

# 생활자치의 개념과 접근방법에 관한 연구

김필두 · 한부영

연구진

김필두 (연구 위원)

한부영 (선임연구원)

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## 생활자치의 개념과 접근방법에 관한 연구

발행일 : 2016년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 강원도 원주시 세계로 21

전 화 : Tel. 033)769-9999

판매처 : 정무간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) [www.seilfocus.com](http://www.seilfocus.com)

ISBN : 978-89-7865-426-5

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

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

1995년 주민의 손으로 직접 단체장을 선출하면서 시작된 민선 지방자치가 20년이 넘었다. 민선 지방자치 20년을 맞이하여 정부는 성년에 맞는 성숙한 지방자치의 실현을 위하여 지금까지의 ‘제도중심의 자치’를 ‘생활중심의 자치’로 지방자치의 패러다임 전환을 시도하고 있다. 대통령 소속의 지방자치발전위원회는 2015년 지방자치발전종합계획에서 성숙한 지방자치발전을 위한 4대 정책과제 중 하나로 ‘주민중심 생활자치·근린자치의 실현’을 채택하였다. 행정자치부에서는 2016년도 대통령 업무보고에서 2016년도에 역점을 두고 추진해야 할 핵심적인 정책 중의 하나로 ‘생활자치의 실현’을 제시하였다.

정부가 성년이 된 지방자치발전을 위한 국가의 핵심적인 정책 목표 중의 하나로 “생활자치”를 제시하고 있지만, “생활자치”에 대한 학계의 연구도 아직은 미흡한 실정이므로 “생활자치”의 구체적인 개념, 범위와 내용 등에 대한 합의나 공감대가 아직은 형성되어 있지 못하다. 향후, 정부는 “생활자치”의 구현을 위한 법률이나 제도 등을 마련하여야 하기 때문에 “생활자치”의 구체적인 개념, 범위와 내용 등에 대하여 모두가 공감할 수 있는 명확한 규정이 필요하다.

이상의 목적을 달성하기 위하여 본 연구에서는 생활자치의 명확한 개념을 제시하고, 이러한 생활자치를 지방자치의 현장에서 효율적으로 실천하기 위한 방향을 제시하는 것을 주된 목적이다. 이를 위하여 생활자치와 관련된 이론과 그 동안 추진되어 온 정부의 생활자치 관련 정책 등에서 생활자치와 관련된 키워드를 도출하고, 공무원, 전문가, 주민 등을 대상으로 하여 생활자치의 의미, 주체, 대상 등에 관한 설문조사를 실시하였다.

본 연구가 향후 정부가 추진하게 될 생활자치와 관련된 각종 시책 등의 수립에 많은 참고가 될 것을 기대하면서 1년 동안 본 연구를 위하여 노력한 연구진의 노고에도 감사의 말씀을 전한다.

2016년 12월

한국지방행정연구원 원장 **하 혜 수**



본 연구는 주민행복 달성과 주민의 삶의 질 향상을 목적으로 하는 국가의 지방자치 정책비전 중 하나인 “생활자치”의 효율적 실현을 위한 기준점을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로는 정부의 정책 등에서 나타난 생활 자치의 명확한 개념을 제시하고, 이러한 생활 자치를 지방자치의 현장에서 효율적으로 실천하기 위한 방향을 제시하는 것이 본 연구의 주된 목적이다.

본 연구는 문헌연구, 심층면담조사, 설문조사 등을 연구방법으로 하였다. 첫째, 국내외의 생활자치와 관련된 국내외의 문헌연구를 통하여 생활자치 관련된 논리와 핵심키워드를 발굴하였다. 둘째, 교수와 학자 등 지방자치 전문가를 대상으로 하여 심층면담조사를 실시하였다. 셋째, 설문조사는 일반 공무원, 지역주민(주민자치위원), 전문가(지방자치학회 회원인 교수나 연구원 중심) 등을 대상으로 실시하였다.

제2장에서는 생활자치의 개념도출을 위하여 생활자치와 관련된 이론과 정책을 분석하였다. 우선, 생활자치와 관련된 이론을 선정하기 위하여 생활자치의 사전적인 정의를 검색하였다. 생활자치에 대한 사전적인 정의를 바탕으로 도출된 생활자치의 핵심 키워드는 행복, 중앙과 지방의 관계, 지방자치, 단체자치, 주민자치, 공동체, 민관협력, 거버넌스, 주민참여, 시민참여 등이었다. 이들 핵심 키워드를 바탕으로 해서 생활자치와 관련된 이론으로 지방자치이론(주민자치와 근린자치), 공동체이론, 주민참여(시민참여)이론, 협력적 거버넌스이론 등을 선택하여 분석하고, 핵심적인 키워드를 도출하였다. 둘째, 생활자치와 관련된 제도로 노무현 정부의 주민생활지원서비스정책, 이명박 정부의 희망복지전달체계구축정책, 박근혜 정부의 정부 3.0의 생활화 정책과 생활자치

의 구현정책 등을 분석하고 핵심적인 키워드를 도출하였다.

제3장에서는 제2장에서 도출된 핵심 키워드를 중심으로 해서 생활자치의 개념과 범위를 규정하기 위한 조사·분석을 실시하였다. 본 연구의 목적인 생활자치의 개념과 접근 방법의 모색에 필요한 근거자료를 제시하기 위한 조사·분석은 2단계에 거쳐서 진행된다. 1단계 : 생활자치에 관한 사전적인 해석, 생활자치와 관련된 이론(지방자치, 주민자치, 근린자치, 공동체, 주민참여, 협력적 거버넌스 등)으로부터 추출한 키워드, 정부의 생활자치 관련 주요 정책(주민생활지원서비스, 희망마을 만들기, 희망복지지원서비스, 정부3.0의 생활화, 생활자치 구현 등)으로부터 추출한 키워드, 전문가(4명) FGI를 통하여 추출한 키워드 등을 종합하였다. 이들 키워드는 설문조사의 문항 적성, 생활자치의 개념 형성, 생활자치의 실천을 위한 접근방법의 모색 등에 활용하였다. 2단계 : 읍면동의 자치행정담당공무원, 주민자치회 위원, 전문가를 대상으로 생활자치 관련 설문조사분석을 실시하였다. 본 연구의 설문조사방법은 현장에서 설문지를 배포하고 수거하는 방법과 이메일을 통하여 설문지를 배포하고 수거하는 방법을 선택하였다. 주민(주민자치위원)과 공무원은 지역별 주민자치 세미나 혹은 토론회의 참석자들을 대상으로 설문지의 취지를 설명한 후 현장에서 설문지를 배포하고 바로 현장에서 설문지를 수거하였다. 전문가의 경우에는 이메일 주소의 입수가 가능한 한국지방자치학회 회원 중에서 50명을 무작위로 추출하여 이메일을 통하여 응답지를 회수하는 방법을 선택하였다. 이상을 바탕으로 하여 생활자치의 개념을 종합적으로 정리해 보면, “생활자치”란 주민의 ‘행복’ 추구와 ‘삶의 질’ 향상을 위하여 읍면동 단위를 기반으로 하여 주민의 대표들로 구성된 지역공동체(주민자치위원회)가 주체가 되어 복지, 보건, 안전, 환경, 문화, 평생교육, 고용, 주거, 교통 등 주민 생활의 전반에 걸친 갈등이나 문제점들을 정부와 지방자치단체의 지원을 받아서

지역공동체활동에 참여하는 단체 내의 구성원들 간 혹은 단체들 간의 교류와 소통을 통하여 해결해 나가는 주민의 자치활동이라고 정의할 수 있다.

제4장에서는 생활자치의 실현을 위한 접근방법을 제시하였다. 생활자치의 실현을 위해서는 기본적으로 접근성, 참여성, 효율성, 공공성, 민주성 등과 같은 이념과 원칙이 전제되어야 한다. 이들 원칙을 기본으로 하여 생활자치를 성공적으로 이끌기 위해서는 생활자치의 실천 현장이자 주체인 생활공동체의 구축이 선행되어야 하고, 이 생활공동체를 바탕으로 하여 주민자치의 활성화가 필요하다. 주민자치의 활성화를 위해서는 행정자치부가 현재 시범 실시 중인 주민자치회를 중심으로 하는 생활자치 실천을 위한 협력네트워크의 구축이 필요하다.

생활자치는 주민 중심의 지역공동체가 주체가 되어 소통하고 문제를 해결해 나가는 주민의 자치활동이다. 설문조사결과에서도 생활자치하면 가장 먼저 떠오르는 것이 주민자치라고 응답하였다. 따라서 생활자치를 효율적으로 실천하기 위해서는 주민자치가 활성화되어야 한다. 설문조사결과에서 생활자치를 주도하는 기관이나 단체로 주민자치회(주민자치위원회)를 가장 많이 들고 있다. 따라서 지역공동체와 주민자치의 중심에는 주민자치회가 자리 잡고 있다.

주민자치의 활성화를 위해서는 주민자치 기능의 강화가 필요하다. 주민자치 기능의 강화는 주민자치위원회의 주민자치기능을 강화시켜 주는 방안과 주민자치를 지원하는 자치단체의 기능을 강화시켜 주는 방안으로 구분된다. 주민자치위원회의 주민자치기능을 강화시켜 주기 위해서 첫째, 주민자치위원의 위상을 높여 주어야 한다. 둘째, 주민자치위원의 실천능력 등을 길러주어야 한다. 셋째, 주민자치위원회를 포함한 주민자치조직이 제대로 구성되어야 한다. 넷째, 주민자치사업의 성공적인 추진을 위한 지역사회에서 활동하는 다양한 단체와의 협력

네트워크의 구축이 필요하다.

지방자치단체의 주민자치지원기능을 강화하기 위하여 첫째, 주민자치위원회의 활동을 뒷받침해 줄 수 있는 법적 체계가 정비되는 것이 필요하다. 둘째, 주민자치사업을 지원하기 위한 중앙과 지방간의 역할분담, 광역과 기초간의 역할분담이 명확해야 한다. 셋째, 주민자치활동의 지원을 전담할 수 있는 기구의 설치가 필요하다. 넷째, 주민자치사업의 활성화를 지원하여야 한다.

주민자치와 관련된 지역공동체 협력 네트워크의 참여자는 주민자치회와 그 산하 분과위원회, 공무원 조직(시군구, 읍면동), 금융기관, 사기업, 종교단체, 아파트입주자단체, 학부모단체, 지역상인단체, 직능단체, NGO, 개인으로서의 주민 등이 있다. 협력 네트워크의 참여자들은 단체를 대표하거나 개인자격으로 주민자치회의 각 분과단위로 구성된 협력네트워크에 참여하게 된다. 주민자치회가 주민자치 관련 협력 네트워크의 주관 단체가 되면, 주민자치회를 중심으로 협력 네트워크를 구축하여야 한다. 1차적으로 주민자치회를 정점으로 주민자치회 산하의 분과위원회로 협력 네트워크를 구축한다. 이 네트워크는 중앙중심형 네트워크가 될 것이다. 2차적으로는 각각의 분과위원회를 중심으로 지역사회내의 다양한 단체들이 참여하는 협력 네트워크를 구축하여야 한다.



# 목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법	6
제2장 생활자치의 개념도출을 위한 이론과 정책 분석	9
제1절 생활자치의 사전적인 정의	11
1. 생활자치의 개념 정의	11
2. 생활자치의 개념 도출을 위한 관련 이론의 분석	14
제2절 생활자치 관련 제도와 정책의 분석	31
1. 노무현 정부 : 주민생활지원서비스정책	31
2. 이명박 정부 : 희망복지전달체계구축정책	32
3. 박근혜 정부 : 정부 3.0의 생활화 정책/생활자치의 구현	38
4. 정부의 생활자치 관련 정책의 시사점	41
제3장 생활자치의 개념과 범위 설정을 위한 조사분석	45
제1절 조사설계	47
1. 조사분석의 틀	47
2. 조사분석의 절차와 방법	48
제2절 생활자치 키워드 추출을 위한 조사분석	50
1. 문헌 분석을 통한 생활자치 키워드 도출	50
2. 언론보도로 부터의 생활자치 관련 키워드 도출	56
3. 전문가 FGI 조사분석	57
4. 생활자치 관련 키워드의 종합	69
제3절 생활자치 관련 설문조사 분석	72
1. 설문 조사분석의 개요	72
2. 설문 조사결과의 분석	74

제4절 소결 : 생활자치의 개념과 범위 규정	93
1. 설문조사 분석결과의 종합	93
2. 생활자치의 개념 규정	94
3. 생활자치의 범위	96
<b>제4장 생활자치의 실현을 위한 접근방법의 모색</b>	<b>99</b>
제1절 생활자치의 실현을 위한 기본원칙	101
1. 접근성(accessability)	101
2. 참여성(participation)	102
3. 효율성(efficiency)	103
4. 공공성(publicness)	103
5. 민주성(democracy)	105
제2절 생활자치의 실현을 위한 접근방법	106
1. 생활공동체의 구축	106
2. 주민자치의 활성화	107
3. 주민자치회 중심의 생활자치 실천 협력네트워크의 구축	111
<b>제5장 요약 및 정책건의</b>	<b>115</b>
제1절 연구의 요약	117
제2절 정책건의	122
1. 주민자치의 활성화	122
2. 주민자치회 중심의 생활자치 실천 협력네트워크의 구축	123
<b>【참고문헌】</b>	125
<b>【부    록】</b>	134
<b>【Abstract】</b>	137

# 표 목차

〈표 2-1〉 정부 실패에 대한 제도적 보완방법	24
〈표 2-2〉 간접 참여제도의 유형과 내용	24
〈표 2-3〉 네트워크의 특성과 분석변수	27
〈표 2-4〉 주민생활지원서비스의 주요 내용	32
〈표 2-5〉 희망마을 사업유형	35
〈표 3-1〉 사전적 정의로부터 도출된 키워드	51
〈표 3-2〉 생활자치 관련 이론으로부터 도출된 키워드	53
〈표 3-3〉 정부정책으로부터 도출된 키워드	55
〈표 3-4〉 언론보도로부터 도출된 키워드	56
〈표 3-5〉 전문가 FGI를 통하여 도출된 키워드	69
〈표 3-6〉 생활자치 관련 키워드의 종합	69
〈표 3-7〉 생활자치 관련 중요 키워드의 정리	71
〈표 3-8〉 설문조사 및 조사결과의 검증	73
〈표 3-9〉 설문조사 문항	74
〈표 3-10〉 응답자의 특성	75
〈표 3-11〉 생활자치와 유사개념	77
〈표 3-12〉 생활자치의 의미	79
〈표 3-13〉 생활자치가 필요한 분야	81
〈표 3-14〉 생활자치의 전통	83
〈표 3-15〉 생활자치의 주도단체(기관)	85
〈표 3-16〉 생활자치의 지원방식	86
〈표 3-17〉 생활자치의 정책	88
〈표 3-18〉 생활자치 활동의 범위	90
〈표 3-19〉 생활자치의 범위	91
〈표 3-20〉 설문조사 분석 결과의 종합	93
〈표 5-1〉 생활자치 관련 중요 키워드의 정리	119
〈표 5-2〉 설문조사 분석 결과의 종합	120

# 그림 목차

〈그림 2-1〉 지방자치, 주민자치, 근린자치, 생활자치의 연계 관계	20
〈그림 2-2〉 희망복지지원단 모형	34
〈그림 2-3〉 정부 3.0	38
〈그림 3-1〉 분석의 틀	48
〈그림 3-2〉 조사분석의 절차와 방법	49
〈그림 3-3〉 설문조사 절차	72
〈그림 4-1〉 주민자치회 중심의 생활자치 실천 협력 네트워크 구조	113
〈그림 5-1〉 주민자치회 중심의 생활자치 실천 협력 네트워크 구조	123



# 제 1 장

## 서론



제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법





## 제1장

## 서론

## 제1절 연구의 목적

전 세계의 모든 나라는 국가운영의 기본적인 이념으로 민주주의를 내세우고 있다. 민주주의(民主主義, democracy)는 그리스말로 demo(국민에 의한)와 cracy(정치)가 결합된 용어라고 할 수 있다. 민주주의 사상은, 정치 분야뿐만이 아니라 경제, 사회, 문화 등 인간의 생활과 관련된 모든 분야에서 다양한 의미를 가지고 포괄적으로 적용되고 있다. 이러한 민주주의를 가장 간결하게 정의한 것은 에이브러햄 링컨의 게티즈버그 연설이다. 그는 민주주의는 “국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정치”라고 정의하였다. 이러한 민주주의의 출발점은 ‘직접 민주주의’이다. 직접 민주주의는 국가의 주요 정책을 매개자나 대표자 없이 국민이 직접 투표로 결정하는 정치 체제이다. 그러나 직접민주주의는 고대 그리스의 아테네와 같은 도시국가에서만 적용이 가능하고 근대 국가에서는 적용이 어려운 것이다. 이러한 직접 민주주의의 한계를 극복하기 위한 대안으로 제시된 것이 대의민주주의이다. 대의민주주의는 국민의 대표자를 선출하여 행정부나 국회를 구성하는 간접 민주주의방식이다. 대의민주주의는 국민투표와 시민이 참여하는 직접행동 같은 직접민주주의 요소를 포함하지만, 정당중심 정치의 활성화로 인하여 다수 정당의 정치인을 중심으로 국가의 의사결정이 이루어지고 일반 국민은 선거철에만 주권을 존중받는다라는 비판을 받고 있다. 최근 교통·통신의 발달과 시민의식의 향상 등으로 인하여 국민들이 대표자를 거치지 않고 직접 국가나 지방자치단체의 의사결정과정에 참여하는 직접민주주의 혹은 참여 민주주의에 대한 관심들이 점차적으로 증가되고 있다.

우리나라는 1995년 민선에 의한 단체장의 선출로 출발된 민선 지방자치가 20년을 맞이하였다. 사람으로 치면, 20살이 되면 성년이 된다. 성년이 되면, 어른으로 대접

받고 모든 행동이 성숙한 어른답게 변화될 것을 요구받는다. 성년이 된 지방자치도 미성년의 상태에서 벗어나서 성숙한 상태로의 패러다임 전환이 필요한 시점이다.

이러한 시점에서 정부는 미래의 지방자치 패러다임은 제도자치에서 생활자치로의 전환이라고 선언하였다. 이는 지방자치의 제도적인 틀을 마련하는 제도자치의 단계에서 마련된 제도를 주민을 위하여 실천하는 단계인 생활자치로의 전환을 의미한다. 즉, 선거제도, 단체장과 의회제도, 지방자치단체의 조직 설계 등의 지방자치 시스템 구축이나 중앙과 지방간의 권한 재배분 등과 같은 지방자치제도를 확립하고 정착시키는 제도자치의 단계에서 공동체의 구축, 주민자치회의 도입, 주민참여, 살기 좋은 마을만들기 등과 같이 기존에 구축된 제도자치 시스템을 주민생활중심 서비스를 강화하기 위하여 작동시키는 생활자치의 단계로 전환시키는 것을 의미한다.

또한, 생활자치의 실천은 지방자치의 중심축이 지금까지의 지방분권을 중심으로 하는 단체자치에서 주민의 생활을 중심으로 하는 주민자치로의 전환을 의미한다. 이것은 지금까지 중앙정부가 가지고 있던 권한을 점진적으로 지방에 이양하는 지방자치제도의 정착을 추구하는 공무원 중심의 단체자치에서 주민의 일상적인 생활 속에 마주하는 문제를 주민이 주체가 되어 직접 처리하는 주민중심의 자치로 전환된다는 것을 의미한다.

민선 지방자치 20년을 맞이하여 대통령 소속의 지방자치발전위원회가 마련한 지방자치발전종합계획에서는 미래의 선진국형 지방자치의 구현을 위하여 정부가 추진하여야 할 핵심적인 정책과제로 ‘주민이 주체가 되는 생활자치의 실천’을 채택하였다. ‘주민중심 생활자치·근린자치의 실현’이라는 미래의 지방자치발전을 추진하기 위하여 자치경찰제도 도입, 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력, 읍·면·동 주민자치회 도입, 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선, 주민직접참여제도 강화, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합 등을 제시하고 있다(김필두, 2016). 이와 같은 정책과 시책들은 주민생활 중심으로 국가의 지방자치 정책비전이 형성되고 있음을 나타내는 것이다.

행정자치부도 2016년도 대통령 업무보고에서 2016년도에 역점을 두고 추진해야



할 핵심적인 과제 중의 하나로 ‘주민이 주체가 되어 주민의 삶의 질을 개선하는 목표를 가진 생활자치 시스템의 구축’을 채택하였다. 행정자치부는 향후 한국 지방자치발전의 새로운 목표가 되는 생활자치를 효율적으로 실천하기 위하여 주민의 삶을 질 향상에 방해가 되는 규제를 없애고, 서비스를 담당하는 공무원의 마인드 변화와 업무능력 향상 등을 위하여 노력하겠다고 하였다.

국가의 핵심적인 정책 목표 중의 하나가 “생활자치”라고 하지만, “생활자치”에 대한 학계의 연구도 아직은 미흡한 실정이므로 “생활자치”의 구체적인 개념, 범위와 내용 등에 대한 합의나 공감대가 아직은 형성되어 있지 못하다. 향후, 정부는 “생활자치”의 구현을 위한 법률이나 제도 등을 마련하여야하기 때문에 “생활자치”의 구체적인 개념, 범위와 내용 등에 대하여 모두가 공감할 수 있는 명확한 규정이 필요하다.

본 연구는 주민생활 중심으로 하는 국가의 지방자치 정책비전 중의 하나인 “생활자치” 실현을 위한 기준점을 제시하는 것이다. 구체적인 연구의 내용은 다음과 같다.

## □ 생활자치의 개념과 범위 제시

- 생활자치의 명확한 개념적 정의 제시
- 생활자치의 범주 설정

## □ 생활자치의 효율적인 실천을 위한 접근방법의 모색

- 생활자치의 주체
- 생활자치의 대상
- 생활자치의 효율적인 실천을 위한 방법론의 모색

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구범위

본 연구의 시간적인 범위는 연구를 추진하는 해인 2016년을 기준으로 설정 하 되, 생활자치와 관련된 정부정책의 추진 동향을 살펴보기 위하여 민선 단체장 출범 이후, 생활자치와 관련된 주민생활지원서비스정책을 추진한 1995년을 연구의 출발 점으로 하였다.

본 연구의 내용적 범위는 대통령소속 지방자치발전위원회가 제시하고 있는 지방 자치발전종합계획의 핵심정책과제인 ‘주민중심 생활자치 및 근린자치의 실현’, 행정 자치부의 정책비전인 ‘정부3.0의 생활화’, ‘생활공감정책’, ‘희망마을만들기정책’ 등 과 같은 정부의 정책과 전문가의 의견, 주민과 공무원의 의견 등을 분석하여 생활자 치의 개념과 범위를 도출하는 것이다. 아울러서 생활자치의 구성 요소인 주체, 제도, 기능 등을 중심으로 생활자치의 실현을 위한 접근방법을 모색하였다.

본 연구의 대상적 범위는 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 설문조사 및 심층면접 대상은 공무원, 전문가, 주민 등이다.

둘째, 본 연구의 조사 대상 지역은 전국이다.

### 2. 연구방법

본 연구는 문헌연구, 심층면담조사, 설문조사 등을 연구 방법으로 선택하였다.

첫째, 국내외의 생활자치와 관련된 국내외의 문헌연구를 통하여 생활자치 관련된 논리와 핵심키워드를 발굴하였다. 생활자치와 관련된 정부의 정책이나 시책자료, 생

활자치와 관련된 법제도, 각종 정부 보고서, 행정자치부의 생활자치와 관련된 정책 지침 등을 분석하여 생활자치 정책의 추진 실태를 분석하였다. 국내외 생활자치 관련 보고서, 연구논문 등을 분석하여 생활자치가 추구하는 정책목표와 기대되는 생활자치의 성과, 생활자치정책이 나아가야 할 목표 등을 제시하는 근거 자료로 활용하였다. 또한, 국내 주요 일간지의 생활자치 관련 기사를 검색하여 생활자치와 관련된(연관된) 용어나 키워드를 추출하기 위한 참고자료로 활용하였다.

둘째, 교수와 학자 등 지방자치 전문가를 대상으로 하여 심층면담조사를 실시하였다. 조사내용은 다음과 같다.

○ 방법 : FGI(포커스그룹 인터뷰), 전문가 워크숍 개최

○ 내용 :

- ① 생활자치 관련 키워드의 도출
- ② 생활자치의 개념과 구성요소의 확정
- ③ 생활자치의 개념과 범위, 생활자치의 주체와 대상 등에 대한 전문가(학자)와 언론기관의 보도내용간의 공통점을 분석하여 생활자치의 실현을 위한 접근방법 모색의 기초자료로 활용

셋째, 설문조사이다. 설문조사는 일반 공무원, 지역주민(주민자치위원), 전문가(지방자치학회 회원인 교수나 연구원 중심) 등을 대상으로 실시하였다. 설문조사를 통하여 생활자치의 개념과 범위, 생활자치의 주체와 대상, 생활자치의 실현을 위한 정책 등에 대하여 서비스 제공자인 공무원과 서비스 수혜자인 주민 그리고 객관적인 입장에서의 전문가 등의 의견의 공통점을 분석하여 생활자치정책의 올바른 방향을 제시하기 위한 근거자료로 활용하였다. 설문조사 대상지역은 연구의 기간과 비용 등을 고려하여 크게 서울권, 강원권, 충청권 등 3권역을 중심으로 하고, 권역별로 각각 지방공무원 70명, 주민(주민자치위원 중심) 100명 등 총 510명과 한국지방자치학회 소속 전문가 50명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 대상 집단 간의 차이점들을 통하여 생활자치 구현에 필요한 실천전략과 접근방안을 도출하였다.






## 제 2 장

# 생활자치의 개념도출을 위한 이론과 정책 분석



제1절 생활자치의 사전적인 정의

제2절 생활자치 관련 제도와 정책의 분석





## 제2장

# 생활자치의 개념도출을 위한 이론과 정책 분석

## 제1절 생활자치의 사전적인 정의

### 1. 생활자치의 개념 정의

#### 가. 생활의 개념

인간이 추구하는 궁극적인 생활의 목표는 ‘사람다운 삶’ 즉, ‘행복’이다. 이러한 행복을 추구하기 위한 인간의 활동은 생활 속에서 이루어지고 있다. 국어사전에 의하면, 생활(生活)이란 살아있는 생명체들이 자신의 생명을 유지하고자 본능적으로 노력하는 것, 사람들이 본인이나 가족들을 삶의 질 향상을 위하여 활동하는 일, 직장이나 마을 등에서 공동체의 일원으로 일하는 것 등을 의미한다(<https://search.naver.com>).

