

주민자치센터 기능분석·평가연구

The Function Analysis and Evaluation on Resident's Autonomy Center

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.

요 약

본 연구의 목적은 주민자치센터의 운영을 통한 주민자치활동을 평가하고 자치센터의 기능을 분석하여 향후 전면 실행될 주민자치회와의 조합 가능성을 예측하는데 있었다. 본 목적을 달성하기 위해 주민참여론적 관점에서 주민자치센터에 대한 이론적 접근을 하였다.

주민참여는 더 나은 정책형성을 위한 근거로 활용되며, 정책에 대한 주민의 이해가 높아져 더 효과적인 정책수행을 가능케 한다. 주민참여는 정치적 결과물에 대한 주민의 수용성을 증대시키고 정부의 개방성을 보여줌으로써 정부에 대한 국민의 신뢰를 제고. 정부로 하여금 보다 광범위한 정보, 관점 및 해결방안을 얻을 수 있도록 하여 정책결정의 질을 향상시킨다. 보다 강력한 투명성과 책무성 증진에 대한 국민의 요구와 국민의 의견이 정책과정에서 고려되기를 바라는 기대에 부응한다는 점이다.

이러한 과정에서 주민자치센터는 가장 가까이에서 자치에 참여할 수 있는 합목적적 가치를 지니고 있다. 주민자치센터 도입당시 지역문제를 풀어가는 주민자치 기능을 중심으로서 발전해 가도록 의도 하였다. 즉 「지방자치법」에 따르면 주민편의 및 복리증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하기 위하여 각 읍·면·동에 설치된 자치조직이라 정의하고 있으나, 교육중심의 운영으로 본래의 기능이 퇴보할 수밖에 없었다.

그간의 연구에서는 제도적 측면과 운영의 측면에서 단편적으로 주민자치센터에 대한 평가가 있어왔으나, 주민참여와 주민자치역량의 측면에서 주민자치센터에 대한 평가는 소홀하였다. 따라서 본 연구에서는 주민참여의 측면에서 평가모형을 도출하고 투입-운영과정-성과의 측면에서 다음과 같은 평가모형을 도출하였다.

투입 변수		과정 변수		성과 변수
참여자 다양성	→	권한과 역할의 적절성	→	참여활동의 효과성
참여자 활성화		정보 공유의 적절성		서비스 개선도
참여자 역량 성숙도		의사결정의 합리성		지역사회 발전도
지원의 적절성		참여자간 협력의 충분성		주민 만족도

위의 평가모형을 기초로 수원시를 사례로 주민과 주민자치위원을 상대로 설문조사에 의한 평가를 실시하였다.

평가결과 투입의 측면에서는 참여자, 리더십, 네트워크 측면에서는 긍정적인 평가(3.5/5)가 이루어졌으나, 재원과 시설의 측면에서는 미흡(3.2/5)한 것으로 나타났다.

운영의 측면에서는 참여과정의 공정성, 참여자 협력성 등에서는 상대적으로 부정적 반응(3.3/5)이 나타난 반면, 정보공유 및 투명성에서는 긍정적 평가(3.6/5)가 나타났다.

성과측면에서는 목표달성도나 서비스개선도, 지역사회 발전도, 주민만족도 등의 영역에서 평균점인 3.5로 나타났다.

주민자치센터의 문제점은 ① 운영주체의 모호성, ② 재정 및 시설지원 미흡, ③ 자치역량 부족, ④ 정체성 부족으로 나타났다. 이러한 자치센터의 문제점을 해결하기 위해서는 재정적 지원, 시설의 고도화, 프로그램의 다양화 등 수 없이 많은 제안들이 있을 수 있으나, 이러한 제안들은 단편적임으로 지속적이고 종합적인 해결방법으로서 운영주체의 변화를 제시하였다.

우선 장기적으로 주민자치센터의 책임을 읍·면·동에서 주민자치회로 이관하여야 한다. 단지 회계영역에 있어서는 당분간 공무원에 의해 관리되어야 한다.

둘째, 운영주체의 주민자치위원회에서 주민자치회로 변환하는 데 있어서 우선적으로 고려할 사안은 주민자치센터와 주민자치회 간 기능을 명확히 할 것을 제시하였다.

주민자치센터 기능	기능전환
주민자치기능: 지역현안문제 토의, 동네환경 개선, 자율방재 등	주민자치회의 주민자치 업무 ☞ 주민자치회 기능으로 전환
문화여가 기능: 지역문화행사, 취미교실, 체육활동, 전시회 등	지역문화행사(지역축제), 체육대회는 협의·심의업무(지역축제 운영계획)이자 주민자치업무에 해당함 ☞ 주민자치회 기능으로 전환 취미교실, 전시회는 주민자치센터 기능으로 유지
주민교육기능: 교양강좌, 청소년교실, 주민대학, 동네문화연구회 등	대부분 주민자치센터 기능으로 유지 주민대학은 주민자치회 기능으로 전환
주민편익기능: 생활정보제공, 알뜰매장, 회의장 등	주민자치 업무에 해당함 ☞ 주민자치회 기능으로 전환 회의장 대여 등은 주민자치센터 기능으로 유지
지역복지기능: 건강증진, 청소년 공부방, 마을 문고 등	주민자치 기능에 해당함 ☞ 주민자치회 기능으로 전환 이중 마을문고(작은 도서관)는 주민자치센터 기능으로 유지
지역사회진흥기능: 집앞 청소, 이웃돕기, 청소년 지도 등	주민자치 기능에 해당함 ☞ 주민자치회 기능으로 전환

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구 범위 및 방법	5
제2장 주민자치센터의 이론적 접근	7
제1절 주민참여론에 대한 고찰	9
1. 주민참여의 배경	9
2. 주민참여의 개념	11
3. 주민참여의 주요 기능	14
4. 주민참여의 유형	15
제2절 주민자치센터의 의의	27
1. 주민자치센터의 등장배경 및 개념	27
2. 주민자치센터와 주민자치위원회	28
3. 주민자치센터와 주민자치회	30
제3절 주민자치센터의 변천과정 및 현황	33
1. 주민자치센터의 변천	33
2. 주민자치센터 현황	36
제4절 주민자치센터 기능 분석	40
1. 제도적 측면	40
2. 학술적 측면	43
제5절 대도시 주민자치센터 기능 비교	47
1. 지역별 주민자치센터 유형	47
2. 50만 도시 : 100만 도시 비교	48
제3장 주민자치센터 주민참여 평가모형의 도출	53
제1절 주민참여평가의 의의	55
제2절 주민참여 평가의 접근방법	58
1. 평가의 준거	58
2. 주민참여 평가모델	65
3. 주민참여 평가 구성 요소	70
제3절 수원시 주민참여 평가모형의 도출	77

제4장 수원시 주민자치센터 주민참여 평가	79
제1절 투입에 대한 평가	81
1. 조사개요 및 설문응답자 특성	81
2. 투입에 대한 전체 의견	82
3. 주민과 주민자치위원 간 투입에 대한 의견	83
4. 거주지에 따른 투입분야에 대한 의견	84
제2절 운영과정에 대한 평가	87
1. 운영과정에 대한 전체 의견	87
2. 주민과 위원자치위원에 따른 운영과정에 대한 의견	88
3. 거주지에 따른 주민자치 운영과정에 대한 의견	89
제3절 자치성과에 대한 평가	91
1. 자치성과에 대한 전체 의견	91
2. 주민과 위원자치위원에 따른 주민자치 성과에 대한 의견	92
3. 거주지에 따른 주민자치 성과에 대한 의견	93
제4절 종합평가 : 과정평가	95
1. I-P-O 영역 평균	95
2. 주민과 자치위원에 따른 영역별 항목 평균	95
3. 거주지에 따른 영역별 항목 평균	97
제5절 주민자치센터의 문제점과 해결방향	98
1. 운영주체의 모호성	98
2. 재원 및 시설 부족	99
3. 자치역량 부족	99
4. 정체성의 문제	100
5. 종합적 해결방안	101
제5장 주민자치센터와 주민자치회 간의 관계 설정	103
제1절 주민자치회 시범운영에 대한 평가	105
제2절 주민자치센터와 주민자치회 간 관계 설정	116
제6장 결론	121
참고문헌	127

표 목 차

<표 2-1> 주민참여에 대한 이론적 견해	9
<표 2-2> 정부실패에 대한 제도적 보완방안	10
<표 2-3> 참여 개념의 구분	12
<표 2-4> 참여의 개념적 관점과 주요논점	13
<표 2-5> 주민참여 사다리의 8단계	15
<표 2-6> Creighton의 참여 분류	16
<표 2-7> Connor의 참여 단계론	17
<표 2-8> Lunde의 주민참여 분류	18
<표 2-9> 주민참여 제도의 유형	20
<표 2-10> 주민참여의 제도화에 대한 시각의 비교	20
<표 2-11> 주민참여제도의 유형화	21
<표 2-12> 현행 주민참여 관련 장치	22
<표 2-13> 주민참여 모형	23
<표 2-14> 주민참여의 제약과 극복 방안	26
<표 2-15> 주민자치위원회와 주민자치회 비교	30
<표 2-16> 주민자치센터 추진과정	35
<표 2-17> 주민자치센터 설치 현황	36
<표 2-18> 주민자치센터 프로그램 운영 현황	38
<표 2-19> 주민자치센터 이용 인원 현황	39
<표 2-20> 지역별 주민자치센터 이용 인원 현황	39
<표 2-21> 주민자치센터 활성화 방안 관련 선행연구	44
<표 2-22> 인구 50만 도시 주민자치센터 문화교육프로그램	49
<표 2-23> 인구 100만 도시 주민자치센터 문화교육프로그램	50
<표 3-1> 주민참여 평가의 유용성	57
<표 3-2> 주민참여 평가 가이드	58
<표 3-3> 주민참여 평가의 준거	59
<표 3-4> 평가 준거 및 체크리스트	60
<표 3-5> 공공참여 평가 연구에서 사용된 과정평가 및 성과평가 준거 ..	62

<표 3-6> 공공상담 설계 원칙과 공공개입에 관한 주민견해의 비교 ..	63
<표 3-7> 공공참여 평가 요소	64
<표 3-8> 공공참여 평가를 위한 핵심 질문 체크리스트	65
<표 3-9> 주민참여 변수의 조작적 정의	66
<표 3-10> 주민참여 평가지표	67
<표 3-11> 공동체 평가 틀	68
<표 3-12> 공공참여 평가의 개념적 틀	69
<표 3-13> 참여 평가 로직 모델(Logic Model Template)	69
<표 3-14> 주민참여 평가 틀과 연계된 질문	70
<표 3-15> 주민참여 만족에 대한 질문	71
<표 3-16> 주민참여 고려 요소별 질문	72
<표 3-17> 자치단체 주민참여 운영에 대한 의식조사 설문항목	74
<표 3-18> 주민참여 평가에 대한 질문지	75
<표 3-19> 주민참여 만족도 평가에 관한 질문	76
<표 3-20> 수원시 주민참여 평가틀 구성	78
<표 4-1> 주민자치 투입 전체 의견	82
<표 4-2> 주민과 주민자치위원의 투입분야에 대한 의견	83
<표 4-3> 주민자치 투입	85
<표 4-4> 주민자치 운영과정	87
<표 4-5> 주민과 주민자치위원의 주민자치 운영과정 의견	88
<표 4-6> 주민자치 운영과정	90
<표 4-7> 주민자치 성과	91
<표 4-8> 주민과 주민자치위원의 주민자치 성과 의견	92
<표 4-9> 주민자치 성과	93
<표 4-10> 영역별 평균	95
<표 4-11> 주민과 주민자치위원의 항목 평균 차이	96
<표 4-12> 거주지에 따른 영역별 항목 평균 비교	97
<표 5-1> 주민자치회 시범실시 현황 분석	106
<표 5-2> 주민자치회 시범실시의 문제점 분석	114
<표 5-3> 주민자치센터와 주민자치회 기능 비교	117
<표 5-4> 주민자치센터 기능 전환 예	119

그림 목 차

<그림 2-1> 주민자치회 기본모델	31
<그림 2-2> 읍면동 기능전환 체계도	34

제1장

서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구의 목적

본 연구의 목적은 주민자치센터의 운영을 통한 주민자치활동을 평가하고 자치센터의 기능을 분석하여 향후 전면 실행될 주민자치회와의 조합 가능성을 예측하는데 있다.

1960년대부터 민과 관의 파트너십 정신을 구현하기 위한 하나의 정책 수단으로 주민참여에 대한 논의가 이루어져왔다. 이에 1999년 주민참여를 위한 주민자치기관 설립을 추진하면서 주민자치센터를 시범적으로 설치 및 운영하기 시작하였다.

2014년을 기준으로 전체 2,765개 읍·면·동 중 주민자치센터는 2,117개소에 이르는 것으로 나타났다. 1999년 중앙정부가 내놓은 ‘주민자치센터의 설치와 운영에 관한 규정’에 따르면, 주민자치센터의 주요 기능은 마을 자치, 문화, 복지 그리고 지역주민의 편의에 집중되어 있다. 궁극적으로는 주민들의 삶의 질을 향상시키고 마을을 형성하는 역할을 하도록 하는 것이었다.

이러한 주민자치센터의 설립은 지역주민이 참여하는 자치기구의 설립을 제도화할 수 있는 기반이 된다는 점에서 긍정적인 평가를 받아왔고, 외형상으로 보면 주민자치를 위한 가장 빠른 시간 안에 제도를 정착시키는데 주민자치센터가 중요한 역할을 해온 것은 분명하다. 하지만 다른 한편에서는 기대했던 기능을 제대로 수행하지 못하다는 평가도 받고 있다. 더욱이 주민자치센터의 기능이 모호해지자 이를 ‘주민자치회’나 ‘주민자치회관’ 등으로 명칭을 변경하거나 센터를 통·폐합하는 현상까지 나타나고 있어 15년이 넘는 주민자치센터의 역사를 다시 한 번 되돌아볼 필요가 있다(심익섭, 2012; 오수길, 2010).

주민자치센터는 「지방자치법」 시행령 8조 별표에 규정이 있어 법적 근거가 미약한 채로 탄생하게 되었다. 이에 반해 2010년 등장한 주민자치회는 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에 설치 근거를 두고 있는 것은 물론, 지자체 사무의 일부를 수입, 수탁할 수 있게 되어 있어 일선행정기구로서의 지위를 함께 지니고 있다.

지난 몇 년간 주민자치센터가 제대로 된 법적기반을 갖추지 못하고, 제 기능을 수행하지 못한다는 문제점들이 야기되면서 자연스럽게 ‘주민자치센터’에서 ‘주민자치회’로 제도의 전환이 이루어지고 있는 상황이다. 다시 말해서 주민자치센터를 주민자치회로 모두 전환할 것인지, 일부 기능을 분배하여 운영할 것인지에 대한 선택의 기로에 놓여 졌다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구를 통해 주민자치센터의 목적, 기능, 구성 및 운영, 변천과정을 검토함으로써 존립의 가능성과 함께 향후 주민자치회와의 조합 가능성에 대해 분석해보고자 한다. 나아가 수원시뿐만 아니라 전국적 단위에서 실시될 주민자치회와 주민자치센터의 자치기능 평가에 관한 준거틀을 마련하고자 한다.

이러한 목적을 달성하기 위해서는 네 가지의 목표가 설정돼야 할 것이다. 첫째, 주민참여론에 대한 이론적 바탕을 중심으로 주민자치센터의 기능을 분석하고, 둘째, 자치역량의 측면에서 자치활동을 평가하기 위한 기존의 평가모형을 도출하고 수원형 평가모형을 개발한다. 셋째 개발된 평가모형을 바탕으로 수원시의 자치활동을 투입-운영-성과의 측면에서 평가한 후, 주민자치센터의 문제점을 검토한다. 끝으로 주민자치센터를 강화하기 위한 제도적 장치로 주민자치회의 책임성 및 주체성을 제고하기 위한 정립방안을 구상해 본다.

제2절 연구 범위 및 방법

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다.

첫째, 주민참여론을 중심으로 주민자치센터의 의의, 변천과정 및 기능 등 주민자치센터에 대한 이론적 접근을 통해 연구대상의 개념 및 특징을 파악하고자 한다.

둘째, 주민자치센터를 통한 주민자치평가 모형을 기존의 연구를 통해 검토하고 수원시에 적합한 모형을 도출하고자 한다.

셋째, 수원형 평가모형을 통해 수원시 주민참여에 대한 평가를 정태적 측면에서 투입, 운영, 성과를 측정하고 동태적 측면에서 과정평가인 종합평가를 하고자 한다.

넷째, 이러한 평가결과를 바탕으로 주민자치센터의 활성화 방안을 모색해 본다. 주민자치센터의 본질은 주민참여를 통한 근린자치의 실현이다. 따라서 한국 근린자치의 근간인 주민자치회 전면 실시를 가정해 주민자치센터의 활성화 방안을 모색하여 본다.

본 연구를 수행하는 데 있어서는 사회과학의 과학화를 추진하는 실증주의를 바탕으로 한 계량분석과 사회현상의 맥락적 해석을 중시하는 반실증주의적 질적 분석을 동시에 사용하기로 한다.

본 연구는 질적(qualitative) 연구방법에 의한 문헌연구를 주된 연구방법으로 사용한다. 각종 연구논문, 학위논문, 연구보고서, 신문기사, 공공기관 내부자료 등을 활용하고, 법령자료를 분석함으로써 현상에 대한 이해와 설명력을 높이고자 한다. 이러한 질적 분석은 이론적 접근과 평가 모형의 준거 틀(frame of reference)을 구성하는데 사용될 것이다.

계량분석(Quantitative analysis)은 평가 틀을 중심으로 설문조사와 분석 및 시민 FGI(Focus Group Interview), 전문가 또는 관련 실무자 인터뷰와 같은 실증적 방법을 통해 이론과 실제 간 간극을 분석하여 주민자치센터와 주민자치회의 정착 활성화 방안을 제시하는데 사용될 것이다.

제2장

주민자치센터의 이론적 접근

- 제1절 주민참여론에 대한 고찰
- 제2절 주민자치센터의 의의
- 제3절 주민자치센터의 변천과정 및
현황
- 제4절 주민자치센터 기능 분석
- 제5절 대도시 주민자치센터 기능
분석

제2장 주민자치센터의 이론적 접근

제1절 주민참여론에 대한 고찰

1. 주민참여의 배경

주민자치의 핵심은 주민참여이다. 주민참여에 주목할 이유는 첫째, 우리 사회의 지배적인 민주주의 형태인 대의민주주의가 지역주민의 민의를 제대로 반영하지 못하고 다양한 폐단을 보여주고 있으며, 둘째, 우리 사회의 분권화와 병행하여 건전한 지역 거버넌스를 형성하기 위해 주민참여는 필수적이며, 셋째, 보다 실용적 차원에서 주민참여를 장려하는 것은 좋은 정부가 되는 길이며, 넷째, 주민참여는 주민들의 선호에 대한 정부 기구의 반응성을 높일 수 있으며, 주민들의 역량강화를 위한 중요한 기제가 될 수 있다(곽현근, 2008: 124-5).

〈표 2-1〉 주민참여에 대한 이론적 견해

이론 유형	참여적 민주주의	보수적 엘리트주의	조작적 전체주의	통합적 국가주석	세계적 우주주의
개인 가정	대중의 일반 상식 유익	오직 엘리트만 현명. 이타적	이념을 지원하는 의무	국가 본질에 의존적인 개성	국가보다 의미 있는 인간본성 존재
정치적 관련성	참여기회 최대 활용	엘리트를 지원하는 정도의 최소 참여	리더십에 대한 대중의 열성적 지원	국가응집력과 위대성에 대한 지원	세계적 이슈에 대한 인식증진 의무
정치 목적	개인 자유와 평등 극대화	변화과정을 통한 전통적 가치보존	이상적인 사회의 건설	국가적 통합과 차별화	국가이익을 세계이익에 복종시킴

교육정책	자녀 적성개발 및 사회적 동질성 유지	엘리트와 대중교육 구별	전체 학교 시스템의 정치화	부분적이기 보다 국가적인 제공	공동운영과 관용
정치교육 정책	정치체제와 참여기술에 대한 지식과 이해	대중과의 차별화와 모두로부터 충성확보	정치교화와 정보 조직화	국가적인 의식과 애국심	타민족과 지구적 문제에 감정이입 이해

자료 : Heater(1990: 213).

주민참여가 중요하게 부각된 이유는 정부실패에 따른 자원배분의 효율성 악화, 행정국가화 현상의 심화와 그에 따른 대의민주제의 위기에 대한 불만이 발생하면서, 1960-70년대 이후 서구에서부터 이에 대한 해결책이 적극적으로 요구된 것이 하나의 시발점이라 볼 수 있다.

〈표 2-2〉 정부실패에 대한 제도적 보완방안

문제점(1960-70년대)	비대응적 정부(정부실패)		
처방(1980년대)	시장(민간화)	경영 개선	참여 증대
성격	이탈	자체 개선	참여
주민 속성	소비자/개인주의	고객	주민/공동체주의
정부 성격	소극적 정부	중립	적극적 정부
영역	경제	조직	정치
진영	우파	-	좌파

자료 : Burns et al.(1994); 이승중·김혜정(2011) ; 윤수진(2013: 10)에서 재인용.

특히, 1960-70년대의 정치 상황과 맞물려 선거, 압력집단, 편지 등의 전통적 참여방식을 벗어나는 비제도적/폭력적 참여로의 변화 양상이 나타나면서, 기존 참여방식에 대한 한계인식과 이에 대한 관심이 급속히 확산되었다(윤수진, 2013: 10).

주민참여의 필요성으로 첫째, 주민참여는 미국 링컨 대통령의 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 정치라는 민주정치의 개념정의에 따라 민주주의의 근원적 가치, 수단적 가치, 목적적 가치 실현을 위해 그 필요성이 강조되고 있다.

즉, 한편으로 수단적 가치에 기여된다는 것이다. 국민주권의 실현수단, 즉 주권적 주민의 당연한 권리 및 의무 행사로서의 필요성이 그것이다. 또 한편으로는 목적적 가치에 기여한다는 것이다. 공익증진, 주민복지 증진 기여 등 국민을 위한 정치라는 민주정치의 목적 달성에 기여수단으로의 필요성에도 기여한다는 것이다.

둘째, 권력의 권위주의 방지와 대의제의 약점을 보완하기 위한 수단으로서 주민참여의 필요성 강조되고 있다. 정부에 대한 주민의사의 투입 및 감시활동을 통해 정책결정자의 책임 있는 정책수행을 유도하는데 기여한다는 것이다. 즉 정책결정자의 권력남용 등 권력의 권위주의화를 방지하여 주민의 복지증진에 기여한다는 것이다.

2. 주민참여의 개념

주민참여란 주민들의 관심, 수요, 가치가 정부 내부와 집합적 의사결정 내부로 흡수되는 과정으로 양방향 의사소통과 상호작용을 통해 궁극적으로 주민들의 지지를 받는 더 좋은 의사결정을 하고자 하는 목적을 지닌다(Creighton, 2005; 윤수진, 2013에서 재인용).

즉, 공동체의 공동이익을 증진시키기 위해 공통의 삶을 공유하고 상호성의 기초 하에서 나타나는 상호작용으로서의 의미와 다른 관점으로는 영향력과 권력 획득을 위한 도구적 활동으로서의 의미를 지닌다는 것이다(Scaff, 1975; 윤수진, 2013에서 재인용).

이를 분석하면 우선 참여의 개념이 정립되어야 한다. 이승종·김혜정(2011)은 참여 개념 구분의 근거로 다음과 같은 여섯 개의 기준을 제시하고, 그 개념이 포괄하는 범위에 따라 최협의, 협의, 광의 그리고 최광

의로 구분하고 있다. 이를 다시 정부에 대한 요구나 반대활동에 관한 것을 포함하는지 여부, 정치적 참여를 대상으로 하는지의 여부, 자발적 행위 외에 정부에 대한 지지활동이나 동원활동을 포함하는지 여부, 공격적 행태와 정치적 폭력을 포함하는지 여부, 애국심, 정치적 이슈에 대한 인식 등 소극적 형태의 의식적 활동을 포함하는지 여부, 정부 영역 외에 민간 활동을 포함하는지 여부 등으로 나누어 학자들은 개념을 정리하고 있다.

〈표 2-3〉 참여 개념의 구분

최협의	<ul style="list-style-type: none"> - Verba & Nie(1972) - 참여를 정책결정자의 충원이나 정책 선택에 상당한 영향력 행사를 위한 일반 주민들의 활동으로 정의 - 정부에 대한 지지나 의례적 참여 활동은 범주에 포함되지 않음 - 주민의식 등 심리적 경향의 관점을 배제하고, 실제 행동을 대상으로 함 - 정부부문에 국한한 정치적 참여만을 의미하며, 가정, 학교, 직장, 이익단체 등 타 영역의 참여는 범주에 포함되지 않음 - 합법적 참여를 대상으로 하며, 정치적 저항과 같은 불법적 활동 또는 정당성 논란이 있는 참여행위는 범주에 포함되지 않음
협의	<ul style="list-style-type: none"> - Milbrath & Goel(1977) - 참여를 정부에 대한 영향력의 행사 또는 지지를 위한 주민의 활동으로 정의 - 정치적 참여 등의 적극적 활동과 함께 가두행진과 같은 의식적 활동과 정부에 대한 지지활동을 범주에 포함함 - 폭력적·비합법적 활동은 범주에 포함하지 않음
광의	<ul style="list-style-type: none"> - Barnes & Kasse(1979); Parry et al.(1992) - 참여를 정치적 행위 혹은 정치참여와 일맥상통하는 것으로 이해하며, 정치 시스템의 다양한 수준에서 일어나는 정치적 선택에 직간접적 영향력을 미치기 위한 의도를 지닌 개별 주민들의 모든 자발적 활동을 의미 - 관습적 참여활동뿐만 아니라 주민불복종 운동 등 항쟁과 정치적 폭력 활동을 범주에 포함함 - 공식적 정책결정자가 아닌 일반인 또는 일반집단에 대한 영향력 행사는 범주에 포함하지 않음 - 정책문제에 대한 의사표현이 아닌, 수동적이거나 인식만을 지닌 비활동은 범주에 포함하지 않음

최광의	<ul style="list-style-type: none"> - Booth & Seligson(1978) - 공공재의 생산과 배분에 영향력을 행사하려는 시도나 행태를 포함하며, 노동조합의 파업활동 등 정부를 대상으로 하지 않는 공공활동을 범주에 포함함 - 애국심, 정치적 소외감, 무관심, 정치적 의식 등 의식적 부분과 관련된 비활동까지 범주에 포함함
------------	--

자료 : 윤수진(2013: 5-6)을 근거로 작성함.

〈표 2-4〉 참여의 개념적 관점과 주요논점

구분	최협의	협의	광의	최광의
정부에 대한 요구, 반대	○	○	○	○
정치적 참여	○	○	○	○
정부에 대한 지지, 동원된 활동	×	○	○	○
공격적·폭력적 행위	×	×	○	○
의식적 측면(애국심, 정치 이슈에 대한 관심)	×	×	×	○
정부 영역 외의 주민활동	×	×	×	○

자료 : 이승종·김혜정(2011); 윤수진(2013: 7)에서 재인용.

오늘날 지지도가 높아지는 관점은 광의의 개념으로, 공격적·폭력적 행위를 어떻게 구분하느냐에 따라 다양한 의견이 나타나나, 합법적 항의·시위에 대해서는 대체적으로는 긍정적인 응답이 나타나고 있다(윤수진, 2013: 7).

참여에 대한 다양한 정의에도 불구하고 다음의 공통적 인식이 존재함
 ① 참여는 정치 전문가나 분야별 전문가가 아닌 아마추어로서의 일반 주민에 의한 행위, ② 참여는 공공문제에 관한 영향력 행사를 목적으로 함, ③ 참여는 단순 인식이나 태도를 넘어 명시적인 행위 혹은 활동, ④ 참여는 정부에 대한 지지행위를 대부분의 경우에 포함, ⑤ 참여활동의 대상은 보편적으로 정부부문에 한정된다(윤수진, 2013: 7).

3. 주민참여의 주요 기능

주민참여의 가치는 크게 도구적 가치와 본질적 가치로 구분될 수 있다. 첫째, 도구적 가치는 참여의 기능, 정당화의 기능, 교육의 기능, 주민공동체 형성을 가짐. 둘째, 본질적 가치는 주민이 자율성을 확보하는데 필수적이며, 참여는 참여자의 선택을 존중하고 대표한다.

주민참여는 더 나은 정책형성을 위한 근거로 활용되며, 정책에 대한 주민의 이해가 높아져 더 효과적인 정책수행을 가능케 한다. 주민참여는 정치적 결과물에 대한 주민의 수용성을 증대시키고 정부의 개방성을 보여줌으로써 정부에 대한 국민의 신뢰를 제고. 정부로 하여금 보다 광범위한 정보, 관점 및 해결방안을 얻을 수 있도록 하여 정책결정의 질을 향상시킨다. 보다 강력한 투명성과 책무성 증진에 대한 국민의 요구와 국민의 의견이 정책과정에서 고려되기를 바라는 기대에 부응한다(윤수진, 2013: 11).

주민참여의 순기능으로 정치·행정제도의 대표성과 정통성 제고, 주민의 능동적 참여를 통한 사회적 안정감 제공, 주민의 정치적 효능감 제고, 개인주의와 소외를 극복할 수 있는 공동체 정신과 협동意識의 고취, 행정행위의 재량권 남용 억제와 행정책임성의 제고, 정보의 공개와 공공성의 촉진, 이를 바탕으로 한 오해와 편견의 불식 및 이해관계의 조정 등이 주장된다(강인성, 2007: 35-6).

반대로 주민참여의 역기능으로는 주민참여의 대표성과 정당성 문제, 공익에 대한 판단의 어려움과 주민참여에 따른 이해집단간 이해조정 능력의 한계, 주민 개인의 자질문제와 각종 저급한 집단행동 전략, 권력 및 공식적 제도권으로서의 흡수와 포섭문제, 행정의 경제성 저해와 행정책임의 회피 및 전가문제 등이 제시되고 있다(강인성, 2007: 36).

