

주민자치회 제도의 향후 방향

Future Direction of Residents Autonomy Policy

김 찬 동*
Kim, Chan-Dong

■ 목 차 ■

- I. 문제 제기
- II. 주민자치회제도의 이론적 검토
- III. 주민자치회 시범실시의 평가와 문제점의 원인 분석
- IV. 주민자치의 실질화 방안
- V. 결론 - 행정관리의 패러다임 전환 : 자치권부여의 법률제정 의제화를 중심으로

주민자치회의 시범실시에 대한 평가가 이루어지고 있고, 앞으로 이 제도를 어떻게 발전시켜 나가야 할 것인가에 대한 고민이 깊어지고 있다. 점진적으로 개선하자는 입장과 혁신적으로 개혁해야 한다는 입장이 있다. 이 논문은 지금과 같은 통합형의 시범실시로서는 주민자치회 제도가 제대로 운영되기 어렵다는 입장에서 논지를 전개하고자 한다. 주민자치의 철학, 기존의 주민자치위원회제도의 오류, 행정과 자치의 거버넌스 등의 관점에서 혁신적 개혁을 하지 않으면, 한국에 주민자치는 뿌리내리기 어렵고, 결과적으로 지방자치도 무기력하게 되고, 한국의 민주주의도 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 3장에서는 주민자치회 시범실시의 문제점을 인터뷰 등의 결과를 정리하면서 무엇이 문제이며, 그 문제의 원인에는 어떤 것이 있는지를 3가지의 차원에서 분석해 본다. 4장에서는 심도 깊은 원인분석을 바탕으로 주민자치회의 실질화를 위한 방안을 제시한다. 5장에서는 주민자치를 정상화하기 위해서는 행정관리(行政管理)의 패러다임을 혁신해야 한다고 제시한다.

□ 주제어: 주민자치회, 시범실시, 주민자치정책

The model project of residents autonomy council is a hot issue. There are 2 stances

* 서울연구원 연구위원

논문 접수일: 2014. 9. 2, 심사기간(1차): 2014. 9. 2 ~ 2014. 9. 20, 게재확정일: 2014. 9. 20

about reform alternatives of residents autonomy council, which are progressive and innovative methods. This thesis suggests the innovative methods of residents autonomy. This reform is based on philosophy of residents autonomy, fallacy of residents autonomy committee and governance of bureaucracy and autonomy. The chapter 3 analyses the problems and causes of residents autonomy. The chapter 4 suggests the normalization methods of residents autonomy. The paradigm of administrative management must be converted to revitalize residents autonomy.

□ Keywords: residents autonomy council, model project, residents autonomy policy

I. 문제 제기

제도의 개혁은 쉽지 않다. 새로운 제도의 도입을 위해서는 기존의 제도와의 관계를 어떻게 해야 할 것인가의 문제도 있고, 하나의 제도를 둘러싸고 있는 보다 광범위한 다른 제도들과의 관계를 어느 정도까지 혁신할 것인가라는 문제가 있다. 전자를 미시개혁(micro reform)이라고 할 수 있고 후자를 거시 개혁이라고 할 수 있다.

거시개혁(macro reform)은 단기간에 할 수 있는 것은 아니다. 장기간의 시간이 소요되고, 개혁의 철학과 전략, 절차가 명확해야 한다. 이론적으로는 바람직하다고 생각되어도 현실의 정치적 역학관계라든지 기존의 시스템에 익숙한 사람들의 저항도 어떻게 소통하고 해소해낼 것인가라는 현실적인 문제에 직면하기도 한다.

주민자치회제도의 향후 개혁방향을 어떻게 할 것인가라는 이 논제에 대해서, 개혁에 대한 입장(position)을 어떻게 할 것인가가 중요해진다. 즉 미시개혁의 입장에서 논의할 것인가 거시개혁의 입장에서 논의할 것인가에 따라서 논제가 달라지고, 향후 방향이 달라진다는 것이다.

본 고에서는 거시개혁의 입장에서 제시해보고자 한다. 미시개혁에 대해서는 이미 다양한 선행논의들이 존재하고, 이러한 선행논의의 결과로서 2010년 '지방행정체제개편에 관한 특별법'에서 근린생활자치분과를 두고, 주민자치위원회를 어떻게 개혁할 것인가를 논의했던 것이다. 그리고 그 결과로서 세 가지의 모형을 제시하였고, 그것이 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하고, 주민자치회의 모형으로서 주민주도형, 통합형, 협력형의 주민자치회였던 것이다.

주민자치위원회를 주민자치회로 전환한다는 것은 임의조직으로 두었던 것을 법령조직으로 두겠다는 것이고, 행정사무를 위탁할 수 있는 조직체로 만든다는 것을 의미했다. 근린생활지

역에서 실질적인 주민자치가 가능할 수 있도록 해야 한다는 전문가들과 학계의 합의를 지방행정체제개편위원회에서 심의 의결한 것이다.

그리고 주민자치회의 논의 속에서는 이미 '동사무소를 폐지'한다는 주민주도형이 제시되었던 것이고, 사무위탁을 받을 수 있는 법인체로서 조직화한다는 것을 염두에 두었다. 또 사무국을 두고, 유급직원을 채용하는 것도 고려하였던 것이다. 실질적인 주민자치를 도입하려는 제도개혁자들의 의지가 엿보였던 것이다.

그런데 이것이 안전행정부로 넘어와서 시범실시를 하면서부터 '꿀이 탕자가 되어버리는 상황'이 벌어졌다. 2013년도 시범실시에서는 협력형만을 도입한다고 하면서, 동사무소를 그대로 존치하였고, 주민자치회의 대표성을 확보하는 방식이 주민들과 유리되었고 예산도 특별교부세밖에 확보하지 못하여 주민자치의 재정확보나 예산사용도 규제되었다. 주민자치는 사라지고, 주민사업운영에 일부 주민들을 참여시키는 정도에 그치고 있다. 주민자치회는 자치로서의 기본적인 대표성도 부족하고, 자치로서의 재원도 없으며, 관료제의 그늘아래 의존하는 상태가 되어버린 것이다.

읍면동단위의 주민자치회라고 하면서 읍면동주민들과 유리되어 주민자치위원들이 선출되어 있고, 읍면동의 행정사무 중 일부에 대하여 위탁을 받아 운영하는 하청단체와 같은 상태로 전락한 것이 아닌가 한다.

물론 일부 시범 실시한 주민자치회의 현장을 방문하여 주민자치회장이나 동장, 시군구의 행정자치과장의 의견을 들어보면, 카페운영이나 마을기업사업 등을 통하여 주민이 참여하는 '공동체의 일'을 하는 성과는 있는 것으로 보인다. 그러나 주민자치로서의 대표성을 가지고 있거나 자치재원을 가지고 있는 것은 아니다.

앞으로 주민자치회를 어떻게 해야 할 것인가? 시범실시의 성과평가나 성공사례들을 보아도 이것이 '주민공동체 형성을 위한 주민자치회'인지 '행정의 주민자치사무를 거버넌스(governance)로서 행정과 협업하는 주민참여'인지 구분되지 않는 상태를 연출하고 있다. 주민자치회를 시범 실시하는 주민자치정책 추진자들은 이에 대해서 명확한 답변을 해야 할 것이다. 주민참여가 주민자치회의 기반위에서 이루어지게 하려면, 풀뿌리민주주의로서의 주민자치회가 제대로 형성되어 있어야 하고, 주민들이 참여하여 '자치(自治)'하고 있어야 하고 관치(官治)조직들은 폐지되어야 한다. 관치조직이 있으면서 자치회를 만들려고 하면, 강한 관치 앞에 예속된 자치가 되어버린다. 관치와 자치는 상호 충돌하는 상황이 벌어져서는 안 되고, 역할분담이 이루어져야 한다. 그리고 진정한 거버넌스를 위해서는 '자치하는 계층'이 존재해야 하고, 관치조직들은 철수하여야 한다. 일본도 이미 관치조직을 철수시켰고, 그 공간에 주민자치회를 형성시키고, 발전시켰던 것이다.

본 고에서는 주민자치회의 향후 개혁에 대하여 단순히 주민자치위원회의 미시적 개선만을

보려고 하는 것은 아니다. 주민자치회를 둘러싼 환경과 시스템의 전반을 개혁하는 거시적 개혁의 관점에서 이론적 검토를 하고, 시범실시의 문제점을 분석하며, 주민자치의 실질화를 위한 방안을 제시하고자 한다. 새로운 주민자치정책(住民自治政策)이 형성되어야 하고, 행정의 일하는 방식과 틀이라고 할 수 있는 패러다임이 전환되어야 한다. 이를 위해서는 행정공무원의 철학과 의식, 자치에 대한 인식전환이 일어나야 한다. 진정한 주민자치는 행정공무원의 행정하는 방식의 전환없이는 불가능한 것이라고 본다. 행정관료제가 바뀌어야 한다. 행정관료제는 주민자치체와 파트너십을 가지고 일한다고 하는 ‘거버넌스적 일하는 방식’을 배워야 하고, 인프라를 깔아주어야 한다. 이것이 21세기 행정의 일하는 방식이어야 한다.

II. 주민자치회제도의 이론적 검토

1. 주민자치를 위한 철학적 배경

지방자치를 위한 핵심적 개념의 하나로서 ‘보충성의 원칙’(the subsidiary principle)¹⁾이라고 하는 것이 있다. 이것은 사회구성의 기본원칙으로서 자조의무를 핵심으로 하는 카톨릭의 사회사상이라고 한다(Otaki, 2006:258). 19세기말부터 전개된 것으로 시민이 자조 노력과 창의에 의하여 달성할 수 있는 것에 대해서는 전면적으로 개인에게 맡기는 것을 의미한다. 자조노력에 의해서 개인의 생존이 가능하지 않은 경우에 비로소 사회집단이나 상위자치단체(자치체나 주정부) 혹은 국가가 관여하고 개입할 수 있다는 원칙을 말한다.