또한, 생활(生活)은 사람이 자기 자신과 가족들을 돌보기 위하여 수행하여야 하는 최소한의 활동이라고 하였다. 생활은 매일매일 반복적으로 수행하는 것이 필요한 먹고, 자고, 입는 일 외에도 휴식을 취하고 다른 사람과 소통하고 어울리는 공동체적 활동, 경제활동과 취미활동, 사회활동 등의 모든 것을 말한다. 또 사람의 생활은 혼자 사는지, 부모, 자식 등 가족들과 사는지에 따라 달라지기도 한다. 의학적으로 생활(life)이란 생명을 유지하고 존속시키며, 생명의 가치를 높여가는 행위를 말한다. 이러한 생활에 있어서는 의식주 등에 소요되는 생활필수품을 만들어 내고, 서로 이러한 생활필수품을 판매하거나 교환하고, 이러한 과정 속에서 사람들 간의 신뢰와 믿음이 생겨나고, 그러한 관계들이 지속적으로 유지 혹은 발전시키기 위한 제도 등이 만들어 질 수 있다. 따라서 생활이란 생활필수품을 만들고 사용하는 인간의 순환적인 활동이라고 할 수 있다. 그러나 좁은 의미에서는 생명의 유지와 발전을 위하여

필요한 것들을 준비하고 사용하는 다양한 활동들을 생활이라고 정의하는 경우가 많다. 우리나라에서의 일상용어로서는 보통, 살림이나 생계라고 하는 의미로 사용되는 일이 많다고 할 수 있겠으나, 이 ‘생활’과 대략 대응하는 것으로 돼있는 영어의 ‘Life’라고 하는 말은 이 생계나 살림이라고 하는 말 외에 생명이나 생존, 더 나아가서 일생, 인생, 생애라고 하는 의미가 함께 포함돼 있다고 지적되고 있다. 이와 같이 생물적, 생리적, 경제적, 사회적, 정신적, 문화적 차원을 종합해 생활을 파악하는 것의 의미는 오늘날 더욱 중요하게 되고 있다고 할 수 있다. 생활은 주로 인간관계를 중심으로 이루어지는 활동인데, 지역사회 공동체라는 테두리 안에서 살펴보면, 생활은 직장 생활(직업, 취업 등), 사회생활(지역 사회와의 관계 커뮤니티), 가정생활(육아, 부모 봉양 등) 등으로 구분할 수 있다. 가정이라는 울타리 안에서는 부부 관계, 친자 관계, 형제자매 관계 등과 같은 가족 관계의 틀 안에서 이루어진다(<https://ko.wikipedia.org>).

이러한 생활에 대한 사전적 정의를 토대로 하면, 생활을 구성하고 있는 주요한 요소는 의식주, 커뮤니케이션, 여가, 일(직업), 가계(경제), 주거, 연애와 결혼, 출산과 육아, 부모의 부양, 관혼상제 등 통과의례, 신앙 등을 의미한다.

조대엽 교수(2012)는 생활이란 개인의 삶의 공간이며, 이 공간에 자기실현성과 자기확장성이 얼마나 구현되느냐에 따라 공민적 공공성의 수준이 결정된다고 하였다. 생활은 개인의 실존적 삶이 구성되는 사회적 장이며, 개인이 작동하는 사회적 영역이고 정의하였다. 생활은 정치적, 경제적, 문화적 질서와 결합되어 있음에도 불구하고, 정치행정체제와 경제체제가 고도로 중앙 집중화된 국가주의 정치체제에서 제도화된 공적질서로부터 분리되고 배제되고 통제될 뿐만 아니라 억압적 영역으로 남게 된다고 하였다(조대엽, 2012).

매슬로(1943)는 인간의 가장 낮은 단계의 욕구를 생명의 유지와 보호에 필요한 생리적인 욕구라고 정의하였다(Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological review*,50(4), 370). 이러한 생리적인 욕구는 의식주와 밀접하게 관련이 되어 있다. 의식주는 사람이 사는 데 필요한 의복, 식품, 주거공간을 의미하며 생활에 필수적이다. 생활의 기본 줄기가 되는 것이다.



이상의 논의를 종합해 보면, 인간의 생활은 ‘행복’이라는 궁극적인 목표를 추구하기 위하여 개인이 행하는 다양한 욕망 및 욕구 달성행위 또는 사회적 가치 및 이념의 실현행위를 의미한다고 할 수 있다. 이러한 생활의 범위에는 사람이 생명을 유지하고 살기 위해서 행하는 필수적인 의식주와 관련된 활동, 직장생활과 같은 경제활동이나 취미·여가·문화활동 등과 같은 개인적인 차원에서의 활동, 이웃과 지역사회를 위한 봉사활동, 이웃과의 교류와 상호 작용 등이 모두 포함된다고 할 수 있다(김필두, 2016).

## 나. 자치의 개념

국어사전에 의하면, 자치(自治)는 저절로 다스려짐, 자기 일을 스스로 다스림, 지방자치단체가 국가로부터 위임받은 행정 업무를 수행하는 일 등으로 정의되어 있다. 이러한 자치(autonomy)라는 개념은 기관, 집단, 단체(공동체) 등이 그들 자체에 관련된 사항에 대해 스스로 결정과 선택을 하고, 그 결과에 대해 스스로 책임을 지는 것을 의미하며, 자율과 그 궤를 같이 한다. 자치와 유사한 자율(自律, autonomy)은 남의 지배나 구속을 받지 아니하고, 자기 스스로의 원칙에 따라 어떤 일을 하는 일 또는 자기 스스로 자신을 통제하여 절제하는 일, 자신의 욕망이나 남의 명령에 의존하지 아니하고, 스스로의 의지로 객관적인 도덕법칙을 세워 이에 따르는 일 등이라고 한다(네이버 국어사전, <https://search.naver.com>).

## 다. 생활자치의 개념

인간이 추구하는 궁극적인 생활의 목표는 ‘행복’이다. 이러한 행복을 추구하기 위한 인간의 활동은 생활 속에서 이루어지고 있다. 사전적인 해석을 중심으로 제시한 이상의 생활과 자치의 개념을 바탕으로 하면, 생활자치는 중앙과 지방의 관계를 중심으로 하는 단체자치적인 측면에서의 개념규정과 주민자치 측면에서의 개념규정으로 나눌 수 있다. 전자는 지방자치단체가 관할구역 안에서 주민의 생활과 관련된 시책을 중앙정부의 관여나 지시 없이 자주적으로 처리하는 것을 생활자치라고 규정할 수

있는 반면, 후자는 지역주민이 자치적인 단체(공동체)를 구성하여 지역사회 단위에서 주민의 생활과 관련된 업무를 스스로의 힘으로 처리하는 것을 생활자치라고 규정할 수 있다. 전자는 지방자치단체가 주체가 되지만, 후자는 주민공동체가 주체가 된다. 그러나 양자의 관계를 명확하게 구분하는 것은 매우 어려우며, 최근에는 지방자치단체와 주민공동체가 상호 협력하는 민관협력 거버넌스를 구축하는 사례가 많다. 이 경우, 주민이 주체가 되고, 지방자치단체는 지원자 혹은 보조자 역할을 수행하는 주민자치의 기본원리와 생활자치의 개념이 어느 정도 일치한다고 할 수 있다.

따라서 생활자치의 개념을 규명하기 위한 핵심적인 키워드는 지방자치의 큰 틀 안에서 이루어지는 주민자치이고, 이 주민자치의 실현을 위해서 주민의 자발적인 참여를 전제로 하는 지역공동체의 형성과 민관협력체계의 구축 등이 된다.

#### ※ 사전적인 정의에서 나타난 생활자치 관련 키워드

- 생활 : 행복, 사람다운 삶, **공민적 공공성**, 사회적인 가치나 이념의 실현, 지역사회를 위한 봉사활동에의 참여(**주민참여**), 이웃과의 **교류와 상호 작용**, 생계나 살림, 조직체, 거버넌스, 직업, 생산과 소비, **인간관계(협력관계)**, 지역사회, **공동체**, 커뮤니티, **커뮤니케이션**, 의식주, 여가, 일(직업), 가계(경제), 주거, 연애와 결혼, 출산과 육아, 부모의 부양, 관혼상제 등 통과의례, 신앙, 삶의 공간, 취미·여가·문화활동
- 자치 : 기관, 집단, 단체(**공동체**), **지방자치**, **주민자치**, 결정과 선택, 책임, 자율, 스스로의 원칙, 통제, 절제, 객관적인 도덕법칙, **주민참여**, **민관협력**
- 생활자치 : 행복, 중앙과 지방의 관계, **지방자치**, 단체자치, **주민자치**, **공동체**, **민관협력**, **거버넌스**, **주민참여**, **시민참여**

## 2. 생활자치의 개념 도출을 위한 관련 이론의 분석

국어사전 등 사전적인 정의에서 나타난 생활자치와 관련된 키워드 중에서 공통적으로 등장하고 있는 키워드는 주민참여, 교류와 상호작용, 공동체, 지방자치, 주민자

치, 거버넌스 등이다. 이들 키워드와 관련하여 지방자치이론(주민자치와 근린자치), 공동체이론, 주민참여(시민참여)이론, 협력적 거버넌스이론 등을 생활자치와 관련된 이론으로 선택하였다.

## 가. 지방자치, 주민자치, 근린자치

### 1) 지방자치<sup>1)</sup>

지방자치는 일정한 지역을 기초로 하는 지방자치단체가 중앙정부로부터 상대적인 자율성을 가지고 그 지방의 행정사무를 자치기관을 통하여 자율적으로 처리하는 활동과정이다. 지방자치는 단체자치(團體自治)와 주민자치(住民自治)가 결합된 것으로서 자신이 속한 지역의 일을 주민 자신이 처리한다는 민주정치의 가장 기본적인 요구에 기초를 두고 있다(네이버 지식백과, 두산백과사전).

단체자치는 일정한 지역을 기초로 하는 독립된 단체가 설립되어 중앙정부의 지배에서 벗어나 단체의 사무를 단체의 독자적인 기관에 의해 자주적으로 그 책임 하에 처리하는 것을 의미한다. 단체자치에서는 중앙정부로부터 독립적이고 자율적인 지방자치 단체의 지위와 권한의 보장을 전제로 하기 때문에 무엇보다 지방분권이 강조된다.

주민자치는 지역적 사무가 지역 주민의 참여를 통하여 그들의 의사에 기초하여 자주적으로 처리되는 것을 의미한다. 주민자치는 지역 주민이 주체가 되는 공공사무 처리 방식을 중시하므로 지방자치단체의 공공사무 처리와 관련된 의사결정과정 에 대한 주민참여를 강조하게 된다.

실체에 있어서는 이 두 가지 관념에 기초한 지방자치의 원리는 각각 별개로 분리되어 존재하는 것은 아니다. 지방자치가 실현되기 위해서는 당연히 중앙정부에 대해 독립된 사무·조직·재정 등을 갖춘 지방자치단체가 존재하여야 하기 때문에 우선 단체자치가 확보될 필요가 있다. 주민이 배제된 단체자치는 지방자치단체에 의한

1) 온라인행정학전자사전, ‘단체자치와 주민자치’ [www.kapa21.or.kr](http://www.kapa21.or.kr), 2016년 9월 1일 인용

또 다른 관치에 불과할 수 있기 때문이다.

단체자치 없는 주민자치도 생각하기 어렵다. 주민참여를 통한 영향력 행사의 대상이 되는 지방자치단체가 중앙정부에 종속적인 단체라면 주민의 의사가 지방자치단체의 의사결정에 반영되기 어려워 주민자치가 이루어질 수 없기 때문이다. 결국 주민자치는 현실적으로 단체자치에 의해 담보되는 것으로 보아야 한다. 따라서 양자는 별개로 존재하는 원리라기보다는 상호 의존·보완적이며 지방자치가 성립하기 위해서는 필요불가결한 양대 요소로 이해된다. 다만 주민자치가 근대 지방자치제도가 추구하는 근본적 가치로서 지방자치의 본질적 요소라면 단체자치는 그 목표에 이르기 위한 수단적 가치의 성격을 갖는다. 또한 단체자치는 주로 중앙정부로부터 독립된 지방정부의 법적 지위와 권한을 강조한 것이기 때문에 법률적 의미의 자치라고 말해지는 한편 주민자치는 주민들의 정치적 참여를 강조했기 때문에 정치적 의미의 자치라고도 한다.

## 2) 주민자치

주민자치는 일정한 지역에 거주하는 주민이 지역사회의 중심이 되어 지역사회 내에서 주민과 지역사회에 관련된 주요 사안들에 대한 의사결정과정에서 직접적으로 참여하여 스스로 결정하고 집행할 수 있도록 하는 정치원리라고 할 수 있다(김영인, 2005: 35). Huntington(1976)은 “정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반 주민의 행위”, Verba(1967)는 “공식적인 결정권을 가지고 있지 않은 사람이 결정권을 가지고 있지 않은 사람의 행동에 영향을 미치려는 의도적 행위로서 정책결정과정에 개입하는 것”이라고 주민자치에 대하여 각각 정의하고 있다. 주민자치는 지방자치단체의 행정에 주민이 적극적으로 참여하는 주민과 지방자치단체와의 관계에서 주민에게 더 큰 비중을 두는 것이다(이규환, 2006: 93). 이상을 종합하면, 주민자치는 ‘주민이 주체가 되어 읍면동 행정에서 주도적으로 활동하는 것’, ‘지방행정에 지역 주민이 주도적으로 참여하는 것’, ‘그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것’, ‘그 지역의 문제를 주민이 발견하여 해결하는 자발적이고 적

극적인 주민의 활동으로 정의한다(김필두·류영아, 2008).<sup>2)</sup>

오늘날 지방자치 현실을 볼 때, 주민들이 정책을 직접 결정하고 책임지는 경우는 예외적이고, 대부분의 경우는 주민이 직접선거를 통하여 선출한 대표자에게 맡겨둔다. 문제는 이렇게 대표자에 의해서 정책이 결정되고 집행되는 경우도 주민자치라고 할 수 있는가 하는 점이다(김필두·류영아, 2008; 홍운숙·전진석, 2014). 주권재민 원칙에 의해서 대표자의 권력은 주민들로부터 위임된 것이라는 점, 주기적인 선거에 의해서 심판된다는 점, 직접적인 참여에 의해서 일상적으로 통제된다는 점 등에서 대표자에 의한 정책결정도 주민자치의 일환이라고 할 수 있다(김필두·김병국, 2011). 현실적인 제약 때문에 간접적인 자치방식이 일반화되어 있긴 하지만 궁극적으로 이런 자치방식도 주민자치, 즉 주민들이 스스로 결정하고 책임지는 것이라고 할 수 있다(김영인, 2005: 36-37).

주민자치의 필요성은 세부적으로 볼 때 정치적 차원과 행정적 차원으로 나누어 다시 생각해 볼 수 있다. 첫 번째로, 정치적 차원에서 볼 때 주민자치는 대의민주주의의 한계를 보완하여 ‘주민을 위한, 주민의, 그리고 주민에 의한’ 민주주의를 실현하는 지방차원의 정치기반을 공고히 한다. 주민자치를 다시 행정적 차원에서 보면, 지자체 공무원들이 성공적으로 정책을 기획하고 수립·집행하는데 필요한 정보들을 제공하는 역할을 수행한다. 예를 들면, 주민들은 다양한 정책들을 분석하는데 필요한 지역공동체의 실질적이고 구체적인 현황과 필요에 대한 정보를 제공한다. 이는 효과적이며 적실성 높은 정책이 최종 결정되는 것을 담보해주며, 잘못된 결정과정에서 발생할 수 있는 갈등을 미연에 방지함으로써 정책집행의 순응(compliance)을 확보할 수 있다. 또한 지역주민은 당면한 문제들에 대한 창의적인 시각과 해결방안을 도출하는데 필요한 현장지식을 제공할 수 있다(조순제, 1997; 서순복, 2002; 박기

2) 정부가 먼저 지역 문제를 발견하고 이를 해결하기 위한 과정에서 주민들을 자문 등에 참여시키는 것은 엄격한 의미에서 볼 때, ‘주민참여’라고는 할 수 있겠으나 ‘주민자치’라고는 할 수 없다. 주민자치는 주민 스스로가 지역의 문제를 먼저 발견하고 스스로 이를 해결하기 위해 주도적으로 활동하거나 정부에 그 해결을 요구하는 일련의 자주 활동이라고 할 수 있다(김필두·류영아, 2008; 김필두·김병국, 2011).

관·조석주, 2006; 박은희·박민규, 2007; 김필두·류영아, 2008; 김문호, 2015).

박동서(1975)는 “주민이 자신들의 주체적인 의사에 따라 자율적으로 판단하는 참여(participation)와 주민의 자율적인 판단 없이 일부 정치인이나 특정 단체의 의도에 따라서 타율적으로 움직이는 동원(mobilization)은 구분해야 하며, 주민참여가 주민동원으로 변질되어 사회가 분절되는 위험성을 경계해야 한다.”고 역설하였다. 서태성(2002)은 “주민참여의 진정한 가치 및 목표는 과거 정부가 독점적 정책결정 지위를 영위하던 시대를 지나 정부, 시민, 민간업체 등이 이 지위를 공유하는 로컬 거버넌스(local governance) 체제를 구축하는 것”이라고 하였다. 이 체제는 공무원과 정부위원회가 주체가 되는 ‘행정체계’, 공공 또는 민간개발업체가 주체가 되는 ‘개발주체’, 교수를 포함한 전문가집단이 주체가 되는 ‘계획전문가’, 지방의회 및 주민대표자로 구성되는 ‘주민대표’, 시민과 시민단체로 구성된 ‘지역주민’으로 구성된다. 이 체제를 활용하여 정부 중심의 상의하향식 개발정책에서 주민만족을 우선한 고객(지역주민)지향형 개발정책으로 전환해야 할 것이다(김필두·류영아, 2008; 김필두·김병국, 2011 재인용).

### 3) 근린자치

‘근린’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 물리적·상징적 경계를 가진 지리적 장소이지만, 사람들이 사회적으로 상호작용하는 사회적 의미도 내포한다(김필두, 2013). 결과적으로 근린은 ‘주거지 인접성에 기초를 두고 비공식적이고 대면적인 일련의 상호작용인 이웃과의 교류에 사람들이 관여하는 거주지 주변의 장소(area)’로 정의내릴 수 있다(Davies and Herbert, 1993: 1).

근린자치는 ‘자율적 의사(autonomy)를 가진, 그리고 근린이라는 공간적 단위를 매개로 하는 지역주민과 이해관계자들이 공공서비스라는 재화를 생산하는 집합적 의사결정과정과 그 생산행위과정에 적극적으로 참여하는 것’으로 정의할 수 있다. 즉,

근린자치에서 다스림(治)의 주(主)는 ‘통치조직’으로서의 ‘정부’(government)가 아니라 ‘통치과정’으로서의 ‘거버넌스’(governance)<sup>3)</sup>라 할 수 있다. 태생적으로 거버넌스는 단일 주체가 아닌 정부, 주민조직과 같은 서로 다른 유형의 이해관계자들이 함께 참여하는 의미를 가지고 있다(Osborne and Gaebler, 1992: 24; EC, 2004: 11; 곽현근, 2012b; 김필두, 2013).

근린자치는 정치적 또는 관리적 권한이 근린수준에까지 위임되는 것뿐만 아니라 근린수준 행위자들의 역량강화(empowerment)와도 관련된다. 이러한 역량강화를 위한 제도차원에서 근린자치는 주민들에 대한 단순한 정보제공, 주민과의 협의(consultation), 심층포럼(deliberative forum), 주민의 직접통제에 이르기까지 다양한 형태를 취할 수 있다(김필두, 2013).

Suttles(1972)는 근린의 규모를 첫째, 부모의 감시 없이 어린이가 놀도록 허락되는 작은 구역(block face), 둘째, 주민들이 정체성을 갖게 되면서 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(Suttles, 1972; 김필두, 2013 재인용).

근린자치가 추구하여야 하는 궁극적인 비전과 목표는 ‘살기 좋은 마을을 주민들 스스로의 힘으로 만드는 것’이다. 다시 말해서 소외된 이웃 하나 없이 누구나 지금보다 더 쾌적하고 안전한 환경과 문화적 편의를 누리며, 주민이 상호 화목하고, 경제적으로 여유 있는 마을을 주민이 직접 만들어 가는 것이다(김필두, 2013c). 그런 의미에서 근린자치와 주민자치는 동일한 목표를 가진 이념체계이고 주민의 행동양식이라고 할 수 있다.

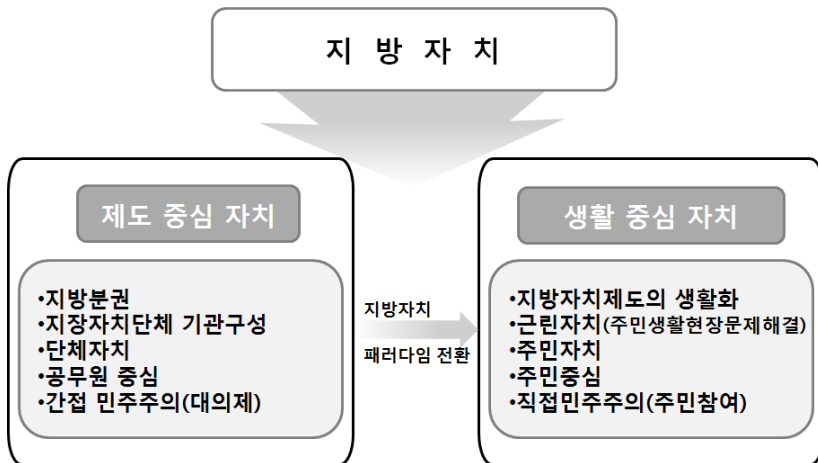
3) ‘거버넌스’는 다양성과 복잡성 등을 특징으로 하는 현대사회에 내재된 다양한 문제들을 정부나 시장과 같은 단일행위자가 해결하는 데는 한계가 있다는데서 등장한 개념이라고 할 수 있다(곽현근, 2012b).

#### 4) 개념간의 연계

일반적으로 지방자치는 ‘단체자치’와 ‘주민자치’를 구성요소로 하고 있다. 단체자치는 중앙정부로부터의 권한 이양, 자치정부로서의 지방자치단체의 기관구성, 단체장의 권한, 단체장과 지방의회간의 책임과 권한의 배분 등 지방자치의 틀과 기반을 정비하는 ‘제도 중심의 자치’를 의미한다. 반면에 주민자치는 주민의 생활현장에서 주민들이 잘 알고 있는 생활주변(근린)의 문제점등을 주민의 자발적인 참여를 통하여 발굴하고 주민이 주체가 되어 해결하기 위하여 지방자치제도를 생활화하는 ‘생활중심의 자치’를 의미한다.

제도자치와 생활자치는 지방자치라는 이념을 구체화하기 위한 수단적 가치라고 볼 수 있다. 정부는 성년이 된 지방자치의 패러다임을 제도자치에서 생활자치로 전환한다고 선언하였다. 따라서 지방자치의 하위개념이 주민자치이고 주민자치의 실천원리가 근린자치와 생활자치 등이다. 이들 개념의 연계관계를 그림으로 표시하면 다음과 같다.

〈그림 2-1〉 지방자치, 주민자치, 근린자치, 생활자치의 연계 관계





## 나. 공동체

공동체를 의미하는 커뮤니티(communitas)는 ‘같음’을 뜻하는 *communitas*라는 라틴어에 어원을 두고 있다. 이 *communitas*의 *com*은 함께(with, together)라는 의미를 가지고 있으며, *munitas*는 선물 혹은 재능(gift)이라는 의미를 가지고 있다.

공동체는 상호 동일한 정체성과 이념, 혹은 목적을 가진 사람들의 모임이라고 할 수 있다(김필두·류영아, 2008; 주재복 외, 2011). 정치사회적인 관점에서 공동체는 자유주의 이론과 실천이 가진 한계를 극복하고자 개인의 권리를 강조하는 대신에 공동의 선을 강조하는 개념이다. 특히 현대에 있어서 공동체는 1970년대 J.Rawls(1971)의 정의론과 1980년대 Sandel(1984), Macintyre(1984), Taylor(1985), Walzer(1983), Barber(1984) 등을 중심으로 형성된 개념으로, 종래 자유주의를 전면적으로 부정한 Marxism적 전통과는 달리 Aristotle과 Hegel의 계승자로서 자유주의의 범위 내에서 지역사회의 공동 이익을 전제로 하는 이론체계를 구성하고 있다(유종원, 1998:358; 최근열 외, 2002:161; 김필두·류영아, 2008 재인용).

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 현존하는 사회문제를 해결하기 위해서는 제도적 개선노력 뿐만 아니라 사회구성원들 속에 공동체의식을 심어줄 수 있는 노력이 중요하다. 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 사회관계를 인간화시키려는 대안이며, 사회구성원들 사이의 연대의식에 기초하여 개인의 문제를 넘어서는 공동의 문제를 인식하고 그것의 해결에 함께 참여할 수 있게 한다는 것을 의미한다(김경준 외, 1998: 214-215; 김필두·류영아, 2008; 김필두·류영아, 2015 재인용).

참여민주주의론자들이나 공동체론자들은 시민성(citizenship)을 보다 넓은 의미에서 이해하고 시민의 책임 측면을 강조하였다. 시민은 사적 이익보다 공적 이익을 우

선하여 공동체의 유지·발전을 위하여 노력해야 한다. 고대 그리스인에게 있어서 시민성이란 공동체의 이익에 반하는 개인의 권리와 자유를 의미하는 것은 아니었으며 공동체의 유지 발전을 위한 의사결정과정에서의 의무와 참여 기회에 관한 것이었다 (Greenberg, 1983: 27).

지역민주주의를 실현하고 지역주민의 적극적인 참여를 통한 지역공동체를 구축하기 위해서는 지역중심의 주민공동체 조직이 필요하다. 주민공동체란 지역을 기본적인 단위로 하여 지역주민들이 공동의 이해관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린 집단적 성격을 가진 것이라고 할 수 있다. 첫째는 ‘지역성’이라는 측면에서 사람들이 공동생활을 영위하고 있는 지역이라는 카테고리를 상정하고 그 안에서의 생활체계를 주민공동체의 구성 요소로 삼았다. 두 번째는 ‘공동성’이라는 측면에서 사람들이 더불어 생활해 나가는 것을 주민공동체의 구성요소로 보았다(Hallman, 1987: 33-38). 그러나 1910년대부터 지역성과 공동성을 바탕으로 한 지역공동체가 붕괴됨에 따라서 MacIver는 “주민공동체에는 지역공동체의 토대가 되는 지역성과 공동체 의식이 있어야 한다.”고 주장하였다. 여기서 지역성이라는 것은 사회적 유사성, 공유된 사회적 표현, 공유된 전통, 공유된 습관, 공속감 등을 말하는 것이다(Hallman, 1987; 김필두, 2005; 주재복 외, 2011). 공동체 의식은 우리의식(we-feel), 역할의식(role-feeling), 종속의식(depended-feeling) 등을 의미한다. McMillan & Chavis(1986)는 공동체 의식의 구성요소로 구성원 자격(membership), 상호영향의식(influence), 욕구의 충족과 통합(integration and fulfillment of needs), 정서적 연결(emotional connection)의 4가지를 제안하였다(McMillan & Chavis, 1986). 구성원 자격(membership)은 내가 어딘가에 속해 있다는 느낌이나 내가 다른 누군가와 무언가를 상호 공유하고 있다는 느낌을 말한다. 상호영향의식은 구성원에게는 집단이, 그리고 집단에는 구성원이 중요하다는 느낌을 의미한다. 욕구의 충족과 통합은 공동체 의식을 유지하고, 강화될 수 있도록 구성원 개인이 중요하게 생각하는 욕구 등을 집단이 충족시켜 주는 것이라고 할 수 있다. 정서적 연결(emotional connection)은 구성원들 간에 시간이나 경험, 장소를 공유하고 있으며, 또 공유하게 될 것이라는 믿음 또는 헌신이라고 정

의한다(김경준, 1998; 장준호 외, 2001; 주재복, 2011 재인용).

## 다. 주민참여론과 협력적 거버넌스

### 1) 지방자치에 있어서 시민참여

주민참여는 사회자본 수준의 증가, 성공적인 대의민주주의 달성의 촉진, 시민의 리더십이나 다양한 자질의 함양 등에 필요한 기회를 제공해 준다(Erickson & Nosanchuk, 1990; Peterson, 1992; Stolle, 1998; Putnam, 2005; 김필두·류영아, 2014 재인용).

