

# 읍면동 중심의 주민자치 강화방안

Development Strategies for Improving Residents Autonomy  
Focused on Local Governments

2008. 12.

## 연구진

김 필 두 (자 치 행 정 연 구 부)

류 영 아 (지 방 행 정 진 단 평 가 센 터)

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

## 서 문

1999년 동주민자치센터 시범사업 이후 읍면동 수준에서 주민자치와 관련한 많은 환경 변화를 겪고 있다. 이미 주민생활과 밀접한 8대 서비스의 통합전달 체계 구축을 위하여 읍면동에 주민생활지원계가 설치되었고 과소동의 통폐합 작업이 있었으며, 이들은 읍면동을 중심으로 하는 주민자치기능 강화를 목표로 하고 있다.

주민자치는 주민이 주체가 되어 지방행정에 주도적으로 참여하여 스스로 처리하는 것으로, 주민의 삶의 질을 높이고 대의제 민주주의에 대한 보완 역할을 수행하며 정책집행의 순응확보를 위해 필수적인 활동이다. 이러한 효용성 때문에 많은 국가들이 주민자치를 강조하고 있고 자발적으로 각 국 주민들이 주민자치 조직을 형성하여 활동하고 있다. 그러나 우리나라에서는 읍면동 중심의 주민자치에 대한 연구가 심도있게 진행되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 주민자치에 대한 기존의 이론, 우리나라 현황과 실태, 외국의 사례, 현재의 문제점 등을 분석하여 향후 읍면동 주민자치를 강화할 수 있는 방향을 제시하였다. 특히 주민자치 활동과 밀접하게 관련있는 지방자치단체 담당 공무원과 지역주민을 대상으로 설문조사를 실시하여 논의를 심화시켰다. 본 연구가 주민자치와 지방자치에 관심있는 학자와 실무자들에게 많은 도움이 되기를 바라며 읍면동 중심의 주민자치 활동이 보다 활성화되기를 기대한다.

2008년 12월

한국지방행정연구원 원장 **유 정 석**

## 요 약

참여정부 이후, 읍면동을 둘러싸고 있는 정치·경제·사회적인 환경이 급격하게 변화하고 있다. 주민생활과 밀접한 관련이 있는 보건, 복지, 문화, 관광, 체육, 고용, 평생교육, 주거복지 등 8대 서비스를 통합하여 수요자에 초점을 맞추어 효율적으로 전달하기 위하여 읍면동 단위에 주민생활지원계가 신설되었고 읍면동 단위 행정의 효율화를 위하여 과소동의 통폐합 조치가 단행되었다. 또한, 이명박 정부에 들어서 지방행정체제 개편에 대한 여야 간의 의견이 일치됨에 따라 조만간 230여개 시군구를 70~100개 정도로 통폐합하는 조치가 단행되어 기초자치단체의 구역이 확대될 것이므로 주민들에게 통합서비스를 직접적으로 전달하는 읍면동의 기능과 역할은 필연적으로 강화되어야 할 것으로 보인다.

본 연구의 이론적 검토는 국내외 주민자치 관련 문헌조사에서 시작되었다. 즉, 주민자치의 의의, 필요성, 주민자치 이론 등을 고찰하였고 기존의 주민자치 이론들을 검토하여 읍면동 중심의 주민자치 분석의 틀을 구성하였다. 본 연구의 경험적 분석은 우리나라 읍면동의 역할과 기능, 국내외 주민자치 관련 제도 분석과 설문조사로 이루어졌다. 즉, 우리나라와 외국의 주민자치 주체, 주민자치 활동 내용, 민관협력 등을 고찰하고 주민자치에 대한 공무원과 주민들의 인식조사 등을 실시하면서 향후 바람직한 주민자치 강화 방안을 모색하였다.

실태 분석과 설문조사 분석을 통해 도출된 본 연구의 연구 결과를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 주민자치의 기반을 확고하게 구축하기 위하여 주민자치의 개념과 의미를 명확하게 파악할 수 있는 지속적인 교육과 학습이 필요하며, 주민의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 유인책과 민이 주체가 되는 민과 관의 유기적인 협력 네트워크의 구축이 필요하다. 둘째, 주민이 실질적인 주민자치의 주체가 되기 위하여 읍면동 차원의 주민자치 기구인 주민자치센터 자치위원이 읍면동 관내 모든 주민을 골고루 대표할 수 있도록 다양한 계층, 직업 및 직종

을 망라해야 한다. 주민자치위원회를 민주적으로 구성하기 위해서 읍면동 주민자치위원을 주민이 직접 선출하는 방식이 필요하며, 공무원에게 의존하지 않고 자주적으로 주민자치센터를 조직하고 운영하는 것이 필요하다. 셋째, 주민자치사업은 읍면동 단위 주민자치의 구심체 역할을 수행하고 있는 주민자치센터를 중심으로 수행하되, 읍면동의 특성을 고려하여 도시지역 특성을 가지고 있는 동과 읍을 구분하고 농산어촌 특성을 가지고 있는 면을 구분하여 활성화시켜야 한다. 넷째, 지역 주민과 공무원이 협력하여 주민자치를 강화하기 위해서는 민관협력 시스템의 구축이 필요하다. 현재, 주민생활지원서비스 전달체계의 민관협력시스템은 시군구 단위에서만 구축되어 있고 읍면동 차원에서는 구성되어 있지 않는데 주민생활지원서비스의 실질적인 전달현장이 읍면동이므로 읍면동 차원에서 민관협력시스템을 구축하는 것이 필요하다. 특히, 민관협력의 주도적인 축을 담당하여야 하는 주민대표 조직으로는 현재 읍면동 수준의 주민자치 중심축으로서의 역할을 수행하고 있는 주민자치센터가 적당할 것이라고 판단된다.

본 연구는 이론적 측면과 정책적 측면에 의의를 가지고 있다. 이론적 측면에서는 읍면동 중심의 주민자치와 관련된 국내외 자료를 종합한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 정책적 측면에서는 향후 행정개편 이후 읍면동 수준에서 주민자치 활동을 활발하게 진행할 경우에 활용할 수 있는 방향을 제시했다는 시사점이 있다.

□ Key Word: 주민자치, 읍면동 기능 전환, 주민자치센터, 지방자치

## 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	3
1. 연구범위 .....	3
2. 연구방법 .....	4
<b>제2장 주민자치에 관한 이론적 고찰</b> .....	6
제1절 주민자치의 의의와 필요성 .....	6
1. 주민자치의 개념 .....	6
2. 주민자치의 가치 및 필요성 .....	13
3. 주민자치의 분류 .....	15
4. 정책과정과 주민자치 .....	20
제2절 주민자치 주요 이론 .....	24
1. 다원권력론 .....	24
2. 다원주의론 .....	28
3. 집단접근론 .....	29
4. 커뮤니티 이론 .....	33
제3절 주민자치 연구 동향 .....	44
1. 주민자치 .....	45
2. 주민참여 .....	46
3. 주민자치제도 .....	48
4. 주민자치센터 .....	50
제4절 주민자치 분석의 틀 .....	53
1. 분석틀 .....	53
2. 분석요소의 정의 .....	54

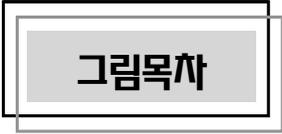
<b>제3장 읍면동 주민자치 실태와 문제점</b> .....	59
제1절 읍면동 주민자치의 역사적 전개과정 .....	59
1. 읍면동 제도의 의의 .....	59
2. 읍면동 주민자치의 전통 .....	66
3. 읍면동의 기능 전환 .....	70
제2절 읍면동 주민자치 실태분석 .....	73
1. 주민자치 환경의 실태 .....	73
2. 주민자치 주체의 실태 .....	80
3. 주민자치 활동의 실태 .....	96
4. 민관협력의 실태 .....	102
제3절 읍면동 주민자치 문제점 .....	105
1. 주민자치 환경의 문제점 .....	105
2. 주민자치 주체의 문제점 .....	112
3. 주민자치 활동의 문제점 .....	119
4. 민관협력의 문제점 .....	120
<b>제4장 외국 주민자치 사례 및 시사점</b> .....	123
제1절 미국과 영국 .....	123
1. 커뮤니티 협의회 .....	123
2. 근린사회 조직 .....	129
3. 패리쉬 .....	134
제2절 일본과 프랑스 .....	138
1. 자치회 .....	138
2. 지역평의회 .....	142
제3절 싱가포르와 호주 .....	146
1. 사회개발협의회 .....	146
2. 지구위원회 .....	152
<b>제5장 읍면동 주민자치 강화 방안</b> .....	159
제1절 기본방향 .....	159
1. 환경변화에 따른 읍면동 기능강화 .....	159

2. 주민중심의 자치기능 강화 .....	160
3. 시군구와 읍면동의 역할분담 .....	161
4. 민관의 유기적 협력체계 구축 .....	162
<b>제2절 주민자치 환경 개선방안 .....</b>	<b>164</b>
1. 읍면동 기능과 역할 .....	164
2. 복지서비스의 통합 경향 .....	166
<b>제3절 주민자치 주체 .....</b>	<b>167</b>
1. 주민자치 담당 주체의 역할강화 방안 .....	167
2. 주민자치 교육강화방안 .....	168
3. 주민자치센터 활성화 .....	168
4. 주민자치위원회 강화방안 .....	171
<b>제4절 주민자치 활동 .....</b>	<b>173</b>
1. 주민자치 활동의 기본 방향 .....	173
2. 마을만들기 일반 절차 .....	175
3. 도시지역 주민자치활동의 강화 방안 .....	179
4. 농어촌지역 주민자치활동의 강화방안 .....	185
<b>제5절 민관협력 강화 방안 .....</b>	<b>188</b>
1. 민관협력기구의 구축 방안 .....	188
2. 지역내 기존주민조직 활용방안 .....	193
<b>제6장 결론 .....</b>	<b>197</b>
제1절 연구결과의 요약 .....	197
제2절 정책적 함의 .....	201
<b>참고문헌 .....</b>	<b>204</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>210</b>
<b>부 록 .....</b>	<b>212</b>

## 표 목 차

〈표 2-1〉 정책과정과 주민자치 .....	20
〈표 2-2〉 정책 세부과정과 참여자 .....	23
〈표 2-3〉 주민자치 연구 .....	46
〈표 2-4〉 주민참여 연구 .....	48
〈표 2-5〉 주민자치제도 연구 .....	50
〈표 2-6〉 주민자치센터 연구 .....	52
〈표 2-7〉 분석요소의 정의 .....	58
〈표 3-1〉 전국 읍면동 현황 .....	63
〈표 3-2〉 아파트 자치활동 사례 .....	81
〈표 3-3〉 주민자치센터 설치 현황(2007년말 현재) .....	87
〈표 3-4〉 서울특별시 주민자치위원의 직종별 구성분포 .....	88
〈표 3-5〉 서울특별시 주민자치위원의 소속별 분포 .....	90
〈표 3-6〉 서울특별시 주민자치위원의 활동분야별 분포 .....	91
〈표 3-7〉 서울특별시 각 자치구 동주민자치센터 프로그램의 유형 .....	92
〈표 3-8〉 서울특별시 자치구 동주민자치센터 이용인원(1개소당 1일 평균) .....	93
〈표 3-9〉 서울특별시 자치구 동주민자치센터의 자원봉사자 현황 .....	95
〈표 3-10〉 2007년도 우수 살기좋은 지역만들기 사업 .....	98
〈표 3-11〉 읍면동 주민자치센터의 주민자치사업 내용 .....	101
〈표 3-12〉 2008년도 우수 주민자치센터 사업 내용 .....	101
〈표 3-13〉 지역주민조직 실태 .....	103
〈표 3-14〉 읍면동 사업에 대한 관심 정도 .....	106
〈표 3-15〉 시군구와 읍면동 간 역할분담 필요성 .....	107

〈표 3-16〉 읍면동 행정개편시 강조할 기능 .....	108
〈표 3-17〉 현재 읍면동의 가장 중요한 기능 .....	108
〈표 3-18〉 향후 읍면동의 가장 중요한 기능 .....	109
〈표 3-19〉 통합서비스 희망복지129센터 인지 .....	110
〈표 3-20〉 ‘주민생활 지원담당’과 ‘복지’ 간의 관계 .....	111
〈표 3-21〉 주민들의 의견을 수렴하는 자치 기구 필요성 .....	115
〈표 3-22〉 주민자치 주체 .....	117
〈표 3-23〉 주민자치센터 프로그램 참여 경험 유무 .....	119
〈표 3-24〉 민과 관의 관계 .....	122
〈표 3-25〉 민관협력의 주체 .....	122
〈표 4-1〉 외국 주민자치 사례 .....	158
〈표 5-1〉 읍면동 역할 확대 정도 .....	160
〈표 5-2〉 주민자치센터 기능 확대 필요성 .....	161
〈표 5-3〉 향후 읍면동 기능 강화에 필요한 사항 .....	162
〈표 5-4〉 주민자치센터 활성화를 위해 필요한 사항 .....	169
〈표 5-5〉 주민자치센터 프로그램 확대에 대한 공감 .....	170
〈표 5-6〉 주민자치 주체 .....	172
〈표 5-7〉 주민자치의 대상 사업 .....	173
〈표 5-8〉 향후 주민자치센터 기능(복수응답) .....	174
〈표 5-9〉 민관협력 중심으로서의 주민자치센터 .....	192



## 그림목차

〈그림 1-1〉 연구 수행체계도 .....	5
〈그림 2-1〉 주민자치 분석의 틀 .....	53
〈그림 3-1〉 동주민센터 개편 예시 .....	76
〈그림 3-2〉 읍면사무소 개편 예시 .....	79
〈그림 3-3〉 읍면동 기능전환 체계도 .....	85
〈그림 5-1〉 읍면동 주민자치 강화 기본 방향 .....	163
〈그림 5-2〉 도시지역과 농촌지역의 주민생활터전 비교 .....	176





## 제1절 연구목적

지방자치에서는 그 지역의 주민들이 공동적으로 처리해야 할 공동의 문제에 대하여 주민들이 스스로 처리하는 것이 필수 조건이다. 이는 지방자치의 개념 중 ‘그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것’이라는 부분에 해당하는 것으로서, 지방자치가 주민들의 의사에 따라 처리되는 것 즉, 지방자치에 주민들이 적극적으로 참여하는 것을 의미한다. 여기서 주민자치의 문제는 단순히 지방의회 의원과 지방자치단체 장을 선출하는 것 이상을 의미한다. 즉, 주민의 의사나 요구사항이 전달되고 주민의 의사가 지역의 정책결정에 반영되거나 영향을 미칠 수 있어야 한다.

주민들은 지방행정에의 적극적인 참여를 통해 지역공동체적 연대감을 갖게 됨으로써 타의에 의한 피동적인 활동이 아니라 스스로 지역의 공동문제에 관심을 갖게 되고 의사결정에 영향을 미칠 뿐만 아니라 그에 대한 비용부담 의지때문에 자긍심과 공인의식이 함양될 수 있다. 한편으로는 조세에 대한 저항이 완화되고 자금동원이 용이해지며, 각종 지역개발사업이나 지역봉사에 대한 참여 의식, 봉사의식을 높이게 된다.

읍면동은 자치계층이 아니라 행정계층으로서, 주민들이 일상생활에서 직접 접촉하는 최일선 행정기관이자 행정공간이다. 읍면동은 주민과 접촉하면서 주민의 의사를 상향적으로 전달하고 국가나 지방자치단체의 시책을 주민에게 전달하는 기초 단계이므로 주민과 가장 밀접히 호흡하고 생활하며 민의를 국가시

책에 반영시키는 중요한 기능을 담당하고 있다.

현재, 읍면동의 행정환경은 매우 많은 변화를 겪고 있다. 정부에서 추진하고 있는 읍면동 기능전환 정책은 지방행정 개혁의 일환으로서 작은 정부를 실현하여 행정의 효율화를 꾀하고 주민 중심의 행정서비스 체제 구축과 지역중심의 커뮤니티 형성 등을 통하여 주민의 자치 역량을 제고하는데 목적이 있다. 실제로, 주민생활과 밀접한 8대 서비스의 통합전달체계 구축을 위하여 읍면동에 주민생활지원계가 신설되었고 과소동의 통폐합 작업이 있었다.<sup>1)</sup> 이런 변화 속에서 과소동의 통폐합에 따른 유희 동 시설은 공공보육시설·공공도서관·주민사랑방·청소년공부방·여성센터·거주의국인쉼터·노인회관 등 문화복지센터와 기타 주민편의시설로 활용될 예정이다. 여기에 정부는 읍면동을 새로운 통합서비스전달체제의 기본단위로 정비할 예정이다.

이러한 상황에서 읍면동의 기능전환과 관련한 새로운 환경 변화가 주민자치에 어떤 변화를 가져올 것인가, 읍면동 중심으로 주민자치가 어떻게 변해야 할 것인가 하는 의문을 갖게 되었다. 이에 본 연구는 지방행정환경이 변화하는 것에 적극적으로 대응하기 위한 읍면동의 기능과 역할을 재정립하는 것에 관심을 갖고 수행되었다. 즉, 중앙의 권한이 분권을 통하여 지방으로 이양됨에 따라 지역별 수요 및 자원 여건을 감안한 지방자치단체의 독자적인 기획과 사업 추진이 시급한 과제로 대두되고 있는 현 상황을 분석하고 바람직한 주민자치 강화방안을 고찰하고자 한다. 또한, 읍면동을 중심으로 주민들이 서로 모여 지역의 문제, 지역발전, 협력 등을 논의하고 주민의 생활현장에서 주민자치를 실현시킬 수 있는 방안들을 제시하여 보고자 한다.

본 연구의 목적은 행정환경 변화에 따른 읍면동의 위상과 역할을 명확하게 하고 주민자치 기반을 강화할 수 있는 발전 방안을 제시하는데 있다. 즉, 시군구와 읍면동의 기능과 역할을 재정립하고 주민자치의 주체·활동 내용 등을 제시

1) 과소동의 통폐합은 교통·통신의 발달과 온라인 민원처리 등 행정 여건이 변화된 상황 속에서 소규모 동 운영의 비효율성을 해소하고 주민생활지원서비스의 효율적 제공을 위한 적정규모 확보를 위하여 단행된 것이다.

하며 읍면동 주민자치를 강화할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위해 첫째, 주민자치에 관한 관련 이론을 고찰하면서 주민자치에 대한 국내의 선행연구를 검토하였다. 둘째, 읍면동 주민자치의 전개과정을 분석하면서 현재 우리나라 읍면동 주민자치의 실태와 문제점을 분석하였다. 셋째, 외국의 주민자치 사례를 고찰하면서 우리나라 주민자치에 시사하는 함의를 분석하였다. 넷째, 주민중심의 지방자치 체제를 구축하고 강화할 수 있는 방안을 제시하였다. 바람직한 방안을 제시하기 위해 주민자치의 주체, 주민자치 활동의 내용, 주민자치 강화를 위한 민관협력체제 구축방안 등을 함께 도출하였다.

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

본 연구의 시간적 범위는 2008년까지로 한정하여, 동(洞) 주민자치센터의 사범사업을 실시한 1999년부터 2008년까지를 연구범위로 하였다.

연구의 대상적 범위는 첫째, 주민자치와 주민참여를 구분하여 ‘주민이 주체가 되어 읍면동 행정에서 주도적으로 활동하는 것’을 주민자치로 하였다. 둘째, 주민들이 직접 접촉할 수 있는 읍면동 행정을 분석의 주요 대상으로 삼았다. 셋째, 주민자치와 관련된 읍면동 주민조직, 주민자치 제도, 주민자치 활동도 분석 대상에 포함시켰다.

연구의 내용적 범위는 첫째, 새로운 환경변화에 따른 읍면동의 기능과 역할을 파악하고 이를 토대로 주민자치 주체와 주민자치 활동, 주민자치를 위한 각종 수단 등을 분석하였다. 둘째, 해외 사례를 벤치마킹하여 우리나라 읍면동 중심의 주민자치 개선방향을 모색하였다. 셋째, 우리나라 읍면동에서의 주민자치 실태를 분석하고 주민자치에 대한 인식조사를 실시하여 바람직한 주민자치 강화 방안을 강구하였다.

## 2. 연구방법

본 연구의 방법은 문헌 및 관련 자료 분석, 이해관계자를 대상으로 한 설문조사, 전문가를 대상으로 한 면접조사 방법을 활용하였다. 첫째, 주민자치와 관련한 각 이론, 국내외 주민자치 제도와 현황을 문헌으로 수집하여 분석하였다. 또한 주민자치 근거 법령 등을 수집하여 문헌연구를 진행하고, 기존의 문헌에서 도출할 수 있는 각종 자료와 현재 주민자치 실시 과정에서 생산된 문서자료를 토대로 내용분석 및 국내외 주민자치 제도간의 비교분석을 실시하였다. 문헌분석을 통해 현재 우리나라 읍면동 중심의 주민자치 실태와 문제점을 제시할 수 있다.

둘째, 지방 공무원과 지역 주민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이는 기존의 읍면동의 역할, 향후 바람직한 읍면동의 위상, 주민자치 주체, 주민자치 활동 등을 점검·비교하기 위해 의견과 인식을 조사하는 것이다. 특히, 지방공무원 중 주민자치 담당 공무원과 지역 주민 중 주민자치센터 위원 간의 인식 차이 비교를 실시하여 연구 주제를 실증적으로 뒷받침하고 이에 대한 시사점을 도출하기 위해 SPSS 14.0K를 활용하여 계량적 분석을 실시하였다. 이 때 설문대상 지역은 대도시는 서울시 3개 자치구와 과천시, 중소도시는 경기도 1개시, 제주도 1개시, 군은 충남 1개군, 전남 1개군이였다. 설문대상은 읍면동 담당 공무원 600명, 읍면동 주민자치센터 위원 600명이었고, 이 중 읍면동 담당 공무원 약 520명, 읍면동 주민자치센터 위원 약 570명이 응답하여서 이 중 유의미한 설문지를 분석하였다.

셋째, 필요한 경우 연구의 진행 상황에 따라 전문가를 대상으로 심층면접을 실시하여 현실적인 주민자치 강화 방안을 강구하면서 주민이 중심이 되어 지역 문제 해결과 지역발전을 주도하는 체제를 구축하는데 필요한 정보를 수집하였다. 이러한 일련의 과정을 그림으로 제시한 것이 <그림 1-1>의 연구 수행체계도이다.

〈그림 1-1〉 연구 수행체계도





## 제 2 장 주민자치에 관한 이론적 고찰

### 제1절 주민자치의 의의와 필요성

#### 1. 주민자치의 개념

##### 가. 주민의 의의

주민이란 용어는 시민이라는 개념에서 그 의미를 찾아볼 수 있다. 영어로 시민인 ‘citizen’은 라틴어로 도시를 의미하는 ‘civitas’와 그 도시의 주민으로서 통치에 참가할 수 있는 정치적 지위를 가진 자를 의미하는 ‘civis’에서 유래하여, 도시에 거주하는 주민을 의미한다. 현재 지방자치 시대에 시민과 주민을 구분하는 것은 의미가 없다. 주민은 시민보다 거주 개념을 내세운 보다 포괄적인 용어인 반면 시민은 거주지의 도시적 성격을 강조하는 차이가 있지만, 본질적 요소인 자치체적 성격이 오늘날 도농간 구분없이 허용되고 있음을 고려할 때 현실적으로 주민과 시민을 구분할 필요성은 크지 않다. 그보다는 주민이든 시민이든 자치체에 요구되는 역할을 수행하고 있는가가 중요하다(박혜자, 2002: 48).

주민(citizen, residents of the area)이란 지방자치단체의 인적 구성요소를 말한다. 주민은 ‘지방자치단체의 구역 내에 주소를 가진 자’를 그 자치단체의 주민으로 하고 있는데(지방자치법 제12조), 인종·국적·성별·연령 및 능력의 여하를 불문하며 자연인 뿐만 아니라 법인도 포함된다.

일반적으로 시민 개념이 보다 광의적으로 사용되고 주민은 한정된 공간 속에

서 사용된다. 세계 시민, 서울 시민이라는 용어는 일반적으로 사용하지만 세계 주민, 서울 주민이라는 용어는 사용하지 않는다(서순복, 2002: 233). 주민은 또한 공민과 구별된다. 공민은 법인·외국인은 제외되며, 공민권이 박탈된 주민도 포함되지 않는다. 주민은 지방자치단체의 인적 구성요소를 의미하는데 비하여 공민은 선거에 의하여 자치단체의 정치질서를 창설하는 선임기관을 의미한다(이규환, 2006: 157).

법인의 주소는 일반 법인의 경우 그 주된 사무소의 소재지가 되며, 시·군·자치구는 시·도의 구역 안에 있으므로 시·군·자치구의 주민은 동시에 시·도의 주민이 된다. 또한 그 지역 내에 주소를 가지고 있는 이상 본인의 의사에 불구하고 어떠한 행정행위나 등록과 같은 공증행위를 요함이 없이 법률상 당연히 주민의 자격을 가지는 것이 원칙이다. 주민의 요건인 주소는 1인당 1개소임을 원칙으로 한다. 다만 그것은 자연인에 있어서는 생활의 근거가 되는 곳을 의미하고, 법인에 있어서는 그 주된 사무소의 소재지 또는 본점의 소재지를 의미한다.

주민은 지방자치단체의 주체로서 또는 구성원으로서 선거권·피선거권, 공무담임권, 주민투표권, 청원권·소청권, 공공시설이용권, 행정서비스향유권, 납세자 불복권 및 배상·보상청구권 등을 가진다. 이 가운데 선거권·피선거권, 공무담임권, 주민투표권, 청원권 및 소청권은 참정권에 해당하고, 공공시설 이용권과 행정서비스 향유권은 수익권, 납세자 불복과 보상 및 배상 청구권은 쟁송권에 해당한다.

주민은 이상과 같은 권리 외에 일정한 의무를 부담한다. 주민의 의무에는 여러 가지가 있으나 비용부담 의무와 법규준수 의무로 나눌 수 있다. 특히 주민은 그 자치단체가 행정을 수행하는데 필요한 경비를 충당하기 위하여 그 능력에 따라 지방세와 분담금, 그 수익의 정도에 따라 사용료·수수료·수익자부담금 등을 부담할 의무를 진다.

지방자치법 제13조와 제14조에서 규정하고 있는 주민의 권리·의무 내용 가운데 자치단체의 재산 및 공공시설의 이용권과 그 비용부담 의무에 관한 규정은 주민의 기본적 지위를 이념상으로 밝힌 것일 뿐 구체적인 권리·의무를 규정한

것은 아니다. 예컨대 그 자치단체의 주민이 아닌 자도 공공시설을 이용할 수 있으며, 주민 이외의 자라도 자치단체의 구역 내에서 사무소나 사업소를 가지고 있거나 토지·건물을 소유하고 있으면 그에게 지방세를 부과할 수 있다(이규환, 2006: 157-158).

## 나. 주민의 역할

### 1) 유권자로서의 역할

유권자로서 주민은 지역사회를 이끌어 갈 대표를 뽑는 일에 참여할 수 있고 참여해야 할 책임을 진다. 지방선거 후보자들의 경우 지명도 면에서 전국 선거 후보자들보다 떨어져 있기 때문에 유권자 스스로 후보자에 대해 알려고 하는 노력을 하지 않으면 후보자 파악이 어렵다. 유권자의 책무는 후보자가 누구인지를 아는 것만으로 끝나지 않는다. 유권자 스스로 평소에 우리 지역의 문제가 무엇인지를 알려고 하는 노력을 기울여야 하고 우리 동네가 어떤 모습이 되길 원하는지에 대한 자신의 생각을 가지고 있어야 한다. 그렇지 않으면 올바른 후보자 선택을 할 수 없다(박혜자, 2002: 49-50).

### 2) 참여자로서의 역할

주민은 지역사회 구성원으로서 지역사회의 주요 결정에 당당히 참여를 요구할 수 있는 권리와 참여하여야 하는 책무를 다하여야 한다. 그러나 흔히 주민참여를 요식행위의 하나로 보고 일정한 절차를 충족시키는데 집착한 나머지 참여의 질에 관해서는 소홀히 하는 경향이 있다. 이것은 주민참여가 정착되려면 법적, 제도적 보장도 중요하지만 참여의 풍토나 환경도 중요함을 의미하는 것이다. 우리나라의 경우 정책결정과 집행이 중앙집권적이고 관료 위주의 문화 풍토 하에서 이루어지다가 지방자치에 의해 참여가 제도적으로 보장되고 도입되었지만 다른 선진국과 같이 크게 활성화되지는 못하고 있다. 즉, 우리의 참여 수준은 동원, 명목적 참여, 형식적 참여 수준에 머물러 참여의 효과를 거두지 못하는 경

우가 많다. 이런 경우 참여는 오히려 권력에 흡수되어 각종 시책의 정당화에 동원되거나 조작될 위험에 처하게 된다.

참여의 문화 풍토를 조성하기 위해서는 지역 주민의 지방자치에 대한 이해와 민주주의에 대한 인식 제고가 필요한 만큼 이에 대한 교육과 주민의식의 계도 노력이 선행되어야 한다. 이러한 역할은 일차적으로 지역 언론과 다양한 시민단체들에 의해 수행되는 것이 바람직하다. 시민단체들은 끊임없이 지역사회 문제에 대해 문제제기 하고 지역 언론은 이를 공론화시켜 나가야 한다. 지방자치단체도 주민참여의 채널을 확대 제시하여야 하며 각종 정보 제공과 함께 행정공개를 추진하여야 한다(박혜자, 2002: 51-53).

### 3) 감시자로서의 역할

지방자치단체에 대한 견제와 감시의 역할은 일차적으로 지방의회에 의해 이루어지도록 제도화되어 있다. 우리나라가 택하고 있는 대립형 지방자치제도 하에서는 지방자치단체장과 지방의회로 나뉘어, 결정은 지방의회가 하고 집행은 지방자치단체장이 하되 지방의회는 집행을 감시하는 역할을 병행하도록 되어 있다.

그러나 오늘날 과학 기술이 발달하고 산업화·도시화가 진행됨에 따라 행정의 전문화 경향이 심화되면서 지방의회의 이러한 견제감시 기능이 저하되고 있다. 반면 주민들은 의식수준이 높아지면서 다양한 참여 욕구와 함께 행정에 대한 직접적인 견제감시의 욕구도 높아지고 있다. 특히 지역주민은 지역사회 현장의 곳곳에 자리하지 않는 곳이 없기 때문에 일정 토대만 마련되면 어느 누구보다 행정의 현장에서 폭넓은 견제와 감시를 할 수 있는 잠재력이 있다. 견제와 감시를 위한 토대는 이를 조직적으로 엮어낼 수 있는 지속적 조직의 존재 여부에 달려 있다(박혜자, 2002: 54).

### 4) 협력자로서의 역할

지방행정의 목표를 달성하기 위해 행정에 순응하고 협력하는 역할도 필요하

다. 어떤 정책이든 행정에 순응하는 주민의 도움 없이 소기의 성과를 거둘 수는 없기 때문이다. 협력자로서 지역주민의 역할은 지방자치단체의 재정형성을 위해 비용 분담자로서 의무를 지며, 원활한 정책집행을 위해 협조와 순응, 공공서비스의 공동생산자로서 역할에 이르기까지 다양하다. 지방자치단체의 재원은 일차적으로 그 지역주민들이 내는 지방세와 사용료, 수수료, 분담금으로 충당된다. 지방자치단체에서 집행하는 각종 법규와 시책에 대한 주민의 동의와 순응 역시 중요한 협력기능이 된다. 이러한 협력자로서의 역할은 보다 적극적으로 발현되어, 주민은 단순히 주어진 공공서비스를 수혜받기만 하는 것이 아니라 주민이 행정서비스의 산출에 직접 참여하기도 한다(박혜자, 2002: 55-56).

#### 다. 주민자치의 개념 정의

주민자치란, 주민 스스로가 행정의 중심적 역할을 하는 자치제도, 지방 정책을 주민 스스로가 결정하고 스스로 집행하며 스스로 책임지기 위해서 참여하는 제도라고 할 수 있다. 일정한 지역에 거주하는 주민들이 자신들에게 관련된 사안들을 스스로 결정하고 집행할 수 있도록 하는 정치원리라고 할 수 있다(김영인, 2005: 35). 즉, 지역주민의 지방행정에 대한 적극적이고 자발적인 참여를 강조하고, 지역주민들이 자기들의 세금으로 관련된 경비를 부담하며, 지역주민들이 선출한 명예직 공무원에 의해 행정을 수행하거나, 지역주민들이 스스로 또는 대표자를 통하여 자신들의 의사와 책임 하에서 지방행정사무를 처리하는 것을 말한다. 주민자치는 지방정치에의 적극적인 주민 참여, 즉 주민의 자치단체에 대한 주체적인 관계에 중점을 두는 제도로, 민주주의의 원리를 표현하는 지방자치의 사상이다(이규환, 2006: 89).

주민자치의 개념적 정의는 다양하게 존재한다. Huntington(1976)은 “정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도 하는 일반 주민의 행위”, Verba(1967)는 “공식적인 결정권을 가지고 있지 않은 사람이 결정권을 가지고 있지 않은 사람의 행동에 영향을 미치려는 의도적 행위로서 정책결정과정에 개입하는 것”, 이규환

(1990)은 “주민들이 행정기관이나 관료들의 정책결정과정에서 주체 의식을 갖고 참여하여 투입기능을 수행하는 행위”로 정의한다. 주민자치는 지역주민의 참여에 의한 주민의 자치행정으로, 자치권이 주민에서 유래하였기 때문에 자치권의 범위가 주민에게 넓게 인정된다. 주민자치는 주민의 참여에 의한 행정을 말하며 지역 주민과 지방자치단체와의 관계를 중요시 한다(이규환, 2006: 93). 주민이 주체로 나서지 않으면 주민들이 지역 사회의 주인·주체가 될 수 없음은 당연하다.

본 연구에서는 일련의 주민자치 개념을 총괄하여 ‘주민이 주체가 되어 읍면동 행정에서 주도적으로 활동하는 것’, ‘지방행정에 지역 주민이 주도적으로 참여하는 것’, ‘그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것’, ‘그 지역의 문제를 주민이 발견하여 해결하는 것’을 주민자치로 하고, 주민자치를 주민참여보다 자발적이고 적극적인 주민의 활동으로 정의한다.<sup>2)</sup> 즉, 궁극적으로는 수요자 중심의 행정서비스 전달까지 주민이 적극적으로 참여하여 영향력을 행사하는 것을 ‘주민자치’로 정의하고 연구를 진행하였다.

## 라. 주민자치와 주민자치 의식

주민자치는 ‘지방정책을 스스로 결정하고 스스로 집행하며 스스로 책임지기 위해서 참여하는 것을 의미한다’라고 할 수 있다. 오늘날 지방자치 현실을 볼 때, 주민들이 지방정책을 스스로 결정하고 집행하며 책임지지 않는 경우가 일반적인데 과연 주민자치의 이런 의미가 타당하고 실효성이 있는 것일까 라는 의문이 들 수 있다. 현상적으로만 보면 지방자치에서 주민들이 정책을 직접 결정하고 책임지는 경우는 예외적이고 일상적으로는 대표자에게 맡겨둔다. 문제는 이렇게 대표자에 의해서 정책이 결정되고 집행되는 경우를 주민자치라고 할 수 있는가 하는 점이다. 주권재민원칙에 의해서 대표자의 권력은 주민들로부터 위임

2) 정부가 지역 문제를 발견하고 주민들을 자문 등에 참여시키는 것은 엄밀한 의미에서는 ‘주민참여’라고 할 수 있으나 ‘주민자치’라고는 할 수 없다. 주민자치는 지역의 문제를 주민이 스스로 발견하여 해결을 위해 주민이 주도적으로 활동하거나 행정에 해결을 요구하는 등 일련의 활동을 말한다.

된 것이라는 점, 주기적인 선거에 의해서 심판된다는 점, 직접적인 참여에 의해서 일상적으로 통제된다는 점 등에서 대표자에 의한 정책결정도 주민자치의 일환이라고 할 수 있다. 무엇보다도 중요한 것은 이러한 대표자에 의한 정책결정제도 채택이 주민들의 자치에 의해서 이루어진 것이라는 점이다. 여러 가지 현실적인 제약 때문에 간접적인 자치방식이 일반화되어 있긴 하지만 궁극적으로 이런 자치방식도 주민자치, 즉 주민들이 스스로 결정하고 책임지는 것이라고 할 수 있다(김영인, 2005: 36-37).

주민자치는 행위자의 측면에서 보면 의식과 행동으로 구성된다. 주민자치에 있어서 의식과 행동은 밀접한 관련을 갖는 필수불가결한 요소라 하겠다. 논의의 편의상 주민자치 의식과 행동을 구분한 것일 뿐 의식과 행동은 동전의 양면처럼 한 몸을 이루고 있는 것이다. 주민자치의식이 없는 행동은 무모하고 맹목적인 것이 되기 쉬워서 오히려 지방자치나 민주주의 발전에 역효과를 가져오기 쉽고, 주민자치 행동이 없는 의식은 현실을 발전시키거나 변화시키지 못하는 허망한 관념에 불과하다.

주민자치가 제대로 이루어지기 위해서는 궁극적으로는 참여행동으로 주민자치 의식이 발현되어야 하지만 이를 위한 전제는 주민들이 올바른 자치의식을 가지는 것이라 할 수 있다. 이런 점에서 주민자치 의식은 주민자치 행동의 전제라고 할 수 있다(김영인, 2005: 36-37).

## 마. 주민자치와 주민참여

주민자치를 지향하는가 여부와 관련해서 가장 중요한 기준은 주민자치의 주체에 관한 것이다. 주민은 권력을 지닌 자나 전문가들로부터 대변을 받아야 하는 대상이 아니라, 스스로 자기 문제를 해결하고 이끌어가야 할 주체들이다. 그러나 그동안 다양한 주민참여 방법들은 대부분 소수 전문가나 전문화된 활동가들에 의해 수행되고 있다. 즉, 전문가 중심의 활동이 주를 이루고 있어, 주민들은 지역사회 활동 등에 있어 대상화되고 있다. 물론 서명운동, 홍보, 여론조사

등을 통해 주민들과 함께 하려는 노력이 전혀 없는 것은 아니지만, 주민들을 단순한 홍보 및 동원의 대상으로 여기는 정도에 불과한 경우가 많았다.

주민들의 상태에 따라 주민자치가 아닌 낮은 수준의 주민참여를 촉구한다는 것이 항상 문제가 되는 것은 아니다. 다만 이러한 활동 속에서 참여와 자치의 수준을 높이기 위한 의도적인 노력이 별로 보이지 않는다는 점이 심각한 문제이다.

주민자치는 주민들 집단의 자치를 의미한다. 그런 점에서 주민들 각자가 모두 자신의 이해만을 주장한다면 이는 주민 스스로 자치 역량을 갖추었다고 볼 수 없다. 주민자치 제도 및 프로그램의 실천을 주저하는 이들이 가장 쉽게 내놓는 근거가 ‘주민들의 자치 역량 부족’이다. 그런 점에서 다양한 프로그램과 실천 활동을 통해 주민들이 자신의 배타적인 개별 이해를 극복하고 공공의 이해로 전환시키려는 과정이 필요하다. 이를 위해서는 아주 낮은 수준에서나마 주민들이 이웃과 긴밀한 관계를 맺으며 살아갈 수 있는 다양한 공동체적 소모임이 활성화 되어야 한다. 그 속에서 주민들은 더불어 살아가는 체험을 할 수 있기 때문이다.

## 2. 주민자치의 가치 및 필요성

### 가. 주민자치의 가치

주민자치의 가치는 무엇보다도 정부기관의 계획 및 정책에 대한 정당성과 합법성을 부여하는 것이다. 김익식(2003)은 주민의 능동적 참여를 통한 사회적 안정감 제고, 개인주의와 소외를 극복할 수 있는 공동체 정신과 협동 의식의 고취, 행정행위의 재량권 남용 억제와 행정책임성의 제고, 이규환(2006)은 또 다른 가치로 주민에게 학습기회를 제공하고 책임의식을 함양시키는 점 등을 주민참여의 순기능으로 열거하고 있다.

주민자치에는 순기능과 역기능이 동시에 존재한다. 주민자치의 순기능으로는 정치행정제도의 대표성과 정통성 제고, 주민의 능동적 참여를 통한 사회적 안정

감 제공, 주민의 정치적 효능감 제고, 공동체 정신과 협동의식의 고취, 이해관계의 조정 등이 있고(이혜영, 2007: 89), 역기능으로는 주민자치의 대표성과 정당성 문제, 공익에 대한 판단의 어려움, 이해관계자간 조정 능력의 한계, 주민 개개인의 자질 문제, 행정책임의 회피 및 전가 문제 등이 거론되고 있다(김익식, 2003).

그렇지만 최근 대리인 통제 관점에서 주민자치의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 즉, 공공부문에서 광범위하게 대리인 문제가 발생하게 되는데, 대리인의 사익추구를 최소화하고 공익 지향적인 행정 및 정책을 이끌어 내기 위해서는 주민들의 적극적이며 자발적인 참여가 필요하다는 것이다. 특히 개방과 투명성, 대응성, 시민에 대한 서비스 질의 향상, 자원의 효율적 관리, 정보의 제공 측면에서 주민자치는 점점 그 가치가 중시되고 있는 경향이다(OECD, 2001; 이혜영, 2007: 89).

## 나. 주민자치의 필요성

주민자치의 필요성은 크게 정치적 측면과 행정적 측면으로 나누어 볼 수 있다(조순제, 1997; 서순복, 2002: 235-236). 정치적 측면에서 주민자치는 대의제 민주주의를 보완하고 ‘주민의, 주민을 위한, 주민에 의한’ 민주주의의 구현을 위한 지방 차원의 정치적 기반을 강화시킨다. 또 낮은 지방 선거율과 지방의원의 주민대표기능 수행이 미흡한 상황 속에서 주민들이 정치적 참여를 통해 일상생활에 직접 영향을 미치는 사안에 관한 결정에 관여할 수 있는 폭넓은 기회를 제공할 수 있다.

행정적 측면에서 주민자치는 지방공무원들이 정책의 성공적 기획·수립·집행에 유용한 정보를 제공한다. 즉, 주민들은 지역공동체의 자세한 상황과 수요에 대하여 정책분석에 필요한 정보를 제공하고 적실성있고 효과적인 정책결정을 담보하며, 갈등을 사전에 예방함으로써 집행의 순응(compliance)을 확보하는데 기여할 수 있다. 또한 지역주민의 현장 지식은 당면한 문제들을 창의적으로 규정하고 해결방안을 모색하는데 기여할 수 있다. 그리하여 주민들은 그들

이 이해와 요구를 반영시키기 위해 지방정치인이나 지방공무원에게 일임하기 보다 다양한 주민참여 프로그램을 통해서 정책과정 전반에 참여하는 것이 바람직하다.

주민자치의 가치와 순기능에 이론의 여지는 없으나 박동서(1975)의 지적대로 주민이 자신의 주체의사에 따라 판단하는 참여(participation)와 자율성 없이 타율성으로 움직이는 동원(mobilization)은 구분해야 한다. 주민참여가 주민동원으로 변질되어 이로 인해 사회가 분절되는 위험성을 경계해야 할 것이다. 서태성(2002)의 지적대로 주민참여의 진정한 가치 및 목표는 과거 정부가 독점적 정책결정 지위를 영위하던 시대를 지나 정부, 시민, 민간업체 등이 이 지위를 공유하는 로컬 거버넌스(local governance) 체제를 구축하는 것이다. 이 체제는 공무원과 정부위원회가 주체가 되는 ‘행정체계’, 공공 또는 민간개발업체가 주체가 되는 ‘개발주체’, 교수를 포함한 전문가집단이 주체가 되는 ‘계획전문가’, 지방의회 및 주민대표자로 구성되는 ‘주민대표’, 시민과 시민단체로 구성된 ‘지역주민’으로 구성된다. 이 체제를 활용하여 정부 중심의 상의하향식 개발정책에서 주민만족을 우선한 고객(지역주민)지향형 개발정책으로 전환해야 할 것이다.

### 3. 주민자치의 분류<sup>3)</sup>

#### 가. Arnstein의 주민자치 8단계

1969년 미국 도시계획학회에서 발표한 Arnstein의 주민자치 8단계 이론을 참고하면, 주민자치 단계는 ‘비참여 단계’로 조작(manipulation) 및 치료(therapy) 단계, ‘상징적 참여 단계’로 정보제공(informing), 자문(consultation), 회유(placation) 단계, ‘실질적 자치 단계’로 협동(partnership), 권력 위임(delegated power), 주민통

---

3) 이하 ‘주민자치의 분류’에서는 전통적으로 주민참여를 그 수준에 따라 분류한 양식을 따르고 있다. 주민자치와 주민참여가 엄밀히 구분되고 참여가 자치의 전부는 아니지만, 참여가 자치의 일부분이고 주민자치를 단계에 따라 유형화한 것이 없기 때문에 주민참여의 분류 방식에 따라 주민자치를 분류하기로 한다.

제(citizen control) 단계로 구성된다.<sup>4)</sup>

### 1) 조작(manipulation) 단계

주민자치의 가장 초보적인 단계로 아무 권한이 없는 시민자문위원회를 형식적 차원에서 구성하는 것이 좋은 예이다. 전문가보다는 각 이해집단의 대변자들로 위원회를 구성하여 참여자간의 충돌을 유도하고 결과적으로 시민의견을 수렴하지 않는 것을 정당화시키는 단계이다.

### 2) 치료(therapy) 단계

‘치료’라는 용어를 사용하는 이유는 시민참여의 이슈가 되는 문제의 본질을 적당히 왜곡한다는 의미를 포함하기 때문이다. 예를 들면 교통체증이 유발되는 본질적인 이유는 토지이용계획이 잘못 된 탓인데 이를 도로 확장 시 필요한 재정이 부족하여 야기된 문제로 본질을 왜곡하여 시민에게 전달하는 경우이다.

### 3) 정보 제공(informing) 단계

3단계부터는 상징적 차원의 주민자치, 주민참여가 이루어지는 단계이다. 상징적이라고 표현하는 이유는 시민에게 정보는 제공하되 이미 결정된 사항에 대해 정보를 제공하기 때문이다.

### 4) 자문(consultation) 단계

공청회, 여론조사, 공론조사 등을 통해 시민의 의견을 수렴하는 단계이다. 시민이 의견은 제시하되 정책 결정권은 공유하지 못하는 단계이다.

---

4) 우리나라의 경우 대부분의 주민참여 수단이 상징적 참여 단계에 머무르고 있으나 최근에는 일부 ‘협동(partnership)’ 관계의 사례가 발견되고 있다. 주민투표제도, 주민의 조례개폐 청구제도 등 현행 제도가 본격적으로 활용되면 권력위임의 단계까지 발전할 수 있을 것이다.

### 5) 회유(placation)단계

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

### 6) 협동(partnership)단계

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

### 7) 권력 위임(delegated power)단계

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

### 8) 주민통제(citizen control)단계

주민이 주체가 되어 행정의 모든 면을 통제하는 단계이다. 이 단계에 이르는 주민참여는 보통의 경우 실현하기 어렵지만 지구촌 곳곳에 이를 실현하는 소규모 지역이 있다. 1985년에 건립된 독일의 소규모 생태 도시인 레벤스가르텐(Lebensgarten)은 교육, 주택 건설 등 모든 분야의 의사결정을 주민회의에서 만장일치의 결정과정으로 처리한다.

## 나. OECD의 주민자치 3수준

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

### 1) 정보제공형 자치

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

### 2) 협의형 자치

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

### 3) 적극적 참여형 자치

적극적 참여형 자치는 시민들이 정책결정과정에 적극적으로 참여하는 것이

며, 참여의 방식과 내용도 시민들에 의하여 자체적으로 설정되는 방식이라 할 수 있다(한상일, 2003). 적극적 참여형 자치는 정부주도적 참여와 시민주도적 참여로 구분할 수 있을 것이다.

## 다. Zimmerman의 주민자치 분류

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

### 1) 수동적 참여

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

### 2) 능동적 참여

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

## 4. 정책과정과 주민자치

### 가. 우리나라의 연구

김상구·최병대(2004)의 연구는 정책과정을 의제설정과정, 정책형성과정, 정책결정과정, 정책집행과정, 정책평가과정의 5단계로 나누면서 이를 주민자치와 연결짓고 있다. 의제설정과정에서는 주요 자치변수로 공익문제에 대한 이익제기 및 여론형성, 정치인 및 관료에 대한 공공의제(agenda) 제기를 제시하며, 정책형성과정의 자치변수로 시민 이익의 집약, 문제해결을 위한 합리적인 대안의 제시, 이해집단간의 이해와 갈등의 조정을 제시하고, 정책결정과정에서의 자치변수로 전문지식과 자문 제공, 토론회·청문회를 통한 참여, 정책결정집단에 대한 압력행사를 제시하고, 정책집행과정에서의 자치변수로 정책의 수정·축소 및 폐지 요구를 들고 있으며 정책평가과정의 자치변수로 정부의 책무성 평가, 정책오류의 수정 및 변경 시도를 들고 있다.

〈표 2-1〉 정책과정과 주민자치

정책과정	변수
의제설정과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익문제에 대한 이익제기</li> <li>- 공익문제에 대한 여론형성 및 주도</li> <li>- 정치인 및 관료에 대한 공공의제(agenda) 제시</li> </ul>
정책형성과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민의 이해표출과 집약</li> <li>- 문제해결을 위한 합리적인 대안의 제시</li> <li>- 이해집단간의 이해와 갈등의 조정</li> </ul>
정책결정과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문지식과 자문의 제공</li> <li>- 토론회, 청문회 등의 참여</li> <li>- 정책결정집단에 대한 압력행사</li> </ul>
정책집행과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 집행과정에서의 수정 및 보완 요구</li> <li>- 집행과정에서의 축소 및 폐지 요구</li> </ul>
정책평가과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책에 대한 정부의 책무성 평가</li> <li>- 정책오류의 수정 및 변경 시도</li> <li>- 시민단체의 의견을 정책에 투입하려는 시도</li> </ul>

## 나. 미국의 연구

미국의 지방정부가 도시사업의 고전적 지침서로 활용하는 ‘지방 정부 도시계획의 실제(The Practice of Local Government Planning)’를 참고하여 도시계획과정을 10단계로 나누고 각 과정에서의 참여자를 구분하는 것이 의미가 있다.

### 1) 지역사회 가치관(community values) 평가

지역 주민의 도덕적, 사회적 가치관이 무엇인지를 알기 위해 의견수렴을 하는 과정이다. 역사적 유산의 보존을 중시하는지 성장위주의 개발정책을 선호하는지에 관한 가치관을 예로 들 수 있다. 가치관 평가의 주체는 지역주민이며 사업을 입안하는 도시 전문가(도시사업전문기업의 직원 및 도시과, 주택과 등 도시계획 분야 공무원)는 보조적 역할을 담당한다. 여론조사와 정당의 공개적 정책에 기초한 정당 지지도 조사가 시민참여의 수단이 될 수 있다.

### 2) 사업의 목표(goal, objective) 설정

주어진 도시사업의 궁극적 목표를 설정하는 과정이다. 서울시의 청계천 복원 사업을 예로 들면 이 사업의 목표를 ‘역사 복원과 환경친화적 공간 조성’으로 정할지 다른 목표를 설정할 지를 결정하는 단계이다. 시민과 선출직 공무원을 포함한 행정가들이 주된 역할을 하고 도시사업전문가(사업 담당 공무원과 전문업체 직원)는 보조적 역할을 담당한다.

### 3) 자료수집(data collection)

주어진 사업을 계획하기 위한 자료를 수집하는 과정이다. 청계천 복원사업의 경우 복개구조물의 상태 및 철거비용, 매립된 유물의 현황, 주변 상가 현황 등의 자료가 포함된다. 도시사업전문가가 주된 역할을 담당한다.

#### 4) 평가기준(criteria, standards) 설정

사업의 타당성을 평가하거나 복수 대안 중 최적 대안을 선정하기 위해 필요한 평가기준을 설정하는 과정이다. 기술적인 지식이 필요한 관계로 사업전문가가 주된 역할을 담당할 것을 제안하나 사업기간, 사업비용 등을 포함하는 평가기준 설정은 예민한 사안으로, 논란의 여지가 있다.

#### 5) 대안(alternative) 수립

단수 또는 복수의 사업 시행안을 수립하는 과정이다. 청계천 복원사업의 경우 사업 시행안이 마련되지 않은 상태에서 이 사업을 선거 공약으로 내세운 시장이 당선되면서 사업시행이 결정되었으나 이는 합리적 절차가 아니다. 사업안의 수립에는 도시사업전문가가 주된 역할을 담당하며 선거공약으로 제시할 경우 오랜 기간 전문가 집단에 의한 사전 준비가 필요하다.

#### 6) 최종대안 선정

단수 사업안의 시행여부를 결정하거나 복수 대안 중 최종 대안을 선정하는 과정이다. 시민과 행정가가 주된 역할을 담당한다. 대규모 사업의 경우 공청회를 거친 주민투표 또는 지방의회의 의결이 통상적으로 요구되는 공식적 주민참여방식이며 비공식적 수단으로 여론조사 및 공론조사를 실시할 수 있다. 오규식·이용자(1994)의 연구는 건물의 색채, 외형, 규모 및 배치계획이 서로 다른 3개의 아파트 건설계획안 중에서 설문조사를 통해 주민이 직접 최종안을 결정하는 사례를 제시하고 있다.

#### 7) 실행계획(operation plan) 수립

결정된 사업안에 대한 구체적 실행계획을 수립하는 과정이다. 청계천 복원사업의 경우 복개구조물 철거계획, 우회도로 개통계획, 주변 상가 이주계획, 유물 발굴계획, 재정확보계획 등을 포함한 세부계획을 수립하는 과정을 포함한다. 사업전문가가 주된 역할을 담당한다.

### 8) 실행계획의 수정

사업전문가에 의해 세부 실행계획이 수립되면 이는 주민에게 공개되고 주민과 행정가가 필요시 이를 수정하는 주된 역할을 담당한다. 공청회, 시민위원회, 전문가위원회, 지방의회 상임위원회가 주요 시민참여수단이다.

### 9) 계획 실행(implementation)

사업안이 구체적 세부계획에 의해 실제로 집행되는 과정이다. 도시사업전문가와 행정가가 주된 역할을 담당한다.

### 10) 사업의 효과분석 및 피드백

사업결과에 대한 평가를 통해 적절한 피드백을 제공하는 과정이다. 시민, 도시사업전문가, 행정가 모두의 적극적 참여가 필요한 과정이다. 이 과정이 2단계의 목표설정과정으로 환류되어 사업목표가 재설정될 수도 있고 8단계로 환류되어 일부 세부실행계획이 수정될 수도 있다.

〈표 2-2〉 정책 세부과정과 참여자

정책 세부단계	참여자			
	주민	민간 전문가	행정공무원	
1	지역사회 가치관의 평가	○	△	
2	사업목표 설정	○	△	○
3	자료 수집		○	
4	평가기준 설정		○	
5	대안 개발		○	
6	최종 대안 결정	○	△	○
7	실행계획 수립		○	
8	실행계획 수정	○	△	○
9	실행		○	○
10	평가 및 피드백	○	○	○

자료: International City Management Association(1979: 566).

참고: ○는 주 역할(major role), △는 보조 역할(supporting role)

## 제2절 주민자치 주요 이론<sup>5)</sup>

### 1. 다원권력론

#### 가. 다원권력론의 내용

다원권력론은 제1차 세계대전을 전후하여 Laski, MacIver 등이 제창한 다원적 국가론과 Bentley와 Truman에 의해 발전된 집단이론(이익집단론), Dahl과 Polsby 등의 지역사회 권력연구 등을 포함하는 개념이다.

다원권력론에서는 영향력(권력)의 행사가 한정된 범위에서만 가능하다고 본다. Dahl은 어떤 개인이 영향력을 지니고 있다고 할 때 그가 어떤 분야에서 영향력을 갖고 있는지를 밝히지 않는 한 의미가 없다고 본다. 예를 들어 교통정책에 대하여 영향력이 있는 사람이 농업정책에 대하여는 영향력이 없을 수 있다. 특정한 사람이 한 분야에만 영향력이 있는 경우가 있고, 여러 분야에 걸쳐서 영향력을 행사하는 사람도 있다. 다원권력론과 상반되는 엘리트이론에서는 ‘엘리트 집단이 모든 문제에 관하여 권력을 행사한다’고 보고 있는데, 다원권력론에서는 ‘특정한 개인이나 집단의 영향력 행사가 한정된 범위에서만 가능하다’고 본다.

다원권력론에서는 다수의 엘리트집단이 공존한다고 본다. 즉, 단일의 엘리트 집단을 부인하고 다수의 엘리트집단들이 공존한다고 본다. 또한 다원권력론에서는 부, 지위, 권력 등이 중복된 자원이 아니라고 강조한다. 즉, 부자가 곧 권력자가 아니며, 사회적 저명인사가 곧 권력자가 아니라는 것을 강조하면서 다수의 민간전문가 집단 등이 각기 다른 자원을 확보하여 정치, 정책에 관여한다고 보았다.

---

5) 다원권력론은 권력이 관으로부터 민으로 옮겨진다는 의미, 다원주의론은 사회의 중요한 역할을 하는 집단이 다양하다는 의미, 집단접근론은 비공식적인 관계가 중요하다는 의미, 커뮤니티 이론은 지역주민 간의 커뮤니티 형성으로 지역공동체를 구축한다는 의미에서 본 연구의 이론적 고찰 대상이 되었다. 주민자치와 관련된 여러 이론들 중 연구자들의 연구에 함의를 줄 수 있는 이론들을 선정하여 소개하였다.

다원권력론에서는 엘리트 간에도 경쟁이 있다고 본다. 엘리트이론에서는 엘리트집단의 집단 의식, 응집력, 폐쇄성 등의 특성과 그들의 합의를 강조하였지만 다원권력론에서는 이를 부정한다. 즉, 다수의 다양한 엘리트집단들 사이에 견해의 차이와 대립이 존재하며 정책은 이러한 여러 집단 간의 협상과 타협에 의하여 수립되는 경우가 많다는 것이다. 1970년대 미국의 경우 경제정책이나 사회복지정책 분야에서 기업가들과 공화당 정치인들이 담합하여 노동조합지도자와 민주당 정치인들의 연합세력에 대항하였고, 국방·외교 분야에서는 강경파 공화당 정치인들과 지식인들이 대립하였으며 기업가, 노동조합, 고급관료, 민주당 정치인들은 중간노선을 지켰다고 한다. 국가에 따라서는 기본적인 가치관에 관해서도 엘리트 간에 합의를 보지 못하는 경우도 있다.

다원권력론에서는 자원의 다양성을 강조한다. 정치자금이나 부(富) 뿐만 아니라 사회적 지위, 리더십, 인기, 정보, 지식, 홍보능력 등등 수없이 많은 자원이 있으며, 이러한 자원들이 여러 집단 그리고 여러 개인에게 불균등하게 배분되어 있다고 본다. 이러한 자원 중 하나를 지니고 있는 사람은 다른 자원을 보유하지 못하는 경우가 많다는 것이다. 대부분의 중요한 결정에서 어느 한 자원을 소유한 사람이 다른 자원을 소유한 사람들을 압도하는 경우가 드물고, 보통 한 분야에서 효과가 있는 자원은 다른 분야에서 효과가 적고 모든 분야에서 위력을 발휘하는 자원이란 존재하지 않는다고 주장한다.