이러한 사회구성철학의 기저에는 “자유와 책임”이라고 하는 인격주체로서의 개인을 존중하는 기본이념이 존재한다. 이 관념은 개인을 가장 우선시 하여야 한다는 사회조직의 기초적인 사상을 반영한다. 이러한 의미에서 보충성의 원칙은 전통적인 서구 그리스도교 사회에 있어서 ‘개인주의(individualism)’ 혹은 ‘인격주의(personalism)’의 사상에 입각한 관념이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 이 개념은 개인차원을 넘어서 사회조직간의 관계에서도 적용되고, 국가행정과의 관계에서도 적용되어야 하는 개념으로 발전하고 있다.

즉 유럽연합(EU)이나 유럽지방자치현장 등에서 사용되는 보충성의 원칙의 개념은 단순히

1) 혹은 지방정부우선의 원칙이라고 하기도 한다(김병준, 2011:36). 일본에서는 이를 ‘보완성의 원칙’이라고 번역하여 사용하기도 한다.

개인차원에서의 자치나 자율을 의미하는 것이 아니라, 사회차원에서의 자치와 자율을 중시하는 실천적 관념으로 사용하고 있다(Otaki, 2006:259). 보충성의 원칙은 개인주의만이 아니라 '주민자치'나 '지방주권'의 관념과도 밀접하게 연결된 개념인 것이다.

미국에서도 보충성의 원칙은 '지방주권'의 개념과 불가분의 관계에 있는 이념으로 인식된다. 예를 들어, '지방주권을 위한 연합(Coalition for Local Sovereignty, CLS)에 의하면, '지방주권(local sovereignty)'이라고 하는 것은 지역사회에 의하여 처리할 수 있는 것은 모두 지역사회에 의해서 처리하지 않으면 안 된다고 하는 것을 의미한다.

지역사회가 어딘가 외부의 권력에 의해 지역에 관한 정책을 지시받아선 안 되고, 스스로 정책을 형성하도록 허용되어야만 한다는 것을 '자치의 관념(idea of self-government)'이라고 한다. CLS의 지도이념에는 '지방주권'이라고 함은 '지방단체(local authorities)가 자기의 관할권(their own jurisdiction)에 관한 최고권위자(supreme authority)라고 하는 것'을 의미한다고 설명한다. CLS는 지방자치의 복권과 보충성의 원리에 기초한 지역사회기반의 의사결정을 복원하도록 하는데 헌신하는 계몽적 공공정책그룹이라고 스스로 정의하고 있는 것이다. 따라서 '지방주권'이라고 하는 것은 보충성의 원칙과 일체적인 것으로 파악하고 있는 것이다(Otaki, 2006:259).

요컨대, 주민자치는 지방주권의 개념과 밀접하게 연결되어 있는 개념이고, 지방주권의 사상과 철학을 가지고 있어야 비로소 '주민자치회의 실질화' 내지는 '제도화'가 가능하게 될 것이다. 이러한 철학적 기반을 소유하지 못한 행정관료제(行政官僚制)에 의해서는 주민자치가 정상적으로 설계되기 어려운 것으로 보인다. 즉 형식적인 주민자치의 시범실시는 결과적으로 주민자치 자체를 무력화시켜 버릴 것이 예상된다.

2. 주민자치회제도의 학습오류

제도학습의 오류는 조사와 인식의 잘못에서 생길 수 있다. 하나의 현상을 바라보고 조사하는데, 조사와 인식의 잘못이 생긴다는 것은 그 현상을 바라보는 관점과 철학이 다를 때 발생하는 것이고, 다른 관점과 철학을 가지고 제도 설계된 부분이 보여지지 않기에 벤치마킹하는 조사자는 오류가 있는 결과물을 보고하게 될 것이다.

1998년도이후에 도입된 한국의 주민자치위원회제도에 바로 제도학습의 오류가 있다는 지적이 있다(김찬동, 2014). 한국에 주민자치를 도입하려고 하였던 주민자치위원회는 일본의 주민자치회를 벤치마킹한 것이 아니라 커뮤니티 센타의 운영을 위하여 설치된 '주민협의회'를 벤치마킹하는 오류를 범했다는 것이다.

이 의미를 이해하기 위해서는 주민자치에는 계층이 있다는 인식을 가져야 한다. 주민자치

가 단층이 아니라 복층의 구조를 가진 개념이라는 것이다. 즉 주민자치회가 있고, 그 상위 계층에 주민자치협의회가 있으며, 이 주민자치협의회가 지방자치단체인 시(市)정부가 제공한 시설인 커뮤니티 센터(community center)의 운영사무에 참여하고 있다는 '사실'을 인지하여야 할 것이다. 주민협의회에는 정내회(町内會) 등의 임원들이 참여하고 있다는 점이 벤치마킹의 오해를 불러일으킬 소재를 제공하고 있었던 것인지 모른다.

이 부분을 이해하기 쉽도록 일본의 도쿄도의 미타카시의 주민자치의 계층구조를 소개하고자 한다(김찬동, 2014:133). 자치계층이 커뮤니티주구와 근린주구의 2계층으로 구성된다.

<표 1> 주민자치계층의 구분

구분	인구	면적	생활권	구역기준	시설
커뮤니티주구 (7주구)	약20,000 -30,000	130ha-400ha (2-4개의 근린주구를 합함)	역사성, 주민특성, 지역특성등을 고려하여 설정	구역설정은 간선도로, 하천등을 기준으로 설정	커뮤니티활동의 거점시설로서 커뮤니티센터를 7개소설치
근린주구 (24개주구)	약 5000 -10,000명	30ha-167ha	도보권10분정도, 일상의 구매행동, 지역활동을 배려하여 커뮤니티활동을 통해 설정		가까운 거리에서 서로만날 수 있는 거점시설로서 지구공회당을 24개소에 설치

미타카시는 커뮤니티주구에 커뮤니티 센터를 설치하고, 주민협의회를 이곳에 설립함으로써 시 행정에 대한 주민참여를 제도화하고 있었던 것이다. 이에 대한 이해를 돕기 위하여 다음의 표를 사례로 제시한다.

<표 2> 미타카시의 커뮤니티정책과 7개의 커뮤니티 구획

지구	인구	면적 (km ²)	지역성	주민협의회 설립	커뮤니티센터
오자와	12,000	2.62	대학입지	1973.11	풀, 체육관, 도서관
히가시부	29,000	3.00	공단주택, 상업지역	1978.1	풀, 체육관, 도서관
니시부	22,000	2.57	농지가 많이 남아있음	1978.11	풀, 체육관, 도서관, 광장, 게이트볼, 테니스장
이노가시라	16,000	1.31	녹지와 수변, 목조밀집주택	1979.12	도서관, 조리실습실
아라가와 나가하라	25,000	2.76	주택지구, 버스교통이 불편	1981.1	풀, 체육관, 도서관, 솔라시스템
랜사구	38,000	2.90	시내중심지역,	1984.1	풀, 체육관, 도서관,

지구	인구	면적 (km ²)	지역성	주민협의회 설립	커뮤니티센터
			공공시설집중, 주택공장혼재		트레닝룸
미타카역 주변	23,000	1.67	시내에서 인구밀도가 높음, 상업활동중심지	1993.7	시립도서관

출처: 미타카시환경부커뮤니티문화부편

미타카시에서는 1970년대 이미 커뮤니티정책을 수립하였고, 이것은 근린생활지역을 위한 행정의 정책이었다. 한국에는 아직 제대로 된 커뮤니티 정책이 지방자치단체에 수립된 적이 없다는 점에서 주민자치분야에서는 한국이 일본에 비해 30년 이상 뒤쳐지고 있는 부분이 있는 것이 아닌가 한다.

즉, 한국에서 1998년의 주민자치위원회의 제도설계는 일본의 커뮤니티주구에 해당하는 것을 벤치마킹한 것이다. 그리고 지난 15여년간의 경험을 통하여 알게 된 것은 주민자치가 실패하였다는 것과 새로운 제도설계가 필요하다는 것이었다. 그래서 세 가지의 주민자치모형을 제시하였던 것이고, 그것은 주민주도형, 통합형, 협력형의 모델이었다. 주민주도형이 이상적이라고 인식하면서도 한국의 현실에서는 협력형만이 적합하고, 이를 위해 시범실시를하기로 결정한 것이 안전행정부의 생각이었다(안전행정부, 2014).

그리고 주민자치회로 이름을 바꾸어서 새로운 주민자치의 모델을 도입한다고 하면서 지방자치단체로부터 행정사무위탁도 받고, 법인으로서 자격도 부여하면서 제대로 된 주민자치를 하자고 하였다. 이때의 주민자치회도 역시 일본의 모델을 벤치마킹을 하고 있는데, 여기서는 일본의 '정내회(町内會)'를 학습하고 있는 것으로 보인다.

일본의 정내회는 1990년대 지방자치법의 개정으로 정내회(혹은 자치회)에 법적 지위를 부여하게 된다. 법·제도적으로 각종 지원대책을 통하여 정내회를 육성할 수 있는 법·제도적 장치를 도입한 것이다. 정내회 회관건립비에 대한 장기저리융자, 운영보조금지급, 인력파견 등의 지원을 지방자치단체의 예산으로 지원하는 것이 가능하게 한 것이다(김찬동, 2014:128). 즉 한국이 이번에 특별법을 통하여 근린생활자치의 새로운 모델로서 도입하려고 하는 '주민자치'는 일본의 '정내회'에 대한 벤치마킹이라는 것이다.

