위한 재정지원도 효율적으로 이루어 질 수 있으며, 마을만들기 표준매뉴얼 등 마을사업 추진에 필요한 다양한 자료와 정보를 생산하거나 수집하여 읍면동과 주민자치위원회에 제공하는 것이 가능하게 된다.

셋째, 주민자치위원의 자질향상과 역량강화를 위한 상설교육기관의 설치와 운영이 필요하다. 현재와 같은 1회성이나 단발성 세미나 혹은 야유회나 관광 등을 겸한 워크샵 등을 지양하고, 3개월, 6개월 등의 단위로 한 중장기적이고 체계적인 프로그램에 의한 주민자치위원 역량강화교육과정의 설치와 운영이 필요하다.

넷째, 읍면동 주민자치담당 공무원의 전문성 제고를 위하여 너무 잦은 인사이동은 자제하는 것이 바람직하다. 적어도 2년을 기본으로 하여 주민자치담당업무에 종사하도록 하여야 하며, 본인이 희망하는 경우에는 그 기간을 2-3회 연장해 주는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 읍면동 주민자치담당 공무원의 사기 제고를 위한 적절한 보상제도가 필요하다. 주민자치담당은 민간인인 주민자치위원들을 상대하여야 한다. 이들 주민자치위원들은 대부분 직장을 가지고 있기 때문에 야간에 주로 회의를 하거나 모임을 가진다. 또한, 마을만들기 등 현장에 출장을 나가야 하는 경우가 많다. 따라서 시간외 근무수당 외에 현지출장업무 등에 따른 특별수당을 지급하는 등 금전적인 보상이 필요하다. 또한, 승진 등에 있어서 불이익을 받지 않도록 해야 하며, 가능하다면 승진에 있어서 가산점을 부여하거나 2년 근무 종료 후 본인이 희망하는 부서에 배치 받을 수 있도록 하는 제도를 마련하는 것도 바람직할 것이다.

#### 4. 주민자치사업 활성화 지원방안

첫째, 주민자치위원과 주민자치담당공무원의 전문성 향상과 역량강화를 지원하여야 한다. 주민자치와 관련된 전문적인 지식의 습득과 역량 강화를 위하여 전문연수과정에서 교육을 받을 수 있도록 배려해 주어야 한다. 또한, 주민자치 관련 정보와 자료를 습득하고 실무능력을 배양하기 위하여 선진 외국이나 우수사례지역의 벤치마킹을 위한 출장을 실시하여야 한다.

둘째, 주민자치위원의 실무능력을 높이기 위한 마을사업 매뉴얼의 작성을 지원하여야 한다. 매뉴얼의 작성은 주민자치위원회가 주도하도록 하고, 정보와 자료의 제공과 책자 화하여 배포할 수 있는 예산은 지방자치단체에서 지원하여야 한다.

셋째, 주민자치위원들이 적극적으로 활동하기 위한 동기를 부여하기 위해서는 적절한 보상이 필요하다. 보상은 유상, 무상, 도덕 등 3가지로 나눌 수 있다. 유상 보상은 수당 등 금전적인 보상을 포함하여 선물이나 기념품 등을 제공하는 것이다. 무상 보상은 주민자치위원 개인의 품위와 자존심을 높여 주는 것으로 읍면동

장이 아닌 시군구청장이 위촉해 준다든지, 마을 행사 등에 귀빈으로 대우해 준다든지 하는 것이다. 도덕적 보상은 마을의 어른으로서, 마을의 유지로서 당연히 해야 할 의무이고 봉사라는 것을 강조하는 것이다.

넷째, 단체장과와의 정기적인 소통의 기회를 마련하여야 한다. 단체장과 읍면동 주민자치 담당 공무원, 단체장과 주민자치위원장 등과의 소통의 장을 2-3개월에 한번 씩 정기적으로 마련하여 현장의 소리를 직접 단체장에게 전달하고 주민이나 주민자치위원회의 필요한 요구사항을 건의하기도 하며, 단체장의 의지나 정책방향을 확인하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 주민자치사업의 홍보이다. 주민자치위원회가 주관하는 주민자치사업에 일반 주민이나 지역 내 시민단체 등이 참여 할 수 있도록 시군구 차원에서의 적극적인 홍보가 필요하다.

여섯째, 주민자치사업 관련 전문가의 확보와 지원이다. 주민자치사업에는 많은 전문 인력의 도움이 필요하다. 이러한 전문 인력은 읍면동 차원에서 보다 시군구 차원에서 확보하기가 쉽다. 시군구 차원에서 확보한 전문가와 자원봉사자를 읍면동에 분산 배치하면 읍면동의 인력 확보문제를 쉽게 해결할 수 있을 것이다.

일곱째, 주민자치사업에 대한 정기적인 평가대회의 개최가 필요하다. 각 읍면동 주민자치위원회에서 수행하는 각종 주민자치사업의 실적을 매년 하반기에 평가하여 우수한 주민자치위원회에 재정적인 인센티브를 제공하여 주민자치위원의 사기를 높이는 것이 필요하다. 또한, 우수한 주민자치사업을 지원한 읍면동 공무원에 대해서도 적절한 인사고가 점수 등 인센티브를 부여하는 조치가 필요하다.

여덟째, 행정업무처리에 대한 지원이다. 지금까지 마을기업 사업계획의 수립과 사업계획서의 작성, 제안 서류의 제출 등은 읍면동 주민자치담당 공무원의 주도로 이루어 졌다. 주민자치위원회의 실무 능력 향상을 위하여 앞으로는 주민자치위원회에서 주도하도록 담당 공무원은 필요한 서식이나 정보, 자료 등의 제시에 머물러야 할 것이다.

아홉째, 성공적인 주민자치사업이나 주민자치 활동 사례집의 발간이다. 주민자치와 관련된 우수한 국내와 선진 외국의 사례를 모아서 책자로 발간하여 주민자치위원과 주민들에게 제공하여야 한다.

## 5. 주민자치 지원을 위한 협력 네트워크 구축방안

첫째, 자치단체내부 주민자치사업관련 부서간의 협력네트워크 구축이다. 현재 주민자치를 주관하는 부서는 주민자치과 혹은 자치행정과이다. 마을사업과 관련된 문화관광, 사회복지, 경관, 고용 등의 업무를 처리하는 부서는 각각 별개의 부서로 흩어져 있어서 주민자치센터와 주민자치위원회의 활동을 적극적으로 지원하기가 어렵다. 마을사업이나 주민자치사업을 효율적으로 지원할 수 있도록 시군구 부단체장 직속으로 T/F 조직인 “주민자치사업지원단”을 설치·운영하는 것이 필요하다. “주민자치사업지원단”은 주민자치의 주관부서인 자치행정과(주민자치과)를 주축으로 해서 주민자치사업과 관련된 사회복지, 문화관광, 도시경관, 고용, 평생교육 등의 부서 실무 책임 계장들로 구성한다. 의제설정 단계에서 시군구의 각 부서에 흩어져 있는 주민자치위원회의 주민자치사업을 지원하는 중앙정부의 시책사업의 수행과 관련하여 필요한 정보와 자료를 이 “주민자치사업지원단”에서 종합하여 주민자치 주관부서를 통하여 읍면동과 주민자치위원회에 전달한다. 이를 통하여 주민자치 관련 사업을 지원하는 국가의 각종 시책사업들이 중복되지 않고 읍면동을 경유하여 주민자치위원회를 통하여 지역 내의 각종 주민단체, 시민단체 등에 공정하게 배분될 수 있을 것이다. “주민자치사업지원단”은 부단체장 주재 하에 매월 정기적으로 회의를 개최하여 주민자치 활성화와 효율적인 주민자치사업 지원방안을 논의한다. “주민자치사업지원단”은 주민자치사업계획을 수립할 때 필요한 정보와 자료를 제공하여야 한다. 사회복지, 보건위생, 도로교통, 청소환경, 지역경제 등의 부서에서는 주민들이 잘 알지 못하는 법규 문제, 행정적인 규제사항 등에 대한 정보나 자료 등을 주민자치 주관 부서를 통하여 주민자치위원회에 전달하여야 한다. 주민자치사업에서 가장 중요한 요소는 사업예산의 확보이다. “주민자치사업지원단”에서는 선정된 주민자치사업과 관련된 각 부서의 예산을 한 곳으로 모아서 중복되지 않도록 적절하게 배분하는 것이 필요하다.

