

주민자치회 정착을 위한 협력네트워크 구축방안

A Study on the Cooperation Network Making Method to Take
Root Local Community

2015. 9.

연구진

김필두 (연구위원)

류영아 (수석연구원)

주민자치회 정착을 위한 협력네트워크 구축방안

발행일 : 2015년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 서울특별시 서초구 반포대로30길 12-6

전 화 : Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 우노디자인 Tel. 02)2275-9718

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-408-1

서 문



1995년 주민의 손으로 직접 단체장을 선출하기 시작하면서 우리나라의 민선 지방 자치는 정식으로 출발하였으며, 2015년에 20년을 맞이하게 되었다. 지방자치의 궁극적인 목적은 지역주민들이 바라는 바람직한 방향으로 삶의 질을 향상시키는 것이다. 그렇기 때문에 주권자인 주민이 직접 선출한 대표자들은 지역발전과 주민복지 증진을 위하여 노력하는 동시에 주권자인 주민들이 지역의 정책결정과정에 적극적으로 참여할 수 있는 다양한 통로들을 제도적으로 보장하는 것이 필요하다.

민선지방자치 20년을 맞이하여 정부는 생활자치로의 패러다임 전환과 주민밀착형 행정조직 개편을 지방행정 개혁의 목표로 제시하고 대통령소속의 지방자치발전위원회에서 지방자치발전종합계획을 수립하였다. 이 종합계획의 핵심 8대 과제 중의 하나가 주민자치회의의 구성과 운영이다. 이에 앞서 2010년 제18대 국회에서 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 제정하여 주민자치회의의 법적 근거를 마련하였다.

‘풀뿌리자치의 활성화와 주민의 민주적 참여의식 고양(특별법 제27조)’을 목표로 하여 설치되는 “주민자치회”는 주민의 대표로 구성되는 주민자치기구이다. 그러나, 지역사회 안에서 이루어지는 주민생활과 관련된 일을 주민자치회가 단독으로 처리할 수는 없고 행정을 비롯한 지역사회의 다양한 단체들과 협력에 필수적이다.

본 연구는 주민자치회를 중심으로 하여 지방공무원, 지역사회단체, NGO, 각종 직능단체 등과의 협력네트워크를 구축하는 것을 목적으로 삼고 있다.

본 보고서가 주민자치의 성공 요건인 지역공동체간의 네트워크를 성공적으로 구축하고 이를 효율적으로 운영할 수 있는 지침서가 될 것이라고 기대한다.

2015년 12월

한국지방행정연구원 원장 하 혜 수

요 약



본 보고서의 연구목적은 주민자치회의 성공적인 정착을 위하여 주민자치회, 협력 네트워크, 공동체 등과 관련된 문헌을 분석하고, 주민자치회 시범실시 사업의 내용을 분석하여 주민자치회 시범실시를 평가하고 주민자치회를 정착시킬 수 있는 협력 네트워크모형을 개발하는 것이다. 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 지방공무원, 주민자치회 위원, 일반 주민 등을 대상으로 설문조사 및 심층면접을 실시하였다.

제2장에서는 주민자치회 협력네트워크에 대한 일반적인 이론을 고찰하였다. 근린자치가 추구하여야 하는 궁극적인 비전과 목표는 ‘살기 좋은 마을을 주민들 스스로의 힘으로 만드는 것’이다. 이는 주민자치의 비전과 일치한다. 이어서 커뮤니티와 주민자치회의 관계에서 지역사회의 문제를 해결에 가장 유용한 조직이 주민자치회라는 것을 논리적으로 설명하였다. 협력네트워크 구축과 주민자치회의 관계에서 거버넌스 개념의 등장과 새로운 환경변화에 따른 효과적인 사회 운영의 방식을 모색하고자 하는 배경에서 출발한 것이라는 점을 감안할 때, 네트워크 거버넌스의 효과성에 대한 탐구와 효과적인 네트워크 관리라는 측면은 중요한 의미를 지닌다.

제3장에서는 주민자치회의 개요를 설명하고 협력네트워크 구축을 위한 조사분석을 실시하였다. 주민자치회의 도입 배경으로는 주민자치 강화 요구의 심화, 기존 주민자치센터의 한계 극복 등이다. 주민자치회의 설치 운영에 필요한 근거법령의 제정을 준비하는 과정에서 지난 2010년 9월 제18대 국회에서는 여·야의 합의로 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 제정하고, 19대 국회에 들어와서 2013년 5월에 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』으로 대체입법하고 이명박 정부 때 임기가 만료된 지방행정체제개편위원회의 기능과 역할을 승계하기 위하여 박근혜 정부에서는 지방자치발전위원회가 대통령 소속위원회로 출범하여 주민자치회의 설치와 운영에 관련된 정책과 계획들을 수립하고 있다. 주민자치회의 모형은 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3가지로 구성되는

데, 협력형을 선정하여 31개 읍면동을 대상으로 주민자치회를 시범 실시하였다. 주민자치회 정착을 위한 협력네트워크의 구축을 위한 조사분석을 실시하였다. 주민자치회와 지역사회의 협력적 네트워크 구축을 위한 상황요인변수들은 신뢰, 참여조직의 수, 목표 공유, 네트워크 역량 등이다. 조사분석의 목표를 달성하기 위하여 지방공무원과 주민자치회위원의 인식을 설문조사하고, 설문조사 결과를 바탕으로 보완 조사를 수행하였다.

조사 분석 결과에 따르면, 읍면동을 대표하는 조직으로 주민자치회를 선택하였으며, 읍면동 자치활동의 주체는 주민자치회라고 응답하였다. 주민자치회장의 역량에 대해서는 긍정적으로 평가하지만, 주민자치위원의 역량은 보통이라고 평가하였다. 주민자치회가 지역의 다른 사회단체와의 관계에 대해 개방적인 모습을 보이고 지역 사회에서 자주 교류하고, 지역사회단체들이 주민자치회에 참여하고 있었다. 이러한 분석결과는 주민자치회가 대외 네트워크나 협력이라는 측면에서는 긍정적인 가능성을 보이고 있음을 알 수 있다. 주민자치회가 다른 사회단체나 읍면동 공무원과의 갈등은 ‘거의 없다’ 또는 ‘전혀 없다’라고 응답한 경우가 과반을 넘게 나타났으며 협력의 정도도 긍정적인 것으로 나타났다.

협력네트워크 구조의 유형은 중앙중심형 네트워크, 탈 중심적 네트워크, 혼합형 네트워크 등으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 혼합형 네트워크 모델을 채택하였다.

주민자치회가 분과위원회 중심으로 사업을 추진하게 되므로 분과위원회가 독자적인 조직 체계를 형성하고 분과위원회별로 개별적인 협력네트워크를 형성하는 탈 중심적 네트워크 모델이 적용 된다. 다만, 이들 분과위원회별 협력네트워크는 주민자치회 조직의 큰 틀 안에서 활동하게 되므로 주민자치회를 정점으로 중앙중심형 네트워크를 형성하게 된다. 중앙중심형 네트워크의 중심 조직은 주민자치회를 운영하는 주민자치위원회가 될 것이고, 탈 중심적 네트워크는 주민자치회의 각 분과 위원회가 될 것이다. 여기서는 주민자치회 시범 실시과정에서 주민자치회의 핵심 사업으로 예시한 지역복지, 안심마을, 마을기업, 평생교육, 다문화어울림, 도심창조 등을 중심으로 각각의 분과위원회를 구성하고 분과위원회별로 각각 개별적인 네트워

크를 구축하여 독자적으로 운영하게 된다.

주민자치와 관련된 협력네트워크의 참여자는 주민자치회와 그 산하 분과위원회, 공무원 조직(시군구, 읍면동), 금융기관, 사기업, 종교단체, 아파트입주자단체, 학부모단체, 지역상인단체, 직능단체, NGO, 개인으로서의 주민 등이 있다. 협력네트워크의 참여자들은 단체를 대표하거나 개인자격으로 주민자치회의 각 분과단위로 구성된 협력네트워크에 참여하게 된다. 우선 주민자치관련 협력네트워크를 주도할 조직이나 단체의 선정이 필요하다. 설문조사와 면접조사 결과, 주민자치 활동의 주체로 주민자치회를 꼽고 있다(응답자의 88.8%, 2위는 이통장협의회로 7.1%). 또한 읍면동 주민을 대표하는 조직으로 대다수의 응답자들이 주민자치회를 지목하고 있다(70.2%, 2위는 이통장협의회). 또한 주민자치위원 스스로도 자신들이 주민의 대표라고 인식하고 있으며, 자신들이 지역을 이끌고 갈 능력이 있다(특히 회장의 능력이 4점 이상이라는 응답이 65%)고 판단하고 적극적으로 주민자치활동에 임할 각오도 되어 있다(4점 이상 52%)고 조사되었다. 따라서 주민자치관련 협력네트워크를 주관할 수 있는 단체는 주민자치회가 적당할 것이다. 주민자치회가 주민자치 관련 협력네트워크의 주관 단체가 되면, 주민자치회를 중심으로 협력네트워크를 구축하여야 한다. 1차적으로 주민자치회를 정점으로 주민자치회 산하의 분과위원회로 협력네트워크를 구축한다. 이 네트워크는 중앙중심형 네트워크가 될 것이다. 2차적으로는 각각의 분과위원회를 중심으로 읍면동 행정조직, 금융기관, 사기업체, 통리장협의회, 아파트입주자대표회의, 아파트부녀회, 리개발위원회, 영농회, 작목반, 새마을부녀회, 주민자치위원회, NGO단체 등이 참여하는 협력네트워크를 구축하여야 한다. 이 네트워크는 탈 중심적 네트워크가 될 것이다. 각각의 참여 조직 혹은 단체, 개인 등은 자신의 관심분야, 전문성 등을 고려하여 참여할 네트워크를 선택할 수 있다. 참여자들 중에서 가장 중요한 역할을 하는 것은 주민자치회 위원이다.

협력네트워크의 성공적인 구축과 운영을 위해서는 첫째, 협력네트워크의 제도화가 필요하다. 공식적인 네트워크가 잘 작동하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 공식적인 제도들을 충분히 갖추어야 할 것이다.

둘째, 능동적이고 자발적인 참여의지, 해당 분야에 대한 전문성 등을 갖춘 조직이나 단체들이 적극적으로 네트워크 활동에 참여하는 것이 필요하다. 그런데, 금융기관이나 사기업체(특히 대기업)들은 광역자치단체인 시도나 기초자치단체인 시군구에 재정적인 지원을 포함한 인적 물적 지원을 하고 있으며, 읍면동 단위에서는 지원하기를 꺼리고 있다. 그 이유는 지원의 효과가 읍면동 보다는 시도 혹은 시군구가 크게 나타나고, 지원에 대한 반대 급부(홍보효과, 조세감면 특혜 등)가 읍면동 보다는 시도 혹은 시군구가 크게 나타나기 때문이라고 인터뷰에 응한 주민자치위원들은 추측하고 있었다. 읍면동 단위의 주민자치 네트워크에 대기업이나 금융기관 등이 참여할 수 있도록 하기 위해서는 시도 혹은 시군구가 지원받기를 사양하거나 읍면동에 지원하도록 유도하는 제도적 장치의 모색이 필요하다.

셋째, 네트워크가 수평성을 유지하면서 잘 작동하기 위해서는 네트워크 관리자로서의 주민자치위원회의 역할이 필요하다. 네트워크의 성패는 네트워크 관리자인 주민자치위원회가 네트워크 관리의 문제를 어떻게 잘 처리하는지 여부에 달려 있다. 주민자치위원회가 네트워크를 통하여 공공서비스를 제공하거나 공공문제를 해결하기 위해서는 ①다양한 파트너들이 목적을 공유할 수 있도록 적절한 조치를 취하고, ②다양한 파트너들에 대한 적절한 감독 수행, ③파트너들 사이의 원만한 의사소통 유지, ④다양한 파트너들의 활동 조정(coordinate), ⑤파트너들 간의 경쟁과 협력의 균형 유지, ⑥개별 파트너의 정보와 능력부족 보완을 위한 노력, ⑦네트워크를 효과적으로 관리하기 위한 내부 역량을 갖추는 것이 필요하다.

넷째, 주민자치 협력네트워크를 주도하고 있는 주민자치위원회에 대한 협력네트워크 참여 조직이나 단체의 신뢰가 필요하다. 주민자치위원회가 지역사회로부터 신뢰를 얻을 수 있기 위해서는 주민자치회의 의사결정과정에 대한 개선이 필요하다. 주민자치회 위원의 신뢰를 높이기 위한 주민자치회 위원의 역량강화에 노력하여야 할 것이다.

목 차



제1장 서론	1
제1절 연구목적	3
제2절 연구범위 및 방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법	5
제2장 주민자치회 협력네트워크에 대한 이론적 고찰	7
제1절 근린자치와 주민자치회	9
1. 근린자치의 개념과 유형	9
2. 근린자치의 구역 범위	12
3. 근린자치와 주민자치회	14
제2절 커뮤니티와 주민자치회	15
1. 커뮤니티의 개념	15
2. 커뮤니티의 구성요소	17
3. 커뮤니티 인식	19
4. 커뮤니티와 주민자치회	21
제3절 협력적 네트워크와 주민자치회	26
1. 네트워크 이론의 개념	26
2. 네트워크조직의 유형	34
3. 협력적 네트워크 구축과 주민자치회	36

제3장 주민자치회의 개요 및 협력네트워크 구축을 위한 조사분석	39
제1절 주민자치회의 개요	41
1. 주민자치회의 도입 배경	41
2. 주민자치회 모델의 개요	43
3. 주민자치회 시범실시 성과분석	51
제2절 협력네트워크 분석을 위한 조사분석의 개요	58
1. 협력네트워크 분석의 구성 요소	58
2. 조사설계	63
제3절 협력네트워크 분석을 위한 조사결과의 분석	66
1. 응답자의 특성	66
2. 읍면동 주민자치 활동의 주체	68
3. 주민자치회 제도에 대한 인식	70
4. 주민자치위원들의 역량 및 주민자치회 운영	71
5. 주민자치회의 상호작용	79
6. 주민 참여	83
7. 주민자치회 위원의 만족도 및 소속감	84
8. 갈등과 협력	85
9. 분석결과에 대한 정책적 시사점	88
제4장 주민자치회의 정착을 위한 협력네트워크의 구축방안	93
제1절 협력네트워크 구축의 기본 방향	95
제2절 협력네트워크 구축방안	97
1. 협력네트워크 시스템의 구축방안	97
2. 협력네트워크 참여자의 구성방안	100
3. 일본 미타카시(三鷹市)의 사례 : 미타카 네트워크 대학	103
제3절 협력네트워크의 성공 요건	106

제5장 요약 및 정책건의	113
제1절 요약	115
제2절 정책건의	119
1. 협력네트워크 시스템의 구축방안	119
2. 협력네트워크 참여자의 구성방안	120
3. 협력네트워크의 성공을 위한 제언	121
【참고문헌】	124

표 목차



〈표 2-1〉 근린자치 유형	11
〈표 2-2〉 근린자치 구역의 규모	12
〈표 2-3〉 네트워크에 대한 상이한 용어와 정의	26
〈표 2-4〉 경제조직의 세 가지 조직유형 비교	28
〈표 3-1〉 주민자치회 기능 비교	50
〈표 3-2〉 주민자치회 역할 비교	50
〈표 3-3〉 주민자치회 시범실시 대상지역 선정 결과	52
〈표 3-4〉 설문조사 및 심층면접 대상	65
〈표 3-5〉 설문조사 문항	66
〈표 3-6〉 설문 응답자의 특성	67
〈표 4-1〉 주민자치회의 사업 구조	100
〈표 4-2〉 읍면동 주민자치조직의 비교	101
〈표 4-3〉 주민자치 협력네트워크 참여자의 구성(안)	103
〈표 5-1〉 주민자치 협력네트워크 참여자의 구성(안)	121

그림 목차



〈그림 3-1〉 주민자치회와 지역사회의 협력네트워크 모형(Ⅰ)	60
〈그림 3-2〉 주민자치회와 지역사회의 협력네트워크 모형(Ⅱ)	61
〈그림 3-3〉 분석의 틀	63
〈그림 3-4〉 설문조사 절차	64
〈그림 4-1〉 주민자치회와 지역사회의 협력네트워크 구조	99
〈그림 4-2〉 미타카시 네트워크대학의 협력네트워크 구조	105
〈그림 5-1〉 분석의 틀	116
〈그림 5-2〉 주민자치회와 지역사회의 협력네트워크 구조	118

제1장 서론

제1절 연구의 목적
제2절 연구의 방법과 범위



제1장 서론



제1절 연구목적



우리나라는 그 동안 초고속 압축성장을 하였으나 눈부신 성장에도 불구하고 삶의 질 수준이 계속 저하되고 있다. 보건복지부가 'OECD 헬스 데이터 2014'를 토대로 분석해 발표한 국민 보건의료지표에 따르면 우리나라 국민 10만 명당 29.1명이 자살로 사망하여 OECD 34개국 평균인 12.1명보다 2배가 넘는 17명이나 많았다. OECD 회원국 중 자살률이 가장 낮은 국가인 터키(1.7명)와 비교하면 17배나 높은 수치다. 남상호 한국보건사회연구원 연구위원은 2014년 한국재정정책학회에서 발표한 '국민복지 수준의 국제 비교' 논문에서 OECD 34개 회원국 가운데 한국의 국민행복지수는 33위, 복지충족지수는 31위로 모두 최하위권이라고 하였다. 한국은 특히 자살률이 높고 출산율과 주관적 행복도가 낮아서 1인당 국민소득 2만5천 달러 시대에 접어들었지만 한국인은 더 피곤하고 덜 행복한 삶을 사는 것으로 나타났다고 분석했다.

박근혜 정부 출범 당시 140개 국정과제 중 105번 과제는 지방분권 강화 및 시민사회·지역공동체 활성화로서 국민행복을 제고시키고 양적 성장보다 삶의 질향상을 강조하고 있다. 정부 3.0에서도 소통하는 투명한 정부의 실천을 위한 민관 협치, 서비스하는 국민중심 정부의 실현을 위한 수요자 맞춤형 서비스 통합 제공 등을 들고 있다. 대통령 소속 지방자치발전위원회에서는 성숙한 지방자치의 구현을 위하여 생활자치로의 패러다임 전환과 주민밀착형 행정조직 개편을 지방행정 개혁의 목표로 제시하고 지방자치발전종합계획의 8대 핵심 과제로 주민자치회의 설치와 운영을 선정하였다.

이상의 국정과제와 지방자치발전과제를 달성하기 위하여 행정자치부에서는 ‘풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양’(지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제27조)을 목표로 하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 설치·운영하려는 구체적인 작업에 들어갔다. 우선, 2013년 7월부터 2014년 12월까지 1년 6개월에 걸쳐서 1차로 주민자치회 시범실시를 31개 읍면동에서 추진하였고, 1차 시범실시 결과를 평가하여 미비한 점을 보완하고 2015년 하반기부터 2차 시범실시를 추진할 예정이다.

주민자치회는 읍면동이라는 일정한 구역에서 공동체를 구성하고 살아가는 다양한 이해관계자 간의 협력에 기초한다는 점에서 거버넌스를 실험하는 실천의 장 역할을 수행할 수 있다. 지방자치발전위원회와 한국지방행정연구원에서 실시한 주민자치회 시범실시에 대한 모니터링의 결과를 통하여 주민자치회가 지역의 풀뿌리 자치 조직으로 성공적으로 정착하기 위해서는 읍면동 지역 내에서 함께 살아가는 다양한 이해관계자들 간의 협력네트워크가 가장 필요하다는 것을 확인할 수 있었다. 주민자치회의 시범실시가 마무리되고 주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률이 제정되면, 본격적으로 주민자치회의 구체적인 조직과 운영방안에 대한 논의와 정책 결정이 필요하다.

본 연구는 주민자치회의 성공적인 정착을 위한 필수 조건인 읍면동 지역 내 협력네트워크를 구축하는 방안을 모색하는 것을 목적으로 삼고 있다. 즉, 주민자치회를 중심으로 하여 지방공무원, 지역사회단체, NGO, 각종 직능단체 등과의 협력네트워크를 구축하는 것이 본 연구의 목적이다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구의 내용적 범위는 주민자치회, 협력네트워크, 공동체 등과 관련된 문헌을 분석하고, 주민자치회 시범실시 사업의 내용을 분석하여 주민자치회 시범실시를 평가하고 주민자치회를 정착시킬 수 있는 협력네트워크모형을 개발하는 것이다. 구체적으로는 읍면동 단위 지역 공동체의 주된 구성요소인 행위자, 제도, 기능 등을 기준으로 하여 주민자치회가 중심이 되는 협력네트워크 구축방안을 도출하였다.

본 연구의 설문조사 및 심층면접 대상은 지방공무원, 주민자치회 위원, 일반 주민 등이다. 조사 대상 지역은 전국 31개 시범실시 지역을 대상으로 하되, 시간과 비용, 연구인력 등을 고려하여 대표성이 있는 11개 읍면동을 대상으로 하여 설문조사를 하고, 2-3개 읍면동을 선정하여 심층적으로 면담조사를 하였다.

본 연구의 시간적 범위는 2015년을 중심으로 하되 시범실시 기간인 2013년과 2014년을 참고로 하였다.

2. 연구방법

본 연구는 첫째, 문헌연구방법을 통하여 공동체 이론과 협력적 네트워크 관련 이론을 심층 분석하여 주민자치회 중심의 협력네트워크를 설명할 수 있는 분석요소를 도출하였다. 이를 위하여 주민자치회 시범실시 사업에 대한 법과 제도, 보고서, 연구논문, 주민자치회 회의자료, 행정자치부의 지침과 워크숍 자료 등을 분석하고, 협력네트워크와 관련된 제도, 보고서, 선행 연구논문 등을 분석하였다.

둘째로 설문조사를 실시하겠다. 지방공무원, 주민자치위원 등을 대상으로 하여 협

력네트워크 구축의 필요성과 구축 현황, 협력네트워크 구축의 문제점, 향후 개선방안 등에 대한 조사를 실시하였다. 설문조사 대상 인원은 31개 주민자치회 시범실시 31개 읍면동 중 11개를 무작위 추출하여 1개 읍면동당 공무원 5명, 주민자치위원 10명, 지역주민 5명 등 총 220명으로 계획하였다. 설문조사와 조사표 조사 결과를 바탕으로 해서 차이검정 및 회귀분석을 실시하고 협력네트워크 구축에 필요한 요소를 도출하였다.

셋째, 설문조사를 보완하기 위하여 심층면담조사를 실시하였다. 심층면담조사는 설문조사 지역 중 연구진이 보완조사가 필요하다고 판단되는 지역의 공무원과 주민자치위원, 전문가 등을 대상으로 실시하였다.

제 2 장

주민자치회 협력네트워크에 대한 이론적 고찰

제1절 근린자치와 주민자치회

제2절 커뮤니티와 주민자치회

제3절 협력적 네트워크와 주민자치회



제2장 주민자치회 협력네트워크에 대한 이론적 고찰



제1절 근린자치와 주민자치회

1. 근린자치의 개념과 유형

‘근린¹⁾’은 ‘가까운 이웃’이며, ‘근린 사회’는 ‘사람들이 가까이 이웃하여 서로 잘 알며 친숙하게 공동생활을 하는 지역 사회의 최소 단위’라는 것이 사전적인 해석이다(<http://dic.daum.net/word>). ‘근린’(neighborhood)은 물리적인 측면에서 구역이나 지리적 장소라는 개념이 강하지만, 사회적인 측면에서 지리적인 개념을 넘어서 사람들이 함께 모여서 상호 소통하고 교류하는 지역공동체라는 의미도 포함되어 있다. 결과적으로 근린은 ‘가까운 거리에 살고 있는 사람들이 공식적 혹은 비공식적으로 서로 쉽게 대면하면서 소통하고 교류할 수 있는 주거지가 중심이 되는 주민공동체의 활동영역(area)’이라고 정의를 내릴 수 있다(Davies and Herbert, 1993: 1).

공동체의 구성원 또는 이해당사자의 관점에 따라 근린은 다양하게 정의될 수 있다(Forrest and Kearns, 2001). 첫째, 근린은 ‘지역사회’(local community)로 정의된다. 지역사회는 ‘지리적으로 한정된 지역 안에 살면서 사회적으로나 심리적으로 상호 유대관계를 형성하고 있는 사람들의 공동체’를 의미한다(Mattessich and Monsey, 1997; 정지웅·임상봉, 1999). 둘째, 근린은 하나의 서비스 ‘환경’이다. 근린은 주민이 접근하기 쉽고 공공서비스의 전달이 효율적으로 이루어 질 수 있는 조건을 갖추

1) ‘근린’이라는 용어는 일본에서 주로 많이 사용하는 일본식 용어이기는 하지만, 도시계획 등의 분야에서 많이 쓰이고 있으며, 『지방행정체제개편에관한특별법』에서 사용한 법률용어이기 때문에 부득이하게 본 보고서에서 사용하게 됨.

고 있기 때문이다. 셋째, ‘소비대상’ 또는 ‘상품의 구매대상’으로 근린을 본다. 근린은 주민의 일상적인 생활이 이루어 지는 주거지를 근거로 하기 때문에 주택을 비롯하여 다양한 상품들이 소비되는 장소이기도 하다. 따라서 서비스 공급자는 지역의 특성과 주민의 기호에 맞는 서비스제공에 노력할 것이고, 서비스의 구매자인 주민은 자신과 가족의 생활패턴, 주거환경, 경제생활, 문화여가활동 등을 고려하여 자신과 가족의 기호에 맞는 근린을 선택하게 된다.

근린자치는 ‘근린이라는 공간단위를 매개로 해당지역의 주민과 이해당사자들이 자율성(autonomy)을 가지고 그 지역내의 문제를 자주적으로 처리하기 위한 공동체적 의사결정과정에 참여하는 것’으로 정의할 수 있다. 따라서 근린자치는 근린단위 통치조직으로서의 ‘정부’(government)가 아닌 ‘통치과정’으로서의 ‘거버넌스’(governance)라고 할 수 있다. ‘거버넌스’는 다양성·복잡성·역동성을 특징으로 하는 현대사회 문제를 정부나 시장과 같은 단일행위자나 부문만으로는 해결하기가 어렵다는 한계를 극복하기 위하여 마련된 공동체적인 개념이다. 근본적으로 거버넌스는 행정서비스를 제공하는 정부, 수요자인 주민조직, 이해당사자 등이 지역사회내의 문제에 대하여 공동으로 대처하기 위하여 함께 힘을 합하여 일하는 것이다(Osborne and Gaebler, 1992: 24; EC, 2004: 11).

근린자치에 있어서 지역문제의 해결을 위한 권한과 책임을 누가에게 얼마만큼 줄 것인가하는 것은 참여자의 역량수준에 따라서 달라진다. 따라서 근린자치는 주민들에 대한 단순한 정보제공, 주민과의 상담(consultation), 숙의적 포럼(deliberative forum), 주민의 직접통제 등 다양한 형태를 취할 수 있다. 최근 Lowndes and Sullivan(2008)은 영국의 사례를 준거로 <표2-1>와 같은 네 가지 근린자치의 유형을 제시하고 있다.

첫째, 근린역량강화모형은 ‘시민성’(civic principle)에 기반을 두고 있다. 이 모형은 근린단위의 시민들이 효과적으로 참여할 수 있는 좀 더 많은 기회를 제공한다는 근린수준에서의 참여민주주의 관점을 반영한다.

둘째, 근린정부모형은 ‘정치성’에 초점을 두고 근린수준에서의 공식적인 대의적

의사결정 구조를 강조한다. 근린정부모형은 시민의 직접적 역량강화보다는 선출된 대표자들의 권한과 책임을 확대할 것을 강조한다.

셋째, 근린파트너십모형은 ‘사회성’을 적용한 모형이다. 사회성은 시민의 복지와 이해당사자 사이의 협력에 초점을 둔다. 근린파트너십은 다양한 이익집단의 대표들을 하나의 공동체적 의사결정과정으로 묶는 체계로서의 ‘이해관계자 민주주의’(stakeholder democracy)를 강조한다.

넷째, 근린관리모형은 근린단위의 공공서비스생성과 관리를 통하여 자원이 좀 더 효율적이고 효과적으로 사용될 수 있다는 ‘경제성’을 강조한다. 근린관리는 세금을 통해 서비스 가격을 지불하는 소비자로서의 시민선호에 충실해야 한다는 ‘시장민주주의’(market democracy) 원칙을 반영한다.

〈표 2-1〉 근린자치 유형

	근린역량강화	근린정부	근린파트너십	근린관리
기본원리	시민성	정치성	사회성	경제성
	직접적 시민참여와 지역사회 관여를 위한 기회	접근성, 의사결정의 책임성과 반응성의 향상; 선출직 공직자들의 향상된 역할	서비스전달에 대한 총체적(holistic)·시민 중심적 접근; 시민을 중심으로 서비스를 설계하는 것	지역서비스전달의 효율성과 효과성에 대한 초점
주요목표	적극적 시민과 응집된 지역사회	대응적이고 책임 있는 의사결정	시민후생(well-being)과 재생	효과적 지역서비스전달
민주주의 형태	참여민주주의	대의민주주의	이해관계자 민주주의	시장민주주의
시민역할	시민: 발언(voice)	선출자: 투표	파트너: 총성	소비자: 선택
리더십 역할	주도자(animateur), 촉진자(enabler)	의원(councillor), 소시장(mini-mayor)	중개인(broker), 의장(chair)	기업가(entrepreneur), 감독자(director)
제도유형 (영국)	포럼, 공동생산	타운의회(Town councils), 지역위원회(area committees)	서비스위원회, 소규모 전략적 파트너십(LSP)	계약, 현장

자료: Lowndes and Sullivan(2008: 62), Durose and Richardson(2009: 34)

2. 근린자치의 구역 범위

Suttles(1972)는 근린 규모를 첫째, 부모의 감시 없이 어린이가 놀도록 허락되는 작은 구역(block face), 둘째, 주민들이 정체성을 갖는 다른 지역과 대조되는 최소 지역으로서의 ‘방어적 근린’(defended neighborhood), 셋째, 최일선 지방정부의 공식 관할구역에 해당되며 개인의 참여가 선택적으로 이루어지는 ‘유한책임의 지역사회’(community of limited liability), 넷째, 시 전체를 포괄하는 ‘확장된 유한책임의 지역사회’(extended community of limited liability)로 분류하였다. Somerville(2011)은 ‘근린규모의 다차원성’(neighbourhood multiscalarity)이라는 개념을 <표 2-2>와 같이 네 가지로 유형화하고 있다.

<표 2-2> 근린자치 구역의 규모

규모	정체성(identity)	주민 수	특징
1	함께 모여 사는 작은 집단(예: 거리/블록) (Small group of dwellings)	500미만	<ul style="list-style-type: none"> - 이웃과의 일상적 접촉을 통해 형성된 정감과 호혜, 친사회적 행동 등으로 특징지어짐 - 상호작용은 공식적 조정이나 규제를 필요로 하지 않음 - 근린의 형태이지만 다른 영역에서 근린을 대표하는 경우의 거의 없음
2	이름이 붙여진 가장 작은 단위의 거주지 (Smallest named settlement)	500-3,000	<ul style="list-style-type: none"> - 이 규모의 중요한 속성은 정체성(identity)으로서 이웃들 사이의 관계가 집단, 지위, 계급, 인종, 연령 등과 관련된 정체성을 통해서 매개됨 - 지역사회결사체, 근린주거조직, 소규모 스포츠동우회와 같은 조직화 동인이 작동함 - 근린을 대표하는 조직을 가질 규모가 되며, 주민들 전체가 참여하고 속의할 수 있는 포럼 형태의 ‘자율거버넌스’(self-governance)가 가능함 - 근린조직이 다른 근린이나 더 높은 규모에서 해당 근린을 대표할 수 있음
3	최소단위 정부가 관할하는 거주지 (Smallest governed settlement)	3,000-15,000/ 20,000	<ul style="list-style-type: none"> - 정부가 이 규모에서 학교, 치안, 복지 등 서비스를 제공하기 때문에 좀 더 제도화된 상호작용이 가능하게 됨 - 영국의 패리쉬, 미국의 타운의회, 프랑스의 코뮌 등 지방정부의 최일선 행정계층의 형태를 띠

규모	정체성(identity)	주민 수	특징
			<ul style="list-style-type: none"> - 선출직 공직자들이 근린 형성을 지배하는 '계층적(hierarchical) 거버넌스'의 성격을 띠 - 많은 주민조직들이 이 단위에서 활동하지만 전체 근린을 대표한다고 보기어려움 - 최근 이 규모에서 정부와 비정부조직 사이의 파트너십에 관여하는 주민조직의 수가 늘어나는 추세임
4	지속가능한 최소단위의 거주지 (Smallest sustainable settlement)	20,000 이상	<ul style="list-style-type: none"> - 직장, 대학교, 프로스포츠 등의 요소가 가미되며, 근린이라기 보다는 도시적 성격을 띠 - 경제적 차원이 강조되며, 세계화에 따른 도시 간 경쟁으로 중요성이 커지고 있음

자료: Somerville(2011: 90)

이상에서 제시된 유형을 우리나라의 행정구역에 대한 인구자료를 중심으로 대략적으로 적용해 보면, <표 2-3>과 같이 시·군·구의 경우는 '규모 4'에 해당되고, 읍·면·동의 경우는 '규모 3', 행정동의 통과 읍의 리가 '규모 2', 면의 리의 경우는 '규모 1'의 수준에 해당한다.

