

# 인도 지방자치에서 주민총회(Gram Sabha)에 대한 연구\*

## Gram Sabha in India rural local self government

박 홍 윤\*\*

Park, Hong-Yun

### Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 머리말
- II. 인도 지방자치제도로 뽀짜야뜨 라지와 주민총회
- III. 주민총회 운영 실태 및 문제점
- IV. 주민총회 활성화의 장애요인 및 개선 노력
- V. 맺음말과 시사점

인도는 1993년 헌법 개정으로 농촌지역에 지방자치제도인 뽀짜야뜨 라지 제도와 그의 기초로 직접민주주의 형태의 주민총회를 도입하였다. 그러나 제도를 도입한지 20여년이 지나고 있지만 많은 주에서 지방자치단체에 기능, 인력, 재정을 이양하지 않고, 농촌사회에 존재하는 강한 카스트 및 권력구조, 주민의 제도에 대한 인식 부족 등으로 제도 도입의 이념을 실현하고 있지 못하다. 그러나 지방자치와 직접민주적인 주민총회 제도는 인도 농촌 사회의 권력구조, 여성 및 소외계층(STs/SCs)의 사회적 지위 향상, 지역 현안문제의 해결, 빈곤 등의 문제에 있어서 긍정적인 효과를 보여주고 있다. 이 연구에서는 연구결과를 바탕으로 우리가 읍·면·동 제도를 대체하여 도입하고자 하는 주민자치회의 설치와 운영에 시사점을 제시하고자 하였다.

□ 주체어: 주민총회, 인도 지방자치제도, 뽀짜야뜨 라지, 주민참여, 분권화

\* 이 논문은 2012 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 : 과제번호:2012S1A5A2A0101846, 이 연구는 2012 APAF International Conference 발표논문 (박홍윤, 2012)을 보완하였습니다.

\*\* 한국교통대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2013. 1. 29, 심사기간(1,2차): 2013. 1. 31 ~ 2013. 3. 29, 게재확정일: 2013. 3. 29

Due to the Constitutional Reform in 1993, Indian government has introduced both Panchayat Raj, or a local self-governing system and Gram Sabha, or a town hall meeting for direct democracy. Despite of the reform, the central government in India has not literally devolved the authority and accountability of function, personnel, finance to the local governments. In the rural India, the principles of direct democracy has not been realized due to a strong Caste system and its power structure and the public misperception of self-government.

However, the paper reveals that the local self-governing system and the community meeting for direct democracy have positive effects on the modification of unbalanced power structure, the improvement in the social status for women and the underprivileged such as STs and SCs, and the settlement of local problems such as poverty issue. Finally, this study provides the strengths and weaknesses in applying the indian direct democracy model to Korea, in the case that we replace the current Administrative District such as Eup, Myeon and Dong with a new local self-governing system.

□ Keywords: Gram Sabha, Panchayat Raj, Decentralization, India Local Government, People's Participation

## I . 머리말

### 1. 연구의 배경 및 목적

인도는 영국으로부터 독립한 이후 강력한 중앙집권화된 권력구조로 되어 있었다. 이러한 전통은 1993년 제73차와 제74차 수정헌법에 따라 지방자치제도를 도입하면서 분권화의 길을 걷고 있다. 수정헌법은 인도의 통치구조를 연방정부와 주 정부라는 2계층제에서 연방정부, 주 정부, 농촌지역의 뽌짜야뜨/도시지역의 시정부라는 3계층제로 바뀌었다. 이처럼 분권화된 통치체제를 위해서 도입된 농촌지역의 지방자치제도인 뽌짜야뜨 라지(Panchayat Raj) 제도는 직접민주주의의 이념에 의하여 지역 문제를 직접 결정하는 주민총회인 그람사바(Gram Sabha)와 주민의 선거로 선출된 뽌짜야뜨(Panchayat) 그리고 뽌짜야뜨를 지원하여 집행기능을 수행하는 행정관료로 구성되어 있다.

인도는 뽀짜야트 제도를 세계에서 가장 대표적인 대의제와 참여민주제적인 지방자치로 바꾸어서 농촌지역의 경제발전과 사회정의를 달성하기 위한 이념으로 도입하였다. 그러나 헌법에 따라 제도를 도입한 지 20여 년이 지나고 있지만 뽀짜야트 라지 제도는 ‘이빨 빠진 호랑이’에 비유할 정도로 그 기능이 활성화되고 있지 않다. 많은 주 정부에서 관련법을 제정하였지만 기능, 재정 및 인력의 이양은 서류상으로만 존재하고 있다(Ministry of Panchayati Raj, 2008: 3).

이 연구에서는 먼저 인도 지방자치제도에서 주민총회의 제도적 실체를 알아보고, 이어서 실제 어떻게 운영되고 문제점이 무엇이며, 문제점이 발생하게 된 이유와 이를 개선하기 위한 노력과 방향으로 어떠한 것들이 논의되고 있는가를 살펴보는 데 목적이 있다.

이 연구는 2010년 “지방행정체제 개편에 관한 특별법” 제20조에 의해서 읍면동에 주민자치회를 설치하도록 규정하고 있는 상황에서 제도를 본격적으로 도입할 때 고려되어야 할 과제 등에 대한 시사점을 제시하여 줄 수 있을 것이다.

## 2. 선행연구 경향

인도의 농촌지역 지방자치제도인 뽀짜야트 라지에 대한 연구는 매우 다양하게 이루어지고 있다. 종합적인 연구는 주로 연방정부 차원의 위원회 보고서 형태가 많다.<sup>1)</sup> 학술적인 연구는 대부분 제한된 지역 단위를 대상으로 하는 실증적인 연구로 설문조사나 질적인 면접에 의한 연구 등이 많다. 이는 인도의 지방자치가 주별로 서로 다른 전통과 제도를 두고 있기 때문이다. 연구의 지리적 범위를 보면 상대적으로 지방자치가 잘되는 것으로 평가되고 있는 Kerala, Karnataka, Madhya Pradesh, West Bengal 주 등에 집중되어 있다. 대상으로는 지방자치에서 불가촉천민인 달리트와 하층 카스트 및 부족 그리고 여성에 관한 연구들이 주요한 주제가 되고 있다.<sup>2)</sup> 그리고 연구에서 주민 대표기관인 그람 뽀짜야트에 대한 연구는 많지만, 본 연구의 대상이 되고 있는 주민총회에 관한 연구는 상대적으로 적다.

1) 대표적인 연구보고서로는 1957년 Balwantrai Mehta Committee, 1971년 Jayaprakash Narayan Committee, 1978년 Ashok Mehta Committee, 1986년의 L. M. Singhvi Committee 등이 있다. (Planning Commission and Ministry of Panchayati Raj, 2008). 주요 위원회 자료는 <http://www.panchayat.gov.in>에서 얻을 수 있다.

2) 뽀짜야트 제도에서 여성에 대한 대표적인 연구를 요약하고 있는 것으로 National Institute of Public Cooperation and Child Development의 요약집인 “Research Abstracts on Women’s Empowerment 1998~2008 (<http://nipccd.nic.in/reports/rawe.pdf>)”와 Centre for Women’s Development Studies (2009)의 자료집인 “Women and Panchayat Raj” ([www.cwds.ac.in/Library/library.htm](http://www.cwds.ac.in/Library/library.htm))를 참고할 수 있다.

주민총회가 헌법제도화 되기 이전의 초기 연구들은 인도 전통에서부터 내려온 주민총회의 실태 연구들은 주민이 무관심으로 제대로 기능하지 못하고 있음을 보여주고 있다(Kurian, 2000: 6~9.) 제도가 도입되기 시작한 1990년대는 주민총회 제도에 대한 소개와 바람직하게 운영되기 위한 조건들에 대하여 논의하고 있다(Bhargava and Raphael, 1994; Jain, 1997; Harsh Mander, 1999; John and Jos Chalhukulam, 1999).

2000년대에는 뽀짜야뜨 라지 제도와 함께 주민총회에 관한 사례연구가 중심이 되고 있다. 이들에서는 낮은 참여와 그 이유에 대한 연구들이 중심을 이루고 있다. 특히 국제기구인 세계은행(World Bank)의 인도농촌에 대한 지원과 농촌 자치활동 실태 연구, PRIA(Society for Participatory Research in Asia) 등의 NGO 집단의 주민 자치에 대한 교육 훈련과 관련된 연구들이 이루어지고 있다(<http://www.pria.org>). 최근에는 뽀짜야뜨에 대한 책임성 확보라는 차원에서의 사회감사(social audit) 분야에 관한 연구도 활발하게 이루어지고 있다.

인도 지방자치제도에 관한 국내 연구를 보면 인도지방자치제도인 뽀짜야뜨 제도에 대한 소개(이상수, 2007a; 고흥근, 2008; 박금표, 2008; 이은주, 2008; 박홍윤, 2011)), 현 지조사를 바탕으로 한 사례연구(이상수, 2007b, 이병진, 2009; 2007; 김찬완, 2008) 등이 있다. 그러나 연구의 주제로 주민총회를 대상으로 한 연구는 거의 없는 실정이다.

## II. 인도 지방자치제도로 뽀짜야뜨 라지와 주민총회

### 1. 인도 지방자치제도로 뽀짜야뜨 라지

#### 1) 뽀짜야뜨 라지 제도의 전개과정

인도의 뽀짜야뜨<sup>3)</sup> 제도는 기원전부터 존재하였던 마을 원로 모임에서 그 유래를 찾을 수 있는 것으로 마을의 행정과 사법적인 기능을 담당하였다. 뽀짜야뜨는 중세와 무굴제국을 거치면서 변하지 않고 존속되었으나 영국 식민지 통치시대를 지나면서 근대 행정조직으로 그 기능이 많이 대체되었다.

