

| SRI-정책-2017-22 |

동단위 협력적 거버넌스 활성화 방안

- 주민자치회를 중심으로 -

A Study on a Governance Activation based on Cooperation
of Dweller and Administration in Dong - Focused on a Jumin-Jachihoei -

김주석

연구진

연구책임자 김주석 (수원시정연구원 연구위원)
참여연구원 이다미 (수원시정연구원 과제연구원)

연구 자문위원

송창석 (수원시정연구원 기획조정본부장)
김찬수 (경기대학교 교수)
김정진 (경기지역사회연구회 연구원)

© 2017 수원시정연구원

발행인 이재은
발행처 수원시정연구원
 경기도 수원시 권선구 수인로 126 더함파크
(우편번호) 16429
 전화 031-220-8001 팩스 031-220-8060
 <http://www.suwon.re.kr>
인 쇄 2017년 12월 31일
발 행 2017년 12월 31일
디 자 인 경기첨단인쇄디자인센터 Tel.031-8007-6000
I S B N 979-11-87778-92-9 (93330)

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.
김주석. 2017. 「동단위 협력적 거버넌스 활성화 방안」. 수원시정연구원.

비매품

국문 요약

본 연구는 생활 밀착형 행정서비스 수행에 대한 국가의 정책방향을 확인하고, 주민자치회의 조직구성 및 운영방안을 제시하는 것이 목적이며, 동단위 민관협력을 통한 통합적 지역경영 관점에서 접근하였다.

문헌고찰과 현장조사를 통해 국가정책 방향과 현행 제도운용상의 과제 등을 확인하고, 향후 주민자치의 제도모형을 설정하여 그 실행방안을 제시하였다.

1. 주민자치 제도모형의 설정

① 주민자치 개념에 대한 확인

본 연구에서 다루는 지역 관리에 있어 지향해야 할 주민의 역할체계로서의 ‘주민자치’를 논의하기 위해서는 ‘민관의 협력적 거버넌스’의 개념 및 해당 거버넌스를 통해 이루고자 하는 활동 목표로서의 ‘지역경영’의 의미를 명확히 할 필요가 있다.

‘민관의 협력적 거버넌스’라 함은 민과 관이 개별 주체로서 일방향적 지원이나, 주와 부가 구별되는 보조적 역할 관계가 아니라, 파트너적 관계를 전제로 상호 소통하며 활동을 전개해 가는 상황 혹은 그 체계를 의미한다.

‘지역경영’은 지역의 과제에 대해 우선 지역 내부역량에 의한 해결을 지향하며, 과제 발굴과 계획수립, 사업화, 유지관리는 물론, 상황변화에 따른 계획의 보완, 그리고 재정적 대책 수립에 이르기까지 지역에 대한 통합적·포괄적 활동을 전개하는 것을 말한다.

‘주민자치’는 근본적으로 지역 공동체(Local Community)를 바탕으로 하는 의사결정 체계에 관한 것으로 지역적인 범주와 관계성을 강조한 용어로서 근린(Neighborhood)¹⁾자치, 주민자치의 목적인 주민들이 영위하는 생활관점을 강조한 생활자치²⁾ 등의 용어로 사용되고 있다. 주민자치는 주술관계 합성어로 언어구조학적 의미가 아니라 ‘지역에 기반한 관심과 유대를 바탕으로 집합적 역량을 구축한 주민들이 지역문제를 지역관리행정과 파트너적 협력으로 해결해 나가는 행위 또는 과정’으로 정의할 수 있으며, 지방자치의 또 다른 구성요소인 단체자치와 달리 행정 권한의 분권이 아니라 민관협력적 관점에서 해석되어야 한다.

1) 행정동 단위를 기초로, 일상적으로 소통·교류하는 지역 사회 혹은 공동체

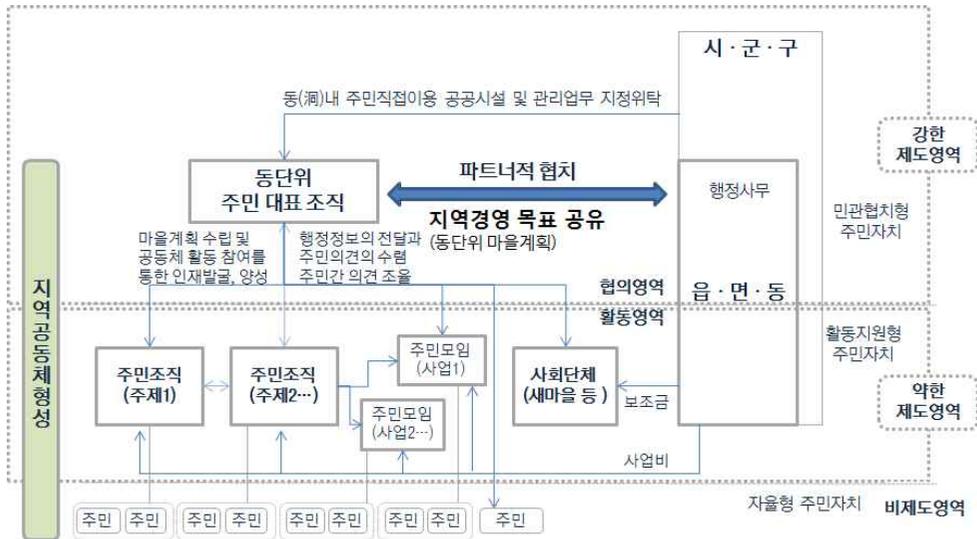
2) 생활자치는 이론적 논의에서 시작되었다기 보다는 정책적 방향에서 접근, 제시되었다.

2016년도 행정자치부 대통령업무보고, 2016년도에 역점을 두고 추진해야 할 핵심적인 과제 중의 하나로 ‘주민이 주체가 되어 주민의 삶의 질을 개선하는 목표를 가진 생활자치 시스템의 구축’을 채택.

② 주민자치 정책모형의 검토

주민자치의 유형은 행정과의 관계를 기준으로 제도적 주민자치와 비제도적 주민자치(자율형 주민자치)로 나누어 볼 수 있으며, 다시 제도적 주민자치는 제도 기준의 강약에 따라 민관협치형과 활동 지원형으로 구분하여 볼 수 있다.

주민들의 일상적 생활은 그 내용에 따라 행정과의 관계 정도가 차이를 가지게 되며, 따라서 주민자치의 모형은 상기 제시된 3가지 주민자치유형이 통합된 형태로 구성, 작동하기 때문에 이를 통합적으로 담은 주민자치모형을 제시하였다.



<그림 1> 동단위 주민자치 체계 : 민관협치형, 활동지원형, 자율형

이때, 주민대표조직은 파트너적 협치조직으로 동행정과의 협의창구, 행정정보의 전달창구, 주민의견 수렴창구 기능을 수행하며, 이를 잘 수행할 수 있도록 구성되어야 한다.

따라서, 동단위 활동 목표를 수립하고, 이를 지역주민과 공유하고, 행정과 협의하여 지역 경영 목표로서 구체화해 나가는 일련의 활동 과정을 통해 주민대표조직을 형성해 나가는 것이 바람직하다. 이의 구체적 실행 방식은 '동단위 진행관리형 지역 관리체계'를 상정할 수 있다.

한편, 공공재원을 활용하는 행위에 대해서는 행정의 감사기준에 맞추어 운용되어야 한다. 따라서 주민자치 조직의 활동의 자율성을 확보하기 위해서는 주민들이 합의를 바탕으로 행정사무감사와 관계없이, 자주적으로 지출 시기 및 규모 등을 결정할 수 있는 일정부분의 재원확보가 요구된다. 도시지역에서는 낮은 효율의 지역 내 공공자산을 보다 효율적으로 활용하여 가치를 증진시키고 해당 가치증진분을 자주재원화 하는 것이 검토될 수 있다.

2. 주민자치 관련 정책현황

주민자치 관련 정부의 정책 기조는 국민의 정부 이래 다소 차이가 있으나, 꾸준히 강화되는 방향으로 표명되고 있으며, 특히 주민자치는 복지를 중심으로 주민들의 생활에 맞춘 현장밀착한 행정서비스 관점에서 접근되고 있다. 2011년부터 주민공동 이용시설에 대한 자주적 관리가 주민자치 입장에서 표명되고 있다.

주민자치회 시범사업은 현실적으로 운용가능성이 높고, 지자체 선호도가 높은 협력형으로 시행되었으며, 주민자치에 대한 인식제고와 자치회의 법적지위와 재정 등 제도규정의 미비점을 확인하는 등의 성과를 거두었다. 주민자치회 위원선정위원회는 종합적인 문제를 가지고 있으며, 주민자치회 구성에 있어 위원들의 선출방법 및 해촉에 대한 현실적 세부규정의 필요성이 확인되었다.

주민자치회의 실질적인 활동을 전개하기 위한 과제로는 주민자치회의 운영, 재정, 행정과의 관계, 지역대표조직으로서의 역할 등의 측면에서 드러난 문제들을 극복하기 위해서는 주민자치위원들의 활동 과정에서 이루어지는 지속적인 현장 교육과 자문 및 행정과의 조율을 지원할 수 있는 체계(전문 자문위원의 파견 등), 주민자치회의 자체적 자원 운영방안, 그리고 행정과의 연계 사무 등을 위한 행정지원이 필요하다.

특히, 주민자치회가 행정의 보조조직이 아니라 지역주민들의 대표조직으로서 기능과 역할을 하기 위해 이에 대한 조직구성 및 활동체계에 대한 세부적 기준이 마련될 필요가 있으며, 조직활동에 대한 대 주민홍보와 현장밀착형 활동의 전개가 활성화될 필요가 있다.

3. 수원형 주민자치회 운용방안

동단위 민관협력 거버넌스 체계로서의 통합적 운용체계로서 수원형 주민자치회 운용방안을 제시하였다.

① 추진전략

수원형 주민자치회의 추진전략은 크게 민관/민민파트너십, 계획기반의 진행관리형 지역경영, 주민자치역량강화로 설정할 수 있다.

- 민관/민민 파트너십 : 인정과 공유

동행정도 동주민도 모두 마을공동체의 일원이며 함께 가야 할 동반자이다. 이를 명확히 하기 위해서는 인정(마을계획, 주민조직)과 공유(정보, 재정)가 필요하다.

- 계획기반의 진행관리형 지역경영 : 실행과 계획의 병행

계획과 준비도 중요하지만 실행이 우선이다. 현 상황에서 할 수 있다고 판단되는 것부터

터 우선 실행한다. 주민활동과 사업실현에 따른 지역상황변화에 대응하여 지속적으로 활동목표로서의 마을계획을 수정·보완해 가는 지역경영을 실행한다.

- 주민자치역량강화: 전문가의 현장파견

주민들의 자치역량은 현장에서 활동하며 배울 수 있는 환경을 조성한다. 주민들의 활동현장에서 관련된 전문지식의 학습과 실천의 병행이 가능하도록 도시관리와 주민공동체활동에 대해 충분한 역량이 있는 전문가를 파견한다.

② 주민자치회 실행상의 주안점

- 법적지위(협의)와 자율성(확동) 동시획득 : 이중구조의 조직구성

주민조직은 공개성과 개방성을 확보하기 위해 활동에의 참여와 탈퇴가 자유로이 이루어질 수 있어야 하는 동시에, 행정 파트너로서의 제도적 지위가 필요하다. 이를 위해 마을경영실(본 회의)과 마을작업반(분과회의)으로 이루어진 2중구조의 조직을 구성한다.

- 활동과정을 통한 구성원 발굴, 양성 : 전문가 파견

주민자치회 구성원은 일상적 생활을 영위하는 가운데 자발적 의사를 근간으로 시간과 노력을 들여 지역공동체 활동에 참여하는 것으로, 사전지식이나 조건 등의 진입장벽을 최대한 낮출 필요가 있다.

한편, 주민자치활동과 관련된 지역관리 등에 대한 전문적 소양을 갖추고 있지 않은 주민역량을 증진시키기 위해 전문가의 현장(파견)자문 지원 등을 통해 활동 수행 과정에서 이루어지도록 한다.

- 협력은 모든 걸 공유 하는 것이 아니라 상호 보완하는 것 : 민관의 역할구분

수원형 주민자치는 민과 관이 상호 파트너로 인정하는 가운데 상호 역할을 충실히 수행하면서 협력할 필요가 있다. 지역경영이 가능한 주민활동 내용을 포괄하는 조직체계가 요구된다.

- 공동체(공공성) 기반의 선택과 집중

수원형 주민자치는 지역 주민들의 참여, 활동 의지를 기준으로 선택과 집중을 통해 점차 확대해 가는 방식이 바람직하다. 이는 한정된 행정재원의 효율적 운용 측면에서도 유의미하다.

선택기준은 지역공동체 활동과 민관협동 정도이며, 지원의 집중을 위한 구체적 기준으로는 마을활동조직(주체)과 마을계획(활동목표이미지)의 인정을 상정할 수 있다.

③ 주민자치회(동단위 지역경영 주민조직)의 조직화 과정

수원형 주민자치회의 구성은 과거의 경험이나 인식에 기반하여 조직 구성원을 선정하고, 활동의 전개를 도모하여 온 이제까지의 방식과 달리, 조직의 목표를 실현하기 위한 현행의 활동을 우선하고, 해당 활동과정을 통해 구성원을 발굴하는 방식을 상정하였다.

즉, 활동목표로서의 마을계획을 수립과 사업화를 추진하는 과정에 직접 참여하는 주민들을 중심으로 조직을 구성하며, 이의 지원 과정을 통해 그 활동 수행의 전문적 역량을 증진한다. 특히 계획 과정에서부터의 행정참여를 통해 해당 계획 및 조직의 공공성을 확보하고, 민관협력의 기반인 신뢰관계를 공고히 한다. 이러한 계획 기반의 조직형성을 위한 시간절차를 제시하였다.

4. 결론

본 연구는 우리나라의 주민자치 및 동단위 행정서비스 운용에 대한 정책들이 행정서비스의 통합 운용을 통해 거주민들의 생활상의 편리성을 도모하기 위함이었음을 기존연구 및 문헌고찰을 통해 확인하였다.

주민자치는 ‘지역에 기반한 관심과 유대를 바탕으로 집합적 역량을 구축한 주민들이 지역문제를 지역관리행정과 파트너적 협력을 통해 해결해 나가는 행위 또는 과정’으로 정의할 수 있으며, 단체자치와 달리 행정권한의 동단위 분권이 아니라 동단위 민관협력 관점에서 해석되어야 한다. 한편, 동단위 민관협력의 활동은 행정이 제시한 계획 및 사업에 대한 주민참여 수준에서 벗어나 계획 및 사업화, 유지관리 전 과정을 포괄하는 지역경영체계로서 전환이 요구되고 있다.

주민자치는 민관협치형과 주민활동지원형, 주민자율형으로 구분할 수 있으며, 실행에 있어서는 각각의 유형이 지역공동체 활동을 중심으로 통합적으로 운용된다.

본 연구에서는 이러한 개념적 논의를 바탕으로 주민자치의 시범사업에서 보여진 문제를 극복하기 위한 방안으로 파트너적 협치와 공개성 및 개방성의 실현을 근간으로 하는 동단위 주민자치 모형을 제시하고 이의 실현을 위한 해당 주민조직의 자주제원 필요성을 확인하였다.

한편, 실행에 있어서는 민관협력 거버넌스에 있어 체계보다는 사람이 중요하며, 주민자치에 있어 주민은 단일개체가 아니라 지역공동체로서 집합체로서 의미를 가진다. 따라서 지역경영 조직으로서의 주민조직을 논의함에 있어 해당 조직의 구성원 발굴이 가장 중요하게 다루어져야 한다.

구성원의 참여는 자발성에 근거하고, 과거의 경험이 아닌 현실적 상황에 근거하여 구성

원이 판단되어야 한다.

이러한 논의를 바탕으로 동단위 민관협력 거버넌스 체계로서의 통합적 조직운동 방식인 (가칭)수원형 주민자치를 실현하기 위한 방안을 제시하였다.

추진전략은 민관/민민 파트너십, 계획 기반의 진행관리형 지역경영, 현장형 주민자치 역량 강화로 설정하였으며, 시범적 실행에 있어서의 주안점으로 크게 법적지위(협약)와 자율성(확동)을 동시에 만족할 수 있도록 하기 위한 이중구조의 조직 구성과 활동 과정을 통한 구성원 발굴·역량 강화를 위한 전문가 파견 지원, 상호보완적 협력체로서의 민관의 역할 구분, 그리고 인력과 재원의 한계를 극복하고 실효성을 높이기 위한 공동체(공공성) 기반의 선택과 집중의 4가지를 설정, 제시하였다.

앞으로 본 연구에서 제시된 모형에 대한 실행이 이루어지고 해당 실행 과정을 통한 수정 보완을 거쳐 향후 주민자치의 모델로서 자리매김하게 될 수 있기를 기대한다.

주제어: 도시관리, 주민자치, 지역경영, 지역계획, 민관협력

| 차례 |

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 방법	1
1. 연구 배경 및 목적	1
2. 연구 범위 및 방법	3
3. 본 연구의 위치	4
제2장 주민자치 제도모형	7
제1절 용어의 정리	7
1. 민관의 협력적 거버넌스	7
2. 지역경영(area management)	9
3. 주민자치	12
제2절 주민자치 제도모형의 검토	22
1. 정책용어로서의 주민자치에 대한 논의	22
2. 주민자치 모형에 대한 제언	27
3. 주민자치 제도모형 종합	31
제3장 주민자치 관련 정책현황	33
제1절 지방분권 및 주민자치 관련 정부의 주요 정책	33
1. 국민의 정부(1998-2002)	33
2. 참여정부(2003-2007)	36
3. 이명박정부(2008-2012)	38
4. 박근혜정부(2013-2016)	41
5. 정부정책 종합	43
제2절 주민자치회 시범실시 운용특성	45
1. 주민자치회 도입배경	45
2. 주민자치회 시범사업 검토 및 실행	46
3. 주민자치회 실시	48
4. 수원시 주민자치회 시범실시의 운용상의 특징	54
5. 주민자치회 시범사업 종합	57

제4장 수원형 주민자치회 운용 방안	59
1. 동단위 민관협력 거버넌스 체계로서의 통합적 조직운영	59
2. 주민자치회(동단위 지역경영 주민조직)의 조직화 과정	67
3. 사전준비 검토사항	70
제5장 결 론	73
참고문헌	77

| 표 차례 |

<표 1-1> 주민자치 관련 연구현황	5
<표 1-2> 본 연구의 위치	6
<표 2-1> 거버넌스 개념과 내용의 변화	7
<표 2-2> 학문분야별 거버넌스에 대한 해석관점의 다양성	8
<표 2-3> 외국의 주요 지역경영 관련 조직의 특징비교	11
<표 2-4> 근린의 규모	16
<표 2-5> 주민자치 유형 구분	29
<표 2-6> 지방자치와 주민자치	31
<표 3-1> 중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률 제정 사유 ..	34
<표 3-2> 2000년 읍면동개편에 따른 주민자치센터설치 관련 주요내용	35
<표 3-3> 지방분권특별법 전부개정 사유	36
<표 3-4> 주민생활지원서비스의 종류 및 주요내용	37
<표 3-5> 지방분권특별법 전부개정 사유	38
<표 3-6> 희망마을 사업유형	40
<표 3-7> 역대 정부의 지방분권 및 주민자치 추진체계	44
<표 3-8> 주민자치회 시범실시 지역의 조례 특성	47
<표 3-9> 주민자치회 실시모델의 한계 및 문제점	50
<표 3-10> 주민자치위원회와 주민자치회의 특성 구분	51
<표 3-11> 수원시가 운용하는 주민자치위원회와 주민자치회의 제도 기준 비교	54
<표 4-1> 주민자치회 이중구조	61
<표 4-2> 민관협력의 지역관리에 있어 역할구분	64
<표 4-3> 수원시 조례에 기반하여 운용되고 있는 동단위 주요 주민조직 비교	65
<표 4-4> 마을계획(마을활동목표) 수립과정을 통한 조직형성 과정	68

| 그림 차례 |

<그림 2-1> 공적 사적 공간의 경계넘기	15
<그림 2-2> 지방자치, 주민자치, 근린자치, 생활자치의 연계관계	23
<그림 2-3> 자율형 주민자치와 민관협치형 주민자치의 관계모형	24
<그림 2-4> 동단위 진행관리형 지역관리 체계 (동단위 공동체 마을계획과 지역경영조직 기반)	27
<그림 2-5> 동단위 주민자치 체계 : 민관협치형, 활동지원형, 자율형 ..	29
<그림 3-1> 희망복지지원단모형(보건복지부)	40
<그림 3-2> 지방자치발전을 위한 4대 정책과제	42
<그림 3-3> 생활자치	42
<그림 4-1> 행정서비스에 유지관리비가 미치는 영향 가상도	63
<그림 4-2> 2013년 이후 건축된 수원시 공공시설물 운영비 예상 추이	64
<그림 4-3> 동단위 민관협력 구조도 (주민자치회 중심)	66
<그림 4-4> 선택과 집중, 확산에 대한 모식도	67
<그림 4-5> 마을계획수립과정을 통한 주민조직 형성 진행도	68

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 방법

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

본연구의 배경은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

하나는 최근 국가정책으로서 추진하고 있는 주민자치회의 실효적 조직 및 운영방안이며, 둘째는 동단위 통합적 민관협력체계이다.

① 주민자치회의 실효적 운영방안

최근 국가정책으로서 그동안의 주민자치위원회에 대한 법적, 실효적 기능·역할에 대한 비판과 풀뿌리민주주의의 실현 관점에서 ‘주민자치회’가 ‘동단위 민관협력기구’로서 시범적 공모사업 형식으로 설치·운영되면서, 이의 범용적 운용방안을 정립하기 위한 방안 모색이 강구되고 있으나, 대부분의 시범지역 등에서 기존의 주민자치위원회의 성격을 크게 벗어나지 못하고, 자치조직으로서 괄목할만한 사례 및 방안이 제시되고 있지 못한 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 한편에서는 국가 전체에 대한 시행을 도모하고 있어, 이에 대한 방안 마련이 시급한 실정이다.

그동안의 수원시에서의 관련 대응을 정책 환경 측면에서 보면 수원시는 주민자치에 대한 선도적 도시로서 국가정책(참여정부, 노무현, 2003-2007)에 발맞추어, 주민생활지원서비스 체계의 통합적 운용 1단계(46개)시군의 하나로 선정되었으며, 2007년에 ‘동 주민센터’ 중심의 ‘윈스탑 행정서비스 체계’를 구축, 시행하였다. 당시 이러한 움직임의 정책적 목표는 주민들의 행정서비스 요구에 대한 대응 창구를 단일화하여 주민들의 생활 편의를 높이기 위한 것이었다. 당시 주민생활에 밀접한 8대 서비스는 주거, 복지, 보건, 고용, 문화, 교육, 관광, 생활체육 분야를 주 대상으로 하였다.

주민자치위원회를 보면 우리나라는 한국전쟁이후 시/군/구 행정의 인적, 재정적 한계로 인한 행정서비스 수행의 한계를 보완하고, 행정서비스 효율성을 높이고, 주민들의 의견을 보다 폭넓게 수렴하기 위한 중간조직으로서 대상지 주민들을 구성원으로 하는 주민조직들이 구성되어 왔으며, 대표적인 동단위 행정을 지원하기 위한 주민조직이 ‘동정자문위원회’였다. 이후, 지방자치와 주민자치가 강조되면서 단순한 행정활동에의 보조적 참여에서 한

발 더 나아가 지역 행정의 파트너로서의 민관협력이 강조되고, 이에 발맞추어 2003년 6월 기존의 ‘동정자문위원회’가 ‘주민자치위원회’로 변경, 도입되었고, 법률적으로는 동주민센터에 대한 관리운영 업무를 주요 업무로 하고 있다.

② 동단위 통합적 민관협력체계

수원시의 경우 시 조례로 규정, 운용되고 있는 동단위 주민조직에는 주민자치회 이외에 도 ‘마을만들기 협의회’, ‘동 지역사회보장협의체’가 있다.

‘마을만들기 협의회’는 마을만들기(마을르네상스)를 위한 주민공동체로서의 성격을 갖는 동단위 주민조직으로서 2013년 2월 이래 구성되었고, ‘동 지역사회보장협의체’는 최근 사회복지정책의 현장 운용과정에서의 효용성과 실효성을 향상시키기 위해 2016년9월 구성된 ‘지역사회보장협의체’의 동단위 조직으로서 구성되었다.

주민들의 일상생활은 자치행정, 마을만들기, 사회복지분야로 분리되지 않고 통합적이며, 이에 대응하여 행정서비스도 동단위로 통합되어 제공될 수 있도록 구축되어 왔으나, 그 중간조직으로서의 동단위 주민조직은 행정소관부서에 따라 각각 분야별로 분리 운영 되고 있는 현실은 분명 재점검할 필요가 있다.

본 연구는 주민자치회의 조직구성 및 운영방안에 대한 것으로 주민 생활의 편리성을 도모하기 위한 행정 활동을 수행함에 있어 동단위에서의 민관협력의 통합적 지역 경영 관점에서 접근하여 실효적이고 지속적으로 운용될 수 있는 제도 방안을 모색하고자 추진되었다.

2) 연구 목적

본 연구의 목적은 우선 거주민을 대상으로 하는 생활 밀착형 행정서비스 수행에 대한 국가의 정책방향을 명확히 확인하고, 그 정책목표와 현실적 차이를 바탕으로 정책목표에 부합하는 실현 가능한 제도적 방안을 제시하는 것이다.

이론적 고찰을 통해 민관협력을 바탕으로 하는 동단위 주민자치의 의미를 확인하고, 현 주민자치위원회, 마을만들기 협의회, 지역사회보장협의체의 운용현황(조직 구성원 및 활동 내용, 현재 모색 중인 운용방향 등)을 확인하고 그 역할 관계의 비교 분석을 바탕으로 대상지 주민조직의 통합적 운용 필요성을 확인한다.

이러한 운용현황에 대한 분석내용을 바탕으로 향후 주민자치회를 중심으로 하는 동단위 민관협력조직의 통합적 구성 및 운용 모형을 검토하고 그 운용 방안을 제시하고자 하였다.

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

본 연구는 주민자치회를 중심으로 하는 동단위 민관협력조직의 통합적 운용 방안을 제시하는 것으로 공간적 범위는 수원시를 대상으로 하며, 내용적 범위는 주민자치와 민관협력의 개념을 확인하고, 동단위 행정서비스 및 주민조직의 변천과정, 주민자치회와 마을만들기협의회, 지역사회보장협의체의 운용현황과 운용특성 및 역할관계를 정리하여 통합운용 방안을 제안한다.

국가정책의 고찰은 주민자치에 대한 정책적 반영이 이루어진 김대중 정권부터 박근혜 정권까지의 시간범위로 한정하며, 주민자치회 시범사업은 2016년까지의 상황으로 한정한다. 특히 FGI대상은 수원시의 주민자치회 시범사업대상지인 행궁동과 송죽동을 대상으로 한다.

본 연구에서 ‘민관협력’을 다룸에 있어 협력의 주체를 보면, 우선 ‘민’은 ‘동(洞)거주민³⁾’을, ‘관’은 ‘동(洞)행정’으로 제한하여 사용한다. 또한 동단위 주민자치로서의 민관협력이라 함은 상기의 민과 관이 상호 인정을 바탕으로 하는 ‘파트너적 입장’에서 동(洞)의 계획, 사업화 및 실행, 유지관리를 포괄하는 ‘지역경영’을 수행하는 것을 의미한다.

민관협력의 범위는 행정기관의 최소단위인 행정동을 공간적 범위로 설정한다.

행정은 공공의 영역으로 관리하는 주체이다. 현재 우리나라 지자체의 대시민 행정서비스 수행의 최소단위는 행정동(洞)이며, 행정활동의 직접 대상자는 해당 행정동 내에서 영업활동을 포함하여 주된 생활을 영위하고 있는 거주민들이다. 따라서 민관협력의 또 다른 주체인 주민조직의 단위도 해당 행정동과의 대등한 관계를 설정한다는 측면에서 행정동 단위로 설정될 필요가 있다.

2) 연구 방법

본 연구에서 다루는 주민자치와 민관협력의 개념, 행정서비스와 주민조직과 관련한 제도현황과 변천과정에 대해 기존연구 및 관련 문헌조사를 통해 개념적 의미를 확인한다.

수원시의 제도 운용과정상의 한계와 타 조직과의 관계인식, 운용방향을 수원시 관련부서 담당공무원과 주민조직의 장/총무의 인터뷰를 통해 확인한다.

연구진행과 제도적 운용 방안에 대해 현장활동가 및 전문가 자문을 통해 확인·점검한다.

3) 주민등록상 등록주민과 해당 행정동 내에서 영업을 영위하는 주민을 포괄한다.

3. 본 연구의 위치

우리나라 주민자치와 관련된 연구는 크게 법·제도 측면, 주민자치의 실현 방안 및 주민 참여 방안, 주민자치센터 3가지 단위의 연구로 나누어 볼 수 있다.

