

주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구

Reform Alternatives and Future Orientations of Community Center in Korea

심익섭*
Shim, Ik-Sup

■ 목 차 ■

- I. 문제제기
- II. 근린자치와 '주민자치회'의 논거
- III. 주민자치센터(주민자치위원회)의 회고
- IV. 「주민자치회」의 제도화 방안
- V. '주민자치회'의 발전방향과 전망
- VI. 결 어

본 논문은 지방행정체제 개편에 관한 특별법에 근거하여 설치된 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회에서 마련하고 있는 주민자치를 위한 새로운 개념의 '주민자치회'에 관한 정책적 대안 논의를 다루고 있다. 지금까지의 한국 지방자치가 단체자치에 몰입하면서 나타난 문제점을 주민자치의 실질화를 통하여 해결해야 한다는 대전제 하에, 위원회가 제시하고 있는 세 가지 주민자치회 모델을 분석적으로 비교평가해 보고, 한국적 주민자치회를 위한 논의의 활성화를 지향하고자 하였다. 지방행정체제개편추진위원회는 미래 주민자치회 모형으로 협력형, 통합형, 주민조직형이라는 세 가지 모델을 제시하고, 앞으로 1년 간 시범실시를 통하여 가장 바람직한 모형을 도출할 것을 제안하였다. 생각건대 협력형으로는 현재의 주민자치센터 모형과 큰 차이가 없어 주민 만족 차원에서 약할 것 같고, 읍면동 행정이 철수하고 주민자치위원회가 주도하는 주민조직형은 이론적으로는 이상적이나 실현 가능성이 희박하다는 점에서, 그 둘의 장점들을 모은 중간 수준의 통합형이 바람직하다고 판단되나, 이 역시 주민의 선택으로 결정되어야 한다는 생각된다. 한국지방자치를 위해서는 앞으로 주민자치가 중요하다는 점에서 '주민자치회' 논의의 활성화를 기대하고 있다.

* 동국대학교(서울) 행정학과 교수

논문 접수일: 2012. 11. 10, 심사기간(1,2차): 2012. 11. 11 ~ 2012. 12. 27, 게재확정일: 2012. 12. 27

□ 주제어: 주민자치회, 주민자치위원회, 근린자치, ‘통합형’, 읍·면·동

The Special Law on Reforming Local Administrative System was legislated in 2010 and the promoting committee based on it was established. The resident autonomous center consists of the executive body and the autonomous neighborhood board. At the present, the Promoting Committee for Local Administrative System takes three alternatives for enhancing community autonomy into account: the Integrated Model; the Cooperative Model; the Resident Organization Model. It seems that the Integrated Model is most feasible in light of the current local situation. The organ of the community center is consisted in the executive body and the legislative body named as the autonomous neighborhood board, respectively. Under the Cooperative Model contemporary functions of Eup, Myun and Dong can continue to exist without change. The Resident Organizing Model refers to the type of community center which is supposed to work as a legislative and executive body. Three models discussed in this paper are under consideration. Ideally, the third model, namely Resident's Organizing Model seems best. However, it may be not feasible due to lack of experiences before. It is suggested that the first model, that is the Integrated Model, be more suitable to implement under the local autonomy situation in Korea.

□ Keywords: Community Center, 'Integrated Model', Citizen Autonomy, Autonomous Neighborhood Board, Eup·Myun·Dong

I . 문제제기

1991년 지방자치 부활이후 지난 20여년간 지배적인 제도적 틀을 구성했던 광역자치단체(시·도)와 기초지방자치단체(시·군·구) 수준의 지방정치나 지방행정이 나름대로 주목을 받으면서 발전해왔던 반면, 주민중심의 진정한 풀뿌리 차원에서의 자율성 또는 주민자치는 제대로 된 공간을 확보하지 못한 채 답보상태를 벗어나지 못했다. 지방자치 논거를 기관이나 단체 중심의 단체자치 논리가 압도하면서, 정작 지방자치의 또 다른 핵심인 주민자치 담론이 제대로 형성조차 못하였음을 뜻한다. 당위성 차원에서 주민참여의 중요성이 강조되고 주민자치의 이론적 정당성이 확립되었음에도 불구하고, 이를 실제 적용할 수 있는 제도화나 운영활

성화에 대한 노력은 매우 취약했다는 것이다.

이런 상황에서 지난 제18대 국회에서 여야합의로 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법’(2010년)이 만들어진 것은 그 자체로서도 큰 의미가 있었던 사건이었다. 이 특별법에 근거하여 지난 2011년 미래지향적 한국지방자치제도를 논의할 대통령소속 ‘지방행정체제개편추진위원회’가 본격 가동되면서, 관련 읍·면·동 주민자치회 구성을 위한 규정에 따라 그동안 미흡했던 근린자치를 되살리기 위한 새로운 개념의 「주민자치회」 제도화 방안 및 운영 방향을 놓고 논의가 가열되고 있는 상황이다.¹⁾ 실제 특별법은 지방행정체제 개편만이 아니라 근린자치를 위한 구체적인 대안으로서 새로운 ‘주민자치회’를 출범시키는 것을 명시하고 있다.

지방자치의 제도적 성숙이 지방의 혁신으로 이어지지 못했고, ‘그들만의 자치’(단체자치)가 ‘주민들의 권리’(주민자치)를 무시하고 있는 상황에서, 희망과 기대로 이어졌던 한국지방자치 부활 20년을 반성하고, 이제는 타성으로 관행화 되고 있는 지방자치의 기득권 구조를 타파할 때가 되었다. 주민자치 없는 지방자치는 더 이상 풀뿌리인 국민을 감동시킬 수 없고, ‘그들만의 자치’가 더 이상 용납되어서도 안 된다는 기본 전제가 중요한 시점이다. 그나마 행정적·제도적 차원에서 근린에 초점을 두고 시행된 유일한 제도적 개혁 방안으로서 존재했던 주민자치센터와 주민자치위원회의 경험을 바탕으로 이제 ‘주민자치회’라는 새로운 변화에 대한 논의가 필요하다는 것이다(심익섭, 2012).

본 연구는 이러한 복잡한 여건과 변수들을 감안하여 선진국에서 논의되고 있는 근린거버넌스 관점을 고려하고 특별법이 초점을 두고 있는 읍·면·동 주민자치회가 어떤 방향에서 추진되어야 하는가를 감안하여, 경험적·규범적·처방적 차원에서 우리의 주민자치를 진단하고 구체적인 정책대안을 담론화 차원에서 제시하고자 한다. 특히 이곳에서는 그동안의 주민자치센터 및 주민자치위원회를 회고해 보고, 이를 토대로 특별법에서 제시하고 있는 새로운 ‘주민자치회’의 적용 가능한 모델들을 제시해볼 것이다. 차기 2014년 지방선거까지 치열한 논의를 통해 한국 실정에 적합한 ‘주민자치회’를 제도화하고 실천하는 것이 시급한 과제임을 직시하여, 본 논문은 이론적인 논의구조 보다는 주민자치 담론화를 위한 구체적인 제도화 문제제기의 차원임을 미리 밝힌다.

1) 지난 18대 국회에서 여야 합의로 지방행정체제 개편에 관한 특별법이 제정되었고(2010. 9.16, '10.10.1 시행), 2011년 2월 16일 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회가 출범하였다. 당연직 3명(기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무총리실장) 이외의 위촉직 24명은 대통령 추천 6명, 국회의장 추천 10명, 지방4대협의체 대표자 추천 8명 등으로 구성되었다. 그리고 위원회는 ‘주민자치회’를 다루는 근린자치분과위원회와 함께 구역분과위원회, 기능분과위원회 등 3개의 분과위원회 중심으로 운영되어 왔다.

II. 근린자치와 ‘주민자치회’의 논거

1. 주민자치와 단체자치

현대 지방자치가 탄생한 유럽에서는 국가마다 역사적 배경의 차이로 “국가-지방-시민 (Staat-Kommunen-Buerger)”의 연관관계를 보는 시각이 매우 다양하다. 독일어의 ‘자치 행정(Selbstverwaltung)’을 영어로는 ‘자치정부(Self-Government)’로 이해하듯이, 영미 국가에서는 일반화 된 ‘지방정부’라는 용어를 대륙계 국가에서는 ‘지방자치단체’로 이해하는 것과 같은 맥락이다(Knemeyer, 1997: 203). 지방자치의 양대 이론인 주민자치와 단체자치의 조화가 요구되듯이, 실제 지방자치에서는 어느 하나만을 강조할 수는 없다. 따라서 한국에서 논의되고 있는 읍·면·동의 주민자치에 관한 논의도 단체자치의 장·단점과 민주화의 흐름이나 맥락에서 크게 벗어날 수는 없다. 인간의 사회적 결사체 형성과정이나 현대 민주주의는 단체자치 전통과 주민자치 전통의 장단점을 구분하여 설명이 가능하다. 무엇보다도 민주주의의 가장 큰 덕목은 개인의 ‘책임’과 ‘권한’을 일치시키고, 사회적 결사체의 자유로운 조직, 민주제도의 관리비용과 편익을 연동시키는 데 있다(심익섭, 2001: 21). 결국 민주주의를 위한 진정성 있는 지방자치라면 두 논리의 연계와 승화가 가장 중요하다는 것이다.