그러면서 정작 염두에 두고 있는 것은 커뮤니티 센터의 '주민협의회'를 인식하면서 행정에 대한 주민참여 장치로서 '주민자치회'를 도입하려는 것이다. 이것으로 '주민자치'를 시범실시한다는 것이다. 이것은 주민자치가 아니라 '주민참여'제도에 불과하다. 주민자치의 제도가 아닌 것이다.

3. 주민자치와 행정관리 거버넌스

그러면 왜 이런 제도학습의 오류가 발생한 것일까? 한국의 행정관료제의 일하는 방식이 관료제적 입장과 철학을 가지고 있고, 주민자치에 대한 입장과 철학에 대해서 그다지 관심을 가지지 않기에 생긴 사건이 아닐까하는 생각을 해본다. 알고 있어도 이것을 실천하기에는 지나치게 행정관리(行政管理)적 사고방식에 물들어 있어, 결코 이러한 사고방식을 놓고 싶지 않은 것이 아닐까하고 생각해 본다. 그리고 행정관리적 사고방식과 인식은 관료제의 기존 이해관계를 유지하고 발전시키는데 유리하다고 보고 있기 때문은 아닐까?

주민자치의 가치를 표현하는 철학적 원칙이 '보충성의 원칙'이라고 한다면, 행정관리의 가치를 표현하는 철학적 원칙은 무엇일까? '집권성의 원칙'은 관료제의 특성이고 이는 '효율성의 가치'를 구현하기 위한 것이라고 한다. 관료제 혹은 관료주의는 행정관리의 철학을 대변하는 현상의 하나로 볼 수 있을 것이다.

관료제는 특권적 집단인 관료가 지배하는 장치이다. 중앙집권적 국가에서 생기는 행동양식과 의식 상태를 의미한다. 관료제는 위계구조를 가진 체제이다. 위계의 위에 있는 사람이 의사결정하고 책임을 지는 것이고, 위계의 아래에 있는 사람은 통제받는 관리대상이 된다. 이런 관료제의 구조가 시민사회영역 즉 주민자치영역까지 지배하게 되면, 주민자치는 사라진다.

관료제가 궁극적인 지향가치를 잊어버리고 관료제적 형식에 빠져버리게 되면, 수단이 최종목적을 대체하는 현상이 나타난다. 형식주의가 나타나는 것이다. 그리고 전시행정으로 전락하고, 이 경우 행정낭비가 일어나게 되는 것이다.

주민자치회의 시범사업의 경우, 전형적인 형식주의이고 전시행정의 표본이 되지 않을까 하는 우려가 있다. 주민자치라고 하는 정책목표를 잊어버리고 '주민자치를 위한 행정관리'라는 수단이 '행정관리자체의 효율성'이라고 하는 목적으로 변질되어 버린 것이다.

행정관리의 가치를 표현하는 원칙은 '효율성의 원칙(principle of efficiency)'이라고 할 수 있을 것이다. 각 부서의 역할이 엄격하게 분리되고, 유기적으로 연결되어서 공공적 이익을 목적으로 하는 효율성 달성을 위한 것이 관료제라고 할 수 있다.

그런데 문제는 관료제라고 하는 것이 규정이나 절차를 글자 그대로 따를 것을 강요하는 시스템이어서 지나치게 시간이 소요되고, 원활한 업무수행이나 의사결정을 방해하기도 하는 현상이 나타난다. 그리하여 관료제내부에서의 특권적 관료에 의한 비밀주의, 번문욕례, 선례답습, 획일주의, 법규만능, 창의결여 등의 문제점이 나타나고 이를 관료주의의 폐해라고 한다. 또 관료가 직위를 이용하여 오만하게 되어 관료제의 궁극목적이라고 할 민주주의를 방해하는 현상이 나타나기도 하는 것이다.

이처럼 행정관리가 주민자치의 영역까지 지배하게 되면, 사회전체가 관료주의의 폐해가 나

타나고 국가적 낭비가 발생하는 것이다. 따라서 행정관리는 지방자치단체의 영역에 한정하는 절제가 필요하다. 그리고 시민사회영역이라고 할 수 있는 근린생활공동체영역과 주민자치영역에 대해서는 ‘주민자치의 원칙인 보충성의 원칙’이 작동하도록 공간을 마련해 주어야 한다.

그리하여 주민자치의 ‘보충성의 원칙’과 행정관리의 ‘효율성의 원칙’이 상호 협력하면서 다스리는 거버넌스를 이룰 때, 한국의 지방자치는 진정으로 성숙하고 발전하게 될 것이다. 이런 관점과 철학을 가지고 한국의 주민자치회의 시범실시에 대한 현황과 문제점을 살펴보고, 성과가 있다고 하면 어떤 성과가 있는지를 3장에서 조명해 보고자 한다. 그리고 4장에서 주민자치의 실질화 방안으로서 법제, 재정, 행정관리의 관점에서 대안을 제시해보고자 한다.

Ⅲ. 주민자치회 시범실시의 평가와 문제점의 원인 분석

1. 시범실시의 평가

주민자치회 시범실시의 성과의 평가기준으로서 위원선발, 주도성, 사무내용, 마을공동체 만들기사업과의 관계 등을 들 수 있다²⁾.

첫째로 위원선발과 관련하여 보면, 기존의 주민자치위원회의 위원들이 60%정도 재 위촉 되었다는 것을 알 수 있다. 동장위촉에서 구청장위촉으로 바뀌었다는 것 외에는 위원들의 구성에 근본적인 변화가 생긴 것이라고 하기는 어렵다. 이미 주민자치위원회 운영에서도 위원들의 대표성이 부족하다는 것이 문제점으로 지적되었던 것인데, 이 문제가 여전히 존재하고 있는 것으로 보인다. 공모도 하고, 선정위원회를 만들어서 다양한 연령과 성별, 직종이 참여하도록 계획은 세워져 있었지만, 주민자치로서의 대표성의 확보에는 실패한 것으로 보인다.

둘째, 주민자치로서의 주도성이 있는가의 기준을 가지고 보면, 회의를 주재한다든지, 보고를 주민자치위원장이 한다든지 하는 형식상의 주도성을 가진 것으로 보인다. 그러나 여전히 주민자치로서의 리더십을 가지고 있는 것으로 보기는 어렵다. 주민자치의 권한이나 예산은 여전히 동장이 가지고 있고, 동사무소의 공무원이 도와주지 않으면 사업의 존립자체가 어려운 것이 현재의 주민자치회이다. 주민자치로서의 자생성, 자율성, 자치성이 아직 형성되었다고 하기는 어렵다.

셋째, 주민자치로서 어떤 일을 하는 것인가라는 기준이다. 현재의 주민자치회는 수익사업

2) 이하의 소개는 서울시 M주민자치회의 평가회의시의 사례를 정리한 것이다.

을 해야 된다는 강박관념을 가지고 있는 것으로 보인다. 그래서 주민자치회가 구성되고 나서 마을기업으로 성공하였다는 현장을 방문하고 견학한 후, 수익사업을 하려고 하였다는 것이다. 그러나 시설도 부족하고 돈도 없었다는 것이다. 그리고 자치구로부터 지원을 받으려고 하면 20%의 자부담이 있어야 한다고 해서, 위원들이 겨우 자금을 마련하고 나서야 지원금을 받았다는 것이다. 그래서 카페를 개업하고 공방을 개설하였다는 것이다. 이 곳의 수익금으로 근무하는 봉사자들의 수당을 지급하고, 장학금을 지급하고 있다고 한다. 돈을 벌어서 자치를 해야 한다고 하는 기준을 가진 것이 아닌가 한다.

넷째, 마을공동체를 만들려는 서울시의 마을공동체만들기 사업에 대해 공모해보았는가에 대해서는 그런 적이 없다고 하였다. 주민자치회는 시(市) 행정과의 거버넌스라고 하였을 때, 주민자치회가 자신의 관할구역에 대한 지역공동체사업에 관심을 가지고 참여하고 이를 주도하는 것이 기대되는 것인데, 이러한 관심은 없었다는 것이다. 즉 시행정과 유리되어서 주민자치회가 존재하고 있었다는 것이다.

2. 시범실시의 문제점

현재의 주민자치회시범실시에 대하여 거시적으로 조감하면서 보여지는 문제점을 여기서는 지적하고자 한다.

첫째, 주민자치회로서 회원이 없다는 것이다. 주민자치회는 주민을 구성원으로 하여 주민을 대표하는 조직으로서 만들어지는 것이다. 그런데 현재의 주민자치회를 보면, 회원은 없고, 주민자치위원들만 존재한다는 것이다. 회원과의 관계보다도 행정과의 관계에서 어떻게 잘 보일까를 우선하여 생각한다는 것이다. 행정을 향하여 어떤 성과를 내려고 안절부절하는 모습이 보인다. 정작 주민자치회의 주인인 주민은 보이지 않는다. 주민자치회의 주권자는 주민이다.

둘째, 현재 주민자치회가 시범실시에서 하려고 하는 일은 주민자치회의 일이라기 보다는 시(구)행정의 자치사무에 참여하는 것으로 보인다. 즉 주민자치회의 일이 아니라는 것이다.

주민자치회의 일은 주민들 간의 친목도모와 관계형성이 가장 기본적인 일이다. 이것을 바탕으로 주민들이 회비를 내어서 관할구역의 주민들의 안전과 경조, 환경과 방재, 소방, 방법, 복지, 교통안전, 체육, 공용시설관리 등의 사업을 하는 것이다.

다시 말해, 주민자치회의 시범실시에서는 마을공동체라고 하는 뿌리가 없다는 것이다. 현재의 주민자치회의 시범실시 이전에 마을마다 자치공동체가 형성되어 있어야 한다. 다른 말로 표현하면, 주민자치회를 실질적으로 하고자 했다고 한다면, 현재와 같은 읍면동계층에 도입할 것이 아니었다는 것이다. 통·리 계층에 도입하여, 주민들의 근접성을 높이고, 보충성의 원칙(subsidiary principle)에 따라서 가장 작은 단위에서부터 자치를 할 수 있도록 제도

도입을 했어야 한다는 것이다.

