

# 주민자치회 모형에 관한 연구

Toward the Model of Residents Autonomy

박상우 Park, Sang Woo

## 박상우

베이징대학교 행정학박사  
수원시정연구원 인문사회연구부 연구위원(현)  
drpeking@suwon.re.kr

## SRI (Suwon Research Institute)

### | 연혁 |

기초지방자치단체 최초 수원시 출연 재단법인으로  
2013년 3월 28일 설립

### | 설립목적 |

연구원은 수원시의 중장기 발전과 시정 전반의 과제에 대하여 종합적이고 체계적으로 조사·연구하여 정책대안을 제시함으로써 지역발전과 시민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다.

# 주민자치회 모형에 관한 연구

Toward the Model of Residents Autonomy

2014

---

## 연구진

연구책임

● 박상우 / 인문사회연구부 연구위원

연구원

● 임진영 / 인문사회연구부 연구원

---

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

# 요약 및 정책건의

본 연구는 주민자치회 활성화를 위한 최적모형을 개발하는 것이다. 구체적으로 주민자치회의 유형, 권능, 운영 등에 대한 기본이론 및 기본 틀을 제공하여 궁극적으로 현행법 하에서 주민자치회의 최적모형을 개발하는데 그 목적이 있다.

본 연구의 목적을 달성하기 위해 주민자치회의 이론적·사상적 배경을 검토하고 그간의 연구에 대한 검토가 이루어 졌으며, 그 간 지방자치발전위원회에서 제기한 협령·통합·주민조직형에 대한 평가를 하였다. 또한 성공적인 수원형 자치회모형을 도출하기 위해 일본·영국·미국 등의 사례분석을 통해 성공요인 등 시사점을 도출하였으며 이러한 논거와 사례를 중심으로 수원형 주민자치 모형을 개발하였다.

제 2장에서는 주민자치회의 이념적 배경으로 주민주권론을 검토하고 고유한 한국 주민자치회의 근원을 살펴보고 주민자치회의 전개과정과 선행연구를 검토하였다.

주민주권론은 국민주권에 기초한 통치권이 중앙정부에만 있는 것이 아니라 중앙과 지방정부가 분할하여 위임할 수 있다고 보고 중앙정부는 국민주권에 기초하고 지방정부는 주민주권에 기초한 다는 인식론적 배경을 지니고 있다. 이러한 주민주권론이 2010년 이후 부각된 이유는 지방분권에 대한 실망과 주민참여와 거버넌스의 발전에 기인한 것으로 주민자치회의 전개과정과 맥을 같이한다.

한국의 경우에는 주민자치에 대한 전통을 사족 중심의 향촌자치체계와 洞契에서 찾을 수 있는데, 재지사족들이 군현단위에서 향안을 매개로 결속하고 향안이 입록된 향원이 향회를 조직하여 향회를 통해 향촌사회를 운영을 통제하는 구조를 갖고 있었다. 동계는 마을의 공동재산 관리, 동제(洞祭), 농업협동(두레), 공동작업, 상호부조 등을 행하는 자치조직

또는 향약의 마을, 동리 단위조직을 지칭하기도 한다. 이러한 체계는 사실 통치에 기반을 두었다는 점에서 거버넌스의 일환으로의 주민자치회와는 구별되지만 官과의 협약, 많은 분야에 있어서의 자치권 인정 등은 주민자치회와 유사한 성격을 지닌 면이 있다고 하겠다.

'13년부터 시범실시된 주민자치회는 '국민의 정부'부터 문화·복지 및 자치기능 강화의 일환으로 시작된 주민자치위원회(전국 2,699개 소)와는 다른 성격을 지니고 있다. 역할에 있어 주민자치회는 읍·면·동의 역할을 분담하고 있으며 위원의 선출과 그 소요재원에 있어 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 의해 명시하고 있다.

| 구 분      | 주민자치위원회  | 주민자치회  |
|----------|--|--|
| 주요기능     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민자치센터 운영</li> <li>· 읍면동 행정업무에 대한 자문</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민생활과 관련 있는 읍면동 업무 사전 협의</li> <li>· 위탁업무 및 주민자치업무 수행</li> </ul> |
| 위원구성(선출) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 각급 기관·단체 추천 및 공개모집 신청자 중 읍면동장이 지명</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역대표, 일반주민 및 직능대표 공개모집</li> <li>· 위원선정위원회에서 공정한 선출</li> </ul>   |
| 위원의 위촉   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 읍면동장</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장·군수·구청장</li> </ul>  |
| 운영재원     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 읍면동 지원금 및 수강료</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 자체재원(사업수입, 사용료, 회비)</li> <li>· 보조금, 기부금 등</li> </ul>            |

선행연구에서는 주민자치회 도입에 관한 연구, 주민자치회 모델구축에 관한 연구, 주민자치회 시범실시에 관한 연구 등이 주를 이루고 있으나, 매우 일반론이어서 수원에 적용하기에는 한계가 있었다.

제 3장에서는 해외사례를 통해 그 전개과정과 핵심적인 성공요인을 분석해 보았다.

일본의 경우는 16세기 토요토미시대에 주민관리를 위해 시작하여 1943년 시·정·촌제법 개정으로 자치회에서 시·정·촌 사무의 일부를 담당하였으며, 1990년대부터는 법인격 취득이 가능해 졌다. 그 구성에 있어서는 거주자

및 사업자도 가능하며, 재원은 수익사업에 의한 자주재원과 수수료 등의 의존재원이 있고 자치기능과 행정보조기능을 동시에 수행하고 있다.

영국의 경우는 Parish Council 또는 Community Council 등으로 약 10,600여개의 준자치단체로 운영을하고 있다. 이는 중세이후 교회를 중심으로 자연적으로 발생하였는데, 1888년 「지방자치법」에 의해 잉글랜드와 웨일즈에 카운티가 설치되면서 오히려 그 기능이 축소되었다. 1972년 「지방자치법」 개정에 의해 인구 150명 이상의 패리쉬는 의회설치를 의무화 하는 조치가 있었다. 150명 미만의 경우에는 주민총회가 설치가 되며, 소요재원은 이용료와 임대수입을 통한 자주재원과 의존재원으로 구성이 되며 각종 자치사무를 처리하고 있다.

미국의 경우는 뉴욕시에 설치되어 있는 Community Board가 주민자치회와 성격이 유사한데 약 59개의 커뮤니티 위원회가 운영 중이다. 그 구성은 관할 구역 내 거주자 및 사업장 운영자 등으로 구성되며, 뉴욕시 헌장에 의해 사무범위가 결정이 된다.

해외사례를 통해 볼 수 있는 시사점은 우선 영국이나 일본의 경우, 오랜 역사적 전통과 자치권에 대한 존엄성을 바탕으로 하여, 주민이 할 수 있는 최대한의 권한이양이 이루어지고 있으며 이를 뒷받침할 재원을 확보하고 있다는 점이다.

제 4장에서는 자치발전위원회가 제시한 ‘주민자치회’에 대한 검토와 시범 지역에 대한 검토를 통해 협력형에 바탕을 둔 수원형 모형을 도출하였다.

지방자치발전위원회는 지난 '12.10월 협력형·통합형·주민조직형의 3개 모형에 대한 선호조사를 통해 ‘협력형’ 모형을 기초로 한 7개 세부모형을 설정, 31개 시범사업을 한 바 있다. 시범사업의 결과는 아직 예측할 수는 없으나, 협력형이 가지고 있는 한계 즉 기존의 주민자치위원회의 기능을 확대한 협의심의 기능만으로 높아진 주민들의 자치수요를 충족하기에는 한계가 있다.

따라서 본 연구에서는 협력형을 바탕으로 진일보한 다음과 같은 모형을 도출하였다.



수원형 주민자치모형

핵심 단어 : 주민자치회, 주민주권, 주민자치

# 목 차

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 제1장 서론 .....            | 3  |
| 제1절 연구의 배경 및 목적 .....   | 3  |
| 제2절 연구의 범위 및 방법 .....   | 5  |
| 제2장 이론적 접근 .....        | 9  |
| 제1절 주민자치회의 근거 .....     | 9  |
| 1. 주민자치의 의의 .....       | 9  |
| 2. 주민자치와 주민주권론 .....    | 12 |
| 제2절 주민자치회의 의의와 전개 ..... | 17 |
| 1. 주민자치회의 의의 .....      | 17 |
| 2. 한국 주민자치의 근원 .....    | 18 |
| 3. 주민자치회의 성립과정 .....    | 22 |
| 4. 주민자치회의 시범실시 현황 ..... | 25 |
| 제3절 기존 연구에 대한 검토 .....  | 30 |
| 제3장 해외사례 분석 .....       | 37 |
| 제1절 일본의 자치회 .....       | 38 |
| 1. 자치회의 성격 .....        | 38 |
| 2. 자치회의 전개 및 현황 .....   | 40 |
| 3. 자치회의 구조 및 기능 .....   | 41 |
| 제2절 영국의 패리쉬 .....       | 43 |
| 1. 패리쉬의 성격 .....        | 43 |
| 2. 패리쉬의 전개 및 현황 .....   | 44 |
| 3. 패리쉬의 구조 및 기능 .....   | 46 |

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| 제3절 미국의 커뮤니티 협의회 .....           | 49        |
| 1. 커뮤니티 협의회 성격과 전개 .....         | 49        |
| 2. 커뮤니티 협의회 구조 및 기능 .....        | 50        |
| <b>제 4장 수원형 주민자치회 모형개발 .....</b> | <b>55</b> |
| 제 1절 주민자치회 기본모형의 분석 .....        | 55        |
| 1. 협력형 .....                     | 56        |
| 2. 통합형 .....                     | 57        |
| 3. 주민조직형 .....                   | 58        |
| 제 2절 시범사업 모형의 분석 .....           | 61        |
| 1. 시범사업 모형 .....                 | 61        |
| 2. 시범사업 모형의 문제점 .....            | 66        |
| 제 3절 수원형 주민자치회 모형개발 .....        | 70        |
| 1. 수원형 주민자치회 모형의 기본원칙 .....      | 70        |
| 2. 조직 및 권한 측면의 전략 .....          | 72        |
| 3. 인사 및 운영측면의 전략 .....           | 73        |
| 4. 재정측면의 전략 .....                | 74        |
| 5. 협력적 거버넌스의 강화 .....            | 75        |
| <b>제 5장 결론 .....</b>             | <b>81</b> |
| <b>참고문헌 .....</b>                | <b>85</b> |
| <b>영문요약 .....</b>                | <b>91</b> |

# 표 목 차

|  |    |
|--|----|
| <표 2-1> 주민자치와 단체자치 .....                 | 11 |
| <표 2-2> 국민주권과 주민주권 .....                 | 14 |
| <표 2-3> 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 ..... | 18 |
| <표 2-4> 주민자치위원회와 주민자치회 비교 .....          | 23 |
| <표 2-5> 주민자치회 추진일정 및 내용 .....            | 25 |
| <표 2-6> 주민자치회 시범실시 기본원칙 .....            | 26 |
| <표 2-7> 주민자치회 시범실시 지역 .....              | 27 |
| <표 2-8> 주민자치회 수행업무 예시 .....              | 29 |
| <표 2-9> 주민자치회 관련 기존 연구 .....             | 33 |
| <표 3-1> 일본, 영국, 미국의 주민자치조직 .....         | 37 |
| <표 3-2> 2011년 영국 인구 수 .....              | 43 |
| <표 4-1> 주민자치회 모델 비교 .....                | 55 |
| <표 4-2> 주민자치회 모델의 현행법 배치사항 .....         | 61 |
| <표 4-3> 주민자치회 시범사업 추진모델 .....            | 63 |
| <표 4-4> 주민자치회 세부사업 기본모델 및 선정지역 .....     | 64 |

# 그림 목 차

|  |    |
|--|----|
| <그림 3-1> 영국의 지방행정체계 .....                    | 45 |
| <그림 4-1> 협력형 주민자치회 모델 .....                  | 57 |
| <그림 4-2> 통합형 주민자치회 모델 .....                  | 58 |
| <그림 4-3> 주민조직형 주민자치회 모델 .....                | 59 |
| <그림 4-4> 주민자치회 모형비교 .....                    | 60 |
| <그림 4-5> 현행 협력형 주민자치회 .....                  | 62 |
| <그림 4-6> 주민자치회 유형에 관한 정부안과 수원형 모델로의 진화 ..... | 76 |
| <그림 4-7> 수원형 주민자치회 모형 추진방안 .....             | 77 |

## 제1장

## 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

본 연구의 목적은 주민자치회 활성화를 위한 최적모형을 개발하는 것이다. 구체적으로 주민자치회의 유형, 권능, 운영 등에 대한 기본이론 및 기본 틀을 제공하여 궁극적으로 주민자치회의 최적모형을 개발하고자 한다.

선진국에서는 중앙집권으로 인해 나타난 다양한 문제들을 해결하기 위해 지속적으로 지방분권을 추진해왔다. 우리나라도 이러한 흐름에 발맞춰 참여정부시기부터 본격적으로 지방분권을 추진하기 시작하였다. 그러나 지금까지 논의되어 온 지방분권은 중앙정부와 지방자치단체 간 사무의 배분, 세제, 조직, 인사 등 공무원 간의 사항을 다루었을 뿐 일반주민의 삶에 대한 논의와는 거리가 있었다. 이처럼 지방자치의 주동력인 주민을 제외하고 지방분권을 논의하는 것은 오히려 지방분권에 대한 피로감을 가중시키고 ‘지상담병(紙上談兵)’의 수준을 벗어나지 못하는 결과를 초래한다고 할 수 있다. 구체적으로 현재 주민자치제에 대한 이해와 관심의 부족, 지방정치인과 마찰, 압력단체로 변질 우려 등의 문제점을 야기하고 있다.

이러한 상황에서 ‘주민자치회’는 기존의 지방분권논의에서 단순 협력자로 여겨졌던 ‘주변인’으로서의 주민을 ‘주체’로서의 주민으로 그 위상을 변화시켰다는 점에서 높게 평가할 수 있다. 주민자치회는 지역 주민들이 지역의 문제를 해결하기 위해 참여하는 순수한 주민자치조직을 의미한다. 우리나라의 주민자치회는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조-제29조에 법적근거를 두고, 현재 주민자치회의 안정적인 정착과 시행을 위한 시범실시를 진행하고 있다. 구체적으로 31개 읍·면·동을 선정하여 주민자치회 모형 중 협력형을 기반으로 2013년부터 2014년까지 시범사업을 추진하고 있다. 현재 주민자치회 시범사업은 공

무원과 주민의 주민자치 인식과 주민자치회 위원의 위상제고, 주민자치 권한을 확대 시킬 수 있는 계기마련 등에 있어서 소기의 성과를 나타냈다고 할 수 있다(김필두, 2014). 그러나 시범실시 중인 주민자치회 모형은 기능, 운영, 공공부문과의 연계의 측면에서 상당히 많은 문제점을 나타내고 있다.

특히 수원과 같이 광역시 지정이 불가능하나 인구 100만 명 이상인 광역형 기초자치단체의 경우 일반 기초자치단체와는 다른 주민자치회 모형이 실시될 필요가 있다. 현재 수원시는 일부 지역이 주민자치회 시범실시 지역으로 선정되어 수원시 송죽동에서는 지역복지형 주민자치회를, 행궁동에서는 안전마을형 주민자치회를 시행하고 있다. 그러나 앞으로 주민자치회가 점차 확대·시행될 경우 수원시와 같은 광역형 기초자치단체에 어떠한 형태의 주민자치회 모형이 보다 적합할 것인지 대한 심도깊은 논의가 시급한 상황이라 하겠다.

따라서 본 연구는 주민자치회에 관한 이론적 토대와 주민자치회의 다양한 사례를 검토함으로써 수원시 주민자치회 활성화를 위한 최적모형을 도출해보도록 한다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 순서를 따른다. 첫째, 주민주권론을 근거로 주민자치회에 대한 이론적 토대를 마련하고 주민자치회의 의의와 전개 및 주민자치회에 관한 선행연구들을 검토한다. 둘째, 주민자치회가 활성화 되고 있는 해외선진국의 주민자치조직의 사례를 살펴보고 시사점을 도출한다. 셋째, 현행 주민자치회 모형을 분석하고, 문제점을 살펴본 후 수원시 주민자치 활성화에 적합한 수원형 주민자치회 모형을 개발해보도록 한다. 마지막으로 주민자치회 활성화를 위한 정책적 제언을 도출하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 첫째, 주민자치의 의의와 주민주권론에 대한 논의를 통해 주민자치회의 근거를 확보하는 것이다. 둘째, 주민자치회에 대한 의의, 근원, 설립과정 및 시범실시 현황, 기존연구들을 검토하여 주민자치회의 개념 및 특성과 현황을 파악한다. 셋째, 일본, 영국, 미국 등 주요 자치 선진국의 주민자치회의 기능 및 운영을 살펴보고 한국 주민자치회에의 시사점을 도출한다. 넷째, 현행 주민자치회의 기본모형 및 시범사업 모형을 분석·평가 한다. 다섯째, 분석·평가된 결과를 바탕으로 수원형 주민자치회 모형을 개발한다.

본 연구의 연구방법은 기본적으로 문헌분석을 바탕으로 한다. 우선 문헌분석을 활용하여 주민자치 및 주민주권에 관한 이론, 주민자치와 관련한 법률 및 현황을 검토·분석하여 주민자치회의 이론적 토대를 마련한다. 또한 기존 연구에 대한 문헌분석을 통해 주민자치회에 대한 연구경향을 분석하고 기존연구의 한계점을 도출한다. 다음으로 일본, 영국, 미국 등의 주민자치회 검토에 있어서는 비교사례 분석방법을 통하여 선진국의 주민자치조직 운영사례가 한국에 주는 시사점을 도출하도록 한다. 이와 같은 문헌분석 결과를 바탕으로 현행 주민자치회 모형을 분석하고 한계점을 도출하여 보다 적합한 수원형 주민자치회 모델을 개발 전략을 모색해 보도록 한다.



## 제2장

## 이론적 접근

제1절 주민자치회의 근거

제2절 주민자치회의 의의와 전개

제3절 기존 연구에 대한 검토



## 제2장 이론적 접근

### 제1절 주민자치회의 근거

#### 1. 주민자치의 의의

##### 1) 주민자치의 개념

“지방자치”는 ‘단체자치’와 ‘주민자치’로 구성되어 있다. 개인으로부터 상향적 의사결정 과정을 중시하는 지방자치의 이론 또는 전통을 주민자치(Buergerliche Selbstverwaltung)라고 하며, 강력한 통치권을 가진 국가(중앙정부)로부터 일정한 자치권을 부여받아 지방자치를 실시하는 전통(이론)을 단체자치(Koerperliche Selbstverwaltung)라 한다(최창호, 2009). 즉 ‘단체자치’는 국가로부터 인정받은 법인체인 지방자치단체가 일정한 구역 안에서 국가로부터 부여받은 자치권에 근거를 두고 그 지역 내의 행정사무와 자치사무를 처리하는 것’이라고 정의 된다. 반면에, ‘주민자치’는 ‘지역사회 발전을 위한 그 지역 안의 현안 과제를 자기부담에 의하여 주민들의 자발적이고 적극적인 참여를 통하여 주민들이 직접 처리하는 것’이다. ‘단체자치’가 과거 중앙정부의 간섭에서 벗어나서 그 지방의 특성에 맞는 시책을 독자적으로 추진하기 위한 법률이나 제도를 중심으로 하는 ‘행정실시권한의 행사’를 의미하는 것이라면 ‘주민자치’는 주체자인 ‘주민’에 초점을 맞추고 주민의 참여와 봉사를 강조하는 정치적 의미의 자치라고 할 수 있다(최창호, 2009; 김필두, 2014).

지방자치는 주민이 지방의회 의원과 지방자치단체장을 직접선출하고, 이들에게 주민의 의사나 요구사항을 전달하여 주민의 의사가 지역의 정책결정에 반영되거나 영향을 미칠 수 있다는 점에서 주민이 지방자치의

주체가 된다고 할 수 있다. 그러나 최종적으로 정책을 결정하고 집행하는 것은 지방의회와 공무원이기 때문에 ‘단체자치’에서 실질적인 권한 행사의 주체는 지방의회와 공무원이라고 할 수 있다. 반면에, 주민이 지역 문제 해결에 자발적으로 참여하여 스스로 정책을 결정하고 집행한다는 측면에서 ‘주민자치’의 실질적인 권한 행사 주체는 주민이라고 할 수 있는 것이다(김필두, 2014). 이러한 주민자치에 대한 개념적 정의는 다양하게 나타나고 있다. Huntington(1976)은 “정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도 하는 일반 주민의 행위”, Verba(1967)는 “공식적인 결정권을 가지고 있지 않은 사람이 결정권을 가지고 있지 않은 사람의 행동에 영향을 미치려는 의도적 행위로써 정책결정과정에서 개입하는 것”으로 정의하고 있다. 이규환(1990)은 “주민들이 행정기관이나 관료들의 정책결정과정에서 주체 의식을 갖고 참여하여 투입기능을 수행하는 행위”로 정의하였고 김영인(2005)은 일정한 지역에 거주하는 주민들이 자신들에게 관련된 사안들을 스스로 결정하고 집행할 수 있도록 하는 정치원리라고 하였다. 또한 김필두·김병국(2011)은 일련의 주민자치 개념을 총괄하여 ‘주민이 주체가 그 지역의 문제를 자체적으로 발견하여 스스로의 힘으로 해결하는 것’을 주민자치로 하고, 주민자치를 주민참여보다 자발적이고 적극적인 주민의 활동으로 정의하였다.