이처럼 지방자치제도는 크게 단체자치와 주민자치라는 내용으로 구성된다. 개인으로부터 상향적 의사결정 과정을 중시하는 지방자치의 이론 또는 전통을 주민자치(Buergerliche Selbstverwaltung)라고 하며, 강력한 통치권을 가진 국가(중앙정부)로부터 일정한 자치권을 부여받아 지방자치를 실시하는 전통(이론)을 단체자치(Koerperliche Selbstverwaltung)라 한다(최창호, 2009: 85). 즉 단체자치가 중앙집권적 권한의 일부를 지방자치단체가 행사하도록 하는 것이라면, 주민자치는 그 나누어진 권력의 주체로 주민을 상정한다는 의미이다. 주민자치에 촉(B관점은 민주주의를 어떻게 바라보는가와 밀접(B관련이 있다는 점에서 주민자치 정당성에 촉(B철학적·규범적 기반을 마련하기 위해서는 다양한 민주주의의 성격과 특성, 그리고 시민참여와의 관계에 촉(B민을rgerli. 주민근접행정 내용의 주민자치나 로컬가와 밀는 지역 하위수준에서의 집합적 의사결정이나 공공서비밀접전달을 위한 장치들 또는 주민들이 자신의 지역에서 을 마일이 이루어져야 하는가에 촉(B의사결정에 참여하는 과정으로 이해되기 때문이다.

한국 지방자치의 전개과정을 보면 단체자치에 일방적으로 매몰되어 왔다. 지방차원의 거버넌스 개념이 강조되고, 특히 <표 1>에서 보듯이 단체자치와 대등하게 주민자치의 논리가 지방자치에 수용되어야 함에도 불구하고 지방자치제에서 주민의 실질적인 위상을 제대로 자

리매김하지 못했다는 것이다. 로컬거버넌스는 정치적 또는 관리적 권한이 근린수준에까지 위임되는 것뿐만 아니라 지역수준 행위자들의 임파워먼트(Empowerment)와도 관련된다. 이때 권한을 누가 얼마만큼 갖는가는 권한위임의 목적과 설계에 따라 달라지기 때문에 일률적인 제도화의 위험성이 상존하게 된다. 나아가 역량강화를 위한 제도적 차원에서도 로컬거버넌스는 단순한 의사소통이나 주민과의 상담 수준을 넘어 숙의적 포럼(Deliberative Forum), 협의민주주의(Konkordanzdemokratie) 등 주민의 직접통제(Citizen Control)에 이르기까지 다양한 형태를 취할 수 있다(심익섭, 2001: 92).

<표 1> 주민자치와 단체자치의 개념 비교

구 분	주민자치	단체자치
1. 자치의 의미	정치적 의미	법률적 의미
2. 자치권 근거확설 (자치권 인정주체)	지방권설, 고유권설 (주민)	국권설, 수탁설 (중앙정부)
3. 국가	영국, 미국	독일, 일본
4. 자치권의 인식 (자치권 인정주체)	자연적, 천부적 권리 (주민)	국가에서 전래한 권리 (국가/중앙정부)
5. 자치의 중점	지방정부와 주민과의 관계	중앙과 지방단체와의 관계
6. 추구이념	민주주의	지방분권
7. 자치사무의 중심 (국가, 자치사무구분)	고유사무 (미구분, 불문법적 특성)	고유사무와 위임사무 (엄격구분, 법률적 열거주의)
8. 수권방법	개별적 수권주의	포괄적 수권주의
9. 중앙-지방관계	기능적 협력관계	권력적 감독관계
10. 중앙통제방법	입법적, 사법적 통제(통제 弱)	행정적 통제(통제 强)
11. 조세제도	독립세	부가세
12. 자치단체의 지위	단일적 성격 (주민대표기관)	이중적 성격 (중앙대리기관, 주민대표기관)
13. 중시하는 권리	주민의 권리	자치단체의 권리

* 자료: 심익섭(2011).

2. 시민참여와 근린자치

참여의 중요성은 주민자치나 지방자치 때문만이 아니라 그 자체가 현대 민주주의에서 핵심적인 키워드이기 때문이다(Alford, 1969: 21). 이러한 시민참여는 비참여(Nonparticipation) 단계로부터 소극적 참여(Tokenism) 단계를 넘어 적극적 참여(Citizen Power) 단계까지 크게 3단계로 구분하고 세부적으로는 8단계로 나눌 수 있다(Arnstein, 1969: 216). 조작이나 선동 등의 비참여는 논외로 하고, 형식적 참여인 소극적 참여에는 다시 정보제공, 자문

과 상담, 설득과 회유 등이 포함되며, 실질적 참여단계인 3단계에는 파트너십과 협동, 권한 이양, 시민통제 등의 참여방식들이 있다. 지역사회발전을 위한 매개변수로서 거버넌스(Governance)는 이러한 시민참여와 주민자치의 전통으로부터 비롯되는 것이다. 지역민을 공공재의 공동생산자로 이해할 때 정의사회가 구현될 수 있는 토대가 형성되는 것이며, 이는 바로 시민참여가 가능할 때 주민자치를 통한 지역사회발전과 국가경쟁력 강화로 승화시킬 수 있다는 것이다.

세계화와 지방화를 뜻하는 세방화(Glocalization)와 정보화는 이 시대의 화두가 된지 오래다. 국경을 통해 거래관계가 통제되던 시대가 지나고 바야흐로 세계표준에 합당한 인적·물적 자원이 국경을 자유롭게 이동할 수 있는 시대가 되었다는 것이다. 이러한 시대상황에서 국가는 상대적으로 할 일이 줄어들고, 국경은 자국의 인적·물적 자원을 보호하고 외국의 그것을 배척하는 역할을 제한적으로만 할 수밖에 없게 되었다. 이로부터 WTO 등의 세계화와 EU로의 통합 과정에서 강조된 것은 국가가 아니라 지역사회(Local Community)의 중요성이었다. 그리고 구체적인 세방화 전략은 시민참여 강화를 통한 주민자치 활성화로부터 시작되었다. 전통적인 관료제적 지방정부 패러다임이 세방화 시대를 맞아 로컬거버넌스 패러다임으로 변화되고 있다는 것이다(Heinelt, 2012).

<표 2> 로컬거버넌스패러다임과 지방정부패러다임

로컬거버넌스패러다임	지방정부패러다임
국가와 시민사회	국가 중심
공공부문, 민간부문, 제3부문	공공부문 중심
제도와 과정	제도 중심
정책, 산출, 결과	조직구조
조정하기, 촉진하기	노젓기, 공급하기
유도, 협력, 흥정	명령, 통제, 지휘
네트워크, 파트너십 관계	계층제, 권위 관계

* 자료: 심익섭(2012).

현대 국가에서 지역사회는 자연적으로 주어진 것이 아니라 대부분 제도적인 것임은 분명하다(Lueder, 1997: 344). 일정한 지리적 영역 안에 거주하는 지역의 구성원들로 하여금 목적과 가치를 공유할 수 있는 여건을 만들고, 그러한 목적을 달성할 수 있는 사회적 역량을 구축해나가는 일련의 조직화된 활동으로 이해되기 때문이다. 물론 학술적 의미의 지역사회는 시민사회를 대표하는 영역으로서, 특정 지역 안에서 상호간에 사회적이고 심리적인 유대를

가진 사람들로 이해할 수 있다. 거버넌스 관점에서 강조되는 시민사회(Civil Society)가 공적기관(국가)과 재생산을 위한 사적단위(기업과 가족)로부터 상대적으로 자율적으로 조직된 중간매개집단을 의미한다고 볼 때, 지역사회야말로 시민사회를 구성하는 중요한 영역이라고 말할 수 있기 때문이다. 이러한 지역사회의 의미를 현실사회에서 구현해야할 바람직한 가치의 관점에서 수용하면 지역사회는 우리가 지향해야할 민주시민운동(Movement)의 성격을 띠게 되는데, 이 때 서구국가들의 커뮤니티재생에서 보듯이 공식화된 정책들로 승화될 수 있게 되는 것이다.

3. 근린거버넌스

일반적으로 지방자치는 정부의 관점에서 정의된다. 예를 들면, 지방자치는 '상위 정부들의 제약에 의해 구속받지 않은 채 행동할 수 있는 지방정부의 능력', '해당정부 관할구역 주민들 복지에 독립적 영향을 미칠 수 있는 능력', '지방정부가 주어진 권한 안에서 관할구역에 따라 차별화된 정책들을 혁신적으로 고안해내고, 실험하며, 발전시키는 능력' 등으로 다양하게 정의된다(심익섭, 2011). 이러한 개념들은 특정 행위주체인 지방정부에 부과된 속박(제약)의 부재라는 '소극적 자유'(freedom to)로서의 의미를 강조하고 있다. 이러한 관점에서 지방자치는 지방정부가 중앙정부 또는 상위정부로부터의 제약으로부터 상대적으로 자유로울 뿐 아니라, 지방정부가 특정 정책을 주도하여 자신의 지역에 차별화된 결과를 만들고 중앙정부에도 영향을 미칠 수 있는 역량을 가지고 있음을 의미한다.

하지만 지방정부조직의 중앙정부에 대한 상대적 자유와 역량이라는 해석을 넘어서 지방자치를 상향적 관점에서 바라보면, 해당지역의 정치적·사회적 상호작용을 통하여 '장소의식'(Sense of Place) 또는 '지역정체성'(Local Identity)을 반영하고 발전시키는 자유 또는 역량의 의미를 갖는다. 즉, 지방자치는 지방정부 재량에 관한 것일 뿐만 아니라, 한 지역사회 안에서 일어나는 광범위한 사회적·정치적 관계에 관한 것으로 지역사회 스스로 민주적 정치 제도들을 마련하고 참여하며 역량을 강화하는 과정을 통해 다른 지역과 차별화된 장소의식과 지역정체성을 형성하는 것을 뜻한다. 이러한 지방자치 관점이야말로 지역사회 문제는 그 지역주민의 참여하에 스스로 결정하고, 처리하며, 결과에 대해 책임지는 방식으로 '주민자치' 개념과 일치한다. 지방자치를 상향적 관점에서 바라보게 될 때, 지방수준에서의 대의민주제도와 참여민주주의를 통한 시민들의 훈련과 경험이 국가 전체의 민주주의에 기여할 가능성이 높아지면서 '풀뿌리민주주의'(Grassroots Democracy)의 본질적 가치를 되찾게 된다(Okamoto, 2012).