다원권력론에서는 대중은 엘리트에 영향을 미칠 수 있다고 본다. 이것이 지역주민의 자치활동이 민간전문가, 행정공무원 등에게 영향을 미칠 수 있다고 보는 주민자치의 이론적 근거가 될 수 있다. 현실 정치에는 여러 가지 자원이 존재하므로 결정하는 일의 성격에 따라서 누구나 영향력을 행사할 수 있다. 특히 균등한 교육기회가 보장된 사회에서는 일반대중이 엘리트집단으로 진입할 수 있고, 대중은 선거와 조직참여를 통하여 엘리트집단에 영향을 미칠 수 있다. 선거를 통하여 유권자의 선호에 맞는 정책을 만들어내도록 다수 대중이 엘리트를 강요하게 된다. 이러한 주장이 설득력을 얻으려면 야망, 경쟁, 정보라는 세 가지 전제조건이 필요하다. 여기서 야망이란 정치인들이 재선되기를 원하는 포부를

뜻하고, 경쟁이란 정당제가 다당제나 양당제가 보장되는 것을 말하고, 정보란 엘리트와 대중간의 원활한 정보의 소통을 의미한다. 이러한 조건들이 충족되는 선진국의 경우 대중은 선거를 통하여 서로 경쟁하는 엘리트집단에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

## 나. 다원권력론으로 접근한 정책 과정

다원권력론자들은 일반대중이 정책과정에서 상당한 영향력을 행사한다고 보았다. 다원권력론의 주장을 정책과정과 접목시켜 정리하면 다음과 같다.

### 1) 민의의 반영

다원권력론에서는 대중과 엘리트간의 연계장치로서 선거의 효과성을 강조한다. 선거에 의해 선출되는 정책결정자는 정책결정에 앞서서 그의 결정이 어떠한 결과를 초래할 것이며, 그 결과는 유권자들의 행태에 어떤 영향을 줄 것인가에 대하여 심사숙고하게 된다는 것이다.

### 2) 당파간 상호조정

다원권력론이 강조하는 다원적 사회에서는 당파간 상호조정과 정치적 점증주의가 성행한다. 대표적인 점증주의자인 린드블롬(Lindblom)은 당파간 상호조정과 정치적 점증주의가 논리적으로 연관성은 없으나 실제로 양자는 밀접한 관련이 있다고 말한다. 대표적인 다원권력론자인 폴스비(Polsby)는 다원적 사회에서도 정치적 혁신이 가능한데, 그 이유로 대통령이나 국회의원 등 정치인들이 무엇인가 새로운 정책을 제시하고 또 그것을 추진할 필요성을 느끼기 때문이라고 한다. 다원적 사회에서 점증주의가 불가피하다고 보지 않고, 추진하기에 따라서 정책쇄신도 가능하다고 본다.

### 3) 이익집단의 참여

다원권력론에서 말하는 다원적 사회란 이익집단이 성행하는 사회는 아닐지라도 이익집단이 정책과정에서 중요한 역할을 담당하는 사회이다. Lindblom은 다원적 사회에서 이익집단이 정책과정에 참여하는 것은 당연한 것이고 필요한 것이라고 주장하면서 몇 가지 문제점을 지적하고 있다.

첫째, 이익집단간의 정치적 불평등이 문제이다. 많은 회원, 견고한 조직, 튼튼한 재정 등을 보유하면서 강력한 영향력을 행사하는 이익집단이 있는가 하면, 이러한 자원이 부족하여 영향력이 별로 없는 이익집단도 있다.

둘째, 특수이익을 위하여 공익을 희생시킬 우려가 있다. 이익집단의 활동이 보장된 다원적 사회에서 가장 중요한 것은 각 이익집단이 그들의 이익을 추구하는 것을 최대한 보장하되 동시에 공익을 담보할 수 있는 방안을 찾는 일이다.

셋째, 미국과 같은 다원적 사회에서 거부권을 행사할 수 있는 사람이나 기관이 많아 이익집단이 이들에게 거부권을 행사하도록 압박하는 경우가 많다는 것이다. 많은 국민이 원하고 있음에도 불구하고 미국의학협회가 거부권을 행사하여 의료보험제도를 도입하지 못하는 예가 바로 이런 경우이다.

### 4) 불명확한 정책목표

다원적 사회에서는 애매모호하고 다목적적인 정책결정이 자주 이루어진다. 미국에서는 이러한 정책결정이 예술적인 경지에까지 이르렀다고 주장하는 학자도 있다. 미국과 같은 다원적 사회의 정책과정은 상충되는 각종 이익집단의 요구와 다양한 정치이론을 조화시켜야 한다. 정책목표에 대한 표현이 추상적일수록 연합 형성(coalition building)이 용이하고 합의를 도출하기 쉽다.

## 2. 다원주의론

### 가. 다원주의론의 내용

다원주의적 이익대표체계란 이익집단들이 자유주의 시장원리에 따라 대등한 입장에서 어떤 제약이나 속박을 받지 않고 국가 또는 여타의 단체와 집단을 상대로 자신의 이익을 표명하는 방식을 지칭하며, 국가와 이익 집단과의 제도적 연계는 사실상 존재하지 않는다고 보는 입장이다. 다원주의적인 이익대표체계는 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 구성단위가 다양(multiple)하고, 자발적(voluntary)이며, 경쟁적이고, 비계서적으로(non-hierarchically) 이루어진다. 둘째, 국가로부터 허가(licence)·승인(recognition)·재정보조(subsidy)를 받지 않는다. 즉, 조직이 국가에 의해 창설되지 않는다. 셋째, 대표자의 선출과 이익표출에 있어서도 국가의 통제를 받지 않는다. 넷째, 각 집단은 독자적으로 이익법주를 결정하고 조직화한다. 다섯째, 어떤 집단이든 이익대표권을 독점할 수 없다(Schmitter, 1979: 15).

### 나. 다원주의 사회의 국가위상과 역할

A. Bentley는 다원주의 하에서는 국가가 일반이익을 대표할 수 없으며, 다만 이해 상충하는 각종 집단의 교차압력과 타협에 의하여 일반이익이 형성될 수 있다고 주장한다(Bentley, 1967: 208). 다원론자들은 정부의 정책 방향을 결정하는 유일한 요인은 집단 압력이며, 사회공동체의 공공선(公共善)은 ‘보이지 않는 손’(invisible hand)에 의해 이룩된다고 가정한다(Olson, 1970: 10; Anderson, 1979: 271-284). 이와 같은 유형은 시장 원리와 자유민주주의가 존중되는 다원화된 선진 자본주의 사회에서 통용되는 이익대표방식이다. 다원주의 하에서의 국가역할은 다양한 이익집단간의 갈등과 대립을 조정하는 중립적인 중재자적 역할에 치중되고, 공공정책은 국가의 권위적인 결정사항이 아니라 정부와 이익집단간의 협상의 산물로 간주되며, 국가는 적극적인 개입보다 소극적이고 수동적인 대

응에 치중한다. 또한 국가와 이익집단의 관계는 수평적인 대등성을 지니며, 국가의 위상은 이익집단의 위상과 병렬적으로 놓여진다.

### 다. 다원주의론의 한계

다원주의적 이익대표체계는 모든 집단이 동등한 참여의 권리, 즉 동등한 이익표명의 권리와 참여의 기회를 가질 때 효율성을 갖는다. 그러나 현실적으로 모든 집단에게 참여의 권리와 기회가 동등하게 보장되는 것은 아니다. 다원주의는 이익표명의 자유시장 원리에 따라 경쟁적으로 이루어지는 것을 원칙으로 하기 때문에 첫째, 사회갈등이 심화되기 쉽고, 둘째, 특정집단이 정부와 이익동맹을 형성하고 이익대표체계를 독과점 함으로써 다른 집단의 이익이 배제될 우려가 있으며, 셋째, 로비활동과 매수공작 등으로 정치적 부패현상이 만연되기도 한다. 그리하여 다원주의하에서는 국가의 통치력(governability)과 문제해결 능력이 감퇴되기 쉽다. 이익동맹에 의한 이익표명의 독과점과 배제현상은 후기다원론자로 불리는 P. Bachrach와 M. Baratz가 주장하는 것처럼 정책담당자의 非決定(non-decision) 행위에 의해서도 예증될 수 있다.

## 3. 집단접근론

### 가. 집단접근론의 의의

집단접근론, 집단접근방법(group approach)은 정치조직 내외의 비공식적 관계가 정책을 형성·집행한다는 이론으로, 정책결정에서 나타나는 동맹결성이나 동원 등을 분석하는데 사용되는 이론이다. 이 이론은 주민자치를 수행하는 조직과 읍면동 행정기구 간의 관계를 분석하여 주민에게 밀접한 정책을 형성하고 집행하는데 활용할 수 있다.

집단은 정책에 관한 아이디어의 원천(源泉)이기 때문에 정부나 관료제는 집단을 필요로 한다. 집단은 전문가의 보고(寶庫)이고, 집단은 정책의 정당성을

제공하고 그 집행의 성공도 보장할 수 있다. 집단의 중요성은 제도의 약점을 보완하며 사회·경제적 활동을 함께 고려할 수 있는 데 있다. 정부는 장엄한 아이디어를 제시하고 입법부나 관료들도 정책수단들을 제정할 수 있으나, 복잡한 실제 현실을 반영하는 정책형성과 집행을 위해서는 집단의 도움을 받아야 하는 것이다.

집단접근방법(group approach)은 A. F. Bentley의 저서 ‘The Process of Government’과 그의 영향을 많이 받은 D. Truman의 저서 ‘The Governmental Process)’에 의해 소개되었다. 이들은 집단이 단지 중요한 것이 아니라 집단이 정책과정을 규정짓는다고 주장한다. Truman은 정책과정의 행동들은 집단, 특히 이익집단과 분리하여 이해될 수 없다고 주장한다. 집단적 설명은 단순히 제도적 설명에 집단이 정책결정의 한 측면이라는 점을 추가하는 것이 아니라 집단접근방법은 정치적 연합을 강조한다. 공식적인 직책에 있는 사람들도 집단과 마찬가지로 이해를 갖고 있기 때문이다. 따라서 정당도 집단으로 구성되며 입법부도 집단활동으로 조직되어 있고 각 행정부처도 집단처럼 행동한다고 본다.

모든 정치적 행위자의 행동은 집단이라는 맥락에서 파악될 필요가 있다. 국가는 집단들로 구성되고 정부기관들은 집행과정을 중립적으로 감독하는 것이 아니라 그들의 이해를 명확히 표명한다. 외부 집단들 간 그리고 관료들 간의 동맹 양상이 국가의 제도를 구성하기보다는 정책을 형성한다는 것이다. 집단접근방법은 공사(公私)를 구별하거나 국가와 비국가를 구별하지 않는다. 실제로 많은 비공식 집단들이 정책과정에 간여하고 있는 것이다. 집단정치는 경제적·사회적 생활의 전문화와 복잡성을 반영하는 것이다.

점증주의자(incrementalist)들도 집단접근방법을 사용하였다. Lindblom은 의사결정이 합리적으로 진행되는 것이 아니고 계획적으로 진행되는 것도 아니며 분절적(disjointed)이고 점증적으로 진행되는 것이라고 주장한다. 정책과정이란 관련 행위자들의 상호조정 과정이라는 것이다. 의사결정자는 선별적이고 제한된 비교를 통하여 정책대안을 선택한다고 본다. 점증주의는 천천히 진행되는 집단들 간의 협상을 통하여 정책을 형성한다고 보기 때문에 다원론(多元論,

pluralism)을 옹호한다. 점증주의가 권력의 불평등배분을 인정하지 않고 보수적이라는 비판을 많이 받았으며, 또 국가의 자율성을 인정하지 않고 정치제도의 영향을 간과하고 있다고 비판받아 왔다.

## 나. 집단접근방법에 대한 비판

### 1) 연합관계의 과대포장

집단접근방법은 실제 정책과정을 잘 묘사하고, 이런 과정은 조직에서 의사결정이 어떻게 이루어지는가에 대한 우리의 경험과도 일치한다. 일반적으로 정책변동은 서서히 일어나고 그 과정에서 집단들이 간여하게 된다. 집단에 기초한 접근방법은 각 집단이 정책에 동등하게 접근할 수 있다고 주장하는 것은 아니며, 단지 연합관계가 중요하다는 점을 강조한다. 이 접근방법은 많은 행위자들을 상정하기 때문에 정책결정의 복잡성을 잘 설명한다. 관료제나 기관들도 집단들과 동맹관계를 형성한다고 본다. 따라서 정책의 순환성과 정책변동의 어려움을 잘 설명할 수 있다. 그러나 정책결정과정에서 이익(interests)의 중요성을 인정한다고 해서 집단접근방법이 되는 것은 아니다. 정치가 주로 연합관계라는 주장은 이론적으로나 실제적으로나 타당성이 적다. 또 집단적 정치가 존재한다고 해서 그것이 어떤 역할을 할 것이라는 이론과 일치하는 것은 아니다.

### 2) 정책결정에 대한 설명부족

집단접근방법은 정책결정을 설명하는데 한계가 있다. 어떤 이슈가 처리되고 국가별로 또는 분야별로 정책이 왜 다른가를 설명하지 못하기 때문이다. 집단이 정책결정에 참여한다고 설명하고 있지만, 어떻게 이해관계가 정책에 영향을 주는지 설명하지 못한다. 집단접근방법은 이익집단들이 한 분야에서는 강력하고 다른 분야에서는 그렇지 못한지 그 이유를 설명하지 못한다. 이 접근방법은 정책의 변화나 차이를 이해하는데 적합하지 않다. 한 정책분야에서 집단이나 집단구성원들에게 어떤 유인들이 있는지, 집단적인 활동과 정책결과 간에 어떤 관계

가 있는지 등을 검토할 필요가 있다. 따라서 조직 내의 행위자들의 합리적 행위에 관한 이론이 보완되어야 한다.

### 3) 논지의 순환문제

논지의 순환성에 문제가 있다. 만약 모든 것을 집단적 과정으로 설명한다면 원인과 효과간의 구별이 없게 되므로 설득력이 없어진다. 집단의 역할이 구체적으로 무엇이나 하는 문제는 지나쳐버리게 된다. 집단이 정책과정에서 중요한 행위자이고 그 집단이 관료나 정책결정자를 제한하는 유인을 갖고 있다면, 어떤 조건에서 집단이 영향력이 있으며 언제 집단들이 협력하고 충돌하는지 그리고 집단의 상호작용이 정책에 어떤 영향을 주는지 등을 밝혀야 한다. 집단접근방법은 이러한 것들을 제대로 밝히지 못하고 있으며 단지 정책을 이해하는 하나의 접근방법이라 하겠다.

### 4) 제도나 국가의 경시

또 하나의 문제는 제도나 국가를 중요하게 여기지 않는다는 점이다. 제도적 접근방법도 문제가 많지만 제도도 고려해야 하는 것이다. Robert Dahl(1991) 같은 다원론자들은 민주주의정부의 구조가 권력의 배분이나 여러 집단의 간여 등을 보장한다고 본다. 다원론을 비판하는 사람들은 강력한 집단이 다른 집단을 의사결정과정에서 몰아내고 힘이 약한 집단들에게 중요한 문제가 의제로 논의되지 못하게 하는 데 국가제도를 이용함으로써 그들의 힘을 공고히 한다고 본다. 이런 주장은 제도란 부자계층이든 빈자계층이든 특정 집단을 지지한다는 말이다. 제도가 집단들 간 상호작용을 구체화한다는 것을 생각하기 어렵다. 결정에 이르는 장치가 달라지면 정책도 달라지는 것이다. 또 정당 등은 제도적 실체이다. 관료제는 집단정치의 무대이나 규칙을 갖고 있는 조직이고 제도인 것이다.

더욱 흥미로운 것은 국가는 이익집단들과의 관계에 나름대로의 이해를 갖고

있다는 점이다. 국가는 어떤 일관된 정책에 따라 움직이는 자유를 추구하기 때문에 이해로부터 자율성이 약하다.

## 4. 커뮤니티 이론

지역주민과 지역의 자치조직을 중심으로 한 지역민주주의를 실현하고 지역주민의 적극적인 참여를 통한 지역공동체를 구축하기 위해서는 지역중심의 커뮤니티 형성이 필요하다. 그 이유는 커뮤니티를 통해서만이 지역의 문화·복지시설과 프로그램을 주민 스스로가 운영하는 것이 가능하기 때문이다.

### 가. 커뮤니티의 개념

커뮤니티는 상호 동일한 정체성, 이념, 혹은 목적을 가지고 있는 집단이라고 할 수 있다. 그러나 커뮤니티란 매우 다양하게 정의할 수 있다. 즉, 구성원 간의 사적 소유를 금하고 공동분배·공동관리하는 공산제적 성격을 가지는 극단의 좌파적 개념으로 규정하는 것으로부터 극단적으로 나치의 민족 커뮤니티 이념에서 볼 수 있는 바와 같이 출신 배경이나 선천적 일체감 그리고 개인들 간의 유기적 관계를 강조하는 전통적 보수주의에 이르기까지 매우 다양한 의미로 통용되고 있다. 이와 같이 커뮤니티란 개념이 다의적으로 나타나는 것은 커뮤니티주의가 통일된 원칙이나 합의된 규범의 철학적 기초를 바탕으로 이루어진 것이 아니라 자유 민주주의를 비판하며 자유주의적 개인주의에 대한 하나의 대안으로서 제시되어온 개념에서 연유하기 때문이다. 이와 같이 커뮤니티에 대한 개념 규정의 다양성에도 불구하고 정치사회적인 관점에서의 커뮤니티란, 자유주의 이론과 실천이 가지는 한계에 대한 반향으로 개인과 개인의 권리를 강조하는 대신에 커뮤니티와 공동의 선을 강조하는 개념이라고 할 수 있다. 특히 현대에 있어서 커뮤니티의 개념은 1970년대 J.Rawls(1971)의 정의론에 대해 1980년대 Sandel(1984), Macintyre(1984), Taylor(1985), Walzer(1983), Barber(1984) 등을 중심

으로 비판의 흐름이 형성되면서 종래 자유주의를 전면적으로 부정한 Marxism적 전통과는 달리 Aristotle과 Hegel의 계승자로서 자유주의의 범위 내에서 커뮤니티 이론을 전개하고(유종원, 1998: 358) 있는 것이 주요한 흐름으로 자리잡고 있다(최근열 외, 2002: 161).

오늘날 우리 사회가 안고 있는 각종 사회문제들의 발생 원인을 합리적인 사회제도의 미비에서 찾을 수 있지만 사회 전반에 걸친 지나친 개인주의의 팽배에서도 그 원인을 찾게 된다. 따라서 현재 직면하고 있는 사회문제 해결을 위해서는 제도의 개선 노력에 더하여 사회구성원의 공동체 의식 함양을 위한 노력이 중요함을 강조하게 된다.

즉, 자본주의 원리에 의해 필연적으로 발생하는 사적 이익의 극단적 추구를 제어할 역할로서 희생과 양보, 참여와 주체 의식의 의미가 강조되고 있는 바, 이는 곧 공동체가 이해관계에만 입각한 비인간적 사회 관계를 인간화시키려는 대안이며, 사회구성원들 사이의 연대의식에 기초하여 개인의 문제를 넘어서는 공동의 문제를 인식하고 그것의 해결에 함께 참여할 수 있게(김경준 외, 1998: 214-215) 한다는 것을 의미한다. 이와 같이 우리에게 현재 공동체가 필요한 이유는 구성원 간 갈등과 무분별한 경쟁을 완화하고 공동체의 유지·발전을 위한 생산적인 협조와 공정한 경쟁을 증가시킬 수 있다는 점이다.

그러나, 공동체 의식이 중요하다고 해서 사익을 추구하는 시민의 개인 의사가 무시되거나 배제되어야 한다는 것은 아니다. 공동체론자 혹은 참여 민주론자들은 시민성을 보다 폭넓게 이해함으로써 사익에 우선하여 공동체의 유지·발전을 위하여 노력하여야 할 시민의 책임 측면을 강조한다. 이러한 관점은 일찍이 고대 그리스인에게 있어서 시민성이란 공동체의 이익에 반하는 개인의 권리와 자유를 의미하는 것은 아니었으며 오히려 공동체의 유지 발전을 위한 의사결정 과정에서의 의무와 참여 기회에 관한 것이었다(Greenberg, 1983: 27).

## 나. 커뮤니티 의식

### 1) MacIver의 커뮤니티 의식

커뮤니티란 지역을 기본적인 단위로 하여 지역주민들이 공동의 이해관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린 집단적 성격을 가진 것이라고 할 수 있다. 그러나, 보는 시각이나 관점에 따라서 그 정의가 조금씩 달라지기도 하고 있는데, 초기에 MacIver는 커뮤니티를 두 가지 측면에서 정의하고 있다. 첫째는 ‘지역성’이라는 측면에서 사람들이 공동생활을 영위하고 있는 지역이라는 카테고리를 상정하고 그 안에서의 생활체계를 커뮤니티 요소로 삼았다. 두 번째는 ‘공동성’이라는 측면에서 사람들이 더불어 생활해 나가는 것을 커뮤니티의 요소로 보았다(Hallman, 1987: 33-38). 그러나, 1910년대부터 지역성과 공동성을 바탕으로 한 커뮤니티가 붕괴됨에 따라서 MacIver는 공동성 대신에 커뮤니티 의식이라는 개념을 사용하였다. 커뮤니티에는 지역공동체의 토대가 되는 지역성과 커뮤니티 의식이 있어야 한다고 주장하고 있는데, 여기서 지역성이라는 것은 가)사회적 유사성, 나)공동된 사회적 표현, 다)공동된 전통, 라)공동된 습관, 마)공속감 등을 말하는 것이다. 커뮤니티 의식이라는 것은 가)우리의식(we-feel), 나)역할의식(role-feeling), 다)의존의식(depended-feeling) 등을 의미하는데, 구체적으로는 다음과 같다.

#### 가) 우리의식(we-feel)

우리의식은 분할할 수 없는 통일체에 함께 참가하고 있다고 하는 공유의 감정이라고 할 수 있다. 이것은 구성원의 공동이해에 관심을 가지고 있거나 집단 생활을 영위하고 있는 곳이라면 어디라도 존재하는 것인데, 그러한 이해관계에 대한 관심이 지역사회, 지역생활 등에 관한 것인 경우에 우리의식은 가장 확실한 형태로 나타난다. 우리마을이 비난을 받는다면, 외부로부터 위협을 받을

---

6) G. A. Hillery는 1950년대까지 영국과 미국 사회학자들의 커뮤니티에 대한 94편의 연구논문을 분석한 결과, 커뮤니티에 대한 정의가 매우 다양하다는 것을 발견하였다(Hillery, 1955)

때, 마음속으로부터 끓어오르는 것이 이와 같은 우리의식이라는 감정이다. 이러한 감정을 통하여 사람들은 자신이 속한 사회와 떨어질 수 없는 깊은 연관관계를 가지게 된다.

### 나) 역할의식(role-feeling)

역할의식은 지위나 소속 부서에 대한 감정이다. 각 개인은 상호교환이 이루어지는 사회적 장면에서 수행하여야 하는 역할, 자기 자신이 개인적으로 수행하여야 하는 기능 등이 있다는 것을 느끼게 되는데, 이것이 역할의식이다. 사회화된 개인에게 있어서 역할의식은 커뮤니티 전체 속의 자신이 구성원으로 속해 있다는 사실을 정확하게 일깨워 주는 수단이 된다.

### 다) 의존의식(depended-feeling)

의존의식은 개인이 커뮤니티에 의존하고 있다는 것을 의식하고 있다는 것을 의미한다. 이것은 물질적인 의존은 물론이고 심리적인 의존도 포함되어 있다. 현대사회에 들어와서 개인의 고립에 따른 고독과 불안이 현저하게 나타나고 있는데, 커뮤니티는 이러한 고독과 불안으로부터의 피난장소가 된다.

## 2) 기존 연구에서의 커뮤니티 의식

사회 여러 분야에서는 커뮤니티 의식에 대한 다양한 접근을 시도해 온 바 있다. 인간관계의 변화·발전 과정을 심리학적으로 분석함으로써 상호작용을 중요시하는 사회 심리학적 접근(Maclver, 1924; 박순영, 1984; 송복 1996), 주민들의 지역사회 활동에의 직접적인 참여를 강조하는 지역 사회 운동적 접근(박서호, 1993; 김남선, 1994; 고순철, 1994; 김신일 외, 1994), 물리적·사회적 환경의 개선 및 조성 등을 강조하는 지역사회 계획적 접근(Nottridge, 1972; Bailey, 1975; 박호강, 1984; 권순복, 1989) 등은 커뮤니티 의식의 회복을 추구하기 위한 노력이라고 볼 수 있다.

그 동안 커뮤니티 의식에 관하여 일반적으로 인정된 정의가 없으며 측정할

만한 행위가 없었다는 등의 이유로 커뮤니티 의식의 개념을 조작적으로 정의하고 측정하려는 노력이 부족했는데, 최근 커뮤니티 의식의 개념은 사람들과 커뮤니티 사이의 강한 밀착을 의미하는, 커뮤니티적 노력을 판단하는 포괄적인 기준으로 지역사회 심리학(community psychology) 분야를 중심으로 활발하게 연구가 진행되고 있다(Sage et al., 1996: 657-658). 즉, Sarason(1974)이 제안하고 Glynn(1981)이 도구를 개발한 이후 커뮤니티 의식의 측정이 가능하게 되었으며, 그 후 Davidson & Cotter(1986), Buckner(1988), Robinson & Wilkinson(1995), Nasar & Julian(1995), Sagy, Stern & Krakover(1996) 등의 연구가 여러 국가에서 진행되어 왔다.

이상의 연구에서는 지역(local) 혹은 근린(neighborhood) 등 측정단위에 따라서 혹은 사회경제 특성에 따라서 커뮤니티 의식 측정도구가 각기 세밀하게 개발되어 사용되고 있는데, Davidson & Cotter(1986)의 연구, Nasar & Julian(1995)의 연구는 각각 지역단위와 근린단위를 대상으로 한 대표적인 연구라고 볼 수 있다. 이러한 경험적 연구들이 커뮤니티 의식에 대한 개념적 전망을 결여하고 있다는 지역으로부터 전체적인 커뮤니티 의식의 특성에 초점을 두고 커뮤니티 의식 구성요소로 구성된 감정, 상호영향의식, 욕구의 충족과 통합, 정서적 연계의 4가지를 제안한 바 있다(장준호·이인혁, 2001: 16).

그러나 우리나라의 경우에는, 커뮤니티 의식 측정과 관련한 연구(김경준, 1998)가 적은 편이다. 일부 진행된 연구(문용갑, 1986; 우룡, 1994; 정재희, 1994; 박경구, 1995)는 도시 및 건축학적 관점과 지역사회 개발적 관점에서 이루어진 것으로 구분되는데, 1960년대 이후 급속하게 진행된 도시화, 산업화 영향에 따른 커뮤니티 의식의 약화 및 해체에 대한 반향으로 도시 지역, 특히 최근에 와서는 주택단지 주민들의 근린관계에 초점을 두고 있다.

### 가) 커뮤니티 의식의 개념

커뮤니티 의식에 대한 실증적인 개념 정의를 살펴보면, Davidson & Cotter(1986: 608)는 커뮤니티 의식에 대해 지역사회 심리학에서 중심적 가치로

논의되고 있는 것으로 사람들과 주거지, 일터, 학교, 사회적·정치적·종교적·일상적·문화적 집단 등 사회 환경 사이의 특별한 애착의 의미를 지니고 있으며 소속감은 그 핵심적 위치에 놓여있다고 보고 있다. 즉 커뮤니티 의식의 긍정적인 의미는 구성원 의식, 역사 및 자치의 공유, 다른 사람들에 대한 영향력 및 욕구의 강화, 의사전달을 위한 상호작용 및 안전과 의존에 대한 느낌 등 여러 유형의 이론적인 구성요소로 예시된다고 하였다. 커뮤니티 의식의 극단은 소외나 외로움 등의 용어로 명시된다고 하였다(김경준, 1998; 장준호·이인혁, 2001: 16).

또한 McMillan & Chavis(1986) 이론은 커뮤니티 의식을 논증할 수 있는 가장 포괄적인 진술로 경험적인 영역에 점증적인 자극을 주어왔다. 즉 McMillan & Chavis 이론에 따르면 커뮤니티 의식은 “구성원들이 가치는 소속감, 구성원들이 집단으로부터 영향을 받고 있으며 일정한 영향력을 행사하고 있다는 느낌, 구성원들의 욕구가 함께 헌신적인 노력을 통하여 충족된다는 공유된 믿음, 그리고 구성원들이 역사와 장소, 시간 및 경험을 공유하고 있고 또 공유하게 될 것이라는 믿음 또는 헌신”이라고 정의하고 있다. 여기에서 McMillan & Chavis는 커뮤니티 의식에 대한 정의적 틀을 제시할 때 커뮤니티 사용의 두 가지 특징을 강조하고 있다. 첫째는 이웃이나 도시와 같은 장소에 관계되는 커뮤니티에 대한 영역적(territorial) 또는 지리적(geographic) 개념이고, 둘째는 인간관계의 특성에 관계되는 “관계적인(relational)”생각이다. 커뮤니티 의식의 조작적 정의는 장소와 사람들에게 똑같이 적용되고 지역 커뮤니티에 있어서 커뮤니티 의식을 만들어내는 경제 내에 인간 상호작용의 특성이 있다는 것을 제안한 것이라고 볼 수 있다(Plas & Lewis, 1996).

#### 나) 커뮤니티 의식의 구성요소

McMillan & Chavis(1986)는 전체적인 커뮤니티 의식의 특성에 초점을 두고 이론을 전개하였는데, 커뮤니티 의식의 구성요소로 구성원 감정(membership), 상호영향의식(influence), 욕구의 충족과 통합(integration and fulfillment of needs), 정서적 연계(emotional connection)의 4가지를 제안하였다(McMillan & Chavis, 1986).

여기에서 구성된 감정(membership)은 소속해 있다는 느낌이나 개별적인 것을 공유하고 있는 감정을 말하는 것으로, 경계(boundaries), 정서적 안정(emotional safety), 소속감 및 동일시 감정(a sense of belonging and identification), 개인적 투자(personal investment), 공통적 상징체계(a common symbol system)라는 5가지 속성을 가지고 있으며, 이러한 속성들은 함께 작용하여 커뮤니티 내외의 사람들의 의식에 영향을 주게 된다고 하였다. 상호영향의식은 중요하다라는 느낌, 즉, 구성원이 집단에 중요하다라는 느낌과 집단이 구성원에게 중요하다라는 느낌을 포함한다고 하였으며, 욕구의 통합과 충족은 강화(reinforcement)라고도 할 수 있는데, 이것은 구성원들의 욕구가 그 집단의 구성원 자격을 가지게 됨에 따라 받게 되는 자원을 통하여 충족되는 감정이라고 하였다. 그리고 정서적 연계(emotional connection)는 구성원들이 역사와 장소, 시간 및 경험을 공유하고 있고 또 공유하게 될 것이라는 믿음 또는 헌신이라고 하였다. 공유된 정서적 관계는 역사의 공유에 기초하고 있으나 반드시 그것을 공유하기 위하여 그 역사에 참여할 필요는 없으나 그것에 동일화되어야 한다고 하였다. 공유하고 있는 사건이나 그 사건의 특정 속성 내에서의 구성원들의 상호작용은 커뮤니티를 강화하거나 억제하는데 영향을 준다고 한다(김경준, 1998; 장준호·이인혁, 2001: 17).

#### 다. 커뮤니티의 구성요건

일정한 지역에 생활근거를 가지고 있는 주민이 공통된 가치와 이익을 위하여 자발적으로 참여하고 서로 비용이나 역할 등을 분담하면서 더불어 살아가는 커뮤니티는 구성원들 사이의 밀접한 인간관계가 중요한 특징을 이루고 있다. 이러한 공동체적 사회를 구성하기 위해서는 몇 가지 조건이 필요한데, 구체적으로는 지리적 영역, 사회적 상호작용, 공동유대감 등을 들 수 있다(정하성 외, 1995: 24-26).

### 1) 지리적 영역의 공유

지리적 영역은 주민들의 정신적인 연계가 이루어 질 수 있는 공동의 생활터전을 구축하는데 반드시 필요한 공간적 단위라고 할 수 있다. 이러한 공간적 단위는 주민간의 상호교류가 가능한 근접성, 문화의 단일성, 생활의 통합성 등을 지니고 있어야 한다.

최근, 교통·통신이 발달되어 있기 때문에 지역사회의 지리적 영역이 광역화되어 가고 있다. 그러나, 일방적인 커뮤니케이션이 이루어지는 대중사회와는 달리 커뮤니티는 상호간의 커뮤니케이션을 전제로 하여 형성되고 있으므로 교통·통신이 발달되었다고 해서 광역화되는 것은 아니다.

지역주민간의 상호교류가 이루어질 수 있는 지리적 영역을 공유하기 위해서는 같은 공간 내에 생활근거지를 가지고 있는 주민들간의 공통된 생활문화와 환경이 존재하여야 한다. 공통된 생활환경은 비슷한 생활욕구에서 나타나는데, 그 환경을 지배하는 문화권 또는 공동생활권을 형성하는 것이 지리적 영역이다.

### 2) 사회적 상호작용

일정한 지리적 영역 내에서 함께 생활하는 주민들간의 상호교류작용을 통하여 커뮤니티가 형성된다. 따라서 같은 생활권내에 살고 있으면서도 상호교류가 단절되어 있고 공동관심사나 유대감이 형성되지 않으면 커뮤니티는 구축되지 않는다.

구성원 개인의 상호교류를 통하여 본래의 자기 본성을 수정해 가고 문화를 습득하여 안정된 자아를 형성하는 것이 인간의 사회화 과정이다. 따라서 커뮤니티는 이러한 사회화 과정을 통하여 형성된다.

### 3) 상호공감대 형성

커뮤니티는 일정한 지역에서 거주하는 주민들이 서로 서로를 이해하고 동류의식을 가질 때, 비로소 구축된다고 할 수 있다. 이러한 것은 태어나면서부터 가

지게 되는 혈연 또는 지연 등에 의해서 형성되는 공동체의식이 아닌 상호교류를 통하여 이해관계를 공유하는 것을 의미한다. 이러한 상호공감대는 우리의식, 소속감, 공동체의식 등의 형태로 나타난다.

## 라. 커뮤니티 구축(community building)

미국에서 커뮤니티 구축 사례들은 1950년대 뉴딜정책의 시기부터 매우 다양하게 나타나기 시작하였다. 각 지역사회별로 전후 복구사업을 추진하면서 정부는 이들 지역 사회단위로 민간조직을 적극 활용할 필요가 있었고 지역사회에 기반을 두고 있는 민간조직들(neighborhood-based organizations)이 이를 기회로 지역 복구사업에 적극 참여하기 시작한 것이다. 연방정부는 이러한 민간조직을 정부 조직이 수행하기 어려운 ‘행정사각지대’를 담당하는 중요한 파트너로서 적극 지원하여 이른바 지역사회 행동 프로그램(Community Action Program, CAP)을 마련하였다(Chaskin & Abunimah, 1999: 60). 초기에는 이렇게 지역사회에 기반을 두고 있는 민간단체들(neighborhood-based organizations)이 정부사업의 보조 공급자로서의 역할을 담당하였고, 현재는 각 지역의 독특한 지역사회·지역공동체를 형성해 나가는 가운데 이들 지역사회들이 정부와 대등한 정책파트너로서 지역의 문제를 주체적으로 해결하는 수준으로까지 해당 지역의 역량을 확대해 나가고 있다(Harris, 1999: 316-318; Nalbandian, 1999: 189). 현재 미국 내에서는 “전국 지역사회 구축 네트워크(National Community Building Network, 이하 NCBN)”가 지역사회 구축이라는 목표 하에 가장 적극적인 활동을 하는 순수 민간운동 조직이다.

학자들은 현대인들이 대도시 문화에 염증을 느끼면서 갈수록 작은 규모의 공동체, 대도시 외곽의 소규모 도시들을 거주지로 선호하게 되는 이른바 신도시주의(New Urbanism) 경향이 더해갈수록 이들 지역의 순수민간단체들(neighborhood-based organizations)이 각 지역의 공동의 문제 해결에 더더욱 적극적인 역할을 담당하게 될 것이라고 예측하고 있다(Ferman & Kaylor, 2000: 53-54).

지역사회의 구축을 주장하는 이들은 지역사회의 문제를 해결하는 데 있어서 각 지역이 보다 정확하고 상세한 지식과 정보, 지역상황과 여건, 그리고 욕구를 잘 파악하고 있다는 신념을 가지고 있다. 따라서 각 지역사회의 주체적인 역할 하에 각 지방정부들이 여러 가지 부문에서 상호 협력하여 지역의 당면문제들을 해결하는 것을 이상적인 것으로 보고 있다(Donnelly, 1999). 정부와 각 지역사회가 상호보완적인 역할을 수행하도록 하기 위해서는 이들이 새로운 신뢰를 구축하면서 상호 존중과 배려로 특징지어질 수 있는 문화의 변화(cultural change)가 이루어져야 한다(하미승·강황선, 2002: 50-52).

### 1) 공동의 비전 구축

지역사회를 구축하는 원대한 비전은 공공선(common good)을 증진시키고 차별이 없는 고른 발전과 계층간 상호존중을 구축하기 위하여 시민들이 공동의 미션을 구축하는 것에서 시작해야 한다(Blackwell & Colmenar, 1999: 494; Paterson, 1997: 92; Weil, 1996: 487). 이를 통해 다양성의 사회 속에서 인종, 계급 그리고 지역을 넘어서는 하나의 새로운 지역공동체의 개념을 만들어 내는 것은 매우 중요한 시작이다. 무엇보다도 각 지역 사회를 구축하기 위해서는 해당 지역사회에 대한 다양한 지식습득이 선행되어야 한다(Lichterman, 1995: 520; Nalbandian, 1999: 189-190). 그 외에도 다른 지역사회와의 지속적이고 활발한 교류와 정보공유를 통해 각 지역사회의 성장가능성을 장기적인 안목에서 계획하고, 지역사회 간 공동의 이익을 추구하는 건설적인 파트너십을 형성해야 한다(하미승·강황선, 2002: 50).

### 2) 보다 많은 파트너 확보

지역사회를 구축하기 위해서는 더 많은 자원이 투자되고, 많은 파트너들이 관여되어야 한다. 실제로 많은 지역사회 구축의 노력들은 박애주의와 함께 공공 및 민간 자원에 의존하고 있다(Lichterman, 1995; Warren, 1998: 81-83; Weil, 1996: 483).

정부기관, 대학, 비정부조직(NGO), 순수 지역민간단체들(neighborhood organizations) 과 같은 조직들이 공동으로 지역사회 구축을 위해 매우 큰 역할을 하고 있고 이들 사이의 협력이 더욱 절실해지고 있다. 공공기관이나 대학 또는 시민단체들의 파트너쉽은 일반주민의 참여를 위해서뿐만 아니라 보다 더 정확한 지역문제의 진단과 해결을 위해서도 효과적이다. 의사결정방식에 있어서 기존의 상의하달식 접근은 지역주민들로부터 자발적인 협력을 얻어 내거나 복잡한 지역문제를 해결하는 데 전혀 도움이 되지 못하였다. 이제 지역주민들은 서비스의 단순한 수혜자나 정부 정책활동의 대상(object)이 아닌 문제해결의 파트너로 간주되어야 한다(Donnelly, 1999; Nalbandian, 1999: 187-190; Weil, 1996: 482). 이러한 정부와 시민, 그리고 민간 단체들 사이의 파트너쉽은 낙후지역의 사회·경제적 고립을 해소하고, 해당 지역사회의 사회적·물리적 기반을 강화하며, 새로운 지역사회의 자산을 구축하고, 보다 접근가능하고 책임있는 공공 및 민간 기관들을 만들어 내어 현대 지역사회들의 문제점을 해결하는 데 매우 효과적일 것이다(Blackwell & Colmenar, 1999: 495; Warren, 1998: 79).

### 3) 지역사회 역량 강화

공공정책에 있어 지속적인 변화를 이루어내기 위해서는 정책개발 및 집행하는 과정에 사회의 이해관계자들이 직·간접적으로 관여할 수 있어야 한다(Lichterman, 1995: 523; Warren, 1998: 80). 이러한 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같은 단계가 요구된다(Blackwell & Colmenar, 1999: 496). 첫째, 지역주민들 사이의 정책참여와 정치적 참여의 수준을 높이기 위해서 정책의 과정과 내용에 대한 더 많은 지식을 갖고 있어야 한다. 둘째, 지역사회를 구축하기 위해 일하는 그룹들 사이에 강력한 네트워크 체계를 구축하여 미션을 공유하고 각종 변화 관련 프로그램의 개발을 위한 전략과 능력을 개발하는 기반을 이루어져야 한다(Ledingham, 2001: 287). 셋째, 공공정책에 대한 이해능력, 비판능력, 구성원들 사이의 의사소통 능력 등 각 지역구성원의 역량을 구축하는데 투자를 많이 해야 한다(Chaskln & Abunimah, 1999: 70-71). 마지막으로 각 지역사회가 정부의 정책

파트너로서 필요한 역량을 갖추는 데 있어서 지역사회를 구축하는 데 보다 넓은 미션, 헌신, 경험을 가진 지역리더들이 중요한 역할을 해야 한다(하미승·강황선, 2002: 51).

#### 4) 지식·정보 공개

정보와 지식은 효과적인 정책개발과 집행을 위해 필수적이다. 장기적으로 지역사회 구축에 대한 지식을 축적하고 학자들 사이에서 학문의 한 분야로서 이에 대한 지지를 얻어야 한다. 이러한 과정을 통해 축적된 지식은 학교와 일반시민들에게 전파되고 공개되어야 하며 연구자들은 이 분야에 대한 정보를 보다 효과적으로 체계화할 수 있는 새로운 지식체계를 개발해야 한다(Ledingham, 2001: 286-287; Weil, 1996: 486-487). 이러한 모든 활동의 궁극적인 목적은 지역사회 구축에 대한 지식을 교류하는 차원을 넘어서서 문제의 분석과 해결, 정책개발을 위한 지역의 역량을 구축하는 것까지 포함한다. 이러한 형태의 지식 구축을 위해서는 보다 넓은 범위의 지역사회 시·공간에의 전략적 참여와 지역사회 구축의 원칙을 포괄하는 정책분석과 연구에 대한 투자가 필요하다. 또한 지역문제를 진단하고 해결책을 개발하는 데에 지역주민과 운동가들이 핵심적인 역할을 담당해야 한다는 점을 인식해야 한다(하미승·강황선, 2002: 52).

### 제3절 주민자치 연구 동향

주민자치에 대한 기존의 연구들은 다양한 초점과 방식으로 진행되었다. 즉, 주민자치와 관련한 의식·법제도 등을 고찰한 연구, 주민참여를 주민자치의 유사 개념으로 보고 주민참여를 강화시킬 수 있는 방안을 고찰한 연구, 주민자치 제도에 대한 연구, 주민자치센터를 연구 대상으로 선정하여 진행한 연구 등 다수가 있다. 이를 주제 별로 묶어서 정리하면 다음과 같다.

## 1. 주민자치

주민자치에 대한 연구는 주민자치 활동, 주민자치와 지역공동체, 주민자치와 주민의식, 주민자치와 관련된 법제도 등을 분석한 연구 등이 있다. 많은 학자들이 주민자치 발전을 위해 다양한 개선 방안들을 제시하였다.

장준호·이인혁(2001)은 주민자치 활동이 커뮤니티 의식 형성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다. 즉, 주민자치 활동을 유형별로 구분하여 분석 대상을 선정하고 커뮤니티 의식 변수와 커뮤니티 의식에 영향을 미치는 변수를 추출하여 자료를 수집하였다. 분석 결과, 주민자치 활동의 참여가 높을수록 커뮤니티 의식이 높게 나타났고 주민자치활동은 지역별로 다르게 나타났는데, 동사무소에서 주민자치센터로의 기능전환과 같은 커뮤니티 활성화를 위한 움직임에 주민자치 활동을 유도하는 것이 커뮤니티 의식을 활성화시킬 수 있다고 결론지었다.

최근열·장영두(2002)는 지역 주민이 지방자치단체의 정책과정에 참여하는 기회가 부족하다는 점에 착안하여 주민자치 제도의 미비와 참여의식의 결여를 해결할 수 있는 지역공동체 확립 가능성을 탐색하였다. 즉, 공동체 형성을 이끌어갈 수 있는 주도적 집단이 존재해야 하고, 지역적 정체성이 우선되어야 하며, 이웃과 친숙해질 수 있는 다양한 교류를 통한 근린생활성이 충족되어야 한다고 제안하였다. 또한, 공동체 공간을 대폭 확대하는 공유 구조의 개선이 필요하며, 주민들의 근린생활을 바탕으로 결속한 지역공동체가 구축되어야 함을 강조하였다.

심익섭(2005)은 주민자치의 주체가 되는 주민을 대상으로 실시해야 하는 시민교육을 고찰하였다. 즉, 민주시민교육의 의미, 중요성, 현황, 발전방향을 제시하면서 주민자치 역량을 강화해야 한다고 결론지었다. 김영인(2005)은 지방자치 발전에 따른 주민자치 의식 변화를 분석하면서 향후 바뀔 주민자치 의식을 전망하고 주민자치 의식 함양을 위한 과제를 제시하였다. 즉, 세계화·지방화·거버넌스 방식 확산·민주주의 가속화·시민사회 역량 증대 등의 변화가 예측되는 상황에서 다양한 참여제도를 통해 주민의 지방자치 참여를 보장하고 행정정보를

공개하며 평생 학습 시스템을 구축하여 시민교육을 활성화하는 전략이 필요하다고 보았다.

박인수(2007)는 선거연령 인하, 외국인 선거권 부여 등 주민자치 확대와 관련한 각종 법제를 점검하였다. 즉, 주민투표제, 주민감사청구제, 주민소송제, 주민소환제 등을 소개하면서 문제점도 함께 언급하였다. 특히, 제주특별자치도를 사례로 선정하여 주민자치와 관련된 법제를 점검하였다.

〈표 2-3〉 주민자치 연구

연구 주제	연구자	연구 내용
주민자치 활동	장준호·이인혁(2001)	주민자치 활동이 커뮤니티 의식 형성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석
주민자치와 지역공동체	최근열·장영두(2002)	주민자치 강화할 수 있는 지역공동체 확립 가능성 모색
주민자치와 주민의식	심익섭(2005)	주민의 자치역량 강화를 위한 시민교육 발전방향 제시
	김영인(2005)	주민의 자치의식을 전망하고 주민자치 의식 함양을 위한 과제를 제시
법 측면에서의 주민자치	박인수(2007)	주민자치 확대와 관련한 각종 법제를 점검

## 2. 주민참여

주민자치에 대한 연구 중 많은 연구가 주민참여와 주민자치를 유사한 개념으로 보고 진행하였다. 많은 학자들이 주민참여의 문제점, 주민참여 유형화, 주민참여 실태 조사와 함께 발전 방안을 제시하였다. 이 외에도 선거·투표와 주민참여의 관계에 대한 연구(한정인, 1991; 김현소, 1994; 안병만 외, 1995), 개발사업에 관한 주민참여 연구(최효승, 1984; 황희연, 1985; 김기욱 외, 1991; 전경구, 1998), 공공서비스 공급·협동 생산과 주민참여의 관계에 관한 연구(이봉형 외, 1995; 이진복 외, 1999; 김필두, 2000; 조용성 외, 2001), 주민들의 참여 태도에 대한 연구(김인철, 1992; 육동일 외, 1994), 선출직 리더십과 주민참여(정원섭,

1995), 주민참여와 NGO(박혜도, 1999), 자발적 조직의 주민참여운동 사례연구(이현수, 1997) 등이 있다.

정윤수(2000)는 현재 우리나라 주민참여의 문제점을 고찰하고 개선 방안을 제시하였다. 즉, 주민들의 낮은 주민참여율, 주민참여의 대표성 확보의 어려움, 참여 과정에서의 비효율과 혼란, 공무원의 잘못된 인식 등을 문제점으로 지적하면서, 주민참여 활성화를 위한 제도적인 틀 구축, 주민조직을 통한 참여의 기회 확대, 자생적 주민조직의 재정 문제 해결, 행정 공개의 확대 등을 제시하였다.

서순복(2002)은 광주광역시를 사례로 선정하여 주민참여 실태를 점검하고 바람직한 대안을 모색하였다. 즉, 다양한 참여제도를 정보공개제도·위원회제도·인터넷 홈페이지를 활용한 정책결정과정에서의 참여·기타 주민참여제도로 구분하여 분석하였다. 분석 결과, 적극적인 정보공개와 교류를 통해 주민참여를 유도하는 것이 필요하고 위원회 구성상 공무원의 구성 비율을 축소하며 원칙적으로 위원회 회의록을 공개하는 방안이 제시되었다. 또한, 인터넷을 활용한 정보제공과 가상공간에서의 정책토론 활성화, 적극적인 주민참여 제도 도입 등을 제안하였다.

양석진(2005)은 주민참여를 국민주권의 실현으로 보고, 주민참여를 다양한 기준에 따라 유형화 하여 정치적 참여, 행정과정적 참여, 사법적 참여로 구분하였다. 또한, 주민참여를 확대할 수 있는 방안으로 정보통신 기술 확대, 사이버 주민포럼제도 도입, 주민감사청구제 활성화, 주민투표제 활성화, 주민평가제 도입, 주민소환제 확대, 주민발안제 도입 등을 제시하였다.

정하용(2007)은 충청남도 소재 도시와 농어촌 지역을 사례로 선정하여 지역 사회 개발사업에 대한 주민참여 실태를 분석하고 욕구조사를 실시하여 주민참여 활성화 방안을 제시하였다. 즉, 지역 여성의 참여를 활성화 하고 시민단체 및 주민조직을 통한 주민참여를 확대시켜서 주민주도형 지역사회 개발사업을 실시하여야 하며 인터넷을 활용한 주민참여 활성화를 강조하였다. 이혜영(2007)은 현재 운영되고 있는 주민참여 제도들의 실태, 효과성, 인지도를 종합적으로 분석하여 주민참여제도 발전방향을 제시하였다. 분석 결과, 주민참여제도에 대한

적극적인 홍보와 운영 활성화 노력이 필요하고 주민의 자발성을 제고시킬 수 있는 방안을 모색해야 하며 정책과정 전반에 걸쳐 주민참여를 제도화 하는 작업이 필요하다고 결론지었다.

명재진(2007)은 주민참여의 헌법적 근거를 도출하여 각종 주민참여 제도를 현행법 중심으로 검토하고 문제점을 분석하며 개선방향을 제시하였다. 즉, 주민조례제정개폐청구권, 주민감사제, 주민소송제, 주민투표제, 주민소환제 등의 실태, 문제점, 개선방향을 제시하면서, 지방의회와 주민참여와의 조화문제도 다루었다. 특히 주민의 직접 참여제도가 대의제 본질과 조화를 이루는 것이 필요하며 주민참여는 보충적으로 기능해야 한다고 결론지었다.

〈표 2-4〉 주민참여 연구

연구 주제	연구자	연구 내용
주민참여 문제점, 발전방안 제시	정윤수(2000)	우리나라 주민참여의 문제점을 고찰하고 개선 방안 제시
	서순복(2002)	광주광역시를 사례로 선정하여 주민참여 실태를 점검하고 바람직한 대안을 모색
주민참여 유형화, 발전방안 제시	양석진(2005)	주민참여를 유형화 하고 주민참여를 확대할 수 있는 방안 제시
주민참여 실태분석, 발전방안 제시	정하용(2007)	주민참여 실태를 분석하고 욕구조사를 실시하여 주민참여 활성화 방안을 제시
	이혜영(2007)	현재 운영되고 있는 주민참여 제도들의 실태, 효과성, 인지도를 종합적으로 분석하여 주민참여제도 발전방향을 제시
	명재진(2007)	주민참여 제도를 현행법 중심으로 검토하고 문제점을 분석하며 개선방향을 제시

### 3. 주민자치제도

주민자치와 관련있는 제도는 주민발의제, 주민투표제, 주민소환제, 주민참여예산제 등이 있다. 많은 학자들이 주민자치제도를 하나의 사례로 선정하여 심층

적으로 분석하면서 주민자치와의 관련성을 강조하였다.

최용호·김종환·정영환(2003)은 주민투표제의 필요성·유형·기능과 한계, 우리나라 주민투표제 사례, 주민투표 법안을 고찰하면서 주민투표제가 제대로 뿌리를 내리기 위한 전제조건을 제시하였다. 즉, 법 제정 이후에 주민투표제가 정착될 수 있는 여건이 조성되어야 하고 성숙한 시민의식이 필요하다고 결론지었다.

이기우(2006)는 지방자치의 의의, 주민의 직접 참여와 간접 참여에 대해 논의하며 주민소환제 도입의 필요성을 역설하고 있다. 즉, 주민소환제를 도입할 수 있는 헌법적 근거, 외국의 입법례 등을 제시하면서 주민소환제가 주민의 위상을 회복시키는 제도임을 강조하였다. 하승수(2006)도 주민소환제를 직접 민주주의의 상징으로 보고, 미국·일본 등 외국에서 실제로 이루어졌던 주민소환의 사례들을 제시하면서 주민소환제의 운영과정에서 실제로 나타나는 특징들을 검토하였다. 또한 외국과 비교할 때 우리나라 주민소환제가 어떤 특징을 가지는지 분석하면서 주민소환제가 우리나라 지역 정치와 주민자치를 개혁하는데 기여할 것으로 전망하였다. 김현준(2006)은 주민소환제의 도입 경위와 내용, 향후 과제를 분석하면서, 주민소환제와 같은 직접 참여로 인하여 주민자치가 더욱 강화된다고 보았다. 우리나라에서는 2006년 5월 24일에 ‘주민소환에 관한 법률’이 제정되어 2007년 5월 25일부터 시행되고 있는데, 서명인 수 등의 일정한 요건이 충족되면 사유를 불문하고 주민소환이 청구될 수 있는 제도이고, 외국과 비교할 때 주민소환 투표 청구에 필요한 서명인 수의 요건이 완화되어 있다. 주민소환제와 같은 직접 민주주의 제도가 지방행정의 민주성과 책임성을 제고한다고 강조하였다.

김배원(2006)은 지방재정법, 동법 시행령을 분석하고 광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 사례를 비교하면서 지방재정에 주민이 참여하는 ‘주민참여예산제’를 고찰하였다. 즉, 지방재정운영에 대한 주민참여의 의의와 실태를 밝히고 주민참여예산제의 연혁과 개념을 정리하면서, 예산과정에 주민이 직접 참여하는 것이 실질적인 민주정치를 구현하는 자치 수단이라고 결론지었다.

〈표 2-5〉 주민자치제도 연구

연구 주제	연구자	연구 내용
주민투표제	최용호·김중환·정영환(2003)	주민투표제 정착 위한 전제조건 분석
주민소환제	이기우(2006)	주민소환제 도입 필요성과 근거 역설
	하승수(2006)	우리나라 주민소환제 특징 분석
	김현준(2006)	우리나라 주민소환제 특징 분석
주민참여예산제	김배원(2006)	주민참여예산제 연혁과 내용 분석

#### 4. 주민자치센터

많은 학자들이 지역주민의 자치 조직으로 주민자치센터를 제시하면서 주민자치센터를 중심으로 주민자치 조직을 분석하고 있다. 즉, 주민자치센터 현황 분석, 바람직한 주민자치센터 발전방안 제시, 주민자치센터 참여 요인 등을 고찰하고 있다. 주민자치센터를 대상으로 실시한 연구에는 지역 주민이나 주민자치위원을 대상으로 설문조사를 실시한 실증연구가 많았다.

김종성·신원득(2004)은 기존 주민자치센터 운영의 문제점을 분석하여 운영체제, 주민자치위원회, 전담직원, 주민참여(자원봉사), 운영재원 등의 문제점을 발견하였다. 향후 주민자치센터의 운영주체는 관민합동형-준민간주도형, 민간주도형 순서로 전환되어야 하고, 위원회형과 지배이형의 장단점을 적절하게 조합하며, 읍면동 지역 특성에 따라 적합한 운영주체와 내부기관을 조합하는 것을 제안하였다.

원구환(2004)은 춘천시를 사례로 선정하여 주민자치센터 이용만족도를 측정하였다. 측정 결과, 주민자치센터 만족 제고를 위해서는 무엇보다 주민자치센터의 존립요인을 강화시키는 것이 시급하고, 프로그램·담당자의 개인특성·물리적 환경에 대한 정책적 고려가 필요함을 알 수 있었다. 즉, 주민자치센터의 만족도 제고를 위해서는 향후 이용가능성을 높일 수 있는 방안들이 모색되어야 할 것인데, 이를 위해서는 연령별·직업별·이용시간별 등에 대한 고려와 프로그램의 다

양화 및 특성화를 통해 주민자치센터의 이용만족도를 제고할 수 있어야 한다고 결론지었다

이선미(2005)는 주민자치센터의 조직과 운영이 지역공동체 형성에 기여하고 있는가를 실증적으로 고찰하였다. 주민자치센터 박람회의 신청 자료를 대상으로 주민자치센터의 조직과 운영의 구체적 요소들을 분석한 결과, 현재 주민자치센터의 조직과 운영이 지역공동체 형성을 활성화 하는데 기여하고 있지 못함을 밝혔다. 조직과 운영 차원에서 볼 때 주민자치센터는 민주적이고 상호호혜적인 상호작용을 통한 시민성의 교육장으로도 주민의 평등한 참여의 장으로도 약한 네트워킹을 위한 장으로도 기능하지 못하고 있다고 결론지었다.

최진학·김성현·홍준현(2006)은 로컬거버넌스 관점에서 주민자치센터의 역할과 운영방식 상의 문제점을 확인하고 원인을 분석하여 주민자치센터의 발전방향을 제시하였다. 경기도 군포시 소재 주민자치센터들을 분석 대상으로 하여 자원, 파트너십, 외부환경, 주민자치센터의 기능을 중심으로 문제점과 그 원인을 논하였다. 연구 결과, 지방자치단체가 주민자치센터의 인프라를 구축하여 주민자치센터가 안정적으로 운영될 때까지 적극적으로 재정적 지원을 하여야 하며, 주민자치센터에 주민의 관심과 참여를 유도하기 위한 프로그램을 운영하고, 자원봉사자의 양성 프로그램을 편성하여 주민들로 하여금 적극적인 참여를 유도하여 자발적인 지역사회 환경을 조성하는 것이 필요하다고 결론지었다.

안성수·하중근(2006)은 창원시를 사례로 선정하여 주민자치센터 운영실태와 바람직한 운영방안을 제시하였다. 즉, 주민자치센터에 대한 간략적인 소개와 함께 창원시 15개 읍면동 수준의 주민자치센터 설치 현황을 분석하면서 주민자치센터 운영프로그램, 예산, 자원봉사자 등을 기준으로 소개하였다. 연구 결과, 주민자치센터를 민관이 합동으로 운영하는 운영체제 구축이 필요하고 주민자치위원회 구성과 운영에서 효율성을 강화하며 주민자치센터 본래 기능인 주민자치 기능을 강화하는 것이 필요하다고 결론지었다. 특히 주민자치센터에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 안정적인 재정 지원을 제도적으로 보장하고, 자원봉사자 인력뱅크 구축이 필요하다고 강조하였다.