먼저 법·제도 측면에서의 주민자치 연구로 최윤영(2015)은 법적 관점에서 주민자치회에 대해 분석하고, 주민자치회의 설치 및 운영 관련 법에서 주민자치회의 조직과 작용에 대해 체계적이고 구체적으로 규정하는 것도 중요하지만, 제도 정착을 위해, 법률에서 조례로 정할 사항을 제시하고 위임하는 규정을 두어 주민자치를 보다 실질적으로 실현할 수 있는 조례의 제정을 유도할 필요가 있다는 점을 밝혔다. 문상덕(2017)은 주민자치회에 관한 법률 제정을 통해 주민자치조직의 법제화가 가능해지고, 전국적으로 각 지역의 조례 등을 통하여 읍·면·동 단위에서 다양하고 바람직한 주민자치회가 운영된다면, 주민자치와 주민참여를 크게 제고시키는 계기가 될 것이라 하였다. 또한, 주민자치 확대를 위한 법제적 검토가 이루어졌다(박인수, 2007).

두 번째로, 주민자치의 실현과 주민참여 방안 연구를 보면, 임경수(2005)는 마을의 목표 계획을 세우고 이를 마을의 주민자치조직이 총괄하며, 행정이 지원하는 체계 속에서 이루어지는 최초사업의 중요성과 그 조건을 제시하였다. 특히, 주민자치조직의 단계별 사업과정을 거친 구성 가능성을 생태마을사례로 보여주었다. 안현찬 외(2012)는 마을만들기 관점에서 주민자치위원회의 활동 내용과 그 특성을 분석하고 현 상태의 주민자치위원회의 도시계획적 접근의 한계를 언급하였으며, 주민자치위원회 활동에는 제도적으로 기능, 권한, 행정기관과의 관계성을 규정하는 것이 매우 중요한 영향을 미치는 것을 확인하였다. 오완석(2013)은 중앙정부와 지방정부간의 유기적 관계 유지를 위한 제도의 필요성과 각 자치단체별로 진행된 마을만들기 사업을 종합관리 할 수 있는 중간조직을 설립하여 주민들이 체감할 수 있는 마을공동체사업으로 발전되어야함을 강조하였다. 김상민(2016)은 주민자치의 실현을 위해서는 지역주민의 자발적 참여와 조직화가 중요하며, 이를 통한 지역공동체의 역량강화 및 문제해결력의 증대가 중요한 요인이라는 이론적 확인을 바탕으로 마을만들기 사례분석을 통해 협력적 마을거버넌스를 통한 마을만들기의 노력이 주민자치의 실현을 위한 방안이 될 수 있음을 주장하고 있다. 김찬동(2012)은 지방자치와 주민참여는 상보적인 관계이므로 지방자치를 활성화하기 위해서는 주민참여가 활성화되어야 하며, 주민자치가 제대로 작동하지 않는 이유 중 하나는 무엇보다도 주민들의 공동체에 대한 신뢰가 부족함을 지적하고, 주민자치를 실현하기 위한 정책적 방안을 제안하였다. 서순복(2002)은 주민참여의 일환으로 행정사무 및 시설의 민간위탁제도를 확대해야 하며, 적극적인 주민참여제도의 도입 필요성을 주장하였다.

〈표 1-1〉 주민자치 관련 연구현황

연구주제		연구자	연구내용
법·제도 (법적지위)		최윤영 (2015)	주민자치에 관한 각종 법제 검토
		문상덕 (2017)	주민자치센터와 주민자치위원회의 법적 근거를 살펴보고, 실제적·제도적 한계를 비판적으로 고찰-주민자치회에 관한 법률 제정의 방향 모색
		박인수 (2007)	주민자치 확대 관련 법제 점검
주민자치의 실현과 주민참여방안		임경수 (2005)	주민자치조직에 의한 마을 목표계획수립과 총괄, 행정지원
		안현찬 (2012)	주민자치위원회의 마을만들기적 특성, 도시계획적 접근의 한계
		오완석 (2013)	공동체 사업과 사업 종합관리를 위한 중간조직 설립, 정부의 역할
		김상민 (2016)	지역주민의 조직화, 역량강화, 협력적 마을거버넌스
		김찬동 (2012)	주민들의 공동체에 대한 신뢰
		서순복 (2002)	행정사무 및 시설의 민간위탁제도 확대
주민 자치 센터	현황분석	김순은 (2012)	주민자치센터의 목적, 역할, 조직, 구성, 활동, 프로그램, 활동과 프로그램에 시민참여 등을 분석하고 평가하여 현황과 전개상황 논의
		강은숙 (2002)	프로그램, 개발과정, 주민자치위원회 구성 등을 기준으로 현황파악 후 정책대안 제시
		원구환 (2004)	강원도 춘천시 주민자치센터를 대상으로 이용만족도 측정
	운영활성화 &개선방안 제시	김일태 (2003)	주민자치센터의 정치, 행정, 사회문화적 가치를 재조명하고, 지역주민의 의식과 욕구에 맞는 적실성 있는 조직과 운영방안 모색
		최항순 (2004)	우리나라 주민자치센터의 운영현황 분석을 통해 활성화 요인을 추출하고 개선방안 제시
		안성수 외 (2006)	창원시를 주민자치센터를 대상으로 문제점 분석 후, 운영방안 모색
		하봉운 외 (2005)	평생학습도시에서의 주민자치센터 활성화 사례검토 후 활성화 방안 제시
	참여 강화 방안 모색	곽현근 (2007)	주민자치센터 주민참여 여부 및 참여 정도에 영향을 미치는 요인부

세 번째는 주민자치센터에 관한 연구로, 다시 3가지로 나누어볼 수 있다. 주민자치센터의 현황분석과 운영활성화 및 개선방안 제시, 주민자치센터의 참여강화에 관한 연구이다.

우선, 현황분석으로는 주민자치센터의 목적, 역할, 조직, 구성, 활동, 프로그램, 활동과 프로그램에 시민참여 등을 분석하고 평가하여 현황과 전개상황에 대한 연구(김순은, 2012)와 주민자치센터의 프로그램과 개발과정, 주민자치위원회의 구성 등을 기준으로 한 현황을 파악한 후 정책대안을 제시한 연구(강은숙, 2002), 주민자치센터의 이용만족도 현황 연구(원구환, 2004) 등이 있다. 운영활성화 및 개선방안 제시 연구로는 지역주민의 의식과 욕구에 맞는 적실성 있는 조직과 운영방안을 모색한 연구(김일태, 2003)와 우리나라 주민자치센터의 운영현황 분석을 통해 활성화 요인을 추출하여 개선방안을 제시한 연구(최항순, 2004), 주민자치센터의 문제점 분석 후, 운영활성화 방안을 제시한 연구(안성수, 2006, 하봉운, 2005) 등이 있다. 참여 강화 방안을 모색으로는 주민자치센터의 주민참여 여부 및 참여 정도에 영향을 미치는 요인을 분석한 연구(곽현근, 2007)가 있다.

본 연구는 주민자치의 실행방안에 관한 연구이며, 특히, 정책목표를 중심으로 지방행정과의 관계와 법제도적 지위를 명확히 하는 현실적 운용을 제시하고자 한다.

<표 1-2> 본 연구의 위치

주민자치	주민자치센터	현황분석	본 연구의 위치
		운영활성화 및 개선방안 제시	
		참여 강화 방안 모색	
	법·제도 측면		
주민자치의 실현과 주민참여방안			

제2장 주민자치 제도모형

제1절 용어의 정리

본 연구는 동단위에서의 민관의 협력적 거버넌스를 통한 지역관리 체계에 관한 것이다.

특히, 협력적 거버넌스는 기존의 관치행정에 대한 대안적 체계로서 발전되어온 개념으로 협력의 양대 주체 중 민(民)의 역할을 강조한 개념이라 할 수 있다.

따라서, 실효적 방안을 확인하기에 앞서 우리가 다루는 지역관리에 있어 지향해야할 주민의 역할체계로서의 ‘주민자치’를 논의하기 위해서는 ‘민관의 협력적 거버넌스’의 개념 및 해당 거버넌스를 통해 이루고자 하는 활동목표로서의 ‘지역경영’의 의미를 명확히 할 필요가 있다.

1. 민관의 협력적 거버넌스

거버넌스(governance)는 steer(조종하다, 이끌다)를 뜻하는 그리스어 kubernaiein [kubernáo]에서 나온 말⁴⁾로, 개인적인 통치에서 구분되는 조직체계로서 최초로 사용된 것은 영국 역사가 찰스 플러머(Charles Plummer, 1851~1927)가 1885년 번역⁵⁾한 「영국의 거버넌스(The Governance of England)」였지만, 공공 및 민간의 활동을 포괄하는 체계로서의 의미는 1990년대, 경제학자와 정치학자에 의한 재(再)규정, UN, IMF, World Bank 등과 같은 국제기구들에 의해 전파되면서 꾸준히 사용이 증가하여 왔다.(wikipedia, governance)

<표 2-1> 거버넌스 개념과 내용의 변화

시기	1970년대 이전	1970년대	1980년대	1990년대이후
내용	-거버넌스의 관리적 특성을 강조하여 정부(government)와 거의 같은 의미	-국가수준에서의 관리능력에 대한 관심과 한계성 지적 -경제, 사회적 발전의 동력으로 공공서비스 공급체계로서 거버넌스 주목	-세계화 진전 -거버넌스에 대한 국제사회 관심증대 -국가차원의 사회통합과 발전관리 능력에 초점 -지역경제의 활성화를 위한 민관파트너십의 강조	-거버넌스의 민주주의적 특성강조(시민사회를 포함한, 참여, 합의형성 등) -NGO 등의 역할에 대한 새로운 인식 -새로운 제도와 기능 및 과정 개발의 필요성 인식
논점	국가중심이론			사회중심이론의 대두

자료: 정규호(2002:41), 김석준(2000:56), 오승운(2006:55) 참조 재구성

4) 최초로 은유적으로 사용한 사람은 플라톤(PLato)이다.

5) John Fortescue, 15세기, 절대군주와 제한군주의 차이, (라틴어)

또한, 거버넌스에 관한 정의는 관련학문 분야에 따라서도 시각과 논점이 달라, 조금씩 다른 의미로 사용되어 왔다. 행정학 분야에서는 새로운 국가 통치행위나 방식을 의미하는 국정관리로, 정치학 분야에서는 다원적 주체들 간의 협력적 통치방식을 의미하는 네트워크 통치 혹은 협력적 통치로, 사회학 분야에서는 국가나 시장과 구별되는 사회의 자연스러운 조정 양식의 원형 혹은 자기조직적 네트워크 등으로 다양하게 정의되고 있다(네이버 지식백과, 거버넌스, 지형 공간정보체계 용어사전, 2016, 구미서관).

〈표 2-2〉 학문분야별 거버넌스에 대한 해석관점의 다양성

학문분야	시각	주요논점
행정학	정부	사회와 시장통치의 새로운 국정관리방식
정치학	통치권력	정치행위자들의 다원적 협력적 통치방식
사회학	사회	시민사회의 자율적인 조정양식이나 협력체제

자료 : 오승은, 2006:50을 정리하여 표로 작성

다만, 거버넌스의 다양한 정의를 살펴볼 때 각 주체들의 상호의존적 참여가 가장 중요한 요소의 하나로 자리하고 있음을 알 수 있다(김우중, 2013:7).

거버넌스(governance)는 일반적으로 ‘과거의 일방적인 정부 주도적 경향에서 벗어나 정부, 기업, 비정부기구 등 다양한 행위자가 공동의 관심사에 대한 네트워크를 구축하여 문제를 해결하는 새로운 국정운영의 방식⁶⁾’을 말한다(오승은, 2006:51).

즉, ‘governance’는 지역사회에서부터 국제사회에 이르기까지 여러 공공조직에 의한 행정서비스 공급체계의 복합적 기능에 중점을 두는 포괄적인 개념으로 파악될 수 있으며, 통치·지배라는 의미보다는 경영의 뉘앙스가 강하다. 거버넌스는 정부·준정부를 비롯하여 반관반민(半官半民)·비영리·자원봉사 등의 조직이 수행하는 공공활동, 즉 공공서비스의 공급체계를 구성하는 다원적 조직체계 내지 조직 네트워크의 상호작용 패턴으로서 인간의 집단적 활동으로 파악할 수 있다(다음 백과사전, 거버넌스).

이러한 거버넌스를 성공적으로 수행하기 위해서 Jessop(2000:30-32)은 민관사이의 참여적인 파트너십 구축을 강조하였고, Newman(2001:124)도 파트너십의 증대를 강조하였다(김우중, 2013:8-9).

거버넌스에서 파트너십은 정부는 물론 시장 주도적인 지역사회 재편의 움직임에 대해 경계를 하면서, 동시에 문제 해결의 차원에서 지방정부와 기업과 같은 새로운 파트너들과 긴밀한 소통과 협력관계를 이루기 위한 제도설계를 의미한다(주재복, 2011:39).

6) 오늘날의 행정이 시장화, 분권화, 네트워크화, 기업화, 국제화를 지향하고 있기 때문에 기존의 행정 이외에 민간 부문과 시민사회를 포함하는 다양한 구성원 사이의 소통과 네트워크를 강조한다는 점에서 생겨난 용어로, 다양한 행위자가 국정운영(통치)에 참여·협력하는 점을 강조해 ‘협치(協治)’라고도 한다 (네이버 지식백과, 거버넌스)

이상을 바탕으로 본 연구에서 다루는 ‘민관의 협력적 거버넌스’라 함은 그 민과 관이 개별 주체로서 일방향적 지원이나 주와 부가 구별되는 보조적 역할관계가 아니라 파트너적 관계를 전제로 상호 소통하며 활동을 전개해 가는 상황 혹은 그 체계를 의미한다. 따라서 민관의 협력적 거버넌스를 다룸에 있어 무엇보다도 민과 관의 파트너적 관계설정이 우선적으로 검토되어야 한다.

2. 지역경영(area management)

지역경영은 고도성장기를 거쳐 저성장기에 들어선 선진각국에서 도시의 중심시가지 활성화를 위해 등장하는 개념이다.

고도성장기에는 급격히 증가하는 도시공간 수요 등에 대응하여 새로운 도시 및 건축공간을 창출하는 것이 도시계획의 주목적이었다고 할 수 있으나, 고도경제성장기도 끝나고, 행정세수의 증가도 기대하기 어려운 저성장기에 있어서 도시계획은, 신규시설보다는 기존 시설이나 사업의 유지관리를 중시하고, 급격한 성장, 개선보다는 지속가능성에 초점을 두게 된다.

즉, 도시근교의 신도시 개발 보다는 기존 도심의 경쟁력 강화, 기존 중심시가지 활성화 등이 강조되고 민간위탁이나 행정주도의 계획이행의 한계를 인식하고 지역의 주체인 민간 조직과 행정조직이 파트너적 상호협력체계(파트너십)를 구축하여 지역역량을 통합·발휘하여 계획-사업화 및 실행-유지관리의 과정을 일괄적으로 수행해 나가는 것이다.

이의 실현을 위해서는 지역의 요구와 필요에 종합적으로 대응할 수 있어야하기에 기존의 칸막이 행정을 넘어선 통합적 행정대응도 필요하다. 이를 위해 중심시가지활성화에 특화된 인재를 밀집된 별도의 지원조직(센터)이 중요하게 다루어지게 된다.

미국의 BID(Business Improvement District)⁷⁾는 특정 지역범위(area, 영역)를 대상으로 강제적으로 모은 부담금을 기반으로 지역경영을 행하는 조직이다.

1980년대 경제불황, 치안악화 등에 따른 중심시가지 공동화와 쇠퇴가 배경으로 등장하게 되는데 BID의 전신은 1955년 미시간주에서 시작되어 타 주로 확대되었으며, 재생자금을 지구 내 부동산 평가액에 대응한 부담을 징수하는 방법이었다(야쓰이 미키, 1998:81).

영국은 교외개발에 따른 중심시가지 쇠퇴를 극복하기 위해 민관협력의 시가지 유지 및 환경개선을 행하는 TCM(Twon Centre Management)이 타운센터 매니저에 의해 행해진다.

1980년대 후반에 ‘Boots’와 ‘Marks&Spencer’라는 2개의 기업이 시작이었다 말해지며, 영국 전역에 200개 이상의 도시에서 보여지고 있다. 조직형태⁸⁾는 도시규모, 활동역사에

7) BID가 일반적인 명칭이나 주(州)에 따라 명칭은 다르게 사용되기도 한다.

따라 큰 차이가 있다. 다만, 그 목적은 동일한데 경제·사회의 중심인 중심시가지의 역할을 강화하기 위해 모든 키가 되는 이해관계자를 조정하는 것이다. 이를 위해 민관파트너십, 지방자치체로부터의 지원, 기업 및 개별점포, 커뮤니티의 참가, 달성해야하는 목표를 담은 액션플랜의 책정과 실시, 진척상황의 평가가 요구되고 있다(나카이 노리히로(中井檢裕), 1998).

TCM 사업은 주로 안전 및 환경미화 사업, 접근성 향상 사업, 비즈니스 진흥 사업, 파트너십 촉진사업 등을 중심으로 실시하고 있다. 재원은 중앙정부와 지자체, EU 보조금 등 정부계 보조금이 80%정도이며, 건물소유자와 상인회비, 대기업후원금, 광고비, 이벤트 수입 등 민간부담금이 20% 내외이다(김영기, 김승희, 2010:42).

이러한 TCM활동을 일보 전진하여 2001년BID의 도입을 발표하였다. 특정의 이사가 자금을 거출해 운영이 된 TCM활동에는 단순히 편승하는 사업자가 많아 이를 극복하고 많은 사업자가 참가하는 BID가 도입되었다. 22개 지구를 파일럿 지구로 지정하였으며 미국에서 보여지는 부동산 중심이 자금부담에서 비즈니스 중심으로 차이가 있다. 부동산 소유자가 반드시 사업을 수행하지는 않기 때문에 사업체에 부담금이 없해지는 형태로 지수되었다. 다만, 빈점포가 되어 3개월이 경과하면 부동산 소유자는 부담금을 지불할 의무가 발생한다. 상업자 참가형 BID를 기본으로 하면서 점포를 여는 것은 부동산 소유자의 책임이라고 하는 의미를 갖는 것이 특징이라 할 수 있다.

독일의 도시관리는 B플랜이라고 하는 상세 토이지용 계획에 의해 제어되고 있는데, 교외 대형점포입점에 따른 중심시가지 빈 점포가 증가하고 상업이 쇠퇴하여 이에 대처하기 위한 매니지먼트 조직이 대부분의 도시에 설립되었다. 행정주도형, 유한회사, 등록회사(법원에 등록된 비영리조직)의 3가지 타입이 있다. 등록단체의 자금은 구성원의 회비로 충당된다.

일본에서는 지역경영과 관련하여 크게 그 등장배경면에서 2가지로 구분해 볼 수 있다. 먼저 대도시의 도시경쟁력강화를 목적으로 많은 경우 특정 기업이 중심이 되어 일정지역의 TMO를 설치하여 지역을 관리하는 형태와 대부분의 지방도시에서 보여지는 도시근교 개발에 따른 중심시가지의 빈 점포 증가에 따른 대응으로 지역의 상인회 및 상공회의소가 중심이 되어 TMO를 구성하는 경우이다.

1998년7월 ‘중심시가지에 있어서 시가지의 정비개선 및 상업 등의 활성화의 일체적인

8) (코바야시 시게노리(小林 重敬), 2005:28-29) 그림1-1 TCM 형태, 그림 1-2 TCM형태 : TCM initiative 형, 타운센터-매니저 공유 형, 타운센터-매니저 중심 형, 상공회의소 주도 타운센터-매니저 형, TCM-민관코디네이터 형, 자치체체용-타운센터-매니저 형, 민관협력-자치체직원형, 시타.챌린지 타운센터-매니저 형, 시타.센터.컴퍼니 형 등으로 분류된다.

추진에 관한 법률’이 제정되었고, 많은 정부부처가 협력하여 지원체제를 정리, 지원해 오고 있다.

<표 2-3> 외국의 주요 지역경영 관련 조직의 특징비교

구분	미국	영국	독일	일본
근거법률	BID법(주법률)	BID법(정부법령)	개인상점과 서비스 센터를 보강하는 법률(함부르크 주법률)	중심시가지활성화법(정부법령)
운영주체	NPO, DMA(District Management Association)	TCM, 제3섹터 특별법인(공익법인)	상점주조합과 상점지주협회, 등록단체(E.V.)	TMO(상공회의소, 상공회, 제3섹터 등)와 중심시가지 활성화협의회
구역설립요건	지역 부동산가액의 50%이상 소유자 찬성(주마다 기준다름)	납세대상자 및 대상 부동산 총액평가의 50%이상 찬성	토지소유자 및 토지면적의 15%이상 찬성	기초지자체가 TMO 구상을 승인하면 설립가능
활동내용	-주차장, 시설·환경 정비, 교통접근성, 도로정비 등 -지역 활성화활동, 커뮤니티 비즈니스 제공 등	-주차장관리, 환경보전, 도시마케팅, 지역안내 및 정보제공, 이벤트 실시 -주차장, 시티센터 유치, 청소 및 유지보수, 범죄예방, 상업시설유치 등	-계획작성 및 정비, 행정기관협의, 빈점포관리, 역사적경관 정비, 문화체험이벤트, 방문자 정보제공	-주차장정비, 테넌트믹스, 빈점포관리, 이벤트
재원조달	- 시설 또는 서비스 제공에 대한 특별세금 형태로 운영 -재산세의 5~6%* -민간부담금, 정부(지자체)	-구역내 수혜자로부터 징수하는 부과금(levy)으로 충당 -사업세의 1~2%**	-지구개발사업에 필요한 자금을 BID세액(토기평가 기본액×세액)으로 징수	-부담금, 행정보조금, 사업수익 -정부(90~50%), 지역상인(10~50%)
기간	3~5년	5년 이내(지속여부심사)	5년	-

*보통 10%이하이며, 면적당 징수하는 곳도 있음

**5%까지 가능하며 과세대상자 투표로 결정

자료: 이삼수, 전제법(2010):150

이를 종합해 보면, 조직 면에서 지역주도형의 NPO가 매니지먼트를 행하고 있다. 이 형태가 많은 것은 특정주체(많은 경우 행정)로부터 독립하는 것이, 보다 지역에 필요한 도시 만들기 실현에 이어지고, 이것이 더욱더 파트너의 획득에 연결되기 때문이다. 이것은 영국, 독일도 마찬가지로 경향이 보이며, 주식회사나 등록단체라고 하는 독립한 조직이 지향되는 것에서 그 해답을 찾을 수 있다.

활동자금에 대해서는 북미에서는 area(지역)로부터 강제 징수된 부담금이기 때문에 행정으로부터의 자립이 가능하고, 단지 손가락만 얹은 사업자를 배제할 수 있다. 영국은 근년 BID를 도입한 것은 이러한 부분에 대처하기 위한 것이다. 독일은 아직 활동자금의 지역참

여자의 강제성까지 다다르지 못했지만 그 가능성은 생각될 수 있다.

조직으로서의 독립과, 활동자금의 자립의 양쪽을 구하는 것이 지역경영에서는 필요하고, 각국은 그 형태를 모색하고 있다고 할 수 있다. 이러한 체계의 실현을 위해 다른 파트너와의 조정을 행하는 인재의 존재가 큰 열쇠이라는 것을 강조해 둔다(코바야시 시게노리(小林重敬), 2005:34-35).

지역경영의 근본 개념은 우선 지역의 일은 지역력으로 해결을 도모하는 것을 지향하며, 더욱이 지역이 갖고 있는 다양한 역량을 활용하는 것에 의해 과제를 해결하는 것이다.

이상을 바탕으로 본 연구에서 다루는 지역경영은 지역의 과제에 대해 우선 지역 내부역량에 의한 해결을 도모하는 것을 지향하며, 그 활동내용에 있어서는 과제발굴과 그 해결을 위한 계획수립 및 사업화 추진 그리고 실현이후의 유지관리는 물론, 상황변화에 따른 지속적인 유지·보완 및 새로운 계획수립, 그리고 재정적 대책 수립에 이르기까지 지역관리에 대한 통합적이고 포괄적인 활동을 지역의 다양한 역량을 활용하여 전개하는 것을 말한다.

3. 주민자치

현재 우리사회에서 사용되고 있는 ‘주민자치’ 용어의 유래는 확실하지 않다. 다만, 한 자권 국가에서 주민자치를 학술용어로 쓰는 나라는 우리나라와 일본뿐이라는 것이 확인된다. 일본학자들은 일본헌법에 정의된 지방자치의 원리를 기술하기 위해 ‘단체자치’와 ‘주민자치’ 개념을 사용해 왔으며, 우리나라 초기 지방자치 학자들도 이를 참고하면서 도입된 것으로 추정할 수 있다(곽현근, 2015: 218).

일본학자들은 2차 세계대전 후 GHQ⁹⁾산하에서 제정된 일본국헌법에 정의된 지방자치의 취지(地方自治の本旨)를 단체자치와 주민자치를 주요소로 구분하고 다음과 같이 정의하였다(참의원헌법조사회, 2005)¹⁰⁾.

- 주민자치 : 지방자치가 주민의 의사에 기반하여 행하여지는 민주주의적 요소
- 단체자치 : 지방자치가 국가로부터 독립한 단체에 위임되어 단체 스스로의 의사와 책임 하에 이루어지는 자유주의적·지방분권적 요소

우리나라에서도 중앙집권적 권력구조가 지방분권으로 나누어지며 지방자치가 대두되었

9) General Headquarters of Supreme Commander for the Allied Powers, 연합국 총사령부, 세계2차세계대전 일본 항복이후 통치기구

10) 아키즈노(津野)내각법제국장관(당시)는 ‘지방자치의 취지는 「지방공공단체의 운영은 원칙적으로 주민자신의 책임에 있어 스스로의 손으로 행하는 것이라고 하는 주민자치의 원칙과 그것부터 국가로부터 독립한 지방공공단체의 존재를 인정하고, 이것에 지방의 행정을 자주적으로 처리하도록 한다는 단체자치의 원칙을 함께 실현한다.」고 하는 원칙이다’ 라고 답변하고 있다. (제154회 일본국회 중의원무력공격사태에의 대처에 관한 특별위원회의록 제12호2002년5월29일)

고 이후 해당 지방자치 단체에서의 지역단위 주민들의 행정서비스 수행에 있어서의 의사결정 구조에 대한 (참여)관점에서 주민자치가 등장하게 된다. 주민자치를 다루는 그동안의 연구를 보면 공통적으로 일정 지역범주 내에 생활을 영위하는 이들의 자율성의 관점에서 접근하고 있음을 알 수 있다. 주민자치는 근본적으로 지역 공동체(Local Community)를 바탕으로 하는 의사결정 체계에 관한 것으로 대두되는 용어로는 지역적인 범주와 관계성을 강조한 용어로서 근린(Neighborhood)자치가 있고, 주민자치의 목적인 주민들이 영위하는 생활관점을 강조한 생활자치¹¹⁾ 등의 용어가 사용되고 있다.

본고에서는 우리나라 중앙정부에서 정책적으로 추진하고 있는 주민자치의 의미를 관련 논의들을 바탕으로 확인하고 정책목표를 명확히 한다.

1) 주민(住民): 생활의 주체

주민의 사전적 의미를 보면, 일정한 지역에 사는 사람을 말한다(다음 국어사전). 그러나 거주이전의 자유가 있는 우리나라에서 산다는 의미에 대한 다양한 해석이 있을 수 있고, 여러 지역에 거처를 두고 살아갈 수 있기 때문에 이런 의미로 주민을 사용하는 것은 행정과의 관계를 살펴봄에 있어 한계가 있다.

주민의 법률적 의무와 권리에 대한 사항을 보면, 지방자치법에서 주로 다루어지는데, 주민의 자격은 지방자치단체의 구역 안에 주민등록법에 의한 주민등록을 한자로 지방자치단체의 비용을 분담하는 의무를 지니며, 지방자치사무 및 선거 등에 대한 권리를 가진다.

해당 지방자치단체에 대한 주민의 권리는 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 갖는 동시에 지방자치단체의 비용을 분담하여야 하는 의무를 진다.

한편 19세 이상 주민의 경우는 조례의 제정과 개폐 청구권, 지방행정사무의 감사청구권, 지방자치단체장을 상대로 하는 주민소송, 지방자치단체장 및 지방의회 의원에 대한 주민소환, 그리고, 국민인 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회 의원과 지방자치단체장 선거에 참여할 권리를 갖는다. 이때, 투표를 하기 위해서는 투표인명부에 올라가 있어야 하며, 이 투표인명부 작성기준일은 투표일 전 22일로 규정되어 있기 때문에 최소 22일 이상 주민등록이 되어 있는 사람이 주민이라 할 수 있다.

따라서 행정사무와 관련된 주민자치를 다룸에 있어 법률적 구속력을 갖는 의사결정 주

11) 생활자치는 이론적 논의에서 시작되었다기 보다는 정책적 방향에서 접근, 제시되었다.

2016년도 행정자치부 대통령업무보고, 2016년도에 역점을 두고 추진해야 할 핵심적인 과제 중의 하나로 '주민이 주체가 되어 주민의 삶의 질을 개선하는 목표를 가진 생활자치 시스템의 구축' 을 채택.

체가 될 수 있는 상대자가 되어야 한다고 할 때, 주민이라 함은 기본적으로 해당 지방자치 단체의 구역 안에 생활을 영위할 목적으로 22일 이상 주민등록된 상황을 유지하고 있는 19세 이상 국민을 말한다고 할 수 있다.