영국을 비롯한 많은 유럽의 국가들에서 근린단위 차원의 제도 실험은 근린거버넌스

(Neighbourhood Governance) 관점에서 전개되고 있다. 거버넌스는 공공문제 해결을 위하여 정부·시장뿐만 아니라 과거 우리가 크게 관심을 두지 않았던 시민사회 영역에까지 주목하고, 이들 세 부문 사이의 견제와 균형, 협력을 통한 문제해결을 강조한다. 같은 맥락에서 근린거버넌스는 과거 정부서비스의 객체로만 여겨졌던 시민사회의 대표영역인 지역사회를 더 이상 수동적 방관자가 아닌 공공문제 해결의 주체 또는 파트너로 이끌어내기 위한 가장 유효한 공간단위가 근린이라는 철학을 반영한다(Wollmann, 2009: 123). 이 관점에서 근린은 장소에 기초한 정책을 수행하기에 적합한 공간단위 또는 구체적으로 통합된 행위자를 위한 중요한 사회·공간적 환경으로 인식된다. 또한 민간부문과 정부부문이 파트너십을 형성하며, 중앙 및 지방정부의 서비스를 혁신적으로 개선할 수 있는 기회의 장소일 수도 있다. 더불어 근린은 보다 많은 시민참여 및 정부의 책임성을 실현할 수 있는 민주적인 혁신을 위한 최적의 장소일 뿐만 아니라 지방자치체계의 현대화를 위한 각종 제도 실험의 중심에 놓여 있는 것이다(지방행정체제개편추진위원회, 2011).

지방자치에 대한 상향적·적극적 관점에서 근린자치는 ‘주거지 주변의 공간단위를 매개로 해당지역 정부와 주민, 그리고 이해당사자들이 자율성을 가지고 지역문제 해결과 공공서비스를 위한 집합적 의사결정 과정과 생산행위에 참여하면서 지역정체성과 장소의식을 형성하는 것’으로 해석할 수 있다. 이때 근린자치는 통치조직으로서의 정부가 아닌, 통치과정 또는 통치방식의사결정하는 거버넌스의 맥락에서 논의가 가능해진다. 근린거버넌스는 근린이라는 지역적 하위수준에서의 공동체적 의사결정이나 공공서비스전달을 위한 장치들 또는 근린주민들이 자신의 지역에서 어떤 일이 이루어져야 하는가에 대한 의사결정에 참여하는 과정이라고 할 수 있는데(Wollmann, 2009), 이 말은 한 지역을 중심으로 리더십을 형성하고, 공유된 가치와 비전을 발전시키며, 그 지역에 썬문제 주는 결정에 썬문력을 행사하고, 의사결정을 내릴 뿐만 아니라, 그 결정의 수행과 성과까지도 모니터하는 실천방식과 장치들의 총체로 이해된다. 결과적으로 근린자치는 근린거버넌스의 설계와 실험을 통해 달성된다고 볼 수 있으며, 이런 점에서 ‘주민자치회’ 논의는 선진 지방자치를 지향하는 관문이기도 하다.

Ⅲ. 주민자치센터(주민자치위원회)의 회고

주민자치의 중요성을 인식하여 지난 1998년 대통령에게 읍면동에 대한 주민자치센터로의 기능전환이 보고된 이후, 1999년 일선 지방행정조직의 근간을 이루는 동기능전환 1단계 사업이 추진되었다(1,654개 동 대상). 이후 2000년에는 1,858개 읍면동을 대상으로 한 2단

계 기능전환이 추진되었는데, 현재는 3,477개 주민자치센터 설치대상(215개 읍, 1,201개 면, 2,061개 동) 중 75%에 이르는 2,605개(124 읍, 526 면, 1,955 동)에 설치가 완료된 상태이다(행정안전부, 2012). 이미 1991년 지방자치가 부활된 이후 단체자치에만 몰입해 오다가 읍·면·동사무소의 기능전환에 따른 유희시설의 활용차원에서 주민자치센터를 도입한 것이 그나마 행정·제도적 차원에서 주민자치에 초점을 두고 시행된 유일한 제도적 개혁이었다는 점에서 주민자치센터와 그를 이끌어 온 주민자치위원회는 그 시행착오를 넘어 대단히 중요한 의미를 갖고 있다(심익섭, 2001).

특히 본격 시행 1년 후인 2001년도부터는 「열린사회시민연합」이 중심이 되어 중앙정부 및 지방자치단체와 함께 전국주민자치박람회를 이어오면서 주민자치 정착을 위해 노력한 결과 오늘에 이르고 있다. 지난 10년 간 이어져 온 주민자치박람회의 주제(슬로건)를 통해 그 간의 주민자치 이슈변화를 살펴볼 수 있는데, 박람회개최 지역을 포함하여 정리해보면 아래와 같다(열린사회시민연합, 2012).

- 2001년(제1회) : 주민자치센터, 주민 손으로 만들어가요! (서울특별시)
- 2002년(제2회) : 지지와 격려, 그리고 나눔 (경기도 성남시)
- 2003년(제3회) : 주민자치로 지역의 미래를 준비한다! (충청북도 청주시)
- 2004년(제4회) : Partnership-Governance-Innovation (제주도 제주시)
- 2005년(제5회) : 주민의 힘으로 자치시대를 열자! (경상남도 진주시)
- 2006년(제6회) : 주민자치센터 제2도약을 준비한다 (전라북도 익산시)
- 2007년(제7회) : 주민자치센터가 함께하는 행복한 마을만들기(강원도 속초시)
- 2008년(제8회) : 마을자치로 지역의 희망을 만들자! (경기도 시흥시)
- 2009년(제9회) : 자치와 함께 소통의 미래로 (인천광역시 남구)
- 2010년(제10회) : 근린자치, 함께 만드는 우리 마을 (경상남도 진주시)
- 2011년(Review박람회) : 풀뿌리 주민자치의 새로운 변화를 모색하는 찾아가는 주민 자치박람회
- 2012년(제11회) : 주민참여로 발전하는 지방자치 (광주광역시 동구)

본래 주민자치센터는 읍면동사무소 여유 공간을 활용해 주민참여를 이끌어내어 자치의식과 지역공동체 형성의 구심체 역할을 기대했다. 그러나 현재 상황은 여유 공간에서 문화·복지프로그램을 제공하는데 그쳐, 주민자치센터가 그 기능을 제대로 하는가에 대한 문제제기가 계속되고 있다. 이는 행정주도적인 설치로 주민참여가 부족하고 주민요구 반영에는 소홀한 점 등 여러 요인들이 복합적으로 작용한 결과라고 본다. 지난 2002년 제정된 ‘주민자치센터 설치 및 운영조례’를 보면 주민자치센터의 기능을 다음 여섯 가지로 제시하고 있다:2)

- 주민자치기능 (지역현안문제 토의, 동네환경 개선, 자율방재 등)

- 문화여가기능 (지역문화행사, 취미교실, 체육활동, 전시회 등)
- 시민교육기능 (교양강좌, 청소년교실, 주민대학, 동네문화연구회 등)
- 주민편익기능 (생활정보제공, 알뜰매장, 회의장 등)
- 지역복지기능 (건강증진, 청소년공부방, 마을문고 등)
- 지역사회진흥기능 (집 앞 청소, 이웃돕기, 청소년지도 등)

이외에도 행정·제도적 차원을 벗어나 지역사회형성(Community Building) 관점에서 ‘살기 좋은 도시만들기’, ‘살기 좋은 마을만들기’와 같은 근린단위의 사업들이 정부주도로 시도되었지만 사회전반으로 확산되는 효과를 보지는 못한 것으로 평가된다. 이는 근본적으로 지방자치행정 개혁의 일환으로 지역의 특성이나 자율성을 무시한 채 주민자치마저도 획일적으로 제도화하면서 나타난 필연적인 결과가 아니었나 생각된다. 물론 민주주의라는 것도 결국은 제도화가 전제되지 못할 때 실현 불가능한 것은 당연하나, 아무리 좋은 제도도 어떠한 과정과 절차를 거치느냐가 현대 민주주의에서는 매우 중요한 성패요인이라는 점도 간과해서는 안 될 것이다. 당연히 주민자치센터는 제도적인 미비점이 있었음은 분명하다(심익섭, 2011).

주민자치센터에 관한 학술적 분석 자료는 그동안 광범위하게 축적되어 왔으며, 실제로 외형상으로 보면 주민자치를 위한 가장 빠른 시간 안에 제도를 정착시키고 있는 것으로 평가되고 있다. 제도적 차원에서 볼 때 주민자치센터 및 주민자치위원회야말로 한국 근린자치의 현주소라는 점에서 그 의미가 크다는 것이다. 주민자치위원회를 중심으로 한 주민자치센터 운영 성과를 미시적 제도 측면과 함께 행태적 측면에서 분석하여 새로운 ‘주민자치회’로 승화시켜야 하는 시점이 와 있다. 그동안 주민자치박람회를 통해 나타난 ‘살기 좋은 지역(마을)만들기’ 사업뿐만 아니라 커뮤니티비즈니스, 도시재생과정에서의 지역사회형성사업, 근린조직을 활용한 공공서비스 생성 사례 등을 바탕으로 한국지방자치 발전의 초석으로 승화시킬 방법부터 모색하는 것이 중요하다는 것이다(심익섭, 2011).