독립 후 국가체제를 구성하기 위한 헌법제정 과정에서 스와라지 운동을 전개한 간디는 마

3) 뽀짜야뜨(panchayat)는 회의라는 의미의 ayat와 5라는 의미의 panch가 결합된 말로 5인 회의라는 의미를 가진다.

을 뺏짜야뜨의 강화를 주장하였으나, 천민출신이면서 인도 헌법의 창안자인 B. R. Ambedkar는 카스트를 기반으로 하는 뺏짜야뜨를 강화하게 되면 불평등 제도인 카스트 제도를 극복할 수 없다면서 반대를 하였다. 이에 개헌헌법은 B. R. Ambedkar의 주장을 받아들여서 의회정치를 바탕으로 하는 통치체제를 기본으로 하고, 뺏짜야뜨 조직은 주의 정책 기본원칙(Directive Principles)으로 정할 수 있도록 하고 있다 (인도 헌법 제 40조).

독립 이후 다양한 정부위원회에서 뺏짜야뜨 제도의 헌법화를 추진하였지만 성공하지 못하였다(Planning Commission and Ministry of Panchayati Raj, 2008). 1984년 총리로 취임한 Rajiv Gandhi(1984~89)는 기존의 사회주의적인 중앙집권화된 계획경제 체제가 농촌의 빈곤문제를 해결하지 못한다는 반성의 목소리를 반영하여 뺏짜야뜨 제도를 헌법 기구화를 추진하였으나 성공하지 못하다가, P. V. Narasimha Rao가 총리가 된 뒤에 제73차 수정헌법으로 뺏짜야뜨를 지방자치체도로 제도화되었다.

인도가 현대적 의미의 주민자치에 의한 지방행정체도로 뺏짜야뜨 제도를 도입한 것은 인도 농촌 문제를 개선하기 위하여 빈곤층인 SC/ST 및 소외집단인 여성의 정치적 참여를 보장함으로써 사회전반에 걸쳐 경제개발과 사회정의의 증진을 목적으로 하고 있다(이상수: 2007a: 468).

## 2) 뺏짜야뜨 라지 제도<sup>4)</sup>

### (1) 헌법적 특성

인도헌법이 규정하고 있는 뺏짜야뜨 라지의 주요한 특징을 보면 다음과 같다(인도 헌법 PART IX).

- ① 분권화된 거버너스 체제로 주민총회를 뺏짜야뜨 라지 체계의 기초 단위로 한다.
- ② 농촌지역의 지방자치단체로 뺏짜야뜨는 마을(village) 수준의 그람 뺏짜야뜨(Gram Panchayat: GP), 중간 단계(intermediate)의 뺏짜야뜨 사미티(Panchayat Samiti: PS), 지역(district) 단위로 질라 파리샤드(Zilla Parishad: ZP)의 3계층제를 채택하였다.
- ③ 모든 수준의 뺏짜야뜨 의원은 관련 지역 내 유권자의 직접선거로 선출한다.
- ④ 각 계층의 의장뿐만 아니라 전체 의석의 1/3 이상은 여성에게 할당하였다.
- ⑤ 모든 계층에서 지정카스트(Scheduled Castes: SCs)와 지정부족(Scheduled Tribes: STs)에게 그의 인구 비례에 의하여 의석을 할당한다.

4) 이 절은 박홍윤. (2011a)을 참고 하였다.

- ⑥ 뽀짜야뜨 선거를 감시, 지도 및 통제하기 위하여 선거위원회를 주와 직할지에 둔다.
- ⑦ 모든 주와 직할지에 재정위원회를 설립하여 뽀짜야뜨의 재정을 강화하는 조치를 하도록 법을 제정한다.
- ⑧ 상향식 계획을 촉진하기 위하여 모든 지역(district)에 지역 기획위원회(DPC: district Planning Commission)를 둔다.

## (2) 뽀짜야뜨의 구조

2011년 32개 주의 지역 뽀짜야뜨(District Panchayats)는 589개, 중간 뽀짜야뜨(Intermediate Panchayats) 6,321개, 마을 뽀짜야뜨(Village Panchayats)는 23,8978개가 구성되어 있다(<http://lgdirectory.gov.in/rptConsolidateforRuralLB.do/> 검색일, 2013.1.13). 뽀짜야뜨 의원의 수는 마을 뽀짜야뜨 의원이 2,645,883명, 중간 뽀짜야뜨 의원 156,794명, 지역 뽀짜야뜨 의원 15,613명으로 구성되어 있다(<http://panchayat.nic.in/> 검색일, 2012.3.1.).

### 가) 마을 뽀짜야뜨(Village Panchayat)

농촌지역의 주민 대의기구인 마을 뽀짜야뜨 또는 그람 뽀짜야뜨(Gram Panchayat)는 주민의 직접선거로 선출된 임기 5년의 의원들로 구성한다. 마을 뽀짜야뜨는 인구 규모에 의하여 하나의 마을로 구성될 수도 있고, 마을 집단으로 구성될 수도 있다.<sup>5)</sup> 마을 뽀짜야뜨 의원은 주민 100명(Arunachal Pradesh)에서 500명(Bihar) 당 1명을 선출하고, 의원 수는 주에 따라서 최소 5명에서 최대 30명까지 다양하게 구성된다.<sup>6)</sup> 마을 뽀짜야뜨의 의장은 Bihar, Assam 주와 같이 직접선거로 선출하는 주와 Kerala, West Bengal과 같이 간접선거로 선출하는 방법이 혼용되고 있다.

### 나) 중간 뽀짜야뜨(Intermediate Panchayat)

헌법은 마을과 지역의 중간 단계인 블록(Block)이나 만달(Mandal) 수준의 뽀짜야뜨를 구성할 수 있도록 하고 있다. 그러나 헌법에 따라 200만 명을 초과하지 않는 주에서는 중간 뽀짜야뜨를 구성하지 않을 수도 있다(헌법 243B (2)). 중간계층 뽀짜야뜨의 명칭은 주에

5) 마을 단위 뽀짜야뜨의 최소규모는 주에 따라서 다르게 규정하고 있다. Punjab은 인구 200명을, Arunachal Pradesh는 300명을, Bihar는 7000명을 최소기준으로 하고 있다.

6) 그람 뽀짜야뜨의 의원 수는 Assam의 5~7명, West Bengal의 5~30명으로 고정하는 경우와 Karnataka와 같이 인구 400명당 1명과 같이 인구수로 배정하는 방법이 활용되고 있다.

따라서 다른 데 북인도는 대부분 뽀짜야뜨 사미트(Panchayat Samiti)로 부르고 있다.

중간 뽀짜야뜨는 인구수로 배정한 의원을 직접선거로 선출한다. 큰 규모의 중간 뽀짜야뜨는 평균 2,000~4,000명당 1명을 선출한다. 주에 따라서 연방의회 의원 (MPs)과 주의회의원(MLAs)도 뽀짜야뜨의 직권상 의원이 되기도 하며, 지역협동조합장이나 지역 시장협회의 장도 의원으로 참여하기도 한다.

#### 다) 지역 뽀짜야뜨(District Panchayat)

뽀짜야뜨 라지 시스템의 최상위 계층의 조직인 지역 또는 질라 파리샤드(Zilla Parshad)를 구성하는 의원 수도 주에 따라서 다르다. 주에 따라서 뽀짜야뜨 사미트별로 1명을 선출하거나, 인구 수를 기준으로 15,000명~50,000명당 1명을 유권자가 직접 선출한다. 지역 뽀짜야뜨 의장은 주에 따라서 직접 선거 또는 간접선거로 선출한다.

### (3) 분권화와 뽀짜야뜨

#### 가) 기능의 분권화

헌법 243G는 주의 법으로 뽀짜야뜨가 자치체로서 기능을 수행하는 데 필요한 권력과 권한을 뽀짜야뜨에 이양할 것을 규정하고 있다. 이러한 기능으로 ① 경제개발과 사회정의를 위한 계획의 준비, ② 헌법의 부록 11에서 제시하는 29개 사항과 관련하여 뽀짜야뜨에게 위임한 경제개발과 사회정의를 위한 계획의 집행 기능을 위임하도록 하고 있다.

#### 나) 기획 활동의 분권화

독립 후 약 50년 동안 존속되었던 하향식의 국가발전기획은 뽀짜야뜨 제도의 도입으로 상향식 기획체도로 전환되었다. 뽀짜야뜨는 단순한 정부계획의 집행기관이 아닌 자신들의 발전계획을 수립할 권력과 능력을 가진다. 주민총회에서 자신들의 마을에 필요한 개발 프로그램을 제안하면 마을 뽀짜야뜨는 이를 취합해서 중간 뽀짜야뜨에 건의하고, 중간 뽀짜야뜨는 다시 우선순위를 결정하여 지역 뽀짜야뜨에 건의하면 지역별로 구성된 지역기획위원회(District Planning Committee)가 이를 통합하여 발전계획안을 수립한다(인도 헌법 243ZD조).

#### 다) 인력의 분권화

각 계층의 뽀짜야뜨에는 의원 이외에 뽀짜야뜨의 집행업무를 관장하는 행정인력(Functionaries)이 있다. 이러한 인력을 뽀짜야뜨가 자율적으로 충원하고 관리할 수 있도록

록 권한을 부여할 것을 권고하고 있다.

#### 라) 예산의 분권화

뽀짜야뜨 재원을 위해 헌법 243H조는 주 의회가 법률로 뽀짜야뜨가 세금, 부담금, 수수료 등을 징수할 수 있도록 하고 있다. 이외에 주 정부의 통합자금 가운데에서 뽀짜야뜨 보조금을 설치하도록 하고 있다. 이와 관련하여 헌법 243-I 조에 의하여 주 정부로 하여금 재정위원회(Finance Commission)를 구성하여 뽀짜야뜨의 재정상황을 검토하고 재정에 대하여 주지사에게 권고할 수 있도록 하고 있다.