지방자치는 주민 스스로가 행정의 중심적 역할을 하는 자치제도, 지방 정책을 주민 스스로가 결정하고 스스로 집행하며 스스로 책임지기 위해서 참여하는 제도라고 할 수 있다. 그러나 그간의 한국 지방자치의 전개 과정을 살펴보면 단체자치와 대등하게 주민자치의 논리가 지방자치에 수용되어야 함에도 불구하고 지방자치에서 주민의 실질적 위상을 제대로 반영하지 못한 것이 사실이다. 주민의, 주민을 위한, 주민에 의한 지역민주주의의 구현이 지방자치의 궁극적인 목표라면, 지방자치의 주체는 당연히 주민이 되어야 한다(김필두, 2014). 따라서 주민이 주체가 되는 주민자치 중심의 지방자치 활성화를 위해 다양한 논의와 대안모색이 필요할 것으로 보인다.

〈표 2-1〉 주민자치와 단체자치

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

자료: 심익섭(2011)

## 2) 주민자치의 기능

주민자치의 중요성은 크게 정치적 측면과 행정적 측면으로 나누어 볼 수 있다(서순복, 2002). 정치적 측면에서 주민자치는 대의제 민주주의를 보완하고 ‘주민의, 주민을 위한, 주민에 의한’ 민주주의의 구현을 위한 지방 차원의 정치적 기반을 강화시킨다. 또 낮은 지방 선거율과 지방의원의 주민대표기능 수행이 미흡한 상황 속에서 주민들이 정치적 참여를 통해 일상생활에 직접 영향을 미치는 사안에 관한 결정에 관여할 수 있는 폭넓은 기회를 제공할 수 있다. 이와 같은 중요성을 갖는 주민자치의 순기능으로는 정치행정제도의 대표성과 정통성 제고, 주민의 능동적 참여를 통한 사회적 안정감 제공, 주민의 정치적 효능감 제고, 공동체 정신과 협동意識의 고취, 이해관계의 조정, 행정행위의 재량권 남용 억제와 행정책임성의 제고, 주민 학습기회의 제공 등을 들 수 있다(이혜영, 2007).

반면 역기능으로는 대표성과 정당성 문제, 공익에 대한 판단의 어려움, 이해관계자간 조정 능력의 한계, 주민 개개인의 자질 문제, 행정책임의 회피 및 전가 문제, 주민동원의 문제 등이 거론되고 있다(김익식, 2003).

최근 공공부문에서 광범위하게 대리인 문제가 발생하고 있는데 대리인의 사익추구를 최소화하고 공익 지향적인 행정 및 정책을 이끌어 내기 위해서는 주민들의 적극적이며 자발적인 참여가 필요하다고 할 수 있다. 특히 개방과 투명성, 대응성, 시민에 대한 서비스 질의 향상, 자원의 효율적 관리, 정보의 제공 측면에서 주민자치는 점점 그 가치가 중시되고 있다(OECD, 2001; 이해영, 2007).

## 2. 주민자치와 주민주권론

### 1) 주민주권론과 주민자치의 연계

우리나라 헌법재판소는 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 규정한 헌법 제1조 제2항을 국민주권주의를 선언한 규정이라고 판시<sup>1)</sup> 하고 있다. 이러한 국민주권의 원리는 일반적으로 어떤 실천적인 의미보다는 국가권력의 정당성이 국민에게 있고 모든 통치 권력의 행사를 최후적으로 국민의 의사에 귀착시킬 수 있어야 한다는 국가권력 내지 통치권을 정당화하는 원리로 이해되고 있다. 따라서 국민주권의 헌법적 보장은 국민주권의 기본적 근간이라고 할 수 있다. 그렇다면 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의하여 자기통치를 실현하는 것인 주민주권도 헌법적 보장을 근간으로 한다고 할 수 있다. 또한 주민주권은 지방자치의 헌법적 보장에서도 찾을 수 있다. 지방자치는 민주주의의 요체이고 현대의 복잡사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 지방의

---

1) 헌재. 2009. 3. 26. 2007헌마843

공동 관심사를 자율적으로 처리함과 동시에 주민의 자치역량을 배양하여 국민주권주의와 자유민주주의의 이념구현에 이바지함을 목적으로 하는 제도이기 때문이다. 동시에 헌법 제8장에서 주민주권의 실현 장치인 지방자치를 보장하고 있기도 하기 때문이다.<sup>2)</sup> 결국 주민주권은 국민주권의 법리적 기반을 통해 생성되고 지방자치를 통해서 실현된다고 볼 수 있다(김병국·최철호, 2012).

이러한 헌법적 바탕위에서 주민주권은 주민의 ‘삶의 질’에 관련된 사항에 관하여 의견을 개진하고 결정할 수 있는 권리를 의미한다(김순은, 2012). 즉, 주민주권은 정책결정과정에서 주민이 참여하는 절차적인 내용과 주민들의 실생활과 관련된 실질적인 내용을 포함하고 있다(김순은, 2012; 김필두, 2013b).

이상에서 논의된 내용을 바탕으로 할 때 주민주권은 국민주권과 지역주권이란 용어와 개념상 연계된다. 단일 주권국가에서 국민에게 부여되고 있는 주권을 법제면에서는 「국민주권」이라고 할 수 있고 이러한 「국민주권」의 존재를 전제로 그것을 국내의 각 지방자치단체에 분여함으로써 「지역주권」이 성립되고, 이를 주민자치의 입장에서 파악한 것이 바로 「주민주권」이라고 할 수 있다. 특히 국민주권은 권력의 힘이 국민에게 있고, 선거와 혁명을 통하여 그것을 실현하게 되고, 지방자치를 통해서 국민의 기본권이 실현되는 것으로, 주권재민사상과 국민기본권 보장 그리고 분력분립이라는 통치구조를 근간으로 한다고 할 수 있다(김병국·최철호, 2012). 그러나 국민주권과 주민주권의 개념은 국민주권이 대내적 최고성과 대외적 독립성을 지니고 국체를 설명하는 거시적인 개념인 반면 주민주권은 주민의 삶에 대한 의견을 개진하는 성격을 가지고 주민의 의사결정권을 지칭하는 국소적인 개념이라는 측면에서 차별성을 갖는다(井川博, 2010). 또한 주민주권은 지방분권을 대변하는 지역주권과도 별개로 논의된다(白藤,

---

2) 헌법 제117조와 제118조에서는 지방자치단체를 “주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는” 기관으로 정의하고있다. 이 규정은 주민주권의 실현을 보장하기 위한 헌법적인 조치라고 할 수 있다(김병국·최철호, 2012).

2011). 이처럼 주민주권은 국민주권과 지역주권보다 지역 주민들의 실질적인 자치 실현을 보다 강조한 개념이라고 볼 수 있다.

〈표 2-2〉 국민주권과 주민주권

|         | 국민주권              | 주민주권               |
|---------|-------------------|--------------------|
| 성격      | 대내적 최고 대외적 독립     | 주민의 삶에 대한 의견개진     |
| 범위      | 국체를 설명하는 거시적 개념   | 의사결정권을 지칭하는 국소적 개념 |
| 통치권의 해석 | 일원적(중앙정부에 집중)     | 이원적(중앙과 지방으로 분리)   |
| 수권      | 국민으로부터 위임된 절대적 권한 | 주민으로부터 위임된 상대적 권한  |

## 2) 주민주권론의 강조와 주민자치

이와 같은 주민주권론은 지속가능발전의 필요성, 주민참여와 거버넌스의 발전, 지방분권에 대한 실망 등의 이유로 2010년대 이후 강하게 부각되었다. 첫째, 지방의제 21(Local Agenda 21)로 대변되는 지속가능발전에 대한 필요성이 대두되면서 주민주권론이 부각되었다. 대부분의 국가들이 추진해온 경제발전의 패러다임은 지역 또는 계층 간의 격차뿐만 아니라 전 지구적인 환경오염을 발생시켰다. 이러한 문제점을 먼저 경험하게 된 선진국들은 경제발전과 환경보호의 조화를 이루는 지속가능발전의 필요성을 제기하게 되었다. 이러한 논의에 대해 선진국과 개발도상국 간의 인식차이가 존재한다. 개발을 많이 달성해 놓은 선진국과 달리 개발이 진행 중인 개발도상국에서는 자국 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 우려하고 있지만, 국제사회에서 지속가능발전에 대한 논의는 점점 활발해지고 있다. 이러한 상황에서 1992년 리우지구정상회의에서 지방의제 21이 제정되었다. 지방의제 21은 지역수준에서의 지속가능발전을 촉진하는 과정을 의제화한 것으로, 지역사회의 참여를 바탕으로 행정구역 내 현재와 미래의 경제·사회·환경을 아우르는 포괄적 실천전략을 수

립, 실천, 평가·환류 하는 일련의 과정을 중시하는 행동강령이다. 최근 지방정부의 정책이 지역의 지속가능발전을 고려한 방향으로 나아갈 수 있도록 지역 주민들이 참여하는 사례가 증가하고 있다. 이처럼 전 세계적으로 지역 주민들의 참여를 통한 지속가능발전의 실현이 강조되고 있다.

둘째, 주민참여와 거버넌스에 대한 강조로 절차적 타당성의 측면에서 주민주권론이 주목을 받게 되었다. 1960년대 이후 미국의 위대한 사회(great society) 건설을 위한 다양한 프로그램에 주민참여가 강조되는 등 지방정부 정책과정 상에서 주민의 참여가 중요한 요소로 받아들여지게 되었다. 또한 1980년대 후반이후 나타난 OECD 국가들의 분권화운동은 정부체제를 거버넌스 체제로 변화시켜 나가기 시작했으며(김순은, 2004) 1990년대 이후 본격적으로 논의되기 시작한 거버넌스 이론을 바탕으로 주민이 의정 및 행정에 있어 지방정부의 대등한 파트너로서 인식되면서 주민참여에 대한 논의가 더욱 중요해졌다. 그러나 한편 지방자치의 과정에서 시민들의 참여가 실질적으로 보장되어 있음에도 불구하고 주민참여가 단순한 투표행위로만 실현되고 있어 주민들이 주권신장이 적극적으로 이루어지지 않고 있다는 문제가 존재한다(김병국·최철호, 2012). 이처럼 주민들의 적극적인 참여가 중요해지면서 주민주권론이 더욱 관심을 받게 되었다.

셋째, 지방분권에 대한 실망으로 인해 주민주권론이 제기되기 시작하였다. 지방분권은 중앙행정의 권한과 재원을 지방에 이양하여 지방정부가 중앙에 집중되어 있던 기능과 역할을 수행함으로써 지방은 물론이고 국가의 발전을 도모하기 위해 추진되었다. 그러나 지방분권은 지방자치단체에 초점을 맞추기 때문에 일반 지역주민들의 삶의 질과 생활보다는 중앙과 지방의 행정기관 간에 권한을 주고받는 것에 대해 다루고 있다(김필두, 2013b). 이로 인해 지방분권의 추진이 지역 주민들의 실질적인 요구를 충족시켜주지 못하였다는 평가를 받게 되었다. 우리나라의 경우를 살펴보면 지방분권의 제도적 기초가 마련된 것은 국민의 정부 시절이지만 그 당시 많은 성과를 보이지는 못하였다. 이후 참여정부에서 지방

분권이 대대적으로 추진되었고, 이명박 정부에서도 지방소비세 도입 등을 통해 지방분권을 확대하고자 하였다. 그러나 하지만 우리나라의 지방분권은 중앙행정권한의 지방이양이 주를 이루고 있는 행정 분권에 초점을 두고 있기 때문에, 지역에서 요구하는 지방분권의 수준에 크게 미달하고 있다고 할 수 있다(김순은, 2010). 1997년 이후 영국과 일본 등에서도 획기적인 지방분권에 대한 시도가 있었으나, 권한과 재원의 이양이 미진하고 지방정부의 책임성만 강조되어 궁극적으로 지방분권이 저해된다는 반작용이 커지는 결과를 초래하였다. 각국의 사례에서 나타난 바와 같이 미진한 지방분권의 추진성파로 인해 주민주권론의 중요성이 더욱 부각되고 있다.

이처럼 주민주권이 강조되고 있는 흐름 속에서 주민주권을 가진 지역 주민들이 스스로 마을의 문제에 참여하는 주민자치에 대한 논의가 보다 적극적으로 이루어져야 할 필요가 제기된다고 할 수 있다.

## 제2절 주민자치회의의 의의와 전개

### 1. 주민자치회의의 의의

주민자치는 지역문제를 해결하기 위한 정책을 지역 주민이 스스로 결정하고 집행하며 해결하기 위해 참여하는 것을 의미한다(김필두·김병국, 2011). 이러한 주민자치의 필요성이 강화되면서 등장한 조직이 주민자치회이다. 논의된 바와 같이 지방자치제도는 단체자치와 주민자치로 구성된다. 단체자치는 중앙정부가 지방자치단체로 하여금 일부 중앙집권적인 권한을 행사하도록 하는 것인 반면, 주민자치는 지역 주민들이 주체가 되어 권한을 행사하는 것을 의미한다(심익섭, 2012). 이처럼 단체자치는 자치단체의 권리를 중시하지만 주민자치는 주민의 권리를 중요하게 여긴다. 이러한 측면에서 한국의 주민자치회는 단체자치보다는 주민자치의 개념에 가깝다.

주민자치회는 읍·면·동 단위의 지역주민들을 중심으로 근린자치를 확대하고 지역 공동체를 활성화시키는 주민자치 조직을 의미한다(최근열, 2014). 즉, 주민자치회는 자생적 민관협력의 근린자치모델이라고 할 수 있다(안전행정부, 2013). 주민자치회는 지역 공동체 의식 및 민주적 참여의식을 고양하고 지역주민 중심의 풀뿌리 주민자치를 활성화한다는 취지하에 설립되었다. 기존의 지방분권의 논의과정에서 단순 협력자였던 ‘주변인으로서의 주민’이 아닌 ‘주체로서의 주민’으로 이동을 하였다는 점에서 그 의의가 있다.

주민자치회는 2013년 5월 23일 제정·공포된 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 바탕으로 한다. 동법 제27조에서는 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다고 규정하여 주민자치회의 의의과 취지를 나타내고 있다. 그리고 제28조와 제29조에서 주민자

치회의 기능, 구성, 위원위촉, 시범실시 등을 명시하여 법적근거를 마련하고 있다.

〈표 2-3〉 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」

- 제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.
- 제28조(주민자치회의 기능) ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.
  - ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
    1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
    2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
    3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항
- 제29조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.
  - ② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.
  - ③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.
  - ④ 안전행정부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

## 2. 한국 주민자치의 근원<sup>3)</sup>

### 1) 조선시대 향촌자치체계

주민자치는 근현대적 대의제도의 발달 및 자치가 가능한 제도적 환경 하에서 가능하므로, 한국의 전근대적 사회에서 지금과 같은 의미의 주민자치의 형태를 상정할 수는 없다. 그러나 우리나라의 전근대사회에서도 유교의 ‘민본(民本)’의 이념을 발견할 수 있고, 실질적으로 조선시대에도 국가가 향촌사회의 일반민, 개별가호까지 완전히 통제할 수 없었기 때문

3) 국사편찬위원회(1995) 참조

에 농민생활 안정 및 징세 등을 이해 향촌지배기구 및 재지 지배층의 통제 하에 있던 향촌조직을 이용하지 않을 수 없었다. 이와 같은 향촌지배기구가 조선시대 향촌사회의 ‘자치체계’의 중심기관이 되었다고 할 수 있다. 물론 조선시대의 향촌지배기구는 고을의 사족연합체의 공론에 의한 추대에 의해 구성되고 일반민이 참여하는 것이 배제되어 자치가 지배층에 국한되어 있어 근현대적 의미의 자치와는 차이가 있다. 그러나 정치적 주체로 나설 수 없었던 기층민조직이 독자적 발전을 보이기 이전인 조선 중기까지 관의 행정체계와 병행하여 사족중심의 향촌자치체계가 상호·보완·대립의 관계 속에 병존해 있었다는 점에서 조선시대의 자치체계를 논의할 때 재지사족이 중심이 된 향촌자치체계가 그 대상이 된다. 그 밖에 동계, 향약 등의 생활공동체로서 기능을 유지하는 마을자치기구 등이 존재하여 전근대적 주민자치체계의 기능을 수행하고 있었다. 이처럼 수령권을 견제·보완하는 기능을 수행했던 사족중심 향촌자치체계와 마을자치기구의 다양한 형태들은 근현대적 자치체계와는 성격이 다소 다르다고 할 수 있지만 현재의 주민자치를 논의하는 역사적 근간으로서 검토해야 할 대상이라 할 수 있다.

## 2) 사족 중심의 향촌자치체계

조선시대 사족 중심의 향촌자치체계의 구조는 재지사족들이 군현단위에서 향안을 매개로 결속하고 향안이 입록된 향원이 향회를 조직하여 향회를 통해 향촌사회를 운영을 통제하는 구조를 갖고 있었다. 향회의 운영규칙인 향규는 관권과의 일정한 타협을 전제로 한 것이며 기본적으로 재지사족의 자치규약으로서 향안의 입록규정, 향헌 및 향임 등 유향소 임원의 선출방식, 이임의 선출과 이민의 통제 등을 포함하고 있었다. 결국 향규의 핵심적인 내용은 사족연합체가 사족들 자신의 결속에 기초하여 향촌지배기구의 인사권과 향촌사회의 부역조정권을 행사하는 것이라고 할 수 있다. 향회를 운영하는데 필요한 제반 잡무를 처리하고 다양한 향회의 결정

사항을 집행하는 기구는 향소(유향소 및 향청 등)로서 당시 수령은 유향소(향청) 임원인 향임과 향리들의 도움을 받아 향촌사회를 운영하고 있었다. 이때 향임은 수령을 보좌하면서 향리들을 통제하고 있었는데, 향회가 바로 그 향임과 향리들에 대한 인사권을 행사함으로써 실질적인 군현단위의 향촌사회 운영권을 장악하고 있었다. 구체적으로 부세행정의 경우를 예로 든다면 납세는 ‘입결작부제(入結作夫制)’로 운영되고 있었는데, 이는 각 군현의 공동체적 관계를 매개로 하는 것이지만, 그 운영을 향리와 향임층이 담당하고 있었고 재지사족이 그 조정의 역할을 하고 있었던 것이다. 조선 중기 향약(향규)의 핵심적인 내용에 ‘부역균(賦役均)’이 포함되고 있던 것은 이 같은 향촌사회의 운영구조를 반영한다.

향회의 구조는 각 지역의 사정에 따라 일정한 차이가 있었지만 크게 2가지 유형으로 나뉘어진다. 첫째, 영남 안동처럼 명실상부한 재지기구로서 기능했던 유향소가 주축이 되는 경우, 둘째, 호남·호서 지역과 같이 유향소 외에 별도의 상부기구를 갖추는 것이다. 전자의 경우 유향소의 임원이 좌수·별감에 의해 운영되지만 후자의 경우에는 향론을 주도하는 향선생·향노·향장·향유사 등 향집강으로 불리는 임원이 두어져 운영되었다. 향회는 그 일차적 기능이 향론을 통일하고 기강을 유지하는 것임에 따라 향촌사회 내 예속을 바르게 하고 유교적 덕행을 강조하며 이를 어긴 상민에 대한 처벌을 가하기도 했다. 또한 향원들의 공통의 이해에 저촉된 행위를 한자들을 징치했고 이서층의 작폐나 비위를 감독하지 못한 향소에 대해 규제조치를 취했다. 그 밖에 지역에 따라 각종 부세와 요역의 부과 등 향촌 내 공론으로 처리할 사안에 대해 적극 논의하는 기구로서도 기능했다. 이같은 향회는 재지사족들이 참여하여 결속을 다지고 유교윤리에 의해 계서화된 향촌질서를 보다 안정적으로 유지하기 위한 목적으로 운영되었다. 향회의 기능이 다양화되면서 조세의 배분과 징수, 면리 내 복잡한 부역징수기구의 통괄문제를 논의할 때는 담세자인 일반농민을 대표하여 일부 하급 향임(면임)이 참여하기도 하였다. 그러나 19세기에 이르러서도 향회를 이끌어가는 것은 신분적으로 양반이었고 계급적

속성상 일반 농민의 이해보다는 관이나 지주의 이해를 대변하는 예가 많았다. 이에 따라 농민항쟁이 일어나면 ‘도회’, ‘민회’, ‘이회’라 불리는 농민 주체의 향회가 개최되기도 했다. 향회는 갑오개혁 당시 군국기무처 의안에 의해 법제화하려는 시도가 있었고, 1859년 11월과 1906년 9월에 거듭 ‘향회조규’가 설정되어 부분적으로 합법화 되었다.

