

수원형 주민자치회 모델개발

Toward the Model of Suwon Citizen Autonomy

2015

연구진

연구책임	● 박상우 / 인문사회연구부 연구위원
연구원	● 백정미 / 인문사회연구부 연구원
연구보조원	● 변화영 / 인문사회연구부 연구원
연구보조원	● 임진영 / 인문사회연구부 연구원

이 보고서의 내용은 연구진 개인의 견해로서
수원시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 주민자치회 의의와 이해

1. 주민자치의 이해

○ 지방자치의 본질적 요소와 지방자치 패러다임 전환 필요

- 기존 우리나라 지방자치의 역사: 지방분권과 단체자치
 - 관(官)위주의 지방자치로 지방자치의 실질적인 권한행사의 주체인 주민 배제
- 실질적인 지방자치 실현위한 패러다임 전환 필요

정치적	지방분권	→	주민주권
행정적	지방분업	→	주민자율
법학적	단체자치	→	주민자치

- 주민자치: 지방자치의 꽃이자 핵심

○ 주민자치 개념

- 주민이 주체가 되어 지역사회에 적극적으로 참여하여 지역문제 등을 스스로 처리하는 것
- 주체로서 주민이 주인의식을 갖고 지역 사안에 관하여 주민스스로 결정하고, 집행하고, 평가하며 스스로 책임지는 적극적이고 능동적인 참여를 통해 실현
- 주민의 삶의 질을 높이고 대의제 민주주의에 대한 보완역할을 수행하는 이념적·실천적 개념

2. 주민자치 이론

○ 다원주의, 공동체이론, 지역거버넌스이론, 시민공동생산이론

○ 주민주권주의

- 주민주권: 주민이 그 지역의 실질적인 주인이며 최고 권력자임

3. 주민자치회 제도의 의의

- 주민자치 활성화하기 위한 제도화 노력
 - 주민자치의 성공조건인 사람, 사업, 조직 등 3대 요소에 대한 효율적인 지원 제도 필요
- 주민자치회: 읍·면·동을 중심으로 한 근린자치를 확대하고 지역공동체를 활성화 시키고 지역발전을 도모하는 주민자치 조직이자 제도
- 주민자치회 법적 근거
 - 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조~제29조

제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

제28조(주민자치회의 기능) ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.

- ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 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

제29조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.

- ② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.
- ③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.
- ④ 안전행정부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

- 주민자치회 설치 목적: 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양

3. 주민자치위원회와 주민자치회 비교

- 주민자치를 위한 정부의 제도적 노력: 주민자치위원회 → 주민자치회

구분	주민자치위원회	주민자치회
법적 근거	· 시군구 조례에 의하여 설치되는 조례기구	· 「지방분권 및 지방행정체제 개편 특별법」에 의해 설치되는 법정기구
주요기능	· 주민자치센터 운영(사항 심의) · 읍·면·동 행정업무에 대한 자문	· 주민대표기능 : 주민생활과 관련 있는 읍·면·동 업무 사전 협의 · 행정지원기능 : 지방정부의 위탁업무 · 주민자치 의사결정 및 지역공동체 기능 : 주민화합 및 지역발전 위한 주민자치 업무 수행
위원구성 및 주민대표성	· 주민대표성 미약 · 각급 기관·단체 추천 및 공개모집 신청자 중 읍·면·동장이 지명	· 주민대표성 및 전문성 확보 · 지역대표, 주민대표(공개모집), 직능대표(전문성) · 위원선정위원회에서 공정한 선출
위원위촉권자	· 읍·면·동장	· 기초자치단체장(시장·군수·구청장)
지방자치단체와의 관계	· 읍·면·동장의 주도로 운영됨	· 지방정부와 대등한 파트너로 협력적 거버넌스 구축 · 읍·면·동사무소와 별개구조
운영재원	· 읍·면·동 지원금 및 수강료	· 자체재원: 자체사업 수익, 위탁사무 수익, 사용료 등 · 의존재원: 보조금, 기부금 등

4. 주민자치회 모델

- 협력형, 통합형, 주민조직형 개발 제안(지방자치발전위원회)
- 시범실시: 협력형만(행정자치부 안)
 - 통합형과 주민조직형은 현재 지방자치법 등에 위배

		협력형	통합형	주민조직형
형태				
		<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회와 읍·면·동 사무소 병존 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회와 읍·면·동 사무소 통합 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치기구 (읍·면·동 사무소 폐지)
특징	<ul style="list-style-type: none"> 현 주민자치센터와 주민자치위원회제도 보완 점진적 변화모형 	<ul style="list-style-type: none"> 협력형과 주민조직형 중간형태 	<ul style="list-style-type: none"> 순수한 주민자치 및 근린자치라는 측면에서 가장 이상적인 모델 	
읍·면·동과 관계	<ul style="list-style-type: none"> 병렬관계·수평적 관계(협의·심의 기능) 읍·면·동 사무소 존치 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치위원장이 소속 직원의 업무 복무에 대한 지휘 감독권 행사 읍·면·동 사무소: 주민자치회 사무기구로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 읍·면·동 사무소 폐지 읍·면·동 행정기능을 기초자치단체가 직접 수행(일부 행정기능 주민자치회에 위탁) 	
기능	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치기능 위임·위탁 사무의 처리 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사항*의 협의 심의 <p><small>* 지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등에 관한 사항</small></p>	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동 행정기능과 주민자치기능 위임·위탁사무 처리기능 등을 포괄적으로 수행 → 주민자치회 기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치기능(결정 및 집행) 위임·위탁사무 처리 기능 	
읍·면·동 행정 기능*	(1)	x	0	x
	(2)	0 (주민자치회 협의·심의 후 읍·면·동 사무소에서 수행)	0 (주민자치회 직접 수행)	x
	(3)	0	0	0
주민자치		0	0	0
위임위탁 사무처리		0	0	0
사무기구의 구성 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> 유급직원(간사) 및 자원봉사자(필요시 공무원 파견 요청) 주민자치회 운영지원 	<ul style="list-style-type: none"> 사무기구: 공무원 주민자치회 운영지원 	<ul style="list-style-type: none"> 유급직원(간사) 및 자원봉사자(필요시 공무원 파견 요청) 주민자치회 운영지원 	
법 개정 여부	<ul style="list-style-type: none"> 법 개정 필요 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 법 개정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 법 개정 필요 	

* (1) 고유 행정사무, (2) 협의·심의 대상사무 (3) 위임·위탁대상사무

** 자료: 안전행정부, 2013; 지방자치발전위원회, 2014; 심익섭, 2012; 김필두, 2013c: 97; 박상우, 2014.

II. 주민자치회 해외 사례

	일본	미국	영국
명칭	정내회, 정회, 부락회, 자치회 등 (町内会 등)	커뮤니티위원회 (Community Boards)	패리쉬 (Parish Council, Community Council 등)
성격	- 지역주민들이 지역내 문제를 공동으로 대처하기 위해 조직한 주민자치조직	- 순수 주민자치조직이자 근린사회조직 - 뉴욕시 5개 자치구(Borough)의 주민참여조직 (구청장 선출하지만, 의회 구성하지 않은 경우 운영)	- 영국 비도시권 지역에 존재하는 주민자치조직으로 조세권과 예산심의권이 없는 준자치단체
연혁	- 1500년대 토요토미 히데요시 시대 주민관리 위해 시작 - 1943년 시정촌제법 개정으로 자치회에서 시정촌 사무의 일부 담당 - 1990년대 지방자치법 개정으로 법인격 취득 가능	- 1960년~1970년대 도시빈곤문제 등이 다양화되면서 이러한 문제들을 조직적으로 해결하기 위해 커뮤니티협의회 등장 (예: 뉴욕시 커뮤니티 협의회) ·1898년 5개 지역에서 자치구 구성(의회 미설치, 구청장 직선) ·1958년 맨해튼 구청장에 의해 12개 커뮤니티위원회 설치 ·1963년 뉴욕시 헌장에 의해 전 지역 설치	- 중세이후 교회를 중심으로 자연발생적으로 탄생 - 1888년 지방자치법에 의해 잉글랜드와 웨일즈에 카운티가 설치되면서 패리쉬는 자치단체로서의 기능 축소 - 1972년 지방자치법에 의해 인구 150명 이상 패리쉬는 의회설치 의무화, 웨일즈는 Community Council로 명칭 변경
구성	- 관할 구역 내 거주자 및 사업장 운영자 등 - 세대 단위 가입, 의무가 아닌 임의 가입 - 주민직선으로 임기 2년의 위원 선출 - 위원: 무보수 명예직(10명 이내)	- 관할구역 내 거주자 및 사업장 운영자 등 - 구청장이 시의원과 협의하여 지명(실질적으로 50%씩 지명) - 위원: 2년 임기의 무보수 명예직(50명 이내)	- 관할구역 주민 - 의회형과 주민총회형으로 구분 · 패리쉬의회: 200명의 패리쉬에서 의무적으로 설치 · 주민총회는 200명 미만의 의회가 없는 패리쉬에 설치 - 위원(패리쉬): 4년 임기의 무보수 명예직(5~30명)
재원	- 자주재원: 회비, 수익사업 - 의존재원: 위탁 수수료	- 회비 - 기부금 - 보조금	- 자주재원: 공공시설 이용료와 임대수입 - 의존재원: 자치단체가 의무적으로 지원(패리쉬 예산의 70%)
기능	- 자치기능: 주민복지증진, 친목증진, 문화, 스포츠, 방범 등 - 행정보조기능: 위탁사무수행, 주민건의사항 전달 등	- 뉴욕시 헌장에 의해 사무범위 설정 - 토지이용, 지역발전, 주민복지, 예산편성 등에 대한 주민의견을 수렴하여 구청과 협의 혹은 자문	- 주민대표: 주민의사를 시청 등 행정기관에 전달(도로, 학교 쓰레기 처리에 대한 고발 등) - 지역사무의 자치적 처리: 녹지관리, 상수도 정비, 축제 개최 - 협의기능: 상급지방자치단체는 지역개발사업이나 대규모 건축사업 허가 시 해당 패리쉬 의회와 협의

Ⅲ. 주민자치회 시범실시 및 평가

1. 주민자치회 시범실시

○ 시범실시: 협력형을 중심으로(행정자치부안)-표준조례 중심으로

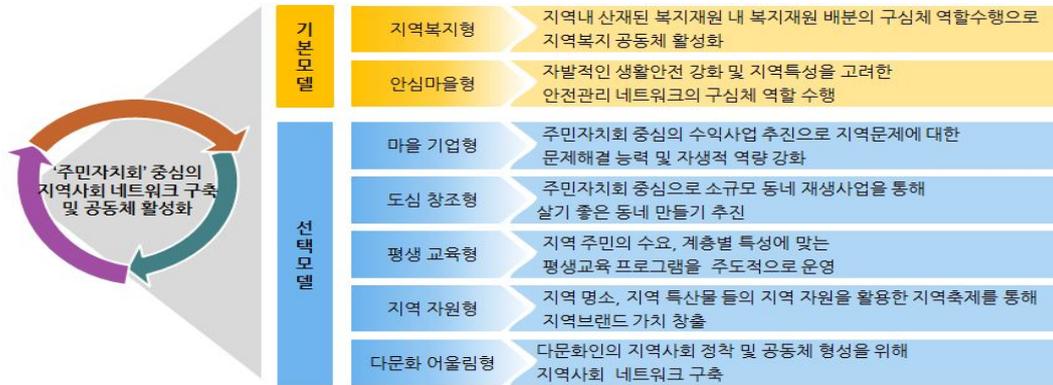
구분	협력형 주민자치회 내용	표준조례
목적	- 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양	제1조
운영원칙	- 주민의 복리증진과 지역공동체 형성 추진 - 주민참여의 보장 및 자치활동의 진흥 - 읍·면·동별 자율적인 운영 - 정치적 이용 목적의 배제	제3조
기능 및 권한	- 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의 - 읍·면·동 행정기능 중 업무의 수탁처리 - 기타 각종 교육활동, 행사 등 순수 근린자치 영역의 주민자치업무	제5조, 제8조
주민자치회 위원	- 지역대표위원: 이장, 통장 연합회 추천 - 주민대표위원: 공개모집 - 직능대표위원: 당해 읍·면·동 소재 각급 학교,기관, 단체 등에서 추천	제9조 제1항
위원정수 및 지위	- 20~30명 범위 내 조례로 규정 - 무보수 명예직 봉사자, 2년 임기(연임가능)	
위촉권자	- 기초자치단체장(시장, 군수, 구청장)	제9조 제4항
위원선정위원회	- 기초자치단체장이 위촉 - 주민자치회 위원의 공정한 선출	제10조
지방자치단체와의 관계	- 행정적·재정적 지원 - 주민자치회 위원 및 주민 자질 함양과 역량 강화 위한 교육 등 필요 시책 수립 시행	제4장

○ 시범실시 기본원칙

- 생활자치와 정치적 중립 확보
 - 생활자치와 근린자치 구현
 - 정치 중립적인 임무수행 위한 제도적 장치 마련
- 주민자치 통한 자생적 역량 강화
 - 사업의 지속성
- 공동체 회복의 선도적 기능수행
 - 안전마을 공동체
 - 복지자원 배분의 구심체 역할 수행하여 복지 지역공동체 활성화
- 기존 행정기능과 조화 균형
 - 읍·면·동 행정기능 중 고유 업무 제외한 일부의 위임수탁, 순수자치업무 수행 등 주민참여형 지방자치 구현

○ 시범실시 대상지역과 모형

- 지방자치단체의 추진의지와 수행능력, 시도별 신청건수, 전국 읍·면·동 비율 등을 고려하여 총 31개 읍·면·동 선정
- 기본모델과 선택모델 등 추진



○ 수원시 2개 지역 시범실시

- 송죽동(지역복지형), 행궁동(안전마을형): 2013년 9월~2015년 12월

	송죽동(지역복지형)	행궁동(안전마을형)
구성기준 (2014년 12기준)	- 지역대표 20명, 직능대표 4명, 주민대표 2명 - 정원 30명 / 현원 26명 * 기존 주민자치위원회 위원 22명(84%)	- 정원 28명 / 현원 26명 * 기존 주민자치위원회 위원 24명(93%)
운영	- 2013.9~2014.12: 정기회 8회, 수시회 6회 - ~2015.5: 정기회 5회, 수시회 1회	- 2013.9~2014.12: 정기회 11회, 수시회 8회 - ~2015.5: 정기회 5회
사업	협의	- 안심마을 시범사업 및 사업확대 - 지역사회복지협의체 운영 - 우리동네 만들기(한평정원, 소공원) 사업 - 주민자치센터 활성화 위한 북카페 설치
	위탁	- 안전마을(밝고 환한 마을길 안심등 달기 / 교통 안전마을 / 안전한 통학로 조성) - 자동차없는 날 운영 - 아름다운 우리동네 만들기
	주민 자치	- 시민자전거 대여소 운영 - 주민자치센터 프로그램 운영
예산	2014년	- 지역복지(사랑의 반찬나눔 / 경로잔치 / 사랑나눔 이웃돕기) - 행복마을 안전지킴이 커뮤니티 공간조성 - 행궁마을 안전지킴이 네트워크 구축 - 예술이 있는 골목길 조성(벽화)
	2015년	- 130,195천원 (시비: 79,280천원 / 자체예산: 50,915천원) - 2013년 대비 2014년 시비 증가
	2014년	- 260,503천원 (시비 226,630천원 / 자체예산 33,873천원) - 2013년 대비 2014년 시비 증가
	2015년	- 108,112천원 (시비: 57,000천원 / 자체예산 51,112천원)
	2015년	- 231,700천원 (시비 188,830천원 / 자체예산 42,740천원)

* 자료: 송죽동, 행궁동 주민자치회 시범실시 추진현황 자료

2. 주민자치회 시범실시 평가

○ 긍정적인 측면

- 의회의원, 공무원, 주민의 주민자치 인식 제고
- 주민자치회 위원 위상 제고
 - 주민자치회가 법정조직이 됨으로써 위원의 위상 제고
 - 주민자치회 위원 위촉권자: 읍·면·동장에서 시군구청장으로 상향 조정
 - 협력형의 핵심: 읍·면·동장과 주민자치회장의 상호 대등한 위치 확보
- 민관협력을 체계적으로 추진할 제도적 장치 마련
- 제한적이지만 주민의 자치권한을 확대시킬 수 있는 계기 마련

○ 부정적인 측면 및 문제점

- 실질적인 주민자치 실현의 제한

	내용	문제점
주민자치회 모델	- 협력형 모델 적용	- 모델의 대표성 문제: 협력형이 통합형이나 주민조직형에 비해 우월하다는 증거 없음 - 실질적인 주민자치 구현하기에는 한계 - 기존 주민자치위원회와 큰 차이가 없음
주민자치회 위원 선출방식	- 위원선정위원회에서 주민자치회 위원 후보를 추천 - 기초자치단체장이 위촉	- 위원선정위원회 구성단위 불분명 * 위원선정위원회 위원과 주민자치회 위원과 차별성이 없음 - 주민자치회 위원 대표성 확보 × - 인적쇄신 실패
주민자치회 위원 위상/역량	- 주민의 대표성과 전문성을 위한 선출, 관련 권한과 기능 부여 - 읍·면·동 사무의 협의심의 기능 부여 - 국가 또는 지방자치단체 사무의 위탁수행 가능	- 위원의 권한과 역량 부족 * 궁극적인 집행권은 읍·면·동장이 가짐. 협의·심의 결과가 이행되지 않은 경우에 대한 조치 규정이 없어 협의·심의 결과가 구속력을 갖지 못함 * 읍·면·동장(공무원)에 비해 정보부족 등 역량 미흡 - 책임의식 부족
주민자치회 기관구성	- 일부지역에서 유급사무원 채용하고 있지만 공무원이 지원 - 주민자치회 상부의 연합조직: 모형설계에는 포함○, 조례에는 포함×	- 주민자치회 간사가 사무국장 역할을 하여 전문성과 책임성이 미흡 - 주민자치회 연합회 실제 운영되지 않음(시범실시단계임)
조례	- 대부분 표준조례안 모방	- 지역특성 반영되지 않음
주민자치회 사업범위	- 협의사업, 위탁사업, 주민자치사업으로 구분하여 수행	- 협의, 위탁, 주민자치 기능 선정기준 불분명 - 주민자치회 위원의 권한, 역량, 정보 등의 부족으로 공무원에게 의존 - 협의·심의 가능사업 및 위탁사업 발굴하지 못함: 시범지역별 1~2건 정도
주민자치회 재원	- 행정자치부 특별교부세에 의존	- 국가의존성 확대 - 향후 안정적인 예산 확보 불투명

3. 주민자치회 개선방향

- 다양한 주민자치회 모형을 위한 법적 제도적 개선
 - 협력형 외 통합형과 주민조직형 주민자치회 모델 설치 및 실행 위한 관련 법령 개정 및 시범실시
 - 지역여건과 특성에 가장 맞는 모델을 찾는 노력 필요
 - 모델별 장단점 매뉴얼 제시 → 적합 모델 적용은 지역주민이 선택하도록 함

- 주민자치회 기능과 권한의 명확한 규정
 - 사무의 위임 또는 위탁에 대한 명백한 규정이 없어서 혼란 야기 → 현행 읍·면·동에서 수행하는 사무 중 위임위탁이 가능한 사무 발굴
 - 지방자치단체의 주민자치지원 기능 강화
 - 주민자치사업 지원하기 위한 중앙과 지방간의 역할 분담, 광역과 기초간의 역할 분담 명확화

- 주민자치위원의 위상 제고
 - 주민자치위원들이 주민을 위하여 즐거운 마음으로 봉사할 수 있도록 적절한 동기 부여
 - 시민자치대학 설치 운영

- 주민자치연합회 혹은 협의회 조직 필요
 - 주민참여 혹은 주민참여 통한 영향력은 연합하고 연대하는 것에서 생김

- 주민자치회와 지방자치단체, 지역 내 다른 다양한 주민조직과 협력적 거버넌스 구축
 - 지방자치단체와의 협력적 거버넌스 구축
 - 지역사회 내 시민단체, 직능단체, 학교 그리고 다양한 주민조직이 참여하는 협력 네트워크 구축

IV. 수원시 환경분석

1. 수원시 인프라분석

- 수원시는 기초자치단체이면서 광역자치단체의 성격을 띠며
 - 규모 등에서는 광역자치단체의 성격
 - 인구: 1,209,169명(2014년 기준) → 일부 광역자치단체와 비슷한 규모임
cf) 울산광역시 인구: 1,166,377명(2014년 기준)
 - 면적: 121,047,968.80m²(2015년 1월 1일 기준)
 - 행정계층 등 행정구역: 4개 구 41개동
cf) 울산광역시 행정구역: 4개구 44개동
 - 재정현황(예산): 2,036,747백만원(2015년 1월 1일 기준)
 - 지방자치단체 계층구조상 기초자치단체에 해당

- 과거와 현재가 공존하는 도시
 - 역사적으로 문화적으로 가치가 큰 역사도시이면서 신도시 등 지속적인 개발이 이루어지고 있음

- 동별 특성
 - 규모(인구)면에서 소규모 지역, 대규모 지역으로 분류 가능
 - 소규모 지역: 세류 1동
 - 대규모 지역: 금호동
 - 면적규모에서 대규모 지역: 파장동, 연무동, 평동, 금호동, 광교동
 - 노령인구비율에 따른 특성
 - 노령인구비율이 10%이상인 지역: 장안구 파장동, 영화동, 조원1동, 연무동, 권선구 세류3동, 팔달구 행궁동, 매교동, 매산동, 고등동, 지동, 우만1동
 - 다문화지역: 외국인 비율이 10%이상인 지역
 - 세류1동, 매산동, 고등동
 - 공업 및 상업지역: 사업체수 혹은 사업체 종사자가 많은 지역
 - 인계동(중심상업), 매탄3동(일반공업)

〈 장안구 동별 특성 〉

동	인구규모	지역크기	노령화	다문화	지역용도	비고
파장동	중	대	◎		자연녹지, 주거지역	자연녹지가 상당부분을 차지하고, 도시와 농촌이 병존하는 지역
울천동	대			△	자연녹지, 주거지역	성균관대학교
정자1동	중대				주거지역, 일반공업지역	인구 88%가 아파트 거주
정자2동	중대		△		주거지역, 자연녹지	주거위주로 아파트지역과 단독주택이 공존
정자3동	대				주거지역, 보전+자연녹지	고층아파트의 아파트주거지역
영화동	중		◎	△	주거지역, 일반산업지역	수원영화관광지구
송죽동	중소		△		자연녹지, 주거지역, 일반산업지역	산림욕장
조원1동	중대		◎		자연녹지, 주거지역	종합운동장, 수원체육관 단독주택과 아파트 공존
조원2동	중				자연녹지, 주거지역	대단위 아파트의 주거밀집지역
연무동	중	대	◎		자연녹지, 주거지역(1종)	수원비행장

- 인구규모: 소(1만 이하), 중소규모(1만~2만), 중간규모(2만~3만), 중대규모(3만~4만), 대규모(4만 이상)
- 지역크기: 대규모-5km² 이상
- 노령화: ◎(65세이상 인구비율 10% 이상), △(65세 이상 인구비율 9%이상~10%미만)
- 다문화: ◎(외국인 인구비율 10% 이상), △(외국인 인구비율이 10% 미만이지만 외국인 인구가 1천명 이상)
- 지역용도: 용도지정 특성

〈 권선구의 동별 특성 〉

동	인구규모	지역크기	노령화	다문화	지역용도	비고
세류1동	소		△	◎	자연녹지, 주거지역	단독 구도심지역
세류2동	중		△		자연녹지, 주거지역	
세류3동	중		◎		주거지역	주거위주지역
평동	중대	대	△		생산녹지+자연녹지, 주거지역	수원산업단지
서둔동	대	대			녹지(자연, 생산), 일반상업지역, 주거지역	도시·농촌 병존지역
구운동	중				녹지(자연, 생산), 일반상업지역, 주거지역	도시·농촌 병존지역
금호동	대	대			자연녹지, 주거지역	아파트단지의 주거밀집지역
권선1동	중				주거지역, 중심상업지역	아파트 및 대형유통 시장의 상가밀집지역
권선2동	대				주거지역	주거위주지역
곡선동	중대				자연녹지, 주거지역	농경지 40%
입북동	중소	대			녹지, 주거지역	도농복합지역 GB지역(96%)

- 인구규모: 소(1만 이하), 중소규모(1만~2만), 중간규모(2만~3만), 중대규모(3만~4만), 대규모(4만 이상)
- 지역크기: 대규모-5km² 이상
- 노령화: ◎(65세이상 인구비율 10% 이상), △(65세 이상 인구비율 9%이상~10%미만)
- 다문화: ◎(외국인 인구비율 10% 이상), △(외국인 인구비율이 10% 미만이지만 외국인 인구가 1천명 이상)
- 지역용도: 용도지정 특성

〈팔달구의 동별 특성〉

동	인구규모	지역크기	노령화	다문화	지역용도	비고
행궁동	중소		◎	△	일반상업, 주거지역, 자연녹지	수원화성, 행궁
매교동	중소		◎		일반상업, 주거지역, 자연녹지	주거, 상가병존지역
매산동	중소		◎	◎	일반상업, 주거지역	주거, 상가병존 지역, 수원역
고등동	중소		◎	◎	주거지역, 일반상업일부	주거밀집지역
화서1동	중		△	△	주거지역, 일반상업일부	
화서2동	중				자연녹지, 주거지역	아파트 지역
지동	중소		◎	△	주거지역	단독주택과 저층중심의 주거밀집지역
우만1동	중		◎		자연녹지, 주거지역	전용주거지역
우만2동	중소				주거지역	아파트단지 (아파트 거주 84%)
인계동	대			△	중심상업지역, 일반상업, 주거지역	시청위치, 상업지역

- 인구규모: 소(1만 이하), 중소규모(1만~2만), 중간규모(2만~3만), 중대규모(3만~4만), 대규모(4만 이상)
- 지역크기: 대규모-5km² 이상
- 노령화: ◎(65세이상 인구비율 10% 이상), △(65세 이상 인구비율 9%이상~10%미만)
- 다문화: ◎(외국인 인구비율 10% 이상), △(외국인 인구비율이 10% 미만이지만 외국인 인구수가 1천명 이상)
- 지역용도: 용도지정 특성

〈영통구의 동별 특성〉

동	인구규모	지역크기	노령화	다문화	지역용도	비고
매탄1동	중			△	주거지역	아파트단지 밀집
매탄2동	중소				주거지역	공동주택 및 일반주택 밀집
매탄3동	중대				일반공업지역, 주거지역	삼성전기 등 입주
매탄4동	중				주거지역, 일반공업지역	주거위주
원천동	중				준공업지역, 주거지역	아주대학교
광고동	대	대			주거지역, 자연녹지	대단지아파트, 경기대학교
영통1동	대			△	중심상업, 자연녹지, 주거지역	주거와 상업 복합
영통2동	대				주거지역	아파트 단지
태장동	대				일반공업지역, 생산녹지, 주거지역	

- 인구규모: 소(1만 이하), 중소규모(1만~2만), 중간규모(2만~3만), 중대규모(3만~4만), 대규모(4만 이상)
- 지역크기: 대규모-5km² 이상
- 노령화: ◎(65세이상 인구비율 10% 이상), △(65세 이상 인구비율 9%이상~10%미만)
- 다문화: ◎(외국인 인구비율 10% 이상), △(외국인 인구비율이 10% 미만이지만 외국인 인구수가 1천명 이상)
- 지역용도: 용도지정 특성

2. 수원시 주민자치회 인식 조사

○ 수원시 주민자치회 인식조사 실시(조사대상자 전체: 729명)

- 수원시민 383명, 수원시 주민자치위원 346명

조사대상	단위: 명(%)
수원시민	383(52.5)
수원시 주민자치위원	346(47.5)
합계	729(100.0)

○ 주민자치회 존재에 대한 이해

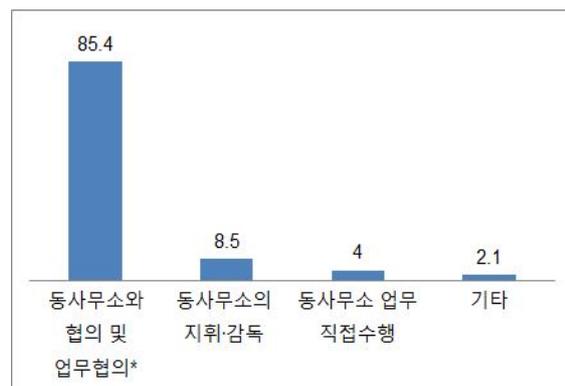
- 주민자치회에 대해 응답자의 42.9%가 알고 있지만 13.8%는 아직도 주민자치회를 모르고 있음
- 특히, 시민의 경우 주민자치회를 모르는 비율이 20.3%로 상당히 높음
- ☞ 수원시 주민들의 주민자치회에 대한 인식 제고 필요



< 주민자치회 인식 >

○ 선호하는 주민자치회 역할(모형)

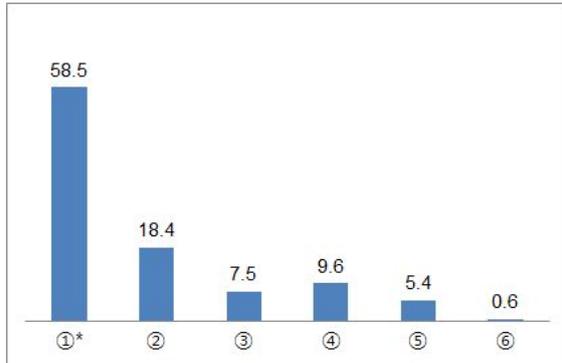
- 현행 시범실시 모형인 '협력형' 모형 선호(85.4%)
- 동사무소를 지휘·감독하는 '통합형' 선호 비율도 10%에 육박함(8.5%)
- ☞ 지역특성(주민자치 활성화 정도)에 따라 신속적인 모형 운영 필요



< 주민자치회 역할: 모형 >

○ 주민자치회의 권한 및 기능

- 응답자 58.5%가 주민자치회의 권한을 기본권한(현행 협의업무, 위탁업무, 주민자치업무)으로 한정하고 있음
- 18.4%에 해당하는 응답자가 주민자치회의 권한을 기본권한과 함께 예산편성권(주민세 동별 인상분에 대한 예산편성 권한)까지 확대해야 한다고 봄

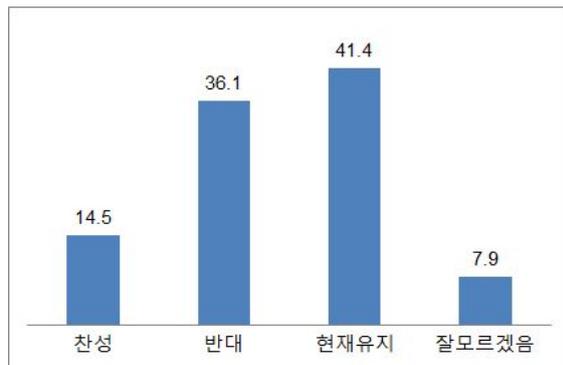


- ①기본권한*(협의업무+위탁업무+주민자치업무)
- ②기본권한+예산편성권
- ③기본권한+예산편성권+인사요구권
- ④기본권한+예산편성권+조직구성요구권
- ⑤기본권한+예산편성권+인사요구권+조직구성요구권
- ⑥기타

< 주민자치회 권한 >

○ 주민세 인상에 대한 의견

- 주민자치회가 예산편성권을 갖기 위해서는 주민세가 인상되어야 함
- 대해 응답자의 14.5%만이 찬성하고, 나머지는 반대 혹은 현재 상태를 유지해야 한다는 응답을 함



< 주민세 인상에 대한 의견 >

☞ 향후 주민세 인상에 대해서 많은 홍보와 설득 작업이 필요함

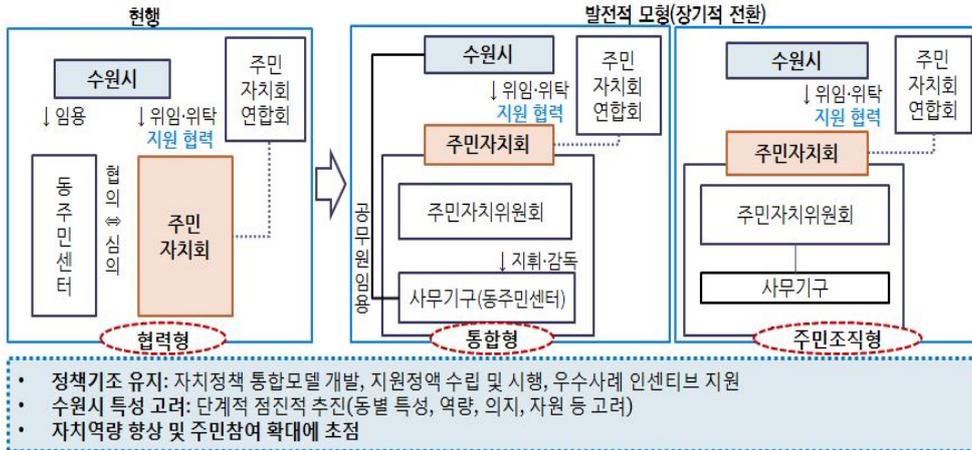
V. 수원형 주민자치회 모형 및 추진전략

1. 수원형 주민자치회 모형의 기본원칙

- 주민자치회 설치 목적 등 기본방향에 있어서 정부정책 기조 유지하는 가운데, 수원형 모형 정립을 위한 단계별·차별적 정책 도입
- 조직 및 권한의 측면에서 협력형을 기본으로 하되 통합형이나 주민조직형 등 신축적 모형 체계 구축
 - 지역의 특색에 맞는 모델 개발
 - 지역의 자치역량 수준에 따른 다양한 모델 적용
- 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 근간 유지하되 탄력성 확대
- 주민의 자치역량 향상, 주민참여 확대에 초점



2. 수원형 주민자치회 모형



구성	사무	운영	협력 거버넌스/파트너십 확대
<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회 위원·대표성, 역량 강화 자치위원 수 결정 전문교육기구(시민자치대학) 인력풀 작성 및 확대 지속적 리더 양성 위원선정위원회 위원 	<ul style="list-style-type: none"> 마을 사업 확대 기본(공동) 사업: 마을 계획 수립, 마을행사, 교육 등 중점사업: 마을 별 특화(복지, 안전, 환경, 문화 등) 지역자원 발굴 협의사무, 위임·위탁사무, 자치사무 구분기준 명확 및 매뉴얼 작성 모형별 사무 구분 	<ul style="list-style-type: none"> 조직운영 주민자치회 연합회 구성 운영 분과위원회 구성 사무국 운영-간사, 유급사무원 정기회 / 임시회 주민총회 및 보고회 재정확보 및 운영 자체재원 확대 다양한 재원확보마련 방안 마련 지방자치단체의 안정적 재정지원 	<ul style="list-style-type: none"> 협력 거버넌스 지방자치단체와 협력적 거버넌스 구축 파트너십 확대 NGO, 협동조합, 사회적 기업, 대학, 전문기관 타 지역 학교 운영위원회 지역단체
기능 및 권한 확대: 점진 추진 <ul style="list-style-type: none"> 주민자치기구로서 기능과 권한 확대 일부 사업 의결 집행권 부여 마을수익사업 확대와 연계 정보제공 확대 위탁사무, 협의사무에 대한 정보제공으로 기능확대 			

3. 수원형 주민자치회 추진전략(안)

○ 주민주권 선언: 「수원시 시민(주민) 자치 기본조례」 제정

- 수원이 추구하는 주민자치의 이상형 제시: 주민주권

[주민주권 선언 예]

더 나은 지역사회 형성의 주체는 시민이다.

시민은 시정의 주권자이며, 더 나은 사회의 형성의 일부를 시에 위탁하고 있다.

시민은 시정의 주권자로서 시의 정책을 결정할 권리가 있고, 그 이익을 즐길 수 있다.

[참고] < 일본 다치미시(多治見市) 기본조례 2조 >

주권자인 시민의 신뢰를 기반으로 시정은 참여와 협동을 기본으로 시민을 위해 수행되는 것이어야 한다.

[참고] < 일본 도쿄도 미타카시(三鷹市) 기본 조례 전문 >

○ **주민자치회 역량 강화**

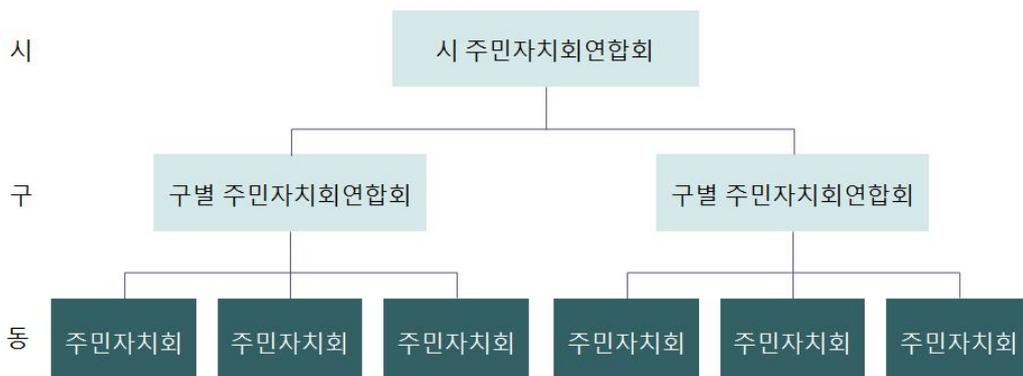
- **위원 역량 강화: 시민자치대학과 연계**
 - 주민자치회 위원 자격요건으로 시민자치대학에서 주민자치 관련 일정수준의 강좌 이수 규정 마련
- **실무진 역량 강화**
 - 주민자치회 행정적 능력 필요 : 유급사무원 존재 필요 → **실비 보상** 규정 마련
 - **퇴직 공무원 활용**: 퇴직 공무원 행정능력 활용으로 전문성과 역량 강화

○ **기능 및 사무 명확화**

- **위탁사무 발굴 및 조례와 연계**
 - 동사무소의 사무 중 위탁사무 발굴
- **동장선택제** → 협의 기능
 - (기존) 시장이 동장 임명
 - (동장선택제) 시장이 2명 추천하면 주민자치회에서 1명 선택 → 주민자치회 실질적 권한 강화

○ **주민자치회 실질적 운영 강화**

- **주민자치회 연합회 구별 구성**
 - 주민참여 통한 영향력은 연합과 연대에서 생김
 - 수원시의 ‘구’는 행정구로서 다른 기초자치단체와 다른 행정계층구조를 지니는데, 주민자치회에서 ‘구’의 역할이 애매모호함
 - 주민자치회 연합회를 구별로 구성함으로써 ‘동’-‘구’-‘시’ 행정계층과 주민자치회 연계 → 동별 개별 사업-구별 사업-수원시 전체 사업의 체계 마련



■ **위원선정위원회** 구별 구성

- 현 표준조례에 따르면 위원선정위원회를 어디에 둔다는 규정이 없음
- 위원선정위원회를 '동'에 두는 방식과 '시'에 두는 방식이 있음
 - 장단점이 있음 : '동'에 둘 경우 인력풀이 제한 vs '시'에 둘 경우 현장을 잘 모를 수 있음
- '구'에 둘 경우 위의 단점을 모두 해소할 수 있음

○ **안정적 재원 확보 및 재정지원**

- (안) 주민세 인상분을 주민자치회 지원으로 전환: 세대수 기준으로 배분

목 차

제1장 서론	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구의 범위 및 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	7
제2장 주민자치회 이론적 접근	11
제1절 주민자치회 의의	11
1. 주민자치의 개념 및 의의	11
2. 주민자치의 의의	16
제2절 주민자치 주요이론	19
1. 다원주의(신다원주의) 이론	20
2. 공동체이론	21
3. 지역거버넌스	24
4. 시민공동생산	28
제3절 주민주권주의 이론	29
1. 주민주권주의에 대한 이해	29
2. 주민주권주의와 주민자치	30
제3절 주민자치회 기존연구	35
제3장 해외사례분석	41
제1절 일본 : 정내회·자치회	41
1. 자치회의 전개 및 현황	41
2. 자치회의 성격, 구조 및 기능	42
제2절 영국 : 패리쉬	45
1. 패리쉬의 전개 및 현황	45
2. 패리쉬의 성격, 구조 및 기능	46
제3절 미국 : 커뮤니티 협의회	47
1. 커뮤니티 협의회와 의 전개 및 현황	47

2. 커뮤니티 협의회의 성격, 구조 및 기능	48
제4절 비교 및 시사점	50
제4장 주민자치회 실시 및 평가	55
제1절 주민자치회 실시	55
1. 주민자치위원회에서 주민자치회로	55
2. 주민자치회 전개과정	61
제2절 주민자치회 세 가지 모형	66
제3절 주민자치회 시범실시	70
1. 시범실시 현황	70
2. 시범실시 내용	72
제4절 주민자치회 시범실시 분석 및 평가	79
1. 주민자치회 시범실시 분석	79
2. 주민자치회 시범실시 평가: 문제점과 대안	87
제5장 수원시 환경분석 및 시범실시 분석	101
제1절 수원시 인프라 분석	101
1. 수원시 일반 환경	101
2. 수원시 재정현황 및 위탁사무현황	102
3. 수원시 동별 현황	103
제2절 수원시 주민자치회에 대한 인식	113
1. 인구통계학적 특징	113
2. 주민자치회에 대한 인식	114
제3절 수원시 주민자치회 시범실시 분석	124
1. 수원시 주민자치회 시범실시 전개과정	124
2. 수원시 주민자치회 시범실시 현황	125
3. 수원시 주민자치회 시범실시 평가	127
제6장 수원시 주민자치 모형 및 제도개발	131
제1절 수원형 주민자치회 모형	131
1. 수원형 주민자치회 모형 기본원칙과 준거틀	131
2. 수원형 주민자치회 모형	133
제2절 수원시 주민자치회 5대 추진전략	137
제3절 수원시 주민자치회 제도화	141

1. 수원시 주민자치회 시범실시 및 설치 운영에 관한 조례 및 시행규칙 개정	141
참고문헌	147
[별첨 1] 수원시 주민자치회 시범실시 및 설치.운영에 관한 조례 개정(안)	157
[별첨 2] 수원시 주민자치회 시범실시 및 설치.운영에 관한 조례 시행규칙 개정(안)	164

표 목 차

<표 2-1> 거버넌스의 유형과 특징	25
<표 2-2> 근린거버넌스 유형	27
<표 2-3> 주정부의 홈룰 유형	32
<표 2-4> 주민자치회 기존연구	37
<표 3-1> 일본 주민자치조직(정내회)의 기능	43
<표 3-2> 미국 커뮤니티 협의회 연도별 현황	47
<표 3-3> 일본, 영국, 미국의 주민자치조직 비교	51
<표 4-1> 주민자치센터 설치 프로그램 현황(2014년 1월 1일 기준)	56
<표 4-2> 주민자치위원회 위원 직업군 현황(2014년 1월 1일 기준)	58
<표 4-3> 주민자치위원회와 주민자치회 비교	60
<표 4-4> 주민자치회 근거법과 관련 기본계획	62
<표 4-5> 주민자치회 추진일정 및 내용	64
<표 4-6> 주민자치회 3가지 모형 비교	68
<표 4-7> 주민자치회 시범실시 기본계획 내용	70
<표 4-8> 주민자치회 시범실시 대상 지역	72
<표 4-9> 주민자치회 사무 종류	78
<표 4-10> 주민자치회 시범실시 현황분석	80
<표 4-11> 주민자치회 시범실시 성과평가 지표	82
<표 4-12> 주민자치회 시범실시 우수사례	84
<표 4-13> 주민자치회 시범실시 문제점 분석	93
<표 5-1> 수원시 인구, 세대수, 총면적, 통리반, 공무원수의 연도별 현황	101
<표 5-2> 수원시 민간위탁 연도별 현황	102
<표 5-3> 수원시 2015년 분야별 민간위탁 현황	103
<표 5-3> 수원시 동별 현황	105
<표 5-4> 수원시 동별 특성(장안구)	108
<표 5-5> 수원시 동별 특성(권선구)	109
<표 5-6> 수원시 동별 특성(팔달구)	111
<표 5-7> 수원시 동별 특성(영통구)	112
<표 5-8> 설문응답자의 인구사회적 배경	113
<표 5-9> 주민자치회에 대한 이해	114

<표 5-10> 주민자치회 역할에 대한 인식	115
<표 5-11> 주민자치회 권한	115
<표 5-12> 주민자치회 적정 인원	116
<표 5-13> 주민자치회 위원 선정 방법	116
<표 5-14> 위원선정위원회 구성방법	117
<표 5-15> 주민자치회 여성위원 비율	118
<표 5-16> 성별에 따른 주민자치회 여성 위원 비율에 대한 의견	118
<표 5-17> 주민자치회 위원 임기	119
<표 5-18> 주민자치회 회장단 구성	119
<표 5-19> 주민자치회 정례회 운영에 대한 의견	120
<표 5-20> 주민자치회 주민보고회 운영에 대한 의견	121
<표 5-21> 주민자치회 위원 대우에 대한 의견	121
<표 5-22> 주민자치연합체 구성에 대한 의견	122
<표 5-23> 주민자치회 예산편성권 위한 주민세 인상에 대한 의견	122
<표 5-24> 주민자치회 운영예산을 반영한 주민세 인상액에 대한 의견	123
<표 5-25> 수원시 주민자치회 시범실시 과정	124
<표 5-26> 수원시 주민자치회 시범실시 내용	126
<표 5-27> 수원시 주민자치회 시범실시 문제점	128
<표 6-1> 주민자치회 기능 및 사무배분 기준	134
<표 6-2> 수원시 주민세 구조와 내용	139
<표 6-3> 수원시 주민세 인상시 수입액 증가분	140
<표 6-4> 조례 개정(안) 신규대조표	142

그림 목 차

<그림 1-1> 연구분석틀	8
<그림 2-1> 시민참여 단계	13
<그림 4-1> 주민자치회 시범실시 기본원칙	74
<그림 4-2> 주민자치회 7가지 시범모델	76
<그림 6-1> 수원형 주민자치회 모형 기본원칙과 준거틀	132
<그림 6-2> 수원형 주민자치회 모형	136
<그림 6-3> 주민주권 선언 일본 예	137
<그림 6-4> 주민자치회 연합회 구성	138
<그림 6-5> 주민자치회 실시 로드맵	140
<그림 6-6> 주민자치회 조례 체계도	142

제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 제1장 서론

가. 제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

지방자치가 본격적으로 실시된 지 30년이 흘렀다. 그 동안 우리나라의 지방자치는 지방자치의 두 축인 지방분권과 주민자치 중 지방분권을 중심으로 진행되었다. 지방자치의 주동력인 주민을 제외하고 지방분권을 논의하는 것은 지방자치의 핵심을 놓친 것이라 할 수 있다. 그러나 최근 세방화(glocalization)라는 개념에서도 알 수 있듯이 세계화와 함께 지방화가 강조되고 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 지역공동체와 지역거버넌스 논의가 확대됨에 따라 지역의 주인인 주민들의 참여와 역할을 강조하는 주민자치에 주목하게 되었다.

주민자치는 주민이 주체가 되어 지역사회에 적극적으로 참여하여 지역문제 등을 스스로 처리하는 것으로 주민의 삶의 질을 높이고 대의제 민주주의에 대한 보완역할을 수행하는 이념적·실천적 개념이다. 지방자치의 발전과 함께 주민자치에 대한 인식이 강조되고 주민자치를 활성화하기 위한 제도 개발 및 운영의 움직임들이 있었다. 주민자치센터, 주민자치회 등이 그것이다. 주민자치센터와 주민자치위원회가 주민자치와 관련해서 일정한 한계점을 노출하면서 주민자치를 현실화하기 위한 제도이자 노력이 주민자치회가 논의되기 시작했다. 주민자치회는 지역주민들이 주인의식을 갖고 지역 문제를 적극적으로 해결하기 위해 참여하는 순수한 주민자치조직이다.

지난 2010년 제 18대 국회에서 여야합의로 「지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정된 이후 이 특별법에 근거하여 2011년 대통령 직속으로 ‘지방행정체제개편추진위원회’가 구성되었다. 2012년 지방행정체제개편추진위원회는 ‘풀뿌리 자치의 강화 및 민주적 참여의식 고양’과 ‘지역공동체 활성화’를 주민자치회의 기본방향으로 결정하고, 2013년부터 2015년까지 31개 읍·면·동에 대해 협력형, 통합형, 주민조직형 중 협력형을 표준모델로 하여 주민자치회 시범실시를 추진하였다. 시범실시를 본격적으로 추진하면서 안전행정부(현 행정자치부)는 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 표준조례지」를 제정하여 각 지방자치단체에서 활용하도록 하였다. 이에 따라 주민자치회 시범실시 지역의 지방자치단체는 조례를 제정하여 본격적으로 주민자치회를 구성하고 운영하였다. 그리고 2016년에 시범실시를 확대실시하고 이후 문제점들을 찾아내고 개선하여 전국적으로 실시할 계획이다.

수원시도 송죽동과 행궁동 2개 지역에서 주민자치회가 시범 실시되었다. 송죽동은 지역복지형 주민자치회를, 행궁동은 안전마을형 주민자치회를 시범 실시하였다. 현 시점에서 2년

이상에 걸친 시범실시의 성과와 문제점을 분석하고 실질적인 주민자치회를 위한 개선방안과 효율적인 주민자치회 실현을 위한 실천전략을 마련할 필요가 있다. 여기에 수원시의 특성이 반영되어야 하는 것은 두말할 필요가 없다.

수원시는 인구 100만명 이상인 광역형 기초자치단체로 인구규모가 광역자치단체보다 커서 일반 기초자치단체와는 다른 수원시 특유의 주민자치회 모형을 마련 실시할 필요가 있다. 수원시와 같은 광역형 기초자치단체는 어떠한 형태의 주민자치회 모형이 적합할 것인지 그리고 수원시의 특성에 맞는 주민자치회에 대한 심도깊은 논의가 필요하다. 이는 일반 민선 6기 ‘사람중심 더 큰 수원’을 위한 ‘안전한 도시, 건강한 도시, 따뜻한 도시’의 비전 실현에 있어서 주민이 직접 참여하는 주민자치는 매우 중요한 의미를 지닌다. 이에 현 시점에서 전체적으로 현재까지 실시한 주민자치회를 분석·평가하고, 향후 본격적으로 실시되기 위한 준비를 할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

지방자치와 지방분권화 추세에서 거버넌스, 공동체, 시민공동생산 논의와 함께 주민참여와 주민자치가 부각되고 있다. 이와 함께 지역사회에서의 유대감을 강조하면서 거주지를 매개로 한 동네가 거버넌스 형성의 핵심단위로 제기되면서 지역사회 문제를 해결하기 위한 주민자치 조직으로서 주민자치회가 논의되고 시범실시가 이루어졌다. 2013년 6월 이후 현재까지 2년 넘게 주민자치회가 실시되었다. 그리고 2016년에 시범실시 지역이 확대되고 그 이후에는 본격적으로 전체 지역에서 실시될 예정이다. 이는 수원시도 마찬가지이다.

한편 주민자치회가 시범실시 되는 과정에서 주민자치에 대한 인식 제고 등 긍정적인 측면과 함께 개선되어야 할 사항들도 많이 발견되었다. 따라서 앞으로 주민자치회의 방향인 풀뿌리 자치, 민주적 참여 의식 고양, 지역공동체 활성화를 위한 전략적인 방안이 마련될 필요가 있다. 주민자치회 실시의 최전선에 있는 기초자치단체로서의 수원시도 마찬가지이다.

따라서 본 연구의 첫 번째 목적은 행정자치부가 제시한 협력형 주민자치회 모델을 기초로 현행 법규 내에서 실행가능하면서 미래지향적인 수원시형 주민자치모형을 개발하고 실행방안을 마련하는 것이다. 수원시는 기초자치단체이지만 100만 이상의 대규모 도시이다. 그리고 수원시가 갖고 있는 역사적·문화적 그리고 물적·인적 배경과 기반은 다른 지역이 갖고 있는 독특한 특징을 갖고 있다. 따라서 이러한 수원의 현실에 맞는 그리고 수원의 특성을 반영한 주민자치회 모형이 필요하다. 이 과정에서 수원시 전체 뿐만 아니라 동별 특성을 파악하고 동별 특성을 반영한 세부모형을 수립할 수 있다. 이러한 모형에는 주민자치회를 구성·운영하는데 필요한 설치, 구성, 기능 및 권한, 운영, 재원마련 방안 등이 포함될 수 있다. 해당 내용들은 주민자치회가 실질적으로 운영되기 위해 중요한 요인들이다.

수원형 자치모형을 실현하기 위한 추진전략은 「수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」와 「시행규칙」으로 구체화된다. 현재 수원시는 주민자치회와 관련한 조례와 시행규칙을 제정하여 운영하고 있다. 그러나 안전행정부의 표준조례안과 거의 유사한 모습으로 수원시의 추진전략이 충분히 포함되어 있지 않다. 따라서 수원시 특성을 반영한 주민자치회를 설치하고 운영하기 위한 추진전략이 조례와 시행규칙에 포함될 필요가 있다. 본 연구는 수원형 주민자치회 설치 및 운영을 위한 추진전략 마련과 함께 이를 조례와 시행규칙에 포함하도록 조례와 시행규칙 개정(안)을 마련하는 것을 두 번째 목적으로 한다.

세 번째, 수원형 주민자치회 모형을 구체적으로 실행하기 위한 로드맵을 작성하고자 한다. 로드맵은 수원시 고유의 주민자치회를 정착시키고 활성화시키기 위한 계획 및 전략 청사진으로 시기별, 그리고 이해관계자별 역할과 행동전략을 포괄한다.

이는 주민자치의 구체적인 형태로서의 주민자치회의 효율적인 운영을 도모함으로써 주민자치회의 기본방향인 풀뿌리 자치의 강화, 민주적 참여의식 고양, 지역공동체 활성화에 기여하고 더 나아가 주민들의 주인의식 형성과 확대를 도모하는데 중요한 역할을 할 것이다.

나. 제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 수원시의 주민자치회 모형 개발과 주민자치회 효율적 운영을 위한 추진전략을 설정하기 위한 것으로 공간적 범위는 수원시이다. 연구를 위한 내용은 다음과 같은 체계로 이루어진다.

첫째, 주민자치회 관련 이론을 검토한다. 이는 주민자치의 기본개념으로부터 출발하여 주민주권론 등 주민자치의 근거이론에 대한 논의를 통해 주민자치회의 이론적 논거를 명확히 한다. 주민자치회의 기본철학, 기본논리에 대한 인식과 공유는 주민자치회의 성공에 있어서 매우 중요한 요소이다.

이와 함께 주민자치회와 관련한 기존연구를 검토하고자 한다. 주민자치 혹은 주민자치회에 대한 기존연구 검토를 통해 주민자치회에 대한 이해를 도모할 수 있다. 여기서 기존연구는 주로 주민자치회와 관련된 연구들을 검토한다. 주민자치회를 도입하기로 하면서부터 주민자치회의 철학, 이론적 근거, 운영방안 등에 대한 다양한 논의들이 있었다. 이에 대한 종합적인 검토가 이루어진다.

주민자치회 이론, 주민자치회에 대한 기존연구와 함께 주민자치회의 전개과정을 검토한다. 주민자치회는 본격적인 실시 이전에 시범실시가 이루어지고, 시범실시에 대한 평가가 이루어졌고, 더 나은 주민자치회를 구현하기 위해 다양한 연구들이 이루어지고 방안들이 제시되고 있다. 이러한 시범실시와 관련해서도 분석하고자 한다. 주민자치회와 관련한 이러한 주민자치회 이론적 기반과 기존이론 분석, 주민자치회 전개과정 및 시범실시에 대한 평가를 통해 수원형 주민자치회 모형의 개선방안을 제시할 수 있다.

둘째, 일본, 영국, 미국 등 주요 선진국들의 주민자치제도를 벤치마킹한다. 이러한 국가들의 주민자치와 관련한 조직·기관의 연역, 기능, 운영 등을 살펴봄으로써 한국 주민자치회에서의 시사점을 도출할 수 있다. 이는 역사제도적인 맥락에서 각 국가가 갖고 있는 지방자치의 역사에 대한 이해와 그 장단점의 비교분석을 통해 한국의 적용가능성과 적실성을 높일 수 있다.

셋째, 본격적으로 수원시의 주민자치회 모형을 개발하기 전에 수원시 환경 분석을 실시한다. 수원시가 갖고 있는 인프라 등에 대한 환경 분석을 통해 수원시에 적합한 수원형 주민자치회 모형을 개발할 수 있다. 수원시 전체의 특성분석과 함께 동별 특성에 대한 분석이 진행된다. 주민자치회는 동별로 구성되고 운영된다. 따라서 동별 특성이 주민자치회에 반영될 필요가 있는데, 이를 위해서 각 동이 갖고 있는 자원과 더불어서 각 동의 인구사회학적 특성, 경제적 특성 등에 대한 분석이 이루어져야 한다. 또한 주민자치회의 기능 및 권한과 관련한

선호도 조사도 같이 이루어지는데, 주민이 원하는 주민자치회를 구성하는데 있어서 중요한 요소이다. 그리고 수원시 송죽동과 행궁동에서 진행된 시범실시에 대해 분석한다.

넷째, 위의 기존이론 분석, 해외 사례분석, 시범실시 분석 등의 결과를 종합하여 수원형 주민자치회 모형을 위한 기본원칙과 모형의 준거틀을 제시한다. 준거틀은 설치, 구성, 기능 및 권한, 운영, 재원 등에 대한 것으로 주민자치회가 실질적으로 운영되기 위해 매우 중요한 구성요소이다.

다섯째, 이러한 내용들을 기반으로 수원시 주민자치회가 성공적으로 운영되기 위한 추진 전략을 제시한다. 추진전략은 주민자치회의 기본원칙을 견지하는 중에 수원시의 특성을 반영한 것이다. 그리고 추진전략을 기반으로 해서 수원시 주민자치제도에 관한 조례와 시행 규칙 개정(안)을 마련함으로써 수원시 주민자치회의 법제화 틀을 제시한다.

마지막으로 위의 내용들이 제대로 정착되고 실행되기 위한 시기별, 주체별 추진방안인 로드맵을 제시한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 방법론적으로 질적분석과 양적분석을 결합한 종합분석에 해당한다. 질적분석은 구체적인 사례분석을 주로 하고 양적 분석은 설문지와 각종 통계자료에 대한 분석을 그 내용으로 한다.

우선 본 연구는 문헌분석으로부터 출발하는데, 이는 주민자치와 관련한 이론, 주민자치회와 관련한 기존 연구, 주민자치회와 관련한 법률 및 현황 검토로 이루어진다. 또한 문헌분석에서 해외사례의 비교분석을 실시한다. 일본, 영국, 미국 등 해외 국가의 주민자치 제도를 비교·검토함으로써 한국적 상황에 맞는 주민자치제도에 대한 함의를 도출할 수 있다.

다음으로 본 연구는 실증분석을 실시한다. 수원시 환경 분석에서 수원시 시민의 주민자치 의식과 주민자치회에 대한 선호도 조사를 위해 설문조사를 실시하고, 그 결과를 분석한다. 설문조사 대상은 시민과 주민자치위원으로 시민과 주민자치위원의 주민자치의식과 주민자치회에 대한 의견을 비교분석한다.

이와 함께 동별 적정 위원 수 도출을 위한 현황 분석을 하고, 주민자치회의 지속적인 발전과 활성화를 위한 재원분석을 실시한다. 이 과정에서 각종 통계자료에 대한 분석이 이루어진다.

이러한 전 과정과 방법은 모두 수원시 고유의 주민자치회 모형 개발, 추진전략 수립, 주민자치회 모형 및 추진전략의 제도화를 위한 것이다. 수원시 주민자치회는 시민이 수원시의 주인으로서 스스로를 인식하는 계기를 마련하고, 수원시의 여러 가지 현안과 함께 각 지역이 갖고 있는 지역문제들을 스스로 발굴하고 문제를 해결해나가는 공동체로서 제도적 틀이 되어야 할 것이다.



〈그림 1-1〉 연구분석틀

제2장

주민자치회 이론적 접근

제1절 주민자치회 의의

제2절 주민자치의 주요이론

제3절 주민주권주의 이론

제4절 주민자치회 기존연구

제2장 주민자치회 이론적 접근

제1절 주민자치회 의의

1. 주민자치의 개념 및 의의

지방자치는 일정한 지역을 기초로 하는 지방자치단체나 일정한 지역의 주민이 중앙 정부로부터 상대적인 자율성을 가지고 그 지방의 행정 사무를 자치 기관을 통하여 자율적으로 처리하는 활동으로, 단체자치와 주민자치로 구분된다. 단체자치는 강력한 통치권을 가진 국가로부터 일정한 자치권을 부여받은 것을 의미하고, 주민자치는 개인으로부터 상향적 의사결정 과정을 중시한다. 단체자치는 중앙집권적 권한의 일부를 지방자치단체가 행사하도록 기관에 권한을 부여하는 것이라면 주민자치는 그 권력의 주체로 주민을 상정한다(최창호, 2009: 85; 심익섭, 2012: 60). 계속해서 단체자치는 자치단체가 일정한 지역을 기초로 하는 법인격을 근거로 하여 자치권을 부여받아 스스로의 책임과 권한으로 그 지역의 정책, 행정 등 여러 사무를 처리하는 것이고, 주민자치는 지역주민들이 그 지역의 공동문제에 대해 적극적으로 참여하여 직접 처리하는 것이다. 독일 등 강력한 중앙집권 국가는 단체자치를 중심으로 지방자치가 발전하였고, 영·미 등 지방분권 역사를 가진 국가는 주민자치를 중심으로 지방자치가 발전하였다.