강창민·양기근·노우영(2007)은 주민자치 기능 강화를 위해 주민들이 지역사회에 관심을 갖는 것이 필요하다고 전제하고, 주민자치센터가 주민 공동체 의식을 강화하고 주민자치의 훈련장이 된다고 강조하였다. 그러면서 제주도를 사례로 선정하여 지역 특성을 반영한 주민자치센터 특성화 방안을 제시하고 있다. 즉, 현 지역 주민자치센터의 문제점과 지역의 특성을 분석한 후 주민자치센터의 여러 기능 중 주민자치기능, 사회복지기능, 지역공동체 관련 기능을 강화해야 한다고 결론짓고, 주민자치센터를 독립법인으로 할 것인지, 준자치단체로 할 것인지, 완전자치단체로 할 것인지 결정해야 한다고 제안하였다.

곽현근(2007)은 주민참여 여부 및 주민참여 정도에 영향을 미치는 요인을 탐색하였다. 즉, 대전 지역을 사례로 선정하여 지역 주민과 주민자치위원을 대상으로 설문조사한 결과, 주민자치센터 프로그램의 양적·질적 개선을 꾀하고, 참여자만이 누릴 수 있는 선택적 유인(selective incentive)을 확대해나가는 노력이 중요하다고 보았다. 또한, 헌신적인 지역사회 리더의 발굴과 육성을 위해 지방자치단체가 지속적으로 관심을 가지고 지원해야 하고, 주민자치센터의 자치기능 및 봉사기능이 강화될 수 있도록 지원할 필요가 있다고 보았다.

〈표 2-6〉 주민자치센터 연구

연구 주제	연구자	연구 내용
주민자치센터 현황 분석	원구환(2004)	주민자치센터 이용만족도 측정
	이선미(2005)	주민자치센터의 조직과 운영이 지역공동체 형성에 기여하고 있는가를 실증적으로 고찰
바람직한 주민자치센터 발전방안 제시	김종성·신원득(2004)	주민자치센터의 바람직한 운영체제 구축 시도
	최진학·김성현·홍준현(2006)	로컬거버넌스 관점에서 주민자치센터의 발전방향을 제시
	안성수·하종근(2006)	주민자치센터 운영실태와 바람직한 운영방안을 제시
	강창민·양기근·노우영(2007)	지역특성 반영한 주민자치센터 특성화 방안 제시
주민자치센터 참여 강화 방안	곽현근(2007)	주민자치센터 주민참여 여부 및 주민참여 정도에 영향을 미치는 요인을 탐색

## 제4절 주민자치 분석의 틀

### 1. 분석틀

주민자치에 대한 각 이론과 기존의 연구 등을 종합하여 주민자치 분석의 틀을 구성하였다. 분석의 틀은 우리나라 읍면동 주민자치의 실태와 문제점을 고찰하고 향후 발전 방안을 모색하는 기준으로서의 역할을 한다.

전체적인 주민자치 환경 변화, 주민자치 주체, 주민자치 활동, 주민자치 강화 방안에 대해 ‘지방 공무원’과 ‘지역 주민’을 대상으로 설문조사와 심층면접을 수행하여 연구를 진행하였기 때문에 이를 도식화 하였다. ‘주민자치 환경의 변화’는 ‘주민자치 주체’와 ‘주민자치 활동’에 영향을 미치면서 주민자치 주체와 주민자치 활동을 변화시킨다. 이렇게 변화된 주민자치 주체와 활동을 바탕으로 바람직한 ‘주민자치 방안’을 모색하는 것을 분석의 초점으로 삼았다.

〈그림 2-1〉 주민자치 분석의 틀



## 2. 분석요소의 정의

본 연구의 주요 목적은 행정환경 변화 속에서 주민자치의 기반을 강화할 수 있는 발전 방안을 제시하는데 있다. 이에 따라 분석에 사용되는 변수들의 개념적 규정을 선행하여야 하며 이에 대한 자료의 측정 방법을 구체적으로 제시하였다.

### 가. 주민자치 환경

읍면동의 기능과 역할 변화는 읍면동이 주민자치의 중심이 된다는 점과 읍면동에게 새로운 임무가 부과된다는 점에서 주민자치의 공간인 환경이 변화한다는 것을 의미한다. 이러한 주민자치 환경을 측정하기 위해 읍면동의 기능, 역할 등을 기준으로 자료를 수집, 분석하였다. 이를 측정하기 위한 대표적인 지표는 다음과 같다.

#### 1) 읍면동 기능과 역할 변화

주민자치 실태와 문제점 등을 분석하기 앞서 읍면동의 기능과 역할을 분석하였다. 즉, 읍면동의 조직이 개편되고 동사무소 명칭이 변경되며, 주민생활지원서비스가 강화되면서 기능과 역할이 변하고 있음을 분석하였다. 또한 설문에서는, 읍면동에서 실시하는 정책·사업에 대한 관심이 더 큰지, 시군구와 읍면동 간의 역할 분담 여부, 읍면동의 역할 확대, 읍면동에의 관심도 등을 분석하였다. 현재 읍면동이 수행하고 있는 다양한 기능 중 중요한 기능, 앞으로 강화되어야 하는 읍면동의 기능, 읍면동 기능을 강화하는데 필요한 각종 사항 등을 점검하고 분석하였다. 읍면동이 중심이 되어 수행하는 기능이 정해져야 주민이 자치적으로 수행할 각 기능이 선정될 수 있으므로, 읍면동의 기능 정립을 고찰하였다.

## 2) 복지서비스의 통합 경향

현재 정부에서는 읍면동 차원에서 복지와 다른 서비스를 통합하고 연계하여 제공하는 방안을 구상하고 있다. 즉, 기존의 사회복지서비스는 복지만을 강조하였으나 복지 이외에 주민의 편의, 안전 등을 연계하여 다루고자 하는 의도로 사회복지 전달체계를 개편하고 주민생활지원팀을 신설하였다. 본 연구에서는 이러한 정부의 의도와 활동을 중심으로 현황, 문제점, 발전방안 등을 모색하였다.

## 나. 주민자치 주체

주민자치의 주체는 주민들이 자발적으로 자치 활동을 할 경우 구심점이 되는 주체가 누가 되고, 구심점이 되는 기구의 필요성을 인지하는지, 기존의 주민자치센터에 대한 주민들의 인식 등을 의미한다. 이러한 주민자치 주체를 측정하기 위해 주민자치 담당 주체, 주민자치센터의 기능을 중심으로 자료를 수집, 분석하였다. 이를 측정하기 위한 대표적인 지표는 다음과 같다.

### 1) 주민자치 담당 주체

주민자치의 주체가 누구인가 여부를 분석하였다. 주민들이 자치를 하기 위해서는 주민 개개인 보다는 일정한 공동체를 결성하는 것이 필요한데, 현재 주민자치를 담당하고 있는 아파트 주민자치 조직, 반사회, 농촌지역 주민자치 조직을 구분하여 분석하였다. 또한 설문에서는, 누가 주민자치의 주체가 되어야 하는지, 주민들의 의견을 수렴하는 주민자치 기구가 필요한지 여부를 점검하였다.

### 2) 주민자치센터

주민자치센터가 주민자치의 중심이 될 수 있는지 여러 각도에서 분석하였다. 즉, 주민자치센터의 설치 배경, 그 조직과 주요 기능, 주민자치센터 운영 현황 등을 고찰하였다. 또한 설문에서는, 주민자치센터 이용 경험, 주민자치센터 기능

과 프로그램의 확대, 주민자치센터에서 주로 수행하여야 하는 기능, 주민자치센터 활성화를 위해 필요한 각종 사항 등을 질문하였다. 이는 주민자치센터가 주민자치의 주체가 되어 중심적인 기능을 수행하여야 한다는 연구자들의 시각을 반영한 분석이다.

## 다. 주민자치 활동

주민자치 활동은 주민들이 주체적으로 자치활동을 하는 내용을 의미한다. 주민자치 활동을 측정하기 위해 주민이 자발적으로 수행하는 활동의 내용, 주민자치에 필요한 대상 사업들, 새 정부가 추진하는 마을만들기 활동 등을 기준으로 자료를 수집, 분석하였다. 이를 측정하기 위한 대표적인 지표는 다음과 같다.

### 1) 주민자치의 활동 내용

주민들이 주민자치 주체를 결성하여 수행하는 각 활동을 점검하였다. 특히 ‘살기좋은 지역만들기’ 사례를 통해 주민자치 활동이 어떻게 진행되고 있는지 분석하였다.

### 2) 주민자치의 대상 사업

주민이 자발적으로 주인의식을 가지고 수행하는 사업에는 여러 가지가 있을 수 있다. 다양한 읍면동 사업 중 주민자치의 대상이 되는 사업을 고찰하였고 특히 최근 주민자치센터가 중심이 되어 실시하는 주민자치사업을 분석하였다.

## 라. 민관협력 강화

향후 주민과 지방자치단체 간의 바람직한 관계 정립을 위해 민관협력을 강화하는 것이 필요하다. 즉, 주민자치 방안을 제시하기 위해 민관협력 현황과 사례를 분석하고, 설문에서는 민과 관의 관계, 민관협력기구의 필요성, 민관협력기구

와 주민자치와의 관계, 민관협력의 주체 등을 질문하였다. 이를 측정하기 위한 대표적인 지표는 다음과 같다.

### 1) 민관협력 기구 구축

민관협력의 가장 기본적인 관계 설정은 ‘서로가 서로를 필요로 하는 관계’, ‘함께 파트너십의 편익을 향유하고 권력과 정보를 대등하게 공유하는 관계’이다(하미승, 강황선, 2002: 53). 지역주민들이 주민자치 조직과 기구를 결성하여 다양한 활동을 실시하여도 이러한 지역주민들의 자치활동이 지방자치단체에게 전달되는 의사통로가 없으면 유명무실하게 된다. Nalbandian(1999)도 지역사회의 다양한 이해관계자를 발굴하고 이들 간의 협력이 절실하다고 보고(Nalbandian, 1999: 190), 해당 지역사회에 직간접적으로 관여하고 있는 많은 이해관계자들이 공통의 의제를 갖고 함께 연구하고 토론할 수 있는 네트워크를 형성해 주는 것이 중요하다고 보았다(하미승, 강황선, 2002: 52).

여기에서는 민과 관의 관계가 어떠한지를 분석하였다. 이는 현재 상태에 대한 분석일 수도 있고 향후 바람직한 상태를 예측하는 분석이기도 하다. 민과 관은 협력 관계인 것이 필요하다는 데에는 모두다 공감하고 있으나 구체적으로 읍면동 단위에서 성공적인 민관협력 사례는 찾아볼 수 없다는 문제점이 있다.

### 2) 민관협력 강화를 위한 주민조직 활용

성공적인 주민자치를 이끌기 위해 주민의 자치의식을 함양하고 주민의 자치 활동을 보장하며 민관협력을 강화하는 일련의 과정들이 기존의 제도와 조화롭게 접목될 수 있는지 분석하였다. 특히, 주민자치센터에 대한 주민, 공무원들의 인식이 높아져 가는 상황에서 기존의 주민자치센터를 읍면동 중심의 주민자치 강화 방안으로 볼 때 나아가야 하는 방안에 대해서도 검토하였다.

〈표 2-7〉 분석요소의 정의

변수	지표	세부 내용
주민자치 환경	읍면동 기능과 역할 변화	읍면동 조직개편과 명칭의 변경, 주민생활지원담당 강조, 복지개념을 확대하는 경향 등
	복지서비스의 통합 경향	복지와 다른 서비스를 통합, 연계할 필요성 증가, 사회복지전달체계 개편, 주민생활지원팀 신설 등
주민자치 주체	주민자치 담당 주체	아파트 주민자치 조직, 반상회, 농촌지역 주민자치 조직 등
	주민자치센터	주민자치센터 설치배경, 조직과 기능, 설치와 운영 현황 등
주민자치 활동	주민자치의 활동 내용	주민이 자치체로서 수행하는 활동의 내용, 살기좋은 지역만들기 활동
	주민자치의 대상 사업	주민자치가 필요한 대상 사업들, 주민자치센터의 주민자치사업
민관협력 강화	민관협력 기구 구축	민관협력기구의 필요성, 민관협력기구와 주민자치와의 관계, 민관협력의 주체, 주민생활지원민관협의체 등
	민관협력 강화위한 주민조직 활용	기존의 제도, 조직을 활용하여 주민자치를 강화하는 방안



## 제3장 읍면동 주민자치 실태와 문제점

### 제1절 읍면동 주민자치의 역사적 전개과정

#### 1. 읍면동 제도의 의의

##### 가. 읍면동의 성격과 연혁

읍면동은 비교적 한정된 지역공간을 생활기반으로 하는 하나의 지역적인 근린단위로서, 지역주민의 공동 이해를 바탕으로 하여 그들의 생활을 방위하고 개선, 향상시키기 위해 주민 스스로 협동하는 자율적, 자조적 지역 공동체 성질을 가진다(김상영, 2000: 63-68). 현재와 같은 읍면동 사무소 행정체제는 일제의 지방제도에 이어 건국 초부터 있어 왔다. 즉, 1914년에 단행한 지방행정구역 개편, 1920년의 조선총독부 지방관제를 거쳐, 일제시대의 위치관할 구역명칭이 미군정시대로 승계되고 그것이 정부수립당시 거의 그대로 이어졌다. 그 후 여러 차례의 읍면동 폐합, 분할이 있었으며 특히 대도시 행정동은 도시권세의 팽창에 따라 많은 변화가 있었다.

읍면동에 관한 법적인 규정은 지방자치법에 근거하고 있다. 동법 제3조에서는 시군구(자치구포함)에 읍면동을 둘 수 있음을 규정하고 있다. 읍면동의 설립 절차는 지방자치법 제4조 제3항에서 법정동은 행정안전부 장관의 승인을 받아 조례로 정하도록 되어 있고, 행정동은 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다.<sup>7)</sup>

7) 법정동은 법적, 공부상(동)으로 개인 또는 법인의 주소를 표시하는 한편, 행정동은 행정운

또한 동법 제120조에서는 자치구가 아닌 구와 읍면동에 소관 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두는데 이 경우의 동은 행정동을 말한다고 규정하고 있다. 동법 제118조 제2항에서는 읍장·면장·동장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명하도록 되어있다.

### 1) 읍의 발달

읍은 1920년에 면제개정에 따라 새로이 등장한 ‘지정면’ 제도가 전신으로, 1930년 읍면제의 채택에 의하여 ‘읍’이란 명칭으로 되었다. ‘지정면’이란 1917년의 우리나라 면 가운데 인구가 비교적 많고 상공업이 발달되어 재력을 어느 정도 갖추고 도시형태를 이룬 면에 대하여 총독이 지정하였으며, 1920년의 면제개정에 따라 일반면과는 구별하였는데 이것이 읍의 전신이다.

1920년에 지정면으로 지정된 면의 수는 24개이며, 1930년에 지방제도의 2차 개정이 단행되어 전국의 행정구역은 13도, 41읍, 2,043면이 되었다. 1930년 12월 1일 제령 제12호로 공포된 읍면제가 1931년 4월부터 시행됨에 따라 과거의 지정면이 읍으로 조정되어 읍이라고 하는 행정구역이 새로이 창설되었다. 그 후 1945년에는 107개의 읍이 되었고, 1948년 남한의 단독정부가 수립되면서 73개 읍으로 축소되었으며, 1954년 수복지구임시행정조치법이 공포되어 속초읍, 김화읍, 철원읍이 편입되었고, 1955년 13개 면의 읍 승격과 8개 읍의 시 승격이 이루어졌다. 1961년 지방자치에관한임시조치법에 의하여 읍면 자치제가 폐지되고 기초자치단체수가 26시, 85읍, 1,407면에서 24시, 140군으로 되었다. 1975년 12월 31일 지방자치에관한임시조치법 제3조 2의 개정으로, 군청소재지 면의 인구가 2만명 미만인 경우에도 읍으로 할 수 있게 됨에 따라 1979년 5월 1일 53개면이 읍으로 승격 되었다.

1980년대에 들어 15회에 걸쳐 행정구역 개편이 이루어졌는데 읍 승격은 농촌

---

영상의 편이에 따라 구획된 동사무소 관할 구역으로 실제에 있어 1개의 법정동이 수 개의 행정동으로 나누어지거나 1개의 행정동이 수 개의 법정동을 관할하는 경우가 다수이다(이순만, 2000: 125).

지역의 편입 없이 개편 당시의 규모대로 하였다. 이때의 읍 승격은 농촌지역의 균형있는 발전과 자율적인 성장 촉진으로 지방 정주생활권 형성과 대도시 인구 집중방지를 위한 지방소도읍(인구 2만명 이상의 면 또는 군청소재 지의 면)을 대상으로 이루어졌다(행정자치부, 1987: 115-166), 그 후에도 여러 차례의 행정구역 개편이 이루어져 2007년 1월 1일 현재 전국에 212개의 읍이 있다(행정안전부, 2008a: 153).

## 2) 면의 발달

면은 통일신라시대 농민의 10호 가량의 혈연집단을 중심으로 한 자연촌락을 기준으로 하여 형성된 ‘촌’이라는 말단 행정구역에서 그 기원을 찾을 수 있다. 국가에서는 주, 군, 현, 촌 등에 지방귀족들을 각각 장관, 태수, 현령, 촌주 등으로 임명하였는데, 면의 기원이라고 볼 수 있는 촌도 지방 귀족세력들이 다스리는 지방행정관서라고 할 수 있다. 중앙집권적 국가를 형성한 고려도 중앙에서 지방관을 직접 군, 현, 진까지만 파견하고 촌에는 지방토호세력을 임명하였다.

현재의 면과 리 제도는 조선초기인 15세기부터 시작되었다고 볼 수 있다. 조선 초에는 군, 현을 두었는데, 군, 현에는 지방양반이 조직한 향청을 두었다. 향청제도가 전국적으로 동일하게 시행되어진 것은 조선후기에 이르러서인데, 지역에 따라 사(社), 방(坊), 부(部) 등으로 불리면서 전국적인 행정 조직으로 자리잡기 시작하였다.

1906년 조선말기에 ‘면내동리촌의폐치분합과그명칭및경계변경에관한건’ 법률이 공포되면서 하부행정기관으로 면의 명칭이 통일되었고 그 후 구역개편을 통하여 4,322개의 면이 행정구역으로서의 지위를 갖게 되었다. 이후 한일합방 후 군과 면의 명칭과 관할구역을 통합 조정하였다. 한일합방 초기에는 13도, 12부, 317군, 4,322면이었으나 1914년에는 12도, 12부, 220군, 2,521면으로 조정되었으며, 현재의 읍면동의 골격도 이때에 형성된 것이라고 할 수 있다. 1914년 구역개편에 따라 면적 약 4방리 약 800호를 기준으로 한 면이 형성되었으며, 당시 면

의 평균면적은 약 88km<sup>2</sup>에 해당되었다(행정자치부, 1987: 115-166). 2007년 1월 1일 현재 전국에 1,206개의 면이 있다(행정안전부, 2008a: 153).

### 3) 동의 발달

동의 연혁을 잘 살펴보면 현재와 같은 도시지역 동의 뿌리는 일제시대 1917년 10월 대대적인 행정구역 개편 시 이루어진 정회에서 찾을 수 있다. 미군정에 들어와서도 ‘종래의 행정기구를 그대로 유지한다’라는 미군정 포고에 의하여 정회제는 그대로 유지되다가 1947년 4월 정회는 동회로 다시 변경되었다. 그러나 동회 역시 정회와 마찬가지로 인보(聯保)적 행정보조 단체였다. 이 동회제는 정부수립 후에도 계속 유지되었으나 읍, 면과는 달리 행정 조직에 편입되지 못한 채 임의 협조조직으로 존속하였다. 그 후 1955년 4월 18일 시의 동 설치 조례에 의하여 동 조직이 지방자치법상 시의 말단 지방행정조직으로 되면서 동회는 동사무소로 개칭되었으며(최근열, 2002a), 1961년 ‘지방자치에관한임시조치법’에 의거하여 그때까지 시와 읍의 하부기관으로 존재하던 동은 읍, 면과 대등한 지위를 갖게 되었다.

현행 지방자치법상 동의 지위는 ‘특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍, 면을 두며, 시와 구(자치구를 포함)에는 동을, 읍과 면에는 리를 둔다’고 규정하여 읍, 면과 같은 지위로 보고 있다. 따라서 동은 지방행정계층인 시·도, 시·군·구, 읍·면·동 중 도시지역에 설치된 최말단 행정계층으로 시와 구에 설치된 하부행정기관이다. 2007년 1월 1일 현재 전국에 2,166개의 동이 있다(행정안전부, 2008a: 153).

〈표 3-1〉 전국 읍면동 현황

전국	읍	면	동	합계
서울	-	-	522	522
부산	2	3	218	223
대구	3	6	134	143
인천	1	19	123	143
광주	-	-	91	91
대전	-	-	80	80
울산	4	8	46	56
경기	30	112	391	533
강원	24	95	74	193
충북	14	89	50	153
충남	24	147	40	211
전북	14	145	85	244
전남	31	196	66	295
경북	36	202	100	338
경남	22	177	115	314
제주	7	5	31	43
합계	212	1,206	2,166	3,584

자료: 행정안전부(2008a: 153) 재구성

## 나. 읍면동 지방자치조직의 역사적 변천과정

### 1) 조선시대

조선시대의 지방행정조직은 도(8), 도의 하급기관인 부(4), 대도호부(4), 목(20), 도호부(44), 군(82), 현(175) 등과 군·현의 하부기관인 면(방 혹은 사)과 동·리 등으로 구성되었다. 이들 중 읍면동 단위의 지방자치조직이라면, 면과 동·리 등을 들 수 있다.

#### 가) 면

면은 지방에 따라 명칭이 일정하지 않아서 황해도와 평안도 지방에서는 ‘방(坊)’이라고 하였고, 함경도 북부에서는 ‘사(社)’라고 불렀다. 대개 1개 군이나 현에는 20-30개 정도의 면이 속해 있었는데, 면 규모는 편차가 커서 큰 면은 2천

여호에 이르렀으며, 작은 면은 50-60호에 불과하였다. 면의 장(풍헌, 면임, 방도, 집강, 도윤)은 면민의 공선으로 선임되었으며, 사회적 지위가 높지 않아서 대개 서민계급에서 선출되었다. 면장의 임무는 관의 감독 하에서 조세 및 진상물의 징수독촉, 법령 등의 전달 등이었다. 그 외에 사망·출생의 호적 정리, 면내 작은 분쟁사건에 대한 송사, 가벼운 태형의 부과 등의 사무를 자치적으로 수행하였다. 면장의 직무를 보좌하기 위하여 면장 밑에 풍헌약정을 두고 그 아래에 호적, 전결, 관명전달 등을 취급하는 ‘별유사’와 ‘면주인’이 있었는데, 면주인은 관명전달인으로 군청에 상주하면서 면민의 공문서를 전달하는 업무를 담당하였다.

### 나) 동·리

동·리는 면재의 작은 부락의 명칭이다. ‘동’ 또는 ‘리’라는 명칭 이외에 ‘포(浦)’, ‘평(坪)’, ‘촌(村)’ 등으로도 불리었고, 함경도 북부에서는 ‘향(鄕)’이라고도 불렸다. 큰 동에는 동장과 함께 이장, 권농 등을 두었으나, 작은 동은 동장을 이장 혹은 권농이라고 불렀다. 동장은 작은 민사소송을 주재하고 징세부담을 정하고 그 부과를 독촉하여 징수상납하였다. 그 외에 출생·사망 등과 같은 호적정리 업무, 도둑체포등과 같은 치안업무 등을 보조하였으며, 면장의 자문에 응하여 지역 일을 협의하였다.

### 다) 5가작통

오가작통은 부락의 5가구를 하나의 통으로 연결하는 인보조직이다. 5가작통은 세종 때 시작된 제도로 인보, 상부상조, 구휼 등과 같은 기능을 수행하였다. 그러나, 호적정리 보조, 유민방지, 방범 및 방화, 천주교인 색출 등에서 연좌제를 적용하는 등 중앙정부의 통제조직으로 더 크게 활용되었다.

## 2) 대한제국

오늘날의 읍면동 조직에 해당하는 대한제국의 하부 행정조직은 군·면·리 이었다. 면과 리의 집행기관인 집강과 존위는 1년 임기로 주민들이 선출하였다. 또

한, 군·면·리에는 각각 의회의 성격을 가진 군회·면회·리회가 구성되어 있었다. 군회는 군수, 각 면의 집강, 각 면에서 천거하는 2인 등으로 구성되고, 면회는 집강, 각 리의 존위, 각 리에서 추천하는 2인 등으로 구성되었으며, 리회는 존위와 리 내 각호별 1인 등으로 구성되었다. 각각의 군·면·리 등은 향회규칙 및 향약변무규정에 따라서 지역 주민들이 자치적으로 지역의 사무를 처리하였다(최창호, 2005: 121).

### 3) 일제시대

일제시대의 지방행정조직은 도·부·군·읍·면 등으로 구성되어 있었다. 현재의 읍면동에 해당하는 것이 읍·면이다. 면장은 군수의 보좌기관으로 면 행정을 집행하여 왔는데, 1910년부터 ‘조선총독부 지방관제’의 실시로 독립된 면사무소를 갖게 되었다. 읍은 1920년에 면제개정에 따라 새로이 등장한 지정면제도가 전신으로, 1930년 읍면제의 채택에 의하여 읍이란 명칭으로 되었다. 지정면이란 1917년의 우리나라 면(面) 가운데 인구가 비교적 많고 상공업이 발달되어 재력을 어느 정도 갖추고 도시형태를 이룬 면에 대하여 총독이 지정하였으며, 1920년의 면제개정에 따라 일반 면과는 구별되었다.

1931년 부터는 읍·면에 법인격이 부여되었고, 지방의회의 성격인 읍회와 면협의회가 구성되었다. 읍회와 면협의회는 의장은 각각 읍장과 면장이 되고, 나머지 의원들은 주민의 직접선거로 선출되었다. 읍회는 명목상 의결기관의 성격을 가지고 있었으나, 그 의결권이 법률에 의하여 한정되어 있을 뿐만 아니라 군수·도사에게 정회권이, 도지사에게 예산증감권이, 총독에게 해산권이 부여되어 있었다. 면협의회는 의결기관의 성격을 가지는 것이 아니고 단순한 면장의 자문기관에 불과했다(최창호, 2005: 124).

### 4) 대한민국

1949년 제정·공포된 지방자치법에 의하여 지방자치단체의 종류는 서울특별

시와 도, 시·읍·면 등이고, 서울특별시는 단층제, 도는 2층제의 구조를 가지고 있었다. 읍·면에는 주민직선으로 선출된 지방의원으로 구성된 읍·면의회를 설치하고, 읍·면장은 읍·면의회에서 선출하였다. 읍·면의 하위 행정단위인 동·리장은 주민들이 직접 선출하였다.

1956년 지방자치법의 개정으로 읍·면장을 주민들의 직접 선거로 선출하게 되었다. 1958년 지방자치법의 개정으로 읍·면장을 임면제로 하였다가 1960년에 지방자치법을 다시 개정하여 읍·면장을 주민직선제로 환원하였다. 1961년 이후에는 읍·면장의 주민직선제가 폐지되고, 읍·면의회도 해산되었으며, 읍·면은 자치단체가 아닌 시·군·구 산하의 단순한 일선 행정기관으로 전환되었다.

## 2. 읍면동 주민자치의 전통

‘마을’은 자연과 인간과 생활이 조화된 전통적인 한국사회의 기본 단위이다. 마을이라는 개념을 이른바 자연부락(自然部落)에서 비롯된다. 자연부락은 지리적 위치나 생활환경에 따라서 크고 작은 차이가 있다. 한 마을이 한 개의 행정단위(동, 리)로 되어 있는 곳도 있고, 두 개 이상의 자연부락이 한 개의 행정단위가 된 곳도 있으며, 때로는 한 개의 자연부락이 두 개 이상의 행정단위로 나뉘어져 있는 수도 있다. 그러나 대체로 60내지 70가구 정도가 한 자연부락(自然部落)을 이루어 정착생활을 하고 있는 것이 일반적인 현상이다(이두현 외, 1974: 23-28). 이러한 마을 단위로 조선시대부터 전해 내려오는 우리나라 주민자치의 형식은 크게 동회, 두레, 향약, 계 등으로 구분할 수 있다.

### 가. 동회

동회(洞會)는 자연부락을 단위로 공동생활에 관한 모든 문제를 토의하고 결정하는 지역사회의 자치조직으로 흔히 정초에 개최되는 마을 축제인 동제(洞祭)의 전후(前後)에 소집된다. 동회는 대동회(大同會) 또는 동계(洞契) 등으로 불려

지기도 한다. 동회에서는 동제(洞祭)를 비롯하여 수로, 농로, 친목, 제재, 공부대책, 풍기, 행정, 인선, 품앗이, 부조, 계몽, 모곡, 구휼, 등이 논의의 대상이 되어 있다. 그리고 범법자에 대하여는 그 죄의 경중에 따라서 훼손(毀家) 혹은 출향(黜鄉) 조치를 취하게 하는 예까지 있었다. 동회의 임원은 존위 1명, 부존위 1명, 상유사 1명, 유사 1명, 영좌 1명, 소임 2명 등으로 구성된다.

## 나. 두레

동회(洞會)가 정신적인 측면에서 결속된 일종의 행정적 공동체라면, 두레는 육체적인 측면에서 결속된 일종의 근로적 공동체라고 할 수 있다. 동회는 농한기를 이용하여 행하여지는 반면에 두레는 주로 농번기에 구체화하는 것이다. 두레는 행정조직이 아니므로 인원이나 자격에 특별한 제한이 없다. 한 마을에 사는 성인 남녀 곧 16세에서 60세까지 일할 수 있는 사람이면 누구나 가입할 수 있다.

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

지역마다 차이는 있지만 대체로 두레의 총책임자를 영좌(領座), 행수(行首), 반수(班首)라 하는데 마을 어른 가운데 지도력과 지식을 겸비한 사람을 뽑았다. 그 아래 총책임자를 보좌하는 도감(都監)과 집사(執事)를 두었으며, 현장에서 작업을 지휘하는 책임자로 수총각(首總角), 총각대방(總角大方)을 두고 젊고 날랜

청년을 골라 이들을 보좌하는 청수(靑首)로 삼았다. 따로 회계 따위 잡무를 보는 유사(有司), 가축 방목을 감시하는 방목감(放牧監), 밥을 맡은 식화주(食化主)를 두었다. 큰 두레는 영좌를 비롯해 조직의 서열을 두루 갖추었으나 작은 두레에는 반수, 총각, 유사만을 두는 경우가 흔했다. 서산 장리의 경우, 영좌 아래 밭과 논을 맡은 공원(工員) 두 사람과 큰 일꾼인 소임(所任), 밥을 저나르는 식화주만을 두었다.

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

## 다. 향약

향약은 조선시대 권선징악(勸善懲惡)과 상부상조(相扶相助)를 목적으로 마련된 향촌의 자치규약을 말한다. 향약의 시작은 중국 송(宋)나라 남전현(藍田縣)의 여씨형제(呂氏兄弟)가 만든 ‘여씨향약(呂氏鄉約)’을 출발점으로 하여, 한국에는 고려말에 남송(南宋)의 주희(朱熹)의 ‘주자증손여씨향약(朱子增損呂氏鄉約)’이 도입되었다. 그 내용은 덕업상권(德業相勸)·과실상규(過失相規)·예속상교(禮俗相交)·환난상휼(患難相恤)의 4가지 강령과 각각에 따른 구체적인 조목을 기본으로 하고 있다. 향약조문의 내용은 자제들을 잘 가르치고, 하인을 잘 제어하며, 공사를 엄격히 구분하여 시행하고, 친한 사람과 화목하게 지내며, 사귄 사람을 잘 선택하고, 웃사람을 모시고, 청렴과 절개를 지키며, 남의 어려운 일을 잘 구해주고, 다른 사람의 과실을 규제하며, 의로운 일을 하고, 해로운 일을 없애며, 관직에 있으면 그 직분을 잘 수행해야 한다는 내용으로 구성되어 있다.

조선에는 중국의 향약이 도입되기 이전부터 향약과 같은 다른 이름의 상부상조 형태가 존재하고 있었다. 고문서(古文書)에 남아 있는 향약의 내용을 체계적으로 살펴 보면 표제는 향약이지만 그 내용은 서로 다른 4개의 종류로 나뉜다.

즉 향규(鄉規)·동계(洞契)·주현향약(州縣鄉約)·촌계(村契)가 그것이다. 향규는 향촌사회의 문벌을 자랑하는 사대부들이 군현단위로 조직하여 자신들의 지배권을 실현하고자 한 규약이며, 16세기가 전성기이다. 동계는 17·18세기가 전성기로 향규보다는 좁은 범위, 즉 거주지를 중심으로 경제적인 상부상조를 하며 하층민들을 사대부의 지배질서 아래 묶어두자는 목적을 지닌 것이다. 주현향약은 일반적으로 향약이라 지칭되는 것으로, 사족지배권이 약화되기 시작하던 18세기 후반 이래 하층민의 교화를 위하여 지방관이 중심이 되어 실시한 향약인데, 이것의 실시는 관권에 의하여 뒷받침되었고, 마을의 촌계를 말단 하부구조로 끌어 들였다. 촌계는 마을의 형성과 역사를 같이 하면서 상부상조·환난상휼하던 하층민들의 공동체적인 조직이다. 즉 향약은 중국에서 전래, 수용된 것이 아니라 한국의 자생적·전통적 촌회(村會)에 향약이라는 이름을 붙인 것에 불과하다. 조선 후기에 들어 양반 사대부는 향촌 지배를 목적으로 향약의 변형이라 할 수 있는 동약(洞約)과 동계(洞契)를 조직하였다.

## 라. 계

우리나라 마을사회에서 가장 지속적이며 전통적이고 가장 보편적인 협동조직이 계(契)이다. 계(契)는 마을 주민의 필요에 의하여 자생적으로 발생 유지된 것으로서, 다른 어떤 협동조직보다도 그 활동이 활발하고 주민들의 참여도가 높다. 조선 후기에는 여러 형태의 계조직이 성행하였다. 사회가 다양해지면서 결속력을 다져야 할 필요성이 높아져 계 조직이 활발해졌는데 농업생산의 확대와 화폐경제의 발달은 이러한 분위기를 한층 더 고조시켰다. 계의 기본 목적은 구성원의 상호 부조, 친목 도모, 공동 출자로 인한 경제적 이익의 추구라고 설명할 수 있다. 계를 대표하는 사람을 존위(尊位), 계장(契長), 영좌(領座)라 하고, 중간 관리자를 공무원(公務員), 공사원(公事員), 수좌(首座)라 했으며, 실무자를 유사(有司), 서기(書記), 소임(所任)이라 했다.

계의 종류는 다양한데, 첫째, 국가에 의무적으로 내야 하는 물품을 마을 사람

들이 공동으로 마련하는 동포계(洞布契), 사포계(社布契), 군포계(軍布契) 따위가 있다. 둘째, 생산이나 공동구매를 위한 계조직이 있다. 농계는 농자금을 마련하기 위한 계이다. 셋째, 특수한 목적에 사용할 경비를 염출하는 계조직이 있다. 넷째, 친목과 오락을 위주로 한 계조직도 있다. 다섯째, 같은 일가끼리 친목을 위해 만든 계조직이 있다. 마지막으로, 비밀결사의 성격을 갖는 계조직도 있다.

계는 오늘날의 은행이나 보험회사 같은 역할을 했다. 공동 출자를 통해 공공 목적에 사용하는가 하면 개인 생활에도 큰 도움을 주었다. 또 계를 통해 친목을 도모하고 상부상조의 인보(隣保) 정신을 함양하였다. 계조직은 주로 또래 집단으로 이루어지는데 파벌적인 요소는 거의 보이지 않는다. 신분, 직업, 남녀, 나이에 관계없이 누구나 손쉽게 계를 조직할 수 있어 적어도 300년 이상 계모임이 활성화되었다.

### 3. 읍면동의 기능 전환

#### 가. 읍면동의 기능 및 특징

읍면동은 기초자치단체의 하부행정구역에 불과하고 읍면동장은 법적으로 독립된 행정기관이 아니라 다만 시장, 군수의 지역적 보조기관에 지나지 않는다. 그러나 실제로 지방자치단체의 모든 행정작용이 이루어지는 시작점이 되며 또한 주민 행정수요의 출발점이란 점에서 지방행정의 본거지라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 행정의사와 주민의사가 접촉하는 교차점이며 상호연결과 조화를 이루는 시발점이다. 읍면동은 주민적 단위이면서 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가지고 있는 단위로서 정부와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 기초 조직체이다(경기도, 2002: 43). 또한 읍면동은 행정추진을 위한 독립적 단순 업무를 집행하는 기관으로서 시·도와 중복되지 않는 업무를 현장에서 직접 처리한다. 우리나라는 외국에 없는 각종 증명 제도를 국가에서 법으로 명시하고 있으며 또한 외국에서는 보기 드문 행정사무를 읍면동 사무소가 수행하고

있다. 읍면동 행정의 기능을 살펴보면 다음과 같다(한국지방행정연구원, 1997: 210). 첫째, 주민과의 접촉이 가능한 제1차적인 행정적·공간적 영역으로서 지방 행정의 시책을 전달한다. 둘째, 단위가 가장 작은 일선 행정기관으로서 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서의 종합행정을 담당한다. 셋째, 현장 출장업무, 지도단속, 조장행정 등 현장위주의 집행기능을 수행한다. 넷째 일선 행정업무의 효율적 추진과 지역의 정체성을 상급기관에 전달하기 위하여 비행정조직인 통·반장을 관할하는 기능을 한다.

이상과 같은 기능을 수행하는 읍면동 행정은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 읍면동 행정은 주로 주민복지의 조장을 위한 비권력 성격의 최일선 대민 행정을 수행한다. 따라서 주민의 일상생활과 밀접한 관련성을 가지고 있으며, 근무시간이나 업무량을 초월하여 폭넓은 봉사행정을 수행한다. 둘째, 읍면동 행정은 국가의 다양한 정책을 지방자치단체를 통하여 구체적으로 집행하고 지역실정에 맞도록 조정하여 주민에게 전달하고 실천한다. 셋째, 행정구역상 읍, 면은 역사적, 문화적인 공동체적 성격을 갖는데 비하여 동은 주민수와 사무량의 합리적 처리에 근거하여 성립되었다는 점에서 구별될 수 있으나, 읍면동 모두 행정기관과 주민과의 직접적·일상적인 대민 행정을 수행한다는 점에서는 공통적이라고 볼 수 있다. 지방자치단체가 실시된 이후 행정에 대한 기대가 어느 때보다 커지게 됨에 따라 읍면동 행정은 수준 높은 행정서비스를 요구받고 있다(경상북도연구원, 1998: 8).

## 나. 읍면동 기능전환의 의의

읍면동의 기능전환은 21세기의 급변하는 행정환경에 부응하고 지방행정의 생산성향상을 위해 실시되었다. 1999년 2월 5일에 기본계획을 수립하고 1999년 4월 7일에 기능전환 보완 지침 등을 마련해서 도시지역의 동사무소와 농촌지역의 읍면동사무소를 1, 2단계로 나누면서 도시지역은 2000년까지, 농촌지역은 2001년까지 단계적으로 추진하되, 본격 추진하기에 앞서 일부 지역에 대한 시범

실시를 통해 문제점을 검토, 보완토록 되어 있다. 이에 따라 현행 읍면동 제도는 존치하되 그 기능을 주민등록, 민원발급, 사회복지, 민방위 등 주민에게 꼭 필요한 업무만 수행하고 청소, 주택, 교통, 지방세납부 등 일반 행정업무는 시군구청으로 이관을 추진하여 왔다.

읍면동 기능전환의 의의는, 기능이관으로 사무와 인력이 줄어들면서 생긴 읍면동사무소의 여유 공간을 주민의 문화, 여가, 지역복지, 주민편의 및 시민교육 기능의 공간으로 활용하고 주민의 자치의식과 공동체의식을 함양하기 위한 주민자치센터로 활용하는데 있다. 즉 읍면동 기능전환은 주민사회가 행정에 대한 수동성, 의존성에서 탈피하여 스스로 건전한 민주시민사회로 자기 변신을 할 수 있도록 지원한다는데 그 의의가 있다(김상영, 1999: 5-28).

읍면동의 기능을 전환하려는 목적은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째로, 행정의 비능률을 초래하고 있는 3-4단계의 행정계층을 축소·조정하여 행정의 효율화를 기하고, 작고 효율적인 정부구축의 기반으로 삼는데 목적이 있다. 이에 따라 읍면동의 사무 중에서 주민의 생활에 직접적인 관련이 있는 행정서비스를 제외하고는 대부분의 행정기능을 시군구로 이관하는 방향으로 기능전환을 추진하고 있는 것이다. 둘째는, 본격적인 지방자치시대로 들어섬에 따라 주민참여를 활성화시키고 주민자치를 실현시킬 수 있는 장으로서의 역할을 수행할 수 있도록 하기 위해서이다.

주민자치의 구성조건을 살펴보면, 지방화시대에는 그 지방의 주인인 주민을 위한 주민중심의 민주적인 행정이 실시되어야 하고, 주민중심의 행정체제를 통하여 주민참여가 활성화되어 주민중심의 행정체제가 구축되어야만 지역 중심의 커뮤니티 형성이 가능해진다. 이러한 관점에서 지방행정이 성장해 나가기 위해서는 적어도 세 가지 측면에서의 발전적 변화가 있어야 할 것이다(김안제, 1998: 743). 첫째, 대응태세의 강화가 필요하다. 행정의 외적 여건과 내적수요의 변화에 올바르게 대처하고 능동적으로 수용함으로써 행정의 방향을 바람직하게 이끌어갈 수 있는 행정체제를 갖추어 나가야 할 것이다. 둘째, 발전능력의 제고가 필요하다. 사회변동을 올바르게 유도하고 지역발전을 바람직하게 촉진하며 주

민의사를 건전한 방향으로 수렴시켜 나가기 위해서는 지방행정기관의 능력이 그만큼 앞서 발전해 나가야 할 것이다. 셋째, 행정자세의 확립이 필요하다. 정의로운 생활과 공평한 행정과 조화로운 인간관계를 유지함으로써 국민으로부터 신뢰를 높이는 자세를 갖추어 나가야 한다. 이와 같은 지방행정의 발전적 변화야말로 지방행정을 쇄신시키는 기본이 되는 것이며, 이러한 쇄신 없이는 지방행정의 건전한 성장과 지역발전의 새로운 구현은 기대하기 어려울 것이다.

## 제2절 읍면동 주민자치 실태분석

### 1. 주민자치 환경의 실태

#### 가. 읍면동 기능과 역할 변화

주민들이 자치활동을 할 수 있는 가장 근거리 행정인 읍면동이 점차 변화하고 있다. 읍면동은 기존의 역할에서 벗어나 새로운 행정 수요와 행정 공급을 수행하는 위치로 변해가고 있다. 읍면동은 동사무소의 경우 명칭을 변경하였고, 읍면동이 담당하는 기능과 역할을 ‘주민생활지원담당’ 기능 위주로 조직을 개편하여 주민의 생활을 지원하는 역할을 읍면동의 주요 역할로 내세우게 되었다.

#### 1) 동의 변화

##### 가) 동사무소 명칭 변화

동의 경우 ‘동사무소’가 ‘동주민센터’로 명칭을 변경하여, 부르기 쉬우면서도 주민생활지원서비스 기능을 특정 분야에 한정하지 않고 제시하는 효과를 꾀하고 있다. 특히 ‘동주민센터’는 동 청사건물의 명칭으로 장소적·공간적 개념으로 쓰이는데, 시·구 하부행정기관으로서 ‘동장’의 직명은 그대로 유지하고 있다.

지방자치법 제6조의 규정에 의한 읍·면·동의 사무소 소재지 조례는 ‘소재

지'를 정하는 것이지 '명칭'에 관한 조례가 아니다. 즉, 본 규정에서의 '사무소'는 '사무를 집행하는 장소'를 의미하는 바, 도의 사무소를 도청이라고 하고 시의 사무소를 시청이라고 하며 군의 사무소를 군청이라고 하는 것이다. 따라서 동의 '사무소' 명칭을 '주민센터'로 변경하고, 현판 등을 교체하기 위해서는 조례 및 규칙 개정이 불필요할 전망이다. 다만, 기존의 조례 등에 동사무소로 표현된 것은 해당 자치법규의 개정 소요가 있을 때 '동사무소'를 '동주민센터'로 변경 조치해야 한다. 예를 들어 사무소 소재지에 관한 조례, 행정기구 설치 조례 시행규칙 등이 해당된다.

#### 나) 동의 기능과 역할 변화

기존에 동에서 취급했던 일반행정·민원업무 일부를 시군구 본청으로 이관하고 일반행정·민원업무 139건 중 35건을 이관하여 현재 104개가 존치되어 있다. 또한, 민방위업무 등 관계법률 개정이 필요한 사무는 법 개정 이후 본청으로 이관할 예정이며, 지역실정에 따라 일부 조정이 가능하도록 하고 있다. 특히, 주민생활지원기능으로의 인력 재배치 가능성 여부에 따라 자율적인 조정을 인정하며 동별 특수성에 따라 이관사무를 자율적으로 결정하도록 하였다. 즉, 도시지역 동과 농촌지역 동간의 차별성을 인정한 것이다. 사회복지업무 72건 중 23건을 시군구 본청으로 이관하여 현재 사회복지업무는 49개가 존치하고 있다. 본청에 주민생활지원과 '통합조사담당'이 신설되므로, 관련 사회복지사무는 반드시 본청으로 이관하되 보육 등 일제조사는 본청과 읍면동이 함께 수행하고 일반구 설치 시는 사무의 성격, 업무 효율성, 주민편의 등을 고려하여 시 또는 일반구로의 이관을 자율 결정토록 하였다.

#### 다) 주민생활지원서비스 관련 기능 강화

공공부조 대상자 및 저소득층에 대한 심층상담, 현장방문, 사후관리 기능을 강화하고 각종 종합적인 정보 제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등을 확대하는 등 주민통합서비스 일선창구로서의 역할을 강화하였다.

### 라) 주민생활지원담당 설치

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

### 마) 담당인력 확보 및 기능

행정민원담당(6급)은 기존 인력을 활용하고 신설된 주민생활지원담당(6급)은 본청 등의 무보직 6급을 우선 활용하는 것을 원칙으로 하고, 부족한 인력은 동주민센터 정원 내에서 직급간 정원조정으로 확보하게 하였다. 또한 주민생활지원담당(6급)에게 총괄업무 이외에 반드시 고유업무를 배분하도록 하여 가급적 현행 동주민센터 인력을 현행 수준으로 유지하도록 하였다. 예를 들어 주민생활지원담당(6급)을 설치한 후 기존 인력 중 2명(일반행정 인력 1명과 민원 인력 1명)을 주민생활지원담당으로 전환배치하는 식으로 조직을 개편한 것이다. 만약 주민생활지원담당(6급)을 미설치할 경우 기존 인력 중 1명(일반행정 또는 민원 인력 1명)을 주민생활지원담당으로 전환배치하는 경우도 생각할 수 있다. 이러한 조직 개편은 ‘주민생활지원담당’ 기능을 동의 대표 기능으로 하고 기존의 인력이 주민생활지원담당 업무를 주로 담당하게 기능 변경 시킨 결과를 낳았다.

〈그림 3-1〉 동주민센터 개편 예시



#### 바) 주민생활지원담당 인력 확보

‘주민생활지원담당’을 설치하는 동주민센터는 주민생활지원담당 인력으로 기존 사회복지업무 수행하는 인력과 담당정원을 포함하여 최소 3명 이상을 확보하도록 하였다. 또한, ‘주민생활지원담당’을 설치하는 동주민센터는 원칙적으로 행정직 2명을 주민생활지원업무로 전환 배치하도록 하였다. 단, 동주민센터 인력이 15명 이상이며 사회복지직이 1명인 동주민센터의 경우 행정직 3명을 주민생활지원업무로 전환 배치하도록 하였다.

#### 사) 주민생활지원담당 인력간 업무 분장

사회복지직 인력은 서비스 대상자에 대한 상담·접수, 현장방문, 사후관리 등

현장성·대면성 업무를 집중 수행하되 가급적 행정내부 업무는 지양하도록 하여 찾아가는 복지서비스에 집중하도록 하였다. 그 외 사회복지 뿐 아니라 주민생활 지원기능 전체에 대한 상담과 종합적인 정보제공 기능을 수행하도록 하였다.

## 2) 읍면의 변화

### 가) 읍면의 기능과 역할변화

읍면사무소에서 담당하던 일반행정·민원업무 일부를 시군구 본청으로 이관하도록 하여 일반행정·민원업무 289건 중 93건을 이관하여 196개를 존치하였다. 민방위업무·호적업무 등 관계법률 개정이 필요한 사무는 법 개정 이후 본청으로 이관하되 지역실정에 따라 일부 조정 가능하도록 하였다. 특히, 주민생활 지원기능으로의 인력 재배치 가능성 여부에 따라 자율적으로 조정하도록 하면서, 사회복지업무 일부를 시군구 본청으로 이관하였다.

### 나) 주민생활지원담당 설치

현재 사회복지업무를 전담 수행하는 ‘주민담당’ 또는 ‘복지담당’을 운영하는 읍면사무소는 ‘주민생활지원담당’으로 전환하고 사회복지업무를 총무담당 등에서 함께 수행하는 읍면사무소는 분리하여 별도의 ‘주민생활지원담당’을 설치하되 담당의 순증 없이 추진하는 것을 원칙으로 하였다. 지역실정에 따라 불가피한 경우에는 담당 증설을 인정하였다. ‘주민생활지원담당’이 가급적 주무담당이 될 수 있도록 운영하고 주민생활지원담당의 명칭과 직렬 등은 자율적으로 결정하도록 하였다.

### 다) 담당인력 확보 및 기능

담당 증설 없이 추진하는 읍면은 기존의 담당 정원을 활용하고 담당을 순증하는 읍면은 본청 등의 무보직 6급을 활용하는 것을 원칙으로 하였다. 필요한 인력이 부족한 지역은 읍면사무소 정원 중 직급간 정원조정으로 확보하되 주민생활지원담당에게 총괄업무 이외에 반드시 고유업무를 배분하도록 하였다.

### 라) 현행 읍면사무소 인력을 가급적 유지

읍면사무소의 인력규모는 가급적 현행 수준을 그대로 유지하고, 사회복지 조사기능의 본청 이관에 따라 사회복지직의 여유 인력이 있는 읍면사무소는 여유 인력을 활용하도록 하였다. 이 때 사회복지직의 여유인력 여부는 사회복지직 1인당 기초생활수급세대가 150-200세대(영구임대주택지역은 250세대)가 되는 것을 기준으로 하여 판단하게 하였다.

### 마) 주민생활지원담당 인력 확보

주민생활지원담당 인력으로 기존 사회복지업무를 수행하는 인력과 담당정원을 포함하여 최소 3명 이상을 확보하도록 하였다. 인력 15명 이상이며 사회복지직이 1명 이상인 읍면사무소의 경우 행정직 2명을 주민생활지원업무로 전환 배치하도록 하고, 기타 기준에 미달하는 읍면사무소는 행정직 1명을 주민생활지원업무로 전환 배치하도록 하였다.

### 바) 주민생활지원담당의 인력간 업무 분장

사회복지직 인력은 서비스 대상자에 대한 상담·접수, 현장방문, 사후관리 등 현장성·대면성 업무를 집중 수행하되 가급적 행정내부 업무는 지양하여 찾아가는 서비스에 집중하도록 하였다. 사회복지 뿐 아니라 주민생활지원기능 전체에 대한 상담과 종합적인 정보제공 기능을 수행하는 것을 강조하였다.

## 나. 복지서비스와 주민생활지원서비스의 통합 경향

종래에는 정부의 서비스가 주로 좁은 의미의 사회복지에 국한되어 위기가정 긴급발견·지원, 국민기초생활보조를 근간으로 하는 공공부조제도, 노인·아동·여성·장애인에 대한 대상별 복지서비스 등 저소득·취약계층을 대상으로 한 복지서비스가 주를 이루었다. 그러나 국민소득의 증가 및 주5일 근무제 등으로 국민의 복지수요가 생계형 복지의 범주를 벗어나 ‘삶의 질’ 향상을 위한 복지로

〈그림 3-2〉 읍면사무소 개편 예시



다양화·고도화되고 있으며, 또한 저소득 복지대상자의 경우도 정부의 법정 급여 이외에 고용·보건·주거·교육·문화·관광·체육 등 종합적인 서비스가 제공되어야 빈곤탈출과 예방이 가능하기 때문에, 복지뿐만 아니라 삶을 보다 여유롭고 풍족하게 할 다양한 서비스를 통합적으로 연계, 제공할 필요가 생긴 것이다. 선진국의 경우도 '90년대 이후 관련 서비스를 통합적으로 제공하고, 복지에 대한 지방정부의 권한과 책임을 강화하는 방향으로 사회복지 전달체계를 개편하는 것이 일반적 경향이다(행정안전부, 2008b: 2).

2007년부터 정부는 시군구청에 '주민생활지원국' 또는 '주민생활지원과'를 설치하여 보건, 복지, 고용, 주거, 평생교육, 문화, 체육, 관광 등 주민생활과 밀접한 서비스의 효율적인 전달을 위한 업무의 기획, 서비스연계·조정, 통합조사 등을 전문적으로 수행토록 하고, 종래 실과별로 분산적으로 제공하던 서비스를 수요자 중심으로 전환하여 통합적으로 제공함으로써 주민의 복합적인 욕구를 해결하도록 하였다. 또한 읍면동에도 주민생활지원팀을 신설하고 독립된 공간의

상담실을 설치하여 초기부터 심층상담을 통해 신속한 조사와 현장 방문 등 적극적인 서비스를 제공토록 하였다.

현재 읍면동은 정부와 민간의 관계에 대한 근본적인 변화가 초래되어 민간의 역할이 대단히 중요해지고 있다(한국지방행정연구원, 2008: 8-9). 지역사회라는 구체적인 생활공간을 중심으로 복지정책이 결정되는 추이가 강해질수록 지역주민 및 시민사회복지단체의 구체적인 관심 및 참여욕구가 제고됨으로써, 일방적인 관 주도의 정책구현 방식은 거부되고 민과 관의 협력에 의한 정책결정 과정이 주목되고 있는 상황이다. 또한, 지방자치단체장 및 지방의회가 선거에 의해서 구성된다는 점에서 지역사회의 환경과 지역주민의 요구가 관철되는 정도가 확대될 것으로 예상되고 있다.

이로써 ‘지역사회’에 대한 새로운 발견이 이루어질 것으로 전망된다. 지금까지 중앙정부가 법적, 제도적, 재정적 주도권을 갖고 복지부문에 대한 결정력과 주도권을 상당 정도 지니고 있었기 때문에 적어도 복지에 있어 ‘지역사회’라는 단위는 명목적이며 형식적인 의미가 강했던 것이 사실이다. 그러나 이제 복지부문에 있어서 지방분권이 진척됨에 따라 지역사회가 지역복지 발전의 실질적이며 능동적인 역할을 부여받기 시작하였다고 볼 수 있다. 특히, 이러한 지역사회의 주체성을 살려나가는 데에 민간의 역할이 적극 요구되고 있는 실정이다.

## 2. 주민자치 주체의 실태

### 가. 주민자치 담당 주체

#### 1) 아파트 주민자치조직

아파트는 현대 도시생활을 대표하는 주거양식이다. 아파트는 전 국민의 50% 이상이 거주하는 보편적인 주거형태로 자리 잡고 있는 만큼 아파트의 확산은 지역사회 공동체에 커다란 영향을 미친다. 아파트 단지의 주민자치조직은 법령에 근거한 상설주민조직인 ‘입주자대표자회의’와 법령에 근거하지 않고 주민들이

자발적으로 조직한 ‘부녀회’로 나눌 수 있다.

입주자대표자회의는 주택건설촉진법에 근거를 둔 공동주택관리령의 규정에 따라서 조직된 아파트 주민의 공식적인 자치조직으로 해당 아파트 단지에서 거주하는 주민들의 직접선거를 통하여 선출된 각 동의 대표자들로 구성된다. 입주자대표자회의는 주로 아파트의 관리와 운영에 필요한 중요한 의사결정을 하고, 입주자대표자회의에서 결정한 사항을 실질적으로 집행하는 관리사무소를 감독한다. 아파트단지를 대표하는 자치조직은 입주자대표자회의이지만, 입주자대표자회의의 활동은 아파트의 관리와 운영에 국한되어 있어서 매우 제한적이고 소극적으로 활동한다.

반면에, 부녀회는 법령에 근거를 두지 않고 주민들의 자발적인 의사에 의해서 조직된 순수한 주민자치조직으로 아파트에 거주하는 여성이 구성원이 된다. 또한, 부녀회는 아파트 주민의 권익보호, 복지증진 등을 위하여 다양한 사업을 수행하는 동시에 대외적으로도 이웃돕기, 환경보호운동 등을 실천한다. 부녀회는 임의조직임에도 불구하고 그 활동범위가 매우 광범위하며 매우 적극적으로 활동을 전개하고 있다. 입주자대표회의와 부녀회는 종속관계에 있는 것이 아니고 별개의 독립적 관계에 있지만, 같은 아파트에서 같은 입주자가 주체가 되기 때문에 활동에 있어서 상호 협력적인 관계를 유지하고 있다.

〈표 3-2〉 아파트 자치활동 사례

활동유형	활동사례
이웃돕기	바자회, 공동육아, 불우이웃돕기, 도동자매결연, 경로잔치 등
자원재활용	알뜰시장, 헌옷모으기, 쓰레기분리수거
자녀교육	독서실, 공부방, 장학사업
마을축제	주민축제, 체육대회, 노래자랑
마을가꾸기	화단조성, 꽃길조성, 마을대청소, 야생화학습공원, 벽화그리기
기초질서확립	통학길교통정리, 주차관리, 자율방범
환경보호	환경견학, 환경교실, 음식물쓰레기퇴비화
생활체육·취미	탁구교실, 헬스장, 에어로빅, 노래교실
교양강좌	꽃꽂이강좌, 서예교실, 종이접기
생활용품판매	농수산물직거래, 알뜰장터, 물물교환

자료 : 임석희 외(2003): 393

## 2) 반상회

반상회는 행정시책의 원활한 말단침투와 동·리 행정을 효율적으로 수행하기 위하여 설치한 동·리의 하부조직으로, 시군조례에 근거하여 설치된 ‘반’의 구성원인 반내 각 세대주 또는 주부로 구성된 주민회의를 말한다. 반상회는 법적 조직이라는 점에서 조선 숙종(1678년) 때, 법적인 성격을 부여받은 오가작통제에서 그 기원을 찾아 볼 수 있다. 이러한 오가작통제는 감오경장 이후 향회로 발전하는데 이 향회가 오늘날 반상회의 효시라고 할 수 있다. 반상회의 주요 기능으로 도시지역에 있어서 이웃간의 친목도모, 이웃간의 상부상조, 지역개발에 대한 주민참여와 공동협조, 행정홍보활동, 지역사회방어기능 등을 들 수 있다.

반상회는 지역주민의 자치회의를 표방하고 있지만, 내면적으로 국가정책 또는 지방행정시책을 주민에게 홍보하고 협조를 구하는 것이 주된 기능으로, 읍면동 일선 행정의 보조조직의 성격을 가지고 있었다. 따라서 자발적인 자치모임을 가지는 것이 아니고 한 달에 한번씩 의무적인 참석을 강요하고 불참 시에 벌금 등을 부과하여 주민의 자발적인 참여가 아닌 강제동원적 성격을 가지고 있었다.

