정책연구 2013-40

지방 3.0 구현을 위한 충청남도 주민자치회 활성화 방안

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

고경훈(한국지방행정연구원 수석연구원)

김건위(한국지방행정연구원 연구원)

차 례

제1장 서 론 ····· 1

제1절 연구의 목적 및 배경 ····· 3

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 5

제3절 연구의 기대효과 ····· 5

제2장 이론적 배경 ····· 7

제1절 정부 3.0 및 지방 3.0의 의의 및 접근 ····· 9

제2절 지방자치의 의의 ····· 20

제3절 지방자치와 주민참여 ····· 30

제4절 근린자치와 주민자치회의 논거 ····· 36

제3장 주민자치회의 추진내용 ····· 47

제1절 주민자치회의 제도적 근거 ····· 49

제2절 주민자치회의 모형 ····· 54

제3절 주민자치회 시범사업 추진현황 ····· 67

제4장 충남형 주민자치 운영현황 ····· 71

제1절 충청남도 일반현황 ····· 73

제2절 충청남도 주민자치회 운영실태 ····· 86

제3절 주민자치회 운영의 문제점 ····· 102

제5장 충청남도 주민자치회 활성화를 위한 대안 ····· 107

제1절 주민자치회 활성화를 위한 운영 전략 ····· 110

제2절 공론장 활성화를 통한 주민자치 활성화 방안 ··· 116

제6장 결 론 ····· 119

제1절 연구의 요약 ····· 121

제2절 충남 주민자치회 활성화를 위한 추진전략 ··· 125

참고문헌 ····· 139

표 차 례

<표 2-1> 단체자치와 주민자치의 비교 ····· 28

<표 2-2> 로컬거버넌스 패러다임과 지방정부 패러다임 ····· 37

<표 2-3> 근린규모 유형 ····· 41

<표 3-1> 모형별 주민자치회에서 수행 가능한 사무분류 비교 ····· 59

<표 3-2> 안전행정부의 안심마을 시범사업 6단계 표준모델 · 65

<표 3-3> 안전행정부의 지역복지형 6단계 표준모델 ····· 66

<표 4-1> 충청남도 인구 수 ····· 74

<표 4-2> 시·도별 재정규모(2013년도 본예산 기준) ····· 75

<표 4-3> 충청남도의 재정규모(2013년도 제1회 추경 기준) · 76

<표 4-4> 경제통상분야 주요지표 ····· 77

<표 4-5> 충청남도 문화·관광·교육분야의 주요지표 ····· 78

<표 4-6> 충청남도 농수산 분야의 주요지표 ····· 80

<표 4-7> 충청남도 보건복지 분야의 주요지표 ····· 81

<표 4-8> 충청남도 환경녹지 분야의 주요지표 ····· 82

<표 4-9> 충청남도 건설·교통·항만 분야의 주요지표 ····· 83

<표 4-10> 충청남도 여성가족 분야의 주요지표 ····· 84

<표 4-11> 충청남도 소방안전 분야의 주요지표 ····· 85

<표 6-1> 평가지표 모형(안) ····· 134

그 림 차 례

<그림 2-1> 정부 3.0의 전개 ····· 11
<그림 2-2> 정부 3.0의 비전과 전략 ····· 12
<그림 2-3> 지방 3.0의 비전과 전략 ····· 16
<그림 2-4> 지방 3.0 서비스의 내용 ····· 17
<그림 3-1> 읍·면·동 행정기능의 구분 ····· 52
<그림 3-2> 협력형 주민자치회 ····· 56
<그림 3-3> 통합형 주민자치 모델 ····· 56
<그림 3-4> 주민조직형 주민자치회 모델 ····· 58

제1장
서 론

제1절 연구의 목적 및 배경
제2절 연구의 범위 및 방법
제3절 연구의 기대효과

제 1 장 서 론

제1절 연구의 목적 및 배경

○ 산업사회의 고도화와 성장의 둔화로 인해 사회 양극화와 노령화 등 국가 발전의 한계가 예측되고 있으며, 양적 성장보다는 삶의 질을 중심으로 발전에 대한 인식과 관점이 전환되고 있음

○ 더욱이 현대사회는 고도의 역량을 갖춘 개인을 중심으로 한 유기적인 사회구조를 지니고 있으며, 이로 인해 국가중심 발전모델에서 국민 개개인의 행복을 중심으로 한 발전모델로의 전환이 요구되고 있음

○ 예컨대 복지사각지대나 4대 사회악 및 노후산단·시설 등으로 인한 불안감과 같은, 시장의 실패와 정부의 실패로 대별되는 일련의 현상에 대한 중앙정부와 지방자치단체 차원의 적극적인 대응이 요구되는 시점인 것임

○ 뿐만 아니라, 변화된 자본주의 4.0 시기에 대응하기 위해서는 정부의 기능과 역할이 달라져야 하고 이에 전 세계적으로 많은 선진국들이 개방과 공유에 기반한 정부 2.0의 혁신에 돌입하기 시작하면서 우리나라 역시 정부 3.0을 구현하기 위해 노력하고 있음

○ 정부 3.0의 구체적 적용으로서 지방 3.0은 고객인 시민의 의견을 듣고, 고객집단의 프로파일 구축 통해 주민들에 대한 개인별 서비스 제공하며 시민에 대한 서비스를 언제나 우선으로 생각하는 패러다임

○ 따라서 지방 3.0은 역량을 바탕으로 소통하고 주민들에게 맞춤형 서비스

를 제공하는 것으로, 구체적으로는 내부 부서 간의 칸막이를 없애 정보 협력을 실현하고 나아가 중앙과 시민단체 그리고 지역주민과 연계된 네트워크 체계를 구축하되 이를 실현하기 위해 과학적 분석을 기반으로 하는 스마트 행정을 추구하는 것임

○ 이러한 지방 3.0을 성공적으로 실현하기 위한 핵심요인은 주민과 소통하며 정보를 공유하며 나아가서 행정역량과 주민수요를 맞추어가는 것인바, 이러한 목적을 달성하기 위해서는 효과적인 수단을 확보하여야 함

○ 주민자치회는 지방분권에서 주민주권으로의 패러다임 변화에 대응하기 위한 주민이 주도하는 자치조직으로, 이러한 주민자치회는 지방 3.0의 주요한 과제 가운데 하나인 민관협치를 실천하기 위한 효과적인 수단이 될 수 있음

○ 뿐만 아니라, 읍·면·동 단위에서의 지역공동체 활성화는 근린자치의 활성화를 통해 달성될 수 있으며, 근린자치는 현대적 지역공동체를 위한 가장 유효한 공간단위가 '근린'이라는 거버넌스 철학을 바탕으로 하는 개념임

○ 즉 '주거지 주변의 공간단위를 매개로 해당지역 주민과 이해당사자들이 자율성을 가지고 지역문제 해결과 공공서비스를 위한 집합적 의사결정 과정과 생산행위에 참여하는 것'을 근린자치로 볼 수 있고, 이 결과로서, 지역사회 구성원 간 나눔과 소통의 정신을 바탕으로 신뢰와 관계망을 형성하고 이를 통해 상호 간 돌봄서비스를 행할 수 있다는 측면에서 지역사회적 자본의 축적은 물론 지역공동체 활성화를 촉진시키는 수단이 되는 것임

○ 한편, 충청남도의 논산시 벌곡면, 아산시 탕정면, 예산군 대흥면, 천안시 원성1동(안전안심마을 동시추진) 등 4곳은 주민자치회 시범실시 지역으로 선정되었음

○ 그러나 현실은 시범실시 주민자치회 역량이 미흡한 실정으로, 진정한 근린자치를 실현하기 위한 주민자치회 역량강화 및 지역에 맞는 지원방안을 마련할 필요가 있음

제2절 연구의 범위 및 방법

○ 본 연구의 목적을 달성하기 위해서는 먼저, 지방 3.0의 주요과제인 민·관 협치 구현을 위한 주민자치회의 기능과 역할이 무엇인지에 대한 고찰이 필요함

○ 이를 바탕으로 충남의 지역여건과 행정환경을 고려하여 주민자치회의 활성화 방안을 제시하고자 함

○ 그리고 향후 주민자치의 기반을 구축할 수 있는 방향을 설정하고, 지방자치단체와 주민이 주도하는 주민자치회의 역량을 강화하기 위한 지원방안 역시 제안하고자 함

제3절 연구의 기대효과

○ 본 연구를 통해서 주민자치회의 역량강화를 통해 진정한 근린자치 기능을 구현하고, 주민자치회 중심의 지역사회 네트워크 구축 및 지역공동체 활성화를 기대할 수 있으며, 나아가 국민행복을 제고하여, 이를 국가발전과 선순환 구조로 형성하기 위한 기반이 마련될 수 있을 것임

제2장
이론적 배경

제1절 정부 3.0 및 지방 3.0의 의의 및 접근
제2절 지방자치의 의의
제3절 지방자치와 주민참여
제4절 근린자치와 주민자치회의 논거

제 2 장 이론적 배경

제1절 정부 3.0 및 지방 3.0의 의의 및 접근

1. 정부 3.0의 의의

1) 정부 3.0의 추진배경

○ 우리나라는 해방 후 60년간 산업화와 민주화를 통해 최빈국에서 2010년 1인당 국민생산 2만 달러, 국가경쟁력 20위의 국가로 성장했지만, 고용률의 정체 및 경제양극화의 심화 등 경제환경 변화에 따른 저성장 구조에서 벗어나기 위해서는 새로운 성장동력이 필요함

○ 뿐만 아니라, 기후 및 환경변화, 에너지·식량부족, 저출산·고령화 등 다양한 사회문제의 대두로 인해 국가 및 부처 간의 공동대응이 필요한 상황에 놓여 있음

○ 행정수요 역시 변화하고 있는데, 정부정책을 집행할 현장인력의 부족 등으로 인한 중앙정부의 정책집행과정상의 병목현상 발생으로 주민에 대한 서비스가 제대로 이루어지지 못하고, 법령과 제도의 각 부처 간 기능별 분산 및 부처 이기주의 등에 의해 부처 간의 협업도 이루어지지 않고 있음

○ 행정수요에 대한 파악 및 재원부족, 법제도적 결함, 서비스홍보 부족, 서비스 전달체계 미비, 부처간 정보공유 부족 등의 원인으로 행정서비스가 필요한 주민에게 전달되지 않음

○ 또한 IT발전을 통해 스마트폰, 테블릿PC, 스마트TV 등 스마트 기기의 등

장과 함께 스마트 기술의 급속한 발전은 모바일 서비스 및 SNS가 확산되면서 정책에 대한 참여 및 투명성에 대한 요구가 증대하는 등 스마트 기술을 활용한 행정서비스에 대한 필요성 증대하고 있는 상황임

○ 정부 3.0은 변화하는 행정수요에 대응하기 위해, 즉, 기후 및 환경변화, 저출산·고령화 등 다양한 사회문제에 따른 행정수요의 변화에 적극적으로 대응하기 위해 현 대응체제의 한계를 파악하고 이를 극복하기 위한 탄력적인 대응체제를 구축하기 위해 도입된 것임

○ 이와 더불어, 스마트 기술의 활용과 정부의 적극적인 정보공개를 통해 관련된 새로운 일자리를 창출하고 정보활용을 위한 적극적인 지원체제를 구축하여 지속적인 경제발전을 위한 신성장동력을 위한 기반을 제공하고자 하는 것임

2) 정부 3.0의 개념

○ 정부 1.0이 공공기관의 정보 제공에 초점을 둔 일방적 의사소통이 주를 이루었다면, 정부2.0은 개방과 공유에 바탕을 둔 정부와 국민 간 양방향 정보교환을 중시하였음

○ 그러나 정부 2.0의 양방향 정보교환이 형식에 그치면서, 이러한 정부 2.0의 한계를 뛰어넘어 보다 실질적이고 구체적인 맞춤형 거버넌스를 구축하겠다는 것이 바로 정부 3.0임

○ 정부 3.0은 정부 부처 간 칸막이를 없애기 위한 소통뿐만 아니라 정부와 시민 간 소통을 원활하게 하는 것까지를 포함하며, 또한 정부 3.0은 의미중심(Semantic)이라는 웹에 기반한 개인별 맞춤형 행정서비스의 제공이 핵심임

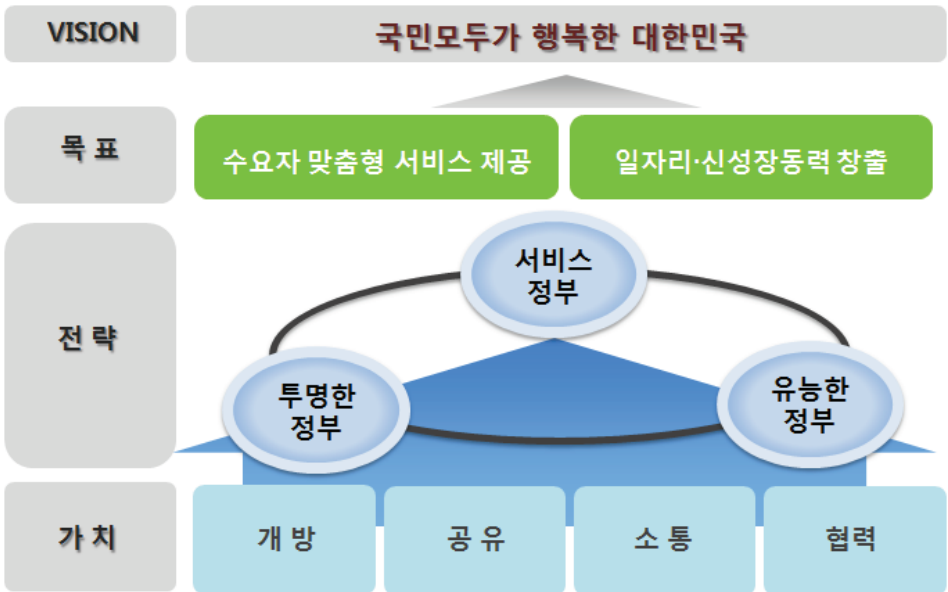
<그림 2-1> 정부 3.0의 전개

○ 이러한 기반하에 정부 3.0은 공개, 공유, 소통, 협력을 바탕으로 한 개인별 맞춤행복을 지향하는 정부이다. 우리 정부는 '정부 3.0의 패러다임'에 대해, 공공정보를 적극 개방·공유하고 부처 간 칸막이를 없애고 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하고 국민 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임이라고 정의하고 있음(안전행정부, 2013)

○ 정부 3.0은 객관적으로 정의되어 있지 않고, 또한 어떤 정형화된 형태를 지칭하지 않기 때문에 각계의 전문가 또는 관계자들이 스마트 정부 또는 정부 3.0을 바라보는 데 대한 시각의 차이가 존재하고 있음

○ 기술적 관점에서는 정부 3.0을 차세대 전자정부로 이해함. 즉, 스마트 기술을 기반으로 한다는 것으로, 스마트 기술은 국민 생활의 변화와 더불어 사회의 패러다임을 근본적으로 변화시키고 있으므로, 정부도 스마트 기술을 이용하여 정부 내부의 체질을 개선하고 서비스를 혁신하는 기회로 삼아야 한다는 것임

<그림 2-2> 정부 3.0의 비전과 전략



○ 이 밖에도 기술적 관점에서는 정부 업무와 서비스에 적용되는 기술에 따라 Gov 1.0(IT), 2.0(인터넷), 3.0(스마트/모바일)으로 구분하기도 하며, 또는 웹의 발전과 연동하여 Gov 1.0(인터넷), 2.0(개방·공유·협업), 3.0(개인화·지능화) 등으로 구분하기도 함(한국정보화진흥원, 2013: 15-18)

○ 다음으로 행정적 관점에서는 정부 3.0을 국가 운영주체 등 거버넌스의 변화로 이해하는데, 국민의 요구, 정부의 역할 등을 비롯한 환경변화에 대응하여 정부 행정의 근본적 변화가 필요하다는 인식 및 공감대가 확산되었기 때문에 정부의 역할과 거버넌스 등을 비롯한 정부의 행정 업무체계와 서비스 방식 등의 변화를 기준으로 발전단계를 구분하는 것임

○ 즉, 통치·조정·협치 가운데 정부의 역할이 어디에 해당하는지, 또는 정부주도형, 국민참여형, 국민주도형 등으로 대별될 수 있는 국가 운영주체가 누구인지 등 국가 운영의 거버넌스의 변화로 이해하는 관점임

○ 이 가운데 정부 3.0은 정부가 국민의 다양하고 폭 넓은 의견을 수용하고, 국민을 정책 결정의 주체로 인식하는 협치를 이뤄내는 단계에 해당됨

○ 또한 정부 행정은 장소적 관점(locus)에서 정부 내부에서 일어나는 것이라고 인식되어 왔으나, 기능적 관점(fucus)에서 정부가 해야 하는 일로 범위에 대한 인식이 변화·확대되고 있다는 특징이 있음(한국정보화진흥원, 2013: 19-20)

○ 마지막으로 포괄적 관점에서는 행정·소통·서비스의 본질과 미래가치에 주목하면서 정부의 역할에 대한 변화 등 정부 3.0을 포괄적 개념으로 확대하고 있음

○ 국민의 요구, 기술환경, 사회 가치의 변화 등에 따라 정부의 역할과 행정의 범위가 변화한다는 관점으로, 먼저, 사회환경과 갈등이 다원화·다변화되는 복잡한 환경에서 정부 역할의 본질을 이해하고 변화의 필요성을 이해할 필요가 있음

○ 또한 국가의 당면 현안과 복잡한 사회문제를 현명하게 해결해 나가기 위해서는 행정·제도 등을 포함한 정부 운영 전반을 포괄적으로 변화시킬 필요가 있다는 것임(한국정보화진흥원, 2013: 21)

3) 정부 3.0의 특징

○ 정부 3.0의 기본방향은 다음과 같은데, 첫째, 공공정보의 개방과 공유, 정부-국민 간의 소통과 협력을 확대하는 것이고, 둘째, 국가보다 국민 개개인의 행복에 초점을 두어 맞춤형 서비스를 제공하는 것이며, 셋째, 민간의 창의와 활력이 증진되는 혁신생태계를 조성하고, 넷째, 부처 간 칸막이를 뛰어넘는 통합형 정부 운영을 지향하며, 마지막으로, 정부가 직접 개입하지 않고 민간의 능동적 참여를 유도하는 플랫폼 정부를 구축하는 것임

○ 이를 위해 박근혜 대통령은 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부의 3대 실천과제와 더불어 정보공개 대폭확대, 공공정보 개방, 정부 내 협업 시스템 구축, 정부와 민간의 협업 확대, 정부 지식경영시스템 구축, 맞춤형 서비스 정부 구현, 국가 미래전략센터 구축 및 운영 등의 7대 약속을 제시한 바 있음

○ 이러한 시스템이 구축되면 정부에서는 부처 사이에 공유한 행정정보를 바탕으로 수혜자 유형별 맞춤형 서비스 제공이 가능해질 것임

- 예를 들어, 노인들이 복지서비스를 받기 위해 안전행정부, 보건복지부, 고용노동부 등 각 부처를 찾아가야 했다면 정부 3.0에서는 대상 노인들의 특성을 반영해 맞춤형 서비스를 한 번에 제공할 수 있게 됨

○ 정부 3.0의 기대효과를 거두기 위해서는 첫째, 정부 스스로 정보통신기술에 기반한 개방형 혁신 플랫폼으로 변신해야 하는데, 이를 통해 더욱 다양한 아이디어를 정책에 반영하여 보다 나은 서비스를 제공할 수 있기 때문임

○ 정부 혼자만이 아니라 기업과 시민단체, 개인이 각각의 정책 아이디어를 내고 참여하는 혁신 플랫폼이 만들어져야 하고, 이를 위해 정보공개법의 개정 등의 제도개선도 필요하지만, 이에 앞서 민간부문 및 시민사회의 가치와 존재를 활용하는 데 앞장서야 할 것임

○ 둘째, 이러한 논의를 지방자치단체에까지 확산해야 함. 지방자치단체는 주민접점의 최일선에 있는 일선행정기관으로서 공공부문의 행정서비스를 주민에게 직접 전달하고 제공하는 역할을 수행하고 있으므로 지방 3.0에 대한 도입이 필수적이라는 것임

○ 또한 지역주민들에게 정부 3.0의 행정서비스를 직접적으로 체감할 수 있도록 하는 공공기관이 지방자치단체인 것이므로, 중앙정부와 지방자치단체가 플랫폼 거버넌스를 구현하는 것이 무엇보다 긴요함

○ 플랫폼 거버넌스는 커뮤니케이션 채널을 보다 유연하게 활용함으로서 관-민뿐 아니라 관-민-시민단체-기업 등의 결속을 촉진하고 상호 간 연결망의 효율성을 높이는 전략으로, 시민을 승객으로 생각하고 그들이 편리하게 여행할 수 있도록 정류장을 개선하면 비용 대비 편익이 증대될 수 있음

○ 실제 이러한 사례는 외국에서도 주로 지방자치단체 수준에서 나타나고 있는데, 대표적인 것으로 영국의 LCS(Love Clean Streets) 캠페인을 들 수 있다. LCS는 런던올림픽을 앞두고 스마트폰 애플리케이션을 이용하여 거리청소를 진행한 정책인데 이 덕분에 환경행정 처리시간이 87% 감소하였고, 주민만족도는 30% 증가하였음

○ 미국 샌프란시스코는 사진과 동영상을 통해 트위터를 활용하여 불평불만을 접수하는 핫라인 서비스 SF311을 시작하였고, 2012년 2월 SF 택시 & 매스컴 챌린지 unhackathon 행사를 개최하여 모바일과 웹 애플리케이션을 통하여 승객과 빈 택시를 가장 효율적으로 연계하는 서비스 모델을 개발하기도 하였음

2. 지방 3.0의 의의

○ 지방 3.0은 지방의 특성에 따라 지방자치단체의 주도로 정부 3.0을 실현시키기 위한 핵심과제를 분담하여 추진하는 것을 뜻함

○ 즉, 국민 개개인을 대상으로 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 일부 핵심과제에 지방의 특성을 반영하여 이를 지방자치단체가 주도적으로 추진하는 것으로, 원칙적으로 지방 3.0은 정부 3.0에 포함되나 지방의 특성이 반영되고 지방자치단체가 주도적인 역할을 함

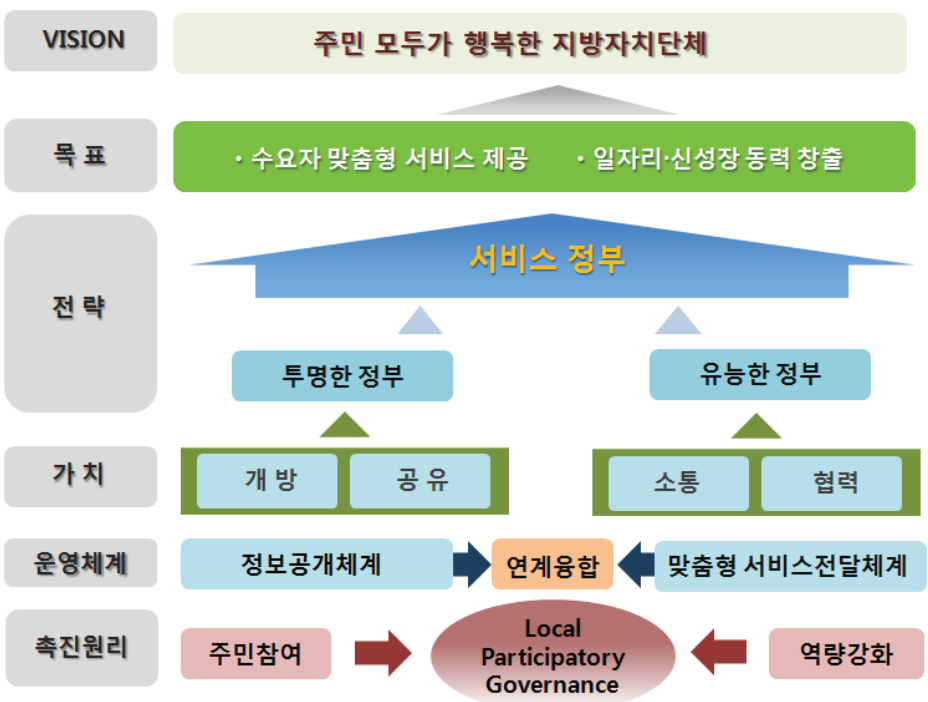
○ 정부 3.0과 마찬가지로 지방 3.0은 고객인 시민의 의견을 듣고, 고객집단의 프로파일 구축 통해 주민들에 대한 개인별 서비스 제공하며 시민에

대한 서비스를 언제나 우선으로 생각하는 패러다임임

○ 또한 행정서비스 공급자인 자치단체 중심의 모형에서 수요자인 주민 중심의 모형으로의 이전을 통해 주민들의 행정서비스 접근의 편리성을 제공하고, 업무 프로세스의 효율성 및 투명성 제고 등으로 주민과의 새로운 관계를 정립하는 것임

○ 따라서 자치단체 역시 서비스 기관이라는 관점에서 수요자 중심 및 능동적 상호작용이 가능한 '고객맞춤 체감형 행정서비스' 구현을 지방 3.0의 주요한 목표로 상정해야 하고, 이러한 관점에서 지방 3.0의 비전과 전략을 형상화하면 <그림 2-3>과 같음

<그림 2-3> 지방 3.0의 비전과 전략



○ 구체적으로 지방 3.0은 내부 부서 간의 칸막이를 없애 정보협력을 실현하고, 나아가 중앙과 시민단체 그리고 지역주민과 연계된 네트워크 체계를 구축하되 이를 실현하기 위해 과학적 분석을 기반으로 하는 스마트 행정을 추구함

○ 이러한 지방 3.0 행정서비스의 특징은 크게 다음의 다섯 가지로 요약할 수 있는데, 첫째, 정보공개 및 참여확대를 통한 투명성 제고, 둘째, 연계융합을 통한 부서 간 칸막이 제거 및 행정서비스의 사각지대 해소, 셋째, 빅데이터 활용을 통한 과학적 정책결정 기반 마련, 넷째, 정부 산출물에 대한 적극적 마케팅 전략을 채택할 수 있도록 하여 일자리 창출에 기여, 마지막으로 이러한 정보공개와 서비스 전달체계 개선을 통해 궁극적으로는 고객 특성이 반영되는 맞춤형(customized) 서비스를 제공하는 것임

<그림 2-4> 지방 3.0 서비스의 내용

○ 한편, 지방 1.0과 2.0 대비 지방 3.0의 가장 큰 변화로 지적할 수 있는 것은 지방 1.0이 서류와 문서기반이었다면, 지방 2.0은 인터넷을 기반으로 하는 운영체제였으며, 지방 3.0은 스마트기반의 운영을 추구하는 형태로 진화하고 있다는 점임

○ 이로 인해, 지방 1.0은 주민이 오지 않는 서비스, 획일적 행정서비스, 일방적 행정서비스를 제공하는 칸막이 높은 정부의 모습을 보이게 되고, 지방정부는 지역주민에 대해 정보를 전달하는 역할을 수행하는 것에 그쳐 결과적으로 지역주민이 만족할 만한 행정서비스를 제공하지 못해 왔음

○ 이에 지방 2.0은 인터넷을 기반으로 하면서, 주민이 찾아가는 서비스, 양방향 행정서비스를 제공하고 지방 1.0에 비해서는 다소 칸막이가 낮아진 정부의 모습을 보여주었고, 지방정부와 지역주민이 다양한 정보를 공유하게 되면서 고객이라 할 수 있는 지역주민이 보다 만족하는 양상으로 변화하였음

○ 그러나 지방 3.0은 스마트 기반의 유능한 정부의 모습을 추구, 이로 인해 주민을 찾아가는 서비스, 선제적 행정서비스, 맞춤형·체감형 서비스의 수행이 가능해질 것이며, 이에 궁극적으로 고객이 감동할 수 있는 고객중심의 행정서비스를 제공한다는 것이 그간의 정부모습과 차별화된 부분이라 할 수 있음

3. 지방 3.0과 정부 3.0의 관계

○ 정부 3.0의 완결을 위해서는 지방특성의 반영이 필요한 핵심과제를 수행해야 하며 이를 위해서는 지방자치단체가 주도적 추진하는 지방 3.0의 추진이 필요한 것임

○ 정부 3.0은 투명한 정부와 유능한 정부 및 서비스 정부의 구축을 통해서

달성되며, 이 가운데 유능한 정부는 중앙-지방의 협력으로 그리고 서비스 정부는 지방주도로 구축됨

○ 또한, 정부 3.0은 직접적으로는 수요자 맞춤형 서비스를 제공하고, 간접적으로는 일자리·신성장동력 창출을 목표로 하는 것으로, 이는 지방주도의 서비스 정부의 구축을 통해 완결됨

○ 따라서 정부 3.0의 최종적인 목표는 지방 3.0의 완성을 통해서 확보됨

○ 다만, 지방행정은 다음의 측면에서 중앙행정과 차이가 있으므로 지방 3.0을 구현하기 위해서는 이 점에 유의하여야 함

○ 첫째, 지방행정은 지역행정이며, 자치행정이므로, 각 지역적 특성과 행정환경을 고려해야 하고, 주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 행정이라는 점에서 주민의 참여를 주요한 가치로 설정하고 접근하여야 함

○ 둘째, 지방행정은 생활행정이며, 현지행정이라는 점임. 즉, 주민생활과 밀접한 관련이 있는 생활행정이므로 주민의 경제생활 및 사회문제, 복지 등의 사무를 처리하는 데 목적이 있는 것이고, 따라서 지방 3.0을 구현할 때 지역주민을 위한 정책개발과 집행에 관심을 가져야 할 것임

○ 중앙행정이 외교, 국방 등 국가존립에 필요한 사무, 물가정책, 경제정책 등 전국적으로 통일된 처리를 요구하는 사무, 전국적 규모를 갖는 사업추진 등의 사무를 처리할 때 지방행정은 주민과 직접 대면하면서 사무를 처리하는 일선행정의 성격을 가지므로 지방 3.0 구현시 현지적 차원을 고려할 필요도 있음

