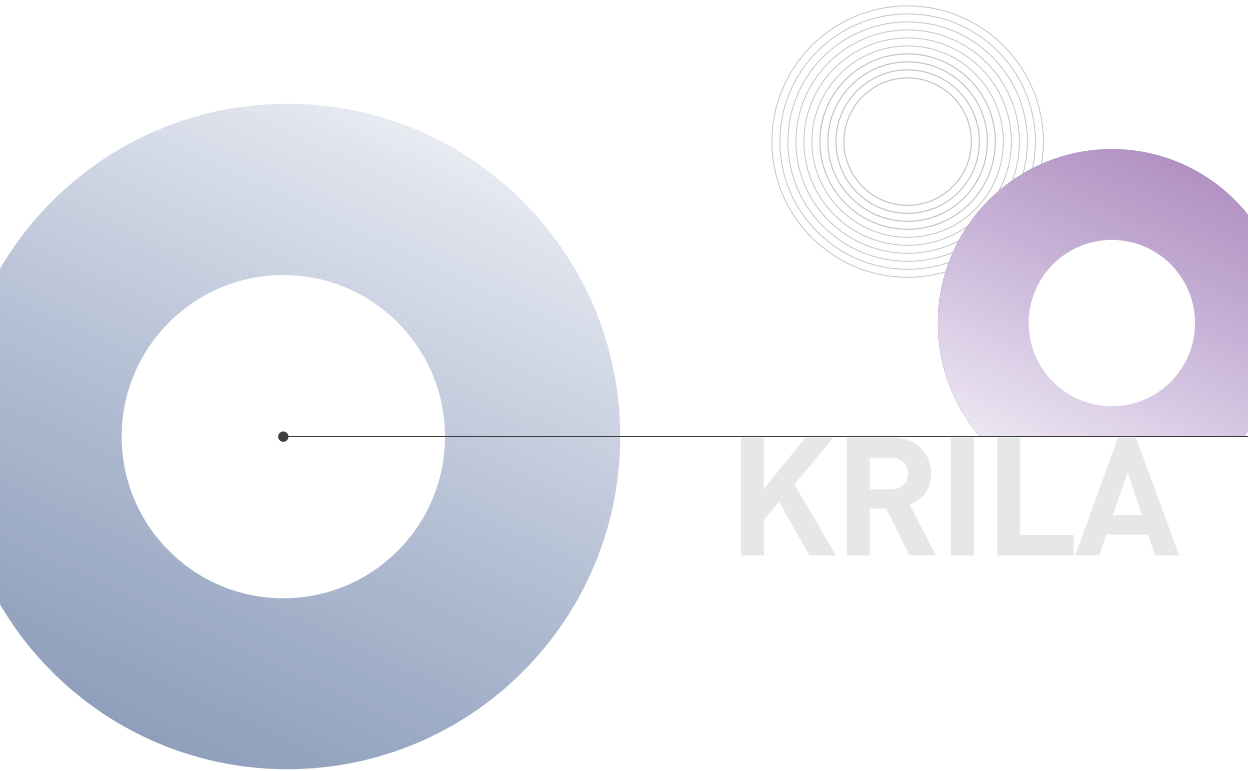


주민자치형 공공서비스에 대한 탐색적 연구

김필두·최인수



연구진

김 필 두 (연구위원)

최 인 수 (연구위원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

주민자치형 공공서비스에 대한 탐색적 연구

발행일 : 2018년 12월 31일

발행인 : 윤태범

발행처 : 한국지방행정연구원

주소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전화 : 033-769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

I S B N : 978-89-7865-449-4

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

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

본 연구는 지역공동체의 활성화를 통해 주민이 직접 참여하는 주민자치형 공공서비스를 성공적으로 정착시키기 위하여 수요자 중심, 공동체 중심의 공공서비스 전달체계 개편을 위한 논리를 제공하고, 향후 관련 정책을 추진할 때에 고려사항을 제시하려는 목적을 가지고 있다.

본 연구를 통해 나타난 이론적, 실증적 분석 결과를 효과적으로 활용하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 정부 정책이 운영되어야 한다. 첫째, 단기적 관점에서의 정책운영보다는 중장기적 관점에서의 정책운영이 필요하다. 둘째, 시민의 자발적 참여, 정서적 공감, 유대감을 형성해야 할 것이다. 셋째, 주민자치형 공공서비스는 그 이름은 생소하지만 새로운 개념은 아니다. 과거와 현재에 추진하고 있는 다양한 사업들이 주민자치형 공공서비스에 해당하기 때문이다. 마지막으로 공동체 기반의 활성화를 위한 정부지원이 필요하다. 주민자치형 공공서비스 구축사업은 한정된 공간 내의 주민들이 자율적으로 참여하고 결정함으로써 공공서비스의 효과성과 효율성을 높이기 위한 것이다. 공동체 기반을 활성화하는 것은 주민들의 주민자치 역량을 강화하는 것으로서 이러한 역량강화 기반이 존재해야 해당 사업의 성공이 가능할 것이다.

주민자치형 공공서비스 구축 사업은 자치분권을 추구하기 위한 하나의 방법이다. 그러나, 단기적인 성과를 위해 정부가 과도하게 진행해 나간다면 역효과가 클 수 있다. 따라서 극대화시키고 궁극적으로 자치분권에 기여하기 위해서는 중장기적 관점에서, 참여자들의 인식변화를 기반으로 하여, 정부의 통합적 접근을 통해 이루어져야 할 것이다.

아무쪼록 본 연구가 정부의 주민자치형 공공서비스와 관련된 정책의 추진에 도움이 되기를 기대한다.

2018년 12월

한국지방행정연구원 원장 **윤 태 범**

요 약

본 연구는 문재인 정부의 핵심 국정과제 중 하나인 자치분권과 균형발전을 통한 주민의 삶의 질 향상과 공동체 가치회복을 위해 지역공동체의 활성화가 필요하고 이러한 지역공동체의 활성화를 통해 주민이 직접 참여하는 주민자치형 공공서비스를 성공적으로 추진하고 정착시키기 위하여 수요자 중심, 공동체 중심의 공공서비스 전달체계 개편의 논리를 제공하는 것을 연구 목적으로 설정하였다.

구체적인 본 연구의 목적은 크게 두 가지 이다. 첫째 수요자 중심, 공동체 중심의 공공서비스 전달체계 개편의 논리 제공하는 것이다. 정부가 일방적·배타적으로 공공서비스를 제공하던 종전 방식에서 벗어나 국민과 정부가 함께 만드는 ‘민·관 공동생산 서비스’, 국민이 서비스를 설계하는 ‘공공서비스 디자인’ 등 국민이 주도하고 참여하는 방식으로 추진되어야 한다는 것이다. 둘째, 주민자치형 공공서비스의 성공적인 추진을 위한 고려사항을 제시하는 것이다. 이를 위해서는 주민자치형 공공서비스 추진을 위한 주체(민·관 참여자)의 범위를 정하고, 해당 주체들이 각자의 역할을 명확하게 분담해야 할 뿐만 아니라, 주민자치형 공공서비스의 성공적인 정착을 위한 법과 제도의 개편방안을 마련하는 것이 필요하다.

본 연구의 연구목적으로 달성하기 위하여 문헌 분석과 실태분석의 두 가지 연구 방법을 선택하였다. 우선 문헌 분석을 통해서 주민자치형 공공서비스의 등장배경과 필요성을 분석하고, 공공서비스의 개념과 범위, 공공서비스 전달시스템의 변화과정과 내용 등과 관련된 이론을 검토하였다. 또한, 주민자치형 공공서비스와 관련된 선행연구를 분석하고 검토하여 연구의 필요성 등을 도출하는 근거로 삼았다. 실태 분석을 위하여 주민자치형 공공서비스와 관련된 유사사례의 분석과 인식조사를 실시하였다. 유사사례로는 주민생활지원서비스정책과 책임읍면동정책 두 가지를 선정하여 분석하였다. 인식조사는 설문조사를 통하여 실시하였는데, 시범실시지역과 시범실시를 하지 않는 지역으로 나누어서 일반 공무원, 주민자치위원, 주민 등을 대상으로 조사하였다. 설문조사의 주요 내용은 공공서비스의 개념과 범위, 주민자치형 공공서비스 추진시책의 주체와 대상, 주민자치형 공공서비스 전달체계 등이다. 이를 통하여 시범실시 지역과 비시범실시지역, 공무원과 주민자치위원 등간

의견의 공통점과 차이점을 분석하여 주민자치형 공공서비스의 성공적인 추진과 정착을 위한 대안 마련의 근거자료로 활용하였다.

설문조사 결과, 주민자치에 대한 인식 제고가 필요하다는 것, 주민자치형 공공서비스와 관련된 다양한 개념들이 명확해야 한다는 점, 그리고 주민자치회의 권한, 지위, 사업, 역량 등의 정립이 필요하다고 분석되었다. 정부의 해당 사업 추진과 관련해서는 주민자치회의 조직과 구성방식의 문제점, 주민자치회의 역량 그리고 수행사업의 범위 등에 대한 문제점이 지적되었다.

이상의 실태 분석에서 나타난 문제점과 이론적 논의를 바탕으로 본 연구에서는 주민자치형 공공서비스 구축사업이 성공적으로 추진되고 정착될 수 있도록 제도적, 정책적, 그리고 인식적 측면에서 고려해야 할 사항들을 제시하였다. 제도적 측면에서는 정책과정에서 정부와 민간 참여자가 함께 모여 협력적 공공서비스의 생산과 제공을 담당하기 위한 공간적 범위를 명확히 해야 한다는 점, 실질적인 해당 사업의 주체인 주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 주민참여의 기반을 구축해야 한다는 점, 해당 사업이 추구해야 하는 대상사업의 범위를 명확히 해야 한다는 점을 제시하였다.

정책적 측면에서 본 연구는 주민자치형 공공서비스 주체의 역량강화, 해당 사업이 본 궤도에 오르기 위한 정부의 지원의 체계 정비, 공동체를 중심으로 하는 공공서비스의 발굴 및 증장기계획의 수립 등을 제시하였다.

인식적 측면에서는 주민자치의 규범적 정당성을 확립하는 것과 주민자치형 공공서비스에 대한 인식의 변화가 필요함을 제시하였다. 설문조사결과는 주민자치형 공공서비스 자체에 대한 인식, 주체 및 참여에 대한 인식이 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 인식적 차원에서 해당 사업이 무엇인지, 누가 수행해 나가는지, 참여에 따른 실익은 무엇인지에 대한 홍보와 교육이 필요함을 제시하였다.

주민자치형 공공서비스의 성공적인 추진과 정착을 위해서는 다음과 같은 방향으로의 정부 정책이 운영되어야 한다. 첫째, 단기적 관점에서의 정책운영보다는 중장기적 관점에서의

요약

정책운영이 필요하다. 둘째, 시민의 자발적 참여, 정서적 공감, 유대감을 형성해야 할 것이다. 주민자치형 공공서비스는 시민의 자발적 참여가 기반이 되어야 한다. 민관이 협력하여 공공서비스를 생산하고 제공하는 것은 기존의 방식에서 벗어난 패러다임의 변화이고 이를 시민이 수용할 수 있을 때 자발적인 참여가 가능할 것이다. 셋째, 주민자치형 공공서비스는 그 이름은 생소하지만 새로운 개념은 아니다. 과거와 현재에 추진하고 있는 다양한 사업들이 주민자치형 공공서비스에 해당하기 때문이다. 기존의 사업들(old wine)을 새로운 주민자치형 공공서비스 사업(new bottle)을 통해 구현하기 위해서는 사업들을 정리하고 통합하는 노력이 필요하다. 마지막으로 공동체 기반의 활성화를 위한 정부의 정책적인 지원이 필요하다. 주민자치형 공공서비스 구축사업은 한정된 공간 내의 주민들이 자율적으로 참여하고 결정함으로써 공공서비스의 효과성과 효율성을 높이기 위한 것이다. 따라서 주민들이 자율적 역량을 증진시키고, 지역문제에 대한 관심을 증가시키는 것은 해당 사업의 선결요건이라 할 수 있다. 공동체 기반을 활성화하는 것은 주민들의 주민자치 역량을 강화하는 것으로서 이러한 역량강화 기반이 존재해야 해당 사업의 성공이 가능할 것이다.

주민자치형 공공서비스는 자치분권을 추구하기 위한 하나의 방법이다. 그러나, 단기적인 성과를 위해 정부가 과도하게 사업을 진행해 나간다면 역효과가 클 수 있다. 따라서 효과를 증진시키고 궁극적으로 자치분권에 기여하기 위해서는 중장기적 관점에서, 참여자들의 인식변화를 기반으로 하여, 정부의 통합적 접근을 통해 이루어져야 할 것이다.

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구의 범위와 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	7
제2장 주민자치형 공공서비스의 이론적 논의	9
제1절 주민자치형 공공서비스의 개념과 목표	11
1. 주민자치형 공공서비스의 개념	11
2. 주민자치형 공공서비스의 목표	12
제2절 주민자치형 공공서비스의 논리	14
1. 주민자치	14
2. 공공서비스	22
3. 주민자치형 공공서비스의 체계와 구성요소	36
4. 주민자치형 공공서비스의 핵심적 추진 주체	39
제3절 선행연구의 검토 및 연구의 필요성	49
1. 선행연구의 검토	49
2. 연구의 필요성	53

목 차

제3장 주민자치형 공공서비스의 유사사례와 인식조사 분석 55

제1절 주민자치형 공공서비스 유사사례의 분석	57
1. 읍면동 중심 주민생활지원서비스 추진정책	57
2. 책임 읍면동제 추진정책	58
3. 유사사례 분석의 시사점	59
제2절 인식조사 분석	60
1. 조사설계	60
2. 조사결과	61
제3절 문제점 분석	99
1. 제도적 측면의 문제점	99
2. 정책적 측면의 문제점	101
3. 인식적 측면의 문제점	102

제4장 주민자치형 공공서비스 추진시의 고려사항 105

제1절 기본방향	107
1. 기본방향 설정을 위한 논거	107
2. 주민자치형 공공서비스 추진의 기본방향	108
제2절 주민자치형 공공서비스 추진시의 고려사항	111
1. 제도적 측면에서의 고려사항	111
2. 정책적 측면에서의 고려사항	120
3. 인식적 측면에서의 고려사항	125

제5장 연구 종합 및 정책건의	129
제1절 연구의 종합	131
제2절 정책건의 및 결론	135
【참고문헌】	137
【부 록】	141
【Abstract】	147

표 목 차

〈표 2-1〉 공공서비스의 유형	23
〈표 2-2〉 공공서비스의 공급주체별 유형	31
〈표 2-3〉 공동체의 다양한 정의	32
〈표 2-4〉 주민자치형 공공서비스 구성요소	39
〈표 2-5〉 주민자치회 3 모형의 비교	45
〈표 2-6〉 주민자치회 시범실시 지역(49개)	45
〈표 2-7〉 2017년에 발표된 주민자치 관련 논문	49
〈표 2-8〉 공공서비스 관련 논문(2011-2015)	52
〈표 3-1〉 설문조사 응답자 특성	61
〈표 3-2〉 주민자치형 공공서비스에 대한 인식 빈도_시범지역	62
〈표 3-3〉 주민자치형 공공서비스에 대한 인식 빈도_비교지역	63
〈표 3-4〉 주민자치회 역할의 중요성_시범지역	64
〈표 3-5〉 주민자치회 역할의 중요성_비교지역	65
〈표 3-6〉 주민자치형 공공서비스의 마을발전 기여_시범지역	66
〈표 3-7〉 주민자치형 공공서비스의 마을발전 기여_비교지역	67
〈표 3-8〉 주민의 관심과 참여의사_시범지역	68
〈표 3-9〉 주민의 관심과 참여의사_비교지역	68
〈표 3-10〉 공공서비스는 주민생활을 지원하는 서비스_시범지역	70
〈표 3-11〉 공공서비스는 주민생활을 지원하는 서비스_비교지역	71
〈표 3-12〉 공공서비스는 국가와 공공기관이 제공하는 서비스_시범지역	71
〈표 3-13〉 공공서비스는 국가와 공공기관이 제공하는 서비스_비교지역	72
〈표 3-14〉 주민의 공공서비스 제공 주체로서의 가능성_시범지역	73
〈표 3-15〉 주민의 공공서비스 제공 주체로서의 가능성_비교지역	74
〈표 3-16〉 주민자치형 공공서비스는 지역사회 공동 생산·제공_시범지역	75
〈표 3-17〉 주민자치형 공공서비스는 지역사회 공동 생산·제공_비교지역	75
〈표 3-18〉 주민자치형 공공서비스의 주체는 주민자치회_시범지역	76
〈표 3-19〉 주민자치형 공공서비스의 주체는 주민자치회_비교지역	77

〈표 3-20〉 주민자치회는 지역을 대표하는 주민 협의체_시범지역	78
〈표 3-21〉 주민자치회는 지역을 대표하는 주민 협의체_비교지역	79
〈표 3-22〉 주민자치형 공공서비스에 포함되어야 할 내용_시범지역	80
〈표 3-23〉 주민자치형 공공서비스에 포함되어야 할 내용_비교지역	80
〈표 3-24〉 주민자치형 공공서비스 추진을 통해 개선될 분야_시범지역	82
〈표 3-25〉 주민자치형 공공서비스 추진을 통해 개선될 분야_비교지역	83
〈표 3-26〉 주민자치회 단체 성격_시범지역	84
〈표 3-27〉 주민자치회 단체 성격_비교지역	85
〈표 3-28〉 주민자치회와 읍면동장과의 관계_시범지역	86
〈표 3-29〉 주민자치회와 읍면동장과의 관계_비교지역	86
〈표 3-30〉 주민자치회 위원과 지방의회 의원의 관계_시범지역	88
〈표 3-31〉 주민자치회 위원과 지방의회 의원의 관계_비교지역	89
〈표 3-32〉 주민자치회와 지역 내 다른 단체와의 관계_시범지역	90
〈표 3-33〉 주민자치회와 지역 내 다른 단체와의 관계_비교지역	90
〈표 3-34〉 실질적 추진 주체로서 주민자치회의 필요 역량_시범지역	91
〈표 3-35〉 실질적 추진 주체로서 주민자치회의 필요 역량_비교지역	92
〈표 3-36〉 주민자치회가 주민자치형 공공서비스 수행 가능 사무_시범지역	93
〈표 3-37〉 주민자치회의 주민자치형 공공서비스 수행 가능 사무_비교지역	94
〈표 3-38〉 주민자치회와 읍면동장과의 바람직한 관계_시범지역	94
〈표 3-39〉 주민자치회와 읍면동장과의 바람직한 관계_비교지역	96
〈표 3-40〉 주민자치회와 지역 내 다른 단체와의 바람직한 관계_시범지역	97
〈표 3-41〉 주민자치회와 지역 내 다른 단체와의 바람직한 관계_비교지역	97
〈표 4-1〉 주민자치형 공공서비스 사업범위 기준	117
〈표 5-1〉 연구결과 종합	134

그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도	7
〈그림 2-1〉 주민자치형 공공서비스의 단계별 추진사항	37
〈그림 2-2〉 주민자치형 공공서비스 추진체계	38
〈그림 2-3〉 서울 S구의 주민자치위원회 운영 조직	41
〈그림 2-4〉 주민자치회 기본 3 모형	44
〈그림 3-1〉 주민자치형 공공서비스 추진정책에 대한 인식 비교(긍정적 답변)	64
〈그림 3-2〉 주민자치회 역할의 중요성 비교(긍정적 답변)	65
〈그림 3-3〉 주민자치형 공공서비스 추진정책 마을발전 기여비교(긍정적 답변)	67
〈그림 3-4〉 주민의 관심과 참여의사 비교(긍정적 답변)	69
〈그림 3-5〉 주민의 공공서비스 제공 주체로서의 가능성 비교(긍정적 답변)	74
〈그림 3-6〉 주민자치형 공공서비스의 주체에 대한 인식비교(긍정적 답변)	77
〈그림 3-7〉 주민자치형 공공서비스에 포함되어야 할 내용 비교	81
〈그림 3-8〉 주민자치형 공공서비스 추진을 통해 개선될 분야 비교	83
〈그림 3-9〉 주민자치회 단체 성격 비교	85
〈그림 3-10〉 주민자치회와 읍면동장과의 관계 비교	87
〈그림 3-11〉 실질적 추진 주체로서 주민자치회의 필요 역량 비교	92
〈그림 3-12〉 주민자치회의 주민자치형 공공서비스 수행 가능 사무비교	93
〈그림 3-13〉 주민자치회와 읍면동장과의 바람직한 관계 비교	95
〈그림 3-14〉 주민자치회와 지역 내 다른 단체와의 바람직한 관계 비교	98
〈그림 4-1〉 주민자치형 공공서비스 추진의 기본방향	110
〈그림 4-2〉 주민자치형 공공서비스의 공간적 범위	112
〈그림 4-3〉 주민자치회의 조직구성(안)	115



제1장

서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 범위와 방법



서론

제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경

급속한 산업의 발전으로 인해 도시지역은 주민들 간의 소외화 현상, 농촌지역의 경우에는 고령화 및 인구유출 등의 문제 등으로 인하여 지역공동체의 활력이 상실되고 있다. 이에 따라 문재인 정부는 지역공동체의 활력과 공동체성을 회복하기 위해 핵심 국정과제에 ‘자치분권과 균형발전’을 통해 주민의 삶의 질 향상과 공동체 가치회복을 추진하고 있다. 문재인 정부는 주민의 삶의 질 향상과 공동체의 가치회복을 위해서는 공동체 내의 풀뿌리 자치활동을 통한 지역공동체의 활성화가 필요하다고 판단하고 이를 추진하고 있다.

이러한 풀뿌리 민주주의의 실현을 위해 자치분권이 무엇보다 필요한데 과거 정부는 자치분권을 단계적으로 개혁하여 자치분권이 안착할 수 있도록 노력을 경주하여 왔다. 김대중 정부는 ‘중앙행정권한 지방이양 촉진 등에 관한 법률’을 제정하고 중앙행정권한의 지방이양을 위한 추진체제로서 지방이양추진위원회를 설치하여 자치분권의 제도적 토대를 마련하였고, 뒤를 이어 노무현 정부는 ‘자율과 분권의 지방화시대’라는 기치를 내세워 본격적인 자치분권 개혁을 추진하여 왔다.

이명박 정부는 ‘지방분권 촉진에 관한 특별법’에 의한 지방분권추진위원회와 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’에 근거한 지방행정개편위원회 등 지방분권을 위한 이원적인 체제를 유지하였고 박근혜 정부는 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’을 제정하여 이원화된 지방분권의 추진체제의 단일화 시도하였다. 문재인 정부는 연방제 수준의 강력한 지방분권을 구축하는 자치분권 로드맵을 제시하고 시민사회, 하계 및 정부가 공동으로 지방자치의 실질화를 추진하고 있다.

자치분권을 통해 지역공동체의 활력을 회복하려는 노력은 읍면동 중심의 공공서비스 구

축사업에서도 잘 나타나고 있다. 이미 보건복지부는 읍면동 복지허브화 정책을 통하여 주민과 가장 가까운 위치에 있는 읍면동에서 종합적인 복지서비스를 제공하려고 노력하고 있고, 이전 정부에서는 책임읍면동제를 통해 주민들과 좀 더 가까운 거점읍면동을 통하여 보건복지, 생활안전 등과 관련된 서비스를 통합적으로 제공하려고 하였다. 문재인 정부가 들어서면서 지역공동체 활력 회복 노력은 읍면동 단위 주민자치회가 중심이 되고 시군구와 읍면동이 지원하는 주민자치형 공공서비스 추진정책 마련으로 변화하고 있다.

공공서비스를 주민자치형으로 제공하기 위한 노력은 민관협력을 넘어선 공동체가 주도하는 공공서비스 전달체계 개편의 경향에서도 찾아볼 수 있다. 과거 정부와 공공기관이 주도하는 공급자 중심의 권력형·지시형 공공서비스 제공에서, 신자유주의와 이에 따른 신공공관리론의 영향으로 민간위탁기관이나 비영리단체에서 공공서비스를 제공하고 정부는 관리자 역할을 수행하는 것으로 공공서비스 제공주체가 변화하였다. 현재는 읍면동 이하 단위의 지역공동체 중심의 자치활동이 활발하게 추진되면서 공공서비스의 일방적인 수혜자인 주민이 공동체를 중심으로 공공서비스의 주도적인 공급자의 위치에 서게 되었다. 따라서 이러한 경향을 반영하여 실제화 시키고, 풀뿌리 민주주의의 안착을 통해 지역공동체의 활력을 회복하기 위해서는 주민자치형 공공서비스 추진시책이 필요하다고 할 수 있다. 주민자치형 공공서비스 추진체계의 양대 축은 주민센터(행정복지센터)의 공무원 조직과 대표적인 주민협의체인 주민자치회 조직이다. 따라서 핵심 행위 주체는 공무원과 주민자치회 위원간의 협력적 거버넌스 구축이 주민자치형 공공서비스 추진정책의 성공을 담보하는 관건이 될 것이다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 크게 두 가지 인다. 첫째 수요자 중심, 공동체 중심의 공공서비스 전달체계 개편의 논리 제공하는 것이다. 정부는 국민참여, 소통, 협치 등을 통하여 신뢰와 협력의 사회적 자본을 축적하고, 공공서비스 절차를 대폭 혁신하고자 주민자치형 공공서비스 추진체계를 마련 중에 있다. 정부가 일방적·배타적으로 공공서비스를 제공하던 종전 방식에서 벗어나 국민과 정부가 함께 만드는 ‘민·관 공동생산 서비스’, 국민이 서비스를 설계하

는 ‘공공서비스 디자인’ 등 국민이 주도하고 참여하는 방식으로의 혁신이 추진될 전망이다. 또한, 공공서비스 관리방식에서도 직원 친절교육, 민원실 환경정비 등의 획일적 방식에서 탈피해 이용자의 경험과 가치를 대폭 반영할 예정이다.

둘째, 본 연구를 통해서 주민자치형 공공서비스 추진정책의 성공적 정착방안 제시하는 것이다. 이를 위해서는 복지허브화 등 읍면동 관련 정책과 주민자치형 공공서비스 추진정책과의 연계성을 분석하고, 읍면동 단위 주민자치회를 중심으로 하는 공공서비스의 추진 체계를 설계하는 것이 필요하다. 또한 주민자치형 공공서비스 추진을 위한 주체(민·관 참여자)의 범위를 정하고, 해당 주체의 역할을 명확하게 분담해야 할 뿐만 아니라, 주민자치형 공공서비스 추진정책의 성공적인 정착을 위한 법과 제도의 개편방안을 마련하는 것이 본 연구의 목적이다.

여기서 주민자치형 공공서비스 추진정책은 읍면동을 기본 단위로 하여 주민생활과 밀접한 공공서비스를 주민이 주도하는 주민자치기구를 통하여 찾아가는 전달체제로 개선하고자 하는 정책을 말한다(행정안전부a, 2018). 공공서비스는 사회복지와 보건 등 사회적 약자를 위한 서비스를 중심으로 문화, 체육, 관광, 주거, 환경 등과 같은 전체 주민을 대상으로 하는 보편적인 공공서비스도 포함한다. 주민이 주도하는 주민자치기구는 주민대표로 구성된 주민협의체인 주민자치회를 의미한다. 이상의 연구목적으로 달성하기 위하여 주민자치형 공공서비스의 중심이 되는 주민자치회에 적절한 권한과 책을 부여할 수 있도록 하는 논리 제공을 위하여 자치분권과 관련된 이론을 살펴 보았다. 또한, 주민자치회가 중심이 되어 제공할 수 있는 공공서비스 제공 논리를 서술하였다. 주민자치형 공공서비스 추진정책은 주민자치조직과 행정조직의 협력을 전제로 하여야 하기 때문에 민관협력이론을 통하여 양자간의 협력의 이론적 근거를 마련하였다. 전술한 이론적인 근거를 토대로 하여 주민자치조직 중심의 전달체계를 구축하고 대상이 되는 공공서비스의 내용을 정하였다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

가. 시간적 범위

본 연구는 연구의 추진 해인 2018년을 기준으로 설정 하되, 읍면동 혁신 정책의 추진 동향을 살펴보기 위하여 2008년을 연구의 출발점으로 하였다. 이를 위해 과거 10년 간 정부의 읍면동 혁신 정책의 변화 추이를 분석하였다.

나. 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 첫째, 주민자치형 공공서비스의 등장배경과 필요성 분석하고, 공공서비스의 개념과 범위, 공공서비스 전달시스템의 변화과정과 내용 등과 관련된 이론의 검토를 하였다. 또한 역대 정부의 읍면동 행정체제 개편시책의 변화를 분석하고, 자치분권 로드맵의 핵심정책과제인 ‘풀뿌리 주민자치의 강화’를 위한 읍면동 혁신시책의 목표와 주요 내용을 분석을 포함하였다. 마지막으로 주민자치형 공공서비스의 성공적 정책을 위한 정책과 법과 제도의 개편방안을 제안하는 것을 주요 내용으로 한다.

다. 대상적 범위

본 연구를 통해 실질적인 정책과 법·제도의 개선방안을 제안하기 위해 설문조사 및 심층면접을 실시할 예정이다 본 연구의 본 연구의 설문조사 및 심층면접 대상은 공무원, 전문가, 주민 등으로 한다. 설문조사는 지방자치단체 읍면동 공무원과 주민을 대상으로 하고, 심층면접조사는 전문가와 혁신 읍면동 관련 공무원을 대상으로 하였다.

조사대상은 전국이나 기간과 예산의 제한으로 20개 혁신 읍면동 시범지역과 시범읍면동을 관할하는 시도와 시군구를 그 대상으로 조사하였다. 또한, 시범지역과 비시범지역들의 차이점을 분석하기 위해 5개 비교 읍면동을 추가로 조사하였다. 이를 통해 현재 시범지역과 비교지역간 인식의 차이를 분석하였다.

2. 연구의 방법

가. 문헌연구

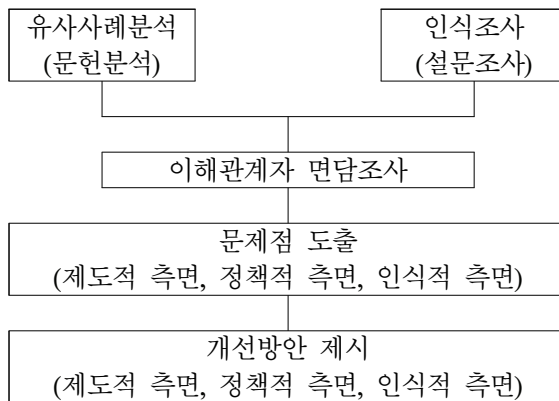
우선 문헌연구를 통해 주민자치형 공공서비스 관련 이론과 실태를 분석하고자 한다. 이를 위해 주민자치이론과 공공서비스 관련이론을 고찰하고, 주민자치형 공공서비스 관련 선행연구를 분석하였다. 또한, 주민자치형 공공서비스와 유사한 기존의 정책사례들을 분석하고 주민자치형 공공서비스 연구의 필요성을 도출하는 근거 자료로 삼았다.

나. 인식조사

인식조사는 일반 공무원, 주민자치위원, 주민을 대상으로 실시하였다. 설문조사방식과 이해관계관계자 면담조사 방식으로 실시한 인식조사를 통해 공공서비스의 개념과 범위, 주민자치형 공공서비스 추진의 주체와 대상, 주민자치형 공공서비스 전달체계 등에 대한 공무원과 주민자치위원간 의견의 공통점과 차이점을 분석하고, 시범실시 지역과 비시범 실시 지역간 인식의 차이를 분석하여 주민자치형 공공서비스를 추진할 때, 고려해야 할 사항들을 정책대안으로 제시하였다.

이상의 연구 흐름을 정리하면, 다음의 그림과 같다.

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도





제2장

주민자치형 공공서비스의 이론적 논의

제1절 주민자치형 공공서비스의 개념과 목표

제2절 주민자치형 공공서비스의 논리

제3절 선행연구의 검토 및 연구의 필요성



주민자치형 공공서비스의 이론적 논의

제1절 주민자치형 공공서비스의 개념과 목표

1. 주민자치형 공공서비스의 개념

"주민자치형 공공서비스"란 복지 사각지대 해소를 위한 찾아가는 보건·복지서비스 확대, 정보통신 기술을 활용한 주민 서비스 개선, 주민자치 강화, 마을공동체 활성화, 지역 주민 중심의 공간 개선, 특성화된 다양한 마을모델 발굴 등 주민의 관점에서 읍·면·동의 기능을 개선함으로써 제공되는 공공서비스를 말한다(주민자치형 공공서비스 추진단의 설치 및 운영에 관한 규정 제2조).

주민자치형 공공서비스는 읍면동 중심의 공공서비스를 민과 관이 함께 계획·생산·전달하는 소지역 단위의 공공서비스 전달체계의 혁신을 의미한다. 이러한 개념에는 다음과 같은 의미가 내포되어 있다.

가. 읍면동 중심

읍면동 중심이라는 용어에는 마을, 읍면동 등 공간적 영역으로서의 의미와 함께, 읍면동이 공공서비스의 플랫폼이 된다는 의미를 내포하고 있다.

나. 공공서비스

여기에서 공공서비스는 전통적인 중앙부처 위임사무, 지자체 고유사무, 민간 위탁사무 뿐만 아니라 민·관이 공동 생산하는 서비스까지 포함하는 넓은 개념으로 이해될 수 있다.

다. 민·관 합동

주민자치형 공공서비스 전달체계는 주민참여의 기본원칙을 강조한다. 따라서 민관협력, 공공서비스 민관 공동생산의 원리를 사업의 원리로 내세우고 있다.

라. 계획·생산·전달

과거의 공공서비스 전달의 하위 집행기관으로서가 아닌 공공서비스 진행과정 전반을 대상으로 하는 것을 의미한다. 예를 들어 계획은 주민총회나 자치계획을 통해 설정하고, 생산은 민·관이 공동생산하고, 전달은 찾아가는 보건·복지 서비스 등을 통해 전달하는 것을 의미한다.

마. 소지역 단위 혁신

주민자치형 공공서비스 전달체계는 행정기관만의 혁신이 아니라 주민과 마을의 혁신, 사회혁신으로까지 확장된 개념으로 마을, 읍면동 등 주민의 실제 생활권을 단위로 하는 활동을 의미한다.

2. 주민자치형 공공서비스의 목표

가. 행정혁신

주민자치형 공공서비스 추진은 '위계적 행정'에서 '생활기반 플랫폼 행정'으로의 전환을 목표로 하고 있다. 이를 위해 읍면동 청사공간을 주민들이 모일 수 있는 플랫폼 공간으로 혁신하고 청사공간을 기반으로 지역사회의 유희공간에 대한 공간공유를 촉진하고자 하고 있다. 또한, 정부 데이터를 공개하고, 시민참여 및 쌍방향 소통 등 '오픈형 행정'으로의 전환을 도모하고자 하고 있다.

나. 복지혁신

지역주민들에게 제공되는 복지를 효과적으로 전달하기 위해 서울특별시의 '찾아가는 동

주민센터'를 전국의 지방자치단체에 확산하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 읍면동 복지전담 인력을 확충하여 찾아가는 복지 구현 및 공공일자리를 확대함으로써, 마을의 복지생태계를 조성하고자 하고 있다.

다. 직접 민주주의

대의민주주의의 문제점을 해소하고 마을의 주민을 단순한 '정책수혜자'에서 정책을 함께 만드는 '국정파트너'로 전환하고자 함을 목표로 한다. 이를 위해 주민자치조직들을 실질적 주민대표기구로 기능을 확대·개편하고 읍면동장을 공무원 또는 민간인 중에서 주민 추천 또는 공모를 통해 선출하는 등의 계획을 실행할 예정이다.

라. 마을 생태계 조성

급속한 산업화로 인한 공동체성을 회복하기 위해 개성이 넘치고 다양한 이야기가 있는 마을을 구현하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 지역의 특성에 맞는 다양한 마을을 모델로 발굴·홍보하고자 하고 있다.

제2절 주민자치형 공공서비스의 논리

1. 주민자치

주민자치는 읍면동과 같은 최일선 행정구역을 기본 단위로 하여 주민이 주체가 되어 주민생활과 밀접하게 관련되어 있는 지역문제를 행정조직의 도움을 받아서 처리하는 일련의 과정을 말한다. 다양성복잡성역동성을 특징으로 하는 현대사회 문제를 정부나 시장과 같은 단일행위자나 특정한 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).

문재인 정부의 자치분권종합계획의 맨 앞머리에 등장하는 것이 주민자치이다. 주민자치는 문재인 정부의 국정목표인 ‘국민이 주인이 되는 정부’와도 맥을 같이 한다. 주민자치를 이론적으로 뒷받침할 수 있는 다양한 이론들이 존재하고 있으나, 여기서는 자치분권이론과 주민주권이론을 고찰해 보겠다. 주민이 국가의 주인 지역사회의 주인이 되기 위해서는 주인으로서 가져야 하는 합당한 권한이 필요한 바, 이러한 권한은 중앙정부에서 지방정부로의 분권이 필요하다. 중앙정부와 지방정부 사이의 분권이 수직적 분권이라면, 지방정부 내에서 단체장과 주민사이의 분권은 수평적 분권이라고 할 수 있다. 이러한 수평적 분권의 과정에서 주민이 주도권을 잡는 주체가 되기 위해서는 주민주권의 논리가 필요하다.

가. 자치분권의 논리

1) 자치분권의 개념

2013년 ‘지방분권 촉진에 관한 특별법’이 제정됨에 따라 각 시도는 지방분권촉진을 지원하기 위한 조례를 만들기 시작하였고, 이에 따라 지방분권이라는 용어를 자치분권이라는 용어로 사용하기 시작하였다. 자치분권의 개념은 중앙집권의 대응 개념으로서 통치권이 지방으로 이양되는 것을 의미한다(전영준·엄태호, 2018). 자치분권의 효과에 대해서는 상반된 시각이 존재한다. 자치분권을 반대하는 측에서는 행정의 효율성, 부패의 증가, 규모의 경제 부작용, 정책결정의 비효율성 등에 대한 부정적 논의가 있다(Treisman, 2007). 반면 자치분권을 옹호하는 측에서는 민주적 통치과정을 통해 정치·경제적 발전에

자치분권이 기여한다는 긍정적 논의를 하고 있다. 자치분권은 한 국가가 처해 있는 다양한 역사적·정치적·경제적 상황 등에 따라 다르게 이해될 수 있고, 경험적으로도 국가의 현실에 따라 다르게 나타나고 있는 것이 사실이다. 따라서, 자치분권을 어떻게 실현해 나가느냐에 따라 자치분권이 긍정적일 수도 혹은 부정적일 수도 있다고 할 수 있다(전영준·엄태호, 2018).

자치분권을 옹호하는 측에서의 자치분권의 효율을 논하면, 우선 민주주의의 실현에 있다. 중앙에 집중되어 있는 권한과 자원을 지방에 배분함으로써 주민의 적극적인 참여를 유도함으로써 정책과정에서의 주민참여와 지방정부의 책임성과 대응성 그리고 효율성을 제고함으로써 공공서비스의 민주성을 실현할 수 있다(이정만, 2012). 또한 자치분권은 지방자치단체의 현실에 맞는 공공서비스를 제공함으로써 중앙집권보다 더 효율적인 공공서비스를 제공할 수 있다. 이러한 논의는 이미 공공선택론에서도 언급하고 있는 바와 같이 주민이 선호하는 공공서비스는 지방정부가 더 민감하게 대응할 수 있고 이로 인해 적시·적소에 공공서비스를 제공함으로써 효율성을 담보할 수 있다(Tiebout, 1956; Oakes, 1972; 전영준·엄태호, 2018).

자치분권이란 중앙정부의 통치 및 행정권한을 지방정부에게 대폭 위임 또는 부여하여 지역주민 또는 지방자치단체의 대표자의 의사와 책임 아래에서 자주적으로 정책결정과 실행을 하는 것을 의미하는 것으로서 자치분권은 다음과 같은 요소로 구성되어 있다¹⁾(김필두, 2014). 첫째, 중앙정부에 집중된 권력을 원래의 주인인 국민에게 되돌려 주는 것, 둘째 지역주민의 생각과 결정이 정책에 반영되어 지역을 발전시키는 것, 셋째, 주민생활과 가장 밀접한 기초지방자치단체부터 활발히 일할 수 있도록 권한과 책임을 부여하는 것 등이 포함되어 있는 개념이라 할 수 있다.

2) 자치분권의 필요성

중앙집권체제는 정치, 경제, 사회, 문화적 측면에서 다양한 부작용을 양산하고 있다. 따

1) 현행 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조 제1항의 자치분권의 정의는 '국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것'이라고 정의하고 있음.

라서 학자, 정치인, 국민 등 각계각층에서 대한민국의 미래를 위한 분야별 자치분원권의 필요성에 대해 목소리를 내고 있고, 이에 따라 정부도 자치분권의 강화를 위해 다양한 정책을 시도하고 있다. 자치분권이 필요한 이유에 대해서는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 과거와 같은 고도의 중앙집권적인 국가운영은 국가위기 상황에서 그 취약점을 노출시킬 수 있다. 1960년대 이후 경제성장을 위해 중앙정부는 기획을 지방정부는 단순 정책집행을 담당하는 방식의 국가운영은 지방의 다양한 사회적 문제, 즉 저출산, 고령화, 인구감소, 사회갈등 등의 새로운 문제를 양산하고 있다²⁾. 이는 사회문제가 지역마다 다양하게 일어나고 있음에도 불구하고 획일적인 중앙집권적 국정운영으로 인해 사회문제에 효과적으로 대처하지 못함을 의미한다.