서구사회는 1970년대를 전후로 정부실패에 따른 자원 배분의 효율성 악화, 행정 국가화 현상의 극대화과 그에 따른 대의민주주의의 위기에 대한 불만이 발생하게 된다. 이에 대한 해결책으로 등장하게 된 것들이 바로 3가지 즉, 시장화, 경영개선, 참여의 증대라고 할 수 있다. 이 가운데 참여증대는 주민참여라는 형태로 나타난다. 한국도 1970년대와 1980년대 비민주적 정치상황에서 대의민주주의에 대한 한계가 명확히 드러났으며, 주권적 시민역할과 민주주의적 정치실현에 대한 관심이 높아짐에 따라 주민참여의 중요성과 필요성이 폭넓게 인식되기 시작하였다. 특히, Bums-Hambleton·Hoggett(1994)가 처음 제시하였고, 윤수진 외(2012)의 연구가 인용하였던 정부실패의 대표적 문제들과 처방을 중심으로 주민참여의 등장 배경이 된 제도적 보완방법을 살펴보면 다음 <표 2-1>와 같다(Bums-Hambleton·Hoggett, 1994; 윤수진 외, 2012; 김필두·류영아, 2014 재인용).

지방자치와 관련해서 주민참여는 시민참여라는 용어와 혼재되어 사용하기도 한다. 주민참여의 유형은 그 관점이나 기준에 따라 다양하게 나눌 수 있지만 다수 학자들이 직접 참여와 간접 참여로 구분하여 설명한다. 지방자치에서의 직접 참여유형으로는 주민투표나 주민총회, 주민제안 및 여론 집계 등을 예로 들 수 있다. 그리고 간접 참여유형으로는 선거, 주민자문위원회 활동, 압력단체에의 참여나 관료와의 면담 등이 있을 수 있다(한국지방정부학회, 2013).

〈표 2-1〉 정부 실패에 대한 제도적 보완방법

문제점 (1960-70년대)	비대응적 정부(정부 실패)		
처방(1980년대)	시장(민간화)	경영 개선	참여 증대
성격	이탈	자체 개선	참여
시민의 속성	소비자 / 개인주의	고객	시민 / 공동체주의
정부의 성격	소극적 정부	중립	적극적 정부
영역	경제	조직	정치
진영	우파	-	좌파

출처: Burns-Hambleton·Hoggett, 1994; 윤수진 외, 2012: 305에서 재인용.

다양한 경로를 통하여 주민이 지방자치에 참여하기로 선택할 수 있다는 것은 굉장히 중대한 의미를 가진다. 정치적 교환을 통해 주민이 직접 최적의 참여방법을 선택한다는 점 역시 민주적 정책형성에서 중대한 의미를 가진다. 장기적으로 볼 때, 올바른 정책은 결국 여러 참여형태들에서 상호 보완되어진 혹은 상호 절충 또는 혼합된 결과라는 점에서도 의미를 가질 수 있다. 주민참여에 의한 정책결정 양상은 물론 자연자원의 가용성, 정보 및 전문적 지식, 전통적 의사결정 양식, 경제적·사회적 비용, 정치적 상황, 공공기관의 행·재정력 등에 제한을 받을 수 있음은 물론이다(이규환, 2011: 180-184; 김필두·류영아, 2014 재인용).

〈표 2-2〉 간접 참여제도의 유형과 내용

구분	내용
주민자문위원회 (Citizen Advisory Committee)	영향력이 있는 특정한 그룹이 형성되어 지역개발계획수립에 주민을 대표하여 참여하는 역할을 수행
압력단체 참여 (Pressure Group Participation)	압력단체나 이익집단을 통하여 집단들의 이익 내지 갈등을 조정하여 정당화하는 과정
선거참여 (Election Participation)	주민이 선거를 통하여 대표와 정당을 선택, 정책결정에 관여하는 것
전문관료와의 접촉 (Bureaucratic Contact)	주민들이 직접 또는 간접적으로 이익단체 등을 통해 정부에 그들의 의사를 전달하여 관료들이 선택하고자 하는 정책의 지침 또는 방향에 영향을 미치는 것

출처: 이규환(2011: 180-184)에서 재구성

## 2) 지방자치단체와 지역주민 간 협력적 거버넌스

협력적 거버넌스는 “조직 간 협력(collaboration between organization)”이라고 정의된다. Shergold(2008)는 협력(collaboration)을 “자율적인 행위자와 조직들 사이의 상호작용을 통하여 기존의 조직적 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 것을 의미한다.”고 하였다. Gray(1989)는 “협력(collaboration)이라는 것은 참여자의 상호의존성, 참여자의 이질성을 건설적인 방향으로 극복할 수 있는 능력, 의사결정 권한 및 책임의 공유, 그리고 결과에 대한 집합적인 책임성 등의 특징을 갖는다.”고 하였다. Agranoff(2007)는 협력적 거버넌스를 “공공관리 네트워크”라고 불렀다. 공공관리 네트워크는 계층제와 분명한 구분을 가지며, 의도적으로 형성되어 자치적으로 운영된다. 또한 비계층제적인 권위구조에 의존하면서 원활한 의사소통 체계를 가진다는 점에서 나름의 구조를 갖는다. Ansell and Gash(2008)는 협력적 거버넌스를 “하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공식적이고, 의견일치를 추구하고, 의도적으로 이루어지는 집합적인 의사결정과 집행과정에서 민간부문의 이해관계자와의 직접적인 상호작용을 통하여 공공의 문제를 해결하는 것을 의미한다.”고 하였다(Gray, 1989; Agranoff, 2007; Shergold, 2008; Ansell and Gash, 2008; 주재복 외, 2011 재인용).

협력적 거버넌스의 구성 체계는 두 가지 차원 즉, 구조와 역할을 중심으로 한 ‘파트너십’ 차원의 구성과 과정-방법을 중심으로 한 ‘네트워크’ 차원의 구성으로 구분하여 살펴 볼 수 있다. 먼저 파트너십 차원에서의 거버넌스는 주로 국가와 비국가 행위자들 간의 ‘제도적이고 조직적인 배열의 특성’과 ‘협의 과정을 통한 협력의 공식적인 규칙을 강조하는 특성’을 가진다(Stoker, 1997; Pierre & Stoker, 2000; Sabel, 2001; 주재복 등, 2011 재인용). 따라서 거버넌스 차원에서 파트너십이라는 것은 시장 주도의 지역사회 재편을 경계하는 동시에 지역사회문제 해결을 위해 지방정부가 기업 등 새로운 파트너들과 긴밀한 소통과 협력관계를 이룰 수 있도록 하는 제도설계를 의미한다(주재복 등, 2011). 이를 위한 구체적인 방안으로 실질적인 권한과 책임을 지방적 단위로 이양하고 이에 적합한 사회, 제도적 기반을 마련하는 것을 들

수 있다(Blair, 2000). 네트워크 차원에서 거버넌스는 시민사회의 사회, 정치적 행위자를 포함한 역동적인 의사결정 과정을 의미하는 것으로(Pierre and Peters, 2000), 공식적 권위 없이도 구성원들의 자발적 참여와 합의에 기반을 두고 공동의 문제를 해결하기 위한 협력적 행동(joint action)을 이끌어 내는 새로운 운영원리로서 의미를 가진다(Kooiman and Vliet, 1993: 64). 이는 자기 결정과 책임의 원리에 기반을 두고, 지역사회 내에서 자발적인 자원의 동원과 주민의 참여 능력을 높이기 위한 노력을 의미하는 것으로, 사적 이해관계에 기반을 둔 개별적 참여를 넘어 공론화 과정을 통한 집합적 참여를 위한 풀뿌리 주체들의 권능강화(empowerment) 노력이 요구된다(Krishna, 2003: 363).

협력적 거버넌스가 효율적으로 작동할 수 있도록 파트너십과 네트워크 차원의 거버넌스가 각각 유기적으로 결합하여 제도적이고 공식적인 기반조성과 더불어 비공식적인 사회적 조절기제가 상호 보완적으로 작동될 필요가 있다. 즉, 주민들의 자발적 참여와 합의에 기반을 둔 자치네트워크 활성화와 시민-행정 간 관계 재설정과 제도적 변화를 통한 지방 차원에서의 효율적인 파트너십 체제구축의 노력이 함께 이루어질 필요가 있을 것이다(주재복 등, 2011).

파트너십은 네트워크라는 기제를 통해 발현된다고 할 수 있다. 일반적으로 네트워크란 일단의 사람, 사물 또는 사건들 간에 연계가 이루어지는 특정한 관계유형을 말하는데(Noke & Kuklinski, 1982: 12-16), 공공부문에서 네트워크는 상호의존 구조로 이해될 수 있으며 교환 및 상호협력, 공통의 이해, 공유된 신념과 전문적 시각을 통한 유대 등의 공식적, 비공식적인 모든 연계를 포함한다.

Lipnack(1995)는 이와 관련하여 공동의 목표와 구성원 독립성, 소수의 역량 있는 리더 등을 네트워크의 세 가지 기본 원리로 제시하였다. 첫째, 상호 공유된 가치나 견해, 그리고 바람직한 결과를 달성하려는 공동의 목표(unifying purpose)는 네트워크에 내재되어 업무과정에서 발현된다. 둘째, 네트워크 내 개별 구성원들(independent members)은 가입이 자유로워야 하며, 자신의 역량이 충분히 발휘될 수 있도록 독립적이어야 한다. 네트워크 조직들 역시 독립성이 유지되어 최선의 방식으로 운영될

수 있어야 한다. 셋째, 네트워크에는 절대 권력을 가진 리더보다 역량 있는 소수의 리더가 필요하다(Lipnack, 1995; 주재복, 2011 재인용).

아래의 표는 네트워크의 특성과 분석변수들이다.

〈표 2-3〉 네트워크의 특성과 분석변수

특성 \ 학자	Mitchell	Israel & Rounds	Surra	Wellman & Wortley
구조적 특성	연계방향성, 접근성(거리), 상호접촉성, 네트워크 확장 정도	규모, 밀도	관계 다양성, 빈도, 지속성 강도, 대칭성	관계강도, 접근성, 개인행태에의 영향구조, 동류의식, 구성원이 소유하고 있는 위치적 자원, 위치적 요소와 관계적 요소를 결합한 구성원 간 유사점·차이점
상호작용적 (관계적) 특성	관계내용, 상호호혜적 연계 정도, 지속성, 책임의 강도, 구성원간 신뢰, 접촉빈도	상호호혜정도, 지속성, 상호작용의 빈도, 분산		

자료: 김희연·한인숙(2002 : 105)

## 라. 생활자치관련 이론의 시사점

생활자치는 성년이 된 지방자치가 나아가야 할 새로운 패러다임의 모색에서 출발되었다. 따라서 생활자치는 지방자치라는 큰 틀 안에서 논의되어야 한다. 지방자치를 구성하는 두 가지 큰 기둥이 단체자치(團體自治)와 주민자치(住民自治)라고 할 때, 생활자치는 단체자치 보다는 주민자치에 보다 큰 비중을 두고 있다고 할 수 있다. 앞에서의 논의에 따르면, 생활자치는 주민의 일상적인 생활 속에서 발생하는 문제점들을 개선하여 주민의 삶의 질을 개선하고 궁극적으로는 주민의 행복을 달성하는 것을 목표로 한다. 따라서 주민들의 일상사가 생활자치의 대상이 되고, 이러한 주민생활과 관련된 문제는 당사자인 주민이 가장 잘 알 수 있기 때문에 주민의 자발적인 참여를 기반으로 주민자치가 생활자치의 기본 원칙이 되어야 한다.

이러한 주민자치는 주민들이 쉽게 만나서 소통하고 교류할 수 있는 ‘근린’을 기본 단위로 하기 때문에 장소적인 개념이 포함될 때에는 ‘근린자치’와 맥을 같이 한다.

이러한 근린자치는 대면관계에 있는 친숙한 이웃들이 공동체를 구축하여 공통된 주민생활과 관련된 문제들을 공동으로 처리하는 것을 의미한다.

공동체에서 주민생활과 관련된 문제를 처리할 때는 대리인에게 문제해결을 위탁하는 대의민주주의 보다는 주민 스스로 문제를 인지하고 해결방법을 논의하여 문제를 해결해 가는 직접민주주의와 숙의민주주의가 보다 적합할 것이다. 이러한 직접민주주의와 숙의민주주의가 활성화되기 위해서는 자발적인 주민참여가 필수적이다. 또한, 지역 내 주민의 생활문제의 효율적인 해결을 위해서는 행정의 지원이 필요하다. 보건, 복지, 문화, 환경, 안전, 교육, 고용 등 행정이 제공하는 서비스의 대부분은 주민생활과 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 주민생활관 관련되어 있는 문제는 크게 행정이 단독으로 처리해야 할 부분, 주민자치로 해결해야 할 부분, 주민과 행정이 협력하여 처리해야 할 부분 등으로 나눌 수 있다. 특히, 지역사회 내에서 발생하는 주민생활과 관련된 문제들의 상당수는 주민과 행정이 협력하여 처리하는 것이 효율적인 경우가 많다. 여기에 기업 등이 참여한다면 문제는 좀 더 효율적으로 해결될 수 있을 것이다. 따라서 주민-행정-기업 간의 협력적 거버넌스의 구축이 필요하다.

이상의 시사점들을 종합하면, 생활자치와 관련된 이론들에서 얻을 수 있는 생활자치 관련 핵심 키워드는 지방자치 틀 안에서의 주민자치와 근린자치, 근린자치의 성공적 수행을 위한 주민의 자발적 참여를 기반으로 하는 공동체 형성, 근린구역 안에서의 직접민주주의와 숙의민주주의 실천, 지역문제의 효율적 해결을 위한 민관거버넌스의 구축 등이다.

※ 생활자치 관련 이론에 나타난 생활자치 관련 키워드(1)

□ 지방자치, 주민자치, 근린자치

○ 지방자치

중앙-지방간 관계, 시도, 시군구, 읍면동, 지방행정, 자율성, 단체자치(團體自治)와



주민자치(住民自治), 민주정치, 자주성, 독립성, 지방분권, 주민참여, 상호 의존·보완성, 풀뿌리민주주의

### ○ 주민자치

지역사회, 읍면동, 의사결정과정, 주민참여, 지방행정, 자기부담, 주권재민, 대의제 민주주의, 직접민주주의, 지역공동체, 갈등예방, 순응확보, 자율성, 정부, 시민, 민간단체, 로컬 거버넌스(local governance), 공무원과 정부위원회, 민간개발업체, 교수, 전문가집단, 지방의회, 주민대표, 시민단체, 주민만족, 주민행복, 주민화합, 지역활성화

### ○ 근린자치

근린, 공동생활, 지역사회의 최소단위, 읍면동, 사회적 상호작용, 주거지 인접성, 대면적 상호작용, 교류와 소통, 주민, 자율성, 거버넌스, 다양성·복잡성·역동성, 정보제공, 주민과의 상담(consultation), 숙의적 포럼(deliberative forum), 주민의 직접통제, 어린이가 놀도록 허락되는 작은 구역(block face), 주민의 정체성, 유한책임의 지역사회'(community of limited liability), 살기 좋은 마을만들기, 환경, 문화적 혜택, 주민복지, 주민행복, 주민화합, 경제적 여유

## ※ 생활자치 관련 이론에 나타난 생활자치 관련 키워드(2)

### □ 공동체

공동체, 커뮤니티, 정체성, 자유주의, 공동의 선, 지역사회의 공동 이익, 합리적인 사회제도, 개인주의의, 사회구성원의 공동체 의식, 희생과 양보, 참여와 주체 의식, 사회구성원들 사이의 연대의식, 시민성, 의사결정과정에서의 참여 기회와 참여의 무, 지역민주주의, 주민참여, 주민공동체, 공동성, 지역성, 공동체 의식, 종속의식(dependent-feeling), 사회적 유사성, 우리의식(we-feel), 공유된 전통, 공유된 사회적 표현, 공유된 습관, 공속감, 역할의식(role-feeling), 구성원 자격(membership), 상호영향의식(influence), 욕구의 충족과 통합(integration and fulfillment of needs), 정서적 연결(emotional connection)

## □ 시민참여론과 협력적 거버넌스

### ○ 지방자치에 있어서 시민참여

시민참여, 대의민주주의, 시민의 리더십, 정부실패, 시장화, 경영개선, 주민참여증대, 민주정치, 주권적 시민의 역할, 공동체, 주민총회, 주민투표, 주민제안 및 여론집계, 주민자문위원회, 압력단체참여, 선거, 전문관료와의 접촉, 민주적 정책형성, 자연자원의 가용성, 정보 및 전문적 지식, 전통적 의사결정 양식, 경제적·사회적 비용, 정치적 상황, 공공기관의 행·재정력

### ○ 지방자치단체와 지역주민 간 협력적 거버넌스

협력적 거버넌스, 조직간 협력, 자율적인 행위자와 조직들 사이의 상호작용, 참여자의 상호의존성, 참여자의 이질성을 건설적인 방향으로 극복할 수 있는 능력, 의사결정 권한 및 책임의 공유, 그리고 결과에 대한 집합적인 책임성 공공관리 네트워크, 의사소통 체계, 집합적인 의사결정과 집행과정에서 민간부문의 이해관계자와의 직접적인 참여와 상호작용, 파트너십, 네트워크, 소통과 협력, 구성원들의 자발적 참여와 합의에 기반을 두고 공동의 문제를 해결하기 위한 협력적 행동, 자기 결정과 책임의 원리, 자발적인 자원 동원과 집합적 참여 능력, 공론화 과정, 주민참여, 풀뿌리 주체

## 제2절 생활자치 관련 제도와 정책의 분석

### 1. 노무현 정부 : 주민생활지원서비스정책<sup>4)</sup>

노무현 정부(2003 - 2007)에서는 복지전달체계의 근본적인 개편을 위하여 다양한 시도들을 하였다. 노무현 정부 초에는 사회복지사무소사업을 시범적으로 추진하였으나 끝내 제도화하지 못하였지만 이후 주민생활지원서비스 전달체계 구축을 추진하였다.

주민생활지원서비스 전달체계는 시군구 본청의 실과별로 분산된 주민생활지원 관련 기능(평생교육 및 문화, 복지, 주거, 고용, 여성·보육, 청소년 등)을 하나로 통합하는 것을 목적으로 추진한 정책이다. 종합적 주민생활지원 계획, 서비스 조정, 종합적 자원관리기능 강화, 신규업무 추진 등을 위해 주민생활지원조직을 확대·개편하였다.

국세 시행 기초자치단체(시·군·구, 138개)와 국세 미시행 기초자치단체(시·군, 96개)을 차별화하여 국세를 시행하는 시·군·구는 ‘주민생활지원국’을 설치하여 주민생활지원기능을 수행하던 기존의 기구와 인력을 통합하였다. 국세를 시행하지 않는 시와 군은 주민생활지원 조직을 확대·개편하였다.

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

일정규모 이상인 읍면동에는 일반행정기능과 민원기능을 수행하는 ‘행정민원팀’과 사회복지기능과 주민생활지원기능을 전담 수행하는 ‘주민생활지원팀’을 설치하였다. 전체 직원 수가 10명 이상이고 사회복지직이 1명 이상인 읍면동(1,537개)은 행정직 2명(전체 직원 수가 15명 이상이고 사회복지직이 1명인 39개 읍면동은 행정

4) 김필두, (2015). 읍면동 복지기능 강화 시범사업 평가 및 전달체계 개편모형 개발. 한국지방행정연구원

직 3명)을 주민생활지원업무담당으로 배치하였다.

읍면동사무소의 일반행정·민원업무 중 주민밀착형 사무를 제외하고 나머지 사무는 본청으로 이관하였다(읍면 118건, 동 36건). 민방위·호적은 관계법률(민방위기본법, 호적법)을 개정된 이후에 점진적으로 이관하기로 하였다.

읍면동에 집중된 사회복지사무를 본청과 합리적으로 조정함으로써 읍면동사무소의 접근성과 현장성을 강화하였다. 읍면동의 자산조사업무 등 통합성·전문성이 필요한 업무는 본청으로 이관(읍면 23건, 동 24건)하였다.

주민생활지원서비스 관련 기능을 강화하였다. 공적 부조 대상자에 대한 상담관리 및 현장방문, 주민통합서비스에 대한 창구 역할(정보 제공, 관련기관 의뢰·연결기능)수행 등이 여기에 속한다. 이들 서비스의 구체적인 내용은 다음의 표와 같다.

〈표 2-4〉 주민생활지원서비스의 주요 내용

서비스내용	
법정복지 지원서비스	기초생활보장 급여 및 의료급여 지원, 가사간병 지원, 기초노령연금, 보육료 지원, 모·부자기정 지원, 장애수당, 긴급복지 등 법정급여 지원
고용지원 서비스	직업상담, 공공근로, 고용촉진훈련, 자활지원 등 고용지원서비스 제공
보건의료 서비스	건강검진, 방문간호, 보장구 지원, 물리치료, 출산지원 등 각종 보건·의료서비스 안내 및 의뢰
주거복지 서비스	주거자금지원, 주거안정지원, 주거환경개선 등
시설입소 서비스	노인요양(양로)시설, 여성복지시설, 장애인복지시설 등에 입소관련 안내 및 의뢰
기타	지역사회 문화·생활체육프로그램, 평생교육프로그램, 자원봉사프로그램 안내, 관광 프로그램 안내

자료 : 행정자치부 정부 3.0 홈페이지(<http://www.gov30.go.kr/>)

## 2. 이명박 정부 : 희망복지전달체계구축정책

### 가. 희망복지지원단의 설치와 운영

희망복지지원단은 다양한 욕구를 가진 주민들을 대상으로 통합 사례 관리를 제공

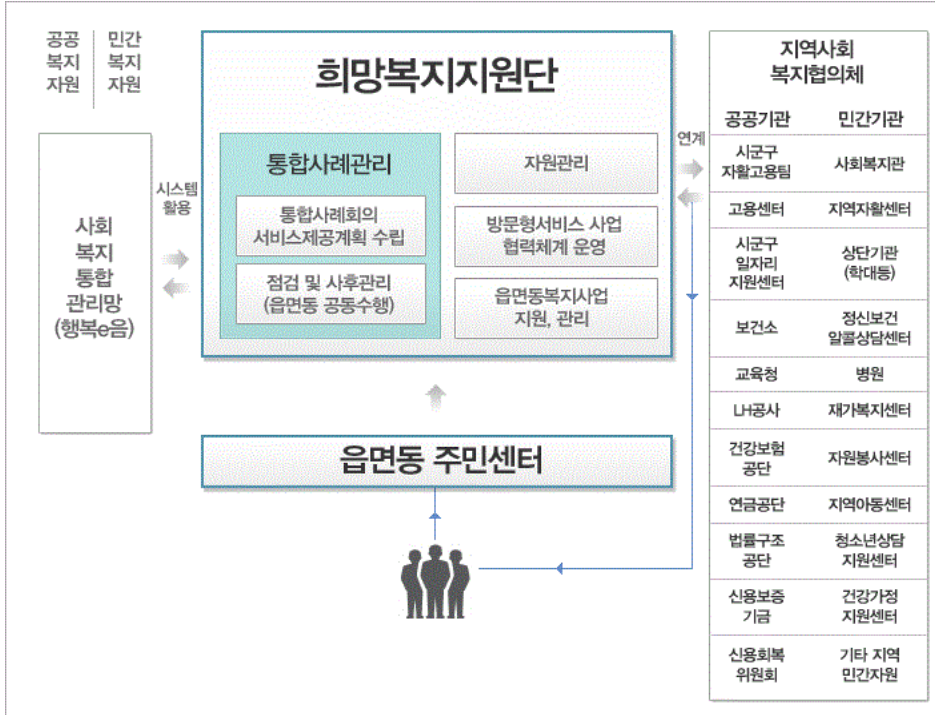
하고 시군구 내 자원 및 방문형 서비스 사업을 총괄 관리함으로써 지역 단위의 통합 서비스 제공에 컨트롤타워 역할을 수행하는 전담 조직이라 할 수 있다. 희망 복지 지원단은 긴급 지원 대상에 속하는 절대 빈곤층과 차상위 계층의 지속적·복합적 욕구를 가진 대상자들에게 맞춤형 복지 서비스를 제공하기 위하여 만들어졌다.

주민생활과 관련된 8가지 유형의 주민서비스(보건·복지·고용·주거·교육·문화·체육·관광)를 5가지(복지·고용·주거·교육·보건)로 축소 조정하고, 이 중 문화, 체육, 관광은 일반행정 업무로 이관하여 주민생활 지원부서가 5대 서비스에 주력토록 하였다. 또한 사회복지직 인력을 충원하여 해당 주민생활서비스지원에 집중하였다. 그리고 통합적인 5대 주민생활서비스제공을 위해 희망복지지원단이 설치·운영되었다. 희망복지지원단은 다양한 욕구를 가진 지역주민들에게 지역단위의 서비스를 제공하는데 핵심적 역할을 수행하는 조직으로써 통합사례관리를 제공하고 지역 내 자원 및 방문형서비스 사업 등을 총괄 관리한다. 희망복지지원단은 공공기관 및 민간기관의 자원과 역량의 연계를 강화·조정하여 주민에게 다양한 서비스를 통합적으로 제공하는 것을 목적으로 하는 민관협력 네트워크 조직이다(김필두, 2015a).

희망복지지원단의 주요 업무는 일상적 복지종합상담 및 콜센터 운영과 더불어 복지대상에 대한 현장방문, 통합사례관리, 긴급지원 등을 핵심으로 한다. 희망복지지원단은 시·군·구 단위로 설치되며, 읍면동 주민센터의 1차 상담을 거친 저소득 주민들에게 필요한 서비스를 공공·민간과 동시 연계하여 제공한다. 복지서비스(105개) 및 보건서비스(14개) 총 119개의 복지부 서비스를 개인 또는 가구별로 통합하여 제공하는 사회복지통합관리망<sup>5)</sup>을 구축하여 시행하고 있다. 1차적으로 사회복지통합관리시스템(보건복지부)과 복지정보공유시스템(행정자치부)을 통합하여 운영하고 있으며, 2차적으로는 교육관련 전산망과 고용관련 전산망까지도 통합하여 운영할 계획을 가지고 있다.

5) 사회복지통합관리망은 소득 및 자산자료, 서비스 및 자격관리자료 등과 연계하여 적시의 서비스를 제공한다.

〈그림 2-2〉 희망복지지원단 모형



\*출처: 보건복지부

민간복지전달체계의 효율화를 위하여 기존의 사회복지시설 유형 및 기능을 재조정하였다. 전문화를 통해 기능중복을 해소하고 다기능화로 서비스제공을 확대하는데, 도시형 시설은 전문화, 농촌형 시설은 다기능화가 핵심이다. 민·관 협력을 강화하기 위하여 지역사회복지협의체 활성화를 추진하고 있다. 지역사회복지협의체 실무인력을 확충(민간 간사 채용확대)을 유도하였다.

복지예산사업의 정비를 추진하였다. 유사한 목적을 가지고 운영되고 있는 중복사업의 통합적 정비를 통해 복지서비스의 공급효율성을 극대화하고 서비스 체감도를 개선하였다. 2009년 1차 사회복지전달체계 개편안에서 9개 부처가 수행하는 249개 복지사업 중 90개를 정비하여 복지사업을 159개로 조정하는 계획을 시도하였으나

실패하였다. 2011년 2차 복지전달체계개편에서는 13개 중앙부처 292개 복지사업을 사업의 통폐합이 아닌 중복수급금지사업(156개 유형)을 선정하여 재정적 효율성을 강화하는 쪽으로 개편방안을 전환하였다(지은구, 2012). 전자바우처 사업을 확대하여 수요자의 욕구에 맞는 맞춤형 복지서비스제공에 노력하였다.