○ 셋째, 지방행정은 참여행정이며 대화행정임. 주민들의 직접적 참여가 가능한 행정이므로 지방 3.0은 주민참여를 촉진시키는 방향을 구현되어야 하고, 또한 지방행정은 주민들의 의견을 수렴하기가 상대적으로 용이하고 더구나 모바일, SNS 등의 발달로 문제해결에 주민들의 집단지성을 반영할 수 있는 가능성이 높아졌기 때문에 이를 감안할 필요가 있음

○ 넷째, 지방행정은 개별행정이자 종합행정이라는 점으로, 지방행정은 지역의 특성과 주민들의 행정수요에 대응할 수 있는 개별적, 다원화된 행정이라는 점을 인식할 필요가 있고, 또한 지방행정은 행정대상에 대해 종합적 처방이 가능한 위치에 있는 종합행정을 구현해야 함

○ 즉, 주민대표기관으로서 입체적 행정서비스를 제공할 수 있는 위치에 있으므로 지방 3.0을 구현하기 위해서는 종합적 행정서비스 제공을 감안해야 할 것임

제2절 지방자치의 의의

1. 지방자치의 개념

○ 지방자치란 국가 안에 있는 단체가 국가로부터 독립된 지위에서 스스로 행하는 자치행정으로 오늘날 국가는 국가가 직접 스스로의 기관에 의해 행정을 행하는 것 외에, 국가로부터 독립된 법인격을 가진 단체를 설립하고 그에 일정한 사항에 관한 행정권을 부여하여 스스로 행정을 하게 하는 것이 일반적임

○ 이러한 단체를 공공단체라고 하며, 그 단체가 행하는 행정을 자치행정이라 하는데, 이러한 공공단체 중에서 일정한 지역을 바탕으로 하는 지역단체가 행하는 행정은 특히 지방자치라고 하는 것임(김동희, 2007)

○ 한편, 자치란, 그 문자의 의미대로 '스스로 통치하는 것', 즉 '자신의 것을 스스로의 힘에 의해 처리하는 것'을 의미하고, 여기에는 독립성과 자율성의 개념이 포함되어 있음

○ 근대 국가의 권력구조는 대의제 원리를 바탕으로 하여, 국가의 권력을 기

능 중심으로 입법·사법·행정의 삼권으로 분리하는 수평적 권력분립의 특성을 지니고 있으며, 동시에 국가 권력의 남용 방지와 국민의 자유와 권리를 적극적으로 보장하기 위해 국가와 지방자치단체 간의 역할 분담으로 수직적 권력분립제도인 지방자치제를 실시하고 있는 것임

○ 지방자치에 관해 우리 헌법은 민주주의의 기초가 되는 지방자치에 관하여 제117조에서 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있으며, 지방자치단체의 종류는 법률로 정하도록 규정하고 있고, 제118조에서 지방자치단체 내에 의회를 둘 것과, 지방의회의 조직 및 권한, 의원선거와 지방자치 단체장의 선임방법 등에 대해 법률로 정할 것을 규정하고 있음

○ 따라서 지방자치(local autonomy)라 함은 일정한 지역과 그 지역 내의 주민을 기초로 하는 지방자치단체가 그 지역 내의 공공사무를 자기의 사무로 하여, 국가로부터 수여받은 지방자치단체 자신의 권한과 책임하에 주민이 부담한 자주적 재원을 주축으로 주민들의 대표를 선출하고, 구성원 자신의 기관을 통하여 주민의 의사와 책임에 따라 결정·처리함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형 있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도라 할 수 있음

○ 위에서 정의한 지방자치의 개념에는 지방자치단체, 자치사무, 자주재정, 주민참여, 자치권이라는 다섯 가지 요소가 내포되어 있고, 결국 이들이 지방자치의 성립 요건이 되는 것임

○ 이러한 다섯 가지 요소들을 차례로 고찰해 보면 다음과 같음(최창호, 2001)

○ 첫 번째 요소는 지방자치단체로, 지방자치는 지역주민들에 의하여 실현되는데 주민들은 개개인으로서가 아니라 집합적으로 지방자치단체라는

독립적인 공법인을 설립하여 공동적으로 지방자치를 실현해야 함

○ 두 번째 요소는 자치사무로, 지방자치에는 그 지역의 주민들이 공동적으로 처리해야 할 일정한 공동의 문제가 있어야 하고, 이때 공동 문제는 지역에서 발생하는 일정한 현안 문제로 국가사무와 구별되어 국가가 아닌 지방자치단체에서 처리되어야 함

○ 세 번째 요소는 자주재정임. 지방자치의 근본 목적은 지방자치단체가 지역 주민의 복리증진과 지역사회 발전을 이룩하는 데 있으며 이들 목적을 달성하기 위해서는 자주재원이 필수적임. 즉, 지방자치에 있어서는 지역의 공동문제를 주민들 자신의 부담으로 처리하는 것이 필수 요건이 되는 것임

○ 지방자치가 아무리 완벽하게 제도화되어 있다 할지라도 자주재원으로 그 지역 내 사무를 처리하지 못하면 지방자치는 단순한 형식에 지나지 않으므로, 지방재원의 확충은 지방자치의 성패를 가름하는 관건이라 할 수 있음

○ 네 번째 요소는 주민참여임. 지방자치에 있어서는 주민들이 지역의 문제를 스스로 처리하는 것이 필수적이라고 볼 수 있고, 이는 지방자치가 주민들의 의사에 따라 처리되는 것, 즉, 지방자치의 운영 과정에 대한 주민의 참여를 의미함

○ 일반적으로 주민들의 지방자치 참여는 주민이 선출한 기관을 통하여 처리하는 간접참여와 스스로 처리하는 직접참여로 구분할 수 있고, 주민은 자치단체의 기관을 선출함으로써 자치단체를 감시하고 통제할 수 있음

○ 마지막 요소는 자치권으로 이는 지방자치에 있어 가장 핵심적인 요소인데, 지방자치의 본질이 국가의 간섭과 통제를 받지 않고 지역주민의 자주적 의사에 따라 지역, 지방사무를 처리하여야 하기 때문임

○ 이러한 자치권은 자치조직권, 자치입법권, 자치행정권 및 자치재정권을

포함하고 있으며, 주민으로 구성되는 지방자치단체가 중앙정부로부터 독립하여 지역의 공동문제를 독자적으로 처리하도록 함

○ 그러나 지방자치는 국가의 전체적 통일성을 전제로 하기 때문에 그 자치권은 내재적 한계를 가질 수밖에 없음(송민정, 2002)

○ 한편, 지방자치는 지방분권을 본질적인 개념적 요소로 하며, 분권에 근거한 자율적 처리를 통해 다수의 생활관계를 전국가적으로 균질화하는 데 중요한 기능을 하는 것임

○ 이러한 지방자치의 기능과 관련하여 헌법재판소는 “지방자치는 민주정치의 요체이며, 현대의 다원적 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현하는 제도적 장치로서 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의한 자기통치를 실현하는 것임

○ 즉, 지방자치의 제도적 목적은 풀뿌리 민주주의를 이념적 배경으로 하여 각 지역의 실정을 잘 파악하고 있는 주민이 직접 또는 대표자로 하여금 지역의 공동관심사를 지역의 실정에 맞게 자주적으로 결정하고 실현하도록 함으로써 국민주권주의와 민주주의 이념을 구현하는 데 있다”고 밝히고 있음(94 헌마 242)

○ 지방자치가 ‘풀뿌리 민주주의’ 또는 ‘민주주의의 학교’라고 표현됨은 지방자치와 민주정치와의 불가분성을 강조하는 표현이며, 지방자치의 발달은 한 나라의 민주주의의 실현의 척도의 하나로서 기능한다고 할 수도 있음

○ 따라서 지방자치는 현대 민주정치의 필연적인 제도로, 오늘날 많은 자유민주국가에서 지방자치제도를 법률차원으로 방치하지 않고 헌법적 규율의 대상으로 하고 있는 것도 그 때문임(조성규, 2001)

○ 한편, 지방자치가 성립되기 위해서는 첫째, 중앙정부로부터 독립된 자치권이 있는 지방자치단체의 존재와 둘째, 지방자치단체의 행정사무가 지

역주민의 직접 또는 간접적인 참여에 의하여 이루어져야 한다는 두 가지 요소가 필요함(김형배, 1989)

○ 이것이 바로 단체자치와 주민자치의 기본적인 개념으로, 이론적으로는 지방분권사상과 민주주의의 사상이 기초하고 있음

○ 이러한 지방자치의 개념을 이해하는 데는 기본적으로 두 가지 측면이 있는데, 지방자치단체와 국가(중앙정부)와의 관계하에서 파악하는 것과, 지방자치단체 안의 지방정부와 주민과의 관계 속에서 이해하는 것임

○ 그리고 지방자치는 이 두 가지 국면에서 함께 '자치'가 이루어질 때를 가리키는 것이며 따라서 이 단체자치와 주민자치는 근대적 의미의 지방자치에 있어서 필수 불가결의 요소로 간주되고 있음

2. 지방자치의 유형

○ 지방자치제도의 모습은 그 국가의 정치·문화적 전통과 현실의 정치·사회적 조건에 따라 결정되므로, 국가에 따라 다양한 모습으로 나타나게 되는데 유럽에서 성립된 지방자치제도는 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있음

○ 첫 번째는 독일과 프랑스를 중심으로 발전한 단체자치이며, 두 번째가 영국을 중심으로 발전한 주민자치이고, 이 두 유형은 지방자치의 개념규정에 결정적 영향을 주었음

○ 독일 및 프랑스의 방식은 국가 권력이 강대하여 모든 권력을 중앙정부가 장악하는 중앙집권주의 방식으로서, 이 경우에는 중앙정부가 스스로의 공무원을 지방에 파견하여 지방행정을 처리하였음

○ 즉, 지방자치에 대한 기본 관념은 국가 권력하에서 국가 목표의 달성을 위해 필요하다는 수단적 성격을 지니고, 지방자치단체가 자치사무를 처

리하는 경우에도 그것이 국가로부터의 수여물이라는 이론적 토대 위에서 중앙정부의 통제를 받도록 하는 것임

○ 이들 국가에서는, 오랫동안 중앙집권적 관료행정이 실시되었기 때문에, 지방자치에 있어서는 중앙정부로부터 독립하여 지방행정을 처리할 단체를 설립하여 그에 지방행정을 맡겨야 할 필요가 있었던 바, 그에 따라 국가에 대하여 상대적으로 독립된 법인격을 가지는 단체가 그 사무를 처리한다는 점에 중점을 두게 되어, 이러한 독립적 단체에 의한 지방사무의 처리를 지방자치로 파악하였던 것임(김동희, 2007)

○ 반면, 영국의 방식은 국가가 그 권력의 일부를 지방에 부여하여 지방행정을 그 지역의 주민들로 하여금 자주적으로 처리하게 하는 방식임

○ 영국에서는 중세기 이래 버러(borough), 카운티(county), 타운(town) 등 여러 지역적 공동사회가 존재하여, 지역주민을 주체로 하는 자치에 의하여 행하여지는 자기통치의 전통이 일찍부터 확립되어 있었음

○ 그에 따라 영국에서의 근대적 지방자치제도는 이러한 전통적인 지역적 공동사회를 기반으로 하여 점차적으로 발전하여 왔으며, 여기에서는 주민자치의 전통이 강하게 부각되고 있었고 법적 의미에서의 법인관념은 존재하지 않은 것이 특징임

1) 단체자치

○ 단체자치란 지방자치의 한 국면으로서 국가로부터 상대적으로 독립된 법인격과 권능(자치권)을 부여받은 지방자치단체가 원칙적으로 국가를 비롯한 외부의 간섭을 받지 아니하고 자주적으로 그 의사를 결정하고 그 지방의 공공사무를 처리하는 자치양식을 말함

○ 단체자치는 지방자치단체가 국가로부터 부여받은 자치권의 범위와 정도 및 그 내용에 주목하는데, 자치권의 내용과 범위 등은 지방자치법과 같

은 각종 법령의 규정에 의해 결정됨

○ 여기에서 단체자치는 국가(중앙정부)와 지방자치단체와의 관계에 중점을 두는 제도이며, 또 법률에 의해 독립된 지위와 권한이 인정된 제도임을 알 수 있는데 따라서 단체자치는 법률적 의미의 자치개념이라 할 수 있음

○ 단체자치의 개념을 요약하면, 첫째, 고유의 임무를 가지고, 둘째, 고유의 책임으로 그 임무를 수행하고, 셋째, 공법적으로 구성되고, 넷째, 내용상 행정적 기능을 가지고, 다섯째, 궁극적으로 국가의 감독하에 놓이는 단체에 의한 행정을 의미함

○ 따라서 이러한 단체자치는 중앙정부가 지방자치단체에게 어느 정도의 권한을 이양 내지 위임하는가 하는 지방분권의 문제로 압축되며, 실제로 중앙정부가 지방자치에 대한 의지가 있는지가 관건이 되며 지방자치단체의 '자치'를 위해서는 얼마나 자율적으로 처리할 수 있는 권한을 보유하느냐에 달려 있음(정두숙, 2006)

2) 주민자치

○ 주민자치는 자치사상을 기초로 하여, 지방행정을 중앙정부의 간섭에서 배제하여 그 지역주민 스스로 또는 그 대표자에 의하여 지역주민들의 의사와 책임 아래 지역공동사회의 공동 사무를 결정하고 집행하는 것을 말함. 즉, 민주주의의 기본원리인 자기결정·자기통치사상에 근거하는 것임

○ 민주주의는 행정에 관한 민주적 통제를 목적으로 하는데, 이러한 요청은 국가행정에 대해서 뿐만 아니라, 지방행정에 대해서도 당연한 요청인 것임

○ 이러한 점에서 지방자치는 민주주의 이념을 기조로 하는 행정에 대한 민주적 통제의 한 방식이며, 민주적 통치기구로서 기초적 개념이 되는 것으로, 주민자치는 그 정치제도의 기본이 되고 있는 주민자치의 사상에 따라 중앙·지방을 통한 모든 행정사무가 주민 자신에 의하여 자치적으로 처리된다고

하는 정치적 개념이기도 하므로 “정치적 의미의 자치(Selbstverwaltung im Politischen Sinne)”로 이해할 수 있음

○ 따라서 직업공무원이 아닌 일반시민이 행정에 참여함을 주된 특징으로 하는 자치행정, 즉 시민의 자치행정을 의미함

○ 행정에 참여하는 시민은 무보수 명예직이 일반적이며, 일반시민 참여의 목적은 행정관료주의의 우위를 완화시키고, 국가와 사회의 거리감을 줄이며, 국가권력과 국민의 일체성을 촉진하고, 행정책임에 대한 인식을 강화하는데 있음

○ 주민자치에서는, 지역주민의 의사에 반하는 국가에 의한 지방행정이란 존재할 수 없다는 전제하에 아래로부터의 민주주의를 지방자치의 원리로서 강조하고 있음

○ 그러므로 주민자치는 구체적으로 주민 한 사람 한 사람에게 자치의 능력이 있고 그러한 각자의 능력을 토대로 지방자치가 이루어지며, 나아가서 이러한 형식의 지방자치가 기초적인 조건이 되어 한 나라의 민주화가 이루어지는 것으로 봄

○ 주민자치 그 자체는 그러한 과정에서 나타나는 자치의 형태이기 때문에 주민의 행정참여를 기본적인 요건과 명분으로 하며 따라서 지방의회의 의원을 비롯한 지방자치단체의 중요기관이 주민의 직접선거에 의하여 구성될 것을 요구함

○ 이러한 주민자치의 특징은 자치권의 인정주체가 주민이라는 점, 자치권의 범위가 광범위하고 주민의 권리를 중시하며, 자기책임성에 입각한 민주주의 이념의 구현을 지향하고, 지방정부가 처리하는 사무구분이 불필요하여 지방자치단체로서의 단일적 성격을 갖는다는 점을 들 수 있음

3) 단체자치와 주민자치의 관계

○ 요컨대 주민자치가 참여와 자율성과 같은 지방자치의 보다 본질적 요소가 강조되고 있는 데 대하여 단체자치는 지방자치단체의 창설 및 그 운영과 관련한 법제적 요소가 강조되는 것으로 이 두 유형을 비교하면 다음의 표와 같음

<표 2-1> 단체자치와 주민자치의 비교

요인	단체자치	주민자치
발달한 국가	독일, 프랑스, 일본, 한국	영국, 미국, 캐나다
자치권의 근거학설	국권설, 수탁설	지방권설, 고유권설
자치권의 인정주체	국가(중앙정부)	주민
이념	지방분권	민주주의
자치의 의미	법률적 의미	정치적 의미
주민참여의 정도	낮음	높음
중앙통제의 정도	강함	약함
중앙통제의 방식	행정적 통제	입법적, 사법적 통제
중앙과 지방정부의 관계	권력적 감독관계	기능적 협력관계
자치권 배분 양식	포괄적 수권방식	개별적 수권방식
재원확보 방식	자주재원 < 의존재원	자주재원 > 의존재원
자치사무의 구분	구분	구분 안함
지방자치기관의 지위	지위자치기관·국가기관	순수한 자치기관
지방세 제도	부가세 채택	독립세 중심
중시하는 관계	자치단체와 국가	주민과 자치단체

자료: 김영기(1994), 지방자치론, 대영문화사, 21면.

○ 표에서 나타나는 것처럼 주민자치는 지방정치에의 주민참여, 즉 자치단체와 주민과의 관계에 중점을 두는 제도로서 민주주의의 원리를 표현하는 지방자치 사상이고, 단체자치는 1789년 뚜레(Thouret)가 제창한 자연법적 지방권 이론의 영향을 받았기 때문에 고유사무와 위임사무를 엄격히 구별하여 자치단체와 중앙정부와의 관계에 중점을 두고 있는 제도임

○ 그러나 지방자치의 개념은 기본적으로 주민자치와 단체자치의 두 가지

요소가 포함되어 있는 것으로, 이 두 제도는 근대적 지방자치의 연혁상 전혀 다르지만 오늘날에 있어 그것은 지방자치의 개념을 파악하고 특정 국가의 지방자치의 특질을 규명하기 위한 하나의 준거기준으로의 의의를 가지게 되었음

○ 이 두 제도는 이론상 전혀 별개의 모순개념이 아니고 상호 긴밀한 관련성을 가지는 상보적 개념이기 때문이며, 실제적으로도 모든 국가의 자방자치제도는 이 유형이 상호접근·교차하여 그 특징이 혼합되어 있기 때문임(정세욱, 2004)

○ 헌법재판소에서도 “지방자치는 지역 중심의 지방자치단체가 독자적인 자치기구를 설치하여 그 고유사무를 국가기관의 간섭 없이 스스로의 책임 아래 처리하는 것”이라고 전제하고, “전통적으로 지방자치는 주민의 의사에 따라 지방행정을 처리하는 주민자치와 지방분권주의를 기초로 하여 국가 내의 일정한 지역을 토대로 독립된 단체가 존재하는 것을 전제로 하여 그 단체의 의회와 기관이 그 사무를 처리하는 단체자치를 포함한다”고 하여(2007 헌마 843) 지방자치를 주민자치와 단체자치의 결합으로 보고 있음

○ 요약컨대, 지방자치는 민주주의의 요청과 지방분권주의를 기조로 하여 성립한 역사적 산물인 바, 실질적으로 일정한 지역의 주민에 의하여 행하여지는 ‘주민자치’를 제1 요소로 하고, 형식적으로는 국가 내의 일정한 지역을 기초로 하여 지역단체가 스스로 지방의 공공사무를 처리하는 ‘단체자치’를 제2 요소로 하여 성립하는 통합적 개념임

○ 따라서 진정한 의미의 지방자치가 성립되자면 중앙정부와 지방자치단체 간의 단체자치와, 시민 간의 주민자치라는 두 축이 제대로 작동해야 하는 것으로, 단체자치와 주민자치를 대립하는 개념으로 이해하기보다, 현대 지방자치는 단체자치와 주민자치 두 측면의 결합 위에 성립되는 것으

로 이해하는 것이 바람직함

○ 즉, 지방자치는 지방자치단체가 대외적으로 국가로부터 독립하여 자신의 문제를 독자적으로 처리하되 그것을 대내적으로 주민들의 의사를 따라서 처리할 때 비로소 완전한 것이 될 수 있는 것임

제3절 지방자치와 주민참여

○ 지방자치는 단체자치이자 주민자치로, 언급했듯이, 단체자치가 지방자치단체의 정책적 자율성을 중앙정부로부터 되찾는 제도적인 틀이라면 주민자치는 이 틀 속에서 실질적인 내용을 채우는 것임

○ 그러나 단체자치는 주민참여를 전제로 하지 않는 한 무의미하며, 민주주의 이념을 구현할 수 없으므로, 단체자치를 통하여 궁극적으로는 주민자치를 실현하는 데 지방자치의 이상이 있음

○ 말하자면 내용적으로는 단체자치는 주민자치를 실현하기 위한 수단으로서의 의미를 가지고 있으며, 주민자치에 지방자치의 핵심요소의 의미가 있음(김동희, 2007)

○ 지방정부의 권한은 주민들이 중앙정부를 상대로 지속적으로 요구하며 확대할 수 있지만 주민의 협조 없는 지방자치는 성립될 수 없기 때문임

○ 지방자치를 풀뿌리 민주주의라고 말하는 것도 '주민에 의한 자치' 즉, 주민의 직접 참여가 자방자치의 원형이기 때문일 것임

○ 따라서 주민자치는 민주주의의 원리로서 지방자치의 본질적·내용적 요소라고 할 수 있으며 단체자치는 주민자치를 실현하기 위한 형식적·법제적 요소라고 할 수 있음(윤용희, 1995)

1. 주민참여의 의의

1) 지방자치에 있어 주민참여의 의미

○ 민주정부란 국민의 다양하고 복잡한 요구를 민감하게 수용하여 이를 정책에 반영하는 정치체계로, 정부가 대중의 요구에 민감하게 반응하기 위해서는 무엇보다 국민이 정치과정에 자유롭게 참여하여 자신의 요구와 선호를 투영할 수 있어야 함

○ 일반 대중이 선호에 대한 정부의 반응성을 기대하기는 어렵기 때문에, 이러한 점에서 주민참여는 민주주의의 핵이라고 할 수 있음

○ 민주주의의 실천적 차원으로서 지방자치는 궁극적으로 주민의 복지를 향상시키기 위하여 그 존재의 의미가 있으며 따라서 지방자치단체는 정책결정을 통하여 주민의 복지를 향상시키기 위해 노력해야 함

○ 그런데 지방자치단체가 주민복지와 관련된 모든 결정을 하는 것은 아니며 지방자치단체가 하는 정책결정의 범위는 중앙정부가 하는 정책결정의 범위에 비하여 상대적으로 제한되어 있음

○ 그럼에도 불구하고 앞으로 지방자치가 점차로 활성화되면서 지방자치단체의 결정권의 범위는 점차 확대되어 나갈 것으로 예상되는 바, 주민과 가까운 거리에 있는 지방의 정책결정은 여전히 주민의 복지에 중대한 영향을 미친다는 점에서 주민의 참여에 의한 결정이 되어야 할 것임

○ 따라서 지방자치에서의 주민참여(residents participation)는 지역 주민이나 지방자치단체의 입장에서 보더라도 모두 긍정적인 효과를 가져오기 때문에 그 활성화가 요구되는 매우 중요한 자치요소인 것임

2) 주민자치의 개념

○ 지방자치단체와 주민 간의 상호작용인 주민참여는 지방자치를 활성화하

고 지역사회의 발전을 도모하기 위한 출발점으로 오늘날 정부의 정책결정이나 행정수행과정에서 시민의 참여가 증대되고 있기는 하지만 주민참여의 활성화는 아직 미흡한 단계임

○ 주민참여의 정의나 본질에 대하여는 시대나 학자에 따라 다양하게 사용되고 있으며 그 내용은 다음과 같음

○ Verba(1967)는 주로 정치과정에 초점을 맞추어 주민참여를 공권력이 부여되지 않은 시민들이 공적권한이 주어진 사람들이 정책결정과정에 영향을 미칠 의도로 참여하는 것이라고 정의하였고, Arnstein(1969)은 정책의 형성 및 집행의 전 과정에 있어서의 참여를 강조하여 주민참여를 정보의 배분, 목표와 정책의 형성, 자원의 배분과 사업의 집행 등을 어떻게 할 것인가를 결정하는 과정에 참여하지 못한 사람들에 의한 전략이라고 정의하였음

○ Cunningham(1972)은 주민참여의 본질적 요소를 구성원, 권력, 결정으로 보고 주민참여를 지역사회의 구성원이 그 지역사회의 문제와 관련된 결정에 대하여 권력을 행사하는 과정이라고 정의하였고, Hunting & Nelson(1976)은 정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반주민의 행위라고 정의한 바 있음

○ 한편, 박연호(2003)는 주민들의 뜻이 정책에 반영되지 않거나 또는 반영되지 않을 우려가 있는 경우 주민들이 참여의 방법을 통하여 그들의 요구를 달성하려고 하는 수단이라고 정의하였으며, 백완기(2007)는 주민참여를 특정지역의 주민들이 자기들에게 영향을 준다고 생각되는 정책결정, 집행과정 그리고 평가과정에 참여하는 행위로 기술한 바 있음

○ 이를 종합하면, 지방자치에 있어 주민참여는 지방자치단체 또는 그 기관의 정책결정 및 집행과정에서 공식적인 권한을 가지지 아니한 주민이 그 결정 및 집행에 직접 또는 간접적으로 영향력을 미치거나 행사하기 위하

여 행하는 일련의 행동으로, 정부와 주민 간에 나타날 수 있는 의사소통의 불합리성을 개선하고 민주주의적 정의가치를 구현하는 과정이라고 정의할 수 있음

3) 주민참여의 필요성

○ 현대 지방행정의 기능은 점차 확대, 전문화·다양화되고 있으나 가용재원은 한정되어 있는 실정으로 지방행정의 수행을 위한 절차 및 방법도 다양화되고 복잡해지고 있기 때문에 행정수요와 배분을 결정하는 과정에 주민을 참여하게 하여 주민의 협조와 지지를 얻어 지방행정의 효율적 집행을 도모할 필요성이 높아지고 있음

○ 이와 같은 주민참여에 대한 필요성은 크게 의식적·형태적 측면, 제도적 측면, 정책적 측면이라는 세 가지 범주로 나누어 생각해 볼 수 있음

○ 먼저, 의식적, 형태적인 측면에서는 첫째, 주민자치 의식 개발에 도움을 줄 수 있는데, 주민참여는 지역주민들로 하여금 자신이 지역사회의 주체라는 인식하에 지역사회의 문제 해결과정에 참여할 뿐 아니라 이러한 권리를 행사하기 위해서 지역사회의 일거리나 자치단체의 행정활동에 적극적으로 협조할 준비가 되어 있는 자치형 주민으로 주민의식의 변화를 유도할 수 있음

○ 주민참여는 지역사회에 대한 주민의 의식을 변화시켜서 주민들의 책임의식을 고양하고 지방행정의 성공요인인 자치의식을 개발하는 역할을 할 수 있음

○ 둘째, 주민의 참여욕구를 충족시켜 줄 수 있음. 오늘날 교육수준과 소득수준이 높아지면서 주민들의 의식 구조 또한 변화하고 있고, 특히 주민들의 투입욕구는 증가하고 있으며 이에 따른 행정에 대한 주민참여의 필요성도 점차 증가하게 되었음

○ 결국 주민의 행정에 대한 참여는 주민의 의식을 변화시키기 위해서 요구되기도 하지만 주민의식의 변화에 따라서 요구되기도 하는 것임

○ 셋째, 정치인이나 공무원의 의식변화를 유도할 수 있음. 공무원과 권력엘리트들은 주민참여를 부정적으로 보고 주민참여를 제한하는 경향이 있기 때문에 정치인이나 공무원들의 사고방식을 변화시킬 필요가 있는데, 이것은 주민들이 자발적으로 행정에 참여하고 활발한 감시활동을 통해서 가능한 것이므로 주민들의 참여와 감시는 공무원과 정치엘리트들에게 주민중심으로 자주적이고 민주적인 의식을 심게 됨으로써 구성원의 의식을 변화시켜 정책과 정의개선을 유도하게 되는 것임(유재원, 1995)

○ 다음으로 제도적인 측면에서는, 첫째, 대의민주제도의 결점보완의 기능을 생각할 수 있는데, 현대 민주주의의 기본적인 제도인 간접 민주주의 방식으로는 행정기관과 주민간의 직접적이고 의미 있는 상호협조를 통해 행정목적을 실현한다는 것은 기대하기 어려운 것이 사실임

○ 따라서 간접 민주주의 방식이 주민의 의사를 충분히 반영하지 못하거나 대표자와 주민의 의사 사이에 괴리가 생길 때에는 주민이 직접 지방행정에 참여함으로써 자기의 운명이나 이해에 직·간접적으로 관계되는 문제를 자기 책임하에 처리할 필요가 생기게 된 것임

○ 둘째, 관료제의 한계를 보완할 수 있음. 행정이 대규모화되고 전문화되면서 공무원들의 무사안일과 책임회피 등과 같은 관료제의 병리현상은 적나라하게 나타났고, 주민들의 행정에 대한 통제는 더욱 어려워졌음

○ 이러한 관료제의 병리현상에 대해서 주민이 직접 행정에 참여하게 된다면 전문화되고 경직화된 관료를 감독하고 감시하여 책임성과 반응성을 높일 수 있게 됨

○ 특히 지역문제에 있어서 주민참여에 의한 정확한 정보의 제공과 정부의 부족한 인적·물적자원을 보충하는 역할은 관료의 정책문제의 해결능력

을 제고하고 나아가서 정부의 정책능력을 향상시켜 행정의 목표달성을 가능하게 할 것임

○ 셋째, 합리적인 지방행정을 유도할 수 있는데, 주민참여는 지역사회의 문제와 이슈에 대해 토론을 유도함으로써 지역문제의 해결에 기여할 수 있음

○ 주민참여는 우선 행정에 있어서 새롭고 다양한 아이디어를 제공하는 기능을 수행하며 주민의 의사에 부합되는 행정서비스의 제공을 가능하게 함으로써 행정의 민주적인 정당성을 높이게 할 수 있음