### 3) 마을자치기구-동계(洞契)

동계는 마을의 공동재산 관리, 동제(洞祭), 농업협동(두레), 공동작업, 상호부조 등을 행하는 자치조직 또는 향약의 마을, 동리 단위조직을 지칭하기도 한다. 한 개의 동리 내에서 혹은 몇 개 리(里)를 합하여 시행한다. 동계의 주된 기능, 내용과 구성, 운영방식은 시대와 지역에 따라 조금씩 다르다. 따라서 명칭도 다양하여 향촌결계, 동린계, 동리계, 동중계, 이중계, 촌계라고도 하며 향약조직일 때는 족계, 동약, 동규란 용어를 많이 쓴다. 재원은 구성원에게서 얼마씩을 각출하여 기금을 조성하고 이를 자본으로 이식(利息)활동을 하여 조달했다.

한국에서는 삼국시대부터 다양한 신분층에 의해 여러 종류의 계가 운영되었지만 조선시대 들어서 수령과 재지사족이 직접 마을의 제사와 운영을 장악하고, 일반농민에게 성리학의 윤리규범을 보급하게 되면서 새로운 동계가 출현했다. 이러한 동계들은 향약의 기능과 전통적인 동계의 기능을 결합한 것으로 주로 재지사족의 세력이 강한 곳에서 시행되었다. 이런 동계의 목적은 사족간의 상부상조와 함께 신분질서에 기초한 향촌사회의 안정을 추구하며 관이나 중앙세가에 대항하여 향촌사회 운영을 사족자신들이 주관하겠다는 데 있었다. 구성원은 지방의 양반가문으로 제한했으며, 양반과 일반민을 상·하계로 나누어 편제하기도 했다. 동계의 규약은 마을의 사정에 따라 세세한 내용에는 차이가 있지만 대개 재정운영, 마을의 공동사업과 농업협동, 동제(洞祭)운영, 윤리규정, 여러 금령과 규찰, 처벌규정을 수록했다. 또한 상민이 별도의 계를 구성하는 것을 금

지했으며 반상의 구분을 엄격히 하여 처벌규정에 차이를 두었다. 그러나 17세기 이후 신분제가 동요하고 부세제도의 모순이 커짐에 따라 동계운 영에도 변화가 나타났는데 동계의 운영에 신흥 양반이나 평민의 지위와 참여도가 높아졌으며, 상·하민을 모두 대상으로 하는 것이 보편화되었다.

동계의 조직은 조선후기의 사례를 보면 대개 존위·부존위·유사로 구성된다. 존위는 마을의 연장자 중에서 추대하는데, 특별한 사유가 없는 이상 지속적으로 업무를 담당하였다. 부존위는 사족규찰, 유사는 상민규찰과 재정관리를 맡았으며 임기는 각각 1년이었다. 동계의 모든 구성원이 참여하는 제사를 담당하는 제관은 주민 중에서 지난 1년간 재난이 없었던 사람 가운데 뽑고 제사가 끝나면 회계보고 및 공동 작업에 대한 논의 등 필요한 사무를 수행하였다.

### 3. 주민자치회의 성립과정

국민의 정부는 읍·면·동 기능전환 이후 주민의 문화와 복지 향상 및 자치기능을 강화하기 위해 1999년부터 단계별로 주민자치위원회를 설치하였다. 주민자치위원회는 현재 주민자치센터 운영에 관한 사항을 심의·결정하는 읍·면·동장의 자문기구로서의 기능을 수행 중에 있으며 2012년 현재 전국 3,482개 읍·면·동 중 2,699개 읍·면·동(77.5%)에 설치되어 있다. 아파트입주자 대표회의, 아파트부녀회, 반상회 등 기존의 읍·면·동의 근린자치조직 중 지역문제를 해결하는데 있어서 가장 근린자치에 가까운 조직이 주민자치위원회라고 할 수 있다(김필두, 2013b). 그러나 주민자치센터는 문화·여가와 관련된 프로그램 위주로 운영하였고, 이로 인해 주민자치위원회 중심의 실질적인 자치기능 확대와 근린자치의 실현을 달성하지 못하였다(한국지방행정연구원, 2014). 이처럼 주민자치위원회와 주민자치센터의 문제점이 제기되는 상황에서 주민들이 지역의 문제를 스스로 찾고 해결할 수 있도록 기반을 마련하기 위해 주민자치회 도입을 논의하게 되었다.

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 주민자치 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. 지금까지 살펴본 주민자치위원회와 주민자치회의 비교내용을 정리해보면 <표 2-4>과 같다.

<표 2-4> 주민자치위원회와 주민자치회 비교

| 구분    | 주민자치위원회                              | 주민자치회   |
|-------|--------------------------------------|---|
| 법적 근거 | ·시군구조례                               | ·「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조~제29조<br>※ 구 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제20조~제22조 |
| 주요 기능 | ·주민자치센터 운영<br>·읍·면·동 행정업무에 대한 자문     | ·주민생활과 관련 있는 읍·면·동 업무 사전 협의<br>·위탁업무 및 주민자치업무 수행                          |
| 위원 구성 | ·각급 기관·단체 추천 및 공개모집 신청자 중 읍·면·동장이 지명 | ·지역대표, 일반주민 및 직능대표 공개모집<br>·위원선정위원회에서 공정한 선출                              |
| 위원 위촉 | ·읍·면·동장                              | ·시장·군수·구청장  |
| 운영 재원 | ·읍·면·동 지원금 및 수강료                     | ·자체재원 (사업수입, 사용료, 회비)<br>·보조금, 기부금 등                                      |

2010년 10월 「지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정되면서 이와 같은 주민자치회 설치·운영 및 시범실시의 근거가 마련되었다. 이러한 특별법은 주민자치 강화를 위한 제도적 마련에 대한 학계와 시민단체 등의 요구를 수용한 것으로 평가된다(심익섭, 2012). 지방행정체제개편에 관한 특별법에서는 “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·

면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다”고 규정하였고, “주민자치회가 설치되는 경우, 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다”고 규정하고 있다. 2011년 2월 특별법의 내용을 적극적으로 실천하기 위해 대통령 직속의 지방행정체제개편추진위원회를 발족하였고, 위원회의 세부 분과위원회 중 근린자치분과위원회에서 주민자치회와 관련된 본격적인 논의를 시작하였다(김필두, 2014).

2011년 2월 지방행정체제개편 특별법의 규정을 구체적으로 실천하기 위하여 대통령 직속으로 지방행정체제개편추진위원회가 발족되었고, 구역분과위원회, 기능분과위원회, 근린자치분과위원회 중 근린자치분과위원회가 주민자치회와 관련된 업무를 담당하게 되었다. 그리고 2011년 5월부터 한국지방자치학회는 근린자치분과위원회의 위탁을 받아 주민자치회 모델개발과 관련된 연구용역을 수행하여 약한 준지방자치단체 모형(I, II), 강한 준지방자치단체 모형, 지방자치단체 모형 등 4개 모형을 제시하였다. 이를 토대로 수정·보완을 거쳐 근린자치분과위원회는 2012년 9월 ‘협력형’, ‘통합형’, ‘주민조직형’ 3개 모형을 결정하고 읍·면·동 단위의 주민자치회 설치·운영방안을 확정지었다. 지방자치발전위원회는 2012년 10월부터 11월까지 17개 시·도 주민자치 담당공무원 및 주민을 대상으로 3개 모형에 대한 선호도 조사를 실시한 결과, ‘협력형’ 모형이 가장 선호도가 가장 높은 것으로 나타남에 따라 ‘협력형’ 주민자치회를 기초로 한 7개의 세부모형을 설정하였다.

박근혜 정부 출범 후 2013년 지방행정체제개편위원회와 지방분권추진위원회가 통합되어 지방자치발전위원회가 출범하였고, 같은 해 5월 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 제정·공포되었다. 이 법에는 지방행정체제개편에 관한 특별법에서 규정하고 있던 주민자치회의 설치와 운영에 관한 규정을 그대로 승계하고 있다(김필두, 2014). 이를 바탕으로 안전행정부는 본격적으로 읍·면·동 주민자치회를 추진하기 시작

하여, 공모를 통해 선발된 현재 31개 읍·면·동을 대상으로 협력형 주민자치회를 구체화하여 시범실시하고 있다. 시범사업이 완료되면, 시범사업의 실시 결과를 분석하여 주민자치회의 모형을 확정하고, “주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률”을 제정한 후에 2016년부터 주민자치회를 공식적으로 출범시킬 예정이다. 지금까지의 주민자치회 성립과정을 정리하면 다음의 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 주민자치회 추진일정 및 내용

| 일시                  | 추진내용                            |
|---------------------|---------------------------------|
| 1999년               | · 주민자치위원회 설치 및 운영               |
| 2010년 10월           | · 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정         |
| 2011년 02월           | · 지방행정체제개편추진위원회 발족              |
| 2011년 05월~2011년 11월 | · 주민자치회 모델개발 연구용역 실시            |
| 2011년 12월~2012년 06월 | · 주민자치회 모델 개발 TF 구성·운영          |
| 2012년 09월           | · 주민자치회 설치·운영방안 확정              |
| 2012년 10월~2012년 11월 | · 주민자치회 시범실시 기본방향 확정            |
| 2013년 03월           | · 주민자치회 시범실시 추진계획 확정            |
| 2013년 05월           | · 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제정 |
| 2013년 06월           | · 주민자치회 시범실시 대상지역 선정            |
| 2013년 07월           | · 주민자치회 시범실시 본격 추진              |
| 2013년 08월~2014년 12월 | · 주민자치회 시범실시 및 최종평가             |

## 4. 주민자치회의 시범실시 현황

### 1) 주민자치회 시범실시 내용

2013년 3월 읍·면·동 주민자치회 시범실시 추진계획이 수립되었다. 주민자치회의 시범실시의 목적은 주민자치회 모델을 시범적으로 운영한 결과를 바탕으로 제도의 타당성 및 실현가능성을 평가하여 수정·보완하고, 이해당사자들의 인식을 제고하기 위한 것이다(최근열, 2014). 행정체제

개편추진위원회에서는 당초 3개 모델을 모두 시범실시 대상으로 한다는 방침을 정하고 주민자치회 시범실시 기본방향을 안전행정부에 통보하였다. 그러나 안전행정부에서 지역주민과 주민자치 담당공무원을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 전체 읍·면·동 3,483개 중 선호도에 관한 응답을 한 3,233개 읍·면·동 중 3,028개(93.6%)의 읍·면·동에서 협력형을 선호한다는 응답을 하였고, 통합형은 100개(3.1%), 주민조직형은 105개(3.3%) 읍·면·동에서 각각 선호하는 것으로 나타났다. 이에 따라 행정안전부에서는 선호도가 가장 높은 협력형을 주민자치회 시범실시의 모형으로 선정하였다(김필두, 2014).

〈표 2-6〉 주민자치회 시범실시 기본원칙

|                     |   |
|---------------------|---|
| 생활자치 구현 및 정치적 중립 확보 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원구성의 다양화(젊은층, 직능단체종사자 등)로 생활자치 구현</li> <li>• 정치 중립적인 직무수행을 위한 제도적 장치마련</li> </ul> |
| 주민자치를 통한 자생적 역량강화   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 근린자치 목적 달성을 위해 자율적인 주민자치회 운영도모</li> <li>• 시범실시 행·재정적 지원을 통해 성공모델 창출</li> </ul>     |
| 공동체 회복의 선도적 기능 수행   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역주도의 공동체 회복과 마을 공동체 활성화</li> <li>• 복지재원 배분의 구심체 역할 수행을 통해 복지 공동체 활성화</li> </ul>   |
| 기존 행정기능과 조화·균형      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 읍·면·동 행정기능 중 고유 업무를 제외한 위임·위탁업무, 순수자치업무 등 추진</li> </ul>                            |

자료: 안전행정부(2013)

안전행 정부는 2013년 6월 시범실시 의지와 수행능력, 시도별 신청건수, 전국 읍·면·동 비율 등의 사항을 고려하여 민관합동 선정위원회에서 공모를 통해 신청한 166개의 읍·면·동 중 주민자치회를 실시할 31개의 읍·면·동을 선정하였다. 안전행 정부는 공모를 받으면서 주민자치회 유형을 7개로 제시하였는데 7개 유형은 각각 안전마을형, 지역복지형, 마을기업형, 도심창조형, 지역자원형, 평생교육형, 문화 어울림형 등이다. 신청지역은 이 7가지 유형 중 하나 혹은 복수의 유형으로 지원했고, 선정결과 대부분이 안전마을형(27개)과 지역복지형(26개)였다. 안전마을형

은 광주 광산구 운남동 모델과 같이 지역 내 안전 유해 요소를 지역 주민이 스스로 관리할 수 있는 지역 안전관리 네트워크를 주민자치회를 중심으로 구축하여 지역 맞춤형 안전관리 체계를 만드는 것이다. 지역복지형은 경기도 수원시 송죽동 모델과 같이 주민자치회가 중심이 되어 지역 내 산재된 복지재원을 발굴·배분할 수 있는 복지 공동체를 형성하는 것으로 최근 읍·면·동 단위의 사회복지 업무 과중에 따른 어려움과 복지 사각지대 해소를 위한 것이다. 이외에도 마을기업형, 도심창조형, 지역자원형, 평생교육형, 다문화 어울림형 등의 주민자치회가 추진되며, 읍·면·동 사무를 위탁받아 직접 수행하며 지역 문제에 대해 스스로 결정하고 책임을 지게 된다. <표 2-7>과 같이 구체적으로 경기도 5개, 충남 4개, 광주 3개, 그리고 서울, 부산, 강원, 전북, 전남, 경남은 각각 2개 지역이 선정되었다. 또한 주민자치회 시범지역 중 10곳을 안심마을 시범사업 지역으로 선정해 안전한 마을 만들기에 힘쓰고 있다(안전행정부, 2013).

〈표 2-7〉 주민자치회 시범실시 지역

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

자료: 안전행정부(2013)

\* : 안심마을 시범사업 대상지역 10곳

안전행정부의 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안 제4조에는 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역의 읍·면·동에 주민자치회를 설치하되, 관할지역 내의 도서 및 벽지 지역이나 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 등에 대하여 주민자치회가 요청하는 경우 분회를 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 31개 시범실시 지역 중 하부조직(분회)을 설치한 사례는 없고, 모두 1개 읍·면·동당 1개 주민자치회를 설치하고 있는 것으로 나타났다(김필두, 2014).

주민자치회 인원 구성은 해당 읍·면·동 주민, 주소를 두고 있는 사업장 및 단체 근무자를 대상으로 2년 임기(연임가능)의 20~30명의 무보수 명예직 위원을 위촉하여 구성하였다. 31개 시범지역의 주민자치회 위원의 총수는 808명으로 1개 주민자치회 당 평균 26명 정도이다. 이들 위원은 주민자치회 선정위원회에서 추천한 위원 후보자들 중에서 시장, 군구청장 등 지방자치단체장이 위촉하였다(김필두, 2014). 지역여건에 따라 기존 주민자치위원회를 활용·보강하여 제도 도입기의 혼란을 최소화 했으며 선출의 공정성을 위해 위원 선정위원회를 구성·운영하였다. 또한 주민자치회의 정치적 중립을 확보하기 위해 정당원을 배제하였으며 선거운동을 금지하였다.

시범 실시되는 주민자치회의 주요기능은 읍·면·동의 행정기능 중 고유 행정업무를 제외한 협의·심의, 위탁업무, 주민자치업무 수행이다. 마을기업 사업, 희망 마을 만들기와 같은 유관사업 등에 우선적으로 지원하고, 1개 지자체당 특별교부세를 1억 원 정도 지원하거나 우수 지자체를 선발하여 포상하는 방법 등을 통해 인센티브를 부여하고 있다.

이러한 내용들을 포함한 주민자치회 시범실시는 2013년 말 안전행정부와 시군구 합동으로 자체평가하는 중간평가, 2014년 중순 주민자치위원회와 안전행정부가 연구용역을 실시하는 최종평가를 통해 평가되어 수정 및 보완을 거친 후 확대될 예정이다.

〈표 2-8〉 주민자치회 수행업무 예시

| 협의 업무   | 위탁 업무  | 주민자치 업무  |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 읍·면·동 지역개발 : 읍·면·동 단위 지역발전계획, 지역자원활용 마을만들기 등</li> <li>- 주민간 이해 조정 : 지역내 행정구역 변경계획, 혐오시설 주변 주민 간 의견 수렴, 초등학교 통·폐합 계획 등</li> <li>- 시군구 추진사항에 대한 의견제출 : 지역내 투자유치 계획, 교통신호 개선 등</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치센터 운영</li> <li>- 작은 도서관 등 공공시설 운영</li> <li>- 공원, 공중 화장실 등 공공 시설물 관리</li> <li>- 마을 휴양지 관리</li> <li>- 저소득노인 도시락 배달사업</li> <li>- 문화의 집 운영 및 관리</li> <li>- 여성회관 운영 및 관리</li> <li>- 자원봉사활동 지원</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을축제, 체육대회 등 읍·면·동 각종 행사</li> <li>- 마을신문·소식지 발간</li> <li>- 생활협동조합 운영</li> <li>- 동호회·스포츠 활동</li> <li>- 자율방범 및 안전 귀가 활동</li> <li>- 등하교길 안전관리 등</li> </ul> |

### 제3절 기존 연구에 대한 검토

본 절에서는 주민자치회를 성공적으로 실시하기 위하여 그동안 진행되어 온 기존연구들을 살펴보고자 한다. 주민자치회가 주목받기 이전, 국민의 정부 때부터 실시되었던 주민자치센터의 평가와 향후 방향에 대한 연구들은 상당히 활발히 이루어졌다(김홍수, 2013; 최진학 외, 2006; 안성수·하종근, 2006; 이선미, 2004; 심익섭, 2002). 이후 주민자치센터의 한계가 지적되고 실질적인 주민의 자치기능을 강조하게 되면서 주민자치회의 도입과 관련된 연구가 실시되기 시작하였다. 민현정(2012)은 지방행정체제개편특별법이 제정되면서 근린자치 수요증대 등에 의해 읍·면·동 주민자치회의 필요성이 강화되었고, 이에 따라 풀뿌리 주민자치와 참여자치의 활성화를 위해 주민자치회 모델이 도입되어야 한다고 분석했다. 김필두(2013a)는 읍·면·동 근린자치 기능을 강화하기 위하여 주민자치회의 기능과 지방자치단체의 주민자치지원기능이 강조되어야 한다고 하면서, 특히 주민자치회의 주민자치기능을 활성화하기 위해서는 주민자치위원의 역량을 제고하고, 주민자치조직의 구성이 적절해야 하며, 협력 네트워크가 제대로 형성되어야 한다고 주장하였다. 그리고 자치단체의 주민자치지원기능을 강화하기 위해서는 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률 등을 제정해 법적체계를 정비하고, 주민자치활동을 지원하는 전담기구를 마련하며, 협력 네트워크를 구축하는 것이 필요하다고 분석하였다. 김필두·김병국(2011)은 2010년 제정된 「지방행정체제개편특별법」을 토대로 주민자치회의 추진을 구체화하기 위하여 전반적인 주민자치회의 구성과 운영방안에 관한 기본 틀을 제시하였다.

또한 주민자치회의 바람직한 실시·정착을 위하여 주민자치회의 모델안을 제시하는 연구들이 상당수 존재한다. 한국지방행정연구원(2010)은 읍·면·동당 1개의 주민자치회를 설치하는 모델과 읍·면·동당 다수의 주민자치회를 설치하는 모델 등을 제시하였다(이자성, 2012). 또한 한국지방자치학회(2011)에서는 약한 준지방자치단체형, 강한 준지방자치단체형,

지방자치단체형 등의 모델 안을 구축하였으며 이 모델을 중심으로 주민자치회 설치방안에 대해 논의가 이루어졌다(소진광 외, 2011; 하혜수 외, 2010). 한국지방자치학회의 모델을 바탕으로 지방행정체제개편추진위원회는 협력형, 통합형, 주민조직형 등의 기본모델을 정립하였고 이를 중심으로 현재까지 다양한 연구가 전개되어 오고 있다. 이자성(2012)은 그동안 제시되어 온 읍·면·동 주민자치회 모델과 관련된 주요쟁점에 대해 논의하고, 주민자치회 모델 관련 협의 중 주민자치회의 법적성격, 구성, 사무범위 및 재원, 시범실시 등에 대하여 주의 깊게 검토해야 한다고 주장하였다. 심익섭(2012)은 한국의 지방자치를 위한 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 대해 논의하면서 협력형, 통합형, 주민조직형 주민자치회 중 한국에 가장 적합한 주민자치회 모델을 모색하였다. 연구결과 협력형, 통합형, 주민조직형 주민자치회 중 관리 수준의 협력형과 주민자치를 강조하는 주민조직형의 장점을 결합한 통합형 주민자치회가 가장 바람직하다고 평가하고 있다. 김필두(2013b)는 주민자치회는 주민주권론을 토대로 실질적인 권리를 가지고, 주민자치회의 성격, 설치범위와 수, 기능, 사무위탁 등이 특별법의 입법취지에 부합해야 하며, 기존 주민자치위원회의 경험을 바탕으로 주민자치회가 설치되어야 한다고 주장하였다. 이러한 내용을 토대로 협력형에 기초한 주민자치회 모델을 근린자치 강화를 위한 바람직한 주민자치회 모델로서 제시하고 주민자치회가 마을공동체 만들기의 중심이 되어야 함을 강조하고 있다.

