

수원 주민자치회 실시현황 및 향후과제

- 공공성 확보를 위한 제도방안을 중심으로 -

김주석

연구진

연구책임자 김주석 (수원시정연구원 연구위원)

© 2021 수원시정연구원

발행인 김선희

발행처 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126

(우편번호) 16429

전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000

<http://www.suwon.re.kr>

인쇄 2021년 09월 30일

발행 2021년 09월 30일

ISBN 979-11-6819-017-7 (93300)

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.

김주석. 2021. 「수원 주민자치회 실시현황 및 향후과제」. 수원시정연구원.

비매품

주요 내용 및 정책제안

■ 주요 내용

- 주민자치회 시범사업의 제도취지와 수원시 운용 현황 확인
- 주민자치 이해를 위한 민관협치, 소규모공공성, 지역경영에 대한 개념 확인
- 주민자치회가 행정동단위의 민관협력기반 지역경영조직으로서 기능하기 위한 방안 및 시범사업 매뉴얼 제시

■ 정책제안

- ① 마을자치계획 수립과정을 통한 주민자치회 구성 시범사업 추진
 - 민관협력의 지역경영목표로서의 마을자치계획 수립
 - 마을자치계획 수립과정을 통해 적극적 활동주민들을 중심으로 주민자치회 조직 구성
 - 수원형 주민자치회 시범사업 매뉴얼(안) 제시
- ② 보다 많은 주민들이 공동체 활동에 참여할 수 있는 주민자치회 2중조직 구조 명시
 - 행정과의 협의 조직으로서 인원 및 체계 예산 등이 명확히 규정된 주민자치회 본회와 개별 사업단위의 활동조직으로서 일반주민들의 참여가 가능한 유연한 분과회 구분
 - 분과회는 해당 사업에 관심있는 이는 누구나 참여할 수 있는 개방형 구조로 운영
- ③ 주민자치회 통합재정체계 도입
 - 주민자치회가 운영 주체가 되어 행정동의 지역주민관련 수익과 지출을 통합관리
 - 개별사업별, 분과별 수지합산이 아니라 주민자치회 전체 사업의 통합적 수지합산 관리 체계 검토.
- ④ 동장 주민추천제와 연계한 4급동장 및 5급 동장보조 도입
 - 주민자치회 연속성을 위해 주민추천제를 통해 동장에 취임한 경우 해당 동의 주민자치회 시행정도를 평가하여 승급이 가능하도록 4급동장과 5급동장보조 도입 운영

국문요약

■ 서론

○ 연구의 배경

- 중앙정부는 2012년 부터 주민자치 정착을 위해 공모사업을 통해 2013년 부터 시범사업 추진 후 운용전반에 걸친 통합적 검토 필요 제기됨
- 수원시는 2013년 행궁동과 송죽동의 2개 주민자치회를 시범발족 사업참여를 시작으로 2021년 현재 8개 시범동 운영 등 수원형 주민자치 모색

○ 연구의 목적

- 주민자치회 제도운용 목적 확인
- 수원시의 주민자치회 시범사업추진 8개동 주민자치회 운용현황 정리, 과제도출
- 공공성 있는 지역의 대표 협치조직으로서 주민자치회의 위상정립 방안제시

■ 주민자치 시범사업에 대한 이해

○ 주민자치의 의미

- 단체자치는 지방자치단체의 중앙정부로부터의 분권을 의미하나, 주민자치는 지방자치단체로 부터의 행정동단위 분권이 아니라 협치를 이야기 하는 것임.
- 주민자치는 행정권한을 독점하는 지방자치단체가 마음대로 행정활동을 수행하는 하는 것이 아니라 주민생활과 관련된 부분에 대해 단순 의견수렴 수준을 넘어 의사결정을 해당 지역주민들과 함께하고자 하는 것으로 동반자 입장에서의 협치를 의미함
- 따라서, 주민자치회는 지역을 계획, 실행(사업화), 유지관리 및 보완 등 전 과정에 걸쳐 행정의 파트너적 지위를 갖고 활동하는 조직이어야 함.

○ 주민자치위원회와 주민자치회의 구분

<표 1> 주민자치위원회와 주민자치회의 특성 구분

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

*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

■ 수원시 주민자치회 시범사업 현황

○ 시범사업 일반

- 주민총회 자치(마을)계획 수립 및 마을만들기 추진
- 주민참여형 예산사업 제도, 주민자치센터 프로그램 위탁운영, 동장주민추천제 도입

○ 위원구성

<표 2> 수원시 8개 시범동 주민자치회 구성 방법 및 특징(2019.7 기준)

행정동	실시	인원(현/계획)	정원구성	신규신청	특이사항
행궁동	2013.7~	39/40	기존30+10추가	20명	추가자 추첨 부부x, 부녀○
송죽동	2013.7~	30/35	기존25+10추가	6명	결격자1,비추첨
광고1동	2017.1~	35/35	기존30-6(탈퇴) +11추가(내년+15예정)	12명	1명포기,비추첨
울천동	2019.7~	37/50	추첨22 +추천16-1(결격)	55명	22명추첨:30명추첨예정→불참자기권처리 본인이 뽑음 신청/비신청포괄 동장추천
인계동		45/50	추첨30 +추천 20	55명	결격자1, 신청자 중 20명 추천했으나 1명포기, 4명 주민자치기본교육 미이수로15명이 됨.
서둔동		50/50	추첨30+추천20	68명	참석자 중에서 30명 추첨, 본인이 뽑음 각 단체고려 추천 주민자치회장 워크샵 본인지원 신청자중 부부가 2팀 추천으로 1명
호매실동		50/50	추첨30+추천20	74명	추천20=8개단체×2+4(주민자치위원임)
매탄2동		33/34 3개분과×11 명+위원장	추첨20+추천14 3개분과×11명+위원장	35명	결격자1, 탈락자들 동장이 추천 기존주민자치위원회는 25명중 20명이 자치회위원으로

○ 분과구성

- 주민자치회 운영세칙 기준안 참조 설정, 지역별 공간특성 및 행사 그리고 주민들의 주요관심사와 지역 내 주요관심사와 주민자치회 실제 활동 특성 등에 맞추어 분과 구성
- 대부분의 경우 월례회의를 중심으로 활동전개.

○ 행정담당자

- 주민추천제를 통한 협치동장은 긍정적이며, 연속성을 위해 주민자치회 시행정도와 연동하여 4급동장제 검토
- 담당주무관 등 주민자치관련 협치역량강화 교육 및 자문 지원체계 필요

○ 마을자치계획

- 주민자치회 연간운영계획으로 총회를 거쳐 확정
- 사업계획의 내용이 개별 사업별 간략내용으로 작성되어 있어 일반 주민들이 자신의 생활과 해당 사업과의 관계성 직관적 이해 한계

○ 주민자치회 활동 자주재원

- 주민자치회 자주재원(경비)으로서 회비 설정
- 마을공유소 및 문화센터 등 주민자치회 관리 시설공간 운영, C-19로 비활성화, 개별 참여자에게 임금지급

■ 결론 및 향후과제

○ 활동 주체 : 지역공동체 조직 (주민자치회)

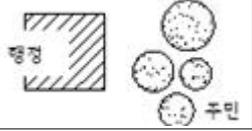
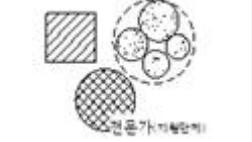
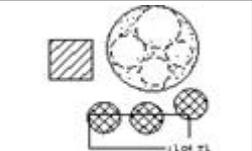
- 주민자치회 위원 발굴 : 과거경력이 아닌 현재 활동하고자 하는 주민 모집
- 행정과의 협의조직과 현장에서의 활동조직의 2중적 조직구조 고려
- 협치역량 강화를 위한 현장지원
- 활동주체로서의 주민자치회 조직 구성 방안 (<표3>참조)

○ 활동목표 : 주민 계획 (자치 계획)

- 지역 주민 모두가 공유하는 계획
- 주민 모두가 참여할 수 있는 계획

- 개별주택을 인식할 수 있는 시각적 계획
- 주민자치회에 의한 지속적으로 수정보완 관리

〈표 3〉 마을자치계획(마을활동목표) 수립과정을 통한 지역경영 조직형성 과정

단계별 활동	활동조직 관계도	관련지원사업제도(지원대상)
1단계 :행정에 의한 상황정보제공, 마을에 의 주민관심유발		행정의 지역에 대한 적극적인 활동 (행정 공무원의 현장파견 설명 등)
2단계 :주민의식고양/육성: 지역공동체 활 동 관련 지식 학습 및 마을자치계획 (안) 수립		주민자치회 시범사업 상담, 선정 (주민자치회 학습회 지원)
3단계 : 마을자치계획 구체화:지역주민활동 조직/목표설정과 공공성확보		마을자치계획 수립 지원사업 (전문가 파견) (지역주민 조직화 활동지원)
4단계 :지역경영조직으로서 지속적 활동전 개		주민자치회 지원사업 (주민자치회 활동지원)

자료:김주석, 타카미자와(2007) :665 표4 수정편집

○ 활동과정 (계획실현과정=사업화과정)

- 활동거점공간의 확보
- 활동과정 속에서 역량강화 지원
- 계획수립보다는 사업화 우선

○ 활동자원(자원조달 및 운용)

- 자주재원의 마련
- 주민자치회 중심의 통합 재정운용

주제어: 주민자치회, 민관협치, 마을자치계획, 동장추천제,

차 례

제1장 서론	3
제1절 연구의 배경 및 주요내용	3
1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 주요내용 및 대상	5
3. 용어의 정의	7
제2절 주민자치에 대한 이해	15
1. 지방자치와 주민자치	15
2. ‘주민자치회’의 정책적 도입	26
제2장 수원시 주민자치회 시범사업	33
제1절 주민자치회 시범사업 개요 및 초기 사업상의 주요쟁점	33
1. 주민자치회 시범사업 정부정책 일반	33
2. 수원시 주민자치회 시범사업 실시 초기의 주요쟁점	36
제2절 수원시 주민자치회 시범사업	39
1. 수원시 주민자치회 시범사업 시행	39
2. 수원시 주민자치회 위원회 구성	43
3. 마을자치계획	51
4. 주민자치회 자주재원	53
제3장 수원시 주민자치회 시범사업에 대한 주민위원들의 인식	59
제1절 설문조사 개요	59
1. 조사내용 및 방법	59
제2절 설문조사내용	60
1. 조사대상자 일반특성	60
2. 주민자치회 활동에 대한 인식	61
3. 설문조사 종합	69

제4장 수원시 주민자치회 공공성 확보를 위한 발전방향	73
1. 활동주체: 지역공동체 조직(주민자치회)	74
2. 활동목표 : 주민 계획 (자치 계획)	77
3. 활동과정 (계획 실현 과정 = 사업화 과정)	79
4. 활동재원 (자원조달 및 운용)	80
제2절 정책적 제언	83
제5장 결론	85
1. 진행관리형 지역경영 실현을 위한 주민자치회 시범사업 제안	85
2. 현행 주민자치회 제도운영 보완	89
3. 본 연구의 한계와 향후과제	89
참고문헌	91
부록	93
Abstract	97

표 차례

〈표 1-1〉 연구의 내용 구조	6
〈표 1-2〉 거버넌스 개념과 내용의 변화	7
〈표 1-3〉 학문분야별 거버넌스에 대한 해석관점의 다양성	8
〈표 1-4〉 외국의 주요 지역경영 관련 조직의 특징비교	12
〈표 1-5〉 근린의 규모	19
〈표 1-6〉 지방자치와 주민자치	25
〈표 1-7〉 역대 정부의 주민자치관련 정책의 추진	27
〈표 1-8〉 주민자치위원회와 주민자치회의 특성 구분	29
〈표 2-1〉 주민자치회 초기시범사업의 분석 관점	38
〈표 2-2〉 수원시 주민자치회 시범사업 실시(주민자치회 구성) 연혁	39
〈표 2-3〉 수원시 8개 시범동 주민자치회 구성 방법 및 특징	43
〈표 2-4〉 수원시 주민자치회 시범사업 동별 주민자치회 분과 및 현황	46
〈표 4-1〉 마을자치계획 수립과정을 통한 지역경영 조직형성 과정	76

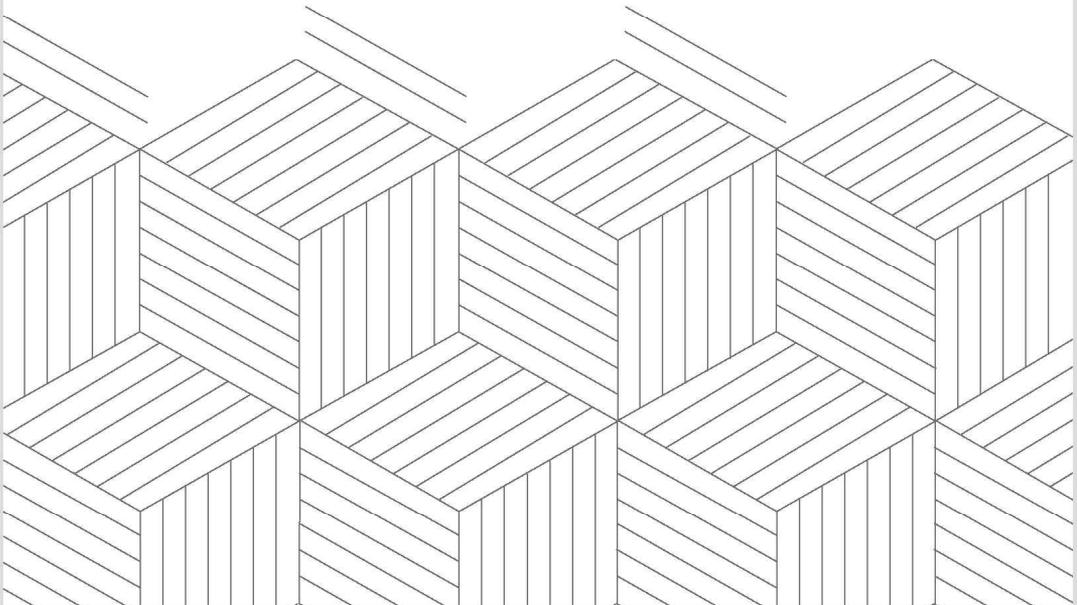
그림 차례

〈그림 1-1〉 공적 사적공간의 경계넘기	18
〈그림 1-2〉 주민자치회 시범사업에서 제시된 주민자치회 유형	28
〈그림 2-1〉 주민자치회 마을이미지	34
〈그림 2-2〉 주민자치회 정책목표	35
〈그림 2-3〉 수원시 주민자치회 시범사업 진행 동 분포	39
〈그림 2-4〉 주민참여형 예산사업 추진절차	41
〈그림 2-5〉 송죽동장 주민추천제 토론회 모습 (2019년 12월)	41
〈그림 2-6〉 화서사랑채 전경	54
〈그림 2-7〉 도시재생현장지원센터 판매장	54
〈그림 2-8〉 마을공유소 전경 및 내부모습	55

〈그림 2-9〉 밤밭문화센터 내부모습	55
〈그림 2-10〉 밤밭이야기 공간구성	55
〈그림 2-11〉 마을카페모습	55
〈그림 2-12〉 인도래 도서관 전경 및 내부, 옥상텃밭	56
〈그림 3-1〉 응답자 성별비율	60
〈그림 3-2〉 응답자 나이비율	60
〈그림 3-3〉 응답자 거주년수	61
〈그림 3-4〉 응답자 직업 비율	61
〈그림 3-5〉 주민자치회 활동정도	62
〈그림 3-6〉 주민자치회와 동 행정과의 관계	63
〈그림 3-7〉 전담 공무원에 대한 인식	63
〈그림 3-8〉 공무원의 역할에 대한 인식	64
〈그림 3-9〉 주민자치회 안전상정	64
〈그림 3-10〉 주민자치회 안전결정	65
〈그림 3-11〉 자치회 사무국 기능	66
〈그림 3-12〉 타 주민단체와의 협력	66
〈그림 3-13〉 주민자치회와 동 행정과의 관계	67
〈그림 3-14〉 주민자치회 주민의견 수렴	68
〈그림 3-15〉 주민자치활동의 주민홍보	68
〈그림 4-1〉 민관협치기구로서 2중구조 방안	75
〈그림 4-2〉 마을자치계획수립과정을 통한 주민조직 형성 진행도	79

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 주요내용
제2절 민선자치에 대한 이론적 논의



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 주요내용

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

정부는 지역공동체 기반의 민관협력의 지역관리 조직으로서 주민자치회 실행을 추진 중이며, 각 지역특성에 맞춘 새로운 주민자치회 조직 및 역할수행 방안을 모색하여 왔으나 여전히 과거 주민자치위원회 활동을 넘어서지 못하는 상황적 문제가 대두되고 있으며 이를 극복하기 위한 자치계획 수립 및 유지관리 활동 등과의 통합적 방안이 몇몇 지자체에서 검토, 시범모색 중이다.

수원시는 행안부 지침에 맞추어 2012년이래 단계적으로 주민자치회 시범사업에 참여하여 왔으며, 수원에서 선도적으로 추진되어 온 마을르네상스 사업 및 주민자치회 시범사업을 통해 육성된 수원시민의 지역관리역량을 담아낼 수 있는 수원형 주민자치가 모색되고 있으며, 이를 구체화하기 위한 방안이 요구되고 있다.

시범사업 초창기(2013년~) 사업대상지에 대한 모니터링을 통해 지적된 과제는 주민자치회 구성 및 운영, 수행기능, 재원, 행정과의 관계 등 전반적인 측면에서 제기되었으며, 이에 대한 방안으로 구성과 운영면에서의 자율성 강화와 사무지원, 수행기능의 명확화, 재원확보 측면에서의 주민자치회 경상비 지원, 행정과의 관계 재정립 등의 통합적 검토필요성이 제기되었다.(김필두,2014:71-87)

그러나 시범사업 도입이후 7년여가 지난 2021년 현재 주민자치회의 활성화는 커녕 지역 내 역할과 대표성에 있어서도 여전히 모호한 실정이다. 특히 주민자치회의 제도적 위상과 권한 등에 집중하여 동단위 분권이 강조되기도 하며, 많은 대상지에서 기능상 기존의 주민자치위원회 활동과 큰 차별성을 느끼지 못하고 있는 것이 현실이다.

본 연구에서는 중앙정부에서의 행정권한의 분리독립을 강조하는 단체자치와 달리 행정권한의 동단위 분권 보다는 동단위 민관협력 관점에서 주민자치를 해석한다.¹⁾ 주민자치회는

의견개선 및 의사결정에의 참여도 중요하지만 지역에서의 행정과 협력을 바탕으로 주민들의 생활에 밀접한 지역환경개선을 위한 직접적 활동주체로서의 기능이 강조될 필요가 있다.

또한, 주민자치활동은 지역단위의 이기적 남비활동이 아니라 공공성 있는 활동이 되어야 하며, 이러한 공공성 확보는 공적제도규정 절차를 통한 조직의 공공성확보도 중요하지만 대부분의 지역주민은 사적영역에 포함되기 때문에 일반주민들의 참여확대를 위해서는 주민자치회 활동자체의 공공성을 확보하는 방안이 강구될 필요가 있다.

2) 연구의 목적

본 연구는 행안부에서 추진하고 있는 주민자치회 시범사업을 통해 운영되는 수원시의 주민자치회가 활성화 되고 나아가 민관협력의 지역경영조직²⁾으로서 자리매김할 수 있도록 하기 위한 방안 모색에 앞서 현황적 특징을 주민활동을 중심으로 정리하고자 한다.

주민자치는 ‘지역에 기반한 관심과 유대를 바탕으로 집합적 역량을 구축한 주민들이 지역 문제를 지역관리 행정과 파트너로서 협력하여 해결하는 행위 또는 과정’으로 정의할 수 있다.(김주석, 2017:21)

즉, 주민자치는 단체자치와 달리 행정권한을 나누는 분권의 입장에서가 아니라 행정역할을 유지하는 가운데 주민들의 생활환경에 밀접한 사안에 대한 민관협력적 관점에서 해석되어야 한다. 이러한 인식을 바탕으로 현황정리의 주안점은 민관협력의 지역경영 관점에서 다음과 같다.

- ①활동주체(주민자치조직),
- ②활동목표(자치계획),
- ③활동과정(계획실현과정=사업화과정), 그리고
- ④활동재원(재원조달 방법)에 두고 있으며, 특히 이들의 관계성을 중심으로 정리한다.

한편, 주민자치회와 별도로 동단위에서 조례에 기반하여 운용되고 있는 주민조직인 ‘마을만들기협의회’ 및 ‘동지역사회보장협의체’, 그리고 이전 주민자치위원회와의 관계 및 차별성

1) ‘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 정의될 수 있다.(김주석, 2017:73-74)

2) 동단위 민관협력 활동은 행정이 제시한 계획 및 사업에 대한 주민참여 수준에서 벗어나 계획 및 사업화, 유지관리의 전 과정을 포괄하는 지역경영체계로 전환될 필요가 있다.(김주석, 2017:74)

등에 대한 주민자치회 위원들의 인식 및 그 내용을 정리한다.

이러한 정리를 바탕으로 수원시 주민자치회 시범사업 수행에 있어 공공성 있는 지역의 대표협치조직으로서의 주민자치회의 위상과 과제, 방안을 제시하고자 한다.

2. 주요내용 및 대상

1) 연구의 주요 내용 및 방법

본 연구는 주민자치회 시범사업 운용현황 조사를 통해 주민자치의 활동의 내용과 종류, 활동 목표설정, 활동에의 참여 정도와 활동재원 등을 파악하고 향후 주민자치회 활동이 지역 주민전체를 아우르는 보다 공공성 있는 활동을 전개할 수 있는 제도적 방안을 모색하는 연구이다.

먼저 주민자치와 관련된 기존 연구문헌 등을 통해 주민자치의 등장배경과 도입과정을 통해 지방자치에 있어 주민자치의 제도적 의미와 행정행위와 구분되는 주민활동으로서의 개념을 정리하고, 지역단위 주민활동의 공공성을 확보하기 위한 새로운 개념으로서의 소규모 공공성에 대해 정리함으로써 주민자치에 있어 주민활동의 중심적 가치에 대해 확인한다.

주민자치 시범사업 시행현황을 확인하고, 초기 제기되었던 주요 쟁점 등 제도도입 초기의 주민자치회 제도운용 특성을 정리한다.

수원시의 8개 주민자치회 시범사업지구의 운용과정과 현황을 정리하고 각 동별 주민자치회 관련 행정담당자(담당 주무관 및 팀장)와 주민자치회 총무위원 등에 대한 인터뷰조사를 통해 주민자치회 활동에 대해 그 내용종류와 활동계획 및 사업화과정, 시행방법 및 근거, 주민자치회 활동내용의 주민홍보 및 일반주민 참여체계를 정리한다.

주민자치회 위원들에 대한 설문조사를 통해 위원들이 직접 수행하는 자치활동과 참여정도, 수원시 조례에 의해 동단위에서 운용되고 있는 '마을만들기 협의회' 및 '동지역사회보장협의체' 활동과의 관계 인식 및 행정과의 역할관계 인식과 주민자치회 활성화를 위한 과제 등에 대한 인식을 조사한다.