○ 그리고 주민참여는 정책에 대한 평가에 있어서 전문가 집단에 의한 제한적인 평가에 국한되지 않고 광범위하고 포괄적인 집단에 의해서 평가하게 되므로 배타성을 극복할 수 있게 해 줄 것임

○ 마지막으로 정책적인 측면에서는 첫째, 정책대상의 광범위성에 대해 대응할 수 있게 함. 환경 또는 보건 그리고 도시계획 문제와 같이 그 대상이 되는 주민의 범위가 광범위한 경우에는 정부의 일방적인 통제나 규제만으로는 그 효과를 달성하기가 용이하지 않음

○ 이 경우 주민참여를 통하여 필요시 정보가 제공될 수 있고 주민의 직접적인 집행을 통해서 인적·물적 자원의 부족을 충족할 수 있음

○ 둘째, 오늘날 행정기관은 모든 이해관계를 파악하기 힘들 뿐 아니라 각종 이해관계를 정확히 고려할 수도 없게 되었는데, 주민참여를 통해 이러한 문제를 해결할 수 있음

○ 이 같은 경우 주로 지역개발 사업의 경우에 있어서 중요성이 강조되고 주민협의회나 주민이 참여하는 위원회 등의 형태로 행해지고 있음

○ 종합컨대, 지방행정에 대한 주민참여는 행정의 민주화뿐 아니라 행정의 효율화와 행정의 목표달성 및 행정이 추구하여야 하는 복잡한 사회·경제의 전반적인 문제 해결을 위하여 반드시 필요한 것임

○ 한편, 주민참여는 여러 면에서 중요한 기능을 수행하지만 한편으로는 주민참여로 인해 야기되는 문제점도 예상할 수 있음

○ 첫째, 상대적으로 시간이나 재원·지식 등 참여에 소요되는 자원을 상대적으로 많이 보유한 상위계층에 유리하게 될 우려가 있고, 둘째, 참여가 정책결정의 효율성을 저해할 가능성도 있으며, 셋째, 정책의 중립성을 해하고, 넷째, 주민참여가 선동가의 무대가 될 수도 있으며, 다섯째, 정치 안정을 저해할 우려, 여섯째 조작적 참여 등이 나타날 수 있음(허근행, 2007)

○ 그러나 지방자치시대에 주민참여의 필요성은 계속 증가하고 있으므로 주민참여를 실시함에 있어 긍정적 측면을 최대한으로 살리고 부정적 측면을 가급적 줄이는 방향으로 주민참여를 유도해야 할 것임

제4절 근린자치와 주민자치회의 논거

1. 시민참여와 근린자치

○ 참여의 중요성은 주민자치나 지방자치 때문만이 아니라 그 자체가 현대 민주주의에서 핵심적인 키워드이기 때문이며(Alford, 1969: 21), 이러한 시민참여는 비참여(Nonparticipation)단계로부터 소극적 참여(Tokenism)단계를 넘어 적극적 참여(Citizen Power)단계까지 크게 3단계로 구분하고 세부적으로는 8단계로 나눌 수 있음(Arnstein, 1969: 216)

○ 조작이나 선동 등의 비참여는 논외로 하고, 형식적 참여인 소극적 참여에는 다시 정보제공, 자문과 상담, 설득과 회유 등이 포함되며, 실질적 참여단계인 3단계에는 파트너십과 협동, 권한 이양, 시민통제 등의 참여방식들이 있고, 지역사회발전을 위한 매개변수로서 거버넌스는 이러한 시민

참여와 주민자치의 전통으로부터 비롯되는 것임

○ 지역민을 공공재의 공동생산자로 이해할 때 정의사회가 구현될 수 있는 토대가 형성되는 것이며, 이는 바로 시민참여가 가능할 때 주민자치를 통한 지역사회발전과 국가경쟁력 강화로 승화시킬 수 있다는 것임

○ 세계화와 지방화를 뜻하는 세방화(Glocalization)와 정보화는 이 시대의 화두가 된 지 오래임. 국경을 통해 거래관계가 통제되던 시대가 지나고 바야흐로 세계표준에 합당한 인적·물적 자원이 국경을 자유롭게 이동할 수 있는 시대가 되었다는 것임

○ 이러한 시대상황에서 국가는 상대적으로 할 일이 줄어들고, 국경은 자국의 인적·물적 자원을 보호하고 외국의 그것을 배척하는 역할을 제한적으로만 할 수밖에 없게 되었음

○ 이로부터 WTO 등의 세계화와 EU로의 통합 과정에서 강조된 것은 국가가 아니라 지역사회(Local Community)의 중요성이었고, 구체적인 세방화 전략은 시민참여 강화를 통한 주민자치 활성화로부터 시작되었음

○ 전통적인 관료제적 지방정부 패러다임이 세방화 시대를 맞아 로컬거버넌스 패러다임으로 변화되고 있다는 것임(Heinelt, 2012)

<표 2-2> 로컬거버넌스 패러다임과 지방정부 패러다임

로컬거버넌스 패러다임	지방정부 패러다임
국가와 시민사회	국가 중심
공공부문, 민간부문, 제3부문	공공부문 중심
제도와 과정	제도 중심
정책, 산출, 결과	조직구조
조정하기, 촉진하기	노젓기, 공급하기
유도, 협력, 흥정	명령, 통제, 지휘
네크워크, 파트너십 관계	계층제, 권위관계

자료: 심익섭, 2012

○ 현대 국가에서 지역사회는 자연적으로 주어진 것이 아니라 대부분 제도적인 것임은 분명한데(Lueder, 1997: 344) 일정한 지리적 영역 안에 거주하는 지역의 구성원들로 하여금 목적과 가치를 공유할 수 있는 여건을 만들고, 그러한 목적을 달성할 수 있는 사회적 역량을 구축해 나가는 일련의 조직화된 활동으로 이해되기 때문임

○ 물론 학술적 의미의 지역사회는 시민사회를 대표하는 영역으로서, 특정 지역 안에서 상호 간에 사회적이고 심리적인 유대를 가진 사람들로 이해할 수 있음

○ 거버넌스 관점에서 강조되는 시민사회(Civil Society)가 공적기관(국가)과 재생산을 위한 사적단위(기업과 가족)로부터 상대적으로 자율적으로 조직된 중간매개집단을 의미한다고 볼 때, 지역사회야말로 시민사회를 구성하는 중요한 영역이라고 말할 수 있기 때문임

○ 이러한 지역사회의 의미를 현실사회에서 구현해야 할 바람직한 가치의 관점에서 수용하면 지역사회는 우리가 지향해야 할 민주시민운동의 성격을 띠게 되는데, 이때 서구국가들의 커뮤니티 재생에서 보듯이 공식화된 정책들로 승화될 수 있게 되는 것임

○ 선진국 경험에 비추어볼 때 읍·면·동 주민자치 문제는 시·군·구 통합과 같은 행정구조변화에 부수된 문제가 아니라 분권과 참여민주주의 철학 구현을 위한 핵심 전략의 관점에서 다루어져야 할 것임

○ 실제 읍·면·동 같은 근린단위에 대한 선진국의 관심은 세계화에 대응하기 위한 지방화의 일환일 뿐만 아니라, 주민참여를 통해 대의민주제 병폐를 보완하고, 추락하고 있는 정부신뢰와 정당성을 회복하며, 행정서비스의 효과성을 향상시키려는 종합적인 관점에 뿌리를 두고 있음

○ 따라서 이런 관점에서 볼 때, 근린자치는 단순히 기존 읍·면·동 행정기관을 주민자치조직으로 대체하는 편의적 발상 이상의 의미를 갖는 것이고,

국가권력의 수직적 재규모화의 의미를 넘어서서 국가와 시민사회와의 새로운 수평적 관계형성의 의미를 갖는 것임

○ 결국, 근린자치는 '주거지 주변의 공간단위를 매개로 해당지역 주민과 이해당사자들이 자율성을 가지고 지역문제해결과 공공서비스를 위한 집합적 의사결정과정과 생산행위에 참여하는 것'으로 해석할 수 있음

- 이때 근린자치는 '통치조직'으로서의 '정부'(government)가 아니라 '통치과정'으로서의 '거버넌스' 형성과 일맥상통하는 개념임

2. 근린의 의의

1) 근린의 개념 및 현대적 의의

○ 풀뿌리 주민자치 단위로 주목받는 '근린'(neighborhood)은 '주거의 인접성을 기반으로 사람들이 대면적이고 비공식적인 상호작용에 관여하는 거주지 주변의 장소'를 의미하며(Davies and Herbert, 1993: 1), 우리 사회에서는 일상적으로 '동네'라는 말로 통용되기도 함

○ 장소의 의미를 떠나 근린에 부여할 수 있는 사회적 의미는 다양한데, 우선 거주지의 공유를 매개로 살고 있는 장소와 이웃에 대해 심리적·사회적 유대감을 갖는 '지역사회(공동체)'의 의미를 갖고, 자본주의 사회에서 사회적·경제적 지위와 기호에 맞추어 소비자가 선택하는 '상품'이 되기도 하며, 열악한 물리적·사회적 여건, 사회적 차별로 특징되는 취약동네처럼 특별한 정책개입이 요구되는 '환경'의 식별 단위가 됨

○ 최근 들어 근린이 주목받는 이유를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같음(Chaskin, 1997; Healey, 1998; Forrest and Kearns, 2001; 소진광, 2011; 이종수, 2010; 곽현근, 2008)

○ 첫째, 근린은 인간에게 '지속적 회복작업'을 위한 장소이자 치유의 장소

로서 행복의 조건이 되고, 현대사회에서 근린은 사회적·공간적으로 통합된 게마인샤프트적 성격은 상실했다 하더라도, 여전히 일상의 스트레스와 긴장으로부터 인간을 치유하고, 이웃과의 꾸미지 않은 일상적 접촉을 통해 '느슨한 유대'가 생성되고 유지되는 장소로서의 의미를 가짐

○ 또한 자신이 거기에 살고 있다는 정체성을 상징화하는 생활의 장소 또는 '친밀권역'으로서 유용한 초점을 제공하기도 함

○ 둘째, 근린은 '지역사회(공동체) 형성' 또는 '사회적 자본'(social capital) 형성을 위한 최적의 공간단위로, 최근 들어 지역사회가 강조되는 것은 원자화된 현대사회의 치유책으로서 공동체적 삶의 복원이 갖는 의미 때문만은 아니고, 더 나아가 지역사회가 각종 사회문제 해결을 위한 도구적 가치를 갖는 것으로 평가되기 때문임

○ 지역사회 주민들 사이의 심리적·사회적 유대는 해당 지역 경제, 복지, 치안 등의 분야에서 주민들 스스로 공공재 또는 공적 가치를 만들어낼 수 있는 중요한 자원으로 간주되는데, 주민들 사이의 좋은 관계가 생산목적을 위한 자원이 될 수 있음을 잘 포착한 개념이 바로 '사회적 자본'인 것임

○ 사회적 자본은 '집단행동의 딜레마'를 극복하고 주민들 스스로 공공선을 만들어내는 것을 가능하게 한다는 면에서 시민사회의 역량을 나타내며, 동네문제와 같이 구체적 쟁점을 중심으로 주민들의 참여와 유대가 형성되기 쉽고, 집단행동에서 흔히 나타나는 무임승차유인도 최소화할 수 있다는 면에서 근린단위 사회적 자본의 형성과 활용이 현대사회문제 해결의 중요한 전략이 되고 있음

○ 셋째, 근린은 복합적 문제가 발생하는 자연스런 단위가 되면서 정부 자원의 집약적 사용을 통해 문제해결의 시너지 효과를 낼 수 있는 규모를 제공하기도 함

○ 특히 근린규모에서는 정책대상 집단의 상황을 알려주는 정보에 대한 접

근이 용이하고, 정책 또는 제도의 효과를 평가하기에 유용한 규모를 제공하는데, 실제 영국 등 선진국에서는 도시재생 또는 취약동네의 '사회적 배제'(social exclusion) 해결의 맥락에서 '통합적 접근'(joined-up approach), '전체정부'(whole of government)라는 새로운 접근방식을 통해 근린단위 정책실험을 강화해 오고 있음

2) 근린의 규모

○ 근린자치를 위한 공간규모는 어느 정도가 적당한가? 근린 개념의 정의에도 불구하고, 실제 특정 지역을 근린으로 정의내리는 것은 쉽지 않음 (Somerville, 2011)

○ Suttles(1972)의 유형을 참조하여 경험적 차원에서 영국의 근린규모를 다음의 표와 같이 네 가지로 유형화하여 그 특징을 정리한 바 있음

<표 2-3> 근린규모 유형

근린규모	정체성(identity)	주민 수
1	함께 모여 사는 작은 집단(예: 거리/블록) (Small group of dwellings)	500명 미만
2	이름이 붙여진 가장 작은 단위의 거주지 (Smallest named settlement	500~3,000명
3	최소 단위 정부가 관할하는 거주지 (Smallest governed settlement)	3,000~20,000명
4	지속가능한 최소 단위의 거주지 (Smallest sustainable settlement)	20,000명 이상

자료: Somerville(2011: 90), 곽현근(2012)에서 재인용

○ 첫째, 부모의 감시 없이 어린이가 놀도록 허락될 정도의 '함께 모여 사는 작은 집단'의 규모로, 영국의 경우 약 500명 미만의 주민들로 구성되는 것으로 보는데, 이 경우 매우 친밀한 사회적 상호작용이 가능하지만 근린을 대표하는 주민조직이 형성되는 경우는 거의 없음

○ 둘째, 주민들 사이에 지위, 계급, 인종 등과 관련된 정체성이 형성되면서 '가장 작은 단위로 이름이 불리는 거주지'인데, 주민 수는 500~3,000명 정도이며, 근린주거 조직, 소규모 스포츠 동우회와 같은 조직화 동인이 작동하는 규모로, 이 경우 전체 주민이 참여하고 숙의할 수 있는 근린조직 구성이 가능하고, 그 조직이 외부에 대하여 해당 지역을 대표할 수 있음

○ 셋째, '최소 단위 정부가 관할하는 거주지'의 의미를 갖는 근린으로, 영국의 경우 약 3,000명 이상 20,000명 이하의 주민들을 포함하는 것으로 보고 있으며, 지방정부의 일차 계층이 존재하고, 학교·치안·복지 등의 서비스가 제공되면서 주민과 정부 사이의 제도화된 상호작용이 가능해짐

○ 모든 주민의 직접 참여가 어려운 규모이면서 선출직 공직자가 배출되는 규모이기도 한데, 많은 주민조직들이 이 규모에서 활동하지만, 전체 근린을 대표하는 주민조직이 자연스럽게 형성되는 것은 아니나, 최근 정부와 지역사회와의 파트너십 형성과 공공서비스에 대한 공동의사결정과 공동생산이 강조되면서 이 규모에서 기존 지역사회 주민조직이나 새로운 대표 주민조직의 역할과 참여가 증가하는 추세임

○ 넷째, 경제적 차원이 강조되고, 직장·대학교·프로스포츠 등의 요소가 가미되는 인구 20,000만 명 이상의 근린 규모로, 이 경우 '동네'라기보다 '도시'로 간주되기 때문에 일반적으로 근린에 대한 논의에서 제외됨

○ 실제 근린 규모의 형태와 성격은 국가 또는 지역에 따라 차이를 보일 수 있는데, 경험적 연구를 통한 심층적 검증이 필요하다는 전제 아래, 인구자료에 기초해 위에서 제시된 유형을 우리나라의 행정구역에 적용해보면, 대략적으로 읍·면·동의 경우 '규모 3'에 해당하고, 행정동의 통과 읍의 리가 '규모 2', 면의 리의 경우 '규모 1'에 해당됨

○ 현재 지방행정체제개편특별법에서 주민자치 대상단위가 되는 읍·면·동의

경우 영국과 마찬가지로 '최소 단위 정부가 관할하는 거주지'이면서 인구규모도 영국의 경우와 비슷한 것을 알 수 있고, 비단 인구학적 측면뿐만 아니라 직관적으로 앞서 논의한 각 규모에 해당하는 특징들이 일상적으로 우리가 경험하는 동네 규모별 특징들과 상당부분 일치하는 것으로 판단됨

3. 근린거버넌스와 주민자치회

○ 다양성·복잡성·역동성을 특징으로 하는 현대사회문제를 정부나 시장과 같은 단일행위자나 부문이 해결하는 데는 한계가 있다는 반성 속에 등장한 개념이 '거버넌스'이며, 거버넌스는 다양하게 정의 내려지고 있음

○ 그런데 이러한 정의들의 공통분모는 거버넌스가 'governing의 방식'과 관련된다는 것으로(유민봉, 2005), governing을 집단 활동을 조정하고 규율하고 해결하는 '통치'의 의미로 해석한다면, 거버넌스는 '통치방식' 또는 '통치과정'의 의미를 가짐

○ 통치방식은 항상 존재해왔기 때문에 거버넌스 개념은 새삼스러운 것이 아닐 수 있지만, 과거의 거버넌스가 정부주도의 일방적이고 통제 중심적 통치를 강조했다면, 현대사회의 거버넌스는 사회를 구성하는 다양한 부문의 참여와 협력을 기반으로 한 통치방식을 강조하는 것임

○ 현대사회문제 해결을 위해 새롭게 조명되고 있는 부문이 '시민사회'이고, 시민사회의 대표영역이 바로 '지역사회'인데, 사회문제해결 또는 통치방식에 있어서 지역사회 역할과 책임이 강조되면서 등장한 개념이 '지역사회거버넌스'(community governance)임

○ 지역사회거버넌스는 개인수준을 벗어나 지역사회 단위의 역량강화 또는 민주화와 같이 높은 수준의 민주화에 초점을 두는 특별한 형태의 '정치

적 거버넌스'이고(Sullivan, 2001; Somerville, 2005b), 이것은 주민들의 직접통제, 또는 근린포럼 또는 지역사회의회(community council)와 같은 제도를 통해 지역사회 쟁점들을 공중들이 직접 다룰 수 있는 참여 및 결정 권한을 부여하는 것과 관련됨

○ 이와 같은 지역사회 단위의 공중의 역량강화는 새로운 민주적 준거틀과 함께 지금까지 지역사회를 대신해서 지방정부가 맡아왔던 활동범위의 수정을 요구하고 있음

○ 지역사회를 의사결정과정의 중요한 '이해당사자'로 간주하면서 지역사회 거버넌스는 '역량강화된 참여적 거버넌스'의 성격을 띠게 되는 것임(Somerville, 2005b)

○ 지역사회거버넌스 논의에서 중요한 것은 지역사회의 규모이며, '지역사회' 개념이 내포한 '유대감'의 형성가능성을 고려하면서 지역사회거버넌스는 상대적으로 작은 지리적 규모에 초점을 두고, 통상적으로 거주지를 매개로 한 최소의 지역사회 공간단위라 할 수 있는 '동네' 또는 '근린'이 거버넌스 형성의 핵심단위가 되는 것임

- 근린은 장소에 기초한 정책을 수행하기에 적정한 공간단위 또는 구체적으로 통합된 행위자를 위한 중요한 사회·공간적 환경으로 인식됨
- 또한 민간부문과 정부부문이 파트너십을 형성하며 중앙 및 지방정부의 서비스를 혁신적으로 개선할 수 있는 기회의 장소일 수도 있음
- 더불어 근린은 보다 많은 시민참여 및 정부의 책임성을 실현할 수 있는 민주적인 혁신을 위한 최적의 장소일 뿐만 아니라 지방자치체계의 현대화를 위한 각종제도 실험의 중심에 놓여 있는 것임(지방행정체제개편추진위원회 2011)

○ 지역사회거버넌스를 대표하는 근린거버넌스는 근린이라는 '지역의 하위수준(sub-local level)에서의 집합적 의사결정 또는 공공서비스 전달을 위

한 장치들'(Lowndes and Sullivan 2008: 62) 또는 '근린주민들이 자신의 근린에서 어떤 일이 이루어져야 하는가에 대한 의사결정에 참여하는 과정'(Somerville, 2005a: 2) 등으로 정의됨

○ 근린거버넌스 역시 근린 공간을 매개로 지역사회가 정부, 시장의 이해당사자들과 함께 지역사회문제를 해결해나가는 모습을 기술하는 경험적 의미와 세 부문의 적절한 관계형성과 개입을 통해 문제를 해결해야 한다는 처방적 의미를 모두 가지게 되는 것임

○ 결국 근린자치를 거버넌스 관점에서 바라보았을 때 우리가 주목할 수 있는 제도가 '주민자치회'이고, 지역사회 주민조직으로서 현존하는 주민자치회를 현대사회가 요구하는 참여민주주의 철학에 가깝게 혁신하는 것이 근린자치의 초석을 놓는 중요한 전략이 될 수 있을 것임

제3장
주민자치회의 추진내용

제1절 주민자치회의 제도적 근거
제2절 주민자치회의 모형
제3절 주민자치회 시범사업 추진현황

제 3 장 주민자치회의 추진내용

제1절 주민자치회의 제도적 근거

1. 주민자치회의 의의

○ 우리나라에 1949년 지방자치가 도입되어 1960년까지 읍면 단위로 지방자치를 실시하였으나 그 후에 읍·면·동은 시·군·구의 하부행정기관으로서 역할을 하였음

○ 주민자치센터는 이전의 동사무소, 면사무소, 읍사무소 등이 전환된 것으로, 1999년에 중앙정부가 일부 동을 대상으로 시범사업을 추진하였고, 2000년에 전국 동을 대상으로 주민자치센터의 설치를 확대하였는데, 이때 읍면은 자율적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도하였으며, 2013년 4월 기준 전국 3,487개의 읍·면·동 가운데 2,734개(142개 읍, 612개 면, 1,980개 동)에서 주민자치센터를 설치·운영하고 있음

○ 이러한 주민자치센터의 운영은 주민자치위원회를 중심으로 하고 있고, 전국의 주민자치위원 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 자영업 종사자이며, 농·축·어업 종사자, 직능민간단체 종사자 등이 대부분을 차지하는 대신. 전문가와 젊은층의 주민자치위원으로의 활동은 미약한 편임

○ 또한 1999년부터 읍·면·동 기능전환을 통하여 읍·면·동의 업무를 축소하는 대신 읍·면·동에 주민자치센터를 신설하고 주민자치위원회를 구성하여 주민자치를 실현하는 방안을 모색하였지만 주민자치센터가 자치기

능을 강화하는 측면보다는 문화, 여가 및 교육 프로그램 중심으로 운영되어 풀뿌리 민주주의를 활성화하기에는 한계가 있었음

○ 뿐만 아니라 그동안의 주민자치센터 내지 주민자치위원회 추진은 주민자치의 실현을 한 단계 높여주고는 있지만 이를 법과 제도적인 측면으로 제대로 보장받지 못해 왔음

○ 즉, 과거의 주민자치센터는 법적인 근거가 미약했는데, 지방자치법 시행령 제8조에 근거를 둔 별표에는 주민자치센터의 운영이 시·군·구의 사무라고 규정되어 있어서 주민자치센터의 위상과 활동을 뒷받침할 수 있는 법적 근거가 되기에는 부족했고, 다만 각 지방자치단체의 조례만이 주민자치센터의 위상과 지위, 자치활동의 근거 등을 결정하는 근거가 되어 왔음

○ 이러한 맥락에서 안전행정부는 주민들이 지역공동체 문제를 논의하고 스스로 해결하는 읍·면·동 주민자치회를 통하여 읍·면·동 행정기능에 대한 새로운 민과 관의 역할분담 체계를 마련하고 시범실시를 통해 전면도입 이전에 시행착오를 최소화하며 제기되는 문제점을 보완·개선한 후, 확대해 나가고자 계획하고 있음

○ 기존 주민자치위원회와 주민자치센터가 이루지 못하는 지역공동체의 활성화를 위한 자치기능의 확대와 주민 스스로 지역문제를 논의하고 해결하는 자생적 민관협력의 근린자치 모델로서 주민자치회를 추진하고 있는 것임

- (주민자치 측면) 주민자치위원회는 지역의 문제를 자신의 책임하에 처리하는 근린자치기구가 아닌 민간 조직인 반면, 주민자치회는 지역의 의견을 수렴하여 읍·면·동 행정 중 일부를 직접 또는 간접적으로 수행하는 지역 내 주민자치조직임
- (행정참여 측면) 주민자치위원회는 읍·면·동장의 보고를 단순 청취하고, 주민자치센터 운영위원회의 기능을 수행했던 반면, 주민자치회는

시·군·구 조례제정 등을 통해 읍·면·동의 행정기능에 대한 협의 권한을 부여하고 업무의 일부를 수탁하는 형식으로 행정에 참여함

○ 새롭게 탄생한 주민자치회는 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법이라는 확실한 법적 근거를 가지고 있으며, 법 제27조는 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다고 규정하고 있음

○ 또한 동법 제28조는 주민자치회의 기능에 대해 규정하고 있는데, 첫째, 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있도록 하고, 둘째, 주민자치회가 수행하는 업무에 대해 다음과 같이 규정하고 있음

- 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
- 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
- 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

○ 한편, 동법 제29조는 주민자치회의 구성에 대해 첫째, 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉하도록 하고, 둘째, 주민자치회의 일원으로 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 권한을 남용하여서는 아니된다고 규정하고 있음

○ 셋째, 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 규정하고 있으며, 넷째, 안전행정부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 법률로 규정하고 있음

○ 읍·면·동 주민자치회가 실시되면 지역주민들이 읍·면·동 행정의 중점 방

향을 정하는 데 참여하고 일부 행정기능도 직접 수행함으로써 읍·면·동이 주민자치의 거점이 되어 지역공동체를 활성화하며 나아가 지역사회의 네트워크를 구축하는 중대한 전환점이 될 것임

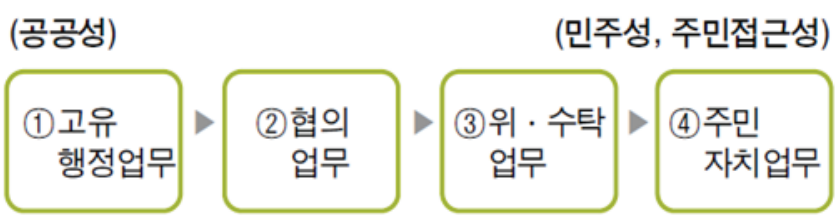
2. 주민자치회의 기본원칙

○ 주민자치회 기본원칙은 첫째, 생활자치와 근린자치를 구현하고 정치적 중립을 확보하여야 하고, 둘째, 주민자치회가 앞으로 성공적으로 정착될 수 있도록 자생적 역량을 제고하여야 하며, 주민자치회가 시행하는 사업도 일회성 보다 지속성을 감안하여 추진하여야 한다는 것임

○ 또한 셋째, 주민자치회가 안전행정의 교두보로서 안전마을 공동체를 형성하는 데 기여하도록 하고, 복지재원 배분의 구심체 역할을 수행하여 복지지역 공동체를 활성화하여야 함

○ 마지막으로, 기존 읍·면·동의 행정기능을 공공성, 민주성, 주민접근성을 기준으로 하여, 고유 행정업무, 협의업무, 위탁업무 등으로 구분하고 이 가운데 고유 행정업무를 제외한 기능을 보충성의 원칙에 따라 주민자치회로 배분하여야 함

<그림 3-1> 읍·면·동 행정기능의 구분



○ 주민자치회에 부여되는 다양한 사무의 성격을 예를 들어 설명하면 다음과 같음

○ 첫째, 고유행정업무는 전국단위로 통일적으로 처리하거나 사회복지 등 전문성을 요하는 사무로서, 주민자치회는 관여하지 않는 사무이며, 예컨대, 예산, 경리, 인사 및 복무관리, 주민등록, 인감, 각종 증명서 발급 입영통지서 송달, 각종 통계조사 등에 관련한 사무가 이에 해당됨

○ 둘째, 협의업무는 읍·면·동 사무 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무로서 주민자치회에 협의 권한을 부여하게 되며, 읍·면·동 단위 지역발전계획, 지역축제 운영계획, 지역내 행정구역 변경계획 등 주민간 이해조정 역할, 시·군·구 추진사항에 대한 의견제출 등이 이에 해당됨

○ 셋째, 위·수탁업무는 읍·면·동 사무 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 사무로서, 주민자치회에서 수탁하여 처리토록 하며, 주민자치센터 운영, 작은 도서관 등 공공시설 운영, 주차장 관리 등의 업무가 이에 해당함

○ 마지막으로, 주민자치 업무는 행정과 관련 없는 순수 근린자치 영역의 사무로서 주민자치회가 자신의 책임 하에 의제를 설정하고 집행할 수 있으며, 각종 교육활동(주민자치, 인문교양, 방과후 교육), 읍·면·동 각종 행사(마을축제, 체육대회), 마을신문, 소식지 발간, 공동육아시설 운영 등이 이에 해당됨

제2절 주민자치회의 모형

1. 주민자치회의 지위·기능에 따른 모형

○ 주민자치회의 필요성은 주민중심의 근린자치 활성화, 행정과 주민 간 협력을 통한 효과적인 행정기능 수행으로 요약할 수 있으며, 이러한 목적을 달성하기 위해 정부는 주민자치회의 지위와 기능에 따라 협력형, 통합형, 주민조직형의 세 가지 모델을 제시한 바 있음

○ 세 가지 모델은 공통적으로 다음과 같은 방향성을 가지는데, 첫째, 지역대표성, 자발성 및 전문성 등이 확보되도록 주민대표 선출, 둘째, 지역공동체 형성, 행정지원기능, 기타 수익사업 등 다양한 활동이 가능하도록 기능을 포괄적으로 규정, 셋째, 모델에서는 주민자치회 설치에 대한 기본 방향을 제시하고 구체적인 사항은 지역 특성을 감안하도록 자율성을 부여한 것임

○ 그러나 현행 주민자치회 추진모델은 당초 세 가지 유형의 모델에서 축소하여 하나의 유형만 실시 중인데, 협력형을 제외한 나머지 두 개의 유형은 현행 법령에 위반되어 시범실시가 불가하여 협력형 모델에 따른 시범실시가 추진 중이며, 이후 재검토될 여지도 있으므로 기존의 모델을 모두 소개하도록 하겠음