이러한 주민들이 행정과 협력을 통해 지역을 경영해 나가기 위한 기대역할은 다음과 같이 정리될 수 있다(박혜자, 2002:49-56).

- 유권자로서의 역할 : 주민은 유권자로서 지역사회 대표를 뽑는 일에 참여할 수 있으며, 참여해야 할 권리와 책임이 있다.
- 참여자로서의 역할 : 주민은 지역사회 구성원으로서 해당 지역사회의 주요 사안의 결정에 정당한 참여를 요구할 권리가 있으며, 참여할 책임이 있다.
- 감시자로서의 역할 : 주민은 지방자치행정에 대한 견제와 감시의 역할을 수행하기 위해 지방의회 의원을 통한 간접적 역할을 하며, 정보공개 등을 통한 직접 감시자로서의 역할을 수행할 수 도 있다.
- 협력자로서의 역할 : 지방행정의 정당한 목표를 달성하기 위해 해당 행정에 협력하는 역할도 필요하다.

2) 근린(近隣, Neighborhood), 지역공동체(Local Community) : 주민들의 집합체

지역단위 행정의 정책결정에 있어 주민은 각 개인이 특정한 권력을 갖고 있지는 않고, 다수의 주민들의 협력된 조직적 힘을 바탕으로 그 효력을 발휘한다. 따라서, 주민들의 집합체에 대한 논의는 민주주의에 대한 개념의 등장과 함께 지속적으로 이루어져 왔다 할 수 있다.

주민의 집합체적 성격을 나타내는 단어를 보면 한국과 일본에서 사용되는 근린(近隣) 그리고 영미권에서 사용되는 지역공동체(Local Community)를 들 수 있다.

① 근린(近隣, neighborhood)

‘근린(Neighborhood)’ 개념은 학문적으로 다양하게 정의하고 있다(Taylor, 2012; 최용환, 2014 재인용)

우선, ‘근린’의 사전적 의미를 보면, ‘가까운 이웃’이며, ‘근린사회’는 ‘사람들이 가까이 이웃하여 서로 잘 알며 친숙하게 공동생활을 하는 지역 사회의 최소 단위’이며, ‘근린공원’은 도심지의 주택가 주변에 있어 시민들이 쉽게 드나들 수 있는 조그마한 공원이자(다음 국어사전). 근린은, 주거지 인접성에 기초한 일상적이고 대면적인 일련의 상호 작용이라 할 수 있는 이웃과의 교류에 사람들이 관여하는 거주지 주변의 장소이다(Davies

and Herbert, 1993: 1; 김필두, 한부영, 2016: 18 재인용).

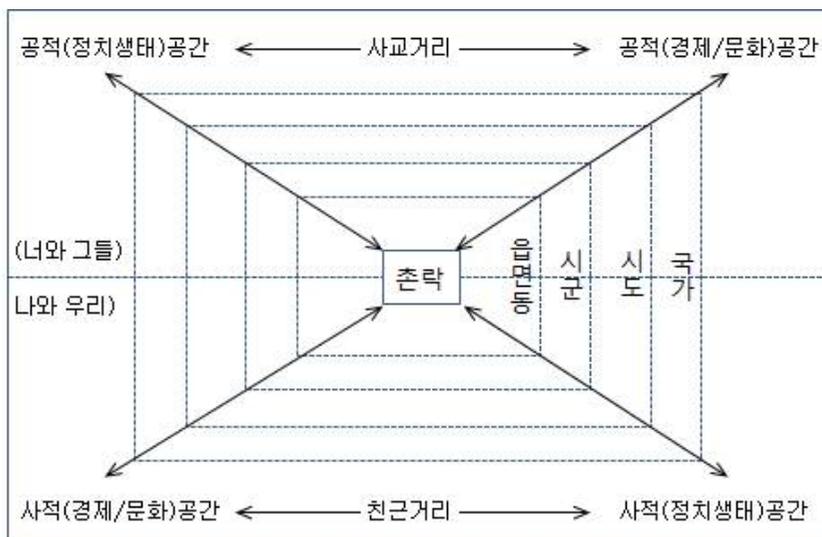
근린은 장소에 기초한 정책을 수행하기에 적절한 공간단위 또는 집합적 행위자 형성을 위한 중요한 사회·공간적 환경으로 인식된다(Cars et al., 2004; 소진광외, 2011: 16 재인용). 사람들이 걸을 수 있는 거리 내에서 그들이 지역 커뮤니티와 이웃간 교류, 사회생활을 영위할 수 있는 지역이다(윤정우, 윤윤정, 2013: 451). 이러한 근린은 시민참여와 정부의 책임성을 실현할 수 있는 민주적 혁신을 위한 최적의 장소로서 뿐만 아니라 지방정부체계의 현대화를 위한 각종 제도 실험의 중심에 놓여 있는 것이다(Stoker, 2005; Lowndes and Sullivan, 2008; 소진광 외, 2011: 16 재인용).

한편 영어의 근린에 대체되는 ‘Neighborhood’ 는 문법적으로 집합적 단어로 사용된다.

이러한 관점에서, 근린은 기본적으로 물리적 공간범위를 기초로 하는 장소적 개념이 강하고, 여기에 사회적 측면을 포함하여 일상적으로 소통하며 교류하는 지역사회 혹은 지역 공동체적 의미가 포함된다.

오늘날 지역의 사회적 공간성 변화는 공간적 성격과 범위의 경계를 넘나들며 지역사회와 정치생태경제문화공간간의 상호관계변화를 통해 분석할 수 있다(최용환, 2014:17). 지역의 공간성은 공간의 속성(위치, 거리, 경계, 영토, 규모, 장소 등)자체에 기인하는 것이 아니라 지역의 행위주체들이 공간적 속성과 비공간적 현상(인식, 물질, 가치, 사회·문화조직과 제도 등)을 관련시킨 활동의 결과로 나타난다(심광택, 2009: 514; 박규택, 2009: 179).

심광택(2009)은 촌락을 최소단위 규모로 하여 사회적 공간의 경계에 대해 구분하였다.



자료: 심광택(2009): 514

<그림 2-1> 공적 사적 공간의 경계넘기

<표 2-4> 근린의 규모

규모	정체성(identity)	주민수	특징
1	함께 모여 사는 작은 집단 (예: 거리, 블록) Small group of dwelling	500 미만	-이웃과의 일상적 접촉을 통해 형성된 정감과 호혜, 친사회적 행동 등으로 특징지어짐 -상호작용은 공식적 조정이나 규제를 필요로 하지 않음. -근린의 형태이지만, 다른 영역에서 근린을 대표하는 경우는 거의 없음.
2	이름이 붙여진 가장 작은 단위의 거주지 Smallest named settlement	500-3000	-이 규모의 중요한 속성은 정체성으로서의 이웃들 사이의 관계가 집단, 지위, 계급, 인종, 연령 등과 관련된 정체성을 통해서 매개됨 -지역사회결사체, 근린주거조직, 소규모 스포츠동호회와 같은 조직고하 동인이 작동함. -근린을 대표하는 조직을 가질 규모가 되며, 주민들 전체가 참여하고 숙의할 수 있는 포럼형태의 자율거버넌스(self-governance)가 가능함. -근린조직이 다른 근린이나 더 높은 규모에서 해당 근린을 대표할 수 있음.
3	최소단위 정부가 관할하는 거주지 Smallest government settlement	3000-15,000 /20,000	-정부가 이 규모에서 학교, 치안, 복지 등 서비스를 제공하기 때문에 좀 더 제도화된 상호작용이 가능하게 됨 -영국의 패리쉬, 미국의 타운의회, 프랑스의 코뮌 등 지방정부의 최일선 행정계층의 형태를 띰. -선출직 공직자들이 근린형성을 지배하는 계층적(hierarchical) 거버넌스의 성격을 띰 -많은 주민조직들이 이 단위에서 활동하지만 전체 근린을 대표한다고 보기 어려움 -최근 이 규모에서 정부의 비정부조직 사이의 파트너십에 관여하는 주민조직의 수가 늘어나는 추세임
4	지속가능한 최소단위의 거주지 Smallest sustainable settlement	20,000 이상	-직장, 대학교, 프로스포츠 등의 요소가 가미되며, 근린이라기 보다는 도시적 성격을 띰 -경제적 차원이 강조되며, 세계화에 따른 도시 간 경쟁으로 중요성이 커지고 있음.

자료: Somerville(2011):90, 읍면동의 근린자치기능 강화방안, 한국지방행정연구원(2013):12-13 재인용

이러한 사회적 공간 중 근린의 관점에서 접근한 공간적 규모에 대해서는 보통 4단계로 구분되어지는데 Suttles(1972)은 규모1, 부모의 감시 없이 어린이가 놀도록 허락되는 작은 구역(block face), 규모2, 주민들이 정체성을 갖게 되면서 다른 지역과 대조되는 최소 지역으로서의 방어적 근린(defended neighborhood), 규모3, 최일선 지방정부의 공식 관할구역에 해당되며 개인의 참여가 선택적으로 이루어지는 유한책임의 지역사회(community of limited liability), 규모4, 시 전체를 포괄하는 확장된 유한책임의 지역사회(expended community of limited liability)로 분류하였다. (Suttles, 1972; 김필두 2013 재인용)

Somerville(2011)은 영국의 근린규모를 경험적 차원에서 규모1, 함께 모여 사는 작은 집단(Small group of Dwellings, 500명 미만), 규모2, 이름이 붙여진 가장 작은 단위의 거주지(Smallest named settlement, 500-3,000), 규모3, 최소단위 정부가 관할하는 거주지(Smallest governed settlement, 3,000-15/20,000), 규모4, 지속가능한 최소단위의 거주지(Smallest sustainable settlement, 20,000이상)로 분류하였다.

많은 학자들(곽현근, 2011; 최용환, 2014; 김필두, 2015)에 따르면, 우리나라의 행정구역에 적용하는 경우, 읍면동은 공히 규모3과 거의 유사한 규모와 성격을 갖는다.

근린규모에 대한 정의는 다양하지만 여기서 다루는 근린은 민관협력을 위한 것으로 민관협력의 양대 주체중 하나인 행정의 최소 규모와 결부될 수밖에 없다.

이를 종합해 보면, 주민자치를 다룸에 있어 근린은 기본적으로 도시 내 행정동 단위의 공간범위를 기초로 하여, 해당 동네에서 일상적으로 소통하며 교류하는 지역사회 혹은 지역공동체를 의미한다.

② 지역공동체(地域共同體, Local Community)

‘공동체(共同體)’의 사전적 의미를 보면, 운명이나 생활, 목적 등을 같이하는 두 사람 이상의 조직체, 혈연, 지연, 우정 등과 같이 인간에게 본래 갖추어져 있는 본질의사에 따라 이루어진 유기적 통일체로서의 사회를 말하며, ‘지역공동체’는 지리적 행정적 분할에 의해 나누어진 일정한 지역 안에 성립되어 있는 ‘생활공동체’를, ‘생활공동체’는 가족, 촌란, 민족 등 일상생활과 긴밀한 관련을 가지고 함께 생활하는 공동체를 말한다. (다음 국어사전)

또한, 서구사회에서 공동체를 뜻하는 커뮤니티는 라틴어로 같음을 뜻하는 *communitas*에서 유래되었다. 이 말은 또한, 같이, 모두에게 공유되는 이라는 의미를 가진 *communis*에서 비롯되었다. *Communis*라는 말은 라틴어 접두사 *com-*(함께)와 *munis*(서로 봉사한다)의 합성어이다. 공동체는 혈연이나 지연에 기반을 둔 전통적인 닫힌 공동체와 공동의 관심사와 목표, 이해관계 등을 가지고 구성된 근대적 열린 공동체(결사체) 등으로 구분된다. 광의의 공동체는 혈연을 넘어선 민주적 공동체로 결사체를 포괄하기도 한다. 이러한 공동체(*community*)를 이루는 요소들은 다음과 같은 것들이 있다.

- 공동체의 구성원들이 충성심을 느끼고, 집단으로 뭉쳐서 공동체와 구성원들을 위하여 지속적으로 일할 수 있도록 하는 소속감
- 참여자들이 공동체 안에서 이루어지는 공동체와 구성원들에 관한 의사결정과정에 관여할 수 있는 영향력이 있어야 한다.

- 공동체는 구성원들이 공동체 활동에 참여하여 자신의 의견을 피력하거나 도움을 청하거나 공동체의 활동에 관한 자세한 정보를 요구하는 구성원들의 욕구를 충족 시켜 주거나 충족시킬 수 있는 기회를 주어야 한다.
- 공동체는 구성원들의 참여와 봉사를 이끌어 내기 위하여 공동체 문제의 공유와 구성원의 정서적 연결을 통하여 공동체 목표달성을 위한 구성원들의 공감대를 형성하여야 한다(Bonk, C.J., Wisher, R & Nigrelli, M., 2004, 김필두, 류영아, 2015:15 재인용).

곽현근(2015:283)은 주민자치가 영미권 중심의 주민참여를 강조하는 지방자치 사상이라는 전제하에, 지역공동체를 지방자치의 개념을 명확히 하는데 중요 이슈로 다루면서, 지역주민과 장소에 대한 사회적·심리적 유대를 가진 주민들의 구성되는 것으로 정의하고 있다.

③ 근린과 지역공동체의 비교

흔히 근린(neighborhood)과 지역공동체(local community)는 비슷한 의미의 용어로 사용되지만 근린의 개념은 주거지 주변의 공간차원에 제한되어 사용된다는 면에서 공간의 규모에 구애받지 않고 비교적 자유롭게 사용되는 지역공동체와는 구별된다. (Chaskin, 1997) 즉, 의미의 해석에 있어 근린은 공간적 범위를 바탕으로 한다면, 지역공동체는 구성원의 관계를 근간으로 한다.

다만 근린과 지역공동체의 의미가 크게 구별되지 않고 유사하게 사용되는 것은 생활동선을 공유하는 일정지역의 구성원들은 일정한 공동체 의식을 갖게 되고, 동일 공동체 구성원이라 하더라도 생활 동선이 분리되면, 공동체성도 분리되게 되는 등, 거주공간과 거주민의 공동체성은 상호 영향을 주어 변형되기 때문이다.¹²⁾

따라서 근린과 지역공동체는 어원과 의미의 출발점은 다르지만 지역적 범위의 한정, 구성원간의 관계 및 교류의 개연성을 근간으로 한다는 점에서 그 구별이 강조될 필요는 없으며 공히 ‘주민들의 집합체’로서 해석될 수 있다.

3) 자치(自治, autonomy)

자치에 대한 사전적 의미를 보면, 자기의 일을 스스로 처리하는 것이며, 일반적으로 지방 공공 단체가 어느 정도 국가 의사로부터 독립하여, 공선된 사람에 의하여 국가로부터

12) 단위지역에 있어서 공간구조와 공동체 구조는 상호 영향을 미친다는 관점은 도시계획제도에서도 확인되고 있다. 도시정비에 있어 전면철거 후 재개발하는 정비방식은 지역 내 동선 구조를 전면 개편함으로써 기존 지역공동체 관계를 해체하고 새로운 관계망을 구축하게 되며, 이러한 변화에 따른 다양한 사회경제적 병리현상이 생겨나고, 이를 극복하기 위한 대안으로서 기존 공간구조를 유지하는 가운데 개별 건축물들 및 거주환경을 개선해가는 수복형 정비방식이 강조되고 있는 것이 좋은 예이다.

위임받은 행정 업무를 수행하는 일을 말하며, 법률적으로 자치는 일반적으로 지방 공공 단체가 어느 정도 국가 의사로부터 독립하여, 공선(公選)된 사람에 의하여 국가로부터 위임 받은 행정 업무를 수행하는 일을 의미한다(다음 어학사전).

그리스어에 어원을 둔 ‘autonomy’의 원어는 ‘αὐτονομία’이며, 이는 ‘자기 자신’을 뜻하는 ‘αὐτο’와 ‘법’을 의미하는 ‘νόμος’의 합성어로, 자기 자신에게 스스로 법을 부여한다는 의미를 가진다. [네이버 지식백과] 자율 [autonomy, 自律] (두산백과)

즉, 자치에 해당하는 ‘autonomy’라는 개념은 기관, 집단, 단체(공동체) 등이 그들 자체에 관련된 사항에 대해 스스로 결정과 선택을 하고 그 결과에 대해 스스로 책임을 지는 것을 의미하며, 자율로도 해석된다.

자율은 남의 지배나 구속을 받지 아니하고, 자기스스로의 규칙에 따라 어떤 일을 하는 일 또는 자기 스스로 자신을 통제하여 절제하는 일, 자신의 욕망이나 남의 명령에 의존하지 아니하고 스스로의 의지로 객관적인 도덕 법칙을 세워 이에 따르는 일을 의미한다(네이버 사전).

정치적 관점에서 ‘autonomy’에 대한 해석과 관련된 사전적 정의를 보면 다음과 같다.

“칸트에 따르면, 개개인은 보편적인 법칙에 따라 다른 모든 사람의 자유와 공존할 수 있는 행동에 대한 권리가 있다. 근대 정치철학자 존 스튜어트 밀 역시 개인적인 목표를 추구하는 개인의 권리를 옹호하였으며, 이때 이 권리는 온정주의(paternalism)를 금지할 뿐만 아니라 스스로의 이익을 위하여 다른 사람들의 삶에 부당하게 개입하는 것을 금지한다.

즉 정치적 autonomy란 ‘개입하지 않음’(non-interference)으로, 온정주의적 개입이 허용되는 경우는 오로지 행위자가 선택권에 있어서 자율성이 없다고 판단되는 경우밖에 없다. 이에 대해 공동체주의를 옹호하는 철학자 마이클 샌델(Michael Sandel)과 여성주의 학자들은 이러한 정치적 자율성의 개념이 사회적 가치나 의무를 고려하지 않는다고 비판하며, 특히 이성적이고 독립적인 요소를 포함하는 개인의 자율적 의사 결정에 대한 설명이 인간의 사회적 관계망에 대한 고려사항들을 반영하지 못한다고 지적한다.”(자율 [autonomy, 自律] 두산백과)

4) 주민자치의 의미

주민자치는 ‘주민’과 ‘자치’라는 2개의 단어가 주술관계¹³⁾로 합쳐진 합성어로 그

각각의 단어를 기반으로 의미를 보면 일정한 공간적 범위를 갖는 구역 내의 생활주체인 주민에 의해 이루어지는 행정처리, 즉, 주민 스스로의 의사와 책임으로 지방행정을 처리하는 것이라 할 수 있다.

그러나 이러한 언어학적 의미가 현재 우리가 주민자치정책으로서 다루고 있는 주민자치 의미인가에 대해서는 별도의 논의가 필요하다.

(1) 기존연구에 나타난 주민자치의 정의

우선, 기존에 이루어진 우리나라의 주민자치 정책관련 연구에서 일컬어지고 있는 주민자치의 정의를 살펴볼 필요가 있다.

김영인(2005:35)은 주민자치는 일정한 지역에 거주하는 주민이 지역사회의 중심이 되어 지역사회 내에서 주민과 지역사회에 관련된 주요사안들에 대한 의사결정과정에서 직접적으로 참여하여 스스로 결정하고 집행할 수 있도록 하는 정치원리라고 할 수 있다.

이규환(2006:93)은, Huntington(1976)의 정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반주민의 행위, Verba(1967)의 공식적인 결정권을 가지고 있지 않은 사람이 결정권을 갖고 있는 사람의 행동에 영향을 미치려는 의도적 행위로서 정책결정과정에서 개입하는 것이라는 각각의 정의를 기반으로, 주민자치는 지방자치단체의 행정에 주민이 적극적으로 참여하는 주민과 지방자치 단체와의 관계에서 주민에게 더 큰 비중을 두는 것으로 정의하였다.

김필두, 류영아(2008:12)는 상기 김영인, 이규환의 정의를 바탕으로 주민자치는 주민이 주체가 되어 읍면동 행정에서 주도적으로 활동하는 것, 지방행정에 지역주민이 주도적으로 참여하는 것, 그 지역안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것, 그 지역의 문제를 주민이 발견하여 해결하는 자발적이고 적극적인 주민의 활동으로 정의하였다.

소진광 외(2011:25-26)는 전통적인 지방자치의 양식을 기준으로 보면, 한국은 다분히 단체자치의 전통에서 주민자치의 전통으로 변화를 추구할 필요가 있다. 단체 자치는 국가기구와 지방정부사이의 관계에 초점을 두는 자치형태이다. 중앙정부로부터 지방정부로의 분권이 강조될 뿐이다. 지역공동체의 중요성을 강조하는 자치 패러다임이 주민자치다. 지역사회 내의 공동체적 유대와 주민의 참여에 의한 자치를 강조하는 것이다.

김찬동(2012)은 주민자치를 지방행정의 결정이나 감독 등의 모든 것을 직접 또는 간접으로 주민의 의사에 의해 이루어지는 것을 의미한다고 하고, 이러한 것은 근대 지방자치제도가 성립하기 위한 선결문제이며, 그것이 육성되는 곳에 지방자치가 민주주의와 결합할 수

13) 사회정치학적 관점에서 주민자치에 대한 상대적 용어로 관에 의한 행정처리를 의미하는 ‘관치(官治)’의 상대적인 용어로 다루어진다. 따라서 주민자치도 관치와 동일하게 주어와 술어로 해석하는 것이 바람직하다.

있다.¹⁴⁾고 하였다.

곽현근(2015:286-287)은 주민자치는 주민의 자발적 참여와 조직화를 통해 스스로 지역의 체를 발굴하고 해결해 나가는 과정에서 자연스럽게 ‘민초의 공간’¹⁵⁾을 형성하고 지역공동체의 역량을 발휘하는 것뿐만 아니라 지역공동체 조직 또는 대표가 정부의 ‘초대된 공간’에 까지 참여하면서 정부 또는 다른 지역공동체와 함께 지역의 삶의 질 향상을 위한 집합적인 의사결정과 생산행위에 관여하는 것을 의미한다.

결국 주민자치는 ‘지역에 기반한 관심과 유대를 바탕으로 집합적 역량을 구축한 주민들이 지역문제를 지역관리 행정과 파트너로써 협력하여 해결하는 행위 또는 과정’으로 정의할 수 있다. 즉, 주민자치는 단체자치와 달리 행정권한의 분권이 아니라 민관협력적 관점에서 해석되어야 한다.

14) 김찬동(2012) : 22

15) 민초의 공간 : 정부에 의해 설계된 초대의 공간에 대응하는 개념으로 정부정책에 항의하거나 서비스를 스스로 생산하거나 상호연대를 형성하려는 주민들만의 활동무대(arenas)를 의미한다. 민초의 공간은 주민들 자신에 의해 생성되고 소유되고 통제된다(곽현근, 2015:284-285).

제2절 주민자치 제도모형의 검토

1. 정책용어로서의 주민자치에 대한 논의

현재 우리사회에서 사용되고 있는 주민자치 용어의 유래는 확실하지 않으며, 주민자치에 관한 합의된 정의가 존재하지 않음으로써 학술적 논의뿐만 아니라 제도화 노력과 맞물려서도 많은 혼란이 야기되고 있다(곽현근, 2015:283).

2014년 12월 대통령 직속의 지방자치발전위원회가 발표한 지방자치발전종합계획에서는 민선 지방자치 20주년을 맞이하여 성숙한 지방자치 발전을 위한 4대 정책과제 중의 하나로 ‘주민중심 생활자치·근린자치의 실현’을 채택하고, 그 실현을 위한 세부과제로 교육자치와 지방자치 연계·통합노력, 자치경찰제도 도입과 읍·면·동 주민자치회 도입, 주민직접 참여제도 강화, 그리고 지자체간 관할구역 경계조정 제도개선과 소규모 읍·면·동 통폐합 등을 제시하였다.(이영우, 2015; 김필두, 2016; 김필두, 한부영, 2016)

또한, 2016년 1월26일자 행정자치부(현 행정안전부) 보도 자료에 따르면 정부는 지방정부 차원에서 새로운 ‘생활자치’를 구현해 나갈 것임을 표명하였다.(<http://www.mois.go.kr>)

김필두, 한부영(2016:14-20)은 이전까지 ‘지방자치’의 구성요소로 다루어진 ‘단체자치’와 ‘주민자치’를 ‘지방자치’와 ‘주민자치’, ‘근린자치¹⁶⁾’의 용어적 검토를 바탕으로 재해석하여 정책용어로서 ‘생활자치’ 개념을 도출하고 있다.

기존의 ‘단체자치’는 중앙정부로부터의 권한 이양, 자치정부로서의 지방자치단체의 기관구성, 단체장의 권한, 단체장과 지방의회간의 책임과 권한의 배분 등 지방자치의 틀과 기반을 정비하는 ‘제도자치’로, 기존의 ‘주민자치’는 주민의 생활현장에서 주민들이 잘 알고 있는 생활주변(근린)의 문제점 등을 주민의 자발적인 참여를 통하여 발굴하고 주

16) 근린자치에 대한 그동안의 정의를 보면, 근린자치란 근린의 공간단위를 매개로 해당 지역 주민을 포함한 다양한 주체들이 자율성을 가지고 집합적 의사결정 또는 필요한 서비스 생산행위에 참여하는 것을 의미하며(소진광외, 2011:15). 지역사회의 주민들이 스스로 참여하여 지역사회 문제에 대해 이야기를 나누면서 공감대를 형성하여 더 좋은 일을 만들어 가는 것이고(김필두, 2013), 주거지 주변의 공간단위를 매개로 해당지역 주민과 이해당사자들이 자율성을 가지고 지역문제 해결과 공공서비스를 위한 집합적 의사결정과정과 생산행위에 참여하는 것(곽현근, 2011)이며, 근린자치는 지역사회의 문제가 무엇인지를 발견하고 해결하기 위하여 주민스스로 참여하여 문제를 해결해 나가는 과정을 의미한다.(최용환, 2014)

종합해 보면 근린자치는 근린이라는 단위공간의 한정을 중심으로 하여 다양한 주체들의 참여여지를 두고 있으나 결국 해당 단위공간의 주민들의 집합적 의사결정과정을 중시하는 것으로 주민자치의 목적이 특정 거주지 주민들의 삶을 목표로 다양한 주체들이 참여하는 것임을 고려할 때, 주민자치와 구분되는 개념으로 정의하는 것에는 한계가 있다. 특히, 그 집단의 대상범위만을 한정된 개념으로, 집단의 종류나 집단의 사의 결정방법이나 결정사항에 대한 실행수단, 행정과의 관계에 대해서는 특정되지 않으며, 공간이외의 설정에 있어 자유도가 높은 개념이다.

민이 주체가 되어 해결하기 위하여 지방자치제도를 생활화 하는 ‘생활자치’로 대체하여 제시하고 있다.



자료: 김필두, 한부영(2016):20

<그림 2-2> 지방자치, 주민자치, 근린자치, 생활자치의 연계관계

이러한 생활자치 관점에 대해 곽현근(2015:287)은 주민자치는 대의민주제의 단순한 투표 참여의 의미를 넘어 지역의 문제해결을 위한 지역공동체 단위의 결사체적 참여와 그러한 결사체적 역량에 기반을 두고 지방정부의 정치행정과정의 참여로까지 확대되어야 하며, 이를 통해 주민에 의한 생활자치 공간에만 국한시켜 마치 지방정부와는 별개의 지방자치가 존재하는 것으로 인식하는 이분법적 오류라 지적하였다.