## 나. 생활자치 실현의 구심점 희망마을만들기

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

희망마을의 사업유형은 다음의 표와 같다.

〈표 2-5〉 희망마을 사업유형

유형	생활공간 개선형	사회복지 확충형	수익사업 추구형
목적	최소의 소통·휴식 공간	다양한 사회복지서비스 제공	창업·사업공간으로 활용
주요시설	아외쉼터(마당), 벤치, 정자, 정원, 주차장, 운동시설 등	경로당, 어린이놀이방, 도서관, 다문화센터, 헬스케어·체육시설 등	공동작업장, 창고, (특산물)전시·체험실, 사무공간·회의실 등
관리	주민자율관리 원칙 : 희망마을주민운영협의회 운영 및 민간위탁 등		

희망마을만들기정책은 2008년 생활공감 10대 과제(영세민 밀집지역 동네마당 조성사업)에 선정되면서 시작되었다. 표준모델 및 프로세스 개발 연구용역을 거쳐서 2009년 희망근로 및 특교세 지원사업으로 추진하게 되었다. 희망마을지원사업의 내용은 다음과 같다.

- 희망근로사업 : 80개소(51개 시·군·구, 총 262억 원, 개소 당 약 3.3억 원)
- 특교세 지원사업 : 8개소(총 21억 원)

2010년에는 일자리사업 및 명품사업 공모로 사업을 추진하였다.

- 희망근로사업('10.3~) : 281개소 추진(총 332억 원, 개소 당 약 1.2억 원)
- 지역공동체 일자리사업('10.6~) : 450개소(총 307억 원, 약 0.68억 원)
- 명품사업 공모('10.8~) : 25개소(특교 50억 원 지원)

\* '10하반기 : 동네마당사업 ⇒ 『희망마을 만들기 사업』으로 변경 추진  
희망마을만들기의 추진성과는 다음과 같다.

첫째, 영세민 밀집지역 개선으로 『친서민·공정 정책기조』를 강화하였다. 주민만족도의 제고를 위하여 舊 동네마당사업을 친서민·공정사회 정책기조에 맞도록 재창조('10.6월)하여 현장성 및 지역주민 참여강화 등에 노력하였다.

둘째, 사회·경제·문화적 『지역공동체 발전거점』 조성에 노력하였다. 복합공간 조성, 생활공간 개선, 사회복지 확충, 수익사업 추구 등 다목적 복합커뮤니티 공간(노인정, 어린이 도서관 및 주민자체 행사장 등 다목적 활용)으로 조성토록 적극 유도하였다.

셋째, 지역별 특색 있는 『희망마을 명품사업』 공모사업을 추진하였다. 지역특화사업의 추진을 위하여 시·군·구가 지역의 다양한 자원 등을 활용하여 특색 있는 사업추진이 가능하도록 공모를 통해 사업비를 지원하였다.

민선5기로 들어서면서 ‘생활자치’ 구현을 위한 공동체 발전거점으로 활용하기 위한 계획을 수립하였다. 소통·여유·수익창출 공간으로 활용함으로써 희망마을을 생활자치 거점으로 활용(마을 기업 및 예비 사회적기업 사업과 적극 연계)하는 것이 필요했기 때문이다. 특히, 민선5기 지역경제 활성화 및 일자리 창출과 연계강화의 필요성이 대두되었다.

체계적 신규 사업 관리 및 기존사업의 활용도의 제고가 필요하였다. 신규 사업지역의 경우, 사업계획 수립, 주민의견 수립, 공사 개시, 공사완공 등 사업생애주기(Life-cycle)별로 면밀히 관리하는 것이 필요하다. 기존 사업지역의 경우, 주민 자율관리체제 구성·운영 및 운영 프로그램 다양화를 통한 활용도 제고가 필요하다. 이에 따라서 2011년 이후에는 다음과 같은 목표를 설정하여 희망마을만들기 사업을 추진하게 되었다.

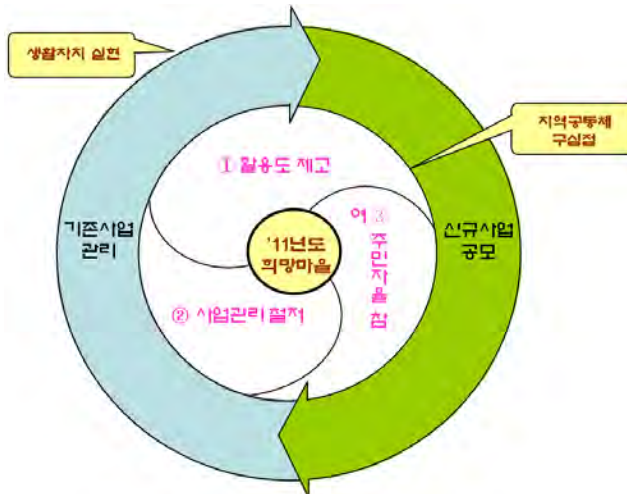


### □ 기본방향 : 『생활자치를 실현하는 지역공동체 구심점化』

- (활용도 제고) 지역공동체의 단순한 공간적 집합소를 넘어, 주민들의 경제·사회·문화적 구심점이 될 수 있는 복합공간으로 활용
- (사업관리 철저) 신규 사업의 원활한 추진을 위해 사업계획 조기확정 및 지자체 담당 공무원 사업관리 능력제고 프로그램 운영
- (주민자율 참여) 사업계획 수립에서부터 설계, 건축, 활용에 이르는 전 과정에 주민 자율 참여 및 운영체제 구축

### □ 단계별 추진방향

- (신규사업) 지역별 다양한 사업공모로 지역공동체 구심점 구축
- (기존사업) 활용도 제고로 주민들이 체감하는 생활자치 실현



### 3. 박근혜 정부 : 정부 3.0의 생활화 정책/생활자치의 구현

#### 가. 정부 3.0 생활화 정책

2016년 1월 26일(화), 행정자치부 장관은 ‘정부3.0 생활화’ 추진계획을 대통령에게 보고했다. 정부는 먼저, 출생부터 사망까지 연령별로 필요한 정보와 서비스를 한 번에 제공하는 생애주기별 서비스를 본격화하고 22개 분야의 국가공공데이터의 전면 개방을 목표로 하며, 정책 개발 과정에의 국민 참여확대를 통해 국민에게 신뢰받는 투명한 정부를 만들어 나감으로써 국민이 100% 체감할 수 있는 정부3.0 성과를 창출하는데 역량을 집중할 계획이라고 발표했다. 이와 관련하여 범정부적 차원에서의 협업을 강조하고, 빅데이터 활용 등을 통해 스마트 행정을 실현해 나갈 것이며, 지방정부차원에서는 새로운 ‘생활자치’를 구현하고, 지방재정의 건전성 개선과 책임성 강화를 위한 개혁 또한 변함없이 추진해 나갈 것이다(행정자치부 보도자료 (2016.01.26), <http://www.moi.go.kr>).

#### 〈그림 2-3〉 정부 3.0

##### 〈 생애주기별 맞춤형 서비스 〉



자료: 행정자치부 정부 3.0 홈페이지

정부 3.0의 주요 추진내용은 다음과 같다.

첫째, 생활이 편리한 서비스하는 정부를 만들기 위하여 생애주기별로 필요한 서비스(출산, 교육, 취업-창업, 노후)를 묶어서 정부가 원스톱으로 제공하는 생애주기별 서비스, 국민 맞춤형 서비스 등의 확대가 본격화된다.

둘째, 국민에게 신뢰받는 투명한 정부를 만들기 위하여 국민참여방식의 확대 및 다양화, 공공데이터 개방, 개인정보 보호 강화 등을 통하여 국민이 원하는 정책과 서비스를 직접 만들어 갈 수 있도록 한다.

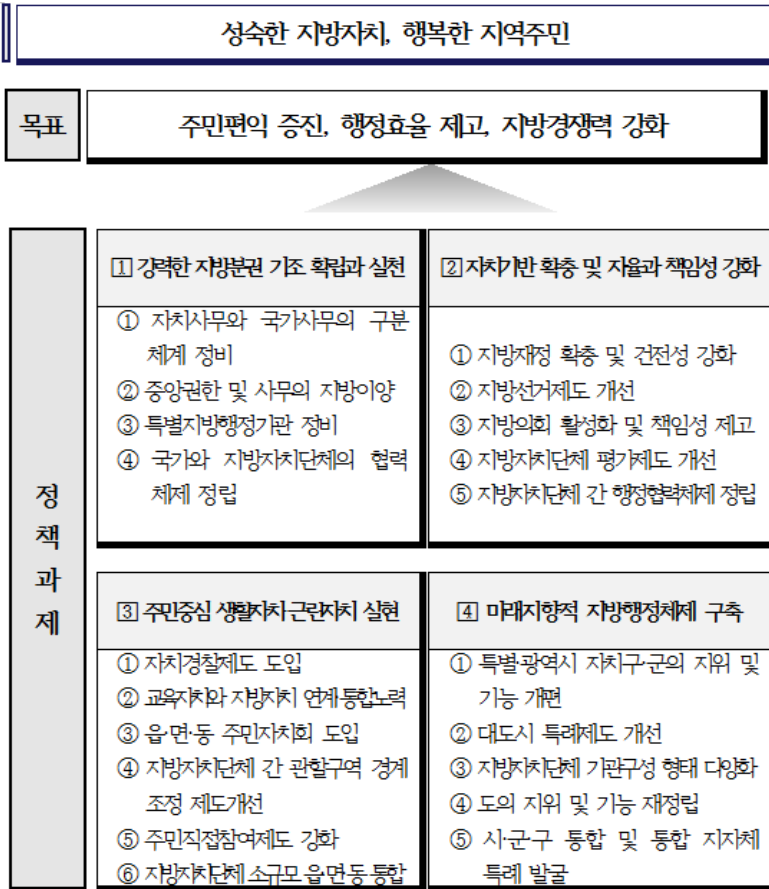
셋째, 함께 해결하는 유능한 정부를 만들기 위하여 범정부 협업 활성화, ICT기반 스마트 행정 구현 등을 실천한다.

넷째, 주민이 행복한 생활자치의 구현이다. 이를 위하여 일선 주민센터를 주민 「복지」센터로 전환하여, 복지사각지대를 최소화하고 이에 대한 체감도를 높인다. 또한 지역별 특성을 반영함으로써 지역경제를 활성화하고, 민생지원 등을 확대한다. 주민 행복 중심의 지역발전을 추진하기 위하여 주민이 참여하고 주도하는 지역발전 사업으로 지역사회 활력을 제고한다.

다섯째, 지방재정 개혁으로 재정건전성을 높이고, 자주재원 확충 및 납세편의 제고한다.

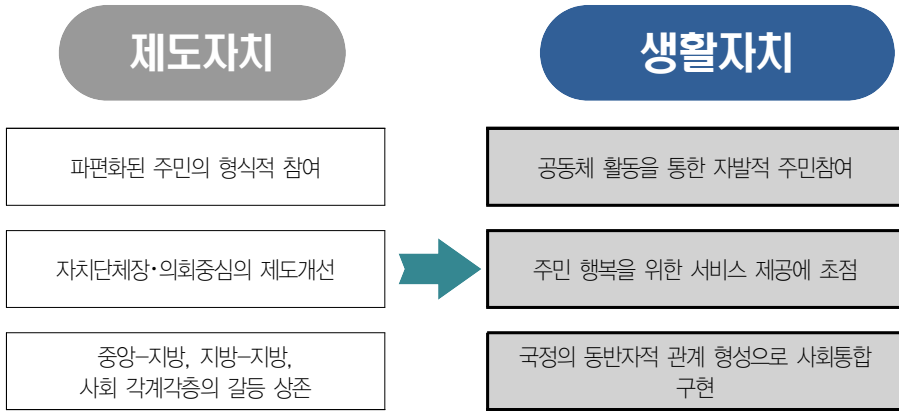
## 나. 생활자치의 구현

2014년 12월 대통령소속 지방자치발전위원회가 발표한 지방자치발전종합계획에서는 민선 지방자치 20주년을 맞이하여 성숙한 지방자치발전을 위한 4대 정책과제 중의 하나로 ‘주민중심 생활자치·근린자치의 실현’을 채택하였다. 정부는 정책과제의 실현을 위한 세부과제로 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력, 자치경찰제도 도입과 읍·면·동 주민자치회 도입, 주민직접참여제도 강화, 그리고 지자체 간 관할구역 경계조정 제도개선과 소규모 읍·면·동 통폐합 등을 제시하였다(이영우, 2015; 김필두, 2016).



이어서 행정자치부는 주민이 지방자치의 진정한 주인이 되는 지방자치 혁신의 원년으로 만들겠다는 포부를 밝혔다. 지금까지의 지방선거나 중앙-지방 간 권한배분과 같이 제도 중심의 지방자치에서 벗어나 생활 중심의 지방자치로서 한 단계가 더 나아가 주민이 일상생활에서 자치의 효용성을 직접 체감하는 ‘생활자치’를 구현하는 것이 미래 지방자치의 중심이 될 것이다(행정자치부 보도자료, 2015년 2월 4일).

생활자치는 현장을 중심으로 하는 지방자치를 실현하는 것이다. 이러한 주민체감형 행정서비스 강화를 위해서는 지방정부조직 역시 현장 중심으로 개편하는 것이



출처 : 행정자치부 보도자료(2015. 2. 5)

필요하다. 정부는 인구감소, 주거여건 변화 등 다양한 주민생활환경에 맞게 행정서비스를 현장완결형으로 제공할 수 있도록 ‘책임읍면동제’를 추진하고 있다. 책임읍면동제가 시행되면 이제까지 시군구 본청 또는 일반구가 담당하던 일부 업무가 읍면동으로 이관되면서 주민이 직접 구청으로 가야 해결할 수 있었던 번거로움이 가까운 읍면동에서 한꺼번에 해결 된다. 책임읍면동제는 다양한 형식으로 운영 가능하다. 규모가 큰 읍면동 혹은 일반구·출장소 대신 2~3개의 동을 관할할 수 있는 대동(大洞) 개념을 활용하거나, 2~3개의 과소 면을 합친 행정면(行政面)을 책임읍면동으로 지정할 수 있다. 책임읍면동 시행은 이전까지 충분히 활용하지 못하고 있었던 유휴 인력이나 청사를 활용할 수 있는 1석 2조의 방안으로서 주민수요에 맞는 탄력적 운영을 통해 행정 효율성 향상과 더불어 복지 및 안전 사각지대 해소에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다(행정자치부 보도자료, 2015년 2월 4일).

#### 4. 정부의 생활자치 관련 정책의 시사점

노무현 정부 이후 현 박근혜 정부에 이르기까지 주민의 생활 속에서 발생하는 문제점을 효율적으로 해결하여 주민의 삶의 질을 개선하고 주민의 행복이라는 최종적

인 목표를 달성하기 위한 다양한 주민생활 관련 서비스와 정책들이 마련되고 실천되고 있다. 앞에서 제시한 이들 주민생활지원정책의 공통점은 주민의 적극적인 참여이다.

법과 제도에 근거를 두고 있는 공급자 중심의 일방적이고 천편일률적인 행정서비스 제공은 서비스의 사각지대를 발생시킬 수 있다는 비판이 오래 전 부터 제기되어 왔다. 또한, 한정된 정부의 인력과 재원을 가지고 대상자들이 만족할 만한 서비스를 제공하기에는 한계가 있다.

지역사회의 특성을 고려한 서비스의 제공은 지역사정에 밝은 주민들을 중심으로 하는 것이 바람직하고 행정이 행·재정적인 지원을 하는 것이 효율적이라는 결론에 도달할 수 있다.

생활자치와 관련된 대부분의 정책들은 중앙정부가 주도하여 추진하고 있지만, 중앙정부는 방향성과 지침만을 제공해 주고 있으며, 정책이 이루어지고 있는 현장은 지역사회(특히 읍면동 등 주민의 대면적인 활동이 활발하게 이루어지고 있는 근린 주거지역 등 근린사회)이기 때문에 실질적인 생활자치정책의 추진 주체는 지방자치단체이다. 또한, 이러한 지방자치단체의 생활자치정책은 주민참여, 주민자치, 공동체 형성, 민관협력 등을 전제로 추진되고 있다. 따라서 생활자치정책의 성공여부는 주민의 적극적인 참여, 주민자치(근린자치)와 숙의민주주의 실천, 민관협력적 거버넌스의 구축 등이라고 할 수 있다.

※ 생활자치 관련 정책에 나타난 생활자치 관련 키워드(1)

□ 노무현 정부 : 주민생활지원서비스정책

복지전달체계, 주민생활지원서비스 전달체계, 시군구, 평생교육, 문화, 복지, 고용, 여성보육, 주거복지, 청소년, 자율권, 읍면동, 일반행정·민원기능, 공적 부조 대상자 상담관리, 현장방문

□ 이명박 정부 : 희망복지전달체계구축정책

### ○ 희망복지지원단의 설치와 운영

희망복지, 주민행복, 희망복지지원단, 시군구, 방문형 서비스, 절대 빈곤층, 차상위 계층, 맞춤형 복지 서비스, 5대 서비스(복지, 고용, 주거, 교육, 보건), 통합사례관리, 지역단위 통합서비스 제공, 민관협력 네트워크, 통합사례관리, 긴급지원, 현장방문, 복지종합상담, 콜센터 업무, 읍면동, 공공과 민간의 서비스를 연계, 지역사회복지협의체

### ○ 생활자치 실현의 중심점 희망마을 만들기

희망마을, 행복마을, 생활자치, 사회적 소통, 경제적 풍요, 문화적 여유, 복합희망공간, 동네마당, 주민 자율참여, 경제·사회·문화·복지의 생활구심점, 복합공간 조성, 생활공간 개선, 사회복지 확충, 수익사업 추구 등 다목적 복합커뮤니티공간(노인정, 어린이 도서관 및 주민자체 행사장 등 다목적 활용)으로 조성, 지역특화사업, 시·군·구, 공동체 발전거점, 소통·여유·수익창출, 마을 기업 및 예비 사회적 기업 사업

## ※ 생활자치 관련 정책에 나타난 생활자치 관련 키워드(2)

### □ 박근혜 정부 : 정부 3.0의 생활화 정책/생활자치의 구현

#### ○ 정부 3.0 생활화 정책

국민행복, 생애주기별 서비스, 투명한 정부, 범정부 협업, 생활자치 안착, 지방재정의 건전성과 책임성 강화, 읍·면·동 사무소, 주민복지센터, 복지 체감도 향상, 사각지대 해소, 지역경제 활성화, 서민지원 강화, 주민 행복, 주민 참여, 지역발전, 지역 사회 활력 제고, 지방재정 재정건전성, 자주재원 확충 및 납세편의 제고

#### ○ 생활자치의 구현

민선 지방자치, 성숙한 지방자치발전, 주민행복, 행정효율화, 지방경쟁력 강화, 자치경찰제도 도입, 주민중심 근린자차생활자치의 실현, 읍·면·동 주민자치회 도입, 주민직접참여제도 강화, 지자체 간 관할구역 경계조정 제도개선, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합, 교육자치와 지방자치의 연계 및 통합 노력, 자치의 효용성 체감, 제도자치, 공동체, 단체장, 지방의회, 중앙-지방, 국정의 동반자





# 생활자치의 개념과 범위 설정을 위한 조사분석




제1절 조사설계

제2절 생활자치 키워드 추출을 위한 조사분석

제3절 생활자치 관련 설문조사 분석

제4절 소결 : 생활자치의 개념과 범위 규정





# 제3장

## 생활자치의 개념과 범위 설정을 위한 조사분석

### 제1절 조사설계

#### 1. 조사분석의 틀

대통령 소속의 지방자치발전위원회와 행정자치부에서는 현 대통령이 국정외의 최고 목표로 제시한 “국민 행복”과 “주민 행복”을 달성하기 위한 구체적인 정책 과제로 “생활자치”를 제시하고 있다.

그러나 정부가 제시하고 있는 생활자치의 구체적인 모습에 대한 체계적인 논의 없이 생활자치의 실천을 위한 세부적인 시책사업들이 제시되고 있어서 생활자치의 실천 현장에서 많은 혼란이 야기되고 있다.

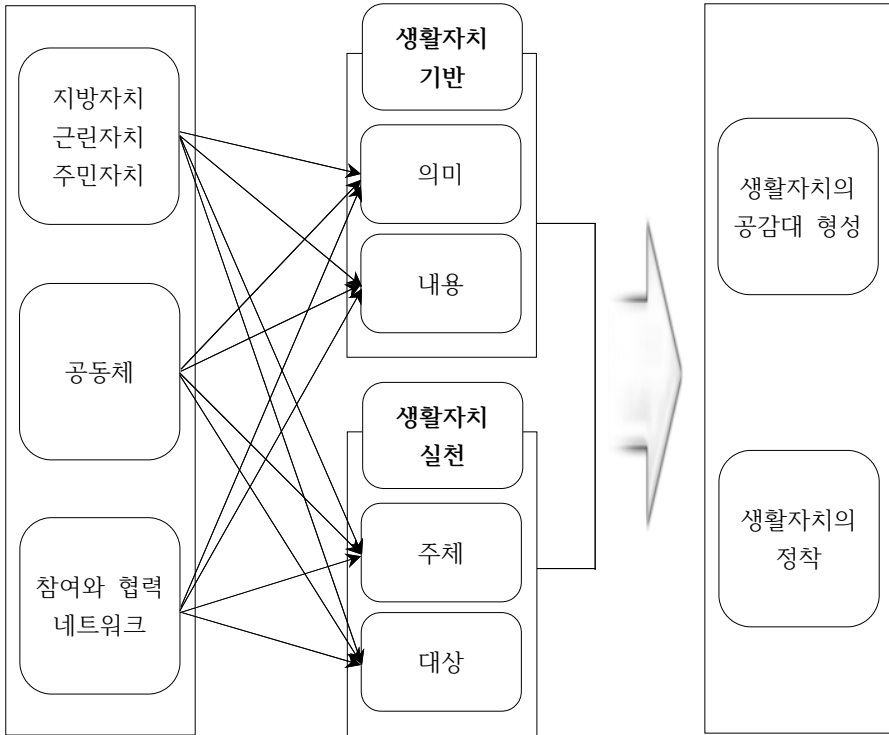
본 연구의 목적은 생활자치의 의미와 내용 등을 정확하게 제시하여 생활자치의 실천현장에서 관련 공무원과 주민들의 공감대를 형성하고 생활자치가 성공적으로 정착되고 효율적으로 실천되기 위한 기반을 마련하는 것이다.

여기에서는 생활자치의 개념 정립, 범위설정, 생활자치 실현을 위한 접근방법 등을 모색하기 위한 조사연구를 실시하겠다.

첫째, 생활자치와 관련된 이론인 지방자치와 주민자치(근린자치), 공동체이론, 참여와 협력관련 이론을 고찰하고,

둘째, 이상의 이론을 근거로 하여 생활자치의 기반에 되는 개념의 논리적 근거의 제시와 생활자치가 담고 있는 주요 내용(범주)을 추출하고, 생활자치를 실천해야 할 주체와 생활자치의 실천을 위하여 생활자치에 포함되어야 할 주요 대상을 명확하게 제시하겠다.

〈그림 3-1〉 분석의 틀



## 2. 조사분석의 절차와 방법

본 연구의 목적인 생활자치의 개념과 접근 방법의 모색에 필요한 근거자료를 제시하기 위한 조사·분석은 3단계에 걸쳐서 진행된다.

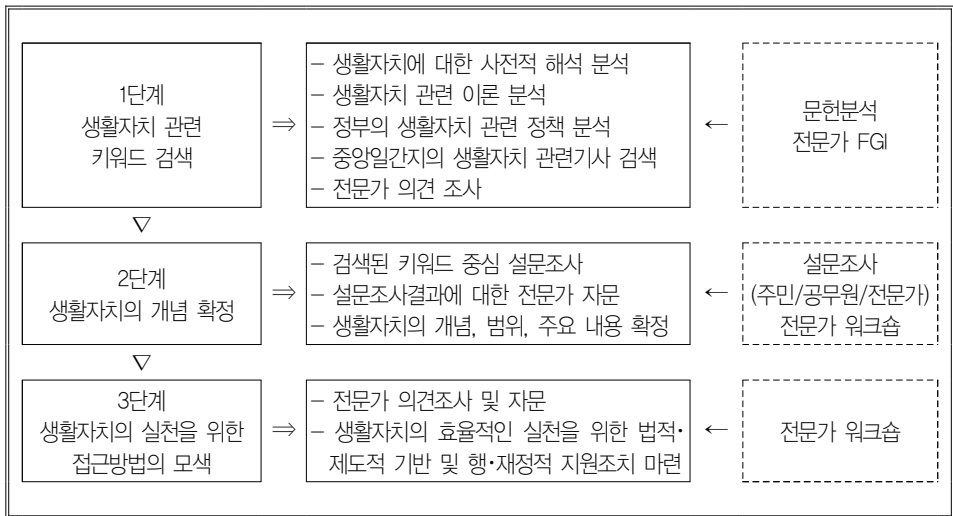
1단계에서는 생활자치와 관련된 키워드의 검색이다. 생활자치에 대한 사전적 해석, 생활자치 관련 이론, 생활자치 관련 정부의 정책, 언론기관(주요 중앙 일간지)의 생활자치 관련 기사, 전문가의 의견 등에서 생활자치와 관련된 키워드를 추출한다.

2단계에서는 생활자치의 개념과 범위, 주요 내용 등을 확정한다. 1단계에서 추출된 생활자치와 관련 키워드를 체계적으로 종합하여 분류하고, 키워드를 중심으로

설문조사를 실시하고 설문조사결과를 검증하는 전문가 워크숍을 실시여 생활자치의 개념과 범위, 내용 등을 확정한다.

3단계에서는 2단계에서 확정된 생활자치의 개념과 범위, 내용 등을 바탕으로 해서 생활자치 실천을 위한 접근방법을 모색한다. 이를 위하여 전문가 워크숍을 실시한다.

〈그림 3-2〉 조사분석의 절차와 방법



## 제2절 생활자치 키워드 추출을 위한 조사분석

### 1. 문헌 분석을 통한 생활자치 키워드 도출

#### 가. 생활자치에 대한 사전적 해석으로부터 키워드 도출

생활, 자치, 생활자치 등을 검색어로 하여 국어사전 등에서 검색해 본 결과를 바탕으로 해서 다음과 같은 키워드를 추출하였다.