이러한 주민참여의 양면성을 인식한 가운데, Peters(1996)는 참여형 정부모형에서 대의민주의제도는 주민의 요구를 정책으로 전환하는데 불완전하기 때문에 직접민주주의에 근접하면 할수록 복잡한 현대사회가 더

잘 작동될 수 있을 것이라고 가정한다. 즉, 정책의제를 도출하고, 반응을 형성하고, 그리고 결정된 정책을 집행하는데 있어 더 광범위한 주민참여가 필요하며, 참여민주주의 관점에서 직접적인 주민의 의사투입과 주민에 의한 감시 및 통제를 통해서 책임 있는 정책수립과 집행이 이루어질 수 있다는 점을 가정한다(강인성, 2007: 36).

4. 주민참여의 유형

주민참여의 유형은 참여활동, 참여제도, 우리나라 참여 현실 등에 따라 학자별 다양하게 제시되고 있다.

1) 참여 활동의 유형

가. Arnstein의 주민참여의 사다리

정부정책 과정에 대한 주민의 참여 정도에 대해서 Arnstein(1969)은 ‘주민참여의 사다리’라는 개념으로써 참여의 정도를 낮은 것으로부터 높은 것까지 8개 수준으로 구분한다.

〈표 2-5〉 주민참여 사다리의 8단계

8단계	주민통제(citizen control)	주민 권력의 정도
7단계	위임된 권력(delegated power)	
6단계	파트너십(partnership)	
5단계	유화(placation)	상징의 정도
4단계	상담(consultation)	
3단계	정보제공(information)	
2단계	치료(therapy)	비참여
1단계	조작(manuplation)	

자료 : Arnstein(1969: 218); 박현근(2008: 127)에서 재인용.

맨 아래 1단계인 조작(manipulation)과 치유(therapy)는 주민참여가 이루어지지 않은 단계로서, 이 두 단계의 목표는 주민들을 정책결정이나 집행에 참여시키는데 있지 않고, 단지 주민을 계몽, 교도, 치유하는데 있다. 조작은 참여의 흉내만을 내는데 그치고, 치료는 책임회피의 수단으로 형식적인 심의회 등에 주민참여가 인정되는 실질적으로는 비참여라고 볼 수 있음. 정책결정자와 주민 사이의 관계는 일방적이며, 주민들의 참여가 조작과 관리의 대상이 된다.

2단계인 정보제공(informing), 상담(consultation), 유화(placation)는 비록 주민의 의사가 표현되고 타진된다고 하여도 정책결정이나 시행 여부의 최종적인 결정권은 행정당국이 가지고 있어, 실질적인 주민참여가 아닌 명목적 참여의 단계임. 이 단계의 참여는 기관에 의한 일방적 의사소통(고지, 팜플렛, 포스터), 쌍방적 의사소통(조사, 주민참여회의, 청문회), 위원회 위원으로 참여하나 부분적 주민참여에 불과하다.

3단계는 주민의 정책결정 권한의 정도를 증가시킨 것임. 주민들은 직접적으로 정책결정과정을 공유함. 주민이 권력을 갖게 되는 이 단계에서의 참여는 실질적인 영향력을 갖게 되며, 주민과 행정의 상호적 정책결정과정을 통해 주민이 높은 주인의식과 소속감을 갖게 되는 단계되며. 이 단계에 이르러야 자치의 범주에 속하는 주민자치가 이루어진다(곽현근, 2008: 126).

나. Creighton의 참여 분류(Creighton, 2005)

정부가 제공하는 참여를 연속적 활동으로 이해하고 참여 활동을 네 개의 카테고리로 제시하면 아래 표와 같다(윤수진, 2013: 14).

〈표 2-6〉 Creighton의 참여 분류

정보제공	- 대중에 대한 일방향적인 의사전달로, 그 자체로 참여라고 볼 수는 없지만, 온전하고 객관적인 정보가 없다면, 참여 자체가 불가능하다는 점에서 효과적인 참여의 전제조건
-------------	---

절차적 참여	- 참여를 발전시키기 위한 주요 메커니즘 - 공청회나 정부에 대한 접근성을 높이기 위한 보고서 발간·배포, 자료실을 설치하여 주민들이 관련 서류나 연구내용에 접근을 허용
협의 및 집합적 문제해결	- 문제해결을 위해 정부와 주민이 함께 일함으로써 지지와 합의를 이루고자 하는 방식 - 가능한 높은 수준의 합의를 추구하지만 만약 이르지 못했을 경우, 중국적 의사결정 권한은 정부가 보유함
합의 형성	- 완전한 합의점에 이르는 것을 목표로 하는 과정에 사용되고, 만장일치의 합의를 추구하는 과정에 해당

자료 : Creighton(2005); 윤수진(2013: 14-5).

다. Connor의 참여 단계론(Connor, 1988)

Connor는 Arnstein의 정태적 단계분류의 한계를 극복하고자 단계 각 논리적 연계성에 대한 설명을 시도한 7단계의 참여 단계 제시하고 있다.

우선 각 단계 간에 누적적 관계를 지니는 것으로 이전의 전략 위에 수립하게 되고, 수요에 부응하기 위해 동시에 여러 접근법 이용 가능하다. 경제, 사회, 문화, 정치적 문제는 정보제공, 공청회로만 해결하기 어려우므로 특수한 상황에 맞는 적절하고 체계적인 참여과정을 설계하고 집행해야 한다(윤수진, 2013: 15).

〈표 2-7〉 Connor의 참여 단계론

참여단계		설명
일반 대중	① 교육	- 특정 이슈 발생 전 적절한 지식 제공
	② 정보 환류	- 영향을 받는 유권자들이 정책을 이해 또는 수용하지 못할 때 정책과 관련된 정보를 확산시킨 후 주민들의 견해 및 대안을 받는 단계 - 당사자들이 아는 정보와 대안에 관해 정확히 평가하여 정보 격차를 파악하고 고정관념 및 부정적 관점에 대하여 인지하는 것이 중요
	③ 자문	- 1단계 교육활동이 대상자들에게 지지받지 못할 때, 정보환류 활동이 보편적 이해와 수용을 가져오지 못할 때, 현재의 지식과 제안을 수용하는 것과의 격차가 너무 클 때 적용되는 단계

참여단계		설명
지도자	④ 협력적 기술	- 제안된 정책에 법적 관할권의 문제가 있을 때 협력자로 참여하여 공유된 정의를 통해 대안적 해결방법과 평가절차를 논의하여 창조적 해결을 극대화하고자 하는 활동
	⑤ 중재	- 제3자가 협상을 위해 갈등을 해결하는 과정 - 협의내용에 따라 필요한 경우 개정이 가능
	⑥ 소송	- 중재로 해결이 안 될 경우, 법적 소송으로 진행
	⑦ 해결/예방	- 당사자들 간의 합의된 해결책을 얻는 것 - 예방하면 집행에 소요되는 시간과 비용을 절약할 수 있고, 조직의 부정적 이미지 회피 가능

자료 : Connor(1988); 윤수진(2013: 17)에서 재인용.

라. Lunde의 분류(Lunde, 1996)

Lunde는 주민참여와 재량권 정도를 기준으로 정보제공, 협의, 공사협동, 위임, 통제 등 5단계로 구분하고 있다.

〈표 2-8〉 Lunde의 주민참여 분류

정보제공	- 정부가 주민에게 서비스에 대한 정보를 제공하여 서비스의 투명성과 비교성을 높이기 위한 것
협의	- 주민의 의사를 정부과정에 투입하도록 보장하지만 결정은 정부가 함
공사협동	- 공공정책결정에 공직자와 주민이 함께 참여하여 실질적인 영향력을 행사하는 단계
위임	- 정부에 의해 주어진 범위 내에서 주민이 서비스에 대한 결정권을 행사하는 점에서 실질적인 참여를 보장함
통제	- 주민이 모든 결정권을 행사함

자료 : Lunde(1996); 윤수진(2013: 17)에서 재인용.

2) 주민참여제도의 유형

김필두(2012)는 주민참여 유형을 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분하여 설명함. ① 제도적 참여는 주민들이 법적 근거를 가지고 참여하는 것을 의미하고, ② 비제도적 참여는 법령으로 보장되지 않은 형태의 참여를 의미함. 가령 비폭력 시위나 주민불복종 등을 제시. 제도적 참여는 개인적 수준과 집단적 수준으로 나뉘어 설명할 수 있음. 개인적 수준으로는 반사회, 공청회, 위원회, 민원 및 청원, 주민투표 등이 있다. 집합적 수준으로는 주민소환제, 주민투표, 조례제정·개폐의 청구, 주민감사권 등을 들 수 있다(김필두, 2014: 40에서 재인용).

공식적 제도를 대상으로 한 정부와 주민의 영향력 관계에 따라 참여제도의 유형은 다음의 3가지로 구분할 수 있다(윤수진, 2013: 18).

우선 수동적 참여제도: 정부와 주민간의 관계에서 정부가 주도권을 가지고 참여제도를 이끌어가는 유형으로, 정부가 주민들의 일반 사항 또는 특정 시책에 관한 여론의 파악수단으로 활용하는 설문조사가 증가하는 추세이다.

둘째, 교호적 참여제도: 정부와 주민간 상호작용이 이루어지는 제도를 의미하며, 선거, 반사회, 공청회, 간담회, 자문위원회, 공사협동, 위원회 등의 형태가 있다. 교호적 참여제도가 보다 실질적인 기능을 발휘하기 위해서는 선거관련 법 등의 개정을 통하여 선거형태의 선진화가 필요하며, 사전 사업설명, 공청회 일정 등 자료의 사전배포, 홍보로 다수 주민의 참여를 유도할 것이 요청된다.

셋째, 적극적 참여제도로 주민이 상당한 주도권을 가지는 참여제도로서 주로 주민의 직접적 청구형태로 나타난다. 직접청구제는 일정한 수의 주민이 연서에 의해 국가 또는 지방의 공공문제에 관한 결정을 청구하는 제도로서 주민발의, 주민투표, 주민소환, 청원, 감사청구, 소송청구 등이 포함된다.

〈표 2-9〉 주민참여 제도의 유형

구분	수동적	교호적	적극적
의의	- 정부가 주도권을 가지는 참여제도	- 정부와 주민간의 상호작용이 이루어지는 참여제도	- 주민이 상당한 주도권을 소유하는 참여제도 - 민주정치 이상에 가장 가까운 형태
예시	- 민원실 - 고충처리 - 정보공개 - 서베이/설문조사 - 옴부즈만 - 모니터	- 선거 - 반상회 - 자문위원회 - 공사협동 - 공청회 - 간담회 - 위원회	- 심의위원회 - 지역수권 - 직접민주제 (주민발의, 소화, 주민투표) - 토의민주주의

자료 : 이승중·김혜정(2011); 윤수진(2013: 19)에서 재인용.

주민참여의 제도화에 논의를 정리하면 다음 표와 같이 각 관점의 분석단위와 그것의 정체성, 주민참여제도화를 통해 얻은 주요한 가치와 제도화의 논리, 주민에 대한 관점에서 비교할 수 있다(정명은·장용석, 2013: 117).

〈표 2-10〉 주민참여의 제도화에 대한 시각의 비교

구분	전통적 시각		새로운 시각
	정치적 접근	관리적 접근	
분석단위	지방자치단체	지방정부	지방정부
정체성	정치체	내재적 요인에 의해 변화하는 조직	외재적 환경에 의해 변화하는 조직
주요 가치	민주성	효율성	사회적 정당성과 정체성
주민에 대한 관점	주민, 자치권의 원천	정책고객, 가시적 자원 제공자	평가자, 비가시적 자원 제공자
제도 확산의 패턴	순차적 도입, 특정한 패턴		동시다발적 도입, 불규칙한 패턴
제도의 효과	도입과 운영 효과 간의 긴밀성이 높음		도입과 운영 효과 간의 긴밀성이 낮음

자료 : 정명은·장용석(2013: 117).

주민참여 제도화 논리에 대한 전통적 시각과 새로운 시각이 어느 정도의 설명력을 가질 수 있는가에 대해서는 정명은(2012a)이 OECD(2001)가 제시한 주민참여제도 유형분류를 반영해 다음과 같이 분류하였다.

〈표 2-11〉 주민참여제도의 유형화

구분		참여유형별		
		정보제공형	협의형	능동적참여형
정책 단 계 별	정책 설 계	주민설명회	주민참여예산제도	주민투표제도
		공청회/인터넷공청회	정책자문/정책자문위원회/정책자문단	주민제안제도/주민아이디어모집
			정책설문조사/여론조사	심의위원회
		정책토론평/사이버토론평장/사이법정책토론평/온라인정책토론평		
	정책 집 행	신문고/직소민원	각종위원회/운영위원회	명예감독관/명예감시원/주민감시관/명예기자제/민간환경감시단
		인터넷민원실/인터넷게시판/인터넷의견수렴/인터넷주민참여/인터넷주민참여	주민참관확대 간부회의	명예감독관/명예감시원/주민감시관/명예기자제/민간환경감시단
		결재문서공개		주민고충처리관제
		소식지/시정운영상황공개		부조리신고보상제도
	정책 평 가	평가/감사결과 공개	모니터제/모니터/정책모니터링/사이버모니터	옴브즈만/주민감사관/명예감사관
		행정서비스만족도조사/민원행정개선설문조사/전화친절도평가	옴브즈만/주민감사관/명예감사관	옴부즈만/주민감사관/명예감사관 행정서비스 품질평가제
	총 개 수	8(조례3)	8(조례3)	9(조례7)

자료 : 정명은(2012a: 99); 정명은·장용석(2013: 118)에서 재인용.

3) 현행 주민참여 관련 장치

현행 주민참여 관련 장치를 정리하면 크게 간접참여와 직접참여로 구분할 수 있으며 그 유형은 아래 표와 같다.

〈표 2-12〉 현행 주민참여 관련 장치

구분	유형	내용
간접 참여	반사회	- 시행초기 지방자치단체법에 근거, 현재는 일부 시군의 조례 - 여론 청취, 주민 상호부조 및 마을 공동사업추진
	민원	- 민원사무처리에 관한 법률('97년 12월), 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률('08년 2월) - 안행부 전자민원 G4C 고충민원·국민제안을 위한 국민신문고, 각 행정기관의 소관법령에 의한 개별 민원사무제도 운영 등
	제안 (suggestion)	- 공무원제안규정('73년 7월), 국민제안규정('06년 6월) - (국민제안) 온라인 국민참여포털 - (공무원제안) 각 기관 심사위원회, 행안부 중앙심사위원회
	청원 (petition)	- 헌법 제26조, 청원법('61년 9월) - 피해의 구제, 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구, 법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지 등
	위원회 (commission)	- 헌법, 노동위원회법 등 개별 법령에 의해 설치 - 성격에 따라 결정·집행 담당, 자문·조정 등 참모적 역할을 수행하거나 준입법권·준사법권을 행사
	공청회	- 행정절차법('98년 1월), 국회법 및 도시계획법 등 개별 법령 - 교육제도 및 대학입시제도 개선을 위한 공청회, 의료보험 및 국민연금실시에 따른 공청회, 금융거래실명제 등에 관한 공청회 등
	정보공개	- 공공기관의 정보공개에 관한 법률('98년 1월), 행정절차법 - 국민생활에 큰 영향을 미치는 정책, 공사 등 대규모 예산이 투입되는 사업, 예산집행의 내용 등 행정감시를 위해 필요한 정보는 공개범위를 정하고 주기적으로 공표

구분	유형	내용
직접 참여	조례 제정·개정 청구	- 지방자치법('99년 8월) - 일정 주민수 이상의 연서로 당해 자치단체장에게 조례 제정이나 개정, 폐지를 청구할 수 있는 제도
	주민감사청구	- 지방자치법('99년 8월) - 지자체의 사무처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정될 경우, 청구하는 제도
	주민투표	- 지방자치법('94년 3월), 주민투표법('04년 1월) - 지방자치단체의 주요 결정 사항에 대해서 주민투표를 통해 주민이 직접 결정하는 제도
	주민소송	- 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대하여 지역주민이 자기의 권리아익에 관계없이 그 시정을 법원에 청구하는 제도
	주민참여예산 제도	- 지방재정법('05년 8월) - 지역주민들이 예산편성과정에 참여하여 우선순위를 반영하는 것
	주민소환	- 지방자치법('06년 5월), 주민소환제에 관한 법률 - 선출직 지방공직자에 대하여 소환투표를 실시하여 그 결과에 따라 임기종료 전에 해직시키는 제도

자료 : 이원희(2014: 237).

4) 주민참여의 모형

조현석(2005)은 주민참여제도를 참여수준, 참여자의 종류, 참여의 방식 등에 따라 기술관료적 모형(technocratic model), 다원주의적 모형(pluralistic model), 그리고 심의적 모형(deliberative model)으로 구분하였다(곽현근, 2008: 127에서 재인용).

〈표 2-13〉 주민참여 모형

기술관료적 모형	<ul style="list-style-type: none"> - 현대 사회의 많은 문제들이 단순히 직관이나 경험보다는 복잡한 인과 관계에 대한 체계적인 지식과 정보를 통해서 분석되고 해결될 있음 - 따라서 오늘날 정부의 정책결정은 다양한 분야의 기술적 전문가들에 의존하여 이루어짐 - 주민참여 방법 중에서 공청회, 자문위원회 및 여론조사는 이러한 기술관료제의 논리에 기초하면서 이를 보조하는 수단으로 간주됨 - 현대의 거대 기술체계에 내재된 환경, 안전, 생명 등의 위험과 관련된 정책문제에 대응하기 위해서는 과학적 지식에 기초한 도구적 합리성과 전문주의를 넘어서서 주민참여를 통한 성찰적 합리성의 증진이 보다 중요
---------------------	---

<p>다원주의적 모형</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 현실상 조직화된 이해집단들이 재정력, 사회적 네트워크, 조직적 로비의 우위를 통해서 정치행정 과정에 더 많은 영향력을 행사하고 있음 - 다원주의는 바로 다양한 이해집단들의 협상에 의해 민주적 의사결정을 제도화한 것임 - 주민참여 방법 중 협상과 조정, 라운드 테이블은 다원적 민주주의 모델에 입각 - 다원주의는 의사결정을 선호의 표출과 집합의 과정으로 이해 - 그러나 현실에서 협상, 타협, 양보 이면에는 영향력의 행사와 전략적 행동이 게재되어 있으며, 절차만으로는 진정한 합의와 공익형성이 이루어지기 어렵다는 비판 - 따라서 적극적인 주민성을 바탕으로 자유로운 토론을 통해 상호간 선호의 변화를 추구하여 보다 높은 차원의 공익의 형성에 기여할 수 있는 가능성이 열림
<p>심의적 모형</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 정책결정에 의해 영향을 받는 주민들의 참여에 의해 이루어지는 집단적 정책결정을 추구. 참여자들은 합리성과 형평성의 가치를 지키면서 상호간 토론과 논쟁을 통해 이루어지는 합의를 바탕으로 정책결정을 하고, 이를 통해 민주적 정당성과 효과성을 확보 - 심의는 사회적 과정의 하나로서 참여자들이 성찰을 통하여 자신들의 판단, 선호, 관점을 변화시킬 수 있으며, 강제, 위협, 상징조작, 기만을 통해서가 아니라 토론과 논변에 기초한 설득과 동태적인 상호학습과정을 통해 일어난다는 점 - 심의 과정에 의한 의사결정은 투표, 이익집합, 협상 전문성에 의한 의사결정과는 크게 다름. 다만, 심의 과정의 강조가 직접민주주의와 동일한 것을 주장하는 것은 아님 - 지방 수준의 주민참여 역시 직접 민주주의적 방법의 적용에는 현실적 한계가 있을 수밖에 없으며, 결국, 심의는 대의제 민주주의를 대체하는 것이 아니라 보완하는 방법임

자료: 광현근(2008: 128-9)을 근거로 작성

5) 주민참여의 제약

주민참여가 다양한 기능을 가지고 있음에도 불구하고 현실적으로 주민참여가 그리 활성화되어 있지 않은 상황이다. 현실에서 주민참여가 높지 않은데, 지방정부 수준에서 주민참여를 가로막는 몇 가지 요인을 살펴볼 수 있음(광현근, 2008: 135) ① 우리나라의 경우, 낮은 분권화 수준이 주민참여를 가로막고 있음(유재원, 2003). ② 참여제도의 부재에서 찾을 수 있음(유재원, 2003). ③ 일반사람들은 지방정부의 정책에 영향을 미

칠 수 있는 기회에 대하여 많이 알고 있지 못함. ④ 주민들은 정부가 아무 것도 하지 않을 것이라는 인식 때문에 참여하지 않는다는 것을 보여줌(Lowndes, 2001b). ⑤ 참여자의 합리적 무시(rational ignorance)가 적극적인 참여를 방해(Olson, 1965; Rydin & Pennington, 2000). ⑥ 참여제도들이 특정 계층이나 집단의 사람들을 배제함(Wilson, 1999; Lowndes et al., 2001). ⑦ 우리나라 국민의 참여의식이 전반적으로 나타나며, 특히 주민의 낮은 참여의식은 지방자치단체 공무원들의 관점에서 참여가 이루어지지 않는 가장 큰 이유임(Lowndes et al., 2001a; 전영평 외, 2004). ⑧ 주민참여의 기회를 제공하는 지방정부의 입장에서 볼 때, 종종 문제점으로 제기되는 것이 주민참여가 지나치게 큰 기대를 불러일으킬 수 있고, 공직자들에게 추가적인 부담을 지운다는 점이다(Lowndes et al., 2001a; 곽현근, 2008: 135-138).

최창호(2005)는 주민참여의 문제점으로는 ① 비전문가들에 의한 자기 입장 고수, ② 복잡한 찬성측과 반대측의 갈등, ③ 대표서의 문제로 소수의 적극적 참여자와 일부 특수이익의 대표자 선호 경향, ④ 지엽적 이익 집착, ⑤ 권력에의 흡수, ⑥ 행정책임의 회피·전가 등을 들고 있다

한국지방자치학회(2000)는 ① 주민참여의식의 부족, ② 주민의 형식적 참여와 관의 권위주의적 행태, ③ 자치역량의 부족(지역이기주의, 대표성 문제, 선거구의 이익집단, 중앙당의 지시에 따른 정책결정), ④ 행정체계와 공무원에 대한 거리감 및 불신을 제시한 바 있다.

안용식 외(2006)는 ① 대표성의 문제로 일부 전문가, 교수 및 지역 유지로만 구성, ② 정책의결과정보다 심의과정에서 형식적 참여, ③ 정부정책의 정당화 도구로서의 역할, ④ 관 주도적 주민참여 형태로 일방적인 정부 시책의 홍보를 지적하고 있다.

이러한 제약을 극복하는 방법으로 Holder & Zakharchenko(2002)는 주민참여의 장애요인과 극복방안을 다음과 같이 제시하고 있다.

〈표 2-14〉 주민참여의 제약과 극복 방안

주민참여의 장애	장애 극복 방안
<ul style="list-style-type: none"> - 신뢰 결여 - 이해관계자 간 협조 결여 - 정보 접근의 제약 - 권한과 책임성에 대한 낮은 인식 - 미지에 대한 두려움 - 자신감의 결여 - 참여 구조가 제한적 혹은 부존재 - 참여와 경험의 능력과 문화 결여 - 자원(경험, 시간, 자금, 능력)의 결여 - 지방 쟁점에 대한 미디어 관심 결여 - 기대에 대한 비현실적 수준 - 전문적 촉진 필요성에 대한 인식 결여 - 거시적 쟁점보다 미시적 쟁점에 함몰 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민 교육 및 훈련 - 공공 인식 캠페인 - 의사소통 전략 - 네트워킹과 연계 고리 형성 - 경험 공유 - 파트너십 - 자금 조성 - 관리적 기술 - 자발적 참여

자료: Holder & Zakharchenko(2002: 18).

이상에서 주민자치와 참여에 관한 논의와 한국에서의 문제점을 기존 학자들의 연구를 중심으로 살펴보았다. 다음 절에서는 이러한 주민참여의 한 제도로서 가장 보편적으로 운용되는 주민자치센터에 대해 논의를 이어가고자 한다.

제2절 주민자치센터의 의의

1. 주민자치센터의 등장배경 및 개념

정부에서는 주민자치센터 도입당시 지역문제를 풀어가는 주민자치 기능을 중심으로서 발전해 가도록 의도 하였다. 1단계는 행정주도하에 운영토록 하고, 2단계는 민·관이 협력하여 역할분담이 이루어지도록 운영하도록 하였으며, 3단계에서는 최종 민간주도로 전환하여 장기적으로 주민 자율조직인 ‘커뮤니티 센터’로 육성하고자 하는 구상이었다(송지현, 2000).

주민자치센터를 정의하기 전, 먼저 ‘주민자치’에 대해 살펴볼 필요가 있다. 주민자치는 1960년대부터 논의되어 왔으나, 심도 있는 논의는 20세기 후반부터 시작되었다. 주로 스칸디나비아 국가들과 영미권 국가에서 발전되어온 개념으로 주민들 스스로가 자치적 권한을 강화해 나가는 과정을 의미한다. 다시 말하면 주민들이 직접 지역사회 활동에 참여하고, 특정 행위에 대한 의사결정을 통해 자신의 권리를 행사하는 과정을 의미한다고 볼 수 있다. 이와 같은 주민자치 실현을 위해 실제 주민들이 참여할 수 있는 사회적 장치가 필요했고, 그 장치로서의 역할을 하도록 주민자치센터가 등장하게 된 것이다.

주민자치센터는 「지방자치법」에 따르면 주민편의 및 복리증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하기 위하여 읍·면·동에 설치된 자치조직이라 정의하고 있다. 좀 더 포괄적으로 주민자치센터는 해당 지역 주민들이 이용할 수 있도록 읍·면·동에 설치된 각종 문화·복지·편익 시설과 각종 프로그램을 총칭하고 있다. 이 밖에 김필두(2000)는 주민자치센터를 같은 지역 안에서 공동체를 형성하면서 생활하고 있는 지역주민들이 문화적 욕구를 충족시키는 장소이며 공동체의 식과 연대의식을 가지고 자발적으로 참여하여 지역의 일들을 논의하는

주민자치의 장으로 규정하고 있으며, 송지현(2014)은 주민자치센터의 개념을 지역주민 스스로 지역문제를 자발적인 협력과 토론을 통해 풀어가는 주민자치기능을 수행하기 위한 구심체 역할로, 주민의 자율 조직을 운영하기 위한 커뮤니티 센터라고 규정하고 있다.

지금까지의 개념들은 종합해 보면 주민자치센터는 주민들이 자치역량을 발휘하여 공동체를 형성하고 지역주민의 욕구를 충족하게 해주는 공간 또는 장(場)이라 정의내릴 수 있다.

2. 주민자치센터와 주민자치위원회

1999년부터 점진적으로 전국 동사무소마다 주민자치센터가 개소되고, 주민자치센터 내에 주민자치위원회가 구성되었다. 주민자치위원회는 주민자치센터의 공간을 활용하여 다양한 문화·복지·교양 프로그램을 운영하거나, 지역의 생활불편 사항의 해결 등 주민자치기능을 강화할 수 있는 프로그램을 적극 발굴·운영하는 역할을 해왔다.

주민자치위원회의 운영원칙을 살펴보면, 주민의 복리증진과 지역공동체형성을 촉진하고, 주민참여의 보장 및 자치활동의 조장, 읍·면·동사무소별 자율적 운영유도, 건전한 육성 및 발전을 위한 행재정지원, 정치적 이용목적의 배제를 들고 있다.

주민자치위원회의 위원은 위원장, 부위원장, 각 1인을 포함하여 15명 이상 25명 이내로 구성되며, 읍·면·동 관할구역 내에 거주하거나 소재한 단체의 대표자로서 덕망 있는 자를 읍·면·동장이 위촉한다. 여기에는 지역주민 각계각층의 참여가 가능하고 주민자치센터 운영전반에 대한 읍·면·동장의 심의 및 자문 기관적 성격과 일부 주민자치센터 운영에 대한 의결을 할 수 있다. 주요 심의사항으로는 ①주민자치센터의 설치·운영에 관한 사항, ②주민의 문화·복지·편익 증진에 관한 사항, ③주민의 자치활동 강화에 관한 사항, ④지역공동체 형성에 관한 사항, ⑤기타 자치센터의 운영 등에 필요한 사항 등이 있다.

주민자치센터가 주민참여 확대를 위한 구심점 역할을 충실하게 하기 위해서는 실질적인 주민참여 통로인 주민자치위원회와 나아가 구성원인 주민자치위원들의 성실한 역할 수행이 뒷받침되어야 한다. 이를 위해서 주민자치위원들이 갖추어야 할 몇 가지 조건들이 있는데, 봉사자로서의 자세, 적극적 참여의식, 지역 화합 및 공동체 형성의 촉진자, 선도자적 역할, 주민과 행정간의 가교역할, 적극적 사고방식과 개혁적 자세 등이다 (박경귀, 2009; 조석주, 2004).

첫째, 주민자치의원은 봉사자로서의 자세를 갖추어야 한다. 주민자치위원회는 그 자체가 자율적 봉사조직이므로 자발적 봉사정신에 입각하여 주민자치센터를 운영해야 한다. 둘째, 주민자치의원은 주민들을 대표하는 만큼 적극적으로 의견을 개진하고 주민들의 요구를 반영하는 등 활발한 참여의식과 활동이 필요하다. 셋째, 주민자치 활동에 적극적으로 참여하는 것도 중요하지만 지역화합 및 공동체 형성을 촉진시키는 역할도 필요하다. 지역문제 주민들에게 알리고, 주민들의 참여를 독려하는 것을 물론 자치센터의 효율적인 운영을 위한 개선방안을 지속·적극적으로 발굴해 나가는 선도적 역할을 주민자치위원들이 수행해야만 한다. 넷째, 동사무소의 일부 업무가 구청으로 이관되어 발생하는 주민들의 불편사항을 해소하는 역할을 해야 한다. 주민의 요구사항 및 지역 현안 문제 등을 구청에 직접 건의하는 등 행정과 주민간의 가교 역할을 의미하는 것이다. 마지막으로 주민자치위원은 현실에 안주하지 않고, 시대의 변화에 맞춰 지역사회에 필요한 프로그램을 적극 발굴하고, 개선해나가야 한다. 이를 위해서 적극적인 사고방식과 개혁적인 자세를 겸비하여야 한다.