둘째, 경제성장이 둔화되고 있는 시점에서 새로운 성장동력이 필요한 시점에서 지역사회의 특성과 개성을 살린 특화산업의 육성, 지역브랜드 가치 창출 등의 신성장동력의 창출을 위해 지방자치단체에 권한을 이양하는 것이 필요하다. 국가전체적인 경제성장을 위해서는 중앙집권적인 기획과 정책집행이 있어야 하나, 이는 지역의 현실을 유연하게 반영하기 힘든 통치체제이다. 따라서, 지역사회의 다양성을 기반으로 새로운 성장동력을 창출하기 위한 노력이 필요한 시점이다³⁾.

셋째, 지역균형발전 차원에서 지방분권이 꼭 필요한 시점이다. 인구와 자본 등의 수도권 집중 현상은 가속화되고 있어 2017년 현재 우리나라 인구의 49.5%가 수도권 지역에 집중되어 있다. 뿐만 아니라 GRDP, 투자, 일자리 등 생산능력과 문화시설 등 또한 수도권에 집중되고 있다⁴⁾. 따라서 수도권 이외 지역이 균형적으로 발전하기 위해서는 중앙집권적인 국가운영방식 보다는 지역의 특성을 살릴 수 있는 자치분권이 필요하다. 넷째, 중앙정부 중심의 획일화된 공공서비스 전달체계를 주민 수요에 민감한 지역중심의 전달체계로 개선

2) 2016년 고용정보원 보고서(2016, 이상호)에 따르면 30년 내 전체 시·군·구 중 84곳, 전체 읍·면·동 중 1,383곳이 소멸될 가능성이 높다고 보고하고 있음. 이와 더불어 우리나라의 2017년 행복지수는 155개국 중 56위(UN 세계행복보고서), 2016년 OECD 국가 중 사회갈등지수 3위(한국경제연구원, OECD), 2003년 이후 OECD국가 중 자살률 1위(통계청, OECD)인 것으로 나타나고 있음

3) 이탈리아 '밀라노 패션'의 경우 2016년 12,000개 패션기업, 수출액 525억 유로를 달성하였을 뿐만 아니라 프랑스 '보르도 와인'은 2015년 와인너리 7,200명 일자리 창출, 매출액 43억 유로를 달성하는 등 지역사회를 기반으로 한 성장동력을 찾고 있는 사례가 늘고 있음(행정안전부, 2017).

4) 수도권 집중도(2016년 통계청 자료): ① GRDP: 48.7%(2010)→49.4%(2015), ② R&D 투자: 64.3%(2010)→67.3%(2015), ③ 문화시설: 64.3%(2010)→67.3%(2015)

하는 것이 필요하다. 중앙정부 중심의 공공서비스 전달체계는 지역의 특수성을 무시하고 획일적으로 적용됨에 따라서 지역의 여건에 맞는 공공서비스를 제공하는데 한계가 있다. 따라서 지역의 여건에 맞는 차별화된 치안·복지 등의 제공과 정책사각지대의 해소를 위해 자치분권의 필요성이 있다고 할 수 있다. 마지막으로 2016년 촛불집회이후 표출된 실질적 주권자로서의 주민의 참여욕구가 증대되고 있어 생활현장에서 국민이 직접 참여하고 결정하는 국민중심주의로의 전환이 필요한 시점이다.

3) 자치분권의 전개과정

우리나라 근대 자치분권의 역사는 일제 강점기 당시 조선총독부가 1910년 도평의회와 부군면협의회를 설치한 것이 시발점이었다. 1930년에는 도평의회는 도회로, 부군면협의회는 부회, 군회, 면회로 명칭이 변경되었으나 1945년 광복과 더불어 폐지되었다. 근대사에서 우리나라 자치분권의 발전과정은 크게 3단계로 나누어 질 수 있다. 대한민국 정부가 수립된 이후 1948년 제헌헌법에 지방자치에 관한 규정을 두어 1949년에 지방자치법이 제정되었으나, 6.25의 발발과 더불어 실질적인 지방자치는 1952년이 되어서야 실사가 되었다⁵⁾. 대한민국의 지방자치는 4.19 이후 장면정부(1960년-1961년)의 지방자치법 개정과 더불어 실질적인 지방자치를 준비하였으나⁶⁾, 1961년 군사 쿠데타로 정권을 장악한 박정희 군사정부에 의해 지방의회가 해산되고 지방자치에 관한 임시조치법을 제정하여 지방자치법의 효력을 정지시킴으로서 1991년 지방자치가 새롭게 시작될 때까지 암흑기를 거쳐 왔다. 당시 군사혁명위원회는 지방행정의 효율성을 위해 지방의회의 기능을 상급기관장이 대신하도록 하였다. 즉, 지방의회의 의결사항 처리를 읍면의 경우 군수에게, 시의 경우 도지사에게, 특별시와 도의 경우 내무부 장관에게 승인을 얻어 시행토록 하였다.

이후 우리나라의 자치분권에 대한 논의는 1988년 노태우 정부가 출범하면서 본격적으로 전개되었다. 그 결과 우리나라의 지방자치는 1991년 상반기에 시도 및 시군구의 지방

5) 1952년 최초의 지방의원선거는 서울특별시, 경기도, 강원도와 전북 4개 지역을 제외하고 전국 17개 시에서 378명의 시의원, 72개 읍에서 1,115명의 읍의원이, 1,308개 면에서 면의원이 선출됨

6) 1960년 11월 1일 전면직선제를 골자로 하는 지방자치법 개정안을 당시 여당인 민주당이 확정하고, 이에 따라 12월에 서울특별시와 도의회 선거, 시읍면장 선거, 서울특별시장 및 도지사선거가 실시됨(최창호, 2004).

의회가 구성됨으로써 30년 만에 부활되었고⁷⁾, 1995년 주민이 직접 지방자치단체장을 선출하면서 본격화되어 현재 민선 7기를 맞이하고 있다. 그러나 지방자치의 발전에도 불구하고 지방자치단체의 실질적인 자치분권이 강화되었느냐에 대해서는 많은 의문점이 있다. 정부의 노력에도 불구하고 지방자치단체의 고유사무는 20%대에 머물고 있으며, 지방자치단체의 재정여력 또한 지역간 편차가 커 실질적인 자치분권의 실현을 위해서는 제도적, 실질적 개선이 여전히 필요하다(이승중, 2017).

나. 주민주권론

1) 주민주권론의 배경

역사적으로 주권은 신의 의미를 대신한 군주에게 주권이 있다는 군주주권론이 17세기 말에 왕정시대의 군주의 정통성을 보장해 주었고, 이후 로크(J. Locke)는 개인의 기본권인 자연권의 개념에 기초하여 사회계약에 따라 국가에 국민 개인을 보호하기 위한 자연권을 위임하였고, 국가는 위임의 대가로 개인의 기본권과 자연권을 보호해야 한다는 주장을 전 개함으로서 국민주권론의 태동을 알렸다(김순은, 2012). 현재의 자유민주주의의 기본원리는 이러한 국민주권론의 토대 위에서 제도화 된 것이다. 국민주권론과는 별개로 일본이나 영국에서 지역주권론이 제기되었는데 이는 지속적인 지방분권 개혁의 노력에도 불구하고 그 성과를 거두지 못함으로써 나타난 것이라 할 수 있다. 지역주권론은 지방정부의 권한강화와 재량권의 확대, 주민의 정치참여기회의 확대를 통한 주민자치의 강화, 지방의회의 개혁 및 지방행정체제의 개혁 등을 그 주요 내용으로 하고 있다(김순은, 2012; 김병국·최철호, 2012).

주민주권론은 크게 3가지 이유에서 지역주권론과 그 트랙을 달리하여 발전하여왔다(김순은, 2012). 우선 지속가능발전의 절박성을 들 수 있다. 국가와 도시가 경제성장위주의 정책을 펼침으로서 지역 간, 계층 간의 경제적 격차를 확대시켜왔고, 자원의 활용과 배분에 대한 세대 간의 문제점도 심각한 문제로 제기되었다. 이러한 문제는 지역의 지속가능한

7) 1991년 당시 지방자치단체장의 선거는 그 실시가 1992년 6월 30일까지로 법정화되었음에도 불구하고 정부가 그 실시를 무기한 연기하였음. 1994년 3월 '공직선거 및 선거부정방지법'의 제정으로 지방자치단체장 선거를 1995년 6월 27일에 실시됨.

발전을 강조하는 지역주민들의 분위기가 확장되고, 지속가능한 발전의 이념 하에 주민참여와 의견수렴의 행위들이 증가하고 있다(김순은, 2012).

둘째는 주민참여론의 발전으로서 1990년대 이후 거버넌스의 논의가 본격적으로 등장하면서 주민참여의 중요성을 강조하여 왔다. 실질적인 주민참여를 통해 주민이 지방정부와 대등한 파트너로서 정치와 행정과정에 참여하고 자기결정권을 행사해야 한다는 것이다. 마지막으로 지방분권에 대한 실망에 의한 것으로서 지방분권에 대한 노력이 지역의 발전 잠재력을 극대화하여 지역발전에 이바지해야 함에도 불구하고 권한 및 재정이양의 불충분 등의 이유로 지방분권이 실질적으로 이루어지지 않았기 때문인 것으로 나타난다(김병국·최철호, 2012).

2) 주민주권론의 논리

주민주권론은 지방분권이 실질적으로 지역발전에 기여하지 못함으로써 이를 개선하기 위해 주민이 직접 자기결정권과 자기책임성을 가지고 지역의 정치와 행정과 행정에 참여함으로써 지속가능한 지역의 발전을 도모하고 다양한 사회적 문제를 민주적·효율적으로 해결하기 위해 탄생하였다고 할 수 있다. 즉, 기존의 국민주권론이나 지역주권론 보다 주민의 고유권리를 강화함과 동시에 주민의 자기결정권과 자기책임성을 높이기 위한 개념이라고 할 수 있다(김병국·최철호, 2012).

주민주권은 광의로는 주민의 삶의 질 향상을 위해 주민의 자기결정권과 자기책임성, 그리고 이러한 주민의 권리를 법적으로 보장하는 것을 강조하는 한편, 협의적으로는 주민공동체의 형성과 활동을 통해 주민자치를 강화하는 것을 의미한다고 할 수 있다(김병국·최철호, 2012).

주민주권은 광의로는 주민의 삶의 질 향상을 위해 주민의 자기결정권과 자기책임성, 그리고 이러한 주민의 권리를 법적으로 보장하는 것을 강조하는 한편, 협의적으로는 주민공동체의 형성과 활동을 통해 주민자치를 강화하는 것을 의미한다고 할 수 있다(김병국·최철호, 2012). 주민주권의 논리가 지방분권과 주민자치의 활성화, 그리고 이를 통한 공공서비스의 개선을 제고할 수 있다는 것은 이러한 주민주권의 개념에서 출발한다고 할 수 있다.

주민주권은 지방정부의 공공서비스를 주민의 자기결정권을 기반의 주민들이 자기책임

성을 가지고 실현함으로써 주민이 위임한 기본적인 권리를 보호하고 공공서비스 생산과 제공의 정당성을 확보하기 위한 개념을 강조한다고 할 수 있다. 이러한 주민주권을 실현하기 위해서는 기본적으로 주민의 기본권 즉, 자기결정권과 자기책임성의 권리를 법적으로 보장해야 하고, 절차적으로 주민이 다양한 지방행정, 즉 공공서비스의 생산과 제공과정에 참여할 수 있는 기회의 제공과 자신들의 생활과 밀접한 분야에서 주민자치적 요소를 가미할 수 있도록 함으로써 지방분권, 지역발전 및 궁극적으로 지방행정의 발전에 기여할 수 있을 것이다.

다. 읍·면·동 주민자치의 필요성

자치분권노력이 실현되어 궁극적으로 주민주권이 실현되기 위해서는 풀뿌리 주민자치의 강화가 필요하다(곽현근, 2015; 행정안전부, 2017). 우리나라의 지방자치에 있어서 직접적으로 시민과 접하는 곳이 읍·면·동임에도 불구하고 마을공동체와의 괴리로 인해 점점 으로서의 역할이 미미하고, 주민대표기구 또한 현재까지는 수동적 역할로 인해 자치역량이 부족한 것이 현실이다(곽현근, 2015). 곽현근(2015: p.8)에 따르면 주민자치는 “지역에 대한 애착과 주민들 사이의 유대의 토대위에 집합적 역량을 구축한 주민들이 지역문제를 스스로 또는 정치행정과정의 참여를 통해 정부를 포함한 다른 이해당사자들과 함께 해결해 나가는 행위 또는 과정”이라 할 수 있다.

‘자치’는 저절로 다스려짐 혹은 자기 일을 스스로 다스린다고 풀이할 수 있다. 인간이 누구나 자유로운 주인이 되고자 하는 욕망이 있다고 가정한다면 인간은 ‘나의 것’, ‘우리의 것’이라는 생각을 가질 때 맡은 일에 대해 좀 더 관심을 가지고 성의 있게 임하게 될 것이다. 자치가 스스로 주인이 되고 주인의식을 가지는 것이라 한다면, 주민자치는 주민이 지역의 주민이라는 주인의식을 가지는 것을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 읍면동 주민자치는 읍면동의 주민이 자신이 사는 읍면동의 주인이라는 의식을 가지는 것이라 할 수 있다(김영인, 2005:35). 주민자치는 주민이 지방정치에 적극적으로 참여하는 주체적인 관계에 초점을 두는 제도라고 할 수 있다(이규환, 2006: 89).

김영인(2005)과 곽현근(2015)에 따르면 주민자치가 실질적으로 수행되기 위해서는 참여를 통해 주민자치의식이 고양되어야 한다고 주장하고 있다. 이를 위해서는 주민들이 읍

바른 자치의식을 가지는 것이 필요한데, 이러한 점에서 주민자치 의식은 주민자치 행동의 전제라고 할 수 있다.

주민들은 자신들이 거주하는 지역에 대해 주인의식을 가짐으로써 지역발전에 이바지 할 수 있을 것이다. 현대 사회는 주민자치에 주민은 없고 공무원이나 지역의 유지들만 존재한다는 비난이 있고 이는 자치는 없고 정치만 있다는 것으로 해석될 수 있다. 주민자치는 한 지역에 사는 주민들의 가족, 이웃이 공동체를 형성하여 서로의 체험을 나누고 소통하는 것을 의미하고, 이러한 소통을 통하여 다양한 이야기가 풍부한 지역을 만드는 것을 공통의 이념으로 삼아야 할 것이다.

주민자치의 필요성은 정치적 측면과 행정적 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다(서순복, 2002). 주민자치가 대의제 민주주의를 보완하고 주민의 지역에서의 정치적 기반을 강화시킨다는 면에서 정치적 필요성이 있다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 4년에 한 번씩 치루는 선거 때에만 참여하는 것이 아니라 일상생활에서 직접적으로 정치적 참여를 통해 주민들이 지방정치에 영향력을 미칠 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 반면, 행정적 측면에서는 주민자치가 지방자치단체의 정책결정, 집행에 유용한 정보를 제공할 수 있다. 주민들이 자신의 지역에 대한 구체적인 상황이나 요구에 대한 정보를 지방공무원들에게 제공함으로써 적실성 있는 정책기획과 결정에 기여할 수 있고, 사전에 정책갈등의 여지를 없앨 수 있다는 장점이 있다.

읍면동 주민자치는 풀뿌리 민주주의의 강화를 통한 지방분권의 확산에 기여하기 위한 필수적인 조건이라 할 수 있다. 즉, 제대로 된 지방분권을 구현하기 위해서는 대의민주주의의 민주성 결핍을 보완하기 위해 결사체(풀뿌리)를 중심으로 주민들이 자치활동을 통해 행정과정에 참여를 하고 공공의 문제를 주민들이 스스로 숙의하고 해결해 나가야 할 필요성이 있다. 논란의 여지는 있지만 현재 우리나라의 행정체제로 볼 때 읍면동 단위의 행정구역이 가장 주민들과 직접적 소통을 할 수 있는 단위라고 할 때, 읍면동을 중심으로 공공서비스를 구축하고 읍면동 단위에서 주민들이 직접적으로 행정서비스 생산과 공급에 참여함으로써 주민의 정주공간 내에서 필요한 서비스를 효율적이고 효과적으로 제공할 수 있을 것이다.

2. 공공서비스

가. 공공서비스의 개념과 유형

1) 공공서비스의 개념

공공서비스의 개념은 학자들마다 그리고 시대의 흐름에 따라 다양하게 나타나고 있다(안병철외, 2009). 공공서비스를 서비스의 한 유형으로 공공의 성격을 가지는 혹은 공동으로 생산·소비되는 것으로 이해하는 경우로 이해될 수도 있고, 공공서비스를 공공재(public goods), 즉 민간재(private goods)와 구분되는 재화와 서비스로 이해될 수도 있다(Sharp, 1990). 전통적으로는 “공공기관을 통해 공급되는 재화와 서비스”를 지칭함으로써, 정부의 직접적인 지출을 야기하는 것으로 이해하는 경우도 있다. 그러나 1980년대 공공부문의 개혁, 즉 신공공관리론적 측면에서는 공공서비스의 주체가 정부나 공공기관으로 제한되는 것이 아니라 민간부문이 생산하고 제공하는 서비스도 정부개혁 차원에서 공공서비스의 범주로 포함되는 경향이 있다. 이로 인해 현대에는 공공서비스의 개념이나 범주가 좀 더 광범위하고 포괄적으로 변화해 가고 있다(Savas, 2000).

공공서비스의 개념이 어떻게 정의가 되는 공공서비스가 사회공동체의 편익을 위해 제공되는 재화와 용역과 관련된 개념이라는 것에는 이견이 없다. 앞서 언급했듯이 공공서비스는 현대에 와서 정부나 공공기관이 제공하는 것 뿐만 아니라 민간에서 제공하더라도 그 재화나 용역의 성격이 비경합성과 비배제성을 띠는 것이라면 공공서비스의 범주에 포함될 수 있다(배용수 외, 2003)

2) 공공서비스의 유형

공공서비스에 포함되는 재화와 용역의 특성은 주로 재정학자들과 공공선택이론가들에 의해 주장되는 공공재 이론으로 설명될 수 있다. 또한 이러한 특성에 따라서 공공서비스의 유형을 나누어 볼 수 있다. 공공서비스는 첫째, 비경합성(Non-rivalness)의 특성을 가진다. 비경합성이란 한 사람의 소비가 다른 사람의 소비량을 감소시키지 않는 특성을 의미하는데, 공공서비스는 일반적으로 이러한 특성을 갖는다는 것이다. 둘째, 공공서비스는 비배제성(Non-consumption)을 가진다. 비배제성이란 서비스로부터 오는 효용이 특정 한 사람에게 한정되지 않는 경향을 의미하는 것이다. 셋째, 공공서비스는 외부효과(Externalities)

가 있다는 점이다. 예를 들어 정부가 토목사업을 하는 경우 그 사업은 주변지역에 다양한 긍정적·부정적 효과를 주게 되는데 이를 외부효과라 하고 공공서비스의 경우 이러한 외부 효과가 비교적 크게 나타난다는 것이다. 마지막으로 공공서비스는 무임승차(Free-riders) 효과가 있다는 것이다. 무임승차 문제란 공공서비스가 집단적으로 소비가 가능한 것이기 때문에 그 소요 비용을 부담하지 않고 서비스의 수혜자가 될 가능성을 의미한다(이종수 외, 2005).

〈표 2-1〉 공공서비스의 유형

재화/서비스 특징		배재 가능성	
		배재가능	배재 불가능
소비특성	개별적	민간재(private goods)	공유재(common pool goods)
	집단적	요금재(toll goods)	집합재(collective goods)

자료: 이종수 외(2005: 721)

나. 공공서비스의 전달체계의 개념과 원칙

1) 공공서비스의 전달체계의 개념

공공서비스 전달체계(public service delivery system)란 지역사회체계 속에서 공공서비스의 공급자간 또는 공급자와 소비자를 연결시키기 위한 조직적 장치라고 할 수 있다(Savas, 2000). 중앙정부이던 지방정부이던 현대 정부의 본연의 기능은 공공서비스 전달체계로서의 역할이라 할 수 있다(이도형 외, 2009). 정부가 국민이 원하는 서비스를 잘 생산하고 적시에 공급해 줄 수 있다면 국민들은 이를 통해 만족과 편익을 얻게 되지만, 불행히도 정부가 효과적인 공공서비스 전달체제로 인식되지 못하고 있다. 이를 해결하기 위해 정부는 계층제, 민영화, 거버넌스 등 다양한 개념을 동원하여 공공서비스 전달체계를 효과적으로 개선하려 노력해 왔다. 정부가 어떠한 전달체계를 갖추든 간에 공급자와 소비자 간의 효과적인 연결이 가능하지 않다면, 국민들이 체감하는 공공서비스의 편익과 만족은 낮아질 수밖에 없다.

2) 공공서비스의 전달체계의 원칙

앞서 언급하였듯이 공공서비스 전달체계의 궁극적 목적은 국민이 제공된 공공서비스에 대해 만족하고 편익이 극대화되어야 한다. 그 동안 국내·외 학계 및 전문가들은 공공서비스 전달체계를 변화시켜 국민들이 제공받는 공공서비스의 효과성과 효율성을 높이기 위해 노력해 왔다(Savas, 2000). 전통적인 정부의 직접공급방식에서 신공공관리론적 측면에서의 공공서비스 전달체계의 혁신, 근래에 들어서는 참여와 소통의 논리를 중시하는 거버넌스식 공생산 방식이 공공서비스 전달체계의 유일한 대안으로 떠오르고 있다.

기존의 공공서비스 전달체계의 혁신과 관련된 문헌들을 살펴보면 공공서비스 전달체계의 개혁은 공공서비스의 제공 내용과 공공서비스 전달 방식의 혁신과 관련이 있다(이도형 외, 2009). Albrecht(1988)는 초우량 서비스 기업들의 경우, 고객욕구 충족적인 서비스 내용, 일선기관의 이러한 서비스 내용예의 집중을 위한 인력과 서비스 체제의 정비, 고객 중심적인 조직기구와 프로세스의 개편을 강조하고 있다. 윤상근 외(1996)도 고객관의 서비스 접점의 중요성을 강조하면서 접점의 역할에 따라 서비스의 내용과 질이 결정될 수 있음을 시사하고 있다. Gilber & Specht(1978)는 이상적인 공공서비스의 제공을 위해서는 서비스 통합, 서비스 공급자의 책임성, 서비스 전달의 지속성과 소비자 접근성을 강조하고 있고, Osborne & Plastrik(1997)은 공공서비스의 혁신을 위해서는 책임성을 확보하기 위한 권한구조, 조직문화 등의 정비가 필요하다고 지적하고 있다. 이러한 논의를 바탕으로 볼 때 서비스 제공내용측면에서는 정부의 공공성과 책임성을 서비스 제공 방식에 있어서는 효율성이 매우 중요한 원칙으로 제시될 수 있다.

중요한 것은 어떤 방식을 선택하든지 국민들이 받는 공공서비스에 대한 만족과 편익이 극대화될 수 있는 전달체계를 구축하여야 한다는 것이다. 최근 알찬 공공서비스를 제공하고 좋은 서비스 전달방식을 통해 정부의 행정을 새롭게 구현해보고자 하는 노력이 지방정부 차원에서 수없이 이루어지고 있다. 주민자치회를 통해 공공서비스를 제공하려는 노력 또한 이러한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 그 간의 공공서비스 전달체계를 개선하려는 공공의 혁신 노력은 공공서비스의 공공성(책임성)과 효율성이라는 행정의 양대가치를 지향해 왔다고 할 수 있다(이도형 외, 2009). 이러한 관점에서 볼 때 공공서비스 전달체계의 원칙은 공공서비스의 공공성과 효율성 가치의 추구를 통해 공공서비스에 대한 국민의 편익과 만족이 극대화되어야 한다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

다. 공공서비스의 관리론

1) 신공공관리론

신공공관리론은 정부의 방향잡기(steering)역할을 강조하는 이론으로서 정부의 전통적인 행정의 노젓기(rowing) 방식 즉, 정부의 공공서비스에 대한 관리가 통상적 업무로 인한 공공서비스의 방향설정의 문제가 발생하기 때문에 방향잡기 역할을 중요성을 강조한 이론이다(Osborne & Gaebler, 1992). 신공공관리론은 정부의 역할이 실질적인 공공서비스의 제공보다 조종하는 기능에 많은 결정권을 가져야 한다는 것이다. 신공공관리론은 공공서비스 전달과정에서 공급자와 수혜자(고객)의 관계를 시장의 관점에서 제시하고 있다. 즉 조직은 고객으로부터 압력, 경쟁, 결과를 중시하는 관리를 통해 그 역동성을 유지할 수 있고 따라서 고객은 소비자의 역할이 아닌 필요한 정보를 제공하는 환원기제의 일부가 된다(우양호, 2009). 소비자로서 시민은 정부가 생산하는 공공서비스의 내용에 영향을 미칠 수 있고 경우에 따라 소비자가 다른 생산자를 선택할 수 있다는 논리이다.

이러한 신공공관리론의 특징은 결과지향성, 고객지향성, 조직의 분권화, 경쟁의 도입, 권한위임과 분권화 등의 특징을 갖는데 이에 따라 투입지향적이고, 표준화된 업무처리, 계층제, 규제 등으로 대변되는 관료제적 행정과는 많은 차이를 두고 있다. 신공공관리론은 하나의 패러다임으로 간주되어 1990년대 우리나라 행정관리에 많은 영향을 미치게 되는데 이러한 영향으로 인해 행정조직과 인원의 축소, 책임운영기관의 도입, 개방형 인사제도, 행정서비스 헌장제도의 도입 등 다양한 제도변화를 이끌어 왔다(이종수, 2012).

즉 신공공관리론은 정책과 관리를 이원화하고, 이에 따른 정책의 집권화와 관리의 분권화, 전문화, 효율화를 도모하자는 것으로 이해될 수 있다. 즉 정부기관의 역할을 통제와 서비스 전달로 이원화함으로써 통제(정책)의 소수의 정부기관에 의존하고 공공서비스의 생산과 전달은 일선기관이나, 민간이 담당하는 체제로의 변환을 의미한다고 할 수 있다.

2) 신공공서비스론

신공공관리론이 공공서비스의 전달방식의 효율성과 대응성을 제고에 중점을 두었으나 여전히 정부의 주인인 시민들이 공공서비스 생산과 제공에 배제되어 있고, 신공공관리론적 공공서비스 생산 및 전달방식이 전통적 행정관리 방식보다 관료들의 시야를 좁게 하고

그들의 권한을 강화하는 문제점이 양산되었다(Denhardt & Denhardt, 2007). 이러한 문제들로 인해 신공공관리론적 공공서비스 방식에서 탈피하여 시민들에게 정부의 권력을 되돌려 주고, 관료 중심의 권력배분적 시작에서 탈피하여 정부의 주인인 시민의 관점에서 공공서비스 방식을 제고해야 한다는 논의가 전개되었다(우양호, 2009). 신공공서비스론은 정부에 집중되어 있던 권한을 정부의 주인인 시민에게 되돌려 주고, 정부가 시민에게 봉사하고, 시민 중심의 공직제도를 구축해야 한다는 가치를 강조하였다.

신공공서비스론은 현대 시민사회의 시민참여 욕구, 공익의 다원성, 민주적 거버넌스 등의 상황변화에 따른 행정의 역할을 규범적으로 제시하고 있는 이론으로서 장기적인 민주주의 실현에 기여하기 위해서 정부는 시민의 역할모델이 되어야 하면, 정부의 주인인 시민이 시민의식을 발휘했을 때 공동체 사회가 발전할 수 있음을 주장하고 있다. 이러한 신공공서비스론은 참여행정과 민주행정의 실현에 기여, 정부와 민간과의 협력적 구조를 통한 민주행정의 구현 등의 가치를 강조하고 있다. 신공공서비스론이 신공공관리론에 대한 비판으로 만들어진 이론적 한계가 있으나, 공동체 역할을 중요성, 시민의 공공서비스 참여의 기반 마련 등의 공헌을 한 것은 틀림없다(Denhardt & Campbell, 2006).

3) 공동체론

현대사회는 지역 간의 불균형, 지역사회 문제의 다양성 등으로 인하여 지역사회의 문제의 효과적인 대응이 매우 어려워지고 있다. 이로 인해 전통적인 혹은 신공공관리적 측면에서의 공공서비스 관리의 한계에 직면하게 되었고, 이에 따라 공동체가 중심이 되는 공공서비스 관리논의가 활발히 진행되고 있다. 공동체론은 신공공관리론과는 달리 정부의 비용 절감이나 효율성 논리보다는 민간주체가 자신들에게 최적의 공급을 주도적으로 결정할 수 있다는 논리를 주장하고 있다. 즉 공동체 구성원들이 자신들이 필요한 공공서비스에 대해 가장 잘 이해하고 있고 이들을 공공서비스 생산 및 제공과정에 참여시킴으로서 그들이 필요한 공공서비스를 제공받을 수 있다는 논리이다.

공동체론은 공공서비스의 생산 및 제공기능이 정부의 손에 의해 결정됨으로써 공동체에서 필요한 공공서비스와 실질적으로 제공하는 정부의 공공서비스 간의 괴리 현상을 해결하고자 노력하는 이론으로서 만일 정부가 생산하고 제공하는 공공서비스가 시민이 원하는

것이 아닐 경우에는 또 다른 낭비가 됨으로써 사실상 공공서비스 공급의 효율성이 저하된다는 논리를 강조하고 있다.

공동체론은 공공서비스 공급이 본질적으로 정부와 같은 집합적인 주체에 의해 집합적인 선택 및 행동이 전제되어야 하기 때문에 공공서비스 공급주체는 집합적 주체가 되어야 하면 집합적 의사결정 능력을 보유하여야 한다고 주장하고 있다. 따라서 공동체가 이러한 집합적 주체와 의사결정 능력을 보유하는 것이 공동체를 통한 공공서비스 생산 및 제공의 관건이라 할 수 있다. 공동체론은 지역사회가 안고 있는 문제의 중요성을 인식하고, 그 문제를 해결하는 능력을 향상시키기 위한 거버넌스 구조의 중요성을 강조하고 문제에 대한 공동체의 통제력을 강화시키는 것을 공공서비스의 주요 목표로 삼고 있다고 할 수 있다(최재송·허성욱, 2005).

라. 공공서비스 전달체계의 변천과정

1) 전통적(Traditional) 공공서비스 전달체계

앞서 논의한 바와 같이 공공서비스 전달체계는 현대에 와서 공공성(책임성)과 효율성이라는 행정의 양대 가치를 추구해 가기 위해 끊임없이 변화되어 왔다. 우선 정부는 전통적으로 조세라는 재원을 통해 공공서비스를 직접 생산·공급해 왔다. 자유주의의 이념하의 시장 중심으로 서비스 제공은 시장실패로 이어져 서비스 공급의 공공성과 효율성을 훼손하기 시작하였다(이승중, 2005). 이러한 시장실패로 인해 정부가 시장에 개입해야 할 과제가 늘어나면서, 정부는 전통적인 외교, 국방, 치안 등의 공공서비스 전달자로서의 역할에서 벗어나 다양한 서비스를 제공해 왔다. 시장실패를 야기하는 공공재의 존재, 외부효과, 불완전 경제, 자연독점 등의 현상으로 인해 시장실패가 발생하였고, 이를 치유하기 위해 정부의 시장개입이 정당화 되었다.

정부는 다양한 시장실패를 치유하기 위해 중앙정부나 지방자치단체가 직접 공공서비스를 제공하는 형태의 전달체계를 갖추어 나가기 시작하였다. 다양한 시장실패의 원인들로 인해 정부의 공공서비스 직접 공급방식이 민간이 제공하는 것 보다 훨씬 효과적인 경우도 많았지만⁸⁾, 이러한 정부 직접공급 방식은 비효율성으로 인해 정부실패의 원인⁹⁾이 되기도 하였다. 즉, 시장실패를 교정하기 위한 정부의 공적 공급, 직접 공급, 혹은 보조금 등의

수단을 통한 공적 유도, 법에 기초한 정부규제 등은 지금까지 긍정적 효과도 있었지만, 재화와 용역에 따라 부정적 효과도 크다고 할 수 있다. 이러한 정부 실패에도 불구하고 현대 정부는 국민의 공동자산의 보호자, 권리의 보호자, 사기업이 이윤이 없다고 포기한 사회문제의 해결자로서 그 존재의 이유를 계속 갖고 있다고 할 수 있다(이종수, 2014).

2) 신공공관리론적(New Public Management) 공공서비스 전달체계

신자유주의의 물결과 함께 도래한 신공공관리론은 성과, 고객, 경쟁이라는 주요 개념을 통해 정부에 권한과 책임을 부여하고, 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 서비스로의 전환을 주장하고 있다(Osborne & Gabler, 1992; 이종수, 2014). 또한 시장경쟁 원리를 통해 공급자를 다양화하고, 정부 내부적으로는 성과주의와 경쟁을 유도한다는 것이다. 우리나라에서도 1997년 외환위기 이후 정부와 사회의 구조조정 압력으로 인해 작은 정부, 효율적 시스템, 공공서비스 개선 등을 위해 신공공관리론이 적극적으로 받아들여졌다.

기존의 전통적 공공서비스 전달방식에서 벗어나 시장이 책임성과 효율성을 높일 수 있는 분야에 대해서는 과감하게 민간이 공공서비스를 전달하게 하고, 시장의 경쟁과 이윤동기가 공공서비스를 최적 수준에서 공급할 수 있다면, 민간기업이 이러한 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이다. 또한, 시민이 아닌 고객의 입장에서 대규모 관료조직을 통해 교육 및 보건 서비스를 공급받기 보다는 다양한 형태의 서비스 제공자를 구축함으로써 고객(시민)이 선택하여 공공서비스를 공급받을 수 있도록 체제를 개편하는 것을 의미하기도 한다. 이러한 서비스 전달방식에는 공공·민간협력형, 민간위탁형, 민간직접 공급 등의 형태로 나누어 질 수 있다.

이러한 신공공관리론적 공공서비스 전달체계는 재정적·정책적 효율성에 기여하고, 관료주의를 약화시키는 등의 긍정적 효과가 있었지만, 지나친 효율성 중심의 접근방식으로 인

8) 예를 들어 가난한 대학생들을 위한 공공 고등교육은 가장 성공적인 공공서비스의 하나이고, 대중교통도 여타 사적인 교통수단보다 저렴하고 광범위하게 이용할 수 있다(이도형 외, 2009: 8).

9) 정부실패의 원인으로는 공공조직의 내부성(internalities), 비효율성, 의도하지 않은 시장실패 개입의 부작용, 시대추구로 인한 정부실패, 편익과 비용 주체의 분리에 따른 정부실패, 강제력을 동원한 권력을 통해 자원배분을 하기 때문에 공익을 명분으로 분배의 불공평 문제가 발생 등이 있음(이종수 외, 2014: 544-545).

해 공공성(책임성)을 간과¹⁰⁾하고, 부처 간 협력과 소통이 상실되는 등의 부작용을 낳게 되었다(이종수, 2014).

3) 거버넌스(Governance) 관점의 공공서비스 전달체계

거버넌스(governance)는 현대의 공공서비스 전달체계 관련 용어 중 가장 강력한 직관적 호소력을 가지고 있음으로 인해 명확한 정의가 필요 없는 것처럼 많은 학자들에 의해 사용되어지고 있다(Lynn, Heinrich, & Hill, 2000; 이도형 외, 2009; 김석준 외, 2000). 그러나 거버넌스라는 것의 조직구조, 행정과정, 규칙, 철학 등을 분명히 하기 위해서는 그 용어의 정의를 명확히 해야 할 필요가 있다. 거버넌스는 좁게는 시민사회 영역 내에 존재하는 자발적·자율적·자기 조직적인 조정양식을 의미한다(김석준 외, 2000). Ostrom (1997)은 공유자원의 자율적 관리를 연구를 통해 이러한 의미의 거버넌스 개념을 확산시켜 왔다¹¹⁾. 반면, 좀 더 넓게 거버넌스를 정의하면 정부 중심의 공적 조직과 사적 조직의 경계가 무너지면서 국가와 시장, 시민사회가 과거와는 다른 수평적 네트워크의 구축을 통한 새로운 형태의 상호작용과 협력체계를 가진 조정양식으로서의 거버넌스이다(김석준 외, 2000: 42, Peters & Pierre, 1998)). 이러한 의미의 거버넌스는 다양한 행위주체가 공공 목적을 달성하기 위해 행위주체들 간의 권한 배분, 상호조정, 상호협력을 한다는 것이다(박상필, 2002).

다양한 행위 주체들 간의 자기 조직적이고 상호의존적인 행위자들의 복합조직과 통치과정(Rhodes, 2000; Jessop, 2000), 선의와 신뢰를 바탕으로 다양한 행위자들이 공동의 목적을 달성하기 위한 행위자들의 네트워크(이병수·김일태, 2001) 등 거버넌스에 대해서는 다양한 정의가 내려지고 있다. 그러나 이러한 다양한 거버넌스의 개념을 종합해 보면,

10) 예를 들어 이도형 외(2009)는 신공공관리론에 기반을 둔 민간위탁이나 민영화를 통한 공공서비스 전달 체계는 국민 전체적인 관점에서의 서비스 수요에 대응이 아닌 효율적 서비스 제공에 치중하는 경향이 있고, 민간위탁이나 민영화를 통해 정부가 적극적인 역할을 하기 보다는 소극적이고 간접적인 역할에 자신들을 국한시키는 효과로 인해 공공성과 책임성을 간과하는 현상이 나타난다고 주장하고 있음.

11) 이러한 의미의 거버넌스는 계층제에 대한 대안적인 조정 기제로 파악되기도 하고(Rhodes, 2000), 계층제적인 조정을 거부하는 다양한 조직단위간의 호혜적인 상호의존성을 특징으로 하는 거버넌스의 특성을 부각시키기 위하여 상호의존적인 다양한 행위자들 사이에 존재하는 수평적인 자치조직 등을 의미하기도 함(Stoker, 2000; 이명석, 2004).

“공공의 문제를 해결하는 데 상호의존적인 정부, 시장, 시민사회가 자발적 참여와 자율성을 바탕으로 수평적 네트워크를 구축하여 새로운 형태의 상호 작용과 협력을 하는 조정양식”이라 정의할 수 있다(김인, 2006: 54). 이를 달리 말하면, Stoker(1998)가 논하였듯이 정부와 민간 모든 행위 주체들이 정부의 공식적인 권위에 의존하지 않고 자율적으로 네트워크를 형성하여 공공의 문제를 해결하는 ‘사회적 조정 양식’으로의 거버넌스를 의미한다고 할 수 있다(이명석 2004: p.8).

신자유주의적 관점에서 공공서비스 전달체계가 재화와 용역의 성격이나 특성에 따라 민간, 정부, 혹은 협력적인 공공서비스 전달체계를 선호했다면, 거버넌스적 관점에서는 공공서비스의 효율적, 효과적 전달을 위해 서비스 공급주체들이 자율적으로 조직화하고, 갈등을 해결하며, 필요한 서비스를 전달할 수 있도록 그 공급체계가 변화했다고 할 수 있다. 이와 같은 공공부문에서의 거버넌스 개념의 도입과 적용은 특히 지방자치단체의 공공서비스 전달체계에 많은 영향을 미치고 있어, 로컬거버넌스라는 개념으로 활용되고 있다.

마. 공공서비스의 공급 방식

공공서비스 공급방식을 공공서비스의 주체와 수단을 기준으로 나누면, 공공공급형, 공공·민간 병존형, 공공·민간협력형, 민간위탁형, 민간공급형 등 다섯 가지 유형으로 구분할 수 있다(손희준 외, 2008: 302-304).

1) 공공 공급형

공공 공급형은 국가 혹은 지방자치단체가 공공서비스를 직접 공급하는 형태, 공기업을 설치하여 간접적으로 공공서비스를 제공하는 형태로 이루어진다. 즉, 치안이나 소방서비스와 같이 정부가 직접 제공하는 공공서비스나 상하수도, 전기, 철도 등과 같이 공기업을 활용하여 간접적으로 제공하는 서비스 유형이 공공 공급형에 포함된다.

2) 공공·민간 병존형

많은 공공서비스 중 공공부문 뿐만 아니라 민간부문에서도 서비스를 공급하는 경우가 있는데 이러한 경우를 공공·민간 병존형이라 한다. 이러한 유형으로 공급하는 서비스에는

병원이나 복지서비스, 학교 및 평생교육 등 교육서비스, 미술관, 박물관 등의 문화서비스, 주택 및 택지개발 서비스, 그리고 주차장이나 체육시설 등의 서비스가 해당된다.

3) 공공·민간 협력형

공공·민간협력형은 공공부문과 민간부문이 협력하여 공공서비스를 제공하는 형태로서 사업분담형, 자금분담형, 유도형 등 3가지의 형태가 있다. 사업분담형은 공공부문과 민간 부문이 하나의 사업을 분담하는 형태로서 공항, 휴양지, 대형프로젝트 등이 이 형태에 속한다. 자금분담형은 공공부분과 민간부문이 필요한 생산비용을 분담하는 형태로서 교통센터, 장애인 복지시설이 이에 속한다. 마지막으로 유도형은 사업주체는 민간부문이지만 공공서비스 공급을 촉진하기 위해 공공부문이 재정지원을 해주는 형태로서 도시 재개발, 문화재보존 등이 이 형태에 속한다.