2) 연구 조사대상

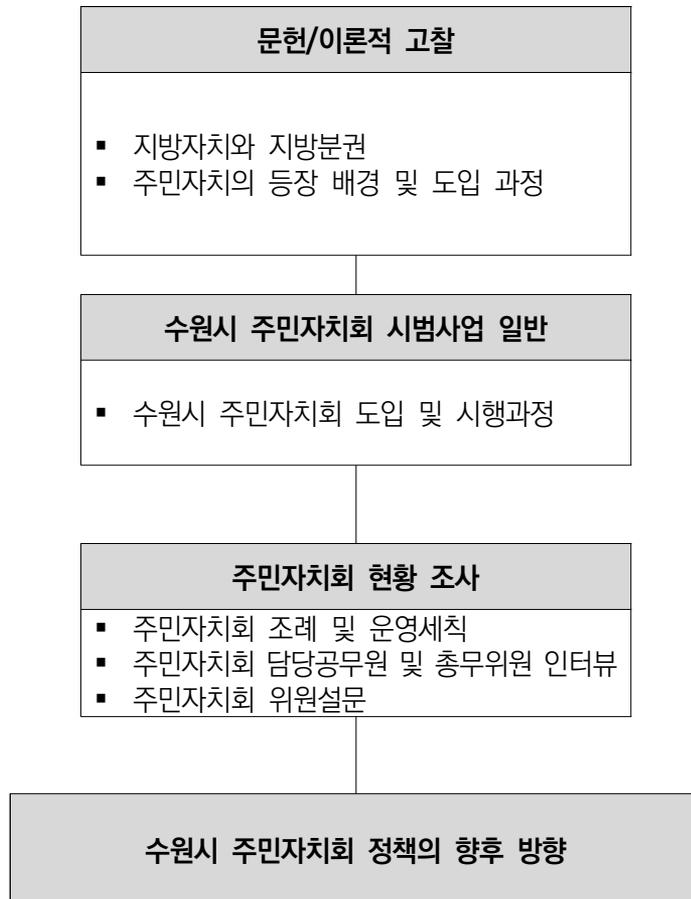
본 연구는 주민자치회의 활성화방안을 모색함에 있어 주민자치회에 의해 이루어지는 공공성 있는 활동의 활성화에 집중한 것이다.

주민자치회 활동의 대상영역은 지역주민들의 삶이 이루어지는 생활공간으로 지역의 공간

및 주요시설 특성, 그리고 주민들의 성향에 따른 각기 다른 운영이 예상될 수 있기 때문에 당연히 개별 주민자치회 단위로 정리될 필요가 있다.

수원의 주민자치회 시범사업을 시행하고 있는 8개 동을 대상으로 하며, 주민활동과 관련하여 활동조직 운영세칙에 대한 특징을 정리한다.

〈표 1-1〉 연구의 내용 구조



3. 용어의 정의³⁾

1) 민관협력의 거버넌스

거버넌스(governance)는 steer(조종하다, 이끌다)를 뜻하는 그리스어 kubernaein [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 정치학자

에 의한 재(再)규정, UN, IMF, World Bank 등과 같은 국제기구들에 의해 전파되면서 꾸준히 사용이 증가하여 왔다.(wikipedia, governance)

<표 1-2> 거버넌스 개념과 내용의 변화

시기	1970년대 이전	1970년대	1980년대	1990년대이후
내용	-거버넌스의 관리적 특성을 강조하며 정부(government)와 거의 같은 의미	-국가수준에서의 관리 능력에 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 제도과 기능 및 과정 개발의 필요성 인식
논점	국가중심이론			사회중심이론의 대두

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

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).

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

3) 본 용어의 정의는 본 연구자가 주로 관심을 가지고 있는 ‘민관협력의 도시관리’ 분야에서 사용하는 용어들로 본 연구자의 이전 연구에서 정리한 것을 발췌하여 수록하였다.

4) 최초로 은유적으로 사용한 사람은 플라톤(PLato)이다.

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

해결하는 새로운 국정운영의 방식⁶⁾을 말한다(오승은, 2006:51).

<표 1-3> 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

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).

이상을 바탕으로 본 연구에서 다루는 ‘민관의 협력적 거버넌스’라 함은 민과 관이 동등한 개별 주체로서 주와 부가 구별되는 보조역할관계 및 일방향 지원이 아니라 서로 구분되는 파트너적 관계를 전제로 상호 소통하면서 활동을 전개해 나아가는 상황 혹은 그 체계를 의미한다. 따라서 민관의 협력적 거버넌스를 다룸에 있어 무엇보다도 민과 관의 파트너적 관계설정이 우선적으로 검토되어야 한다.(김주석, 2017:73~74)

2) 소규모 공공성 : 공동체 기반의 공공성

도시관리 분야 특히 도시 공용시설에 대한 계획, 설치, 관리, 주변 환경과의 조화 등을 판단함에 있어 공공성은 중요한 기준으로 다루어지게 된다.

이러한 공공성의 의미에 대한 정의들을 살펴보면, 우선 사전에서는, ‘사회일반의 여러 사람, 또는 여러 단체에 두루 관련되거나 영향을 미치는 성질’(다음사전, 2018), ‘넓은 사회일

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 (네이버지식백과, 거버넌스)

반의 이해에 관계하는 성질, 또, 그 정도[大辭 泉(小学 館)], ‘폭넓게 사회일반에 이해·영향을 갖는 성질, 특정의 집단에 한정되는 것이 아니라 사회전체에 관계하는 것[大辭 林(三省 堂)]’(야후사전, 2018)등으로 정의되고 있다.

특히, 가치적 체제적 규정으로서 특정의 개인이나 사기업에 점유되어지거나 이윤을 목적으로 운용되어지지 않고 모든 국민의 안녕에 용이하게 이용되거나 사회적 공평을 위한 행하여지는 것’, ‘현대 민주주의 의 규정’으로서 ‘주민의 동의 혹은 나아가 참가, 관리를 도모하고자 하는 민주적 수속이 보증되어져 있는 것’이라고 말해지며,

- 공동사회의 구성원(국민, 주민 등)의 공통이 필요한 이익(사회적 유용성·필요성)이 있는 것.
- 원칙적으로 공동소비·이용의 가능성이 전성원에 열려져 있는 것
- 그것들을 전제로 주로 공적 주체(국가·지방공공단체 등)에 의한 작업이나 관리가 행하여지는 것

등이 일본의 경제학자나 헌법 학자에 의해 말해진다(室井力(ほか)編, 1990:4-6),

공공성은 공사의 구분개념을 넘어서 사회공존의 의사를 핵심으로 하는 개념이며, 다수의 사람들이 포괄되어진 공존질서의 전체적, 일반적, 공동적, 공식적 성격을 지칭하고 있다(山川 雄巳, 1999:29),

이러한 공평성·평등성을 기반으로 하는 개념과는 별도로, 공평이라고 하는 것을 이득을 보는 누군가가 있으면 안 되는 것과 마찬가지로 보기도 하지만, 공(共)이라고 하는 것은 자기주장과 주변과의 조정하는 것으로, 자신들 스스로 룰을 만들어 해결해 가는 것에 의해 생겨나는 것으로 인식하고, 공익을 사익의 부정이 아니라, 사익의 복수형으로 다루는, 그래서, 지역커뮤니티가 잘 기능하도록 하는 것을 기반으로 사익이 자연스럽게 실현될 수 있는 상황을 공익이 달성되어지는 것으로 한다(黒崎羊二 외, 2002:16-17).

종래 도시계획의 공공성은 행정에 의해 독점되어졌지만 자치에 의한 주민참여의식의 발전이나 NPO에 의한 공익활동의 급속한 전개는 공공성이 행정의 독점물이 아닌 것을 증명하고, (새로운 공공성으로서의)지역사회가 기르는 주변의 작은 공공성에 기반한 지역의 재생을 도모하는 것이 중요하고, 금후 도시계획의 방식에 있어서도 지역특성에 대응한 다양성을 인정하는 도시만들기, 환경문제를 시작으로 보다 높은 수준의 최소한성에의 변화가 보이고 있으며, 특정권리자만이 아니라 지역전체의 룰을 고려하는 토양이 생겨나고 있다(荻原敬, 2000:166-167).

공공성은 전체의 유지존속을 위해 필요한 목적성 개념이며, 그 공공성의 유지는 전체의 유지존속을 위해 필요한가 안한가에 관한 문제이다. 최근 행정재정 등 사회공동체 유지관리 비

용 문제가 대두되는 현실에서 도시공간의 유지·관리에 대한 사용자 중심의 접근으로서 행정 재정의 효율화와 사회구성원 만족도 증진의 양자를 동시에 추구하는 도시민의 도시공간관리에의 참여는 이러한 맥락에서 공공성이 높다 할 수 있다.

소규모 공공성은 공공성을 다룸에 있어 지역공동체를 기반으로 하는 것으로, 전체 도시 체계를 저해하지 않는 가운데, 보다 높은 효율을 위해 각각의 지역 내 공공이용시설⁷⁾에 대해 지역구성원의 의지와 활동특성을 기반으로 지역단위에서의 합의에 의한 활동기준 혹은 목표로, 사회 전체의 공공성과 대비하여 이해할 수 있다. 따라서, 집단적 이기주의인 님비현상과는 해당 지역사회의 합의가 전체 도시체계와의 정합성 정도에서 구분될 수 있으며, 소규모 공공성의 달성이라 함은 지역커뮤니티를 기반으로 하면서 지역과 도시의 목표를 달성하는 것이라 할 수 있다.

3) 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 두게된다.

즉, 도심 외곽의 새로운 개발사업 보다는 원도심의 경쟁력 강화, 기성 중심시가지 활성화가 강조되었다. 행정주도의 계획이행 및 민간위탁의 한계 인식하에 지역주민조직이 지역의 관리주체로서 행정조직과 파트너적 협력을 통해 지역의 공동체 역량을 통합·발휘하는 과제발굴-개선계획수립-실현(사업화)-유지·관리의 전과정을 포괄적으로 수행해 간다.

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)⁸⁾는 특정 지역범위(area, 영역)를 대상으로 강제적으로 모은 부담금을 기반으로 지역경영을 행하는 조직이다.

1980년대 경제불황, 치안악화 등에 따른 중심시가지 공동화와 쇠퇴가 배경으로 등장하게

7) 일반시민 다중이 이용하는 공동이용시설 중 시가 소유권을 갖는 공공시설

다만, 시설운영 특성에 따라 특정 단체 및 특정 계층으로 이용자 제한이 있는 경우 포함
예) 사회인 체육시설, 노유자 시설 등

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

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. 조직형태는 도시규모, 활동역사에 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 민간 부담금이 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 사업세에 부담금이 얹혀지는 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, 교외대형점포입점에 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 개발

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

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

<표 1-4> 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 활성화 협의회
구역설립 요건	지역 부동산가액의 50%이상 소유자 찬성(주마다 기준다름)	납세대상자 및 대상부동산 총액평가의 50%이상 찬성	토지소유자 및 토지면적의 15%이상 찬성	기초지자체가 TMO구상을 승인하면 설립가능
활동내용	-주차장, 시설·환경정비, 교통접근성, 도로정비 등 -지역활성화활동, 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, 역사적경관정비, 문화체험이벤트, 방문자 정보제공	-주차장정비, 테넌트믹스, 빈점포관리, 이벤트
재원조달	- 시설 또는 서비스제공에 대한 특별세금 형태로 운영 -재산세의 5~6%* -민간부담금, 정부(지자체)	-구역내 수혜자로부터 징수하는 부과금(levy)으로 총당 -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, 전재법(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 도시만들기 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.

활동자금을 대해서는 북미에서는 area(지역)로부터 강제 징수된 부담금이기 때문에 행정으로부터의 자립이 가능하고, 단지 손가락만 얹는 사업자를 배재할 수 있다. 영국은 근년

BID를 도입한 것은 이러한 부분에 대처하기 위한 것이다. 독일은 아직 활동자금의 지역참여자의 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.

제2절 주민자치에 대한 이해

1. 지방자치와 주민자치

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.

현재 우리나라에서 사용되고 있는 ‘주민자치’ 용어의 유래는 확실하지 않지만, 한자권 국가에서 주민자치를 학술용어로 쓰는 나라는 우리나라와 일본뿐이며, 일본학자들은 일본헌법에 정의된 지방자치의 원리를 기술하기 위해 ‘단체자치’와 ‘주민자치’ 개념을 사용해 왔으며, 우리나라 초기 지방자치 학자들도 이를 참고하면서 도입된 것으로 추정할 수 있다고 한다.(곽현근, 2015: 218)

이에, 일본에 지방자치 개념이 도입되었던 맥아더 사령부 시절의 지방자치에 대한 일본의 헌법해석 원문을 확인하면 다음과 같다.

일본학자들은 2차 세계대전 후 미군정인 GHQ¹⁰⁾산하에서 제정되었던 ‘일본국헌법’에서 지방자치의 취지(地方自治の本旨)를 정의하였다. 지방자치는 단체자치와 주민자치를 주요소로 구분하고 그 각각은 다음과 같이 정의하였다(참의원헌법조사회, 2005)¹¹⁾.

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

우리나라의 대한민국 정부수립이후 지방자치를 보면 초기 중앙정부에 집중된 행정권한을 지방으로의 일정부분 이양하는 것을 바탕으로 하는 분권이 강조된 단체자치로서 지방의회 선거와 지방자치단체장 선거를 필두로 하는 지방자치가 대두되었다.

이후 해당 지방자치 단체에서의 행정을 해당 지역 주민의 눈높이에 맞추고, 행정의 신뢰와 효율성을 확대하기 위한 정치적 노력의 일환으로 지역 주민들이 행정서비스 수행에 있어서의 의사결정 구조에 대한 일정의 적극적 의견수렴(참여) 관점에서 주민자치가 강조되기 시작하

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

11) 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)

였다. 주민자치를 다룬 기존 연구에서는 대부분 일정 지역범주 내에 생활을 영위하는 이들의 공동체적 자율의사결정의 관점에서 접근하여왔다. 주민자치는 지역공동체를 바탕으로 하는 지역관리 관련 의사결정 체계에 관한 것으로 관련 용어로는 지역적인 범주와 관계성을 강조한 근린(Neighborhood)자치가 있고, 주민자치의 목적인 주민들의 생활을 강조한 생활자치¹²⁾ 등의 용어가 사용되고 있다.

따라서 주민자치의 의미를 확인하기 위하여 주민, 근린 및 공동체, 자치의 의미를 우선 확인해 본다.

1) 주민(住民): 생활의 주체

주민의 사전적 의미를 보면, 일정한 지역에 사는 사람을 말한다(다음 국어사전). 그러나 거주 이전의 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 주체가 될 수 있는 상대자가 되어야 한다고 할 때, 주민이라 함은 기본적으로 해당 지방자치단체의 구역 안에 생활을 영위할 목적으로 22일 이상 주민등록된 상황을 유지하고 있는 19세 이상

12) 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.

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 공원이다(다음 국어사전). 근린은, 주거지 인접성에 기초한 일상적이고 대면적인 일련의 상호작용이라 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 재인

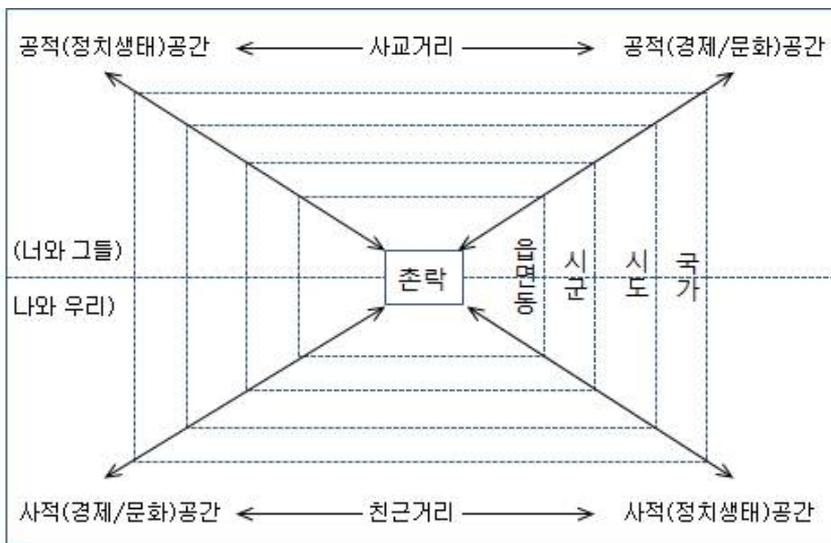
용). 사람들이 걸을 수 있는 거리 내에서 그들이 지역 커뮤니티와 이웃간 교류, 사회생활을 영위할 수 있는 지역이다(윤정우, 윤운정, 2013: 451). 이러한 근린은 시민참여와 정부의 책임성을 실현할 수 있는 민주적 혁신을 위한 최적의 장소로서 뿐만 아니라 지방정부체계의 현대화를 위한 각종 제도 실험의 중심에 놓여 있는 것이다(Stoker, 2005; Lowndes and Sullivan, 2008; 소진광 외, 2011: 16 재인용).

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 지역공동체적 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, 경제, 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 1-1> 공적 사적 공간의 경계넘기

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 지역의

로서의 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)

<표 1-5> 근린의 규모

규모	정체성(identity)	주민수(명)	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 조직이고 동인이 작동함. -근린을 대표하는 조직을 가질 규모가 되며, 주민들 전체가 참여하고 속의할 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 띠. -선출직 공직자들이 근린형성을 지배하는 계층적(hierarchical)거버넌스의 성격을 띠 -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	20,000이상	-직장, 대학교, 프로스포츠 등의 요소가 가미되며, 근린이라기 보다는 도시적 성격을 띠 -경제적 차원이 강조되며, 세계화에 따른 도시 간 경쟁으로 중요성이 커지고 있음.

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

지(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 이하여 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 충족시켜 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).
 광현근(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.¹³⁾

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 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 ‘*αὐτό*’와 ‘법’을 의미하는 ‘*νόμος*’의 합성어로, 자기 자신에게 스스로 법을 부여한다는

13) 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.

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 주술관계¹⁴⁾로 합쳐진 합성어로 그 각각의 단어를 기반으로 의미를 보면 일정의 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 주민자치의 의미인가에 대해서는 별도의 논의가 필요하다.

14) 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 바람직 하다.

(1) 기존연구에 나타난 주민자치 종합

기존에 이루어진 우리나라의 주민자치 정책관련 연구에서 일컬어지고 있는 주민자치의 정의를 살펴보자.

김영인(2005:35)은 주민자치는 일정한 지역에 거주하는 주민이 지역사회의 중심이 되어 지역사회 내에서 주민과 지역사회에 관련된 주요사안들에 대한 의사결정과정에 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 행위로써 정책결정과정에 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 능동하는 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 있다.¹⁵⁾고 하였다.

곽현근(2015:286-287)은 주민자치는 주민의 자발적 참여와 조직화를 통해 스스로 지역의 문제를 발굴하고 해결해 나가는 과정에서 자연스럽게 ‘민초의 공간’¹⁶⁾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 의사

15) 김찬동(2012) : 22

16) 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).

결정과 생산행위에 관여하는 것을 의미한다.

장수찬은 주민자치란 지역단위에서 주민들에 의한 자율적인 정치과정을 말하며, 주민자치회의 법제화 논의는 ‘대표성’과 ‘중대한 권한’을 갖는 명실상부한 최소 정부단위(Political jurisdiction)를 법제화하는 과정이어야 한다. 정치적 지배단위(Political Jurisdiction)란 첫째, 합리적이고 민주적인 절차를 통해서 주민대표에게 권한위임이 이루어지고 권위(authority)가 창출되어야 한다. 둘째, 합리적 절차에 의해 권위(authority)가 생산되면, 주민들을 대리하여 중요한 자원(가치)을 배분할 수 있는 권한이 주어져야 한다. 기본적으로 정치란 ‘권위를 가지고 가치(자원)를 배분하는 과정’으로 정의되고, 지역이 하나의 통치단위(governance jurisdiction)가 될 때 지역주민들의 소속감, 지역문화정체성, 지역공동체 의식이 급속도로 확장된다 (장수찬, 2018:8~9)고 하였다.

결국 기존연구에서의 주민자치를 종합하면 ‘지역에 기반한 관심과 유대를 바탕으로 집합적 역량을 구축한 주민들이 지역문제를 -- ①주민대표들이 자율적으로 결정하거나 ②지역관리행정과 (파트너로써) 협력하여 -- 해결하는 행위 또는 과정’으로 주민자치의 수행목표와 대상은 동일하지만 수행주체가 2가지로 구분되어 정의되고 있다는 것을 확인할 수 있다.

(2) 동단위 분권이 아닌 동단위 협치로서의 주민자치

현재 현장에서는 지방자치단체 정부로부터 일정한 독립적 행정서비스 결정권한과 관련 예산이 동 단위에서 구성되는 주민자치회로 이양해야 한다는 주장들이 만연되어 있다.

그러나 주민자치는 지역단위의 지역 주민 공동체가 지방자치단체로부터의 행정권한을 이양 받는 분권의 관점에서 접근은 곤란하다. 주민자치는 단체자치와 달리 행정권한의 분권이 아니라 민관협력적 관점에서 해석되어야 한다.

우리나라의 현대적 법규체계를 설정하는데 많은 영향을 준 일본의 법체계에서 살펴보았듯 지방자치의 주체는 지방자치단체로, 단체자치도 주민자치도 실행주체는 지방자치단체인 것이다.

단체자치는 해당 지방자치단체와 중앙정부와의 관계를 주민자치는 해당 지방자치단체와 지역주민과의 관계를 규정하는 것이다.

따라서, 주민자치는 주민이 자주행정권을 가지고 자치를 수행하는 것으로 해석하는 것이 아니라 지방자치단체가 주민의 의사에 기반하여 수행하는 것으로 해석하는 것이 옳바르다.

달리말해, 주민자치는 행정권한을 독점하는 지방자치단체가 지방자치행정조직의 마음대로 행정활동을 수행하는 하는 것이 아니라 지역주민들의 의사를 중시하여 해당 지역주민들의 생활과 관련된 부분에 대해 적극적인 의견수렴과 의사결정의 참여를 통해 단순한 의견수렴 수

준을 넘어 동반자적 입장에서 함께 협치를 해야 한다는 것이다.

현재 ‘주민자치’는 법적 용어로 사용되어지고 있지만 그 정책적 의미를 돌아볼 때 단어해석에 오해의 소지가 있기 때문에 ‘지역협치’ 등의 용어로 재설정하여 사용하는 것이 바람직하다.

주민자치에 대해 다양한 의견과 주장이 존재함에도 불구하고 실제에 있어서 현재의 지방자치 체제에서 주민들은 근대초기 대두되었던 아나키스트(무정부주의자)와 같이 행정의 존재의 미와 역할의 필요성을 부정하며 무정부주의를 주장하는 이는 거의 없으며 대다수가 납세의 의무를 충실히 이행하고 있음은 의심할 여지가 없다. 이러한 경향은 대한민국의 정치체제에서 향후로도 마찬가지일 것이다.

또한, 실제에 있어서도 동행정공무원이나 시의원은 주민등록법상 분명한 주민인 경우라도 우리가 주민자치위원회나 주민자치회를 이야기 할 때는 주민자치회 위원으로 참여하는 경우는 없다.¹⁷⁾

즉 행정업무나 의회업무와 같은 공무를 수행하는 자는 주민자치에 있어 더 이상 주민입장이 아니라 행정이나 의회입장이라고 구분되어 다루어지고 있다. 따라서 주민자치의 해석에 있어 주민이 자치를 한다는 사전적의미의 해석을 바탕으로, 동단위에서의 행정분권이나 의회분권 등의 주장은 제도용어 측면에서도 성립되지 않는다.

<표 1-6> 지방자치와 주민자치

구분		범위	핵심내용	주민참여 정도	특징
단체자치		시군구	행정권한의 분권	간접	지방행정의 중앙정부에 대한 독립성
시민자치		시군구	시행정에 대한 협치		지방행정의 시민참여
주민 조직 활동	주민 자치 =	읍면동	시행정에 대한 동단위 협치	직접	동단위 행정과 주민의 협치
	지역 공동 체 활동		주민활동 지원형		주민활동에 대한 시행정의 제도적 지원
		주민 자율형	한정 없음 (소규모)		주민들의 자율 규제 (시행정의 최소화)

출처 : 김주석(2017):31 표2-6

한편 현장에서의 주민조직 활동을 행정과의 관계 관점에서 보면 행정과 함께 계획, 결정, 시행, 관리하는 협치활동뿐만 아니라 주민이 행정이 설정한 기준에 부합하는 활동을 수행하고 행정이 이를 지원하는 주민활동지원형, 그리고 행정활동과 관계없이 주민들끼리 독자적으로

17) 법적으로 금지되어 있지는 않으나 현장 실태 및 인식적으로 그러하다.