2013년부터는 구축된 주민자치회 세 가지 모델 중 협력형 모델을 토대로 주민자치회를 시범실시하는 방안에 대해 논의한 연구들이 진행되기 시작하였다(류순현, 2013; 이길영, 2013). 또한 지역주민이 중심이 되는 주민네트워크를 형성하여 주민자치회 시범사업들을 추진하기 위해 협력형을 구체화한 7개의 추진모델에 대한 연구가 이루어졌다(최인수·김건위·전대욱, 2014; 전대욱·최인수, 2014). 현재 읍·면·동 주민자치회가 시범실시되면서 읍·면·동 주민자치회 시범실시의 현황을 평가하고 향후 방향에 대해 제시하는 연구가 활발히 이루어지고 있다(최근열, 2014; 김병

국, 2014; 최인수·전대욱·양은경, 2013; 고경훈·김건위, 2013). 최근열(2014)은 주민자치회의 시범실시 내용을 분석하고 문제점을 파악하여 향후 정책과제를 설치 및 성격, 구조, 구성 및 운영측면에서 제시하고 있다. 설치 및 성격측면에서 주민자치회 시범실시 이후 각 지역마다 여건에 따라 기존 주민자치위원회와 주민자치회 중 하나를 선택하여 운영하도록 해야 한다고 주장한다. 구조측면에서는 법령 개정을 통해 ‘통합형’, ‘주민조직형’ 모델을 시범실시하고, 주민자치회 설치단위를 통리단위로 확대해야 한다고 제시한다. 마지막으로 구성 및 운영측면에서는 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률 제정, 주민자치위원의 주민대표성과 전문성 제고, 행정·재정적 지원을 위한 네트워킹 형성, 주민자치회 중심의 협력적 거버넌스 구축 등이 이루어져야 한다고 분석하였다. 실제 주민자치회가 시범실시되고 있는 지역사례에 관한 연구로서 최인수·전대욱·양은경(2013)과 고경훈·김건위(2013)는 강원도와 충청남도 등을 대상으로 주민자치회 시범실시의 현황을 살펴보고 아직까지 미흡한 것으로 평가받는 주민자치회의 성공적인 정착을 위한 대안에 대해 연구하였다.

한편, 우리나라보다 앞서 주민자치조직을 운영해온 해외 자치 선진국의 주민자치회의 사례를 검토하고 우리나라 주민자치회에 대한 시사점을 도출하는 연구들이 존재한다(김순은, 2013; 최영훈, 2013). 그중에서도 풀뿌리 주민자치의 역사가 오래된 일본의 주민자치회에 대해 살펴보는 연구들이 다양하게 이루어졌다(김찬동, 2014; Mitsuhiko Okamoto, 2012). 김찬동(2014)은 일본의 주민협의회 등 주민자치조직의 현황을 살펴보고 우리나라의 주민자치회 제도설계에 있어 일본의 사례를 적절히 벤치마킹해야 한다고 주장한다. 특히 일본의 사례와 같이 주민자치에도 계층이 존재한다는 사실을 인정하고 읍·면·동과 근린공동체 계층에 실질적인 자치권을 부여하는 방향으로 제도설계가 되어야 한다고 분석하고 있다.

지금까지의 선행연구들을 종합해보면 주민자치회 도입의 타당성 및 주민자치회의 모델구축과 시범실시의 방향, 성과 및 개선방안에 대한 연구들이 다양하게 이루어졌다. 그러나 주민자치회 시범실시 이후 확정하여

추진하게 될 주민자치회 모델에 대한 심도 깊은 연구가 부족하며, 특히 주민자치회 시범사업 추진모델인 기본모델과 선택모델의 적합성에 대한 다양한 연구가 이루어지지 못하였다. 현재 시범실시 중인 주민자치회 모델의 대안으로 통합형 주민자치회를 적용하자는 의견도 존재하지만 주민자치회의 근본적인 문제점을 수정·보완하여 새로운 모델을 개발하는 연구는 여전히 미흡한 실정이다. 이에 본 연구는 주민자치회에 대한 이론을 체계적으로 정립하고 기존모형에 대한 장·단점 분석을 통해 주민자치회 최적모형을 개발하고자 한다. 특히 수원시의 특성 및 환경을 분석하여 이에 부합하는 수원형 주민자치회 모델을 도출해 보도록 한다.

〈표 2-9〉주민자치회 관련 기존 연구

| 구분          | 저자            | 제목                               | 내용   |
|-------------|---------------|----------------------------------|--|
| 주민자치회 도입    | 김필두·김병국(2011) | 주민자치회의 설치와 운영에 관한 연구             | 읍·면·동 주민자치회의 전반적인 기본 틀을 제시함  |
|             | 민현정(2012)     | 참여자치 활성화를 위한 읍·면·동 주민자치회 도입방안 연구 | 읍·면·동 주민자치의 강화와 주민자치회 제도 도입에 대한 전반적인 개요를 설명함                               |
|             | 김필두(2013a)    | 읍·면·동 근린자치기능 강화방안                | 읍·면·동 근린자치기능을 주민자치위원회의 근린자치기능과 공무원의 근린자치 지원행정 기능으로 구분해 문제점을 파악하고 정책대안을 모색함 |
| 주민자치회 모델 구축 | 소진광 외(2011)   | 읍·면·동 주민자치회 설치방안 연구              | 한국지방자치학회가 제시한 주민자치회 모델을 중심으로 주민자치회 설치방향을 탐색함                               |
|             | 심익섭(2012)     | 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구       | 지방행정체제개편위원회가 제시한 주민자치회 모델을 비교평가하고 정책대안을 논의함                                |
|             | 이자성(2012)     | 읍·면·동 주민자치회의 주요쟁점 및 향후과제         | 읍·면·동 주민자치회의 모델 구축을 중심으로 주요쟁점을 검토하고 향후과제를 제시함                              |
|             | 김필두(2013b)    | 근린자치 강화를 위한 주민자치회 바람직한 역할        | 근린자치 강화를 위해 주민자치회의 성격, 설치범위, 기능 등이 적절하게 구성된 주민자치회 모델을 제시함                  |

| 구분             | 저자                             | 제목  | 내용   |
|----------------|--------------------------------|---|--|
| 주민자치회<br>시범실시  | 류순현(2013)                      | 읍·면·동 주민자치회 시범<br>실시 방안   | 읍·면·동의 주민자치회<br>시범실시의 운영방안과<br>향후 추진방향에 대해<br>모색함                                      |
|                | 이길영(2013)                      | 주민에게 다가가는<br>읍·면·동 주민자치회 시범<br>실시   | 주민자치회 추진계획 등<br>주민자치회 시범실시에<br>대한 전반적인 개요를<br>설명함                                      |
|                | 최인수·김건위·<br>전대옥(2014)          | 주민자치회 시범사업 추진<br>모델(1)  | 주민자치회 추진모델 유<br>형 중 2개의 기본모델<br>을 제시함  |
|                | 전대옥·최인수<br>(2014)              | 주민자치회 시범사업 추진<br>모델(2)  | 주민자치회 추진모델 유<br>형 중 5개의 선택모델<br>을 제시함  |
|                | 최근열(2014)                      | 주민자치회 시범실시와 향후<br>정책과제  | 읍·면·동 주민자치회 시<br>범실시 현황을 살펴보고<br>향후 발전방안에 대해 제<br>시함                                   |
|                | 최인수·전대옥·<br>양은경(2013)          | 강원도의 주민자치회 운영<br>지원방안   | 강원도 주민자치회의<br>수행업무의 활용방안을<br>제시하고 중앙정부, 지방<br>자치단체, 주민 역할을<br>세분화하여 주민자치회<br>지원방안을 마련함 |
|                | 고경훈·김건위<br>(2013)              | 지방3.0 구현을 위한 충청<br>남도 주민자치회 활성화 방<br>안  | 지방3.0 실현을 위해 충<br>청남도 주민자치회 운영실<br>태와 문제점을 살펴보고<br>운영전략을 제시함                           |
| 주민자치회<br>해외 사례 | 김찬동(2014)                      | 주민자치의 제도설계: 일본의<br>주민자치회와 주민자치센터<br>사례로   | 일본의 주민자치회에 대한<br>검토를 통해 현재 한국의<br>주민자치회 제도설계에<br>대한 시사점을 모색함                           |
|                | 최영훈(2013)                      | 외국의 주민자치회 운영사례와<br>시사점  | 일본, 프랑스, 스위스의<br>주민자치센터를 살펴보고<br>한국 주민자치회에 대한<br>시사점을 제시함                              |
|                | Mitsuhiko<br>OKAMOTO<br>(2012) | Neighbourhood Association<br>and Community Centres in<br>Japan: Substantive Participation<br>or Mere Administrative<br>Involvement? | 일본의 사례를 토대로<br>주민자치조직들을 통한<br>풀뿌리 민주주의 실현의<br>중요성을 강조함                                 |

## 제3장

## 해외사례 분석

제1절 일본의 자치회

제2절 영국의 패리쉬

제3절 미국의 커뮤니티 협의회



## 제3장 해외사례 분석

일본, 영국, 미국 등 주요 선진국에서는 일찍부터 주민자치조직이 형성되어 운영되고 있다. 일본은 18세기 ‘정내회’를 설치한 이후 ‘자치회’, ‘주민협의회’ 등의 주민자치조직을 지속적으로 운영해오고 있다. 영국은 지방자치계층 중 최하위에 ‘패리쉬(Parish)’를 설치하여 상위 계층에 주민들의 의견을 전달하고 있다. 그리고 미국은 자원봉사자들에 의해 구성된 순수민간단체 ‘커뮤니티 협의회’와 주민을 기반으로 형성된 지역단체인 ‘근린사회 조직’ 등의 자치조직을 운영하고 있다.

이하에서는 일본, 영국, 미국의 주민자치조직의 구성과 기능에 대해 살펴보고 한국 주민자치회에 주는 시사점을 도출해 보도록 한다.

〈표 3-1〉 일본, 영국, 미국의 주민자치조직

| 국가    | 일본           | 영국                       | 미국                |                 |
|-------|--------------|--------------------------|-------------------|-----------------|
| 명칭    | 자치회          | 패리쉬                      | 커뮤니티 협의회          | 근린사회 조직         |
| 주도 계층 | 정부           | 주민                       | 주민                | 정부              |
| 법적 근거 | 내무부훈령, 지방자치법 | 패리쉬법, 지방자치법              | 유무                | 근린조직 승인법        |
| 특징    | 강제가입         | 무급명예직위원<br>유급사무직원        | 자원봉사 중심<br>순수민간단체 | 시정부의<br>주민참여 수단 |
| 재원    | 수수료 수입       | 지방자치단체지원 70%<br>자체수입 30% | 회비, 기부금,<br>보조금   | 회비, 교부금         |

자료: 김필두·류영아(2008)

# 제1절 일본의 자치회

## 1. 자치회의 성격

일본의 자치회는 흔히 정회(町會), 정내회(町内會) 등으로 불리는데, 원칙적으로 주민의 자치적 친목조직이며 임의단체 성격을 지니고 있다. 자치회 이외의 명칭으로는 과거에는 부락회, 구회, 친화회, 친교회, 친목회, 진흥회 등이 사용되기도 하였다. 최근에는 주로 도심지역의 아파트단지나 주택단지에는 자치회라는 명칭을 사용하고, 정내회는 전통적으로 사용된 명칭으로 주로 비도심지역에서 사용되는 명칭이라 할 수 있다(소진광 외, 2011).

자치회는 그 구역에 거주하는 사람들이 단결하고, 스스로의 힘으로 살기 좋은 마을을 조성하기 위한 활동을 하는 법인단체로 일정지역에서 거주 내지 영업을 하는 모든 세대와 사업소가 그 지역 내에서 일어나는 문제에 공동으로 대처하기 위한 지역대표로서 지역관리를 담당하는 주민조직을 말한다. 이 조직은 지역의 복지, 환경, 방범, 방재 등 개별 지역에서 일어나는 문제를 해결하고, 지역주민 상호의 연대와 친목을 도모하기 위해 조직된 자주적이고 민주적 단체로 볼 수 있다(김병국, 2011; 김병국·김필두·윤준희, 2010). 자치회는 그 지역에 있어서 불가결한 공동의 사회적 생활기반의 정비·보존에서부터 사회관계나 지역문화의 재생(再生)을 위한 활동까지 행정과 협력하면서 활발하게 활동하고 있다.

일본의 행정체계는 광역자치단체인 도도부현(都道府県)과 기초자치단체인 시정촌(市町村)으로 구성되어 있는데, 자치회는 시정촌 산하에 위치하는 주민자치조직으로 운영된다. 시정촌 단위로 여러 개의 자치회가 있기도 하고 1개의 시정촌에 여러 개의 자치회가 있기도 하고 지역에 따라 다양하다(김필두·류영아, 2008).

1991년 「지방자치법」 개정으로 자치회(정내회)는 지방자치단체장의 인가를 받는 법인격을 지닌 인가지연단체임과 동시에 민법에 의한 권리능력을 가진 임의단체가 되었다. 지방자치법 제260조의 2에서는 ‘지연에 의한 단체’로 규정되고, 지방자치단체장의 인가를 받아 법인격을 취득하고, 단체 명의로 부동산등기 등을 행할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>4)</sup> 지방자치법에서 규정하는 지연단체의 조건은 다음과 같다. 첫째, 지역적 공동활동을 위한 부동산 또는 부동산에 관한 권리 등을 보유하기 위해서 자치단체장의 인가를 받아야하고, 둘째, 인가를 받을 때는 그 규약에 정한 목적 범위 내에서 권리를 가지고 의무를 행해야 한다는 것이다. 법인격을 부여한 것은 회관 등 상당한 공유재산을 소유하고 있는 자치회가 일반 법인과 마찬가지로 자유롭게 재산권을 행사하도록 하기 위한 조치로 알려져 있다(김병국, 2011; 소진광 외, 2011).

정내회의 가입단위는 개인이 아니라 세대이며, 규모는 50-200세대 정도로 구성된다. 50-100 세대의 자치회가 약 60% 정도를 차지하고, 200-300 세대의 자치회도 도시의 인구밀집지역에서 운영되는 것으로 알려져 있다. 세대뿐 아니라 지역 내의 기업체, 변호사사무실 등 단체의 가입도 가능하다. 또한 관할지역 내의 모든 세대는 자동적으로 가입되며 원칙적으로는 가입이 자유로워 거주 지역 이외의 지역에 위치한 자치회에 가입할 수도 있다. 그러나 대개는 지역 내의 자치회에 의무적으로 가입된다. 다만 법적 강제성은 존재하지 않는다. 현재 전체 지역주민의 90% 이상이 자치회 등에 가입하고 있다(소진광 외, 2011).

자치회는 활동 내용이 다양하고 종합적인 기능을 수행하면서 기초자치단체 행정을 보완하는 역할을 수행하고 있다(김필두·류영아, 2008). 또한 일반적으로 자치회는 단위자치회, 지구자치회연합, 시정촌자치연합회의 3개 계층으로 이루어진다.

---

4) 일본의 자치회는 주민자치조직으로서 독립법인이지만, 공법인에 속하지 않기 때문에 지방자치단체가 아닌 준지방자치단체에 속한다(하혜수·최영출·홍준현, 2010: 243).

## 2. 자치회의 전개 및 현황

일본 자치회는 1500년대 풍신수길(豊信秀吉) 시대에 주민관리체제의 일환으로 처음 등장하였다. 전통적 근린조직으로서 자치회는 메이지 시대인 1888년 근대적 지방자치제도인 시정촌(市町村)제를 도입하면서 해체되었다가, 1923년 관동대지진 이후 전쟁물자 조달, 인력동원 등을 위한 전시동원체제, 지역방위체제 목적으로 재조직되어 법적 지위를 가진 시정촌의 하부조직으로 재탄생하였다(소진광 외, 2011).

자치회 조직이 전국적으로 정비된 것은 1940년 '내무성 훈령 제17호; 부락회·정내회 정비요령'에서이다. 1943년 시제 정촌제(市制 町村制)의 법이 개정되면서 자치회에서 시정촌 사무의 일부를 담당하였다(김필두·류영아, 2008). 그러나 1947년 미군정은 자치회를 군국주의 유지를 위한 지역조직으로 간주하여 해체를 명령함으로써 자치회의 공식적 조직은 해체되었으나, 방범연락위원, 홍보위원회, 위생조합 등의 형식으로 명맥이 유지되었다. 그 후 1952년 미일안보조약 체결 이후 자치회가 전국적으로 부활하게 된다. 특히 1959년에 발생한 이토만(伊勢灣) 태풍을 계기로 성립된 재해대책기본법에서, 지역커뮤니티에서 주민들에 의한 방재활동을 위한 자주적인 방재조직의 설치가 있었는데 이 때 정내회 등을 모체로 설치하게 된다(김병국·김필두·윤준희, 2010; 김병국, 2011; 소진광 외, 2011).

1960년대 들어 지역개발이 진행되고 도시의 인구 집중, 병원 부족, 도로와 하수도 불비 등 생활 환경 악화가 심각하게 되자 이 문제를 다루는 주민 결속이 필요하게 되었다. 특히 생활권 확대에 따라 전통적인 주민조직인 자치회의 범위를 벗어나는 문제도 산적하게 되었고 이러한 지역 사회 환경 변화에 따라 주민조직의 재편이 불가피했다. 이에 전통적인 자치회 해체를 전제하고 새로운 주민조직으로서의 '커뮤니티 시책'이 등장하였다(김필두·류영아, 2008).

1970년대 이후 자치회에 대한 반발로 마치꾸리(まちづくり), 커뮤니티비즈니스(community business)운동이 확산되어 한 때 자치회의 활동 및 위상이 약화되기도 하였다. 하지만 1990년대 지방자치법 등의 개정으로 자치단체장의 인가를 받아 법인격을 지닌 당체로 등록할 수 있도록 자치회의 법적 지위가 강화되고, 회관건설비용의 장기저리 융자, 운영보조금의 지급, 인력파견 등 각종 지원정책들이 제도적으로 마련되어 정내회 육성을 위한 새로운 전기의 발판이 마련되었다.

현재, 동경도의 23개 특별구내에는 4,302개의 자치회가 있는데, 그 중 103개가 법인격을 갖추고 있다(김병국, 2011; 소진광 외, 2011).

### 3. 자치회의 구조 및 기능

일반적으로 자치회의 하부조직은 부락(部落)-반(班)-주민(住民)의 계층제로 형성되어 있다. 자치회는 최소 3-4개의 부락으로 구성되며, 각 부락은 10-15세대의 반으로 구성된다. 반장(班長)의 임기는 1년이며 대체로 순번제가 적용된다. 내부조직은 일반적으로 총회, 회장회, 협의회로 구성된다. 먼저 총회는 의결기관으로 단위자치회 가입주민 전체가 참여하는 형태로 운영된다. 둘째, 회장회는 집행기관으로 회장 1명과 회계, 감사, 간사 등 10명 내외의 무보수·명예직 임원들로 구성된다. 회장은 주민의 직접선거로 선출한다. 임원들은 지역주민에 대한 자원봉사 성격으로 활동하며 사업부서 등의 조직체계를 갖추고 있다. 셋째 협의회는 자치회의 지방의회로 협의의원 또는 의원으로 불리는 각 부락의 대표주민 10여명으로 구성된다. 협의회는 (i) 자치회 전역의 행정에 관한 사무, (ii) 자치회 예산에 관한 사무심의, (iii) 자치회 결산에 관한 인정, (iv) 공민관의 운영에 관한 사무, (v) 자치회의 사업달성을 위해 필요하다고 인정되는 사무의 결정의 다섯 가지 항목을 중심으로 활동한다(김병국, 2011; 소진광 외, 2011).

자치회의 재원은 회비 수입, 프로그램 수강료, 수익사업에 의한 수입으로 구성된다. 수익사업에 의한 수입은 주로 공원 관리, 가로수 정비, 가로등 관리 등 지방자치단체와 특별지방행정기관으로부터 각종 행정사무를 위탁하여 처리하고 받는 보조금으로 구성된다(소진광 외, 2011).

자치회 기능은 주민자치조직으로서의 기능과 기초자치단체에 대한 행정정보조기능으로 구분할 수 있다(김병국, 2011). 첫째, 주민자치조직으로서의 기능으로는 지역의 공동과제 해결(교통안전, 방범, 방재·비상대책·재난구조, 쓰레기처리, 폐품회수, 병충해구제, 녹화사업, 공해방지 활동), 자치회관의 관리 및 운영, 주민의 복지 및 건강증진(문화, 스포츠 활동과 보건위생, 간호 활동), 주민 간 상호연락과 친목도모(경조사업, 상호부조), 지역 커뮤니티의 양성(제례, 축제·운동회, 버스여행, 회보발행, 시설 관리 활동), 간이보험 및 기타 수익사업의 운영을 들 수 있다.