둘째, 주민자치사업의 홍보이다. 자치단체가 해야 할 가장 중요한 역할은 주민자치사업의 홍보이다. “주민자치사업지원단”에서는 시군구 내 각 부서별로 역할을 분담하여 주민자치사업을 홍보할 수 있는 방안 마련하여야 한다. 또한, 주민자

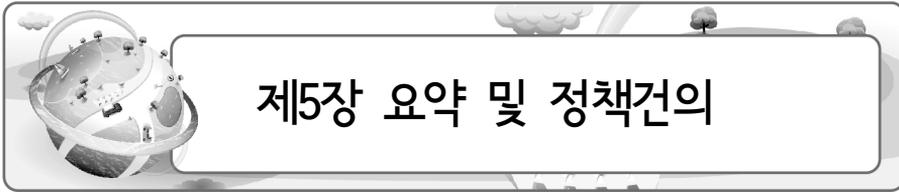
치사업 관련 전문가의 확보를 지원하기 위하여 각 부서가 가지고 있는 각 분야별 전문 인력 풀을 제공하여 주민자치위원회에 제공하는 것이 필요하다.

셋째, 읍면동은 동의 특징과 실태 등에 관한 정보를 정확하게 주민자치위원회에 전달해 주어서 주민자치위원회에서 지역의 특성을 살린 주민자치사업을 추진하도록 하여야 한다. 우수한 마을기업의 사례를 보면, 지역의 특성과 지역의 자원을 최대한으로 활용한 사업 분야를 선정하는 것이 첫 번째 성공 조건이 되었다. 그러기 위해서는 읍면동의 유래나 역사, 특산물, 인구특성, 자연자원, 인적자원 등에 관한 정보와 자료를 수집하여 주민자치위원회에 제공하는 것이 필요하다. 이러한 정보와 자료들의 수집은 주민자치담당 공무원 한사람의 힘만으로는 불가능하다. 따라서 민원담당 공무원을 제외하고 청소, 취로, 교통, 도로, 치수방재, 특화사업, 환경순찰, 주민자치·자치회관업무, 문화체육, 반상회, 통·반관리, 대외협력 등 주민자치 관련 업무를 담당하고 있는 공무원들의 협조가 필요하다. 읍면동에서 수행하는 대부분이 주민들을 직접 상대하는 대민서비스이기 때문에 주민자치와도 업무의 속성상 밀접한 관련이 있다. 따라서 이들 공무원들이 상호 협력하면 주민의 입장에서 좀 더 나은 서비스를 제공받을 수 있다. 효율적인 정보·자료의 수집과 정리를 위해서는 읍면동장이 주도하는 “주민자치지원단”을 T/F 조직으로 만들어서 운영하는 것이 필요하다.

넷째, 주민자치사업에 대한 자원의 확보에 대한 지원이다. 자치단체는 주민자치위원회가 지역 내 가용자원을 최대한으로 확보하고 활용할 수 있도록 지원하여야 한다. “주민자치지원단”에서는 각자 자신의 업무 영역과 관련된 공공기관 및 민간기업 등의 협조를 얻어서 사업에 필요한 공공기관과 민간기업 등의 시설을 활용할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 마을기업 제품의 전시와 판매, 홍보 등을 위하여 “주민자치지원단”에서는 각자 자신의 업무 영역과 관련된 공공기관 및 민간기업 등의 협조를 요청할 수 있을 것이다. 실현가능한 주민자치사업계획의 수립을 지원하기 위하여 읍면동의 “주민자치지원단”에서는 경제적인 지원을 받을 수 있는 관내 기업에 관한 정보, 참여 인력 확보를 위한 저소득층 현황 자료, 자원봉사자 확보를 위한 학교 등에 관한 정보 등을 주민자치위원회에 제공하는 것이 필요하다.

〈표 4-6〉 지방자치단체의 주민자치지원기능 강화방안

구분	주민자치기능 강화방안
주민자치지원 법·제도 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치관련 법체계의 정비 : 특별법-기본법(주민자치회의 설치와 운영에 관한 법률)-조례</li> <li>- 주민자치위원회의 활동내용과 범위를 조례에 구체적으로 명시</li> <li>- 시군구 주민자치의 비전과 목표 수립</li> </ul>
중앙-지방, 광역-기초간 역할 분담	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙의 역할 : 공모사업의 목적과 방향, 공모지침, 자원 조달</li> <li>- 광역의 역할 : 중앙과 기초간의 가교 중앙정부의 주민자치 지원사업 교통정리 주민자치 기본 정책 수립</li> <li>- 기초의 역할 : 공모사업 지원대상의 선정 마을만들기사업 지원 및 공동체 지원</li> </ul>
주민자치지원 조직체계 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치지원 전담 부서 설치 : 시군구 주민자치지원과의 설치</li> <li>- 주민자치사업지원센터 설치</li> <li>- 주민자치위원 상설 교육기관의 설치</li> <li>- 주민자치 담당 공무원의 전문성 제고 및 사기 앙양</li> </ul>
주민자치사업의 활성화 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치위원과 담당공무원의 전문성과 역량강화방안</li> <li>- 주민자치사업 매뉴얼 작성 지원</li> <li>- 주민자치위원에 대한 동기 부여와 보상</li> <li>- 주민자치사업 홍보</li> <li>- 주민자치사업 관련 전문가의 확보와 지원</li> <li>- 주민자치사업에 대한 정기적인 평가대회 개최</li> <li>- 주민자치행정사무 지원</li> <li>- 주민자치 우수 사례집 발간</li> </ul>
주민자치지원 협력 네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치단체내부 주민자치사업관련 부서간의 협력네트워크 구축 : 인력, 자원, 정보 등의 공유, 주민자치사업 홍보 협력</li> <li>- 지역내 단체등과 주민자치위원회의 연계 지원 : 주민자치사업을 위한 지역내 단체의 시설과 인력자원, 프로그램, 자원 등의 연계</li> </ul>



## 제1절 요약

박근혜 대통령은 근린자치와 관련된 공약은 제시하지 않았지만, ‘국민행복’을 키워드로 삼았다. 대선 캠프도 ‘국민행복 캠프’였고 대선 공약집 제목도 ‘국민행복 10대 공약’이다. 당선 뒤에도 여전히 ‘국민행복’을 앞세우고 있다.

행복(幸福)은 욕구나 욕망이 충족되어 즐거움을 느끼는 상태와 현재는 충족되지 않았지만 앞으로 충족될 것이라는 확신이나 희망을 가지는 상태를 의미한다. 그 상태는 주관적일 수도 있고 객관적으로 규정될 수도 있다. 박근혜 정부는 객관적인 판단 근거를 가지고 불행한 상태에 있는 것으로 보이는 서민들을 행복한 상태로 이끌어 주겠다고 약속하였다. 이를 위하여 대통령직인수위원회가 서민 가계 부담을 덜기 위한 18조원 규모의 ‘국민행복기금’ 조성에 대한 계획을 구체적으로 발표하였다. 그럼에도 불구하고 일부에서는 ‘국민행복 10대 공약’을 실천하기 위해서는 수십조 원의 예산이 필요하고 그 재원을 마련하는 수단도 만만치 않다고 걱정하고 있다.

심리학자 에이브러햄 매슬로(Abraham H. Maslow)에 의하면, 사람의 욕구는 원하던 단계를 도달하게 되면 계속하여 더 높은 단계를 기준으로 삼기 때문에 ‘절대적 행복’이라는 것은 존재하지 않는다고 하였다. 일본의 속담에 ‘사람의 행복과 불행은 관 뚜껑을 덮기 전까지는 모른다’라는 말이 있으며, 중국의 고사에 나오는 ‘새옹지마(塞翁之馬)’도 역시 행복의 불확실성을 말하는 것이다. ‘포브스’지가 선정한 세계 최고 부자 400인이나 동아프리카 마사이족 목동이 느끼는 행복 수준은 동일할 수도 있다. 행복은 어떻게 마음을 먹느냐에 달렸다. 따라서 행복은 상대적인 가치라고 할 수 있다.