〈표 2-2〉 공공서비스의 공급주체별 유형

공급유형		공공서비스
공공 공급형	공	〈정부직속〉 경찰, 소방서 등 〈공기업형〉 상하수도, 전기, 철도 등
공공·민간병행 공급형	공/민	병원, 학교, 평생교육, 미술관, 박물관, 주택공급, 택지개발, 주차장, 체육시설 등
공공·민간협력형	공·민	〈사업분담형〉 공항, 휴양지, 대형프로젝트 〈자금분담형〉 교통센터, 장애인 복지시설 〈유도형〉 시가지 재개발, 거리질서, 문화재보존
민간위탁형	공→민	쓰레기 수거, 거리청소, 각종검사업무
민간공급형	민	시장공급, 허가, 바우처

자료: 손희준 외(2008: p.303)

4) 민간위탁형

신공공관리론의 발전과 더불어 가장 많이 나타난 공공서비스 공급유형으로서 공공부문에서 일상적으로 하고 있는 공공서비스 공급업무의 일부 또는 전부를 민간부문에 위탁하여 공급하는 유형이다. 일반적으로 민간부문이 서비스를 생산(production)하고 정부는

기획과 재정부담(provision)을 담당한다. 이러한 공급유형에 포함되는 공공서비스로는 쓰레기 수거, 거리청소, 각종검사업무 등이 속한다.

5) 민간공급형

민간공급형 서비스는 공공서비스가 민간부문에서 직접적으로 생산할 여력이 있고, 민간이 생산하더라도 사회적인 쟁점이 부각되지 않은 경우에 주로 사용되는 형태이다. 이러한 공공서비스로는 가스나 도로운송 등 시장에서 공급할 수 있는 재화나 서비스가 이에 속한다. 또한 각종 허가, 바우처 등도 민간이 공급할 수 있는 서비스로 포함될 수 있다.

마. 공동체 중심의 공공서비스 전달체계

1) 공동체의 개념

공동체는 다양한 의미로 지금까지 정의되어 왔다. 그러나 공동체 개념의 공통적인 요소로는 공간, 상호작용, 가치 및 유대감의 공유, 집단 등이 공통적으로 포함된다고 할 수 있다. 공동체란 동질성을 가진 소집단과 동일한 것, 타인과 일체가 되어 협동적 관계를 맺고자 하는 심성적, 정신적 현상과의 관계 속에서 파악될 수 있다. 김남선(2001)은 공동체를 지역과 결부된 조직체의 단위를 가르키는 개념으로 이해하고 있는데, 이는 인간이 공간을 뛰어넘어 살 수 없기 때문에 공동체가 형성되었고, 또한 사회적, 심리적 욕구충족이 근린성을 수반할 수밖에 없기 때문에 공동체가 형성된 것으로 본다. 따라서 공동체를 공간적 단위로서 특정한 지역 내에 거주하는 사람들의 집단으로 이해하고 있다.

〈표 2-3〉 공동체의 다양한 정의

연구자	공동체의 정의	주요 요인
Hillery(1955)	일정 지역의 근접성을 바탕으로, 구성원간 상호작용이 발생하며, 공통된 목적과 의식을 공유하는 집단	지역, 상호작용, 공동의식
Amit(2002)	일정 집단 내에서 존재들의 감각공유를 바탕으로 지역 만들기의 과정이며 그 생산물	일정집단, 감각공유, 지역만들기
Etzioni(1993)	사람들 간 공통의 가치와 신념을 바탕으로 한 사회적 네트워크	공통가치신념, 네트워크

연구자	공동체의 정의	주요 요인
Madver(1970)	마을이나 소도시, 국가와 같이 일정한 지역적 경계 안에서 공동의 생활을 하는 생활지역으로 일정 수준의 사회적 응집성을 갖는 공동생활의 일정 영역	지역공간, 공동생활, 사회적 응집성
Mattessich.et.al (1997)	지리적으로 한정된 지역 안에 거주하면서 상호간 자신들이 살고 있는 장소에 대해 사회적 심리적 유대를 가지고 있는 사람들	한정된 지역, 사회적 심리적 유대
Tunis(1955)	특정 장소에서 스스로 의지에 의한 일차적 관계의 비공식적 상호교류로 이해된 세계	자율적 의지, 비공식적 교류
박병춘(2012)	물리적 공간으로서 일정한 지역을 주요 기반으로 하며, 지역주민과 생활전반에 걸쳐 서로 긴밀하게 사회적으로 상호 작용하고 공동의 목표와 가치라는 정서적 유대감을 공유하는 사회적 조직단위체	지역기반, 사회적 상호작용, 정서적 유대감
최병두(2006)	지역성을 전제로 하며, 나아가 집단적으로 공유하는 가치의 공공으로 문화적 전통, 사회적 융합, 그리고 규범적 구조가 생산되고 재생산되는 영역	지역성, 공유가치, 전통과 규범 재생산

자료: 전지훈·정문기(2016: p. 133)

전통적 의미에서의 공동체는 구성원들의 생활공간 또는 장소성에 기초하여 이들 간의 대면 접촉을 통한 의사소통과 이해관계 또는 생활양식의 동질성에 대한 직접적 확인을 전제로 하는 반면, 현대적 의미의 공동체는 고도의 산업화된 도시사회로의 전환과 교통 및 정보통신 기술의 발달로 생활공간으로서의 장소의 의미가 상실된 것처럼 보이는 세계화된 사회를 의미하기 한다. 최병두(2006)는 인간은 일정한 지역에 근거를 가지고 있을 때 안정성과 정체성을 가진다고 하여 지역공동체의 중요성을 강조하고 있는데, 이를 바탕으로 지역공동체를 개념화 한다면, 공동체란 정부단위를 기초로 소속감과 유대감을 공유하는 집단이라 할 수 있다.

공동체는 공동체의 목적, 존재양식, 경계에 따라 다양한 유형으로 구분될 수 있다(한국행정연구원, 2017). 공동체는 우선 공동체가 추구하는 목적, 추구하는 이념, 경제적 활동, 생활적 연대 등에 따라 공동체의 유형화가 가능하다. 예를 들어 사회적 기업은 영리활동을 하면서도 공생의 가치를 추구하는 공동체이고, 생활적 연대를 목적으로 하는 공동체로는 육아 공동체나 마을 공동체를 들 수 있다. 또한 공동체 구성원의 자발성과 참여, 상부상조, 유대감 및 지속성을 강조하는 등의 공동체 존재 양식에 따라서 그 유형화가 가능하다. 예

를 들어 호혜적 협력을 강조하는 협동조합, 계와 같이 지역의 유대감과 지속성을 강조하는 전통공동체가 있다. 마지막으로 경계를 기준으로 공동체를 구분하는 경우로서 공동체 구성원들의 지역성과 같은 물리적 조건이나 관계성을 강조하는 구분이다. 지역성을 기반으로 하는 정주공동체, 지역의 공유와 공통의 목표 및 가치를 공유하는 지역공동체 등이 이에 해당한다.

2) 공동체 중심의 공공서비스 전달체계

과거 중앙정부 중심의 공공서비스 전달방식은 대도시 지역을 중심으로 급속한 경제성장을 이끌어 내는데 중점을 두고 진행되어 왔다. 이에 따라 농촌지역의 경우 고령화, 인구유출, 도시지역의 경우에는 공동체의 소실 등의 문제에 봉착하게 되었다. 뿐만 아니라 대의민주주의가 가지고 있는 태생적인 문제점으로 인해 공공서비스가 주민의 요구를 반영하지 못하고 공급주체의 효율성 논리에 의해 공급됨으로써 주민이 체감하는 공공서비스에 대한 만족도와 편익은 낮아질 수밖에 없었다.

지역공동체는 급격한 도시화와 산업화로 파괴된 공동체 의식의 회복, 정부의 사회문제 대응 미흡에 대한 자발적 해결, 저성장 시대의 지역경제 문제 해결, 인구과소지역 문제 해결 등에 효과적으로 대응할 수 있는 기재로 인식되고 있다. 이러한 공동체를 중심으로 공공서비스를 전달할 수 있다면, 상기의 다양한 문제점을 동시에 해결할 수 있다고 할 수 있다.

지역공동체를 구성하는 참여자들은 주민, 중앙정부, 지방자치단체, 기업, 중간지원조직, 시민단체, 전문가 등으로 다양하게 구성되어 있다(남재걸 외, 2016). 이러한 다양한 참여자들이 공동체의 유대 및 호혜성과 더불어 조직역량, 재정력, 리더십 등의 역량자원을 기반으로 지역공동체 사업, 서비스, 프로그램 공급이 이루어 진다면 보다 효과적인 지역공동체 발전을 도모할 수 있다.

그러나 문제점으로 지적될 수 있는 것은 지역공동체의 범위에 관한 문제이다. 일반적으로 지역공동체는 현재의 행정구역단위보다 협소한 범위로 한정되어야 한다는 것이 공동체론자들의 논의이다(김찬동, 2016). 그러나 정부가 사업을 추진하면서 공동체를 중심으로 한 공공서비스를 제공하기 위해서는 최소한의 정부조직 단위가 필요하고 이를 통해 다양한 지역자원과의 연계가 가능하다. 이는 거버넌스 관점에서 공공서비스가 공공성(책임성)

과 효율성을 추구해 나가기 위해서 필요한 필수적인 전제조건일 것이다. 따라서 지역공동체를 구분할 수 있는 최소한의 정부단위는 읍면동 단위가 될 것이다. 공공서비스 전달체계가 공공성과 효율성을 추구하면서도 주민의 만족을 극대화시킬 수 있는 방법을 모색하기 위해서는 읍면동을 중심으로 한 공동체 중심의 공공서비스 전달체계가 필요할 것이다.

지역공동체 중심의 공공서비스 전달의 예로는 다음과 같은 사업들을 들 수 있다. 이러한 사업들은 읍면동을 중심으로 주민의 적극적인 참여를 바탕으로 할 때 그 목표를 달성할 수 있을 것이다.

가) 마을기업

지역주민 주도로 지역의 인재와 자원을 활용하여 지역문제 해결과 사회적 목적을 실현하는 사업으로 지역주민이 행·재정적 지원에 의존하지 않고 지역공동체에 기초한 비즈니스를 통해 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 사업이다.

나) 사회적 기업

사회적 기업은 사회적 경제 개념에 기초하여 호혜, 자조 등의 사회적 목적을 경제활동에 연계시키는 포괄적 개념으로 수익이나 형평성을 목적으로 하는 시장경제나 공공경제와 달리, 사회연대성 강화를 목적으로 하고 있다.

다) 커뮤니티 비즈니스

커뮤니티 비즈니스는 독자적인 사업을 통해 수익을 얻어 자율성을 확보하고 일정한 지역을 대상으로 사업을 전개하며, 이익뿐만 아니라 지역사회의 현안 문제를 해결하고, 수익의 일부를 사회에 환원하거나 일자리를 창출하는 사업이다. 이는 지역주민의 고용과 지역의 발전에 초점을 두고 운영하는 사업조직을 의미한다고 할 수 있다.

라) 농어촌 공동체회사

농어촌 공동체회사는 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발촉진에 관한 특별법’ 제19조 3을 근거로 지역주민이 자발적으로 참여해 농어촌 공동체 유지, 수익성과 공익성

을 목적으로 농어촌지역 활성화에 기여하는 조직 또는 단체로 정의할 수 있다. 이를 통해 지역은 공공서비스의 공급 및 일자리의 창출 등 지역사회 발전에 기여할 수 있다. 농어촌 공동체회사는 지역주민의 자발적 조직화와 공동체성을 강조하고 자립적이고 지속적인 운영방식을 강조하고 있다.

3. 주민자치형 공공서비스의 체계와 구성요소

가. 주민자치형 공공서비스의 체계

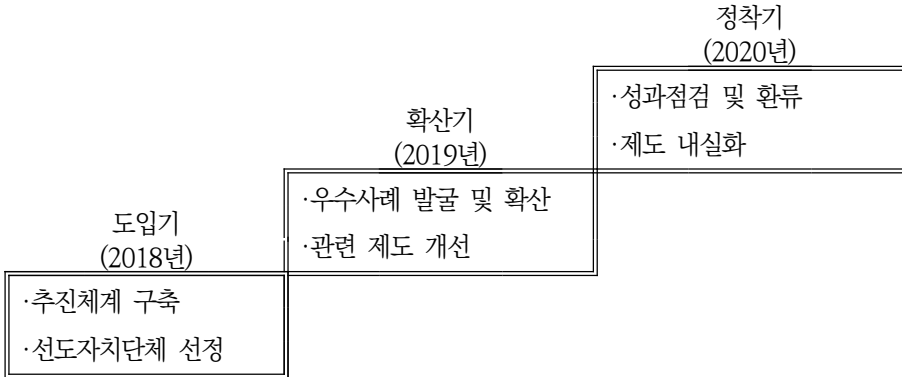
1) 주민자치형 공공서비스의 등장 배경

문재인 정부의 핵심 국정과제인 ‘자치분권과 균형발전’의 최종적인 목적은 주민들의 삶의 질 향상과 공동체의 가치회복에 있다. 급속한 산업화로 인해 도시지역은 이웃 간의 공동체성을 상실해 왔고, 농촌지역은 고령화와 인구유출 등으로 인해 지역공동체는 활력을 잃고 쓰러져 가고 있다. OECD가 발표한 우리나라의 공동체 지수가 2013년 34위에서 2015년 36위로 떨어진 것 또한 이러한 공동체성 상실의 반증이라 할 수 있다. 또한, 국민소득 3만불 시대에 지역주민들이 자신들의 삶을 가꾸기 위해서는 주민들이 자긍심을 갖고 지역의 가치를 찾는 풀뿌리 자치활동과 이웃에 대한 포용과 배려 등 공동체 내 돌봄을 활성화 할 필요가 있다. 이를 위해 주민과 접촉하는 최일선 행정단위인 읍면동을 주민생활자치와 공동체 돌봄을 위한 중심으로 혁신할 필요성이 있다(행정안전부, 2018).

행정안전부는 이를 위해 2018년을 주민자치형 공공서비스 추진의 도입기로 선정하고 지방자치단체에 주민자치형 공공서비스 구축을 위한 목표와 추진방향을 제시하고 자치단체가 스스로 실행하도록 유도하기 위해 우수사례에 대한 인센티브의 지원과 추진체계를 구축하고자 하고 있다. 또한 기존에 선정된 20개 시범 읍면동을 중심으로 성과 창출에 주력하면서, 관련 제도를 개선하고자 노력하고 있다. 정부는 2020년 이후 성과 점검과 환류를 통해 주민자치형 공공서비스 추진제도를 내실화하겠다는 계획이다.

주민자치형 공공서비스의 단계별 추진 사항을 그림으로 표시하면 다음과 같다.

〈그림 2-1〉 주민자치형 공공서비스의 단계별 추진사항



자료 : 행정안전부(2018)

2) 주민자치형 공공서비스의 추진체계

"주민자치형 공공서비스"란 복지 사각지대 해소를 위한 찾아가는 보건·복지서비스 확대, 정보통신 기술을 활용한 주민 서비스 개선, 주민자치 강화, 마을공동체 활성화, 지역 주민 중심의 공간 개선, 특성화된 다양한 마을모델 발굴 등 주민의 관점에서 읍·면·동의 기능을 개선함으로써 제공되는 공공서비스를 말한다(주민자치형 공공서비스 추진단의 설치 및 운영에 관한 규정 제2조).

주민자치형 공공서비스의 추진 부서인 행정안전부에서는 시책의 효율적인 추진을 위하여 행정안전부 산하에 지방자치분권실장의 소속으로 주민자치형 공공서비스 추진단을 설치하였다. 주민자치형 공공서비스 추진단은 행정안전부와 보건복지부 등에 소속된 일반직 공무원과 임기제 공무원이 함께 근무하고 있다. 주민자치형 공공서비스 추진단은 읍면동 기능 개선 기본계획의 수립 및 시행, 관련 각 중앙행정기관 사업의 연계·조정, 교육·홍보, 업무지침의 마련, 민·관 협력의 지원, 추진 성과의 점검 및 평가 등의 업무를 수행한다(규정 제4조).

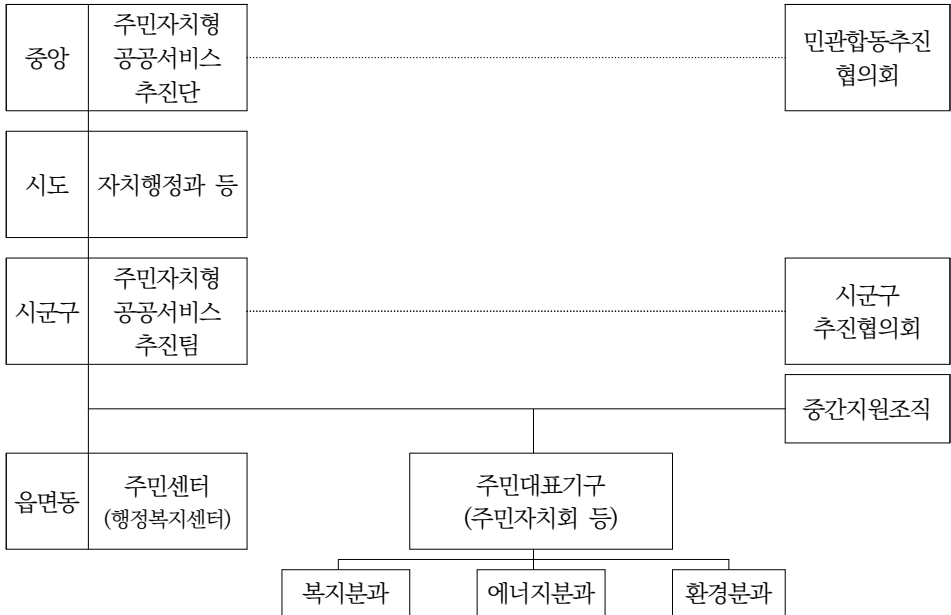
기획재정부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 여성가족부, 국토교통부의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원과 읍면동 기능 개선 추진과 관련된 자치행정, 보건복지, 공동체 등의 분야의 민간 전문가 등으로 구성된 민관

합동추진협의회는 주민자치형 공공서비스의 부처별 지원방안을 협의하고 추진단의 활동에 대하여 자문한다.

시도단위에서는 자치행정과 등에서 주민자치형 공공서비스 전달체계의 구축과 민관협력 시스템의 구축하고 지원하는 역할을 수행한다. 시군구 단위에서는 주민자치형 공공서비스 추진팀을 설치하여 읍면동 단위의 민관협력체계 기반을 구축하고 지원하는 한편, 민간 전문가를 중심으로 시군구 추진협의회를 구성하여 주민자치형 공공서비스의 추진방향을 설정하고 관련된 사항에 대하여 자문을 한다.

주민자치형 공공서비스의 핵심체계는 주민대표로 구성된 주민협의체인 주민자치회를 중심으로 구성된다. 시군구 차원에서 설치된 주민자치형 공공서비스 추진팀이 읍면동을 지원하고, 읍면동 주민센터가 주민자치회와 함께 다양한 공공서비스 제공에 대한 계획, 결정, 집행 등을 협의하고 사업에 따라 주민대표기구가 공공서비스를 직접 제공하기도 하는 시스템을 구축한다.

〈그림 2-2〉 주민자치형 공공서비스 추진체계



자료 : 행정안전부(2018)

나. 주민자치형 공공서비스의 구성요소

주민자치형 공공서비스는 최일선 행정구역인 읍면동을 단위로 하여 추진되기 때문에 주민자치형 공공서비스의 핵심적인 구성요소는 시군구 추진팀, 중간지원조직, 읍면동 주민센터, 주민대표기구 및 개별분과 등이다. 시군구 추진팀은 주민자치형 공공서비스 추진과 관련해 읍면동의 지원하고 민·관협력기반을 구축하는 일을 담당하고 중간지원 조직은 주민참여가 원활히 이루어 질 수 있도록 마을리더를 양성하고, 주민교육과 컨설팅을 담당하게 된다. 읍면동 주민센터는 실질적인 주민대표기구인 주민자치회의 마을계획 수립과 이행 등의 자치활동을 지원하는 기능을 하며, 주민자치회 산하의 개별분과들은 마을의제의 발굴 등 분과활동을 담당하게 된다.

〈표 2-4〉 주민자치형 공공서비스 구성요소

구분	역할
시군구 추진팀	읍면동 지원/민관협력기반 구축 및 지원
중간지원조직	마을리더 양성, 주민교육 및 컨설팅
읍면동 주민센터	주민대표기구 등 지원
주민대표기구	마을계획 수립과 이행 등 자치활동
개별 분과	마을의제 발굴 등 분과 활동

4. 주민자치형 공공서비스의 핵심적 추진 주체

민선 지방자치시대에서 지방자치가 실질적인 성과를 거두기 위해서는 중앙정부의 권한을 지방정부에게 이양하는 지방분권이 선행되어야 한다. 본격적인 지방분권을 추진한 김대중 정부에서는 100대 국정개혁과제의 하나로 중앙권한의 지방이양과 자치경찰제도의 실현을 채택하였고, 이를 위해 ‘지방이양위원회’를 설치·운영하였다. 뒤이어 노무현 정부는 지방분권 로드맵을 작성하여 7개 분야 47개 과제를 제시하고 추진하여 ‘지방분권특별법’을 제정하기에 이르렀다. 이를 통해 제주특별자치도 및 대도시특례제도의 강화 등을 달성하였다. 이명박 정부는 ‘지방분권추진위원회’를 중심으로 중앙과 지방의 기능배분을 중

심으로 지방분권을 추진하였고 더불어 기능이양에 따른 인력 및 재정지원을 위한 대책을 마련하기 위해 노력하였다. 박근혜 정부에서는 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법을 제정하고 대통령 소속으로 지방자치발전위원회를 설치하는 한편 주민자치회의 3가지 모델을 설정하고 주민자치회 시범 사업을 실시하였다.

일반적으로 지방자치는 단체자치와 주민자치로 구성된다. 단체자치는 중앙정부와 지방정부의 관계측면에서 분권을 강조하는 법률적 의미의 자치로 공무원이 중심이 되는 것을 의미한다. 반면, 주민자치는 지방자치단체와 지역주민의 측면에서 참여를 강조하는 정책적 의미의 자치로서 주민이 중심이 되는 자치를 의미한다. 1995년 지방자치단체장이 선거로 선출된 이후 단체자치의 차원에서 지방자치 활성화 노력이 대부분을 차지해 오고 있어 지역의 주인인 주민이 단체장이나 지방의원의 선거 이외에 지역사회의 주인 역할을 거의 하지 못하고 있다고 할 수 있다(김필두 2014).

일본, 영국 등에서는 주민이 실질적인 지역사회의 주인 역할을 해야 한다는 지역주권주의 혹은 주민주권주의가 대두되고 있다. 우리나라도 주민의 생활수준의 향상과 정치수준의 향상으로 인해 주민의 직접 지역의 운영에 참여하고자 하는 의지와 욕구가 증가하고 있다. 현재의 지방자치가 대의민주주의체도가 가지는 문제점을 불식시키지 못하고 있는 상황에서 지방자치의 중심축이 행정기관을 중심으로 하는 단체자치에서 주민을 중심으로 하는 주민자치로 변화되고 있다.

가. 주민자치센터에서 주민자치회로의 전환

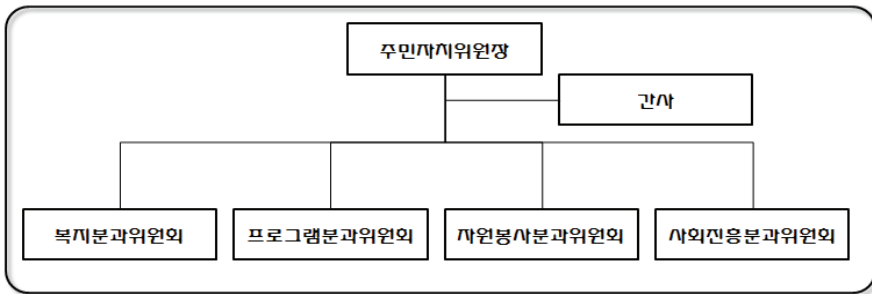
1) 주민자치센터의 설립

대의민주주의는 주민이 직접선거를 통해 자치단체장과 지방의회의원을 선출하고 이들로 하여금 주민의 요구를 반영하여 지방자치단체의 정책결정과 집행을 할 수 있도록 한다는 점에서 주민이 지방자치단체의 주인이 된다고 할 수 있다. 그러나 실질적으로 정책을 결정하고 집행하는 것은 공무원이기 때문에 현재의 지방자치제도 상에서는 실질적인 권한 행사의 주체가 공무원에게 있다고 할 수 있다. 실질적 주민자치를 위해서는 주민이 실질적인 권한을 행사할 수 있어야 한다. 이러한 실질적 주민자치의 실현을 위해 정부는 1998년 주민자치센터가 탄생하게 되었다. 김대중 정부¹²⁾는 작고 효율적인 정부의 실현을 위해 읍

면동 기능전환정책의 일환으로 주민자치센터를 설립·운영하게 되었다. 1999년 중앙정부가 일부 동을 시범사업으로 운영하고 2000년 들어 전국적으로 주민자치센터를 확대·운영하게 되었다¹³⁾.

2) 주민자치센터의 조직 및 인력

〈그림 2-3〉 서울 S구의 주민자치위원회 운영 조직



‘주민자치센터의 설치 및 운영조례’에 따르면 명목상 운영책임자는 읍면동장이나, 실질적인 운영책임자는 주민자치위원회고 담당공무원이 이를 지원하고 있다. 주민자치위원회는 읍면동 단위에서 주민이 직접 지역문제를 발굴하고 주민 스스로 해결방안을 모색하는 주민자치활동의 주체이다. 주민자치위원회의 조직은 위원장, 부위원장, 고문, 간사 등으로 구성되어 있고, 주민자치위원회의 원활한 운영을 위하여 각 분야 별 분과위원회를 설치하여 운영하고 있다.

12) 1998년 김대중 정부는 주민자치센터의 설치는 21세기 행정환경변화와 지방행정 생산성 향상을 위해 행정체제가 개편되어야 한다는 판단아래 실시된 것으로, 당초에는 읍면동의 폐지를 목표로 하였으나 2000년 3월 전국시장군수구청장협의회 반대로 읍면동 폐지에서 기능과 인력을 축소하여 존치하고 여유시설과 공간에 주민자치센터로 설치로 수정하였음(대구경북연구원, 2011).

13) 2000년부터 읍면은 선택적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도함. 2000년 7월 1일 지방자치법 시행령 제8조 별표1-타의 ‘읍면동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하여 ‘읍면동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원’을 시도, 시군구의 사무로 지정함에 따라 주민자치센터의 설립과 운영에 관한 법적인 근거가 마련됨.

주민자치위원회는 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 30인 이내로 위원과 3인 이내의 당연직 고문으로 구성되고, 읍면동장은 당해 읍면동 관할 구역 내에 거주하거나 사업장에 종사하는 자 또는 단체의 대표자로서 봉사정신이 투철하거나 주민자치센터의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 위원으로 위촉하도록 되어 있다.

3) 주민자치센터의 사업 및 프로그램

주민자치위원회에서 수행하고 있는 주민자치사업의 주요 내용은 읍면동 주민자치센터에서 지역공동체 형성, 지역주민의 문화여가 선용, 지역복지 증진, 주민편의 도모, 주민의 교육수준 향상, 지역사회 진흥 등을 위한 다양한 사업과 프로그램을 운영하고 있다.

4) 주민자치센터의 문제점과 주민자치회로의 전환

주민자치센터의 운영을 통해 주민의 자치활동을 활성화 했다는 긍정적인 측면도 있지만 다음과 같은 문제점이 있어 이에 대한 개선이 필요하게 되었다. 주민자치위원회는 읍면동장이 위촉하는 위원으로 구성되어 있어 주민이 직접 선출한 대표도 아니고, 직능별 대표도 아닌 애매한 지역유지 집단의 특성을 가지고 있다. 대부분 지역유지 중심으로 구성되어 있음으로 인해 주민자치 역량부족으로 공무원들이 중심이 되어 주민자치위원회를 이끌어 가고 있다. 또한 주민자치위원회는 근거 법규가 각 시군구의 주민자치센터 설치 및 운영에 관한 조례에 두고 있어 법적인 근거가 없는 조직으로 자치활동에 실질적인 제약이 따르고 있다. 정부는 이러한 주민자치위원회의 문제점을 해소하고 실질적인 주민자치의 실현을 위해 주민자치회 제도의 도입을 추진하게 되었다.

나. 주민자치회의 도입과 운영

1) 주민자치회의 필요성

앞서 언급한 바와 같이 주민자치회는 주민자치위원회가 갖는 법적 근거의 모호성과 지역대표 집단으로서의 역량부족 등의 이유로 주민자치회로의 전환이 필요하게 되었다. 이와 더불어 다음과 같은 필요성에 의해 주민자치회가 도입·운영되게 되었다.

첫째, 근린 수준에서의 협력적 거버넌스의 구축이다. 협력적 거버넌스는 지역사회의 중

요한 결정을 주민들 스스로에게 맡겨두는 체제인데 지역사회는 지역주민들에 의해 만들어 지므로 주민자치회가 주민이 지역사회에 적극적으로 참여하고 활동하는 구심점 역할을 할 수 있다는 것이다. 또한 지방자치의 중심축 변화에의 대응으로서 주민자치회가 필요하다는 것이다. 단체자치에서 주민자치로 지방자치가 변화하고 있는 시점에서 중앙정부 또는 지방자치단체에 위탁했던 권한 중 주민의 생활과 밀접한 기능들을 주민이 직접 결정하고 집행하기 위한 구심점으로서 주민자치회가 필요하다는 것이다.

셋째, 행정서비스 사각지대 발생 방지를 위해 주민자치회가 필요하다. 읍면동 주민자치의 실질화를 통해 지역주민이 원하는 서비스를 적시에 제공하기 위한 주민자치조직이 필요하다. 마지막으로 지역의 실정에 맞는 맞춤형 주민자치의 구현을 위해 주민자치조직이 필요하다. 주민맞춤형 서비스를 창출하고 민간참여를 촉진할 수 있는 최소단위는 논쟁의 여지는 있으나 읍면동이라 할 수 있다. 따라서 읍면동을 중심으로 한 정부의 주민중심의 지역분권정책의 구체적인 실천방안이 될 수 있다.

2) 주민자치회의 설치 근거

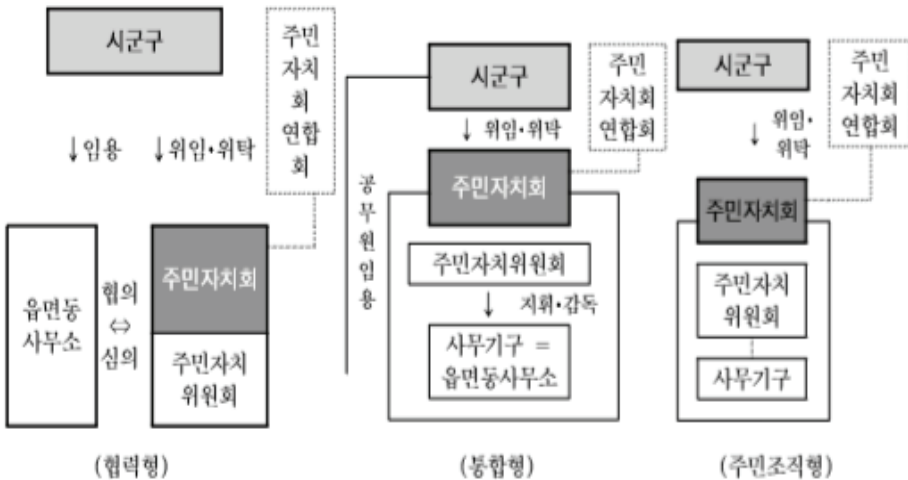
제18대 국회에서 제정된 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’이 주민자치회의 설치 근거이다. 동법 제27조는 “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍면동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다”고 규정하였고, 동법 제28조는 주민자치회의 기능을 주민화합 및 발전, 법령·조례·규칙이 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 위임 또는 위탁한 사무의 수행으로 규정하고 있다. 또한 동법에 근거하여 대통령 직속으로 지방행정체제개편위원회를 설치하여 지방행정체제개편 기본계획을 마련하여 주민자치회의 설치와 운영을 계획에 반영하였고, 풀뿌리 자치의 활성화 및 주민의 민주적 참여의식 고양을 목적으로 주민자치회 설치·운영 방안¹⁴⁾을 마련하였다.

14) 동법 제29조에 따르면, 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉하도록 하고 있고, 위촉된 위원은 지역사회의 봉사자로서 정치적 중립을 지켜 직무를 수행할 의무를 부과하고 있음. 또한 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정하고, 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위해 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하고 있음

3) 주민자치회의 기본 모형

지방행정체제개편위원회는 한국지방자치학회의 용역을 거쳐 주민자치회의 모델을 주민자치회의 지위와 기능, 읍면동 사무소와의 관계를 기준으로 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3가지 모형을 제시하고 있다. 3개의 모델을 각각 살펴보면, 우선 협력형 모형은 현재의 주민자치센터의 모형을 점진적으로 개선시키고자 하는 모형으로서 주민자치회가 읍면동장과 대등한 지위로 격상된 것으로서 주민자치위원회는 주민자치회의 최고의결기구로, 주민대표인 주민자치위원 전원으로 구성되어 있다. 이 경우 주민자치회는 근린자치기구의 역할¹⁵⁾만을 수행한다(신윤창·손진아, 2017).

〈그림 2-4〉 주민자치회 기본 3 모형



자료: 김필두(2014)

통합형의 경우 읍면동사무소는 주민자치회의 사무기구로 전환되며, 주민자치회는 근린자치기구로서의 지위를 갖고, 읍면동사무를 처리하는 하부행정기관의 지위를 동시에 갖는다(신윤창·손진아, 2017). 즉, 주민자치회와 읍면동 조직이 통합된 형태로 주민자치회의

15) 근린자치기구의 역할은 기존의 주민자치위원회와 거의 유사한 기능 및 역할만을 수행하고, 이 경우 읍면동사무소는 기존의 관례처럼 하부행정기관의 지위를 가짐(신윤창·손진아, 2017).

지위가 읍면동 행정조직보다 우위에 있는 형태로 의결기구인 주민자치위원회와 집행기구인 사무기구로 구성되어 있다. 주민조직형 모형은 순수한 주민만으로 읍면동을 운영하고 자 하는 형태로서 읍면동 사무가 시군구로 환원되고 주민자치회는 근린자치기능을 수행하게 된다.

〈표 2-5〉 주민자치회 3 모형의 비교

구분	주민자치기능		행정(지원)기능		
	순수 주민자치사항	현 읍면동 행정기능			시군구 사무 중 위임·위탁사항
		주민자치 관련 사무	위탁가능사무	기타사무	
통합형	○ (위원회 의결)		○ (위탁보다는 위임 가능성 큼)		
협력형	○ (자치회 의결·집행)	○ (자치회 협의·심의)	○ (위탁)	X	○ (위탁)
주민 조직형	○ (자치회 의결·집행)	△ (자치회 의견제출)	○ (위탁)	X	○ (위탁)

자료: 김필두(2014) 재구성

4) 주민자치회 시범실시 현황

〈표 2-6〉 주민자치회 시범실시 지역(49개)

* '15년 확대지역(18개소):

시·도	시·군·구	읍·면·동	시·도	시·군·구	읍·면·동
서울(4)	성동구	마장동	경기(12)	시흥시	대야동
	은평구	역촌동		시흥시	정왕1동
	종량구	면목본동		남양주시	평내동
	종량구	망우본동		수원시	광고1동
고양시				창릉동	
부산(4)	연제구	연산1동		고양시	풍산동
	동래구	안락2동	파주시	운정2동	
			강원(4)	고성군	간성읍

시·도	시·군·구	읍·면·동	시·도	시·군·구	읍·면·동
대구(1)	영도구	청학1동		인제군	인제읍
	북 구	금곡동		춘천시	근화동
	수성구	고산2동		춘천시	퇴계동
인천(2)	연수구	연수2동	충북(1)	진천군	진천읍
	연수구	송도2동			
광주(5)	광산구	운남동	충남(5)	천안시	원성1동
	북 구	임동		논산시	별곡면
	남 구	봉산1동		아산시	탕정면
	서 구	금호1동		예산군	대흥면
	서 구	풍암동		아산시	배방읍
대전(1)	동 구	가양2동	전북(2)	완주군	고산면
울산(1)	북 구	농소3동		군산시	옥산면
세종(1)		부강면	전남(3)	순천시	중앙동
경기(12)	수원시	행궁동		목포시	신흥동
	수원시	송죽동		목포시	삼향동
	오산시	세마동	경북(1)	안동시	강남동
	부천시	송내1동	경남(2)	창원시	용지동
	김포시	양촌읍		거창군	복상면

자료: 행정안전부 보도자료(2017.11)

행정안전부는 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제27-29조의 자치단체 광역화로 인한 주민참여 약화 및 민주성 보완 차원으로 주민자치회의 도입에 근거하여 읍면동 주민 또는 해당 읍면동에 주소를 두고 있는 사업장·단체 근무자를 대상으로 20-30명의 명예직 위원을 위촉하여 운영하기로 하였다.

주민자치회의의 주요 기능으로는 첫째, 주민생활과 밀접한 업무를 읍면동과 협의하고, 둘째 일부업무를 위탁수행(작은도서관 등 공공시설)하고, 마지막으로 근린자치 영역의 사무를 직접 수행¹⁶⁾하는 기능을 담당하게 된다(행정안전부 보도자료, 2017.11).

행정안전부는 지역주민과 담당공무원을 대상으로 설문조사를 실시한 결과 선호도에 응

16) 직접 수행하는 근린자치 영역의 사무에는 주민자율청소(제설), 봉사단운영, 도시미관개선 벽화사업, 벼룩 시장 운영등이 있음(행정안전부 보도자료, 2017.11.)

답한 3,233개 읍면동 중 3,028개(93.6%)¹⁷⁾의 읍면동이 협력형을 선호하는 것으로 나타났다. 이에 따라 주민자치회 시범실시에 참여할 읍면동을 공모하여 166개의 읍면동이 공모에 참가하였고, 최종적으로 총 31개 읍면동을 시범지역¹⁸⁾으로 선정하였다(안전행정부, 2013). 행정자치부는 2014년 10월 18개 읍면동 지역을 추가로 선정하였다. 1차로 선정된 31개 시범 읍면동 지역에서 실시한 평가결과를 토대로 전국적으로 확대를 검토할 예정이었으나 당초에 계획을 반복하고 추가로 18개 읍면동을 지정하여 시범운영을 확대하였다.

5) 주민자치회 시범실시의 문제점

주민자치회 시범실시의 문제는 크게 주민자치회의 구성·선출방식·역량의 문제, 주민자치회의 사무수행관련 문제, 그리고 재정문제 3가지를 들 수 있다. 우선 첫 번째 문제로는 주민자치회 위원의 선출방식 문제이다. 현행 법률에 따르면 주민자치회 위원은 선정위원회에서 주민자치회 위원후보를 선정하고, 그 후보를 시군구청장이 추천하면, 추천된 후보 중 주민자치위원을 선정하는 방식이다. 현재 시군구당 1-2개의 주민자치회가 설치되어 있어 별 문제가 없겠지만, 향후 주민자치회가 전면 실시될 경우 구성권자의 문제가 대두될 수 있다. 또한 도시지역의 경우 인구가 많아 위원후보가 복수로 선정되는 것이 가능하나 농어촌의 경우에는 인구의 규모로 인해 위원후보가 적정 수 선정되지 않을 가능성도 있어 이에 대한 보완도 요구되고 있다(김필두, 2014). 또한 주민자치위원의 임기에 있어서도 현재 2년으로 대부분 운영되고 있고 연임에 제한이 없이 운영되고 있는 읍면동이 32개소(74.4%)를 차지하고 있다. 이러한 구성원의 임기, 연임문제 등¹⁹⁾도 지역의 특성에 따라 반영될 수 있도록 조례로 규정하는 방식이 필요하다.

또한 주민자치회 위원의 위상과 역량문제가 문제점으로 지적될 수 있다. 주민자치회는 근린자치기능을 담당하는 자치조직인 동시에 시군구 사무를 위탁·운영하는 일선행정조직

17) 동 조사에서 통합형은 100개(3.1%), 주민조직형은 105개(3.3%)의 읍면동에서 선호하는 것으로 나타남.

18) 시범지역으로 선정된 31개 읍면동은 시범실시의 근거가 되는 조례를 제정하고 안전행정부에서는 지역별로 약 1억원 정도의 특별교부세를 지원하였음(김필두, 2014).

19) 주민자치회의 회장의 경우 연임을 1회에 한해 제한하는 곳이 4개 지역으로 나타나고 있음. 이러한 회장의 연임문제의 경우에도 회장의 자율성 및 전문성을 높이기 위해 자율적인 방식으로 연임규정을 설정할 수 있는 법적 근거를 마련해야 함(신윤창·손진아, 2017)

으로서의 2중적 특성을 갖는다. 현재의 주민자치위원회가 단순하게 근린자치기능 만을 담당하고 있다면, 주민자치회는 그 보다 복잡하고 다양한 기능을 수행하고 있어 이에 맞는 권한과 위상의 부여가 시급하다. 앞서 언급하였듯이 협력형 모형의 주민자치회는 읍면동장과 대등한 지위를 갖도록 되어 있지만 현실적으로는 그렇지 못하다. 결국 주민자치회가 읍면동의 업무를 협의하고 심의하지만 그 집행권은 읍면동장이 갖게 됨으로서 협의·심의된 결과가 이행되지 못하는 경우가 발생하고 있다. 또한 읍면동의 공무원에 비해 주민자치회의 위원들은 정보의 비대칭에 시달릴 수 밖에 없고 이는 주민자치회 위원의 역량부족으로 연계되는 현상이 나타나고 있다. 주민자치회가 다양한 기능을 수행하기 위해서는 그에 맞는 권한과 지위 그리고 역량을 배양할 수 있도록 해야 할 것이다(김필두, 2014; 신윤창·손진아, 2017)

주민자치회가 수행하는 사업에도 문제점이 있다. 주민자치회의 사업범위가 불분명하고 내용 또한 불분명하다는 점이다. 표준조례에는 협의·심의 기능, 위탁기능, 주민자치기능 등으로 분류하고 있지만 기능에 맞는 사업을 누가 선정하고 어떤 기준에 따라 선정하는지가 명확하게 나타나고 있지 않다. 현재 시범 실시되고 있는 읍면동 주민자치회는 이러한 기능에 따라 사업을 선정하기 보다는 시군구가 제공하는 정보에 따라 사업을 협의하고 심의하고 있는 것으로 나타나고 있다(김필두, 2014; 신윤창·손진아, 2017).