수행하는 주민자율형으로 다음과 같이 세분할 수 있다.

2. ‘주민자치회’의 정책적 도입

우리나라 역대정부의 주민자치관련 정책을 보면 국민의 정부 이래 정권의 정치성향 변화에 관계없이 모든 정권에서 지속적으로 주민자치가 강조되어 왔다.

국민의 정부(1998-2002)에서 처음 「중앙행정기관의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」의 제정을 통해 지방분권에 대한 법적근거를 마련하고 최초로 주민자치센터를 설치하고 주민자치 위원회를 구성하도록 하였다. 이후 비록 법령명은 바뀌어도 지속적으로 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.

참여정부(2003-2007)에서는 8개 분야의 주민생활지원서비스(보건, 복지, 고용, 주거, 교육, 문화, 체육, 관광) 정책을 표명하고 주민생활관련 업무를 통합운영하며 생활복지 등 관리인력을 강화 운용하도록 하였다.

이명박정부(2008-2012)는 희망복지전달체계 구축을 정책목표로 설정하고 8개 분야의 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 생활자치¹⁸⁾의 구현을 주창하였으며, 주민자치센터를 주민복지센터로 전환 추진하였다.

문재인정부(2017-2022)는 대통령이 발의한 헌법조문을 통해 그내용을 확인할 수 있는데 제9장 제121조에는 ‘지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다’고 명시하여 지역적 주체인 주민에 의한 자기통치를 실현하는 주민주권을 보장하고있다(주민주권론). 그리고 제121조 4항에서 ‘국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다’는 ‘보충성의 원리’를 제시하고 있다.

지방분권 및 주민자치에 대한 정부의 정책기조는 국민의 정부 이래 실행에 있어서는 다소

18) 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.

차이가 있으나, 정치성향 및 정부의 변화에 관계없이 강화되는 방향으로 표명되고 있음을 알 수 있으며, 특히 주민자치는 복지를 중심으로 주민들의 생활에 맞춘 현장밀착한 행정서비스 관점에서 접근되고 있음을 확인할 수 있다. 특히 2011년부터 지역 내 주민공동이용시설에 대한 자주적 관리가 주민자치 입장에서 표명되고 있다는 것을 주목할 필요가 있다.

〈표 1-7〉 역대 정부의 주민자치관련 정책의 추진

	국민의 정부	참여정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
법률 형태	일반법 (중앙행정권 한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률)	특별법			
		(지방분권 특별법)	(지방분권 촉진에 관한 특별법)	지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법	
주민 자치 관련	주민자치센터 도입	주민생활 지원서비스 정책	희망복지 전달체계 구축정책	정부3.0의 생활화정책/생활자치 구현	주민자치회 시범사업 구체화노력 주민자치회 개별입법 논의 주민주권, 보충성
			2010.9 주민자치회 설치근거마련 '지방행정체제개편에 관한 특별법'		

자료: 김주석(2017:44) 표3-7 재정리

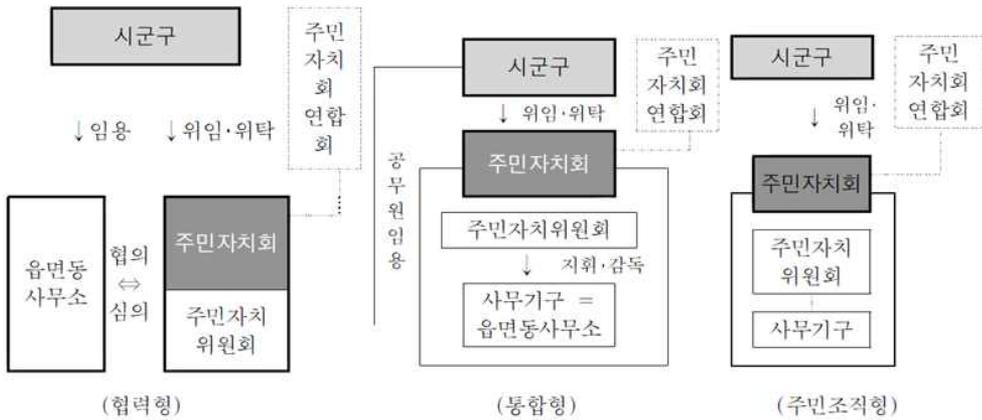
현재 이슈가 되고 있는 '주민자치회'의 정책적 등장과정을 보면, 2014.12. 대통령 직속의 지방자치발전위원회가 발표한 지방자치발전종합계획에서 민선 지방자치 20주년을 맞이하여 성숙한 지방자치 발전을 위한 4대 정책과제 중의 하나로 '주민중심 생활자치·근린자치의 실현'을 채택하고, 그 실현을 위한 세부과제로 교육 자치와 지방자치 연계·통합노력, 자치경찰 제도 도입과 읍·면·동 주민자치회 도입, 주민직접참여제도 강화, 그리고 지자체간 관할구역 경계조정 제도개선과 소규모 읍·면·동 통폐합 등이 제시되었다.

대통령 산하 지방행정체제개편 추진위원회는 주민자치회 시범실시의 기본방향을 안전행정 부(현 행정안전부) 통보하고 각각의 역할을 분담하였다.

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

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

당시 시범사업 후 전국적인 주민자치회 시행이 계획되었으나 현실에서는 주민자치회에 대한 정책방향의 모호성 및 구성방법 등의 세부적, 기술적 지침의 부재로 2021년 현재까지도 시범사업 형식으로 진행되면서 모범사례 및 모델유형을 모색하고 있는 실정이다.



구분	통합형	협력형	주민조직형
구성	주민자치위원, 공무원	주민자치위원	
권한	- 주민자치기능 및 행정지원기능 수행 - 읍·면·동 행정기능 수행	- 주민자치기능 및 행정지원기능 수행 - 일부 읍면동 행정기능 협의·심의	- 주민자치기능 및 행정지원기능 수행
주민자치위원의 역할	- 주민자치기능 및 읍면동 행정기능에 대한 결정 (의결기능)	- 주민자치기능 결정 및 집행 - 행정기능 협의·심의	- 주민자치기능 결정 및 집행
읍면동 사무소	- 주민자치회 사무기구로 전환	- 존치(행정기능 유지)	- 읍면동 행정기능을 지자체 직접수행
지자체와의 관계	- 시군구의 하부 행정기관 성격	- 읍면동과 연계·협력 (협의·심의사항에 대한 이행요구 등)	- 시군구와 연계·협력 (주민의견 제출 등)
사무기구	공무원	주민(공무원 파견 요청 가능)	

〈그림 1-2〉 주민자치회 시범사업에서 제시된 주민자치회 유형 (김필두, 2014)

기존의 주민자치위원회는 법적으로는 주민자치센터 운영에 대한 협력조직이다. 그러나 실제에 있어서는 지역유지 중심의 (과거)동정자문위원회의 성격을 계승하면서 행정과 지역주민 사이에서 주민의 의견을 동행정에 전달하고, 동행정의 주요사항을 주민들에게 알리는 가교적 역할조직으로서의 성격을 가지고 있었다¹⁹⁾. 주민자치회의 시행은 이러한 현장에서의 주민자치조직의 기대역할을 법상지위와 일치시키기 위한 측면도 있다.

주민자치회 시범사업 실시의 문제요소는 주민자치회 위원선정위원회, 주민자치회 구성, 운영, 재정, 행정과의 관계, 지역대표조직으로서의 역할 등 총체적인 문제를 안고 있다고 지적되어 왔으며 이를 극복하기 위한 실효성 있는 제도운영 방안을 지속적으로 모색하고 있는 실정이다.

19) 실제에 있어 주민자치위원회가 지역주민들의 의사를 대표하는 조직으로서 기능을 하지는 못하였지만 행사에서의 재원지원을 바탕으로 지역의 최상위 단체로서의 인식은 가지고 있었으나 역할에 있어서는 가교적 역할을 충실히 수행하지는 못하였고, 대부분 주민자치위원회 위원들의 의견을 지역주민의 의견으로 간주하는 경우가 많았다.

주민자치회 활성화 방안 모색에 있어 그 목적 및 기능은 바로 ①행정서비스에 대한 협의와 ②지역 주민이용시설에 대한 운영관리, 그리고 ③지역주민들의 공동체적 활동의 전개, 활성화에 있음을 잊지말아야 한다.

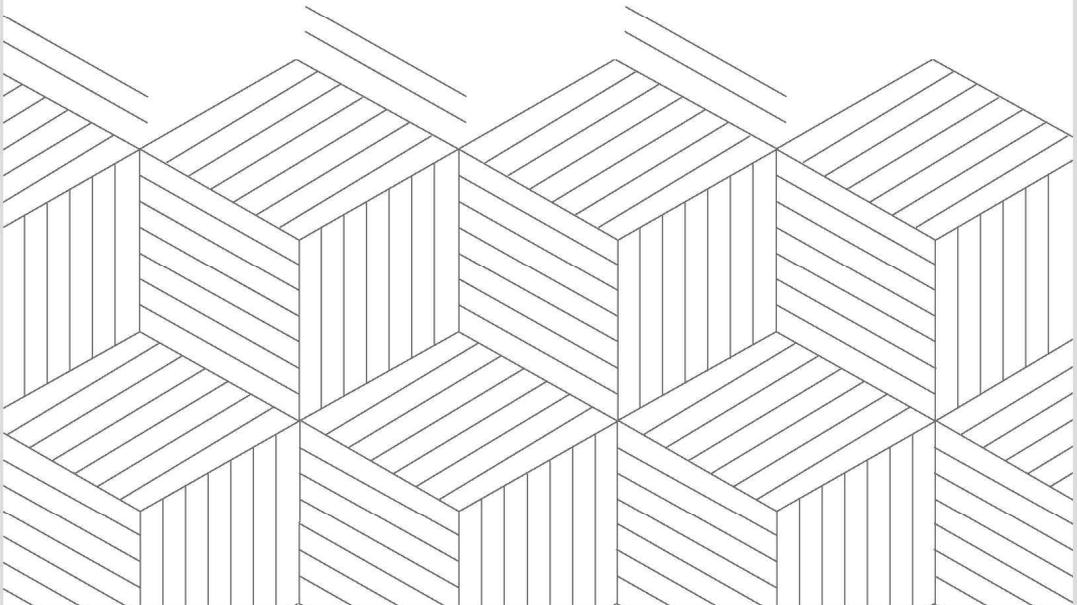
<표 1-8> 주민자치위원회와 주민자치회의 특성 구분

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

제2장 주민자치회 시범사업

제1절 주민자치회 시범사업 정책개요 및 초기 사업상의 주요쟁점
제2절 수원시 주민자치회 시범사업



제2장 주민자치회 시범사업

제1절 주민자치회 시범사업개요 및 초기 사업상의 주요쟁점

본 절은 수원시 주민자치회 시범사업 사례의 조사 분석에 있어 주요 관점을 확인하는 것으로, 주민자치회 시범사업의 정책목표를 확인하고 초기 모니터링연구를 통해 지적된 문제점을 바탕으로 정리한다.

1. 주민자치회 시범사업 정부정책 일반

초기 주민자치회 시범사업 실시는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 부칙 제4조의 “행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다”라는 규정에 근거하고 있다. 주민자치회 시범사업 실시의 목적은 다음과 같다.(소진광 외, 2011:200)

- 주민자치회 제도 도입의 타당성 및 실현가능성을 사전에 검토함으로써 도입에 따른 시행착오를 최소화한다. 즉, 구체적으로 읍·면·동 단위에서 주민자치회의 설치와 운영이 가능한지 여부를 시범사업을 통해 판단하고, 주민자치회가 주민자치의 자주적 핵심조직으로 뿌리내릴 수 있는지 여부를 판단하는데 목적을 둔다.
- 주민자치회 모형 구상 단계에서 고려하지 못했던 변수 또는 문제점을 확인함으로써 차후 주민자치회 제도개선을 위한 자료로 활용한다.
- 주민자치회 도입과 관련하여 지역주민, 시민단체, 지방의회 의원, 해당 지자체 공무원 등 이해당사자들에게 주민자치회에 대한 인식을 제고함으로써 제도에 대한 수용성을 높인다.

이러한 목표하에 구체적인 지침없이 자유도가 높은 시범사업으로 개별 지역단위에서 새로운 주민자치 모형을 제시해 줄 것을 기대하며 시행되었으나 현장에서의 경험부족과 실행의 모호성 등 각종민원이 제기되어 지침은 아니지만 참고하기를 바라면서 행안부에서는 주민자

치회 시범실시 표준조례안²⁰⁾을 2016년9월 홈페이지에 등록하게 된다.

당시에는 주민자치회가 지역을 대표하는 주민조직으로서 새로이 구성되는 조직을 지향하였으나 실제에는 주민자치회가 설치되면 기존의 주민자치위원회가 폐지되는 것으로 명시하고, 동지역사회보장협의체 등 타 소관부서 단체에 대한 언급이 없어 현장에서는 주민자치회가 주민자치위원회를 대체하는 것으로 오해하는 경우가 많았다.

중앙정부(행정안전부)는 주민자치회 시범사업을 통해 추진하고자 하는 과제를 주민자치형 공공서비스 추진단은 다음과 같이 제시하였다.



〈그림 2-1〉 주민자치회 마을이미지
주민자치형 공공서비스추진단 리플릿 (행정안전부)

- 주민이 만족하는 공공서비스 확충
 - 찾아가는 복지 전담팀확대, 방문건강관리서비스 강화 등 찾아가는 보건복지 서비스를 확대하겠습니다.
 - 공공서비스간의 연계 협력을 강화하여 주민의 다양한 욕구를 충족시키고 지역사회 문제를 해결·예방하겠습니다.
- 주민주권의 지방행정 실현을 위한 주민참여 확대
 - 주민자치회에 실질적인 권한을 부여하여 생활현장에서 주민과 함께 공공서비스를 개선하겠습니다
 - 주민자치관련 사업확대, 재원확충, 행정지원 등을 통하여 주민의 참여가 확대될 수 있도록 행정제도를 개선하겠습니다.
- 주민자치형 공공서비스 사업성과 공유 및 확산

20) 2016년9월 행정안전부 홈페이지에 등록, 부록참조

https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000055&nttlId=56093

- 지방의 선도사례 우수사례를 연중 발굴하여 전파하고 해당 지역에 적합한 맞춤형 컨설팅을 제공할 예정입니다.
- 각 부처 지역사업을 연계하여 주민관점에서 주민이 만족하는 지역사업이 될 수 있도록 노력하겠습니다.

특히 주민자치회 시범사업의 진행에서 자치계획과 복지가 강조되고 있으며, 모든 주민이 행복하도록 우리(행정+주민)모두가 직접 해결해나가는 활동을 강조하고 있다.

특히, 지역의 공동의 해결목표로서 자치계획의 수립과정과 결정과정 그리고 그 실행과정에 주민이 주도적으로 행정과 협력하며 적극적으로 참여하는 활동주체이며, 종합상담창구이자 대응주체로서의 역할을 기대하고 있음이 확인된다.



〈그림 2-2〉 주민자치회 정책목표
주민자치형 공공서비스추진단 리플릿(행정안전부)

2. 주민자치회 시범사업 실시 초기의 주요쟁점

1) 주민자치회 시범사업 초기 분석 정리된 문제점

초기 시범사업 실시의 문제점은 기존 주민자치회 시행 중앙부처의 요청에 의해 진행된 연구보고서²¹⁾를 통해 확인한다.

주민자치회 시범사업 실시의 문제요소는 주민자치회 위원선정위원회 관련사항 그리고 주민자치회의 구성, 운영, 재정, 행정과의 관계, 지역대표조직으로서의 역할 등 총 6개 항목의 문제가 지적되었다.

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 총원(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, 직능 별 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.

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

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 행정의 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

2) 주민자치회 시범사업 초기 문제와 수원시 시범사업 조사/분석 관점

① 조사 분석 관점

상기 중앙정부의 주민자치회 시범사업의 일반사항과 초기 사업실시상의 문제로 지적된 사항들은 주민자치회 위원성정위원회와 주민자치회 구성은 모두 주민자치회의 적절한 구성방안에 대한 것이며, 주민자치회 운영과 읍면동 행정과의 관계, 그리고 지역 대표 주민조직으로

서의 기능을 할 수 있는 사항 등은 모두 주민자치회의 기능과 역할에 대한 것이라 할 수 있다. 따라서 주민자치회 초기 시행상의 문제점은 다음과 같이 3가지 관점에서 재정리할 수 있다.

① 주민자치회를 구성하기 위한 적정한 지역인력의 발굴문제와 ② 주민자치회가 지역대표 조직으로서 기능하기 위한 기능역할 및 지역행정과의 관계 그리고 ③ 주민자치회 자주재원(재정)의 문제이다.

이는 앞서 본연구의 목적에서 언급한 지역공동체 활동으로서의 주민자치회 활동을 중심으로 그 관계성을 보면 주민자치회의 구성은 활동주체에 관한 사항이며, 주민자치회의 기능 및 역할은 활동목표 및 활동과정에 관한 것이고, 주민자치회 재원은 활동재원과 같다.

〈표 2-1〉 주민자치회 초기시범사업의 분석 관점

초기사업실시 문제항목*	-주민자치회 위원선정위원회 -주민자치회 구성	-주민자치회 운영 -주민자치회와 읍면동 행정과의 관계 -지역대표조직으로서의 역할	주민자치회 재정
재정리	주민자치회 구성	주민자치회 기능 및 역할	주민자치회 재원
본연구의 관점	활동 주체	-활동 목표 -활동 과정	활동 재원

※ 김필두, 2014:67-87, 김필두 류영아 2015:53-58.

②조사방법

수원시 주민자치회 시범사업 운영현황에 대한 조사방법은 관련 행정서류의 확인을 기반으로 인터뷰조사와 설문조사를 6~9월에 걸쳐 실행하였다.

인터뷰조사는 시범사업 시행중인 8개 행정동 모두에 대해 담당공무원을 대상으로 하는 개별 대면 인터뷰조사와 활동이 활발한 주민자치위원들을 대상으로 실시하였고, 설문조사²²⁾는 담당공무원과 주민자치회 총무위원들의 협력을 얻어 주민자치회 위원들을 대상으로 시행하였다.

22) 8개동 모두에 대해 설문을 실시하였으나, 신구 자치회 위원간의 반목으로 위원이 확정되지 못하고 지지부진한 1개동에서는 회수되지 못하였다.

제2절 수원시 주민자치회 시범사업

본 절에서는 수원시 주민자치회 시범사업의 현황을 관련 행정문서와 행정담당자 및 주민자치위원(총무, 위원장 등)들의 인터뷰를 통해 조사 정리하였다.

1. 수원시 주민자치회 시범사업 시행

1) 수원시 주민자치회 시범사업 실시 연혁

수원시는 2013년 6월 안전행정부 주민자치회 시범동 공모에 선정되어 동년 8월 처음으로 행궁동과 송죽동이 지정되었다.

이후 2017년 1월 광교1동이 추가되었다. 이후 시내 모든 동으로의 주민자치회 시행을 염두에 두고 2019년 7월에 울천동, 서둔동, 호매실동, 인계동, 매탄2동의 5개동이 다시 추가되어 수원시를 이루고 있는 4개구에 각 2개 동씩 위치되도록 배분되어 총 8개동이 주민자치회 시범사업을 전개하고 있다.



〈그림 2-3〉 수원시 주민자치회 시범사업 진행 동 분포

〈표 2-2〉 수원시 주민자치회 시범사업 실시(주민자치회 구성) 연혁

일시	내용	주민자치회 전체 갯수
2013. 8. 16	주민자치회 2개 시범동 구성(행궁동, 송죽동)	2
2017. 1. 1.	주민자치회 1개 시범동 추가 구성(광교1동)	3
2019. 7. 30	주민자치회 5개 시범동 추가 구성(울천, 서둔, 호매실, 인계, 매탄2동)	8

2019년 당시 2021년 이후 44개 모든 동에 주민자치회 운영을 계획하였으나 중앙정부차원에서의 정책진행이 늦어지면서 2021년 5월 현재 여전히 8개동에서만 주민자치회 시범사업을 운영하고 있는 실정이다. 한편 구성원을 보면 2021년 7월 각 동에서 새로운 주민자치회가 구성되고 있다.

2) 수원시 주민자치회 시범사업 일반

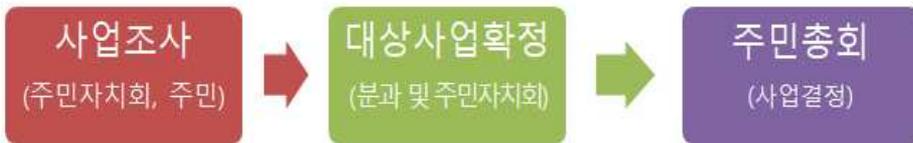
수원시는 주민자치회 시범사업의 원활한 시행을 위해 사업내용과 주민자치기능 강화를 위한 지원사항을 다음과 같이 설정하였다.

- 수원시 주민자치회 시범사업내용
 - 주민자치회 시범동 추진, 주민자치회 추진위원회 구성 및 운영
 - 주민자치회 시범조례 개정 및 시범동 추진 후 주민자치회 전면 확대
 - 조례와 더불어 기준세칙 작성
 - 전담인력 지원, 역량강화교육, 주민자치센터 위탁운영 등 행정재정 지원
 - 전담인력 주요업무지원 : 주민자치회 운영지원, 자치계획 수립 및 주민총회 개최 지원, 주민자치회 전환에 따른 실무기획 지원 등
 - 역량강화 교육: 주민자치회 회장, 간사들을 위한 맞춤형 실무교육 및 전체 위원 대상 역량강화 교육 추진
 - 센터운영 : 센터 지원예산(시비) 지원 + 수강료 수입, 프로그램 위탁운영과 관련한 업무협의, 지출사용범위 설정²³⁾ 등.
- 주민자치 기능 강화를 위한 추진사항
 - 주민총회, 자치(마을)계획수립 및 마을만들기 추진
 - 주민총회:
 - 운영시기 : 시범동 자체 실시(12월, 주민센터 작품발표회 병행개최)
 - 참여대상 : 동 주민 누구나(투표 필요시 15세 이상)
 - 추진내용 : 동별 한해 성과와 다음연도 동 주요사항 홍보, 주민자치 결산대회 및 동 축제와 연계하여 실시, 자치(마을)계획 및 주민세환원사업 등 자치회 주요결정사항 설명 및 논의
 - 주민자치회가 주민 의견을 수렴하여 자치(마을)계획 수립 : 주민자치회 운영계획, 주민자치센터 운영계획, 마을만들기(공모사업포함) 계획, 분과위원회별 사업계획,

23) 기존 주민자치위원회의 주민센터 학습프로그램 운용에서는 반드시 주민센터 학습프로그램과 연계된 활동에만 관련 예산을 사용할 수 있도록 한정하고 있어, 이의 사용범위를 지역전체의 주민자치활동으로 확대.

주민세환원사업, 주민참여예산 등을 포함하며, 자치계획은 주민총회를 통해 주민에게 설명 및 최종 결정

- 마을만들기 등 사업 추진
- 주민참여형 예산사업 제도 : 주민세 환원사업 연계
 - 주민세 환원사업을 동별 3천만원 범위내에서 주민들이 참여하는 주민총회에서 사업 결정
 - 동별 주민자치회 건의사업은 주민참여예산제에 반영(사업비 집행은 동, 구청)



〈그림 2-4〉 주민참여형 예산사업 추진절차

- 주민자치센터 프로그램 위탁운영
 - 동 행정 기능 중 주민자치회에서 처리하는 것이 가능한 사무 위탁 추진
 - 주민자치센터 프로그램 운영 등
- 수원시 주민자치회 시범실시 조례 전면개정

한편 수원시는 시민들의 민주적 합의로 정권교체를 이루어낸 촛불정신을 계승하기 위하여 2018년 시민의 정부를 주창하고 협치적 관점에서 주민참여 확대를 위해 주민이 추천하는 공직자를 동장으로 임명하는 ‘동장주민추천제’ 사업을 도입하였다.