주민자치위원회는 주민자치센터의 지역내 위상 및 역할에 영향을 받고, 주민자치센터 또한 주민자치위원회가 어떻게 활동하는지에 따라 영향을 받는다. 주민자치위원회와 주민자치센터 운영에 있어 제도적인 문제점들이 지적되고 있어 새로운 방향성이 논의되고 있다.

3. 주민자치센터와 주민자치회

과거 읍·면·동은 시·군·구의 하부행정기관으로서 역할을 해왔고, 1999년부터 읍·면·동 기능전환을 통하여 업무를 축소하는 대신 읍·면·동사무소와 함께 주민자치센터를 신설하였다. 주민자치센터를 설치하고 주민자치위원회를 구성하여 주민자치를 실현하는 방안을 모색하였지만, 주민자치센터의 운영만으로는 풀뿌리 민주주의를 활성화하기에는 역부족이었다. 이에 주민들이 지역 공동체 문제를 논의하고 스스로 해결하는 읍·면·동 주민자치회의 시범실시가 논의되었고, 2013년부터 일부지역에서 시범적으로 실시하고 있다.

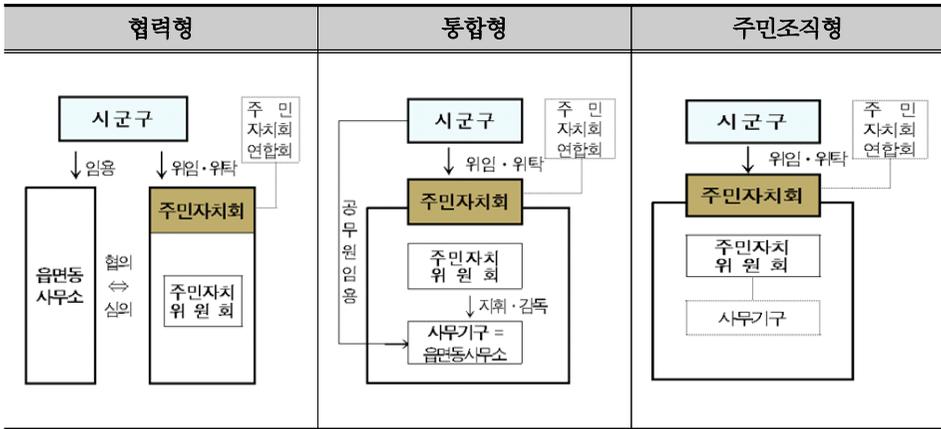
<표 2-15> 주민자치위원회와 주민자치회 비교

구분	주민자치위원회	주민자치회
법적근거	·시군구조례	· 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조~제29조 ※ 구 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제20조~제22조
주요기능	·주민자치센터 운영 ·읍·면·동 행정업무에 대한 자문	·주민생활과 관련 있는 읍·면·동 업무 사전 협의 ·위탁업무 및 주민자치업무 수행
위원구성	·각급 기관·단체 추천 및 공개모집 신청자 중 읍·면·동장이 지명	·지역대표, 일반주민 및 직능대표 공개모집 ·위원선정위원회에서 공정한 선출
위원위촉	·읍·면·동장	·시장·군수·구청장
운영재원	·읍·면·동 지원금 및 수강료	·자체재원 (사업수입, 사용료, 회비) ·보조금, 기부금 등

<표>는 주민자치위원회와 주민자치회를 비교한 내용이다. 주민자치회는 주민자치위원회보다 실질적인 자치기능을 강화한 기관이라고 할 수 있다. 우선 주민자치위원회는 읍·면·동의 지원금 및 수강료를 재원으로 주민자치센터의 운영과 자문기구 기능을 맡아 수행하는 반면, 주민자치회는 주민생활과 관련된 읍·면·동 업무의 사전적 협의와 위탁업무 및 주

민자치 업무를 수행한다. 그리고 주민자치위원회는 각급 기관·단체 추천 및 공개모집 신청자 중 읍·면·동 장이 지명하여 위원을 구성하는 반면, 주민자치회는 지역대표, 일반주민 및 직능대표를 공개적으로 모집하여 위원선정위원회에서 선출한다.

주민자치회는 협력형, 통합형, 주민조직형 등 크게 세 가지 유형이 있다.



〈그림 2-1〉 주민자치회 기본모델

먼저 협력형 주민자치회는 읍·면·동 기능강화를 기본전제로, 주민자치센터와 주민자치위원회 제도를 보완한 모델로 읍·면·동사무소와 주민자치회가 대등하게 설치되는 형태이다. 읍·면·동사무소는 기존 기능을 수행하고, 주민자치회는 주민센터 전반에 대한 협의·심의 권한을 갖고, 주민자치위원회는 지역주민의 의사를 결집하고 전달하는 협의·심의 역할을 담당한다.

두 번째 통합형 주민자치회는 주민대표로 구성되는 의결기구(주민자치위원회)와 그 소속 하에 공무원으로 구성되어 집행기능을 담당하는 사무기구(읍·면·동사무소)를 통합한 형태를 의미한다. 협력형과는 달리 주민자치위원회와 주민자치회가 대등한 관계는 아니고, 주민자치위원장이 소속 직원의 업무·복무에 대한 지휘·감독권을 가지고 있다.

세 번째는 주민조직형으로 가장 충실하게 주민 입장을 반영하는 형태이다. 즉, 주민대표가 주민자치회 사무를 직접 결정할 뿐만 아니라 집행한다. 행정기능이 약화된 읍·면·동사무소를 폐지하고 순수한 주민 중심의 근린자치를 실시하자는 모델이므로 주민자치회 중 가장 이상적인 모델이라 볼 수 있다.

2013년부터 우리나라에서도 주민자치회를 시범적으로 실시해 왔으나, 협력형만 실시되고 있어 다양한 모델 적용, 주민자치회의 기능과 권한, 운영방식 관련 한계점들이 나타나고 있는 실정이다. 주민자치센터가 활성화되기 위해서는 주민자치센터 운영이라는 위탁업무를 수행하는 주민자치회가 정착해야한다. 따라서 향후 주민자치회 시범실시를 확대하고 정식으로 주민자치회를 설치·운영하기 위한 방안을 모색하는데 노력을 기울여야 할 때 이다.

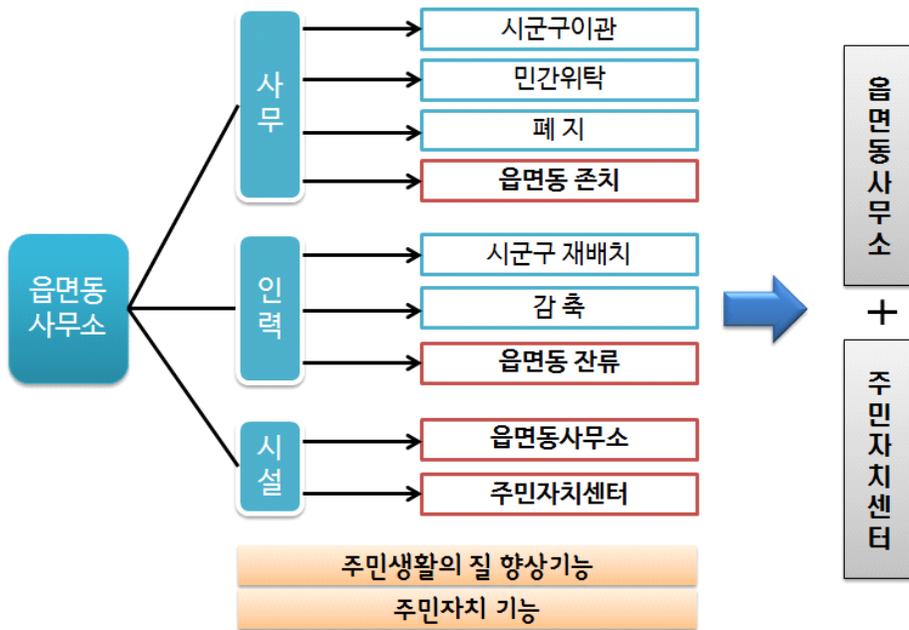
제3절 주민자치센터의 변천과정 및 현황

1. 주민자치센터의 변천

주민들이 자치활동을 할 수 있는 가장 근거리 행정인 읍·면·동이 점차 변화하고 있다. 읍·면·동은 기존의 역할에서 벗어나 새로운 행정 수요와 행정 공급을 수행하는 위치로 변해가고 있다.

주민자치센터의 등장배경은 동사무소 기능전환의 문제와 밀접한 관련이 있다. 동사무소 기능전환의 필요성은 ①저비용·고효율의 지방행정 구현 및 능률성과 주민편의를 제고하기 위한 3-4단계의 지방행정 계층구조를 1단계 축소할 필요가 있었다. ②정보통신기술의 발달로 동사무소의 업무성격이 대폭 축소됨에 따라 기능전환이 요구되었다. ③주민 자치의식 제고와 이에 부응하는 고객위주의 행정서비스를 제공하기 위한 변화가 필요했다. ④대도시 및 농어촌 지역의 주거형태 변화에 따라 행정인력의 불균형이 발생하면서 행정업무에 대한 적정한 개혁의 필요성이 제기 되었다. ⑤급격한 근대화 과정으로 공동체 형성이 미비했고, 주민 상호간 신뢰 및 인간성 회복을 위한 커뮤니티로써 주민자치센터가 필요했던 것이다(이영균, 2002: 164-165). 이에 김대중 정부 당시 IMF를 극복하고 작고 생산적인 지방행정체제 구축을 위해 읍·면·동사무소의 기능을 전환하여 주민자치를 실현하고자 주민자치센터가 도입되었다.

1998년 말, 행정자치부에서 기존의 읍·면·동사무소를 폐지하고 이를 주민자치센터로 전환하는 계획을 수립하면서부터 ‘주민자치센터’가 등장하게 된 것이다. 이러한 논의가 시작되면서 읍·면·동을 폐지에 대해 대민행정서비스의 위축이 일어날 수 있다는 우려가 있어, 1999년 4월 읍·면·동은 그대로 유지하고 사무소의 일부 공간에 주민자치센터를 설치하여 운영하기로 확정하였다.



〈그림 2-2〉 읍면동 기능전환 체계도

자료 : 김필두·류영아(2008).

읍·면·동 기능전환 기본계획은 1999년~2000년 도시지역 기능전환을 시작으로 2000년~2001년 농촌지역으로 까지 확대하는 단계로 추진되었다. 그리고 읍·면·동 기능은 사무·인력조정관련 자치법규의 정비, 주민자치센터의 설치 및 운영에 관한 조례 제정, 주민자치위원회의 구성, 주민자치센터의 설치 등 네 가지 내용으로 전환되어 왔다(김종성·신원득, 2004).

이렇듯 주민자치센터는 행정기능의 전환과 맞물려 김대중 정부의 100대 개혁과제 중 하나로 추진되었는데 주요 추진과정을 살펴보면 <표 2-16>와 같다.

〈표 2-16〉 주민자치센터 추진과정

추진일자	주요내용
1989. 7.	행정개혁위원회 읍·면·동 3계층을 2계층으로 축소 건의
1996. 3.	세계화추진위원회 읍·면·동 기능전환 방안 제시
1996. 9.	새정치국민회의 읍·면·동 폐지 내지 축소 제시
1998. 1.	행정자치부 읍·면·동 기능전환방안 대통령직 인수위원회 업무보고
1998. 2.	신 정부 100대 과제 중 중점추진과제 읍·면·동 기능전환 추진 행정자치부 한국지방행정연구원에 읍·면·동 기능전환 연구의뢰
1998. 3.	행정자치부 대통령업무보고 시 읍·면·동 기능전환 발표
1998. 4.	기획예산위원회 읍·면·동 폐지 발표
1998. 12.	행정자치부 동 주민센터 시범실시계획 발표
1999. 2.	행정자치부 읍·면·동 기능전환 기본계획 수립 및 시달
1999. 7.~12.	278개 동 주민자치센터 시범실시 및 운영
2000. 7.	전국 모든 시의 동 대상으로 확대 실시
2000. 8.~9.	동 기능전환 추진실태 종합점검
2002. 3.	1,2단계 읍·면·동 기능전환 보안지침 시달 주민자치센터 설치 및 운영조례 준칙개정
2006. 5.	자치구별 주민자치센터 및 운영조례 준칙개정
2010. 10.	지방행정체제개편에 관한 특별법 제정·시행
2011. 2.	지방행정체제개편추진위원회 발족
2013. 7. ~ 2014. 12.	안전행정부 31개 읍·면·동 선발 주민자치회 시범사업 실시
2015. 1. ~	주민자치회 시범사업 실시 결과 분석

이러한 추진과정을 통해 동사무소는 민원발급, 사회복지, 민방위, 재난관리 등 민원업무는 지속하고, 남은 여유시설과 공간을 지역실정에 맞게 주민을 위한 문화·복지·편익시설과 주민자치공간 등으로 꾸며 주민자치센터로 활용함으로써 주민자치를 실현하기 위한 장을 마련하였다. 그러나 초기 주민자치센터는 주민자치 활성화라는 본래 취지와는 다르게 지역현안에 대한 토론 및 해결방안 모색 보다는 문화·여가 기능에 치중하여 운영되어 주민자치기능이 미흡하다는 지적을 받아왔다.

최근에는 주민자치센터가 과거 단순 행정 기능이 아닌 문화와 여가의 공간으로 변모하고 있다. 이를 넘어 어린이와 청소년을 위한 교육적 기능까지 포함하는 주민종합커뮤니티 공간으로 탈바꿈하고 있어 긍정적인 역할을 기대할 수 있게 되었다.

2. 주민자치센터 현황

2014년 1월 기준으로 우리나라에는 전국 2,765개의 읍·면·동에 주민자치센터가 설치 및 운영되고 있다. ‘주민자치센터’라는 명칭을 사용하는 곳은 2,117개소, 이 밖에는 자치회관, 주민자치회, 자치센터, 주민회관 등 다양한 이름으로 주민자치센터가 설치되어 있는 상황이다. 지역별로는 경기지역에 가장 많은 주민자치시설(532개소)이 운영되고 있고, 서울 423, 부산 210, 전북 193 순으로 나타났다. 특히 서울에서는 자치회관이, 부산에서는 주민자치회의 운영이 주민자치센터보다 활발하게 이루어지고 있다.

〈표 2-17〉 주민자치센터 설치 현황

시도	주민자치센터 설치 읍면동 수 (단위: 개)				명칭사용실태(단위: 개소)						
	계	읍	면	동	계	주민자치센터	자치회관	주민자치회	자치센터	주민회관	기타개소(명칭)
계	2,765	144	632	1,989	2,765	2,117	406	203	0	1	38
서울	423	0	0	423	423	22	397	2	0	0	2
부산	210	2	3	205	210	28	0	182	0	0	0
대구	132	1	1	130	132	132	0	0	0	0	0
인천	147	1	19	127	147	147	0	0	0	0	0

시도	주민자치센터 설치 읍면동 수 (단위: 개)				명칭사용실태(단위: 개소)							
	계	읍	면	동	계	주민 자치 센터	자치 회관	주민 자치 회	자치 센터	주민 회관	기타 개소 (명칭)	
광주	95	0	0	95	95	94	0	1	0	0	0	
대전	78	0	0	78	78	65	0	1	0	0	12	
울산	56	4	8	44	56	55	0	1	0	0	0	
세종	11	1	9	1	11	11	0	0	0	0	0	
경기	532	30	100	402	532	510	8	6	0	0	8	
강원	106	9	30	67	106	104	0	2	0	0	0	
충북	153	15	87	51	153	152	0	1	0	0	0	
충남	175	20	118	37	175	174	1	0	0	0	0	
전북	193	9	104	80	193	176	0	2	0	1	14	
전남	158	19	72	67	158	154	0	2	0	0	2	
경북	70	14	23	33	70	69	0	1	0	0	0	
경남	183	12	53	118	183	181	0	2	0	0	0	
제주	43	7	5	31	43	43	0	0	0	0	0	

자료: 행정자치부.

주민자치센터별 운영 프로그램은 주민자치, 문화여가, 지역복지, 주민편익, 주민교육, 지역사회진흥 등이 있다. 전국 주민자치센터에서 운영하고 있는 프로그램은 39,208개로 문화여가 관련 프로그램이 22,277개로 가장 비중이 높고, 주민교육 관련이 7,281개, 지역복지 관련이 3,307개 순으로 나타나고 있다.

〈표 2-18〉 주민자치센터 프로그램 운영 현황

(단위: 개)

구분	계	주민 자치	문화 여가	지역 복지	주민 편익	주민 교육	지역 사회 진흥	기타
계	39,208	2,387	22,277	3,307	1,617	7,281	1,954	385
서울	8,884	766	4,657	717	529	1,616	556	43
부산	3,868	275	1,613	547	198	882	308	45
대구	909	1	614	80	39	148	7	20
인천	2,317	51	1,304	178	34	635	111	4
광주	499	0	383	58	0	57	0	1
대전	937	35	580	98	50	148	24	2
울산	1,072	94	552	110	62	167	87	0
세종	100	0	93	1	1	5	0	0
경기	11,125	427	6,365	806	318	2,554	442	213
강원	1,035	96	629	79	111	68	37	15
충북	1,067	1	896	53	5	98	3	11
충남	1,573	147	1,106	121	41	102	56	0
전북	1,312	21	980	84	70	133	20	4
전남	930	20	609	88	34	150	22	7
경북	512	2	407	28	5	66	2	2
경남	1,633	80	1,127	105	32	199	76	14
제주	1,435	371	362	154	88	253	203	4

자료: 행정자치부.

주민자치센터를 이용하는 인원을 살펴보면, 하루 평균 약159명이 주민자치센터를 이용하고 있는 것으로 나타났다. 전체 159명 중 여자가 111명 남자가 47명으로 주민자치센터를 여자가 더 많이 이용하는 것을 알 수 있다. 연령별로는 만20세~ 만64세의 이용자들이 주민자치센터를 주로 이용하고 있다.

〈표 2-19〉 주민자치센터 이용 인원 현황

(단위: 명)

구분	평균합계			만 19세 이하			만 20세~만 64세			만 65세 이상		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여
평균	1,593	474	1,119	170	76	94	1,038	287	751	389	114	275

자료: 행정자치부.

지역별로는 세종시가 하루 평균 618명으로 주민자치센터를 이용하는 인원이 전국에서 가장 많았고, 광주 328명, 부산 303.2명 순이며 제주, 강원, 경남에서는 주민자치센터를 이용하는 인원이 다른 지역에 비하여 적은 것으로 나타났다. 전 지역에서 만 20세~만 64세 연령층이 주민자치센터를 활발하게 이용하고 있다.

〈표 2-20〉 지역별 주민자치센터 이용 인원 현황

(단위: 명)

구분	합계	만 19세 이하	만 20세 ~만 64세	만 65세 이상
서울	180.4	27.3	109.6	43.4
부산	303.2	47.1	182.5	73.6
대구	83.7	10.8	54.1	18.9
인천	80.1	16.7	51.8	11.6
광주	328.7	17.2	264.1	47.4
대전	127.6	13.6	87.1	26.9
울산	117.6	8.1	92.8	16.7
세종	618.0	72.0	366.0	180.2
경기	150.0	19.4	99.5	31.1
강원	44.1	5.6	32.6	8.1
충북	151.2	8.8	90.7	51.8
충남	62.3	3.8	41.9	16.5
전북	117.6	10.8	65.1	41.7
전남	85.5	6.9	50.8	27.8
경북	154.2	7.1	103.5	43.7
경남	67.0	6.7	49.7	14.0
제주	37.4	6.7	22.2	8.5

자료: 행정자치부.

제4절 주민자치센터 기능 분석

1. 제도적 측면

행정자치부(1999)에서 분류하고 있는 주민자치센터의 기본기능은 크게 민원행정과 주민자치사업으로 나뉜다. 민원행정은 주민자치센터의 필수사항으로 민원발급, 사회복지, 행정정보, 민방위재난관리 등이다. 주민자치사업은 선택사항으로 지역안전 관리, 자율정화사업, 생활안정 확보, 자원재활용, 문화활동, 여가활동 조성, 주민편익, 각종 주민 단체활동 지원이 있다.

이후 ‘주민자치센터설치 및 운영 조례’에 따른 기능 분류는 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편익기능, 주민교육기능, 지역사회진흥기능으로 나뉠 수 있다. 행정자치부의 홍보팸플렛에서 든 예시는 조례에서 제시한 다섯 가지 기능에 영농지원기능을 더하고 있다. 영농지원 기능에서의 프로그램은 농업정보, 특산물전시, 생업전문교육 등이 있다고 밝히고 있다.

주민자치센터의 기능과 프로그램은 “지역여건에 따라 적합한 내용의 시설 및 프로그램을 자율적으로 운영”할 수 있다고 팸플렛 자료에 명시되어 있다. 주민이 주체가 되는 센터로 각 여건에 따라 달리 기능을 보완·추가할 수 있도록 하였다. 대다수의 주민자치센터의 기능상 분류는 ‘주민자치센터 설치 및 운영 조례’에 따르고 있다. 따라서 본 보고서에서는 ‘주민자치센터 설치 및 운영 조례’에 명시되어 있는 기능을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

첫 번째 기능은 주민자치기능으로 지역문제에 대한 지역 주민들의 참여와 관심을 이끄는 것이다. 따라서 이 때 주민들은 지역 사회의 문제를 제기하고 이를 공론화 하여 토론을 진행한다. 또한 재난안전과 응급처치의 교육을 받아서 재난이 우려되는 지역의 재산피해를 최소화하는 것을

목적으로 하며 대책본부와의 연락체계 구축, 주민대피와 응급투입 활동을 하여 궁극적으로 사전예방을 위한다. 또한 주변지역의 유휴공간을 활용하여 주민쉼터를 만들거나 자투리땅을 활용해 텃밭을 가꾸는 등의 마을환경 가꾸기 활동이 지방자치의 기능이다.

두 번째, 문화여가 기능은 문화향상, 복리증진을 목표로 한 기능으로, 지역 문화복지 프로그램 수강생들의 작품 및 작가들의 전시회 또는 음악회를 개최하는 활동을 한다. 또한 장애인·노인·청소년·주부 등을 대상으로 요가, 댄스스포츠, 골프교실, 탁구 교실 다양한 생활체육 활동을 전개하고 있다.

세 번째, 지역복지 기능에는 마을문고에서 책을 빌려주거나 지역의 저소득층 학생들을 위해 공부방을 운영하는 것이다. 또한 지역의 보건소나 병원과 연계하여 건강강좌, 건강 상담, 무료진료, 성인병 검진과 같은 건강프로그램을 운영하고 있다. 지역복지 기능은 프로그램 외에도 놀이방, 경로시설, 탁아소 등의 시설을 제공하고 있다.

네 번째, 주민교육은 자녀교육 전문 강사 양성과정, 바리스타, 산모관리사, 한식조리기능사와 같은 평생학습 프로그램, 정보화 교육, 역사교실, 지리교실, 영어·중국어 회화 등과 같은 교육 강좌 및 쿨트 손뜨개 홈패션 등과 같은 교양 강좌를 통해 주민교육을 진행하고 있다. 이외에도 청소년을 대상으로 프로그램을 운영하고 있다.

다섯 번째, 지역사회진흥기능은 주민 스스로 지역과 환경을 쾌적하게 만드는 문화를 만들기 위해 ‘내 집·내 점포 앞 내가 청소하기’운동, 골목 청소하기 등 거리 정화를 통해 지역의 미관을 살리는 활동을 한다. 또한 자선공연, 바자회를 등을 개최하여 불우이웃을 위한 성금을 마련하기도 하며, 청소년을 지도·계도 하는 활동을 한다.

여섯 번째, 주민편의 기능은 회의장 대여, 기증 받은 물품들을 저렴하게 판매하는 녹색가게와 같은 알뜰매장의 운영, 지역의 재활용센터와 연계하여 중고가전의 수리, 재활용 교육, 폐건전지·폐휴대폰 수집 등의 활동을 하고 있다. 또한 생활정보 자료실을 운영하여 생활쓰레기, 가격요금

동향, 부동산정보, 소비자정보 등 주민들에게 생활 밀착형 조언을 제공하고 있다.

지금까지 주민자치센터의 여섯 가지 기본 기능의 세부 내용을 살펴보았다. 주민자치센터는 여섯 가지의 기본기능을 활용하여 주민 스스로가 지역에 대해 참여와 관심을 높이고 있다. 그러나 기능에 따라 주민들의 참여와 관심이 각기 달리 나타난다.

읍면동사무소에서 주민자치센터로 기능전환이 시작되고 16년이 흘렀다. 행정자치부(1999)에서 제시한 초기계획에 의하면 장기적으로는 주민자치센터가 주민들의 자율조직이 되고, 결국에는 커뮤니티 센터의 역할을 할 것이라고 예측하고 있다. 현 시점에서의 주민자치센터는 초기의 계획한 바와 같이 커뮤니티센터로서의 역할을 하고 있다. 지역사회의 주민들이 주민자치센터에서의 프로그램에 참여하고 있기 때문이다.

하지만 심익섭·문황진(2015)의 연구에서 나타난 바와 같이 주민자치센터의 주요 기능에 딸린 프로그램들 중 문화·복지 프로그램이 대다수를 이루고 있다는 것이다. 이는 다시 말해 주민자율조직, 근린자치, 거버넌스의 구현이라는 주민자치센터 기능전환 시에 세웠던 본래목적과는 달리 문화여가, 지역복지, 주민교육의 기능만 수행하여 문화·복지센터의 역할만을 하는 것에 지나지 않는다.

따라서 주민자치센터는 커뮤니티센터로서의 장점을 분명히 갖고 있다. 하지만 주민자치센터의 기본 기능 전체를 활용하는 것이 아니라 일부 특정기능만을 수행하고 있다는 것이 취약점이라 할 수 있다. 본래의 취지인 주민자치, 지역사회진흥 등의 기능의 활성화하여 주민 스스로가 거주하고 있는 지역에 대한 관심을 불러일으킬 필요가 있다.

2. 학술적 측면

주민자치센터가 설치 및 운영된 이래로 주민자치센터와 관련된 다양한 연구가 수행되어 왔다. 1990년대 후반 읍·면·동 기능전환과 맞물려 주민자치센터 도입방안에 대한 연구가 시작되었다.

이후 2000년대 초반에는 주민자치센터 활성화 방안에 대한 연구들이 주를 이루었다. 정일섭(2001)에서는 주민자치센터가 활발하게 운영되기 위한 방안으로 주민자치센터의 기능에 대한 홍보 강화, 주민자치위원회의 구성방법 개선, 운영주체선정 및 재정 지원 개선, 프로그램과 시설 개선 등을 제시하고 있다. 김환철(2002)은 주민자치센터 기능의 제도적 재설정, 탄력적 운영시간, 홍보방안 및 주민의견조사의 제도적 정례화(구조·제도적 측면 활성화), 자율책임제, 공간 접근성의 재배치, 프로그램 운영평가시스템 활용, 주민참여 활성화를 위한 각종 이벤트 구성(운영측면 활성화), 담당공무원 재조정, 주민자치위원회 구성방법 개선, 인력뱅크 구축(인적 측면 활성화) 등의 활성화 방안을 제시하였다. 안성수·하종근(2006)에서는 주민자치센터의 바람직한 운영방안에 대하여 다섯 가지를 언급하고 있다. 민·관 합동형 운영체제 구축(전담공무원 배치, 전담공무원을 주민자치위원회 위원으로 임명 등), 효율적인 주민자치위원회의 구성과 운영(위원 공개모집, 분과위원회 활성화, 탄력적 회의시간 등), 주민자치기능 강화, 안정적인 재원조달 장치 마련, 자원봉사자 인력뱅크 구축 등 이다. 주민자치센터 활성화 방안의 공통된 의견은 홍보를 강화하고, 주민자치위원회 구성 및 프로그램 개선, 주민자치기능을 강화하는 것이라고 종합해 볼 수 있다.

〈표 2-21〉 주민자치센터 활성화 방안 관련 선행연구

저자	연도	주민자치센터 활성화 방안
정일섭	2001	주민자치센터의 기능에 대한 홍보 강화, 주민자치위원회의 구성방법 개선, 운영주체선정 및 재정 지원 개선, 프로그램과 시설 개선
강은숙	2002	민간주도로의 전환, 다양한 프로그램의 개발과 운영, 전문인력 육성과 자원봉사자 인력풀 확충, 주민자치위원회 구성 및 운영 개선, 주민자치센터 운영재원 확보 및 지원, 다양한 홍보와 주민참여 전략 개발
김환철	2002	주민자치센터 기능의 제도적 재설정, 탄력적 운영시간, 홍보방안 및 주민의견조사의 제도적 정례화(구조·제도적 측면 활성화), 자율책임제, 공간 접근성의 재배치, 프로그램 운영평가시스템 활용, 주민참여 활성화를 위한 각종 이벤트 구성(운영측면 활성화), 담당공무원 재조정, 주민자치위원회 구성방법 개선, 인력뱅크 구축(인적 측면 활성화)
심익섭	2002	합리적인 설립원칙, 프로그램 개선, 주민자치위원회 활성화와 민주적 구성, 재정건전화 및 적극적 홍보, 민관협력체계화, 민주주민교육 강화
안성수 ·하종근	2006	민·관 합동형 운영체제 구축(전담공무원 배치, 전담공무원을 주민자치위원회 위원으로 임명 등), 효율적인 주민자치위원회의 구성과 운영(위원 공개모집, 분과위원회 활성화, 탄력적 회의시간 등), 주민자치기능 강화, 안정적인 재원조달 장치 마련, 자원봉사자 인력뱅크 구축
이양수	2007	주민자치센터의 다양한 기능 인식을 위한 제도적 보완, 주민자치위원회 구성 시 지역사회 전문가 활용, 지역특색에 적합한 주민자치센터 운영

주민자치센터 도입초기 활성화 방안에 대한 연구가 이루어지고 난 후에는 지역주민이나 주민자치 위원을 대상으로 설문조사를 실시하는 실증 연구도 많이 수행되었다. 원구환(2004)은 춘천시를 사례로 선정하여 주민자치센터 이용만족도를 측정하였고, 이선미(2005)는 주민자치센터의 조직과 운영이 지역공동체 형성에 기여하고 있는가를 실증적으로 고찰하였다. 2005년 이후에는 박은미(2008)의 주민자치센터 지역복지프로그램 활성화 방안에 관한 연구, 신영재(2011) 주민자치센터 평생교육 프로그램 개발에 관한 연구 등 주민자치센터의 프로그램 개선방향에 대한 연구

도 진행되었다. 이 밖에 주민자치에 주민자치센터가 미치는 영향, 주민자치센터에 대한 평가 등을 다양한 주제의 연구가 있었고, 최근에는 다시 최병학·신혜지(2014), 심익섭·문황진(2015)과 같이 주민자치센터 발전방안, 실효성 있는 개선방안 연구 등이 다시 등장하고 있는 추세이다.