1) 협력형

○ 협력형은 현행 주민자치센터와 주민자치위원회 제도를 보완·발전한 점진적인 모델로 읍·면·동사무소와 주민자치회가 대등하게 병렬적으로 설치되는 형태임

○ 즉, 읍·면·동사무소는 존치하고 현행기능을 수행하게 되며, 이때 주민자

치회는 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능과 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의·심의기능 등을 수행하게 됨

- 현행 읍·면·동 사무 가운데 예를 들면, 지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등에 관한 사항임

○ 현 주민자치위원회와 읍·면·동사무소와의 관계, 그리고 그 역할 등은 유사하나 읍·면·동 행정기능에 대한 협의·심의권을 부여하여 권한을 강화하고 주민자치위원 선출방식을 변경하여 주민대표성과 전문성을 확보한다는 점에서 점진적인 변화모형이라고 할 수 있음

○ 설치단위는 현행제도와의 정책적 연계 및 조기정착을 도모하고 운영상의 효율성 확보를 위해 읍·면·동 단위로 1개의 주민자치회를 설치토록 하고 있는데, 다만 특별한 경우, 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 하였음

- 공간적 거리감이 큰 섬이나 산간지역 등 인구가 적고, 산재한 지역, 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 등은 분회의 설치, 구성 및 운영 등을 주민자치회가 판단하여 결정할 수 있도록 함

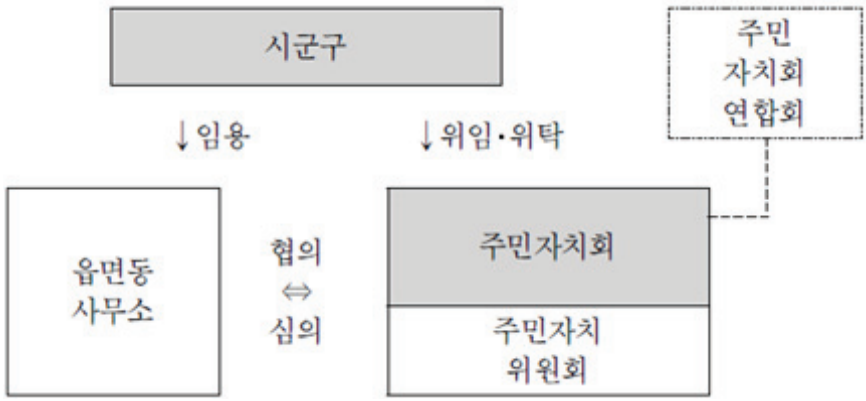
○ 한편, 주민자치회를 실제 운영하기 위해 주민대표로 구성되는 협의·심의기구(주민자치위원회)를 설치·운영토록 하고 있는데, 주민자치위원회 운영지원을 위하여 유급사무원 또는 자원봉사자를 둘 수 있도록 했으며 필요시, 지방자치단체에 공무원 파견요청도 가능토록 하였음

○ 무엇보다도 중요한 것은 주민자치회의 기능인데, 이를 위하여 특별법에 근거한 다음과 같은 기능들을 명시적으로 제시하고 있음

- 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항의 협의·심의권부여
- 주민자치기능 위 임·위탁 사무처리기능 수행

○ 이러한 협력형 주민자치회의 모델을 제시하면 <그림 3-2>와 같음

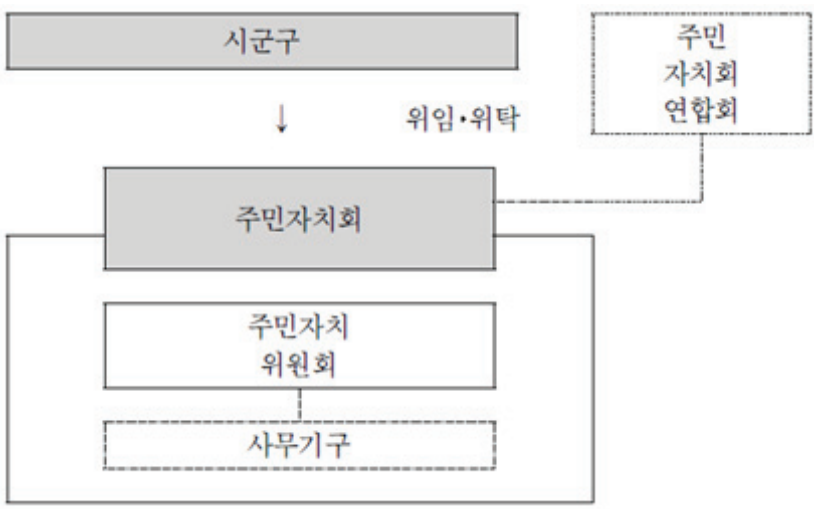
<그림 3-2> 협력형 주민자치회



2) 통합형

○ 통합형은 주민대표로 구성되는 의결기구 주민자치위원회와 그 소속하에 공무원으로 구성되어 집행기능을 담당하는 사무기구(기존 읍·면·동사무소)를 통합한 형태를 말하며, 그 구체적인 모습은 <그림 3-3>과 같음

<그림 3-3> 통합형 주민자치 모델



○ 이 모형에서는 지방자치단체장이 사무기구의 조직·인사권을 갖게 되나 사무기구의 長(새로운 형태의 읍·면·동장, 사무장 등) 임용 시 주민자치위원회와의 협의를 거치도록 하고 있음

○ 중요한 것은 앞의 협력형 모델처럼 그대로 유지되는 읍·면·동사무소와 주민자치회가 수평적 관계가 아니라 통합형에서는 주민자치위원장이 소속직원의 업무·복무에 대한 지휘·감독권을 가진다는 점에서 차이가 있음

- 통합형에서는 주민자치회를 지원하는 새로운 형태의 읍·면·동사무소로 전환되어 엄밀하게 말하면 현행 읍·면·동사무소는 특별법 규정대로 기능은 기초자치단체로 넘어가기 때문에 폐지되고 새로운 사무장 개념으로 이해할 수 있음

○ 읍·면·동마다 하나를 원칙으로 하는 설치단위나 주민자치위원회 구성방식 등은 앞의 협력형과 유사하나 기능에 있어서는 읍·면·동 행정기능과 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능 등을 포괄적으로 주민자치회 중심으로 수행토록 강화하고 있음

○ 한마디로 통합형은 지방자치 선진국처럼 완전한 주민중심의 주민자치회까지는 현실적으로 어렵다고 보고, 그렇다고 해서 현행 주민자치센터와 크게 차이를 보이지 않는 협력형으로는 근린자치를 하기에는 약하다고 판단하여 그 중간정도 수준의 강도를 지닌 근린거버넌스 모형이라고 할 수 있음

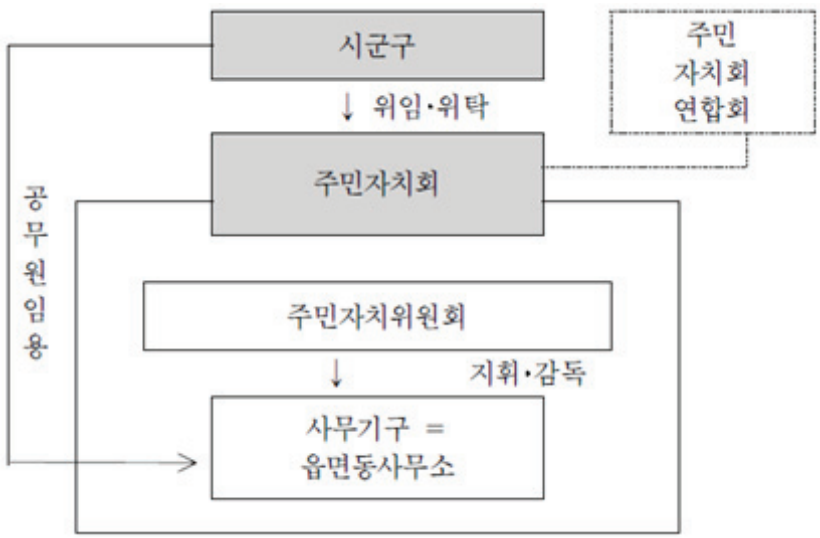
3) 주민조직형

○ 주민조직형은 주민자치 중심이라는 측면에서 가장 충실하게 주민 입장을 반영한 모형인데 이는 한마디로 주민대표가 주민자치회 사무를 직접 결정할 뿐만 아니라 집행하는 형태임

○ 특히, 특별법의 규정을 충실하게 해석하여 읍·면·동 행정기능은 지방자

치단체에서 직접 수행하도록 한 것인데, 이 말은 행정기능이 약화된 현재의 읍·면·동사무소를 폐지하고 순수한 주민중심의 근린자치 요람으로 만들자는 것임

<그림 3-4> 주민조직형 주민자치회 모델



○ 이를 위해 구체적으로는 주민대표로 구성되는 의결·집행기구(주민자치위원회)를 설치·운영하게 되며, 주민자치위원회의 운영지원을 위하여 유급 사무원 또는 자원봉사자로 구성되는 사무기구를 둘 수 있고, 필요하다면 지방자치단체에 공무원 파견의 요청이 가능하도록 하고 있음

○ 이처럼 주민조직형은 순수한 주민자치 및 근린자치라는 측면에서 가장 이상적인 모델이라고 할 수 있으며, 특히, 교통·통신의 발달과 첨단정보사회에 부응하여 행정계층으로 존재했던 읍·면·동사무소를 폐지한다는 혁신적인 안이기도 함

○ 다만, 주민들이 느낄 수 있는 행정서비스 결여라는 문제점 해소를 위해 주민조직형에서는 대폭적인 주민자치기능은 물론 필요시, 일부 행정기능

을 위임·위탁받아서 '주민자치회'가 독자적인 처리권한을 행사토록 명시하여 그 위상과 기능을 강조하고 있음

4) 주민자치회 모형의 비교

○ 지금까지 설명한 세 가지 모형 중심의 새로운 주민자치회 기능을 요약·비교하면 다음의 표와 같음

<표 3-1> 모형별 주민자치회에서 수행 가능한 사무분류 비교

구분		통합형	협력형	주민조직형
읍·면·동 행정기능	① 고유 행정사무	○	×	×
	② 협의·심의대상사무	○ (주민자치회 직접 수행)	○ (주민자치회협의·심의 후 읍·면·동 사무소에서 수행)	×
	③ 위임·위탁대상사무	○	○	○
주민자치기능		○	○	○
위임·위탁사무처리기능		○	○	○

자료: 심익섭(2012)

○ 세 가지 모델 모두 읍·면·동 단위로 1개의 주민자치회 설치를 원칙으로 하되 도서·산간지역 등 특별한 경우 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 설치 단위의 유연성을 갖고 있으며, 주민자치위원들은 2년 임기(연임가능)의 무보수 명예직 봉사자(회의참석 등에 따른 수당 지급)로 20~30명의 범위 내에서 조례로 규정토록 하고 있음

○ 위원의 자격요건은 당해 읍·면·동에 주민등록이 되어 있는 주민이거나 지역내 소재한 사업장 또는 단체근무자들로 하였으며 선출방식이나 구성비율의 결정, 선거관리 등 위원선출 관리를 위해 읍·면·동 단위로 9명 내외의 '위원선정위원회'를 구성·운영토록 하였음

- '위원선정위원회' 위원들은 시·군·구청장, 시·군·구 의회 의장, 교육장, 당해 읍·면·동 주민자치위원장 등으로부터 각각의 추천을 받아 읍·면·동별로 구성함

○ 선출방식은 지역대표와 일반주민, 직능대표 등 분야별로 아래와 같이 달리할 수 있도록 했는데, 공개모집으로 선출된 위원이 주민자치위원회 전체를 구성할 수 없도록 제한함과 동시에 성·연령·소득수준 등을 고려하여 계층별로 균형 있게 구성하도록 다음과 같이 규정하고 있음

- 지역대표 선출 : 주민총회(읍·면·동 단위, 위원선정위원회 주관)에서 선출하거나 통·리장 중 선출(호선 또는 순번제)
- 일반주민 공개모집: 공개모집 후, 추첨 또는 위원선정위원회에서 선정
- 직능대표 공개모집: 전문가, 직능단체 대표 등을 공개모집 후, 위원선정위원회에서 선출

○ 주민자치위원의 위촉은 특별법에 따라 시·군·구 조례에 의거, 지방자치단체장이 위촉하며, 임원이나 분과위원회 등 하부기관 구성과 회의개최 시기, 개최요건, 의사결정 방식 등 회의 운영에 필요한 구체적인 사항은 지역특성을 반영하여 지방자치단체 조례로 정하도록 하였음

○ 재정에 대하여는 각 모델별로 자체 재원(회비, 사업수입, 사용료 등), 의존재원(보조금 등), 기타재원(기부금 등)으로 구성토록 명시하였으나, 단 '임원'은 독립적인 재정운영을 위해 별도의 특별회계를 두며 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙, 행정감사규칙 등 관련규정을 준용토록 하였음

○ 그동안의 주민자치센터 운영 경험상 하부존재이나 연합존재의 중요성이 강조되어 왔던 바, 주민자치회는 필요시, 통·리 단위의 주민총회를 구성할 수 있도록 했으며 하부존재, 나아가 법령상 시·군·구 단위의 임의단체로 연합회를 둘 수 있도록 하였음(연합존재)

○ 또한 국가 및 지방자치단체는 주민자치회에 재정, 정보, 기술 등을 지원

하고, 교육과 연수기회를 제공해야 하며, 주민자치회는 현 주민자치위원회의 권리·의무를 승계하고, 주민자치센터는 주민자치회의 자치활동을 위한 공간으로 활용토록 하였음

2. 자치활동 유형별 주민자치회 추진 모형

○ 자치활동 유형별로 주민자치회 추진 모형을 분류하면 크게 7가지로 구분할 수 있으며 이 가운데 지역복지형 및 안심마을형 모델을 기본으로 하고, 나머지 유형도 선택이 가능하며, 이러한 선택모델은 마을 기업형, 도심창조형, 평생교육형. 지역자원형, 다문화 어울림 등으로 구분됨

○ 지역복지형은 지역 내 산재된 복지재원 배분의 구심체 역할 수행으로 지역 복지 공동체를 활성화하기 위한 유형이며, 안심마을형은 자발적인 생활안전 강화 및 지역 특성을 고려한 안전관리 네트워크의 구심체 역할을 수행하는 유형임

○ 마을 기업형은 주민자치회 중심이 수익사업 추진으로 지역문제에 대한 문제해결 능력 및 자생적 역량강화를 위한 모델이며, 도심창조형은 주민자치회를 중심으로 소규모 동네 재생사업을 통해 살기 좋은 동네 만들기를 추진, 평생교육형은 지역주민의 수요, 계층별 특성에 맡는 평생 교육 프로그램을 주도적으로 운영하는 모델임

○ 지역자원형은 지역의 명소나 지역 특산물 등의 지역 자원을 활용한 지역 축제를 통해 지역 브랜드 가치를 창출하는 유형이고, 마지막으로 다문화 어울림형은 다문화인의 지역사회 정착 및 공동체 형성을 위해 지역사회에 네트워크를 구축하고자 하는 목적을 지닌 모델임

○ 본 장에서는 이 가운데 안전행정부가 기본모델로 추진 중인 지역 복지형 및 안심 마을형 모델에 대해서 보다 자세히 소개토록 할 것이며, 이 두

가지의 주민자치회의 두 가지 기본형은, 모두 주민주도적으로 형성한 주민네트워크를 중심으로 복지 및 생활안전 등에서 주민안전망을 확충함으로써 이를 기반으로 해당 활동들을 추진한다는 공통점이 있음

○ 주민자치회 주도의 주민네트워크 구축을 통해 워크숍과 마을지도를 작성하고, 복지 및 생활안전과 관련된 주민활동은 물론 마을과 근린생활권의 다양한 복지·안전 인프라를 개선하며, 지역특성에 맞는 특화된 활동과 복지·안전거점의 확보 등으로 추진모델을 요약할 수 있고 보다 구체적인 내용은 다음과 같음

1) 안심마을형 기본모델

○ 안심마을이 성공적으로 추진되기 위한 모델을 간단히 설명하면, 제1 단계는, 지역안전네트워크를 구축하는 것으로, 안심마을 조성을 위한 지역 내·외의 안전관련 이해당사자 그룹의 파악 및 협력체계를 구축하는 작업이 선행되어야 함

- 주민자치회와 지역주민은 모든 활동의 주체이자 중심적 역할을 담당하게 되며, 지역의 사업자(기업, 소상공인, 편의점 등)는 자원공유 및 협력활동 등을 하게 됨. 또한 주민조직과 지역단체들은 적극적인 연계협력과 공동활동을 수행하는 역할이 부여됨

○ 2단계는 지역주민 안전워크숍을 주최하는 단계로, 마을(통·리) 혹은 근린생활권(읍·면·동)에 대한 주민워크숍을 개최하며, 이는 주민자치회 주도의 '(가칭)안심마을추진 주민협의회'가 주관하도록 하되, 대규모 원탁회의 및 타운홀 미팅 혹은 소규모 그룹토의를 지향하며, 다양한 안전관련 이슈가 있을 경우 주제별로 여러 번 개최하는 것도 가능할 것임

- 이 단계에서 가장 중요한 것은 '마을 안전지도 만들기(community safety mapping)'로 워크숍을 통해 주민이 직접 작성해야만 그 효과를

담보할 수 있을 것임

○ 3단계는 마을패트롤(순찰대)의 구성 및 운영 단계로, 안심마을에는 다양한 이해당사자와 주민이 참여한 형태의 마을패트롤이 구성되어 마을의 안전활동을 수행하며, 지속가능한 운영을 위한 다양한 조직화 방안이 추진되어야 하는데, 이를 위해서는 읍·면·동 단위로 50명 내외의 순찰대를 구성하되, 전국적으로 어느 정도 표준화된 안심마을 순찰대의 구성이 요구됨

- 이를 위해, 마을패트롤 활동을 수행하는 자원봉사단체의 조직 및 임원 구성, 표준화된 정관 작성 등과 같은 명시적인 조직화를 추진해야 함
- 참여하는 주민들간 기획·회계·홍보·기록 등 조직 내 명확한 역할분담이 필요함

○ 또한 안심마을시범사업의 표준디자인의 적용을 통해 활동가와 주민들에 대한 소속감을 높이고, 마을패트롤의 각종 안전활동에 대한 신뢰성과 조직성을 확보해야 함

- 예컨대 안심마을에 대한 표준디자인으로서 패트롤 활동을 상징하는 색을 하늘색으로 가정한다면, 패트롤 활동에 필요한 각종 장비들을 하늘색의 통일된 디자인으로 보급하는 것임

○ 4단계는 마을안전과 관련된 환경 및 인프라의 개선계획 단계로, 마을안전을 위해서는 지역특성에 맞는 환경개선계획이 필요한데, 즉, 재난, 생활, 교통, 취약계층 등 지역특성에 맞는 안전개선 목표를 우선 설정한 후 그 목적에 필요한 수단은 무엇인지를 검토하는 단계라 할 수 있음

- 이를 위해서는 마을환경 정비 및 '범죄예방환경설계(CPTED)' 원칙의 적용 등이 적극 검토될 수 있을 것이며, 이러한 디자인을 통해 범죄심리를 위축시켜 범죄발생 기회를 사전에 차단할 수 있을 것으로 기대함

○ 5단계는 지역특화된 안심마을의 계획 및 집행단계로, 도시·농촌형 및 지

역의 특성에 따라 마을의 안전과 불안감 해소에 관한 이슈가 다르며 특화된 사업이 존재하는데, 특화된 사업계획에 있어서는 반드시 지역의 다양한 이해당사자가 참여하고, 필요시 주민협약이나 MOU 등의 체결을 통한 공식화가 필요할 것임

- 이러한 지역특성화 모델의 예로, 기상청 데이터 활용하여 관내 상습·취약 하수관거를 정비하고 있는 서울 구로구 개봉1동의 수해예방 활동을 들 수 있음

○ 마지막으로 6단계는 지역안심허브를 구축하는 것으로, 지역안심허브의 역할은 4대악 등 생활안전, 교통안전, 방재 및 화재안전, 취약계층 안전, 산업안전 등 다양한 안심마을 활동을 위한 자주적 활동거점으로서 기능하는 것임

- 일본의 지역안전안심스테이션(경찰청 및 소방청 사업)은 필요시 신축하거나 폐·공가 및 폐교 등을 리모델링해서 안심마을 주민활동 및 관련 시설의 거점으로 운영하고 있음

○ 거점공간은 통해 마을패트롤, 마을순찰·방범대 등 다양한 마을의 안전관련 주민활동 및 자원봉사활동을 위한 모임공간을 제공하고 기자재·시설 등의 비치·공유를 가능하게 하며, 마을 안전지도의 작성 및 공유, 안전·안심정보 전자게시판 혹은 마을안전 소식지 운영 등 다양한 활동주체간 정보교류가 활발히 이루어지는 공간으로 기능할 수 있음

- 필요시 지역 혹은 마을CCTV 통합관제센터, 마을안전상황실 등의 입지를 고려할 수 있으며, 궁극적으로 안전관련 지역정보의 집약 및 공유의 거점으로 활용할 수 있음

<표 3-2> 안전행정부의 안심마을 시범사업 6단계 표준모델

구분	주요 활동
[1단계] 지역안전 네트워크 구축	안심마을 조성을 위한 지역 내외의 안전관련 이해당사자 그룹의 파악 및 협력체계 구축(주민자치회·주민조직, 지역사업자, 지역단체, 행정·유관기관, 전문가 등) (가칭)안심마을추진협의회 구성 및 MOU·협약 체결, 각종 안전활동에 대한 분과 운영위 설치 등 조직화
[2단계] 주민참여 안전워크숍 주최	추진협의회 주관 주민참여형 워크숍(원탁회의 등) 개최 주민 안전인식 조사, 주제별(방재·방범·교통·취약계층 등) 마을안전지도 작성 및 현장답사, 주민역량강화 교육, 마을주민 간 돌봄네트워킹 구축 등 시행
[3단계] 마을 패트롤의 조직화 및 운영	50명 내외의 표준화된 마을패트롤 구성 및 운영, 안행부 안심마을의 표준디자인 적용 및 행정지원(장비 등) 지속가능성 제고를 위한 주민자치회 차원의 수익사업 발굴, 정관 및 일관된 운영규칙 등 조직화 및 자원봉사 리크루팅, 자원봉사보험 등 제도화, 지역 내 다양한 기관 및 단체 등과 연계, (가칭)안심마을의 날 행사 등 주관
[4단계] 마을환경·안전인프라 개선	방재, 방범 및 취약계층 등 지역특성에 맞는 환경 및 안전인프라 개선계획 수립, 목표·성과지표 설정 및 백서를 통한 기록 등 범죄예방환경설계(CPTED) 적용, IP·CCTV 설치 및 마을환경 및 도로 구조개선, 가로정비, 폐·유휴시설 정비 등
[5단계] 지역특화 안심마을 활동	도시, 농촌 등 지역의 특성에 따라 마을의 안전과 불안감 해소를 특화된 사업발굴 및 시행, 지역 이해당사자 참여를 위한 주민협약 및 MOU 등을 통한 구조화 재난안전, 생활안전, 교통안전, 산업안전, 보건·식품안전, 취약계층 안전 등 다양한 특화사례 벤치마킹 등
[6단계] 커뮤니티 안심허브 구축·운영	다양한 안심마을 활동을 위한 자주적 활동거점(예: 일본 지역안전·안심스테이션 등) 구축, 필요시 신축, 폐·공가 및 폐교 등 리모델링 등 안전관련 지역정보 집약 및 공유의 거점: 마을안전지도·마을안전소식지의 작성 및 게시, 마을 IP·CCTV 통합관제 혹은 데이터백업 센터 및 마을안전상황실 등 구축, 활동단체 간 자원(기자재, 설비 등) 및 정보공유 등

2) 지역복지형 기본모델

○ 지역복지형 기본모델 역시 안심마을형과 크게 다르지 않은데, 본질적으로 주민자치회의 두 가지 기본형은, 모두 주민주도적으로 형성한 주민네트워크를 중심으로 복지 및 생활안전 등에서 주민안전망을 확충함으로써 이를 기반으로 해당 활동들을 추진한다는 공통점이 있음

○ 주민네트워크의 형성과 주민자치회 주도의 워크숍 및 마을지도의 작성(community mapping), 주민활동 및 마을단위 인프라 개선, 지역특성에 맞는 특화된 활동과 거점확보 등 기본적인 추진과정은 동일하게 적용되므로, 지역복지형의 추진모델은 다음과 같이 간단한 표로 제시하도록 함

○ 다만, 그 구체적인 프로그램은 추진하면서 다양화를 꾀해야 하며 동시에 해당 지역에 적합한 내용으로 거듭나도록 구성하는 것이 중요하고, 상대적으로 취약한 계층에 대한 지원을 주민주도의 방식으로 추진하고, 주민안전망을 기존의 관주도와 병행함으로써 복지의 사각지대를 해소하고 효과를 극대화하는 것에 그 목적을 두어야 함

<표 3-3> 안전행정부의 지역복지형 6단계 표준모델

구분	주요 활동
[1단계] 지역복지 네트워크 구축	복지마을 조성을 위한 지역 내외의 복지관련 이해당사자 그룹의 파악 및 협력체계 구축(주민자치회·주민조직, 지역사업자, 복지·종교 등 지역단체, 행정·유관기관, 전문가 등) (가칭)복지마을추진협의회 구성 및 MOU·협약 체결, 각종 분과활동에 대한 분과운영위 설치 등 조직화
[2단계] 주민참여 복지워크숍 주최	추진협의회 주관 주민참여형 워크숍(원탁회의 등) 개최 주민 복지인식 조사, 주제별(취약계층 분포, 독거노인 서로돕기 지도, 여성·다문화 자원지도, 냉난방 및 주거복지 등) 마을복지지도 작성 및 현장답사, 주민역량강화 교육, 마을주민 간 돌봄네트워킹 구축 등 시행
[3단계] 마을봉사단 조직화 및 운영	주민자치회 차원의 복지지원 사업 발굴, 파악된 취약계층 및 복지수요에 따른 적절한 서비스 제공, 기존 복지서비스와 연계방안 추진 등 지속가능성 제고를 위한 정관 및 일관된 운영규칙 등 조직화 및 자원봉사 리크루팅, 마을복지 재원마련 등
[4단계] 마을복지 인프라개선	취약계층 등 지역특성에 맞는 환경 및 인프라 개선계획 수립, 목표·성과지표 설정 및 백서를 통한 기록 등 마을회관, 마을도서관, 마을육아·교육, 마을문화·예술·체육시설, 마을세탁소·반찬가게 등 가사서비스, 장애인 인프라 개선 등
[5단계] 지역특화 복지마을 활동	도시, 농촌 등 지역의 특성에 따라 복지사업 발굴 및 시행, 지역 이해당사자 참여를 위한 주민협약 및 MOU 등을 통한 구조화 취약계층 복지지원 등 다양한 특화사례 벤치마킹, 마을 내 취약계층이 공헌할 수 있는 다양한 프로그램의 개발 및 시행 등

구분	주요 활동
[6단계] 커뮤니티 복지허브 구축·운영	다양한 복지마을 활동을 위한 자주적 활동거점 구축, 기존 복지인프라 개·증축 및 필요시 신축, 폐·공가 및 폐교 등 리모델링 등 복지관련 지역정보 집약 및 공유의 거점, 마을미디어 활용 및 정보공유, 활동단체 간 자원(기자재, 설비 등) 공유 등

제3절 주민자치회 시범사업 추진현황

1. 추진경과

○ 안전행정부는 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제29조 제4항에 따라 읍·면·동 주민자치회 시범실시를 추진하게 되었음

○ 이 시범사업은 2013년 4월 설명회를 거쳐, 5월 7일까지 전국공모를 통하여 166개 지역에서 신청하였으며, 이에 따라 안전행정부는 민관합동선정위원회를 구성하고 사전·서면 심사 및 인터뷰를 거쳐 6월에 31개 읍·면·동을 최종 선정하였음

○ 선정된 지역을 대상으로 관련 조례 제정 위원 위촉, 읍·면·동 행정기능에 대한 분석 결과 협의·위탁사무결정, 주민자치회 사업 확정 등 준비작업을 거쳐 안전행정부의 행·재정적 지원을 통해 2013년 7월부터 2014년 하반기까지 1년간 시범사업을 진행할 예정임

○ 위·수탁 계약기간, 업무추진 진척도 등에 따라 2014년 지방선거일 이후까지도 시범실시 기간의 조정이 가능함

2. 시범실시 추진계획

□ 주민자치회 구성 및 운영

○ 주민자치회는 해당 읍·면·동에 주민등록이 되어 있는 주민, 지역 내 소재 사업장 및 단체에 근무하는 사람을 중심으로 해당 지자체의 여건에 따라 20명 내지 30명의 위원으로 구성하도록 조례에서 규정할 예정임

○ 주민자치회 위원은 통·리장이 추천하는 지역대표, 공개 모집되는 일반 주민·직능대표 등을 통해 후보자군을 구성하고, 시·군·구 단위의 위원선정위원회를 통해 선정하며 해당 지방자치단체장이 위촉하게 됨

□ 주민자치회 지위와 기능

○ 시범 사업 대상지의 주민자치회에는 기존 읍·면·동의 행정기능을 공공성, 민주성, 주민접근성을 기준으로 하여, 고유 행정업무, 협의업무, 위탁업무 등으로 구분하고 이 가운데 고유 행정업무를 제외한 기능을 보충성의 원칙에 따라 주민자치회로 배분하게 되고, 시범실시 기간에 읍·면·동 행정기능을 전반적으로 재조사하고 분석하여 이를 업무배분에 활용할 계획도 있음

○ 주민자치회에 부여되는 기능은 주민생활과 밀접한 관련 있는 사무, 예컨대 읍·면·동 단위 지역발전계획, 지역축제운영 계획에 대해 읍·면·동 행정기능 중 협의권한은 주민자치회에 부여하는 것임