〈그림 2-5〉 송죽동장 주민추천제 토론회 모습 (2019년12월)

시의 공무원 중 복수의 동장후보 신청자를 받아 각 동별로 토론회를 거쳐 각 동의 동장추천위원회가 투표를 통해 선발한 대상자를 시에 추천하고 수원시장이 동장을 임용하는 방식이

다. 동장주민추천제로 임용된 동장이 공약 사업을 실현할 수 있도록 인재 추천권, 예산 지원 등 인센티브를 제공한다.

2019년 7월 평동과 행궁동장을 2020년1월에는 정자1동, 세류2동, 매탄1동장을 주민추천제 동장으로 임용하였다.²⁴⁾

주민자치회 운영 측면에 있어서도 실효적 운영을 위해서는 지역주민과의 협치에 관한 동장의 이해와 인식이 지역주민들의 인식만큼 중요하다.

이에 수원시는 주민자치회 시범동을 중심으로 주민자치 등에 대한 이해와 적극적 대응의지를 갖는 공무원을 동장으로 임용하기 위한 수단으로 동장 주민추천제를 활용하고 있다고 할 수 있다.

다만, 동장주민추천제에 대해서는 현재 도입 초창기로 향후 보다 세밀한 조사와 검토가 이루어질 필요가 있다.

동장 주민추천제의 시행에 있어 초기 신규 승진자 혹은 주민자치에 대한 의욕을 가진 5급 공무원이 지역공동체 활동을 위한 포부를 가지고 의욕적으로 응모, 동장직을 수행하고 있으며, 이러한 지역 활동 과정을 통해 지역협치 역량이 강화되고 있다.

그러나 아무리 지역공동체와 지역협치에 열정을 가진 공무원이라 할지라도 승진을 위한 인사이동은 공무원 사회에서 필연적이고 이에 따라 현장역량이 강화된 동장이 오히려 해당 역할을 수행하지 못하는 현장행정의 지속성에서의 한계가 현장직무 수행 공무원들에 의해 지적되고 있다.

이에 대한 대응방안으로 지역주민 등의 평가를 바탕으로 하는 4급 동장제와 같이 현장 동장직을 유지하면서 승진이 가능한 행정조직구조에 대한 검토가 요구된다.

※ 동장 주민추천제와 연계한 '4급 동장 + 5급 동장보조' 운영

주민자치회 도입 초기는 일반'동'과 마찬가지로 동장은 5급사무원이 담당하여 역할을 수행하지만 일정기간을 거쳐 해당 동장의 역할과정속에서 주민자치회가 자리잡히면 주민평가 등을 통해 해당 동을 4급 동장체제로 확대개편하고 해당 동에 새로이 5급 사무관을 기존5급 동장에서 승진한 '4급 동장'의 보조 역할로 배치하여 현장에서 동장으로서의 역할과 해당 지역 주민들의 공동체적 활동 특성 등을 숙지하면서 지역협치 행정역량을 강화, 차기 동장으로 육성하도록 하는 체계를 갖추으로써 지역단위 협치에 특화된 행정기관으로서의 원만한 역할수행의 지속성을 확보해 가는 2층 구조의 조직운영 방식이 제시될 수 있다.

다만, 이때에는 예산운영 및 인사 등 해당동과 관할구청간의 조직운영에 대한 역할관계에 대한 세부적인 검토가 요구되며, 제도방안의 기준은 민관협치적 관점에 기반하여 이루어질 필요가 있다.

24) 수원시는 주민자치회 시범사업 운영 동 이외에도 마을만들기 및 도시재생 등 주민들의 공동체 활동이 활발한 지역에 대해 동장주민추천제를 적용하고 있다.

2. 수원시 주민자치회 위원회구성

1) 위원 구성의 특징

수원시내 주민자치회 시범사업 8개동의 위원선정과정은 기본적으로 각 동별로 동장의 주관하에 주민자치(위원)회와의 협의를 거쳐 동장을 위원장으로 하는 위원선정위원회가 구성되고 일반신청자는 추천을 통해 선정하고 지역단체원 등에 대해서는 추천형식으로 적절히 현장 상황에 맞추어 선정하도록 하고 있다. 다만 주민자치회 위원이 되기 위해서는 사전에 주민자치기본교육²⁵⁾을 이수하여야만 한다.

2019년7월 주민자치회 위원선정 과정을 보면 우선 정원은 기존의 최대 30명의 인원에서 최대 50명으로 확대하였다. 이는 주민자치회 시범사업 활동과정 속에서 보다 많은 주민들의 주민자치회 참여욕구를 확인하고 이에 대응하기 위함이었다.

주민자치회 위원 선정 과정상의 특이사항을 보면 다음과 같다,

〈표 2-3〉 수원시 8개 시범동 주민자치회 구성 방법 및 특징(2019.7 기준)

행정동	실시	인원(현/계획)	정원구성	신규신청	특이사항
행궁동	2013.7~	39/40	기존30+10추가	20명	추가자 추천 부부×, 부녀○
송죽동	2013.7~	30/35	기존25+10추가	6명	결격자1,비추첨
광고1동	2017.1~	35/35	기존30-6(탈퇴) +11추가(내년+15예정)	12명	1명포기,비추첨
울천동	2019.7~	37/50	추첨22 +추천16-1(결격)	55명	22명추첨:30명추첨예정→불참자기권처리 본인이 뽑음 신청/비신청포괄 동장추천
인계동		45/50	추첨30 +추천 20	55명	결격자1, 신청자 중 20명 추천했으나 1명포기, 4명 주민자치기본교육 미이수로15명이 됨.
서둔동		50/50	추첨30+추천20	68명	참석자 중에서 30명 추첨, 본인이 뽑음 각 단체고려 추천 주민자치회장 워크샵 본인지원 신청자중 부부가 2팀 추천으로 1명
호매실동		50/50	추첨30+추천20	74명	추천20=8개단체×2+4(주민자치위임원)
매탄2동		33/34 3개분과×11 명+위원장	추첨20+추천14 3개분과×11명+위원장	35명	결격자1, 탈락자를 동장이 추천 기존주민자치위원은 25명중 20명이 자치회위원으로 선정 됨

25) 주민자치기본교육: 주민자치 위원이 갖추어야할 기본적 지식과 소양을 학습하는 것으로 수원시정연구원의 시민자치대학 및 찾아가는 주민교육을 통해 이루어진다. 내용은 강연자에 따라 달라진다.

앞서 2013년부터 주민자치회를 운영해 온 행궁동에서는 동일가구원인 부녀관계자 그리고, 부부관계자가 신청한 경우가 있었고, 이에 대해 현장에서의 논란이 있었으나 가구당 인원제한에 대한 별도의 규정이 사전에 정해져 있지 않았기 때문에 그대로 추첨이 진행되었다. 결과적으로는 20명의 신규신청자 중 추첨을 통해 10명이 추가되었으며, 부녀관계자의 경우에는 2명다 위원으로 선정되었다.

송죽동과 광교1동에서는 모집자 수보다 신청자 수가 적어 추첨없이 결격자 및 포기자를 제외하고 신청자 모두 선정되었다.

율천동은 선정추첨을 신청자 본인이 뽑도록 하였으며, 추첨식에 불참한 이는 기권으로 처리하였다. 또한 기존의 주민자치위원회 활동정도와 본인의 의지 등이 강력한 주민에 대해서는 이를 고려하여 동장이 추천하는 형식으로 위원을 선정하였다.

인계동과 서둔동, 호매실동은 추천20명, 추첨30명으로 50명의 주민자치위원을 계획하였다.

인계동에서는 신청자 55명 중 20명을 동장추천으로 뽑고 나머지는 추첨으로 30명을 뽑았다. 그러나 위원으로 선정된 이 중 1명이 포기하였고, 4명은 주민자치기본교육을 이수하지 않아 탈락하였다.

서둔동에서는 신청자가 직접 뽑도록 하였다.

또한 주민자치회장은 워크숍을 통해 자발적 회장 희망자들이 자신의 활동방향과 목표 마음가짐 등을 피로하고 위원들의 투표로 선정하였다.

호매실동은 기존에 동에서 운영되고 있던 8개단체별 각 2명씩 그리고 주민자치위원회는 4명을 할당하여 동장추천자를 선정하였다.

매탄2동은 3개분과를 설치하는 것으로 계획하고 각 분과별 11명과 어느 분과에도 속하지 않는 위원장 이렇게 34명정원을 계획하였다. 자치회위원 신청자가 35명중 20명을 추첨으로 선정하고 나머지 탈락자들에 대해서는 결격자 1인을 제외하고 동장이 추천하는 형식으로 위원으로 선정하여 자격이 되는 신청자는 모두 위원으로 선정되었다.

추첨방식은 상자에 'O'와 'X'를 표기한 탁구공을 넣어 사용하였는데 추첨으로 뽑는 계획위원 수 만큼 'O'를 표기하였다.

각 동별 주민자치회 구성이후, 활동과정을 거치면서 회비문제 및 주민자치회 위원의 역할과 권한, 회비지출 등 위원이 되기전에 예상했던 사항과 위원이 된 후 실제의 차이 등을 이유로 자진사퇴하여 전체 위원의 인원수가 다소 감소하였다.

한편 담당공무원의 인터뷰 의견에 따르면, 우선 주민자치회 위원선정에 앞서 위원 추천 및 공모 상황을 보면, 지역마다 다소 인원수에 있어 차이는 있으나 일반공모로 모집하는 인원과

더불어 기존의 동단위 주민 활동단체의 장 등을 중심으로 동장이 주민자치(위원)회장 등의 의견을 고려하면서 추천되는 인원으로 구성되었다.

결과적으로 주민자치회의 특징 중 하나로 일컬어지는 주민자치회 위원의 임명주체가 기존의 주민자치위원회와 달리 동장이 아니라 시장인 것이 큰 제도변화라 강조되고 있지만 현실적으로 시장이 개별 동단위 주민자치위원 선정 과정에 관여하는 것에는 한계가 있고, 또한, 위원선정위원회 위원장이 해당동의 동장이기에 위원선정에 있어 기존의 주민자치위원회의 위원 선정을 위한 추천과정에서의 동장의 영향력에 대해서는 그다지 큰 차이를 인식하고 있지 않으나, 제도적으로 시장에 의해 임명됨에 의해 동장에 의해 구성되는 동장하부 조직이라는 인식에서 탈피하는 데에는 충분한 의미를 갖는 것으로 인식하고 있다.

또한, 주민자치회 활동은 시의원과 같은 별도의 활동비나 세비를 받는 활동이 아니기 때문에 지역에 대한 관심과 더불어 시간적인 면과 경제적인 면에서 일정의 여유를 가진 주민이라야 적극적인 활동이 가능하다.

특히 척사대회 등 지역행사 및 타 단체활동 등에 대해 주민자치회 혹은 위원장 명의로 상당한 금전적 지원을 하고 있는데, 이러한 지원행위가 지역주민들이 주민자치회를 지역의 대표선임단체로 인식하게 하는 이유 중의 하나이다.

결국 주민자치회 위원활동은 지역공동체 활동을 하면서 수입이 발생하는 것이 아니라 지출이 발생하는 활동이 현실이다.

이에 따라 주민자치회 회의참석에 따른 소정의 참석수당(3만원/월)이 책정되어 있지만, 실제에 있어서는 오히려 참석수당에 개인비용을 더해 자치회 위원회비(8만원/월)를 각출하여 주민자치회 활동비로 사용하고 있는 실정으로 특히 전업주부 위원들에게는 많은 부담으로 받아들여지고 있다²⁶⁾.

지역마다 다소 차이는 있으나 초기 주민자치회 활동을 시의원과 유사하게 일정의 활동비를 받는 선출직으로 생각하고 응모한 이들도 있었으며 그런 분들은 결국 중도에 그만두었다.

2) 주민자치회 분과구성

주민자치회 시범사업을 진행하면서 수원시는 그동안 주민자치위원회 운영의 경험을 바탕으로 동별 운영세칙의 기준안을 새로이 작성하여 배포하였다. 해당 기준세칙에서의 분과위원회는 4개로 제시되었는데 그 내용은 다음과 같다.

26) 주민자치회 위원회비는 주민자치회 위원들의 논의를 통해 합의 결정된 금액으로 8만원/월이지만 지역에 따라 2만원/월)만 걷는 곳도 있으며, 일시금으로 100만원(년)을 걷는 곳도 있다.

(분과위원회의 직무와 소관)	
1. 기획분과위원회	- 주민자치센터 운영에 관한 사항(감사·재무기능 포함) - 운영팀 관리 및 운영에 관한 사항
2. 문화체육분과위원회	- 문화, 체육 등에 관한 사항
3. 복지봉사분과위원회	- 복지, 봉사, 환경 등에 관한 사항
4. 마을만들기 분과위원회	- 마을만들기 추진에 관한 사항

한편, 주민자치회 시범동에서는 해당 운영세칙 기준안을 참조하여 진행하였으나 해당 지역의 공간특성 및 행사 그리고 주민들의 주요관심사와 지역 내 주요관심사와 주민자치회 실제 활동 특성 등에 맞추어 분과를 구성하였다.

각 동별 주민자치회의 분과구성의 실체는 다음과 같다.

〈표 2-4〉 수원시 주민자치회 시범사업 동별 주민자치회 분과 및 현황(2021.5.21.기준)

동명	현원	분과구성				위원 외 주민참여	최초 구성일
기준안	-	기획	문화체육	마을만들기	복지봉사		
행궁동	31명	총무기획	문화관광체육	-생태교통 -마을경제재생	사회복지	-생태교통 -마을경제 재생	2013. 08.16.
송죽동	29명	주민자치	문화체육	마을만들기	행복복지	※마을공유 소 별도운영	2013. 08.16.
광교1동	27명	-홍보교육 -자치센터	문화체육	지역사회		-	2017. 01.01.
울천동	31명	-주민자치 -밤밭문화 센터	-지역공동체	-마을활력소	지역복지	-밤밭 누리 마루 -밤밭이야 기	2019. 07.30.
인계동	39명	기획	문화체육	마을만들기	복지봉사	※카페, 도 서관 별도운 용	2019. 07.30.
서둔동	37명	자치,	문화체육	도시환경	교육사회 복지	-	2019. 07.30.
호매실동	40명	주 민 자 치 운영		-마을교육 -마을미디어홍보 -주거개선	나눔복지	-	2019. 07.30.
매탄2동	30명	주민자치	문화복지	마을만들기	문화복지	-	2019. 07.30.

- 행궁동 : 수원화성에 둘러싸인 행정동으로 수원시내에서 주민들이 마을만들기 활동에 적극적인 지역 중 하나이다. 지역 내 신평장안동 지역은 2013 생태교통 페스티벌을 통해 보행중심의 지역재생사업이 추진되었고 최근 행리단길 등 보행상업가로 공간으로 활성화 되고 있으며, 복수동 및 남수동 일대는 도시재생사업구역으로 지정되어 현장지원센터 및 노인회관 등 지역주민 공공이용시설이 신규배치되었다. 이러한 지역특성을 반영하여 생태교통분과와 마을경제재생 분과가 특별히 구성되어 있으며, 해당 분과활동은 주민자치회 위원에 국한되지 않고, 해당 사업에 관심이 있는 지역주민들이 함께 활동을 준비, 전개하고 있다.
 - 총무기획 분과위원회 : 주민자치회 및 자치센터의 운영에 관한 사항 및 타 분과 위원회에 속하지 않는 사항 등
 - 문화관광체육 분과위원회 : 각종 문화체육행사 추진을 통한 동민화합 및 지역관광 활성화 사업추진 등
 - 사회복지 분과위원회 : 지역 불우이웃 및 소외계층 등을 위한 사회복지 사업 추진 및 지원, 지역 환경정화사업 지원 등
 - 생태교통보존 분과위원회 : 생태교통 보존업무 및 '차 없는 거리' 행사 지원 등
 - 마을경제재생 분과위원회 : 마을만들기, 도시재생사업 관련업무 지원, 청년사업 시장활성화 등

※ 자치회장 또는 동장이 특별하다고 판단되는 사안을 추진하기 위하여 주민자치회의 동의를 얻어 별도의 분과위원회를 설치·운영할 수 있다
- 송죽동 : 지역 주민 자율이용시설인 마을공유소는 주민자치회 도입 이전부터 마을만들기 활동의 일환으로 설치되어 운용되어 온 시설로 별도로 관리운영되고 있다.
 - 주민자치 분과 : 자치회 재정 및 조직관리, 각 단체 간의 협력체계구축, 주민자치센터 관련, 타 분과에 속하지 아니하는 사항 등
 - 행복복지 분과 : 지역 불우이웃 및 소외계층 등을 위한 사회복지사업 추진 및 지원, 지역 환경정화사업 지원 등
 - 마을만들기 분과 : 안심마을 추진, 마을 만들기 사업 지원 및 추진, 주민과의 소통과 의견 수렴 등, 마을공유소는 별도의 주민이 관리운영하고 있다.
 - 문화체육분과 : 마을축제, 체육대회, 척사대회 등 문화·체육사업 추진 및 지원 등
- 광고1동

- 홍보·교육분과 : 주민자치회 주요활동 사항 홍보(SNS 관리), 수원시 및 영통구 마을소식 공유, 주민자치위원 관리, 행사 인원 확인 및 행사 안내, 월례회의 진행 및 월례회의 관련 자료 준비, 광교1동 주민·주민자치위원 교육 및 역량강화 준비 등
 - 자치센터분과 : 주민자치센터 프로그램 운영 및 수강료 관리, 주민자치센터 프로그램 개설운영 및 홍보, 작품발표회 준비 등
 - 지역사회분과 : 지역 봉사활동 진행 및 관리, 지역복지부분 발굴 및 관리, 지역커뮤니티 발굴 및 관리, 장학금 사업 준비, 지역 현안 정보 발굴 및 공유 등
 - 문화체육분과 : 주민자치회 야유회, 워크숍, 벤치마킹 등 행사 준비, 지역 행사(문화, 축제) 준비, 지역축제 발굴 및 지원 등 (준비팀 구성 : 경로잔치, 한마음축제, 박람회 등 큰 행사는 사무국장, 분과장, 실장, 주무관으로 구성된 준비팀 구성)
 - ※ 위원은 분과에 소속되어 직무를 수행하여야 한다. 다만, 자치회장은 분과에 소속할 수 없다.
- 울천동 : 밤밭문화센터와 밤밭이야기가 지역주민 자율이용시설로 설치되어 있고, 밤밭문화센터내 밤밭누리마루와 성대역에 설치된 밤밭이야기는 관심이 있는 지역주민과 함께 관리 운용되고 있다.
- 주민자치 분과위원회 : 주민자치회의 재정 및 조직관리, 주민세환원사업·주민참여예산·마을계획 추진 및 지원
 - 밤밭문화센터 분과위원회 : 문화센터의 운영 및 주민자치회 행정지원
 - 마을활력소 분과위원회 : 밤밭누리마루·성대 주민편익시설 운영, 자원봉사 운영
 - 지역공동체 분과위원회 : 마을공동체지원사업·각종 공모사업·밤밭축제 추진 및 지원
 - 지역복지 분과위원회 : 불우이웃 및 소외계층 등을 위한 지역복지사업 추진 및 지원, 경로행사 운영, 복지대상자 발굴
- ※ 분과위원회의 수와 분과원 수는 제한이 없으나, 자치센터 운영 분과는 필수로 구성하고 주민의 의견과 사업의 필요에 따라 적절하게 구성.
 - ※ 분과회의는 월 1회 정례회의 개최하며 분과위원장이 소집. 단, 사업 수행을 위하여 회의 개최가 필요할 경우에는 임시 분과회의 개최.
 - ※ 위원은 분과위원회에 소속되어 직무를 수행하여야 한다. 다만, 회장은 분과위원회에 소속할 수 없다.

- 인계동 : 카페와 작은도서관은 주민자치회 활동과 별도로 해당 시설운용을 목적으로 하는 봉사조직을 중심으로 운용되고 있다.
 - 기획분과위원회 : 주민자치 교육 프로그램 등 자치센터 운영에 관한 사항, 운영팀 관리 및 운영에 관한 사항
 - 문화체육분과위원회 : 문화, 체육 등에 관한 사항
 - 복지봉사분과위원회 : 복지, 봉사, 환경 등에 관한 사항
 - 마을만들기 분과위원회 : ak을만들기 추진에 관한 사항
 - ※ 각 분과별 7인이상
 - ※ 위원은 하나의 분과위원이 된다.
 - ※ 회장, 부회장, 및 간사(사무국장)는 분과위원이 될 수 없다.

- 서둔동
 - 자치분과 업무: 주민자치회 재정 및 조직관리, 주민자치센터 운영, 주민자치회 사업 총괄, 타 분과에 속하지 않은 사항 등
 - 교육사회복지분과 업무: 이웃돕기 등 사회복지사업 추진, 평생학습 분야 사업추진. 교육.복지 분야 공모사업 추진
 - 도시환경분과 업무: 마을 환경 개선사업 및 공모사업 추진. 소규모주민편의사업, 환경정화 활동 추진등
 - 문화체육분과 업무: 박람회, 전시회, 홍보 등 마을 문화.체육행사 마을신문 등 마을 공동체 공모사업 추진
 - ※ 각 분과는 행정사무 위수탁 발굴, 마을 공동사업 수행
 - ※ 위원은 분과에 소속되어 직무 수행. 자치회장은 분과에 소속할 수 없다.

- 호매실동
 - 주민자치운영 분과위원회 : 자치센터 내 프로그램 기획 및 운영, 자치회 운영방향, 시책개발운영, 작품발표회 개최 및 운영, 주민총회 개최 및 운영, 마을자치계획 총괄, 자체예산 집행 등
 - 주거개선 분과위원회 : 주거환경 개선, 주거복지 향상, 마을가꾸기 사업, 각종 문화 행사 추진 및 기획, 자매결연 등
 - 나눔복지 분과위원회 : 자원봉사자 모집 및 활동 지원, 불우이웃돕기 사업, 노인복지증진 사업(경로잔치 등) 등

- 마을교육 분과위원회 : 아동·청소년 교육 지원, 민주시민 교육, 마을학교, 학교생활·진학관련 정보제공 등
- 마을미디어홍보 분과위원회 : 자치센터 홍보, 주민자치회 사업 홍보 등
- ※ 회장을 제외한 위원은 하나의 분과에 반드시 소속되어야 하며, 2개 이상의 분과 위원회에 중복 소속 될 수 없다.

○ 매탄2동

- 주민자치분과 : 주민자치회의 조직관리, 주민자치센터 재정 및 예산운영, 주민자치센터 운영, 주민자치회 워크숍 추진, 각 단체간의 협력체계 구축, 타 분과에 속하지 아니하는 사항 등
- 마을만들기분과 : 마을자치계획 수립, 지역개발 사업, 도시경관 및 환경개선 사업, 주민참여예산 사업 발굴, 주민세 환원 사업 발굴 및 심의 등
- 문화복지분과 : 척사대회 및 경로잔치 추진, 마을축제·행사 개발, 마을신문 및 소식지 발간, 사회복지 사업, 불우이웃 및 소외계층 발굴 지원 등
- ※ 분과위원회 회의는 분과위원장이 필요하다고 인정할 때와 회장이 배부한 안전에 대한 논의를 위하여 개최하고, 안전 심의 결과를 회장에게 제출하여야 한다.