## 2. 인도 농촌지방자치에서 주민총회

### 1) 주민총회의 구성

인도 헌법(243 (b)조)은 주민총회인 그람 사바를 “마을 수준에서 뽀짜야뜨 영역 안에 있는 마을에서 선거인 명부에 등록된 사람들로 구성된 조직체”로 정의하고 있다. 주민총회는 마을 뽀짜야뜨 별로 구성되나 뽀짜야뜨의 주민 수가 많은 경우 직접참여에 문제점을 가지고 있기 때문에 이를 다시 자연부락 수준의 부락총회(Ward Sabha)를 운영하도록 권고하고 있다. 이러한 부락총회를 구성하는 대표적인 주로는 Kerala, West Bengal, Rajasthan, Orissa 주 등이 있다.

마을 뽀짜야뜨의 지리적 범위는 주지사가 설정하여 공표하게 된다. <표 1>에 의하면 마을 뽀짜야뜨 내의 평균 부락 수는 1개에서 West Bengal이나 Orissa 주와 같이 11.5개에 이르기까지 다양하게 구성되어 있다. 주민총회의 구성원의 수는 1991년 기준으로 Arunachal Pradeh의 665명에서 Kerala의 20,512명으로 다양한 규모를 가진다(Rai et al., 2001: 82).

<표 1> 주민총회의 현황

순위	주	평균 부락수	정기회의 수	정족수	기능이양	이양 수
1	Andhra Pradesh	1.50	2	1/3	1/2/3/4/5	5
2	Assam	4.30	4	1/10	5	1
3	Bihar	6.00	2	1/10	1/2/3/4/5/6/7/8/9	9
4	Goa	4.20	4	1/10	1/3/4/6	4
5	Gujart	1.40	4	1/10	1/2/3/10	4

순위	주	평균 부락수	정기회의 수	정족수	기능이양	이양 수
6	Haryana	1.20	2	1/10	1/9/10/11	4
7	Himalchal Pradesh	7.30	4	1/5	5/6/8/9/12	5
8	Karnataka	10.70	2	1/10	1/2/3/4/5/6/7/8/10/12	10
9	Kerala	1.40	4	1/10	1/2/3/4/5/6/7/8/9/11/12	11
10	Madhya Pradesh	4.10	12+4	1/3	1/2/3/10	4
11	Maharashtra	1.70	4	15%	1/2/3/11/12	5
12	Manipur	4.00	-	1/10	3/5/6/7/8/	5
13	Orissa	11.50	2+4	1/10	1/2/4/11/12	5
14	Punjab	1.20	2	1/5	1/4/6/7/8/9	6
15	Rajasthan	5.00	2	1/10	1/2/3/5/6/7/8/9/10	9
16	Sikkim	3.20	2	1/10	1/3/5/6/7/8/9	7
17	Tamil Nadu	1.30	4	1/10	1/2/3/5/6/7/8/10/12	9
18	Tripura	1.00	-	1/8	1/3/10	3
19	Uttar Pradesh	41.50	2	1/5	5/6/8/9	4
20	West Bengal	11.50	2	1/20	5/6/9	3

(기능)

1. 연차별 회계 및 감사보고서, 감사 기록, 이에 대한 조치를 검토,
2. 전 년도 행정에 대한 보고서 논의
3. 해당 연도 및 미래 신규 프로그램 심의, 기존 활동계획의 심의와 조사, 완료된 활동과 마을 뽀짜야뜨의 모든 활동에 관한 조사,
4. 새로운 세금 또는 기존 세금이 증액 안에 대한 검토
5. 다양한 개발 프로그램의 계획, 수혜자 위치의 선정 및 집행을 위한 수혜자의 확인
6. 자발적인 근로 활동의 동원, 현물과 현금 모금
7. 마을 내 성인 교육과 가정 복지를 위한 프로그램의 수행
8. 공동체 모든 부문 간의 연대와 화합의 촉진
9. 모든 계획, 수입과 지출에 대하여 관료와 그람 뽀짜야뜨로부터 설명을 요구
10. 마을 뽀짜야뜨가 준비한 예산안과 미래의 개발 계획과 시책에 대한 심의
11. 마을 뽀짜야뜨 또는 다른 부서에 의해서 추진하는 모든 개발 활동에 대한 완전한 기록 유지
12. 마을 계획 승인

\* 자료: PRIA, 2004.

## 2) 주민총회의 기능

주민총회는 주민 대표기관인 뽀짜야뜨가 주민에게 직접 책임을 지도록 함으로써 분권화된 거버넌스의 가장 강력한 기초가 된다. 주민총회의 핵심적인 기능은 미시적 기획(micro planning), 뽀짜야뜨 활동에 대한 사회감사, 뽀짜야뜨 회계에 대한 추인, 정부 프로그램 수혜자의 확인과 승인, 뽀짜야뜨 활동에 대한 감독과 규제 기능 등을 수행한다.

즉 주민총회는 마을 주민이 그들의 공통문제를 토의하여 마을의 욕구와 희망 사항을 이해할 수 있도록 하는 정치적 장으로, 마을 발전과 선출된 뽀짜야뜨의 활동에 대하여 심의하고, 토의하고, 승인 또는 거절할 수 있고, 이들의 성과를 평가하는 등의 공동체의 이익을 감시하는 활동을 한다(Ministry of Panchayat Raj, 2009).

인도 헌법 243A는 주민총회의 권력과 기능을 주의 법에 따라 규정하도록 하고 있어 주에 따라서 주민총회에 위임한 기능에는 차이가 있다. 주별로 위임된 기능의 현황을 보면 <표 1>과 같다. 뽀짜야뜨 부는 주민총회에서 다룰 수 있는 중요한 문제로 다음과 같은 것을 제시하고 있다(Ministry of Panchayati Raj, 2008).

① 예산과 결산보고서 심사, ② 과세안 심의, ③ 예산안 심의, ④ 행정 관련 보고서 논의, ⑤ 기존 계획과 활동 검토, ⑥ 뽀짜야뜨 활동 검사, ⑦ 현재와 미래 프로그램의 검사, ⑧ 지역계획의 선정, ⑨ 마을 계획의 승인, ⑩ 수혜자 확인 및 선정, ⑪ 가정 복지를 위한 프로그램의 수행, ⑫ 개발 활동 기록의 유지 관리, ⑬ 사회적 화합의 촉진, ⑭ 주민 참여의 독려

주민총회는 위에 제시한 기능 이외에 전통적인 기능이 남아 있는 마을에서는 마을의 분쟁을 해결하는 사법적 기능을 수행하기도 한다.<sup>7)</sup>

최근에는 주민총회의 사회감사(Social Audit) 기능이 강조되고 있다. 사회감사는 역동적인 주민총회 활동에 가장 핵심기능으로 주민의 대의기구인 뽀짜야뜨와 집행 공무원의 활동을 효율적으로 감시하여 이들의 부정부패나 비효율성은 억제하도록 한다. 사회감사 활동으로 주민총회가 수행할 수 있는 기능으로는 다음과 같은 것들이 있다(Ministry of Panchayati Raj, 2009).

- ① 주민총회는 공무원, 학교 활동, 보건소 등 지방기관 활동을 모니터하고 논의할 수 있다.
- ② 주민총회는 마을 뽀짜야뜨 상임위원회의 보고서에 대하여 토의할 수 있다.
- ③ 주민총회는 정상적인 과정으로는 얻을 수 없는 정보를 획득하여 주민에게 널리 알릴 수 있는 장을 제공한다.

### 3) 운영방법

#### (1) 회의 횟수

7) 예로 한 마을에서 어떤 사람이 “떠느리는 밥도 제때에 챙겨주지 않고 아들은 옷도 사주지 않는다.”고 마을 뽀짜야뜨(마을의 자치기구)에 호소하였다고 한다. 이에 마을의 뽀짜야뜨 의원들은 마을 사람들의 증언을 들은 후 아들에게 아버지에게 새 옷을 한 벌 사주어야 하며, 불효에 대한 벌로 이 부부의 뺨을 불가촉천민인 마을 세탁부의 신발로 한 대씩 때리라고 결정하였다. 불가촉천민의 신발로 뺨을 맞은 이들 부부는 적어도 6개월 동안은 마을 사람들이 자신들에게 말을 걸지 않을 것이고, 품앗이에서 제외될 뿐 아니라 농기구 하나 빌리지 못하는 신세가 되었다고 한다(박홍윤, 2009).

주민총회는 주별로 상이 한데 <표 1>에서 보듯이 최소 연 2회에서 최대 4회를 개최한다. 이외에 구성원의 일정 수 이상이 요구 할 때에 임시회의를 개최할 수 있도록 한다. 일반적으로 전반기의 정기회의에서는 전년도 활동 및 실적에 대한 감사를, 후반기에는 다음 연도의 발전계획 및 예산 문제를 다루게 된다.

## 2) 정족수

주민총회를 개최할 수 있는 정족수는 주에 따라서 다르게 규정하고 있다. <표 1>에 의하면 최대 선거권자의 1/3에서 최소 5%까지 다양하다. 한편 회의 정족수가 충족하지 못하여 연기된 회의의 정족수는 대부분 주에서 규정하지 않고 있다.

## 3) 주민총회의 의장

주민총회의 의장은 뽄짜야뜨의 의장이 주관한다.

# 3. 주민총회가 인도 농촌사회에 미친 영향

많은 연구들이 주민총회가 본래의 이념이나 철학에 따라서 운영되고 있지 못하다고 지적하고 있다(Mander, 1999; Rai et al. 2001; PRIA, 2005, Decentralization Community, 2006). 정부의 공식적인 문서에서도 “많은 주에서 뽄짜야뜨는 기능, 자원, 인력의 이양은 문서 상으로만 되어 있어서 경제개발과 사회정의의 효과적인 도구가 되고 있지 못하다.”고 평가하고 있다(Ministry of Panchayat Raj, 2008).