- 생활 : 행복, 사람다운 삶, 공민적 공공성, 사회적인 가치나 이념의 실현, 지역 사회를 위한 봉사활동에의 참여(주민참여), 이웃과의 교류와 상호 작용, 생계나 살림, 조직체, 거버넌스, 직업, 생산과 소비, 인간관계(협력관계), 지역사회, 공동체, 커뮤니티, 커뮤니케이션, 의식주, 여가, 일(직업), 가계(경제), 주거, 연애와 결혼, 출산과 육아, 부모의 부양, 관혼상제 등 통과 의례, 신앙, 삶의 공간, 취미·여가·문화활동
- 자치 : 기관, 집단, 단체(공동체), 지방자치, 주민자치, 결정과 선택, 책임, 자율, 스스로의 원칙, 통제, 절제, 객관적인 도덕법칙, 주민참여, 민관협력
- 생활자치 : 행복, 중앙과 지방의 관계, 지방자치, 단체자치, 주민자치, 공동체, 민관협력, 거버넌스, 주민참여, 시민참여

이상의 키워드 중에서 2번 이상 중복적으로 검색된 키워드로는 행복(2회), 주민참여(3회), 공동체(3회), 지방자치(2회), 주민자치(2회), 민관협력(2회), 거버넌스(2회) 등으로 나타났다. 이상의 키워드를 중심으로 하여 전문가의 의견을 추가하여 다시 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-1〉 사전적 정의로부터 도출된 키워드

구분	주요 키워드
이념(목표)	공공성, 지방자치, 주민자치
주체	공동체, 주민, 시군구
내용(활동)	봉사활동, 교류, 소통
대상(사업)	의식주, 관혼상제, 육아, 부모부양, 취미여가, 문화, 직업, 주거, 출산육아, 결혼, 경제
방법	민관협력, 거버넌스, 커뮤니케이션, 주민참여
지원정책	
범위(구역)	시군구

## 나. 생활자치 관련 이론으로부터의 생활자치 키워드 도출

앞에서 생활자치와 관련이 있는 이론으로 지방자치론(주민자치, 근린자치), 공동체이론, 주민참여이론 등을 제시하였다. 이들 이론에서 추출한 검색어들은 다음과 같다.

### □ 지방자치, 주민자치, 근린자치

- 지방자치 : 중앙-지방간 관계, 시도, 시군구, 읍면동, 지방행정, 자율성, 단체자치(團體自治)와 주민자치(住民自治), 민주정치, 자주성, 독립성, 지방분권, 주민참여, 상호 의존·보완성, 풀뿌리민주주의
- 주민자치 : 지역사회, 읍면동, 의사결정과정, 주민참여, 지방행정, 자기부담, 주권재민, 대의제 민주주의, 직접민주주의, 지역공동체, 갈등예방, 순응확보, 자율성, 정부, 시민, 민간단체, 로컬 거버넌스(local governance), 공무원과 정부위원회, 민간개발업체, 교수, 전문가집단, 지방의회, 주민대표, 시민단체, 주민만족, 주민행복, 주민화합, 지역활성화
- 근린자치 : 근린, 공동생활, 지역사회의 최소단위, 읍면동, 사회적 상호작용, 주거지 인접성, 대면적 상호작용, 교류와 소통, 주민, 자율성, 거버넌

스, 다양성·복잡성·역동성, 정보제공, 주민과의 협의(consultation), 심층포럼(deliberative forum), 주민의 직접통제, 어린이가 놀도록 허락되는 작은 구역(block face), 주민의 정체성, 유한책임의 지역사회'(community of limited liability), 살기 좋은 마을만들기, 환경, 문화적 혜택, 주민복지, 주민행복, 주민화합, 경제적 여유

- 공동체 : 공동체, 커뮤니티, 정체성, 자유주의, 공동의 선, 지역사회의 공동 이익, 합리적인 사회제도, 개인주의의, 사회구성원의 공동체 의식, 희생과 양보, 참여와 주체 의식, 사회구성원들 사이의 연대의식, 시민성, 의사결정과정에서의 참여 기회와 참여의무, 지역민주주의, 주민참여, 주민공동체, 공동성, 지역성, 공동체 의식, 사회적 유사성, 공유된 사회적 표현, 공유된 전통, 공유된 습관, 공속감, 우리의식(we-feel), 역할의식(role-feeling), 종속의식(depended-feeling), 구성원 자격(membership), 상호영향의식(influence), 욕구의 충족과 통합(integration and fulfillment of needs), 정서적 연결(emotional connection)

## □ 시민참여론과 협력적 거버넌스

- 지방자치에 있어서 시민참여 : 시민참여, 대의민주주의, 시민의 리더십, 정부실패, 시장화, 경영개선, 주민참여증대, 민주정치, 주권적 시민의 역할, 공동체, 주민총회, 주민투표, 주민제안 및 여론집계, 주민자문위원회, 압력단체참여, 선거, 전문관료와의 접촉, 민주적 정책형성, 천연자원의 가용성, 정보·전문 지식, 경제·사회적 비용, 전통적 의사결정방식, 공공기관의 행·재정력, 정치상황
- 지방자치단체와 지역주민 간 협력적 거버넌스 : 협력적 거버넌스, 조직간 협력, 행위자와 조직들 사이의 자율적 상호작용, 참여자 간 상호의존성, 참여의 이질성을 극복할 수 있는 역량, 의사결정권한-책임 공유, 결과에



대한 집합적 책임성, 공공관리 네트워크, 의사소통 체계, 집합적인 의사결정과 집행과정에서 민간부문의 이해관계자와의 직접적인 참여와 상호작용, 파트너십, 네트워크, 소통과 협력, 참여와 합의에 기반을 두고 공동의 문제를 해결하려는 구성원들의 자발적·협력적 행동, 자기 결정과 책임의 원리, 자발적인 자원 동원과 집합적 참여 능력, 공론화 과정, 주민참여, 풀뿌리 주체

생활자치 관련 이론에서 3번 이상 도출된 키워드는 행복(3), 자율(5), 지역성(3), 정체성(4), 지방자치(3), 주민자치(4), 민주정치(3), 직접민주주의(3), 숙의민주주의(3), 지역민주주의(3), 정부(3), 공무원(3), 읍면동(3), 공동체(5), 민관협력(4), 거버넌스(3), 네트워크(3), 주민참여(6) 등이다. 이상의 키워드를 포함하여 전문가들의 자문을 거쳐서 확정된 생활자치 관련 이론에서 추출한 핵심적 키워드는 다음과 같다.

〈표 3-2〉 생활자치 관련 이론으로부터 도출된 키워드

구분	주요 키워드
이념(목표)	행복, 공동성, 자율성, 자주성, 독립성, 지역성, 정체성, 유사성, 공동선, 상호의존성, 지방자치, 주민자치, 지방행정, 민주정치, 직접민주주의, 숙의민주주의, 지역민주주의
주체	정부, 공무원, 정부위원회, 시군구, 지방의회, 읍면동, 공동체, 주민, 전문가집단(교수), 주민대표, 시민단체, 민간기업, 주민자문위원회
내용(활동)	봉사활동, 교류, 소통, 갈등예방, 순응확보, 마을만들기
대상(사업)	복지, 문화, 경제, 환경
방법	민관협력, 거버넌스, 커뮤니케이션, 주민참여, 숙의적포럼, 파트너십, 네트워크, 공론화, 주민총회, 주민투표, 주민제안
지원정책	정보제공, 행정지원, 자원동원
범위(구역)	시군구, 읍면동, 지역사회최소단위, 어린이놀이구역,

## 다. 정부 생활자치 관련 정책으로부터의 생활자치 키워드 도출

노무현 정부의 주민생활지원서비스정책, 이명박 정부의 희망복지지원정책과 희망마을만들기정책, 박근혜 정부의 정부 3.0과 생활자치 정책 등에서 나타난 생활자치

와 관련된 키워드는 다음과 같다.

#### □ 노무현 정부

○ 주민생활지원서비스정책 : 복지전달체계, 주민생활지원서비스 전달체계, 시군구, 여성·보육, 청소년, 복지, 평생교육, 문화, 고용, 주거복지, 자율권, 읍면동, 일반행정·민원기능, 공적 부조 대상자 상담관리, 현장방문

#### □ 이명박 정부 : 희망복지전달체계구축정책

- 희망복지지원단의 설치와 운영 : 희망복지, 주민행복, 희망복지지원단, 시군구, 방문형 서비스, 절대 빈곤층, 차상위 계층, 맞춤형 복지 서비스, 복지, 고용, 주거, 교육, 보건 등 5대 행정서비스, 통합사례관리, 지역단위 통합서비스 제공, 복지종합상담, 콜센터 업무, 민관협력 네트워크, 공공과 민간의 서비스를 연계, 통합사례관리, 긴급지원, 현장방문, 읍면동, 지역사회복지협의체
- 생활자치 실현의 구심점 희망마을 만들기 : 희망마을, 행복마을, 생활자치, 사회적 소통, 경제적 풍요, 문화적 여유, 복합희망공간, 동네마당, 생활구심점(경제·사회·문화·복지), 주민 자율참여, 복합공간 조성, 생활공간 개선, 사회복지확충, 수익사업 추구 등 다목적 복합커뮤니티공간(노인정, 어린이 도서관 및 주민자체 행사장 등 다목적 활용)으로 조성, 지역특화사업, 시·군·구, 공동체 발전거점, 소통·여유·수익창출, 마을 기업 및 예비 사회적기업 사업

#### □ 박근혜 정부

- 정부 3.0 생활화 정책 : 국민행복, 생애주기별 서비스, 투명한 정부, 범정부 협업, 생활자치 안착, 지방재정의 건전성과 책임성 강화, 읍·면·동 사무소, 주민복지센터, 복지 체감도 향상, 사각지대 해소, 지역경제 활성화, 서민지원 강화,

주민 행복, 주민 참여, 지역발전, 지역사회 활력 제고, 지방재정 재정건전성, 자주재원 확충 및 납세편의 제고

- 생활자치의 구현 : 주민중심 근린자치·생활자치의 실현, 읍·면·동 주민자치회 도입, 주민직접참여제도 강화, 주민행복, 민선 지방자치, 성숙한 지방자치발전, 행정효율화, 지방경쟁력 강화, 자치경찰제도 도입, 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력, 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합, 자치의 효용성 체감, 제도자치, 공동체, 단체장, 지방의회, 중앙-지방, 국정의 동반자

정부정책에서 3번 이상 나타난 생활자치관련 핵심키워드는 행복(3), 희망(3), 자율성(4), 지방자치(3), 근린자치(3), 주민자치(3), 정부(3), 읍면동(4), 공동체(3), 민관협력(3), 거버넌스(3), 주민참여(3) 등이다. 이상의 키워드를 중심으로 하여 전문가의 의견을 추가하여 다시 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-3〉 정부정책으로부터 도출된 키워드

구분	주요 키워드
이념(목표)	행복, 희망, 자율성, 지방자치, 근린자치
주체	정부, 시군구, 단체장, 지방의회, 읍면동, 공동체, 주민, 민간전문가, 지역사회복지협의회
내용(활동)	봉사활동, 교류, 소통, 갈등예방, 순응확보, 지역발전, 지역경제활성화, 지역사회활력제고, 지방재정 건전성제고
대상(사업)	여성보육, 청소년, 고용, 평생교육, 문화, 복지, 주거복지, 복지사각지대, 절대빈곤층, 차상위계층, 주민
방법	민관협력, 거버넌스, 주민참여, 통합사례관리, 방문서비스, 맞춤형서비스, 생애주기별서비스, 정부간협업
지원정책	주민생활지원서비스, 희망복지지원단, 콜센터, 긴급지원, 다목적커뮤니티센터, 자치경찰제도, 교육자치와지방자치연계·통합, 읍·면·동 주민자치회 도입, 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선 주민직접참여제도 강화, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합
범위(구역)	중앙, 시군구, 읍면동, 마을, 동네

## 2. 언론보도로 부터의 생활자치 관련 키워드 도출

언론보도에서 나타난 생활자치 관련 키워드를 추출하기 위하여

첫째, 분석기간은 박근혜정부가 출범한 2013년 3월부터 2016년 6월까지로 정하였다.

둘째, 언론기관은 중앙 일간지 중에서 지명도가 높은 종합일간지로 조선, 중앙, 동아, 경향, 한국, 국민, 한겨레, 세계, 문화, 서울 등 10개 신문을 대상으로 선정하였다.

셋째, 검색 방법은 연관어 검색을 위하여 인터넷의 전문 검색 엔진인 구글, 네이버, www.kinds.or.kr 등을 활용하여 검색된 생활자치 관련 기사 안에서 생활자치 관련 키워드를 추출하였다.

언론보도를 통하여 추출된 생활자치 관련 키워드는 다음과 같다.

〈표 3-4〉 언론보도로부터 도출된 키워드

No.	연관어	횟수	No.	연관어	횟수	No.	연관어	횟수
1	건강	5	20	생활행정	4	39	주택	5
2	경로당	1	21	생활환경	5	40	지방자치	13
3	교육(평생교육)	5	22	소규모 공동체	1	41	지역 정당	2
4	교통	1	23	소통	2	42	지역 현안문제	2
5	마을공동체	7	24	시민 삶의 질	3	43	지역경제	4
6	동네자치	5	25	안전	5	44	지역공동체	5
7	마을	3	26	여가	2	45	지역발전	2
8	맞춤형복지서비스	3	27	자치기능	1	46	지역사회	2
9	읍면동	4	28	조례	2	47	지역주민	5
10	무상급식(복지)	1	29	주민 복리증진	1	48	참여예산	3
11	문화	5	30	주민 주도	1	49	풀뿌리 민주주의	3
12	문화생활 (문화활동)	2	31	정부	7	50	풀뿌리 자치	1
13	민생	1	32	주민발의	1	51	학교	1
14	봉사활동	6	33	주민복지	7	52	행정수요	1
15	생활	3	34	주민의견수렴	1	53	환경	7
16	생활권	1	35	주민자치	6	54	행복	11
17	생활의 질	1	36	주민주도마을	1	55	시도	2
18	생활정치	4	37	주민참여	6	56	시군구	11
19	생활체육	3	38	주민화합	3	57	정부3.0	5

조사대상 언론기관에서 5회 이상 언급된 생활자치관련 키워드는 건강(5), 교육(5), 마을공동체(7), 동네자치(5), 읍면동(5), 봉사활동(6), 생활환경(5), 안전(5), 정부(7), 복지(7), 주민자치(6), 주민참여(6), 주택(5), 지역공동체(5), 지역주민(5), 환경(7), 행복(11), 시군구(11), 정부3.0(5) 등으로 나타났다. 이상의 키워드를 중심으로 하여 전문가의 의견을 추가하여 다시 정리하면 다음과 같다.

### 3. 전문가 FGI 조사분석

전문가들로부터 생활자치에 관한 자문을 얻기 위하여

첫째, 지방자치 혹은 주민자치를 전공하는 교수와 현장 전문가 4명을 대상으로 선정하였다.

둘째, 사전에 본 연구의 착수보고서, 키워드 관련 자료(사전적인 해석, 생활자치 관련 이론, 정부의 생활자치 관련 정책 등에서 추출된 키워드) 등을 메일로 송부하여 1차적인 검토를 의뢰하였다.

셋째, 1차 검토의견을 가지고 6월 30일 지방행정연구원 회의실에서 생활자치의 개념, 범위, 주요내용, 접근방법 등의 주제를 가지고 브레인스토밍을 실시하였다.

전문가 FGI결과, 각각 전문가들의 생활자치에 관한 의견을 다음과 같다.

#### 가. 전문가 A의 의견

##### 1) 생활자치의 개념

‘생활자치’에 대한 개념은 국가(행정) 관점과 시민사회 관점에서 살펴보고자 한다.

첫째, 우선 정부가 발표한 내용을 보면, 생활자치는 ‘주민 행복’을 실현하기 위한 정책으로 볼 수 있다.

둘째, 시민·사회적 관점에서 보면, ‘생활’은 ▶개인의 삶의 공간에서 생계나 살림

을 꾸려나가는 것부터 ▶주민이 자신이 거주 혹은 일하고 있는 지역에서 사적생활, 직업생활, 사회생활을 하는 것 ▶그리고 시민이 자신의 실존적 삶의 가치를 확대·확장하려고 하는 동기부여가 작동되는 영역이다. 따라서 ‘생활자치’는 개인이 의식주 생계부터 실존적 삶의 가치를 확대·확장시키려는 하는 정치·경제·문화·사회적인 활동으로 개인 자신을 자율로 다스리고, 지역의 주인으로서 지역사회의 주체가 돼 주민 집단·단체·기구·기관을 통해 지역을 다스리며, 시민으로서 시민 집단·단체·기구·기관을 통해 국가 영역과 경제 영역을 견제·감시, 그리고 협치 하는 ‘생활정치’ 활동을 의미한다.

## 2) 생활자치의 범위

‘생활자치’에 대한 범위도 국가(행정) 관점과 시민사회 관점에서 살펴보고자 한다.

첫째, 국가(행정)의 관점에서 생활자치의 주체는 행자부가 발표한 지방자치 미래 비전을 보면, 주민과 지방정부다. 생활자치의 범위는 시·도와 시·군·구 즉, 지방정부다. 생활자치의 대상은 주민, 지방정부와 구성원들(단체장과 공무원, 지방의원)이다.

둘째, 시민·사회적 관점에서 생활의 주체는 개인이다. 또 이 개인의 자발적인 참여로 인해 구성된 주민과 시민 조직·단체·기구·기관(자발결사체 포함), 그리고 주민과 시민 조직·단체·기구·기관들이 연대한 주민과 시민 협의체들도 포함한다. 생활자치의 범위는 개인의 관계가 미치는 범위, 즉 가정부터 글로벌까지다. 다시 말해, 생활자치의 범위는 주체가 실존적인 개인에 있어서는 국가 영역을 넘어선다.

## 3) 생활자치의 주요내용

첫째, 국가행정의 관점에서 생활자치 서비스의 주요 내용은 ▲정부와 지방정부가 주민에게 공동체 활동을 통한 자발적 주민참여를 위한 지원, 주민이 행복하기 위한 지원 ▲정부가 지방정부에게 국정의 동반자적 관계 형성 등이다. 또한, 주민이 서비스의 대상일 때, 주민참여 활성화, 사회통합·협력, 주민의식 함양 및 자발적 공동체

활성화를 하는데 필요한 것이다. 지방정부가 서비스의 대상일 때, 지방이 책임지는 자주적 재정·세제를 할 수 있도록 하는 것이다. 다시 말해, 정부가 말하는 생활자치의 서비스 내용이 매우 포괄적이고 모호하다.

둘째, 시민·사회적 관점에서 생활자치의 주요 내용은 개인과 그 개인에게 영향을 미치는(관계가 성립되는) 나와 이웃, 공동체, 기관, 지방정부, 국가다. 생활자치 서비스의 주요 내용은 개인이 생계를 유지하는 데 필요한 것부터 가정·직장·사회생활에 필요한 모든 것이다.

#### 4) 생활자치 실현을 위한 접근방법

생활자치 실천을 위한 서비스 모델로는 클레이턴 앨더퍼(Clayton Paul Alderfer)는 에이브러햄 매슬로(Abraham H. Maslow)의 인간 욕구 단계설을 확장한 ERG 이론(Existence, Relatedness & Growth)을 접목해 구분해본다(Abraham H. Maslow, 1954; Clayton Paul Alderfer, 1969).

1. 생존욕구(Existence needs) : 배고픔, 갈증, 안식처 등 생리적, 물질적인 욕망들이다.
2. 관계욕구(Relatedness needs) : 가족, 감독자, 공동작업자, 부하, 친구 등 나 아닌 다른 누군가와 맺는 관계와 관련되는 모든 욕구를 포괄하고 있다.
3. 성장욕구(Growth needs) : 자신의 발전과 성장을 이뤄내고자 하는 인간의 모든 욕구를 포괄하고 있다.

즉, 생활자치 서비스 모델로 ▲‘생존욕구’ 서비스는 정부와 지방정부가 주체적으로 주민자치회와 지역공동체는 협력적으로 제공(복지, 의료, 탁아·육아, 안전·치안, 교통, 환경, 인권 등) ▲‘관계욕구’ 서비스는 주민자치회와 지역공동체가 주체적이고, 정부와 지방정부는 지원차원에서 제공(사회적 자본 형성, 지역 생태계 조성(자발적사채 네트워크 등), 민관 협치, 법·제도·규범·도덕 형성 등) ▲‘성장욕구’ 서비스는 주민자치회와 정부 및 지방정부가 함께 주체적으로 제공(교육, 학습, 워크숍,

공론의장(참여민주주의, 속의민주주의) 등이다.

생활자치를 통해 지역 주민들이 스스로의 삶의 질을 높이기 위해서는 ▲‘주민’들 스스로가 희망과 정체성을 찾을 수 있는 마을의 문화를 적극 누릴 수 있어야 하고 ▲‘지역사회’는 주민이 이웃과 협력하여 자발적으로 상상력과 창조력을 발휘할 수 있도록 공동체의 장이 돼야 한다. 또한 ▲‘공·사가 상호 협력하는 거버넌스로서 주민자치회’는 지역공동체 구성원들끼리 평등하게 보장받는 삶을 향유할 수 있는 마을규범을 제정하고 다양한 공동체들(직능·관변단체 및 자발결사체)의 생각들이 정책에 반영될 수 있도록 해야 하며 ▲‘민·민 협의체로서 주민자치회’는 여러 지역공동체가 활성화될 수 있도록 지원하고, 지역사회의 인적·물적자원을 발굴하고 제공할 수 있어야 한다(김필두, 2015b).

따라서 정부는 여러 공동체가 결집된 주민자치회에 대한 독자적 자율권 부여를 통해 주민들이 직접 누리거나 하고 싶어 하는 지역사회(마을)일을 기획하고 실행할 수 있도록 적극 지원해야 한다. 그리고 지역공동체를 구축하거나 운영할 때는 행정 중심의 ‘하향식’이 아니라, 주민중심의 ‘상향식’이 돼야 한다. 그러나 주민들이 스스로의 필요에 의해서 지역공동체를 구축해서 자비로 마을 전체를 위한 사업을 진행했던 경험이 거의 전무하다는 것이 한계로 지적될 수 있다. 물론, 제주도 애월읍 ‘하귀2리’의 사례처럼 주민 스스로가 세대별로 회비(리세)를 걷어 60여 년간 지역공동체를 운영하는 경우도 있지만, 대부분은 선거에 의해 단체장이 바뀌게 되면 지자체의 예산지원이 중단될 여지가 크고 이는 현재의 단체장에 의해 계획된 마을만들기 사업과 마을공동체 사업들이 언제든 중단될 가능성이 높다(김필두, 2015b).

전반적으로 보면, 정부의 생활자치 정책과 생활자치를 실천할 기구인 주민자치회와 지역공동체 정책은 분명한 목적과 그에 따른 실천전략, 추진방법이 모호하고 뒤섞여 있어 겉도는 느낌이다. 즉, 생활자치 실현이 목적이라면, 그 목적에 맞게 주민자치회와 지역공동체 설치·운영 정책이 구체적으로 제시됐으면 한다.



## 나. 전문가 B의 의견

### 1) 생활자치의 개념

생활자치는 자치의 초점이 생활(공공서비스)에 있다고 본다. 따라서 주민들이 지역에서 혹은 권역(구역)에서 생활하는데 필요한 공공서비스가 어떤 것이 필요하고, 이러한 생활공공서비스를 공급하기 위하여 어떤 자원(세원)을 투입하고 누가 이를 부담할 것인가(여기서는 주민이 스스로 부담하는 것이 전제되어야 함)가 중요하며, 이렇게 조성된 (지역, 혹은 권역, 구역)자원의 사용에 대한 의사결정과 관리집행을 할 수 있는 조직((가칭)근린의회와 (가칭)근린자치관리사무소)을 두는 것이다. 그리고 이러한 지역(혹은 구역, 권역)에 대한 자치권을 국가로부터 직접 법률을 통하여 이관(devolution, empowerment)하고, 국가행정(혹은 지방자치행정)은 주민들의 구역(권역, 혹은 지역)내의 자치권을 인정된 상태에서 거버넌스적 관리(거버먼트적 관리 아님)의 마인드와 법제를 가지고 메타관리(자치관리의 조정과 중재라고 하는 광역적 관리에 한정)를 하도록 조직개혁(구조개혁, 법제개혁 포함)을 대대적으로 실시하고, 기초관리통제에 투입하였던 공무원을 메타관리조직으로 보직전환하고, 기초관리통제의 도 구였던 동사무소(통반장포함) 등은 폐지하는 것이다. 이런 구조개혁과 지방행정조직에 대한 제도재설계(redesigning)가 되어야 한다. 그래야 생활자치라는 영역이 숨을 쉬고, 살아날 수 있다. 우리 한국의 국민성의 잠재력 속에는 생활자치를 할 수 있는 역량과 가능성을 충분히 가지고 있다고 보며, 이에 대해서는 충군쇠의 저자인 다이어먼드 등 미래학자들이 한국국민성에 대해서 이미 그 가능성을 예견하고 있다.

### 2) 생활자치의 범위

주민들이 생활공공서비스를 어디까지로 보는가에 따라서 그 구역범위는 다차원적으로 구성될 수 있다. 생활공공서비스는 지역공동체생활을 위한 기초구역서비스와 기초구역간서비스, 광역구역서비스로 구분할 수 있다. 즉 3계층의 구역구분을 할 수 있다.

기초구역서비스라고 함은 가정들이 일정한 수가 모여서 지역기반의 공동체를 형성하는 구역을 의미한다. 예를 들면 농촌의 마을(이장이 있음)단위나 도시의 아파트 단지구역(아파트입대위원장이 있음)과 같은 것이다. 농촌의 마을은 농업이라고 하는 생산을 위하여 공동체가 자연적으로 형성되기에 이러한 마을공동체단위의 기초생활 구역이 형성된다.

한편, 도시지역은 공동체가 사라졌기에, 인위적으로 공동체를 형성하기가 어려웠다. 그런데, 아파트단지가 형성되면서, 공동재산이 조성되게 되었고, 공동재산의 지속적 관리를 위하여 공동수선충당금을 조성한다든지, 아파트관리비를 통하여 방법, 조경, 쓰레기처리, 청소, 주차장관리 등의 공동생활을 위한 자치관리서비스를 관리하기 위하여 법제도적으로 공동체가 되지 않으면 안 되게 된 것이다. 물론 이것은 국가행정이 법률(주택법)을 통하여 입법하였던 것이고, 아파트단지관리에 대한 자치권을 이관하여 주었던 것이다. 그리고 입주자대표자협의회를 중심으로 아파트단지에 대한 생활자치관리를 할 수 있도록 입주자들에게 법률로서 강제하여 둔 것이다.

따라서 생활자치의 범위에 대해서 농촌지역은 마을공동체(리장)단위와 도시지역은 아파트단지단위에서 제공하는 서비스를 염두에 두고 제도설계를 하는 것이 현실적이고 적실성이 있는 것이다.

이렇게 되면, 기초생활공공서비스의 제공 단위들 간에 서로 협의하고 함께 논의하면서 행정(국가 혹은 지방)기관에 건의할 수 있는 협의체가 필요하다. 이것이 기초구역간서비스를 형성하게 되는데, 이것은 주로 도로관리, 경관관리, 공원관리, 조닝(zoning)관리, 치안관리, 유·초등학교 설립, 상권관리, 레크리에이션관리 등의 서비스를 필요로 한다.

이것은 기초생활공공서비스를 책임지는 주민자치단체의 대표들이 협의회를 만들어서 서로 협의하고 조정하고, 약속하고 양보하는 토론과 숙의 하는 공간이 필요하다. 이것이 기초구역의 주민생활자치체로 구성되는 협의체이다. 이것은 주로 도시지역은 동 단위 정도일 것이고, 농촌지역은 읍면정도의 단위일 것이다.

한편, 광역생활구역서비스는 지역발전을 위한 자치행정을 수행하는 기본단위가

다. 도시기본계획을 수립하고, 지역발전을 위하여 산업단지를 조성하기도 하며, 버스나 철도의 터미널을 유치하기도 하며, 복지서비스의 내셔널 미니멈(혹은 도시(지방) 미니멈)을 확보하기 위하여 복지서비스를 공급하는 책임을 맡는 것이다.