많은 학자들이 주민자치센터를 주제로 연구를 수행해 왔다는 것을 선행연구를 통해 알 수 있다. 하지만 대부분의 연구가 발전방안 제시, 프로그램 개선에 관한 연구로 주민자치센터의 기능에 초점을 맞춘 연구는 거의 이루어지지 않았다. 주민자치센터의 기능은 주로 주민자치센터 개념을 이해하기 위한 한 부분으로만 다루어져 왔거나, 복지·자치기능과 같은 특정 기능 강화에 대한 연구만 몇몇 학자들에 의해 수행되었다.

주민자치센터의 운영은 주민자치회의 협의업무, 위탁업무, 주민자치업무 세 가지 수행업무 중 위탁업무에 포함되는 것으로 주민자치회의 역할 및 기능을 통해서도 주민자치센터의 기능을 도출할 수 있다.

주민자치회는 주된 설치목적은 주민자치기능 및 행정지원기능을 수행하는 것이다. 이러한 기능 수행을 통해 공동체의식 증대, 주민의 삶의 질 향상, 주민-지방정부간의 협력관계 구축, 풀뿌리 민주주의 실현에 기여하고 있다(김윤태, 2014). 이와 같은 맥락에서, 주민자치회에서 운영하는 주민자치센터는 지역 내 공동체 의식 강화 기능, 주민-정부간 협력관계 강화 기능, 민주주의 실현을 통한 주민참여 강화 기능을 갖고 있다.

기존 연구에서 언급된 주민자치센터의 기능을 살펴보면, 류태희(2007)는 서울시 주민자치센터를 대상으로 주민자치센터의 사회복지기능 활성화 방안에 대한 연구를 수행하였는데, 여기서 주민자치센터의 주요 기능은 크게 주민자치기능, 문화·복지기능, 주민편의기능 세 가지라고 보고 있다.

강성원·오재환(2007)은 부산광역시 주민자치센터 운영 활성화 방안 연구를 수행하였고, 주민자치센터는 문화·여가기능, 복지기능, 편의기능, 사회진흥기능, 주민자치기능을 수행하고 있다고 제시하고 있다.

최근열(2003)은 첫째 지역문화 행사, 취미교실, 생활체육 등 문화여가 기능, 둘째 평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 시민교육기능, 셋째 회의장, 알뜰 매장, 생활정보제공 등 주민편익기능, 넷째 내 집 앞 청소하기, 불우이웃 돕기, 청소년지도 등 지역사회진흥기능, 다섯째 지역문제에 대한 토론, 건의 등 주민자치기능으로 분류한바 있다.

제5절 대도시 주민자치센터 기능 비교

1. 지역별 주민자치센터 유형

1) 읍·면 주민자치센터 유형

군청이 소재한 읍지역을 면적 기준에 따라 대중교통을 중심으로 80분 이상 걸리는 곳, 40-80분 거리, 40분 미만 등 세 유형으로 일반 읍·면 지역은 군청소재지 읍과 원격지 읍·면 (전부가 도서인 지역, 대중시간 편도 40분 이상 혹은 운행회수 1일 10회 이하인 산간오지)을 제외한 읍·면을 각각 위의 넓이에 따라 세 유형으로 구분하고 있다.

2) 동 주민자치센터 유형

가. 도시지역

A형: 주거·상업지역에 속한다. 주거지역은 공동주택 주거비율이 95%인 지역이며 상업지역은 도심지역으로 개별공시지가가 조사표상 상업지역 면적이 도로면적을 제외한 전체면적의 50% 이상인 지역으로 정의하였다. B형은 표준지역으로 A, C, D, E형 이외의 지역에 속하는 지역이다.

나. 농어촌지역

C형은 도농 혼합 지역으로 도시형 주거형태와 근교농업이 혼재한 지역으로 산림면적을 제외한 관할면적 중 경지면적이 10 - 50% 미만인 지역을 의미한다.

D형은 자연마을의 취락구조를 가진 주거형태로서, 1차 산업에 종사하는 가구비율이 전체가구수의 20%인 지역 혹은 관할면적 중 경지면적이 50%이상인 지역으로 규정하였다.

E형은 도서와 산간오지 전지역을 포함하는 원격지 지역이다. 여기서 산간오지는 동사무소와 시청간 대중교통 편도시간이 40분 이상인 지역 또는 편도 운행회수가 1일 10회 이하인 지역이다.

2. 50만 도시 : 100만 도시 비교

인구 50만 도시와 인구 100만도시의 주민자치센터의 기능을 비교하여 인구에 따라 주민자치센터의 주요 기능의 차이점을 검토해 보고자 한다. 2015년 10월 인구조사 기준 인구 100만이상의 10개 도시와 인구 50만 이상 100만 미만 도시(이하 50만 도시라 함)를¹⁾ 대상으로 주민자치센터 기능 하부의 프로그램에 대해 조사하였다. 하지만 자치기능의 측면은 자치위원회를 관리하는 기능 이외에 다른 점이 없다. 따라서 기본기능에서 대다수 차지하고 있던 문화여가, 주민교육 프로그램을 위주로 조사를 진행하였다. 그리고 각 프로그램의 성격에 따라 건강/체육, 예술/취미, 언어교육, 컴퓨터/모바일기기 교육, 자격증, 교양, 수·과학교육, 기타로 범주를 분류하였다.

50만 도시와 100만 도시의 공통점은 앞서 기본기능에서 파악하듯 주로 문화여가, 주민교육의 프로그램이 대다수이고, 그 중에서도 예술/취미 프로그램으로 집중되어 있음을 알 수 있다. 비교 시 특이점은 50만 도시의 프로그램들은 100만 도시에 포함되어 있으며 100만 도시는 50만 도시에 비해 분야가 세분화되어 있다. 댄스를 예로 들면 50만 도시에서는 라인, 청소년, 댄스스포츠, 밸리 댄스 등이고, 100만 도시에서는 그에 더하여 웰빙, 다이어트 댄스가 추가되어 있는 것을 볼 수 있다.

1) 행정자치부 주민등록 인구통계(<http://rcps.egov.go.kr>)에서 인구 100만 이상 도시는 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 대구광역시, 대전광역시, 광주광역시, 수원시, 울산광역시, 창원시, 고양시이고, 인구 50만 이상 100만 미만 도시는 제주특별자치도, 세종특별자치도, 용인시, 성남시, 부천시, 청주시, 안산시, 전주시, 남양주시, 천안시, 안양시, 화성시, 김해시, 포항시이다.

〈표 2-22〉 인구 50만 도시 주민자치센터 문화교육프로그램

분야		50만 도시
예술훈련 / 취미	건강 / 체육	실버요가, 탁구, 어머니 배구단, 국선도, 노인건강체조
	음악	우쿠렐레, 노래교실, 풍물난타, 하모니카, 해금, 만들린, 기타, 어린이합창단, 드럼교실, 민요교실, 성인농악, 크로마하프, 전통북 교실, 우리가락, 어머니합창단
	미술	사군자, 수묵화, 기초드로잉, 한국화
	공예	클레이교실, 매듭공예, 우드버닝, 맥킨아트, 냅킨아트, 힐링아트, 종이접기
	요리	홈베이킹
	댄스	라인댄스, 댄스스포츠, 청소년 방송댄스, 벨리댄스, 어린이 발레, 에어로빅, 우리춤
언어교육	기타	사진교실, 예쁜손글씨, 친연비누, 꽃꽂이, 옷만들기, 손뜨개, 서예교실
	영어교육	(어르신)한글교실, 글쓰기교실, 한자교실, 일본어, 생활영어, 중국어
컴퓨터 / 모바일기기 교육	자격증	스마트폰 활용교육, 주민정보화교육,
	교양	컴퓨터 자격증반
수·과학교육	교양	독서동아리교실
	기타	주산암산, 창의과학교실
기타		청소년 공부방, 레고타워, 동화구연, 웃음치료, 수지침, 자기경영, 학생기자교실, 바둑교실

〈표 2-23〉 인구 100만 도시 주민자치센터 문화교육프로그램

분야		100만 도시
건강 / 체육		스트레칭, 요가, 필라테스, 탁구, 헬스, 체조, 국선도, 농구, 테니스, 배드민턴, 케이트볼, 가야금
예술 / 취미	음악	노래교실, 기타교실, 우크렐레, 장구, 풍물, 하모니카, 난타, 색소폰, 플루트
	미술	창작미술, 수채화, 데생, 수묵화, 서양화, 동양화, 유화, 캘리그래피, 예쁜손클씨(POP)
	공예	리본공예, 도자기공예(어린이, 성인), 한지공예, 플라워장식, 종이접기, 클레이공예, 우드공예
	요리	쿠킹, 김치&반찬, 홈베이킹
	댄스	댄스스포츠, 재즈댄스, 웰빙댄스, 벨리댄스, 에어로빅, 무용, 발레, 다이어트댄스, 왈츠
	기타	홈패션, 옷 만들기, 손뜨개, 쉼트, 쉼트 뜨개, 생활미용, 천연비누, 서예교실, 천연염색, 네일아트, 바리스타, 사진교실
언어교육		한국어학당, 실버한글, (생활)영어회화, (생활)중국어교실, (생활)일본어교실, 성인문해교실, 한자속독, 한자교실
컴퓨터 / 모바일기기 교육		정보화교육, 컴퓨터 기초, 한글·워드·오피스·포토샵 교육, 인터넷 활용, 동영상·사진 편집
자격증		한국사자격증, 산모관리사, 구연동화, 급수한자, 한식조리기능사
교양		역사교실, 지리교실,
수·과학교육		생활과학교실, 주산암산
기타		생활역학, 풍수지리, 부동산상식, 어린이 구연동화, 창의블럭, 창의블럭, 심리상담치료, 약초교실, 웃음치료, NIE(신문·활용)교실, 관상과 양택, 치매노인 미술심리치료사

인구 50만 도시와 인구 100만도시의 주민자치센터의 기능을 비교한 결과, 약간의 프로그램만 더 추가되었을 뿐, 유의한 차이가 없음을 발견할 수 있다.

우선 주 기능인 주민자치기능은 주민과의 대화, 사회단체청결활동 등이외에 100만 도시가 어떠한 독특한 프로그램을 운영하고 있지 않았다.

문화여가·주민교육기능은 위의 조사에서 살펴보듯 100만 도시가 약간의 프로그램이 다양할 뿐 유의한 차이가 없었다.

지역복지기능 역시, 노인봉사 프로그램, 청소년 공부방을 비롯 노인과 청소년관련 극소수의 프로그램을 운영하고 있었으며, 지역사회진흥기능 역시 미비한 수준이다.

이중 가장 중요시해야 하는 주민편익기능은 주민자치센터에 대한 인식조차 주민들이 못하고 있으며, 한정된 시설로 운영되는 관계로 실질적인 기능을 수행하고 있지 않은 것으로 나타났다.

제3장

주민자치센터 주민참여 평가모형의 도출

제1절 주민참여평가의 의의

제2절 주민참여평가의 접근방법

제3절 수원시 주민참여 평가모형의
도출

제3장 주민자치센터 주민참여 평가

제1절 주민참여평가의 의의

참여평가는 우선 참여제도에 대한 견제 및 감사가 중요하며, 정부는 환류, 공적 협의와 능동적 참여를 통해 주민의 요구를 반영해야 할 책무를 가지며, 정책과정이 공개적이고 투명하며 외부적 검토를 통해 수정가능함을 보장할 수 있는 수단 확보가 무엇보다도 중요하다.

정책과정에서 주민과 정부의 책임과 역할이 분명히 정의되고, 입법과 집행과정에서도 책임소재를 분명히 해야 함. 아울러 평가수단과 관련하여 정부는 정책결정에 대한 새로운 요구와 여건 변화에 적응하기 위하여 정보제공, 협의 수행 및 주민참여에 대한 성과를 평가할 수 있는 수단, 정보 및 역량 구비가 필요하다(강인성, 2007: 42-3).

정책인지도는 정책이해도 혹은 정책리터러시(policy literacy)라 함. 정책인지도는 협의로 '정책과정과 내용에 대해 정확하게 파악하고 이해하는 정도'로 정의할 수 있음. 반면, 최광의로는 '정책을 정확히 이해하고 그 이해를 토대로 정책의 개인적·사회적 파급력까지 분석하여 종합적으로 비판할 수 있는 능력'으로 정의 할 수 있다(정광호, 2008; 임도빈 외, 2012; 이재완, 2014: 416에서 재인용).

참여에 필요한 역량은 정보를 얼마나 잘 습득·가공하느냐 하는 능력으로부터 시작함(Dalton, 2008: 19; 류영아, 2013a: 319). 정책과 관련된 복잡한 지식과 정보를 효과적으로 활용할 수 있는 능력인 정책인지도는 참여를 위한 필수요소라고 할 수 있다(임도빈 외, 2012; 이재완, 2014: 416에서 재인용).

최근 정책과정에서 주민들의 의사를 직접 전달하는 참여적 정책분석, 공론조사, 시민배심원 등이 늘고 있으며, 이러한 기회에 참여하기 위해서

는 일정수준 이상의 정책인지도가 있어야 가능하다(Fishkin, 2003; 임도빈 외, 2012; 이재완, 2014: 416에서 재인용).

정책과정에서 그 쟁점이나 의제에 대해 알고 있어야 공익 또는 사익을 위해 자신의 목소리를 낼 수 있기 때문임. 반대로 정책인지도가 떨어지면 정책과정에 참여하기 어려워지거나 심지어 참여기회 자체가 박탈되기도 한다(임도빈 외, 2012).

그리고 정책인지도나 정책관련 지식이 풍부할수록 정책과정 참여에 대한 동기부여가 높음(정광호, 2008). 또한 정책인지도나 지식이 높을수록 정책과정이나 참여절차를 쉽게 파악할 수 있어 보다 용이하게 참여할 수 있게 되었다(Delli et al., 1996; 정광호, 2008; 이재완, 2014: 416-7에서 재인용).

정책관련 지식이나 기술이 부족하거나 정확한 정보가 없으면 제대로 참여할 수 없다(Diduck & Sinclair, 2002; Stinchcombe & Gibson, 2001). 즉, 기술적인 문제에 대한 불충분한 이해 및 사업에 대한 정보 부족은 개인들이 공적인 의사결정에서 합리적인 기여를 할 수 없도록 만들어 참여를 어렵게 함(Richardson & Razzaque, 2006: 166). 따라서 정책이나 사업에 대한 명확하고 완전한 정보, 그리고 그에 대한 접근성 보장이 주민들의 참여를 담보하는 중요한 수단이 된다(Akoh, 2011: 7; 이재완, 2014: 417에서 재인용).

이러한 주민참여 평가는 프로그램, 과정, 정책, 및 성과의 장점을 판단하고 기관, 관리자, 관련 이해관계자를 위한 여러 편익을 제공할 수 있다. 주민참여를 평가함으로써 책무성(accountability), 관리(management), 재정과 자원(finance and resources), 법령(legality), 윤리(ethics), 소유권(ownership), 조사 및 이론 지원(research and theory support)을 가능케 한다(Nabatchi, 2012: 14).

〈표 3-1〉 주민참여 평가의 유용성

<p>책무성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 선거직 공직자, 공무원, 이해관계자, 주민 리더, 주민은 프로그램의 기금, 집행, 투표, 찬성, 반대, 수혜가 실질적으로 의도된 효과를 가져왔는지 알기를 원함 - 평가는 질적 통제의 메커니즘을 제공함으로써 이러한 목적을 달성할 수 있음
<p>관리</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 평가는 공무원이 점검, 집행과 관리를 개선케 해주는 프로그램에 관한 유용하고 실용적 정보를 제공해줌 - 가평, 평가는 프로그램에 대한 새로운 시각을 갖게 하고, 프로그램의 영향에 대한 지식과 인식을 높여주고, 프로그램 개선 부분을 식별해주고, 그리고 프로그램이 수정, 확대, 지속, 취소되어야 할지를 결정케 해줌
<p>재정과 자원</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 평가는 예산과 자원이 적절하고 효율적으로 사용되고 있는지 확신시켜 줌 - 예산 결핍 시대에서 평가는 공공참여 프로그램의 비용과 편익, 참여가 시간과 비용을 절약하게 하는지 그리고 어떻게 최적으로 재정, 인적, 기술, 및 다른 자원을 의도한 목적에 할당하는지 확신시켜 줌
<p>법령</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 평가는 주민참여 프로그램이 관련 법률, 규칙, 법규를 준수하고 적정하게 따르는지 확인케 함 - 많은 주민참여는 법률에 의해 시행되며, 주민참여 프로그램이 사회적 혹은 법적 목적을 달성하기 위해서 수행되는 방식, 정부 수요의 충족, 그리고 개별기관과 공익의 수요에 도움이 되는지를 이해하는 것은 매우 중요함
<p>윤리</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 평가는 주민참여 프로그램이 공정하고 적절한 대표성을 가지고 참여자들 자신의 공헌에 미친 영향을 이해케 해줌 - 평가는 참여 프로그램이 투명성, 책무성, 정당성과 같은 민주적 가치를 보다 잘 함양하게 해줄 수 있음
<p>소유권</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 평가는 문제, 과정, 성과(기관 내외)의 소유권을 갖게 해줌 - 기관 내부적으로 평가는 프로그램이 의미 있게 해주는 신호를 보내줌 - 기관 외부적으로 평가는 동료, 이해관계자, 주민에게 기관이 참여 과정을 개선시키는데 관심이 있음을 보여줌
<p>조사 및 이론 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 평가는 주민참여의 연구와 실행을 향상시켜 줌 - 주민참여에 대한 대부분의 조사는 범위(참여자가 누구이며, 얼마나 많이 참여하고, 참여가 어떻게 구조화되는지)에 관한 질문을 취급함 - 반면에 질적 질문(참여가 효과적인가, 참여의 영향과 성과는 무엇인가)은 중시하지 않음. 이러한 질문은 평가를 통해서만 대답을 얻을 수 있음

자료: Nabatchi(2012: 14)를 정리함.

제2절 주민참여 평가의 접근방법

1. 평가의 준거

Nabatchi(2012)는 주민참여 평가 가이드에서 프로그램 평가 개요, 주민참여의 집행 및 관리 평가, 주민참여의 영향 평가를 제시한바 있다.

〈표 3-2〉 주민참여 평가 가이드

프로그램 평가 개요	1단계: 선행 설계 기획 및 준비
	2단계: 평가 설계
	3단계: 평가 실행
	4단계: 데이터 분석과 해석
	5단계: 결과 작성 및 보고
주민참여의 집행 및 관리 평가	프로그램 조직
	서비스 전달
	일반적 및 과정 구체적 산출(outputs) 구체적 프로그램 특징
	개입 사건(Intervening events)
주민참여의 영향 평가	효율성
	참여 만족
	일반적 결과(outcomes)
	과정 구체적 결과 구체적 프로그램 특징
	개입 사건

자료: Nabatchi(2012).

참여 평가를 위한 유일한 접근이나 방법은 없음. 각 참여 활동 혹은 프로그램은 자신의 용어와 평가 틀로 간주되고, 혹은 활동이나 프로그램의 목적·청중·유형·규모에 부합하도록 설계되어야 한다(McGrow, 2013: 6-7).

평가는 정확한 성과 준거, 목표 그리고 의도된 성과에 기반한 구조적·계획적으로 되어야 하며, 가정이나 비공식 환류에 의존하기보다는 체계적으로 적절한 방법을 사용해야 한다.

참여 평가는 평가를 촉진 혹은 제약할 기회와 위기를 평가하기 위해 참여의 폭넓은 맥락에서 고려되어야 한다. 가령, 공공개입에 영향을 줄 지역적 쟁점 혹은 긴장이 있는지, 공동체가 기꺼이 참여할 것인지, 활동 혹은 프로그램이 비현실적으로 지방 변화의 가능성을 높일 것인지 등을 고려해야 한다.(McGrow, 2013: 6-7)

주민참여 평가의 준거로는 대표성, 독립성, 초기 개입, 영향, 투명성, 자원접근성, 과제 정의, 구조화된 의사결정, 비용효과성이 있다(OECD, 2005: 88).

<표 3-3> 주민참여 평가의 준거

준거	정의
대표성 (representative)	실행에 관여한 주민(public)은 정책결정으로 영향 받는 대상자(population)를 광범위하게 대표할 표본으로 구성되어야 함
독립성 (independence)	참여 실행은 독립된(편견 없는) 방식으로 수행되어야 함
초기 개입 (early involvement)	사회적 가치는 정책개발에 중요하기 때문에, 실행 참여자들은 과정에서 가능한 일찍 개입되어야 함
영향 (influence)	절차의 성과는 정책에 진정한 영향(impact)을 줌
투명성 (transparency)	과정은 관계자나 영향을 받는 집단이 상황 진행과 의사결정 방식을 알 수 있도록 투명해야 함
자원접근성 (resource accessibility)	참여자는 자신들의 참여를 완수할 수 있도록 적절한 자원에 접근을 해야 함
과제 정의 (task definition)	참여 실행의 본질과 범위는 명확히 정의되어야 함
구조화된 의사결정 (structured decision making)	참여 실행은 의사결정 과정을 구조화하기 위해 적합한 메커니즘을 활용해야 함
비용효과성 (cost-effectiveness)	과정은 후원자(sponsor)의 입장에서 비용 효과적이어야 함

자료: Rowe & Frewer(2000); OECD(2005: 88)에서 재인용.

OECD(2005)는 평가 준거로 과제 정의, 대표성, 자원 접근성, 구조화된 의사결정, 독립성, 투명성, 영향, 비용효과성을 제시하며, 동시에 이와 연관된 질문을 다음과 같이 제시한 바 있다.

〈표 3-4〉 평가 준거 및 체크리스트

평가 준거	준거 측면	질문
과제 정의	맥락	참여 실행(exercise)의 맥락이 초기에 식별(identify)되었는가?
	범주	참여 실행의 범주가 명확하고 정적한가?
	목적과 산출	참여 실행의 전반적 목적과 산출은 명확하고 적절한가?
	참여 실행의 논거	참여 실행의 특수한 유형을 선정할 논거가 명확하고 적절한가?
대표성	이해관계자	쟁점(그리고 참여 실행의 성과)에 정당한 이해를 가진 모든 사람들이 명확히 식별되었는가?
	선별	이해관계 집단 중에서 참여자들이 적절하게 선별되었는가?
	참여자의 역할	대표자(위임자)로서의 참여자들과 개인적 역량으로서의 참여자들 간에 적절한 균형이 있는가?
	몰입	적합한 참여자를 확보하기 위한 충분한 노력이 있었는지?
	실질적 대표성	의도가 무엇이든간에, 참여 집단이 실질적으로 대표적인가(그리고 그것이 참여 실행 과정에서 유지되었는지)?
자원 접근성	사람	참여가 설정되고, 참여를 이루어지고, 산출을 도출할 때 적절한 수준의 능력(skill)과 이해를 가진 충분한 사람들이 개입되어 있는지?
	시간	참여 실행이 이루어지기 위한 충분한 시간을 사용하였는지?
	시설(facilities)	참여 실행이 충족할 충분한 적정한 시설과 장비를 갖추고 있었는지?
	전문가	참여자의 니즈를 충족할 적절한 수준에서 전문가들이 초대되었는지?
	재정	참여 실행의 니즈를 충족시킬 충분한 재정(finance)이 사용되었는지?
	정보	충분하고 좋은 품질의 정보가 적절한 수준의 상세함과 활용 가능한 형태로 제공되었는지?

평가 준거	준거 측면	질문
구조화된 의사결정 (구조화된 토론)	운영적 관리	참여 실행이 실무적(practical) 수준에서 잘 조직화되고 관리되었는지?
	절차	의사결정(혹은 토론) 절차가 참여 실행과 참여자들을 위해서 적절하였는지?
	유연성	참여 실행이 필요한 수준에서 유연하고 적응적이었는지?
	일관성	의사결정(혹은 결론 도출)이 일관적이었는지?
	역량	참여 실행에 만족스럽게 공헌하는데 참여가 역량이 있었는지?
	방법의 타당성	절적 통제의 표준 혹은 다른 형태와 유관하게 사용된 방법이 타당하였는지?
	공유된 이해성	모든 당사자들에 의해 본질적 개념과 용어에 관해 충분히 공유된 이해가 있었는지?
독립성	절차와 산출	참여자들이 참여 실행의 절차와 산출을 통제할 수 있는 적절한 수준을 가지고 있었는지?
	환류	참여 실행의 평가(assessment)가 접근 가능한 다양한 견해를 반영하였는지?
	외부 점검	독립성에 대한 적절한 외부 점검이 있었는지?
투명성	법령/규제	참여 실행이 정보 접근에 관한 유관한 입법 혹은 규제의 내용(letter)과 정신(spirit)에 부합하는지?
	홍보(publicity)	적절한 홍보가 있었는지?
	감사	철저한 감사적 수행이 적절한 형태로 있었는지?
	효용성(availability)	감사 수행이 모든 당사자에게 효용성이 있었는지?
영향 (influence, impact)	구체적 결정	참여 실행의 결과로 보다 나은 구체적 결정이 이루어졌는지?
	공동(corporate) 정책	참여 실행이 공동 정책결정 절차에 긍정적 영향을 주었는지?
	공동 방식(corporate style)	참여 실행이 쟁점을 취급하는데 일반적 공동 접근에 긍정적 영향을 주었는지?
	매체 보도(media coverage)	참여 실행이 쟁점에 관해 상당히 건설적인 매체 주목을 받았는지?

평가 준거	준거 측면	질문
비용 효과성 (비용 편익)	익숙성 (familiarisation)	개입된 모든 당사자들이 적절한 공헌을 하기 위해서, 참여 실행의 모든 요소에 초기에 충분히 친숙하게 되었는지?
	진입 시점	참여 실행이 의사결정 과정에서 초기에 충분히 이루어졌는지?
	효과성	참여 실행이 효과적이었는지?(목적 달성하였는지)
	편익/비용	편익/비용 비율이 높게 나왔는지?
	공정성	모든 이해관계자들에게 편익이 충분히 공정하게 배분되었는지?

자료: Rowe et al.(2004); OECD(2005: 107-8)에서 재인용.

한편, Rowe & Frewer(2004)는 주민참여 평가에서 사용된 과정평가 및 성과평가 준거를 다음과 같이 제시한다.

〈표 3-5〉 공공참여 평가 연구에서 사용된 과정평가 및 성과평가 준거

과정 평가 준거	<ul style="list-style-type: none"> - 대표성 - 포괄성 - 참여 비율 - 초기 개입/ 기획과정 초기에 투입 확보/ 지속적 개입 - 과정 공정성, 과정 신속성 - 선행 평가자의 주관적 평가 - 과정에 대한 인지적 개방성 - 투명성 - 구조화된 의사결정 - 자원 접근성 - 과제 정의 - 독립성 - 상호작용 - 지속성 - 위안(comfort) - 편리성 - 만족 - 숙고(deliberation) - 공정성 - 완결성 - 공동선에 대한 식별 - 가치와 신념을 토론에서 구체화 - 방법 과정의 효과성
----------	---

성과 준거	<ul style="list-style-type: none"> - 정책/결정 영향, 규제 개발 시간 - 사법적 도전 축소/제거 - 참여자의 정책수요에 대한 기관 반응성 - 의사결정에 구현된 공공 견해 - 공공에 대한 영향(influence) - 사회적 영향(impact) - 일반적 생각에 대한 영향(impact) - 공공에 대한 효과(effect) 및 기획 지원 - 변화된 참여자의 가치/의견 - 지식과의 상호작용에 초점(학습에 대한 영향(impact)에 초점) - 직원에 대한 효과 및 기획 과정 - 훈련에 대한 영향(impact) (지식화 인간의 학습 learning of knowledgeable personnel) - 직원 인식, 갈등 해결 - 공공기관에서 공공 신뢰 회복 - 공공 매체(가령, 인지된 성공/실패)에 의한 상담 인지 - 효과성과 비용 효과성 - 메커니즘에 대한 절차적 영향(impact)
--------------	---

자료: Rowe & Frewer(2004); Abelson(2006: 8-9)에서 재인용.

Abelson(2006)은 공공개입에 관한 주민견해를 반영한 공공상담 설계 원칙을 다음과 같다.