주민자치회 분과활동의 특징을 보면 주민자치위원회와 동일하게 주민자치회 위원들로만 구성하여 운영하는 경우도 있지만 공동체 활동에 관심있는 지역내 일반주민들과 함께 분과활동을 전개하는 경우²⁷⁾도 있다. 이러한 경우는 활동주제가 명확한 사업으로 지역주민 자율이 용시설 공간을 중심으로 전개되는 활동 및 사업의 관리운영과 연계되고 있는 특징을 보이고 있다. 다만 아직은 현장상황에 맞추어 적절히 활동에 참여하고 있지만 활동참여 주민들과 주민자치회와의 관계 등에 대한 별도 규정은 아직 마련되어 있지는 않다.

3) 행정담당자

동행정에서 주민자치를 업무로 담당하는 이는 동장과 총무팀장 그리고 주민자치담당 주무관이 있다.

주민자치회 시범동의 동장 중 일반 순환보직 동장은 주민자치회에 대해 주민자치위원회와 구분되는 새로운 민관협치조직으로서 인식하는 이도 있지만 기존의 주민자치위원회의 연장선상에서 보는 이들도 있다.

27) 수원시 시민자치대학 주민자치위원과정(담당교수 김주석)을 통해 주민자치회 활동 분과활동에 있어 분과원의 확대구성에 대한 사전교육이 지속적으로 이루어져 왔다.

주민추천 동장들은 타 동에 비해 주민자치에 대한 적극적 자세를 취하고는 있어, 주민자치 위원들의 만족도도 높다.

그러나 협치동장으로서 적극적인 업무를 수행하고자 하더라도 공무원의 특성상 승진등의 면을 고려할 때 보직순환을 거부하고 해당 동에서의 동장업무를 지속적으로 수행하는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 주민자치회가 지역의 협치조직으로서 뿌리내리기 위해서는 주민 추천제를 통해 주민자치회 활동을 적극 지원하는 행정서비스를 지속적으로 운용할 수 있도록 하기위한 행정의 인사 및 조직운영 방안 요구된다.

행안부의 지침을 통해 주민자치 행정담당으로 지정된 주무관들은 동 행정 현장에서 주민자치회 지원업무를 전담²⁸⁾하고 있으며, 자신의 역할에 대해서는 주민자치위원들에게 필요한 행정정보의 제공 및 행정서류 작성지원, 그리고 경우에 따라 회의록 작성²⁹⁾도 지원 및 동장에의 보고 등으로 인식하고 있다.

그러나 담당주무관 업무상의 담당일 뿐이며, 타 공무원과 마찬가지로 순환보직을 통해 지정되고 있다. 담당자들의 주민자치회 위원들에 대한 적극적 지원의욕에도 불구하고 주민자치에 대한 이해도가 낮아, 협치활동과정에서의 주민들의 협의를 이끌어 내거나 조정역할을 수행하기에는 역부족임을 토로하고 있다.

따라서, 주민자치 관련업무를 담당하는 공무원에 대해서는 협치역량을 강화할 수 있는 사전 교육 및 업무추진과정에서의 자문 등 지원체계가 검토될 필요가 요청되고 있다.

이때 주민자치 업무전담자는 아니지만 현장에서의 의사결정 구조상 해당동의 총무팀장도 협치역량강화에 함께 참여할 필요가 있다.

3. 마을자치계획

자치계획³⁰⁾은 주민자치회 (연간)운영계획으로 분과단위의 사업계획으로 수립되고 있으며, 총회를 거쳐 확정되고 있다.

사업계획의 대부분은 주민자치회 위원들과 담당공무원을 중심으로 기본적인 사업내용의 초안이 작성되며, 주민총회 형식을 통해 참여한 일반주민들의 의견을 바탕으로 추가적인 사업과 계획에 담을 사업의 우선순위를 결정하여 확정되고 있다.

주요 사업 내용들은 계획상에서는 많은 경우 각 분과별로 분리하여 이루어지는 것으로 계

28) 결원 등에 따라 마을만들기 등의 업무를 겸직하는 경우도 있으나 해당 업무내용 측면에서는 주민자치회 활동과 연결되는 것이기 때문에 실질적으로 주민자치회 지원업무에 특화되어 있다고 할 수 있다.

29) 회의록을 작성하고 관리하는 것은 기본적으로는 주민자치회 총무(간사)가 담당하는 것으로 하고 있다.

30) 자치계획은 동별로 분석하지 않으며, 각각의 내용은 별첨으로 기재한다.

획에서는 명기되어 있으나 실제 사업실행에 있어서는 각 사업별로 자신이 소속되지 않은 타 분과사업에 대해서도 주민자치위원들이 협력하여 수행하고 있으며 행정의 부서구분과 달리 타 분과활동에 대해 배타적이지 않고, 모든 사업을 주민자치회 전체가 수행한다는 인식을 가지고 있다. 또한, 개별사업에 있어서는 주민자치회 위원뿐만 아니라 주민 및 주민그룹, 그리고 타 주민조직과 연계하여 활동이 이루어지고 있다.³¹⁾

타 주민조직들과의 사업실행에 있어서의 연계하는 방법은 각 동마다 다소 차이가 있는데, 행궁동의 경우는 주민자치회가 주관하고 타 주민 조직이나 단체가 지원하는 형식으로 각각의 사업계획들을 수립하고 있으며, 매탄2동의 경우 처럼 추진주체를 지역내 해당 사업에 적합한 별도의 주민조직을 계획에 명기하여 진행하는 경우도 있다.

울천동의 경우는 울천사 발굴 및 증표전달 사업이외에는 모두 추진주체로 각 분과를 명기하고 있으나 주민자치회 활동의 전개에 있어 타 주민단체와의 활동(협업)에 대하여 자치계획내에 별도로 구분하여 다음과 같이 강조하고 있다.

〈지역내 주요 주민단체와의 활동(협업) 계획〉

- 주민자치회 전환에 따라 주요 단체들을 주민자치회의 분과로 별도 조성하여 협업 체계 구축
- 주민자치회 분과에 마을만들기, 주민참여예산(주민세환원사업), 지역사회복지 등 다양한 주민참여 사업 간의 소통구조 및 통합체계 구축
- 마을 현안사안 발생 시 주민총회 개최를 통한 의사결정으로 주민중심의 풀뿌리 자치 실현
- 성균관대학교, 울천파출소, 아파트연합회, 주변 상인회, 우리동네 희망발굴단과 연계하여 지역사회 네트워크 구축

자치계획상에 언급된 사업들의 실행예산 측면을 보면, 밤밭문화센터 위탁운영과 같이 주민자치회 시범사업 등에 할당된 시비지원을 활용하는 경우도 있으며, 주민세를 활용한 주민세 스마일 사업 및 주민참여예산사업으로 추진하는 경우, 그리고 별도의 마을공동체 활성화 관련 공모사업을 통해 마련하는 경우도 있다.

자치계획의 형식을 보면, 사업계획의 내용이 모두 문자로만 명기되어 있고, 지도 등의 공간 지각을 위한 시각적 도구들은 활용되고 있지 못하다. 이에 따라 사업위치 등에 대해서는 해당 사업내용을 자세히 알지 못하는 일반 주민들에게 있어 자신의 생활과 해당 사업과의 관계성

31) 2021년8월 수원시 주민자치회 시범 8개동 주민자치 담당공무원 및 총무(간사)위원 인터뷰

을 직관적으로 이해하기는 것은 쉽지 않다.³²⁾

특히, 마을자치계획에 대해서는 조례에서 수립의무와 총회의결을 다루고 있을뿐, 표준안으로 제시된 운영세칙에서는 다루고 있지 않으며, 모든 시범동의 운영세칙에도 자치계획에 대한 내용이 다루어지고 있지 않다.

향후 운영세칙에 자치계획 수립과 관리에 대한 행정계획과의 관계 수립절차와 행정지원 등을 포함하는 보다 세부적인 내용추가의 검토가 요구된다.

4. 주민자치회 자주재원

주민자치회의 원활한 활동을 위한 자주재원은 자치위원들이 납부하는 회비 및 기부금이 대부분이며, 위탁사업을 통한 자주재원의 확보는 아직은 미미한 실정이다.

① 주민자치회 활동을 위한 자주재원(경비)으로서의 회비

주민자치회의 활동을 원활하게 하기 위한 자주재원으로서 자치회 위원들은 회비를 자체적 회의를 통해 그 금액을 설정하여 운영하고 있다.

기본적으로는 과거 주민자치위원회 시절과 유사하게 매월1회 정례회의 참석에 지급되는 회의수당(2021년 현재 5만원/회)에 자비(3만원)를 추가하여 '8만원/월'으로 정한 시범동이 대부분인데, '10만원/월', '2만원/월'을 회비로 정하고 있는 동³³⁾도 있으며, '90만원/년'을 연회비로 정하고 1회 완납하는 형식으로 운영하는 동도 있다.

회비의 주요 사용처는 지역행사 및 타 단체 활동에 대한 지원기부 및 위원회회식 등에 활용되며, 위원장의 성향에 따라 회식사용을 지양하는 동도 있다.

② 주민자치회 관리 시설공간

주민자치회에서는 해당 지역의 마을만들기나 도시재생, 지역명소화 사업 등을 통해 조성된 시설공간을 주민자치회가 위탁받아 위원들이 직접 혹은 타 활동주민(조직)들과 연계하여 해당 시설공간을 운영하고 있다.

그러나 C-19사태 이후 공동체적 활동은 매우 위축된 상황이며, 다수가 모이는 활동은 거의 이루어지고 있지 못하고 있다.

32) 대부분의 주민들은 행정동 전체적 관점에서 지역을 보기 보다는 자신의 거주 지점(주택)으로부터 주요동선을 따라 주변지역으로 점차 확대해가며 공간을 인식하고 지역에 대한 관심도 또한 그러하기에 사업의 공간적 위치를 직관적으로 이해하도록 하는 것은 매우 중요하게 다루어져야 한다.

33) 전업주부인 주민자치위원들은 주민자치회 활동을 하면서 회비를 내는 것에 대한 부담감 및 거부감을 표명하는 비율이 높다고 한다.

주민자치센터에 부설된 시설공간을 활용한 주민학습프로그램은 주민자치위원회 운영시기에도 운용되어 온 것으로 8개 주민자치회 시범 동 모두에서 이루어지고 있다.

그 외에 주민자치회가 그 운영 및 관리에 관여하는 별도로 조성된 시설공간을 보면, 행궁동에서는 수원성 내부 한옥특화를 위해 조성된 화서사랑채와 도시재생사업을 통해 조성된 도시재생 현장지원센터 건물이, 마을만들기 활동을 통해 조성된 지역공동체 활동거점으로서 송죽동 마을공유소와 울천동 밤밭문화센터, 그리고 코레일의 지역주민을 위한 공간기부 사업의 일환으로 성균관대역사 내에 조성된 밤밭마을이야기가 있다.

또한 지역봉사활동조직을 중심으로 임시적이기는 하지만 주민센터 민원실 입구 복도공간을 활용하여 설치된 인계동 마을카페가 있고, 작은도서관 캠페인 및 KB국민은행의 지원으로 조성되어 지역주민의 봉사활동을 통해 운영되고 있는 인도레도서관이 있다.

- 8개동 공통 : 주민자치센터 시설공간 및 프로그램 운영
- 화서사랑채(행궁동) : 화서문 앞 공공한옥을 홍보 및 교육의 장으로 운영, 주말체험프로그램, 문화예술교육프로그램 강좌, 공예 작품 전시 및 체험활동



〈그림 2-6〉 화서사랑채 전경

- 도시재생현장지원센터(행궁동) : 마을관리조합을 구성(2020.2 창립총회)하여 판매장 및 카페운용 예정(C-19로 현재 미운영), 주민자치회장이 이사장



〈그림 2-7〉 도시재생현장지원센터 판매장과 카페공간, 판매, 교육 프로그램

- 공유텃밭(행궁동) : 공유텃밭 계절별 초화류 식재를 통해 도로변에 이식 관리, 협동조합 설립, 행정복지센터와 유지보수 계약
- 마을공유소(송죽동) : 지정봉사자, 마을카페, 공구도서관 및 회의공간



〈그림 2-8〉 마을공유소 전경 및 내부모습

- 밤밭문화센터(울천동): 지정봉사자 그룹, 주민교육, 건강프로그램, 카페(밤밭누리마루)



〈그림 2-9〉 밤밭문화센터 내부모습

- 밤밭이야기(울천동) : 지정봉사자, 성균관대역사 내에 위치하는 공간, 전시, 회의, 판매장으로 사용하고자 하였으나 코레일측에서 주변상가와 품목중복 등에 대한 주의와 고려로 판매장으로 활용은 지양하길 바라고 있다.



〈그림 2-10〉 밤밭이야기 공간구성

- 마을카페(인계동) : 지정 봉사자 그룹, 동주민센터 내 복도 공간을 활용하여 민원실 입구 앞에 설치,



〈그림 2-11〉 마을카페모습

- 인도래 작은도서관(인계동) : 지정 봉사자 그룹, 관련조직, 작은도서관, 작은주방, 옥상텃밭, 반찬봉사 (C-19로 현재 공동체적 활동 저하)



〈그림 2-12〉 인도레 도서관 전경 및 내부, 옥상텃밭

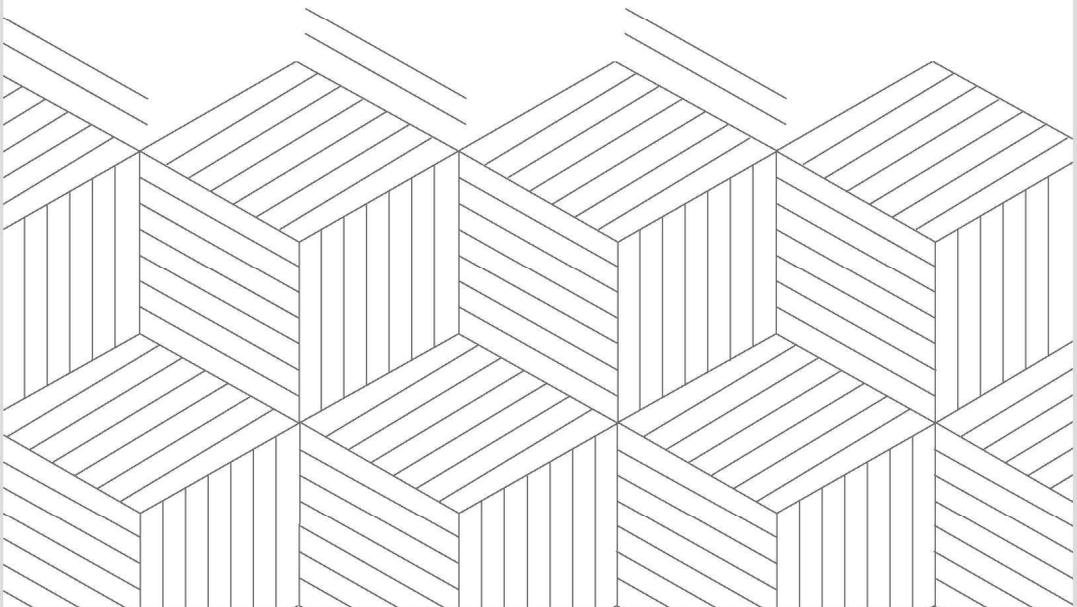
주민자치회 시설공간 관리사업은 주로 개별 사업형태로 진행되었으며, 사업내용도 대부분 주민자치회 및 주민그룹조직의 봉사적 활동을 바탕으로 해당 시설공간을 운영하고 있는 수준으로 주민자치회의 자주재원 마련을 위한 수익사업 형태로까지는 다루어지고 있지 못하고 아직은 오히려 운영관리에 추가적인 예산이 수반되는 사업으로 계획, 운영되고 있는 실정이다. 다만, 행궁동의 경우 도시재생사업을 통해 지역의 지속가능한 공간활용 차원에서 접근되어 협동조합형태로 지역 공동체 활동거점으로 만들어진 도시재생지원센터내 판매장 및 카페 해당 시설공간을 운영하고자 하고 있다. 현재의 위탁사업에 의한 자치회 자주재원 마련은 미미한 수준이며, 대부분 참여자들의 개별적 임금 수령방식으로 이루어지고 있기 때문에 주민자치회 재정사업이라 하기에는 다소 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 아직은 C-19의 영향으로 제대로 운용되고 있지는 못하지만 행궁동 도시재생지원센터와 같이 시설공간 운용을 통한 수익사업의 일환으로 운영될 사례는 재원마련을 위한 위탁사업으로서 기대해 볼 만하다.

또한 주민자치회의 자주재원 확보수단으로 기대할 수 있는 주민공동이용 시설에 대한 확충이 요구된다. 다만 새로운 주민공동 이용시설을 설치하는 경우 해당 시설의 수탁의 주체는 주민자치회로 상정하더라도 운영관리에 있어서는 해당 시설을 실제로 자주 이용 주민들이 직접 운영관리에 참여하도록 하는 등 관련된 인건비 등을 최소화 할 수 있는 방안이 초기계획단계부터 검토될 필요가 있다.

제3장 수원시 주민자치회 시범사업에 대한 주민위원들의 인식

제1절 설문조사 개요

제2절 주민자치회 시범사업에 대한 주민자치위원 인식특성



제3장

수원시 주민자치회 시범사업에 대한
주민위원들의 인식

제1절 설문조사 개요

1. 조사내용 및 방법

본 연구는 주민자치는 ‘지역에 기반한 관심과 유대를 바탕으로 집합적 역량을 구축한 주민들이 지역문제를 지역관리 행정과 파트너로써 협력하여 해결하는 행위 또는 과정’이라는 인식을 바탕으로 수원시 주민자치회 시범사업지역의 현황적 특징을 정리하고 지역대표 협치조직으로서 기능할 수 있는 발전적 방향을 제시하고자 하는 것이다.

본 설문은 시범사업 지역의 주민자치위원들을 대상으로 주민자치 활동을 수행함에 있어 지역내 주요 주민조직 및 행정과의 역할관계에 관한 인식을 조사한 것이다.

○ 조사내용

- 일반사항: 성별, 나이, 거주년수, 직업
- 주민자치회 활동정도 : 소속분과, 회의 및 활동 참여정도
- 지역주민조직과의 협력관계
- 행정의 역할과 위원의 역할인식: 협력정도, 안건 생성, 의사결정
- 주민자치회 활성화를 위한 향후 과제 : 사무, 협력, 대표성, 주민의견 수렴, 활동홍보
- 주민자치회 활동목표 설정과정

○ 조사설계

- 조사대상 : 주민자치회 시범사업 7개동 주민자치회 위원 (8개동 중 1개동은 친구위원교체간의 조직내 갈등관계로 설문조사 미시행)
- 회수율 : 52.1 % (143/274)
- 조사방법 : 표준화된 질문지에 자기기입식 방식으로 조사
- 표본추출 : 전수조사(위원장 및 총무 필수, 설문 미시행 1개동(45명) 제외)
- 조사기간 : 2021.6.7.~8.25 (주민자치회 정례회의 고려)

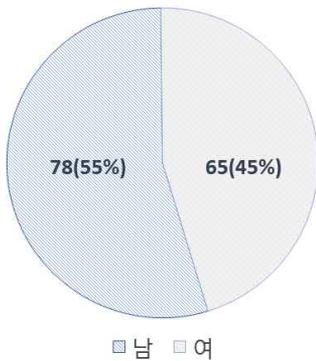
제2절 설문조사 내용

1. 조사대상자 일반특성

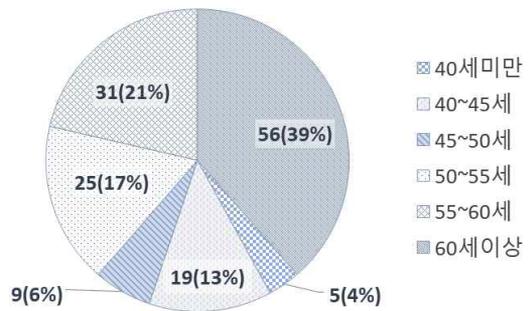
1) 성별 및 연령

수원시 주민자치회 시범사업대상지역의 위원들은 남녀 비율을 보면 지역별로 다소 차이는 있지만 전체적으로 남성이 55%(78명), 여성이 45%(65명)으로 특정 성에 편중되어 있지는 않다.

위원들의 연령을 보면, 40세미만이 4%, 40~50세가 19%명, 50~60세가 38%명, 60세 이상이 39%로, 공모과정에서 청년계층의 참여를 독려하기도 하였으나, 현실적으로 지역내 활동에 참여할 시간적 금적적 여유가 있는 50세 이상이 77%를 차지하고 있다.



〈그림 3-1〉 응답자 성별비율



〈그림 3-2〉 응답자 나이 비율

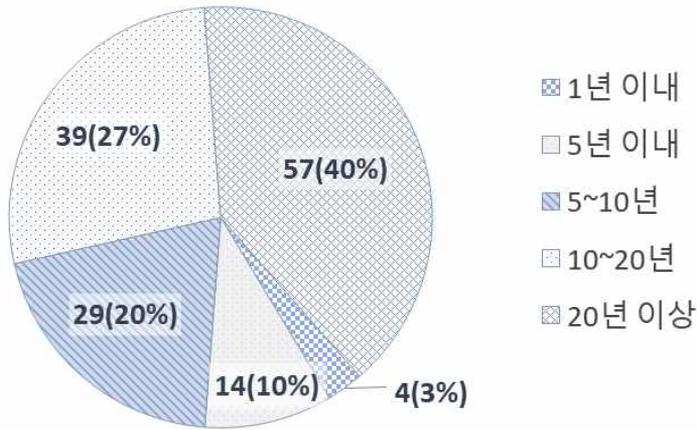
2) 거주년수 및 직업

주민자치위원들의 거주년수를 보면, 20년 이상이 39.9%로 가장 많은 비율을 차지한다. 전반적으로 97.2%가 해당 지역에 5년 이상 거주하고 있는 것으로 나타났다.

1년 이내 인 경우도 2.8%정도 되었지만, 타 지역에서 주민자치위원이나 마을만들기 활동을 하셨던 분들이다.

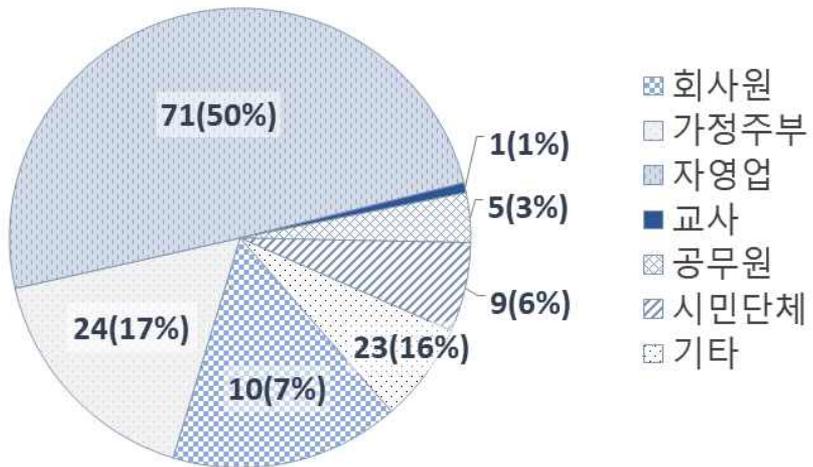
직업은 자영업자가 49.7%로 가장 높고, 가정주부가 16.8%, 회사원³⁴⁾이 16.1%를 차지하고 있다.

34) 다만 회사원의 경우 회의 참석은 어느 정도 이루어지고 있으나 마을행사 등 참여활동의 실제에 있어서는 실질적인 참여가 부족한 것으로 이야기되고 있다. 활동참여가 높은 위원들은 자영업자(회사대표 포함)와 가정주부가 대부분이다.