### 3) 생활자치의 주요 내용

따라서 기초구역 간의 생활자치를 위한 협의체는 일정한 ‘지역공간’을 필요로 한다. 이것은 굳이 ‘하나’라고 하는 공동체성보다는 일정한 지역을 공동으로 관리하면서 기초구역의 생활자치체가 처리하기 어려운 광역생활(공공서비스)에 대한 처리를 할 수 있는 협의체(혹은 이것도 메가생활자치체를 형성하고, 기초구역 생활자치체가 일정한 세원과 권한을 위탁해 둘 수 있음<sup>6)</sup>)를 구성하고 여기에 의사결정조직으로서 메가생활자치체의 위원회와 사무국을 둘 수 있을 것이다.

이러한 생활자치체 혹은 메가생활자치체와 서로 접하는 국가나 지방자치행정(시군구)영역이 바로 광역생활(공공서비스)의 영역일 것이다. 이것은 국가나 지방자치행정의 자치행정사무가 미치는 영역일 것이다. 즉 국가나 지방자치행정의 자치행정사무는 생활공동체와 메가 생활공동체의 자치사무를 공제한 영역으로 한정해야 한다.

생활자치의 내용은 기초구역에 대한 주민들의 생활에 대한 전반적이고 종합적인 내용을 포함한다. 방법, 조경, 청소, 쓰레기처리, 공원, 도로, 치안, 학교, 영유아, 구제 등에 대한 종합적인 생활공공서비스를 대상으로 한다.

이러한 생활공공서비스의 조성을 위하여 생활자치관리비를 징수할 수도 있다. 이것은 구역마다 세율이나 관리비규모가 달라질 수 있다. 이것을 위하여 정관(규약)을 만들고 이에 대한 동의를 그 구역에 사는 주민들이 매년 받아야 할 것이다. 왜냐하면, 주민들의 구성이 달라질 수 있기에 주민들의 총회에서 정관에 대한 동의를 매년(혹은 5년이나 10년에 한번씩) 추진 받아야 할 것이다. 이를 위해 다양한 토론과 숙

6) 이것이야말로 바로 보충성의 원칙에 충실한 제도설계이다.

의를 할 수 있는 주민토론공간이 있어야 한다. 또 이러한 토론공간에는 담당사무국이 있어야 하고, 누구나 토론내용을 볼 수 있도록 인터넷이나 마을방송(혹은 신문, 라디오)등이 확보되어 있어야 한다.

#### 4) 생활자치의 접근방법

생활자치는 기본적으로 기초생활구역공공서비스를 자치적으로 공급하기 위한 인프라와 패러다임을 제도 설계하는 것에 초점이 맞추어져야 한다. 이것은 한국의 국가행정시스템과 지방행정시스템에서 현재 결여되어 있는 부분이기 때문에 새로운 제도 창조를 한다는 자세로 제도설계가 이루어져야 할 것이다.

물론 생활자치란 것이 전혀 싹도 없는 토양에다가 씨앗을 심는 것이라고 하면, 길가에 떨어진 씨앗과 같이 싹도 내지 못할 것이다. 따라서 씨앗의 맹아가 나타나고 있는 것을 보다 강화하고, 이를 억압하는 가시떨기나무를 제거해 주면 된다. 그러면 씨앗이 뿌리와 줄기를 뻗고, 열매를 맺어 나갈 수 있을 것이다. 그리고 자치란 씨앗이 자랄 수 있는 토양을 조성해 주어야 한다.

이러한 환경에는 크게는 자치분권헌법의 개정이라는 차원에서부터 작게는 읍면동사무소에 배치된 인력의 시군구로의 보직전환이라고 하는 행정시스템의 개혁을 포함한다.

통반장제도를 생활자치를 할 수 있는 제도로 전환하고, 읍면동사무소를 생활자치를 위한 지원센터((가칭)생활자치지원센터)로 전환하여야 할 것이다. 그리고 여기에 배치된 공무원과 예산은 모두 환산하여 새롭게 생겨나는 생활자치체(마을자치관리공동체, 혹은 아파트단지자치체)에 이관하여 준다.

그리고 생활자치체는 정관(혹은 규약)을 제정하고, 이 정관은 보충성의 원칙에 따라서 생활자치관리에서는 최고의 규범성을 가지도록 법제도적 위상을 부여해주어야 한다. 행정은 생활자치체에 특별한 문제가 발생하지 않는 한 개입하지 않는 불개입 원칙을 선언할 필요가 있다.

생활자치체에는 지역(구역)을 관리할 수 있는 지역인재들이 중심으로 참여할 수 있도록 해야 한다. 생활자치체의 설계과정에는 그 지역의 대학이나 교사, 공무원, 상공인 및 기업단체 등이 참여하도록 해야 한다. 또 전문성을 가진 지역인재로서 마을과 지역을 위하여 자원봉사하고 지역사랑의 열정을 가지고 참여할 수 있는 존경과 신뢰를 생활자치체에 부여해주어야 한다.

국가나 지방자치행정에서 가지고 있는 권위와 신뢰를 이러한 생활자치체에 부여해주어야 한다. 이를 위해서는 생활자치공간이 정체성(identity)을 가지고 있어야 한다. 즉 지역이 ‘우리’라고 하는 공동체의식을 가질 수 있는 뭔가가 있어야 한다. 단지 지역에 살고 있다는 것 만으로서는 ‘우리’라고 하는 정체성을 가지기 어렵다.

개인들을 하나로 묶어 둘 수 있는 운명공동체라고 하는 믿음을 가질 수 있어야 할 것이다. 이것이 없이는 행정관료에 의하여 강제적으로 하나의 공동체라고 묶어 두는 것이 되지 않을 수 없다. 기초구역의 생활자치체는 구성원들 간에 ‘하나’라고 하는 공동체의식이 있어야 할 것이다.

## 다. 전문가 C의 의견

### 1) 생활자치의 개념

지방자치와 관련해 참여민주적 주민자치의 논의가 지역공동체와 밀접한 관련을 가질 뿐만 아니라 공공전달체계의 효율화뿐만 아니라 각 부처가 추진하는 각종 현장 중심 제도와 사업들(예: 보건복지부의 지역사회보장협의체, 국토교통부의 도시재생 등)이 지역공동체와 밀접한 관련을 가진다.

생활자치의 개념은 지역공동체 개념에 기반을 두는 것이 바람직할 것이다. 생활 자치는 부처별 가치(보건복지, 치안, 안전, 도시재생 등)로 대표되는 각종 의제 또는 문제의 논의, 발굴, 해결 과정 참여를 통해 주민들의 관계망과 집합적 역량을 키우는 것이고, 이러한 관계망과 집합적 역량이 형성된 지역주민들을 지역공동체라 부를 수 있다. 생활자치는 주민들의 친근한 생활공간에서의 자발적 참여를 통한 문제

해결과정인 것과 동시에 지역공동체를 형성해가는 과정으로 해석할 수 있다.

생활자치의 개념을 단순한 문제해결이 아니라 지역공동체 형성 또는 활성화와 연계하여 접근할 필요가 있다.

## 2) 생활자치의 범위

생활자치의 공간 단위로서 동네(근린)에 초점을 둘 때, 동네 규모의 수직적 차원에 초점을 둘 필요가 있다. 생활자치 단위로서 동네를 바라볼 때, 단순히 자신이 사는 동네의 경계를 정한 후 다른 동네와는 상호배타적으로 차별화되는 수평적 공간 차원에만 주목할 가능성이 클 것이다. 하나의 동네는 더 큰 단위의 사회적 구조에 뿌리내리거나 연계되어 있으면서 해당 동네의 사회과정과 더 큰 규모에서의 사회과정은 서로 영향을 주고받게 된다. 따라서 수직적으로 연계된 서로 다른 규모의 공간에서 발생하는 사건, 과정, 관계의 특징들을 파악하는 것뿐만 아니라 공간계층들 사이의 상호작용 측면에도 주의를 기울일 필요가 있다.

동네규모의 수직적 차원은 단 하나의 생활자치가 아니라 계층적으로 연계된 다양한 수준의 생활자치가 존재할 수 있음을 시사한다. 평균인구 20,000만 명 안팎의 읍과 행정동 규모에서 구축할 수 있는 생활자치와 그보다 작은 단위의 동네에서 형성할 수 있는 생활자치의 성격과 형성전략은 다를 수 있다. 이러한 동네의 수직적 차원을 강조하는 것은 관행적으로 정부주도의 제도화 노력은 행정구역(읍면동 또는 통리) 중심으로 이루어지는 반면, 적어도 생활자치가 주민참여에 초점을 둔다면 주민관점에서의 동네의 의미와 사회적 상호작용에 대한 학술적 연구가 이루어지고 그 결과에 기초한 제도화 노력이 이루어져야 한다.

## 3) 생활자치의 주요 내용

정부3.0은 ‘박근혜 정부의 정부혁신에 관한 것’으로 행자부가 정의하고 있다. 선진국을 포함한 보편적 관점에서 정부3.0은 전자정부와 밀접하게 관련된다. 생활자치

와 관련하여 정부3.0을 논의하기 위해서는 정부3.0의 하위과제로 제시된 ‘민관협치’에 일차적 초점을 둘 수 있다. 정부3.0의 배경이 되는 중요한 개념이 ‘고약한 문제’(wicked problems)로서, 지구온난화, 빈곤 등과 같은 현대사회문제해결을 위해서는 ‘전체사회’(whole of society)가 관여해야한다는 논리, 그 연장선상에서 거버넌스의 중요성 등을 생활자치가 강조되는 배경으로 제시하면 좋을 것이다.

#### 4) 생활자치의 접근방법

생활자치는 지역공동체를 중심으로 이루어지는 주민들의 참여적 직접 민주주의가 핵심을 이룬다. 따라서 다양한 주민의 참여를 담보할 수 있는 주민들의 관계망을 형성하고, 집합적 역량을 키우는 것이 우선되어야 한다. 그러기 위해서는 우선, 생활자치의 최소 공간 단위인 마을(동네, 근린)을 중심으로 하여 다양한 주민모임(공동체)을 형성하는 것이 필요하다. 이들 다양한 주민공동체는 읍면동 단위에서 주민자치회를 중심으로 생활자치 구현을 위한 협력 네트워크를 구축할 수 있게 된다.

이들 지역공동체의 활성화를 지원하기 위하여 정부 차원에서 ‘지역공동체활성화 기본법’과 ‘주민자치회 구성과 운영에 관한 법률’을 조속하게 제정하여야 한다.

### 다. 전문가 D의 의견

#### 1) 생활자치의 개념과 범위

생활자치의 개념은 기존의 지방자치단체를 중심으로 하는 행정권역 내에서의 어떤 활동으로 제한되지는 않는 것으로 이해될 수 있다. 생활자치의 행동범위는 지방자치단체의 행정권역 내일 수 있고 반면에 행정권역 밖일 수 있다. 그러나 분명한 것은 “공동체”라는 생활자치의 행동주체가 있는 것은 분명하다. 이러한 “공동체”는 지방자치단체 내의 주민이 혹은 공통의 관심사로 인해 여러 지방자치단체의 주민들이, 혹은 전 국가적인 관심의 경우에는 공동체의 범위가 넓어질 수 있다.

## 2) 생활자치의 주요 내용

생활자치에서 생활이라는 것이 기본적으로 주민의 일상생활 혹은 생활과 밀접히 관련된 일들이고, 이러한 생활은 어떠한 정치적 배경이 있다 하더라도 꼭 주민들이 행동해 나가야 하는 것들이다. 그렇다면 생활자치에서 주체가 되는 공동체는 최소한 정치적 영향을 받지 않는 범위의 공동체로 한정 하는 것이 옳다고 본다. 현재 우리나라의 지방자치선거제도 상에서는 기초자치단체까지 정당공천제를 허용하고 있다는 점에서 최대한 넓은 범위는 이러한 정당 혹은 정치의 개입이 제도적으로 정착되지 않은 읍, 면, 동이라 할 수 있다. 즉, 읍, 면, 동 이하의 권역 내에서 주민들이 자신들의 생활과 관련하여 주체적으로 결정을 내릴 수 있는 무엇인가가 생활자치라고 생각된다.

## 3) 생활자치의 접근방법

근거이론(ground theory), 의미론 혹은 의미소통이론(semantic communicative theory)들은 어떤 특정한 개념의 정립을 할 때, 그리고 그 개념이 굉장히 불투명할 때 사용할 수 있는 이론들이라 할 수 있다. 어떤 이론을 택하든 중요한 것은 방법론적으로 “생활자치”라는 개념과 관련된 키워드나 생활자치의 개념과 관련해서 주로 사용되는 의미들을 언론, 학술논문, 정부정책, SNS 등에서 도출해내는 작업이 필요하다.

이상과 같이 1차적으로 4명의 전문가들 중 2명 이상이 공통적으로 생활자치와 관련된 키워드로 제시한 것은 주민(4), 공동체(4), 주민참여(4), 주민자치(3), 숙의민주주의(2), 참여민주주의(2), 네트워크(2), 거버넌스(2), 민관협력(2), 읍면동(3) 등이다. 이상의 키워드를 중심으로 하여 전문가의 의견을 추가하여 다시 정리하면 다음과 같다.



〈표 3-5〉 전문가 FGI를 통하여 도출된 키워드

구분	주요 키워드
이념(목표)	행복, 삶의 가치 구현, 인간다운 삶, 직접민주주의, 숙의민주주의, 참여민주주의, 지방자치, 근린자치, 지방행정
주체	정부, 시도, 시군구, 단체장, 지방의회, 읍면동, 공동체, 주민, 주단체, 시민사회, 주민자치회
내용(활동)	봉사활동, 교류, 소통, 갈등예방, 순응확보, 지역발전, 지역경제활성화, 지역사회활력제고, 지방재정 건전성제고, 마을만들기
대상(사업)	의식주, 정치, 경제, 사회, 문화, 보건복지, 생활공공서비스(방범, 조정, 청소, 쓰레기처리, 공원, 도로, 치안, 학교, 영유아, 구제, 노인 등), 도시재생
방법	민관협력, 거버넌스, 주민참여, 맞춤형서비스, 생애주기별서비스, 정부간협업
지원정책	주민생활지원서비스, 읍·면·동 주민자치회 도입, 주민직접참여제도 강화, 희망복지지원단, 콜센터, 긴급지원, 다목적커뮤니티센터, 자치경찰제도, 교육자치와 지방자치연계·통합, 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합
범위(구역)	중앙, 시군구, 읍면동, 마을, 동네

#### 4. 생활자치 관련 키워드의 종합

생활자치에 관한 사전적인 해석, 생활자치와 관련된 이론(지방자치, 주민자치, 근린자치, 공동체, 주민참여, 협력적 거버넌스 등)으로부터 추출한 키워드, 정부의 생활자치 관련 주요 정책(주민생활지원서비스, 희망마을만들기, 희망복지지원서비스, 정부3.0의 생활화, 생활자치 구현 등)으로부터 추출한 키워드, 전문가(4명) FGI를 통하여 추출한 키워드 등을 종합해 보면, 다음의 표와 같다.

〈표 3-6〉 생활자치 관련 키워드의 종합

구분	문헌분석	정부정책	언론보도	전문가FGI
이념 (목표)	행복, 공동성, 자율성, 자주성, 독립성, 지역성, 정체성, 유사성, 공동선, 상호의존성, 지방자치, 주민자치, 숙의민주주의, 지방행정, 직접민주주의, 정치, 지역민주주의	행복, 희망, 자율성, 지방자치, 근린자치	행복, 삶의 질, 행정, 지방자치, 주민자치, 근린자치, 민주주의	행복, 삶의 가치 구현, 인간다운 삶, 직접민주주의, 지방자치, 숙의민주주의, 근린자치, 참여민주주의

구분	문헌분석	정부정책	언론보도	전문가FGI
주체	정부, 공무원, 정부위원회, 시군구, 지방의회, 읍면동, 공동체, 주민, 전문가집단(교수), 주민대표, 시민단체, 민간기업, 주민자문위원회	정부, 시군구, 단체장, 지방의회, 읍면동, 공동체, 주민, 민간전문가, 지역사회복지협의체	정부, 시군구, 읍면동, 지역정당, 공동체, 주민, 주민자치위원회	정부, 시도, 시군구, 단체장, 지방의회, 읍면동, 공동체, 주민, 민간전문가, 지역사회복지협의체, 시민사회
내용(활동)	봉사활동, 교류, 소통, 갈등예방, 순응확보, 마을만들기	봉사활동, 교류, 소통, 갈등예방, 순응확보, 지역발전, 지역경제활성화, 지역사회활력제고, 지방재정건전성제고	봉사활동, 주민화합, 지역발전, 소통	봉사활동, 교류, 소통, 갈등예방, 순응확보, 지역발전, 지역경제활성화, 지역사회활력제고, 지방재정건전성제고
대상(사업)	복지, 문화, 경제, 환경	평생교육, 문화, 복지, 고용, 여성보육, 주거복지, 청소년, 절대빈곤층, 차상위계층, 복지사각지대, 주민	건강, 환경, 문화, 체육, 안전, 여가, 주거	정치, 경제, 사회, 문화, 보건복지, 생활공공서비스(방범, 조경, 청소, 쓰레기처리, 공원, 도로, 치안, 학교, 영유아, 구제, 조닝 등), 도시재생
방법	민관협력, 거버넌스, 커뮤니티케이션, 주민참여, 숙의적포럼, 파트너십, 네트워크, 공론화, 주민총회, 주민투표, 주민제안	민관협력, 거버넌스, 주민참여, 통합사례관리, 방문서비스, 맞춤형서비스, 생애주기별서비스, 정부간협업	주민참여, 주민제도, 맞춤형서비스	민관협력, 거버넌스, 주민참여, 통합사례관리, 방문서비스, 맞춤형서비스, 생애주기별서비스, 정부간협업
지원정책	정보제공, 행재정지원, 자원동원	주민생활지원서비스, 희망복지지원단, 콜센터, 긴급지원, 다목적커뮤니티센터, 자치경찰제도, 교육자치와지방자치연계·통합, 읍·면·동 주민자치회 도입, 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선 주민직접참여제도 강화, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합	정부 3.0	주민생활지원서비스, 희망복지지원단, 콜센터, 긴급지원, 다목적커뮤니티센터, 자치경찰제도, 교육자치와지방자치연계·통합, 읍·면·동 주민자치회 도입, 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선 주민직접참여제도 강화, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합
범위(구역)	시군구, 읍면동, 지역사회최소단위, 어린이놀이구역	중앙, 시도, 시군구, 읍면동, 마을, 동네	정부, 시도, 시군구, 읍면동, 마을, 동네	중앙, 시군구, 읍면동, 마을, 동네

이상의 생활자치 관련 키워드를 본 연구의 목적에 부합되는 방향을 분석하기 위하여 전문가들의 자문을 바탕으로 다음의 표와 같이 최종적으로 정리하였다.

〈표 3-7〉 생활자치 관련 중요 키워드의 정리

구분	중요 키워드
이념 (목표)	행복, 삶의질, 지방자치, 주민자치, 지방행정, 민주정치, 직접민주주의, 숙의민주주의, 지역민주주의, 참여민주주의, 근린자치
주체	정부, 시도, 시군구, 단체장, 지방의회, 읍면동, 지역정당, 공동체, 주민, 주민자치위원회, 민관협약체, 직능단체
내용 (활동)	봉사활동, 직업활동, 문화여가활동, 시민운동, 지역사회활동, 교류, 소통, 갈등예방, 순응확보
대상 (사업)	복지, 보건의료, 여성어린이, 문화, 경제, 환경, 평생교육, 고용, 주거복지, 청소년, 안전, 여가, 교통
방법	민관협력, 거버넌스, 커뮤니케이션, 주민참여, 숙의적포럼, 파트너십, 네트워크, 공론화, 주민총회, 주민투표, 주민제안, 정부간협업
지원 정책	주민생활지원서비스, 희망복지지원단, 마을만들기, 읍면동복지허브화, 주민자치회의 설치운영, 공동체 활성화, 문화여가시설 확충, 지역경제살리기, 자연생태환경보호, 안전마을만들기, 마을기업, 협동조합
범위 (구역)	시도, 시군구, 읍면동, 통리, 학교구역

이상의 키워드는 다음과 같이 활용될 것이다.

첫째, 설문조사의 문항 적성

둘째, 생활자치의 개념 형성

셋째, 생활자치의 실천을 위한 접근방법의 모색

## 제3절 생활자치 관련 설문조사 분석

### 1. 설문 조사분석의 개요

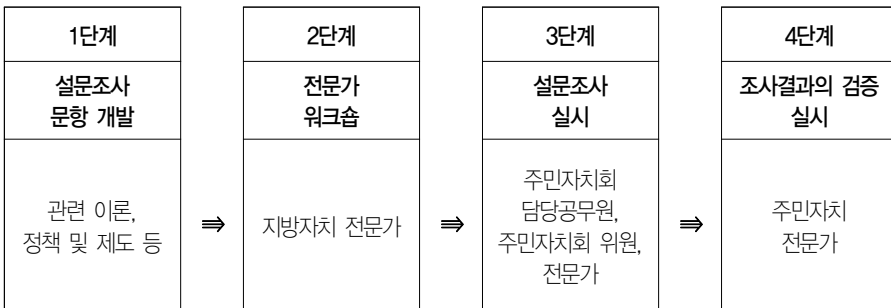
#### 가. 조사분석의 절차

본 연구의 설문조사는 생활자치의 개념 규정과 생활자치 실천을 위한 접근방법의 모색에 대한 지방공무원, 주민(주민자치위원회위원), 전문가 등의 인식을 파악하는 목적으로 수행된다. 본 연구는 1차적으로 실시한 설문조사 결과를 기반으로 심층면접 등의 보완조사를 추가하여 현장에서 활용 가능한 정책적 함의를 산출하는 것을 목표로 한다.

첫째, 생활자치와 관련된 이론과 정부의 생활자치 관련 정책, 전문가의 의견 등을 기반으로 하여 생활자치의 개념 규정과 생활자치 실천을 위한 접근방법의 모색을 위한 상황요인 변수인 생활자치의 기반요소(의미, 내용)와 생활자치의 실천적 요소(주체, 대상)를 중심으로 설문 항목을 작성하였다.

둘째, 작성된 설문항목에 대한 전문가의 검토를 거쳐서 설문항목을 수정·보완하였다.

〈그림 3-3〉 설문조사 절차



셋째, 보완된 최종 설문지를 가지고 표본 집단들을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

넷째, 설문결과를 분석하고, 미흡한 부분이나 추가적 조사가 필요로 되는 부분에 대해서는 지자체 담당자와의 심층면담을 실시하였다.

## 나. 조사분석의 대상 및 방법

본 연구의 설문조사 대상은 전국으로 하되, 시간과 비용 등의 제약으로 인하여 연구자의 접근이 가능한 3개 권역의 읍면동으로 한정하였다. 즉, 서울권역, 강원권역, 충청권역의 주민자치연합회를 중심으로, 시군구 및 읍면동 자치행정 담당공무원, 주민자치위원회 위원 등을 대상으로 설문조사를 실시한다. 권역별 표본 수는 공무원 70개, 주민(주민자치위원회 위원) 100개 등 총 표본 수는 510개이다. 여기에 한국지방자치학회 소속 교수와 전문가 중에서 무작위로 추출한 50명이 추가된다. 따라서 총 표본 수는 560개가 된다.

〈표 3-8〉 설문조사 및 조사결과의 검증

구분	설문조사	조사결과의 검증
대상 지역	서울시, 강원도, 충청남도	전국
대상자	해당 시도 주민자치연합회 주민자치회 위원 시군구 및 읍면동 자치행정 담당 공무원 한국지방자치학회 전문가	주민자치 전문가

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

본 연구의 설문조사방법은 현장에서 설문지를 배포하고 수거하는 방법과 이메일을 통하여 설문지를 배포하고 수거하는 방법을 선택하였다.

주민(주민자치위원)과 공무원은 지역별 주민자치 세미나 혹은 토론회의 참석자들

〈표 3-9〉 설문조사 문항

변수	지표	설문문항
기반요소	의미	생활자치하면 떠오르는 것
		생활자치가 의미하는 것
	내용	생활자치가 필요한 분야
		생활자치의 전통
실천요소	주체	생활자치의 주도 단체(기관)
		생활자치에 대한 지원방식
	대상	생활자치 정책
		생활자치의 범위

을 대상으로 설문의 취지를 설명한 후 현장에서 설문지를 배포하고 바로 현장에서 설문지를 수거하였다. 전문가의 경우에는 이메일 주소의 입수가 가능한 한국지방자치학회 회원 중에서 50명을 무작위로 추출하여 이메일을 통하여 응답지를 회수하는 방법을 선택하였다.

## 2. 설문 조사결과의 분석

### 가. 응답자의 특성

전체 조사대상자 560명의 89%인 501명이 설문에 응답하였다. 그 중 주민(주민자치위원)은 300명의 대상자 중 97%인 290명이 응답하였고, 공무원은 210명의 대상자 중에서 87%인 174명이 응답하였으며, 전문가는 50명의 대상자 중에서 74%인 37명이 응답하였다. 전체 응답자 중 54.3%인 272명이 남성이고, 43.5%인 218명이 여성으로 나타났다(무응답자 11명 제외).

응답자의 거주지별로는 동이 278명(57.7%)으로 가장 많고, 면이 110명(22.0%), 읍이 87명(17.4%) 등의 순으로 나타났다(무응답자 제외). 현재의 거주지에서 5년 이상 15년 미만 거주자가 전체의 28.8%로 가장 많았으며, 주거 형태는 아파트가 전체 응

답자의 57.7%로 가장 많았다.

대졸 이상의 학력자가 전체 응답자의 50.1%를 차지하였으며, 40대와 50대가 58.2%로 가장 많은 비중을 차지하였다.

주민(주민자치위원) 중에 자영업자(21.4%)가 가장 많았으며, 이어서 농어업 조사자(20.3%), 주부(17.6%), 회사원(12.8%) 등의 순으로 나타났다.