근린자치가 이루어지는 구역 단위로는 가장 크게 읍면동을 들 수 있고, 그 보다 작은 단위로는 통, 리, 반 등을 들 수 있다. 일부 학자들은 근린을 마을이나 동네로 생각한다면 시골의 경우는 자연부락, 도시의 경우는 아파트단지 등을 근린자치의 구역으로 할 수 있다고 한다. 그러나, 현실적으로 활용이 가능한 인력자원, 지역사회의 특성 등을 고려할 때, 통, 리, 반 이하의 단위에서 근린자치 활동을 하는 것은 곤란하여 읍면동이 근린자치의 구역으로 적당하다고 판단된다.

읍·면·동은 실제로 지방자치단체의 모든 행정작용이 이루어지는 시작점이 되며 또한 주민 행정수요의 출발점이라는 점에서 지방행정의 본거지일 뿐만 아니라 행정의사와 주민의사가 접촉하는 교차점이며 상호연결과 조화를 이루는 시발점이라고 할 수 있다. 또한, 읍·면·동은 주민공동체의 기본 단위이면서 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가지고 있는 단위로서 정부와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 기초 조직체라고 할 수 있다.

또한, 현재 주민자치센터는 읍면동을 단위로 구성이 되어 있고, 지방분권 및 지방행정체제개편특별법에도 주민자치회는 읍면동 단위로 구성한다고 규정되어 있다(특별법 제27조). 따라서 근린자치활동이 이루어지는 구역단위는 읍면동이 적합하다. <표 2-2>에 나타난 영국, 미국, 프랑스 등의 경우도 우리나라의 읍면동과 비슷한 지역단위에서 근린자치가 이루어지고 있다.

3. 근린자치와 주민자치회

근린자치가 추구하여야 하는 궁극적인 비전과 목표는 ‘살기 좋은 마을을 주민들 스스로의 힘으로 만드는 것’이다. 우리 마을이 지금 보다 깨끗하고 쾌적한 환경을 갖추고, 높은 문화적 혜택을 누리고, 소외된 이웃이 없고, 주민간의 불화가 없고, 경제적으로 여유 있는 마을을 주민들의 힘으로 직접 만들어 가는 것이다.

근린자치의 비전과 목표를 성공적으로 수행하기 위해서는 적극적이고 능동적인 주민참여가 필수적이다. 정부가 지역 문제를 발견하고 주민들에게 이를 제시하고 자문을 구하는 것도 '주민참여'라고 할 수 있으나 엄밀한 의미에서는 '근린자치'에서 요구하는 주민참여라고는 할 수 없다. 근린자치에서 요구하는 주민참여는 지역의 문제를 주민이 스스로 발견하여 해결을 위해 주민이 주도적으로 활동하거나 행정에 해결을 요구하는 등 일련의 활동을 말한다. 따라서 근린자치를 성공적으로 이끌기 위해서는 ‘주민 스스로의 책임 하에 지역발전을 위한 과제를 스스로 찾아내고 스스로 추진하기 위한 적극적인 참여’가 필수적이라고 할 수 있다.

근린자치는 행위자의 측면에서 보면 의식과 행동으로 구성된다. 근린자치에 있어서 의식과 행동은 동전의 양면처럼 한 몸을 이루고 있는 것이다. 자치의식이 없는 행동은 무모하고 맹목적인 것이 되기 쉬워서 오히려 근린자치나 민주주의 발전에 역효과를 가져오기 쉽고, 자치적인 행동을 동반하지 않은 의식은 현실을 발전시키거나 변화시키지 못하는 허망한 관념에 불과하다. 근린자치가 제대로 이루어지기 위해서는 자치의식이 참여를 통한 행동으로 발현되어야 한다.

지역사회 내에서 주민은 권력을 지닌 정치가나 전문가들로부터 항상 대변을 받아야 하는 대상이 아니라, 스스로 자기 문제를 해결하고 이끌어가야 할 주체들이다. 그러나 그동안 다양한 주민참여 방법들은 대부분 소수 전문가나 전문화된 활동가들에 의해 수행되고 있다. 즉, 전문가가 근린자치 활동을 주도하고, 주민들은 근린자치활동의 대상 또는 수혜자가 되고 있다. 주민들이 주체가 되고 참여와 자치의 수준을 높이기 위해서 근린자치는 주민공동체의 자치가 되어야 한다. 주민들 각자가 모두 자신의 이해만을 주장한다면 주민 스스로 자치 역량을 갖추었다고 볼 수 없다. 근린자치에 대하여 비판적인 이들이 가장 쉽게 내놓는 근거가 '주민들의 자치 역량 부족'이다. 다양한 프로그램과 실천 활동을 통해 주민들이 자신의 배타적인 개별 이해를 극복하고 공공의 이해로 전환시키기 위해서는 아주 낮은 수준에서나마 주민들이 이웃과 긴밀한 관계를 맺으며 살아갈 수 있는 다양한 공동체적 소모임이 활성화 되어야 한다.

제2절 커뮤니티와 주민자치회



1. 커뮤니티의 개념

서구사회에서 공동체를 뜻하는 커뮤니티(*community*)는 라틴어로 ‘같음’을 뜻하는 *communitas*에서 유래되었다. 이 말은 또한 ‘같이’, ‘모두에게 공유되는’이라는 의미를 가진 *communis*에서 비롯되었다. *Communis*라는 말은 라틴어 접두사 *con-* (함께)와 *munis*(서로 봉사한다)의 합성어이다. 공동체는 혈연이나 지연에 기반을 둔 전통적인 닫힌 공동체와 공동의 관심사와 목표, 이해관계 등을 가지고 구성된 근대적 열린 공동체(결사체) 등으로 구분된다. 이는 토니스가 분류한 공동사회와 이익사회를 공동체와 결사체 또는 연합체로 다르게 번역하는 이유이기도 하다. 광의의 공동체

는 혈연을 넘어선 민주적 공동체로 결사체를 포괄하기도 한다. 커뮤니티(community)를 이루고 있는 요소들로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 공동체의 구성원들이 충성심을 느끼고, 집단으로 뭉쳐서 공동체와 구성원들을 위하여 지속적으로 일할 수 있도록 하는 ‘소속감’이다.

둘째, 참여자들이 공동체 안에서 이루어지는 공동체와 구성원들에 관한 의사결정 과정에 관여할 수 있는 ‘영향력’이 있어야 한다.

셋째, 공동체는 구성원들이 공동체 활동에 참여하여 자신의 의견을 피력하거나 도움을 청하거나 공동체의 활동에 관한 자세한 정보를 요구하는 구성원들의 ‘욕구를 충족’시켜주거나 충족시킬 수 있는 기회를 주어야 한다.

넷째, 공동체는 구성원들의 참여와 봉사를 이끌어 내기 위하여 ‘공동체 문제의 공유와 구성원의 정서적 연결’을 통하여 공동체 목표달성을 위한 구성원들의 공감대를 형성하여야 한다(Bonk, C. J, Wisher, R & Nigrelli, M. ,2004)

커뮤니티는 상호 동일한 정체성, 이념, 혹은 목적을 가지고 있는 집단이라고 할 수 있다. 그러나 커뮤니티란 매우 다양하게 정의할 수 있다. 커뮤니티란 개념이 다의적으로 나타나는 것은 커뮤니티 주의가 통일된 원칙이나 합의된 규범의 철학적 기초를 바탕으로 이루어진 것이 아니라 자유 민주주의를 비판하며 자유주의적 개인주의에 대한 하나의 대안으로서 제시되어온 개념에서 연유하기 때문이다. 이와 같이 커뮤니티에 대한 개념 규정의 다양성에도 불구하고 정치사회적인 관점에서의 커뮤니티란, 자유주의 이론과 실천이 가지는 한계에 대한 반향으로 개인과 개인의 권리를 강조하는 대신에 커뮤니티와 공동의 선을 강조하는 개념이라고 할 수 있다. 특히 현대에 있어서 커뮤니티의 개념은 1970년대 J.Rawls(1971)의 정의론에 대해 1980년대 Sandel(1984), Macintyre(1984), Taylor(1985), Walzer(1983), Barber(1984) 등을 중심으로 비판의 흐름이 형성되면서 종래 자유주의를 전면적으로 부정한 Marxism적 전통과는 달리 Aristotle과 Hegel의 계승자로서 자유주의의 범위 내에서 커뮤니티 이론을 전개하고(유종원, 1998: 358) 있는 것이 주요한 흐름으로 자리잡고 있다(최근 열 외, 2002: 161).

오늘날 우리 사회가 안고 있는 각종 사회문제들의 발생 원인을 합리적인 사회제도의 미비에서 찾을 수 있지만 사회 전반에 걸친 지나친 개인주의의 팽배에서도 그 원인을 찾게 된다. 따라서 현재 직면하고 있는 사회문제 해결을 위해서는 제도의 개선 노력에 더하여 사회구성원의 공동체 의식 함양을 위한 노력이 중요함을 강조하게 된다.

즉, 자본주의 원리에 의해 필연적으로 발생하는 사적 이익의 극단적 추구를 제어할 역할로서 희생과 양보, 참여와 주체 의식의 의미가 강조되고 있는 바, 이는 곧 공동체가 이해관계에만 입각한 비인간적 사회 관계를 인간화시키려는 대안이며, 사회구성원들 사이의 연대의식에 기초하여 개인의 문제를 넘어서는 공동의 문제를 인식하고 그것의 해결에 함께 참여할 수 있게(김경준 외, 1998: 214-215) 한다는 것을 의미한다. 이와 같이 우리에게 현재 공동체가 필요한 이유는 구성원 간 갈등과 무분별한 경쟁을 완화하고 공동체의 유지·발전을 위한 생산적인 협조와 공정한 경쟁을 증가시킬 수 있다는 점이다.

그러나, 공동체 의식이 중요하다고 해서 사익을 추구하는 시민의 개인 의사가 무시되거나 배제되어야 한다는 것은 아니다. 공동체론자 혹은 참여 민주론자들은 시민성을 보다 폭넓게 이해함으로써 사익에 우선하여 공동체의 유지·발전을 위하여 노력하여야 할 시민의 책임 측면을 강조한다. 이러한 관점은 일찍이 고대 그리스인에게 있어서 시민성이란 공동체의 이익에 반하는 개인의 권리와 자유를 의미하는 것은 아니었으며 오히려 공동체의 유지 발전을 위한 의사결정과정에서의 의무와 참여 기회에 관한 것이었다(Greenberg, 1983: 27).

2. 커뮤니티의 구성요소

일정한 지역에 생활근거를 가지고 있는 주민이 공통된 가치와 이익을 위하여 자발적으로 참여하고 구성원 모두가 비용이나 역할 등을 분담하면서 지역사회의 문제를 해결하거나 더 나은 지역사회를 만들려고 노력하는 커뮤니티는 구성원들 사이의

밀접한 인간관계가 중요한 특징을 이루고 있다. 이러한 공동체적 사회를 구성하기 위해서는 몇 가지 조건이 필요한데, 구체적으로는 지리적 영역, 사회적 상호작용, 공동유대감 등을 들 수 있다(정하성 외, 1995: 24-26).

1) 지리적 영역의 공유

지리적 영역은 일상적인 생활 속에서 주민들의 정신적·물질적인 연계가 이루어질 수 있는 공동의 생활터전을 구축하는데 반드시 필요한 공간적 단위라고 할 수 있다. 이러한 공간적 단위는 주민간의 대면적인 상호교류가 가능한 근접성, 문화의 단일성, 생활의 통합성 등의 특징을 지니고 있다.

최근, 교통·통신이 급속도로 발달됨에 따라서 지역사회의 지리적 영역이 광역화되어 가고 있는 추세이다. 그러나, 일방적인 커뮤니케이션이 이루어지는 대중사회와는 달리 커뮤니티는 상호간의 대면적인 커뮤니케이션을 전제로 하여 형성되고 있으므로 교통·통신이 발달되었다고 해서 광역화되는 것은 아니다.

지역주민간의 상호교류가 이루어질 수 있는 지리적 영역을 공유하기 위해서는 같은 공간 내에 생활근거지를 가지고 있는 주민들간의 공통된 생활문화와 환경이 존재하여야 한다. 공통된 생활환경은 비슷한 생활욕구에서 나타나는데, 그 환경을 지배하는 문화권 또는 공동생활권을 형성하는 것이 지리적 영역이다.

2) 사회적 상호작용

일정한 지리적 영역 내에서 함께 생활하는 주민들간의 상호교류작용을 통하여 커뮤니티가 형성된다. 따라서 같은 생활권내에 살고 있으면서도 대면할 수 있는 기회가 없거나 상호교류가 이루어지지 않고 공동의 관심사나 연대의식이 형성되지 않으면 커뮤니티는 구축되지 않는다.

구성원 개개인의 상호교류를 통하여 이기적인 본성을 수정해 가고 상대를 배려하

고 양보하는 공동체 문화를 습득하여 안정된 자아를 형성하는 것이 인간의 사회화 과정이다. 따라서 커뮤니티는 이러한 사회화 과정을 통하여 형성된다.

3) 상호공감대 형성

커뮤니티는 일정한 지역에서 거주하는 주민들이 서로 서로를 이해하고 동류의식을 가질 때, 비로소 구축된다고 할 수 있다. 이러한 것은 태어나면서부터 가지게 되는 혈연 또는 지연 등에 의해서 형성되는 공동체의식이 아닌 상호교류를 통하여 이해관계를 공유하는 것을 의미한다. 이러한 상호공감대는 우리의식, 소속감, 공동체 의식 등의 형태로 나타난다.

3. 커뮤니티 의식

1) 커뮤니티 의식의 개념

커뮤니티 의식은 구성원에 대한 동료 의식, 역사·문화·가치의 공유, 다른 사람들에 대한 정신적·물질적 영향력의 행사, 의사전달을 위한 상호작용, 안전을 위한 상호의존 등 구성원이 느끼는 다양한 유형의 감정으로 구성되어 있다. 이러한 커뮤니티 의식은, 지역사회 심리학에서 중심적인 가치로 논의되고 있는 것으로, 사람들과 주거지, 일터, 학교, 사회적·정치적·종교적·일상적·문화적 집단 등 개개인의 생활과 밀접한 관련이 있거나 관여하고 있는 공동체나 모임에 대하여 소속감을 가지고 특별한 관심과 애착을 지니고 있는 것을 의미한다고 정의하고 있다(Davidson & Cotter(1986: 608). 따라서 커뮤니티 의식은 반대의 개념으로 특정한 커뮤니티로부터 배제되었다고 느끼는 사람들에게는 소외감이나 외로움 등의 형태로 다가오기도 한다(김경준, 1998; 장준호·이인혁, 2001: 16).

McMillan & Chavis(1986)는 커뮤니티 의식은 “구성원들이 가지는 소속감, 구성원

들이 집단으로부터 영향을 받고 있으며 집단에 대하여 일정한 영향력을 행사하고 있다는 느낌, 구성원들의 욕구가 다른 구성원들의 헌신적인 노력을 통하여 충족될 수 있다는 믿음, 구성원들이 역사와 장소, 시간과 경험을 공유하고 있고 또 공유하게 될 것이라는 믿음”이라고 정의하고 있다. McMillan & Chavis가 커뮤니티 의식을 정의할 때, 두 가지 특징을 강조하고 있다. 첫째는 이웃이나 지역사회와 같은 장소에 관계되는 커뮤니티에 대한 영역적(territorial) 또는 지리적(geographic) 특징이고, 둘째는 개인간의 상호작용을 토대로 하는 “관계적인(relational)” 특징이다.

커뮤니티 의식의 조작적 정의는 동일한 장소에 거주하거나 생활하는 사람들에게 공통적으로 적용되는 것이기 때문에 커뮤니티 의식의 핵심은 주민 개개인이 느끼는 소속감과 커뮤니티 내 구성원간의 상호작용이라고 할 수 있다(Plas & Lewis, 1996).

이상의 논의를 종합해 보면, 커뮤니티 의식은 특정한 집단이나 단체의 구성원으로 소속되어 있다는 소속감과 연대감, 지역사회의 역사·정치·문화적 가치의 공유, 집단과 개인의 상호 영향의 주고 받기, 집단에 대한 관심과 애착, 구성원간 상호 작용 등으로 규정할 수 있다.

2) 커뮤니티 의식의 구성요소

McMillan & Chavis(1986)는 앞에서 개념 규정한 커뮤니티 의식의 특성에 초점을 맞추어서 이론을 전개하였는데, 커뮤니티 의식의 구성요소로 구성원의 감정(membership), 상호 영향의식(influence), 욕구의 충족과 통합(integration and fulfillment of needs), 정서적 연계(emotional connection)의 4가지를 제안하였다(McMillan & Chavis, 1986).

여기에서 구성원의 감정(membership)은 소속해 있다는 느낌이나 개별적인 것을 공유하고 있는 소속감의 감정을 말하는 것으로, 구역경계(boundaries), 정서적 안정(emotional safety), 소속감 및 동일시하는 감정(a sense of belonging and identification), 개인적 투자(personal investment), 공통적 상징체계(a common symbol

system) 등과 같은 5가지 속성을 가지고 있으며, 이러한 속성들이 함께 작용하여 커뮤니티 내외에서 직·간접적으로 관계된 사람들의 의식에 영향을 주게 된다고 하였다. 상호영향의식은 중요하다라는 느낌, 즉 구성원이 집단에 중요하다라는 느낌과 집단이 구성원에게 중요하다라는 느낌을 포함한다고 하였으며, 욕구의 통합과 충족은 강화(reinforcement)라고도 할 수 있는데, 이것은 구성원들의 욕구가 그 집단의 구성원 자격을 가지게 됨에 따라 받게 되는 자원을 통하여 충족되는 감정이라고 하였다. 그리고 정서적 연계(emotional connection)는 구성원들이 역사와 장소, 시간과 경험을 공유하고 있고 또 공유하게 될 것이라는 믿음이라고 하였다. 공유된 정서적 관계는 역사의 공유에 기초두고 있으나 반드시 그 역사를 공유하기 위하여 그 역사에 참여할 필요는 없으나 그 역사에 동화되어야 한다고 하였다. 공유하고 있는 조직의 이슈나 그 이슈의 전개과정에서 나타나는 특정한 문제와 관련된 구성원들의 상호작용은 커뮤니티를 강화하거나 억제하는데 영향을 준다고 한다(김경준, 1998; 장준호·이인혁, 2001: 17).

4. 커뮤니티와 주민자치회

미국에서 커뮤니티 구축 사례들은 1950년대 뉴딜정책을 본격적으로 추진하기 시작하던 시기부터 매우 다양하게 나타나기 시작하였다. 각 지역사회 단위로 전후 복구사업을 추진한다는 방침을 정한 미국 연방정부는 각각의 지역사회 단위에서 활동하고 있는 다양한 민간조직들을 적극적으로 활용하기로 결정하였다. 이에 따라 지역사회에 기반을 두고 있던 민간조직들(neighborhood-based organizations)이 정부의 방침에 따라서 지역복구사업에 적극 참여하기 시작하였다. 연방정부는 지역사회 내의 민간조직을 정부조직이 수행하기 어려운 ‘행정서비스 사각지대’를 담당하는 중요한 파트너로 지정하고 이들 민간조직을 적극적으로 지원하기 위한 지역사회 행동 프로그램(Community Action Program, CAP)을 마련하였다(Chaskin & Abunimah, 1999: 60). 초기에는 이렇게 지역사회에 기반을 두고 있는 민간단체들(neighborhood-based

organizations)이 정부사업의 보조 공급자로서의 역할을 담당하였지만, 현재에는 각 지역별로 다양한 특성을 가진 민간단체들이 지역사회와 지역공동체를 위하여 봉사하고 있으며, 이들 민간단체들이 연방정부나 지방정부의 대등한 정책파트너로서 지역사회의 문제를 주체적으로 해결해 나갈 수 있는 수준으로까지 그 활동영역과 활동역량을 확대해 나가고 있다(Harris, 1999: 316-318; Nalbandian, 1999: 189). 현재 미국에서는 “전국지역공동체구축네트워크(National Community Building Network, 이하 NCBN)”가 지역공동체 구축이라는 목표 하에 가장 적극적으로 활동하고 있는 대표적인 순수 민간운동 조직이 되었다.

학자들은 현대인들이 대도시 문화에 염증을 느끼면서 갈수록 작은 규모의 공동체를 선호하고 대도시 외곽에 자리잡고 있는 동질성을 가진 소규모 마을공동체들(동호인 주거단지)을 거주지로 선택하려고 하는 이른바 신도시주의(New Urbanism) 경향이 더 해 갈수록 이들 지역사회 내에서 활동하는 순수민간단체들(neighborhood-based organizations)이 각 지역사회가 가지고 있는 공동의 문제 해결에 더 더욱 적극적으로 나서게 되고 중요한 해결사로서의 역할을 담당하게 될 것이라고 예측하고 있다(Ferman & Kaylor, 2000: 53-54).

지역공동체의 구축을 주장하는 학자들은 지역사회의 문제를 해결하는 데 필요한 지식과 정보, 지역의 특수상황과 여건, 지역주민들의 욕구 등을 그 지역 내에서 활동하는 지역공동체(민간단체)들이 지방정부 등 공공기관 보다 훨씬 더 정확하게 파악하고 있다는 신념을 가지고 있다. 따라서 각 지역사회에 당면한 문제나 과제의 해결을 위하여 그 지역사회내에서 활동하는 지역공동체가 주체적인 역할을 수행하고, 각 지방정부들이 여러 가지 부문에서 지역공동체의 활동을 지원하고 상호 협력하는 것이 이상적이라고 판단하고 있다(Donnelly, 1999). 정부와 각 지역사회내에서 활동하는 지역공동체가 상호보완적인 역할을 수행하기 위해서는 이들 양자간에 새로운 신뢰관계가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 양자간의 상호 존중과 배려가 선행되어야 할 것이다(하미승·강황선, 2002: 50-52).

주민자치회가 지역사회내 주민공동체를 대표하여 지방정부와 대등한 입장에서

지역문제를 해결할 수 있는 역량을 가진 정책파트너가 되기 위해서는 다음과 같은 노력과 역할들을 수행하는 것이 필요하다.

1) 공동의 비전 구축

지역공동체를 구축하는 원대한 비전은 공공선(common good)을 증진시키고 차별이 없는 고른 발전과 계층간 상호존중을 구축하기 위하여 시민들이 공동의 미션을 구축하는 것에서 시작해야 한다(Blackwell & Colmenar, 1999: 494; Paterson, 1997: 92; Weil, 1996: 487). 이를 통해 다양성의 사회 속에서 인종, 계급 그리고 지역을 넘어서는 하나의 새로운 지역공동체의 개념을 만들어 내는 것은 매우 중요한 시작이다. 무엇보다도 각 지역공동체를 구축하기 위해서는 해당 지역사회에 대한 다양한 지식습득이 선행되어야 한다(Lichterman, 1995: 520; Nalbandian, 1999: 189-190). 그 외에도 지역사회내 다른 민간단체와의 지속적이고 활발한 교류와 정보공유를 통해 각 지역사회내 다양한 민간단체들의 성장가능성을 장기적인 안목에서 계획하고, 민간단체간 공동의 이익을 추구하는 건설적인 파트너십을 형성해야 한다(하미승·강황선, 2002: 50). 이러한 지역공동체 구축을 위한 공공과 민간간 지역사회 공동의 비전과 목표를 설정할 때, 지역사회 민간단체의 대표 역할을 주민자치회가 담당하여야 한다.

2) 보다 많은 지역공동체의 파트너 확보

지역공동체를 구축하기 위해서는 더 많은 자원이 투자되어야 하고, 많은 파트너들이 관여되어야 한다. 실제로 많은 지역공동체 구축의 노력들은 공동체 참여자들의 자원봉사와 함께 공공부문과 민간부문으로부터 투자되는 자원에 의존하고 있다(Lichterman, 1995; Warren, 1998: 81-83; Weil, 1996: 483). 정부기관, 대학, 비정부조직(NGO), 순수 지역민간단체들(neighborhood organizations)과 같은 조직들이 공동으

로 지역사회 구축을 위하여 핵심적인 역할을 수행하기 위해서는 이들 사이의 협력이 더욱 절실해지고 있다. 공공기관이나 대학 또는 시민단체들의 파트너십은 일반 주민의 참여를 위해서뿐만 아니라 보다 더 정확한 지역문제의 진단과 해결을 위해서도 효과적이다. 의사결정방식에 있어서 기존의 상의하달식 접근은 지역주민들로부터 자발적인 협력을 얻어 내거나 복잡한 지역문제를 해결하는 데 전혀 도움이 되지 못하였다. 이제 지역주민들은 서비스의 단순한 수혜자나 정부 정책활동의 대상(object)이 아닌 문제해결의 파트너로 간주되어야 한다(Donnelly, 1999; Nalbandian, 1999: 187-190; Weil, 1996: 482). 이러한 정부와 주민, 그리고 민간단체들 사이의 파트너십은 낙후지역의 사회·경제적 고립을 해소하고, 해당 지역의 사회적·물리적 기반을 강화하며, 새로운 지역의 자산을 구축하고, 보다 접근가능하고 책임 있는 공공 및 민간 기관들을 만들어 내어 현대 지역사회들의 문제점을 해결하는 데 매우 효과적일 것이다(Blackwell & Colmenar, 1999: 495; Warren, 1998: 79). 이러한 지역사회 내부의 정부기관, 대학, NGO, 지역민간단체 등과 같은 지역 자원을 발굴하고 결집시키는 역할을 주민자치회가 수행하여야 한다.

3) 지역공동체의 역량 강화

지역사회발전을 위한 정책이나 시책의 효율적인 수립과 성공적인 집행을 위해서는 정책개발 및 집행하는 과정에 지역사회의 이해관계자들이 직·간접적으로 관여할 수 있어야 한다(Lichterman, 1995: 523; Warren, 1998: 80). 이러한 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같은 단계가 요구된다(Blackwell & Colmenar, 1999: 496). 첫째, 지역주민들이 지역사회발전을 위한 정책에 참여할 수 있는 역량을 강화하고 시민의식 수준을 높이기 위해서 지역주민과 지역공동체는 정책의 과정과 내용에 대한 더 많은 지식을 갖고 있어야 한다. 둘째, 지역공동체를 구축하기 위하여 일하는 집단이나 단체들 사이에 강력한 협력네트워크 체계를 구축하여 공동체가 달성하여야 하는 목표와 비전을 공유하고, 각종 지역사회 발전과 주민복지 증진을 위한 프로그램을 개

발하여 지역공동체의 역량을 개발하는 기반으로 삼아야 한다(Ledingham, 2001: 287). 셋째, 지역사회발전정책에 대한 이해능력, 비판능력, 구성원들간의 대화와 소통능력 등 지역공동체 구성원 개개인의 역량을 함양하는데 많은 투자를 해야 한다(Chaskin & Abunimah, 1999: 70-71). 넷째, 각 지역공동체가 지방정부의 정책파트너로서 필요한 역량을 갖추고 지역사회의 발전에 핵심적인 역할을 수행하기 위해서는 지역사회에 대한 애정과 헌신, 지역주민의 신뢰, 전문분야에서의 풍부한 경험 등을 가진 지역리더들의 참여가 중요하다(하미승·강황선, 2002: 51).

4) 지식·정보 공개

정보와 지식은 효과적인 지역사회정책의 개발과 집행을 위하여 필수적이다. 장기적으로 학자들 사이에서 학문의 한 분야로서 연구되고 지지를 얻은 지역사회 발전과 지역공동체 구축을 위한 지식과 정보가 지역사회의 현장에서 활동하는 지역공동체 활동의 밑거름으로 축적되어야 한다. 이러한 과정을 통해 축적된 지식과 정보는 학교, NGO, 민간단체, 봉사단체, 일반주민 등에게 전파되고 공개되어야 한다(Ledingham, 2001: 286-287; Weil, 1996: 486-487). 이러한 과정의 궁극적인 목적은 지역사회발전과 지역공동체 구축에 대한 지식과 정보를 교류하는 차원을 넘어서서 지역문제의 분석과 해결방안 모색, 지역사회발전 정책개발을 위한 지역사회의 역량을 함양하는 것까지 포함한다. 이러한 과정을 거친 지식과 정보의 축적과 활용을 위해서는 보다 넓은 범위의 지역사회 내·외의 전문가, 학자, 지역활동가, 민간단체, 주민 등이 적극적으로 참여하여 지역사회발전과 지역문제를 진단하고 해결책을 개발하는 지역공동체 구축을 위하여 활동하여야 한다. 이상과 같은 지역공동체 구축을 위한 지식과 정보를 공유하고 활용하는 핵심적인 역할은 주민자치회가 담당해야 한다(하미승·강황선, 2002: 52).

제3절 협력적 네트워크와 주민자치회

1. 네트워크 이론의 개념

사회과학에서 네트워크 개념이 도입된 것은 1970년대 이후 조직 간 관계에 대한 연구에서 중요한 분석 방법으로서 활용되면서부터라고 할 수 있다.

Jones, Hesterly & Borgatti(1997)는 불확실하고 복잡한 환경 속에서 사회문제를 해결하기 위하여 네트워크개념이 사용하고 있으며, 네트워크의 개념들은 매우 다양하다. 이들 개념들은 교환 또는 관계에서 상호작용의 패턴과 독립된 단위들 사이의 자원흐름이라는 두 가지 하위요소로 구성되어 있다.

〈표 2-3〉 네트워크에 대한 상이한 용어와 정의

학 자	용 어	네트워크의 정의
Alter & Hage 1993	조직간 네트워크	법적으로 분리된 단위들의 비계층제적 집합인 제한된 또는 제한되지 않은 조직군집
Dubini & Aldrich, 1991	네트워크	개인들, 집단들 그리고 조직들 사이의 정형화된 관계
Garlach & Lindlin, 1992	동맹자본주의	넓은 시장스펙트럼을 초월하는 전략적이고 장기적인 관계
Granovetter, 1994, 1995	기업집단들	중간결함수준에 의해서 공식적 또는 비공식적 방법으로 함께 활동하는 기업집합
Kreiner & Scvhultz, 1993	네트워크	비공식적 조직간 공개된 모임
Larson, 1992	네트워크조직형태	의무, 기대, 명성, 그리고 상호이해의 혼합에 의존하여 상호 의존성을 창조하는 장기적이거나 간헐적 교환
Liebeskind, Oliver, Zucker & Brewer, 1996	사회네트워크	가치 있는 행동을 위한 공유규범의 지원하에 교환을 하는 개인들의 집합
Miles & Snow, 1986, 1992	네트워크조직	시장매카니즘에 의해서 조정되는 기업들이나 전문화된 단위들의 군집
Powell, 1990	조직의 네트워크형태	교환, 상호의존적인 자원흐름 그리고 상호간의 소통연결의 잠재적 또는 수평적 패턴

Baker(1992)는 네트워크조직의 개념을 상황적응이론과 전략적 선택이론 등을 활용하여 설명하였다. 상황적응이론은 환경변화에 적합한 조직설계를 강조하고 있고, 전략적 선택이론은 변화하는 과업들과 환경에 적합한 조직재설계를 주장한다. 네트워크조직은 조직관성을 회피하면서 융통성과 적응성을 요구하는 과업들과 환경을 다루기 위하여 설계되고 있다. 모든 문제들을 다루기 위한 고정된 관계집합인 관료제와 달리 네트워크조직은 개별적인 단일프로젝트 또는 개별문제를 다루기 위하여 통합적인 내외적 연계의 집합으로 구성된다. 더욱이 그것은 문제들, 행위자들 그리고 자원들의 상호작용에 의하여 만들어진다. 네트워크조직은 새로운 과업들, 개별문제들 그리고 변화하는 환경에 적응하기 위하여 반복적으로 재설계될 수 있다. 따라서 네트워크조직은 특정한 새로운 조직유형이다.(Baker, 1992; Powell, 1990).

Powell(1990:265-270)은 경제조직의 세 가지 유형인 시장, 계층제 그리고 네트워크를 비교하면서, 네트워크조직은 시장과 계층제 간의 혼합조직이 아니라 새로운 조직유형으로 보고, 그것의 특성 또는 구성요소를 제시하고 있다. 네트워크조직을 새로운 조직유형으로 보는 이유는 많은 학자들이 시장과 계층제의 연속체 사이에서 다양한 중간조직 또는 혼합조직을 말하고 있지만, “이것은 너무나 정적이고 기계적이어서 복잡한 교환현실과 거버넌스기제로서 상호성이나 공개성의 역할을 보지 못할 수 있고 명확히 구별되는 유형으로서의 다양한 조직설계유형을 놓칠 수 있다고 주장하였다. 그리고 그는 네트워크조직의 특성으로 계층제나 시장에 대비하여 다양한 행위자들, 상호이익, 관계적, 상호의존적, 상호보완적 관점, 상호성의 규범, 높은 상호작용 등을 들고 있다. 기본가정은 어떤 행위자라도 다른 행위자에 의해서 통제되는 자원들에 의존한다는 점과 이들 관련행위자들은 자원들을 공동으로 이용하는 것에 의해서 이득을 얻을 수 있다는 점이다. 따라서 네트워크조직은 일반적인 상호작용의 패턴 속에서 무한정하고 연속적인 관계를 지속할 수 있다. 그러나 네트워크조직의 연속성을 유지하기 위해서는 변화하는 환경 속에서 적응과 성장을 위한 상당한 노력이 필요하다는 것이다.