〈그림 3-3〉 응답자 거주년수

1년 이내	5년 이내	5~10년	10~20년	20년 이상
4	14	29	39	57



〈그림 3-4〉 응답자 직업 비율

회사원	가정주부	자영업	교사	공무원	시민단체	기타
23	24	71	1	5	9	10

2. 주민자치회 활동에 대한 인식

1) 회의참석정도

월례회의는 54.5%정도가 년 10회 이상 꾸준히 참석하고 있으며, 월례회의의 절반에도 미치지 못하는 5회미만 참석자도 33.6%에 달한다.

이러한 참여율의 저조는 개인일정과의 조율의 어려움이 가장 큰 이유이며, 자치회 활동을 통해 그다지 지역에 기여를 하지 못하고 있다는 인식도 이유로 하고있다.

모든 위원들은 1개의 분과에 소속되어 있으며, 월례회의 참석률이 높은 이들이 분과회의에의 참석율도 높은 경향을 보이는 것으로 인식하고 있다.

다만, 분과회의는 지역별, 분과별 개최건수가 상이하기 때문에 단순 횟수를 비교하여 분과회의에의 참석비율이 낮다고 해석할 수는 없다.

그러나 동일인물인 경우 1개 사례를 제외하고 모두 월례회의 참석횟수가 분과회의 참석 횟수보다 많거나 같은 경향을 보여주고 있다. 이는 주민자치회 활동의 많은 부분이 월례회의를 중심으로 이루어지고 있으며, 분과회의가 독립적으로 활발히 이루어지고 있다고 말하기는 어렵다.



〈그림 3-5〉 주민자치회 활동정도

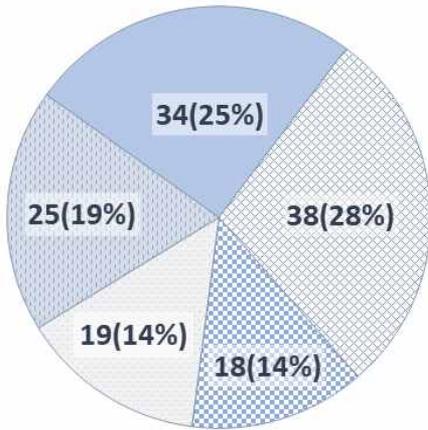
향후, 주민자치회 위원들의 활동참여를 증진시키기 위해서도 분과별 사업활동이 활성화 될 필요가 있다.

2) 동행정과의 관계

① 주민자치회와 동 행정과의 관계

주민이 주도하고 행정지원하는 것을 5점으로 하고 행정지원이 주도하고 주민이 참여하는 것을 1점으로 하는 주민과 행정간의 주도적 관계에 있어서는 평균 3.4점으로 전반적으로는 주민주도적으로 주민자치회가 운용되고 있다고 인식되고 있다. 그러나 지역별로 보면 2.59~4.41까지 편차가 크게 나타나고 있다.

향후 주민주도성이 낮은 동을 중심으로 주민주도성에 대한 각 동별 인식차이를 줄이기 위한 현장학습지원 및 전문가 파견 등의 대책이 요구된다.



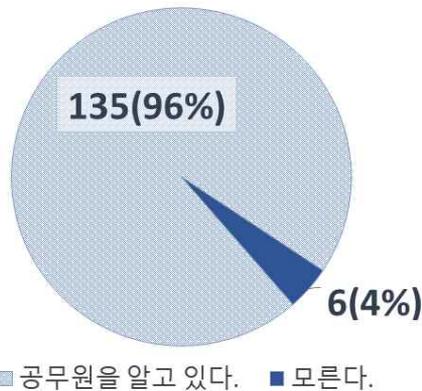
▣ 1점 ▣ 2점 ▣ 3점 ▣ 4점 ▣ 5점

〈그림 3-6〉 주민자치회와 동 행정과의 관계

점수	응답자(명)
1점	18
2점	19
3점	25
4점	34
5점	38
무응답	9
전체	134
합계	457
평균	3.4

②전담 공무원에 대한 인식

주민자치회 전담공무원이 누구지 알고 있는지는 질문에는 135명이 알고 있다고 하였고 6명이 모르고 있다고 답하였다. 모르는 경우는 공무원 보직변경에 따른 신규인원의 미인지에 의한 결과로, 대부분의 주민자치위원들은 전담 공무원을 인지하고 있다.

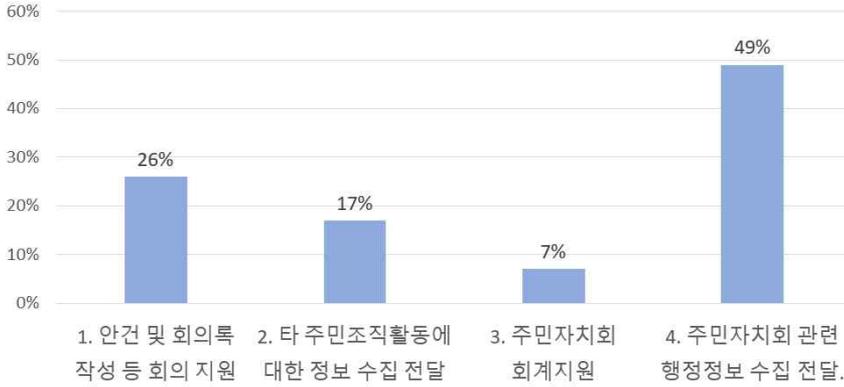


〈그림 3-7〉 전담 공무원에 대한 인식

1. 전담공무원을 알고 있다.	2. 누구지 모른다.
135	6

전담 공무원의 역할에 대해서는 주민자치회 관련 행정정보 수집 전달이 85.3%로 가장 높은 비율을 차지하고 있고, 그 다음으로 약 절반정도(45.5%)가 안건 및 회의록 작성 지원을 해당 공무원의 역할로 인식하고 있다. 다만, 회의록 작성은 각 동별 인식수준에서 큰 차이를

보이고 있다. 이는 주민자치회 위원이 회의록을 직접 작성 관리하는 등과 그렇지 않고, 담당 공무원이 작성하는 동이 있기 때문이다. 이를 제외하면 주민자치회 위원들은 주로 담당공무원을 통해 행정정보의 수집전달을 가장 크게 기대하고 있음을 알 수 있다.

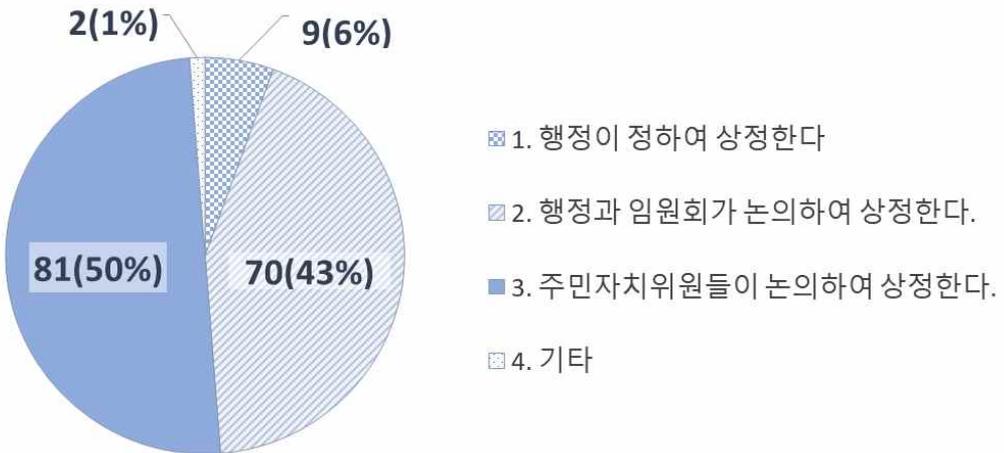


〈그림 3-8〉 공무원의 역할에 대한 인식

안건 및 회의록 작성 등 회의 지원	타 주민조직활동에 대한 정보 수집 전달	주민자치회 회계지원	주민자치회 관련 행정정보 수집 전달
65	42	18	122
26%	17%	7%	49%

③ 안전상정 및 결정

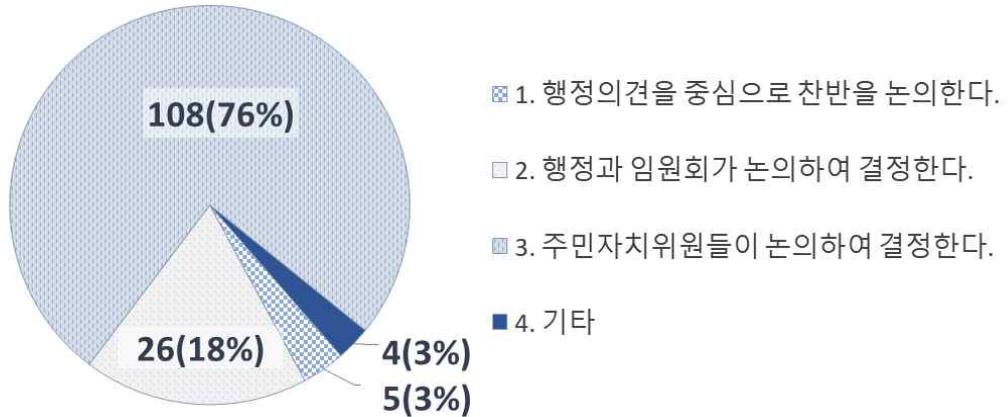
주민자치회의 논의안건의 상정주체를 보면 주민자치위원들이 논의하여 상정(81명)하거나 행정과 임원회가 논의하여 상정(70)한다는 인식이 93.2%를 차지하고 있다. 한편 행정이 정하여 상정하는 경우도 9건이 언급되었다.



〈그림 3-9〉 주민자치회 안전상정

1. 행정의 정하여 상정한다	2. 행정과 임원회가 논의하여 상정한다.	3. 주민자치위원들이 논의하여 상정한다.	4. 기타
9	70	81	2

안건의 결정은 주민자치위원들이 논의하여 결정하거나 행정과 임원회가 논의하여 결정한다는 응답이 전체의 93.7%를 차지하고는 있다.



〈그림 3-10〉 주민자치회 안건결정

행정의견을 중심으로 찬반을 논의한다.	행정과 임원회가 논의하여 결정한다.	주민자치위원들이 논의하여 결정한다.	기타
5	26	108	4
3%	18%	76%	3%

주민자치회의 주된 활동내용과 방향이 결정되는 월례회의에 있어 회의 안건의 상정과 결정은 대부분 주민의견을 중심으로 상정, 결정되고 있다고 주민자치위원들이 인식하고 있다고 해석할 수 있다. 그러나 행정에 의해 상정되고 결정되는 경우도 비록 많은 비율은 아니지만 여전히 존재한다. 이는 비단 행정의 협치에 대한 인식부족 뿐만 아니라 주민층의 안건상정과 활동목표설정의 적극적이지 않은 수동적 자세에 기인하는 부분도 있기에 향후 주민자치회 활동에 대한 행정과 주민 모두에게 협치에 대한 이해 노력과 보다 적극적인 활동의 전개가 강조될 필요가 있다.

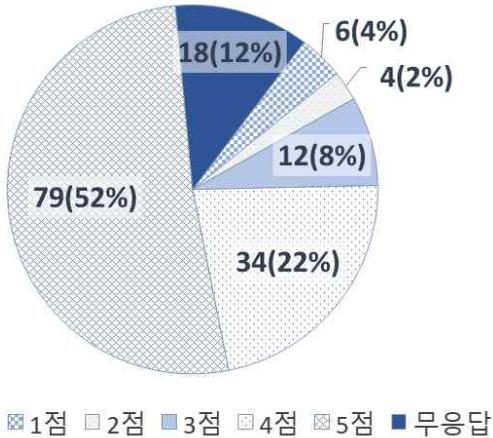
④자치회 사무국의 기능

주민자치위원에의 연락 및 정보기록 보관 등 주민자치회 사무국의 기능정도에 대해 '매우 잘 이루어지고 있다'를 5점으로 하고 '전혀 기능하고 있지 않다'를 1점으로 하는 5점 척도에서 평균점수는 4.3점으로 비교적 높게 나타났다.

이는 주민자치회의 활동에 있어 총무를 중심으로 하는 사무국기능에 대해서는 매우 긍정적으로 인식하고 있음을 확인할 수 있다.

하지만 지역별로 보면 3.8~4.7점으로 전체 동에서 긍정적으로 나타나고는 있으나 그 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다.

특히, 회의록을 행정공무원이 작성하는 동에서 가장 낮은 점수를 보여주고 있다. 따라서 회의록은 주민자치회 위원들이 작성하는 것이 바람직하다.

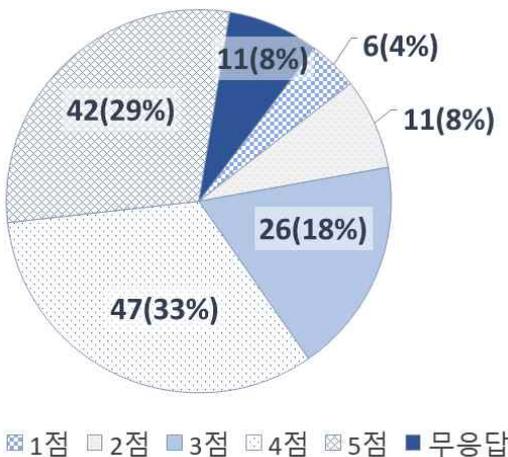


1점	6
2점	4
3점	12
4점	34
5점	79
무응답	18
전체	135
합계	581
평균	4.3

〈그림 3-11〉 자치회 사무국 기능

3) 타 주민단체와의 협력

타 주민단체와의 협력정도를 매우 잘 협력이 이루어지는 것을 5점으로 하는 5점 척도로 질문한 결과 평균 3.8점으로 어느 정도 전반적인 협력이 이루어지고는 있는 것으로 인식되고 있다. 다만, 지역별로는 3.2~4.4로 큰 차이를 보이고 있는데, 타 주민단체와의 협력여부는 주민자치회의 자주성과는 그다지 큰 상관성이 나타나지 않는다.



1점	6
2점	11
3점	26
4점	47
5점	42
무응답	11
전체	132
합계	504
평균	3.8

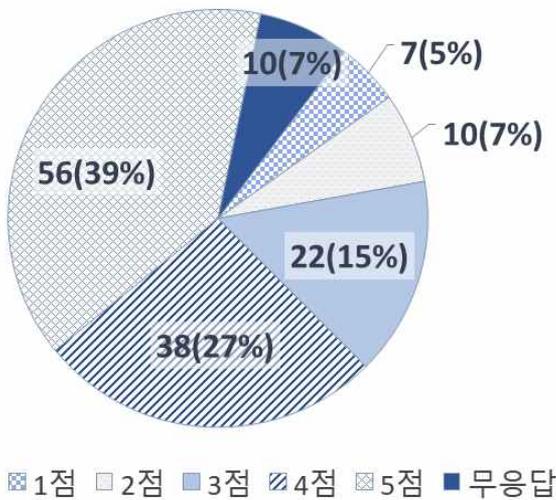
〈그림 3-12〉 타 주민단체와의 협력

이는 결국 주민자치회와 타 단체 구성원과의 관계성에 기인하는 것으로 해석할 수 있다. 수원시의 동별 지역공동체 활동을 기반으로 하는 주요 단체와의 관계를 보면, 지역사회보장협의체, 마을만들기 협의회, 주민참여예산위원회가 모두 잘 협력한다고 답한 인원은 36명이며, 마을만들기협의회는 31명, 지역사회보장협의체가 26명, 주민참여예산위원회가 5명 순으로 언급되었고, 정보만 공유하는 조직으로는 지역사회보장협의체가 9명, 주민참여예산위원회 7명, 마을만들기협의회 4명이, 그리고 정보조차 공유하지 않는 조직으로는 주민참여예산위원회 11명, 마을만들기협의회 7명 이 언급되었다.

따라서 마을만들기 협의회와 가장 큰 관계를 가지고 협력하고 있으며, 주민참여예산위원회와는 그다지 큰 교류가 이루어지고 있지 않다고 할 수 있다.

향후, 전반적으로 상호 정보교류 및 활동에의 협력을 강화할 필요가 있으며, 특히 지역사회보장협의체와 주민참여예산위원회와 관계를 보다 협력적으로 만들도록 유도할 필요가 있다.

지역대표조직으로 자리매김하고 있는가에 대한 인식을 보면 평균3.9점으로 전반적으로 대표조직으로 인식되고는 있다.



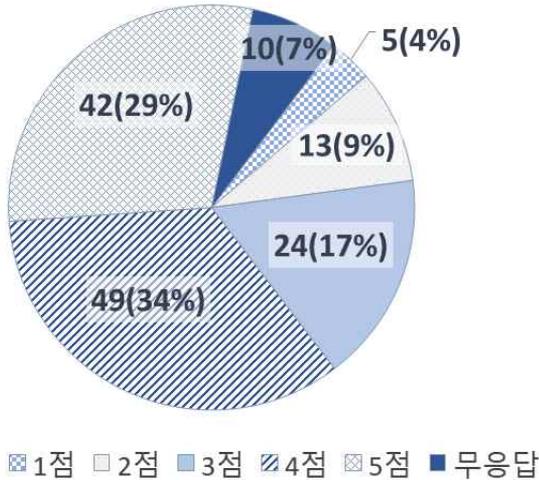
1점	7
2점	10
3점	22
4점	38
5점	56
무응답	10
전체	133
합계	525
평균	3.9

〈그림 3-13〉 주민자치회와 동 행정과의 관계

4) 지역주민 의견수렴과 주민자치회 활동의 홍보

주민자치회 활동을 위한 주민의견 수렴에 대해 '대부분 주민의견이 수렴되고 있다'를 5점으로 '주민자치위원회 의견이 주민의견이다'를 1점으로 하는 5점척도 기준에서 응답의 평균은 3.8점으로 나타났다.

이는 주민들의 의견수렴에 어느 정도 적극적으로 주민자치회 활동을 하고 있다고 할 수 있으나 보다 적극적인 주민의견 수렴 노력과 체계 구상이 요구된다.

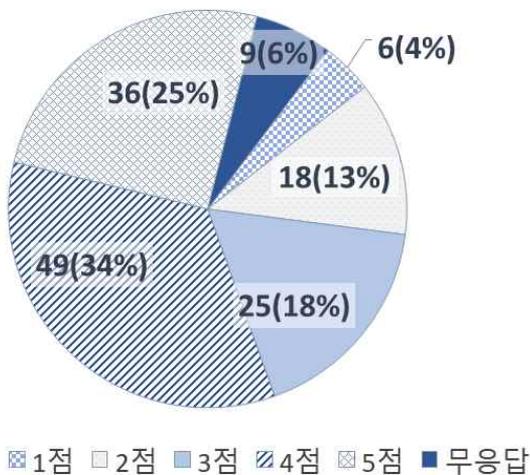


1점	5
2점	13
3점	24
4점	49
5점	42
무응답	10
전체	133
합계	509
평균	3.8

〈그림 3-14〉 주민자치회 주민의견 수렴

주민자치활동의 주민홍보와 관련해서는 ‘주민들이 대부분의 활동을 알 수 있다.’를 5점으로 하고 ‘주민들은 거의 모른다’를 1점으로 하는 5점척도에서 평균 3.7점이 나왔다.

이는 주민홍보가 어느 정도 이루어지고 있기는 하지만 그 홍보가 적극적으로 이루어지고 있지는 못하다. 향후 주민자치회 활동을 보다 적극적으로 지역 주민에게 알리기 위한 활동 방안 및 체계가 검토될 필요가 있다. 주민들에게 특정 사업참여 나 홍보 이외에 주민자치회의 정례회의 내용 등 일반사항에 대해 알리기 위한 별도의 홍보게시활동 등은 이루어지고 있지 않다.



1점	6
2점	18
3점	25
4점	49
5점	36
무응답	9
전체	134
합계	493
평균	3.7

〈그림 3-15〉 주민자치활동의 주민홍보

3. 설문조사 종합

수원시 주민자치회 위원들은 남녀비율이 균형을 맞추고 있으며, 주로 50세 이상으로 5년 이상 거주한 자영업자 및 가정주부 및 회사를 중심으로 구성되어 있으며, 회사원들의 실질적인 참여는 일정의 한계 등을 이유로 다소 미흡한 것으로 인식되고 있다.

주민자치회 구성원의 절반이상이 월례회의 등에 꾸준히 참석하고 있으나 약 1/3정도는 참여활동이 매우 저조한 것으로 확인되었다.

분과활동은 자율관리 이용 거점시설이 있는 동과 없는 동별로 편차가 크다. 전반적으로는 특정 사업을 중심으로 구체적 활동이 요구되는 분과활동이 그다지 활발히 이루어지고 있지 못하며, 주민자치회 전체회의인 월례회의를 중심으로 활동이 전개되는 경향을 보이고 있다.

특히, 모든 주민자치위원들이 분과에 소속되어 있음에도 불구하고 해당 분과의 활동목표에 대해서는 극히 소수의 위원만이 인지하고 있다. 주민자치회 위원들의 활동참여를 증진시키기 위해서도 각 위원들이 활동을 통해 성취감을 느낄 수 있도록 특정 사업별 분과활동이 활성화 될 필요가 있다.

이를 위해서는 주민자치회 활동에 있어 구체적인 사업과 궁극적인 활동목표를 항상 인지하며 공유할 수 있도록 하는 체계(마을계획)가 강구될 필요가 있다.

행정과 주민자치회의 관계에 있어서는 전반적으로 주민주도적인 경향을 보이고 있으나 지역에 따른 편차가 크게 나타나고 있다. 이는 행정의 협치 의지와 주민들의 적극적 활동 의지가 모두 필요한 부분으로 지속적인 학습 및 논의가 요구된다. 특히, 행정주도적인 주민자치회를 중심으로 주민자치회의 활동을 강화하기 위한 전문가 파견 등 별도의 현장지원체계가 검토될 필요가 있다.

전담공무원의 존재에 대해 주민자치위원들이 충분히 인지하고 있으며, 그 역할에 대해서는 행정정보의 적극적 수집, 공유를 가장 큰 역할로 인식하고 있다.

한편, 주민자치회 사무국의 기능에 대한 긍정적 이미지 강화를 위해서도 회의록은 주민자치회 위원들이 작성하는 것이 바람직하다.

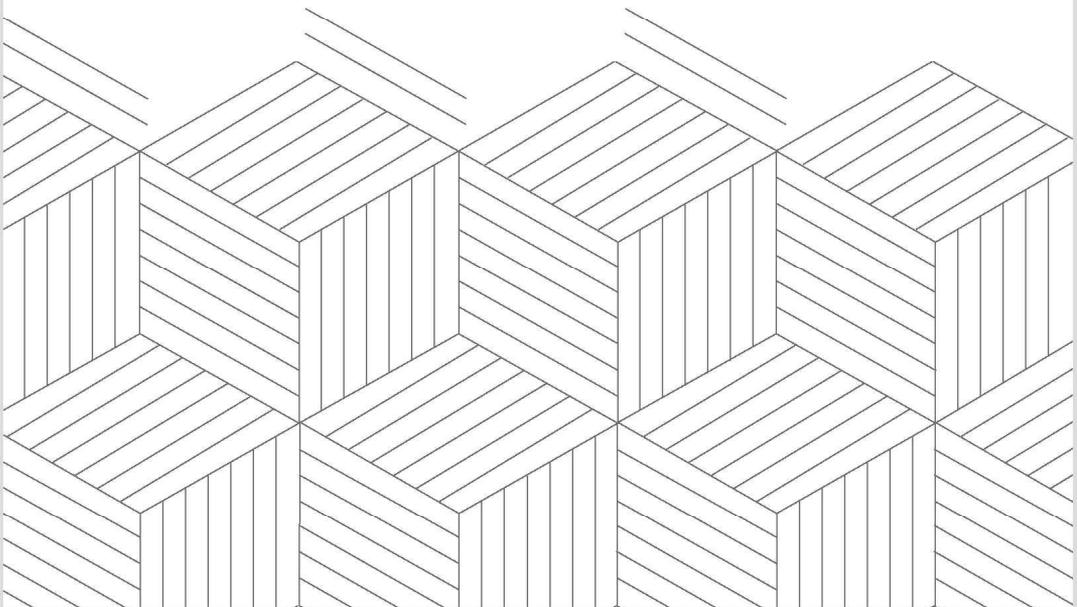
지역 내 타 단체와의 관계에 있어서는 마을만들기 협의회와 가장 잘 협력하고 있다.