주민자치회는 주민 스스로 자발적으로 운영되는 조직이기 때문에 재정자립의 여부가 성공의 관건이라 할 수 있다. 그러나 현재 주민자치회 마다 재정의 편차가 크게 나타나고 있고²⁰⁾, 기금의 조성 등에 대한 명확한 근거가 마련되어 있지 않아 운영에 어려움을 겪고 있다. 따라서 이러한 재정적 문제를 어떻게 해결할 수 있는지에 대한 근본적 대책이 시급하다고 할 수 있다.

20) 주민자치회 예산규모가 가장 큰 곳은 인천광역시 송도 2동으로 2016년 5억 6천여만 원을 사용하는 것으로 나타났고, 반면 가장 적은 규모는 광주 봉선 1동으로 1백만원으로 나타났음(신윤창·손진아, 2017).

제3절 선행연구의 검토 및 연구의 필요성

1. 선행연구의 검토

1) 주민자치에 관한 선행연구의 검토

2017년도 학술진흥재단(KCI) 등재지(후보지) 게재 논문과 주요 학술세미나 발표 논문 중 인터넷 검색엔진(KISS, DBPIA)를 통하여 ‘주민자치’ 혹은 ‘근린자치’라는 키워드로 검색한 7편의 연구논문을 분석하였다.

이들 논문 중에 2편은 자치분권으로의 헌법개정과 관련된 법적인 분석을 주제로 하였고, 나머지 5편은 주민자치와 관련하여 다양한 시각에서 분석 연구한 논문으로 문재인 정부의 주민자치정책방향, 주민자치와 로컬 거버넌스, 주민자치와 주민참여, 주민자치와 마을만들기, 주민자치와 주민참여예산제 활동 등에 관한 내용이다.

주민자치활동은 지역주민과 지역발전을 위한 공공적인 성격을 가진 사업이기 때문에 공공서비스와 무관하다고 할 수 없다. 따라서 공공서비스와 연계된 주민자치회의 역할 등에 대한 연구가 필요할 것이다.

〈표 2-7〉 2017년에 발표된 주민자치 관련 논문

저자	제목	주제(연구목적)
한표환	문재인 정부와 지방자치	문재인 정부의 마을자치 활성화 주체로서의 주민자치회의 역할 제시
오수길 이춘열 권명애 조총철 이은주 이용환	주민자치와 로컬 거버넌스 사례 연구 : 고양시 자치도시 실험을 중심으로	고양시의 주민자치, 시민참여, 로컬거버넌스를 분석하여 여러 영향요인을 찾아내고 시사점을 발굴함으로써 현실성 있고 실효성 높은 참여자치와 민관협치 시스템 모색
김찬동	자치분권개헌과 주민자치	국가의 공공성회복과 정의와 윤리의 회복, 민주공화적 가치를 회복하기 위한 제도, 중앙정부와 지방정부의 관계개혁, 주권재민과 지방자치의 헌법가치를 실질적으로 회복하기 위한 헌법개정의 노력

저자	제목	주제(연구목적)
송용훈 정문기	주민참여 활성화를 위한 정부와 시민단체의 역할에 관한 비교연구: 장수마을과 산새마을의 마을만들기 사업을 중심으로	주민참여활성화를 위한 정부의 역할, 주민참여 활성화를 위한 시민단체의 역할, 정부와 시민단체의 역할이 어떻게 주민들의 참여를 증진시키는가
권자경	주민참여예산제도가 주민주권강화에 미친 영향에 관한 실증연구: 전국 지방자치단체를 대상으로	주민참여예산제도가 연구되었던 한계를 넘어 전국 지방자치단체를 전수조사하고 전국적 현황을 분석
손상실	지방자치의 헌법적 보장의 의미 : 지방자치의 기존 시각에 대한 비판적 검토를 중심으로	통설과 판례가 말하는 주민자치와 단체자치를 포함하는 지방자치의 개념, 지방자치단체의 기관과 지방의회와 지위국민주권의 실현원리로서 지방자치의 의미
박겸수 이희선	주민자치센터의 공공서비스품질이 참여지속의사에 미치는 영향 : 가치지각의 매개효과를 중심으로	주민자치센터 관련 정책결정자들이 향후 이용자들의 참여 지속의사를 제고시키기 위한 정책수립 시 공공서비스품질과 가치지각변수들의 효과적인 관리방안의 마련을 위한 정책적인 시사점을 제시

2) 공공서비스에 관한 선행연구의 검토

1990년부터 2015년까지 25년 동안 한국지방자치학회지에 게재된 공공서비스와 관련된 주제를 가진 논문 34편이었다. 그 중 2011년부터 2015년까지는 총 8편의 논문이 발표되었다.

게재된 논문의 성격별로 분류해 보면, 특정 공공서비스를 사례로 분석한 논문은 3편(소순창 : 2012, 이진 : 2014, 민연경 : 2015)이고, 공공서비스의 민관협력이나 민간위탁 등과 관련된 논문은 3편(현승현 : 2011, 김이수 : 2015, 권오철 : 2015)으로 각각 나타났다. 나머지 2편은 기타 공공서비스의 일반론에 관한 것이다.

공공서비스를 공급자와 수요자로 나누어 볼 때, 분석한 8편의 논문은 모두 공급자의 입장에서 서비스의 평가 모형, 지역 및 특정 사례, 민간 위탁 등에 관한 내용을 다루고 있다. 향후, 수요자인 주민의 입장에서 주민생활과 관련된 맞춤형 행정서비스의 발굴, 공공서비스의 전달에 있어서 주민자치시대에 어울리는 공동체와 주민자치조직의 주도적인 역할 등에 대한 연구도 필요하다고 판단된다.

3) 선행연구의 검토 결과 시사점

주민자치와 공공서비스에 관한 학술연구논문을 검토해 본 결과, 주민자치와 공공서비스를 연계하여 연구한 논문은 찾아 볼 수 없었다. 향후 주민자치와 공공서비스를 연계하여 주민자치회를 통한 공공서비스의 수행 등에 관한 연구가 필요할 것으로 판단된다.

〈표 2-8〉 공공서비스 관련 논문(2011-2015)

저자 (연도)	제 목	연구목적
홍길표 박용성 (2011)	행정공유서비스센터(Shared services center) 개념과 지방자치단체에의 적용가능성에 대한 연구	지방자치단체 내 행정고객 및 지역주민 등에 대한 다양한 행정 및 공공서비스 수준을 향상시키면서 지방자치단체의 비용절감 등 지방행정 업무 및 인력의 효율적 운영방안을 강구한다는 측면에서 공유서비스센터의 도입 및 지방자치단체에의 적용가능성을 논의
현승현 윤성식 (2011)	지방자치단체 민간위탁의 경쟁성 및 결정요인 분석 -사회복지분야 민간위탁을 중심으로-	민간위탁을 가장 많이 실시되고 있는 사회복지분야에 초점을 두어 시장경쟁성을 측정해보고 지방자치단체간의 차이를 실증분석
소순창 (2012)	지방정부의 혁신역량과 성과관리에 관한 연구 - 고용지원서비스를 중심으로 -	지방정부의 혁신역량의 향상과 민관의 협력으로 대변되는 거버넌스의 구축이 고용지원서비스의 성과를 제고하는데 미치는 영향을 분석
이진 소순창 (2014)	지방자치단체 가족복지서비스의 제공주체에 따른 성과비교에 대한 연구- N시 건강강정지원센터를 중심으로 -	민간위탁을 둘러싼 찬반논쟁, 선행된 다양한 실증분석 연구 등을 통한 시사점을 점검하고, 이에 따라 구성되어진 연구분석틀에 따라 가족복지서비스를 집행 제공하고 있는 지방자치단체 실제 사례(직영vs 민간위탁)의 분석을 통해 성과비교를 시도
김미현 정명은 태지호 정현주 (2014)	한국지방정부 캐릭터의 경향성 분석 - 도상성(iconicity)과 서사성(narrativity)을 중심으로 -	지방정부 캐릭터가 목표에 부합하는 성과를 창출하는지, 관련 예산의 타당성을 갖추었는지, 사회와 커뮤니케이션하는 수단으로서 적절하게 사용되고 있는지, 공공조직의 조직구조 개편 외에 상징적 조직화 과정의 효과 등 평가로 이어질 수 있는 기초 연구
민연경 (2015)	지방자치단체의 노인복지서비스 전달네트워크 형성요인과 효과성 - 독거노인돌봄기본서비스를 중심으로 -	독거노인을 대상으로 지역단위로 이루어지고 있는 노인돌봄기본서비스 전달하는데 있어서 네트워크가 어떠한 조건 하에서 운영되고 있는지, 그리고 네트워크 구조적으로 어떠한 특징을 가졌을 때 효과성이 높은지를 분석
김이수 이강진 (2015)	지방자치단체 민간위탁 대상사무 선정의 우선순위 분석	지방자치단체 민간위탁 대상사무의 선정의 우선순위를 분석하고, 이를 통해 지방자치 단체 민간위탁 대상사무 선정의 합리적 기준 제시
권오철 강영주 (2015)	지방자치단체의 공공위탁 운영실태 및 발전방안	공공위탁에 의한 서비스공공전략의 재설계를 모색하기 위하여, 사무위탁에 국한되어 온 공공위탁의 범위를 재설정하고, 공공위탁의 개념 및 유형을 정립하고, 새로운 공공위탁의 개념·유형들을 토대로 한국과 일본에서 행하여지고 있는 공공위탁의 유형의 운영실태 문제점, 그리고 실제 운영사례를 검토하며, 새로운 공공위탁 적용의 기준과 예시적 대상사무의 추출, 지방자치법 개정을 포함한 관련조치를 제안

2. 연구의 필요성

과거의 공급자 중심 공공서비스의 제공체계가 수요자 중심의 맞춤형 공공서비스의 제공체계로 전환되고 있다. 이에 따라서 공공서비스의 제공 주체도 정부나 시장 중심에서 공공서비스의 현장인 지역공동체가 중심으로 자리잡게 되었다. 최일선 행정구역인 읍면동 단위에서 주민의 대표로 구성되는 주민자치회가 지역공동체를 이끌어갈 주민협의체로서의 역할을 수행하게 될 것이다. 따라서 지역공동체 안에서 수행되는 공공서비스의 제공의 활동은 주민자치회가 주체가 되어 행정과의 협치를 통하여 수행되는 것이 바람직할 것이다.

본 보고서에서는 현재 정부가 추진하고 있는 주민자치형 공공서비스를 중심으로 공공서비스의 개념을 정리하고 있다. 현재 정부가 추진하고 있는 주민자치형 공공서비스에서 말하는 공공서비스는 주민생활지원서비스에 기반을 두고 있다. 주민생활지원서비스는 저소득·취약계층에 제공되는 좁은 의미의 복지서비스 뿐 아니라 주민 삶의 질 향상을 위한 넓은 의미의 복지서비스를 포괄하는 개념이다. 좀더 구체적으로 말하자면, 복지, 문화, 고용, 보건, 교육, 주거, 관광, 체육 등 8개 분야의 236개의 서비스이다(행정자치부, 2007).

이들 서비스 중 보건복지가 차지하는 비율은 64%이지만, 주민생활지원서비스는 사회적 약자층만을 대상으로 하는 서비스가 아니고 전체 주민을 대상으로 하는 보편적인 서비스를 말한다. 현재 정부가 추진하려고 하는 주민자치형 공공서비스도 커뮤니티케어 등 보건과 복지서비스의 비중이 매우 중요한 비중을 차지하고 있지만, 주민의 일상적인 생활과 관련이 깊은 문화, 고용, 교육, 주거, 관광, 체육 등의 서비스도 공공서비스의 범주에 포함된다고 할 수 있다.

또한, 공공서비스의 제공주체가 중앙정부 혹은 지방자치단체 등 정부기관에서 지역공동체로 전환되어가고 있으며, 다양한 지역공동체가 협력 네트워크를 구축하여 구성될 주민자치회가 향후 공공서비스의 핵심 주체가 될 것이다.

본 연구에서는 향후 본격적으로 추진될 주민자치형 공공서비스의 실효성 확보와 성공적 정착을 위하여 제도적 측면, 정책적 측면, 인식적 측면 등에서의 고려사항을 제시하였다.



제3장

주민자치형 공공서비스의 유사사례와 인식조사 분석

제1절 주민자치형 공공서비스 유사사례의 분석

제2절 인식조사 분석

제3절 문제점 분석



제3장

주민자치형 공공서비스의 유사사례와 인식조사 분석



제1절 주민자치형 공공서비스 유사사례의 분석

1. 읍면동 중심 주민생활지원서비스 추진정책

주민생활지원서비스는 보건, 복지, 주거, 평생교육, 고용, 문화, 체육, 관광 등 주민생활과 밀접한 8대 서비스를 읍면동을 중심으로 제공하는 것이다. 읍면동 중심 주민생활지원서비스정책의 추진배경은 21세기의 급변하는 행정환경에 부응하고 지방행정의 생산성 향상을 위한 것이다. 1999년 2월 5일에 기본계획을 수립하고 1999년 4월 7일에 기능전환보완 지침 등을 마련해서 도시지역의 동사무소와 농촌지역의 읍면동사무소를 1, 2단계로 나누면서 도시지역은 2000년까지, 농촌지역은 2001년까지 단계적으로 추진하였다.

현행 읍면동 제도는 존치하되 그 기능을 주민등록, 민원발급, 사회복지, 민방위 등 주민에게 꼭 필요한 업무만 수행하고 청소, 주택, 교통, 지방세납부 등 일반 행정업무는 시군구청으로 이관하는 것을 원칙으로 하였다.

읍면동 중심 주민생활지원서비스정책의 추진목적은 첫째, 읍면동사무소의 인력과 사무의 시군구청 이관에 의한 신속한 행정의 수행과 중복행정의 방지에 따른 행정의 효율성을 제고하고, 주민의 행정서비스 향상 등을 통하여 행정기능을 강화하는 것이다. 둘째, 사무와 인력의 시군구청 이관에 따른 읍면동사무소의 여유공간에 주민자치센터를 설치하여 주민의 문화복지, 편익시설 등으로 꾸며 주민의 삶의 질을 향상시키고 주민자치 활동의 장, 지역공동체 형성의 구심체로서의 역할을 제고하는 것이다.

읍면동 기능이관으로 사무와 인력이 줄어들면서 생긴 읍면동사무소의 여유 공간을 주민의 문화, 여가, 지역복지, 주민편익 및 시민교육 기능의 공간으로 활용하고 주민의 자치의식과 공동체이식을 함양하기 위한 주민자치센터로 활용하도록 하였다. 읍면동 중심 주민생활지원서비스정책은 주민사회가 행정에 대한 수동성, 의존성에서 탈피하여 스스로 건전

한 민주시민사회로 자기 변신을 할 수 있도록 지원한다는데 그 의의가 있다. 지방화시대에는 그 지방의 주인인 주민을 위한 주민중심의 민주적인 행정이 실시되어야 하고, 주민중심의 행정체계를 통하여 주민참여가 활성화되어 주민중심의 행정체제가 구축되어야만 지역중심의 커뮤니티 형성이 가능하기 때문이다. 이를 위하여 시군구 본청에 주민생활지원과를 설치하고, 읍면동에는 사회복지업무와 주민생활지원기능을 전담 수행하는 '주민생활지원담당'을 설치하였다.

2. 책임 읍면동제 추진정책

교통통신의 발달 등 사회경제적 환경변화에 따른 행정수요의 변화는 읍면동의 역할에도 근본적인 변화를 가져오게 되었다. 기존 읍면동의 역할이 민원업무를 중심으로 기초자치단체인 시군구 보조기관의 역할에 머물렀으나, 향후에는 지역사회 요구 실현과 주민자치제고를 위한 현장행정의 점점기관으로의 역할로 전환하는 것이 필요하다는 의견들이 많이 제시되고 있다.

행정수요의 변화에 따른 읍면동의 역할변화에 대한 요구에 따라서 현장에서 주민에게 필요한 공공서비스를 제공하기에 적합한 읍면동의 역량을 강화하기 위한 조직과 기능의 확대·개편이 필요하게 되었다.

책임읍면동제는 대동제의 모형을 정립하는 중간과정에서 만들어진 과도기적인 읍면동의 유형이다. 대동제가 50만 이상의 대도시 일반구 혹은 일반시를 폐지하는 것을 전제로 하여 2~3개 읍면동을 하나로 묶어서 일반구 혹은 일반시에 준하는 정도의 공공서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 반면에 책임읍면동은 책임읍면동 권역의 일반 읍면동은 그대로 유지하되, 중심이 되는 읍면동의 장은 일반 읍면동의 장보다 더 큰 권한과 책임을 가지고, 읍면동 본래의 기능에 더하여 시군 본청의 주민밀착형 기능까지 함께 제공하는 형태로서 주민에 대한 현장서비스와 책임을 보다 강화하는 주민중심의 자치모델이라 할 수 있다.

책임읍면동은 대응동 모형과 행정면 모형으로 나눌 수 있다. 대응동 모형은 2~3개의 읍 또는 2~3개의 동을 하나의 그룹으로 묶고, 그 가운데 하나의 읍 또는 동의 조직기구와

관장기능을 확대하여 중심읍 또는 중심동의 역할을 수행하도록 하는 모형이다. 중심지역의 읍 또는 동을 책임읍 또는 책임동으로 지정하여 시군구본청 또는 일반구·일반시에서 이관되는 기능을 추가적으로 수행하게 된다. 면지역의 경우는 인구가 과소한 2~3개 면 중에서 중심이 되는 한개의 면을 행정면으로 지정하고, 행정면에서 기존의 면 기능과 인근 면의 대부분의 기능을 함께 수행하고, 인근 면은 최소한의 민원처리 및 복지·문화서비스를 제공하는 모형이다.

대읍동이 기존 사무에 더하여 본청에서 위임된 사무를 처리하는 반면, 행정면은 본청 기능의 위임 없이 인근면에서 이관된 사무를 처리한다는 점에서 차이가 있다.

책임읍면동은 현장중심, 주민중심의 읍면동을 생활자치의 장으로 전환하려는 지방자치 혁신을 위한 지방자치 패러다임 변화의 주요 정책적 수단으로서의 가치와 의미를 가지고 있다.

3. 유사사례 분석의 시사점

현행 읍면동 중심 주민자치형 공공서비스정책과 관련된 기존의 ‘주민생활지원서비스 추진정책’과 ‘책임읍면동 정책’은 주민들의 생활과 밀접한 공공행정서비스를 주민들의 생활 현장인 읍면동을 중심으로 지역의 특성과 주민의 요구수준에 맞게 제공하겠다는 점에서 현행 주민자치형 공공서비스 추진정책과 맥을 같이한다고 할 수 있다.

다만, 기존의 ‘주민생활지원서비스 추진정책’과 ‘책임읍면동 정책’은 주민은 일방적인 서비스의 수혜자가 되고, 시군구와 읍면동을 중심으로 하는 행정이 공공서비스를 제공하는 공공행정기관 중심의 공공서비스 제공 정책이었다. 따라서 담당공무원의 업무량이 급격히 늘어나서 업무량 과부하 상태에 이르게 되고 과중한 업무와 스트레스에 시달린 복지공무원의 자살사건이 발생하기도 하였다. 주민자치위원회 등을 통하여 부분적으로 민간이 참여하기는 하였지만, 공식적으로 연계협력 시스템을 구축하지 못하였다.

이러한 기존 정책의 문제점을 보완하여 민과 관이 공식적으로 협력 시스템을 구축하되, 과거와 같이 관이 주도하고 민이 지원하는 협력 시스템이 아니고, 민(주민자치회)이 주도하고 관이 지원하는 공공서비스 제공 시스템을 구축한다는 것이 현행 주민자치형 공공서비스 추진정책의 핵심이다.

제2절 인식조사 분석

1. 조사설계

1) 조사대상

주민자치형 공공서비스에 대한 주민과 공무원의 의견을 분석하기 위해 20개 혁신 읍면동 시범지역을 대상으로 분석하고, 분석대상은 관련 공무원, 주민자치위원, 그리고 일반 주민을 대상으로 한다. 본 설문을 통해 보다 유의미한 결론을 도출하기 위해 5개의 비교 읍면동도 설문대상으로 포함하여, 시범지역과 그렇지 않은 지역의 주민자치형 공공서비스에 대한 의견을 비교하기로 한다.

2) 조사내용

주민자치형 공공서비스 추진체계의 양대 축은 주민센터(행정부지센터)의 공무원 조직과 대표적인 주민협의체인 주민자치회 조직이다. 따라서 주민자치형 공공서비스 추진체계의 핵심 행위 주체는 공무원과 주민자치회 위원이다. 본 설문을 통하여 정부가 추진하고 있는 주민자치형 공공서비스 추진에 관해 공공서비스의 개념과 범위, 공공서비스에 대한 설문 대상의 인식 정도, 주민자치형 공공서비스 추진주체로서 주민자치회에 대한 의견 등의 조사를 통해 공무원과 주민, 그리고 주민자치위원 간의 공통점과 차이점을 분석하고, 이를 통해 향후 주민자치형 공공서비스가 지향해야 할 사업과 추진주체 등에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다. 또한 비교지역과의 공통점과 차이점을 분석하여 시범지역이 그동안 진행하여 온 사업으로 인해 주민이나 공무원의 인식이 얼마나 변화하였는가를 조사한다.

3) 조사방법 및 활용

주민자치형 공공서비스 추진에 대한 인식 정도, 주민자치형 공공서비스의 개념과 범위, 주민자치형 공공서비스 추진 주체로서의 주민자치회 등에 대하여 20개 시범 읍면동의 주민과 공무원, 주민자치위원을 20명 내외로 선정하여 설문조사를 실시하였다(별첨 1: 설문지 참조). 본 설문조사는 주민자치형 공공서비스를 본격적으로 추진할 때, 수요자 관점에서 실질적인 유의해야 할 개선방안을 도출하는 기초자료와 정책적 함의를 도출하는 자료

로 활용하였다. 설문조사결과를 바탕으로 하여 이해관계당사자와의 인터뷰와 워크숍을 통해 의견을 수렴하였다.

2. 조사결과

1) 설문조사 응답자 특성

〈표 3-1〉 설문조사 응답자 특성

구분		시범지역			비교지역		
		사례 수(명)	비중(%)	계	사례 수(명)	비중(%)	계
신분	주민자치회 위원	52	15.6	334	36	15.7	229
	공무원	162	48.5		91	39.7	
	일반 주민	120	35.9		102	44.5	
성별	남	151	45.5	332	77	33.8	227
	여	181	54.5		150	66.2	
연령	20대	33	9.9	334	16	7.0	229
	30대	95	28.4		63	27.5	
	40대	92	27.5		71	31.0	
	50대	78	23.4		58	25.3	
	60대 이상	36	10.8		21	9.2	
거주 지역	동	249	74.6	334	184	80.3	229
	읍	55	16.5		20	8.7	
	면	30	9.0		25	10.9	

설문조사는 시범지역 읍면동 20개 지역, 비교지역 읍면동 5개 지역의 주민자치회 위원, 공무원, 일반 주민에게 실시하였다. 설문조사 응답지역은 시범지역 18개 지역, 비교지역 5개 지역이었다. 18개 시범지역의 총 응답자 수는 343명으로 이 중 유효설문은 334개이면, 비교지역은 5개 지역 229명이 설문에 응했고 유효설문은 229개로 조사되었다.

응답자의 특성을 살펴보면 시범지역의 응답자 중 35.9%(120명), 비교지역 응답자 중 44.5%(102명)가 일반 주민으로 조사되었고, 주민자치회 위원과 공무원의 비중은 시범지

역 15.6%(52명), 48.5%(162명), 비교지역 15.7%(36명), 39.7%(91명)으로 각각 나타났다. 성별로는 시범지역의 경우 남자가 151명(45.5%), 여자가 181명(54.5%), 비교지역의 경우에는 남자 77명(33.6%), 여자 150명(65.5%)로 각각 나타났다. 연령대별로는 시범지역의 경우 30대가 28.4%(96명)로 가장 높게 나타났고, 비교지역에서 비중이 가장 높은 연령대는 40대(31.0%, 71명)로 나타났다. 거주지별로는 동 거주자가 시범지역 74.6%(249명), 비교지역 80.3%(184명)로 비중이 높은 것으로 나타났다.

2) 주민자치형 공공서비스 인식 정도

가) 주민자치형 공공서비스에 대한 인식 정도

〈표 3-2〉 주민자치형 공공서비스에 대한 인식 빈도_시범지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	2	6	17	19	8	52
	3.8%	11.5%	32.7%	36.5%	15.4%	100.0%
공무원 빈도(%)	8	34	45	64	11	162
	4.9%	21.0%	27.8%	39.5%	6.8%	100.0%
주민 빈도(%)	17	42	33	24	4	120
	14.2%	35.0%	27.5%	20.0%	3.3%	100.0%
합계	27	82	95	107	23	334
	8.1%	24.6%	28.4%	32.0%	6.9%	100.0%

현재 진행되고 있는 주민자치형 공공서비스에 대해 얼마나 잘 알고 있는지에 대한 질문에 시범지역 전체 334명 중 130명(38.9%)가 추진시책에 대해 알고 있거나 잘 알고 있다고 응답하여 전반적으로 시범지역의 주민과 공무원을 대상으로 한 설문임에도 불구하고 인식정도는 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 집단별 비교를 해보면, 현재 주민자치회 위원들은 51.9%(27명)가 추진시책에 대해 알고 있는 것으로 나타났고, 공무원은 46.3%(75명)으로 응답한 주민의 23.3%(28명)가 추진시책에 대해 인식하고 있는 것과는 비교가 되고 있다. 즉, 직접적으로 주민자치형 공공서비스에 참여하고 있는 주민자치회 위원과 공무

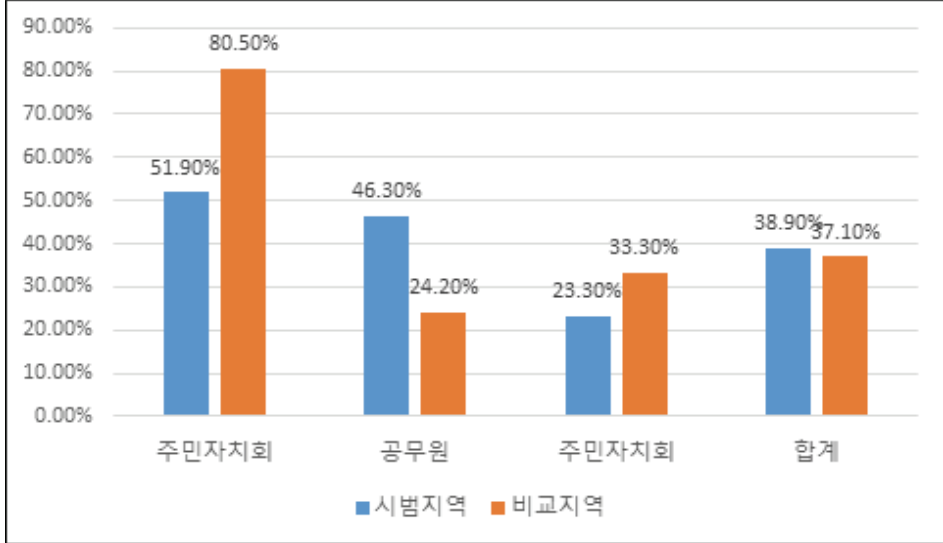
원은 시책에 대해 잘 알고 있는 반면, 일반 주민들은 그렇지 않고 있다. 주민자치형 공공서비스 추진이 효과적으로 시행되기 위해서는 제도에 대한 주민의 인식이 기반이 되어야 함으로 추진시책을 일반 주민들에게 까지 알리는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

반면, 비교지역의 경우에는 전체 응답자 229명 중 85명(37.1%)이 주민자치형 공공서비스에 대해 잘 인식하고 있는 것으로 응답해 시범지역 응답자들과 큰 차이를 보이고 있지 않아, 주민자치형 공공서비스의 실효성에 대한 의문이 제기되고 있다. 응답자 특성별로 살펴보면, 주민자치회 위원의 경우 전체 응답자 36명 중 29명(80.4%)이 제도에 대한 인식을 하고 있는 것으로 나타나고 있어, 시범지역의 주민자치회 위원들보다 추진시책에 대한 인식이 매우 높은 것으로 나타났다. 반면, 공무원의 경우에는 응답자 91명 중 22명(24.2%)만 알고 있다고 응답해 시범지역과 대조를 보이고 있다. 향후 전국으로 확산될 추진시책임에도 불구하고 공무원들이 이에 대한 인식이 저조하다는 것은 정책추진에 걸림돌이 될 가능성이 높음으로 공무원들의 인신개선을 위한 교육 등의 조치가 필요할 것으로 판단된다.

〈표 3-3〉 주민자치형 공공서비스에 대한 인식 빈도_비교지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0	1	6	22	7	36
	.0%	2.8%	16.7%	61.1%	19.4%	100.0%
공무원 빈도(%)	6	21	42	20	2	91
	6.6%	23.1%	46.2%	22.0%	2.2%	100.0%
주민 빈도(%)	8	27	33	23	11	102
	7.8%	26.5%	32.4%	22.5%	10.8%	100.0%
합계	14	49	81	65	20	229
	6.1%	21.4%	35.4%	28.4%	8.7%	100.0%

〈그림 3-1〉 주민자치형 공공서비스 추진정책에 대한 인식 비교(긍정적 답변)



나) 주민자치형 공공서비스 추진에서 주민자치회의 역할의 중요성

〈표 3-4〉 주민자치회 역할의 중요성_시범지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회	0	4	9	22	17	52
위원 빈도(%)	.0%	7.7%	17.3%	42.3%	32.7%	100.0%
공무원	1	5	23	80	53	162
빈도(%)	.6%	3.1%	14.2%	49.4%	32.7%	100.0%
주민	6	6	24	63	20	120
빈도(%)	5.0%	5.0%	20.0%	52.5%	16.7%	100.0%
합계	7	15	56	165	90	334
	2.1%	4.5%	16.8%	49.4%	26.9%	100.0%

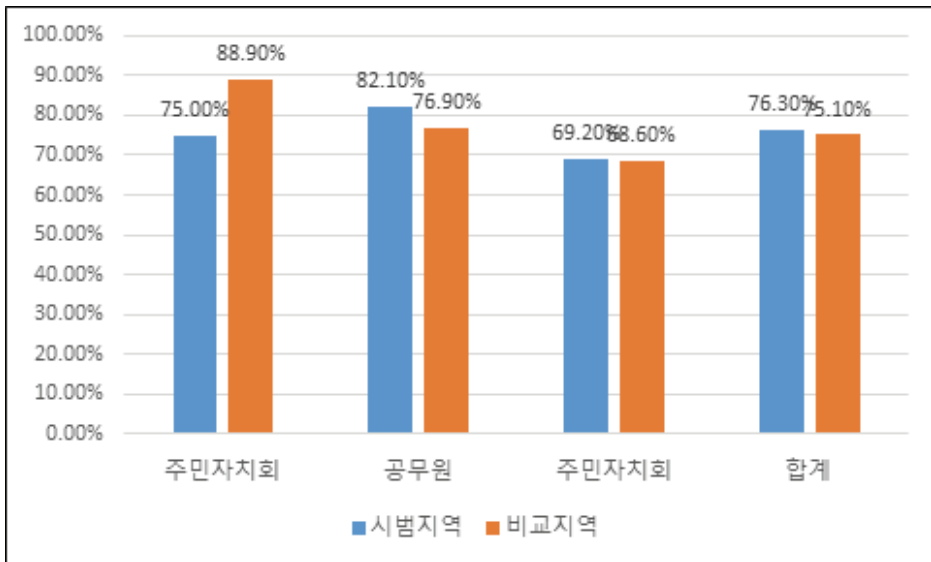
주민자치형 공공서비스 추진에 있어 주민자치회 역할의 중요성을 묻는 질문에 시범지역의 설문대상자 334명 중 255명(76.3%)이 중요하다고 응답하고 있다. 주민자치회의 중요

성에 대한 인식에는 시범지역의 주민자치회 위원(39명, 75.0%), 공무원(133명, 82.1%), 주민(83명, 69.2%) 등 집단 간의 차이가 크게 나타나고 있지 않고, 모든 집단이 주민자치회의 역할이 매우 중요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-5〉 주민자치회 역할의 중요성_비교지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0	0	4	12	20	36
	.0%	.0%	11.1%	33.3%	55.6%	100.0%
공무원 빈도(%)	2	4	15	56	14	91
	2.2%	4.4%	16.5%	61.5%	15.4%	100.0%
주민 빈도(%)	0	5	27	49	21	102
	.0%	4.9%	26.5%	48.0%	20.6%	100.0%
합계	2	9	46	117	55	229
	.9%	3.9%	20.1%	51.1%	24.0%	100.0%

〈그림 3-2〉 주민자치회 역할의 중요성 비교(긍정적 답변)



이러한 현상은 비교집단에서도 유사하게 발생하고 있다. 전체 응답자 229명 중 172명 (75.1%)가 주민자치회의 역할이 중요하다고 인식하고 있는 것으로 나타나, 설문조사 결과에서는 주민자치형 공공서비스 추진에서 주민자치회의 역할이 매우 중요하다고 인식하고 있어, 추진시책이 본격화될 경우 주민자치회를 중심으로 한 제도적 개선이 있어야 할 것으로 보인다. 따라서 향후 시책에서 주민자치회의 역할과 위상 정립, 권한의 배분 등에 대한 구체적인 개선책이 제시되어야 할 것으로 판단된다.

다) 주민자치형 공공서비스의 마을발전 기여에 대한 인식

〈표 3-6〉 주민자치형 공공서비스의 마을발전 기여_시범지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회	0	8	9	25	10	52
위원 빈도(%)	.0%	15.4%	17.3%	48.1%	19.2%	100.0%
공무원	2	21	46	69	24	162
빈도(%)	1.2%	13.0%	28.4%	42.6%	14.8%	100.0%
주민	7	4	45	48	15	120
빈도(%)	5.8%	3.3%	37.5%	40.0%	12.5%	100.0%
합계	9	33	100	142	49	334
	2.7%	9.9%	29.9%	42.5%	14.7%	100.0%

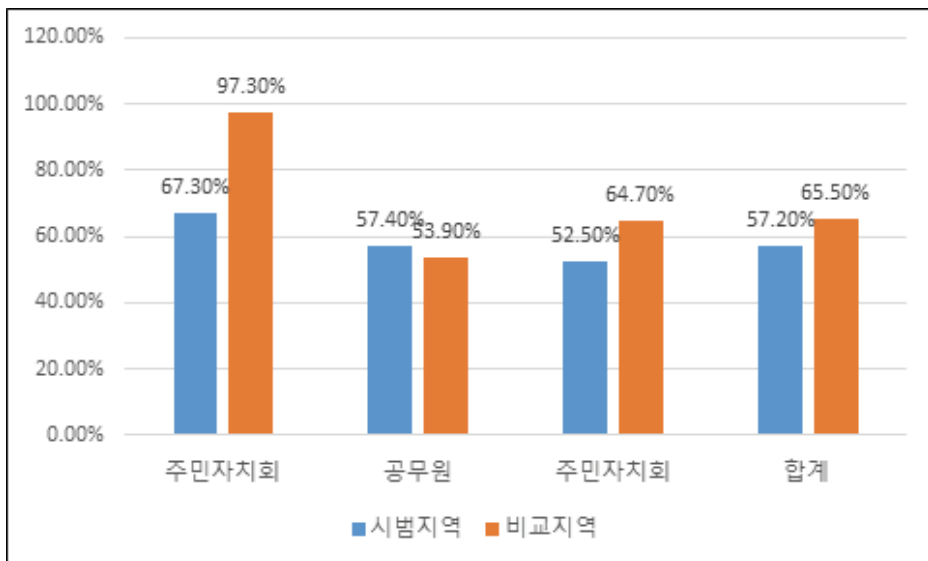
주민자치형 공공서비스가 마을발전에 기여할 수 있는지에 대한 질문에 334명의 시범지역 응답자 중 191명(57.2%)가 긍정적으로 응답해 비교적 정부의 추진시책이 마을발전에 기여할 수 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 일반 주민들도 72명의 응답자 중 63명 (52.5%) 그렇다고 응답한 반면, 공무원이나 주민자치회 위원의 경우에는 각각 57.4%(93명), 35명(67.3%)이 긍정적으로 응답해, 일반주민들에 비해 주민자치회 위원이나 공무원들이 정부 추진시책의 마을발전에 기여에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 공무원들이 주민자치회 위원들보다 긍정적 응답이 적은 것은 공무원들이 정부 시책에 대한 긍정적 마인드가 부족한 것으로 해석될 수 있다. 비교 집단의 경우에도 전체

적으로는 높은 긍정적 평가를 하고 있지만, 공무원의 경우에는 전체 응답자 91명 중 49명(53.9%)만 그렇다고 응답해 공무원 집단의 정부시책에 대한 이해를 보다 긍정적으로 변화시킬 필요성이 있다고 판단된다.

〈표 3-7〉 주민자치형 공공서비스의 마을발전 기여_비교지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회	0	0	1	15	20	36
위원 빈도(%)	.0%	.0%	2.8%	41.7%	55.6%	100.0%
공무원	2	9	31	42	7	91
빈도(%)	2.2%	9.9%	34.1%	46.2%	7.7%	100.0%
주민	2	6	27	53	13	102
빈도(%)	2.0%	5.9%	26.5%	52.0%	12.7%	100.0%
합계	4	15	59	110	40	229
	1.7%	6.6%	25.8%	48.0%	17.5%	100.0%

〈그림 3-3〉 주민자치형 공공서비스 추진정책 마을발전 기여비교(긍정적 답변)



라) 주민자치형 공공서비스 추진에 대한 주민의 관심과 참여

정부의 주민자치형 공공서비스에 대해 설문대상 집단의 적극적 관심과 참여를 묻는 질문에 시범지역 설문대상자 334명 중 118명(35.3%)만이 적극적인 참여의사를 보이고 있어 추진시책에 대한 인식정도가 높은 것과는 달리 실제로 적극적인 관심과 참여를 하는 것은 꺼려하고 있는 것으로 나타났다. 특히 공무원의 경우에는 총 응답자 162명 중 44명(27.1%)만이 적극적인 관심과 참여의사를 밝혀 실질적인 추진시책의 담당자들이 정부시책에 대해 회의적인 생각을 가지고 있는 것으로 분석되었다.

〈표 3-8〉 주민의 관심과 참여의사_시범지역

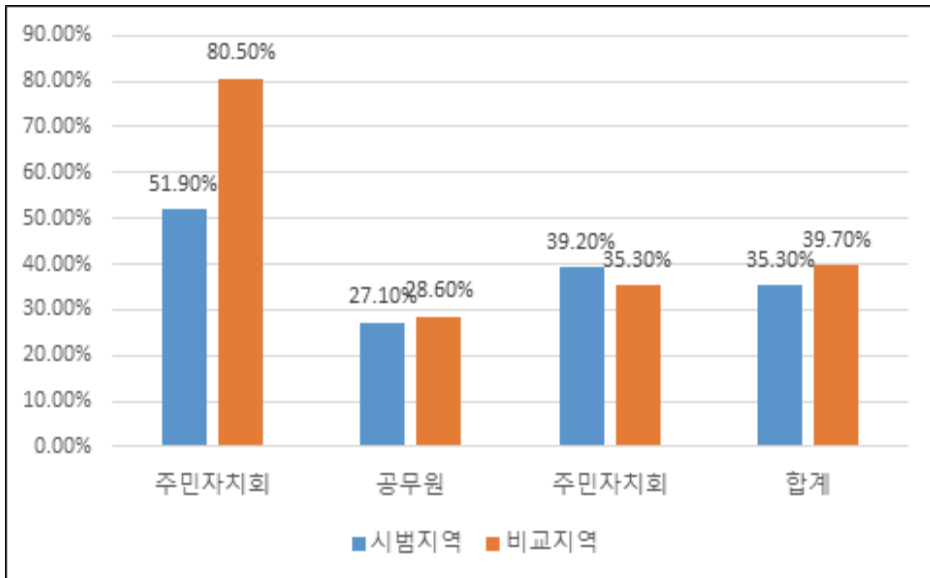
구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회	4	4	17	19	8	52
위원 빈도(%)	7.7%	7.7%	32.7%	36.5%	15.4%	100.0%
공무원	8	42	68	30	14	162
빈도(%)	4.9%	25.9%	42.0%	18.5%	8.6%	100.0%
주민	12	16	43	42	5	120
빈도(%)	10.0%	13.3%	35.8%	35.0%	4.2%	100.0%
합계	24	62	128	91	27	334
	7.2%	18.6%	38.3%	27.2%	8.1%	100.0%

〈표 3-9〉 주민의 관심과 참여의사_비교지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회	0	4	3	12	17	36
위원 빈도(%)	.0%	11.1%	8.3%	33.3%	47.2%	100.0%
공무원	8	19	37	24	2	91
빈도(%)	8.8%	20.9%	40.7%	26.4%	2.2%	100.0%
주민	2	17	45	27	9	102
빈도(%)	2.0%	16.7%	44.1%	26.5%	8.8%	100.0%
합계	10	40	85	63	28	229
	4.4%	17.5%	37.1%	27.5%	12.2%	100.0%

비교지역의 경우에도 이러한 현상은 유사하게 나타나고 있다. 총 응답자 226명 중 91명 (40.3%)만의 적극적인 관심과 참여의사를 밝혔고, 공무원의 경우에는 31.6%(30명)만이 적극적인 관심과 참여의사를 밝혀 실제로 정부시책이 본격화되는 경우에 과연 실효성 있는 시책이 될지 의문시 된다. 주민자치형 공공서비스의 성공여부는 주민, 주민자치회 위원, 공무원들의 적극적인 참여와 관심이 없다면 정책의 실효성은 떨어질 수 밖에 없다. 따라서 공무원들뿐만 아니라 지역주민이 적극적인 관심을 가지고 참여할 수 있도록 인센티브의 제공이나 여타 제도적 장치가 필요할 것으로 판단된다.