둘째, 기초자치단체에 대한 행정정보조기능으로는 행정보완(홍보지, 회람 문서 배포를 통한 행정보완, 방범협력, 소방협력, 청소협력, 모금협력, 헌혈협력), 행정참여(각종 정부위원회 참여), 주민의사(요망사항) 전달 및 진정, 행정사무 위탁을 들 수 있다(소진광 외, 2011).

## 제2절 영국의 패리쉬

### 1. 패리쉬의 성격

영국은 일찍부터 주민직선의 실시를 통해 지방정부를 구성한 지방자치의 발상지로서 1980년대 지방행정계층 통합을 추진한 이후 지속적으로 지방행정체제를 개편해 왔다. 현재 영국은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드로 구성되고 있으며, <표 3-2>와 같이 잉글랜드가 전체 영국 인구의 83.9%를 차지하고 있다. 그리고 영국의 각 지역별로 지방정부가 존재한다. 잉글랜드는 영국 정부 및 의회가 지방정부에 관한 입법권을 소유하고, 스코틀랜드는 독자적인 입법권을 가지고 있으며, 웨일즈는 제한된 범위 내에서 입법 수정 권한을 가지고 있다.

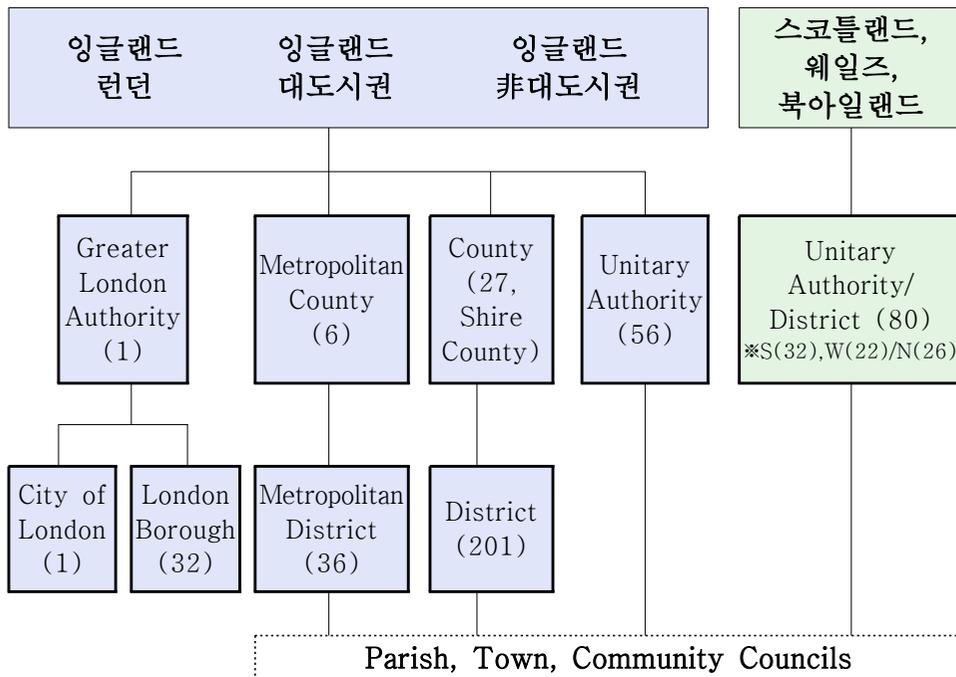
〈표 3-2〉 2011년 영국 인구 수

|       | 인구          | 구성비  | 비고                            |
|-------|-------------|------|-------------------------------|
| 잉글랜드  | 53,012,456명 | 83.9 |                               |
| 웨일즈   | 3,063,456명  | 4.8  | ·1282년 병합<br>·1536년 행정적·법적 통합 |
| 스코틀랜드 | 5,295,000명  | 8.4  | ·1707년 통합                     |
| 북아일랜드 | 1,810,863명  | 2.9  | ·1800년 통합                     |
| 전체    | 63,182,000명 |      |                               |

자료: 영국 통계청(www.statistics.gov.uk)

패리쉬는 초기 기독교 교구의 구획명칭이었으나 행정업무의 일부를 수행하는 단위로 사용되고 있다(이종수, 2008). 패리쉬는 자치단체의 기능을 모두 수행하지는 않지만 지역차원에서 자치가 이루어지는 준자치단체적인 성격을 지닌 단체이다(전주상, 2010). 영국의 자치단체들은 기본적으로 지방정부연합(LGA; Local Government Association)에 소속되지만, 패리쉬는 준 자치단체적 성격을 지니기 때문에 LGA에 소속되지 않고 전

국지방자단체연합(NALC; the National Association of Local councils)에 소속된다(최영출, 2007 ; 전주상, 2010). <그림 3-1>에서 볼 수 있는 바와 같이 영국의 지방행정 구조 안에서 패리쉬는 도시지역과 비도시지역을 불문하고 최하위 지방자치단체의 하부에 구성되어 있다(전주상, 2010).



<그림 3-1> 영국의 지방행정체계

자료: 지방행정체제개편추진위원회 자료

## 2. 패리쉬의 전개 및 현황

패리쉬 의회는 영국 지방의회의 기원으로서 지역주민의 직접 참여에 기초하고 있으며, 7세기경부터 패리쉬 의회를 중심으로 발전하였다(전주

상, 2010).패리쉬는 15세기 경부터 카운티 및 버로우와 더불어 중요한 주민서비스 제공기관의 위치를 차지하게 되었으며, 이때에는 지방의 법 질서유지, 쾌적한 서비스 제공, 사회적 보호 등에 대한 업무를 주로 수행하였고, 교회교구로서 사회적 서비스의 일부분을 담당하는 수준에 있었다.(한국지방행정연구원, 1998; 전주상, 2010).

이처럼 패리쉬는 영국에서 지방자치단체가 확정되기 이전부터 주민자치조직의 지위를 유지하였다. 이후 1888년 잉글랜드와 웨일즈에 카운티(County)가 설치되면서 패리쉬의 기능이 약화되었고, 1894년 Parish Act가 제정됨으로써 패리쉬는 공식적인 자치조직으로 편입되었다. 당시 잉글랜드와 웨일즈 지역에 7,600여개의 패리쉬가 설치되어 있었고, 잉글랜드에서는 패리쉬라는 명칭이 지속적으로 사용되었으나, 1972년 지방정부법 개정 이후 웨일즈에서 패리쉬가 마을의회(Community Council)로 명칭이 변경되었다. 1972년 지방자치법 규정에 의해 인구 150명 이상의 패리쉬에는 의회가 의무적으로 설치되도록 하였고, 150명 미만의 지역에는 주민총회를 의무적으로 시행하도록 하였다(소진광 외, 2011). 이후 영국에서는 지방정부의 계층제 축소 문제와 관련하여 패리쉬의 개선 문제가 지속적으로 논의되었으며, 한편으로는 대도시로부터의 인구이탈과 관련하여 패리쉬의 개선 노력이 전개되었다. 그 결과 1997년 지방정부법(Local Government and Rating Act)이 제정되었고, 이 법에 따라 새로운 패리쉬의 설립이 가능해졌다. 이에 따라 패리쉬의 중요성이 다시 강조되기 시작하였으며, 대중교통, 교통질서, 범죄예방 등과 관련된 새로운 기능이 추가적으로 부여되기 시작하였다(전주상, 2010). 또한 2007년 제정된 지방정부·보건참여법(Local government and Public involvement in Health Act)은 2006년 지방정부·공동체성이 발표한 백서 ‘강하고 번영하는 공동체(strong and prosperous communities)’에 기초하고 있는데 이 법을 바탕으로 주민자치조직으로서 패리쉬의 권한이 더욱 강화되고 있다(김순은, 2013).

현재 패리쉬는 영국에 약 1만 여개 정도가 있으며 이 중에서 약 8천개는 집행부를 가지고 있고 나머지 약 2천개는 집행부 수준은 아닌 비상시적 조직으로 운영된다. 패리쉬 의회는 도시지역에서는 타운 의회(town council)로 불리며 지위 면에서는 최하위 단체라는 점에서 동일나 규모와 기능은 매우 다양하며, 특히 관할하는 인구는 200명에서 7만 명까지 매우 다양하나, 대부분은 규모가 작다. 1만개 정도 되는 패리쉬 중 80% 정도는 인구가 2,500명 이하이며 약 50%는 500명 이하이다(최영출, 2007). 1997년 이래 100개 정도의 패리쉬가 새롭게 설치되었고, 현재의 영국 정부는 패리쉬 설치를 지원하는 입장이다. Birmingham은 1개, Oxford는 4개, Northhampton은 7개의 패리쉬를 보유하고 있기도 하다. 전술한 패리쉬 창설절차를 거쳐 2001년에는 Milton Keyens 전체에 패리쉬가 설치되었고, 2003년에는 Daventry, 2004년에는 Folkestone 패리쉬가 설치되었다(이종수, 2008; 전주상, 2010). 대체로 패리쉬는 주로 농촌지역에 광범위하게 구성되어 있다. 1974년 이전에는 농촌지역에만 패리쉬 의회가 존재하였으나, 논의한 바와 같이 1972년의 지방정부법에서 패리쉬 의회가 도시지역에도 구성될 수 있는 규정 변화가 이루어져 패리쉬 의회가 도시지역에도 생겨나고 있으나 여전히 농촌지역에 훨씬 많이 존재하는 것이 특징이다(최영출, 2007).

### 3. 패리쉬의 구조 및 기능

1972년에는 Parish에 의회 설치 규정이 생겼으며 1972년 지방자치법은 인구 150명 이상되는 패리쉬에는 의회를 설치하도록 의무화 하였다. 1997년 지방정부법은 인구 10%이상이 청원할 경우, 상급 자치단체가 설치여부를 결정하도록 되어있다(소진광 외, 2011). 패리쉬 의회는 제한적 재량과 권리를 가진 선출된 조직이며 최종적으로는 국회에 의하여 그 범위가 정하여진다. 패리쉬의 상급자치단체인 기초자치단체(district)나 단

층자치단체(unitary authority)는 관할 패리쉬의 경제, 지위, 및 선거관련 제도에 대한 검토를 하고 권고안을 제시하며 이러한 권고안은 지방정부 경계위원회를 거쳐서 최종결정권한이 있는 중앙부처 장관에게 전달된다. 기존에 패리쉬는 주민들의 청원 → 관할 기초자치단체 또는 단층자치단체 → 지방정부경계위원회 → 중앙정부 부처 장관 순으로 전달되어 의사결정이 이루어진 후 창설될 수 있었으나, 2007년 제정된 지방정부·보건 참여법에 의하여 패리쉬의 창설권이 중앙정부로부터 지방정부로 이관되었으며 런던 지역 내에도 패리쉬의 설치를 허가하게 되었다. 한편 이 법은 중전의 패리쉬의회에 대하여 공동체의회 또는 마을 의회 등의 명칭도 허용하여 근린자치의 중요성을 강조하였고 중앙정부의 조례제정의 승인권을 폐지하였다. 이와 같은 변화를 바탕으로 노동당 정부는 패리쉬의 강화를 통하여 지역재생을 모색하였다(김순은, 2013).

패리쉬의 기관구성 형태는 주민총회형과 의회형으로 구분된다. 인구 150명 미만의 작은 지역에서는 주민 전체가 참가하여 의사결정을 하며 매년 3월~6월 사이 주민총회를 개최하도록 의무화 되어있다. 인구 150명 이상의 경우에는 의회를 두도록 되어있기 때문에, 의회형에 해당한다. 패리쉬 의회 의원은 5명에서 20명 사이로 구성되어 있는데, 평균은 9명 수준이다. 임기는 4년의 무보수다. 정기회는 연1회, 임시회는 연3회 내외를 개최한다. 주민에 의해 직선되나, 공석이 생기더라도 대부분은 보궐 선거를 하지 않는다. 공석으로 두든지, 전임의원이 선임하도록 하고 있다(소진광 외, 2011).

패리쉬의 재정은 평균 약 20,000파운드 수준을 기록하고 있다. 이를 위한 재원은 수수료, 서비스 이용료, 또는 부가세, 임대수입의 자주재원과 상급 자치체 지원금(패리쉬 예산의 70%)이 주를 이룬다. 상급 자치단체 지원금은 지역주민부담세(Community Charge)에 의존하는 부가세(precept) 방식이며, 징수를 디스트릭정부에 의뢰할 수 있다. 독자적인 과세권한은 없다. 주민들로 이루어진 자원봉사자가 의원을 보조하기도 한다. 일부 지역에서는 패리쉬의 운영을 위해 유급 사무원을 두고 있다.

소규모 패리쉬에는 비상근 직원을 두기도 하고, 1명의 직원이 여러 패리쉬 업무를 담당하기도 한다(소진광 외, 2011).

패리쉬는 법적 권한이 제약되어 있어, 주민중심의 준자치단체로 볼 수 있다. 과세권이 없고, 그 기능이 제한적으로 상급 자치단체의 업무를 공유하도록 되어있다. 주요 기능은 주민의사 대표 및 전달과 지역사무의 자치적 처리이다. 패리쉬 의회의 사무를 살펴보면 마을 경작지의 할당, 마을회관의 유지관리, 여가시설 및 어린이 놀이시설 설치 및 운영, 가로 등, 주차장, 광장이나 수영장 시설, 화장실, 보도 등 지역시설의 설치와 관리를 주로 한다. 그러나 1972년 자치법개정으로 마을 경작지의 할당이외는 그 권한과 기능이 디스트릭정부와 공유(共有)하게 되었으며 지역의 도시계획에 대해서는 정보제공을 받거나 의견을 제출하는 등 자치단체와 협의하는 권한을 보유하고 있다(권순복, 2011).

# 제3절 미국의 커뮤니티 협의회

## 1. 커뮤니티 협의회 성격과 전개

1960년대 미국은 정부의 정책실패로 인해 도시내부의 빈곤문제 등 다양한 문제들이 발생하게 되었다. 이러한 상황을 겪어야 했던 빈민층을 바탕으로 미국사회에 많은 커뮤니티가 자연발생적으로 생겨나게 되었다. 그리고 커뮤니티 내에서 발생하는 문제를 조직적으로 해결하기 위해 커뮤니티 협의회가 등장하게 되었다. 이와 같은 커뮤니티를 탄생시키고 조직화시킨 것이 1960년대에 활약한 시민운동가들이며 이들은 시민운동에서 얻은 조직화에 대한 지식을 커뮤니티에 도입하여 커뮤니티 내부가 안고 있는 문제해결을 위하여 커뮤니티협의회를 발족시켜 커뮤니티의 조직화를 시도하였다(김필두·류영아, 2008).

지역에 따라 커뮤니티 협의회 구역 설정하는 방법은 다르지만, 대부분의 경우 커뮤니티 협의회 스스로가 자발적으로 구역을 형성하게 되지만 지역에 따라서는 자치단체에서 구역을 설정하는 경우도 있다. 구역의 설정은 호수 등 자연지형이나 주요 고속도로 등 인공조형물의 경계선을 반영하는 것이 일반적이다. 이러한 커뮤니티 협의회는 시현장 등 법적 근거를 가지고 설치하거나 법적 근거 없이 시의회의 의결로 설치되는 경우가 있다. 커뮤니티 협의회는 자원봉사자를 주축으로 구성된 순수한 민간단체로서, 지방자치단체와 공식적으로 관련이 없지만 지방자치단체에서 설정한 구역과 조건을 바탕으로 비영리법인체로 등록할 수도 있다(김필두·류영아, 2008).

커뮤니티 협의회를 담당하는 행정조직인 지방자치단체는 관할구역 내 커뮤니티 협의회 관련 정책을 수립할 책임과 의무를 가지고 있고 연방정부와 주정부는 연방 또는 주정부의 사업에 의한 지원사업을 제외하고는 지방자치단체의 사업에 관여하지 않는 상황이다. 다만, 자금지원 면에서

는 연방정부와 주정부의 역할이 상당히 크다고 할 수 있다. 커뮤니티 협의회에 대한 행정지원을 살펴보면, 커뮤니티 협의회간 경계선 설정지원, 커뮤니티 협의회 형성지원, 회의장소 제공, 단체 간의 중재 및 조정, 회의운영 지원, 연방이나 주정부로부터의 보조금 집행 등이 있다(김필두·류영아, 2008).

대표적으로 뉴욕시의 경우 주민직선으로 구청장은 선출하나 의회를 구성하지 않은 5개 자치구에 59개의 커뮤니티 위원회가 운영 중이며, 관할 구역 내 거주자 및 사업장 운영자 등으로 구성되어 있다. 위원은 2년 임기의 무보수 명예직으로 50명 이내로 구성되고 구청장이 시의원과 협의하여 지명하고 있다. 뉴욕시 현장에 의해 사무범위가 설정되어 있으며 토지이용, 지역발전, 주민복지, 예산편성 등에 대한 주민의견을 수렴하여 구청과 협의하거나 자문하는 기능을 수행한다.

## 2. 커뮤니티 협의회의 구조 및 기능

커뮤니티 협의회에는 이사회를 설치해야 하고 이 이사회에서 의장, 부의장, 비서, 회계 등을 선출한다. 또한 실제적인 사업집행을 위하여 각종 위원회를 두고 있다.

커뮤니티 협의회는 그 기능으로 행정기관과의 연락조정 업무 뿐 만 아니라 사업의 기획, 결정, 집행 등을 담당하고 있다. 협의회의 활동분야는 커뮤니티개발, 커뮤니티 안전, 행정이 수행하는 사업의 수탁, 자금조달, 주민용자 및 장학금 수여, 홍보, 미화, 역사보존, 사교 등을 포괄한다. 구체적인 활동내용에는 주민복지 향상을 위한 공청회 개최, 청문회 등을 통하여 주민의 의견을 수렴하여 지방자치단체에 전달, 지방자치단체에서 제공하는 각종 행정서비스에 관한 정보를 주민에게 전달, 지방자치단체 소속의 각 실·과 소관업무 추진의 지원 등이 있다. 특히 지방자치단체의 각 실·과에 대하여 시민생활과 관련된 각종 조례나 규칙의 제정 혹

은 개폐 등을 제언할 수 있다.

커뮤니티 협의회 재원을 살펴보면 커뮤니티 협의회 회비 수입은 1인당 통상 연간 10달러 정도로 매우 소액이다. 이러한 회비 수입 이외에 개인 혹은 단체의 기부금, 정부(중앙정부, 지방자치단체)의 보조금, 재단·민간단체 등의 보조금 등을 통해 재원이 다양하게 구성된다. 커뮤니티 협의회 설립취지에 따라서 정부 등 어느 특정한 조직에 전적으로 재원을 의존하지 않고 폭넓은 자금조달활동을 전개하는 것을 특징으로 한다. 이 때 연방정부의 경우 주택도시개발성의 커뮤니티 개발 포괄보조금이 가장 크고 각 성청에서도 관련 시책에 대하여 보조금을 지급하고 있고, 주정부의 경우 연방정부의 보조금을 받아서 집행하거나 연방정부의 지원 대상이 되지 않는 지역에 포괄보조금을 지원하고 있다. 특히, 정부 이외의 재단이나 민간단체로부터의 보조금이 가장 큰 몫을 차지하는데, 저소득층을 위한 보조금이 많다(김필두·류영아, 2008).



## 제4장

# 수원형 주민자치회 모형개발

제1절 주민자치회 기본모형의 분석

제2절 시범사업 모형의 분석

제3절 수원형 주민자치회 모형개발



# 제4장 수원형 주민자치회 모형개발

## 제 1절 주민자치회 기본모형의 분석

근린자치분과위원회는 한국지방자치학회의 주민자치회 모형을 수정·보완하여 주민자치회의 기본모델로 ‘협력형’, ‘통합형’, ‘주민조직형’ 등 3개 모델을 제시하였다. 이러한 주민자치회 모델들은 <표 4-1>과 같이 조직형태, 읍·면·동사무소와의 관계, 사무 등에 따라 구분될 수 있다.