불행한 상태에 있는 사람을 행복한 상태로 이끌기 위한 재원을 확보하는 일은 정부가 해야 할 매우 중요하고도 반드시 필요한 일이다. 그러나 인간의 행복을 추구하기 위한 욕구는 무한하기 때문에 이를 끝까지 충족시켜 주기 위한 국가의 재정은 한계가 있다. 돈이 아닌 다른 방법으로 국민에게 행복을 가져다주는 정책도 추진하는 것이 필요하다. 행복에서 파생되는 심리 상태로는 만족, 기쁨, 즐거움, 신바람, 보람, 가치에 대한 인정, 평온함 등이 있다. 이들의 대부분은 돈이 아닌 다른 수단으로도 충분히 충족시킬 수 있는 것이다. 사회학자들은 일에서의 성공, 일확천금, 권력이나 명성 등과 같은 거창한 것에서 사람들이 행복을 느끼는 것이 아니고 가족, 마을, 공동체, 사랑하는 사람들과의 만남, 쾌적한 환경 등에서 행복을 느낄 수 있다고 하였다. 이들은 근린자치를 통하여 상당 부분 제공해 줄 수 있는 것이다.

박근혜 정부는 서민의 행복을 위하여 막대한 예산을 확보하는 노력도 필요하지만, 근린자치의 주체인 주민 특히, ‘주민자치위원’들이 신 바람나게 자신들이 속해 있는 마을과 주민을 위하여 일할 수 있도록 제도적으로 뒷받침해 주고 배려해 주는 정책의 수립과 집행도 중요하다. 일본의 경험에 의하면, 적은 예산으로 주민들이 행복해 지고 이를 지속해 나갈 수 있는 근린자치를 활성화시키는 것이 가능한 것으로 나타났다.

박근혜 신정부는 주민자치위원이 신 바람나게 일 할 수 있도록 하기 위하여 구체적으로 주민자치위원의 위상을 높여 주고 주민자치위원이 일 할 수 있는 여건을 조성해 주기 위하여 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』을 제정하고 근린자치 활성화를 위한 주민자치회를 설치·운영할 계획을 마련하고 있다.

본 연구에서는 읍면동 단위 주민자치회의 출범에 대비하여 읍면 동 중심 근린자치 기능 강화방안을 모색하는 것을 목적으로 삼고 있다.

시간적 범위는 과거 우리나라 근린자치의 전통을 고찰해 본 다음에, 현재 실시되고 있는 근린자치의 실태를 살펴보고 그 안에서 문제점을 진단하고자 한다. 이상의 조사와 분석을 위해서 2012년도 기준의 통계자료와 2013년도의 정부 혹은 지방자치단체에서 발표한 자료 등을 참조하고자 한다. 또한, 본 연구에서 제언하는 개선방안의 도출의 적용은 2013년도 하반기 이후부터로 한다.

본 연구의 공간적 범위는 전국의 읍·면·동 전체를 대상으로 하되, 전수조사는 불가능하므로 서울특별시 동, 경기도의 2013년도 주민자치센터 우수사례경진대회에 참여한 읍면동, 2013년도 전국주민자치박람회에 참여한 서류심사에 통과된 읍·면·동 등의 주민자치위원과 담당 공무원을 대상으로 설문조사 및 심층면담조사를 실시하였다. 대상적 범위는 현재 읍·면·동 단위에서 주민자치위원회가 수행하는 주민자치기능과 공무원이 수행하는 주민자치지원행정기능을 대상으로 한다. 내용적 범위로는 근린자치의 개념과 대상을 규명하고, 근린자치기능의 강화의 논리와 필요성을 제시하고자 한다. 또한, 읍·면·동의 근린자치기능의 실태와 문제점을 분석하고 외국의 근린자치제도의 분석을 통해 시사점을 도출하고 읍·면·동 중시의 근린자치 기능 강화방안을 모색하고자 한다.

본 연구에서는 읍면동을 구역으로 하는 근린자치기능을 크게 주민자치위원회의 활동을 중심으로 하는 주민자치기능과 주민자치위원회의 활동을 지원하는 지방자치단체의 주민자치지원기능으로 구분하여 분석하였다.

본 연구를 진행하기 위하여 문헌연구와 실증연구, 전문가 및 실무자 워크숍을 통해 조사를 실시하고자 한다. 문헌연구로는 주민주권론, 민관협력 거버넌스 이론, 주민참여에 관한 이론 등에 대한 검토를 실시한 후에 근린자치기능 분석 등과 관련한 학술연구논문을 살펴보고, 각종 연구기관의 관련 연구보고서 등의 검토·분석을 통해 시사점을 도출하고자 한다. 또한, 외국사례 분석을 통해 주요 선진외국의 근린자치제도의 구성과 운영과 관련된 사례를 분석함으로써 그 안에서 시사점을 도출하여 국내적용의 가능성을 보고자 한다. 실증연구로는 주민자치위원 대상의 설문조사와 근린자치관련 공무원과 주민자치위원에 대한 인터뷰를 실시하였다. 마지막으로, 행정기능 분석과 근린자치기능과 관련한 학자 및 전문가와의 워크숍을 진행하고, 근린자치 실천 현장의 실무담당 공무원과 주민자치위원과 워크숍을 통해 해당 지역의 근린자치제도의 구성과 운영 등에 관한 정보를 수집하고 분석하였다.

제2장에서는 근린자치에 관한 이론들을 검토하였다. ‘근린’은 ‘가까운 이웃’이며, ‘근린 사회’는 ‘사람들이 가까이 이웃하여 서로 잘 알며 친숙하게 공동생활을 하는 지역 사회의 최소 단위’이다. 근린자치는 ‘근린이라는 공간단위를 매개로 해

당지역의 주민과 이해당사자들이 자율성(autonomy)을 가지고 공공서비스를 위한 집합적 의사결정과정과 생산 행위에 참여하는 것'으로 정의할 수 있다. 근린자치가 추구하여야 하는 궁극적인 비전과 목표는 '살기 좋은 마을을 주민들 스스로의 힘으로 만드는 것'이다. 근린자치를 구성하고 있는 요소들은 근린자치가 이루어지는 구역(읍면동, 마을, 동네 등), 근린자치의 주체가 되는 사람(주민자치위원회, 주민, 시민단체, 공무원 등), 조직(주민자치위원회, 행정조직, 협력 네트워크 등), 일(주민자치사업-마을강좌, 마을사업, 마을행사 등) 등이다. 본 연구에서는 읍면동(구역)을 중심으로 주민자치위원회(조직)가 중심이 주민자치사업을 추진해 나가는 과정을 근린자치로 보았다. 근린자치의 이론적 논거로는 주민주권론, 주민참여론, 거버넌스론 등을 제시하였다. '주민의(사람), 주민을 위한(사업), 주민에 의한(조직)' 지역민주주의의 구현이 근린자치의 궁극적인 목표라면, 근린자치의 주체는 당연히 주민이 되어야 한다. 따라서 주민이 주체가 된다는 주민주권이론은 근린자치 활성화의 훌륭한 논거가 될 수 있다. 향후 주민주권이론을 근거로 하여 근린자치에 대한 의미가 진정으로 실현되기 위한 다양한 논의와 대안이 모색되어야 할 것이다. 다양한 제도적 기반을 바탕으로 주민들은 지방자치에 대해 적극적으로 의견을 개진하고 정책과정에 참여함으로써 주민참여를 이룰 수 있다. 주민참여의 범위 역시 단순히 요구사항을 표출하는데 머물지 않고, 지방자치단체의 정책결정과정에 대해 자문을 하거나 정책결정에 영향력을 행사할 수 있다. 이러한 참여는 개인적 수준이나 위원회나 공동체 같은 집합적 수준에서도 이루어질 수 있다는 점에서 근린자치의 이론적 근거로 삼았다. 계층적 거버넌스는 시민들이 무엇을 어떻게 할 것인지를 정부가 정해주는 반면, 협력적 거버넌스는 중요한 것의 결정을 시민들 스스로에게 맡겨둘 것을 강조한다. 이 관점에서 근린자치는 법적 또는 다른 제약들로부터의 자유라는 소극적 의미뿐만 아니라 장소의 사회적 형성을 스스로 통제하는 능력으로서의 적극적 의미를 갖는다. 이러한 방식으로 근린자치를 이해하는 것은 지역수준에서의 참여민주주의를 부각시키기 때문에 호소력을 가진다.

외국의 근린자치제도로는 영국의 패리쉬 제도와 일본의 자치회 제도를 검토하고 시사점을 얻었다.

제3장에서는 근린자치의 실태에 대하여 분석하였다. 우리나라 근린자치의 전개

과정을 과거와 현재로 나누어 분석하고 미래의 근린자치 방향을 고찰해 보았다. 과거의 근린자치의 전통으로 동회, 두레, 향약, 계 등을 분석하였다. 근린자치의 현재인 읍면동 주민자치센터의 탄생과 주민자치센터의 조직과 운영 현황 등을 살펴보았다. 근린자치의 미래는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에서는 규정하고 있는 “읍·면·동 주민자치회”의 성립배경과 설치, 기능, 구성 등에 대한 기본 사항 등을 검토하였다.