셋째, 주민자치회로서의 자치의 기반이 되는 회비가 없다는 것이다. 주민들이 자신이 거주하는 관할구역의 공공의 일을 위하여 회비를 내어야 진정한 자치가 시작되는 것이다. 회비도 없이 주민자치를 하려고 하는 것은 공동체자치가 아니다. 공동체자치의 기본은 공동체의 구성원들이 회비를 내어서 자신의 공적인 필요를 위해 비용을 부담하는 것에서 시작되는 것이다.

넷째, 주민자치회를 시범실시 한다고 하면서, 행정관료제가 버티고 있어서는 안 된다는 것이다. 이것은 주민자치의 발전을 저해하는 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 역설적이지만, 주민자치를 하다고 하면서 오히려 주민자치를 '비정상적'으로 만들고 있다. 따라서 읍면동행정조직을 폐지하여야 할 것이다. 행정조직이 현재와 같이 그대로 존속하면서 그 공간에 자치를 하라고 하는 것은 '식민지를 만들어놓고서 자치하라'고 하는 모양새이다.

주민자치를 실질적으로 도입하려고 한다면, 동사무소의 폐지와 함께, 통반장도 그 선출방식을 바꾸어야 한다. 동장임명이 아니라, 주민총회에서 선발되게 해야 한다.

행정관료제의 일하는 방식과 생각이 바뀌어야 한다. 공공관리는 행정이 독점적으로 하는 것이 아니라 자치와 함께 만들어가는 것이다 라고 하는 것으로 일하는 방식의 대전환이 필요하다. 주민과 자치에 대한 신뢰를 회복해야 한다. 주민을 행정의 도구로서 보거나, 대상으로서만 생각하는 사고방식을 바꾸어야 한다. 주민은 행정의 주인이고 주권자임을 기억하고, 주민을 존중하고 신뢰하고 주민의 통제를 받는다는 생각을 가져야 한다.

다섯째, 주민자치에 대한 종합적 정책이 부재하다. 정책이 없다는 것은 사업에 대한 두뇌가 없다는 것이다. 그저 손발만으로 정책을 하려 하니, 임시방편적 사업이 되어버린다. 당시에는 장황하게 하는 것 같으나, 뒤에서 돌아보면 무엇을 한 것인가 하는 자괴와 후회를 하게 된다. 아까운 정부예산만 낭비하는 것이다.

또 주민자치를 제대로 하기 위해서는 시(구)행정에 대한 주민참여제도를 본격적으로 도입하고, 주민참여정책 혹은 주민자치정책을 수립하여야 하는데, 이러한 주민자치정책이라고 하는 틀이 부재하다. 정책이라고 하려면, 공공이슈가 있고, 이것을 의제(agenda)화하는 과정(process)이 있어야 한다. 의제화 되지 않으면, 정책기획이나 결정, 대안모색, 참여자, 자원배분 등의 정책결정과 정책집행과정이 시작되지 않는다. 정책형성과정 없이 정책에 관련된 사업을 하려고 하면, 머리는 없고, 몸만 허둥지둥하는 상황이 되어버린다. 현재의 주민자치회의 시범실시는 '정책이 없는 사업'만이 존재하기에 현재와 같은 복합적이고 중층적인 정책문제를 발생시키고 있다고 본다.

여섯째, 자치를 위한 공동체의 규약이 없다. 공동체를 규율하는 규약이 없으면 인치(人治)가 된다. 자의적이 된다. 즉 누군가의 시혜에 의존하게 되는 것이다. 이것은 스스로 다스리는 자치가 아니다. 따라서 자치는 공동체가 합의하여 규약(법)을 만들고, 이 규약에 따라서 공

동체 구성원의 권리와 의무를 규정하고, 이를 집행해 나갈 수 있는 조직과 의사결정체를 두어야 한다. 이것이 자치체(politeia, polity)이다. 주민자치는 법치를 위한 운영체를 가지고 있어야 한다.

즉 자치는 법치이기도 한데, 자치를 위해서는 공동체를 규율하는 규약이 있어야 하는데 자치규약을 만드는 노력이 보이지 않는다는 점이다. 그런데 주민자치회의 시범실시에서는 규약을 공동체가 합의해서 제정하려는 것보다, 사업과 일만을 집행하는 손발노릇만 하는 주민자치회가 되어 버렸다. 자치의 개념은 자기입법과 자기통제가 핵심구성요소이다. 자기입법이 없는 주민자치회는 이미 자치가 아니다. 단지 행정의 하청단체로서 참여하는 것에 불과하다.

3. 문제점의 원인분석

주민자치회의 시범실시가 원래의 설계대로 추진되지 못하고, 운영도 제대로 되지 못한 원인은 어떤 것이 있을까? 주민자치에 주민이 없고 자치가 없다는 진단을 하는 연구자도 있다(전상직, 2014). 주민자치에 오히려 공무원만 있다는 것이다. 동네자치가 없는 상태에서 주민자치를 하려고 하니 무리라는 해석을 하는 지방자치단체도 있다(충남도, 2014). 주민자치의 계층구조에서 행정조직이 관치(官治)를 하는 공간에 자치회를 더부살이 시켜놓은 구조로 인한 모순 때문이라는 주장도 있다(김찬동, 2014). 일본에서는 이미 오래전에 주민자치계층에 대한 행정관리계층을 폐지하였는데, 한국에는 행정관리계층의 관치(官治)조직을 통해 통치를 하는 구조 하에서 주민자치를 하라고 하니, 제대로 될 리가 없다는 것이다.

다시 말해 행정관치조직들이 뻗뻗이 들어서 있는 공간에 주민자치가 파고 들어갈 여지가 없는 형상이 현재의 한국 근린생활계층의 모양이라는 것이다. 이런 제도와 현상 속에서는 주민의 참여나 주민의 자치역량이 형성되기 어렵고, 다양성을 가진 공동체의 형성이 어렵다. 획일화되고, 경직된 형식적 참여와 자치에 그치게 될 뿐이라는 것이다. 주민자치의 중심을 공무원에서 주민으로 패러다임을 전환시켜 주어야 한다.

이러한 변화는 기존의 공무원과 관료제의 일하는 방식의 혁신을 필요로 한다. 이것은 주민자치정책문제로서 주민자치형성을 위한 의제설정, 정책대안모색, 정책기획, 정책집행체제와 자원 확보, 정책평가라고 하는 일련의 정책과정(policy process)을 관리해주어야 한다. 정부에 의한 주민자치정책이 본격적으로 필요하다는 것이다.

여기서는 주민자치 시범실시의 실패에 대해서 몇 가지로 관점을 구분해서 원인을 정리해보고자 한다. 가까운 원인은 행태적(behavior) 관점에서의 원인이다. 먼 원인은 제도적(institution) 관점의 원인이다. 중간 원인은 관계적(relation) 관점에서의 원인으로 구분해보고자 한다.

1) 가까운 원인 : 사람과 재정관리 측면

근(近) 원인은 행태적인 관점에서의 원인이다. 행태는 사람의 문제이다. 즉 주민자치와 관련된 사람으로서 주민자치위원들과 공무원의 주민자치에 대한 행태이다. 주민자치위원의 선출에 문제가 있다는 것이다. 주민들로부터의 대표성(representative character)을 확보하는 장치를 구비하고 있지 못하다.

현재의 주민자치회 시범실시의 주민자치위원들이 과거의 주민자치위원들과의 그다지 차이점을 보이고 있지 못하다고 한다. 농촌지역에서는 이장이 자동으로 들어오는 경우도 있고, 시범실시를 위하여 기본위원들을 전원 사직시키자 새로운 위원들과의 갈등이 생기기도 하였다. 공모를 하여도 농촌지역에서는 응모하는 사람이 없다고도 한다³⁾. 선정위원회를 통하여 선정하는데 위원들의 구성이나 추천받은 사람들이 이전의 주민자치위원구성보다 나아진 것이 그다지 보이지 않는다는 것이다.

주민자치위원들이 주민으로부터의 대표성을 가지고 있지 못하다는 것은 주민으로부터 유리되어 있다는 것이다. 주민자치회에 주민이 없다는 것이다. 이것은 주민자치회로서는 치명적인 약점이다.

다음으로 주민자치회 시범실시의 행태적 관점의 문제점으로서 재원사용에 대한 부분이다.

주민자치회의 시범실시의 재원으로서 특별교부금으로 배정했다는 것이 예산사용에 대한 주민자치회의 불만을 발생시킨 원인이 된다. 시범실시하는 31곳에 1억의 예산을 배정하였지만, 상위자치단체인 시군구에서는 특별교부금의 사용용도로서는 '재해대책비와 시설투자비로만 사용할 수 있고 이것을 민간단체에 교부할 수 없다'는 이유로 이 예산을 교부하지 않은 것이다. 그래서 정작 주민자치회가 발족하고서도 6개월 정도 예산사용을 전혀 할 수 없는 상태에 있기도 하였던 것이다. 주민자치회로서는 수익이 들어올 별도의 사업이 별로 없었다는 것이다⁴⁾.

주민자치에 관련된 예산분야는 가장 낙후된 관리를 하고 있다는 것이다. 주민자치회에 대한 재원은 주민자치회가 자율적으로 사용할 수 있게 전권을 부여하여야 하고, 이에 대한 재정통제는 주민들이 주민총회를 통해서 할 수 있도록 법제도적 장치를 마련해 주어야 하는데 현재는 그렇지 못하다는 것이다. 주민자치회를 시범실시하고 있지만, 재원이 없어서 자치의 길이 막혔다고 한다. 주민자치의 사업비계정을 내년에는 바꾸어 달라고 한다⁵⁾.