〈그림 3-4〉 주민의 관심과 참여의사 비교(긍정적 답변)



3) 주민자치형 공공서비스의 개념과 범위에 대한 의견

가) 공공서비스는 주민생활을 지원하는 서비스라고 개념화하는 경우

주민자치형 공공서비스 체계를 구축하기 위해서는 공공서비스의 개념화가 무엇보다도 필요하다. 주민이 생각하는 것과 정부가 생각하고 있는 공공서비스의 범위에 차이가 벌어지게 되면, 그만큼 공공서비스 전달체계를 정비하는데 어려움이 있다. 공공서비스가 주민

생활을 지원하는 서비스냐는 질문에 대해 시범지역 설문대상자들의 79.1%(264명)가 그렇다고 응답해 공공서비스를 주민의 생활과 밀접한 서비스라고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 인식은 시범지역의 공무원의 경우 83.9%(136명)이 그렇게 인식하고 있는 반면, 주민자치회 위원(78.8%, 41명)이나 주민(72.5%, 87명)의 경우는 공무원들과 달리 생활지원기능으로 한정하는 것에 대해 덜 긍정적인 것으로 나타났다. 이러한 현상은 공공서비스에 대한 공무원과 주민과의 기본적인 인식의 차이에서 나타나는 현상으로 판단된다. 반면 비교집단의 경우에는 전체 응답자 중 80.8%(185명)가 생활지원기능으로 생각하고 있다고 응답하였다. 그러나 비교집단의 경우에는 시범지역과는 달리 공무원들은 생활지원기능으로 한정하지 않고 있는 반면에 주민이나 주민자치회 위원들은 생활지원기능으로 한정하고 있는 경향을 보이고 있다. 이러한 현상은 시범지역의 경우 시책이 추진되는 과정에서 공공서비스의 범위가 실제와 다르게 나타나고 있기 때문인 것으로 풀이된다. 따라서 정부의 시책을 효과적으로 추진하기 위해서는 실질적인 공공서비스의 범위를 명확히 해야 할 필요성이 있다.

〈표 3-10〉 공공서비스는 주민생활을 지원하는 서비스_시범지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0	0	11	32	9	52
	.0%	.0%	21.2%	61.5%	17.3%	100.0%
공무원 빈도(%)	0	1	25	112	24	162
	.0%	.6%	15.4%	69.1%	14.8%	100.0%
주민 빈도(%)	1	5	26	70	17	120
	.8%	4.2%	21.7%	58.3%	14.2%	100.0%
합계	1	6	62	214	50	334
	.3%	1.8%	18.6%	64.1%	15.0%	100.0%

〈표 3-11〉 공공서비스는 주민생활을 지원하는 서비스_비교지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0 .0%	0 .0%	2 5.6%	26 72.2%	8 22.2%	36 100.0%
공무원 빈도(%)	0 .0%	1 1.1%	21 23.1%	60 65.9%	9 9.9%	91 100.0%
주민 빈도(%)	1 1.0%	2 2.0%	17 16.7%	71 69.6%	11 10.8%	102 100.0%
합계	1 .4%	3 1.3%	40 17.5%	157 68.6%	28 12.2%	229 100.0%

나) 공공서비스는 국가나 공공기관이 제공하는 서비스라고 개념화하는 경우

〈표 3-12〉 공공서비스는 국가와 공공기관이 제공하는 서비스_시범지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0 .0%	5 9.6%	11 21.2%	30 57.7%	6 11.5%	52 100.0%
공무원 빈도(%)	0 .0%	14 8.6%	34 21.0%	98 60.5%	15 9.3%	162 100.0%
주민 빈도(%)	1 .8%	4 3.3%	28 23.3%	63 52.5%	24 20.0%	120 100.0%
합계	1 .3%	23 6.9%	73 21.9%	191 57.2%	45 13.5%	334 100.0%

공공서비스의 전통적인 제공자는 국가나 공공기관이다. 설문대상자들이 공공서비스의 제공자가 국가나 공공기관이라고 생각하는지에 대한 질문에 시범지역의 설문응답자 334명 중 236명(70.7%)이 그렇다고 응답해 여전히 설문응답자들은 공공서비스의 제공주체가 정부나 공공기관으로 인식하는 정도가 매우 높다고 할 수 있다. 그러나 집단별로 살펴보면

주민자치회 위원의 경우에는 아니라고 응답한 경우가 9.6%(5명)로 공무원(8.6%, 14명), 주민(4.1%, 5명)에 비해 높게 나타나 실제로 주민자치회에 소속되어 있는 위원들의 경우에는 일반주민들에 비해 공공서비스가 정부나 공공기관이 아닌 타 주체에 의해 제공되어도 된다고 인식하는 경우가 많다고 판단된다.

〈표 3-13〉 공공서비스는 국가와 공공기관이 제공하는 서비스_비교지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0	9	3	16	8	36
	.0%	25.0%	8.3%	44.4%	22.2%	100.0%
공무원 빈도(%)	1	10	23	46	10	91
	1.1%	11.0%	25.3%	50.5%	11.0%	100.0%
주민 빈도(%)	0	7	15	67	13	102
	.0%	6.9%	14.7%	65.7%	12.7%	100.0%
합계	1	26	41	129	31	229
	.4%	11.4%	17.9%	56.3%	13.5%	100.0%

비교집단의 경우에는 전체적으로 공공서비스 전통적인 제공자인 정부나 공공기관에 의해 전달되어야 한다고 생각하는 경우가 높게 나타나고 있다(160명, 80.5%). 그러나 비교 집단의 경우에는 주민자치회 위원들이(25.0%, 9명) 그렇지 않다고 응답하고 있어 공공서비스의 제공주체의 다양성에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 시범지역의 경우에는 주민자치회의 역량이나 권한 등이 명확히 배분되어 있지 않음으로 인해 실질적인 공공서비스 주체로서 활동이 여의치 않음을 경험하고 있다는 것을 간접적으로 나타내고 있는 것으로 판단된다. 다만 비교집단의 경우에는 아직 본격적으로 실시되기 이전이라 여전히 공공서비스의 주체가 주민자치회가 될 수 있다고 인식하고 있는 것으로 해석된다.

다) 주민이 공공서비스 제공 주체가 될 수 있다는 인식

주민이 공공서비스의 제공주체가 될 수 있느냐는 질문에 대해 시범지역 설문응답자 334 중 277명(82.9%)이 긍정적으로 응답하여 공공서비스 제공 주체가 정부나 공공기관이라고 인식하고 있지만 주민도 참여할 수 있다는 인식이 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 그러나 실질적으로 참여해야 할 주민들은 77.5%(93명)이 긍정적으로 응답해 주민자치회 위원이나 공무원에 비해 공공서비스 제공에 대한 주민참여에 대해 부정적인 인식도 존재하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 전반적으로 주민참여를 통한 공공서비스 제공이 가능하다는 분석결과는 향후 정부의 주민자치형 공공서비스 시책에 긍정적인 요소로 작용할 가능성이 높다고 할 수 있다.

〈표 3-14〉 주민의 공공서비스 제공 주체로서의 가능성_시범지역

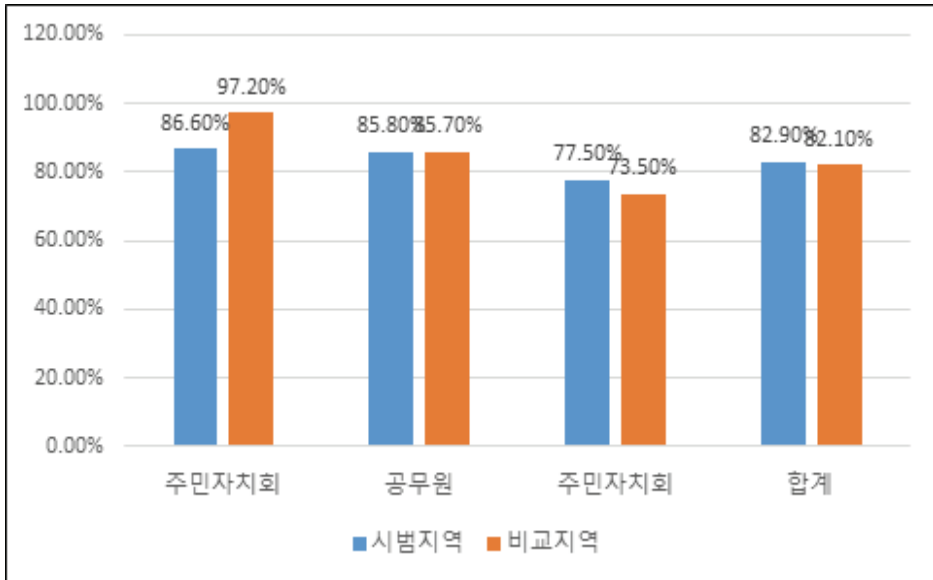
구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0 .0%	2 3.8%	5 9.6%	33 63.5%	12 23.1%	52 100.0%
공무원 빈도(%)	0 .0%	3 1.9%	19 11.7%	102 63.0%	37 22.8%	162 100.0%
주민 빈도(%)	1 .8%	3 2.5%	23 19.2%	58 48.3%	35 29.2%	120 100.0%
합계	1 .3%	8 2.4%	47 14.1%	193 57.8%	84 25.1%	334 100.0%

비교집단의 경우에도 응답대상자 총 229명 중 188명(82.1%)가 공공서비스 제공에 주민참여에 대해 긍정적으로 생각하고 있는 것으로 나타났다. 비교집단 역시 주민의 경우에는 응답자 중 75명(73.5%)이 긍정적으로 대답해 시범지역과 마찬가지로 주민이 공공서비스 주민참여에 부정적인 시각이 존재하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상을 해소하기 위해 정부는 주민의 인식변화를 이끌수 있는 다양한 교육과 역량배양 노력이 필요하다고 할 수 있다.

〈표 3-15〉 주민의 공공서비스 제공 주체로서의 가능성_비교지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회	0	0	1	12	23	36
위원 빈도(%)	.0%	.0%	2.8%	33.3%	63.9%	100.0%
공무원	0	2	11	60	18	91
빈도(%)	.0%	2.2%	12.1%	65.9%	19.8%	100.0%
주민	0	3	24	56	19	102
빈도(%)	.0%	2.9%	23.5%	54.9%	18.6%	100.0%
합계	0	5	36	128	60	229
	.0%	2.2%	15.7%	55.9%	26.2%	100.0%

〈그림 3-5〉 주민의 공공서비스 제공 주체로서의 가능성 비교(긍정적 답변)



라) 주민자치형 공공서비스는 지역사회가 공동으로 생산·제공하는 것이라는 인식 공공서비스를 주민자치형 공공서비스로 한정하여 묻는 질문에 대해서는 설문응답자 334명 중 265명(79.3%)이 긍정적으로 응답해, 주민자치형 공공서비스의 주체가 정부나

공공기관이 아닌 지역사회 공동이 되어야 한다는 인식이 매우 높은 것으로 나타났다. 그러나 공무원들의 경우 85.8%(139명)이 지역사회 공동으로 주민자치형 공공서비스를 생산 및 제공해야 한다고 생각하는 반면 일반 주민(70.8%, 85명)이나 주민자치회 위원들(78.8%, 41명)이 그렇다고 인식하고 있어 주민이나 주민자치회 위원의 공공서비스 주체에 대한 인식이 낮게 나타나고 있다.

〈표 3-16〉 주민자치형 공공서비스는 지역사회 공동 생산·제공_시범지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0 .0%	1 1.9%	10 19.2%	27 51.9%	14 26.9%	52 100.0%
공무원 빈도(%)	1 .6%	2 1.2%	17 10.5%	101 62.3%	38 23.5%	162 100.0%
주민 빈도(%)	1 .8%	5 4.2%	28 23.3%	52 43.3%	33 27.5%	120 100.0%
합계	2 .6%	8 2.4%	55 16.5%	180 53.9%	85 25.4%	334 100.0%

〈표 3-17〉 주민자치형 공공서비스는 지역사회 공동 생산·제공_비교지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0 .0%	0 .0%	1 2.8%	25 69.4%	10 27.8%	36 100.0%
공무원 빈도(%)	0 .0%	2 2.2%	15 16.5%	54 59.3%	20 22.0%	91 100.0%
주민 빈도(%)	1 1.0%	4 3.9%	18 17.6%	58 56.9%	21 20.6%	102 100.0%
합계	1 .4%	6 2.6%	34 14.8%	137 59.8%	51 22.3%	229 100.0%

이러한 현상은 비교지역에도 유사하게 나타나고 있다. 비교지역의 일반 주민 응답자 101명 중 78.2%(79명)이 긍정적으로 응답해 타 집단에 비해 낮게 나타나고 있다.

정부가 주민자치형 공공서비스 시책을 효과적으로 추진하기 위해서는 주민의 인식변화에 상당한 노력이 필요할 것으로 판단된다. 앞서 공공서비스의 주체에 대한 인식에서 나타났듯이 일반 주민들이 공공서비스의 주체가 될 수 있다는 인식의 고취가 무엇보다도 필요하다고 할 수 있다. 물론, 설문조사에서 나타났듯이 그렇지 않다고 생각하고 있는 주민이 매우 소수인 것을 고려한다면, 정부가 조금 더 적극적으로 주민자치형 공공서비스에 대한 홍보와 교육을 통해 주민의 인식변화를 이끌 수 있다면, 주민자치형 공공서비스 시책에 매우 긍정적인 효과를 발휘할 수 있을 것이라 판단된다.

마) 주민자치형 공공서비스의 주체는 주민자치회라는 인식

〈표 3-18〉 주민자치형 공공서비스의 주체는 주민자치회_시범지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0 .0%	2 3.8%	11 21.2%	18 34.6%	21 40.4%	52 100.0%
공무원 빈도(%)	2 1.2%	15 9.3%	42 25.9%	67 41.4%	36 22.2%	162 100.0%
주민 빈도(%)	9 7.5%	13 10.8%	39 32.5%	35 29.2%	24 20.0%	120 100.0%
합계	11 3.3%	30 9.0%	92 27.5%	120 35.9%	81 24.3%	334 100.0%

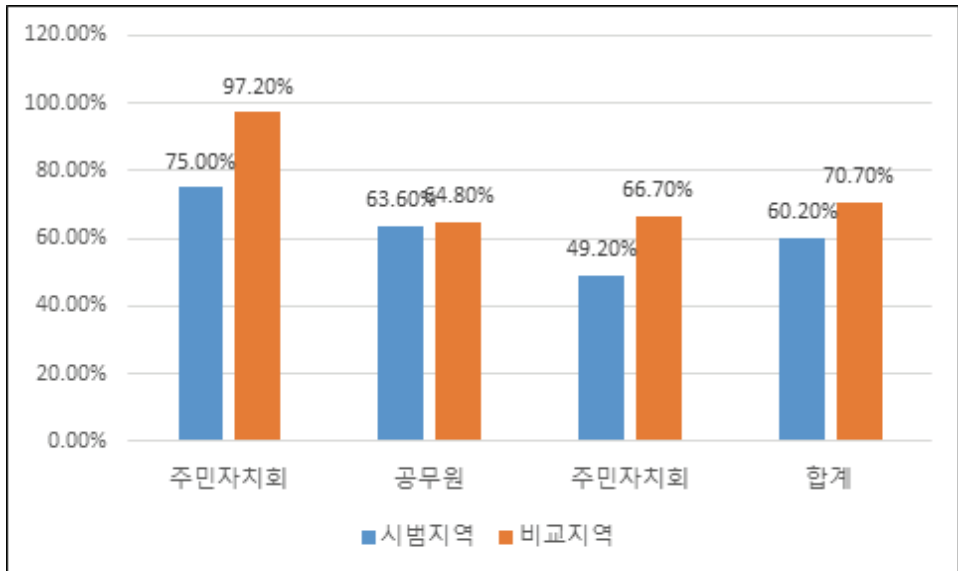
주민자치형 공공서비스를 생산·제공하는 주체가 주민자치회라고 생각하는지에 대한 질문에 시범지역의 설문응답자 334명 중 201명(60.2%)가 그렇다고 응답해 주민자치형 공공서비스를 지역사회가 공동으로 생산하고 제공해야 한다는 것에 대한 긍정적 인식보다는 매우 낮게 나타나고 있다. 이는 주민자치회에 대한 인식이 주민들에게 긍정적으로 나타나지 않거나, 기타 지역 단체들과의 권한 배분 등에서 모호한 관계를 형성하고 있기 때문

로 판단된다. 주민자치회 위원들의 75.0%(39명) 긍정적 응답에 비해 주민들의 경우에는 49.2%(59명),

〈표 3-19〉 주민자치형 공공서비스의 주체는 주민자치회_비교지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0 .0%	0 .0%	1 2.8%	19 52.8%	16 44.4%	36 100.0%
공무원 빈도(%)	2 2.2%	5 5.5%	25 27.5%	48 52.7%	11 12.1%	91 100.0%
주민 빈도(%)	1 1.0%	8 7.8%	25 24.5%	48 47.1%	20 19.6%	102 100.0%
합계	3 1.3%	13 5.7%	51 22.3%	115 50.2%	47 20.5%	229 100.0%

〈그림 3-6〉 주민자치형 공공서비스의 주체에 대한 인식비교(긍정적 답변)



공무원의 경우에는 63.6%(103명)가 주민자치회가 공공서비스의 주체가 될 수 있다고 인식하고 있어 주민이나 공무원과 주민자치회 위원들 간의 현격한 인식의 격차가 존재하고 있다. 정부가 주민자치회를 통해 주민자치형 공공서비스 시책을 성공적으로 수행하기 위해서는 주민이나 공무원들의 주민자치회에 대한 인식의 변화를 이끌 필요성이 있다고 할 수 있다. 비교집단의 경우도 이와 유사한 경향을 보이고 있는 것으로 나타나 정부가 본격적으로 시책을 수행하기 주민자치회가 어떤 조직인지를 명확히 규정할 필요가 있고 주민들의 주민자치회에 대한 인식을 변화시킬 필요가 있다.

바) 주민자치회는 지역을 대표하는 주민협의체라는 인식

〈표 3-20〉 주민자치회는 지역을 대표하는 주민 협의체_시범지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0 .0%	3 5.8%	6 11.5%	22 42.3%	21 40.4%	52 100.0%
공무원 빈도(%)	1 .6%	7 4.3%	27 16.7%	93 57.4%	34 21.0%	162 100.0%
주민 빈도(%)	8 6.7%	15 12.5%	20 16.7%	43 35.8%	34 28.3%	120 100.0%
합계	9 2.7%	25 7.5%	53 15.9%	158 47.3%	89 26.6%	334 100.0%

주민자치회가 주민자치형 공공서비스를 제공해야한다는 인식이 비교적 낮게 나타났으나 주민자치회가 지역을 대표하는 주민협의체라는 인식은 비교적 높게 나타나고 있다. 시범지역의 경우 총 설문응답자 334명 중 247명(73.9%)가 주민자치회를 지역을 대표하는 주민들의 협의체라고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 주민의 경우에는 그렇지 않다는 응답이 19.2%(23명)를 차지하고 있어 주민자치회의 성격에 대해 명확하게 인식하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 비교지역의 경우에도 이러한 경향은 유사하게 나타나고 있다. 반면 주민자치회 위원들은 비교지역에서 94.4%(34명)의 응답자가 지역의 대표적

인 주민협의체라고 인식하고 있다. 시범지역의 경우에도 86.8%(20명)이 그렇다고 응답해 주민자치회 위원들은 자신들이 지역의 대표성을 가진 주민협의체라는 인식을 하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 주민과 주민자치회 위원 간의 인식의 격차를 줄여야만 주민자치회가 대표성을 가진 주민협의체로서 활동할 수 있을 것이다.

〈표 3-21〉 주민자치회는 지역을 대표하는 주민 협의체_비교지역

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0 .0%	0 .0%	2 5.6%	17 47.2%	17 47.2%	36 100.0%
공무원 빈도(%)	3 3.3%	3 3.3%	14 15.4%	58 63.7%	13 14.3%	91 100.0%
주민 빈도(%)	1 1.0%	5 4.9%	22 21.6%	53 52.0%	20 19.6%	102 100.0%
합계	4 1.7%	8 3.5%	38 16.6%	128 55.9%	50 21.8%	229 100.0%

사) 주민자치형 공공서비스에 포함되어야 할 내용

주민자치형 공공서비스에 어떠한 내용이 포함되어야 하는 질문에 대해 응답자들은 대체로 정부가 제공하는 대부분의 공공서비스를 포함해야 한다고 응답하였다. 시범지역의 경우 총 응답자 334명 중 112명(33.5%)이 복지, 보건, 고용, 문화, 교육, 주거, 안전 등의 다양한 공공서비스가 포함되어야 한다고 응답하였다. 이러한 경향은 주민들에게 두드러지게 나타나고 있다. 복지에서 안전까지 포함해야 한다고 응답한 주민이 41.7% (50명)로 공무원(28.4%, 46명)이나 주민자치위원(30.8%, 16명)에 비해 높게 나타나, 주민자치형 공공서비스의 범위를 폭 넓게 인식하고 있다. 반면 복지와 보건 등 생활밀착형 공공서비스에 한정하지는 응답자는 42명(12.6%)에 불과한 것으로 나타났다. 이러한 경향은 향후 주민자치형 공공서비스를 좀 더 광범위한 범위에서 제공할 필요가 있다는 것으로 해석될 수 있다.

〈표 3-22〉 주민자치형 공공서비스에 포함되어야 할 내용_시범지역

공공서비스 내용*	주민자치회 위원 빈도(%)		공무원 빈도(%)		주민 빈도(%)		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
1	4	7.7%	24	14.8%	14	11.7%	42	12.6%
2	2	3.8%	5	3.1%	1	.8%	8	2.4%
3	4	7.7%	22	13.6%	6	5.0%	32	9.6%
4	6	11.5%	11	6.8%	8	6.7%	25	7.5%
5	6	11.5%	15	9.3%	12	10.0%	33	9.9%
6	16	30.8%	46	28.4%	50	41.7%	112	33.5%
7	11	21.2%	27	16.7%	28	23.3%	66	19.8%
기타	1	1.9%	8	4.9%	0	.0%	9	2.7%
합계	52	100.0%	162	100.0%	120	100.0%	334	100.0%

* 1: 복지+보건, 2: 복지+보건+고용, 3: 복지+보건+고용+문화, 4: 복지+보건+고용+문화+교육, 5: 복지+보건+고용+문화+교육+주거, 6: 복지+보건+고용+문화+교육+주거+안전, 7: 복지+보건+고용+문화+교육+주거+안전+관광체육

〈표 3-23〉 주민자치형 공공서비스에 포함되어야 할 내용_비교지역

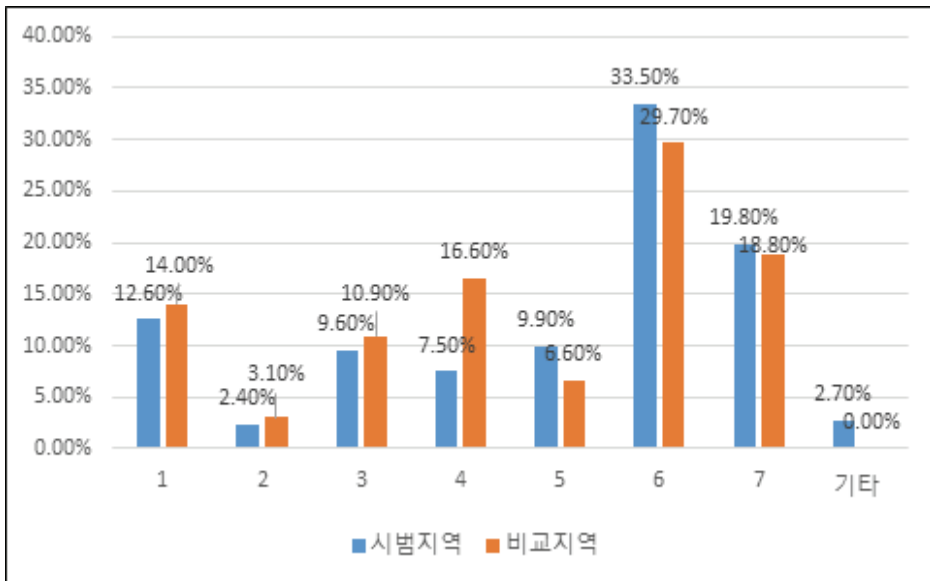
공공서비스 내용*	주민자치회 위원 빈도(%)		공무원 빈도(%)		주민 빈도(%)		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
1	0	.0%	21	23.1%	11	10.8%	32	14.0%
2	1	2.8%	1	1.1%	5	4.9%	7	3.1%
3	2	5.6%	5	5.5%	18	17.6%	25	10.9%
4	5	13.9%	18	19.8%	15	14.7%	38	16.6%
5	7	19.4%	4	4.4%	4	3.9%	15	6.6%
6	12	33.3%	28	30.8%	28	27.5%	68	29.7%
7	9	25.0%	14	15.4%	20	19.6%	43	18.8%
기타	0	.0%	0	.0%	0	.0%	0	.0%
합계	36	100.0%	91	100.0%	102	100.0%	229	100.0%

* 1: 복지+보건, 2: 복지+보건+고용, 3: 복지+보건+고용+문화, 4: 복지+보건+고용+문화+교육, 5: 복지+보건+고용+문화+교육+주거, 6: 복지+보건+고용+문화+교육+주거+안전, 7: 복지+보건+고용+문화+교육+주거+안전+관광체육

비교지역을 살펴보면, 시범지역과는 달리 비교적 좁은 범위의 공공서비스를 포함하기를 원하는 것으로 나타나고 있다. 복지에서 안전 및 관광체육까지 포함하자는 의견이 총 응답

자 229명 중 111명(48.5%)으로 나타났고, 반면 복지와 보건 등 생활밀착형 서비스에 한정하지는 응답자가 32명(14.0%)로 나타나 비교지역의 응답자는 주민자치형 공공서비스의 범위를 제한적으로 해야 한다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 기타 의견으로는 정부나 공공기관이 제공하는 모든 공공서비스를 내용에 포함시켜야 한다는 의견, 근로사업에 한정해야 한다는 의견 및 봉사활동에 한정해야 한다는 의견이 있었다.

〈그림 3-7〉 주민자치형 공공서비스에 포함되어야 할 내용 비교



아) 주민자치형 공공서비스 추진을 통해 개선될 분야

주민자치형 공공서비스 추진을 통해 개선될 분야에 대해서는 복수응답을 할 수 있도록 하였다. 시범지역의 경우 총 789명의 응답 가운데 227명(28.6%)이 '주민의 지역사회활동 참여'가 개선될 것이라고 응답하였다. 또한, 지역공동체 활성화가 188명(23.7%), 돌봄 서비스 등의 보건복지사업(82명, 10.3%), 생활환경 개선(50명, 10.9%) 등에 많은 응답자들이 개선될 가능성을 높게 응답하였다. 그러나 지역문화관광 활성화(33명, 4.2%), 평생교육 프로그램(39명, 4.9%), 주거복지 서비스(36명, 4.5%), 지역사회 일자리 창출(38명,

4.8%) 등은 크게 개선될 것이라고 생각하지 않는 것으로 나타났다. 비교집단의 경우에도 주민의 지역사회활동 참여(145명, 26.4%), 지역공동체 활성화(144명, 26.2%), 생활환경 개선(65명, 11.8%) 등이 높게 나타났고, 반면 지역문화관광 활성화(22명, 4.0%), 주거복지 서비스(28명, 5.1%), 평생교육 프로그램(29명, 5.3%) 등이 매우 낮은 개선 가능성을 가진 것으로 나타났다.

〈표 3-24〉 주민자치형 공공서비스 추진을 통해 개선될 분야_시범지역

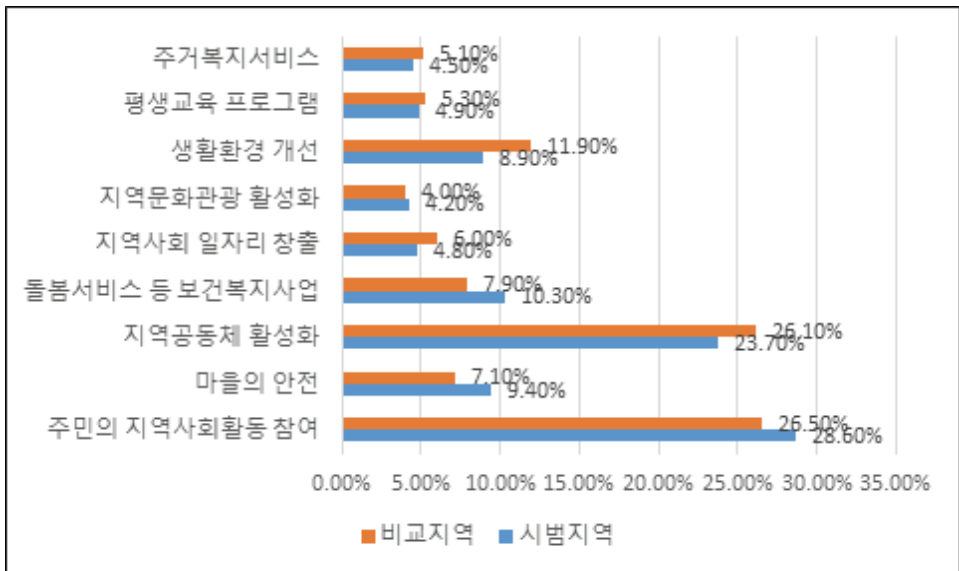
항목	빈도(명)	비율(%)	순위
주민의 지역사회활동 참여	227	28.6%	1
마을의 안전	75	9.4%	4
지역공동체 활성화	188	23.7%	2
돌봄서비스 등 보건복지사업	82	10.3%	3
지역사회 일자리 창출	38	4.8%	7
지역문화관광 활성화	33	4.2%	9
생활환경 개선	71	8.9%	5
평생교육 프로그램	39	4.9%	6
주거복지서비스	36	4.5%	8
합 계	789	100.0%	

주민자치형 공공서비스 분야에 포함되어야 할 분야는 응답자들이 광범위하게 포함되어야 한다고 생각하는 반면, 실제로 주민자치형 공공서비스 시책이 다양한 분야에서 현재보다 낫은 지역사회를 만들 것이라고 생각하지는 않고 있다는 분석을 할 수 있다. 정부가 주민자치형 공공서비스 시책을 성공적으로 수행하기 위해서는 이러한 인식의 차이를 극복할 필요가 있다. 정부 시책에 광범위한 공공서비스 분야를 포함하기 위해서는 실제로 효과를 나타낼 수 있는 다양한 법적·제도적 장치가 마련되어야 하고, 이와 반대로 좁은 범위의 공공서비스 분야를 포함한다면, 실제로 주민들이 개선의 여지가 있다고 판단하고 있는 분야를 집중적으로 분석하여 이를 포함시키려는 노력이 필요할 것이다.

〈표 3-25〉 주민자치형 공공서비스 추진을 통해 개선될 분야_비교지역

항목	빈도(명)	비율(%)	순위
주민의 지역사회활동 참여	145	26.5%	1
마을의 안전	39	7.1%	5
지역공동체 활성화	143	26.1%	2
돌봄서비스 등 보건복지사업	43	7.9%	4
지역사회 일자리 창출	33	6.0%	6
지역문화관광 활성화	22	4.0%	9
생활환경 개선	65	11.9%	3
평생교육 프로그램	29	5.3%	7
주거복지서비스	28	5.1%	8
합 계	547	100.0%	

〈그림 3-8〉 주민자치형 공공서비스 추진을 통해 개선될 분야 비교



4) 주민자치형 공공서비스 추진 주체로서의 주민자치회에 대한 인식

가) 주민자치회의 단체 성격

“주민자치회는 어떤 단체(기구)라고 생각하십니까”라는 질문에 시범지역의 전체 설문 응답자 334명 중 238명(71.3%)이 주민을 대표하는 자치기관의 성격을 갖는다고 응답하였다. 이는 주민자치형 공공서비스 추진주체인 주민자치회가 주민을 대표하고 있다고 많은 응답자들이 인식하고 있다고 해석되며, 이는 정부시책을 성공적으로 수행하는데 긍정적인 요소로 작용할 가능성이 크다. 그러나 반면 직능단체 연합조직(37명, 11.1%), 시군구나 읍면동의 행정정보조기관(51명, 15.3%)으로 인식하고 있는 응답자들도 많아 이에 대한 개선이 필요하다고 할 수 있다. 그러나 주민의 경우에 주민을 대표하는 자치기관으로 인식하고 있는 응답자가 67명(55.8%)에 불과해 주민자치회 위원(43명, 82.7%)과 공무원(128명, 79.0%)와 대조를 이루고 있다. 따라서 주민자치회에 대한 주민의 인식개선이 필요하다고 할 수 있다. 시범지역의 기타 의견으로는 주민자치회의 성격이 명확하지 않다는 의견이 있었다.

〈표 3-26〉 주민자치회 단체 성격_시범지역

구분	시군구 행정보조	읍면동 행정보조	주민대표 자치기관	직능단체 연합	기타	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	3 5.8%	2 3.8%	43 82.7%	2 3.8%	2 3.8%	52 100.0%
공무원 빈도(%)	3 1.9%	12 7.4%	128 79.0%	15 9.3%	3 1.9%	162 100.0%
주민 빈도(%)	15 12.5%	16 13.3%	67 55.8%	20 16.7%	1 .8%	120 100.0%
합계	21 6.3%	30 9.0%	238 71.3%	37 11.1%	6 1.8%	334 100.0%

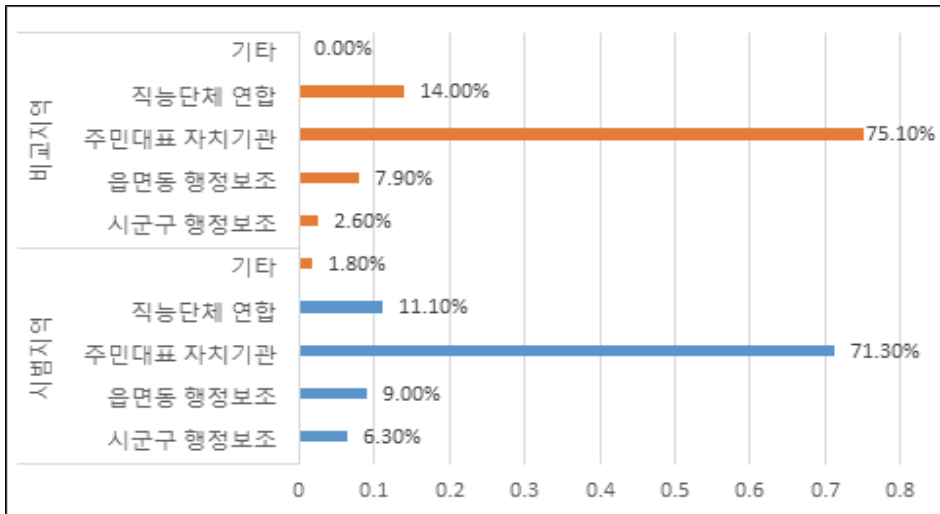
비교지역의 경우도 총 응답자 229명 중 171명(74.7%)가 주민자치회가 주민을 대표한다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 비교지역의 응답자들의 경우에는 주민자치회를 시군구 혹은 읍면동의 행정정보조기관으로 인식하고 있는 비율이 10.5%(24명)으로 나타나 시

범지역보다 주민자치회가 단순한 보조적 성격을 갖는다는 인식이 낮은 것으로 나타났다. 비교지역의 기타의견으로는 주민자치회의 성격이 명확하지 않아 잘 모르겠다는 의견과, 주민자치회가 주민을 대표하는 자치기관이면서 직능단체의 성격을 가지고 있다는 의견이 있었다.

〈표 3-27〉 주민자치회 단체 성격_비교지역

구분	시군구 행정보조	읍면동 행정보조	주민대표 자치기관	직능단체 연합	기타	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0 .0%	0 .0%	31 86.1%	5 13.9%	0 .0%	36 100.0%
공무원 빈도(%)	1 1.1%	8 8.8%	67 73.6%	15 16.5%	0 .0%	91 100.0%
주민 빈도(%)	5 4.9%	10 9.8%	74 72.5%	12 11.8%	0 .0%	102 100.0%
합계	6 2.6%	18 7.9%	172 75.1%	32 14.0%	0 .0%	229 100.0%

〈그림 3-9〉 주민자치회 단체 성격 비교



나) 주민자치회와 읍면동장과의 관계

〈표 3-28〉 주민자치회와 읍면동장과의 관계_시범지역

구분	읍면동장 우위	주민자치회장 우위	상호 대등한 관계	모름	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	0	9	38	5	52
	.0%	17.3%	73.1%	9.6%	100.0%
공무원 빈도(%)	30	11	107	13	162
	18.5%	6.8%	66.0%	8.0%	100.0%
주민 빈도(%)	31	13	48	28	120
	25.8%	10.8%	40.0%	23.3%	100.0%
합계	61	33	193	46	334
	18.3%	9.9%	57.8%	13.8%	100.0%

〈표 3-29〉 주민자치회와 읍면동장과의 관계_비교지역

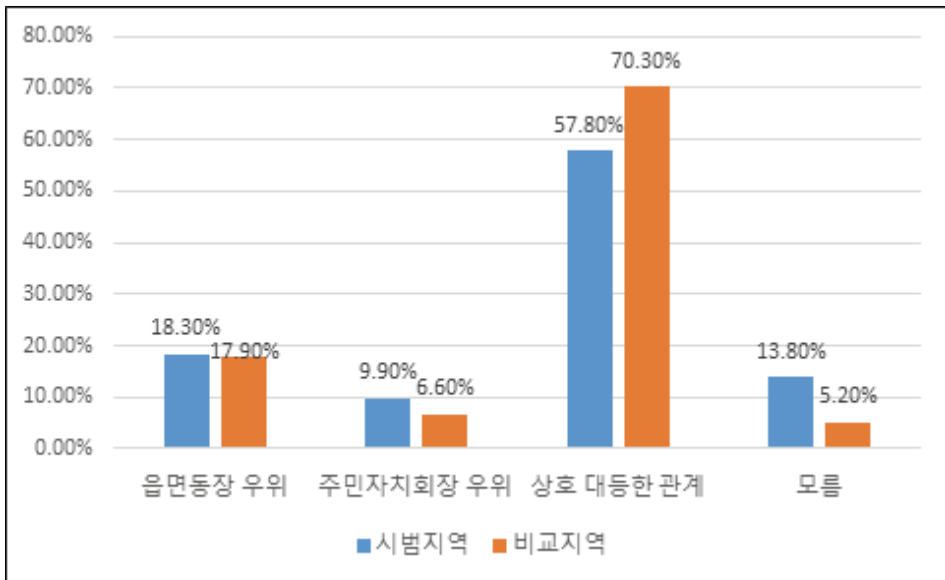
구분	읍면동장 우위	주민자치회장 우위	상호 대등한 관계	모름	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	1	2	33	0	36
	2.8%	5.6%	91.7%	.0%	100.0%
공무원 빈도(%)	18	6	64	3	91
	19.8%	6.6%	70.3%	3.3%	100.0%
주민 빈도(%)	22	7	64	9	102
	21.6%	6.9%	62.7%	8.8%	100.0%
합계	41	15	161	12	229
	17.9%	6.6%	70.3%	5.2%	100.0%

“주민자치회와 읍면동장의 관계는 어떠하다고 생각하십니까?”라는 질문에 시범지역의 설문응답자들 334명 중 193명(57.8%)이 상호 대등한 관계라고 생각한다고 응답하였다. 현재 시범운영 되고 있는 사업에서는 협력형 주민자치회 모형을 적용하고 있어 상호 대등한 관계라고 인식하고 있는 것은 긍정적인 요소로 평가된다. 그러나 여전히 읍면동장이

우위에 있다는 의견이 18.3%(61명)으로 높게 나타나고 있어 주민자치회와 읍면동장과의 권한배분이 좀 더 명확해질 필요가 있다는 시사점을 제공하고 있다. 특히 주민들의 경우에는 40.0%(48명)가 상호 대등한 관계라고 응답한 반면, 읍면동장이 우위라고 평가하는 주민도 25.8%(31명)로 높게 나타나 주민의 인식에 대한 개선이나 실질적인 주민자치회와 읍면동장의 관계를 명확히 할 필요가 있다.

비교지역의 경우에는 상호 대등한 관계라고 인식하고 있는 응답자가 총 229명 중 161명(70.3%)로 시범지역보다 높게 나타나고 있다. 또한 주민들도 시범지역에 비해 21.6%(22명)만이 읍면동장이 우위를 점하고 있다고 평가하고 있는 것으로 나타났다. 비교지역과의 차이는 실제로 시범지역에서 사업을 진행하면서 두 주체간의 관계를 직접 체험하고, 명목적으로는 대등한 지위를 갖는 것처럼 되어 있으나 실제로는 읍면동장이 우위에 있는 경우를 경험했기 때문이라고 판단된다. 주민자치회와 읍면동장과의 관계가 명확하지 않은 경우 향후 정부가 시책을 수행하면서 다양한 갈등을 유발하는 계기가 될 가능성이 있으므로 이에 대한 개선이 시급하다고 할 수 있다.