본 연구에서의 분석의 기준은 앞에서 제시하고 있는 근린자치의 이론적인 논거인 주민주권론, 주민참여론, 거버넌스이론 등에서 도출하였다. 첫째, 주민주권론에서는 주민의 자주적이고 주체적인 참여, 행정과의 협력관계의 구축, 주민의 자치 역량의 강화를 위한 주민단체간의 네트워크 구축 등을 도출하였으며, 둘째, 주민참여론에서는 근린자치의 주체인 주민자치위원회와 근린자치의 활성화를 지원하는 자치단체와의 파트너십과 지역사회단체 상호간의 네트워크 구축을 도출하였고, 셋째, 거버넌스이론에서는 자치단체와 주민자치위원회의 파트너십 형성, 주민자치위원회를 중심으로 하는 지역의 다양한 사회단체와 봉사단체의 네트워크 구성 등을 대표적인 분석의 기준으로 선정하였다. 본 연구의 분석 틀은 골드스미스의 연구에서 활용된 분석의 틀을 근간으로 하였다. 분석의 틀의 기본은 업무환경이 되는 배경에서 출발하여 업무수행기반이 되는 투입, 업무가 수행되는 운영과정, 결과 등으로 이어진다. 이러한 골격은 개방체제를 전제로 한 기존의 조직진단 모델로부터 받아들인 것이다. 배경(Background)은 근린자치와 관련된 읍면동의 업무수행 환경의 변화로 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법의 제정, 특별법에 의한 읍면동 주민자치회의 설치와 운영, 박근혜정부의 출범에 따른 국정운영 목표인 정부 3.0과 지방 3.0의 추진에 따른 수요자 중심의 맞춤형 서비스 제공 시스템의 구축 등을 말한다. 투입(Input)은 근린자치기능을 수행하기 위한 업무수행기반으로 자치단체장의 근린자치 정책 목표, 근린자치를 지원하는 법령과 조례, 근린자치 수행에 필요한 재원의 조달과 행정적인 지원체제의 구축, 인적 자원, 물적 자원 등을 말한다. 운영과정(Process)은 근린자치기능을 구체적으로 수행하는 과정에 관한 사항으로 주민자치위원회 중심의 주민자치기능과 지방자치단체의 주민자치지원기능으로 나누어서 분석하였다. 결과는 근린자치기능을 수행하

여 얻어진 산출물과 최종적인 성과로서 의미한다. 본 연구에서 분석의 산출물(Output)은 근린자치기능의 강화로 볼 수 있으며, 최종적인 성과(Outcome)는 근린자치기능의 강화를 통하여 얻을 수 있는 기대효과로 살기 좋은 마을을 만드는 것이라고 할 수 있다.

읍면동 근린자치기능의 실태를 분석하기 위하여 우선 현행 읍면동의 조직과 기능에 대하여 살펴보았다. 또한, 읍면동의 근린자치기능을 주민자치위원회를 중심으로 하는 주민자치기능과 읍면동의 공무원이 중심이 되는 주민자치지원기능으로 나누어서 실태를 분석하였다. 주민자치기능은 2013년도 기준으로 우리나라의 주민자치센터의 설치와 운영 현황을 살펴보았다. 또한, 주민자치지원기능의 실태를 분석하기 위하여 서울특별시, 경기도, 충청남도의 주민자치지원조직과 인력, 담당 공무원의 업무분담 현황 등을 분석하였다. 읍면동 근린자치기능에 대한 의견 조사는 설문조사, 심층면담조사, 전문가조사 등을 병행하여 실시하였다. 조사는 사군구를 기본 단위로 하고 해당 사군구 산하의 읍·면·동의 주민자치위원과 주민자치를 지원하는 주민자치담당 공무원을 대상으로 정형화된 질문지를 활용하여 설문조사를 실시하였다. 특히, 2010년도에 서울시 주민자치위원과 동의 주민자치담당 공무원을 대상으로 한 설문조사와 질문내용을 유사하게 하여 2010년도의 설문조사결과와 2013년도의 설문조사결과를 비교하고 주민자치에 대한 의식변화를 알아보았다. 심층면담조사는 설문조사지역을 직접 출장·방문하여 시·군·구 주민자치협의회장, 시·도 및 시·군·구 주민자치담당 공무원들을 직접 대면하여 인터뷰 형식으로 조사를 진행하였다. 설문조사와 심층면담조사를 통하여 얻은 정보를 보완하기 위하여 교수, 연구원, 활동가 등을 초청한 전문가 워크숍을 진행하였다. 조사기간은 2013년 7월 16일부터 9월 15일로 약 2개월이 소요되었다. 의견조사 대상지역은 시간, 비용, 조사 및 분석 인력 등의 제약으로 인하여 근린자치의 활성화 정도, 지역적인 형평성 등으로 고려하여 시·군·구를 기본 단위로 연구자가 임의로 대상지역을 선정하였다. 우선 근린자치가 가장 활성화되어 있고 근린자치를 선도하는 서울특별시의 25개 자치구 중 10개 자치구를 선정하고 각 자치구 별로 50부(주민자치위원 25부, 공무원 25부)의 설문지를 배부하였다. 서울시와 대비되는 지방의 경우, 경기도 주민자치우수사례경진대회에 참가한 31개 사군의 주

민자치위원회와 담당공무원을 대상으로 300부(주민자치위원 150부, 공무원 150부)의 설문지를 배포하였다. 충남, 전남, 경남 등 3개 도의 2개 시·군의 주민자치위원회와 담당공무원을 대상으로 300부(1개 도당 100부, 주민자치위원 150부, 공무원 150부)의 설문지를 배포하였다. 총 1,100부의 설문지를 배포하였으나, 응답자는 658명으로 설문지 회수율은 60%이다.

읍면동 근린자치기능의 문제점을 제시하였다. 우선 주민자치위원회의 주민자치기능의 문제점으로 첫째, 주민자치위원회의 활동을 뒷받침해줄 수 있는 법적·제도적 장치가 미흡하다. 둘째, 주민자치활동의 기반이 되는 주민자치센터가 설치되어 있지 않은 읍면동이 다수 존재한다. 셋째, 주민자치위원회의 구성 시 대표성과 전문성, 민주성 등이 확보되지 않았다. 넷째, 주민자치활동에 필요한 주민자치위원의 의지와 역량이 미흡하다. 다섯째, 주민자치 활성화를 위한 자치단체와의 협력이 부족하다. 여섯째, 주민자치를 통한 마을공동체를 형성하기 위한 지역사회연계망이 구축되어 있지 않다 는 점 등이 제시되었다.

주민자치지원기능의 문제점으로는 첫째, 주민자치를 지원하기 위한 법적·제도적 장치가 아직 정비되어 있지 않다. 둘째, 중앙 - 시·도 - 시·군·구의 역할이 명확하게 구분되어 있지 않다. 셋째, 주민자치를 지원하는 자치단체의 조직이 체계적으로 정비되지 못하였다. 넷째, 주민자치위원회의 활동을 지원하는 읍면동 담당 공무원의 업무 부담이 과중하다. 다섯째, 주민자치활동의 지원업무에 대한 담당 공무원들의 의욕과 전문성이 부족하다. 여섯째, 주민자치 활성화를 위한 정책적 연계망이 구축되어 있지 않다. 일곱째, 체계적이고 정기적인 주민자치위원 교육이 미흡하다. 여덟째, 주민자치교육내용의 전문성이 미흡하다는 점들을 제시하였다.

제4장에서는 읍면동 중심 근린자치기능의 강화방안을 주민자치위원의 주민자치기능 강화방안과 지방자치단체의 주민자치지원기능의 강화방안으로 나누어서 제시하였다.

주민자치기능을 강화하기 위해서는 첫째, 주민자치활동의 주체인 주민자치위원의 지위와 위상이 높아야 하고, 둘째, 주민자치위원이 주민자치사업을 감당할만한 역량을 갖추어야 하고, 셋째, 주민자치활동이 활성화되어야 하고, 넷째, 주민자

치회를 중심으로 한 지역사회 단체들의 협력 네트워크 구축이 필요 한다.