〈표 2-4〉 경제조직의 세 가지 조직유형 비교

특 성	시 장	계층제	네트워크
규범적 토대	계약 - 소유권	고용관계	보충적 강점
의사소통수단	가격	루틴(routines)	관계적
갈등해결방법	홍정-법적 강제에 호소	행정조치-감독	상호성규범-명성관심
신축성정도	고	저	중
행위자들간의 헌신 정도	저	높은 중간	높은 중간
분위기	정확성 또는 의심	공식적, 관료적	개방지향적, 상호이익
행위자의 선호와선택	독립적	종속적	상호의존적
형태혼합	거래계약	비공식조직 시장적 특징: 이익중심	다양한 행위자들 공식규칙

이상에서 설명한 내용들을 토대로 하면, 네트워크조직의 개념은 환경변화에 적응하기 위한 새로운 조직설계유형으로 네트워크개념과 조직간 관계론에 뿌리를 두고 있다고 볼 수 있다, 네트워크란 행위자들을 연결하는 관계를 말한다. 행위자들이란 사람, 대상 또는 사업(일), 조직 또는 시스템 등을 말하고, 관계란 행위자들간의 상호작용을 말한다. 네트워크조직에서 행위자들 사이의 관계를 네트워크구조라고 한다(Knoke & Kukliniski, 1982:9-21; 배웅환,2001:268). 조직간 관계란 특정조직과 직·간접적으로 연관을 맺고 있는 다른 조직과의 관계를 말하는 것으로 이해당사자간 관계, 조직집합, 조직네트워크 등이다(Vun de ven, Emmett & Koening 1975). Kennis & Schneider(1992: 12)는 네트워크를 행위자들간의 연결과 경계라고 표현하고 있다. 네트워크에는 공공부문과 민간부문의 행위자들이 포함되고, 네트워크내 행위자들간의 연결, 의사전달과 정보공유, 전문성 확보, 신뢰성 확보, 다른 네트워크와의 교류 등을 위한 통로로서의 기능을 수행한다. 하나의 네트워크 경계는 공공기관들에 의해 결정되는 것이 아니라 기능적 적합성과 구조적인 틀 안에서 이루어지는 상호작용의 과정 속에서 결정된다. 그러므로 네트워크개념은 미시수준에서 개인들 사이의

관계, 중간수준에서 조직과 조직간의 관계, 거시수준에서 국가 혹은 지방자치단체와 시민사회 혹은 지역사회간의 관계 속에서 이루어진다. 따라서 네트워크는 각각의 관계 차원에 따라서 다르게 구성되고 다르게 분석될 수 있다. 네트워크조직의 구성 요소들은 행위자들의 구성, 공동목적, 행위자들의 역량, 상호작용 등이다.

첫째, 행위자의 구성이란 네트워크조직에 어떠한 행위자들이 참여하여 상호 연결되어 있는가를 말한다. 여기서 행위자들이란 단일한 방법으로 그의 이해나 목표를 추구할 수 있는 사회적 실체를 의미하는데 네트워크조직에 참여하는 행위자들은 자율성을 가진 독립적인 실체라는 것이다. 그리고 행위자들의 상호연결이란 일정한 과업환경에 관련을 갖고 있는 행위자들이 공동의 목표를 달성하기 위하여 분화를 하면서 통합하고 있는 것을 말한다. 네트워크조직설계의 중요한 특징은 명확한 경계를 가지고 존재하는 독립적인 조직들이 공식적 경계를 넘어 공통된 목표를 달성하기 위하여 하나의 공동체로 통합을 한다는 것이다. 조직설계의 두 가지 중요한 원칙은 차별화(differentiation)와 통합(integration)이다. 차별화는 지위, 기능, 부문, 작업 팀 등으로 조직을 공식적으로 분리하는 것을 말한다. 그것은 계층제 수준에서 수직적 차별화와 기능적 영역과 같은 수평적 차별화 그리고 사업의 특성을 반영한 다양한 입지와 같은 공간적 차별화를 포함한다. 통합은 차별화된 조직단위들이 한 단계 더 높은 수준에서 모든 조직단위들에게 공통된 목표나 과업을 달성하기 위하여 각각의 조직 사이의 역할의 분담을 포함한 보다 넓은 의미에서 독립적인 개별 조직간의 수평적인 상호작용의 정도를 의미한다. 네트워크조직에서의 통합은 수직적 그리고 공간적 차별화 뿐 아니라 수평적 차별화도 포함한다. 대부분의 조직통합의 개념은 수평적 조직단위들 사이의 기능조정과 상호작용을 의미하고 있으나, 계층제적 수준의 수직적 경계와 다양한 지리적 입지라는 공간적 경계를 초월하는 상호작용도 통합의 개념 안에 포함되는 것으로 볼 수 있다(Baker 1992:399-400). 이것은 네트워크조직이 통합적 시스템 속에서 함께 일하기 위하여 필수적인 요소이기 때문이다.

둘째, 공동 목적이란 행위자들은 각자 자신이 가지는 선호나 이해를 가지고 있지만 자신들이 속해 있는 공동체가 가지고 있는 공동의 목표를 달성하기 위하여 노력

하여야 한다는 것을 의미한다. 이것은 네트워크조직을 구성하는 행위자들이 자신들이 소속되어 있는 지역사회의 당면과제나 문제들을 해결하는데 참여하려는 동기인 정책이해관계를 가지고 있음을 의미한다. 행위자들은 조직차원의 이해관계나 구성원 개개인들 차원의 이해관계에 민감하게 반응을 보이면서 정책결과가 자신들에게 이익이 되거나 또는 손실의 최소화가 되도록 정책과정에 참여하고 영향력을 행사하려고 하는 것이다. 예를 들면, 최근 전교조나 민주노총, 화물연대, 한국경총, 중소기업중앙회 등 다양한 이익집단들이 구성원과 집단의 이익을 추구하기 위하여 자신들의 이해에 관련되는 정책의 결과 집행과정에 적극적으로 참여하여 자신들에게 유리하도록 영향력을 발휘하려는 현상들을 자주 볼 수 있다. 한편 행위자들은 사적 이익만이 아니라 공익을 추구하는 존재이기도 하다. 예를 들면, 국가나 지방자치단체 등과 같은 정부조직 외에 시민단체, NGO, 자원봉사단체, 주민자치조직 등과 같은 민간조직들도 지구온난화나 대기환경오염을 방지하기 위한 신재생에너지의 개발과 활용, 수자원이나 자연자원 등과 같은 공유재를 보존하고 합리적으로 이용하는 방법의 모색 등과 같은 공공의 이익을 위하여 적극적으로 참여하고 해결방안을 모색하기 위하여 때로는 공공기관의 정책 파트너로서 함께 활동하고, 때로는 독자적으로 활동하기도 한다.

셋째, 행위자들의 역량이란 행위자들이 사회적 가치를 배분하는데 사용할 수 있는 영향력을 의미한다. 이러한 역량은 자신들의 이해를 반영시키거나 공동의 이해를 수렴시키는데 중요한 토대가 된다. 네트워크조직에서 행위자들은 공동 목적을 달성하기 위하여 그들이 가지고 있는 자원들을 효율적으로 동원하고 이용할 수 있는 역량을 갖추고 있어야 한다. 왜냐하면 네트워크조직은 공공과 민간이 가지고 있는 자원을 지역사회의 당면과제나 문제의 해결을 위한 공동체의 활동에 사용하기 때문이다. 공동체 활동에서 행위자들의 역량은 공동체가 동원하고 확보할 수 있는 인적·물적 자원들과 이들 자원들을 사용할 수 있는 자유재량권을 의미한다. 네트워크조직이 공동의 목적을 달성하기 위한 활동을 성공적으로 수행하기 위해서는 행위자들이 자신들의 역량을 발휘할 수 있는 충분한 자원을 확보하고 활용할 수 있어야

한다. 일반적으로 학자들은 지역사회의 발전에 필요한 자원으로 토지, 노동, 돈 등을 들고 있다. 그러나 Rhodes(1988:90-91)는 정부간 관계분석에서 공공부문조직의 요구에 사용할 수 있는 자원들로 권위, 돈, 정당성, 정보, 조직 등을 들고 있다. 한편 Leach & Smith(2011:131)와 Montgomery & Inkles(2000)는 지역사회 협력적 네트워크 구축에 필요한 중요한 자원으로 사회자본을 들고 있다.

넷째, 상호작용이란 네트워크개념의 본질적 특성에서 연유하는 것으로 행위자들은 상호이해와 권력자원을 토대로 공통의 목적을 달성하기 위하여 대화하고 소통하는 것을 의미다. 네트워크조직에서 행위자들간의 상호교류는 행위자들간의 상호작용을 설명하는 개념으로 통제의 교류 즉 영향력 교류를 말한다. 행위자들간에 교류가 이루어지는 것을 설명하는 이론으로 자원의존이론이 있다. 이 이론에 의하면 조직들은 집합적 생활을 유지하는데 필요한 모든 투입물 즉 권위, 돈, 신용, 인사, 정보, 사회자본 등을 스스로 자급자족할 수 없다는 전제하에서 조직들은 필요한 자원을 획득하기 위하여 상호작용을 한다는 것이다. 조직들이 다른 조직들과 상호작용에 종사하는 현상은 네트워크조직에서도 예외는 아니다. 네트워크조직은 국가와 지방자치단체 등과 같은 공공부문들과 다양한 민간부문들로 구성될 수 있기 때문에 조직간 상호작용이 중요하다. 네트워크조직은 독립적으로 존재하고 활동하는 다양한 자율적 조직들로 구성되어 있다. 이 네트워크조직의 참여자들이 지역사회의 당면한 과제나 문제점을 효율적으로 해결하기 위하여 공동으로 활동하기 위해서는 권위나 법에 의지하기보다는 각각의 참여자들의 존재와 가치를 인정하고 상호 대등한 입장에서 의사결정과정에 참여하여 자신들의 의견과 주장을 내세울 수 있는 사회적 조정과 다수에 의한 수평적인 통제가 보다 효과적이라고 할 수 있다. 따라서 네트워크조직의 상호작용은 그것의 활동전략을 어떻게 할 것인가와 밀접히 연결된다. 네트워크 조직의 활동전략을 분석하는데 정책네트워크이론에 속하는 파트너십개념을 분석에 사용할 수 있다. 왜냐하면 파트너십은 거버넌스의 협력적 네트워크와 같은 전략(Kjin & Teisman, 2000)또는 협력적 거버넌스의 도구(Pierre, 1998: 6; Peters, 1998:20)가 되기 때문이다. 공사파트너십은 대부분의 유럽국가에서 중요한 개념으로

성장하고 있다. 이러한 성장은 복잡하고 동적인 환경을 통치하는 새로운 방법을 발견하려는 정부의 시도와 관련되어 있기 때문에 도시관리와 같은 공공정책의 분석을 위한 중요한 개념으로 등장하고 있다. 여러 학자들도 파트너십에 대하여 다양한 정의를 내리고 있다. 예를 들면, Teisman & Kjin(2002: 197)은 공사부문의 개인이나 단체가 상호이익을 위하여 협조하는 것으로 파트너십에 대한 정의를 대신 하고 있다(강병수 외 1996: 30). 이상의 두 가지 측면을 조합하여 정의를 하면 공사파트너십이란 네트워크조직의 구성원들이 자신들의 활동 영역에 해당되는 지역사회의 당면한 과제나 문제점의 해결이라는 공통된 목표를 달성하기 위하여 국가나 지방자치단체와 같은 공공조직과 협력하는 시스템을 말한다. 이러한 공사파트너십의 특성은 첫째, 공사행위자들이 공통된 정책목표와 정책의 최종 산출물에 대하여 합의한다. 둘째, 공사행위자들은 그들의 이해에 기여하는 공동산출을 하기 위하여 공동의 의사결정-정책집행-평가 및 환류 등 모든 정책과정에 상호 대등한 입장에서 참여한다. 셋째, 주요 정책목표는 시너지를 통한 풍부한 성과물의 산출이다. 넷째, 몰입과 공동산출을 위하여 상호연결된 열망과 상호작용규칙, 투명성과 신뢰 등을 중요시한다. 다섯째, 관리원칙은 공동목표, 공동재무, 공공목적실현 등을 위한 과정관리이다(Kjin & Tiesman, 2000:334-340). 공사파트너십은 공사파트너들이 공동의사결정을 하기 위한 배열을 가지고 있다. 네트워크는 정책과정의 공개나 참여자들의 수평적인 협동이라는 측면에서만 보게 되면 부정확하고 비효율적일 수 있다. 네트워크에서 행위자들간의 상호작용은 조화뿐 아니라 갈등을 불러 일으킬 수도 있다.(Powell, 1990:273). 개별행위자들은 상이하고 때로는 상호 갈등적인 요소를 지닌 열망 또는 이해를 가지고 있으며, 그들의 개별적인 이해를 달성할 수 있는 나름대로의 방법을 가지고 있을 수도 있지만, 지역공동체의 공통된 목표달성에 도움이 되는 의미 있는 성과(산출물)를 얻기 위하여 서로서로 일정 부분 자신들의 개별적인 열망과 이익을 포기하고 상호협력할 필요가 있다. 파트너십에서 시너지 효과를 달성하기 위해서는 파트너들이 새로운 해결을 위한 탐색에서 그들의 개별적인 이해와 목표를 공개하고 토론과정을 거쳐서 공동의 목표를 도출해 나갈 수 있는 진정한 상호작용이

요구된다. 협동은 양보와 기득권의 포기에서 출발한 상호이해나 상대방을 배려한 행동으로부터 나타난다(Powell, 1990:273). 따라서 파트너들은 함께 목표를 설정하고 공동으로 산출물(성과물)을 생산하여야 한다. 이들 목표의 설정과 성과물의 산출과 관련되는 위험, 비용, 수입 등을 참여하는 모든 파트너들에게 공평하게 분배해야 하는 것이다. 과제나 사업을 수행하는 과정에서 파트너들이 그들 자신의 이해를 고수하게 하고 다른 행위자들에 의해 이용될 수 있는 두려움 때문에 새로운 해결책의 탐색을 거절하는 상황을 초래할 수 있다. 그러므로 성공적인 해결책의 탐색을 위해서는 행위자들간에 개방적인 마음자세, 과정의 투명성, 상호간의 신뢰관계 구축 등이 요구된다. 파트너십에서 과제나 사업의 추진절차와 과정을 행위자들에게 투명하게 공대하는 것은 매우 중요하다. 이러한 과정의 투명성은 참여자들 간의 상호신뢰적인 측면에서 매우 필요하다. 상호 신뢰관계는 주로 규칙에 토대를 둔 것이다. 규칙이나 규범은 일이 진행되어 가는 과정이나 절차에 대하여 구성원이나 참여자들의 합의로 결정된 것으로 참여자 모두는 이 규칙이나 규범을 준수하여야 한다. 따라서 규칙이나 규범은 향후 과업의 추진 방향 등에 대한 예측을 가능하게 하고, 이것이 조직에 대한 참여자들의 신뢰의 원천이 된다. 따라서 신뢰를 유지하기 위한 기제와 이들 기제를 지원하는 규칙들은 발달되어야 하는 것이다. 결국 사회자본으로서의 상호성이나 개방성 그리고 신뢰는 네트워크조직이 협동적 또는 조정적 활동을 하는데 중요한 정치적 자원이 된다. 따라서 공사파트너십이 원활히 작동되도록 하기 위한 관리전략이 요구된다. Kjin & Teisman(2000: 341-343)은 공사파트너십의 효율적인 관리를 위한 전략으로 과정관리와 네트워크 재구성을 제시하고 있다. 첫째로 과정관리(Process management)란 행위자 사이의 상호작용과정을 활성화시키는 것으로 행위자들의 적극적인 참여, 상호 연결된 공동의 목표에 대한 인지, 조직적 상호작용, 창조적 조직배열 등이다. 둘째로 네트워크재구성(network reconstitution)이란 파트너십이 발달할 수 있는 네트워크구조를 만드는 것으로 새로운 행위자의 추가 또는 기존행위자의 수단분포의 변화, 새로운 신념과 사고, 행동 규칙의 변화 등을 의미한다.

2. 네트워크조직의 유형

일반적으로 조직 연구와 관련해 네트워크 개념은 네트워크 분석(network analysis)의 측면에서 집단이나 사회 조직에 대한 연구와 조직 내의 개인을 대상으로 하는 연구로 분류할 수 있다(Marsden 1990). 여기에서는 조직연구에서 사용되고 있는 네트워크 개념에 초점을 맞추어 네트워크 거버넌스에 대한 부분을 포함하여 네트워크의 유형을 아래와 같은 세 가지의 유형으로 분류하였다.

첫째, 조직 간 관계유형으로서 네트워크이다. 여기에 대한 연구는 1960년대와 1970년대에 새롭게 등장한 조직 간 관계 이론(inter - organization theory)에서부터 출발하였다. 이러한 연구는 조직들 간의 관계 및 상호 의존성과 이러한 관계 속에서 개별조직이 취하는 전략에 초점을 맞추고 있으며 조직 간의 관계를 파악하는 수단으로서 네트워크를 활용하는 것이다. 개별 조직은 네트워크의 한 참여자로서 다른 조직과의 자원 교환의 과정을 통해 그 조직을 지속시켜 나갈 수 있다. 또한 자원 교환의 과정 속에서 조직들 간의 관계 양상이 결정되고 이들 간의 관계는 지속적인 협력과 전략적인 행동을 통해 네트워크 내에서 역동적으로 변화해나가는 과정을 겪게 된다.(Kjin, 1997). 조직 간 관계유형으로서 조직 네트워크의 가장 핵심적인 내용은 바로 자원의존이론(resource dependency theory)이다.

자원의존이론의 논의에서 개별 조직은 다수의 다른 조직들의 집합으로 이루어진 환경에 둘러싸여 있다고 가정한다. 이러한 환경은 자본이나 인력, 지식 등의 개별 조직이 요구하는 다양한 자원들을 통제하게 되며, 개별 조직은 이들과의 관계를 통해 자원을 획득하게 된다. 개별 조직이 다른 조직과의 상호의존관계 속에서 자원을 획득하는 과정은 개별 조직을 둘러싼 네트워크의 형성으로 해석될 수 있으며, 이런 측면에서 조직간 관계이론, 자원의존이론, 조직 네트워크 등과의 연관성을 파악할 수 있다. 자원의존이론을 활용한 실증적 연구에서는 조직들 간의 자원교환을 통한 상호작용 관계를 상호작용의 빈도(frequency), 강도(intensity), 중심성(centrality) 등의 개념을 이용하여 도식화 하는 분석을 시도하였다.(Mitchell, 1969; Aldrich and

Whetten, 1981).

둘째, 조직 내 구성원들 간의 관계유형을 탐색하고자 하는 사회적 네트워크(social network)를 살펴볼 수 있다. 사회적 네트워크 연구는 분석의 단위로서 조직 내의 구성원인 개인에 초점을 맞추고 있다. Liebeskind et al(1996)의 연구에서 사회적 네트워크는 “신뢰할만한 행동규범에 따라 유지되는 개인들 간 교환관계의 집합체”로서 인식된다는 점에서 조직을 분석 단위로 상정하고 있는 조직 간 관계 이론에서의 네트워크 개념과는 차이점을 보이고 있다. 사회적 네트워크의 연구는 조직 내 네트워크 분석을 통해 조직 구성원들 간의 상호관계, 특히 권력관계 측면을 연구하는 경향이 강하다(shaw, 1964; brass, 1984, Brass & Burkhard, 1990). 이러한 연구에서는 사회적 네트워크의 중심성(centrality) 개념과 권력(power)의 연관성을 강조하고 있으며, 네트워크의 정도(degree)와 긴밀성(closeness), 중간성(betweenness) 등의 하위 개념을 통해 네트워크의 중심성을 측정하고 있다(Freeman, 1979; Brass & Burkhardt, 1990). 사회적 네트워크 연구는 또한 조직 내 개인 간에 교환되는 자원의 종류에 따라 네트워크의 유형을 분류하고 있다. 따라서 Tichy, Tushman, & Formbrun(1979)의 연구에서는 재화나 서비스의 교환, 정보의 교환, 호감의 교환 등에 따른 세 가지 유형의 사회적 네트워크를 제시하고 있다.

셋째, 거버넌스 유형으로서의 네트워크 거버넌스이다. 앞선 두 가지 유형이 주로 연결망 분석이라고 규정하고 있는 구체적인 네트워크는 상대적으로 추상적인 차원의 논의를 진행하며 효과적인 조직운영의 원리를 네트워크의 개념을 통해 발견하고자 하는 규범적 성격의 연구 경향을 보이고 있다. 네트워크 거버넌스는 현대 사회에서 폭발적으로 증대되고 있는 다수의 행위자가 연계된 정책문제에 대한 조정의 문제를 해결하기 위한 사회적 기제로서 그 긍정적인 측면을 주목할 필요가 있다.

네트워크 거버넌스의 등장은 앞서 언급한 바와 같이 보다 효과적인 조직 운영의 관점에서 대두되었다고 할 수 있으며, 이러한 이유에서 네트워크 거버넌스의 활용과 그에 따른 효과성의 문제가 중요한 이슈로 대두되고 있다. 이와 관련한 연구 경향은 크게 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째는 네트워크 거버넌스의 활용이

조직 효과성의 증대와 실질적인 관련이 있느냐에 대한 것이며, 둘째는 네트워크 거버넌스의 채택 이후 효과적인 네트워크 관리를 하기 위한 관리자의 전략적 행위는 무엇인가에 대한 것이다. 전자의 연구 경향에서는 기존의 관료제와 같은 계층적 거버넌스나 시장적 거버넌스와의 비교를 통해서 네트워크 거버넌스의 효과성을 살펴보고자 하는 노력들이 주를 이루고 있다. 그러나 이러한 거버넌스 방식의 차이에 따른 효과성을 실증적으로 분석하고자 하는 연구는 그 수가 미미하다. Considine & Lewis(2003)의 연구에서는 실제 관료들의 행동 양태를 거버넌스 유형에 따라 분류하여 어떠한 형태의 거버넌스 방식이 더 많은 영향을 미치고 있는지 비교 연구하는 것이다. 후자의 연구 경향과 관련해서는 주로 네트워크 관리자들의 전략적 행태와 관련한 연구들이 활발히 논의되고 있다. 네트워크 관리자들이 네트워크의 설립 운영과 관련해 나타내는 행동 유형에 대하여 McGuire(2002)는 활성화(activation), 구성(framing), 동원과 합성 등의 네 가지로 나누어 설명하고 있다.

3. 협력적 네트워크 구축과 주민자치회

본 연구에서 제기하고 분석하고 있는 거버넌스에 대한 논의는 지역사회의 새로운 정치적·사회적·문화적 환경변화에 적절하게 대응하고 지역사회의 발전과 주민의 복리증진이라는 과제를 수행하기 위한 주체가 되는 지역공동체의 효율적인 운영방식을 모색하기 위해서 시작하였다. 이러한 점을 고려해 볼 때, 네트워크 거버넌스의 효과성에 대한 분석과 효과적인 네트워크 관리는 지역공동체의 주축이 되는 주민자치회의 입장에서는 매우 중요한 의미를 지닌다.

Provan & Milward(2001)는 네트워크를 둘러싸고 있는 다중적 고객집단 그룹에 대한 문제와 함께 세 가지 수준을 네트워크의 효과성을 평가하기 위한 차원으로 분류하였다. 그 세 가지 수준은 각각 지역공동체, 네트워크, 개별 참여 집단 등이다. 첫째, 지역공동체 수준에서의 네트워크 효과성은 네트워크를 통해 서비스 전달이 이루어지게 되는 해당 지역공동체가 실제로 적절한 서비스의 혜택을 받고 있는지, 그

리고 서비스의 전달이 효과적으로 이루어지고 있는지에 대한 기준을 통하여 판단될 수 있는 부분이다. 둘째, 네트워크 수준에서의 효과성은 네트워크라는 조직유형이 구성되고 계속적으로 유지되어 나갈 수 있는 구조적인 차원에서의 효과성 문제이다. Provan & Milward는 네트워크의 지역공동체에 대한 외부적 효과성이 아무리 크더라도 네트워크의 구성과 유지의 비용이 너무 커서 개별 구성원들이 네트워크에 잔류할 수 없다면 네트워크의 효과성이 낮은 것으로 판단하였다. 셋째, 개별 참여 집단의 문제이다. 비록 네트워크가 공동의 협력을 통한 특정한 목적의 달성을 위하여 구축되었지만, 네트워크에 참여하고 있는 개별 조직들은 참여를 통해 발생하는 사적 이익의 정도가 중요한 참여 동기로 작용하게 된다. 그런 의미에서 네트워크에 참여하는 개별 집단의 성과수준이 네트워크 전체의 성과 수준을 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

네트워크의 효과성은 단순히 네트워크를 도입하였다고 해서 달성되는 것은 아니며, 네트워크가 원활히 구성되고 운영될 수 있도록 관리할 수 있는 능력이 갖추어져야 네트워크의 효과성을 달성할 수 있다.

O'Toole & Meier(2001)는 네트워크 관리 수준과 관련하여 텍사스 주의 공립학교들을 대상으로 한 실증연구를 통하여 학교가 갖고 있는 자원들, 예를 들면, 교사의 경력 수준, 학생 수, 학교시설, 학부모 조직, 학교지원조직 등을 효율적으로 활용하는 능력은 네트워크 관리 수준이 높은 학교일수록 더욱 높다는 것이다. 그리고 그들은 반대로 학교의 제약요인에 대해서는 학교운영의 효과성에 미치는 영향을 축소시킬 수 있는 완충의 기능을 네트워크가 가능하게 하는 것으로 분석하고 있다. O'Toole & Meier와 달리 Kickert & Koppenjan(1997)은 네트워크 거버넌스에 대한 입장에서 네트워크 관리의 중요성을 지적하고 있다는 점에서 그 차이를 확인할 수 있다. 이들은 협력적 거버넌스, 협상적 정부 등과 같은 표현을 통하여 최근의 사회현상이 과거의 계층제에 따른 정부의 역할보다는 협동과 공동 협력을 강조하는 경향으로 전환되고 있음을 지적하고 있다. 그러나, 이런 협력적 공동 활동의 실현을 저해하는 요인들이 심각하게 제기되었다. Olson(1965)이나 Hardin(1977) 등은 무임승차

자의 문제, 공유지의 비극 등의 논의에서 그 근거를 찾고 있다. 따라서 네트워크 거버넌스를 도입한다고 해서 모든 문제가 해결되는 것이 아니며 앞서 지적한 공동 활동의 제약요인들에 대한 관리라는 측면에서 네트워크 관리에 대한 인식을 강조하고 있다. 나아가 Kickert & Koppenjan은 구체적인 네트워크 관리 전략에 대해 언급하고 있는데, 이들은 게임관리라는 표현을 사용하면서 다수의 구성원이 포함되는 네트워크 내의 상호작용을 효과적으로 관리할 수 있는 몇 가지 전략적 활동을 제안한다.

이상의 논의를 바탕으로 해서 지역공동체의 주축이 되어 지역공동체를 관리라는 역할을 수행하는 주민자치회는 지역공동체에 참여하고 있는 개별조직들의 네트워크를 효율적으로 조직화하고 관리하여야 한다.

이를 위하여 주민자치회는 지역공동체에 참여하고 있는 개별조직들이 실제로 적정한 서비스의 혜택을 받고 있는지와 개별조직들에게 서비스가 효율적으로 전달되고 있는지에 대한 기준을 설정하고 지역공동체에 참여하고 있는 모든 개별 조직에게 공정하게 적용하여야 한다. 지역공동체 구축을 위한 네트워크의 구성과 유지에 필요한 비용이 개별 단체들이 감당할 수 있는 능력의 범위안에서 책정되어야 한다. 또한, 네트워크에 참여하는 개별 집단의 성과수준이 네트워크 전체의 성과 수준을 나타내는 척도가 된다. 이러한 의미에서 네트워크에 참여하고 있는 개별 조직들에게 일방적인 희생과 봉사만을 강요할 것이 아니라 참여를 통하여 개별조직들에게도 사적 이익이 발생할 수 있도록 배려하여야 한다. 네트워크를 효율적으로 관리하기 위하여 네트워크를 구성하고 있는 참여조직이나 구성원들의 역량을 함양하기 위한 교육과정과 프로그램을 마련해야 한다. 또한, 무임승차자의 문제, 공유지의 비극 등과 같이 협력적 공동 활동의 실현을 저해하는 요인들을 파악하여 적절한 해결방안을 제시하여야 한다.

제3장

주민자치회의 개요 및 협력네트워크 구축을 위한 조사분석

제1절 주민자치회의 개요

제2절 협력네트워크 분석을 위한 조사분석의 개요

제3절 협력네트워크 분석을 위한 조사결과의 분석



제3장 주민자치회의 개요 및 협력네트워크 구축을 위한 조사분석



제1절 주민자치회의 개요



1. 주민자치회의 도입 배경

가. 주민자치 강화 요구의 심화

시·군·구 통합으로 행정구역의 범위가 넓어지고, 도시화의 진전 등으로 주민의 익명성이 커짐에 따라서 지역공동체 의식이 희박해지고 개인주의적인 성향이 증가되면서 마을 일에 대한 주민의 참여율이 저조하게 되었다. 이러한 현상은 지방자치의 발전을 저해하게 됨에 따라서 민선 지방자치 실시 이후, 학계·시민단체 및 지방자치단체에서 주민자치 강화를 위한 제도적인 보완책을 지속적으로 요구하게 되었다. 민선 지방자치가 부활된 1995년 이후 학계와 시민단체를 중심으로 읍면동 주민자치 강화의 필요성을 꾸준히 제기되었다.

지역내의 크고 작은 자생단체들의 활동에 참여하고자 하는 시민의식이 높아지고 주민들의 참여가 증가됨에 따라서 주민의 지역에 대한 소속감과 일체감이 커지면서 주민회합과 지역발전을 위한 주민들의 자발적인 노력이 확대되어 갔다. 과거 행정기관의 동원에 의한 소극적이고 제한적인 참여를 탈피하고, 지역 내 직능조직과 자생단체 등이 서로 연계하여 협력관계를 구축해 나가는 주민 중심의 근린자치활동이 활발하게 추진되게 되었다.

행정이 이끌고 주민이 따르던 과거의 권위주의적 행정 행태에서 탈피하여 행정과 주민 간 협력을 통하여 보다 주민 중심적인 행정기능을 수행하기 원하는 요구들이

증가되었다. 이를 위하여 지방자치단체와 주민 간 유기적인 협력관계의 확대를 통하여 현장 중심의 행정서비스가 제공되고 있다. 또한, 능동적인 주민의 참여를 통해 시군통합 등 지방행정체제의 개편 결과, 행정구역이 넓어지고 행정의 수비 범위가 넓어짐에 따라서 발생하는 행정서비스의 사각지대를 주민들의 민주적이고 자발적인 참여를 통하여 보완하게 되었다.

나. 주민자치센터의 한계

1999년부터 읍면동에 ‘주민자치센터’를 설치·운영하였으나, 자치기능 강화 측면보다는 문화·복지기능 강화 측면이 컸다. 대부분의 ‘주민자치센터’가 행정기관 주도로 운영되고 있으며, 주민에게 자치 주체로서의 권한과 책임이 부여되지 않았다. 특히, 주민자치위원의 대표성, 자치역량, 적극적 활동의지 부족 등으로 주민자치위원회가 지역공동체의 구심점 역할을 수행하기에는 한계가 있었다.

다. 주민자치회 설치 검토 및 근거법령 제정

지난 2010년 9월 제18대 국회에서는 여·야의 합의로 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 제정하여 주민자치회의 설치 근거를 마련하였다. 특별법에서는 풀뿌리 자치의 활성화 및 주민의 민주적 참여의식 고양을 목적으로 읍면동 단위에 주민자치회의 설치·운영 방안을 정부가 마련해야 한다고 규정하고 있다. 특별법의 제20조(설치)는 “읍면동에 해당 행정구역 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다”고 규정하여 설치근거를 마련하였으며, 특별법의 제21조(기능)는 주민자치회의 기능을 주민화합 및 발전, 법령·조례·규칙이 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 위임 또는 위탁한 사무의 수행으로 규정하였다. 특별법의 취지를 받들어서 지방행정체제개편위원회에서는 주민에게 실질적인 권한을 부여하고, 운영의 자율성을 보장함으로써 풀뿌리 지방자치의 활성화 및 민주적 참여의식 고양을 위하여 협력

형, 통합형, 주민조직형 등 3가지 주민자치회 모델을 개발하였다.

19대 국회에 들어와서 2013년 5월에 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』으로 대체입법하고 이명박 정부 때 임기가 만료된 지방행정체제개편위원회의 기능과 역할을 승계하기 위하여 박근혜 정부에서는 지방자치발전위원회가 대통령 소속위원회로 출범하여 주민자치회의의 설치와 운영에 관련된 정책과 계획들을 수립하고 있다.

2. 주민자치회 모델의 개요

가. 주민자치회 모형의 공통 내용

특별법을 근거로 하여 제정된 「주민자치회 시범실시를 위한 조례안」에서는 주민의 대표자인 주민자치회 위원의 선출 시, 지역대표성, 자발성, 전문성 등을 확보하여야 한다는 규정을 두고 있다. 주민자치회의의 기능을 포괄적으로 규정함으로써 주민자치회 활동의 다양성을 보장하기 위하여 지역공동체 형성, 행정지원기능, 기타 수익 사업 등의 다양한 활동이 가능하도록 주민자치회의의 기능을 포괄적으로 규정하였다. 주민자치회 설치의 자율성을 확보하기 위하여 모든 모델은 주민자치회 설치의 기본방향을 제시하고, 구체적 사항은 지역 특성을 반영 할 수 있도록 규정하였다. 주민자치회가 설치될 경우, 현재의 주민자치위원회는 역할과 기능이 중첩되므로 폐지하는 것을 원칙으로 하고 있다.

3개 모델에 공통적으로 적용될 수 있는 주민자치회의의 구성과 운영에 관한 구체적인 내용은 다음과 같다.

1) 주민자치회 위원의 정수 및 자격요건

주민자치회 위원의 정수는 20~30명의 범위 내에서 각 시군구별로 시군구의 특성을 고려하여 조례로 규정하도록 되어 있다. 단, 인구가 극소지역의 경우, 20명 이하의 정수로 위원의 정수를 정할 수 있도록 하였다. 위원의 자격요건은 당해 읍·면·동에 주민등록이 되어있는 주민과 지역 내에 소재한 사업장 또는 단체 근무자로 공직선거법 제19조(피선거권 없는 자)에 해당하지 않는 자로 정하였다.