물론 주민자치의 시범실시를 통하여 성과가 있기도 하다. A시의 경우에는 원래 농촌지역이었는데, 아파트단지가 들어와 새로운 주민들이 들어오게 되면서 주민 간 갈등이 생기게 되

3) 충남 B시의 주민자치회의 시범실시에서 나타난 사례이다.

4) 충남 N시의 주민자치위원장의 경험에서 인용하였다.

5) 충남 Y시의 주민자치위원장의 발언에서 인용하였다.

었다고 한다. 이에 원주민과 이주민간의 소통과 화합을 위해서 목요장터를 사업으로 벌이기도 하였다⁶⁾. 주민들간의 유대를 형성하는 것이 주민자치회의 기본적 일이다.

주민자치회의 시범실시 사업으로서 주로 지역분석을 하기도 한다. 청소년우범지역에 대한 조사, 교통신호체계에 대한 조사를 통해 지역문제를 해결하기도 한다. 안심마을 지킴이로서 80여명을 발굴하여 활동하기도 한다⁷⁾.

그런데 이러한 일들은 근린생활공동체에서 해야 할 일들인데, 주민자치회라는 이름으로 동사무소행정에 대한 주민참여의 역할을 하면서 동네공동체의 일까지 하고 있는 셈이다. 복합적인 역할을 수행하는데 그것을 수행할 위상이나 역할구분이 제대로 이루어지지 않은 것이다. 동 행정에 대한 주민참여의 기능과 동네공동체자치의 기능을 복합적으로 수행하도록 주민자치회가 설계되어야 하는데, 정작 이 양자를 수행할 수 있는 역량이나 관계, 제도가 구비되어 있지 않은 것이다. 그래서 주민자치회의 시범실시는 실패할 수밖에 없다.

동 행정으로부터 주민참여에 대한 분권이 제대로 되어 있지 않으면, 형식적 주민참여에 그치게 된다. 실질적 주민참여가 되기 위해서는 분권이 있어야 한다. 그러나 주민자치는 행정에 대한 주민참여와는 다르다. 행정에 대한 주민 주권적 자율성을 가지고 있어야 하는데, 이를 위해서는 주민자치가 존재하는 계층에 행정의 통치조직이 존재해선 안 된다⁸⁾.

2) 중간원인 : 조직과 기관구성

중간(中間) 원인은 관계적인 관점에서의 원인이다. 주민자치를 둘러싼 조직과 절차, 네트워크상의 문제이다.

주민자치의 시범실시에서 유급간사를 두고 있는 것은 주민자치회의 일들을 차질없이 수행하는 자원이 되었다고 한다. 급료는 년 1천만 원 정도인데, 각 분과위원회가 수행하는 사업들을 효과적으로 처리하게 되었다고 한다⁹⁾. 또 어떤 주민자치회는 월50만원으로 퇴직공무원을 채용하였는데, 기획력이 뛰어나고 정부 보조금을 사용할 수 있는 역량이 있어서 면사무소의 행정공무원을 거치지 않고도 효과적으로 처리하였다고 한다. 즉 주민자치회도 행정처리 능력이 있어야 한다는 것이다¹⁰⁾. 반면, 유급간사를 두지 못한 곳에서는 일을 벌이지 못하는 한계가 있다고 한다.

6) A시 T면의 사례에서 인용하였다.

7) 충남 D시의 주민자치회 시범실시의 경우에서 인용하였다.

8) 주민자치가 실시되는 계층에는 행정의 종합적 관리조직이 있어선 안 된다는 의미이다.

9) 충남 Y시의 주민자치위원장의 경험에서 인용하였다.

10) 충남 N시의 주민자치위원장의 경험에서 인용하였다.

다음으로 주민자치회 시범실시가 실패하게 되는 관계적 원인은 주민자치회를 둘러싸고 있는 환경적 요소들에 대한 경시이다. 즉 주민자치회가 제대로 되려고 하면, 주민자치회와 행정이 동일공간에서 만나게 해서는 안 되는 것이다. 일본의 사례를 보더라도 주민자치회가 직접 시 행정과 만나는 것이 아니다. 즉 주민자치회의 상위계층인 주민협의회(혹은 주민자치협의회)를 통하여 시 행정의 지역시설운영에 참여하는 것이다. 즉 주민(공동체)자치회와 시 행정에 대한 주민참여는 구분되어야 한다. 한국의 주민자치회 시범실시는 이 두 가지를 하나에 혼재시킴으로써, 주민공동체형성도 제대로 되지 않고, 그러다 보니 주민참여도 형식적 참여에 그쳐버리는 것이다.

다시 말해, 주민자치회는 행정과의 관계에서 수평적 관계를 형성하지 못하고, 자율적인 정체성을 확보하지 못하고 있기에 시범실시는 실패하기 쉬운 원인을 가지고 있는 것이다. 현재의 주민자치회의 시범실시는 동 행정에 대한 주민참여에 불과하다. 주민참여의 한 형태로서 위원회를 구성하고 위원들을 시군구청장이 임명해주는 것이다.

엄밀하게 말하면, 현재의 주민자치회의 시범실시는 동 행정에 대한 주민참여의 한 형태에 불과하다. 주민참여위원회에 동행정의 일부 위탁사무를 부여하고, 법인으로서의 위상을 부여하는 것에 불과하다. 주민자치회의 본질과는 다른 것이다.

읍면동계층에 행정조직이 버티고 있는 상태에서는 주민들이 행정에 참여하는 것이지 자치하고 있는 것은 아니다. 따라서 이름을 주민자치회라고 한다고 해서 그것이 주민자치가 되는 것은 아니다. 자치로서의 정체(polity)¹¹⁾를 가지고 있지 않으면, 아무리 명칭으로서 주민자치회라고 칭하더라도 이것은 단지 주민참여일뿐이다.

또 주민자치회 자체의 조직도 영성하다. 일본의 경우는 주민자치회가 이사회(임원)조직을 형성하고 있다. 그리고 각 부장들도 있어서 의사결정체와 집행체가 이사들을 통하여 결합된 '통합형의 기관(조직)구성형태¹²⁾'를 하고 있다. 그리고 반장도 두고 있어 풀뿌리 네트워크도 가지고 있다. 회계감사를 둬으로써 재정에 대한 투명성을 확보하고 있다. 주민자치로서의 정상적인 조직체를 가지고 있는 것이다. 한국의 경우는 이것이 없으니, 현재의 주민자치 시범실시는 실패할 것이 예견되어 지는 것이다.

또 주민자치회의 협의회 혹은 연합회의 조직도 없다. 시범실시이다 보니, 이것까지 생각하지 못하였을 수 있지만, 주민참여 혹은 주민자치를 통한 영향력은 연합하고 연대하는 것에서 생기고 이 영향력의 정도를 보고 행정 관료제가 반응하는 속성을 가지고 있기 때문이다. 따

11) 폴리테이아(politeia)의 영역화 단어이다.

12) 기관구성형태에는 주민총회형, 위원회형, 통합형, 분리형이 있고, 분리형에는 강시장-의회형, 약시장-강의회형, 의회-시티매니저형 등이 있다. 여기서 말하는 통합형은 의회가 집행부에도 부장으로 참여하는 형태를 의미한다.

라서 이러한 연합체가 부재하다는 것은 주민자치가 실질화 되기는 어렵다는 것을 알 수 있다. 시민들은 주권자이기도 하다는 것을 명심해야 할 것이다. 국민은 현명한데, 주민은 아직 신뢰하기 어렵다는 주장은 어불성설이다.

3) 원 원인 : 법률

원(遠) 원인은 제도적인 관점에서의 원인이다. 주민자치회의 시범실시가 실패할 수 밖에 없는 것은 주민자치의 정수(essence)라고 할 수 있는 주민주도형 모형을 도입하지 않은 것이다. 주민주도형 모델은 읍면동사무소의 폐지를 전제로 하고 있는 것이고, 주민자치회에 사무국을 두고 주민자치사업을 실시하는 것이다.

주민주도형 모델을 도입하지 않았다는 것은 이미 읍면동계층에 주민자치제도를 제대로 도입하지 않고, 행정관리제도를 여전히 유지하면서 행정에 의한 읍면동의 지배를 지속하겠다는 생각이 숨겨져 있는 것이다.

아직도 주민자치회의 시범실시를 하는 안전행정부의 인식이 어떤 것인가를 추측해보면, 다음과 같다. 주민은 자치를 할 수 있는 역량이 되지 않았고, 주민들이 자치를 할 수 있는 준비도 덜 되어 있으므로, 행정 관료제가 현재와 같이 동장을 통하여 집권적 관리를 할 수밖에 없다는 생각이 있는 것이 아닌가 한다.

주민주도형의 주민자치회를 도입하지 못하는 것에는 법률이 없기 때문이라고 한다. 현재의 법령에 위배되기 때문이라고도 한다. 현재의 지방자치법에서는 이것을 규정한 것도 없고, 이 자치법령에서 규정하고 있는 읍면동장제도와 통반장제도를 개정하거나 폐지하지 않는 한은 통합형의 주민자치나 주민주도형의 주민자치 모델은 도입할 수 없다는 것이 안전행정부의 현재 입장으로 보인다.

물론 법치행정을 해야 하는 공무원의 입장과 사정을 모르는 것은 아니지만, 지나치게 수동적이고 관료주의의 전형적인 사례에 해당될 것으로 보인다. 주민자치를 하겠다고 하면서도 유권해석에 따르면 현재로서는 주민주도형은 불가하다고 하는 것이다. 시범실시인데도 즉 모델 사업인데도 법령을 제정해 놓고 해야 하는 것인지도 의문이다. 시범실시는 시범적으로 해보는 것이기에 총괄적인 위임을 받아서 창의적으로 다양하게 시범실시 해보아야, 어느 것이 적합한 것인지를 아는 것이지, 현재의 법령구조 속에서 제약되고 규제된 상태에서 시범을 할 수 있는 대안만을 '시범'하겠다는 것은 제대로 된 시범실시를 안하겠다는 의미이지 않을까 한다.