주민자치를 지원하기 위한 자치단체의 기능강화방안으로 첫째, 주민자치위원회의 활동을 뒷받침해 줄 수 있는 법적 체계와 조례의 정비방안, 둘째, 중앙과 지방, 광역과 기초간의 주민자치지원과 관련된 명확한 역할분담방안, 셋째, 주민자치를 지원하기 위한 시군구와 읍면동 주민자치지원 전담기구의 설치 등 지원조직 체계의 정비방안, 넷째, 주민자치사업의 활성화를 위한 지원방안, 다섯째, 주민자치 지원을 위한 자치단체내부 주민자치사업관련 부서간의 협력네트워크 구축방안과 주민자치위원회와 지역내 다양한 단체와 협력 네트워크 구축을 지원하는 방안 등을 제시하였다.

## 제2절 정책건의



근린자치는 “주민에 의한, 주민을 위한, 주민의” 자치이다. 따라서 주민자치는 당연히 주민이 주체가 되어서 주민의 힘으로 추진되어야 한다. 박근혜 정부는 근린자치의 주체인 주민 특히, ‘주민자치위원’들이 신 바람나게 자신들이 속해 있는 마을과 주민을 위하여 일할 수 있도록 제도적으로 뒷받침해 주고 배려해 주는 정책의 수립하여야 한다. 일본의 경험에 의하면, 적은 예산으로 주민들이 행복해지고 이를 지속해 나갈 수 있는 근린자치를 활성화시키는 것이 가능한 것으로 나타났다.

근린자치 기능의 강화는 주민자치위원회의 주민자치기능을 강화시켜주는 방안과 주민자치를 지원하는 자치단체의 기능을 강화시켜 주는 방안으로 구분된다.

주민자치위원회의 주민자치기능을 강화시켜 주기 위해서 첫째, 주민자치위원의 위상을 높여 주어야 한다. 주민자치위원들이 주민을 위하여 즐거운 마음으로 봉사할 수 있도록 적절한 동기를 부여해 주는 것이 필요하다. 그것은 주민자치위원을 마을의 ‘어른’이자 ‘지도자’로 인정받을 수 있도록 주민자치위원의 위상을 높여 주는 것이다. 주민자치위원의 위상을 높여주는 방법으로는 적절한 보상, 주

민자치위원의 자격요건의 명확한 규정, 단체장과의 정기적인 소통의 기회 마련 등이다. 둘째, 주민자치위원이 갖추어야 할 주민자치와 관련된 풍부한 정보와 지식, 주민자치활동을 하고자 하는 의지와 충분한 동기, 주민자치 현장에서 앞장서서 실천해 나가는 실천능력 등을 길러주어야 한다. 이를 위하여 시도 혹은 시군구 단위에 주민자치위원의 자질향상과 역량강화를 위한 상설교육기관인 ‘주민자치 아카데미’를 설치하고 운영하도록 하여야 한다. 셋째, 주민자치활동이 활발하게 추진되기 위해서는 우선 주민자치위원회회를 포함한 주민자치조직이 제대로 구성되어야 한다. 우선, 주민자치회의의 모형을 확정하고 주민자치회의의구성과 운영에 관한 법률을 제정하는 것이 필요하다. 현장에서 주민자치를 실천할 실무조직으로 주민자치위원회회의의 분과위원회회를 마을 강좌를 기획하고 운영하는 마을강좌분과위원회, 살기좋은 마을 만들기 등 마을사업을 기획하고 실천에 옮기는 마을사업분과위원회, 마을행사를 기획하고 주관하는 마을행사분과위원회 등으로 개편하여야 한다. 주민자치위원회 중심의 주민자치사업이 활성화되려면 주민자치위원회회를 중심으로 주민자치 사업추진단을 구성하는 것이 필요하다. 또한, 마을소식지와 주민자치사업 결과보고서의 발간이 필요하고, 주민자치사업에 대한 정기 주민보고의 개최가 필요하다. 넷째, 주민자치사업의 성공적인 추진을 위한 협력 네트워크의 구축이 필요하다. 우선, 주민자치강좌에서 교회, 성당, 학교 등의 시설을 공동으로 활용하고, 각각의 단체들이 운영하는 유사한 문화 교양 프로그램 등은 통합하여 운영하는 것이 필요하다. 모든 사업을 주민자치위원회가 단독으로 수행하기에는 전문성이나 행정실무능력의 측면에서 곤란하기 때문에 지역사회내의 시민단체, 직능단체, 학교, 종교단체 등이 참여하는 “주민자치사업추진단”을 구성하고 여기에서 협의를 거쳐서 전문성을 가진 단체에 관련 사업을 위탁하거나 기술적인 조언을 받는 방안을 모색할 수 있다.

지방자치단체의 주민자치지원기능을 강화하기 위하여 첫째, 주민자치위원회의 활동을 뒷받침해 줄 수 있는 법적 체계가 정비되는 것이 필요하다. 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』을 근거로 하여 주민자치에 대한 기본법으로서의 역할을 할 『주민자치회의의 설치 및 운영에 관한 법률』이 시급하게 제정되어야 한다. 향후 이상의 주민자치 기본법이 제정되면 기본법이 위임한 사항을 지

방자치단체의 조례로 규정하여야 한다. 이렇게 하여 주민자치 관련 법 체계는 특별법-기본법-조례(규칙)의 틀을 갖추게 될 것이다. 주민자치위원회의 활동 내용과 범위를 조례에 명확하게 제시하여야 한다. 현행 조례의 규정이 너무 포괄적이고 추상적이어서 주민자치위원회의 활동이 공직선거법에서 규정하고 있는 기부행위에 해당이 되어 지역사회진흥사업의 수행 자체가 위법행위로 판단되고 있다. 따라서 공직선거법상 기부행위의 예외사항이 될 수 있도록 주민자치위원회 주관사업을 구체적으로 조례에 명시하는 것이 필요하다. 둘째, 주민자치사업을 지원하기 위한 중앙과 지방간의 역할 분담, 광역과 기초간의 역할분담이 명확해야 한다. 셋째, 주민자치활동의 지원을 전담할 수 있는 기구의 설치가 필요하다. 주민자치업무만을 전담할 수 있는 주민자치지원과의 설치가 필요하다. 마을사업이나 주민자치사업을 지원할 수 있는 “주민자치사업지원센터”나 “마을기업지원센터” 등을 설치·운영하여야 한다. 주민자치위원의 자질향상과 역량강화를 위한 상설교육기관의 설치와 운영이 필요하다. 읍면동 주민자치담당 공무원의 전문성 제고를 위하여 너무 잦은 인사이동은 자제하는 것이 바람직하다. 읍면동 주민자치담당 공무원의 사기 제고를 위한 적절한 보상제도가 필요하다. 넷째, 주민자치사업의 활성화를 지원하여야 한다. 주민자치위원과 주민자치담당공무원의 전문성 향상과 역량강화를 지원하여야 한다. 주민자치위원의 실무능력을 높이기 위하여 마을사업 매뉴얼을 작성하여 제공하여야 한다. 주민자치위원회가 주관하는 주민자치사업에 일반 주민이나 지역 내 시민단체 등이 참여 할 수 있도록 시군구 차원에서의 적극적인 홍보가 필요하다. 주민자치사업 관련 전문가의 확보와 지원이다. 주민자치사업에 대한 정기적인 평가대회의 개최가 필요하다. 주민자치사업 사례집의 발간과 행정 업무처리에 대한 지원이 필요하다. 다섯째, 주민자치 지원을 위한 협력 네트워크의 구축이 필요하다. 우선, 자치단체내부 주민자치사업관련 부서간의 협력네트워크를 구축하여야 한다. 마을사업이나 주민자치사업을 효율적으로 지원할 수 있도록 시군구 부단체장 직속으로 T/F 조직인 “주민자치사업지원단”을 설치·운영하는 것이 필요하다. 자치단체는 주민자치위원회가 지역 내 가용자원을 최대한으로 확보하고 활용할 수 있도록 지원하여야 한다. “주민자치지원단”에서는 각자 자신의 업무 영역과 관련된 공공기관 및 민간 기업 등의 협조를 얻어서 사업에 필요한 공공기관과 민간기업 등의 시설을 활용할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 마을기

업 제품의 전시와 판매, 홍보 등을 위하여 “주민자치지원단”에서는 각자 자신의 업무 영역과 관련된 공공기관 및 민간기업 등의 협조를 요청할 수 있을 것이다. 실현가능한 주민자치사업계획의 수립을 지원하기 위하여 읍면동의 “주민자치지원단”에서는 경제적인 지원을 받을 수 있는 관내 기업에 관한 정보, 참여 인력 확보를 위한 저소득층 현황 자료, 자원봉사자 확보를 위한 학교 등에 관한 정보 등을 주민자치위원회에 제공하는 것이 필요하다.