〈그림 3-10〉 주민자치회와 읍면동장과의 관계 비교



다) 주민자치회 위원과 지방의회 의원의 관계

〈표 3-30〉 주민자치회 위원과 지방의회 의원의 관계_시범지역

구분	주민자치회 위원 우위	지방의회 의원 우위	상호 대등한 관계	모름	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	9	7	32	4	52
	17.3%	13.5%	61.5%	7.7%	100.0%
공무원 빈도(%)	26	39	82	13	162
	16.0%	24.1%	50.6%	8.0%	100.0%
주민 빈도(%)	12	25	53	30	120
	10.0%	20.8%	44.2%	25.0%	100.0%
합계	47	71	167	47	334
	14.1%	21.3%	50.0%	14.1%	100.0%

지방의회 의원과 주민자치회 위원과의 관계를 묻는 질문에 시범지역의 설문응답자 334명 중 167명(50.0%)가 상호 대등한 협력관계로 인식하고 있다고 답했고, 반면, 지방의회 의원이 우위를 점하고 있다고 대답한 응답자는 71명(21.3%)로 나타났다. 이 질문에 잘 모르겠다고 응답한 자가 47명(14.1%)에 이르고 있어 상대적으로 지방의회와 주민자치회 간의 관계에 대해서는 주민들이 명확하게 인식하지 못하는 것으로 나타났다. 지방의회는 공공서비스를 생산·제공하는 조직이 아니라 공공서비스의 생산·제공이 합법성, 효율성, 효과성을 평가하고 이를 시정토록 하는 조직이기 때문에 실제로 주민자치형 공공서비스 시책이 본격적으로 수행될 때 이 두 집단 간의 갈등이 야기될 가능성이 높다. 즉, 주민자치회가 주민의 대표기관으로서 공공서비스를 생산·제공하게 된다면, 이 조직은 또 다른 주민의 대표조직인 지방의회의 감시 대상이 되기 때문이다. 따라서 이러한 갈등을 사전에 방지하기 위해서는 이 두 집단 간의 권한배분이 명확히 설정되어야 할 것이다.

비교집단의 경우는 상호 대등한 관계로 인식하는 경우가 118명(51.5%)로 시범지역의 응답과 유사한 분포를 보이고 있으나 지방의회 의원이 우위에 있다는 응답이 30.1%(69명)로 높게 나타나 두 집단 간의 관계가 매우 불명확하게 인식되고 있다고 평가된다.

〈표 3-31〉 주민자치회 위원과 지방의회 의원의 관계_비교지역

구분	주민자치회 위원 우위	지방의회 의원 우위	상호 대등한 관계	모름	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	3	10	23	0	36
	8.3%	27.8%	63.9%	.0%	100.0%
공무원 빈도(%)	9	28	47	7	91
	9.9%	30.8%	51.6%	7.7%	100.0%
주민 빈도(%)	10	31	48	13	102
	9.8%	30.4%	47.1%	12.7%	100.0%
합계	22	69	118	20	229
	9.6%	30.1%	51.5%	8.7%	100.0%

라) 주민자치회와 지역 내 다른 단체(새마을, 시민단체, NGO 등)와의 관계

주민자치회와 새마을, 시민단체, NGO 등 지역 내 다른 단체와의 관계를 묻는 질문에 시범지역의 총 응답자 334명 중 34.7%(116명)가 지역 내 다른 단체와 동등한 조직이라고 인식하고 있고, 지역 내 모든 단체의 대표조직이라고 인식하는 사람도 107명(32.0%)로 나타났다. 반면 모른다는 응답자도 13.2%(44명)로 나타나 주민자치회와 지역 내 다른 단체와의 관계를 명확히 할 필요가 있는 것으로 나타났다. 반면 주민자치회 위원들은 51.9%(27명)가 주민자치회가 지역 내 모든 단체의 대표조직이라고 응답하고 있다. 현재 이들 간의 법적·제도적 관계가 명확히 설정되어 있지 않기 때문에 본격적으로 주민자치형 공공서비스 시책이 수행되는 경우 단체 간 갈등이 일어날 소지가 있다고 판단된다. 지역 내 다른 단체들도 일정 수준 공공서비스 제공에 기여하고 있기 때문에 주민자치회를 대표 기관으로 하는 경우에는 이들 단체들이 주민자치회의 의사결정에 따르도록 해야 하겠지만, 다른 단체들이 과연 이러한 관계에 순응할지는 의문이다.

〈표 3-32〉 주민자치회와 지역 내 다른 단체와의 관계_시범지역

구분	지역 내 모든 단체의 대표조직	지역 내 다른 단체와 동등한 조직	지역 내 모든 단체의 지원조직	모름	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	27	16	5	3	52
	51.9%	30.8%	9.6%	5.8%	100.0%
공무원 빈도(%)	59	66	28	8	162
	36.4%	40.7%	17.3%	4.9%	100.0%
주민 빈도(%)	21	34	29	33	120
	17.5%	28.3%	24.2%	27.5%	100.0%
합계	107	116	62	44	334
	32.0%	34.7%	18.6%	13.2%	100.0%

〈표 3-33〉 주민자치회와 지역 내 다른 단체와의 관계_비교지역

구분	지역 내 모든 단체의 대표조직	지역 내 다른 단체와 동등한 조직	지역 내 모든 단체의 지원조직	모름	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	26	5	4	0	36
	72.2%	13.9%	11.1%	.0%	100.0%
공무원 빈도(%)	24	43	18	6	91
	26.4%	47.3%	19.8%	6.6%	100.0%
주민 빈도(%)	37	35	17	13	102
	36.3%	34.3%	16.7%	12.7%	100.0%
합계	87	83	39	19	229
	38.0%	36.2%	17.0%	8.3%	100.0%

비교집단의 경우도 두 집단 간의 관계에 대해 모호하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 주민자치회가 지역 내 모든 단체의 대표조직이라고 응답한 사람이 87명(38.0%), 지역 내 다른 단체와 동등한 조직(83명, 36.2%), 지역 내 모든 단체의 지원조직(39명, 17.0%)으로 다양한 의견이 혼재해 있다. 또한 비교지역의 주민자치회 위원들은 72.2%(26명)가 지역의 대표조직이라고 인식하고 있어, 공무원(26.4%, 24명), 주민(36.3%, 37명)과 극명한 대조를 보이고 있어 이러한 인식의 격차해소가 본격적인 시책추진에 앞서 이루어져야 할 것으로 판단된다.

마) 주민자치형 공공서비스의 실질적 추진 주체로서 주민자치회가 필요한 역량

〈표 3-34〉 실질적 추진 주체로서 주민자치회의 필요 역량_시범지역

구분	민간 유급사무원	전담 공무원 배치	주민자치위원 역량 교육	재정적인 지원	기타	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	3 5.8%	9 17.3%	5 9.6%	24 46.2%	10 19.2%	52 100.0%
공무원 빈도(%)	4 2.5%	47 29.0%	18 11.1%	66 40.7%	26 16.0%	162 100.0%
주민 빈도(%)	2 1.7%	21 17.5%	12 10.0%	61 50.8%	24 20.0%	120 100.0%
합계	9 2.7%	77 23.1%	35 10.5%	151 45.2%	60 18.0%	334 100.0%

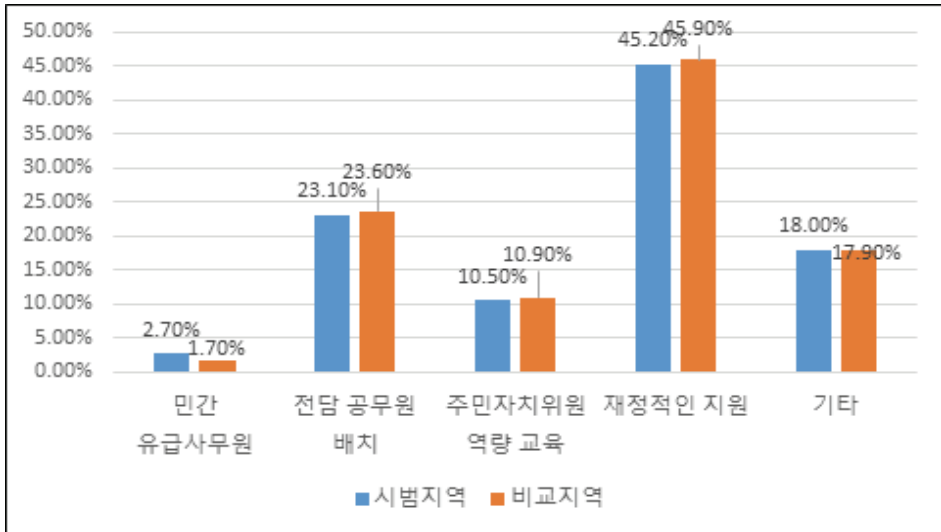
주민자치회가 주민자치형 공공서비스의 실질적 주체가 된다면 가장 필요한 역량이 무엇 이냐는 질문에 시범지역의 설문응답자 334명 중 45.2%(151명)이 주민자치회에 대한 재 정적인 지원이 필요하다고 응답하였고, 뒤를 이어 전담 공무원 배치(77명, 23.1%), 주민 자치위원의 역량교육(35명, 10.5%), 민간 유급사무원의 고용(9명, 2.7%)로 나타났다. 주 민자치회가 공공서비스 제공기관으로서의 원활한 업무수행을 위해서는 재정지원이 무엇보다 우선되어야 한다고 인식하고 있는 것으로 분석된다. 비교적 전담공무원의 배치에 대한 의견이 적은 것은 주민의 대표단체로서 전문 공무원이 배치된다면, 이들로 인해 주민자치 회의 조직이 운영될 가능성이 높기 때문인 것으로 판단된다.

비교지역의 경우에도 주민자치회에 대한 재정지원이 우선되어야 한다는 의견이 총 229 명 중 105명(45.9%)으로 가장 높게 나타났다. 시범지역 및 비교지역의 기타 의견은 주로 한 가지 선택보다는 이러한 역량들이 골고루 적절히 적용되어야 한다는 의견이 많았다. 즉, 4가지 모든 역량이 필요하다는 의견, 전담공무원의 배치는 필요 없이 민간유급 사무원, 주민자치회 위원의 역량교육, 그리고 재정지원이 동시에 필요하다는 의견이 있었고, 주민 자치회가 이러한 역량보다도 지역주민의 이해를 대변할 수 있는 민주적 구성을 갖추는 것 이 더욱 중요하다는 의견이 있었다.

〈표 3-35〉 실질적 추진 주체로서 주민자치회의 필요 역량_비교지역

구분	민간 유급사무원	전담 공무원 배치	주민자치위원 역량 교육	재정적인 지원	기타	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	1 2.8%	4 11.1%	2 5.6%	9 25.0%	20 55.6%	36 100.0%
공무원 빈도(%)	0 .0%	25 27.5%	8 8.8%	51 56.0%	7 7.7%	91 100.0%
주민 빈도(%)	3 2.9%	25 24.5%	15 14.7%	45 44.1%	14 13.7%	102 100.0%
합계	4 1.7%	54 23.6%	25 10.9%	105 45.9%	41 17.9%	229 100.0%

〈그림 3-11〉 실질적 추진 주체로서 주민자치회의 필요 역량 비교

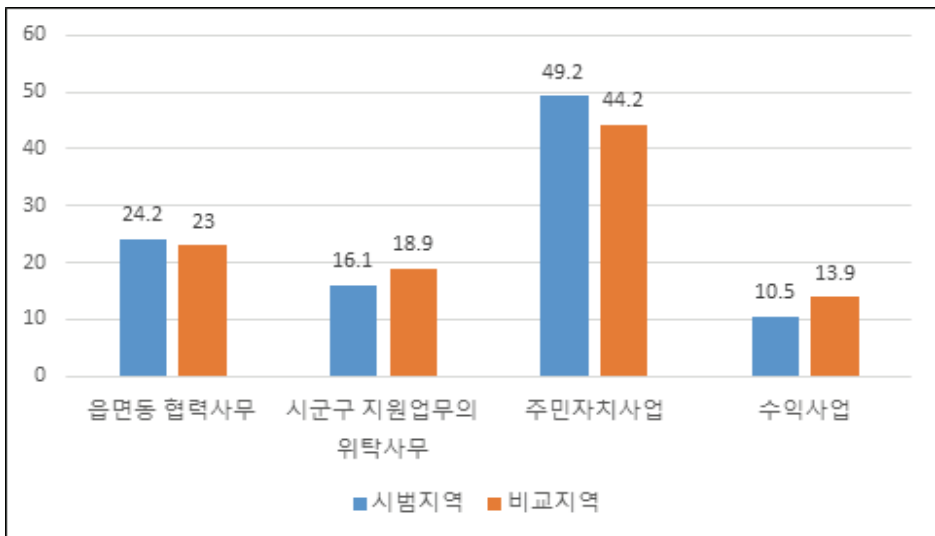


바) 주민자치회가 주민자치형 공공서비스 추진을 위해 해야 할 일

주민자치회가 주민자치형 공공서비스 추진을 위해 해야 할 일이 무엇이라고 생각하느냐는 질문에 시범지역의 경우 주민자치사업(261명, 49.2%)이 가장 빈도가 높게 나타났고 뒤를 이어 읍면동 협력사무(128명, 24.2%), 시군구 위탁사무(85명, 16.1%), 수익사업(56

명, 10.5%)로 나타났다. 응답자들은 교육활동, 행사, 공동육아, 마을 대청소, 불우이웃 돕기 등 주민이 자체적이 수행할 수 있는 주민자치사업이 가장 가능한 수행 사무라고 판단하고 있다. 반면, 마을기업이나 협동조합의 운영과 같은 수익사업은 적합하지 않은 것으로 평가하고 있다.

〈그림 3-12〉 주민자치회의 주민자치형 공공서비스 수행 가능 사무비교



〈표 3-36〉 주민자치회가 주민자치형 공공서비스 수행 가능 사무_시범지역

항목	빈도(명)	비율(%)	순위
읍면동 협력사무	128	24.2	2
시군구 지원업무의 위탁사무	85	16.1	3
주민자치사업	261	49.2	1
수익사업	56	10.5	4
합 계	530	100.0	

이는 현재 중앙부처에서 사회적 경제활성화, 청년창업지원 등의 일환으로 마을기업과 협동조합을 적극적으로 지원하고 있음에도 이러한 사업이 적절하다고 판단하지 못하는 것

은 정부의 시책이 여전히 국민들에게 긍정적으로 인식되지 못하고 있다는 방증이라 해석될 수 있다. 수행 가능 사무에 대한 인식은 비교지역에서도 유사하게 나타났다.

〈표 3-37〉 주민자치회의 주민자치형 공공서비스 수행 가능 사무_비교지역

항목	빈도(명)	비율(%)	순위
읍면동 협력사무	91	23.0	2
시군구 지원업무의 위탁사무	75	18.9	3
주민자치사업	175	44.2	1
수익사업	55	13.9	4
합 계	396	100.0	

사) 주민자치회와 읍면동장과의 바람직한 관계

〈표 3-38〉 주민자치회와 읍면동장과의 바람직한 관계_시범지역

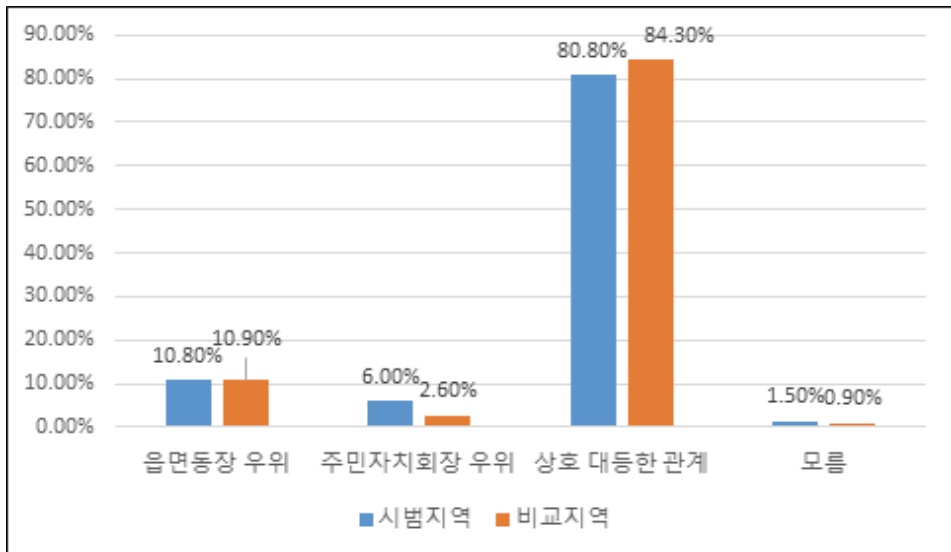
구분	읍면동장 우위	주민자치회장 우위	상호 대등한 관계	모름	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	2	8	41	1	52
	3.8%	15.4%	78.8%	1.9%	100.0%
공무원 빈도(%)	21	7	133	1	162
	13.0%	4.3%	82.1%	.6%	100.0%
주민 빈도(%)	13	5	96	3	120
	10.8%	4.2%	80.0%	2.5%	100.0%
합계	36	20	270	5	334
	10.8%	6.0%	80.8%	1.5%	100.0%

“주민자치회와 읍면동장의 바람직한 관계에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 시범지역의 설문응답자들 334명 중 270명(80.8%)이 상호 대등한 관계가 좋다고 응답하였다. 앞서 언급하였듯이 현재 시범운영 되고 있는 사업에서는 협력형 주민자치회 모형을 적용하고 있어 상호 대등한 관계가 바람직한 관계라고 인식하고 있는 것은 긍정적인 요소로 평가된다. 이러한 수치는 현재 상호 대등한 관계라고 인식하고 있는 사람이 193명

(57.8%)보다 훨씬 개선된 수치이다. 그러나 공무원의 경우 여전히 읍면동장이 우위에 있어야 한다는 의견이 10.8%(36명)로 나타나 향후 주민자치회와 읍면동장과의 바람직한 관계의 형성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 판단된다.

비교지역의 경우에도 주민자치회와 읍면동장은 상호 대등한 관계를 구축해야 한다고 인식한 있는 응답자가 총 226명의 응답자 중 193명(84.3%)로 나타나 현재의 관계에 대한 인식(161명, 70.3%) 보다 높게 나타나 많은 주민들이 동등한 관계를 선호하는 것으로 조사되었다. 비교지역 또한 공무원(12명, 13.2%)과 주민(11명, 10.8%)이 읍면동장의 우위가 좋은 관계라고 답해 향후 주민자치형 공공서비스의 주체들 간의 명확한 관계의 정립이 필요할 것으로 판단된다.

〈그림 3-13〉 주민자치회와 읍면동장과의 바람직한 관계 비교



〈표 3-39〉 주민자치회와 읍면동장과와 바람직한 관계_비교지역

구분	읍면동장 우위	주민자치회장 우위	상호 대등한 관계	모름	합계
주민자치회	2	2	31	0	36
위원 빈도(%)	5.6%	5.6%	86.1%	.0%	100.0%
공무원	12	0	77	1	91
빈도(%)	13.2%	.0%	84.6%	1.1%	100.0%
주민	11	4	85	1	102
빈도(%)	10.8%	3.9%	83.3%	1.0%	100.0%
합계	25	6	193	2	229
	10.9%	2.6%	84.3%	.9%	100.0%

아) 주민자치회와 지역 내 다른 단체(새마을, 시민단체, NGO 등)와의 바람직한 관계

주민자치회와 새마을, 시민단체, NGO 등 지역 내 다른 단체와의 바람직한 관계를 묻는 질문에 시범지역의 총 응답자 334명 중 44.6%(149명)가 지역 내 모든 단체와 동등한 조직이 바람직하다고 응답해, 현재 인식하고 있는 34.7%(116명) 보다 높게 나타나고 있다. 반면 지역 내 모든 단체의 대표조직이 바람직한 관계라고 응답한 사람은 101명(30.24%)이고, 지역 내 모든 단체의 지원조직이라고 응답한 사람은 61명(18.3%)로 나타났다. 주민자치형 공공서비스추진이 성공적으로 안착하기 위해서는 집단 간의 관계의 명확한 구축이 필요할 것으로 판단된다. 예를 들어 주민자치회와 읍면동장과의 관계가 상호 동등한 협력 관계로 구축된다면, 과연 주민자치회가 지역 내 다른 단체들과 동등한 조직으로 관계가 설정될 수 있는지 의문시 된다. 지역 내 다른 단체 특히 새마을 운동본부와 같은 국민운동 단체는 정부가 보조금을 지급하고 일정한 사업을 집행해 나가는 단체인데 이러한 단체가 주민 대표조직이고 공공서비스 공급주체로서의 지위를 가지는 주민자치회와 동등한 관계를 가질 수 있는지는 의문시 된다.

따라서 만일 주민자치회를 읍면동장과 동등한 관계를 구축하려 한다면, 주민자치회는 지역 내 모든 단체의 대표조직이거나 최소한 지역 내 모든 단체의 지원조직으로 관계가 설정되어야 할 것이다. 그러나 이러한 관계설정도 시민단체나 NGO와 같이 자생한 단체들에 대해서는 다양한 문제를 양산할 수 있어 정부는 이들 간의 관계 설정에 조심스럽게 접

근할 필요가 있다.

비교집단의 경우도 주민자치회와 지역 내 다른 단체와의 바람직한 관계에 대해 유사한 응답을 하고 있다. 지역 내 모든 단체와 동등한 조직이 바람직한 관계라고 응답한 사람이 총 229명 중 120명(52.4%)로 나타났고, 지역 내 모든 단체의 대표조직(62명, 27.1%), 지역 내 모든 단체의 지원조직(35명, 15.3%)이 바람직한 관계라고 응답한 집단이 뒤를 이었다.

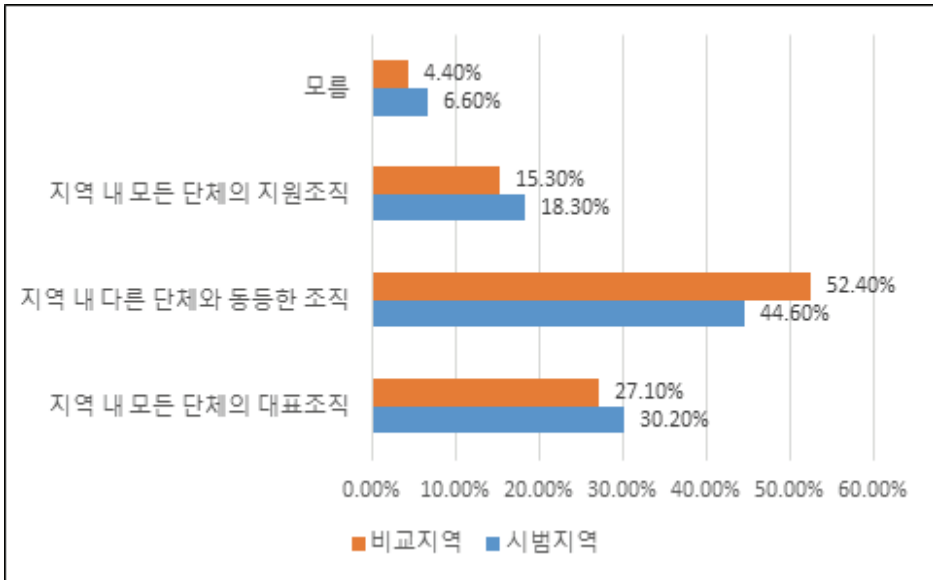
〈표 3-40〉 주민자치회와 지역 내 다른 단체와의 바람직한 관계_시범지역

구분	지역 내 모든 단체의 대표조직	지역 내 다른 단체와 동등한 조직	지역 내 모든 단체의 지원조직	모름	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	33	12	6	1	52
	63.5%	23.1%	11.5%	1.9%	100.0%
공무원 빈도(%)	51	78	25	8	162
	31.5%	48.1%	15.4%	4.9%	100.0%
주민 빈도(%)	17	59	30	13	120
	14.2%	49.2%	25.0%	10.8%	100.0%
합계	101	149	61	22	334
	30.2%	44.6%	18.3%	6.6%	100.0%

〈표 3-41〉 주민자치회와 지역 내 다른 단체와의 바람직한 관계_비교지역

구분	지역 내 모든 단체의 대표조직	지역 내 다른 단체와 동등한 조직	지역 내 모든 단체의 지원조직	모름	합계
주민자치회 위원 빈도(%)	21	9	5	1	36
	58.3%	25.0%	13.9%	2.8%	100.0%
공무원 빈도(%)	16	54	16	4	91
	17.6%	59.3%	17.6%	4.4%	100.0%
주민 빈도(%)	25	57	14	5	102
	24.5%	55.9%	13.7%	4.9%	100.0%
합계	62	120	35	10	229
	27.1%	52.4%	15.3%	4.4%	100.0%

〈그림 3-14〉 주민자치회와 지역 내 다른 단체와의 바람직한 관계 비교



제3절 문제점 분석

1. 제도적 측면의 문제점

가. 주민자치형 공공서비스 개념의 불명확

설문조사에서 나타나듯이 설문지의 응답자들은 공공서비스를 주민생활을 지원하는 서비스라는 인식이 매우 강해 주로 생활밀착형의 재화나 용의 제공을 주민자치형 공공서비스라고 인식하고 있는 것으로 판단된다. 반면, 주민자치형 공공서비스에 포함될 내용에 대해서는 보다 광범위한 분야를 포함해야 한다고 인식하고 있는 것으로 나타나, 설문 응답자들은 주민자치형 공공서비스가 명확히 무엇인지 잘 모르고 있는 것으로 판단된다. 즉, 주민들이 주민자치형 공공서비스 시책에 적극적으로 참여하고, 주민자치형 공공서비스 시책이 그 취지를 달성하기 위해서는 무엇이 주민자치형 공공서비스인지 전문가, 하계, 공무원 및 주민들의 의견 수렴 노력이 필요할 것으로 판단된다.

나. 주민자치형 공공서비스 주체의 명확화

정부는 주민자치화를 중심으로 주민자치형 공공서비스를 추진하려는 목적을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 주민자치회의 권한, 기능, 타 조직과의 관계 등이 명확하게 정립되어 있지 않다. 주민자치회를 본 시책 추진의 중심 주체화 시키기 위해서는 우선적으로 주민자치회의 권한, 기능, 관계 등을 명확히 하기 위해 법·제도상의 개선이 필요할 것으로 판단된다.

또한, 주민자치회가 어떤 권한, 기능, 그리고 타 조직과의 관계 등에 대해서 주민들에게 홍보하고 교육할 필요성도 있다. 주민자치센터, 주민자치위원회 등 기존의 조직들과 주민자치회가 어떤 면에서 다른지 주민들은 혼란스러울 수 있으므로 이에 대한 개선이 필요할 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 주민들이 공공서비스 생산·제공의 주체가 될 수 있다는 인식도 변화시킬 필요성이 있다. 많은 주민들이 알고 있는 것으로 나타났지만, 여전히 공무원이나 주민자치회 위원들에 비해 주민이 공공서비스의 생산·제공 주체가 될 수 있다고 생각하지 않는 주민의 비율이 높다.

다. 주민자치회의 권한과 지위 규정의 모호성

주민자치회가 시군구나 읍면동의 행정보조기관인지 혹은 주민대표의 자치기관인지, 아니면 직능단체의 연합조직인지 등에 대해 설문응답자들은 명확한 규정을 하지 못하고 있다. 이는 아직 법적·제도적으로 주민자치회가 무엇인지 명확히 규정되지 않았기 때문이다. 설문조사에서는 주민자치회가 주민대표의 자치기관이라는 응답이 가장 많았으므로 이를 주민자치회의 성격을 규정할 때 고려해야 할 것으로 판단된다.

또한, 주민자치회의 지위(타 조직과의 관계)와 관련해서 비교적 상호 대등한 관계라는 인식이 높았지만 공무원들의 경우에는 읍면동장이 우위를 차지하고 있다고 판단하고 있고 이러한 관계가 바람직한 것으로 여기는 비율이 높아 이에 대한 인식변화가 필요하다. 뿐만 아니라, 시책을 추진하는 과정에서 주민자치회가 타 조직과 어떤 관계를 가질 수 있는지 어떤 권한을 가지게 되는지에 대한 법적·제도적 기반을 마련해야 할 것으로 판단된다.

특히 지방의회와의 관계에 있어서는 매우 복잡한 매커니즘이 작용할 것으로 보인다. 주민자치회를 주민을 대표하는 조직으로 규정한다면, 지역 내 또 다른 주민의 대표조직인 지방의회와 갈등관계를 형성할 가능성이 있다. 특히 주민자치회가 공공서비스를 생산·제공하는 경우에는 지방의회의 감시대상이 될 수밖에 없는데 똑 같은 주민대표기관 간에 이러한 관계가 성립되려면 좀 더 세밀한 관계의 설정이 필요할 것으로 판단된다.

앞서 주민자치형 공공서비스의 범위와도 연계가 되는 것으로서 주민자치회가 충분한 역량을 확보하고 많은 경험이 쌓일 때까지는 우선적으로 주민자치사무에 한정하여 주민자치형 공공서비스 시책을 추진할 필요성이 있다고 판단된다. 특히, 정부가 사회적 경제조직의 지원을 통해 마을기업, 사회적 기업, 협동조합 등의 수익사업을 적극적으로 추진하고 있음에도 불구하고 설문응답자들의 인식은 수익사업이 현재 주민자치회가 추진할 사업이 아니라고 판단하고 있는 것으로 나타났다. 이는 주민자치회가 그만큼 역량이나 경험을 갖추고 있다고 응답자들이 판단하고 있지 않다는 방증으로 해석된다. 따라서 현재의 주민자치회의 역량과 경험으로 해결이 가능하다고 생각하고 있는 주민자치사무로 그 사업영역을 우선 추진하고 향후 그 범위를 읍면동 행정협력 사무와 시군구 위탁사무, 그리고 수익사업으로 확대해 나갈 필요가 있다고 판단된다.

2. 정책적 측면의 문제점

가. 정부 추진시책의 홍보 및 교육의 부족

정부가 주민자치형 공공서비스 시책을 추진하기 위해 수년전부터 시범 읍면동을 선정하여 운영하고 있음에도 불구하고 추진시책에 대해 잘 모르고 있는 주민이 많아 향후 추진시책이 연착륙하는데 장애물이 될 가능성이 높다. 따라서 주민자치형 공공서비스 구축사업이 무엇인지에 대해 공무원뿐 만 아니라 지역의 주민들에게도 적극적인 홍보와 교육을 통해 사업의 목적과 내용을 인지도시킬 필요성이 있다.

나. 주민자치회의 사업의 연차적 확대 필요

현재 주민자치회의의 대상 사업은 교육, 읍면동 행사, 마을 청소 등 주민자치사무로 한정되어 운영되고 있고, 주민자치형 공공서비스의 범위에 마을기업이나 사회적기업 등과 같은 사회적 경제조직을 통한 수익사업 및 일자리 창출사업이 있음에도 불구하고 이러한 사업들이 주민자치회 사업에 포함되어야 한다는 인식이 낮게 나타나고 있으나, 이에 대한 운영적 측면의 고려가 부족한 실정이다. 단계적으로 주민자치회의의 대상사업을 확대할 수 있도록 하기 위해 현재 주민자치사무로 그 사업영역을 우선 추진하고 향후 그 범위를 읍면동 행정협력 사무와 시군구 위탁사무 및 수익사업으로 확대해 나갈 수 있는 단계적 주민자치회 사업영역의 확대노력이 필요할 것이다.

다. 적극적 참여를 유도할 수 있는 인센티브의 부족

설문조사에 따르면 정부의 주민자치형 공공서비스에 주민이나 공무원이 적극적으로 참여하겠다는 의사가 낮게 나타나고 있다. 주민자치형 공공서비스는 주민이 적극적으로 참여하지 않으면 절대 그 목적을 달성할 수 없으므로 정부는 주민이 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장치, 즉 주민이 어떤 방식으로 참여할 수 있는지, 주민자치회는 무엇인지 또 어떻게 운영되고 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 홍보와 교육뿐만 아니라 이러한 부분에 대한 법적·제도적 장치가 명확히 되어야 할 것이다. 그러나 정부의 시책에 주민이 능동적으로 참여할 수 있는 분위기가 조성될 때까지는 주민이 참여할 때 행·재정적 인센티브가

부여되어야 분위기가 조성될 수 있는데 현재에는 그렇지 못한 것으로 나타나 문제점으로 지적될 수 있다. 즉, 단순 홍보를 통해 참여를 독려하는 것은 그 효과가 높지 않을 것이라는 판단이다.

라. 주민자치회 역량 강화

지방의회가 전문성 등에서 공무원들과의 격차가 있음으로 인해 그 역할을 충분히 수행하고 있지 못하는 것과 마찬가지로 주민자치회 또한 실질적인 공공서비스 생산·제공 주체가 되기 위해서는 주민자치회 조직과 위원들의 역량을 강화해야 할 필요성이 있다. 설문조사에서도 많은 응답자들은 주민자치회가 실질적인 공공서비스 생산·제공 주체가 되기 위해서는 주민자치회 위원의 역량 교육이 필요하다고 응답해, 주민자치회의 전문성, 책임성 등에 대해 아직까지는 불신하고 있다고 판단된다. 따라서 주민자치형 공공서비스가 성공적으로 수행되기 위해서는 주민자치회 위원의 역량강화가 매우 필요하다고 판단된다.

뿐만 아니라 민간 유급사무원이나 전담 공무원의 배치, 그리고 재정적인 지원 등도 필요하다는 응답도 많은 있어, 이러한 의견을 반영해 법·제도적으로 주민자치회에 지원할 수 있는 예산이나 직원의 파견 등 조직을 명확히 정비할 필요가 있다.

3. 인식적 측면의 문제점

가. 주민자치형 공공서비스 시책에 포함될 분야의 불명확

주민자치형 공공서비스에 포함되어야 할 내용에 대해 많은 응답자들이 복지, 보건 뿐만 아니라 고용, 문화, 교육, 주거, 안전 등 다양한 공공서비스 분야가 포함되어야 한다고 인식하고 있는 반면에 주민자치형 공공서비스를 통해 개선될 가능성이 있는 분야에 대해서는 지역 주민생활과 밀접한 주민의 지역사회활동 참여, 공공체 활성화, 보건복지사업 등이 개선될 가능성이 높다고 응답해 인식과 실제 간의 괴리가 매우 큰 것으로 나타났다. 이상적인 직접민주주의를 추구하지 않는 한 현실에 맞는 주민자치형 공공서비스 분야로 한정하여 우선 추진하고 이를 점차 확대해 갈 필요성이 있다. 우선은 생활밀착형 혹은 지역공동체 복원과 관련된 분야에 대해서 시책을 추진하고, 이러한 시책이 정착되는 경우 공공

서비스 분야를 점차적으로 확대함으로써 시책의 수행과정 중 나타날 수 있는 갈등이나 정책대상의 혼란을 피할 수 있을 것으로 판단된다.

나. 주민자치형 공공서비스에 대한 긍정적 인식 부족

정부가 추진하고 있는 해당 시책은 궁극적으로 지역발전에 기여하는 것인데, 이를 적극적으로 추진해야 할 공무원 집단이 해당 시책이 지역발전에 도움을 줄 수 있다는 인식이 주민들에 비해 상대적으로 낮아 이에 대한 개선이 필요하다. 뿐만 아니라 실질적인 주민자치형 공공서비스의 주체가 될수 있는 주민이나 주민자치회 위원들 또한 주민자치형 공공서비스가 실질적인 지역발전에 도움을 줄 수 있을지에 대해서는 회의적인 인식을 가지고 있어 이에 대한 개선이 필요할 것으로 판단된다.



제4장

주민자치형 공공서비스 추진시의 고려사항

제1절 기본방향

제2절 주민자치형 공공서비스 추진시의 고려사항



제4장

주민자치형 공공서비스 추진시의 고려사항



제1절 기본방향

1. 기본방향 설정을 위한 논거

주민자치형 공공서비스가 성공적으로 정착하기 위해서는 추진시책의 기본적인 설계가 매우 중요하다. 정책이 성공하기 위해서는 그 목표가 뚜렷해야 하고, 뚜렷한 목표를 달성해 나가기 위한 전략이 구체화되어야 할 것이다(민진, 2014). 이러한 전략을 구축하기 위해서는 목표와 전략을 연계할 수 있는 기본적인 방향의 설정이 매우 중요하다고 할 수 있다. 기본적인 틀에서 벗어나기 않고 다양한 전략이 추진되었을 때 주민자치형 공공서비스 추진정책이 그 효과를 나타내고 성공적으로 정착할 수 있기 때문이다.

앞서 이론적 논의는 두 가지 큰 틀 속에서 논의되었다. 그 하나는 주민자치가 정치적, 행정적인 조건, 즉 정치적으로는 주민자치가 공동체의 이익을 대표할 수 있는 조건을 갖추어야 하며, 행정적으로는 공공서비스를 주민의 이익을 대변할 수 있는 제도와 정책, 그리고 실행방안들이 필요하다는 논리이다. 반면, 공공서비스 전달체계는 그 동안의 서비스 전달방식이 주민선호를 반영하지 못하고, 체계적으로 전달되지 못할 뿐만 아니라 전달의 효율성과 책임성을 담보하지 못하고 있음으로 공공서비스 전달체계의 개선을 통하여 공공서비스 제공의 효율성과 책임성을 증진시키는 노력이 필요하다는 것이다.

이러한 이론적 논의와 더불어 주민과 공무원 등을 대상으로 한 설문조사 결과는 주민자치형 공공서비스에 대한 인식측면에서의 문제점을 시사해 주고 있다. 설문대상자들은 주민자치형 공공서비스에 대한 인식이 매우 저조할 뿐만 아니라 인식을 하고 있다고 하더라도 적극적으로 참여할 의사가 많지 않은 것으로 조사되어 주민자치형 공공서비스에 대한 정부 추진시책의 홍보 및 교육이 필요할 것으로 나타났고, 또한 주민자치형 공공서비스를 누가 제공하는지(공공서비스의 주체)에 대해서도 의견이 다양하며, 이에 대한 명확한 인식을 하지 못하는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 어떠한 공공서비스를 주민자치형 공공서비

스로 하는지에 대해서도 설문대상자들이 명확하게 인식하지 못하는 것으로 나타났다.

또한, 현재 정부의 주민자치형 공공서비스는 비전과 전략을 설정하고 추진해오고 있으나, 정부추진시책을 통합적으로 접근하지 못하고 부처별로 다양하게 접근하고 있어, 통합적 관리의 문제를 나타내고 있다. 부처별로 중복적인 시책을 추진함으로써 행정력의 낭비를 초래할 뿐만 아니라, 효율적인 시책추진에도 걸림돌이 되고 있다고 할 수 있다. 따라서, 앞서 논의한 이론적 논거, 설문조사를 통한 실증적 문제점 도출, 그리고 현재 정부 추진시책의 문제점을 근거로 주민자치형 공공서비스의 기본방향을 설정해야 할 것이다.

2. 주민자치형 공공서비스 추진의 기본방향

“주민자치형 공공서비스 구축 사업”은 “읍면동 중심²¹⁾의 공공서비스²²⁾를 민과 관이 함께²³⁾ 계획·생산·전달하는²⁴⁾ 소(小)지역 단위 혁신²⁵⁾”을 의미한다(행정안전부, 2018). 이러한 주민자치형 공공서비스 구축사업이 성공적으로 정착하기 위해서는 주민자치가 공동체의 이익을 대표할 수 있는 정치적 조건과 공공서비스를 효율적이고 책임성 있게 제공할 수 있도록 하는 행정적 조건을 충족시키기 위한 제도적, 정책적, 그리고 인식적 측면에서의 방향설정이 필요하다.

주민자치가 공동체의 이익을 대표하기 위해서는 즉, 주민의 선호를 반영하고 주민의 참여를 유도하기 위해서는 우선 공간적인 구분이 명확히 이루어져야 할 것이다. 지역을 기반으로 하는 마을이나 행정구역단위인 읍면동을 중심으로 중심을 이루어 질 수 있도록 주민자치형 공공서비스 구축 사업의 공간적 범위를 명확히 해야 할 것이다. 명확한 공간적 범

21) 읍면동 중심이라는 용어는 마을, 읍면동 등 공간적 영역으로서의 의미와 더불어 읍면동이 기점이 되는 공공서비스 플랫폼을 구축한다는 의미(행정안전부, 2018)

22) 공공서비스는 중앙부처 위임사무, 지자체 고유사무, 민간 위탁 사무 등과 함께 민·관 공동생산 서비스까지 포함하는 넓은 개념임(행정안전부, 2018)

23) 주민참여를 기본 원칙으로 하고, 민관협력이나 공동생산의 원리를 추진원칙으로 제시(행정안전부, 2018)

24) 주민자치형 공공서비스가 단순한 정책집행 뿐만 아니라 공공서비스 과정 전반을 대상으로 한다는 것으로서 주민총회나 자치계획 등을 통한 계획, 민관공동생산 및 행정혁신을 통한 생산, 서비스 전달체계의 개선 등을 통한 공공서비스 전달의 효율성과 책임성의 증진을 포함하는 내용(행정안전부, 2018)

25) 마을이나 읍면동 등 주민의 실제 생활권을 단위로 하는 활동으로서 행정기관의 혁신을 넘어서 사회혁신으로까지의 확장을 의미함(행정안전부, 2018)

위와 더불어 중요한 것은 이러한 공간적 범위가 지역 공동체의 선호를 반영할 수 있고, 주민자치를 위한 참여가 원활히 이루어질 수 있도록 해야 한다. 공간적 범위를 규정하고 명확히 하는 과정에서 공동체의 선호의 반영과 주민참여가 부족하게 된다면 주민자치형 공공서비스는 그 의미를 상실하게 될 것이다.