2) 위원선정위원회

위원선정위원회의 구성과 심의기준 및 방법 등 선출방식과 관련된 구체적 사항은 해당 시군구가 자율적으로 결정하도록 조례에 위임하였다. 위원의 위촉을 위하여 시·군·구 또는 읍·면·동 단위로 ‘위원선정위원회’를 구성·운영할 수 있도록 하였고, 위원선정위원회의 위원의 정수는 9명 내외로 하고, 시·군·구청장, 시·군·구 의회, 교육지원청 등에서 각각의 추천을 받아 구성하도록 하였다. 교육지원청에서 추천하는 위원은 학교운영위원 또는 학교장 등 교육 관련자로 추천범위를 제한하였다.

3) 주민자치회 위원의 위촉

주민자치회위원선정위원회에서는 선출방식 및 선출방식별 구성비율, 선거관리 등 주민자치회 위원선출을 위한 세부사항을 결정한다.

주민자치회 위원은 주민의 대표성과 전문성 등을 고려하여 지역대표, 일반주민대표, 직능대표 등으로 구성하도록 하였다.

지역대표의 위촉방식은 주민총회 선출과 통·리장 호선 방법 중 하나를 선택하도록 하였다. 주민총회 선출방식은 위원선정위원회 주관으로 읍·면·동 단위로 개최되는 주민총회에서 선출하는 방식이다. 통·리장 호선방식은 통장(도시형) 또는 리장(농촌형) 중 호선 또는 순번제로 선출하는 방식이다.

일반주민 대표는 일반 주민 중에서 주민자치회 위원으로 봉사하기를 원하는 주민을 공개모집한 후 추천 또는 위원선정위원회에서 선정한다.

직능대표는 직능단체 등에서 추천하는 각각의 분야별 전문가 들 중에서 위원선정위원회에서 선정한다. 주민참여를 확대하기 위해 1차로 위원선정위원회에서 서류심사를 거친 후 주민이 직접 심사하는 공개오디션을 통해 최종 선정하는 방식도 가능하다.

주민자치회 위원은 지역대표, 일반주민대표, 직능대표 등을 각각 정원의 1/3씩 위촉하는 것을 원칙으로 하되, 주민자치회 위원의 주민·지역대표성, 전문성, 자발성 등을 확보하기 위하여 다양한 방식을 활용하되 공개모집 방식으로 선출된 위원만으로 주민자치위원회 전체를 구성할 수 없도록 제한하고 있다.

주민자치회 위원의 사퇴 등에 의한 결원이 발생하는 경우를 대비하여 예비후보를 5석 이하 마련할 수 있다. 지역대표의 경우, 결원발생시 공석대비 5석 이하해당지역에 국한하여 지역대표 선출방식을 준용하여 재선출한다.

4) 주민자치회 위원의 지위·해촉 등

주민자치회 위원은 연임이 가능한 2년 임기의 무보수 명예직으로 할 수 있다. 다만, 지역의 여건에 따라서 주민자치회 위원들에게 수당을 지급할 수 있다.

주민자치회 위원의 결격사유에 해당하거나 관계규정 위반, 부정비리 연루, 직무태만 등의 경우, 재적 위원 1/3이상 발의와 재적위원 2/3 찬성으로 해당 주민자치회 위원을 해임할 수 있다.

주민자치회 위원의 잔여임기가 6개월 이상인 지역대표 주민자치위원의 결위 시에는 재선출을 하여야 하지만, 이외의 경우에는 예비후보 중 상위순위자로 위촉하여 잔여임기 동안 활동하도록 한다.

주민자치회 위원은 주민자치회 활동과 관련하여 소속 또는 지지정당의 표방을 금지하고 있다.

5) 주민자치회의 설치 단위

읍면동 단위로 1개의 주민자치회를 설치하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만, 도서산간지역 등 인구가 적고 산재한 지역 또는 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 등의 경우, 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 하였다. 분회를 설치하는 경우, 분회의 구성 및 운영 등에 대해서는 주민자치회에서 결정한다. 또한, 주민참여의 확대와 실질적인 주민자치회 활동을 지원하기 위하여 통 혹은 리 단위로 주민자치회 지회를 설치할 수 있다.

6) 주민자치회의 재원

주민자치회의 재원은 다음과 같다.

- 자체재원 : 회비, 자체 수익사업·위탁사업 수입, 사용료 등
- 의존재원 : 사업보조금, 운영보조금
- 기타재원 : 주민 또는 기업의 기부금품 등

7) 교육훈련

국가 및 지방자치단체는 주민자치위원과 주민의 자치역량 강화 및 상호 교류를 위해 교육과 연수의 기회를 제공할 것을 특별법에서 명시하고 있다. 특별법의 규정을 근거로 하여 시도 혹은 시군구에서는 매년 일정시간 이상 의무적으로 주민자치회 위원과 담당 공무원을 대상으로 주민자치회 운영 등에 관한 교육을 실시하여야 한다.

8) 하부조직 및 연합조직 구성

주민자치회의 하부조직으로 통과 리 단위에 주민총회를 둘 수 있다. 주민총회의

운영에 관한 사항은 읍면동 단위 주민총회 자체 규정을 준용하며, 자체 규정이 없는 경우 별도의 규정을 제정한다.

특별법상 시·군·구청장은 주민자치회에 재정 및 주민자치에 대한 정보, 기술 등 지원하여야 한다는 규정에 따라서 시·군·구 단위의 주민자치회 연합회를 둘 수 있다. 지방자치단체와 힘의 균형을 이루고 협력적 파트너십 형성에 유리한 측면이 있으나, 지방의회의 견제와 충돌 가능성을 고려하여 주민자치회와 지방의회와의 가능 과 역할을 명확하게 구분하여야 한다.

9) 다른 기관과의 관계

지방자치단체는 특별법의 규정에 따라서 주민자치회에 재정 및 주민자치에 대한 정보, 기술 등을 지원하여야 한다. 주민자치회는 원칙적으로 자율적으로 운영되어야 하고, 위탁사무는 대등한 관계에서 계약 등에 따라 위탁하고 시군구청장이 회계감사를 실시할 수 있다.

주민자치회가 설치될 경우 현 주민자치위원회와 역할·기능이 중첩되므로 현 주민자치위원회는 폐지하고 새로 구성되는 주민자치회가 권리·의무를 승계하여야 한다. 현재의 주민자치센터는 주민자치회의 자치활동과 지역공동체 형성 등을 위한 공간으로 활용할 수 있다.

나. 주민자치회의 모형별 특징

1) 협력형

협력형은 의결기구와 집행기구를 분리한 형태이다. 주민자치회는 주민자치기능의 결정 및 집행, 일반행정기능의 협의·심의 기능을 수행한다. 읍·면·동 사무소는 존치하고, 주민자치회는 읍·면·동의 주민대표로 구성한다.

주민자치회의 최고 의결기구로 주민대표인 주민자치위원 전원으로 구성된 주민

자치위원회가 있다.

주민자치회 운영을 위하여 유급사무원 또는 자원봉사자로 구성되는 사무기구를 둘 수 있다.

주민자치회는 수익사업·위탁사업 수입, 사용료, 보조금, 기부금 등을 재원으로 하며, 회계처리 및 감사 기준을 자체규정으로 마련하여 운영한다. 비영리 사단법인으로의 등록도 가능하다.

2) 통합형

통합형은 의결기구와 집행기구를 통합한 형태이다. 의결기구인 주민자치위원회와 집행기구인 사무기구로 구성된다. 의결기구는 읍·면·동의 주민대표인 주민자치회 위원으로 구성된 주민자치위원회가 담당한다. 집행기구는 기존의 읍·면·동 사무소로 한다. 사무기구 직원은 시·군·구 공무원으로 구성하고, 지방자치단체장이 임용하되, 업무·복무에 대한 지휘·감독권은 주민자치회장이 가진다. 읍·면·동장은 주민자치회의 사무기구를 총괄하고, 그 명칭을 주민자치회 사무국장으로 변경하여 단체장이 읍면동장 임용시 주민자치위원회와의 협의를 거쳐야 한다.

주민자치회의 재정 및 회계관리를 위하여 시·군·구에 읍·면·동 별 특별회계를 두어 별도로 운영한다. 일반회계의 전입금, 보조금, 수익사업·위탁사업 수익금 등을 주민자치회의 재원으로 한다. 지방재정법 등 관련 규정에 따라 회계를 처리하고, 자체수익금은 반드시 주민자치회 업무경비에 한해 사용하도록 규정한다.

3) 주민조직형

주민조직형은 의결기구와 집행기구를 분리한 형태이다. 주민자치회가 의결기능과 집행기능 모두를 수행한다. 주민조직형은 읍·면·동의 폐지를 전제로 하기 때문에 시·군·구에서 읍·면·동의 행정기능을 직접 수행하고 주민자치회에서는 주민자치기

능을 중심으로 수행한다.

주민자치회의 운영을 위하여 유급사무원 또는 자원봉사자로 구성되는 사무기구를 둘 수 있다. 읍·면·동 사무소의 폐지가 전제되어 있으므로, 필요시 지방자치단체에 공무원의 파견을 요청할 수 있으며, 이 경우, 지방자치단체는 협조하여야 한다.

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

다. 주민자치회의 기능

1) 협력형

주민자치기능을 의결·집행하고, 읍면동 행정기능 중 주민화합 및 발전에 관한 사항에 대한 협의·심의(자문)를 실시한다.

주민자치사업은 마을강좌·인문학강의, 마을사업-마을만들기, 마을행사-마을축제 등이고, 협의·심의 대상 사업은 읍면동 발전계획, 지역발전계획 수립, 지역공동체 특성화 사업 등이다.

주민자치회에서는 법령, 조례, 규칙 등에 의해서 지방자치단체로부터 위탁사무를 수행할 수 있다.

읍·면·동의 주된 역할은 주민자치회의 활동을 지원하는 것이다.

2) 통합형

주민자치 및 읍·면·동 행정기능에 대한 의결을 수행하는 의결기관으로서의 역할을 수행한다. 주민화합 및 발전에 관한 주민자치기능과 법령, 조례, 규칙 등에 의한 지방자치단체의 위임·위탁사무를 수행한다.

3) 주민조직형

주민자치기능을 의결하고 집행한다. 주민자치회에서는 법령, 조례, 규칙 등에 의해서 지방자치단체로부터 위탁사무를 수행할 수 있다.

〈표 3-1〉 주민자치회 기능 비교

구분		통합형	협력형	주민조직형
읍·면·동 행정기능	고유행정사무	○	×	×
	협의·심의 대상 사무	○*	○**	×
	위임·위탁 대상 사무	○	○***	○***
주민자치기능		○	○	○
시·군·구의 위임·위탁사무 처리기능		○	○***	○***

* 주민자치회 직접수행

** 주민자치회 협의·심의 후 읍·면·동 사무소에서 수행

*** 주민자치회의 위임사무 직접 수행 여부는 추후 입법과정에서 구체화 필요

〈표 3-2〉 주민자치회 역할 비교

구분	주민자치기능		행정(지원)기능			
	순수 주민자치사업	현 읍·면·동 행정기능		위탁사무	기타사무	위임·위탁 사무*
		주민생활관련 행정서비스	의결			
통합형	○ 위원회 의결		○ 시·군·구 또는 읍·면·동과 협의			
협력형	○ 자치회 의결·집행	○ 자치회 협의·심의	○ 위탁	×	○ 위탁	
주민조직형	○ 자치회 의결·집행	△ 자치회 의견제출	○ 위탁	×	○ 위탁	

* 시·군·구 사무 중 위임·위탁사무임

3. 주민자치회 시범실시 성과분석

가. 주민자치회 시범실시의 개요

1) 주민자치회 시범실시의 추진목적

주민자치회 시범실시의 목적은 다음과 같다.

- 특별법의 규정 준수
 - 제29조 제4항 : 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
- 주민자치회의 모형에 대한 검토 및 개선방안 도출
 - 시범실시 대상인 협력형의 타당성, 적합성 등을 분석
 - 협력형과 다른 모형(통합형, 주민조직형)과의 비교 검토
- 주민자치회 시범실시의 운영 성과 분석
 - 주민자치회의 기능
 - 주민자치회의 구성
 - 주민자치회의 재정
- (가칭)주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률 제정의 기초 자료 확보
- 주민자치회 성공모델의 창출 및 자발적·점진적 전국 확산 유도
- 주민자치회 모델(협력형)의 적용 가능성과 문제점 파악
- 주민자치회 위원과 주민의 주민자치역량과 주민자치회 운영 능력의 분석 및 평가

2) 실시기간

○ 2013년 7월 ~ 2014년 12월(준비기간 2013. 5 ~ 2013. 6 별도)

3) 대상지역 선정

지방자치단체의 추진의지, 수행능력, 시·도별 신청건수, 전국 읍·면·동 비율 등을 고려하여 선정하였다. 시도별 1~2개 지역을 선정하되 응모 건수, 인구, 시도 내 읍·면·동의 수 등을 고려하여 광주3개(지원33개), 경기5개(지원38개), 충남4개(지원24개) 등 선정하였다.

유형별로 전국의 읍·면·동의 비율을 고려하되 읍과 면의 지역적 특성을 고려하여 4개읍, 7개면, 그리고 20개동 지역을 선정하였다.

〈표 3-3〉 주민자치회 시범실시 대상지역 선정 결과

	시·도	선정수	시·군·구	읍면동
1	서울특별시	2	성동구	마장동
2			은평구	역촌동
3	부산광역시	2	연제구	연산1동
4			동래구	안락2동
5	대구광역시	1	수성구	고산2동
6	인천광역시	1	연수구	연수2동
7	광주광역시	3	광산구	운남동
8			북 구	임 동
9			남 구	봉선1동
10	대전광역시	1	동 구	가양2동
11	울산광역시	1	북 구	농소3동
12/13	경기도	5	수원시	행궁동/송죽동
14			오산시	세마동
15			부천시	송내1동
16			김포시	양촌읍

	시·도	선정수	시·군·구	읍면동
17	강원도	2	고성군	간성읍
18			인제군	인제읍
19	충청북도	1	진천군	진천읍
20	충청남도	4	천안시	원성1동
21			논산시	벌곡면
22			아산시	탕정면
23			예산군	대흥면
24	전라북도	2	완주군	고산면
25			군산시	옥산면
26	전라남도	2	순천시	중앙동
27			목포시	신흥동
28	경상북도	1	안동시	강남동
29	경상남도	2	창원시	용지동
30			거창군	복상면
31	세종특별시	1	-	부강면

* 제주도 제외

나. 주민자치회 시범실시의 성과와 문제점

1) 시범실시의 성과

첫째, 주민자치회에 대한 인식이 제고되었다. 주민자치회 시범실시에 대한 홍보와 주민자치회의 위원 공모에 대한 홍보를 통하여 일반주민의 주민자치회에 대한 인식을 제고되었다. 주민자치회 시범실시의 조례 입법화 과정에서 특별법에 나타난 주민자치의 기본방향 등을 지방의회 의원들이 인식하게 되었다.

둘째, 제도적 차원의 성과이다. 주민자치회와 주민자치회 위원의 위상이 제고되었다. 주민자치회의 법적 근거(특별법)가 마련되어 과거 법적 근거가 없는 임의단체에서 특별법의 근거를 가진 법정단체로 위상이 높아졌다. 주민자치회 위원의 위촉권자가 읍면동장에서 시군구청장으로 상향 조정됨에 따라서 주민자치회 위원의 위상

이 제고되었다. 민관협력의 체계화를 위한 기틀이 마련되었다. 주민자치회가 수행하여야 하는 기능(주민자치기능, 협의기능, 위탁 기능 등)을 명확하게 규정하게 됨에 따라서 읍면동과 주민자치회의 명확한 역할 분담이 이루어지게 되었다. 읍면동의 역할이 명확해 짐에 따라서 지역주민의 읍·면·동(장)에 대한 신뢰가 향상되고 양자 간의 협의사무와 위탁사무의 수행을 통하여 지방행정에서 주민과 행정 간 공동생산이 활성화되었다. 주민과 행정 간 협업에서 주민에 대한 지방자치단체 권한의 분배에 대한 대략적 준거점이 도출되었으며, 제한적이더라도 지역의 문제에 대한 결정 권한을 부여함으로써, 주민들의 관심과 참여동기를 제공하게 되었고, 지역에 대한 주민들의 자원봉사 의지가 높아지는 계기가 되었다.

셋째, 운영적 차원의 성과이다. 시범실시를 통하여 법령과 조례상 주요 미비점을 확인할 수 있었다. 향후 보완되어야 하는 주민자치회 운영에 관한 규정으로는 주민자치회의 법적 지위 등의 명확화에 대한 필요성 공감 확산, 주민자치회 재정의 성격과 자율성의 확대에 대한 논의의 확산, 지방자치법 개정방향에 대한 관심과 인식의 확산, 주민자치회의 운영을 위한 주민과 읍면동 공무원을 대상으로 하는 주민자치교육의 필요성에 대한 공감대 형성 등이다. 주민자치회의 재정이 확대되었다. 주민자치회 시범실시 대상지역으로 선정되어 소득사업 등 사업 분야가 확대됨에 따라 주민자치회의 재정이 확대되었다. 주민자치회의 재정적 독립에 대한 주민의 욕구가 점차적으로 증가되고 있다.

2) 주민자치회 시범실시의 문제점(한계)

첫째, 주민자치회위원 위원선정위원회의 문제점이다. 선정위원회를 시군구 단위로 구성하는 경우, 읍면동의 사정에 어두운 인재로 구성될 수 있다. 읍면동 단위로 구성하는 경우, 인적자원의 부족으로 주민자치회 위원과 차별성이 없다. 주민자치회를 지역단체 중 대표 조직으로 인식하는 경향이 강하여 주민자치회위원 선정위원을 자생단체 대표 혹은 통리장 대표 등으로 구성하는데 대하여 위원들이 반감을 가질

수 있다. 위원선정위원의 추천권자인 시·군·구청장, 시·군·구의회 의장, 교육장 등의 정치적 중립성 확보에 한계가 지적되고 있다. 선정위원이 소속된 단체별로 나누어 먹기식으로 위원을 위촉하는 경향이 있다. 주민자치회 위원의 결원 충원 시 마다 위원선정위원회를 1회성으로 운영하는 것은 무보수의 위원선정위원회 소집에 한계가 있다.

둘째, 주민자치회 구성의 문제점이다. 개인의 경우, 해당 읍면동에 거주하는 주민으로 한정하고 있는데, 인구가 적은 농어촌의 경우에는 위원후보 인력자원의 부족 등으로 지역대표, 주민대표, 직능대표 등의 구분에 따라서 균형있게 선출하기 어렵고, 실제 시범실시에서는 지역대표와 주민대표의 구분이 되지 않고, 시장·군수·구청장의 정치적 목적에 따라 위원으로 위촉되어 활동에 소극적이거나 무자격자가 추천되는 사례가 발생하였다. 주민자치회위원의 선출방식은 공모, 추대, 직선 등의 방법을 권유하고 있지만, 현실에서는 주로 읍면동장과 지역단체로부터의 추천에 의존하고 있다. 따라서 본래 주민자치회의 설치 취지 대로 주민을 대표할 수 있는 다양한 주민들의 조직들이 주민자치회에 참여할 수 없었다. 본인의 의사를 확인하지 않고 일방적으로 추천하여 위촉하므로 해서 위촉을 거부하거나 조기 사퇴하는 사례가 발생하기도 하였다. 해촉의 기준, 사유, 해촉절차, 해촉권자 등에 대한 규정이 명확하지 않고, 주민자치회 활동 미참석 위원에 대해 해촉이 어려운 점이 지적되었다. 회장의 선출 방법, 임기 등에 대한 명백한 규정도 없다.

셋째, 주민자치회 운영상의 문제점이다. 주민자치회 위원 중 대부분은 주민자치회에 대한 인식이 미흡하고, 사업추진 역량과 행정절차에 대한 이해가 부족하다. 주민자치회 위원의 수는 20~30명 수준이나 주민자치회에 대한 인식 및 책임성 결여, 역량미비 등으로 소수의 주민자치회 위원(위원장, 간사 등)을 중심으로 운영된다. 주민자치회 위원 중 일부는 잘못된 권위의식을 갖고 있다. 주민자치회 위원에 대한 교육은 1회성이고, 교육내용은 원론적이고 총론적이며, 실질적인 주민자치회의 운영과 사업수행을 위한 내용이 결여되어 있다는 지적도 있었다. 주민자치회 위원은 무보수 명예직(수당지급)으로 주민자치회 활동 시 생업에 종사하지 못함으로써 수입

이 감소하고, 그에 따라 활동에 소극일 수 밖에 없는 점이 지적되었다(대부분의 지역에서 지각·조퇴 없이 회의에 처음부터 끝까지 참석하는 인원은 약 6명임). 주민자치회 위원이 행정절차에 미숙하여 읍·면·동의 정상적인 사무처리 절차를 주민자치회 활동의 제약요인으로 인식하고 있다. 협력형 모델에서 주민자치회는 읍면동의 자문역할의 수준에 머물고 있으며, 주민자치회의 협의·심의 결과는 읍면동장에게 구속력을 갖지 못하였다. 실질적인 의사결정권한, 사업과 예산의 집행권한 등은 읍면동장이 가지고 있다(주민자치회 예산, 특히 안행부의 특별교부세 규모만큼 주민자치회에 예산이 지원되지 않은 경우가 많음)

넷째, 주민자치회 사무기구(사무국)의 문제점이다. 조례상에는 사무국의 설치에 관한 규정이 없다. 사무국을 설치하고 주민자치회 전용사무공간을 확보하고 있는 주민자치회는 31개 중 23개이다. 주민자치회의 행정능력이 매우 미비하므로 예산·회계 등 대부분의 행정업무를 읍·면·동의 공무원이 수행하고 있으므로, 전문적인 능력을 갖춘 사무국의 운영이 절실하다. 주민자치회에서 어떤 일을 할 것인가를 스스로 결정해야 하나, 현재까지 사업기획 및 추진은 읍·면·동장 등 공무원 조직에 크게 의존하고 있으며, 이에 따라, 읍·면·동에서 실무를 대행함으로써 행정기관의 업무량은 증대되고, 주민자치회의 기능은 축소되는 점이 지적되었다. 주민자치회와 읍·면·동의 협력을 위해 상근 유급사무원의 채용이 초창기에 특히 필요하며, 상근 유급사무원이 채용되지 못한 읍면동의 경우 위원들이 주민자치회 사업의 행정절차에 대한 이해부족, 이에 따라 주민자치회를 지원하는 읍·면·동의 업무량 증가 및 주민자치회와 읍·면·동 간 갈등이 발생하였다. 주민자치회 시범사업 예산에 대한 이해의 부족으로 유급사무원의 인건비에 대한 부담을 크게 갖고 있어 유급사무원의 채용의 필요성을 인식하면서도 실제 충분한 역량을 갖춘 유급사무원을 채용하지 못하였다. 주민자치회의 전문성 확보 및 주민자치회 위원의 부담을 경감하기 위한 중간조직의 설치·운영의 필요성이 강조된다. 예산 및 회계에 대한 전문성 확보의 한계는 지원조직의 설치필요성을 더욱 강조된다.

다섯째, 주민자치회 수행 기능의 문제점이다. 주민자치회 위원 법적 신분이 모호

하다. 특별법상에는 주민의 대표라고 포괄적으로 규정되어 있지만, 주민자치회 위원의 법적 신분은 권한과 연관되어 있는데, 권한 범위가 불분명하다. 지역내 다른 단체와 비교할 때, 다양한 주민단체와 모임 등을 이끌수 있는 법적인 신분 규정이 되어 있지 않다. 주민자치회 기능도 모호하다. 이전의 주민자치위원회 또는 주민자치센터의 운영과 차이가 없으며, 일부 주민자치회 위원도 주민자치위원회 운영과의 차이를 인식하지 못하고 있다. 주민자치회의 주요 기능인 협의기능, 위탁사무의 수행기능, 주민자치사무 수행기능 등의 범위와 내용 등에 대한 규정이 없다.

여섯째, 주민자치회 재원확보의 문제점이다. 주민자치회 시범사업에서 중앙정부와 자치단체의 재정재원에 대한 의존경향이 크다. 2014년 주민자치회 시범실시 지역의 평균예산은 1.53억원으로, 재원은 주로 시·군·구로부터의 보조금(83%)과 자체예산(17%)으로 구분되었다. 주민자치회 시범실시에 따른 예산지원은 정상적인 예산의 관·항·목을 지정하는데 한계가 있으며, 이에 따라, 지역마다 예산이 소극적으로 집행되었다. 시설비에 한정하여 집행하는 사례가 가장 많았다. 예산의 편성과 집행에 대한 지자체의 간섭이 많다(주민자치회에 실질적인 예산회계 권한이 없음). 주민자치회 위원의 활동예산도 부족하다. 위원의 출장수당 신설을 포함한 각종 수당의 상향 조정이 필요하다. 경제활동을 하는 위원들(특히 자영업 종사 위원)의 경우, 회의나 주민자치활동을 인하여 발생하는 경제적 손실을 보전해 주는 조치가 필요하다. 예산·회계업무를 수행해야 할 전문적인 능력을 갖춘 유급사무원은 예산의 부족으로 전문가의 대우를 받지 못하고 최저임금적용 또는 시간제 근로자로 대우 받고 있는 실정이다.

일곱째, 주민자치회와 읍면동 관계의 문제점이다. 주민자치회와 읍·면·동 간의 적절한 기능배분에 실패하였다. 읍·면·동 사무에 대해 협의·심의 기능을 수행하는데 한계가 발생하여 결과적으로 읍·면·동장으로부터 간접적인 지휘·통제를 받는다. 예산·회계 등 특정한 사무에 대해 주민자치회 위원의 역량이 부족하여 공무원과 대등한 관계를 설정하는데 한계가 발생하였다. 주민자치회의 행정능력이 매우 취약하여 예산·회계 등 대부분의 행정업무를 읍·면·동의 공무원이 수행한다. 예산의 관·항·

목과 예산의 전용 및 이용에 대한 이해가 부족하여 예산의 집행에 한계가 노정되었다.

여덟째, 주민자치회를 중심으로 하는 지역공동체가 구축되지 못하였다. 주민자치회 위원은 주민과 지역사회의 대표들로 구성한다고 하였으나, 통리장이나 행정지원 조직의 대표들이 중심을 이루고 있었다. 따라서 지역내의 다양한 민간단체, NGO, 학교조직 등이 참여할 여지와 기회가 많지 않았다. 주민자치회에 참여하지 못한 이들 다양한 민간조직들은 독자적으로 지역사회내에서 활동을 전개하였는데, 이들의 활동이 주민자치회의 활동과 중복되었고, 정부와 지방자치단체의 지원 역시 중복되어 특정지역에 대한 지원의 집중 등으로 인하여 자원의 낭비를 가져왔다.

제2절 협력네트워크 분석을 위한 조사분석의 개요

1. 협력네트워크 분석의 구성 요소

주민자치회와 지역사회의 협력적 네트워크 구축을 위한 상황요인변수들은 신뢰, 참여조직의 수, 목표 공유, 네트워크 역량 등이다.

가. 신뢰

주민자치회와 지역사회 사이의 신뢰관계 형성은 네트워크를 지속시키기 위한 필수적인 요소이다. 주민자치회는 그 개념이나 구성이 뚜렷한 반면, 지역사회는 그 개념이나 대상을 분명히 정할 수 없는 속성이 있다. 지역사회를 읍면동 단위로 한정하여 특정 읍면동지역에서 영향력을 행사할 수 있는 단체들이라고 가정한다면 지방자치단체, 언론계, 교육계, 연구소, 경제계, 법조계, 복지단체, 학부모단체, 아파트입주자대표회의, 그 외 자발적 결사체 등을 포함시킬 수 있다. 주민자치회와 지역사회의

신뢰관계란 지역사회가 주민자치회에 대하여 가지는 신뢰와 주민자치회가 지역사회에 대하여 가지는 신뢰로 구분할 수 있다. 지역사회가 주민자치회에 대하여 가지는 신뢰는 지역사회가 주민자치회 위원들에 대하여 가지는 신뢰를 의미하고, 주민자치회가 지역사회에 가지는 신뢰는 주민자치회 위원들이 지역사회 민간단체의 구성원들에게 가지는 신뢰를 의미한다.

신뢰는 관계보다 개인적 성향이 중심을 이루는 특성적 신뢰와 관계형성의 맥락을 중요하게 생각하는 관계적 신뢰로 나눌 수 있다. 정범구(2003)는 상호간의 관계성을 중심으로 인식, 탐색, 확장, 몰입, 소멸이라는 신뢰의 다섯 단계를 제시하고 있다. 인식의 단계는 서로 간 관계성이 있다는 것을 인식하는 단계이고, 탐색은 서로 비용과 편익의 비교가 진행되는 단계로 양자 간 의사소통을 통한 정보교환이 시작되고, 사회 정의 등과 같은 공동의 목적을 통해 자발적 협조 및 행동이 유발된다고 하였다. 이와 같은 과정을 통해 양 당사자들은 상호 관계를 발전시키고 지속적인 관계를 통한 규범을 형성하게 됨으로써 서로간의 신뢰가 향상될 수 있다고 하였다. 탐색의 단계를 거쳐서 확장의 단계에서는 관계를 통해 각각의 이익을 취하고, 상호의존성을 키우며, 관계 활동을 통해 나타난 성과에 대한 만족감을 가지거나 보상에 대한 만족감을 가진다. 몰입 단계는 관계의 지속에 대한 약속이 이루어지고 상호의존성이 절정에 도달하는 단계이다. 그러나 상호 관계에서 편익보다 비용이 크다면 신뢰의 관계는 소멸하게 되는 소멸의 단계를 거치게 된다.

최종혁외(2010)는 양 당사자 간 신뢰를 향상시키기 위해서는 초기에는 정서적 관계의 형성이 필요하다고 하였다. 그들은 서로의 신뢰를 향상시키기 위해서 사적·공식적 만남이 중요하다고 강조한다. 주민자치회와 지역사회 구성원들의 빈번한 정규적 혹은 비정규적인 만남의 기회는 서로의 신뢰를 향상시켜 네트워크 지속성을 높여줄 수 있을 것이다. 최종혁외(2010)는 또한 양 당사자 간 상호작용이 활발히 진행되면 관계 단계의 평판, 보상, 성과 등이 나타나는데 이들에 대한 관리가 필요하다고 주장한다. 왜냐하면 단체들 간의 갈등이 표출될 수 있기 때문이다. 따라서 주민자치회와 지역사회의 관계가 활발해 지면 네트워크 관리자는 활발한 관계 속에서

나타나는 보상, 성과, 평판 등과 관련된 갈등 표출을 관찰하고 관리할 필요가 있을 것이다.

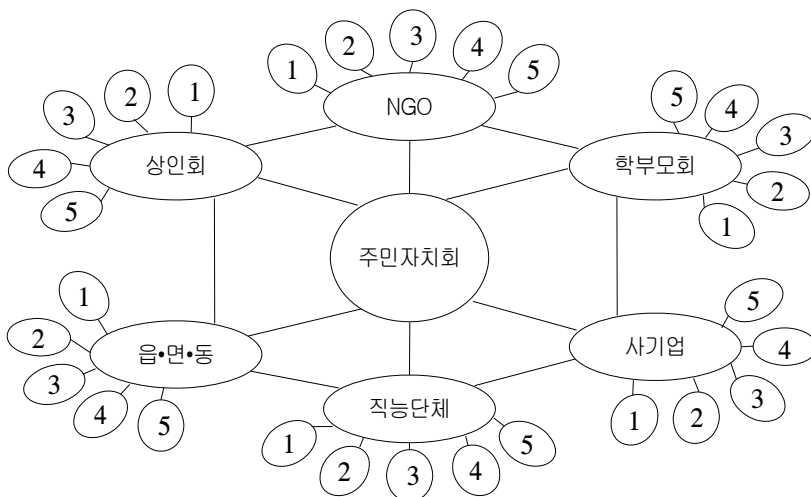
이상의 논의를 종합해 보면, 인식, 탐색, 확장, 몰입, 소멸, 보상, 성과, 평판 등이 신뢰관계를 측정할 수 있는 지표가 될 수 있다. 이들 지표 중에서 본 연구에서는 측정이 가능한 인식, 확장, 보상, 성과 등을 신뢰관계를 측정할 수 있는 지표로 선정하였다.

나. 참여조직의 수(Number of Particioants)

주민자치회와 지역사회의 협력적 네트워크 구축을 위한 참여조직의 수를 결정하는데 있어서는 몇 가지 방안에 의해 결정될 수 있다.

첫째, 주민자치회라는 하나의 조직과 지역사회단체들 간 하나의 협력네트워크를 구축할 수 있다. 지역사회의 조직은 공무원조직, 사기업, 종교단체, 아파트입주자단체, 학부모단체, 지역상인단체, 직능단체, NGO 등이 있다. 주민자치회를 중심으로 하는 협력 네트워크에 참여하는 단체의 수가 많을수록 지역공동체의 영향력은 커지게 된다.