〈표 5-1〉 읍면동 근린자치기능 강화를 위한 정책제안

구분	근린자치기능 강화를 위한 정책제안	
주민 자치 기능 강화	주민자치위원의 위상제고	- 주민자치위원의 자격요건을 구체적으로 조례에 명시 - 주민자치위원의 대표성과 전문성 확보, 위촉의 객관성과 신뢰성 확보
	주민자치위원의 역량강화	- 주민자치위원 교육을 위한 상설 주민자치아카데미 설치 운영
	주민자치활동의 활성화	- 주민자치회의의 표준 모형 제시 - 분과위원회 중심 주민자치위원회 운영 - 주민자치사업추진단 구성
	주민자치 네트워크 구축	- 주민자치강좌를 위한 지역내 단체의 시설과 인력자원, 프로그램 등의 공유 - 주민자치사업을 위한 지역내 단체의 시설과 인력자원, 프로그램, 재원 등의 공유
주민 자치 지원 기능 강화	주민자치지원 법·제도 구축	- 주민자치회의의 설치와 운영에 관한 법률 제정 - 시도 : 주민자치기본조례 제정 - 시군구 : 주민자치위원회의의 활동내용과 범위를 조례에 구체적 명시 - 시군구 주민자치의 비전과 목표 수립
	중앙-지방, 광역-기초간 역할 분담	- 중앙의 역할 : 공모사업의 목적과 방향, 공모지침, 재원 조달 - 광역의 역할 : 중앙과 기초간의 가교 중앙정부의 주민자치 지원사업 교통정리 주민자치 기본 정책 수립 - 기초의 역할 : 공모사업 지원대상의 선정 마을만들기사업 지원 및 공동체 지원
	주민자치지원 조직체계 정비	- 주민자치지원 전담 부서 설치 : 시군구 주민자치지원과의 설치 - 주민자치사업지원센터 설치 - 주민자치위원 상설 교육기관의 설치 - 주민자치 담당 공무원의 전문성 제고 및 사기 앙양
	주민자치사업의 활성화 지원	- 주민자치위원과 담당공무원의 전문성과 역량강화방안 - 주민자치사업 매뉴얼 작성 지원 - 주민자치위원에 대한 동기 부여와 보상 - 주민자치사업 홍보 - 주민자치사업 관련 전문가의 확보와 지원 - 주민자치사업에 대한 정기적인 평가대회 개최 - 주민자치행정사무 지원 - 주민자치 우수 사례집 발간
	주민자치지원 협력 네트워크 구축	- 자치단체내부 주민자치사업관련 부서간의 협력네트워크 구축 : 인력, 재원, 정보 등의 공유, 주민자치사업 홍보 협력 - 지역내 단체등과 주민자치위원회의의 연계 지원 : 주민자치사업을 위한 지역내 단체의 시설과 인력자원, 프로그램, 재원 등의 연계

## 【참고문헌】

- 곽현근(2004). 동네조직 참여의 영향요인 및 심리적 효과, 지방정부연구 제8권 제4호, 381-404
- 곽현근(2011). 근린자치와 읍·면·동 주민자치의 발전방향, 대한지방행정공제회 지방행정 60 698 28-31p
- 곽현근(2011). 근린지방자치와 공동거버넌스, 대한지방행정공제회 지방행정 60 696 18-21p
- 곽현근(2010). 사회적 배제 극복을 위한 동네거버넌스 사례 연구: 대전광역시 ‘무지개프로젝트’를 중심으로. 「한국행정연구」, 18(4): 227-257.
- 김병국. (2011). 근린자치 활성화를 위한 지방행정체제 개편에 관한 연구과제 발굴. 「근린자치 활성화를 위한 지방행정체제 개편안의 연구과제 발굴 발제 자료집」 지방행정체제 개편지원단. 35-54.
- 김병국·김필두·윤준희. (2010). 주민자치 강화를 위한 읍·면·동 개편모델 연구. 한국지방행정연구원.
- 김병국(2011). 일본의 근린주민자치, 지방행정연구원
- 김필두(2012). 근린자치 강화를 위한 주민자치회의 바람직한 역할, 한국지방행정연구원
- 김필두·김병국(2011). 주민자치회의 설치와 운영에 관한 연구, 2011 한국정책학회 하계학술대회 및 국제학술대회 557-576
- 김필두(2013). 주민자치회의 성공적 정착 방안 : 바람직한 주민자치회 모형, 지방행정연구원
- 김병국·최철호(2012). 지방자치제도 하의 주민주권 확보방안 : 시론적 연구, 한국지방행정연구원
- 고경훈·김보은(2012). 지방자치 발전을 위한 주민참여 활성화 연구, 한국행정논집 제24권 제2호 323-342
- 김순은(2012). 주민주권론과 지방자치의 발전, 지방행정연구 제26권 제1호, 3-30
- 김순은(2011). 영국과 일본의 지방분권 개혁 비교분석 : 거대사회론과 지역주권론을 중심으로, 지방정부연구, 제16권 제2호, 73-96
- 김종욱(2012). 로컬 거버넌스에서의 시민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감 : 일본의 사례를 중심으로, 한국행정학보 제46권 제2호, 137-160
- 김찬동(2013). 외국의 주민자치사례 : 일본의 주민자치와 커뮤니티행정, 지방행정연구원,
- 류연택(2009). 도심 재활성화를 위한 사회자본 및 파트너십 형성, 한국경제지리학회지 제12권 제1호, 38-55

- 민현정(2008). 일본 지역주민조직의 유형과 특성에 관한 연구, 광주발전연구원, 민주주의와 인권 제11권 2호, 421-446
- 박재창(2007). 협력적 거버넌스의 구축과 NGO의 정책과정 참여:참여 정부를 중심으로, 한국정책과학학회보 제11권 제2호, 221-250
- 백형배·김필두(2011). 주민참여제고 방안에 관한 실증적 연구 : 통합창원시를 중심으로, 지방행정연구 제25권 제1호 117-136
- 윤정로(1993). 일본 지역주민조직의 활동과 기능, 지역연구 제2권 3호, 109-127
- 이명석(2006). 제도, 공유재 그리고 거버넌스, 행정논총 제44권 2호, 247-275
- 이명석(2010). 협력적 거버넌스와 공공성, 현대사회와 행정, 제20권 제2호, 23-53
- 이명석·배재현·양세진(2009). 협력적 거버넌스와 정부의 역할 -사회적 기업 사례를 중심으로-, 한국정책학회보 제18권 4호, 145-171
- 이성근(2011). 근린주민자치와 지역거버넌스 발전, 대한지방행정공제회
- 이자성(2012). 읍면동 주민자치회의 주요쟁점 및 향후 과제, 경남정책연구소, 19.
- 이호(2007). 지역만들기에 있어 민간 파트너십. 도시와 빈곤, 통권 84호
- 전주상(2010). 영국 패리쉬의 정책적 함의, 한국사회와 행정연구, 제21권 제1호, 97-120
- 최인수·전대욱(2012). 지역공동체 마을만들기 사업 추진방안 연구, 한국지방행정연구원, 정책연구 2012-00
- 최진혁(2012). 정책결정과정에서의 주민주권의 강화, 지방행정연구 제26권 제 1호, 53-80
- 하세현·윤이화(2012). 지방정치와 주민참여에 관한 이론적 고찰, 경북대학교 국제정치연구 제15집 1호
- 한국지방자치학회. (2011). 읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구.
- 이시카라 요시노리. (2005). 일본의 시정촌(市町村)합병과 지역자치조직.
- 정지웅·임상봉. (1999). 「지역사회개발학」. 서울대학교출판부.
- 행정안전부. (2011). 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.
- Barnes, M., Skelcher, C., Beirens, H., Dalziel, R., Jeffares, S., Wilson, L. (2008). Designing citizen-centered governance. Joseph Rowntree Foundation.
- Brown, L. D., and Jafadananda. (2007). Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges. The Hauser Center for Nonprofit Organizations. Working Paper No. 32.