〈표 3-6〉 공공상담 설계 원칙과 공공개입에 관한 주민견해의 비교

공공상담 설계 원칙 (사전적총합적 작업으로부터)	공공개입에 관한 주민의 견해 (초점 집단의 결과로부터)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 명확하게 의사소통 <ul style="list-style-type: none"> - 상담(consultation)의 목적 - 상담의 절차적 규칙 - 상담과 취해진 결정 간 관계 ○ 대표된 견해, 이익과 구성원 <ul style="list-style-type: none"> - 누구의 투입이 고려되어야 하는가에 대한 신중한 고려 - 공정하게 공헌하기 위한 모든 참여자에 대한 기회 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의사소통 <ul style="list-style-type: none"> - 상담의 목적에 대한 명료한 의사소통, 그리고 폭넓은 결정과정에 대한 의사소통 관계 - 상담과 결정의 성과 간에 식별 가능한 연계(의사결정 역할에서 누군가의 역할을 통해서) ○ 사람 <ul style="list-style-type: none"> - 쟁점이 토론되도록 적합한 사람 구성을 위한 신중한 채용

공공상담 설계 원칙 (사전적·총합적 작업으로부터)	공공개입에 관한 주민의 견해 (초점 집단의 결과로부터)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 절차적 규칙 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 참여자간 그리고 참여자와 의사결정자간 권력 공유 및 상호 존중 증진 - 질문, 분류, 청취, 이해에 관한 적합한 시간 할애 - 신뢰, 신용 및 정당성 증진 ○ 정보 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 접근가능성(가령, 이해성, 적합한 양) - 토론을 알려주는 방식에서 나타남 - 토론되고 해석될 수 있는 것 - 신용할 만하고 신뢰할 자원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과정 <ul style="list-style-type: none"> - 중립적이고 공정한 촉진을 통한 참여자간 그리고 참여자와 의사결정자 간에 권력 공유 및 상호 존중 - 의미 있는 공헌을 허용하게 하는 신축적 구조 활용 ○ 정보 교환 <ul style="list-style-type: none"> - 신뢰 맥락에서 정보 교환 - (중립적 촉진자에 의해) 정보가 명확히, 성실히, 완결하게 제시 - 의미 있는 참여를 위한 신뢰성 구축 - 견해와 경험적 전문성이 주목되고 고려

자료: Abelson et al.(2004); Abelson(2006: 10)에서 재인용.

한편, Ran(2012) 역시 주민참여의 과정 및 성과를 평가할 때 형평성, 효과성, 사회적 학습을 고려할 것을 제시한 바 있다.

〈표 3-7〉 공공참여 평가 요소

구분	과정	성과
형평성 (equity)	<ul style="list-style-type: none"> - 공정성 - 접근성 - 편견 없는 기관의 인지 	<ul style="list-style-type: none"> - 나에게 공정한 결정 - 단일 견해를 향한 편견 없음 - 나에게 공정함
효과성	<ul style="list-style-type: none"> - 참여에 대한 충분한 기회 - 투입을 위한 충분한 기회 - 정교하게 설계된 과정 	<ul style="list-style-type: none"> - 최종 성과에 영향을 주는 내 논평 및 투입 - 결정으로 도움을 잘 받은 공익 - 부정적 결과를 고려한 최종 결정 - 환경적으로 건전함
효율성	<ul style="list-style-type: none"> - 시간과 자원 사용의 효율성 - 투입이 잘된 자원 - 지체되지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> - 재정적으로 건전한 집행 - 효율적인 집행 - 적시에 집행 - 기술적으로 실현가능함
사회적 학습	<ul style="list-style-type: none"> - 수렴 촉진 - 집단 공고화로 발전 	<ul style="list-style-type: none"> - 학습 - 행태 변화 - 인식 변화 - 역량 개발

자료: Germain et al.(2001); Ran(2012: 412)에서 재인용.

2. 주민참여 평가모델

1) 주민참여 평가 틀의 구성요소

INCC는 주민참여 평가의 틀로 i) 목적, ii) 과정, iii) 사람, iv) 맥락, v) 성과를 핵심 요인을 제시한 바 있다(Involve and National Consumer Council, 2008).

OECD(2005)는 주민참여를 평가하기 위한 핵심 질문 체크리스트로 평가의 대상, 평가의 목적, 평가 수행자, 참여적 평가 수행방법, 평가를 위한 조직 방법, 평가결과 소통 및 활용 방안, 주민개입 평가에 관한 정책으로 제시하였다.

〈표 3-8〉 공공참여 평가를 위한 핵심 질문 체크리스트

평가의 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 정보제공, 상담 - 공공참여, 전자도구 사용
평가의 목적	<ul style="list-style-type: none"> - 목표 달성 여부 판단, 과정 조정 - 경험 기록화
평가 수행자	<ul style="list-style-type: none"> - 직접 연관된 정부 서비스 - 다른 정부 서비스(내부 회계 부서 등) - 외부 감사기관(의회 등) - 기타(시민사회 조직, 싱크탱크 등)
참여적 평가 수행방법	<ul style="list-style-type: none"> - 질문 형성에 참여, 질문 응답에 참여 - 결과분석에 참여, 결과 활용에 참여
어떤 방법이 사용되는가	<ul style="list-style-type: none"> - 서베이, 인터뷰 - 관찰, 문헌검토
평가를 위한 조직 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 평가 비용, 평가 기간 - 평가결과를 누가 받는가
평가결과가 소통 및 활용되는 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 소통전략이 있는가 - 소통채널은 무엇인가 - 평가결과와 확산 비용 - 평가결과가 활용될까, 그리고 어떻게 활용될까
주민개입 평가에 관한 정책이 있는가	<ul style="list-style-type: none"> - 평가를 위한 일반적 지침이 존재하는가 - 주민개입 평가를 위한 구체적 지침이 개발되고 있는가 - 정보 내 구축된 평가 역량은 어떠한가

자료: OECD(2005: 16-17).

2) 주민참여 평가지표

평가지표를 조작적으로 정의한 류영아(2013b: 66)의 연구와 실제 평가지표로서 조석주·강인성(2006: 118)의 연구가 있다.

〈표 3-9〉 주민참여 변수의 조작적 정의

요인	변수	조작적 정의
주민 요인	리더십	주민 개인의 리더십
		주민단체 리더의 리더십
	주민의식	주민개인의 주민의식
		주민단체의 참여의식
	주민역량	주민개인의 역량
		주민단체의 역량
정부 요인	재정 지원	주민단체 재원(예산)을 보장하는 법제도 구축
		보조금 등의 정부 지원(실제로)
	행정 지원	금전 이외의 정부 지원(실제로)
		주민의 참여를 지원
	협력 지원	주민참여와 관련한 협력을 지원
		참여 및 협력에 대한 교육 실시
상호작용 요인	신뢰	주민-공무원 간의 상호 신뢰
		주민-공무원 간의 좋은 감정
	평등관계	주민-공무원 간의 평등한 관계
		주민-공무원 간에 자주 만남
	협력관계	주민과 공무원 간의 상호 협력
		주민과 공무원이 공동 책임
	정보교환	주민-공무원 간의 아이디어 교류
		주민-공무원 간의 정보 공개
주민참여 활성화	주민참여 활성화 정도	
	주민단체 참여 활성화 정도	

자료: 류영아(2013b: 66).

평가지표로는 8개 영역을 중심으로 21개 평가항목을 제시하였다.

〈표 3-10〉 주민참여 평가지표

평가영역	평가항목
법·제도	참여 관련 법·제도 운영의 실효성
	참여 총괄부서 및 인력
	참여 유인제도
	부처간 협의 및 조정 메커니즘
	건제 및 감사수단 확보
	평가수단 확보
리더십과 헌신	기관장 및 공무원의 참여 활성화 노력
	지방의원의 참여 활성화 노력
정보제공	정보제공 회수
	정보제공의 적시성
	정확한 정보제공
	객관적이고 공정한 정보제공
재정적 지원	참여 관련 예산
	참여 관련 지출
파트너십	주민 및 NGO와의 파트너십 구축
	주민 및 NGO와의 지식공유
교육·홍보	공무원 참여 마인드 제고 교육훈련
	주민 참여 마인드 제고 교육훈련
	주민 홍보
참여 성과	참여 수준 확대
	민원해결 정도

자료: 조석주·강인성(2006: 118).

3) 주민참여 평가 모델

그동안 선행연구에서 주민참여 평가 틀을 제시하고 있으며, 이를 검토하면 다음과 같다.

우선, Wilson & Wilde(2003)은 공동체 참여를 이해하고 평가하기에 유용한 틀을 다음과 영향력(influence), 포괄성(inclusivity), 의사소통(communication), 역량(capacity)으로 제시하고 있다.

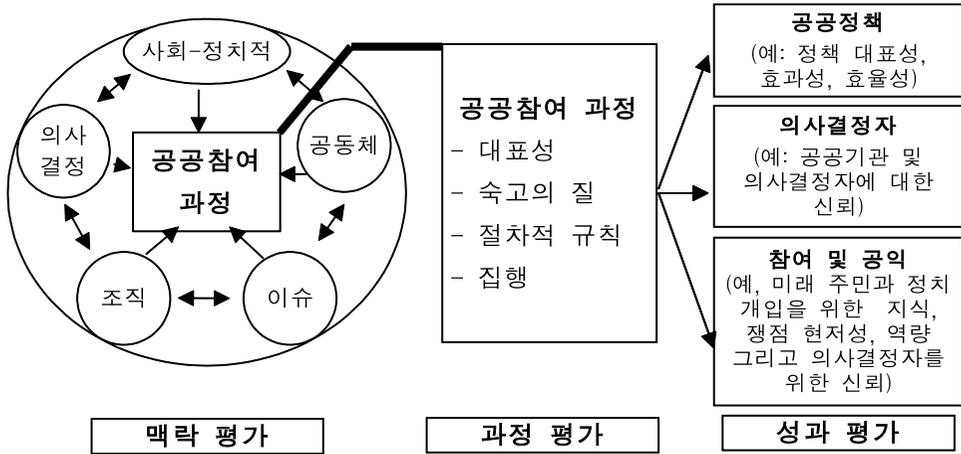
〈표 3-11〉 공동체 평가 틀

영향력	포괄성
<ul style="list-style-type: none"> - 공동체는 모든 과정 단계에서 동등한 파트너로 인지되고 평가됨 - 시작 단계에서 의사결정 주체에 의미 있는 공동체 대표가 있어야 함 - 모든 공동체 구성원은 참여 기회를 가짐 - 공동체는 다른 자원에 접근하고 통제할 수 있음 - 파트너십 재형성 평가는 공동체 의제를 구체화함 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 공동체와 이해관계자는 다양성을 가져야 하며, 이는 모든 재형성 과정에 반영되어야 함 - 동등한 기회 정책은 적절하게 이행되어야 함 - 무보수 근무자/ 자발적 활동이 가치가 있어야 함
의사소통	역량
<ul style="list-style-type: none"> - 쌍방 정보 전략이 개발되고 집행됨 - 프로그램과 사업 절차는 명확하고 접근 가능함 	<ul style="list-style-type: none"> - 공동체는 참여에 도움이 되어함 - 이해, 지식, 그리고 기술은 파트너십 업무를 지원하는데 개발되어야 함

자료: Wilson & Wilde(2003).

Abelson(2006)은 공공참여 평가의 개념적 틀(map)을 제시한 바 있다.

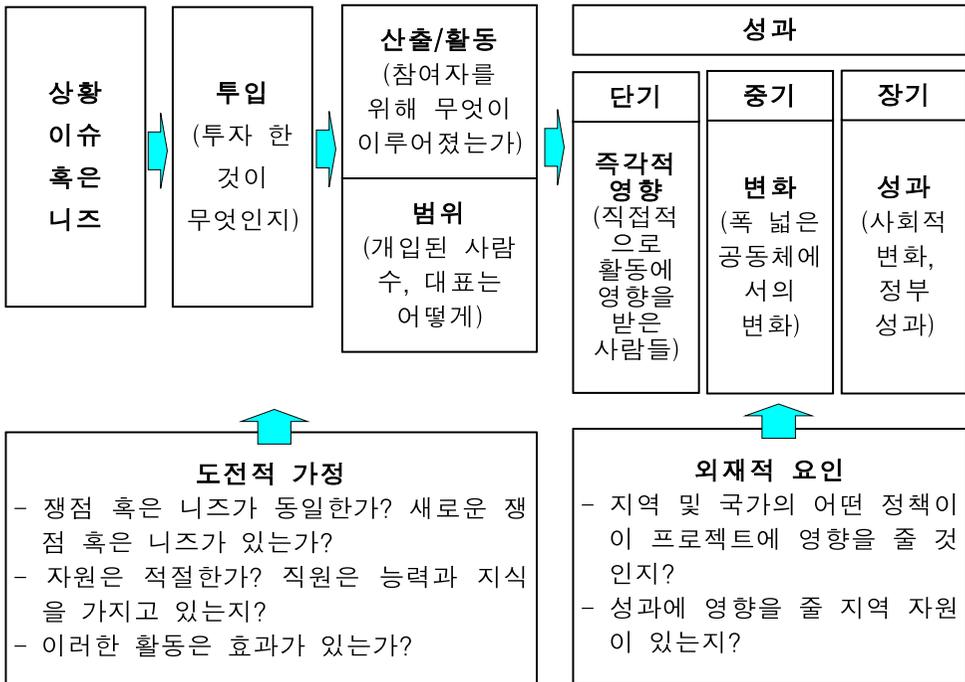
〈표 3-12〉 공공참여 평가의 개념적 틀



자료: Abelson(2006: 18).

주민참여 평가 로직 모델로 McGrow(2013)가 제시한 틀을 보면 다음과 같다.

〈표 3-13〉 참여 평가 로직 모델(Logic Model Template)



자료: McGrow(2013: 35).

3. 주민참여 평가 구성 요소

1) 주민참여 평가 틀과 연계된 질문 내용

McGrow(2013)는 주민참여 평가 틀과 연계시킨 관련 질문 내용으로 과정, 영향, 성과, 참여자의 면모 그리고 참여자의 만족에 관한 질문 내용을 제시하고 있다.

Nabatchi(2012: 31)는 만족에 대한 내용을 제시문은 다음과 같다.

〈표 3-14〉 주민참여 평가 틀과 연계된 질문

<p>과정 질문</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 과정이 공정했는지? - 참여자들이 목소리를 낸 것처럼 느꼈는지? - 과정이 적절하게 운영되었는지? - 과정의 목적은 무엇이며 목적은 달성되었는지? - 참여자들의 만족은 무엇인지?(참여 전후) - 적절한 정보가 제공되었는지? - 쟁점은 어떻게 구조화되었는지? - 어떤 유형의 쟁점이 토의되었는지? - 계획된 활동은 무엇인지? 발생한 것은 무엇인지? - 계획과 현실 사이의 갭은 무엇인지? - 제대로 작동된 것은 무엇인지? - 개선되어야 할 것은 무엇인지? - 학습한 것은 무엇인지? - 미래 참여 활동을 기획하기 위한 추천은 무엇인지?
<p>영향(impact) 질문</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 프로그램에 부합하는 참여자의 동기는 무엇인가? - 참여자는 자신들의 태도를 변경했는지? - 참여자는 무엇인가를 학습했는지? - 참여자는 활동의 목적을 이해했는지? - 관련 행위자들이 빠져 있는지? - 프로그램 전후에 참여자의 태도는 변경되었는지? - 참여자들은 그 활동이 가치 있다고 믿는지? - 영향(가령, 서비스, 개입된 환자들, 서비스를 받는 환자들, 그리고 직원들)을 준 것이 무엇인지?
<p>성과(outcome) 질문</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 참여 활동 혹은 프로그램으로부터 얻은 성과나 결과 - 이러한 결과는 건강 서비스 개선에 어떻게 공헌을 하였는가? - 참여의 직접적 결과인 예측 못한 결과가 있었는지(형성된 집단, 가시적인 주민행동 등) - 참여과정이 정책결정에 영향을 주었는지? - 정책결정자에 의해 활용된 참여 과정으로 인해서 정보는 어떻게 생성되었는지? - 참여자는 다른 유사한 참여 활동에 참여하는 것을 그만두었는지?

참여자의 면모(profiles)	<ul style="list-style-type: none"> - 주민참여(civic engagement)(처음 참여) 이전에 참여자의 경험은 무엇인지? - 개인들은 얼마나 많은 참여 과정들에 참여했는지? - 참여자의 인구학적 성격은 무엇인지? - 참여 수는 어느 정도인지? - 적절한 범위의 참여자로 구성되어 있는지? - 어떠한 요인이 참여에 미치는가?
------------------------------	--

자료: McGrow(2013: 27-29).

〈표 3-15〉 주민참여 만족에 대한 질문

과정에 대한 만족	<ul style="list-style-type: none"> - 참여 과정의 공정성에 어느 정도 만족하는가? - 과정에 참여할 귀하의 기회에 어느 정도 만족하는가? - 과정에서 처리된 쟁점에 어느 정도 만족하는가? - 과정에 참여한 사람들의 다양성에 어느 정도 만족하는가? - 과정에서의 다양한 견해와 의견에 어느 정도 만족하는가?
성과에 대한 만족	<ul style="list-style-type: none"> - 성과의 공정성에 어느 정도 만족하는가? - 성과에 귀하가 투입된 수준에 어느 정도 만족하는가? - 성과에 귀하가 미치는 영향 수준에 어느 정도 만족하는가? - 성과가 폭넓은 공동체 이해를 대표하는 범위에 어느 정도 만족하는가?
촉진자(들)에 대한 만족	<ul style="list-style-type: none"> - 촉진자의 성과에 귀하는 어느 정도 만족하는가? - 촉진자의 중립성(객관성)에 어느 정도 만족하는가? - 촉진자의 공정성에 어느 정도 만족하는가? - 촉진자가 귀하에게 대우하는 방식에 어느 정도 만족하는가? - 촉진자가 다른 사람들을 대우하는 방식에 대한 만족
제공된 정보에 대한 만족	<ul style="list-style-type: none"> - 과정에 관해 제공 받은 정보에 대해 귀하는 어느 정도 만족하는가? - 제공된 정보가 귀하가 그 과정을 이해시키는 정도에 어느 정도 만족하는가? - 제공된 정보가 귀하가 과정에 효율적으로 참여토록 준비해 주는 정도에 어느 정도 만족하는가? - 제공된 정보가 다른 사람들이 과정에 효율적으로 참여토록 준비해주는 정도에 어느 정도 만족하는가?
토론에 대한 만족	<ul style="list-style-type: none"> - 토론의 품질에 어느 정도 만족하는가? - 토론의 주민성(civility)에 어느 정도 만족하는가? - 토론 과정에서 귀하가 대우 받는 방식에 어느 정도 만족하는가? - 사람들이 다른 견해를 존중해주는 정도에 어느 정도 만족하는가? - 토론이 공개적, 정직, 그리고 이해가능한 정도인지에 대해 어느 정도 만족하는가?

자료: Nabatchi(2012: 31).

2) 주민참여의 고려 요소별 질문내용

NRPA(2010)은 주민참여 고려 요소별 질문을 접근, 청취, 주민정보 활용, 질문사항 검토 활용을 위한 내용을 다음과 같이 제시하였다.

〈표 3-16〉 주민참여 고려 요소별 질문

<p>접근 (access)</p>	<p>가장 강력한 이해관계자 및 오피니언 리더들</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - 귀하는 공동체에서 어떻게 이해관계자를 식별할 수 있는가 - 귀하는 단지 오피니언 리더만인 아니라 폭넓은 일반 공중에 어떻게 개입(engage)하는가 - 귀하는 공원 및 오락시설 관련 무슨 역할과 역량으로 주민을 개입시킬 수 있는가 - 귀하는 공원 및 오락시설 관련에 어떤 방법으로 젊은 세대를 유인할 수 있는가 - 귀하는 어떤 방식으로 윤리적, 원주민 집단과 이주자들을 개입시킬 수 있는가
<p>청취</p>	<p>주민참여의 진정성(authenticity of citizen participation)</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - 귀하는 초기 과정에 어떻게 주민에 개입할 수 있는가(주요 결정 전 혹은 후에) - 주민에 대한 일상적 관심은 무엇인가 - 공동체와 정보를 공유하기 위해 귀하가 사용하는 메커니즘은 무엇인가 - 귀하는 주민과 어떻게 지속적인 정보흐름을 확보할 수 있는가 - 귀하는 문제와 쟁점에 관해 학습, 대화, 생각, 행위를 하기 위해 주민에게 다양한 기회를 제공하고 있는가 - 경쟁 집단간 서로 대화할 수 있게 하기 위해 귀하는 어떠한 기법을 활용하는가 - 어떻게 귀하는 주민이 문제해결, 정치적 및 공동체 지원 확보, 해결 전략 형성, 나머지 주민들에게 접근할 경우 어떻게 주민을 개입시킬 수 있는가
<p>주민에서 얻은 정보를 가지고 무엇을 할 것인가</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 귀하는 개입된 주민에게 의사결정 권한을 위임하는가 - 주민과 리더가 공동 관심사의 쟁점을 해결하기 위해 책임성을 공유하는 의사결정 문화를 형성할 수 있는가 - 핵심 자원과 귀중한 자산 혹은 잠재적으로 강력한 파트너로서 문제해결 시(교육하는 청중이나 관리할 문제로서 보는 대신에) 주민 관점에서 핵심 행위자(players)를 어떻게 교육시키는가 - 귀하는 쟁점을 해결하고 기회를 창출하기 위한 전략을 수립할 때 주민 리더와 핵심 행위자를 개입시키는가

<p>촉진자는 다음 질문 사항을 검토하고 필요시 활용할 것임</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 공원과 여가시설에 주민들과 주민리더들을 개입해야 하는 것을 귀하는 어떤 상황에서 관찰하는가 - 귀하는 어떤 방식으로 광의의 주민을 포함 혹은 대표하는가 - 귀하 조직에 주민대표를 가지고 있는가(가령, 이사회, 만일 그렇다면 무슨 준거로 그들을 식별할 수 있는가) - 귀하는 주민참여(public engagement)를 위한 다양한 방식과 기회를 제공하는가(단지 위원회 같은 단순한 방식이 아닌) - 귀하는 어떻게 공동체에 주민이 개입할 수 있게 자극을 줄 수 있는가 - 어떠한 조직구조가 주민참여를 지원할 수 있는가 - 귀하 조직에 주민참여를 인지하는 기능이 있는가 - 귀하는 공동체(신문, TV, 공개모임, 공동체 뉴스레터, 지역사건 등에서 공개발표)에서 중요한 공원 및 시설 쟁점에 관해 주민을 교육(정보 확산)하기 위해서 사용하는 방식은 무엇인가 - 귀하는 개입된 상이한 이익집단 간에 상호작용을 어떻게 구조화하고 조직화하는가 - 다양한 이해관계자의 갈등해결의 전략은 무엇인가 - 다양한 집단과 일을 할 때, 만일 쟁점이 발생하면 사전에 협상할 준비가 되어 있는가(어느 정도의 범위까지 기꺼이 진행할 수 있는가) - 주민과 일을 할 때(비록 재정적인 것만은 아님) 비용과 시간 문제를 어떻게 극복하는가 - 결정을 알려주기 위해 다차원 견해를 야기할 방식이 있는지 - 주민이 개입하는 의사결정에 관해서 권력 쟁점을 어떻게 처리하는가(가령, 누가 결정하는가) - 공원과 시설에서 의사결정에 관한 지역 정치의 영향력에서 주민의 역할은 무엇인가 - 주민참여와 반응을 유발하는 방식에 어떠한 기술이 영향을 주었는가
--	--

자료: NRPA(2010: 17-18).

3) 주민참여 운영에 대한 의식조사 설문항목

주민참여 운영에 대한 연구결과의 설문항목을 살펴보면 다음과 같다

〈표 3-17〉 자치단체 주민참여 운영에 대한 의식조사 설문항목

설문항목		설문내용
개인사항	공무원	성별/연령/교육 수준/직급/근무 년수
	주민	성별/연령/교육 수준/직업/거주 기간/소득 수준
주민참여 의식		<ul style="list-style-type: none"> - 리더십과 헌신 - 정보, 의견개진 용이성의 제도적 보장 - 참여의 정확한 정보인지 정도 - 충분한 시간의 보장 - 필요한 정보제공의 적시성 - 객관적이고 공정한 정보제공 - 인적, 기술적, 재정적 지원 - 교육 및 훈련 프로그램의 운영 - 정부와 주민간 지식공유 및 조정 - 견제 및 감사수단 확보 - 평가수단 및 역량 구비 - 자치단체와 주민간 파트너십 형성 - 주민참여 형태 - 주민참여제도의 활성화 정도 - 주민참여의 성공요인 - 바람직한 주민참여 단계 - 바람직한 주민참여 유형

자료: 조석주·강인성(2006: 73).

4) 주민참여 평가에 대한 질문지

주민참여 평가에 대한 설문항목을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-18〉 주민참여 평가에 대한 질문지

질문 문항	
1	우리지역 주민들이 지역문제에 활발하게 참여하고 있다.
2	우리지역 주민단체들이 지역문제에 활발하게 참여하고 있다.
3	주민개인이 강한 리더십을 가지고 참여하고 있다.
4	주민단체 리더가 강한 리더십을 가지고 있다.
5	주민이 주민의식을 가지고 있다.
6	주민단체가 참여의식을 가지고 있다.
7	주민이 참여하는데 필요한 역량(주민역량)을 가지고 있다.
8	주민단체가 참여하는데 필요한 역량을 가지고 있다.
9	주민, 주민단체가 사용하는 자원(예산)을 법제도에서 보장하고 있다.
10	주민, 주민단체가 활동하는데 필요한 금전을 실제로 정부가 지원하고 있다.
11	주민, 주민단체가 활동하는데 필요한 금전 이외의 것을 실제로 정부가 지원하고 있다.
12	주민 주민단체의 참여를 정부에서 지원하고 있다.
13	주민간 또는 주민과 정부 간의 협력을 정부에서 지원하고 있다.
14	참여 및 협력에 대한 교육을 정부에서 실시하고 있다.
15	우리지역 주민, 주민단체를 신뢰하고 있다.
16	우리지역 주민, 주민단체, 공무원이 서로에 대해 좋은 감정을 가지고 있다.
17	우리지역 주민, 주민단체, 공무원의 관계가 대등하고 평등하다.
18	우리지역 주민, 주민단체, 공무원이 업무와 관련하여 자주 만나고 있다.
19	우리지역 주민, 주민단체, 공무원이 서로 협력하고 있다.
20	우리지역 주민, 주민단체, 공무원이 공동으로 의사결정을 할 경우에 공동으로 책임지고 있다.
21	우리지역 주민, 주민단체, 공무원이 업무와 관련하여 서로 필요한 아이디어를 교류하고 있다.
22	우리지역 주민, 주민단체, 공무원이 업무와 관련하여 서로 필요한 정보를 공개하고 있다.
23	나는 우리지역에 무슨 문제가 발생한다면 적극적으로 나설 것이다.
24	우리지역 공무원이 강한 리더십을 가지고 주민참여를 독려하고 있다.
25	우리지역의 주민참여가 앞으로 더 활발해 질 것이다.
26	우리지역 주민단체의 참여가 앞으로 더 활발해 질 것이다.

자료: 류영아(2013: 176-7).

5) 주민참여 만족도 평가에 관한 질문

Nabatchi(2012)은 주민참여 만족도 평가에 관한 질문을 위해 과정에 대한 만족, 성과에 대한 만족, 중립자 혹은 촉진자에 대한 만족, 제공된 정보에 대한 만족, 토론에 대한 만족으로 구분하여 질문지를 구성하였다.

〈표 3-19〉 주민참여 만족도 평가에 관한 질문

과정에 대한 만족
참여 과정의 공정성에 대한 만족 정도
과정에 참여할 기회에 대한 만족 정도
과정에서 다른 쟁점에 대한 만족 정도
쟁점을 처리하기 위한 과정의 적절성 및 유용성에 대한 만족 정도
과정에서 사람들의 다양성에 대한 만족 정도
과정에서 견해와 의견의 다양성에 대한 만족 정도
성과에 대한 만족
성과의 공정성에 대한 만족 정도
성과에 대한 귀하의 투입 수준에 대한 만족 정도
성과에 미친 귀하의 영향력 수준에 대한 만족 정도
성과가 폭넓은 공동체 이익을 대표하는 정도에 대한 만족 정도
중립자(neutrals) 혹은 촉진자(facilitators)에 대한 만족
촉진자의 성과에 대한 만족 정도
촉진자의 중립성(객관성)에 대한 만족 정도
촉진자의 공정성에 대한 만족 정도
촉진자가 귀하를 대하는 방식에 대한 만족 정도
촉진자가 다른 사람들을 대하는 방식에 대한 만족 정도
제공된 정보에 대한 만족
과정에 관해 주어진 정보에 대한 만족 정도
제공된 정보가 귀하가 과정을 이해하게 해주는 정도에 대한 만족 정도
제공된 정보가 귀하가 과정에 효율적으로 참여를 준비해주는 정도에 대한 만족
제공된 정보가 다른 사람들이 과정에 효율적으로 참여를 준비해주는 정도에 대한 만족
토론(discussion)에 대한 만족
토론의 질에 대한 만족
토론의 주민성(civility)에 대한 만족
토론 중에 귀하가 대우받는 방식에 대한 만족
사람들이 다른 견해를 존중하는 정도에 대한 만족
토론이 공개적이고, 정직하고, 이해가능한 정도에 대한 만족

자료: Nabatchi(2012: 31).

제3절 수원시 주민참여 평가모형의 도출

지금까지 주민참여와 관련된 다양한 이론 및 선행연구를 검토함. 즉 주민자치의 배경, 주민자치와 행정, 주민참여의 구성요소, 주민참여와 주민자치, 참여민주주의와 주민자치, 주민참여의 다양한 관점, 그리고 주민참여의 역량평가와 관련된 다양한 쟁점을 검토하였다.

이러한 주민참여와 관련된 국내외 선행연구와 이론을 통해서 우리는 이제 수원시 주민참여의 역량을 평가할 수 있는 적실성 있는 평가 틀을 수립할 필요가 있다.

수원시 주민참여의 평가 틀을 구성하기 위해 우리는 선행연구 분석결과 가장 적합한 틀로 투입-과정-성과라는 체계를 고려할 수 있다.

수원시 주민참여의 투입(input)에서 고려할 수 있는 변수로는 참여자의 다양성(왜 참여하는지? 참여하는 데의 어려움은? 참여의 목적 등), 참여자 활성화(인구 대비 참여자가 어느 정도인? 협회, 단체 등록된 수가 많은지? 개인, 단체, 협회, 자원봉사, 전문가 등 조직화가 잘되고 활성화 된 정도), 참여자 역량 성숙도(리더십, 참여자의 리더십 정도나 자질, 전문성, 역량), 지원의 적절성(수원시가 지원하는 재원 등의 정도, 재정 지원의 적절성, 지원 정도의 활성화) 등을 감안하여야 한다.