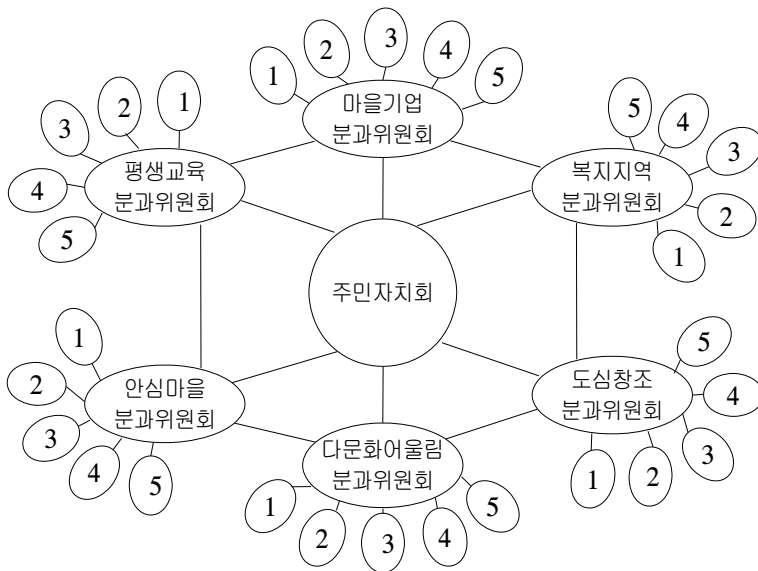
〈그림 3-1〉 주민자치회와 지역사회의 협력네트워크 모형(I)



둘째, 주민자치회를 구성하고 있는 분과위원회를 중심으로 해서 각각의 네트워크를 구축할 수 있다. 각 분과위원회는 해당 분과위원회가 해당 전문분야에서 달성하여야 공동의 목표를 설정하고 그 공동의 목표를 달성하기 위하여 지역사회내의 다양한 단체 간 협력적 네트워크를 구축할 수 있다.

이와 같이 주민자치회의 각 분과위원회별로 협의회를 구성하고 각각의 협의회별로 지역사회단체들과 서로 정기적으로 회이나 워크숍을 개최함으로써 네트워크를 지속시켜 나갈 수 있을 것이다. 분과위원회별 협의회 사이의 연결선은 각 협의회가 따로 활동하는 것이 아니라 주민자치회를 정점으로 각 협의회가 서로 관계를 맺으면서 운영된다는 것을 의미한다. 주민자치회의 각 분과위원회가 중심이 되어 협력네트워크를 구성할 때는 통솔범위의 원칙에 따라서 주민자치회 중심으로 협력네트워크를 구축하였을 때 보다 훨씬 더 많은 지역사회 단체들이 참여할 수 있다.

〈그림 3-2〉 주민자치회와 지역사회의 협력네트워크 모형(Ⅱ)



다. 목표 공유(Goal Consensus)

주민자치회와 지역사회의 협력적 네트워크 구축을 위해서 필수적인 요소는 상호 간 목표의 공유이다. 서로 간 목표의 공유가 없다면 네트워크는 성립 될 수 없다. 사실상 주민자치회와 지역사회의 협력적 네트워크에서는 참여자 간 신뢰와 목표의 공유가 그 네트워크의 지속성에 크게 영향을 미칠 것이다. 목표 공유의 경우 공유의 수준이 높으면 네트워크의 효과성은 크게 향상될 수 있다.

본 연구에서는 이상에서 제시한 6개의 각 분과위원회와 그와 관련된 지역사회단체가 공유할 수 있는 목표의 설정이 이루어져야 할 것이다. Provan & Kenis(2008)는 각 조직들 간 협력적 관계에서 목표의 공유 정도가 높다면 네트워크의 효과성이 제고될 수 있지만 보통 수준에서도 운영의 여부에 따라 효과성을 재고할 수 있을 것이라고 주장한다. 그리고 그들은 네트워크에 참여하는 모든 참여자들이 높은 목표의 공유를 가지지 못할 수도 있다고 하였다. 6개의 분과위원회의 공유할 수도 있겠지만 그렇지 못할 수도 있을 것이다.

각 분과위원회와 지역사회가 공유할 목표는 각 분과위원회의 업무수행 영역에서 찾아야 할 것이다. 주민자치회의 각 분과위원회에서는 주민자치사업, 위임사업, 위탁사업, 행정과의 협의사업 등을 수행하고 있다. 이들 사업의 성격에 맞게 목표를 설정하는 방법도 있다.

라. 네트워크 역량(Need for Network Competence)

네트워크는 서로의 협력을 이끌어낼 수 있는 역량이 필요하다. 이민호외(2014)의 사례 연구에서는 미국, 독일, 일본, 영국의 중앙과 지방의 협력적 네트워크 구축과 관련된 연구에서 네트워크 역량을 갖추기 위한 방안으로 개별적 조직을 만들어 운영하고 있다는 것을 제시하였다. 본 연구에서도 주민자치회와 지역사회단체 간 네트워크 역량을 향상시키기 위하여 각 분과위원회별 네트워크 관리 조직의 구축을

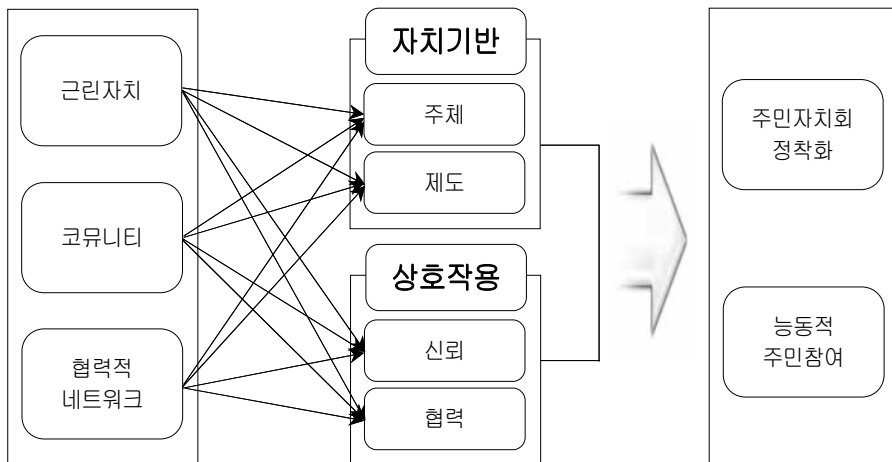
제시한다. 이 조직이 6개의 네트워크를 관리한다면 전체 주민자치회와 지역사회의 협력적 네트워크 역량은 크게 향상될 수 있을 것이다. 이 네트워크관리센터는 6개의 협력적 네트워크를 의도적으로 운영하는 조직으로 각 위원회별 네트워크의 정기적인 회의 등을 주관하고 네트워크와 관련된 모든 사항을 관리할 관리 본부가 될 것이다.

2. 조사설계

가. 분석의 틀

본 연구는 주민자치회의 활성화를 위한 협력적 네트워크 구축에 대한 지방공무원, 주민자치회 위원, 일반주민 등의 인식을 설문조사하고, 설문조사 결과를 바탕으로 보완조사로서 심층면담조사를 수행하였다. 본 연구결과는 주민자치회의 성공적 정착화를 위한 정부 정책의 기초자료로 활용될 수 있고, 주민자치회 활동에 대한 능동적 주민참여의 기반이 될 수 있다는데 의의가 있다. 기존의 선행연구에서 도출된 각 지표들을 유사한 성격으로 묶어서 분석의 틀을 구성하였다.

〈그림 3-3〉 분석의 틀



나. 조사분석의 절차 및 방법

1) 조사분석의 절차

본 연구의 설문조사는 주민자치회의 활성화를 위한 협력적 네트워크 구축에 대한 지방공무원, 주민자치회 위원, 일반주민 등의 인식을 파악하는 목적으로 수행된다. 본 연구는 설문조사 결과를 바탕으로 심층면접 등의 보완조사를 추가하여 현장에서 활용 가능한 연구결과를 생산하는 목적을 가진다.

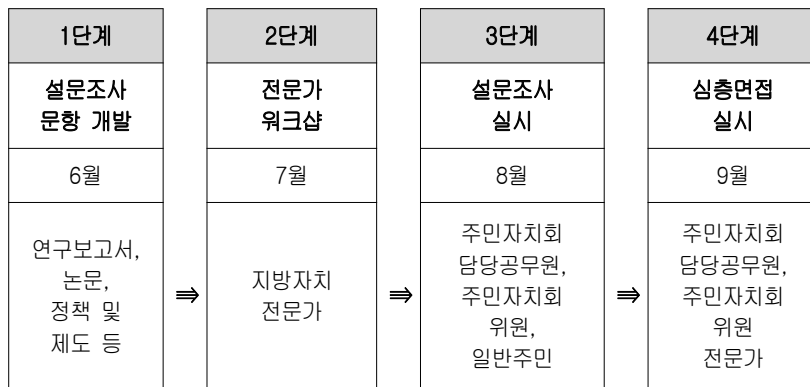
첫째, 협력적 네트워크 구축과 관련된 선행연구를 중심으로 주민자치회와 지역사회의 협력적 네트워크 구축을 위한 상황요인 변수인 기반요소(제도, 운영)와 상호작용 요소(신뢰, 협력)을 중심으로 설문 항목을 작성하였다.

둘째, 작성된 설문항목에 대한 전문가의 의견을 들어서 설문항목을 수정하고 보완하였다.

셋째, 보완된 설문항목을 중심으로 설문조사를 실시하였다.

넷째, 설문조사 결과를 분석하고, 미흡한 부분이나 추가적인 조사가 필요한 부분을 위하여 심층면담 조사를 실시하였다.

〈그림 3-4〉 설문조사 절차



2) 조사분석의 방법 및 대상

본 연구의 설문조사 대상은 전체 31개 시범실시 읍면동 중에서 자료수집 및 연구자의 접근이 가능한 11개 읍면동으로 한정하였다. 즉, 서울 성동구 역촌동, 부산 연제구 연제1동, 대구 수성구 고산2동, 인천 연구수 연수2동, 광주 북구 임동, 대전 동구 가양2동, 울산 북구 농소3동, 경기 수원 송죽동, 강원 고성 간성읍, 충북 진천 진천읍, 충남 천안 원성1동의 주민자치회를 중심으로, 담당공무원, 주민자치회 위원, 일반주민을 대상으로 설문조사를 실시한다. 읍면동당 샘플수는 20개이고 총 샘플수는 220개이다. 220명의 대상자 중에서 174명이 응답하여 79%의 회수율을 보였다.

〈표 3-4〉 설문조사 및 심층면접 대상

구분	설문조사	심층면접
대상 지역	31개 시범실시 읍면동 중 11개 읍면동 (서울 성동구 역촌동, 부산 연제구 연제1동, 대구 수성구 고산2동, 인천 연구수 연수2동, 광주 북구 임동, 대전 동구 가양2동, 울산 북구 농소3동, 경기 수원 송죽동, 강원 고성 간성읍, 충북 진천 진천읍, 충남 천안 원성1동)	설문조사 지역 중에서 서울, 경기 지역 선정
대상 자	읍면동 주민자치회 담당공무원 5명(읍면동당) 주민자치회 위원 10명 일반주민 5명	주민자치회 담당공무원, 주민자치회 위원

본 연구의 설문조사 내용인 설문지의 구성은 다음과 같다. 읍면동의 주민자치회 담당공무원, 주민자치회 위원, 일반주민 모두 동일한 설문문항을 사용하여 질문하였다.

〈표 3-5〉 설문조사 문항

변수	지표	설문문항
기본 요소	주체	읍면동 주민자치 활동의 주체
		우리 읍면동을 대표하는 조직
		주민자치회의 위상
		주민자치회 역량
	제도	우리나라 읍면동 주민자치회 제도
		읍면동 주민자치회 제도를 만들 때, 주민자치위원의 의견 반영
		주민자치회 위원들이 주민자치회 제도 운영
		주민자치회 위원들의 주민자치 관련 교육 정도
		선생님께서 지금 활동하시는 주민자치회 활동에 대한 만족도/소속감
	상호 작용 요소	신뢰
주민자치회 의사결정과정의 민주성과 공정성		
주민자치회 활동의 자율성		
주민자치회 활동의 지역사회 도움 여부		
주민자치회 위원의 대표성/봉사의식/역량/활동의 적극성/신뢰도		
협력		주민들의 주민자치회 참여여부
		지역사회단체의 주민자치회 참여 여부
		‘주민자치회와 다른 지역·사회단체 간 갈등/협력’ 관계
		‘주민자치회와 읍면동사무소 직원 간에 갈등/협력’ 관계

제3절 협력네트워크 분석을 위한 조사결과의 분석

1. 응답자의 특성

응답자의 성비는 남성이 52.3%, 여성이 44.8%로 비슷한 분포를 보이고 있다. 연령은 40대에서 60대가 전체 응답자의 89.5%를 차지하고 있으며, 40대가 30.5%, 50

대가 35.6%, 60대 이상이 22.4%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 학력수준도 대졸이상이 전체 응답자의 48.9%로 나타나 학력수준이 높음을 알 수 있다. 특히, 활동기간이 3년 이상 장기간 활동하는 위원이 전체 응답자의 41.4%로 상당히 높은 비율을 나타내고 있다. 그러나 6개월 미만 활동자도 14.9%로 나타나 응답자의 활동기간에 대한 분포는 3년 이상 활동한 위원을 제외하고는 고르게 분포하고 있어 통계적으로 유의미성을 찾는 데는 문제가 없을 것으로 보인다.

〈표 3-6〉 설문 응답자의 특성

		응답자 수	비율
전체		174	100%
성별	남자	91	52.3%
	여자	78	44.8%
	무응답	5	2.9%
거주지	읍	28	16.1%
	면	40	23.0%
	동	96	55.2%
	무응답	10	5.7%
학력	고졸이하	49	28.2%
	초대졸 이하	33	19.0%
	대졸	61	35.1%
	석사 이상	24	13.8%
	무응답	7	4.0%
연령	20대	1	.6%
	30대	14	8.0%
	40대	53	30.5%
	50대	62	35.6%
	60대 이상	39	22.4%
	무응답	5	2.9%
활동기간	6개월 미만	26	14.9%
	6개월-1년 미만	18	10.3%
	1-2년 미만	26	14.9%

		응답자 수	비율
	2-3년 미만	21	12.1%
	3년 이상	72	41.4%
	무응답	11	6.3%
직업	자영업	24	13.8%
	농어업	33	19.0%
	회사원	19	10.9%
	전문직	13	7.5%
	주부	29	16.7%
	기타	45	25.9%
	무응답	11	6.3%

2. 읍면동 주민자치 활동의 주체

주민자치회의 활동 주체에 관해서는 응답자의 88.8%가 주민자치회라고 응답하였다. 이 중 일부(7.1%)는 이통장협의회라고 응답한 경우도 있었다. 이는 아직 일부 읍면동에서는 리와 통의 대표들로 구성된 이통장협의회가 읍면동의 주민 의사를 대표하는 기능을 수행하고 있음을 알 수 있다.

		읍면동 자치활동의 주체				
		이통장협의회	새마을지도자 협의회	읍면동 체육회	주민자치회	기타
전체	169	12	1	1	150	5
	100%	7.1%	0.6%	0.6%	88.8%	3.0%

그런데 ‘읍면동을 대표하는 조직은 어디라고 보는가’라는 질문에서는 주민자치회가 70.2%로 가장 높았지만, 이통장협의회라고 선택한 응답자가 전체의 20.8%로 나타났다. 따라서 이통장협의회를 주민자치활동의 주체로 보는 시각보다는 읍면동 대표조직으로 보는 시각이 일부 나타나는 것을 알 수 있다.

		읍면동 대표 조직				
		이통장협의회	새마을지도자 협의회	읍면동 체육회	주민자치회	기타
전체	168	35	3	8	118	4
	100 %	20.8%	1.8%	4.8%	70.2%	2.4%

보다 구체적으로 주민자치회를 이통장협의회와 위상을 비교하는 질문에 대해서는 38.1%는 주민자치회가 이통장협의회 보다 위상이 더 높다고 답변하였다. 그러나 29.8%는 비슷하다. 20.2%는 주민자치회가 낮다 라고 응답하였다. 결국 응답자의 54.9%가 읍면동에서 주민자치회의 위상이 이통장협의회와 비슷하거나 낮다는 응답을 하였다. 따라서 실제 읍면동에서 주민자치회의 위상은 이통장협의회와 유사함을 알 수 있다.

		이통장협의회와 비교하여 주민자치회의 위상				
		주민자치회가 아주 낮다	주민자치회가 낮다	비슷하다	주민자치회가 높다	주민자치회가 매우 높다
전체	168	8	34	50	64	12
	100 %	4.8%	20.2%	29.8%	38.1%	7.1%

한편 새마을지도자 협의회와 비교하면 설문인원의 79.7%가 새마을지도자 보다 주민자치회가 높거나 비슷하다고 응답하였다. 이는 이·통장 협의회와 비교한 수치보다 더 높게 나타난 것을 알 수 있다.

		새마을지도자회와 비교하여 주민자치회위상				
		주민자치회가 아주 낮다	주민자치회가 낮다	비슷하다	주민자치회가 높다	주민자치회가 매우 높다
전체	168	3	14	37	97	17
	100 %	1.8%	8.3%	22.0%	57.7%	10.1%

3. 주민자치회 제도에 대한 인식

‘주민자치회가 잘 되고 있는냐’에 대한 질문에서는 ‘보통이다’는 설문이 36.8%로 가장 높게 나타났다. 또한 잘 되어 있거나 매우 잘 되어 있다고 보는 비율은 31.9%였으며, 잘 되어 있지 않거나 매우 잘 되어 있지 않다고 보는 비율은 31.3%로 비슷하게 나타났다. 그런데 주민자치회 제도에 대해 3년 이상 활동한 경우에 긍정적인 답변의 비율이 높은 것으로 나타났다. 6개월 미만 활동한 경우는 오히려 부정적인 시각이 높은 것으로 나타나 활동기간에 따라 주민자치회 제도에 대한 인식에 약간의 차이를 보였다.

		주민자치회 제도가 잘 되어 있는지					
		전혀 아니다	아니다	보통이다	잘 되어 있다	매우 잘 되어 있다	
전체		163	13	38	60	46	6
		100 %	8.0%	23.3%	36.8%	28.2%	3.7%
활동기간	6개월 미만	26	3	10	7	6	0
		16.0%	1.8%	6.1%	4.3%	3.7%	0.0%
	6개월-1년 미만	18	3	2	7	5	1
		11.0%	1.8%	1.2%	4.3%	3.1%	0.6%
	1-2년 미만	26	3	10	9	4	0
		16.0%	1.8%	6.1%	5.5%	2.5%	0.0%
2-3년 미만		21	0	3	11	5	2
		12.9%	0.0%	1.8%	6.7%	3.1%	1.2%
3년 이상		72	4	13	26	26	3
		44.2%	2.5%	8.0%	16.0%	16.0%	1.8%

한편 주민자치회 제도를 만들 때 주민자치위원들의 의견 반영 정도를 묻는 질문에는 ‘보통이하(76.7%)’로 생각하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 주민자치위원들은 자신들의 의견이 잘 반영되지 않고 있다고 인식하고 있는 것으로 보인다.

		주민자치위원들의 의견 반영 정도				
		전혀 아니다	아니다	보통이다	잘 되고 있다	매우 잘 되고 있다
전체	167	10	36	82	24	15
	100 %	6.0%	21.6%	49.1%	14.4%	9.0%

심층면담조사 결과

“시범사업이면 시범사업 답게, 주민이 주민자치를 할 수 있는지 어떤지를 보면서 문제점과 대안을 찾아야 하는데, 주민자치회 시범사업부터 관에서 시키는 대로 하고 있다. 그러면 진정한 자치의 경험을 가지질 못하고 관에서 시키는 대로 하게 되는 문제가 있다”(2015년 10월 서울 소재 주민자치회 회장 인터뷰).

4. 주민자치위원들의 역량 및 주민자치회 운영

1) 주민자치회 위원들에 의한 주민자치회 제도의 운영 능력 정도

주민자치위원들이 주민자치회 제도를 잘 운영하고 있는가에 대한 질문에서는 ‘보통이다(35.8%)’, ‘잘 운영 된다’라고 생각하는 주민은 35.2%로 나타났다. 그런데 이를 활동기간별로 분석해 보면 ‘잘 운영 한다’라고 생각하는 주민은 대부분 주민자치 활동을 많이 한 주민이 ‘잘 운영 된다’라고 이야기 하고 있으며, 주민자치 활동이 기간이 짧을 수록 ‘아니다’라고 생각하는 것을 알 수 있다.

		주민자치회 운영					
		전혀 아니다	아니다	보통이다	잘 운영한다	매우 잘 운영한다	
전체	162	4	31	58	57	12	
	100 %	2.5%	19.1%	35.8%	35.2%	7.4%	
활동 기간	6개월 미만	26	0	16	7	3	0
		16.0%	0.0%	9.9%	4.3%	1.9%	0.0%
	6개월-1년 미만	17	0	5	6	3	3
		10.5%	0.0%	3.1%	3.7%	1.9%	1.9%
	1-2년 미만	26	0	5	17	1	3
		16.0%	0.0%	3.1%	10.5%	0.6%	1.9%
	2-3년 미만	21	0	0	3	16	2
		13.0%	0.0%	0.0%	1.9%	9.9%	1.2%
	3년 이상	72	4	5	25	34	4
		44.4%	2.5%	3.1%	15.4%	21.0%	2.5%

심층면담조사 결과

“분과별로 주1회 회의를 무조건 하게 하고 있다. 의견도 자유롭게 내고, 의사결정을 할 때에도 민주적으로 한다. 풀어놓고, 터놓고 얘기를 해야 한다. 사무실이 사랑방 역할을 한다”(2015년 10월 경기 소재 주민자치회 분과장 인터뷰).

“처음에는 막막했다. 우리끼리 무엇을 할 수 있을까 걱정되었다. 하지만, 만나서 얘기를 하면서, 뭘 하면 좋겠다 라는 의견이 나오고, 그 의견에 대하여 각자 의안을 준비하고 발표하도록 했더니 위원들이 준비를 해오면서 회의가 자리를 잡아갔다. 회의를 하다보면 아이디어가 나오고, 우리끼리 모여서 고민하고, 결정하고, 행동하는 단계가 되었다”(2015년 10월 충남 소재 주민자치회 회장 인터뷰).

“나이를 먹으면서, 나도 우리 지역을 위해서 뭔가 하고 싶어서 주민자치회 위원에 지원을 했다. 안면이 있어서 시작한 것은 아니다. 지금 우리가 하고 있는 주민자치회 활동에 만족한다. 지금처럼 잘 되면, 지역복지재단을 만들고 싶다”(2015년 10월 충남 소재 주민자치회 분과장 인터뷰).

“주민자치회 사무실이 사랑방같다. 무조건 하루에 한 번은 사무실에 오는 것을 규칙으로 정하고, 위원들이 서로 실천하고 있다. 그러다보니 소속감이 생긴다. 내 지역의 문제는 우리가 해결하고 싶다”(2015년 10월 서울 소재 주민자치회 분과장 인터뷰).

2) 주민자치회가 다른 사회단체를 이끌 수 있는 역량 정도

‘주민자치회가 다른 사회단체를 이끌 역량이 어느 정도 되는가’에 대한 설문에서는 보통 이상(83.9%)으로 생각하고 있으며, 보통 이상으로 생각하는 주민 중 주민자치 위원 활동기간을 분석해 본 결과, 주민자치 활동을 많이 한 사람일수록 주민자치회가 다른 사회단체를 이끌 수 있는 영향이 크다고 생각함을 알 수 있다.

		사회단체 이끌 수 있는 역량					
		전혀 없다	별로 없다	보통이다	어느 정도 있다	매우 역량이 많다	
전체	162	4	22	44	72	20	
	100 %	2.5%	13.6%	27.2%	44.4%	12.3%	
활동기간	6개월 미만	26	0	5	9	12	0
		16.0%	0.0%	3.1%	5.6%	7.4%	0.0%
	6개월-1년 미만	17	1	6	5	5	0
		10.5%	0.6%	3.7%	3.1%	3.1%	0.0%
	1-2년 미만	26	3	5	10	7	1
		16.0%	1.9%	3.1%	6.2%	4.3%	0.6%
	2-3년 미만	21	0	0	3	14	4
13.0%		0.0%	0.0%	1.9%	8.6%	2.5%	
3년 이상	72	0	6	17	34	15	
	44.4%	0.0%	3.7%	10.5%	21.0%	9.3%	

3) 주민자치위원들의 주민자치 관련 교육 받은 정도

‘주민자치 관련 교육을 어느 정도 받고 있는가’에 대한 질문에서는 보통 이상(42%), 보통이하(34.4%), 보통(23.7%)으로 나타나 그다지 많은 교육을 하고 있지 않음을 알 수 있었다.

		주민자치관련 교육				
		전혀 교육이 없다	별로 교육이 없다	보통이다	어느 정도 교육이 있다	매우 교육이 많다
전체	169	5	53	40	61	10
	100 %	3.0%	31.4%	23.7%	36.1%	5.9%

심층면담조사 결과

“주민자치회 위원은 주민자치 교육을 정기적으로 받고 있다. 하지만 주민자치회 위원들을 만나보면, 정부가 주는 예산을 사용하는 방법, 회계처리 방법 등 주민자치 교육보다도 실무교육을 원하는 경우가 많다”(2015년 10월 지방자치 전문가 교수 3 인터뷰).

4) 주민자치위원의 선정 및 임명과정의 합리성

‘주민자치위원의 선정 및 임명과정이 합리적으로 이루어지는가’에 대한 질문에서 보통 이상(91.7%), 보통(42.6%), 보통 이하(34.4%) 등으로 나타났다. 그런데 본 설문 응답자가 주민자치위원 당사자 인 경우에는 선정 및 임명과정에 대하여 합리적이고 응답한 비율이 높지 않은 것으로 볼 수 있다. 즉, 본인들의 선정 및 임명과정에 대해 42.6%가 보통이라고 응답하였으므로 주민자치위원의 선정 및 임명 과정에 대한 개선이 요구된다고 볼 수 있다.

		주민자치위원 선정 및 임명과정의 합리성				
		아주 불합리	불합리	보통	합리적	매우 합리적
전체	169	1	13	72	64	19
	100 %	0.6%	7.7%	42.6%	37.9%	11.2%

5) 주민자치회의 의사결정과정의 민주성

‘주민자치회에서 의사결정과정의 민주적이고 공정한가’에 대한 질문에서 보통(43.8%), 보통이하(7%)로 나타났다. ‘보통’이라고 인식하는 위원이 43.8%인 것은 아직 주민자치회에서 의사결정과정에 대한 개선의 여지가 많은 것으로 추측할 수 있다.

		의사결정과정의 민주적이고 공정한가				
		전혀 아니다	아니다	보통이다	공정하다	매우 공정하다
전체	169	0	7	74	55	33
	100.0%	0%	4.1%	43.8%	32.5%	19.5%

6) 주민자치회 활동이 외부압력 없이 자율적인 의사에 의하여 이루어지는 정도

‘주민자치회 활동이 단체장이나 지방의회, 읍면동장 등의 압력없이 자율적으로 이루어지는가’에 대한 질문에서는 보통이 33.8%, 자율적이다가 33.1%로 나타났다. 그러나 비자율적이라는 답변도 17.2%에 달하여 외부 압력이 전혀 없는 것은 아닌 것으로 보인다.

특히, 활동기간과 자율성 인식간의 차이를 보였는데, 3년 이상 활동한 위원의 경우 자율적이거나 매우 자율적이라고 인식하는 경우가 많았다. 반면에 6개월 미만의 경우는 보통 또는 비자율적이라고 인식하는 경우가 대부분으로 나타났다.

		외부압력 없이 자율적으로 의사결정이 이루어지는지					
		아주 비자율적	비자율적	보통	자율적	매우 자율적	
전체	157	1	27	53	52	24	
	100 %	0.6%	17.2%	33.8%	33.1%	15.3%	
활동기간	6개월 미만	26	0	9	15	2	0
		16.6%	0.0%	5.7%	9.6%	1.3%	0.0%
	6개월-1년 미만	16	1	2	6	4	3
		10.2%	0.6%	1.3%	3.8%	2.5%	1.9%

			외부압력 없이 자율적으로 의사결정이 이루어지는지				
			아주 비자율적	비자율적	보통	자율적	매우 자율적
1-2년 미만	25	0	7	8	7	3	
	15.9%	0.0%	4.5%	5.1%	4.5%	1.9%	
2-3년 미만	20	0	1	6	11	2	
	12.7%	0.0%	0.6%	3.8%	7.0%	1.3%	
3년 이상	70	0	8	18	28	16	
	44.6%	0.0%	5.1%	11.5%	17.8%	10.2%	

7) 해당 주민자치회에 대한 평가

본인이 활동하는 주민자치회와 위원으로서의 자신에 대한 평가에서는 대체로 긍정적인 답변이 다수를 차지하였다.

(1) 본인이 활동하는 주민자치회의 대표성

우선 자신이 활동하는 주민자치회의 대표성에 대해서는 3점이 34.4%로 가장 많았으나 4점 27%, 5점 27.6%로 비교적 높게 나타났다. 따라서 주민자치회 위원들은 본인이 활동하는 읍면동의 주민자치회가 주민자치조직으로써의 대표성에 대해서는 어느정도 긍정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다.

		우리 주민자치회 대표성				
		1점	2점	3점	4점	5점
전체	163	6	12	56	44	45
	100.0%	3.7%	7.4%	34.4%	27.0%	27.6%

(2) 주민자치회 위원장 및 위원의 봉사의식

주민자치회 위원장 및 위원의 봉사의식에 대해서는 가장 높은 점수인 5점이

33.5%로 나타났으며, 4점이 27.2%, 3점이 24.7%를 차지했다. 결국 주민자치위원들은 위원장과 본인들은 상당히 높은 봉사의식이 있다고 인식하고 있는 것으로 분석된다.

그런데 이러한 봉사의식에 대한 인식은 활동기간과 어느 정도 비례하는 것으로 나타났다.

			봉사의식				
			1점	2점	3점	4점	5점
전체		158	3	20	39	43	53
		100 %	1.9%	12.7%	24.7%	27.2%	33.5%
활동기간	6개월 미만	26	1	11	11	3	0
		16.5%	0.6%	7.0%	7.0%	1.9%	0.0%
	6개월-1년 미만	16	0	3	6	6	1
		10.1%	0.0%	1.9%	3.8%	3.8%	0.6%
	1-2년 미만	25	0	3	3	11	8
		15.8%	0.0%	1.9%	1.9%	7.0%	5.1%
2-3년 미만	19	0	0	2	5	12	
	12.0%	0.0%	0.0%	1.3%	3.2%	7.6%	
3년 이상	72	2	3	17	18	32	
		45.6%	1.3%	1.9%	10.8%	11.4%	20.3%

(3) 주민자치회 위원의 역량

주민자치회 위원들의 역량은 39.5%가 보통인 3점, 27.8%가 4점을 부여하였다.

			위원의 역량				
			1점	2점	3점	4점	5점
전체		162	4	17	64	45	32
		100.0%	2.5%	10.5%	39.5%	27.8%	19.8%

(4) 주민자치회 회장의 역량

‘주민자치회장의 역량’을 묻는 설문에서는 34%가 5점, 31.5%가 4점을 부여하여 4점이상이 전체의 64.5%를 차지하였다. 따라서 주민자치회 위원들은 회장의 역량에

대해서는 대체로 강한 긍정적인 인식을 보이고 있는 것으로 나타났다.

		주민자치회장의 역량				
		1점	2점	3점	4점	5점
전체	162	3	12	41	51	55
	100.0%	1.9%	7.4%	25.3%	31.5%	34.0%

심층면담조사 결과

“우리 동네가 주민자치회를 잘 운영하는 비결은 리더십이다. 아무리 제도가 잘 되어있어도 누가 운영하는가에 따라 달라진다. 주민자치회 회장님이 토, 일 모두 나오셔서, 1년에 300일은 나오신다, 결국은 사람이 중요하고, 리더십이 중요하다”(2015년 10월 경기 소재 읍장 인터뷰).

(5) 주민자치회 활동의 적극성

주민자치회 활동의 적극성에 대해서는 3점이 31.5%로 가장 많은 위원들이 선택하였다. 그러나 4점 이상의 점수를 부여한 응답자도 51.9%로 나타났다.

		우리 주민자치회 활동은 적극적이고 활발하다				
		1점	2점	3점	4점	5점
전체	162	3	24	51	46	38
	100.0%	1.9%	14.8%	31.5%	28.4%	23.5%

(6) 지역주민의 주민자치회에 대한 신뢰정도

지역주민들의 신뢰정도는 3점이 30.2%, 4점이 29.6%로 나타났으며, 2점을 부여한 응답자도 22.0%로 나타났다. 따라서 주민자치회에 대한 주민의 신뢰도 제고에 대한 노력이 필요한 것을 알 수 있다.

		지역주민의 주민자치회 신뢰 정도				
		1점	2점	3점	4점	5점
전체	159	3	35	48	47	26
	100.0%	1.9%	22.0%	30.2%	29.6%	16.4%

(7) 본인의 주민자치회 위원으로써의 활동

본인의 주민자치회 위원으로써의 점수를 부여하면 38.9%의 응답자가 3점을, 28%의 응답자가 4점을 부여하였다. 5점을 부여한 응답자도 15.3%인 것으로 나타났다.

		나 자신의 주민자치위원 활동				
		1점	2점	3점	4점	5점
전체	157	6	22	61	44	24
	100.0%	3.8%	14.0%	38.9%	28.0%	15.3%

(8) 본인의 주민자치회에 대한 신뢰정도

주민자치회 위원으로 본인이 소속한 주민자치회에 대한 신뢰는 3점이 35.2%, 4점이 31.5%로 나타났다.

		나의 주민자치회 신뢰 정도				
		1점	2점	3점	4점	5점
전체	162	7	17	57	51	30
	100.0%	4.3%	10.5%	35.2%	31.5%	18.5%

5. 주민자치회의 상호작용

1) 주민자치회의 다른 사회단체와의 교류 정도

‘주민자치회와 다른 사회단체가 자주 만난다고 보는가’에 대한 질문에서 보통 이

상(82.8%), 보통(34%), 보통 이하(22.7%) 등으로 나타났다. 이 중 주민자치회 활동기간이 많은 사람일수록 다른 사회단체와 자주 만난다고 인식하고 있었다.