결과적으로 주민자치회의 시범실시의 실패에 대한 제도적 원인으로서는 법률의 개정이 선행되지 않았다는 것이다. 주민자치회를 도입하려고 하면, 지방자치법을 개정하여 주민자치를 방해하거나 저해할 수 있는 제도적 장치들을 조사하고 연구하여 이것을 폐지하는 법률개정이

우선되어야 할 것이다. 그리고 다음단계로 주민자치회를 형성하기 위한 근거법률을 제정하여야 할 것이다. 이 근거법률에 따라서 정책을 수립하고 예산을 확보하여 정당하게 주민자치 사업을 벌여야 하는데, 이러한 사전 인프라(infra)를 깔아두지 않고, 사업만을 하려고 하니, 편법적인 예산확보, 근거법령부재, 기존 행정통제제도와와의 충돌이 발생하게 된 것이다.

IV. 주민자치의 실질화 방안

이제 주민자치를 어떻게 할 것인가? 이렇게 문제 많은 주민자치회의 시범실시를 어디서부터 어떻게 해결해 나가야 할까? 점진적으로 해결해야 하나, 혁신적으로 해결해야 하나? 개혁과 혁신의 주도자는 누구이며, 어떤 사람들과 협력하고 연대하여 이것을 풀어나가야 하나? 여기에 지혜가 필요하고 전략이 필요하며 입법 역량이 필요한 것으로 보인다.

간략하지만, 주민자치를 실질화할 수 있는 방안에 대한 하나의 생각을 제시하는 것으로 만족하려고 한다. 좀 더 많은 이 분야의 전문가와 실무자들의 지혜와 헌신이 요구되는 부분이다. 하나의 개혁의 참고 자료로서만 생각해 주기를 바란다.

1. 법제

주민자치에 대한 법제에 문제가 있다. 현재와 같이 지방자치법에 의하여 ‘중앙정부부처-시·도-시·군·구-통·반’이라고 하는 행정관리체제를 그대로 둔 상태에서는 주민자치가 형성되기 어렵다. 주민자치의 형성을 위한 법제가 새롭게 설계되어야 한다. 주민자치의 형성을 위해서는 행정과 대등한 관계에 자치가 있을 수 있도록 자치의 위상을 확보해주어야 한다. 이를 위해서는 기존의 지방자치법의 개정과 새로운 주민자치법의 제정이 필요하다. 법률상의 위상을 가진 주민자치의 형성이 필요하다.

기존의 지방자치법상에서는 통·반제도의 폐지를 선언해야 할 것이다. 그리고 통·반제도의 운영과 유지에 관련된 예산을 시도지방자치단체로 이관하도록 규정하는 것도 필요하다. 또 안전행정부의 관련조직도 폐지해야 할 것이다. 제도가 폐지되었으므로 그에 관련된 예산을 이관하고, 폐지하는 것은 당연할 것이다.

새로운 주민자치법의 제정이 필요하다. 이미 지방분권과 지방행정체제개편에 관한 특별법에서 주민자치회의 도입을 위한 법률제정을 예고하고 있기도 하다. 주민자치란 무엇이며, 목적이 무엇이고, 주민자치에 관한 예산배정과 주민자치를 공식적으로 담당할 조직으로서 ‘주

민자치정책과'와 같은 조직이 안전행정부에 신설되어야 할 것이다. 시도와 시군구에도 '주민자치정책과'나 '자치정책국'이 새롭게 신설되기도 해야 할 것이다. 주민자치는 지방행정과 5:5의 비중을 가지고 추진해야 할 정도로 중요한 가치를 가지는 것이다. 이것이 법률상에 표현되어야 할 것이다.

주민자치가 실질화 되기 위해서는 주민참여가 제도화되어야 한다. 주민참여에 관한 법률이 필요하다. 주민참여를 위한 기반을 조성하고, 주민참여에 대한 유인을 제공하며, 주민참여에 대한 시민교육도 체계적으로 필요하다¹³⁾. 역시 안전행정부에 '주민참여과'를 신설하는 것이 필요하고, 시·도와 시·군·구에는 '주민참여팀' 내지는 '주민참여과'를 신설하여야 할 것이다. 다시 말해 주민참여에 대하여 법률적 지위를 부여하여야 한다.

지금까지는 주민참여가 기관장의 개인적 리더십에 의하여 활성화되기도 하고, 형식화하기도 하였다. 그러나 이제는 주민참여에 대하여 법제도적인 지위를 부여하여 주민참여자체가 인치(人治)가 아니라 법치(法治)에 의하여 운영되어야 할 것이다. 주민참여제도로써 청책토론, 공론조사, 공청회, 위원회, 참여예산, 참여감사, 음부즈만제도 등을 들 수 있다. 참여예산제도는 이미 지방재정법에 의하여 강행규정이 되어 있어 법률적 위상을 가진 참여제도가 되어 있다. 이것은 추후의 주민참여의 제도화에 있어서 귀감이 될 수 있다.

2. 행정관리

주민자치의 실질화를 위해서는 주민만 역량만으로는 어렵다. 행정관료제의 일하는 방식과 사고방식이 근본적으로 전환되어야 한다. 행정공무원이 주민자치를 관리 감독한다고 하는 구조와 인식, 법제를 가지고는 주민자치는 계속적으로 형식화될 수밖에 없을 것이다.

현재의 시군구의 행정사무는 시군구의 자치사무는 물론이고, 지역(읍면동)자치사무 및 근린생활공동체(통반)사무까지도 행정사무화 시켜두고, 세원(稅源)도 시군구 행정 관료제에 일원화시켜두고 있다. 주민세까지도 시군구 지방자치단체의 세원으로 법률에서 규정해두고 있는 것이다. 다른 표현으로 하면, 주민들이 근린생활구역에서 회비를 내어서 주민자치회의의 재원으로 할 수 없도록 해 둔 것이다. 기부금도 받을 수 없도록 공직선거법 등에서 규제해 둔 것이다. 행정이 자치를 구축(crowding out)하고 있는 것이다.

13) 주민자치에 대한 시민교육도 필요하지만, 보다 중요한 것은 자치행정에 대한 공무원교육이 시급하다. 이를 위해서 지방공무원과 지방정책을 담당하는 중앙공무원에 대해서도 자치행정에 대한 강도 높은 교육이 필요하다. 이를 위해 지방공무원시험과목으로 '자치행정론' '지방의회론' '자치분권론'이 추가되어야 하고, 현직 공무원에 대해서는 6개월 이상의 집중교육이 필요하다. 이를 위해 지방국립대학에 자치행정대학원 내지는 자치행정학과를 필수적으로 설치하도록 법률을 제정해야 할 것이다.

주민자치의 실질화를 위해서는 행정관리의 관할범위를 축소하여야 한다. 주민자치영역의 관할범위에서는 행정인력을 철수하고, 행정관리조직을 폐지하여 주민자치에 대한 관리감독이라고 하는 ‘관치(官治)적 일하는 방식과 사고방식’ 자체를 없애도록 해주어야 한다.

그렇다고 하면, 지금까지 한국형으로 익숙하였던 동사무소조직을 일거에 폐지하면, 그 지역에 대한 지역민원사항에 대하여 어떻게 신속하게 대처하느냐는 질문을 할 수 있다¹⁴⁾. 이에 대해 해외사례들을 보면, 관리사무소를 필요한 공공서비스별로 둔다. 즉 도로공사에 대한 일이 많은 지역에 관리사무소를 두고, 현장대응을 하는 것이다. 일본의 경우에도 도쿄도의 자치구에 동사무소와 같은 종합행정말단조직은 없다.

한국의 동 주민센터는 형식상으로는 지역종합행정기관처럼 되어 있지만, 실제로는 민원사무처리와 복지현장사무를 한정적으로 처리하는 곳이다. 지역종합행정기관은 현재의 시와 자치구로서 충분하고, 그 아래 계층에 또다시 지역종합행정을 하는 조직을 둘 필요가 없다는 것이다. 현재의 동 주민 센터는 시장 혹은 자치구청장의 위임을 받아서 처리하는 준종합행정 조직이나 사실은 시군구청장의 보조기관으로서의 권한위임을 받은 것에 불과하다. 즉 지역종합성을 가질 법률적 근거가 없는 것이다.

이런 상태에서 읍면동 계층에 주민자치를 한다고 ‘읍면동장의 사무’에서 파생된 위임사무를 주민자치회의 사무위탁으로 한다는 것은 결코 지역종합성을 가질 수 없다. 즉 주민자치회는 현재의 행정관리 시스템하에서는 지역종합성을 결코 가지지 못하므로, 주민자치로서의 관할 구역에 대한 전권한성을 가질 수 없다는 것이다. 사정이 이러한 데, 주민자치회에 읍면동의 주민들에 대한 대표성을 가지고 주민들의 필요한 공공서비스를 제공하거나 자원봉사해서 해결하라고는 것은 지나치게 무리한 요구라고 보여 진다.

먼저, 행정이 혁신하여야 한다. 행정 관료제가 행정관리의 권한과 예산을 분권하여야 한다. 주민들을 참여시켜야 한다. 그래야 주민 자치할 공간과 자원이 형성된다. 현재의 읍면동 사무소를 커뮤니티 센터의 공간이나 ‘지역자치 행정복합 사무공간’으로 전환하고 지역자치사무를 행정과 자치가 파트너십을 가지고 협력해서 처리하도록 해야 할 것이다. 바로 이것이 거버넌스가 작동하는 중심적 계층이 될 수 있다.