○ 또한 읍·면·동 행정 기능 가운데 마을도서관, 마을 주차장 운영, 마을 휴양림 관리, 저소득 노인 도시락 배달사업과 같이 주민자치회 위탁처리가 바람직한 위·수탁 업무 역시 주민자치회에 부여되는 기능이라고 할 수 있음

□ 시범실시에 대한 행·재정적 지원

○ 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제29조 제4항에서 규정되어 있듯이 시범실시기간 중에 있는 주민자치회에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있음

○ 행정적 지원으로 제도변화에 따른 주민자치회 운영에 관한 컨설팅을 수행하고, 시범실시 우수기관에 대하여 포상을 실시하며, 재정적 지원으로 시범실시대상으로 선정된 지자체에 대하여 재정적 인센티브를 부여하는 방안을 검토하고 있음

□ 시범실시에 결과에 대한 평가

○ 이러한 주민자치회를 통해 사회복지, 안전 등 주민행복을 위한 구심적 역할을 기대할 수 있으며, 추후 지방자치발전위원회, 안전행정부, 시·도 등이 합동으로 1, 2차 평가를 통해 향후 (가칭)읍·면·동 주민자치회 설치·운영에 관한 법률(안) 제정 등을 추진하게 될 것임

3. 시범실시 사업의 기대효과

○ 주민자치회 시범실시의 성공유무는 성공모델 유형을 모색하는 데 있다고 해도 과언이 아니며, 이러한 점에서 앞으로 주민자치회는 지역 복지형 안전 마을형을 기본모델로 요즈음 제기되고 있는 사회복지와 안전 등 사회현안 문제를 해결해 나가는 새로운 구심점이 되어야 할 것임

○ 또한 마을 기업형, 도심 창조형, 평생 교육형 등도 함께 추진하여 주민을 중심으로 한 새로운 생활자치, 근린자치를 도모하여야 할 것임

○ 읍·면·동 주민자치는 지방자치 20년이 경과되어 새로운 지방자치 기본틀을 모색하는 하나의 방안으로, 읍·면·동 주민자치회 시범실시는 단순사

업 위주가 아닌 실질적인 주민자치를 정착하는 계기가 되어야 함

○ 읍·면·동 주민자치회 시범실시가 제대로 추진되기 위해서 안전행정부 시·도, 시·군·구의 제도적·운영적 지원과 노력도 중요하지만 시범실시 대상으로 선정된 31개 읍·면·동과 주민자치회의 적극적 참여가 요구됨

○ 이를 통하여 주민자치회를 중심으로 지역사회 네트워크가 구축되고, 지역공동체가 활성화되어야 함

제4장
충남형 주민자치 운영현황

제1절 충청남도 일반현황
제2절 충청남도 주민자치회 운영실태
제3절 주민자치회 운영의 문제점

제 4 장 충남형 주민자치 운영현황

제1절 충청남도 일반현황

1. 행정구역 및 인구

□ 행정구역 및 면적

○ 충청남도의 행정구역 면적은 8,204㎢이며 전체 국토 면적의 8.2%를 차지하며, 경상북도, 강원도, 전라남도, 경상남도, 경기도에 이어 6번째이고, 시군별 면적을 보면 공주시가 864.3㎢로 가장 넓고, 계룡시가 60.7 ㎢로 가장 작은 면적을 가지고 있음

○ 충청남도는 현재 천안시, 공주시, 보령시, 아산시, 당진시, 서산시, 논산시, 계룡시 등 8개 시와 금산, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안의 7군 및 205 읍·면·동(읍 24, 면 137, 동 44)으로 이루어져 있음

□ 인구 및 자치단체 인력

○ 도내 인구는 대전직할시로 승격·분리되기 이전 303만 명이었으나 분리직후 203만 명에서 1994년 말 184만 명까지 감소되었으나 1995년부터 다시 증가되어 2013년 6월 기준으로 충청남도 인구는 2,038,322명으로(내국인 기준) 전국 시·도에서 8번째로 많은 인구를 가지고 있음

○ 남녀별 인구 수를 살펴보면 남자가 1,032,365명, 여자가 1,005,957명으로, 남자가 26,408명 많으며, 외국인도 47,905명 거주하고 있음

○ 충청남도의 道, 시 ·군 전체 공무원 수는 2013년 9월 기준 총 16,641명이며 이 가운데 도의 공무원이 3,977명, 시·군의 공무원은 12,644명으로 주민 만명당 시·도 공무원 수는 19.5명임

<표 4-1> 충청남도 인구 수

지 표 명			지 표	시·도 순위	기준 시점	비 고
인구수	계		2,086,227명	8	'13. 06.	· 전국 52,165,361명(4.0%)
	최고/최저시군		(601,621 / 32,544명)	-	'13. 06	· 최고 천안시, 최저 청양군
	내국인	소계	2,038,322명	8	'13. 06.	· 전국 51,047,880명(4.0%)
		남	1,032,365명	8	'13. 06.	· 전국 25,548,288명(4.0%)
		여	1,005,957명	8	'13. 06.	· 전국 25,499,592명(3.9%)
	외 국 인		47,905명	5	'13. 06.	· 전국 1,117,481명(4.3%)

자료: 충청남도청 내부자료(2013)

▢ 컴퓨터 및 인터넷 이용률

○ 충청남도는 전체 인구의 72%가 컴퓨터를 보유하고 있으며(2012년 12월 기준), 이는 전국 시·도 가운데 11위에 해당되고, 인터넷 이용률은 71.1%로(2012년 12월 기준), 전국 시·도 가운데 14위를 기록해 전국 평균에는 미치지 못하고 있음

2. 재정

○ 충청남도 2013년의 재정규모는 일반회계 10조 6,379억 원, 특별회계 1조 9,632억 원, 기금운용 6,003억 원으로 구성, 총 13조 2,014억 원이며 이 가운데 도는 5조 2,606억 원, 각 시·군은 총 7조 9,408억 원의 재정규모로 운영되고 있음

○ 충남의 재정규모는 2013년 기준 전국 시·도 가운데 10위에 해당되는 규

모이며, 재정 자립도는 도 29.4%, 시·군이 26.2%로 평균 27.5%를 달성하고 있고, 이 가운데 천안시가 46.6%로 가장 높고 부여군이 11.3%로 가장 낮은 편임

○ 충청남도의 지방세 규모는 1,749,517백만 원이고 인구 수 2,086,227명으로 1인당 지방세 부담액은 2013년 9월 기준 856,323원임

<표 4-2> 시·도별 재정규모(2013년도 본예산 기준)

(단위: 억 원)

구 분	합 계	일반회계	특별회계	점유율(%)
합 계	994,852	830,640	164,212	100.0
서 울	225,161	156,116	69,045	22.6
부 산	76,713	61,395	15,318	7.7
대 구	55,133	42,200	12,933	5.5
인 천	57,741	46,833	10,908	5.8
광 주	31,093	27,801	3,292	3.1
대 전	29,270	24,270	5,000	2.9
울 산	21,272	18,989	2,283	2.1
세 종	4,723	4,144	579	0.5
경 기	137,773	125,424	12,349	13.8
강 원	35,084	32,529	2,555	3.5
충 북	31,226	28,583	2,643	3.1
충 남	43,042	39,500	3,542	4.3
전 북	43,977	39,652	4,325	4.4
전 남	53,260	48,571	4,689	5.4
경 북	61,118	55,280	5,838	6.1
경 남	57,902	53,165	4,737	5.8

자료: 충청남도청 내부자료(2013)

<표 4-3> 충청남도의 재정규모(2013년도 제1회 추경 기준)

구 분	계		도		시·군	
	(억 원)	구성비(%)	(억 원)	구성비(%)	(억 원)	구성비(%)
합 계	132,014	100	52,606	100	79,408	100
일반회계	106,379	80.6	41,730	79.3	64,649	81.4
특별회계	19,632	14.9	7,330	13.9	12,302	15.5
기금운용	6,003	4.5	3,546	6.8	2,457	3.1

자료: 충청남도청 내부자료(2013)

3. 산업 및 경제

○ 충청남도 지역총생산(GRDP)은 2011년 12월 기준 84조 8,817억 원으로 전국 총생산액 1,241조 9,000억 원의 6.5%, 전국 시·도 중 4위를 차지하고 있으며, 2010년 대비 5.0%의 성장률을 보여 전국 평균 3.7%를 훨씬 웃돌며 전국 시·도 중 두 번째로 높은 성장추세를 보임

○ 1인당 GRDP는 2011년 12월 기준, 40,336천 원으로 전국 24,941천 원보다 웃돌며 전국 시·도 가운데 2위임

○ 경제활동이 가능한 15세 이상 인구는 총 1,829천 명이고, 이 가운데 경제활동인구는 1,216천 명으로 전국 시·도 가운데 8위에 해당되고(취업자 수, 1,184명, 실업자 수 31천 명) 비경제활동인구는 614천 명으로, 경제활동참가율은 66.5% 실업률 2.6%, 고용률 64.7%로 전국 시·도 가운데 2위에 해당되는 실적임

<표 4-4> 경제통상분야 주요지표

지 표 명		규 모	시·도 순위	기준 시점	비 고
지역내총생산(GRDP)		84조 8,817억 원	4	'11. 12.	·전국 1,241조 9,000억 원(6.5%)
역 외 유 출 액		40조 7,345억 원		'11. 12.	·역외 유출비율 40.7%
G R D P 성 장 률		5.0%	2	'11. 12.	·전국 3.7%
1 인 당 G R D P		40,336천 원	2	'11. 12.	·전국 24,941천 원
15세 이상 인구(A+B)		1,829천 명	8	'13. 09.	·전국 42,193천 명
-경제활동인구(A)		1,216천 명	8	'13. 09.	·전국 26,186천 명
·취업자 수		1,184천 명	7	'13. 09.	·전국 25,466천 명
·실업자 수		31천 명	7	'13. 09.	·전국 720천 명
-비경제활동인구(B)		614천 명	8	'13. 09.	·전국 16,008천 명
-경제활동참가율		66.5%	2	'13. 09.	·전국 평균 62.1%
- 실 업 률		2.6%	6	'13. 09.	·전국 평균 2.7%
- 고 용 률		64.7%	2	'13. 09.	·전국 평균 60.4%
수출입	수 출	47,858백만 $	3	'13. 09.	·전국 413,349백만 $
	수 입	25,313백만 $	6	'13. 09.	·전국 382,341백만 $
	무 역 수 지	22,545백만 $	2	'13. 09.	·전국 31,008백만 $
사업체	제조업체(1인 이상)	12,104업체		'11. 12.	
	- 대 기 업	73업체		'11. 12.	
	- 중 소 기 업	12,031업체		'11. 12.	
총 외투기업 수(등록기준)		288업체		'13. 09.	
외자유치('13. 도착기준)		18건, 61백만 $	7위	'13. 06.	·전국 평균 58백만 $(비수도권)
기 업 유 치		517업체		'13. 09.	
중소기업육성자금		5,000억 원		'13. 01.	·민선4기 16,913억 원
전 통 시 장		68개소		'13. 09.	·전국 1,511개소
도시가스 공급률		51.8%		'13. 08.	·전국 평균 75%('13. 3)

자료: 충청남도청 내부자료(2013)

4. 문화·관광·교육 분야

○ 충청남도에는 2013년 4월 기준, 총 739개의 학교가 있으며(초, 중, 고등학교 및 대학교 포함), 53개의 공공도서관이 있고 이는 전국 시·도 가운데 6위에 해당됨

○ 그 밖에 공공 체육시설은 853개소로 전국 평균 1,009개소에 미치지 못하고 있으며, 골프장수 19개소, 생활체육 클럽수 5,558개가 운영되고 있음

○ 충청남도에는 952점의 문화재가 있고, 전국적으로 42개의 문화관광축제 가운데 충남에 6개가 지정되어 가장 높은 수치를 보이고 있으며, 관광특구 2개소, 지정관광단지 1개소 및 지정 관광지 26개소를 보유하여 관광지 방문객이 유·무료 관광객을 합하여 모두 40,049천 명으로 많은 관광객을 유치하고 있는 상황임

<표 4-5> 충청남도 문화·관광·교육분야의 주요지표

지 표 명			지 표	시·도 순위	기준 시점	비 고
학교	초등	학 교 수	406개교		’13. 04.	
		교원 1인당 학생 수	13.3명		’13. 04.	
		학급당 학생 수	21.0명		’13. 04.	
	중 등		187개교		’13. 04.	
	고 등		114개교		’13. 04.	
	대 학		32개교		’13. 09.	·대학 9, 대학교 20, 대학원 3
공공도서관 수			53개소	6위	’13. 09.	·전국 평균 46개소
도서관이용자 수			8,274,720명	11위	’12. 12.	·전국 평균 15,900,600명
공공체육시설 수			853개소	9위	’13. 09.	·전국 평균 1,009개소
골프장 수			19개소	9위	’13. 09.	·전국 평균 26개소
생활체육클럽 수			5,558개	8위	’12. 12.	
문화재보유 수			952점	5위	’13. 09.	·전국의 8.5% 점유

지 표 명		지 표	시·도 순위	기준 시점	비 고
문화관광축제 지정현황		6개	1위	'13. 09.	·전국 42개(15%)
관광지 방문객	유 료	14,144천 명		'13. 06.	·전국 129,355천 명(11%)
	무 료	25,905천 명		'13. 06.	·전국 200,659천 명(13%)
관 광 특 구 지 정		2개소	3	'13. 09.	·전국 27개(7.4%)
지 정 관 광 단 지		1개소	7	'13. 09.	·전국 33개(3.0%)
지 정 관 광 지		26개소	4	'13. 09.	·전국 226개(11.9%)

자료: 충청남도청 내부자료(2013)

5. 농수산 분야

○ 충청남도의 농어가 인구는 2012년 12월 기준, 총 390,214명으로 전국 농어가 인구의 총 12.7%를 차지하며, 시·도 가운데 4위에 해당될 만큼 1차 산업의 비중이 높은 편임

○ 경지 면적은 228천 ha, 벼 재배면적은 153천 ha로, 각각 전국의 13.2%, 전국의 18.0%를 차지하고 있고 그에 따라 농수산물 수출액 역시 584백만$로 이는 전국 6위에 해당되는 수치임

○ 축산업에 종사하는 비율 역시 높은데, 한(육)우 209천 마리로 전국의 13.4%, 젖소 80천 마리로 전국의 19.0%, 돼지 1995천 마리로 전국의 19.6%, 닭 26,634천 마리로 전국의 19.5%를 차지하고 있음

○ 어업생산량 역시 112천 톤, 어선 6,076척을 보유하고 있으며, 어장면적은 16,141ha로 전국의 3위에 해당하는 수치임

<표 4-6> 충청남도 농수산 분야의 주요지표

지 표 명		지 표	시·도 순위	기준 시점	비 고
10a당 쌀 생산량		512kg	1	'12. 12.	· 전국 평균 473kg
벼 재배면적		153천 ha	2	'12. 12.	· 전국의 18.0% 점유
경지면적		228천 ha	3	'13. 09.	· 전국의 13.2% 점유
경지정리율		92.5%	1	'13. 09.	· 전국 평균 90%
농어가 인구		390,214명	4	'12. 12.	· 전국의 12.7% 점유
시설온실현황		7,153ha	3	'12. 12.	· 전국의 14.4% 점유
농수산물수출액		584백만 $	6	'12. 12.	· 전국의 6.0% 점유
가축	한(육)우	409천 마리	3	'13. 09.	· 전국의 13.4% 점유
	젖소	80천 마리	2	'13. 09.	· 전국의 19.0% 점유
	돼지	1,995천 마리	1	'13. 09.	· 전국의 19.6% 점유
	닭	26,634천 마리	2	'13. 09.	· 전국의 19.5% 점유
어업생산량		112천 톤	5	'12. 12.	· 전국의 3.5% 점유
어선세력		6,076척	3	'12. 12.	· 전국의 8.1% 점유
어장면적(해수면)		16,141ha	3	'12. 12.	· 전국의 5.3% 점유
친환경농산물출하량		97천 톤	5	'12. 12.	· 전국의 6.5% 점유
친환경농산물인증면적		14,544ha	3	'12. 12.	· 전국의 8.9% 점유

자료: 충청남도청 내부자료(2013)

6. 보건복지 분야

○ 충청남도의 사회복지시설은 대체적으로 전국 평균을 훨씬 웃돌고 있으며, 기초생활보장수급자의 비율은 전국 평균 81,468명인 데 비하여 57,327명으로 낮은 편임

<표 4-7> 충청남도 보건복지 분야의 주요지표

지 표 명	지 표	시·도 순위	기준 시점	비 고
기초생활보장수급자	57,327명	12	’13. 06.	· 전국 평균 81,468명
장애인복지시설	150개소		’13. 06.	
아동복지시설 수	14개소	9	’13. 06.	· 전국 평균 45개
정신요양시설 수	10개소	1	’13. 06.	· 전국 58개소
정신질환자사회복귀시설	18개소	5	’13. 06.	· 전국 273개소
노인주거복지시설	25개소		’13. 06.	
노인의료복지시설	241개소		’13. 06.	
노인재가복지시설	128개소		’13. 06.	
재가장기요양기관	464개소		’13. 06.	
노인여가복지시설	5,494개소		’13. 06.	· 경로당(5,481) · 노인복지관(13)
화장·봉안시설	28개소		’13. 06.	
등록장애인 수	124,780명		’12. 12.	
병·의원 수	2,017개소		’13. 06.	
공중위생업소 수	9,085개소		’13. 06.	
식품위생업소 수	48,034개소		’13. 06.	
소년소녀가정아동 수	10세대 /16명	13	’13. 06.	· 전국 평균 64명
인구 1만 명당 병상 수	123.2개		’12. 12.	
합계 출산율	1.57명	3	’13. 06.	· 전국 평균 1.30명 ※ ’12년 기준(’13. 미확정)
고령화율	15.3%	5	’12. 12.	· 전국 평균 11.7%
인구 10만 명당 자살률	37.2명	3	’12. 12.	· 전국 평균 28.1명 ※ ’12년 기준
보훈 대상자 수	32,706명		’12. 12.	
어린이집 시설 수	2,072개소		’13. 06.	· 전국 43,557개소
어린이집 이용 영·유아 수	65,844명		’13. 06.	· 전국 1,410,930명

자료: 충청남도청 내부자료(2013)

7. 환경녹지 분야

○ 충청남도의 경우 상수도 누수율 및 상·하수도 보급률, 상수도 유수율 등은 모두 전국 평균에 미치지 못하고 있음

<표 4-8> 충청남도 환경녹지 분야의 주요지표

지 표 명	지 표	시·도 순위	기준 시점	비 고
상수도누수율	15.1%	11	'11. 12.	· 전국 평균 10.4%
상수도보급률	87.8%	16	'11. 12.	· 전국 평균 97.9%
하수도보급률	68.5%	16	'11. 12.	· 전국 평균 90.9%
상수도 유수율	75.3%	11	'11. 12.	· 전국 평균 83.5%
상수도관총연장	10,503㎞	7	'11. 12.	· 전국 168,056㎞
하수관거시설연장	6,616㎞	16	'11. 12.	· 전국 161,321㎞
하수처리량	556,001톤	11	'11. 12.	· 전국 처리 19,520,518톤
생활폐기물발생량	1,881.2(톤/일)	7	'11. 12.	· 1847.4톤/일('10.12.31)
생활폐기물소각률	27.5%	6	'11. 12.	· 23.7%('10.12.31)
밤 생산량	29,589톤	1	'12. 12.	· 전국 62,344톤
생표고생산량	9,359톤	1	'12. 12.	· 전국 20,114톤
건표고생산량	387톤	2	'12. 12.	· 전국 1,550톤
은행생산량	1,458톤	1	'12. 12.	· 전국 2,082톤
호두생산량	149톤	4	'12. 12.	· 전국 1,150톤

자료: 충청남도청 내부자료(2013)

8. 건설·교통·항만 분야

○ 충청남도의 주택보급률은 전국 평균 102.7%를 넘어서는 109.9%로 전국 시·도 가운데 3위에 올라 있으며, 자동차는 총 881천 대를 보유하고 있음

<표 4-9> 충청남도 건설·교통·항만 분야의 주요지표

지 표 명		지 표	시·도 순위	기준 시점	비 고
하 천 개 수 율		78.0%	7	'13. 01.	· 전국 80.32%
개발제한구역 면적		24.7㎢	-	'12. 12.	· 전국 386.8㎢
주 택 보 급 률		109.9%	3 (1위 전북)	'12. 12.	· 전국 평균 102.7%
항만	무 역 항	5개소	2	'12. 12.	· 전국 31개소
	연 안 항	2개소	4	'12. 12.	· 전국 26개소
도 서 (섬)		271개		'12. 12.	· 유인도 32/무인도 239
해 안 선 길 이		1062.71km		'12. 12.	· 전국 대비 8.3%
교 량 수		2,556개소	7	'12. 09.	· 전국 28,152개소
터 널 수		87개소	8	'12. 09.	· 전국 1,465개소
도 로 연 장		6,846km	8	'12. 12.	· 전국 105,931km
도 로 포 장 률		82.1%	10	'12. 12.	· 전국 80.4%
자동차	등 록 대 수	881천 대	8	'13. 06.	· 전국 19,294천 대
	승 용	637천 대	8	'13. 06.	· 전국 14,975천 대
	승 합	47천 대	7	'13. 06.	· 전국 980천 대
	화 물	194천 대	6	'13. 06.	· 전국 3,274천 대
	특 수	3천 대	8	'13. 06.	· 전국 65천 대
개별공시지가결정·공시		3,365천 필지	5	'13. 05.	· 전국 31,587천 필지
부동산	공 인 중 개 사	8,251명	8	'13. 03.	· 전국 325,842명
	부동산중개업소	2,989개소	6	'13. 09.	· 전국 84,915개소
	부동산개발업소	77개소	6	'13. 09.	· 전국 1,974개소
토 지 거 래		103,291필지	6	'13. 06.	· 전국 1,597,496필지
기준점	국 가 기 준 점	2,058점	7	'13. 09.	· 전국 20,781점
	지 적 기 준 점	57,216점	6	'13. 09.	· 전국 673,532점
토지정보인터넷서비스		4,896천 건	5	'13. 09.	· 전국 30,105천 건
조 상 땅 찾 기		8,793필지	9	'13. 09.	· 전국 195,827필지

자료: 충청남도청 내부자료(2013)

9. 여성가족 분야

<표 4-10> 충청남도 여성가족 분야의 주요지표

지 표 명	지 표	시·도 순위	기준 시점	비 고
여성 인구 수	1,005,957명		’13. 06.	· 전국 25,499,592명(3.9%)
여성긴급전화1366충남센터	1개소		’13. 06.	
가정폭력상담소	12개소		’13. 06.	
성폭력상담소	10개소		’13. 06.	
가정폭력피해자보호시설	5개소		’13. 06.	
성매매피해지원시설 (상담소, 지원시설, 그룹홈)	3개소		’13. 06.	
여성·학교폭력피해자 원스톱지원센터	1개소		’13. 06.	
여성장애인어울림센터	1개소		’13. 06.	
여성새로일하기센터 (여성인력개발센터)	9개소		’13. 06.	
건강가정지원센터	10개소		’13. 06.	
한부모 가족 수	7,375세대		’13. 06.	
한부모가족복지시설 수	4개소		’13. 06.	
다문화가족지원센터	14개소		’13. 09.	· 전국 212개소(6.6%)
폭력피해이주여성보호시설	1개소		’13. 09.	· 전국 24개소(4.2%)
결혼이민자 및 인지귀화자	12,649명		’13. 01.	· 전국 281,295명(4.5%)
청소년 인구 수	387,591명		’13. 06.	· 전국 10,156,787명(3.8%)
청소년수련시설	47개소		’13. 09.	
청소년상담복지센터	16개소		’13. 06.	

자료: 충청남도청 내부자료(2013)

10. 소방안전 분야

<표 4-11> 충청남도 소방안전 분야의 주요지표

지 표 명	지 표	시·도 순위	기준 시점	비 고
소방서 수	13개서		’13. 09.	· 전국 195개소
소방공무원 수	2,090명		’13. 09.	· 전국 38,850명
구조출동 건수	18,167건		’13. 09.	· 전국 415,430건
구급출동 건수	76,236건		’13. 09.	· 전국 1,647,354건
119구급차 보유대수	84대		’13. 09.	· 전국 평균 74대
소방차 보유대수	496대		’13. 09.	· 전국 7,829대
자격소지자 구급대원 수	382명		’13. 09.	· 전국 평균 545명
특정소방대상물 수	64,847개소		’13. 09.	
다중이용업소 수	6,892개소		’13. 09.	
방화관리대상 수	14,218개소		’13. 09.	
주민 1만 명당 소방공무원 수	10.2명		’13. 09.	
화재 발생건수	2,104건		’13. 09.	· 전국 31,232건(6.7%) 전국 평균 1,644건

자료: 충청남도청 내부자료(2013)

제2절 충청남도 주민자치회 운영실태

1. 천안시 원성1동

1) 주민자치회의 주요사업

○ 천안시 원성1동은 천안(天下大安)의 지명 탄생설화가 깃든 천안의 진산 태조산 기슭에 위치한 인구 10,691명, 4,645세대로 구성된 원도심 주거지역임

○ 원성1동은 과거 천안의 중심 주거지역이었으나 현재는 인구 감소 등으로 발전이 정체되고 있는 원도심 지역으로, 주민의 문화, 편의시설 및 인프라가 부족한 상황임. 따라서 이에 적합한 새로운 주민공동체 모델의 발굴 및 확립이 필요한 바, 주민자치회 시범사업 실시 지역으로 선정되었음

○ 원성 1동의 주민자치회 시범사업과 관련하여 그간의 추진내역을 정리하면 다음과 같음

- 2013. 6.28 읍·면·동 주민자치회 시범실시 추진계획 수립
- 2013. 7. 1~ 7.11 조례 제정 입법예고
- 2013. 7.11 조례(안) 천안시의회 제출
- 2013. 7.26 지방의회 통과
- 2013. 8.12 조례 공포
- 2013. 8.22 위원선정위원회 구성
- 2013. 9.26 주민자치위원회 구성

○ 원성1동의 주민자치회는 안전하고 행복한 지역, 참여와 소통의 주민공동체를 조성하기 위해 “천하대안(天下大安) 행복도시 프로젝트”라는 사업을 진행하고 있음

○ 이 사업은 지역복지형 사업인 “사람&희망” 프로젝트, 안전마을형 사업인

WHO 공인 국제안전도시, “천하대안(天下大安)” 프로젝트, 마을창조형 사업인 “Making the Story of Maeul”로 구성되어 있으며 구체적인 사업 내용은 다음과 같음

○ 먼저, 지역복지형 사업인 “사람&희망” 프로젝트는 지역문제를 주민의 자원활동으로 해결하는 지역맞춤형 주민공동체 봉사단인 희망나눔 봉사단을 운영 중이며, 현재 사단법인 등록을 추진 중임

○ 또한 “청년의 미래, 행복한 노인 공동체” 라는 슬로건 아래, 노인 주거개선사업 및 모니터를 운영하고 사회적 기업인 “천안주거복지센터” 연계를 추진 중이며, 사회적 약자인 노인과 더불어 사는 삶을 추구하며, 1봉사자-1어르신 함께 목욕하기, 원성천 산책·식사하기 등을 전개하고 있음

○ 마지막으로, 사회적 기업 “즐거운 밥상”과 연계하여 결식아동에 대해 급식을 지원하는 “즐거운 도시락” 사업을 시행하고 있음

○ 안전마을형 사업인 WHO 공인 국제안전도시, “천하대안(天下大安)” 프로젝트는 사고 및 범죄 위험 요소에 대한 안전지도를 작성하는 “동네 한 바퀴” 마을안전지도 만들기 사업과, 푸른천안 21, 천안 어린이교통안전체험관과 연계하여, 어린이·청소년을 대상으로 ‘자전거 학교’ 및 ‘어린이 안전학교’ 등을 운영하는 어린이 안전마을 사업을 진행하고 있음

○ 또한 자율방범대, 지역 상점, 자생단체 등이 함께하는 안전지킴이 활동, 1일 1회 통화, 1주 1회 방문을 기본원칙으로 하는 1지킴이-1취약계층 안전 네트워크 사업을 추진하는 등 우리동네 안전지킴이 및 안전 네트워크 구축을 위해 주민자치회가 활동하고 있음

○ 마을창조형 사업인 “Making the Story of Maeul”은 교육 프로그램을 진행하는 사업으로, 원성1동 마을 인문학 강좌를 통해 마을역사 바로알기 및 마을인문학·생태학에 대해 교육하고, 천안NGO센터와 연계하여 지역 내 유무형의 지역자원을 조사하며, 어린이를 주체로 하는 고사리 나눔장

터, 어린이 탁구대회 등을 운영하고 있음

2) 주민자치회의 구성 및 운영

○ 원성1동 주민자치회는 주민자치 활성화 및 주민복리 증진을 위해 2004년 10월 26일 설립되었고, 현재 운영 중인 주민자치회는 2013년 9월 26일 새로이 구성되었음

○ 원성1동의 주민자치회는 자발성, 참여, 소통을 근간으로, 주민자치회 위원과 주민의 자발적·능동적 참여에 의한 주민자치회 운영모델을 구현하고, 주민이 안전하고 행복한 정주여건 마련 및 이웃과 함께하는 마을공동체 형성을 촉진한다는 운영목표를 두고 있음

○ 천안시의 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례를 살펴보면, 주민자치회의 위원은 30명 이내로 구성하며, 만 19세 이상의 사람으로 해당 읍·면·동에 주민등록이 되어 있는 사람, 해당 읍·면·동에 사업장 주소를 가지고 있는 사람이 주민자치회 위원으로서의 자격이 있음

○ 주민자치회의 위원의 구성은 다음과 같되, 주민자치회 위원 정수를 초과하지 않는 범위 내에서 구성토록 되어 있음

- 1. 지역·직능대표위원 : 당해 읍·면·동에 소재하는 각급 학교, 이·통장 협의회 및 교육·언론·문화·예술·기타 시민사회단체에서 추천한 후보자 중 10명 이내
- 2. 주민대표위원 : 공개모집 후 위원선정위원회에서 선정한 20명 이내