이런 관점에서 본다면 단체자치는 과거 중앙정부의 간섭에서 벗어나 그 지방의 특성에 맞게 시책을 독자적으로 추진하기 위한 법률이나 제도를 중심으로 하는 ‘행정실시 권한의 행사’라고 한다면, 주민자치는 주체자인 ‘주민’에 초점을 맞춘 정치적 의미의 자치라고 할 수 있다. 따라서 단체자치의 실질적인 권한 행사의 주체는 지방자치단체 기관, 즉 공무원인데 반해, 주민자치의 실질적인 권한행사의 주체는 주민이라고 할 수 있다(김필두, 2013c: 92).

지방자치는 단체자치와 주민자치를 균형적으로 달성할 때 온전하게 구현될 수 있는데, 우리나라의 지방자치의 역사는 단체자치를 중심으로 전개되면서, 자치의 주체인 주민자치는 힘을 발휘하지 못하고 실질적인 위상이 제대로 자리매김 되지 못했다. 지방자치는 중앙정부로부터 위임받은 사항에 대한 지방정부 재량에 관한 것일 뿐만 아니라, 한 지역사회 안에서 일어나는 광범위한 사회적·정치적 관계에 관한 것으로 지역사회 스스로 민주적 정치제도를 마련하고 참여하여 역량을 강화하는 과정을 통해 다른 지역과 차별된 지역정체성을 형성하는 것을 뜻한다. 이러한 지방자치 관점에서 지역사회문제는 그 지역주민의 참여하에 스스로 결정하고 집행할 수 있도록 하는 정치원리인 ‘주민자치’ 개념과 일치한다(심익섭, 2012: 63; 김

영인, 2005: 35). 따라서 주민자치는 지방자치의 꽃으로서 지방자치에서 핵심이라고 볼 수 있다.

주민자치의 개념은 다양하다. 먼저, 주민자치는 주민참여의 관점에서 정의되는데, 공공부문에 대한 참여, 즉, 정치참여의 대한 정의부터 출발한다. Huntington et al(1976: 3)에 따르면 정치참여는 정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 행위이다. 더 나아가, Verba(1967)는 참여는 공식적인 결정권을 가지고 있지 않은 사람이 결정권을 가지고 있는 사람의 행동에 영향을 미치려는 의도적인 행위로써 정책결정과정에서 개입하는 것이라고 정의하였다. 이러한 참여의 관점을 주민자치와 연계하여 주민자치를 포괄적인 참여, 즉 정책결정 과정에서의 참여라는 관점에서 접근할 수 있다. 관련하여 이규환(1990)은 주민자치는 주민들이 행정기관이나 관료들의 정책결정과정에서 주체의식을 갖고 참여하여 투입기능을 수행하는 행위로 정의하였다. 이 개념에 따르면 주민자치는 지역주민의 참여에 의한 주민의 자치행정으로 자치권이 주민에게 유래하였기 때문에 자치권의 범위가 주민에게 넓게 인정된다. 즉, 주민자치는 주민의 참여에 의한 행정을 말하며 지역주민과 지방자치단체의 관계를 중요시한다.

이렇듯 주민자치는 주민참여와 명확히 구분되지 않는다. 주민자치에서 중요한 것은 주민참여로, 참여는 행정의 민주성을 제고하는 불가결한 요건이기도 하다. 서태성(2002)에 따르면 주민참여의 진정한 가치 및 목표는 과거 정부가 독점적 정책결정 지위를 영위하던 시대를 지나 정부, 시민, 민간업체 등이 이 지위를 공유하는 로컬 거버넌스 체제를 구축하는 것이다.

학자들은 주민참여를 유형화하여 각 유형별 주민참여가 갖는 의미에 대해 논하였다. 각 유형별로 주민참여에서 주민의 역할과 의미가 달라진다.

첫째, 주민참여는 참여자의 자발성을 기준으로 능동적 참여와 수동적 참여로 구분할 수 있다. 수동적 참여는 공직자가 시민에게 문제해결을 위한 계획 정보 제공, 정책대안에 관한 문제 및 의견에 관한 여론을 조성하기 위한 PR, 정보공개, 여론조사 등이 포함된다. 반면 능동적 참여는 주민총회, 공청회, 민간자문위원회, 주민투표, 주민발안, 주민소환, 자원봉사 등이 포함 된다(Zimmerman, 1986: 6-13).

둘째, 주민참여는 간접참여와 직접참여로도 구분할 수 있는데, 대표를 통한 간접참여보다는 능동적 참여에 해당하는 직접참여가 주민자치의 본질에 더 적합하고 참여의 곤란도가 더 높다(김영인, 2005: 38). 주민발의, 주민투표제, 주민소환, 주민청원 등이 직접참여에 해당된다.

셋째, 제도화 여부에 따라 제도적 참여와 비제도적 참여로 나눌 수 있다. 제도적 참여는 법규 또는 절차 등을 통하여 투표 등 선거관련 활동, 위원회·청문회 참석 등 공식적으로 인정되어 있는 참여활동을 의미하고, 비제도적 참여는 공식적으로 인정되지 않은 활동으로서 압력단체를 통한 참여, 시민운동 등을 들 수 있다. 참여의 제도화가 이루어질수록 참여과정의 정형화를 통해 참여비용을 절감 할 수 있으며, 그 결과 참여가 활성화될 수 있다(김익식, 2003: 50).

마지막으로 시민권력 정도에 따라 주민참여를 8단계로 구분할 수 있는데(Arnstein, 1969), 조작과 치료는 비참여 단계이며, 정보제공이나 자문, 회유는 명목적 참여단계, 시민권력단계에 해당하는 파트너십과 권력위임 그리고 시민통제가 실질적 참여단계라 할 수 있다. 이 참여단계론은 주민참여의 단계를 명백히 하는 동시에 진정한 참여와 사이비 참여를 구분하는 판단기준을 제공한다(김익식, 2013: 51). 즉 파트너십, 권력위임, 시민통제의 시민권력 단계가 의사결정권과 관리권과 함께 시민이 실질적인 권력을 갖고 지방자치에 참여하는 진정한 참여에 해당한다.



자료 : Arnstein, 1969: 217 fig. 2 재구성.

〈그림 2-1〉 시민참여 단계

한편 주민참여의 필요성은 크게 정치적 측면과 행정적 측면으로 나누어 볼 수 있다. 정치적 측면에서 주민참여는 대의제 민주주의를 보완하고 '주민의, 주민을 위한, 주민에 의한' 민주주의의 구현을 위한 지방차원의 정치적 기반을 강화시킨다(김필두·김병국, 2011: 560). 또 낮은 지방 선거율과 지방의원의 주민대표기능 수행이 미흡한 상황 속에서 주민들이 정치적 참여를 통해 일상생활에 직접 영향을 미치는 사안에 관한 결정에 관여할 수 있는 폭넓은 기회를 제공할 수 있다. 행정적 측면에서 주민참여는 정책의 성공적 기획·수립·집행에 유용한 정보를 제공한다. 즉, 주민들은 지역공동체의 자세한 상황과 수요에 대하여 정책분석에 필요한 정보를 제공하고 적실성 있고 효과적인 정책결정을 담보하며, 갈등을 사전에 예방함으로써

써 집행의 순응을 확보하는데 기여할 수 있다(서순복, 2002: 235-236).

정부가 지역문제를 발견하고 주민들을 자문 등에 참여시키는 것은 ‘주민 참여’라 할 수 있으나 엄밀한 의미에서 주민자치에서 요구하는 주민참여라 할 수 없다. ‘자문’이나 ‘정보제공’ 등의 수동적 참여와 비참여 혹은 명목적 참여는 지역사회 활동에 주민들을 대상화하게 된다. 결국 주민자치에서 요구하는 주민참여는 지역의 문제를 주민이 스스로 발견하여 해결을 위해 주민이 주도적으로 활동하거나 행정을 해결을 요구하는 등 일련의 활동을 말한다(김필두, 2013a). 따라서 주민자치의 비전과 목표를 성공적으로 수행하고 주민자치를 성공적으로 이끌기 위해서는 주민이 권력을 갖고 시민통제, 권력위임, 파트너십을 통해 지역정책을 스스로 결정하고, 집행하며, 책임지기 위한 능동적이고 적극적인 참여가 필수라고 할 수 있다. 이와 함께 주민참여의 제도화를 통해 참여과정의 정형화와 함께 참여를 활성화할 필요가 있다.

이렇듯 주민참여와 주민자치는 불가분의 상관관계에 있다 즉, 주민참여는 지방자치에 기여할 수 있고 지방자치는 주민자치를 통해 완성될 수 있다(이달곤, 2012: 92).

한편, 주민자치를 주민참여보다 포괄적인 개념으로 정의하기도 한다. 김필두·김병국(2011)은 주민이 주체가 되어 그 지역의 문제를 자체적으로 발견하여 스스로의 힘으로 해결하는 것으로 정의하였는데 이는 주민참여보다 자발적이고 적극적인 주민의 활동까지 포괄하는 것이다. 심익섭(2012: 61, 2013)은 주민자치를 지역수준에서의 집합적 의사결정이나 공공서비스 전달을 위한 장치들, 또는 주민들이 자신의 지역에서 어떤 일이 이루어져야 하는가에 대한 의사결정에 참여하는 과정으로 이해한다. 특히 로컬 거버넌스와 관련하여 로컬 거버넌스는 단순한 시민과의 의사소통이나 주민과의 네트워크 수준을 넘어 권한위임(empowerment), 더 나아가 숙의적 포럼(deliberative forum)이나 협의적 민주주의 등 주민 스스로의 결정·집행 그리고 주민의 직접통제에까지 접근해 가야 한다. 김영인(2005: 36)은 주민자치를 지역 주민들이 지역 사안들에 관하여 주민 스스로 결정하고, 집행하며, 평가하여 스스로 책임지는 것이라고 정의한다.

결국 자치란 자기의 일을 스스로 처리하는 것(다음사전, <http://dic.daum.net>)을 의미하는 것으로, 주민자치는 참여를 넘어서 지역문제에 대해 주민 스스로가 결정하고 처리하며, 집행·평가하고, 그에 대해 책임지는 것으로 지역문제가 주민들의 의사에 의해 처리되는 것을 의미한다.

그렇다면 주민자치는 지방자치에 어떠한 의미를 가지고 왜 필요한가? 먼저, 주민자치는 정치적 측면에서 대의제 민주주의를 보완하고 ‘주민의, 주민을 위한, 주민에 의한’ 민주주의의 구현을 위한 지방 차원의 정치적 기반을 강화한다(김필두, 김병국, 2011: 560). 지방자치는 ‘민주주의의 학교’로 주민자치를 통해 민주시민교육이 이루어진다. 따라서 주민자치는 주민에게 민주주의의 학습기회를 제공한다(이규환, 2006). 따라서 주민자치는 시민성을 향상시킬 수 있다. 주민자치는 정치적 효능감을 향상시키는데, 시민의 자기능력에 대한 믿음만큼이나 시민적 의무이기도 한 시민의식에 대한 자각을 가져온다(심익섭, 2013: 31).

둘째, 주민자치는 주민으로 하여금 주인의식과 함께 프로슈머로서의 지위인식을 가져온다. 즉, 단순히 서비스의 수요자가 아니라 직접 참여를 통해 스스로 지역발전을 위한 공공서비스를 개발하고 제공하기 때문이다.

셋째, 주민자치는 주민의 능동적 참여를 통한 사회 안정감을 제고하고, 개인주의와 소외를 극복할 수 있는 공동체 정신과 협동정신을 고취한다(김익식, 2003; 이규환, 2006; 이해영, 2007: 89). 주민들은 지방행정의 적극적인 참여를 통해 지역공동체에 대한 연대감을 느끼게 됨으로써 타의에 의한 피동적인 활동이 아니라 스스로 지역의 공동문제에 관심을 갖게 되고 의사결정에 영향을 미칠 뿐만 아니라 자긍심과 공인의식이 함양될 수 있다(김필두, 김병국, 2011: 557).

넷째, 주민자치는 행정행위의 재량권 남용억제와 행정책임성을 제고하고, 지방정부의 계획 및 정책에 대한 정당성과 합법성, 정치행정제도의 대표성과 정통성을 부여한다(김익식, 2003; 이규환, 2006; 김필두·김병국, 2011: 560; 이해영, 2007: 89).

마지막으로 주민자치는 지역발전을 위해서 중요하다. 주민자치는 지역사회문제 해결 위한 참여에 따른 협력체계 형성, 즉 로컬 거버넌스의 활성화를 가져올 수 있다. 즉, 주민자치는 주민의 힘으로 마을을 발전시키고, 마을발전은 지역발전의 밑거름이 된다.

결론적으로 주민자치의 본질적인 목표는 지역주민의 삶의 질 향상으로, 이를 위해 지역사회의 조직화와 집단학습을 통한 공동문제 해결이 가능해진다. 지역발전을 위해서는 발전가치 내면화와 신뢰받는 리더가 필요한데, 주민자치를 통해 지역사회 공동체에 민주적 리더십을 형성할 수 있다. 그리고 주민자치는 시민의식을 함양하기 위한 민주시민교육의 장으로서 기능할 수 있다. 이렇듯 주민자치가 자리 잡으면 지역사회의 완결성이 강화되고, 주민중심의 근린자치 활성화 및 지역공동체의 활성화와 함께 지역사회 갈등완화, 불필요한 정치비용 절감, 정부투명성 제고, 지역주민 중심의 서비스 제공으로 주민만족도 제고, 주민에게 학습의 기회를 부여함으로써 자치역량 강화, 지방자치단체와 주민간의 유기적 협력관계 구축 등 행정의 2대 이념인 경제적 효율성과 정치적 효용성(민주성)을 동시에 실현할 수 있다(심익섭, 2013: 32-33; 최근열, 2014).

우리나라 지방자치의 역사는 지방분권의 역사, 즉 위로부터의 아래로의 권한위임의 역사였다. 그러나 실질적인 의미의 지방자치는 권력의 주체가 주민이라는 즉, 아래로부터의 의사결정을 중시하는 주민자치에 있다. 따라서 주민자치는 주민이 '내가 마을의 주인이다'라는 주인의식을 갖는 것으로(김필두, 2013a: 38) 실질적인 지방자치를 위해서 주민자치를 실현하기 위한 다각적인 노력이 필요하다.

2. 주민자치회 의의

주민자치는 지역발전과 지역문제 해결을 위해 지역주민 스스로 결정하고, 집행하고 평가하는, 보다 자발적이고 적극적인 주민활동이다. 그러나 우리나라의 지방자치의 역사는 멀게는 1949년, 가깝게는 1995년 6월 전국동시지방선거 실시로 본격적인 지방자치가 실시된 이래로 주민주권, 주민자율, 주민자치의 역사라기보다는 지방분권, 지방분업, 단체자치의 역사라고 볼 수 있다¹⁾.

최근 지방자치의 발전과 함께 지역의 실질적인 주인으로서 주민의식의 성장과 함께 주민자치의 필요성이 강화되었다. 그러나 오늘날 ‘주민자치’에서 주민은 없고 공무원이나 지역유지만 있다는 비난이 제기되었다(김필두, 2013a: 38). 이에 실질적인 주민자치를 활성화하기 위한 제도화 작업이 진행되었다. 주민자치의 성공요건으로는 사람, 사업, 조직 등 주민자치의 3대 요소와 함께 이에 대한 효율적인 지원을 위한 제도적인 장치가 필요하다(김필두, 2013a). 이러한 효율적인 제도적 장치가 주민자치회이다.

주민이 지방행정에 직접 참여하는 방안과 그에 따른 지방자치단체와 주민의 역할에 대하여 다양한 논의가 이루어졌고, 그 결과 2010년 10월 1일 지방행정체제 개편에 관한 특별법이 제정되면서 ‘읍·면·동 주민자치회’ 설치가 새로운 지방행정체제 개편 과제로 제기되었다(류순현, 2013: 20).

주민자치회는 읍·면·동 단위의 지역주민들을 중심으로 근린자치를 확대하고 지역공동체의 활성화 및 지역발전을 도모하고자 하는 주민자치 조직(최근열, 2014)이자 제도이다. 즉, 2010년 10월 제정된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 근거를 두고 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식을 높이기 위해 읍·면·동 단위 주민으로 구성되는 새로운 형태의 주민자치조직이다.

주민자치회는 지역공동체를 형성하고 주민자치 기능을 강화하는데 매우 중요한 역할을 담당한다(김홍수, 2013). 즉, 주민자치회는 ‘일정한 지역(마을) 안의 공동문제를 주민의 자기부담에 의하여 주민들의 적극적인 참여를 통하여 주민들이 직접 처리’하는 주민자치의 기본 원리를 실천하는 주민 공동체이다(김필두, 2013c: 105). 따라서 마을공동체는 특정한 단체 한 곳이 이끌어 가는 것이 아니고 다양한 마을의 단체(시민단체, 직능단체, 아파트공동체, 봉사

1) 지방자치의 본질이란 지방자치가 가지고 있는 본래적 성질로 정치적 측면, 행정적 측면, 법학적 측면에서 이야기할 수 있다. 정치적 측면에서 지방자치는 기본적으로 공간차원에서 권력의 분산을 통한 민주주의의 기본가치를 실현시키고자 하는 것이다. 주로 지방분권과 주민주권의 요소를 토대로 형성한다. 행정적 차원에서, 지방자치는 공공사무의 공간적 분업을 통해 행정적 능률을 향상시키고자 하는 것으로 지방분업과 주민자율의 정신을 기본으로 이뤄진다. 법학적 측면에서 지방자치는 지방이 독자적인 행위 능력자로서의 지위를 확보하고 이를 통해 통치구조와 기능이 공간적으로 제도화되는 것을 의미한다. 법적 자치인 단체자치와 정치적 자치인 주민자치의 두 가지 요소로 설명한다(강용기, 2014: 37).

단체, 취미동아리 등)들이 네트워크를 형성하여야 하는데, 그 중심에는 주민자치회가 있어야 하는 것이다(김필두, 2013c: 106).

여기서 중요하게 제기되는 것이 생활 근린자치이다. 근린(neighborhood)의 사전적 의미는 ‘가까운 이웃’이며, 근린사회는 ‘사람들이 가까이 이웃하여 잘 알며 친숙하게 공동생활을 하는 지역사회의 최소단위’이다(다음사전, <http://dic.daum.net/word>). 즉, 근린은 주민의 생활권으로 주민의 참여를 충분히 보장하는 현실적인 단위이자 지역공동체와 사회자본 형성의 최적 단위로(최인수·김건위·전대옥, 2014), ‘주거지의 인접성에 기초를 둔 비공식적이고 대면적인 일련의 상호작용이라 할 수 있는 이웃과의 교류에 사람들이 관여하는 거주지 주변의 장소’이다(소진광 외, 2013). 즉, 근린은 장소에 기초한 정책을 수행하기에 적절한 공간단위 또는 구체적으로 통합된 행위자를 위한 사회·공간적 환경으로 인식된다(Cars et al, 2004; 소진광 외, 2011; 심익섭, 2012: 64). 또한 민간부분과 정부부분이 파트너십을 형성하여 중앙 및 지방정부의 서비스를 혁신적으로 개선할 수 있는 기회의 장소일 수 있다. 더불어, 근린은 보다 많은 시민참여 및 정부의 책임성을 실현할 수 있는 민주주의 재건(democratic renewal)을 위한 최적의 장소일 뿐만 아니라 지방정부 체계의 현대화를 위한 각종 실험의 중심에 놓여 있다(Lowndes and Sullivan, 2008). 즉, 지역공동체는 일정한 지역의 범위내에서 생활을 영위하면서 일정한 공간적인 유대감을 갖고 공동체 의식을 공유하는 사람들의 집합(서재호, 김혜정, 이승종, 2012)으로, 지역공동체와 관련하여 풀뿌리 민주주의와 주민자치의 기본단위로 근린이 중요한 의미를 갖는다(곽현근, 2008).

따라서 근린자치는 ‘주거지 주변의 공간단위를 매개로 해당지역 정부와 주민, 그리고 이해 당사자들이 자율성을 가지고 지역문제 해결과 공공서비스를 위한 집합적 의사결정 과정과 생산행위에 참여하면서 지역정체성과 장소의식을 형성하는 것’이라고 해석할 수 있다(심익섭, 2012: 64). 그리고 ‘근린’은 ‘마을’과 동일한 뜻을 가지기 때문에 근린자치는 ‘마을자치’ ‘주민자치’의 또 다른 표현이기도 하다(김필두, 2013c: 98).

이러한 근린자치에서 중요한 것이 공간적 범위인데, 읍·면·동 단위를 근린자치의 범위로 보는 견해(최인수·김건위·전대옥, 2014; 서재호, 2013; 김필두·김병국, 2011; 이자성, 2012)와 통리단위가 근린자치의 적절하다고 보는 견해가 있다(김찬동, 2014a; 최근열, 한국지방행정연구원, 2013). 먼저, 읍·면·동을 근린단위로 보는 견해를 보면, 우리나라 지방자치단체는 광역시와 도를 중심으로 하는 광역자치와 시·군·구를 중심으로 하는 기초자치가 있는데, 광역과 기초 모두 주민참여를 보장하며 주민과 행정이 협업하기에는 너무 크다. 따라서 이러한 관점에서 근린은 지역주민의 행복에 대한 조건으로 친밀권역의 의미를 지니며, 동시에 지역공동체와 사회자본 형성의 최적 단위로, 일반적으로 인구 500명 이상 2만 명 이하의 정주생활권을 중심으로 한 개념으로 행정구역을 볼 때 읍·면·동을 근린으로 볼 수 있다(최인수·김건위·전대옥, 2014: 7). 즉, 시·군·구라는 기초자치단체보다는 읍·면·동인 최소 행정단위가 지역공동체의 모습을 갖고 있다(서재호, 2013). 따라서 읍·면·동을 기반으로 하는 근린자치는 현

대적 지역공동체를 위한 가장 유효한 공간단위가 근린이라는 거버넌스 철학을 바탕으로 하며, 주민참여에 있어서 시장이나 정부를 능가하는 효율적인 대안이다(최인수·김건위·전대욱, 2014: 7; Ostrom, 2010).

다음으로, 읍·면·동은 근린단위 적절하지 않고 통리단위가 적절하다는 견해를 보면, ‘근린 생활이라 함은 도보로 10~30분 이내의 공간의 생활범위로 이웃 간의 삶의 기반을 공유하는 공동체를 의미’하는데(김찬동, 2014a), 그 단위는 통리단위이다. 이와 관련하여 최근열(2014)은 일본의 예를 들면서 읍·면·동 단위보다는 통리단위가 적절하다고 보고 있다. 즉, 일본의 경우 동네를 중심으로 하는 약 250-500세대 규모로 주민자치회인 정내회가 구성되었다는 점을 제시하고 있다. 또한 한국지방행정연구원(2013)의 주민자치회 시범실시 분석에서 문제점으로 풀뿌리 민주주의 활성화를 위한 근린자치를 추구한다면 통리가 아닌 읍·면·동 단위의 설치에 그 범역이 넓다고 보았다.

현재 우리나라 주민자치회 시범실시는 읍·면·동을 중심으로 이루어지는데, 읍·면·동은 기초자치단체의 집행기능을 담당하는 하부행정기관 내지 행정구역으로서 자치계층이 아니라 행정계층이다. 그러나 읍·면·동은 주민과 가장 근접한 행정적·공간적 영역으로 지방행정의 시책을 주민에게 전달하고, 주민과 밀착한 근린행정의 구심체로서 종합행정을 담당하고, 현장출장업무, 지도 및 단속 등 실질적인 현장집행 기능을 수행하고, 일선 행정업무의 효율적 추진과 지역정체성을 기초자치단체에 전달하기 위해 비행정조직인 통·반장 관할 등을 수행하는 등 주민과 가장 밀접히 호흡하고 생활하며 민의를 국가시책에 반영시키는 중요한 기능을 담당한다(김필두·김병국, 2011: 557; 이자성, 2012).

제2절 주민자치 주요이론

주민자치 이론은 정책결정이론과 공공서비스 생산과 관련하여 논의할 수 있다. 정책결정의 주체가 누구이고, 공공서비스의 생산자가 누구인가에 대한 다양한 논의들이 있는데, 여기서는 주민 참여 혹은 주민의 주도적·적극적 역할을 강조하는 권력모형 중 다원주의(신다원주의 포함), 공동체 이론, 거버넌스 이론, 공동생산이론을 중심으로 논의한다.

다원주의(신다원주의)는 정책을 결정하는 주체가 누구인지에 대해 설명하고자 하는 권력모형의 하나로 이익집단 등 다양한 이해관계자의 역할을 강조한다는 점에서 주민자치도 다원주의 관점에서 설명가능하다. 두 번째, 공동체 이론은 ‘국가’와 ‘개인’ 사이에서 협력적 삶의 구체적인 형태로서 공동체 형성에 관심을 갖는다. 이러한 공동체에서는 권력관계 보다는 서로의 공동의 관심사와 연대의식 및 유대감이 강조되는데 특히 자치라는 개념과 매우 유사한 의미를 지닌다.

세 번째 거버넌스 이론은 이전의 정부 중심의 일방적·계층적 통치 방식에서 시장, 시민사회를 포괄하는 국가운용방식으로 네트워크 이론과 서로 상호 관련성을 맺는다. 여기서 시민사회는 국가와 동일한 지위를 갖는 행위자로서 의미를 갖는다. 거버넌스 논의로부터 한 단계 나아가 국가는 공공서비스의 생산자, 시민 혹은 주민은 공공서비스 소비자라는 이분법적 사고에서 벗어나 시민 혹은 주민이 국가와 함께 공공서비스를 생산할 수 있다는 시민공동생산 이론이 있다.

이러한 이론들은 주민자치의 중요한 이론적 기반을 제공한다. 정책결정에서 다양한 이해관계자 혹은 집단을 강조하는 다원주의(신다원주의) 이론에서는 주민 혹은 주민자치단체도 이해관계자 혹은 집단으로서 의미를 가질 때 중요한 정책결정 집단이 될 수 있다. 공동체 이론은 지역주민들이 스스로의 자발성에 의해 단체를 형성함으로써 스스로 의사결정하고 문제를 해결한다는 점에서 주민자치의 중요한 성공요건인 자발성에 중요한 토대를 제공한다. 거버넌스 이론은 정부위주의 하향적 통치방식에서 벗어나 시민사회의 동등한 지위와 협력적 관계를 강조한다는 점에서 주민자치 모형의 토대를 제공한다. 마지막으로 시민공동생산 이론은 실제 공공서비스 생산이라는 점에서 주민자치 실현을 위한 주민자치 조직들의 기능 구성에 중요한 역할을 한다.

한편 주민자치 이론과 관련하여 주민주권이론에 대해서는 별도로 논의를 진행한다. 주민주권이론은 지방자치단체의 권력이 어디로부터 발생하는가에 대한 것으로 실질적인 지역의 주인이 누구인지에 대한 철학적·정치적 기반을 제시함으로써 위에서 제시한 주민자치이론들의 기본이론으로서 의미를 가질 수 있다.

1. 다원주의(신다원주의) 이론

다원주의(pluralism)는 권력이란 소수의 지배집단에 집중되어 있는 것이 아니고 널리 분산되어 있으며, 다양한 이익집단이나 일반대중의 의사가 반영되어 정책이 결정되고 사회적 의사결정이 이루어진다고 보는 이론이다. 초기 다원주의는 Laski, Cole, MacIver의 다원주의 국가론, Bently와 Truman의 집단이론 혹은 이익집단론, Dahl과 Poslby의 다원론(지역사회 권력이론) 등을 통해 전개되었다. 각 이론들은 조금씩 논의의 집중점이 다르지만 국가내 혹은 국가관 관계에서 국가의 유일한 권력과 권력집중을 반대한다는 점에서 그리고 의사결정에 다양한 이해관계자들이 영향을 준다는 점에서는 동일하다.

먼저, 다원주의 국가론은 20세기 초 Cole(1920), Laski(1921)등 영미학자들에 의해 주장된 것으로 국가주권의 유일성에 반대하여 각 부분사회의 복수주권을 주장하는 학설이다. 즉, 국가는 교회, 직업단체, 지방자치단체 등과 본질적으로 차이가 없다고 본다. 기본적으로 다원주의 국가론은 국가에 대한 불신에서 출발한다. 사회의 문제를 해결할 수 없는 국가의 능력을 불신하여 국가와 사회의 분업을 시도하여, 극단적으로는 사회가 자발적으로 그리고 자치적으로 문제를 해결할 수 있는 영역이 많다는 점을 강조한다. Laski(1917)는 국가의 권력은 어디까지나 국민의 동의에 입각하는 것이지, 국가 그 자체로서 권력을 갖는 것은 아니라고 하였다. 특히, 중앙과 지방과의 관계에서 지방의 역할을 강조하였는데, 주민과 가장 가까이 있는 지방정부가 서비스 제공자의 중심이 되고, 지방정부가 서비스를 제공하지 못할 때 중앙정부가 서비스를 제공하는 보충성의 원칙에 영향을 준다. 따라서 다원주의 국가론은 권력분권, 지방분권 혹은 지방자치의 중요한 정치이론으로서 의미를 가지면서 19세기부터 20세기 초 지방자치 이론을 정립하는 과정에서 상당한 기여를 했다.

다음으로, Bently(1949)와 Truman(1953)의 이익집단이론은 공공정책을 이익집단간의 투쟁에서 이루어지는 이익균형의 결과로 보고, 이러한 집단의 영향력은 구성원의 수, 내부응집력, 리더십에 의해 영향을 받는다고 보았다. 이익집단이론은 다시 잠재적 이익집단론과 중복성이론으로 구분할 수 있다. 잠재적 이익집단이론은 실제로는 조직화되어 있지 않지만 공유된 이해관계를 보유하므로, 자신들의 이익침해 가능성이 있는 경우 조직화될 수 있는 상태의 집단을 의미한다. 잠재적 이익집단론에서는 정책결정자들이 항상 조직화 가능성이 있는 잠재집단들을 염두에 두고 이를 의식하기 때문에, 잠재집단들이 실제로 압력행사를 하지 않더라도 그들의 이익이 보장되며, 정책이 조직화된 소수의 특수이익에 좌우되지 않는다고 본다. 두 번째, 중복성이론(회원중복이론)은 이익집단의 구성원들은 하나의 집단에만 소속하는 것이 아니라 여러 집단에 중복 소속되므로 일정 집단의 이익극대화를 위하여 다른 집단의 이익을 손상시키기 어렵다는 입장이다. 이에 따라 이익균형이 이루어지는 것이다(온라인행정학사전, www.kapa21.or.kr). 이익집단이론은 지방정부 내에서도 다양한 권력의 원천이 존재하고, 이들

간에 밀도 높은 관계가 형성되어, 지역사회의 여러 집단으로부터 다양한 종류의 요구와 압력이 정책결정자에게 행사되고 동시에 권력을 나누어 가진 집단들이 경쟁하고 협조하면서 공동의 합의점을 향하여 나아간다는 점에서 다양한 이해관계자들의 정책결정과정에서의 참여를 설명해준다.

마지막으로 고전적 다원주의이론에서 빠질 수 없는 것이 Dahl(1961)의 New Haven에 대한 연구이다. 1780년대부터 1950년대까지 New Haven에서 지역사회의 권력관계를 연구한 Dahl은 사회가 엘리트 중심의 과두적 사회에서 다원주의 사회로 변화하여 왔다고 주장하였다. 즉, 역사적으로 권력이 다양한 세력에게 분산되어 왔고 그들의 영향력의 차이는 있으나, 무엇보다도 정책과정에 동등하게 접근할 수 있기에 전체적으로 균형 있는 정책이 산출된다고 보는 것이다. 이때 정부는 중립적인 조정자로서 소극적인 역할을 할 뿐이라고 보았다.

이러한 다원주의 논의에서 나아가 신다원주의가(new pluralism)이 있는데, 다원주의에 대한 비판적 입장을 수용하는 수정다원주의에 해당한다. 고전적 다원주의가 지나치게 집단의 자율적인 역할만을 강조한 나머지, 정부의 자율성, 독자성을 무시하였고, 또한 정책과정에서 이데올로기, 이념적 요소 등을 무시하였다고 비판하고 있다. 신다원주의에 따르면 정부는 중립적 조정자가 아니고 이익집단의 요구에 수동적이기보다는 능동적으로 반응한다. 따라서 자본주의국가에서는 정부는 기업집단에 특권을 부여할 수 밖에 없으며, 정부와 기업집단이 연결되어 불평등구조를 심화시켰다고 본다(온라인행정학사전, www.kapa21.or.kr).

이러한 다원주의론은 특히 국가와 지방자치단체를 동일한 권력을 가진 집단으로 보고, 또한 각 지방자치단체내에서도 다양한 이해관계자의 존재와 이들의 정책결정과정에서의 참여를 설명한다. 즉, 주민이 집단으로 권력관계를 지방자치단체 등 여타 집단 및 단체와 권력관계를 형성하면서 지역문제를 해결할 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 다원주의 모형에서 주민이 공통의 이익을 위해 집단을 형성하지 못할 경우, 직접적인 이해당사자가 아닌 일반주민으로서 역할을 설명하지 못한다는 한계를 지닌다.

2. 공동체이론

인간은 사회적 동물이라고 한다. 이는 인간이 한 개체로서 고립된 채 살아갈 수 없고 서로 일정한 관계를 가지고 살아가야 하는 존재임을 의미한다. 즉, 서로 협력하고 의지하면서 더불어 살아가는 공동체적 삶이 필요하다는 것이다. 이러한 공동체는 여러 학자에 의해 여러 분야에서 논의가 이루어지고 있다. 대표적으로 MackIntyre의 덕윤리, 행정조직에서 공동체 가치를 중시하는 Selznic, Etzioni의 정치사회적 관점에서 공동체주의, MacIver의 지역공동체주의가 있으며, 이러한 공동체 논의는 Putnam의 사회적 자본이론과 연계되기도 한다.

MackIntyre(1981)는 인간을 서사적 존재, 역사를 공유하는 존재로 본다. 따라서 우리는

누구나 특정한 사회의 정체성을 지닌 자이기도 하다. 계속해서 그는 현대국가는 진정한 공동체가 되기 위해 필수적인 공통의 도덕적 신념을 견지하지 못하는 단위이고, 가족, 종족, 이웃 등과 같은 소규모 사회만이 진정한 공동체가 될 수 있다고 보았다. 이에 함께 공동체주의 운동을 이끈 Etzioni는 공동체를 좋은 사회(good society)이자 새 문명의 코드로 보았다. Etzioni(2002)에 따르면 공동체는 두 가지 성격을 갖는데, 정서적 측면에서 유대감과 특정문화의 공유가 그것이다. 즉, 공동체 구성원들이 감정적으로 유대감을 느끼고 소속감을 가지며, 가치와 규범, 정체성을 공유해야 한다고 보았다. 여기서 공동체는 상호동일한 정체성, 이념, 혹은 목적을 가진 두 사람 이상의 조직체라고 볼 수 있다. 공동체는 ‘국가’와 ‘개인’ 사이에 존재하는 것으로 국가주의 폐해를 극복하고 개인주의의 한계를 보완할 수 있는 효과가 있다.

공동체의 개념은 연구자에 따라 다양하게 제시되고 있다. 예로, Selznick(1992)에 의하면 공동체는 역사성, 정체성, 상호이익, 다원성, 자율성, 참여, 통합을 특징으로 한다. 이 외에 다양한 요소들이 존재하는데, 이러한 연구들의 공통적인 공동체 개념요소는 지리적 영역, 사회적 상호작용, 공동의 연대이다(서재호, 2013: 440). 이 중에서 최근 교통의 발달, 정보화의 진행에 따라 지리적 영역이 확장됨으로써 전통적인 공동체의 개념에 변화를 초래하고 있으며, 공동체 구성원간 사회적 유대방식을 사회적 네트워크, 사회적 자본 등의 개념을 통하여 전통적인 공동체 개념의 한계를 보완하고 있다. 이러한 공동체 개념 변화의 맥락에서 지리적, 물리적 범주의 중요성이 감소되고 있지만 지방정부의 정치단위로서 지역공동체(local community)에서는 여전히 공동체의 지리적 관할영역이 중요하다는 의미를 갖는다(서재호, 2013: 440).

이러한 지역공동체는 지역성을 강조한다. 지역공동체는 지역주민들이 스스로의 자발성에 의해 단체를 형성함으로써 스스로 의사결정하고 문제를 해결한다는 점에서 주민자치에 있어서 매우 중요한 요소이다. 즉, 지역주민과 지역의 자치조직을 중심으로 한 지역민주주의를 실현하고 지역주민의 적극적인 참여를 통한 지역공동체를 구축하기 위해서는 지역중심의 공동체 형성이 필요하다(김필두·류영아, 2008: 33). 따라서 지방자치단체라는 공간에서 공동체 사회를 구성하기 위해서는 주민간의 상호교류가 가능한 근접성, 문화의 단일성, 생활의 통합성 등의 지리적 영역의 공유, 주민간의 사회적 상호교류작용, 우리 의식, 소속감, 공동체 의식 등을 바탕으로 하는 공동 유대감이 중요하다(정하성 외, 1995: 24-26).

한편 지역공동체는 세 가지 관점에서 논의가 필요한데, 첫 번째는 지역공동체의 공간범위이다. 공동체란 지역을 기본단위를 하여 지역주민들이 공동의 이해관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린 집단적 성격을 가진다(김필두, 2013: 41). 따라서 지방정부의 정치단위로서 지역공동체에서는 여전히 공동체의 지리적 관할영역이 중요하다(서재호, 2013: 440). 따라서 민주적이고 효율적인 지역공동체라고 이야기할 수 있는 관할 범위를 어디까지로 설정하느냐 하는 것이 중요한 관심사이기도 하다. 우리나라의 지역공동체와 관련하여 읍·면·동의 규모가 동네자치로 변화되는 주민자치를 수행하기에는 크다는 비판이 있지만(곽현근, 2007),

다른 한편으로 읍·면·동은 시군구에 비하여 역사적으로 볼 때 공동체의 문화가 결집될 수 있는 규모라는 의견도 있다(김순은, 2014).

다음으로 공동체 의식을 들 수 있다. MacIver는 1910년대부터 지역성(locality)과 공동성(community sentiment)을 바탕으로 하는 공동체가 붕괴됨에 따라 공동성 대신 공동체 의식(sense of community)이라는 개념을 사용하기 시작했다. 지역성이란 사회적 유사성, 공통된 사회적 표현, 공통된 전통, 공통된 습관, 소속감 등을 의미하고, 공동체 의식이라 함은 의리의식(we-feel), 역할의식(role-feeling), 의존의식(dependent-feeling)²⁾ 등을 의미한다(Hallman, 1984: 33-38; 김필두, 2013: 41-42; 정하성 외, 1995: 24-26). 공동체 의식에 대해 구체적으로 보면, MaMillan et al(1986)은 공동체의식은 '구성원이 소속감을 가지며 타인이나 그룹의 일부라는 느낌을 갖는 것으로 함께 공동체를 이루고 유지하기 위하여 구성원 간의 헌신을 통해 구성원의 요구가 충족될 것이라고 믿는 고유된 믿음'이라고 정의하였다. 이러한 공동체의식은 구성원 연대의식, 상호영향 의식, 정서적 연계, 욕구의 충족과 통합을 구성요소로 한다(MaMillan, et al, 1986).

세 번째, 공동체 구성원간 사회적 유대방식을 잘 설명하는 것이 사회적 자본이다. 사회적 자본은 개인수준, 집단수준, 지역수준, 국가수준 등 다양한 수준에서 논의가 가능한데, 공동체와 개념적 사촌관계를 형성한다(Farr, 2004; Putnam, 2000). 사회적 자본은 최근 각종 사회현상과 국가발전을 비롯한 지역발전(소진광, 2014)을 설명하는데 있어서 상당히 매력적이어서, 개념의 애매모호성, 중복성, 측정의 어려움, 정의의 빈약성에도 불구하고 계속적으로 관심의 대상이 되고 있다. 이러한 사회적 자본은 1916년 Hanifan을 시작으로 Bourdieu, Coleman, Putnam 등에 의해 발전되어 왔다(박우순, 2002).

Hanifan(1916: 130-138)은 학교를 중심으로 한 지역사회의 공동체 형성과 교육참여의 중요성을 강조하였다. 농촌지역에서 학교를 중심으로 한 공동체를 강조하면서 공동체와 사회적 자본의 관계에 대해서 처음으로 논의하였다. 그에 따르면 사회적 자본은 사람들의 일상생활에서 가장 중요한 유형자산으로 농촌공동체(지역센터로서 학교)를 구성하는 개인 및 가족의 집단간 호의(goodwill), 동료애(fellowship), 상호공감(mutual sympathy), 사교(social intercourse)라고 정의하였다. 사람들이 이웃과 접촉하면 사회적 자본의 축적이 있을 것이고, 이렇게 축적된 사회적 자본은 사람들의 사회적 니즈를 충족시킬 수 있고, 전체 공동체에서 생활조건의 실질적인 개선을 위한 충분한 사회적 잠재력을 배양할 수 있다.

Bourdieu(1986: 248)는 상호친분과 인식의 제도화된 관계를 강조하면서 사회적 자본을 상호면식(상호친분)과 인식을 통해 얻을 수 있는 실제적·잠재적인 총합으로 정의하였다.

2) 우리의식(we-feel)은 분할할 수 없는 통일체에 함께 참가하고 있다고 하는 공유의 감정으로 기존 공동체에서 중요하게 이야기되었던 소속감, 연대의식과 유사하고, 역할의식(role-feeling)은 지위나 소속부서에 대한 감정으로 각 개인은 상호교환이 이루어지는 사회적 장면에서 수행해야 하는 역할, 자기 자신이 개인적으로 수행해야 하는 기능 등이 있다는 것을 느끼게 되는데, 이것이 역할 의식이다. 마지막으로 의존의식(dependent-feeling)은 개인이 커뮤니티에 의존하고 있다는 것을 의식하고 있는 것을 의미하는데 물질적인 의존과 심리적인 의존을 모두 포함하는 개념이다(김필두, 2013: 41-42).

Coleman(1990)에 따르면 사회적 자본은 개인에 귀속되는 자산이지만 개인내에 존재하는 것이 아니라 사람과 사람의 관계 속에서 존재하며 사람간의 유대를 강화하는 기능을 통해 개인의 행동을 촉진시킨다. 사회적 자본도 다른 자본과 마찬가지로 생산적이며 특정의 목적을 실현하는데 활용할 수 있는 것이다. 이는 사회적 자본의 기능성을 강조하는 것으로 사회적 자본을 개인의 협동적 행동을 추동시키는 사회의 구조와 제도로 인식하였다는 점에서 의미가 있다(김순은, 2014: 6).

한편 Putnam(1995, 2000)은 사회적 자본을 개인에 귀속되는 자산으로 정의한 Coleman과 달리 사회적 자본은 부존하는 자원으로 사람의 협동적 행동을 유발하여 사회의 효율성을 제고하는데 기여한다고 하였다. 즉, 협동적 행위의 확대, 불확실성이나 위험의 감소, 행정감시와 시민참여의 증가를 통한 사회적 자본 확대로 사회의 효율성이 제고된다는 것이다. 이와 함께 신뢰, 호혜적 규범, 시민참가의 네트워크 등을 사회집단의 특성으로 파악하였다(김순은, 2014: 6).

사회적 자본은 사회적 네트워크, 신뢰, 호혜의 강제력을 지닌 규범 등 생산적인 사회적 관계망으로 정의되는데, 일정한 규범과 심리학적 능력, 특히 신뢰를 매개로 공동체와 같은 사람들을 결합시키는 단체, 활동 혹은 관계들의 네트워크로서 시민사회에서 매우 중요하며 자본의 다른 형태의 방식으로, 미래의 집합적 행위와 재화를 만들어낸다(Farr, 2004: 9).

지역수준에서 사회적 자본은 다양한 측면에서 지역사회에 영향을 주는 독립변수로, 주민자치 혹은 주민참여와 관련하여 사회적 자본의 축소는 주민자치로 대표되는 참여 민주주의 위협요인이 된다(Putnam, 1995). 사회적 자본이 풍부한 지역일수록 주민자치의 활동이 활성화되는데, 이는 주민참여를 통할 때 사회적 자본을 가장 효율적으로 추적할 수 있다는 것을 의미한다(Putnam, 2000). 공동체에 기초한 사회적 자본은 개인의 친밀감, 정서적 깊이, 도덕적 의무, 지속성, 사회적 통합 등의 수준이 높다는 특징을 지니기 때문이다(김순은, 2014: 6). 따라서 시민참여에 의한 주민자치는 사회적 자본의 형성, 발전에 매우 중요한 역할을 한다(심익섭, 2013: 31). 공동체를 사회적 자본의 주체이자 사회적 네트워크로 볼 때, 네트워크의 성격 안에서 호혜성의 규범이나 신뢰 등의 요소가 공동체의 활동, 즉 주민자치의 성과를 결정하게 된다(김순은, 2014).

마지막으로 사회적 자본은 지역 내의 거버넌스 능력과도 밀접하다. 즉, 사회문제에 대한 행정의 대응성으로 표시되는 거버넌스의 능력이 사회적 자본에 의하여 크게 영향을 받고, 협력 거버넌스의 구축에 긍정적 영향을 준다(김재영, 2003; 이회창·박희봉, 2007)

3. 지역거버넌스

통치(government)에서 거버넌스(governance)로의 패러다임 변화와 함께 지역차원의 지역 거버넌스(local governance)도 중요하게 제기된다. 공공문제 해결을 위하여 정부와 시장 뿐만

아니라 시민사회 영역의 견제와 균형, 협력을 통한 문제해결을 강조하는 거버넌스는 공공기관이 주도하는 상호작용, 비정부조직이나 사회구성원의 참여(참여자들이 단순한 제안이나 상담이 아닌 직접적인 참여), 공식적으로 조직되는 집합적인 행동, 의견일치의 추구, 공공문제의 해결과 관련된 상호작용 등의 특징을 가진다(이명석, 2010: 29-30).

거버넌스는 ‘우리가 집합적으로 우리의 문제를 해결하고 우리사회의 욕구를 만족시키는 과정’ 또는 ‘하나의 사회적 실체가 기능할 수 있도록 만드는 공식적·비공식적 관계의 전체적 스펙트럼’ 등 다양하게 정의되고 있다(Osborne & Gaebler, 1992: EC, 2004: 11). 거버넌스 개념에 대한 다양한 해석에도 불구하고, 규범적 또는 처방적 차원에서 최근의 거버넌스는 국정운영의 주체로서 간과되어왔던 시민사회 역할의 재정립과 더불어 정부, 시장, 그리고 시민사회 세 부분의 균형 잡힌 역할을 통한 국정운영 또는 사회문제해결을 강조한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 거버넌스 관점에서 볼 때, 시장 및 시민사회 등 외부주체와의 관계에 초점을 둔 정부의 역할과 기능이 중요해지며, 각 부문들 사이의 평등하고 신뢰를 바탕으로 한 네트워크적 협력이 강조된다(곽현근, 2011: 815).

Kooiman(2005)은 거버넌스를 ‘계층적 거버넌스(hierarchical governance)’, ‘자율거버넌스’(self-governance), ‘공동거버넌스’(co-governance)의 세 유형으로 구분한다. 국가관료제로 대표되는 계층적 거버넌스는 사회적 상호작용 형태 중에서 가장 수직적이며 공식화된 형태로서, Le Gales(1998)의 거버넌스 개념과 연계해 볼 때 중앙의 ‘통치자’(governator)가 집합체 형성과 대표의 과정을 지배하는 하향식 거버넌스이다. 반면, 사회적 독립체가 정체성 개발과 유지에 필요한 수단과 역량을 갖추고 있음을 가정하는 자율거버넌스는 참여구성원들 스스로 집합체를 형성하고 대표하는 상향식 거버넌스이다. 공동거버넌스는 상호(mutual)형성과 상호대표의 과정을 통해 하나의 집합체가 다른 합체들과 협력적으로 일하는 형태를 취하며, 평등과 호혜의 원칙에 기초하여 원활한 의사소통을 통한 거버넌스를 중시한다.

〈표 2-1〉 거버넌스의 유형과 특징

관여의 유형	누구에 의해서 수행되는가?		
	정부	정부와 지역사회(주민조직)	지역사회 (주민조직)
무엇을 할 것인가를 결정	정부결정	공동결정 (joint decision)	지역사회 결정
실행에 옮기는 것(생산하는 것)	정부조직에 의한 생산	공동생산	옆구리를 살짝 찔러서 만든 자기서비스 독립적 서비스
거버넌스 유형	계층적 서비스	공동거버넌스	자율거버넌스

자료: 곽현근(2011: 821), <표 5> 재인용

자율거버넌스는 특히 지역거버넌스에서 중요한 의미를 지닌다. 거버넌스 관점에서 강조되는 시민사회가 공적기관(정부)과 재생산을 위한 사적단위(기업)으로부터 상대적으로 자율적으로 조직된 중간매개집단을 의미한다고 할 때, 지역사회야말로 시민사회를 구성하는 중요한 영역이라고 할 수 있다(심익섭, 2012: 63).

지역거버넌스란 ‘국가하위 차원에서 이루어지는 거버넌스의 한 유형으로서 주로 지역사회 수준의 시민참여와 지역발전을 위한 공사협력 체제와 네트워크 구조’를 말한다(문병기, 2003: 30-31). 지역사회를 중심으로 표현하는 또 하나의 개념이 근린거버넌스(neighborhood governance)로, 근린거버넌스 개념은 영국을 비롯한 유럽 국가에서 근린단위에 거버넌스 개념을 적용한 것이다.

근린거버넌스는 과거 정부서비스의 객체로만 인식되었던 시민사회의 대표영역인 지역사회를 더 이상 수동적 방관자가 아닌 공공문제 해결의 주체 또는 파트너로 이끌어내기 위한 가장 유효한 공간단위가 근린이라는 철학을 반영한다(Wollman, 2009: 123; 심익섭, 2012: 64; 곽현근, 2011: 812). 영토와 관련된 거버넌스 현상의 분석에 초점을 두고, 거버넌스의 의미를 장소 등에 기초해 집합체를 형성하고, 다른 외부영역에 대하여 해당 집합체를 대표하는 이중역량으로 해석하는 Le Gales(1998: 246)의 관점을 통해볼 때, 근린거버넌스는 근린을 단위로 집합적 행위를 조직화하고, 다른 외부기관이나 제도와의 관계 속에서 해당 근린을 대표하는 역량과 관련된다. 집합체 형성은 해당 근린 주민사이의 비공식적 상호작용과 같이 계획되지 않은 방식 또는 특정 목적을 위해 세워진 조직이나 제도와 같이 계획된 방식으로 수행될 수 있다. 근린단위에서 형성된 집합체는 근린을 벗어난 다른 영역이나 규모에서 연합이나 파트너십을 형성할 때 근린을 대표하는 수단을 제공한다.

따라서 근린거버넌스는 근린이라는 ‘지역의 하위수준에서 집합적 의사결정 또는 공공서비스 전달을 위한 장치들’(Lownds and Sullivan, 2008: 62) 또는 근린주민들이 자신의 근린에서 어떤 일이 이루어져야 하는가에 대한 의사결정에 참여하는 과정’(Somerville, 2005: 2) 등으로 정의된다. 또한 근린거버넌스는 지역거버넌스의 일종이라고 할 수 있다(곽현근, 2011: 815).

Lownde & Sullivan(2008)는 근린거버넌스 모형으로 적용원리에 따라 근린역량강화모형, 근린정부모형, 근린관리모형, 근린파트너십모형 4가지를 제시했다. 첫째, 근린역량강화모형은 시민원리(civic principle)에 기반을 두고 있다. 시민원리는 근린단위의 거버넌스가 시민들이 효과적으로 참여할 수 있는 좀 더 많은 기회를 제공한다는 가정에 기초한다. 이 모형은 근린수준에서의 참여민주주의 관점을 반영한다. 근린수준에서의 시민참여와 발언(voice)은 시민들 스스로 더 광범위한 공적 가치를 인식하는 것을 돕고, 지역사회 욕구를 결집하고 표출하며, 스스로 그러한 공적 가치와 욕구를 달성하는데 기여한다. 중요한 리더십 역할은 시민과 지역사회 참여를 활성화하고, 촉진하는 것이다. 제도적으로 근린역량강화는 주민상담, 포럼, 근린서비스의 공동생산과 같은 근린수준의 다양하고 광범위한 참여수단의 형태를 취한다.

둘째, 근린정부모형은 정치적 원리(political principle)에 초점을 두면서 주민의 욕구에 좀

더 잘 반응하고 책임질 수 있도록 근린수준에서의 공식적인 대의적 의사결정 구조를 강조한다. 근린정부모형은 시민의 직접적 역량강화보다는 특정 지역의 하위수준에서 선출된 의원(정치인)들의 권한과 책임을 확대할 것을 강조한다. 근린정치의 근접성과 적실성의 장점은 선출된 정치가와 대의민주주의제도에 대한 신뢰와 믿음을 회복하기 위한 중요한 기반이 될 수 있다.

셋째, 근린관리모형은 근린단위의 공공서비스 생성과 관리를 통해 자원이 좀 더 효율적이고 효과적으로 사용될 수 있다는 경제적 원리(economic principle)를 강조한다. 근린관리는 시민의 역량강화를 추구하기보다는 시민선택을 위한 다양한 대안을 만들어 내거나, 실질적 경쟁이 없는 공공부문의 현실 속에서 서비스현장과 성과지표를 통해 대리적 시장정보를 제공하는 등 시민의 선택 메카니즘을 강조한다. 이처럼 근린관리는 세금을 통해 서비스 가격을 지불하는 소비자로서의 시민선택에 충실해야한다는 ‘시장민주주의’(market democracy) 원칙을 반영한다.

넷째, 근린파트너십모형은 사회적 원리(social principle)를 적용한 근린거버넌스 유형이다. 사회적 원리는 시민의 후생과 이해당사자 사이의 협력에 초점을 둔다. 근린파트너십은 지역사회 주도하에 공공부문, 민간부문, 자원봉사부문에 있는 서비스 공급자 또는 이해당사자들의 근린수준에서의 통합된 서비스를 강조한다. 근린파트너십은 다양한 이익집단의 대표들을 하나의 집합적 의사결정과정으로 묶는 체계로서의 ‘이해관계자 민주주의’(stakeholder democracy)를 강조한다. 근린파트너십에서 리더십 역할은 파트너들을 하나로 결집시킬 수 있는 중개인 또는 집합적 의사결정을 가능하게 만들고 합의의 부재 시에는 중재할 수 있는 의장의 역할이다.

〈표 2-2〉 근린거버넌스 유형

근린거버넌스 유형	내용
근린역량강화 (neighborhood empowerment)	<ul style="list-style-type: none"> 기본원리: 시민원리(civic principle) 민주주의 형태: 참여민주주의 시민역할: 시민참여(발언, voice) 리더십역할: 주도자, 촉진자 제도유형(영국기준): 주민상담, 포럼, 공동생산
근린정부(neighborhood government)	<ul style="list-style-type: none"> 기본원리: 정치적 원리(political principle) 민주주의 형태: 대의민주주의 시민역할: 선출자(투표, vote) 리더십 역할: 의원, 시장 제도유형: 타운의회, 지역위원회
근린관리(neighborhood management)	<ul style="list-style-type: none"> 기본원리: 경제적 원리(economic principle) 민주주의 형태: 시장민주주의 시민역할: 소비자(선택, choice) 리더십 역할: 기업가, 감독자 제도유형: 계약, 현장
근린파트너십 (neighborhood partnership)	<ul style="list-style-type: none"> 기본원리: 사회적 원리(social principle) 민주주의 형태: 이해관계자 민주주의 시민역할: 파트너(충성, loyalty) 리더십역할: 중개인, 의장 제도유형: 서비스위원회, 소규모 전략적 파트너십(mini-LSP)

자료: Lowndes and Sullivan(2008: 62)과 Durose and Richardson(2009: 34)을 통합함

주민자치는 지역거버넌스 체제의 일부로 로컬거버넌스 혹은 근린거버넌스의 설계와 실험을 통해 달성된다(심익섭, 2012: 35-64). 결론적으로 주민자치와 지역발전을 위해서 거버넌스가 중요하게 요구되는데, 특히 최근 참여민주주의 철학, 주민자치 실현을 위해서는 협력적 거버넌스가 요구된다. 따라서 주민자치의 철학은 과거 정부가 독점적 정책결정 지위를 영위하던 시대를 지나 정부, 민간업체, 시민이 동등한 지위를 공유하는 지역거버넌스 체제를 구축할 필요가 있다(서태성, 2002).

4. 시민공동생산(Co-production)

공동거버넌스 관점에서 정부와 시민이 동반자적 위치에 서게 되고, 따라서 공급자는 정부, 소비자라는 시민이라는 이분법적 사고는 더 이상 그 유효하지 않다. 즉, 시민과 시민단체가 공공서비스의 생산자 역할을 수행할 수 있다는 시민 스스로의 역할 변화가 이루어진다. 이러한 시민의 역할 변화와 함께 시민의 생산자적 역할을 강조하는 것이 시민공동생산(co-production)이다. 시민공동생산이란 공공부문인 정부와 민간부문인 시민이 상호 배타적인 입장에서 역할 구분을 분명히 했던 경향에서 벗어나, 정부와 시민이 유기적 협력을 통하여 공동으로 공적 재화나 서비스를 생산하는 것이다(심익섭, 2013: 33; Warren, 1984: 449). 시민공동생산은 Whitaker(1980), Rich(1981), Ostrom(1977)과 같은 학자들에 의해 발달해왔다(류영아, 2013).

거버넌스를 넘어 본격적으로 시민공동생산을 강조하게 된 주요한 배경으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다(심익섭, 2013: 33). 첫째, 지방자치 특히 주민자치의 보편화에 따른 주체의 변화, 둘째 정부-기업간 소위 시계추 이론으로부터 정부와 기업의 비효율성 증대, 셋째 거버넌스, 특히 로컬 거버넌스 이론의 현실적실성 강화 현상, 넷째 서구에서 발전된 시민의식과 시민자원봉사 전통의 강화, 다섯째 현실적인 측면에서 갈수록 심각해지고 있는 지방재정의 위기구조 등이다.

시민공동생산은 시민참여 내지 주민자치와 연관되어 이해하는 것이 중요하다(심익섭, 2013). 즉, 시민공동생산은 단순히 공공서비스를 생산하는 차원에 국한하는 것이 아니라 시민이 공공의 영역에 참여하는 것까지도 시민공동생산이라 할 수 있다(Whitaker, 1980).

시민공동생산은 시민사회의 자발성과 능동성 및 시민의 선택권 확대를 가져온다는 점에서 의미가 있다. 시민공동생산이라는 구체적인 로컬 거버넌스 실천을 통하여 지방행정 의식이 전반적으로 긍정적인 방향으로 변할 뿐만 아니라 지방행정 참여와 평가의식을 높이는데 크게 기여하고 있다(심익섭, 2013). 또한 시민공동생산은 서비스의 양과 질을 개선하는데 도움을 줄뿐만 아니라 서비스 공급에서 효율성을 증대시킬 수 있다(Thomson & Jakobsen, 2015).

따라서 주민자치를 통한 주민들에게 필요한 공공서비스를 직접 생산하고 공급한다는 차원에서 시민공동생산은 주민자치의 구체적인 형태로 볼 수 있다. 시민공동생산을 통한 주민자치의 활성화를 위해서는 구체적인 서비스 분야별로 시민공동생산이 가능한 영역에 대한 논의가 필요하다.

제3절 주민주권주의 이론

1. 주민주권주의에 대한 이해

우리나라의 지방자치의 역사는 주민주권을 강화하기보다는 지방분권의 역사다. 국가가 지방에 권력을 분배하더라도 지역의 주민들이 실질적 지방권력의 주체가 되지 못한다면 지방자치라는 개념은 의미가 없다. 정치적 차원에서 지방자치의 본질은 권력의 분립과 주민 주권 체제와 확립을 통해 민주주의 제반 가치를 실현하는 것이다. 따라서 지방자치는 지방분권과 주민주권을 기본요소로 구성된다(강용기, 2014: 38). 지방자치는 국가권력을 공간적으로 분립 시키고자 하는 동시에 주민주권 혹은 주권재민의 풀뿌리 민주주의 정신을 실현시키고자 하는 것이다.