- Cars, G., Allen, J., van Kempen, E., and Madanipour, A. (2004). Neighbourhood Governance: Capacity for Social Integration. European Commission DG Research.
- Chaskin, R. J., and Garg, S. (1997). The Issue of Governance in Neighborhood-Based Initiatives. *Urban Affairs Review*, 32(5): 631-661.
- Cornwall, A. (2004). New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation. *Institute of Development Bulletin*, 35(2).
- Davies, W. K., and Herbert, D. T. (1993). *Communities within Cities: An Urban Social Geography*. London. Belhaven Press.
- Durose, C., and Richardson, L. (2009). 'Neighbourhood': a site for policy action, governance...and empowerment? in C. Durose, S. Greasley and L. Richardson. (eds). *Changing local governance, changing citizens*. 31-52. The Policy Press.
- European Commission(EC). (2004). Neighbourhood Governance-Capacity for Social Integration. DG Research, HPSE-CT2001-00080.
- Forrest, R., and Kearns, A. (2001). Social Cohesion, Social Capital and the Neighborhood. *Urban Studies*, 38(12): 2125-2143.
- Gaventa, J. (2004). Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance. Prepared for the Neighbourhood Renewal Unit, Office of Deputy Prime Minister.
- Goets, A. M., and Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight un India. *Public Management Review*, 3(3): 363-383.
- Kearns, A. (2004). *Social Capital, Regeneration and Urban Policy*. CNR Paper.
- Kooiman, J. (2005). *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Lake, R. W. (1994). Negotiating local autonomy. *Political Geography*, 13(5): 423-442.
- Le Gales, P. (1998). Regulations and Government in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20(3): 482-507.
- Lowndes, V., and Sullivan, H. (2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. *Public Administration*, 86(1): 53-74.
- Mattessich, P., and Monsey, B. (1997). *Community Building: What Makes It Work*. Saint Paul, MN: Publishing Center, Amherst H. Wilder Foundation.

- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pratchett, L. (2001). *Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy*. ECPR joint sessions of workshops. Workshop 21: Local Autonomy and Local Democracy.
- Somerville, P. (2005a). *The Potential for Neighbourhood Governance in England*. Paper presented to the ENHR conference in Reykjavik, Iceland, on *Housing in Europe: New Challenges and Innovations in Tomorrow's Cities*, 29 June-3 July 2005.
- Somerville, P. (2005b). *Community governance and democracy*. *Policy and Politics*, 33(1): 17-114.
- Somerville, P. (2008). *Prospects for Local Co-governance*. *Local Government Studies*, 34(1): 61-79.
- Somerville, P. (2011). *Multiscalarity and Neighbourhood Governance*. *Public Policy and Administration*, 26(10): 81-105.
- Somerville, P., Van Beckhoven, E., and Van Kempen, R. (2009). *The Decline and Rise of Neighborhoods: The Importance of Neighbourhood Governance*. *European Journal of Housing Policy*, 9(1): 25-44.
- Stoker, G. (2005). *What is local government for? Refocusing local governance to meet the challenges of the 21st Century*. London, NLGN.
- Sullivan, H. (2001). *Modernization, Democratization and Community Governance*. *Local Government Studies*, 27(3): 1-24.
- Suttles, G. D. (1972). *The Social Construction of Communities*. University of Chicago Press.
- Young Foundation. (2010). *Local Democracy and Community Governance*.

## ❖ ABSTRACT

### A Study on a Plan for Strengthening the Functions of the Citizen–Autonomy in the Eup, Myun, and Dong.

The Park kyun-hye president has been planed to make a legislation, 『Special Act on the Decentralization and Reforming the Local Administrative Systems』, for the local autonomy and citizen community committee, which is for raising a statue of citizen community committee and setting operational conditions. Although the citizen community committee is composed of residents, they have no choice but to depend on helping from administrative for operating their community. Accordingly, it is very important to make a partnership between the citizen community committee and the local administrative.

This study is for strengthening for the functions on the neighborhood autonomy in the Eup-Myun-Dong. According to 『Special Act on the Decentralization and Reforming the Local Administrative Systems』, the main actor of the local autonomy is the citizen community committee. Beside the purpose of the local administrative is helping the committee for operating community committee.

Aiming at the development of citizen autonomy and local community, first of all, it needs to define the function of citizen autonomy as administrative functions by local administrative office and local autonomy by citizen community committee. Secondly, it indicates problems on the functions of the citizen community committee of Eup, Myun, and Dong. In the last, it investigate the policy alternatives for solving the problems.

This study resorted the statistical data in from 2012 to 2013 and the materials by the local administrative office. And, this study investigates the functions of the

local autonomy by the citizen autonomy committee and the supportive functions of the citizen community committee by the local office in Eup, Myun, and Dong of Seoul, Kyunggi-do, Chungcheongnam-do, Jeollanam-do and Kyunsangnam-do.

In order to research, it needs to interview specialists, citizen committee, and office and investigate literature research and statistical materials. To investigate literature research, it uses the theoretical discussion about the residents sovereignty, the governance between private and public, the citizen participations and the functions of the citizen-autonomy. Also, it uses reports by the administrative office, the academic institutions, and the research center. In addition, by analyzing the foreign case analysis, it needs to bring implications from cases and to investigate the possibility to apply the foreign cases to Korea.

For experimental research, it needs to do interview specialists, citizen committee, and office. Also it held a workshop for scholars and specialists related to the local autonomy, the local administrative system, and the function of the citizen-autonomy committee. And, by having a workshop with citizen community committee, it investigate to get a information about citizen community committee. For getting opinion of the citizen autonomy, it needs to do a survey and a in-depth interview at the same time. In the survey research, it does a survey to the citizen committee and the officer related to the local autonomy. Especially, it needs to design a survey similar to a survey conducted by 2010, then it tries to compare the results conducted by 2013 with the results conducted by 2010. By doing so, it would investigate the change in a sense of the citizen autonomy. Investigation period is from 16, July to 15, September, 2013, for about two months. It distributed 1,100 of a survey paper and 658 of them responded to a survey. So, return rate is about 60%.

This resulted in the below. The problems of the function of the citizen autonomy in Eup, Myun, and Dong are investigated. Firstly, it lacks of legal and institutional system to support to the citizen autonomy. Secondly, there are still a lot of Eup, Myun,

and Dong offices which have no the citizen autonomy center. Thirdly, for organizing the citizen community committee, it lacks of speciality, organizational democracy, and representative natures. In the fourth, it lacks of the ability and willingness to lead the community committee. In the fifth, it lacks of collaboration with the local administrative office for activating the citizen autonomy. Lastly, it lacks of community networking for making a integrative local community.

The problems of the function of the supporting to the citizen autonomy are below. In the first, it lacks of legal and institutional system to support to the citizen autonomy committee. In the second, it doesn't distinct clearly the role of the each part in Si-Do and Si-Gun-Gu. Thirdly, it lacks of the systemic organizations for supporting to the local autonomy committee. In the fourth, it is heavy to the workloads of the officer related to the local autonomy committee in the Eup, Myun, and Dong. In the fifth, it lacks of the speciality and willingness of the officer to support the citizen community committee. In the sixth, it lacks of systemic and periodical training for the citizen autonomy committee. Lastly, the contents of the training lack of the specialities.

For strengthening the function of the citizen autonomy, firstly, it should raise the statue of the citizen autonomy committee. By doing so, they could get a motivation to volunteer for the citizen in the local community. Secondly, it should strengthen the capacity of the citizen autonomy committee by providing them with knowledge about the citizen autonomy, the ability and the motivation, and the power of executive. Thirdly, the citizen autonomy organization should be made up properly for activating the citizen autonomy committee. In the fourth, it should be built to collaboration networking for successful public business.

For strengthening the function of supporting the local citizen autonomy by the local administrative office, firstly, it needs to build legal and institutional system for supporting the local citizen autonomy committee. Based on 『Special Act on the

---

Decentralization and Reforming the Local Administrative Systems』, it should be established by law, 『Act on the Establishment and Management on the Citizen Autonomy Committee. Secondly, it should be established the exclusive organizations for supporting the citizen autonomy. In the third, it should support to the activation of the business for the citizen autonomy. To be specific, it should support to the speciality and the capacity of the office related to the citizen autonomy. Lastly, it should be built to collaboration networking between the departments related to the citizen autonomy business for activating the citizen autonomy committee.

## 【부록 1】 근린자치에 관한 의견조사서

안녕하십니까?

귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

이 조사는 근린자치에 관한 귀하의 생각을 질문하는 것입니다.

주민자치센터가 설치·운영된 14년에 지났습니다. 여러 가지 문제점이 노출 되었음에도 불구하고 주민자치위원회는 주민자치발전을 위하여 많은 역할을 하였습니다.

정부는 2015년 새롭게 주민자치회를 출범시킬 준비를 하고 있습니다. 이에 14년의 주민자치센터의 노우하우를 바탕으로 새롭게 출발하는 주민자치회에 도움이 되는 정책대안을 모색하기 위하여 본 연구를 시작하였습니다.