행정이 시설과 예산을 투입하지만 그것의 운영에는 주민이 참여하고 주민이 의견을 수렴하여 의사 결정하도록 거버넌스 시스템을 구축하는 것이다. 마을만들기 사업은 행정공무원이 결정하고 집행하는 것이 아니라, 이러한 거버넌스 시스템을 통하여 주민이 참여하여 결정하고 집행하게 함으로써 주민만족도를 높이고, 집행에 따른 갈등을 미연에 방지하고 조정할 수

14) 무인민원발급기를 전철역 근처에 집중배치하여 동주민센터의 민원발급업무를 현격하게 줄일 수 있는 가능성이 있다. 서울시(2013.10)참고

있게 하는 것이다. 즉 행정주도적인 지역사업운영에서 주민참여주도적인 지역사업운영으로의 일하는 방식의 전환이 일어나게 하는 것이다.

시군구 행정의 역할은 근린생활구역에 대한 주민자치회가 형성하도록 지원하는 역할만에 한정해야 한다. '주민자치지원종합 센터'와 같은 형태로 주민자치회가 형성되고 운영될 수 있도록 법제도와 행재정적 지원을 하는 것에 한정해야 할 것이다.

주민자치회가 활동하는 구역 공간에는 행정이 관리감독자격으로서는 간여하지 않는다. 주민자치회의 활동공간을 열어주는 역할이 행정 관료제에 요구되어지는 것이다. 이것은 행정개혁의 영역이고 행정혁신의 영역이다. 이것을 추진할 정책으로서 주민자치정책이 본격적으로 필요하다. 정확한 표현으로서는 주민분권정책이라고 할 수도 있을 것이다.

3. 재정

주민자치의 실질화를 위해서는 자치의 재원을 가지고 있어야 한다. 재원이 없는 자치는 자치가 아니다. 주민으로부터의 위탁을 받아 대표성을 가지지 못한 자치회는 주민으로부터 회비를 징수할 수 없다. 따라서 대표성과 세금징수는 불가분의 관계에 있다. 대표 없는 곳에 세금 없는 것이다. 대의제 민주주의의 가장 기본적인 원칙이다.

이런 의미에서 주민자치가 실질화 되려면 주민으로부터의 회비징수가 있어야 한다. 그리고 이 회비를 바탕으로 주민자치공동체가 필요로 하는 공공서비스를 생산하고 공급할 수 있게 해에 한다. 질 높은 공공서비스를 원하면 높은 세금을 내어야 할 것이다. 일본의 주민자치회에서는 세대별로 회비를 징수하고, 이를 바탕으로 경조, 방재, 방법 등의 사업을 수행한다. 주민총회에서 선출된 임원들에 의하여 자원봉사로서 주민자치회를 운영한다.

아파트단지의 마을공동체에서는 관리비를 징수하여 아파트단지의 방범, 청소, 쓰레기처리, 조경 등의 사업을 실시하고 있다. 이와 같이 단독주택단지에서도 일정한 구획을 구분하여 그 구획의 관리를 위하여 세대별로 회비를 징수하고, 구역관리사무소를 두고 구역의 동네자치를 실시할 수 있을 것이다.

이것이 가능하기 위해서는 구역 동네자치를 위한 회비징수를 법률로 규정하여야 할 것이다. 주민세를 동네자치를 위한 재원으로 자동적으로 배정하는 법률규정을 도입하는 것도 하나의 방법이다¹⁵⁾.

15) 최근 주민세인상안에 대한 보도가 있었고, 국회 안전행정위원회의 국회의원들에 대한 조사에 의하면 과반수가 반대라고 한다. 서민증세라는 것이다. 19명의 의원 중에서 9명이 반대, 찬성 및 유보가 10명이라고 한다(2014.9.23. 머니투데이). 지방세법 개정안이 통과될지는 불명이라고 한다. 그러나 주민자치관리를 위하여 아파트관리비와 같이 비용을 내고, 마을자치관리사무소를 두는 것으로

법을 개정전까지는 주민세의 세원을 바탕으로 주민자치회마다 5천만에서 1억원정도의 예산을 위탁하고, 이에 대한 결산보고만 받는 정도로 하여, 동네자치를 위한 자치권을 부여하는 것을 조례로 제정하는 것도 생각해 볼 수 있다. 물론 이 조례는 상위법령의 근거규정을 가질 수 있도록 조치하여야 할 것이다.

동네자치의 재원은 공적인 재원이므로 공공성과 준법성을 가지도록 제도적 장치를 깔아 주어야 한다. 주민자치회는 회계를 두고, 외부감사를 받으며, 재정을 투명하게 주민들에게 언제든지 열람할 수 있도록 해야 할 것이다. 주민총회에서 예산의 편성과 결산에 대해서 최종의결을 받도록 해야 할 것이다. 주민과의 소통을 지속적으로 하여 재정에 대한 주민의 참여와 주민감사를 받도록 장치를 두어야 할 것이다.

풀뿌리 민주주의의 학습은 바로 자신이 낸 회비에 대하여 참여하여 통제할 수 있는 경험에 의하여 이루어질 수 있다. 이러한 풀뿌리 민주주의의 학습이 없는 상태에서 이론적이고 규범적인 주민자치를 하려고 하니, 형식적이고 장식적인 주민자치회가 되어버리는 것이다.

또 법인화된 주민자치회에 대하여 공공행정으로부터 지역공동체자치사무에 대하여 위탁사업이나 위임사업을 위탁할 수 있을 것이다. 이 때 공공행정으로부터 예산을 지원받게 될 것인데, 이에 대해서도 주민자치회가 자율성을 가지고 예산을 쓸 수 있도록 신뢰해주어야 할 것이다. 행정이 관료제 내에서 예산사용하는 절차와 규정을 주민자치회에 요구하거나 강요해서는 안 될 것이다.

주민자치회에 대한 위탁사업은 최대한 주민자치회의 자율성과 책임성을 가지고 운영하도록 해야 할 것이다. 즉 행정사무감사라는 형식으로 주민자치회의 운영에 시시콜콜 개입해서는 안 된다. 주민자치회가 주민들과의 관계 속에서 자율적인 책임시스템이 작동하도록 주민 참여를 강화하도록 해서 주민들이 그들의 대표인 주민자치회 임원들의 예산사용을 감시하고 견제하며 통제할 수 있는 순환시스템을 구축하도록 해주어야 한다. 이것이 바로 주민총회를 통해서 회비만이 아니라 공공행정으로부터 받은 지원예산에 대해서도 주민 참여적 감사를 수행하도록 하는 책임 있는 시스템인 것이다. 왜냐하면, 그 예산도 주민들이 낸 세금이기 때문이다. 여기서 공공성이 살아나게 된다.

만일 이것을 우리 지역에 보조금으로 주어진 예산이니 낭비하거나 지역이기주의적으로 사용하는 것에 그쳐버린다면, 주민자치회의 공공성은 떨어지게 될 것이고, 사적 이익단체화될 위험성이 있는 것이다.

주민자치회는 공공성이 생명이다. 공공성을 가치 있게 여기는 주민자치회가 되어야 할 것이다. 이는 재원의 사용에 대한 공공가치를 얼마나 존중하는가에 달려있는 것이다. 이 모든 것이 민주주의에 대한 시민교육과 관련되는 것이다.

의견을 물으면 이 결과는 달라지지 않을까 한다.

V. 결론 - 행정관리의 패러다임 전환 : 자치권부여의 법률제정 의제화를 중심으로

자치기반이 조성되어 있는가가 행정사업의 성패에 결정적이라는 사례는 다수 존재한다. 예를 들면 전통시장활성화정책의 경우도 자치적인 상인회의 존재가 없이는 실패할 수 밖에 없었다. 이 사업에 지난 십여년간 수천억의 예산을 투입하였다. 캐노피(지붕)도 만들어주고, 상품권도 발행하고, 이벤트지원도 하면서 마을의 전통시장을 살려보려고 하였다. 그렇지만, 전통시장내의 내부적 합의와 질서를 만들어내지 않고서는-다시 말해 주민자치가 형성되지 않고서는- 정부정책이 성공하기 어려웠다. 전통시장을 살리기 위하여 정치인과 행정 관료제만의 노력으로서는 정책을 성공시키기 어려운 것이 현실이다.

정보화마을사업과 같은 지역공동체만들기 사업들도 정부예산이 수백억원이 투입되어 장비를 구입하고, 시설이 만들어지고 하지만, 주민들의 역량이 성장하지 않고서는 지속가능성도 떨어지고, 예산만 낭비되는 결과를 초래하고 있는 것이다. 진정한 지역발전이 이루어지지 않는 것이다. 주민의 자치적 기반이 빠진 상태로 정부예산을 일방적으로 투입하는 중앙집권식 사업추진방식은 한계에 달했다는 것이다.

따라서 국가발전의 패러다임의 전환이 필요하다. 더 이상 공직자개혁이라든지 대통령을 잘 선출하면 국가발전이 이루어지는 시대는 아닌 것 같다. 대통령도 할 수 있는 역량에 한계가 있는 것이다. 공공행정조직내부만의 개혁으로서는 더 이상 국가발전을 이끌어내지 못한다.

이제는 공공행정의 외부인 주민자치와 지역사회와 시민사회가 현안을 스스로 처리할 수 있어야 지역발전과 국가발전을 기대할 수 있다. 주민이 스스로 지역의제들을 의제화하고, 처리해낼 수 있는 틀을 만들어주어야 한다. 이것을 공공행정이 정책문제로 인식하고 처리해야 할 것이다. 바로 주민자치정책이 필요한 이유이다.

주민자치정책은 정책의 목표와 수단이 있어야 하고, 참여자가 있어야 하며, 자원을 확보하여 집행체제를 통하여 추진되어야 한다. 그 성과는 평가되어야 하며, 결과는 환류되어 새로운 정책의제설정과정에 투입되어야 한다.