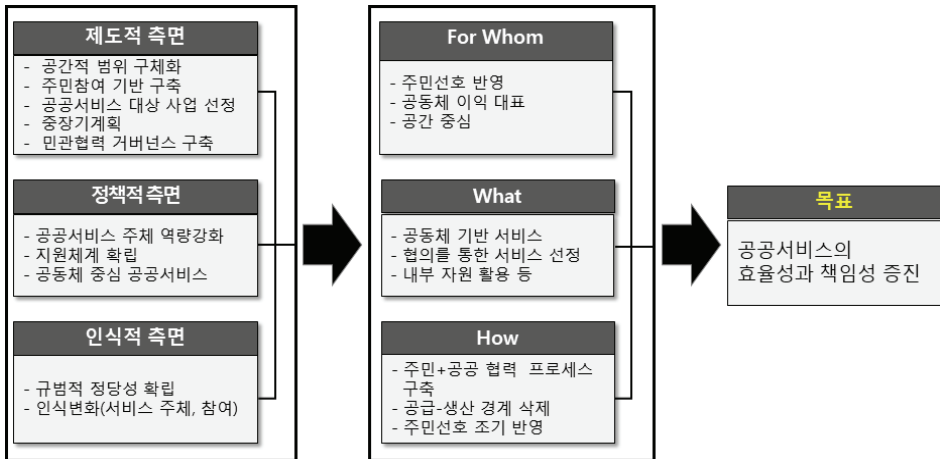
주민자치형 공공서비스를 구축 사업을 위한 공간적 정비가 이루어지면, 이러한 공간에 어떠한 공공서비스를 제공할지에 대한 방향설정이 필요하다. 주민자치형 공공서비스는 공간적 범위 내의 주민들이 선호하는 공공서비스를 중심으로 제공되어야 할 것이다. 주민자치형 공공서비스는 공동체를 기반으로 하는 공공서비스가 제공되어야 할 것이다. 공동체 구성원 간의 밀접한 접촉을 통해서 공동체 내에서 공공서비스 공급을 조직화하고, 공동체 내의 다양한 구성원들 간의 협의를 통해 공공서비스의 대상이 선정되어야 할 것이다 (Taylor, 2011). 즉, 공간적 범위 내에서 구성원들 간의 밀접한 상호접촉을 기반으로 하는 서비스, 공동체가 직면한 문제를 해결할 수 있는 공동체 내부 자원의 활용을 통한 자족적 공공서비스의 생산과 제공, 그리고 의사결정과정에서는 다양한 공간 구성원들의 참여를 보장하고 이를 통해 자율적으로 공공서비스 대상을 결정할 수 있도록 해야 할 것이다.

공공서비스 전달의 전 프로세스를 공간적 범위 내에서 주민이 선호하는 공공서비스를 제공할 수 있도록 개선해야 할 것이다. 과거 주민참여형 공공서비스 구축은 공공서비스의 계획이나 생산 보다는 전달하는데 초점이 맞추어진 프로세스로서 이는 정부가 이미 결정한 공공서비스를 주민이 전달하는 것으로서 실질적으로 주민 선호의 반영이나 공간적 범위의 확대 등으로 인해 지역의 다양성을 제고하지 못하는 단점을 가지고 있다. 이러한 문제점을 극복하고 주민자치형 공공서비스 구축사업이 성공적으로 정착하기 위해서는 공공서비스 전 과정에 주민이 참여하고, 공공부문과 협력을 유도할 수 있는 프로세스의 구축이 필요하다. 공급(provision)과 생산(production)의 경계를 필요 공공서비스에서는 과감히 없애버리고 공급과 생산을 주민 스스로 혹은 공공부문과 협력하여 제공할 수 있는 프로세스의 정착이 필요하다. 주민의 선호가 계획단계에서부터 반영됨으로써 공공서비스 전달과정에서의 거래비용을 줄이고, 보다 만족할 수 있는 공공서비스를 제공하는 것이 가능하게 될 것이다.

이러한 기본방향을 성공적으로 추진해 나가기 위해서는 주민자치형 공공서비스의 정치적·행정적 조건을 충족시킬 수 있는 제도적, 정책적, 그리고 인식적 측면에서의 고려가 필요하다. 제도적 측면에서는 공간적 범위에 대한 명확한 근거의 제시(읍면동 등), 주민자치

를 위한 참여, 의사결정과정, 절차, 참여자의 역할과 책임 등에 대한 구체적인 법·제도적 근거가 필요할 것이며, 주민선호를 반영할 수 있는 행정적 절차의 개선 및 주민자치형 공공서비스 추진을 위한 지원체계의 구축이 필요할 것이다. 정책적으로는 주민자치형 공공서비스를 발굴하기 위한 다양한 노력과 주민자치를 실행할 수 있는 기반의 마련이 필요하고, 이를 위해서는 주민자치형 공공서비스를 위한 주민과 공무원, 주민자치위원의 역량강화노력, 정부의 주민자치형 공공서비스에 대한 홍보 및 교육, 공공서비스 전달과정에서 발생할 수 있는 갈등문제를 해결할 수 있는 조정장치의 마련 등의 노력이 필요할 것이다. 마지막으로 인식적 측면에서는 주민자치형 공공서비스의 주체에 대한 인식의 개선, 주민자치의 규범적 정당성 확립, 주민자치형 공공서비스에 대한 적극적 참여를 유도할 수 있는 교육 및 홍보가 필요하다.

〈그림 4-1〉 주민자치형 공공서비스 추진의 기본방향



요약하면, 주민자치형 공공서비스가 성공적으로 정착하기 위해서는 주민자치형 공공서비스의 정치적·행정적 조건을 충족할 수 있도록 제도적·정책적·인식적 측면의 개선 노력이 필요할 것이다. 이러한 기본적인 방향 하에서 다음 절에서는 주민자치형 공공서비스가 성공적으로 정착하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

제2절 주민자치형 공공서비스 추진시의 고려사항

1. 제도적 측면에서의 고려사항

가. 공간적 범위의 구체화

주민자치형 공공서비스를 구축하기 위해서는 우선적으로 고려해야 할 것은 주민이 참여하고 정부와 상호작용을 할 수 있는 공간적 범위의 확보가 매우 중요하다. 정책과정에서 정부와 민간 참여자가 함께 모여 협력적 공공서비스의 생산과 전달을 담당하기 위해서는 공간적 범위가 명확해야 할 것이다. 현재의 주민자치의 공간은 정부에 의해 정해지면서 행위자들의 구성과 권한배분 및 의제가 정부에 의해 결정되고 있다(곽현근, 2016). 공간적 범위가 행정적 공간인 읍면동²⁶⁾으로 제한하는 것은 실질적으로 주민자치형 공공서비스 추진을 위해서는 현재로서는 불가피한 선택이라 판단된다. 그러나 읍면동의 공간에만 국한하게 되는 경우 폐쇄된 네트워크에 의존하게 되어 파벌화, 공동체 간의 분열이나 지역이기주의 등의 가능성이 높아지게 될 수 있다(Somerville & Haines, 2006).

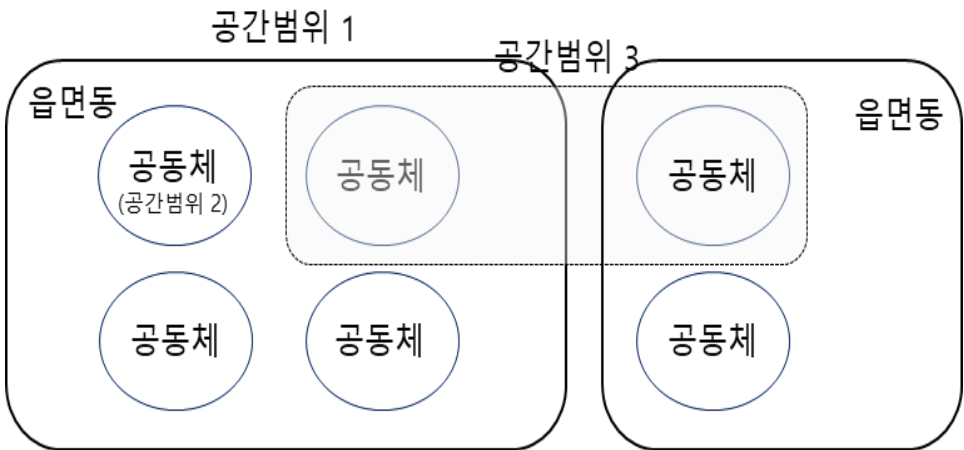
주민자치를 실질적으로 주민이 생활하는 공간으로 한정하게 된다면 우리나라의 헌법이나 법률 등에 명시되어 있는 지방자치단체의 관할 구역과 무관하게 주민자치가 실행되어야 함으로 이에 따른 지방자치의 혼란이 가중될 혼란이 있다. 따라서 주민자치형 공공서비스 구축을 위한 공간은 현실적으로 현재 지방자치단체의 관할 구역을 중심으로 하되, 해당 공간에서 주민참여가 실질적으로 이루어질 수 있도록 공간적 구성을 해야 할 것이다. 즉, 읍면동 단위의 공간적 범위를 중심으로 하되 Pretty(1994)가 지적하고 있듯이 주민참여가 수동적이거나, 물질적 유인에 의한 참여가 아닌 실질적 참여가 될 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

현재 읍면동 단위에서도 다양한 자생적 지역공동체가 형성되어 있고, 이들 간의 네트워크를 활용하여 공공서비스를 제공하는 것은 서비스 제공의 효율성과 책임성 측면에서 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이다. 또한 이들 지역공동체들은 하나의 읍면동 단위를 넘어서 복수의 읍면동에 걸쳐 형성되어 있는 경우가 많다. 따라서 이러한 네트워크 단위의 공간적

26) 행정안전부는 주민자치형 공공서비스 구축사업의 추진체계에서 읍면동을 중심으로 한 지원체계를 구축하고자 하고 있음(행정안전부, 2018).

범위에 대한 구체적인 설정이 필요할 것이다. 즉, 읍면동 단위의 공간적 범위를 중심으로 하되 Pretty(1994)가 주장한 것과 같이 주민이 상호작용적 주민참여의 수준에 도달할 수 있는 공동거버넌스를 하위의 공간적 단위로 구체화시켜 이를 중심으로 주민자치형 공공서비스를 제공해 나가야 할 것이다. 이러한 공동거버넌스에 참여하는 주민들은 지역의 의사결정이나 자원의 배분에 실질적인 영향력을 행사할 수 있게 되고 이로 인해 실질적인 주민 자치가 보장될 수 있을 것이다. 즉 공간적 범위를 읍면동 단위를 기초로 좀 더 세분화하여 주민들이 좀 더 적극적으로 참여할 수 있는 공간적 범위를 확정하는 것이 필요하다.

〈그림 4-2〉 주민자치형 공공서비스의 공간적 범위



본 연구에서는 주민자치형 공공서비스 추진정책의 공간적 범위는 읍면동으로 제안한다. 읍면동은 인적 물적 자원의 확보가 용이하고, 최일선 행정조직이 설치되어 있어서 민관협력시스템을 구축하기 용이하며, 주민자치위원회, 사회보장협의체, 국민운동단체(새마을, 바르게 살기 등) 등이 그 동안 읍면동을 지역기반으로 하여 꾸준히 활동해 왔기 때문에 현재의 상태에 익숙해 있기 때문이다.

나. 주민자치형 공공서비스의 명확한 개념 정립과 주민참여 기반 구축

읍면동이라는 공간적 범위가 확정되면, 그 공간 안에서 활동하는 주도적인 조직체와 활동의 주된 내용에 대하여 명확한 개념을 정하여야 할 것이다. 첫째, 주민자치형 공공서비스의 추진은 민(주민자치조직)과 관(읍면동 행정조직)이 협력적 거버넌스를 구축하여 추진하는 것을 전제로 하고 있다. 다만, 협력적 거버넌스의 중심은 주민자치조직은 주민자치회가 되고, 읍면동 행정조직은 주민자치회의 활동을 행·재정적으로 지원하여야 한다. 주민자치회가 대표적인 주민협의체가 되기 위해서는 읍면동 지역의 다양한 조직들이 참여할 수 있어야 하는데, 이를 위하여 국가와 지방자치단체는 법과 제도를 마련하고 행·재정적인 지원방안을 마련하여야 할 것이다. 둘째, 주민자치를 통하여 제공될 수 있는 공공서비스는 보건, 복지, 주거, 환경, 고용, 문화, 체육, 관광, 교육 등 주민생활과 밀접하게 관련되어 있는 생활서비스라고 개념정의를 할 수 있다. 서비스의 수혜대상자는 사회적 약자가 중심이 되지만, 일반 주민의 복지와 생활편익을 위한 문화, 관광, 체육, 교육 등도 공공서비스의 범주에 포함된다고 할 수 있다.

주민참여형 공공서비스 구축사업의 가장 중요한 실행 메커니즘은 주민이 참여하여 공공서비스를 생산하고 전달하는 것이다. 주민이 적극적으로 참여하기 위해서는 제도적으로 주민참여의 기반이 구축되어야 한다. 주민참여를 활성화하기 위해서는 주민을 대표할 수 있는 조직의 정비가 우선시 되어야 할 것이다. 현재 행정안전부는 주민자치회를 중심으로 주민자치의 기반을 마련하려는 시도를 하고 있다. 또한, 1999년 이후 주민자치위원회가 꾸준히 활동해 오면서 주민참여의 기반을 구축해 온 점 등을 고려해 볼 때, 주민자치위원회를 승계하는 성격이 짙은 주민자치회가 주민참여의 중심 축으로 자리잡는 것이 바람직하다. 이러한 주민자치회가 실질적으로 주민을 대표할 수 있는 권한, 지위, 사업 및 역량을 정립하기 위한 제도적 정비가 필요할 것이다. 한 공간적 범위내에서 주민을 대표할 수 있는 조직을 정비함으로써 정부와의 의사소통을 원활히 할 수 있고 이로 인해 주민의 공공서비스 생산 및 전달에의 참여가 활성화될 것이라 판단된다. 주민자치회를 주민의 대표기구로 정착시키기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 사항을 제고하여야 할 것이다.

1) 주민자치회의 권한과 지위

주민자치회의 법적 권한과 지위를 명확히 하는 것은 주민의 대표기구로서 인정되기 위해 필수적으로 선결되어야 할 사항이다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조에는 ‘풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다’고 규정하고 있다. 주민자치회가 독립적인 지위를 확보하고 민간의 협력주체로서의 역할을 하기 위해서는 지역을 대표하는 조직으로서의 주민자치회를 법적으로 규정할 필요가 있다. 법률에서 주민자치회를 둘 수 있다는 규정뿐만 아니라 지방자치법이나 조례에 주민자치회의 법적 권한과 지위를 명확히 함으로써 공공서비스의 생산과 제공의 대표주체로서의 지위를 부여해야 할 것이다. 주민자치형 공공서비스가 성공적으로 안착하기 위해서는 주민을 대표할 수 있는 주민자치회의 권한과 지위를 명확히 함으로써 실질적으로 공공서비스를 제공하는 주체로서의 지위를 가져야 할 것이다.

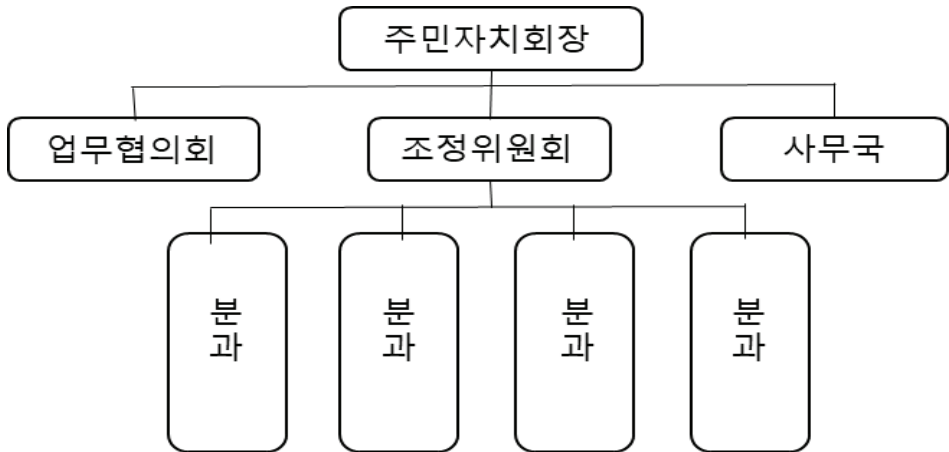
또한 읍면동 조직과 기능이 존치되어 있는 상황에서 읍면동과 주민자치회와의 관계를 정립하는 것이 필요하다. 설문응답자들 대부분은 읍면동과 주민자치회와의 관계를 상호 대등한 관계로 설정해야 한다고 응답하였다. 따라서 주민자치회와 읍면동장은 상호 대등한 입장에서 보완관계로 구축되어야 할 필요성이 있다. 즉, 주민자치회는 한 구역의 민간 대표조직으로서 읍면동장과 대등한 입장에서 행정업무와 주민자치업무를 협의하고 조정하는 역할을 부여해야 할 것이다. 공문처리, 회계처리 등은 읍면동장이 담당하지만, 공공서비스의 계획, 결정, 생산, 제공에 이르기까지 공공서비스 전 과정에 걸쳐 주민자치회가 읍면동장과 협의하고 결정할 수 있는 권한을 부여해야 할 것이다.

2) 주민자치회 조직구성

주민자치회 조직은 다양한 선호를 가진 주민이 참여하고 주민자치회의 전문성 향상과 선호를 반영하기 위해 전문분과 중심으로 조직이 구성되어야 할 것이다. 지역의 한 공간 내에서 발생하는 사회문제는 다양하게 나타나는데 이러한 다양한 지역문제에 효율적으로 대응하기 위해서는 분과 중심으로 조직이 정비되어야 할 것이다. 예를 들어, 마을만들기 분과, 도시재생분과, 복지분과 등으로 구성됨으로서 다양한 사회문제에 대응하게 되는 것

이다. 그러나 이러한 조직구성은 자칫 분과별로 갈등을 유발할 가능성이 있으므로 이를 조정할 수 있는 조정위원회나 기획위원회 등을 조직 내에 두는 것이 바람직 할 것이다. 주민자치회가 주민의 이익을 대표할 수 있기 위해서는 공간 내에서 발생하는 다양한 사회 문제를 수용할 수 있어야 할 뿐만 아니라 이를 조정함으로써 중요도에 따라 사회문제를 우선적으로 해결해 나갈 수 있는 시스템의 정비가 필요하다고 할 수 있다.

〈그림 4-3〉 주민자치회의 조직구성(안)



또한, 주민자치회의 사무국이나 별도의 부서를 통해서 주민자치회와 읍면동 간의 업무 협의와 조정을 담당할 수 있도록 해야 할 것이다. 주민자치회와 읍면동장 간의 지위가 동등한 상호협력관계를 구축하여 공공서비스를 제공하기 위해서는 이들 간의 업무협조, 갈등관리, 주민의견수렴 등 다양한 분야에서의 협의가 필요하다. 실질적으로 양 조직 간의 협력적 관계를 구축하기 위해서는 두 기구 간의 협의조직을 구성할 필요성이 있다. 또한 주민과 주민자치회의 관계 및 실질적인 참여를 보장하기 위해서 특별법이나 주민자치회 설치와 운영에 관한 법률, 주민자치회 설치와 운영조례 등에 주민과 주민자치회의 회원 등에 관한 개념과 범위에 관한 규정이 필요할 것으로 판단된다(김필두, 2014).

3) 주민자치회 구성방식의 다양성

지방자치단체는 지방의회라는 주민을 대표하는 기구가 존재하지만, 지방의회는 정치과정의 정당성을 보장하기 위한 기구이고, 주민자치회는 행정과정의 정당성을 보장하기 기구라 할 수 있다. 이러한 주민자치회의 구성방식을 지방의회와 똑같이 정기적·경쟁적 선거만을 정당한 구성방식으로 고려할 필요는 없다고 판단된다. 주민자치회는 주민의 지지와 성원을 통해서 행정과정에 정당성을 가지고 참여하는 기구로서 선거를 통해서만 절차적 정당성을 확보할 필요성은 없다고 본다(곽현근, 2016). 선거를 통한 방식, 선정위원회를 통한 방식, 공개모집 등 주민자치위원을 선정할 수 있는 다양한 방식이 존재한다. 이러한 선정방식은 지역의 여건 등을 고려하여 지역실정에 맞는 방식을 채택하되 그 절차적 정당성을 보장할 수 있는 방식으로 하여야 할 것이다.

4) 기타 자생단체의 정리 및 통합

주민자치회가 주민을 대표하는 조직으로서 주민참여를 리드하는 조직으로 활성화되기 위해서는 읍면동에 기반을 두고 있는 기타 자생단체들과의 관계를 정리하여야 할 것이다. 일반적으로 읍면동에는 10여 개의 자생단체들이 활동을 하고 있는데, 새마을운동, 자유총연맹, 바른생활 등의 관변단체들을 포함해서 다양한 자생단체들이 있고, 이들이 나름대로 지역의 발전을 위해서 정부와 함께 지역에 기여를 해온 게 사실이다. 반면에 변화하는 시대에 적응하지 못하고 기존의 관변단체로서의 역할을 하거나 지역실정과는 관련 없는 사업에 매진하는 등의 부정적 효과도 무시할 수 없다. 이러한 단체들은 회원들을 중심으로 견고한 네트워크를 형성하고 이를 통해 지역사회에 막대한 영향을 미치고 있어 이들과의 관계가 어떻게 정리되느냐에 따라 주민자치회의 주민대표 기능이 견고해질 수 있거나 그렇지 않을 수 있다.

따라서, 주민자치회가 주민대표로서의 지위를 확보하기 위해서는 우선적으로 이러한 자생단체들의 기능에 변화를 유도함으로써 역할을 재정립하고, 이를 바탕으로 주민자치회를 중심으로 기능별로 연계되어 협력체계를 구축할 수 있도록 정리해야 할 것이다. 즉 주민자치회의 하위 분과 형식으로 존재함으로써 주민자치회가 대표기능을 수행하고 자생단체들은 기능적으로 협력할 수 있도록 정리 및 통합되어야 할 것이다. 설문조사에서도 나타나듯

이 주민자치회가 주민을 대표할 수 있는 조직이라는 인식이 지배적이고 이는 주민자치회가 주민대표기능을 수행해야 한다는 의미를 내포하고 있다. 주민자치회가 자생단체들과 갈등을 유발하지 않고 그 기능을 수행하기 위해서는 자생단체들을 주민자치회의 하위분과 조직으로서의 기능을 할 수 있도록 제도적 준비를 해야 할 것이다.

다. 주민자치형 공공서비스 대상 사업의 범위

현재 행정안전부의 주민자치형 공공서비스 구축 사업에서 대상으로 하는 공공서비스는 중앙부처의 위임사무, 지방자치단체의 고유사무, 민간 위탁 사무 등과 함께 민·관 공동생산 서비스까지 포괄하는 넓은 개념으로 접근하고 있다. 주민자치형 공공서비스를 통한 어떠한 서비스를 제공해야 하는가는 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫째는 사무의 종류에 따른 방법이고, 두 번째는 사업의 내용에 따른 방법이다.

사무의 종류 측면에서는 우선 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제28조의 규정에 따라 사무를 위임받으려면 주민자치회는 시군구의 하부행정기관으로서의 지위를 가져야 한다. 따라서 주민자치회 위원들은 공무원 신분이 되어야 위임사무를 수행할 수 있다. 따라서 민간조직으로서의 주민자치회는 위탁사무의 수행이 불가능하다²⁷⁾. 다시 말해서 사무의 종류 측면에서 주민자치회의 법적 지위를 정비하기 전에는 위임사무의 수행에는 한계가 있고 주민자치회가 자주적이고 자치적으로 활동하기 위해서는 위탁사무(민간위탁) 위주로 수행하는 것이 가능할 것으로 판단된다.

〈표 4-1〉 주민자치형 공공서비스 사업범위 기준

	단기적	중장기적
사업의 내용	보건, 복지 등 생활 밀접형, 주민 선호형 사업	문화, 교육, 고용, 주거 등으로 확대
사무의 종류	위탁사업(민간위탁)	주민자치회의 법적지위 변화에 따른 사무종류의 확장

27) 주민자치회의 모형 중 통합형은 주민자치회와 읍면동주민센터가 하나가 되어 시군구의 하부행정기관 역할을 수행할 수 있어 위임사무 수행이 가능(김필두, 2014).

사업의 내용 측면에서는 보충성의 원리에 따라 주민이 선호하는 사업, 주민생활과 밀접한 사업, 지방자치단체의 행·재정적 부담을 덜어줄 수 있는 사업 등 기본적으로 인력과 재정측면에서 과부하가 걸리지 않는 선에서의 사업을 선정해야 할 것이다. 사업의 내용 측면에서 범위를 보건이나 복지 등에 제한하는 것은 실질적으로 주민자치형 공공서비스 사업의 위축을 가져올 수밖에 없고 궁극적으로는 정부시책이 성공적으로 안착하기 어려울 것으로 판단된다. 설문조사에서도 나타나듯이 주민들은 보건, 복지뿐만 아니라 고용, 문화, 주거, 안전 등과 같은 다양한 분야에서의 사업들을 포함하기를 원하고 있다. 이는 정부의 공공서비스의 공백을 주민자치형 공공서비스가 담당하기를 주민들은 원하는 것으로 분석된다. 그러나 이러한 광범위한 분야를 사업초기에 모두 포함하는 것은 자칫 사업시행에 혼란을 가중시킬 수 있으므로 초기에는 보건과 복지 등 주민의 생활과 밀접한 관계를 가지고 있는 사업에 제한적으로 실시하고, 중장기적인 계획 하에서 그 사업 범위를 늘려가야 할 것이다.

종합해 보면, 주민자치형 공공서비스는 주민생활과 밀접하면서도 주민이 선호하는 사업 분야로 한정하되 단기적으로는 보건과 복지 분야에 한정하고 중장기적으로 그 사업 범위를 늘려가야 한다. 더불어 주민자치회의의 지위를 고려해 볼 때 이러한 사업 분야에서 위탁 사업을 중심으로 사업범위를 정하여 실시해야 할 것이다.

라. 주민자치형 공공서비스 추진을 위한 법제도 개선

주민자치형 공공서비스 추진정책을 지속적이고 성공적으로 정착시키기 위해서는 법과 제도의 강력한 지원이 필요하다.

첫째, 지방자치법의 개정이 필요하다. 현행 지방자치법은 국가와 지방간의 분권을 중심으로 한 국가와 지방자치단체 양자간의 역할을 규정하는데 치중하고 있는 단체자치만을 규정하고 있으며, 주민자치에 관한 규정은 찾아 볼 수 없다. 지방자치법은 단체자치와 주민자치를 모두 포괄하는 지방자치의 기본법 이므로 당연히 주민자치에 관한 규정도 포함되어야 한다. 따라서 지방자치법에 주민자치의 기본원칙과 읍면동 지역사회의 대표적인 주민협의체인 주민자치회의의 구성과 운영에 관한 근거 규정을 신설하여야 한다. 또한, 각각의 시도와 시군구 등 지방자치단체에서 지방자치법을 근거로 하는 관련 지원조례를 제정

하는 것이 필요하다.

둘째, 관련제도의 정비이다. 지방자치법이 개정되어 주민자치와 주민자치회의 구성과 운영에 관한 근거 규정이 마련되면, 행정안전부 등 중앙정부와 각각의 지방자치단체에서는 주민자치형 공공서비스 지원을 위한 조직을 신설하여야 하고 관련 지원 예산을 확보하는 것이 필요하다.

마. 중장기 계획

주민자치형 공공서비스 구축을 위해서는 그 목표의 설정이 매우 중요하다. 목표를 설정하고 그에 따른 실행계획을 세우는 것은 정책을 효과적으로 추진하는데 가장 중요한 요소의 하나이다. 목표는 단기적·중장기적 목표로 세분화하여 나눌 수 있는데, 중장기적 목표에 따라 중장기계획, 단기적 목표를 해결하기 위기 단기실행계획을 구축하여야 한다. 현재 주민자치형 공공서비스 구축사업은 초기 단계로서 주민자치회나 지방정부는 지역별로 구체적인 계획을 마련하고 있지는 않다. 그러나 지속가능한 사업이 되기 위해서는 중장기적 계획을 수립함으로써 사업실행의 효과를 제고해야 할 것이다.

중장기계획은 비전과 미션, 전략, 년차별 실행계획 등으로 구성되어야 하며, 이러한 내용은 전문가의견 조사, 공무원의견조사, 주민수요조사 등을 기반으로 구축되어야 할 것이다. 중장기계획의 수립을 위한 절차도 매우 중요하다. 절차의 정당성이 확보되지 않는 경우 계획의 강제성이 사라지기 때문이다. 따라서 주민자치회를 중심으로 읍면동과의 협의를 통해 중장기계획안을 마련하고, 주민설명회를 통해 의견을 수렴하고 반영, 중앙정부 및 지방정부의 지역현안 관련 중장기계획 등과의 중복·충돌 등의 검토 등의 과정을 거친 후 결정되어야 할 것이다.

이러한 중장기계획이 목표한 대로 순항하기 위해서는 계획을 실행하기 위한 실행프로세스를 확립하고, 중장기계획을 실행을 위한 행·재정적 지원을 확보할 필요가 있다. 민관협의를 통해 주민자치회와 읍면동 간의 사업추진 방향, 사업진행 일정, 협조 및 지원사항 등에 대한 구체적인 실행안을 수립하여 실행해 나가야 할 것이다.

바. 주민자치형 공공서비스 추진을 위한 협력적 거버넌스 구축

주민자치형 공공서비스 추진체계의 양대 축은 읍면동의 행정조직과 주민협의체인 주민자치회 중심의 민간조직이다. 따라서 민간조직과 행정조직의 협력관계 구축이 주민자치형 공공서비스의 성공적인 정착의 선결 과제이다.

첫째, 민과 관의 협력적 거버넌스의 구축이다. 단체자치의 관점에서 행정은 주민자치형 공공서비스를 지원하는 법과 조례를 제정하고, 제정된 법과 조례를 근거로 하여 주민자치형 공공서비스를 지원할 수 있는 조직과 인력을 확보하는 동시에 재원을 확보하여야 한다. 민간조직은 주민자치회는 행정조직이 마련해 준 법과 제도의 범위 안에서 주민들의 의사에 따라서 주민 스스로 마을 계획을 확정하고 실천하는 실질적인 주민자치활동을 전개하여야 한다.

둘째, 민과 민간의 협력적 거버넌스의 구축이다. 정부의 정책안에 의하면, 주민자치회는 읍면동 지역사회의 대표적인 주민협의체라고 규정되어 있다. 주민자치회가 읍면동 단위의 주민협의체로 기능하기 위해서는 지역사회내의 다양한 공동체, 자생조직, 직능단체 등이 함께 주민자치회의 활동에 참여해야 한다. 각각의 다양한 공동체 대표들이 주민자치회 위원으로 참여하여 주민자치회의 큰 틀 안에서 활동하는 방안과 각각의 공동체들이 현재와 같이 독자적으로 활동을 계속하되, 공동된 지역사회문제 해결이나 지역사회발전에 관한 사업을 추진할 경우에는 공동의 협력적 네트워크를 구축하여 역량과 지혜를 모으는 노력이 필요하다.

2. 정책적 측면에서의 고려사항

가. 주민자치형 공공서비스 주체의 역량강화

주민자치형 공공서비스의 성공적 정착을 위해서는 공공서비스 주체에 대한 역량강화가 무엇보다도 중요하다. 우리나라에서 주민자치의 역사가 오래되었음에도 불구하고 주민자치가 정착하지 못한 주된 이유는 제도적 측면의 문제뿐만 아니라 주민자치의 주체인 주민의 역량부족에 의한 것이었다(이승중, 2006). 사회적, 경제적으로 바람직한 행동이 있음에도 불구하고, 사람들이 바람직한 행동을 하지 못하는 주된 이유 중 하나가 바람직한 행동

을 위한 능력의 부족이나 상황의 불확실성 등을 들 수 있다(Schneider & Ingram, 1990). 제도적으로 명확하게 제시되어 있지 않다면 불확실한 상황에 대해 주민들이 자기 역량을 발휘하지 못하는 것은 제도의 개선을 통해 개선하면 되나, 역량의 부족은 제도의 개선 보다는 정책적 접근이 필요하다.

주민자치형 공공서비스의 주체가 되는 주민자치회는 주민을 대표하는 조직으로서 지방 정부와의 협의, 공공서비스 생산 및 제공을 위한 전문성, 주민대표기구로서의 역할 및 책임에 대한 지식 등 다양한 측면에서의 역량강화가 필요하다. 또한 주민자치회는 주민대표 기구로서 협력적 리더십과 같은 리더십 역량을 갖추어야 한다. 공무원의 경우에는 정기적인 교육훈련과정을 통해 그들이 필요한 역량을 갖추게 되고 지속적인 업무로 인해 경험적으로 역량을 축적해 나갈 수 있다. 그러나 주민자치회의 경우에는 민간에서 선출 혹은 선임된 민간대표자들로서 이러한 환경이 조성되어 있지 않다. 따라서 이들을 위한 교육훈련이 반드시 필요하다.

교육훈련시스템은 지역의 여건에 맞추어 구축하되 기본적인 업무처리능력이나 협상능력 등 주민자치형 공공서비스를 위한 필수 역량을 중심으로 정기적·지속적으로 운영되어야 할 것이다. 설문조사에 따르면 주민자치회가 가장 필요한 것은 재정적·인력적인 측면과 더불어 주민자치회 위원들의 역량강화가 매우 필요하다고 지적하고 있다. 뿐만 아니라 공무원들의 주민자치형 공공서비스 역량강화 교육도 뒷받침되어야 할 것이다. 설문조사 분석에 따르면 공무원들의 주민자치 공공서비스의 주체, 사업 및 운영 등에 대해 공무원들의 지식이 매우 높지 않은 것으로 나타났다. 주민자치형 공공서비스의 주체는 주민자치회 뿐만 아니라 이들과 협력하는 공무원들의 역량도 매우 중요하다. 즉 지방정부 공무원들에게는 주민자치회를 지원하는 역량, 갈등조정 및 네트워킹 등의 역량교육이 필요할 것이다(곽현근, 2016).

나. 주민자치형 공공서비스 지원체계

주민자치형 공공서비스 사업은 초기 단계로서 사업이 본 궤도에 오를 때까지 정부의 지원이 필요하다. 사업을 지원하기 위한 지원체계가 갖추어지지 않는다면 정부시책은 성공적으로 안착하는데 어려움을 겪을 수 밖에 없다. 주민자치형 공공서비스 지원체계는 세

가지 분야에서의 관리가 필요하다. 첫째는 정부의 조정 및 조력자로서의 역할, 통합적 관리 및 읍면동 역할과 기능의 개선이다.

1) 조정 및 조력자로서의 정부의 역할

주민자치형 공공서비스 주체들 간의 협력을 유도해 나가기 위해서 정부의 역할은 매우 중요하다. 정부는 각 주체들의 선호, 문제점 등을 파악하여 조정 및 조력자로서의 역할을 해야 한다. 단기적으로는 정부가 본 사업을 추진하기 위해 전면에서 리드해야 하겠지만, 중장기적으로는 사업을 주도적으로 진행하기 보다는 주민주도형으로 지속가능하게 유지시킬 수 있는 조정자, 조력자 혹은 후원자로서의 역할로 제한하는 것이 필요하다. 이는 주민자치형 공공서비스에 대한 정부의 역할이 확대되는 경우 공동체의 역할과 기능을 축소할 수 있고, 이는 원래의 사업 목적을 훼손하는 결과를 낳을 수 있기 때문이다.

정부가 조정자·조력자의 역할을 하기 위해서는 사업의 큰 틀을 마련해주고 주민자치회 및 사업주체들이 스스로 자생력을 가질 수 있도록 해야 할 것이다. 이는 현장의 상황을 이들이 가장 잘 파악하고 있기 때문이다. 정부가 적정 수준에서 조정자·조력자의 역할을 하기 위해서는 중앙정부, 지방정부, 주민자치회, 시민사회, 공동체, 주민 간 협력체계의 구축을 통해 이들 간의 협의를 통해 그 수준을 결정하고, 이에 따라 정부의 역할을 결정해야 할 것이다.

2) 주민자치형 공공서비스의 통합관리

주민자치형 공공서비스는 행정안전부가 중심이 되어서 추진되고 있으나 사업의 정착을 위해서는 정부 기관들 간의 충돌과 갈등을 방지하고 사업을 통합적으로 지원할 수 있는 지원체계를 갖추어야 할 것이다. 부처 간 성과주의와 칸막이 행정에 따른 법률 간·사업 간 충돌과 경쟁심화에 따라 지속가능한 재원확보 및 조달의 구조적 문제가 발생하고 있다. 정부기관 별로 다양한 주민자치형 공공서비스 사업을 진행하고 있지만 중복되어 추진되는 경향이 있고, 정부기관들 간의 경쟁적인 정책선택을 위한 유사중복사업 추진에 따라 주민자치회 등과 같은 공동체 중심 조직들에게 혼란을 가중시키고 있다. 또한 기존사업의 재평가를 통한 문제점을 보완·개선하려는 의지가 부족하고, 사업별로 가이드라인, 매뉴얼, 평

가지표가 양산되고 있어 현장에서의 활용도는 떨어지고 있다.

현재 주민자치형 공공서비스가 하나의 정부기관, 즉 행정안전부가 사업의 참여기관들이 어떠한 권한을 부여받았는지, 어떤 역할과 기능을 수행해야 하는지 등에 대한 세밀하고, 정확한 분석을 통해 주도적인 역할을 할 수 있도록 통합적으로 접근해야 할 것이다. 하나의 정부기관이 통합적으로 사업을 추진하기 위한 프로세스를 개발하고 부처 간 칸막이를 넘어서는 주민자치형 공공서비스 사업을 발굴하고 이를 추진해 나갈 필요성이 있다.

3) 읍면동 역할과 기능개선

주민자치형 공공서비스 구축은 주민자치회 등 지역공동체가 어느 정도 조직화되고 기여하느냐에 따라 성패가 좌우될 수 있다. 공공서비스 자체에 대한 고려보다는 지역공동체, 주민자치회가 무엇을 해야 하는지에 대한 재고가 필요하다. 지방정부의 역할과 기능 또한 공공서비스를 생산하고, 제공하는데 지역사회와 함께 공공서비스를 생산·제공하는데 초점을 맞추어야 하는데 읍면동의 존재는 커다란 제도적 기반이라 할 수 있다. 주민자치형 공공서비스는 서비스 사각지대를 해소하고 공공서비스를 효과적이고 효율적으로 추진하기 위한 것이다. 이러한 공공서비스의 생산과 제공에 주민참여는 공무원의 전문성과 더불어 행정비용의 절감이나 공적 가치의 실현 등의 시너지 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

읍면동의 기능과 역할은 주민들이 자치적으로 공공서비스를 생산·제공하는데 필요한 전문적 지식을 제공해주고, 공동체에서 피부로 느끼는 의제를 전문적 지식을 가진 공무원들과 협의하고, 이를 통해 문제를 해결해 나갈 수 있는 역할이어야 할 것이다. 즉, 읍면동은 공공서비스 제공의 일선행정기구가 아닌 주민들과의 협치를 통해서 공공서비스를 제공하는 기구로 읍면동의 역할과 기능을 제고해야 하며, 이를 위해서는 읍면동 공무원들의 소통역량 강화가 전제되어야 할 것이다²⁸⁾. 즉, 주민자치형 공공서비스의 성공적 안착을 위해서는 물리적·심리적으로 소원한 시·군·구청이 아니라 공동체의 공간에 위치해 있는 읍면동의 혁신적 역할 개선이 필요할 것이다.

28) 서울시의 경우 마을공동체 및 복지에 대한 동장교육을 정기적으로 실시함으로써 주민자치회 뿐만 아니라 공무원의 소통역량강화에도 노력하고 있음

다. 공동체 중심형 공공서비스 발굴

주민자치형 공공서비스는 궁극적으로 지역의 현안을 효율적이고 효과적으로 해결하고자 하는 노력이라 할 수 있다. 따라서 본 사업을 통해 제공되는 공공서비스는 지역사회와 밀접한 즉 지역사회의 실정을 정확하게 반영해야 하는 노력이 필요하다. 주민자치형 공공서비스 사업이 성공적으로 정착하기 위해서는 결국 지역의 문제를 효과적으로 해결해야 하는데 이를 위해서는 두 가지의 정책적 노력이 필요할 것이다.

1) 주민수요 조사

우선, 지역의 문제를 해결하기 위해서는 무엇이 가장 현안문제인가를 도출해야 할 것이다. 주민이 원하는 지역문제와 정부가 원하는 지역문제 간에 괴리가 발생하는 경우에는 행정비용의 낭비뿐만 아니라 주민의 정부에 대한 불신, 그리고 주민자치형 공공서비스 사업에 대한 근본적인 회의를 불러올 가능성이 크다. 따라서 지역문제를 정확하게 도출하기 위해서는 정기적인 주민수요조사를 통해서 지역현안을 도출할 필요가 있다. 이러한 수요 조사는 행정비용이 소요되는 것임으로 읍면동이 중심이 되어 주민수요조사를 연례적으로 실시하고 이를 증장기적인 주민자치 계획에 반영해 나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

또한, 수요조사와 더불어 주민간담회의 정기적인 개최, 주민자치회와의 정기적인 미팅을 통해서 주민들이 무엇을 원하고 있는지에 대한 소통이 필요할 것이다. 주민수요조사는 행정비용이나 인력, 시간 등의 문제로 인해 수시로 진행하기 어려움으로 이러한 소통의 장을 통해서 수시로 발생할 수 있는 공공서비스 수요의 증가에 적극적으로 대응할 필요가 있을 것이다.