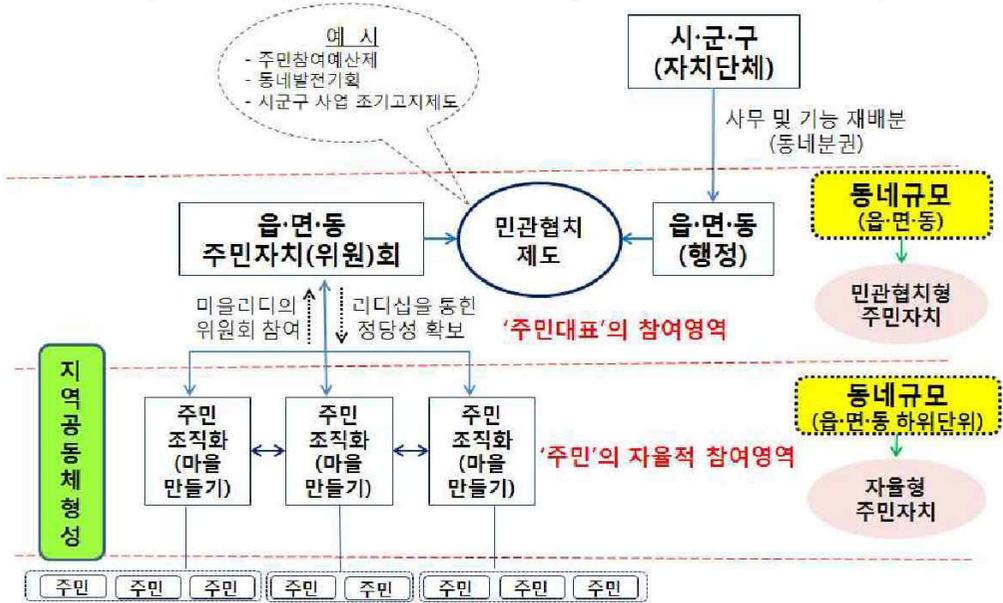
한편, 오늘날 지방자치 현실을 볼 때, 주민들이 정책을 직접 결정하고 책임지는 경우는 예외적이고, 대부분의 경우는 주민이 직접선거를 통하여 선출한 대표자에게 맡겨둔다. 문제는 이렇게 대표자에 의해서 정책이 결정되고 집행되는 경우도 주민자치라고 할 수 있는가에 대한 고민이 필요하다.(김필두, 류영아, 2008; 홍윤숙, 전진석, 2014)

주권재민원칙에 의해서 대표자의 권력은 주민들로부터 위임된 것이라는 점, 주기적인 선거에 의해서 심판된다는 점, 직접적인 참여에 의해서 일상적으로 통제된다는 점 등에서 대표자에 의한 정책결정도 주민자치의 일환이라고 할 수 있다.(김필두, 김병국 2011) 현실적 제약 때문에 간접적인 자치방식이 일반화 되어 있긴 하지만 궁극적으로 이런 자치방식도 주민자치, 즉, 주민들이 스스로 결정하고 책임지는 것이라고 할 수 있다.(김영인, 2005:36-37; 김필두, 류영아, 2015:17)

이러한 맥락에서 (곽현근, 2015:287)은 시대변화에 따라 주민의 주인의식을 되찾고 단체자치의 민주성을 강화하는 차원에서 주민자치의 새로운 대안적 해석으로서 대의민주적 단체자치에 반영을 소극적 주민자치로, 공동체 단위의 주민역량 강화와 공식적 정치행정과정

의 참여를 적극적 주민자치로 의미부여하고, (지방자치 정책에 있어) 적극적 주민자치로서 ‘자율형 주민자치’와 ‘민관협치형 주민자치’ 개념을 제시하였다.¹⁷⁾

- 자율형 주민자치 : 주민들이 ‘민초의 공간’에서 주민의 조직화를 통해 지역공동체를 형성하고, 정부와 독립적으로 지역문제를 스스로 해결하는 것
- 민관협치형 주민자치 : 지역공동체 대표 또는 조직이 행정과정(의사결정 및 집행)에 참여하면서 지역문제를 정부와 대등한 관계에서 함께 해결해 가는 것.



자료: 광현근(2015): 289

<그림 2-3> 자율형 주민자치와 민관협치형 주민자치의 관계모형

이러한 해석은 주민자치가 지역공동체(local community)를 전제로 하기 때문에(광현근, 2015:283) 주민자치를 정책용어로 다룸에 있어서 주민들의 공동체적 활동과 역할을 중심으로 정리한 것이라 할 수 있다. 이는 자치(自治)의 개념 자체가 관치(官治)에 대응하여 다루어져 왔음을 상기할 때, 주민자치의 개념정의를 관(행정)에 대응하는 주민의 역할관점에서 접근하였다는 점에서도 타당한 해석이라 할 수 있다.

다만 이러한 시각에는 2가지 관점에서 재검토가 요구된다.

우선 첫째는 민관협치형과 자율형의 대상에 대한 것이며, 둘째는 동행정과의 협치대상으로서의 주민대표 조직의 구성에 관한 것이다.

17) 이러한 주장의 맥락에서 광현근(2015:287)은 중앙 및 지방정부가 지원하는 ‘마을만들기’ 정책을 ‘자율형 주민자치’에 초점을 둔 정책으로, ‘주민자치회 시범사업’은 ‘민관협치형 주민자치’를 염두에 둔 제도실험으로 간주하였다.

① 민관협치형과 자율형의 대상 →민관협치형, 활동지원형, 자율형

곽현근은 앞서 살펴본 바와 같이 ‘자율형 주민자치’를 행정에 의해 제공되는 것이 아니라 주민들에 의해 생성되고 소유되고 통제되는 ‘민초의 공간’에서 행정과 독립적으로 지역문제를 해결해 가는 것이라 정의하고 있다. 그러나 그 범주에 들어가는 대상을 보면 복수의 지역주민들에 의해 구성된 지역공동체 기반의 마을만들기 조직을 대표적 사례로 넣고 있다.

대다수의 마을만들기 조직이 행정의 정책사업으로서의 마을만들기 사업을 수행하는 조직으로 공모사업방식 등을 통해 행정의 지원을 받아 공간을 마련하고 및 프로그램을 운영하고 있는 현실에 비추어 적절한 분류라 하기 어렵다.

다만, 마을만들기 조직은 행정의 지원을 받으며 활동을 전개하는 경우가 많지만 조례 등에 의해 조직의 구성과 운영 등이 세부적으로 규정되는 주민대표조직과는 분명 구분되는 성격을 갖는다.

따라서, 동단위 주민대표조직을 동행정과의 파트너적 협치조직이라고 상정할 때, 조직의 구성은 자생적인 경향이 강하지만 활동에 대해서는 사업비 지원 등 행정과 깊은 관계를 갖기 때문에 전자를 민관협치형 주민자치, 후자를 활동지원형 주민자치라 구분한다.

한편, 모든 행정행위는 해당 행위의 근거제도규정에 기반하여 운용된다는 일반적 현실임을 감안하여 양자모두 제도영역에서의 주민자치라고 할 수 있으며, 제도적 규정이 명확한 전자는 강한 제도영역, 조직의 구성 및 해산, 활동의 참여, 탈퇴가 자유로운 후자는 약한 제도영역으로 구분할 수 있다.

또한, 약한 제도영역에는 마을만들기나 복지 등 특정 주제를 가지고 다양한 사업을 전개해 나가는 비교적 지속성을 가지는 조직이 있는가 하면, 특정 사업을 위해 모이는 경우도 있어 이에 대한 구분이 요구된다.

따라서 자율형 주민자치는 행정과 연계하여 강한 혹은 약한 제도적 지원과 제어를 받는 주민조직이나 활동모임과 달리, 제도적 영역에 들어오지 않고, 행정과 연계되지 않는 동호회 및 친목회 등을 대상으로 할 수 있으며, 지역공동체에 기여하는 개인을 포함한다.

② 주민대표조직의 구성 : 마을계획수립 및 공동체 활동을 통한 인재 발굴, 양성

곽현근(2011)은 동단위 주민대표조직의 구성에 있어 행정동의 공간규모와 공동체의 다양성에 대한 고려, 그리고 상향적·통합적 주민자치 관점에서 동단위 주민대표 조직은 공동체 운동(사업)에 참여한 주민리더가 구성원으로 참여하는 것을 바람직하다 주장하고 있다.

이는 지역 내에서 일정의 공동체 활동을 통해 해당 활동조직에서 리더십을 발휘하여 리

더로서 능력이 검증된 사람들이 보다 더 큰 상위조직으로서 동단위 주민대표 모임에 참여하여 대표성을 갖도록 하여야 한다는 것이며, 일견 타당하다 할 수 있다.

그러나, 이를 위해서는 모든 주민들이 사회·경제적 역량이나 관계형성 능력 및 매력, 친밀도 등에 있어 개인적 편차가 없이 동일한 능력을 가지며, 진출입 없이 항상 동일한 상황 속에 놓여 있는 것이 전제되어야 한다.

현실적으로, 지역의 구성원은 그 각각이 처한 상황이 다르며, 사회·경제적, 내·외면적 역량은 물론, 공동체형성과 밀접한 대인관계 관련 역량 등 거의 모든 부문에서 격차편차를 나타낸다는 것은 주지의 사실이다. 특히, 진출입은 이러한 편차를 더욱 크게 할 수 있다. 따라서, 주민조직 구성에 있어 주민을 모든 것이 동일한 존재로 보고 설정하는 것¹⁸⁾은 현실적 한계가 있으며, 새로운 방안이 요구된다.

이를 위해 우선, 파트너적 협치 조직으로서 주민대표조직의 역할을 살펴보면, 당연히 주민대표조직으로서 동행정과의 동내에 이루어지는 행정행위에 대한 협의창구이며, 주민들에게 전달할 행정정보의 전달 창구이자, 행정에 전달할 주민의견의 수렴창구로서 기능한다.

우선, 구성원의 선정기준은 현재 지역 내 주민조직의 리더인가 아닌가 보다는 그가 리더이던, 활동참여자이던, 아니면 개인적으로 활동하던가에 관계없이 지역공동체형성¹⁹⁾에 기여할 수 있는가 혹은 실제로 기여하고 있는가를 물어야 한다.

특히, 주민대표조직의 구성원은 모두 대표(리더)의 역할을 수행하는 것이 아니라 그 안에서 대다수는 조직의 구성원으로서, 해당 조직의 주요기능인 행정정보의 전달, 주민의견의 수렴, 행정과의 협의 등 리더로서 보다는 중간전달·매개자로서의 역할수행이 강조된다는 점에서 조직의 리더들로 대표조직을 구성해야 한다는 것은 합리적이라 할 수 없다.

따라서, 민관협치를 위한 주민대표 조직의 구성원은 지역을 계획하고 사업화하여 실행하고, 유지관리해가는 일련의 지역경영활동의 목표에 찬동하고 이의 실현에 적극 참여하는 사람들로 구성하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

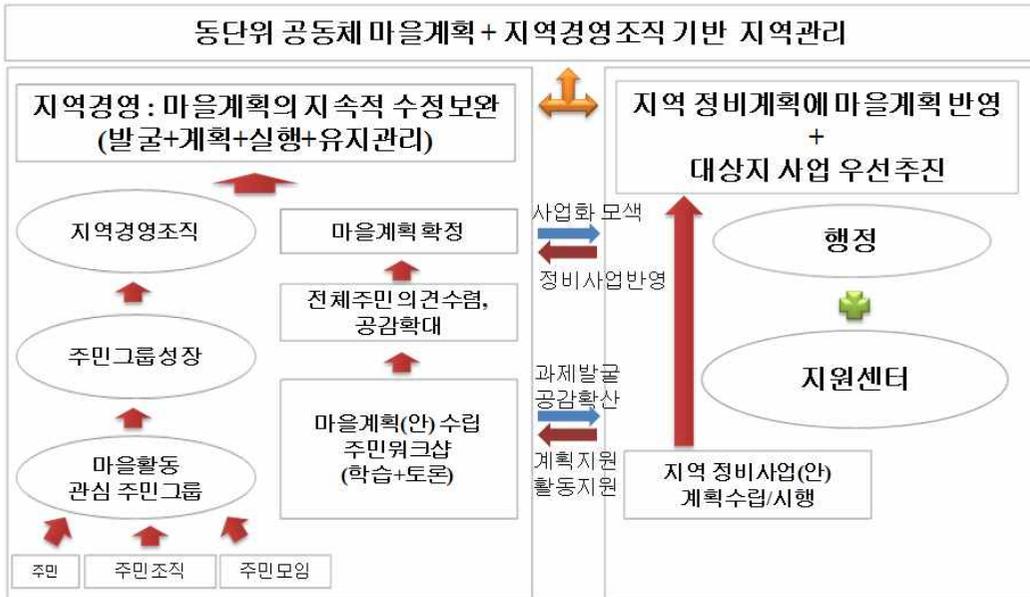
동단위에서 마을을 개선해 나가기 위한 계획을 수립하고, 이를 지역주민과 공유하고, 행정과 협의하여 지역경영 목표로서 구체화해 나가는 일련의 활동과정을 통해 주민대표조직을 형성해 나가는 것이 바람직하다.²⁰⁾ 이의 구체적 실행 방식은 다음 그림 ‘동단위 진행

18) 해당 주민조직은 개별적 판단과 선호의 문제가 아니라 직접 해당 조직기능에 부합하는 활동의 수행을 전제로 하기 때문에 일반적인 선거에서 이야기되는 평등권과는 구분되어야 한다.

19) 따라서, 지역공동체 형성은 마을만들기 주민조직에 국한되는 것이 아니라 동단위 주민대표조직은 물론, 비제도적인 개별조직 모두를 포괄하는 주민자치 관점에서의 주민조직 및 주민에 요구되는 기본적 개념이다 할 수 있다.

20) 이러한 계획기반의 지역관리 조직형성 및 제도운용에 대해서는 요코하마시 이에 미치 마치 개산사업제도에서 실증되었다. (김주석, 타카미자와, 2007 참조)

관리형 지역관리체계' 와 같이 상정할 수 있다.



<그림 2-4> 동단위 진행관리형 지역관리 체계 (동단위 공동체 마을계획과 지역경영조직 기반)

2. 주민자치 모형에 대한 제언

1) 동단위 주민자치 모형 : 파트너적 협치와 공개성과 개방성 실현

지방자치를 다룸에 있어 주민자치는 중앙정부로부터의 행정적 분권을 주체로 하는 단체자치와 구별되는 것으로 관할 자치단체로부터의 행정행위 전반에 대한 권한의 위임이 아니라 생활환경 등을 중심으로 하는 지역관리에 대한 해당 자치단체와의 협치라 할 수 있다.

따라서 주민자치는 민관협치가 가능한 구조여야 하며, 이를 위해서는, 그 실효성을 높이기 위해, 관(행정)의 대민조직의 최소단위인 동(洞)을 기준범위로 하여, 지역관리와 관련한 행정정보를 전달하고, 주민의견을 수렴하며, 대상 지역 내 행정행위에 대해 협의할 수 있는 지역 대표 주민조직을 구성하는 것이 중요하게 다루어지게 된다.

특히, 해당조직은 공공을 대표하는 행정과의 파트너적인 지위를 확보하기 위해서는 제도적으로 공공성과 지속성이 일정부분 담보되는 것으로 인정받아야 한다.²¹⁾

21) 해당 조직이 단순한 지역의 이익집단이 아니라 행정에서 요구하는 수준의 공공성을 확보해야 하며, 특히 해당 조직의 활동에 대한 행정적 지원 및 협상지위를 부여하기 위해서는 그 구성원에 대한 자격, 임기, 조직변경 조건 및 조직 활동목표, 지역공동체와의 공감정도, 행정과의 관계 등에 대한 확인, 점검 등이 요

한편, 해당 주민조직의 활동은 공무원이나 전문직과 달리 해당 업무수행이 직업적 성격을 갖는 것이 아니라²²⁾ 지역관리와 별도로 개별 주민의 일상적 생활을 영위하는 가운데 자발적으로 자신들의 역량과 시간을 할애하는 것이다.

따라서 수행되는 업무의 양과 효율은 특정기준이 아닌 해당 지역공동체 활동에 참여하는 이들을 중심으로 지역구성원들의 합의를 기준으로 평가되어야 한다.

그러므로, 이러한 주민대표조직의 주요 활동내용은 관할 행정은 물론 지역에 적극적으로 공개될 필요가 있으며²³⁾, 해당 지역공동체 활동의 취지에 찬동하여 이에 참여하고자 하는 주민은 누구나 자신의 자발적 의사를 바탕으로 공동체의 합의를 거쳐 참여와 탈퇴가 자유롭게 이루어 질 수 있어야 한다.

즉, 동단위 주민대표조직은 지역공동체의 개별 구성원에 대해 조직 활동에 대한 공개성을 확보해야 하며, 활동조직의 구성에 있어 개방성이 확보되어야 한다. 그러나 행정과의 협상이 가능한 지위 및 조직 활동에 대한 실비 등의 지원을 받기해서는 그 구성원의 인원과 임기 등이 제도적으로 규정, 한정될 필요가 있다.

제도 기준에 의한 조직구성의 경직성과 조직 활동의 효율화를 위한 조직의 개방성과 공개성을 양립시키기 위해서, 주민조직의 협의중심조직과 활동중심조직으로 나누어 제도 기준을 분리시킬 필요가 있다.

행정과의 협의파트너 조직은 그 구성과 구성원의 임기 및 인원, 활동내용, 활동지원 등에 대해 별도의 명확한 제도 기준을 마련할 필요가 있으며, 공동체 활동을 주목표로 하는 조직은 활동지원 기준을 중심으로 하는 협의 파트너 조직에 비해 상대적으로 약한 제도 기준을 적용, 활동의 활성화를 유도할 필요가 있다. 또한, 행정행위와 관계없이 지역공동체 내에서 주민그룹 혹은 개별주민에 의해 자율적으로 일어나는 다양한 비공식적인 공동체 활동이 지역공동체의 건강성과 지속성 측면에서 매우 중요하다는 것을 잊지 말아야 한다.

결과적으로 주민자치의 실효적 운용 측면에서 행정과의 관계를 기준으로 제도적 주민자치와 비제도적 주민자치(자율형 주민자치)로 나누어 볼 수 있으며, 다시 제도적 주민자치는 제도기준의 강약에 따라 민관협치형과 활동지원형으로 구분하여 볼 수 있다. 주민자치유형에 대한 구분은 다음과 같이 정리할 수 있으며, 실제 현장에 있어서는 각각의 유형이 개별적으로 발생하는 것이 아니라 지역공동체 활동을 중심으로 통합적으로 적용된다.

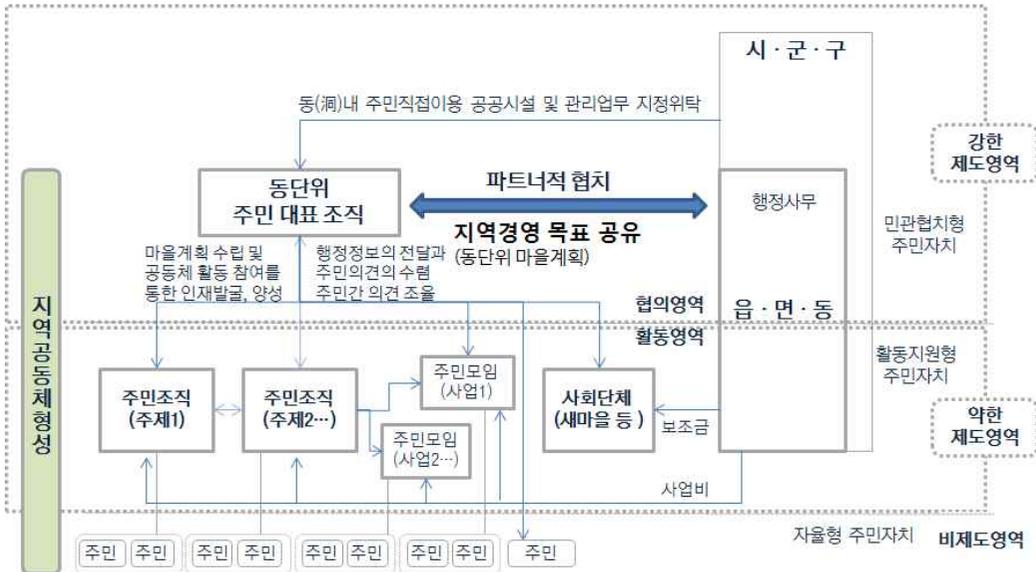
구된다.

22) 이들의 활동의 대가는 직접적인 경제적 대가가 아니라 지역공동체의 활성화와 이에 기여했다는 자긍심, 지역공동체로부터의 호의적 시선 등 명예적 성격이 강하다.

23) 동단위 지역공동체에 의한 마을계획은 동단위 협치조직의 구성은 물론, 해당 조직의 명확한 활동목표의 공개, 공유 측면에서도 매우 중요하다.

<표 2-5> 주민자치 유형 구분

구분		내용
행정제도	민관협치형	공동체 기반의 동단위 주민대표조직과 동행정의 파트너적 협치를 통해 지역 경영을 수행하는 주민자치
	활동지원형	주민들의 공동체 활동을 지원하는 주민자치 (주민들의 규모는 활동주제, 사업별로 다양; 동보다는 작음)
비제도	자율형	지역행정과 관계없이 주민들 간의 비제도적 공동체 활동



<그림 2-5> 동단위 주민자치 체계 : 민관협치형, 활동지원형, 자율형

2) 자율성과 자발성의 증대: 자주재원

우리사회의 모든 조직 활동에는 장소, 이동, 식사 등 인간의 기초적 신진대사와 쾌적성, 사회적 관계유지를 위한 일정한 비용과 더불어 특정 의결사항의 수행을 위한 사업비 등을 수반하게 된다.

주민자치조직이 참여 구성원들의 각자 부담에 의해 운용되는 봉사단체가 아닌 이상 조직 활동을 위한별도의 재원마련이 요구된다.

이에 대해 행정은 주민자치조직의 공공성을 바탕으로 행정재정을 지원하고 있으며, 활동 범위의 확대와 구체화에 따라 그 지원확대도 검토된다.

그러나, 행정재원의 이용과 행정사무감사의 관계에 대해 간과하지 말아야 한다.

국민의 세금 등에 의한 공공재원을 기반으로 조성된 재정을 활용하는 모든 행정조직은 그 행정행위에 대해 행정사무감사를 받게 된다. 따라서 행정공무원들은 행정행위를 수행함

에 있어 해당 행위에 대한 감사기준이 그 역할수행의 내용과 종류, 방법, 절차에 대한 가이드라인이 되게 된다.

주민자치 조직이 하더라도 행정의 재정지원에 근간하여 수행하는 활동에 대해서는 행정사무감사에 준하여 감사를 받아야 하며, 이러한 행정의 기준에 따라 움직이게 되는 주민자치 조직에 대해서는, 우리가 추구하는 지향해 나가야 하는 주민자치가 무엇인가에 대한 근본적 물음에서 다시 시작해야 한다.

따라서 주민자치 조직의 활동의 자율성을 확보하기 위해서는 주민들이 합의를 바탕으로 행정사무감사를 고려하지 않고, 자주적으로 사용 시기 및 내용, 목적, 방법을 결정할 수 있는 사업비 등의 재원확보가 요구된다.

자주재원은 지역주민 활동에 의한 부가가치의 창출을 통해 마련할 수 있는데 부가가치의 창출은 새로운 생산이나 기존 자산의 효율화, 그리고 네트워크와 교류를 통해 이루어진다.

먼저, 생산을 통한 부가가치의 창출은 농촌지역의 경우 생활과 생산이 연계된 경제 구조이기에 생산품목의 개선 및 특화, 공동작업 등을 통해 자체적인 부가가치 창출이 용이하나, 도시지역은 직접적인 생산 활동이 어렵고²⁴⁾, 수공예 및 유통, 교류공간 제공 등의 네트워크와 교류 관련 생활서비스를 중심으로 이루어진다. 특히 수공예나 유통 등의 행위는 거주민들의 일상적 생활과는 구분되는 것으로 이를 위해서는 일상생활과는 구분되는 별도의 활동이 요구되기 때문에, 거주민들이 일상생활을 영위하는 가운데 부수적으로 해당 활동을 전개하기에는 기술적, 시간적 한계가 있다.

한편 기존자산의 효율화 측면을 보면, 도시지역은 농촌지역에 비해 인구밀도가 높고, 이에 따라 공공시설 밀도도 높다. 해당 공공시설은 대부분 행정에 의해 관리되고 있으며, 그 이용은 행정규정 및 공무원 일과시간과 연계되어 운용효율이 한정적이다. 이러한 낮은 효율의 지역 내 공공자산을 보다 효율적으로 활용하여 가치를 증진시키고 해당 가치증진분을 자주재원화 하는 것이 도시지역에서는 비교적 용이하게 검토될 수 있다.

동단위 주민대표조직이 동내의 각종 공공시설을 관리 운용하고, 이를 통해 새로운 재원을 마련하기 위해서는 해당 공공시설의 위탁 및 운용에 대하여 기존의 위탁방식과는 구별되는, 해당시설의 운용목적에 부합하는 동시에 지역주민조직에 의한 시설관리·운용의 자유도를 높이는 새로운 제도적 접근이 요구된다.

24) 도시농업 등이 있으나 이는 경제적으로 경쟁력 있는 생산성 측면에서 보다는, 친환경, 자연친화, 여가활동과 연계되는 것으로 해석할 필요가 있다.

3. 주민자치 제도모형 종합

일반적으로 지방자치(Local autonomy)는 행정의 관점에서 정의되며, 상위 정부들의 제약에 의해 구속받지 않은 채 행동할 수 있는 지방정부의 능력, 해당정부 관할구역 주민들 복지에 독립적 영향을 미칠 수 있는 능력(Wolman and Goldsmith, 1990:3)을 이야기 한다.

이러한 정의는 지방자치를 다룸에 있어 중앙정부로부터의 행정권한에 대한 관계설정에 주목한 것이다. 지방자치를 지방정부 행정행위의 대상이 되는 시민들과의 관계를 중심으로 구분하면, 시민들의 참여 정도에 따라 단체자치와 시민자치로 나누고, 시민자치를 다시 시행정에의 협치 수준의 시민자치와 주민자치로, 다시 주민자치는 민관협치형과 주민활동지원형, 주민자율형으로 구분, 규정할 수 있다.

<표 2-6> 지방자치와 주민자치

구분		범위	핵심내용	시민참여 정도	특징
단체자치		시군구	행정권한의 분권	간접	지방행정의 중앙정부에 대한 독립성
시민자치		시군구	시행정에 대한 협치		지방행정의 시민참여
시민 조직 활동	주민 자치 = 지역 공동체 활동	민관 협치형	읍면동	직접	동단위 행정과 주민의 협치
		주민활동 지원형	활동주제 및 사업(행정정보다 작은규모)		주민활동에 대한 행정의 제도적 지원
		주민 자율형	한정 없음 (소규모)		주민들의 자율 규제 (시행정의 최소화)

시민자치는 시행정에 대한 시민과의 협력적 운용(협치)이라는 관점에서 단체자치와 구분되며, 시민사회활동 단체 등, 전문 활동 기관 및 전문역량을 중심으로 하는 시 단위의 위원회 활동과 같은 전문적 참여와 시행정의 대시민 의견청취에 대응한 참여 활동이 있다.

주민자치는 시민자치의 하위개념이기도 하면서 동시에 특정 단위의 지역공동체 활동을 기반으로 한다는 점에서 구분되는 개념이기도 하다.

특히 주민자치는 우리나라의 경우 행정동 단위 이하의 지역공동체를 기반으로 한다.

동행정과 파트너적 협력을 하는 협치형(주민자치회 등)과, 행정이 정한 사업제도 등에 기반하여 주민들의 모임이나 조직이 공동체 활동을 전개하면서, 행정의 지원을 받는 주민활동 지원형(마을만들기 등 각종 공모사업)이 있으며, 순수하게 주민들의 자체적인 지역공

동체 활동(마을회의, 마을행사 추진모임 등)이 있다.

한편, 민관협치를 위한 주민조직의 구성원은 지역경영 목표에 찬동하고 이의 실현에 적극 참여하는 사람들로 구성하는 것이 바람직하다. 따라서, 지역경영 목표를 수립하고, 공유하며, 구체화해 나가는 일련의 마을계획 관련 활동과정에 적극적으로 대응하는 주민을 중심으로 주민대표조직을 형성해 나가는 진행관리형 지역관리체계 형성이 바람직하다. 또한, 이러한 진행관리형 체계를 통해 주민조직의 참여 및 활동에 대한 개방성과 공개성의 확보 가능성을 한층 더 높일 수 있다.

이와 더불어, 주민자치회 활동의 자율성과 자발성을 높이기 위해서는 행정사무감사를 받지 않는 자율재정 마련에 대한 검토가 요구된다.

제3장 주민자치 관련 정책현황

제1절 지방분권 및 주민자치 관련 정부의 주요 정책

그동안 지방분권과 지방자치의 역사적 맥락을 보면 제1,2공화국의 경험을 차치하고서라도 1991년 지방의회의 재구성과 1995년 지방자치단체장 주민직선이 큰 전환점을 제공하였음을 상기할 수 있다. 이는 우리의 지방자치제도가 그동안 중앙집권적 논리 하에 희생된 민주화의 간절한 염원을 담은 사건으로 우리나라 정치·행정사에 매우 의미 있는 중요한 전환기임에 틀림없는 것으로 볼 수 있다.

이제는 우리의 대표를 우리 손으로 직접 선출하는 것만이 민주정치를 실현하는 유일한 길임을 항변하게 하였다. 임명자치단체장을 두고 지방의원만 주민직선으로 하는 지방자치는 ‘반쪽 지방자치’ 라며 자치단체장의 주민직선을 강력하게 요구했던 배경이 바로 그것이다. 그러나 주민직선에 의해 자치단체장과 지방의원을 선출한다고 해서 우리가 염원하던 민주주의는 완성될 수 없다는 교훈을 체득하는 시행착오를 겪기도 하였다.

또한 민선자치가 시행되면서 직선된 자치단체장과 의회의원은 재선이라는 절대적 과제에 봉착하면서 주민들에게 ‘표’ 만을 생각할 수밖에 없는, 따라서 전시행정 내지 인기행정의 유혹에 매몰되어 지방정책은 왜곡될 수밖에 없는 상황을 만들어내는 우를 범하였다. 그리고 민선 자치는 신자유주의와 결합되면서 더욱 수요자 중심주의, 고객 지향적 행정 등을 강조하면서 주민들을 단순한 행정서비스의 객체로서의 지위만을 부여하였을 뿐이다. 그러다보니 자치단체의 행정서비스에 대해 소비자로서의 수동적인 주민을 만들어내었을 뿐이었고, 더 나아가 대다수 주민들은 지역이기주의와 자기이해에 함몰되어 자치행정에 많은 혼란을 야기하는 주범이 되고 말았다. (최진혁, 2012)

지방자치단체장 주민직선이 이루어진 이래 우리나라 정부들의 지방분권 및 주민자치 관련 제도 및 정책을 살펴보고자 한다.