수원시 주민참여의 과정(process)에서 고려할 수 있는 변수로는 권한과 역할의 적절성, 정보공유의 적절성, 의사결정의 합리성, 참여자간 협력의 충분성을 선정할 필요가 있다.

수원시 주민참여의 산출(output)에서 고려할 수 있는 변수로는 참여활동의 효과성(참여행위로 인한 효과 발생 정도, 참여 자체에 대한 효과, 참여의 활성화 등), 서비스 개선도(서비스란 사업 등을 의미), 지역사회(지역사회 전체) 발전도, 주민만족도(참여에 따른 전반적인 만족도)를 우선적으로 감안하여야 한다.

이러한 평가틀을 실제 수원시 측정을 위해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 투입(Input)은 주민자치 구성, 인프라 등에 관한 내용
 - 참여자 : 다양한 행위자 참여여부, 대표성 등
 - 자원 : 예산, 공간 확보 여부 등
 - 리더십 : 구성원의 역량, 리더십 보유 여부 등
 - 네트워크 : 조직화 정도, 성숙도 등
- 과정(Process)은 운영, 의사결정 과정 등에 관한 내용
 - 운영과정의 공정성 : 운영과정의 객관성, 공정성 여부 등
 - 정보공유의 충분성 : 관련 정보 등의 충분성, 공유여부 등
 - 의사결정의 투명성 : 투명하고 책임있는 의사결정
 - 참여자 협력성 : 원활한 협업과 소통여부
- 성과(Output)는 운영 및 의사결정 결과에 대한 내용
 - 목표달성도 : 주민자치의 목표를 잘 달성하고 있는 지 여부
 - 서비스 개선도 : 주민자치 활동을 통해 지역 행정서비스 개선 여부
 - 지역사회 발전도 : 주민자치 활동을 통해 지역사회가 발전하고 있는 지 여부
 - 주민만족도 : 주민들의 만족도

〈표 3-20〉 수원시 주민참여 평가틀 구성

투입 변수		과정 변수		성과 변수
참여자 다양성	→	권한과 역할의 적절성	→	참여활동의 효과성
참여자 활성화		정보 공유의 적절성		서비스 개선도
참여자 역량 성숙도		의사결정의 합리성		지역사회 발전도
지원의 적절성		참여자간 협력의 충분성		주민 만족도

제4장

수원시 주민자치센터 주민참여 평가

제1절 투입에 대한 평가

제2절 운영과정에 대한 평가

제3절 자치성과에 대한 평가

제4절 종합평가 : 과정평가

제5절 주민자치센터 문제점과
해결방향

제4장 수원시 주민자치센터 주민참여 평가

제1절 투입에 대한 평가

1. 조사개요 및 설문응답자 특성

- 수원시민과 수원시 주민자치위원을 포함하여 수원시 전체 41개 동을 대상으로 조사
- 조사기간은 9월 중부터 10월 중까지 약 한달간 진행되었고 최종 유효 설문지는 742부가 수거되었고 이 중 불성실한 응답을 제외하고 최713부를 대상으로 SPSS를 활용하여 분석
- 전체 응답자 중 수원시민은 383명(52.5%), 수원시 주민자치위원은 346명(47.5%) 이었으며, 남성은 317명(43.7%), 여성은 409명(56.3%)로 나타남
- 응답자의 연령을 보면 50대가 284명(39.0%)로 가장 많았으며, 40대 190명(26.1%), 30대 115명(15.8%), 60대 이상 82명(11.2%), 20대 58명(8.0%)가 응답함
- 연령을 보면 50대가 284명(39.0%)로 가장 많았으며, 40대 190명(26.1%), 30대 115명(15.8%), 60대 이상 82명(11.1%), 20대 58명(8.0%)가 응답함
- 직업을 살펴보면 자영업이 191명(26.5%)로 가장 많았으며, 전업주부 189명(26.2%), 회사원 128명(17.7%) 등으로 나타났으며, 학력을 보면 대학졸업 학력이 390명(54.1%)로 나타났으며 고교졸업 학력이 283명(39.3%)로 나타남
- 응답자의 거주지를 구별로 살펴보면 장안구 202명(28.3%), 권선구 180명(25.3%), 팔달구 172명(24.1%), 영통구 159명(22.3%)이 응답함

2. 투입에 대한 전체 의견

주민자치 투입영역은 시민자치 구성, 인프라 등에 관한 내용으로 모든 항목에 대해 응답자들은 ‘보통이다’라고 가장 많이 응답하였으며, 대체로 긍정적으로 인식하고 있었다. 다만, 자원 항목의 ‘주민자치에 필요한 자원(예산)을 충분히 지원하고 있는 편이다’에 대해서 16.8%(122명)가, ‘재원(예산) 외 주민자치 활동에 필요한 도움(공간제공 등)을 잘 지원받고 있다’에 대해서 13.0%(94명)가 부정적으로 인식하고 있었다.

〈표 4-1〉 주민자치 투입 전체 의견

(명, %)

문항	전혀 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
우리 지역의 주민자치 활동에는 다양한 행위자가 포함되어 있다.	15 2.1	56 7.7	325 44.8	224 30.9	106 14.6	726 100.0
우리 지역의 주민자치에 참여하는 구성원은 충분히 대표성이 있다.	11 1.5	74 10.2	327 44.9	207 28.4	110 15.1	729 100.0
우리 지역의 주민자치는 지역사회 문제에 활발히 참여하고 있다.	15 2.1	62 8.5	295 40.6	227 31.2	128 17.6	727 100.0
주민자치에 필요한 재원(예산)을 충분히 지원하고 있는 편이다.	35 4.8	87 12.0	342 47.1	198 27.3	64 8.8	726 100.0
재원(예산) 외 주민자치 활동에 필요한 도움(공간제공 등)을 잘 지원받고 있다.	23 3.2	71 9.8	309 42.7	244 33.7	76 10.5	723 100.0
우리 지역의 공무원들은 주민자치 활동을 적극적으로 지원하고 있다.	9 1.2	43 5.9	223 30.6	280 38.5	173 23.8	728 100.0
주민자치(주민참여예산제, 주민자치회)에 참여하는 구성원은 리더십을 갖고 있다.	12 1.7	57 7.8	295 40.6	247 34.0	116 16.0	727 100.0
주민자치에 참여하는 구성원은 활동에 필요한 역량을 보유하고 있다.	15 2.1	56 7.7	329 45.2	217 29.8	111 15.2	728 100.0
우리 지역의 주민자치 활동은 네트워크가 잘되어 있다.	12 1.7	57 7.9	326 44.9	226 31.1	105 14.5	726 100.0
우리 지역은 주민자치에 대한 이해와 의견이 성숙되어 있다.	22 3.0	77 10.6	346 47.5	188 25.8	95 13.0	728 100.0

3. 주민과 주민자치위원 간 투입에 대한 의견

주민과 주민자치위원의 주민자치 투입 항목에 대한 인식정도를 살펴본 결과, 두 집단 모두 모든 항목에서 3점 이상으로 긍정적으로 인식하고 있었고, 특히 ‘우리 지역의 공무원들은 주민자치 활동을 적극적으로 지원하고 있다’에 대해 주민은 3.65점, 주민자치위원은 3.92점으로 가장 좋은 평가를 하고 있었다.

또한, 주민의 경우는 ‘주민자치(주민참여예산제, 주민자치회)에 참여하는 구성원은 리더십을 갖고 있다’(3.39점), ‘우리 지역의 주민자치 활동은 네트워크가 잘되어 있다’(3.36점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높은 것으로 나타났다.

자치위원의 경우는 ‘우리 지역의 주민자치는 지역사회 문제에 활발히 참여하고 있다’(3.78점), ‘주민자치(주민참여예산제, 주민자치회)에 참여하는 구성원은 리더십을 갖고 있다’(3.73점) 등에 대해 긍정적 인식 정도도 높았다.

한편, 주민과 주민자치위원 간의 인식 차이를 살펴보면, 주민자치위원이 주민보다 모든 항목에서 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났으며, 특히, ‘우리 지역의 주민자치는 지역사회 문제에 활발히 참여하고 있다’, ‘우리 지역의 주민자치 활동에는 다양한 행위자가 포함되어 있다’, ‘우리 지역의 주민자치에 참여하는 구성원은 충분히 대표성이 있다’ 등의 항목에서 인식차이가 큰 것으로 나타났다.

〈표 4-2〉 주민과 주민자치위원의 투입분야에 대한 의견

(점)

문 항	주민	주민자치위원	전체
우리 지역의 주민자치 활동에는 다양한 행위자가 포함되어 있다.	3.31	3.67	3.48
우리 지역의 주민자치에 참여하는 구성원은 충분히 대표성이 있다.	3.29	3.64	3.45

문항	주민	주민자치위원	전체
우리 지역의 주민자치는 지역사회 문제에 활발히 참여하고 있다.	3.32	3.78	3.54
주민자치에 필요한 자원(예산)을 충분히 지원하고 있는 편이다.	3.21	3.26	3.23
자원(예산) 외 주민자치 활동에 필요한 도움(공간제공 등)을 잘 지원받고 있다.	3.30	3.49	3.39
우리 지역의 공무원들은 주민자치 활동을 적극적으로 지원하고 있다.	3.65	3.92	3.78
주민자치(주민참여예산제, 주민자치회)에 참여하는 구성원은 리더십을 갖고 있다.	3.39	3.73	3.55
주민자치에 참여하는 구성원은 활동에 필요한 역량을 보유하고 있다.	3.33	3.65	3.48
우리 지역의 주민자치 활동은 네트워크가 잘되어 있다.	3.36	3.62	3.49
우리 지역은 주민자치에 대한 이해와 여건이 성숙되어 있다.	3.21	3.50	3.35

4. 거주지에 따른 투입분야에 대한 의견

응답자의 거주지 별로 주민자치 투입 항목에 대한 인식정도를 살펴본 결과, 장안·권선·팔달·영통구 모두 ‘우리 지역의 공무원들은 주민자치 활동을 적극적으로 지원하고 있다’에 대해서 가장 긍정적으로 인식하고 있었으며, ‘주민자치에 필요한 자원(예산)을 충분히 지원하고 있는 편이다’에 대해서 긍정적 인식 정도가 가장 낮았다.

장안구의 경우는 ‘주민자치(주민참여예산제, 주민자치회)에 참여하는 구성원은 리더십을 갖고 있다’(3.69점)과 ‘주민자치에 참여하는 구성원은 활동에 필요한 역량을 보유하고 있다’(3.62점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

권선구의 경우는 ‘우리 지역의 주민자치는 지역사회 문제에 활발히 참여하고 있다’(3.59점), ‘주민자치(주민참여예산제, 주민자치회)에 참여하

는 구성원은 리더십을 갖고 있다'(3.55점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

팔달구의 경우는 '우리 지역의 주민자치는 지역사회 문제에 활발히 참여하고 있다'(3.59점), '주민자치(주민참여예산제, 주민자치회)에 참여하는 구성원은 리더십을 갖고 있다'(3.59점), '우리 지역의 주민자치 활동에는 다양한 행위자가 포함되어 있다'(3.58점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

영통구의 경우는 '우리 지역의 주민자치 활동은 네트워크가 잘되어 있다'(3.42점), '우리 지역의 주민자치는 지역사회 문제에 활발히 참여하고 있다'(3.38점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

한편, 장안·권선·팔달·영통구 간의 인식 차이를 살펴보면, 장안구가 다른 구와 비교해 긍정적 인식정도가 높았으며, 영통구는 장안·권선·팔달구와 비교해 모든 항목에서 긍정적 인식 정도가 낮았다.

특히, '우리 지역의 주민자치에 참여하는 구성원은 충분히 대표성이 있다', '주민자치(주민참여예산제, 주민자치회)에 참여하는 구성원은 리더십을 갖고 있다', '주민자치에 참여하는 구성원은 활동에 필요한 역량을 보유하고 있다', '우리 지역은 주민자치에 대한 이해와 여건이 성숙되어 있다' 항목에서 영통구의 긍정적 평가가 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-3〉 주민자치 투입

(명, %)

문 항	장안구	권선구	팔달구	영통구	전체
우리 지역의 주민자치 활동에는 다양한 행위자가 포함되어 있다.	3.54	3.47	3.58	3.36	3.49
우리 지역의 주민자치에 참여하는 구성원은 충분히 대표성이 있다.	3.52	3.54	3.53	3.24	3.47
우리 지역의 주민자치는 지역사회 문제에 활발히 참여하고 있다.	3.61	3.59	3.59	3.38	3.55
주민자치에 필요한 자원(예산)을 충분히 지원하고 있는 편이다.	3.31	3.30	3.19	3.06	3.22

문 항	장안구	권선구	팔달구	영통구	전체
재원(예산) 외 주민자치 활동에 필요한 도움(공간제공 등)을 잘 지원받고 있다.	3.44	3.42	3.39	3.23	3.38
우리 지역의 공무원들은 주민자치 활동을 적극적으로 지원하고 있다.	3.73	3.77	3.89	3.72	3.78
주민자치(주민참여예산제, 주민자치회)에 참여하는 구성원은 리더십을 갖고 있다.	3.69	3.55	3.59	3.35	3.55
주민자치에 참여하는 구성원은 활동에 필요한 역량을 보유하고 있다.	3.62	3.52	3.45	3.34	3.49
우리 지역의 주민자치 활동은 네트워크가 잘되어 있다.	3.56	3.51	3.47	3.42	3.50
우리 지역은 주민자치에 대한 이해와 여건이 성숙되어 있다.	3.49	3.44	3.34	3.11	3.36

제2절 운영과정에 대한 평가

1. 운영과정에 대한 전체 의견

주민자치 과정영역은 주민자치 운영, 의사결정 과정 등에 관한 내용으로 모든 항목에 대해 ‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’라는 응답을 합하면 과반수 정도가 긍정적으로 인식하고 있다.

〈표 4-4〉 주민자치 운영과정

(명, %)

문항	전혀 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치 운영은 객관적이고 공정하게 이루어지고 있다.	14 1.9	65 9.0	293 40.4	228 31.4	126 17.4	726 100.0
주민자치는 활발하게 이루어진다고 생각한다.	10 1.4	69 9.5	298 40.9	231 31.7	120 16.5	728 100.0
주민센터에서 제공된 정보는 주민자치 활동 의사결정에 도움이 된다.	7 1.0	51 7.0	256 35.3	277 38.2	135 18.6	726 100.0
이해관계자, 공무원 및 관련자 간 필요한 정보가 충분히 공유된다.	8 1.1	62 8.5	302 41.5	231 31.8	124 17.1	727 100.0
의사결정이 외부환경 등에 따라 왜곡되지 않고 투명하게 이루어진다.	13 1.8	72 9.9	292 40.1	219 30.1	132 18.1	728 100.0
의사결정에 대한 책임을 충분히 인식하고 있다.	11 1.5	61 8.4	272 37.4	250 34.4	133 18.3	727 100.0
참여자 간 서로 필요한 아이디어를 활발히 교류하고 있다.	11 1.5	82 11.3	279 38.3	242 33.2	114 15.7	728 100.0
참여자 간 정기적 만남 이외에도 충분히 소통을 하고 있다.	13 1.8	81 11.1	281 38.6	227 31.2	126 17.3	728 100.0

2. 주민과 위원자치위원에 따른 운영과정에 대한 의견

주민과 주민자치위원의 주민자치 과정 항목에 대한 인식정도를 살펴본 결과, 두 집단 모두 모든 항목에서 3점 이상으로 긍정적으로 인식하고 있었다.

주민의 경우는 ‘주민센터에서 제공된 정보는 주민자치 활동 의사결정에 도움이 된다’(3.52점), ‘이해관계자, 공무원 및 관련자 간 필요한 정보가 충분히 공유된다’(3.42점), 참여자 간 서로 필요한 아이디어를 활발히 교류하고 있다’(3.39점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

주민자치위원의 경우는 ‘의사결정에 대한 책임을 충분히 인식하고 있다’(3.83점), ‘주민센터에서 제공된 정보는 주민자치 활동 의사결정에 도움이 된다’(3.82점), ‘주민자치 운영은 객관적이고 공정하게 이루어지고 있다’(3.75점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

한편, 주민과 주민자치위원 간의 인식 차이를 살펴보면, 주민자치위원이 주민보다 모든 항목에서 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났으며, 특히, ‘주민자치 운영은 객관적이고 공정하게 이루어지고 있다’, ‘주민자치 는 활발하게 이루어진다고 생각한다’, ‘의사결정이 외부환경 등에 따라 왜곡되지 않고 투명하게 이루어진다’, ‘의사결정에 대한 책임을 충분히 인식하고 있다’ 등의 항목에서 인식차이가 큰 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 주민과 주민자치위원의 주민자치 운영과정 의견

(명, %, 점)

문항	주민	주민자치위원	전체
주민자치 운영은 객관적이고 공정하게 이루어지고 있다.	3.34	3.75	3.53
주민자치는 활발하게 이루어진다고 생각한다.	3.36	3.70	3.52
주민센터에서 제공된 정보는 주민자치 활동 의사결정에 도움이 된다.	3.52	3.82	3.66

문항	주민	주민자치위원	전체
이해관계자, 공무원 및 관련자 간 필요한 정보가 충분히 공유된다.	3.42	3.69	3.55
의사결정이 외부환경 등에 따라 왜곡되지 않고 투명하게 이루어진다.	3.35	3.72	3.53
의사결정에 대한 책임을 충분히 인식하고 있다.	3.38	3.83	3.60
참여자 간 서로 필요한 아이디어를 활발히 교류하고 있다.	3.39	3.63	3.50
참여자 간 정기적 만남 이외에도 충분히 소통을 하고 있다.	3.35	3.69	3.51

3. 거주지에 따른 주민자치 운영과정에 대한 의견

응답자의 거주지 별로 주민자치 운영과정 항목에 대한 인식정도를 살펴본 결과, 장안·권선·팔달·영통구 모두 ‘주민센터에서 제공된 정보는 주민자치 활동 의사결정에 도움이 된다’에 대해서 가장 긍정적으로 인식하고 있었다.

장안구의 경우는 ‘주민센터에서 제공된 정보는 주민자치 활동 의사결정에 도움이 된다’(3.69점), ‘의사결정이 외부환경 등에 따라 왜곡되지 않고 투명하게 이루어진다’(3.64점), ‘주민자치는 활발하게 이루어진다고 생각한다’(3.63점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

권선구의 경우는 ‘주민센터에서 제공된 정보는 주민자치 활동 의사결정에 도움이 된다’(3.70점), ‘이해관계자, 공무원 및 관련자 간 필요한 정보가 충분히 공유된다’(3.62점), ‘의사결정에 대한 책임을 충분히 인식하고 있다’(3.61점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

팔달구의 경우는 ‘주민센터에서 제공된 정보는 주민자치 활동 의사결정에 도움이 된다’(3.65점), ‘의사결정에 대한 책임을 충분히 인식하고 있다’(3.64점), ‘주민자치 운영은 객관적이고 공정하게 이루어지고 있다’(3.60점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

영통구의 경우는 ‘주민센터에서 제공된 정보는 주민자치 활동 의사결정에 도움이 된다’(3.60점), ‘의사결정에 대한 책임을 충분히 인식하고 있다’(3.50점), ‘이해관계자, 공무원 및 관련자 간 필요한 정보가 충분히 공유된다’(3.46점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

한편, 장안·권선·팔달·영통구 간의 인식 차이를 살펴보면, 영통구는 장안·권선·팔달구와 비교해 모든 항목에서 긍정적 인식 정도가 낮았다.

특히, ‘주민자치는 활발하게 이루어진다고 생각한다’, ‘의사결정이 외부환경 등에 따라 왜곡되지 않고 투명하게 이루어진다’, ‘참여자 간 정기적 만남 이외에도 충분히 소통을 하고 있다’ 항목에서 영통구의 긍정적 평가 정도가 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 주민자치 운영과정

(점)

문항	장안구	권선구	팔달구	영통구	전체
주민자치 운영은 객관적이고 공정하게 이루어지고 있다.	3.59	3.54	3.60	3.42	3.54
주민자치는 활발하게 이루어진다고 생각한다.	3.63	3.57	3.56	3.36	3.54
주민센터에서 제공된 정보는 주민자치 활동 의사결정에 도움이 된다.	3.69	3.70	3.65	3.60	3.66
이해관계자, 공무원 및 관련자 간 필요한 정보가 충분히 공유된다.	3.56	3.62	3.53	3.46	3.54
의사결정이 외부환경 등에 따라 왜곡되지 않고 투명하게 이루어진다.	3.64	3.59	3.53	3.35	3.54
의사결정에 대한 책임을 충분히 인식하고 있다.	3.60	3.61	3.64	3.50	3.59
참여자 간 서로 필요한 아이디어를 활발히 교류하고 있다.	3.62	3.53	3.49	3.38	3.51
참여자 간 정기적 만남 이외에도 충분히 소통을 하고 있다.	3.61	3.61	3.49	3.33	3.52

제3절 자치성과에 대한 평가

1. 자치성과에 대한 전체 의견

주민자치 결과영역은 운영 및 의사결정 성과에 대한 내용으로 모든 항목에 대해 응답자들은 ‘보통이다’라고 가장 많이 응답하였으며, 대체로 긍정적으로 인식하고 있었다.

다만, ‘주민자치활동을 통해 전반적인 행정서비스가 개선된 정도’에 대해서 12.7%(92명)가, ‘시급한 지역현안을 다루는 정도’에 대해서 12.5%(91명)가, ‘활동의 성과가 폭넓은 공동체 이익을 반영하는 정도’에 대해서 12.4%(90명)가 부정적으로 인식하고 있었다.

〈표 4-7〉 주민자치 성과

(명, %, 점)

문항	전혀 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
주민자치에서 추구하는 목표를 잘 달성하고 있다.	12 1.6	72 9.9	289 39.7	249 34.2	106 14.6	728 100.0
주민자치에서 다루어지는 쟁점이나 사안이 적합하다.	10 1.4	70 9.7	293 40.4	258 35.6	94 13.0	725 100.0
주민자치활동을 통해 전반적인 행정서비스가 개선된다고 생각한다.	18 2.5	74 10.2	291 40.0	238 32.7	106 14.6	727 100.0
시급한 지역현안을 잘 다루고 있다고 생각한다.	22 3.0	69 9.5	303 41.7	239 32.9	93 12.8	726 100.0
활동의 성과가 폭넓은 공동체 이익을 반영한다고 생각한다.	14 1.9	76 10.5	284 39.3	242 33.5	107 14.8	723 100.0
지역사회 발전에 크게 이바지한다고 생각한다.	13 1.8	72 9.9	292 40.2	228 31.4	122 16.8	727 100.0
행정에 대한 주민만족도가 향상되었다.	16 2.2	64 8.8	303 41.8	237 32.7	105 14.5	725 100.0
우리 지역의 주민자치는 잘 운영되고 있다고 생각한다.	15 2.1	58 8.0	274 37.8	238 32.8	140 19.3	725 100.0

2. 주민과 위원자치위원에 따른 주민자치 성과에 대한 의견

주민과 주민자치위원의 주민자치 성과 항목에 대한 인식정도를 살펴본 결과, 주민의 경우는 ‘우리 지역의 주민자치는 잘 운영되고 있다고 생각한다’에 대해 3.40점으로 이었으며, ‘시급한 지역현안을 잘 다루고 있다고 생각한다’에 대해서 3.23점으로 긍정적 인식정도가 낮은 편이었으나, 주민자치위원의 경우는 ‘우리 지역의 주민자치는 잘 운영되고 있다고 생각한다’에 대해 3.80점으로 긍정적으로 평가하고 있었다.

한편, 주민과 주민자치위원 간의 인식 차이를 살펴보면, 주민자치위원이 주민보다 모든 항목에서 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났으며, 인식의 차이가 큰 것으로 나타났다.

특히, ‘주민자치에서 추구하는 목표를 잘 달성하고 있다’, ‘주민자치에서 다루어지는 쟁점이나 사안이 적합하다’, ‘시급한 지역현안을 잘 다루고 있다고 생각한다’, ‘우리 지역의 주민자치는 잘 운영되고 있다고 생각한다’ 등의 항목에서 인식차이가 큰 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 주민과 주민자치위원의 주민자치 성과 의견

(점)

문항	주민	주민자치위원	전체
주민자치에서 추구하는 목표를 잘 달성하고 있다.	3.30	3.73	3.50
주민자치에서 다루어지는 쟁점이나 사안이 적합하다.	3.30	3.69	3.49
주민자치활동을 통해 전반적인 행정서비스가 개선된다고 생각한다.	3.29	3.66	3.47
시급한 지역현안을 잘 다루고 있다고 생각한다.	3.23	3.64	3.43
활동의 성과가 폭넓은 공동체 이익을 반영한다고 생각한다.	3.32	3.67	3.49
지역사회 발전에 크게 이바지한다고 생각한다.	3.37	3.68	3.51
행정에 대한 주민만족도가 향상되었다.	3.34	3.64	3.48
우리 지역의 주민자치는 잘 운영되고 있다고 생각한다.	3.40	3.80	3.59

3. 거주지에 따른 주민자치 성과에 대한 의견

응답자의 거주지 별로 주민자치 성과 항목에 대한 인식정도를 살펴본 결과, 장안·권선·팔달·영통구 모두 ‘우리 지역의 주민자치는 잘 운영되고 있다고 생각한다’에 대해서 긍정적 인식 정도가 가장 높았다.

장안구의 경우는 ‘주민자치에서 다루어지는 쟁점이나 사안이 적합하다’(3.65점)과 ‘지역사회 발전에 크게 이바지한다고 생각한다.’(3.63점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

권선구의 경우는 ‘활동의 성과가 폭넓은 공동체 이익을 반영한다고 생각한다’(3.58점), ‘주민자치활동을 통해 전반적인 행정서비스가 개선된다고 생각한다’(3.55점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

팔달구의 경우는 ‘지역사회 발전에 크게 이바지한다고 생각한다’(3.56점), ‘활동의 성과가 폭넓은 공동체 이익을 반영한다고 생각한다’(3.54점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

영통구의 경우는 ‘주민자치에서 추구하는 목표를 잘 달성하고 있다’(3.4235점), ‘주민자치활동을 통해 전반적인 행정서비스가 개선된다고 생각한다’와 ‘지역사회 발전에 크게 이바지한다고 생각한다’(3.33점) 등에 대해 긍정적 인식 정도가 높았다.

한편, 장안·권선·팔달·영통구 간의 인식 차이를 살펴보면, 장안구가 권선·팔달·영통구와 비교해 모든 항목이 긍정적 인식정도가 높았으며, 영통구는 장안·권선·팔달구와 비교해 모든 항목에서 긍정적 인식 정도가 낮았다.

〈표 4-9〉 주민자치 성과

(명, %, 점)

문항	장안구	권선구	팔달구	영통구	전체
주민자치에서 추구하는 목표를 잘 달성하고 있다.	3.61	3.51	3.56	3.35	3.51
주민자치에서 다루어지는 쟁점이나 사안이 적합하다.	3.65	3.54	3.48	3.30	3.50

문 항	장안구	권선구	팔달구	영통구	전체
주민자치활동을 통해 전반적인 행정서비스가 개선된다고 생각한다.	3.59	3.55	3.41	3.33	3.48
시급한 지역현안을 잘 다루고 있다고 생각한다.	3.60	3.44	3.48	3.19	3.44
활동의 성과가 폭넓은 공동체 이익을 반영한다고 생각한다.	3.57	3.58	3.54	3.26	3.49
지역사회 발전에 크게 이바지한다고 생각한다.	3.63	3.54	3.56	3.33	3.52
행정에 대한 주민만족도가 향상되었다.	3.60	3.52	3.54	3.28	3.49
우리 지역의 주민자치는 잘 운영되고 있다고 생각한다.	3.71	3.66	3.63	3.36	3.60

제4절 종합평가 : 과정평가

1. I-P-O 영역 평균

주민자치 투입영역은 주민자치 구성, 인프라 등에 관한 내용으로 구성되었으며, 주민자치 과정영역은 주민자치 운영, 의사결정 과정 등에 관한 내용이며, 주민자치 성과영역은 주민자치 운영 및 의사결정 성과에 대한 내용으로 구성되어 있다.

3가지 영역 평균을 살펴보면, 투입은 3.47점, 과정은 3.55점, 성과는 3.50점으로 나타났다.

〈표 4-10〉 영역별 평균

(점)

영역	Input(투입)	Process(과정)	Output(성과)
영역 평균	3.47	3.55	3.50

2. 주민과 자치위원에 따른 영역별 항목 평균

주민자치 투입영역은 참여자, 자원, 리더십, 네트워크 항목으로 구성되어 있으며, 주민과 주민자치위원의 항목 평균을 살펴보면 다음과 같다.

주민의 경우 자원 항목(예산, 공간확보 여부 등)이 3.38점으로 가장 높게 평가하였으며, 리더십 항목(구성원의 역량, 리더십 보유 여부 등)이 3.36점, 참여자 항목(다양한 행위자 참여여부, 대표성 등)이 3.31점, 네트워크 항목(조직화 정도, 성숙도 등)이 3.29점으로 나타났다.

자치위원의 경우 참여자 항목과 리더십 항목이 3.69점으로 가장 높게 평가하였으며, 네트워크 항목이 3.56점, 자원 항목이 3.31점으로 나타났다.

주민자치 과정영역은 참여과정의 공정성, 정보공유의 충분성, 의사결정의 투명성, 참여자 협력성 항목으로 구성되었으며, 항목 평균을 살펴보면 다음과 같다.

주민의 경우 정보공유의 충분성 항목(관련 정보 등의 충분성, 공유여부 등)이 3.47점으로 가장 높게 평가하였으며, 의사결정의 투명성 항목(투명하고 책임있는 의사결정)과 참여자 협력성 항목(원활한 협업과 소통여부)이 3.37점, 참여과정의 공정성 항목(운영과정의 객관성, 공정성 여부 등)이 3.35점으로 나타났다.