그러나 인도 농촌사회에서 주민총회는 지역별 차이는 있지만 다양한 긍정적 효과를 가져오고 있는 것으로 평가되고 있다. 이들을 살펴보면 다음과 같다.

## 1) 지역개발 및 행정의 활성화

주민총회가 제대로 운영되는 지역은 자치행정을 촉진하고 성공적인 지역기획을 가져오는 효과를 보이고 있다. 특히 주민총회가 의사결정 권한을 가지고 있는 주의 경우에는 주민 대표인 마을 뽄짜야뜨가 고무도장만 찍는 활동을 감소시켰다고 한다(Decentralization Community, 2006).

## 2) 농촌 빈곤문제에 기여

많은 지역에서 주민총회는 마을에서 가장 필요로 하는 집단에 자원을 배분하도록 하는 데 이바지하고 있다(Besley et al. 2005, 2007). 특히 주와 연방정부의 지원을 받는 프로그램의 수혜자를 선정하고 배분하는 데 중요한 논의의 장을 제공하고 있다(Ministry of Panchayati Raj, 2012: 6). 주민총회에 대한 최근의 신뢰는 주민총회가 빈곤한 상태에 있는 사람들의 삶에 영향을 주는 의사결정을 하고 이를 집행하는 과정에 직접 개입하도록 한다는 믿음에 기초한다.

주민총회는 기존의 농촌 권력 구조에서 배제되었던 문맹자, 토지를 소유하지 않은 사람, SCs/STs의 참여율을 높이고 이들 집단에 혜택을 주는 프로그램을 채택하도록 하고 있다. 소외집단이 주민총회에 참여함으로써 빈곤층을 위한 정부 프로그램에 참여할 가능성이 높아지고 있다. 특히 정치적 할당제로 소외집단 및 뽀짜야뜨의 의장에 SCs/STs 출신이 진출할 기회가 많아지면서, 이들 집단이 주민총회에 참여하여 소외집단에 더 많은 편익을 제공하여 형평성이란 사회정의의 목표를 확보하는 데 이바지하고 있다(Besley, Pande and Rao, 2012)

## 3) 농촌지역의 권력구조 변화

주민총회는 소외집단인 불가촉천민, SCs/STs 등 하층 카스트 집단, 여성의 참여를 촉진하여 가부장적이고, 토지와 카스트 기반의 전통적인 농촌의 권력구조 변화를 가져오고 있다. 이러한 변화가 급격하게 이뤄지는 않지만 조용한 사회적 혁명으로 농촌사회를 변화시키고 있다.

## 4) 주민 자치와 자조 의식의 강화

뽀짜야뜨 제도는 지역주민으로 하여금 자신들의 문제를 스스로 해결하고자 하는 노력을 제고시키고 있다. 특히 주민총회는 민주주의뿐만 아니라, 주민의 정치참여를 위한 학습의 장으로서 기능하고 있다(Dreze and Sen, 2002: 360~361).

인도 정부가 제시하는 많은 성공사례는 지역주민의 자조활동에 의한 성공사례<sup>8)</sup>로 과거 우리의 새마을 운동에서 성공사례를 활용한 사례와 유사한 성격을 가진다. 그리고 주민총회는 많은 지역에서 주민이 정보를 획득하는 중요한 장이 되고 있음을 보여준다(Shankar et. al, 2010).

8) 중앙정부의 뽀짜야뜨 라지 부, 지방정부의 웹사이트, 국제단체 활동 등에서 이들의 성공사례를 전파하는 데 많은 노력을 하고 있다.

### 5) 여성의 참여 확대

인도는 강한 가부장제적인 전통을 문화적 특성으로 하고 있다. 뽀짜야뜨 라지 제도와 주민총회는 마을에서 여성과 관련된 문제(식수, 주택, 자녀교육 등)에 대하여 지역사회가 우선적인 관심을 두게 하고, 여성으로 하여금 대중 앞에서 자신의 의견을 발표하거나, 중요한 정보 교류의 장을 제공하여 여성차별과 같은 사회 정의 문제를 의제화하도록 하는 데 영향을 주어 자신들의 사회적, 가정적 지위를 향상하는 데 도움을 주고 있다(The Madhya Pradesh, 2011).

### 6) 부패의 방지

주민총회는 주민 대표기구인 뽀짜야뜨의 활동에 대한 사회감사의 역할을 한다. 주민총회는 주민의 대표기관 활동에 대한 모니터링의 장을 제공하여 관료의 책임성과 투명성 확보 등에 의하여 부패를 억제하는 데 이바지하고 있다(Besley et al., 2007; Shylashri, et al., 2010).

## Ⅲ. 주민총회 운영 실태 및 문제점

### 1. 분석의 기준

민주적 제도와 민주적 실천은 좋은 거버넌스에 핵심이지만 민주적 제도가 민주적 실천을 보장하는 것은 아니다(Dreze and Sen 2002: 35). 인도는 가장 이상적인 형태의 직접민주주의적인 장치에 의하여 지방자치를 하고자 하였다. 이를 위해 헌법으로 직접민주주의의 제도를 도입하고 있지만, 20여 년이 지난 지금도 많은 자치단체에서 주민총회는 정기적으로 개최되지 않고, 여성과 소외집단의 참여율은 매우 낮다. 주민총회에서 뽀짜야뜨에 의해서 승인을 위해 제시된 의제가 논의되는 경우는 거의 없다(Ministry of Panchayati Raj, 2009: 2)

직접 민주주의를 위한 제도가 본래의 기능을 수행하기 위해서는 제도적인 장치 이외에 다음과 같은 조건이 형성되어야 한다(PRIA, 2005: 2). 이 연구에서는 제도적인 조건 이외에 이들 기준을 중심으로 주민총회의 실태를 분석하고자 한다.

- ① 주민은 주민총회의 중요성과 기능에 대하여 알아야 한다.

- ② 주민총회에 참여하여야 한다.
- ③ 주민총회에 참여할 때, 모든 사람은 의사결정에서 기회균등이 확보되어야 한다.
- ④ 주민총회에서 결정한 의사결정은 참여를 지속화하고, 관련된 주민의 이익을 확보하고, 주민총회의 효과성을 확보하기 위하여 집행되어야 한다.

## 2. 주민의 주민총회에 대한 낮은 인지도

헌법에 따라 만들어진 뽀짜야뜨 라지에 대하여 많은 주민이 정확하게 이해하지 못하고 있다. 이러한 현상은 주민, 주민 대표인 뽀짜야뜨, 뽀짜야뜨 공무원도 비슷한 실정이다. 일반주민은 주민총회와 주민 대의기구인 마을 뽀짜야뜨를 구분하지 못하고 있고, 이들이 어떠한 기능을 하는지를 알지 못하고 있다(PRIA, 2005: 4~6). 아직도 많은 주민이나 마을 뽀짜야뜨 의원들은 뽀짜야뜨를 자신들의 문제를 해결하는 제도로 인식하기보다는 마을의 각종 단체의 하나처럼 생각하기도 한다(Decentralization Community, 2006; Pal Mahi, 2004: 142). 또한, 많은 농촌사회 주민은 주민총회에 참석하여 무엇을 받을 것인가에만 관심을 둔다. 즉 주민총회를 자신들의 문제를 스스로 결정하여 해결하는 실체라기보다는 주민총회를 통하여 정부로부터 어떠한 혜택을 받는 것으로 생각한다.

## 3. 낮은 참여율

### 1) 회의개최

법에 따라 주민총회는 의무적으로 개최되어야 하지만 문서 상으로 만 개최한 것으로 처리하는 등의 형식화되고 있다. 또한, 주민총회가 개최하더라도 정족수가 미달하여 개최하지 못하거나, 회의가 종료된 뒤에 정족수를 맞추기 위해서 집집이 찾아다니면서 서명을 받아서 조건을 충족하는 등의 문제점이 지적되고 있다. 정족수 미달로 개최하지 못할 때 연기된 회의에서는 정족수 규정이 없어서 소수인이 참여하는 형식화된 회의가 이루어지곤 한다.

### 2) 참여율

주민총회의 가장 커다란 문제로 낮은 참여율이 지적되고 있다. 대부분 마을의 참여율은 20%를 넘지 못하고 있다(Besley et al., 2007). 지방자치가 비교적 활발하게 운영되고 있는 것으로 평가되는 West Bengal도 10% 이하의 참여율을 보여 주고 있다(Ghosh, 2010).

재인용) 특히 여성의 참여율이 매우 낮은 데 뻘짜야뜨 부의 2008년 조사에 의하면 여성의 주민총회 참여는 25% 이하라고 응답하고 있는 비율이 62.6%에 달하고 있다(Ministry of Panchayat Raj, 2008).

이처럼 참여율이 낮은 이유로는 주민총회에 대한 인식의 부족, 주민총회의 유용성에 대한 부정적 인식, 여성의 주민총회에서 자신의 역할과 권리에 대한 인식 부족, 주민총회가 사회의 높은 계층을 위한 것이라는 인식, 사회적 터부에 의하여 적극 참여하는 것을 주저하는 여성, 참여가 불편한 회의 개최지, 소외집단의 참여를 억제하는 마을의 사회구조, 의사결정에서 소외집단의 배제, 문맹, 사회경제적인 어려움 등이 지적되고 있다(Rai et al, 2001; Behar and Kumar, 2002: 37).