○ 자치위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있으며, 해당 읍·면·동의 관할 구역 외에 거주하게 되거나 사업장을 떠나게 된 경우 또는 직무태만이나 그 밖의 사유로 인하여 주민자치회 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우 등 조례가 정하는 사유에 해당되면 해촉할 수 있음

○ 위원선정위원회가 위에 따라 위원 후보자 명부를 작성하며, 주민대표위원 후보자 중 5명 이내의 범위에서 순위를 정하여 예비후보로 선정하고, 또한 지역 직능대표 위원 후보자 명부를 구성한 후 30일 이내에 시장에게 제출하면, 시장은 위원 후보자 명부 중에서 주민자치회의 위원을 위촉하도록 되어 있음

○ 주민자치회의 자치회장과 부회장은 위원 중에서 호선하며, 자치회장은 1회에 한해 연임할 수 있으며, 자치회장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 경우 부회장이 대행하도록 정하고 있음

○ 주민자치회는 정기회의와 임시회의를 운영하며, 정기회의는 월 1회 개최하고 임시회의는 자치회장이 필요하다고 인정하는 때와 읍·면·동장의 요청이 있거나 위원의 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 개최할 수 있으며, 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 정하고 있음

○ 또한 주민자치회는 읍·면·동의 관계 공무원에게 회의 출석요구를 할 수 있으며, 읍·면·동장은 주민자치회 회의에 출석하여 발언할 수 있음

○ 한편, 읍·면·동에는 주민자치회 위원의 공정한 선출을 위하여 읍·면·동에 위원선정위원회(이하 “선정위원회”)를 두어야 하며, 선정위원회는 읍·면·동장 추천위원 4명 이내, 해당 지역에 소재한 주민 단체 및 기관의 추천위원 5명 이내로 구성하여 시장이 위촉하도록 되어 있고, 선정위원회는 성·연령·소득수준 등을 균형 있게 고려하여 주민자치회 위원을 선정할 것을 규정하고 있음

○ 이러한 조례의 내용을 바탕으로 천안시 원성1동의 자치위원회 구성현황을 보면 다음과 같음

○ 위원의 수는 자치회장 및 부회장을 포함하여 총 30인으로 구성되어 있으며, 이 가운데 주민대표 20인, 지역·직능대표 10인으로 구성되어 있음

○ 성별에 따라 위원을 분류하면, 남성 위원이 18명, 여성 위원이 12명이고, 직업에 따라 위원을 분류하면, 자영업자가 17명으로 가장 많고, 회사원 4명, 주부 4명, 그 밖에 전문직이 3명(교수, 법무사, 행정사 각 1명), 산림조합장 1명, 운수업 등 기타 업종이 1명임

○ 연령대에 따라 위원을 분류해 보면, 30대 위원이 2명, 40대 위원이 8명, 50대 위원이 15명 60대 위원 5명으로 구성되어 있음

○ 또한 원성1동의 위원선정회의 위원 구성 현황을 보면, 9명의 선정위원이 모두 남자로 구성되어 있으며, 40대 2명, 50대 1명, 60대 4명, 70대 2명이고 이들의 위촉방식은 동장추천 4명, 통장협의회 추천 2명 및 체육회, 새마을 지도자협의회, 바르게살기 위원회에서 각 1명씩을 위촉하고 있음

○ 직업군에 따라 위원선정회의 위원을 분류해보면 농업 2명, 회사원 2명, 자영업 2명, 기타 직종 3명(부동산 중개업 1, 예비군 중대장 1명, 무직 1명)으로 구성되어 있음

○ 동 주민자치회는 매월 전체회의 및 분과회의를 개회하여 사업별로 협의하고, 분기별로 추진상황 점검 및 평가회의를 개최하고자 예정하고 있으며, 자치회의 사업예산은 총 55,000천 원으로 이 가운데 정부보조금이 45,000천 원 자체 부담액이 10,000천 원임

2. 아산시 탕정면

1) 주민자치회의 주요사업

○ 아산시 탕정면은 인구 20,800명, 가구 수는 총 9,731세대(단독 2,633, 아파트 등 7,098)로 농촌지역에 ㈜삼성디스플레이의 입주로 도농혼합지역으로 변모한 지역임

○ 도농 복합지역이라는 지역적 특색으로 인해, 원주민과 이주민 간 및 여러

계층간 갈등이 발생할 수 있으며, 지역 공동체 형성에 어려움을 겪을 수 있는 상황으로 주민화합을 위한 계기 마련이라는 필요성이 인정되어 시범사업지역으로 선정되었음

○ 이에 탕정면은 주민자치위원회를 중심으로 지역 내 이장협의회, 새마을남녀지도자협의회, 자율방범대, 의용소방대, 산악회 등 단체와 선문대학교, ㈜삼성디스플레이 등 민·관·기업이 네트워크를 형성하여 원활한 사업을 도모하고자 하고 있음

○ 아산시 탕정면의 주민자치회 시범사업과 관련하여 그간의 추진내역을 정리하면 다음과 같음

- 2013. 5. 6 주민자치 시범실시 사업 신청
- 2013. 6. 13 탕정면 주민자치 시범마을로 선정
- 2013. 6. 21 탕정면 주민자치회 시범실시 추진계획 수립
- 2013. 7. 4 ~ 24 조례 제정 입법예고
- 2013. 8. 9 조례(안) 지방의회 제출
- 2013. 9. 4 지방의회 통과
- 2013. 9. 16 조례 공포
- 2013. 9. 16 주민자치위원 선정위원회 구성
- 2013. 10. 1 주민자치위원 구성

○ 탕정면은 '더불어 함께 살아가는 소통마을 만들기'라는 슬로건 아래, 지역자원형 사업으로 목요장터를 추진하고, 지역복지형 사업으로는 사랑의 반찬나누기 사업, 안전마을형 사업으로는 독거노인 돌봄 사업, 마지막으로 도심창조형 사업으로 포도넝쿨 터널 조성 사업을 추진하고 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같음

○ 지역자원형 사업인 목요장터는 지역에서 생산되는 농특산물을 위하여 매주 목요일 직거래장터 장터를 운영하고, 목요장터 수익으로 지역복지형

사업인 저소득층 가정에 사랑의 반찬나누기 등을 추진하여 더불어 사는 공동체를 조성하고자 함

○ 또한 지역 내 자율방범대, 의용소방대와 연계하여 독거노인가정의 안부를 확인할 수 있는 우유 넣어주기 사업을 추진 중에 있음

○ 도심창조형 사업인 포도넝쿨 터널 조성 사업은 탕정의 명물 포도를 활용한 특화거리 조성으로 주민은 물론, 탕정을 찾는 관광객에게 추억과 즐거움을 줄 수 있으며, 지역의 관광 자원 개발에도 도움이 되는 사업임

○ 이러한 주민자치회 활동을 통해 주민 스스로 지역 내 현안문제에 관심을 가지고 스스로 처리하는 자치 역량을 강화하고 이웃과 더불어 살아가는 지역공동체의 기반이 조성될 것을 기대할 수 있음

2) 주민자치회의 구성 및 운영

○ 아산시의 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례를 살펴보면, 주민자치회의는 20명 이상 30명 이내의 위원으로 구성하며, 주민자치회의 위원은 제8조에 따른 추천 또는 공개 모집한 날 현재 만 19세 이상의 사람으로서 해당 읍·면·동에 주민등록이 되어 있는 사람 또는 해당 읍·면·동에 사업장 주소를 가지고 있는 사람이 위원으로 위촉될 수 있음

○ 주민자치회의 위원은 위원선정위원회에서 선출하되, 이·통장 협의회에서 추천한 후보자 중 10명 이내의 지역대표위원, 공개모집 후 위원선정위원회에서 선정한 10명 이내의 주민대표위원, 전문가, 직능단체 대표 등을 대상으로 공개모집 후 위원선정위원회에서 선정한 10명 이내의 직능대표위원으로 구성토록 규정하고 있음

○ 위원선정위원회가 후보자 명부를 작성하며, 시장은 위원 후보자 명부 중에서 주민자치회의 위원을 위촉하게 됨

○ 주민자치회는 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 관한 협의, 읍·면·동 행정기능 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 수탁 처리, 기타 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역의 주민자치업무에 대한 기능을 담당함

○ 주민자치회에는 자치회장과 부회장을 각 1명씩 두며, 자치회장과 부회장은 위원 중에서 호선함

○ 주민자치위원의 임기는 2년으로 하고, 연임할 수 있으며, 해당 읍·면·동의 관할 구역 외에 거주하게 되거나 사업장을 떠나게 된 경우 및 직무태만이나 그 밖의 사유로 인하여 주민자치회 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우나 조례가 정하는 사유에 해당되면 해촉될 수 있음

○ 한편, 주민자치회 위원의 공정한 선출을 위하여 읍·면·동에 위원선정위원회를 두어야 하고, 위원선정위원회의 위원 구성은 읍·면·동장 추천위원 3명 이내, 이·통장 협의회 추천위원 3명 이내, 해당 지역 대표 연합단체 추천위원 3명 이내로 시장이 위촉함

○ 위원선정위원회는 성·연령·소득수준 등을 균형 있게 고려하여 주민자치회 위원을 선정하여야 하며, 어느 한 성이 전체 위원의 100분의 60이 넘지 않도록 노력할 의무가 있음

○ 주민자치회는 정기회의와 임시회의를 운영하며, 정기회의는 월 1회 개최하고, 임시회의는 자치회장이 필요하다고 인정하는 때와 읍·면·동장의 요청이 있거나 위원의 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 자치회장이 소집할 수 있도록 규정하고 있음

○ 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하고, 읍·면·동의 관계 공무원에게 회의 출석요구를 할 수 있으며, 읍·면·동장은 주민자치회 회의에 출석하여 발언할 수 있도록 정하고 있음

○ 이러한 조례의 내용을 바탕으로 아산시 탕정면의 자치위원회 구성현황을 보면 다음과 같음

○ 위원의 수는 자치회장 및 부회장을 포함하여 총 29인으로 구성되어 있으며, 이 가운데 주민대표 11인, 직능대표 9인, 이장추천 9명으로 구성되어 있음

○ 성별에 따라 위원을 분류하면, 남성 위원이 16명, 여성 위원이 13명이고, 직업에 따라 위원을 분류하면, 회사원 10명, 농업종사자가 9명, 주부 6명, 사회복지사 1명, 자영업자 1명 및 기타 업종 2명(태극권 강사, 보험설계사)임

○ 연령대에 따라 위원을 분류해 보면, 30대 위원이 2명, 40대 위원이 11명, 50대 위원이 15명 60대 위원 1명으로 50대 위원이 절반 이상을 차지하도록 구성되어 있음

○ 아산시 탕정면의 위원선정위원회의 구성현황을 보면 9명의 위원 가운데 7명이 남성 위원으로 구성되어 있으며 40대 1명, 50대 4명, 60대 3명, 70대가 1명임

○ 위촉방식은 면장추천 3명, 지역대표 3명, 이장협의회에서 3명을 각각 위촉하였고, 직업군으로 이를 분류하면, 농업 4명, 자영업 2명, 공무원 1명, 조합장 1명 및 기타 1명임

○ 동 주민자치회는 매월 2회 정례회를 운영하고, 자치회의 사업예산은 총 120,000천 원으로 이 가운데 정부보조금이 100,000천 원 자체 부담액이 20,000천 원임

3. 논산시 벌곡면

1) 주민자치회의 주요사업

○ 논산시 벌곡면은 대둔산이 있고 면적의 82%가 임야이며, 67%가 농가인 농산촌지역으로, 인구 수 2,780명, 가구는 총 1,442호(농가 973 서비스업 등 기타 469)가 거주하고 있음

○ 농산촌지역으로 인구는 감소하고 복지 등의 수요는 증가하나 이를 해결할 재원을 마련하는 데 어려움이 있어 시범사업을 통해 지역 소득을 창출하고자 희망하고 있음

○ 논산시 벌곡면의 주민자치회 시범사업과 관련하여 그간의 추진내역을 정리하면 다음과 같음

- 2013. 5. 3 읍·면·동 주민자치회 시법사업 신청
- 2013. 6. 27 시범실시 기본계획 및 조례 제정 계획 수립
- 2013. 6. 27 ~ 7. 17 조례(안) 입법예고
- 2013. 7. 22 시범실시 세부계획 수립
- 2013. 8. 26 조례규칙심의회 심의·의결
- 2013. 9. 6 의회 제출
- 2013. 9월 중 조례 공포

○ 벌곡면은 지역복지형 사업으로 평생교육 프로그램 운영 및 활용 문화행사(공연), 해맞이 행사, 이웃돕기, 경로당 쌀 지원, 신생아 출산장려금 지급, 내고장 사랑운동 전개, 독거노인 사랑의 빨래방 운영 및 자연정화 활동을 추진하고 있으며, 다문화 어울림형 사업으로 다문화인 가정 만남의 날 행사, 한글교육 학용품 지원, 친정방문 항공비 지원, 여성위원과 다문화인과 모녀 결연, 다문화인 활용 주민(어린이) 언어(영어, 중국어)교육 등 다양한 사업을 추진하고 있음

○ 벌곡면은 특히 마을기업형 사업과 지역 자원형 사업의 혼합형으로 지역 자원인 대둔산 수락계곡을 활용한 얼음축제를 추진하여 주민 소득증대에 기여하고, 그 수익금으로 지역복지 사업 등의 확대를 계획하고 있음

○ 벌곡면의 시범사업은 추진방식의 특징은, 주민자치회에서 추진하되 새마을지도자 및 부녀회, 이장 등 기존 단체를 활용하여 복지 등 수요자를 적극적으로 발굴한다는 점에 있음

○ 또한 동 시범사업을 통해, 지역브랜드 가치 향상에 기여하고, 지역 소득증대 및 주민주도형 자립형 축제를 만드는 데 이바지하며, 나아가 자생역량 강화 주민 복지 향상 및 함께하는 사회 구현이라는 효과를 기대하고 있음

2) 주민자치회의 구성 및 운영

○ 논산시의 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례를 살펴보면, 주민자치회는 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의, 읍·면·동 행정기능 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 수탁처리, 그 밖에 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역의 주민자치업무를 수행하도록 규정하고 있음

○ 주민자치회의 위원은 20명 이상 30명 이내로 구성하며, 주민자치회의 위원은 만 19세 이상의 사람으로서 읍·면·동에 주민등록이 되어 있는 사람 또는 읍·면·동에 사업장 주소를 가지고 있는 사람을 위원으로 선정토록 하고 있음

○ 주민자치회의 위원은 선정위원회에서 선출하되, 이·통장협의회에서 추천한 후보자 중 10명 이내의 지역대표위원, 공개모집 후 선정위원회에서 선정한 후보자 중 10명 이내의 주민대표위원, 전문가, 직능단체 대표 등을 대상으로 공개모집 후 선정위원회에서 선정한 후보자 중 10명 이내의 직

능대표위원으로 구성하도록 규정하고 있음

○ 주민자치회 위원의 임기는 2년으로 하고, 연임할 수 있으며, 읍·면·동의 관할 구역 외에 거주하게 되거나 사업장을 떠나게 된 경우, 직무태만이나 그 밖의 사유로 인하여 주민자치회 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우 등의 사유가 발생하면 해촉할 수 있음

○ 주민자치회에는 자치회장과 부회장을 각각 1명씩 두고, 이들은 위원 중에서 호선하며 자치회장의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있도록 정하고 있음

○ 주민자치회는 정기회의와 임시회의를 운영하며, 정기회의는 월 1회 개최하고 임시회의는 자치회장이 필요하다고 인정하는 경우와 읍·면·동장의 요청이 있거나 위원의 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 개최할 수 있음

○ 회의개최 통지는 자치회장 명의로 하며, 회의는 재적위원 과반수 출석으로 회의를 시작하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 규정하고 있음

○ 주민자치회 위원의 공정한 선출을 위하여 논산시 주민자치회 위원선정위원회를 두어야 하며, 선정위원회는 읍·면·동장 추천위원 3명 이내, 이장협의회 추천위원 3명 이내, 지역 대표 연합단체 또는 사회단체 추천위원 3명 이내의 위원으로 총 9명 이내로 구성하여 시장이 위촉하도록 정하고 있음

○ 선정위원회는 성별·연령·소득수준 등을 균형 있게 고려하여 주민자치회 위원을 선정하여야 할 의무가 있음

○ 이러한 조례의 내용을 바탕으로 논산시 벌곡면의 자치위원회 구성현황을 보면 다음과 같음

○ 위원의 수는 자치회장 및 부회장을 포함하여 총 27인으로 구성되어 있으

며, 성별에 따라 위원을 분류하면, 남성 위원이 17명인 반면 여성 위원이 10명으로 남성위원의 수가 상당히 많은 편임

○ 직업에 따라 위원을 분류하면, 농업 21명, 자영업 3명, 전문직 2명(공인중개사), 기타 1명으로 농업에 종사하는 위원의 수가 압도적으로 많은 편임

○ 연령대에 따라 위원을 분류해 보면, 30대 위원이 0명, 40대 위원이 3명, 50대 위원이 8명 60대 위원 10명으로 70대 위원이 6명으로 30~40대에 대한 주민대표성이 부족한 측면이 있음

○ 선정위원회는 7명의 남성위원과 2명의 여성위원으로 구성되어 있으며 50대가 2명, 60대 4명, 70대가 3명이고, 이장협의회 위촉 3명, 면장추천 3명, 및 유관기관 단체(번영회, 새마을 지도자, 새마을 부녀회)가 3명을 위촉하였음

○ 동 주민자치회는 매월 1회 정례회를 운영하고, 빨래방 운영 등 사업 추진을 위해 수시 임시회를 개최할 예정에 있으며, 자치회의 사업예산은 총 93,810천 원으로 이 가운데 정부보조금이 77,000천 원을 차지하며 자체 재원조달은 쉽지 않은 것으로 판단됨

4. 예산군 대흥면

1) 주민자치회의 주요사업

○ 충청남도 예산군 대흥면은 예당저수지와 봉수산 자연휴양림 등이 위치한 천혜의 자연 힐링마을로, 국내 6번째로 중부권 슬로시티 지역으로 선정되기도 하였으며, KBS “산너머 남촌에는” 전원 드라마 촬영지로 지명도는 매우 높은 편임

○ 그러나 전통적인 농촌지역으로, 농촌인구 초고령화 현상으로 새로운 소득창출에 많은 어려움이 있어 이에 도시지역과 농산물 직거래 등을 통한

새로운 소득창출이 필요한 상황임

○ 대흥면의 시범사업 관련 업무 추진현황은 다음과 같음

- 2013. 6. 읍·면·동 주민자치회 시범실시 추진계획 수립
- 2013. 6.～7. 조례 제정 입법예고
- 2013. 7. 의원 간담회 및 조례규칙심의회
- 2013. 7. 15 의회 안건 제출
- 2013. 7. 31 의회 의결
- 2013. 8. 14 지방의회 통과
- 2013. 8. 16 조례 공포
- 2013. 9. 3 주민자치회 선정위원회 구성
- 2013. 10. 7 주민자치위원 구성

○ 대흥면은 '의좋은 형제 힐링타운'이라는 사업명 아래, 지역복지형사업으로 취약계층 및 주민 일자리 사업을 추진하는 의좋은 형제 영농조합법인을 추진 중이며, 안전마을형 사업으로 마을 곳곳의 청소년 위험 지역을 찾아 지도를 만들고 주기적으로 시찰하는 청소년 위험 지역 지도 만들기 사업을 추진하고 있음

○ 또한 마을기업형 사업으로 대흥면 주민으로 구성된 형제마을 영농조합과의 연계를 통한 농산물 및 가공품 직거래 장터를 운영 중임

○ 지역자원형 사업으로 대흥 동헌, 봉수산 휴양림 등 지역자원 활용을 통한 관광객 유치하고자 기존의 대흥현 보존회 소식지를 확대하여 마을 소식지로 개편하고, 사이트를 개설하여, 주민들의 애경사 소식을 전달할 뿐만 아니라 크고 작은 건의 사항을 적어 주민들 소통의 공간으로 마련하고자 노력하고 있음

○ 이러한 주민자치회 사업을 통해 지역에 관심을 가지고 동네일을 스스로 처리하는 자치 역량을 강화하고 이웃과 더불어 살아가는 공동체의식이

배양될 것을 기대할 수 있음

2) 주민자치회의 구성 및 운영

○ 예산군의 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례를 살펴보면, 주민자치회의 위원은 30명 이내로 구성하며, 위원은 만 19세 이상으로, 해당 읍·면에 주민등록이 되어 있는 사람 또는 해당 읍·면에 사업장 주소를 가지고 있는 사람이 위촉될 수 있음

○ 주민자치회의 위원은 이장협의회에서 추천한 후보자 중 10명 이내의 지역대표위원과, 공개모집 후 위원선정위원회에서 선정한 후보자 중 10명 이내의 주민대표위원, 전문가, 직능단체 등 추천을 통해 위원선정위원회에서 선정한 후보자 중 10명 이내의 직능대표위원으로 위원선정위원회에서 선출하도록 규정되어 있음

○ 위원선정위원회가 작성한 후보자 명부 가운데 군수가 주민자치회의 위원을 위촉하게 됨

○ 주민자치회에 주민자치회의 장 1명과 부회장 1명을 두되, 자치회장과 부회장은 위원 중에서 호선(互選)하도록 하고 있음

○ 위원의 임기는 2년으로 하고, 연임할 수 있으며, 해당 읍·면의 관할 구역 외에 거주하게 되거나 사업장을 떠나게 된 경우 또는 직무태만이나 그 밖의 사유로 인하여 주민자치회 위원으로 적합하지 않다고 인정되는 경우 등 기타 조례가 정하는 사유가 발생하면 해촉할 수 있음

○ 주민자치회는 정기회의와 임시회의를 운영하며, 정기회의는 월 1회 개최하고 임시회의는 자치회장이 필요하다고 인정하는 때와 읍·면장의 요청이 있거나 위원의 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 개최할 수 있음

○ 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로

의결하도록 정하고 있고, 주민자치회는 읍·면의 관계 공무원에게 회의 출석요구를 할 수 있으며, 읍·면장은 주민자치회 회의에 출석하여 발언할 수 있음

○ 한편, 주민자치회 위원의 공정한 선출을 위하여 예산군에 위원선정위원회(이하 “선정위원회”라 한다)를 두도록 하고 있으며, 선정위원회는 읍·면장 추천위원 3명 이내, 이장협의회 추천위원 3명 이내, 해당 지역 대표 유관기관·단체 추천위원 3명 이내의, 총 9명 이내의 위원으로 구성하여 군수가 위촉하도록 하고 있음

○ 위원선정위원회는 성별· 연령· 소득수준 등을 균형있게 고려하여 주민자치 위원을 선정해야 함

○ 이러한 조례의 내용을 바탕으로 예산시 대흥면의 자치위원회 구성현황을 보면 다음과 같음

○ 위원의 수는 자치회장 및 부회장을 포함하여면 총 29인으로, 이 가운데 주민대표 10인, 지역대표 10인, 직능대표 9인으로 구성되어 있음

○ 성별에 따라 위원을 분류하면, 남성 위원이 26명, 여성 위원이 3명으로, 남성위원의 비율이 압도적이며, 직업에 따라 위원을 분류하면, 농업 22명, 양봉업 1명, 상업 2명과 기타직종 4명(농협지점장 2명, 교장 1명, 토목 1명)으로 농업에 종사하는 위원의 비율이 상당히 높은 편임

○ 연령대에 따라 위원을 분류해 보면, 30대 위원이 0명, 40대 위원이 3명, 50대 위원이 11명 60대 위원 13명, 70대 위원 2명으로, 50～60대 위원이 절반 이상을 차지할 만큼 비율이 높은 반면, 30～40대 위원은 상당히 부족한 편임

○ 선정위원회의 위원 구성 현황을 살펴보면 9명의 위원 가운데 남성 위원이 8명으로, 남성위원의 수가 압도적으로 많으며 이들 9인의 위원은 모두 농업에 종사하고 있음

○ 연령에 따라 이들 위원을 분류하면, 60대 위원이 5명, 70대 위원이 3명, 80대 위원 1명으로 30～50대의 선정위원은 부재한 상황이며, 위촉방식은 면장추천 3명, 이장협의회 3명, 해당지역 유관기관 또는 단체로부터 위촉받은 위원이 3명임

○ 자치회의 사업예산은 총 76,000천 원으로 이 가운데 정부보조금이 72,000천 원, 자체 부담액이 4,000천 원으로 시범사업 종료 이후 재원조달에 문제가 발생할 우려가 큼

제3절 주민자치회 운영의 문제점

1. 주민자치회의 구성 및 운영상의 문제점

○ 주민자치회는 관할 지자체의 조례에 따라 달라지나 통상 20～30명으로 구성되며, 이·통장 연합회가 추천하여 선정하는 지역대표위원, 공개모집을 통한 주민대표위원, 전문가·직능대표 중심의 직능대표위원으로 구성됨

○ 지자체의 조례에 의해 구성되는 위원선정위원회의 선정절차를 통해 선출된 주민자치회 위원을 지자체장은 위촉하도록 하고 있으며, 충청남도의 시범실시 지방자치단체는 주민자치회 관련 조례를 제정 완료하였고, 그 조례의 내용은 안전행정부가 제시한 '주민자치회 시범실시 표준조례(안)'을 따르고 있음

○ 표준조례(안)의 내용에서는 주민자치회를 구성하는 실질적인 권한이 위원선정위원회에게 있는데, 표준조례(안) 중 선정위원회를 읍·면·동장 추천위원 ○명, 이·통장 연합회 추천위원 ○명, 지역 대표 연합단체 추천위원 ○명으로 구성하게 한 것은 대다수 주민의 의사가 반영되기 어려

운 구조라고 판단됨

○ 또한 위원 선출 방식 역시 현재 주민자치위원회를 선출하는 방식으로 많이 권장되는 내용을 제도적으로 규정했을 뿐, 근린의회와 같은 주민 대표성을 부여할 만한 내용은 찾아보기 어려운 점이 있음

○ 이에 대해 안행부의 표준조례안 제9조(위원의 선정)에서는 지역대표위원과 주민대표위원, 그리고 직능대표위원으로 구분하고 있는데, 지역대표위원은 이장 또는 통장 연합회에서 추천, 주민대표위원은 공개모집 후 추첨 또는 위원선정위원회에서 선정 등으로 규정하고 있고, 따라서 이들에게 주민들의 대표성을 부여할 만한 근거는 매우 취약하고 또 선정방법에 있어서도 기존에 활용 또는 권장하던 방법을 좀 더 세부적으로 규정한 것에 불과함

○ 따라서 주민자치회가 새로이 구성되든, 주민자치위원회가 주민자치회라는 명칭으로 변화하든 간에 주민들의 대표성과 관련한 내용에는 아무런 변화가 생길 수 없음

○ 지역공동체 강화와 실질적 주민자치를 실현하기 위해서는 주민자치위원들이 진정한 권한을 가져야 하며, 이는 주민자치회의 구성과 밀접하게 연계될 수밖에 없음

○ 주민자치회 구성과 관련하여 선출과정에서부터 주민들의 의사가 반영되는 절차와 그를 통한 주민들의 권한이 위임되는 실질적인 장치가 보장되었어야 하는데 그렇지 못한 면이 있음

○ 또한 실제 구성된 자치위원회 위원현황을 보면, 자치위원의 연령대가 높거나 특정 성별에 편중되는 경향이 있으며 동장이 위촉하는 자치위원은 주민이 직접 선출한 대표도 아니고, 직능별 대표도 아닌 모호한 지역 유지 집단인 경우가 많으며, 대부분 자치위원들이 새마을부녀회 등 2~3개 행정지원조직과 겸직하고 있는 경우가 많음

○ 자치위원의 역량 역시 문제점으로 지적할 수 있는데, 대부분 자치위원들이 역량부족으로 월례회의에 참석하는 것에 만족하는 수준에 그치고, 활동계획 수립을 포함한 대부분 활동은 읍·면·동 담당 공무원이 주도하고 있는 실정이므로 이에 대한 개선책도 마련할 필요가 있음

2. 자치활동의 범위상의 문제

○ 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법상 언급된 주민자치회의 기능은, "1.주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전에 관한 사항, 2.지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항, 3.그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항"임

○ 첫 번째로 언급한 사항은 이미 기존의 주민자치위원회의 고유한 기능이라 할 수 있으므로, 새로운 역할이 아니며, 두 번째 사항과 세 번째 사항은 위탁사무 처리에 관한 것인데, '위탁사무'라는 것 자체가 의사결정 권한이 별로 없는 업무라는 점에서 주민자치회에 보다 강화된 권한을 부여하는 것이라 보기 어려움

○ 또한 위탁업무 관련한 내용이 새로이 추가되었지만, 읍·면·동 행정이 그대로인 상태에서 행정사무 위탁은 여전히 읍·면·동장 중심의 행정기관 몫이 될 것이 자명하며, 또한, 주민자치 업무의 경우에는 기존에도 주민자치위원회에서 그 역할을 수행해 왔으므로 내용적으로 차이가 있다고 보기 어려움

○ 그리고 이 사무들은 기존의 읍·면·동 사무소가 독자적 의사결정 권한보다는 주어진 업무를 행정적으로 처리하던 사무들이 대부분이어서, 특별법에 의한 주민자치회의 설치는 법령 준비단계에서부터 한계가 내재되어 있었음

- 물론, 기존의 읍·면·동 사무소가 단순 위탁업무를 수행하는 행정 기관

이라 할지라도, 해당 지역사회의 현안과 주민복리 및 자치기능 활성화를 위한 재량을 전혀 가지고 있지 못하다고 할 수는 없지만, 이와 관련된 업무는 주민자치위원회의 그간 고유 역할로서 중요시되어 왔다는 점에 비추어보면, 이 역시 새로울 것이 있다고 보기는 힘든 점이 있음