사실 주거단주위의 근린자치를 활성화한다는 지방행정체제개편의 기본방향에도 불구하고, 2011년 지방행정체제개편의 주요과제에서는 ‘풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 주민자치회를 둘 수 있다’는 정도의 언급만이 나와 있다. 실제 대통령위원회의 역할도 읍·면·동 주민자치기구의 설치에 초점이 맞추어져 있다. 지방행정체제개편을 통해 달성하려는 것이 단순히 현존하는 주민자치센터를 보완하는 정도의 개선안을 마련하려는 것인지, 아니면 좀 더 장기적인 철학적 담론과 비전속에서 광범위한 제도적 개혁의 기회로 삼을 것인지에 대한 충분한 논의가 필요한 이유이다(한국자치학회, 2012). 이러한 논의구조를 통해 기존의 주민자치센터의 경험을 바탕으로 현 지방행정체제 개편안에 담을 주민자치(근린자치)의 성격이 분명히 규정되어야 할 것이다.

2) 지난 2002년 제정된 ‘주민자치센터 설치 및 운영조례’에 근거한 주민자치센터의 주요 기능임.

주민자치센터 관련 조례나 그의 도입 및 발전과정과 지금까지의 전국주민자치박람회 결과를 종합해 볼 때 앞으로 탄생할 새로운 '주민자치회'를 위한 정책형성 또는 제도채택 과정에서 시민사회의 제 주체들이 보다 적극적으로 참여하여 제대로 된 주민자치를 위한 합리적인 제도화를 이끌어내야 한다. 중앙이건 지방이건 정부정책에 대한 국민의 참여 기회가 항상 주어지는 것이 아니라고 볼 때, 이 번 지방행정체제개편추진위원회를 통하여 우리사회에서 주민자치 강화를 위한 좀 더 광범위한 제도개혁의 기회로 삼아야 한다는 것이다. 주민자치센터를 회고해 보면 지금까지의 단체자치 중심 지방자치를 조금이라도 풀뿌리 쪽으로 무게중심이 동, 즉 주민자치 쪽으로 끌어오는 계기로 만드는 것이 중요하다고 판단된다.

IV. 「주민자치회」의 제도화 방안

1. 지방행정체제개편특별법의 규정

지난 2010년 9월 16일 제정되어 10월 1일부터 시행된 '지방행정체제 개편에 관한 특별법'(이하 '특별법')에는 시·군통합의 기준 및 개편, 자치구 개편 및 대도시 특례, 도의 지위와 개편 등의 개편 내용들과 함께 주민자치회 설치 및 운영 등에 관한 구체적인 규정이 들어 있다. 이에 따라 국회의 입법조치로 설치된 대통령소속 '지방행정체제개편추진위원회'는 2012년 6월말 '주민자치회'와 관련된 개편의 기본계획과 추진방안들을 대통령과 국회에 보고하였다.³⁾

우선 특별법상 지방행정체제개편의 기본방향을 보면 다음과 같다(제3조 참조):

- 지방자치 및 지방행정계층의 적정화
- 주민생활 편익증진을 위한 자치구역 조정
- 지자체 규모와 자치역량에 부합하는 역할·기능부여

3) 특별법이 제시하고 있는 주요 개편 대상(과제)은 다음과 같다:

- 특·광역시와 자치구와 군 개편 (제12-13조)
- 도의 지위 및 기능 재정립 (제14조)
- 시·군·구의 통합 (제15-19조)
- 읍·면·동의 주민자치 (제20-22조)
- 통합 지자체 특례 (제23-32조)
- 대도시에 대한 특례 (제33-36조)
- 특별지방행정기관 이양 (제39조)
- 교육자치 통합 및 자치경찰 실시 (제40조)
- 기타 개편추진위원회 의제 (제6조)

- 주민단위의 근린자치 활성화

이를 바탕으로 주민자치에 토대를 둔 '주민자치회' 설치를 위한 기본 방향으로는 다음과 같은 것을 제시할 수 있을 것이다:(심익섭, 2011)

- 효율성과 민주성, 통합과 분권의 조화
- 주민참여와 주민의 책임성 강화
- 지역사회발전을 통한 국가경쟁력 강화
- 공공재의 공동생산 또는 생산경로의 적정화
- 지역사회 발전과실의 공정한 배분

특별법 제4장(지방행정체제 개편의 기준과 범위) 제4절에서는 '읍·면·동 주민자치'라는 제목 아래에 제20조부터 제22조까지 주민자치회에 관한 규정을 두고 있다(〈표 3〉 참조). 그런데 특별법에서 규정하고 있는 읍·면·동 주민자치는 향후 '주민자치회'를 설치할 수 있다는 방향성만을 제시하고 있다. 제20-22조에서는 주민자치회의 설치, 기능, 구성 등에 대한 기본적인 사항을 규정한 채 구체적인 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 그구성, 등에 관해서는 별도의 법률로 주민하도록 유보하고 있다. 이러한 특징을 보이는 것은 시군구의 통합을 추진하는 과정에서 발생하는 통합자치단체의 규모 그리고 일괄적인 통합인지 아니면 자율적인 통합인지민하도록 통합자치단체의 수 등 여러 가지의 불완전한 요인들과 관련해서 차후 확실한 주민자치회 설치를 보장하기 위한 조치인 것으로 판단된다.

〈표 3〉 지방행정체제개편에 관한 특별법상의 규정

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 제20조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다. ○ 제21조(주민자치회의 기능) <ul style="list-style-type: none"> ① 제20조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다. ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. <ul style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 구역 내의 주민통합 및 발전을 위한 사항 2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항 ○ 제22조(주민자치회의 구성 등) <ul style="list-style-type: none"> ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다. ② 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다. ○ 부칙 제4조(읍면동 주민자치회의 시범실시) 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. |
|--|

읍·면·동 주민자치회와 관련하여 개편추진위원회를 중심으로 2012년까지 추진된 구체적인 내용들을 요약하면 다음과 같다:(지방행정체제개편추진위원회, 2012-1)

- 주민자치회 설치·운영 등을 포함한 모델 개발
- 주민자치회 관련 토론회, 공청회 등을 통한 국민적 공감대 마련
- 주민자치회 모델을 '기본계획'에 반영하여 대통령 및 국회에 제출
- 주민자치회의 시범 실시 방안
- 주민자치회 설치·운영에 관한 법률안 마련 등 입법 추진

결국 읍·면·동의 '주민자치회'는 전체적인 지방행정체제개편 방향과 연동될 수밖에 없는 상황이다. 그러나 여기서 중요한 점은 광역이나 기초자치단체의 개편에 따라 읍·면·동이 종속되는 것이 아니라, 오히려 풀뿌리 자치의 장(場)인 읍·면·동 중심의 주민자치회가 어떻게 정립되느냐에 따라 시·군·구나 시·도 개편방향의 기본 틀이 바뀔 수 있다는 점이다. 21세기는 단체자치회가 아니라 주민자치회가 지방자치의 성패를 좌우하는 핵심이기 때문에, 궁극적으로는 새로운 주민자치회가 제대로 안착하느냐에 따라 미래 한국지방자치가 평가될 수 있기 때문이다. 이처럼 특별법은 그동안의 민선 지방자치 실시 이후 학계와 시민단체 및 지방자치단체 등에서 지속적인 주민자치 강화를 위한 제도적 보완책 요구를 수용한 것이라고 할 수 있다. 이에 따라 개편추진위원회는 풀뿌리 자치를 활성화하고 민주적 참여의식을 고양하기 위하여 주민자치회 설치 및 운영방안을 마련하여 국회와 대통령에게 보고한 것이다.

2. 주민자치회 설치·운영을 위한 3모델⁴⁾

이론적인 근린자치의 중요성을 넘어 한국지방자치에서 현실적으로 새로운 모형의 주민자치회 필요성은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 주민 중심의 근린자치 활성화
 - 주민의 지역 소속감과 주민 화합 및 지역발전을 위한 자발적인 노력 확대
 - 행정기관의 동원에 의한 소극적·제한적인 참여를 탈피하고 지역 내 직능조직·단체 등과의 연계 관계 구축
- 행정과 주민 간 협력을 통한 효과적인 행정기능 수행
 - 지방자치단체와 주민 간의 유기적인 협력 관계를 확대하여 현장 중심의 행정서비스 공급

4) 이하 내용은 지방행정체제개편추진위원회(2012) 자료를 기본 토대로 한 것으로서, 이는 시범실시를 위한 본 위원회의 의결사항으로, 앞으로 정부의 시범실시와 추가적인 위원회 논의를 거쳐 2014년 실시를 목표로 최종 모델을 결정하기 위하여 추진 중인 내용임을 밝힌다.

- 능동적인 주민의 참여를 통해 지방행정체제 개편에 따른 민주성 보완

주민자치회의 추진방향은 특별법에 따라 읍면동 단위로 해당 행정구역 내 주민으로 구성되는 주민자치회를 설치·운영하는데 초점을 두고 있다. 특히 주민자치회 권한을 법적으로 보장할 수 있도록 관련 법령 제정을 동시에 추진하며, 아울러 시범실시를 통해 사전 보완대책을 강구함으로써 시행착오를 최소화 하도록 준비하고 있다(특별법 부칙4조). 이를 토대로 대통령위원회는 주민자치회 설치와 운영을 위한 세 가지 모델을 준비하였는데, 우선 제시된 설계 모델 3가지에는 공통적으로 다음과 같은 방향성을 갖고 있다:

- 지역대표성, 자발성 및 전문성 등이 확보되도록 주민대표 선출
- 지역공동체 형성, 행정지원기능, 기타 수익사업 등 다양한 활동이 가능하도록 기능을 포괄적으로 규정
- 모델(안)에서는 주민자치회 설치에 대한 기본방향을 제시하고, 구체적인 사항은 지역 특성을 감안하도록 자율성 부여

(1) 협력형

협력형은 현행 주민자치센터와 주민자치위원회 제도를 보완·발전한 점진적인 모델로 읍·면·동사무소와 주민자치회가 대등하게 병렬적으로 설치되는 형태이다. 즉 읍면동사무소는 존치하고 현행 기능을 수행하게 되며, 이때 주민자치회는 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능과 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의·심의기능 등을 수행하게 된다.⁵⁾ 현 주민자치위원회와 읍면동사무소와의 관계, 그리고 그 역할 등은 유사하나, 읍·면·동 행정기능에 대한 협의·심의권을 부여하여 권한을 강화하고 주민자치위원 선출방식을 변경하여 주민대표성과 전문성을 확보한다는 점에서 점진적인 변화모형이라고 할 수 있다.