#### 4. 민주적 의사결정

주민총회가 제대로 기능하기 위해서는 회의과정 자체가 민주적이어야 한다. 그러나 회의 의제는 주민이 제기한 것보다는 마을 뻘짜야뜨와 공무원에 의해서 사전에 결정되는 경우가 대부분이다. 대부분 주민총회의 의제는 지역 문제보다는 정부 프로그램의 수혜자를 선정하는 문제가 중심을 이룬다(Ministry of Panchayati Raj, 2008; Gaiha & Vani, 2002).

인도 마을은 매우 정치적이고 가부장적이다. 이에 의하여 주민총회의 의장과 마을의 지배 세력이 중심이 되어 회의가 진행되게 된다. 하위 카스트와 여성의 회의 참여가 제한되고 회의 진행이 상위 카스트와 남성 중심이 되고 여성은 주변부에 존재하게 된다. 농촌지역 구성원 간의 긴밀한 사회적 관계나 소작관계로 하층 카스트는 자유롭게 자신의 의사를 표현하거나 비판적인 견해를 주장하는 것이 어렵다(Behar and Kumar, 2002: 38, 40).

마을 뻘짜야뜨가 승인을 받기 위해서 제시된 계획에 대한 토의는 거의 없으며, 마을 공통의 문제나 낙후된 부분에 대한 토의가 이루어지지 않고 있다. 일반적으로 마을총회는 다양한 사업의 수혜자 목록을 작성하고, 자금 사용 결산서를 승인하고 예산을 통과시키는 것으로 인식하고 있다. 즉 자신의 문제를 자신이 결정한다는 민주적 참여의식이 부족하다.

#### 5. 책임성 확보 문제

직접 민주주의 논리에 의하면 주민총회가 결정한 것은 집행기관인 마을 뻘짜야뜨가 책임을 가지고 집행하여야 한다. 이에 주민총회는 주민의 대의기관인 마을 뻘짜야뜨의 책임성을 확보하기 위한 핵심적 장치이다. 그러나 마을 뻘짜야뜨는 마을공동체에 대한 책임성보다는

자금을 제공하여 주는 주나 연방정부에 대한 책임성을 더 강조하고 있다.

주민의 대표기관인 뽀짜야뜨가 책임성을 확보하지 못하는 이유는 농촌사회의 권력구조 (Behar and Kumar, 2002: 39) 이외에 마을 뽀짜야뜨에 권한 이양의 미흡, 마을 뽀짜야뜨 리더십과 능력 부족 및 제도에 대한 이해의 부족과 자의식의 결여와 같은 마을 뽀짜야뜨 자체적 요인과 함께, 주민총회의 낮은 참여율, 주민의 권리의식 결여, 능력 부족 등에서 찾을 수 있다.

특히 제도적으로 주민총회와 마을 뽀짜야뜨의 관계에 대하여 명확하게 규정하고 있지 않고 있어서 주민총회의 결정이 마을 뽀짜야뜨 활동을 구속할 수도, 구속하지 않을 수도 있다. 즉 마을 뽀짜야뜨가 주민총회의 결정을 따르지 않는다고 하더라도 이를 통제할 수 있는 메커니즘이 없다. 이를 위한 제도적 장치인 주민소환제도도 마드야 프라데쉬 주에서만 제도화되고 있을 뿐이다(<http://news.outlookindia.com/items.aspx?artid=734946>).

## IV. 주민총회 활성화의 장애요인 및 개선 노력

### 1. 주민총회 활성화의 장애요인

#### 1) 제도적 문제점

주민총회는 기초자치단체인 뽀짜야뜨의 기능 범위 내에서 활동한다. 그러나 <표 1>과 <표 2>의 마을 뽀짜야뜨에게 권한을 이양하고 있는 현황을 보면 매우 미흡하다. 인도는 실질적인 지방자치를 위해 헌법 별표 11에서 주 정부가 가지고 있는 권한 가운데 29개 분야에 대한 기능, 자치단체 인사권, 조세 등의 재정권한을 지방자치단체인 뽀짜야뜨에게 이양을 권고하고 있다. 그러나 29개 권한을 모두 이양하고 있는 주는 10개 주에 불과하다. 특히 재정과 관련하여 29개 분야에 모두 이양하고 있는 주는 West Bengal, Goa, Kerala, Karnataka 4개 주뿐이고, Haryana, Gujarat, Punjab, Himachal Pradesh, Bihar 주의 경우에는 전혀 분권화가 이루어지지 않고 있다(<http://panchayat.nic.in>). 마을 뽀짜야뜨에게 기능과 재정이 이양이 이루어지고 있지 않았을 때 주민총회의 권한도 없게 되고, 권한이 없는 주민총회에 대한 주민의 참여는 냉소적이게 된다.

이처럼 권한 이양이 제대로 이루어지지 못하고 있는 이유로는 자원의 지역 엘리트 독점, 중앙과 지역 엘리트의 경쟁, 관료의 부패 등이 요인으로 지적되고 있다(Mukherji, 2008).

<표 2> 주정부의 분권화 현황

주	뻘짜야뜨 라지의 현황		
	관련 법 제정	지역기획 위원회 구성	분권화: 재정/인력/기능
Andhra Pradesh	1994	Yes	재정=5 /인력=17/ 기능=2
Arunanchal Pradesh	1997	Yes	재정=NIS/ 인력=29/ 기능=18
Assam	1994	Yes	재정=18/인력=23/기능=18
Bihar	1993	Yes	재정=0/인력=28/기능=28
Himachal Pradesh	1994	Yes	재정=0/인력=26/기능=0
Maharashtra	1994	No	재정=11/인력=11/기능=11
Manipur	1994	Yes	재정=16/인력=16/기능=16
Madhya Pradesh	1994	Yes	재정=12/인력=23/기능=13
Orissa	1996	Yes	재정=21/인력=21/기능=21
Punjab	1994	No	재정=0/인력=13/기능=0
Raiasthan	1994	Yes	재정=16/인력=29/기능=16
Sikkim	1993	Yes	재정=15/인력=15/기능=15
Tripura	1994	Yes	재정=9/인력=29/기능=29
Uttar Pradesh	1994	No	재정=8/인력=16/기능=4
West Bengal	1993	Yes	재정=29/인력=29/기능=29
Goa	1995	Yes	재정=부분 이양/인력=29(부분 이양)/ 기능=29(부분 이양)
Gujarat	1997	No	재정=0/인력=15/기능=14
Kerala	1994	Yes	재정=29/인력=29/기능=29
Tamil Nadu	1994	Yes	재정=2/인력=29/기능=29
Uttrakhand	1994	No	재정=3/인력=14/기능=3
Chhattisgarh	1997	Yes	재정=10/인력=29/기능=09
Karnataka	1993	Yes	재정=29/인력=29/기능=29
Haryana	1994	Yes (19개 지역)	재정=0/인력=29/기능=0

\* 자료: <http://panchayat.nic.in/>

주민총회에 권한 이양이 미흡한 상황에서 어떤 주에서는 주민총회를 마을 뻘짜야뜨의 자문기구로, 어떤 주는 결정기관으로 이해한다. 자문기구처럼 생각하는 경우에는 마을 총회의 결정을 받아드릴 것인가의 여부는 마을 뻘짜야뜨 의장이나 의원의 자유재량에 속하게 된다 (Decentralization Community, 2006) 이에 의하여 많은 주가 주민의 대표기관인 마을 뻘짜야뜨의 활동에만 관심을 두고, 주민총회에 대하여는 커다란 관심을 주지 않는다.

## 2) 권력관계

주민총회는 주민참여를 위한 것이고, 주민참여의 문제는 권력에 대한 것이다. 인도에서 주민총회는 헌법적 기관화로 농촌지역의 권력관계를 주민 중심으로 변화시키고자 하는 이념을 가진다. 주민총회는 연방정부와 주 정부, 주 정부와 뻠짜야뜨 라지, 대의 기관인 뻠짜야뜨(지역, 중간, 마을) 간, 관료제인 공무원과 주민, 농촌 마을 내의 카스트 및 농지 소유자와 소작인 간의 전통적인 권력 구조의 변화를 목적으로 한다.

지방차원에서 기득 권력층은 자신의 권한을 유지하기 위해서 주민참여의 구조와 절차를 통제하게 된다(Gaventa and Camilo, 1999: 22~24). 인도의 경우도 상대적으로 권력을 가지고 있는 연방정부, 주 정부, 뻠짜야뜨 의원, 관료, 마을의 가진 자들이 자신의 기득권을 확보하기 위해 주민참여에 대하여 소극적 태도를 보인다. 특히 주민총회는 도입 당시 연방정부와 비교하여 확대되고 있는 주 정부의 권한을 축소하고자 하는 의도가 있다는 비판을 받는다(Behar, 2001: 825). 이에 주 정부는 자신들의 권한을 자치단체에 이양하는 데 매우 소극적 태도를 보이고 있다.

뻠짜야뜨 체제는 여성과 소외집단(SCs/STs 등)에게 의원 및 의장에 대하여 정치적 할당제를 주어 이들이 참여를 촉진하고 있지만, 인도 농촌 사회에 존재하는 카스트 기반의 권력 구조, 가부장적 구조에 의하여 소외집단 및 여성의 주민총회에서의 참여와 발언에 제한을 받고 있다(박홍윤, 2011b).

주민총회가 감시하고 통제하게 되는 마을 뻠짜야뜨의 의원이나 의장은 유권자에 의해서 선출되고, 지역 내에서 정치적인 권력을 가진 사람이 이다. 이들에 대하여 주민총회가 통제한다는 것은 지역 정치구조에서 많은 한계를 가지게 된다. 특히 마을 뻠짜야뜨가 지역 엘리트에서 선출되었거나 관료, 정당 지도자 등의 정치적 파벌이 강한 지역은 더욱 그러하다(Babu, 2002: 12~13.).