향후, 지역 내 주민조직들과 전반적으로 상호 정보교류 및 활동에의 협력을 강화할 필요가 있으며, 특히 지역사회보장협의체와 주민참여예산위원회와 관계를 보다 협력적으로 만들어 갈 필요가 있다.

주민자치활동의 지역주민들에 대한 지속적인 홍보와 의견수렴 활동을 보면 어느정도 이루어지고 있다고 인식하고 있다. 그러나 이는 특정사업을 중심으로 이루어지고 있으며, 주민자

치회 회의내용 등 일반활동에 대해서는 전혀 공유되고 있지 못한 실정으로 향후 주민자치회 활동에 대한 일반 주민과의 공유를 위한 보다 적극적인 노력과 체계가 요구된다.

제4장
수원시 주민자치회 공공성 확보를
위한 발전방안



제4장

수원시 주민자치회 공공성 확보를 위한 발전방향

우리나라는 2013년부터 도입 시행되고 있는 주민자치회 시범사업이 7년여가 지난 현재까지도 시범사업수준을 유지하면서 그 운용방안을 여전히 모색하고 있는 상황이다.

본 연구는 이러한 상황 속에서 수원시의 주민자치회 시범사업 대상지의 현황을 파악하여 제도가 지향하고자 하는 방향과 현황과의 차이를 확인하고 그 보완 및 개선을 위한 제도적 방안을 제시하고자 하는 것이다.

본 연구에서는 주민자치를 지역주민의 합의에 기반한 소규모공공성을 바탕으로 민관협력의 지역경영체제로서 해석한다.

즉, 주민자치 활동을 단체자치와 같은 행정권한의 분권적 입장으로 바라보는 것이 아니라 주민생활환경에 밀접한 사안을 중심으로 하는 대상지역 거주민과 대상지역 관할 행정의 (민관)협력을 통해 지역의 과제를 발굴, 계획하고 목표를 설정하며, 사업화 등을 실현해나가면서 지속적으로 유비 관리 보완해 나가는 일련의 지역경영 과정으로 이해한다.

수원시의 주민자치회 시범사업을 보면 동별로 주민자치회 도입시기는 다소 차이가 있으나 2021년 현재 8개동에서 주민자치회 시범사업을 진행하고 있다.

주민자치회 활동의 활성화 정도는 시범동 지정 시기보다는 그동안 수행되어온 지역주민들의 공동체적 활동정도와 인식, 그리고 지역내 주민자율이용 공동체 공간에 의한 부분이 크다고 할 수 있다.

본 장에서는 수원시 주민자치회 운영현황을 종합적으로 정리하고 해당 정리내용을 근거로 개선방안을 제시한다.

정리의 주안점은 지역경영관점에서 행정과의 협력을 바탕으로 지역경영주체가 되는 지역주민 활동조직의 1.활동주체(조직구성), 2.활동목표(자치계획), 3.활동과정(사업화과정), 4.활동재원(재원조달방법)을 중심으로 한다.

이러한 수원시 주민자치회 시범사업 현황을 바탕으로 하는 주민자치회 제도취지에 걸맞는 제도운영상의 개선방안은 다음과 같다.

1. 활동 주체 : 지역공동체 조직 (주민자치회)

수원시는 주민자치회 위원 선정 및 구성에 있어 주민자치회 위원으로서의 역할을 인식하고 유효한 활동전개를 위해 주민자치회 위원이 되고자 하는 이들을 대상으로 사전교육의 이수를 의무화 하고 있으며, 현장학습도 지속적으로 추진하였다.³⁵⁾

그러나 여전히 주민자치위원회와 주민자치회의 구분에 대해 모호성을 토로하고 있으며, 주민자치회 활동에 있어 주민자치위원의 역할과 기능, 특히 행정과의 관계에 대해 주민자치위원회와의 차별성의 모호함이 토로되고 있다.³⁶⁾

주민자치회 활동이 기존의 주민자치위원회에서 이루어지던 피관리자로서의 의견개진과 같은 행정에의 민원성 요청, 고객으로서의 행정 서비스평가, 수동적 참여 성격의 협의기능에 국한된 조직이어선 곤란하다.

지역관리의 주체로서 합의를 바탕으로 지향 방향설정에 주체로서 참여하고 이를 실현해 나가기 위해 현장에서의 직접적인 활동조직으로서 자리매김이 필요하며 관련 인식을 재확인, 강화할 필요가 있다.

① 주민자치회 위원 발굴 : 과거경력이 아닌 현재 활동하고자 하는 주민 모집

주민자치회 위원의 역할을 명확히 이해하는 이들을 모을 필요가 있다.

주민자치회의 역할을 명확히 이해하지 못하고, 막연히 동단위 의회와 같은 인식을 가지고 주민자치회 위원으로 공모신청한 이들은 현장에서 직접 활동하며, 봉사활동과 더불어 금전적 시간적 여유를 요구하는 현장상황을 ...

막연한 지역단위의 의회주민자치위원의 구성에 앞서 주민자치회를 지역경영을 위한 협치조직으로서 역할을 명확히 하고 지역공동체적 개선활동을 직접 수행하는 활동역량이 있는 인적자원을 발굴하고 이들을 중심으로 구성하는 방안이 요구된다.

② 행정과의 협의조직과 현장에서의 활동조직의 2중적 조직구조 고려

또한, 해당 활동을 지원하기 위한 제도적 체계도 함께 고민될 필요가 있다.

한편, 주민자치회 활동관점에서 분과를 보면 몇몇 동에서 해당 지역 특성에 맞는 특정 활동분과를 구성, 운영하고 있으며, 해당 분과활동을 전개함에 있어 주민자치회 위원에 국한하

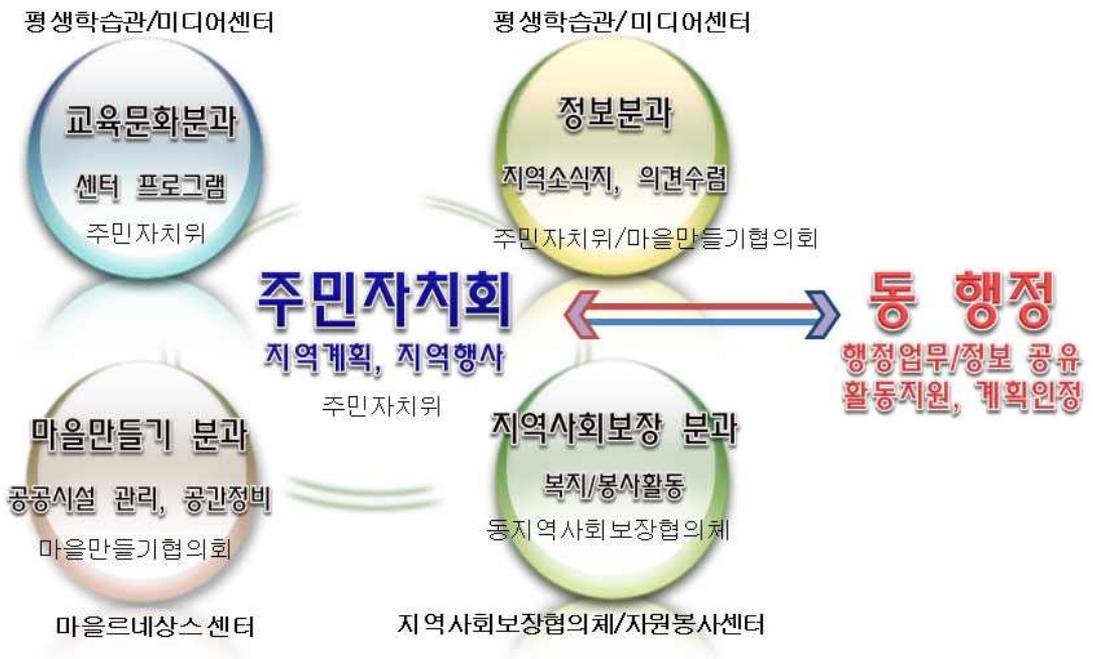
35) 초기 41개동의 주민자치회 인원을 모두 커버하기엔 주민자치위원 문제해결형 학습과정 수강가능 교육생 수의 한계가 있어 과도기적 조치로 초기에는 미 수료자도 주민자치회 위원이 될 수 있도록 하였다. 또한 C-19사태 이후로는 현장교육 진행이 이루어지지 못하였다.

36) 동 단위에서의 의회와 같은 역할로 교육하는 강사들도 있고, 의원과는 구별되는 저비용 협치조직으로서 교육하는 강사도 있는 등 강사에 따른 교육의 질과 내용이 달라 주민자치위원들의 주민자치회에 대한 인식이 차이가 있다.

지 않고 관심있는 지역주민은 누구나 참여할 수 있도록 운영하는 사례가 보여지고 있다.

협치 조직으로서 어느정도 경직된 틀로 규정되어야 하는 행정과의 관계, 현실상황에 유연하게 대응해야 하는 지역주민 중심의 공동체 활동특성을 고려할 때, 주민자치회의 구성에 있어서는 이러한 모순적 조직체계를 동시에 만족시키는 활동주체의 구성이 요구된다.

즉, 동행정의 협치를 위한 지역의 통합적 대표조직으로서 임기와 인원이 규정되는, 주민자치회 위원으로 구성되는 주민자치회 본회의와 실제 실행조직으로서 특정 사업에 관심을 가지고 참여하고자 하는 주민이라면 누구나 참여할 수 있는 개방적 구조의 실행사업 중심의 분과가 공존하는 이중적 조직구조가 검토될 필요가 있다.



〈그림 4-1〉 민관협치기구로서 2중구조 방안

자료: 김주석, 2017:66

③ 협치역량 강화를 위한 현장지원

한편 협치 파트너로서의 동단위 행정 공무원은 주민자치회 위원들과 함께 교육과정에 참여하도록 하여 주민위원들과의 공감형성의 개연성을 높인다. 또한, 보직순환을 고려함에 있어 해당 보직전 사전교육은 실무적으로 한계가 있다. 따라서 신규 보직자들의 협치활동을 현장에서 즉각적으로 서포트 할 수 있는 전문가 파견 등을 통한 현장 자문지원체계의 운영이 검토될 필요가 있다.

④ 활동주체로서의 주민자치회 조직 구성 방안

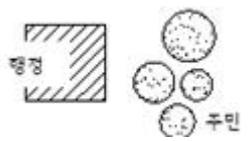
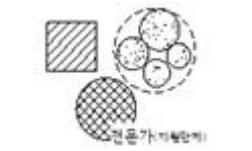
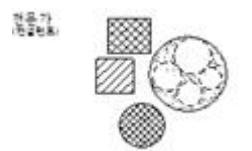
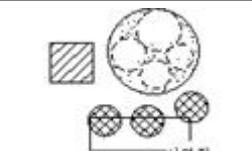
현재 주민자치회는 추천, 공모, 추천 등을 통해 과거의 경험이나 인식에 기반하여 조직의 구성원을 선정하고, 조직을 구성, 활동의 전개를 도모하여 왔다. 그러나 이러한 방식은 해당 구성원의 활동에 대해 직업윤리를 적용하거나 강제할 수 있는 조건이 용이하지 않은 주민자치조직 현황상 효율적이지 못하다.

주민자치회는 현재 활동에 기반한 조직구성이 요구된다. 즉 지역전체의 활동 목표를 확인하고 해당 목표를 실현하기 위한 활동을 실제 수행할 수 있고, 수행하고자 하는 이들을 발굴하여 구성원으로 하는 방식을 상정할 필요가 있다.

이를 위해, 해당 지역의 공동체가 지향해야 할 활동 목표로서 마을자치계획을 수립하고, 개별 항목별 사업화 추진 과정에 직접 참여하고자 하는 주민들을 중심으로 조직을 구성하며, 이러한 활동 과정을 통해 관련 역량을 증진시킨다. 집단이기주의로 흘러가지 않도록 계획단계에서부터 행정 및 전문가가 참여하여 계획내용 및 조직운영의 공공성을 확보하고, 민관협력의 기반이 되는 신뢰관계를 구축한다.

계획기반의 조직형성절차는 다음과 같이 상정할 수 있다.

〈표 4-1〉 마을자치계획(마을활동목표) 수립과정을 통한 지역경영 조직형성 과정

단계별 활동	활동조직 관계도	관련지원사업제도(지원대상)
1단계 :행정에 의한 상황정보제공, 마을에 의 주민관심유발		행정의 지역에 대한 적극적인 활동 (행정 공무원의 현장파견 설명 등)
2단계 :주민의식고양/육성: 지역공동체 활 동 관련 지식 학습 및 마을자치계획 (안) 수립		주민자치회 시범사업 상담, 선정 (주민자치회 학습회 지원)
3단계 : 마을자치계획 구체화:지역주민활동 조직/목표설정과 공공성확보		마을자치계획 수립 지원사업 (전문가 파견) (지역주민 조직화 활동지원)
4단계 :지역경영조직으로서 지속적 활동진 개		주민자치회 지원사업 (주민자치회 활동지원)

자료:김주석, 타카미자와(2007) :665 표4 수정편집

- 1단계 : 활동에 앞서 우선, 지역공동체 활동에 직접적으로 참여할 정도로 지역환경과 활동에 관심과 의지를 가진 주민들은 일상적 생활상황 속에서는 실제로 많지 않은 현실을 인정할 필요가 있다.

따라서 초기 도입단계인 1단계에서는 지역주민들이 지역상황에 대해 이해할 수 있도록 정보를 제공하고, 공동체적 활동에 대한 필요성 및 지역에 대한 관심유발 등에 중점을 두고, 활동을 전개할 필요가 있다. 또한, 지역공동체 활동에 대한 신뢰문제 측면에서 행정의 직접적인 현장참여 등 적극적 행정활동이 요구된다.

주요 내용으로는 지역의 물리적 현황 및 지역공동체 기반의 협치활동에 대한 행정의 의지 및 관련제도 체계, 절차, 그리고, 특히, 지역주민 및 주민자치회 등 지역공동체 기반 협치조직으로서의 기대와 활동에 대해 설명하고 마을자치계획 수립을 중심으로 하는 주민자치회 시범사업의 개요를 주민들에게 설명한다.

특히, 해당 활동의 참여에 관심 있는 주민들의 참여 방법 및 일정 등을 설명한다.

- 2단계에서는 지역에 관심을 가지고 있는 일단의 주민들과 함께 마을의 문제와 방향을 담기위한 마을자치계획(안)을 수립한다. 마을자치계획(안) 수립과정 속에서 대상지역 주민들에게 지속적으로 주민자치와 지역공동체, 지역경영조직으로서의 주민자치회 등에 대한 학습 기회를 제공하고, 특히, 계획확정 이전이라도 가능한 사업내용에 대해서는 관심 있는 지역주민들을 중심으로 그 실현을 추진, 지원하는 등 지역공동체 활동에 참여하는 지역 주민의 발굴과 참여를 유도하기 위한 방안을 강구한다.

- 3단계에서는 마을자치계획에 대한 지역주민들 전체의 의견을 확인하는 과정을 거치는 등 지속적으로 주민들의 관심을 증진, 유도하고 계획내용을 정리한다. 또한, 해당 계획수립 및 실현노력을 강구하고 있는 주민들로 주민자치회를 구성한다. 주민자치회 구성 후 해당 계획에 대한 지역 일반주민들의 동의와 반대의견 확인 및 이에 대한 공동체적 대응 활동내용 확인 등 사업 추진 사전단계에서 부터 마련되어진 별도의 기준 및 절차를 거쳐서 계획을 확정한다.

- 4단계에서는 해당 주민자치회의 활동과 마을자치계획의 실현 및 수정보완을 지원하면서 지속적으로 관리 운영해 나간다.

2. 활동목표 : 주민 계획 (자치 계획)

마을자치계획은 사례들을 보면 결과적으로 각 분과별 활동의 일반목표를 제시하거나 해당 주민자치회 위원들이 공유하는 연간사업계획의 성격을 갖고 있다.

이에 따라 주민자치회 위원들은, 마을자치계획을 지속적으로 실현해 가야할 점검지표로서 인식하고 있지 않으며, 주민자치회 사업에 참여하여 도와주는 이들이 아닌 일반 거주민들과는 해당 계획내용과 진행과정을 공유하고 있지 않으며, 공유의 필요성조차 느끼지 못하고 있다.

따라서, 마을자치계획이 대상 지역의 종합적인 생활환경 개선을 위한 지역 주민 전체의 활동목표로서 기능할 수 있도록 인식되고 수립하기 위해서, 현황 자치계획을 반면교사로 삼아 다음과 같은 부분이 재검토·재확인 될 필요가 있다.

① 지역 주민 모두가 공유하는 계획

지역공동체 활동목표로서의 자치계획은 수립에서 끝나는 것이 아니라 지역공동체가 그 계획을 실현을 위해 활동하기 위한 전제조건이며, 당연히 그 내용은 공유되어야 한다.

특히, 지역 거주기간에 관계 없이, 새로이 전입해 오는 주민을 포함하여 지역에 관심 있는 이라면 누구나 지역 공동체의 활동목표로서의 마을계획을 인식하고, 공동체적 활동에 참여할 수 있는 계기로 작용될 수 있도록 적극 공유될 필요가 있다.

② 주민 모두가 참여할 수 있는 계획

자치계획은 주민자치회의 구성원이나 특정 주민에 의해 계획되어지는 것이 아닌 주민모두의 것이어야 한다.

현실적으로 주민자치회 위원들에 의해 수립되는 계획으로 한정되지 않고 지역에 관심 있는 주민은 누구나 그 수립과정에 참여할 수 있는 체계가 필요하다.

초안은 주민자치회 구성원을 중심으로 수립될 수 있지만 해당 초안에 대한 일반 주민들을 대상으로 하는 의견수렴과 더불어 사업발굴 등 의견을 추가적으로 수렴하는 과정을 거쳐야 한다.

③ 개별주택을 인식할 수 있는 시각적 계획

일반 주민들은 지역전체에 대한 관심보다는 자신의 거주주택 주변을 중심으로 지역환경을 고민한다는 것을 이해할 필요가 있다.

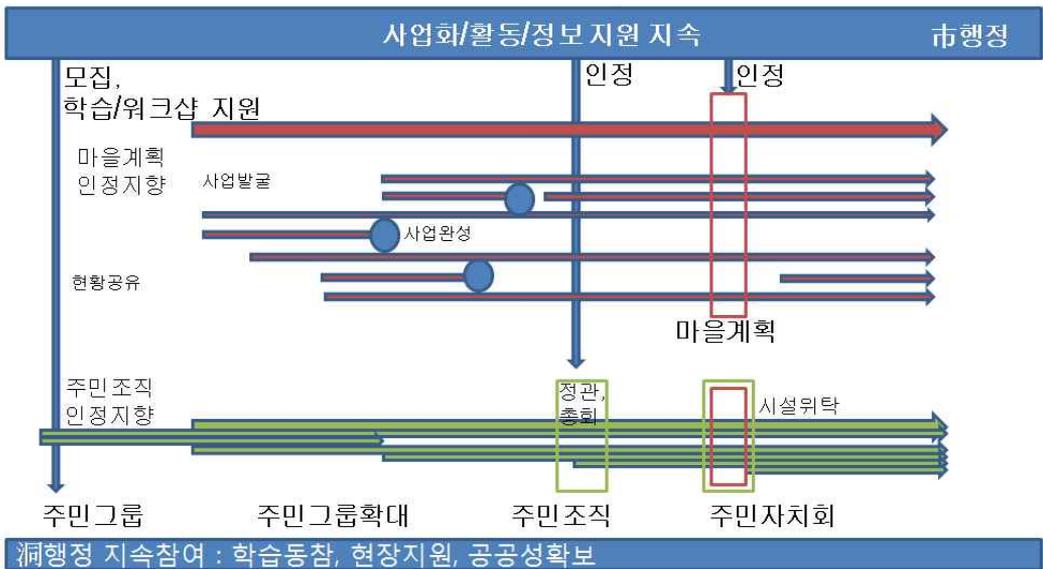
따라서, 일반 주민들이 관심을 갖고 참여하는 계획이 되기 위해서는 마을자치계획의 형식은 일반 주민이 자신의 주택위치를 파악할 수 있는 지도형식으로 제공되어야 한다. 특히, 주요 사업들은 해당 지도상에 표기하여 주민들이 각자의 주택 주변의 사업내용을 쉽게 인식할 수 있도록 하여야한다.

④ 주민자치회에 의한 지속적으로 수정보완 관리

거주환경은 일정 사업이 진행됨에 따라 당연히 바뀌고, 이에따라 주민들이 생각하는 주요 관점이나 사업도 바뀌게 된다. 따라서 자치계획은 한번 세우면 끝나는 것이 아니라 그 실현을 노력해 가면서 주민자치회를 중심으로 지속적으로 수정 보완해 가는 관리체계가 검토될 필요가 있다.

즉, 지역의 당면과제들을 중심으로 중장기적으로 이루어야 할 사업목표들과 비전, 그리고 단기적 목표의 달성정도와 활동과정속에서 지속적으로 수정보완될 수 있는 제도지원체계가 요구된다.

활동목표(마을자치계획) 수립과정을 통한 활동주체(주민자치회) 구성의 위한 실제 진행은 다음과 같이 상정할 수 있다.



〈그림 4-2〉 마을자치계획수립과정을 통한 주민조직 형성 진행도

자료: 김주석, 2017:68

3. 활동과정 (계획 실현 과정 = 사업화 과정)

주민자치회 시범사업 지역의 마을자치계획은 주민자치회의 연간사업계획 성격으로 일반 주민들의 계획실현 과정에서의 참여는 확인하기 어려운 것이 현실이며, 일반주민들에게 발신 될 필요성이 있는 정보도 제한적이다.

다만, 지역특성에 맞는 분과활동이 이루어지는 사례지역은 마을만들기 활동이 활발한 지역 임과 동시에 주민자율이용 시설-공간이 확보된 지역에서 해당공간을 중심으로 다양한 사업들

이 기획되고 운용되고 있다.

따라서 이러한 점을 고려하여 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있다.

① 활동거점공간의 확보

지역주민들의 자율적으로 이용, 관리할 수 있는 거점공간의 공급이 주민자치회 활동과 연동하여 검토될 필요가 있다.

자율관리 거점공간의 확보는 활동의 활성화와 계기는 물론 자원조달과도 연계된다.

② 활동과정 속에서 역량강화 지원

협치 및 공동체 활동에서의 갈등조정 등은 각각의 현장상황에 따라 대응방법이 다르며 또한 즉각적으로 이루어질 필요가 있다. 따라서 현장에서의 경험과 학습이 이루어지고 역량이 강화될 수 있도록 주민들의 활동과정 속에서 즉각적으로 교육, 자문, 조정 등을 수행하는 현장 지원 체계가 요구된다.

③ 계획수립보다는 사업화 우선

마을자치 계획 수립과정에 있어서도 계획이 비록 완성되지 않았어도 지역에 필요한 사업으로 공감대가 형성되어 있고 손쉽게 추진할 수 있는 사업은 민관합의를 바탕으로 우선추진하며, 발굴되는 사업을 중심으로 제안자는 새로이 조직구성원으로 받아들이고 해당 사업의 실현을 강구하도록 유도한다.