<표 4-1> 주민자치회 모델 비교

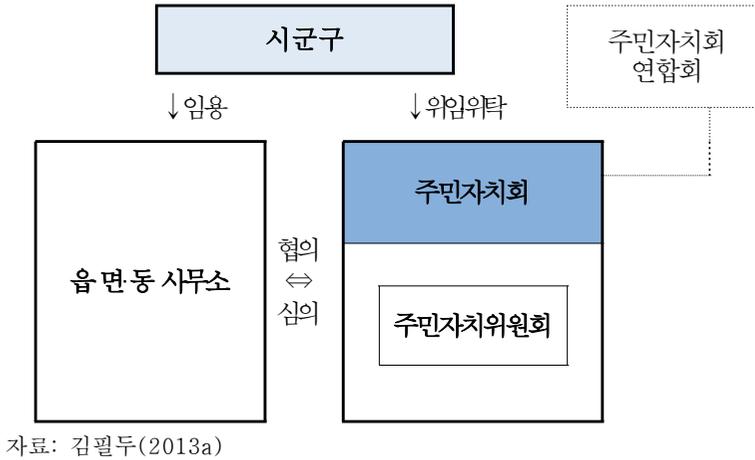
|                      |    | 협력형   | 통합형  | 주민조직형   |
|----------------------|----|---|--|---|
| 조직 형태                |    | 주민자치회와 읍·면·동사무소 병존                            | 주민자치회와 읍·면·동사무소 통합                         | 주민자치 기구 (읍·면·동사무소 폐지)                             |
| 주민 자치회와 읍·면·동 사무소 관계 |    | 협의·심의   | 지휘·감독                                      | 관계없음  |
| 주민 자치회 사무            |    | · 읍·면·동 행정사무 협의·심의<br>· 주민화합·발전<br>· 위임·위탁 사무 | · 읍·면·동 행정기능 수행<br>· 주민화합·발전<br>· 위임·위탁 사무 | · 주민화합·발전<br>· 위임·위탁 사무<br>※ 읍·면·동 행정기능 자치단체 직접수행 |
| 주민자치 위원회 역할          |    | · 주민자치기능 결정 및 집행<br>· 행정기능 협의·심의              | · 주민자치기능 및 읍·면·동 행정기능에 대한 결정 (의결기능)        | · 주민자치기능 결정 및 집행                                  |
| 사무 기구                | 구성 | 유급직원 또는 자원봉사자                                 | 공무원  | 유급직원 또는 자원봉사자                                     |
|                      | 역할 | 주민자치회 운영지원                                    | 읍·면·동 행정기능과 주민자치회 운영지원                     | 주민자치회 운영지원  |

자료: 최근열(2014), 김필두(2013a)

## 1. 협력형

협력형은 현행 주민자치센터와 주민자치위원회 제도를 보완·발전한 점진적인 모델로 주민자치회가 읍·면·동사무소와 병존하는 형태이다. 즉 읍·면·동사무소는 존치하고 현행 기능을 수행하게 되며, 이때 주민자치회는 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리 기능과 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의·심의기능 등을 수행하게 된다. 현 주민자치위원회와 읍·면·동사무소와의 관계, 그리고 그 역할 등은 유사하나, 읍·면·동 행정기능에 대한 협의·심의권을 부여하여 권한을 강화하고 주민자치위원 선출방식을 변경하여 주민대표성과 전문성을 확보한다는 점에서 점진적인 변화모형이라고 할 수 있다. 설치단위는 현행 제도와의 정책적 연계 및 조기정착을 도모하고 운영상의 효율성 확보를 위해 읍·면·동 단위로 1개의 주민자치회를 설치토록 하고 있는데, 다만 특별한 경우 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 하였다. 한편 주민자치회를 실제 운영하기 위해 주민대표로 구성되는 협의·심의기구(주민자치위원회)를 설치·운영토록 하고 있는데, 주민자치위원회 운영지원을 위하여 유급사무원 또는 자원봉사자를 둘 수 있도록 했으며, 필요시 지방자치단체에 공무원 파견 요청도 가능토록 하였다. 특별법은 주민자치회의 기능으로 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항의 협의·심의권 부여, 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능 수행으로 명시하고 있다.

협력형 주민자치회는 기존 주민자치위원회와 유사한 부분이 많으나, 주민자치회의 권한을 강화한 점진적인 변화모형으로 평가할 수 있다(심익섭, 2012). 즉, 기존 주민자치위원회는 주민자치센터에 대한 심의 기능을 주로 담당하였으나, 협력형 주민자치회는 주민자치 기능을 강화하여 주민생활과 관련된 업무에 대한 협의·심의 기능을 보완하였다. 그러나 주민자치회가 읍·면·동사무소와 병존하면서 단순한 협의 및 심의 권한만 갖기 때문에 지역 주민들의 삶의 질과 관련된 의견을 실질적으로 관철시키기에는 어려움이 존재한다.

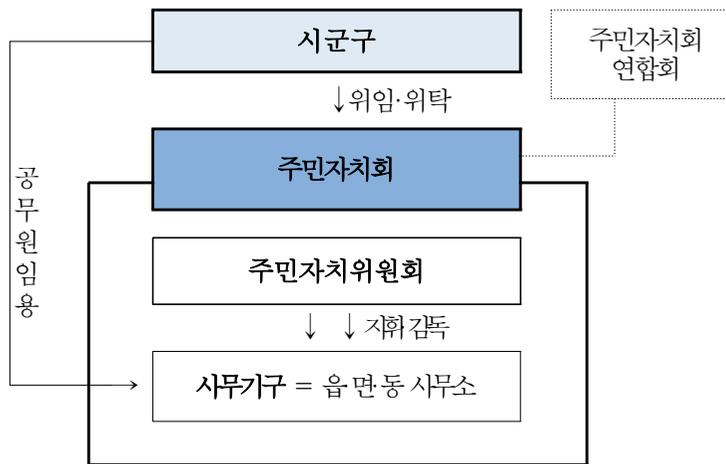


〈그림 4-1〉 협력형 주민자치회 모델

## 2. 통합형

통합형 주민자치회는 기존의 읍·면·동사무소와 주민자치회를 통합하여 읍·면·동사무소 행정기능과 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능을 수행하는 모델이다. 즉 주민대표로 구성되는 의결기구(주민자치위원회)와 그 소속 하에 공무원으로 구성되어 집행기능을 담당하는 사무기구(기존 읍·면·동사무소)를 통합한 형태를 말한다. 이 모형에서는 지방자치단체장이 사무기구의 조직·인사권을 갖게 되나, 사무기구의 장 임용시 주민자치위원회와의 협의를 거치도록 하고 있다. 앞의 협력형처럼 존치되는 읍·면·동사무소와 주민자치회가 대등한 관계가 아니라, 통합형에서는 주민자치위원장이 소속 직원의 업무·복무에 대한 지휘·감독권을 가진다는 점에서 차이가 있다. 읍·면·동마다 하나를 원칙으로 하는 설치 단위나 주민자치위원회 구성 방식 등은 협력형과 유사하나, 기능에 있어서는 읍·면·동 행정기능과 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능 등을 포괄적으로 주민자치회 중심으로 수행토록 강화한다는 측면에 차별성이 있다.

통합형은 주민조직형과 같이 완전한 주민중심의 주민자치회를 실시하기는 현실적으로 어렵고, 현행 주민자치센터와 크게 차이가 없는 협력형으로는 실질적인 근린자치를 실현시키기 어렵다는 인식을 바탕으로 한 주민조직형과 협력형의 중간 수준인 근린거버넌스 모형으로 볼 수 있다(심익섭, 2012). 그러나 주민자치위원회가 주민대표성을 확보하지 못한다면 기존의 주민자치위원회에 비해 제도적으로 나아졌다고 보기 어렵다는 문제점이 존재한다(김순은, 2013).



자료: 김필두(2013a)

〈그림 4-2〉 통합형 주민자치회 모델

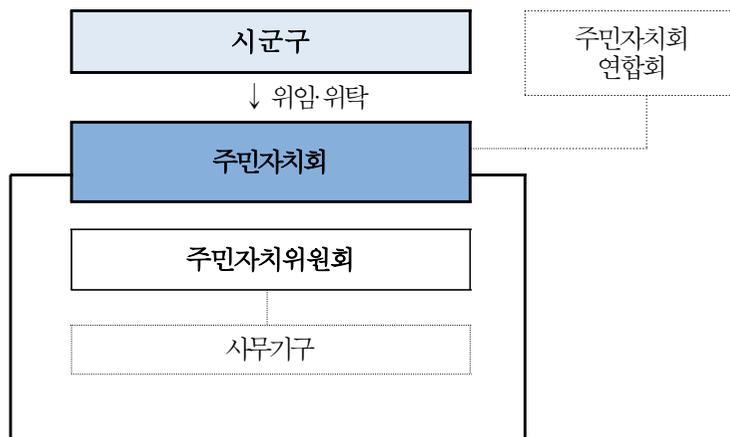
### 3. 주민조직형

주민조직형 주민자치회는 읍·면·동사무소를 폐지하고 주민대표인 주민자치회가 주민자치기능과 위임·위탁사무 처리기능을 수행하는 가장 이상적인 모델이다. 주민자치위원회는 실질적으로 주민자치 기능의 결정 및 집행권한을 가진다. 이 모형은 특별법의 규정을 충실하게 해석하여 읍·면·동 행정기능은 지방자치단체에서 직접 수행하도록 한 것인데, 행정기

능이 약화된 현재의 읍·면·동사무소를 폐지하고 순수한 주민 중심의 근린 자치를 실시하자는 것이다. 이를 위해 구체적으로는 주민대표로 구성되는 의결·집행기구(주민자치위원회)를 설치·운영하게 되며, 주민자치위원회의 운영지원을 위하여 유급사무원 또는 자원봉사자로 구성되는 사무기구를 둘 수 있고, 필요시 지방자치단체에 공무원 파견의 요청이 가능하도록 하고 있다.

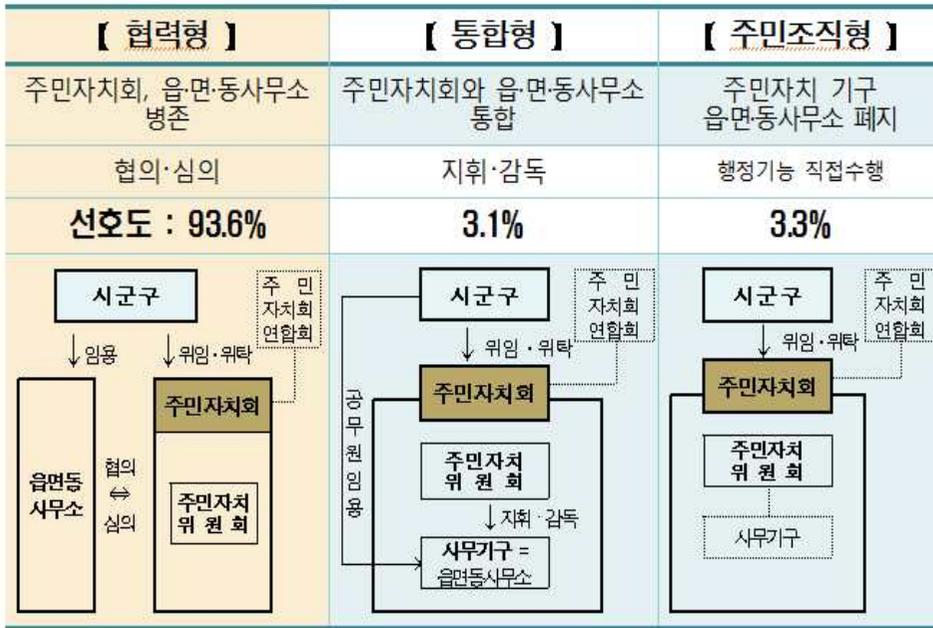
이처럼 주민조직형은 순수한 주민자치라는 측면에서 가장 이상적인 모델이라고 하겠다. 특히 교통·통신의 발달과 첨단 정보사회에 부응하여 행정계층으로 존재했던 읍·면·동사무소를 폐지한다는 혁신적인 안이기도 하다. 다만 주민들이 느낄 수 있는 행정서비스 결여라는 문제점 해소를 위해 주민조직형에서는 대폭적인 주민자치 기능은 물론 필요시 일부 행정 기능을 위임·위탁 받아서 ‘주민자치회’가 독자적인 처리권한을 행사토록 명시하여 그 위상과 기능을 강조하고 있다(심익섭, 2012).

이와 같은 주민조직형은 주민자치의 이념에 잘 부합하는 모델이지만 우리나라는 주민자치의 역사가 짧고 지역주민의 일상패턴이 주민자치조직회의에 참여하는데 무리가 있는 등의 문제가 존재한다(김순은, 2013).



자료: 김필두(2013a)

〈그림 4-3〉 주민조직형 주민자치회 모델



〈그림 4-4〉 주민자치회 모형비교

# 제 2절 시범사업 모형의 분석

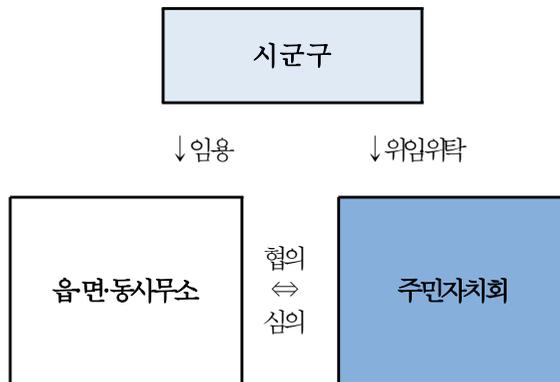
## 1. 시범사업 모형

2012년 9월에는 주민자치회 3개 모델을 확정하였으나 ‘통합형’과 ‘주민조직형’이 현행법과 배치되는 사항이 존재하였기 때문에 「지방분권 및 행정체제개편 특별법」 개정이 추진되었다. 우선 통합형의 경우 주민자치회장이 읍·면·동 행정기능에 대한 최종권한을 가지도록 규정하고 있으나 이미 주민등록법, 인감증명법, 농지법 등에서 읍·면·동장의 권한과 의무로 규정된 사무가 많다. 그리고 읍·면·동사무소를 주민자치회의 사무기구로 전환하고 읍·면·동장의 명칭을 변경하며, 직원에 대한 지휘·감독권을 주민자치회장이 가지도록 설정하고 있지만 지방자치법 제117~119조에서는 시군구에 하부행정기관의 장인 읍·면·동장을 두고, 시군구청장이 임명 및 지휘·감독을 하도록 규정하고 있다. 다음으로 주민조직형의 경우 읍·면·동사무소 폐지 시 지방자치법(제117조) 상 시군구에 읍·면·동장을 두도록 한 규정 및 기타 개별법에 읍·면·동(장)의 권한 및 의무로 명시된 규정과 배치된다.

<표 4-2> 주민자치회 모델의 현행법 배치사항

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>통합형</b><ul style="list-style-type: none"><li>i) 주민자치회장이 읍·면·동 행정기능에 대한 최종권한을 가지도록 한 사항<ul style="list-style-type: none"><li>- 주민등록법(가족관계등록신고 등에 따른 주민등록표 정리), 인감증명법(인감증명 발급), 농지법(농지취득 자격증명 발급) 등에서 읍·면·동장의 권한 또는 의무로 규정한 사무가 많음</li></ul></li><li>ii) 읍·면·동사무소를 주민자치회의 사무기구로 전환하고 읍·면·동장의 명칭을 변경하며, 직원에 대한 지휘·감독권을 주민자치회장이 가지도록 설정한 사항<ul style="list-style-type: none"><li>- 지방자치법 제117~119조에서는 시군구에 하부행정기관의 장인 읍·면·동장을 두고, 시군구청장이 임명 및 지휘·감독을 하도록 함</li></ul></li></ul></li><li>● <b>주민조직형</b><ul style="list-style-type: none"><li>- 읍·면·동사무소 폐지시 지방자치법(제117조) 상 시군구에 읍·면·동장을 두도록 한 규정 및 기타 개별법에 읍·면·동(장)의 권한 및 의무로 명시된 규정과 배치됨</li></ul></li></ul> |
|--|

이처럼 현행법 상 ‘통합형’과 ‘주민조직형’이 배치되는 사항을 해결하기 위하여 「지방분권 및 행정체제개편 특별법」의 개정을 추진하게 되었으나, 2013년 3월 ‘읍·면·동 주민자치회 시범실시 기본계획’에 따라 우선적으로 개정 없이 실시가 가능한 ‘협력형’ 모델만 시범실시하기로 계획하였다. <그림 4-5>와 같이 안전행정부가 시범사업으로 제시한 협력형 모형은 기존의 협력형 모델과 달리 주민자치회 안에 주민자치위원회를 따로 두지 않고 협의·심의 기능을 주민자치회가 수행하며, 사무기구는 자원봉사자로 구성하되 공무원은 파견할 수 없도록 하여 차이를 나타내고 있다(최근열, 2014).



자료: 최근열(2014)

<그림 4-5> 현행 협력형 주민자치회

주민자치회 시범실시 추진계획에 따르면 현재 협력형 모델을 구체화한 7개 사업모형을 제시하여 총 31개 지역에서 지역별로 선정한 세부모형을 시범실시하고 있다. 7개 사업모형은 기본모델과 선택모델로 구분되며, 기본모델에는 안전마을형과 지역복지형 등이, 선택모델에는 마을기업형, 도심창조형, 평생교육형, 지역자원형, 다문화어울림형 등이 포함된다. 특히 안전행정부는 안전마을형과 지역복지형에 중점을 두고 있기 때문에 대부분의 지역에서 안전마을형과 지역복지형을 선정하고 있다.

최인수·김건위·전대옥(2014)의 주민자치회 시범사업 모델과 관련된 연구를 통해 기본모델과 선택모델의 주요기능 등을 살펴보면, 우선 <표 4-3>과 같이 기본모델의 안전마을형(안심마을형)은 안전 캠페인, 순찰 활동 등을 통해 지역주민의 생활안전을 강화하고 안전관리 네트워크를 구축하는 유형으로, 현재 경기도 수원시 행궁동 등에서 시범 실시되고 있다. 그리고 기본모델의 지역복지형은 지역내 복지재원을 배분하여 복지공동체를 활성화하는 유형으로, 현재 경기도 수원시 송죽동 등에서 시범 실시되고 있다.

다음으로 선택모델을 살펴보면, 우선 마을기업형은 주민자치회 중심의 수익사업을 추진하여 자생역량을 강화하기 위한 모델이고, 지역의 순환 경제를 구축한다는 점에서 지역자원을 활용해 축제를 개최하는 지역자원형과 유사하다. 그리고 도심창조형은 소규모 동네 재생사업을 통해 살기 좋은 동네를 만드는 것으로, 국토교통부의 도시재생 사업 중 근린형 도시재생 사업과 같은 맥락을 가진다. 그리고 평생교육형은 각 지역 특성에 맞는 평생교육 프로그램을 주도적으로 운영하는 모델로서, 교육부의 평생교육형 마을만들기와 맥락을 같이 한다. 또한 다문화 어울림형은 다문화인의 지역사회 정착과 이들의 네트워크를 구축하기 위한 모델이다.

〈표 4-3〉 주민자치회 시범사업 추진모델

| 구 분      |         | 주 요 기 능                            |
|----------|---------|------------------------------------|
| 기본<br>모형 | 지역복지형   | 지역내 복지재원 배분의 구심체 역할수행으로 복지공동체 활성화  |
|          | 안전마을형   | 생활안전 강화 및 안전관리 네트워크의 구심체 역할 수행     |
| 선택<br>모형 | 마을기업형   | 주민자치회 중심의 수익사업 추진 및 자생역량 강화        |
|          | 도심창조형   | 소규모 동네 재생사업을 통해 살기 좋은 동네 만들기 추진    |
|          | 평생교육형   | 지역특성에 맞는 평생 교육 프로그램을 주도적으로 운영      |
|          | 지역자원형   | 지역자원을 활용한 지역축제 개최로 지역 브랜드 가치 창출    |
|          | 다문화어울림형 | 다문화인의 지역사회 정착 및 공동체 형성을 위한 네트워크 구축 |

자료: 안전행정부(2013)

주민자치회 시범사업의 추진모델로서 기본모델과 선택모델은 모두 주민자치회 중심의 네트워크를 형성하여 각 모델에서 추진하는 활동들을 수행한다(전대욱·최인수, 2014). 이처럼 유형화된 주민자치회의 모델들을 시범실시하여 주민자치회를 중심으로 지역네트워크를 구축해 지역공동체를 활성화시키고자 한다(최근열, 2014). 한편 지방자치발전위원회는 협력형 이외에도 통합형까지 실시하는 방안을 고려하였고, 현행법과 특별법의 개정을 통해 통합형 주민자치회의 시범실시 여부를 논의할 예정이다.