## 3) 참여 기술 및 능력

형식적 참여에서 직접적인 참여, 간접민주주의에서 직접민주주의로 변화되기 위해서는 참여의 기술이 더욱 정교화되어야 한다. 주민의 직접 참여가 활성화되기 위해서는 과거와는 다른 참여 기술, 지식, 경험, 리더십, 계획 및 관리 능력이 요구된다. 직접민주주의 체제를 도입하고 있는 나라에서 이러한 참여기술이 발전되지 않은 것도 주민참여를 활성화하는 데 중요한 제약요인으로 지적되고 있다(Gaventa and Camilo, 1999).

인도에서도 주민총회 제도에 대한 비판 논자들은 주민총회가 자율적으로 자치제도를 운영

할 수 있는 능력을 갖추고 있지 않기 때문에 비능률적이라는 비판을 한다(Behar, 2001). 인도의 자치능력에 가장 커다란 장애요인으로 지적하는 것으로 농촌지역의 문맹률을 지적하고 있다. 인도의 문맹률은 1947년 영국 식민지 말 78% 수준에서 2011년 약 25%로 낮아졌지만, 아직도 지구 상에서 문맹 인구가 가장 많은 나라이다. 특히 여성의 문맹률은 아직도 35% 수준에 달하고 있다([http://en.wikipedia.org/wiki/Literacy\\_in\\_India](http://en.wikipedia.org/wiki/Literacy_in_India)).

자치단체 수준에서 주민의 자치능력을 보완할 수 있는 것으로 마을 뽀짜야뜨 의원의 리더십이지만, 이들에게도 자치제도에 대한 인식 및 개발기획 능력이 매우 부족한 실정이다(Narayana, 2005: 2827~2828).

#### 4) 정치적 의지

여러 나라에서 제도화된 직접민주주의 체제가 실천으로 이어지지 못하는 요인으로 정치체제의 의지 부족이 지적되고 있다(Velasquez, 1991; Gaventa and Camilo, 1999). 이러한 의지 부족은 일당제를 취하거나 야당이 미약한 정치체제에서 더욱 강하게 나타나고 있다(Mukandala, 1998; Ddungu, 1998). 인도의 경우에서도 주민총회가 활성화되지 못하는 가장 큰 이유로 정치적 의지가 뒷받침되지 않기 때문이라는 주장을 한다(McCarten and Vyasulu, 2004: 738, Pal Mahi, 2004: 137, Kumar, 2005: 4857). 인도에서 지방자치가 상대적으로 잘 추진되는 것으로 평가하고 있는 Madhya Pradesh 주의 경우 그 성공요인의 하나로 주 정부 최고위층의 강한 정치적 의지가 지적되고 있다(Behar and Kumar, 2002: 5).

#### 5) 강한 관료제적 전통

마을 뽀짜야뜨의 활동을 지원하는 공무원과 관련한 인력 분권화는 <표 3>에서 보듯이 활성화되어 있지 못하다. 표에 의하면 Arunachal Pradesh, Bihar, Gujarat, Haryana, Jharkhand, Manipur, Rajasthan, Uttarakhand 주에서는 뽀짜야뜨로 인력의 이양이 거의 이루어지고 있지 않다. 인사권이 위임되지 않은 뽀짜야뜨 공무원은 주 정부에 소속된다. 이에 뽀짜야뜨 업무를 지원하여야 하는 공무원은 마을총회나 마을 뽀짜야뜨보다는 주 정부에 대한 책임성을 더 강조하는 행태를 보인다(Nupur, 2008).

마을 뽀짜야뜨 소속 공무원의 태만과 무관심으로 회의를 개최하지 않고 서류로만 개최한 것으로 조작하는 행태를 보인다. 관료의 부패와 나태, 자신들의 권한을 뽀짜야뜨에 이양하지 않으려는 행태, 마을 뽀짜야뜨 권위 무시, 마을 뽀짜야뜨와의 결탁, 마을 뽀짜야뜨 공무원 수

의 절대적 부족 등은 지방자치의 자율성을 침해하는 문제를 가져온다(Behar and Kumar, 2002: 17~25; Kumar, 2005: 4859; Babu, 2002; Rai et al. 2001).

## 6) 불충분한 재정 자원

실효성 있는 주민참여는 자신들의 결정 사항을 집행할 수 있는 예산이 있어야 한다. 인도에서 기능뿐만 아니라 재정 분권화가 이루어지지 않고 상위기관이 통제하는 것도 뽀짜야뜨 라지의 활성화에 큰 장애요인이 된다(Gaventa and Camilo, 1999: 23). 마을단위의 사업의 재원은 크게 연방정부의 배분과 지방세입 및 자체수입으로 추진된다. 그러나 대부분의 주 정부가 재정에 대하여 마을 뽀짜야뜨 및 주민총회에 이양하지 않고 있다. 즉 재정적인 분권화가 이루어지지 않은 상황에서 지역개발 계획에 대한 논의는 심의결정이 아닌 제안의 성격을 벗어나지 못하고 있다. 특히, 기능만 이전하고 재정을 이전하지 않으면 주민총회의 기획 기능을 무력화하고, 주민총회에 대한 주민의 신뢰성을 떨어뜨리는 요인이 된다.

## 7) 사회 문화적 요인

직접민주주의 제도가 활성화되기 위해서는 모든 구성원에게 참여와 자유로운 토론의 기회가 부여되어야 한다. 그러나 인도 농촌 사회에 뿌리 깊은 카스트, 계급 및 성에 의한 계층제적인 사회구조에 의해서 형성된 차별은 마을총회에서의 민주적인 토론의 문화를 형성하는 데 커다란 걸림돌이 된다. 이러한 농촌사회의 사회 문화적 차별은 여성과 소외집단의 참여를 제도적으로 보장하더라도 주민총회에 대한 무관심으로 나타나게 된다(Kumar and Shagun, 2004: 4141).

## 2. 주민총회 활성화 노력과 방향

인도는 뽀짜야뜨 라지의 지방자치제도가 정착되기 위해서는 제도의 근간이 되는 주민총회의 활성화가 전제되어야 한다는 인식을 하고 있다. 이에 인도 정부는 2009~2010 회계 연도를 '그람 사바의 해'로 지정하는 등 이를 활성화하기 위한 노력을 지속하고 있다. 이를 반영하여 연방정부의 뽀짜야뜨 부는 부의 목적으로 "효과적인 사회감사(social audit)로 뽀짜야뜨의 투명성과 책임성을 확보하기 위한 주민총회 활성화"를 제시하면서 다음과 같은 것을 권고하고 있다(Ministry of Panchayati raj, 2012: 6).

- ① 마을 뽀짜야뜨는 마을총회에 자발적으로 정보를 공개하여야 한다.

- ② 마을 뽀짜야뜨는 헌법적 지위를 가지고 마을총회에 관하여 책임이 있다.
- ③ 마을총회에 주민참여를 위해 주민을 동원하도록 하여야 한다.
- ④ 마을총회의 토론 내용은 기록되어야 한다.<sup>9)</sup>
- ⑤ 계획이나 마을 뽀짜야뜨는 마을총회를 개최하기 위한 예산을 확보하여야 한다.

제도적인 차원에서 인도 연방정부는 주의 기능, 인력, 재정을 뽀짜야뜨에게 이양하는 분권화를 권고하고 있다. 이와 관련하여 연방정부는 주의 분권화에 대하여 매년 누적 분권화 지수와 분권화 증가 지수를 평가하여 순위를 부여하여 상금을 주고 있다. 그리고 최고 뽀짜야뜨 상(Best Panchayat Award)을 제정하여 우수 뽀짜야뜨에 대하여 수상을 하고 있다. 또한, 매년 지역별로 우수 사례를 선정하여 소개하고 있다.

이외에 뽀짜야뜨 운영을 위한 매뉴얼 제공<sup>10)</sup> 및 e-Panchayats 시스템을 구축하여 뽀짜야뜨 활동에 대한 IT 기반의 홍보 활동도 국가적인 차원에서 추진되고 있다(Ministry of Panchayati Raj, 2012). 주민총회의 활성화에 전제가 되는 주민의 의식과 자치능력을 향상하기 위해 연방과 주정부, PRI와 같은 NGO 단체와 세계은행 등 국제기구의 노력이 지속하고 있다(Ministry of Panchayati Raj, 2012: 61~66).

인도 뽀짜야뜨 부는 제2차 행정개혁위원회의 권고를 바탕으로 다음과 주민총회 활성화를 위한 권고안을 제시하고 있다(Ministry of Panchayati Raj, 2009: Local Governance, 2007).

- ① 주민의 참여를 위해 필요한 환경과 조건을 구축하여야 한다.
  - 의미 있는 참여가 되도록 마을총회보다 작은 규모의 부락 총회를 설치하도록 한다.
  - 부락 총회와 주민총회를 주기적이고 자주 개최한다.
  - 부락 수준에서 부락 총회 및 주민총회에서 다루게 될 의제에 대한 정보를 주민이 지속해서 접근할 수 있도록 한다.
- ② 주민총회에 뽀짜야뜨를 감시할 수 있는 인력을 배정하고, 다음의 의사결정을 위임하도록 한다.
  - 개발과 빈곤 감소를 위하여 공적 자금을 지출하기 전에 주민의 욕구 평가
  - 빈곤 감소 계획에 의하여 수혜를 받는 수혜자의 확인
  - 뽀짜야뜨의 다양한 사업에 배분되는 자금에 대한 사전 승인과 관련된 권한

9) 최근의 권고안에서는 회의의 내용을 비디오로 보관할 것을 권고하고 있다. Ministry of Panchayati Raj, Office Memorandum, No. J-11011/80/2011-Media.

10) 대표적인 매뉴얼로 Ministry of Panchayati Raj(2012), Panchayat Sashaktikaran Puraskar 2011-2012- GOOD PRACTICES 등이 있다. Ministry of Panchayat Raj (2009), Ministry of Rural Development(2012) 등이 있다.