		다른 사회단체와 교류					
		전혀 만나지 않는다	그다지 만나지 않는다	보통이다	가끔 만난다	매우 자주 만난다	
전체		162	1	27	55	56	23
		100 %	0.6%	16.7%	34.0%	34.6%	14.2%
활동기간	6개월 미만	26	0	9	4	8	5
		16.0%	0.0%	5.6%	2.5%	4.9%	3.1%
	6개월-1년 미만	17	0	4	8	5	0
		10.5%	0.0%	2.5%	4.9%	3.1%	0.0%
	1-2년 미만	26	0	7	10	7	2
		16.0%	0.0%	4.3%	6.2%	4.3%	1.2%
	2-3년 미만	21	0	1	11	9	0
		13.0%	0.0%	0.6%	6.8%	5.6%	0.0%
	3년 이상	72	1	6	22	27	16
		44.4%	0.6%	3.7%	13.6%	16.7%	9.9%

심층면담조사 결과

“우리 지역의 여러 단체들과는 원래부터 공조체제이다. 어제도 시장을 만나서 도와달라고 했고 새마을지도자협의회에 방문하였다. 지역 선후배 사이로 인연이 있다 보니 주변에서 적극적으로 도와준다”(2014년 1월 경기 소재 주민자치회 회장 인터뷰).

“인근의 식당에서 우리 주민자치회에 먼저 연락을 했다. 독거노인을 초대해서 한 끼 드리고 싶다고, 우리가 봉사활동하는 것을 알게 되니, 지역의 다른 단체들이 우리가 하는 활동에 참여하고 싶어한다”(2014년 1월 서울 소재 동장 1 인터뷰).

“주민자치회 활동이라는 것이 결국은 살기좋은 우리 마을을 만들자는 것이다. 주민자치회에서 마을만들기와 관련한 강좌를 개최한 적이 있는데, 이 교육을 받고 나서 올해 주민자치회 위원이 된 사람도 있다. 주민을 대상으로 교육하는 것이 중요하고, 실제로 효과도 있다”(2015년 10월 충남 소재 동장 2 인터뷰).

2) 다른 사회단체 회원의 주민자치회 위원으로 참여 정도

‘다른 사회단체가 주민자치회 위원으로 어느 정도 참여하는가’에 대한 질문에서 보통 이상 참여한다(84.5%), 보통(32.1%), 보통 이하(15.5%) 등으로 나타나 다른 사회단체 회원들도 주민자치회에 보통 이상으로 참여함을 알 수 있다.

		다른단체 참여정도				
		전혀 참여하지 않는다	그다지 참여하지 않는다	보통이다	어느 정도 참여한다	매우 열심히 참여한다
전체	168	1	25	54	61	27
	100 %	0.6%	14.9%	32.1%	36.3%	16.1%

3) 지역의 다른 사회단체가 주민자치회 위원으로 활동하는 것이 지역발전에 도움 정도

주민자치회에 다른 사회단체 임원이나 회원이 참여하는 것이 지역발전에 도움이 된다고 대답한 응답자가 65.5%로 나타나 주민자치회와 지역의 사회단체와의 인적 교류가 필요하다고 느끼는 것으로 볼 수 있다.

		지역발전 도움				
		전혀 도움되지 않는다	그다지 도움되지 않는다	보통이다	어느 정도 도움된다	매우 도움된다
전체	168	1	15	42	73	37
	100 %	0.6%	8.9%	25.0%	43.5%	22.0%

4) 지역의 다른 사회단체가 주민자치회에 참여하는 이유

지역사회단체에서 주민자치회에 참여하는 이유에 대해서는 ‘지역사회에 봉사하고 싶어서’라는 응답이 32.3%로 가장 많았다. 그러나 ‘자기가 속한 단체에 도움이 되기

위해서'가 22.8%로 나타났다. 이는 주민자치회 위원들은 아직 다른 지역 사회단체와의 관계에서 약간의 갈등 요소를 엿볼 수 있는 답변으로 보인다.

		지역의 다른 사회단체가 주민자치회에 참여하는 이유					
		읍면동장이 요구 하니까	지역사회에 봉사하고 싶어서	내 지역이라는 주인의식 때문에	지역사회에서 권력을 가지고 싶어서	주민자치회 회장 및 위원과의 간관계 때문에	자기가 속한 지역 사회단체에 도움이 되기 때문에
전체	167	8	54	20	17	30	38
	100 %	4.8%	32.3%	12.0%	10.2%	18.0%	22.8%

5) 주민자치회의 활동이 지역사회에 도움 정도

‘주민자치회가 활동하는 것이 지역사회에 도움이 된다고 보는가’에 대한 질문에서 보통 이상으로 도움이 된다(96.4%), 보통(22.6%), 보통 이하(3.6%)로 나타났다. 이는 주민자치회 위원들은 주민자치회가 지역사회 발전을 위해 많은 도움을 준다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

		지역사회 도움정도				
		전혀 도움이 안됨	그다지 도움안됨	보통이다	어느 정도 도움	매우 도움
전체	168	0	6	38	82	42
	100.0%	0%	3.6%	22.6%	48.8%	25.0%

6) 주민자치회 활동이 지역사회에 어떤 측면에 도움이 되는지

‘주민자치회 활동이 지역사회에 어떤 측면에서 도움되는가’에 대한 질문에서 지역발전(39.9%), 지역의 단체간의 협력(22%), 지역의 단체간의 화합(17.9%), 주민의견수렴(16.7%)로 나타났다.

		지역사회 도움측면				
		주민의견 수렴	지역의 단체 간 화합	지역의 단체 간 협력	읍면등장 견제	지역발전
전체	168	28	30	37	6	67
	100 %	16.7%	17.9%	22.0%	3.6%	39.9%

6. 주민 참여

1) 주민들의 주민자치회의 참여 정도

‘주민들이 주민자치회에 잘 참여하고 있다고 보는가’에 대한 질문에서 보통(46.2%), 보통 이상(83.5%), 보통 이하(16.6%)로 생각하고 있었다.

		주민참여 정도				
		전혀 참여하지 않음	참여하지 않음	보통이다	어느 정도 참여	매우 잘 참여
전체	169	3	25	78	42	21
	100 %	1.8%	14.8%	46.2%	24.9%	12.4%

2) 주민들의 주민자치 관련 교육받은 정도

‘주민들이 주민자치 관련한 교육을 어느 정도 받고 있다고 보는가’에 대한 질문에 ‘별로 교육이 없다’는 응답이 35.5%로 가장 높게 나타났다.

		교육 정도				
		전혀 교육이 없다	별로 교육이 없다	보통이다	어느 정도 교육이 있다	매우 교육이 많다
전체	169	11	60	46	48	4
	100 %	6.5%	35.5%	27.2%	28.4%	2.4%

3) 주민들이 주민자치회에 참여하는 이유

‘주민자치회에 왜 참여한다고 보는가’에 대한 질문에서는 내 지역이라는 주인의식 때문에(37.7%), 지역에 봉사하고 싶어서(30.5%), 주민자치회 회장이나 위원과의 인간관계(19.2%) 순으로 나타났다. 따라서 주민자치회에 참여하는 대부분의 사람들이 지역발전을 위해 봉사하기 위하여 참여하는 것으로 알 수 있었다.

		주민 참여 이유					
		재미 있어서	지역에 봉사하고 싶어서	내 지역이라는 주인의식 때문에	지역사회에서 권력 욕구	주민자치회 회장이나 위원과의 인간관계	읍면동장 공무원의 요구
전체	167	4	51	63	8	32	9
	100 %	2.4%	30.5%	37.7%	4.8%	19.2%	5.4%

7. 주민자치회 위원의 만족도 및 소속감

1) 주민자치회 위원의 만족도

주민자치회 활동을 하시는 분을 대상으로 ‘주민자치회 활동에 대해 만족하는가’에 대한 질문에서 대부분 만족한다(53.7%), 보통(31.1%), 만족하지 않는다(15.2%) 순으로 나타났다. 따라서 주민자치회 시범실시 지역에서 위원들의 만족도는 낮은 것을 확인 할 수 있다.

		주민자치회 활동에 만족 정도				
		전혀 만족하지 않는다	별로 만족하지 않는다	보통이다	어느 정도 만족한다	매우 만족한다
전체	164	2	23	51	70	18
	100 %	1.2%	14.0%	31.1%	42.7%	11.0%

2) 소속감

‘주민자치회에 어느 정도의 소속감을 갖는가’에 대한 질문에서는 소속감이 없거나 별로 없는 경우는 4.8%에 불과하였으며, 대체로 주민자치위원들은 어느 정도의 소속감을 가지는 것으로 나타났다. 특히 62%는 어느 정도의 소속감을 있는 것으로 확인되었다.

		소속감 정도				
		전혀 소속감이 없다	별로 소속감이 없다	보통이다	어느 정도 소속감이 있다	매우 소속감을 느낀다
전체	164	3	5	59	58	39
	100 %	1.8%	3.0%	36.0%	35.4%	23.8%

8. 갈등과 협력

1) 주민자치회와 다른 사회단체와의 갈등과 협력의 정도

주민자치회와 다른 사회단체와의 갈등이 ‘거의 없다’라고 대답한 응답자가 전체의 43.5%로 나타났으며 다음이 ‘보통이다’로 29.2%를 차지했다.

주민자치회와 다른 사회단체와의 갈등의 정도는 심하지 않은 것을 알 수 있다. 일반적으로 대부분의 조직들 간에는 약간의 갈등이 존재하므로 지역사회에서 주민자치회와 다른 사회단체와의 갈등은 심각한 수준은 아닌 것을 알 수 있다.

		주민자치회와 다른 사회단체와의 갈등				
		전혀 갈등이 없다	갈등이 거의 없다	보통이다	어느 정도 갈등있음	갈등이 아주 많음
전체	168	19	73	49	27	0
	100%	11.3%	43.5%	29.2%	16.1%	0%

협력 측면에서는 협력이 ‘잘됨’ 또는 ‘아주 잘됨’ 이라고 대답한 응답자는 39.9%이지만 ‘안됨’ 또는 ‘아주 안됨’이라고 대답한 응답자는 17.9%에 그쳤다. 따라서 지역사회에서 주민자치회를 중심으로 한 협력은 아주 활발하지는 않지만 어느정도의 협력은 이루어지고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

		주민자치회와 다른 사회단체와의 협력				
		협력이 아주 잘 안됨	협력이 잘 안됨	보통이다	협력이 잘됨	협력이 아주 잘됨
전체	168	7	23	71	52	15
	100 %	4.2%	13.7%	42.3%	31.0%	8.9%

2) 주민자치회와 읍면동 사무소 직원간의 갈등과 협력 정도

읍면동 사무소 직원과 주민자치회와의 갈등은 ‘거의 없다’가 34.3%로 가장 높게 나타났으며, 다음이 ‘전혀 없다’ 30.2%로 나타났다. 따라서 공무원과 주민자치회의 갈등은 심각한 수준은 아닌 것으로 보인다.

		주민자치회와 읍면동 공무원과의 갈등 정도				
		전혀 갈등이 없다	갈등이 거의 없다	보통이다	어느 정도 갈등이 있다	전혀 없다
전체	169	51	58	34	26	0
	100%	30.2%	34.3%	20.1%	15.4%	0%

읍면동 사무소 직원과의 협력은 ‘잘 된다’ 또는 ‘아주 잘 된다’라고 응답한 경우가 전체의 73.5%를 차지하고 있다. 따라서 공무원과의 협력은 잘되는 것으로 시범 지역의 주민자치회 위원들은 느끼고 있는 것으로 나타났다.

		주민자치회와 읍면동 공무원과의 협력 정도				
		협력이 아주 잘 안 된다	협력이 잘 안 된다	보통이다	협력이 잘 된다	협력이 아주 잘 된다
전체	165	9	9	41	81	26
	100 %	5.4%	5.4%	24.7%	48.8%	15.7%

그런데 갈등의 정도가 약하고 협력의 정도가 아주 높게 나타난 것이 반드시 긍정적이라고 분석하기는 어려울 것으로 보인다. 왜냐하면 시범지역의 주민자치회는 다른 지역보다 활발한 활동을 보이고 있는 지역이다. 따라서 주민자치회의 활동과 공무원의 인식이나 지원 간에는 약간의 차이가 발생할 가능성이 높으며 이러한 차이는 양자간 갈등의 소지로 나타날 수 있다. 그런데 이렇게 갈등이 낮고 협력이 높게 나타난 점에 대하여 세밀한 분석을 위하여 현장 심층 인터뷰를 실시하였으나, 주민자치회 위원과 공무원 모두에게서 특별한 응집이 나오지 않았다.

3) 주민자치회의 다른 기관과의 협력 정도

다른 기관과의 협력을 5점 척도로 측정한 결과 읍면동 공무원과의 협력의 정도가 3.79로 가장 높게 나타났다. 다음으로 이통장협의회가 3.52, 그 다음으로는 새마을지도자 협의회 3.21순으로 나타났다. 가장 협력이 약한 기관으로는 시도 2.59, 읍면동 기업인 협의회 2.66, 농업 경영인협의회 2.75 순으로 나타났다.

구 분	평균	1점	2점	3점	4점	5점
시도	2.59	25.5%	17.2%	37.9%	9.7%	9.7%
시, 군, 구	3.07	8.9%	22.6%	32.2%	23.3%	13.0%
읍면동 공무원	3.79	1.3%	5.8%	32.7%	31.4%	28.8%
이통장 협의회	3.52	0%	13.4%	38.2%	29.3%	19.1%
새마을 지도자 협의회	3.31	1.3%	19.9%	40.4%	23.1%	15.4%
읍면동 체육회	3.21	2.7%	23.0%	37.2%	24.3%	12.8%
읍면동 기업인 협의회	2.66	13.9%	31.2%	34.0%	13.9%	6.9%
읍면동 농업경영인회	2.75	14.1%	23.2%	41.5%	14.8%	6.3%
자율방범대	3.07	7.1%	18.6%	42.9%	21.2%	10.3%

9. 분석결과에 대한 정책적 시사점

주민자치회 시범실시 읍면동의 주민자치위원들에 대한 설문조사를 분석한 결과 다음과 같은 정책적 시사점이 도출된다.

1) 읍면동 주민자치활동의 주체

조사대상자인 주민자치회 위원들조차도 이통장협의회가 주민자치회 보다 위상이 높다고 인식하고 있는 경우가 25%나 되었다. 또한 70.2%만이 읍면동을 대표하는 조직으로 주민자치회를 선택하였다. 반면에 읍면동 자치활동의 주체는 누구인가라는 질문에는 88.8%가 주민자치회라고 응답하였다. 따라서 시범실시 지역의 주민자치회 위원들은 주민자치회의 위상을 ‘주민자치’라는 영역에 한정되어 인식하는 경향이 강한 것을 알 수 있으며, 이통장협의회와 비교했을 때 대표성은 부족하다고 인식하고 있었다.

따라서 주민자치회 위원들에게 읍면동 주민자치회 역할과 위상에 대한 명확한 이해를 위한 워크숍이나 토론회, 교육 등이 필요할 것으로 보인다. 더불어 주민자치의 역할이나 활동 영역에 대한 한정적 사고에서 벗어나 공동체, 복지, 안전 등 다양한 영역으로 확장되는 생활자치의 중요성에 대한 사고의 전환이 필요할 것으로 보인다.

2) 주민자치회 위원들의 역량 및 주민자치회 운영

현재 시범실시 지역의 주민자치회 운영과 위원의 역량에 대해서는 활동기간이 2년 이상인 위원들은 긍정적인 답변을 보인 경우가 대부분이었다. 따라서 주민자치회 위원의 역량이나 운영의 합리성에 대한 문제 보다는 제도적 환경, 외부의 영향 등에 대하여 개별 읍면동 별 분석이 요구된다.

특히, 주민자치회 위원장의 역량에 대해서는 34.0%가 5점 만점을 부여하여 각 위

원회에서 위원장에 대한 위원들의 평가가 대체로 긍정적임을 알 수 있다.

그런데 현재 위원들은 본인들의 선정 및 임명과정에 대해 42.6%만이 합리적이거나 매우 합리적이라고 인식하고 있었다. 따라서 주민자치위원의 선정 및 임명과정에 대한 제도적 개선이 불가피 할 것으로 보인다. 본 설문문의 대부분이 현재의 위원을 대상으로 이루어졌다는 것을 고려하면 위원의 선정 및 임명과정에 대한 현실적인 개선이 필수적인 것으로 보인다.

3) 주민자치회의 상호작용

주민자치회와 다른 사회단체와의 만남은 활동기간이 오래된 위원 일수록 더 활발한 교류가 이루어 지는 것으로 나타났다. 또한 주민자치회 위원들은 다른 사회단체 임원이 주민자치회 위원으로 활동하는 것이 지역발전에 도움이 된다는 인식이 65.5%로 상당히 높은 것으로 나타났다. 이는 주민자치회가 지역의 다른 사회단체와의 관계에 대해 개방적인 모습을 보이고 있음을 알 수 있다.

특히 주민자치회 활동이 지역사회에 어떤 측면에서 도움이 되는지에 대한 질문에 ‘지역발전’(39.9%) 다음으로 ‘지역의 단체 간 협력’(22.0%)이라고 응답하여 위원들은 주민자치회 활동 중에서 지역 단체 간 협력을 중요한 가치로 인식하는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 주민자치회가 대외 네트워크나 협력이라는 측면에서는 긍정적인 가능성을 보이고 있음을 알 수 있다. 주민자치회라는 조직 자체가 읍면동의 자치를 주도하거나 자치의 전체 활동을 통할하는 것은 현실적으로 불가능하다. 주민자치회의 다른 사회단체와의 협력, 네트워크의 허브(hub)로서의 역할이 중요시되고 있는데 이러한 활동을 하기 위한 기초는 어느 정도 이루어지고 있음을 알 수 있다.

따라서 이러한 기초 위에 주민자치회와 지역의 다른 사회단체 교류를 위한 자치단체별 프로그램을 마련하는 것도 필요할 것이다. 예를 들면 일부 읍면동 단위에서 지급되는 보조금의 경우는 읍면동 주민자치회를 통하여 지급되게 하고 주민자치회

가 그 결과에 대해 책임을 지는 방법을 활동하는 것도 생각해 볼 수 있다.

4) 갈등과 협력

설문 결과 주민자치회가 다른 사회단체나 읍면동 공무원과의 갈등은 ‘거의 없다’ 또는 ‘전혀 없다’라고 응답한 경우가 과반을 넘게 나타났으며 협력의 정도도 긍정적인 것으로 나타났다.

그런데 갈등의 정도가 약하고 협력의 정도가 높게 나타난 것이 반드시 긍정적으로 분석하기는 어려울 것으로 보인다. 왜냐하면 시범지역의 주민자치회는 다른 지역보다 활발한 활동을 보이고 있는 지역이다. 주민자치회의 활동과 공무원의 인식이나 지원 간에는 약간의 차이가 발생할 가능성이 높으며 이러한 차이는 양자 간 갈등의 소지로 나타날 수 있다.

그런데 이러한 갈등이 없거나 거의 없다는 응답을 보인 것은 주민자치회가 독자적으로 활동하기 보다는 읍면동 공무원들의 지원에 대한 의존성 때문일 가능성에 대한 조심스런 추측도 제기될 수 있다. 즉 시범실시 지역의 활발한 활동은 주민자치회 자체의 역량과 활동이라기 보다는 읍면동 공무원들의 적극적인 지원활동이 크게 작용한 것일 수도 있다. 이러한 경우에는 주민자치회가 공무원에 대한 의존성이 발생하며 이러한 의존성으로 인하여 상호 수평적 관계를 어렵게 만들어 긍정적 갈등과 협력의 모습이 나타나지 않을 수 있다는 것이다.

5) 인구 통계학적 특성에 따른 분석 결과

본 설문에서는 성별, 거주지(읍면동), 학력, 연령, 활동기간, 직업, 지역 등을 구분하여 특성을 분석하고자 하였다. 그러나 거주지, 지역별로는 설문 응답자의 분포나 표본의 수의 부족 등으로 통계적으로 유의미한 분석이 어려웠다.

따라서 본 분석에서는 성별, 학력, 연령, 활동기간, 직업을 중심으로 교차 빈도분

석을 실시하였다. 설문 응답자의 인구 통계학적 특성에서는 활동기간에 따라 주민자치위원들의 인식이 다르게 나타나는 경우가 많았다. 특히 활동기간이 3년이상 그룹과 6개월 미만 그룹 간에는 통계적으로 유의미한 차별성이 나타나는 경우가 많았다. 예를 들면, 주민자치회 제도에 대한 인식, 주민자치회 제도 운영과 위원의 역량, 외부압력 없이 자율적으로 의사결정이 이루어지는지, 주민자치회 위원장 및 위원의 봉사의식, 다른 사회단체와의 교류정도 등에서 활동기간에 따라 응답의 차별성이 나타났다. 답변의 차별성은 주민자치회 활동 기간이 장기간 일수록 보수적이며 긍정적인 답변이 많았으며 기간이 짧을수록 부정적인 응답이 많았다.

따라서 각 지역별 주민자치회는 위원들의 활동기간 분포를 고려하여 신규 위원의 선발 등을 고려할 필요가 있음을 알 수 있다. 즉 주민자치회가 급진적인 변화를 원한다면 신규회원을 늘리는 방법을 선택할 수도 있을 것이다. 반면에 안정적인 주민자치회의 발전을 원한다면 신규회원의 교체 비율을 적절히 유지할 필요가 있을 것이다.

제 4 장

주민자치회의 정착을 위한 협력네트워크의 구축방안

제1절 협력네트워크 구축의 기본 방향

제2절 협력네트워크 구축방안

제3절 협력네트워크의 성공 요건



제4장 주민자치회의 정착을 위한 협력네트워크의 구축방안



제1절 협력네트워크 구축의 기본 방향



네트워크란 일반적으로 사람, 대상, 사업 등이 연결되어 있는 관계망이라고 정의할 수 있다(Miles and Snow, 1986/1992; Powell, 1990; Larson, 1992; Alter and Hage, 1993; Kreiner and Scvhultz, 1993; Sorensen and Torfing, 2005). 다양한 이해당사자들로 구성된 네트워크에는 상호의존적이고 수평적인 관계가 형성되지만 때로는 갈등하고, 때로는 협력하는 자율적인(operationally autonomous) 행위자들이 존재한다.

협력네트워크 구축의 첫 번째 기본방향은 다양한 행위자(개인, 공공단체, 관료, 민간조직)간의 상호작용을 통하여 형성된 행위자 주체들 간의 구조화된 관계를 구축하는 것이다(강은숙, 2002). 이러한 행위자 중심의 네트워크는 ‘구조(structure)’와 ‘역할(action)’로 구성된다. 협력네트워크의 구조를 설계할 때에는 밀도(density), 구조적 틈새(structural hole), 집중도(centralization) 등을 고려하여야 한다. 밀도란 한 네트워크에서 행위자들 사이의 연결된 정도를 의미한다. 밀도는 포괄성(inclusiveness)과 연결정도(degree)를 말한다. 구조적 틈새란 한 사람이 다른 사람들과의 연계에서 중복되지 않고 그 행위자를 통해서만 다른 사람들이 연계되는 위치이다. 구조적 틈새에 자리 잡은 행위자의 이익은 정보 확보의 우월성과 정보 통제 효과이다. 구조적 틈새와 관련하여 구조의 자율성, 네트워크 제약 및 공개성 등을 측정할 수 있다. 중심성은 각 행위자가 ‘중심’에 근접한 정도이다. 중심성은 행위자들 간의 관계의 방향이 존재할 경우 내향중심성(in-centrality)과 외향중심성(out-centrality)로 구분된다. 집중도는 한 네트워크 전체가 한 가지 ‘중심’으로 집중되는 정도를 표현하는 지표이다. 협력적 네트워크의 역할은 구성원간의 갈등이나 불화, 상호 견제나 소모성 경쟁

관계 등을 조정하고 네트워크 구성원이 상생할 수 있는 상호협력 관계를 이끌어 내는 것이다. 즉 협력네트워크는 갈등의 조정, 구성원의 역량 제고, 정부와의 연결고리, 역할 배분, 정보제공, 소통과 교류의 장 마련 등의 역할을 수행하여야 한다.

둘째, 행위자 네트워크의 성공적인 협력 요인의 도출이다. Law(1999)은 협력을 위해서는 정책이나 제도가 필요하며, 사람들의 행태를 조정하고 변화하여 협력에 이르기 위해서는 ① 적절한 인센티브와 벌칙을 만드는 것이다. 보상과 처벌 또는 유인과 제재 등의 유인기제(inducement)를 통하여 행태를 조정하고 변화시키는 것이다. ② 규칙(rules)을 만드는 것이다. 규칙은 어떤 방식으로 행동하고 어떤 방식으로는 행동하는 것을 금지하는 명령과 같으며 어떤 행위의 허용과 자격을 정하는 것이다. ③ 권리(rights) 관계를 통하여 행태를 조정하고 변화시키는 것이다. 이것은 정부의 권력을 이용할 수 있는 권리를 변화시킴으로써 사람들의 행태를 조정하고 변화시킬 수 있다. ④ 권력(power)을 이용하는 것이다. 권력을 통하여 의사결정과정을 변화시킴으로써 분쟁의 내용을 변화시키려는 전략이다. Rabe(1990)의 경우 협력의 조건으로서 규칙과 절차의 명확화를 제시한다. 그는 합의에 이르게 하는 과정에서 또 다른 중요한 조건으로 죄수의 딜레마에 대한 분석가들처럼 규칙과 절차의 명확성을 강조하였다. 이러한 명확화는 협상 과정에 대한 신뢰와 선택대안에 대한 정확한 계산을 가능하게 하여 상호 신뢰분위기를 조성하는 데 도움이 된다. 또한, Gray(2004)는 개인의 인식과 태도가 사회적 구조와 관련이 있음을 알 수 있었다. 개인의 인식과 태도가 다른 행위자에게 공격적이거나 위협을 준다면 사회적 구조는 갈등 상황에 이르게 된다. 하지만, 공감을 형성하고 있거나, 동등한 입장에서 능력을 발휘 하게 되면 협력의 상황에 이르게 된다. 뿐만 아니라 행위자 네트워크의 대표적인 협력 성공 요인으로서 제도적 지원, 보상체계, 교육·훈련, 역할의 명확성 등을 들 수 있다. 이는 자치단체간의 협력에 관한 주요 성공조건과 관련된 기존 연구들을 통하여 알 수 있다. 자치단체간 협력의 조건으로는 제도적 장치나 협력기구의 운영(Davis, 1998; 이종열·권해수, 1998; 주재복, 2001; Agranoff, 2001), 경제적 이익발생이나 보상기대(Spacer, 1999; 김인철·최진식, 1999) 등이 있다.

제2절 협력네트워크 구축방안



1. 협력네트워크 시스템의 구축방안

협력네트워크 구조의 유형은 중앙중심형 네트워크, 탈 중심적 네트워크, 혼합형 네트워크 등으로 구분할 수 있다.

중앙중심형 네트워크는 하나의 조직을 중심으로 관련된 여러 조직들이 연계되는 모형이다. 중심 조직에는 정보와 자원이 집중되기 때문에 강한 영향력을 행사할 수 있다. 한국의 경우, 공공부문에서 이러한 중앙중심형 네트워크가 많이 발견되고 있다. 중앙중심형 네트워크의 장점은 중심조직과 주변조직의 역할을 비교적 명확하게 분담할 수 있어서 사업을 효율적으로 추진할 수 있으며, 사업 추진 후에 책임 소재를 비교적 명확하게 밝힐 수 있다는 점이다. 중앙중심형 네트워크의 단점은 중심조직과 주변 조직이 상하적인 권력 관계에 놓이기 쉽고, 중앙조직과 주변조직간의 자원과 정보의 보유량에 차이가 크고 그 차이를 좁히기가 어렵다는 점이다.

탈 중심적 네트워크는 여러 기관이나 단체들이 상하적인 위계관계를 형성하지 않고 수평적인 형태로 구성된 네트워크 모형이다. 탈 중심적 네트워크, 시스템에서는 네트워킹을 연계된 기관이나 단체 어느 곳에서나 주도할 수 있고 여러 기관이나 단체가 동시에 주도할 수도 있다. 탈 중심적 네트워크는 선진화된 민간조직이나 특정한 목적을 가진 프로젝트에서 많이 발견된다. 탈 중심적 네트워크의 장점은 중앙 조직과 주변 조직이 고정되어 있지 않아서 네트워킹 관련 조직간의 수평적인 평등한 관계가 형성될 수 있으며, 사업이나 주제별로 네트워크를 구축 할 수 있기 때문에 다양한 형태의 창의적인 네트워크 구축이 가능하다는 점이다. 탈 중심적 네트워크

의 단점은 공동의 사업을 추진할 때 민주적인 의사결정과정의 수시로 요구되므로 사업의 진행 속도가 느릴 수 있다는 점과 다수의 기관이나 단체들이 동시에 움직여야 하기 때문에 업무의 추진력이 약화될 수 있으며, 사업 추진 후에 결과 등에 대한 책임 소재가 불분명해 지는 경우가 많다는 점이다.

혼합형 네트워크는 중앙집중형 네트워크와 탈 중심적 네트워크를 혼합한 모형이다. 독자적인 의사결정 구조를 가진 조직들이 모여서 공동의 사업을 추진하려는 경우에 혼합형 네트워크가 활용된다. 공동의 사업을 수행하는 과정에서 연계된 여러 기관이나 단체들로부터 인력이나 재원을 지원받을 수 있으므로 자원의 집적을 통하여 사업추진의 시너지 효과를 높일 수 있다. 공공부문과 민간부문 사이에 형성되는 네트워크의 대부분이 혼합형 네트워크이다. 혼합형 네트워크의 장점은 중앙중심형 네트워크와 탈 중심적 네트워크의 장점을 살릴 수 있다는 점과 다양한 협력 파트너간의 협의와 조정을 통하여 복잡한 이해관계가 걸린 사업을 효율적으로 추진할 수 있다는 점이다. 혼합형 네트워크의 단점은 중앙중심형 네트워크의 탈 중심적 네트워크의 단점들이 동시에 나타날 수 있다는 점과 협력 파트너간의 갈등 해소나 이견 조정에 필요한 경우, 많은 시간이 소요되어 사업의 추진을 지연시킬 수 있다는 점이다(이석희외, 2008).

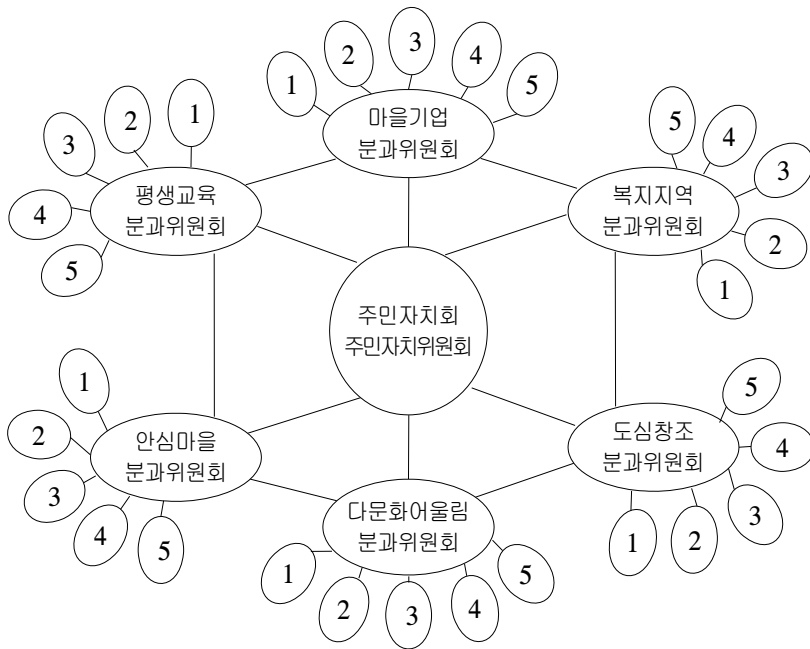
본 연구에서는 혼합형 네트워크 모델을 채택하였다.

주민자치회가 분과위원회를 중심으로 사업을 추진하게 되므로 분과위원회가 독자적인 조직 체계를 형성하고 분과위원회별로 개별적인 협력네트워크를 형성하는 탈 중심적 네트워크 모델이 적용 된다. 다만, 이들 분과위원회별 협력네트워크는 주민자치회 조직의 큰 틀 안에서 활동하게 되므로 주민자치회를 정점으로 중앙중심형 네트워크를 형성하게 된다.

중앙중심형 네트워크의 중심 조직은 주민자치회를 운영하는 주민자치위원회가 될 것이고, 탈 중심적 네트워크는 주민자치회의 각 분과 위원회가 될 것이다. 여기서는 주민자치회 시범 실시과정에서 주민자치회의 핵심 사업으로 예시한 지역복지, 안심마을, 마을기업, 평생교육, 다문화어울림, 도심창조 등을 중심으로 각각의 분과

위원회를 구성하고 분과위원회별로 각각 개별적인 네트워크를 구축하여 독자적으로 운영하게 된다.

〈그림 4-1〉 주민자치회와 지역사회의 협력네트워크 구조



〈표 4-1〉 주민자치회의 사업 구조

기본 모델	지역 복지형	▶ 지역내 산재된 복지자원 배분의 구심체 역할 수행으로 지역 복지 공동체 활성화
	안전 마을형	▶ 자발적인 생활안전 강화 및 지역 특성을 고려한 안전 관리 네트워크의 구심체 역할 수행
선택 모델	마을 기업형	▶ 주민자치회 중심의 수익사업 추진으로 지역 문제에 대한 문제해결 능력 및 자생적 역량 강화
	도심 창조형	▶ 주민자치회를 중심으로 소규모 동네 재생사업을 통해 살기 좋은 동네 만들기 추진
	평생 교육형	▶ 지역 주민의 수요, 계층별 특성에 맞는 평생 교육프로그램을 주도적으로 운영
	지역 자원형	▶ 지역 명소, 지역 특산물 등의 지역 자원을 활용한 지역 축제를 통해 지역 브랜드 가치 창출
	다문화 어울림형	▶ 다문화인의 지역사회 정착 및 공동체 형성을 위해 지역 사회 네트워크 구축

2. 협력네트워크 참여자의 구성방안

주민자치와 관련된 협력네트워크의 참여자는 주민자치회와 그 산하 분과위원회, 공무원 조직(시군구, 읍면동), 금융기관, 사기업, 종교단체, 아파트입주자단체, 학부모단체, 지역상인단체, 직능단체, NGO, 개인으로서의 주민 등이 있다. 협력네트워크의 참여자들은 단체를 대표하거나 개인자격으로 주민자치회의 각 분과단위로 구성된 협력네트워크에 참여하게 된다.