이러한 소규모 환경개선 사업 등을 통한 지역내 환경의 시각적 변화는 해당 마을자치계획 수립활동에 대한 지역주민들의 관심유발 측면에서도 유리하다.

4. 활동재원 (자원조달 및 운용)

지역내 다양한 주민조직 중 주민자치회가 대표조직으로서 인식, 기능하는 데 있어, 타 조직 활동 및 지역행사 등에 대한 주민자치회 차원의 금전적 지원이 일정 부분 기여하고 있다.

이러한 비용을 위해 시범사례지역에서는 위원들간 회비를 걷어 주민자치회가 자율적으로 사용할 수 있는 재원을 마련하여 사용하거나, 회장이 일정부분을 부담하고 있는 실정이다.

그러나 이러한 주민자치회 위원 개인에 대한 금전적 부담은 지역을 위해 일하면서 돈까지 낸다는 모순적 인식을 갖게 하고 있으며, 이러한 환경은 전업주부 등 비용지출에 한계가 있는 주민들의 주민자치회 활동에의 참여문턱을 높이는 부정적 역할을 하고 있다.

① 자주재원의 마련

현재 C-19의 영향으로 공동체 활동이 제한되어 그 효용성이 확연히 드러나고 있지 못하는 상황이기도 하지만 주민자율이용시설을 통해 수익을 창출하는 체계의 가능성을 보여주고 있으며, 해당 거점공간 활용을 중심으로 마을기업화하는 운영체계가 추진되고 있는 사례도 나타나고 있다. 따라서, 향후 주민자치회의 재원은 주민자치회 위원들 개인의 금전적 부담을 최소화 하는 동시에 행정사무감사용 회계업무가 가중되는 행정지원금이 아니라 주민자율이용 시설 등을 통한 수익창출과 이를 중심으로 하는 다양한 수익사업들의 통합적 운용체계가 검토될 필요가 있다.

② 주민자치회 중심의 통합 재정운용

현재 주민자치센터를 활용한 주민교육활동을 통한 수익창출이 적게나마 이루어지고 있으나, 해당 수익은 주민자치센터 주민교육 활동에 한정하여 지출되도록 되어 있다.

또한 위탁프로그램에 의한 위탁비용은 해당 위탁업무를 수행하는 개별 주민에게 직접 지급되고 있다. 이러한 상황에서는 주민자치회의 자주재원으로서의 기능을 기대하기 어렵다.

특히, 지역 내 주민자치회 활동 중에는 시설공간 및 교육프로그램 운용 등과 같이 수익이 가능한 사업과 복지 등과 같이 비용이 수반되는 사업들이 공존하고 있다.

따라서, 지역 단위에서의 재정적 지속가능성을 확보하기 위해서도 주민자치회 중심의 통합적 지역재정 운영체계가 검토될 필요가 있다.

위탁의 주체는 주민자치회가 되며, 위탁업무의 수행은 해당 업무 수행을 위한 비용이 최소화되는 방향으로 운영하며, 수익은 주민자치회 수익으로 설정하고 인건비 지출도 주민자치회가 지출하도록 할 필요가 있다.

예) 배드민턴시설을 주민자치회가 위탁받아 운영

평소 지역주민들이 많이 이용하는 배드민턴 시설의 운영관리에 5000만원이 소요된다고 가정한다

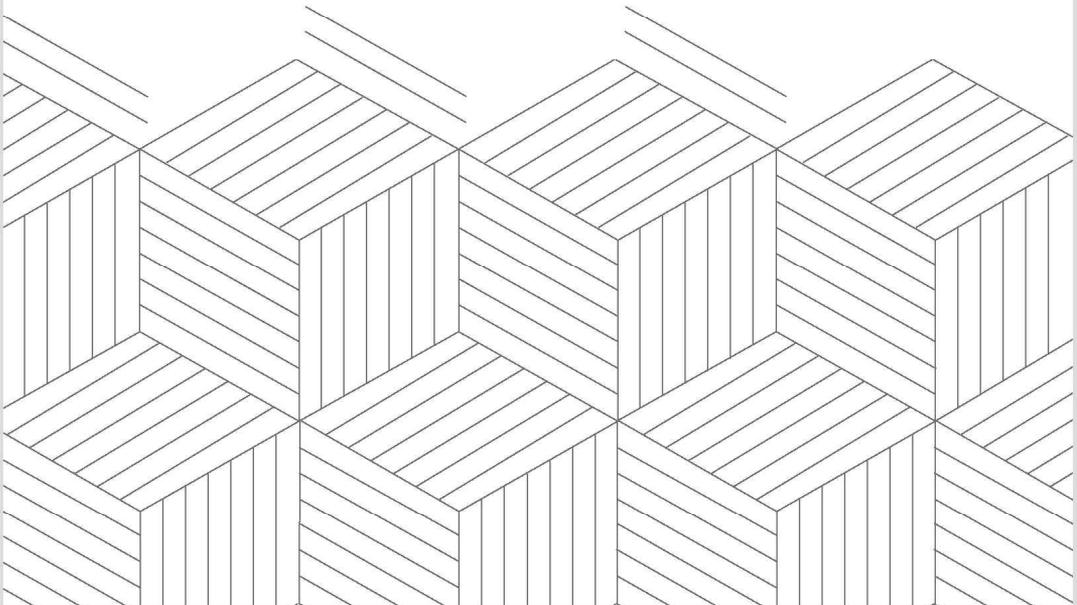
시는 해당 시설을 주민자치회에 4000만원에 위탁을 준다.

주민자치회는 해당 시설운영을 위원들이 수행하는 것이 아니라 평소 배드민턴 시설을 사용하는 클럽 등과 연계하여 해당시설 관리 분과를 구성하여 관리한다.

안내데스크 인원을 별도로 뽑는 것이 아니라 배드민턴장 이용 주민들이 휴식시간에 적절히 돌아가며 담당하게 함으로써 인건비를 최소화하고, 잉여 인건비를 주민자치회 수익으로 설정, 지역내 복지예산 등으로 활용한다.

제5장 결론

정책 제언과 향후과제



제5장 결론

본장에서는 진행관리형 지역경영 실현을 위한 수원형 주민자치회 시범사업 시행을 제안하고 그 사전적 필요제도사항 및 향후 과제를 정리한다.

1. 진행관리형 지역경영 실현을 위한 주민자치회 시범사업 제안

마을자치계획 수립과정을 통한 지역경영조직 구성방식의 주민자치회 시범사업 시행 매뉴얼을 다음과 같이 제안한다.

1) 수원형 주민자치회 시범사업 매뉴얼³⁷⁾

- 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 워크숍 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

37) 시범사업 매뉴얼은 김주석, 2017, 동단위 협력적 거버넌스 활성화방안에서 제시되었던 것으로 현장경험과 수원시 중간지원단체원들과의 회의와 협의과정을 거쳐 정리된 내용임

- 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 워크숍 및 회의 진행 상세

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

1차 : 학습 I + 지역과제 정리해보기 I + 운영위구성

- 운영위 : 워크숍 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

2) 사전준비 검토사항

(1) 사전준비 주요항목

① 사전 공감대 형성필수 대상 : 설명자료 필요

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

② 소요비용 항목 및 장비 점검

- 워크숍(7회)진행 : 워크숍 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 인정기준³⁸⁾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 정보공표 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
- 회칙
- 구성원명부
- 활동대상지역도
- 활동내용의 주지 상황을 확인할 수 있는 서류
- 그 조직이 단체활동의 대상 마을 주민들의 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.

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

2. 현행 주민자치회 제도운영 보완

① 보다 많은 주민들이 공동체 활동에 참여할 수 있는 2중 조직 구조 명시

행정과의 협의 조직으로서 인원 및 체계 예산 등이 명확히 규정된 주민자치회(본회)와 개별 사업단위의 활동조직으로서 일반주민들의 참여가 가능한 유연한 분과회 체계 지역주민에의 조직참여의 개방성과 조직활동의 공개성 확보.

② 주민자치회 통합재정체계 정립

재정운용에 있어 개별사업단위가 아닌 행정동 단위에서 주민자치회가 중심이 되어 수익과 지출을 통합관리하는 재정체계 : 개별사업별 분과별 수지합산이 아니라 주민자치회 전체 사업의 통합적 수지합산 관리 체계 검토.

③ 동장추천제와 연계한 4급동장 및 5급동장보조 도입

주민자치회의 지속적인 운영 활성화를 위해 동장 주민추천제로 동장이 된 동장에 대해서는 해당 동의 주민자치회 시행정도를 평가하여 동장직위에서 승급할 수 있도록 4급 동장제를 운영하고 해당 직무의 연속성을 위해 4급 동장을 보조하는 '5급동장보조'의 직급체계를 운영할 필요가 있다.

3. 본 연구의 한계와 향후과제

본 연구에서는 수원시 주민자치회 시범사업의 실시현황에 대한 제도적 검토와 주민자치위원들의 의견을 중심으로 주민자치회의 발전적 방향에 대해 실천적 방안을 제시하였다.

다만, 주민자치회 현황파악에 있어 주민자치회에 참여하는 주민자치회 위원들의 인식에 국한된 조사였으며, 일반주민들의 주민자치회 인지여부 및 주민자치회 활동 및 주민자치회 위원들에 대한 인식여부에 대한 확인은 연구예산 및 기간 등의 한계로 이루어지지 못하였다.

향후 주민자치회의 활동내용 평가 등의 측면에 있어서도 일반주민 대상의 조사분석이 이루어진다면 일반 주민들에게 보다 친숙한 주민자치회 체제를 구축하는 데 보다 정교한 체계구상이 가능할 것으로 예상될 수 있을 것이다.

한편, 본 연구를 통해 제안된 주민자치회 시범사업이 제안에 그치지 않고 기존의 폭넓은 시민사회활동 및 지역공동체 활동을 통해 다져온 수원시민역량 충분히 활용하면서 실제로 기획·운용, 모니터링 되어 지역공동체 기반의 지역경영조직으로서 수월형 주민자치회를 정립하고, 향후 우리나라 주민자치 정책을 선도하는 지방자치단체로서 자리매김할 수 있는 계기가 되길 기대한다.

| 참고문헌 |

〈국문 출처〉

- 곽현근a(2011), 근린지방자치와 공동거버넌스, 「지방행정」 60권 696호: 18-21
- 곽현근b(2011), 근린거버넌스 관점을 통해본 읍·면·동 ‘주민자치회’ 제도설계의 방향, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, pp.811-830
- 곽현근(2015), 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향, 한국행정학보, 49권 3호, pp.279-302
- 김주석(2017) 동단위 협력적 거버넌스 활성화 방안, 수원시정연구원.
- 김윤미, 이문재, 전상직, 2021.3 section5 대한민국 주민자치 무엇이 문제이고 어디로 가야하나, 주민자치, 공무원관치·지방의원 견제주민들 외면 돌파할 좋은 기획 필요. 월간 주민자치 113, 한국자치학회:34-40.
- 금창호 외(1명)(2012), 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가. 한국행정학회 학술발표논문집, pp.1-16
- 김필두(2014) 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석, 한국지방행정연구원.
- 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 외(1명)(2016), 생활자치의 개념과 접근방법에 관한 연구, 한국지방행정연구원
- 소진광 외(3명)(2011), 읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구, 대통령 직속 지방행정체제개편 추진위원회
- 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
- 임도빈(2004), 한국지방조직론 : 행위자, 전략, 게임, 박영사, 서울
- 장수찬, 2018 주민자치회 입법의 필요성과 일상의 민주주의의 효과, 주민자치활성화를 위한 법제도 개선방안 토론회 자료집
- 최용환(2014), 근린자치 강화를 위한 주민자치회 역량강화 방안, 충북발전연구원
- 최진혁(2012), 주민자치지방분권의 제2도약으로서 대한민국의 자치분권 추진과제에 관한 연구, 한국지방자치학회보, 29권 3호, pp.55~84

〈인터넷 자료〉

행정안전부 <https://www.mois.go.kr/>

수원시 <https://www.suwon.go.kr/>

〈일문 출처〉

참의원헌법조사회(参議院憲法調査会), 2005.4. 일본국헌법에 관한 조사보고서(日本国憲法に関する調査報告書)

| 부 록 |

1. 주민자치회 설문

수원시 주민자치회 시범사업 운영현황 및 발전방안 연구를 위한 2021 주민 설문조사				
-	주민자치회 시범사업 운영현황 연구들 위한 주민설문 ID: <input type="text"/>			
<p>안녕하십니까?</p> <p>수원시는 주민자치회 시범사업을 8개동(구별 2개동)에서 시행하고 있습니다.</p> <p>본 설문조사는 수원시 주민자치회 시범사업 운영현황에 대한 주민자치회 위원들의 인식을 조사하는 것입니다.</p> <p>이는 주민자치회 제도의 개선 방안을 강구하는데 있어 기초자료로서 활용되오니 성의 있게 답하여 주시면 감사하겠습니다.</p>				
				
수원시 주민자치회 시범동 현황(2021.6.21. 기준)				
#	동명	현원	분과구성	구성일
1	송곡동	29명	주민자치, 행복복지, 마을만들기, 문화체육	2013.08.16
2	행궁동	31명	총무기획, 문화관광체육, 사회복지, 생태교통, 마을경제재생	2013.08.16
3	광교1동	27명	총무, 자치, 지역사회, 문화체육	2017.01.01
4	울천동	31명	주민자치, 발달문화센터운영, 마을활력소운영, 지역공동체, 지역복지	2019.07.30
5	서둔동	37명	자치, 교육사회복지, 도시환경, 문화체육	2019.07.30
6	호매실동	40명	주민자치운영, 주거개선, 나눔복지, 마을교육, 마을미디어홍보	2019.07.30
7	인계동	39명	기획, 문화체육, 복지봉사, 마을만들기	2019.07.30
8	매탄2동	30명	주민자치, 마을만들기, 문화복지	2019.07.30
<p>2021년 06월</p> <p>연구수행자 : 수원시정연구원 김주식</p> <p>조사수행기관 : 수원시정연구원</p> <p>분 의 : 031-220-8040 / tinknet@suwon.re.kr</p>				
* 통계법 제정 통계공표단지의 의무 및 보호 등.				
<p>제33조 (비밀의 보호)</p> <p>① 통계의 작성과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.</p> <p>② 통계의 작성을 위하여 수집된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니 된다</p>				
수원시 주민자치회 시범사업 운영현황 관련 설문조사		0 1		

수원시 주민자치회 시범사업 운영현황 및 개선방안 연구를 위한 2021 주민 설문조사

I. 귀하의 신상에 관한 사항입니다.

문1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- 1) 남 2) 여

문2. 귀하의 나이는 만으로 다음 중 어디에 속하십니까?

- 1) 40세 미만 2) 40~45세 3) 45~50세
 4) 50~55세 5) 55~60세 6) 60세이상

문3. 귀하가 지역에 거주(영업)하신지는 몇 년이 경과되었습니까?

- 1) 1년 이내 2) 5년 이내
 3) 2) 5~10년 4) 10~20년
 5) 20년 이상

문4. 귀하의 직업은 무엇입니까?

- 1) 회사원 2) 가정주부
 3) 자영업 4) 교사
 5) 공무원 6) 학생
 7) 시민단체 8) 기타 _____

II. 주민자치회 활동에 관한 사항입니다.

문5. 귀하는 어느 분과에 소속되어 있습니까?

_____ 분과

문6. 귀하가 자치회 위원으로써 참여하고 계신다고 생각하시는 활동은 무엇이 있습니까?

1) 주민자치회 월례 회의참석 활동빈도 ____회/년 ____시간/년

2) 주민자치회 분과회의 참석 활동빈도 ____회/년 ____시간/년

분과회의 활동목표 : _____

3) 주민자치회 임시회의 참석 활동빈도 ____회/년 ____시간/년

4) 기타 _____ 활동빈도 ____회/년 ____시간/년

활동목표: _____

5) 기타 _____ 활동빈도 ____회/년 ____시간/년

활동목표: _____

수원시 주민자치회 시범사업 운영 및 확산방안 연구를 위한 2021 주민 설문조사

III. 타 공동체 조직과의 관계에 관한 사항입니다.

문7. 귀하는 마을민들기협의회, 지역사회보장협의체, 주민참여예산위원회, 주민자치위원회 활동을 하신 경험이 있으십니까?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> 1) 마을민들기협의회 ___년 | <input type="checkbox"/> 2) 지역사회보장협의체 ___년 |
| <input type="checkbox"/> 3) 주민참여예산위원회 ___년 | <input type="checkbox"/> 4) 주민자치위원회 ___년 |
| <input type="checkbox"/> 5) 없다. | |

문8. 상기조직들과 주민자치회와의 협력관계에 대해 어떻게 생각하십니까?

- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> 1) 주민자치회는 4개의 조직들과 잘 협력하며 활동하고 있다 |
| <input type="checkbox"/> 2) 주민자치회와 잘 협력하여 활동하는 조직은 _____이다. |
| <input type="checkbox"/> 3) 정보는 공유하나 활동은 함께하지 않는 조직은 _____이다. |
| <input type="checkbox"/> 4) 활동정보도 공유하지 않는 조직은 _____이다. |
| <input type="checkbox"/> 5) 주민자치회와 사업진행에 있어 오히려 갈등관계에 있는 조직은 _____이다. |

문9. 귀하는 문8의 4개 조직활동 이익에 참여한 경험이 있는 동단위 공동체 조직이 있습니까?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> 1) _____, _____년 | <input type="checkbox"/> 2) _____, _____년 |
| <input type="checkbox"/> 3) _____, _____년 | <input type="checkbox"/> 4) _____, _____년 |
| <input type="checkbox"/> 5) _____ | |

문10. 귀하는 주민자치회 위원들과 전록을 위한 별도의 반계모임 등 비공식 모임에 참여하고 있습니까?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> 1) 그렇다 _____회선 | <input type="checkbox"/> 2) 주민자치회 공식모임만 참여하고 있다 |
|---|---|

IV. 행정과의 역할 관계에 관한 사항입니다.

문11. 주민자치회가 설치된 동에서는 주민자치회 전달공무원을 배치하게 되어 있습니다.

- | | |
|---|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1) 전달공무원이 누군지 알고 있다. | <input type="checkbox"/> 2) 누군지 모른다. |
|---|--------------------------------------|

문12. 귀하는 주민자치회 전달공무원의 역할이 무엇이라고 생각하십니까? (복수선택)

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> 1) 인건 및 회의록 작성 등 회의지원 | <input type="checkbox"/> 2) 타 주민조직 활동에 대한 정보 수집 전달 |
| <input type="checkbox"/> 3) 주민자치회 회계지원 | <input type="checkbox"/> 4) 주민자치회 관련 행정정보 수집 전달 |
| <input type="checkbox"/> 5) 기타 _____ | |

문13. 귀하는 주민자치회 활동에 있어 자신의 역할이 무엇이라고 생각하십니까?

- _____

수원시 주민자치회 시범사업현황 및 발전방안 연구를 위한 2021 주민 설문조사

IV. 주민자치회 활성화를 위한 향후 과제에 관한 사항입니다.

- 문14. 연락 및 기록 등 주민자치회 사무국의 기능은 잘 이루어지고 있습니까?
 전혀 가능하고 있지 않다 1 2 3 4 5 매우 잘 이루어지고 있다
- 문15. 타 지역공동체 활동 단체와의 협력은 잘 이루어지고 있습니까?
 전혀 협력적이지 않다 1 2 3 4 5 협력이 매우 잘 이루어지고 있다
- 문16. 주민자치회가 지역의 주민대표조직으로서 자리매김하고 있다고 생각하십니까?
 전혀 그렇지 않다 1 2 3 4 5 모두가 지역대표 조직으로 생각하고 있다
- 문17. 주민자치회 활동을 위한 주민의견 수렴은 잘 이루어지고 있습니까?
 주민자치위원 의견이 주민의견이다 1 2 3 4 5 대부분 주민의견이 수렴되고 있다
- 문18. 주민자치회 활동은 주민들에게 잘 홍보되고 있습니까?
 주민들은 거의 모른다 1 2 3 4 5 주민들이 대부분의 활동을 알 수 있게 있다
- 문19. 주민자치회와 동행정과의 관계에 대해 어떻게 생각하십니까?
 행정이 주도하고 주민이 참여한다 1 2 3 4 5 주민이 주도하고 행정이 지원한다
- 문20. 주민자치회의 대부분의 논의 안건은 어떻게 생성됩니까?(예를 들어는 것을 모두 선택하세요)
 1) 행정이 정하여 상정한다 2) 행정과 임원회가 논의하여 상정한다.
 3) 주민자치위원들이 논의하여 상정한다. 4) 기타 _____
- 문21. 주민자치회의 의사결정은 어떻게 결정됩니까?
 1) 행정의견을 중심으로 찬반을 논의한다 2) 임원들의 의견을 중심으로 결정된다.
 3) 주민자치위원들이 논의하여 결정한다. 4) 기타 _____
- 문22. 주민자치회의 활성화를 위하여 다음 각 사항에 대해 간단히 기술하여 주시기 바랍니다.
 1) 주민자치회는 지역에서 어떤 기능을 하고 있다고 생각하십니까?
 2) 주민자치회의 주요 활동목표는 무엇인가요?
 3) 주민자치회의 활동목표는 어떻게 설정되었나요?

♣ 끝까지 성의 있게 응답해 주셔서 진심으로 감사드립니다 ♣

Abstract

Suwon JuMinJaChiHoe(Residents' Association for Governance with Regional Administration) Implementation Status and Future Tasks - Focusing on institutional measures to secure publicity -

The Korean government has been promoting pilot projects since 2013 through a public offering project to establish JuMinJaChiHoe from 2012. But, the need for an integrated review of the entire operation was raised and pilot projects are still in operation even though 7 years have passed.

Suwon City seeks Suwon-type JuMinJaChiHoe, starting with the participation in the pilot project of two residents' associations in Haenggung-dong and Songjuk-dong in 2013, and operating 8 demonstration buildings as of 2021.

This study confirms the purpose of operation of the JuMinJaChiHoe and JuMinJaChiHoe Pilot Project Implementation Organization the operation status of the 8-dong Residents' Association and draw up tasks.

The Purpose of this research is to propose a plan to establish the JuMinJaChiHoe, as a representative governance organization in an Dong Area, which overcomes the derived problems and meets the purpose of the JuMinJaChiHoe.

JuMinJaChi does not mean that local governments monopolizing administrative authority do not carry out administrative activities at will, but rather seeks to make decisions together with local residents on matters related to residents' lives, beyond the level of simply collecting opinions. It means 'Governance' based on co-operation. Therefore, JuMinJaChiHoe should be an organization that acts as an administrative partner in the entire process of planning, implementing, maintaining, and supplementing the area.

The current status of the Suwon Residents' Association's pilot project was reviewed. The view point are JuMinJaChiHoe member composition, subcommittee,

official manager, Maeul Jachi plan, and a JuMinJaChiHoe's finance.

The formation of regional management organization through the planning process and the operating manual was proposed.

From the perspective of supplementing the operating of current residents' association system, three suggestions are proposed.

First, the dual organizational structure should be specified that allows more residents to participate in community activities.

Second, the integrated financial system should be established for JuMinJaChiHoe

Third, the 4th grade Dongg-jang officer should be selected in connection with the Dong-jang Recommendation system by residents

Keyword : JuMinJaChiHoe(Residents' Association for Governance with Regional Administration), Maeul Jachi plan(A Local Plan Operating by JuMinJaChiHoe), local Plan Governance, Dong-jang Recommendation system By Residents

| 저자 약력 |

김주석

공학박사(사회공간시스템학)

수원시정연구원 연구위원

경기도 지속가능협의회 마을공동체위원회 위원장

수원시속가능협의회 연구위원회 위원

E-mail : tinkneti@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「동단위 협력적 거버넌스 활성화 방안-주민자치회를 중심으로-」(2017, 수원시정연구원)

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

「과천 공사설립 타당성 및 공단 조직진단 연구용역」(2019, 과천시)