설치단위는 현행 제도와의 정책적 연계 및 조기정착을 도모하고 운영상의 효율성 확보를 위해 읍·면·동 단위로 1개의 주민자치회를 설치토록 하고 있는데, 다만 특별한 경우 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 하였다.⁶⁾ 한편 주민자치회를 실제 운영하기 위해 주민대표로 구성되는 협의·심의기구(주민자치위원회)를 설치·운영토록 하고 있는데, 주민자치위원회 운영 지원을 위하여 유급사무원 또는 자원봉사자를 둘 수 있도록 했으며, 필요시 지방자치단체에

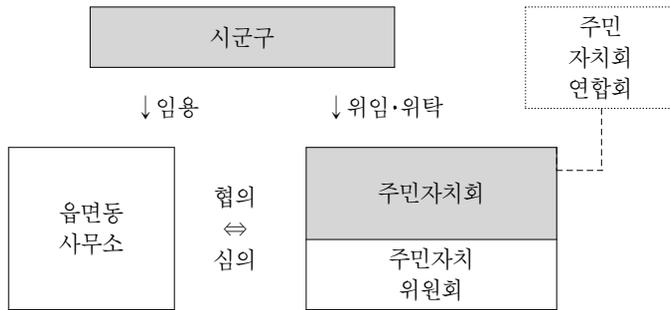
5) 현행 읍면동 사무중 예를 들면 지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등에 관한 사항 등.

6) 공간적 거리감이 큰 섬이나 산간지역 등 인구가 적고 산재한 지역, 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 등은 분회의 설치, 구성 및 운영 등을 주민자치회가 판단하여 결정할 수 있도록 함.

공무원 파견 요청도 가능토록 하였다. 무엇보다도 중요한 것은 주민자치회의 기능인데, 이를 위하여 특별법에 근거한 다음과 같은 기능들을 명시적으로 제시하고 있다:

- 읍면동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항의 협의·심의권 부여
- 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능 수행⁷⁾

<그림 1> 협력형 주민자치회 모델 (안)



(2) 통합형

통합형은 주민대표로 구성되는 의결기구(주민자치위원회)와 그 소속 하에 공무원으로 구성되어 집행기능을 담당하는 사무기구(기존 읍·면·동사무소)를 통합한 형태를 말한다(<그림 2> 참조). 이 모형에서는 지방자치단체장이 사무기구의 조직·인사권을 갖게 되나, 사무기구의 長(새로운 형태의 읍·면·동장, 사무장 등으로 명칭전환 모색 중) 임용시 주민자치위원회와의 협의를 거치도록 하고 있다. 중요한 것은 앞의 협력형(<그림 1>)처럼 그대로 유지되는 읍·면·동사무소와 주민자치회가 수평적 관계가 아니라, 통합형에서는 주민자치위원장이 소속 직원의 업무·복무에 대한 지휘·감독권을 가진다는 점에서 차이가 있다.⁸⁾

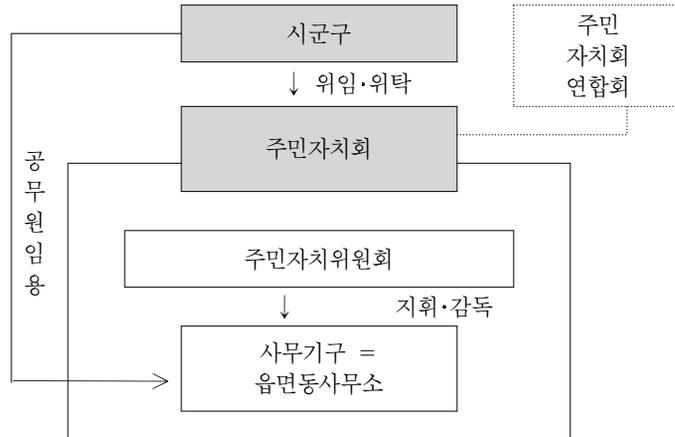
읍·면·동마다 하나를 원칙으로 하는 설치 단위나 주민자치위원회 구성 방식 등은 앞의 협력형과 유사하나, 기능에 있어서는 읍·면·동 행정기능과 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능 등을 포괄적으로 주민자치회 중심으로 수행토록 강화하고 있다. 한마디로 통합형은 지방자치 선진국처럼 완전한 주민중심의 주민자치회까지는 현실적으로 어렵다고 보고, 그렇다

7) 주민자치기능은 특별법 §21② 제1호의 사무(주민화합 및 발전을 위한 사항)를 의미하며, 위임·위탁 사무 처리기능은 특별법 §21② 제2호, 제3호의 사무(지방자치단체, 관계 법령, 조례, 규칙 등으로 위임 또는 위탁한 사항)를 뜻한다.

8) 통합형에서는 주민자치회를 지원하는 새로운 형태의 읍면동사무소로 전환되어, 엄밀하게 말하면 현행 읍면동사무소는 특별법 규정대로 기능은 기초자치단체로 넘어가기 때문에 폐지되고 새로운 사무장 개념으로 이해할 수 있다.

고 해서 현행 주민자치센터와 크게 차이를 보이지 않는 협력형으로는 근린자치를 하기에는 약하다고 판단하여, 그 중간 정도 수준의 강도를 지닌 근린거버넌스 모형이라고 할 수 있다.

<그림 2> 통합형 주민자치회 모델 (안)

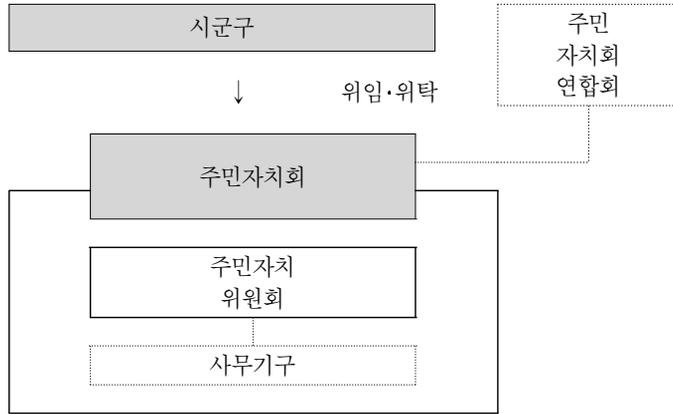


(3) 주민조직형

주민조직형은 주민자치 중심이라는 측면에서 가장 충실하게 주민 입장을 반영한 모형인데, 이는 한마디로 주민대표가 주민자치회 사무를 직접 결정할 뿐만 아니라 집행하는 형태이다. 특히 특별법의 규정을 충실하게 해석하여 읍·면·동 행정기능은 지방자치단체에서 직접 수행하도록 한 것인데, 이 말은 행정기능이 약화된 현재의 읍·면·동사무소를 폐지하고 순수한 주민 중심의 근린자치 요람으로 만들자는 것이다. 이를 위해 구체적으로는 주민대표로 구성되는 의결·집행기구(주민자치위원회)를 설치·운영하게 되며, 주민자치위원회의 운영지원을 위하여 유급사무원 또는 자원봉사자로 구성되는 사무기구를 둘 수 있고, 필요하다면 지방자치단체에 공무원 파견의 요청이 가능하도록 하고 있다.

이처럼 주민조직형은 순수한 주민자치 및 근린자치라는 측면에서 가장 이상적인 모델이라고 하겠다. 특히 교통·통신의 발달과 첨단 정보사회에 부응하여 행정계층으로 존재했던 읍·면·동사무소를 폐지한다는 혁신적인 안이기도 하다. 다만 주민들이 느낄 수 있는 행정서비스 결여라는 문제점 해소를 위해 주민조직형에서는 대폭적인 주민자치 기능은 물론 필요시 일부 행정기능을 위임·위탁 받아서 '주민자치회'가 독자적인 처리권한을 행사토록 명시하여 그 위상과 기능을 강조하고 있다.

〈그림 3〉 주민조직형 주민자치회 모델 (안)



3. 주민자치회 3유형 비교평가

지금까지 설명한 세 가지 모델 중심의 새로운 주민자치회 기능을 요약·비교하면 <표 4>와 같다. 세 가지 모델 모두 읍·면·동 단위로 1개의 주민자치회 설치를 원칙으로 하되, 도서·산간지역 등 특별한 경우 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 설치단위의 유연성을 갖고 있으며, 주민자치위원들은 2년 임기(연임 가능)의 무보수 명예직 봉사자(회의참석 등에 따른 수당 지급)로 20~30명의 범위 내에서 조례로 규정토록 하고 있다.⁹⁾ 위원의 자격요건은 당해 읍·면·동에 주민등록이 되어 있는 주민이거나 지역 내 소재한 사업장 또는 단체 근무자들로 하였으며, 선출방식이나 구성 비율의 결정, 선거관리 등 위원 선출 관리를 위해 읍면동 단위로 9명 내외의 '위원선정위원회'를 구성·운영토록 하였다.¹⁰⁾ 선출방식은 지역대표와 일반주민, 직능대표 등 분야별로 아래와 같이 달리할 수 있도록 했는데, 공개모집으로 선출된 위원이 주민자치위원회 전체를 구성할 수 없도록 제한함과 동시에 성·연령·소득수준 등을 고려하여 계층별로 균형 있게 구성하도록 다음과 같이 규정하고 있다.