1. 국민의 정부(1998-2002)

김대중 대통령시기인 국민의 정부에서는 중앙행정기관의 권한을 효율적이고 체계적으로 지방자치단체에 이양할 수 있도록 제도적 장치를 마련함으로써 중앙정부 기능의 지방이양을 촉진하고 지방자치단체의 자율성·책임성을 강화하여 주민의 복리증진과 국가경쟁력을 제고하기 위하여 1999년 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」을 제정하였다.

지방이양 등의 기본원칙, 국가와 지방자치단체 간 사무배분, 행정적·재정적 지원의 병행, 지방이양 추진을 위한 실행조직, 지방정부 규모 등에 의한 사무구분, 지방이양 점검 등을 주요내용으로 하고 있다.

<표 3-1> 중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률 제정 사유

핵심규정	내용
지방이양 등의 기본원칙 (법 제3조).	중앙행정기관의 권한을 지방자치단체에 이양하는 경우에는 지방자치단체의 여건 및 능력을 고려함과 아울러 지방자치단체의 의사가 존중되도록 하고, 지방자치단체가 자주적인 결정과 책임 하에 사무를 처리할 수 있도록 관련되는 일체의 사무를 가능한 한 동시에 이양하도록 하며, 주민의 복리 및 생활편의와 직접 관련된 사무는 시·군·구에 우선적으로 배분하도록 함
국가와 지방자치단체 간 사무 배분 등의 기준(법 제4조).	국가와 지방자치단체 간에 사무를 배분함에 있어서는 지방자치법 제11조에 규정된 국가사무를 제외하고는 가능한 한 지방자치단체에 배분하도록 함
행정적·재정적 지원의 병행 (법 제5조).	중앙행정기관의 장은 권한의 지방이양과 함께 이양된 사무가 원활히 수행될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 하고, 그 방법 및 규모 등에 대하여는 중앙행정기관 간 및 지방자치단체 간에 재정지원의 균형유지 등을 위하여 행정자치부장관과 협의하도록 함
지방이양 추진위원회(법 제6조 및 제7조).	중앙행정권한의 지방이양 등을 효율적으로 추진하기 위하여 대통령소속하에 지방이양추진위원회를 설치하도록 하고, 지방이양추진위원회에 지방이양대상사무의 조사 및 이양결정권 등을 부여함
지방정부 규모 등에 의한 사무 구분(법 제18조)	지방이양 등의 대상사무를 확정함에 있어서는 지방자치단체의 규모와 능력 등을 고려하여 차등을 둘 수 있도록 하고, 이미 이양된 사무의 경우에도 지방자치단체보다 중앙행정기관에서 처리함이 합리적이라고 인정되는 경우에는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 지방이양추진위원회에 환원결정을 요청할 수 있도록 함.
지방이양 점검(법 제19조).	소관 사무에 대하여 지방이양의 대상으로 통보받은 중앙행정기관의 장은 지방이양추진위원회가 정한 기한 내에 법령의 개정 등을 위하여 필요한 조치를 취하도록 함

자료: 국가법령정보센터, 중앙행정권한의 지방이양추진등에관한법률, 제정 사유 편집

주민자치와 관련하여서는 주민자치센터가 설치되었다.

1998년 읍면동 기능전환계획(시안)을 마련하여 지방자치단체, 관계부처, 당정협의 등의 견을 수렴한 후, 1999년 1월 기존의 읍면동 사무소의 종합행정기관적 성격을 폐지하고 주민자치센터로 전환하는 ‘읍면동사무소 기능전환 기본계획’을 수립하여 2월에 각 지방자치단체에 시달하였다. 1999년 4월 읍면동 기능전환 보완지침을 통하여 당초의 읍면동 폐지방침으로부터 읍면동 체제 유지방침으로 전환하여 전국적 시행을 시달하였다. 읍면동 기능전환 작업은 ①사무·인력조정관련 자치법규의 정비, ②주민자치센터의 설치 및 운영에 관한 조례의 제정, ③주민자치위원회 구성, ④주민자치센터의 설치 등 4가지 내용으로 구

성된다(김중성·신원득, 2004; 최향순, 2004).

1999년1월 시범실시를 거쳐 2000년 전면 실시된 동사무소 업무 개편 결과 동사무소에서 수행하던 건설, 건축, 환경, 위생, 교통 등의 업무와 그 업무 수행에 필요했던 동사무소 직원들은 시청과 구청으로 환원 조치되어 동사무소의 행정기능과 인력이 대폭 축소되었다. 이에 따라, 동사무소 업무는 증명서 발급을 위주로 한 상시적이고 서류 위주의 내근 업무가 중심이고 주민 문제를 종합적으로 다루는 것이 아니라 일부만을 다루게 되었다(임도빈, 2004:59-63).

동 기능전환의 목적은 지방행정계층의 축소를 통한 능률적 지방행정체제의 구축과 주민 중심의 지방자치체를 실현하자는 것이다. 이에 따라 과소동의 통폐합, 3계층 혹은 4계층을 이루던 행정계층을 2계층으로 축소하여 행정인력과 시간을 절약하여 주민자치센터는 기존의 동사무중 주민생활과 직접 관련 있는 사무만 존속시키고 나머지는 자치단체 상위 관청으로 이전하며, 주민생활과 관련이 있는 정보서비스 주민편익, 시민교육, 문화여가, 지역사회진흥 및 주민자치 등 새로운 기능을 추가하였다.

<표 3-2> 2000년 읍면동개편에 따른 주민자치센터설치 관련 주요내용

구분	내용
구성	5-6급 공무원으로 임명된 소장아래 최소한의 행정기능을 수행하기 위한 공무원을 배치한다. 즉, 인사, 예산, 재산관리, 시설유지관리 등 기관유지사무인 서무분야에 1명, 문화여가주민편의 등 각종 주민자치사업관리 분야에 1-4명, 민원발급, 사회복지, 민방위 재난관리 등 민원행정 분야에 ②-12명을 배치 주민참여분야에는 주민대표로 구성된 주민자치위원회(15-25명)를 구성하여 주민자치사업의 결정 및 집행 등에 대해 심의와 자원봉사자의 선발을 책임지게 함
기능	주민을 위한 문화, 복지, 편익기능 및 주민자치기능을 수행 -문화여가기능 : 지역문화행사, 취미교실, 생활체육 등 -시민교육기능 : 평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 -주민편익기능 : 회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등 -지역사회진흥기능 : 내 집 앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 -주민자치기능 : 지역문제에 대한 토론, 건의 등
시설 및 프로그램	주민자치센터 기능을 효과적으로 수행하기 위한 시설 및 프로그램설치, 주민자치위원회 심의를 거쳐 동장이 요구한 시설을 우선 설치
운영	주민자치센터의 시설 및 프로그램 운영은 동장이 하며, 동장은 소속 공무원 또는 자원봉사자로 하여금 자치센터의 운영을 하게 할 수 있다 또한 필요한 경우 위원회의 의견을 들어 자치센터의 운영을 공무원이 아닌 자, 또는 단체에 위탁할 수 있다.

자료: 행정자치부(1999) 읍면동사무소 기능전환 보완지침 및 행정자치부(2000.1.11.) 주민자치센터 설치 및 운영조례준칙 편집

2. 참여정부(2003-2007)

노무현 대통령 시기인 참여정부에서는 국가 및 지방자치단체의 총체적이고 근본적인 혁신을 이끌어 낼 수 있는 지방분권의 획기적인 추진을 통하여 분권형 국가운영체제를 구축함으로써 지방의 활력을 증진하고 국가발전을 도모하기 위하여 지방분권추진에 필요함 국가의 책무와 과제를 명시하고, 이를 효율적으로 추진할 수 있는 기구와 절차를 정하기 위하여 5년간의 한시법으로서 2004년 지방분권 특별법을 제정하였다. 지방분권의 기본이념, 사무배분의 원칙, 특별지방행정기관(교육 및 경찰)의 설치, 지방재정, 지방의회 및 자치입법, 주민참여의 확대, 이행추진 및 점검 등을 주요내용으로 한다.

<표 3-3> 지방분권특별법 전부개정 사유

핵심규정	내용
지방분권의 기본이념(법 제3조).	지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행할 수 있도록 하며, 국가와 지방자치단체가 합리적으로 역할을 분담하도록 함으로써 내실 있는 지방자치를 실현하는 것
사무배분의 원칙(법 제6조).	국가는 지역주민과 밀접한 관련이 있는 사무는 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 특별시와 광역시 및 도의 사무로, 특별시와 광역시 및 도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분
특별지방행정기관의 설치근거(법 제10조제1항).	국가는 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하고, 새로운 특별지방행정기관을 설치하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 함
교육자치(법 제10조제2항).	국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고 주민 참여를 확대하는 등 교육자치 제도를 개선
자치경찰(법 제10조제3항).	국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰 제도를 도입
지방재정(법 제11조).	국가는 국세와 지방세의 세원을 합리적으로 조정하고, 지방교부세의 법정률을 단계적으로 상향조정하며, 국고보조금 제도를 개선하는 등 지방재정의 발전방안을 마련
자치입법권(법 제12조).	국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하고, 조직운영 및 인사관리의 자율성을 보장하도록 하는 등 지방자치단체의 자치행정역량을 강화
지방의회(법 제13조).	국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고, 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화노력
주민참여의 확대(법 제14조)	국가 및 지방자치단체는 국민투표제도, 주민소환제도, 주민소송제도의 도입방안을 강구하는 등 주민직접참여제도를 강화
이행추진 및 점검(법 제17 및 제21조제1항).	지방분권 추진과제의 종합적·체계적 추진에 관한 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 지방분권추진을 위한 위원회를 두도록 하고, 동위원회로 하여금 지방분권에 관한 실천계획의 추진상황을 평가하여 대통령에게 보고
기타	이 법의 유효기간을 시행일로부터 5년간으로 함(법 부칙 제2항)

자료: 국가법령정보센터, 지방분권 특별법, 제정 사유 편집

주민자치와 관련하여 복지전달체계의 근본적 개편을 위하여 다양한 시도들을 하였고 사회복지사무소 사업을 시범적으로 추진하였으나 제도화하지 못하였지만 이후 주민생활지원 서비스 전달체계 구축을 추진하였다.

〈표 3-4〉 주민생활지원서비스의 종류 및 주요내용

서비스 종류	서비스 내용
법정복지지원	기초생활보장 급여 및 의료급여지원, 가사간병지원, 기초노령연금, 보육료지원, 모·부 자가정지원, 장애수당, 긴급복지 등 법정급여 지원
고용지원	직업상담, 공공근로, 고용촉진훈련, 자활지원 등
보건의료	건강검진, 방문간호, 보장구지원, 물리치료, 출산지원 등 각종 보건·의료서비스 안내 및 의뢰
주거복지	주거자금지원, 주거안정지원, 주거환경개선 등
시설입소	노인요양(양로)시설, 여성복지시설, 장애인 복지시설 등에 입소관련 안내 및 의뢰
기타	지역사회 문화·생활체육프로그램, 평생교육프로그램, 자원봉사프로그램, 관광프로 그램 안내

자료: 행정자치부 정부3.0 홈페이지; 김필두, 2016 재인용

주민생활지원서비스 전달체계는 시군구 본청의 실과별로 분산된 주민생활지원관련기능(평생교육 및 문화, 복지, 주거, 고용, 여성보육, 청소년 등)을 하나로 통합하는 것을 목적으로 추진한 정책이다. 종합적 주민생활지원계획, 서비스조정, 종합적 자원관리 기능강화, 신규업무 추진 등을 위해 주민생활지원조직을 확대·개편하였다.

국(局)wp 시행 기초자치단체(138개 시군구)와 국(局)제 미시행 기초자치단체(96개시군)를 차별화하여 국(局)제를 시행하는 시군구는 주민생활지원국을 설치하여 주민생활지원기능을 수행하던 기존의 기구와 인력을 통합하였다. 국(局)제를 시행하지 않는 시군은 주민생활지원 조직을 확대 개편하였다.

또한 지방자치단체가 실정에 맞는 조직을 구성할 수 있도록 자율성을 인정해 주었다. 이를 위하여 사무분장, 명칭, 인력배치, 직렬책정 등은 해당 지방자치단체의 실정에 맞게 조정하도록 자율권을 부여하였다.

일정 규모 이상인 읍면동에는 일반행정기능과 민원기능을 수행하는 행정민원팀과 사회복지기능과 주민생활지원기능을 전담하는 주민생활지원팀을 설치하였다. 전체 직원 수가 10명이상이고 사회복지직이 1명이상인 읍면동(1,537개)은 행정직2명(정체직원수가 15명이상)이고 사회복지직이 1명인 39개 읍면동은 행정직3명)을 주민생활지원 업무담당으로 배치하였다.

읍면동사무소의 일반행정 및 민원업무 중 주민밀착형 사무를 제외하고 나머지 사무는 본청으로 이관하였다. 민방위 및 호적은 관계법률(민방위기본법, 호적법)을 개정된 이후에 점진적으로 이관하기로 하였다.

읍면동에 집중된 사회복지사무를 본청과 합리적으로 조정함으로써 읍면동 사무소의 점

근성과 현장성을 강화하였다. 읍면동의 자산조사업무 등 통합성·전문성이 필요한 업무는 본청으로 이관하였다. 또한 주민생활지원서비스 관련 기능을 강화하였다. 공적부조대상자에 대한 상담관리 및 현장방문, 주민통합서비스에 대한 창구역할 수행 등이 여기에 속한다(김필두, 한부영2016:31-32).

3. 이명박정부(2008-2012)

이명박 정부에서는 지방분권의 추진에 관한 구체적인 실천과제와 추진시한을 명시하고 이를 강제하는 제도적 장치를 마련하여 지방분권을 효율적으로 추진할 필요성이 제기됨에 따라, 2008년 「지방분권특별법」을 전부 개정하여 지방사무와 국가사무의 명확한 구분, 법령정비기간의 명시, 국가사무의 포괄적·일괄적 이양추진과 추진실적의 공표, 자주재원 확충의 보장, 지방의회의 자치입법권 확대 등에 관하여 구체적이고 명시적으로 정하도록 하고, 그 제명도 「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 변경하였다. 지방분권 정책관련 지방자치단체 등과의 협의, 지방사무구분, 지방분권 촉진이행, 사무구분체계의 정비, 지방행정 실효성을 위한 지방재정확충, 지방의회 활성화 등을 주요내용으로 하고 있다.

<표 3-5> 지방분권특별법 전부개정 사유

핵심규정	내용
지방분권정책 수립·시행 시 지방자치단체 등과 협의(법 제5조)	국가가 지방분권정책을 수립·시행함에 있어 이해당사자인 지방자치단체와 지방자치단체의 장 등의 협의체의 의견을 수렴하도록 함.
사무배분의 원칙(법 제6조)	국가사무와 지방사무의 구분을 명확히 하고, 사무배분에 있어 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 함.
추진실적의 공표 등(법 제7조)	국가 및 지방자치단체는 지방분권의 추진과제를 수행하기 위하여 추진 일정, 추진방법, 추진절차 등에 관한 정책을 수립하고, 추진실적을 연 2회 이상 공표하도록 하고, 이 법의 유효기간(시행일부터 5년) 내에 정책의 시행을 완료하도록 노력하도록 함.
사무구분체계의 정비 등(법 제10조)	지방자치단체의 장에게 위임한 사무는 원칙적으로 폐지하고, 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 하며, 국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적, 일괄적으로 이양하기 위한 법적 조치를 하여야 하고, 지방자치단체에 이양한 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 함.
지방재정의 확충 및 건전성 강화(법 제12조)	국가는 재정자치가 보장되도록 지방세의 비율을 확대하고, 국세를 지방세로 전환하기 위하여 새로운 지방세의 세목을 확보하여야 하고, 낙후지역에 대한 재정조정책임을 강화하여야 함.
지방의회의 활성화(법 제13조)	국가는 자치입법권을 강화하기 위하여 조례제정범위를 확대하는 법적 조치를 하여야 하며, 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회를 권한을 강화하는 방안을 마련하도록 함.

자료: 국가법령정보센터, 지방분권 촉진에 관한 특별법, 제정·개정 사유, <http://www.law.go.kr>

주민자치와 관련하여서는 희망복지지원단과 희망마을만들기를 주요내용으로 하는 희망복지전달체계구축정책이 추진되었다.²⁵⁾

① 희망복지지원단

희망복지지원단은 다양한 욕구를 가진 주민들을 대상으로 통합사례관리를 제공하고 시군구 내 자원 및 방문형 서비스 사업을 총괄 관리함으로써 지역단위의 통합서비스 제공에 컨트롤 타워 역할을 수행하는 전담조직이라 할 수 있다. 희망복지지원단은 긴급지원 대상에 속하는 절대 빈곤층과 차상위 계층의 지속적이고 복합적 욕구를 가진 대상자들에게 맞춤형 복지 서비스를 제공하기 위하여 만들어졌다.

주민생활과 관련된 8가지 유형의 주민서비스(보건, 복지, 고용, 주거, 교육, 문화, 체육, 관광) 중 문화, 체육, 관광은 일반 행정업무로 이관하여 주민생활지원부서가 5가지(보건, 복지, 고용, 주거, 교육)에 주력하도록 하였다. 또한 사회복지직 인력을 충원하여 해당 주민생활서비스지원에 집중하였다. 그리고 통합적인 5대 주민생활서비스 제공을 위해 희망복지지원단이 설치, 운영되었다.

희망복지지원단은 다양한 욕구를 가진 지역주민들에게 지역단위의 서비스를 제공하는데 핵심적 역할을 수행하는 조직으로서 통합사례관리를 제공하고 지역 내 자원 및 방문형 서비스 사업 등을 총괄 관리한다. 희망복지지원단은 공공기관 및 민간기관의 자원과 역량의 연계를 강화·조정하여 주민에게 다양한 서비스를 통합적으로 제공하는 것을 목적으로 하는 민관협력 네트워크 조직이다.

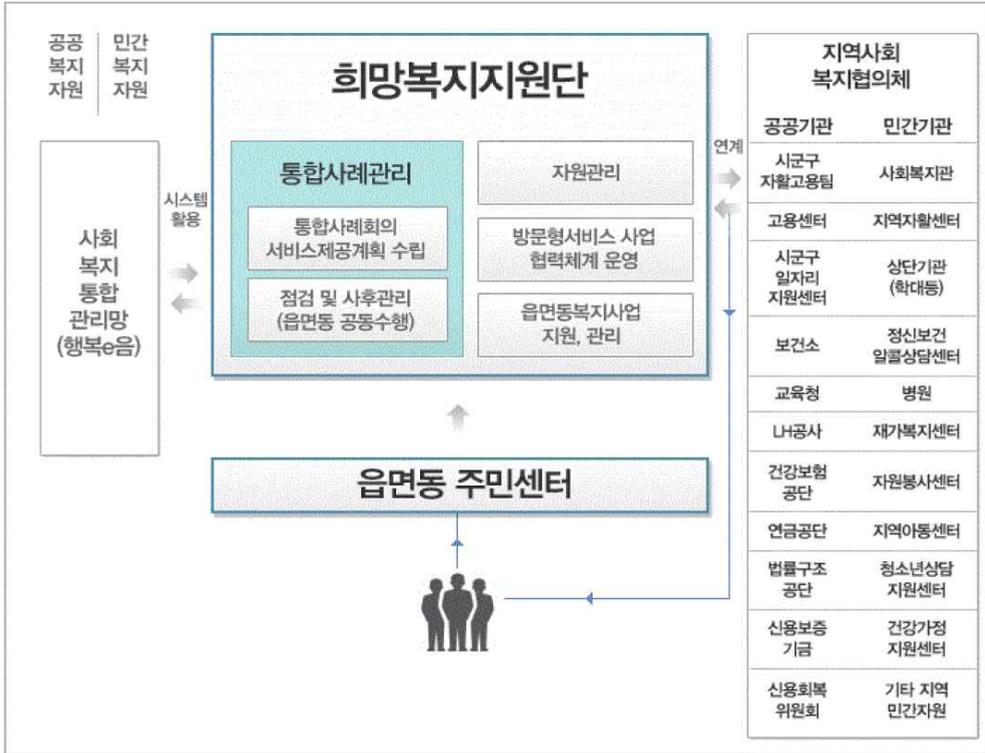
희망복지지원단의 업무는 일상적 복지종합상담 및 콜센터 운영과 더불어 복지대상에 대한 현장방문, 통합사례관리, 긴급지원 등을 핵심으로 한다. 희망복지지원단은 시군구단위로 설치되며, 읍면동 주민센터의 1차상담을 거친 저소득 주민들에게 필요한 서비스를 공공-민간과 동시 연계하여 제공한다. 복지서비스 및 보건서비스 총 119개 복지부 서비스를 개인 또는 가구별로 통합하여 제공하는 사회복지통합관리망을 구축하여 시행한다. 1차적으로 사회복지통합관리시스템(보건복지부)과 복지정보공유시스템(행정자치부)을 통합하여 운영하고, 2차적으로 교육관련 전산망과 고용관련 전산망까지도 통합하여 운영하고자 하였다.

기존의 사회복지시설 유형을 도시와 농촌을 구분하여 도시형 시설은 전문화하고, 농촌형 시설은 다기능화 하는 등 민간복지 전달체계의 효율화를 위하여 기능을 재조정하였다.

민관협력강화를 위해 지역사회복지협의체(현 지역사회보장협의체) 활성화를 추진하고 지역사회복지협의체 실무인력 확충을 유도하였다.

25) 김필두, 한부영 2016: 32-37

복지예산과 관련해서는 유사목적으로 추진되고 있는 중복사업의 통합을 통해 공급효율성과 체감도를 개선하였다. 또한 전자바우처 사업을 확대하여 수요자의 욕구에 맞는 맞춤형 복지서비스 제공에 노력하였다.



<그림 3-1> 희망복지지원단모형(보건복지부)

② 희망마을만들기

희망마을사업은 공동이용시설이 부족한 영세민 밀집지역을 사회적 소통과 경제적 풍요가 어우러지며, 문화적 여유가 넘치는 복합희망공간으로 재창조하는 것으로 기존의 동네마당과 생활구심점(경제, 사회, 문화, 복지) 그리고 주민의 자율적 참여 등이 포함된다.

희망마을의 사업유형은 다음 표와 같다.

<표 3-6> 희망마을 사업유형

유형	생활공간개선형	사회복지확충형	수익사업추구형
목적	최소의 소통, 휴식공간	다양한 사회복지서비스제공	창업, 사업공간으로 활용
주요시설	야외쉼터(마당), 벤치, 정자, 정원, 주차장, 운동시설 등	경로당, 어린이놀이방, 도서관, 다문화센터, 헬스케어, 체육시설 등	공동작업장, 창고, (특산물) 전시·체험시설, 사무공간, 회의실 등
관리	주민자유관리원칙: 희망마을주민운영협의회 운영 및 민간위탁 등		

희망마을만들기 정책은 2008년 생활 공감 10대과제(영세민 밀집지역 동네마당 조성사업)에 선정되면서 시작되었다. 표준모델 및 프로세스 개발 연구용역을 거쳐 2009년 희망근로 및 특별교부세 지원사업으로 추진하게 되었다. 2010년에는 일자리사업 및 명품사업 공모로 사업을 추진하였다. 2010년 하반기에 동네마당 사업을 희망마을 만들기 사업으로 변경추진하고 2011년 이후에는 희망만들기사업의 기본방향을 ‘생활자치를 실현하는 지역공동체 구심점화’로 설정하여 추진하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 활용도 제고 : 지역공동체의 단순한 공간적 집합소를 넘어, 주민들의 경제, 사회, 문화적 구심점이 될 수 있는 복합공간으로 활용
- 사업관리 철저 : 신규 사업의 원활한 추진을 위해 사업계획 조기 확정 및 지자체 담당 공무원 사업관리 능력제고 프로그램 운영
- 주민자율 참여 : 사업계획 수립에서 설계, 건축, 활용에 이르는 전 과정에 주민자율참여 및 운영체계 구축

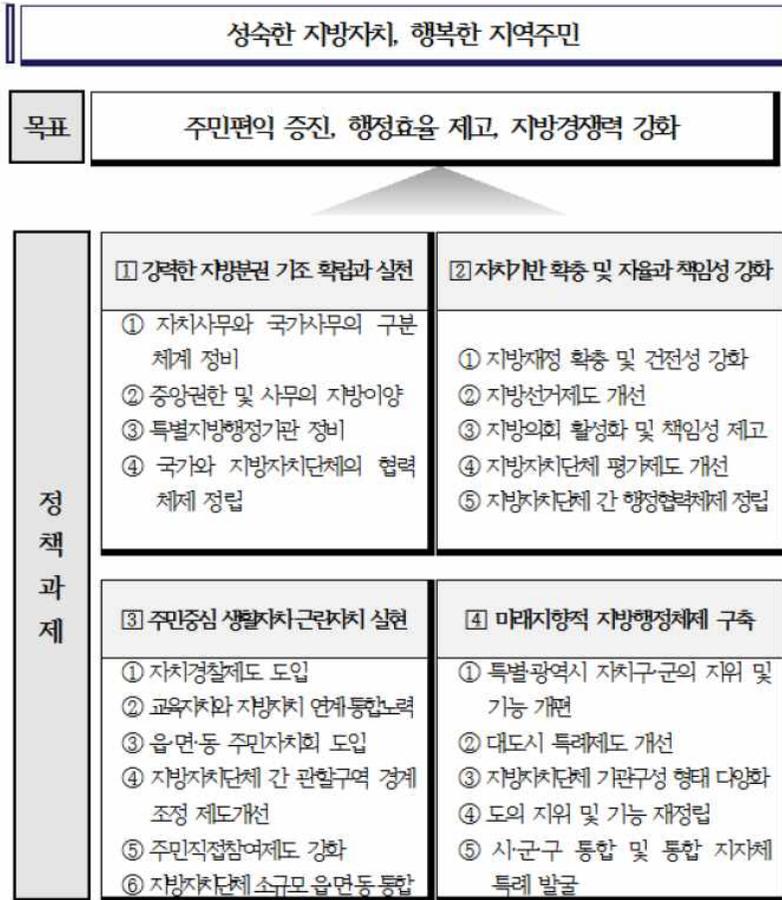
4. 박근혜정부(2013-2016)

2014년 지방자치발전위원회가 발표한 지방자치 발전 종합계획에서는 지방자치발전을 위한 4대 정책과제로 ‘강력한 지방분권기조확립과 실천’, ‘자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화’, ‘주민중심 생활자치·근린자치의 실현’, ‘미래지향적 지방행정체제구축’을 채택하였다.

정부는 정책과제 실현을 위한 세부과제로 교육자치와 지방자치연계·통합노력, 자치경찰제도도입과 읍면동 주민자치회 도입, 주민직접참여제도강화, 그리고 자자체간 관할구역 경제조정제도개선과 소규모 읍면동 통폐합 등을 제시하였다(이영우, 2015; 김필두, 2016).

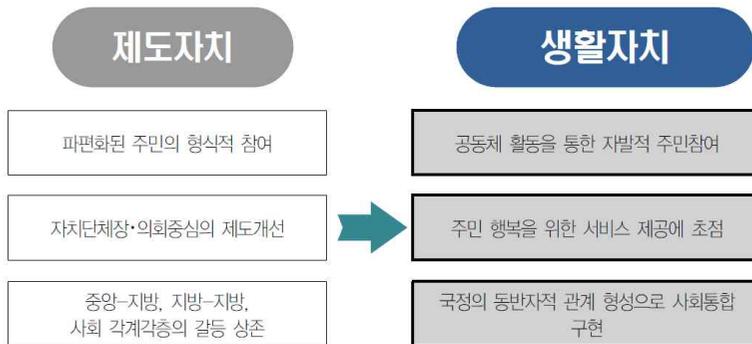
이어서 행정자치부는 2015년 2월 4일 보도자료를 통해 지금까지의 지방선거나 중앙, 지방간 권한배분과 같이 제도 중심의 지방자치에서 벗어나 주민이 일상생활에서 자치의 효용성을 직접 체감하는 생활자치를 구현하는 것이 미래지방자치의 중심이 되도록 하는, 주민이 지방자치의 진정한 주인이 되는 지방자치 혁신의 원년으로 삼겠다고 발표하였다.

이에 따르면 생활자치는 현장을 중심으로 하는 생활자치를 실현하는 것이며 이러한 주민체감형 행정서비스 강화를 위해서는 지방정부조직 역시 현장중심으로 개편하는 것이 필요하다. 정부는 주민생활환경에 맞게 행정서비스를 현장 완결형으로 제공할 수 있도록 책임 읍면동제를 추진하고, 책임읍면동제가 시행되면 이제까지 시군구가 담당하던 일부업무가 읍면동으로 이관된다.