〈표 4-4〉 주민자치회 세부사업 기본모델 및 선정지역

| 구분          | 주요기능                                     | 선정지역        |                          |
|-------------|--|-------------|--------------------------|
| 기본<br>모형    | 지역 내 복지재원 배분<br>구심체 역할 수행으로<br>복지공동체 활성화 | 서울 은평구 역촌동  | 강원 고성군 간성읍               |
|             |  | 서울 성동구 마장동  | 충북 진천군 진천읍               |
|             |  | 부산 연제구 연산1동 | 충남 천안시 원성1동              |
|             |  | 부산 동래구 안락2동 | 충남 논산시 벌곡면               |
|             |  | 대구 연수구 연수2동 | 충남 아산시 탕정면               |
|             |  | 광주 북구 임동    | 충남 예산군 대흥면 <sup>5)</sup> |
|             |  | 광주 광산구 운남동  | 전북 완주군 고산면               |
|             |  | 대전 동구 가양2동  | 전북 군산시 옥산면               |
|             |  | 울산 북구 농소3동  | 전남 순천시 중앙동               |
|             |  | 세종 부강면      | 전남 목포시 신흥동               |
|             |  | 경기 수원시 송죽동  | 경북 안동시 강남동               |
|             |  | 경기 오산시 세마동  | 경남 창원시 의창구 용지동           |
|             |  | 경기 부천시 송내1동 |                          |
|             |  | 경기 김포시 양촌읍  |                          |
| 안전<br>마을형   | 생활안전 강화 및 안전<br>관리 네트워크 구심체<br>역할 수행     | 서울 은평구 역촌동  | 강원 고성군 간성읍               |
|             |  | 서울 성동구 마장동  | 강원 인제군 인제읍               |
|             |  | 부산 연제구 연산1동 | 충남 천안시 원성1동              |
|             |  | 부산 동래구 안락2동 | 충남 논산시 벌곡면               |
|             |  | 대구 수성구 고산2동 | 충남 아산시 탕정면               |
|             |  | 대구 연수구 연수2동 | 충남 예산군 대흥면               |
|             |  | 대구 남구 봉선1동  | 전북 완주군 고산면               |
|             |  | 광주 북구 임동    | 전북 군산시 옥산면               |
|             |  | 광주 광산구 운남동  | 전남 순천시 중앙동               |
|             |  | 대전 동구 가양2동  | 전남 목포시 신흥동               |
|             |  | 울산 북구 농소3동  | 경북 안동시 강남동               |
|             |  | 세종 부강면      | 경남 창원시 의창구 용지동           |
|             |  | 경기 수원시 행궁동  | 경남 거창군 북상면               |
|             |  | 경기 오산시 세마동  |                          |
| 경기 부천시 송내1동 |  |             |                          |

| 구분          | 주요기능                                    | 선정지역                                    |                           |                          |
|-------------|---|---|---------------------------|--------------------------|
| 선택<br>모형    | 마을<br>기업형                               | 주민자치회 중심의 수익<br>사업추진 및 자생역량<br>강화       | 서울 은평구 역촌동                | 충남 논산시 벌곡면 <sup>6)</sup> |
|             |   |   | 서울 성동구 마장동                | 충남 예산군 대흥면               |
|             |   |   | 부산 연제구 연산1동               | 전남 순천시 중앙동 <sup>7)</sup> |
|             |   |   | 경기 김포시 양촌읍                | 경북 안동시 강남동               |
|             | 도심<br>창조형                               | 소규모 동네 재생사업을<br>통해 살기 좋은 동네<br>만들기 추진   | 부산 동래구 안락2동 <sup>8)</sup> | 충남 아산시 탕정면               |
|             |   |   | 대구 남구 봉선1동                | 전남 순천시 중앙동               |
|             |   |   | 광주 북구 임동                  | 전남 목포시 신흥동               |
|             |   |   | 경기 수원시 장안구 송죽동            | 경남 창원시 의창구 용지동           |
|             |   |   | 경기 오산시 세마동                | 경남 거창군 북상면               |
|             | 충남 천안시 원성1동                             |   |                           |                          |
|             | 평생<br>교육형                               | 지역특성에 맞는 평생<br>교육 프로그램 주도적<br>운영        | 부산 연제구 연산1동               | 충북 진천군 진천읍               |
|             |   |   | 부산 동래구 안락2동               | 전북 완주군 고산면               |
|             |   |   | 대구 연수구 연수2동               | 전남 순천시 중앙동               |
|             |   |   | 경기 부천시 송내1동               | 경남 거창군 북상면               |
|             | 지역<br>자원형                               | 지역자원을 활용한 지역<br>축제 개최로 지역의<br>브랜드 가치 창출 | 대전 동구 가양2동                | 충남 아산시 탕정면               |
| 울산 북구 농소3동  |   |   | 충남 예산군 대흥면                |                          |
| 세종 부강면      |   |   | 전북 군산시 옥산면                |                          |
| 경기 부천시 송내1동 |   |   | 전남 순천시 중앙동                |                          |
| 충남 논산시 벌곡면  | 경남 거창군 북상면                              |   |                           |                          |
| 다문화<br>어울림형 | 다문화인의 지역사회<br>정착 및 공동체 형성<br>위한 네트워크 구축 | 광주 광산구 운남동                              | 충남 논산시 벌곡면                |                          |

자료: 안전행정부(2013), 최인수·전대욱·양은경(2013)

- 5) 충남 예산군 대흥면은 지역복지형+마을기업형의 통합 프로그램 계획
- 6) 충남 논산시 벌곡면은 마을기업형+지역자원형 통합 프로그램 계획
- 7) 전남 순천시 중앙동은 마을기업형+도심창조형+평생교육형+지역자원형 통합 프로그램 계획
- 8) 부산 동래구 안락2동은 도심창조형+평생교육형 통합 프로그램 계획

## 2. 시범사업 모형의 문제점

읍·면·동 주민자치회는 주민주권을 토대로 근린자치를 강화하기 위해 추진되었지만 시범실시 과정에서 몇 가지 문제점이 나타났다(김병국, 2014; 최근열, 2014; 고경훈·김건위, 2013).

첫째, 다양한 주민자치회 모형이 실시되지 못하고 있다. 당초 지방행정 체제개편특별위원회의 근린자치분과위원회에서 제시된 주민자치회 모형에는 협력형, 통합형, 주민조직형 등이 존재하지만 선호도 조사결과 및 현행법 개정 등의 이유로 협력형 모형만 시범실시되고 있다. 그러나 지역의 특성에 따라 모형을 적용하지 않고 획일적으로 한 가지 모형을 적용한 결과만을 가지고 전체를 평가한다는 것은 문제가 있을 수 있다. 단순히 선호도 조사 및 시범사업의 결과를 바탕으로 협력형이 통합형이나 주민조직형에 비해 우리사회에 더 적합하다고 판단하기는 어렵다는 것이다(김필두, 2014).

둘째, 주민자치회의 기능과 권한에 관한 문제가 있다. 우선 주민자치회의 권한이 기존의 주민자치위원회보다 강화된 것이라고 보기 어렵다. 기존의 주민자치위원회보다 실질적인 주민의 자치기능을 강화하여 근린자치를 실현하기 위해 주민자치회를 추진하였지만 주민자치회의 협의업무, 위탁업무, 주민자치업무 등이 기존의 업무와 유사하거나, 주민들의 의사결정권이 강화시키는 업무라고 보기 어렵다는 평가를 받고 있다. 또한 단순히 읍·면·동의 자문기관역할만을 수행하고 있는 현재의 주민자치위원회 보다는 2-3배 이상의 많은 역할이 주민자치회에 부여되고 있지만 이러한 역할들을 수행할 수 있는 기능과 권한이 제대로 확보되지 못했다는 평가이다. 시범사업 중인 협력형 표준조례에는 주민자치회는 읍·면·동장과 대등한 위치에서 읍·면·동의 행정업무의 일부를 협의하여 처리할 수 있는 지위를 가지는 것으로 규정되어 있다. 그러나 현실적으로 읍·면·동장과 대등한 위치를 차지할 수 있는 권한이 주민자치회에는 부여되지 않았다. 읍·면·동장과 읍·면·동의 업무를 협의·심의하지만, 궁극적인 집행권은

읍·면·동장이 가지고 있으며, 의견의 차이로 협의·심의가 이루어지지 않거나 협의·심의 결과가 이행되지 않는 경우의 조치에 대한 규정이 없어서 협의·심의를 구속력을 갖지 못하는 사문화된 조항으로 전락할 수 있다. 결국 주민자치회에 협의권, 조정권, 결정권 등의 권한이 부여되지 않으면 어떠한 일도 할 수 없는 것은 당연하다(김필두 2014). 또한 아직까지 예산 집행 업무 등에 대한 독립적이고 자율적인 권한이 부족한 상태이고, 사업선정과 시행에 있어서도 주민자치회의 역량 부족과 예산지원 문제 등으로 인해 독자적인 행동이 어려운 상황이다(최근열, 2014).

셋째, 주민자치회 위원선출방식에 관련된 문제점이 존재한다. 주민자치위원을 선정하는데 있어서 지역 주민들의 의견을 적극적으로 반영하지 못하였다는 평가를 받고 있으며, 주민자치위원의 구성이 기존의 주민자치위원회와 크게 다르지 않거나 조례에 의해 자격요건을 갖춘 위원이 선정되었는지 입증하기 어려운 상황이 발생하고 있다(김필두, 2013a). 또한 현행 법률상 선정위원회를 시장군수구청장이 구성하는지, 읍·면·동장이 구성하는 지 불분명하다는 문제가 존재한다. 한편, 인재풀이 확보되지 않은 지역은 주민자치위원 및 주민자치위원 선정위원회를 구성하는 데 어려움을 토로하고 있는데(김필두, 2014) 수원시 송죽동의 경우, 지역의 연령층이 높아 낮은 연령의 자치위원이 부족하여 주민자치회를 통해 다양한 연령대의 의견을 반영하기 어려운 문제가 발생하고 있다.

넷째, 주민자치회의 기관구성에 관한 문제이다. 주민자치회는 읍·면·동 단위로 1개를 설치·운영하는 것을 원칙으로 하고 있다. 주민자치회가 요청하는 경우, 도서 및 벽지 지역과 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 등에는 분회를 설치할 수 있다고 표준조례에는 규정되어 있다. 그러나, 분회의 성격과 역할 등이 불분명하다. 읍·면·동 단위로 1개의 주민자치회를 운영함으로써 도시지역과 농촌지역의 지역특성을 반영하는데 한계가 있다. 또한 주민자치사업을 실질적으로 집행하고 관리할 사무조직도 필요하지만 시범실시 중인 협력형에서는 사무국을 설치할 수 있다고 규정하고 있으나, 구체적인 설치방법에 대한 언급이 없다. 안전행정

부의 지침에 의하면, 사무국은 설치하되 유급 사무원은 둘 수 없고 자원 봉사자를 중심으로 한 상근직원을 둘 수 있다고 하였다(안전행정부, 2013). 주민자치회의 전문성 확보와 주민자치회 위원의 부담경감을 위하여 사무국의 설치는 반드시 필요하지만, 자원봉사자로 충원하게 된다면 전문성을 담보할 수 없게 되고, 책임감과 성실성도 미흡하여 유명무실한 사무국이 될 수 밖에 없다. 이러한 부담은 고스란히 읍·면·동 공무원들에게 전가되고, 실질적인 주민자치에 역행하는 관치라는 비난을 받기 쉽다(김필두, 2014).

다섯째, 지역의 특성을 반영하지 못한다는 문제가 있다. 시범실시 지역 대부분의 조례는 안전행정부의 표준조례를 그대로 모방하고 있어서 지역의 특성을 거의 반영하지 못하고 있는 천편일률적인 조례가 되고 있다(김필두, 2014). 또한 수원시와 같은 광역형 기초자치단체는 인구 100만 명이상으로 일반 기초자치단체와 다르게 주민자치회 모형이 적용될 필요가 있다. 그러나 현재 주민자치회 모형은 지역의 인구나 면적 등의 특성을 고려하지 않고 획일적으로 적용되는 경향이 있기 때문에 각 지역 주민의 의견을 제대로 반영하여 주민자치회를 운영하는데 한계가 존재한다.

여섯째, 주민자치회와 지방자치단체 간의 역할 관계가 명확하지 못하다. 현재, 주민자치회는 읍·면·동장이 지정하는 일부 읍·면·동 사무에 대해서만 협의·심의 기능을 수행하고 있어서 읍·면·동과 수평적 관계를 유지하기 위한 주민자치회와 읍·면·동 간의 기능배분과 대등한 관계설정에 문제가 있다고 할 수 있다(김필두, 2014).

일곱째, 주민자치회의 사업 범위와 내용이 불분명하다. 안전행정부 표준조례에는 협의·심의기능, 위탁기능, 주민자치기능 등으로 분류하고 있으나, 각각의 기능에 맞는 사업을 누가 선정하고 선정기준이 무엇인지가 불분명하다는 문제가 존재한다. 현재 시범실시에서도 세 가지 분류체계에 따라서 사업을 추진하는 지역은 거의 없다고 할 수 있다(김필두, 2014).

여덟째, 주민자치회의 재원에 관한 문제이다. 현재 시범시실 중인 지역에 대하여 안전행정부에서는 31개 전체 에는 1억 원의 특별교부세를 지급하고, 10개 지역에 대해서는 3억 원에서 8억 원 정도의 안심마을 조성자

금을 지원하고 있다. 이상과 같은 안전행정부의 재정지원에 의지하여 자체 재원의 발굴 의지를 보이지 않는다는 것이 현행 주민자치회의 큰 문제이다. 이는 본래의 주민자치회 설립 취지에 어긋나는 것이라 할 수 있다.

아홉째, 주민자치회 실시의 근거가 되는 법적체계가 잘 정비되어 있다고 보기 어렵다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 혼동되어 해석될 내용이 존재하고, 아직까지 특별법에 근거한 「주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 제정되지 못하고 있다.

위와 같이 주민자치회 시범사업 모형의 문제점이 존재하는 상황에서 이를 보완하는 방향으로 시범사업 이후 추진될 새로운 주민자치회 모델이 구축되어야 할 것이다. 이하에서는 이러한 시범사업의 한계를 인식하고 수원의 새로운 주민자치회 모델 개발을 위한 기본방향과 세부전략을 모색하고 궁극적으로 차별화된 수원형 주민자치회 모델을 제시해 보도록 한다.

# 제 3절 수원형 주민자치회 모형개발

## 1. 수원형 주민자치회 모형의 기본원칙

수원형 주민자치회 모형은 첫째, 기본적으로 주민자치회 설치의 기본 목적과 이를 달성하고자 하는 정부의 정책기조를 유지해 나가는 가운데 모색되어야 할 것이다. 즉 주민자치회 제도 도입취지에 맞게 주민자치회 유기적 연계를 이룰 수 있도록 자치정책 통합모형을 개발하는 것을 기본 방향으로 한다. 기존 정책의 목적과 틀 안에서 새로운 주민자치회 모형을 모색하고 행·재정적 지원정책을 시행해야 하며 우수사례에 대한 인센티브 지원을 실시하여 기존 정책과 연계성을 갖도록 해야 한다.

둘째, 이처럼 정부 정책과 방향을 같이 함과 동시에 광역형 기초자치단체인 수원의 특성을 고려하여 단계적으로 차별적 정책을 도입하여 추진할 필요가 있다. 시범사업 실시에 문제점에서도 지적되었듯이 시범사업 모형은 지역의 특성들을 제대로 반영하지 못해 지역주민의 의견을 반영하여 주민자치회를 운영하는 데 한계가 존재했다. 수원시는 1967년 고색1리에서 농협이 최초로 실시되었고 마을르네상스 사업, 주민참여예산제, 복지분야 지역사업 등의 기반사업들을 성공적으로 수행해오는 등 주민참여에 대한 역사가 깊고 다양하며 창의적인 시민자치제도의 도입 및 실행을 통해 상당한 성과를 거두고 있다. 이러한 주민 자치역량의 측면을 분석해볼 때 수원시는 주민참여에 대한 기초가 탄실하다고 볼 수 있다. 또한 현재 수원시는 2013년 7월 「수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」를 제정하여 현재 송죽동과 행궁동에서 각각 지역복지형과 안전마을형 주민자치회 사업을 추진하고 있는데 두 지역 모두 2014년 7월 안전행정부가 발표한 시범실시 우수사례로 선정되어 좋은 평가를 받고 있다. 우선 송죽동은 지역복지형을 선택하여 ‘송죽 행복한 복지허브마을’을 추진하기 위해 송죽 행복드리미 사업으로 복지사각지대

소외계층 조사, 어려운 이웃 반찬 지원 사업, 의료 재능 기부사업 등을 실시하여 지역복지 참여 주체로서 주민자치회의 역할을 정립하고 있다. 그 외에도 공원 환경정화 위탁방식 변경, 안전인프라 창출, 행복드리미 순찰대 활동, 복지혜택 수혜자 폭 확대, 주민 이웃나눔 방식의 다양화, 행복나눔 후원 구좌갯기 운동, 자원재활용으로 사회환원 등의 사업을 성공적으로 수행했다. 그 결과 2014년 수원시 성과상여금 평가분야에서 최우수상을 수상하였고 지방자치위원회가 선정한 지방자치 우수사례로 소개되기도 하였다. 행궁동은 안전마을형을 선택하여 시범사업 중이며 시민자전거 대여사업, 행사추진 방식변경, 안전한 마을 및 깨끗한 마을 조성에 있어서 역시 우수 시범사업으로 평가받고 있다. 그러나 아직까지는 수원시 지역특성에 적합한 주민자치회 운영 및 역할에 관한 모형이 부재한 상황이라고 할 수 있다. 안전행정부는 유형별로 주민자치회의 세부모형을 구축해 시범실시하고 있지만 협력형 모델에 국한되어 있으며 기존 모형들이 지역 주민자치회의 운영과 역할을 고려해 도출되었다고 보기 어렵기 때문이다. 따라서 수원시는 자치역량 및 광역형 기초자치단체의 위상에 걸맞은 차별적 자치운영모델을 개발할 필요가 있을 것으로 사료된다. 즉 주민자치제도의 성공적 추진과 75%의 높은 아파트 거주비율 등 수원시의 동별 특성, 주민자치회의 역량, 의지, 자원, 성과분석을 바탕으로 유형화를 실시하여 이를 바탕으로 지역(동)별 맞춤형 정책이 단계적으로 도입되어야 한다. 특히 안전, 복지, 환경 등 지역별로 관심이 높은 사업을 개발하여 주민의 참여를 활성화해야 한다. 이와 같은 전략은 주민자치회의 권한 수준, 지원 내용과 규모 등의 차별화를 통해 원만한 정책 추진에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 자치역량 향상 및 주민참여 확대에 초점을 둔 모델의 개발이 필요하다. 수원시의 우수한 자치역량 및 지역특성을 고려했을 때 현재 시민주도형' 혹은 '상향식' 주민자치회 운영모델의 개발과 정착의 필요성이 높다고 할 수 있다. 현재 통합형 주민자치회를 선도적으로 수행하는 것이 바람직하다는 평가도 존재한다. 그러나 안전행정부 및 지자체 공무원

들은 현행법 상 배치 및 인사권 독립 등의 사유로 어려움을 표하고 있어, 환경적으로 통합형이 시범 실시되기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 분석된다. 따라서 정부가 제안한 협력형을 기초로 통합형과 주민조직형의 일부 요소를 추가하여 선도적으로 주민권한의 확대 및 역량향상을 도모하는 ‘수원형 주민자치회 모델’ 개발과 단계적 시행이 요구된다. 이러한 주민자치회에서 주민권한의 확대는 점진적 권한 이양을 통해 리스크를 최소화하는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

## 2. 조직 및 권한 측면의 전략

조직 및 권한의 측면에서 살펴보면 현행 협력형을 유지하되 주민자치회 및 주민자치회 연합회의 기능을 강화해 읍·면·동과 대등한 지위를 갖도록 하며, 시·군·구청을 견제하는 기능을 확보하도록 할 필요가 있다. 시범사업의 문제점에서도 지적되었듯이 현재 주민자치회는 읍·면·동의 자문기구로서의 역할만을 수행하고 있는 실정이다. 읍·면·동장과 읍·면·동의 업무를 협의·심의하지만, 궁극적인 집행권은 읍면동장이 가지고 있으며, 의견의 차이로 협의·심의가 이루어지지 않거나 협의·심의 결과가 이행되지 않는 경우의 조치에 대한 규정이 없어서 협의·심의는 구속력을 갖지 못하고 있는 상황이다. 따라서 주민자치회에 협의권, 심의권, 의결권, 집행권 등의 권한이 실질적으로 부여되지 않으면 읍·면·동장과 대등한 위치에서 주민자치회업무를 수행할 수 없다. 따라서 주민자치회에 일부 사업의 의결 및 집행권을 부여하여 읍·면·동과 수평적 관계를 유지하고 원활한 기능배분이 이루어지도록 해야 한다. 또한 주민자치회의 권한을 제고함과 동시에 주민자치회 연합회의 기능을 강화하여 시·군·구청에 대한 협의·조정·통제가 가능하도록 해야 한다. 또한 주민자치회가 지방자치단체의 하부행정기관이 아닌 독자성을 갖는 자치적 조직체로 인정받을 수 있기 위해서는 주민자치회의 법인화가 요구된다(최근열, 2014). 주민자치회에 법인격을 부여함으로써 주민자치회의 권한과 위상을 제고하고 책임성과 안정성을 확보할 수 있을 것이다.

그러나 이와 같은 주민자치회 및 주민자치회 연합회의 권한 및 기능의 확대는 주민자치회 및 주민자치회 연합회의 리더십과 책임성 향상과 연계·추진하여 리스크를 최소화하는 방식으로 진행할 필요가 있다.

### 3. 인사 및 운영측면의 전략

인사 및 운영적 측면에서는 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 근간을 유지하면서 주민자치회 구성과 운영의 탄력성 확대하는 방향으로 나아가야 한다. 먼저 주민자치회 자치역량 강화측면에서 주민자치위원 구성에 주민대표성, 자발성 및 전문성의 제고가 필요하다. 특히 주민자치 위원과 주요 관계자의 전문역량 육성·지원을 위해 ‘시민자치 기본교육’ 이수한 자만이 주민자치위원으로 활동할 수 있도록 조례에 규정할 필요가 있다. 이와 같은 시민자치 기본교육은 시민자치대학(가칭)과 같은 전문교육기구를 설립하여 교육(연수)체계를 확충하는 것이 바람직하다.

다음으로 주민자치위원의 선임 방법을 다원화하고 주민자치위원의 정수를 확대하여 주민의 참여 범위를 확장할 필요가 있다. 또한 인적 구성의 다양화를 위해 당연직 이외에 개방형 방식을 도입하고, 주민참여예산 위원 등 지역의 주요 자치활동 관계자의 참여를 촉진해야 한다. 운영의 공정성을 확보하고, 특정 개인의 부담 편중을 줄이기 위해 식비 등의 기본 진행비는 예산으로 처리하도록 해야 한다. 또한 활동의 목표가 유사한 주민협의체 운영 조례 및 마을 만들기 조례는 주민자치운영조직과 통합하여 효율성 향상 도모하는 것이 요구된다.