주민주권은 국가 내에서의 최고성과 국제사회에서의 독립성이라는 피상적이고 추상적인 국민주권에 일상생활의 체감도를 추가하여 국민주권의 특성을 내용적으로 보완한 개념이다. 즉, 국민주권의 특성에 주민의 일상생활과 밀접한 내용을 보완하여 생활자치의 발전을 목표로 한 개념이 주민주권이라고 할 수 있다(김필두, 2013c; 최근열, 2014).

결론적으로 주민주권이란 주민이 그 지역의 실질적인 주인이며 최고 권력자임을 의미한다(강용기, 2014: 38). 또한 주민주권은 주민 삶의 질에 관하여 권리를 주장하고, 정책결정에 참여할 수 있는 권리라고 정의할 수 있다(김필두, 2013c; 최근열, 2014). 국민주권이 국체를 설명하는 거시적인 개념이라면 주민주권은 주민의 의사결정권을 지칭하는 개념이다(井川博, 2010; 최근열, 2014: 222; 김필두, 2013c). 이러한 주민주권은 지방분권과 대의정치 실패를 전제로 주민의 고유권리를 보다 강화하고 주민참여와 주민생활 중심의 의사결정권을 보완하는 것으로 최근 지방자치가 발전한 영국이나 일본 등에서 지방분권의 논리를 대신하고 있다. 다만 단체자치의 전통을 지닌 일본에서의 주민주권은 주민자치에 기초한 지방정부 통치권의 필요성을 뒷받침하는 주장인 반면, 주민자치의 전통을 지닌 영국에서는 주민자치의 확대강화를 위한 이론이라고 할 수 있다(기문은, 212: 15).

이러한 주민주권론의 등장배경으로는 지속가능한 발전의 필요성, 주민참여론의 발전, 지방분권에의 실망 등을 들 수 있다(김필두, 2014: 645-646). 첫째, 지속가능한 발전의 중요성이 강조되면서 지방정부의 정책방향에 대한 지역주민들의 참여와 의견개진이 증가하고 있다. 즉, 지속가능한 발전은 국가보다는 지방단위에서 많이 논의되며, 지역사회의 모든 구성원들이 자발적으로 참여하여 토론하고 합의하고, 자기분야에서 분담된 행동을 하는 파트너십과 거버넌스를 존중하는 21세기 참여자치 운동이다. 계속해서 지방차원에서 시민이 지역의 지속가능한 발전을 위해 각각 어떻게 할 것인지 스스로 정하고 지켜나갈 것을 약속하는 시민 스스로가 실천하는 실천계획으로 시민의 주권의식이 그 바탕이 된다.

둘째, 주민참여론의 발전에 대해 살펴본다. 1960년 대 이후 주민참여는 지방정부의 정책과정에서 매우 중요한 위치를 차지하게 되는데, 특히 거버넌스 논의 이후 그 중요성은 더욱 강조되었다. 실질적인 주민참여가 실현되면 주민은 지방정부의 대등한 파트너로서 지방행정에 참여하게 된다. 더 나아가 지방정부의 중요한 정책결정이 집행에 대한 결정권을 행사하게 되는데 이러한 권한을 뒷받침해주는 것이 주민주권론이라 할 수 있다.

셋째, 지방분권의 실망에 따라 주민주권론이 힘을 얻게 되었다. 지방분권은 중앙이 가지고 있던 권한과 재원을 지방에 이양하여 지방자치를 활성화시키고 지역의 발전 잠재력을 극대화하여 지역발전은 물론 나아가 국가의 발전을 도모하는 것을 목표로 한다. 우리나라의 지방분권은 중앙행정권한의 지방이양이 주를 이루고 있는 행정분권에 초점을 두고 있기 때문에 지역에서 요구하는 지방분권의 수준에는 크게 미달하고 있다(김필두, 2013c). 단체자치의 전통하에서 주민들이 주권자로서 지방정부의 정책과정에 참여하여 결정권을 행사한다는 인식이 희박하였던 것이다. 또한 1997년 이후 영국과 일본 등에서도 획기적인 지방분권에 대한 시도가 있었으나 권한과 재원의 이양 미진, 지방정부의 책임성 강조 등으로 궁극적으로 지방분권이 저해되는 반작용을 초래하였다(박상우, 2014). 이렇듯 지방분권에 대한 실망으로 실질적인 지방자치를 위한 주민주권론의 중요성이 더욱 강조된 것이다.

이와 관련해서 등장한 개념이 ‘지역주권’이다. 지역주권은 일본의 민주당 정부(2009년 9월)와 영국의 보수당 정부(2010년 5월)가 기존 지방자치(분권)의 새로운 대안으로 제시한 개념이다(김승희 외, 2012). 지역주권론과 주민주권론의 관계에 대해 지역주권론과 주민주권론이 동일하다는 주장도 있지만(片山善博, 2011), 지역주권은 지방분권의 별칭으로 실질적인 주민참여와 주민결정 권한을 강조하는 주민주권론과 다르다는 의견도 있다(白藤博行, 2011; 김필두, 2012, 2013b, 2013c).

주민주권에는 절차적인 내용과 실질적인 내용이 포함되는데, 절차적인 내용은 지방정부의 정책과정에 주민들의 참여가 실질적으로 이루어져 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 정책결정과정을 의미한다. 절차적인 권리와 관련하여 행정정보공개청구권도 주민주권의 주요한 내용에 속한다. 행정정보의 공개정도가 지방정부의 공개성과 투명성을 높여 주민이 참여하는 거버넌스의 질을 높인다는 주장은 주민주권론과 맥을 같이한다. 주민주권의 실질적인 내용은 주민의 기본적 권리를 보호하고 신장하는 것이다(김순은, 2012; 김필두, 2013c).

2. 주민주권주의와 주민자치

주민주권에 기초하여 주민의 기본적 권리를 보장하는 구체적인 사례로 미국의 홈룰(home-rule), 일본의 자치기본조례, 영국의 공동체 권리 등이 있다(김순은, 2012: 15-16; 김필두, 2013c).

일반적으로 홈룰은 중앙정부의 헌법이나 법률에 의하여 지방정부가 행정 구역 내에서 자율적으로 정치와 행정을 수행할 수 있는 권한을 말한다(김순은, 2012). 미국의 홈룰운동은 1875년 미주리주 헌법이 인구 10만 이상의 시는 자주적인 헌장을 제정할 수 있다는 새로운 규정을 함으로써 최초로 세인트루이스시가 자치헌장을 가지면서 본격화되었다. 홈룰을 채택하고 있는 지방자치단체는 스스로 헌장(charter)을 기초하거나 변경하고 또는 조례제정이나 법적 효력을 가진 행정적·재정적 의사결정을 할 수 있는 권한을 가진다. 현재 홈룰에 대한 사항은 주헌법에서 규정한다. 주헌법에 홈룰을 규정한 주를 홈룰 주라고 한다. 홈룰이 인정되는 경우에 규정된 권한 내에서 지방정부(시, 카운티 등)는 주민주권에 기초한 통치권을 발휘할 수 있다³⁾.

미국의 홈룰은 주정부가 주헌법이나 주법률에 의하여 지방정부(시, 카운티 등)에게 부여한 홈룰과 연방정부가 워싱턴 D.C.에 부여한 홈룰로 구분할 수 있다. 먼저, 워싱턴 특별구에 자치권이 부여된 것은 1973년 12월 24일 연방법으로 District of Columbia Home Rule Act가 통과되면서부터이다. District of Columbia의 일부 의회의 권리를 지방정부에 위임하는 워싱턴 특별구 홈룰법에 따라 시장과 시의원을 직접 선거에 의하여 선출하게 되었다. 시의회는 워싱턴 특별구에 적합한 조례를 제정할 수 있게 되었으며, 시의회가 제정한 조례는 연방의회의 승인을 받는다. 그러나 워싱턴 특별구의 홈룰은 연방정부의 수도라는 특성으로 자치권의 제약이 인정됨으로써, 특별구의 자치권은 연방의회의 엄격한 통제를 받고 있다. 이에 따라 특별구의 주민들은 완전 독립 국가로서의 지위(statehood)와 같은 더 큰 자치권(autonomy)을 얻기 위해 로비를 하고 있다.

다음으로 주정부의 홈룰은 몇 가지 형태로 구분된다. 첫 번째 유형은 일반 홈룰이다. 일반 홈룰은 주정부의 헌법이나 법률로 해당 주의 관할 내의 모든 지방정부에게 자율적인 조례를 제정할 수 있는 권한을 부여하는 형태이다. 일반 홈룰이 인정되는 주의 지방정부는 연방헌법이나 주헌법에 위배되지 않는 범위 내에서 자율적으로 지방정부의 통치에 관한 사항을 조례로 정한다. 지방정부의 재량이 가장 넓게 인정되는 유형으로서 주민주권의 신탁에 의한 지방정부의 통치권이 인정된 형태라고 할 수 있다. 두 번째 홈룰과 딜런 룰이 병용되는 유형으로 홈룰은 주헌법이나 법률에 명시되는 분야에 적용되며, 주헌법이나 법률에서 명시되지 않은 분야에는 딜런의 원리가 적용된다. 세 번째 유형은 제한된 홈룰과 딜런 룰이 병용되는 경우이다. 제한된 홈룰은 주정부 관할 내의 모든 지방정부에 홈룰을 부여하는 것이 아니라 특정 지방정부에만 부여하며 이때에도 주법의 개정 여부에 따라 지위가 변경된다. 그 외의 지방정부는 딜런 룰이 적용된다. 네 번째 유형은 홈룰이 인정되지 않고 딜런의 룰만 적용되는 형태이다.

3) 홈룰 주가 아닌 경우 기초자치단체(municipal)의 법적 권위(정당성)의 범위를 정하기 위해 딜런 룰(Dillon's rule)로서 알려진 원칙을 적용한다. 딜런 룰은 첫째, 지방정부는 입법권이 없으며, 둘째, 지방정부는 주 정부의 창조물로서 그 창조와 폐지는 완전히 주정부에 달려 있고, 셋째, 지방정부는 명백하게 허용된 권한만을 사용할 수 있으며, 넷째, 지방정부는 주정부의 의지에 좌우되는 단순한 임차물(賃借物)에 불과하다는 것이다라는 것을 그 내용으로 한다.

그리고 특수한 형태로 뉴멕시코는 홈룰도 딜런 룰도 적용되지 않으며, 사우스 캐롤리나와 유타는 제한된 홈룰을 적용하고 있지만 딜런 룰이 적용되지는 않는다. 서버지니아(West Virginia)는 1969년에 딜런 룰이 폐기하고 홈룰을 규정했지만 2017년에 끝나는 파일럿 프로그램에 해당하기 때문에 일반 홈룰과 다르다.

이렇듯 미국의 홈룰제도는 주정부마다 다른 형태를 띠면서 지방정부에 대한 자치권의 부여와 자치권 보장이라는 측면에서 의미를 갖는다.

〈표 2-3〉 주정부의 홈룰 유형

유형		내용	해당 주
홈룰	일반 홈룰	모든 지방정부에 폭넓은 재량권 부여	알래스카, 플로리다 등 9개주 (가장 최근 2015년 7월에 네바다주에서 홈룰을 통과함)
	홈룰과 딜런 룰 병용	주헌법이나 주 법률에 규정하는 분야 홈룰 인정, 기타 딜런 룰 적용	아리조나, 캘리포니아 등 22개주
	제한적인 홈룰과 딜런 룰 병용	제한적인 지방정부에 홈룰 적용하고, 그 외 지방정부에 딜런 룰 적용	아칸사스, 인디애나 등 6개주
	제한적인 홈룰만 적용 (딜런 룰 적용X)	제한적인 홈룰만 인정하고 딜런룰은 적용하지 않음	남캐롤리나, 유타 2개주
딜런룰만 적용		홈룰은 없고 딜런 룰만 인정	알라바마, 델라웨어 등 9개 주
홈룰 딜런룰 모두 적용하지 않음		홈룰도 딜런룰도 적용이 안됨	뉴멕시코와 서버지니아 2개주*

* 서버지니아주는 딜런룰을 1969에 폐지하면서 홈룰을 규정했지만 이는 파일럿 프로그램으로 2017에 끝나기 때문에 엄격한 의미에서 홈룰이 완전 적용된다고 보기 어려움.

- 자료: 김순은(2012)의 구성을 바탕으로 위키피디아(2015.12)의 내용을 재구성함.

일본의 지방분권 개혁은 단체자치의 관점에서 추진되었는데, 지방분권에 대한 실망과 함께 힘을 얻은 것이 주민주권론이다. 일본에서의 주민주권론은 헌법에서 중앙정부의 통치권이 국민주권으로부터 신탁된 것임을 규정하듯이 지방정부의 통치권도 주민주권으로부터 위임받았음을 규정하여야 한다는 논리에서 출발하였다(김순은, 2012).

이에 따라 일본의 지방정부는 주민자치기본조례를 제정하고 주민주권을 규정하고 있다. 즉, 주민(시민)은 지방정부의 주권자이며, 주체적으로 지방의정 및 행정에 참여가 보장된다. 이에 주권자인 주민은 더 나은 지역사회의 발전을 위해 정책 결정·집행권을 시에 위임하고, 위임받은 지방정부가 결정 및 집행권을 행사하게 된다는 것이다.

주민자치조례에서 주민주권을 규정하는 방법은 다양하다. 조례 전문에서 규정하기도 하고, 구체적인 조항으로 규정하기도 한다. 다음은 주민자치조례에서 주민주권을 선언한 예이다.

자치기본조례에서 주민주권 선언

더 나은 지역사회 형성의 주체는 시민이다.

시민은 시정의 주권자이며, 더 나은 지역사회의 형성의 일부를 시에 위탁하고 있다.

시민은 시정의 주권자로서 시의 정책을 결정할 권리가 있고, 그 이익을 즐길 수 있다.

〈 일본 다치미시(多治見市) 市政基本条例 2조 〉

주권자인 시민의 신뢰를 기반으로 시정은 참여와 협동을 기본으로 시민을 위해 수행되는 것이어야 한다.

〈 일본 도쿄도 미타카시(三鷹市) 自治基本条例(자치기본조례) 전문 〉

단체자치의 전통을 가진 일본은 헌법과 유사한 지방자치에 관한 포괄적인 조례인 자치기본조례를 제정하고, 이에 주민이 주권자라는 것을 선언함으로써 지방행정은 주민으로써 위탁받았음을 명시하고, 자율과 참여라는 지방자치의 본질 이념과 주민자치와 단체자치의 조화를 추구하고자 하였다.

세 번째 영국의 공동체 권리도 주민주권론의 흐름을 설명하는데 중요한 의미를 갖는다. 영국의 공동체 권리는 캐머런 정부의 지방주의(localism)에 의해서 설명된다. 2010년 5월 출범한 캐머런 정부는 지방분권 개혁을 단행하는데 그 주요 내용이 지방정부 특히 공동체에 대대적인 분권을 단행하는 것이다. 즉, 주민들의 일상적인 삶과 긴밀한 관계를 맺고 있는 공동체의 권리를 강화한다는 점에서 지방정부가 지역 주민의 의사를 수렴하고 반영하는 정책을 수행하는 중요한 기관이지만 지방정부보다는 주민의 의사수렴과 요구를 수용한다는 점에서 공동체가 더 우위에 있다는 것을 강조한다(김순은, 2012). 2011년 11월 의결된 지방주의법(Localism Bill)은 지역공동체의 권한과 권리 강화, 지역공동체의 지역발전계획 수립과 주택정책 수립에 관련한 권한 부여, 지방정부의 자치역량 강화 등의 내용을 담고 있는데 구체적으로 공동체 권리로 공동체의 구매청구권(community rights to buy), 공동체의 공공서비스 참여권(community rights to challenge), 공동체의 건축권(community rights to build)이 있다.

이 중 공동체 서비스 참여권은 지방정부나 기타의 주체가 제공하는 공공 서비스에 대하여 공동체가 해당 공공서비스에 대하여 기존의 행위주체보다 효율적이고 공정하게 실시할 수 있다고 판단되면 해당 공공서비스에 대한 시행권의 이전을 요구할 수 있는 권리이다. 여기에서 공동체는 자원봉사단체, 지역 공동체 조직, 패리쉬 의회, 지방정부의 직원이 포함된다. 공동체의 건축권은 공동체의 주민투표를 통하여 주택, 상가, 공공시설 등의 건설이 지역 공동체의 발전을 위하여 필요하다는 합의가 이루어지면 공동체는 도시계획 과정을 거치지 않고 바로 새로운 주택, 상가 및 공공시설을 신축할 수 있는 권리를 의미한다.

이렇듯 지역 공동체가 자발적으로 스스로의 책임 하에 지역 공동체의 발전을 추진할 수 있도록 부여된 영국의 공동체 권리는 주민의 의사에 따른 발전을 지향한다는 점에서 주민주

권론과 유사하다(김순은, 2012). 미국의 홈룰제도와 영국의 지방주의에 기반한 공동체 권리는 명시적으로 주민주권이라는 용어를 사용하지 않았지만 아래로부터의 자치실현이라는 점에서 주민주권론과 유사하다.

주민주권에 기초한 주민자치는 주민이 지방정부 정책의 입안, 집행, 평가 등의 각 단계에 주민의 의견을 개진함으로써 지방정부의 의사결정에 주민이 주체적으로 참여하는 것을 의미한다(김순은, 2012). 이러한 의미에서 주민주권론은 주민자치의 가장 중요한 이념이라고 볼 수 있다.

따라서 주민자치의 기본원리에 충실한 주민자치회가 되기 위해서는 주민주권론을 근거로 하여야 한다(김필두, 2012, 2013b, 2013c). ‘주민주권’은 지방분권과 대의정치의 실패를 전제로 하여 주민의 고유권리를 보다 강화하고 동시에 주민의 참여와 주민의 의사결정권을 보강하려는 것에 기반을 두고 있다(김필두, 2012, 2013b). 따라서 주민자치를 실현하기 위한 주민자치회는 지방정부의 권한 강화를 위한 지방분권의 수단으로 활용되어서는 안 되고 주민이 주인이 되어 직접권한을 행사하는 기구가 되어야 한다(김필두, 2012, 2013b, 2013c).

‘주민의(사람), 주민을 위한(사업), 주민에 의한(조직)’ 지역민주주의의 구현이 지방자치의 궁극적인 목표라면, 지방자치의 주체는 당연히 주민이 되어야 한다. 따라서 주민이 주체가 된다는 주민주권이론은 근린자치 활성화의 훌륭한 논거가 될 수 있다. 향후 주민주권이론을 근거로 하여 주민자치가 중심이 되는 지방자치 활성화를 다양한 논의와 대안이 모색되어야 할 것이다(김필두, 2014b).

제3절 주민자치회 기존연구

기존연구에 대한 논의는 주민자치회를 중심으로 진행된다. 주민자치회와 관련한 연구는 주민자치회 도입에 대한 논의, 주민자치회 도입, 주민자치회 시범실시, 주민자치회 시범평가 등의 진행과정과 관련하여 연구가 진행되는 경향을 보이고 있다.

우리나라의 지방자치는 주민자치보다는 주로 단체자치의 관점에서 진행되었다. 그러나 지방자치의 활성화와 함께 실제 시민사회의 성장, 주민의 요구 증대와 지역수준에서의 공동체의 역량강화, 거버넌스의 구현과 함께 이의 구체적인 형태인 주민자치에 대한 관심이 높아졌다. 주민자치와 관련한 연구들은 주로 '주민참여'라는 관점에서 많이 이루어졌으나 2011년부터 주민자치의 구체적인 제도 및 실행체로서 주민자치회가 대한 논의가 본격적으로 이루어졌다.

먼저, 주민자치회와 관련한 연구에서 첫 번째 이슈는 주민자치회를 모델링하는 것이다. 처음에는 기존 주민자치센터와 주민자치위원회의 문제점과 함께 새로운 관점에서 주민자치를 실현하기 위한 주민자치회 모형과 설치방안에 대한 논의가 활발하였다. 이러한 연구들은 주민자치회를 도입하는 것과 관련한 방향성, 주민자치회의 모델을 제시하였다(김필두·김병국, 2011; 김필두, 2012; 김필두, 2013b; 김필두, 2013c; 곽현근, 2011, 소진광 외, 2011; 심익섭, 2012). 주민자치회 도입·모델링에 대한 연구는 2011년, 2012년, 그리고 2013년, 즉 주민자치회의 시범실시 이전에 나타났다. 김필두·김병국(2011)은 읍·면·동 주민자치회 설치와 성공적인 운영을 위한 법인화, 구체적인 운영방안 등을 제시하였다. 다음으로 주민자치회의 다양한 모델을 제시한 것은 소진광 외(2011)의 연구로 이는 안전행정부의 발주로 한국지방행정학회에서 용역을 실시한 것으로 주민자치회 모델로 약한 준지방자치단체모형, 강한 준지방자치단체모형, 주민자치단체모형 등을 제시하였다. 곽현근(2011)은 Kooiman의 거버넌스의 관점에서 주민자치회 제도를 설계하였다. 기존 주민자치센터와 주민자치위원회의 한계를 극복하는 차원에서 주민자치회를 제도화하는데, 현행 주민자치위원회는 계층적 거버넌스로, 앞으로 주민자치회의 방향으로 공동거버넌스 혹은 자율거버넌스를 제시하였다.

한편 심익섭(2012)은 소진광 외(2011)의 연구 결과를 토대로 지방행정체제개편추진위원회에서 제시한 3가지 모형(협력형, 통합형, 주민조직형)을 비교 평가하면서 통합형이 가장 바람직하다고 보았다. 그에 따르면 협력형은 주민자치센터와 큰 차이가 없어 주민 만족 차원에서 약하고, 읍·면·동 행정이 철수하고 주민자치회 위원이 주도하는 주민조직형은 이론적으로는 이상적이나 실현가능성이 희박하다는 점에서 그 둘의 장점들을 모은 중간 수준의 통합형이 바람직하다고 보았다. 이와 함께 주민자치회의 구성방식, 성격, 운영, 사무 등 주민자치회이 전반적인 기본틀을 제시하였다.

김필두(2012)는 주민자치회의 구체적인 설치방안으로 주민자치회의 철학, 성격, 기능, 구성 등에 대해 구체적으로 논의하였다. 계속해서 김필두(2013b, 2013c)는 주민자치회가 성공적으로 정착하기 위한 구체적인 이슈를 중심으로 주민자치회의 성격, 설치범위, 기능 등 주민자치

회의 방향성을 제시하면서 논의를 확대시켰다. 여기서 김필두(2013c)는 주민자치회의 기본적인 철학으로 주민주권론을 제시하였다. 즉, 주민자치가 실질적으로 힘을 발휘하기 위해서는 지방 정부의 권력은 주민으로부터 나오는 즉, 지역의 주민이 주인임이라는 의식에서부터 출발해야 한다는 것이다.

두 번째 연구경향은 해외사례를 분석함으로써 우리나라에 적절한 주민자치회가 무엇인지를 찾는 것이다(이자성, 2012; 김순은, 2013; 최영훈, 2013). 미국, 영국, 일본, 프랑스, 스위스의 주민자치조직을 검토하고, 우리나라 주민자치회에 대한 시사점을 제시하고자 하였다. 다른 나라의 주민자치조직의 특징들을 비교하면서 주민조직형이 가장 이상적이긴 하지만 우리나라의 주민자치의 경험 등에 근거하여 실행 가능한 주민자치조직이면서 이상형에 가까운 통합형이 적실성이 높다는 의견을 제시하였다(김순은, 2013).

세 번째, 주민자치회에 대한 논의는 우리나라에서 본격적으로 주민자치회 시범실시와 맞물려서 시범실시 전에 시범실시를 위한 여러 방안들을 논의하는 것과 시범실시에 대한 분석 및 평가를 중심으로 이루어졌다.

주민자치회 시범실시와 관련해서 협력형을 시범실시 하도록 결정되면서 주민자치회가 성공적으로 추진되고 운영될 수 있도록 실무적인 입장에서의 논의가 한 축을 이룬다. 각 시범실시 대상지역의 특성을 반영하여 지역복지형과 안심마을형을 기본형으로 하고, 마을기업형, 도심창조형 등을 선택형으로 하는 주민자치회 모형에 대한 논의가 이루어졌다(류순현, 2013; 이길영, 2013; 최인수·김건위·전대욱, 2014; 전대욱·최인수, 2014)

마지막으로 주민자치회에 대한 연구는 시범실시가 진행되는 과정 그리고 그 후 평가를 통해 시범실시가 갖고 있는 장단점을 분석하고 향후 방향을 제시하고자 이루어졌다(김찬동, 2014a; 김찬동 2014b; 김순은, 2014; 최근열, 2014; 김필두, 2014b; 이병렬·이종수, 2015). 이 중 최근열(2014), 김필두(2014b), 이병렬·이종수(2015)는 주민자치회 시범실시 경과와 시범실시 문제점을 분석하면서 주민자치회 모형, 주민자치회 위원 신분, 주민자치회 실무조직, 주민자치회 기능 및 사무, 주민자치회의 법제화 등 실무적인 측면에서 주민자치회의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 김순은(2014)은 시범실시 대상 지역이었던 역촌동 사례를 중심으로 사회적 자본 관점에서 주민자치회가 성과가 있다는 평가를 내렸다. 김찬동(2014a, 2014b)은 협력형만 시범실시 되는 것을 비판하면서 근린생활 자치제도에서 통·반장 제도와 주민자치위원 제도의 문제점과 주민자치회 시범실시의 문제점을 제시하면서 주민주도형의 주민자치회의 전면적 도입을 주장하였다. 이와 함께 시범실시의 문제점을 거시적 관점(제도적 관점)과 실행 관점에서 제시하고 이의 원인을 가까운 원인(행태적 관점), 중간 원인(관계적 관점), 먼 원인(제도적 관점)에서 분석하였다.

이렇듯 주민자치회의 선행연구들은 주민자치회의 도입 타당성 및 주민자치회 모델 구축과 실행방안, 주민자치회 시범실시 및 평가와 개선방안에 대한 연구, 해외사례연구 등 다양한 방식으로 이루어졌으며, 우리나라에서 주민자치회가 논의되고 도입되는 순서에 따라 진행된다.

이러한 논의는 주민자치회가 도입되고 실행을 기정사실화하면서 전개되었다. 그러나 이보다 중요한 것은 주민자치회가 갖고 있는 근본적인 철학에 대한 논의이다. 그리고 주민자치라는 개념과 관련된 제 개념들, 주민주권을 비롯하여 공동체, 거버넌스, 사회적 자본, 공동생산에 대한 폭넓으면서 심층적인 접근이 필요하다. 이것들이 전제되었을 때 보다 실질적인 주민자치를 위한 논의가 가능해지리라 본다.

〈표 2-4〉 주민자치회 기존연구

연도	학자	제목	내용
1) 주민자치회 모델링-주민자치회 설치 및 모델링			
2011	김필두, 김병국	주민자치회 설치와 운영에 관한 연구	읍·면·동 주민자치회 구성(법인화), 운영 등 전반적인 기본틀 제시
2011	소진광 외	읍·면·동 주민자치회 설치 방안 연구	한국지방자치학회(안전행정부 발주) 용역과제로 읍·면·동 주민자치회 모델을 제시함
2011	곽현근	근린거버넌스 관점을 통해본 읍·면·동 '주민자치회' 제도설계의 방향	Kooiman의 거버넌스 관점에서 주민자치회의 제도 설계 → 주민자치회의 방향으로 공동거버넌스와 자율거버넌스 제시
2012	심익섭	주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구	지방행정체제개편추진위원회에서 제시한 주민자치회 3가지 모형에 대한 평가하여 통합형 을 바람직한 모형으로 제시 주민자치회의 구성방식, 성격(법인화), 운영, 사무(기능)등 전반적인 기본틀 제시
2012	김필두	읍·면·동 주민자치회 모델	주민자치회 모델링-철학, 성격, 기능(사무), 구성 등
2013b	김필두	주민자치회의 성공적 정착 방안: 바람직한 주민자치회 모형	주민자치회가 성공적으로 정착하기 위한 구체적인 이슈를 중심으로 방안 제시
2013c	김필두	근린자치 강화를 위한 주민자치회의 바람직한 역할	주민주권론에 근거한 근린자치 강화를 위한 주민자치회의 성격, 설치범위, 기능 등 측면에서 주민자치회 방향성(역할)을 제시함
2) 해외 사례 분석			
2012	이자성	읍·면·동 주민자치회의 주요 쟁점 및 향후과제	주민자치회 개편 추이와 해외 사례를 통한 경남에 적합한 주민자치회 모형 검토(원론수준)
2013	최영훈	외국의 주민자치회 운영사례와 시사점	일본, 프랑스, 스위스의 주민자치조직을 검토하고, 한국 주민자치회에 대한 시사점을 제시함
2013	김순은	주민자치활성화를 위한 주민자치조직의 대안	영국, 일본, 미국, 독일의 주민자치조직을 통한 우리나라 주민자치조직 모델링 - 통합형 을 제시

연도	학자	제목	내용
----	----	----	----

3) 주민자치회 시범실시에 대한 논의 1-실시전 방향 제시

* 시범실시(2013.8~)

2013	류순현	읍·면·동 주민자치회 시범실시 방안	주민자치회 시범실시 운영방안(계획)과 향후 추진 방안에 대해 모색-실무입장
2013	이길영	주민에게 다가가는 읍·면·동 주민자치회 시범실시	주민자치회 시범실시 계획-실무입장
2014	최인수· 김건위· 전대욱	주민자치회 시범실시 추진모델(1)	주민자치회 유형 중 기본모델로 지역복지형과 안심 마을형의 추진모델 제시함
2014	전대욱· 최인수	주민자치회 시범실시 추진모델(2)	주민자치회 유형 중 선택모델로 마을기업형, 도심창조형, 평생교육형, 지역자원형, 다문화어울림형의 추진모델을 제시함-(1)의 후속연구

4) 주민자치회 시범실시에 대한 논의 2-분석 및 평가

2014a	김찬동	근린생활 행정자치제도의 개혁방향	근린생활 자치제도 개혁방안에 논의하면서 주민주도형의 주민자치회 전면적 도입을 주장함
2014b	김찬동	주민자치 제도의 향후 방향	협력형의 시범실시와 관련하여 문제점과 그 원인을 제시하고, 이를 바탕으로 주민자치회 실질화 위한 방안 제시(행정관리 패러다임 혁신 필요)
2014	김순은	사회적 자본의 관점에서 본 주민자치 시범실시 사례분석: 역촌동을 중심으로	주민자치회 시범실시 사례분석을 통해 사회적 자본과 주민자치 활동성과와의 관계를 규명-개별사례분석
2014	최근열	읍·면·동 주민자치회 시범실시 실태 및 발전과제	주민자치회 시범실시 현황 분석과 함께 향후 발전 방향 제시
2014b	김필두	주민자치회 시범실시에 대한 성과분석	주민자치회 시범실시 현황 및 성과분석과 발전방향 제시(중간평가)
2015	이병렬· 이종수	주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제	주민자치회 시범실시 경과와 시범실시 문제점을 토대로 활성화 방안과 발전과제 제시(결과평가)

제3장

해외사례분석

- 제1절 일본 : 자치회
- 제2절 영국 : 패리쉬
- 제3절 미국 : 커뮤니티협의회
- 제4절 비교 및 시사점

제3장 해외사례분석

제1절 일본 : 정내회·자치회

1. 자치회의 전개 및 현황

일본의 주민자치조직으로 대표적인 것이 정내회(町内會, Chonaiikai)이다. 일본의 정내회는 정회(町會, Chokai) 혹은 자치회(自治會, Jichikai)로도 부르는데, 지역 내에서 일어나는 다양한 문제들을 공동으로 대처하고 지역대표로서 지역관리를 담당하는 자치적 주민조직을 의미한다⁴⁾(이자성, 2012; 온라인 행정학사전, www.kapa21.or.kr/epadi). 자치회는 그 지역에 있어서 불가결한 공동의 사회적 생활기반의 정비, 보존에서부터 사회관계나 지역문화의 재생을 위한 활동까지 행정과 협력하면서 활발하게 활동하고 있다.

자치회는 1500년대 풍신수길(豊信秀吉, 도요토미 히데요시)시대에 주민관리 체제의 일환으로 조직되었으며, 1932년 관동 대지진 이후에 전쟁물자조달, 인력동원 등을 위한 전시동원체, 지역 방위체제 등으로 조직되었다. 그러다가 자치회 조직이 전국적으로 정비된 것은 1943년 '내무성 훈령 17호: 부락회, 정내회 정비요령'에서이다. 1943년 시제 정촌제(市制 町村制)의 법이 개정되면서 자치회에서 시정촌 사무의 일부를 담당하였다(김필두, 류영아, 2008). 이 당시의 정내회는 관변단체로 행정의 말단조직으로 법제화되고 제도화되었다고 볼 수 있다(김찬동, 2014c). 그러나 1947년 미군정은 정내회를 군국주의 유지를 위한 지역조직으로 간주하여 해체를 명하였다. 공식적인 조직은 해체되었으나 방범연락위원, 홍보위원회, 위생 조합 등의 형식으로 명맥은 유지되어 왔다. 그 후 1952년 미일강화조약 체결 이후 자치회는 전국적으로 부활되어 오늘에 이르게 된 것이다. 특히 1960년대 이후 정내회는 주민운동을 일으키는데 중요한 역할을 하였고, 행정에 영향력을 가하기도 하였지만 정내회에 법률적 권위를 부여하는 행정위임은 하지 않았고, 근린주민자치 공동체 조직으로서 존재하였다. 그러나 도시화로 생활권이 확대되고 지역개발이 활발해지는 한편, 인구집중, 도로와 하수도 등의 인프라 부족, 의료시설부족 등의 생활환경이 악화되면서 전통적인 자치회의 해체를 전제로 한 주민조직의 필요성이 나타나게 되었다. 이것이 커뮤니티 정책으로 등장하게 된다. 이를 계기로 1970년대 이후에는 자치회에 대한 반발로 마을만들기, 커뮤니티 참여 운동이 확산되어 한 때 자치회 활동 및 위상이

4) 도심지역의 아파트 단지나 주택단지에는 자치회라는 명칭을 사용하고, 정내회는 전통적으로 사용된 이름으로 주로 비도심지역에서 사용되는 명칭이다.

약화되었다. 그러나 1990년대 지방자치법의 개정으로 자치회의 법적 지위가 강화되고 각종 지원정책 등 제도적으로 자치회를 육성할 수 있는 장치가 마련되었다(김천일, 2005).

2. 자치회의 성격, 구조 및 기능

정내회는 원칙적으로 주민의 자치적 친목조직이며, 임의단체적 성격을 가지고 있었다. 그러나 1990년대 지방자치법의 개정으로 정내회에 법적 지위를 부여하게 된다. 법 제도적으로 각종 지원대책을 통하여 정내회를 육성할 수 있는 법 제도적 장치를 도입한 것이다. 따라서 현재 정내회는 자치단체장의 인가를 받아 법인성격을 지닌 인가지연단체(認可地緣團體)이다. 이것은 자치회가 일반법인과 마찬가지로 회관 등의 공유재산을 소유할 수 있는 재산권을 행사할 수 있도록 취해진 조치이다(최영훈, 2013; 김필두·조석주, 1998: 83). 또한 정내회 회관건립비에 대한 장기저리용자, 운영보조금 지원, 인력파견 등의 지원을 지방자치단체 예산으로 지원하는 것이 가능하게 되었다(김찬동, 2014c: 128). 다만 모든 자치회가 법인 형태를 취하지는 않고 사무배분의 성격에 따라 법인화 여부가 결정되도록 하고 있다.

정내회(자치회)에의 가입단위는 개인이 아닌 세대로, 원칙적으로 가입이 자유로워 거주지역 이외의 지역에 위치한 정내회에도 가입할 수 있다. 그러나 대개는 거주지역 정내회에 가입하게 된다. 세대가 가입단위 이지만 때로는 기업체, 변호사 등 단체도 가입이 가능하다(최영훈, 2013). 지역의 특성상 전체 가구가 가입하는 경우도 있지만 독신자와 맞벌이가 많은 아파트 경우 미가입자가 많다(위키피디아 사전 at <http://ja.wikipedia.org/wiki/町内會>).

자치회는 시정촌에 존재하는 주민자치조직으로, 시정촌 단위로 여러 개의 자치회가 있기도 하는 등 지역에 따라 다양하다(김필두, 류영아, 2008). 일반적으로 자치회는 단위자치회, 지구자치연합회, 시정촌자치연합회의 3개 계층으로 이루어진다. 연합회는 자치회들간의 연락과 조정업무를 수행하고, 시정촌 행정과의 연락업무를 수행한다. 연합회의 설치는 소학교구를 범위로 하여 조직된다. 여기서 소학교구는 시정촌 행정의 시설설치단위이고, 커뮤니티행정의 활동단위이기도 하다⁵⁾(김찬동, 2014c)

내부조직은 일반적으로 총회, 회장회, 협의회로 구성된다. 총회는 의결기관으로 단위 정내회 가입주민 전체가 참여하는 형태로 운영된다. 회장회는 집행기관으로 회장 1명과 회계, 감사, 간사 등 10명 내외의 무보수·명예직 임원들로 구성된다. 회장은 주민의 직접선거로 선출한다. 임원들은 지역주민에 대한 자원봉사 성격으로 활동하며 사업부서 등의 조직체계를 갖추고 있다(이자성, 2012; 온라인행정학사전, www.kapa21.or.kr/epadic). 협의회는 정내회의 지방의

5) 예로 2015년 기준(平成 27년) 나가사키(長崎市)에 985개의 자치회가 있는데 자치회 규모는 10세대~800세대까지 다양하다. 그리고 자치회 연합조직으로 초등학교 구 단위로 85개 연합자치회를 운영하고 있다(www.city.nagasaki.lg.jp/shimins).

회로 협의의원 또는 의원으로 불리는 각 부락의 대표주민 10여명으로 구성된다. 협의회는 정내회 전역의 행정에 관한 사무, 정내회 예산에 관한 사무심의, 정내회 결산에 관한 인정, 공민관⁶⁾의 운영에 관한 사무, 정내회의 사업달성을 위해 필요하다고 인정되는 사무의 결정의 다섯 가지 항목을 중심으로 활동한다(소진광 외, 2011).

자치회 기능은 주민자치조직으로 기능과 기초자치단체의 행정보조기능으로서 두가지 있다. 첫째, 종합적인 주민자치조직 기능으로서 주민복지증진, 주민상호연락 및 친목도모, 경조사업 등을 담당하여, 정촌회관 관리, 문화·스포츠 담당, 보건위생 등 기타 수익사업을 수행한다. 둘째, 기초단체의 행정수행을 보완해주는 행정보조 기능으로써 구와 연락 조정, 각종 위원회 참석, 주민의 요망사항 전달하는 기능을 한다. 그리고 시정촌 등 지방자치단체와 특별행정기관(일본적십자사, 공동모금회, 소방청 등)의 행정사무를 수탁 받고 수수료를 받는다(김필두·조석주, 1998: 84; 이자성, 2012).

〈표 3-1〉 일본 주민자치조직(정내회)의 기능

주민자치조직으로서의 기능	행정보조기능 (동경도 특별구에 설치된 자치회)
<ul style="list-style-type: none"> - 주민복지증진, 주민상호연락 및 목도모(경조사업) - 정회 회관의 관리 및 운영 - 문화스포츠 - 교통안전 및 방범 - 방재 및 재해구조 - 공해방지 - 보건위생 - 간이보험 - 축제 등 개최 - 기타 녹화사업, 폐품수집, 기타 수익사업유치원 등 운영) 	<ul style="list-style-type: none"> - 구와의 연락, 도 및 구의 각종 위원회 참여 - 구에 진정, 주민의 요망사항 전달, 주민의사 전달 - 지방자치단체, 특별지방행정기관 등으로부터의 수탁사무 수행: 총리부, 일본적십자사, 공동모금회, 경시청(방법연락소), 소방청(소방협력회), 청소(청소협력회), 구청(각종 사무위탁) 등으로부터 위탁

자료: 김필두·조석주, 1998: 85-86 내용을 표로 구성

정내회(자치회)의 재원으로는 회비수입, 프로그램 수강료, 수익사업에 의한 수입으로 수입 사업은 주로 공원관리, 가로수 정비, 가로등 관리 등 자치단체로부터 수탁 받은 사무를 처리해주고 받는 수수료이다(김천일, 2005).

일본의 경우 이러한 자치조직은 지역발전과 지역주민의 복지향상에 중요한 역할을 하고 지

6) 공민관은 사회교육기관으로서 자치시설에 해당한다. 1949년 문부성 차관 통달을 통하여 공식적으로 출범한 일본의 생애학습관련 시설이다. 공민관은 지역을 기반으로 모이고, 배우고, 상호교류를 하는 장으로 교양, 문화, 스포츠 등의 활동을 통하여 주민의 자치능력을 높이고 지역 활성화를 높이는 종합적인 사회교육시설이다. 관련해서 사회교육법 제 20조에 따르면 공민관의 설치목적으로 '시정촌 기타 일정한 구역 내에 거주하는 주민을 위하여 실제 생활에 활용할 수 있는 교육, 학술 및 문화에 관한 각종 사업을 실시하여 주민의 교양 향상, 건강증진, 정서순환 등을 도모하고 생활문화의 증진, 사회복지의 증진에 기여하는 것'이라고 규정하고 있다(김천일, 2005; 김필두·조석주, 1998; 최영훈, 2013).

방행정비용 절감에 효과를 보인다. 즉, 대도시인 도쿄의 경우, 기초자치단체 인구가 최고 70만 명 인의 구가 있고, 川崎市 등도 인구가 50만명이 넘는데도 하부행정기관이나 출장소 등이 없이 잘 운영되고 있다. 이는 자치회 등에서 하부행정기간의 역할을 수행하고 있기 때문에 가능한 것이고, 이를 통해 별도의 지방행정기관을 설치·운영하는 비용을 절약할 수 있었다(김필두·조석주, 1998: 87; 최영훈, 2013). 또한 대부분의 선진 산업 국가들은 산업화·도시화 과정에서 사회통합위기, 정체성위기 등을 경험하는데, 일본 사회는 상대적으로 안정적인 사회통합을 유지하고 있는데 주민자치조직이 그 기능을 하고 있다는 것이다(김필두·조석주, 1998: 87; 최영훈, 2013).

최근 일본은 시정촌 합병의 맥락에서 합병 이후의 현장행정을 보완하는 차원에서 주민자치회의 역할 강화를 모색하는 전략으로 취했다. 이미 시정촌에 자치회라는 주민자치조직이 활성화되어 있거나 지역사회형성 관련 정책이 상당히 발전해 있는 상황에서 주민조직이 행정업무를 위임받아 수행하거나 또 그 대표들이 기초자치단체와의 관계에서 주민들의 목소리를 전달하고, 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 공동거버넌스(co-governance)의 여건을 어느 정도 갖춘 것으로 판단된다(최영훈, 2013).

제2절 영국 : 패리쉬

1. 패리쉬의 전개 및 현황

영국의 주민자치조직에는 패리쉬(parish)와 근린공동체(neighborhood community)가 있다. 패리쉬는 전통적으로 발전해 온 조직으로써 지방정부법에 명시하고 있으며, 후자는 2007년 지방정부·보건참여법(Local Government and Public Involvement in Health Act)에 규정되어 최근 권장되고 있다. 지방정부·보건참여법은 2006년 지방정부·공동체성(Department for Communities & Local Government)이 발표한 백서 ‘강하고 번영하는 공동체(strong and prosperous communities)’에 기초하고 있다. 지방정부·보건참여법은 주민자치조직의 발전에 많은 영향을 끼치는데, 이 법률에 의하여 패리쉬의 창설권이 중앙정부로부터 지방정부로 이전되었다. 또한 종전의 패리쉬 의회에 대해 공동체의회, 마을의회(town council) 등의 명칭도 허용하여 근린자치의 중요성을 강조하였다. 또한 중앙정부의 조례제정의 승인권을 폐지하였다(김순은, 2013). 더 나아가 2011년 지방주의법(localism Act)의 제정으로 마을 공동체의 권한이 더욱 강화되었다.

전통적인 주민자치조직인 패리쉬는 본래는 카톨릭 교구였으나 16세기경부터 빈민구제, 도로 관리 등 지방자치단체 역할을 수행하였다. 그러나 1888년 지방자치법(Local Government Act)에 의해 잉글랜드와 웨일즈에 카운티(County)가 설치되면서 패리쉬는 자치단체로서의 기능이 축소되었다. 이후 1972년 지방자치법(Local Government Act)에 의해 인구 200명 이상 Parish에는 의회 설치를 의무화하였고, 웨일즈는 Community Council로 명칭이 변경되었다. 본격적으로 1997년 지방자치법(Local Government and Rating Act)과 지방세법에서 패리쉬 설립을 주민이 요구할 수 있도록 제도화하였다(이자성, 2012). 즉, 패리쉬 유권자들이 10% 이상의 청원에 의하여 새로운 패리쉬를 창설할 수 있다(전주상, 2010). 패리쉬는 주민들의 청원 → 관할 기초자치단체 혹은 단층자치단체 → 지방정부경계위원회 → 중앙부처 장관 순으로 전달되어 의사결정이 이루어진 후 창설될 수 있다(전주상, 2010).

패리쉬는 주로 농촌지역에 광범위하게 구성되어 있으며, 1974년 이전에는 농촌지역에만 패리쉬 의회가 존재하였으나, 1972년 지방정부법에서 패리쉬 의회가 도시지역에서도 구성될 수 있도록 규정변화가 이루어짐에 따라 도시지역에도 패리쉬가 생겨났다. 패리쉬 의회는 도시지역에서는 타운의회(town council)로 불리며, 지위면에서는 최하위 단체라는 점에서 동일하다. 그러나 규모와 기능은 매우 다양하다(전주상, 2010). 패리쉬는 과세권한과 예산심의권 등이 없는 준자치단체로 관할하는 자치단체의 권한 일부를 위임받아 행정서비스를 제공한다.

7) 영국에 약 9,000개의 local council(parish & town)이 있다.

2. 패리쉬의 성격, 구조 및 기능

패리쉬 의회는 법인격을 가진 준자치단체이다. 패리쉬 조직구성은 패리쉬 의회와 주민총회로 구성되며, 패리쉬 의회는 집행기구역할을 하는 주민의 대표기관으로 인구 200명 이상의 패리쉬에 의무적으로 설치하고, 200명 미만의 패리쉬에는 임의로 설치한다. 주민총회는 전체 주민이 참가하는 기구로서 인구 200명 이하의 패리쉬 의회가 설치되지 않은 작은 패리쉬에 설치되고 매년 3월~6월 1회 개최가 의무화되어 있으면서, 의회 역할을 할 수 있다.

패리쉬 의회의원은 주민에 의해 선출되는데 5~30명의 의원으로 구성되고, 4년 임기의 무보수 명예직으로 공석 발생시 전임의원이 선임한다. 의장과 부의장은 패리쉬 의회 정기회에서 선출되며, 의장은 공동체의 시장기능도 수행한다. 의회는 정기회는 연 1회, 임시회는 약 연 3회 내외 개최를 하는데, 조직운동을 위해 유급사무원(clerk)을 두게 되나 작은 패리쉬는 비상근 직원을 두거나 1명이 여러 패리쉬를 담당한다. 주민의 대표자로 선출된 자원봉사자가 의원을 보조하는 시스템을 갖추고 있다(이자성, 2012).

주민자치조직인 패리쉬의 기능은 크게 세 가지로 설명될 수 있다. 첫째는 주민의사 대표 및 전달 기능이다. 쓰레기 처리에 대한 고발, 폭주족에 대한 처벌 의뢰 등 주민의 일상생활과 직결된 문제에 대하여 관할 자치단체 의회에 의견을 제출할 수 있다. 둘째, 1972년 지방자치법 개정으로 패리쉬 의회의 권한과 기능을 주정부와 공유하게 되어 시 등 상급 자치단체가 지역 개발사업이나 대규모 건축 사업을 허가할 때 반드시 해당 패리쉬 의회와 협의하여야 한다. 단 의견의 구속력은 없다. 셋째, 패리쉬는 시민농원(녹지대관리), 공동묘지 관리, 레저시설 등의 유지관리, 패리쉬 경관의 설치, 상수도·도로 정비, 초등학교 운영과 관련한 운영자와 이사 선임, 초등학교 건립, 지역 자원봉사활동 및 공동체 활동에 대한 재정지원 등 자치사무를 처리하고 행정서비스를 제공한다. 이와 함께 지역개발, 범죄경감평가, 지역안전계획, 지역교통계획, 관광사업활동, 축제, 지방청년프로젝트 등을 기획하고 수행한다(김순은, 2013; 이자성, 2012).

패리쉬 재원은 크게 자주재원과 의존재원으로 구분되는데, 자주재원으로는 공공시설 임대료와 임대수입이 있다. 공공시설 이용료는 복지시설 사용료, 주차장 이용료 등으로 패리쉬 예산의 11%를 차지한다. 임대수입은 시민홀, 커뮤니티센터 등 시설의 임대수입으로 Parish 예산의 5%를 차지한다. 다음으로 의존재원은 지방자치단체 지원으로 필요예산액을 관할 자치단체에 신청하고 자치단체는 이를 의무적으로 지원한다. 이는 패리쉬 전체 예산의 70%에 해당한다.

제3절 미국 : 커뮤니티 협의회

1. 커뮤니티 협의회 의 전개 및 현황

미국 주민자치조직의 형태나 운영 방식은 지역에 따라 다르다. 미국의 주민자치와 관련해서 살펴볼 수 있는 것이 근린사회 조직(neighborhood organization)이다(이자성, 2012).

1960년대 미국은 정부의 정책실패로 인해 도시내부의 빈곤문제 등 다양한 문제들이 발생하게 되었다. 이러한 상황을 겪어야 했던 빈민층을 바탕으로 미국사회에 많은 커뮤니티가 자연발생적으로 생겨나게 되었다. 그리고 커뮤니티 내에서 발생하는 문제를 조직적으로 해결하기 위해 커뮤니티 협의회(community association)가 등장하게 되었다. 이는 일정한 경계를 대상으로 하기 때문에 주민공동체 협의회(residential community association)라고 부르기도 한다(최재송, 2007). 관련해서 미국 도시지역의 근린사회 조직은 1970년대 확산된 것으로 도시의 거대화 과정에서 시민의 도시 통제력 상실에 따른 우려에서 시민의 자발적인 지혜와 노력을 결집시킨 자치적으로 등장한 것으로, 주민조직기반으로 공간의 의미와 주민 활동공간으로서 공동관리 기능을 갖고 있다(이자성, 2012). 커뮤니티 수는 1990년을 기점으로 폭발적으로 증가하기 시작하여 2014년에는 미국 전역에 333,600개의 커뮤니티 협의회가 구성되어 있다. 주별 커뮤니티의 수는 최대 47,100개(플로리다 주)부터 최소 1,000개(알래스카 주 등)로 다양하다(<http://communityassociations.net>).

〈표 3-2〉 미국 커뮤니티 협의회 연도별 현황

연도	커뮤니티 수	세대수 (단위:백만)	주민수 (단위: 백만명)
1970	10,000	0.7	2.1
1980	36,000	3.6	9.6
1990	130,000	11.6	29.6
2000	222,500	17.8	45.2
2002	240,000	19.2	48.0
2004	260,000	20.8	51.8
2006	286,000	23.1	57.0
2008	300,000	24.1	59.5
2010	309,600	24.8	62.0
2011	317,200	25.4	62.7
2012	323,600	25.9	63.4
2013	328,500	26.3	65.7
2014	333,600	26.7	66.7

자료 미국 Community Associations Network Fact Book at <http://communityassociations.net/community-association-fact-book>

커뮤니티 협의회는 자원봉사자를 주축으로 구성된 순수한 민간단체로 지방자치단체와 공식적으로 관련이 없지만 지방자치단체에서 설정한 구역과 조건을 바탕으로 비영리법인체로 등록할 수 있다(박상우, 2014). 커뮤니티 협의회(Community Association)은 시현장 등의 법적 근거가 있거나 법적 근거없이 시의회 의결로 설치되며, 자원봉사자로 구성된 순수민간단체이다(이자성, 2012).

미국의 주민자치조직을 몇 가지 사례를 보면, 미네소타 주 세인트폴 시(City of St. Paul)의 주민자치조직은 구역의회(district council)라고 부르며 시의회의 의결로 구성된 공동체이다. 세인트폴 시의 구역의회는 24명의 이사로 구성되며 이들은 매년 연차총회에서 선출된다. 이사회는 선거의 절차, 회원의 자격, 임원의 선임, 위원회의 설치 등을 결정하는 권한을 갖는다. 이러한 사항은 조례에 규정되어 있다(김순은, 2013).

오리건 주의 포틀랜드 시(City of Portland)의 주민자치조직은 근린협의회(neighborhood association) 또는 지구연합위원회(district coalition board)라 칭하며 시의회의 조례에 근거를 두고 있다. 포틀랜드시 사우스이스터 업리프트 지구연합위원회의 경우 근린연합회의 대표 21명으로 구성된 이사회가 설치되어 있으며, 소음대책, 미화, 환경, 주택 및 토지이용, 공안방법, 운수교통 관련 위원회가 설치되어 있다(김순은, 2013)..

오레곤주 유진시(Eugene)는 ‘근린조직 승인법(Neighborhood Organization Recognition Act, 1973)과 근린회 헌장(Neighborhood Association Charter)을 통해 근린회 명칭, 지리적 경계, 설립목적, 권한, 주민참여, 근린회 임원, 집행부 및 대표선거, 위원회, 헌정개정 등의 내용을 구체화하였다. 위원회 방식은 합의제 결정방식을 채택하고, 직무수행은 무보수 자원봉사 방식으로 수행한다. 재원은 시의 재정지원과 주민회비로 이루어지며, 시의회의 기부금을 받을 수 있다. 유진시는 근린사회 조직을 시민참여의 채널과 공동체 의식 함양 제도로서 파악하고 지원하며, 시정부의 직접 서비스 제공이 어려운 분야의 행정서비스 공급자로 인정하고 있다(이자성, 2012).

뉴욕시의 경우 주민직선으로 구청장은 선출하나 의회를 구성하지 않은 5개 자치구(맨하탄, 브롱스, 퀸즈, 브룩클린, 스테이튼 아일랜드)에 59개의 커뮤니티 위원회가 운영 중이며, 관할 구역 내 거주자 및 사업장 운영자 등으로 구성되어 있다.

2. 커뮤니티 협의회 성격, 구조 및 기능

뉴욕의 경우 커뮤니티 협의회는 관할 구청장(Borough President)이 관내에 거주하거나 사업장을 운영하는 등 이해관계자를 대상으로 임기 2년의 무보수 명예직 위원 50명을 지명한다. 커뮤니티 협의회에는 이사회(communitiy board)를 설치해야 하고, 이 이사회에서 의장, 부의장, 비서, 회계 등을 선출한다.

운영방식은 내부 규정을 제정할 수 있으며, 사무직원(district manager)을 채용할 수 있다. 그리고 7월, 8월을 제외한 매월 정례회와 공청회를 개최하여 주민의 의견을 수렴한다.

커뮤니티 협의회는 그 기능으로 행정기관과의 연락조정 업무 뿐 아니라 사업의 기획, 결정, 집행 등을 담당하기도 한다. 뉴욕시의 경우 사무범위는 뉴욕시 헌장에 의해 결정되는데, 토지 이용, 지역발전, 주민복지사항에 대한 주민의견을 수렴하거나 불편불만사항을 접수하거나 구청(Borough)과 협의하거나 자문을 지원한다. 구체적인 활동분야로 활동분야는 커뮤니티 개발 및 방법 등 안전, 행정이 행하는 사업의 수탁, 자금조달, 주민용자 및 장학금 수여, 홍보, 공원관리 등 미화, 역사보존, 사고 등이 있다(이자성, 2012; 김순은, 2013).

지방자치단체와의 관계를 보면 지방자치단체는 관할구역 내 커뮤니티 협의회 관련 정책수립의 책임과 의무가 있으며, 커뮤니티 협의회간 경계설정 지원, 커뮤니티 협의회 형성지원, 회의 장소 지원, 단체간 중재 및 조정, 회의운영 지원, 연방정부 및 주정부로부터의 보조금 집행을 한다(이자성, 2012).

마지막으로 커뮤니티 협의회 재원은 회비수입과 개인 혹은 단체의 기부금, 정부의 보조금, 재단 혹은 민간단체 등의 보조금 등으로 구성된다. 정부 보조금으로는 연방정부 주택도시개발성의 커뮤니티 개발 포괄보조금이 가장 크고, 각 성청에서도 관련 시책에 대하여 보조금을 지급하고 있다. 주정부의 경우 연방정부의 보조금을 받아서 집행하거나 연방정부의 지원대상이 되지 않는 지역에 포괄보조금을 지원하고 있다(박상우, 2014).

제4절 비교 및 시사점

선진 각국은 공동체의 관심과 문제를 해결하기 위해 여러 가지 형태의 주민자치조직을 구성·운영하고 있고, 각국 정부는 법률을 정비하는 등 여러 형태로 이를 지원, 권장하고 있다. 외국 사례로 일본의 정내회(자치회), 영국의 패리쉬, 미국의 커뮤니티 협의회를 살펴보았다.

세 국가의 주민자치조직을 비교해보면 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 세 국가 모두 법적 근거를 갖고 있다. 일본은 지방자치법, 영국은 지방자치법(Local Government Act)으로 각 주민자치조직을 규정하고 있고, 미국은 각 주 혹은 시의 헌장(Charter)에 그 역할과 책임을 규정하고 있다. .

둘째, 세 국가의 주민자치조직은 대체적으로 주민들의 필요 의한 자발적인 조직으로 출발했으며, 해당 조직들은 위원들이 주로 주민직선으로 선출되고, 주민이 모두 참여하는 주민총회를 운영함으로써 대표성을 확보하고 있다. 다만 운영방식에서 약간의 차별성을 보이는데, 일본은 주민총회에서 회장을 선출하고, 영국의 패리쉬는 패리쉬 의회 정기회에서 의장을 선출한다. 미국의 커뮤니티 협의회는 이사회에서 의장을 선출하는 경우(세인트폴시), 구청장이 위원을 지명하는 경우(뉴욕시) 등 다양하다.

셋째, 주민자치조직의 법적 성격을 보면, 일본의 정내회와 영국의 패리쉬는 법인격을 가진 단체로서 인정받았다. 법인격을 가짐으로써 재산권 등을 행사할 수 있게 되었다. 그러나 미국의 커뮤니티 협의회는 법인격 없는 순수 민간단체가 원칙이었지만 비영리법인체로 등록이 가능하기도 하였다.

넷째, 재원을 보면 일본과 미국은 회원이 조직에 가입함으로써 회비가 존재한다. 그 외 이용료와 임대수입 등 수익사업에 의한 재원과 정부(중앙정부 혹은 지방정부)의 보조금 등 의존재원으로 구성되어 있다.

다섯째, 주민자치조직의 기능에서 특이한 점은 일본은 자치기능과 행정보조기능을 동시에 수행하고 있으며, 영국의 패리쉬는 준자치단체로서 주민의사를 대표하고 전달하는 기능과 지역사무의 자치적 처리, 지역개발사업에 대한 사전협의 등의 기능을 수행한다. 그리고 미국의 커뮤니티 협의회는 주민의사를 대표함과 함께 공동체에서 다양한 공공서비스를 제공하고 있다.

〈표 3-3〉 일본, 영국, 미국의 주민자치조직 비교

	일본	영국	미국
명칭	• 자치회, 정내회	• 패리쉬	• 커뮤니티협의회/ 근린조직
법적 근거	• 지방자치법	• 지방자치법(Local Government Act)	• 각 주 혹은 시의 Charter에 규정
조직 구조	• 총회, 회장회, 협의회로 구성 • 주민총회에서 회장 선출	• 주민직선으로 선출된 의원(5~30명) • 의회(Parish Council)에서 의장 선출	• 위원 임기, 선출방식, 위원 수는 도시별로 다양 • 뉴욕시의 구청장이 50명의 이사회 위원 지명 • 이사회에서 이사장 선출
법적 성격	• 법인격을 가짐	• 법인격을 가진 준자치단체	• 법인격 없는 자문기구, 순수 민간단체 • 비영리법인체로 등록 가능
구성	• 세대(임의가입)	• 주민	• 관할구역내 거주자 및 사업장 운영자
재원	• 회비 • 수익사업에 의한 자주재원 • 수수료 등의 의존재원	• 자주재원(이용료와 임대수입) • 의존재원(필요예산액을 관할 자치단체에 신청하면 자치단체는 이를 의무적으로 지원 패리쉬 전체 예산의 70% 해당)	• 회비, • 기부금 • 보조금(정부+민간단체) 등
기능	• 자치기능과 행정보조기능 동시 수행	• 주민의사 대표 및 전달 • 지역사무의 자치적 처리 • 지역개발사업에 대한 사전협의	• 뉴욕시 헌장에 의해 사무범위가 결정됨 • 주민의사 대표

다음으로 각 국가별 주민자치조직의 시사점을 보면, 먼저 일본 자치회의 경우 주민총회를 통한 자치회 회장 선출방식 등을 통한 대표성 확보와 법인화를 통한 자체수익 창출과 재산형성이 가능하다는 점이다. 영국의 패리쉬는 패리쉬 의회와 주민총회로 구성되는데, 자치조직을 의사결정기구와 집행기구로 구분하여 운영하는 점에서 벤치마킹 가능성이 높다. 마지막으로 미국의 커뮤니티협의회는 자원봉사자로 구성된 민간단체로 운영재원을 회비, 기부금, 보조금으로 구성하나 어느 특정 조직에 전적으로 의존하지 않는 등 다양한 재원을 활용하고, 근린사회조직은 주민뿐만 아니라 자치단체에 시민참여를 활성화하는 수단으로 사용하여 주민의 자원봉사 활동으로 근린사회 조직의 경제적 부담을 최소화하는 것에서 시사점을 얻을 수 있다(이자성, 2012).