〈표 3-10〉 응답자의 특성

응답자 구성		전체		주민 (주민자치위원)		공무원		전문가	
빈도		501		290		174		37	
퍼센트		100		57.9		34.7		7.4	
응답자특성		빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
성별	남성	272	54.3	144	49.7	95	54.6	33	89.2
	여성	218	43.5	135	46.6	79	45.4	4	10.8
	무응답	11	2.2	11	3.8	0	0.0	0	0.0
	합계	501	100.0	290	100.0	174	100.0	37	100.0
거주 지역	읍	87	17.4	28	9.7	26	14.9	33	89.2
	면	110	22.0	77	26.6	31	17.8	2	5.4
	동	278	55.5	163	56.2	114	65.5	1	2.7
	무응답	26	5.2	22	7.6	3	1.7	1	2.7
	합계	501	100.0	290	100.0	174	100.0	37	100.0
거주 기간	2년 미만	27	5.4	12	4.1	12	6.9	3	8.1
	2~5년 미만	45	9.0	19	6.6	21	12.1	5	13.5
	5~10년 미만	75	15.0	46	15.9	22	12.6	7	18.9
	10~15년 미만	64	12.8	35	12.1	20	11.5	9	24.3
	15~20년 미만	48	9.6	24	8.3	18	10.3	6	16.2
	20년 이상	223	44.5	139	47.9	79	45.4	5	13.5
	무응답	19	3.8	15	5.2	2	1.1	2	5.4
	합계	501	100.0	290	100.0	174	100.0	37	100.0
거주 유형	단독주택	140	27.9	119	41.0	18	10.3	3	8.1
	아파트	289	57.7	129	44.5	131	75.3	29	78.4

	연립다세대주택	49	9.8	22	7.6	22	12.6	5	13.5
	기타	6	1.2	4	1.4	2	1.1	0	0.0
	무응답	17	3.4	16	5.5	1	0.6	0	0.0
	합계	501	100.0	290	100.0	174	100.0	37	100.0
학력	고졸이하	119	23.8	100	34.5	19	10.9	0	0.0
	전문대졸	108	21.6	77	26.6	31	17.8	0	0.0
	대졸	193	38.5	80	27.6	111	63.8	2	5.4
	대학원졸 이상	58	11.6	14	4.8	10	5.7	34	91.9
	무응답	23	4.6	19	6.6	3	1.7	1	2.7
	합계	501	100.0	290	100.0	174	100.0	37	100.0
연령	20대	14	2.8	3	1.0	11	6.3	0	0.0
	30대	69	13.8	24	8.3	42	24.1	3	8.1
	40대	131	26.1	50	17.2	73	42.0	8	21.6
	50대	161	32.1	108	37.2	38	21.8	15	40.5
	60대	96	19.2	79	27.2	8	4.6	9	24.3
	70대 이상	9	1.8	8	2.8	0	0.0	1	2.7
	무응답	21	4.2	18	6.2	2	1.1	1	2.7
	합계	501	100.0	290	100.0	174	100.0	37	100.0
직업	자영업	62	12.4	62	21.4	0	0.0	0	0.0
	농어업	59	11.8	59	20.3	0	0.0	0	0.0
	회사원	38	7.6	37	12.8	0	0.0	1	2.7
	전문직	42	8.4	31	10.7	0	0.0	11	29.7
	주부	51	10.2	51	17.6	0	0.0	0	0.0
	학생	6	1.2	6	2.1	0	0.0	0	0.0
	교직	24	4.8	2	0.7	0	0.0	22	59.5
	공무직	174	34.7	0	0.0	174	100.0	0	0.0
	기타	32	6.4	30	10.3	0	0.0	2	5.4
	무응답	13	2.6	12	4.1	0	0.0	1	2.7
	합계	501	100.0	290	100.0	174	100.0	37	100.0
월 생활비	1백만 원 미만	43	8.6	22	7.6	21	12.1	0	0.0
	1백만~3백만 원 미만	275	54.9	141	48.6	124	71.3	10	27.0
	3백~5백만 원 미만	126	25.1	86	29.7	22	12.6	18	48.6
	5백~7백만 원 미만	31	6.2	19	6.6	5	2.9	7	18.9



	7백만 원 이상	8	1.6	6	2.1	1	0.6	1	2.7
	무응답	18	3.6	16	5.5	1	0.6	1	2.7
	합계	501	100	290	100.0	174	100.0	37	100.0

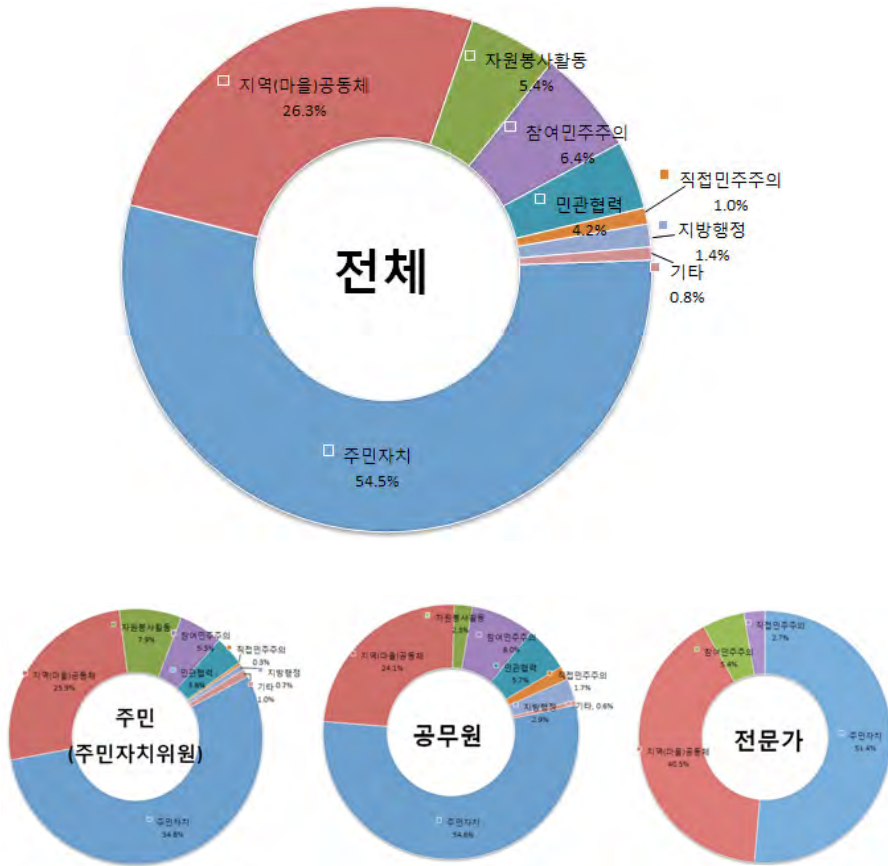
## 나. 생활자치의 의미

‘생활자치’하면 가장 먼저 떠오르는 것으로 전체 응답자 501명 중 반수가 넘는 54.5%인 273명이 ‘주민자치’를 선택하였으며, 26.3%인 132명이 ‘지역(마을)공동체’라고 답하였고, 이어서 ‘참여민주주의’(6.4%), ‘자원봉사’(5.4%), ‘민관협력’(4.2%) 등의 순으로 응답하였다.

주민(주민자치위원), 공무원, 전문가 모두 주민자치와 지역(마을)공동체를 가장 먼저 떠올린다고 응답하였다. 다만, 주민(주민자치위원)은 자원봉사를 3순위로 응답하였으나, 공무원은 6순위로 참여민주주의-민관협력-지방행정 다음으로 응답하였고, 전문가는 참여민주주의와 직접민주주의를 3순위와 4순위로 선택하였고, 자원봉사활동은 순위에서 제외되었다.

〈표 3-11〉 생활자치와 유사개념

1. ‘생활자치’하면 가장 먼저 떠오르는 것은?	전체		주민 (주민자치위원)		공무원		전문가	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
주민자치	273	54.5	159	54.8	95	54.6	19	51.4
지역(마을)공동체	132	26.3	75	25.9	42	24.1	15	40.5
자원봉사활동	27	5.4	23	7.9	4	2.3	0	.0
참여민주주의	32	6.4	16	5.5	14	8.0	2	5.4
민관협력	21	4.2	11	3.8	10	5.7	0	.0
직접민주주의	5	1.0	1	.3	3	1.7	1	2.7
지방행정	7	1.4	2	.7	5	2.9	0	.0
기타	4	.8	3	1.0	1	.6	0	.0
합계	501	100.0	290	100.0	174	100.0	37	100.0



‘생활자치’의 의미에 대한 질문에서 전체 응답자 중 가장 많은 29.6%인 148명이 ‘지역사회 발전을 위한 행정참여 등 민관협력 활동’을 선택하였으며, 그 뒤로 27.8%인 139명이 ‘지역사회 사람들과 연합해 지역문제를 해결하는 시민단체 활동’이라고 답하였고, 이어서 ‘이웃과 지역사회를 위한 봉사활동’(17.4%), ‘사람이 살기 위해서 행하는 필수적인 의식주와 관련된 생계활동’(14.0%) 등의 순으로 응답하였다(무응답자 제외).

주민(주민자치위원회)은 ‘지역사회 발전을 위한 행정참여 등 민관협력 활동’(26.9%), ‘이웃과 지역사회를 위한 봉사활동’(24.5%), ‘지역사회 사람들과 연합해 지역문제를

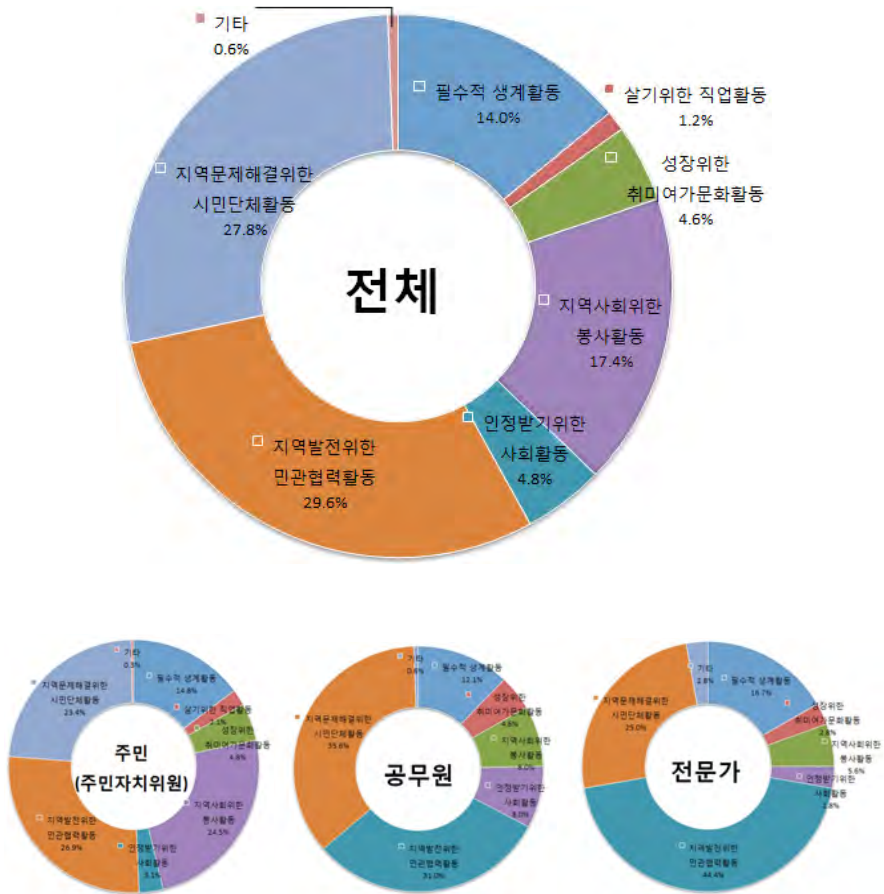
해결하는 시민단체 활동'(23.4%), '사람이 살기 위해서 행하는 필수적인 의식주와 관련된 생계활동'(14.8%) 등의 순으로 응답하였다.

공무원은 '지역사회 사람들과 연합해 지역문제를 해결하는 시민단체 활동'(35.6%), '지역사회 발전을 위한 행정참여 등 민관협력 활동'(31.0%), '사람이 살기 위해서 행하는 필수적인 의식주와 관련된 생계활동'(12.1%), '이웃과 지역사회를 위한 봉사활동'(8.0%), '이웃과 지역사회에서 인정받기 위한 사회활동'(8.0%), 등의 순으로 응답하였다.

전문가들은 '지역사회 발전을 위한 행정참여 등 민관협력 활동'(44.4%), '지역사회 사람들과 연합해 지역문제를 해결하는 시민단체 활동'(25.0%), '사람이 살기 위해서 행하는 필수적인 의식주와 관련된 생계활동'(16.7%), '이웃과 지역사회를 위한 봉사활동'(5.6%) 등의 순으로 응답하였다.

〈표 3-12〉 생활자치의 의미

2. 생활자치는 무엇을 의미한다고 생각하십니까?	전체		주민 (주민자치위원)		공무원		전문가	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
사람이 살기 위해서 행하는 필수적인 의식주와 관련된 생계활동	70	14.0	43	14.8	21	12.1	6	16.7
직장생활과 장사 등 먹고살기 위한 직업활동	6	1.2	6	2.1	0	.0	0	.0
개인의 성장을 위한 취미·여가·문화 활동	23	4.6	14	4.8	8	4.6	1	2.8
이웃과 지역사회를 위한 봉사활동	87	17.4	71	24.5	14	8.0	2	5.6
이웃과의 지역사회에서 인정받기 위한 사회활동	24	4.8	9	3.1	14	8.0	1	2.8
지역사회 발전을 위한 행정참여 등 민관협력 활동	148	29.6	78	26.9	54	31.0	16	44.4
지역사회 사람들과 연합해 지역문제를 해결하는 시민단체 활동	139	27.8	68	23.4	62	35.6	9	25.0
기타	3	.6	1	.3	1	.6	1	2.8
합계	500	100.0	290	100.0	174	100.0	36	100.0



## 다. 생활자치의 내용

‘생활자치’가 가장 필요한 분야에 대한 질문에서 전체 응답자 501명 중 가장 많은 26.7%인 235명이 ‘복지’를 선택하였으며, 16.5%인 157명이 ‘문화’라고 답하였고, 이어서 ‘환경’(16.4%), ‘치안안전’(10.9%) 등의 순으로 응답하였다.

주민(주민자치위원), 공무원, 전문가 모두 공통적으로 ‘생활자치’가 가장 필요한 분야는 ‘복지’라고 1순위로 응답하였다.

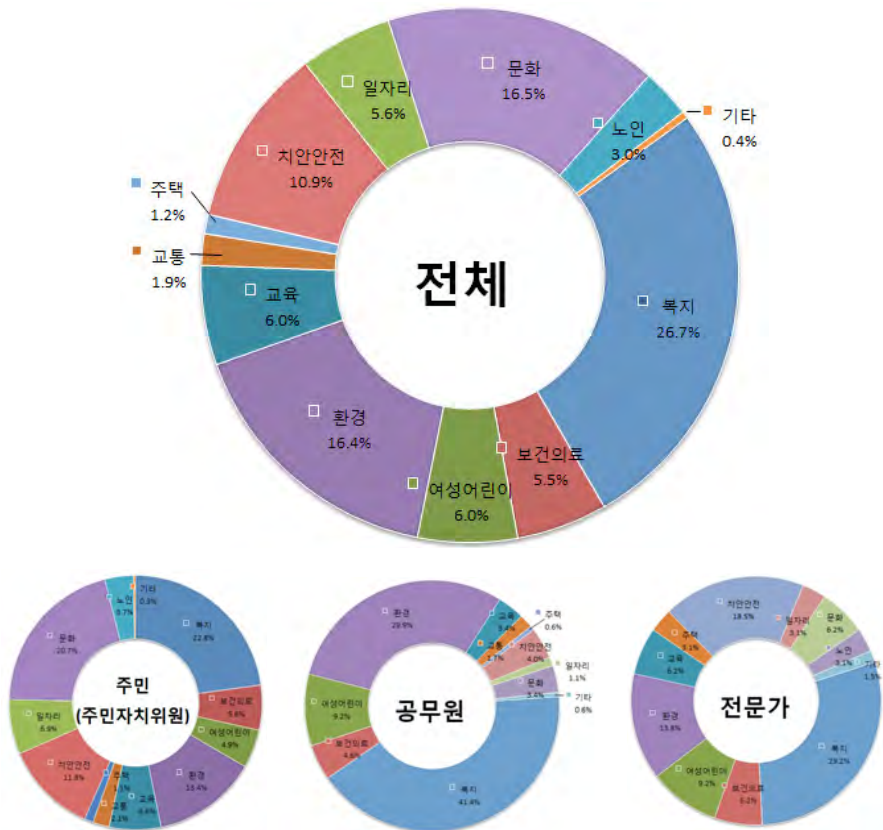
주민(주민자치위원)은 2순위로 ‘문화’를 언급하였으며, 이어서 ‘환경’, ‘치안안전’ 등의 순으로 선택하였다.

공무원은 2순위로 ‘환경’을, 이어서 ‘여성어린이’, ‘보건의료’, ‘치안안전’ 등의 순으로 각각 응답하였다.

전문가는 2순위로 ‘치안안전’을, 이어서 ‘환경’, ‘여성어린이’ 등의 순으로 각각 응답하였다.

〈표 3-13〉 생활자치가 필요한 분야

3. 생활자치가 가장 필요한 분야는?(2개 중복)	전체		주민 (주민자치위원)		공무원		전문가	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
복지	253	26,7	162	22,8	72	41,4	19	29,2
보건의료	52	5,5	40	5,6	8	4,6	4	6,2
여성어린이	57	6,0	35	4,9	16	9,2	6	9,2
환경	156	16,4	95	13,4	52	29,9	9	13,8
교육	57	6,0	47	6,6	6	3,4	4	6,2
교통	18	1,9	15	2,1	3	1,7	0	.0
주택	11	1,2	8	1,1	1	.6	2	3,1
치안안전	103	10,9	84	11,8	7	4,0	12	18,5
일자리	53	5,6	49	6,9	2	1,1	2	3,1
문화	157	16,5	147	20,7	6	3,4	4	6,2
노인	28	3,0	26	3,7	0	.0	2	3,1
기타	4	.4	2	.3	1	.6	1	1,5
합계	949	100,0	710	100,0	174	100,0	65	100,0



‘생활자치’에 가장 가깝다고 생각되는 우리나라의 전통문화와 운동이 무엇인가에 대한 질문에서 전체 응답자 501명 중 가장 많은 29.6%인 147명이 ‘두레’를 선택하였으며, 다음으로 26.0%인 129명이 ‘새마을운동’라고 답하였고, 이어서 ‘품앗이’(17.1%), ‘향약’(16.7%) 등의 순으로 응답하였다.

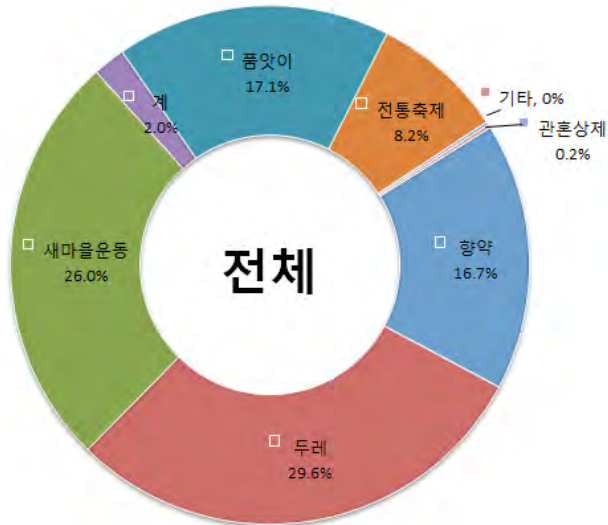
주민(주민자치위원회)은 1순위로 ‘새마을운동’을 언급하였으며, 이어서 ‘두레’, ‘품앗이’, ‘향약’ 등의 순으로 선택하였다.

공무원은 1순위로 ‘두레’를, 이어서 ‘향약’, ‘품앗이’, ‘새마을운동’ 등의 순으로 각각 응답하였다.

전문가는 1순위로 ‘향약’을, 이어서 ‘두레’, ‘새마을운동’ 등의 순으로 각각 응답하였다.

〈표 3-14〉 생활자치의 전통

4. ‘생활자치’에 가장 가깝다고 생각하는 우리나라 전통문화와 운동은?	전체		주민 (주민자치위원)		공무원		전문가	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
향약	83	16,7	30	10,4	39	22,5	14	38,9
두레	147	29,6	79	27,4	56	32,4	12	33,3
새마을운동	129	26,0	98	34,0	26	15,0	5	13,9
계	10	2,0	3	1,0	5	2,9	2	5,6
품앗이	85	17,1	51	17,7	32	18,5	2	5,6
전통축제	41	8,2	26	9,0	14	8,1	1	2,8
관혼상제	1	,2	1	,3	0	,0	0	,0
기타	1	,2	0	,0	1	,6	0	,0
합계	497	100,0	288	100,0	173	100,0	36	100,0





## 라. 생활자치의 주체

‘생활자치’를 주도하여야 하는 단체 혹은 기관에 대한 질문에서 전체 응답자 501명 중 가장 많은 52.7%인 264명이 ‘주민자치(위원)회’를 선택하였으며, 17.4%인 87명이 ‘마을공동체’라고 답하였고, 이어서 ‘민관협력체’(14.0%), ‘시군구’(5.2%) 등의 순으로 응답하였다.

주민(주민자치위원회)과 공무원은 1순위로 ‘주민자치(위원)회’를 선택하였지만, 전문가들은 1순위로 ‘마을공동체’라고 응답하였다.

주민(주민자치위원회)은 2순위로 ‘마을공동체’를 언급하였으며, 이어서 ‘민관협력체’, ‘시군구’ 등의 순으로 선택하였다.

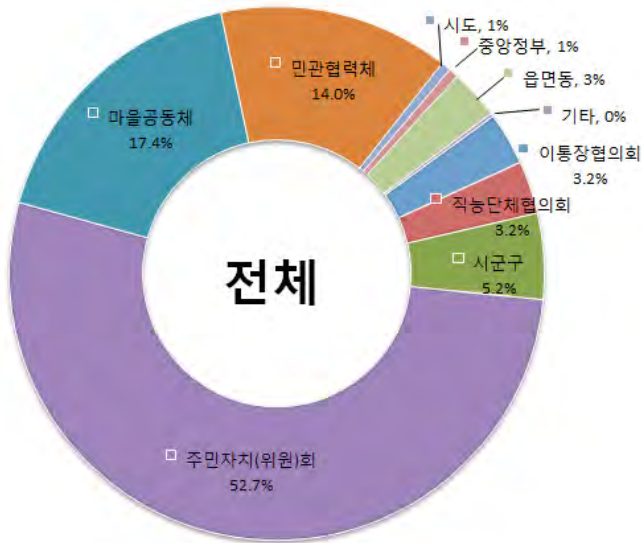
공무원은 2순위로 ‘민관협력체’를, 이어서 ‘마을공동체’, ‘시군구’ 등의 순으로 각각 응답하였다.

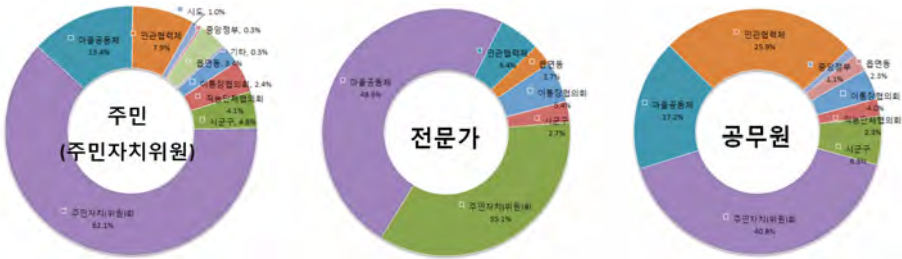
전문가는 2순위로 ‘주민자치(위원)회’를, 이어서 ‘민관협력체’, ‘시군구와 읍면동’ 등의 순으로 각각 응답하였다.



〈표 3-15〉 생활자치의 주도단체(기관)

5. 생활자치는 어느 단체 혹은 기관이 주도해야한다고 생각하십니까?	전체		주민 (주민자치위원)		공무원		전문가	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
이통장협의회	16	3.2	7	2.4	7	4.0	2	5.4
직능단체협의회	16	3.2	12	4.1	4	2.3	0	.0
사군구	26	5.2	14	4.8	11	6.3	1	2.7
주민자치(위원)회	264	52.7	180	62.1	71	40.8	13	35.1
마을공동체	87	17.4	39	13.4	30	17.2	18	48.6
민관협력체	70	14.0	23	7.9	45	25.9	2	5.4
시도	3	.6	3	1.0	0	.0	0	.0
중앙정부	3	.6	1	.3	2	1.1	0	.0
읍면동	15	3.0	10	3.4	4	2.3	1	2.7
기타	1	.2	1	.3	0	.0	0	.0
합계	501	100.0	290	100.0	174	100.0	37	100.0



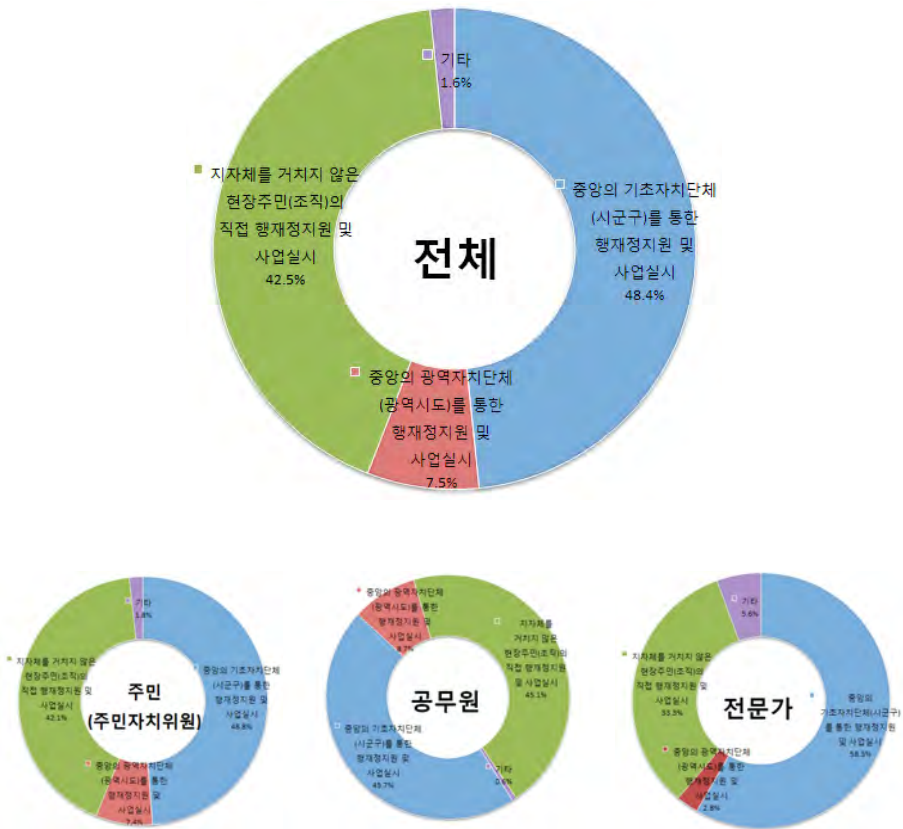


‘생활자치’를 지원하는 방식으로 가장 바람직한 것이 무엇인가에 대한 질문에서 전체 응답자 중 가장 많은 48.4%인 239명이 ‘중앙의 기초자치단체(시군구)를 통한 행재정지원 및 사업실시’를 선택하였으며, 다음으로 많은 42.5%인 210명이 ‘지자체를 거치지 않은 현장주민(조직)의 직접적 행재정지원 및 사업실시’라고 응답하였다 (무응답자 제외).

주민(주민자치위원), 공무원, 전문가 모두 1순위로 ‘중앙의 기초자치단체(시군구)를 통한 행재정지원 및 사업실시’를 선택하였으며, 2순위로 ‘지자체를 거치지 않은 현장주민(조직)의 직접적 행재정지원 및 사업실시’라고 응답하였다.

〈표 3-16〉 생활자치의 지원방식

6. 생활자치를 지원하기위한 방식으로 바람직한 것은?	전체		주민 (주민자치위원)		공무원		전문가	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
중앙의 기초자치단체(시군구)를 통한 행재정지원 및 사업실시	239	48,4	139	48,8	79	45,7	21	58,3
중앙의 광역자치단체(광역시도)를 통한 행재정지원 및 사업실시	37	7,5	21	7,4	15	8,7	1	2,8
지자체를 거치지 않은 현장주민(조직)의 직접 행재정지원 및 사업실시	210	42,5	120	42,1	78	45,1	12	33,3
기타	8	1,6	5	1,8	1	,6	2	5,6
합계	494	100,0	285	100,0	173	100,0	36	100,0



## 라. 생활자치의 대상과 범위

‘생활자치’를 실천하기 위한 정책에 대한 질문에서 전체 응답자 중 가장 많은 22.4%인 217명이 ‘공동체 활성화’를 선택하였으며, 14.8%인 143명이 ‘주민자치회 설치 운영’이라고 답하였고, 이어서 ‘마을만들기’(11.0%), ‘지역경제 살리기’(9.7%), ‘생애주기별 맞춤형 복지서비스’(9.3%) 등의 순으로 응답하였다(복수응답).