3. 자치활동의 운영상의 문제

○ 시범대상 사업들의 경우에도 대부분 정부가 설계한 프로그램을 이용하는 수혜자로서의 지역주민으로의 모습이 그려지고 있고, 주민자치위원들은 행정의 보조자, 의견제시자로서의 역할을 담당하고 있을 뿐, 동네발전을 위한 고민이나 성찰의 기회와 자원이 부여되고 있는지 의문이 있음

○ 뿐만 아니라, 중앙부처 예산지원 없이는 사업추진이 어려운 상황이므로 이에 대한 후속조치가 반드시 필요함

○ 주민대표성의 문제뿐만 아니라 동네자치를 위한 예산배정 및 예산사용권, 마을의 발전을 위한 의제설정 권한 등을 갖지 못하면서 적극적으로 지역사회 리더로서의 역할을 수행하기 어렵기 때문임

○ 프로그램도 일부 분야에 편중되고, 지역사회 특성을 고려하지 못함으로써 지역사회 정체성 확립에도 기여하지 못하고 있으며, 운영 프로그램은 특정 프로그램에 편중된 경향이 있음

○ 따라서 주민들의 지역사회에 대한 주인의식·책임의식을 고취시키고 집합적 효능감과 사회적 자본을 형성하는 데 초점을 둔 장기적·전략적 차원에서의 창의적 사업을 주도하려는 노력이 보다 요구되는 실정임

○ 한편, 현재 읍·면·동 단위에는 아파트부녀회, 새마을부녀회, 리개발위원회 등 주민자치회와 유사한 활동을 하는 다수의 단체들이 존재하는데, 이들 조직들이 독자적으로 운영되면서 활동중복에 따른 자원낭비가 발생

할 뿐만 아니라 종종 조직 간 갈등의 원인으로 작용하기도 함

○ 지역사회 주민조직 간 유기적 연계를 통해 지역사회 사회적 자본을 극대화하는 것이 지역사회발전의 중요한 전략이 될 수 있으므로 주민자치회 가행정 보조조직 수준의 역할에 머물게 할 것이 아니라 구심적 역할을 할 수 있도록 다른 조직과 더불어 종합적인 개선방안이 필요함

○ 또한 주민자치회로의 제도개선과 권한부여에도 불구하고 시범사업에서 이러한 제도적 권한을 소화하고 수행해나갈 지역의 주민역량은 아직 취약하다는 점 역시 문제임

○ 특히, 안심마을형이나 지역복지형과 같은 추진모델에 있어서 가장 중요한 것은 주민들의 주도적인 네트워킹과 활동, 마을의 모습을 바꾸어가는 참여라고 볼 수 있기 때문임

○ 따라서 주민과 주민자치회 위원의 참여와 수행 역량을 강화하기 위한 정책적 노력과 각종 지원이 매우 필요한 상황으로, 읍·면·동 근린자치 활성화 및 지역공동체 회복을 통해 대의민주주의의 한계를 극복하고, 정부정책과 지역역량을 보완하며 신뢰의 회복, 행정서비스의 효과성 제고 등 그 취지를 살리기 위해서는 보다 근본적 · 종합적 · 장기적인 관점에서 주민자치회 정책이 추진될 필요가 있을 것이며, 아울러 실제적인 주민자치의 역량을 강화시킬 수 있는 다양한 방안을 병행해야 할 것임

제5장
충청남도 주민자치회 활성화를 위한 대안

제1절 주민자치회 활성화를 위한 운영 전략
제2절 공론장 활성화를 통한 주민자치 활성화 방안

제 5 장 충청남도 주민자치회 활성화를 위한 대안

○ 주민자치회 관련 논의에 대한 기대가 큰 것은 주민들의 자율적인 자치 활동과 지역사회 운영에 보다 큰 권한이 주어질 수 있다고 여겼기 때문이었으나 제도적으로 그 위상을 기존의 읍·면·동장 하부 기구에서 대등한 관계로 격상시켰다는 것 이외에는 찾기 어려움

○ 다시 말하면, 이전에는 읍·면·동장을 센터장으로 하는 주민자치센터의 운영위원회와 같은 역할 및 권한을 부여한 데 반해, 주민자치회는 결국 읍·면·동장과 동등한 관계에서 협의하고 실행하는 기구라는 점에서 기존의 주민자치위원회에 그 위상 및 권한을 약간 강화한 모델임

○ 기존에는 주민자치위원회가 형식상 읍·면·동장 하부기구로 구성되어 있었으나, 그 위촉권한을 자치단체장에게 넘기고 역할에 있어서도 평등한 관계를 강조한 것임

○ 이 정도로는 주민자치위원회의 질적인 변화가 이루어진다고 보기 어렵겠지만 그렇다고 해서 주민자치회에 대한 기대를 포기하는 것도 올바른 태도는 아님

○ 중요한 것은 주민자치회가 주민자치를 활성화시키기 위한 고유 목적을 가지고 설치되었다는 것이고, 따라서 이 기구들은 그러한 고유의 설치 목적, 즉 지역주민들의 자치를 활성화 시키고 또한 주민들의 자치 역량을 강화하기 위해 지속적으로 노력할 필요가 있다는 점임

○ 이하에서는 주민자치회를 보다 활성화하기 위해 몇 가지 방안을 제시하도록 하겠음

제1절 주민자치회 활성화를 위한 운영 전략

☐ 일상적인 활동의 활성화

○ 먼저, 주민자치회의 위원들은 주민자치센터 및 지역의 주민자치와 관련한 제반 활동들에 있어 일상적인 자기 역할을 설정하고 이를 실행할 필요가 있음

○ 주민자치회의 경우, 한 달에 한 번 정도 정례회의를 개최하는데, 이러한 정례회의에 참여하는 것만으로는 주민자치회를 주도적으로 운영하는 것이 현실적으로 불가능할 수밖에 없음

○ 한 달에 한 번 정도 개최하는 회의에 참여하는 것만으로는 주민자치센터와 지역에서 어떠한 일들이 무슨 이유로 어떻게 발생하고 있는지, 일상적으로 많은 주민들의 욕구가 무엇인지를 알 수 없기 때문임

○ 이러한 일상활동의 부재는 실제로 정례회의에서 주도적으로 안건을 제안하고 이를 토론하여 결정하는 데에도 적절히 역할을 하기 힘든 가장 큰 원인이 되는데, 정보도 없고 게다가 책임성까지 주어지지 않는 상태에서는 적절한 결정권한을 행사하는 것이 어렵기 때문임

○ 정례회의는 주민자치기구들이 자신들의 활동을 기획하고 그 기획된 바를 집행하기 위한 제반 사항을 논의하고 결정하는 자리이며, 통상적으로 회의를 내용적으로 주도하는 것은 안건을 제안하는 참석자가 되는데, 대개의 회의는 안건을 제안한 이들의 설명과 그에 대한 질의·응답과 논의를 거쳐 주어진 안건을 결정하기 때문임

○ 따라서 주민자치회가 지역의 주민자치 활성화를 위한 주도적 역할을 활성화하기 위해서는 그 안건을 생산하는 주체가 될 수 있어야 함

○ 이 안건을 생산하는 주체가 되기 위해서 필요한 것은 각 위원들이 주민

자치기구 안에서 자신들의 일상적인 역할을 분배 받고 이를 일상적으로 실천하는 것이며, 그래야 함께 토론할 안건들이 자체적으로 생산될 수 있기 때문임

○ 기존의 주민자치위원회가 제대로 활성화되지 못한 이유 중 중요한 한 가지는 이러한 일상활동이 매우 미약했기 때문이며, 그러다 보니 주민자치센터의 운영과 사업을 기획하는 데에 있어 담당 공무원들이 필요한 안건을 주로 제안하게 되고, 이를 중심으로 주민자치위원회가 결정하는 악순환이 계속될 수밖에 없음

○ 상황이 이러하면, 당연히 실행도 그 안건을 제안한 공무원들에게 많은 부분을 의지할 수밖에 없게 되고, 결국 주민자치센터의 활성화, 나아가 주민자치의 활성화를 기대하기 어렵고 주민자치위원들의 자체적인 자치역량 강화에도 기여할 수 없게 됨

○ 기존의 주민자치위원회는 대체로 분과를 구성해 운영되는데, 이 분과를 구성한 가장 중요한 이유는 일상활동을 활성화시키기 위함이며, 위원 전체는 한 달에 1회가량 만나 회의를 하지만, 각 위원들은 자신이 속한 분과에 주어진 역할을 일상적으로 수행함으로써 각 분과별로 전체 회의에서 논의하고 결정할 안건을 생산할 수 있음

○ 따라서 각 분과는 분과의 고유한 역할을 수행하기 위해 각 분과원들에게 다시 세분화한 역할분담 등을 하는 것이 적절하고, 이러한 일상 활동의 내용을 분과회의를 통해 공유하고 전체적으로 결정해야 할 안건을 도출하는 방식으로 전체 운영 시스템이 만들어질 필요가 있음

○ 이는 주민자치기구들이 제 역할을 수행하기 위해 필요한 최소한의 요건인 것임

☐ 실행 여지가 높은 주민 중심의 다양한 위원 구성

○ 주민자치회의 위원 구성 요건은 기존의 주민자치회 위원 구성 현황과 별로 달라진 바가 없는데, 거기에 지역대표, 주민대표라는 명칭적 구분을 했을 뿐이고, 또 선정위원회 구성을 제도로 규정했다는 점이 차이가 있을 뿐임

○ 하지만 앞서 언급했듯이, 주민자치회 관련 표준조례안이 제시하는 지역대표와 주민대표는 실상 아무런 대표성을 가질 수 없음. 즉, '지역대표'와 '주민대표'가 어떤 차이가 있는지도 불명확하지만, 무엇보다도 이들이 주민들로부터 대표성을 위임받을 만한 절차를 거치지 않기 때문임

○ 대표성은 단지 선거라는 방식으로만 얻어질 수 있는 것이 아니라는 점에서 주민대표로 언급한 공개모집과 추첨을 통한 위원 선정은 어쩌면 선거보다도 민주적 대표성을 부여할 만한 절차라 볼 수 있음

○ 하지만 이 과정에서는 후보자 명부를 결정할 뿐이고 최종적으로는 자치단체장이 결정한다는 점에서 대표성을 언급할 수는 없을 것임

○ 따라서 주민자치회의 위원을 구성하는 데에 있어서는 대표성에 얽매이기보다 바람직한 인적 구성을 위해 노력하는 것이 보다 현실적일 수 있고, 바람직한 인적 구성에 있어 중요하게 고려해야 할 조건은 주민자치회의 역할과 연관시킬 필요가 있음

○ 주민자치회는 주민들의 대의(代議)기구가 아니고, 즉, 주민들의 목소리를 대신해서 행정에게 전달하는 역할이 아니라는 것임

○ 주민자치기구는 주민자치 활성화를 위한 제반 사업과 활동들을 기획하고 집행하는 '실행'을 위한 기구이므로, 주민자치기구 위원회 구성은 지역주민들 중 그러한 '실행역할'을 잘 수행할 수 있는 이들 중심으로 이루어질 필요가 있음

○ 그러한 이들로는 먼저 지역사회에서 다양한 주민자치 사업을 실행하기 위한 의지와 실제 그러한 시간을 투여할 수 있는 이들을 들 수 있는데, 아무리 주민자치 활동에 관한 전문성이 높고 열의가 있다 하더라도 실제 기획과 집행 과정에 참여할 시간적 여유가 없다면, 주민자치기구 위원으로서 적절한 자격을 갖추었다고 보기 힘들기 때문임

○ 다음으로는 다양한 주민자치 관련 활동을 현재 지역 내에서 수행하고 있거나 그러한 경험이 있는 이들이 필요함. 이들의 참여는 주민자치기구의 활동 역량을 배가시킬 수 있을 뿐 아니라, 지역사회의 다양한 활동들을 긴밀한 네트워크로 묶을 수 있다는 장점이 있음

○ 이는 지역사회의 총체적인 발전 그리고 주민자치 활동의 활성화에 있어 매우 중요한 기여를 할 수 있을 것임

○ 물론, 그 외에도 필요한 자격조건들을 열거하기 시작하면 더욱 많은 내용들을 언급할 수 있겠으나, 기본적으로 위의 두 가지 조건 중 한 가지라도 갖추어지지 않는다면 어떠한 자격조건도 주민자치기구의 활성화, 나아가 지역사회의 주민자치 활성화에 발전에 기여할 여지가 별로 없으므로 위의 두 가지 조건은 주민자치기구 위원들이 모두 갖추고 있어야 할 기본적 조건이라 할 수 있겠음

○ 이를 위해서는 지역 내에서 다양하게 활동하고 있는 주민 자원들을 잘 활용할 필요가 있는데, 기존의 관과 친밀한 관계에 있는 통·반장, 직능단체 및 관변단체를 넘어 시민사회의 다양한 활동 경험과 자원을 찾고 이들에게 주민자치기구에서 활동할 수 있도록 적극적으로 다가서는 것이 필요할 것임

○ 예를 들면, 수원시의 경우 다양한 마을만들기, 사회적 경제 관련 활동, 주민참여예산, 청소년 관련 활동, 지역사회복지 관련 활동, 여성 관련 활동 등 다양한 주민참여제도 및 활동들이 전개되고 있고 이에 참여하는 주민

들이 다수 존재함

○ 이러한 다양한 활동 자원들을 주민자치기구가 수용하면, 주민자치기구가 명실공히 지역의 주민자치를 활성화시키는 자신의 본래 목적을 주도적으로 달성하는 데에 큰 기여를 할 수 있을 것임

☐ 주민자치 사업 활성화

○ 주민자치회가 활성화된다는 것은 주민자치를 활성화시키기 위한 사업들이 주민자치회를 통해 다양하게 기획되고 집행된다는 것을 의미함

○ 주민자치기구의 활성화가 사업으로 외화(外化)되지 않는다면, 아무리 자체적 운영이 활성화된다 하더라도 계모임에 불과할 것이기 때문임

○ 주민자치 사업의 핵심은 보다 많은 주민들이 자발적이고 주체적으로 지역사회 활동에 참여하는 과정을 만들어내는 것이며, 이를 위해서는 주민들에게 참여의 계기를 만들어주어야 하고, 이를 위해 먼저 주민들의 욕구를 파악하고 그 욕구에 맞는 손쉬운 참여의 계기를 제공하는 것이 중요함

○ 그런 점에서 현행 주민자치센터에서 가장 활성화되어 있는 문화·취미 강좌들을 잘 활용하는 것이 중요한데, 여타 문화센터들의 문화·취미 강좌와 차별성을 가질 수 없다면, 주민자치회의 이러한 문화·취미 강좌는 자칫 '싸구려 강좌'로 오해받기 쉬움

○ 따라서 주민자치회의 문화·취미 강좌 프로그램은 주민자치센터의 설립목적을 달성할 수 있는 것으로 기획되고 실행되어야 함. 즉, 주민들이 손쉽게 참여할 수 있는 다양한 프로그램을 통해 주민들이 다양하게 지역사회 활동에 참여할 수 있도록 발전하는 과정이 그 하나하나의 기획 과정에서 고려되어야 한다는 것임

○ 그런 점에서 문화·취미 강좌의 경우에도 그 기획의 방향 및 내용이 주민자치 활성화를 위한 것으로 강조되어야 하고, 그러한 구체적 방법 중 하나는 강좌 이후 참여자들이 자치적인 동아리를 형성할 수 있도록 기획과 실행 과정에서 다양한 노력과 배려를 하는 것임

○ 또한 강좌 사업 이외에 주민들과 함께 지역의 현안을 자치적으로 해결하기 위한 활동, 그리고 이를 위한 지역사회의 다양한 자원들과의 네트워크 형성 등은 주민자치 활성화를 위해 매우 중요한 사업의 방식이자 내용이라 할 수 있음

○ 그리고 주민자치는 주민들의 주체적 참여 활성화 과정을 통해 발전하는 것이라는 점을 고려할 필요가 있으므로, 각각의 사업에 대한 평가와 성과는 가시적인 것보다는 주민들의 참여가 실제 활성화되었는가, 그리고 해당 사업에 참여한 주민들이 그 과정을 통해 어떠한 변화와 영향을 받았는가 하는 것에 중점을 두고 이루어지고 규명되어야 함

○ 이는 마을 만들기가 마을을 아름답게 꾸미는 것이 아니라, 그에 참여한 주민들이 공동체로서 마을을 주체적으로 만들어가는 과정을 의미하는 것과 같음

○ 즉, 동네를 아름답게 꾸미는 것이 마을 만들기의 목적이 아니라, 동네를 아름답게 꾸미는 과정에 참여한 주민들이 공동체로서의 마을을 함께 만들어 나가도록 동기를 부여하고 그러한 참여에 즐거움과 보람을 느낄 수 있도록 하는 것이 마을 만들기의 목적이라는 것임

○ 따라서 주민자치회의 사업 역시, 바로 이러한 성과를 지향하는 사업들로 기획되고 실행되어야 할 필요가 있음

제2절 공론장 활성화를 통한 주민자치 활성화 방안

○ 주민자치회가 실질적인 주민자치의 핵심적 기구로 자리잡기 위해서는 그에 필요한 적절한 권한이 주어져야 하나, 현실적으로 우리의 지방자치제도는 기초자치단체의 범주를 시·군·구에 두고 있고, 따라서 읍·면·동은 자치의 권한을 가지지 못한 상태임

○ 주민자치회를 근린의회 성격의 자치기구로 그 위상을 설정하기 위해서는 최소한 읍·면·동에 준자치단체와 같은 위상과 역할 그리고 권한을 부여하는 제도의 변화와 동반되어야 하나, 지방행정체제개편에서 이러한 논의는 아예 이루어지지 않고 있음

○ 따라서 이제 지역사회의 주민자치 활성화를 위한 과제는 제도에 대한 기대와 의존보다는 주민들의 자발적인 참여와 이를 통한 대안적 지역사회 비전 만들기, 그리고 이의 실천에 주력하는 것이라 할 수 있음

○ 물론, 다양하게 보장된 주민참여제도와 정책들을 잘 활용하는 것도 중요한데, 이 또한 주민들의 적극적 활용 여부에 따라 그 효용이 결정될 것임

○ 이를 위해 생각해 볼 수 있는 대안으로, '공론장'을 형성하고 활성화시키는 방안이 있는데, 공론장은 사전적으로 "여러 사람이 함께 의논하는 장소 또는 환경"을 의미하며, 이러한 공론장은 민주주의의 가장 핵심적인 개념이기도 하고, 주민자치를 활성화시키는 데에 있어서도 가장 핵심적인 요소라 할 수 있음

○ 주민자치 활성화를 위해서는 무엇보다도 주민들의 참여가 활성화될 필요가 있지만 주민들의 참여는 자기의 이해가 아닌 공적인 이해로만 이루어지기 어려운데, 공적인 이해는 참여의 결과로 합의된 것이지, 참여의 동기로는 적절치 못하며, 그보다는 주민들 각자가 자기의 이해를 토로하고 나누는 기회 제공이야말로 주민들의 참여에 더욱 적절한 방법이라 하겠음

○ 그런데 사람들이 집단으로 모여 자기의 이해를 이야기하다 보면, 공통의 공감대라 자연스럽게 형성되곤 하므로, 일단 사람들이 모여 자신의 이야기를 자유롭게 할 수 있는 공론(共論)의 장을 다양하게 마련하는 것이 필요함

○ 그러한 공론(共論)장을 통해 공론(公論)이 도출되고 또한 그러한 공론(公論)이 활발하게 논의될 수 있을 것이며, 그런 점에서 주민자치회가 본래의 목적인 주민자치를 활성화시키는 중요한 한 과정이자 방법이므로, 일단 이러한 공론장(共論場)을 활성화시키는 데에 주력할 필요가 있음

○ 주민자치회가 그 위원들만의 논의와 협의·결정을 내리는 한, 주민자치기구는 또 다른 폐쇄적 의사결정기구들이 될 수밖에 없고, 그렇다면 일반 주민들은 그러한 결정에 단순 참여 즉 동원의 대상이 되거나 이를 관객으로서 지켜보는 위치에 머물게 될 수밖에 없으며 그래서는 주민자치 활성화라는 과제와 목적 실현이 요원할 뿐임

○ 이러한 구도를 하루라도 빨리 변화시키는 것이 지역사회를 변화시키고, 주민자치를 활성화시키는 길일 것임

○ 지역의 현안과 관련한 논의를 하거나 주민들과 지역의 개선할 점들을 찾고 이를 주체적으로 바꾸는 것이야말로 주민자치 활성화를 위해 필요한 핵심적 사업내용임

○ 이러한 실천활동을 주민 주체적으로 실현될 수 있도록 하기 위해서는 먼저 주민들이 자기 이야기를 할 수 있는 기회를 다양하게 만들고 이에 참여하도록 적극적으로 초대하려는 노력이 필요함

○ 예를 들면, 아이와 어른들이 함께 동네를 둘러보며 자기들의 입장에서 이야기할 수 있도록 하거나, 어린 아이를 양육하는 엄마들이 아이 양육과 관련된 정보를 교환하고 이야기하는 기회를 제공하려는 노력이 필요함

○ 이를 통해 참여자들은 함께 살고 싶은 지역을 만들고자 하는 욕구를 가

질 수 있게 될 것이며, 육아 품앗이와 같은 공동체를 꿈꿀 수 있게 될 것임

○ 그리고 기존에 지역사회에서 활동하고 있는 이들 간의 네트워크를 형성하는 것도 이러한 공론장 마련을 통해 가능할 수 있는데, 예를 들면, 마을만들기에 관심이 있거나 그 활동을 하는 이들 또는 협동조합 등 사회적 경제와 관련된 활동을 고민하거나 실천하는 이들 등을 초대해 주민자치기구 위원들이 함께 머리를 맞대고 지역을 공동체적으로 변화시키기 위한 고민과 논의들을 할 수 있다면, 이를 통해 지역을 공동체적으로 재편할 수 있는 다양한 아이디어와 그러한 자원들을 공유할 수 있을 것임

○ 여러 사람들이 함께 모여 이야기하는 것은 그 주제가 개인적인 것이든 공적인 것이든 간에 공감대를 형성하는 계기가 될 수 있으며, 그러한 공감대가 형성되면 거기에서 실천계획들이 자연스럽게 도출될 수 있음

○ 그런 점에서 공론장은 민주주의 또는 주민자치의 핵심적 개념이기도 하지만, 무엇보다도 주민들의 주체적 실천을 위한 계획과 결의가 자연스럽게 도출될 수 있는 장이라는 점에서도 주민자치 활성화를 위해 중요한 계기가 될 수 있을 것임

제6장
결 론

제1절 연구의 요약

제2절 충남 주민자치회 활성화를 위한 추진전략

제 6 장 결 론

제1절 연구의 요약

○ 현대사회는 고도의 역량을 갖춘 개인을 중심으로 한 유기적인 사회구조를 지니고 있으며, 이로 인해 국가중심 발전모델에서 국민 개개인의 행복을 중심으로 한 발전모델로의 전환이 요구되고 있음

○ 이에 우리나라는 주민에 대한 개인별 서비스 제공하며 시민에 대한 서비스를 언제나 우선으로 생각하는 패러다임인 지방 3.0을 구현하기 위해 노력하고 있으며, 지방 3.0 성공의 핵심요인은 주민과 소통하며 정보를 공유하고, 나아가서 행정역량과 주민수요를 맞추어가는 것임

○ 한편, 주민자치회는 지방분권에서 주민주권으로의 패러다임 변화에 대응하기 위한 주민이 주도하는 자치조직이고, 따라서 주민자치회는 지방 3.0의 주요한 과제 가운데 하나인 민관협치를 실천하기 위한 효과적인 수단이 될 수 있음

○ 그런데 충청남도의 논산시 벌곡면, 아산시 탕정면, 예산군 대흥면, 천안시 원성1동(안전안심마을 동시추진) 등 4곳은 주민자치회 시범실시 지역으로 선정되었으나, 현실은 시범실시 주민자치회 역량이 미흡한 실정으로 그 문제점을 다음과 같이 지적한 바 있음

○ 지역공동체 강화와 실질적 주민자치를 실현하기 위해서는 주민자치위원들이 진정한 권한을 가져야 하며, 이는 주민자치회의 구성과 밀접하게 연계될 수밖에 없고, 따라서 주민자치회 구성과 관련하여 선출과정에서

부터 주민들의 의사가 반영되는 절차와 그를 통한 주민들의 권한이 위임되는 실질적인 장치가 보장되어야 하는데 충남의 주민자치외는 그렇지 못한 면이 있었음

○ 실제 구성된 자치위원회 위원현황을 보아도, 자치위원의 연령대가 높거나 특정 성별에 편중되는 경향이 있을 뿐만 아니라, 주민이 직접 선출한 대표도 아니고, 직능별 대표도 아닌 모호한 지역 유지 집단인 경우가 많으며, 대부분 자치위원들이 새마을부녀회 등 2~3개 행정지원조직과 겸직하고 있는 경우가 많았음

○ 자치위원의 역량 역시 문제점으로 지적할 수 있는데, 대부분 자치위원들이 역량부족으로 월례회의에 참석하는 것에 만족하는 수준에 그치고, 활동계획 수립을 포함한 대부분 활동은 읍·면·동 담당 공무원이 주도하고 있는 실정이었음

○ 위와 같은 자치위원회 운영 및 구성상의 문제 외에도, 자치활동 운영상의 문제를 지적할 수 있는데, 시범대상 사업들 대부분 정부가 설계한 프로그램을 이용하는 수혜자로서의 지역주민으로의 모습이 그려지고 있고, 주민자치위원들은 행정의 보조자로서의 역할을 담당하고 있었음

○ 프로그램도 일부 분야에 편중되고, 지역사회 특성을 고려하지 못함으로써 지역사회 정체성 확립에도 기여하지 못하고 있으며, 운영 프로그램은 특정 프로그램에 편중된 경향이 있었음

○ 또한 주민자치회로의 제도개선과 권한부여에도 불구하고 시범사업에서 이러한 제도적 권한을 소화하고 수행해나갈 지역의 주민역량은 아직 취약하다는 점 역시 문제점으로 지적한 바 있음

○ 이러한 문제점을 극복하기 위하여, 충남의 지역여건과 행정환경을 고려하여 제시한 주민자치회의 활성화 방안은 다음과 같음

○ 첫째, 기존의 주민자치위원회가 제대로 활성화되지 못한 이유는 일상 활

동이 매우 미약하여, 주민자치센터의 운영과 사업을 기획하는 데에 있어 담당 공무원들이 필요한 안건을 제안하게 되고, 주민자치위원회는 단지 결정만 하게 되는 악순환이 반복되었던 것임

○ 따라서 주민자치회의 위원들은 주민자치센터 및 지역의 주민자치와 관련한 제반 활동들에 있어 일상적인 자기 역할을 설정하고 이를 실행할 필요가 있음. 즉, 주민자치회의 일상적인 활동을 활성화하여야 할 것임

○ 이를 위해서는 분과를 중심으로, 각 위원들이 자신이 속한 분과에 주어진 역할을 일상적으로 수행하고, 이러한 일상 활동의 내용을 분과회의를 통해 공유하며, 전체적으로 결정해야 할 안건을 도출하는 방식으로 전체 운영 시스템을 만들 필요가 있음

○ 둘째, 주민자치기구는 주민자치 활성화를 위한 제반 사업과 활동들을 기획하고 집행하는 '실행'을 위한 기구이므로, 주민자치기구 위원회 구성은 지역주민들 중 그러한 '실행역할'을 잘 수행할 수 있는 이들 중심으로 이루어질 필요가 있음

○ 따라서 지역사회에서 다양한 주민자치 사업을 실행하기 위한 의지와 투자할 시간이 충분하여야 하며, 다양한 주민자치 관련 활동을 현재 지역 내에서 수행하고 있거나 그러한 경험이 있는 이들이 필요할 것임

○ 셋째, 주민자치 사업이 보다 활성화 되어야 하는데, 주민자치 사업의 핵심은 보다 많은 주민들이 자발적이고 주체적으로 지역사회 활동에 참여하는 과정을 만들어내는 것이므로, 현재 가장 활성화되어 있는 문화·취미 강좌 프로그램 등을 이용하여 주민들에게 참여의 계기를 만들어주어야 하고, 강좌 사업 이외에도 주민들과 함께 지역의 현안을 자치적으로 해결하기 위한 활동, 그리고 이를 위한 지역사회의 다양한 자원들과의 네트워크 형성 등은 주민자치 활성화를 위해 매우 중요한 사업의 방식이자 내용이 될 수 있을 것임

○ 이 밖에도 공론장 활성화를 통해 주민자치를 활성화하는 방안을 제안한 바 있는데, 공론장은 사전적으로 “여러 사람이 함께 의논하는 장소 또는 환경”을 의미하며, 이러한 공론장은 민주주의의 가장 핵심적인 개념이기도 하고, 주민자치를 활성화시키는 데에 있어서도 가장 핵심적인 요소라 할 수 있음

○ 주민자치 활성화를 위해서는 무엇보다도 주민들의 참여가 활성화될 필요가 있으므로, 주민들 각자가 자기의 이해를 토로하고 나누는 기회 제공이야 말로 주민들의 참여에 더욱 적절한 방법이라 하겠음

○ 그런데 사람들이 집단으로 모여 자기의 이해를 이야기하다보면, 공통의 공감대라 자연스럽게 형성되곤 하므로, 일단 사람들이 모여 자신의 이야기를 자유롭게 할 수 있는 공론(共論)의 장을 다양하게 마련하는 것이 필요함

○ 여러 사람들이 함께 모여 이야기 하는 것은 그 주제가 개인적인 것이든 공적인 것이든 간에 공감대를 형성하는 계기가 될 수 있으며, 그러한 공감대가 형성되면 거기에서 실천계획들이 자연스럽게 도출될 수 있을 것임

○ 그런 점에서 공론장은 민주주의 또는 주민자치의 핵심적 개념이기도 하지만, 무엇보다도 주민들의 주체적 실천을 위한 계획과 결의가 자연스럽게 도출될 수 있는 장이라는 점에서도 주민자치 활성화를 위해 중요한 계기가 될 수 있을 것임