- ㉠ 지역대표 선출: 주민총회(읍·면·동 단위, 위원선정위원회 주관)에서 선출하거나 통·리장 중 선출(호선 또는 순번제)
- ㉡ 일반주민 공개모집: 공개모집 후 추천 또는 위원선정위원회에서 선정
- ㉢ 직능대표 공개모집: 전문가, 직능단체 대표 등을 공개모집 후 위원선정위원회에서 선출

9) 단, 인구규모가 적은 지역의 경우 20명 이하로도 구성 가능토록 하고 있다.

10) '위원선정위원회' 위원들은 시군구청장, 시군구의회 의장, 교육장, 당해 읍면동 주민자치위원장 등으로부터 각각의 추천을 받아 읍면동별로 구성한다.

〈표 4〉 3모델별 주민자치회에서 수행 가능한 사무분류 비교

구분		통합형	협력형	주민조직형
읍면동 행정기능	①고유 행정사무	○	×	×
	②협의·심의대상사무	○ (주민자치회 직접 수행)	○ (주민자치회협의·심의 후 읍면동사무소에서 수행)	×
	③위임·위탁대상사무	○	○	○
주민자치기능		○	○	○
위임·위탁사무처리기능		○	○	○

주민자치위원의 위촉은 특별법에 따라 시·군·구 조례에 의거 지방자치단체장이 위촉하며, 임원이나 분과위원회 등 하부기관 구성과 회의 개최시기, 개최요건, 의사결정 방식 등 회의 운영에 필요한 구체적인 사항은 지역특성을 반영, 지방자치단체 조례로 정하도록 하였다. 그리고 재정에 대하여는 각 모델별로 자체재원(회비, 사업수입, 사용료 등), 의존재원(보조금 등), 기타재원(기부금 등)으로 구성토록 명시하였다. 단, '임원'은 독립적인 재정운영을 위해 별도의 특별회계를 두며 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙, 행정감사규칙 등 관련 규정을 준용토록 했다. 그동안의 주민자치센터 운영 경험상 하부존재이나 연합존재의 중요성이 강조되어 왔던바, 주민자치회는 필요시 통·리 단위의 주민총회를 구성할 수 있도록 했으며(하부존재), 나아가 법령상 시·군·구 단위의 임의단체로 연합회를 둘 수 있도록 했다(연합존재). 또한 국가 및 지방자치단체는 주민자치회에 재정, 정보, 기술 등을 지원하고, 교육과 연수 기회를 제공해야 하며, 주민자치회는 현 주민자치위원회의 권리·의무를 승계하고, 주민자치센터는 주민자치회의 자치활동을 위한 공간으로 활용토록 하였다.

V. '주민자치회'의 발전방향과 전망

1. 검토과제와 쟁점 분석

특별법 상의 규정만이 아니라 주민자치를 위한 기구로 읍·면·동에 주민자치회를 설치하는 것에 정치권이 합의하고 있고 사회적으로도 그 방향에 공감한다는 점은 매우 고무적이다. 다만 전국적으로 동시 실시가 어렵기 때문에 여건이 형성되는 자치단체부터 점진적 또는 단계

적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 주민자치회가 설치되더라도 주민 혼란을 미연 방지하기 위하여 읍·면·동의 행정기능 및 주민자치회 지원기능은 상당기간 유지시키는 것이 바람직하다. 물론 장기적으로는 주민복지와 주민편의 등 주민자치 기능들은 주민자치회에 위임·위탁하고, 나머지 기능은 지방자치단체가 직접 수행하는 것이 주민자치 이상에 부합한다고 할 수 있다.

특별법에 따라 지방행정체제개편추진위원회(2012-1)가 보고한 기본계획에서 담고 있는 내용을 중심으로 앞으로 주민자치회의 제도화 및 실시와 관련하여 검토되어야 할 과제와 추가적인 내용들을 쟁점별로 요약해 본다.

① 주민자치회의 구성 방식

특별법의 입법취지를 고려할 경우 주민자치회는 시·군·구의 통합에 따른 주민자치기능을 보장하기 위한 것으로서 읍·면·동을 기본 단위로 하고 있다. 그러나 읍·면·동 주민들이 자율적으로 선택하는 것이 바람직한데, 이를 위해 주민자치회에 대한 기본구조를 법률적으로 명확히 해야 하고, 특히 주민자치회의 자치기능을 지금의 주민자치센터보다 더 강화해야 할 것이다. 만일 확일적으로 모든 시·군·구에서 주민자치회를 선택하도록 강요한다면, 이는 궁극적으로 '주민자치'를 위한다는 입법 취지에도 부합되지 않을 것이다. 다양한 구성 방식을 놓고 주민들이 자율적으로 선택하여 구성단계부터 진정한 자치를 체험하는 것이 중요하다.

② 주민자치회의 성격

주민자치회의 법인화 여부가 성격을 규정하는 핵심인데, 법인·비법인에 따라 장·단점이 다르기 때문이다. 특별법의 취지도 그렇고 특히 재정관리 측면에서 볼 때, 그리고 주민자치센터의 경험상 법인화가 설득력이 크다고 하겠다. 주민자치회는 임의적인 순수자치기구적 성격과 행정지원적 성격을 모두 갖게 되는데, 실질적인 주민자치 활성화를 도모하고 주민자치회의 재정문제 해결을 위해서는 행정지원적 성격이 중요하다. 법인단체의 경우는 물론 비법인단체(사단)의 성격으로 결정될 경우에도, 내부의 의사결정구조 혹은 구성원의 자격 등을 명시하는 주민자치회의 규약은 반드시 존재해야 한다.

③ 주민자치회의 설치단위 및 수

특별법은 주민자치회의 설치단위로 읍·면·동을 명시하고 있다(제20조). 그러나 단수나 복수냐에 따라 장단점이 다르게 나타날 수 있기 때문인데, 하나 이상도 설치할 수 있도록 하는 것이 주민자치활성화 차원에서 유리할 수 있다. 물론 이는 어디까지나 전통적인 농어촌지역의 현존하는 리단위 자치나, 잘 운영되고 있는 아파트근린자치 등을 고려한 것으로 기본단위

는 어디까지나 읍면동의 주민자치회가 중심임을 명시할 필요가 있다. 즉 가장 바람직한 설치 단위는 지금의 주민자치센터처럼 읍면동 차원의 지배적인 중추적 주민자치회가 되어야 혼란을 최소화할 수 있을 뿐 아니라, 주민자치센터의 연장선에서 지속적인 발전가능성이 있다는 것이다.

④ 주민자치회의 사무(기능)와 사무위탁

순수자치기구와 행정지원기구로서의 주민자치회는 주민대표기능(주민의견 수렴 및 전달, 행정참여 등)과 주민공동체기능(친목도모, 문화·복지서비스 활동, 소규모 마을사업추진, 마을경제 및 소득사업시행 등) 이외에 행정보조기능(민원서류대행, 위탁사무 처리, 시설물관리 등) 등을 수행할 수 있다. 주민자치회는 현재의 주민자치센터에서 수행하는 각종 주민교육프로그램 기능들을 담당하고, 나아가 시군구의 사무나 소규모 사업들을 직접 위탁 수행하는 기능을 수행하게 된다. 주민자치회 기능부여와 관련해서는 포괄적 기능 수여 또는 부분적 선택 기능 수여 등의 있는데 보충성의 원리에 입각하여 논의가 필요하다.

⑤ 주민자치회의 위원선출 방법과 운영

특별법의 규정상 주민자치위원들은 시·군·구의 장이 위촉하여 운영토록 하고 있다. 여기서 중요한 점은 주민자치위원의 시·군·자치구청장의 위촉에 따른 주민대표성 약화 문제인바, 그 구성과 운영부분은 주민자치회 구성에 관한 법률제정 내용과도 연계되어 논의되어야 한다. 위원선출 방법과 임원회의 등 내부 기관구성 및 위원회 운영 방안들의 논의도 중요하다. 경우에 따라 자치단체 내 집행기구로서의 주민자치회가 될 수도 있고, 지자체의 심의기구나 의사결정기구에 주민자치회 대표가 참여할 수도 있기 때문이다. 결국 위원선출이 가장 중요한바, 직선에 준하는 선출방식의 도입은 필연적이라고 할 수 있다.

⑥ 주민자치회의 운영 재원

기존 읍·면·동의 운영 재원을 유지·적용한다는 전제아래, 광역자치단체와 시·군·구의 재원, 중앙정부의 특별지원기금과 함께 주민자치회 경영수익 사업들이 운영재원이 될 수 있다. 즉 주민자치회의 재원은 자체재원(수강료 수입, 사용료, 자체수익사업 수입, 시군구 위탁사업 수행), 보조금(시군구 마을만들기 사업, 주민자치회 운영 보조금), 기금(주민자치기금 조성), 기부금 등으로 충당한다. 특히 법인격을 가질 경우 직접 예산이 투입될 수 있다는 점에서, 주민자치회는 철저한 회계관리 및 책임과 함께 자체감사, 시군구감사를 받을 수 있음을 직시해야 한다. 주민자치회 재정운영은 현 주민자치센터와는 근본적으로 다른 차원에서 접근해야 할 것이다.

⑦ 주민자치회와 주민자치센터 등과의 관계

새로운 개념의 주민자치회와 다른 조직과의 관계 중 핵심은 기존의 주민자치센터 및 주민자치위원회를 이어받는 것이다. 그동안 주민자치센터 법제화의 실패를 감안하고, 주민자치를 위하여 그나마 유일하게 제도적으로 운영되었던 주민자치센터의 경험과 노하우를 무시해서는 안 되기 때문이다. 아울러 주민자치회는 주민자치센터(위원회) 만이 아니라 해당 자치단체(시·군·구), 읍·면·동, 지방의회, 특히 지역주민 등과의 지역사회내 원만한 네트워크관계 설정이 중요하다는 점을 직시해야 한다. 특히 다른 주민조직들과의 네트워크 형성이 중요한데, 그 과정에서 수평적·수직적 관계 분류를 고민해야 한다.