결론적으로 일본, 영국, 미국의 주민자치조직은 오랜 역사 속에서 자치권의 존엄성을 바탕으로 공동거버넌스의 여건을 어느 정도 갖추었다는 점에서 시사하는 바가 크다. 이는 보충성의 원칙으로서 주민 스스로의 필요에 의해 자치조직이 만들어지고, 정부가 지원하는 형태를 취하고 있다는 점에서 눈여겨 볼 만하다. 그리고 일본과 영국 모두 주민자치조직에 법인격을 부여함으로써 재산권을 행사할 수 있는 등 실질적인 권한을 행사할 수 있도록 했다는 점, 주민총회를 운영하고 의장 혹은 의원을 주민이 직접 선출하도록 함으로써 대표성을 확보하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

제4장

주민자치회 실시 및 평가

제1절 주민자치회 실시

제2절 주민자치회 세 가지 모형

제3절 주민자치회 시범실시 현황

제4절 주민자치회 시범실시 분석 및 평가

제4장 주민자치회 실시 및 평가

제1절 주민자치회 실시

1. 주민자치위원회에서 주민자치회로

정부는 지역사회를 활성화시키고 공동체를 발전시키기 위해 다양한 시도를 하고 있다. 관련하여 1999년 국민의 정부에서 주민과 가장 밀접한 근린행정의 구심체로서의 읍·면·동에 대한 기능전환이 이루어졌다. 읍·면·동 기능전환 정책은 지방행정 개혁의 일환으로서 작은 정부를 실현하여 행정의 효율화를 꾀하고, 주민중심의 행정서비스 체제 구축과 지역공동체 형성을 통하여 주민 자치 역량을 제고하는데 목적이 있었다(김필두·김병국, 2011; 지방자치발전위원회, 2014). 즉, 참여와 주민자치를 지방정부에 구현하고자 한 것이다. 이를 위해 주민자치센터를 신설하고 주민자치위원회를 구성하였다. 1991년 지방자치가 부활된 이후 단체자치에만 몰입해오다가 읍·면·동사무소의 기능전환에 따른 유휴시설의 활용차원에서 주민자치센터를 도입한 것은 행정·제도적 차원에서 주민자치에 초점을 두고 시행된 제도적 개혁이라고 할 수 있다(심익섭, 2012: 65).

주민자치센터는 과거 최 일선 행정기관으로 지역주민과 면대면 접촉을 하던 읍·면·동의 일반행정 사무의 일부를 시·군·구 본청으로 이관하고 그 대신 지역주민에게 자치센터라는 공간적 구심점을 제공하여 주민의 삶의 질을 향상시키고 주민자치의 교육과 실천의 장으로 기능하도록 의도되었다. 주민자치센터의 자치활동을 통하여 지역주민의 지역사회 의식을 증진시키고, 풀뿌리 지방자치의 기반을 확립하고자 한 것이다(김필두·류영아, 2008; 서재호, 2013: 437). 주민자치센터는 설립과 운영에 관하여 법적인 근거를 가지고 있는 주민의 자치기구이다. 2000년 7월 1일 「지방자치법 시행령」 별표 8-1 타에서 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하였다. 각 지방자치단체는 동조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 주민자치센터를 설립·운영하였다. 주민자치센터는 명목상 운영책임자가 읍·면·동장이지만 실질적 운영책임자는 주민자치위원회이고 담당공무원이 지원하는 구조이다.

주민의 생활민원 및 복지차원에서 2000년 7월 전국적으로 확산된 주민자치센터는 2014년 1월 1일 기준 전국 읍·면·동 수의 78%에 해당하는 2,765개의 읍·면·동에 설치되었다. 구체적으로 보면 144개 읍, 632개 면, 1,989개 동에 주민자치센터, 자치회관, 주민자치회라는 다양한 명칭으로 설치·운영되었다.

〈표 4-1〉 주민자치센터 설치 프로그램 현황(2014년 1월 1일 기준)

구분	주민자치센터 설치 읍·면·동 수				명칭사용실태(단위: 개소)							
	계	읍	면	동	계	주민 자치 센터	자치 회관	주민 자치회	자치 센터	주민 회관	기타 개소	
계(개)	2,765	144	632	1,989	2,765	2,117	406	203	0	1	38	
주민자치센터 운영프로그램 수												
구분	계	주민자치	문화여가	지역복지	주민편익	시민교육	지역사회 진흥	기타				
계(개)	39,208	2,387	22,277	3,307	1,617	7,281	1,954	385				
주민자치센터 프로그램별 1일 평균인원(2013년도)												
구분	계	주민자치	문화여가	지역복지	주민편익	시민교육	지역사회 진흥	기타				
계(명)	159.3	4.9	114.6	15.1	6.7	14.9	2.3	0.8				
주민자치센터 1일 평균 이용인원(개소당)(2013년도)												
구분	합계			만 19세 이하			만 20세~만 64세			만 65세 이상		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여
계(명)	159.3	47.4	111.9	17.0	7.6	9.4	103.8	28.7	75.1	38.9	11.4	27.5

자료: 행정자치부(2014a), 2014년도 주민자치센터 설치 및 운영 현황(<http://www.mogaha.go.kr>).

주민자치센터는 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편익기능, 시민교육기능, 지역사회진흥기능 등을 담당하였는데(이자성, 2012; 심익섭, 2012: 65-66), 그 중에서도 특히 문화여가기능과 시민교육기능에 상당히 집중되었다. 문화여가기능 관련 프로그램수가 22,277개, 시민교육이 7,281개로 전체 프로그램의 75.39%를 차지하고, 주민자치센터 프로그램 별 이용 인원도 문화여가 관련 프로그램 이용자수가 1일 평균 인원 114.6명으로 가장 많은 것으로 조사되었다(〈표 4-1〉 참고).

이러한 주민자치센터를 운영하기 위하여 주민자치위원회를 구성하였는데, 주민자치위원회와 주민자치센터는 다음과 같은 긍정적 기능을 하였다. 첫째 주민자치센터의 교육프로그램 등의 운영으로 지역주민의 문화교양수준 향상, 주민들간 교류와 소통의 기회 증가, 같은 취미를 가진 동네사람과의 만남을 통한 주민회합과 일체감 및 동질성 확보에 기여하였다. 주민자치센터 중심의 다문화가정 사업, 소외된 이웃과 함께하는 사회 만들기, 공동체 운영, 복지과 문화 등 주민 자치사업을 추진하는 과정에서 주민을 단결시키고 마을에 대한 자부심과 애郷심을 갖도록 하는데 일조하였던 것이다. 둘째, 주민자치위원회는 지역사회발전을 위한 다양한 활동을 하는데 구심체 역할을 수행하였다는 점에서도 그 성과를 찾아볼 수 있다. 주민자치센터 운영 평

가회, 우수사례발표대회 등을 준비하는 과정에서 주민자치위원회를 중심으로 관내 시민단체와 주민이 한 마음이 되는 기회를 제공하였다(김필두a, 2013: 49-50; 김필두, 2013c: 95)

그러나 주민자치센터 및 주민자치위원회에 대한 비판이 제기되었는데 가장 대표적인 것이 주민자치센터와 주민자치위원회가 주민자치의 활성화를 목표로 하였지만 실질적으로 주민참여와 함께 주민자치의 본 모습, 즉, 풀뿌리 민주주의를 활성화하는데 한계가 있었다는 점이다(이길영, 2013; 김순은, 2014; 류순현, 2013: 20; 최인수·김건위·전대욱, 2014: 8; 심익섭, 2012: 65).

구체적으로 보면 첫째, 주민자치센터가 읍·면·동 사무소 여유 공간을 활용해 주민참여를 이끌어내는 자치의식과 지역공동체 형성의 구심점 역할 즉, 자치활동을 기반으로 하고 있으나 실제로는 그렇지 않다는 것이다. 즉, 문화여가기능과 주민자치위원회의 봉사사업 등 지역복지기능에 편중되어 여유 공간에서 문화 복지 및 교육프로그램을 제공하는데 그쳐 비용이 저렴한 평생교육이 가장 중요한 기능으로 인식되었다(이길영, 2013; 김순은, 2014; 류순현, 2013: 20; 최인수·김건위·전대욱, 2014: 8; 심익섭, 2012: 65; 이자성, 2012; 서재호, 2013: 438).

둘째, 주민자치센터의 프로그램 운영상의 문제점으로 지역유형에 관계없는 천편일률적인 프로그램이 개발 운영되면서, 창의성 부족과 함께 지역자원과 지역욕구의 반영 부재를 보였다. 또한 주민자치센터 프로그램 이용계층이 여성 즉, 전업주부에 편중되었고, 공간적 한계를 극복할 수 있는 지역내 각종 시설(학교 등) 연계 사업이 저조하였다(김필두, 2013a: 50-51; 김필두, 2013c: 95-96). 주민자치센터 1일 평균 이용인원을 보면 여성의 수가 차지하는 비율이 70.24%로 월등히 높게 나타났다(<표 4-1> 참고).

셋째, 주민자치위원회는 주민자치기구로서 보다는 주민자치센터의 관리와 프로그램 운영을 심의하거나 자문하는 기구로 그 역할이 한정되었다(이길영, 2013; 김순은, 2014; 류순현, 2013: 20; 최인수·김건위·전대욱, 2014: 8). 또한 주민자치위원회는 일종의 자치권으로서 주민자치 프로그램에 대한 의사결정권한을 가지고 있으며, 읍·면·동장은 자치프로그램을 운영하는 보조자로서만 기능하도록 되어 있었으나, 실제 주민자치센터 운영이 읍·면·동장에 의해 결정되는 문제점도 꾸준히 제기되었다(서재호, 2013: 438; 소진광·곽현근·배준구·이종수, 2011).

넷째, 주민자치위원의 대표성과 전문성 부족도 중요한 문제점이다(김필두, 2012). 주민자치위원회 구성과 활동에 있어서 동장이 위촉하는 자치위원은 주민이 직접 선출한 대표도 아니고, 직능별 대표도 아닌 애매모호한 지역유지 집단인 경우가 많다. 주로 자영업자가 38%로 가장 큰 비율을 차지하고 있으며, 다음으로 직능·민간단체 관련 인물이 13.7%를 차지하고 있다

〈표 4-2〉 주민자치위원회 위원 직업군 현황(2014년 1월 1일 기준)

계	합계		지방 의원	통리반장	직능·민간단 체	회사원	전문직	자영업	농축어업	기타
	남	여								
67,912	44,784	23,128	1,559	4,462	9,299	4,187	3,407	25,859	8,429	10,710

자료: 행정자치부(2014a), 2014년도 주민자치센터 설치 및 운영 현황(<http://www.mogaha.go.kr>).

다섯째, 다른 지역단체들과의 관계로 아파트 부녀회, 새마을 부녀회, 리개발위원회 등 주민자치센터와 유사한 활동을 하는 다수의 단체들이 있지만 제각기 독자적으로 활동하여 활동의 중복과 자원의 낭비를 가져왔다(김필두, 2013a: 50-51; 김필두, 2013c: 95-96).

이러한 문제점들을 개선하고자 주민자치회에 대한 논의가 이루어졌다. 즉, 기존 행정적·제도적 차원에서 근린에 초점을 두고 시행된 유일한 제도적 개혁방안으로 존재했던 주민자치센터와 주민자치위원회의 경험을 바탕으로 주민자치회로 새로운 변화를 모색하였다. 주민자치위원회와 주민자치센터가 이루지 못한 지역공동체의 활성화를 위한 자치기능의 확대와 주민 스스로의 지역문제를 논의하고 해결하는 자생적 민관협력의 근린자치 모델로서 주민자치회가 추진되었다고 볼 수 있다(최인수·김건위·전대욱, 2014: 8). 관련하여 2010년 1월 제정된 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에서 읍·면·동에 주민자치회를 설치할 수 있는 근거를 마련하면서 논의가 본격화되었다.

따라서 주민자치회는 주민자치위원회보다 실질적인 자치기능을 강화하기 위한 조직이자 제도로써 법적 근거와 지위, 주민의 대표성, 위촉권자, 기능, 재정, 지방정부와의 관계라는 측면에서 기존 주민자치센터 및 주민자치위원회와 차이점을 보인다.

첫째, 주민자치위원회는 주민자치센터를 운영하기 위해 조례로 설치되는 기구인데 반해, 주민자치회는 법률에 의거한 법정 기구이다. 즉, 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조에서 제29조에 주민자치회가 규정되었다. 따라서 법적 지위도 주민자치위원회는 읍·면·동에 설치된 주민자치센터 운영을 위한 자문기구인데 반해, 주민자치회는 주민자치의 기본 정신을 구현하는 주민자치기구로서 그 의미가 크다.

둘째, 주민자치위원회에서 문제가 되었던 대표성을 주민자치회에서는 극복하고자 하였다. 즉, 공모제(주민대표)를 도입하고 직업대표(직능대표) 참여제도를 추가함으로써 대표성과 전문성을 확보하고자 하였다.

셋째, 주민자치위원회의 위촉권자는 읍·면·동장인데 반해, 주민자치회의 위촉권자는 시장·군수·구청장 등 기초자치단체장으로 그 위상이 한 단계 상승되었다. 따라서 주민자치회는 동장과 동등한 권한을 가진 주민대표기구로서 기능할 수 있는 제도적 여건을 마련하였다.

넷째, 권한 및 기능을 보면 주민자치위원회는 주민자치센터 운영을 심의하고 자문하는 권한이 주이다. 그리고 주민자치센터는 주민자치기능, 문화여가기능, 시민교육기능, 주민편익기능,

지역복지기능, 지역사회진흥 기능을 수행하는 것으로 규정되었다. 그러나 이미 전술한바와 같이 주민자치센터는 주로 문화여가기능과 시민교육기능에 초점이 맞추어져 있었다. 이에 반해 주민자치회는 주민자치기능을 수행함과 동시에 주민자치기구이자 주민대표기구로서 읍·면·동을 견제하기 위한 읍·면·동 업무에 대한 사전협의 권한과 지방정부의 업무 위임·위탁 권한을 갖고 있다.

다섯째 지방자치단체와의 관계에서 주민자치위원회는 읍·면·동장의 주도로 운영되지만 주민자치회는 지방자치단체와 대등한 파트너십 관계를 형성하면서 협력적 거버넌스를 구축하는 것을 목표로 한다.

마지막으로 주민자치위원회의 재원은 별도 재원 없이 읍·면·동 지원금이나 수강료로 운영되는데, 주민자치회는 자체사업 수익, 위탁사무의 수수료 및 사용료 등의 자체재원과 정부 혹은 민간단체 보조금, 기부금 등 의존재원으로 운영함으로써 재원의 폭을 확대하였다.

결론적으로 주민자치측면에서 보면 주민자치위원회는 지역문제를 자신의 책임하에 처리하는 근린자치기구가 아닌 민간단체이지만 주민자치회는 지역의 의견을 수렴하여 읍·면·동 행정 중 일부를 직접 또는 간접적으로 수행하는 지역 내 주민자치조직이다. 그리고 행정참여 측면에서는 주민자치위원회는 읍·면·동장의 보고를 단순 청취하고, 주민자치센터 운영위원회로서 기능을 수행하는데 반해 주민자치회는 시군구 조례 제정 등을 통해 읍·면·동의 행정기능에 대한 협의 권한을 부여받고 업무의 일부를 수탁하여 행정기능을 수행할 수 있다는 점에서 행정지원 기능을 갖게 된다(이길영, 2013). 따라서 주민자치회는 주민자치위원회에 비해서 주민자치기능과 행정지원기능을 강화함으로써 주민 스스로의 자치 역량을 강화하기 위한 제도이자 시스템이라고 볼 수 있다.

〈표 4-3〉 주민자치위원회와 주민자치회 비교

구분	주민자치위원회(주민자치센터)	주민자치회
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> 시군구 조례에 의하여 설치되는 조례기구 	<ul style="list-style-type: none"> 지방분권 및 지방행정체제 개편 특별법에 의해 설치되는 법정 기구 - [지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법] 제27~제29조
법적 지위	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동에 설치된 주민자치센터 자문기구 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치의 기본정신을 구현하는 주민자치기구
위원 구성 및 대표성	<ul style="list-style-type: none"> 대표성 미약(지역 유지 중심) - 각급 기관 단체 추천 및 공개모집 신청자 중 읍·면·동장이 지명 	<ul style="list-style-type: none"> 주민대표성 및 전문성 확보 - 공모제 도입, 직업대표 참여제도 추가 - 지역대표, 주민대표(공모제), 직능대표(전문성) - 위원선정위원회에서 공정한 선출
위원 위촉권자	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동장 	<ul style="list-style-type: none"> 기초자치단체장(시장, 군수, 구청장)
기능 및 활동내용	<ul style="list-style-type: none"> 기능: 주민자치센터 운영사항 심의(읍·면·동 견제기능 미약) 주민자치센터활동 - 주민자치, 문화여가, 시민교육, 주민편익, 지역복지, 지역사회진흥⁸⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> [기능 및 활동내용] - 주민생활 관련 사항 읍·면·동 업무 사전 협의(읍·면·동 견제기능 강화) - 지방정부의 사무 위임, 위탁 - 주민화합 및 지역발전 등 주민자치 업무 수행(주민자치 의사결정 기능)
지자체와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동장의 주도로 운영됨(읍·면·동 시설 활용) 	<ul style="list-style-type: none"> 대등한 파트너십 관계 지방정부와의 대등한 파트너로 협력적 거버넌스 구축 - 읍·면·동사무소와 별개구조
지역사회 연계망	<ul style="list-style-type: none"> 직능단체 중심으로 운영 시민단체 등과의 연계활동 미약 	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 지역사회 단체와의 연계
재정 및 운영재원	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동 지원금 및 수강료 별도 재원 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 자체재원: 자체사업 수익, 위탁사무로부터의 수익, 사용료 의존재원: 보조금, 기부금 등



주민자치측면	<ul style="list-style-type: none"> 지역문제를 자신의 책임 하에 처리하는 근린자치기구가 아닌 민간단체 	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 의견을 수렴하여 읍·면·동 행정 중 일부를 직접 또는 간접적으로 수행하는 지역 내 주민자치조직
행정참여측면	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동장의 보고를 단순 청취하고, 주민자치센터 운영위원회 기능 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 시군구 조례 제정 등을 통해 읍·면·동의 행정 기능에 대한 협의 권한을 부여하고 업무의 일부를 위탁

자료: 심익섭, 2012: 표 5 ; 박상우, 2014: 표 2-4; 이길영, 2013; 최인수·김건위·전대옥, 2014: 그림 2; 김순은, 2014.

8) 주민자치센터의 활동내용은 주민자치기능, 문화여가기능, 시민교육기능, 주민편익기능, 지역복지기능, 지역사회진흥기능이 있는데 이를 구체적으로 보면 다음과 같다. 첫째, 주민자치기능으로는 지역현안 문제 토의, 동네환경 개선, 자율방재 등이 있다. 둘째, 문화여가기능으로는 지역문화행사, 취미교실, 체육활동, 전시회 등의 기능이 있다. 셋째, 시민교육기능으로 교양강좌, 청소년교실, 주민대학, 동네 문화연구회 등의 운영이 있다. 넷째, 주민편익기능은 생활정보제공, 알뜰매장, 회의장 운영 등이 있다. 다섯째, 지역복지기능으로는 건강증진, 청소년공부방, 마을문고 등의 운영을 들 수 있다. 마지막으로 지역사회진흥기능으로는 짚앞 청소 이웃돕기, 청소년 지도 등을 들 수 있다(심익섭, 2012; 이자성, 2012).

2. 주민자치회 전개과정

주민자치회는 2010년 10월 제정 시행된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에서 처음 규정되었다. 계속해서 지방행정체제 개편의 일환으로 그리고 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위한 주민자치회 설치를 본격적으로 논의하고 실천하기 위하여 2011년 2월 16일 대통령직속으로 지방행정체제개편위원회를 발족하고, 2012년 6월 ‘지방행정체제 개편 기본계획’을 수립하였다.

‘지방행정체제 개편 기본계획’은 지방의 역량강화, 국가경쟁력 제고, 주민의 편의와 복리증진을 목표로 하고, 이의 추진방향으로 지방자치 및 지방행정계층의 적정화, 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정, 자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여, 주거단위의 근린자치 활성화 등을 제시하였다. 그리고 주거단위의 근린자치 활성화를 위한 구체적인 추진과제로서 읍·면·동 중심의 주민자치회 실시를 명시하였다(지방행정체제개편추진위원회, 2012).

「지방행정체제 개편에 관한 특별법」과 지방행정체제개편위원회, 그리고 ‘지방행정체제 개편 기본계획’은 박근혜 정부에 들어서서 지방분권과 통합하여 각각 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(2013년 5월 28일), 지방자치발전위원회(대통령 소속, 2013년), ‘지방자치발전 종합계획’(2014.5월)으로 확대 개편하였다. 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 거의 그대로 승계한 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 모두 주민자치회의 설치 목적으로 ‘풀뿌리 자치의 활성화’와 ‘민주적 참여의식’ 고양을 제시하였다.

「지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 주민자치회 시범실시를 부칙으로 규정하는데 반해, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 시범실시를 부칙이 아닌 제29조에 포함시킴으로써 주민자치회 시범실시를 본격화하였다. 그리고 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에서는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에는 없던 지역사회에 대한 봉사자로서 위원의 정치적 중립성을 규정하였다.

한편 ‘지방행정체제 개편 기본계획’의 기본목표는 지방역량 강화, 국가경쟁력 제고, 주민의 편의와 복리증진인데 반해, ‘지방자치발전 종합계획’은 주민편익 증진, 행정효율 제고, 지방경쟁력 강화를 목표로 제시하였다. 그리고 ‘지방자치발전 종합계획’ 추진방향으로 강력한 지방분권 기초확립과 실천, 자치기반 확충 및 자율성 책임성 강화, 주민중심 생활자치·근린자치 실현, 미래지향적 지방행정체제 구축을 제시하고, 주민중심 생활자치 및 근린자치 실현의 핵심과제로 읍·면·동 주민자치회 도입을 제시하였다. ‘지방자치발전 종합계획’은 ‘지방행정체제 개편 기본계획’보다 지방분권과 자치기반 확충을 위한 진일보한 노력이라고 볼 수 있다.

〈표 4-4〉 주민자치회 근거법과 관련 기본계획

	지방행정체제 개편에 관한 특별법	지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법
	2010년 10월 1일 제정/ 2013년 5월 28일 폐지	2013년 5월 28일 제정
근거 규정	<p>제4절 읍·면·동 주민자치</p> <p>제20조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.</p> <p>제21조(주민자치회의 기능) 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.</p> <p>② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 구역 내의 주민회합 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 <p>제22조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.</p> <p>② 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.</p> <p>< 부칙 ></p> <p>제4조(읍·면·동 주민자치회의 시범 실시) 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</p>	<p>제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.</p> <p>제28조(주민자치회의 기능) ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.</p> <p>② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 구역 내의 주민회합 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 <p>제29조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.</p> <p>② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.</p> <p>③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.</p> <p>④ 행정자치부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. <개정 2014.11.19.></p>
계획	지방행정체제 개편 기본계획(2012.6)	지방자치발전 종합계획(2014.12)
조직	지방행정체제개편추진위원회	지방자치발전위원회
목표	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의 역량강화 • 국가경쟁력 제고 • 주민의 편의와 복리증진 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민편익 증진 • 행정효율 제고 • 지방경쟁력 강화
추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치 및 지방행정체제의 적정화 • 주민생활 편의증진을 위한 자치구역의 조정 • 자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여 • 주거단위의 근린자치 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 강력한 지방분권 기초확립과 실천 • 자치기반 확충 및 자율성 책임성 강화 • 주민중심 생활자치·근린자치 실현 • 미래지향적 지방행정체제 구축
추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 시군구 통합 • 특별시·광역시·자치구·군의 개편 • 대도시 특례 발굴 • 읍·면·동 주민자치회 실시 • 지방분권 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 8개 핵심과제: 읍·면·동 주민자치회 도입이 포함됨 • 10개 일반과제 • 2개 미래발전과제

지방행정체제 개편 중 주민자치회 모형 정립을 위하여 2011년 5월 한국지방자치학회는 지방행정체제개편추진위원회 근린자치분과위원회의 위탁을 받아 주민자치회 모델개발 연구 용역 과제를 수행하여 2011년 11월 결과보고서를 제출하였다. 한국지방자치학회(소진광 외, 2011)에서는 주민자치회 설치단위(규모), 주민자치회 기능, 주민자치회 주민대표성, 읍·면·동과 기초

자치단체와 관계 등을 기준으로 하여 약한 준지방자치단체형(2개), 강한 준지방자치단체형, 지방자치단체형 등 4개의 주민자치회 모형을 제시하였다.

이를 토대로 지방행정체제개편추진위원회 근린자치분과위원회에서는 4개의 모형과 관련된 의견수렴을 위하여 전국 권역에서 토론회를 개최하였다(2011년 10월~11월). 토론회와 실행가능한 주민자치회 모형을 만들기 위한 심층적이고 구체적인 연구 추진 결과 2012년 9월 ‘협력형,’ ‘통합형,’ ‘주민조직형’ 3개 모형을 결정하고 주민자치회 설치·운영방안을 확정지었다(김필두, 2012).

주민자치회를 본격적으로 실시하기 전에 3가지 모형에 대해 시범실시하기로 하면서 2012년 10월부터 11월까지 시·도 주민자치 담당공무원 및 주민을 대상으로 3개 모형에 대한 선호도 조사를 실시한 결과, 협력형에 대한 선호도가 가장 높고⁹⁾, 또한 현행법 하에서는 협력형만이 가능하다는 법제처의 유권해석¹⁰⁾에 따라 2012년 12월 3가지 모형 중 통합형만 시범실시하기로 결정하였다(김순은, 2014). 이에 지방행정체제개편위원회는 같은 해 12월 14일 21차 본위원회에서 ‘주민자치회 시범실시 기본방향’을 의결하고 2012년 12월 20일 당시 행정안정부로 통보하였다. 이에 안전행정부는 2013년 3월 주민자치회 시범실시 계획을 확정하고 2013년 4월부터 5월에 걸쳐 공모를 실시하였다. 계속해서 공모를 통해 31개 지역을 선정하고 선정된 지역을 대상으로 워크숍을 실시하였다.

시범실시를 위해 지방자치단체는 ‘주민자치회 실시를 위한 조례’를 제정해야 하는 바 안전행 정부는 표준조례안을 만들어 해당지역에 통보하고 2013년 7월에 본격적으로 주민자치회를 시범 실시하였다. 2014년 12월에 시범실시 결과를 평가하고 주민자치회 관련 법령안 마련 등의 후속작업이 이루어지고 있다. 시범실시에 대한 구체적인 내용은 제3절 ‘주민자치회 시범실시 현황’과 제4절 ‘주민자치회 시범실시 평가’를 참고하면 된다.

한편 지방자치발전위원회는 2014년 12월 ‘지방자치발전 종합계획’을 수립하여 2015년 3월에 ‘지방자치발전 시행계획’을 마련하였는데, 8개 핵심과제¹¹⁾ 중 하나로 읍·면·동 주민자치회

9) 행정안전부에서는 지역주민과 주민자치 담당공무원을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 전체 읍·면·동 3,483개 중 선호도에 관한 응답을 한 3,233개 읍·면·동 중 3,028개(93.6%)의 읍·면·동에서 협력형을 선호한다는 응답을 하였고, 통합형은 100개(3.1%), 주민조직형은 105개(3.3%) 읍·면·동에서 각각 선호하는 것으로 나타났다. 이에 따라서 행정안전부에서는 선호도가 가장 높은 협력형을 주민자치회 시범실시의 모형으로 선정하였다.

10) 2012년 6월 법제처는 통합형과 주민조직형에 포함된 내용 중 주민자치회가 지방자치단체 행정사무를 직접 수행하는 행정기간 성격을 갖도록 하는 사항, 읍·면·동사무소를 주민자치회 사무기구화하는 사항, 읍·면·동 소관사무의 변경, 읍·면·동장의 지휘 감독권자 변경에 관한 사항 등이 「지방자치법」 등 타 법률과 충돌해 특별법 부칙 제4조만을 근거로 주민자치회 3가지 모형에 대한 시범실시가 어렵다는 검토의견을 제출하였다(김주원, 2014; 최근열, 2014). 구체적으로 통합형은 주민자치회장이 읍·면·동 행정기능에 대한 최종권한을 가지도록 하는데, 주민등록법, 인감증명법, 농지법 등에서 읍·면·동장의 권한 및 의무로 규정한 사무가 많아 이를 모두 개정해야 한다. 그리고 읍·면·동 사무소를 주민자치회의 사무기구로 전환하고 읍·면·동장의 명칭을 변경하며, 직원에 대한 지휘·감독권을 주민자치회장이 가지도록 설정한 사항과 관련해서는 「지방자치법」 제117조~119조에서 시군구에 하부행정기관의 장인 읍·면·동장을 두고, 시군구청장이 임명 및 지휘·감독을 하도록 하는 규정과 배치된다. 주민조직형은 읍·면·동사무소 폐지 시 「지방자치법」 제117조 상 시군구에 읍·면·동장을 두도록 한 규정 및 기타 개별법에 읍·면·동장의 권한 및 의무로 명시된 규정과 배치된다(박상우, 2014)

11) 8개 핵심과제는 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비, 중앙권한 및 사무의 지방이양, 지방재정 확

시범실시를 채택하였다. 시행계획에 따르면 31개 시범지역에 대해서 2015년 12월까지 시범실시를 연장하기로 하였다.

계속해서 지방자치발전위원회는 주민자치회 실시모델에 대한 도입방안을 마련하고 의견을 조율하고자 2015년 6월에 ‘읍·면·동 주민자치회 도입방안’에 대한 토론회를 개최하였다. 토론회에서는 행정자치부 논의를 통해 주민자치회 모형으로 협력형 보완모델과 통합형 중에서 조례로 실시모델을 선택도록 할 것이라는 계획이 제시되었다. 즉, 주민자치회는 임의실시를 원칙으로 하면서, 협력형은 2015년 입법완료시까지 시범실시를 확대 추진하고, 통합형은 주민자치회 법률을 제정한 뒤 일부지역에서 시범실시가 선행된 후 확대 적용하기로 하였다(자치뉴스, 2015.6.9.) 그리고 시범실시가 완료되면 시범사업의 실시 결과를 분석하여 주민자치회의 모형을 확정하고 ‘주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률’을 제정한 후에 2016년부터 주민자치회를 공식적으로 출범시킬 예정이다.

〈표 4-5〉 주민자치회 추진일정 및 내용

일시	추진 내용
1999	• 주민자치위원회 설치 운영
2010.10.01	• 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제정 제4절 제20조, 제21조, 제22조 - 읍·면·동 단위 주민자치 활성화에 관한 선언적인 규정 - 주민자치회 설치, 기능, 구성 근거규정 마련
2011.02	• 지방행정체제개편추진위원회 발족
2011.5~2011.11	• 5월 주민자치회 모형 정립 위한 용역 발주(한구지방자치학회) • 11월 주민자치회 모형개발 연구 보고서 제출
2011.10.20.~2011.11.04	• 주민자치회 모형에 대한 5개 권역별 토론회(수도권~경남권)
2012.09	• 주민자치회 설치·운영방안 확정
2012.10~2012.11	• 주민자치회 시범실시 기본방향 확정
2013.03	• 주민자치회 시범실시 추진계획 확정
2013.05.28	• 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제정 (지방분권촉진에 관한 특별법과 지방행정체제 개편에 관한 특별법 폐지) 제27조, 제28조, 제29조 - 주민자치회 시범실시 규정
2013.06	• 주민자치회 시범실시 대상지역 확정
2013.06.13	• 주민자치회 시범실시 대상지역 관계자 워크숍 실시
2013.06.20	• 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 제정
2013.07	• 주민자치회 시범실시 본격 추진

총 및 건전성 강화, 교육 자치와 지방자치 연계 통합노력, 자치경찰제도 도입, 대도시 특례제도 개선, 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편, 읍·면·동 주민자치회 도입이다.

일시	추진 내용
2014.07.24	• 주민자치회 시범실시 및 설치운영에 관한 조례 개정
2013.08~2014.12	• 주민자치회 시범실시 - 2013년 12월 10일 협력형 통합형 주민조직형 3개 모형에 대한 선호조사를 통해 협력형 모형을 기본으로 한 7개 세부모형 설정-31개 시범사업 실시
2014.11.19	• 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 개정
2014.12	• 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석(지방자치발전위원회)
2014.12	• 지방자치발전 종합계획 수립
2015.03	• 지방자치발전시행계획 마련(8대 핵심과제 중 하나로 읍·면·동 주민자치회 시범실시 채택)
2015.06.05	• 주민자치회 도입방안 토론회 개최(지방자치발전위원회)
~2015.07	• 주민자치회 도입방안 및 법령안 마련(지방자치발전위원회 계획)
2015.08~	• 국회 법제화 지원(지방자치발전위원회 계획)

자료1. 지방자치발전위원회(https://clad.go.kr/section/content/content.html?PID=plancore#cont_8).

자료2. 지방자치발전위원회(2015), 2015년 지방자치발전 시행계획

자료3. 박상우(2014), 주민자치회 모형에 관한 연구, 수원시정연구원 보고서.

제2절 주민자치회 세 가지 모형

지방행정체제개편추진위원회는 한국지방자치학회의 주민자치회 모형을 수정·보완하여 주민자치회 기본모델로 ‘협력형’, ‘통합형’, ‘주민조직형’ 3개 모형을 제시하였다. 세 가지 모형은 위원 구성, 포괄적 기능 규정, 지역특성을 감안한 자율성 부여에서 공통적인 방향성을 갖는다(심익섭, 2012). 첫째, 위원구성에 있어서 지역대표성, 자발성 및 전문성 등이 확보하도록 하였다. 둘째, 지역공동체 형성, 행정지원 기능, 기타 수익사업 등 다양한 활동을 할 수 있도록 기능을 포괄적으로 규정하였다. 셋째, 주민자치회 설치에 대한 기본방향을 제시하고 구체적인 사항은 지역특성을 감안하도록 자율성을 부여하였다.

그러나 조직형태, 읍·면·동사무소와의 관계, 사무(기능범위) 등에 있어서는 차이를 보인다. 먼저 각 모형의 특징을 살펴보고자 한다.

협력형은 현행 주민자치센터와 주민자치위원회 제도를 보완·발전한 것으로 주민자치회가 읍·면·동사무소와 병존하는 형태이다. 읍·면·동사무소의 현행 기능을 유지한 상태에서 주민자치회는 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리 기능과 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의·심의 기능 등을 수행한다. 즉, 기존 주민자치위원회에는 없던 읍·면·동 행정기능에 대한 협의·심의권을 부여함으로써 권한을 강화하고 주민자치회 위원 선출방식을 변경하여 주민대표성과 전문성을 확보한다는 점에서 기존 주민자치위원회보다 진일보한 점진적인 변화모형이라고 할 수 있다. 즉, 기존 주민자치위원회는 주민자치센터에 대한 심의 기능을 주로 담당하였으나 협력형 주민자치회는 주민자치 기능을 강화하여 주민생활과 관련된 업무에 대하여 협의·심의 기능을 보완한 것이다. 그러나 주민자치회가 읍·면·동사무소와 병존하면서 단순한 협의 및 심의 권한만 갖기 때문에 지역주민의 삶의 질과 관련된 의견을 실질적으로 관철시키기에는 어려움이 존재한다(박상우, 2014).

다음으로 읍·면·동사무소와의 관계에서 주민자치회와 읍·면·동사무소는 수평적·병렬적 관계를 전제로 한다. 이 때 주민자치회는 운영지원을 위하여 유급사무원(간사) 또는 자원봉사자를 둘 수 있는데 필요시 지방자치단체 공무원 파견을 요청할 수 있다. 즉, 정부와 지역사회(시민사회)가 서로 다른 사회구성의 영역으로 존재하고, 각각의 자율적 원리가 유지되면서 수평적 관계형성 또는 협력을 통해 국가와 사회민주화의 성숙에 기여할 수 있다(김주원, 2014).

협력형은 현존하는 주민자치위원회 제도로부터 급격한 변화를 요구하지 않기 때문에 혼란을 최소화할 수 있다는 장점이 있지만, 현실적으로 읍·면·동의 기능이나 사무가 주민에게 영향을 미치는 경우가 많지 않다는 점에서 주민자치회의 행정참여가 큰 의미를 갖기 어렵고, 기존 주민자치위원회가 그렇듯이 주민자치회 스스로 자립하지 못하고 행정에 의존할 가능성이 높다는 문제점이 존재한다(김주원, 2014). 이에 대해 협력형은 기존 주민자치위원회와 차이가 없고 위탁사무를 추가로 받아 사무수행을 대행하는 정도에 그치는 것이라는 비판이 있다(김찬동, 2014a). 더 나아가 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하는 것은 임의조직으

로 두었던 것을 법령조직으로 두고 행정사무를 위탁할 수 있는 조직체로 만든다는 것을 의미한다는 극단적인 비판도 존재한다(김찬동, 2014b).

통합형은 기존의 읍·면·동사무소와 주민자치회를 통합하여 읍·면·동 행정기능과 주민자치기능, 위임·위탁 사무 처리기능을 수행하는 모델이다. 즉, 주민대표로 구성되는 의결기구(주민자치위원회)와 그 소속하에 공무원으로 구성되는 집행기구(기존 읍·면·동사무소)를 통합한 형태를 말한다. 협력형 모형에서는 지방자치단체장이 사무기구의 조직 및 인사권을 갖게 되지만 사무기구의 장 임용시 주민자치회와 협의를 거쳐야 한다.

통합형에서 수행하는 기능은 기존의 읍·면·동 행정기능과 주민자치기능을 수행하고, 위임·위탁 사무 처리기능 등을 포괄적으로 수행함으로써 협력형보다 주민자치회의 기능을 강화하는 특징을 보인다. 그리고 읍·면·동사무소와의 관계는 주민자치위원장이 소속직원의 업무 복무에 대한 지휘·감독권을 가진다는 점에서 협력형과 다르게 읍·면·동사무소와 주민자치회가 대등한 관계는 아니다.

통합형은 주민조직형과 같이 완전한 주민중심의 주민자치회를 실시하기는 현실적으로 어렵고, 현행 주민자치센터 및 주민자치위원회와 크게 차이가 없는 협력형으로는 실질적인 근린자치를 실현시키기 어렵다는 인식을 바탕으로 한 주민조직형과 협력형의 중간 수준의 근린거버넌스 모형이라고 볼 수 있다(심익섭, 2012). 그러나 통합형의 경우 읍·면·동 단위에 대의정부가 존재하고, 선거를 통해 정치적 책임을 지는 주민자치위원과 전문 집행기구가 함께 일함으로써 대의 민주적 책임성과 서비스전달의 전문성의 확보된다는 장점이 있지만, 다른 한편으로 주민자치회가 선거가 아닌 다른 방식으로 구성될 때 정치적 책무성을 갖지 않는 민간조직 아래 국가조직이 형성되는 형태를 띠면서 대의민주제의 정치적 책무성의 기본원리가 무너지게 될 위험성이 존재한다(김주원, 2014).

주민조직형은 자발적 결사체로서 기존 읍·면·동사무소를 폐지하고, 주민대표인 주민자치회가 주민자치기능과 위임·위탁사무 처리기능을 수행하는 순수한 주민자치 및 근린자치라는 측면에서 가장 이상적인 모형이다. 즉, 주민자치회가 기관구성을 스스로 하는 조직권, 사무기구를 구성하는 직원을 채용할 수 있는 인사권, 그리고 사무기구의 운영과 자치사무의 수행을 위한 예산편성권을 독자적으로 가지고 이에 대한 책임도 스스로 질 수 있는 실질적인 의미의 주민자치를 위한 모형이다(김찬동, 2014a).

주민조직형에서 기존 읍·면·동을 폐지함에 따라 읍·면·동 행정기능은 자치단체로 이관하고, 주민자치회는 실질적인 주민자치 기능의 결정 및 집행권한을 가지게 되는 것이다. 이를 위해 주민대표로 구성되는 의결·집행기구인 주민자치위원회를 설치하고, 주민자치위원회의 운영 지원을 위하여 간사, 유급사무원 또는 또는 자원봉사자로 구성되는 사무기구를 둘 수 있으며 필요시 지방자치단체에 공무원 파견을 요청할 수 있다.

주민들 스스로 공공서비스의 생성 및 전달에 책임을 지게 되면서 주민조직으로서 자율적, 독립적 역량을 키우고 공공선에 대한 주민관심과 사회적 책임을 강화할 수 있다는 장점이 있

다(김주원, 2014). 그러나 주민조직형이 주민자치의 이념에 잘 부합하는 이상적인 모형이지만 주민자치의 역사가 짧아 역량이 부족하고, 지역주민의 일상패턴이 주민자치조직 회의에 참여하는데 무리가 있는 등의 문제가 존재한다(김순은, 2013). 읍·면·동 규모가 서구선진국의 기초자치단체만큼이나 큰 상황에서 하나의 자발적 결사체 조직에게 지역사회의 다양한 공적 책무를 모두 맡긴다는 것은 상당한 위험부담을 수반하고, 시·군·구에 주민자치회의 참여기제가 마련된다고 하더라도 읍·면·동 행정계층이 사라지는 경우, 지역사회와 지방정부 사이에는 그만큼 물리적·심리적 거리감이 발생할 가능성이 높다(김주원, 2014)

〈표 4-6〉 주민자치회 3가지 모형 비교

	협력형	통합형	주민조직형	
형태				
	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회와 읍·면·동사무소 병존 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회와 읍·면·동사무소 통합 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치기구 (읍·면·동사무소 폐지) 	
특징	<ul style="list-style-type: none"> 현 주민자치센터와 주민자치위원회제도 보완 점진적 변화모형 	<ul style="list-style-type: none"> 협력형과 주민조직형 중간형태 	<ul style="list-style-type: none"> 순수한 주민자치 및 근린자치라는 측면에서 가장 이상적인 모델 	
읍·면·동과 관계	<ul style="list-style-type: none"> 병렬 관계·수평적 관계(협의·심의 기능) 읍·면·동사무소 존치 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치위원장이 소속 직원의 업무 복무에 대한 지휘 감독권 행사 읍·면·동사무소: 주민자치회 사무기구로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 읍·면·동사무소 폐지 읍·면·동 행정기능을 기초자치단체가 직접 수행(일부 행정기능 주민자치회에 위탁) 	
기능	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치기능 위임·위탁 사무의 처리 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사항*의 협의 심의 <p>* 지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등에 관한 사항</p>	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동 행정기능과 주민자치기능 위임·위탁사무 처리기능 등을 포괄적으로 수행-주민자치회 기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치기능(결정 및 집행) 위임·위탁사무 처리 기능 	
읍면동 행정 가능 ♣	(1)	×	○	×
	(2)	○ (주민자치회 협의·심의 후 읍·면·동사무소에서 수행)	○ (주민자치회 직접 수행)	×
	(3)	○	○	○
주민자치	○	○	○	
위임위탁 사무처리	○	○	○	

	협력형	통합형	주민조직형
사무기구 의 구성 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 유급직원(간사) 및 자원봉사자(필요시 공무원 파견 요청) • 주민자치회 운영지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 사무기구: 공무원 • 주민자치회 운영지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 유급직원(간사) 및 자원봉사자(필요시 공무원 파견 요청) • 주민자치회 운영지원
법 개정 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 법 개정 필요 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 법 개정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 법 개정 필요

♣ (1) 고유 행정사무, (2) 협의·심의 대상사무 (3) 위임·위탁대상사무

- 자료: 안전행정부, 2013; 지방자치발전위원회, 2014; 심익섭, 2012; 김필두, 2013c: 97; 박상우, 2014.

세 가지 모형 중 협력형과 주민조직형은 민간단체이지만 통합형은 행정기관의 성격을 띠게 된다. 따라서 사무기구를 운영하기 위한 사무직원의 성격은 협력형과 주민조직형은 유급지원 혹은 자원봉사자이지만 통합형은 공무원이다. 세 가지 모형을 시범실시하거나 운영하기 위해서는 협력형은 법 개정이 필요가 없으나 통합형과 주민조직형은 법 개정이 필요함에 따라 통합형만이 시범사업 모형으로 결정되었다.

제3절 주민자치회 시범실시

1. 시범실시 현황

각 읍·면·동 주민자치회를 본격적으로 실시하기 전에 문제점과 개선점을 파악하기 위해 시범실시를 결정하였다. 주민자치회 시범실시 목적은 제도의 타당성 및 실현가능성을 평가하여 수정·보완하고, 이해당사자들의 인식을 제고하기 위한 것이다(최근열, 2014). 이에 2012년 10월부터 11월까지 주민자치회 시범실시 기본방향을 확정하였고, 2013년 3월 추진계획을 수립하였다.

지방행정체제개편위원회는 당초 읍·면·동 주민자치회 모델로 협력형, 통합형, 주민조직형 3개 유형을 개발하였다. 그러나 통합형과 주민조직형에 대한 시범실시는 기존 읍·면·동 기능을 전환하거나 폐지하여야 하므로 법령에 근거를 두지 않고 추진하는 것은 곤란하다는 법제처 의견을 받아들여 지방행정체제개편위원회는 기본적으로 현행 읍·면·동 행정의 큰 틀이 유지되는 협력형 모델을 우선 시범실시하고, 통합형과 주민조직형은 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 개정할 후 시범실시하기로 안전행정부에 통보하였다¹²⁾(류순현, 2013).

이에 안전행 정부는 협력형을 일부 수정해 시범실시계획을 수립하였는데, 안전행정부(안)은 기존의 협력형 모형과 달리 주민자치회 안에 주민자치위원회를 따로 두지 않고, 협의·심의 기능을 주민자치회가 수행하며 사무기구는 자원봉사자로 구성하되 공무원은 파견할 수 없도록 하였다(최근열, 2014).

〈표 4-7〉 주민자치회 시범실시 기본계획 내용

구분	내용
주민자치회 구성 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 해당지방자치단체 여건에 따라 20명~30명으로 구성하도록 조례에서 규정 • 주민자치회 위원: 통·이장이 추천하는 지역대표, 공개 모집되는 일반주민·직능대표 등을 통해 후보자 군 구성 • 시군구 단위 위원선정위원회를 통해 선정, 기초자치단체장이 위촉 • 총회 개념의 주민자치회 구성하지 않음
주민자치회 지위와 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 읍·면·동 행정 기능 중 고유 행정 업무 제외하고 주민자치회에 기능을 폭넓게 부여 • 공공성, 민주성 및 주민접근성을 기준으로 고유행정업무, 협의업무, 위수탁업무, 주민자치업무로 구분하고, 보충성의 원칙에 따라 주민자치회로 업무 배분 • 시범실시 기간 중 읍·면·동 행정 기능에 대한 전반적 재조사, 분석 후 업무배분에 활용 • 읍·면·동 행정기능 중 협의업무는 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무에 대한 주민자치회에 협의 권한 부여(예: 읍·면·동 단위의 지역발전계획, 지역단위 축제 운영계획 등) • 읍·면·동 행정기능 중 위·수탁업무는 주민자치회에 위탁하여 처리함이 바람직하다고 판단되는 업무를 위·수탁하여 처리하는 업무(예: 마을도서관 운영, 마을 휴양림 관리, 저소득 노인 도시락 배달사업)

12) 주민자치회 시범실시와 관련하여 안전행 정부는 시범실시의 지원과 홍보, 교육 등을 담당하고, 지방행정체제개편추진위원회에서는 시범실시에 대한 모니터링 평가, 법률안의 제정 등을 담당하였다.

구분	내용
주민자치회 채정 및 회계	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회 회비, 수탁 사업수수료, 자체 수익사업 수입, 정부보조금(사업보조금, 운영보조금), 기타 기부금품 회비 징수는 지방자치단체 여건에 따라 징수 여부와 징수 금액을 자율적으로 결정
시범실시에 대한 행정 재정적 지원	<ul style="list-style-type: none"> 행정적 지원: 컨설팅, 시범실시 우수기관에 대한 포상 재정적 지원: 시범실시 대상 지방자치단체에 대한 재정적 인센티브 부여, 시범실시 완료 후 평가결과에 따른 인센티브 부여(계획)
시범실시 결과 평가	<ul style="list-style-type: none"> 2차에 걸쳐 평가 <ul style="list-style-type: none"> 중간평가: 안전행정부와 시·도의 협조아래 해당 시·군·구와 합동으로 실시 최종평가: 지방행정체제개편위원회와 안전행 정부가 합동으로 평가 평가내용: 지역주민들의 호응도, 기존 주민자치위원회와의 차별성, 협의 사무 및 위·수탁 사무의 적절성 등

자료: 류순현(2013), 이길영(2013) 내용 재구성

한편 안전행정부는 시범실시 지역 선정을 위해 2013년 4월~5월 동안 전국 3,400여개 읍·면·동을 대상으로 시범실시에 참여할 읍·면·동을 공모하였다. 공모결과 총 166개의 읍·면·동에서 참가하였다. 계속해서 안전행정부에서는 ‘시범실시 지역선정위원회’를 구성하고 추진계획의 타당성 및 충실성, 시범실시 추진의지와 수행능력, 앞으로 추진할 사업의 지속발전 가능성 등을 평가하고, 해당 읍·면·동의 인구, 면적, 도시화 정도 등을 기준으로 유형화하여 유형별 권역별로 균형을 맞추면서 최종적으로 31개의 읍·면·동을 시범지역으로 선정하였다(류순현, 2013; 안전행정부, 2013b; 안전행정부, 2013d). 최종 선정지역은 수원시 행궁동 등 경기도 5개, 천안시 원성 1동 등 충남 4개, 광산구 운남동 등 광주 3개 등이며, 기타 도시는 1~2개 지역이다.

안전행정부는 공모를 받으면서 주민자치회 유형으로 7개를 제시했는데 안전마을형, 지역복지형, 마을기업형, 도심창조형, 지역자원형, 평생교육형, 다문화 어울림형이 그것이다. 신청지역은 이 7가지 유형 중 하나 혹은 복수의 유형으로 지원할 수 있었다. 지역복지형과 안심마을형은 기본모형이고 나머지 5가지 모형은 선택모형에 해당한다. 시범실시 지역 중 10개 지역을 안심마을로 선정하였다.

〈표 4-8〉 주민자치회 시범실시 대상 지역

대상지역		번호	대상지역		번호
서울(2)	성동구 마장동	1	강원(2)	고성군 간성읍*	17
	은평구 역촌동*	2		인제군 인제읍	18
부산(2)	연제구 연산1동*	3	충북(1)	진천군 진천읍*	19
	동래구 안락2동	4	충남(4)	천안시 원성1동*	20
대구(1)	수성구 고산2동	5		논산시 벌곡면	21
인천(1)	연수구 연수2동	6		아산시 탕정면	22
광주(3)	광산구 운남동	7		예산군 대흥면	23
	북구 입동	8	전북(2)	완주군 고산면	24
	남구 봉선1동*	9		군산시 옥산면	25
대전(1)	동구 가양2동	10	전남(2)	순천시 중양동*	26
울산(1)	북구 농소3동	11		목포시 신흥동	27
경기(5)	수원시 행궁동	12	경북(1)	안동시 강남동	28
	수원시 송죽동*	13	경남(2)	창원시 용지동	29
	오산시 세마동	14		거창군 북산면*	30
	부천시 송내1동	15	세종(1)	부강면	31
	김포시 양촌읍*	16			

* 안심마을형 10개
 자료: 안전행정부(2013b)

한편 주민자치회 시범실시를 위해서는 각 해당 지방자치단체별로 조례를 제정해야 함에 따라 안전행정부에서는 2013년 6월 표준조례안을 제정하여 각 지방자치단체에 통보하였다. 이에 각 지방자치단체는 같은 년도 10월까지 조례를 제정하고 주민자치회를 구성하는 등 시범실시에 돌입하였다(2013년 8월~2014년 12월). 이 과정에서 안전행 정부는 주민자치의 성공적 실시를 위하여 컨설팅단을 구성하여 컨설팅을 실시하고, 주민자치회 시범실시 담당자들을 대상으로 워크숍을 실시(2013년 12월 20일)하였다. 이와 함께 해당 지방자치단체에 특별교부세 1억원을 지원하는 등의 행·재정적 지원을 하였다.

2. 시범실시 내용

풀뿌리 민주주의와 공동체 활성화를 위한 주민자치회를 본격적으로 실시하기 전에 이루어지는 시범실시의 목적은 다음과 같다. 첫째, 주민자치회 모델 설치·운영의 적합성 여부, 주민자치기구의 역할 수행 여부, 그리고 특별법에 규정된 기능의 수행가능 여부 등 주민자치회 제도의 타당성 및 실현가능성 판단, 둘째, 시범실시 결과 평가를 통해 제도 보완책 마련, 최종 주민자치회 모델 및 설치·운영 방안 확정, 개별 법률 제정 또는 지방자치법 개정 등 입법사항 도출

등 전면 실시 전 주민자치회 제도 사전검토 및 시행착오 최소화, 셋째, 국민, 시민단체, 지방의원, 공무원 등 이해당사자의 인식제고 및 제도의 수용성 확보 등이다(최근열, 2014: 225-226).

한편, 시범실시를 위해서는 기존 주민자치위원회와 관계에서 문제가 대두될 수밖에 없는데, 안전행정부(2013b)는 기존 주민자치위원회와 주민자치회가 연계되어 시범실시 되는 지역의 경우 자율적으로 지역 실정에 따라 기존 주민자치위원회를 폐지하거나 승계할 수 있도록 하였다. 그러나 주민자치회는 읍·면·동 사무소와의 사전 협의, 자치단체 사무의 위수탁 기능이 부가됨에 따라 기존 주민자치위원회보다 읍·면·동 행정 기능에 직·간접적으로 참여하는 기회를 더 많이 갖게 되고, 공공성이 좀 더 강화되고 역할도 확대되었다. 즉, 「지방분권 및 행정체제개편 특별법」 제28조에는 '법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다'고 규정하고 있어서 기초자치단체인 시군구의 하부 행정기관인 읍·면·동을 지원하는 행정보조기관으로서의 지위도 가진다고 할 수 있다. 따라서 주민자치회는 주민의 대표로 구성된 주민자치기구인 동시에 시군구 등 지방자치단체 산하의 일선행정기구로서의 2중적인 지위를 가지고 있다고 할 수 있다.

주민자치회 시범사업은 생활자치 구현을 위해 읍·면·동 행정의 큰 틀은 유지하되, 일부 행정 기능에 대해 주민자치회에서 사전협의, 위탁 처리하여 실질적인 생활자치를 구현하기 위한 것이다. 이러한 시범실시의 기본원칙으로는 첫째, 생활자치의 구현 및 정치적 중립성 확보, 둘째, 주민자치를 통한 자생적 역량 강화, 셋째, 공동체 회복의 선도적 기능 수행, 넷째, 기존 행정과의 조화·균형이 제시되었다(류순형, 2013; 이길영, 2013)

구체적으로 보면 첫째, 위원 구성의 다양화(젊은 층, 직능단체 종사자 등)로 생활자치를 구현하고, 주민들의 생활 기반이자 공동체가 정치적 이해관계에 휘말리지 않도록 정치 중립적인 직무수행을 위한 제도적 장치를 마련한다. 둘째, 자율적인 주민자치회 운영을 도모하고 시범실시 기간 내 행·재정적 지원을 통해 성공모델을 창출함으로써 주민자치를 위한 자생적 역량을 강화한다. 주민자치를 위한 자생적 역량 강화는 주민자치회의 성공을 위해서 꼭 필요한 요소이다. 셋째, 안심마을 공동체 등 지역주도의 공동체 회복과 마을 공동체 활성화, 그리고 복지재원 배분의 구심체 역할을 수행하는 복지 공동체 활성화를 통해 주민자치회는 공동체 회복의 선도적 기능을 수행한다. 마지막으로, 지역여건 등을 고려하여 시범실시 기간을 조정하고 이를 점진적으로 확대하면서 읍·면·동 행정 기능 중 위탁 업무, 순수주민자치 업무 등을 추진함으로써 기존 행정기능과 조화·균형을 모색한다.



〈그림 4-1〉 주민자치회 시범실시 기본원칙

주민자치회 시범마을은 지역의 특징에 따라 안전마을형과 지역복지형을 기본모형으로 하고 마을기업형, 도심창조형, 지역자원형, 평생교육형, 다문화 어울림형을 선택모형으로 하여 운영되었다.

기본모형인 지역복지형은 복지사각지대 저소득계층의 주민을 발굴하여 지역내 복지자원과 연계하여 최소한 나눔의 정신을 실천하고 사랑의 공동체를 형성해나가는 유형이다(최근열, 2014). 경기 수원시 송죽동, 서울 은평구 역촌동, 경북 안동시 강남동을 비롯하여 26개 지역이 해당 모형으로 시범실시를 하였다.

안전마을형(안심마을형)은 박근혜 정부의 국정과제인 4대약을 척결하고 재난에 대비하기 위하여 주민자치회를 중심으로 지역 치안센터, 학교, 새마을부녀회 등과 연계하여 안전캠페인, 순찰활동 전개 등을 수행하도록 하는 유형이라 할 수 있다(최근열, 2014). 즉, 마을 스스로 안전공동체를 구축해 직접 마을의 안전을 책임지는 역할을 수행하는 것이다. 안전마을형은 기존 안전행정부의 안전도시 사업의 일환이었던 것을 2013년 주민자치회 시범실시와 함께 이를 결합한 것이다. 경기 수원시의 행궁동, 서울 은평구 역촌동, 경남 거창군 북상면을 비롯한 지역들이 해당모형을 채택하였다.

안심마을형과 지역복지형에서 가장 중요한 것은 주민들의 주도적인 네트워킹과 활동, 마을의 모습을 바꾸어가는 참여라고 할 수 있다. 즉, 주민들이 주도적으로 형성한 주민네트워크를 중심으로 복지 및 생활안전 등에서 주민안전망을 확충하는 것이다(최인수·김건위·전대욱, 2014).

다음으로 선택모형을 살펴보면, 마을기업형은 주민자치회 중심의 수익사업 추진을 통해 지역 문제에 대한 자발적 문제해결능력 및 자생적 역량강화를 목적으로 한다. 즉, 수익사업의 운영을 통한 고용창출 및 지역경제 활성화 효과, 지역의 다양한 자원을 활용해 지역문제를 해결함

으로써 지역의 가치 재발견 및 지역공동체 활성화 효과를 견인한다. 안전행정부의 마을기업 육성사업¹³⁾을 통해 2년간 최대 8천만원의 사업비(1차년도 5천만원, 2차년도 3천만원 추가)와 경영컨설팅 지원을 받을 수 있다(전대욱, 최인수, 2014; 행정자치부, 2015). 서울 은평구 역촌동과 경북 안동시 강남동 등 8개 지역이 해당 모델을 선택모형으로 채택하였다.

도심창조형은 주민자치회를 중심으로 소규모 동네재생 사업을 통해 살기 좋은 동네만들기를 추진하는 것으로 국토교통부의 근린형 도시재생 및 서울시 등 자치단체의 주민참여형 도시재생¹⁴⁾ 사업과 맥락을 같이한다(전대욱, 최인수, 2014). 국토교통부에서는 경제기반형 도시재생과 근린형 도시재생의 2가지 유형으로 도시재생을 구분하고 있는데, 주민자치회 시범실시 선택모델로서의 도심창조형은 근린형 도시재생에 해당한다(전대욱, 최인수, 2014).

지역자원형은 지역이 갖고 있는 자원을 활용하여 지역축제를 개최하는 등 지역 브랜드 가치를 창출하고자 하는 모형이다. 지역자원이란 주민들의 삶의 질 향상을 위해 마을이 공동으로 만들거나 마을 내에 역사적으로 존재해 온 타 지역과 차별화 및 특화된 유무형의 자산으로 자연환경자원, 농업생산자원, 재원자원, 운영자원 등이 있다(전대욱·최인수, 2014). 대전 동구 가양2동, 경남 거창군 북상면 등 10개 지역이 해당모델을 채택하고 있다. 마을기업형과 지역자원형은 관점상의 차이는 있으나 지역의 순환경제 구축을 목적으로 한다는 점에서 공통점을 지닌다(전대욱·최인수, 2014).