우선 주민자치관련 협력네트워크를 주도할 조직이나 단체의 선정이 필요하다. 읍면동 단위에서 주민자치와 관련된 협력네트워크를 구축할 때, 고려해야 할 조직이나 단체로는 읍면동 행정조직, 통리장협의회, 아파트입주자대표회의, 아파트부녀회,

리개발위원회, 영농회, 작목반, 새마을부녀회, 주민자치위원회, NGO단체 등이 있다. 여기서 읍면동 공무원 조직은 주민자치를 측면에서 지원한다는 입장에서 협력네트워크의 주체가 될 수는 없다. 또한 NGO단체들은 대개의 경우 시군구 이상의 단위에서 구성하여 활동하고 있지 읍면동 단위에는 구성되어 있지 않다. 물론 NGO단체들이 읍면동 단위에서 활동은 하지만, 주된 활동 범위가 시군구 이상의 단위이다. 따라서 읍면동 단위의 주민자치 관련 협력네트워크의 주도로 NGO단체는 적합하지 않다. 결국 주민자치 관련 네트워크를 이끌어 가고 모임 등을 주관할 읍면동 단위의 조직이나 단체로는 순수 주민들의 조직인 아파트 입주자대표회의, 아파트부녀회, 상가번영회, 리통장협의회, 직능단체연합회, 주민자치위원회 등이 있으며, 농어촌지역의 경우는 어촌계, 영농회, 작목반 등이 있다. 설문조사 결과, 주민자치 활동의 주체로 주민자치회를 꼽고 있다(응답자의 88.8%, 2위는 이통장협의회로 7.1%). 또한 읍면동 주민을 대표하는 조직으로 대다수의 응답자들이 주민자치회를 지목하고 있다(70.2%, 2위는 이통장협의회). 또한 주민자치위원 스스로도 자신들이 주민의 대표라고 인식하고 있으며, 자신들이 지역을 이끌고 갈 능력이 있다(특히 회장의 능력이 4점 이상이라는 응답이 65%)고 판단하고 적극적으로 주민자치활동에 임할 각오도 되어 있다(4점 이상 52%)고 조사되었다. 따라서 주민자치관련 지역공동체의 협력네트워크를 주관할 수 있는 단체는 주민자치회가 적당할 것이다.

〈표 4-2〉 읍면동 주민자치조직의 비교

자치조직명	구역설정	구성원	내부조직	주요활동	행정과의 관계
아파트입주자 대표회의	단지단위이므로 구역제한이 없음	해당 아파트 거주자	회장:1인 이사:2인 이상 감사:1인	아파트의 하자보수 등 유지관리, 안전관리	시군구에서 정한 구역내에서 활동
아파트부녀회	아파트 단지 단위	해당 아파트 거주 여성	회장, 총무, 회계	아파트주민 권익보호, 복지증진, 이웃돕기 등 다양한 자치활동	관계 없음
리통장협의회	읍면동 단위	읍면동 산하 리장 통장	회장, 총무, 회계 등	시군구 및 읍면동 협 조사항, 민원사항	담당공무원이 반드시 참석하여 인건 제시

자치조직명	구역설정	구성원	내부조직	주요활동	행정과의 관계
리개발위원회	읍면 산하의 리	리 거주 주민 전체	위원장,사업위원,감사위원	민원사항,자체개발사업, 읍면 요구사항	읍면장의 자문 역할
영농회	특별한 규정이 없음	농어민,농산물생산자단체	조합장 이사 감사	농업생산품의 공동생산,공동출하,농사교육 및 정보교환 등	영농회별 지역 보조금 지급
작목반	특별한 규정이 없음	동일한 작물을 재배하는 농어민	회장 총무 감사	단체구입과 판매,공동생산과 출하	영농조합법인으로 등록되면 정부보조금 지급
직능단체협의회	읍면동 단위	읍면동 관내직능단체 대표	회장 총무 감사	봉사활동,사회활동,취미교양활동	읍면동 행사 등을 적극 지원
주민자치위원회	읍면동 단위	관내 거주 주민 전체	위원장 총무 감사 분과위원장	주민자치,문화여가,지역복지, 주민편익,시민교육,지역사회진흥활동	읍면동장이 자치위원 위촉 시군구별로 자치활동에 대한 행재정 지원

주민자치회가 주민자치 관련 지역공동체 협력네트워크의 주관 단체가 되면, 주민자치회를 중심으로 협력네트워크를 구축하여야 한다.

1차적으로 주민자치회를 정점으로 주민자치회 산하의 분과위원회로 협력네트워크를 구축한다. 이 네트워크는 중앙중심형 네트워크가 될 것이다.

2차적으로는 각각의 분과위원회를 중심으로 읍면동 행정조직, 금융기관, 사기업체, 통리장협의회, 아파트입주자대표회의, 아파트부녀회, 리개발위원회, 영농회, 작목반, 새마을부녀회, 주민자치위원회, NGO단체 등이 참여하는 협력네트워크를 구축하여야 한다. 이 네트워크는 탈 중심적 네트워크가 될 것이다. 각각의 참여 조직 혹은 단체, 개인 등은 자신의 관심분야, 전문성 등을 고려하여 참여할 네트워크를 선택할 수 있다. 참여자들 중에서 가장 중요한 역할을 하는 것은 주민자치회 위원이 다. 이상의 논의를 바탕으로 주민자치관련 협력네트워크의 참여자를 구성해 보면 다음의 표와 같다.

〈표 4-3〉 주민자치 협력네트워크 참여자의 구성(안)

분과위원회	공무원 조직	직능단체	공공기관	기타
지역복지 분과위원회	보건소/보건지소 사회복지관 노인복지관/경로당	의사회/약사회 노인회 여성단체 장애인협회	지역사회복지협의회 경로당지원센터	아파트입대 위, 부녀회, 이통장 협의회, 금융기 관(은행, 새마을 금고 등), 학교, 어린이집, 예능 학원, 체육관, 병 원, 요양원, 상가 연합회, 사기업 체
안심마을 분과위원회	파출소/지구대 예비군중대 소방서	자율방법대 해병전우회	방재연구소 119구조대	
마을기업 분과위원회	창업지원센터	요식업협회 바리스타협회 관련업종협회 영농회/작목반	연구기관 대학산학연구센터 창업보육센터 은행/마을금고	
평생교육 분과위원회	평생학습센터	학원연합회	학교 도서관/박물관	
다문화어울림 분과위원회	다문화지원센터	다문화봉사대	다문화가족지원센터 외국인인력지원센터	
도심창조 분과위원회	도시계획과 마을만들기지원팀 주민자치지원팀	건축협회 디자인협회 리개발위원회	마을만들기지원센터 마을공동체지원센터	

3. 일본 미타카시(三鷹市)의 사례 : 미타카 네트워크 대학

1) 미타카 네트워크 대학의 개요

일본 미타카시(三鷹市)의 「미타카 네트워크 대학」은 학교 교육 법상의 일반 「대학」이 아니고, 주민자치를 통하여 미타카시를 활성화시키기 위한 지역공동체 시스템으로서의 네트워크조직이다. 미타카 네트워크 대학은 미타카시를 살기 좋은 마을로 만들기 위하여 2005년 10월에 17개의 미타카시 소재 대학, 69개의 비영리법인과 일반기업 및 금융기관, 2명의 주민(개인) 등이 힘을 모아서 설립하고 공동으로 운영하는 민·학·산·공 네트워크조직이다. 「미타카 네트워크 대학」은 설립 당시

시민, 공무원, 기업가, 지역사회 활동가 등을 대상으로 하는 설문조사를 실시하여 「미타카 네트워크 대학」의 역할을 결정하였다. 또한, 설문조사결과에 따라서 「미타카 네트워크 대학」이 정식으로 출범하기 전에 「지역사회보호 연속 강좌」, 「천문학 연속 강좌」, 「SOHO 벤처 컬리지」, 「지역사회 연구」 등과 같은 프레 개강 강좌를 약 50회 개최하여 총 1500명 이상의 미타카시민이 수강하였다.

「미타카 네트워크 대학」은 교육·학습기능, 연구·개발 기능, 창구 네트워크 기능의 세 가지 기능을 가지고 있으며, 각각의 기능마다 10여가지 가지 사업을 전개하고 있다.

① 교육·학습기능

민·학·산·공의 협동에 의해 미타카 네트워크 대학의 정회원·찬조 회원인 교육·연구 기관, 기업, NPO 등으로부터 강사를 초청하여 지역 케어, 협동의 마을 만들기 사업, 문화·교양 특별 강좌 등으로 구분하여 다수의 교양·학습 강좌를 개설하고 폭 넓은 세대의 지역주민들이 수강하고 있다.

② 연구·개발기능

지역 산업의 활성화와 신산업 창출을 위한 실증 실험 등 협동의 방식으로 연구·개발 노력을 지원한다. 마을기업을 위한 세미나 개최, 지역사회단체, 커뮤니티 비즈니스, NPO 활동 등에 대해서도 지원하고 있다.

③ 창구 네트워크기능

다양한 학습 방법, 일하는 방법, 강좌 기획방법 등을 지원하는 중간지원조직의 기능을 수행한다. 민·학·산·공의 새로운 만남과 매칭을 위한 연구회의 개최나 전문가와 시민이 교류 할 수 있는 살롱 등도 마련한다. e 러닝의 활용에 대해서도 검토하

고 있다(www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/.../001560.htm).

〈그림 4-2〉 미타카시 네트워크대학의 협력네트워크 구조

三鷹ネットワーク大学の展開イメージ



2) 미타카 네트워크 대학의 시사점

일본 미타카시(三鷹市)의 「미타카 네트워크 대학」으로부터 얻을 수 있는 시사점으로는 첫째, “살기 좋은 미타카시 만들기”라는 공동의 비전과 목표를 가지고 지역내의 고등교육기관(대학)이 중심이 되어 개인으로서의 일반 시민을 포함한 민·학·산·공 등 모든 부분의 다양한 조직들이 네트워크에 참여했다는 점이다. 협력네트워크에는 가능한 많은 조직들이 참여하는 것이 바람직하다.

둘째, 「미타카 네트워크 대학」의 운영방향을 모든 주민들의 의견을 들어서 결정했다는 점이다. 마을을 위하고 주민을 위한 조직이라면 당연히 주체이며 대상자

(수혜자)인 주민의 의견을 듣는 것이 필요하다.

셋째, 지역주민에 대한 홍보이다. 「미타카 네트워크 대학」이 정식을 출범하기 전에 「미타카 네트워크 대학」을 널리 홍보하기 위하여 주민들에게 「미타카 네트워크 대학」에서 듣고 싶은 강좌가 무엇인지를 조사하고 그 결과를 반영하여 프레 강좌를 개최하였다. 프레 강좌에 1,500여명의 미타카시민이 수강생으로 참여하여 충분한 홍보효과를 얻은 셈이다.

넷째, 네트워크 조직만 만든 것이 아니고, 주민들의 의견을 반영하여 「미타카 네트워크 대학」이 수행해야 하는 3가지 주요 기능을 결정하고, 각각의 기능 별로 10가지 사업을 선정하여 운영하였다.

제3절 협력네트워크의 성공 요건

가. 협력네트워크의 제도화

협력네트워크의 성공적인 구축과 운영을 위해서는 협력네트워크의 제도화가 필요하다. 협력네트워크가 비공식적인 권한, 비공식적 제도 등의 중요성을 강조하고 있긴 하지만 일단 네트워크가 공식화되었을 때에는 더 이상 비공식적 제도만으로는 네트워크가 작동되기는 어렵다. 네트워크의 운영이 공식적으로 이루어지는 상황에서 심각한 갈등이 발생한 경우 이를 공식적으로 해결 할 수 있는 제도가 없다면, 이후 네트워크의 운영은 처음의 합의와 목표를 위하여 움직이는 것이 아니라 힘의 논리에 따라 운영되어질 것이며 궁극적으로 이러한 네트워크는 더 이상 유지되기 어려울 것이다. 특히, 이와 같은 상황은 현재 시민단체들이 네트워크에 대하여 정부에 갖는 불신의 근본적인 원인이라 할 수 있다.

최근 들어 정부는 많은 공공정책 특히, 갈등이 야기될 가능성이 큰 문제들에 있어

서 네트워크를 통하여 해결해 보고자 시도하고 있다. 하지만, 대부분의 경우, 공식적인 감시 및 제재장치 없이 네트워크만 공식화하고 협력을 바라고 있으므로 현실에서의 갈등상황에서 네트워크는 합의에 의해 운영되기 보다는 보다 큰 영향력을 가진 주체의 의지대로 전개되기 마련이다. 이때, 민간단체 등 다른 네트워크의 참여자들은 네트워크가 형식적으로 운영되고 있다고 느낄 것이며 네트워크 주체인 주민자치회에 이용당했다고 생각하게 되는 것이다.

그러므로 공식적인 네트워크가 잘 작동하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 공식적인 제도들을 충분하게 갖추어야 할 것이다. 주민자치 관련 네트워크의 실효성을 확보하기 위하여 민·관·학·정·기업이 함께 참여하고 실천하는 프로그램의 추진이 필요하다. 단순히 협의체만 구성하는 것으로는 부족하며 지역공동체의 목표설정, 목표를 달성하기 위한 세부사업의 발굴 및 결정, 사업계획의 수립과 사업의 추진, 사업성과(산출물)의 평가와 환류, 향후 정치·사회적 환경의 변화에 따른 주민공동체의 활동방향 제시, 지역공동체 소속 민간단체의 원활한 활동을 위한 민간단체 지원 등을 포함하는 조례의 제정을 통하여 제도화하는 것이 필요하다.

나. 참여조직의 확보

협력네트워크가 성공적으로 구축되고 운영되기 위해서는 능동적이고 자발적인 참여의지, 해당 분야에 대한 전문성 등을 갖춘 조직이나 단체들이 적극적으로 네트워크 활동에 참여하는 것이 필요하다.

서울시의 주민자치위원회 위원들을 인터뷰 한 결과, 기존 주민자치위원회에 참여하고 있는 단체나 조직으로는 직능단체(새마을, 바르게살기, 방법협의회, 부녀회)가 주류를 이루고 있고, 도서관과 박물관 등 공공단체, 교회 등 종교단체, 어린이집 등이 부분적으로 있었다.

그런데, 금융기관이나 사기업체 등의 참여는 저조하다. 분명히 금융기관이나 사기업체에는 사회적 기여(공헌)를 위한 조직과 예산이 마련되어 있다(새마을금고의 경

우는 영업이익의 일정 부분을 반드시 지역사회에 환원시키는 것을 의무화하고 있음). 그러나, 대부분의 금융기관이나 사기업체들은 광역자치단체인 시도나 기초자치단체인 시군구에 재정적인 지원을 포함한 인적 물적 지원을 하고 있지만, 읍면동 단위에서의 지원은 거의 찾아보기 힘들다. 그 이유는 지원에 의한 홍보효과가 읍면동 보다는 시도 혹은 시군구가 크게 나타나고, 지원에 대한 반대 급부(홍보효과, 조세 감면 특혜 등)가 읍면동 보다는 시도 혹은 시군구가 크게 나타나기 때문이라고 인터뷰에 응한 주민자치위원들은 추측하고 있었다. 읍면동 단위원의 주민자치 네트워크에 대기업이나 금융기관 등이 참여할 수 있도록 하기 위해서는 시도 혹은 시군구가 이들로부터 지원받기를 사양하거나 읍면동에 지원하도록 유도하는 제도적 장치의 모색이 필요하다.

협력네트워크의 참여를 유도하기 위해서는 네트워크 참여자들 사이의 동등한 관계, 즉 수평적인 관계의 형성과 유지가 필요하다. 네트워크 에는 모든 참여자들이 동등하게 참여하는 것으로 규정하고 있지만, 현실에 있어서 모든 참여자들이 동등한 위치에서 상호작용하기는 어렵다. 또한 네트워크에서 조직간 상호의존성을 가진다는 것이 곧 대등한 관계를 가지고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 설문조사에서 주민자치위원들은 자신들의 의견이 정책에 제대로 반영되지 않고 있다고 생각하고 있다(보통 이하 77%).

다. 목표의 공유

네트워크가 수평성을 유지하면서 잘 작동하기 위해서는 단순히 참여자들간에 형식적으로 평등한 네트워크 형태를 구성하는 것만으로 되는 것이 아니라, 네트워크 관리자로서의 주민자치위원회의 역할이 필요하다. 네트워크의 성패는 네트워크 관리자인 주민자치위원회가 네트워크 관리의 문제를 어떻게 잘 처리하는지 여부에 달려 있다.

주민자치위원회가 네트워크를 통하여 공공서비스를 제공하거나 공공문제를 해결

하기 위해서는 ①다양한 파트너들이 목적을 공유할 수 있도록 적절한 조치를 취하고, ②다양한 파트너들에 대한 적절한 감독 수행, ③파트너들 사이의 원만한 의사소통 유지, ④다양한 파트너들의 활동 조정(coordinate), ⑤파트너들 간의 경쟁과 협력의 균형 유지, ⑥개별 파트너의 정보와 능력부족 보완을 위해 노력, ⑦네트워크를 효과적으로 관리하기 위한 내부 역량을 갖추는 것이 필요하다(Goldsmith and Eggers, 2004).

설문조사 결과, 주민자치위원회와 다른 사회단체와의 만남은 보통인 것으로 나타났다(34%). 면담조사 결과도 자주 만나는 것으로 나타났으며, 활동기간이 오래된 위원 일수록 더 활발한 교류가 이루어지는 것으로 나타났다.

주민자치위원회 위원들은 다른 사회단체 임원이 주민자치위원회 위원으로 활동하는 것이 지역발전에 도움이 된다는 인식이 65.5%로 상당히 높은 것으로 나타났다. 이는 주민자치위원회가 추구하는 목표와 지역의 다른 사회단체가 추구하는 목표가 어느 정도 일치하기 때문이라고 판단된다. 설문조사 결과, 지역사회단체에서 주민자치회에 참여하는 이유에 대해서는 ‘지역사회에 봉사하고 싶어서’라는 응답이 32.3%로 가장 많았으며, 주민자치회 활동이 ‘지역발전’에 도움이 되기 때문에(39.9%) 주민자치활동에 참여하고 있다고 응답하고 있으며, 주민들이 ‘주민자치회 활동에 왜 참여한다고 보는가’에 대한 질문에서는 내 지역이라는 주인의식(37.7%)과 지역에 봉사(30.5%)를 가장 큰 이유로 들고 있다. 따라서 주민자치회에 참여하는 대부분의 사람들이 지역발전을 위해 봉사하기 위하여 참여하는 것으로 나타나서 주민자치위원회와 지역사회단체가 “지역사회발전을 위한 봉사”라는 공동의 목표를 가지고 있다고 판단된다.

이러한 분석결과를 보면, 주민자치회의 다른 사회단체와의 협력, 네트워크의 허브(hub)로서의 역할이 중요시되고 있는데 이러한 활동을 하기 위한 기초는 어느 정도 이루어지고 있음을 알 수 있다. 따라서 이러한 기초 위에 주민자치회와 지역의 다른 사회단체 교류를 위한 자치단체별 프로그램을 마련하는 것도 필요할 것이다. 예를 들면 일부 읍면동 단위에서 지급되는 보조금의 경우는 읍면동 주민자치회를 통하여

지급되게 하고 주민자치회가 그 결과에 대해 책임을 지는 방법을 활용하는 것도 생각해 볼 수 있다.

라. 신뢰의 확보

주민자치회 중심의 협력네트워크가 성공적으로 구축되고 운영되기 위해서는 주민자치 협력네트워크를 주도하고 있는 주민자치위원회에 대한 협력네트워크 참여 조직이나 단체의 신뢰가 필요하다.

설문조사 결과에 의하면, ‘주민자치회에서 의사결정과정의 민주적이고 공정한가’에 대한 질문은 보통(43.8%), 보통 이하(7%)로 나타나서 주민자치위원회가 지역사회로부터 신뢰를 얻을 수 있기 위해서는 주민자치회의 의사결정과정의 개선이 필요하다. 주민자치위원회 활동이 단체장이나 지방의회, 읍면동장 등의 압력없이 자율적으로 이루어지는지에 대한 질문에서는 보통이 33.8%, 자율적이다가 33.1%로 나타났지만, 비자율적이라는 답변도 17.2%에 달하여 외부 압력이 전혀 없는 것은 아니므로 외부 압력으로부터 자유롭다는 믿음을 주는 것도 필요하다. 심층면담에서도 시범사업은 중앙정부에서 지침을 주고 공무원이 주도하고 있어서 주민자치회 위원은 공무원의 지시에만 따르고 있다고 말하고, 주민자치회의 의견은 그다지 반영되지 않는다고 응답하였다. 이것은 주민자치회에 대한 정부의 신뢰가 깊지 않다는 증거가 된다.

주민자치회의 대표성에 대해서는 3점이 34.4%로 가장 많았으나 4점 27%, 5점 27.6%로 비교적 높게 나타나서 주민자치회 위원 스스로는 자신들의 대표성에 대해서는 어느 정도 긍정적으로 인식하고 있지만, 다른 지역사회 조직이나 단체에도 이러한 긍정적인 인식을 심어 줄 필요가 있다. 면담조사에서는 주민이나 지역사회단체는 주민자치회장에 대하여 상당한 신뢰를 가지고 있는 것으로 나타났다. 주민자치회장이 부탁하면 회장의 안면을 보아 거절하기가 어렵다고 말하였다. ‘주민자치회장의 역량’을 묻는 설문에서도 34%가 5점, 31.5%가 42점을 부여하여 4점 이상이

전체의 64.5%를 차지하고 있어서 회장의 역량을 강하게 신뢰하는 것으로 나타났다. 그러나, 지역주민들의 주민자치회 위원에 대한 신뢰정도는 3점이 30.2%, 4점이 29.6%로 나타났으며, 2점을 부여한 응답자도 22.0%로 나타나고 있어서 주민자치회 위원에 대한 주민과 지역사회단체의 신뢰도 제고에 대한 노력이 필요한 것을 알 수 있다. 일반 주민자치회 위원들의 역량은 39.5%가 보통인 3점, 27.8%가 4점을 부여하여 회장의 역량에 비하여 덜 신뢰를 보이고 있다. 따라서 주민자치회 위원의 신뢰를 높이기 위한 주민자치회 위원의 역량강화에 노력하여야 할 것이다.

주민자치회 위원의 역량을 강화하기 위해서 가장 필수적인 것은 주민자치 관련 교육이다. 설문조사에서 ‘주민자치 관련 교육을 어느 정도 받고 있는냐’에 대한 질문에서는 보통 이상(42%), 보통이하(34.4%), 보통(23.7%)으로 나타나고 있으며, ‘주민들이 주민자치 관련한 교육을 어느 정도 받고 있다고 보는가’에 대한 질문에서 ‘별로 교육이 없다’는 응답이 35.5%로 가장 높게 나타나고 있어서 그다지 많은 교육을 하고 있지 않음을 알 수 있었다. 따라서 주민자치 교육을 강화할 필요가 있다.

제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약
제2절 정책건의



제5장 요약 및 정책건의



제1절 요약



심화 되어가고 있는 지역사회의 재정 압박 하에서 이전에는 정부가 책임졌던 공공서비스의 역할이 지금은 정부와 시민의 협동 생산으로 변화됨에 따라 협력적 거버넌스가 강조되고 있다. 특히 정부의 읍면동 중심의 복지전달체계 구축, 책임읍면동제 추진 등을 포함한 생활자치의 실현과 주민밀착형 지방행정체제 구축을 위해서는 민간의 파트너로 주민자치회의 활성화가 매우 필요하다. 현재로서는 주민자치회라는 조직 자체가 읍면동의 자치를 주도하거나 자치의 전체 활동을 총괄하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 주민자치회의 다른 사회단체와의 협력, 네트워크의 허브(hub)로서의 역할이 중요시되고 있다.

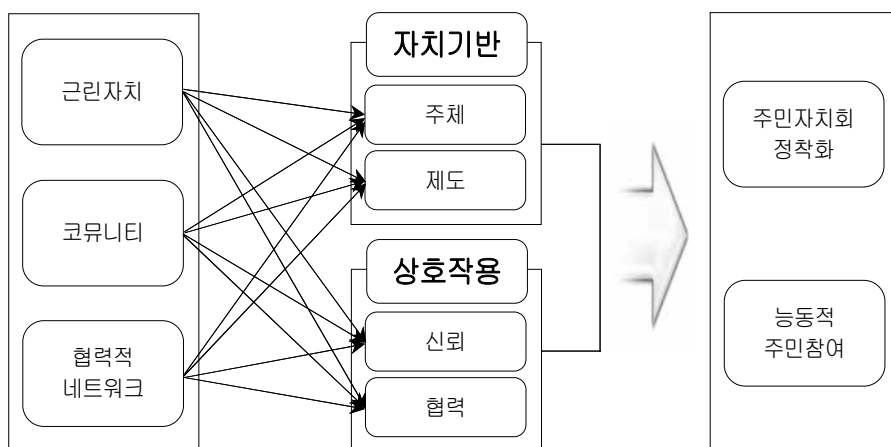
제2장에서는 주민자치회 협력네트워크에 대한 일반적인 이론을 고찰하였다. 근린자치와 주민자치회의 관계를 규명하기 위하여 근린자치의 개념과 유형을 살펴 보았다. 근린자치가 추구하여야 하는 궁극적인 비전과 목표는 ‘살기 좋은 마을을 주민들 스스로의 힘으로 만드는 것’이다. 이는 주민자치의 비전과 일치한다. 이어서 커뮤니티와 주민자치회의 관계에서 지역사회 문제를 해결에 가장 유용한 조직이 주민자치회라는 것은 논리적으로 설명하였다. 협력네트워크 구축과 주민자치회의 관계에서 거버넌스 개념의 등장인 새로운 환경변화에 따른 효과적인 사회 운영의 방식을 모색하고자 하는 배경에서 출발할 것이라는 점을 감안할 때, 네트워크 거버넌스의 효과성에 대한 탐구와 효과적인 네트워크 관리라는 측면은 중요한 의미를 지닌다.

제3장에서는 주민자치회의 개요를 설명하고 협력네트워크 구축을 위한 조사분석을 실시하였다. 주민자치회의 도입 배경으로는 주민자치 강화 요구의 심화, 기존 주

민자치센터의 한계 극복 등이다. 주민자치회의 설치 운영에 필요한 근거법령의 제정을 준비하는 과정에서 지난 2010년 9월 제18대 국회에서는 여·야의 합의로 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 제정하고, 19대 국회에 들어와서 2013년 5월에 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』으로 대체입법하고 이명박 정부 때 임기가 만료된 지방행정체제개편위원회의 기능과 역할을 승계하기 위하여 박근혜 정부에서는 지방자치발전위원회가 대통령 소속위원회로 출범하여 주민자치회의 설치와 운영에 관련된 정책과 계획들을 수립하고 있다. 주민자치회의 모형은 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3가지로 구성되는데, 협력형을 선정하여 31개 읍면동을 대상으로 주민자치회를 시범 실시하였다.

주민자치회 정착을 위한 협력네트워크의 구축을 위한 조사·분석을 실시하였다. 주민자치회와 지역사회의 협력적 네트워크 구축을 위한 상황요인변수들은 신뢰, 참여조직의 수, 목표 공유, 네트워크 역량 등이다. 조사분석의 목표를 달성하기 위하여 지방공무원과 주민자치회위원의 인식을 설문조사하고, 설문조사 결과를 바탕으로 보완조사를 수행하였다. 분석의 틀은 다음과 같다.

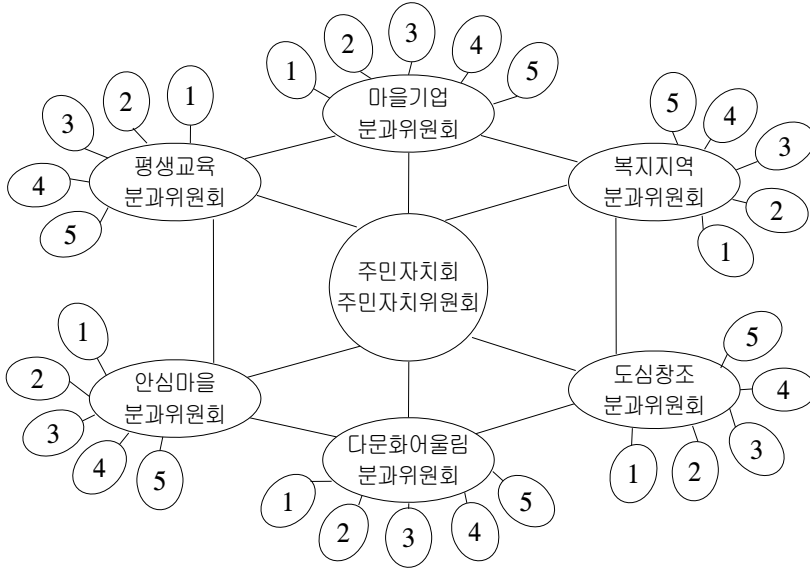
〈그림 5-1〉 분석의 틀



본 연구의 설문조사 대상은 전체 31개 시범 실시 읍면동 중에서 자료수집 및 연구자의 접근이 가능한 11개 읍면동으로 한정하였다. 즉, 서울 성동구 역촌동, 부산 연제구 연제1동, 대구 수성구 고산2동, 인천 연구수 연수2동, 광주 북구 임동, 대전 동구 가양2동, 울산 북구 농소3동, 경기 수원 송죽동, 강원 고성 간성읍, 충북 진천 진천읍, 충남 천안 원성1동의 주민자치회를 중심으로, 담당공무원, 주민자치회 위원, 일반주민을 대상으로 설문조사를 실시한다. 읍면동당 샘플수는 20개이고 총 샘플수는 220개이다. 220명의 대상자 중에서 174명이 응답하여 79%의 회수율을 보였다. 설문조사 분석 결과에 따르면, 읍면동을 대표하는 조직으로 주민자치회를 선택하였으며, 읍면동 자치활동의 주체는 주민자치회라고 응답하였다. 주민자치회장의 역량에 대해서는 긍정적으로 평가되었다. 주민자치회가 지역의 다른 사회단체와의 관계에 대해 개방적인 모습을 보였다. 이러한 분석결과는 주민자치회가 대외 네트워크나 협력이라는 측면에서는 긍정적인 가능성을 보이고 있음을 알 수 있다. 주민자치회가 다른 사회단체나 읍면동 공무원과의 갈등은 ‘거의 없다’ 또는 ‘전혀 없다’라고 응답한 경우가 과반을 넘게 나타났으며 협력의 정도도 긍정적인 것으로 나타났다.

제4장에서는 주민자치회의 정착을 위한 협력네트워크의 구축방안을 제시하였다. 네트워크란 일반적으로 사람, 대상, 사업 등이 연결되어 있는 관계망이라고 정의할 수 있다. 이러한 협력네트워크 구축의 첫 번째 기본방향은 다양한 행위자(개인, 공공단체, 관료, 민간조직)간의 상호작용을 통해 형성된 행위자 주체들 간의 구조화된 관계를 구축하는 것이다. 둘째, 행위자 네트워크의 성공적인 협력 요인의 도출이다. 협력네트워크를 구축하기 위하여 먼저 협력네트워크 시스템의 구축방안을 제시하였다. 협력네트워크 구조의 유형은 중앙중심형 네트워크, 탈 중심적 네트워크, 혼합형 네트워크 등이 있는데, 본 연구에서는 혼합형 네트워크 모델을 채택하였다. 본 연구에서 제시하는 주민자치회 정착을 위한 협력네트워크의 모형은 다음의 그림과 같다.

〈그림 5-2〉 주민자치회와 지역사회의 협력네트워크 구조



주민자치회와 관련된 지역공동체 협력네트워크의 참여자는 주민자치회와 그 산하 분과위원회, 공무원 조직(시군구, 읍면동), 금융기관, 사기업, 종교단체, 아파트입주자단체, 학부모단체, 지역상인단체, 직능단체, NGO, 개인으로서의 주민 등이 있다. 협력네트워크의 참여자들은 단체를 대표하거나 개인자격으로 주민자치회의 각 분과 단위로 구성된 협력네트워크에 참여하게 된다. 주민자치회가 주민자치 관련 협력네트워크의 주관 단체가 되면, 주민자치회를 중심으로 협력네트워크를 구축하여야 한다. 1차적으로 주민자치회를 정점으로 주민자치회 산하의 분과위원회로 협력네트워크를 구축한다. 이 네트워크는 중앙중심형 네트워크가 될 것이다. 2차적으로는 각각의 분과위원회를 중심으로 지역사회내의 다양한 단체들이 참여하는 협력네트워크를 구축하여야 한다. 이 네트워크는 탈 중심적 네트워크가 될 것이다. 각각의 참여 조직 혹은 단체, 개인 등은 자신의 관심분야, 전문성 등을 고려하여 참여할 네트워크를 선택할 수 있다. 참여자들 중에서 가장 중요한 역할을 하는 것은 주민자치회 위

원이다. 참고로 일본 미타카시(三鷹市)의 미타카 네트워크 대학을 소개하였다. 제3절에서는 협력네트워크의 성공 요건을 제시하였다. 네트워크의 성공 요건으로는 협력네트워크의 제도화, 참여조직의 확보, 참여단체간 목표의 공유, 주민자치회에 대한 신뢰의 확보 등을 들 수 있다.