⑧ 주민자치회 시범실시와 향후일정 및 발전전략

주민자치회는 2014년 7월 1일 시·군·구통합 등 특별법에 따른 지방행정체제개편 후 새로운 지방정부가 출범하게 되면서 본격 추진하게 된다. 이를 위해 주민자치회는 지방행정체제개편추진위원회(2012-1)의 기본계획에 따라 앞서 제시된 세 가지 모델의 시범실시를 먼저 거치게 된다. 이는 대통령위원회가 조정하고, 행정안전부가 총괄지휘하며, 시군구가 책임지고 주관하는데, 중요한 것은 시범실시의 주체·시기·방법·내용 등 정밀한 프로그램 개발이 필요하다는 것이다. 시범대상 읍·면·동의 선정, 추진조직체의 구성, 추진내용의 홍보, 관련법령의 정비, 행·재정적 지원방안, 그리고 시범사업에 대한 평가 및 환류 등 많은 조치가 필요하다는 점을 직시해야 한다. 2013년부터 1년간의 시범실시를 통하여 세 가지 모델의 적용가능성을 탐색하고 최종 모형을 결정해야 하는 과제를 안고 있다. 나아가 주민자치회의 점진적·단계별 실시를 전제로 할 경우, 주민자치회의 중·장기적인 또는 미래지향적인 발전전략을 분명히 확립하는 것도 중요하다.

2. ‘주민자치회’의 발전 전망

21세기 국가혁신을 위한 전 세계적인 정치·행정적 개혁방향은 효율성을 지향하는 통합과 민주성을 추구하는 분권이라는 두 가지를 함께하는 경향을 보이고 있다. 복지국가를 요구하면서 지방분권을 강요하고 있고, 단체자치를 용인하면서도 주민자치를 포기하지 못하는 이율배반적 상황에 처해 있다는 것이다. 지난 20년간 단체자치를 실험한 한국의 경우 읍·면·동의 주민자치 강화를 위한 방향정립 및 지역 실정에 맞는 주민자치 모델을 개발하는 것은 그 정당성이 충분하다. 주민참여 및 접근성을 보완함으로써 풀뿌리 민주주의 활성화와 민주적 시민참여의식을 고양하는 것이 지금 우리의 최대 과제이기 때문이다. ‘그들’ 중심의 단체자치 약점을 보완하기 위한 주민자치를 접목시키는 민주주의 정착작업이라는 차원에서 ‘주민자치

회'를 구상하고 현실화시켜야 하는 이유이다.

이를 감안할때 주민자치회 설치의 원칙으로 새로운 형태의 근린자치 조직 지향, 정치성을 배제한 순수 주민자치조직 지향, 법적 기구화와 법인격의 확보, 설치단위의 주민근접성 확보, 주민자치회 성격의 제도적 명확화, '한국적 주민자치기관' 지향 등을 제시할 수 있다. 새로 탄생하는 주민자치회는 강제가 아닌 주민 자발적으로 설치(주민선택권) 되어야 하고 순수 주민 자치기구적 성격과 단체자치에 대응하는 주민자치 기구라야 한다는 것이다. 이때 주민 자치회의 기능은 주민대표 기능, 지역공동체 기능(근린자치), 행정지원(보조) 기능 등이 혼재하고 있다고 하겠다. 이러한 기능을 수행하기 위해서는 구성 방식이 중요한데, 조례에 의거한 지방자치단체장 임명의 타당성 문제와 주민대표성 확보방안(무보수·명예직 확립)을 명확히 하고 주민자치센터(위원회)의 경험사례를 타산지석으로 삼을 필요가 있다.

주민자치회 운영과 관련해서는 그의 기관구성(주민자치위원회, 주민총회 등)이 중요하다. 특히 운영활성화를 위해서는 재정이 필수인 바, 현재의 읍·면·동 재정구조를 전제로 주민자치회의 재정자주도는 그 이상이 되어야 할 것이다. 동시에 법인격 없는 주민자치회(민법상 사단)와 법인격 있는 주민자치회(사단법인) 등 주민자치회의 법인화 문제도 정리해야 할 과제이다.¹¹⁾ 주민자치회의 대외관계 또한 주요 이슈가 될 전망이다, 주민자치회와 지방자치단체(지방정부, 지방행정), 주민자치회(위원)와 지방의회(지방의원), 시민사회단체(NPO, 지역NGO)와의 관계 등이 그것이다. 특별법에 따르면 시행착오를 줄이기 위해 시범실시를 할 수 있도록 하고 있는데, 현재 위원회가 제시한 세 가지 모델 중 '협력형'은 언제라도 시범실시가 가능하나 다른 두 가지 모형(통합형, 주민주도형)의 경우는 관련법 개정이 전제되지 않고는 시범실시 자체가 어렵다는 점이 한계로 등장하고 있기도 하다.¹²⁾ 그럼에도 불구하고 협력형으로는 현재의 주민자치센터 모형과 큰 차이가 없어 주민 만족 차원에서 약할 것 같고, 읍면동행정이 철수하고 주민자치위원회가 주도하는 주민조직형은 이론적으로는 이상적이거나 실현가능성이 희박하다는 점에서, 그 둘의 장점들을 모은 중간 수준의 통합형이 바람직하다고 판단된다.

11) 주민자치회가 특별법 및 별도 법률에 근거할 경우 법인이 아니더라도 자치사업수행과 사회적 활동이 가능하기 때문에 '법인격 없는 주민자치회'가 문제 없다는 것인데, 다만 이는 위임 위탁사무 수행으로 기능이 확대될 경우 재정 및 회계관리 등에서 어려움이 예상된다. 주무관청의 허가나 설립등기가 필요한 '법인격 있는 주민자치회'의 경우 사회적 공신력 획득, 정부로부터의 재정지원 및 세제지원 혜택, 기부자 모금 기능 등의 장점이 있는 반면 상급기관으로부터의 통제가 가능하다는 점에서 자율성과의 조화문제가 야기되기도 한다. 결국 법인화 문제는 별도 법률에 의해 구체적으로 규정하는 것이 무엇보다도 중요하다.

12) 현재 시범실시를 위해 지방행정체제개편추진위원회는 근린분과위원회를 중심으로 특별법 등 개정을 위한 TF를 가동하고 있다.

결국 가장 현실적인 주민자치회 도입 방안은 기존의 읍·면·동 주민자치센터(주민자치위원회)로부터 대안을 찾아보는 것이라고 할 수 있다. 예를 들어 주민자치위원회 구성과정에서 주민대표성 확보와 분야별 전문성 및 여성 참여 등을 평가해 본다면 좋은 발전방안들이 나올 수 있기 때문이다. 당연히 위원에 대한 주민 직선이 가장 이상적인 방식이겠으나, 선거에 대한 시민의 피로감이나 정치화 등 문제점을 감안하여 '직선에 준하는' 위원선출 방식을 만들어 내는 것이 중요하다. 중장기적으로는 주민자치위원회를 주민의 의사를 반영하는 근린의회에 버금가는 위상과 역할을 부여하는 방향을 모색해야 한다. 이 때 주민자치위원들의 정당가입 및 특정 정당을 위한 활동을 금지시키고 주민의 직접 참여를 더욱 확충함으로써 미래지향적 '주민자치회'로 이어질 수 있는 역량강화가 요구된다고 하겠다. 궁극적으로 읍면동의 근린자치 정착을 통하여 주민자치를 안착시켜야 할 것이다.

<표 5> 주민자치센터(주민자치위원회)와 「주민자치회」의 비교

구분	주민자치센터 (현행) 주민자치위원회	주민자치회 (미래) 주민자치위원회
법적 근거	없음	특별법제20-22조, 주민자치회구성과운영에 관한법률(안, 입법예정)
위원 위촉권자	읍면동장	시군구청장
대표성	미약 (지역 유지 중심)	주민 대표성, 전문성 등 확보
구성단위	읍면동	읍면동
형태/기능	읍면동 행정의 자문기구 (읍면도장 견제기능 미약)	읍면동 주민자치기구 (읍면도장 견제기능 강화)
활동내용	문화여가활동, 사회복지/자원봉사 활동 중심	주민화합과 지역발전, 지방자치단체의 위탁/위임사무
지자체와의 관계	대부분 읍면동구조로 운영 (읍면동시설 활용)	읍면동사무소와 별개 구조 (파트너십의 구조적 특성)
지역사회 연계망	직능단체 중심으로 운영, 시민단체 등과의 연계활동 미약	다양한 지역사회 단체와의 연계

결국 주민참여와 주민자치를 현실화하기 위해서는 이를 제도화하는 것이 중요한데, 한마디로 이제는 (가칭)'주민자치기본법'을 제정하여 주민자치회의 설치와 운영에 관한 의지를 강화하는 것이 중요하다.¹³⁾ 이 법률을 기초로 구체적으로 실천하기 위해 시·도별 및 시·군·구

13) (가칭)주민자치기본법을 위한 '주민자치회 설치·운영에 관한 표준조례'(안)에서는 주민자치회와 주민자치위원회의 개념을 분명히 정의하면서, 특히 주민자치회의 구성(설치, 사무, 회원 등), 주민자치회의 기관(주민자치위원회, 사무기구, 하부조직 및 연합회 등), 주민자치위원에 관한 규정, 지방

별로 '주민자치지원조례'(가칭) 등이 제정된다면 현재의 주민자치센터 및 주민자치위원회의 형식적인 역할과는 다른 차원으로 발전할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.¹⁴⁾ 한마디로 기초자치단체와 주민자치사업들이 직결되어 있는 것은 분명하나, 주민자치를 지원하는 시스템의 구성 주체는 국가(중앙정부), 광역자치단체(시·도), 기초자치단체(시·군·구) 등의 네트워크가 중요하다. 기초자치단체만의 주민자치회가 아니라 국가 및 광역정부의 주민자치 지원 시스템이 동시에 작용해야 제대로 주민참여 및 주민자치가 가능하기 때문이다.