자료: 지방자치발전종합계획, 2014.12

<그림 3-2> 지방자치발전을 위한 4대 정책과제



자료: 지방자치발전종합계획, 2014.12

<그림 3-3> 생활자치

2016년 행정자치부 장관은 ‘정부3.0 생활화’ 추진계획을 통해 생애주기별 필요한 정보와 서비스를 한 번에 제공하고, 22개 분야의 국가공공데이터의 전면개방을 목표로 하여, 정책개발과정에 국민 참여 확대를 통해 국민이 체감할 수 있도록 하기 위하여, 범정부차원에서의 협업을 강조하고, 빅데이터 활용 등을 통한 스마트 행정 실행과 지방정부차원에서의 새로운 생활자치 구현, 지방재정의 건전성 개선과 책임성 강화를 표명하였다.²⁶⁾

정부3.0의 내용 중 주민자치와 관련한 주민이 행복한 생활자치의 구현에 대해서는 일선 주민센터를 주민복지센터로 전환 등을 내용으로 하고 있다.

5. 정부정책 종합

국민의 정부(1998-2002)에서 처음 「중앙행정기관의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」의 제정을 통해 지방분권에 대한 법적근거를 마련한 이래 지난 정부까지 법령의 이름은 바뀌어 왔으나 지속적으로 지방분권의 강화를 위한 제도 기조는 유지되어 오고 있고, 매 정부마다 그 이행점점을 법령에서 강조하고 있으나 그 이행에 대한 실행은 괄목할 만한 성과를 보이고 있지 못하다. 특히, 참여정부부터 표명되어 온 교육자치와 자치경찰 등에 대한 특정행정기관에 대한 설치와 관련된 부분은 특히 진전이 더디다.

주민자치와 관련해서는 국민의 정부에서 최초로 주민자치센터를 설치하고 주민자치위원회를 구성하도록 하였다.

참여정부(2003-2007)에서는 주민생활지원서비스(보건, 복지, 고용, 주거, 교육, 문화, 체육, 관광) 정책을 표명하고 주민생활관련 업무를 통합운영하며 생활복지 등 관리 인력을 강화 운용하도록 하였다.

이명박정부(2008-2012)는 희망복지전달체계 구축을 정책목표로 설정하고 8가지 유형의 주민생활지원서비스 중 문화, 체육, 관광은 일반 행정업무로 이관하여 주민생활지원부서가 5가지(보건, 복지, 고용, 주거, 교육)를 대상으로 희망복지지원단 설치 및 희망마을 만들기 사업을 추진하였다. 사회복지직 인력에 대해서는 지속적으로 충원, 강화하였다.

박근혜정부(2013-2016)는 지방자치발전위가 발표한 지방자치발전을 위한 4대 정책과제에 따라 주민이 일상생활에서 자치의 효용성을 직접 체감할 수 있는 생활자치의 구현을 주창하였으며, 주민자치센터를 주민복지센터로 전환 추진하였다.

지방분권 및 주민자치에 대한 정부의 정책기조는 국민의 정부 이래 실행에 있어서는 다소 차이가 있으나, 정치성향 및 정부의 변화에 관계없이 강화되는 방향으로 표명되고 있음을 알 수 있으며, 특히 주민자치는 복지를 중심으로 주민들의 생활에 맞춘 현장밀착한 행

26) 행정자치부 보도자료, 2016.1.26., <http://www.moi.go.kr>

정서비스 관점에서 접근되고 있음을 확인할 수 있다. 특히 2011년부터 지역 내 주민공동이용시설에 대한 자주적 관리가 주민자치 입장에서 표명되고 있다.

<표 3-7> 역대 정부의 지방분권 및 주민자치 추진체계

법률형태	국민의 정부	참여정부	이명박정부	박근혜정부
	일반법 (중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률)	특별법 (지방분권특별법)		
추진체계	(지방이양추진위원회)	(정부혁신지방분권위원회)	(지방분권추진위원회) (지방행정체제개편추진위원회)	(지방자치발전위원회)
주요기능	-중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분 기본계획 수립·시행 -대상사무 조사 -사무배분대상 결정 -법령에 규정된 사무의 국가·지방자치단체 소관구분 -위원장 부의사항 심의 및 의결	-지방분권 기본방향설정 및 추진계획 수립 -지방분권 추진과제의 추진에 관한 사항 -추진상황 점검 및 평가 -위원장 부의사항 심의	-지방분권의 기본방향설정 및 추진계획의 수립 -지방분권 추진노거제의 추진에 관한 사항 -지방분권추진과제의 추진에 관한 사항 -지방분권 추진일정의 세부적인 계획수립 및 시행방안의 마련 -추진상황의 점검 및 평가 -위원장 부의사항 심의 및 의결	-강력한 지방분권기초 확립과 실천 -자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화 -주민중심 생활자치·근린자치 실현 -미래지향적 지방행정체제 구축
보유권한	심의·의결	심의	심의·의결	심의·의결
참여구조	-대통령위촉 -이해관계자 참여보장, 이해관계자 의견청취	-대통령 위촉 및 지방단체 추천 -이해관계자 참여보장, 정책추진의 참여보장	-대통령위촉 및 국회의원·지방단체 추천 -이해관계자 참여보장, 정책추진의 참여보장	-대통령위촉 및 국회의원·지방단체 추천 -이해관계자 참여보장, 정책추진의 참여보장
주민자치관련	주민자치센터의 도입	주민생활지원서비스정책	희망복지 전달체계구축정책 ※주민자치회 시범실시는 별도로 다룸	정부3.0의 생활화정책/생활자치의 구현

자료: 금창호·최영출(2012), 김필두·한부영(2016) 내용 정리 재편집

제2절 주민자치회 시범실시 운용특성

1. 주민자치회 도입배경²⁷⁾

주민자치회는 주민자치강화요구의 심화, 주민중심의 근린자치 활성화, 행정과 주민 간 협력을 통한 보다 주민중심적인 행정기능수행 등의 필요성과 주민자치센터 및 주민자치위원의 운용상의 한계를 극복하기 위한 대안으로 검토되었다.

1) 주민자치회의 필요성

① 주민자치강화 요구의 심화

시·군·구 통합으로 행정구역의 범위가 넓어지고, 도시화의 진전 등으로 주민의 익명성이 커짐에 따라서 지역공동체 의식이 희박해지고 개인주의적인 성향이 증가되면서 마을일에 대한 주민의 참여율이 저조하게 되었다. 이러한 현상은 지방자치의 발전을 저해하게 됨에 따라, 민선 지방자치가 부활된 1995년 이후 학계와 시민단체, 지방자치단체에서 읍면동 주민자치 강화의 필요성과 제도적 보완책이 꾸준히 제기되었다.

② 주민 중심의 근린자치 활성화

지역 내의 크고 작은 자생단체들의 활동에 참여하고자 하는 시민의식이 높아지고 주민들의 참여가 증가됨에 따라 주민의 지역에 대한 소속감과 일체감이 커지면서 주민화합 및 지역발전을 위한 주민들의 자발적인 노력이 확대되어 왔다. 과거 행정기관의 동원에 의한 소극적·제한적인 참여를 탈피하고, 지역 내 직능조직·단체 등이 서로 연계하여 협력관계를 구축해나가는 주민중심의 근린자치 활동이 활발하게 추진되게 되었다.

③ 행정과 주민 간 협력을 통한 보다 주민 중심적인 행정기능 수행

행정이 이끌고 주민이 따르던 과거의 권위주의적 행정행태에서 탈피하여 지방자치단체 행정과 주민 간 유기적인 협력관계의 확대를 통하여 현장 주민중심의 행정서비스 제공에 대한 요구가 증가되고, 이에 대한 대응이 이루어지고 있다. 또한, 능동적인 주민의 참여를 통해 시군통합 등 지방행정체계의 개편결과, 행정구역이 넓어지고 행정의 관할범위가 넓어짐에 따라 발생하는 행정서비스의 사각지대를 주민들의 민주적이고 자발적인 참여를 통해 보완해 가고 있다.

27) 김필두, 류영아(2015): 41-43; 김필두(2014): 3-6)

2) 주민자치센터의 한계

1999년부터 읍면동에 ‘주민자치센터’를 설치하였으나, 자치기능 강화 측면보다는 문화·복지기능 강화 측면이 크다. 대부분의 ‘주민자치센터’가 동 행정기관 주도로 운영되고 있으며, 주민에게 자치 주체로서의 권한과 책임이 부여되지 않고 있다. 특히, 주민자치위원의 지역대표성, 자치역량, 적극적 활동의지 부족 등으로 지역 대표조직으로서 주민자치의 구심점 역할 수행에는 한계가 있다.

2. 주민자치회 시범사업 검토 및 실행

1) 주민자치회 검토 및 근거법령 제정

2010년 9월 제18대 국회에서 여·야의 합의로 「지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하여 주민자치회의 설치 근거를 마련하였다. 특별법에서는 풀뿌리 자치의 활성화 및 주민의 민주적 참여의식 고양을 목적으로 읍면동 단위에 주민자치회의 설치·운영 방안을 정부가 마련해야 한다고 규정하고 있다. 특별법의 제20조(설치)는

“읍면동에 해당 행정구역 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.”

고 규정하여 설치근거를 마련하였으며 동법 제21제(기능)은 주민자치회의 기능을 주민화합 및 발전, 법령·조례·규칙이 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 위임 또는 위탁한 사무의 수행으로 규정하였다.

2011년 주민자치회 모델개발을 위한 연구용역(2011.5-2011.11)이 지방자치학회에 의해 추진되고 협력형, 통합형, 주민조직형의 3개 모델이 제시되었으며, 2012년 6월 지방행정체제개편 기본계획에 반영되고, 2012년 9월 주민자치회 설치 운영방안이 확정되었다.

19대 국회에 들어와서 2013년 5월 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」으로 대체입법하고 이명박 정부 때 임기 만료된 지방행정체제개편위원회의 기능과 역할을 승계하기 위해 박근혜 정부에서는 지방자치발전위원회가 대통령 소속위원회로 출범하여 주민자치회의 설치와 운영에 관련된 정책과 계획들을 수립하였다.

특별법을 근거로 제시된 ‘주민자치회 시범실시를 위한 조례안’에서는 주민의 대표자인 주민자치회 위원 선출시, 지역대표성, 자발성, 전문성 등을 확보하여야 한다는 규정을 두고 있다. 주민자치회의 기능을 포괄적으로 규정함으로써 주민자치회 활동의 다양성을 보장하기 위하여 지역공동체 형성 행정지원기능 기타 수익사업 등의 다양한 활동이 가능하도록 주민자치회의 기능을 포괄적으로 규정하였다. 주민자치회 설치의 자율성을 확보하기 위하여 주민자치회 설치의 기본방향을 제시하고 구체적 사항은 지역특성을 반영할 수 있

도록 규정하였다. 주민자치회가 설치될 경우, 현재의 주민자치위원회는 역할과 기능이 중첩되므로 폐지하는 것을 원칙으로 하고 있다.

특별법에 근거한 표준조례안의 주요 내용을 보면, 주민자치회 위원의 정수 및 자격요건, 위원선정위원회, 주민자치회 위원의 위촉, 주민자치회 위원의 지위·해촉 등, 주민자치회의 설치단위, 주민자치회의 재원, 교육훈련, 하부조직 및 연합조직구성, 다른 기관과의 관계 등을 규정하고 있다.

2) 주민자치회 시범사업 시행

대통령 산하 지방행정체제개편 추진위원회는 주민자치회 시범실시의 기본방향을 안전행정부 통보하고 각각의 역할을 분담하였다.

- 안전행정부: 행·재정지원, 홍보·교육
- 지방행정체제개편추진위원회: 모니터링, 평가, 법률제정안 마련

안전행정부에서 지역주민과 주민자치 담당공무원의 선호도가 가장 높은²⁸⁾ 협력형 주민자치회에 대해 시범실시(2013.7 ~ 2014.12)를 추진하였다.

지방자치단체의 추진의지와 수행능력 등을 고려하여 전국 3,400여개 읍면동(신청 166개) 중 총 31개가 시범지역으로 선정되었다.

- 경기 5, 충남 4, 광주 3, 기타 19 / - 읍 4곳, 면 7곳, 동 20곳

주민자치회 시범실시 대상 31개 전 지역 조례제정, 지역 별 약 1억 원 정도의 교부세를 지원하였으며, 주민자치회 본격실시를 위한 법령 및 조례가 제·개정 되었다.

〈표 3-8〉 주민자치회 시범실시 지역의 조례 특성

구분	대상지역	지방자치단체별 조례 특성	
1	서울	성동구 마장동	
2		표준조례안 준용	
		은평구 역촌동	
		표준조례안 준용	
3	부산	연제구 연산1동	
4		과태료 조항(제25조) 규정	
		동래구 안락2동	
		표준조례안 준용	
5	대구	수성구 고산2동	
		표준조례안 준용	
6	인천	연수구 연수2동	
		표준조례안 준용	
7	광주	광산구 운남동	
			인구비례 위원정수 설정
			분과위원회 명시
8		북구 임동	
			한시조례 규정
			간사실비 규정 삭제
			선정위원회 구성 명시
9		남구 봉선1동	
			시행규칙 제정

28) - 전체 읍면동 3,483개 중 선호도에 관한 응답을 한 3,233개 읍면동 중 3,028개(93.6%) 읍면동에서 협력형 을 선호함, 통합형은 100개(3.1%), 주민조직형은 105개(3.3%) 읍면동에서 선호함

구분	대상지역		지방자치단체별 조례 특성
10	대전	동구 가양2동	표준조례안 준용
11	울산	북구 농소3동	추천위원회로 선정위원회 기능 수행 대체
12	경기	수원시 행궁동	동장이 지역대표위원 추천(10명 이내 위촉)
			감사 2명(증1명), 시행규칙 제정
13		수원시 송죽동	지방자치단체별 조례 특성
			감사 2명(증1명), 시행규칙 제정
14		오산시 세마동	표준조례안 준용
15		부천시 송내1동	표준조례안 준용
16	김포시 양촌읍	표준조례안 준용	
17	강원	고성군 간성읍	표준조례안 준용
18		인제군 인제읍	표준조례안 준용
19	충북	진천군 진천읍	표준조례안 준용
20	충남	천안시 원성1동	표준조례안 준용
21		아산시 탕정면	표준조례안 준용
22		예산시 대흥면	표준조례안 준용
23		논산시 벌곡면	표준조례안 준용
24	전북	완주군 고산면	표준조례안 준용
25		군산시 옥산면	표준조례안 준용
26	전남	순천시 중앙동	표준조례안 준용
		목포시 신흥동	위원선정 시 지역대표 추천단체를 자생조직으로 함
27	경북	안동시 강남동	표준조례안 준용
28	경남	창원시 용지동	모든 주민자치위원 공개모집
29		거창군 북상면	표준조례안 준용
30	세종	부강면	표준조례안 준용

자료: 김필두(2014) 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석, 한국지방행정연구원

3. 주민자치회 실시

1) 주민자치회 시범사업 모델의 제시

주민자치회 실시모델은 협력형, 통합형, 주민조직형의 3가지가 제시되었는데 이중 협력형으로 시범사업이 실시되었다.²⁹⁾

(1) 협력형

협력형은 의결기구와 집행기구를 분리한 형태이다. 주민자치회는 주민자치기능의 결정 및 집행, 일반 행정기능의 협의 및 심의 기능을 수행한다. 주민자치사업은 마을강좌, 인문학강의, 마을사업, 마을행사 등이며 협의 및 심의대상 사업은 읍면동 발전계획, 지역발전계획수립, 지역공동체 특성화 사업 등이다. 법령, 조례, 규칙 등에 의해서 지방자치단체로부터 위탁사무를 수행할 수 있다. 읍면동 행정은 주민자치회의 활동을 지원한다. 읍면동 사

29) 협력형만 실시한 이유 : 1. 통합형 및 주민조직형은 현행 지방자치법 등과 배치되기 때문에 특별법의 개정이 필요하다. 2. 안전행정부가 실시한 전체 읍면동(3,483개) 대상 선호도 조사에서 3,233개 읍면동이 응답하였고 이중 3,028개(93.6%) 읍면동에서 협력형을 선호하였다.

무소는 존치하고 주민자치회는 읍면동의 주민대표로 구성한다.

주민자치회의 최고 의결기구로 주민대표인 주민자치위원 전원으로 구성된 주민자치위원회가 있다. 주민자치회 운영을 위하여 유급사무원 또는 자원봉사자로 구성되는 사무기구를 둘 수 있다. 주민자치회는 수익사업 및 위탁사업 수입, 사용료, 보조금, 기부금 등을 재원으로 하며, 회계처리 및 감사기준을 자체규정으로 마련하여 운영한다. 비영리 사단법인의 등록도 가능하다.

(2) 통합형

통합형은 의결기구와 집행기구를 통합한 형태이다. 주민자치 및 읍면동 행정기능에 대한 의결을 수행하는 의결기관으로서의 역할을 수행한다. 주민화합 및 발전에 관한 주민자치기능과 법령, 조례, 규칙 등에 의한 지방자치단체의 위임 위탁사무를 수행한다.

의결기구는 읍면동의 주민대표인 주민자치회 위원으로 구성된 주민자치위원회가 담당한다. 집행기구는 기존의 읍면동사무소로 한다. 사무기구 직원은 시군구 공무원으로 구성하고 지방자치단체장이 임용하되, 업무 및 복무에 대한 지휘·감독권은 주민자치회장이 가진다. 읍면동장은 주민자치회의 사무기구를 총괄하고, 그 명칭을 주민자치회 사무국장으로 변경하여 단체장이 읍면동장 임용 시 주민자치위원회와의 협의를 거쳐야 한다.

주민자치회의 재정 및 회계 관리를 위하여 시군구에 읍면동별 특별회계를 두어 별도로 운영한다. 일반회계의 전입금, 보조금, 수익사업 및 위탁사업 수익금 등을 주민자치회의 재원으로 한다. 지방재정법 등 관련규정에 따라 회계를 처리하고, 자체수익금은 반드시 주민자치회 업무경비에 한해 사용하도록 규정한다.

(3) 주민조직형

주민조직형은 의결기구와 집행기구를 분리한 형태이다. 주민자치회가 주민자치업무에 한해 의결기능과 집행기능 모두를 수행한다. 주민조직형은 읍면동의 폐지를 전제로 하기 때문에 시군구에서 읍면동의 행정기능을 직접 수행하고 주민자치회에서는 주민자치기능을 중심으로 수행한다.

주민자치회의 운영을 위하여 유급 사무원 또는 자원봉사자로 구성되는 사무기구를 둘 수 있다. 읍면동사무소의 폐지가 전제되어 있으므로, 필요시 지방자치단체에 공무원의 파견을 요청할 수 있으며, 이 경우 지방자치단체는 협조하여야 한다.

수익사업 및 위탁사업 수입, 사용료, 보조금, 기부금 등을 주민자치회의 재원으로 하며, 회계처리 및 감사기준을 자체규정으로 마련하여 운영하여야 한다.

<표 3-9> 주민자치회 실시모델의 한계 및 문제점

구분	협력형	통합형	주민조직형
강조 기능	-행정과의 협의기능	-의결기능 -집행기능은 공무원 담당	-주민자치기능 전담 -행정기능은 자치단체 수행
법적 지위	-민간기관 -임의단체(비영리민간단체) -하부행정기관(지위를 법률로 부여 시)	-시군구의 하부 행정기관 -공공단체(법적 단체) -하부 행정기관	-민간기관 -임의단체(비영리민간단체) -독립된 주민자치기관
주민자치회의 회원	-위원 중심 -위원으로 참여하는 주민	-주민 총회 -주민 전체가 회원(가구 단위)	-회원제 (자발적 참여) -회원으로 주민총회 구성
주민자치회위원의 위상(법적지위)	민간인 신분	공무원 신분(정무직 혹은 별정직)을 회장에게만 부여할지, 위원 모두에게 부여할지 검토 필요	민간인 신분
한계	-역량을 충분히 갖추지 못하는 경우에는 새마을 등 기존의 행정지원조직과 동등한 지위에 처할 수 있음(지역 내 다양한 민간단체, NGO, 시민단체 등을 아우르는 대표 조직으로서의 위상을 갖추어야 함) -주민 대표성 문제 :위원 중심 회원제 운영(일반 주민이 회원이 된다는 명문의 규정이 없음)	-현행 지방자치법(117조, 119조) 개정(읍면동장의 명칭과 소속직원의 지휘감독권자의 변경)급격한 변혁에 따른 공무원 등의 저항 우려 -지방의회와 다른 결정을 하는 경우 지방의회와 갈등 야기 -의결사항에 대해 원처리권자인 시군구가 반복할 경우 갈등이 예상됨 -시군구의 하부기관으로 주민자치기능이 퇴색될 우려가 있음 : 주민자치회 의결사항을 시군구에서 집행을 거부할 수 있음	-읍면동 폐지가 전제되어야 함 -읍면동을 통한 행정서비스 전달체계의 강화와 배치 :읍면동의 복지 허브화 등 추진 -행정기능과 주민자치기능을 완전히 분리 :현실적으로 불가능 -주민자치 역량 부족 :주민자치회를 행정의 지원 없이 주민들이 독자적으로 운영할 만한 역량이 없음
시범실시결과 또는 예상문제점	-위원의 대표성 문제 :기존의 주민자치위원회 등 행정지원단체 중심 구성(구 주민자치위원의 56%가 위원 승계),표준조례안의 지역대표, 주민대표, 직능대표 등이 균형 있는 구성이 미반영 -행정기관 의존 심화 :읍면동장이나 담당자가 교체되면 사업 혼란 -위탁사업 수행 갈등 :새마을단체등 기존의 행정지원조직과의 갈등 -위탁사업과 협력사업만 강조 :정부지원예산에만 관심을 가지고 사업 추진 -일반 주민의 참여 미흡 :공무원과 주민자치회 위원만의 사업으로 추진됨	-특별법의 입법 취지에 부합 여부 :주민자치 관련 사항에 대한 의결은 가능하지만, 집행을 공무원이 담당하므로 주민참여가 제한됨 -주민편익 증진 :행정의 하부 조직 형태이므로 민원, 복지 등 행정서비스 제공에는 문제가 없음 -자치역량 :시군구의 산하 기구 성격의 법적 단체이므로 자치역량 강화에 한계가 있음 -실행가능성 미흡 : 지방자치법 등 법령의 개정이 필요하며, 공무원 조직을 민간조직이 지휘 감독하는 것은 현실적으로 실행가능성이 낮음	-근린 자치 활성화와 풀뿌리 민주주의 활성화에 기여할 수 있음 :가장 이상적인 모델임 -주민편익 증진 :행정과 주민 간의 거리가 멀어져서 행정서비스의 제공에 문제가 발생할 수 있음 -자치역량에 의존 :주민의 자발적인 참여를 바탕으로 하고 있으나, 참여의 동기가 적절하게 부여 되지 않을 경우에는 지리멸렬 가능성 -실행 가능성 :행정에 대한 의존도가 높고 주민의 역량이 미흡하여 성급하게 도입하면 주민자치의 싹이 자라지 못할 수 있음(주민자치 역량의 강화가 선행되어야 함)

자료: 김필두, 2014 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석, 한국지방행정연구원: 92

2) 주민자치회 시범사업 실시의 성과와 문제점³⁰⁾

(1) 시범실시의 성과

주민자치회의 성과는 주민자치회에 대한 인식제고와 더불어 제도적차원의 성과와 운영적 차원의 성과로 분류할 수 있다.

① 주민자치에 대한 인식제고

주민자치회 시범실시를 위한 전국단위의 시범사업공모에 의한 홍보와 각 시범사업지역의 주민자치회 위원 공모에 대한 지역주민 홍보를 통하여 일선 공무원 및 일반주민의 주민자치회에 대한 관심과 인식이 제고되었다. 또한, 대상지역의 주민자치회 시범실시 조례 입법화 과정에서 각 지방의회 의원들에게 특별법에 나타난 주민자치의 기본방향 등을 인식하도록 하였다.

② 제도적 차원의 성과

- 주민자치회 위상제고 : 기존의 읍면동단위 주민자치 조직인 주민자치위원회에 비교하여 주민자치회는 그 조직 및 구성원(주민자치위원)의 제도적 위상이 제고되었다.

<표 3-10> 주민자치위원회와 주민자치회의 특성 구분

구분	주민자치위원회	주민자치회
근거	법 지방자치법시행령 별표1 조례 수원시 주민자치센터 설치 및 운영 조례	지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례
설치목적 및 기능	조례 제15조 : 동 자치센터 운영사항심 의 결정	법27조 : 풀뿌리자치의 활성화+민주적 참여의식 고양 조례 제2조 : 주민자치센터 운영 등 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행 협의, 위탁, 주민자치*
위축	동장	시장
재정	자치센터 자체 운영 x 지역 유지들에 의한 봉사	자주재원 모색 가능 동단위협치조직

*협의 : 동 단위 발전계획, 경관 협약, 개발 사업 및 행정구역 변경, 주민 의견수렴 및 이해조정
위탁업무 : 주민자치센터, 공공시설, 공공시설물 및 마을 휴양지 등 운영/관리
주민자치 : 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 공동육아 운영 등

지방자치법 시행령 별표1의 지방 위임사무 중 주민자치센터 운영에 근거하여 각 지자체 조례에 의해 주민자치센터 운영의 보조기구로서 역할이 규정되어 있던 주민자치위원회와 달리 주민자치회는 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법을 근거법으로 하여 임의 단체적 성격에서 법정단체로 위상이 높아졌다. 또한, 위축권이 읍면동장에서 시군구청장으로 상향 조정됨에 따라 조직의 위상도 높아졌다.

30) 김필두(2014):67-87, 김필두, 류영아(2015), 53-58

- 주민자치회 기능 명확화 : 한편 설치 목적 및 기능에서 단순한 주민자치센터 운영심에서 주민자치기능 협의기능 위탁기능 등의 역할이 명확하게 규정됨에 따라 행정동과 주민자치회의 역할분담이 명확해지고, 읍면동장과 주민자치회의 신뢰가 향상되었다.
- 자치권한 확대 : 주민과 행정 간 협업에 있어 주민에 대한 지방자치단체의 권한의 분배에 대한 대략적 준거점이 도출되었으며, 제한적이더라도 지역 문제에 대한 결정 권한을 부여함으로써 주민들의 관심과 참여 동기를 제공하게 되었고, 지역에 대한 주민들의 자원봉사 의지가 높아지는 계기가 되었다.

③ 운영적 차원의 성과

- 법령상 미비점 확인 : 향후 주민자치회의 법적 지위 등에 대한 명확화에 대한 공감확산, 주민자치회의 재정의 성격과 자율성의 확대에 대한 필요성 공감확산, 주민자치회의 운영을 위한 공무원 및 주민 대상 주민자치교육의 필요성에 대한 공감대 확산 등이다.
- 자치회 재정확대 : 소득사업 등 사업분야 확대와 재정독립 가능성 확대

(2) 시범실시의 문제점

주민자치회 시범사업 실시의 문제요소는 주민자치회 위원선정위원회, 주민자치회 구성, 운영, 재정, 행정과의 관계, 지역대표조직으로서의 역할 등의 문제가 있다.

① 주민자치회 위원 선정위원회의 문제

선정위원회 위원구성의 행정구역 범위, 선정위원의 직책, 선정위원 추천권자의 중립성, 선정위원회 운용의 효율성 등의 면에서 한계가 있다.

- 읍면동 사정에 어두운 선정위원회 : 선정위원회를 시군구 단위 구성 시 읍면동의 세부 사정을 모르는 이가 발탁될 수 있고, 읍면동 단위 구성 시, 인적자원 풀 부족.
- 선정위원의 직책 : 주민자치회를 지역 대표조직으로 인식하는 경향이 강하여 주민자치위원회의 하부조직으로 인식하는 자생단체 대표나 통리장대표 등으로 선정위원을 구성하는 것에 반감을 가질 수 있다.
- 선정위원회 운영의 비효율 : 주민자치위원 결원 발생으로 충원(수시모집)이 필요한 경우마다 위원선정위원회를 운영하는 것은 선정위원회 소집에 무리가 있다.

② 주민자치회 구성의 문제

자치회 구성과 관련, 인력부족과 선출, 해촉 방식 및 기준에 문제가 있다.

- 인력부족 : 소규모 읍면동의 경우 위원후보 인력자원의 부족 등으로 지역, 주민, 직능별 균형 있는 선출이 어렵다(읍면동 주민한정).
- 선출문제 : 일방적 선정, 무자격자 선정 등의 경우도 있어, 위촉 거부 및 소극적 활동, 조기사퇴 등이 발생하며, 공식적으로는 공모, 추대, 직선 등의 방법을 권유하고 있지만 실제에 있어서는 기존 주민자치위원회 위원과 마찬가지로 읍면동장 등의 추천에 의존.
- 해촉문제 : 해촉 기준, 사유, 절차, 해촉권자 등에 대한 규정이 명확하지 않고, 미활동 위원에 대한 해촉이 어려움.