제2절 정책건의

1. 협력네트워크 시스템의 구축방안

협력네트워크 구조의 유형은 중앙중심형 네트워크, 탈 중심적 네트워크, 혼합형 네트워크 등으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 혼합형 네트워크 모델을 채택하였다.

주민자치회가 분과위원회 중심으로 사업을 추진하게 되므로 분과위원회가 독자적인 조직 체계를 형성하고 분과위원회별로 개별적인 협력네트워크를 형성하는 탈 중심적 네트워크 모델이 적용 된다. 다만, 이들 분과위원회별 협력네트워크는 주민자치회 조직의 큰 틀 안에서 활동하게 되므로 주민자치회를 정점으로 중앙중심형 네트워크를 형성하게 된다.

중앙중심형 네트워크의 중심 조직은 주민자치회를 운영하는 주민자치위원회가 될 것이고, 탈 중심적 네트워크는 주민자치회의 각 분과 위원회가 될 것이다. 여기서는 주민자치회 시범 실시과정에서 주민자치회의 핵심 사업으로 예시한 지역복지, 안심마을, 마을기업, 평생교육, 다문화어울림, 도심창조 등을 중심으로 각각의 분과 위원회를 구성하고 분과위원회별로 각각 개별적인 네트워크를 구축하여 독자적으로 운영하게 된다.

2. 협력네트워크 참여자의 구성방안

주민자치와 관련된 협력네트워크의 참여자는 주민자치회와 그 산하 분과위원회, 공무원 조직(시군구, 읍면동), 금융기관, 사기업, 종교단체, 아파트입주자단체, 학부모단체, 지역상인단체, 직능단체, NGO, 개인으로서의 주민 등이 있다. 협력네트워크의 참여자들은 단체를 대표하거나 개인자격으로 주민자치회의 각 분과단위로 구성된 협력네트워크에 참여하게 된다.

우선 주민자치관련 협력네트워크를 주도할 조직이나 단체의 선정이 필요하다. 설문조사와 면접조사 결과, 주민자치 활동의 주체로 주민자치회를 꼽고 있다(응답자의 88.8%, 2위는 이통장협의회로 7.1%). 또한 읍면동 주민을 대표하는 조직으로 대다수의 응답자들이 주민자치회를 지목하고 있다(70.2%, 2위는 이통장협의회). 또한 주민자치위원 스스로도 자신들이 주민의 대표라고 인식하고 있으며, 자신들이 지역을 이끌고 갈 능력이 있다(특히 회장의 능력이 4점 이상이라는 응답이 65%)고 판단하고 적극적으로 주민자치활동에 임할 각오도 되어 있다(4점 이상 52%)고 조사되었다. 따라서 주민자치관련 협력네트워크를 주관할 수 있는 단체는 주민자치회가 적당할 것이다.

주민자치회가 주민자치 관련 협력네트워크의 주관 단체가 되면, 주민자치회를 중심으로 협력네트워크를 구축하여야 한다.

1차적으로 주민자치회를 정점으로 주민자치회 산하의 분과위원회로 협력네트워크를 구축한다. 이 네트워크는 중앙중심형 네트워크가 될 것이다.

2차적으로는 각각의 분과위원회를 중심으로 읍면동 행정조직, 금융기관, 사기업체, 통리장협의회, 아파트입주자대표회의, 아파트부녀회, 리개발위원회, 영농회, 작목반, 새마을부녀회, 주민자치위원회, NGO단체 등이 참여하는 협력네트워크를 구축하여야 한다. 이 네트워크는 탈 중심적 네트워크가 될 것이다. 각각의 참여 조직 혹은 단체, 개인 등은 자신의 관심분야, 전문성 등을 고려하여 참여할 네트워크를 선택할 수 있다. 참여자들 중에서 가장 중요한 역할을 하는 것은 주민자치회 위원이

다. 이상의 논의를 바탕으로 주민자치관련 협력네트워크의 참여자를 구성해 보면 다음의 표와 같다.

〈표 5-1〉 주민자치 협력네트워크 참여자의 구성(안)

분과위원회	공무원 조직	직능단체	공공기관	기타
지역복지	보건소/보건지소 사회복지관 노인복지관/경로당	의사회/약사회 노인회 여성단체 장애인협회	지역사회복지협의회 경로당지원센터	아파트입대위, 부녀회, 이통장협의회, 금융기관(은행, 새마을금고 등), 학교, 어린이집, 예능학원, 체육관, 병원, 요양원, 상가연합회, 사기업체
안심마을	파출소/지구대 예비군중대 소방서	자율방범대 해병전우회	방재연구소 119구조대	
마을기업	창업지원센터	요식업협회 바리스타협회 관련업종협회 영농회/작목반	연구기관 대학산학연구센터 창업보육센터 은행/마을금고	
평생교육	평생학습센터	학원연합회	학교 도서관/박물관	
다문화	다문화지원센터	다문화봉사대	다문화가족지원센터 외국인인력지원센터	
도심창조	도시계획과 마을만들기지원팀 주민자치지원팀	건축협회 디자인협회 리개발위원회	마을만들기지원센터 마을공동체지원센터	

3. 협력네트워크의 성공을 위한 제언

가. 협력네트워크의 제도화

협력네트워크의 성공적인 구축과 운영을 위해서는 협력네트워크의 제도화가 필요하다. 공식적인 네트워크가 잘 작동하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 공식적인 제도들을 충분하게 갖추어야 할 것이다. 주민자치 관련 네트워크의 실효성을 확

보하기 위하여 민·관·학·정·기업이 함께 참여하고 실천하는 프로그램으로서의 구성과 운영이 필요하다. 단순히 협의체만 구성하는 것으로는 부족하며 지역공동체의 원활한 활동을 위한 민간단체에 대한 지원 등을 포함한 통합한 조례제정을 통하여 제도화하는 것이 필요하다.

나. 네트워크에 대한 참여조직의 확보 지원

협력네트워크가 성공적으로 구축되고 운영되기 위해서는 능동적이고 자발적인 참여의지와 해당 분야에 대한 전문성 등을 갖춘 조직이나 단체들이 적극적으로 네트워크 활동에 참여하는 것이 필요하다.

그런데, 금융기관이나 사기업체(특히 대기업)들은 광역자치단체인 시도나 기초자치단체인 시군구에 재정적인 지원을 포함한 인적 물적 지원을 하고 있으며, 읍면동 단위에서는 지원하기를 꺼리고 있다. 그 이유는 지원의 효과가 읍면동 보다는 시도 혹은 시군구가 크게 나타나고, 지원에 대한 반대 급부(홍보효과, 조세감면 특혜 등)가 읍면동 보다는 시도 혹은 시군구가 크게 나타나기 때문이라고 인터뷰에 응한 주민자치위원들은 추측하고 있었다. 읍면동 단위원의 주민자치 네트워크에 대기업이나 금융기관 등이 참여할 수 있도록 하기 위해서는 읍면동 보다는 시도 혹은 시군구가 지원받기를 사양하거나 읍면동에 지원하도록 유도하는 제도적 장치의 모색이 필요하다.

다. 민과 관이 공유하는 목표의 설정

네트워크가 수평성을 유지하면서 잘 작동하기 위해서는 단순히 참여자들간에 형식적으로 평등한 네트워크 형태를 구성하는 것만으로 되는 것이 아니라, 네트워크 관리자로서의 주민자치위원회의 역할이 필요하다. 네트워크의 성패는 네트워크 관리자인 주민자치위원회가 네트워크 관리의 문제를 어떻게 잘 처리하는지 여부에 달

려 있다.

주민자치위원회가 네트워크를 통하여 공공서비스를 제공하거나 공공문제를 해결하기 위해서는 ①다양한 파트너들이 목적을 공유할 수 있도록 적절한 조치를 취하고, ②다양한 파트너들에 대한 적절한 감독 수행, ③파트너들 사이의 원만한 의사소통 유지, ④다양한 파트너들의 활동 조정(coordinate), ⑤파트너들 간의 경쟁과 협력의 균형 유지, ⑥개별 파트너의 정보와 능력부족 보완을 위해 노력, ⑦네트워크를 효과적으로 관리하기 위한 내부 역량을 갖추는 것이 필요하다.

분석결과를 보면, 주민자치회의 다른 사회단체와의 협력, 네트워크의 허브(hub)로서의 역할이 중요시되고 있는데 이러한 활동을 하기 위한 기초는 어느 정도 이루어지고 있음을 알 수 있다. 따라서 이러한 기초 위에 주민자치회와 지역의 다른 사회단체 교류를 위한 자치단체별 프로그램을 마련하는 것도 필요할 것이다. 예를 들면 일부 읍면동 단위에서 지급되는 보조금의 경우는 읍면동 주민자치회를 통하여 지급되게 하고 주민자치회가 그 결과에 대해 책임을 지는 방법을 활동하는 것도 생각해 볼 수 있다.

라. 주민자치회에 대한 신뢰의 확보

주민자치회 중심의 협력네트워크가 성공적으로 구축되고 운영되기 위해서는 주민자치 협력네트워크를 주도하고 있는 주민자치위원회에 대한 협력네트워크 참여 조직이나 단체의 신뢰가 필요하다.

주민자치위원회가 지역사회로부터 신뢰를 얻을 수 있기 위해서는 주민자치회의 의사결정과정에 대한 개선이 필요하다. 주민자치위원회 활동이 단체장이나 지방의회, 읍면동장 등의 압력없이 자율적으로 이루어 져야 한다. 주민자치회 위원의 대표성을 인정해야 신뢰가 확보된다. 주민자치회 위원의 신뢰를 높이기 위한 주민자치회 위원의 역량강화에 노력하여야 할 것이다. 주민자치회 위원의 역량을 강화하기 위해서 가장 필수적인 것은 주민자치 관련 교육이다. 그러나, 설문조사 결과 주민자치 교육이 미흡한 것으로 나타나고 있어서 주민자치 교육을 강화할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 강명구. (1997). “지방자치와 도시정치: 행위자 중심적 해석을 위한 시론적 연구”. 『한국정치학회보』, 31(3): 109~128.
- 강성철, 권경득, 강인호, 강문희 외 공저(2006), 지방정부간 갈등과 협력-이론과 실제, 서울: 한국행정DB센터.
- 강은숙(2002), 주민자치센터의 현황분석과 향후과제-군포시 사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구 12(4): 243-261.
- 권순복(2002), 읍, 면, 동 기능전환과 주민자치센터-문제점과 발전방향, 한국지방자치학회 2001년도 동계학술세미나 자료집 2: 279-309.
- 김미옥(2005), 주민자치센터 조직의 구성과 기능정립에 관한 연구-주민자치위원회를 중심으로. 한국사회복지행정학 7(2): 63-97.
- 김병국 외. (2013). 생활자치합시다: 생활자치의 이론과 실제. 서울: 대영문화사.
- 김병섭, 박광국, 조경호(2003), 조직의 이해와 관리, 서울: 대영문화사.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. (2000). 「뉴거버넌스 연구」. 서울: 영문회사.
- 김선기, 한표환(2003), 자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향, 한국지방자치학회보 15(2): 107-126.
- 김용학(2003), 사회 연결망 분석, 박영사.
- _____ (2007), 사회 연결망 이론, 박영사.
- 김인철, 최진식(1999), 지방정부간의 갈등과 협상에 관한 연구: 대구 위천공단조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로, 한국정책학회보 8(3): 99-120.
- 김중성, 신원득(2004), 주민자치센터의 운영체제에 관한 연구, 행정논총 42(2): 195-222.
- 김준기·이민호, (2006). 한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원. 행정논총 vol.44(1), pp. 91-126.
- 김필두, 류영아(2002), 읍·면·동 중심의 주민자치 강화방안. 한국지방행정연구원보고서.
- 김필두. (2013a). 근린자치 강화를 위한 주민자치회의 바람직한 역할. 한국정책학회 하계학술발표논문집: 89-107.

- 김필두. (2013b). 주민자치회의 성공적 정착 방안: 바람직한 주민자치회 모형. 지방행정. 62: 16-19.
- 김필두·류영아 외. (2014). 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석. 서울한국지방행정연구원.
- 김환철(2004), 주민자치센터 활성화방안에 관한 연구-의정부시를 중심으로-, 지방행정연구 18(3): 79-98.
- 박기묵. (2014). 지방의회와 지역사회의 협력적 네트워크 구축 방안 , 지방행정연구 제28권 제4호(통권 99호) 165-194.
- 박형준, 장현주(2009), 지방정부간 협력적 수자원서비스 공급 연결망 관한 연구: 서비스의 거래비용적 특성과 네트워크 구조변수를 중심으로, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집: 321-349.
- 배운수(2001), 도시공동체운동의 성과와 과제 - 주민자치센터 운영에 있어 주민자치위원회의 연결망 특성에 관한 연구, 한국도시연구 7: 137-177.
- 배응환(2003), 거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제, 한국행정학보 37: 67-93.
- _____(2004), 협력적 로컬거버넌스의 대두3: 천안시 환경기초시설정책사례를 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집: 320-345.
- 배응환. (2003). 거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제. 『한국행정학보』 제37권 제3호(2003 가을): 67-93
- 배재현. (2009). 네트워크 거버넌스의 운영기제 분석. 한국행정연구 2009년 여름호(제18권 제2호).
- 서순탁, 민보경(2005), 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전 도로 연결을 중심으로 30(2): 25-44.
- 소순창·유재원. (2005). “로컬 거버넌스로의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책과정의 행위자 네트워크를 중심으로”. 『한국사회와 행정연구』, 15(4): 299~319.
- _____. (2005). “정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?”. 『한국행정학보』, 39(1): 41~63.
- 손도문(2002), 사회 네트워크 분석, 경문사. 주민자치센터 행위자 네트워크거버넌스의 협력요인 분석 151.

- 심익섭. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 지방행정연구. 26(4): 57-84.
- 안성수, 하종근(2006), 주민자치센터 운영실태분석과 바람직한 운영방안-창원시 사례를 중심으로. 한국도시행정학회 도시행정학보 9(1): 3-30.
- 오수길. (2006). “정책혁신가의 제약과 대응: 공무원 선택적 복지제도의 형성 과정을 중심으로”. 「한국네트워크 거버넌스의 운영기제 분석167정책분석평가학회」, 16(2): 109~137.
- 유기현(2003), 조직행동론, 서울: 무역경영사.
- 유석춘 외. (2007). 「사회자본」. 도서출판 그린.
- 유순현. (2013). 읍, 면, 동 주민자치회 시범 실시 방안. 지방행정. 62: 20-23.
- 윤은식외2인. (2010). 주민자치센터 행위자 네트워크 거버넌스의 협력요인 분석. 지방행정연구 제25권 제4호(통권 87호) 2011. 12.
- 이명석(2002), 거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스, 한국행정학보 36(4): 321-339.
- 이명석. (2001). “신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁”. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- _____. (2002). “거버넌스의 개념화”. 「한국행정학보」, 36(4): 321~338.
- _____. (2006). “제도, 공유재 그리고 거버넌스”. 「행정논총」, 44(2): 247~275.
- 이석희,김상지. (2008). 협력적 지방정부 운영 : 지역인적자원개발 통합거버넌스 체계 구축 방안 -네트워크 구축 관점에서-. <한국정부학회 학술발표논문집> 2008권 2호. 2008 pp.399-417
- 이승중. (2014). 지방자치론. 서울: 박영사.
- 이원일(1998), 광역·기초자치단체간의 갈등에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로, 한국행정학보 32(2): 201-218.
- 이자성. (2012). 읍면동 주민자치회의 주요 쟁점 및 향후 과제. 경남발전연구원 경남정책 Brief: 1-12.
- 이종렬, 권해수(1998), 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례 분석, 한국정책학회보 7(3): 159-188.
- 전원보(2000), 주민자치센터의 성공적 실시를 위한 방안, 21세기정치학회 10(2): 137-156.
- 정규진, 정문기(2009), 광역경제권 정착을 위한 협력네트워크의 경제적 효과 분석, 한국정책학회

- 보 19(1): 313-339.
- 정용덕 외. (2002). 「거버넌스 제도의 합리적 선택」. 서울: 대영문화사.
- 정채용(1999), 지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 상호관계에 관한 실증적 연구, 경남대학교 행정학박사 학위논문.
- 정책소위원회 회의록. (2005). “2005년도 제1차 정책소위원회 회의결과 보고”.
- 조만형, 김이수(2009), 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초 시설 빅딜 사례를 중심으로, 한국사회와 행정연구 20(2): 215-239.
- 조석주(2004), 주민자치위원의 인식분석과 시사점-군포시 주민자치위원을 중심으로. 지방행정연구 18(1): 77-110.
- 조석주, 박기관. (2002)주민자치센터 운영실태 분석 및 평가에 관한 연구-경기도 군포시 사례를 중심으로. 지방정부연구 6(2): 201-220.
- 조성한. (2005). “거버넌스에 대한 새로운 이해”. 「국가정책연구」, 19(2): 47~68.
- 조영석(2003), 갈등 조정기제로서의 협력적 지역거버넌스에 관한 연구-주민기피시설의 갈등사례를 중심으로-, 서울행정학회 춘계학술대회발표논문집: 322-381.
- 주재복(2001), 지방정부간 정책갈등이 조정과정과 협력규칙: 서울시와 경기도의 상수원분쟁을 중심으로, 한국정책학회보 10(1): 141-163.
- _____, 한부영(2006), 갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안, 한국지방행정연구원보고서 389.
- 주재현·김태진. (2004). “파트너십 방식에 의한 산업안전보건관리에 관한 연구: KOSHA 2000 프로그램을 중심으로”. 「한국사회와 행정연구」, 14(4): 311~338.
- 최근열(2002), 주민자치센터의 활성화 방안-대구광역시 북구를 중심으로-, 행정논총 40(2): 135-165.
- _____(2006), 주민자치센터의 평가와 정책과제-울산광역시를 사례로-, 한국거버넌스학회보 13(3): 335-361.
- 최영출. (2004). “로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: AHP 방법론의 적용”. 「지방행정연구」, 18(1): 19~50.
- 최영훈. (2013). 외국의 주민자치회 운영사례와 시사점. 한양대학교 지방자치연구소 자치행정연구 5(1): 73-87.

- 최창수(2001), 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계: 비선호시설 도시계획결정사례를 통해 본 자치단체의 전략과 자원, 한국정치학회 추계 학술발표대회 논문집.
- 하미승, 전영상(2007), 협력적 거버넌스에 대한 공무원 태도의 결정요인 분석, 한국행정연구 16(1): 3-40. 1 5 2 지방행정연구 제25권 제4호(통권 87호).
- 한상우(2005), 주민자치의식 함양을 위한 주민자치센터의 운영발전방안. 한국유럽행정학회보 2(1): 60-87.
- 홍성만, 유재원(2004), 협력적 로컬거버넌스의 대두: 대포천 수질개선을 둘러싼 정부-주민간 협력적 로컬거버넌스 분석, 한국행정학회 2004년도 하계학술대회 논문집: 95-118.
- _____ (2006), 정책행위자간 동적 네트워크 분석을 통한 정책현상 규명하기, 국토연구 297: 120-127.
- Agranoff, R(2001), Managing Within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?, The Journal of Federalism 31(2): 31-56.
- Agranoff, Robert and Michael McGuire. (2001). "Big questions in Public Network Management research," Journal of Public Administration Research and Theory, 11(3).
- Alter and Hage(1993), Organizations working together. Newbury park, CA: sage.
- Ansell C. & A. Gash. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory. 18(4): 543-571.
- Bonk, C. J, Wisher, R & Nigrelli, M. (2004) Chapter 12. Learning Communities, Communities of practices: principles, technologies and examples in Littlton, Karen, Learning to Collaborate. Nova. USA.
- Brass, D.J(1984), Bding in the right place: A structural analysis of individual influence on an organization. Administrative Science Quartely 29: 518-539.
- Chris, Ansell and Alison, Gash(2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory 18: 543-571.
- Davis, B. M(1998), Ballot Initiatives and Intergovernmental Relations in the United States, The Journal of Federalism, 28(4): 147-163.
- Feiock, Richard C(2004). Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation.

- Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Friedkin, N(1993), Structural bases of interpersonal influence in groups: A longitudinal case study, *American Sociological Review* 58: 861-872.
- Fritz Scharpf. (2007). *Governance in the European Union*, Sage Publications.
- Galaskiewicz. J and Wasserman. S(1993), Social network analysis: concepts, methodology, and direction to the 1990s, *Sociological Methods and Research* 22(1): 3-22.
- Goldsmith & Eggers. (2004). *Governing by Network; The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C. Brookings Institutions Press.
- Gray, B(2004), Strong Opposition: Frame-based Resistance to Collaboration. *Journal of Community & Applied Psychology* 14(3): 166-176.
- Jessop. B(2000), Governance Failure in G. Stoker(ed), *The New Politics of British Local Governance*, 11-31. St. Martin Press.
- Jones et al. (1997). "A General Theory of Network Governance." *Academy of Management Journal*.
- Kikert, W. (1997). "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'". *Public Administration*, 75: 731~752.
- Kikert, Walter. J. M. , Erik-Hans Klijn, and Joop. F. M. Koppenjan. (eds). (1997). *Managing 한국행정연구 · 2009년 여름호(제18권 제2호) 168 Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publications.
- Kooiman, Jan. (2002). "Governance: A Social-Political Perspective." in J.R. Grote and B. Gbikpi.(eds), *Participatory Governance*. Opladen: Beske and Budrich, 71~96.
- Kooiman, Jan. (2003). *Governing as Governance*. London. SAGE Publications.
- Larson(1992), Network dyads in entrepreneurial settings: A study of the governance of exchange relationship, *Administrative Science Quarterly* 37: 76-104.
- Law, John, and John Hassard(1999). *Actor Network Theory and After*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Lester M. Salamon. (2002). *The Tools of Government*, Oxford University Press.
- Miles and Snow(1986), *Organizations: New concepts for new forms*, California Management

- Review 28(3): 62-73. 주민자치센터 행위자 네트워크거버넌스의 협력요인 분석 153.
- _____ (1992), Causes of failures in network organizations, California Management Review 34(4): 53-72.
- Milton Friedman. (1990). 「자본주의와 자유」. 심준보(역). 청어람미디어.
- Mock R.(1979), Intergovernmental Power and Dependence, Public Administration Review, 39(6): 556-561.
- Ostrom, E(1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. NewYork: Cambridge University Press.
- O'Tool Jr., Laurence J. and Kenneth J. Meier. (1999). “Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context”, Journal of Public Administration Research and Theory, 9(4).
- Peter Bogason & Mette Zolner. (2007). Method in Democratic Network Governance, Palgrave Macmillan.
- Peter, J(2000), Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics, Urban Affairs Review 34(3): 372-396.
- Pierre, Jon & Guy Peters. (2000). Governance, Politics and the State. New York. St. Martin's Press.
- Powell, W.(1990), Neither Market nor Hierarchy: Network forms of Organization.
- RABE, B.G. (1991) Beyond the nimby syndrome in hazardous waste facility siting: the Albertan breakthrough and the prospects for co-operation in Canada and the United States, Governance, 4(2): 184-206.
- Rosenau, J(1992), Governance, Order, and Changes in World Politic. Governance without Government: Order and Change in World Politics1-29, Cambridge University Press.
- Ryoo, Young Aa & Young Hoon Ahn. (2014). A Case Study on the Making of the Basic-Level Resident Council in Korea : Lessons Drawn from the Pilot Project of the YangChon-Eup Village Resident Council. World Conference of Public Administration, Daegu, Korea, 26 June, 2014.
- Sorenson, E and J. Torfing(2005), The Democartic Anchorage of Governance Networks.

-
- Spaper, M. S.(1999), Myths and Misunderstandings: Health Policy, the Devolution Revolution, and the Push for Privatization, *The American Behavioral Scientist* 43(1): 138-154.
- Thompson, G. et al. (eds). (1991). *Markets, Hierarchies & networks: the Co-ordination of Social Life*. London: Sage Publications.

<http://www.analytictech.com/borgatti/oppamr6z.htm>.

www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/.../001560.htm

(제도)

5. 우리나라 읍면동 주민자치회 제도가 잘 되어 있다고 보십니까? ()

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다
- ④ 잘 되어 있다 ⑤ 매우 잘 되어 있다

6. 읍면동 주민자치회 제도를 만들 때, 주민자치위원들의 의견이 잘 반영된다고 보십니까? ()

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다
- ④ 잘 반영한다 ⑤ 매우 잘 반영한다

(역량 및 신뢰)

7. 주민자치회 위원들이 주민자치회 제도를 잘 운영하고 있다고 보십니까? ()

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다
- ④ 잘 운영한다 ⑤ 매우 잘 운영한다

8. 주민자치회가 <지역의 다른 사회단체>를 이끌 수 있는 역량이 어느 정도 있다고 보십니까? ()

- ① 전혀 없다 ② 별로 없다 ③ 보통이다
- ④ 어느 정도 있다 ⑤ 매우 역량이 많다

9. 주민자치회 위원이 “주민자치” 관련한 교육을 어느 정도 받고 있다고 보십니까? ()

- ① 전혀 교육이 없다 ② 별로 교육이 없다 ③ 보통이다
- ④ 어느 정도 교육이 있다 ⑤ 매우 교육이 많다

(신뢰)

10. 주민자치위원의 선정 및 임명과정이 합리적으로 이루어졌다고 보십니까? ()

- ① 아주 불합리하다 ② 불합리하다 ③ 보통이다
- ④ 합리적으로 이루어졌다 ⑤ 매우 합리적으로 이루어졌다

11. 주민자치회에서 의사결정과정이 민주적이고 공정하다고 보십니까? ()

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 공정하다 ⑤ 매우 공정하다

12. 주민자치회의 활동이 시장·군수, 지방의회의원, 읍면동장 등 외부의 압력 없이 위원들의 자율적인 의사에 의하여 이루어지고 있습니까?

- ① 아주 자율적이지 못하다 ② 자율적이지 못하다 ③ 보통이다
④ 자율적이다 ⑤ 매우 자율적이다

13. 아래 요소에 대하여 선생님께서 속한 주민자치회에 점수(5점 만점)를 매긴다면 몇 점을 주시겠습니까?

구 분	1점	2점	3점	4점	5점
주민자치회가 우리 읍면동에서 다른 단체에 비하여 대표성이 높다					
주민자치회 위원 및 회장의 봉사의식					
주민자치회 위원의 역량					
주민자치회장의 역량					
주민자치회의 활동이 적극적이고 활발하다					
나(본인)의 주민자치회 위원으로써의 활동					
지역주민들의 주민자치회에 대한 신뢰 정도					
나(본인)의 주민자치회에 대한 신뢰 정도					

(상호작용)

14. 주민자치회와 <지역의 다른 사회단체>가 자주 만난다고 보십니까? ()

- ① 전혀 만나지 않는다 ② 그다지 만나지 않는다 ③ 보통이다
④ 가끔 만난다 ⑤ 매우 자주 만난다.

15. <지역의 다른 사회단체>가 주민자치회 위원으로 어느 정도 참여한다고 보십니까? ()

- ① 전혀 참여하지 않는다 ② 그다지 참여하지 않는다 ③ 보통이다
④ 어느 정도 참여한다 ⑤ 매우 열심히 참여한다.

16. <지역의 다른 사회단체>가 주민자치회 위원으로 참여하는 것이 지역 발전에 도움이 된다고 보십니까? ()

- ① 전혀 도움되지 않는다 ② 그다지 도움되지 않는다 ③ 보통이다
④ 어느 정도 도움된다 ⑤ 매우 도움된다.

17. <지역의 다른 사회단체>가 주민자치회에 “왜” 참여한다고 보십니까? ()

- ① 읍면동장이 요구하니깐
- ② 지역사회에 봉사하고 싶어서
- ③ 내 지역이라는 주인의식 때문에
- ④ 지역사회에서 권력을 가지고 싶어서
- ⑤ 주민자치회 회장 및 위원과의 인간관계 때문에
- ⑥ 자기가 속한 지역·사회단체에 도움이 되기 때문에

18. 주민자치회가 활동하는 것이 지역사회에 도움이 된다고 보십니까? ()

- ① 전혀 도움되지 않는다
- ② 그다지 도움되지 않는다
- ③ 보통이다
- ④ 어느 정도 도움된다
- ⑤ 매우 도움된다

19. 주민자치회 활동이 지역사회에 “어떤 측면에서” 도움이 된다고 보십니까? ()

- ① 주민의견 수렴
- ② 지역의 단체 간의 화합
- ③ 지역의 단체 간의 협력
- ④ 읍면동장 견제
- ⑤ 지역발전

(주민 참여)

20. 주민들이 주민자치회에 잘 참여하고 있다고 보십니까? ()

- ① 전혀 참여하지 않는다
- ② 참여하지 않는다
- ③ 보통이다
- ④ 어느 정도 참여한다
- ⑤ 매우 참여한다

21. 주민들이 주민자치 관련 교육을 어느 정도 받고 있다고 보십니까? ()

- ① 전혀 교육이 없다
- ② 별로 교육이 없다
- ③ 보통이다
- ④ 어느 정도 교육이 있다
- ⑤ 매우 교육이 많다

22. 우리지역의 주민들이 주민자치회에 “왜” 참여한다고 보십니까? ()

- ① 재미있어서
- ② 지역에 봉사하고 싶어서
- ③ 내 지역이라는 주인의식 때문에
- ④ 지역사회에서 권력을 가지고 싶어서
- ⑤ 주민자치회 회장이나 위원과의 인간관계
- ⑥ 읍면동장 및 공무원의 요구

(감정)

23. 선생님께서 지금 활동하시는 주민자치회 활동에 만족하십니까? ()

- ① 전혀 만족하지 않는다 ② 별로 만족하지 않는다 ③ 보통이다
④ 어느 정도 만족한다 ⑤ 매우 만족한다

24. 선생님께서 주민자치회에 어느 정도의 소속감은 어느 정도 입니까? ()

- ① 전혀 소속감이 없다 ② 별로 소속감이 없다 ③ 보통이다
④ 어느 정도 소속감이 있다 ⑤ 매우 소속감을 느낀다.

(갈등과 협력)

25. 우리 읍면동에서 '주민자치회와 다른 지역·사회단체 간 갈등'은 어느 정도 입니까? ()

- ① 전혀 갈등이 없다 ② 그다지 갈등이 없다 ③ 보통이다
④ 어느 정도 갈등이 있다 ⑤ 매우 갈등이 많다

26. 우리 읍면동에서 '주민자치회와 읍면동사무소 직원 간에 갈등'은 어느 정도 입니까? ()

- ① 전혀 갈등이 없다 ② 그다지 갈등이 없다 ③ 보통이다
④ 어느 정도 갈등이 있다 ⑤ 매우 갈등이 많다

27. 우리 읍면동에서 '주민자치회와 지역·사회단체 간 협력'은 어느 정도 입니까? ()

- ① 협력이 아주 잘 안 된다 ② 협력이 잘 안 된다 ③ 보통이다 ④ 협력이 잘 된다
⑤ 협력이 아주 잘 된다

28. 우리 읍면동에서 '주민자치회와 읍면동사무소 직원 간 협력'은 어느 정도 입니까? ()

- ① 협력이 아주 잘 안 된다 ② 협력이 잘 안 된다 ③ 보통이다 ④ 협력이 잘 된다
⑤ 협력이 아주 잘 된다

29. 주민자치회가 다음의 기관들과 어느 정도 협력한다고 생각하시는지, 협력 정도를 점수로 체크해 주십시오.

구분	1점	2점	3점	4점	5점
시, 도					
시, 군, 구					
읍, 면, 동 공무원					
이동장협의회					
새마을지도자협의회					
읍면동 체육회					
읍면동 기업인협의회					
읍면동 농업경영인회					
읍면동 농촌지도자회					
주민자율방범대					

30. 아래 해당하는 곳에 체크해주세요

0-1	성별	① 남() ② 여()	
0-2	거주지	① 읍() ② 면() ③ 동()	
0-3	거주 지역	① 서울()	② 부산()
		③ 대구()	④ 인천()
		⑤ 광주()	⑥ 대전()
		⑦ 울산()	⑧ 세종()
		⑨ 경기()	⑩ 강원()
		⑪ 충북()	⑫ 충남()
		⑬ 전북()	⑭ 전남()
		⑮ 경북()	⑯ 경남()
	⑰ 제주()		
0-4	학력	① 고졸 이하() ② 초대졸 이하() ③ 대졸() ④ 석사 이상()	
0-5	연령	① 20대 () ② 30대() ③ 40대() ④ 50대() ⑤ 60대 이상()	
0-6	활동 기간	① 6개월 미만 () ② 6개월-1년 미만() ③ 1-2년 미만() ④ 2-3년 미만() ⑤ 3년 이상()	
0-7	직업	① 자영업 () ② 농어업() ③ 회사원() ④ 전문직 () ⑤ 주부() ⑥ 기타()	

♣ 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다 ♣

■ Abstract

A Study on the Cooperation Network Making Method to take root Local Community

This paper aims to explore and check the cooperation factors between residents' association and local community. We analysed literature review about residents' association and resource dependence theory, drew the variables, and composed the questionnaires. And we surveyed the recognitions of the members of residents' association.

The main findings are 'internal factor', 'system factor', and 'interaction factor' have positive impact on the cooperation between residents' association and local community. These findings propose that the positive perception of the actions of the residents' association, the system about the residents' association, and the interaction between residents' association and local community have major impacts on the cooperation between residents' association and local community.

For successful Making and Working of Cooperation Network between residents' association and local community, first, we need to institutionalization of the Cooperation Network between residents' association and local community. Second, we must find residents' associations with spontaneous participation intention and special subject. Third, we must make the role of community committee to make management successfully Cooperation Network. Fourth, the community committee should make improvement decision-making process to get trust of residents' associations.