자치위원의 경우, 의사결정의 투명성 항목이 3.77점으로 가장 높게 평가하였으며, 정보공유의 충분성 항목이 3.76점, 참여과정의 공정성 항목이 3.72점, 참여자 협력성 항목이 3.66점으로 나타났다.

주민자치 결성과역은 목표달성도, 서비스 개선도, 지역사회 발전도, 주민만족도 항목으로 구성되었으며, 항목 평균을 살펴보면 다음과 같다.

주민의 경우 주민만족도 항목이 3.37점으로 가장 높게 평가하였으며, 지역사회 발전도 항목이 3.34점, 목표달성도 항목이 3.30점, 서비스 개선도 항목이 3.26점으로 나타났다.

주민자치위원의 경우 주민만족도 항목이 3.72점으로 가장 높게 평가하였으며, 목표달성도 항목이 3.71점, 지역사회 발전도 항목이 3.68점, 서비스 개선도 항목이 3.65점으로 나타났다.

한편, 주민자치위원이 주민보다 모든 항목에서 평가 점수가 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-11〉 주민과 주민자치위원의 항목 평균 차이

(점)

영역	항목	주민	주민자치위원	전체
Input(투입)	참여자	3.31	3.69	3.50
	자원	3.38	3.55	3.47
	리더십	3.36	3.69	3.53
	네트워크	3.29	3.56	3.43

영역	항목	주민	주민자치위원	평균
Process(과정)	참여과정 공정성	3.35	3.72	3.54
	정보공유 충분성	3.47	3.76	3.62
	의사결정 투명성	3.37	3.77	3.57
	참여자 협력성	3.37	3.66	3.52
Output(결과)	목표달성도	3.30	3.71	3.51
	서비스 개선도	3.26	3.65	3.46
	지역사회 발전도	3.34	3.68	3.51
	시민만족도	3.37	3.72	3.55

3. 거주지에 따른 영역별 항목 평균

응답자의 거주지 별로 투입영역의 항목 평균을 비교해 보면, 영통구가 장안·권선·팔달구와 비교해 모든 항목에서 평가 점수가 낮다. 특히, 참여자·리더십·네트워크 항목에서 장안구와 큰 차이가 나타났다.

과정영역의 항목 평균 또한 영통구가 장안·권선·팔달구와 비교해 모든 항목에서 평가 점수가 낮았으며, 참여자 협력성 항목에서 큰 차이를 보였다.

종합적으로 항목 평균을 살펴보면, 장안구가 모든 항목 평균이 가장 높으며, 영통구는 모든 항목 평균이 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-12〉 거주지에 따른 영역별 항목 평균 비교

(점)

영역	항목	장안구	권선구	팔달구	영통구
Input(투입)	참여자	3.56	3.55	3.56	3.33
	자원	3.49	3.49	3.48	3.34
	리더십	3.65	3.54	3.52	3.34
	네트워크	3.53	3.47	3.41	3.27
Process(과정)	참여과정의 공정성	3.61	3.55	3.58	3.39
	정보공유의 충분성	3.62	3.66	3.59	3.53
	의사결정의 투명성	3.62	3.60	3.59	3.42
	참여자 협력성	3.61	3.57	3.49	3.36
Output(성과)	목표달성도	3.63	3.53	3.52	3.32
	서비스 개선도	3.59	3.50	3.45	3.26
	지역사회 발전도	3.60	3.56	3.55	3.29
	시민만족도	3.65	3.59	3.58	3.32

제5절 주민자치센터의 문제점과 해결방향

1. 운영주체의 모호성

본 조사에 의하면 ‘주민자치 운영은 객관적이고 공정하게 이루어지고 있다’, ‘주민자치는 활발하게 이루어진다고 생각한다.’, ‘의사결정이 외부 환경 등에 따라 왜곡되지 않고 투명하게 이루어진다.’, ‘의사결정에 대한 책임을 충분히 인식하고 있다.’ 등의 항목에서 주민들은 평균 3.2점인 반면 자치위원회 위원은 평균 3.7로 높게 나타나고 있어 그 격차가 크며, 심층인터뷰과정에서는 주민자치위원들의 불만은 “운영에 대한 책임도 없는데 욕만 얻어먹는다.”는 의견이 지배적이었다.

주민자치센터는 주민자치위원회와 담당공무원 및 자원봉사자에 의해 운영되고 있다. 주민자치위원회는 조례에 의해 어느 정도의 의사결정권을 행사할 수 있지만, 주민자치센터의 장인 읍·면·동장이 반드시 이를 수용할 의무도 없으며, 재정권한 및 행정책임 역시 주민자치위원회에 있지 않다. 더구나 주민자치위원회의 임명권한도 동장에게 있으므로 인해 선택적 상황에서 상호평등적 지위에서 업무협약이 이루어지기 곤란한 측면이 있다. 또한 주민자치위원회의 위원 실질적 권한이 없음으로 프로그램 건의가 대부분인 실정이다.

따라서 주민자치센터의 운영주체인 주민자치위원회의 기능강화가 필요한 실정이다. 주민자치위원회가 주민자치회로 바뀌면서 법적 지위가 강화되도록 되어 있음으로 주민자치회의 짜임새 있는 운영을 통해 주민자치센터의 자치기능을 강화하는 방향으로 정책이 수립되어야 한다.

2. 재원 및 시설 부족

본 조사에 의하면, ‘주민자치에 필요한 재원(예산)을 충분히 지원하고 있는 편이다’에 대해서 16.8%(122명)가, ‘재원(예산) 외 주민자치 활동에 필요한 도움(공간제공 등)을 잘 지원받고 있다’에 대해서 13.0%(94명)가 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

주민자치센터는 시설과 프로그램 운영에 있어 일부 보조금과 수강료 등 자체수익을 통해 운영하도록 되어있어, 지역별 편차가 심할 뿐 아니라, 수강료가 최대 5만원으로 한정되어 있어, 질 높은 프로그램의 진행이 어렵다.

주민자치센터의 설치 운영을 위해 개소당 시설비 1억 원과 운영비 1,500만원 범위의 지원기준을 설정해 놓고 있지만 실질적으로는 지켜지지 않는 경우가 많으며, 예산편성의 과정과 심의과정에서도 관심의 축에서 제외될 개연성이 높다.

따라서 주민자치센터의 기능이 자치 및 복지·문화·교육 기능이 강화되려면 안정적 재원이 마련되어야 하고 그 결정권한을 주민자치위원회 또는 주민자치회에 이양되어야 한다.

3. 자치역량 부족

본 조사에 의하면 자치에 대한 이해도와 여건이 3.35점으로 다른 분야에 비해 낮게 나타났으며, 그 쟁점이나 사안 처리가 3.4점으로 낮게 나타나고 있다.

이는 주민자치센터가 주로 주민자치에 대한 참여 및 해결이라는 본래의 목적보다는 교육위주의 프로그램으로 운영되고 있는 것에 기인한다. 본 조사에서도 어느 지역에서도 자치역량과 관련된 체계적인 프로그램을 운영하는 곳은 한 군데도 없었다. 그나마 수원시의 경우는 주민자치위원회 위원들에게 자치역량강화 프로그램 및 워크숍을 통해 기본적인 자치

역량 강화에 대한 필요성과 이론을 제공하고 있으나, 체계적인 프로그램이라고 하기에는 부족한 점이 있다.

따라서 주민자치센터의 자치기능을 강화시킬 필요가 있다. 단지 동의 수가 너무 많아 분산적일 경우, 구 단위 내지는 시 단위에서 자치역량 강화를 위한 프로그램이 마련되어야 한다.

수원시의 경우에는 이러한 문제점을 해결하기 위해 ‘시민자치대학’ 운영을 결정하였다. 문제는 시민들의 참여를 어떻게 유도할 것인지 유인체계를 마련하는 것과 그 프로그램의 내용을 어떻게 충실하게 만들 것인가?하는 문제는 숙제로 남아있다.

4. 정체성의 문제

수원시의 경우는 발달·권선을 중심으로 하는 구도심과 영통을 중심으로 하는 신시가지가 인식의 차이 문제로 대립되고 있다. 본 조사에서도 영통구는 투입-운영-성과의 모든 영역에 있어 가장 낮은 3.35점으로 나타났는데 이는 수원시 평균 3.51, 영통을 제외한 수원시 평균 3.56에 비해 상당히 낮은 점수를 보이고 있다. 이는 영통구가 다른 구에 비해 신시가지인 만큼 소통, 수원에 대한 이해도, 그리고 만족도 등에서 낮은 점수를 보였기 때문이다.

이러한 현상이 나타나는 근본적인 원인은 담론적으로 정체성의 문제로 귀결될 수 있다. 수원 역사성이 상대적으로 희박한 영통지역은 다른 지역에서 인구유입이 가장 많이 이루어진 지역으로 수원에 대한 이해와 동질화에 상대적으로 떨어질 수밖에 없다.

이를 극복하기 위해서는 주민자치센터의 주민참여 프로그램에서 수원 알리기가 필요한데, 협소한 수원이 아닌 다양성을 구비한 포용력 있는 지역으로서의 수원을 알릴 필요가 있으며, 스포츠와 다양한 문화행사를 통해 수원시민으로서의 사회화 프로그램이 마련되어야 한다.

5. 종합적 해결방안

본 조사에서 나타난 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 다양한 방법이 있을 수 있다. 재정적 지원, 시설의 고도화, 프로그램의 다양화 등 수없이 많은 제안들이 있을 수 있다. 하지만 이러한 제안들은 단편적 부분적 해결방안이거나, 시간적으로 지속성을 확보하는 데 한계가 있다.

따라서 지속적이고 종합적인 해결방법으로서 운영주체의 변화가 필요하다. 운영주체를 현행과 같이 읍·면·동장 책임에 주민자치위원회의 협력체계로서는 한계가 있음으로 주민자치위원회가 주민자치회로 바뀌는 시점에서 주민자치센터의 주체를 주민자치회로 이관할 필요가 있다.

장기적으로는 주민자치센터의 프로그램 및 운영제도 등을 주민자치회에서 결정하도록 하고, 회계기능만 공무원의 도움을 받는 방식으로 운영이 되어야 할 것이다.

따라서 다음 장에서는 주민자치회와 주민자치센터와 관계 설정을 통해 주민자치센터 발전방안을 모색하여 본다.

제5장

주민자치센터와 주민자치회 간의 관계 설정

제1절 주민자치회 시범운영에 대한
평가

제2절 주민자치센터와 주민자치회
간 관계 설정

제5장 주민자치센터와 주민자치회

제1절 주민자치회 시범운영에 대한 평가

2013년 7월부터 2014년 12월까지 실시된 주민자치회 시범실시 중간 평가(2014년 5월 기준) 결과는 다음과 같다(김필두, 2014b)²⁾.

첫째, 주민자치회 조직설치 현황을 보면 전체 31개 시범실시 모두 1개 읍·면·동당 1개의 주민자치회를 설치하고 분회를 설치한 사례는 없었다.

둘째, 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 규정하였고, 6개 지역은 조례상 위원의 정수를 25명 이하로 규정하였고, 1개 지역은 조례상 위원의 정수를 35명 이하, 1개 지역은 지역은 조례상 위원의 정수를 20-35명으로 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 직능단체의 대표 등이 26.1%, 통장과 이장 등 지역대표가 24.9% 등을 각각 차지하고 있다. 기존 주민자치위원

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

회 위원이 다시 주민자치회위원으로 위촉된 경우가 77%이고 주민자치회에 신규로 참여하게 된 일반 주민은 전체 주민자치회 위원의 14.6%로 나타났다.

셋째, 주민자치회 운영 현황을 분석한 결과, 시범실시 대상 31개 읍·면·동의 주민자치회는 평균 8회의 정기회를 개최하였으며, 평균 3회의 수시회의를 개최하였다.

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

넷째, 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.

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

〈표 5-1〉 주민자치회 시범실시 현황 분석

	표준조례안 규정	실시내용
조직설치 현황	읍면동에 자치회를 설치하고, 특수한 지역에 대하여 분회를 설치할 수 있다고 규정 ☞ 주민자치회 수에 대한 규정은 없음	31개 시범실시 모두 1개 읍면동에 1개 주민자치회 설치 분회 설치 사례 없음

	표준조례안 규정	실시내용
주민자치회 위원 구성현황	3가지 중 자율적으로 특성에 맞게 결정하도록 권장(7~15명, 10~20명, 20~30명)	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
	남녀 구성비: 여성비율을 전체 위원의 40% 이상이 되도록 노력해야 한다고 규정	평균 남성위원 66%, 여성위원 34% 19개 지역은 여성위원의 비율이 40% 미만임
	지역대표, 주민대표, 직능대표위원규정 - 구체적인 인원은 규정하지 않음	주민대표 49% 직능대표 26.1% 지역대표 24.9% 기존 주민자치위원회 위원 77%, 신규 14.6%
운영현황	정기회 월 1회 개최 임시회 자치회장의 필요, 읍·면·동장 요청, 위원의 3분1이상의 요구시 개최	평균 8회 정기회 개최 평균 3회의 수시회 개최
	사무기능(권한): 협의·심의/위탁/자치사무 규정	협의·심의의 사무 평균 2건 위탁사무 평균 2건 자치사무 평균 4건 수행
예산현황	특별 규정 없음	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 정리(2014.5월 자료까지 현황).

이러한 시범사업 결과 성과는 다음과 같다(김필두, 2014b; 한국지방행정연구원, 2014).

첫째, 인식차원에서 시범실시 결과 의회의원, 공무원, 주민의 주민자치 및 주민자치회 인식이 제고되었다. 시범실시 과정에서 홍보를 통해 주민들에 대한 인식이 제고되었고, 조례 입법화 과정에서 특별법에 나타난 주민자치의 기본방향 등을 지방의회 의원들이 인식하게 되었다. 따라서 주민자치회 시범실시는 주민자치의 또 다른 교육의 장이 되었다고 볼 수 있다.

제도적 차원에서 둘째, 주민자치회 위원의 위상이 제고되었다. 지방분권 및 지방행정 체제개편에 관한 특별법은 주민자치회의 설치와 운영에 관한 근거법이 되면서 주민자치회는 임의조직이 아니라 특별법에 근거를 둔 법정조직이 되고, 주민자치회 위원의 위촉권자가 기존 읍면동장에서 시군구청장으로 상향 조정됨으로서 위원회의 위상이 제고되었다. 협력형의 핵심은 주민자치회장과 읍면동장이 상호 대등한 위치를 확보하는 것이다(김필두, 2014b).

셋째, 민관협력이 체계적으로 추진될 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 즉, 주민자치회의 기능을 명확히 하고, 주민자치회가 지방행정사무의 일부를 위탁하여 수행함으로써 민관협력의 바탕을 마련하게 되었다. 이는 협력가버넌스 토대 마련, 서비스의 공동생산이라는 지방자치의 한 단계 진전이라고 볼 수 있다.

넷째, 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 되고 주민자치회가 주관하는 지역사회를 위한 자원봉사활동에도 적극적으로 참여하게 될 것이다(김필두, 2014b).

운영적 차원에서 다섯째, 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 기

능, 행정기관과의 관계, 통리장 혹은 읍면동 관할 구역 안의 다른 단체들과의 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 법률의 제정 등 주민자치회 법제화의 방향에 대한 관심과 인식의 확산, 주민자치회의 운영을 위한 주민 대상의 주민자치 교육의 필요성에 대한 공감대 형성 등 긍정적인 성과를 가져왔다.

여섯째, 주민자치의 재정 확대에 기여하였는데, 주민자치회 재원은 국고보조금, 위탁사업 수수료, 자체사업 수입 등인데, 시범실시 대상 지역의 경우 소득사업 등 사업분야가 확대됨으로써 주민자치회의 재정이 제한적이거나 확대되었으며, 또한 주민자치회의 재정적 도립에 대한 주민의 욕구가 증가되었다.

그렇다면 이러한 주민자치회 시범실시를 통하여 나타난 문제점들은 무엇인지를 살펴보고자 한다. 이는 김필두(2014b), 한국지방행정연구원(2014)에서 실시한 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석 결과를 토대로 하고, 김찬동(2014b)³⁾의 분석내용을 결합하였다.

첫 번째, 모델의 적절성에 대한 문제이다. 모델 선정을 선호도 조사결과 협력형이 선정되어 시범실시에 들어갔다는 점이다. 선호도가 적절성을 의미하는 것은 아니다. 즉, 협력형이 통합형이나 주민조직형에 비해 우리나라에 적합하다고 판단하는 근거로써 선호도가 타당한가의 문제이다.

두 번째, 주민자치회 조례의 문제를 들 수 있다. 시범실시 지역 대부분의 조례는 안전행정부의 표준조례를 그대로 모방하고 있어서 지역의 특성을 거의 반영하지 못하고千篇일률적인 조례를 운영하고 있다. 또한 대도시 자치구, 행정구 개편논의 또는 대동제로의 개편논의 등과도 연계되지 않고 있다.

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

세 번째, 주민자치회 위원 선출방식의 문제이다. 그 중에서도 먼저, 선정위원회에 대한 문제제기를 할 수 있다. 선정위원은 읍면동장, 이통장 연합회, 지역의 사회단체연합회 등으로 주민자치회 위원의 추천자 혹은 단체와 동일하여 주민자치회 위원과 주민자치회 위원 선정위원이 차별화 되지 않는다. 이는 주민자치회 위원이 주민자치회 위원을 추천하는 결과를 가져올 수 있다. 특히 농촌의 경우 인재풀이 적어 선정위원회를 구성하는데 어려움에 직면하였다.

다음으로 주민자치회 위원의 구성문제로 주민자치회 위원은 지역대표위원회, 주민대표위원, 직능대표위원인데, 이 구분이 애매모호하다는 점이다. 시범실시 결과 주민대표로 추천받지 못하면 지역대표로 추천의뢰하는 등 중복되는 사례가 시범지역에서 발견되었다. 그리고 지역대표위원, 주민대표위원, 직능대표위원 등을 균형있게 골고루 위촉한 주민자치회는 거의 없고, 과거 지역유지 중심의 주민자치위원회와 큰 차이가 없는 것으로 조사되었다. 즉, 기존 주민자치위원회 위원들이 60% 정도 재 위촉됨으로써 위촉권자가 동장에서 기초자치단체장으로 바뀌었다는 것 외에는 위원들의 구성에 근본적인 변화가 생긴것이라고 하기 어렵고, 대표성의 문제가 여전히 존재한다(김찬동, 2014b).

네 번째, 주민자치회 위원의 위상과 역량에 관한 문제이다. 주민자치회는 주민자치조직인 동시에 일선행정(지원) 조직으로서의 2중적인 성격을 지닌다. 이에 어울리는 위상과 권한의 부여가 필수적이다. 시범사업 중인 협력형 표준조례에는 주민자치회는 읍면동장과 대등한 위치에서 읍면동의 행정업무의 일부를 협의하여 처리할 수 있는 지위를 가지는 것으로 규정되어 있지만 실질적인 권한이 없다. 읍면동의 업무를 협의 심의하지만 궁극적인 집행권은 읍면동장이 가지고 있으며, 협의 심의가 이루어지지 않거나 협의 심의 결과가 이행되지 않은 경우의 조치에 대한 규정이 있어서 협의 심의는 구속력을 갖지 못하여 사문화된 조항으로 전락할 수 있다.

관련해서 주민자치회 위원은 읍면동장이나 읍면동의 공무원에 비해 정보 부족 등 역량 미흡하다는 문제점도 지적할 수 있다. 20~30명에 이르

는 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, 이는 생업과 관련된 문제로 경제적 손실을 감수하면서까지 주민자치회에 참석하지는 못하는 등 책임감 부족이 문제가 되고 있다.

다섯 번째, 주민자치회 기관구성과 관련해서도 문제가 지적되었다. 주민자치회가 실질적으로 활동하기 위해서는 하부단위의 조직도 필요하지만 주민자치사업을 실질적으로 집행하고 관리할 사무조직도 필요하다. 시범실시 중인 협력형에서는 사무국을 설치할 수 있다고 규정하고 있으나, 구체적인 설치방법에 대한 언급이 없으며, 안전행정부(현 행정자치부)의 지침에 따르면 사무국은 설치하되, 유급사무원은 둘 수 없고, 자원봉사자를 중심으로 한 한 상근직원을 둘 수 있다고 하였는데(안전행정부, 2013e), 이는 주민자치회의 전문성을 둘 수 없고 책임성과 성실성도 미흡하여 주민자치회가 유명무실해지는 위험성이 있다.

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

여섯 번째, 주민자치회의 사업범위와 내용의 불분명도 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 사업 추진하는 지역은 거의 없음. 각각 사업의 구체적인 범위와 내용에 대한 규정과 기준이 없어서 시군구 혹은 읍면동에서 제공하는 자료와 정보를 기반으로 해서 시군구 혹은 읍면동에서 제시하는 사업을 협

의·심의사업 혹은 위탁사업으로 선택하는 경우가 많다. 시군구나 읍면동 등 행정기관에서도 관련 자료와 정보가 빈약하여 협의·심의가능사업 혹은 위탁기능사업을 발굴하지 못하고 현재는 각 시범지역 별로 1~2건 정도의 협의·심의사업 혹은 위탁사업을 추진하고 있어서 사업 분류의 실효성을 떨어지고 있다.

일곱 번째, 현재 시범실시 중인 지역에 대하여 안전행정부에서는 31개 전체에는 1억원의 특별교부세를 지급하고, 10개 지역에는 3억 원에서 8억 원 정도의 안심마을 조성자금을 지원하였다. 이는 국가의존성을 키우는 부정적인 결과를 가져왔는데, 1억원을 받기 위하여 시범실시에 자원했다는 읍면동도 다수 있다. 결국, 정부의 지속적인 지원이 문제인데 향후 주민자치회가 확대될 때 모든 주민자치회를 지원할 수 없다. 관련해서, 정부에서는 지속적으로 주민자치회 재원을 지원할 계획이 없다고 하고, 주민자치회는 자체재원 발굴보다는 정부만을 바라보고 있어서 본래의 주민자치회 설립취지에 어긋난다.

또한 현재 시범실시 중인 주민자치회 조례에는 누가 회계를 관리하는지에 관한 회계 관련 조항이 없어, 현지에서는 회계관리 책임을 둘러싸고 읍면동장과 주민자치회장간의 갈등이 야기되기도 하였다. 조례에는 '시군구청장은 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 시군구청장의 감사권을 일부 인정하고 있다. 일부 시범지역에서는 읍면동장이 시군구청장을 대신하여 주민자치회에 대한 감사권을 행사하기도 하는데, 이는 읍면동장과 주민자치회장이 대등한 지위를 가진다는 당초의 취지와는 많지 않는 것이다.

여덟 번째, 주민자치회와 읍면동과의 관계 정립 문제를 들 수 있다. 현재 주민자치회는 읍면동장이 지정하는 일부 읍면동 사무에 대해서만 협의·심의 기능을 수행하고 있어서 읍면동과 수평적 관계를 유지하기 위한 주민자치회와 읍면동간 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 문제제기 할 수 있다(김찬동, 2014b).

일곱 번째, 다른 사업들과의 관계 문제이다. 특히, 마을공동체만들기 사업⁴⁾과의 연계성이 떨어지는 등 행정과 유리되어 있는데, 이는 협치(거버넌스)라는 측면에서도 문제가 있다고 볼 수 있다(김찬동, 2014b). 이와 관련하여 주민자치회가 마을공동체 만들기의 중심이 되어야 한다는 주장은 귀기울일만하다(김필두, 2013c: 106; 최근열, 2014). 그 이유는 다음과 같다. 첫째, ‘마을공동체 만들기’와 ‘마을만들기’가 같은 목적을 가진 동일한 사업이라고 볼 때 법적인 근거를 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 읍면동 단위, 환경단체 등 주민단체는 시군구 단위, 직능단체(의사회, 약사회 등)는 시군구 단위 등이고, 아파트입주자대표회의는 읍면동 이하 단위이다. 따라서 읍면동 이하 단위에서 자생조직을 찾아보기가 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 읍면동 주민자치센터 그 동안 수행해 온 마을강좌, 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.

4) 지방자치단체별로 1개씩 설치되어 있다.

〈표 5-2〉 주민자치회 시범실시의 문제점 분석

구분		현황	문제
모형		협력형 모델 시범실시	모형의 대표성 문제
조례		대부분 표준 조례안을 모방	지역특성이 반영되지 않음
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		읍면동사무의 협의 심의 기능 부여 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		협의심의 사업, 위탁사업, 주민자치사업으로 구분	주민자치회 위원의 권한, 역량, 정보 등의 부족으로 공무원에게 의존 신규사업 발굴 어려움 사업범위 불분명
주민자치회 재원		안행부 특별교수세에 의존	향후 예산확보보다 불투명
주민자치회와 읍면동의 관계		읍면동장이 지정하는 일부 읍면동 사무에 대해서만 협의 심의기능 수행	주민자치회와 읍면동간 기능배분과 대등한 관계설정 실패

자료: 김필두(2014b), 지방행정연구원(2014) 자료 재구성.

이 외에도 김찬동(2014b)는 일본의 주민자치회와 비교하면서 우리나라의 주민자치회 제도에 대한 근본적인 문제점을 제기하기도 한다. 이는 장기적인 관점에서 고려해야 할 문제이다. 첫째, 주민자치회로서 회원이 없다는 점을 들 수 있다. 즉, 주민자치회의 주권자는 주민이다. 그러나, 주민을 구성원으로 하여 주민을 대표하는 조직이지만 회원은 없고 주민

자치 위원들만 존재하여, 주민자치회의 주인은 주민은 보이지 않는다는 것이다.

둘째, 주민자치회의 사무에 대한 것으로 주민자치회가 기초자치단체의 자치사무에 참여하는 것을 주로 자치사무로 보는데 이는 실질적인 주민자치회의 자치사무라 보기 힘들다고 한다. 주민자치회의 일은 주민들간의 친목도모와 관계형성, 즉 공동체 형성이 중요하지만 부족하고, 실질적인 공동체를 중심으로 주민자치가 이루어지기 위해서는 읍면동 단위보다 더 작은 통리계층에 주민자치회를 도입하는 것이 바람직하다. 세 번째, 자치의 기반이 되는 회비가 없다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다. 이는 재원의 안정적 확보 측면에서도 중요한 문제이다. 넷째, 주민자치를 실시하면서 행정관료제가 버티고 있는데 장기적으로는 읍면동 행정조직을 폐지하고 통반장도 주민총회에서 선출하는 방안을 고려할 필요가 있다.

다섯째, 주민자치에 대한 종합적인 정책이 부재하다. 주민자치를 제대로 하기 위해서는 자치단체에 대한 주민참여제도를 본격적으로 도입하고 주민참여정책 혹은 주민자치정책을 수립하여야 하는데, 현재 우리나라 주민자치 정책에서 이것이 부족하다.

여섯째, 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.

제2절 주민자치센터와 주민자치회 간 관계 설정

주민자치회와 주민자치센터의 관계를 보면 표준조례에 따르면 주민자치회의 정의를 ‘읍면동에 설치하고 주민의 대표로 구성되어 주민자치 센터를 운영하는 등 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직’이라고 내리고 있다. 더 나아가서 주민자치센터의 운영책임자는 명목상 읍면동장임으로써 주민자치회의 수탁권한을 ‘주민자치센터’로 규정하고 있다(표준조례 제8조 제2호). 따라서 주민자치회의 성격은 단체라고 주민자치센터는 공공시설이라는 성격을 가지게 된다(김필두, 2012).

주민자치센터의 기능은 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편익기능, 주민교육기능 등을 담당하고 있는데(이자성, 2012; 심익섭, 2012: 65-66). 그 중에서 특히 문화여가 기능과 주민교육 기능에 상당히 집중되어 있다.

현재 주민자치회와 주민자치센터 기능을 보면 두 개가 상당히 중복되어 있고, 그 역할이 불분명하다. 지방행정연구원(2014)의 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석 결과에 따르면 이전의 주민자치센터의 운영과 주민자치회의 기능이 차이가 없다는 것이다. 일부 주민자치회 위원도 주민자치위원회 운영과의 차이를 인식하지 못하고 있다는 문제점이 제시되었다.

〈표 5-3〉 주민자치센터와 주민자치회 기능 비교

주민자치센터 기능	주민자치회 기능
주민자치기능: 지역현안문제 토의, 동네환경 개선, 자율방재 등	협의·심의업무: 읍면동 사무 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무로서 주민자치회에 협의 권한 부여
문화여가 기능: 지역문화행사, 취미교실, 체육활동, 전시회 등	예) 읍면동 단위 지역발전계획, 지역축제 운영계획, 지역 내 행정구역 변경계획 등 주민 간 이해 조정 역할, 시군구 추진사항에 대한 의견제출 등
주민교육기능: 교양강좌, 청소년교실, 주민대학, 동네문화연구회 등	위·수탁업무: 읍면동 사무 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 사무로서 주민자치회에서 수탁하여 처리
주민편익기능: 생활정보제공, 알뜰매장, 회의장 등	예) 주민자치센터 운영, 작은 도서관 운영 등 공공시설 운영, 주차장 관리 등
지역복지기능: 건강증진, 청소년 공부방, 마을 문고 등	주민자치 업무: 행정과 관련 없는 순수 근린자치 영역의 사무로 주민자치회가 자신의 책임 하에 의제설정 및 집행
지역사회진흥기능: 집앞 청소, 이웃돕기, 청소년 지도 등	예) 각종 교육활동(주민자치, 인문교양, 방과후 교육), 읍면동 각종 행사(마을축제, 체육대회), 마을신문, 소식지 발간, 공동육아시설 운영 등

그러나 여기서 현실적으로 주민자치회와 주민자치센터는 완전 서로 다른 조직체이라고 볼 수 있다. 즉, 주민자치회는 주민자치조직이고, 주민자치센터는 동 기능 전환에 따른 행정기능 일부를 수행하는 조직이지만 공공시설의 성격이 강하다. 따라서 기존 주민자치센터 기능 중 일부는 주민자치회 기능으로 전환하고 주민자치센터의 기능을 보다 명확히 할 필요가 있다.