○ 또한 지역사회 주민조직 간 유기적 연계를 통해 지역사회 사회적 자본을 극대화하는 것이 지역사회발전의 중요한 전략이 될 수 있으므로 주민자치회가 행정 보조조직 수준의 역할에 머물게 할 것이 아니라 구심적 역할을 할 수 있도록 다른 조직과 더불어 종합적인 개선방안이 마련되어야 함

○ 주민과 주민자치회 위원의 참여와 수행 역량을 강화하기 위한 정책적 노력과 각종 지원도 매우 필요한 상황으로, 정부정책과 지역역량을 보완하

며 신뢰의 회복, 행정서비스의 효과성 제고 등 그 취지를 살리기 위해서는 보다 장기적인 관점에서 주민자치회 정책이 추진될 필요가 있을 것이며, 아울러 실제적인 주민자치의 역량을 강화시킬 수 있는 다양한 방안이 병행되어야 할 것임

○ 이렇게 주민자치회의 역량강화를 통해 진정한 근린자치 기능이 구현된다면, 주민자치회 중심의 지역사회 네트워크 구축 및 지역공동체 활성화를 기대할 수 있을 것이며, 나아가 국민행복을 제고하여, 이를 국가발전과 선순환 구조로 형성하기 위한 기반이 마련될 수 있을 것임

제2절 충남 주민자치회 활성화를 위한 추진전략

○ 충남형 주민자치회를 활성화하기 위한 개선 방안은 다음과 같이 주민자치회의 구성, 운영, 조직, 역량, 그리고 평가 및 제도의 차원에서 검토될 수 있음

□ 주민자치회의 구성

○ 행정과정에 대한 주민 참여가 미비하고, 주민의 참여의식도 높지 않은 현재와 같은 상황에서, 주민자치회는 가장 주목받는 주민참여제도의 일환이라 할 수 있음. 그러나 문제는 주민자치회 운영이 이러한 목적과 취지에 부합하지 못하고 있다는 것임

- 현재 충남의 많은 지역의 주민자치회가 관변단체 혹은 전현직 이장으로 구성되어 이들의 대표성 문제가 제기될 수 있음

○ 전문성을 갖춘 위원을 선임하려는 의지는 있지만, 행정구역 내에서 위원을 선임하고자 하는 지역주의를 벗어나서 위원을 선임할 수 있어야 할 것임

- 즉, 해당 읍·면·동에 주민등록이 되어 있거나 사업장 주소를 가지고 있는 사람으로 위원 자격이 한정되어 실질적으로 해당 읍·면·동에 대한 관심을 가진 출향민 또는 실거주민들은 주민자치회에 참여할 수 있는 기회가 봉쇄되어 있으므로 이에 대한 개선이 필요함

○ 분파적 이해의 문제와 관련하여 중요하게 고려할 것은 '인적 전문성'의 활용 문제인데, 예를 들면 관변단체 활동 경험이나 교육배경, 사회경력(직업 등)을 감안한 위원 선정은 전문성을 제고할 수 있는 손쉬운 방법이 될 수 있으나 이는 주민자치회의 대표성(다양한 선호와 전문분야로 구성)과 마찰을 가져올 수 있고, 출신 지역과 관련 이해집단과의 유착이나 사적 이해추구 등의 부작용을 낳을 수 있음

○ 따라서 위원의 청렴성 확보장치 마련이 중요함

- 위원 위촉 시, 본인의 동의하에 부패행위 등에 대한 사전 과거전력의 조회 등을 의무화하도록 함
- 민간위원일 경우라도 주민자치회 활동과 관련하여 금품수수 등과 관련된 불법행위시 벌칙적용에 있어서 공무원으로 의제하여 처벌하는 안 등을 마련할 필요가 있으며, 다만 이 경우 개별 법률에 처벌근거 마련이 필요할 것임

○ 분파적 이해를 극복하는 소극적 방법은 이해관계가 걸린 사안에 대한 심의나 표결에 있어서 '회피'를 제도화하는 것임

- 위원이 특정사안에 대해 직접적이고 명백한 개인적 또는 재정적 이해관계가 있을 때 주민자치회의 표결에서 기권하도록 하거나, 이해가 걸린 사안에 대해서도 보다 엄격한 기준을 적용하여 사전에 제척이 가능하도록 제도화가 필요함

☐ 주민자치회의 운영

○ 위원의 사기의 고양임. 이를 위해 수당, 활동비, 물적 지급 등의 수단을 현실화하고 주민자치회의 의견을 정책에 적극적으로 반영시키는 것을 들 수 있을 것이고, 또한 주민자치회의 원활한 운영을 통해 주민자치회를 소수의 위원이 지배하는 현상으로부터 방지하여야 할 것이며, 행정기관의 주민자치회에 대한 책임전가를 방지하고 독립성을 부여하며 사기를 진작시킬 필요가 있음

○ 또한 주민참여 및 주민의 관심도 등을 제고하기 위한 조치 강화가 요구됨. 중앙정부와 달리 지방자치단체의 주민자치회 주요사업은 주민생활 의제가 많기 때문에 주민접근성이 높은 지방자치단체 업무의 특성을 살리기 위해서는 주민자치회의 투명성을 강화하기 위한 몇 가지 조치가 필요함

- 첫째, 주민자치회 활동의 공개를 제도화 할 필요가 있음. 예를 들면 주민자치회 공개모집 과정부터 선정에 이르기까지 과정을 공개하고, 회의록을 철저히 관리하며 주민자치회 활동 수준에 따라 관련 정보를 온라인 등을 통해서 외부로 공개하는 등의 절차(각 위원들의 출석률 제시, 사전 일정 제시, 논의사항 요약정리 공시, 결정공시 등)가 필요하다 하겠음
- 둘째, 나아가 원칙적으로 주민자치회의 구성 및 운영은 공개로 하되 특별히 필요한 경우에 한해서 비공개로 하는 것이 참여를 지향하는 지방자치단체 주민자치회 제도 원리에 더 적합함

○ 주민자치회의 운영과 관련하여 현재 일선 읍·면·동 공무원들의 업무가 추가되어 읍·면·동 인력운영에 어려움이 발생하고 있으므로 이러한 어려움을 해결하기 위한 인력보강 등의 행정적 지원이 필요하고 이를 위해서는 조직진단을 통한 업무량 분석을 실시하여 적정인력이 확보되도록 해야 할 것임

○ 현재 충남 주민자치회 시범사업 추진과 관련하여 안전행정부의 사업예산 지원이 계획대로 추진되지 못해 사업진행에 어려움을 겪고 있는 실정임

☐ 주민자치회의 조직

○ 주민자치회가 활성화되기 위해서는 중간지원 조직의 형태와 기능으로 유지되는 것이 바람직함

○ 충남 주민자치회의 경우도 특정사업에만 매달리지 말고 다양한 분야의 사업을 추진하면서 복지 및 사회서비스, 지역의 주요한 공공 서비스를 제공하는 지역커뮤니티 협의회나 볼런터리 협의회의 기능을 더욱 강화하는 코디네이터의 역할을 수행해야 함

- 특히 벌곡면 주민자치회 시범사업의 경우 다양한 분야(마을기업형, 지역복지형, 안전마을형, 다문화형) 등에서 사업을 전개하고 있는 것은 바람직하다고 여겨짐

○ 중간지원 조직의 형태를 구비하는 것이 중요한 이유는 다음과 같음

- 중앙정부 주도의 획일적인 정책과 서비스 제공이 삶의 질에 대한 다양한 서비스 수요를 충족시키는 데 한계를 보이면서 지역의 수요에 신속하게 대처하고 서비스 공급의 사각지대에 있는 특정한 커뮤니티나 집단의 필요를 충족시킬 수 있는 유연성을 높이려면 지역의 자율성과 지역에 맞는 최적의 서비스 개발에 주민자치회의 참여가 중요
- 공공서비스 전달의 분권화와 커뮤니티 참여는 정책 효과성을 높이는 반면, 복잡성의 증가, 책임성의 분산, 행정의 분절화 등을 초래하여 둘 이상의 부문이나 조직 사이의 활동을 조정하는 가교 역할의 필요성이 높아지고 있음
- 정부가 독점적으로 서비스를 제공하던 방식에서 벗어나 서비스 유형과 특성에 따라 지방정부와 민간 부문의 파트너십에 의한 서비스 공급이 증가하고 있어, 이에 따라 혁신적이고 서비스나 프로그램에 특화된 목

표 지향적인 파트너십이 출현하고 있음. 특히 하드웨어 위주의 지역개발에서 벗어나 지역의 고유한 정체성을 바탕으로 한 차별화된 소프트웨어적 접근이 강조되면서 지역의 다양한 자원과 이해당사자의 네트워크에 의한 협력이 중요해지고 있고, 이에 따라 정부의 한계를 보완하면서 공동의 목표를 향해 상호협력과 커뮤니케이션을 촉진하고 지역사회 내 관계망을 형성할 수 있는 코디네이터로서 제3자인 중간지원조직이 필요

☐ 주민자치회의 역량

○ 주민자치회의 역량을 강화하기 위해서는 주민교육이 전문성을 확보하여야 함

- 주민들의 다양한 계층을 고려하여 대상에 따른 주민교육 프로그램을 개발해야 함
- 학습프로그램을 통해 사람들은 주민참여를 위해 필요한 지식과 능력을 갖출 수 있음. 현재의 정치적 갈등과 전개양상의 배경에 대하여 진지한 정보를 습득할 수 있으며 대화와 의견의 교환, 논쟁적 대립토의를 위한 장소를 찾을 수도 있음. 또한 공론장에서 자신의 입장과 견해를 주장하거나 참여능력을 기를 수도 있음

○ 다양한 대상을 고려한 맞춤형 교육은 주민의 참여를 유도할 것이고 주민참여의 확대는 결국 지방 민주주의를 발전을 이끄는 데 주도할 것임

○ 뿐만 아니라 전문성을 갖춘 주민교육은 주민자치회 운영에 도움이 될 만한 서비스를 제공할 수 있음. 사실상 주민교육 관련 프로그램이나 행사는 주민들에게 주민자치회 사업추진을 위해 필요한 분야의 전문지식을 갖추도록 하는데 직접적으로 기여할 수 있음

- 회계, 경영, 홍보 및 마케팅, 향토자원 개발, 복지 및 안전관련 교육 프로그램을 활성화하여 주민자치위원들이 실질적으로 사업을 추진할 수

있도록 역량강화 기회를 제공할 필요가 있음

□ 주민자치회의 평가

가. 평가의 기본방향

○ 주민자치회 사업은 정부가 여타 기관이나 조직에 대해 재원을 지원하고 이를 통해 공공서비스를 제공하는 것과는 차이가 있음

- 여타기관이나 조직에 대한 재정지원은 효율성 제고라는 목적이 가장 중요하지만 주민자치회 추진사업은 단순히 효율성 차원에서만 접근해서는 곤란하며 오히려 주민자치회의 발전을 후원하는 성격이 포함되어 있음
- 따라서 평가모형과 평가지표를 개발함에 있어서도 주민자치회의 성장과 발전을 유도해야 하는 점이 충분히 반영되어야 함

○ 평가는 일종의 점검 작업이며 평가의 결과는 관련자들에 대한 설득이라는 요소를 포함함

- 주민자치회에 대한 정부의 지원사업에도 일정한 경쟁이 존재하며 또한 평가의 결과를 익년도 사업 지원여부의 결정 시에 반영하는 게 바람직할 것임
- 따라서 가장 기본적인 원칙으로서 공정성과 객관성을 보장할 수 있는 방향으로 평가모형과 평가지표가 구성되어야 함

○ 주민자치회 사업도 정부가 재정을 지원하는 사업인 만큼, 정부의 각종 평가제도와 유사 또는 동일한 유형의 평가모형을 구축하는 것이 바람직함

○ 평가지표의 설정에 있어서 정량지표(quantitative indicator)보다는 정성지표(qualitative indicator)를 우선적으로 고려해야 함

- 공공부문의 특성 중의 하나가 계량화된 지표를 사용하여 그 결과를 측정하는 것이 매우 곤란하다는 것임

- 이는 주민자치회도 예외가 아니어서 재정지원대상 사업들의 경우 정부가 추진하는 사업보다 훨씬 더 사업성과의 구체성이 낮다고 할 수 있음
- 따라서 정량지표는 유용성과 타당성의 측면에서 볼 때 한계가 있을 수 밖에 없으므로 정성지표를 우선적으로 고려하는 것이 바람직함

○ 평가지표의 수가 지나치게 많아서는 곤란하며 지표의 내용은 명확해야 함
- 지표수가 적을수록 좋다는 것은 평가를 하는 평가자나 평가를 받는 피평가자가 지표의 종류와 내용에 대한 충분한 이해와 함께 적용상의 편리성이 동시에 제고되어야 하기 때문임
- 지표의 수가 많으면 측정결과의 신뢰성이 향상될 가능성은 있지만 반대로 지표를 적용하는 과정에서 통제의 어려움이 따르고 비전문가들에 대한 설득력이 저하될 가능성이 많음

나. 평가지표의 구성

① 단체역량부문

○ 단체역량부문의 평가지표로는 조직체계, 재정관리체계, 위원의 업무처리 능력의 세 가지 지표를 선정하였음

○ 이것은 조직의 기본요소인 조직, 인사, 재정의 3대 핵심요소를 구성요소로 삼은 것임

② 운용과정부문

○ 운용과정부문의 평가지표는 계획대비사업추진도, 관련기관과의 협조, 외부인력의 활용, 추진방식의 적절성, 예산관리의 투명성, 예산관리의 효율성 등 6개 지표로 구성할 수 있음

○ 계획대비사업추진도는 가장 기본적인 지표로서 사업이 본래의 계획대로 추진되고 있는지의 여부를 판단하기 위한 것이며 이것은 사업추진의 성

실성을 판단하는 중요한 지표가 됨

○ 관련기관과의 협조는 주민자치회들 간의 네트워크를 강화하고 여타 기관들과의 협력관계를 유지함으로써 재정지원사업의 성과를 제고하는 노력을 기울였는가를 판단하기 위한 지표임

○ 외부인력의 활용은 사업의 효과적 추진을 위해 자원봉사자와 관련분야의 전문가들을 적절히 활용함으로써 주민자치회의 저변을 확대하는 동시에 전문성을 제고할 수 있는 노력을 기울였는가를 판단하기 위한 것임

○ 추진방식의 적절성 지표는 사업의 목적을 달성하기 위한 효과적 수단들이 제대로 갖추어져 있는지 그리고 사업대상 집단(target population)이 적절하게 선정되었는지를 판단하기 위한 것임

○ 예산관리의 투명성과 예산관리의 효율성은 정부지원 사업에서 가장 필수적으로 고려되어야 할 부분이며, 특히 공익성을 추구하는 주민자치회의 특성상 중요한 지표라고 할 수 있음

○ 주민자치회의 가장 중요한 특징은 영리를 추구하지 않으면서 공익적 성격의 기능들을 수행하는 것인 만큼 자치단체와 주민으로부터의 사회적 신뢰를 확보하는 것이 매우 중요하며 이의 핵심적 요건 중의 하나가 바로 예산과 재정의 투명성을 제고하는 것임

③ 사업성과부문

○ 사업성과부문은 사업계획의 달성도, 사업성과의 수준과 범위, 자체평가의 수준, 그리고 파트너십 구축수준 등 4개의 지표로 구성되어 있음

○ 사업계획의 달성도는 단순히 사업계획서상에서 제시했던 목표들이 실제 달성되었는지의 여부를 판단하는 지표임

○ 사업계획달성도 지표가 사업목표의 완수 정도를 측정하는 것이라면, 사업성과의 수준과 범위는 사업이 실제 어느 정도의 성과를 거두었는지를

판단하기 위한 지표임

○ 이 지표는 실제 평가대상이 되는 사업 내용의 특성에 따라 7가지 유형으로 분류하였음

- 즉, 주민자치회가 수행하는 사업은 크게 7가지 유형으로 분류해 볼 수 있는데 지역복지, 안심마을, 마을기업, 다문화 등이 이에 해당됨

○ 앞서 제시한 지표와 뒤이어 제시할 지표들이 모든 평가대상사업에 공통적으로 적용되는 지표들인데 반해 사업성과의 수준과 범위는 평가대상사업의 특성에 따라 7개 유형 중 해당되는 특정 유형의 측정기준을 적용하는 것임

○ 자체평가는 주민자치회가 자신들이 추진한 사업에 대한 스스로의 평가를 통해 문제점과 잘된 점을 스스로 인식함으로써 단체의 역량강화와 발전에 도움이 되는 기회를 갖도록 하기 위한 것이라 할 수 있음

○ 끝으로 사업성과를 측정하는 중요한 지표의 하나로 파트너십 구축수준을 제시하였음

- 서두에서 언급한 바와 같이 거버넌스 패러다임의 등장과 함께 공공문제의 해결에 있어서 주민자치회의 역할의 중요성이 더욱 증가하고 있는 상황도 고려하였음

○ 이상과 같은 논리에 따라 구성된 평가지표를 제시하면 <표 6-1>과 같음

<표 6-1> 평가지표 모형(안)

평가부문	평 가 지 표	세 부 지 표
단체역량	1. 조직체계	① 사업담당 책임자 지정여부 ② 적절한 주민대표성 여부
	2. 재정관리체계	① 재정관리의 체계성 ② 전체예산 중 자주재원 비율
	3. 위원의 업무추진능력	① 담당자의 업무 이해도와 책임부여 정도 ② 사업관련 제반 업무자료의 관리수준
운용과정	4. 계획대비 사업추진도	① 사업계획서 대비 사업 추진 정도 ② 사업 추진 일정 및 방법 변경의 타당성
	5. 관련기관과의 협조	① 외부자원의 활용노력 ② 유사사업추진 민간단체와의 상호협조정도
	6. 외부인력의 활용	① 자원봉사자 활용 정도 ② 전문가의 참여 및 활용정도
	7. 추진방식의 적절성	① 사업추진방식의 목표와의 연계성 ② 사업 대상 집단 확보의 적절성
	8. 예산관리의 투명성	① 사업계획상의 자체예산 확보 준수 정도 ② 집행예산의 근거자료 확보정도
	9. 예산관리의 효율성	① 예산지출내용의 합목적성 ② 예산사용근거의 적절성
사업성과	10. 사업계획 달성도	① 사업목표의 완수 정도 ② 지원금액 대비 사업성과의 정도
	11. 사업성과의 수준과 범위 (사업내용의 특성에 따라 구분하여 적용)	① 서비스제공의 충실성 ② 사회적 기여도
		① 사업성과물 내용의 충실성 ② 사회적 기여도
		① 수혜집단의 참여도 및 반응도 ② 장기적 파급효과
		① 성과물의 내용적 충실성 ② 성과물의 활용가능성과 범위
	12. 자체평가의 수준	① 자체평가의 근거와 내용의 타당성 ② 자체평가 결과의 활용방안 도출 수준
	13. 파트너십 구축 수준	① 시정사업과의 연관 보완 정도 ② 관련기관 및 단체와의 파트너십 구축수준

☐ 주민자치회 제도

○ 주민참여와 주민자치를 현실화하기 위해서는 이를 제도화하는 것이 중요한데, 먼저 기존의 주민자치센터의 법적 성격으로 인해 발생하는 한계를 극복하기 위해서는 주민자치회를 법인화하는 방안에 대한 고려가 필요함

○ 현재 존재하는 비영리단체들을 법적으로 보면, 크게 법인화가 되어 있는 경우와 '법인격 없는 단체'로 머물러 있는 경우로 나누어 볼 수 있는데, 법인이란, 자연인 이외의 것으로서 법인격(권리능력)이 인정된 것, 즉 권리·의무의 주체가 될 수 있는 것을 말함

○ 현행법상 일정한 목적과 조직하에 결합한 사람의 단체인 사단 또는 조합과 일정한 목적에 바쳐진 재산인 재단이라는 실체에 대하여 법인격이 부여되면 사단법인 또는 재단법인이 성립하도록 되어 있으며, 이 가운데 특히 사단법인은 일정한 목적을 위하여 결합한 사람의 집단이 실체라는 점에서 재단법인과 구별할 수 있음

- 이러한 법인은 법률의 규정에 의하지 아니하면 성립하지 못하며(민법 제 31조), 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립하게 됨(동법 제33조)

○ 비영리 법인에 대하여 포괄적인 규정을 하고 있는 것은 민법이지만 그 외에도 영역별로 법인에 관한 법률이 존재하고 있고, 현재 비영리단체의 상당수가 사단법인으로 되어 있음

○ 그러나 우리나라의 많은 비영리단체들은 법인화를 하지 않고 활동하고 있는데, 이러한 비영리단체들은 법적으로는 "법인격 없는 사단"으로 분류되고, 이는 단체의 실질이 사단임에도 불구하고 법인격이 없는, 즉, 법률에 의하여 권리능력을 부여받지 못하고 있는 사단을 말하며, 이들의 법인화를 위해서는 주무관청의 허가나 설립등기를 마쳐야 함

○ 또한 사단이 성립하기 위해서는 그 조직·운영에 있어서 구성원의 개인적 활동으로부터 독립하여 단체 독자의 활동을 영위하고 구성원의 탈퇴나 가입에 의하여 그 동일성을 잃지 아니하며, 그 조직에 의하여 대표의 방법, 총회의 운영, 재산의 관리 기타 단체로서의 주요한 근본규칙이 확정되어 있어야 하고, 최소한 다수결 결의가 가능할 만한 3인 이상의 구성원이 존재하여야 함

○ 그러나 법인격 없는 사단 역시, 민사소송 및 행정소송에 있어서 원고나 피고가 될 수 있는 당사자 능력이 있으며, 현재 우리나라 법원은 '법인격 없는 사단'에 대해서도 일정한 범위 내에서 권리주체성을 인정하고 있음

○ 또한 법인격 없는 사단에 대해서는 민법의 사단 법인 규정 중 법인격을 전제로 하는 규정을 제외하고는 유추 적용된다고 보며, 사단법인과 마찬가지로 자율성이 보장됨

○ 따라서 법인격 없는 사단의 경우, 법인격이 있는 단체와 법률적 지위에 있어서 큰 차이는 없음

○ 법인화 문제는 장점과 단점을 모두 안고 있는데, 현행 제도하에서는 법인의 설립이나 정관변경, 재산 처분 시에 주무관청의 허가를 받아야 하고, 임원 취임 시에도 주무관청의 승인을 받아야 하며, 또한 주무관청의 감독 및 감사를 받아야 하기 때문에 비영리 단체가 법인화 하는 것이 유리한지 여부에 대해서는 그 단체의 목적, 활동내용 등을 고려하여 판단하여야 함

○ 주민자치회의 경우, 법인이 아니더라도 자치사업 수행과 사회적 활동이 가능하기 때문에 법인격 없는 주민자치회가 문제가 없다고 할 수도 있겠으나, 주민자치회가 위임 위탁사무 수행으로 기능이 확대될 경우, 재정 및 회계 관리 등에서 어려움이 발생할 여지가 있음

○ 주무관청의 허가나 설립 등기가 필요한 '법인격 있는 주민자치회'의 경우

대외적인 신뢰성을 높일 수 있고, 정부로부터의 재정지원 및 세제지원 혜택을 받을 수도 있으며, 법인화를 계기로 내부업무체계를 정비할 수 있다는 점에서 보다 유리하다고 판단됨

○ 뿐만 아니라, 주민자치회는 임의적인 순수자치기구적 성격과 행정지원적 성격을 모두 갖고 있지만, 실질적인 주민자치 활성화를 도모하고 주민자치회의 재정문제를 해결하기 위해서는 행정지원적 성격이 보다 중요하므로, 현재는 조례를 통해 주민자치회를 20～30명 등으로 구성하도록 규정하고 있지만 인원을 확대하고, 법인격을 부여받을 수 있도록 하는 후속적인 조치가 마련되어야 할 것임

○ 다만, 법인이 되면 주무관청의 감독(예컨대, 자료제출 의무)을 받기 때문에 단체의 자율성을 해칠 수 있다는 점에 유의하여야 함. 즉, 상급기관으로부터의 통제가 가능하다는 점에서 조화문제가 야기될 수도 있으므로, 법인화 문제는 별도 법률에 의해 구체적으로 규정하는 것이 바람직할 것임

○ 예컨대, 비영리민간단체지원법과 마찬가지로 자치위원회가 일정요건을 충족하는 경우 등록하도록 하는 등록제에 대해서도 고려해볼 필요가 있는데, 비영리민간단체지원법의 경우, 첫째, 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것, 둘째, 구성원 상호 간에 이익분배를 하지 아니할 것, 셋째, 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것, 넷째, 상시 구성원수가 100인 이상일 것, 다섯째, 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것, 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것을 등록의 요건으로 규정하고 있음(비영리민간단체지원법 제2조)

○ 그러나 동법은 비영리민간단체가 정부로부터 재정지원을 받기 위한 등록제도를 도입한 것에 불과하고, 법인화의 필요성은 충족시켜 주지 못하고 있으므로, 자치위원회가 간편하게 법인격을 취득할 수 있도록 '주민자치

회지원법(가칭)'의 제정이 필요할 것임

○ 이러한 주민자치회의 사단법인화는 현재의 주민자치회의 형식적인 역할과는 다른 차원으로 발전할 수 있는 계기가 될 수 있으므로, 이를 위한 법적 기반을 조속히 마련하여 주민자치회가 제대로 운영될 수 있도록 해야 할 것임

○ 또한 기초자치단체만의 주민자치회가 아니라 국가 및 광역정부의 주민자치지원시스템이 동시에 작용해야 주민참여 및 주민자치가 가능할 것이므로, 주민자치를 지원하는 시스템의 구성주체는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등의 네트워킹이 중요함을 명심해야 할 것임

참고문헌

곽현근(2008). 지역사회 사회자본에 미치는 동네효과에 관한 연구. 「지방정부연구」, 11(4).

곽현근(2012). 읍·면·동 근린자치의 방향과 과제

김동희(2007). 행정법Ⅱ, 서울: 박영사

김학로(1997). 지방행정의 이론과 실제, 서울: 박영사.

김형배(1989). 단체자치와 주민자치, 지방자치(4), 지방자치경영연구소.

박연호(2003). 행정학 신론, 서울: 박영사.

백완기(2007). 행정학, 서울: 박영사.

소진광(2011). 근린자치의 경제적 효과. 월간 「지방행정」. 2011년 10월호.

송민정(2002). 지방자치시대의 주민참여 활성화에 관한 연구, 원광대학교 대학원 석사학위 논문.

심익섭(2011). 「주민자치회」의 제도화 전망과 쟁점. 제1차 주민자치포럼자료집, 열린사, 시민연합(2011.7.19.)

심익섭(2012). 주민자치와 마을공동체, 서울시 주민자치아카데미자료 (주민자치위원 중견과정) 서울특별시·(사)한국자치학회.

오재일(1992). 자치시대에 있어서 주민의 자세와 역할, 법률행정논문집, 전남대학교 법률행정연구소.

유재원(1995). 지방자치 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안, 서울: 한국행정연구원.

윤용희(1995). 지방자치론, 서울: 대왕사.

이종수(2010). 공동체주의의 이론적 전개와 자유주의와의 논쟁 고찰: 자치공동체의 이론적 토대 확장을 위한 재해석. 지방정부연구, 14(3): 5-22.

정두숙(2006). 한국지방자치와 시민참여에 관한 연구:Citizen Governance를 향하여, 조선대학교 대학원 박사학위논문.

정세욱(2004). 지방자치학, 서울: 법문사.

조성규(2001). 지방자치제의 헌법적 보장의 의미, 공법연구 30(2), 한국공법학회.

한국지방자치학회 편(1995). 한국지방자치론, 서울: 삼영사.

허근행(2007). 주민자치위원회의 자율성과 대응성에 대한 자치위원들의 인식에 관한 연구-평택시를 중심으로-, 고려대학교 행정대학원 석사학위논문.

Alford, Robert R.(1969). Bureaucracy and Participation. New York: Rand Mcnally and Co.

Chaskin, R. J.(1997). Perspectives on Neighborhood and Community: A Review of the Literature. Social Service Review, 71(4): 527-548.

Davies, W. K., and Herbert, D. T.(1993). Communities within Cities: An Urban Social Geography. London. Belhaven Press.

Forrest, R, and Kearns, A.(2001). Social Cohesion, Social Capital and the Neighborhood. Urban Studies, 38(12): 2125-2143.

Heinelt, Hubert.(2012). Community Center and Citizens' Participation in the Context of Reforms at the Local Level. Grassroots Democracy and the Role of Community Center. 26th Joint International Seminar on Local Autonomy. Hanyang University & Friedrich Naumann Stiftung. Seoul(Oct.25,2012).

James V. Cunningham(1972). "Citizen Participation in Public Affairs", in Public Administration Review Vol.32, Special Issue, October.

Lowndes, V., and Sullivan, H.(2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. Public Administration, 86(1): 53-74.

Lueder, Klaus, Hrsg.(1997). Staat und Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot.

Okamoto, Mitsuhiko.(2012). Neighbourhood Association and Community Centres in Japan. Grassroots Democracy and the Role of Community Center. 26th Joint International Seminar on Local Autonomy. Hanyang University & Friedrich Naumann Stiftung. Seoul (Oct.25,2012).

Somerville, P.(2005a). The Potential for Neighbourhood Governance in England. Paper presented to the ENHR conference in Reykjavik, Iceland, on Housing in Europe: New Challenges and Innovations in Tomorrow's Cities, 29 June-3 July 2005.

Somerville, P.(2005b). Community governance and democracy. Policy and Politics, 33(1): 17-114.

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

Samuel P. Huntington and John M. Nelson(1976). Political Participation in Developing Countries, Boston: Harvard Univ. Press.

Sherry R. Arnstein(1969). "A Ladder of Citizen Participation" in Journal of the American Institute of Planners Vol. 35, No. 4, July.

Sullivan, H. (2001). Modernization, Democratization and Community Governance. Local Government Studies, 27(3): 1-24.

Suttles, G. D. (1972). The Social Construction of Communities. University of Chicago Press.

Verba, Sidney Verba(1967). "Democratic Particpation" in The Annals of the American Academy of Political and Social Science, September.

Wollmann, Helmut Hrsg. (2009). Local Governance Reforms in Global Perspective. Wiesbaden: VS Verlag.