③ 다음의 권한을 주민총회에 부여하도록 한다.

- 뽀짜야뜨의 모든 계획은 주민총회의 승인을 요구
- 마을 뽀짜야뜨의 회계는 주민총회의 사회감사에 대상이 되도록 함
- 지역 수준의 자연자원(저수지, 산림, 황무지, 희귀 광물, 공유지 등)은 주민총회의 관리와 통제하에 둘 것

④ 주민총회에서 여성들이 자신들의 욕구와 우선순위에 관한 주장을 할 수 있도록 다양한 장치를 마련하도록 한다.

이와 함께 연방정부의 뽀짜야뜨부는 주민총회와 그의 하위 단위인 부락회의의 권한과 책임을 강화하기 위한 모델을 제시하고 있다.<sup>11)</sup>

PRIA(2005)는 주민총회가 활성화되기 위해서는 주민총회에 대한 주민들의 인지도를 높이고, 규모가 큰 주민총회는 작은 단위의 부락 총회로 분리하고, 주민총회와 마을 뽀짜야뜨 및 기타 사업위원회와의 관계를 명확하게 하라고 요구하고 있다. 이외에 그람 사바를 활성화하기 위한 대안으로 다음과 같은 것을 제시하고 있다.

- ① 주민총회는 투명하고 참여적인 방법으로 운영되어야 한다. 주민총회를 의장이나 행정관이 대행하여서는 아니 된다. 주민총회 일정, 정족수, 의제, 연기 등을 모든 구성원에게 알리고, 회의시간과 의제는 관련 공무원이 아닌 마을 뽀짜야뜨가 준비하고, 주민총회에서 통과된 의안은 뽀짜야뜨와 행정부서를 구속하도록 하여야 한다.
- ② 여성이나 달리트 의장을 대리하여 남편이나 고위 카스트가 의장을 대행하는 것은 죄로 처벌하도록 하여야 한다. 이러한 것이 공무원과 결탁하여 이루어지는 것을 금지하도록 해야 한다.
- ③ 주민총회는 지역 내에서 활동하는 마을 뽀짜야뜨 이외에 지역 NGO 기관에 대하여도 감독할 수 있어야 한다.
- ④ 다른 기관에서 수행되고 있는 모든 활동에 대한 보고서는 정기적으로 주민총회와 공유하도록 하여야 한다.
- ⑤ 주민총회를 개최하기 전에 여성 주민 회의를 의무화한다면 여성과 관련된 이슈가 더욱 효과적으로 다루어질 수 있을 것이다.
- ⑥ 정부공무원의 참여는 제한되는 것이 좋다. 그들의 참여는 주민총회가 이들이 주체가 되어 진행되는 것을 방지하는 데 필요하다.

11) 모델 안은 <http://www.panchayat.nic.in/>에 게시하고 있다.

## V. 맺음말과 시사점

### 1. 인도 지방자치의 미래

인도의 지방자치제도인 뽀짜야뜨 라지 제도는 헌법적 제도화가 이루어진 뒤 20여 년이 지나고 있지만, 간디의 스와라지 이념이나 그 도입이념인 농촌지역의 경제성장과 사회정의의 실현이라는 목표를 달성하는 데에는 아직도 미흡한 것이 많이 있다.

자신들의 권한을 위임하지 않고자 하는 주 정부와 관료적인 타성에 의한 제도적인 불비, 빈곤, 문맹 등의 사회 경제적 환경, 카스트와 지주 중심의 농촌의 권력 구조 등이 걸림돌이 되어 주민총회의 활성화를 가로막고 있다.

그러나 2000년 이후 연평균 8% 이상의 경제성장과 정치적 할당제에 의한 SCs/STs 및 여성들의 자의식 확대, IT 등의 변화는 지방자치제도인 뽀짜야뜨 라지와 마을총회의 미래에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

인도 기획위원회는 “The Committee on Vision 2020”에서 분권화와 주민 참여의 정치적 변화가 더욱 느리고, 비가시적이고, 덜 명확하게 추진되고 있지만, 앞으로 20년 동안 정부 인력에 커다란 영향을 미칠 것으로 주장하고 있다. 보고서는 대의 민주주의에 대응하는 직접 민주주의 제도인 주민총회는 지방 수준에서 더욱 활성화되어 주민이 지방계획을 관리하고, 자원 배분의 우선순위를 결정하는 데 직접 관여하게 될 것이다. 더욱 많은 교육과 더 많은 정보를 가진 선거권자들은 그들의 권리에 대한 요구를 증대시킬 것이고, 성과가 없는 정부와 그의 구성원에 대하여는 더 많은 비판을 하게 될 것이라고 하고 있다(Planning Commission, 2002). 이러한 낙관적인 견해는 정부의 보고서의 기본적인 시각들이다.

### 2. 우리에게 주는 시사점

우리는 2010년 “지방행정체제 개편에 관한 특별법”을 제정하여 인도의 주민총회와 유사하게 읍·면·동 주민자치를 위해 주민자치회를 설치하도록 규정하고 있다(법 제20조). 그동안 읍·면·동 주민자치는 주민자치센터와 주민자치위원회가 법적으로 모호한 상태에서 행정사무를 위탁 처리하였으나 법의 제정으로 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식을 바탕으로 한 주민자치의 기틀은 미흡하지만 마련되었다고 할 수 있다. 그러나 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 설치 및 운영에 관한 것을 법률로 제정하도록 하여 아직은 선언적 규정이 되고 있다.

인도 지방자치에서 우리의 읍·면·동에 해당하는 마을 단위의 주민자치조직인 마을 뻘짜야뜨와 주민총회 운영 연구에서 앞으로 주민자치회 구성을 위한 법률제정에 줄 수 있는 시사점을 보면 다음과 같다.

먼저 주민자치회를 직접민주주의의 이념을 실현하는 기관으로 생각할 때, 읍·면·동은 규모면에서 클 수 있다. 인도에서는 이 문제를 해결하기 위해 마을 뻘짜야뜨 아래 자연부락 단위의 부락 뻘짜야뜨를 구성할 것을 권고하고 있다.

법 제22조는 주민자치회 구성을 조례로 정하도록 하고 있는데 인도에서도 이를 주 정부에 위임하고 있다. 그러나 자신의 권한 축소를 우려한 주 정부가 기능, 인력, 재원의 이양에 매우 소극적임을 보여주고 있다. 우리도 지역 정치의 특성에 의해 이양의 범위 등을 조례로 규정하면 형식화될 위험이 있을 것이다.

주민자치회의 기능과 관련하여 법 제21조는 “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”을 수행하도록 하고 있다. 이에 의하면 주민자치회가 지방자치의 기본이 아닌 자치단체의 집행기관화 될 위험이 있다. 주민자치회가 지방자치의 기초가 되기 위해서는 지역문제에 대하여 주민의 의견이 반영되고, 그의 집행 및 대의기관인 의회 및 집행부에 대한 사회감사의 기능을 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

인도는 마을 뻘짜야뜨를 구성함에 있어서 소외집단과 여성에 대하여 정치적 할당제를 시행하고 있고, 이러한 할당제가 주민총회에서 이들 집단의 참여를 유도하는 효과를 보여주고 있다. 이에 주민자치회의 구성에서 소외집단이나 여성의 참여를 활성화하기 위한 할당제의 도입을 고려할 필요가 있다.

인도의 지방자치제도의 핵심을 구성하는 주민총회에 관한 연구에서 얻을 수 있는 종합적 시사점은 직접민주주의의 제도화가 곧 주민참여를 확보하여 주는 것은 아니라는 것이다. 다른 나라와 다르게 뻘짜야뜨 라지와 마을총회를 헌법적 기관으로 제도화하였지만, 이것이 곧 민주적이고 참여적인 주민자치의 충분조건이 되고 있지 못하다는 것을 보여준다.

즉 법으로 주민자치회를 구성하도록 제도화하여도 이를 활성화하기 위해서는 자치단체, 의회, 주민의 주민자치회에 대한 올바른 인식, 주민의 참여의식과 기술, 지역의 정치권력 구조의 변화 등이 없이는 지방자치회의 설치 이념을 달성하는 데 한계가 있을 것이다.

### 3. 연구의 한계

인도는 다양성을 특징으로 하는 국가이다. 그리고 연방제를 채택하는 인도의 지방자치 제도는 주나 뽀자야뜨별로 다른 모습을 보여주고 있다. 이 연구의 대상이 되는 마을총회는 23만여 개에 이르고 있다. 그러므로 이 연구의 결과는 모든 마을총회를 설명하여 주지는 못한다.