그동안 주민자치센터를 운영하면서 느낀 문제점이나 개선방안들을 제시해 주시면 국가의 근린자치 정책 형성에 많은 도움이 될 것입니다.

본 설문은 읍면동 중심 근린자치기능 강화에 대한 귀하의 의견을 수렴하기 위하여 작성된 것입니다. 귀하께서 응답하신 내용은 순수하게 통계자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용되지 않습니다. 귀하의 성실한 답변은 읍면동 근린자치기능 강화에 크게 기여할 것이므로 적극적으로 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

한국지방행정연구원장 이 승 중

담당자 및 연락처:

한국지방행정연구원 김필두 02-3488-7317

1. 다음은 주민자치센터 운영에 관한 질문입니다.

1-1. 주민자치센터 운영 주체가 누구라고 생각하십니까?

- ①시군구청장 ②읍면동장 ③주민자치위원회 ④직능단체  
⑤공무원+주민자치위원회 ⑥기타( )

1-2. 주민자치위원의 선정방법은 어떻게 이루어져야 한다고 생각하십니까?

- ①읍면동장 추천 ②지방의원 추천 ③시민(주민)단체 추천  
④일정 수 이상 주민 추천 ⑤ 시군구청장 추천 ⑥기타( )

1-3. 주민자치위원으로 활동하게 된 동기는 어떻게 되십니까?

- ①본인 응모 ②읍면동장 추천 ③지방의원 추천 ④지역시민(주민)단체 추천  
⑤기타 ( )

1-4. 주민자치위원으로 반드시 위촉되어야 할 대상은 누구라고 생각하십니까? (2  
가지 선택)

- ①통리장 ②학교장 ③ 시군구 의원 ④ 시도 의원 ⑤지역주민대표  
⑥직능단체대표 ⑦각 분야 전문가 ⑧각 분야 시민단체 대표  
⑨ 기타( )

1-5. 주민자치위원회의 활동에 어느 정도 참여하십니까?

- ①매일 ②주1회 ③월1회 ④월2회 ⑤회의가 있을 경우만

1-6. 주민자치위원회의 역할에 대해 알고계십니까?

- ①전혀 모른다 ②모른다 ③ 대충 알고 있다 ④매우 잘 알고 있다

1-7. 주민자치위원회의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

- ①주민자치센터는 공무원이 운영하고, 위원회는 감시 및 보조 역할

- ②읍면동장(공무원)과 함께 공동 운영
- ③주민자치센터를 책임지고 운영
- ④읍면동장의 자문위원
- ⑤주민자치사업에 대한 의사결정 기능
- ⑥기타( )

1-8. 귀하께서 소속된 주민자치위원회의 현재 역할은 무엇입니까?

- ①주민자치센터 사업 심의와 결정 ②읍면동정 자문
- ③읍면동 행정업무지원(봉사) ④주민자치위원회 친목도모
- ⑤기타( )

1-9. 주민자치위원회가 독립적으로 주민자치센터를 운영할 역량이 어느 정도라고 생각하십니까?

- ①매우 역량이 있다 ②그저 그런 편이다 ③부족하다 ④매우 부족하다

1-10. 주민자치위원회 활동의 걸림돌은 무엇이라고 생각하십니까?

- ①읍면동장과의 갈등 ②기초의원과의 갈등 ③주민자치위원들 간의 갈등
- ④주민자치위원 전문지식 부족 ⑤주민자치위원 봉사정신 부족
- ⑥기타( )

1-11. 읍면동장과 주민자치위원의 협력정도는 어떤 편이라고 생각하십니까?

- ①매우 협조적 ②협조적인 편 ③비협조적 ④매우 비협조적

## 2. 다음은 주민자치센터 프로그램에 대한 질문입니다.

2-1. 주민자치센터의 기능은 무엇이라고 생각하십니까?

- ①문화·여가의 활동공간 ②주민토론의 공간 ③읍면동 행정의 보조기관
- ④교육장소 ⑤기타( )

2.2. 주민자치센터 운영 시 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택 가능)

- ①프로그램 선정 ②주민자치센터 운영(시설관리등) ③읍면동장의 이해부족
- ④주민자치위원회과의 갈등 ⑤이용주민과의 갈등 ⑥담당 공무원의 업무과중
- ⑦지방의원의 간섭 ⑧재원부족 ⑨개인 사업이 바빠서
- ⑩기타( )

2.3. 주민자치센터에서 운영하는 프로그램의 선정방법은 어떻게 이루어져야 한다고 생각하십니까?

- ①주민 설문조사 ②주민참여수 및 만족도 ③읍면동장 지시
- ④주민자치위원회 결정 ⑤시군구청 선정 ⑥외부단체 위탁
- ⑦기타( )

2.4. 귀하께서 관심을 가지는 프로그램은 무엇입니까? (2가지 선택 가능)

- ①취미·여가 ②인문·교양 ③자격·기술 ④어학 ⑤컴퓨터 ⑥어린이·청소년
- ⑦노인·가족 단위 ⑧취약계층 ⑨남성·직장인 ⑩여성 ⑪외국인 ⑫장애인
- ⑬기타( )

3. 다음은 주민자치센터의 향후 발전방향에 대한 질문입니다.

3-1. 주민자치센터 활성화를 위해 가장 시급하게 시정해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

- ①주민자치위원회의 재구성 ②주민자치위원의 전문성 ③주민자치센터 시설확보
- ④읍면동장 마인드 ⑤운영조례 및 운영세칙 개정 ⑥전문가 확보
- ⑦기타( )

3-2. 앞으로 주민자치센터에서 신경써야 할 프로그램은 무엇이라고 생각하십니까?

- ①문화·여가 프로그램 ②지역복지 프로그램 ③시민교육 프로그램

④상부상조 프로그램 ⑤주민자치 프로그램

⑥기타( )

3-3. 앞으로 주민자치센터 시설과 프로그램을 운영 시 중점을 두어야 할 계층은 어느 계층이라고 생각하십니까?

①노인 ②청소년(어린이) ③장애인 ④부녀자(주부) ⑤저소득층 ⑥일반시민

⑦기타( )

※ 응답자 인적사항

①공무원( )/주민자치위원( ) ②남( )/여( ) ③ 연령( )대 ④동( )/읍면( )

협조해 주셔서 대단히 감사합니다.

## 【부록 2】 근린자치에 관한 심층면담조사서

안녕하십니까?

귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

이 조사는 근린자치에 관한 전문가의 의견을 듣기 위한 것입니다.

주민자치센터가 설치·운영된 14년에 지났습니다. 여러 가지 문제점이 노출 되었음에도 불구하고 주민자치위원회는 주민자치발전을 위하여 많은 역할을 하였습니다.

정부는 2015년 새롭게 주민자치회를 출범시킬 준비를 하고 있습니다. 이에 14년의 주민자치센터의 노우하우를 바탕으로 새롭게 출발하는 주민자치회에 도움이 되는 정책대안을 모색하기 위하여 본 연구를 시작하였습니다.

그동안 주민자치센터를 운영하면서 느낀 문제점이나 개선방안들을 제시해 주시면 국가의 근린자치 정책 형성에 많은 도움이 될 것입니다.

본 조사결과는 읍면동 중심 근린자치기능 강화에 대한 귀하의 의견을 수렴하기 위하여 작성된 것입니다. 귀하께서 응답하신 내용은 순수하게 통계 자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용되지 않습니다. 귀하의 성실한 답변은 지방자치단체 외부인재풀 활용에 크게 기여할 것이므로 적극적으로 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

한국지방행정연구원장 이 승 종

담당자 및 연락처:

한국지방행정연구원 김필두 02-3488-7317

## 근린자치 심층면담 조사

### 1. 주민자치에 대한 자치단체의 지원

가. 시군구의 지원(예산, 교육, 인센티브 등)

나. 읍면동의 지원(연락, 회의준비, 문서 및 서류 작성, 자치사업 발굴 등)

### 2. 주민자치위원회의 기능(권한 범위)

가. 주민자치위원회가 단독으로 결정할 수 있는 사항  
(마을만들기 사업 선정 등)

나. 읍면동장과 협의하여 조정하는 사항(주민자치위원의 위촉 등)

## 읍면동의 근린자치기능 강화방안

---

발행일 : 2013년 12월 31일

발행인 : 김 필 두

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)이모션티피에스

Tel. 02)2263-6414

---

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-376-3