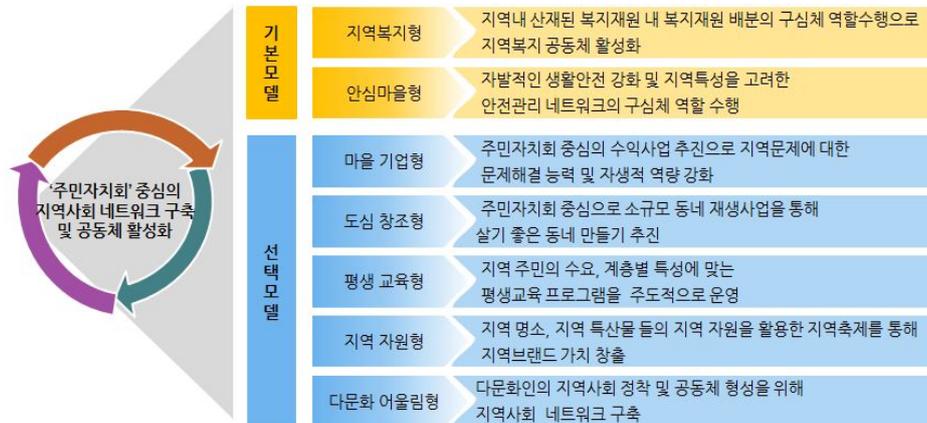
평생교육형은 지역주민의 수요와 계층별 특성에 맞는 평생교육 프로그램을 주도적으로 운영하는 모델로, 현재 교육부에서 평생학습도시로 지정된 시군구를 중심으로 추진하는 ‘평생교육형 마을만들기’와 읍·면·동 근린공동체에 부여된 주민자치회의 권한을 효율적으로 집행하기 위한 지역주민의 역량강화를 위한 학습활동의 일환으로 볼 수 있다. 평생교육형 주민자치회는 지역주민의 역량강화와 학습활동을 지원하기 위해 시·군·구 평생학습센터 등과 연계하여 일정 규모(5인 이상)의 주민이 모인 경우 희망하는 교육내용을 다루는 강사를 파견하는 제도를 운영할 수 있다. 특히, 평생교육형은 지역학습 네트워크를 구축하여 지역의 역사, 문화, 인물 등에 대한 체계적인 교육과 지역 활동가 및 리더 양성교육을 통해 지역주민들의 주인의식 고양 및 지역공동체 활성화를 가능케 할뿐만 아니라 마을기업이나 여타 마을사업의 추진을 위해 학습 공동체를 구성하고 지원함으로써 주민자치회 내의 다양한 마을사업을 사전에 준비하고 인큐베이팅 할 수 있도록 토대를 제공할 수 있다(전대욱·최인수, 2014). 부산 연제구 연산 1동, 전남 순천시 중앙동 등 8개 지역이 해당모형을 시범실시 하였다.

마지막으로 다문화어울림형은 다문화인의 지역사회 융합을 위해 다문화인에 대한 지역사회의 인식개선 및 지역사회 정착을 위한 지원과 함께 지역네트워크 형성을 통해 다문화 공생이

13) 이는 안전행정부의 마을기업 육성사업과 결합된 것으로 주민자치회와는 별도로 2015년에 신규 140개, 재지정 180개를 지정함으로써 전국적으로 1,400여개의 마을기업이 존재하게 된다(행정자치부, 2015).

14) 도시재생은 인구감소, 산업구조변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 의미한다(「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조).

가능한 지역사회를 구축하고 이로부터 지역경제를 활성화하고 창조역량 제고에 기여하고자 하는 모형이다. 다문화어울림의 경우 지역주민들의 다문화에 대한 인식부족 및 지속적인 참여 등에 대한 어려움이 많아 이에 대한 체계적인 지원이 필요한데, 여성가족부 산하의 다문화가족지원 센터와의 연계 등을 통한 등 다문화지역에 대한 다양한 정부지원과 연계하여 추진하는 것이 고려될 필요가 있다(전대욱, 최인수, 2014)



자료: 류순형(2013), 최인수·김건위·전대욱(2014) 그림 재인용

〈그림 4-2〉 주민자치회 7가지 시범모형

구체적으로 시범실시의 내용을 표준조례(안)를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 주민자치회는 관할 지역의 읍·면·동에 1개의 주민자치회를 설치하고, 도서 및 벽지 지역과 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역에 분회를 설치할 수 있다.

둘째, 주민자치회의 구성에 대해 살펴본다. 주민자치회는 주민자치위원으로 구성된다. 주민자치위원은 추천 또는 공개모집한 날 현재 만 19세 이상인 자로서 해당 읍·면·동 주민 및 사업장 주소를 가진 자를 대상으로 지역여건에 따라 20~30명의 무보수 명예직에 해당한다. 주민자치위원은 주민대표성과 전문성을 위해서 지역대표위원, 주민대표위원, 직능대표위원의 3가지 유형이 있으며, 이들은 위원선정위원회에서 선정하며 최종적으로 시·군·구청장이 위촉한다.

정치적 중립을 위해 위원 위촉시 시·군·구 의회 의원과 정당원을 배제하고 위원선정위원회 위원은 주민자치회 위원이 될 수 없으며, 공직선거법의 선거운동 금지규정에 따라 선거운동 시 이에 대한 해촉 근거를 마련하였다.

한편 주민자치회에는 자치회장과 부회장을 두며, 이들은 위원 중에서 호선한다. 자치회장은 주민자치회를 대표하며 주민자치회 업무를 총괄한다. 또한 위원 중에서 호선으로 감사를 두고 주민자치회의 회계와 주민자치회에서 결정한 사항의 집행에 대하여 감사한다. 다음으로 사무의 원활한 처리를 위하여 주민자치회 중에서 간사를 지명할 수 있고, 필요한 경우 자원봉사자로 하여금 간사를 보조하게 할 수 있다.

셋째, 주민자치회의 기능 및 권한과 관련해서는 주민자치회는 크게 협의권한, 수탁처리 권한, 주민자치회 관련 권한이 있다. 주민자치회는 소규모 주민사업 등 읍·면·동과 대등한 관계에서 주민생활과 밀접한 관련이 있는 읍·면·동 기능에 대해 협의할 수 있는 권한을 가진다. 그리고 주민자치회는 주민자치센터 운영 등 읍·면·동 행정기능 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 수탁처리 권한을 갖는다. 마지막으로 주민자치회는 마을축제, 마을신문·소식지 발간 등 순수 근린 자치 영역에서 주민자치회 유지를 위한 업무를 수행할 수 있는 권한과 기능을 갖는다. 읍·면·동의 행정기능을 공공성, 민주성, 주민접근성을 기준으로 고유한 행정업무, 협의업무, 위·수탁 및 주민자치 업무로 구분하여 보충성의 원칙에 따라 주민자치회에 배분할 업무를 확정하게 된다¹⁵⁾. 이러한 주민자치회 기능 및 권한과 관련하여 수행하는 업무의 구체적인 예시는 다음과 같다(안전행정부, 2013d, 최인수·김건위·전대옥, 2014: 9-10).

우선 협의사무는 읍·면·동 사무 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무로서, 읍·면·동 단위 지역발전 계획, 지역자원 활용 마을만들기 등 읍·면·동 지역개발사업, 지역 내 행정구역 변경계획, 초등학교 통폐합 계획 등 주민간 이해조정이 필요한 사무, 지역 내 투자유치 계획, 교통신호 개선 등 시군구가 추진하는 사항에 대한 의견 제출에 있어서 읍·면·동 사무소는 주민자치회와 협의할 수 있는 권한을 가진다. 그러나 협의한 결과에 대해 읍·면·동사무소가 구속되지 않는기 때문에 그 실효성이 의심스럽다.

위·수탁업무는 읍·면·동 사무 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 사무로, 주민자치센터를 위탁 운영하는 등 작은 도서관, 공원, 문화의 집, 여성회관 등 공공시설에 대한 위탁 운영관리와 저소득 노인 도시락 배달사업, 자원봉사활동 등 복지관련 사업 등을 위탁 관리할 수 있다.

주민자치업무는 행정과 관련이 없는 순수 근린자치 영역의 사무로서 주민자치회가 자신의 책임 하의 의제설정 및 집행사무이다. 마을축제, 체육대회 등 공동체 형성과 활성을 위한 사업, 마을신문·소식지 발간, 생활협동조합 운영, 자율방범 및 안전 귀가활동 및 등하교길 안전관리 등을 그 예로 들 수 있다.

15) 이 중 고유행정 업무는 전국 단위로 통일하여 처리하거나 사회복지 등 전문성을 요하는 사무로 주민자치회는 관여하지 않는다. 예산, 경리, 인사 및 복무관리, 주민등록·인감 등 각종 증명서 발급, 입영통지서 송달, 각종 통계조사 등이 이에 해당한다.

〈표 4-9〉 주민자치회 사무 종류

	협의업무	위탁업무	주민자치업무
사무 예시	<p>주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무</p> <ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동 지역개발 <ul style="list-style-type: none"> - 읍·면·동 단위 지역발전 계획, - 지역자원 활용 마을 만들기 등 주민 간 이해 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 내 행정구역 변경 계획 - 협오시설 주변 주민 간 의견수렴 - 초등학교 통폐합 계획 등 시군구 추진사항에 대한 의견 제출 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 내 투자유치 계획 - 교통신호 개선 등 	<p>주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직한 사무</p> <ul style="list-style-type: none"> 주민자치센터 운영 작은도서관 등 공공시설 운영 공원, 공중 화장실 등 공공시설물 관리 마을 휴양지 관리 저소득 노인 도시락 배달 사업 문화의 집 운영 및 관리 여성회관 운영 및 관리 자원봉사활동 지원 	<p>행정과 관련이 없는 순수 근린자치 영역의 사무</p> <ul style="list-style-type: none"> 마을축제, 체육대회 등 읍·면·동 각종 행사 마을신문, 소식지 발간 생활협동조합 운영 동호회, 스포츠 활동 자율방범 및 안전 귀가 활동 등하교길 안전관리 등

자료: 안전행정부(2013d)

넷째, 주민자치회는 크게 정기회와 임시회를 운영하는데 정기회는 월 1회 개최하고, 임시회는 자치회장이 필요하다고 인정하는 때, 읍·면·동장의 요청이 있거나 3분 1이상의 요구가 있을 때 개최할 수 있다. 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 주민자치회는 관계 공무원에게 회의 출석요구를 할 수 있으며, 읍·면·동장은 주민자치회 회의에 출석하여 발언할 수 있다.

다섯째, 주민자치회의 예산과 관련하여 재원은 자체재원, 의존재원, 기타재원으로 구분할 수 있는데, 자체재원은 회비, 자체 수익사업 또는 위탁사업 수입, 사용료 등이고, 의존재원은 사업 보조금, 운영보조금 등이다. 기타 재원은 주민 또는 기업의 기부금품 등이다.

마지막으로 다른 기관과의 관계를 보면 우선, 지방자치단체와의 관계에서는 시·군·구청장은 주민자치회가 읍·면·동 주민을 위한 공공사업을 추진하거나 사무를 수행하는 경우 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. 시장은 주민자치회 위원 및 주민의 자질 함양과 역량강화를 위하여 교육 등 필요한 시책을 수립 수행하여야 한다. 그리고 그 외 관계기관 즉, 시군구, 읍·면·동에 있는 각종 민간단체들과의 관계에서는 서로 협력관계를 형성하면서 주민자치회 업무수행을 위하여 전문적 지식과 경험이 있는 관계 공무원 또는 전문가의 의견을 듣거나 관련기관·단체 등에 대하여 자료 또는 의견의 제출 등을 요청할 수 있다.

제4절 주민자치회 시범실시 분석 및 평가

1. 주민자치회 시범실시 분석

2013년 7월부터 2014년 12월까지 실시된 주민자치회 시범실시 모니터링(2014년 5월 기준) 및 성과분석(2015년 9월 기준) 결과는 다음과 같다(김필두 2014b; 한국지방행정연구원, 2014)¹⁶. 해당 내용은 중간모니터링 결과(김필두, 2014b)를 우선적으로 기술하고, 중간모니터링에서 빠진 내용에 대해서 성과분석 결과를 기술하고자 한다.

첫째, 시범실시 결과, 31개 지역 모두 조례를 제정하였다. 거의 모든 시범지역이 표준조례안을 준용하였으나 일부 지역에서는 차별성을 보인다. 예로 광주 광산구 운남동의 경우 주민자치회 위원 수에 대해 인구비례 위원정수를 설정하였고, 수원시 행궁동과 송죽동의 경우 동장이 지역대표 위원을 추천하도록 규정하였다. 그리고 경남 창원시 용지동은 모든 주민자치위원을 공개모집하였다(한국지방행정연구원, 2014).

둘째, 주민자치회 조직설치 현황을 보면 전체 31개 시범실시 지역 모두 1개 읍·면·동 당 1개의 주민자치회를 설치하였다. 표준조례안에 분회를 설치할 수 있다고 했으나 분회를 설치한 사례는 없었다.

셋째, 주민자치회 위원 구성 현황을 보면 안전행정부(현 행정자치부) 표준조례에는 위원의 정수를 20명 이상 30명 이하로 각 지역의 특성에 맞게 설정하라고 규정하고 있는데, 31개 시범지역 중 13개 지역은 조례상 위원의 정수를 30명 이하로 규정하였으며, 10개 지역은 조례상 위원의 정수를 20~30명으로 규정하였다. 나머지 6개 지역은 25명 이하, 1개 지역은 35명 이하, 1개 지역은 20-35명으로 조례상 위원의 정수를 각각 규정하고 있었다. 31개 시범지역의 주민자치회 위원의 총수는 808명으로 1개 주민자치회 당 평균 26명 정도이다.

한편, 주민자치회 위원의 남녀 구성비는 남성위원이 66%, 여성 위원이 34%이며, 19개 지역은 여성위원이 40% 미만으로 나타났다. 그리고 대표성과 관련하여서 주민자치회 위원은 공모를 통하여 공개모집한 주민대표가 49%, 새마을, 바르게살기 등 직능단체의 대표가 26.1%, 통장과 이장 등 지역대표가 24.9%를 차지하고 있다. 기존 주민자치위원회 위원이 다시 주민자치회위원으로 위촉된 경우가 77%이고 주민자치회에 신규로 참여하게 된 일반 주민은 전체 주민자치회 위원의 14.6%로 나타났다.

넷째, 주민자치회 운영 현황을 분석한 결과, 시범실시 대상 31개 읍·면·동의 주민자치회는

16) 지방자치발전위원회로부터 위탁받은 한국지방행정연구원이 전문가에 의한 표적집단에 대한 심층 면접조사방법을 이용하여 분석하였는데 최종 보고서는 2014년 12월(한국지방행정연구원, 2014)에 발표되었다. 심층면접조사 대상이 되는 표적집단은 시범실시 대상의 주민자치회장과 간사, 읍·면·동장과 담당 공무원, 시군구(기초자치단체)의 담당공무원, 시도(광역자치단체)의 담당공무원 등으로 구성되었다. 조사기간은 2014년 5월 13일부터 5월 31일까지 실시되었다(김필두, 2014b; .

평균 8회의 정기회를 개최하였으며, 평균 3회의 수시회의를 개최하였다.

다섯째, 사무수행 실적으로는 평균 2건의 협의·심의사무, 2건의 위탁사무, 그리고 4건의 자치사무를 수행하여 평균 8건의 사무를 수행하였다.

여섯째, 주민자치회 예산현황을 보면, 표준조례에는 주민자치회 예산에 대한 특별한 규정이 없다. 다만, 주민자치회의 기능(5조)과 권한(7조)에 관한 조항, 지방자치단체의 지원(21조)에 관한 조항 등에서 주민자치회의 재원조달 방법이나 예산확보 방법 등을 유추해볼 수 있다.

〈표 4-10〉 주민자치회 시범실시 현황분석

	표준조례안 규정	실시내용
조례제정 현황		<ul style="list-style-type: none"> 거의 모든 지역이 표준조례안 준용
조직설치 현황	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동에 자치회를 설치하고, 특수한 지역에 대하여 분회를 설치할 수 있다고 규정 ☞ 주민자치회 수에 대한 규정은 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 31개 시범실시 모두 1개 읍·면·동에 1개 주민자치회 설치 분회 설치 사례 없음
주민자치회 위원 구성현황	<ul style="list-style-type: none"> 3가지 중 자율적으로 특성에 맞게 결정하도록 권장(7~15명, 10~20명, 20~30명) 	<ul style="list-style-type: none"> 13개 지역 30명 이하로 규정 10개 지역은 20~30명으로 규정 6개 지역 25명 이하로 규정 1개 지역 35명 이하로 규정 1개 지역은 20~35명으로 규정 ☞ 31개 지역 주민자치회 위원 총수 808명, 1개 지역 당 평균 26명 정도
	<ul style="list-style-type: none"> 남녀 구성비: 여성비율을 전체 위원의 40% 이상이 되도록 노력해야 한다고 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 평균 남성위원 66%, 여성위원 34% 19개 지역은 여성위원의 비율이 40% 미만임
	<ul style="list-style-type: none"> 지역대표, 주민대표, 직능대표위원규정 - 구체적인 인원은 규정하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 주민대표 49% 직능대표 26.1% 지역대표 24.9%
운영현황	<ul style="list-style-type: none"> 정기회 월 1회 개최 임시회 자치회장의 필요, 읍·면·동장 요청, 위원의 3분1 이상의 요구 시 개최 	<ul style="list-style-type: none"> 평균 8회 정기회 개최 평균 3회 수시회 개최
	<ul style="list-style-type: none"> 사무기능(권한): 협의·심의/위탁/자치사무 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 협의·심의 사무 평균 2건 위탁사무 평균 2건 자치사무 평균 4건 수행
예산현황	<ul style="list-style-type: none"> 특별 규정 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 재원: 국가 혹은 지방자치단체 보조금, 위탁수수료, 자체사업 수입 2014년 예산 평균 1.53억원 안전행정부에서 시범실시 대상 시군구에서 특별교부세 1억원 교부 시군구비 보조: 평균 1.28억원 회비, 기부금, 사업운영 등 자체예산: 평균 0.26억원

자료: 김필두, 2014b(2014.5월 자료까지 현황)
한국지방행정연구원, 2014(2014.9월 자료까지 분석)

주민자치회의 예산은 국가 혹은 지방자치단체의 보조금, 위탁 수수료, 자체사업수입 등으로 구성되어 있다. 2014년도 주민자치회 예산은 각 시범지역별로 평균 1.53억 원 정도의 수준이다. 주민자치회의 운영을 위한 시·군·구비는 평균 1.28억 원이며, 이중 회비, 기부금, 사업운영 수입 등 자체예산은 0.26억원 수준으로 나타나고 있다. 예산규모가 가장 큰 시범실시 대상지역은 은평구 역촌동(안심마을)로 6.87억원, 예산규모가 가장 작은 지역은 전라북도 완주군 고산면으로 0.28억원 수준으로 나타났다. 관련해서 안전행정부는 주민자치회 시범실시 대상 시·군·구에 특별교부세 1억 원을 각각 교부하였다.

한편 주민자치회 시범실시는 시범실시 결과를 통해 제도 보완책을 마련하는 등 시행착오를 최소화하고자하는 것으로 향후 주민자치회를 향후 확대·실시하기 위해 각 시범실시 지역에 대해 성과평가를 실시하였다. 성과평가를 위한 평가 영역은 근린자치 기반조성, 구성, 운영, 주민참여 및 지역발전으로 구성되었고, 각 영역별 평가지표는 다음과 같다.

먼저, 근린자치 기반조성은 주민자치회가 원활하게 운영될 수 있도록 기반을 제대로 조성했는지에 대한 것으로 법제화, 관련 지방자치단체 혹은 행정기관의 지원, 교육 및 홍보 지원으로 구성되었다. 법제화는 관련 법규 즉, 조례와 시행규칙 등을 제정했는지의 여부로 평가한다. 관련 지방자치단체 혹은 행정기관의 지원은 지원조직과 전담공무원의 존재여부이다. 그리고 읍·면·동에 전용공간 확보가 주민자치회가 원활하게 운영되고 활동하는데 있어서 중요한 기준이다. 교육 및 홍보지원은 주민자치회 역량 강화를 위한 교육과 대주민 홍보를 그 세부지표로 하고 있다.

두 번째, 구성은 위원선정위원회와 주민자치회의 구성과 사무기구의 설치여부에 대한 것으로, 세부지표는 위원선정위원회의 구성 및 운영여부, 주민자치회의 지역·주민·직능대표 구성여부, 신규위원비율, 결원 시 총원 등이다. 이외에 사무국의 설치, 유급사무원을 채용여부도 주민자치회의 구성을 평가하는 지표로 이용된다.

세 번째, 운영은 사업내용과 주민자치회 운영 전반에 대한 것으로, 먼저 협의·심의사무, 주민자치사무, 위탁사무의 수로 평가한다. 이와 더불어 질적 지표로 신규 사업 발굴 건수도 성과지표로서 역할을 한다. 계속해서 운영은 회의운영, 재원운영, 주민자치회 운영으로 정기회와 임시회 개최 수, 자체재원·사업비 비중과 회계운영역량, 사업선정·계획수립·사업집행 및 평가 등이 세부지표 내용을 구성하고 있다.

마지막으로 주민자치회는 주민참여와 지역발전을 목표로 하는 바 실제 주민자치회 시범실시 결과가 이러한 본연의 목표에 얼마나 가깝게 갔는지를 평가하는 것은 매우 중요하다. 주민참여 정도는 봉사활동 등 자치활동에의 참여 주민 수, 공모위원에의 응모율, 주민참여 사업건수를 통해 평가하고, 주민화합 정도와 지역발전 정도는 지역 내 자생단체의 사업 참여 정도와 지역발전 우수사례로 평가한다(한국지방행정연구원, 2014).

〈표 4-11〉 주민자치회 시범실시 성과평가 지표

평가영역	평가지표	세부지표
근린자치 기반조성	법제화	관련 법규 제정
	시도/시군구/읍·면·동의 지원	시도/시군구의 행·재정적 지원 ☞ 지원조직/전담조직, 재정지원 읍·면·동 행재정적 지원 ☞ 지원조직/전담공무원, 전용공간 확보
	교육 및 홍보 지원	역량강화 교육 지원 ☞ 교육 횟수, 교육예산 대주민 홍보 ☞ 홍보횟수, 홍보예산
구성	구성/사무기구 설치	위원선정위원회의 구성 및 운영 주민자치위원회의 구성 ☞ 지역주민·직능대표 별 위촉 여부, 신규위원비율, 결원 미충 원을 등 사무기구(사무국)의 설치 ☞ 설치여부, 유급 사무원의 채용 여부
운영	사업내용	협의심의사무 ☞ 사무수, 심의건수 주민자치사무 ☞ 신규사업 수, 사업내용의 지속가능성, 지역특성 반영정도 위탁사무 ☞ 사무수 사업성과 ☞ 신규 수행사무 발굴 건수
	운영	회의 운영 ☞ 정기회·임시회 회의 개최 건수 재원운영 ☞ 자체 재원 비중/ 사업비 비중/ 회계운영 역량 주민자치회 운영 ☞ 사업선정, 계획수립, 사업집행/평가
주민참여 및 지역발전	주민참여 및 지역발전	주민참여정도 ☞ 자치활동에의 참여 주민 수, 공모위원에의 응모율, 주민참여 사업 건수 주민화합정도 ☞ 지역 내 자생단체의 사업 참여 정도 지역발전정도 ☞ 지역발전 우수사례

자료: 한국지방행정연구원(2014), 61페이지 자료 재구성

평가결과는 평가지표 및 방법 등의 불안전성으로 서열화하지 않고 A, B, C로 등급을 부여하는데, A그룹에 10개, B그룹에 13개, C그룹에 8개가 선정되었다. 해당 결과는 시범실시를 확대하는 경우 참고자료로 활용하고, A등급에게 인센티브를 부여하기로 하였다. 그리고 해당지표는 행정자치부의 성과지표로 활용되고, 보완하여 주민자치회가 본 궤도에 도달한 이후에도 보완하여 지속적으로 성과지표로 활용될 예정이다.

한편 행정자치부의 시범실시의 확대실시를 위해 우수사례를 선정하여 다른 지역에서 벤치마킹할 수 있도록 하였다. 행정자치부에서 선정한 우수사례에서 몇 가지 공통점을 발견할 수 있었다(〈표 4-11〉 참고).

첫 번째, 기존 주민과 관련한 사업들이 관 주도였던 것이 주민자치회와의 협의 및 주민자치회 주도로 변화되었다. 즉, 각종 주민숙원사업에 대해서 주민자치회에서 주민여론을 수렴하거나 주민자치회와 협의하는 방식으로 변경되었다(광주광역시 남구 봉선 1동, 천안시 원성 1동, 아산시 탕정면, 경상남도 거창군 북산면). 구체적으로 대구광역시 수성구 고산2동의 경우 관 주도 방식에서 탈피하여 주민자치회와 협의하여 사업을 선정하게 되었고, 수원시 행동의 경우 동 주도로 진행되었던 사랑나눔행사가 주민자치회 주도로 변경되었으며, 순천시 중앙동의 경우에도 주민불편 해결방식이 주민자치회 주도로 변경되었다.

두 번째, 동 주민자치센터의 위탁방식이 변경되었다. 기존 주민자치센터는 주민자치위원회에서 실시하였는데, 사실상 주민자치센터는 동사무소의 업무로동이 주관하고 주민자치위원회는 이를 운영하는 방식이었다. 그러나 주민자치회가 실시되고 주민자치회에 주민자치센터 운영을 완전위탁으로 변경함으로써 프로그램 선정부터 프로그램 운영까지 주민자치회가 책임지고 운영하게 되었다(경기도 오산시 세마동, 강원도 고성군 간성읍 등). 이 과정에서 강원도 고성군 간성읍의 경우 주민자치센터 프로그램 결정시 주민의견 수렴 후 프로그램을 선정, 공고하는 등 주민의견을 적극적으로 반영하고자 노력하였다.

세 번째, 예산교부 방식이 변경되었다. 이전에 동 주민센터로 예산을 배정하던 방식에서 주민자치회에 직접 예산 교부하는 방식으로 변경하였다. 성동구의 마장동의 경우, 주민자치회에서 사업계획서를 제출하면서 예산 교부 신청하면 주민자치회에 직접 교부하는 것으로 변경되었고, 예산시 대응면은 주민참여예산 및 면 단위 장기발전계획을 위해 주민자치회에서 의견을 수렴, 제출함으로써 면단위 장기발전계획에 주민자치회의 의견이 반영되었다. 이 외에 대전광역시 동구 가양2동, 전북 완주군 고산면에서도 예산배정 방식을 변경하였다.

네 번째, 마을공동체 운영을 통해 주민참여와 지방자치 활성화를 도모하였다. 서울 은평구 역촌동의 온라인 사랑방, 부산 동래구 안락2동의 마을사랑방, 광주광역시 광산구 운남동의 주민수다방이 그 예이다.

다섯째, 주민상훈 제도에서 주민자치회를 적극 활용하였다. 기존에는 주로 동장의 단독 혹은 몇 개 기관과 협의해서 추천을 함으로써 주민상훈과 관련해 잡음이 끊이지 않았다. 그러나 주민자치회가 구성 운영되면서 주민자치회의 추천 혹은 협의를 통해 추천자를 결정함으로써 잡음의 여지를 줄였다. 광주광역시 남구 봉선 1동, 경기도 오산시 세마동, 경기도 부천시 송내 1동, 아산시 탕정면, 전남 순천시 중앙동 등에서 주민상훈에서 주민자치회를 활용하였다.

여섯째, 주민자치회를 실질적으로 운영하고 업무를 추진하기 위해서 분과를 구성하고 분과별 운영을 활성화하였다. 이러한 분과 구성은 지역의 특성에 맞게 구성되었다. 대표적인 예가 충청남도 논산군 벌곡면이다. 벌곡면은 지역복지, 다문화어울림, 마을안전 등 주민자치회 시범모형을 분과로 구성하여 운영하였다. 이 외에도 서울 성동구 마장동, 대구 수성구 고산2동, 충남 예산시 대응면, 경남 창원시 용지동에서 분과를 구성하여 주민자치회 업무의 실행력을 제고하였다.

일곱째, 주민자치회는 기존 각종 단체와의 유기적 협조네트워크를 구축하였다. 즉, 주민자치회가 업무를 원활하게 수행하기 위해서는 기존 직능단체 및 각종 자생단체들과 협력네트워크를 구축해야 한다. 이러한 노력들이 시범실시 과정에서도 나타났는데, 서울 은평구 역촌동의 각종 단체와의 협력네트워크 구축, 대구광역시 수성구 고산 2동의 협력단체와의 연석회의, 부천시 송내1동의 주민자치회 중심 한방 무료봉사 협력네트워크 구성 및 지역 내 기관단체(학교, 경찰 지구대, 금융기관, 근로복지공단 등)과의 업무협약, 고성군 간성읍의 지역안전 네트워크(교육청-행정-주민자치회, 119 안전센터-행정-주민자치회), 천안시 원성1동의 타 단체 등과 업무협약체결(천안 NGO, 천안 동남 자율방범연합대), 경남 창원시 용지동의 통장협의회, 새마을협의회 등 각종 단체와 협력네트워크인 '용지올빼미단' 운영이 그 예이다.

한편 그 외에도 주민자치회를 성공적으로 운영하기 위한 다양한 노력과 우수사례들이 보인다. 대구광역시 수성구 고산 2동의 경우 마을총회를 운영하는 등 풀뿌리 민주주의를 실현하기 위한 노력을 보였다. 충청북도 진천군 진천읍의 경우 도시에 비해 문화강좌나 수업을 받기 어려운 농촌 지역의 특성을 감안하여 주민들에게 문화혜택을 제공하기 위해 1마을 1장기 프로젝트를 추진하는 등 지역특색에 맞는 주민자치사업을 발굴 추진하였다.

〈표 4-12〉 주민자치회 시범실시 우수사례

구분	시범지역	우수사례 내용
서울특별시	은평구 역촌동	<ul style="list-style-type: none"> 지역 내 각급 단체와의 유기적 협조체계 구축 시설관리공단 사무 위탁 수행 주민협의체 구성 운영 온라인 주민사랑방 개설 운영: 역촌사랑방, 안심마을 마을만들기 의제 발굴 마을안전지킴이 활동 전개 안심마을 주민모임 활동 전개
	성동구 마장동	<ul style="list-style-type: none"> 예산교부 등 집행방식 변경: 주민자치회 관련 예산 민간위탁금으로 편성(동주민센터 예산교부방식에서 주민자치회로 직접 예산교부 방식으로 변경) 투명한 회계처리 및 예산 절감 9개 분야 12개 위탁사무 수행 분과 구성 및 분과별 운영 활성화(행정분과위원회, 복지분과위원회, 안전마을분과위원회, 마을기업분과위원회) 마을기업형 사업 '마주보고' 가게 및 북카페 운영 주민참여예산제 공모사업 참여 훼손된 골목길 담장 미관 개선(구청과 협력)
부산광역시	연제구 연산1동	<ul style="list-style-type: none"> 연1 행복안심학교 운영 선진지역 벤치마킹(울산 농소 3동 방문) '백세시대, 찾아가는 건강지킴이' 봉사단 운영
	동래구 안락2동	<ul style="list-style-type: none"> 도시미관 개선-주민자치회 공모사업(주민참여) 마을사랑방 조성 주민자치회 시범실시 주민설명회 개최 주민자치대학 운영
대구광역시	수성구	<ul style="list-style-type: none"> 분과위원회 구성 및 운영(사업구심체 역할)-운영분과, 범죄예방분과, 교통안전

구분	시범지역	우수사례 내용
	고산2동	<ul style="list-style-type: none"> 분과, 재난안전분과, 농작업 안전분과 시범사업에 주민참여 확대: 마을총회 등 운영 사업선정방식 등 변경: 관 주도 방식에서 탈피, 주민자치회와 협의 협력단체와 합동으로 사업추진: 협력단체와의 연석회의
인천광역시	연수구 연수2동	<ul style="list-style-type: none"> 복지수급대상자 선정방법 및 복지사업 결정방식 변경: 주민자치회와 동자치센터가 협의, 맞춤형 복지사업 발굴 주민자치회 회의 안건 결정방식 정립
광주광역시	광산구 운남동	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회 위원 역량강화 교육 주민참여 활성화 장치 마련: 주민수다방 등 운영
	북구 임동	<ul style="list-style-type: none"> 사랑의 집수리 봉사단 추진방식 변경 프로그램 질 제고(주민자치센터 프로그램 평가) 폐시장 활용 주민소통 거점 공간 육성
	남구 봉선1동	<ul style="list-style-type: none"> 주민숙원사업 추진방식 변경: 동장이 구청 및 각 자생단체와 논의하여 추진하던 방식에서 주민자치회에서 주민여론 수렴을 통해 조정 주민상훈 추천방식 변경 행정력 절감: 경로위안잔치, 안전교육 동사무소에서 주민자치회로 이관 풀뿌리 민주주의 구현: '내가 살 동네를 내가 생각한 대로'-주민이 직접 마을 계획을 세우고 추진, 구의 중장기 계획에 반영
대전광역시	동구 가양2동	<ul style="list-style-type: none"> 예산편성방식 변경 은빛 빨래방 운영 공동텃밭 운영
울산광역시	북구 농소3동	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치센터 및 친곡문화센터 운영 방식 변경 살기 좋은 마을 만들기 사업 대상 선정-주민자치회에서 선정 주민공모로 거리 명칭 변경-주민자치회에서 선정 주민자치회 역량 강화-주민자치아카데미 등
경기도	수원시 행궁동	<ul style="list-style-type: none"> 시민자전거 대여사업 실시(위탁사업) 사랑나눔행사 등 행사 추진 방식 변경: 동 주도에서 주민자치회로 이관 안전한 마을 깨끗한 마을 조성
	수원시 송죽동	<ul style="list-style-type: none"> 송죽 행복드림이 봉사단 운영 공원 환경정화 위탁방식 변경: 시와 업체 계약 체결 방식에서 주민자치회와 업체간 계약체결방식으로 전환 안전 인프라 창출: '행복안심마을 만들기 추진 협의회' 행복드림이 순찰대 운영 복지혜택 수혜자 폭 확대 주민 이웃나눔 방식의 다양화 행복나눔 후원 CMS 구좌 갖기 운동 추진 자원재활용으로 사회 환원
	오산시 세마동	<ul style="list-style-type: none"> 세마동의 대표단체로 위상 정립: 6개 단체의 대표 2명씩 주민자치회 위원으로 참여 주민상훈 추천방식 변경: 주민자치회와 협의 문화강좌 운영 위탁 변경: 완전 위탁 행사추진방식 변경: 기존 민속웃놀이, 경로잔치 등 행사에 대해 7개 단체 공동추진에서 주민자치회가 주축으로 운영
	부천시 송내1동	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회 중심 한방 무료봉사 협력네트워크 구성 불우이웃돕기 기금 적금 적립 주민상훈 추천방식 변경: 주민자치회와 협의 지역내 기관 단체와 업무협약: 학교, 경찰 지구대, 금융기관, 근로복지공단 등
	김포시	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회로 각종 행사 통합, 행정력 절감

구분	시범지역	우수사례 내용
	양촌읍	<ul style="list-style-type: none"> • 마을 안전 강화
강원도	고성군 간성읍	<ul style="list-style-type: none"> • 지역안전 네트워크 운영: 교육청+행정(읍사무소)+주민자치회, 119 안전센터 +행정(군청)+주민자치회 • 프로그램 결정방식 변경: 주민자치회에서 주민의견 수렴후 프로그램 선정 공고
	인제군 인제읍	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 사업 공모
충청북도	진천군 진천읍	<ul style="list-style-type: none"> • 1마을 1장기 프로젝트 운영(지역특색반영) • 전기·가스시설 무료점검 및 개선 등 • ‘모두 多 행복한 도돌이표 봉사단’ 운영 • 주민참여봉사 ‘행복한 동행’ 활동
충청남도	천안시 원성1동	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 숙원사업 우선순위 결정방식 변경: 주민자치회에서 우선순위 결정 • 주민자치회 시범실시와 마을기업 육성 연계 • 치안 경로당 개소 • 타 단체 등과 업무협약체결: 천안 NGO, 천안 동남 자율방범연합대 등
	논산군 벌곡면	<ul style="list-style-type: none"> • 분과 구성 및 분과별 운영 활성화: 지역복지, 다문화어울림, 마을안전, 홍보, 환경 분과 • (주) 광명그린 폐기물처리업 변경허가 승인 저지: 주민에게 영향을 주는 사업에 대한 협의 및 의견전달
	아산시 탕정면	<ul style="list-style-type: none"> • 리통반 조정방식 변경 • 주민숙원사업 결정방식 변경 • 주민상훈 추천방식 변경 • 공원 환경정화 위탁방식 변경 • 독거노인 돌보미 운영 • 목요장터 운영 • 안전의식 강화
	예산시 대웅면	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 예산 편성 방식 변경: 주민자치센터 운영예산에 대해 주민자치회 위원들과 상의 • 분과 구성 및 분과별 운영 활성화
전라북도	완주군 고산면	<ul style="list-style-type: none"> • 면 예산 편성 방식 변경: 주민참여예산 및 면 단위 장기발전계획을 주민자치회에서 의견수렴 • 주민자치프로그램 재정비 • 농산물원산지표시제 등 운영 • 면 현안사업 해결: 주민자치회 통해 • CLEAN 고산 만들기
	군산시 옥산면	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 축제에 주민참여 확대로 마을 공동체 의식 제고: 관 주도 행사에서 주민 자치회 주관으로 주민참여 활성화
전라남도	순천시 중앙동	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램 질 제고 • 주민불편 해결 방식 변경: 동 주민센터와 주민자치회 협업 • 주민상훈 추천방식 변경 • 복지업무 추진 방식 변경: 행정력 절감 및 지역복지 향상 • 안심마을 업무 추진: 주민자치회 중심으로 분과 구성
	목포시 신흥동	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자율 소통 공간 마련: 민원실 입구에 주민자치회 사무실 개설
경상남도	창원시 용지동	<ul style="list-style-type: none"> • 분과 구성 및 운영 활성화: 주민자치분과, 지역안전분과, 주민복지분과, 평생 교육분과

구분	시범지역	우수사례 내용
		<ul style="list-style-type: none"> • 용지평생교육센터 수탁운영 • 주민자치회 자원봉사 모집 운영 • '용지올빼미단' 운영: 통장협의회, 새마을협의회 등 각종 단체와 협력네트워크 • 창작인형극 '신호등'공연 • 사랑으로 만든 반찬 나누기
	거창군 복산면	<ul style="list-style-type: none"> • 주민숙원사업 결정 방식변경 • 프로그램 질 제고: 기존 여가, 취미 중심에서 주민역량 강화를 위한 아카데미 운영 • 주민자치에 대한 이해도 제고: 설명회
경상북도	안동시 강남동	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 사항 없음
세종시	부강면	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 사항 없음

자료: 행정자치부(2014), 자료 표로 구성

2. 주민자치회 시범실시 평가: 문제점과 대안

시범사업 결과 성과는 인식을 비롯한 제도와 운영차원에서 찾아볼 수 있다(김필두, 2014b; 한국지방행정연구원, 2014). 그러나 이는 절대적인 것이 아니라 어디까지나 상대적인 평가이다.

인식차원에서 주민자치회 시범실시는 의회의원, 공무원, 주민의 주민자치 의식 및 주민자치회 인식을 제고하는데 기여하였다. 즉, 시범실시 과정에서 홍보를 통해 주민들의 주민자치에 대한 인식이 제고되었고, 조례 입법화 과정에서 지방의회 의원들은 특별법에 나타난 주민자치의 기본방향 등을 인식하게 되었다. 따라서 주민자치회 시범실시는 주민 등에게 주민자치의 또 다른 교육의 장이 되었다고 볼 수 있다.

제도차원에서 주민자치회의 성과는 주민자치회 위원의 위상 제고, 민관협력 체계의 제도적 장치 마련, 주민의 자치권한 확대 계기 마련을 들 수 있다. 첫째, 주민자치회 위원 위상 제고는 주민자치회가 임의조직이 아니라 특별법에 근거를 둔 법정조직이 되고, 주민자치회 위원의 위촉권자가 기존 읍·면·동장에서 시·군·구청장으로 상향 조정됨으로써 가능해졌다. 이와 함께 협력형 모델의 핵심은 주민자치회장과 읍·면·동장이 상호 대등한 위치를 확보하는 것이다(김필두, 2014b).

둘째, 민관협력 체계의 제도적 장치 마련은 주민자치회가 지방행정 사무의 일부를 위탁하여 수행할 수 있게 함으로써 가능해졌다. 이와 함께 주민자치회에 읍·면·동 사무에 대한 협의기능을 부여한 것도 민관협력체계의 제도적 장치 마련이라는 측면에서 의미가 있다. 이는 협력 가버넌스의 토대를 마련함과 동시에 서비스의 공동생산을 가능케 한다는 점에서 지방자치의 한

단계 진전이라고 볼 수 있다.

셋째, 시범실시는 주민의 자치권한을 확대시킬 수 있는 계기를 마련하였는데, 주민자치회에 자치할 수 있는 권한을 부여하는 것은 주민자치회의 활동과 사업에 대한 지역주민의 적극적이고 자발적인 참여를 유도할 수 있는 동기 부여가 될 수 있다. 제한적이더라도 지역의 문제에 대한 결정 권한을 주민자치회에 부여하게 되면, 일반 주민들도 주민자치회의 활동과 사업에 관심을 보이게 됨으로써 주민자치회가 주관하는 지역사회를 위한 자원봉사활동에도 적극적으로 참여하게 될 것이다.

운영차원에서 성과는 첫째, 주민자치회 시범실시를 통하여 주민자치회 관련 법과 제도상의 미비점을 확인하고 시행착오를 최소화할 수 있게 되었다. 조례제정, 주민자치회 구성, 주민자치회 위원의 자격 요건과 주민자치 역량, 주민자치회의 위상과 주민자치회 위원 신분, 주민자치회의 기능, 행정기관과의 관계, 통리장 혹은 읍·면·동 관할 구역 안의 다른 단체등과의 관계, 재원조달문제 등 다양한 문제점을 확인함으로써 이에 대한 개선사항을 발견하고 문제점들을 최소화 혹은 해소할 수 있는 단초를 마련하였다. 이와 함께 주민자치회의 법적 성격 규명의 필요성에 대한 공감대 확산, 주민자치회 재정의 성격과 자율성의 확대에 대한 논의 확산, 「지방자치법」 개정 혹은 「주민자치회 구성과 운영에 관한 법률」(가칭)의 제정 등 주민자치회 법제화의 방향에 대한 관심과 인식의 확산, 주민자치회의 운영을 위한 주민 대상의 주민자치 교육의 필요성에 대한 공감대 형성 등 긍정적인 성과를 가져왔다.

둘째, 주민자치회 시범실시는 주민자치를 위한 재정 확대에 기여하였다. 주민자치회 재원은 국고보조금, 위탁사업 수수료, 자체사업 수입 등인데, 시범실시 대상 지역의 경우 소득사업 등 사업 분야가 확대됨으로써 주민자치회의 재정이 제한적이거나 확대되었으며, 또한 주민자치회의 재정적 자립에 대한 주민의 욕구가 증가되었다.

그렇다면 이러한 주민자치회 시범실시를 통하여 나타난 문제점들은 무엇인지를 살펴보고자 한다. 주민자치회 실시 전반에 대한 것과 구체적인 운영에서 나타나는 문제점을 살펴보고자 한다. 해당 논의는 김필두(2014b), 한국지방행정연구원(2014)에서 실시한 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석 결과와 김찬동(2014b)¹⁷⁾의 논의를 토대로 재구성하였다.

주민자치회 실시 전반에 대한 문제점으로 협력형 모델의 적절성과 조례제정의 문제, 주민자치회 설치단위, 주민자치에 대한 종합적인 정책 부재와 자치를 위한 공동체 규약의 부재가 있다.

첫째는 모델의 적절성과 대표성에 대한 문제이다(김필두, 2014b; 한국지방행정연구원, 2014; 김찬동, 2014b). 시범실시를 위한 모델 선정에서 단순히 선호도 조사결과를 근거로 협력형만을 시범실시 모형으로 선정했다는 점이다. 사실 협력형이 통합형이나 주민조직형에 비해 우월하다는 증거는 없으며, 협력형이 통합형이나 주민조직형에 비해 우리나라에 적합하다고 판단하는

17) 김찬동(2014b)은 시범사업에 대한 평가기준을 위원선발, 주도성, 사무내용, 마을공동체 만들기 사업과의 관계로 설정하여 분석하였다.

근거로써 선호도가 타당한가의 문제이다. 물론 통합형이나 주민조직형을 실시하기 위해서는 관련 법조항의 개정이 필요하지만 이러한 개정의 노력도 없이 다른 모델은 폐기하고 협력형만을 선택한 것에 문제를 제기하는 것이다.

두 번째, 주민자치회 조례와 관련해서 몇 개 시범지역에서 몇 가지 특이사항이 존재하긴 하지만 시범실시 지역 대부분의 조례는 안전행정부의 표준조례를 그대로 모방하고 있어서 지역의 특성을 거의 반영하지 못하고 천편일률적인 조례를 운영하고 있다(한국지방행정연구원, 2014). 또한 최근 지방 구역 개편과 관련한 대도시 자치구, 행정구 개편 논의 또는 대동제로의 개편 논의 등과도 연계되지 않고 있다.

셋째, 읍·면·동 설치단위의 문제이다(김찬동, 2014b). 주민자치회에 있어서 주민들 간의 친목도모와 관계형성, 즉 공동체 형성이 중요하지만 현재까지 주민자치회 시범실시에서 이것이 많이 부족하였다. 따라서 실질적인 공동체를 중심으로 주민자치회가 이루어지기 위해서는 읍·면·동 단위보다 더 작은 통리계층에서 주민자치회를 도입하는 것이 바람직하다(김찬동, 2014b)는 문제제기가 있다. 그러나 이 문제는 근린의 범위를 어디까지로 설정할 수 있느냐의 논쟁과 연관되어 있다. 더 나아가 주민자치를 실시하면서 행정관료제가 버티고 있는 것은 문제이며, 따라서 장기적으로 읍·면·동 행정조직을 폐지하고 통반장도 주민총회에서 선출하는 방안을 고려할 필요가 있다(김찬동, 2014b)는 주장도 있다.

넷째는 주민자치회와 관련하여 주민자치에 대한 종합적인 정책 부재와 자치를 위한 공동체 규약의 부재 문제이다. 주민자치를 제대로 하기 위해서는 자치단체에 대한 주민참여제도를 본격적으로 도입하고 주민참여정책 혹은 주민자치정책을 수립하여야 하는데, 현재 우리나라 주민자치정책에서 이것이 부족하다. 주민자치회의 기능은 주민대표기능, 근린자치를 통한 지역공동체 기능, 행정지원(보조) 기능 등이 혼재되어 있다(심익섭, 2012: 78). 그러나 현재 추진하고 있는 주민자치회는 주민자치라고 하는 정책목표를 잊어버리고 ‘주민자치를 위한 행정관리’라는 수단이 ‘행정관리 자체의 효율성’이라고 하는 목적으로 변질되었다(김찬동, 2014b).

또한 자치를 위한 공동체의 규약이 없다. 공동체를 규율하는 규약이 없으면 인치가 된다. 자치는 공동체가 합의하여 규약을 만들고 이 규약에 따라서 공동체 구성원의 권리와 의무를 규정하고, 이를 집행해 나갈 수 있는 조직과 의사결정체를 두어야 한다. 주민자치회 시범실시에서 규약을 공동체가 합의해서 제정하려는 것보다 사업과 일만을 집행하는 손발노릇만 하는 주민자치회가 되어 버렸다(김찬동, 2014b). 주민자치회는 주민들이 지역공동체 문제를 논의하고 스스로 해결하는 자생적 민관협력의 근린자치모델임을 다시 한번 상기할 필요가 있다.

시범실시에서 나타난 주민자치회 운영과 관련된 문제점들로는 위원선출방식, 주민자치회 위원의 위상과 역량 부족, 주민자치회 기관구성, 주민자치회 사업범위와 내용 불분명, 주민자치회 재원의 불안정성 등이 있다.

첫째, 주민자치회 위원 선출방식과 관련하여 위원선정위원회의 구성 문제를 들 수 있다. 위원선정위원회 위원은 읍·면·동장, 이통장연합회, 지역의 사회단체연합회 등으로 주민자치회 위

원의 추천자 혹은 단체와 동일하여 주민자치회 위원과 선정위원이 차별화되지 않을 위험성이 있다. 이는 주민자치회 위원이 주민자치회 위원을 추천하는 결과를 가져올 수 있다. 특히 농촌의 경우 인재풀이 적어 선정위원회를 구성하는데 어려움에 직면하기도 하였다(김필두, 2014b).

다음으로 주민자치회 위원 구성문제로, 주민자치회 위원은 지역대표위원회, 주민대표위원, 직능대표위원인데, 이 구분이 애매모호하다. 시범실시 결과 주민대표로 추천받지 못하면 지역대표로 추천의뢰 하는 등 중복되는 사례가 시범지역에서 발견되었다. 그리고 지역대표위원, 주민대표위원, 직능대표위원 등을 균형있게 골고루 위촉한 주민자치회는 거의 없고, 과거 지역유치 중심의 주민자치위원회와 큰 차이가 없는 것으로 조사되었다(김필두, 2014b; 한국지방행정연구원, 2014). 즉, 기존 주민자치위원회 위원들이 60% 정도 재위촉됨으로써 위촉권자가 동장에서 기초자치단체장으로 바뀌었다는 것 외에는 위원들의 구성에 근본적인 변화가 생긴 것이라고 하기 어렵고, 대표성의 문제가 여전히 존재하고, 인적쇄신에 실패했다고 볼 수 있다(김찬동, 2014b). 또한 주민자치회는 주민을 구성원으로 하여 주민을 대표하는 조직이지만 회원은 없고 주민자치 위원들만 존재하여 주민자치회의 주인인 주민이 보이지 않는다는 문제점도 지적된다(김찬동, 2014b).

둘째, 주민자치회 위원의 위상과 역량에 관한 문제이다. 주민자치회는 주민자치조직인 동시에 일선행정지원 조직으로서의 2중적인 성격을 지닌다. 따라서 이에 어울리는 위상과 권한의 부여가 필수적이다. 시범사업 중인 협력형 표준조례에는 주민자치회는 읍·면·동장과 대등한 위치에서 읍·면·동 행정업무의 일부를 협의하여 처리할 수 있는 지위를 가지는 것으로 규정되어 있지만 실질적인 권한이 없다. 읍·면·동의 업무를 협의 심의하지만 궁극적인 집행권은 읍·면·동이 가지고 있으며, 협의 심의가 이루어지지 않거나 협의 심의 결과가 이행되지 않은 경우 이에 대한 조치 규정이 있어서 협의·심의는 구속력을 갖지 못하여 사문화된 조항으로 전락할 수 있다(김필두, 2014b).

위원 역량과 관련해서는 주민자치회 위원은 읍·면·동장이나 읍·면·동의 공무원에 비해 정보 부족 등 역량이 미흡하다는 문제점도 지적할 수 있다. 20~30명에 이르는 주민자치회 위원들이 존재하지만 이들 중 3~4명 정도의 핵심 간부 요원인 주민자치회장, 부회장, 간사 등만이 열성적으로 일하고 나머지는 이름만 걸어 놓고 매월 1회 개최되는 월례회의에만 습관적으로 참여하고 있다. 위원은 원칙적으로 무보수 명예직으로 자원봉사 개념으로 위원 역할을 수행하는데, 생업과 관련된 문제로 경제적 손실을 감수하면서까지 주민자치회에 참석하지는 못하는 등 책임감 부족도 문제가 되고 있다(한국지방행정연구원, 2014).

셋째, 주민자치회 기관구성과 관련해서도 문제가 지적되었다. 주민자치회가 실질적으로 활동하기 위해서는 주민자치사업을 실질적으로 집행하고 관리할 사무조직이 필요하다. 시범실시 중인 협력형에서는 사무국을 설치할 수 있다고 규정하고 있으나, 구체적인 설치방법에 대한 언급이 없다. 더 나아가 안전행정부(현 행정자치부)의 지침에 따르면 사무국은 설치하되, 유급사무원은 둘 수 없고, 자원봉사자를 중심으로 한 상근직원을 둘 수 있다고 하였다(안전행정부,

2013e). 이는 주민자치회의 전문성을 확보할 수 없고, 책임성과 성실성도 미흡하여 주민자치회가 유명무실해질 위험성에 노출되었음을 의미하기도 한다.

또한 주민자치회의 상부 연합조직에 대한 고려가 전혀 없다는 점도 문제이다. 주민참여 혹은 주민참여를 통한 영향력은 연합하고 연대하는 것에서 생긴다. 따라서 이러한 연합체가 부재하다는 것은 주민자치가 실질화되기 어렵다는 것을 의미하기도 하다(김찬동, 2014b; 한국지방행정연구원, 2014). 물론 시범실시기 때문에 각 자치단체별 1~2개 정도의 지역만 주민자치회를 구성하여 연합조직을 만들 필요성이 없지만 향후 주민자치회가 확대 운영될 것에 대비하여 이에 대한 고려가 있어야 한다.

넷째, 주민자치회의 사업범위와 내용의 불분명성도 중요한 문제점이다. 안전행정부 표준조례에는 협의·심의 기능, 위탁기능, 주민자치기능 등으로 분류하고 있으나, 각각의 기능에 맞는 사업을 누가 선정하고 선정기준이 무엇인지가 불분명하다. 시범실시에서도 세 가지 분류체계에 따라서 사업을 추진하는 지역은 거의 없다. 각각 사업의 구체적인 범위와 내용에 대한 규정과 기준이 없어서 시·군·구 혹은 읍·면·동에서 제공하는 자료와 정보를 기반으로 해서 협의·심의사업 혹은 위탁사업으로 선택하는 경우가 많다. 또한 시군구나 읍·면·동 등 행정기관에서도 관련 자료와 정보가 빈약하여 협의·심의가능 사업 혹은 위탁사업을 발굴하지 못하고, 현재는 각 시범지역 별로 1~2건 정도의 협의·심의사업 혹은 위탁사업을 추진하고 있어서 사업 분류의 실효성이 떨어지고 있다(김필두, 2014b; 한국지방행정연구원, 2014).

사업내용과 관련해서 검토가 필요한 것이 마을공동체 만들기 사업 등 다른 사업들과의 관계이다. 예를 들면 주민자치회 사업이 지방자치단체별로 1개씩 설치되어 있는 마을공동체만들기 사업과의 연계성이 떨어지는 등 행정과 유리되어 있는데, 이는 협치(거버넌스)라는 측면에서도 문제가 있다고 볼 수 있다(김찬동, 2014b). 주민자치회의 목표 중 하나가 공동체 구현이라는 점에서 마을공동체 만들기의 중심에 주민자치회가 있어야 한다는 주장에 귀기울일만하다¹⁸⁾(김필두, 2013c: 106; 최근열, 2014).

다섯째, 주민자치회 재원의 국가의존성 확대 및 향후 지속적이고 안정적인 예산 확보의 불투명성도 주민자치회가 성공적으로 정착하는데 걸림돌로 작용할 수 있다. 시범실시 중인 지역

18) 주민자치회가 마을공동체 만들기의 중심이 되어야 한다는 이유는 다음과 같다(김필두, 2013c; 최근열, 2014). 첫째, ‘마을공동체 만들기’와 ‘마을 만들기’가 같은 목적을 가진 동일한 사업이라고 볼 때 법적근거를 가진 주민자치회를 마다하고, 또 다른 기구를 만들어서 중복적으로 지원할 필요가 없다. 이는 행정력과 재원의 낭비를 가져올 뿐만 아니라 당사자인 주민들에게도 혼란과 갈등을 줄 수 있기 때문에 결코 바람직한 것이 아니다. 둘째, 마을공동체는 다양한 주민단체가 네트워크를 형성하여 참여하는 자생조직과 단체들의 연합체가 되어야 한다. 다만, 자생조직과 단체들의 활동영역을 보면, 새마을 등 직능단체는 시군구 혹은 읍·면·동 단위, 환경단체 등 시민단체는 시군구 단위, 직능단체(의사회, 약사회 등)는 시군구 단위 등이고, 아파트입주자대표회의는 읍·면·동 이하 단위이다. 따라서 읍·면·동 이하 단위에서 자생조직을 찾아 보기가 현실적으로 아주 어렵다. 따라서 주민자치회가 자생조직과 단체들의 네트워크를 주도하는 것이 바람직하다. 셋째, 지역사회에서 활동하는 다양한 자생조직과 단체들은 환경, 보건, 생태, 보육 등 비교적 특정한 분야에 특화된 활동을 수행하여 왔다. 그러나 읍·면·동 주민자치센터 그 동안 수행해 온 마을 강좌, 마을사업, 마을행사 등 근린자치사업은 환경, 사회복지, 경치, 사회교류, 문화 등 모든 분야를 망라하고 있고 10년의 노하우를 가지고 있다. 따라서 마을공동체 만들기는 주민자치센터의 명맥을 이은 주민자치회가 중심이 되어야 할 것이다.

에 대하여 안전행정부에서는 31개 전체에 1억 원의 특별교부세를 지급하고, 10개 지역에는 3억 원에서 8억 원 정도의 안심마을 조성자금을 지원하였다. 이는 국가의존성을 키우는 부정적인 결과를 가져왔는데, 1억원을 받기 위하여 시범실시에 자원했다는 읍·면·동도 다수 있다. 이는 본래의 주민자치회 설립취지와도 어긋난다. 결국, 정부의 지속적인 지원이 가능한가의 문제인데, 향후 주민자치회가 확대되어 실시될 때, 중앙정부가 모든 읍·면·동을 지원하기 어려워진다. 관련해서, 중앙정부가 주민자치회에 지속적으로 재정적으로 지원할 계획이 없다고 하는 가운데 주민자치회는 자체재원 발굴보다는 정부만을 바라보고 있는 현실이기도 하다(김필두, 2014b). 이와 함께 자치의 기반이 되는 회비가 없다는 점도 문제점으로 지적된다(김찬동, 2014b).

이와 함께 시범실시 중인 주민자치회 조례에는 누가 회계를 관리하는지에 관한 회계 관련 조항이 없어, 현장에서는 회계관리 책임을 둘러싸고 읍·면·동장과 주민자치회장간의 갈등이 야기되기도 하였다. 조례에는 ‘시·군·구청장은 주민자치회에 위탁한 업무와 재정지원 분야 등에 관하여 관련사항을 보고하게 할 수 있으며, 관계 공무원으로 하여금 그 업무에 관하여 조사하게 하거나 장부 및 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있다’고 규정하고 시·군·구청장의 감사권을 일부 인정하고 있다. 일부 시범지역에서는 읍·면·동장이 시·군·구청장을 대신하여 주민자치회에 대한 감사권을 행사하기도 하는데, 이는 읍·면·동장과 주민자치회장이 대등한 지위를 가진다는 당초의 취지와는 많이 않는 것이다(한국지방행정연구원, 2014).

여섯째, 주민자치회와 읍·면·동과의 관계 정립 문제를 들 수 있다. 현재 주민자치회는 읍·면·동장이 지정하는 일부 읍·면·동 사무에 대해서만 협의·심의 기능을 수행하고 있어서 읍·면·동과 수평적 관계를 유지하기 위한 주민자치회와 읍·면·동간 기능배분과 대등한 관계설정에서 실패하였다. 회의 주재, 보고를 주민자치위원장이 한다는 점에서 주도성을 가졌지만 이는 형식적인 것으로 주민자치회의 권한이나 예산은 여전히 동장이 가지고 있고, 동사무소 직원이 도와주지 않으면 사업의 존립자체가 어렵다는 점에서 실질적인 주도성에 문제를 제기할 수 있다(김찬동, 2014b).