VI. 결 어

1991년 지방자치의 부활은 70-80년대 민주화 열기의 연장선상에서 한국민주주의를 마무리하는 하나의 사건이었으나, 우리 스스로 지방자치 자체를 목적으로 착각한 것은 아닌지 반성하게 된다. 특히 '그들만의 단체자치'에 매몰되는 바람에 지방자치의 피로감을 넘어 지방자치 무용론까지 등장한 것은, 지방자치가 궁극적으로 시민참여를 지향해야 하고 주민의 삶의 질과 직결되어 있음을 간과했다는 것이다. 시민참여와 주민자치를 등한시하고 단체자치에만 매달려 분권의 문제를 풀려는 안일한 생각으로 한국지방자치의 가치가 하향조정 당하는 결과를 초래하고 말았다. 지방자치의 제도적 성숙이 곧 바로 풀뿌리 민주주의로 이어지지 않음은 관공서간 분권, 잘해야 정부 간 분권으로는 세방화와 정보화 시대를 살고 있는 시민들의 욕구를 만족시킬 수 없음을 이제는 직시해야 한다.

오랜 시간을 두고 근린거버넌스에 대한 학술적 논의와 정책실험을 해온 선진국들과 비교해볼 때, 현재 한국에서 진행 중인 근린자치에 관한 논의는 여전히 피상적이고 일차원적이다. 특히 근린자치와 거버넌스에 대한 철학적·이론적·경험적 연구에 대한 폭넓은 검토와 이해 없이 특정 국가의 모형을 한국에 적용하려는 움직임이 있는 것도 사실이다. 무엇보다도 '지방행정체제개편에 관한 특별법'에 따라 구체적으로 '주민자치회' 실시를 명시함으로써 조속한 모델 설계와 발전방향 마련이 시급한 상황에서 주민자치 현실화를 위한 치열한 담론화는

자치단체와의 관계 등이 명시됨으로서 새로운 주민자치회가 제대로 능력 발휘할 수 있는 토대를 마련하고 있다.

14) 그동안 주민자치사업은 주로 읍면동 이하 단위에서 이루어져서 읍면동을 관리하는 시군구의 사무로 인식하여 광역자치단체들이 크게 신경쓰지 않은 것이 사실이다. 그러나 현재 제주특별자치도에 '제주특별자치도 주민자치센터 설치·운영조례'가 제정되어 있고, 서울특별시에 '서울특별시 마을공동체 만들기 지원조례'가 있으나 다른 곳은 없는 상태인데, 이를 중앙정부가 구상중인 '주민자치회'와 연계시켜 '주민자치지원조례'(가칭)을 제정한다면 바람직한 방향으로 주민자치가 발전 가능할 것이다.

대단히 중요하다. 민주적 참여의식 고양과 풀뿌리자치의 강화를 위한 주민 참여의 구심체로서 주민자치회 설치의 곧바로 지역공동체 활성화와 직결되어 한국지방자치 발전의 근간이 되기 때문이다(지방행정체제개편추진위원회, 2012-1).

지금까지의 주민자치센터가 잘해야 관리주의모형 차원이었다면 새로운 주민자치회는 최소한 파트너십모형, 나아가 주민자치모형으로 발전해야 한다. 지방행정체제개편추진위원회는 관리 수준의 '협력형', 파트너십을 중시하는 '통합형', 그리고 주민자치를 강조하는 '주민조직형' 등 세 가지를 동시에 제시하고 있다. 이 3모형을 중심으로 이제 이상과 현실을 조화시키면서 가장 합리적인 대안을 선택하는 시점에 돌입했다. 새로운 주민자치회는 문화·여가나 단순한 주민편의 차원으로부터 시민참여를 고려한 민주시민교육, 민관협력 네트워크구축, 근린의제설정 및 의사결정 차원으로 승화되어야 한다는 점에서 지금의 제도화 논의과정이 대단히 중요하다고 판단된다. 단순한 고객으로서의 지역주민이 아니라 공동생산자와 동반자, 나아가 소유자로서의 시민으로 거듭날 수 있느냐 하는 전환점이기 때문이다. 사상 처음으로 지방행정체제개편을 위한 특별법까지 마련된 절호의 기회를 맞아 주민자치와 근린자치를 성공적으로 안착시키는데 총력을 기울여야 할 때이다.

【참고문헌】

- 곽현근. (2012). 읍·면·동 근린자치의 방향과 과제. 『지방행정체제개편추진위원회 학술세미나 자료집』. 지방행정체제개편추진위원회.
- 김필두·류영아. (2008). 『읍·면·동 중심의 주민자치 강화방안』. 한국지방행정연구원.
- 박세정. (2008). 주민참여 관점에서 본 주민자치센터: 현실과 향후과제. 『경성대학교 사회과학연구』. 24(2): 135-151.
- 박용격. (2012). 『현대지방자치론』. 서울: 신조사.
- 소진광 외. (2011). 읍·면·동 주민자치회 설치방안 연구. 『한국지방자치학회 발표 논문집』. 한국지방자치학회.
- 심익섭. (2012). 주민자치와 마을공동체. 『서울시 주민자치아카데미 자료집』(주민자치위원 중견과정). 서울특별시·(사)한국자치학회.
- 심익섭. (2011). 『주민자치회』의 제도화 전망과 쟁점. 『제1차 주민자치포럼자료집』. 열린사회시민연합(2011.7.19.).
- 심익섭. (2001). 주민참여 활성화를 위한 제도화와 민주시민교육. 『한국민주시민교육학회보』. 8(1): 85-101.
- 안청시 외. (2002). 『한국지방자치와 민주주의 10년의 성과와 과제』. 서울: 나남출판사.
- 열린사회시민연합. (2012). 주민자치박람회 홈페이지 (<http://partner.or.kr/expo>).
- 오수길. (2008). 주민참여제도의 활용과 효능감 분석: 시민사회단체의 경험과 인식을 중심으로. 『한국행정논집』. 20(4): 1179-1207.
- 이규환. (2011). 『한국지방행정학』. 파주: 법문사.
- 이달곤 외. (2012). 『지방자치론』. 서울: 박영사.
- 이성근. (2011). 근린주민자치와 지역사회발전. 『지방행정』. 60(696): 10-13.
- 이승중. (2005). 『지방자치론』. 서울: 박영사.
- 임승후·김병섭. (2010). 주민참여통로의 효과성 연구: 광주광역시 북구청의 주민참여예산제도를 중심으로. 『한국행정학보』. 44(3): 61-86.
- 유재원. (2006). 한국 지방자치의 특색과 과제. 『월간 자치행정』. 214: 35-39.
- 정세욱. (1998). 『지방행정학』. 서울: 법문사.
- 정연정. (2011). 주민참여제의 문제점, 그리고 발전 방안. 『시민사회와 NGO』. 9(2): 167-194.
- 정운수. (2000). 지방자치와 주민참여. 『동서연구』. 12(1): 115-131.
- 지방행정체제개편추진위원회. (2012). 『읍·면·동 주민자치회 설치·운영방안 및 향후 추진계획(안)』. 2012.9.21.
- 지방행정체제개편추진위원회. (2012-1). 『지방행정체제 개편 기본계획』. 2012.6.

- 지방행정체제개편추진위원회. (2011). 「읍면동 주민자치회 모델개발 연구」. 2011.12.
- 지방행정체제개편추진위원회. (2011-1). 「근린자치분과위원회 현장방문 관련 자료」. 자료집.
- 최재승. (2007). 근린 주민조직의 특성에 관한 연구: Oregon주 Eugene시의 Neighborhood Association 사례. 『지방행정연구』. 21(2): 95-115.
- 최창호. (2009). 『지방자치학』. 서울: 삼영사.
- 한국자치학회. (2012). Global Forum 풀뿌리 인도주의, 자치를 통한 인도적 활동. 『주민자치』. 2012.9월호.
- 한상일. (2003). 미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함의. 『한국행정학보』. 37(3): 159-180.
- www.clar.go.kr (지방행정체제개편추진위원회 홈페이지).

- Alford, Robert R. (1969). *Bureaucracy and Participation*. New York: Rand McNally and Co.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4): 216.
- Heinelt, Hubert. (2012). Community Center and Citizens' Participation in the Context of Reforms at the Local Level. *Grassroots Democracy and the Role of Community Center*. 26th Joint International Seminar on Local Autonomy. Hanyang University & Friedrich Naumann Stiftung. Seoul (Oct.25,2012).
- Knemeyer, Franz-Ludwig. (1997). Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung. Koenig·Siedentopf. (1997: 203-234).
- Koenig, Klaus & Heinrich Siedentopf, Hrsg. (1997). *Oeffentliche Verwaltung in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Lueder, Klaus, Hrsg. (1997). *Staat und Verwaltung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Okamoto, Mitsuhiko. (2012). Neighbourhood Association and Community Centres in Japan. *Grassroots Democracy and the Role of Community Center*. 26th Joint International Seminar on Local Autonomy. Hanyang University & Friedrich Naumann Stiftung. Seoul (Oct.25,2012).
- Stober, Rolf. (1996). *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart u.a.: Verlag W. Kohlhammer.
- Verba, Sidney. (1967). Democratic Participation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 53-78.
- Wollmann, Helmut Hrsg. (2009). *Local Governance Reforms in Global Perspective*. Wiesbaden: VS Verlag.

Zimmerman, Joseph F. (1994). *Participatory Democracy: Populism Revived*. New York: Praeger.