또한 시범실시 중인 협력형의 경우, 안전행정부 지침에 따르면, 사무국의 설치는 가능하지만 자원봉사자들이 사무국에 근무하도록 하고 원칙적으로 유급사무원의 배치는 반대하고 있다. 다만 해당 시군구와 읍면동, 주민자치회가 재정적인 여유가 있을 경우, 자율적으로 유급사무원을 두는 것을 허용하고 있다. 그러나 주민자치회가 주민자치사무, 시군구 혹은

읍면동과의 협의·심의사무, 시군구 혹은 읍면동 사무의 위임·위탁 등을 수행하기 위해서는 자원봉사자가 아닌 책임성 있는 상근직원이 근무하는 사무국을 설치하는 것이 필요하다. 집행기구인 사무국이라는 손발이 없이는 주민자치회의 실질적인 운영은 불가능하기 때문이다(김필두, 2014). 따라서 사무국을 설치하고 최소한의 상근직원을 약간 명 두도록 하는 법적근거를 마련하는 것이 필요하다.

## 4. 재정측면의 전략

기존 읍·면·동의 운영 재원을 유지·적용한다는 전제아래, 광역자치단체와 시·군·구의 재원, 중앙정부의 특별지원기금과 함께 주민자치회 경영수익 사업들이 운영재원이 될 수 있다. 즉 주민자치회의 재원은 자체 재원(수강료 수입, 사용료, 자체수익사업 수입, 시군구 위탁사업 수행), 보조금(시군구 마을만들기 사업, 주민자치회 운영 보조금), 기금(주민자치기금 조성), 기부금 등으로 충당한다. 따라서 재정 확보를 위해 수익사업 확대를 추진하며, 주민자치회의 재정적 안정을 위해 주민세를 주민자치사업에 사용할 수 있도록 용도를 규정(주민세 인상과 병행하여 추진)할 필요가 있다. 특히 주민세 증수액의 일정분(5~10%)을 지역 사무개발 및 주민편의 증진사업에 활용하도록 하는 것이 좋은 대안이 될 수 있다. 동시에 주민자치회의 책임성을 높이기 위해 공모사업 추진 시 자부담 항목을 추가하여 신청하도록 조정하는 것이 전략이 될 수 있다.

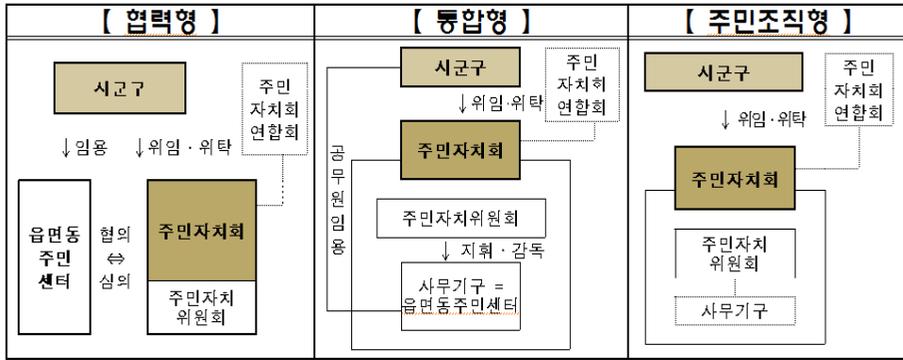
또한 법인격을 가질 경우 직접 예산이 투입될 수 있다는 점에서, 주민자치회는 철저한 회계관리 및 책임과 함께 자체감사, 시군구감사를 받을 수 있음을 명시해야 한다.

## 5. 협력적 거버넌스의 강화

주민자치회 사업을 원활히 추진하기 위해 주민자치회와 지역 내 다른 주민조직, NGO, 협동조합, 사회적 기업, 대학 및 전문기관, 타지역과의 협력적 거버넌스 구축이 필요하다. 이와같은 협력적 거버넌스의 구축은 지역의 자원을 발굴, 활용하여 주민자치회 기능을 강화하고 주민자치회에 대한 주민의 이해와 협조를 제고한다는 측면에서 매우 중요하다. 특히 주민자치회는 지역사회에서 환경, 보건, 복지, 생태, 보육, 취미활동 등 특정 분야에서 특화된 활동을 하고 있는 새마을 협의회, 바르게 살기협의회, 새마을 부녀회, 자율방범대, 어머니회, 학교운영위원회, 아파트입주자대표회의, 영농회, 청년회, 노인회, 각종 동호회 및 시민단체 등 다양한 자생조직과 단체들의 협력적 네트워크 구축의 구심체로서 역할을 수행하여야 한다(최근열, 2014).

주민자치회가 이와 같은 거버넌스의 핵심적 역할을 담당하기 위해서는 주민자치회의 역량 강화를 위한 다양한 지원사업이 추진되어야 한다. 이를 위해 자치활동에 대한 전문적 지원을 위한 중간지원조직의 역할을 강화하고, 주민 참여 기반 확대를 지원하는 사업을 도모할 필요가 있다. 즉 주민자치회 지역리더를 지속적으로 양성하고 마을과제 및 사업발굴을 지원하며, 행정역량 향상을 보조함으로써 주민 및 지역자치조직들의 관심과 참여를 제고하는 노력이 필요하다. 마을사업 매뉴얼을 제작하고 주민자치회 업무에 관한 정보제공을 확대하며 국내외 홍보와 연계하는 것도 지역의 협력적 거버넌스를 강화하는 좋은 방안이 될 수 있다.

이상과 같은 전략을 바탕으로 도출된 수원형 주민자치회 모형과 추진 전략은 아래 <그림 4-6> 및 <그림 4-7>과 같다.



(그림 4-6) 주민자치회 유형에 관한 정부안과 수원형 모델로의 진화

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>Core Value</b>  | 주민주권 도시 수원   |
| <b>Vision</b>      | 수원시민의 삶의 질은 시민이 결정   |
| <b>Goal</b>        | 통합형 주민자치회 실행   |
| <b>Mission</b>     | <p>I. 관련 법안 개정</p> <p>II. 「수원시 자치 기본조례」 제정</p> <p>III. 자치역량 제고 교육</p> <p>IV. 주민자치회 운영체계 확립</p>   |
| <b>Action Plan</b> | <p>① 주민주권 도시 선언</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 주민주권론의 중요성 부각(지방분권 논쟁 한계성 부각)</li> <li>▶ 수원이 추구하는 주민자치회의 이상형 제시</li> </ul> <p>↓</p> <p>② 수원형 주민자치회 필요성 홍보</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국회, 지방자치발전위, 안행부 등 관련 기관·단체 대상</li> </ul> <p>↓</p> <p>③ 관련법 개정 요구</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 여·야 국회의원 대상</li> <li>▶ 「지방분권 특별법」 또는 「지방자치법」 등 관련법안</li> </ul> <p>↓</p> <p>④ 「수원시 자치 기본조례」 제정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 시민주권 조항, 시민의사결정권 등 기본방향</li> </ul> <p>↓</p> <p>⑤ 교육프로그램 개발</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 시민 및 공무원 등 다양한 계층에 다양한 교육 프로그램 개발</li> </ul> <p>↓</p> <p>⑥ 주민자치회 운영체계 정교화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 위탁사무의 범위, 선발과정의 투명성</li> <li>▶ 시의원과 주민자치회와의 관계 등</li> </ul> |

〈그림 4-7〉 수원형 주민자치회 모형 추진방안



제5장

결론



## 제5장 결론

본 연구의 목적은 수원시 주민자치회 활성화를 위한 최적모형을 개발하는 것이다. 이러한 연구목적을 위해 주민주권을 기반으로 주민자치회의 근거를 찾고 주민자치회의 의의·기능 및 역사를 검토하였다. 또한 기존의 연구내용에 대한 분석과 일본, 영국, 미국의 주요 자치선진국의 주민자치조직의 기능 및 운영을 살펴보고 이를 바탕으로 현행 한국의 주민자치회에 대한 시사점을 모색하였다. 최종적으로 현행 주민자치회 모형을 분석·평가함으로써 수원시 자치환경에 적합한 수원형 주민자치회 모델을 도출하였다.

연구결과 주민자치회는 최근 지속가능한 발전 및 주민참여와 거버넌스의 강조, 지방분권에 대한 실망 등을 배경으로 부각되고 있는 주민주권론에서 그 이론적 근거를 찾을 수 있었다. 주민주권은 주민의 ‘삶의 질’에 관련된 사항에 관하여 의견을 개진하고 결정할 수 있는 권리이며 국민주권의 법리적 기반을 통해 생성되고 지방자치를 통해 실현된다고 할 수 있다. 국민주권과 지역주권보다 지역 주민들의 실질적인 자치 실현을 보다 강조한 개념으로서 읍·면·동 단위의 지역주민들을 중심으로 근린자치를 확대하고 지역 공동체를 활성화시키는 주민자치 조직인 주민자치회의 존립의 정당성 및 필요성의 바탕이 된다. 이러한 주민자치조직의 형태는 성격에는 차이가 있지만 조선시대 사족중심의 향촌자치체계 및 동계 등의 마을 자치조직에서 그 근원을 찾을 수 있었다. 또한 일본, 영국, 미국 등에서도 지방정부 최하위 체계에서 역사적 전통을 바탕으로 근린자치조직들이 조직되어 상당한 권한을 바탕으로 지역의 자치사무 및 행정보조기능을 효율적으로 수행하고 있음을 알 수 있다. 우리나라 역시 박근혜 정부에 들어서면서 지방행정체제개편위원회와 지방분권추진위원회가 통합되어 출범한 지방자치발전위원회와 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 바탕으로 주민자치회 시범사업을 실시하고 있다.

현재 주민자치회 시범사업은 공무원과 주민의 주민자치 인식과 주민자치회 위원의 위상제고, 주민자치권한을 확대 시킬 수 있는 계기마련 등에 있어서 소기의 성과를 나타냈다고 할 수 있다. 그러나 시범실시 중인 주민자치회 모형은 기능, 운영, 공공부문과의 연계의 측면에서 상당히 많은 문제점을 나타내고 있다.

특히 각 지방자치단체의 특성을 고려한 주민자치회 모형이 부재하다는 것이 큰 문제점으로 나타났는데 수원시와 같은 광역형 기초자치단체의 경우 주민자치회 본격실시에 앞서 지역의 특수성 및 자치역량과 위상에 걸맞은 주민자치회 모형의 개발이 시급하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 수원형 주민자치회 모형개발을 위한 다음과 같은 전략을 제시하였다. 첫째, 기본방향에 있어서 주민자치회 설치의 기본목적과 기존 정부정책 기초를 유지해 나가는 가운데 광역형 기초자치단체인 수원의 특성을 고려하여 단계적으로 차별적 정책을 도입·추진해야 한다. 둘째, 조직 및 권한의 측면에서 살펴보면 현행 협력형을 유지하되 주민자치회 및 주민자치회 연합회의 기능을 강화해 읍·면·동과 대등한 지위를 갖도록 하며, 시·군·구청을 견제하는 기능을 확보하도록 할 필요가 있다. 셋째, 인사 및 운영적 측면에서는 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 근간을 유지하면서 주민자치회 구성과 운영의 탄력성 확대하는 방향으로 나아가야 한다. 넷째, 재정 확보를 위해 수익사업 확대를 추진하며, 주민자치회의 재정적 안정을 위해 주민세를 주민자치사업에 사용할 수 있도록 용도를 규정(주민세 인상과 병행하여 추진)하여 주민자치회의 재정을 확충할 필요가 있다. 다섯째, 주민자치회 사업을 원활히 추진하기 위해 주민자치회와 지역 내 다른 주민조직, NGO, 협동조합, 사회적기업, 대학 및 전문기관, 타지역과의 협력적 거버넌스 구축이 필요하다.

이와 같은 전략을 바탕으로 도출된 수원형 주민자치회 모형은 시민자치 선도도시로서 수원시의 위상을 강화하고 주민자치회 혁신을 통해 자치역량을 확충하고 주민참여를 촉진할 수 있을 것으로 사료된다. 또한 주민리더십의 양적, 질적 확대를 통해 건강한 시민자치의 기반을 강화할 것으로 판단된다.

## 참고문헌



## ■ 단행본

- 국사편찬위원회(1995), 한국사 34.
- 최창호(2009), 지방자치학, 서울:삼영사.
- 이규환(2011), 한국지방행정학, 과주: 법문사.
- Huntington, Samuel P. & J. M. Nelson(1976), Political Participation in Developing Countries. Boston: Harvard University Press.
- OECD(2001), Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making, OECD.
- 白藤博行(2011). 地域主權の改革の法理. 渡名喜庸安·行方久生·晴山一穂, 編, 「地域主權と國家·自治體の再編」, 東京: 日本評論社.

## ■ 학술지/학위논문

- 권순복(2011), 근린자치와 읍·면·동제의 개혁, 지방자치 정책토론회 지상 중계(6.21.), 근린자치로 가는 길: 주민자치의 제도적 접근, 지방행정연구소.
- 김병국(2011), 근린자치 활성화를 위한 지방행정체제 개편에 관한 연구 과제 발굴, 근린자치 활성화를 위한 지방행정체제 개편안의 연구 과제 발굴 발제 자료집, 지방행정체제개편지원단: 35-54.
- \_\_\_\_\_.최철호(2012), 지방자치제도 하의 주민주권 확보방안: 시론적 연구, 지방행정연구 26(1): 31-52.
- 김순은(2012), 주민주권론과 지방자치의 발전, 지방행정연구 26(1): 3-30.
- \_\_\_\_\_(2010), 참여정부와 이명박 정부의 지방분권 비교·분석, 한국지방정부학회 추계학술대회 발표논문.
- \_\_\_\_\_(2012), 주민주권론과 지방자치의 발전, 지방행정연구 26(1): 3-30.

- \_\_\_\_\_ (2013), 주민자치활성화를 위한 주민자치조직의 대안, 지방자치: 88-91.
- 김영인(2005), 주민자치의식의 변화와 전망, 지방행정 8월호: 34-42.
- 김익식(2003), 지방자치행정에의 시민참여에 관한 연구: 참여제도와 의식에 관한 경험적 분석을 중심으로, 지방행정연구 17(1): 45-72.
- 김필두(2013b), 근린자치 강화를 위한 주민자치회의 바람직한 역할, 한국정책학회 하계학술대회 겸 국제학술대회 발표집: 89-107.
- \_\_\_\_\_ (2014), 주민자치회 시범실시에 대한 성과분석, 지방행정연구 28(3): 35-60.
- \_\_\_\_\_·김병국(2011), 주민자치회의 설치와 운영에 관한 연구, 한국정책학회 하계학술대회 및 국제학술대회 발표집: 557-576.
- 김찬동(2014), 주민자치의 제도설계: 일본의 주민자치회와 주민자치센터를 사례로, 한국지방자치학회보 26(1): 117-138.
- 류순현(2013), 읍·면·동 주민자치회 시범실시 방안, 지방행정 이슈포커스 5월: 20-23.
- 서순복(2002), 지방자치시대 주민참여의 실태 평가와 대안 모색, 한국사회와 행정연구 13(1): 231-253.
- 심익섭(2011), 「주민자치회」의 제도화 전망과 쟁점, 제1차 주민자치포럼 자료집, 열린사회시민연합(2011.7.19.).
- \_\_\_\_\_ (2012), 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구, 지방행정연구 26(4): 57-84.
- \_\_\_\_\_ (2002), 주민자치센터의 운영활성화 방안, 한국지방자치학회보 14(2).
- 안전행정부(2013), 마을안전·지역복지, 우리 손으로 만들어요, 안전행정부 보도자료.
- 이길영(2013), 주민에게 다가가는 읍·면·동 주민자치회 시범실시, 지역과 발전 12: 45-47.

- 이자성(2012), 읍·면·동 주민자치회의 주요쟁점 및 향후과제, 경남정책 Brief, 2012-19.
- 이종수(2008), 영국 교구의 주민조직과 자치활동, 자치행정 통권 제238호: 10-11.
- 이혜영(2007), 지방자치단체 주민참여제도의 실태 평가와 발전방안의 모색, 인문사회과학논문집 37: 87-107.
- 전대욱·최인수(2014), 주민자치회 시범사업 추진모델(2), 지방자치 FOCUS 제72호: 4-19.
- 전주상(2010), 영국 패리쉬의 정책적 함의, 한국사회와 행정연구 21(1): 97-120.
- 최근열(2014), 주민자치회 시범실시와 향후 정책과제, 한국지방정부학회 학술대회 논문집: 3-21.
- 최영출(2007), 영국 패리쉬(Parish)의 성격 및 주민자치 기능과 활동, 자치행정 통권 제232호: 17-20.
- 최영훈(2013), 외국의 주민자치회 운영사례와 시사점. 자치행정연구 5(1): 73-87.
- 최인수·김건위·전대욱(2014), 주민자치회 시범사업 추진 모델(1), 지방자치 FOCUS 제67호: 4-27.
- 하혜수·최영출·홍준현(2010), 준지방자치단체의 개념과 적용가능성, 한국행정학회 하계학술대회 발표집.
- Mitsuhiko OKAMOTO(2012), Neighbourhood Association and Community Centres in Japan: Substantive Participation or Mere Administrative Involvement?, 자치행정연구 4(1): 87-106.
- Verba, Sidney(1967), Democratic Participation, The Annals of the American Academy of Political and Social Science. September.
- 井川博(2010), 住民の意思を反映した自治を目指して, 「自治體國際化フォーラム」, 2010. 11号: 2-5.

## ■ 보고서

- 고경훈·김건위(2013), 지방3.0 구현을 위한 충청남도 주민자치회 활성화 방안. 한국지방행정연구원.
- 김병국·김필두·윤준희(2010), 주민자치 강화를 위한 읍·면·동 개편모델 연구, 한국지방행정연구원.
- 김필두(2013), 읍·면·동 근린자치기능 강화방안. 한국지방행정연구원.
- 김필두·류영아(2008), 읍·면·동 중심의 주민자치 강화방안, 한국지방행정연구원.
- 김찬동(2013), 외국의 주민자치사례: 일본의 주민자치와 커뮤니티행정, 한국지방행정연구원.
- 민현정(2012), 참여자치 활성화를 위한 읍·면·동 주민자치회 도입방안 연구, 광주발전연구원.
- 소진광 외(2011), 읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구, 한국지방자치학회.
- 최인수·전대욱·양은경(2013), 강원도의 주민자치회 운영 지원방안. 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원(2010), 주민자치회 법리적 검토 및 시범실시 방안.
- 한국지방행정연구원(2010), 주민자치강화를 위한 읍면동 개편모델 연구.
- 한국지방행정연구원(1998), 최근 외국의 지방의회 운영사례.

## ■ 홈페이지

- 영국 통계청([www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk))
- 한국지방행정연구원([www.krila.re.kr](http://www.krila.re.kr))
- 행정자치부([www.mogaha.go.kr](http://www.mogaha.go.kr))

영문 요약(Abstract)



# Toward the Model of Residents–autonomy

Park, Sang–Woo

The purpose of this study is to develop the model of residents–autonomy under the Suwon city’s conditions. Residents–autonomy is defined as residents decide their villages’ public affairs under the autonomous authority. This is an advanced institution in Korean local autonomy because it is based on the residents sovereignty. As residents sovereignty is another type of sovereignty, it has brought out since 2010 due to disappointment of localization’s development. Therefore, I introduced the concept of residents sovereignty and the relationship between residents–autonomy and residents sovereignty.

2012 Presidential Committee on Local Development(PCLD) proposed 3 types Residents–Autonomy model, ① Cooperate type, ② Participate type, ③ Residents ruling type. Through the public survey and interview, Committee decided that Cooperate type was suitable for Korean conditions. But their Cooperate type could not applied to Suwon city. Thus I modified that PCLD’ suggested ‘Cooperate type’ and developed the Suwon style model.

This paper composes of 5 parts. The first part introduced the aim of this research, the scope and the methodologies.

The second part, I performed the theoretical approach for the residents autonomy. I analysed the theory of residents sovereignty through the literature analysis.

The third part, I reviewed 3 nations' cases, England, Japan and U.S.A.

The fourth part, I developed the Suwon style residents autonomy model.

The last part, I proposed the policy direction for localization development through residents-autonomy. First of all, the residents-autonomy need to reinforce the jurisdiction in functional and legal sides. And I suggested the intensification strategies for personnel affairs, organization capacities, financial independence.

keywords : residents-autonomy, residents sovereignty





## 주민자치 모형에 관한 연구

---

발행인 손혁재

발행일 2014년 12월 15일

발행처 수원시정연구원

(443-810)경기도 수원시 영통구 매영로 345번길 111

전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000

---

비매품 ISBN 979-11-85686-15-8

본 출판물의 판권은 수원시정연구원에 속합니다.



**SRI** 수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE

443-810 수원시 영통구 매영로 345번길 111  
Tel : 031-220-8001 / Fax : 031-220-8000  
www.suwon.re.kr

비매품