주민자치센터 기능 전환과 관련하여 가장 먼저 고려되어야 할 것이다. 주민자치센터 기능 중 주민자치회의 협의·심의업무는 주민자치 업무에 해당하는 기능들은 주민자치회로 사무이양 되어야 하고, 주민자치센터가 가자 많이 운영하고 있는 프로그램인 문화여가기능과 주민교육 기능 중 심으로 전개될 필요가 있다.

즉, 기존의 동네환경 개선, 자율방재 등 주민자치기능은 주민자치회로 전환될 필요가 있다. 두 번째, 문화 여가기능 중 지역문화행사 기능은 주민자치회 기능으로 전환될 필요가 있다. 즉, 지역축제 운영계획은 주민자치회 심의협의 기능에 해당하고 지역축제 개최는 주민자치회 자치기능으로 분류하고 있다. 따라서 지역축제와 관련한 기능은 주민자치회로 전환할 필요가 있다. 이는 체육대회도 마찬가지이다. 표준조례에 따르면 체육대회는 주민자치 기능으로 분류하고 있다. 따라서 체육대회도 주민자치회 기능으로 전환해야 한다. 그러나 문화여가기능 중 취미교실 및 전시회는 주민자치센터 기능으로 계속 유지할 수 있다.

다음으로 주민교육기능은 대부분 주민자치센터 기능으로 유지할 필요가 있다. 다만 주민대학은 주민자치기능으로 볼 경우 주민자치회로 전환해야 하는데, 주민자치대학을 주민자치센터로 재위탁하는 방식도 고려해 볼 수 있다.

주민편익기능은 주민자치회의 주민자치 기능의 대표적인 예로써 주민자치회 기능으로 전환하는데, 다만 회의장 대여 등은 시설을 이용하는 것이기 때문에 주민자치센터 기능으로 유지할 필요가 있다.

지역복지 기능 또한 주민자치회의 주민자치 기능에 해당하기 때문에 주민자치회 기능으로 전환하는데, 마을문고 운영의 경우 운영주체가 동사무소일 경우 주민자치센터 기능으로 유지할 수 있다.

마지막으로 지역사회진흥기능은 주민자치 기능에 해당한다. 따라서 주민자치회 기능으로 전환할 필요가 있다.

그러나 여기서 한 가지 고려되어야 할 것은 재정지원의 문제이다. 현재 주민자치회의 자체 재원이 부족한 가운데 위수탁사무에 대하여 지방자치단체의 지원이 이루어지지만 자치사무에 대하여서는 명백한 법적 근거가 없거나 지방자치단체의 지원이 이루어지지 않을 경우 기능을 유지하기 어려워진다. 따라서 이에 대한 고려가 필요하다.

여기서 이러한 기능전환 및 사무이양을 위해서는 주민자치회와 주민자치센터 그리고 동사무소의 관계를 명확히 할 필요가 있다.

〈표 5-4〉 주민자치센터 기능 전환 예

주민자치센터 기능	기능전환
주민자치기능: 지역현안문제 토의, 동네환경 개선, 자율방재 등	주민자치회의 주민자치 업무 ☞ 주민자치회 기능으로 전환
문화여가 기능: 지역문화행사, 취미교실, 체육활동, 전시회 등	지역문화행사(지역축제), 체육대회는 협의·심의업무(지역축제 운영계획)이자 주민자치업무에 해당함 ☞ 주민자치회 기능으로 전환 취미교실, 전시회는 주민자치센터 기능으로 유지
주민교육기능: 교양강좌, 청소년교실, 주민대학, 동네문화연구회 등	대부분 주민자치센터 기능으로 유지 주민대학은 주민자치회 기능으로 전환
주민편의기능: 생활정보제공, 알뜰매장, 회의장 등	주민자치 업무에 해당함 ☞ 주민자치회 기능으로 전환 회의장 대여 등은 주민자치센터 기능으로 유지
지역복지기능: 건강증진, 청소년 공부방, 마을 문고 등	주민자치 기능에 해당함 ☞ 주민자치회 기능으로 전환 이중 마을문고(작은 도서관)는 주민자치센터 기능으로 유지
지역사회진흥기능: 집앞 청소, 이웃돕기, 청소년 지도 등	주민자치 기능에 해당함 ☞ 주민자치회 기능으로 전환

제6장

결 론

제6장 결론

본 연구의 목적은 주민자치센터의 운영을 통한 주민자치활동을 평가하고 자치센터의 기능을 분석하여 향후 전면 실행될 주민자치회와의 조합 가능성을 예측하는데 있었다. 본 목적을 달성하기 위해 주민참여론적 관점에서 주민자치센터에 대한 이론적 접근을 하였다.

주민참여는 더 나은 정책형성을 위한 근거로 활용되며, 정책에 대한 주민의 이해가 높아져 더 효과적인 정책수행을 가능케 한다. 주민참여는 정치적 결과물에 대한 주민의 수용성을 증대시키고 정부의 개방성을 보여줌으로써 정부에 대한 국민의 신뢰를 제고. 정부로 하여금 보다 광범위한 정보, 관점 및 해결방안을 얻을 수 있도록 하여 정책결정의 질을 향상시킨다. 보다 강력한 투명성과 책무성 증진에 대한 국민의 요구와 국민의 의견이 정책과정에서 고려되기를 바라는 기대에 부응한다는 점이다.

이러한 과정에서 주민자치센터는 가장 가까이에서 자치에 참여할 수 있는 합목적적 가치를 지니고 있다. 주민자치센터 도입당시 지역문제를 풀어가는 주민자치 기능을 중심으로서 발전해 가도록 의도 하였다. 즉 「지방자치법」에 따르면 주민편의 및 복리증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하기 위하여 각 읍·면·동에 설치된 자치조직이라 정의하고 있으나, 교육중심의 운영으로 본래의 기능이 퇴보할 수밖에 없었다.

그간의 연구에서는 제도적 측면과 운영의 측면에서 단편적으로 주민자치센터에 대한 평가가 있어왔으나, 주민참여와 주민자치역량의 측면에서 주민자치센터에 대한 평가는 소홀하였다. 따라서 본 연구에서는 주민참여의 측면에서 평가모형을 도출하고 투입-운영과정-성과의 측면에서 다음과 같은 평가모형을 도출하였다.

투입 변수		과정 변수		성과 변수
참여자 다양성	→	권한과 역할의 적절성	→	참여활동의 효과성
참여자 활성화		정보 공유의 적절성		서비스 개선도
참여자 역량 성숙도		의사결정의 합리성		지역사회 발전도
지원의 적절성		참여자간 협력의 충분성		주민 만족도

위의 평가모형을 기초로 수원시를 사례로 주민과 주민자치위원을 상대로 설문조사에 의한 평가를 실시하였다.

평가결과 투입의 측면에서는 참여자, 리더십, 네트워크 측면에서는 긍정적인 평가(3.5/5)가 이루어졌으나, 재원과 시설의 측면에서는 미흡(3.2/5)한 것으로 나타났다.

운영의 측면에서는 참여과정의 공정성, 참여자 협력성 등에서는 상대적으로 부정적 반응(3.3/5)이 나타난 반면, 정보공유 및 투명성에서는 긍정적 평가(3.6/5)가 나타났다.

성과측면에서는 목표달성도나 서비스개선도, 지역사회 발전도, 주민만족도 등의 영역에서 평균점인 3.5로 나타났다.

주민자치센터의 문제점은 ① 운영주체의 모호성, ② 재정 및 시설지원 미흡, ③ 자치역량 부족, ④ 정체성 부족으로 나타났다. 이러한 자치센터의 문제점을 해결하기 위해서는 재정적 지원, 시설의 고도화, 프로그램의 다양화 등 수 없이 많은 제안들이 있을 수 있으나, 이러한 제안들은 단편적임으로 지속적이고 종합적인 해결방법으로서 운영주체의 변화를 제시하였다.

우선 장기적으로 주민자치센터의 책임을 읍·면·동에서 주민자치회로 이관하여야 한다. 단지 회계영역에 있어서는 당분간 공무원에 의해 관리되어야 한다.

둘째, 운영주체의 주민자치위원회에서 주민자치회로 변환하는 데 있어서 우선적으로 고려할 사안은 주민자치센터와 주민자치회 간 기능을 명확히 할 것을 제시하였다.

주민자치센터 기능	기능전환
주민자치기능: 지역현안문제 토의, 동네환경 개선, 자율방재 등	주민자치회의 주민자치 업무 ☞ 주민자치회 기능으로 전환
문화여가 기능: 지역문화행사, 취미교실, 체육활동, 전시회 등	지역문화행사(지역축제), 체육대회는 협의·심의업무(지역축제 운영계획)이자 주민자치업무에 해당함 ☞ 주민자치회 기능으로 전환 취미교실, 전시회는 주민자치센터 기능으로 유지
주민교육기능: 교양강좌, 청소년교실, 주민대학, 동네문화연구회 등	대부분 주민자치센터 기능으로 유지 주민대학은 주민자치회 기능으로 전환
주민편익기능: 생활정보제공, 알뜰매장, 회의장 등	주민자치 업무에 해당함 ☞ 주민자치회 기능으로 전환 회의장 대여 등은 주민자치센터 기능으로 유지
지역복지기능: 건강증진, 청소년 공부방, 마을 문고 등	주민자치 기능에 해당함 ☞ 주민자치회 기능으로 전환 이중 마을문고(작은 도서관)는 주민자치센터 기능으로 유지
지역사회진흥기능: 집앞 청소, 이웃돕기, 청소년 지도 등	주민자치 기능에 해당함 ☞ 주민자치회 기능으로 전환

참고문헌

참고문헌

■ 국내문헌

- 강형기. (1990). 청주시 주민조직의 커뮤니티성과 주민지도자의 행태에 관한 연구. 지방자치연구 제2권 제1호.
- 구창서. (1999). 커뮤니티행정을 위한 주민자치센터 활성화 방안에 관한 연구. 서울시립대 도시행정대학원 추계학술세미나자료집.
- 권순복. (2002). 읍·면·동 기능전환과 주민자치센터 - 문제점과 발전방향 - . 한국지방자치학회 주최 동계학술세미나 발표 자료집.
- 강성권·오재환. (2007). 부산광역시 주민자치센터 운영 활성화 방안 연구. 부산발전연구원. 연구보고서.
- 강은숙. (2002). 주민자치센터의 현황분석과 향후과제: 군포시 사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구 제12권 제4호. pp.243-261.
- 강인성. (2007). 공공정책참여의 활성화를 위한 주민참여역량·과정·성과 평가에 관한 연구. 한정정책학회보. 16(4).
- 강인성. (2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석: 16개 광역자치단체를 중심으로. 한국행정학보 42(3): 215-238.
- 곽현근. (2008). 주민자치의 비전과 주민참여 제고방안. 사회과학연구 32(1).
- 곽현근. (2013). 행정패러다임 변화에 따른 주민중심 행정의 현재와 미래. 한국보건행정학회 창립 25주년 발표논문.
- 경기개발연구원. (2005). 주민자치센터 운영 활성화 방안 연구.
- 경상북도 연구단. (1998). 읍면동사무소의 주민자치센터화 방안에 관한 연구. 제35회 지방행정연수대회 연구 발표 자료.
- 김병국·최철호. (2012). 지방자치제도 하의 주민주권 확보방안: 시론적 연구. 한국지방행정연구원.

- 김병준. (1995). 한국지방자치론. 서울 : 법문사.
- 김소진. (2015). 주민참여형 주거재생사업의 통합프로세스 개선에 관한 연구 : 서울시를 중심으로. 공주대학교대학원 석사학위논문.
- 김순은. (2012). 한국의 주민자치센터의 구성과 운영. 자치행정연구 제4권 1호. pp.9-16.
- 김영재. (2001). 농촌형 주민자치센터의 발전방안에 관한 연구 - 시범시설 지역인 양주군을 중심으로 -. 행정논총 39(1).
- 김영중. (2010). 서울시 뉴타운 개발사업에 관한 연구 : 공공참여에 의한 공공성 제고방안을 중심으로. 한양대학교대학원 박사학위논문.
- 김일태. (2003). 주민자치센터 활성화를 통한 자치역량 제고방안 : 서울특별시 관악구 사례를 중심으로. 지방자치연구 15(1).
- 김종성·신원득. (2004). 주민자치센터의 운영체제에 관한 연구. 행정논총 42(2).
- 김종욱. (2012). 로컬 거버넌스에서의 주민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감 : 일본의 사례를 중심으로. 한국행정학보 46(2) : 137-160. 한국행정학회.
- 김진홍. (2000). 행정자치부의 주민자치센터 정책방향. 새마을 연수원 주민자치센터 모델 만들기 워크숍 자료.
- 김찬동. (2014). 주민자치회 제도의 향후 방향. 지방행정연구, 28(3).
- 김찬호. (2000). 일본의 도시화 과정에서 마을 만들기의 전개와 주민참여. 도시행정학보 13(1) : 95-115. 한국도시행정학회.
- 김판석. (1994). 관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향모색. 한국행정학보, 28(30): 1015-1032.
- 김필두. (1998). 읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구. 한국지방행정연구원.
- 김필두. (2012). 근린자치 강화를 위한 주민자치회의 바람직한 역할. 한국지방행정연구원.
- 김필두. (2014). 주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석. 지방행정연구, 28(3).

- 김홍숙·김인순. (2002). 주민자치센터를 통한 지역여성활동 활성화방안. 한국여성정책연구원.
- 김환철. (2002). 주민자치센터 운영활성화방안에 관한 연구: 의정부시를 중심으로. 경인정책학회 한국정책연구 창간호. pp.47-67.
- 김환철. (2004). 주민자치센터 활성화방안에 관한 연구-의정부시를 중심으로-. 지방행정연구 20(2).
- _____. (2004). 주민자치센터 활성화방안에 관한 연구 : 의정부시를 중심으로. 지방행정연구원 2004년도 동계학술세미나 자료집.
- 도선봉·신창훈. (2009). 마을 만들기 실행주체별 전략구축에 관한 연구 : 한국과 일본의 사례를 중심으로. 지역사회발전학회논문집 34(2) : 63-83. 한국지역사회발전학회.
- 류영아. (2013a). 주민참여 활성화 영향요인 연구: 지역복지 분야를 중심으로. 지방정부연구, 17(2): 317-338.
- 류영아. (2013b). 주민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할. 한국지방행정연구원
- 목정훈. (2006). 주거지환경개선을 위한 마을 만들기 활성화방안연구. 서울시정연구원.
- 박경귀. (2009). 주민자치위원의 바람직한 자세와 역할. 광주시 주민자치위원 역량강화 워크숍 발표자료.
- 박천오. (1997). 고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 대한 탐색적 연구. 한국행정학보, 31(2): 1-19.
- 박형준·장현주. (2009). 지방정부간 협력적 수자원서비스 공급 연결망 관한 연구: 서비스의 거래. 지방행정연구 18(3).
- 박호숙. (2000). 주민대표성 제고를 위한 주민참여 활성화 전략. 지방정부연구, 4(1): 67-86.
- 박희봉. (2006). 시민참여와 로컬 거버넌스. 한국정책과학학회보 10(2) : 1-23. 한국정책과학학회보.
- 배길수. (2006). 뉴욕시 도시계획과정에 관한 연구. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.

- 배웅규·김지엽·김소라. (2010). 뉴욕시 주거지역의 재생과 보전을 위한 조닝변경(Rezoning)의 특징과 시사점 연구. 서울도시연구 11(4) : 67-90. 서울연구원.
- 사재명. (2006). 정책과정에서 시민참여 활성화방안. 한국행정과 정책연구 4(1): 69-99.
- 서순복. (2002a). 지방자치시대 주민참여의 실태평가와 대안모색. 한국사회와 행정연구.
- 서순복. (200b). 인터넷 내용규제에 관한 연구. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문. 729-749.
- 서태성. (2002). 주민참여를 통한 지역개발사업의 효율적 추진방안연구 : 일본의 사례와 시사점을 중심으로. 국토연구원.
- 송지현. (2014). 주민자치센터 활성화 방안 연구: 서울특별시 동작구를 중심으로. 중앙대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 신혜란. (2008). 영국의 도시재생-파트너십을 중심으로, 대구도시공사 창사20주년 기념학술심포지엄 발표자료(PPT). 대구전시컨벤션센터.
- 심익섭. (2002). 주민자치센터의 운영활성화 방안. 한국지방자치학회보 제14권 제2호.
- 심익섭. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 지방행정연구. 제26권 제4호 pp.57-84.
- 안성수·하종근. (2006). 주민자치센터 운영실태분석과 바람직한 운영방안-창원시 사례를 중심으로. 한국지방자치학회보 제18권 제3호.
- 안용식·강동식·원구환. (2006). 지방행정론. 대영문화사.
- 양우현. (2000). 도시활성화 재개발의 전략과 방향 : 일본의 사례의 특성과 성공요인. 환경과학연구 11(2) : 205-223. 중앙 대학교 건설환경연구소.
- 유민봉. (2005). 한국행정학. 박영사.
- 유재원. (1995). 지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안. 한국행정연구원.

- 유재원. (2003). 시민참여의 확대방안: 참여민주주의 시각에서. 한국정책 과학학회보, 7(2): 105-126.
- 윤성훈. (2013). 사례분석을 통한 도시재개발 사업의 주민참여 확대방안. 한밭대학교 산업대학원 석사학위논문.
- 윤성훈·박천보. (2012). 도시재개발 사업의 사례분석을 통한 주민참여 확대방안. 대한건축학회 추계학술발표대회논문집 32(2) : 233-234. 대한건축학회.
- 윤수진. (2013). 과학기술정책과 시민참여: 국가 R&D 투자방향성 도출 과정에서 시민참여의 의의와 한계 및 적용가능성 모색. 한국과학기술기획평가원.
- 오수길. (2010). 지역 활성화를 위한 주민자체센터의 역할과 과제: 전국 주민자치박람회 우수사례 공모전 사례를 중심으로. 한국지방정부 학회 2010 동계학술대회 자료집.
- 이명석. (2008). 제도, 공유제 그리고 거버넌스. 행정논총, 44(2): 247-275.
- 이명석. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성. 현대사회와 행정, 20(2): 23-53.
- 이병대·심재승. (2012). 주민참여 마을 만들기를 통한 구도심 재생에 관한 연구 : 일본, 영국, 미국의 도시사례를 중심으로. 한국지적정보 학회지 14(2) : 183-206. 한국지적정보학회.
- 이승중. (2005). 참여를 통한 정부개혁: 통제적 참여방식을 중심으로. 한국공공관리학보 19(1): 19-41.
- 이승중·김혜정. (2011). 시민참여론. 박영사.
- 이승준. (1993). 민주정치와 시민참여. 서울 : 삼영사.
- 이승준. (1996). 미국지방정부 정책과정에서의 주민참여기제 : 뉴욕시의 지역위원회(community boards)를 중심으로. 한국정치학회보 31(4) : 249-269. 한국정치학회.
- 이양수. (2007). 읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 활성화 방안: 도시·농촌지역의 비교를 중심으로. 지방정부연구 제11권 제2호. pp.47-63.

- 이영범. (2006). 영국의 공공건축-영국 도시개발에서 제도와 참여를 통한 도시 공공성 확보방안. 건축과 사회 6: 31-45. 새건축사협의회.
- 이영균. (2002). 주민자치센터의 바람직한 개선방향: 성남시의 사례를 중심으로. 한국정책과학학회보 제6권 제2호. pp.161-208.
- 이원희. (2014). 지방자치와 주민의 삶. 지방자치 20년 기념 세미나 자료집. 서울연구원.
- 이재삼. (2011). 도시재개발 사업에 대한 법적문제 및 개선방안에 관한 연구. 토지공법연구 55 : 1-33. 한국토지공법학회.
- 이재삼. (2012). 도시재개발 사업의 발전 방안에 관한 연구 : 성남시 도시재개발 사업의 발전 방안을 중심으로. 토지공법연구 57 : 41-81. 한국토지공법학회.
- 이재완. (2014). 서울시 마을공동체 사업의 주민참여 결정요인에 관한 연구: 정책인지도를 중심으로. 지방정부연구 17(4): 409-437.
- 이춘기. (2004). 도시재개발 사업의 개선방안에 관한 연구. 한국비교정부학회보 8(1) : 1-18. 한국비교정부학회.
- 임도빈·정현정·강은영. (2012). 정책이해도가 정책성과 인지도에 미치는 영향에 관한 연구: 정부 경쟁력의 관점에서. 한국거버넌스학회보, 19(2): 1-29.
- 전영평. (2003). 자치의 오류와 지방정부 혁신: 성찰과 과제. 행정논총, 41(3): 79-104.
- 전영평·최준호·이곤수 (2003). 한국의 지방자치와 주민참여 : 대구지역의 참여 실태를 중심으로. 행정논총 41(2) : 53-83. 서울대학교 행정대학원.
- 정광호. (2008). 정책 리터러시(policy literacy) 함수 분석: 시민활동변인을 중심으로. 행정논총, 46(4): 73-104.
- 정명은. (2012a). 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부. 한국행정학보 46(2): 85-114.
- 정명은·장용석. (2013). 주민참여 제도화 논리에 대한 탐색. 한국정책학회보 22(1): 109-136.

- 정일섭. (2001). 주민자치센터에 대한 연구. 한국지방자치학회보 제13권 제4호. pp.47-73.
- 정철모. (2009). 선진국의 도시재생을 위한 파트너십제도에 관한 연구. 도시행정학보 22(1) : 69~91. 한국도시행정학회.
- 조석주. (2004). 주민자치센터의 발전방향: 군포시 주민자치위원의 인식 분석을 중심으로. 지방행정연구 제18집 1호.
- 조석주·강인성. (2006). 지방자치단체의 주민참여수준 진단과 발전방안. 한국지방행정연구원.
- 진두생. (2010). 지역개발에 있어서 주민참여에 관한 연구 : 서울시 뉴타운 사업을 중심으로. 건국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 차성수. (2000). 주민자치센터의 시민사회적 패러다임. 강연자료.
- 최갑용. (2009). 주민자치센터 역할과 기능의 평가에 관한 연구. 강원대학교 정보과학·행정대학원. 석사학위논문.
- 최근열. (2006). 주민자치센터의 평가와 정책과제: 울산광역시를 사례로. 한국거버넌스학회보 제13권 제3호. pp335-361.
- 최창호. (2005). 지방자치학. 삼영사.
- 한국지방자치학회. (2000). 한국지방자치론. 삼영사.
- 한상일. (2003). 미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함의. 한국행정학보. 37(3) : 159-180. 한국행정학회.
- 홍인욱. (2009). 우리나라 도시재개발사업의 성격과 문제점. 용산철거민 참사를 계기로 본 도시재개발 사업의 문제점과 대안. 발표자료.

■ 국외문헌

- Abelson, J. (2006). *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence, and Policy Implications*. Canadian Policy Research Networks Inc.
- Abelson, J., Forest P-G, Eyles, J., Casebeer, A. & Mackean, G. and the Effective Public Consultation Project Team. (2004). Will it make a difference if I show up and share? A citizen's perspective on improving public involvement processes for health system decision making. *Journal of Health Services Research and Policy*, 9(4): 205-212.
- Agranoff, R. (2001). Managing Within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?. *The Journal of Federalism* 31(2)
- Alterman, R. and Cars, G.(1991). *Neighborhood Regeneration : An International Evaluation*, London, Mansell.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35(4): 216-224.
- Arnstein, S.(1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4) : 216-224.
- Barnes, S. & Kaase, M. (1979). *Political action: Mass Participation in five western democracies*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Booth, J. H. & Seligson, M. A. (1978). *Political Participation in Latin America*. New York Holmes and Meier.
- Burns, D. R., Hambleton, R. & Hoggett, P. (1994). *The Politics of Decentralisation*. Houndmills, Macmillan.
- Chanan, G. (1999). *Regeneration and Sustainable Communities*. Community Development Foundation.
- Connor, D. M. (1988). A new ladder of citizen participation. *National Civic Review*, 77(3): 249-257.

- Cooper, Terry L, Thomas A. Bryer & Jack W. Meek. (2006). Citizen-Centered Collaborative Public Management, *Public Administration Review*, 66(s1) : 76-88.
- Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook*. John Wiley & Sons
- Dalton, R. J. (2008). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington, DC: CQ Press.
- Davis, B. M. (1998). Ballot Initiatives and Intergovernmental Relations in the United States, *The Journal of Federalism*. *The Journal of Federalism* 28(2)
- Delli Carpini, M. X. & Keeter, S. (1996). *What Americans Know about Politics and Why it Matters*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Diduck, A. P. & Sinclair, A. J. (2002). Public Involvement in Environmental Assessment: The Case of the Non-Participant. *Environmental Management*, 29: 578-588.
- Feiock, Richard C 2004. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Fishkin, J. S. (2003). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. 김원용 옮김. 민주주의와 공론조사. 서울: 이화여자대학교 출판부. 1991.
- Germain, R. H., Floyed, D. W. & Stehman, S. V. (2001). Public perceptions of the USDA Forest Service public participation process. *Forest Policy and Economics* 3: 113-124.
- Greve, C. (2010). Gordon Brown and public management reform – a project in search of a 'big idea'? *Policy Studies*, 30(1): 33-51.
- Große, K. (2013). Discussing Germany's Future: The Evaluation of Federal Online Citizen Participation.
- Heater, D. (1990). Citizenship: *The Civic Ideal in World, History, Politics and Education*. London: Longman, Inc.

- Hefetz, A. & Warner, M. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 171–190.
- Holder, G. G. & Zakharchenko, O. (2002). People's Voice Project. International Centre for Policy Studies.
- Involve and National Consumer Council. (2008). Deliberative public engagement: nine principles.
http://www.involve.org.uk/mt/archives/blog_37/Deliberative%20Public%20engagement%20-%20nine%20principles.pdf
- Jessop, B. (2000). Governance Failure in G. Stoker(ed), *The New Politics of British Local Governance*, St. Martin Press.
- John, Peter. (2009). Can Citizen Governance Redress the Representative Bias of Political Participation?. *Public Administration Review*, 69(3) : 494–503.
- Lake, R. W. (1994). Negotiating local autonomy. *Political Geography*, 13(5): 423–442.
- Lanton, S. (1978). Citizenship : *The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, New York ; Longman, Inc.
- Lebenstein, David. (1980). *A Report Card*, New York Affairs 6.
- Lowneds, V., Pratchet, L. & Stoker, G. (2001a). Trends in Public Participation: Part 1 – Local Government Perspectives. *Public Administration*, 79(1); 205–222.
- Lowneds, V., Pratchet, L. & Stoker, G. (2001b). Trends in Public Participation: Part 2 – Citizens' Perspectives. *Public Administration*, 79(2): 445–455.
- Lunde, T. K. (1996). Client consultation and participation: Consumers and Public services. in *OECD, Responsive government: Service quality initiatives*. Paris: OECD.
- McGrow, G. (2013). Evaluating Participation: A guide and toolkit for health and social care practitioners. Healthcare Improvement Scotland.

- Milbrath, L. W. & Goel, M. L. (1977). *Political participation: How and Why do people get involved in politics?* Chicago: Rand McNally College Publishing Co.
- Mock R. (1979). Intergovernmental Power and Dependence. *Public administration Review*, 39(6)
- Nabatchi, T. (2012). *A Manager's Guide to Evaluation Citizen Participation*. IBM Center for The Business of Government.
- NRPA. (2010). From Interest to Commitment: The Citizen Connection. National Recreation and Park Association.
- OECD. (2005). Evaluating Public Participation in Policy Making. OECD.
- Olson, M. Jr. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge. MA: Harvard University Press.
- Otaki, T. (2006). *Local Government by the people in Japan*. Tokyo: Coninsha.
- Parry, G., Moyser, G. & Day, N. (1992). *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pratchett, L. (2001). *Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy*. ECPR joint sessions of workshops. Workshop 21: Local Autonomy and Local Democracy.
- Ran, B. (2012). Evaluating Public Participation in Environmental Policy-Making. *Journal of US-China Public Administration*, 9(4): 407-423.
- Rich, Richard. (1981). *Participation and Representation in New York City's Community Boards System*. The Center for Responsive Government.
- Richardson, B. J. & Razzaque, J. (2006). Public Participation in Environment Decision Making. In Richardson, B. J. & Woods, S. (eds). *Environment Law for Sustainability*. Hart Publishing Oxford.
- Roberts, P. and Sykes, H. (2000). *Urban Regeneration*, London, Sage Publications.

- Rosenau, J. (1992). *Governance, Order, and Changes in World Politic*. Cambridge University Press.
- Rowe, G. R., Marsh, R. & Frewer, L. J. (2004). Evaluation of a Deliberative Conference. *Science, Technology, and Human Values*, 29(1): 88–121.
- Rowe, G. & Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, and Human Values*, 25(1): 3–29.
- Rowe, G. & Frewer, L. J. (2004). Evaluating Public Participation Exercise: A Research Agenda. *Science, Technology, and Human Values*, 29: 512–556.
- Scaff, L. A. (1975). Two Concepts of Political Participation. *The Western Political Quarterly*, 28(3): 447–462.
- Shergold, P. (2008). *Collaboration for the Public Good? The State and the Third Sector*. Lecture Series no.2.
- Stinchcombe, K. & Gibson, R. B. (2001). Strategic Environmental Assessment as a Mean of Pursuing Sustainability: Ten Advantages and Ten Challenges. *Journal of Environment Assessment Policy Management*, 3(3): 343–372.
- Sullivan, H. (2001). Modernization, Democratization and Community Governance. *Local Government Studies*, 27(3): 1–24.
- Verva, S. & Nie, N. H. (1972). *Participation in America – Political democracy and social equality*. New York: Harper & Row.
- Wilson, D. (1999). Exploring the limits of Public Participation in Local Government. *Parliamentary Affairs*, 52(2): 247–259.
- Zarbarkes, Arthur(1080). *Different Decisions, Different Processess*, New York Affairs 6. Recited from Pecorella. 1989.
- Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory Democracy*, New York : Praeger.

주민자치센터 기능분석·평가연구

발행인 손혁재
발행일 2015년 10월 15일
발행처 수원시정연구원
(16703)경기도 수원시 영통구 매영로 345번길 111
전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000

비매품 ISBN 979-11-85686-56-1

본 출판물의 판권은 수원시정연구원에 속합니다.