그러나, 지방자치가 부활된 1990년대 후반부터 도시지역 특히 아파트 단지 등에서 행정기관의 개입이 없는 순수한 주민들의 자치조직으로 반상회가 서서히 부활되어, 아파트 단지내의 다른 주민공동체인 입주자대표회나 부녀회 등과 상호 협조하면서 봉사활동, 주민친목활동 등을 전개하고 있다.

## 3) 농촌지역 주민자치조직

농촌 마을의 발전을 주민들 스스로 협의하기 위한 마을단위 자치조직으로는 개발위원회, 영농회, 작목반(作目班), 청년회, 부녀회, 4H클럽 등이 있다. 영농회는 농민의 자조조직으로서 영농의 과학화와 협동화를 실현하고 농가소득증대 및 복리향상에 기여하고자 조직되었으며, 작목반은 개별적인 농민들이 생산물의 공동출하와 공동판매를 위하여 조직한 단체이다. 부녀회는 농촌부녀자의 복지향상과 건전가정의 육성 등을 목표로 마을단위로 부녀자들이 자율적으로 조

직한 협동조직이다.

이들 자치조직 가운데 비교적 활발한 자치조직은 작목반과 부녀회이다. 작목반은 사과작목반, 귤작목반, 무화과작목반 등 동일한 농작물을 재배하는 농민 개인이 자발적으로 모여서 조직한 자치조직이다. 개별 농민의 경영규모가 크고 충분한 시장정보가 주어질 경우 개별생산자가 구매상인과 직접거래함에 있어서 거래교섭력 등에 큰 문제가 없을 것이다. 그러나 영세한 다수의 생산자가 개별적으로 판매를 하려 할 경우 거래교섭력의 불리성, 규모의 비경제로 인한 비용증가, 안정적 판로확보의 어려움 등의 문제에 봉착하게 된다. 이 같은 문제 해결을 위하여 동일한 작물의 생산자들이 모여서 자신들의 생산물을 공동으로 판매하는 조직이 작목반이다. 작목반을 통한 공동판매는 상인들과의 거래에 있어 거래교섭력을 향상시킬 뿐만 아니라 거래에서 발생하는 위험을 분산시키는 효과가 있으며, 저장 및 선별시설, 수송수단의 공동이용을 통한 비용절감 등의 장점을 갖는다. 작목반은 단순히 동일한 생산품을 공동으로 출하하고 공동으로 판매하는 것으로 그치지 않고 새로운 농업기술에 관한 정보와 자료를 공유하는 동시에 선진지 견학, 외부 강사 초빙 강의 공동교육기능도 수행하고 있다. 또한, 과거의 ‘두레’ 또는 ‘품앗이’의 성격을 가진 공동작업을 수행하고, 영농자금의 배분계획, 공동구매계획, 공동작업계획, 공동시설이용계획, 공동수송 및 판매계획 등 작목반이 수행해야 할 계획들을 사전에 논의하고 결정하고 있다(최창호, 1992: 323-326).

부녀회는 단위농협 산하의 부녀회와 새마을협의회 산하의 새마을부녀회로 나뉘어서 운영되었다. 양 부녀회 중 단위농협 산하 부녀회는 거의 활동이 없고, 새마을부녀회가 새마을 조직과 독립하여 농촌여성의 자치조직으로 발전하여 비교적 활발한 활동을 하고 있다. 새마을부녀회는 건전한 가정 육성과 여성의 자질 향상, 생활개선 계몽사업, 불우이웃돕기, 소득증대사업 등을 통해서 지역사회발전에 많은 공헌을 하고 있다.

## 나. 읍면동 단위 주민자치조직: 주민자치센터

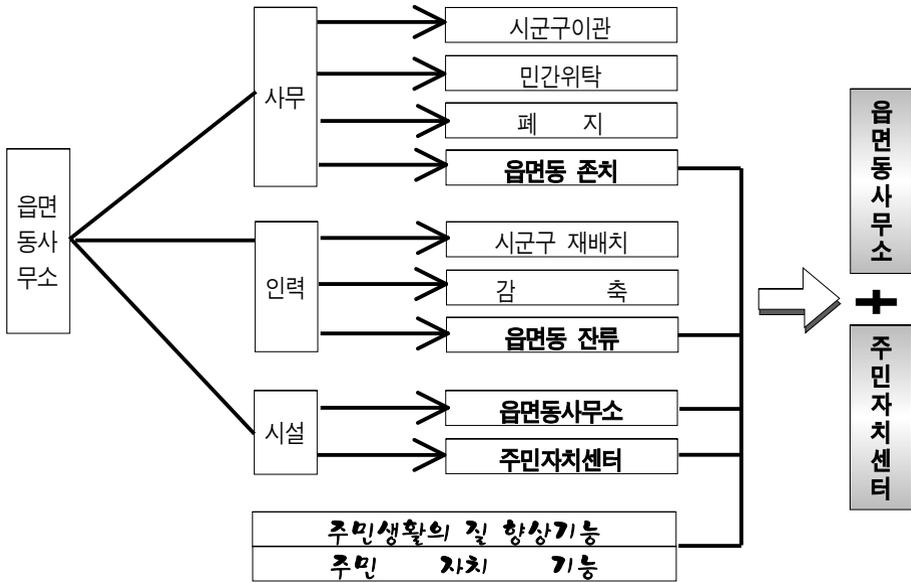
### 1) 주민자치센터의 설치 근거

우리나라 읍면동 수준에서 주민자치를 실시할 수 있는 기구로는 주민자치센터가 있다. 주민자치센터는 그 설립과 운영에 관하여 법적인 근거를 가지고 있는 자치기구이다. 상위법인 헌법 제117조 1항에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 하여 주민자치에 대한 법적 근거 역할을 하고 있다.

지방자치법 제8조 제1항에서 지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리 증진을 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있으며, 2000년 7월 1일 동법 시행령 제8조 별표 1-타에서 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하여 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원’을 시·도, 시·군·구의 사무로 지정하였다. 동조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 ‘주민자치센터’를 설립·운영하고 있다. 주민자치센터는 1998년 작고 효율적인 정부의 실현을 위하여 김대중 정부가 추진한 ‘새정부 100대 국정개혁과제’ 중의 하나인 읍면동 기능전환정책의 일환으로 추진되었다. 이후 1999년에 중앙정부가 일부 동을 대상으로 시범사업을 벌이고 2000년에 전국 동으로 주민자치센터 설치를 확대하였다. 특히 2000년부터 읍면은 선택적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도하였다.

읍면동 기능전환 정책의 추진목적은 첫째, 읍면동사무소의 인력과 사무의 시군구청 이관에 의한 신속한 행정의 수행과 중복행정의 방지에 따른 행정의 효율성을 제고하고, 주민의 행정서비스 향상 등을 통하여 행정기능을 강화시키는 것이다. 둘째, 사무와 인력의 시군구청 이관에 따른 읍면동사무소의 여유공간에 주민자치센터를 설치하여 주민의 문화·복지, 편익시설 등으로 꾸며 주민의 삶의 질을 향상시키고 주민자치 활동의 장, 지역공동체 형성의 구심체로서의 역할을 제고하는 것이다(행정자치부, 1999: 3-4).

〈그림 3-3〉 읍면동 기능전환 체계도



## 2) 주민자치센터의 개념

정부에서 추진하고 있는 주민자치센터의 개념은 외국의 ‘커뮤니티 센터’에서 찾아볼 수 있다. 커뮤니티(communit)란 ‘일정한 지역의 주민들이 사회·경제·문화적인 연대의식 속에서 공통적으로 구축하는 가치와 제도를 위하여 자발적인 참여와 협력 하에 더불어 살아가는 집단’을 의미하는 것으로서 지역성과 공동체 의식을 토대로 지역 주민들이 공동의 이해관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린집단이다. 여기서 지역성이란 사회적 유사성, 공통된 사회적 표현, 공통된 전통, 공통된 관습과 소속감을 의미하며, 공동체 의식이란 우리의식(we-feeling), 역할의식(role-feeling), 의존의식(depended-feeling) 등을 의미한다(김필두 외, 1999: 12-13).

주민자치센터는 ‘지역 주민들이 생활정보를 교환하고, 여가선용 및 생활의 지혜를 배우는 등 공동생활을 즐길 수 있는 주민활동의 장 또는 공간을 말한다(우

관명, 2003: 21). 이러한 모임을 통해 지역사회(community) 의식을 증진시킬 수 있을 뿐만 아니라 주민들이 직접 지역문제에 관심을 갖고 해결하게 되어 지방자치 기반을 확립할 수 있게 된다는 점에서 우리나라에서는 외국의 ‘커뮤니티 센터’를 ‘주민자치센터’라고 칭하고 있다.

이와 같이 주민자치센터란 지역주민들이 공동생활을 하는 주민활동의 장소를 말하며, 문화생활·생활정보 교환·여가 선용·생활의 지혜를 배우는 집회의 장소라고 볼 수 있다. 주민자치센터의 명칭에 관해 많은 논의가 있었으나 학문적인 논의나 보고서, 공공문서, 관련법령 등에서 개념적이고 대표적인 용어로 ‘주민자치센터’라는 용어를 사용하기로 하였다. 특히 주민자치센터를 영조물로 바라보는 것이 우리나라 주민자치센터에 관한 제 규정들의 입장이다(김필두 외, 1999: 15-16). 현재 우리나라 주민자치센터를 보다 넓은 개념으로 이해하여 ‘지역주민이 중심이 된 자치조직’으로서 주민들이 중심이 된 커뮤니티로 바라볼 수 있다.

### 3) 주민자치센터의 조직과 기능

‘주민자치센터’는 해당 읍면동 주민이 이용할 수 있도록 읍면동 사무소에 설치된 각종 문화·복지·편익시설과 프로그램을 총칭한다. 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하거나 결정하기 위하여 읍면동에 주민자치위원회를 설치하였다. 주민자치위원회는 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 30인 이내로 구성하되, 3인 이내 의고문을 별도로 둘 수 있다. 당해 읍면동에 소재하는 각급 학교, 통장 대표, 주민자치위원회 및 교육·언론·문화·예술 기타 시민·사회단체에서 추천하는 하는 자, 공개모집 방법에 의하여 선출된 후보자 중에서 자치위원선정위원회에서 선출하고 읍면동장이 위촉한다. 다만, 자치위원을 위촉함에 있어서 교육계·언론계, 문화·예술계, 과학계, 경제계, 직능단체, 일반주민 등 각계 각층이 균형있게 참여할 수 있도록 위촉하고, 공개모집 방법에 의해 1/3이상을 위촉하되 어느 한 계층에 소속된 위원이 전체 위원의 1/3을 초과해서는 아니되며, 특히 여성위원이 참여를 적극 장려하여 전체위원의 1/3 이상이 되도록 하고 있다.

주민자치센터는 다음과 같은 주민자치기능 및 주민을 위한 문화·복지·편익

기능 및 주민자치기능을 수행한다. 기능을 세분하면, 지역문제 토론, 마을환경 꾸미기, 자율방재활동 등 주민자치 기능, 지역문화행사, 전시회, 생활체육 등 문화여가 기능, 건강증진, 마을문고, 청소년 공부방 등 지역복지 기능, 회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등 주민편의 기능, 평생교육, 교육장좌, 청소년 교실 등 시민교육기능, 내 집앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등 지역사회진흥기능 등이 있다.

#### 4) 주민자치센터의 설치와 운영 실태

##### 가) 주민자치센터 설치 실태

주민자치센터는 2단계에 걸쳐서 설치되었다. 1단계는 1999년 7월 278개 동을 대상으로 한 시범사업이 실시되었고, 시범사업이 끝난 2000년 7월 부터 전국의 일반시와 자치구(94시·구, 1,655개 동)에 확대 설치되었다. 2단계는 2000년 7월 31개 읍·면을 대상으로 한 시범사업에 이어서 2001년 7월부터 138개 시·군의 1,858개 읍면동으로 확대 실시하게 되었다. 다음의 표는 전국 읍면동의 주민자치센터 설치 현황이다.

〈표 3-3〉 주민자치센터 설치 현황(2007년말 현재)

(단위 : 개소, %)

구분	읍면동수	주민자치센터 설치 대상			주민자치센터 설치실적		
		계	1단계	2단계	계	1단계	2단계
계	3,588	3,588	1,694	1,894 (896)	2,532 (70.6)	1,685 (99.5)	847 (44.7)
서울	522	522	522		519	519	
부산	226	226	221	5	226	221	5
대구	143	143	134	9	134	132	2
인천	141	141	121	20	141	121	20
광주	91	91	91		91	91	
대전	80	80	80		80	80	

구분	읍면동수	주민자치센터 설치 대상			주민자치센터 설치실적		
		계	1단계	2단계	계	1단계	2단계
울산	58	58	46	12	58	46	12
경기	532	532	318	214	456	314	142
강원	193	193	26	167	74	26	48
충북	153	153	30	123	129	30	99
충남	211	211		211	98		98
전북	244	244	33	211	147	33	114
전남	299	299	26	273	138	26	112
경북	338	338		338	54		54
경남	314	314	15	299	153	15	138
제주	43	43	31	12	34	31	3

자료 : 행정안전부 내부자료(2008)

### 나) 주민자치센터 운영 실태

주민자치센터 설치와 운영에 관한 조례를 근거로 하여 주민자치센터는 주민 자치위원회가 주축이 되어서 운영하고 있다. 서울특별시 각 자치구 동 주민자치위원의 직종별 분포는 다음의 표와 같다. 자치위원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 직종은 자영업으로 총 10,779명의 자치위원 중 46.9%인 5,058명이고, 그 다음으로 주부가 22.8%인 2,466명이다. 반면에 전문직은 전체 자치위원의 8.2%에 불과한 885명이다. 따라서 보다 많은 전문직의 참여가 필요하다.

〈표 3-4〉 서울특별시 주민자치위원의 직종별 구성분포

(단위 : 명, %)

구분	계	자영업	주부	회사원	전문직	기타
계	10,779	5,058 (46.92)	2,466 (22.88)	533 (4.94)	885 (8.21)	1,837 (17.05)
종로구	411(130)	208	120	13	27	43
중구	385(101)	262	56	11	16	40
용산구	398(106)	191	71	27	20	89

구분	계	자영업	주부	회사원	전문직	기타
성동구	509(166)	235	116	37	15	106
광진구	362(130)	205	73	12	38	34
동대문구	585(164)	320	109	21	65	70
중랑구	371(136)	190	79	18	41	43
성북구	466(135)	274	92	20	10	70
강북구	370(126)	178	83	10	29	70
도봉구	308(115)	140	86	7	16	59
노원구	455(179)	222	128	23	28	54
은평구	441(165)	246	80	17	24	74
서대문구	405(128)	207	89	24	40	45
마포구	398(131)	134	52	13	32	167
양천구	430(197)	156	145	14	89	26
강서구	430(146)	203	81	28	51	67
구로구	396(119)	196	90	17	24	69
금천구	236(90)	109	66	5	6	50
영등포구	590(153)	270	75	44	41	160
동작구	397(166)	175	93	15	23	91
관악구	636(205)	215	132	63	58	168
서초구	370(158)	110	103	20	68	69
강남구	493(201)	201	163	28	43	58
송파구	483(207)	194	160	27	54	48
강동구	454(153)	217	124	19	27	67

※ ( )는 여성위원 숫자임

자료 : 서울특별시(2008) 재구성

서울특별시 각 자치구 동 주민자치위원의 소속별 분포는 다음의 표와 같다. 자치위원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 일반인으로 전체 자치위원의 45.6%인 3,865명이고, 두 번째는 직능단체 소속으로 42.4%인 3,596명이다. 아직도 새마을운동, 바르게 살기 등 직능단체 소속 지역유지가 자치위원의 대다수를 차지하고 있다.

〈표 3-5〉 서울특별시 주민자치위원의 소속별 분포

(단위 : 명, %)

구분	계	통리반장	직능단체	비영리 민간단체	일반인
계	8,478	610(7.20)	3,596(42.42)	407(4.80)	3,865(45.58)
종로구	411(130)	40	212	18	141
중구	385(101)	22	217	43	103
용산구	398(106)	44	197	24	133
성동구	509(166)	47	207	16	239
광진구	362(130)	23	151	26	162
동대문구					
중랑구	371(136)	28	181	20	142
성북구	466(135)	30	235	22	179
강북구	370(126)	32	156	28	154
도봉구					
노원구	455(179)	21	161	12	261
은평구					
서대문구	405(128)	23	178	13	191
마포구	398(131)	45	128	9	216
양천구	430(197)		114	57	259
강서구	430(146)	22	193	15	200
구로구	396(119)	35	149	13	199
금천구	236(90)	17	88	2	129
영등포구					
동작구	397(166)	34	154	9	200
관악구	636(205)	41	307	31	257
서초구					
강남구	493(201)	50	182	19	242
송파구	483(207)	44	213	14	212
강동구	447(153)	12	173	16	246

※ ( )는 여성위원 숫자임

자료 : 서울특별시(2008) 재구성

한편, 활동 분야별로 주민자치위원의 분포를 살펴보면, 다음의 표와 같다. 주민자치위원의 활동분야 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 분야는 기타분야로 전체의 49.2%인 4,900명이인데 주로 전업주부가 가장 큰 몫을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 경제계로 전체의 33.2%인 3,304명인데 비교적 자기 시간을

많이 가질 수 있고, 시간조절이 자유로운 자영업자들이 많은 비중을 차지하고 있다. 전문직 종사자들은 그다지 참여하지 않는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-6〉 서울특별시 주민자치위원의 활동분야별 분포

(단위 : 명, %)

구분	계	교육계	언론계	문화체육 예술계	사회 복지계	종교계	관계	경제 계	기타
계	9,954	518(5.2)	82(0.8)	395(4.0)	402(4.0)	144(1.5)	209(2.1)	3,304 (33.2)	4,900 (49.2)
종로구	411(130)	15	1	13	17	4	5	235	121
중구	385(101)	31	10	33	31	15	8	167	90
용산구	398(106)	7		4	10	4	3	107	299
성동구	509(166)	17	4	25	21	8	10	181	243
광진구									
동대문구	605(164)	21	1	16	26	6	11	182	342
중랑구	371(136)	26	2	36	33	9		173	92
성북구									
강북구	362(126)	23	1	4	8	4	7	85	230
도봉구	308(115)	15	2	7	11	5	1	98	169
노원구	455(179)	21	2	18	12	4	7	155	236
은평구	441(165)	44		8	17	2	13	196	161
서대문구	405(128)	19	3	15	17	11	6	204	130
마포구	398(131)	18	2	6	11	14		95	252
양천구	430(197)	24	3	14	37	3	40	184	125
강서구	430(146)	22	9	18	28	5	5	122	221
구로구	396(119)	20		10	17	2	1	102	244
금천구	236(90)	16	1	7	3		16	95	98
영등포구	684(153)	21	11	32	21	4	16	195	384
동작구	265(166)	16	1	16	11	3	2		216
관악구	636(205)	43	14	42	19	14	34	215	255
서초구	370(158)	30	3	15	11	10	13	65	223
강남구	493(201)	24	7	24	17	5	6	43	367
송파구	483(207)	23	4	22	18	3	4	190	219
강동구	447(153)	22	1	10	6	9	1	215	183

※ ( )는 여성위원 숫자임

자료 : 서울특별시(2008) 재구성

서울특별시 각 자치구 동 주민자치위원회에서 수행하고 있는 프로그램의 유형은 다음의 표와 같다. 프로그램 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 유형은 문화여가 프로그램으로 전체의 37.1%인 3,856개이고, 그 다음으로는 시민교육과 관련있는 프로그램이 20.4%인 2,115개로 나타나고 있다. 문화여가 프로그램이 아직도 가장 큰 비중을 차지하고 있지만, 절대 다수를 차지하고 있던 과거에 비하여 그 비중이 많이 줄어들고 그 대신에 지역복지(12.2%)나 지역사회진흥(11.1%) 등과 같은 지역사회발전을 위한 프로그램들의 비중이 점차적으로 증가되어가고 있다.

〈표 3-7〉 서울특별시 각 자치구 동주민자치센터 프로그램의 유형

(단위 : 건, %)

구분	계	주민자치	문화여가	지역복지	주민편의	시민교육	지역사회 진흥	기타
계	10,385	1,155 (11.12)	3,856 (37.13)	1,267 (12.20)	804 (7.74)	2,115 (20.37)	1,152 (11.09)	36 (0.35)
종로구	345	60	105	41	26	32	70	11
중구	384	42	106	49	38	113	36	
용산구	254	55	125	10	8	25	31	
성동구	341	19	145	48	28	65	36	
광진구	351	32	96	28	32	68	95	
동대문구	245	15	106	19	14	50	33	8
중랑구	611	98	181	98	31	99	94	10
성북구	275	14	161	14	13	64	9	
강북구	265	29	128	37	41	19	11	
도봉구	317	59	131	42	28	19	38	
노원구	445	42	196	63	21	82	41	
은평구	327	49	119	31	16	98	14	
서대문구	765	101	204	55	60	275	70	
마포구	277	22	193	24	10	17	11	
양천구	444	33	139	88	21	143	20	
강서구	729	62	213	132	106	135	81	
구로구	324	21	129	49	6	73	46	

구분	계	주민자치	문화여가	지역복지	주민편익	시민교육	지역사회 진흥	기타
금천구	196	26	83	11	13	31	32	
영등포구	299	29	148	29	32	52	9	
동작구	386	21	167	48	19	107	24	
관악구	395	29	168	34	32	96	36	
서초구	356	42	109	32	31	110	32	
강남구	816	145	183	150	115	48	175	
송파구	776	70	311	60	35	226	70	4
강동구	462	40	210	75	28	68	38	3

자료 : 서울특별시(2008) 재구성

서울특별시 각 자치구 동 주민자치센터의 프로그램과 시설의 이용현황은 다음의 표와 같다. 서울시 전체에서 1일 평균 동 주민자치센터 이용 주민수는 109,860명으로 1개 동 주민자치센터당 4,394명이 주민자치센터를 이용하는 것으로 나타났다. 1일 평균 이용주민수가 가장 많은 자치구는 강남구로 매일 평균 15,077명의 주민이 이용하고 있으며, 가장 이용 주민이 적은 자치구는 동대문구로 매일 평균 1,430명이 주민자치센터를 이용하고 있는 것으로 나타났다. 이용자 중 낮 시간대에 비교적 여유시간이 많은 성인여성이 전체 이용자의 51.2%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-8〉 서울특별시 자치구 동주민자치센터 이용인원(1개소당 1일 평균)

(단위 : 명, %)

구분	1일평균 이용 주민수	성별		이용대상별				
		남	여	어린이 청소년	성인여성	성인남성	노인	기타
계	109,860	30,507 (27.77)	79,353 (72.23)	21,414 (19.41)	56,457 (51.16)	17,401 (15.77)	14,810 (13.42)	266 (0.24)
종로구	5,097	2,075	3,022	833	2,294	1,476	479	15
중구	2,041	658	1,383	324	897	424	396	
용산구	4,100	875	3,225	407	2,142	564	964	
성동구	4,305	1,197	3,108	1,138	1,976	627	564	

구분	1일평균 이용 주민수	성별		이용대상별				
		남	여	어린이 청소년	성인여성	성인남성	노인	기타
광진구	3,386	825	2,561	987	1,435	250	692	22
동대문구	1,430	403	1,028	384	712	235	150	
중랑구	3,137	818	2,319	835	1,527	315	460	
성북구	2,546	803	1,743	554	1,211	323	377	
강북구	3,074	712	2,352	822	1,557	276	350	57
도봉구	3,066	517	2,549	819	1,613	176	421	37
노원구	3,538	722	2,816	807	2,180	289	262	
은평구	3,019	610	2,409	623	1,571	294	531	
서대문구	5,253	1,625	3,628	1,594	2,260	703	696	
마포구	1,797	341	1,456	360	894	264	279	
양천구	4,287	1,088	3,199	988	2,358	548	393	
강서구	7,669	2,791	4,878	1,226	4,098	1,785	560	
구로구	5,635	631	5,004	989	3,588	386	672	
금천구	2,515	806	1,709	257	1,404	580	274	
영등포구	3,756	1,271	2,485	528	1,844	924	460	
동작구	6,158	1,927	4,531	1,484	2,682	1,484	1,265	
관악구	3,909	1,183	2,726	1,267	1,971	339	332	
서초구	5,866	2,243	3,623	1,543	2,467	884	956	
강남구	15,077	4,192	10,985	1,060	8,760	3,065	2,295	
송파구	5,413	1,331	4,082	914	3,030	822	647	
강동구	3,495	863	2,532	671	1,986	368	335	135

자료 : 서울특별시(2008) 재구성

서울특별시 각 자치구 동 주민자치센터에서 자원봉사활동에 참여하고 있는 주민 현황은 다음의 표와 같다. 서울특별시 전체 동 주민자치센터에서 자원봉사활동을 하는 주민의 총수는 127,419명이고, 이들 중 사회복지관련프로그램, 청소년 꽃길 가꾸기 등 지역사회진흥 프로그램 등에서 자원봉사활동을 하고 있는 기타 주민이 83.8%인 106,834명으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 자치구 중 자원봉사자수가 가장 많은 자치구는 구로구(22,395명)이고 그 다음으로는 동대문구(21,000명)이다. 자원봉사자수가 가장 적은 자치구는 강남구로 473명에 불과하다.

〈표 3-9〉 서울특별시 자치구 동주민자치센터의 자원봉사자 현황

(단위 : 명, %)

구분	성별			활동분야별				
	계	남	여	강사	시설관리	프로그램 운영보조	프로그램 운영	기타
계	127,419	43,254 (33.95)	84,165 (66.05)	4,058 (3.18)	907 (0.71)	11,568 (9.08)	4,102 (3.22)	106,834 (83.81)
종로구	1,156	461	695	128	21	196	17	794
중구	1,212	419	793	134	29	123		926
용산구	9,881	4,380	5,501	34		306		9,541
성동구	4,305	1,197	3,108	1,138		627		2,540
광진구	2,364	565	1,799	94		349		1,921
동대문구	21,000	9,000	12,000	27		274		20,699
종랑구	19,492	9,003	10,489	231		1,443		17,818
성북구	608	222	386	81	40	165	6	316
강북구	2,560	1,057	1,503	131	149	324	461	1,495
도봉구	861	233	628		107	134		620
노원구	9,473	1,321	8,152	174		2,077		7,222
은평구	1,279	460	819	16		581		682
서대문구	5,119	2,241	2,878	247		321		4,551
마포구	485	68	417	59		184		242
양천구	1,176	402	774	28	348	800		
강서구	5,447	2,207	3,240	399		379		4,669
구로구	22,395	3,358	19,037	152		515		21,728
금천구	4,746	2,164	2,582	40	9	203	18	4,476
영등포구	695	185	490	92	50	241		292
동작구	1,619	388	1,231	74		280		1,265
관악구	1,247	149	1,098	67	119	172		889
서초구	2,256	867	1,389	360		772		1,124
강남구	473	122	351	103	35	128	10	197
송파구	3,639	1,488	2,151	93		719		2,827
강동구	4,000	1,297	2,654	156		255	3,590	

자료 : 서울특별시(2008) 재구성

### 3. 주민자치 활동의 실태

주민자치는 주민이 자신이 살고 있는 지역 내의 문제를 스스로의 의사와 책임으로 처리하는 것이라고 할 수 있다. 주민자치활동의 핵심은 참여라고 할 수 있다. 그러나, 참여는 주민자치의 필요조건이지 충분조건은 아니다. 본 연구에서는 읍면동 자문위원회, 도시계획위원회, 환경협의회 등과 같은 읍면동 자문활동, 바르게 살기 운동 등과 같은 읍면동 지원활동 등 소극적이고 간접적인 참여는 주민자치활동에서 제외하고, 주민투표, 주민감사청구제도, 주민옴부즈만제도, 주민소환제도(recall) 등은 읍면동 단위를 뛰어 넘는 국가 단위 혹은 광역·기초자치단체 단위의 정치적인 참여 활동이고, 완전한 주민자치활동이라고 판단되지 않기 때문에 본 연구에서는 다루지 않았다.

본 연구에서는 읍면동 단위에서 주민이 직접 지역의 문제를 찾아내고(의제설정), 주민들의 힘을 모아서 스스로 문제의 해결방안을 모색하는 것을 주민자치활동으로 보고 있다. 그러한 읍면동 차원의 주민자치활동은 크게 행정안전부에서 주도적으로 추진하고 있는 읍면동 이하 단위의 ‘살기좋은 지역만들기’ 사업과 읍면동 주민자치센터를 중심으로 이루어지고 있는 주민자치활동으로 나눌 수 있다.

#### 가. 주민자치의 활동 내용: ‘살기좋은 지역만들기’ 사업

##### 1) 사업의 개요

‘살기좋은 지역만들기’란 지역별로 가지고 있는 개성과 부존자원을 활용하여 이름답고 쾌적하고 특색있는 도시와 농산어촌을 자치단체, 주민, 시민단체 등이 협력하여 재설계, 재창조하는 활동을 말한다(행정자치부, 2007a: 35-36).

우리나라는 세계적으로 유래가 없는 급속한 산업화와 도시화를 겪으면서 도시와 농어촌은 물질주의적 양적팽창과 환경파괴적 개발로 인해 다량의 문제군(群)이 발생하고 있다. 도시로의 급격한 인구집중과 함께 획일적 생활환경과

척박한 문화여건, 생태환경 파괴 등으로 도시문제가 심화되고 있으며, 농어촌은 인구유출, 고령화의 급속한 진전으로 지역사회의 유지 자체가 곤란한 실정이다.

도시와 농어촌의 삶의 질 수준을 업그레이드하기 위해서는 ‘균형발전 개념의 확대’와 체계화가 필요한데, 수도권과 지방의 균형, 도시와 농촌의 상생, 개발과 환경의 조화, 성장과 복지의 병행, 세계화와 지방화의 융합이 중요하고, 향후 국민소득 2~3만불 시대와 지식·창조형사회로 이행하면서 ‘삶의 질’을 우선하는 가치관·행동·정책패러다임으로의 대전환이 요구된다. 삶의 질 중심의 정책 패러다임은 정부주도에서 탈피하여 지역의 주체인 동시에 정책수혜자인 주민들이 사업기획과 집행의 전 단계에 자발적 참여를 기본으로 하는 접근하는 것이 바람직하다. 따라서 ‘살기좋은 지역만들기’사업은 지역사회 주민이 자발적으로 참여하고 주도하는 새로운 시스템으로 도시와 농촌을 품격 높은 삶의 질을 갖춘 살고 싶은 지역사회로 재창조하고자 하는 주민자치 활동의 하나이다(행정안전부, 2008).

## 2) 사업의 내용

행정안전부에서는 살기좋은 지역의 기본모델을 개발하고, 국가균형발전위원회와 관계부처, 전문가 등으로 선정위원회를 구성·심사하여, 우수 지역을 선정하였다. 선정된 지역에 대하여는 중앙정부(농림수산식품부, 문화체육관광부, 국토해양부 등)의 정책들을 패키지화하여 지원하고, 추가적으로 행·재정적인 인센티브를 부여하였다(행정자치부, 2007b). 다음의 표는 2007년도에 선정된 우수한 ‘살기 좋은 지역만들기’ 사업의 내역이다.

〈표 3-10〉 2007년도 우수 살기좋은 지역만들기 사업

시도	시군	사업대상지역	사업내용
부산시	기장군	장안읍 오리	- 고리 원자력발전소 소재 지역으로 주민과 예술인이 참여하여 빛(전기)과 예술, 자연이 어우러진 농촌 마을 조성
경기도	양주시	장흥면 삼상리	- 곡릉천 자연경관을 이용한 테마자전거도로 개설과 송암천문대, 장흥 아트파크 등 풍부한 문화예술 공간을 활용한 스포츠형 관광휴양지 조성
	안성시	안성시 금광면	- 생태미술을 적용한 문화예술작업장, 전통옹기 체험장 등 양적, 질적으로 풍부한 문화체험 프로그램을 통한 안성맞춤 커뮤니티 조성
강원도	화천군	화천읍	- 화천에 풍부한 수자원을 활용하여 친환경적 생태 공간 조성, 도농교류 확대, 소득창출, 교육특성화 등을 통한 수변문화마을 조성
	철원군	남대천 쉬리마을	- 남과 북을 연결하는 남대천 보존과 새터민이 자립 하는 평화마을 조성을 통해 통일시대의 지역공동체 마을 조성
	영월군	영월읍	- 농촌형 가족친화 프로그램 개발과 청정한 자연경관을 활용한 건강공간 조성, 가족 중심의 문화체험 및 교육 공간 조성으로 행복한 영월읍 조성
충청북도	단양군	별곡, 도전, 상진리	- 농촌형 초·중·고등학교 특학교육과 지역주민의 평생 학습 지원 등을 통해 주민이 체류하는 에듀토피아 단양 건설
	보은군	외속리면	- 생태환경자원과 지역문화를 활용한 관광체험형 마을을 활성화하고 주민참여와 교류협력을 강화한 생태·관광 체험터 조성
충청남도	금산군	부리면 수통리	- 생태경관가치 향상을 통한 마을소득 증대, 주민주도형 생태관광체험 프로그램 추진을 통해 모두가 잘사는 적벽강 생명마을 만들기
	논산시	양촌리	- 돌담과 텃밭이 있는 전형적인 농촌마을을 유지하고 맞춤형 돌봄형 보건진료 및 공동보육을 통해 3·4대가 함께 사는 건강마을 조성
전라북도	완주군	대승리	- 천년한지 제작을 복원·계승하고 한지테마거리 조성 및 한지 문화육성을 통해 특성화 된 한지마을 육성과 신개념 농촌 체험마을 조성
	부안군	서빈마을	- 줄포만을 매립한 자연생태공원과 바둑공원, 습지보호 지역을 서빈마을과 연계하여 친환경적이고 풍요로운 행복마을 조성

시도	시군	사업대상지역	사업내용
전라북도	남원시	대산면 운교리	- 깨끗하고 쾌적한 마을환경조성과 웰빙 소득작물 재배를 통해 정주기반이 구비된 전국 제일의 사랑과 정이 넘치는 건강마을 조성
전라남도	곡성군	송정, 가정, 이정리	- 수려한 섬진강 자연환경과 향토 먹거리, 심청 등 설화와 민속자료를 활용한 농촌체험관광을 통해 가족이 함께하는 자연속의 섬진강 기차마을 조성
	함평군	신광면 월암리	- 7만평의 백련단지, 국내 최대의 생태테마공원을 활용하여 전통 생태자원이 살아있고 농촌공동체가 활성화된 나비와 연꽃의 생태전원마을 조성
	장흥군	우산, 월곡, 운곡면	- 자연이 잘 보존된 친환경 자원과 인근 보림사, 장흥댐, 골프장과 연계하여 '웰빙' '느리게 살기 운동'을 통한 인간과 자연이 공존하는 마을만들기
	강진군	대구면 사당리	- 청자 문화사업의 발상지이자 국보급 청자 배출마을의 전통을 살려, 청자예술 작가촌 조성 및 청자문화산업 마케팅을 통해 살기좋은 청자예술문화마을 조성
	진도군	윤림예술촌	- 글씨, 그림, 진도아리랑 등 진도의 고유한 문화와 전통을 살리고 삶의 질 향상과 지역공동체 및 예술 활성화를 통한 살기좋은 '윤림예술촌' 조성
	완도군	신리	- 아름다운 해변과 해양레포츠, 테마관광 개발 및 주민 참여 커뮤니티 조성을 통해 아름답고 쾌적하고 정주 가능한 해변마을 만들기
	무안군	일로읍 산정리	- 동양 최대의 백련지, 무안 백련축제 등 관광자원을 활용하여 아름다운 마을조성, 소득향상, 관광자원 상품화를 통한 백련마을 만들기
경상북도	군위군	부계면	- 전국에서 가장 아름다운 대울돌담과 팔공산의 청정 자연자원을 활용, 주민소득을 증대하고 어메니티 확보를 통한 행복한 밤마을 만들기
	영덕군	축산면 축산리	- 영덕대계, 축산항, 산호군락지 등 해양관광자원을 특화 자원화하고 정주여건 개선과 어메니티 증진을 통해 주민의 삶의 질 향상 및 소득창출
	고령군	고령읍 쾌빈3리	- 대가야 유물과 우륵부터 내려오는 가야금 문화를 활용, 대가야 체험축제와 각종 가야금대회 유치를 통한 소득창출 등으로 살기좋은 가야고마을 만들기
	의성군	산수유 마을	- 산수유 자원 보존 및 산수유 가공시설 건립 등 농촌체험관광 개발, 한약재를 이용한 소득증대로 아름답고 살기좋은 산수유마을 만들기

시도	시군	사업대상지역	사업내용
경상북도	포항시	다무포	- 호미곶 일대 천혜의 포구와 고대로부터 내려오는 고래 문화와 서식지를 활용, 특화브랜드 및 생태형 관광 활성화를 통한 해안 생태마을 조성
	안동시	옹촌리, 도촌리	- 전국생산량의 30%를 차지하는 산약(마)을 활용, 산약 중심의 체험관광 및 지역으로 클러스터 조성을 통한 잘사는 농촌마을 만들기
경상남도	함양군	지곡면	- 전통마을 어메니티 환경조성과 지역 자긍심 고취를 위한 전통문화 계승, 도농교류 활성화로 소득증대 등 세대와 문화를 이어가는 선비마을 창조
	남해군	삼동면 물건리	- 몽돌해안 등 천혜의 자연자원과 생태관광자원을 활용, 방조어부림 조성 및 몽돌해안 정비로 어메니티와 마을 공동체가 살아있는 마을만들기
	밀양시	부북면 가산리	- 그간 7년간의 노력으로 '예술을 통한 지역사회개발의 선도 사례'로 자리매김하고 있는 '밀양연극촌' 활성화를 통해 복합테마 정주마을 조성
제주도	제주	한경면 저지리	- 오름, 문화예술인 마을, 현대미술관 등 지역자원을 활용, 선도적인 농촌문화 정착 및 자립적 마을경영 시스템 구축을 통한 저지예술마을 조성

## 나. 주민자치의 대상 사업: 주민자치센터의 주민자치사업

### 1) 사업의 개요

읍면동 주민자치센터에서 지역공동체 형성, 지역주민의 문화여가 선용, 지역 복지 증진, 주민편익 도모, 주민의 교육수준 향상, 지역사회 진흥 등을 위한 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 주민자치센터의 프로그램은 해당 읍면동 주민의 의견조사를 실시하여 주민들이 원하는 프로그램의 내용을 확인 한 후, 주민자치위원회에서 선정하고 자체적으로 운영하고 있다.

〈표 3-11〉 읍면동 주민자치센터의 주민자치사업 내용

유형	주민자치사업의 내용
지역공동체	재활용품수집, 마을청소, 자원봉사, 마을문고, 자연보호 순찰대, 자율방범대 등
문화여가	주부노래방, 서예교실, 꽃꽂이교실, 에어로빅, 스포츠댄스, 탁구교실, 헬스교실 등
지역복지	청소년공부방(독서실), 탁아방, 한방진료, 단전호흡, 수맥강좌, 독거노인무료 빨래방, 사랑의 빵 나누기, 소년소녀가장돕기 등
주민편익	주민회의장, 시민사랑방, 동아리모임, 알뜰매장, 인터넷방등
시민교육	영어, 일어, 인터넷교실, 미용기술, 지역문화재탐방 등
지역사회진흥	지역축제, 지역문화 알리기, 지역특산품매장, 시민공원조성 등

## 2) 사업의 내용

전국의 읍면동 주민자치센터에서 수행하고 있는 다양한 주민자치사업 중에서 2008년도 전국주민자치박람회에서 선정된 우수한 자치사업의 내용은 다음의 표와 같다. 주민자치센터가 중심이 되어 수행하고 있는 주민자치사업은 다문화가정 사업, 소외된 이웃과 함께하는 사회 만들기, 공동체 운영, 복지와 문화 등 다양하다.

〈표 3-12〉 2008년도 우수 주민자치센터 사업 내용

시도	시군구	읍면동	사업내용
서울특별시	강동구	성내2동	다문화가정 뿌리내리기 “행복교실” 운영
	서대문구	충현동	소외계층을 품고 세상밖으로...
부산광역시	서구	부민동	소외된 이웃에게 사랑을 나누는 기쁨 『이웃사랑 1004(천사)운동』
	사하구	괴정4동	소담스런 희망을 키워가는 (사) 『희망촌 행복나눔회』 운영
광주광역시	북구	운암3동	“배우는 나, 나누는 우리, 함께하는 운암동” 책 읽는 마을 만들기
경기도	수원시	조원2동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행복을 가꾸는 공동체 운영(녹색농장, 아름다운 녹색가게 운영)</li> <li>• 적극적이고 차별화된 주민자치센터 프로그램 운영</li> </ul>

시도	시군구	읍면동	사업내용
경기도	화성시	병점1동	건강한 삶, 행복한 노후 『하버드병점동노인대학』 운영
	구리시	교문2동	평생교육의 실천 그 중심에 주민자치센터가 있다!
	평택시	진위면	자연친화적 문화프로그램·찾아가는 복지프로그램 운영
	양주시	남면	“찾아가는 사랑의 주민자치센터”-주민의 걸음로!
충청북도	제천시	고암모산동	프로그램동아리 - 압화수채화교실, 제천클라이밍연합회, 해피요가교실
전라남도	여수시	주삼동	「도·농이 하나되는 으뜸주삼 만들기」
	나주시	남평읍	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사랑의 나눔행사(나눔의 장·사랑의 장터)</li> <li>• 주민자치대학(좋은동네 시민대학 심화과정)운영</li> </ul>

자료: 열린사회시민연합(2008), 전국주민자치박람회자료, 재구성

## 4. 민관협력의 실태

### 가. 읍면동 민관협력조직 실태

읍면동 단위에서의 주민조직들은 특정한 부류의 사람들이 만나서 만든 폐쇄적인 조직이 대부분이고, 지역사회 전체의 이익 보다는 특정집단의 이익을 위하여 활동하는 사례들이 많다. 이들 중 행정지원단체를 제외하고는 대체적으로 시군구나 읍면동과 상시적인 협력관계를 유지하지 않는 독자적인 활동을 전개하고 있다. 읍면동과 밀접한 협력관계를 유지하는 동정자문위원회 등의 행정지원단체는 행정기관에서 필요한 경우 회의를 소집하고 도움이나 지원을 요구하는 조직이므로 진정한 의미의 주민자치조직이라고 할 수 없다. 읍면동 단위에서 활동하는 주민조직의 실태는 다음의 표와 같다.

〈표 3-13〉 지역주민조직 실태

구 분	단 체 명
지역사회단체	청년회, 4-H, 노인회, 지역발전추진회, 아파트입주대표자협의회 등
지역봉사단체	로타리클럽, 라이온스클럽, JC, 적십자봉사회, YMCA, YWCA, 환경보존회, 자율방범대, 의용소방대, 사랑의 나눔회, 도덕회복운동위원회, 청소년 선도위원회, 녹색어머니회, 사회복지협의회 등
학교관련단체	동창회, 어머니회, 육성회, 장학회, 학교운영위원회 등
직능인단체	의사회, 약사회, 변호사회, 요식업협회, 이용사협회, 공인중개사협회, 상가번영회 등
행정지원단체	새마을협의회, 새마을부녀회, 읍면동정자문위원회, 방범위원회, 바르게 살기위원회, 자유총연맹, 방위협의회, 통·리장협의회, 읍면동개발위원회, 읍면동 체육회, 청소년지도자협의회 등
동호인단체	친목회, 조기축구회, 테니스클럽, 배드민턴동호회, 어머니합창단, 서도회, 청소년동아리 등

## 나. 주민생활지원민관협의체

현재 읍면동 단위의 민관협력을 위한 주민자치조직은 주민자치센터라고 할 수 있다. 주민자치센터에 대해서는 앞에서 설명하였으므로 시군구 차원의 민관협력 조직인 주민생활지원민관협의체를 중심으로 민관협력을 분석하겠다. 시군구 차원의 민관협력조직인 주민생활지원민관협의체를 설명하는 이유는 실질적인 주민생활지원서비스가 추진되고 있는 곳이 읍면동이기 때문에 주민생활지원서비스의 효율적인 전달을 위해서는 읍면동 차원의 주민생활지원을 위한 민관협의체가 필요하기 때문이다.

### 1) 법적 근거

주민생활지원민관협의체는 주민서비스혁신추진위원회 규정(대통령훈령 제172호/’06.5.26 시행), 민관협력체계구축추진지침(주민서비스혁신추진단-210/’07.1.23 시행)에 근거하여 설치, 운영되고 있다.

## 2) 지향 목적

주민생활지원민관협의체는 첫째, 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전달체계 개편의 원칙으로 부처와 민간의 기능별, 분야별, 전달체계를 시군구에서 대상자 별로 통합하여 수요자에게 맞춤형 서비스를 제공하는 것이다. 시군구 주민생활 지원국이나 민간네트워크 구성·지원 시 대상자별 조직이 가장 근간이 되도록 최우선으로 고려하고 있다. 둘째, 지역단위에서의 편리한 종합서비스 제공의 원칙으로 읍·면·동은 공공부조대상자의 발굴에 이은 철저한 관리 및 지역주민 생활서비스에 대한 통합적인 의뢰(referral) 서비스를 행하며, 시·군·구는 빈곤계층의 정확한 자산조사 및 차 상위 계층에 대한 전문적 관리, 지역주민 일반을 위한 보편적 서비스의 기획 및 집행을 담당하고 있다. 셋째, 민관 결합을 통한 자원제공효과의 극대화 원칙으로 민간자원제공기관의 자율적 협력체계를 구축하고 이를 공공부문과 다시 연계하도록 함으로써 지역주민을 위한 서비스 총량의 극대화를 꾀하고 있다. 넷째, 철저한 민관 협치(governance)의 원칙으로 민관협력의 실질화, 민간조직 후 추가인력을 증원하고 있다. 다섯째, 기존인력의 활용 후 추가인력 증원의 원칙으로 선(先) 기존 인력의 재배치, 후(後) 연계에 필요한 인력의 충원을 원칙으로 하고 있다. 필요한 보충 인력은 사회적 일자리 창출 정책에 부응하는 인력들로서 사회서비스 인프라를 확충하는 의미를 가진다.

## 3) 주요 역할

주민생활지원민관협의체는 첫째, 주민생활정책분과는 지역의 주민생활지원 서비스와 관련하여 중요한 의사결정을 하는 것이며, 이때 주민생활정책분과의 주요역할은 지역의 주민생활서비스에 대한 협의 및 건의, 지역의 주민생활지원 정책에 대한 모니터링, 지역복지계획, 지역보건의료계획, 지역문화계획 등 지역 주민생활계획의 심의 및 건의, 복지, 보건, 고용, 교육, 생활체육, 문화 등 8대 영역 연계 협력을 위한 정책개발 및 실무지원 등을 담당하고 있다. 둘째, 자원개발 분과는 지역주민생활지원을 위한 자원 개발에 주 기능을 두고 운영되는 데 그

주요 역할은 지역주민생활지원자원개발, 복지, 보건, 고용, 교육, 생활체육, 문화 등 8대 영역 연계협력을 위한 정책개발 및 실무지원 기능을 수행하고 있다.

## 제3절 읍면동 주민자치 문제점

### 1. 주민자치 환경의 문제점

#### 가. 읍면동 기능과 역할에 대한 문제점

현행 시도-시군구-읍면동의 행정계층구조가 조정될 경우 읍면동 기능에 대한 전면적인 조정이 필요한 상황이다. 특히 읍면동 사무를 담당하는 동사무소 등의 행정조직이 개편되어 주민생활지원을 강조하고 있고 복지개념을 확대하는 변화를 겪고 있다. 그러나 실제로 읍면동의 기능과 역할이 변화하고 있는데 대한 중앙정부와 지방자치단체의 대응은 명칭변경, 조직개편 등 제도적으로 나타나고 있으나 주민자치의 주체가 되는 지역주민 입장에서는 변화에 대한 대응과 준비가 미흡한 것이 사실이다.

설문조사에서 ‘시도 또는 시군구에서 실시하는 각종 사업 보다 읍면동에서 실시하는 각종 사업 등에 관심이 더 많은가’라는 질문에 대하여 공무원의 35.2%가 ‘보통이다’라고 응답하여 읍면동 사업에 대해 관심이 별로 없다고 나타났다. 또한 응답자의 28.1%가 ‘아니다’라고 응답하여 ‘그렇다’라고 대답한 26.0% 보다 많이 나타나 공무원들은 시도 또는 시군구에서 실시하는 사업에 더 관심이 많다는 것으로 해석된다. 반면에, 주민자치위원의 50.2%가 ‘읍면동 사업에 관심이 더 많다’라고 응답하여, 읍면동에서 실시하는 사업에 대해 공무원보다 주민의 관심 정도가 더 높다는 점을 확인하였다. 공무원 입장에서는 읍면동 사업에 대하여 그다지 관심이 없는데 반해 주민들은 읍면동 사업에 관심이 많다는 점에 양자의 차이를 보이고 있다.

〈표 3-14〉 읍면동 사업에 대한 관심 정도

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소 도시	군	합계	대도시	중·소 도시	군	합계
전혀 아니다	20 (5.2)	-	-	20 (3.9)	12 (3.2)	3 (1.9)	-	15 (2.6)
아니다	119 (30.7)	16 (18.6)	9 (23.1)	144 (28.1)	49 (12.9)	26 (16.7)	3 (7.1)	78 (13.3)
보통이다	133 (34.4)	32 (37.2)	15 (38.5)	180 (35.2)	106 (28.0)	40 (25.6)	6 (14.3)	162 (27.6)
그렇다	88 (22.7)	30 (34.9)	15 (38.5)	133 (26.0)	186 (49.1)	79 (50.6)	30 (71.4)	295 (50.2)
매우 그렇다	27 (7.0)	8 (9.3)	-	35 (6.8)	26 (6.9)	8 (5.1)	3 (7.1)	37 (6.3)
합계	387 (100.0)	86 (100.0)	39 (100.0)	512 (100.0)	379 (100.0)	156 (100.0)	42 (100.0)	587 (100.0)

설문조사에서 ‘시군구와 읍면동 간의 명확한 역할분담이 필요하다고 생각하는가’하는 질문에 대하여 공무원의 47.6%가 ‘그렇다’, 주민자치위원의 51.1%가 ‘그렇다’라고 응답하여 공무원과 주민 모두 시군구와 읍면동 간의 역할분담이 명확하게 이루어져야 한다고 생각하고 있는 것으로 드러났다. 그러나, 현실에 있어서는 시군구와 읍면동간의 명확한 업무 분담이 이루어지지 않고 있다. 주민 생활지원서비스와 관련된 현장업무와 민원업무를 제외한 모든 기능을 시군구에서 수행하여야 함에도 불구하고 주민생활지원서비스와 관련이 없는 사무에 대한 협조를 요청하고 있는 실정이다.

설문조사에서 ‘읍면동의 행정체제를 개편한다면 어떤 기능을 강화하는 것이 바람직한가’하는 질문에 대하여 공무원의 31.9%가 ‘사회복지서비스를 현장에서 전달하는 기능’을 응답하였고, 주민자치위원의 34.8%가 ‘주민자치 지원기능’을 강조해야 한다고 응답하였다. 특히 대도시 공무원과 군 공무원은 ‘사회복지서비스를 현장에서 전달하는 기능’을 강조한 반면 중소도시 공무원은 ‘주민자치 지원기능’을 가장 강조하였다. 주민자치위원의 경우에는 대도시와 중소도시의 경

〈표 3-15〉 시군구와 읍면동 간 역할분담 필요성

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
전혀 아니다	7 (1.8)	2 (2.3)	-	9 (1.8)	10 (2.6)	2 (1.3)	3 (7.7)	15 (2.6)
아니다	56 (14.4)	2 (2.3)	6 (15.4)	64 (13.3)	51 (13.5)	27 (17.3)	3 (7.7)	81 (14.1)
보통이다	86 (22.1)	4 (4.7)	9 (23.1)	99 (20.4)	103 (27.2)	39 (25.0)	6 (15.4)	148 (25.8)
그렇다	174 (44.7)	64 (74.4)	18 (46.2)	256 (47.6)	188 (49.6)	81 (51.3)	24 (61.5)	293 (51.1)
매우 그렇다	66 (17.0)	14 (16.3)	6 (15.4)	86 (16.9)	27 (7.1)	7 (4.5)	3 (7.7)	37 (6.4)
합계	389 (100.0)	86 (100.0)	39 (100.0)	514 (100.0)	379 (100.0)	156 (100.0)	39 (100.0)	574 (100.0)

우 ‘주민자치 지원기능’을 강조하였고 군의 경우 ‘사회복지서비스를 현장에서 전달하는 기능’을 강조하였다. 이러한 설문조사 결과, 주민자치기능과 사회복지서비스전달기능이 읍면동의 대표 기능이라고 하고 있다. 그러나, 현실적으로는 시군구가 핵심적인 기능을 수행하고 있으며 읍면동은 시군구의 보조적인 기능만을 수행하고 있어서 읍면동 현장에서 효율적이고 보다 내실있는 서비스가 이루어지지 못하고 있다.

설문조사에서 ‘지금까지 읍면동의 역할에서 가장 중요한 기능이 무엇이라고 생각하는가’하는 질문에 대하여 공무원의 61.1%가 ‘민원서비스 제공 기능’을 강조하였고 주민자치위원의 37.6%가 ‘주민자치 기능’을 강조하였다. 특히 공무원의 경우에는 ‘민원서비스 제공 기능’을 강조한 반면, 주민의 경우에는 군의 경우에만 ‘민원서비스 제공 기능’에 가장 많이 응답하였고 대도시와 중소도시 주민들은 읍면동의 역할 중 ‘주민자치 기능’에 가장 많이 응답하여 차이를 보였다. 또한 군 지역의 경우에는 응답 공무원의 다수가 ‘시군구 지원 기능’, ‘복지서비스 제공 기능’도 함께 강조하였고 주민자치위원의 경우 ‘복지서비스 제공 기능

〈표 3-16〉 읍면동 행정개편시 강조할 기능

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
주민자치 지원 기능을 강조	118 (30.8)	34 (41.5)	9 (23.1)	161 (31.9)	131 (34.9)	62 (41.3)	3 (7.7)	196 (34.8)
사회복지서비스를 현장에서 전달하는 기능 중심	122 (31.9)	24 (29.3)	15 (38.5)	161 (31.9)	127 (33.9)	42 (28.0)	18 (46.2)	187 (33.2)
민원서비스 중계기능 중심	97 (25.3)	16 (19.5)	9 (23.1)	122 (24.2)	65 (17.3)	30 (20.0)	9 (23.1)	104 (18.4)
현재 상태 유지	43 (11.2)	8 (9.8)	6 (15.4)	57 (11.3)	48 (12.8)	16 (10.7)	9 (23.1)	73 (12.9)
기타	3 (0.8)	-	-	3 (0.7)	4 (1.1)	-	-	4 (0.7)
합계	383 (100.0)	82 (100.0)	39 (100.0)	504 (100.0)	375 (100.0)	150 (100.0)	39 (100.0)	564 (100.0)

‘도 함께 강조하였다. 이러한 설문조사를 통해 현재 읍면동의 기능 중에서 민원 업무와 주민자치 기능이 가장 강조되고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 3-17〉 현재 읍면동의 가장 중요한 기능

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
민원서비스 제공	235 (60.6)	40 (46.5)	12 (30.8)	287 (61.1)	134 (35.6)	57 (37.0)	12 (30.8)	203 (35.7)
주민자치 기능	41 (10.6)	28 (32.6)	3 (7.7)	72 (15.3)	144 (38.3)	64 (41.6)	6 (15.4)	214 (37.6)
시·군·구 지원 기능	42 (10.8)	4 (4.7)	12 (30.8)	58 (12.3)	30 (8.0)	11 (7.1)	9 (23.1)	50 (8.7)
복지서비스 제공	69 (17.8)	14 (16.3)	12 (30.8)	95 (20.1)	68 (18.1)	21 (13.6)	12 (30.8)	101 (17.8)
기타	1 (0.3)	-	-	1 (0.2)	-	1 (0.6)	-	1 (0.2)
합계	388 (100.0)	86 (100.0)	39 (100.0)	513 (100.0)	376 (100.0)	154 (100.0)	39 (100.0)	569 (100.0)

설문조사에서 ‘앞으로 읍면동의 역할에서 가장 중요한 기능이 무엇이라고 생각하는가’하는 질문에 대하여 공무원의 39.8%가 ‘복지서비스 제공 기능’, 주민자치위원의 45.3%가 ‘주민자치 기능’이라고 응답하여 차이를 보이고 있다. 즉, 공무원은 지금까지 읍면동의 역할 중 가장 중요한 기능을 ‘민원서비스 제공 기능’으로 보았으나 향후에는 ‘복지서비스 제공 기능’이 읍면동 중심으로 이루어져야 한다고 인식하고 있고, 주민의 경우에는 과거, 현재, 미래 모두 ‘주민자치 기능’이 가장 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 여기서도 역시 공무원과 주민간에 읍면동의 기능과 역할에 관한 일치된 견해가 존재하지 않아서 여전히 읍면동의 정체성 확립에 문제를 던져주고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-18〉 향후 읍면동의 가장 중요한 기능

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
민원서비스 제공	101 (26.1)	8 (9.5)	9 (23.1)	118 (23.1)	52 (13.8)	29 (18.8)	6 (15.4)	87 (15.3)
주민자치 기능	112 (28.9)	44 (52.4)	-	156 (30.6)	168 (44.7)	81 (52.6)	9 (23.1)	258 (45.3)
시·군·구 지원 기능	27 (7.0)	2 (2.4)	3 (7.7)	32 (6.3)	16 (4.3)	10 (6.5)	12 (30.8)	38 (6.7)
복지서비스 제공	146 (37.7)	30 (35.7)	27 (69.2)	203 (39.8)	139 (37.0)	33 (21.4)	12 (30.8)	184 (32.3)
기타	1 (0.3)	-	-	1 (0.2)	1 (0.3)	1 (0.6)	-	2 (0.4)
합계	387 (100.0)	84 (100.0)	39 (100.0)	510 (100.0)	376 (100.0)	154 (100.0)	39 (100.0)	569 (100.0)

#### 나. 통합복지서비스 전달체계 구축의 문제점

현재는 공공서비스 전달체계의 혼란의 시기으로써, 기존의 읍면동 사회복지사를 시군구로 통합하여 운영하는 시범 사회복지사무소가 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 시점이다. 특히, 교육, 문화, 고용 등 특별행정기관의 공공서비스전달체계가 상호연계성을 가지고 있지 않고 개별적으로 실시되어 중복 등 행정력

낭비의 요인이 발생하고 있다.

복지서비스에 대한 공무원과 주민의 관심을 측정하기 위해 새로운 제도를 알고 있는가를 질문하였다. 즉, 설문조사에서 ‘신정부가 제시하는 ‘통합서비스 희망복지129센터8)’에 대해 들어본 적이 있는가’하는 질문에 대하여 공무원의 33.5%가 ‘들어봤다’, 주민자치위원의 32.2%가 ‘들어보지 못했다’라고 가장 많이 응답하여 큰 차이를 보였다. 특히, 공무원의 경우 대도시, 중소도시, 군 공무원 모두 ‘통합서비스 희망복지129센터에 대해 들어봤다’라고 응답한 반면, 주민자치위원의 경우 군에서는 ‘들어봤다’라고 응답하였으나 대도시의 경우 ‘잘 모르겠다’, 중소도시의 경우 ‘들어보지 못했다’라는 응답이 가장 많아서 정부가 추진 중인 새로운 복지제도에 대한 인식이 미흡하다는 점을 알 수 있다.