③ 주민자치회 운영(기능 및 역할)의 문제

- 대부분의 위원들이 자치회 및 자치위원 역할에 대한 이해부족하며, 자치위원 교육은 대부분 1회성으로 그치고 있다. 또한, 자체적인 사업의 수립 및 추진역량, 행정절차에 대한 이해가 부족하다. → 활동 과정상에 이루어지는 현장 교육지원이 요구된다.
- 기존주민자치회와 차별화 되지 않음 : 대다수 위원들의 활동 및 참석저조, 소수 위원을 중심으로 운영, 동행정에 대한 자문역할 수준 → 현장자문

④ 주민자치회 재정의 문제

- 행정의 재정지원에 대한 의존경향이 크며, 주민자치회에 실질적 예산 회계 권한이 없어, 예산편성과 집행에 행정이 간섭 → 자체재원 모색
- 예산·회계업무 수행 전문유급사무원은 예산 부족으로 전문가 대우를 받지 못하고 최저임금적용 또는 시간제 근로자로 대우 받고 있음 → 행정인력 지원

⑤ 주민자치회와 읍면동 행정과의 관계 문제

- 행정과의 관계 등 주민자치회의 제도적 지위, 기능배분이 모호함 → 제도 기준 명확화
- 읍면동 사무에 대한 협의·심의 기능을 수행하는데 한계 → 현장자문
- 예산·회계 등 특정한 사무역량이 부족하여 행정업무를 수행하는 공무원과 대등한 관계를 설정하는데 한계 발생 → 중간적 입장의 현장자문
- 예산 항목과 전용 및 이용에 대한 이해 부족으로 예산의 집행에 한계 → 현장자문

⑥ 지역 대표조직으로서의 역할

- 주민자치회 활동에 대한 지역주민들의 인식 미비 → 주민 홍보 및 활동 체계 보완
- 지역 내 다양한 조직(민간단체, NGO 학교 등)과의 연계가 부족하고 별도로 운용되고 있어, 지역전체를 아우르는 대표조직으로서 역할에 한계 → 주민 홍보 및 활동 체계 보완

4. 수원시 주민자치회 시범실시의 운용상의 특징

앞서 확인한 바와 같이 수원시는 주민자치회 시범사업 대상지로 행궁동과 송죽동이 선정되어, 관련 조례를 제정 운용하고 있다.

수원시가 운용하는 주민자치회가 기존의 주민자치위원회와 다른 제도적 차이점은 다음과 같다.

<표 3-11> 수원시가 운용하는 주민자치위원회와 주민자치회의 제도 기준 비교

		주민자치위원회	주민자치회
근거	법	지방자치법시행령 별표1	지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법
	조례	수원시 주민자치센터 설치 및 운영 조례	수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례
설치 목적	조례 제15조 : 동 자치센터 운영사항심의 결정	법27조: 풀뿌리자치의 활성화+민주적 참여의식 고양 조례 제2조: 주민자치센터 운영 등 주민의 자치활동 강화에 관한 사항 협의, 위탁, 주민자치*	
위촉	동장	시장	
재정	자치센터 자체 운영	자주재원 모색 가능	
	지역 유지들에 의한 봉사	동단위협치조직	

* 협의 : 동 단위 발전계획, 경관 협약, 개발 사업 및 행정구역 변경, 주민 의견수렴 및 이해 조정
 위탁업무 : 주민자치센터, 공공시설, 공공시설물 및 마을 휴양지 등 운영/관리
 주민자치 : 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 공동육아 운영 등

수원시 주민자치회 시범사업의 특징을 분석하기 위해 시범사업 대상지인 행궁동과 송죽동의 주민자치회 주요위원(5인)을 대상으로 송죽동 내 카페에서 좌담회 형식의 FGI를 실시하였다.

1) 주민자치회 운영

① 주민자치회에 대한 인식 : 주민자치위원회와의 차별성을 잘 모름

주민자치위원이 동장에 의해 위촉되던 것이 시장에 의해 위촉된다고 하지만, 실제에 있어서는 동장에 의해 추천되기 때문에, 기존과 차이가 없고, 회의 등에 나오는 사람만 나오

는 상황도 변함이 없다. 대부분의 위원들이 기존의 주민자치위원회와 큰 차이를 느끼지 못하고 있다.

자치위원교육이 있었으나 원론적이고 개괄적인 이야기만 이루어졌다. 자치회에 대한 인식을 고양하고 실질적인 자치위원 활동에 도움이 될 수 있도록 주민자치위원의 역할과 사업수행능력을 기를 수 있는 교육이 필요하다.

② 주민자치위원 임기

2년×2회로 한정되어 있는데 장단점이 있다.

주민자치위원은 활동을 하면서 배워나간다. 그러나 4년의 한도는 할 만하면 그만둬야 하는 상황이 된다는 얘기가. 현장에서 보면 지역에서 자치위원으로 활동하려면 시간과 재력(기부, 찬조 필요)이 필요하기 때문에 자치위원을 하겠다는 사람도 그렇게 많지 않다.

다만, 회장을 바꾸는 것은 의미가 있다.

③ 주민자치회 활동

- 활동내용 및 종류

주민자치회의 활동은 주로 회의에 상정된 안건을 중심으로 이루어지며, 대부분 행정에 의해 안건이 상정된다. 기존에 수행해 오던 정례적인 활동(척사대회나 복다림 등)은 부녀회 등과 연계하여 치러지고 있다. 회의 참석과 행사참석,찬조 등을 주요 역할로 생각한다.

활동내용 중에 기존 주민자치위원회와의 가장 큰 차이는 위탁사업을 수행한 것이다.

행정과 주민의 중간자적역할과 관계되는 일반 지역주민 의견수렴 및 정보교류 활동은 주민자치위원회 때와 마찬가지로 거의 이루어지고 있지 않다.

- 활동목표

주민자치회의 활동은 지역을 위해 봉사하는 것으로 인식하고 있으며 주민자치회의 활동목표에 대해 별도논의가 이루어진 적은 없다. 활동목표 수립에 대한 별도논의가 필요하다. 다만, 위원들은 지역에 대한 봉사활동 등 주어진 역할은 열심히 하지만 새로운 목표나 안건을 만들어 내는 것에는 다소 어려움을 느낀다.

- 활동범위

행정동 범위의 안건에 대해 논의한다. 타 행정동과 문제가 발생하는 경우는 주민자치위원회 구 연합회를 통해 대응할 수 있지만 실제로 타 동과 문제를 논의한 경우는 없었다.

3) 주민자치회 재정

① 자치위원 활동경비

활동경비는 따로 주어지지 않는다. 회의 참석수당을 받는데 이 수당에 0만원을 더해 회비로 모아서 주민자치회 활동비로 사용하고 있다. 오히려 자치위원 활동을 하면서 생업 수입이 감소하고 있으며, 이를 감내하고 있다.

자치위원 수당의 현실화가 필요하며, 최소한 회의 후 식사비용 정도는 지급이 필요하다.

상근간사를 두고 있는데 주민센터 활동관련 경비와 회비에서 보조하여 운용하고 있다. 정식 급료를 받게 하면 좋지만, 받아도 문제가 있다. 돈 문제로 위원 간 갈등의 여지가 있으며, 충분한 금액이 아닌 경우, 노동법에 저촉된다. 전임 간사가 노동사무소에 제소하여 소송한 사례가 있다.

② 주민자치회 위탁사업

- 자전거 대여소(행궁동) : 생태교통 마을 활동으로 주민자치회가 위탁형식으로 수행
- 화서문 한옥 전시관(행궁동) : 자치회 위탁, 마을해설사 거점으로 논의 되었으나 현재 주민 생활공예 학습공간으로 활용
- 어린이공원 청소(송죽동) : 자치회가 위탁 받았으나 특정인이 받아 운영하는 형식. 이후 자치위원들이 돌아가며 운영하였으나 운영의 한계, 반납

위탁사업 내용은 행정에서 제안되고 자치회가 수락한 형태이며, 현재 위탁 운용할 수 있는 시설이 거의 없고, 자체준비(자치위원 관리운영역량)도 되어있지 않다. 특히, 현재의 위탁사업에 의한 자치회 수입은 없으며, 참여자들의 개별적 입금 수령방식으로 이루어지고 있기 때문에 주민자치회 재정사업이라 하기에는 한계가 있다.

③ 예산계획 및 집행

예산계획 및 집행은 공무원이 수행하고 있다.

4) 행정과의 관계 등

자치위원의 법적지위가 모호하며, 행정과의 관계 또한 명확하게 제시되지 않고 있다. 자치위원의 권한과 책임에 있어 행정절차나 회계에 대한 위원들의 역량부족에 기인한 면도 있다. 회의 안건 등은 대부분 공무원에 의해 작성되어 제안되고 있다.

조례에 의한 조직인 마을만들기 협의회, 동 지역사회보장협의체, 주민자치회는 활동이

각자 이루어지지만 위원 및 역할이 중복되는 면도 있어 통합운용이 바람직하다.

5. 주민자치회 시범사업 종합

주민자치회 시범사업은 현실적으로 운용가능성이 높고, 지자체 선호도가 높은 협력형으로 시행되었으며, 주민자치에 대한 인식제고와 자치회의 법적지위와 재정 등 제도규정의 미비점을 확인하는 등의 성과를 거두었다.

주민자치회 위원선정위원회는 종합적인 문제를 가지고 있으며, 주민자치회 구성에 있어 위원들의 선출방법 및 해촉에 대한 현실적 세부규정의 필요성이 확인되었다.

주민자치회의 실질적인 활동을 전개하기 위한 과제로는 주민자치회의 운영, 재정, 행정과의 관계, 지역대표조직으로서의 역할 등의 측면에서 드러난 문제들을 극복하기 위한 방안이 요구된다.

이러한 방안으로는 주민자치위원들의 활동과정에서 이루어지는 지속적인 현장 교육과 자문 및 행정과의 조율을 지원할 수 있는 체계(전문 자문위원의 파견 등)가 필요가 있으며, 주민자치회의 자체적 재원과 회계운영방안이 모색될 필요가 있다. 또한, 행정과의 연계사무 등을 위한 행정인력의 지원이 필요하다.

특히, 주민자치회가 행정의 보조조직이 아니라 지역주민들의 대표조직으로서 기능과 역할을 하기 위해 이에 대한 조직구성 및 활동체계에 대한 세부적 기준이 마련될 필요가 있으며, 조직 활동에 대한 대 주민홍보와 현장밀착형 활동의 전개가 활성화될 필요가 있다.

제4장 수원형 주민자치회 운용 방안³¹⁾

1. 동단위 민관협력 거버넌스 체계로서의 통합적 조직운영

수원형 주민자치회의 운용방안에 관한 논의는 수원시에서 활동하고 있는 중간지원조직 네트워크 회의³²⁾중 제5회에서 제10회에 걸쳐 앞서 제시된 주민자치 모형을 기반으로 이루어 졌다.

1) 수원형 주민자치 운용방안의 개요

(1) 비전과 목표

- 비전 : 더불어 사는 사회, 지역공동체 기반의 주민자치 실현
- 목표 : 민관협력의 동단위 지역경영조직으로서의 주민자치회 구성

(2) 추진전략

수원형 주민자치회의 추진전략은 크게 민관/민민 파트너쉽, 계획기반의 진행관리형 지역 경영, 현장형 주민자치역량강화로 설정할 수 있다.

① 민관/민민 파트너쉽 : 인정과 공유

동행정도 동주민도 모두 마을공동체의 일원이며 함께 가야할 동반자이다. 이를 명확히 하기 위해서는 다음과 같은 인정과 공유가 필요하다.

- 계획인정: 지역 내 주민들의 합의를 바탕으로 지역 활동목표로서의 수립된 마을계획
- 조직인정: 계획 수립과정을 통해 형성된, 계획의 실현을 목적으로 하는 주민조직
- 정보공유: 행정·주민자치회 정보의 발신, 주민의견의 수렴·공유 뉴스레터/게시판 운용
- 재정공유: 지역(동) 내 각종 공동체 사업의 수익과 비용을 통합적으로 관리 교육, 공간 관리사업을 통해 수익창출, 복지 및 홍보 사업비용 충당

31) 제4장 운용방안을 본 연구과제의 정책적 제언으로 같음한다.

32) 2017.02.09.(목)부터 12월22일(금)까지 매월1회씩 10회 개최, 10월 미개최

참여조직 : 수원지속가능발전협의회, 수원시 시민소통기획관 대외협력보좌관, 수원시정연구원, 수원시지속가능 도시재단, 수원시지역사회보장협의체, 수원시종합자원봉사센터, 수원시 평생학습관, 수원시 영상미디어센터, 작은도서관협의회, 수원시 청년지원센터, 경기도 따복공동체지원센터, 수원시 기후변화체험교육관

② 계획기반의 진행관리형 지역경영 : 실행과 계획의 병행

계획과 준비도 중요하지만 실행이 우선이다. 현 상황에서 할 수 있다고 판단되는 것부터 우선 실행한다.

주민활동과 사업실현에 따른 지역상황변화에 대응하여 지속적으로 활동목표로서의 마을 계획을 수정·보완해 가는 지역경영을 실행한다.

③ 현장형 주민자치 역량강화: 전문가의 현장파견

주민들의 자치역량은 현장에서 활동하며 배울 수 있는 환경을 조성한다.

주민들의 활동현장에서 관련된 전문지식의 학습과 실천의 병행이 가능하도록 도시 관리와 주민공동체 활동에 대한 충분한 역량이 있는 전문가를 파견한다.

- 전문가 등록(인정)제도 : 역량 있는 전문가를 발굴하여 전문가 풀을 운용하며, 해당 전문가에 대해서는 파견 현장 활동을 통해 평가검증한다.
- 전문가 파견제도 : 지역의 신청에 기반하여 전문가를 파견한다.

(3) 실천과제

3대 추진전략에 따른 주요 실천과제는 다음과 같이 정리할 수 있다.

①-1 조직/계획 인정노력 : 활동과정+결과를 심의하여 자격부여.

-2 마을/행정 정보 적극적 공유 : 혼자 아는 것이 아니라 함께 알게 하는 것

② 마을계획 수립 및 운용

마을계획은 지역 주민들의 활동목표이자 주민조직 구성원의 발굴수단이다. 마을계획의 운용특징은 계획 수립 후 활동을 전개하는 것이 아니라 활동을 전개하면서 계획을 수립하면서, 마을을 만들어 가는 것이다.

③-1 소그룹(분과)활동 : 활동은 혼자도 주민모두도 아닌, 함께하고자 하는 해당 활동에 관심을 갖는 주민그룹이 하는 것.

-2 공공시설 자주(위탁)관리 : 시설관리 지식 습득, 시설효율 증진, 자주재원 마련

2) 주민자치회 실행상의 주안점

수원형 주민자치회 실행에 있어 주목해야 할 특징으로는 크게 법적지위(협의)와 자율성(확동)을 동시에 만족할 수 있도록 하기 위한 이중구조의 조직 구성과 활동 과정을 통한 구성원 발굴·역량강화를 위한 전문가 파견 지원, 상호보완적 협력체로서의 민관의 역할 구분, 그리고 인력과 재원의 한계를 극복하고 실효성을 높이기 위한 공동체(공공성) 기반의 선택과 집중의 4가지를 들 수 있다.

① 법적지위(협의)와 자율성(확동) 동시획득 : 이중구조의 조직구성

지역의 공동체 활동을 기반으로 하는 주민조직은 그 구성과 활동에 있어 공개성과 개방성을 확보하기 위해서는 활동에의 참여와 탈퇴가 해당 조직의 합의를 바탕으로 비교적 자유로이 이루어 질 수 있어야 한다. 한편, 행정과의 협의수행에 있어 파트너적 지위를 보장하기 위해서는 조직구성원의 법적 지위를 명확히 할 필요가 있으며, 법정조직으로 지정할 필요가 있다. 이 경우 법정조직의 운영과 명확화 측면에서 조직의 구성 및 구성원의 임면 및 임기 등에 대해 명문화된 규정의 필요성이 발생하게 된다. 이러한 주민조직의 양면적(일견 상반적) 요구를 충족시키기 위하여 다음과 같은 2중구조의 조직을 구성한다.

<표 4-1> 주민자치회 이중구조

구분	성격	조직 구성	주요역할	강조역량	활동공유	
마을경영실 (본회의)	협의/결정	제도기준 (인원/임기제한)	지역창구	협상력	기획력, 공동체력	논의결과 즉시 공개
마을작업반 (분과회의)	계획/활동	임의기준 (인원/임기 무제한)	사업계획/실행	전문성		활동 정례보고

마을경영실은 조례에 의해 규정되는 주민자치회 본회의로 지역경영과 관련된 주요사안에 대해 행정과 협의하고 결정하는 주체이다.

조직은 행정의 파트너로서 제도적 지위를 가지며 구성원의 선출은 조례에 명시된 기준에 의거한다. 주로 지역 주민의견의 수렴 및 홍보 창구역할을 수행하며 행정에 대해서는 지역주민의 대표역할을 지역민에 대해서는 행정정보의 제공과 상담 창구 역할을 수행한다.

구성원의 요구 역량은 특히 협상력이 강조된다. 활동에 대한 공유방식은 논의 결과에 대해 게시판이나 뉴스레터 등을 통해 즉시 공개, 공유하도록 한다.

마을작업반은 주민자치회의 하부 분과에 해당하는 것으로 주민자치회의 실질적인 계획과 활동주체이다.

구성원의 선출은 주민자치회의 합의를 바탕으로 임의로 결정하며, 주로 사업계획 및 사

업화에 따른 실행을 담당하며, 개별 참여 사업에 대한 전문성이 강조된다. 활동에 대해서는 정례적으로 본 회의에 보고한다.

② 활동과정을 통한 구성원 발굴, 양성 : 전문가 파견

주민자치회 구성원은 시의원이나 행정공무원 등과 달리 지역 활동을 주 업무로 하는 것이 아니라 별도의 직업 활동을 포함하여 자신의 일상적 생활을 영위하는 가운데 자발적 의사를 근간으로 시간과 노력을 들여 지역공동체 활동에 참여하는 것이며, 원칙적으로 무급으로 활동한다.

따라서, 가능한 공동체 활동에의 참여의사 이외에 여타 참여기준에 대한 제한을 없애, 참여하고자 하는 주민들의 진입장벽을 낮출 필요가 있다.

또한, 심리적인 측면에서도 이러한 참여의지에 준하는 즉각적인 참여는 매우 중요하게 다루어져야 한다. 지역 공동체 활동에의 참여의사는 주민 개인의 자아실현과 관계되는 영역의 비중이 크며, 주민자치 활동에 새로이 참여하고자 하는 이들에게는 새로운 도전으로 일종의 스트레스로 작용하게 되며, 당연하게도 개인의 자유의지는 시시때때로 변화하고 좌절되기 쉬운 경향이 있기 때문에 참여도를 높이기 위해서는 참여의지가 발현되었을 때 그것이 가능한 빠르게 실현될 수 있도록 쉽게 활동에의 참여가 이루어지도록 하는 환경이 요구된다.

따라서, 주민자치 활동의 참여에 동반하는 사전지식이나 조건 등의 진입장벽을 최대한 낮출 필요가 있다.

한편, 바람직한 주민자치활동을 전개해 나가기 위해서는 당연히 해당 구성원들이 주민자치활동과 관련된 지역관리 등에 대한 전문적 소양을 갖추는 것이 바람직하지만 대부분의 주민들은 이러한 활동이 비전문분야인 경우가 많기 때문에 관련소양 교육은 필요불가결하다 할 수 있다.

이러한 관점에서 지역관리에 전문적 소양을 갖추고 있지 않기 때문에 주민역량을 증진시키는 교육은 사전에 활동을 준비할 수 있도록 이루어지는 것³³⁾도 중요하지만, 지역공동체를 위하는 주민자치 관련 활동과정에 참여하고자 하는 주민이 일단 참여하는 과정 속에서 관련역량을 기를 수 있는 시스템이 요구된다.

특히 활동시간과 구별되는 별도의 교육시간을 할애하기 보다는 해당 활동을 직접 수행하는 가운데 이루어질 수 있도록 주민자치회 초기과정에는 해당 활동을 지도할 수 있는 주민자치활동을 이해하는 전문가의 현장(파견)자문 등이 이루어지는 것이 바람직하다.

33) 현재 수원시정연구원에서는 시민자치대학 주민자치위원회과정 운영을 통해 한정적이지만 사전적, 보수적 성격의 주민자치교육을 진행하고 있으며, 이의 확대운영을 모색하고 있다.

③ 협력은 모든 것의 공유가 아닌 상호 보완 : 민관의 협력적 역할구분

수원형 주민자치는 민과 관이 상호 파트너로 인정하는 가운데 이루어지는 협력적 거버넌스를 상징하여 설정되었다.

여기서의 협력은 민과 관이 하나의 결사체를 이루는 것이 아니라 각기 자신의 고유한 영역을 인정하며 주민조직에 의한 지역경영강화 측면에서 상호 협력하는 것이다.

이러한 협력의 배경에는 날로 늘어가는 주민들의 행정서비스 수요의 증대와 이를 공급하기 위한 세수확충의 한계라는 현실적 상황에 대한 대응측면이 있다.

국가 경제가 규모가 확대되고 저성장기에 들어감에 따라 과거 고도성장기와 달리 세수의 확충이 한계를 갖게 되고 날로 증가하는 행정서비스의 질적 양적 확대 요구에 대응하는 것이 어렵게 되었다. 이의 해결을 위해 공공시설 특히 주민 이용시설에 대한 유지관리비의 감소가 주요한 방안으로 상정될 수 있다.



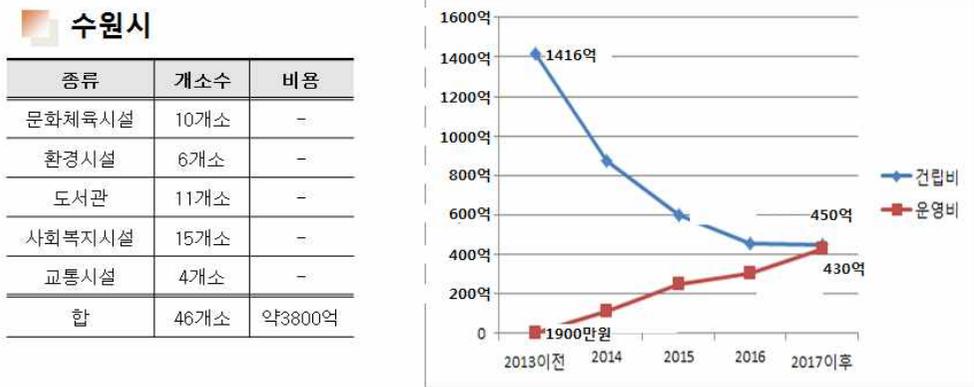
<그림 4-1> 행정서비스에 유지관리비가 미치는 영향 가상도

가상의 행정기관을 상정해 보자. 해당 행정의 1년 예산은 100억이며, 해당 행정기관이 수행하는 모든 행정서비스를 하나의 박스를 제공하는 것으로 하고, 해당 박스는 만들기에 10억 유지관리에 2억이 든다고 설정하여 시뮬레이션 해보면, 최초에는 10개의 행정서비스를 제공할 수 있으나 1년 후부터 이미 제공된 행정서비스의 유지관리를 위해 비용을 지출하게 되고 4년 뒤에는 가용 서비스 수준이 5개에 그치게 되고 11년이 지나면 아무것도 제공할 수 없는 상황에 처하게 된다.

실제로 수원시의 2013년 이후 건축되는 공공시설물 46개소에 대한 운영비의 2016년 기준 예상추이를 보면, 이러한 상황의 현실성을 확인할 수 있다.

경기도의 경우 2003년 경기도 예산 약 8조였으며, 10년 뒤인 2013년의 예산은 약 16조로

2배로 증가하였다. 그러나 가용예산은 2003년 약 1.5조(예산대비 17%)에서 약 0.4조(예산대비 3.5%)로 대폭 감소하였다.



<그림 4-2> 2013년 이후 건축된 수원시 공공시설물 운영비 예상 추이

세수확충 등을 통한 예산 증가나 물가하락 등을 통한 행정서비스 제공 비용의 감소가 현실적으로 불가능한 상황³⁴⁾에서 지속적인 행정서비스 제공하기 위한 유일한 방안은 행정 서비스에 대한 유지관리비용을 줄이는 것이라 할 수 있다.

특히, 주민들이 이용하는 시설·공간에 대해 해당 시설·공간을 이용하는 주민들이 직접 해당 시설·공간에 대한 유지관리를 수행하는 것은 해당 시설·공간의 이용효율화와 만족도 증진 측면에서도 유의미 하다. 따라서 도시관리 차원에서 지역단위의 민관협력³⁵⁾은 행정서비스의 유지측면에서 매우 중요하게 다루어져야 한다. 지역관리에 있어 행정과 주민을 중심으로 각각의 역할을 보면 다음과 같이 상정할 수 있다.

<표 4-2> 민관협력의 지역관리에 있어 역할구분

협력주체	역할
동행정	동행정사무 + 시의 정책, 부서사업, 제도규정 등 정보제공
	전문가파견 및 공동체 활동상담 등 주민활동 지원
	주민조직의 공공성 확보 : 지역경영 주민 조직 및 계획(활동목표)의 인정
주민조직	조사, 의견수렴, 제안, 공유, 관리직접 활동, 아이디어발굴, 기획
중간조직	민관협력에 있어 주민활동지원과 관련된 전문조직으로서 각각의 주민활동영역별로 주민과 행정이 협력관계를 수행할 수 있도록 현장지원을 수행한다. 다만, 민관협력이 체계화, 원활화와 더불어 그 역할 비중의 감소가 전제된다.

34) 현실을 돌아보면 물가는 경제·사회 안정측면에서 지속적으로 상승하고 있으며, 경제규모의 급격한 팽창도 어려운 상황이다. 이는 비단 우리나라뿐만 아니라 세계적으로 고도성장기를 지나 저성장기에 들어선 안정적 경제환경을 유지하는 선진각국에 있어 공통적으로 해당된다.

35) 우리가 국가와 행정의 존재필요성에 동의하며 세금을 납부하는 현실적 측면에서 행정의 필수적 역할을 이해한다면, 지역관리는 주민스스로가 아닌 민관협력차원에서 다루어져야 한다

수원시의 경우, 지역주민들의 활동지원을 위한 대표적인 중간조직으로는 지역사회보장협의체, 자원봉사센터, 마을르네상스센터, 평생학습관, 미디어센터 등이 상정될 수 있다.

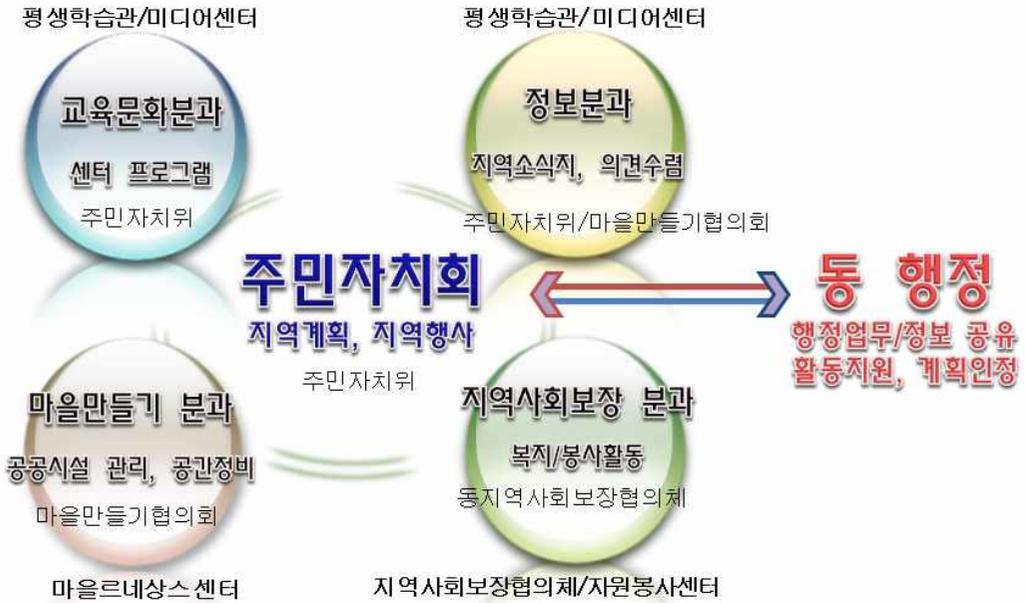
이러한 중간조직들은 민관협력이 체계화되고 정착되지 않은 과도기적 단계에서 행정과 주민 양자 모두에 대한 지원을 수행하게 되며, 이러한 지원에 대한 전문가적 소양이 요구된다.

주민자치회를 중심으로 하는 동단위 현장에서의 민관협력의 구조를 상정함에 있어 동단위에서 조례에 기반하여 운용되는 대표적 주민조직영역 으로는 주민자치와 마을만들기, 지역사회보장이 있으며, 각각의 특성을 비교해 보면 다음과 같다.

<표 4-3> 수원시 조례에 기반하여 운용되고 있는 동단위 주요 주민조직 비교

		주민자치	마을만들기(공간+정보)	지역사회보장
근거규정		수원시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례	수원시 마을만들기 조례	수원시 지역사회보장협의체 구성 및 운영 조례
공통목표		주민 모두가 행복하고 살기 좋은 마을 (공동체 회복을 바탕으로)		
활동범위	공간	행정동 전체	마을전체	행정동
	사업	동행정 전반	동아리 활동, 마을정비	복지행정 현실화/효율화
활동목표		지역경영	마을계획 수립/실현 지역 공간 정비/관리	지역민 복지증진
행정과의 관계		동행정 실행방안 및 실행 협의 결정함	계획 실현방안 협의 지원받음	행정복지 사각지대 현장 확인 보완
조직성격		협의조직	활동조직	
행정동 기준 조직관계		행정동 단위 단일조직	복수가능	행정동 단위 단일조직
대상주민		마을전체주민 > 사업별 구분	마을전체주민 < 사업별 구분	마을전체주민<복지지원대상 주민중심

지역경영의 가능성 측면에서 주민자치회를 중심으로 마을만들기와 지역사회보장의 활동내용을 포괄하는 조직체계가 바람직하며, 이를 바탕으로 하는 동단위 민관협력 구조도는 다음과 같이 상정할 수 있다.