〈표 4-13〉 주민자치회 시범실시 문제점 분석

구분		현황	문제
정책과 철학 부재			주민자치에 대한 종합적인 정책 부재, 자치위한 공동체 규약 부재
모형		협력형 모델 시범실시	모형의 대표성 문제
조례		대부분 표준 조례안을 모방	지역특성이 반영되지 않음
주민자치회 설치단위		읍·면·동	공동체 실현위해 읍·면·동 단위 너무 크고, 행정관료 그대로 유지하는 것의 문제 → 근린자치 범위의 문제
주민자치회 위원 선출 방식	위원선정 위원회	위원선정위원회에서 주민자치회 위원 후보를 추천하고 기초단체장이 위촉함	위원선정위원회의 구성단위가 불분명함
	주민자치회 위원 구성	주민자치회 위원은 지역대표, 주민대표, 직능대표로 구성됨	주민자치회 위원의 대표성이 확보되지 않고, 인적 쇄신 실패
주민자치회 위원 위상 역량		읍·면·동사무의 협의 심의 기능부여 국가 또는 지방자치단체 사무의 위탁수행 가능	위원의 권한과 역량 부족 책임의식 부족
주민자치회 기관구성		산간오지에 분지 설치 가능: 설치된 분회 없음 일부지역에서 유급사무원 채용하고 있지만, 공무원이 지원	주민자치회 간사가 사무국장 역할을 하여 전문성과 책임성 미흡
주민자치회 사업범위		협의·심의 사업, 위탁사업, 주민자치 사업으로 구분	주민자치회 위원의 권한, 역량, 정보 등의 부족으로 공무원에게 의존 신규 사업 발굴 어려움 사업범위 불분명
주민자치회 재원		안행부 특별교부세에 의존	향후 예산 확보 불투명
주민자치회와 읍·면·동의 관계		읍·면·동장이 지정하는 일부 읍·면·동 사무에 대해서만 협의 심의기능 수행	주민자치회와 읍·면·동간 기능배분과 대등한 관계설정 실패

자료: 김필두(2014b), 지방행정연구원(2014), 김찬동(2014b) 자료 재구성

한편, 김찬동(2014b)은 주민자치회의 제도설계 자체에 문제가 있다는 지적을 하였다. 즉, 우리나라 주민자치회는 일본의 정내회(자치회)를 벤치마킹 한 건데 여기에 오류가 존재한다는 것이다. 이는 제도학습의 오류로, 처음 주민자치위원회 제도는 일본의 주민자치회를 벤치마킹한 것이 아니라 커뮤니티 센터의 운영을 위하여 설치된 주민협의회를 벤치마킹한 것이다. 일본은 두 개의 주민자치계층을 갖는데 커뮤니티주구와 근린주구가 그것이다. 주민자치회가 있고, 그 상위계층에 주민자치협의회가 있는데, 이 주민자치협의회가 지방자치단체인 시정부가 제공하는 시설인 커뮤니티센터의 운영사무에 참여하고 있다. 주민자치협의회는 정내회 등의 임원들이 참여하고 있는데 이를 잘못 벤치마킹 한 것이라고 볼 수 있다. 정작 염두에 두고 있는 것은 커뮤니티 센터의 ‘주민자치협의회’인데, 이는 주민자치가 아니라 행정에 대한 주민참여 장치이자

제도에 불과하다(김찬동, 2014b). 또한 일본의 경우 통단위에 정내회가 설치되어 있고, 그 위 동단위에 주민협의회가 설치되었는데, 우리나라는 동단위에 정내회와 동일한 주민자치회가 설치되는 것이다.

주민자치회가 실질적인 주민자치 기구로서 역할을 하기 위해서는 위에서 제시된 문제점들이 극복되어야 한다. 그렇다면 앞으로 주민자치회를 확대 실시 한다고 했을 때 개선되어야 할 점을 구체적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해서 주민자치회 실시와 관련한 이슈도 같이 제시한다.

먼저, 주민자치회를 실시하기 위한 **법적·제도적 개선**이 필요하다. 시범실시 이후 협력형 모델만 실시할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 사실상 협력형은 주민자치회 도입목적인 주민자치 강화에 가장 취약한 관 개입형으로 주민자치회 위원 위촉을 읍·면·동장에서 기초자치단체장으로 변경한 것 외에는 그 구성 및 운영에 있어 기존 주민자치위원회와 큰 차이가 없다. 현재 주민의 자치역량이 미흡한 상황에서 단체장이나 지방의회의 시각, 지역여건, 읍·면·동의 격차를 고려해서 단일안을 선택하는 것이 바람직하지만(김필두, 2014b), 장기적으로 협력형 외 통합형과 주민조직형 주민자치회 모델을 설치하고 실행하기 위해 「지방자치법」 등 관련 법률을 개정할 필요가 있다. 이는 향후 지역여건과 특성에 맞는 적절한 모델을 찾는 노력을 위해서도 꼭 필요한 과정이다. 관련해서 관련 중앙행정부처는 모델별 장단점 매뉴얼을 작성하고 적합한 모델의 적용은 지역주민이 선택하도록 할 필요가 있다(최근열, 2014). 이는 주민자치회가 강제가 아닌 자발적으로 설치(주민선택권) 되어야 하고, 순수 주민자치 기구적 성격과 단체자치에 대응하는 주민자치기구여야 한다는 원칙에서도 중요하다(심익섭, 2012: 78). 이를 위해서는 「지방자치법」의 개정과 새로운 주민자치 관련법의 제정이 필요하다. 주민자치회 구성과 운영에 관한 법률 제정은 주민자치회가 법적 단체가 되어 위상을 높일 수 있다는 장점이 있다(김필두, 2014b).

다음으로, 주민자치회의 실질적인 운영과 관련해서 살펴보도록 하자. 주민자치회의 실질적인 운영은 다시 설치, 구성, 권한과 기능(사무), 재원, 운영, 다른 기관과의 관계 측면에서 논의를 전개한다.

첫째, **주민자치회의 설치**와 관련해서 표준조례안에 따르면 읍·면·동별로 주민자치회 1개를 설치하되, 분회를 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 근린자치의 실질적인 의미를 본다면 통리단위가 적정한지 읍·면·동 단위가 적정한지에 대한 재검토가 필요하다. 주민조직의 설치단위는 외국의 경우 지방자치체 및 행정계층에 따라 다르긴 하지만 최일선 계층 혹은 적은 인구규모 지역에서 다루어지고 있으며, 특히 일본의 경우 동네를 중심으로 하는 약 250-500세대 규모로 정내회가 구성되고, 그 상층부에 지구단위 정내회가 있으며, 시정촌 단위별 1개의 정내회 연합회가 구성되어 있다는 점을 고려할 필요가 있다(최근열, 2014).

둘째, **주민자치회의 구성**은 다시 주민자치회 위원과 사무기구와 관련해서 개선방안을 논할 수 있다. 먼저, 주민자치회가 성공적으로 기능하기 위해서 위원의 대표성과 역량강화가 필수적

이다. 주민자치위원의 대표성을 확보하기 위해서는 주민대표위원 수를 확대할 필요가 있다. 또한 주민총회에서 위원을 선출함으로써 대표성을 확보할 수 있다. 대표성과 함께 전문성 확보를 위해 주민자치회 위원의 인력풀을 작성하고, 이를 지속적으로 확대할 필요가 있다. 이를 통해 새로운 인물을 발굴함으로써 새로운 인물이 계속적으로 충원될 수 있다.

주민자치회 위원은 주민자치와 관련된 풍부한 정보와 지식, 주민자치활동을 하고자 하는 의지와 충분한 동기, 주민자치 현장에서 앞장서서 실천해 나가는 실천능력 등을 길러주어야 한다. 이러한 주민자치회 위원의 역량강화를 위해서 주민자치아카데미를 설치하여 교육하고, 주민자치교육을 이수한 주민만이 주민자치위원으로 활동할 수 있는 자격을 부여하도록 조례로 명시할 필요가 있다(최근열, 2014). 이와 함께 주민자치위원들의 위상을 제고할 필요가 있다. 주민자치 위원들이 주민을 위하여 즐거운 마음으로 봉사할 수 있도록 적절한 동기를 부여할 필요가 있다.

관련하여 김필두(2014b)는 주민자치회 위원의 신분은 특별법이나 표준조례에는 명확하게 규정하고 있지 않는데, 3개 모델의 특징을 고려할 때 통합형은 공무원 신분, 협력형과 주민조직형은 민간인 신분으로 유추할 수 있다고 하였다. 계속해서 그는 주민자치회는 합의제 행정기관의 성격을 갖기 때문에 구성원인 위원이 민간으로 이루어졌다고 해도 주민자치회 위원에게 공적인 직무를 수행하기에 적합한 법적인 지위를 명확하게 부여해주는 것이 바람직하고, 법제화가 필요한 부분이라고 보았다. 이는 주민자치회 위원들에게 공직선거법을 적용하기 위해서는 검토가 필요한 부분이기도 하다.

다음으로 주민자치회 사무기구와 관련해서 집행기구인 사무국이라는 손발이 없이는 주민자치회의 실질적인 운영과 사무수행이 어렵다. 따라서 사무국을 설치하고, 사무국을 실질적으로 운영 관리하기 위한 상근직원이 필요하다.

셋째, **자치회의 권한과 기능범위**를 명확하게 규정하고, 불명확한 사무를 보다 명백하게 구분할 필요가 있다. 협의사무, 위탁사무, 자치사무의 분류 및 기준에 대한 매뉴얼을 작성함으로써 주민자치회가 선도적으로 사무를 발굴함과 동시에 주민에게 중요한 영향을 주는 사무에 대한 협의 기관으로서의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 해야 한다. 특히 현재 주민자치회 사무 위임 또는 위탁에 대한 명백한 규정이 없어서 혼란을 야기하는데, 위임은 「지방자치법」 제104조와 「행정권한 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조에 따라 지방자치단체와 지방자치단체 외부의 공적 주체(관할 지방자치단체, 공공단체 또는 사업소·출장소)에게만 가능하다. 위탁은 「지방자치법」과 「행정권한 위임 및 위탁에 관한 규정」에 따라 법인·단체 또는 기관이나 개인에게도 가능하다. 사무위탁은 모든 모델의 주민자치회에 대해 가능하나, 사무위임은 지방자치단체의 하부행정기관으로서의 지위를 가질 때에만 가능하다.

이와 함께 다양한 사업을 개발할 필요가 있다. 즉, 협의사무의 경우 주민자치회와 정부사업에 대한 정보공유로 지역발전 등 주민생활에 막대한 영향을 주는 사무에 대한 실질적인 협의가 이루어지도록 할 필요가 있고, 현행 시·군·구 혹은 읍·면·동에서 수행하는 사무 중에서 위임

위탁이 가능한 사무를 발굴할 필요가 있다(김필두, 2014b).

넷째, 주민자치회가 안정적으로 사업을 발굴하고 운영되기 위해서는 **안정적인 재원확보**가 필요하다. 안정적인 재원확보는 재원의 다양화와 지속성 측면에서 고려되어야 한다. 우선 자체 재원을 위한 수익사업을 확대할 필요가 있다. 그러나 고려할 것은 수익사업을 확대하기 위해서 원래의 목적인 공동체 기능이나 자치기능을 상실해서는 안 될 것이다.

또한 광역자치단체 혹은 기초자치단체의 안정적인 재정지원 방안이 마련될 필요가 있다. 주민자치회가 실질적인 주민자치기구로서 역할을 수행하기 위해서, 재원이 충분하지 않은 주민자치회의 한계 상 자치단체의 지원은 필요 불가결하다. 관련하여 김찬동(2014b)는 주민세를 동네 자치를 위한 재원으로 자동적으로 배정하는 법률 규정을 도입하는 방안을 제시하고 있다¹⁹⁾.

이와 함께 동네자치의 재원은 공적인 재원이므로 공공성과 준법성을 가지도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 주민자치회에 회계를 두고, 외부감사를 받으며, 재정을 투명하게 주민들에게 언제든지 열람할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 이 과정에서 주민과의 지속적인 소통과 함께 재정에 대한 주민의 참여와 주민감사를 받도록 장치를 두어야 할 것이다(김찬동, 2014b).

이와 관련하여 **주민자치회에 법인격을 부여**할 것인가에 대한 논쟁이 있다(심익섭, 2012; 김필두, 2013b; 김필두·김병국, 2011; 최근열, 2014). 즉, 주민자치회를 법인격 없는 조직(민법상 사단)으로 볼 것인지 법인격 있는 단체(사단법인)로 볼 것인지에 대한 것이다. 먼저 특별법 및 별도 법률에 근거할 경우 법인이 아니더라도 자치사업수행과 사회적 활동이 가능하기 때문에 법인격없는 주민자치회도 가능하다는 의견이 있다(김필두·김병국, 2011). 다른 한편, 법인격을 부여할 필요는 없지만 법인격을 부여하는 것이 유리하다는 입장도 있다(김필두, 2013b). 주민자치회는 법률을 근거로 하여 설립이 되고, 해당 행정구역 내에서 지방자치단체 사무의 일부를 위탁받아 수행하는 등 특수한 지위를 가지기 때문에 반드시 법인으로 할 필요가 없지만, 주민자치센터 내의 주민자치위원회가 사업자 등록을 한 후 재정관리를 행하는 현 실정 등을 고려할 때, 그리고 대외적인 위상과 신뢰도 측면에서 법인이 비법인보다 유리하다는 것이다(김필두, 2013b).

특히 재정관리적 측면에서 법인화가 설득력이 크다는 주장도 있다(심익섭, 2012). 비법인일 경우 위임·위탁사무 수행으로 기능이 확대될 경우, 재정 및 회계관리 등에서 어려움이 있다. 그러나 법인격을 부여받게 되면 사회적 공신력 획득, 정부로부터의 재정지원 및 세제지원 혜택, 기부자 모금 등의 장점과 함께 주민자치회가 법인격을 부여받게 되면 지방자치단체의 하부 행정기관이 아닌 독자성을 갖는 자치적인 조직체로 인정받을 수 있게 된다(최근열, 2014).

다만, 법인화하든 않든지 간에 주민자치회 내부의 의사결정구조나 집행기구, 조직 운영 방식

19) 법률 개정 전까지는 주민세의 세원을 바탕으로 주민자치회마다 5천만에서 1억 원 정도의 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(김찬동, 2014b).

에 대해 법률에서도 어느 정도 규정할 필요가 있다(김필두, 2013b; 심익섭, 2012).

다섯째, **주민자치회 운영**과 관련해서 주민총회에 대한 검토가 필요하다. 현재 주민자치회는 주민총회에 대한 규정이 없다. 그러나 사실 주민자치회가 주민을 대표하기 위해서는 주민총회는 꼭 필요하다. 주민자치회가 주민들과의 관계 속에서 자율적인 책임시스템이 작동하도록 주민참여를 강화하여 주민들이 그들의 대표인 주민자치회 임원들의 예산사용을 감사하고 견제하며 통제할 수 있는 순환시스템을 구축할 필요가 있는데, 이것이 바로 주민총회이다. 주민총회를 통해 사업과 예산에 대한 최종의결을 받음으로써 주민자치회는 명실상부하게 주민자치기구로서 거듭날 수 있다.

여섯째, **주민자치회와 다른 기관과의 관계**를 정립할 필요가 있다. 우선, 지방자치단체의 주민자치지원 기능을 강화할 필요가 있다. 주민자치사업을 지원하기 위한 중앙과 지방간의 역할분담, 광역과 기초간의 역할 분담이 명확해야 하고²⁰⁾. 특히 지방자치단체에 주민자치활동의 지원을 담당할 수 있는 기구의 설치가 필요하다. 그 명칭은 주민자치정책과 혹은 자치정책국(김찬동, 2014b), 주민자치지원과(김필두, 2014b) 등으로 할 수 있다.

또한 지역사회내의 시민단체, 직능단체, 학교, 그리고 다양한 주민조직²¹⁾이 참여하는 협력네트워크 혹은 협력적 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 그리고 그 중심에 주민자치회가 있어야 한다. 또한 전문성을 가진 단체에 관련 사업을 위탁하거나 기술적인 조언을 받는 방안도 모색할 필요가 있다.

한편 주민자치회가 성공적으로 자리잡고 효율적으로 운영되기 위한 방안 중 가장 중요한 것은 주민자치의 기본원리인 주민주권론의 천명이다. 주민주권론의 천명은 지역사회의 주인이 주민임을 밝힘으로써 주민자치회의 의미를 명확히 하는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

20) 지방자치단체 외에도 행정자치부 등 중앙부처에서도 주민참여를 제도화하고 주민참여에 관한 법률을 제정할 필요가 있는데, 주민참여에 대한 유인을 제공하고, 주민참여에 대한 시민교육을 강화할 필요가 있다. 그리고 주민참여제도로서 정책토론, 공론조사, 공청회, 위원회제도, 참여예산, 참여감사, 옴부즈만 제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다(김찬동, 2014b).

21) 지역사회에는 환경, 보건, 생태, 보육, 취미활동 등 특정분야에서 특화된 활동을 하고 있는 새마을 협의회, 바르게살기 협의회, 새마을 부녀회, 자율방법대, 어머니회, 학교운영위원회, 아파트입주자대표회의, 영농회, 청년회, 노인회, 각종 동호회 및 시민단체 등 다양한 자생조직과 단체들이 존재한다(최근열, 2014).

제5장

수원시 환경분석 및 시범실시 분석

제1절 수원시 인프라 분석: 자원 및 위탁사무

제2절 수원시 주민자치회에 대한 인식

제3절 수원시 주민자치회 시범실시 분석

제5장 수원시 환경분석 및 시범실시 분석

제1절 수원시 인프라 분석

1. 수원시 일반 환경

수원시는 2014년 기준 4개구 40개동의 인구 백만이 넘는 기초자치단체이고, 2015년에 동의 수가 1개(광교1동)가 증가하여 41개가 되었다. 수원시의 인구는 2010년부터 2014년까지 꾸준히 증가하여 2014년에는 1,174,228명이 되었고, 이는 광역자치단체인 울산광역시(1,174,228명) 보다 많은 인구이다. 이러한 경향은 통·리의 수와 공무원의 수도 동일하다. 한편 행정계층의 경우 행정구가 4개(장안구, 팔달구, 권선구, 영통구)인데, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시 등 일부 광역시의 자치구 수는 5개로, 구의 수가 큰 차이를 보이지 않는다. 즉, 수원시는 기초자치단체이긴 하지만 규모에서는 특히, 울산광역시를 넘어선 광역형 기초자치단체라고 볼 수 있다.

한편 수원시의 65세 인구는 꾸준히 증가하여, 2010년 74,853명에서 2014년 94,472명으로 거의 2만명이 증가하였다. 이는 인구증가율보다 높은 증가세로 전체인구에서 차지하는 비중도 2010년 6.95%에서 2014년 8.05%로 1%이상 증가하였다.

〈표 5-1〉 수원시 인구, 세대수, 총면적, 통리반, 공무원수의 연도별 현황

연도	인구 (명)	65세이상인구		세대수	세대당 인구	총면적 (km ²)	통리반		공무원수 (명)
		(명)	비율(%)				통리	반	
2010	1,077,535	74,853	6.95	412,253	2.61	121.01	1,404	6,591	2,490
2011	1,088,489	78,587	7.22	416,036	2.62	121.01	1,407	6,544	2,524
2012	1,120,258	84,211	7.52	427,790	2.62	121.02	1,437	6,664	2,584
2013	1,148,157	89,227	7.77	439,996	2.61	121.04	1,460	6,767	2,656
2014	1,174,228	94,472	8.05	454,072	2.59	121.05	1,486	6,895	2,715

자료: 내고장알리미(www.laiis.go.kr).

이와 함께 수원시는 현재와 과거가 공존하는 도시이다. 한편으로는 수원 화성이라는 역사가 자리 잡고 있어 역사도시로서의 의미를 가지면서 다른 한편으로는 삼성이라는 대기업이 입주하여 한국경제를 이끌어나가고 있으며, 개발전략과 함께 새로운 신도시들이 형성되고 있다. 이러한 수원의 특성은 동별 특성에서 더 뚜렷해진다.

2. 수원시 재정현황 및 위탁사무현황

주민자치회를 안정적으로 실시하기 위해서는 중앙정부 혹은 지방자치단체의 재정적 지원이 필요하다. 관련해서 수원시의 재정현황을 보면 전체 예산규모는 세출예산 기준으로 2015년 일반회계 1,566,890백만원, 특별회계 469,858백만원으로 전체예산규모는 2,036,748백만원이다. 한편 세입과 관련하여 수원시의 재정자립도는 51.43%이며, 재정자주도는 63.9%이다. 이는 고양시보다는 높은 수준이지만 성남시, 화성시, 용인시보다는 낮은 수준이다²²⁾(수원시정연구원, 2015).

수원시의 세입구조를 더 자세히 보면 2015년 예산서를 기준으로 크게 지방세수입, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 보조금, 지방채 수입 등이 있다. 다시 지방세는 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 지방소득세 등이 있는데, 이 중에서 주민세가 전체 예산 총액에서 차지하는 비중은 2.53%이다. 즉, 일반회계 기준 전체 수입은 1,566,890백만원이고, 이 중에서 주민세는 39,672백만원(396억) 규모이다. 주민세는 지방자치단체의 구성원인 주민을 대상으로 과세되는 지방세로 소득의 크기에 상관없이 균등하게 과세된다. 이 주민세를 다시 주민을 위해 사용하는 방법 중 주민자치회에 할당하는 방식을 고려할 수 있다.

다음으로 주민자치회 사업과 관련해서 위탁기능이 있다. 따라서 수원시의 민간위탁사업 현황을 살펴보고자 한다. 민간위탁사업 현황을 보면, 2015년 166개 사업, 1,239억원 규모가 민간위탁으로 운영되었다. 이는 2015년 총예산 대비 6.8%, 일반회계 대비 7.9%를 접하는 규모이다.

〈표 5-2〉 수원시 민간위탁 연도별 현황

구분	2012년	2013년	2014년	2015년
사업수(건)	102	114	136	166(비목상 143)
예산액(백만원)	77,587	89,327	104,986	123,896

자료: 수원시정연구원(2015)

* 주무부처에 따라 통계치들이 약간 차이를 보여 예산제정과 자료로 통일함

22) 재정자립도와 재정자주도의 계산공식은 다음과 같다.

$$\text{재정자립도} = (\text{지방세} + \text{세외수입}) / \text{지방자치체 예산규모} * 100$$

$$\text{재정자주도} = (\text{자체수입} + \text{자주재원}) / \text{자치단체 예산규모} * 100 \quad \text{여기서 자체수입은 지방세와 세외수입의 합을 의미한다.}$$

이러한 민간위탁사업은 주로 사회복지, 보건, 환경 분야 등으로 사업수를 기준으로 할 때, 보건복지 분야가 전체 143개 중 63개로 전체 사업의 44%를 가장 높은 비율을 차지한다. 그러나 예산액을 기준으로 할 때는 상황이 조금 달라지는데, 환경 분야가 533억 원으로 총액 대비 43%로 가장 높은 비율을 점하고 있다. 다음으로 보건복지 분야 390억 원(32%), 체육 분야가 135억 원(11%)의 순으로 나타난다.

한편 2015년 기준 10억 이상 위탁현황을 보면 환경 분야에서 민간업체가 15~20개 참여하고, 문화·체육 분야는 수원시 체육회, 문화재단 등 산하기관 등 공공기관이 위탁사업을 수행하는 것으로 조사되었다. 단순사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 요하는 사무, 그 밖에 시설관리 등 단순 행정관리 사무를 중심으로 민간위탁이 이루어지고 있다. 이러한 다양한 사무들 중에서 주민자치회에서 할 수 있는 사업들을 구분하거나 별도로 수탁사업을 개발할 필요가 있다.

〈표 5-3〉 수원시 2015년 분야별 민간위탁 현황

분야	예산액		사업 수	
	액수(천원)	비율(%)	개	비율(%)
행정	4,401,464	3.55	6	4.20
산업경제	3,608,898	2.91	18	12.59
보건복지	39,083,491	31.55	63	44.06
문화교육	9,408,382	7.59	21	14.69
체육	13,491,841	10.89	11	7.69
환경	53,269,355	43.00	18	12.59
주택	360,000	0.29	3	2.10
교통	272,400	0.22	3	2.10
총계	123,895,831	100.00	143	100.00

자료: 수원시정연구원(2015), 민간위탁현황 자료 재구성

* 비목상 기준임

3. 수원시 동별 현황

수원의 동별 현황을 보면 몇 개 동은 그 특성이 두드러진다. 우선 수원시에서 가장 작은 동은 세류1동으로 인구수는 6,546명이고, 세대수는 1,985세대로 가장 큰 금호동보다 1/10수준이다. 한편 수원시에 가장 큰 규모를 보이는 것은 금호동으로, 인구는 5만 명을 넘어섰으며, 세대수도 1만 7천 세대를 넘어서 1만 8천 2세대를 육박하고 있다. 그리고 면적도 광교동 다음으로 큰 규모이다. 이외 외국인 인구분포, 산업분포 등을 통해 동별 특성을 파악할 수 있다.

먼저, 규모를 기준으로 동별 특성을 비교해보면 인구 1만 명이 안 되는 소규모 지역, 인구 1만 명에서 2만 명의 중소규모 지역, 인구 2만 명에서 3만 명의 중간규모 지역, 3만 명에서 4만 명의 중대규모 지역, 4만 이상의 대규모 지역을 분류할 수 있다. 해당지역을 하나씩 보면, 소규모지역은 권선구의 세류1동이 대표적이다. 중소규모지역은 장안구 송죽동, 권선구 입북동, 팔달구의 행궁동, 매교동, 매산동, 고등동, 지동, 우만2동, 영통구의 매탄2동이다. 중간규모지역은 장안구 파장동, 영화동, 조원2동, 연무동, 권선구의 세류 2동, 세류3동, 구운동, 권선1동, 팔달구의 화서1동, 화서2동, 우만1동, 영통구의 매탄1동, 매탄4동, 원천동이다. 중대규모지역은 장안구의 정자1동, 정자2동, 조원1동, 권선구의 평동, 곡선동, 영통구의 매탄3동이다. 대규모 지역은 장안구의 율천동, 정자3동, 서둔동, 금호동, 권선2동, 팔달구의 인계동, 영통구의 광교동, 영통1동, 영통2동, 태장동이다. 특징을 보면 화성을 중심으로 팔달구 등 과거가 존재하는 지역은 인구규모가 작고, 영통구와 권선구 등 신도시 즉, 아파트 밀집지역은 인구규모가 큰 것으로 보인다.

면적규모로 볼 때, 대체적으로 1km²~2km²의 규모를 보이는데, 일부 몇 개 지역의 면적이 월등히 넓다. 파장동(9km²), 연무동(12km²)(이하 장안구), 평동(9km²), 금호동(9km²), 입북동(712km²)(이하 권선구), 광교동(12km²)(이하 영통구)이 그 예이다.

더 나아가서 동별 특성은 노령인구 비율에서 찾아볼 수 있다. 이런 노령인구비율에서 특징적인 동별에서 뿐만 구별 특징에서도 나타나는데, 팔달구에 속한 동의 절반 이상의 노령인구 비율이 10%를 넘어선데 반해 영통구에 속한 동의 노령인구 비율이 10%이상인 지역은 하나도 없다. 자세히 보면 노령인구 비율이 10%이상인 지역은 장안구의 파장동, 영화동, 조원1동, 연무동, 권선구의 세류3동, 팔달구의 행궁동, 매교동, 매산동, 고등동, 지동, 우만1동이다. 여기서 아직 노령인구 비율이 10%가 되진 않았지만 9%이상으로 10%대에 진입하고 있는 지역들도 눈여겨볼 필요가 있다. 이에 해당하는 지역은 장안구의 정자2동, 송죽동, 권선구의 세류1동, 세류2동, 평동, 팔달구의 화서1동이다.

또 하나 재미있는 점은 동별 특성을 외국인 비율로 확인할 수 있다. 즉, 다문화지역들이 존재하는데, 가장 대표적인 지역이 세류1동이다. 세류1동은 외국인 인구수는 2,350명인데 전체 인구수가 6,500명으로 외국인 인구비율은 35.90%로 상당히 높다. 즉, 3명 중 1명이 외국인인 셈이다. 다음으로 매산동(12.83%)과 고등동(17.38%)도 외국인 비율이 10% 이상으로 높은 지역에 해당한다. 한편, 외국인 인구비율이 10% 미만이지만 외국인 인구수가 1,000명 이상인 지역을 보면 장안구의 율천동, 영화동, 팔달구의 행궁동, 화서1동, 지동, 인계동, 영통구의 매탄1동, 영통 1동이다. 해당 지역들은 다문화지역으로 볼 수 있다.

〈표 5-3〉 수원시 동별 현황

구	동	세대수	인구수 (명)	외국인 수		65세이상 고령자		면적 (km ²)	행정계층	
				수(명)	비율 (%)	수(명)	비율 (%)		통 (개)	반 (개)
수원	전체	439,996	1,178,509	30,352	2.58	89,706	7.61	121	1,486	6,895
장안구	소계	113,369	306,164	5,256	1.72	26,769	8.74	33	396	1,836
	과장동	9,750	24,832	400	1.61	2,590	10.43	9	43	180
	율천동	18,323	46,447	1,390	2.99	2,996	6.45	3	49	230
	정자1동	11,897	34,693	375	1.08	2,600	7.49	1	34	138
	정자2동	12,374	33,979	176	0.52	3,066	9.02	1	43	201
	정자3동	14,351	46,684	78	0.17	2,442	5.23	1	46	182
	영화동	10,489	24,007	1,496	6.23	2,833	11.80	1	42	204
	송죽동	7,821	19,733	248	1.26	1,826	9.25	2	31	156
	조원1동	12,779	33,093	276	0.83	3,498	10.57	2	47	231
	조원2동	6,387	20,767	41	0.20	1,799	8.66	1	15	56
	연무동	9,198	21,929	776	3.54	3,119	14.22	12	46	258
권선구	소계	127,545	338,642	6,869	2.03	25,684	7.58	47	422	2,014
	세류1동	1,985	6,546	<i>2,350</i>	35.90	<i>648</i>	<i>9.90</i>	<i>1</i>	<i>27</i>	<i>115</i>
	세류2동	12,330	27,887	814	2.92	2,718	9.75	4	42	226
	세류3동	10,718	25,679	520	2.03	2,652	10.33	1	33	165
	평동	13,527	37,718	914	2.42	3,402	9.02	11	47	240
	서둔동	16,626	43,392	663	1.53	3,851	8.87	5	57	264
	구운동	10,705	28,981	402	1.39	2,378	8.21	2	38	144
	금호동	17,953	53,205	203	0.38	4,004	7.53	9	48	262
	권선1동	10,922	26,327	556	2.11	1,769	6.72	1	38	239
	권선2동	13,477	43,019	46	0.11	1,989	4.62	2	38	157
	곡선동	14,634	31,443	340	1.08	1,250	3.98	4	39	123
입북동	4,668	14,445	61	0.42	1,023	7.08	7	15	79	
팔달구	소계	87,289	216,507	11,702	5.40	21,426	9.90	13	356	1,699
	행궁동	6,466	13,195	1,046	7.93	2,219	16.82	2	35	196
	매교동	5,563	12,227	940	7.69	1,607	13.14	1	27	119
	매산동	6,155	13,917	1,785	12.83	1,408	10.12	1	27	121
	고등동	5,855	14,652	2,547	17.38	1,650	11.26	1	37	203
	화서1동	10,273	28,033	1,353	4.83	2,706	9.65	1	36	168
	화서2동	9,663	29,528	61	0.21	2,082	7.05	2	34	173
	지동	7,155	16,811	1,316	7.83	2,311	13.75	1	36	167
	우만1동	10,524	24,422	706	2.89	2,500	10.24	1	40	177
	우만2동	7,016	18,858	56	0.30	1,282	6.80	1	21	57
	인계동	18,619	44,864	1,892	4.22	3,661	8.16	3	63	318

구	동	세대수	인구수 (명)	외국인 수		65세이상 고령자		면적 (km ²)	행정계층	
				수(명)	비율 (%)	수(명)	비율 (%)		통 (개)	반 (개)
영 통 구	소계	111,793	317,196	6,525	2.06	15,348	4.84	28	312	1,346
	매탄1동	8,073	23,055	1,357	5.89	1,504	6.52	1	24	114
	매탄2동	6,597	17,960	222	1.24	1,380	7.68	1	26	114
	매탄3동	14,936	39,437	259	0.66	1,895	4.81	2	40	171
	매탄4동	9,541	25,778	158	0.61	1,538	5.97	1	31	116
	원천동	9,426	20,834	910	4.37	1,071	5.14	3	29	135
	광고동*	15,744	48,916	509	1.04	2,264	4.63	12	40	188
	영통1동	15,207	45,463	2,365	5.20	1,878	4.13	2	42	179
	영통2동	15,617	48,624	337	0.69	1,842	3.79	2	42	191
	태장동	16,652	47,129	408	0.87	1,976	4.19	3	38	138

자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>)-지역통계 (2013년 기준).

* 광고동은 2015년 1월 20일 광고1동과 광고2동으로 분동되었다.

마지막으로 동별 특성을 파악한 결과 인계동과 매탄3동에서 두드러진 특성을 보이고 있다. 즉 인계동에는 사업체수가 5,965개로 수원시 전체 동에서 가장 많고 이에 따라 사업체 종사자 수도 45,167명으로 인계동 주민등록상 인구수(44,864명)를 넘어섰다. 매탄 3동의 경우 사업체 수는 1,784개로 인계동보다는 작지만 종사자수는 51,599명으로 수원시의 동 중에서 가장 많은 종사자가 있는 곳이다. 그리고 이는 인계동과 마찬가지로 매탄3동의 주민등록상 인구수보다 많은 수이다. 시청이 위치한 인계동은 중심상업지역, 매탄3동(삼성전기 입주)는 공업지역이 분포되어 있다²³⁾.

이러한 특성들을 바탕으로 각 동의 특성을 구체적으로 보면 다음과 같다. 장안구의 파장동은 자연녹지와 주거지역 위주의 지역으로 인구규모는 2~3만의 중간규모이지만 지역크기가 큰 지역으로 노인인구가 10% 이상인 지역이다. 율천동은 자연녹지와 주거지역 위주의 지역으로 4만 이상의 인구규모가 큰 지역이고, 외국인 인구수가 1,000명 이상인 다문화지역에 해당한다. 율천동에 성균관대학교가 소재한다. 정자1동은 주거지역으로 인구 88%가 아파트에 거주하는 아파트 밀집지역이면서, 일부는 일반공업지역으로 공업시설이 입주해 있다. 인구규모는 3만~4만 사이의 중대규모이다. 정자2동은 주거위주로 아파트지역과 단독주택이 공존하는 지역으로 인구

23) 「대한민국 국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따르면 도시지역의 용도지역은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 세분한다. 주거지역은 거주자의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역, 상업지역은 상업 그 밖의 업무의 편익증진을 위하여 필요한 지역, 공업지역은 공업의 편익증진을 위하여 필요한 지역, 녹지지역은 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역이다. 계속해서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제30조 도시관리계획결정으로 용도지역 중 도시지역을 다음과 같이 세분한다. 주거지역은 전용주거지역, 일반주거지역, 준주거지역으로 세분하고, 사업지역은 중심상업지역, 일반상업지역, 근린상업지역, 유통상업지역으로 세분한다. 그리고 공업지역은 전용공업지역, 일반공업지역, 준공업지역으로 세분하고, 녹지지역은 보전녹지지역, 생산녹지지역, 자연녹지지역으로 세분한다(위키피디아 at <https://ko.wikipedia.org/>). 그 구체적인 내용은 아래 표와 같다.

규모는 3~4만의 중대규모이다. 인구의 9% 이상이 65세 이상 노인인구로 노령화가 계속 진행되고 있다는 특성을 보인다. 정자3동은 택지개발에 따른 대단위 아파트 주거지역으로 인구규모가 4만 이상의 대규모지역에 해당한다. 영화동은 주거지역과 일반상업지역으로 저층위주의 주거단지와 수원화성 근처의 관광지로서 상업지역으로 이루어져있다. 인구규모는 2~3만의 중간규모이고, 인구의 10% 이상이 65세 노인인구로 노령화가 이루어진 지역이면서 외국인 인구수가 1,000명 이상의 외국인 인구가 많은 지역적 특성을 갖는다. 송죽동은 삼림욕장이 있는 자연녹지와 주거지역 위주로 인구규모는 1만~2만의 중소규모로 다른 지역에 비해 작고, 노인 인구 비율도 10%에 근접하여 노령화된 지역이라는 특성을 보인다. 조원 1동은 자연녹지와 주거지역의 혼합지역으로 수원 종합운동장과 체육관이 입지하고 있으며, 아파트와 단독주택이 공존하는 지역이다. 또한 인구규모는 3만~4만으로 중대규모에 속하고, 인구 10% 이상이 65세 이상으로 노령화 지역이라고 볼 수 있다. 조원2동은 대단위 아파트 단지의 주거밀집지역으로 자연녹지가 공존하고 있다. 그리고 인구규모는 2만~3만의 중간규모라는 특성을 보이고 있다. 연무동은 자연녹지와 주거지역으로 지역크기는 12km²로 수원시에서 가장 크지만 인구규모는 2만~3만의 중간규모에 해당한다. 이는 수원비행장이 위치해 있어서 실제 거주 지역은 작기 때문이다. 그리고 이 거주지역도 저층중심의 거주단지를 형성하고 있으며, 인구의 14.22%가 65세 이상의 노령화 지역으로 수원시에서 행궁동(16.82%) 다음으로 노령인구비율이 높은 지역이다. 전체적으로 장안구는 노령화 지역이 많은 것으로 나타났다.

지역	세분	지정목적	
주거 지역	전용 주거 지역	제1종전용주거지역	단독주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역
		제2종전용주거지역	공동주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역
	일반 주거 지역	제1종일반주거지역	저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역
		제2종일반주거지역	중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역
		제3종일반주거지역	중고층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역
	준주거지역	주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업기능 및 업무기능을 보완하기 위하여 필요한 지역	
상업 지역	중심상업지역	도심·부도심의 상업기능 및 업무기능의 확충을 위하여 필요한 지역	
	일반상업지역	일반적인 상업기능 및 업무기능을 담당하게 하기 위하여 필요한 지역	
	근린상업지역	근린지역에서의 일용품 및 서비스의 공급을 위하여 필요한 지역	
	유통상업지역	도시내 및 지역간 유통기능의 증진을 위하여 필요한 지역	
공업 지역	전용공업지역	주로 중화학공업, 공해성 공업 등을 수용하기 위하여 필요한 지역	
	일반공업지역	환경을 저해하지 아니하는 공업의 배치를 위하여 필요한 지역	
	준공업지역	경공업 그 밖의 공업을 수용하되, 주거기능·상업기능 및 업무기능의 보완이 필요한 지역	
녹지 지역	보전녹지지역	도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역	
	생산녹지지역	주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역	
	자연녹지지역	도시의 녹지공간의 확보, 도시 확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역	

〈표 5-4〉 수원시 동별 특성(장안구)

동	인구규모	지역크기	노령화	다문화	지역용도	비고
파장동	중	대	◎		자연녹지, 주거지역	자연녹지가 상당부분을 차지하고, 도시와 농촌이 병존하는 지역
율천동	대			△	자연녹지, 주거지역	성균관대학교
정자1동	중대				주거지역, 일반공업지역	인구 88%가 아파트 거주
정자2동	중대		△		주거지역, 자연녹지	주거위주로 아파트지역과 단독주택이 공존
정자3동	대				주거지역, 보전+자연녹지	고층아파트의 아파트주거지역
영화동	중		◎	△	주거지역, 일반산업지역	수원영화관광지구
송죽동	중소		△		자연녹지, 주거지역, 일반산업지역,	산림욕장
조원1동	중대		◎		자연녹지, 주거지역	종합운동장, 수원체육관 단독주택과 아파트 공존
조원2동	중				자연녹지, 주거지역	대단위 아파트의 주거밀집지역
연무동	중	대	◎		자연녹지, 주거지역(1종)	수원비행장

- 인구규모: 소(1만 이하), 중소규모(1만~2만), 중간규모(2만~3만), 중대규모(3만~4만), 대규모(4만 이상)
- 지역크기: 대규모-5km² 이상
- 노령화: ◎(65세이상 인구비율 10% 이상), △(65세 이상 인구비율 9%이상~10%미만)
- 다문화: ◎(외국인 인구비율 10% 이상), △(외국인 인구비율이 10% 미만이지만 외국인 인구수가 1천명 이상)
- 지역용도: 용도지정 특성

세류1동은 단독 구도심지역으로 인구규모가 1만이 안 되는 수원시에서 가장 작은 지역에 해당한다. 제1종과 제2종 주거지역위주로 노령화 비율과 다문화 비율이 높은 지역이다. 세류2동은 자연녹지와 주거지역으로 자연녹지는 군사보호지역에 해당한다. 인구규모는 2만~3만의 중간규모이고 노령인구 비율이 9%이상의 노령화가 진행되고 있는 지역이다. 세류3동은 제1종 일반주거지역과 제2종 일반주거지역으로 구성된 주거전용지역으로 인구규모는 중간규모인데, 노령화 비율이 10%이상의 노령화 지역이라는 특성을 보인다. 평동은 생산녹지와 자연녹지, 주거지역으로 구성되는데 수원산업단지가 입주한 전통문화와 첨단산업이 공존하는 지역이다. 지역 규모가 11km²로 크고 인구규모도 3만~4만의 중대규모로 지역과 인구규모도 모두 큰 지역이다. 또한 노령화 인구비율이 아직 10% 미만이지만 9%이상의 노령화가 진행되고 있는 지역으로서의 특성을 보인다. 서둔동은 생산녹지와 자연녹지, 일반상업지역, 주거지역으로 구성된 도시·농촌 병존지역이다. 인구규모 4만 이상, 지역크기도 5km²으로 큰 지역에 해당한다. 구운동도 서둔동과 마찬가지로 자연녹지, 생산녹지, 일반상업, 주거지역으로 구성된 도시·농촌 병존지역에 해당한다. 다만 규모는 인구규모 기준으로 2만~3만의 중간규모 지역이다. 금호동은 자연녹지와 주거지역으로 이루어진 아파트 단지의 주거밀집지역으로 서수원 개발 중심지역에 해당한다. 인구는 5만 이상으로 수원시에서 가장 큰 지역이고, 지역크기도 수원의 다른 지역에 비해

큰 지역이다. 권선1동은 주거지역과 중심상업지역으로 구성되었는데, 시청 근처에 위치하면서 아파트 및 대형유통 시장의 상가밀집지역에 해당한다. 인구규모는 2만~3만의 중간규모이다. 권선2동은 주거지역위주로 인구규모가 4만 이상의 대규모지역이다. 곡선동은 녹지지역과 주거지역으로 구성되어 있는데, 대단위 아파트단지와 다가구 주택 건립되고 있으며, 현 농경지가 40%이지만 농수산물도매시장 등의 건축으로 지속적으로 축소될 예정이다. 곡선동의 인구는 3만~4만 상의 중대규모에 해당한다. 마지막으로 입북동은 녹지와 주거지역으로 구성되어 있는데, 농지와 주거지역이 공존하는 도농복합지역으로 지역의 96%이 GB(개발제한구역)이다. 지역 크기는 7km²로 크지만, 인구는 2만 미만의 중소지역에 해당한다. 전체적으로 권선구에는 농경지가 존재하는 등 도농복합지역이 다수 분포하고 있다.

〈표 5-5〉 수원시 동별 특성(권선구)

동	인구규모	지역크기	노령화	다문화	지역용도	비고
세류1동	소		△	◎	자연녹지, 주거지역	단독 구도심지역
세류2동	중		△		자연녹지, 주거지역	
세류3동	중		◎		주거지역	주거위주지역
평동	중대	대	△		생산녹지+자연녹지, 주거지역	수원산업단지
서둔동	대	대			녹지(자연, 생산), 일반상업지역, 주거지역	도시·농촌 병존지역
구운동	중				녹지(자연, 생산), 일반상업지역, 주거지역	도시·농촌 병존지역
금호동	대	대			자연녹지, 주거지역	아파트단지의 주거밀집지역
권선1동	중				주거지역, 중심상업지역	아파트 및 대형유통 시장의 상가밀집지역
권선2동	대				주거지역	주거위주지역
곡선동	중대				자연녹지, 주거지역	농경지 40%
입북동	중소	대			녹지, 주거지역	도농복합지역 GB지역(96%)

- 인구규모: 소(1만 이하), 중소규모(1만~2만), 중간규모(2만~3만), 중대규모(3만~4만), 대규모(4만 이상)
- 지역크기: 대규모-5km² 이상
- 노령화: ◎(65세이상 인구비율 10% 이상), △(65세 이상 인구비율 9%이상~10%미만)
- 다문화: ◎(외국인 인구비율 10% 이상), △(외국인 인구비율이 10% 미만이지만 외국인 인구수가 1천명 이상)
- 지역용도: 용도지정 특성

팔달구의 행궁동은 일반상업지역, 주거지역, 자연녹지지역으로 구성되어 있는데, 수원화성과 행궁이 위치한 전통과 문화 지역이면서 재래시장 및 상가가 밀집한 상업지역이기도 하다. 인구 규모는 1만~2만의 중소규모이고, 인구의 10% 이상이 노인인구이고 1,000명 이상의 외국인이 거주하는 노령화와 다문화 지역에 해당한다. 매교동은 화성근처에 위치하면서 일반상업, 주거, 자연녹지지역으로 구성되어 있는 특히 주거와 상가 병존지역에 해당한다. 인구규모는 2만 미만의 중소규모이고 인구의 10% 이상이 65세 이상인 노령화지역이다. 매산동도 매교동과 비슷한 특성을 보이는데, 화성근처의 주거와 상가병존지역으로 인구규모가 중소규모이고, 노령인구 비율이 10% 이상의 노령화지역이다. 여기에다가 외국인 인구비율이 10% 이상인 다문화지역에 해당한다. 고등동은 단독주택과 다가구·다세대 주택이 밀집한 전형적인 주거밀집지역으로, 인구학적 특성이 매산동과 유사하다. 즉, 인구규모는 2만 이하로 중소규모이고, 노령화 비율과 다문화 비율 모두 10% 이상의 특징을 보인다. 특히, 외국인 비율이 17.38%으로, 이는 세류1동 다음으로 높은 비율이다. 인구규모, 노령화비율, 다문화비율이 매산동과 유사하다. 화서1동은 주거집중지역으로 시장 등이 위치하는 상업지구이기도 하다. 인구규모는 2만~3만 명의 중간규모이고, 65세 이상 노인인구비율은 9%이로 노령화가 진행되고 있으며, 다른 한편으로 외국인 인구수가 1,000명 이상으로 다문화 지역에 해당하기도 하다. 화서2동은 주거지역과 자연녹지지역이 혼재한 아파트 위주의 공동주택형 주거지역에 해당한다. 이와 함께 초등학교 4개, 중학교 5개, 고등학교 3개 등 12개 학교가 위치하는 교육기관 밀집지역이기도 하다. 인구규모는 2만~3만의 중간규모를 보이고 있다. 지동은 단독주택과 저층중심의 주거밀집지역으로 일반상업지역이 일부 분포하고 있다. 인구규모는 2만 이하의 중소규모이고, 65세 이상 인구비율이 10% 이상, 외국인 인구수가 1,000명 이상인 인구학적 특성을 보이고 있다. 우만1동은 제2종 일반주거지역 위주의 전용 주거지역으로 수원월드컵 경기장이 위치하고 있다. 인구규모는 2만 이상의 중간규모이고, 65세 이상 인구비율이 10% 이상으로 노령화 지역이다. 우만2동은 대단위 아파트와 자연마을이 병존하는 주거지역으로, 특히 전체 거주민 중 84%가 아파트에 거주하고 있다. 인구규모는 2만 이하의 중소규모이다. 인계동은 주거지역, 중심상업지역, 일반상업지역으로 지정되어 있는 주거와 상업중심지역이다. 즉, 수원시청을 비롯하여 백화점, 대형상가 등이 밀집한 행정·상업·금융지역이다. 따라서 인구규모는 4만 이상의 대규모 지역에 해당하고 외국인수도 1,000명 이상으로 외국인이 많이 거주하고 있다. 팔달구는 수원화성이 소재한 지역으로 전통과 문화를 중심으로 상업과 주거지역을 주로 하고 있다. 그리고 인계동을 제외하고는 인구규모가 2만 이하의 중소지역이 많고, 전체 10개 동 중 6개 동이 65세 이상의 인구비율이 10% 이상으로 노령화 비율이 높다. 이와 더불어서 절반 이상의 동이 외국인 인구비율 혹은 외국인 인구수(1,000명) 기준으로 다문화적인 특성을 보이고 있다.

〈표 5-6〉 수원시 동별 특성(팔달구)

동	인구규모	지역크기	노령화	다문화	지역용도	비고
행궁동	중소		◎	△	일반상업, 주거지역, 자연녹지	수원화성, 행궁
매교동	중소		◎		일반상업, 주거지역, 자연녹지	주거, 상가병존지역
매산동	중소		◎	◎	일반상업, 주거지역	주거, 상가병존지역, 수원역
고등동	중소		◎	◎	주거지역, 일반상업일부	주거밀집지역
화서1동	중		△	△	주거지역, 일반상업일부	
화서2동	중				자연녹지, 주거지역	아파트 지역
지동	중소		◎	△	주거지역	단독주택과 저층중심의 주거밀집지역
우만1동	중		◎		자연녹지, 주거지역	전용주거지역
우만2동	중소				주거지역	아파트단지 (아파트 거주 84%)
인계동	대			△	중심상업지역, 일반상업, 주거지역	시청위치, 상업지역

- 인구규모: 소(1만 이하), 중소규모(1만~2만), 중간규모(2만~3만), 중대규모(3만~4만), 대규모(4만 이상)
- 지역크기: 대규모-5km² 이상
- 노령화: ◎(65세이상 인구비율 10% 이상), △(65세 이상 인구비율 9%이상~10%미만)
- 다문화: ◎(외국인 인구비율 10% 이상), △(외국인 인구비율이 10% 미만이지만 외국인 인구수가 1천명 이상)
- 지역용도: 용도지정 특성

영통구의 매탄1동은 아파트단지가 밀집된 전형적인 주거지역이다. 인구규모는 2만~3만의 중간규모이고, 외국인 인구수가 1,000명 이상이다. 매탄2동은 전형적인 주거지역으로 공동주택과 일반주택이 밀집해 있으며, 인구규모는 2만 이하의 중소규모이다. 매탄 3동은 하천(원천천)을 중심으로 왼쪽의 주거지역과 오른쪽의 공장지역으로 구분되어 있다. 특히 삼성전자, 삼성전기를 비롯한 삼성과 그 협력업체들이 입주해 있는 일반공업지역이다. 인구규모는 3만~4만의 중대규모이지만 산업종사자수가 5만 명 이상으로 수원의 경제에 큰 영향을 주고 있다. 매탄4동은 매탄3동에 근접하면서 대단위 아파트 위주의 주거지역과 삼성전자 단지 일부의 일반공업지역이 병존하고 있다. 인구규모는 2만~3만의 중간규모이다. 원천동은 주거지역과 준주거지역이 공존하는 지역으로 광공업체 밀집지역으로 아주대학교가 위치하고 있다. 인구규모는 매탄4동과 동일하게 2만~3만의 중간규모이다. 광교동은 주거지역과 녹지지역이 공존하는 곳으로 대단위 아파트가 입지하고 있으며, 경기대학교가 위치하고 있다. 광교동은 신도시개발지역으로 대단위 아파트가 입지하면서 인구규모가 계속 늘어나 2015년 1월에 광교1동과 광교2동으로 분동되었다. 영통1동은 중심상업주지역과 주거지역으로 구성되어 있는 대규모 아파트 단지 및 일반주택이 밀집한 주거지와 대규모 상업단지가 공존하는 지역이다. 인구규모는 4만 이상의 대규모지역으로 외국인 수는 1,000명 이상이다. 또한 전국에서 가장 젊은 세대(평균 연령 29세)가 거주하는

젊음의 지역이라는 특성을 보인다. 영통2동은 아파트 지역과 원룸지역이 공존하는 주거지역으로 젊은 지역에 속한다. 인구규모도 4만 이상의 대규모지역이다. 태장동은 일반공업지역, 생산녹지, 주거지역이 공존하는 지역으로 인구규모도 4만 이상의 대규모지역이다.

〈표 5-7〉 수원시 동별 특성(영통구)

동	인구규모	지역크기	노령화	다문화	지역용도	비고
매탄1동	중			△	주거지역	아파트단지 밀집
매탄2동	중소				주거지역	공동주택 및 일반주택 밀집
매탄3동	중대				일반공업지역, 주거지역	삼성전기 등 입주
매탄4동	중				주거지역, 일반공업지역	주거위주
원천동	중				준공업지역, 주거지역	아주대학교
광고동	대	대			주거지역, 자연녹지	대단지아파트, 경기대학교
영통1동	대			△	중심상업, 자연녹지, 주거지역	주거와 상업 복합
영통2동	대				주거지역	아파트 단지
태장동	대				일반공업지역, 생산녹지, 주거지역	

- 인구규모: 소(1만 이하), 중소규모(1만~2만), 중간규모(2만~3만), 중대규모(3만~4만), 대규모(4만 이상)
- 지역크기: 대규모-5km² 이상
- 노령화: ◎(65세이상 인구비율 10% 이상), △(65세 이상 인구비율 9%이상~10%미만)
- 다문화: ◎(외국인 인구비율 10% 이상), △(외국인 인구비율이 10% 미만이지만 외국인 인구수가 1천명 이상)
- 지역용도: 용도지정 특성

제2절 수원시 주민자치회에 대한 인식

1. 인구통계학적 특징

수원시의 주민자치회에 대한 인식조사는 수원시 전체 41개 동의 수원시민과 수원시 주민자치위원을 대상으로 이루어졌다. 조사기간은 9월 중부터 10월 중까지 약 한달 간 진행되어 742부가 수거되고, 이 중 불성실한 응답을 제외하고 713부에 대하여 분석하였다.

우선, 전체 응답자 중 시민은 52.5%이고 주민자치위원은 47.5%로 시민과 자치위원의 비율을 거의 동일하게 유지하였다. 그리고 남성은 43.7%, 여성은 56.3%로 나타났다.

응답자의 연령을 보면, 50대가 39.0%로 가장 많으며, 다음으로는 40대 26.1%, 30대 15.8%, 60대 이상 11.1%, 20대 8.0%의 분포를 보이고 있다. 직업은 자영업이 26.5%로 가장 많았으며, 전업주부 26.2%, 회사원 17.7% 등으로 나타났으며, 학력을 보면 대학졸업 학력이 54.1%로 가장 많고, 고교졸업 학력이 39.3%로 나타났다. 그리고 응답자의 거주지를 구별로 살펴보면 장안구 28.3%, 권선구 25.3%, 팔달구 24.1%, 영통구 22.3%의 응답분포를 보이고 있다.

〈표 5-8〉 설문응답자의 인구사회학적 배경

특성	세부사항	빈도 (명)	비율 (%)	특성	세부사항	빈도 (명)	비율 (%)	
구분	수원시민	383	52.5	학력	고교 졸업	283	39.3	
	수원시 주민자치위원	346	47.5		대학 졸업	390	54.1	
	합계	729	100.0		대학원 석사과정/졸업	27	3.7	
성별	남성	317	43.7		대학원 박사과정/졸업	7	1.0	
	여성	409	56.3		기타	14	1.9	
	합계	726	100.0		합계	721	100.0	
연령대	20대	58	8.0		거주지 (구)	장안	202	28.3
	30대	115	15.8			권선	180	25.3
	40대	190	26.1			팔달	172	24.1
	50대	284	39.0	영통		159	22.3	
	60대 이상	82	11.1	합계		713	100.0	
	합계	729	100.0					
직업	기업체(대표, 임직원)	27	3.7					
	회사원	128	17.7					
	NGO 단체	3	0.4					
	공무원(공기업 등)	55	7.6					
	전문직(의사, 회계사 등)	21	2.9					
	자영업	191	26.5					
	서비스업	43	6.0					
	전업주부	189	26.2					
	기타	65	9.0					
합계	722	100.0						

2. 주민자치회에 대한 인식

본격적으로 수원시민과 주민자치위원들의 주민자치회의 역할, 권한 및 주민세에 대한 인식을 살펴보고자 한다.

1) 주민자치회에 대한 이해, 역할 및 권한에 대한 의견

첫째, 주민자치회를 알고 있는지에 대한 이해도를 보면 전체 응답자의 22.4%만이 주민자치회에 대해 '알고 있다', 20.6%은 '잘 알고 있다'라고 응답하여 주민자치회를 알고 있는 비율은 43%로 나타난데 반해, 13.7%는 모르거나, 전혀 모르는 것으로 나타났다. 이를 점수로 환산하면 주민자치회에 대한 이해도는 5점 만점 중 3.47점으로 중간점수 이상이다.

주민자치회에 대한 이해도의 시민과 시민자치위원간 차이를 비교해보면 시민은 29.1%가 주민자치회를 알고 있는 데 반해 시민자치위원은 응답자의 과반수 이상인 58.0%가 알고 있는 것으로 조사되었다. 반면, 모른다는 응답비율은 시민자치위원 6.4%, 시민 20.3%로 나타났다. 즉, 주민자치회에 대한 이해도는 시민 3.13점, 시민자치위원 3.85점으로 0.7점 이상의 차이를 보이고 있다. 이렇듯 주민자치회에 대한 시민자치위원과 시민간 인식차이가 크고, 특히 주민자치회를 알고 있는 시민은 29.1%로 그 비율이 낮아 시민을 대상으로 한 주민자치회의 적극적인 홍보가 절실하게 필요하다고 볼 수 있다.

〈표 5-9〉 주민자치회에 대한 이해

단위: 명(%)

주민자치회에 대해 알고 있는 정도	전혀 모른다	모른다	보통이다	알고 있다	잘 알고 있다	합계	평균(점)
시민	13 (3.5)	63 (16.8)	190 (50.7)	81 (21.6)	28 (7.5)	375 (100.0)	3.13
시민자치위원	4 (1.2)	18 (5.2)	123 (35.7)	80 (23.2)	120 (34.8)	345 (100.0)	3.85
전체	17 (2.4)	81 (11.3)	313 (43.5)	161 (22.4)	148 (20.6)	720 (100.0)	3.47

두 번째, 주민자치회의 역할을 어디까지로 볼 것인가에 대해 응답자의 85.4%인 616명이 '동사무소와 협의 및 업무협약'이라고 가장 많이 응답하였으며, 나머지 8.5%는 '동사무소의 지휘·감독', 4.0%는 '동사무소 업무 직접수행'이라고 응답하였다. 여기서 동사무소와 협의 및 업무협약은 주민자치회의 세 가지 모형 중 협력형, 동사무소의 지휘·감독은 통합형, 동사무소의 업무 직접수행은 주민조직형에 해당한다. 따라서 조사대상자들은 주민자치회의 역할과 기능에서 협

력형을 가장 선호하고 통합형, 주민조직형이 그 다음 순이다. 그리고 시민(81.3%)과 시민자치위원(90.3%) 모두 협력형 모델을 선호하고 있다. 흥미로운 점은 통합형 혹은 주민조직형에 대한 선호도가 낮긴 하지만 시민자치위원보다 시민이 2배 높게 나타났다.

〈표 5-10〉 주민자치회 역할에 대한 인식

단위: 명(%)

내용	시민	시민자치위원	전체
동사무소와 협의 및 업무협의	308(81.3)	307(90.3)	615(85.5)
동사무소의 지휘감독	41(10.8)	19(5.6)	60(8.3)
동사무소 업무 직접수행	20(5.3)	9(2.6)	29(4.0)
기타	10(2.6)	5(1.5)	15(2.1)
합계	379(100.0)	340(100.0)	719(100.0)

세 번째, 주민자치회 권한에 대해서 응답자의 58.5%가 ‘기본권한(협의업무+위탁업무+주민자치업무)’ 이라고 가장 많이 응답하였으며, 18.4%는 기본권한과 함께 예산편성권을 주민자치회 권한이라고 인식하고 있다. 그리고 나머지 9.6%는 기본권한, 예산편성권, 조직구성권을, 7.5%는 기본권한과 함께 예산편성권, 인사요구권을, 5.4%는 기본권한, 예산편성권, 인사요구권, 조직구성권을 주민자치회의 권한이라고 보고 있다. 기본권한만을 주민자치회 권한이라고 보는 비율은 시민이 높은 반면, 기본권한, 예산편성권과 함께 인사요구권, 조직구성요구권을 주민자치회 권한이라고 보는 비율이 시민자치위원이 시민보다 높게 나타났다.

〈표 5-11〉 주민자치회 권한

단위: 명(%)

내용	시민	시민자치위원	전체
기본권한(협의업무+위탁업무+주민자치업무)	234(62.1)	186(54.9)	420(58.7)
기본권한+예산편성권	69(18.3)	62(18.3)	131(18.3)
기본권한+예산편성권+인사요구권	25(6.6)	28(8.3)	53(7.4)
기본권한+예산편성권+조직구성요구권	32(8.5)	37(10.9)	69(9.6)
기본권한+예산편성권+인사요구권+조직구성요구권	13(3.4)	26(7.7)	39(5.4)
기타	4(1.1)	0(0.0)	4(0.6)
합계	377(100.0)	339(100.0)	716(100.0)

2) 주민자치회 운영에 관한 의견

주민자치회 운영과 관련하여 먼저, 주민자치회 적정 위원 수에 대한 의견으로 20명(39.8%), 25명(32.8%), 30명(22.6%)의 순으로 나타났다. 한편, 주민자치회 적정 위원 수에 대해 시민과 시민자치위원 의견에 차이를 보이는데, 시민은 20명이 적절하다는 비율(47.9%)이 가장 높은 반면, 시민자치위원은 25명이 적절하다는 비율(36.3%)이 가장 높게 나타났다.