〈표 3-19〉 통합서비스 희망복지129센터 인지

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
전혀 들어보지 못했다	60 (15.4)	7 (16.3)	-	67 (15.1)	34 (9.0)	21 (13.7)	3 (23.1)	58 (10.7)
들어보지 못했다	83 (21.3)	9 (20.9)	4 (30.8)	96 (21.6)	117 (31.0)	55 (35.9)	3 (23.1)	175 (32.2)
잘 모르겠다	101 (26.0)	8 (18.6)	2 (15.4)	111 (24.9)	125 (33.1)	44 (28.8)	3 (23.1)	172 (31.6)
들어봤다	124 (31.9)	18 (41.9)	7 (53.8)	149 (33.5)	92 (24.3)	33 (21.6)	4 (30.8)	129 (23.7)
많이 들어봤다	21 (5.4)	1 (2.3)	-	22 (4.9)	10 (2.6)	-	-	10 (1.8)
합계	389 (100.0)	43 (100.0)	13 (100.0)	445 (100.0)	378 (100.0)	153 (100.0)	13 (100.0)	544 (100.0)

8) 보건복지가족부에서는 ‘희망복지 129센터’의 명칭을 공모하는 작업을 2008년 4월-5월에 실시하였다(<http://www.129.go.kr>). 기초자치단체별 ‘희망복지 129센터 설치 사업’이 2009년 1월부터 시범적으로 실시되는 등 구체적인 사업 시작이 코앞으로 다가왔다(헤럴드 경제, 2008. 9. 12). 그러나 희망복지 129센터를 중심으로 하는 복지 개편 과정은 2-3년 정도 소요될 전망이다(데일리안, 2008. 10. 6).

복지서비스의 통합 경향에 대하여 공무원과 주민이 인지하고 있는지 확인하기 위해 ‘주민생활 지원담당’과 ‘복지’ 간의 관계에 대해 어떻게 생각하는가 라고 질문하였다. 응답자 중 공무원의 66.8%, 주민자치위원의 66.7%가 ‘잘 모르겠다’라고 응답하였다. 이는 복지서비스 통합 경향에 대한 인지도가 상당히 낮은 점을 보여준다.

〈표 3-20〉 ‘주민생활 지원담당’과 ‘복지’ 간의 관계

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소 도시	군	합계	대도시	중·소 도시	군	합계
동일한 관계이다	81 (20.9)	11 (26.2)	4 (30.8)	96 (21.7)	76 (20.2)	39 (26.0)	4 (28.6)	119 (22.0)
서로 다른 관계이다	48 (12.4)	3 (7.1)	-	51 (11.5)	47 (12.5)	12 (8.0)	2 (14.3)	61 (11.3)
잘 모르겠다	259 (66.8)	28 (66.7)	9 (69.2)	296 (66.8)	253 (67.3)	99 (66.0)	8 (57.1)	360 (66.7)
합계	388 (100.0)	42 (100.0)	13 (100.0)	443 (100.0)	376 (100.0)	150 (100.0)	14 (100.0)	540 (100.0)

설문조사 결과, 공무원과 주민 모두 향후 읍면동이 복지서비스 제공과 주민자치 기능을 강조해야 한다고 인식하여 복지에 대한 수요가 증가하고 있음에도 불구하고, 복지서비스가 주민생활지원과 통합되는 경향에 있고 새로운 복지제도가 등장한다는 점을 인지하지 못하고 있는 것으로 드러났다.

복지에 대한 수요는 증가하면서도 복지제도에 대한 관심은 크지 않은 현재의 문제점과 더불어, '09년도 복지예산이 삭감된 것 또한 문제점으로 볼 수 있다. 즉, 최근 경기불황으로 인한 정부여당의 감세계획으로 복지예산이 삭감되는 위기에 처해있다.)

9) 부산지역 시민과 사회단체들로 구성된 부산시민운동단체연대는 ‘정부와 한나라당은 지자체의 지역복지예산 삭감을 낚는 종합부동산세 완화 방침을 즉각 철회해야 한다’라고 촉구했다(연합뉴스, 2008. 9. 30). 강원 춘천시민연대는 정부와 여당의 종합부동산세 완화 방침에 대해 ‘지역복지예산 삭감, 부동산 투기 조장 등으로 민생을 더욱 어렵게 만들 것’이라며

## 2. 주민자치 주체의 문제점

### 가. 주민자치 담당 주체

#### 1) 주민자치 개념에 대한 이해 부족

흔히 지방자치는 단체자치와 주민자치로 구분하는데, 단체자치는 지방자치법에서 규정하고 있는 일정한 구역(시·도 혹은 시·군·구)안에서 그 구역을 관할하는 지방자치단체가 중앙정부로부터 독립하여 그 구역의 행정을 자주적으로 처리하는 것을 의미하며, 주민자치는 주민이 속해 있는 지역의 일을 지역주민 스스로의 의사와 책임으로 처리하는 것을 의미한다. 주민자치는 지역주민 스스로 지역사회가 지향해야 할 비전과 목표를 설정하고 그 비전과 목표의 효율적인 달성을 위하여 지역사회내의 문제점을 적극적으로 찾아내고 해결방안을 모색하는 것 뿐만 아니라 사회의 발전과 지역주민의 복지증진에 필요한 새로운 사업들을 적극적으로 발굴하여 추진하는 것 이라고 할 수 있다.

주민이 참여하지 않는 주민자치는 의미가 없기 때문에 주민자치에 있어서 주민참여는 매우 중요한 전제 조건이라고 할 수 있다. 주민자치는 주민스스로 자치를 위한 장소나 모임을 만들고 그 모임을 주민들의 힘으로 이끌어내야 하는 것이다. 따라서 주민자치에 있어서 참여는 필요조건이지 충분조건은 아니라고 할 수 있다.

그러나, 읍면동 주민자치의 현실에서 보면, 적극적인 주민주도가 아닌 소극적인 주민참여만을 주민자치의 전부로 생각하는 경향이 있다. 현재 다양한 주민참여제도가 구비되어 있으니 이러한 제도를 활용하는 것으로 충분하다고 보는 입장도 있다. 이러한 주민자치에 대한 이해 부족으로 주민이 행정기관에 동원되는

---

즉각 철회할 것을 촉구했다(연합뉴스, 2008. 10. 1). 장애인 예산의 경우 ‘저소득 장애인 지원 사업이 154억원에서 87억원으로 되어 43.5%의 삭감을 보이고 있고, 전체 장애인 복지 예산이 6,631억원에서 6,526억원으로 1.6% 삭감되었다(마이테일리, 2008. 10. 2). 대구 학부 모시민연대는 저소득층 자녀를 위한 교육복지예산으로 삭감되는 돈은 140억원이라면서 정부는 교육복지예산을 확충하라고 주장했다(연합뉴스, 2008. 10. 7).

것조차 주민참여로 확대해석하는 경향도 있다. 이와 같이 읍면동 행정기관에 의해서 이루어지는 주민참여는 상징적 참여, 동원형 참여, 수동적 참여라는 점에서 주민자치라고는 보기는 어렵다. 실제로, 주민자치센터 자치위원회에 참여하는 자치위원이나 주민총회에 참여하는 주민들 중 많은 수가 자신들은 회의에 참석하여 필요한 의사결정만 하면 그만이고 나머지는 동이나 구청에서 알아서 처리해 줄 것이라고 생각하는 문제점이 있다.

## 2) 주민의 관심부족

읍면동 단위의 대표적인 주민자치 시스템인 주민자치센터의 경우, 서울시 동 평균 207명이 매일 각종 프로그램에 참여하고 있다. 서울시 동당 평균인구가 약 2만명 정도이므로 평균 동 주민수의 1% 정도가 주민자치센터에 참여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 참여율의 저조는 관심의 부족에 기인한다. 이러한 관심의 부족은 주민 자신이 특정한 동 혹은 특정한 아파트, 마을 등에 소속해 있다는 소속감과 공동체 의식이 결여되어 있기 때문에 나타나는 현상이다. 주민이 자신이 속해 있는 집단 혹은 지역사회에 관심을 가지지 않게 되면 참여율이 저조하게 되고 주민이 참여하지 않게 되면 주민자치는 유명무실하게 될 것이다.<sup>10)</sup>

## 3) 제도의 운영 능력 부족

지역사회발전과 주민복지증진을 위한 주민자치활동이 활발하게 전개되려면 주민자치활동을 주관하는 지역의 주민자치공동체에서 의제를 마련하고 의제에 대한 주민의 의견을 청취하고 합의를 도출하는 하여야 하는 과정을 거쳐야 한다.

10) 예를 들면, 아파트 부녀회 명의로 “00월 00일 00시에 동네 대청소를 실시합니다”라는 공고를 게시판에서 보게 되면, 무심코 “부녀회에서 마을 대청소를 실시하나 보구나”라고 생각하거나 아파트 입주자대표회의에서 행사공고를 하면 “대표자회의에서 무슨 일을 하나 보다”라고 생각하고 그 일과 자신은 관계가 없는 것이라고 생각하고 적극적으로 참여하지 않는 경향이 있다.

마을의제를 선정하고 그 마을의제를 구체적으로 실천하기 위한 과제를 만들기 위한 주민총회를 주민자치센터를 중심으로 개최하고 있는 서울시 일부 자치구 동을 관찰해 본 결과, 회의의 진행, 의제의 도출과 의제에 대한 합의과정 모두가 경험 부족으로 미숙하였다. 어느 동은 동 담당 공무원이 작성해 준 회의진행 시나리오를 글자 한자 빠지 않고 그대로 읽어내려 가는 형식으로 주민회의를 진행하기도 하였고 회의진행 사회를 담당 공무원이 전담하는 동도 다수 있었다. 또한 회의진행이 어색하게 되면 동 담당공무원이 나서서 수습하고 주민들은 담당 공무원에게 많은 것을 의존하는 경향이 많았다.

또한, 토론과정에서 다른 사람의 의견을 존중하고 타협하고 합의를 도출하는 민주주의적 시민의식도 부족한 것으로 나타나서 자기 주장을 굽히지 않거나 다수결에 의해서 의제가 채택되는 경우도 자신의 의견과 다르면 나는 빠질 테니 마음이 맞는 사람끼리 알아서 하라고 외면하는 경우도 있다. 어느 동의 경우, 제시된 의견을 나열하기만 하고 구체적인 결론이 없이 회의를 마무리하기도 하였다.

특별한 반대나 이견없이 원만하게 회의가 진행되어 의제나 과제가 선정되더라도 그 의제나 과제의 실천을 동이나 구청에 미루는 경우도 있었다. 동이나 구청 관련 과에서 해 주지 않으면 할 수 없다 라고 결론을 맺기도 하였다. 또한, 많은 주민자치위원이나 주민들이 회의에서 의견만 모아 놓으면 동이나 구에서 알아서 해결해 줄 것으로 믿고 있었다.

#### 4) 주민자치 조직 미흡

현재 우리의 읍면동에는 지역공동체(communit)를 형성하고 마을을 가꾸는 일에 있어서 주체적 위치에 있는 주민조직이 별로 없는 실정이다. NGO등 시민단체는 많이 생겨나고 있으나 이들 각 조직은 활동 영역이 분야별로 전문화 되고 있기 때문에 전반적인 주민자치 기구 역할을 하는 주민조직이나 NGO가 많지 않은 상황이다.

설문조사에서 ‘주민들의 의견을 수렴하는 자치 기구가 필요하다고 생각하는

가'하는 질문에 대하여 공무원의 52.5%, 주민자치위원의 62.2%가 '그렇다'라고 응답하여, 주민자치 기구가 따로 존재해야 함을 확인할 수 있다.

〈표 3-21〉 주민들의 의견을 수렴하는 자치 기구 필요성

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소 도시	군	합계	대도시	중·소 도시	군	합계
전혀 아니다	13 (3.3)	2 (4.7)	2 (15.4)	17 (3.8)	3 (0.8)	5 (3.3)	-	8 (1.5)
아니다	25 (6.4)	3 (7.0)	1 (7.7)	29 (6.5)	12 (3.20)	7 (4.6)	1 (7.7)	20 (3.7)
보통이다	119 (30.5)	11 (25.6)	2 (15.4)	132 (29.6)	77 (20.6)	26 (17.0)	-	103 (19.1)
그렇다	203 (52.1)	23 (53.5)	8 (61.5)	234 (52.5)	241 (64.4)	87 (56.9)	8 (61.5)	336 (62.2)
매우 그렇다	30 (7.7)	4 (9.3)	-	34 (7.6)	41 (11.0)	28 (18.3)	4 (30.8)	73 (13.5)
합계	390 (100.0)	43 (100.0)	13 (100.0)	446 (100.0)	374 (100.0)	153 (100.0)	13 (100.0)	540 (100.0)

## 나. 주민자치센터의 문제점

행정자치부에서 주도적으로 추진한 읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 설치의 건전한 주민자치 일환이라기보다는 행정의 능률성을 추구하기 위해 읍면동을 크게 축소하고 남은 동사무소 공간을 활용한다는 차원에서 주민자치센터를 설치한 것으로 볼 수 있다(하미승, 강황선, 2002: 57-58). 행정의 능률성 차원에서 주민자치센터를 설치하다보니 주민자치센터로서 위상이 정해지지 못하였고 주민자치센터 행위 주체들의 명확한 역할상 또한 정립되지 못하였다. 이외에도, 동 주민자치센터는 비교적 활성화 되고 있으나, 읍면 주민자치센터는 활동이 부진하다는 문제가 있다.

### 1) 주민자치위원회의 문제점

첫째, 대표성의 문제이다. 주민자치위원은 해당 읍면동 전체 주민을 대표해야 하는데, 서울시 자치구 동 주민자치위원을 살펴보면, 직능별로는 자영업자 혹은 가정주부가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 소속별로는 아직도 새마을, 바르게살기운동 등 직능단체 소속이 가장 많다. 직장인, 전문직 종사자 등 주민자치위원회 활동 취지에 맞게 지역주민을 대표할 수 있는 각계각층의 인사들이 골고루 참여하지 못하고 있다.

둘째, 민주성의 문제이다. 주민자치센터의 추진 주체인 주민자치위원회는 구성과 운영이 비자치적인 형태로 되어 있다. 현재 주민자치위원은 공모제와 추천제를 병행하여 후보자를 선정하고 이들 후보자들 중에서 읍면동장이 위촉하도록 하고 있다. 따라서 민주적인 절차를 거쳐서 지역 주민이 원하는 대표자를 선정하지 못하고 있고, 과거 읍면동 자문위원회의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 주민자치위원을 읍면동장이 위촉하고 주민자치센터의 장도 공무원인 읍면동장이 맡고 있는 관치행정조직으로 되어있으며 활동은 대부분 유명무실하면서도 지방의원과는 갈등 관계에 있다는 문제가 있다.

셋째, 자치활동의 자주성 문제이다. 현재 주민자치센터는 주민자치위원의 위촉, 회의와 프로그램의 진행, 각종 주민자치활동의 추진 등에 있어서 공무원의 힘이 미치지 않는 부분이 없다. 물론 자원봉사활동 등 주민자치센터에서 자주적으로 추진하고 있는 사업들도 다수 있지만, 그 배후에는 역시 담당 공무원의 도움이 숨어 있다. 공무원의 도움이 전혀 필요없는 것은 아니지만, 지나치게 공무원에게 의지하는 경향이 있어서 주민자치위원회가 아닌 읍면동 행정자문위원회로 역할이 변질될 우려가 있다.

넷째, 권한과 책임의 문제이다. 주민자치센터 운영의 실질적인 중심이 되어야 하는 주민자치위원회의 권한과 책임이 제대로 부여되지 못하고 오히려 각 읍면동장들이나 지역정치인들이 주도가 되어 주민자치위원회가 운영되고 있다는 문제점이 있다. 이는 지역 리더십에 대한 육성과 지원 미흡으로 이어져, 주민자치위원회의 구성과 활동에 있어서 주민대표성, 적극적 활동 의지, 책임성, 전문성

등의 인선 기준을 반영하지 못하고 오히려 주민자치위원회가 정치적으로 이용될 가능성을 안고 있다.

설문조사에서 ‘주민자치의 주체가 누가 되어야 한다고 생각하는가’하는 질문에 대하여 공무원의 66.8%, 주민자치위원의 71.1%가 ‘선출된 주민대표’라고 응답하여, 지역유지, 시민단체(NGO), 통·반장 보다 주민대표를 따로 선출하여 주민자치의 주체 역할을 담당하도록 해야 한다고 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 3-22〉 주민자치 주체

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소 도시	군	합계	대도시	중·소 도시	군	합계
지역유지	14 (3.7)	-	-	14 (2.8)	21 (5.7)	14 (9.3)	-	35 (6.3)
시민단체(NGO)	46 (12.3)	8 (9.5)	3 (7.7)	57 (11.5)	47 (12.8)	18 (11.9)	3 (8.3)	68 (12.3)
주민대표(선출)	252 (67.4)	56 (66.7)	24 (61.5)	332 (66.8)	261 (71.3)	105 (69.5)	27 (75.0)	393 (71.1)
통·반장	53 (14.2)	18 (21.4)	12 (30.8)	83 (16.7)	34 (9.3)	13 (8.6)	6 (16.7)	53 (9.6)
기타	9 (2.4)	2 (2.4)	-	11 (2.2)	3 (0.8)	1 (0.7)	-	4 (0.7)
합계	374 (100.0)	84 (100.0)	39 (100.0)	497 (100.0)	366 (100.0)	151 (100.0)	36 (100.0)	553 (100.0)

## 2) 주민자치센터 재원의 문제점

주민자치센터에서는 각 지역의 현실적인 능력을 적절하게 고려하지 못하고 있다. 주민자치센터 운영에 필요한 일반수용비, 시설유지비, 강사수당, 활동비, 사업비 등의 운영재정이 매우 열악하여 어려움이 많다. 행정안전부에서는 각 주민자치센터마다 약 1,500만원씩 운영비를 책정하고 있으나 실제로 각 시군구에 따라 액수를 지원하거나 지원하지 않는다.

또한 지급기준이 명확하지 않아서 기준액수에 현저히 미치지 못하는 지원이

이루어지는 곳이 상당수이다. 우리나라 주민자치센터 중 주민자치센터 강좌, 유료 주차장 등의 사업으로 자체재원으로 충당할 수 있는 곳이 절반에 지나지 않고 센터의 활동 자금을 구청의 지원을 받는 곳이 절반 정도 된다. 자주재원 마련이 쉽지 않기 때문에 주민자치센터에서 자발적으로 사업을 확장하거나 주민자치 관련 업무를 주도하기 어려운 실정이다.

### 3) 주민참여의 문제점

주민자치센터에 지역사회 각 이해관계자들의 자발적인 참여가 지극히 부족하고 이들 사이의 파트너십이 매우 취약하다. 지역주민들의 필요와 지역특수성이 부재한 가운데 개발된 프로그램들에 일반 주민들의 자발적인 참여를 기대하기란 어렵다는 점을 지적할 수 있다. 주민자치위원 모두 개인적으로 생업에 종사하는 사람인데 해당 행정관청에서 주민자치위원을 끌고가기 식으로 강요하는 경우가 많다. 이는 주민이 자발적으로 지역 공동체와 관련된 일을 하지 않기 때문에 관에서 지역 공동체의 일을 주도하기 때문이다.

설문조사에서 ‘주민자치센터 프로그램을 이용해 본 경험이 있는가’하는 질문에 대하여 공무원의 50.6%, 주민자치위원의 66.0%가 ‘이용해 본 경험이 있다’라고 응답하였는데, 특이하게도 공무원의 경우에는 응답자의 32.1%가 ‘이용해 본 경험이 없다’라고 응답하여 주민자치센터에 대한 공무원의 관심이 크지 않다는 점을 추론할 수 있었다.

〈표 3-23〉 주민자치센터 프로그램 참여 경험 유무

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
전혀 없다	40 (10.3)	3 (7.0)	-	43 (9.7)	11 (3.0)	6 (4.0)	1 (7.1)	18 (3.4)
없다	134 (34.4)	7 (16.3)	2 (15.4)	143 (32.1)	57 (15.4)	21 (13.9)	1 (7.1)	79 (14.8)
잘 모르겠다	21 (5.4)	-	-	21 (4.7)	28 (7.6)	11 (7.3)	-	39 (7.3)
있다	185 (47.6)	29 (67.4)	11 (84.6)	225 (50.6)	245 (66.2)	100 (66.2)	8 (57.1)	353 (66.0)
매우 많다	9 (2.3)	4 (9.3)	-	13 (2.9)	29 (7.8)	13 (8.6)	4 (28.6)	46 (8.6)
합계	389 (100.0)	43 (100.0)	13 (100.0)	445 (100.0)	370 (100.0)	151 (100.0)	14 (100.0)	535 (100.0)

### 3. 주민자치 활동의 문제점

#### 가. 주민자치의 활동 내용

주민자치 활동은 해당 읍면동의 지역사회 발전, 주민복지 증진, 지역경제 활성화, 주민화합, 삶의 질 향상 등을 위하여 필요한 것들이다. 이들 주민자치 활동들은 주민들이 지역의 특성이나 실정 등을 고려하여 지역주민들의 의견을 모아서 자주적으로 선정하고 자주적으로 추진하는 것이 원칙이다.

주민자치 활동의 문제점으로 첫째, 주민이 아닌 관이 주도하여 자치사업을 선정하는 것이다. 자치사업에는 크고 작은 재원이 필요한데, 그 재원을 국가 혹은 지방자치단체 예산으로 충당하는 경우가 많기 때문에 국가 혹은 지방자치단체의 관여가 불가피하다. 다만, 그 관여의 정도가 지나쳐서 사업자체의 선정과정에서부터 중앙정부 혹은 지방자치단체가 관여한다. 예를 들면, ‘살기좋은 지역 만들기’ 사업의 경우, 형식상으로는 지역주민이 자치적으로 추진하는 사업으로

되어 있지만, 사업계획이 중앙행정부서인 행정안전부에서 채택되어야 비로소 그 사업을 해당 지역에서 추진할 수 있다. 자치사업의 선택권을 관에서 가지고 있다고 할 수 있기 때문에 진정한 의미에서의 자치사업이라고 할 수 없다.

둘째, 해당 지역의 특성을 살린 자치사업이 추진되지 못하고 있다. 동 지역은 읍과 면 지역과는 다른 특성을 가지고 있으며, 도시지역과 농촌지역의 특성은 서로 다르다. 주민자치사업에는 이러한 지역의 특성이 반영되어야 한다. 그러나, 읍면동 자치사업을 보면 지역간의 차이를 거의 찾아 볼 수가 없이千篇일률적으로 구성되어 있다.

셋째, 자치활동이 일회성, 전시성 사업 중심으로 이루어지고 있다. 읍면동 자치사업이 지역주민을 위한 것이기 보다는 외부 관광객 등을 유치하기 위한 축제 등 일회성 행사에 집중되거나, 상부기관 등의 평가에서 좋은 점수를 받기 위하여 외부에 보이기 위한 전시적인 성격을 가진 사업이 많다.

넷째, 자치활동에 대한 지원이 특정 사업에 중복적으로 집중되고 있다. 동일한 사업이 행정안전부(우수 정보화 마을, 우수 살기좋은 마을), 국토해양부(우수 농촌마을), 환경부(우수 친환경 마을) 등으로부터 우수 자치사업으로 선정되어 각각의 중앙정부기관으로부터 중복적인 지원을 받고 있어서 정부지원의 혜택이 전체 지역에 골고루 미치지 않는 부익부 빈익빈 현상이 발생하고 있다.

#### 4. 민관협력의 문제점

주민자치사업의 효율적인 추진을 위해서는 민관간의 유기적인 협력관계의 형성이 필수적이다. 한정된 지역자원을 효율적으로 활용하기 위해서는 자원의 중복이나 낭비를 최소화하여야 한다. 그러기 위해서는 민간기관과 정부기관이 필요한 정보를 교환하고 각자가 수행해야할 역할을 명확하게 구분하는 것이 필요하다. 주민자치는 주민이 주체가 되어 수행해야 하기 때문에 주민자치사업의 추진주체는 당연히 주민 혹은 주민자치공동체가 되어야 하고 행정기관은 보조적인 역할을 수행하여야 한다. 그러나, 현실적으로 민관협력 시스템에는 다음과

같은 문제점이 있다.

첫째, 관이 주도적인 역할을 하고, 민이 보조적인 역할을 수행하고 있다. 주민 자치에서 민간이 주도적인 역할을 하고 행정기관이 보조적인 역할을 수행하여야 함에도 불구하고, 현실에서는 행정기관이 주도적인 역할을 수행하고 민간기관이 보조적인 역할을 수행하고 있다. 이는 국가의 지역균형개발정책이나 지방의 도시계획 등에 맞추기 위하여 불가피한 것일지도 모르지만, 주민자치의 원칙에는 분명 부합되지 않는 것이다.

둘째, 여러 가지 민관협력 네트워크 사이의 연계가 이루어 지지 않고 있다. 행정안전부가 주관하는 ‘살기좋은 지역만들기’ 사업과 각각의 읍면동 주민자치센터에서 추진하는 사업의 내용이 유사하고 중복적인 것이 많이 있지만, 상호 정보교환이나 연계가 이루어지지 않고 있어서 사업이 중복적으로 이루어지고 있으며 제각기 다른 통로로 추진되고 있다.

설문조사에서 ‘민과 관의 관계가 어떠해야 한다고 생각하는가’하는 질문에 대하여 공무원의 52.2%, 주민자치위원의 47.1%가 ‘민과 관이 공동으로 시책을 추진해야 한다’고 응답하였다. 즉, 공무원과 주민 모두 민과 관의 관계를 어느 한 쪽이 일방적으로 주도하는 것이 아니라 상호 대등하게 공동으로 시책을 추진하는 것이 필요하다고 인식하고 있으나 실제로는 관이 주도한다는 문제점이 있다.

〈표 3-24〉 민과 관의 관계

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
관이 정책을 주도하고 민이 지원	73 (19.1)	6 (7.0)	-	79 (15.5)	34 (9.4)	18 (12.2)	-	52 (15.2)
민이 정책을 주도하고 관이 지원	104 (27.2)	38 (44.2)	18 (46.2)	160 (31.5)	22 (61.2)	80 (54.4)	27 (81.8)	129 (37.7)
민과 관이 공동으로 사책추진	202 (52.7)	42 (48.8)	21 (53.8)	265 (52.2)	106 (29.4)	49 (33.3)	6 (18.2)	161 (47.1)
기타	4 (1.0)	-	-	4 (0.8)	-	-	-	-
합계	383 (100.0)	86 (100.0)	39 (100.0)	508 (100.0)	162 (100.0)	147 (100.0)	33 (100.0)	342 (100.0)

설문조사에서 ‘민관협력의 주체가 누구라고 생각하는가’하는 질문에 대하여 공무원의 53.2%, 주민자치위원의 61.0% ‘주민자치센터’라고 응답하였다. 특이하게도, 군 공무원의 53.8%는 ‘통리장 협의회’가 민관협력의 주체라고 응답하였고, 군 주민자치위원의 28.6%는 ‘통리장 협의회’, ‘주민자치센터’, ‘읍면동 주민총회’가 민관협력의 주체라고 각각 응답하여 대도시, 중소도시 응답자들과 차이를 보이고 있다.

〈표 3-25〉 민관협력의 주체

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
통·리장 협의회	64 (17.1)	20 (25.0)	21 (53.8)	105 (21.3)	31 (8.4)	22 (14.9)	12 (28.6)	65 (11.6)
읍·면·동 번영회	11 (2.9)	-	-	11 (2.2)	24 (6.5)	8 (5.4)	6 (14.3)	38 (6.8)
주민자치센터	211 (56.4)	42 (52.5)	9 (23.1)	262 (53.2)	242 (65.2)	88 (59.5)	12 (28.6)	342 (61.0)
읍·면·동 주민총회	80 (21.4)	18 (22.5)	9 (23.1)	107 (21.7)	70 (18.9)	28 (18.9)	12 (28.6)	110 (19.5)
기타	8 (2.1)	-	-	8 (1.6)	4 (1.1)	2 (1.4)	-	6 (1.1)
합계	374 (100.0)	80 (100.0)	39 (100.0)	493 (100.0)	371 (100.0)	148 (100.0)	42 (100.0)	561 (100.0)



## 제 4 장 외국 주민자치 사례 및 시사점

### 제1절 미국과 영국

#### 1. 커뮤니티 협의회(Community Association)

##### 가. 커뮤니티 형성의 역사적 전개과정

##### 1) 1960년대 이전의 미국 지역사회

미국은 현재 간접 민주주의 체도를 채택하고 있으나, 직접민주주의 형태인 ‘타운 미팅’과 같은 ‘자기결정의 권리와 책임’ 전통이 현재까지 유지되고 있다. 미국은, 20세기에 들어서면서 급속한 공업화와 대량 이민으로 도시인구가 급속하게 증가하였고 직접민주제가 사실상 불가능하게 되었다. 선출직 공무원을 비롯한 공무원 수 증가에 따라 행정은 관료나 기술적인 전문가에게 맡기는 것이 바람직하다라는 사고가 뿌리깊게 자리잡게 되었다. 이러한 1900년부터 1960년까지의 시기를 ‘기술관료(Technocracy)의 시대’라고 부를 수 있다.

인구의 급속한 확대는 도시문제를 악화시키고, 부유층의 주거장소가 도심지역에서 도시외곽으로 이동하게 하였다. 특히 제2차 세계대전 이후, 자동차의 보급으로 교외에서 거주하면서 통근하는 것이 가능해 지고 부유층의 교외 거주가 확대되면서 도심지는 오후 5시가 지나면 공동화되고, 교외에 거주할 능력이 없는 빈민층으로 슬럼화가 촉진되었다. 이러한 현상은 지방정부의 토지이용규제를 촉발시키고 거주, 취업, 쇼핑(구매활동)의 분리를 가져왔으며, 이들을 연계시

키는 것은 자동차와 도로 뿐이었다.

## 2) 1960년대 이후의 변화

1960년대에 들어서면서 정부의 정책실패가 나타났다. 즉, 1950년대부터 1960년대에 걸쳐서 도시내부의 빈곤문제에 대처하기 위한 정부의 정책은 Top-Down 방식에 의한 ‘백지의 상태(Clean Slate) 방식<sup>11)</sup>’이었다. 많은 도심재개발사업이 실패로 끝나고, 몇 번이고 백지의 상태가 반복되던 중에 도시내부에서 차례차례로 붕괴되는 시설을 아주 가까이에서 지켜 본 빈민층으로부터 많은 커뮤니티가 자연발생적으로 생겨나게 되었다.

이와 같은 커뮤니티를 탄생시키고 조직화시킨 것이 1960년대에 활약한 시민 운동가들이다. 이들은 시민운동에서 얻은 조직화에 대한 지식을 커뮤니티에 도입하여 커뮤니티 내부가 안고 있는 문제해결을 위하여 커뮤니티협의회를 발족시켜 커뮤니티의 조직화를 시도하였다.

1960년대 이후 비정부조직의 지원조치가 생겨났다. 비정부조직 지원활동의 시발점은 19세기 후반부터 시작된 Settlement House 운동이라고 할 수 있는데, 이 운동은 상류계층의 교양있는 시민(주로 여성)이 중심이 되어 커뮤니티를 위한 자선 활동을 하는 운동이다. 특히 20세기 초 지식인 사이에서 과학적인 자선 운동으로서 Settlement House 운동과 같은 비정부조직의 활동이나 조직화에 대한 연구가 활발하게 추진되었고, 1960년대에 들어서면서 커뮤니티 형성 활동이 도처에서 발견되는데 포드 재단 등 대규모 기금(Foundation)이 이들 커뮤니티 형성 활동을 자금면에서 지원하였다. 당시의 기업들은 ‘기업양심’을 들어서 재단에 많은 돈을 기부하였으나, 1970년대 들어서 경제상황이 악화되면서 기업에 의한 사회공헌의 움직임은 둔화되기 시작하였다.

11) 백지의 상태(Clean Slate) 방식: 슬럼화되어 범죄 등 도시문제가 다발적으로 발생하는 지역은 불도저로 밀어내어 평지를 만든 다음에 재개발을 시도하는 방식

## 나. 커뮤니티 협의회 조직과 활동

### 1) 커뮤니티 협의회 설치근거

지방에 따라 커뮤니티 협의회 구역 설정하는 방법은 다르지만, 대부분의 경우 커뮤니티 협의회 스스로가 자발적으로 구역을 형성하게 된다. 다만, 지방에 따라서는 자치단체에서 구역을 설정하는 경우도 있다. 구역의 설정은 호수 등 자연지형이나 주요 고속도로 등 인공조형물의 경계선을 반영하는 것이 보통이다. 이러한 커뮤니티 협의회는 시헌장 등 법적 근거를 가지고 설치하거나(예: 뉴욕시) 법적 근거 없이 시의회의 의결로 설치(예: 시애틀시)되는 경우가 있다. 커뮤니티 협의회는 자원봉사자를 주축으로 구성된 순수한 민간단체로서, 지방자치단체와 공식적으로 연관이 없지만 지방자치단체에서 설정한 구역과 조건을 바탕으로 비영리법인체로 등록할 수도 있다.

### 2) 커뮤니티 협의회 내부조직

커뮤니티 협의회에는 이사회를 설치해야 하고 이사회에서는 의장, 부의장, 비서, 회계 등을 선출한다. 또한 실제적인 사업집행을 위하여 각종 위원회를 두고 있다.

### 3) 커뮤니티 협의회 활동분야와 활동내용

커뮤니티 협의회에서는 행정기관과의 연락조정 업무 뿐만 아니라 사업의 기획, 결정, 집행 등을 담당하고 있다. 커뮤니티 협의회 활동 분야는 커뮤니티 개발, 커뮤니티 안전, 행정이 수행하는 사업의 수탁, 자금조달, 주민용자 및 장학금 수여, 홍보, 미화, 역사보존, 사고 등이다. 커뮤니티 협의회 활동 내용은 주민복지 향상을 위한 공청회 개최, 청문회 등을 통하여 주민의 의견을 수렴하여 지방자치단체에 전달, 지방자치단체에서 제공하는 각종 행정서비스에 관한 정보를 주민에게 전달, 지방자치단체 소속의 각 실·과 소관업무 추진의 지원 등이

있다. 특히 지방자치단체의 각 실·과에 대하여 시민생활과 관련된 각종 조례나 규칙의 제정 혹은 개폐 등을 제언할 수 있다.

#### 4) 커뮤니티 협의회외의 활동재원

커뮤니티 협의회외의 회비 수입은 1인당 통상 연간 10달러 정도로 소액이다. 이러한 회비 수입 이외에 개인 혹은 단체의 기부금, 정부(중앙정부, 지방자치단체)의 보조금, 재단·민간단체 등의 보조금 등을 통해 재원이 구축된다. 커뮤니티 협의회외의 설립취지에 따라서 정부 등 어느 특정한 조직에 전적으로 재원을 의존하지 않고 폭넓은 자금조달활동을 전개한다.

이 때 연방정부의 경우 주택도시개발성의 커뮤니티 개발 포괄보조금이 가장 크고 각 성청에서도 관련 시책에 대하여 보조금을 지급하고 있고, 주정부의 경우 연방정부의 보조금을 받아서 집행하거나 연방정부의 지원대상이 되지 않는 지역에 포괄보조금을 지원하고 있다. 특히, 정부 이외의 재단이나 민간단체로부터의 보조금이 가장 큰 몫을 차지하는데, 저소득층을 위한 보조금이 많다.

#### 5) 커뮤니티 협의회에 대한 행정시책

커뮤니티 협의회를 담당하는 행정조직인 지방자치단체는 관할구역내 커뮤니티 협의회 관련 정책을 수립할 책임과 의무를 가지고 있고 연방정부와 주정부는 연방 또는 주정부의 사업(연방사적등록제도에 등록된 커뮤니티 협의회 건조물 등)에 의한 지원사업을 제외하고는 지방자치단체의 사업에 관여하지 않는 실정이다. 다만, 자금지원 면에서는 연방정부와 주정부의 역할이 상당히 크다고 할 수 있다.

커뮤니티 협의회에 대한 행정 지원을 보면, 커뮤니티 협의회간 경계선 설정 지원, 커뮤니티 협의회 형성지원, 회의장소 제공, 단체간의 중재 및 조정, 회의운영 지원, 연방이나 주정부로부터의 보조금 집행 등이 있다.

## 다. 커뮤니티 협의회 사례

### 1) 뉴욕시

뉴욕시 커뮤니티 협의회는 명칭은 ‘뉴욕시 커뮤니티 위원회(New York City Community Board)’이다. 이 위원회는 뉴욕시 자치헌장(New York City Charter) 제 70장을 설치 근거로 삼아 1975년에 설립되어 의회에서 채택한 59개의 Community District를 구역으로 정하였다.

뉴욕시 커뮤니티 위원회는 행정구장(Borough President)이 지명하는 50명 이하의 의결권을 가진 시민으로 구성되는데, 비록 의결권은 없으나 해당 구역을 선거구로 가진 시의회의원도 위원이 된다. 뉴욕시 커뮤니티 위원회의 주요 활동은 커뮤니티의 과제 검토, 커뮤니티 내 시와 관련된 사항을 시에 보고, 지역개발·토지이용계획·용도지정 등에 참여, 시의 예산과정에 참여하는 것 등이다.

뉴욕시에서는 뉴욕시 커뮤니티 위원회에 기술적으로, 재정적으로 지원을 한다. 특히 뉴욕시 커뮤니티 위원회의 활동 재원은 대부분 뉴욕시에 의존하는데, 뉴욕시에서는 위원회의 운영비를 지원한다. 즉, 각 커뮤니티 위원회 활동재원으로 운영조성금을 교부하고 있다.

뉴욕시에서는 오리엔테이션과 워크숍을 통해 뉴욕시 커뮤니티 위원회를 기술적으로 지원한다. 즉, 뉴욕시 커뮤니티 지원과와 각 행정구장이 공동으로 4월부터 6월까지 새롭게 커뮤니티위원으로 임명된 위원에 대하여 오리엔테이션을 실시하여 시 자치헌장에서 정하는 위원의 책무, 커뮤니티 위원회의 조직구조와 운영방법, 토지이용계획의 입안 및 검토 방법 등을 교육한다. 또한 뉴욕시 커뮤니티 지원과에서는 커뮤니티위원을 대상으로 시의 관련 실·과의 협조를 얻어서 회의 운영, 이해조정, 시예산책정방법 등에 대한 자료를 제공하고 워크숍을 개최한다.

### 2) 시애틀시

시애틀시 커뮤니티 협의회는 명칭은 ‘시애틀시 커뮤니티 의회(Seattle City

Neighborhood Council)’이다. 이 의회는 1987년에 설립되었는데, 시애틀 시의회에서 시를 13개의 구역으로 구분하고 구역별로 구역의회를 구성하여 구역의회의 대표자들로 커뮤니티 의회를 구성하고 있다. 이 의회는 각 구역의회의 대표자와 특별 공모위원으로 구성된다.

시애틀시 커뮤니티 의회의 주요 활동은 시민이 신청한 조성금(Neighborhood Matching Fund) 대상사업을 시민이 심사하고 평점을 부여하고 그 결과를 시장과 시의회에 권고, 시의 예산 편성과정 감시, 지역개발·토지이용계획·용도지정 등에 참여, 시의 예산과정에 참여, 커뮤니티 계획지원 프로그램의 시행 등이다.

시애틀시에서는 Neighborhood Matching Fund 운영하고 커뮤니티 의회 사무국 운영하여 시애틀시 커뮤니티 의회를 원조하지만 시애틀시 커뮤니티 의회에 대한 활동재원은 따로 없다. 재원이 없기 때문에 시애틀시 커뮤니티 의회는 주로 공공시설을 이용하여 활동한다.

## 라. 우리나라에의 시사점

미국의 커뮤니티 협의회는 자원봉사자가 주축으로 구성된 민간단체로서, 커뮤니티 협의회가 자발적으로 구역을 형성하고 주민의 의견을 수렴하여 지방자치단체에 전달하는 역할을 담당하고 있다. 우리나라의 주민자치 조직도 자원봉사자가 주축이 되어야 한다는 점에서는 유사하나, 우리나라의 경우 읍면동 단위로 주민자치 구역이 결정된다는 점에서 자발적인 미국의 커뮤니티 협의회 구역 설정과 차이가 있다.

커뮤니티 협의회 운영 재원은 소액의 회비 수입과 개인 또는 단체의 기부금, 중앙정부와 지방자치단체의 보조금, 기타 단체의 보조금 등으로 구성되어 어느 특정 조직에 전적으로 재원을 의존하지 않고 폭넓은 자금조달 활동을 전개한다는 특징을 가지고 있다. 우리나라의 주민자치 조직도 주민들의 회비, 기부금, 보조금 등 다양한 재원마련을 위해 참고해야 할 것이다.

## 2. 근린사회 조직(Neighborhood Organization, Neighborhood Association)

### 가. 근린사회 조직 개요

미국의 주민조직으로 들 수 있는 도시의 근린사회 조직은 1970년대 도시에 서 급속히 생겨났다. 지미카터는 1976년 대통령선거 부랴크리 연설에서 “만약 우리의 고장(도시)을 구하려고 한다면 먼저 근린사회를 다시 활성화하지 않으면 안된다”고 했다. 1980년 이후 민주당과 공화당도 근린사회 조직의 가치를 강조 하고 있다.

### 나. 근린사회 조직 성격

근린사회 조직의 성격을 살펴보면, 우선 근린사회 조직은 인종적·종교적·계 층적 조직과는 달리 지연단체이다. 즉, ‘지연적으로 모여진 구획’을 근린사회라 고 하기 때문에 근린사회 조직에서는 주민이 조직형성의 기반이다. 또한, 근린 사회 조직은 도시가 거대화되는 과정에서 시민이 도시를 컨트롤하는 힘을 잃었 다는 도시의 위기를 극복하기 위해 구성된 조직이다. 즉, 도시의 위기를 극복하 는데 대규모 도시자치단체의 정책으로는 해결할 수 없고 시민의 자발적인 지혜 와 노력을 집결시키는 ‘자치조직’을 강화해야 한다는 것을 인식하게 되어 등장 한 조직이 근린사회 조직이다. 이 ‘자치력’은 적정 규모의 범위를 관리하는 ‘시 민공동체’로서의 근린사회 조직이 담당해야 한다. 이렇게 보면, 근린사회 조직은 주민조직기반으로서의 구획(공간)의 의미를 가지고 있고, 주민의 활동공간으로 서의 공동관리 기능을 갖게 된다.

## 다. Eugene시의 사례

### 1) 근린사회 조직 형성의 역사적 전개과정

Oregon주 Eugene시에는 시정부에 의해 조직된 21개 근린사회 조직이 존재하는데 이는 주민의 순수한 자발성에 의해 조직된 것이 아니라 정부의 필요에 의해 조직되었으며 공식적인 관계가 지속적으로 이루어지고 있다.

1973년 근린조직 승인법(Neighborhood Organization Recognition Act)을 채택하여 근린조직을 조직화, 구조화하기 위해 노력하였다. 각각의 근린은 공식적으로 승인된 근린조직을 갖고 있으며 21개 근린조직은 근린지도자 협의회(Neighborhood Leaders Council)라는 조정기관을 통해 상호 협력하고 있다. 시정부에서는 근린조직이 공식적인 자격을 갖추기 위해 공개적으로 운영할 것과 근린 전체의 이익을 대표할 것을 근린조직에 요구하고 있다. 또한 근린조직에 대하여 시정부에서 표준규약을 배포하였다.

1998년 시의회와 시민운동가들은 공동으로 시민참여 전략계획(Citizen Involvement Strategic Plan: CISP)을 수립하여 공표하였다. 이 계획은 시 행정의 모든 영역에 적극적이고 의미있는 시민참여를 촉진하기 위한 계획으로, 시민들이 특정 이슈에 더욱더 개입한다는 점에서 착안하여 일상사에 시민들을 개입시키고 참여시키기 위한 수단으로 선택되었다. 이러한 시민참여 전략은 시 홈페이지와 뉴스레터 등과 같은 새로운 의사소통 수단을 통한 시민개입, 협동적 참여를 위한 소규모 그룹의 장려, 자원봉사 프로그램의 활용 등을 기본으로 하고 있다. 이를 위해 소외된 집단이나 계층의 시민들을 적극적으로 채용하거나 체계적으로 훈련시키는 방식 등도 활용하고 있다.

Eugene시의 근린사회 조직은 반드시 시정부가 제공하는 표준규약에 의해 근린회헌장(Neighborhood Association Charter)을 구비하여야 한다. 근린회헌장에는 근린회명칭, 지리적 경계, 설립목적, 권한, 주민참여, 근린회임원, 집행부 및 대표, 선거, 회의, 뉴스레터, 위원회 및 헌장 개정 등이 포함되어 있다. 각 근린사회 조직은 규모면에서는 차이가 있지만 조직, 기능, 사업, 재원조달, 운영방식 등에

서는 큰 차이가 없다. 1999년에는 근린사회 조직과 근린지도자 협의회가 준수해야 할 임무에 관한 성명서를 공식적으로 채택하여 근린사회 조직의 존재 목적을 ‘공동체 건설과 근린생활의 개선’으로 명확히 하였다(City of Eugene, 1999).

## 2) 근린사회 조직의 구성과 기능

근린사회 조직은 조직을 대표하는 집행부 의장(president)과 의장단 4인, 각 구역(area)을 대표하는 4인의 대표로 집행부를 구성한다. 근린사회 조직의 최종 결정은 주민총회에서 이루어지는데 평균 월 1회 총회가 개최된다. 근린사회 조직의 결정과 실행을 책임지는 집행부는 위원회 방식의 합의제 결정방식을 택하고 있고 직무수행은 철저히 무보수 자원봉사 방식으로 이루어진다.

근린사회 조직은 시의회가 채택한 ‘근린회의 임무에 관한 성명서’에서 규정한 범주에 해당되는 어떠한 사업이라도 수행할 수 있다. 근린사회 조직의 자체 재원이 부족한 경우 시의회가 제공하는 교부금을 받을 수 있다. 근린사회 조직의 재원은 시의 재정지원과 최소한의 주민회비로 충당되는데 일종의 공동체 세금과 같은 역할을 하게 된다.

## 3) 시민참여

Eugene시 추산에 따르면 Eugene시 전체 인구 14만명 중에서 7만명 이상의 시민들이 공동체와 관련된 자원봉사 활동을 하고 있다(City of Eugene, 2005; <http://www.eugene-or.gov/portal/server.pt>). Eugene시 시민들의 근린활동에의 참여는 개인적인 차원에서 이루어지기도 하지만 근린사회 조직을 통해 행해지기도 한다.

## 4) 시정부의 협조

Eugene시에서는 근린사회 조직 강화가 시정부에 대한 시민들의 개별적인 행동을 완화시킬 수 있는 수단으로 판단하고 근린사회 조직에 대해 긍정적으로 대

하고 있다. 또한 근린사회 조직들은 시정부에 압력을 행사하거나 높은 신뢰도를 얻기 위해 근린지도자 협의회를 이용한다. 근린지도자 협의회는 시정부 공무원들과 공조하여 근린과 관련된 자료들을 시의회 및 위원회에 제공한다.

시의 계획 개발 부서에는 근린사회 조직에 대한 훈련, 정보제공, 기술지원 및 지도 등의 업무가 포함되어 있다. 시의 작업반은 근린지도자들을 위한 업무계획 개발 및 교부금 지원서 작성 등에 관한 훈련업무를 수행하고, 다른 시 부서와의 연계 역할을 담당하고 있다. 또한 근린사회 조직의 뉴스레터 출간을 도우면서 근린사회 조직에 관한 통합적 인터넷 서비스도 운영하고 있다.

#### 5) 근린부응 교부금 계획(Neighborhood Matching Grants Program: NMGP)

근린부응 교부금 계획은 근린사회 조직에 인센티브를 제공하여 근린사회 조직 스스로 근린계획을 수립하고 공동체의 자원을 활용하며 주민들로 하여금 공동으로 문제를 찾고 근린을 발전시키는 방향으로 참여하도록 장려하는 것을 위해 계획된 것이다(City of Eugene, 2005). 이 프로그램은 근린 차원에서의 개선 계획, 행사 및 공동체 형성 활동의 자금을 제공한다. 시의 교부금은 근린과 관련되는 다양한 사업이나 활동에 무제한적으로 배정된다. 즉, 공원과 놀이터 보수, 근린정원 및 환경 개선, 교통문제 해결, 역사적 유적 보존, 기타 창의적 행사와 사업 등에 사용된다.

시는 1년에 2회 제안서를 요구하고 자금을 지원하는데, 시가 제공하는 교부금 중 1/3은 근린사회 조직이 제안하고 2/3은 학부모 조직이나 사업체 조직 등이 제안한다. 교부금 심사위원회는 시의 균형적인 지리적 대표성을 고려하여 선발된 9명의 시민들로 구성된다. 이 중 3명은 전직 및 현직 근린조직 지도자 중에서 선정되고, 3명은 예산위원회나 공동체개발 정액교부금 위원회 또는 다른 시민위원회 경험이 있는 시민전문가 중에서 선정되며, 3명은 시의 유권자 명단에서 뽑히게 된다.

## 6) 근린사회 조직의 의의

Eugene시의 경우 시정부와 시민들 간의 안정적인 정치적 관계가 긴밀한 협조 관계로 발전하여, 근린사회 조직이 가지는 임무와 역할을 공식적으로 인식하고 합법화하는 단계까지 발전하였다. 또한 시의 제한된 재원 중 일부를 교부금으로 받기 위하여 근린사회 조직 및 시민조직들이 경쟁을 벌이게 하는 근린부응 교부금 계획으로 시정부가 근린사회 조직 및 다른 시민조직에 대한 정치적 영향력을 갖게 되었다. 또한, 시정부가 교부금 지원 과정에서 공동체 전체의 이익을 대표하지 못하는 지역적인 시민단체를 가려내어 시 전체의 이익과 보통 시민의 이익을 보장할 수 있게 되었다.

Eugene시 근린사회 조직의 위원회는 무보수 자원봉사 위원들로 구성되어 근린사회 조직의 경제적인 부담을 최소화하고 있다. 특히 근린부응 교부금 계획으로 시민들의 생활 만족도와 시정부에 대한 신뢰감 증가, 공동체 의식과 안전감 제고 등 계량적으로 측정이 어렵지만 적지 않은 긍정적인 영향을 갖게 되었다.

Eugene시 시정부는 근린사회 조직을 시민참여의 채널과 공동체 의식 함양을 위한 제도로 지원하고 있다. 또한 근린사회 조직을 시의 의사결정 과정에 중요한 제도로 공식화하고 있다는 것과 시민과의 대화에 지속적으로 시정부가 관여하고 있다는 점에서 근린사회 조직을 시정부의 손길이 미치지 어려운 분야에 있어 대안적인 행정서비스 공급자로 인정하고 있다(최재송, 2007: 110).

## 라. 우리나라에의 시사점

Eugene시 근린사회 조직 사례를 고찰해 보면, 근린사회 조직은 해당 주민들만의 이익을 위한 것이 아니라, 주민들에게 혜택을 주는 이상으로 지방자치단체에게도 상당한 이익을 초래할 수 있음을 알 수 있다. 지방자치단체에서 필요에 의해 근린사회 조직을 구성하고 정치적 영향력을 가지면서 시민들을 참여시키는 수단으로 활용하고 있다. 또한, 주민에 의해 순전히 자발적으로 설립된 조직이 아니더라도 주민자치 조직으로 활동하기에 손색이 없다는 점을 알 수 있다. 즉,

순수하게 자발적인 주민조직이 반드시 바람직하다는 어떠한 증거도 아직 없는 상황에서 주민자치 조직 설립의 주체가 주민인가 지방자치단체인가는 크게 중요하지 않다는 점을 확인할 수 있고 오히려 주민자치 조직의 운영 면에서 주민이 실질적인 주체가 되는가 여부가 중요하다고 할 수 있다.

Eugene시 근린사회 조직의 경우 전체 14만명의 인구 중 7만명이 가입하여 무보수 자원봉사 활동을 하면서 근린사회 조직의 경제적 부담을 최소화 하고 있다. 재정은 시의 무제한적으로 배정되는 교부금과 최소한의 주민회비로 충당되는데 우리나라의 주민자치 조직도 주민들의 회비, 교부금 등 다양한 자원마련을 위해 참고해야 할 것이다.

### 3. 패리쉬(Parish)

#### 가. 패리쉬의 연혁

패리쉬(Parish)는 잉글랜드 지방에 존재하는 주민의 자치조직으로, 패리쉬의 본래 의미는 8세기경부터 설치된 카톨릭의 교구(Vestry)이다. 여기서 교구(Vestry)는 1개의 교회와 1명의 신부를 가진 구역으로 포교와 종교상의 감독을 목적으로 하는 커뮤니티 단위를 의미한다.

패리쉬(Parish)는 16세기경부터 빈민구제·도로관리·치안유지 등 지방자치단체로서의 역할을 수행하기 시작하였고, 17세기 초에는 구빈법에 의하여 패리쉬에 빈민감독관을 설치하고, 교구위원의 협력을 얻어서 구빈세의 징수와 빈민구제사업을 수행하였다. 19세기에는 산업혁명의 영향으로 도시로의 인구유출이 증가되고 빈부격차가 심화되는 등 사회구조가 변화됨에 따라 중앙정부 주도의 대규모 사회정책이 추진되었는데, 1888년 지방자치법에 의해서 잉글랜드와 웨일즈에 카운티가 설치되고, 패리쉬는 중요한 자치단체로서의 기능을 서서히 상실해 가게 되었다. 1892년 자유당 정권이 들어서면서 패리쉬의 기능과 역할에 대한 재평가가 추진되고 패리쉬의 진흥을 목적으로 1894년에 패리쉬의 기본적인

인 구조와 기능을 규정한 패리쉬 법(Parish Act)이 제정되었다. 이 때 다수의 패리쉬는 Urban District County라고 불리우는 기초자치단체가 되었다.<sup>12)</sup>

1972년 지방자치법에서는 인구 150명 이상의 패리쉬에는 의무적으로 의회를 설치하도록 하고 잉글랜드의 패리쉬는 그대로 명칭이 유지되고, 웨일즈는 Community Council로 명칭을 변경하는 등 패리쉬 제도의 변화가 생겼다.

현재 잉글랜드에는 1만개 이상의 패리쉬가 존재하고 있고 8천개가 넘는 패리쉬 의회가 있다. 패리쉬의 최소 인구는 10명이고, 최대 4만명인 곳도 있다. 인구 500인 이하의 패리쉬가 40%, 5,000인 이상의 패리쉬가 10%를 점하고 있다.

### 나. 패리쉬의 구역 설정

패리쉬 구역은 소규모 패리쉬의 경우 교회교구가 패리쉬의 구역이 되고, 대규모 패리쉬의 경우 1972년 지방자치법에 의하여 소규모 자치단체가 통합 전의 District Council이 된다. 새로운 패리쉬는 국무장관의 지시로 설치되는데, District 등 지방자치단체의 신청으로 국무장관이 설치를 결정하게 된다. 즉, 주민 250명 이상의 서명으로 신청하고 국무장관이 설치를 결정한다.

### 다. 패리쉬의 조직구성

패리쉬는 기초자치단체내에 존재하는 주민의 자치조직이기 때문에 주민 중심으로 조직을 구성한다. 패리쉬는 패리쉬 의회와 주민총회로 구성되는데, 첫째 패리쉬 의회는 패리쉬의 집행기구역할을 하는 주민의 대표기관으로, 인구 150명 이상인 패리쉬에 의무적으로 설치하고 150명 이하인 패리쉬는 임의로 설치한다. 잉글랜드 패리쉬의 80% 정도가 패리쉬 의회를 설치하고 있다. 둘째 주민총회는

12) 인구가 300명 이상인 패리쉬에는 의무적으로 패리쉬 의회를 설치하도록 하고, 인구 300명 이하인 패리쉬에는 주민총회를 두도록 하였는데, 패리쉬의 종교적 역할은 교구회에서 담당하고, 패리쉬 의회와 주민총회에서는 행정적 역할만을 담당하도록 하여 종교와 행정을 분리시켰다.

전체주민이 참가하는 기구로 인구 150명 이하의 패리쉬 의회가 설치되지 않은 작은 패리쉬에서 패리쉬 의회의 역할을 하는 기구이다.

패리쉬 의회의 의원수는 패리쉬의 규모에 따라서 다르지만 최하 5명이다. 패리쉬 의원은 무급 명예직으로 주민총회에서 주민이 직접 선출하고 임기는 4년이다. 의원은 임기 도중 사임할 수 있는데, 후임자는 보궐선거를 통하여 선출하지 않고 전임의원이 지명한다. 이 때 패리쉬 의원의 피선거권은 21세, 선거권은 18세이다. 패리쉬 정기회의는 연 1회 개최되고 임시회의는 연 3회 정도 개최되는데 주민총회가 3월과 6월 사이에 의무적으로 연 1회 개최한다는 특징을 가진다.

패리쉬에는 유급 사무직원을 두고 있는데, 소규모 패리쉬는 비상근 직원을 두기도 하고 1명의 직원이 여러 개의 패리쉬를 담당하기도 한다. 패리쉬 직원은 의안 및 의사록을 작성하고 의결사항을 집행하며, 회계·시설관리 업무를 담당한다. 또한, 패리쉬 의원에게 조언을 제공하고 주민이나 외부에 정보를 제공하는 업무를 담당한다.

## 라. 패리쉬의 기능

패리쉬 의회는 행정기관이라기 보다는 주민의 대표기관으로 주민의 의사를 시청 등 행정기관에 전달하는 기능을 수행한다. 즉, 쓰레기 처리에 대한 고발, 폭주족에 대한 처벌의뢰, 전투기소음에 대한 진정, 버스노선 변경신청, 우체국사무에 관한 건의 및 요구 등 사소하지만 일상 생활과 직결된 주민의 의사를 전달하고 있다.

또한, 패리쉬 의회는 지역의 사무를 자치적으로 처리하고 있다. 즉, 녹지대 관리, 공한지 관리, 묘지 관리, 초등학교 운영자나 이사의 선임, 초등학교 건설, 상수도정비, 버스대합실 설치 등의 사무를 담당하고 있다. 또한 기타 시민농원, 목욕장, 세탁소, 묘지, 화장장, 유체 안치장, 검시실, 공공의 시계, 주민집회장, 운동장, 체육시설, 시민홀, 보트장 등의 제공, 버스정류장의 유지관리 등의 업무를 처

리하고 있다. 1972년 지방자치법 개정으로 패리쉬 의회의 권한과 기능을 주정부와 공유(共有)하게 되었다. 시 등 상급 자치단체가 지역개발사업이나 대규모 건축사업을 허가할 때에는 반드시 해당 패리쉬 의회와 협의하여야 한다.

### 마. 패리쉬의 자원

패리쉬의 자원은 지방자치단체의 지원과 패리쉬 자체수입으로 구분할 수 있다. 첫째, 지방자치단체 지원을 살펴보면, 매년 필요한 예산액을 패리쉬에서 패리쉬가 속한 자치단체에 신청하고 해당 자치단체에서는 의무적으로 이를 지원하여야 하는데, 자치단체 지원금은 패리쉬 전체 활동 자원의 70% 정도를 차지하게 된다. 둘째, 패리쉬 자체 수입을 살펴보면, 레크레이션 시설 사용료, 주차장 이용료 등은 패리쉬 전체 활동 자원의 11% 정도이다. 시민홀, 커뮤니티센터 등 시설의 임대수입은 패리쉬 전체 활동자원의 5% 정도이다. 시민농장 등의 임대수입은 패리쉬 전체 활동자원의 3% 정도이다.