<그림 4-3> 동단위 민관협력 구조도 (주민자치회 중심)

④ 인력 및 재정의 한계 극복 및 실효성 증진 : 공동체(공공성) 기반의 선택과 집중
 주민자치는 기본적으로 주민들의 자발적 참여의지를 기반으로 하는 주체적 활동이 요구된다. 따라서 행정의 필요와 판단에 근거한 설정과 강제가 아니라 지역주민들의 합의된 자의의지의 총합을 기반으로 다루어져야한다.

수원형 주민자치(민관협력의 지역경영)체계는 지역주민들의 참여 혹은 활동의지를 기준으로 선택적으로 추진되어야 하며, 이를 지원하기 위한 행정의 가용자원이 집중되어야 한다. 이는 현재와 같이 민관협력의 지역경영관련 전문자원이 부족한 과도기적 상황 속에서 그 효율적 운용 측면에서도 유의미 하다.

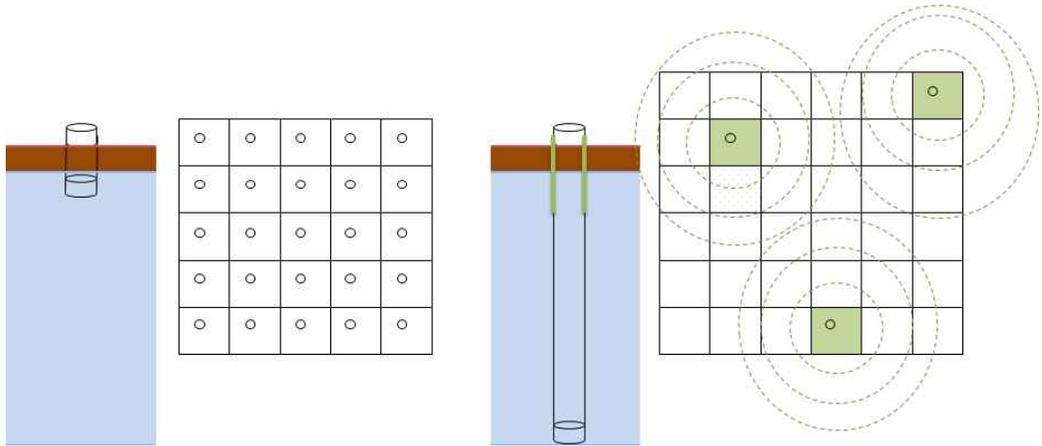
따라서, 주민자치의 일괄적인 진행이 아니라 선택과 집중을 통해 점차 확대해 가는 방식이 바람직하다.³⁶⁾

이는 한정된 행정재원의 효율적 운용 측면에서도 유의미하다.

가령, 사막지역에 우물을 파는 것을 상정해 보자. 모든 지역에 우물을 파는 경우 최소한의 우물을 팔 수 밖에 없는 재정적 한계가 있는 경우, 얇은 우물은 모래바람에 막히고 매년 동일한 예산이 지속적으로 소모되게 된다. 동일한 비용으로 특정지역만 선정하여 아주 모래바람을 막을 수 있는 장치가 설치되고 매우 깊은 우물을 파는 경우 그 우물은 유지될

36) 우리에게 익숙한 속담 중에는 ‘남의 떡이 커 보인다.’가 있다. 이는 인간의 일반적 심리를 나타내는 것으로, 익숙하지 않은 것에 대한 시도에 있어서도 유의미하게 적용될 수 있다.

확률이 높고, 주변지역에서의 그와 같은 우물의 설치요구도 강화될 것이다.



〈그림 4-4〉 선택과 집중, 확산에 대한 모식도

수원형 주민자치(민관협력의 지역경영)에서의 선택기준은 지역공동체 활동과 민관협동 정도이며, 지원의 집중을 위한 구체적 기준으로는 마을활동조직(주체)과 마을계획(활동목표 이미지)의 인정을 상정할 수 있다.

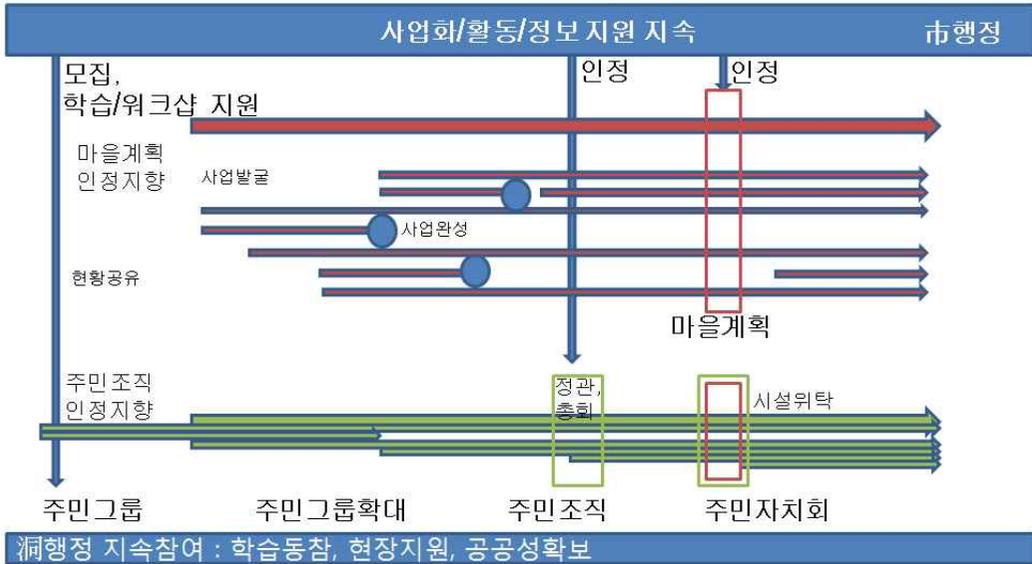
2. 주민자치회(동단위 지역경영 주민조직)의 조직화 과정

주민자치회의 수행에 있어서는 우선 해당 조직의 구성이 가장 중요하다.

현재 중앙정부에서 추진하고 있는 주민자치회에서는 추천이나 공모, 선거방식 등을 통해 과거의 경험이나 인식에 기반하여 조직의 구성원을 선정하고, 조직을 구성, 활동의 전개를 도모하여 왔다. 그러나 이러한 방식은 해당 구성원의 활동을 강제할 수 있는 조건이 용이하지 않은 주민자치 조직에 있어서는 효율적이지 못하며 결과적으로 이제까지 괄목할만한 성과 사례를 찾아보기 어렵다.

수원형 주민자치회의 구성은 해당 조직의 활동 목표를 확인하고 그 목표를 실현하기 위한 지역 활동을 현 상황에서 실제로 수행할 수 있는 이들을 발굴하여 이를 구성원으로 하는 방식을 상정하였다.

즉, 현재에서의 활동에 기반한 조직구성방식으로 해당 동의 주민으로서 지향해야 할 활동 목표로서의 마을계획을 수립하고, 필요한 사항에 대해 사업화를 추진하는 과정에서 이러한 활동에 직접 참여하는 주민들을 중심으로 조직을 구성하며, 이의 지원 과정을 통해 그 활동 수행의 전문적 역량을 증진한다. 특히 계획 과정에서부터의 행정참여를 통해 해당 계획 및 조직의 공공성을 확보하고, 민관의 협력의 기반이 되는 신뢰관계를 공고히 한다.



<그림 4-5> 마을계획수립과정을 통한 주민조직 형성 진행도

계획기반의 조직형성을 위한 시간절차는 과거 요코하마시 혼고초3초매³⁷⁾ 및 광주시 남구 양림동³⁸⁾ 등의 실행경험을 바탕으로 다음과 같이 설정할 수 있다.

<표 4-4> 마을계획(마을활동목표) 수립과정을 통한 조직형성 과정

단계별 활동	활동관련조직구성도	관련지원사업제도(지원대상)
초기:행정에 의한 상황정보제공, 마을에의 주민관심유발		행정의 지역에 대한 적극적인 활동 (행정 공무원의 현장파견 설명)
주민의식고양/육성:마을걷기, 마을만들기 관련지식 등의 학습		지역마을만들기 상담사업 (마을만들기 학습회 지원)
마을만들기의 구체화:지역주민활동 조직/목표설정과 공공성확보		지역 마을만들기 활동지원사업 (전문가 파견) 지역 마을만들기 활동조성사업 (지역주민조직 활동지원)
<장래상> :지속적인 활동전개 :지역매니지먼트조직으로서 지속적인 활동		지역마을만들기 사업 조성사업 (지역 주민조직 활동지원)

출처:김주석, 타카미자와(2007) :665 표4 수정편집

37) 김주석, 타카미자와(2007)

38) 이연숙 외(2010)

① 시범사업 대상동 선정 (약1개월)

①-1 주민자치위원장/간사, 마을만들기 협의회장/총무 대상 사업설명

①-2 시범동의 공모 : 주민자치위원회와 마을만들기 협의회 등의 합의 기반

② 마을계획수립 및 마을조직 구성 (약 6개월~1년)

②-1 주민자치 및 마을만들기 학습

②-2 워크샵 및 회의진행: 개별과제에 대한 사업화, 실행 모색+알림 ②-3, ②-6, ②-7

- 계획가안 수립 및 관심증진 3개월

- 설문을 통한 주민의견수렴 1개월 ②-4

- 계획안 반영 수립 및 마을행사 1개월 ②-5

- 조직구성 및 인정 확인, 계획안 수립 및 인정 1개월

②-3 마을미디어 진행 : 알리기 담당자 학습/실행 지원

②-4 마을설문 진행

②-5 마을 이벤트 진행 : 주민자치를 향한 활동 소개 홍보 포함

②-6 가능한 사업 사업화 진행 : 주민활동에 대응한 적극적 지원

②-7 참여주민 지속 확대

②-8 공공시설 시범위탁 : 가능한 인원, 역량 확인 후

③ 마을조직, 계획인정 (약1개월)

③-1 조직인정기준 및 절차, 체계 검증

③-2 계획인정 기준 및 절차, 체계 검증

※ ②-2 워크샵 및 회의 진행 상세

개별 과제에 대한 사업화 및 실행 모색으로 워크샵과 운영위원회를 현장상황에 맞추어 약 24회(1~2주 단위) 운영하는 것을 상정한다.

1차 : 학습 I + 지역과제 정리해보기 I + 운영위구성

- 운영위 : 워크샵 운영논의, 사업화 구상, 구성원 발굴방안 논의,

- 마을알림(지원) : 게시판 게시 등

2차-4차 : 지역 둘러보고 정리해 보기(구역별, 주제별)

- 운영위 : 상기동일 + 마을소식지 및 배포방안 논의

5차 : 수집 정리자료 기준 과제 정리해보기II(사업화구상:알림 포함), 마을계획(안)

- 운영위 : 상기동일

- 0차 : 사업화 구상/ 실행 논의 , 주민동참 방안 검토논의, 마을계획(안)
 - 운영위 : 상기동일
- 6차 : 아이들과 함께 지역둘러보기, 고민하기(주제정리), 사업화 구상, 마을계획(안)
 - 운영위 : 상기동일 + 마을행사논의
- 7차 : 어르신 함께 지역둘러보기, 함께 고민하기(주제정리), 사업화구상, 마을계획(안)
 - 운영위 : 마을행사 논의, 설문실행 논의
- 0차 : 설문실행동참논의, 사업화 구상, 구성원발굴 논의, 설문실행, 마을계획(안)
 - 운영위 : 설문실행현황, 마을행사 추진
- 0차 : 설문보고, 마을행사 품평, 사업화구상 보고, 마을조직총회논의, 마을계획(안)
 - 운영위 : 마을조직 총회 논의, 마을계획(안) 논의
- 0차 : 마을조직 총회 + 마을계획(안)
 - 마을계획 인정논의
- 0차 : 마을계획 인정 및 사업진행 과정 돌아보기

3. 사전준비 검토사항

1) 사전준비 주요항목

① 사전 공감대 형성필수 대상 : 설명자료 필요

- 행정 : 자치행정과, 지속가능과
- 워크샵 진행지원 : 도시재단 등
- 시 주민자치위원장 협의회
- 마을만들기 협의회

② 소요비용 항목 및 장비 점검

- 워크샵(7회)진행 : 워크샵 재료비(사무용품, 지도 등), 다과비, 지원전문가 인건비, 스탭 인건비 및 교육비
- 운영회의진행 : 서류준비실비, 다과비, 지원전문가 인건비
- 설문배포 : 가구수 * 마을수
- 마을신문 : 가구수 * 0.5*종이값, 동주민센터 협조
- 기록 : 인건비, 촬영 및 기록장비 및 소모품
- 홍보비 : 현수막, 게시판설치비

+ 주민제안사업 즉시실현 지원비 : 1천만원~1억원

③ 교육주제

- 시민과 주민의 차이
 - 시민의 정부와 생활정치의 차이
 - 누가 정보를 관리 조정할 것인가? 항상 관심을 가질 수 있는가?
 - 정치가 직업인가?
 - 다양한 제도들, 그것이 무엇을 실현하였나? 시민/주민
 - 민주적 결정방식: 누가 참여할 수 있는가? 어떻게 판단할 수 있는가? 충분한 정보와 시간, 대가가 주어지는가?
 - 시민의 정부 : 시민단체의 정부? 개별시민의 정부? 어느 시민을 말하는가?
- 등.

2) 제도적 보완사항의 점검

주민들에 의해 수립된 지역경영 활동목표로서의 동단위 지역계획에 대한 인정기준과 해당 계획 실현을 지행해가는 주민조직에 대한 인정기준³⁹⁾은 다음과 같다.

① 계획인정기준

- 계획의 대상이 되는 마을의 주민 등의 다수의 지지를 얻고 있는 것 증빙
- 시의 도시기본계획 및 도시재생계획에 부합하는 것 증빙
- 마을계획에 관련한 활동계획
- 활동실적
- 지역주민 등에의 마을계획 책정에 관한 정보공포 및 주지 상황을 나타내는 서류
- 특정인의 이익을 도모하거나 또는 손해를 가하는 내용으로 하지 않을 것.
- 대상 지역 및 내용이 해당 마을조직의 활동대상 지역 및 활동계획에 부합할 것

② 주민조직 인정기준

- 활동계획
- 활동실적

39) 요코하마시 마치즈키리조직인정제도기준 및 마을계획 인정제도기준을 기초로 작성하였다. 향후 워크샵 및 마을계획 수립과정을 통해 수원시에 알맞은 내용으로 수정, 보완될 필요가 있다.

- 회칙
- 구성원명부
- 활동대상지역도
- 활동내용의 주지 상황을 확인할 수 있는 서류
- 그 조직이 단체활동의 대상 마을 주민등의 다수의 지지를 얻고 있는 것 증빙
- 특정인의 이익을 도모하거나 손해를 가하는 것을 활동 목적으로 하지 않을 것.
- 구체적이고 지속적인 활동계획이 책정되어 있을 것.
- 해당 단체의 대표자 및 사무국의 소재지, 단체의 의사결정 방법이 정해져 있을 것.

제5장 결 론

본 연구는 문헌고찰과 현장조사를 통해 동단위 행정서비스에 대한 국가의 정책방향과 현행 주민자치 제도운용상의 과제 등을 확인하고, 국가정책 방향에 부합하는 제도모형을 설정하고 주민자치회의 조직구성 및 운영을 주요 내용으로 하는 실행방안을 제시하고자 하는 것이다. 제도모형에 대한 설정은 동단위에서의 파트너적 민관협력을 통한 통합적 지역경영 관점에서 접근하였다.

주민자치 관련 정부의 정책 기조는 국민의 정부 이래 다소 차이가 있으나, 꾸준히 강화되는 방향으로 표명되고 있으며, 특히 주민자치는 복지를 중심으로 주민들의 생활에 맞춘 현장밀착한 행정서비스 관점에서 접근되고 있다. 2011년부터 주민공동 이용시설에 대한 자주적 관리가 주민자치 입장에서 표명되고 있다.

주민자치회 시범사업은 현실적으로 운용가능성이 높고, 지자체 선호도가 높은 협력형으로 시행되었으며, 주민자치에 대한 인식제고와 자치회의 법적지위와 재정 등 제도규정의 미비점을 확인하는 등의 성과를 거두었다. 주민자치회 위원선정위원회는 종합적인 문제를 가지고 있으며, 주민자치회 구성에 있어 위원들의 선출방법 및 해촉에 대한 현실적 세부규정의 필요성이 확인되었다.

주민자치회의 실질적인 활동을 전개하기 위한 과제로는 주민자치회의 운영, 재정, 행정과의 관계, 지역대표조직으로서의 역할 등의 측면에서 드러난 문제들을 극복하기 위해서는 주민자치위원들의 활동 과정에서 이루어지는 지속적인 현장 교육과 자문 및 행정과의 조율을 지원할 수 있는 체계(전문 자문위원의 파견 등), 주민자치회의 자체적 재원 운영방안, 그리고 행정과의 연계 사무 등을 위한 행정지원이 필요하다.

특히, 주민자치회가 행정의 보조조직이 아니라 지역주민들의 대표조직으로서 기능과 역할을 하기 위해 이에 대한 조직구성 및 활동체계에 대한 세부적 기준이 마련될 필요가 있으며, 조직활동에 대한 대 주민홍보와 현장밀착형 활동의 전개가 활성화될 필요가 있다.

지역 관리에 있어 주민의 역할체계로서의 ‘주민자치’를 논의하기 위해서는 ‘민관의 협력적 거버넌스’ (민과 관이 개별 주체로서 일방향적 지원이나, 주와 부가 구별되는 보조적 역할 관계가 아니라, 파트너적 관계를 전제로 상호 소통하며 활동을 전개해 가는 상황 혹은 그 체계)와 해당 거버넌스를 통해 이루고자 하는 활동 목표로서의 ‘지역경영’ (지역의 과제에 대해 우선 지역 내부역량에 의한 해결을 지향하며, 과제발굴과 계획수립, 사업

화, 유지관리는 물론, 상황변화에 따른 계획의 보완, 그리고 재정적 대책 수립에 이르기까지 지역에 대한 통합적·포괄적 활동을 전개하는 것)에 대한 이해가 필요하다.

‘주민자치’는 근본적으로 지역 공동체(Local Community)를 바탕으로 하는 의사결정 체계에 관한 것으로 지역적인 범주와 관계성을 강조한 용어로서 근린(Neighborhood)자치, 주민들이 영위하는 생활관점을 강조한 생활자치 등의 정책용어로 사용되고 있다. 주민자치는 지방자치의 또 다른 구성요소인 단체자치와 달리 행정 권한의 분권이 아니라 민관협력적 관점에서 해석되어야 한다. 따라서, ‘주민에 의한 자치’가 아니라 ‘지역에 기반한 관심과 유대를 바탕으로 집합적 역량을 구축한 주민들이 지역문제를 지역관리행정과 파트너적 협력으로 해결해 나가는 행위 또는 과정’으로 정의되어야 한다.

한편, 동단위 민관협력의 활동은 행정이 제시한 계획 및 사업에 대한 주민참여 수준에서 벗어나 계획 및 사업화, 유지관리 전 과정을 포괄하는 지역경영체계로서 전환이 요구되고 있다.

주민자치의 유형은 행정과의 관계를 기준으로 제도적 주민자치와 비제도적 주민자치(자율형 주민자치)로 나누어 볼 수 있으며, 다시 제도적 주민자치는 제도 기준의 강약에 따라 민관협치형과 활동 지원형으로 구분하여 볼 수 있다.

주민들의 일상적 생활은 그 내용에 따라 행정과의 관계 정도가 차이를 가지게 되며, 따라서 주민자치의 모형은 상기 제시된 3가지 주민자치유형이 통합된 형태로 구성, 작동하기 때문에 이를 통합적으로 담은 주민자치모형을 제시하였다.

이때, 주민대표조직은 파트너적 협치조직으로 동행정과의 협의창구, 행정정보의 전달창구, 주민의견 수렴창구 기능을 수행하며, 이를 잘 수행할 수 있도록 구성되어야 한다. 특히, 실행에 있어서는 민관협력 거버넌스에 있어 체계보다는 수행하는 사람이 중요하며, 주민자치에 있어 주민은 단일개체가 아니라 지역공동체로서, 즉 집합체로서의 의미를 가진다. 따라서 지역경영 조직으로서의 주민조직을 논의함에 있어 해당 조직의 구성원 발굴이 가장 중요하게 다루어져야 한다. 또한, 구성원의 참여는 자발성에 근거하고, 과거의 경험이 아닌 현실적 상황에 근거하여 구성원이 판단되어야 한다.

따라서, 동단위 활동 목표를 수립하고, 이를 지역주민과 공유하고, 행정과 협의하여 지역경영 목표로서 구체화해 나가는 일련의 활동 과정을 통해 주민대표조직을 형성해 나가는 것이 바람직하다. 이의 구체적 실행 방식은 ‘동단위 진행관리형 지역 관리체계’를 상정할 수 있다.

한편, 공공재원을 활용하는 행위에 대해서는 행정의 감사기준에 맞추어 운용되어야 한

다. 따라서 주민자치 조직의 활동의 자율성을 확보하기 위해서는 주민들이 합의를 바탕으로 행정사무감사와 관계없이, 자주적으로 지출 시기 및 규모 등을 결정할 수 있는 일정부분의 재원확보가 요구된다. 도시지역에서는 낮은 효율의 지역 내 공공자산을 보다 효율적으로 활용하여 가치를 증진시키고 해당 가치증진분을 자주재원화 하는 것 등이 검토될 수 있다.

본 연구에서 제시한 (가칭)수원형 주민자치는 동단위 민관협력 거버넌스 체계로서의 통합적 조직운용 방식이다.

추진전략은 민관/민민 파트너십, 계획기반의 진행관리형 지역경영, 현장형 주민자치 역량 강화로 설정하였으며, 시범적 실행에 있어서의 주안점으로 크게 법적지위(협의)와 자율성(활동)을 동시에 만족할 수 있도록 하기 위한 협의조직으로서의 운영위원회와 활동조직으로서의 분과위원회의 이중구조의 조직구성과 활동과정을 통한 구성원 발굴·역량강화를 위한 전문가 파견지원, 상호보완적 협력체로서의 민관의 역할구분, 그리고 인력과 재원의 한계를 극복하고 실효성을 높이기 위한 공동체(공공성) 기반의 선택과 집중의 4가지를 설정, 제시하였다.

앞으로 본 연구에서 제시된 모형에 대한 실행이 이루어지고 해당 실행과정을 통한 수정보완을 거쳐 향후 주민자치의 모델로서 자리매김하게 될 수 있기를 기대한다.

| 참고 문헌 |

<국문 자료>

- 곽현근a(2011), 근린지방자치와 공동거버넌스, 「지방행정」 60권 696호: 18-21
- 곽현근b(2011), 근린거버넌스 관점을 통해본 읍·면·동 ‘주민자치회’ 제도설계의 방향, 서울 행정학회 학술대회 발표논문집, pp.811-830
- 곽현근(2015), 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향, 한국행정학보, 49권 3호, pp.279-302
- 금창호 외(1명)(2012), 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가. 한국행정학회 학술발표논문집, pp.1-16
- 김영기 외(1명)(2010), 지역상권 활성화를 위한 상원관리조직 도입방안에 관한 연구, 한국주거환경학회논문집, 8권 2호, pp.37-53
- 김영인(2005), 주민자치의식의 변화와 전망, 대한지방행정공제회, 54권 622호, pp.34-42
- 김우중(2013), 거버넌스로서의 지역사회복지협의체 참여성 평가, 한국사회복지행정학회 15권 1호, pp.1-30
- 김필두 외(1명)(2008), 읍면동 중심의 주민자치 강화방안, 한국지방행정연구원
- 김필두(2013), 근린자치 강화를 위한 주민자치회의 바람직한 역할, 한국정책학회 하계학술발표회논문집, 2013권 1호, pp.89-107
- 김필두(2014) 주민자치회 시범 실시 모니터링 및 성과분석, 한국지방행정연구원
- 김필두 외(1명)(2015), 주민자치회 정착을 위한 협력네트워크 구축방안, 한국지방행정연구원
- 김필두(2016) 생활자치란 무엇인가, 「지방자치 이슈와 포럼」 1권, pp.29-33.
- 김필두 외(1명)(2016), 생활자치의 개념과 접근방법에 관한 연구, 한국지방행정연구원
- 박혜자(2002) 자치시대 바람직한 주민, 「지방행정」 51권 585호, pp.46-56
- 소진광 외(3명)(2011), 읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구, 대통령 직속 지방행정체제개편추진위원회
- 심광택(2009), 촌락 지역의 사회적 공간성 변화: 경상남도 촌락의 인구 구조와 영역 자산 활용을 중심으로, 대한지리학회지, 44권 4호, pp.510-531
- 오승은(2006), 거버넌스론에 관한 제 접근, 연세대학교 행정대학원 연세행정논총, 29권, pp.47-75
- 윤정우 외(1명)(2013) 도시근린생활권의 공공디자인 적주성 지표에 관한 연구, 한국디자인문화학회지, 19권 4호, pp.449-461
- 이삼수 외(1명)(2010), 외국의 중심시가지 활성화를 위한 BID(Business Imporvment District)에

- 관한 연구, 한국지역개발학회지, 22권 1호, pp.137~159.
- 이연숙 외(2명)(2010), 주거지 정비지역 주민 워크숍을 통한 마을이미지 맵 제작도구의 효용성 연구, 한국주거학회논문집, 21권 1호, pp.67-77
- 임도빈(2004), 한국지방조직론 : 행위자, 전략, 게임, 박영사, 서울
- 참여위원회조사(2005), 일본국헌법에 관한 조사보고서
- 최용환(2014), 근린자치 강화를 위한 주민자치회 역량강화 방안, 충북발전연구원
- 최진혁(2012), 주민자치지방분권의 제2도약으로서 대한민국의 자치분권 추진과제에 관한 연구, 한국지방자치학회보, 29권 3호, pp.55~84
- 최향순(2004), 주민자치센터의 활성화 요인: 성남시 사례를 중심으로, 한국공공관리학보, 18권 1호, pp.1-23

<영문 자료>

- Cars, G., Allen, J., van Kempen, E. and Madanipour, A.(2004), Neighborhood Governance: Capacity for Social Integration. European Commission DG Research.
- Chaskin, R. J. and Garg, S. (1997), The Issue of Governance in Neighborhood-Based Initiatives, Urban Affairs review, Vol.32, No.5, pp.631-661.
- Davies and Herbert.(1993), Communities within cities: an urban social geography. Front Cover. Belhaven Press.
- Huntington, Samuel P. and J. M. Nelson (1976), Political Participation in Developing Countries. Boston: Harvard Univ. Press.
- Jessop, B. (2000), 'Governance Failure', in G. Stoker, ed., The New Politics of British Local Governance, pp.11-32.
- Lowndes, V. and Sullivan, H. (2008) How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighborhood Governance. Public Administration, Vol.86, No.1, pp.53-74.
- Newman, J. (2001), Modernising Governance: New labour, Policy And Society. London: Sage
- Somerville P.(2011), Multiscalarity and Neighbourhood Governance, Public Administration, Vol.26, No.10, pp.81-105
- Stoker, G.(2005), What is Local Government for? Refocusing Local Governance to Meet the Challenge of the 21st Century. London, NLGN.
- Suttles, G. D.(1972), The Social Construction of Communities. Univ. of Chicago Press.
- Taylor, Ralph B.(2012), Defining Neighborhoods in Space and Time, City Scape: A Journal of

Policy Development and Research, Vol.14, No.1, pp.225-230

김주석 외(1명)(2007), 지속적·단계적 정비를 위한 밀집시가지 정비제도에 관한 연구: 요코하마시 「이에·미치마치 개선사업」을 대상으로, 일본도시계획학회 도시계획논문집 23권 3호, pp.661-666.

야쓰이 미키(保井美樹)(1998) 아메리카에 있어서 Business Imporvement District(BID), 도시문제, 89권 10호, pp.79-95

코바야시 시게노리 (小林重敬), 프라키 미키(村木美貴) 외(2005) 에어리어매니지먼트, 학예출판사:쿄또

나카이 노리히로(中井檢裕)(1998), 지방도시에 있어 중심시가지 재활성화-영국에 있어 중심시가 재활성화를 위한 방책, 일본건축학회

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>

다음 사전 <http://dic.daum.net>

네이버 사전 <https://dict.naver.com>

| 저자 약력 |

김주석

공학박사(사회공간시스템학)

수원시정연구원 도시공간연구실장 연구위원

경기도 지속가능협의회 마을의제 실행위원

수원시속가능협의회 연구위원회 위원

E-mail : tinkneti@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「지역단위 주민계획·조직의 통합적 운용을 통한 도시재생제도 연구」(2017, 대한건축학회지회연합회)

「수원시 공동주택 지원제도 운용현황 및 개선방안 연구」(2017, 수원시정연구원)

「민간협력형 근린공원 관리실태와 개선방향 연구」(2017, 수원시정연구원)