〈표 5-12〉 주민자치회 적정 인원

단위: 명(%)

내용	20명	21명	22명	23명	24명	25명	26명	27명	28명	30명	합계
시민	149 (47.9)	2 (0.6)	1 (0.3)	5 (1.6)	1 (0.3)	92 (29.6)	2 (0.6)	4 (1.3)	0 (0.0)	55 (17.8)	311 (100.0)
시민자치 위원	94 (31.5)	0 (0.0)	3 (1.0)	2 (0.7)	2 (0.7)	108 (36.3)	3 (1.0)	3 (1.0)	1 (0.3)	82 (27.5)	298 (100.0)
전체	243 (39.9)	2 (0.3)	4 (0.7)	7 (1.1)	3 (0.5)	200 (32.8)	5 (0.8)	7 (1.1)	1 (0.2)	137 (22.6)	609 (100.0)

둘째, 주민자치회 위원 선정 방법에 대해 ‘동장추천 10인 이내, 주민대표 10인 이내, 직능대표 10인 이내’가 50.1%로 가장 높고, ‘동장추천 10인 이내, 주민대표 20인 이내’가 32.2%, ‘주민대표 30인 이내’가 15.4% 등의 순으로 나타났다.

주민자치회 위원 선정 방법에 대해 시민과 시민자치위원 모두 ‘동장추천 10인 이내, 주민대표 10인 이내, 직능대표 10인 이내’가 가장 많은 응답률을 나타내었으며, 다음으로 ‘동장추천 10인 이내, 주민대표 20인 이내’, ‘주민대표 30인 이내’ 순으로 동일한 의견을 가지고 있었다.

〈표 5-13〉 주민자치회 위원 선정 방법

단위: 명(%)

내용	시민	시민자치위원	전체
동장추천 10인 이내, 주민대표 10인 이내, 직능대표 10인 이내	198(52.1)	163(48.2)	361(50.3)
동장추천 10인 이내, 주민대표 20인 이내	119(31.3)	112(33.1)	231(32.2)
주민대표 30인 이내	54(14.2)	56(16.6)	110(15.3)
기타	9(2.4)	7(2.1)	16(2.2)
합계	380(100.0)	338(100.0)	718(100.0)

셋째, 주민자치회 위원선정을 위한 위원선정위원회 구성에 대해서 응답자 전체는 ‘구청장 또는 동장추천 3인, 지역단체 추천 3인, 유관단체 추천 3인’이라고 322명(45.1%)이 가장 많이 응답하였으며, 그다음으로 ‘동장추천 3인, 통장단 추천 3인, 지역단체 추천 3인’ 259명(36.3%), ‘통장단 추천 3인, 지역단체 추천 3인, 유관단체 추천 3인’ 116명(16.2%)의 응답율로 나타났다.

한편, 주민자치회 위원선정을 위한 위원선정위원회 구성에 대해서 시민과 시민자치위원 모두 ‘구청장 또는 동장추천 3인, 지역단체 추천 3인, 유관단체 추천 3인’을 가장 많이 선택하였으며, 그다음으로 ‘동장추천 3인, 통장단 추천 3인, 지역단체 추천 3인’ 이었다. 다만, 시민의 경우 ‘구청장 또는 동장추천 3인, 지역단체 추천 3인, 유관단체 추천 3인’과 ‘동장추천 3인, 통장단 추천 3인, 지역단체 추천 3인’에 대한 응답비율 큰 차이를 보이지 않았다.

〈표 5-14〉 위원선정위원회 구성방법

단위: 명(%)

내용	시민	시민자치위원	전체
구청장 또는 동장추천 3인, 지역단체 추천 3인, 유관단체 추천 3인	153(40.3)	168(50.5)	321(45.0)
동장추천 3인, 통장단 추천 3인, 지역단체 추천 3인	150(39.5)	109(32.7)	259(36.3)
통장단 추천 3인, 지역단체 추천 3인, 유관단체 추천 3인	70(18.4)	46(13.8)	116(16.3)
기타	7(1.8)	10(3.0)	17(2.4)
합계	380(100.0)	333(100.0)	713(100.0)

넷째, 주민자치회 위원의 여성비율에 대해서 25.3%가 ‘30-40% 미만’이 적절하다고 응답하였으며, 그다음으로 ‘상관없음’이 22.3%, ‘40-50% 미만’ 18.7%, ‘20-30% 미만’ 18.5%의 응답비율을 보이고 있다.

주민자치회 위원의 여성비율에 대해서 시민과 시민자치위원의 의견에 차이가 있는데, 시민의 경우 ‘상관없음’이 27.1%로 가장 높은 응답률로 나타났으며, 그다음으로는 ‘40-50% 미만’ 21.3%, ‘30-40% 미만’ 19.5%, ‘20-30% 미만’ 15.0%, ‘50% 이상’ 9.7%의 순으로 응답하였다. 반면, 시민자치위원은 ‘30-40% 미만’이 31.6%로 가장 높고, 다음으로는 ‘20-30% 미만’ 22.5%, ‘상관없음’ 17.0%, ‘40-50% 미만’ 15.8%, ‘50% 이상’ 6.1%의 순으로 나타났다.

〈표 5-15〉 주민자치회 여성위원 비율

단위: 명(%)

내용	시민	시민자치위원	전체
10% 미만	7(1.8)	9(2.6)	16(2.2)
10-20% 미만	19(5.0)	14(4.1)	33(4.6)
20-30% 미만	57(15.0)	77(22.5)	134(18.6)
30-40% 미만	74(19.5)	108(31.6)	182(25.2)
40-50% 미만	81(21.3)	54(15.8)	135(18.7)
50% 이상	37(9.7)	21(6.1)	58(8.0)
상관없음	103(27.1)	58(17.0)	161(22.3)
기타	2(0.5)	1(0.3)	3(0.4)
합계	380(100.0)	342(100.0)	722(100.0)

한편, 주민자치회 위원의 여성비율에 대해서 남성과 여성의 의견은 어떠한지 살펴본 결과, 남성의 경우 ‘30-40% 미만’이 적절하다는 비율이 29.2%로 가장 높았으며, 그 다음은 ‘상관없음’ 23.5%, ‘20-30% 미만’ 20.6%으로 나타났다. 여성의 경우는 ‘30-40% 미만’이 22.6%, ‘40-50% 미만’ 22.3%으로 가장 높은 응답률로 나타났으며, 그 다음으로는 ‘20-30% 미만’ 22.5%, ‘상관없음’ 21.3% 순이다.

〈표 5-16〉 성별에 따른 주민자치회 여성 위원 비율에 대한 의견

단위: 명(%)

내용	남성	여성	전체
10% 미만	7(2.2)	9(2.2)	16(2.2)
10-20% 미만	18(5.7)	15(3.7)	33(4.6)
20-30% 미만	65(20.6)	68(16.9)	133(18.5)
30-40% 미만	92(29.2)	91(22.6)	183(25.5)
40-50% 미만	42(13.3)	90(22.3)	132(18.4)
50% 이상	15(4.8)	43(10.7)	58(8.1)
상관없음	74(23.5)	86(21.3)	160(22.3)
기타	2(0.7)	1(0.3)	3(0.4)
합계	315(100.0)	403(100.0)	718(100.0)

다섯째, 주민자치회 위원의 임기에 대한 응답자 전체의 응답비율을 보면 ‘2년에 2회 연임’이 적절하다는 응답비율이 38.6%로 가장 높고, 다음으로 ‘2년에 1회 연임’ 35.6%, ‘3년에 1회 연임’ 13.5%, ‘3년에 2회 연임’ 10.4% 순으로 나타났다.

주민자치회 위원의 임기에 대해서 시민과 시민자치위원의 의견에 차이를 보이는데, 시민의 경우 ‘2년에 1회 연임’이 42.5%로 가장 높고, 다음으로는 ‘2년에 2회 연임’ 36.2%, ‘3년에 1회 연임’ 14.2%, ‘3년에 2회 연임’ 5.8% 등의 순의 응답비율을 보이고 있다. 반면, 시민자치위원은 ‘2년에 2회 연임’이 41.2%로 가장 높고, 다음으로는 ‘2년에 1회 연임’ 28.1%, ‘3년에 2회 연임’ 15.5%, ‘3년에 1회 연임’ 12.6% 등의 순으로 나타났다.

〈표 5-17〉 주민자치회 위원 임기

단위: 명(%)

내용	시민	시민자치위원	전체
2년에 1회 연임	162(42.5)	96(28.1)	258(35.7)
2년에 2회 연임	138(36.2)	141(41.2)	279(38.6)
3년에 1회 연임	54(14.2)	43(12.6)	97(13.4)
3년에 2회 연임	22(5.8)	53(15.5)	75(10.4)
기타	5(1.3)	9(2.6)	14(1.9)
합계	381(100.0)	342(100.0)	723(100.0)

여섯째, 주민자치회 회장단 구성에 대해서 과반수 이상인 53.9%가 ‘회장 1인, 부회장 1인, 감사 1인, 간사 1인’ 이 적절하다고 응답하였으며, 그 다음으로 ‘회장 1인, 부회장 2인, 감사 2인, 간사 1인’ 34.6%, ‘회장 1인, 부회장 2인, 감사 2인, 간사 2인’ 10.0%의 순으로 응답하였다. 시민과 시민자치위원의 주민자치회 회장단 구성에 대한 의견은 차이를 보이지 않고 있다.

〈표 5-18〉 주민자치회 회장단 구성

단위: 명(%)

내용	시민	시민자치위원	전체
회장 1인, 부회장 1인, 감사 1인, 간사 1인	203(53.4)	186(54.5)	389(54.0)
회장 1인, 부회장 2인, 감사 2인, 간사 1인	128(33.7)	122(35.8)	250(34.7)
회장 1인, 부회장 2인, 감사 2인, 간사 2인	42(11.1)	29(8.5)	71(9.8)
기타	7(1.8)	4(1.2)	11(1.5)
합계	380(100.0)	341(100.0)	721(100.0)

일곱째, 주민자치회 정례회 운영에 대해서 응답자 전체의 과반수 이상인 65.1%가 ‘월 1회’가 적절하다고 응답했으며, 다음으로 ‘격월’ 12.6%, ‘월 2회’ 12.0%의 응답분포를 보이고 있다. 현재 「수원시 주민자치회 시범실시 설치·운영에 관한 조례」에서는 월 1회 정례회 개최를 규정하고 있다. 한편 정례회 운영에 대해서 시민과 시민자치위원간 의견 차이를 보이는데, 월 1회 개최해야 한다는 의견에 대해 시민자치위원과 시민간 10% 차이를 보이는 가운데, 시민의 경우, 월 2회, 격월, 분기별 개최 등에 대해 각각 10% 이상의 찬성의견을 보이고 있다.

〈표 5-19〉 주민자치회 정례회 운영에 대한 의견

단위: 명(%)

내용	시민	시민자치위원	전체
월 1회	230(60.4)	241(70.5)	471(65.1)
월 2회	53(13.9)	34(9.9)	87(12.0)
격월	46(12.1)	45(13.2)	91(12.6)
분기별	50(13.1)	20(5.8)	70(9.7)
기타	2(0.5)	2(0.6)	4(0.6)
합계	381(100.0)	342(100.0)	723(100.0)

여덟째, 주민자치회는 주민이 주인이 기구이다. 따라서 주민자치회의 활동과 사업들을 주민들이 알아야 하는데, 소식지와 같은 서면형태뿐만 아니라 주민보고회라는 형태를 이용할 수 있다. 관련하여 주민자치회 보고회 횟수에 대해 질문한 결과, ‘분기별 1회’가 적절하다는 의견 35.3%가 가장 높고, 다음으로 ‘상/하반기 1회’가 적절하다는 의견이 34.5%로 나타났다. 연 1회, 월 1회는 각각 17.8%, 11.8%의 비율로 상대적으로 낮은 응답분포를 보인다. 한편 흥미로운 점은 시민은 ‘분기별 1회’가 적절하다는 의견이 41.3%로 가장 높는데 반해, 시민자치위원은 ‘상/하반기 1회’가 39.4%로 가장 높게 나타났다.

결론적으로 우선 현재 수원시 조례에서는 주민보고회를 규정하지 않고 있다. 그러나 주민자치회 보고회는 지역의 주인인 주민들에게 주민자치회의 활동을 보고하고 검증받는 자리로서 중요한 의미를 갖기 때문에 이의 운영에 대해 검토하고 조례로 규정할 필요가 있다. 그리고 보고회 운영은 분기별 혹은 상/하반기 1회, 즉 1년에 2~4회 실시함으로써 주민자치회가 주민의 자치기구로서 명실공이 우뚝 설 수 있을 것이다.

〈표 5-20〉 주민자치회 주민보고회 운영에 대한 의견

단위: 명(%)

내용	시민	주민자치위원	전체
매월	45(11.9)	40(11.7)	85(11.8)
분기별 1회	156(41.3)	98(28.6)	254(35.2)
상/하반기 각 1회	114(30.2)	135(39.4)	249(34.5)
연 1회	60(15.9)	68(19.8)	128(17.8)
기타	3(0.8)	2(0.6)	5(0.7)
합계	378(100.0)	343(100.0)	721(100.0)

아홉째, 「수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」에 따르면 주민자치회 위원은 명예직으로 다만 필요한 경우에 예산의 범위 내에서 실비 및 수당을 지급할 수 있다. 주민자치회 위원의 대우에 대한 시민과 주민자치위원의 의견을 보면, 절반에 가까운 47.3%가 ‘실비수당 수준’의 활동비를 지급하면 된다고 보았으며, 다음으로 ‘교통비 수준’ 20.9%, ‘실무 간사에게 약간의 급여’ 16.2%, ‘완전 무보수’ 14.4% 등의 응답분포를 보인다.

한편, 주민자치회 위원의 대우에 대해서 주민자치위원은 절반이상인 54.8%가 실비수당을 지급해야 한다고 보는 반면, 시민의 경우에는 40.5%만이 실비수당을 지급하고, 25.3%는 교통비 수준을 지급해야 한다고 응답했다. 또한 완전무모수로 활동해야 한다는 의견은 시민이 18.7%로 주민자치위원 9.7%에 비해 2배 이상 높게 나타났다.

〈표 5-21〉 주민자치회 위원 대우에 대한 의견

단위: 명(%)

내용	시민	주민자치위원	전체
완전 무보수	71(18.7)	33(9.7)	104(14.4)
교통비 수준	96(25.3)	55(16.1)	151(20.9)
실비수당 수준	154(40.5)	187(54.8)	341(47.3)
실무 간사에게 약간의 급여	55(14.5)	62(18.2)	117(16.2)
기타	4(1.1)	4(1.2)	8(1.1)
합계	380(100.0)	341(100.0)	721(100.0)

열 번째, 주민자치회의 연합체인 ‘주민자치연합체’ 구성에 대해 수원시 조례에 규정이 없는 가운데, ‘잘 모르겠음’이라는 의견이 52.6%로 높게 나타났다. 이는 주민자치회와 주민자치연합회의 조직이 어떤 조직인지에 대해 명확히 인식하지 못하고 있음을 보여준다. 즉, 시민자치위원은 40.2%가 주민자치연합체 구성에 대해 찬성한데 반해 시민은 59.1%가 모르겠다는 응답을 하고 있어, 시민에게 그러한 경향이 두드러지고 있다.

〈표 5-22〉 주민자치연합체 구성에 대한 의견

단위: 명(%)

내용	시민	시민자치위원	전체
찬성	104(27.3)	137(40.2)	241(33.4)
반대	52(13.6)	49(14.4)	101(14.0)
잘 모르겠음	225(59.1)	155(45.5)	380(52.6)
합계	381(100.0)	341(100.0)	722(100.0)

3) 주민세에 대한 의견

주민자치회의 예산편성권을 위한 주민세 인상에 대해서 41.5%가 ‘현행 유지’라고 응답한 가운데, ‘반대’ 36.2%, ‘찬성’ 14.4%로, 현행유지 및 반대의견이 77.7%를 차지하여 주민세 인상에 대해 부정적인 의견이 강한 것으로 조사되었다.

주민세를 인상하는 것은 주민들에 대한 조세부담이 증가하는 것이기 때문에 반대가 많은 가운데, 시민자치위원의 경우 주민세 인상 찬성 비율이 20.2%로 시민보다(9.1%) 거의 3배 높게 나타났다. 주민세 인상은 예산편성권이라는 측면에서도 중요하고, 실제 주민자치회를 운영하기 위해 필요한 재원확보라는 측면에서도 중요하다. 따라서 주민자치위원회를 운영해본 시민자치위원의 경우 주민세인상의 필요성을 더 느끼는 것이라 판단된다.

〈표 5-23〉 주민자치회 예산편성권 위한 주민세 인상에 대한 의견

단위: 명(%)

내용	시민	시민자치위원	전체
찬성	34(9.1)	69(20.2)	103(14.4)
반대	146(38.9)	113(33.1)	259(36.2)
현재 유지	156(41.6)	141(41.3)	297(41.5)
잘 모르겠음	39(10.4)	18(5.3)	57(8.0)
합계	375(100.0)	341(100.0)	716(100.0)

다음으로, 주민세 인상에 대해서 ‘찬성’이라고 응답한 응답자들의 주민세 인상 금액에 대해 5,000원을 인상하는 것이 적절하다는 의견이 40.2%로 가장 높고, 10,000원이라는 의견은 21.6%로 그 다음 순이다. 한편, 주민세 인상에 대해서 ‘찬성’이라고 응답한 응답자 97명 중 주민은 33명이었으며, 시민자치위원은 64명인 가운데, 시민의 경우 63.6%의 상당수가 5,000원 인상을 선호한데 반해 시민자치위원은 각각 28.1%가 5,000원과 10,000원 인상을 선호하는 것으로 조사되었다.

〈표 5-24〉 주민자치회 운영예산을 반영한 주민세 인상액에 대한 의견

단위: 명(%)

내용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	합계
시민	0 (0.0)	0 (0.0)	21 (63.6)	5 (15.2)	0 (0.0)	3 (9.1)	1 (3.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (9.1)	33 (100.0)
시민 자치 위원	6 (9.4)	1 (1.6)	18 (28.1)	11 (17.2)	1 (1.6)	2 (3.1)	5 (7.8)	1 (1.6)	1 (1.6)	18 (28.1)	64 (100.0)
전체	6 (6.2)	1 (1.0)	39 (40.2)	16 (16.5)	1 (1.0)	5 (5.2)	6 (6.2)	1 (1.0)	1 (1.0)	21 (21.6)	97 (100.0)

① 4,500원 ② 4,800원 ③ **5,000원** ④ 6,000원 ⑤ 6,500원
 ⑥ 7,000원 ⑦ 8,000원 ⑧ 8,500원 ⑨ 9,000원 ⑩ **10,000원**

제3절 수원시 주민자치회 시범실시 분석

1. 수원시 주민자치회 시범실시 전개과정

주민자치회 시범실시 계획이 결정됨에 따라 2013년 6월 수원시에서는 행궁동과 송죽동이 주민자치회 시범실시 지역으로 선정되었다. 시범실시와 관련한 과정을 보면 행궁동과 송죽동이 시범지역으로 지정됨에 따라 2013년 7월에 「수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」를 제정하였다. 조례 제정을 통해 구체적인 주민자치회를 실시할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 조례는 이후 2014년 7월, 2015년 1월 2차례 개정되었는데, 이는 모두 주민자치회 시범실시 기간 연장에 따른 경과조치 조항을 개정하기 위해서였다. 조례에는 주민자치회 시범실시를 위한 세부 내용이 규정되었다.

조례제정에 이어 2013년 8월 1일부터 9일까지 주민자치회 위원을 구성하기 위한 위원선정 위원회를 위촉하고 선정위원회 회의를 통하여 주민자치회 위원을 구성하였으며 곧이어 8월 16일 주민자치회 위원 위촉식을 거행함으로써 주민자치회가 본격적으로 활동을 하기 시작했다.

한편, 같은 해 9월 5일에 조례를 근거로 주민자치회 운영에 필요한 전반적인 사항을 세부적으로 규정함으로써 본격적인 업무추진을 위해 「수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 시행규칙」을 제정하였다. 2013년 9월부터 본격적으로 주민자치회가 실시되었다. 그리고 그후 2014년 6월부터 주민자치회 시범실시 최종 결과를 평가하였다. 수원시의 경우 송죽동과 행궁동의 시범사업 중 일부 사업들이 우수사례로 선정되었다. 이에 대한 내용은 별도로 논의하고자 한다. 그리고 지방자치발전위원회에서 2015년에도 계속해서 시범실시를 유지하기로 함에 따라 송죽동과 행궁동에서 주민자치회를 계속 실시하였고, 향후 2016년부터 주민자치회 시범실시를 확대하기로 함에 따라 광교 1동을 추가하여 주민자치회를 계속 실시할 예정이다.

〈표 5-25〉 수원시 주민자치회 시범실시 과정

날짜	내용
2013년 7월 31일	「수원시 주민자치회 시범실시 및 설치 운영에 관한 조례」 제정
2013년 8월 01일~07일	송죽동, 행궁동 주민자치회 위원 구성
2013년 8월 9일	수원시 위원선정위원회 위촉 및 선정위원회 회의
2013년 8월 16일	송죽동, 행궁동 주민자치회 위원 위촉식
2013년 9월 5일	「수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 시행규칙」 제정
2014년 6월~	주민자치회 시범실시 최종 결과 평가
2014년 12월	송죽동, 행궁동 사업 우수사례 선정
2015년 1월	송죽동, 행궁동 시범사업 계속 실시
2016년 1월	광교1동 시범사업 확대실시

2. 수원시 주민자치회 시범실시 현황

이미 밝혔다시피 수원시에서는 2개 지역, 송죽동과 행궁동이 시범실시 대상지역으로 선정되었다. 송죽동은 기본모형 중 지역복지형을 채택하였고 행궁동은 안전마을형을 채택하였다.

먼저 주민자치회 구성을 보면 송죽동의 경우, 정원 30명 중에서 26명이 활동했으며, 이 중 기존 주민자치위원회 위원이 22명으로 전체위원 중 84%의 높은 비율을 차지하였다. 한편, 주민자치회 위원의 구성은 지역대표 20명, 직능대표 4명, 주민대표 2명으로, 거의 대다수가 지역대표로 구성되었다. 한편 행궁동은 정원 28명 중 26명이 활동하고 있으며 이 중 93% 해당하는 24명이 기존 주민자치위원회로 구성되었다. 송죽동과 행궁동 모두 정원을 채우지 못하고 위원의 상당수가 기존 주민자치위원으로 인적쇄신이 이루어지지 못하였다.

둘째, 운영상황을 보면 송죽동은 2013년 9월부터 2014년 12월까지 정기회 8회, 수시회 6회를 개최하였으며, 2015년 1월부터 2015년 5월까지 정기회 5회, 수시회 1회를 개최하였다. 행궁동은 2013년 9월부터 2014년 12월까지 정기회 11회, 수시회 8회를 개최하고, 2015년 1월부터 5월까지 정기회 5회를 개최함으로써 매일 정기회 개최 운영원칙을 최대한 준수하려고 노력하는 모습을 보였다. 그리고 수시로 안전이 있을 때 혹은 필요에 따라 수시회를 개최하여 주민자치회를 운영하였다.

셋째, 송죽동과 행궁동에서 시범실시 기간 동안 수행한 사업내용을 보면, 협의사무의 경우, 송죽동은 지역복지형을 채택하고 있지만 기존에 수행하고 있던 안심마을 시범사업을 확대함으로써 이를 협의대상 사무로 하였다. 그리고 지역사회복지협의체 운영, 우리동네 만들기 사업과 주민자치센터 활성화를 위한 북카페 설치를 위해 동과 협의를 통해 진행하였다. 행궁동은 밝고 환한 마을길 안심등달기, 교통안전마을, 안전한 통학로 형성 등 안전마을 만들기 사업을 위해 동과 협의하여 진행하였으며, 자동차 없는 날 운영과 아름다운 동네 만들기 사업을 동과의 협의 하에 실행하였다.

위탁사무를 보면, 송죽동과 행궁동 모두 주민자치센터 프로그램을 위탁 운영하였다. 그 외 송죽동은 어린이 공원, 행궁동은 시민자전거 대여소를 위탁 운영하였다. 송죽동과 행궁동 모두 2개의 위탁사업을 진행하였는데 향후 더 많은 위탁사무의 개발이 필요하다.

주민자치사업은 행정과 관련이 없는 순수 근린 자치영역의 사무로 지역의 특성을 가장 잘 반영할 수 있다. 그 내용을 보면, 지역복지형을 택한 송죽동은 송죽드림 행복나눔운동, 마을 만들기 사업 지원, 마을축제, 지역복지사업, 재능기부사업을 자치사무로 진행하였고, 안심마을형을 택한 행궁동은 사랑의 반찬나눔, 경로잔치, 사랑나눔 이웃돕기 등 지역복지사무와 함께 행궁마을 안전지킴이 커뮤니티 공간조성, 행궁마을 안전지킴이 네트워크 구축 등의 안전사업, 그리고 예술이 있는 골목길 조성 등을 자치사무로 진행하였다.

한편 이러한 사무를 수행하고 주민자치회를 운영하기 위한 재원을 보면, 예산기준으로 송죽동은 2014년 약 1억 3천만 원이었던 것이 2015년에는 1억 8백만 원으로 줄어들었고, 행궁동

도 2014년 2억 6천만 원에서 2015년 2억3천 원으로 줄어들었다. 송죽동과 행궁동 모두 2014년에 비해 2015년 자체예산은 늘었으나 시비는 줄어들었다. 자체예산이 늘었다는 점에서는 긍정적이지만, 향후 주민자치회가 더욱 확대될 경우 중앙정부와 기초자치단체의 지원이 제한적이라는 측면에서도 실질적인 주민자치회 실현에 있어서 안정적 재정보호는 꼭 짚고 넘어가야 할 문제이다.

〈표 5-26〉 수원시 주민자치회 시범실시 내용

		송죽동(지역복지형)	행궁동(안전마을형)
구성기준 (2014년 12월 기준)		- 지역대표 20명, 직능대표 4명, 주민대표 2명 - 정원 30명 / 현원 26명 * 기존 주민자치위원회 위원 22명(84%)	- 정원 28명 / 현원 26명 * 기존 주민자치위원회 위원 24명(93%)
운영		- 2013.9~2014.12: 정기회 8회, 수사회 6회 - ~2015.5: 정기회 5회, 수사회 1회	- 2013.9~2014.12: 정기회 11회, 수사회 8회 - ~2015.5: 정기회 5회
사업	협 의	- 안심마을 시범사업 및 사업 확대 - 지역사회복지협의체 운영 - 우리동네 만들기(한평정원, 소공원) 사업 - 주민자치센터 활성화 위한 북카페 설치	- 안전마을(밝고 환한 마을길 안심등 달기 / 교통 안전마을 / 안전한 통학로 조성) - 자동차 없는 날 운영 - 아름다운 우리동네 만들기
	위 탁	- 어린이 공원 위탁관리 - 주민자치센터 프로그램 운영	- 시민자전거 대여소 운영 - 주민자치센터 프로그램 운영
	주 민 자 치	- 송죽행복드림 행복나눔운동 - 마을만들기 사업 지원 - 마을축제 - 지역복지사업 - 재능기부사업	- 지역복지(사랑의 반찬나눔 / 경로잔치 / 사랑나눔 이웃돕기) - 행궁마을 안전지킴이 커뮤니티 공간조성 - 행궁마을 안전지킴이 네트워크 구축 - 예술이 있는 골목길 조성(벽화)
예산	20 14 년	- 130,195천원 (시비: 79,280천원 / 자체예산: 50,915천원) - 2013년 대비 2014년 시비 증가	- 260,503천원 (시비 226,630천원 / 자체예산 33,873천원) - 2013년 대비 2014년 시비 증가
	20 15 년	108,112천원 (시비: 57,000천원 / 자체예산 51,112천원)	- 231,700천원 (시비 188,830천원 / 자체예산 42,740천원)

* 자료: 송죽동, 행궁동 주민자치회 시범실시 추진현황 자료

3. 수원시 주민자치회 시범실시 평가

주민자치회 시범실시 평가 결과 수원시의 송죽동과 행궁동의 일부 시업들이 우수사례로 선정되었는데, 우선 지역복지형을 기본모델로 한 송죽동은 주로 복지사업 관련 사업들이 우수사례로 선정되었다. ‘송죽 행복드림이 봉사단’ 운영, ‘행복드림이 순찰대’ 활동, 주민 이웃나눔 방식의 다양화, 행복나눔 후원 CMS 구좌 갖기 운동 추진, 자원재활용으로 사회 환원 사업 등이 그것으로 주민자치회가 해당 사업을 주도적으로 실시함에 따라 지역복지 참여 주체로서의 주민자치회의 역할을 정립하였고, 복지수혜자 폭을 확대하는 등의 성과를 보였다. 이와 함께 공원 환경정화 위탁방식을 변경함으로써 어린이 공원 위탁관리 등 위탁사업을 발굴하였다.

안전마을형을 기본모델로 한 행궁동은 주민자치회가 주체적으로 방법용 CCTV, 밤거리 안심등을 설치 운영함으로써 안전한 마을 깨끗한 마을 조성에 기여하였고, 위탁사업으로 시민자전거 대여사업을 실시함으로써 지역경제 활성화에도 기여하였다. 또한 경로잔치, 사랑나눔 행사 등 각종 행사를 동 주도로 추진하던 것에서 주민자치회에서 계획수립하고 진행하는 것으로 변경함으로써 주민자치회의 기능을 강화하였다.

이러한 우수사례에도 불구하고 문제점도 같이 노출되었다. 향후 시범실시를 확대하거나 주민자치회를 본격적으로 실시하기 위해서는 문제점을 파악하고 개선점을 제시함으로써 더 나은 주민자치회의 운영방안을 제시할 수 있다. 여기서는 문제점 위주로 논의하고 다음 장에서 대안 위주로 논의를 전개하고자 한다.

첫 번째, 수원시도 전체 시범실시에서 문제가 되었던 주민자치위원의 대표성 및 전문성 문제에서도 자유로울 수 없다. 조례에서 지역대표위원, 주민대표위원, 직능대표위원을 각 10명 이내로 위촉하기로 규정하였으나, 실제 지역대표가 20명으로 전체 위원 중 84%를 차지하고 주민대표는 2명밖에 되지 않고, 직능대표도 4명으로 대표성과 전문성에서 문제점을 노출하였다. 또한 수원시의 경우 전체 위원 중 두 시범실시 지역 모두 80% 이상이 기존 주민자치위원회 위원으로 인적쇄신에 어려움을 겪었다. 이와 더불어 주민자치위원의 역량문제도 제기되는데, 위원들의 역량이 아직 부족하여 사업선정, 사업계획 수립, 사업집행 및 평가방식 결정에 있어서 주민자치회 독자적으로 수행하지 못하고 공무원과 합동으로 진행하는 등 상당부분 공무원에게 의존하였다.

두 번째, 사업에 있어서 사무구분이 불분명하고 사업의 다양성이 부족하다. 먼저, 협의사무, 위탁사무, 자치사무 분류 및 기준이 불명확하다. 따라서 어느 사업이 자치사무인지 협의사무인지를 명백하게 구분하는데 어려움을 겪었다. 그리고 사무개발에도 한계가 존재하는데, 협의사무의 경우 주로 중앙정부 사업과 연계된 사업에 대한 협의 기능이 있지만 정보부족으로 협의 사무가 제한적이다. 위탁사무의 경우에도 기초자치단체나 동에서 실시하고 있는 사업 중 위탁사업으로 전환할 수 있는 사업들이 있음에도 불구하고 정보부족과 행정에 대한 이해 부족으로 단지 1,2개 사무만 위탁사무로 실시하고 있다. 그리고 자치사무는 물론 송죽동의 지역복지형 모형을

채택하긴 했지만 복지사무에 치우치는 경향이 강하다. 따라서 지역의 특성을 반영한 다양한 신규사업의 개발의 필요하다. 특히 행궁동의 동의 규모가 작긴 하지만 수원화성과 행궁이라는 문화자원을 갖고 있고, 다문화적인 특성이 강하다는 점에서 이와 관련한 사업발굴이 가능하다.

세 번째, 자원문제에 있어서 수원시 또한 자유롭지 못하였다. 시범사업의 경우 자치재원이 소폭 증가하긴 했지만 시비는 감소하였다. 따라서 향후 자체재원을 확보하기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 그리고 중앙정부 및 지방자치단체에의 지나친 의존도 문제가 되고 있다. 특히 행궁동의 경우 시에서 지원하는 예산이 전체 예산액의 80% 이상을 차지하여 그 의존도가 상당히 높게 나타났다.

네 번째, 또한 수원시에서 시범 실시한 주민자치회 모형은 주로 정부사업과 연계된 것으로 수원시 혹은 지역(동)의 특수성을 반영한 사업을 추진하는 데에는 한계가 있었다.

〈표 5-27〉 수원시 주민자치회 시범실시 문제점

구분	내용
주민자치위원 대표성 및 역량	<ul style="list-style-type: none"> · 대표성과 전문성 문제: 지역대표위원이 전체 위원 중 84% 차이 (주민대표 2명, 직능대표 4명) · 인적쇄신의 실패: 전체 위원 중 약 80% 이상이 기존 주민자치 위원회 위원임 · 공무원에의 의존
사업의 문제	<ul style="list-style-type: none"> · 불명확한 사무 구분 · 사업의 다양성 부족
재원 문제	<ul style="list-style-type: none"> · 국가 및 지방자치단체 지나친 의존 · 재원의 불안전성
수원시만의 주민자치회 모형 필요	<ul style="list-style-type: none"> · 정부사업과 연계된 사업 실시 · 다른 시범지역과 큰 차별성을 찾기 어려움

제6장

수원시 주민자치모형 및 제도 개발

제1절 수원시 주민자치회 모형

제2절 수원시 주민자치회 5대 추진전략

제3절 수원시 주민자치회 실시방안 및 제도화

제6장 수원시 주민자치 모형 및 제도개발

제1절 수원형 주민자치회 모형

1. 수원형 주민자치회 모형 기본원칙과 준거틀

시범실시 결과 평가와 주민자치회에 대한 다양한 논의, 그리고 수원시의 특성을 반영하여 수원형 주민자치회모형을 작성하고 이를 토대로 구체적인 추진전략을 제시하고자 한다.

우선 무엇보다도 수원형 주민자치회는 주민주권을 실현하는 제도적 장치이자 실행체계이다. 따라서 수원형 주민자치회의 비전은 수원시민 삶의 질은 시민이 결정한다는 것이다. 이는 수원이 주민주권도시로서의 선언을 의미한다. 수원의 주민이 수원의 실질적인 주인이며, 최고 권력자임을 천명하는 것이다. 이에 따라 주민은 스스로 주민 삶의 질에 관한 권리를 결정하고, 정책에 참여할 수 있는 권리를 갖게 된다.

다음으로 이러한 수원형 주민자치회 모형을 구성하기 위한 기본원칙은 다음과 같다. 첫째, 기본적으로 주민자치회 설치의 기본목적과 정부정책 기초를 유지해 나간다. 이는 상위법과의 관계, 정책의 일관성 측면에서 고려되어야 한다. 따라서 주민자치회와 관련한 주관부서인 행정자치부와 지방자치발전위원회의 주민자치회에 대한 정책기조를 계속해서 파악하고 이를 수원시 주민자치회에 반영해야 한다.

둘째, 정부정책과 방향을 같이 함과 동시에 현대와 과거가 공존하는 광역형 기초자치단체인 수원의 특성을 고려한 주민자치회 모형을 설계하고 단계적·차별적으로 도입한다. 시범사업 실시에서도 지적되었듯이 시범사업 모형은 지역의 특성들을 제대로 반영하지 못하고 지역주민의 의견을 충분히 반영하지 못했다. 수원시는 1967년 고색 1리에서 농협이 최초로 실시되었고 마을 르네상스 사업, 주민참여예산제, 복지분야 지역사업 등의 기반사업들을 성공적으로 수행하는 등 주민참여에 대한 역사가 깊고 다양하며, 창의적인 시민자치제도의 도입 및 실행을 통해 상당한 성과를 거두고 있다(박상우, 2014). 그러나 수원시 주민자치역량 등을 고려한 지역특색에 적합한 주민자치회 모형이 부재한 상황이라고 할 수 있다. 행정자치부는 유형별로 주민자치회 세부모형을 구축해 시범실시하고 있지만 협력형 모델에 국한되어 있으며, 기존 모형들이 지역의 특색을 고려해 도출되었다고 보기 어렵기 때문이다. 따라서 수원시는 지역자원과 자치역량을 고려한 광역형 기초자치단체의 위상에 걸 맞는 차별적 주민자치회 모델을 개발할 필요가 있다. 즉 주민자치제도의 성공적 추진과 높은 아파트 거주비율 등 수원시의 동별 특성, 주민자치회의 역량, 의지, 자원을 바탕으로 유형화를 실시하고, 이를 바탕으로 지역별(동별) 맞춤형

정책이 단계적으로 도입되어야 한다. 특히 안전, 복지, 환경 등 지역별로 관심이 높은 사업을 개발하여 주민의 참여를 활성화해야 한다.

셋째, 주민자치회 모델은 자치역량 향상 및 주민참여 확대에 초점을 두어야 한다. 주민자치회 세 가지 모형 중에서 주민조직형이 가장 이상형에 가깝고, 다음으로 통합형이 바람직하지만 법률적 한계와 인사권 독립 등의 사유로 협력형 모형이 실행가능 차원에서 시범실시 되었다. 그러나 협력형은 완전한 의미의 주민자치가 아니고 행정권에 상당히 의존하고 있다는 점에서 앞으로 통합형, 더 나아가 궁극적으로 주민조직형에 대한 검토가 필요하다. 물론 통합형과 주민조직형은 법률개정과 여건의 성숙(역량 등)의 문제로 단기간에 실행되기 어렵다. 그러나 장기적으로 협력형, 통합형, 주민조직형에 따른 협의·심의 사업, 위탁·위임사업, 주민자치사업을 개발할 필요가 있다(한국지방행정연구원, 2014).

넷째, 따라서 구성 및 운영적 측면에서 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 근간을 유지하면서 탄력성을 확대할 필요가 있다. 현재 위 법은 주민자치회의 법적 근거로서 중요한 의미를 갖는다.

이러한 기본원칙을 기반으로 하여 수원형 주민자치회 모형의 준거들은 실질적인 주민자치회의 운영과 관련한 주민자치회 구성, 주민자치회 기능 및 권한, 주민자치회 사무, 주민자치회 운영, 주민자치회와 다른 기관과의 관계 등으로 구성된다.



〈그림 6-1〉 수원형 주민자치회 모형 기본원칙과 준거들

2. 수원형 주민자치회 모형

수원형 주민자치회 운영을 위한 모형은 다음과 같다. 첫째, 주민자치회는 주민자치회 위원으로 구성된다. 주민자치회 위원과 관련하여 고려할 것이 위원의 정수, 대표성과 전문성, 역량강화이다. 먼저 위원의 수를 결정함에 있어서 각 지역의 특성을 반영해서 결정해야 한다. 수원시에 위치한 동들은 인구와 세대규모가 다양하다. 1만 명 이하에서부터 5만 명 이상까지 동마다 인구가 다른데, 위원의 수를 동일하게 할 수는 없다. 따라서 인구와 세대규모를 기준으로 하여 위원수를 산정할 필요가 있다([별첨 1]의 [별표1] 동별 주민자치위원회 정원 참고). 다음으로 대표성을 확보하기 위한 다양한 전략을 마련할 필요가 있다. 즉, 주민자치회 위원의 유형 중 주민대표의 정수를 고정시키는 방법, 주민총회를 활용하여 주민자치회 위원을 뽑는 방법 등이 그것이다. 그리고 주민자치회 위원의 역량을 강화하기 위해 시민자치대학과 같은 전문교육기관을 활용하고, 이러한 교육과정이나 주민참여를 통해 지속적인 주민 리더를 양성하도록 한다. 이와 함께 주민자치회 위원 인력풀을 작성하고 계속 확대해 나갈 필요가 있다.

둘째, 주민자치회의 기능 및 권한을 점진적으로 확대해나간다. 정부의 추진전략과 수원시의 특성을 반영하여 사업을 신축적으로 진행하는데, 주민자치기구로서 주민자치회의 기능과 권한을 계속적으로 확대할 필요가 있다. 우선 일부 사업에 대하여 주민자치회에 의결권과 집행권을 부여하고, 구체적으로 마을 수익사업을 발굴하고 확대하는데 해당 의결권과 집행권을 연계하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 수원시에서는 주민자치회에 지속적으로 협력적 파트너로서 정보를 제공함으로써 특히, 협의사무, 위탁사무에 대한 정보를 제공함으로써 주민자치회의 권한과 기회를 확대할 수 있다. 기능 및 권한 확대는 주민자치기구로서 위상 강화와 실질적인 힘을 부여하는데 의미가 있다.

셋째, 주민자치회 사무와 관련해서 우선 협의사무, 위임·위탁사무, 자치사무의 구분기준을 명확히 하고 이와 관련된 매뉴얼을 작성할 필요가 있다(<표 6-1> 참고). 주민자치회 모형(협력형, 통합형, 주민자치회)에 따라 사무도 달라진다. 이 과정에서 시군구사무, 동주민센터 사무, 주민자치회 사무를 구분할 필요가 있다(한국지방행정연구원, 2014 참고). 그리고 마을자원을 끊임없이 발굴하고, 마을사업을 확대할 필요가 있다. 모든 마을에 공통적으로 적용할 수 있는 사무와 각 마을이 갖고 있는 특성이나 관심을 위주로 하는 특화사업을 주민들과 협력하여 찾아나갈 필요가 있다. 규모별(인구규모, 지역규모)로 큰 지역과 작은 지역, 아파트 대단지 지역, 노령인구가 많은 지역, 외국인 인구비율이 높은 다문화 지역, 도시와 농촌의 성격을 동시에 갖고 있는 도농복합지역, 공업단지 지역, 상업시설이 많은 지역, 문화재시설이 밀집한 지역 등의 각 동마다의 특성을 파악하여 이를 사업과 연계하는 방안을 고려할 만하다.

〈표 6-1〉 주민자치회 기능 및 사무배분 기준

사무유형	내용
주민자치사무 배분기준	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 자치적인 결정으로 계획과 집행이 가능한 사무 • 다수의 주민이 자발적으로 참여할 수 있는 사무 • 주민이 좋아하고 하기를 원하는 사무 • 지역주민의 직접적인 통제가 가능한 사무 • 적은 비용으로 수행이 가능한 소규모 사무 • 지역공동체 형성과 지역사회 화합에 기여하는 사무 • 공무원의 도움 없이 주민의 자율적인 운영이 가능한 사무 • 지역공동체의 건전한 육성과 발전에 기여할 수 있는 사무 • 정치적 목적에 이용할 수 없는 사무 • 지역문제 토론, 마을환경 바꾸기, 자율방재 활동 등 주민자치기능을 가진 사무 • 지역문화 행사, 전시회, 생활체육 등 문화여가기능을 가진 사무 • 건강증진, 마을문고, 청소년공부방 등 지역복지기능을 가진 사무 • 회의장, 알뜰매장, 생활정보 제공 등 주민편익기능을 가진 사무 • 평생교육, 교육강좌, 청소년 교실 등 시민교육기능을 가진 사무 • 내집앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년 지도 등 지역사회 진흥 사무
위임사무 배분기준 (하부행정기관성격)	<ul style="list-style-type: none"> • 법규의 한계, 인력부족, 자원부족 등으로 해결이 어려운 사무 • 주민자치회에 실질적인 권한을 부여할 수 있는 사무 • 조직의 설계와 운영의 합리화와 그 규모의 적정한 유지 사무 • 단순 사실행위를 처리하는 사무 • 공익성보다 능률성과 현장성이 현저히 요청되는 사무 • 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무 • 지역주민의 직접적인 통제가 가능한 사무 • 적은 비용으로 수행이 가능한 소규모 사무 • 주민들간에 서비스 수혜정도의 불균형을 해소시킬 수 있는 사무 • 행정서비스의 사각지대 해소에 기여할 수 있는 사무 • 지역공동체의 건전한 육성과 발전에 기여할 수 있는 사무 • 읍면동별로 특징을 살려서 운영할 수 있는 사무
위탁사무 배분기준	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 읍면동 사무 중 주민자치회가 처리하는 것이 효율적인 사무 • 지역사회단체의 역량을 활용할 수 있는 사무 • 단순한 사실 확인 행위인 행정사무 • 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무 • 그 밖에 국민생활과 직결된 단순 행정 사무 • 공무원의 도움 없이 주민의 자율적 운영이 가능한 사무 • 주민 참여의 보장과 자치활동의 진흥을 위한 사무 • 읍면동별 자율적 운영이 가능한 사무 • 공동체의 건전한 육성과 발전을 위한 행·재정적 지원 사무
협의사무 배분기준	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체의 사무로 공무원의 힘만으로 해결하기 어려운 사무 • 주민생활에 필요하지만, 주민의 힘만으로 해결하기 어려운 사무 • 공무원의 업무량 경감에 도움이 되는 사무 • 공무원 인력 부족으로 해결이 어려운 사무 • 주민과 행정과의 갈등 조정 사무 • 사무와 기능의 중복 문제 해결 사무 • 공무원과 주민의 역할 분담이 필요한 사무

- 자료: 한국지방행정연구원(2014)

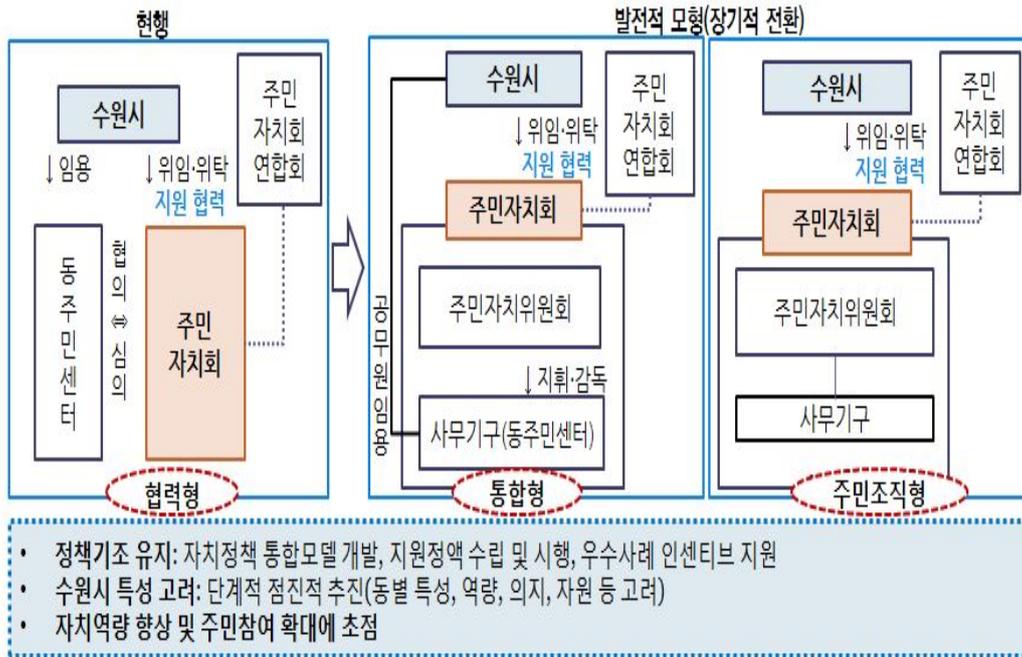
넷째, 주민자치회 운영은 조직운영과 재정운영으로 구분할 수 있다. 우선, 조직운영에서 검토할 것이 주민자치회 연합조직의 구성이다. 이는 주민자치회가 실질적인 영향력을 갖고 힘을

갖기 위해서는 꼭 고려해야 할 요소이다. 다만 수원시가 갖고 있는 광역형 기초자치단체라는 특성을 반영할 때 지구단위, 구단위, 시단위 등 어느 단위에 구성할 것인가에 대한 검토가 필요하다. 주민자치회 연합회가 외부조직이라면 내부조직으로 분과위원회와 사무국에 대한 검토가 필요하다. 주민자치회의 하부단위로서 분과위원회는 각 주민자치회가 실질적으로 운영되고 사업이 성공적으로 수행되기 위해서 고려되어야 할 요소이다. 분과위원회 또한 각 동별 특성에 따라 조직될 수 있다. 주민자치회 사무국은 주민자치회가 지속적, 안정적, 그리고 효율적으로 업무를 수행하기 위해 필요한 조직이다. 주민자치회 위원은 봉사하는 마음으로 주민자치회에 참여하는데 봉사는 어느 정도 한계가 있다. 따라서 행정능력을 갖춘 상근 직원 혹은 유급직원을 두고 주민자치회를 운영할 필요가 있다.

주민자치회 운영과 관련하여 또 하나 검토되어야 할 내용이 정기회와 임시회이다. 그러나 이것보다 더 중요한 것은 주민총회 혹은 주민보고회를 운영하느냐이다. 주민총회는 일본, 미국, 영국 등 지역커뮤니티에서 거의 다 운영하고 있고, 주민자치회는 이러한 주민총회에서 사무와 활동에 대해 검토 및 승인받는 것으로 그 존재가치가 증명되기도 한다. 따라서 주민자치회가 주민자치기구로 거듭나고 대표성을 갖기 위해서는 주민이 모두 참여하는 총회 혹은 주민보고회는 장기적인 관점에서 꼭 고려되어야 할 부분이다.

주민자치회가 안정적으로 운영되기 위해서 빠질 수 없는 것이 재정이다. 수원시 주민자치회는 다양한 재원을 마련하기 위한 방안을 강구할 필요가 있다. 우선 회비와 수익사업을 통한 자체재원을 확보하는 방안이 무엇보다도 필요하다. 재원의 독립성과 안정성은 조직의 독립성과 안정성에 매우 중요하기 때문이다. 이와 함께 위탁사업의 발굴을 통한 위탁수수료의 안정적인 확보도 고려되어야 할 요소이다. 그리고 중앙정부 혹은 지방자치단체에서 안정적인 재정지원도 주민자치회가 운영되기 위해서는 필수적인 요소이다. 시범사업에서 중앙정부의 특별교부세를 통해 지원되고 정부의 각종 지원 사업을 통한 보조금 지원이 중요한 재원으로서 기능을 하였는데, 이와 함께 중앙정부 및 지방자치단체의 지방자치 활성화를 위한 안정적인 재정지원이 고려되어야 할 필요가 있다.

마지막으로 협력거버넌스와 파트너십 확대는 주민자치회 모형의 안착을 위해서 매우 중요하다. 주민자치회는 지역거버넌스의 중요한 당사자 중 하나로 지방자치단체와 협력적 관계를 형성하면 주민관련 사무에 대해 협의하고 공동으로 사업을 수행하는 협력적 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있다. 또한 기초자치단체 혹은 동 수준에서 존재하는 여러 시민단체, 기업, 대학, 전문기관, 학교 운영위원회, 자생단체들과 협력적 파트너십을 형성할 수 있다. 이는 업무협약 등 다양한 형태로 나타날 수 있다.



구성	사무	운영	협력 거버넌스/파트너십 확대
<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 위원-대표성, 역량 강화 • 자치위원 수 결정 • 전문교육기구(시민자치대학) • 인력풀 작성 및 확대 • 지속적 리더 양성 • 위원선정위원회 위원 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을 사업 확대 • 기본(공통) 사업: 마을 계획 수립, 마을행사, 교육 등 • 중점사업: 마을 별 특화(복지, 안전, 환경, 문화 등) • 지역자원 발굴 • 협의사무, 위임·위탁사무, 자치사무 구분기준 명확 및 매뉴얼 작성 • 모형별 사무 구분 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직운영 • 주민자치회 연합회 구성 운영 • 분과위원회 구성 • 사무국 운영-간사, 유급사무원 • 정기회 / 임시회 • 주민총회 및 보고회 • 재정보호 및 운영 • 자체재원 확대 • 다양한 재원확보마련 방안 마련 • 지방자치단체의 안정적 재정지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 협력 거버넌스 • 지방자치단체와 협력적 거버넌스 구축 • 파트너십 확대 • NGO, 협동조합, 사회적 기업, 대학, 전문기관 • 타 지역 • 학교 운영위원회 • 지역단체
<p>기능 및 권한 확대: 점진 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주민자치기구로서 기능과 권한 확대 • 일부 사업 의결 집행권 부여 • 마을수익사업 확대와 연계 • 정보제공 확대 • 위탁사무, 협의사무에 대한 정보제공으로 기능확대 			

〈그림 6-2〉 수원형 주민자치회 모형

제2절 수원시 주민자치회 5대 추진전략

다음으로 수원시 주민자치회 모형을 정착시키기 위해서 우선적으로 수원시가 진행해야 할 5대 추진전략을 제시한다.

첫째는 주민자치의 기본철학인 **주민주권의 선언**이다. 수원이 추구하는 주민자치의 이상형은 주민주권이다. 주민자치에 대한 포괄적인 조례인 「수원시 주민 자치 기본조례」를 제정하고 여기에 주민주권을 선언하는 것이다. 일본의 경우 각 시정촌에서는 주민자치기본 조례를 제정하고 여기에서 주민주권을 선언하고 있다.

[주민주권 선언 예]

더 나은 지역사회 형성의 주체는 시민이다.

시민은 시정의 주권자이며, 더 나은 사회의 형성의 일부를 시에 위탁하고 있다.

시민은 시정의 주권자로서 시의 정책을 결정할 권리가 있고, 그 이익을 즐길 수 있다.

[참고] < 일본 다치미시(多治見市) 기본조례 2조 >

주권자인 시민의 신뢰를 기반으로 시정은 참여와 협동을 기본으로 시민을 위해 수행되는 것이어야 한다.

[참고] < 일본 도쿄도 미타카시(三鷹市) 기본 조례 전문 >

<그림 6-3> 주민주권 선언 일본 예

둘째, 주민자치회가 성공적으로 운영되기 위해서는 **주민자치회 역량 강화**는 매우 중요하다. 주민자치회 역량 강화는 위원 역량강화와 실무진 역량 강화로 구분해서 논의할 수 있다. **위원 역량 강화**는 시민자치대학과 연계하여 주민자치회 위원의 자격요건으로 시민자치대학에서 주민자치 관련한 강좌를 일정 수준 이수해야 하는 규정을 마련할 필요가 있다. 물론 시민자치대학에서 주민자치 위원들의 역량 강화를 위한 프로그램 개발이 같이 병행되어야 하는 것은 두 말할 나위가 없다.

이와 관련하여 주민자치회 위원에 관한 정수 규정을 마련하였다. 인구수와 세대수를 기준으로 하여 동별로 20~30명의 자치위원 수를 결정하였다(별첨 1]의 <별표1> 참고). 각동이 갖고 있는 인력풀과 동별 인구 및 세대규모를 위원 정수를 규정할 필요가 있다.

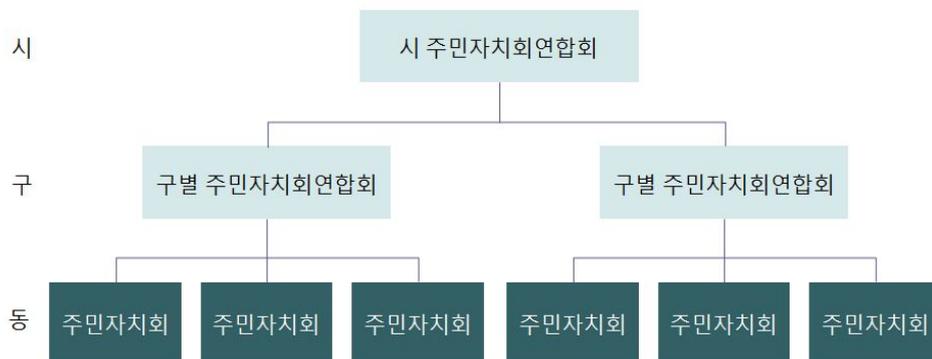
다음으로 **실무진 역량 강화**는 주민자치회를 운영하기 위해서는 행정적 능력이 필요하고 이러한 행정 처리를 위해서는 사무직원이 필요하다. 물론 주민자치위원 중 1명을 간사로 둘 수 있다. 그러나 간사는 전체적인 일정이나 사무조정 등의 역할을 할 수 있지만 구체적인 행정 처리를 할 수 있는 별도의 사무직원을 둘 필요가 있다. 이러한 사무직원이 업무를 수행하기 위해서 시행규칙으로 사무국 등 사무직의 역할과 실비보상 규정을 마련하였다(별첨 2] 참고). 또한

사무국 유급 직원으로 퇴직공무원을 활용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 퇴직 공무원 행정능력을 적극적으로 활용하여 전문성과 역량을 강화할 수 있다.

셋째, **주민자치회 기능 및 사무**를 명확히 할 필요가 있다. 이와 관련하여 위탁사무 발굴함으로써 주민자치회 사무를 확대할 수 있다. 현재 동사무소에 수행하고 있는 사무들 중 위탁사무로 처리할 수 있는 사무들을 목록화하고, 이를 순차적으로 주민자치회에서 위탁·대행하도록 한다. 위탁사무 관리와 관련해서는 위탁사무조례와 연관시킨다.

이와 함께 수원시의 특징을 반영하여 **동장선택제**를 적극적으로 추진하여 주민자치회의 협의 기능을 강화할 수 있다. 즉, 기존에는 시장이 동장을 임명하였는데, 동장선택제는 시장이 2명을 추천하면 주민자치회에서 1명을 선택하도록 함으로써 주민자치회의 실질적 권한을 강화할 수 있다.

넷째, **주민자치회의 실질적 운영을 강화**하기 위해서 먼저 주민자치회 연합회를 구성할 필요가 있다. **주민자치회 연합회**는 현재 주민자치회 모형에는 제시되긴 했지만 조례에는 포함되어 있지 않다. 주민참여를 통한 영향력은 연합과 연대에서 생긴다. 따라서 주민자치회 연합회를 구성할 필요가 있다. 수원시는 기초자치단체이지만 광역자치단체와 유사한 규모이고, 또한 광역시의 기초자치단체인 구와 유사한 수와 규모의 행정구가 존재한다. 따라서 수원시의 행정구는 그 역할이 애매모호한데, 주민자치회와 관련하여 구 단위에 주민자치회 연합회를 구축함으로써 동-구-시 행정계층과 주민자치회를 연계함으로써 동별 개별 사업-구별 사업-수원시 사업 전체라는 체계를 마련할 수 있다. 각 동별 사업을 진행함과 동시에 구의 협력사업, 혹은 시 전체 협력 사업을 수행할 수 있는 중요한 기반이 된다.



〈그림 6-4〉 주민자치회 연합회 구성

위원선정위원회 구성과 관련해서 현 조례에는 위원선정위원회를 어디에 둔다는 규정이 없다. 수원시에서는 앞의 주민자치회 연합회의 이유와 마찬가지로 위원선정위원회를 구 단위에 둘 필요가 있다. 위원선정위원회를 ‘동’에 두는 방식과 ‘시’에 두는 방식이 있다. ‘동’에 둘 경우에는 인력풀이 제한되고 ‘시’에 둘 경우 현장을 잘 모를 수 있다. 그러나 ‘구’에 둘 경우 위의 단

점을 모두 해소할 수 있다. 즉, 위원선정위원회를 ‘구’에 둬으로서 인력풀의 제한과 현장 파악 어려움의 문제를 모두 해결할 수 있다.

다섯째, 안정적 자원 확보 및 재정지원 방안으로 주민세 인상분을 주민자치회 지원으로 전환하는 방안에 대한 적극적 검토가 필요하다. 주민세가 세대수 기준으로 부과되기 때문에 각 동별 세대수 기준으로 배분하는 것이 그 한가지 방법이다.

예를 들면 경기도는 2016년부터 경기도는 주민세 중 개인균등분을 일괄 1만원으로 인상하기로 함에 따라 수원시의 경우 약 20억의 세수가 증가하게 되는데, 이는 수원시 예산액의 1%에 해당한다. 이렇게 증가된 20억을 동별 주민자치회로 배분하는데, 배분기준은 세대비율과 인구비율을 이용할 수 있다.

구체적인 배분방법은 다음과 같다. 세대비율과 인구비율을 이용하여 배분할 경우 최소 단순하게 1천만 원(세류1동)에서부터 최대 1억(금호동)까지 편차가 매우 심하다. 따라서 편차를 줄이기 위해 표준편차를 이용하여 1표준편차보다 크거나 작은 동의 경우(±1STD) 1천만 원을 증감하였다. 즉, 1표준편차보다 큰 경우는 1천만 원을 감액하고 1표준편차보다 작은 경우에는 1천만 원을 증액했다. 이렇게 해서 배분하고 남은 1억은 1천만 원을 증액한 곳을 제외한 나머지 동에 균등 배분하였다. 그 결과, 최소 2천만 원(세류 1동)에서 최대 9천만 원(금호동)까지의 규모로 배분된다. 동별 평균 배분액은 약 4천 8백만 원 정도이다. 2015년까지 시범실시지역이었던 송죽동과 행궁동은 각각 약 3천 3백만 원과 3천4백만 원이 배분된다. 송죽동의 경우 전체 예산의 25%에 해당한다. 구체적인 동별 배분액은 [별표 2] 「수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 시행규칙」의 별표 2를 참고하면 된다.