### 바. 우리나라에의 시사점

영국의 패리쉬는 주민들이 중심이 되어 조직을 구성하는 주민의 자치조직으로, 교회 교구가 패리쉬 구역이 되거나 국무장관의 지시로 패리쉬가 설치되는 경우도 있다. 이러한 구역 설정이 우리나라와 차이가 있다.

패리쉬 의회의원은 무급명예직이고 패리쉬에서 일하는 사무직원은 유급적인데, 지방자치단체가 의무적으로 재원을 지원하는 것이 패리쉬 전체 활동 자원의 70% 정도이고 나머지는 패리쉬 자체수입으로 충당된다. 지방자치단체가 의무적으로 패리쉬를 지원하는 것을 우리나라에 적용하는 방안을 구상해 볼 수 있다.

패리쉬는 기초자치단체 내에 존재하는 주민의 자치조직인데 패리쉬 의회와 주민총회로 구성된다. 즉, 주민 자치조직이 의사결정 기구와 집행기구를 갖고 있다는 점이 우리나라 주민자치 조직이 향후 벤치마킹할 부분이다.

## 제2절 일본과 프랑스

### 1. 자치회(自治會)

#### 가. 자치회의 성격

자치회는 흔히 정회(町會), 정내회(町內會), 부락회 등으로 불려지고 있는데 원칙적으로 주민의 자치적 친목조직이며 임의단체 성격을 지니고 있다. 자치회는 일정지역에서 거주 내지 영업을 하는 모든 세대와 사업소가 그 지역 내에서 일어나는 문제에 공동으로 대처하기 위한 지역대표로서 지역관리를 담당하는 주민조직을 말한다. 즉, 지역에 있어서 주민의 대표적인 조직이다. 자치회는 그 지역에 있어서 불가결한 공동의 사회적 생활기반의 정비·보존에서부터 사회관계나 지역문화의 재생(再生)을 위한 활동까지 행정과 협력하면서 활발하게 활동하고 있다.

일본의 광역자치단체인 도도부현 아래에 기초자치단체인 동경도 특별구, 시정촌이 존재하는데 자치회는 기초자치단체 아래에 위치한 주민자치조직이다. 시정촌 단위로 여러 개의 자치회가 있기도 하고 1개의 시정촌에 여러 개의 자치회가 있기도 하고 지역에 따라 다양하다.

#### 나. 자치회의 특징

자치회의 가입단위는 개인이 아닌 세대인데 그 규모는 50세대부터 200세대까지 다양하다. 때로는 지역 내의 기업체, 변호사 사무실 등 단체회원도 가입이 가능하다. 관할지역 안의 모든 세대는 자동적으로 강제 가입이 되는데, 원칙적으로 가입이 자유로워서 거주지역 이외의 지역에 있는 자치회에 가입할 수도 있다. 현재, 일본 전체 국민의 90% 이상이 자치회 등에 가입되어 있다. 자치회는 활동 내용이 다양하고 종합적인 기능을 수행하면서 기초자치단체 행정을 보완하는 역할을 수행하고 있다.

## 다. 자치회의 역사

자치회는 1500년대 豊信秀吉 시대에 주민관리 체제의 일환으로 조직되었으며, 1932년 관동대지진 이후에 전쟁물자조달, 인력동원 등을 위한 전시동원체제, 지역방위체제 등의 목적으로 조직화되었다. 자치회 조직이 전국적으로 정비된 것은 1940년 ‘내무성 훈령 제17호; 부락회·정내회 정비요령’에서이다. 1943년 시제 정촌제(市制 町村制)의 법이 개정되면서 자치회에서 시정촌 사무의 일부를 담당하였다.

1947년 미군정은 자치회를 군국주의 유지를 위한 지역조직으로 간주하여 해체를 명하였고,<sup>13)</sup> 이후 공식적인 조직은 해체되었으나 방법연락위원, 홍보위원회, 위생조합 등의 형식으로 명맥은 유지되어 왔다.

1952년 한미강화조약 체결 이후 일본 자치회는 ‘자치회’라는 명칭으로 전국적으로 부활되어 급격하게 늘어났고 시정촌은 자치회를 행정의 협력 조직으로 이용했다.

1960년대 들어 지역개발이 진행되고 도시의 인구 집중, 병원 부족, 도로와 하수도 불비 등 생활 환경 악화가 심각하게 되자 이 문제를 다루는 주민 결속이 필요하게 되었다. 특히 생활권 확대에 따라 전통적인 주민조직인 자치회의 범위를 벗어나는 문제도 산적하게 되었고 이러한 지역사회 환경 변화에 따라 주민조직의 재편이 불가피했다. 이에 전통적인 자치회 해체를 전제하고 새로운 주민조직으로서의 ‘커뮤니티 시책’이 등장하였다.

1970년대 이후에는 자치회에 대한 반발로 “마치꾸쿠리(まちづくり)”, “커뮤니티꾸쿠리(コミュニティづくり)” 운동이 확산되어 자치회의 활동 및 위상이 약화되기도 했으나,<sup>14)</sup> 1990년대 지방자치법 등의 개정으로 자치회의 법적 지위가 강

13) 이것이 포스담 정령 제15호 ‘정내회·부락회 또는 그에 관련되는 연합회 등에 관한 해산 취적금지 기타 행위의 제한에 관한 것’이다.

14) 커뮤니티가 시책화된 지역에서는 자치회가 도시화 진전과 더불어 역할이 점차 축소되기도 하였으나, 도시화가 진전될수록 자연발생적인 지역 공동관리 기능의 필요성이 더 커지고 자치회를 필요로 하는 요구가 오히려 강화되게 되었다.

화되고 각종 지원정책 등 제도적으로 자치회를 육성할 수 있는 장치가 마련되어 회관건설비용의 장기저리 융자, 운영보조금의 지급, 인력과견 등 많은 지원조치를 실시하였다.

1990년대에 들어와서 법적 지위를 인정하기 위하여 지방자치법을 개정하고 자치단체장의 인가를 받아 법인격을 지닌 ‘認可地緣團體’로 등록할 수 있게 되었다. 현재, 동경도의 23개, 특별구내에는 4,302개의 자치회가 있는데 그 중 103개가 법인격을 갖추고 있는 상황이다. 이것은 회관 등 상당한 공유재산을 소유하고 있는 자치회가 일반 법인과 마찬가지로 자유롭게 재산권을 행사하도록 하기 위한 조치라고 할 수 있다.

## 라. 자치회의 조직

자치회는 회장 1명, 회계, 감사, 간사 등 10명 내외의 임원으로 구성되어 있으며 무보수·명예직으로 지역사회를 위하여 봉사하는 조직이다. 회장은 주민의 직접 선거로 선출하고 있으며 나머지 임원들은 지역주민의 자원봉사적 성격을 지니고 활동하고 있다. 자치회는 사업부서등 조직체계를 갖추고 시정촌 등 지방자치단체와 특별지방행정기관으로부터 여러 가지 행정사무를 위탁받아서 수행하고 수수료를 받고 있다.

## 마. 자치회의 기능

### 1) 주민자치 조직

자치회는 주민자치 조직 기능을 한다. 즉, 주민복지증진, 주민상호연락 및 친목도모, 경조사업 등을 담당하며, 町會會館의 관리 및 운영, 문화·스포츠 담당, 교통안전 및 방범, 방재 및 재해구조, 공해방지, 보건위생, 간이보험, 축제 등의 개최, 기타 녹화사업, 폐품수집, 유치원 등을 운영하는 기타 수익사업을 수행하고 있다.

## 2) 행정보조기능

동경도 특별구에 설치된 자치회의 경우 행정 보조기능을 수행하고 있는데, 구와의 연락, 도 및 구의 각종 위원회에 참여, 구에 진정, 주민의 요망사항전달, 주민의사 전달, 지방자치단체와 특별지방행정기관 등으로부터의 수탁사무를 수행하고 있다. 즉, 총리부, 일본적십자사, 공동모금회, 경시청(방법연락소), 소방청(소방협력회), 청소(청소협력회), 구청(각종 사무위탁) 등으로부터 각종 행정사무를 위탁받아서 수행한다.

## 바. 우리나라에의 시사점

일본의 자치회는 기초자치단체 아래에 위치한 주민자치조직으로 관할 지역 안의 모든 세대가 자동적으로 강제 가입되고 개인이 아닌 세대 단위로 가입되는데, 거주지역 이외의 지역에 있는 자치회도 가입이 가능하다는 점이 특징이다. 그 결과 일본 전체 국민의 90%이상이 자치회에 가입되어 있어서 주민의 복지증진, 친목도모, 정부에의 진정, 주민의사 전달 등 각종 기능이 자발적으로 진행되고 있다. 자치회에 강제 가입하는 아이디어를 우리나라에 적용시켜서 모든 읍면동 주민들이 주민자치센터에 강제 가입하여 주민의 자발적인 참여를 늘이는 방안도 강구할 수 있다.

일본의 자치회는 10명 내외의 임원으로 구성되어 있는데 임원들은 무보수 명예직으로 지역사회를 위해 봉사하는 입장이다. 특히 자치회 회장은 주민이 직접 선거로 선출하여 주민의 관심과 참여가 높다고 할 수 있다. 자치회에서는 축제 등의 개최, 폐품 수집, 유치원 운영 등을 통해 수익을 창출하고 자치회 자체수익으로 운영되고 있다는 점에서 우리나라에의 시사점이 있다.

## 2. 지역평의회

### 가. 지역평의회 의 역사적 배경

가톨릭교도가 대부분을 차지하고 있는 프랑스에서는 교회를 중심으로 지역 수준의 공동체(코뮤니티)가 형성되었다. 주민들은 교회를 통하여 사회봉사활동에 참가하게 되는데, 현재의 기초자치단체에 해당되는 코뮌(commune)도 원래는 교회의 교구에서 유래하였다. 프랑스에서 세속적인 권력에 의해서 코뮤니티 조직이 형성된 것은 제2차 세계대전 직전이다.

### 나. 전개과정

#### 1) Association

Association은 1901년 Association법에 의해서 제도적으로 법인격을 갖춘 단체로, Association은 ‘복수의 인간이 이익배당을 목적으로 하지 않고 공통의 지식, 가치관, 활동목표 등을 가지고 협정에 의해서 항구적으로 결집한 것’이라고 법에 정의되어 있다. 그러나 모든 Association이 주민생활과 관련된 문제를 다루거나 행정에 대하여 제언하는 것은 아니고, Association 활동 또한 거주하는 지역과 반드시 일치하는 것도 아니다. 예를 들면, 주민관리조합 등과 같이 공통의 관심사를 가진 개인이 모여서 활동하는 것처럼 Association 활동이 거주지역과 완전히 일치하지는 않는다.

Association 중에는 지역의 미화나 녹화, 지역 청소년 문제 등을 다루는 등 그 활동목적이 지역문제인 것이 많은데 최근에는 Association이 지구위원회, CICA(제안과 자문에 관한 구위원회), 지구평의회 등의 구성원으로 활동하는 예도 많다.

## 2) 지구위원회(comite' de quartier)

기초자치단체인 코뮌보다도 작은 단위의 지역문제를 취급하는 조직으로서 비교적 오랜 역사를 가지고 있는 것이 지구위원회이다. 지구위원회는 주민생활 속에서 발생하는 문제를 다루기 위하여 임의적으로 설립된 조직으로, 주민생활과 관련된 문제를 주제로 다루는 Association이 지구위원회에 참여하고, 지구위원회가 모여서 지구연합을 설립하도록 되어있다.

대부분의 경우, 지구위원회는 Association법에 의해 법인격을 취득하고 있는데, 지구위원회는 주민과 코뮌 행정의 매개역할을 하고 행정과 협의하고 협력하는 단체로서 원칙적으로 정치적 중립을 유지하고 있다. 지구위원회는 원칙적으로 공공행정서비스를 수행하지는 않지만 코뮌의 공공적인 업무를 수탁받아서 보수를 받고 수행하기도 하는데, 코뮌으로부터 수탁받은 공공적 성격의 업무는 집 없는 사람들, 빈민들을 지원하는 사업이다.

## 3) CICA(제안과 자문에 관한 구위원회)

CICA(comite' d'initiative et de consultation d'arrondissement; 제안과 자문에 관한 구위원회)는 PLM법(1982. 12. 31 제정된 대도시법)에 근거를 둔 파리, 리용, 마르세이유 등의 각 대도시에 설치된 법제화된 주민조직체이다. CICA는 지역의 Association이나 Association 연합체 등을 대표해서 행정당국에 각종 제안을 실시하는데, 1년에 4회 정도 활동분야에 관한 문제를 제안하기 위하여 구청과 대화할 기회를 가지고 있다.

## 4) 지역평의회(conseil de quartier)

2002년 '신변 민주주의에 관한 법률'에 의하여 인구 8만명 이상의 코뮌을 몇 개의 지구로 나누어 각각의 지구별로 지역평의회를 의무적으로 설치하도록 하였다. 이 때 2만 이상 8만 미만의 코뮌은 지역평의회를 임의로 설치한다. 지역평의회는 코뮌 의회에서 조직과 운영에 관한 규칙을 정하고, 코뮌의 장이 지명하

는 의원이 대표자가 되고, 나머지 위원은 꼬문의원과 지역주민 중에서 꼬문의장이 위촉하는 형식으로 구성된다.

## 다. 지역평의회의 조직과 활동

### 1) 설치근거 및 구역설정

지역평의회의 설치근거는 지방자치법 종합법전인 L.2143-1조이다. 지구평의회의 구역은 코문의회에서 결정된다.

### 2) 구성단체

지역평의회의 구성은 코문을 구성하고 있는 관련 지역단체로 이루어지는데, 지정된 코문의원, Association 대표자, 기타 주민대표자 등으로 구성된다.

### 3) 내부조직

지역평의회의 내부 조직은 코문의회에서 구성원을 지명하고 조직과 규정을 정하는 형식으로 구성된다. 지명받은 코문의원들 중에서 대표자를 선출하는데 코문의원은 전체 평의회 의원의 10%를 초과하지 못하게 되어있다. 이 때 주민대표는 주민투표로 결정한다.

### 4) 활동분야와 활동내용

지역평의회의 활동은 지역, 지구문제에 대한 주민의 의견을 꼬문에 전달하고 꼬문의 정책방향 결정에 대하여 자문하며 지구사업의 계획과 추진에 대하여 평가하는 등의 활동이 있다. 또한 꼬문정책이나 시책에 주민이 불만을 가지는 경우에는 꼬문의 정책이나 시책에 대한 수정을 요구한다.

## 5) 활동재원

지역평의회의 재원은 중앙정부, 광역자치단체, 코뮌 등으로부터의 보조금이 주를 이루고 있다. 이는 지방자치법 L.2143-1에 규정되어 있는 것인데, 지역평의회가 비영리 법인이기 때문에 회원의 회비가 재원이 된다. 즉, 참가하는 Association으로부터 회비를 징수하는 것이다.

### 라. 자치단체로부터의 지원

코뮌은 보조금 이외에 활동에 필요한 장소로 공영주택의 일부 공간을 무상으로 임대해 주고 활동에 필요한 정보도 제공해 준다. 또한 코뮌리티를 담당하는 행정조직이 코뮌에 설치되어, Association 담당부서에서 평의회를 담당하고 사회문제, 스포츠 등 주민생활과 밀접한 부문에서 평의회에 참여하고 자치단체의 관련 부서에서 지원하고 협의에 응한다.

### 마. 우리나라에의 시사점

프랑스의 지역평의회는 교회가 중심이 되고 있다. 즉, 교회를 통해 사회봉사하는 주민들이 지역평의회를 구성하였다. 지역평의회는 각 지구에 의무적으로 설치해야 하는데 인구 수에 따라 임의로 설치하기도 한다. 자원봉사자들이 지역 주민의 의견을 지방자치단체에 전달하고 각종 계획과 정책에 대해 평가하는 일련의 활동들을 주도적으로 한다는 점은 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

지역평의회는 비영리법인으로, 그 재원은 중앙정부, 광역자치단체 등으로부터 보조금을 받는 것이 주를 이루고 있고 회원의 회비가 재원의 일부가 되고 있다. 특히 지방자치단체에서는 지역평의회에 보조금을 지급하는 것 외에 공영주택의 일부 공간을 무상으로 임대해 주고 있고 지역평의회 활동에 필요한 정보도 제공해 주고 있다. 우리나라의 읍면동에서도 주민자치 조직에게 공간을 무상으로 제공하는 방안을 강구해 볼 수 있다.

## 제3절 싱가포르와 호주

### 1. 사회개발협의회(CDC)

면적이 약 682.3km<sup>2</sup>에 불과한 싱가폴은 도시국가의 성격을 가지고 있기 때문에 지방자치단체에 해당하는 행정조직은 가지고 있지 않다. 주민에 대한 행정서비스는 중앙정부의 각 성청의 관련기관에서 직접 전달하고 있다.

싱가폴 정부는 주민에 대한 행정서비스의 제공은 국가가 직접 실시하는 것보다도 정부의 관련기관이나 민간단체에서 수행하는 것이 효율적이고 주민입장에서도 편리성이 높다고 판단하여 주민생활관련 행정서비스의 전달업무를 민간에 이양하려는 경향이 있다.

#### 가. 사회개발협의회 형성의 역사적 배경

사회개발협의회(Community Development Councils: CDCs)는 1996년 당시 고척돈 수상의 연설을 받아들여 1997년에 발족한 단체로, 사회개발스포츠성(Ministry of Community Development & Sports: MCDS)의 관련 단체인 인민협회(People's Association; PA) 안에 설치되어 있다.

인민협회(PA)는 국가의 정책을 주민에게 전달하는 동시에 주민으로부터의 요구사항을 정부기관에 전달하는 풀뿌리 주민자치기관으로, 1960년 정부에 의해서 설치된 기관이다. 인민협회의 설립목적은 민족간의 이해를 초월한 싱가폴인<sup>15)</sup>으로서의 국민의식을 높이는 동시에 다양한 활동을 통하여 차세대 지도자나 다민족사회에 공헌하는 인재 육성을 위함이다. 인민협회는 싱가폴의 여당인 인민행동당(People's Action Party: PAP)이 지역활동의 거점으로 삼으려는 목적으

15) 싱가폴은 중국계, 말레이아계, 타밀계 등으로 구성된 다민족국가로, 지역 커뮤니티의 형성에 의해서 민족융화나 지역단결 등을 필요로 하는 국가이다.

로 설립된 단체이었다. 인민협회의 초대회장은 당시 수상이었던 이광요이었고, 고척돈 수상이 그 뒤를 이어받았다. 사회개발협의회의 설립에 따라서 인민협회는 사회개발협의회를 주관하는 부국을 중심으로 재편되었다.

사회개발협의회는 복지관련 행정서비스를 제공하는 등 주민생활과 밀접한 관련이 있는 조직이다. 사회개발협의회의 운영은 정부관계자와 지역주민이 공동으로 참여하는데, 정부에 의해서 만들어진 ‘위로부터의 조직’이지만, 지역의 과제 등을 해결하기 위하여 지역주민과 연계하여 활동하는 일정한 지역 내의 주민 조직체이다. 싱가포르 정부는 사회개발협의회를 지방자치단체와 유사한 기능과 역할을 수행할 수 있는 조직체로 향후 발전시켜 나갈 계획에 있다.

## 나. 사회개발협의회의 조직과 활동

### 1) 사회개발협의회의 설립근거 및 구역

사회개발협의회는 ‘인민협회법’에 근거를 둔 ‘사회개발협의회 규칙(Community Development Councils Rules)’에 의해서 설립되었다. 사회개발협의회는 선거구나 주민수에 기초를 두고 분할된 전국 9개 지구에 설치되었는데, 2001년 11월 총선 직후, 싱가포르 전체 선거구를 5개를 분할하고 인구 50만명부터 80만명 규모의 5개 사회개발협의회로 재편되어 각 지구별로 사회개발협의회를 설치했고, 새로운 조직의 운영은 2002년 1월 5일부터 시작되었다.

### 2) 구성단체

사회개발협의회가 설치되기 전부터 인민협회(PA)와 협력하고, 인민협회의 활동을 지원하는 지역의 풀뿌리 조직이 싱가포르의 커뮤니티 활동의 일부를 담당하고 있었다. 이러한 지역사회의 풀뿌리 단체들은 시민자문위원회, 주민위원회, 근린위원회, 커뮤니티센터/클럽운영위원회, 자원봉사복지단체, Town Council 등 다양하다. 이 외에 민간방위실행위원회, 틴에이지 네트워크 클럽 등이 있다. 2001년 4월부터 사회개발스포츠성이 소관하고 있던 사회지원시책과 커뮤니티 관계

시설 등이 사회개발협의체로 위탁되어서 재정지원을 포함한 주민에 대한 사회 서비스 전반을 사회개발협의체에서 전담하여 제공하게 되었다.

#### 가) 시민자문위원회(Citizen's Consultative Committees)

선거구별 풀뿌리 조직의 대표 역할을 수행하고 있다. 구내 여러 조직의 활동 조정, 모금활동, 국가행사의 조정 등을 담당하고 있다.

#### 나) 주민위원회(Residents Committees)

공공주택 주민을 대상으로 주민위원회 센터의 관리와 주민의 공동체 의식을 높이는 각종 강좌나 활동을 주관하고 있다. 주민에게 정부의 정책을 전달해 주고 주민의 소리를 정부에 전달해 주는 역할도 함께 하고 있다.

#### 다) 근린위원회(Neighbourhood Committees)

민간주택 주민을 대상으로 하고 커뮤니티센터나 지역의 여러 시설을 운영하고 있다.

#### 라) 커뮤니티센터(Community Centre)/클럽운영위원회(Club Management Committees)

지역에서의 문화, 평생학습, 청소년육성, 민족융화 등을 위한 활동시설인 커뮤니티 및 클럽을 관리하고 운영하고 있다. 다양한 분야의 교양강좌를 실시하고 주민위원회와 마찬가지로 정부와 주민간의 가교 역할을 수행한다. 동 위원회 산하에는 청소년활동실행위원회, 여성활동실행위원회, 고령자활동실행위원회, 말레시아계 주민활동실행위원회 등이 설치되어 있는데, 실행위원은 주민들 중에서 선출된 자원봉사자가 담당하고 있다.

#### 마) 자원봉사복지단체(Voluntary Welfare Organization; VWO)

자원봉사복지단체는 사회복지실시를 담당하고 있는 NGO단체이다. 현재 싱가포르에는 260여개의 자원봉사복지 관련 단체가 있다.

### 바) Town Council

Town Council은 공공주택의 유지관리인 집수리·보수관리·청소·식재·녹화·주차장관리 등을 담당하고 있는 주민조직으로 1988년 국가개발성의 정부관련기관인 주택개발청 산하에 설치되어 전국적으로 16개가 설치되어 있다.

### 3) 내부조직

사회개발협의회의는 인민협회의 회장 혹은 부회장이 위촉하는 회장과 협의회운영위원회에서 운영하고 있는데, 회장은 국회의원 중에서 수상이 위촉(겸직)하고 임기는 3년이다. 사회개발협의회의 운영위원회는 12명에서 80명으로 구성하고 인민협회 운영위원회에서 위촉하고 있다. 인민협회는 싱가포르의 전국적 규모의 민간조직으로 다수의 공무원, 의회의원이 참여하는 준공공적 성격을 가진 조직이고, 사회개발협의회의는 인민협회의 산하조직 성격을 가진 비영리 민간조직이다.

사회개발협의회의에는 해당 지역의 주민수요에 따라서 실무를 담당하는 상임위원회를 설치할 수 있는데, 상임위원회에는 시설관리위원회, 재정위원회, 평생학습위원회, 문화예술위원회, 스포츠위원회, 사회봉사위원회, 복지서비스위원회, 자원봉사관리위원회 등이 있다.

### 4) 활동분야와 활동 내용

사회개발협의회의는 설립목적에 맞게 주민간의 유대강화, 지역공동체 의식 제고, 주민교육, 사회봉사활동 등의 사업을 수행하고 있다. 지역주민의 유대를 강화하는 사업으로는 다민족국가의 특징으로 구성민족 화합의 날 행사, 지역주민 총회, 지역주민의견교환회 등이 있고, 평생학습사업으로는 예술, 스포츠, 인터넷 강습, 청소년 소질개발 지원 등이 있다. 주민의 적극적인 참여의식 개발사업으로는 자원봉사활동의 계발사업, 청소년의 지역활동 지원사업 등이 있고, 자립지원사업으로는 취업알선, 사회복지지원사업 등이 있으며, 지역안정사업으로는 범 죄 및 사고 피해자 지원, 청소년약물남용방지, 교통사고 방지 등이 있다.

2001년 4월부터 사회복지지원사업이 사회개발스포츠성에서 사회개발협의회의로 위탁되었는데 위탁된 사회복지지원사업은 복지재정지원, 식사제공, 독거노인 돌보기 등이다. 또한, 직업알선서비스 활동은 인적자원성과 협력하여 기업의 구조조정 등에 의해서 해고된 사람들이나 실업자에 대한 취업알선, 취업에 필요한 기술교육 등 직업훈련을 실시하고 있다.

### 5) 활동재원

사회개발협의회의 재원은 기본주민보조금, 기부금비례조성금, 시설관리비보조금 등이다. 기본주민보조금과 시설관리비보조금은 고정된 재원이지만 기부금비례조성금은 주민의 참여정도에 크게 좌우된다. 주민참여가 부진하면 충분한 재원을 확보할 수 없으므로 주민참여가 사회개발협의회의의 가장 큰 수입원이라고 할 수 있다.

첫째, 기본주민보조금은 정부가 매년 각 사회개발협의회의에 대하여 교부하는 보조금으로 매년 사회개발협의회의 내 주민 1인당 1싱가폴 달러를 교부한다. 둘째, 기부금비례조성금은 각 사회개발협의회의가 실시하는 사업에 대하여 구역내 주민으로부터 기부금을 모금하는데, 주민이 내는 기부금에 대하여 정부가 교부하는 조성금으로 기부금 1달러당 정부로부터 3달러의 보조금이 교부된다. 정부는 장기적으로 주민의 기부문화를 장려하기 위하여 지로로 기부금에 대하여 4달러의 보조금을 교부하고 있다. 셋째, 시설관리비보조금은 정부가 사회개발협의회의 사무소의 관리경비를 보조하는데 사용하는 보조금이다.

## 다. 행정시책

### 1) 행정의 커뮤니티 시책

커뮤니티 담당 행정조직을 설치하였다. 사회개발 스포츠성의 관련기관인 인민협회가 커뮤니티 행정을 관장하고 있고, 풀뿌리조직담당 부서를 두고 사회개발협의회의를 지원하는데 그 중에서 각 지역을 담당하는 사회개발과를 두고 있다.

커뮤니티에 대한 행정지원 조치를 실시하였다. 정부는 인민협회(PA)를 통하여 지역정책이나 지역행정시책을 추진하면서 각종 보조금을 지급하고 있다.

## 2) 장래 커뮤니티 활성화를 위한 과제

싱가폴은 우리나라와 마찬가지로 저출산·고령화사회에 진입하고 있다. 2000년 기준으로 65세 이상 인구가 총인구의 10.2%를 차지하고 있고 2030년에는 생산연령인구 3.5인당 1명이 고령자가 될 전망이다. 최근 여성의 고학력화와 만혼 경향은 저출산 경향에 큰 영향을 미치고 있다.

싱가폴은 사회복지사업의 수요해결을 위한 커뮤니티에 대한 기대가 날로 커지고 있는 상황이다. 사회개발협의회는 이러한 수요에 대응하기 위하여 보다 많은 주민들이 커뮤니티에 참여할 수 있도록 다양한 시책들을 강구하고 있다. 즉, 주민들이 단순히 잡단의 일원으로서가 아니고 지역행정을 담당하는 주민으로서의 의식을 갖도록 하는데 노력하고 있다.

## 라. 우리나라에의 시사점

싱가폴의 사회개발협의회는 정부에 의해 만들어진 위로부터의 조직이라는 점에서 Eugene시의 근린사회 조직, 중국의 거민위원회 등과 유사하다. 특히 사회개발협의회는 국가 정책을 주민에게 전달하면서 주민의 요구사항을 국가에 전달하는 중간자 역할을 담당하고 있으면서 정부 관계자와 지역 주민이 공동으로 참여, 활동한다는 점에 특징이 있다. 즉, 사회개발협의회는 각종 위원회로 구성된 비영리 민간 조직인데, 정부에는 사회개발협의회를 전담하는 행정조직인 사회개발과가 존재하여 사회개발협의회를 지원해 준다. 정부와 주민 간의 연결 고리 역할을 한다는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

사회개발협의회의 재원은 고정재원인 기본주민보조금과 시설관리비보조금이 있고, 주민의 참여 정도에 비례하는 기부금비례조성금이 있다. 주민참여가 많을수록 기부금비례조성금 액수가 커지기 때문에 주민의 참여를 중시하고 있다. 특

히, 기부금비례조성금의 경우 주민의 기부문화를 장려하기 위해 주민이 내는 기부금 1달러당 정부로부터 3달러의 보조금이 교부된다는 점이 큰 특징이다.

## 2. 지구위원회(Precinct Committees)

### 가. 커뮤니티의 전통

호주에서는 최소의 행정단위로서의 지방자치단체(Local Government)의 규모나 권한이 지극히 작은 특징을 가지고 있다. 사무범위도 도로나 쓰레기 수거 등의 업무에 한정되어 있고, 우리나라의 기초자치단체인 시군구에서 처리하는 대부분의 업무를 주정부에서 처리하고 있는 상황이다. 따라서 커뮤니티 행정기능을 지방자치단체가 그대로 담당하고 있다고 할 수 있다. 다만 ‘지역의 포괄적인 과제 해결을 위하여 활동하는 주민의 자발적인 조직’은 많지 않은 실정이다.

### 나. 지방자치단체와 커뮤니티

#### 1) 지방자치단체와 커뮤니티와의 관계

호주에 있어서 “커뮤니티”라는 것은 일반적으로 그 지방자치단체 구역 내의 전체 주민과 이해관계자를 지칭한다. 특정한 행정시책이나 과제와 관련하여 사용하는 경우는 “그 행정시책이나 과제에 영향을 미치거나 영향을 받는 사람들, 그 행정시책이나 과제에 관심이 있는 사람들”을 커뮤니티라고 칭한다. 구체적으로는 지방세 납부자(대부분 토지소유자), 주민, 사업자, 일시체류자, 기타 관계당국이나 기관 등을 포함한다. 이 외에 행정시책 측면에서는 지리적인 경계선 뿐만 아니라 공동된 이익에 의해서도 커뮤니티가 정의되기도 한다.

#### 2) 커뮤니티에 대한 지방자치단체의 책임

지방자치법 제4장에서는 “지방자치단체의 운영에 커뮤니티가 관여할 수 있는

기회를 주는 것이 지방자치단체의 책무”라고 규정하고 있다. 구체적인 지방자치 단체의 의무는 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체는 경영계획안을 작성해야 한다. 계획안에는 향후 3년간 지방자치단체의 활동과 차년도 세입세출 계획 등을 기술하여야 하며, 커뮤니티에 대한 당해 계획안을 공시하여야 하며, 그것을 받은 커뮤니티로부터의 제안을 검토하여야 한다. 둘째, 의회나 위원회의 심의는 원칙적으로 공개하여야 하며, 커뮤니티가 요구하면 의사기록 등의 서류를 제공하여야 한다. 셋째, 의원 정수 변경 등과 같은 특정한 중요사항에 대해서는 주민의견을 반영하기 위하여 주민투표를 실시하여야 한다. 넷째, 지역주민과 행정기관과의 연락창구 역할을 하는 직원을 임용해야 한다.

### 3) 지방자치단체 정책결정에 커뮤니티가 관여하는 방법

#### 가) 샬레트(Charette)

집중 워크샵의 한 형태로, 복잡한 문제에 대한 해결법을 제안해야하는 이해당사자를 모아서 진행하는 것이다. 일반적으로 도시계획을 수립할 때 많이 이용되는데 이해관계단체 대표가 주로 참여한다.

#### 나) 시민패널(Citizens Panel)

다양한 과제나 행정서비스에 대하여 공개토론의 방식으로 정기적으로 주민의 의견을 청취하는 제도이다. 참가자들은 통상 2-4년간 고정적으로 시민채널활동에 참가하므로 시간이 지남에 따라서 지식이 축적되고 판단 자료가 늘어나서 사고방식에 변화를 가져오는 경우가 있다. 참가자 개인의 경험을 토대로 과제 등을 숙고하고 스스로 제안이나 제언들을 채택하도록 하는데 역점을 두고 있다.

#### 다) 지역포럼(Regional Forum)

특정한 지역 내에 거주하는 지방자치단체나 커뮤니티 이해관계자들이 구성하는 커뮤니티로, 행정기관에 지역계획에 관하여 포괄적인 제언을 하는 것이 그

목적이다. 지역계획 추진상황을 정기적으로 검토하기 위하여 회합을 개최하기도 하는데, 포럼 구성원은 주정부기관의 대표자, 당해 지역의 지방의원, NGO 대표자 등이 있다.

### 라) 시민배심(Citizens Jury)

지역에서 인구통계학적으로 전형이 되는 무작위로 선발된 일반시민으로 구성된 커뮤니티로써, 지역사회의 측도 역할을 수행하고 있다. 12-20명으로 구성하여 참여시간에 대하여 보수를 지급하고 과제에 대하여 전문가로부터 설명을 듣고 문제를 심의하며, 최종일에는 공청회를 열고 배심원들의 합의사항을 일반에 발표하는 과정으로 진행된다.

### 마) 지구위원회(Precinct Committees)

지구(Precinct) 내에 거주하는 주민으로 구성된 공개토론을 위한 모임으로, 주민들의 생활에 영향을 미치는 문제에 대하여 논의하기 위하여 정기적으로 회합을 가진다. 자신들이 거주하는 지방자치단체의 의사결정에 적극적으로 관여하는 것을 목적으로 하고 있다.

## 다. 지구위원회(Precinct Committees)의 개요

### 1) 설립목적

지역주민의 생활과 관련있는 다양한 문제에 대하여 주민의 의견을 모아서 지방자치단체의 의사결정에 반영될 수 있도록 하는 것이 지구위원회의 설립목적이다.

### 2) 도입배경

지구위원회 제도 도입은 지방자치단체를 개방하고 행정서비스를 제공할 때 주민의 목소리를 더 많이 반영하기 위해서 시작하게 되었다. 1980년 노스시드니

시에서 지구위원회 제도를 처음으로 도입하였다. 뉴사우스웨일즈주(NSW주)에서는 지금까지 173개의 자치단체 중에서 12개의 자치단체가 지구위원회 제도를 도입하고 있다.

지구위원회제도를 채택하고 있는 지방자치단체에서는 열린 정치와 주민에 의한 지방자치단체 의사결정 관여 등을 적극적으로 추진하고 있다. 또한, 이들 자치단체에는 주민이 발언권을 행사하는 기회를 적극적으로 요구하는 주민의 자발적인 조직체가 많이 있다는 특징을 가지고 있다.

### 3) 구성

지구위원회는 의장, 서기, 임원 등으로 구성된 집행위원회가 있어서 집행위원회에서 집회를 주관한다. 집행위원회의 구성원은 매년 주민총회에서 선출하는데 무보수 명예직이다. 총회는 매년 1회 정기적으로 개최하고 집행위원회는 총회의 위임을 받아서 필요에 따라서 수시로 개최된다. 집행위원회와 총회를 합하여 지구위원회라고 한다.

### 4) 참가자

집회에 참가할 수 있는 자격을 가진 사람은 지방자치단체에 따라서 다르지만 대체로 지역내 거주자, 지방세 납부자(토지소유자), 지역내에서 영업하는 사업경영자 등이다. 지방의회의원, 자치단체 공무원 등도 참여하는 경우가 있는데 이때는 주로 주제에 대한 상황 설명을 위해서 참석하게 된다.

### 5) 운영

지구위원회의 운영은 집행위원회에서 맡고 있는데, 회의 개최장소는 지역의 학교나 커뮤니티 건물, 지방자치단체 청사 등이다.

## 라. 지구위원회(Precinct Committees)와 행정과의 관계

### 1) 지방자치단체와의 관계

지방자치단체는 집회개최장소를 제공하고 지구위원회 집행위원에게 필요한 정보를 제공하고 있다. 지방자치단체에서는 지구위원회 활동을 지원하기 위해 지방자치단체 내부에 지구위원회 담당공무원을 배치하고, 지방자치단체의 홍보 매체를 이용하여 지구위원회 집회에 관한 사항을 주민에게 고지한다. 또한, 지구위원회의 각종 홍보물 인쇄비용을 지원하는 등 지방자치단체가 주도적으로 지구위원회 관련 예산을 확보하고 있다. 지방자치단체는 지구위원회 내 주민의 생활에 영향을 미치는 결정에 대해서 사전에 지구위원회의 의견을 듣는 것이 보통이고, 지방자치단체 공무원은 지구위원회의 집회에 참석하여 주제와 관련된 정보를 제공하거나 자치단체의 입장을 설명한다. 각 지구위원회에서 지방자치단체의 시책이나 정책에 관하여 의견을 제시할 수 있으나 최종적인 결정은 지방자치단체에서 하게 된다.

### 2) 지방의원과의 관계

지방의원이 지구위원회에 참석하는 것이 의무화되지는 않았지만 일반적으로 참석하는 것이 통례이다. 그러나 지구위원회의 자유로운 토론을 보장하기 위하여 지방의원에게는 발언권을 제한하고 있다. 즉, 지방의원의 출석은 자유지만 발언은 제한되어 있는 것이다.

## 마. 지구위원회(Precinct Committees)의 주요 활동내용 및 재원

지구위원회에서는 건축, 개발조건, 교통, 쓰레기처리, 폐기물관리 등 시의 행정분야 전반에 걸친 문제를 협의하여 시정부에 건의하고, 시정부는 각종 정책의 수립 시 지구협의회의 자문을 구하는 식으로 협의회가 진행된다. 시정부에서는 지방자치단체의 의사결정에의 주민참여라는 법의 취지를 살리기 위하여 정책이나

행정서비스와 관련된 정보와 자료를 정기적으로 지구위원회에 제공하고 지구위원회에서 결의된 주민의사를 시정에 적극적으로 반영하고자 노력하고 있다. 실제로 노스시드니시에서는 공무원 2명을 커뮤니티 개발국에 배치하여 지구위원회를 전담하게 하여 지구위원회와 시 간의 원활한 의사소통을 꾀하고 있다. 지구위원회의 결의사항은 해당 각 실과에 전달되며, 이를 접수한 각 실과에서는 5일 이내에 문서로 답변서를 지구위원회에 제출하여야 한다. 지구위원회가 월 1회 개최되기 때문에 지방자치단체의 답변서에 대하여 지구위원회에서 충분한 논의가 가능하다.

지구협의회의 재원과 관련하여 노스시드니시에서는 사무용품 구입비, 행사지원비, 집행위원이 소송을 당하였을 경우에 대비한 보험료 등을 지원하고 있다.

## 바. 우리나라에의 시사점

호주의 지구위원회는 주민들이 중심이 되어 구성하는 공개토론을 위한 모임으로, 정기적으로 회합을 가지면서 자신들이 거주하는 지역의 문제에 적극적으로 관여하고 있다. 이는 주민의 의견을 수렴하여 지방자치단체가 의사결정하는데 영향을 미치기 위해 설립된 주민자치 조직이다. 주민 입장에서는 다양한 주민 의견을 정부에 반영하고자 하고, 정부 입장에서는 주민의 생활에 영향을 미치는 정책결정에 대해 사전에 지구위원회의 의견을 듣는 과정을 거치고 있다. 특히, 정부에서는 지구위원회 담당 공무원을 배치하고 지구위원회 개최 장소를 제공하며 토론에 필요한 각종 정보를 제공하는 등 상호 보완적인 역할을 담당하고 있다. 이렇게 주민의 의견을 수렴하여 최종적인 의사결정은 지방자치단체가 하게 된다. 지구위원회 재원은 지방자치단체가 주도적으로 지원하는데, 각종 물품구입비, 행사지원비 등이 대부분을 차지하고 있다.

〈표 4-1〉 외국 주민자치 사례

국가	미국		영국	일본	프랑스	싱가폴	호주
명칭	커뮤니티협의회	근린사회조직	패리쉬	자치회	지역평의회	사회개발협의회	지구위원회
주도 계층	주민	정부	주민	정부	주민, 교회	정부	주민
탄생 시기	1960년대	1970년대	16세기	1940년	1940년	1997년	1980년
구역 설정	주민 자발	시정부 조직	교회교구	강제 가입	인구별 의무/입의	정부 조직	주민 자발
법적 근거	유무	근린조직승인법	패리쉬법/지방자치법	내무부훈령/지방자치법	지방자치법	인민협회법	지방자치법
특징	자원봉사자 중심인 순수민간 단체	시정부에서 주민을 참여시키는 수단으로 활용	① 무급명예직위원 ② 유급사무직원	① 주민자치조직 ② 강제가입	① 의무/임의설치 ② 교회통한 사회봉사 목적	① 비영리민단조직 ② 전담행정조직 존재	전담공무원 존재
재원	회비, 기부금, 보조금	회비, 교부금	지방자치단체지원70% 자체수입30%	수수료 수입	회비, 보조금	기부금, 보조금	지방자치단체지원
우리의 시사점	① 자발적 조직(자원봉사) ② 기부금, 보조금	① 무보수자원봉사 ② 시정부무제한지원	① 주민의사 전달기구 ② 지방자치단체 지원의무화	① 주민강제 가입 ② 무보수지원	① 자원봉사조직 ② 정부보조금지원	① 정부에의 해조직 ② 주민기부금중시	① 정부의 정기적정보 제공 ② 정부의 재원지원



## 제 5 장 읍면동 주민자치 강화 방안

### 제1절 기본방향

#### 1. 환경변화에 따른 읍면동 기능강화

참여정부 이후, 읍면동을 둘러싸고 있는 정치·경제·사회적인 환경이 급격하게 변화되고 있다. 주민생활과 밀접한 관련이 있는 보건, 복지, 문화, 관광, 체육, 고용, 평생교육, 주거복지 등 8대 서비스를 통합하여 수요자에 초점을 맞추어서 효율적으로 전달하기 위한 전달체계 강화를 위하여 읍면동 단위에 주민생활지원계(담당)가 신설되었고, 읍면동 단위 행정의 효율화를 위하여 과소동의 통폐합 조치가 단행되었다. 또한, 이명박 정부에 들어서면서 지방행정체제 개편에 대한 여야간의 의견이 일치됨에 따라서 조만간 230여개 시군구의 통폐합이 단행되어 기초자치단체의 구역이 확대될 것인 바, 주민들에게 통합서비스를 직접적으로 전달하는 읍면동의 기능과 역할은 필연적으로 강화되어야 할 것으로 보인다. 따라서 지방분권의 강화와 주민중심 행정체제 구축을 기조로 하는 지방행정환경의 변화에 적극적으로 대응하기 위한 읍면동의 기능과 역할을 재정립하는 것이 필요하다.

기초자치단체 주민자치담당공무원과 주민대표역할을 수행하고 있는 주민자치센터 자치위원을 대상으로 한 설문조사에서 ‘읍면동의 역할이 확대되고 있다고 생각하는가’하는 질문에 대하여 공무원의 34.5%가 ‘그렇다’, 주민자치위원의 48.0%가 ‘그렇다’ 순으로 응답하여 읍면동 역할이 확대되고 있다는 사실에 대해 공무원과 주민 모두 긍정적으로 인식하고 있다는 점을 확인하였다.

〈표 5-1〉 읍면동 역할 확대 정도

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
전혀 아니다	22 (5.7)	6 (7.0)	6 (15.4)	34 (6.6)	13 (3.4)	10 (6.4)	-	23 (4.0)
아니다	76 (19.6)	18 (20.9)	9 (23.1)	103 (20.1)	40 (10.6)	21 (13.5)	6 (14.3)	67 (11.6)
보통이다	90 (23.2)	20 (23.3)	18 (46.2)	128 (25.0)	118 (31.1)	48 (30.8)	3 (7.1)	169 (29.3)
그렇다	139 (35.8)	32 (37.2)	6 (15.4)	177 (34.5)	178 (47.0)	75 (48.1)	24 (57.1)	277 (48.0)
매우 그렇다	61 (15.7)	10 (11.6)	-	71 (13.8)	30 (7.9)	2 (1.3)	9 (21.4)	41 (7.1)
합계	388 (100.0)	86 (100.0)	39 (100.0)	513 (100.0)	379 (100.0)	156 (100.0)	42 (100.0)	577 (100.0)

## 2. 주민중심의 자치기능 강화

주민자치는 민주적인 의사소통에 기반을 둔 지역사회와 시민사회의 목소리를 존중하는 것에서 출발한다. 즉, 주민이 주체가 되어 지역사회의 문제점을 발굴하고 스스로의 능력으로 해결방안을 모색하는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 이와 같은 주민이 중심이 되는 맞춤형의 다양하고 유연한 서비스 전달체제를 구축하기에 적합한 행정구역 단위가 읍면동이다. 따라서 읍면동의 핵심기능을 주민자치에 두어야 할 것이다. 행정구역 개편에 따라 읍면동 기능이 재정립되어야 한다면, 대민 서비스 강화라는 측면에서 복지, 문화, 교육 등의 기능을 확대하고 기존의 읍면동사무소 공간을 종합적인 서비스공간으로 활용해야 할 것이다. 또한, 공간 활용 측면에서는 주민자치센터의 기능을 확대하고 연계를 강화하는 작업이 필요한데, 이 경우 통리 중심의 소규모 지역자치의 활성화가 필요하다. 설문조사에서 ‘주민자치센터에서 담당하는 기능이 좀 더 확대되어야 한다고 생각하는가’하는 질문에 대하여 공무원의 43.7%, 주민자치위원의 59.8%

가 ‘그렇다’라고 응답하여 공무원, 주민자치위원 모두 주민자치센터 기능이 확대되어야 한다고 본다는 점이 확인되었다.

〈표 5-2〉 주민자치센터 기능 확대 필요성

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
전혀 아니다	23 (5.9)	6 (7.0)	3 (7.7)	32 (6.3)	6 (1.6)	6 (4.0)	-	12 (2.1)
아니다	50 (12.9)	8 (9.3)	-	58 (11.3)	19 (5.1)	10 (6.6)	-	29 (5.2)
보통이다	140 (36.2)	20 (23.3)	9 (23.1)	169 (33.0)	80 (21.5)	29 (19.2)	3 (7.1)	112 (19.8)
그렇다	161 (41.6)	42 (48.8)	21 (53.8)	224 (43.7)	223 (59.9)	88 (58.3)	27 (64.3)	338 (59.8)
매우 그렇다	13 (3.4)	10 (11.6)	6 (15.4)	29 (5.7)	44 (11.8)	18 (11.9)	12 (28.6)	74 (13.1)
합계	387 (100.0)	86 (100.0)	39 (100.0)	512 (100.0)	372 (100.0)	151 (100.0)	42 (100.0)	565 (100.0)

### 3. 시군구와 읍면동의 역할분담

읍면동이 주민자치 활성화의 중심적인 행정단위로서 기능을 제대로 발휘하기 위해서는 읍면동에서 수행되어야 할 기능과 역할에 대한 명확한 구분이 있어야 한다. 우선, 읍면동의 행정기능을 주민생활지원과 관련된 사회복지 부문과 주민자치 기능에 치중하여야 한다. 지금까지 읍면동은 법령이나 업무영역 등에 상관 없이 상급기관인 시군구의 지시와 협조요구에 따라서 많은 업무를 부담하여 왔다. 그러다 보니 읍면동 본연의 업무 보다 시군구 보조업무가 차지하는 비중이 더 큰 형편이었다. 읍면동이 최소한의 만원사무와 주민자치지원업무에 집중하기 위해서는 시군구와 읍면동간의 명확한 역할분담이 필요하다.

#### 4. 민관의 유기적 협력체계 구축

주민들의 생활수준이 높아짐에 따라서 행정에 대한 요구도 질적으로 그 수준이 높아지고 양적으로 다양해지고 있다. 그러나, 이를 감당해야 하는 공무원 인력의 증가는 주민들의 행정수요 증가에 미치지 못하고 있다. 작은 정부를 지향하면서 공무원 인력은 동결되거나 오히려 감소되는 경향이 있다. 적은 인력으로 많은 업무를 감당하려면 외부의 지원이 필요한데, 그 외부의 지원을 담당하여야 하는 것이 해당 자치단체 내의 민간기관이나 주민단체이다. 지방자치의 기본원리는 지역의 문제는 그 지역 안에서 해결하는 것이므로 지방자치시대의 민과 관의 유기적인 협력체계 구축은 반드시 필요한 부분이라고 할 수 있다.

설문조사에서 ‘앞으로 읍면동 기능을 강화하는데 필요하다고 생각되는 사항이 무엇인가’하는 질문에 대하여 공무원의 26.3%, 주민자치위원의 34.7%가 ‘주민과 행정 간의 협력 기구’라고 응답하였다.

〈표 5-3〉 향후 읍면동 기능 강화에 필요한 사항

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
단체장의 관심	34 (9.0)	2 (2.4)	3 (7.7)	39 (7.8)	20 (5.3)	5 (3.3)	3 (7.1)	28 (4.9)
담당 공무원의 전문성	63 (16.6)	16 (19.0)	9 (23.1)	88 (17.5)	41 (10.9)	14 (9.2)	-	55 (9.6)
주민과 행정 간의 협력 기구	110 (29.0)	10 (11.9)	12 (30.8)	132 (26.3)	124 (33.0)	50 (32.7)	24 (57.1)	198 (34.7)
주민의 자치역량 강화	91 (24.0)	22 (26.2)	6 (15.4)	119 (23.7)	77 (20.5)	41 (26.8)	3 (7.1)	121 (21.2)
주민이 중심이 되는 자치로의 전환	78 (20.6)	24 (40.5)	9 (23.1)	111 (22.1)	113 (30.1)	42 (27.5)	12 (28.6)	167 (29.2)
기타	3 (0.8)	-	-	3 (0.6)	1 (0.3)	1 (0.7)	-	2 (0.4)
합계	379 (100.0)	84 (100.0)	39 (100.0)	502 (100.0)	376 (100.0)	153 (100.0)	42 (100.0)	571 (100.0)

과거의 행정서비스는 공급자인 행정기관이 수요자인 주민에게 혜택을 베푸는 형식으로 제공되었기 때문에 자연스럽게 공급자 중심으로 추진되었다. 따라서 공급자가 서비스의 양과 질을 개선한다고 해도 수요자의 입장을 고려하지 않는다면, 공급자가 투자한 만큼의 성과, 즉 수요자의 만족도(주민만족도)는 높아지지 않는다(행정자치부, 2007: 22). 따라서 서비스의 공급자가 수요자의 입장을 배려하는 수요자 중심의 서비스 전달체계를 구축하기 위해서는 필연적으로 공급자와 수요자가 유기적으로 협력하는 시스템의 구축이 필요하다. 더군다나 주민자치시대에 있어서 주민은 서비스의 생산자이자 소비자의 입장에서 지역사회의 문제점을 스스로 발굴하고 지역발전을 위한 비전과 목표를 설정하면서 주도적으로 실천방안을 모색하여야 한다. 따라서 행정기관의 역할도 과거 서비스 전달체계의 주도자적 역할에서 보조적인 역할로 전환되어야 한다. 즉 시군구와 읍면동의 행정은 행정적인 지원, 재원의 보조 등을 통하여 주민자치 활성화를 지원하는 역할을 수행해야 할 것이다.

(그림 5-1) 읍면동 주민자치 강화 기본 방향



## 제2절 주민자치 환경 개선방안

### 1. 읍면동 기능과 역할

#### 가. 읍면동의 역할 강화

읍면동의 역할 강화를 위하여 고민해야 할 사항은, 첫째, 읍면동의 주된 역할은 주민자치의 지원 역할이다. 주민들이 모여서 지역 일을 의논하고 결정할 수 있는 장을 마련하고 각종 자치사업의 추진을 지원하는 것이 읍면동 행정의 가장 중요한 기능이 되어야 한다. 둘째, 읍면동 수준에서 사회복지 기능을 강화해야 한다. 사회복지란 복지 개념을 확대하여 주민생활지원서비스와의 연계와 통합되는 현실에 비추어 개편된 조직이 제 기능을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다. 셋째, 민원서비스를 최소한으로 줄이기 위해서는 지방전자정부를 활용해야 한다. 즉, 주민등록등초본, 인간증명 등의 발급은 인터넷, 지하철, 은행, 농협, 시군구청 등에서 담당할 수 있도록 시스템을 구축하여 활용하는 것이 필요하다. 넷째, 시군구에서는 환경보호, 청소, 지역개발, 세무 등의 업무부담을 읍면동에 주어서는 안된다. 이들 업무들은 시군구에서 전담하는 것이 바람직할 것이다. 다섯째, 읍면동과 시군구의 역할을 명확하게 구분하기 위해서는 우선 조례 등 법령으로 양자의 업무범위를 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 법령상의 업무범위 규정이 철저하게 준수되기 위해서는 상급 부서인 시군구에서 법령상에 없는 지시나 업무협조요청을 자제해 주어야 한다. 이는 단체장의 확고한 의지에 따라서 좌우될 수 있다.

#### 나. 읍면동 기능 재정립

읍면동을 주민자치의 기본 단위로 한다면, 구체적으로 읍면동을 어떻게 기능

전환할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 제1안은 ‘읍면동을 준자치단체화하는 방안’이다. 지방행정체제 개편과 맞물려서 기초자치단체인 시군구의 행정구역이 확대될 경우, 읍면동의 기능과 역할이 지금 보다는 강화되어야 하는 바, 기능과 역할의 강화를 위해서는 읍면동의 준자치단체화가 필요하다는 것이다. 현재의 복층제를 단층제로 개편하는 경우, 읍면동의 행정기능을 폐지하고 순수한 의미의 주민자치기능만을 허용하자는 것이 읍면동의 준자치기관화 방안이다. 읍·면·동의 주민자치 정착을 위하여 초기단계에서는 대표 등 기관선출권, 축제 등 마을행사 개최, 환경·소비자 보호운동, 소규모 마을 사업과 공동수익사업, 주민부담을 요하는 상급기관의 행정행위에 대한 주민동의권, 마을민원의 상급기관 중계기능 등만 부여하는 것이 바람직할 것이다. 제1안에서 주장하는 준자치기구적 성격을 갖는 읍면동은 순수한 의미의 준자치기구가 아니라 완전한 주민자치기구화를 위한 과도적인 형태로 판단된다. 왜냐하면 본래 준자치단체란 자치단체는 아니지만 지방자치의 원리를 도입한 행정기관이라는 점, 그리고 기관구성상 읍면동장의 주민직선제를 유지하면서 의회적 기능을 배제시키거나 아니면 비선출직 읍면동장에 선출직 의회위원을 구성하는 형태를 취하기 때문이다. 따라서 읍면동에 행정기능을 일부 부여하고 위에서 제시한 기관형태를 취하면 준자치단체로 인정할 수 있으나, 제1안에서 제시하는 읍면동은 행정기능을 완전히 배제하고 주민에게 그들의 이익을 위한 일부 자치권을 인정하고 있기 때문에 준자치단체가 아닌 것으로 판단되고 일부 주민자치기능을 수행한다는 면에서 순수한 의미의 주민자치기구라고 볼 수 있으며 엄밀히 말하면 주민총회(town meeting)적 성격을 가진 것으로 판단된다(행정자치부, 2007: 77-80).

제2안은 ‘현재의 체제를 유지하되 읍면동의 행정기능은 민원행정과 주민자치 지원기능으로 한정하고, 나머지는 주민 중심의 주민자치기능을 통합하는 방안’이다. 지역개발사업, 지역복지사업, 마을만들기사업 등 주민자치사업은 현재 읍면동 주민자치의 구심점 역할을 수행하고 있는 주민자치센터를 중심으로 추진한다는 안이다. 그러기 위해서는 주민자치센터의 기능과 역할이 현재보다 확대·강화되어야 할 것이다.

## 2. 복지서비스의 통합 경향

도시지역의 경우, 보건과 복지에 대한 욕구 뿐만 아니라 고용, 주거, 평생교육, 문화, 체육, 관광 등 다양한 욕구들이 존재하고 있다. 특히 경제상황의 악화에 따라 고용이나 평생교육에 대한 행정수요가 많은 편으로서, 현재의 자원봉사자와 분과위원회 시스템을 활용하여 다양한 사회복지욕구에 대응하여야 할 것이다. 도시지역의 경우, 기초생활보호대상자나 차상위계층 등과 같이 보호가 필요한 주민에 대한 배려도 중요하지만, 다수를 차지하고 있는 일반 도시민을 위한 배려도 필요하다. 이들 도시민을 위한 문화, 관광, 체육 등과 관련된 다양한 행사나 모임 등이 개최된다면, 주민들의 지역사회에 대한 애정이 깊어지고 지역사회에 보다 큰 관심을 가질 수 있으며 자발적인 참여가 증가될 것이다. 또한, ‘더불어 사는 사회’, ‘안전한 사회’ 등을 만들기 위하여 장애인, 노인, 소년소녀가장 등 불우한 이웃들과 함께하는 프로그램을 주민자치센터가 준비하는 것이 필요하다.

이에 반하여 농어촌지역은 노인인구와 기초생활보호대상자가 많은 비중을 차지하고 있어서 사회복지수요가 전체 주민생활 관련 수요의 70-80%를 차지하고 있다. 따라서 노인 등 소외계층, 기초생활보호대상자나 차상위계층 등과 같이 보호가 필요한 주민에 대한 배려가 중요하다(기획예산처, 2007: 111).

읍면동에서 사회복지서비스 제공에 집중할 수 있기 위해서는 필요한 제도적 뒷받침이 필요하다. 즉, 사회복지 이외의 주민생활지원과 연계, 통합하여 주민들에게 필요한 서비스를 제공하는 것을 읍면동의 최우선 기능이라는 것이 제도로 보장되어야 할 것이다. 또한, 읍면동의 역할을 강화할 수 있도록 지역주민들의 자원봉사 활동이 활발해야 할 것이다. 미국의 커뮤니티 협의회와 근린사회 조직 사례, 프랑스의 지역평의회 사례에서 볼 수 있듯이 지역주민들의 자발적인 자원봉사 활동이 읍면동의 역할을 강화시킬 수 있다.

## 제3절 주민자치 주체

### 1. 주민자치 담당 주체의 역할강화 방안

주민자치는 민주적인 의사소통에 기반을 둔 지역사회와 시민사회의 목소리를 존중하는 것에서 출발한다. 즉, 주민이 주체가 되어 지역의 문제점을 발굴하고 스스로의 능력으로 해결방안을 모색하는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 이와 같은 주민이 중심이 되는 맞춤형의 다양하고 유연한 서비스 전달체제를 구축하기에 적합한 행정구역 단위가 읍면동이다. 따라서 읍면동의 핵심기능은 주민자치에 두어야 할 것이다.

주민은 지역사회의 주인이기 때문에 단순하고 소극적인 참여에 만족하지 않고 주민자치의 주관자로서의 역할을 강화해 나가야 할 것이다. 최근 주민자치센터에서 주민 스스로 마을의제를 발굴하고 이를 구체적으로 추진하기 위한 계획을 수립하기 위한 주민자치회의가 많이 열리고 있지만, 아직도 회의진행, 민주적 토론, 양보와 합의를 위한 시민 정신 등에 익숙하지 못하여 공무원에게 많은 부분을 의존하고 있다. 따라서 공무원에게 의존하지 않고 자주적으로 주민자치센터를 조직하고 운영하며, 주민과 더불어 주민자치사업을 주도해 나갈 수 있는 주민의 자치역량을 축적해 나가야 한다.