주민자치정책의 목표는 주민자치를 통하여 무엇을 이루려고 하는가에 대한 비전과 전략수립이다. 수단은 비전과 전략을 달성하기 위한 사업이나 프로그램이다. 주민자치정책에는 주민자치위원들이 참여하여야 한다. 대표성을 가지고 자치에 대한 전문적 역량을 구비한 자치위원들이 참여하고, 주민들이 참여하여야 한다¹⁶⁾. 주민자치를 위한 재원이 확보되어야 한

16) 공무원과 교사들이 주민자치회에 참여할 수 있도록 인센티브를 부여하는 것이 필요하다. 그러면 주

다. 주민자치이므로 기본적으로는 주민들로부터 회비를 받아서 재원을 확보해야 할 것이다.

주민자치는 주민들에 의한 자기입법과 자기통제이므로 이것이 가능한 의사결정조직과 자치집행조직이 구성되어야 한다. 관할구역의 공동체가 생존하고 발전하며 성숙할 수 있는 공공서비스를 생산하고 공급하여야 한다. 공동체로서의 유대와 호혜성을 가질 수 있도록 치안, 교육, 소방, 복지, 조경, 도로, 공원, 레크리에이션 등의 자치서비스를 주민들에게 제공하게 된다. 이러한 공공서비스에 대한 만족도와 지역자치 리더십에 대한 평가로서 차기 주민총회에서 주민자치위원들에 대한 평가와 선출이 이루어지게 될 것이다.

주민자치회가 운영될 수 있는 이러한 법제도적 기반을 조성하는 정책이 주민자치정책의 내용이다. 주민자치회가 작동할 수 있는 인프라를 설치하기 위하여 주민자치정책이 내년에는 도입되어야 하고, 이를 바탕으로 주민자치사업으로서의 시범실시는 기획되어야 할 것이다. 현재와 같이 정책 없는 사업만의 시범실시는 예산낭비로 이어질 위험성이 높다. 주민자치에 대한 철학과 이론을 겸비한 정책실무가의 등장을 기대해 본다.

주민자치정책에서는 먼저 공공행정조직의 혁신이 필요하다. 꼭 행정공무원이 해야 할 일만 남겨두고, 나머지의 지역자치사무와 지역공동체사무들은 주민자치회로 이관(empowerment)하여야 한다. 이를 위해서는 현재의 행정사무들을 세 가지로 구분할 필요가 있다. 지방행정사무, 구역자치사무, 마을공동체사무가 그것이다. 그리고 예산도 세 가지의 사무구분에 따라서 비율을 정해두어야 한다. 즉 3:3:4와 같은 식이다. 그리고 행정사무 관리를 위하여 만들어진 동사무소와 통·반제도는 폐지한다¹⁷⁾. 구역자치사무는 주민참여를 통하여 기획하고 집행한다. 주민참여절차와 기구를 만들어서 위탁이나 위임을 할 수 있을 것이다. 주민자치회의 협의회나 연합회의 형태로서 시와 자치구의 지역자치사무의 협의과정이나 기획과정에 참여하게 된다. 주민자치회는 지방자치의 풀뿌리여야 하고, 민주주의의 풀뿌리조직이어야 한다. '제대로 된 주민자치회 없는 지방자치'는 지방자치답지 못하다고 할 것이다. 주민자치회의 실질화를 위한 주민자치정책의 수립이 급선무이다.

민자치회의 역량이 현격하게 높아질 수 있을 것으로 기대된다. 자치경험을 통하여 행정을 거버넌스적으로 운영할 수 있는 체험을 하게 될 것이다. 그리고 주민자치회의 회의시간은 일과 후 저녁 7시에서 10시 사이로 하고, 월2회 이내의 회의만으로 의사결정을 하도록 한다. 집행을 위해서 사무국을 두고 운영한다.

17) 읍면사무소는 재고의 여지가 있다. 농촌지역에서는 관할구역이 매우 넓으므로, 지방자치단체로 전환하고, 통합형의 지방자치단체구성방식을 도입하는 것을 권하고 싶다. 이 경우 군 지방자치단체는 폐지하고, 선거를 실시 하지 않으며, 도의 권역 행정조직으로 전환할 수 있을 것이다. 일본의 경우, 군을 폐지하고 정촌(町村)에 지방자치단체를 구성하였다.

【참고문헌】

- 강창민. (2010). 「제주특별자치도주민자치위원회 활성화 방안」. 제주발전연구원.
- 곽 도. (2006). 주민중심형 아파트 공동체 활성화 방안 연구:아파트입주자대표회의를 중심으로. 중앙대학교.
- 곽현근. (2014). 사회적 자본 관점에서 바라본 지역공동체 활성화의 의의와 과제. 국민대통합위원회 2014 지역공동체활성화포럼 자료집(2014.6.19.).
- 권영주. (2008). 일본 정내회의 주민자치. 「자치행정」.
- 김병준. (2011). 「지방자치론」. 서울:법문사.
- 김순은. (2014). 사회자본과 주민자치. 한국지방자치학회 2014년도 하계학술대회 자료집.
- 김순은. (2012). 한국의 주민자치**의 구성과 운영. 「자치행정연구」, 4(1) :9-16.
- 김은미. (2011). 통장이장 나이제한 직권조사배경과 위원회 결정에. 국가인권위원회 토론회 자료집.
- 김필두. (2014). 주민자치회 시범실시의 추진실태와 개선방향. 한국지방자치학회 2014년도 하계학술대회 자료집.
- 김필두. (2011). 통리장의 기능과 역할변화에 따른 위촉제도의 개선방안. 국가인권위원회 토론회 자료집.
- 김찬동. (2014). 주민자치의 제도설계: 일본의 주민자치회와 주민자치센터를 사례로. 「한국지방자치학회보」, 26(1).
- 김찬동. (2014b). 도시형 주민자치정책의 제도설계: 서울시를 사례로. 한국지방자치학회 2014년도 하계학술대회 자료집.
- 김찬동. (2012). 「마을공동체복원을 통한 주민자치실현방안」. 서울시정개발연구원.
- 김찬동 외. (2010). 「아파트관리의 공공성제고방안」. 서울시정개발연구원.
- 김환표. (2011). 「반상회의 역사: 주민동원과 통제의 수단에서 이익집단화하기까지」. 인문과 사상. 대통령소속지방자치발전위원회. (2014). 「자치현장토크 종합토론회자료」. 지방자치발전위원회.
- 미즈히코 오카모토. (2012). 일본의 근린조직과 주민자치센터: 실제적 참여인가 단순한 행정적 개입인가? 「자치행정연구」, 4(1): 17-32.
- 민현정. (2011). 일본지역주민조직의 유형과 특성에 관한 연구. 「민주주의와 인권」, 11(2): 421-446.
- 서울시. (2013). 동주민센터기능개선을 위한 학술연구. 서울연구원.
- 성동구마장도주민자치회. (2014). 참여와 소통의 마을자치 실천계획. 2014.4.
- 안전행정부. (2014). 지역공동체 활성화 추진전략과 과제. 국민대통합위원회 2014 지역공동체 활성화포럼 자료집(2014.6.19.).
- 안전행정부. (2014). 주민자치회 컨설팅단 워크숍 회의자료. 2014.6.16. 안전행정부자치제도과.

- 이승중. (2008). 지역사회에서의 주민자치 기반구축. 『자치행정』.
- 정진헌. (2014). 읍면동주민자치회의 발전과제. 읍면동주민자치회의 발전전략. 한국생활자치연구원.
- 전상직. (2014). 충남형동네자치를 위한 주민자치의 현주소. 충청남도주민자치회토론회자료집.
- 조석주. (2014). 지역공동체활성화를 통한 국민대통합방안. 국민대통합위원회 2014 지역공동체 활성화포럼 자료집(2014.6.19.).
- 충청남도. (2014). 민선6기동네자치추진방향모색을 위한 토론회.
- 최영훈. (2013). 외국의 주민자치회 운영사례와 시사점. 『자치행정연구』, 5(1) :73-87.
- 하연섭. (2004). 『제도분석:이론과 쟁점』. 다산출판사.
- 小瀧敏之. (2007). 市民社會と近隣自治. 公人社.
- 小瀧敏之. (2006). 住民自治の視点と道程. 公人社.
- 片山義博. (2007). 市民社會と地方自治. 慶應大學出版會.
- Toshiuki Otaki. (2006). Local Government by the people in Japan. Tokyo: Goninsha.
- Anderson. William. (1960). Intergovernmental Relations in Review. Minneapolis:University of Minnesota Press.
- Goodin. Robert E. (1996). Institution and Design. in Robert E. Goodin(ed.) The Theory of Institutional Design. 1-53. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom. Elinor. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. New York: Cambridge University Press.
- Pierson. Paul. (2000). The Limit of Design: Explaining Institutional Origins and Change. Governance, 13(4): 475-499.
- Shafritz. M. (2008). The Facts on File. Dictionary of Public Administration. New York: Facts on File Publication.
- Yokomichi. Kiyotaka. (2009). Recent Community in Japan. CLAIR.
 (<http://www.city.mitaka.tokyo.jp>)
 (<http://www.osawacc.jp>)
 (<http://www.collabo-mitaka.jp>)

김 찬 동: 동경대학원 법학정치학연구과에서 정치(행정)학 박사학위(2004년)를 받았고, 관심분야는 자치분권, 주민참여, 행정개혁 등이다. 최근의 주요 논문과 저서로는 '주민자치의 제도설계: 일본의 주민자치회와 주민자치센터를 사례로'(한국지방자치학회보, 2014), '지방자치발전을 위한 정부합동평가의 개혁방안'(한국국정연구, 2013), '통반장과 주민자치위원회제도의 혁신방안'(서울연구원, 2014) 등이 있다(chandong99@si.re.kr).