## 【참고문헌】

- 고홍근. (2008). 뽀짜야뜨 라즈(Panchayat Raj): 그 과거와 현재. 한국외국어대학교 남아시아 연구소. 『남아시아연구』, 14(1): 1-32.
- 김찬완. (2008). 자치단체로서의 뽀짜야뜨(Panchayat): 서벵갈(West Bengal) 바만가뜨(Bamanghat) 뽀짜야뜨 사례연구. 한국외국어대학교 남아시아 연구소. 『남아시아연구』, 14(1): 33-52.
- 박금표. (2008). 영국 지배 시기의 지방자치제도 도입과 뽀짜야뜨. 『남아시아연구』, 14(1): 53-79.
- 박홍윤. (2009). 『멈추어 인도를 바라보다』. 서울: 이담 북스.
- 박홍윤. (2011a). 인도지방정부에서 뽀짜야뜨 라지의 정치적 대표성에 대한 연구. 『전략심층연구 논문집: 인도』, 대외경제정책연구원.
- 박홍윤. (2011b). 인도 지방자치에서 여성에 대한 정치적 할당제와 여성참여. 『지역발전연구』, 2(2): 53-89.
- 박홍윤. (2012). 인도 지방자치에서 주민총회(Gram Sabha)에 대한 연구, 2012 APAF International Conference. The Role of Government for National Development in Asia, Kwangwoon University.
- 이병진. (2009). 『인도지방자치에 대한 일 고찰: 펀잡(Punjab) 뽀짜야뜨(Panchayat) 사례를 중심으로』. 경희대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이상수. (2007a). 인도 제73차 개헌법 상의 지방자치 개혁과 그에 대한 법 사회적 평가. 『행정법 연구』, 18: 449-471.
- 이상수. (2007b). 인도 제73차 개헌이 달리트의 정치적 지위변화에 미친 영향 - 타밀나두의 마을 판차이야트 사례연구. 『민주법학』, 33: 427-457.
- 이은주. (2008). 뽀짜야뜨 제도 정착에 미친 간디의 영향과 그의 정치이념: 그람 스와라즈(Village Self-rule). 한국외국어대학교 남아시아 연구소. 『남아시아연구』, 14(1): 81-113.
- Babu, M Devendra. (2002). Working of Gram Sabhas in Andhra Pradesh: Problems and Prospects, *Working Paper 103*, Institute for Social and Economic Change.
- Behar, Amitabh and Yogesh Kumar. (2002). *Decentralisation in Madhya Pradesh, India: from Panchayati Raj to Gram Swaraj(1995 to 2001)*. Overseas Development Institute.

- Behar, Amitabh. (2001). Gram Swaraj, Experiment in Direct Democracy. *Economic and Political Weekly*, 36(10): 823-826.
- Besley, Timothy, Rohini Pande and Vijayendra Rao, Participatory Democracy in Action: Survey Evidence from South India, [www.hks.harvard.edu/fs/rpande/papers](http://www.hks.harvard.edu/fs/rpande/papers)(검색일: 2012.10.25).
- Besley, Timothy, Rohini Pande. & Vijayendra Rao. (2007). Political Economy of Panchayats in South India. *Economic and Political Weekly*, 42(8): 661-666.
- Besley, Timothy. Vijayendra Rao. & Rohini Pande. (2005). Participatory Democracy in Action: Survey Evidence from South India. *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3): 648-657.
- Bhargava, B. S. and Jos C. Raphael. (1994). Working of Gram Sabhas in Kamataka: A Study at Micro level. *Journal of Rural Development*, 13(2): 145-158.
- Bhuyan, Dasarathi. (2010). Institutionalizing Participatory Democracy at the Local Level : Issues and Challenges. <http://orissa.gov.in/e-magazine/Orissareview/2010/Feb-Mar/engpdf/1-9.pdf>(검색일: 2012.4.12).
- Buch, Nirmala. (2012). Gram Sabha and Panchyati Raj. *Social Action*, 62(1): 1-15.
- Ddungu, E. (1998). Decentralization in Uganda: Process, prospects, and Constraints, in: Barkan J. *Five Monographs on Decentralization and Democratization in Sub-Saharan Africa*, Iowa City, University of Iowa (mimeo).
- Decentralisation in India, [http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/46800/ichaptersection\\_singledocument/bc963929-1fed-4d08-8776-14eac19a3cd9/en/4.pdf](http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/46800/ichaptersection_singledocument/bc963929-1fed-4d08-8776-14eac19a3cd9/en/4.pdf) (검색일: 2012.12.5).
- Decentralization Community. (2006). Solution Exchange for Decentralization Community Consolidated Reply, [www.solutionexchange-un.net.in](http://www.solutionexchange-un.net.in)(검색일: 2012.4.12).
- Dreze, Jean and Amartya Sen. (2002). *India: Development and Participation*, Oxford University Press, New Delhi.
- Gaiha, Raghav and Kulkarni Vani. (2002). Panchayats, Communities, and the Rural Poor in India. *Journal of Asian and African Studies*, 37(2): 38-82.
- Gaventa, John and Camilo Valderrama. (1999). Participation, Citizenship and Local Governance. *Institute of Development Studies*, (June): 21-24.

- Ghosh, Dilip Kumar. (2010). Planning at local level: reflections on local governments in West Bengal, India. *Universitas Forum: International Journal on Human Development and International Cooperation*, 2(1).
- Jain, S. P. (1997). The Gram Sabha: Gateway to Grassroot Democracy, *Journal of Rural Development*, 16(4): 557-573.
- John, M. S. and Jos Chalhukulam. (1999). The Relationship between Gram Sabha and Gram Panchayat. *Kurukshetra*, 48(October): 40-45.
- Kurian, Lucyamma. (2000). *The Structure and Functioning of Gram Sabhas: A Study Focussed on the District of Kottayam*, Thesis, School of Gandhian Thought and Development Studies, Mahatma Gandhi University Kottayam, Kerala.
- Local Governance. (2007). Second Administrative Reforms Commission (Sixth Report). <http://darpg.nic.in/ArticleContent.aspx?category=160>(검색일: 2012.4.1).
- Mander, Harsh. (1999). Towards Direct Democracy: The Legal Empowerment of Gram Sabha. *Kurukshetra*, 48(October): 2-13.
- Mander, Harsh. (1999). Towards Direct Democracy: The Legal Empowerment of Gram Sabha. *Kurukshetra*, 48(October): 2-13.
- McCarten, William & Vinod Vyasulu. (2004). Democratic decentralisation and poverty reduction in Madhya Pradesh: searching for an institutional equilibrium. *Development in Practice*, 14(6): 733-740.
- Ministry of Panchayati Raj. (2008). Fifteenth Anniversary Charter on Panchayati Raj. <http://www.panchayat.gov.in/>(검색일: 2012. 8.1).
- Ministry of Panchayati Raj. (2009). Guidelines for the effective functioning of the Gram Sabha. No. J-11011/12/2009-Media. <http://www.panchayat.gov.in/>(검색일: 2012.12.15).
- Ministry of Panchayati Raj. (2010). *Annual Report 2009-10*. <http://www.panchayat.gov.in/>(검색일: 2012. 8.1).
- Ministry of Panchayati raj. (2012). *Results-Framework Document (RFD) for Ministry of Panchayati Raj-(2012-2013)*. (검색일: 2012.12.15).
- Ministry of Rural Development. (2012). *A Handbook for Gram Panchayats*. [http://www.ddws.gov.in/sites/upload\\_files/ddws/files/pdf/GPHand book.pdf](http://www.ddws.gov.in/sites/upload_files/ddws/files/pdf/GPHand%20book.pdf) (검색일: 2012.4.2).
- Mukandala, R. (1998). Decentralization and Democratization in Tanzania, in: Barkan J.(ed.), *Five Monographs on Decentralization and Democratization*

- in Sub-Saharan Africa*, Iowa City, University of Iowa. (mimeo).
- Mukherji, Partha Nath. (2008). Mahatma Gandhi and the Legacy of Democratic
- Mukul, Kumar. (2005). Perils of Participatory Democracy. *Economic and Political Weekly*, 40(46): 4857-4859.
- Narayana, D. (2005). Local Governance without Capacity Building: Ten Years of Panchayati Raj. *Economic and Political Weekly*, 40(26): 2822-2832.
- Pal, Mahi. (2004). Panchayati Raj and Rural Governance: Experiences of a Decade. *Economic and Political Weekly*, 39(2): 137-143.
- Planning Commission and Ministry of Panchayati Raj. (2011). Report of the Working Group on Panchayati Raj Institutions and Rural Governance. <http://www.panchayat.gov.in>(검색일: 2012.7.1).
- Planning Commission, Government of India. (2002). *India Vision 2020*. <http://planningcommission.nic.in/reports>(검색일: 2012.7.1).
- PRIA. (2004). Fact sheets prepared for the Fist National Round Table held at Kolkata on 24-25 July 2004.
- PRIA. (2005). *Gram Sabha Mobilisation*, [www.pria.org](http://www.pria.org)(검색일: 2012.9.10).
- Rai, Manno, Malini Nambiar, Sohini Paul, Sangeeta U. Singh. & Satinder S. Sahni. (2001). *The State of Panchayats: a participatory perspective*, New Delhi: PRIA.
- Shankar, Shylashri, Raghav Gaiha and Raghendra Jha. (2010). *Information and Corruption: The National Rural Employment Guarantee Scheme in India*. ASARC Working Paper 2010/02; [http://crawford.anu.edu.au/acde/asarc/pdf/papers/2010/WP\\_2010\\_02.pdf](http://crawford.anu.edu.au/acde/asarc/pdf/papers/2010/WP_2010_02.pdf) (검색일: 2012.8.10).
- The Madhya Pradesh, Rural Livelihoods Project. (2011). *Women in the Gram Sabhas*. <http://www.mprip.in>(검색일: 2012.9.10)..
- Tiwari, Nupur. (2008). Panchayati Raj in India Are They Really Successful in Participatory Decision-Making?. Kincaid John & Rupak Chattopadhyay (eds.). *Policy Issues in Federalism International Perspectives*. New Delhi: Viva Books.
- Vaddiraju, Anil Kumar and Shagun Mehrotra. (2004). Making Panchayats Accountable, *Economic and Political Weekly*, 39(37): 4139-4141.
- Velaquez, F. (1991). Local Governments in Intermediate Cities in Colombia: Municipal Administration: for whom?. *Environment and Urbanization*, 3(1):

109-120.

World Bank. (2000). *Overview of Rural Decentralisation in India, Volume 1 and III*.  
New York: World Bank.

(주요 인터넷 사이트)

Ministry of Panchayati Raj, Government of India: <http://www.panchayat.gov.in/>

National Institute of Rural Development: <http://www.nird.org.in/>

Society for Participatory Research in Asia: <http://www.pria.org/>