그러기 위해서는 첫째, 주민 모두의 지지와 참여를 확보할 수 있는 통이나 리별로 주민총회를 결성하고, 각 구역별로 소규모 모임을 결성하여 정기적인 모임을 가져서 필요한 정보를 수시로 교환하고 구성원에 대한 이해를 깊게 하여 공무원의 도움없이 스스로 문제를 찾고 스스로 문제를 해결할 수 있는 자치능력의 향상을 유도한다. 둘째, 기존의 주민자치조직을 부활하여 활용하는 방안의 모색도 필요하다. 도시지역, 특히 아파트 단지 등에서는 부녀회와 반사회제도를 활성화하는 것이 바람직할 것이다. 과거의 관 주도형 반사회가 아닌 주민 주도의 반사회를 활성화시켜서 지역의 일을 의논하면서 지역에 대한 애착심과 공동체

의식을 기르는 동시에 통하여 민주적인 토론 등 자치역량을 축적하여 나가야 할 것이다. 농촌지역에서도 리 단위의 반상회, 부녀회, 작목반 등을 활성화하여 지역발전과 주민복지증진에 관한 사항들을 민주적으로 의논하고 합의에 도달하는 절차와 방법을 익혀 나가야 할 것이다.

## 2. 주민자치 교육강화방안

주민자치의 개념과 의미를 명확하게 파악할 수 있는 지속적인 교육과 학습이 필요하다. 교육은 공무원에 대한 교육으로 시군구를 중심으로 하여 실시하되, 단체장과 부단체장 등 정책결정권자에 대한 교육과 실무담당자에 대한 교육으로 구분하여 실시하여야 한다. 또한, 교육은 지방공무원교육원과 전문교육기관을 통하여 정기적, 지속적으로 실시하여야 한다.

읍면동 단위의 학습동아리를 구성하여 주민자치위원들로 동아리를 구성하여 스스로 공부하는 분위기를 조성하여야 한다. 동아리 학습시 전문가를 초빙하여 조언을 받는 것이 바람직할 것이다. 이론에 대한 학습과 더불어 현장실습, 역할극 등을 병행하여 주민대표의 주민자치센터 운영능력과 자치사업 추진능력 향상에 기여하여야 한다.

앞으로 주민자치를 이끌어 갈 주인공들인 학생을 대상으로 한 주민자치교육도 중요하다. 초등학교, 중학교, 고등학교 등으로 나누어서 담당교사에 대한 교육과 더불어 학생 대상의 특강도 실시하는 것이 바람직하다.

## 3. 주민자치센터 활성화

읍면동 주민들이 지역사회에 적극적인 관심을 가질 때, 자치공동체의 활동에 적극적으로 참여하게 될 것이다. 주민들이 주민자치활동에 관심을 가지도록 하기 위해서는 첫째, 읍면동 주민자치활동의 구심점 역할을 하는 ‘주민자치센터를 활성화’시켜야 할 것이다. 주민자치센터의 활성화는 주민의 참여와 봉사를 통하

여 달성될 수 있는 것이므로 양자는 상호보완적인 관계에 있다고 할 수 있다. 설문조사에서 ‘주민자치센터의 활성화를 위하여 가장 필요하다고 생각되는 것이 무엇인가’하는 질문에 대하여 공무원의 66.2%, 주민자치위원의 50.1%가 ‘지역주민의 참여와 봉사’가 가장 필요하다고 응답하였다.

〈표 5-4〉 주민자치센터 활성화를 위해 필요한 사항

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
단체장의 관심	31 (8.1)	4 (4.7)	6 (15.4)	41 (80.)	49 (13.4)	25 (16.6)	3 (7.7)	77 (13.8)
담당 공무원의 열의와 지원	25 (6.5)	8 (9.3)	3 (7.7)	36 (7.1)	41 (11.2)	13 (8.6)	-	54 (9.7)
자치위원의 권한 강화	15 (3.9)	2 (2.3)	-	17 (3.3)	59 (16.1)	14 (9.3)	-	73 (13.1)
지역유지의 적극적인 참여	58 (15.1)	10 (11.6)	9 (23.1)	77 (15.1)	50 (13.6)	12 (7.9)	12 (30.8)	74 (13.3)
지역주민의 참여와 봉사	254 (66.0)	62 (72.1)	21 (53.8)	337 (66.2)	168 (45.8)	87 (57.6)	24 (61.5)	279 (50.1)
기타	2 (0.5)	-	-	2 (0.4)	-	-	-	-
합계	385 (100.0)	86 (100.0)	39 (100.0)	510 (100.0)	367 (100.0)	151 (100.0)	39 (100.0)	557 (100.0)

둘째, ‘주민들이 참여할 수 있는 기회’가 많아야 한다. 주민참여의 기회를 늘리기 위해서는 주민참여의 구심점인 주민자치센터에 다양한 주민참여 프로그램을 마련하여야 한다. 설문조사에서 ‘주민자치센터 프로그램이 좀 더 확대되어야 한다는 점에 공감하는가’하는 질문에 대하여 공무원의 48.7%, 주민자치위원의 62.7%가 ‘공감한다’라고 응답하여 공무원, 주민자치위원 모두 주민자치센터 프로그램 확대가 필요하다고 공감하고 있다는 점이 확인되었다.

〈표 5-5〉 주민자치센터 프로그램 확대에 대한 공감

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
전혀 공감하지 못한다	32 (8.2)	-	3 (7.7)	35 (6.8)	8 (2.2)	3 (2.0)	-	11 (2.0)
공감하지 못한다	81 (20.9)	16 (18.6)	3 (7.7)	100 (19.5)	33 (8.9)	17 (11.2)	3 (7.1)	53 (9.4)
잘 모르겠다	87 (22.4)	12 (14.0)	3 (7.7)	102 (20.0)	64 (17.3)	16 (10.5)	3 (7.1)	83 (14.7)
공감한다	173 (44.6)	52 (60.5)	24 (61.5)	249 (48.7)	233 (63.1)	99 (65.1)	21 (50.0)	353 (62.7)
매우 공감한다	15 (3.9)	6 (7.0)	6 (15.4)	27 (5.2)	31 (8.4)	17 (11.2)	15 (35.7)	63 (11.2)
합계	388 (100.0)	86 (100.0)	36 (100.0)	510 (100.0)	369 (100.0)	152 (100.0)	42 (100.0)	563 (100.0)

셋째, 주민자치위원회 구성과 운영을 개선하여야 한다. 즉, 주민자치위원회가 진정한 주민조직이 되도록 적절한 유인책으로써 지원하고 장려하는 방향으로 제도 운영상의 묘를 살리는 것이 바람직할 것으로 본다. 따라서 주민자치위원회의 구성과 운영을 좀 더 과감하게 주민들의 손에 맡기는 대신 지방자치단체는 주민자치위원회가 지방자치단체와 공조하여 공공의 목적을 달성할 수 있도록 제도 상의 기능을 부여하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 주민의 역할이 강화되어야 한다. 또한 주민들은 자신의 주민조직을 신뢰함으로써 근린조직이 좀 더 견고한 주민조직이 되도록 지지해야 할 것이며, 지방자치단체와의 정치적, 행정적 관계도 주민 개별적으로 설정하는 것보다는 가능한 한 주민조직을 통하여 집단적으로 설정하고 유지하는 것이 유리할 것이다. 실질적인 주민자치 조직이 되기 위해서는 정치색을 최대한 탈피하고 대부분의 역량을 근린 차원의 주민복지에 기울여야 할 것이다. 읍면동 주민들이 지역사회에 적극적인 관심을 가질 때, 자치공동체의 활동에 적극적으로 참여하게 될 것이다. 주민들이 주민자치활동에 관심을 가지도록 하기 위해서는 적극적인 흥

보활동이 필요하다. 홍보를 위해서는, 주민의 책임과 권리, 주민자치의 의미와 필요성, 주민자치활동의 유형과 내용 소개 등이 포함된 홍보책자를 발간한다. 또한, TV 등의 공익광고를 통한 주민자치센터 홍보를 강화하여 주민이 지역에 자발적으로 참여하게 한다. 각 주민자치위원회에 담당구역을 지정해 주고 담당 구역별로 주민자치위원이 해당구역 주민들을 대상으로 직접적인 홍보활동을 강화한다. 자원봉사활동 참여자, 특히 학생들에 대한 수행평가점수 부여, 봉사학점 부여 등 인센티브 제공방안을 마련하여 적극적인 참여를 유도한다.

#### 4. 주민자치위원회 강화방안

##### 가. 주민자치위원 구성의 대표성 확보방안

읍면동 주민자치의 중심축 역할을 수행하고 있는 주민자치센터 주민자치위원의 분포를 보면, 자영업에 종사하는 사람과 전업주부가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 주민자치센터가 읍면동 주민자치 활성화의 중심축이 되려면 다양한 계층과 직업 등을 가진 주민들이 읍면동 주민자치위원이 될 수 있도록 해야 한다. 특히 전문직 종사자들을 많이 영입하여 지역사회를 위하여 봉사하도록 해야 하는데, 지역내 전문직 종사자 등을 주민자치위원으로 영입하기 위해서는 지역내 인적 자원에 대한 조사가 필요하다. 지역내 거주하는 교수, 학자, 의사, 변호사, 예술가 등 인적 자원의 실태를 파악하고 그들이 지역사회를 위하여 봉사하도록 기회를 만들어야 한다. 또한, 그들이 주민자치활동에 참여할 수 있는 기회와 유인을 제공하여야 한다.

##### 나. 주민자치위원회 구성의 민주성 확보방안

읍면동 주민자치위원을 주민이 직접 선출하는 방안이 필요하다. 지역대표와 직능대표를 구분하여 직능대표인 경우에는 주민의 직접 선출이 곤란하므로 추천을 받는 것이 바람직할 것이다. 반면에 지역대표는 공모를 통하여 후보자를

확보하고 그 후보자들 중에서 주민들이 직접 선거를 통하여 선출하는 방법이 좋을 것이다. 지역대표를 주민들이 직접 선거를 통하여 선출할 때, 읍면동의 하위 단위인 통, 리 등에서 주민총회를 개최하여 대표자를 선출하는 방법을 활용하는 것이 바람직할 것이다. 주민총회는 상시적인 조직이 아니고 주민대표의 선출과 자치사업에 대한 의견 취합 등 필요할 경우에 소집하는 것으로 하고 총회 의장은 총회 당일 주민들의 합의로 주민들 중에서 선출하며, 총회의 진행은 주민자치센터 자치위원이 분담하도록 한다.

설문조사에서 ‘주민자치의 주체가 누가 되어야 한다고 생각하는가’하는 질문에 대하여 공무원의 66.8%, 주민자치위원의 71.1%가 ‘선출된 주민대표’라고 응답하여, 지역유지, 시민단체(NGO), 통·반장 보다 주민대표를 따로 선출하여 주민자치의 주체 역할을 담당하도록 해야 한다고 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 5-6〉 주민자치 주체

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
지역유지	14 (3.7)	-	-	14 (2.8)	21 (5.7)	14 (9.3)	-	35 (6.3)
시민단체 (NGO)	46 (12.3)	8 (9.5)	3 (7.7)	57 (11.5)	47 (12.8)	18 (11.9)	3 (8.3)	68 (12.3)
주민대표 (선출)	252 (67.4)	56 (66.7)	24 (61.5)	332 (66.8)	261 (71.3)	105 (69.5)	27 (75.0)	393 (71.1)
통·반장	53 (14.2)	18 (21.4)	12 (30.8)	83 (16.7)	34 (9.3)	13 (8.6)	6 (16.7)	53 (9.6)
기타	9 (2.4)	2 (2.4)	-	11 (2.2)	3 (0.8)	1 (0.7)	-	4 (0.7)
합계	374 (100.0)	84 (100.0)	39 (100.0)	497 (100.0)	366 (100.0)	151 (100.0)	36 (100.0)	553 (100.0)

## 제4절 주민자치 활동

### 1. 주민자치 활동의 기본 방향

주민자치활동은 읍면동 단위 주민자치의 구심체 역할을 수행하고 있는 주민자치센터가 수행하여야 할 사업을 중심으로 하여 활성화방안을 논의하도록 하겠다. 첫째, 주민자치사업은 주민자치사업의 유형(범주)과 지역특성을 고려하여 추진하여야 할 것이다. 설문조사에서 ‘주민자치의 대상이 되는 사업이 무엇이 되어야 한다고 생각하는가’하는 질문에 대하여 공무원 응답자 중 가장 많은 39.7%가 ‘마을가꾸기 사업’라고 응답하였으며, 주민자치위원 중 가장 많은 42.8%가 ‘사회복지’ 사업이라고 응답하고 있다. 중소도시의 경우 공무원과 주민 모두 ‘마을가꾸기’라고 가장 많이 응답하였고 군의 경우 공무원과 주민 모두 ‘사

〈표 5-7〉 주민자치의 대상 사업

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
마을가꾸기	139 (36.2)	60 (69.8)	3 (7.7)	202 (39.7)	107 (29.3)	62 (41.1)	-	169 (30.8)
사회복지	125 (32.6)	20 (23.3)	27 (69.2)	172 (33.8)	160 (43.8)	51 (33.8)	24 (72.7)	235 (42.8)
문화체육	77 (20.1)	2 (2.3)	9 (23.1)	88 (17.3)	59 (16.2)	22 (14.6)	3 (9.1)	84 (15.3)
교육	22 (5.7)	4 (4.7)	-	26 (5.1)	18 (4.9)	12 (7.9)	-	30 (5.5)
고용	4 (1.0)	-	-	4 (0.8)	5 (1.4)	1 (0.7)	3 (9.1)	9 (1.6)
안정(방법)	17 (4.4)	-	-	17 (3.3)	16 (4.4)	3 (2.0)	3 (9.1)	22 (4.0)
합계	384 (100.0)	86 (100.0)	39 (100.0)	509 (100.0)	365 (100.0)	151 (100.0)	33 (100.0)	549 (100.0)

회복지'라고 가장 많이 응답하였다. 특히, 대도시의 경우 공무원은 '마을가꾸기'가 주민자치의 대상이 되어야 한다고 가장 많이 응답한 반면 주민은 '사회복지'가 주민자치의 대상이 되어야 한다고 가장 많이 응답하고 있다. 따라서 '마을가꾸기'와 '주민복지'가 중점적인 자치사업이 되어야 할 것이다.

설문조사에서 '앞으로 주민자치센터에서 수행하여야 하는 기능을 순서대로 2개 선택'하는 질문에 대하여 가장 중요한 기능으로 공무원의 22.8%는 '마을가꾸기'를 지적하였으며, 주민자치위원의 25.5%는 '주민자치'를 지적하였다. 두 번째로 중요한 기능으로 공무원의 22.1%는 '사회복지'를, 주민자치위원의 22.6%가

〈표 5-8〉 향후 주민자치센터 기능(복수응답)

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
문화 (노래교실, 영어회화 등)	107 (14.1)	20 (11.8)	21 (26.9)	148 (14.7)	101 (14.4)	35 (12.0)	30 (38.5)	166 (15.5)
마을가꾸기	168 (22.2)	58 (34.1)	3 (3.8)	229 (22.8)	154 (22.0)	82 (28.1)	6 (7.7)	242 (22.6)
사회복지	165 (21.8)	36 (21.2)	21 (26.1)	222 (22.1)	178 (25.5)	68 (23.3)	27 (34.6)	273 (25.5)
문화체육	114 (15.1)	10 (5.9)	15 (19.2)	139 (13.8)	101 (14.4)	32 (11.0)	6 (7.7)	139 (13.0)
평생교육	124 (16.4)	38 (22.4)	15 (19.2)	177 (17.6)	100 (14.3)	52 (17.8)	9 (11.5)	161 (15.1)
고용	22 (2.9)	-	3 (3.8)	25 (2.5)	20 (2.9)	6 (2.1)	-	26 (2.4)
안전 (방범활동 등)	55 (7.3)	6 (3.5)	-	61 (6.1)	45 (6.4)	16 (5.5)	-	61 (5.7)
기타	2 (0.3)	2 (1.2)	-	4 (0.4)	-	1 (0.3)	-	1 (0.1)
합계	757 (100.0)	170 (100.0)	78 (100.0)	1005 (100.0)	699 (100.0)	292 (100.0)	78 (100.0)	1069 (100.0)

‘마을가꾸기’를 지적하였다. 다만, 군 지역 공무원의 26.9%, 군 지역 주민자치위원의 38.5%는 ‘노래교실이나 영어회화 등 문화’ 기능을 가장 중시한다고 응답하였고, ‘마을가꾸기’는 ‘사회복지’ 다음으로 3번째로 중요하다고 응답하였다. 대체적으로 ‘마을가꾸기’와 ‘사회복지’가 앞으로 주민자치센터가 수행해야 하는 기능이라는데 의견의 일치를 보았다.

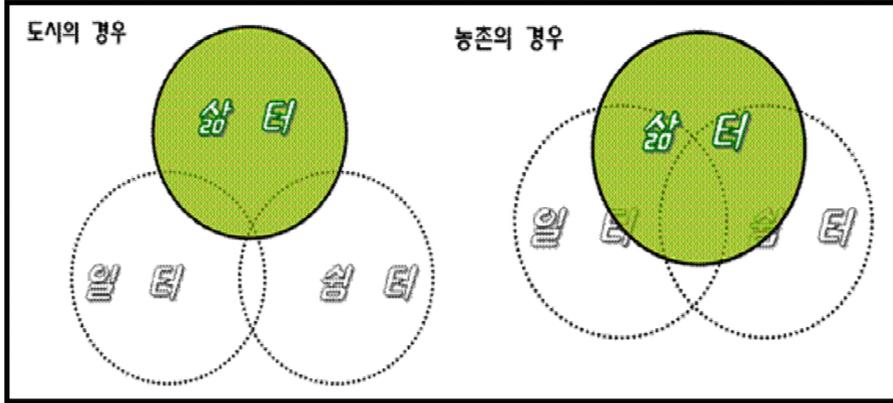
둘째, 효율적인 주민자치사업의 수행을 위해서는 읍면동의 특성을 고려하여야 할 것이다. 읍, 면, 동 등은 주민의 특성, 정주여건, 직업 등에서 많은 차이를 보이기 때문에 읍, 면, 동 등을 별도로 분리하여 각각의 주민자치사업 활성화방안을 제시하여야 할 것이다. 다만, 동과 읍은 동일한 도시지역적인 특성을 가지고 있기 때문에 하나로 묶는다면, 주민자치사업 활성화방안을 모색하여도 무리가 없을 것으로 판단된다.

## 2. 마을만들기 일반 절차

도시지역 주민들은 주거지역(샬터), 직장(일터), 휴식장소(쉼터) 등이 분리되어 있는 경우가 많다. 따라서 주거지역을 중심으로 마을만들기 사업을 구상하는 경우, 지역주민의 직업, 출신지역 등이 서로 다르기 때문에 동질성과 일체성을 확보하기가 어렵다.

반면에 농어촌 지역은 주민들의 주거지역(샬터)이 직장(일터)이고 휴식장소(쉼터)가 되고 있어서 3자가 거의 일치한다(<그림 5-2> 참조). 또한, 농업 또는 어업 등으로 직업이 대체로 일치하고 있으며, 대부분의 주민들이 태어나서 계속 성장한 곳으로 출신지역이 동일하여 동질성이나 일체성 확보가 용이하다. 다만, 인구가 노인 중심으로 구성되어 있어서 활동력이 떨어지고 인구수가 적고 밀도가 낮아서 참여율이 도시에 비하여 높지 않은 점을 감안하여야 할 것이다. 이상을 고려해 볼 때, 농어촌지역의 마을만들기는 공동화되어가는 지역에 활기를 불어 넣어 줄 수 있는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 즉 사람들이 모여서 함께 일하고 함께 즐기는 공동체의 형성에 초점을 맞추어야 할 것이다.

〈그림 5-2〉 도시지역과 농촌지역의 주민생활터전 비교



### 가. 마을에 대한 조사

첫째, 사전 준비가 필요하다. 마을만들기 대상이 되는 읍면동 지역에 대한 지도, 필기구, 자, 카메라, 녹음기 등을 준비하고 현장을 직접 방문하여 조사에 들어간다. 둘째, 마을조사를 할 때는 물리적 측면과 비물리적 측면을 고려해 보아야 한다. 물리적 측면은 건축물 현황, 도로현황, 공원현황, 부지내 건물배치 및 녹화 현황 등에 관한 것이며, 비물리적 측면은 차량 동선, 사람들의 생활모습, 축제 등 지역행사 등에 관한 사항이다. 물리적 측면과 비물리적 측면의 현장조사 이외에도 주민면담과 설문조사 등도 병행하는 것이 바람직하다. 셋째, 마을에 대한 역사를 읽고 이해한다. 현재 마을이 가지고 있는 성격을 파악하거나 앞으로의 비전을 검토하고자 할 때는 마을의 형성과정부터 이해하는 것이 중요하다. 이를 위하여 역사문헌, 고지도, 통계자료 등을 조사하여 참고하는 것이 바람직하다. 넷째, 기존의 도시계획, 행정규제 조치 등에 대하여 조사한다. 중앙정부 차원의 지역균형발전계획, 광역정부차원의 도시기본계획 등도 마을만들기에 큰 영향을 미친다. 특히 기초자치단체의 경관조례, 마을만들기 조례 등은 읍면동 단위의 마을만들기에 지대한 영향을 미친다. 이러한 도시계획이나 시군구 조례는 향후 동이나 읍 마을의 미래상을 구상할 때 제약조건이 되기도 하지만, 오히

려 실현가능성을 높이기도 한다.

## 나. 마을의 분석과 평가

첫째, 조사결과를 정리하고 가공한다. 문헌조사, 주민면담, 설문조사 등을 조사목적에 맞게 분석하고 정리한다. 둘째, 마을을 분석한다. 마을의 특성을 제대로 파악하기 위하여 자연, 공간, 생활, 마을의 현황을 평가한다. 마을의 장점은 강화하거나 장려하고 마을의 문제점은 보완하거나 개선하여야 한다. 그러기 위하여 다양한 자료를 통하여 분석된 마을의 현재 상황을 객관적으로 평가한다. 마을의 현황에 대한 정확한 평가는 마을의 미래상을 그릴 때, 중요한 정보자료가 된다. 셋째, 마을만들기 테마를 모은다. 마을 현황에 대한 조사와 분석이 마무리되면 주민들의 의견을 모으기 위한 세미나 혹은 워크숍, 주민총회 등을 개최하여 마을만들기의 주요 테마를 준비한다. 이 때, 가능한 많은 마을주민들이 모일 수 있도록 홍보를 강화한다.

## 다. 마을의 미래상 구상

첫째, 인구와 토지이용의 장래 구조를 설정한다. 조사된 마을에 관한 기초자료나 정보를 기본으로 해서 마을의 과거에서 현재까지의 인구동향, 토지이용변환 등을 명확하게 파악한다. 이상의 작업을 근거로 하여 장래 마을의 구조를 설정한다. 둘째, 마스터 플랜을 작성한다. 읍 혹은 동 주민들의 의견을 반영하여 장래의 도시상을 명확히 구상한다. 마스터 플랜에는 마을만들기 주제에 따라서 읍면동 공간을 몇 개의 구역으로 나누어서 구체적인 방침이 포함되어야 한다. 예를 들면, 초등학교구역을 구체적으로 계획하는 것이다. 셋째, 마을의 미래상을 공간개념도로 모은다. 읍면동의 공간개념도는 마을의 현황으로부터 미래상에 이르는 과정을 도로나 건물, 광장 등 요소별로 그림으로 표현한 후, 마을의 공간적인 과제를 점, 선, 면으로 표현한다. 다음으로, 점, 선, 면으로 표현된 현재 마을의 모습을 미래의 모습과 연결지어서 마을의 정체성을 공간개념도로 정리한다.

## 라. 마을 공간 디자인

첫째, 기능배치와 교통동선을 계획한다. 도시지역의 경우, 인프라가 충분히 정비되기 전에 자동차수가 급격히 증가하여 교통과 토지이용의 측면에서 많은 문제를 안고 있다. 이러한 지구를 계획할 때는 광역적인 교통망과 지구내 교통망의 연결, 우회로에 의한 통과교통 배제 등을 명확히 하여야 한다. 둘째, 지구의 구조와 패턴을 계획한다. 기존 시가지의 도로, 하천, 지구 등 구성요소로 이루어진 기본구조를 계획하는 것은 지구의 교통이나 주거환경을 규정하는 골격을 결정하는 매우 중요한 과정이다. 기존 시가지를 재개발하는 경우, 지구주변의 구조를 파악하고 주변과의 관계를 배려하면서 그 지구에 적합한 환경을 만들기 위한 구조나 패턴을 결정하여야 한다. 셋째, 가구의 형태와 공간상을 디자인한다. 새로이 주택 등을 계획하는 경우, 도로에서 구획된 가구의 형태와 공간상은 용도에 따라서 다르게 디자인되어야 한다. 넷째, 가로경관을 디자인한다. 도로위에 배치된 공공물, 나무, 표지판, 담, 울타리, 간판 등이 종합하여 가로경관을 형성한다. 기존 경관을 개선하기 위해서는 도로를 이동해 가면서 가로경관의 변화를 관찰하고 각 장면에서의 시선을 연속적으로 파악하며, 그 연속성을 연출해 가는 것을 목적으로 현황을 분석하고 개선 후 효과를 검토한다. 다섯째, 풍부한 공간을 만들어 낸다. 사람들이 모이는 매력적인 공간을 디자인하고 풍부함을 만들어 내는 것이 인구공동화로 고민하는 중심시가지에서 가장 중요한 과제가 되고 있다. 풍부한 공간을 연출하기 위하여 기능적인 측면, 공간디자인적인 측면, 조직적인 측면 등 다양한 접근방법이 시도되고 있다. 여섯째, 공원을 디자인한다. 공원은 도시민의 일상생활에서 빼 수 없는 휴식공간 중 하나이다. 소규모이지만 도시민들이 쉽게 접근할 수 있는 ‘가구공원’, ‘근린공원’, ‘지구공원’ 등으로부터 ‘종합공원’, ‘운동공원’ 등 도시 전체의 이용자를 위한 공원도 있다.

## 마. 마을만들기 규칙 제정

첫째, 마을만들기를 담당할 조직과 규칙을 만든다. 마을만들기는 많은 사람들

이 오랜 시간 동안 추진해야 하는 사업이기 때문에 ‘마을만들기’를 주관하고 지원하는 사람과 틀이 필요하다. 구체적으로는 마을모임, 자치회, 시민조직, NGO 등이 모여서 조직을 결성하고 이들 조직과 행정이 상호 협력하여 마을만들기 사업을 추진하게 된다. 마을만들기 조직이 완성되면, 어떤 마을의제를 어떻게 구체적으로 실천할것인가에 대한 기본적인 틀을 만들어야 한다. 둘째, 계획을 규칙으로 연결한다. 마을만들기 규칙은 마을을 이루고 있는 여러 가지 구성요소를 질서있게 유도하는 장치이다. 마을 만들기는 공공의 목적으로 위하여 사유재산의 희생이 필요한 부분도 있으므로 규칙을 만들 때에는 마을 주민이 참여한 가운데 충분한 의견 교환을 거친 후에 결정한다. 셋째, ‘디자인 가이드라인’을 만든다. ‘디자인 가이드라인’은 마을의 미래상에 근거한 계획을 유도하기 위하여 건축물의 형태, 족지와 공원의 배치, 도로정비, 일조량과 조명, 간판 등의 지침을 알기 쉽게 표현하고 설명한 것이다. 이것은 주민이나 공공부문에서 도시경관계획을 실현하려고 할 때, 근거가 될 수 있다. 넷째, 마을만들기 협정을 만든다. 주민들이 자발적으로 지켜야 하는 규칙을 정할 때, 이용하는 방법이 협정이다. 예를 들면, 양호한 주거환경을 위한 녹지보전구역 설정하고 산림과 녹지를 보호하는 규칙을 만들 경우, 관계 당사자 전원이 동의하고 지킨다는 협정을 근거로 한다. 이 때, 협정의 유효기간, 위반시의 조치 등도 정해야 한다. 다섯째, 지구계획을 만든다. 지구계획을 만드는 과정은 마을만들기의 목표나 방침을 정리하여 지구계획의 방침을 마련하고 지구계획의 구성에 근거하여 규칙을 정한 후, 지구계획에 근거한 건축조례 제정 등의 순서로 진행된다.

### 3. 도시지역 주민자치활동의 강화 방안

#### 가. 도시지역의 특성

##### 1) 동의 특성

동은 주민의 의사가 국가나 지방자치단체의 시책에 반영될 수 있도록 전달해

주는 지방자치단체와 주민간의 매개체 역할을 하는 한편, 주민과 가장 가까운 위치에서 행정시책을 집행하는 최일선 지방행정기관이다. 현재 우리나라의 동의 수는 전국적으로 2,145개이며('08. 1. 1 현재), 이들을 지역의 특성에 따라서 서울특별시 및 광역시의 자치구에 소속되어 있는 동, 행정구에 소속되어 있는 대도시의 동, 행정구에 포함되어 있지 않은 일반시의 동, 도농복합형태시의 동 등으로 구분할 수 있다.

서울특별시의 동은 일반적으로 다른 광역시에 비하여 면적은 좁지만 주민수가 많아 서울시 1개동의 평균 인구밀도는 6개 광역시의 평균 인구밀도보다 약 4 배가 높다. 이는 서울특별시의 동과 동사이의 평균거리가 다른 광역시보다 가깝다는 것을 의미한다. 서울특별시의 동은 아파트 밀집지역, 사무실 밀집지역, 기타 주거 지역 등 동의 지역적 성격이 다양하고, 같은 동 내에 거주하고 있는 주민들도 서로 다른 다양한 직종에 종사하고 있다. 공무원 수는 서울특별시의 동과 다른 시의 동이 비슷하게 배치되어 있으며, 1일 평균 민원인수 또한 특별시가 아닌 다른 시의 동과 큰 차이는 없다. 다만, 서울특별시의 경우 1개동이 소유하고 있는 자산가치, 즉 건물과 대지를 합하였을 경우의 가격이 다른 도시지역의 동보다 상당히 높다. 이는 서울특별시의 부동산가격이 타지역보다 높기 때문이다.

광역시의 동 역시 특별시의 동과 큰 차이는 없으나 최근에 광역시가 된 지역일수록 1개동의 평균면적이 역사가 오래된 광역시보다 넓다는 것을 알 수 있다. 인구면에서도 모두 비슷한 인구수를 가지고 있다. 행정구가 있는 대도시 동은 광역시의 동과 비교해서 인구는 많은 반면 면적은 좁아 상대적으로 인구밀도가 높으며 동사무소간의 거리도 근접해 있음을 알 수 있다. 구가 없는 일반시의 동은 1개동의 평균면적이 4가지 형태로 분류된 동 가운데 가장 넓으며 따라서 동사무소간의 거리도 가장 멀리 떨어져 있음을 알 수 있다.

이같은 동의 일반적인 특성은 다음과 같다. 첫째, 동 행정은 주로 주민복지의 조장을 위한 비권력적 성격의 최일선 대민행정을 의미하므로 동은 주민의 일상생활과 밀접한 관련을 가지고 있으며, 근무시간이나 업무량에 관계없이 폭넓은

봉사행정을 수행하고 있다. 둘째, 지방자치단체에 의하여 집행되고 있는 다양한 국가의 정책은 최종적으로 동 행정을 통하여 지역실정에 적합하도록 조정되어 주민에게 반영·실천되고 있다. 셋째, 행정구역상 읍·면은 주로 역사적·문화적·정신적 공통체적 성격을 갖는데 비하여 동은 인구수와 사무량의 합리적 처리에 근거하여 성립되었다는 점에서 구별될 수 있으나, 읍·면·동 모두 행정기관과 주민과의 직접적·일상적인 대면 행정을 수행한다는 점에서 공통점이 있다.

## 2) 읍의 특성

현재의 지방자치법상에는 군 또는 도농복합형태시 중 도시외의 지역, 자치구가 아닌 구에 읍을 설치하도록 되어 있다(지방자치법 제3조제3항, 제4항)

읍은 그동안 학술적 연구나 행정정책상에서 ‘소도읍(小都邑)’으로 흔히 개념화되었다. 그리고 소도읍은 일반적으로 ‘사회경제적 및 행정적 관점에서 도시와 농촌배후지 사이의 중간지위를 가진 행정단위’ 혹은 ‘행정상으로 준읍급 및 면급중심지로서 농촌을 배후지로 한 농촌서비스중심지(rural service center)(김안제, 1988: 87)’, 혹은 ‘인구와 시설적 측면에서 대부분 농림형 및 이에 준하는 종합형으로 농촌취락의 중심지이며 중심시가지에서 반경 1km 이내에 최소한 인구 1만명 내외가 모여 최소한의 도시시설을 갖춘 지역(남궁용근, 1974: 26)’ 등으로 정의되어 왔다.

소도읍의 기능은 크게 도시·농촌간 교량으로서의 중심지기능과 도시형 취락기능으로 구분되는데 대다수 소도읍이 전자의 기능에 치중하고 있는 것으로 평가된다. 그래서 농촌과 도시의 특성을 동시에 가지고 있는 이들을 준도시로 규정하고 있다. 그러나 1970년대와는 달리 오늘날 도시화·산업화가 상당히 진전된 상황에서 한국의 「읍」들에 대한 이 개념이 맞는지는 재고해 보아야 할 것이다. 우리나라의 읍은 새로운 도시활동들을 내부적으로 하고 있고, 경제·사회적으로 도시화 현상을 보이고 있다. 또한 도시기능에 있어서 농촌중심기능 이외에 다양한 기능이 발달하고 있다. 근래에 읍들은 농촌중심기능 뿐만 아니라 도시형 취락기능, 도시적 산업기능, 심지어 대도시의 위성도시기능 등 다양한 도시적

기능과 성향을 나타내고 있다(권오혁, 1996: 4-9).

읍의 주된 행정기능은 일선행정기관으로서 대주민서비스행정을 주로 담당하고 있으며, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지역주민의 생활행정 구심체로서 일선종합행정의 수행이다. 둘째, 생활민원, 제증명발급, 신고 등 민원사무의 처리이다. 셋째, 군청 및 특별행정기관 등의 보조기능수행이다. 넷째, 지도, 단속, 실태조사 등 현장중심의 규제, 집행기능의 수행이다. 다섯째, 청소, 불법광고물 철거 등 노력봉사활동의 수행이다.

## 나. 주민생활지원서비스관련 주민자치활동 강화방안

종래에는 정부의 서비스가 주로 좁은 의미의 사회복지에 국한되어 위기가정 긴급발견·지원, 국민기초생활보조를 근간으로 하는 공공부조제도, 그리고 노인·아동·여성·장애인 등 대상별 복지서비스 등 저소득·취약계층을 대상으로 하였다. 그러나 국민소득의 증가 및 주5일 근무제 등으로 국민의 복지수요가 생계형 복지의 범주를 벗어나 ‘삶의 질’ 향상을 위한 복지로 다양화·고도화되고 있으며, 또한 저소득 복지대상자의 경우도 정부의 법정 급여 이외에 고용·보건·주거·교육·문화·관광·체육 등 종합적인 서비스가 제공되어야 빈곤탈출과 예방이 가능하기 때문에, 복지뿐만 아니라 삶을 보다 여유롭고 풍족하게 할 다양한 서비스를 통합적으로 연계, 제공할 필요가 생긴 것이다. 선진국의 경우도 '90년대 이후 관련 서비스를 통합적으로 제공하고, 복지에 대한 지방정부의 권한과 책임을 강화하는 방향으로 사회복지 전달체계를 개편하는 것이 일반적 경향이다.(행정안전부, 2008b: 2).

2007년부터 정부는 시군구청에 ‘주민생활지원국’ 또는 ‘주민생활지원과’를 설치하여 보건, 복지, 고용, 주거, 평생교육, 문화, 체육, 관광 등 주민생활과 밀접한 서비스의 효율적인 전달을 위한 업무의 기획, 서비스연계·조정, 통합조사 등을 전문적으로 수행토록 하고, 종래 실과별로 분산적으로 제공하던 서비스를 수요자 중심으로 전환하여 통합적으로 제공함으로써 주민의 복합적인 욕구를 해

결하도록 하였다. 읍면동에도 주민생활지원팀을 신설하고 독립된 공간의 상담실을 설치하여 초기부터 심층상담을 통해 신속한 조사 및 현장 방문 등 적극적인 서비스를 제공토록 하였다.

주민생활 관련 서비스 자원을 총체적으로 활용하기 위해서는 공공 서비스 자원은 물론 다양한 민간조직·단체들과 긴밀히 협조하여 이들이 보유한 자원들이 보다 효율적으로 활용될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 민간부문과의 상호 기능적 협력관계를 정립할 필요가 있으며, 이를 통해 지역단위의 각종 민간기관·단체들간의 서비스 네트워크를 구축하는 것이 중요한 과제이다. 민관협력 네트워크 구축은 시군구, 민간단체·기관 등 지역의 다양한 주체들이 상시적인 협조체제를 갖추어 서비스를 공동으로 기획하고 집행하는 거버넌스 체제를 확립하는 것을 목적으로 한다.

현재, 주민생활지원서비스 전달체계의 민관협력시스템은 시군구 단위에서만 구축되어 있고 읍면동 차원에서는 구성되어 있지 않다. 따라서 주민생활지원서비스의 실질적인 전달현장이 읍면동이므로 읍면동 차원에서의 민관협력시스템 구축이 매우 중요하다. 따라서 읍면동 수준에서 주민생활지원서비스의 통합전달체계에서 민관협력의 한 축을 담당하여야 하는 것이 주민자치센터이다. 주민자치센터에서는 저소득 독거노인을 위한 각종 서비스, 맞벌이 저소득층 자녀를 위한 프로그램 등 다양한 사회복지 프로그램을 운영하고 있다.

도시지역의 경우, 기초생활보호대상자나 차상위계층 등과 같이 보호가 필요한 주민에 대한 배려도 중요하지만, 다수를 차지하고 있는 일반 도시민을 위한 배려도 필요하다. 이들 도시민을 위한 문화, 관광, 체육 등과 관련된 다양한 행사나 모임 등이 주민자치센터를 중심으로 개최된다면, 주민들의 지역사회에 대한 애정이 깊어지고 지역사회에 보다 큰 관심을 가질 수 있으며 자발적인 참여가 증가될 것이다. 또한, “더불어 사는 사회”, “안전한 사회” 등을 만들기 위하여 장애인, 노인, 소년소녀가장 등 불우한 이웃들과 함께하는 프로그램을 주민자치센터가 준비하는 것이 필요하다.

## 다. 도시지역 마을만들기사업 활성화방안<sup>16)</sup>

마을만들기는 ‘일정한 지역(마을)에서 거주하는 주민들이 스스로 주체가 되어 살기 좋고 행복한 마을공동체를 가꾸어 가는 과정’이라고 할 수 있다. “살기 좋은 마을”은 구체적으로 ‘깨끗하고 청정한 환경’, ‘따뜻하고 친절한 이웃’, ‘편리한 시설’, ‘경제적으로 풍요로운 생활’ 등을 포함한다고 할 수 있다(행정안전부, 2007a: 30-33)

우리나라 도시의 경우, 급격한 산업화와 도시화의 영향으로 지역사회 공동체가 해체되고 개인중심주의로 변모되었다. 또한, 단기 급성장의 영향으로 도시지역의 인구가 넘쳐나서 무분별한 도시개발이 수도권 외곽에서 만연하게 되었다. 이러한 도시의 난개발을 도시계획을 통하여 조정하려는 시도를 하였으나, 수요자인 주민 중심이 아닌 공급자인 행정기관 특히 위로부터의 계획은 많은 갈등과 모순을 발생시켰다. 이러한 도시계획의 결함을 보완하는 대안으로 떠오르는 것이 마을만들기이다. 도시지역의 마을만들기는 파괴된 도시공동체를 되살리기 위하여 도시 커뮤니티를 새롭게 디자인하는 작업이라고 할 수 있다.

도시지역인 동과 읍 마을만들기 주체는 당연히 주민자치의 구심점 역할을 수행하고 있는 주민자치센터가 되어야 한다. 주민자치센터를 중심으로 하여 지역사회내의 다양한 지역의 주민조직을 마을만들기 사업에 동참시켜야 한다.

지역주민조직은 크게 지역사회단체, 지역사회봉사단체, 학교관련단체, 동호인단체, 직능인단체, 행정지원조직 등으로 나눌 수 있다. 도시형의 경우, 농촌형보다는 상대적으로 다양한 직업과 다양한 계층의 주민이 거주하므로 그 지역의 특성을 찾아내어 그 특색과 관련있는 조직을 지원하고 육성한다. 예를 들어, 아파트지역등 주거전용지역의 경우, 전업주부를 주민자치센터에 적극적으로 참여시켜야 하는데, 이를 위하여 새마을부녀회, 녹색어머니회, 어머니합창단 등을 적극적으로 지원·육성한다. 또한, 반사회조직을 활성화시키고, 건전한 청소년 동아리를 적극적으로 육성하여 주민자치센터 내에서 활동하도록 유도하는 것이 바

16) 도시지역 마을만들기 사례는 부록에 첨부하였다.

람직하다. 또한 직장인의 취미서클, 레이크레이션·오락과 관련된 모임 등도 육성시켜서 직장인들의 취향에 맞고 흥미를 유발시키도록 노력하여야 할 것이다. 직장인들이 흥미를 가지고 조직을 주도해나가면 주민자치센터도 활성화될 수 있을 것이다.

#### 4. 농어촌지역 주민자치활동의 강화방안

##### 가. 농어촌지역(면)의 특성

농어촌 지역은 대부분 군 지역에 속해 있는 면을 말한다. 면은 우리나라 전체 국토면적의 76.9%를 차지하고 있으나, 인구는 13.9% 밖에 되지 않기 때문에 읍이나 동에 비해 광역이면서도 인구밀도가 낮다.

면은 자연촌락을 중심으로 형성되어 있으며, 자연부락의 구성원인 주민은 조상 대대로 혈연중심의 공동체를 형성하면서 살아왔기 때문에 운명적으로 귀속되었다는 정서적 특징을 가지고 있다. 따라서 면은 일정지역사회의 정체성을 형성·유지시키는 구심체의 역할을 담당하게 되었으며, 면장은 흔히 지역의 어른으로 존경받는 인물의 의미를 포함하고 있다. 지역주민의 유대관계는 행정구역에 의한 일체감이 아니라 혈연을 중심으로 한 지역적 공동체로서의 속성이 강하다. 이러한 공동체의식은 주민간의 일체성을 높여주기 때문에 주민의 귀속감과 자긍심이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 우리 민족의 정서적 기반을 이루고 있는 고향이라는 개념도 면과 같이 농경사회의 구조 속에서 이해될 수 있으며, 면은 이러한 정서의 기준이 되는 틀로서 현재까지 중요한 역할을 수행하고 있다. 특히, 중추절이나 구정과 같은 민속절기에 면이 주도하는 체육행사나 민속절행사에 귀향민들이 자연스럽게 참여하고 고향친지를 만남으로 해서 현지어주민과 귀향주민 사이에 공감대가 자연스럽게 형성되어진다.

면의 상업권은 1970년대 이후 도시화현상과 함께 쇠퇴하였으며, 주변의 시 또는 읍 소재지로 이전되어지고 있다. 면 소재지의 5일장도 쇠퇴하였으며, 현재 5

일장이 남아있는 곳은 2~3개 면에 1개 정도이다. 5일장은 면지역의 상권을 면을 중심으로 이루고 있었다는 것을 표현하는 것이며, 5일장의 쇠퇴는 저장수단의 발달과 슈퍼마켓 등의 등장으로 인한 상권의 폐쇄가 그 원인이기도 하지만, 상시 상권의 형성과 교통통신의 발달로 시나 군청소재지의 읍 또는 인접 대도시로 상권이 흡수됨으로 인하여 나타난 결과라고도 볼 수 있다.

면은 경제생활의 측면에서도 매우 다양한 변화를 겪고 있다. 그 중 하나가 지금까지의 자급자족을 위한 영세농업에서 경영기법의 도입과 함께 경제적 산출을 위한 기업농업으로 변화되어 가는 추세이다. 이러한 농업경영방식은 농업생산이 시장을 염두에 둔 생산방식을 취한 것이기 때문에 시장메카니즘에 의하여 좌우된다고 할 수 있다. 현재 지역특산물을 중심으로 계절시장이 형성되는 것이 대표적인 특징이라고 할 수 있다. 예를 들면, 밤 수확기의 밤시장이 형성되거나 수박시장 등이 출하기에 맞추어 형성되는 예를 들 수 있다. 이러한 농업경영방식으로 인하여 면간에도 경제적 차이가 존재하게 되고 이는 구역간 불균형현상으로 나타나고 있다(한국지방행정연구원, 2000).

## 나. 주민생활지원서비스관련 주민자치활동 강화방안

농어촌지역은 노인인구와 기초생활보호대상자가 많은 비중을 차지하고 있어서 사회복지수요가 전체 주민생활 관련 수요의 70-80%를 차지하고 있다. 따라서 노인 등 소외계층, 기초생활보호대상자나 차상위계층 등과 같이 보호가 필요한 주민에 대한 배려가 중요하다(기획예산처, 2007: 111).

## 다. 농어촌지역 마을만들기사업 활성화방안<sup>17)</sup>

농어촌지역 마을만들기 사업의 활성화를 위해서는 주민자치센터가 앞장서야 한다. 주민자치센터를 중심으로 마을만들기를 위한 지역사회의 역량을 결집시키기 위해서는 첫째, 지역사회유지의 참여를 유도하여야 한다. 농어촌지역은 상

17) 농어촌지역 마을만들기 사례는 부록에 첨부하였다.

대적으로 도시지역 보다 지역주민의 동질성이 강하고 항상 대면관계에 있기 때문에 이장, 반장, 새마을부녀회장 등 지역유지를 주민자치센터에 참여시키는 것이 바람직하다.

둘째, 작목반을 참여시키고 활성화시켜야 한다. 농촌 지역에는 최근 같은 종류의 농작물을 공동으로 재배하고 판매하기 위한 농민들의 자치조직인 작목반이 상당히 활성화되고 있다. 이들 작목반을 주민자치센터에 참여시켜서 농촌 마을만들기의 핵심조직을 육성한다면, 농촌지역사회 공동체 육성과 지역경제활성화에도 많은 도움이 될 것이다.

셋째, 지역사회내 각종 사회단체와 직능단체를 참여시켜야 한다. 지역을 대표할 수 있는 지역사회조직인 청소년회의소, 4-H, 로타리클럽, 라이온스클럽 등과 지역경제·사회를 주도해 나가는 지역내의 각종 직능단체인 공인중개사협회, 요식업협회, 상가번영회 등의 대표를 주민자치센터의 운영위원으로 위촉하여 참여시키면 자신이 속한 단체의 회원을 주민자치센터 프로그램 운영을 위한 자원봉사자로 활용하기가 쉬울 것이다.

넷째, 일반 사기업의 참여를 유도한다. 관할구역 내 기업체의 각종 사내 동호회, 취미서클 등을 주민자치센터에 참여시키는 방안도 모색할 필요가 있는데, 이를 통하여 기업의 이미지를 지역주민에게 긍정적으로 심어 줄 수 있고, 기업의 입장에서도 지역사회에 대한 동질감과 애착심을 가지게 되는 계기가 될 수도 있다.

다섯째, 그 지역 출신 외부 출향인사를 활용한다. 농어촌지역은 도시지역과는 달리 인구가 적은 것은 물론 인적자원과 물적 자원도 부족한 실정이다. 이러한 자원 부족은 마을만들기의 큰 장애요인으로 작용한다. 그러나, 도시지역에 살고 있다고 하더라도 그 지역 출신이라면, 고향에 대한 애정을 어느 정도는 가지고 있을 것이다. 따라서 도시지역에 나가 있는 지역출신자들을 지역만들기의 자원봉사자, 지원자, 자문역할 등으로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

## 제5절 민관협력 강화 방안

### 1. 민관협력기구의 구축 방안

지역내 문제는 지역주민 스스로의 힘으로 처리하여야 하는 지방화시대에 있어서 지역사회 발전과 주민복지증진을 위한 민과 관의 협력은 필수적이라고 할 수 있다. 주민들의 생활수준이 높아짐에 따라서 행정에 대한 요구도 질적으로 그 수준이 높아지고 양적으로 다양해지고 있다. 그러나, 이를 감당해야 하는 공무원 인력의 증가는 주민들의 행정수요 증가에 미치지 못하고 있다. 작은 정부를 지향하면서 공무원 인력은 동결되거나 오히려 감소되는 경향이 있다. 적은 인력으로 많은 업무를 감당하려면 외부의 지원이 필요한데, 그 외부의 지원을 담당하여야 하는 것이 해당 자치단체 내의 민간기관이나 주민단체이다. 지방자치의 기본원리는 지역의 문제는 그 지역안에서 해결하는 것이므로 지방자치시대의 민과 관의 유기적인 협력체제 구축은 반드시 필요한 부분이라고 할 수 있다. 따라서, 행정기관의 역할도 과거 서비스 전달체계의 주도자적 역할에서 보조적인 역할로 전환되어야 한다. 즉 시군구와 읍면동의 행정은 행정적인 지원, 재원의 보조 등을 통하여 주민자치 활성화를 지원하는 역할을 수행해야 할 것이다.

외국 사례를 통한 전반적인 시사점을 도출해 보면, 외국의 경우 민과 관의 역할 분담이 뚜렷하였다. 민의 역할은 지역 내 민간자원을 발굴하고 결집하여 현장서비스를 제공하고 연계하는 역할이다. 관의 역할은 민간의 활동을 촉진하기 위하여 행정적, 재정적 지원을 실시하고 현장에서의 서비스 전달은 민간에 위탁한다.

우리나라의 경우, 민과 관의 역할 분담이 모호하고 상호역할이 중복되는 경향이 있다. 우리나라도 현장의 서비스 전달과 연계업무는 민간에 위탁하고 관은 이를 지원하는 역할을 수행하는 역할 분담이 필요하다. 특히, 사무실 공간 제공, 민간간사의 인건비 지원 등을 통한 민간네트워크 활동의 활성화를 지원하여야

한다.

### 가. 민관협력기구 구축의 기본 방향

지역사회 내 민관협력체계 구축은 21세기 시대적 과제로서 읍면동 중심으로 지방자치가 성장하기 위해 꼭 필요한 내용이다. 특히 민관협력은 정책결정자와 서비스제공자, 자원보유자, 수요자 사이의 관계가 일방적이거나 분절적인 경우 발생할 수 있는 행정의 효율성과 합목적성의 결여를 방지하면서 지역사회 내에 공동체를 형성할 수 있는 중요한 기반이 된다는 점에서, 굳건한 민관협력체계를 구축하는 것이 필요하다.

첫째, 민관협력기구는 민간의 자발적 참여를 해치지 않는 것을 전제로 하되, 가급적 법적, 제도적 기반을 갖추어 구축되도록 해야 한다. 이는 민관협력이 지역사회 안에서 실질적으로 가동되고 그 성과를 거두기 위해서는 서로간의 공식성이 확보되어야만 한다는 현실적 여건을 고려한 것이다. 물론 비제도적이고 비공식적인 민관협력이 불가능한 것은 아니지만 지역사회 내에서 민관협력의 성과를 극대화하고 공신력을 확보하기 위해서는 궁극적으로 법적, 제도적 기반을 갖추어 지방자치단체를 비롯하여 민간의 다양한 활동단체들의 참여를 보장하는 것이 필요하다.

둘째, 민간의 자발성과 주체성을 확보할 수 있는 기제를 설치하여야 한다. 이제까지 지역사회 내의 힘의 관계는 비대칭적으로, 관은 행정력과 예산 배분권을 기초로 민간에 대한 우월적 지위에 있거나 통제력을 발휘할 수 있는 상황에 놓여있었다. 따라서 민과 관의 관계는 적절한 보완장치를 하지 않으면 관성적인 상태로서 일방적이고 수직적인 관계로 그칠 가능성이 높기 때문에 민간의 주체적 참여가 보장되도록 보완장치를 두어야 한다.

셋째, 다양한 방식의 민관협력기구의 양식을 인정해야 한다. 지역사회의 민·관의 발전 과정이나 인구사회학적 특성, 행정구역상의 특징, 지역사회 내 욕구의 형태와 정도, 자원의 분포 등에 따라 매우 차별적인 민관협력의 모형이 적용

될 수 있도록 유연성과 다양성이 전제되어야 할 것이다. 그러나 아무런 원칙이나 기준 없이 모든 것을 민관협력으로 인정한다는 의미가 아니라 민관협력기구로서 인정되기 위한 최소한의 조건과 원칙은 지켜져야 할 것이다.

넷째, 주민생활 관련 개별분야의 독자성이 유지되면서도 개별분야들에 의해 구성되는 주민생활영역 전체의 통합성이 확보되는 민관협력기구가 중요하다. 지역사회 내 행정조직은 기존 협의의 복지영역을 넘어 주민의 생활수준의 증진과 관련된 다양한 서비스분야, 즉 보건, 고용, 문화, 관광, 주거, 평생학습, 생활체육 등등의 분야까지 확장한 ‘주민생활지원서비스’ 영역을 설정하고 이를 통합적이고 연계, 조정하는 관점에서 접근하도록 하고 있으므로 민관협력의 궁극적인 차원도 이러한 넓은 의미의 주민생활지원서비스의 영역까지를 인식하는 것이어야 할 것이다. 다만 이러한 통합적 사고와 접근이 개별영역의 존재나 의의를 부정하는 것은 아니며, 또한 개별 영역에 매몰되어 통합적 사고와 접근이 저해되는 것도 바람직스럽지 않다. 따라서 부분과 전체의 적절한 조화가 보장되는 가운데 민관협력의 활성화를 기할 수 있는 체계가 추구되어야 할 것이다.

## 나. 민관협력기구 구축의 기본 원칙

민관협력기구를 지역사회 내에 구축함에 있어 다음과 같은 몇 가지 원칙이 동시에 고수되어야 할 것이다. 첫째, 수평적 관계의 원칙이다. 민관협력의 핵심은 강제적이고 의무적인 참여를 통해 행정적 구속력을 지우려는 것이 아니고 자발과 자율을 바탕으로 상호호혜적인 관계를 유지하여야 한다. 그러기 위해서는 민간의 위상과 역할이 관과 동등하도록 좀 더 치밀한 설계가 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 의사결정구조에 있어 공동대표제나 민간의 과반수이상 배분 등의 방법이 활용될 수 있다.

둘째, 주민중심, 수요자중심의 원칙이다. 민관협력의 대전제는 지역주민의 생활상 반드시 보장되어야 할 욕구의 해소를 위해 기능하는 것이므로, 지금까지 서비스제공과정에서 행정기구나 서비스공급기관 중심의 시각을 벗지 못했던 한

계를 극복한다는 의미에서 지역주민 중심적 사고가 매우 중요한 관점이 되어야 할 것이다. 이러한 주민중심의 원칙이 강조되면 통합적 관점이나 공급자간의 연계나 교류, 주민의 욕구를 대변할 참여기전의 확보 등이 동시에 확보되게 될 것이다.

셋째, 자율과 개방의 원칙이다. 민관협력에 참여하는 민간의 경우, 그들의 참여나 의사결정에 있어 관의 지시나 독려에 의하기 보다는 민간의 자율적 판단에 기초하는 것이 바람직하고 참여와 탈퇴에 있어 개방적인 태도가 필요하다. 특히 네트워크 기능을 수행할 때에는 이러한 자율과 참여의 원칙이 매우 중요하고 이를 위해 관의 입장에서 민간의 이러한 특성을 충분히 보장하고 인내심을 발동하는 것이 동시에 요구된다.

넷째, 정부의 행·재정적 책무 이행의 원칙이다. 민관협력을 통한 궁극적인 성과는 주민의 생활상 욕구해결의 책무를 지니고 있는 정부에게 귀속되는 것이므로 민관협력기구를 설치하고 운영하는 데에 소용되는 부담에 대해 정부 스스로 반드시 행정적 지원과 재정적 부담을 행해야 한다. 특히 민관협력 운영에 필요한 전문 인력의 배치와 관련활동에 대한 행정기관의 협조, 공간의 확보 등등에 중앙정부 및 지방정부의 조건 없는 지원이 필요하다.

#### 다. 협력체계구축을 위한 민과 관의 역할

민관협력의 기본적인 역할은 민과 관 사이의 협력네트워크 구축을 통한 지역 사회역량의 강화에 있다. 민관협력네트워크가 민-관 협력기구로서의 역할을 수행하기 위해서는 기본적으로 설정된 상호의존의 원칙, 상호호혜의 원칙, 민주성의 원칙, 개방성의 원칙, 예산적절성의 원칙 등을 견지하여야 한다.

지역사회발전과 주민복지증진을 위하여 민과 관이 협력시스템을 구축할 때, 지방자치와 주민자치의 원리에 입각하여 지역사회의 주인인 주민이 민관협력을 주도해야 하고, 읍면동 주민자치의 구심점 역할을 하는 주민자치센터가 민관협력의 중심이 되어야 한다. 설문조사에서 ‘주민자치센터가 중심이 되어 민관협력

이 이루어져야 한다고 생각하는가'하는 질문에 대하여 공무원의 46.0%, 주민자치위원의 63.5%가 '그렇다'라고 응답하여, 민관협력의 중심으로 주민자치센터를 강조하는 것이 공무원 보다는 주민의 경우에 더 많은 응답률을 보이고 있다.

〈표 5-9〉 민관협력 중심으로서의 주민자치센터

	공무원 빈도(%)				주민자치위원 빈도(%)			
	대도시	중·소도시	군	합계	대도시	중·소도시	군	합계
전혀 아니다	18 (4.6)	-	-	18 (3.5)	5 (1.3)	5 (3.3)	-	10 (1.8)
아니다	45 (11.6)	12 (14.0)	3 (7.7)	60 (11.7)	16 (4.3)	10 (6.7)	3 (7.1)	29 (5.2)
보통이다	135 (34.8)	22 (25.6)	15 (38.5)	172 (33.5)	62 (16.7)	22 (14.7)	3 (7.1)	87 (15.5)
그렇다	172 (44.3)	46 (53.5)	18 (46.2)	236 (46.0)	245 (66.0)	92 (61.3)	21 (50.0)	358 (63.5)
매우 그렇다	18 (4.6)	6 (7.0)	3 (7.7)	27 (5.3)	43 (11.6)	21 (14.0)	15 (35.7)	79 (14.0)
합계	388 (100.0)	86 (100.0)	39 (100.0)	513 (100.0)	371 (100.0)	150 (100.0)	42 (100.0)	563 (100.0)

민간조직과 관조직 사이의 힘의 불균형관계를 극복하기 위해 힘의 세력화는 필연적이라고 볼 수 있다. 공동협력을 위한 협의체제가 구축되고 원활히 움직이기 위해 민과 관이 수행해야 하는 역할을 구분하면 다음과 같다.

### 1) 민의 역할

민관협력기구가 지역중심의 문제해결구조를 확립하고 지역중심의 의사결정구조를 확보하기 위해서 민은 민관협력에 힘을 실어주는 사회적 지지 세력의 역할과 주체적 운영세력이라는 역할을 충실히 수행하여야 한다. 민은 민관협력기구의 구축을 위하여 지역으로부터 사회적 지지 세력을 확보하는 것을 가장 중심

적인 과제로 삼아야 한다.