2) 지역문제의 연계 및 통합

사회문제는 하나의 문제가 분절적으로 발생하지 않고 복잡한 원인들이 복합적으로 작용하여 발생하는 경우가 대부분이다. 이러한 사회문제를 분절화된 사업으로 해결하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 주민자치형 공공서비스 사업을 통해서 제공되는 서비스는 그 상호연관성을 분석·파악하고 이를 통해 서로 연계될 수 있는 사업들을 정리하고 통합적으로 문제해결을 위한 서비스를 제공함으로써 보다 효과적이고 효율적으로 해결이 가능할

것이다. 원인과 형태가 다양한 지역사회 내의 주요 문제를 서로 연계하고, 지역여건을 고려해서 공공서비스의 형태를 결정해야 할 것이다. 예를 들어 영구임대주택지역의 슬럼화의 원인이 영구임대주택의 공공성의 악화, 돌봄서비스의 부족, 지역경제의 쇠퇴 등 다양한 원인이 있다. 이러한 원인들을 종합적으로 분석하면, 주거환경문제를 개선함과 동시에 주민돌봄 플랫폼을 구성하고, 이를 통해 일자리를 창출하는 등의 정책적 노력이 필요하게 된다. 즉, 주거, 복지, 고용 등의 다양한 분야의 연계가 가능한 하나의 사업으로 제공됨으로써 보다 효과적인 문제해결이 가능하다는 것이다.

이러한 연계방안을 마련하기 위해서는 전문가의 도움이 필요하다. 지방정부, 전문가, 시민단체, 주민, 주민자치회가 참여하는 협의체를 구성하여 정기적인 소통을 통해 분절화된 공공서비스를 연계하고 통합적으로 접근할 수 있는 방안을 마련하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

3. 인식적 측면에서의 고려사항

가. 주민자치의 규범적 정당성 확립

주민자치형 공공서비스 구축 사업이 성공적으로 안착하기 위해서는 본 사업에 대한 규범적 정당성이 확립되어야 할 것이다. 주민자치형 공공서비스가 단순히 정부가 기능적으로 필요하기 때문에 수행하는 것이 아니라 규범적 관점에서 추진되는 정당한 사업이라는 인식의 공유가 필요하다. 공공서비스를 주민들이 자치적으로 제공한다는 것은 기존의 공공서비스 제공 주체에 대한 혁신적인 가치의 변화가 전제되어야 한다. 그러나 이러한 가치의 변화는 단기간 내에 이루어지기 어려운 것이다. 즉, 효과적이고 구속력 있는 주민자치형 공공서비스 사업을 제도화시키기 위해서는 정부, 주민, 시민단체 등 사업의 참여주체들 간의 비판적이고 생산적인 논의를 거쳐 주민자치형 공공서비스 사업을 통해 이룩하려는 가치와 목표를 명확히 해야 하고, 이러한 가치와 목표가 모든 참여자들에게 일정 수준의 공감대를 형성해야 한다.

하나의 정책이나 제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 정책이나 제도의 설계, 규칙의 제정, 합리적인 운영절차 등과 같은 하드웨어적인 측면의 정비만큼이나, 정책이나 제도의

참여자들이 공감대를 형성할 수 있는 정당성을 확보하는 것이 중요하다(곽현근, 2016; 민진, 2014). 즉, 주민자치형 공공서비스가 대의민주제의 병폐와 민주성을 보완하고, 정부신뢰나 정당성을 확보하는데 도움을 줄 수 있다는 것, 그리고 주민이 직접 참여함으로써 좀 더 효율적으로 자신들의 문제를 해결할 수 있다는 등의 규범적 정당성을 확립하기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 정부가 특정 행위자에게 특정한 역할이나 기능을 부여하는 방식보다는 이해당사자 간의 협의와 담론을 통해 참여자들의 역할과 기능을 부여하는 방식으로의 전환이 필요하다. 현재 많은 지방자치단체에서 읍면동 기능의 개선과 주민자치를 위한 다양한 공청회 및 포럼이 개최되고 있는데 이러한 소통의 장을 통해서 주민자치형 공공서비스 구축의 규범적 정당성이 확립될 수 있는 노력이 필요하다.

나. 주민자치형 공공서비스에 대한 인식 변화

주민자치형 공공서비스가 궁극적으로 지향해야 하는 것은 자율성의 확보와 이를 통한 전문적인 공공서비스를 민관이 협력하여 효율적으로 제공하는 것이다. 이러한 지향점에 도달하기 위해서는 주민이나 공무원 등 이해당사자들의 인식변화가 무엇보다 중요한데 이는 많은 시간과 노력이 필요하다. 설문조사에서도 나타나듯이, 현재 주민자치형 공공서비스에 대한 이해당사자들의 인식수준은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 낮은 수준의 인식 개선이 없이 주민자치형 공공서비스 구축사업은 성공적으로 안착할 수 없을 것이다. 주민자치형 공공서비스에 대한 인식의 변화는 크게 세 가지 분야로 나누어 논의할 수 있다.

1) 주민자치형 공공서비스 주체

현재 정부는 주민자치회를 중심으로 읍면동 주민센터와 협력하여 주민자치형 공공서비스를 추진하려는 의지를 가지고 시행하고 있다. 그러나 설문조사에서 나타나듯이 주민자치형 공공서비스의 주체가 주민자치회가 될 수 있다는 것에 대해 부정적인 인식, 특히 일반 주민들의 부정적인 인식이 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 정부의 주민자치형 공공서비스 구축사업에 대한 홍보나 교육의 부족이 원인이 될 수도 있지만 현재 주민자치회의 권한, 기능, 타 조직과의 관계 등이 명확하게 정립되어 있지 않기 때문인 것으로 분석된다.

또한 공무원들의 공공서비스 주체가 주민자치회가 될 수 있다는 인식도 높지 않은 것으로 나타나고 있어 이에 대한 개선이 필요할 것으로 판단된다. 이러한 인식의 변화를 이끌어 내기 위해서는 우선, 제도적으로 주민자치형 공공서비스 주체에 대한 권한, 역할, 기능, 타 조직과의 관계 등에 대한 명확한 설정이 필요하고, 이와 더불어 다양한 채널을 통해 주민자치형 공공서비스 주체가 주민자치회가 될 수 있다는 홍보와 교육이 필요하다.

2) 주민자치형 공공서비스 참여

설문조사에서 나타나듯이 정부의 주민자치형 공공서비스 추진사업에 대한 주민이나 공무원의 적극적 참여의사가 매우 낮은 것으로 분석되었다. 이는 주민자치형 공공서비스에 대한 긍정적인 인식과 현실적으로 참여하겠다는 의지와의 괴리를 나타내 주는 것으로서 이러한 인식의 괴리 상태에서는 사업의 추진이 매우 어려울 것이다. 당해 사업은 주민이나 공무원의 적극적인 참여의지가 기반이 되지 않으면 그 목적을 달성할 수 없기 때문이다. 따라서 주민이나 공무원이 참여함으로써 얻게 되는 긍정적인 효과에 대한 홍보나 교육이 선행되어야 할 것이다. 인식개선을 위한 홍보와 교육은 일회성 이벤트로 끝나는 것이 아니라 정기적·지속적으로 이루어질 수 있도록 계획하고 실행해 나가야 할 것이다.

그러나 현재 주민자치형 공공서비스 사업이 시작된 상태에서 이러한 홍보와 교육에만 의존할 수는 없다. 따라서 공무원이나 주민들이 적극적으로 참여할 수 있도록 인센티브 제도를 운영할 필요가 있다. 정부의 시책에 주민이나 공무원이 능동적으로 참여할 수 있을 때까지 행·재정적 인센티브가 부여될 수 있도록 제도적 보완이 이루어져야 할 것이다.

3) 주민자치형 공공서비스 사업자체에 대한 인식

무엇보다 중요한 것은 주민자치형 공공서비스 사업 자체에 대한 인식의 개선이 필요하다. 사업이 진행되고 있음에도 불구하고 이러한 사업이 무엇인지, 왜 공공서비스 개선에 도움이 될 수 있는지에 대한 명확한 인식이 참여자들 상이에 확산되지 못하고 있다. 정부는 수년전부터 해당 사업을 추진하기 위해 시범 읍면동을 지정하고 운영하고 있음에도 불구하고 시범 사업을 운영하고 있는 읍면동의 이해당사자들이 시책에 대해 잘 모르거나 긍정적 효과에 대한 인식이 매우 부족한 것으로 설문조사에서 나타났다.

따라서 향후 해당 사업을 확장해 가는 과정에서 우선적으로 해당 사업의 목적과 취지, 효과 등에 대해 주민이나 공무원들이 구체적으로 학습할 수 있도록 교육과 홍보를 해야 할 것이다. 교육과 홍보는 주민자치회 위원이나 공무원에 한정하는 것이 아니라 사업을 운영하는 읍면동의 모든 주민들을 대상으로 함으로써 사업에 대한 모든 이해관계자들의 인식을 개선하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 특히, 공무원들에 대한 인식의 변화가 매우 필요하다. 정부가 추진하는 해당 시책이 주민자치와 지역발전에 기여할 수 있다는 것을 공무원들이 긍정적으로 인식했을 때 해당 사업의 조정자이자 조력자인 공무원들이 적극적으로 정부시책을 시행해 나갈 수 있기 때문이다.



제5장

연구 종합 및 정책건의

제1절 연구의 종합

제2절 정책건의 및 결론



연구 종합 및 정책건의

제1절 연구의 종합

본 연구는 문재인 정부의 핵심 국정과제 중 하나인 자치분권과 균형발전을 통한 주민의 삶의 질 향상과 공동체 가치회복을 위해 지역공동체의 활성화가 필요하고 이러한 지역공동체의 활성화를 통해 주민이 직접 참여하는 주민자치형 공공서비스의 추진을 성공적으로 정착시키기 위한 배경하에 수요자 중심, 공동체 중심의 공공서비스 전달체계 개편의 논리를 제공하고 주민자치형 공공서비스의 성공적 정착방안을 제시하려는 목적을 가지고 있다. 본 연구는 주민자치, 공공서비스 등에 대한 국내외 관련 보고서와, 연구논문 등과 주민자치형 공공서비스 실태조사, 유사사례조사 및 해당 사업에 대한 이해당사자들의 설문조사 등을 수행하여 연구를 진행하였다.

연구를 종합해 보면, 이론적 측면에서 주민자치형 공공서비스는 주민자치가 공동체의 이익을 대표할 수 있는 정치적 조건을 갖추어야 하고, 공공서비스를 효율적이고 책임성 있게 제공할 수 있는 행정적 조건을 충족시키기 위한 제도적, 정책적, 인식적 측면에서의 개선이 필요한 것으로 나타났다. 설문조사에서는 주민자치에 대한 인식 제고가 필요하다는 것, 주민자치형 공공서비스와 관련된 다양한 개념들이 명확해야 한다는 점, 그리고 주민자치회의의 권한, 지위, 사업, 역량 등의 정립이 필요하다는 분석이 있었다. 정부의 해당 사업 추진과 관련해서는 주민자치회의의 조직과 구성방식의 문제점, 주민자치회의의 역량 그리고 수행사업의 범위 등에 대한 문제점이 지적되었다.

이러한 문제점과 이론적 논의를 바탕으로 본 연구에서는 주민자치형 공공서비스 구축사업의 성공적 정착방안을 제도적, 정책적, 그리고 인식적 측면에서 제시하였다. 제도적 측면에서는 정책과정에서 정부와 민간 참여자가 함께 모여 협력적 공공서비스의 생산과 제공을 담당하기 위한 공간적 범위를 명확히 해야 한다는 점, 주민자치형 공공서비스 추진정

책과 관련된 개념들을 명확하게 규정하여야 한다는 점, 실질적인 해당 사업의 주체인 주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 주민참여의 기반을 구축해야 한다는 점, 해당 사업이 추구해야 하는 대상사업의 범위를 명확히 해야 한다는 점을 제시하였다. 또한 주민자치형 공공서비스의 성공적 추진을 위해 중장기계획의 수립, 민관과 민간의 협력적 거버넌스의 구축 등을 제시하였다.

공간적 범위를 구체화하기 위해서는 현실적으로 읍면동을 중심으로 하되 주민자치의 공간을 생활공간을 중심으로 하기 위해서는 읍면동 단위 하에 하위 단위를 구성하는 방식을 제시하였다. 주민자치형 공공서비스 추진정책의 핵심 주체는 대표적인 주민협의체인 주민자치회가 되고, 공공서비스로는 보건, 복지, 주거, 환경, 고용, 문화, 체육, 관광, 교육 등과 같은 핵심적인 주민생활지원서비스를 들 수 있다. 주민참여의 기반을 구축하기 위해서는 실질적인 참여 주체인 주민자치회의 권한과 지위를 명확히 해야 한다는 것과 주민자치회의 조직 구성을 분과중심의 전문성 보장과 이를 조정하기 위한 조정위원회, 주민자치회와 읍면동 주민센터와의 협력을 위한 사무국, 그리고 읍면동 주민센터와의 다양한 업무를 협의할 수 있는 업무협의회 등을 중심으로 구성하는 것을 제안하였다. 또한 주민자치회 구성의 정당성을 확보하기 위해서 선출방식 혹은 선임방식 등 하나의 과정에 얽매이지 않고 지역의 실정에 따라 다양한 방식을 적용할 수 있도록 하는 방안을 제시하였고, 주민자치회가 주민을 대표하는 조직으로서 주민참여를 유도하기 위해서는 타 자생단체와의 관계를 정리하여 분과위원회 형식으로 두는 것을 제안하였다. 마지막으로 해당 사업의 범위에 대해서는 사업의 내용은 단기적으로는 보건과 복지 등 생활 밀접형, 주민 선호형 사업에 중점을 두고 추진하되 중장기적으로 문화, 교육, 고용, 주거 등으로 확대해 가고 사무의 종류 측면에서는 단기적으로는 위탁사업을 중심으로 하되 주민자치회의 법적지위의 변화에 딸 사무종류를 확장해 나가야 할 것을 제시하였다. 또한, 주민자치형 공공서비스 추진정책을 뒷받침하기 위한 법과 제도의 정비방안으로 지방자치법의 개정과 관련 조례의 제정, 지원 조직과 지원예산의 확보 등을 제안하였다.

또한 중앙정부와 지방정부의 정책과의 연계성을 확보하기 위해 이들 상급 기관과의 협의과정이 필요할 것이다. 민관과 민간의 협력적 거버넌스의 구축과 관련하여 민관 협력 네트워크의 구축을 위하여 행정과 주민자치회의 명확한 역할 분담이 필요하고 주민자치회

가 대표적인 주민협의체가 될 수 있도록 지역사회 내 다양한 공동체를 참여시키는 민관협력 네트워크를 구축할 것을 제안하였다.

정책적 측면에서는 본 연구는 주민자치형 공공서비스 주체의 역량강화, 해당 사업이 본 궤도에 오르기 위한 정부의 지원의 체계 정비, 공동체를 중심으로 하는 공공서비스의 발굴 및 중장기계획의 수립, 민관과 민간의 협력적 거버넌스의 구축 등을 제시하였다. 주민자치회의 역량은 결국 해당 사업의 성공의 열쇠임으로 주민자치회가 전문성과 소통할 수 있는 역량 등을 갖출 수 있도록 교육훈련시스템의 정착을 제시하였다. 해당 사업의 지원하기 위해서 정부는 조정 및 조력자로서의 역할을 해야 하고 주민자치형 공공서비스를 통합적으로 관리함으로써 행정비용의 절감과 사회문제의 적극적 해결의 개선에 기여할 수 있음을 제시하였다. 뿐만 아니라 최일선 행정기관으로서 읍면동의 기능과 역할을 해당 사업의 참여자들에게 필요한 전문적 지식의 제공, 업무의 협의 역량, 문제해결 능력의 배양 등을 지원해 줄 수 있도록 개선해야 함을 제시하였다.

해당 사업이 성공적으로 정착하기 위해서는 필요한 사업의 발굴이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 정기적인 주민수요조사, 수시적인 협의체를 통한 수요조사 등을 통해 필요한 서비스를 발굴하고, 지역의 현안문제의 복잡성을 고려하여 지역문제를 연계하고 통합하여 접근할 것으로 제시하였다. 또한 중장기적인 계획을 수립함으로써 목표와 전략을 연계할 필요성을 제시하였다. 중장기 계획의 정당성과 강제성을 확보하기 위해서는 전문가의견 조사, 공무원 의견조사, 주민수요조사를 기반으로 하고 주민자치회와 읍면동 주민센터의 협의를 통해 중장기계획을 마련하고 이를 주민설명회를 통해 의견을 수렴하고 반영할 수 있어야 한다.

인식적 측면에서는 주민자치의 규범적 정당성을 확립하는 것과 주민자치형 공공서비스에 대한 인식의 변화가 필요함을 제시하였다. 주민자치형 공공서비스 구축사업이 성공적으로 안착하기 위해서는 해당 사업이 규범적 관점에서 정당하게 추진되고 있는 사업이라는 인식이 있어야 하고 이를 위해 정부, 주민, 시민단체 등 사업의 참여주체들 간의 비판적이고 생산적인 논의를 거쳐 주민자치형 공공서비스 사업을 통해 이룩하려는 가치와 목표를 명확히 하고 이러한 가치와 목표가 모든 참여자들에게 일정 수준의 공감대를 형성할 수 있도록 해야 한다. 설문조사결과는 주민자치형 공공서비스 자체에 대한 인식, 주제 및

참여에 대한 인식이 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 인식적 차원에서 해당 사업이 무엇인지, 누가 수행해 나가는지, 참여에 따른 실익은 무엇인지에 대한 홍보와 교육이 필요함을 제시하였다.

〈표 5-1〉 연구결과 종합

구분	내용
제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 공간적 범위의 확립: 읍면동중심, 생활공간 중심의 하위단위 설정 • 주민자치형 공공서비스의 주체와 대상 명확화 : 주체는 주민자치회이고 대상 공공서비스는 주민생활지원서비스 • 주민참여 기반 구축: 주민자치회의 권한과 지위 확정, 조직자치회 조직구성(전문성+소통), 주민자치회 구성의 다양성, 타 자생단체와의 관계 정리 • 사업범위의 확정: (단기) 위탁사무 중심의 보건/복지 등 생활밀착형, 주민선호형 사업, (장기) 주민자치회의 권한 확대에 따른 사무종류의 확장과 교육, 문화, 고용, 주거 등으로 확대 • 법제도의 정비: 지방자치법의 개정 등 • 중장기계획 수립: 목표와 전략의 연계, 중장기 계획의 정당성과 구속력 확보를 위한 계획 수립 절차 확립 • 민-관, 민-민 협력적 거버넌스 구축
정책적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치형 공공서비스 주체의 역량강화: 전문성과 소통역량을 교육할 수 있는 교육 훈련시스템의 정비 • 지원체계의 정비: 정부의 조정/조력자 역할, 공공서비스의 통합관리, 읍면동의 역할과 기능의 제고 • 공동체 중심 공공서비스의 발굴: 주민수요조사, 지역문제의 연계 및 통합
인식적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 규범적 정당성 확립: 참여주체들 간의 비판적/생산적 논의를 통한 참여주체들의 공감대 형성 필요 • 주민자치형 공공서비스에 대한 인식변화: 주민자치형 공공서비스 정책, 주체, 및 참여에 대한 인식제고

제2절 정책건의 및 결론

본 연구를 통해 나타난 이론적, 실증적 분석과 성공적인 정착방안을 효과적으로 활용하기 위해서는 다음과 같은 방향으로의 정부 정책이 운영되어야 한다. 첫째, 단기적 관점에서의 정책운영보다는 중장기적 관점에서의 정책운영이 필요하다. 현재 주민자치형 공공서비스 구축사업은 초기단계이고 법적·제도적 정비가 병행되고 있는 상황이다. 이로 인해 해당 사업에 참여하는 주체들은 해당 사업이 정확히 무엇인지 그 혜택은 무엇인지에 대한 명확한 이해도 되지 않고 있는 상황이다. 따라서 정부는 해당 사업을 적극적으로 실행하기 이전에 사업초기에 해야 할 다양한 문제점의 해소, 법적·제도적 개선, 수요의 파악 등 선결과제들을 우선적으로 해결해야 할 것이다. 이러한 과정과 함께 해당 사업이 추구하고자 하는 명확한 목표를 설정하고, 통합적 차원에서의 중장기계획을 수립하고 집행해 나가야 할 필요성이 있다. 해당 사업은 기능적 측면에서는 공공서비스의 효과성과 효율성을 증진시키기 위한 것이기도 하지만, 궁극적으로는 공공서비스에 대한 시민의 가치변화를 이끌어 내기 위한 것이기 때문이다.

둘째, 시민의 자발적 참여, 정서적 공감, 유대감을 형성해야 할 것이다. 주민자치형 공공서비스는 시민의 자발적 참여가 기반이 되어야 한다. 민관이 협력하여 공공서비스를 생산하고 제공하는 것은 기존의 방식에서 벗어난 패러다임의 변화이고 이를 시민이 수용할 수 있을 때 자발적인 참여가 가능할 것이다. 따라서 주민자치형 공공서비스에 대한 시민들의 정서적인 공감대를 형성하기 위한 노력이 정책의 핵심이 되어야 할 것이다. 다양한 시민참여의 모델을 제시하고 이를 시험하는 방식도 효과가 있으나, 이에 앞서 시민들의 인식변화를 유도하기 위한 비판적이고 생산적인 소통의 장을 수시로 마련하고 이를 통해 시민의 의식변화를 유도해 나가야 할 것이다. 많은 정부정책의 실패는 정책의 순응에서 야기되는 데(민진, 2014) 이러한 정책의 순응은 정부정책에 대한 공감대가 형성되지 않는 경우에는 발생하지 않는다. 따라서 정책의 순응을 유도하기 위해서는 시민의 인식변화를 위한 정부의 노력이 필요할 것이다.

셋째, 주민자치형 공공서비스는 그 이름은 생소하지만 새로운 개념은 아니다. 과거와 현재에 추진하고 있는 다양한 사업들이 주민자치형 공공서비스에 해당하기 때문이다. 마을 만들기 사업, 찾아가는 동주민센터 사업, 사회적 경제 활성화 사업 등 현재 진행되고 있는

사업들에는 주민자치형 공공서비스 사업에 해당하는 사업들이 많이 존재하고 있다. 이러한 기존의 사업들(old wine)을 새로운 주민자치형 공공서비스 사업(new bottle)을 통해 구현하기 위해서는 사업들을 정리하고 통합하는 노력이 필요하다. 자칫 기존의 사업들과 중복 혹은 충돌할 수 있는 여지가 많고, 이로 인한 행정비용의 과다 지출, 실질적인 시민 만족도의 감소 등의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 현재 정부가 진행하고 있는 사업들의 연계점을 파악하고 이들을 통합하여 시행하려는 정부의 노력이 필요하다. 예를 들어 사업의 주체인 각 부처들이 협의체를 구성하여 연계와 협력이 필요한 사업들을 정리하는 작업이 필요할 것이다.

마지막으로 공동체 기반의 활성화를 위한 정부정책이 필요하다. 주민자치형 공공서비스 구축사업은 한정된 공간 내의 주민들이 자율적으로 참여하고 결정함으로써 공공서비스의 효과성과 효율성을 높이기 위한 것이다. 따라서 주민들이 자율적 역량을 증진시키고, 지역 문제에 대한 관심을 증가시키는 것은 해당 사업의 선결요건이라 할 수 있다. 공동체 기반을 활성화하는 것은 주민들의 주민자치 역량을 강화하는 것으로서 이러한 역량강화 기반이 존재해야 해당 사업의 성공이 가능할 것이다.

주민자치형 공공서비스 구축 사업은 자치분권을 추구하기 위한 하나의 방법임에는 틀림이 없을 것이다. 그러한 이러한 단기적인 성과를 위해 정부가 과도하게 진행해 나간다면 역효과가 클 수 있다. 따라서 효과를 증진시키고 궁극적으로 자치분권에 기여하기 위해서는 중장기적 관점에서, 참여자들의 인식변화를 기반으로 하여, 정부의 통합적 접근을 통해 이루어져야 할 것이다.



참고문헌

- 곽현근, 2011, “근린자치와 공동거버넌스”, 『월간 지방행정』, 제60권 제696호: 18-21.
- 곽현근, 2010, “사회적 배제 극복을 위한 동네거버넌스 사례 연구”, 『한국행정연구』, 제18권 제4호: 227-257.
- 곽현근, 2008, “지역사회 사회자본에 미치는 동네효과에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 제11권 제4호: 59-86.
- 곽현근, 2008, “현대 지역공동체의 의의와 형성전략”, 이종수 (편). 『한국사회와 공동체』. 서울: 다산출판사.
- 곽현근, 2017. “읍면동 혁신-주민자치, 마을자치”, 자치분권과 균형발전의 해법 세 번째 국회토론회.
- 권순복, 2011, “근린자치와 읍면동제의 개혁”. 지방자치 정책토론회 지상중계(6.21.), 근린자치로 가는 길: 주민자치의 제도적 접근, 지방행정연구소.
- 기장군, 2011 기장 군정백서.
- 김병국, 2011, “일본자치회 분석을 통한 주민자치회의 구상(안)”, 『근린자치로 가는 길』, 지방행정연구소, 21-40.
- 김병국, 2011, “근린자치 활성화를 위한 지방행정체제 개편에 관한 연구과제 발굴”, 『근린자치활성화를 위한 지방행정체제 개편안의 연구과제 발굴 발제 자료집』, 지방행정체제 개편지원단, 35-54.
- 김병국·김필두·윤준희, 2010, 『주민자치 강화를 위한 읍면동 개편모델 연구』, 한국지방행정연구원.
- 김병국·최철호. 2012. “지방자치제도 하의 주민주권 확보방안: 시론적 연구”, 『지방행정연구』 26(1): 31-52.
- 김순은. 2012. “주민주권론과 지방자치의 발전”, 『지방행정연구』 26(1): 3-30.
- 김인. 2013. “한국에서의 공공서비스 연구경향”, 『한국사회와 행정연구』 24(2), 177-210.

- 김인. 2006. “지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석”, 한국행정학보 40(4), 51-75.
- 김필두. 2014. “주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석”, 지방행정연구, 35-60.
- 김필두·류영아, 2008, 「읍면동 중심의 주민자치 강화방안」, 한국지방행정연구원.
- 류영아. 2013. “시민참여 활성화 영향요인 연구: 지역복지 분야를 중심으로”, 지방정부연구 17(2): 317-338.
- 민진. 2016. 「정책관리론」, 대영문화사
- 백동현·김용훈. 2013. “지방자치단체 공공서비스 구축효과 분석”, 지방행정연구 27(1), 249-272.
- 삼성경제연구소, 2009, “사회적 자본 확충을 위한 정책과제”. 「CEO Information」, 722.
- 소진광, 2011, “근린자치의 경제적 효과”, 월간 「지방행정」, 제60권 제696호: 14-17.
- 소진광, 2005, 「지방자치와 지역발전」, 서울: 박영사.
- 소진광, 2004, “사회적 자본의 측정지표에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」, 제16권 제1호: 89-117.
- 신윤창·손진아. 2017. “읍면동 주민자치회 도입의 문제점과 개선방안에 관한 연구: 협력형 모델의 시범운영 사례를 중심으로”, 한국비교정부학보 21(4), 93-116.
- 안병철·김정렬·이도형. 2009. “공공서비스의 역사적 변천과 특성: 우리나라의 공공서비스 법제에 관한 내용분석”, 한국거버넌스학회보 16(2), 287-317.
- 안성호, 2010, “한국의 지방자치체제 개편과 방향: 정치권 지방자치체제 개편안의 문제점과 과제”, 「지방정부연구」, 제14권 제1호: 7-36.
- 이도형·김정렬·안병철. 2009. “공공서비스 개혁의 비전과 전략: 서비스 행정 패러다임의 정립과 그 실천방안을 중심으로”, 국가정책연구 23(4), 5-33.
- 이종수, 2010, “공동체주의의 이론적 전개와 자유주의와의 논쟁 고찰: 자치공동체의 이론적 토대 확장을 위한 재해석”, 「지방정부연구」, 제14권 제3호: 5-22.
- 이종수, 2008, “공공성과 지역공동체, 살기 좋은 지역공동체학회 학술대회 발표논문(2008년 2월 15일), 서울대학교 Engineer House.
- 이종수 외. 2012. 「새행정학」, 대영문화사.
- 정지웅·임상봉, 1999, 「지역사회개발학」. 서울대학교출판부.

- 최승호·김성균, 2008, 「지역마을공동체 만들기를 통한 자립방안 모색」, 충북개발연구원.
- 최재승·허성욱, 2016. “공공서비스 공급을 위한 공동체 주도 민관협력의 의의”, GRI 연구논총 18(3): 45-75.
- 하혜수, 2009, “지방행정체제개편의 필요성과 바람직한 대안모색”, 행정개혁시민연합 정책토론회 발표논문(대한출판문화협회, 2009년 12월 8일).
- 하혜수·최영출·홍준현, 2010, “준지방자치단체의 개념과 적용가능성 연구”, 「한국지방자치학보」, 제22권 제3호: 237-256.
- 한상일, 2003, “미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함의”, 「한국행정학보」, 제37권 제3호: 159-181.
- 행정안전부, 2018, “‘18년 주민자치형 공공서비스 구축 추진계획”
- 행정안전부. 2018. “‘18년 주민자치형 공공서비스 구축사업 지방자치단체 세부 추진요령(안)”
- 행정안전부, 2011, 「2011 행정안전통계연보」.
- Barnes, M., Skelcher, C., Beirens, H., Dalziel, R., Jeffares, S., Wilson, L., 2008, Designing citizen-centered governance. Joseph Rowntree Foundation.
- Berry, J. M., Thompson, K., and Portney, K. E., 1993, *The Rebirth of Urban Democracy*, Brookings Institution Press.
- Bernard, Jessie, 1973, *The sociology of community*, Scott, Foresman and Company.
- 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., Brown, P., Venkatesh, S., and Vidal, G., 2001, *Building Community Capacity*. New York: Aldine De Gruyter.
- Coleman, J. S., 1988, Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology*, vol.94.
- Cornwall, A., 2004, New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation, *Institute of Development Bulletin*, 35(2): 1-10.

- Forrest, R, and Kearns, A., 2001, Social Cohesion, Social Capital and the Neighborhood. *Urban Studies*, 38(12): 2125-2143.
- Fukuyama, F., 1995, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Fukuyama, F., 1999, The Great Disruption: Human Nature and the Reconstruction of Social Order, *The Atlantic Monthly*, 55-80.
- Grootaert, C., Narayan, D., Jones, V. N., and Woolcock, M., 2004, *Measuring social capital: an integrated questionnaire*, World Bank.
- Ostrom, Elinor, 2010, Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems, *American Economic Review*, 100: 641-672.
- Schneider, Anne, & Helen Ingram. 1990. "Behavioral Assumptions of Policy Tools". *The Journal of Politics* 52(2): 510-529.
- Stoker, G., 2005, What is local government for? Refocusing local governance to meet the challenges of the 21st Century. London, NLGN.
- Suttles, G. D., 1972, *The Social Construction of Communities*. University of Chicago Press.
- Young Foundation, 2010, Local Democracy and Community Governance.



별첨 1: 의견 조사표

의견조사표

안녕하십니까?

귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

이 조사는 정부가 추진하고 있는 주민자치형 공공서비스 추진에 관한 귀하의 생각을 질문하는 것입니다.

정부는 조속한 시일 내에 읍면동을 중심으로 하는 주민자치형 공공서비스 추진체계를 성공적으로 정착시킬 목적으로 시범지역으로 선정하여 시범사업을 진행하고 있습니다.

주민자치형 공공서비스의 성공적인 정착을 위하여 현 읍면동의 문제점이나 개선방안 등을 제시해 주시면 국가의 정책추진에 많은 도움이 될 것입니다.

귀하께서 응답하신 내용은 순수하게 통계자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용되지 않습니다. 귀하의 성실한 답변은 주민자치형 공공서비스의 성공적인 출범과 정착에 크게 기여할 것이므로 적극적으로 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

한국지방행정연구원장 윤 태 범

담당자 및 연락처:

한국지방행정연구원 김필두 033-769-9854/010-4619-8315

◆ 아래 문항을 읽고 해당 사항에 V하여 주시기 바랍니다.

① 주민자치형 공공서비스에 대한 인식 정도

주민자치형 공공서비스란 ○ 읍면동을 공공서비스 제공을 위한 플랫폼으로 재설계함 ○ 주민참여를 기본원칙으로 하여 민과 관이 협력하여 공공서비스를 공동으로 생산함 ○ 주민자치형 공공서비스 구축 - 마을계획과 자치계획의 수립 : 주민총회 - 공공서비스의 생산 : 민·관 공동생산 - 공공서비스의 전달 : 찾아가는 보건·복지 서비스 등 서비스 전달체계 개선 ○ 소지역 단위 혁신 - 마을, 읍면동 등 주민의 실제 생활권을 단위로 하는 혁신 활동						
--	--	--	--	--	--	--

연번	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1	주민자치형 공공서비스에 대하여 잘 알고 있다	①	②	③	④	⑤
2	주민자치형 공공서비스에서 주민자치회의 역할이 중요하다	①	②	③	④	⑤
3	주민자치형 공공서비스로 마을이 많이 발전될 것이다	①	②	③	④	⑤
4	주민자치형 공공서비스에 주민들은 높은 관심을 가지고 적극 참여할 것이다	①	②	③	④	⑤

② 주민자치형 공공서비스의 개념과 범위에 대한 의견

연번	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
5	공공서비스는 주민생활을 지원하는 서비스이다	①	②	③	④	⑤
6	공공서비스는 국가나 지방자치단체 등 공공기관이 제공하는 서비스이다	①	②	③	④	⑤
7	주민은 공공서비스의 제공에 참여할 수 있다	①	②	③	④	⑤
8	주민자치형 공공서비스는 지역사회가 공동으로 생산하고 제공하는 것이어야 한다	①	②	③	④	⑤
9	주민자치형 공공서비스의 주체는 주민자치회가 되어야 한다	①	②	③	④	⑤
10	주민자치회는 지역을 대표하는 주민협의체가 되어야 한다	①	②	③	④	⑤

11. 주민자치형 공공서비스에 포함되어야 할 내용은 무엇입니까?()
- ① 복지 + 보건() ② 복지 + 보건 + 고용()
- ③ 복지 + 보건 + 고용 + 문화() ④ 복지 + 보건 + 고용 + 문화 + 교육()
- ⑤ 복지 + 보건 + 고용 + 문화 + 교육 + 주거()
- ⑥ 복지 + 보건 + 고용 + 문화 + 교육 + 주거 + 안전()
- ⑦ 복지 + 보건 + 고용 + 문화 + 교육 + 주거 + 안전 + 관광체육()
- ⑧ 기타()

※ 주민생활지원 8대서비스

자료 : 행정자치부(2006), 주민생활지원서비스 혁신

12. 주민자치형 공공서비스를 통하여 어떤 것이 개선될 것이라고 생각하십니까?
(복수 선택 가능)
- ① 주민의 지역사회활동 참여() ② 마을의 안전()
- ③ 지역공동체 활성화() ④ 돌봄서비스 등 보건복지사업()
- ⑤ 지역사회 일자리 창출() ⑥ 지역문화관광 활성화()
- ⑦ 생활환경 개선() ⑧ 평생교육 프로그램() ⑨ 주거복지서비스()
- ⑩ 기타()

③ 주민자치형 공공서비스 추진 주체로서의 주민자치회에 대한 의견

13. 주민자치회는 어떤 단체(기구)라고 생각하십니까?
- ① 시군구의 행정보조기관() ② 읍면동의 행정보조기관()
- ③ 주민대표의 자치기관() ④ 직능단체의 연합조직()
- ⑤ ()

14. 주민자치회와 읍면동장의 관계는 어떠하다고 생각하십니까?
① 읍면동장 우위() ② 주민자치회장 우위()
③ 상호 대등한 관계() ④ 모르겠다()
15. 읍면동 현장에서 주민자치회 위원과 지방의회 의원의 관계는 어떠하다고 생각하십니까?
① 주민자치회 위원 우선() ② 지방의회 의원 우선()
③ 상호 대등한 협력 관계() ④ 모르겠다()
16. 주민자치회는 지역 내 다른 단체(새마을, 시민단체, NGO 등)와 어떤 관계에 있다고 생각하십니까?
① 지역 내 모든 단체의 대표조직()
② 지역 내 다른 단체와 동등한 조직()
③ 지역 내 모든 단체의 지원조직()
④ 잘 모르겠다()
17. 주민자치회가 주민자치형 공공서비스 추진의 실질적인 주체가 될 수 있도록 하기 위하여 무엇이 필요하다고 생각하십니까?
① 민간 유급사무원() ② 전담 공무원 배치()
③ 주민자치위원 역량 교육() ④ 재정적인 지원()
⑤ 기타()

18. 아래 표를 참조하여 주민자치회가 주민자치형 공공서비스 추진을 위하여 해야 할 일은 무엇이라고 생각하십니까? (복수선택 가능)

- ① 읍면동 협력사무() ② 시군구 지원업무의 위탁사무()
 ③ 주민자치사업() ④ 수익사업()
 ⑤ 기타()

구 분	주민자치회가 수행 가능한 사무
읍면동 행정 협력	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 민방위 향토방위 관련 업무 협조 ▶ 중장기 읍면동발전계획의 수립·집행·평가 ▶ 지역공동체 특성화사업 선정 및 수행
시군구 위탁사무	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 복지소의계층 상시 발굴 ▶ 시군구청 홍보, 캠페인 활동 ▶ 행정·공공기관 주관 교육 등 ▶ 주민자치센터 관리·운영 ▶ 작은도서관 관리·운영 ▶ 재활용품 분리수거 지도, 대형폐기물 처리 신청 ▶ 자원봉사활동 지원 등 ▶ 마을단위 생활체육시설 관리 및 운영 ▶ 공원 등 공공시설물 관리 ▶ 공중화장실 점검 및 관리 ▶ 마을 휴양지(해수욕장 등) 관리 ▶ 주차(수급실태조사, 주차장 관리·요금징수 등) 업무 ▶ 농업용수 및 관정 관리 등에 관한 업무 ▶ 지역전통문화유산 관련 업무 등
주민자치사무	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 각종 교육활동 (주민자치, 인문교양, 방과후교육 등) ▶ 읍면동 각종 행사(마을축제, 체육대회, 읍면동민의 날 등) 추진 ▶ 공동육아시설, 어린이도서관, 생활협동조합 등 운영 ▶ 마을신문·소식지 발간 ▶ 마을대청소 ▶ 동호회·스포츠 활동 ▶ 불우이웃돕기 등
수익사업	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 마을기업 운영 ▶ 협동조합 운영

19. 바람직한 주민자치회와 읍면동장의 관계에 대하여 어떻게 생각하십니까?
① 읍면동장 우위() ② 주민자치회장 우위() ③ 상호 대등한 관계()
④ 기타()

20. 주민자치회와 지역 내 다른 단체(새마을, 시민단체, NGO 등)의 바람직한 관계는 어떤 관계라고 생각하십니까?
① 지역 내 모든 단체의 대표조직()
② 지역 내 다른 단체와 동등한 조직()
③ 지역 내 모든 단체의 지원조직()
④ 잘 모르겠다()

☐ 4. 일반적 사항

21. 선생님의 신분은 ?
① 주민자치회 위원() ② 공무원() ③ 주민()

22. 선생님의 성별은?
① 남 ② 여

23. 선생님의 연령은 ?
① 20대 이하() ② 30대() ③ 40대()
④ 50대() ⑤ 60대 이상()

24. 선생님의 거주 지역은 ?
① 동() ② 읍() ③ 면()

협조해 주셔서 대단히 감사합니다.



Abstract

A Study on the Establishment of Successful Settlement Policy of Local Public Service

The purpose of this study is largely twofold. First, it provides logic to reform the public service delivery system based on the consumer and community. It is going to move away from the previous method of providing public services unilaterally and indirectly, and is going to be led and participated by the public such as 'private and government joint production service' that both the public and the public design service. Second, it is suggesting successful settlement of policies for promoting public services based on local residents. To this end, the Act and the system were prepared to successfully establish a policy for promoting public services for local residents (people and government employees) as well as to clearly share their roles.

The main contents of this study are as follows:

First, we analyzed the background and necessity of the public service promotion policy for local residents and reviewed the theories concerning the concept and scope of public service and the change of the public service delivery system and its contents. It also analyzed changes in the government's previous administrative plan to reorganize the administrative system in Eupmyeon-dong, and included an analysis of the goals and main contents of the town's innovation plan for 'Empowerment of grassroots' which is a core policy tasks. Finally, the government proposed a policy, law and system reform for successful policies on the promotion of public services for residents.

This study used methods such as literature survey, in-depth interview survey, survey, etc. First of all, through the study of literature, we want to analyze the theory and status of the public service delivery system. In-depth interview with Focus Group (FGI) and expert workshops are held to analyze the differences between the concept and

scope of public services, and the subjects and targets of policies to promote public services. The results of the in-depth survey will be used as a basis for drawing up measures to improve public services for local residents. The survey was conducted on government officials, council members and residents. Through the survey, the Government Employees and the Commission on the Public Service System were presented with a measure to successfully promote public services based on the concept and scope of public services, the targets and the public service delivery system for residents.

The implications of the analysis results are, first of all, public relations and education on government-initiated policies to raise awareness of the government's public services. Second, it is necessary to provide incentives for residents to actively participate in the initiative and to improve the participation system. Third, the concept of public services for local residents, local residents, and areas to be included in local government service policies should be clearly defined. Fourth, clearly stipulate the authority and status of the local council, expand the project of the local council gradually, and strengthen the capacity of the local council.

In order to successfully establish a policy for promoting public services for local residents, first, the scope of spatiality in terms of the institutional aspects and the foundation of local autonomy should be established with the focus of the local council. Second, the government should strengthen the capabilities of local autonomous public service entities in terms of policy. To enhance the government's role as coordination and facilitator for the establishment of a system for supporting public services on a voluntary basis. Third, the normative justification of residents' autonomy should be established in a cognitive sense. The system requires a clear setting of authority, role, function, and relationships with other organisations. The government needs to promote public services through diverse channels and provide education to local residents.



ISBN 978-89-7865-449-4

주민자치형 공공서비스에 대한 탐색적 연구