〈표 6-2〉 수원시 주민세 구조와 내용

주민세 구조		내용
균등분	개인	시내에 주소를 둔 세대주 4000원 시내에 사업장을 둔 개인 50,000원
	법인	50,000~500,000원 * 자본금과 종업원 수에 따라 차등 적용
재산분		납기 개시일(매년 7월 1일) 현재 사업소 연면적 → 세율: 사업소 연면적 1m ² 당 250원(오염물질 배출업소는 2배로 중과세)
종업원분		종업원 급여 총액의 5/1,000

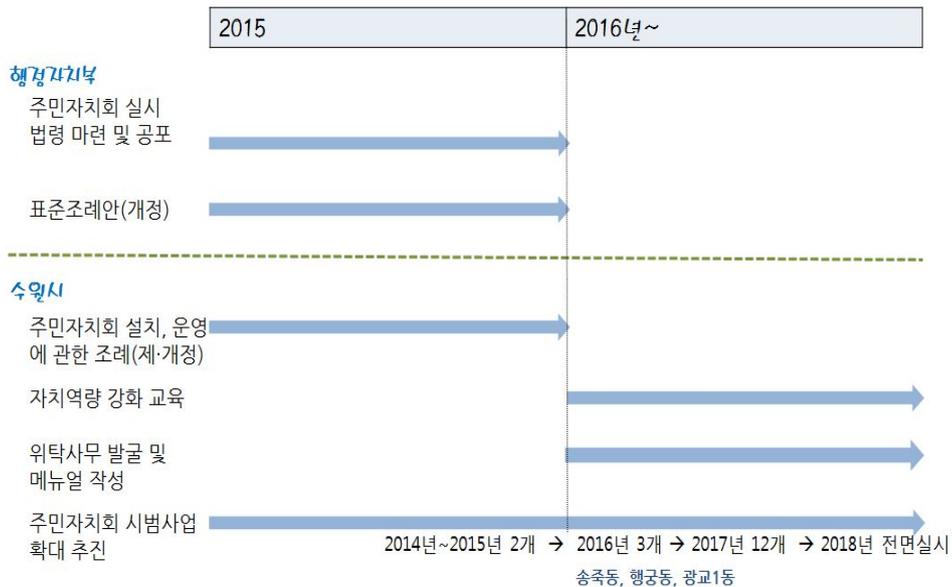
자료: 수원시 홈페이지(http://3651.suwon.go.kr/info/guide_semok.jsp?semoknum=7)

〈표 6-3〉 수원시 주민세 인상시 수입액 증가분

	세대수(세대) (2015.8월 기준)	주민세과세표준(원) (개인균등분)		주민세 수입액(백만원)		
		주민세	교육세 (25%)	주민세(a)	교육세(b)	순주민세 (c)=(a)-(b)
주민세 인상전	458,792	4,000	1,000	1,835	459	1,376
주민세 인상후		10,000	2,500	4,588	1,147	3,441
증감				+ 2,753	+ 688	+ 2,065

자료: 수원시 홈페이지(분야별 정보-지방세)(<http://www.suwon.ac.kr>)
수원통계(stat.suwon.go.kr)

한편 이러한 주민자치회를 실시와 관련한 로드맵은 다음과 같다. 수원시 로드맵은 행정자치부에서 제시한 로드맵을 토대로 작성되었다. 2016년부터 주민자치회가 시범실시가 확대되고 그 이후 주민자치회가 본격적으로 실행되기 위해서는 2016년과 2017년에 그 준비 작업이 이루어져야 한다. 관련하여 시민자치대학을 통한 주민자치회 위원들의 자치 역량 강화 교육이 계속 이루어짐과 함께 위탁사무 발굴 및 사무분류에 대한 매뉴얼을 개발하고, 각 동별 특성을 반영한 사무를 적극적으로 개발할 필요가 있다. 이 과정에서 우수사례를 선정하고 이를 다른 지역에도 적극적으로 활용할 수 있도록 수원시 내에서 주민자치회간 네트워크를 강화하는 방안도 적극 검토되어야 한다.



〈그림 6-5〉 주민자치회 실시 로드맵

제3절 수원시 주민자치회 제도화

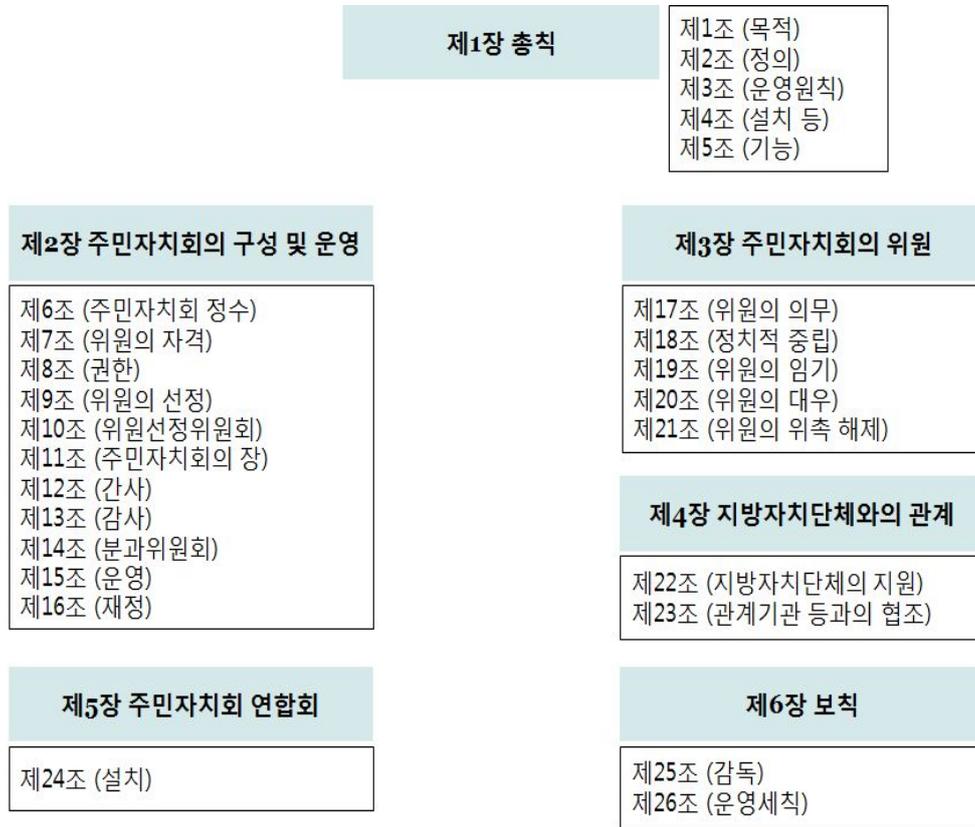
1. 수원시 주민자치회 시범실시 및 설치 운영에 관한 조례 및 시행규칙 개정

수원시 특성을 반영한 수원형 주민자치회 5대 추진전략을 실천하기 위해서 현재 수원시 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」(이하 조례)를 개정할 필요가 있다. 즉, 개정사유는 첫째, 주민자치회 시범실시 확대 및 전체 동을 대상으로 한 주민자치회의 본격적인 실시에 대한 준비, 둘째, 수원의 특색을 반영한 수원형 주민자치회 내용 반영, 셋째, 행정자치부의 「주민자치회 시범실시 및 설치 운영에 관한 표준조례」와 동일하다. 그리고 위에서 제시된 5대 추진전략은 조례 개정안에 반영된다(별첨 1] 참고).

주민자치회 역량 강화와 관련해서 위원의 요건 중 시민자치대학 교육이수에 대해 제9조 2항을 신설하였다. 행정능력 향상을 위해 간사 및 사무국(자원봉사자)의 실비보상 규정을 12조 3항에 마련하였다. 기능 및 사무 명확화와 관련해서 제5조 제2호, 제8조 제2호에서 위탁업무와 관련 규정을 신설하고, 제8조 제1호에는 동장선택제 규정을 마련하였다. 그리고 주민자치회의 실질적 운영을 위해 주민자치회 연합회에 대해서는 별도의 장(제5장)을 마련했으며, 위원선정위원회의 구별 구성에 대해서는 제10조 제1항에 그 근거규정을 마련하였다. 마지막으로 안정적 재원확보를 위해서는 제16조에 그 내용을 규정하였다.

5대 전략과 조례 개정(안)	
1) 주민주권 선언	☞ 수원시 시민자치 기본조례 별도 제정
2) 주민자치회 역량 강화	
- 위원: 시민자치대학 교육 이수 요건	☞ 제9조 제2항
- 실무진: 실비 보상 규정	☞ 제12조 제3항
3) 기능 및 사무 명확화	
- 위탁사무 발굴 및 조례와 연계	☞ 제5조 2호, 제8조 제2호
- 협의기능 강화: 동장선택제	☞ 제8조 제1호
4) 주민자치회 실질적 운영 강화	
- 주민자치회 연합회	☞ 제5장
- 위원선정위원회 구별 구성	☞ 제10조 제1항
5) 안정적 재원 확보 및 재정지원	☞ 제16조

5대 원칙을 담은 개정된 조례는 전체 6개의 장과 26조로 구성되었다. 조례 체계도는 아래 그림과 같다.



〈그림 6-6〉 주민자치회 조례 체계도

다음으로 「수원시 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정」(안)의 신규대조표이다.

〈표 6-4〉 조례 개정(안) 신규대조표

개정 전	개정 후	개정사유
제1조(목적) 이 조례는 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조에 따라~	제1조(목적) 이 조례는 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(이하 '특별법'이라 한다) 제 27조에 따라~	필요문구 삽입
제4조(설치) ① ~ 관할지역 중 송죽동, 행궁동에 주민자치회를 설치한다.	제4조(설치) ~ 관할지역의 동에 주민자치회를 설치한다.	시범사업 확대 및 전체 동 실시 준비로 구체적인 동명 삭제
② 주민자치회의 명칭은 「송죽동 주민자치회」와 「행궁동 주민자치회」라 한다.	② 주민자치회 명칭은 「OOO 주민자치회」라 한다.	시범사업 확대 및 전체 동 실시 준비로 구체적인 동명 삭제

개정 전	개정 후	개정사유
제5조(기능) 2. ~ 업무의 수탁 처리.	제5조(기능) 2. ~업무의 수탁처리. 단, 업무의 수탁과 관련한 구체적인 사항은 '수원시 사무위탁 조례'에 의한다.	위탁사무에 대한 규정 신설
제7조(위원의 자격) ① 2. 해당 등에 사업장 주소를 가지고 있는 사람	제7조(위원의 자격) ① 2. 해당 등에 사업장 주소를 두고 있는 사업장에 종사하는 자 3. 해당동에 소재한 각급 학교, 기관, 단체의 장	문구조정(2호) 신설(3호) - 표준조례안과 통일
제8조(권한) 1. (권한) 협의업무: 동 단위 ~ 조정업무	제8조(권한) 1. 협의업무: 동장선택제, 동 단위 ~ 조정업무 등 동과의 대등한 관계에서 주민생활과 밀접한 관련이 있는 동 기능에 관한 협의 권한. 동장선택제와 관련하여 구체적인 사항은 시행규칙에 의한다.	표준조례안과 문구 통일 협의권한으로 동장선택제 신설
2. 위탁업무: 주민자치센터 운영, ~ 관리 등	2. 위탁업무: 주민자치센터 운영, ~ 관리 등 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 사업, 단 업무의 수탁과 관련한 구체적인 사항은 '수원시 사무위탁 조례'에 의한다.	표준조례안과 문구 통일
3. 주민자치업무: 순수~ 공동육아 시설 운영	3. 주민자치업무: 순수~공동육아시설 운영 등 주민자치회 유지를 위한 업무를 수행할 수 있는 권한	표준조례안과 문구 통일
제9조(위원의 선정) ① 1. 지역대표위원: 동장이 추천한 후보자 중 ~	제9조(위원의 선정) ① 1. 지역대표위원: 통장연합회에서 추천한 후보자 중 ~	지역대표위원의 의미 명확히 함 표준조례안 문구와 통일
3. 직능대표위원: 전문가, 직능단체 추천 등을 통해 위원선정위원회에서 선정한 후보자 중 10명 이내(삭제)	3. 직능대표위원: 당해 동 소재 각급 학교, 기관, 단체 등에서 추천한 자 중 위원선정위원회에서 선정한 10명 이내	직능대표위원 의미 명확히 함 표준조례안 문구와 통일
	제9조(위원의 선정) ② 주민자치위원회 위원은 기초자치단체가 운영하는 시민자치대학에서 일정 정도의 교육을 이수하여야 한다. 구체적인 사항은 시행규칙에 의한다.	위원의 시민자치대학 교육 이수 요건 신설
제9조(위원의 선정) ② 위원선정위원회는 ~ 제출하여야 한다.	제9조(위원의 선정) ③ 위원선정위원회는 ~제출하여야 한다. 이때 선출된 위원 후보자를 제외한 5명 이하의 후보자 순위를 정하여 예비후보자로 선정한다.	주민자치회 위원의 해촉 등의 사유로 결원 발생 시 후보자 선정하여 주민자치회 안정성 유지
⑤ 생략	⑥ 생략 1. 지역대표위원은 제1항 제1호에 따라 재선정한다. 2. 주민대표위원 및 직능대표위원은 제3항에 따라 선정된 예비후보 중 선순위자부터 순서대로 위촉한다.	결원발생시 대표위원 유형별 위원 위촉 방법 규정
제10조(위원선정위원회) ① ~ 수원시에 위원선정위원회 (이하생략).	제10조(위원선정위원회) ① ~ 각 구청별로 위원선정위원회 ~	위원선정위원회 구별 구성 규정 마련
② 1. 구청장(동장) 추천위원 3명 2. 지역단체 추천위원 3명 3. 유관기관(단체) 추천위원 3명	② 1. 구청장 추천위원 3명 2. 통장연합회 추천위원 3명 3. 해당 지역 대표 연합단체 추천위원 3명	개념 명확화 표준조례안과 통일
	⑤ 선정위원회는 해당 지역의 주민자치회의 위원 위촉이 완료될 때까지 존속한다.	신설 표준조례안과 통일

개정 전	개정 후	개정사유
	<p>제12조(간사) ① 자치회장은 주민자치회 위원 중 간사 1명을 지명하여 주민자치회의 사무를 처리할 수 있다.</p> <p>② 자치회장은 필요한 경우 자원봉사자를 두어 간사를 보조하게 할 수 있다.</p> <p>③ 자치회장은 간사와 자원봉사자에게 업무량과 근무시간을 감안하여 실비를 지급할 수 있다. 구체적인 실비지급은 시행규칙에 따른다.</p>	간사 관련 규정 신설 사무직원 역량 강화 위한 실비보상 규정 마련
제14조(운영) 생략	<p>제15조(운영) 생략</p> <p>④ 주민자치회는 1년 동안의 활동에 대한 주민 보고회를 개최한다. 주민보고회는 1년에 1번으로 하다.</p>	주민보고회 신설
	<p>제16조(재정) 주민자치회 활성화를 위해 기초자치단체에서 재정적인 지원을 한다. 구체적인 내용은 시행규칙에 의한다.</p>	재정지원 규정 신설
제19조(위원의 위촉 해제) ① 생략 1. 해당 동의 관할 ~ 사업장을 떠나게 된 경우	<p>제21조(위원의 위촉 해제) ① 생략</p> <p>1. 해당 동의 관할 ~ 사업장을 떠나게 되거나 <u>학교장·기관장·단체장의 직위에서 물러나게 된 경우</u></p>	문구 수정 조례표준안과 통일
	<p>제5장 주민자치회 연합회</p> <p>제24조(설치) ① 자치회는 친목과 화합을 위하여 연합회를 구성할 수 있다.</p> <p>② 주민자치 연합회는 구에 1개씩 둔다. 구별 자치회 연합회는 「OO구자치회연합」라 한다.</p> <p>③ 시에 중앙자치회 연합회를 둔다.</p> <p>④ 연합회 구성에 대한 구체적인 사항은 시행규칙에 의한다</p>	주민자치회 연합회 관련 규정 신설

한편, 조례의 내용을 구체적으로 실행하기 위한 시행규칙도 개정한다. 시행규칙에 포함된 주요 개정내용은 다음과 같다.

첫째, 권한에서 동장선택제에 대해 주민자치회와 협의내용을 구체화하였다. 둘째, 주민자치회 위원 선정에서 주민자치프로그램 이수 규정을 명시하였다. 셋째, 간사실비 규정을 명시하고 「공무원 명시규정」과 「수원시 지만공무원 여비 조례」를 준용하는 근거를 마련하였다. 넷째, 주민자치회 재정지원과 관련하여 수원시의 재정지원 근거를 마련하였다. 다섯째, 주민자치회 연합회 설치 규정을 상세화하였다.

참고문헌

참고문헌

■ 단행본

- 강용기(3판)(2014), *현대지방자치론*, 성루: 대영문화사.
- 이달근·하혜수·정정화·전주상·김철희(2012), *지방자치론*, 서울: 박영사
- 정하성 외(1995), *지역사회개발론*, 서울: 백산출판사.
- 최창호(2009), *지방자치학*, 서울: 삼영사.
- Bentley, Arthur F.(1949), *The Process of Government*, Bloomington: Principia Press.
- Cole, G. D. H.(1920), *The Social Theory*, London: Methuen & Co.
- Coleman, J. S.(1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- Dahl, Robert(1961), *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press.
- Grotaert, C. & T. van Bastelaer(2002), *Understanding and Measuring Social Capital: Multidisciplinary Tool for Practitioners*, NY: World Bank.
- Hallman, Howard W.(1984). *Neighborhoods: Their Place in Urban Life*, London: Sage.
- Hirst, Paul Q.(ed).(1989), *The Pluralist Theory of the State*, London: Routledge.
- Huntington, Samuel P. & J. M. Nelson(1976), *Political Participation in Developing Countries*, Boston: Harvard University Press.
- Kersting, Nobert, Janice Caulfield, R. Andrew Nickson, Dele Olowu Hellmut Wollmann(2009), *Local Governance Reform in Global Perspective*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Kooiman, J.(2005). *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Laski, H. J.(1917), *Studies in the Problem of Sovereignty*, New Haven, CT: Yale University Press.
- _____ (1921), *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*, London: Allen & Urwin.
- Lin, N.(2001), *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, New York: Cambridge University Press.
- MacIver, R. M(1917), *Community: A Sociological Study*, London: Macmillan and Co., Ltd. at http://www.unz.org/Pub/MacIverRobert-1917?View=OL_1 (access date: 2015.8.14.).
- OECD(1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris: OECD.
- Osborne, Michael, Kate Sankey, & Bruce Wilson(2007), *Social Capital, Lifelong Learning and the Management of Place*, New York: Routledge.
- Osborne, D. and T. Gaebler(1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

- Peters, Guy(1996), *The Future of Governing: Four Emerging Model*, Kansas City: University Press of Kansas.
- Putnam, Robert D.(1994), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D.(2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster.
- Selznick, Philip(1992), *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community*. Berkeley: University of California Press.
- Truman, David B.(1953), *The Governmental Process*, New York: Knopf.
- UNDP(1997), *Reconcepting Governance Discussion Paper 2*, New York: UNDP.
- Wollmann, Helmut. Hrsg.(2009). *Local Governance Reforms in Global Perspective*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Zimmerman, Joseph F.(1986), *Participatory Democracy*, New York: Praeger.

■ 학술지/학위논문

- 곽현근(2008), 지역사회 사회자본에 미치는 동네효과에 관한 연구, 지방정부연구, 11(4): 59-86.
- _____(2011), 근린거버넌스 관점을 통해본 읍·면·동 ‘주민자치회’ 제도설계의 방향, 서울행정학회 추계학술대회 발표논문집, 811-830.
- _____(2014), 지방자치회 시범사업의 문제점과 개선방안, 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문.
- 김순은(2012), 주민주권론과 지방자치의 발전, 지방행정연구, 26(1): 3-30.
- _____(2013), 주민자치활성화를 위한 주민자치조직의 대안, 지방자치, 88-91.
- _____(2014), 사회적 자본의 관점에서 본 주민자치 시범실시 사례 분석: 역촌동을 중심으로, 지방행정연구, 28(3): 3-34.
- 김영인(2005), 주민자치의식의 변화와 전망, 지방행정, 8월호 : 34-42.
- 김익식(2003), 지방자치행정에의 시민참여에 관한 연구: 참여제도와 의식에 관한 경험적 분석을 중심으로, 지방행정연구, 17(1): 45-72.
- 김찬동(2014a), 근린생활 행정자치제도의 개혁방향-서울시 사례, 서울시연구, 15(4): 139-157.
- _____(2014b), 주민자치회 제도의 향후 방향, 지방행정연구, 28(3): 61-85.
- _____(2014c), 주민자치의 제도설계: 일본의 주민자치회와 주민자치센터를 사례로, 한국지방자치학회보, 26(1): 117-138.
- 김천일(2005), 일본의 공민관과 정내회에 관한 연구: 아리따공민관과 아리따단지정내회를 중심으로, 한국지방자치연구, 7(1): 231-250.
- 김필두(2012), 스페셜 이슈 05: 읍·면·동 주민자치회 모델, 지방행정, 61(707): 28-31.
- _____(2013a), 주민자치의 성공전략, 자치행정연구, 5(1): 37-58.

- _____(2013b), 이슈포커스 02-주민자치회의 성공적 정착 방안: 바람직한 주민자치회 모형, 지방행정, 62(715): 1-16.
- _____(2013c), 근린자치 강화를 위한 주민자치회의 바람직한 역할, 2013 한국정책학회 하계 학술대회 겸 국제학술대회 발표 논문집, 89-107.
- _____(2014), 주민자치회의 바람직한 구성과 운영방안, 한국지방자치학회 동계학술대회 발표 논문.
- 김필두, 김병국(2011), 주민자치회의 설치와 운영에 관한 연구, 한국정책학회 하계학술대회발표논문집 : 557-576.
- 김홍수(2013), 이슈 포커스 04-주민자치센터의 경험과 주민자치회 활성화 방안, 지방행정 62(175): 24-27.
- 류순현(2013), 이슈 포커스 03-읍·면·동 주민자치회 시범 실시 방안, 지방행정, 62(715): 20-23.
- 서순복(2002), 지방자치시대 주민참여의 실태 평가와 대안 모색, 한국사회와 행정연구, 13(1): 231-253.
- 서재호(2013), 주민자치 활동 참여와 공동체 의식: 부산광역시 4개 동 주민자치센터 주민의 인식조사를 토대로, 한국사회와 행정연구, 24(8) : 437-459.
- 서재호·김혜정·이승종(2012), 지방정부의 가치지향으로서 커뮤니티 웰빙 연구, 한국행정학보, 46(1): 33-56.
- 서태성(2002), 지역발전과 주민참여형 거버넌스 체제 구축방안, 국토, 252(10월호): 20-27.
- 소진광(2004), 사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안, 지방행정연구, 18(2): 67-91.
- 심익섭(2012), 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구, 지방행정연구, 26(4): 57-84.
- _____(2013), 주민자치와 지역발전의 관계, 자치행정연구, 5(1): 23-36.
- 이규환(2006), 한국지방행정학: 이론과 실제, 서울: 법문사.
- 이길영(2013), 주민에게 다가가는 읍·면·동 주민자치회 시범실시, 지역과 발전, 12: 45-47.
- 이명석(2008), 제도, 공유재 그리고 거버넌스, 행정논총, 44(2): 247-275.
- _____(2010), 협력적 거버넌스와 공공성, 현대사회와 행정, 20(2): 23-53.
- 이병렬·이종수(2015), 주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제, 한국자치행정학보, 29(1): 157-180.
- 이자성(2012), 읍·면·동 주민자치회의 주요쟁점 및 향후과제, 경남정책 Brief, 2012-19: 1-10.
- 이혜영(2007), 지방자치단체 주민참여제도의 실태 평가와 발전방안의 모색, 인문사회과학논문집, 37: 87-107.
- 이희창·박희봉(2005), 사회자본과 지역발전, 한국행정논집, 17(4): 1183-1207.
- 전대욱·최인수(2014), 주민자치회 시범사업 추진모델(2): 마을기업형, 도심창조형, 평생교육형, 지역자원형, 다문화어울림형 중심으로, 지방자치focus, 72(3월호): 4-17.
- 전주상(2010), 영국 패리쉬의 정책적 함의, 한국사회와 행정연구, 21(1): 97-120.

- 최근열(2014), 읍·면·동 주민자치회 시범실시 실태 및 발전과제, *한국지방자치연구*, 16(3): 215-240.
- 최영출(2004), 지역의 사회자본측정지표 설정, *지방정부연구*, 8(3): 119-144.
- 최영훈(2013), 외국의 주민자치회 운영사례와 시사점, *자치행정연구*, 5(1): 73-88.
- 최인수·김건위·전대욱(2014), 주민자치회 시범사업 추진모델(1): 지역복지형과 안심마을형을 중심으로, *지방자치focus*, 67(1월호): 1-27.
- Arnstein, Sherry R.(1969), A Ladder of Citizen Participation, *Journal of American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.
- Bourdieu, P.(1986). The Forms of Capital. In J. G. Richardson(ed). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press. 241-258.
- Clark, David B.(1973), The Concept of Community: A Re-examination, *The Sociological Review*, 21: 397-416.
- Durose, C., and L. Richardson(2009). 'Neighbourhood': a site for policy action, governance, and empowerment? in C. Durose, S. Greasley and L. Richardson. (eds). *Changing local governance, changing citizens*. 31-52. The Policy Press.
- Farr, James(2004), Social Capital: A Conceptual History, *Political Theory*, 32(1): 6-33.
- Hanifan, L. J.(1916), The Rural School Community Center, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 67: 130-138.
- Le Gales, P.(1998), Regulations and Government in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20(3): 482-507.
- McMillan, David & David M. Chavis(1986), Sense of Community: A Definition and Theory, *Journal of Community Psychology*. 14(jan): 6-23.
- Lowndes, V. and H. Sullivan(2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. *Public Administration*, 86(1): 53-74.
- Nahapiet, J & S. Ghoshal(1998), Social Capital, Intellectual Capital, and the Organization Advantage, *Academy of Management Review*, 23(2): 242-266.
- Ostrom, Elinor(2010), Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems, *American Economic Review*, 100: 641-672.
- Putnam, Robert D.(1995), Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*. 6(1): 65-78.
- Rich, R. C.(1981), Interaction of Voluntary and Governmental Sectors: Toward an understanding of the Co-production of Municipal Service. *Administration & Society*, 13(1): 59-76.
- Somerville, P.(2005a). The Potential for Neighbourhood Governance in England.

Paper presented to the ENHR conference in Reykjavik, Iceland, *On Housing in Europe: New Challenges and Innovations in Tomorrow's Cities*, 29 June-3 July 2005.

Somerville, P.(2011), Multiscalarity and Neighbourhood Governance. *Public Policy and Administration*, 26(10): 81-105.

Thomsen, M. K. & Morten Jakobsen(2015), Influencing Citizen Coproduction by Sending Encouragement and Advice: A Field Experiment, *International Public Management Journal*, 18(2) : 286-303.

Wollman, Hellmu(2009), Local Governance Reforms in Latin America. in Nobert Kersting, Janice Caulfield, R. Andrew Nickson, Dele Olowu Hellmut Wollmann, *Local Governance Reform in Global Perspective*, Wiesbaden: VS Verlag, 77-126.

Verba, Sidney(1967), Democratic Participation, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 373(2) : 53-78.

Whitaker, G. P.(1980), Co-production: Citizen Participation in Service Delivery, *Public Administration Review*, 40(3): 240-246.

井川博(2010), 住民の意思を反映した自治を目指して, 自治體國際化フォーラム, 11: 2-5.

片山善博(2011), 地域主權と地方自治, 게이오대학 세미나발표자료.

白勝博行(2011), 地域主權改革の法理, 渡名喜庸安·行方久生·晴山一穂(編), 「地域主權と国家·自治体の再編」, 東京: 日本評論社.

■ 보고서

김주원(2014), 주민주권보장, 주민자치회 활성화, 강원발전연구원 정책메모(2014.8.28. 제391호).

김찬동(2012), 마을공동체복원을 통한 주민자치실현방안, 서울시정개발연구원 연구보고서.

김필두·류영아(2008), 읍·면·동 중심의 주민자치 강화방안. 한국지방행정연구원.

김필두·조석주(1998), 읍·면·동의 기능전환방안(I)-동을 중심으로, 한국지방행정연구원.

류영아(2013), 시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할, 한국지방행정연구원 연구보고서.

박상우(2014), 주민자치회 모형에 관한 연구, 수원시정연구원 보고서.

소진광·곽현근·배준구·이종수(2011), 읍·면·동 주민자치회 설치방안 연구. 읍·면·동 주민자치회 설치방안 마련을 위한 토론회 발표자료집(안행정부발주 한국지방자치학회 용역과제 보고서).

수원시정연구원(2015), 수원 지방재정 현황 비교분석, 수원시정연구원.

임학순, 김은옥, 권두승(1998), 일선행정기관의 문화복지센터화 방안-면·읍·동사무소를 중심으로, 한국문화정책개발원 정책과제보고서.

한국지방행정연구원(2014), 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석. 한국지방행정연구원 보고서.

Alford, J.(2011). Co-production in the public sector? What, who, when and how?,

The Australian and New Zealand School of Government.
 EC(2004), Neighbourhood Governance-Capacity for Social Integration. DG Research,
 HPSE-CT2001-00080.
 OECD(2001), Citizen as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and
 Public Participation in Policy Making, Paris: OECD.
 Cars, G., Allen, J., van Kempen, E., and Madanipour, A.(2004), Neighbourhood
 Governance: Capacity for Social Integration. European Commission DG
 Research.

■ 보도자료 및 정부자료

지방자치발전위원회(2014), 지방자치발전 종합계획. <http://www.clad.go.kr>.
 지방자치발전위원회(2015). 지방자치발전 시행계획. <http://www.clad.go.kr>.(정보자료-정책자료).
 지방행정체제개편추진위원회(2011), 지방행정체제개편 로드맵 확정, 개편안 마련 가속화
 (2011.7.8. 보도자료)
 지방행정체제개편추진위원회(2012a), 지방행정체제 개편 기본계획.
 지방행정체제개편추진위원회(2012b), 지방행정체제개편 기본계획(2012.6.14. 보도자료).
 안전행정부(2013a), 읍·면·동 주민자치회 모델(안).
 안전행정부(2013b). 읍·면·동 주민자치회 시범실시 선정(2013.6.5. 보도자료).
 안전행정부(2013c), 읍·면·동 주민 자치회 시범실시 설명회(2013.4.11. 보도자료).
 안전행정부(2013d), 읍·면·동 주민자치회 시범실시 협조사항(2013.8).
 안전행정부(2013e), 읍·면·동 주민자치회 시범실시 워크숍 자료..
 행정자치부(2014a), 2014년도 주민자치센터 설치 및 운영 현황 at
<http://www.mogaha.go.kr>(행정자치부-업무안내-지방행정실-지방자치제도).
 행정자치부(2014b), 주민자치 시범실시 우수사례 at www.mogaha.go.kr(업무안내-지방행정실
 -지방자치제도-주민자치회)
 행정자치부(2015), 2015년 마을기업 320개 지정(2015. 4.2. 보도자료).

■ 홈페이지 및 기사

국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/main.html>).
 미국 커뮤니티 협의회 네트워크 at <http://communityassociations.net>.
 자치뉴스 (<http://www.jcnews.kr>) or (<http://www.juminjachi.or.kr>)
 자치뉴스(2015), 지방위, '읍·면·동 주민자치회 도입방안' 토론회 개최(2015.06.09.자), at
<http://www.jcnews.kr/news/view.asp?idx=125624&msection=2&ssection=0&page=1>.

자치뉴스(2014.2.14.), 배준구, 외국의 주민자치가 한국의 주민자치에게 -프랑스의 지구협의회(1)(2), at <http://jcnews.kr/news/view.asp?msection=5&ssection=0&idx=101273>, (access date: 2015.8).

자치법규정보시스템(ELIS)(<http://www.elis.go.kr>)

정책브리핑 정책기자마당(다정다감) (<http://reporter.korea.kr>)

지방자치발전위원회 (<http://www.clad.go.kr>).

지방자치발전위원회-정보자료-해외사례

지속가능발전포털 (<http://ncsd.go.kr>)

통계로 보는 수원 (<http://stat.suwon.go.kr>)

행정자치부 블로그, www.mogahablog.net (access date: 2015.8).

e수원뉴스 (<http://news.suwon.go.kr>)

Washington D.C Home rule at <http://dccouncil.us/pages/dc-home-rule>.

■ 기타

수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례.

수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 시행규칙.

지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법.

별첨

[별첨 1]

수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 조례는 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 (이하 ‘특별법’이라 한다) 제27조에 따라 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 동에 두는 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 사항과 동법 제29조에 따른 동 주민자치회의 시범실시에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. “주민자치회”란 제1조의 목적 달성을 위해 동에 설치되고 주민의 대표로 구성되어 주민자치센터 운영 등 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직을 말한다.
2. “주민자치회 위원”이란 해당 동의 주민을 대표하는 주민자치회의 구성원을 말한다.

제3조(운영원칙) 주민자치회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영되어야 한다.

1. 주민의 복리증진과 지역공동체 형성 촉진
2. 주민 참여의 보장 및 자치활동의 진흥
3. 동의 자율적인 운영
4. 정치적 이용 목적의 배제

제4조(설치 등) ① 수원시장(이하 “시장”이라 한다)은 관할지역 의 동에 주민자치회를 설치한다.

② 주민자치회의 명칭은 「○○○ 주민자치회」라 한다.

제5조(기능) 주민자치회는 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(이하 “특별법”이라 한다) 제28조에 따라 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의
2. 동 행정기능 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 수탁 처리. 단 업무의 수탁과 관련한 구체적인 사항은 ‘수원시 사무위탁 조례(시행규칙)’에 의한다.
3. 그 밖에 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역의 주민자치업무

제2장 주민자치회의 구성 및 운영

제6조(주민자치회 정수) 주민자치회는 20명 이상 30명 이내의 위원으로 구성한다. 동별 인원은 [별표1]에 의한다.

제7조(위원의 자격) ① 주민자치회의 위원은 다음 각 호 중 어느 하나의 자격을 갖추어야 한다. 다만, 「공직선거법」 제19조에 따라 피선거권이 없는 사람과 지방의회 의원 및 위원선정위원회의 위원은 주민자치회 위원으로 선정될 수 없다.

1. 만 19세 이상의 주민으로 해당 동에 주민등록이 되어있는 사람

2. 해당 동에 사업장 주소를 두고 있는 사업장에 종사하는 자

3. 해당 동에 소재한 각급 학교, 기관, 단체의 장

② 제1항 각 호에도 불구하고 둘 이상의 주민자치회의 위원으로 선정된 사람 및 제19조 제1항제3호의 사유로 위촉 해제된 사람은 해당 사유가 발생한 날부터 주민자치회의 위원 자격이 없는 것으로 본다.

제8조(권한) 주민자치회는 동의 행정기능에 속하는 사무 중 다음 각 호의 사항을 수행한다.

1. 협의업무 : **동장선택제**, 동 단위 지역발전 계획, 도시경관 협약, 각종 농·축산 지원 사업 등 동 지역개발 사업 및 지역 내 행정구역 변경 계획, 혐오시설 주변 주민 간 의견 수렴 등 주민 간 이해 조정 업무 등 **동과의 대등한 관계에서 주민생활과 밀접한 관련이 있는 동 기능에 관한 협의 권한**. 동장선택제와 관련하여 구체적인 사항은 시행규칙에 의한다.

2. 위탁업무 : 주민자치센터 운영, 작은 도서관 등 공공시설 운영, 공공시설물 및 마을 휴양지 관리 등 **주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 사업**. 단 업무의 수탁과 관련한 구체적인 사항은 ‘수원시 사무위탁 조례(시행규칙)’에 의한다.

3. 주민자치업무 : 순수 근린자치 영역의 업무로 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 공동육아시설 운영 등 **주민자치회 유지를 위한 업무를 수행할 수 있는 권한**

제9조(위원의 선정) ① 주민자치회의 위원은 다음 각 호의 방법으로 위원선정위원회에서 선출한다.

1. 지역대표위원 : **동장연합회에서** 추천한 후보자 중 10명 이내

2. 주민대표위원 : 공개모집을 통해 위원선정위원회에서 선정한 후보자 중 10명 이내

3. 직능대표위원 : **당해 동 소재 각급 학교·기관·단체 등에서** 추천한 자 중 위원선정위원회에서 선정한 10명 이내

② 주민자치회 위원은 기초자치단체가 운영하는 **시민자치대학**에서 일정정도의 교육을 이수하여야 한다. 구체적인 사항은 시행규칙에 의한다.

③ 위원선정위원회는 제1항에 따라 후보자 명부를 작성하여 위원선정위원회 구성 후 30일내에 시장에게 제출하여야 한다. 이때 **선출된 위원 후보자를 제외한 5명 이하의 후보자 순위를 정하여 예비후보자로 선정한다.**

④ 위원선정위원회는 성별·연령·소득수준 등을 균형있게 고려하여 주민자치회 위원을 선정해야 한다. 특히 여성위원의 참여를 적극 장려하여 여성위원이 전체 위원의 100분의 40이상일 수 있도록 노력하여야 한다.

⑤ 시장은 위원 후보자 명부 중에서 제6조에 따른 20명 이상 30명 이내의 위원을 위촉한다.

⑥ 주민자치회 위원의 사임 등으로 인하여 결원이 발생한 경우에는 시장이 제9조제1항의 절차에 따라 시장이 위촉한다. 다만, 전임위원의 남은 임기가 6개월 미만인 경우에는 위촉하지 않는다.

1. 지역대표위원은 제1항제1호에 따라 재선정한다.

2. 주민대표위원 및 직능대표위원은 제3항에 따라 선정된 예비후보 중 **선순위자부터 순서대로** 위촉한다.

- ⑦ 시장은 주민자치회 구성 후 주민자치회 위원에 대한 주요 인적사항을 1개월 이내에 공고 등의 방법에 따라 주민에게 공개하여야 하며, 위원을 새로이 위촉한 경우에도 주요 인적사항을 같은 방법에 따라 즉시 주민에게 공개하여야 한다.
- ⑧ 주민자치회 위원 구성 및 선출방법 등에 필요한 세부적인 사항은 위원선정위원회에서 결정한다.

제10조(위원선정위원회) ① 주민자치회 위원의 공정한 선출을 위하여 **각 구청별로** 위원선정위원회(이하 “선정위원회”라 한다)를 둔다.

② 선정위원회는 다음 각 호와 같이 9명 이내의 위원으로 구성하여 시장이 위촉한다.

1. 구청장 추천위원 3명
2. **통장 연합회** 추천위원 3명
3. **해당 지역 대표 연합단체** 추천위원 3명

③ 선정위원회는 제2항에 따라 추천된 위원 중에서 위원장과 부위원장을 각각 호선한다.

④ 선정위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 위원의 선정방법과 제9조제1항 각 호에 따른 대표위원별 정수 결정
2. 주민자치회 위원 선정기준 설정 및 선정관리 등에 관한 사항
3. 그 밖의 주민자치회 위원 선정에 관한 사항

⑤ 선정위원회는 **해당 지역의 주민자치회의 위원 위촉이 완료될 때까지 존속한다.**

제11조(주민자치회의 장) ① 주민자치회에 주민자치회의 장(이하 “자치회장”이라 한다.) 1명과 부회장 2명을 다음 각 호에 따라 선출한다.

1. 자치회장은 주민자치회 위원 중에서 호선한다.
2. 부회장 1명은 위원 중에서 호선하고, 1명은 자치회장이 지명한다.

② 자치회장은 주민자치회를 대표하며 주민자치회 업무를 총괄한다.

③ 자치회장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 제1항제2호 전단에 따른 부회장이 그 직무를 수행한다.

제12조(간사) ① 자치회장은 주민자치회 위원 중 간사 1명을 지명하여 주민자치회의 사무를 처리하게 할 수 있다.

② 자치회장은 필요한 경우 자원봉사자를 두어 간사를 보조하게 할 수 있다.

③ 자치회장은 간사와 자원봉사자에게 업무량과 근무시간을 감안하여 실비를 지급할 수 있다. 구체적인 실비지급은 시행규칙에 따른다.

제13조(감사) 주민자치회에 감사 2명을 두며 주민자치회 위원 중 호선한다. 감사는 주민자치회의 회계와 주민자치회에서 결정한 사항의 집행에 대하여 감사한다.

제14조(분과위원회) 주민자치회의 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있다.

제15조(운영) ① 주민자치회는 정기회의와 임시회의를 운영하며, 정기회의는 월 1회 개최하고 임시회의는 자치회장이 필요하다고 인정하는 경우와 동장의 요청이 있거나 위원의 3분의 1이상의 요구가 있을 때 개최할 수 있다.

② 제1항에 따른 회의개최 통지는 자치회장 명의로 하며, 회의는 재적위원 과반수 출석으

로 회의를 시작하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 주민자치회는 동의 관계 공무원에게 회의 출석요구를 할 수 있으며, 동장은 주민자치회 회의에 출석하여 발언할 수 있다.

④ 주민자치회는 1년 동안의 활동에 대한 주민보고회를 개최한다. 주민보고회는 1년에 1번으로 한다.

제16조(재정) ① 주민자치회 활성화를 위해 기초자치단체에서 재정적인 지원을 한다. 구체적인 내용은 시행규칙에 의한다.

제3장 주민자치회의 위원

제17조(위원의 의무) 주민자치회 위원은 주민자치회 운영에 대해 주민들의 의견을 수렴하기 위하여 노력하여야 하며, 주민자치회 운영과 관련한 각종 교육, 연수 등에 적극 참여하여야 한다.

제18조(정치적 중립) 주민자치회 위원은 「특별법」 제29조제2항에 따른 정치적 중립의무를 가지며, 「공직선거법」 제60조제1항제7호에 따라 선거운동을 할 수 없다.

제19조(위원의 임기) 위원의 임기는 2년으로 하고, 두 차례만 연임할 수 있다.

제20조(위원의 대우) 주민자치회 위원은 명예직으로 한다. 다만, 필요한 경우에는 예산의 범위에서 실비 및 수당을 지급할 수 있다.

제21조(위원의 위촉 해제) ① 시장은 주민자치회 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 위촉 해제할 수 있다. 다만, 제3호 및 제4호의 경우에는 주민자치회의 의결을 거쳐야 한다.

1. 해당 동의 관할 구역 외에 거주하게 되거나 사업장을 떠나게 되거나 학교장·기관장·단체장의 직위에서 물러나게 된 경우
2. 제7조제1항 단서 및 제2항의 결격사유에 해당하는 경우
3. 「특별법」 제29조제2항 및 「공직선거법」 제60조제1항제7호의 의무를 위반한 경우
4. 직무태만이나 그 밖의 사유로 인하여 주민자치회 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우

② 주민자치회 위원은 다른 위원에게 제1항제3호 또는 제4호의 사유가 발생한 경우 재적위원 3분의 1 이상의 연서로 위원의 해임 요구를 자치회장에게 발의할 수 있으며, 해임요구 발의가 있을 때에는 주민자치회는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 해당 위원을 해임할 수 있다.

제4장 지방자치단체와의 관계

제22조(지방자치단체의 지원) ① 시장은 동 주민을 위한 공공사업을 추진하거나 제5조제2호의 사무를 수행하는 경우 행정·재정적 지원을 할 수 있다.

② 시장은 주민자치회 위원 및 주민의 자질 함양과 역량 강화를 위하여 교육 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

③ 제2항에 따른 시책 수립을 위하여 동장 및 자치회장은 시장에게 의견을 제출할 수 있다.

제23조(관계기관 등과의 협조) 자치회장은 주민자치회의 업무수행을 위하여 전문적 지식과 경험이 있는 관계공무원 또는 전문가의 의견을 듣거나 관련 기관·단체 등에 대하여 자료 또는 의견의 제출 등을 요청할 수 있다.

제5장 주민자치회 연합회

- 제24조(설치)** ① 자치회는 친목과 화합 및 정보교류를 위하여 연합회를 구성할 수 있다.
② 주민자치회 연합회는 구에 1개씩 둔다. 구별 자치회 연합회는 「OO구자치회연합회」라 한다.
③ 시에 중앙 자치회 연합회를 둔다.
④ 연합회 구성에 대한 구체적인 사항은 시행규칙에 의한다.

제6장 보 칙

- 제25조(감독)** ① 시장은 주민자치회에 위탁한 업무와 재정지원 분야 등의 관련사항을 보고하게 할 수 있으며, 관계공무원으로 하여금 그 업무에 관하여 조사하게 하거나 장부 및 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있다.
② 제1항에 따라 그 직무를 수행하는 관계 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여 주어야 한다.
- 제26조(운영세칙)** 그 밖에 주민자치회의 구성 및 운영에 필요한 세부사항은 주민자치회의 의결을 거쳐 자치회장이 정한다.

부칙(2014.07.31 조례 제3318호)

- 제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.
- 제2조(시범실시에 따른 경과조치) 이 조례에 따른 주민자치회 시범설치·운영은 송죽동과 행궁동에 한정하여 적용한다.(개정 2014.07.31) (개정 2015.01.06)
- 제3조(기존 주민자치위원회와 위원에 관한 적용례) 최초로 구성되는 주민자치회는 기존 주민자치위원회의 정관·재산 등을 승계하고, 시장이 기존 주민자치위원회 위원을 주민자치회의 위원으로 재위촉한다.

부칙(2014.07.31 제3318호)

이 조례는 공포한 날부터 적용한다.

부칙(2015.01.06 조례 제3357호)

이 조례는 공포한 날부터 적용한다.

[별표 1] 동별 주민자치위원회 정원

- 인구수와 세대수를 기준으로 하여 평균 비율이 2보다 작으면 20명, 2이상 3미만이면 25명, 3.0이상이면 30명으로 함

	세대 1)	인구 2) (명)	인구비율 (%)	세대비율 (%)	평균비율 (%)	동별 자치위원 정원(명)
계	458,792	1,215,318	100	100		
장 안 구	114,944	306,076	25.18	25.05		
파 장 동	10,415	26,435	2.18	2.27	2.23	25
울 천 동	18,598	45,901	3.78	4.05	3.92	30
정자1동	12,238	35,715	2.94	2.67	2.81	25
정자2동	12,427	33,552	2.76	2.71	2.74	25
정자3동	14,356	46,073	3.79	3.13	3.46	30
영 화 동	10,707	24,193	1.99	2.33	2.16	25
송 죽 동	7,788	19,411	1.60	1.70	1.65	20
조원1동	12,828	32,767	2.70	2.80	2.75	25
조원2동	6,424	20,549	1.69	1.40	1.55	20
연 무 동	9,163	21,480	1.77	2.00	1.89	20
권 선 구	133,538	353,274	29.07	29.11		
세류1동	2,248	6,938	0.57	0.49	0.53	20
세류2동	12,339	28,767	2.37	2.69	2.53	25
세류3동	10,528	25,630	2.11	2.29	2.20	25
평 동	13,552	37,163	3.06	2.95	3.01	30
서 둔 동	16,701	42,940	3.53	3.64	3.59	30
구 운 동	10,891	28,754	2.37	2.37	2.37	25
금 호 동	21,826	64,182	5.28	4.76	5.02	30
권선1동	11,111	26,164	2.15	2.42	2.29	25
권선2동	13,491	43,010	3.54	2.94	3.24	30
곡 선 동	14,769	31,307	2.58	3.22	2.90	25
입 북 동	6,082	18,419	1.52	1.33	1.43	20
팔 달 구	87,549	215,881	17.76	19.08		
행 궁 동	6,250	12,772	1.05	1.36	1.21	20
매 교 동	5,530	12,157	1.00	1.21	1.11	20
매 산 동	6,076	14,181	1.17	1.32	1.25	20
고 등 동	5,490	14,496	1.19	1.20	1.20	20
화서1동	10,178	27,610	2.27	2.22	2.25	25
화서2동	9,736	29,722	2.45	2.12	2.29	25
지 동	7,134	16,518	1.36	1.55	1.46	20

우만1동	10,380	23,466	1.93	2.26	2.10	25
우만2동	7,226	19,041	1.57	1.58	1.58	20
인 계 동	19,549	45,918	3.78	4.26	4.02	30
영 통 구	122,761	340,087	27.98	26.76		
매탄1동	7,953	21,991	1.81	1.73	1.77	20
매탄2동	6,582	17,765	1.46	1.43	1.45	20
매탄3동	15,132	39,486	3.25	3.30	3.28	30
매탄4동	9,462	25,324	2.08	2.06	2.07	25
원 천 동	11,609	25,314	2.08	2.53	2.31	25
광고1동	14,173	42,099	3.46	3.09	3.28	30
광고2동	8,357	23,657	1.95	1.82	1.89	20
영통1동	15,256	44,414	3.65	3.33	3.49	30
영통2동	15,550	48,307	3.97	3.39	3.68	30
태 장 동	18,687	51,730	4.26	4.07	4.17	30

2015년 8월 기준

[별첨 2]

수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 시행규칙 개정(안)

제1조(목적) 이 규칙은 「수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」(이하 “조례”)의 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(설치 등) 조례 제4조에 따라 주민자치회는 동 주민센터에 설치하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 필요한 경우에는 해당 동의 관할 구역에 있는 다른 시설 및 공간을 주민자치회 시설 등으로 활용할 수 있다.

제3조(기능 협의) 조례 제5조와 제8조에 따라 주민자치회는 동의 행정기능에 속하는 사무 중 협의업무, 위탁·수탁업무, 주민자치 업무에 대하여 동장과 협의를 한다.

제4조(권한) 조례 제8조 1호에 따른 동장선택제는 시장이 두명의 동장을 추천하고 최종 선택에 있어서 주민자치회와 협의한다.

제5조(위원 추천 및 공개) ① 조례 제9조제1항에 따른 주민자치회 위원(이하 “위원”이라 한다)에 대한 공개모집 시에는 5일 이상 공고하여 공개모집하여야 한다.

② 위원 모집 공고는 시·구·동 홈페이지 및 게시판 등 다중이 이용가능한 2개소 이상에 공고한다.

③ 시장은 조례 제9조 제5항과 제6항에 따라 주민자치회 위원을 위촉하며, 필요시 위촉장 전수는 동장에게 위임 할 수 있으며, 별지 제1호서식에 따른다.

④ 시장은 조례 제9조와 제10조에 따라 위원 후보자 추천서(명단) 및 위원 공개모집에 따른 신청은 다음 각 호의 서식에 따른다.

1. 주민자치회(위원선정위원회) 위원 추천서(별지 제2호서식)
2. 주민자치회 위원 신청서(별지 제3호서식)
3. 서약서 (별지 제4호서식)
4. ○○동 주민자치회 위원 명단 (별지 제5호서식)

제6조(위원의 선정) 조례 제9조 2항에 따라 주민자치회 위원(이하 “위원”이라 한다)의 자격은 다음과 같다.

1. 위원이 되기 위해서는 시민자치대학에서 실시하는 주민자치프로그램을 일정정도 이수하여야 한다. 이는 2017년 1월 1일부터 적용한다.

2. 2017년 1월 1일 이전까지의 위원은 위원이 된 후 6개월 이내에 일정정도의 주민자치 프로그램을 이수하여야 한다.

⑤ 조례 제9조제7항에 따라 위원의 인적사항을 공개할 때에는 별지 제6호서식에 따른다.

제7조(위원의 위촉 관리 등) ① 시장은 조례 제9조제5항에 따른 사유 등으로 결원이 발생한 경우 조례 제9조제1항의 절차에 따라 위촉하며, 이 경우 위원선정위원회 심의는 서면으로 같음하고, 위촉장 전수는 동장에게 위임할 수 있다.

② 조례 제10조제2항에 따른 위원 추천은 별지 제2호서식에 따르고, 위원선정위원회 위원 위촉장은 별지 제7호서식에 따른다.

③ 조례 제9조와 제19조에 따라 위원의 위촉·위촉 해제 사항에 대해서는 별지 제8호서식에 기록·관리하여야 한다.

제8조(간사 실비 등) ① 자치회장은 제12조 3항에 따라 간사 및 자원봉사자에게 실비를 지급할 때, 「수원시 지방공무원 예비 조례」에 따른다. 간사 및 자원봉사자에게 적용되는 등급은 「공무원여비규정」 별표1 여비 지급 구분표 제2호나목을 적용한다.

② 주민자치회 업무로 국내 여행을 할 때 운임과 숙박비는 [별표1]의 기준에 따라 지급한다.

제9조(주민자치회 운영 등) ① 동장은 주민자치회 회의에 부치는 안건이 있을 경우에는 회의개최 전까지 그 내용을 주민자치회의 장(이하 "자치회장"이라 한다)에게 서면 또는 구두로 통보하여야 한다.

② 자치회장은 조례 제15조에 따른 회의개최 통보 시 위원들에게 회의안건을 미리 알려 충분한 토의가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

제10조(주민자치회 재정지원 등) ① 시장은 주민자치회의 실질적인 활성화를 위해서 재정지원을 한다. 재정지원의 재원은 주민세에 의한다. 동별 배분액은 [별표2]에 의한다.

제11조(주민자치회 연합회 설치 등) ① 구 주민자치회 연합회는 동별 자치회장과 부회장으로 구성한다. 구 자치회 연합회에 구청장은 당연직으로 참석한다.

② 중앙 자치회 연합회는 구 자치회 연합회의 대표로 구성한다. 중앙 자치회 연합회에 사장이 당연직으로 참석한다.

제7조(서류의 비치 및 보존) ① 시장은 주민자치회 운영과 관련하여 주민자치회에서 다음 각 호의 서류를 비치하고 정리하도록 동장에게 관리·감독을 위임할 수 있다.

1. 주민자치회 위원 위촉·위촉 해제 대장(별지 제8호서식)
2. 그 밖에 자치회 운영을 위해 필요한 서류

② 주민자치회는 자치회 운영과 관련하여 필요하다고 인정하는 경우 운영세칙에 따로 정하여 서류를 비치하고 정리하여야 한다.

③ 제1항과 제2항에서 정한 서류 및 그 밖의 자치회 운영과 관련하여 동장 및 자치회에서 작성한 서류는 공문서 관리를 준용하여 보관하여야 한다.

제8조 (운영세칙) 이 규칙에서 정하지 아니한 그 밖의 주민자치회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 주민자치회의 의결을 거쳐 자치회장이 정한다.

부칙

제1조(시행일) 이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.

부칙(2015.02.27 규칙 제1977호)

제1조(시행일) 이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치) 이 규칙 시행 당시 종전의 규정에 따른 서식은 계속하여 사용하되, 이 규칙에 따라 개정된 부분은 수정하여 사용한다.

[별표 1] 간사 실비 규정

- 공무원여비규정과 수원시 지방공무원 여비 조례 참고
 - 공무원여비규정을 준용하되, 국내여비에 대해서는 별도로 규정함
 - 수원시 지방공무원 여비 조례를 우선으로 하고, 다음으로 공무원여비규정을 적용함

		공무원여비규정 (별표 2)	수원시 지방공무원 여비조례 (별표)
국내여비	운임	철도운임: 실비(일반실) 선박운임: 실비(2등급) 항공운임: 실비 자동차운임: 실비	철도운임: 2등급 선박운임: 2등급 항공운임: 정액 자동차운임: 정액
	일비(1일당)	20,000	-
	숙박비 (1박당)	실비 (상한액: 서울특별시-70,000, 광역시-60,000, 그 밖의 지역-50,000)	30,000
	식비(1일당)	20,000	-

[별표 2] 동별 주민세 증액분 배분

구동	세대	세대비(%)	인구(명)	인구비(%)	동별지원액 (원) (세대+인구)	표준화 Z값	배분액 조정1)(원) - 표준편차 기준	최종배분액 (원)
장 안 구	114,944	25.05	306,076	25.18	502,384,678			495,162,456
파 장 동	10,415	2.27	26,435	2.18	44,452,428	-0.22	44,452,428	44,730,205
울 천 동	18,598	4.05	45,901	3.78	78,305,604	1.50	68,305,604	68,583,382
정자1동	12,238	2.67	35,715	2.94	56,061,767	0.37	56,061,767	56,339,545
정자2동	12,427	2.71	33,552	2.76	54,693,938	0.30	54,693,938	54,971,715
정자3동	14,356	3.13	46,073	3.79	69,201,111	1.04	69,201,111	69,478,888
영 화 동	10,707	2.33	24,193	1.99	43,244,097	-0.28	43,244,097	43,521,875
송 죽 동	7,788	1.70	19,411	1.60	32,946,964	-0.80	32,946,964	33,224,742
조원1동	12,828	2.80	32,767	2.70	54,922,051	0.31	54,922,051	55,199,828
조원2동	6,424	1.40	20,549	1.69	30,910,320	-0.91	30,910,320	31,188,097
연 무 동	9,163	2.00	21,480	1.77	37,646,400	-0.56	37,646,400	37,924,178
권 선 구	133,538	29.11	353,274	29.07	581,748,774			574,526,552
세류1동	2,248	0.49	6,938	0.57	10,608,618	-1.94	20,608,618	20,608,618
세류2동	12,339	2.69	28,767	2.37	50,564,888	0.09	50,564,888	50,842,666

세류3동	10,528	2.29	25,630	2.11	44,036,348	-0.24	44,036,348	44,314,126
평 동	13,552	2.95	37,163	3.06	60,117,268	0.57	60,117,268	60,395,046
서 둔 동	16,701	3.64	42,940	3.53	71,734,433	1.16	61,734,433	62,012,211
구 운 동	10,891	2.37	28,754	2.37	47,398,077	-0.07	47,398,077	47,675,855
금 호 동	21,826	4.76	64,182	5.28	100,383,626	2.62	90,383,626	90,661,403
권선1동	11,111	2.42	26,164	2.15	45,746,468	-0.15	45,746,468	46,024,246
권선2동	13,491	2.94	43,010	3.54	64,795,397	0.81	64,795,397	65,073,174
곡 선 동	14,769	3.22	31,307	2.58	57,951,394	0.46	57,951,394	58,229,172
입 북 동	6,082	1.33	18,419	1.52	28,412,256	-1.03	28,412,256	28,690,034
팔 달 구	87,549	19.08	215,881	17.76	368,458,380			400,125,047
행 궁 동	6,250	1.36	12,772	1.05	24,131,915	-1.25	34,131,915	34,131,915
매 교 동	5,530	1.21	12,157	1.00	22,056,536	-1.35	32,056,536	32,056,536
매 산 동	6,076	1.32	14,181	1.17	24,912,025	-1.21	34,912,025	34,912,025
고 등 동	5,490	1.20	14,496	1.19	23,893,949	-1.26	33,893,949	33,893,949
화서1동	10,178	2.22	27,610	2.27	44,902,679	-0.20	44,902,679	45,180,457
화서2동	9,736	2.12	29,722	2.45	45,677,096	-0.16	45,677,096	45,954,874
지 동	7,134	1.55	16,518	1.36	29,141,035	-1.00	29,141,035	29,418,812
우만1동	10,380	2.26	23,466	1.93	41,933,158	-0.35	41,933,158	42,210,936
우만2동	7,226	1.58	19,041	1.57	31,417,561	-0.88	31,417,561	31,695,339
인 계 동	19,549	4.26	45,918	3.78	80,392,427	1.60	70,392,427	70,670,204
영 통 구	122,761	26.76	340,087	27.98	547,408,168			530,185,946
매탄1동	7,953	1.73	21,991	1.81	35,429,505	-0.68	35,429,505	35,707,283
매탄2동	6,582	1.43	17,765	1.46	28,963,944	-1.00	28,963,944	29,241,722
매탄3동	15,132	3.30	39,486	3.25	65,472,528	0.85	65,472,528	65,750,306
매탄4동	9,462	2.06	25,324	2.08	41,461,070	-0.37	41,461,070	41,738,847
원 천 동	11,609	2.53	25,314	2.08	46,132,522	-0.13	46,132,522	46,410,300
광고1동	14,173	3.09	42,099	3.46	65,532,311	0.85	65,532,311	65,810,089
광고2동	8,357	1.82	23,657	1.95	37,680,913	-0.56	37,680,913	37,958,691
영통1동	15,256	3.33	44,414	3.65	69,797,709	1.07	69,797,709	70,075,487
영통2동	15,550	3.39	48,307	3.97	73,641,799	1.26	63,641,799	63,919,577
태 장 동	18,687	4.07	51,730	4.26	83,295,867	1.75	73,295,867	73,573,645
총계	458,792	100	1,215,318	100	2,000,000,000	-	1,990,000,000	2,000,000,000
				평균	48,780,488		10,000,000	
				표준편차	19,722,691	동별 균등 배분액	277,778	

* 2015.8 기준

수원형 주민자치회 모델 개발

발행인 손혁재
발행일 2015년 12월 31일
발행처 수원시정연구원
(16703)경기도 수원시 영통구 매영로 345번길 111
전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000

비매품 ISBN 979-11-85686-82-0

본 출판물의 판권은 수원시정연구원에 속합니다.