민관협력기구의 운영에 영향을 주고받을 수 있는 민간측면의 직접적 이해관련당사자들은 자원봉사자, 서비스대상자를 포함하는 지역주민, 사회적 서비스를 제공하는 민간조직이나 단체의 직원 또는 관리자 등이다. 민간 측면에서 민관협력기구가 성공적으로 운영되기 위해서 지역주민들과 시민사회단체들의 참여가 필수적이다. 지역주민, 사회단체, 민간사회복지조직 등의 삼각체제는 상호협력과 제휴 그리고 사회행동전략과 전술을 적절히 사용하여 정부조직과 힘의 균형을 유지하여야 한다.

## 2) 관의 역할

민관협력기구의 발전과 안정적 운영을 위한 관의 역할은 주체적 지원세력이라는 것과 운영세력이라는 이중의 역할을 충실히 수행하는 것이다. 관의 측면에서 민관협력기구의 직접적인 이해관련당사자는 중앙정부라기보다는 읍면동이며 행정직 공무원들이라고 할 수 있다. 지역주민, 비영리사회복지조직(NPO) 그리고 비정부조직(NGO)을 중심으로 하는 민간협력체제와 중앙정부, 읍면동의 공공부분, 협력체의 실질적인 운영당사자인 협력네트워크조직은 협력과 합의의 의사조정기구로서 역할을 수행해야 한다.

## 2. 지역내 기존주민조직 활용방안

주민이 자발적으로 참여하여 지역의 주인이 되는 주민자치를 강화하기 위해서는 주민자치 조직을 구성하는 작업이 선행되어야 한다. 특히 기존에 있던 주민자치센터를 활용하여 읍면동 행정 환경 변화에 대응하고, 주민자치 주체로서의 주민의 역할을 강화하며, 다양한 주민자치 활동을 전개하는 것이 필요하다. 또한 주민자치센터를 중심으로 기존의 지역사회 주민조직을 통합하여 활용하는 방안의 모색이 필요하다.

## 가. 주민자치센터의 활용 방안

외국의 사례를 통해 주민자치센터를 활용하여 주민자치를 강화하기 위한 발전 방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 주민자치 담당 주체는 주민이 되어야 하지만, 주민이 자발적으로 주민자치센터에 참여하는 것과 정부가 주도하여 주민의 참여를 강제하는 것 중 어느 것이 반드시 바람직하다고는 볼 수 없다. 실제로 미국 근린사회 조직 사례에서는 근린사회 조직을 통해 주민 뿐만 아니라 지방자치단체도 상당한 이익을 얻게 되므로 시민들 참여시키는 수단으로 활용하면서 주민자치를 발전시키고 있다. 일본의 경우에도 자치회에 지역 주민을 강제로 가입시켜 주민자치 활동을 하도록 촉구하고 있고, 싱가포르 또한 정부가 주도하여 사회개발협의회를 만들어 주민의 자치활동을 강조하고 있다.

둘째, 주민자치센터에서 필요한 재원을 마련하기 위해서는 다양한 방법을 활용해야 할 것이다. 미국의 커뮤니티협의회와 근린사회 조직은 주민 회비, 기부금, 보조금, 교부금 등을 통해 재원을 마련하고 있고, 영국과 호주는 지방자치단체가 의무적으로 패리쉬와 지구위원회의 재원을 지원하고 있다. 일본의 자치회는 축제, 폐품수집, 유치원 운영 등의 사업을 통해 자체수익으로 운영되고 있다. 프랑스의 지역평의회는 정부보조금과 회원의 회비를 재원으로 활용하고 있다. 특히 싱가포르의 경우 주민참여가 많을수록 기부금비례조성금 액수가 커지기 때문에 주민의 참여를 강조하고 있다. 각 사례들을 참고하여 지방자치단체에서 일정액을 의무적으로 주민자치센터에 지원하고, 부족한 재원은 주민 회비, 기부금 등을 통해 확보하거나 주민자치센터 수강료, 임대료 등 자체수익을 개발하는 방안을 강구해야 할 것이다.

셋째, 주민자치위원들을 주민의 직접 선거로 구성하는 방안을 생각할 수 있다. 일본의 자치회에서는 주민의 직접 선거를 강조하고 있다. 넷째, 영국의 패리쉬처럼 주민자치위원회가 의사결정 기구와 집행기구를 갖는 방안도 생각할 수 있다.

다섯째, 주민자치센터와 시군구 주민생활지원민관협의체의 연계가 필요하다.

현재, 시군구 차원의 주민생활서비스의 통합전달체계 구축을 위한 민관협력시스템으로 ‘주민생활지원민관협의체’가 구축되어 있고 운영되고 있는데, 실질적인 서비스의 전달 현장인 읍면동과는 연계가 제대로 이루어지고 있지 않다. 물론, 읍면동 단위에 주민생활지원팀이 설치되어 있으나 읍면동 차원의 민관협력시스템은 구축되어 있지 않다. 따라서 읍면동 차원의 민관협의체 구축이 필요한데, 새로운 조직체를 구성하기 보다는 기존의 주민자치센터를 민관협력의 민간측 파트너로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

## 나. 민관협력기구 구축의 기본 원칙

읍면동 단위에서 활동하는 주민조직은 지역사회봉사단체, 학교관련단체, 동호인단체, 직능인단체, 행정지원단체 등 매우 다양하다. 이들 단체들은 새마을, 바르게살기운동 등 행정지원단체와 같이 관이 주도하여 만든 단체를 제외하고는 주민들이 자발적으로 만든 단체 들이다. 이들 단체들은 독자적으로 각종 이웃돕기사업, 지역축제, 바자회 등을 추진하고 있는데, 이들 사업들의 상당 부분이 주민자치센터의 사업이나 프로그램과 중복되고 있는 실정이다. 따라서 이들 단체가 읍면동 단위 주민자치조직의 중심축 역할을 하고 있는 주민자치센터의 활동에 힘을 보탠다면 인적·물적 자원의 중복을 피하고 지역내 자원을 효율적으로 활용하여 주민자치가 더욱 강화될 것이라고 생각된다.

기존 주민조직의 활용방안으로는 첫째, 다양한 지역내 주민조직을 주민자치센터로 통합하는 방안이다. 다양한 주민조직을 유형별로 분류하여 주민자치센터의 산하 조직으로 통합하거나 각각의 주민조직대표들이 주민자치위원으로 참여하는 방안의 검토가 필요할 것이다.

둘째, 주민자치센터와 주민조직의 사업이나 프로그램을 통합 운영하는 방안이다. 한정된 지역의 인적 자원과 물적 자원을 효율적으로 활용하기 위하여 중복적으로 운영되는 사업이나 프로그램은 보다 전문성을 가진 쪽으로 통합하여 운영하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들면, 학생교육관련 사업이나 프로그램인

방과후 교실, 어린이미술교실 등은 학교관련 조직을 중심으로 운영하는 것이 보다 바람직할 것이다. 또한, ‘혼자 사시는 어르신 식사 대접’ 사업은 지역내 요식업협회를 중심으로 추진하는 것이 보다 효과적일 것이다.



## 제6장 결론

### 제1절 연구결과의 요약

현재 읍면동의 행정환경은 매우 많은 변화를 겪고 있다. 참여정부는 주민생활과 밀접한 관련이 있는 8대 서비스의 통합전달체계 구축을 위하여 읍면동에 주민생활지원계를 신설하였다. 정부는 참여정부의 시책과 연계하여 민생관련 서비스의 통합적 전달을 위하여 읍면동을 기본단위로 한 행정서비스 전달체계를 보다 강화할 예정이다. 이를 위하여 읍면동을 중심으로 한 주민자치기능의 강화에 노력하고 있다. 동의 명칭을 ‘주민센터’로 전환한 것은 주민 중심의 행정서비스 체제 구축과 지역중심의 커뮤니티 형성이 목적이다. 이를 위하여 서울시를 중심으로 주민이 주체가 되는 ‘살기좋은 마을만들기’와 ‘마을의제 형성’ 등의 사업들이 활발하게 추진되고 있다.

본 연구는 읍면동 중심으로 행정환경이 변화하는 속에서 주민자치가 나아가야 할 방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적인 연구 목적은 첫째, 새로운 환경 변화가 주민자치에 어떤 변화를 가져올 것인가를 분석하고, 둘째, 지방행정 환경 변화에 적극적으로 대응하기 위한 읍면동의 기능과 역할을 재정립하는 방안을 모색하여, 셋째, 지역주민 중심의 자치 기반을 강화할 수 있는 바람직한 방안을 주민자치 주체, 주민자치 활동, 민관협력 등을 통해 제시하는 것이다.

본 연구의 목적 달성을 위하여 제2장에서는 주민자치에 관한 이론을 검토하였다. 우선, 주민자치는 ‘주민이 주체가 되어 그 지역 안의 공동문제를 주민이

발견하여 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것'이라고 정의하였다. 공공부문에서 대리인의 사익 추구를 최소화하고 공익 지향적인 행정 및 정책을 이끌어내기 위해서는 주민들의 적극적이며 자발적인 참여가 필요하다. 특히 개방과 투명성, 대응성, 시민에 대한 서비스 질의 향상, 자원의 효율적 관리, 정보의 제공 측면에서 주민자치는 점점 그 가치가 중시되고 있다. 이러한 주민자치의 가치와 필요성을 객관적이고 논리적으로 정리하기 위하여 주민자치와 관련된 다원권력론, 다원주의론, 집단접근론, 커뮤니티이론 등 국내외 이론을 살펴보았다. 또한, 주민자치에 관한 선행연구 분석 등을 통하여 주민자치에 대한 일반적인 연구 동향을 분석하고 이를 바탕으로 본 연구 분석의 기본 틀을 마련하였다.

제3장에서는 읍면동 주민자치의 실태와 문제점을 분석하였다. 마을 단위로 조선시대부터 전해 내려오는 우리나라 주민자치의 형식은 크게 동회, 두레, 향약, 계 등으로 구분할 수 있다. 이러한 마을 자치의 전통은 도시화, 산업화 등의 영향으로 점차 소멸되어가서 현재, 읍면동 단위 이하에서 실시되고 있는 주민자치제도로는 도시지역 아파트의 주민자치조직인 입주자대표회의와 부녀회, 반상회 등을 들 수 있고, 농촌지역 마을 단위 주민자치조직인 새마을부녀회, 작목반 등이 남아 있다. 또한, 읍면동을 중심으로 한 주민자치제도로는 1999년부터 실시된 주민자치센터를 들 수 있다.

그러나, 읍면동 중심의 주민자치 현장을 살펴보면, 다음과 같은 문제점을 발견할 수 있다. 첫째, 주민자치에 대한 이해 부족으로 적극적인 주민주도가 아닌 소극적인 주민참여만을 주민자치의 전부로 생각하는 경향이 있다. 또한, 주민자치에 대한 이해 부족으로 주민이 행정기관에 동원되는 것조차 주민참여로 확대 해석하는 경향도 있다. 읍면동 수준에서 이루어지는 상징적 참여, 동원형 참여, 수동적 참여는 주민의 무관심으로 이어지고 주민의 무관심은 참여율의 저조로 이어진다. 참여율의 저조는 주민자치 운영능력을 약화시키고 주민자치의 기반 구축을 저해하게 된다. 둘째, 아직까지 주민자치의 주체는 주민이 아닌 행정기관이나 공무원이라는 인식이 강하다. 주민자치관련 회의나 행사를 기획하고 주관하고 비용을 제공하는 것이 시군구청이나 읍면동이므로 주민은 손님과 같은

입장이 되는 경우가 많다. 셋째, 주민자치사업은 주민이 아닌 관, 특히 중앙정부에서 주도하기 때문에 해당 지역의 특성을 살린 자치사업이 추진되지 못하고 있다. 또한, 중앙정부가 지원하는 사업은 예산지원과 평가를 염두에 두고 실시하기 때문에 일회성, 전시성 사업 중심으로 이루어진다. 넷째, 여러 가지 민관협력 네트워크 사이의 연계가 이루어 지지 않아서 사업의 중복이나 예산의 낭비 등이 발생하고 있다.

제4장에서는 미국, 영국, 일본 등 선진외국의 주민자치 실시 사례를 분석·검토하고 우리나라의 읍면동 주민자치에 적용할 수 있는 시사점을 도출하였다. 특히 관심이 되는 부분은 주민이 주민자치 조직을 자발적으로 구성하였는가 혹은 정부가 주도하여 주민의 참여를 강제하였는가가 아니라, 실제로 주민자치 활동을 주민이 얼마나 자발적, 적극적으로 하고 있는가가 중요하다는 점이다. 실제로 미국, 일본, 싱가포르 등은 정부가 주도하여 주민자치를 활성화시키고 있지만 주민들이 적극적으로 참여하면서 자치활동하는 모습을 보였다. 이외에, 주민자치에 필요한 재원을 마련하기 위해서는 다양한 방법을 활용하는 사례를 보았고, 주민자치위원들을 직접 선거로 선출하는 사례, 주민자치위원회가 의사결정 기구와 집행기구를 갖는 사례도 검토하였다.

제5장에서는 읍면동 중심의 주민자치강화방안을 모색하였다. 주민자치를 강화하기 위해서는 지방분권의 강화와 주민중심 행정체제 구축을 기조로 하는 지방행정환경의 변화에 적극적으로 대응하기 위한 읍면동의 기능과 역할 재정립, 주민이 중심이 되는 맞춤형의 다양하고 유연한 서비스 전달체제를 구축, 시군구와 읍면동간의 명확한 역할분담, 민과 관의 유기적인 협력체제 구축 등을 기본 방향으로 하여야 한다. 구체적으로는 첫째, 주민자치의 기반을 확고하게 구축하기 위하여 주민자치의 개념과 의미를 명확하게 파악할 수 있는 지속적인 교육과 학습이 필요하며, 주민의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 유인책과 민이 주체가 되는 민과 관의 유기적인 협력 네트워크의 구축이 필요하다. 둘째, 주민이 실질적인 주민자치의 주체가 되기 위하여 읍면동 차원의 주민자치 기구인 주민자치센터 자치위원이 읍면동 관내 모든 주민을 골고루 대표할 수 있도록 다양한

계층, 직업 및 직종을 망라해야 한다. 주민자치위원회를 민주적으로 구성하기 위해서 읍면동 주민자치위원을 주민이 직접 선출하는 방식이 필요하며, 공무원에게 의존하지 않고 자주적으로 주민자치센터를 조직하고 운영하며, 주민과 더불어 주민자치사업을 주도해 나갈 수 있는 주민의 자치역량을 축적해 나가야 한다. 셋째, 주민자치사업은 읍면동 단위 주민자치의 구심체 역할을 수행하고 있는 주민자치센터를 중심으로 수행하되, 읍면동의 특성을 고려하여야 한다. 다만, 동과 읍은 동일한 도시지역적인 특성을 가지고 있기 때문에 하나로 묶고 면은 농촌적인 특성과 어촌, 산촌 등의 특성을 가지고 있으므로 하나로 묶을 수 있기 때문에 읍면동을 도시지역과 농어촌지역으로 나누어서 주민자치사업 활성화방안을 모색하여도 무리가 없을 것으로 판단된다.

읍면동 차원에서 추진할 수 있는 주민자치사업은 마을만들기 사업을 들 수 있다. 마을만들기는 ‘일정한 지역에서 거주하는 주민들이 스스로 주체가 되어 살기좋고 행복한 마을공동체를 가꾸어 가는 과정’이라고 할 수 있다. 이러한 마을만들기 사업은 지역의 정체성을 찾고 지역주민의 애향심과 공동체의식을 제고하는 것을 목적으로 추진하는 것이므로 이러한 목적을 달성하기 위한 지역적인 범위는 읍면동이 적합할 것이라고 판단된다. 마을만들기 사업은 주민자치센터가 중심이 되어 가능한 한 많은 주민들이 참여할 수 있도록 추진되어야 하고, 중앙정부나 지방자치단체의 평가나 재정지원을 목적으로 하는 일회성 혹은 전시성 사업이 아니라 지역주민 전체에게 도움이 되고 지역주민이 자부심을 가지고 적극적으로 참여할 수 있는 지속적인 사업이어야 한다.

지역 주민과 공무원이 협력하여 주민자치를 강화하기 위해서는 민관협력 시스템의 구축이 필요하다. 현재, 주민생활지원서비스 전달체계의 민관협력시스템은 시군구 단위에서만 구축되어 있고 읍면동 차원에서는 구성되어 있지 않다. 주민생활지원서비스의 실질적인 전달현장이 읍면동이므로 읍면동 차원에서의 민관협력시스템 구축이 매우 중요하다. 특히, 민관협력의 주도적인 한 축을 담당하여야 하는 주민대표 조직으로는 현재 읍면동 수준의 주민자치 중심축으로서의 역할을 수행하고 있는 주민자치센터가 적당할 것이라고 판단된다.

## 제2절 정책적 함의

읍면동 중심의 주민자치를 강화하기 위해서는 첫째, 주민자치의 개념과 의미를 명확하게 파악할 수 있는 지속적인 교육과 학습이 정책적으로 필요하다. 공무원에 대한 교육은 시군구를 중심으로 하여 실시하되, 단체장과 부단체장 등 정책결정권자에 대한 교육과 실무담당자에 대한 교육으로 구분하여 실시하고, 지방공무원교육원과 전문교육기관을 통하여 정기적, 지속적으로 실시하는 것이 필요하다. 앞으로 주민자치를 이끌어 갈 주인공들인 학생을 대상으로 한 주민자치교육도 중요한데, 초등학교, 중학교, 고등학교 등으로 나누어서 담당교사에 대한 교육과 더불어 학생 대상의 특강도 실시하는 것이 바람직하다.

둘째, 주민들의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 제도가 필요하다. 읍면동 주민들이 지역사회에 관심을 가질 때 자치공동체의 활동에 적극적으로 참여하게 된다. 주민들이 주민자치활동에 관심을 가지도록 하기 위해서는 주민들이 참여할 수 있는 기회가 많아야 하고, 주민참여의 기회를 늘리기 위해서는 주민참여의 구심점인 주민자치센터에서 다양한 주민참여 프로그램을 마련하여야 한다. 또한, 중앙정부와 지방자치단체의 적극적인 홍보 정책이 필요하다.

셋째, 주민이 주민자치의 주체로서 확고한 자리를 잡아야 한다. 주민이 중심이 되는 맞춤형의 다양하고 유연한 서비스 전달체제를 구축하기에 적합한 행정구역 단위가 읍면동이다. 따라서 읍면동의 핵심기능은 주민자치에 두어야 할 것이다. 읍면동 차원에서의 주민자치를 활성화시키기 위해서는 공무원에게 의존하지 않고 자주적으로 주민자치사업을 주도해 나갈 수 있는 주민의 자치역량을 축적해 나가야 한다. 그러기 위해서는 주민 모두의 지지와 참여를 확보할 수 있는 통이나 리별로 주민총회를 결성하고, 각 구역별로 소규모 모임을 결성하여 정기적인 모임을 가져서 필요한 정보를 수시로 교환하고 지역사회와 구성원에 대한 이해를 깊게 하여야 한다. 또한, 도시지역의 경우, 아파트 단지 등에서는 부녀회와 반사회제도를 활성화하는 것이 바람직할 것이다. 농촌지역에서도 리

단위의 반사회, 부녀회, 작목반 등을 활성화하여 지역발전과 주민복지증진에 관한 사항들을 민주적으로 의논하고 합의에 도달하는 절차와 방법을 익혀 나가는 것이 필요하다. 주민자치센터 내에서의 주민자치활동 강화를 위하여 주민자치위원회 내에 프로그램별로 동호회를 조직하여 협력정신과 협동정신을 가지고 스스로의 힘으로 문제를 해결하는 자치역량을 축적하는데 노력해야 할 것이다.

넷째, 주민자치센터가 읍면동 주민자치 활성화의 중심축이 되려면 주민자치위원의 대표성 확보가 중요한데, 주민자치위원의 대표성 확보를 위하여 읍면동 관내 모든 주민을 골고루 대표할 수 있도록 다양한 계층, 직업 및 직종을 망라하여야 하고 이를 위하여 주민자치센터 자치위원회 운영조례에 주민자치위원의 연령별, 직업별 할당제를 두는 것도 바람직할 것이다. 또한, 주민자치위원회 구성의 민주성 확보를 위하여 읍면동 주민자치위원을 주민이 직접 선출하는 방안이 필요하다.

다섯째, 효율적인 주민자치 사업의 추진을 위하여 읍면동 주민자치센터를 중심으로 다양한 사업과 프로그램을 통합하여야 한다. 현재, 정부에서 지원하고 있는 ‘살기좋은 지역만들기’, ‘행복마을 만들기’, ‘살기좋은 농촌마을 만들기’ 등 중복적으로 추진되고 있는 각종 사업을 주민자치센터를 중심으로 통합하여 자원의 낭비 등을 방지하여야 한다. 아울러 민관협력 시스템을 읍면동의 주민자치센터를 중심으로 구축하여 주민생활지원서비스의 실질적인 추진과 실효성있는 마을만들기를 지원하여야 할 것이다. 도시지역인 읍과 동의 마을만들기는 파괴된 도시공동체를 되살리기 위하여 도시 커뮤니티를 새롭게 디자인하는 사업에 중점을 두어야 하지만, 농어촌지역인 면의 마을만들기 사업은 주민들이 마을이 정착할 수 있는 경제적인 여건 마련과 생활의 편의를 제공할 수 있는 사회복지서비스를 중심으로 추진하여야 할 것이다.

여섯째, 민과 관의 유기적인 협력체제 구축이 필요하다. 지방자치의 기본원리는 지역의 문제는 그 지역 안에서 해결하는 것이므로 지방자치시대의 민과 관의 유기적인 협력체제 구축은 반드시 필요한 부분이라고 할 수 있다. 주민자치시대에 있어서 주민은 서비스의 생산자이자 소비자의 입장에서 지역사회의 문제점

을 스스로 발굴하고 지역발전을 위한 비전과 목표를 설정하면서 주도적으로 실천방안을 모색하여야 한다. 유기적인 민관협력체계의 구축을 위한 기본원칙으로는 민간의 자발적 참여를 해치지 않는 범위안에서 법적, 제도적 기반 마련, 민간의 자발성과 주체성을 확보할 수 있는 기제 설치, 다양한 방식의 민관협력기구의 양식 인정, 주민생활 관련 개별분야의 독자성이 유지되면서도 개별분야들에 의해 구성되는 주민생활영역 전체의 통합성이 확보되는 민관협력기구 구성 등으로 들 수 있다. 민관협력기구를 지역사회 내에 구축할 때에는 수평적 관계의 원칙, 주민중심, 수요자중심의 원칙, 자율과 개방의 원칙, 정부의 행·재정적 책무 이행의 원칙 등이 준수되어야 한다. 공동협력을 위한 협의체제가 구축되고 원활히 움직이기 위해서는 민과 관이 수행해야 하는 역할을 명확하게 구분하여야 한다. 우선, 민은 민관협력에 힘을 실어주는 사회적 지지 세력의 역할과 주체적 운영세력이라는 역할을 충실히 수행하여야 한다. 또한, 민은 서비스의 생산자와 수요자를 겸하고 있다는 측면에서 각종 현장 서비스의 직접적인 전달을 책임 맡는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 지역주민, 사회단체, 민간사회복지조직 등의 상호협력과 제휴가 필요하다. 관의 역할은 주체적 지원세력이라는 것과 운영세력이라는 이중의 역할을 충실히 수행하는 것이다. 관은 민-민협의체 구성을 위한 조정자와 중재자 역할을 수행하여야 하며, 읍면동 단위에서 읍면동과 기타 공공단체 등이 주민자치에 적극 협력할 수 있는 관-관협의체의 구축을 행재정적으로 지원하는 것이 필요하다.



## 참고 문헌

- 경기도. (2004). 「주민자치센터 운영 모델 개발연구」. 서울: 경기도.
- 경상북도연구단. (1998). 「읍면동사무소의 주민자치센터 활성화방안에 관한 연구」.
- 곽현근. (2007). “지역사회 주민조직으로서의 주민자치센터 참여의 영향요인과 사회심리적 효과”. 「한국지역개발학회지」, 19(1): 145-170.
- 권오혁. (1996). 「소도읍개발의 전략과 추진체계 개선방안」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 김경준. (1998). 「지역사회 주민의 공동체 의식에 관한 연구」. 서울대학교 교육학과 박사학위 논문.
- 김남선. (1994). “지역사회운동을 통한 공동체형성 모델”. 「자치행정」, 17-26.
- 김배원. (2006). “지방재정운영과 주민참가제도: 지방재정정보공개제도와 주민참여예산제를 중심으로”. 「공법학연구」, 7(4): 119-151.
- 김상구·최병대. (2004). “정책과정에서의 NGO 역할에 관한 실증적 연구: 관련 집단의 인식을 중심으로”. 「한국정책학회보」, 13(1): 217-241.
- 김상영. (1999). “동의 기능전환의 과제”. 「대구광역시 시정연구」, 19.
- 김상영. (2000). “동기능전환의 의의”. 「자치행정」, 6.
- 김안제. (1988). 「지역개발과 지방자치행정」. 서울 : 대명출판사.
- 김안제. (1998). 「지역개발과 지방자치행정」. 서울: 대명출판사.
- 김영인. (2005). “주민자치의식의 변화와 전망”. 「지방행정」, 8월호: 34-42.
- 김익식. (2003). “지방자치행정에의 시민참여에 관한 연구: 참여제도와 의식에 관한 경험적 분석을 중심으로”. 「지방행정연구」, 17(1): 45-72.
- 김종성·신원득. (2004). “주민자치센터의 운영체제에 관한 연구”. 「행정논총」,

- 42(2): 195-222.
- 김필두 외. (1999). 「읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김현준. (2006). “주민소환제의 의미와 과제”. 「공법학연구」, 7(3): 177-201.
- 남궁용근. (1974), “소도시의 생활환경개선과 개선방향”. 「도시문제」. 한국도시연구회.
- 노원구 행정관리국. (2008). 「주민자치센터 마을의제 만들기 추진 계획」.
- 명재진. (2007). “지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고 방안 연구”. 「한국부패학회보」, 12(3): 1-20.
- 박동서. (1975). “지역개발에 있어 주민참여의 의의”. 「지방행정」, 30-35.
- 박인수. (2006). “주민자치 확대 법제와 문제점”. 「공법학연구」, 8(1): 3-27.
- 박승현. (2006). “태평동에서 동락태평하세”. 「도시와 빈곤」. 한국도시연구소.
- 박혜자. (2002). “자치시대 바람직한 주민상”. 「지방행정」, 46-56.
- 서순복. (2002). “지방자치시대 주민참여의 실태 평가와 대안 모색”. 「한국사회와 행정연구」, 13(1): 231-253.
- 서울특별시. (2008). 「2008 주민자치센터 운영 평가보고서」. 서울: 서울특별시.
- 서태성. (2002). “지역발전과 주민참여형 거버넌스 체제 구축방안”. 「국토」, 20-27.
- 송미령·김정섭·박경철. (2006). 「영국의 농촌 지역사회개발 정책 : 농어촌 복합 생활공간 조성 정책대안 개발」. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 안성수·하종근. (2006). “주민자치센터 운영실태분석과 바람직한 운영방안: 창원시 사례를 중심으로”. 「도시행정학보」, 19(1): 3-30.
- 안효권. (2004). “오봉제 고니마을만들기 시범사업추진사례”. 「도시와 빈곤」. 한국도시연구소.
- 양석진. (2005). “지방자치에 있어서 주민참여와 국민주권을 실현”. 「법학연구」, 18: 149-171.
- 우관명. (2003). 「읍면동 기능의 문제점과 개선방안에 관한 연구」. 환경대학교 전자정부 대학원 석사학위 논문.

- 원구환. (2004). “주민자치센터 이용만족도 제고를 위한 시론적 변수 추정: 춘천시 사례를 중심으로”. 『한국지방자치학회보』, 16(2): 21-36.
- 유종원. (1998). “공동체 주의의 공동체 개념과 의미에 대한 비판적 고찰”. 『현대사회과학연구』, 9: 353-377.
- 윤상배. (1999). 『읍·면사무소의 주민자치센터 기능전환 방안』. 아주대학교 공공정책대학원 석사학위 논문.
- 이규환. (1990). “지역개발과 주민참여”. 『지방자치 연구』, 2(1): 31-53.
- 이규환. (2006). 『한국지방행정학: 이론과 실제』. 서울: 범문사.
- 이기우. (2006). “지방자치제도와 주민소환제도에 관한 공법적 접근”. 『공법학연구』, 7(2): 69-92.
- 이두현 외. (1974). 『한국민속학개설』. 민중서관.
- 이선미. (2005). “지역공동체 활성화를 위한 주민자치센터?”. 『시민사회와 NGO』, 3(1): 173-205.
- 이순만. (2000). “주민자치센터 활성화방안에 관한 연구”. 『중구논단』, 5.
- 이혜영. (2007). “지방자치단체 주민참여제도의 실태 평가와 발전방안의 모색”. 『인문사회과학논문집』, 37: 87-107.
- 장준호·이인혁. (2001). “주민자치활동과 커뮤니티 의식 수준 간의 관련성 연구”. 『한국도시지리학회지』, 4(2): 15-26.
- 정윤수. (2000). “지방자치와 주민참여”. 『동서연구』, 12(1): 115-131.
- 정하성 외. (1995). 『지역사회개발론』. 서울: 백산출판사.
- 정하용. (2007). “지방자치시대의 지역사회개발과 주민참여 활성화 방안”. 『한국지역개발학회지』, 19(3): 1-30.
- 조석주·김필두. (2000). 『지역NGO와 지방자치단체 정책참여방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 최근열 외. (2002). “주민자치센터의 활성화방안: 대구광역시 북구를 중심으로”. 『행정논총』, 40(2): 135-165.
- 최근열·장영두. (2002). “주민자치를 위한 지역공동체로서 아파트공동체형성의

- 가능성과 강화방안”. 「한국지방자치학회보」, 14(2): 159-180.
- 최진학·김성현·홍준현. (2006). “로컬거버넌스 시스템으로 본 주민자치센터의 문제점과 그 원인: 군포시 사례를 중심으로”. 「한국공공관리학회보」, 20(1): 1-29.
- 하미승·강황선. (2002). “정부의 정책파트너로서의 지역사회 구축에 관한 연구: 주민자치센터를 통한 지역사회 구축 방안”. 「한국정책학회보」, 11(4): 47-74.
- 하승수. (2006). “주민소환제도의 특징과 시민사회에 주는 함의”. 「시민사회와 NGO」, 4(2): 77-103.
- 한국지방행정연구원. (1997). 「동행정 개선방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원. (2008). 「시군구 유형별 민관협력체계 실태 및 발전모형에 관한 연구」. 서울: 기획예산처.
- 한원택. (1998). 「지방행정론」. 서울 : 법문사.
- 행정자치부. (1987). 「한국지방행정사」. 서울: 행정자치부.
- 행정자치부. (2007a). 「주민생활지원서비스 전달체계 혁신」. 서울: 행정자치부.
- 행정자치부. (2007b). 「지방행정체제 개편연구」. 서울: 행정자치부.
- 행정안전부. (2008a). 「2007 행정자치 통계연보」. 서울: 행정자치부.
- 행정안전부. (2008b). 「사회환경변화와 서비스 전달체계」. 서울: 행정자치부.
- 日本建築學會(2004). まちづくりデザインのプロセス.
- Anderson, Charles W. (1979). “Political Design and the Representation of Interests,” in Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch(eds.) *Trends toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage: 271-284.
- Arnstein, Sherry R. (1969). “A ladder of citizen participation” *Journal of American Institute of Planners*. 35(4):
- Bentley, Arthur F. (1967). *The Process of Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Blackwell, A. & Colmenar, R. (1999). “Transforming policy through the local

- wisdom". *Futures*. 31: 487-497.
- Chaskin. R. & Abunimah, A. (1999). "A view from the city: Local government perspectives on neighborhood-based governance in community-building initiatives" *Journal of Urban Affairs*. 21(1): 57-78.
- City of Eugene. (1998). *Citizen Involvement Strategic Plan*. Eugene, OR.
- City of Eugene. (1999). *Eugene's Neighborhood Program*. Eugene, OR.
- City of Eugene. (2005). *The 2004 Neighborhood Analysis*. Eugene, OR.
- Dahl, Robert A. (1991) *Modern Political Analysis*. (5th ed.) Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Davidson, W. B. & Cotter, P. R. (1986). "Measurement of sense of community within the sphere of city". *Journal of Applied Social Psychology*, 16: 608-619.
- Donnelly, M. (1999). "Making the difference: quality strategy in the public sector" *Managing Service Quarterly*. 9(1): 148-167.
- Ferman, B. & Kaylor. P. (2000). "Building the spatial community: a case study of neighborhood institution." *Policy Studies Review*. 18(4): 53-70.
- Greenberg, E. S. (1983). *The American Political System*. Boston: Little Brown&Co.
- Hallman, Howard W. (1987). *Neighborhoods*. London: Sage.
- Harris. A. (1999). "Building theory, building community." *Social & Legal Studies*. 8(3): 313-325.
- Hillery, G. A. (1955). "Definition of Community: Areas of agreement", *Rural Sociology*. 20(2): 112-123.
- Huntington, Samuel P. & J. M. Nelson. (1976). *Political Participation in Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.
- International City Management Association. (1979). *The Practice of Local Government Planning*. Washington D.C.: International City Management Association.
- Ledingham. J. (2001). "Government-community relationship: extending the relational theory of public relations." *Public Relations Review*. 27(2): 285-295.

- Lichterman, P. (1995). "Piecing together multicultural community: Cultural difference in community building among grass-roots environments." *Social Problems*. 42(4): 513-534.
- Nalbandian, J. (1999). "Facilitating community, enabling democracy: New roles for local government managers." *Public Administration Review*. 59(3): 187-197.
- Nasar, J. L. & Julian, D. A. (1995). "The psychological sense of community in the neighborhood". *Journal of the American Planning Association*. 61: 178-184.
- OECD. (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. OECD.
- Olson, Mancur Jr. (1970). "Orthodox Theories of Pressure Groups," in Robert H. Salisbury(eds.) *Interest Group Politics in America*. New York: Harper & Row Publishers: 10.
- Paterson. D. (1997). "Community building and the necessity for radical revision:" *Landscape and Urban Planning*. 39: 83-98.
- Schmitter, Philippe C. (1979). "Still the Century of Corporatism?" in *Trends toward Corporatist Intermediation*, in P. C. Schmitter & G. Lehmbruch(eds.) Beverly Hills, California: Sage Publication, Inc.: 15.
- Truman, D. (1962). *The Governmental Process*. New York: Alfred Knopf.
- Verba, Sidney. (1967). "Democratic Participation" *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. September:
- Weil, M. (1996). "Community building: building community practice". *Social Work*. 41(5): 481-499.

지방자치법

<http://www.eugene-or.gov/portal/server.pt>(검색일: 2008. 4. 25).

<http://www.seattle.gov>(검색일: 2008. 5. 1).

<http://www.nyc.gov/portal/site/nycgov>(검색일: 2008. 5. 10)

**Abstract**

## Development Strategies for Improving Residents Autonomy Focused on Local Governments

Pil Doo, Kim

Young Aa, Ryoo

Residents Autonomy means that local residents get the subject of autonomy, lead the community organizations, and acts the assistance of indirect democracy systems. Residents' participation makes residents' opinion put into local politics and administration as well as enable the local governments to correct their trial and errors.

With the advent of the Resident Autonomy Center era, environments of local governments newly begin to change. The government should coordinate the residents living support service to welfare, health, culture, employ, sightseeing, residing, physical exercise, and lifelong education, and establish the charge of residents living support. It is not easy for the local governments to solve all the complicate matters by itself, so it is time to make use of the local residents' participation.

This study attempts to analyze existing Residents Autonomy realities that Korea and other countries. We review the history of the Residents Autonomy, and analyse current operation situation and problems. That is, we consider the significance, necessity, and theories of the Residents Autonomy, and make theoretical framework of this study. In addition, we study foreign Residents Autonomy cases. Then, we

survey questionnaire of local government officials and local residents who take charge of the Residents Autonomy. Finally, we try to suggest the strategies to improve Residents Autonomy based on our research.

As a result, we suggest some policy recommendations. Following recommendations would be important considerations to adopt and development of the Residents Autonomy Improvements: local residents identities, learning and education for local residents, development of the Resident Autonomy Center, collaboration and coordination between local government officials and local residents, and legislative and institutional support.

This study has meanings in theoretical and practical sides. In theoretical significance of this study we synthesize domestic and foreign studies about Residents Autonomy. In practical significance of this study we suggest the Development Strategies of Residents Autonomy.

- Key Word: Residents Autonomy, Residents Participation, Residents Autonomy Center



## 부 록

### 부록 1. 지방자치단체 공무원 설문조사

■ 다음은 읍면동의 위상과 관련한 질문입니다.

- 1-1. 읍면동의 역할이 확대되고 있다고 생각하십니까? ( )  
 ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
- 1-2. 시도 또는 시군구에서 실시하는 각종 사업 보다, 읍면동에서 실시하는 각종 사업 등에 관심이 더 많으십니까? ( )  
 ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
- 1-3. 지금까지 읍면동의 역할에서 가장 중요한 기능이 무엇이라고 생각하십니까? ( )  
 ① 민원서비스 제공 ② 주민자치 기능 ③ 시군구 지원 기능  
 ④ 복지서비스 제공 ⑤ 기타( )
- 1-4. 앞으로 읍면동의 역할에서 가장 중요한 기능이 무엇이라고 생각하십니까? ( )  
 ① 민원서비스 제공 ② 주민자치 기능 ③ 시군구 지원 기능  
 ④ 복지서비스 제공 ⑤ 기타( )

1-5. 앞으로 읍면동 기능을 강화하는데 필요하다고 생각되시는 사항이 무엇입니까? ( )

- ① 단체장의 관심    ② 담당 공무원의 전문성    ③ 주민과 행정 간의 협력 기구  
 ④ 주민의 자치역량 강화    ⑤ 주민이 중심이 되는 자치로의 전환  
 ⑥ 기타( )

■ 다음은 제도, 기구 등과 관련한 질문입니다.

2-1. 신정부가 제시하는 ‘통합서비스 희망복지129센터’에 대해 들어본 적이 있으십니까? ( )

- ① 전혀 들어보지 못했다    ② 들어보지 못했다    ③ 잘 모르겠다  
 ④ 들어봤다    ⑤ 많이 들어봤다

2-2. 신정부의 ‘통합서비스 희망복지129센터’ 설치에 대해 공감하십니까? ( )

- ① 전혀 공감하지 못한다    ② 공감하지 못한다    ③ 잘 모르겠다  
 ④ 공감한다    ⑤ 매우 공감한다

2-3. ‘주민생활 지원담당’과 ‘희망복지 129센터’ 간의 관계에 대해 어떻게 생각하십니까? ( )

- ① 동일한 관계이다    ② 서로 다른 관계이다    ③ 잘 모르겠다

2-4. 읍면동의 행정체제를 개편한다면 어떻게 하는 것이 바람직하겠습니까? ( )

- ① 주민자치 지원기능을 강조한다(주민자치 이외의 기능은 시군구로 이관한다)  
 ② 사회복지서비스를 현장에서 전달하는 기능을 중심으로 해야 한다  
 ③ 민원서비스 중계 기능을 중심으로 해야 한다  
 ④ 현재 상태를 유지한다  
 ⑤ 기타( )

- 2-5. 시군구와 읍면동 간의 명확한 역할분담이 필요하다고 생각하십니까? ( )  
 ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

■ 다음은 민관협력과 관련한 질문입니다.

- 3-1. 주민과 공무원이 협력하는 ‘민관협력 기구’가 필요하다고 생각하십니까? ( )  
 ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

- 3-2. 민관 간의 협의기구가 주민자치에 도움이 된다고 생각하십니까? ( )  
 ① 전혀 도움이 안된다 ② 도움이 안된다 ③ 보통이다 ④ 도움이 된다  
 ⑤ 매우 도움이 된다

- 3-3. 선생님께서 생각하시는 민관협력의 주체는 누구 입니까? ( )  
 ① 통·리장협의회 ② 읍·면·동번영회 ③ 주민자치센터  
 ④ 읍·면·동주민총회 ⑤ 기타( )

■ 다음은 주민자치와 관련한 질문입니다.

- 4-1. 주민들의 의견을 수렴하는 자치 기구가 필요하다고 생각하십니까? ( )  
 ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

- 4-2. 선생님께서 생각하시기에 주민자치에 가장 영향을 미치는 요인은 무엇입니까? ( )  
 ① 주민의 역량 ② 공무원의 역량 ③ 단체장의 관심  
 ④ 관련 법제도에서 주민자치 보장 ⑤ 기회의 제공 ⑥ 관련 정보의 제공  
 ⑦ 기타 ( )

- 4-3. 주민자치의 주체가 누가 되어야 한다고 생각하십니까? ( )
- ① 지역유지 ② 시민단체(NGO) ③ 주민대표(선출) ④ 통·반장  
⑤ 기타( )
- 4-4. 주민자치의 대상이 되는 사업이 무엇이 되어야 한다고 생각하십니까? ( )
- ① 마을가꾸기 ② 사회복지 ③ 문화체육 ④ 교육 ⑤ 고용  
⑥ 안전(방법)
- 4-5. 민과 관의 관계가 어떠해야 한다고 생각하십니까? ( )
- ① 관이 시책을 주도하고 민이 지원 ② 민이 시책을 주도하고 관이 지원  
③ 민과 관이 공동으로 시책 추진 ④ 기타( )

■ 다음은 주민자치센터와 관련한 질문입니다.

- 5-1. 주민자치센터를 이용해 보신 경험이 있으십니까? ( )
- ① 전혀 없다 ② 없다 ③ 잘 모르겠다 ④ 있다 ⑤ 매우 많다
- 5-2. 주민자치센터 프로그램이 좀 더 확대되어야 한다는 점에 공감하십니까?  
( )
- ① 전혀 공감하지 못한다 ② 공감하지 못한다 ③ 잘 모르겠다 ④ 공감한다  
⑤ 매우 공감한다
- 5-3. 주민자치센터에서 담당하는 기능이 좀 더 확대되어야 한다고 생각하십니까?  
( )
- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

5-4. 주민자치센터가 중심이 되어 민관협력이 이루어져야 한다고 생각하십니까? ( )

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

5-5. 주민자치센터에 대해 단체장이 관심을 가지고 있다고 생각하십니까? ( )

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

5-6. 앞으로 주민자치센터에서 수행하여야 하는 기능을 순서대로 2개만 선택해 주십시오. ( ) ( )

- ① 문화(노래교실, 영어회화 등)  
 ② 마을가꾸기  
 ③ 사회복지  
 ④ 문화체육  
 ⑤ 평생교육  
 ⑥ 고용  
 ⑦ 안전(방범활동 등)  
 ⑧ 기타( )

5-7. 주민자치센터의 활성화를 위하여 가장 필요하다고 생각되는 것은 무엇입니까? ( )

- ① 단체장의 관심  
 ② 담당 공무원의 열의와 지원  
 ③ 자치위원의 권한 강화  
 ④ 지역유지의 적극적인 참여  
 ⑤ 지역주민의 참여와 봉사  
 ⑥ 기타( )

■ 다음은 기본적인 인구통계학적 특성에 관한 질문입니다.

번호	질 문	응 답
5-1	선생님의 성별은?	남자 ( ) 여자 ( )
5-2	선생님의 연령은?	20대 ( ) 30대 ( ) 40대 ( ) 50대 ( ) 60대 ( ) 70대이상( )
5-3	선생님의 학력은?	고등학교 졸업 이하 ( ) 고등학교 졸업 ( ) 대학교 재학이나 중퇴 ( ) 대학교 졸업 ( ) 대학원 재학이나 중퇴 ( ) 석사 이상 ( )
5-4	선생님의 직급은?	( )급
5-5	선생님께서 공직에 근무하신 연수는?	( )년

설문에 응해주셔서 감사합니다.



■ 다음은 제도, 기구 등과 관련한 질문입니다.

- 2-1. 신정부가 제시하는 ‘통합서비스 희망복지129센터’에 대해 들어본 적이 있으십니까? ( )
- ① 전혀 들어보지 못했다 ② 들어보지 못했다 ③ 잘 모르겠다 ④ 들어봤다  
⑤ 많이 들어봤다
- 2-2. 신정부의 ‘통합서비스 희망복지129센터’ 설치에 대해 공감하십니까? ( )
- ① 전혀 공감하지 못한다 ② 공감하지 못한다 ③ 잘 모르겠다 ④ 공감한다  
⑤ 매우 공감한다
- 2-3. ‘주민생활 지원담당’과 ‘희망복지 129센터’ 간의 관계에 대해 어떻게 생각하십니까? ( )
- ① 동일한 관계이다 ② 서로 다른 관계이다 ③ 잘 모르겠다
- 2-4. 읍면동의 행정체제를 개편한다면 어떻게 하는 것이 바람직하겠습니까? ( )
- ① 주민자치 지원기능을 강조한다(주민자치 이외의 기능은 시군구로 이관한다)  
② 사회복지서비스를 현장에서 전달하는 기능을 중심으로 해야 한다  
③ 민원서비스 중계 기능을 중심으로 해야 한다  
④ 현재 상태를 유지한다  
⑤ 기타( )

■ 다음은 민관협력과 관련한 질문입니다.

- 3-1. 주민과 공무원이 협력하는 ‘민관협력 기구’가 필요하다고 생각하십니까? ( )
- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

3-2. 민관 간의 협의기구가 주민자치에 도움이 된다고 생각하십니까? ( )

- ① 전혀 도움이 안된다 ② 도움이 안된다 ③ 보통이다 ④ 도움이 된다  
⑤ 매우 도움이 된다

3-3. 선생님께서 생각하시는 민관협력의 주체는 누구 입니까? ( )

- ① 통·리장협의회 ② 읍·면·동번영회 ③ 주민자치센터  
④ 읍·면·동주민총회 ⑤ 기타( )

■ 다음은 주민자치와 관련한 질문입니다.

4.1. 주민들의 의견을 수렴하는 자치 기구가 필요하다고 생각하십니까? ( )

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

4.2. 선생님께서 생각하시기에 주민자치에 가장 영향을 미치는 요인은 무엇입니까? ( )

- ① 주민의 역량 ② 공무원의 역량 ③ 단체장의 관심  
④ 관련 법제도에서 주민자치 보장 ⑤ 기회의 제공 ⑥ 관련 정보의 제공  
⑦ 기타 ( )

4.3. 주민자치의 주체가 누가 되어야 한다고 생각하십니까? ( )

- ① 지역유지 ② 시민단체(NGO) ③ 주민대표(선출) ④ 통·반장  
⑤ 기타( )

4.4. 주민자치의 대상이 되는 사업이 무엇이 되어야 한다고 생각하십니까? ( )

- ① 마을가꾸기 ② 사회복지 ③ 문화체육 ④ 교육 ⑤ 고용 ⑥ 안전(방법)

4-5. 민과 관의 관계가 어떠해야 한다고 생각하십니까? ( )

- ① 관이 시책을 주도하고 민이 지원    ② 민이 시책을 주도하고 관이 지원  
③ 민과 관이 공동으로 시책 추진

■ 다음은 주민자치센터와 관련한 질문입니다.

5-1. 주민자치센터 프로그램에 참여해 보신 경험이 있으십니까? ( )

- ① 전혀 없다    ② 없다    ③ 잘 모르겠다    ④ 있다    ⑤ 매우 많다

5-2. 주민자치센터 프로그램이 좀 더 확대되어야 한다는 점에 공감하십니까? ( )

- ① 전혀 공감하지 못한다    ② 공감하지 못한다    ③ 잘 모르겠다    ④ 공감한다  
⑤ 매우 공감한다

5-3. 주민자치센터에서 담당하는 기능이 좀 더 확대되어야 한다고 생각하십니까? ( )

- ① 전혀 아니다    ② 아니다    ③ 보통이다    ④ 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

5-4. 주민자치센터가 중심이 되어 민관협력이 이루어져야 한다고 생각하십니까? ( )

- ① 전혀 아니다    ② 아니다    ③ 보통이다    ④ 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

5-5. 주민자치센터에 대해 단체장이 관심을 가지고 있다고 생각하십니까? ( )

- ① 전혀 아니다    ② 아니다    ③ 보통이다    ④ 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

5-6. 앞으로 주민자치센터에서 수행하여야 하는 기능을 순서대로 2개만 선택해 주십시오. ( ) ( )

- ① 문화(노래교실, 영어회화 등)  
② 마을가꾸기

- ③ 사회복지
- ④ 문화체육
- ⑤ 평생교육
- ⑥ 고용
- ⑦ 안전(방범활동 등)
- ⑧ 기타( )

5-7. 주민자치센터의 활성화를 위하여 가장 필요하다고 생각되는 것은 무엇입니까? ( )

- ① 단체장의 관심과 지원
- ② 담당 공무원의 열의와 지원
- ③ 자치의원의 권한 강화
- ④ 지역유지의 적극적인 참여
- ⑤ 지역주민의 참여와 봉사
- ⑥ 기타( )

■ 다음은 기본적인 인구통계학적 특성에 관한 질문입니다.

번호	질문	응답	
5-1	선생님의 성별은?	남자 ( )	여자 ( )
5-2	선생님의 연령은?	20대 ( )	30대 ( ) 40대 ( )
		50대 ( )	60대 ( ) 70대 이상( )
5-3	선생님의 학력은?	고등학교 졸업 이하	( )
		고등학교 졸업	( )
		대학교 재학이나 중퇴	( )
		대학교 졸업	( )
		대학원 재학이나 중퇴	( )
	석사 이상	( )	
5-4	선생님의 직업은?	농업임업어업 ( )	교육계 ( )
		전문직 ( )	회사원 ( )
		공공기관 종사 ( )	기타 ( )

설문에 응해주셔서 감사합니다.

## 부록 3. 도시지역 마을만들기 사례

### - 성남시 태평4동 문화놀이터 ‘아트클립’과 상가 ‘아트리폼’ -

#### 1. 마을 소개

성남시는 1960년대 말부터 1970년대 초에 울산공업도시 이후 우리나라 최초로 신도시계획에 의해서 탄생한 주거단지 계획도시이다. 태평4동은 성남시의 출발점인 ‘성남출장소’가 자리잡고 있던 곳으로 당시 도시계획의 상징인 ‘20평짜리 격자형 구도’를 가장 잘 간직하고 있는 동네이다. 태평4동은 성남시 수정구에서 가장 높은 산등성이에 위치하고 있으며, 초창기 정착했던 1세대 주민들이 성남시의 다른 지역에 비하여 아직도 가장 많이 거주하는 지역이기도 하다. 태평4동은 지형적으로 가파른 언덕길에 위치하고 있으며 좁은 골목길 사이사이로 작은 평수의 주택들이 밀집한 주거지역이다.

#### 2. 마을만들기 사업 개요

태평4동은 주민들이 ‘골목시장’이라고 부르는 ‘샘터길’과 ‘능선길’의 교차지점을 중심으로 상점가들이 뻗뻗하게 들이차 있다. 철물점, 생산가게, 빵집, 약국, 화장품가게 등 가파른 언덕의 좁은 골목길에 다닥다닥 붙어 있는 작은 가게들을 보면, 일반주택가는 분명 아니고 그렇다고 해서 시장이라고 할 수도 없는 다른 지역에서는 찾아보기 힘든 독특한 지역이다. 이 ‘골목시장’은 오후 5시 전후가 되면 주부들이 몰려 나와서 저녁 찬거리를 준비하면서 이야기의 꽃을 피우는 ‘골목장’이 펼쳐진다. 주민들은 ‘골목시장’에서 생산하고 소비하고 만나고 대화를 나눈다. 따라서 매일매일 펼쳐지는 ‘골목시장’은 주민들의 집약된 삶의

현장이자 서로를 알고 이해하고 함께하는 공간이기도 하다. 기획단은 이러한 동네주민들의 생활터전이자 만남의 장소인 ‘골목시장’을 문화예술과 접목시켜 보고자 하였다. ‘골목시장’안에서 주민들이 생활예술의 주체이자 객체로 등장하여 생활의 활력을 주고 주민화합과 지역에 대한 사랑을 깊게 하는 것이 주된 목적이다.

### 3. 마을만들기 추진과정

첫째, 태평4동 문화놀이터 기획단을 구성하였다. 15명의 지역예술가와 마을주민들로 구성된 자원봉사자들로 기획단이 결성되었다. 둘째, 마을에 대한 조사를 실시하였다. 성남문화재단의 후원을 받아서 5개월 동안 동네 골목조사, 주민 면담 등을 실시하였다. 셋째, 활동공간을 확보하였다. 기획단은 동네주민과 상점주인들이 만나서 의논하고 교감할 수 있는 작업공간이 필요하다고 판단하고 빈 상가를 임대하였다. 넷째, 주민과 가게주인이 함께하는 다양한 프로그램을 마련하였다.

### 4. 주요사업내용

문화놀이터 ‘아트클럽’에서는 ‘어린이 창작기획단’의 교육프로그램을 통하여 주부들과 아이들을 자연스럽게 어울리게 하는 장소와 기회를 마련하였다. 또한, 지역예술가들의 도움을 받아서 원하는 가게 주인들의 신청을 받아서 가게를 아름답게 꾸미는 ‘아트리폼’을 실시하였다. ‘아트리폼’을 위한 작업에는 지역예술가와 주민, 상가주인 등이 공동으로 참여하였다.

〈표〉 상가의 ‘아트리폼’ 내용

상가명	리폼내용
흥련만화	중학교 만화동아리에서 활동하는 3명의 중학생들이 어두컴컴한 지하만화가게 입구에 그림을 그리고 가게 구석구석에 만화캐릭터를 그려 넣음
컴퓨터천국	기존에 가게 앞에 있던 주차금지 표지판을 작게 하고 빈 공간에 게시판을 설치
꼬치열전	가게 내부 빈 공간(벽)에 그림을 그려 넣음
종로떡집	떡집 외벽에 그림을 그려 줌
울타리/월드마트	명함 제작
종로분식	예쁜 타일로 수저통을 만들어 주고 카운터 벽을 그림으로 장식함
배나무골민속주점	주점 내부 벽과 테이블에 민속화를 그려 주고 메뉴판을 교체함
낙원상가	옷가게 쇼윈도우를 그림으로 장식함
건어물	할머니 혼자하는 노점상에 깔개와 파라솔을 만들어 드림

## 5. 마을만들기 성과

상가의 ‘아트리폼’을 통하여 ‘골목시장’에 활기를 불어 넣어 주고 상가 주민들이 직접 작업에 참여하여 자신들의 가게를 새롭게 단장한 것에 대하여 자부심과 긍지를 가지게 되었다. 다만, 100% 주민의 힘으로 만들어 진 것이 아니고 성남문화재단이 주도하고 지원하였다는 점에서 아쉬움이 남는다.

## 부록 4. 농어촌지역 마을만들기 사례

### - 충남 당진군 송악면 오봉제 '고니' 마을 만들기-

#### 1. 마을 소개

당진군 송악면 청금리는 70세대 200여명의 주민이 거주하는 전형적인 농촌마을이다. 예전부터 한양 조씨가 집성촌을 이루었고 과수와 논농사를 주업으로 하고 있다. 청금리에서 생산되는 사과는 당도가 높고 품질이 뛰어나며, 농약사용을 최소화하는 환경친화적 농법으로 생산되는 쌀도 품질이 좋은 것으로 평가받고 있다. 겨울철 가족단위로 즐길 수 있는 눈썰매장과 황토찜질방을 많은 관광객들이 방문하고 있지만, 청금리의 가장 큰 자랑거리는 마을입구에 자리잡은 1920년에 축조된 농업용수 확보용 저수지 '오봉제'이다. '오봉제'는 천연기념물 제201호로 지정된 고니 무리가 해마다 찾아와서 겨울을 나고 있으며 고니 떼를 육안으로도 관찰할 수 있다. 그 밖에 많은 희귀 조류들이 서식하고 있어서 '오봉제'는 자연생태계의 보고로 조류 학자들의 관심을 모으고 있다.

#### 2. 마을가꾸기 사업 추진배경

2002년 이후 겨울에 150여 마리의 고니가 '오봉제'를 찾아왔으며, 앞으로도 겨울을 나기 위하여 계속 찾아 올 것으로 예상되고 있다. 하지만, '오봉제' 주변에는 고니 떼가 겨울을 보내기에 충분한 먹이가 확보되지 못하였고, '오봉제'가 유료낚시터로 허가가 난 상태에서 낚시꾼들의 무분별한 쓰레기 투기, 인근 축산농가로 부터의 축산폐수 방류 등으로 주변 환경이 매우 훼손되어 있었으며, '오봉제'의 관리를 맡고 있던 농업기반공사에서 일부 주민들의 건의에 따라 매립을

검토하고 있어서 대책마련이 시급한 실정이었다. 마을의 보물인 ‘오봉제’ 생태 환경을 되살리고 지속적으로 청정한 자연환경을 보존하기 위하여 지역주민이 주도하는 ‘마을의제 21’ 사업을 추진하게 되었다.

### 3. 마을만들기사업 추진경과 및 사업 내용

‘오봉제’ 고니마을만들기사업은 2003년 5월 12일부터 13일까지 오봉제 생태 기초조사, 주민의식 설문 및 환경의식 조사를 시작으로, 2003년 6월 연근(씨앗) 식재 사업, 주민 조류 및 수생생태 교육을 통해 생태계의 중요성, 수초식재방법, 고니의 생태 등을 교육하고, 2003년 7월 주민토론회 개최 및 환경감시단을 구성하여 고니마을 사업의 타당성 및 중요성, 고니와 함께 생활하는 지역주민의 친 환경적·지속가능한 마을 만들기 설명, 참여주체별 역할분담과 토론, 환경감시단 결성 등의 작업을 하였다. 이후 탐조대 운영 선진지 견학, 고니 탐조대 설치, 고니마을 안내 및 주의사항 현판설치를 완료하고, 2003년 12월에 고니마을 현판식 및 환경협약식을 체결하고 고니마을을 홍보하였다. 홍보에는 언론홍보, 리플렛 배포, 고니마을 홈페이지 운영 등을 활용하였는데, 지역의 주요 일간지와 방송 매체를 통하여 사업내용과 고니 탐조에 대한 내용을 자세히 홍보하였고, 충남방송, 서해인터넷 방송, 중도일보, 대전매일, 충남일보, 충청일보, 당진시대, 당진뉴스 등을 통해 보도된 바 있다. 또한 마을소개, 고니에 관한 설명, 당진환경선언문, 고니마을 약도 등을 수록한 리플렛을 제작하여 철새탐조 수칙과 함께 탐조객들에게 배포하여 고니탐조에 대한 이해를 도왔다. 또한 당진군청 홈페이지 (<http://www.dangjin.go.kr>) 초기화면에 고니마을 소개하는 내용을 배너로 운영하여 고니마을을 소개하고 홍보하였다.

### 4. 마을만들기 성과

2003년 한 해 동안 추진한 ‘오봉제 고니 마을만들기’사업은 주민이 주축이 되

고 전문가가 참여하여 다음과 같은 성과를 가져 왔다. 첫째, 지역주민이 앞장서서 훼손당한 채 방치되어 마을의 보물을 살리는 작업을 추진하는 과정에서 주민 화합과 마을 사랑에 대한 공감대가 형성되었다. 둘째, 주민과 행정기관이 상호 협력하는 민관협력의 성공적인 선례를 남겼다. 셋째, 마을만들기 혹은 마을의제의 취지와 중요성에 대하여 주민과 공무원이 새롭게 이해하게 되었다. 넷째, 고니마을을 관광상품화하기 위한 민박유치와 농촌체험 프로그램을 마련하여 지역 경제 활성화와 주민소득 증대에 기여하였다.