주민(주민자치위원)과 공무원, 전문가 모두 1순위로 ‘공동체 활성화’를 선택하였다. 주민(주민자치위원)은 2순위로 ‘주민자치회 설치운영’을 언급하였으며, 이어서

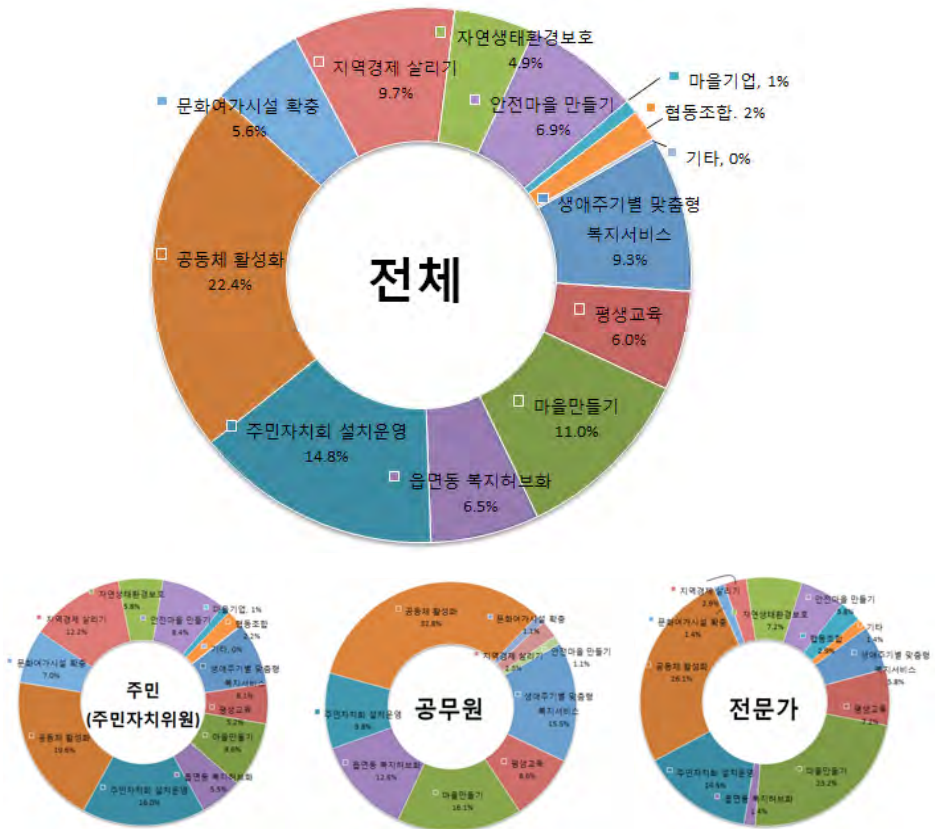
‘지역경제 살리기’, ‘마을만들기’ 등의 순으로 선택하였다.

공무원은 2순위로 ‘마을만들기’를, 이어서 ‘생애주기별 맞춤형 복지서비스’, ‘읍면동 복지허브화’ 등의 순으로 각각 응답하였다.

전문가는 2순위로 ‘마을만들기’를, 이어서 ‘주민자치회 설치운영’, ‘평생교육과 자연생태환경보호’ 등의 순으로 각각 응답하였다.

〈표 3-17〉 생활자치의 정책

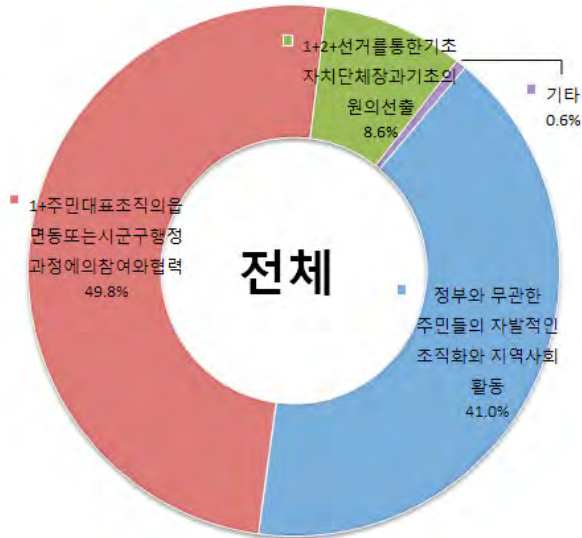
7. 생활자치정책이라고 생각하시는 것은?(2개 중복)	전체		주민 (주민자치위원)		공무원		전문가	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
생애주기별 맞춤형 복지서비스	90	9.3	59	8.1	27	15.5	4	5.8
평생교육	58	6.0	38	5.2	15	8.6	5	7.2
마을만들기	106	11.0	62	8.6	28	16.1	16	23.2
읍면동 복지허브화	63	6.5	40	5.5	22	12.6	1	1.4
주민자치회 설치운영	143	14.8	116	16.0	17	9.8	10	14.5
공동체 활성화	217	22.4	142	19.6	57	32.8	18	26.1
문화여가시설 확충	54	5.6	51	7.0	2	1.1	1	1.4
지역경제 살리기	94	9.7	88	12.2	4	2.3	2	2.9
자연생태환경보호	47	4.9	42	5.8	0	.0	5	7.2
안전마을 만들기	67	6.9	61	8.4	2	1.1	4	5.8
마을기업	8	.8	8	1.1	0	.0	0	.0
협동조합	18	1.9	16	2.2	0	.0	2	2.9
기타	2	.2	1	.1	0	.0	1	1.4
합계	967	100.0	724	100.0	174	100.0	69	100.0



‘생활자치’ 활동의 범위에 대한 질문에서 전체 응답자의 대다수가 ‘정부와 무관한 주민들의 자발적인 조직화와 지역사회 활동’과 ‘주민대표조직의 읍면동 또는 시군 구행정과정에서의 참여와 협력’이라고 응답하였다.

〈표 3-18〉 생활자치 활동의 범위

8. 생활자치 활동의 범위라고 생각하는 것은?	전체		주민 (주민자치위원)		공무원		전문가	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
정부와 무관한 주민들의 자발적인 조직화와 지역사회 활동	201	41.0	117	41.6	74	42.5	10	28.6
1+주민대표조직의읍면동또는시군구청정과정에의참여와협력	244	49.8	145	51.6	78	44.8	21	60.0
1+2+선거를통한기초자치단체장과기초의원선거의의원선출	42	8.6	18	6.4	21	12.1	3	8.6
기타	3	.6	1	.4	1	.6	1	2.9
합계	490	100.0	281	100.0	174	100.0	35	100.0





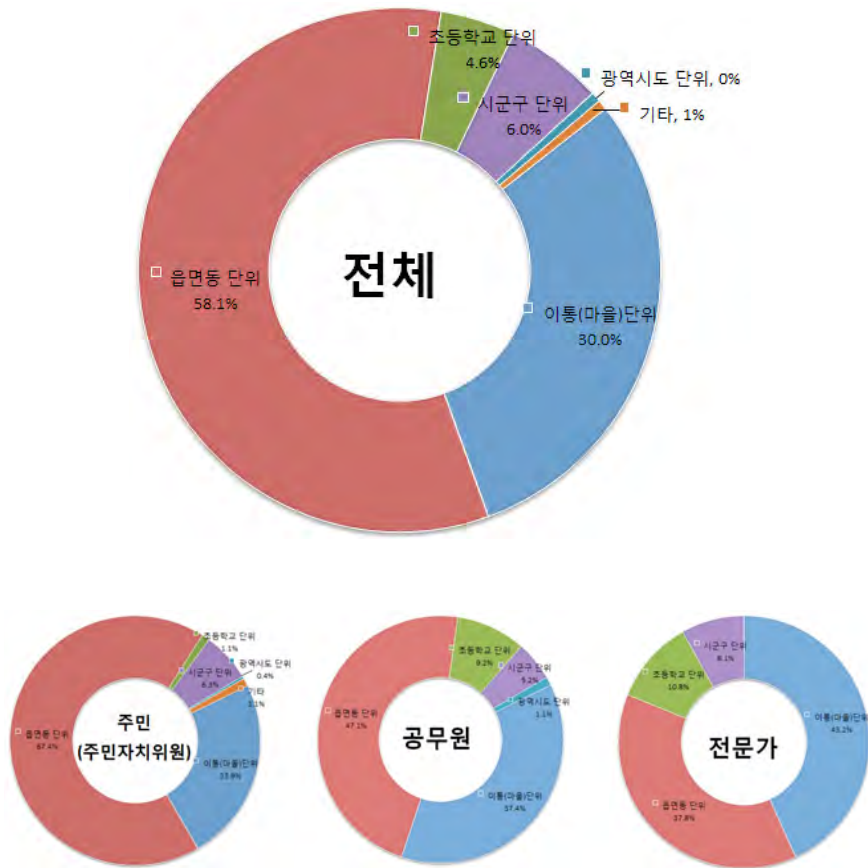
‘생활자치’하기에 가장 좋은 범위에 대한 질문에는 전체 응답자 중 가장 많은 58.1%인 288명이 ‘읍면동 단위’를 선택하였으며, 30.0%인 149명이 ‘이통(마을)단위’라고 답하였다.

주민(주민자치위원)과 공무원은 1순위로 ‘읍면동 단위’를 선택하였다.

전문가는 1순위로 ‘이통(마을)단위’라고 응답하였다.

〈표 3-19〉 생활자치의 범위

9. ‘생활자치’를 하기에 가장 좋은 범위는?	전체		주민 (주민자치위원)		공무원		전문가	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
이통(마을)단위	149	30,0	68	23,9	65	37,4	16	43,2
읍면동 단위	288	58,1	192	67,4	82	47,1	14	37,8
초등학교 단위	23	4,6	3	1,1	16	9,2	4	10,8
시군구 단위	30	6,0	18	6,3	9	5,2	3	8,1
광역시도 단위	3	,6	1	,4	2	1,1	0	,0
기타	3	,6	3	1,1	0	,0	0	,0
합계	496	100,0	285	100,0	174	100,0	37	100,0





## 제4절 소결 : 생활자치의 개념과 범위 규정

### 1. 설문조사 분석결과의 종합

본 연구의 설문조사를 분석한 내용을 종합하면, 다음의 <표 3-20>과 같다. 아래의 표는 앞의 문헌조사, 정책조사 등의 결과를 고려하여 전문가 워크숍을 거쳐서 확정 한 것이다(설문조사결과는 응답률이 높은 순으로 정리함).

<표 3-20> 설문조사 분석 결과의 종합

변수	지표	설문문항	분석결과의 종합
기반 요소	의미	생활자치하면 떠오르는 것	주민자치, 지역(마을공동체), 참여민주주의 자원봉사, 민관협력
		생활자치가 의미하는 것	- 지역사회 발전을 위한 행정참여 등 민관협력 활동 - 지역사회 사람들과 연합해 지역문제를 해결하는 시민단체 활동 - 이웃과 지역사회를 위한 봉사활동 - 사람이 살기 위해서 행하는 필수적인 의식주와 관련된 생계활동
	내용	생활자치가 필요한 분야	복지, 문화, 환경, 치안안전, 여성어린이, 교육, 일자리
		생활자치의 전통	두레, 새마을운동, 품앗이, 향약
실천 요소	주체	생활자치의 주도 단체(기관)	주민자치(위원)회, 마을공동체, 민관협업체, 시군구
		생활자치에 대한 지원방식	- 중앙의 기초자치단체(시군구)를 통한 행재정지원 및 사업실시 - 지자체를 거치지 않은 현장주민(조직)의 직접 행재정지원 및 사업 실시
	대상	생활자치 정책	공동체 활성화, 주민자치회의 설치운영, 읍면동복지허브화, 마을 만들기, 지역경제살리기, 생애주기별 맞춤형 복지서비스
		생활자치의 범위	- 활동범위 : 정부와 무관한 주민들의 자발적인 조직화와 지역사회 활동/주민대표조직의 읍면동 또는 시군구 행정과정의 참여와 협력 - 활동구역범위 : 읍면동 단위, 이통(마을)단위

## 2. 생활자치의 개념 규정

첫째, 생활자치의 목표는 국민행복이다. 키워드 검색을 통하여 생활자치가 추구해야 할 가장 중요한 이념은 ‘행복’이다. 정부 3.0에서 제시하고 있는 비전은 ‘국민 모두가 행복한 대한민국’이며, 대통령소속 지방자치발전위원회가 제시하고 있는 지방자치발전종합계획의 비전은 ‘성숙한 지방자치 행복한 지역주민’이다. 따라서 생활자치가 추구하고자하는 가장 중요한 가치이자 목표는 ‘행복’이라고 할 수 있다. 이러한 ‘행복’은 주민들의 ‘삶의 질’ 향상을 통하여 구체화될 수 있고, 이들 목표를 달성하기 위한 수단적 가치로 지역민주주의, 지방자치, 주민자치, 근린자치, 참여민주주의 등이 활용된다. 설문조사 결과에서는 주민자치와 참여민주주의를 생활자치의 가장 중요한 가치로 꼽고 있다.

둘째, 생활자치의 주체는 주민이고 주민을 대표하는 주민자치위원회이다. 생활자치의 주체는 크게 민과 관으로 구분할 수 있다. 민간 영역에는 주민, 주민자치위원회, 지역공동체, 직능단체 등이 포함되고, 관의 영역에는 정부, 지방자치단체(시도, 시군구, 읍면동), 단체장, 지방의회 등이 포함된다. 성숙한 지방자치의 실현을 위하여 지방자치의 패러다임을 ‘제도자치’에서 ‘생활자치’로 전환한다는 정부의 정책방향에는 생활자치의 주체로 주민 혹은 지역공동체를 명시하고 있다. 설문조사결과에서는 생활자치의 주체는 주민의 대표로 구성된 주민자치(위원)회나 마을공동체가 되어야 한다고 응답하였다. 따라서 생활자치의 주체는 민간영역(주민 혹은 지역공동체)이고, 관의 영역은 민간영역의 활동을 지원하는 역할을 담당하게 된다.

셋째, 생활자치의 대상은 근린구역내 주민들의 다양한 활동이다. 생활자치의 주체들의 활동은 크게 개인활동과 사회활동으로 구분된다. 개인활동에는 직업활동, 문화여가활동 등이 있고 사회활동은 봉사활동, 지역사회활동 등이 있다. 생활자치의 주체들은 단체 내의 구성원들 간 혹은 단체들 간의 교류와 소통을 통하여 갈등이나 문제점을 해소하고 생활자치의 목표인 행복의 추구하고 삶의 질 향상에 노력하고 있다. 설문조사결과, ‘생활자치’가 필요한 분야는 ‘복지’, ‘문화’, ‘환경’, ‘치안안전’,

‘여성어린이’, ‘보건의료’ 등이라고 응답하였다. 따라서 보건복지부와 행정자치부가 추진하고 있는 ‘읍면동 복지허브화’정책의 목표는 응답자들이 생각하는 생활자치의 분야와 일치한다고 할 수 있다. 생활자치의 주된 대상은 설문조사결과, 주민생활지원서비스의 대상, 생애주기별 맞춤형복지서비스 등에서 공통적으로 나타난 복지, 보건, 안전, 환경, 문화, 평생교육, 고용, 주거, 교통 등 주민 생활의 전반이 된다.

생활자치는 주체인 주민의 힘만 가지고 추진할 수 있는 과제가 아니고 관의 적극적인 협력을 필수요건으로 한다. 설문조사결과, 생활자치의 뿌리를 우리 조상들의 전통적인 주민자치방식인 두레, 품앗이, 향약 등에서 찾고 있다. 여기에 민관협력방식으로 추진된 새마을운동이 추가되어 있기 때문에 생활자치는 민이 중심이 되어 추진하되 관이 지원하는 민관협력방식이 되어야 한다는 의미를 포함한다. 따라서 생활자치의 효율적인 추진방법은 민관협력이다. 생활자치의 주체인 주민은 개인적인 차원보다는 다양한 단체들이 참여하는 지역공동체적 차원에서 대응하는 것이 효과적일 것이다. 따라서 지역사회 내의 다양한 단체들 간의 파트너십 형성이 필요하다. 주체를 지원하는 관의 영역에서도 정부 간(중앙-지방간, 광역-기초 간) 혹은 조직내부의 부서 간 협업시스템을 구축하는 것이 필요하다.

정부 혹은 지방자치단체의 생활자치지원정책은 정부 3.0이나 지방자치발전위원회의 지방자치종합발전계획, 행정자치부의 업무계획, 각 중앙관서의 지역발전지원정책 등에서 찾을 수 있다. 정부의 지원정책과 설문조사결과를 종합해 보면, 대표적인 생활자치지원정책은 지역공동체 활성화, 마을만들기, 주민자치회의 설치와 운영, 안전마을만들기, 마을기업, 협동조합, 문화마을만들기, 읍면동복지허브화, 생애주기별 맞춤형 복지서비스 등이다.

이상을 바탕으로 하여 생활자치의 개념을 종합적으로 정리해 보면, “생활자치”란 주민의 ‘행복’ 추구하고 ‘삶의 질’ 향상을 위하여 읍면동 단위를 기반으로 하여 주민의 대표들로 구성된 지역공동체(주민자치위원회)가 주체가 되어 복지, 보건, 안전, 환경, 문화, 평생교육, 고용, 주거, 교통 등 주민 생활의 전반에 걸친 갈등이나 문제점들을 정부와 지방자치단체의 지원을 받아서 지역공동체활동에 참여하는 단체내의

구성원들 간 혹은 단체들 간의 교류와 소통을 통하여 해결해 나가는 주민의 자치활동이라고 정의할 수 있다.

이상의 논의를 바탕으로 하여 생활자치의 개념을 정리하면 아래의 그림과 같다.



### 3. 생활자치의 범위

설문조사 결과, ‘생활자치’ 활동은 ‘정부와 무관한 주민들의 자발적인 조직화를 통한 지역사회 활동’이며 ‘주민대표조직의 읍면동 또는 시군구행정과정에서의 참여와 협력’이라고 응답하였다. 또한, ‘생활자치’하기에 가장 좋은 범위는 ‘읍면동 단위’라고 응답하였다.

생활자치의 범위는 읍면동 이하 단위가 적당하다. 왜냐하면, 주민생활의 터전이 되고 주민간의 대면적인 소통과 교류, 대화가 가능한 것은 읍면동 혹은 통리 단위가기 때문이다. 정부의 주민자치회 설치단위와 복지허브화의 단위가 읍면동이기 때문에 정부의 정책기조에 접합한 것은 통리 단위 보다는 읍면동 단위이다.

전문가 집단을 대상으로 실시한 설문조사 결과와 워크숍에서는 이통(마을)을 생활자치의 구역으로 하여야 한다는 의견이 나왔다. 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에는 읍면동이 주민자치회의 구역이라고 명시하였으며, 통리에는

주민자치회의 하부 조직인 지회나 분회를 설치할 수 있다고 하였다. 따라서 주민자치(위원)회가 생활자치의 중심적인 주체가 된다면, 통리는 생활자치의 최일선 단위로 할 수가 있게 된다.





# 제4장

## 생활자치의 실현을 위한 접근방법의 모색



제1절 생활자치의 실현을 위한 기본원칙

제2절 생활자치의 실현을 위한 접근방법







## 제4장

# 생활자치의 실현을 위한 접근방법의 모색

### 제1절 생활자치의 실현을 위한 기본원칙

#### 1. 접근성(accessability)

사전적 의미에서 접근성은 공간이나 활동, 정보, 교류, 자원 등에 대한 사람들의 접근 가능정도를 의미한다. 접근성은 특히 산업적 측면에서 자주 다뤄지는데 고객의 신체적 특성, 성별, 나이, 거주 지역, 지적수준, 기술, 선행 경험과 같은 접근성을 제한할 수 있는 다양한 요인들을 고려하여 최대한 많은 고객이 불편 없이 쓸 수 있도록 제품이나 서비스를 만들어 제공하고 이를 평가 할 때 쓰는 개념이라고 할 수 있다(<https://ko.wikipedia.org>). 접근성이 높다는 것은 이러한 제한요인들을 가진 고객임에도 불구하고 불편함 없이 사용할 수 있다는 것을 뜻하고 접근성이 낮다는 것은 고객이 특정 제한요인으로 인해 사용이 불편하거나 사용할 수 없다는 것을 뜻하게 된다.

생활자치에서의 접근성이란 결국 주민이 다양한 자치활동에 쉽게 접근할 수 있고, 참여할 수 있는 정도를 의미한다. 그런 의미에서 접근성이 높은 생활자치의 구역이라 하면 읍면동 혹은 통리 단위가 적합하다. 접근성을 높이기 위해서는 참여수단이나 수행하는 기관과의 위치 등 지리적·물리적 요소뿐만 아니라 참여비용, 생활자치에 대한 이해도, 참여가 현실화 되는 사회적·경제적 차원에서의 기회 등의 요소에 대해서도 고려해야 한다. 접근성의 정도가 클수록 공공성이 큰 것으로 본다.

## 2. 참여성(participation)

일반적으로 참여성이란 사람들이 정부의 의사결정에 영향력을 행사하는 다양한 활동을 의미한다. Richardson(1983)은 참여를 “보통의 일반시민들이 정책결정이나 집행에 관여하는 활동”으로 정의하였고, Verba and Nie(1972)는 ‘정부 구성원들 즉, 공무원들의 활동에 대해 다소 직접적인 목적으로 영향력을 행사하는 시민들의 모든 활동’으로 정의하였다(윤주명, 2000).

거버넌스로서의 생활자치의 참여성을 판단하는 요소는 학자별로 아래의 표와 같이 보고 있다. 특히, Arnstein(1969)은 시민참여를 권력을 범주화한 개념으로 보았다. 정책결정 과정에 관여할 수 있도록 하는 권력의 분산 정도에 따라 시민참여의 수준을 단계별로 분류하였는데, 각 단계별로 명목적이고 의례적 참여(empty ritual of participation)에서부터 정책결정 과정에 영향을 미칠 수 있는 진정한 권력(real power)을 가진 실질적 참여에 이르기까지 시민의 영향력의 강도가 구분될 수 있다고 주장하였다(김우중, 2013).

복지, 문화, 환경, 안전 등 주민 개개인의 의식주 생활과 밀접하게 관련된 부분은 당사자인 주민이 주체가 되어 직접 참여하여 처리하는 주민자치가 가장 효율적일 것이다.

연구자	판단요소
Bingham et al.	정보·권력 등의 평등성, 책임성·시민학습·권한부여·정책의 정당성 등에 대한 참여자의 영향력, 실행력·지속성 등에 대한 모니터링 방법
Braye	참여의 목적, 참여의 영역, 참여의 견인요인
Arnstein	참여의 단계 - 비참여, 명목적 참여, 주민권력
Fung	참여자의 선택과정의 개방성 정도, 참여자의 의사결정과정/방법, 참여의 영향력 및 권위 정도
Adams, Beresford & Croft 등	권한부여 과정

자료: 김우중 (2013), 거버넌스로서의 지역사회복지협의체 참여성 평가 p.11

### 3. 효율성(efficiency)

효율성이란 능률성과 효과성을 결합된 복합적 개념이다. 다시 말해서 동일한 목표를 달성하는데 있어, 양적(量的)개념인 능률성과 질적(質的) 개념인 효과성을 모두 포함하는 개념이 효율성인 것이다. 일반적으로 보면 효율성은 특정한 활동을 하는데 있어서의 투입(비용) 대비 산출 정도로 정의하고 있다. 여기에서 중요한 점은 효율성의 극대화라는 것은 어떤 고정된 투입자원 내에서 활용가치가 높은 최대의 산출물을 얻어내는 측면 또는 특정의 결과를 얻는데 가능한 한 최소한의 자원을 사용하는 측면을 생각할 수 있다(<http://cc.kangwon.ac.kr>).

공공행정측면에서 효율성을 살펴본다면, 생산성(productivity)과 같은 개념으로 이해하는 수도 있다. 공공행정에 있어서의 생산성은 최소한의 투입으로 최대 산출을 얻고자 하는데 있어(능률성), 그 산출이 당초 설정한 목표를 얼마만큼 달성하였는가(효과성)를 나타내는 개념이기 때문이다(<http://terms.naver.com>).

자원의 유한성을 전제로 자원이 제한되어 있는 생활자치의 중요한 기본 원칙이 되는 효율성은 그 목적에 대한 가치평가를 고려하지 않고 물리적, 금전적 측면의 효율성만을 고려하는 기계적 효율성과 민주성과 관련된 인간적 가치의 실현 등 목적의 당부당을 고려하는 사회적 효율성으로 구분되기도 한다. 이러한 생활자치에서의 효율성은 주민의 자율적인 참여를 통한 이웃과 지역사회를 위한 봉사활동, 행정과의 적극적인 민관협력 등으로 나타난다.

### 4. 공공성(publicness)

공공성은 그 개념과 범위가 너무 포괄적이고 복잡해서 현재까지도 학술적으로 정의되지 못하고 있다. 단순히 본다면, 사적인 것과 대립되는 것, 사적인 것을 넘어서 그 모든 하나하나가 합쳐진 총체 또는 합을 대표할 수 있는 것으로 설명할 수 있다. John Rawls같은 학자는 공공성을 가장 넓은 의미로, ‘자유롭고 평등한 시민정신’(the

reason of free and equal citizens)으로 이해했고 그밖에 가장 좁게 봤던 사람들은 공공성을 단순히 정부나 공공기관의 역할로 보기도 했다(김향자, 2004; 백완기, 2007).

먼저, 공공(public)의 라틴어 어원은 ‘푸베스(pubes)’로 인간이 사회적 동물이란 전체 하에 자기중심성을 극복하고 자기 자신만의 이해관계에서 벗어나 주위를 살펴보고 사회전체에 대해 배려할 수 있는 능력, 즉 성숙함(maturity) 또는 각성된 시민의식을 의미한다(Mathew, 1984;122). 1470년 영어로 public이라는 단어가 처음 사용되었다는 기록이 있는데, 이는 로마·그리스 공화정시대에 지도자를 선출하는 등 공동체의 운명을 결정하는 주요 정책 결정과정에서 시민모두가 참여하는 사회 내 공동의 선을 의미하였다고 전해진다.

가장 일반적인 public의 사전적 의미는 개인과 대치되는 개념으로, 사회 전체와 두루 관계된 어떤 것들의 의미로 다양하게 다뤄진다. 첫째, 일반국민과 대중, 공중을 위한, 공공에 속하는 이라는 의미로서 다수 사람들에게 보편적으로 혹은 공통적으로 관련된 무엇의 의미로 사용된다. 이는 공중(the public)이라는 개념과 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 둘째, 공립의, 공공의 라는 의미로서 경제학에서의 공공재 특히, 정부에서 제공하는 것의 개념으로 생각할 수 있다. 셋째, 정부 및 공공기관의 업무와 관련되어 이뤄지는 행위 즉, 공적인, 공무의, 국사의 라는 의미로서 정의될 수 있다. 넷째, 17세기 말 public의 의미와 가장 유사한 의미로 공개의, 공공연한 이라는 뜻을 담고 있다(Essence 영한사전, 2000).

공공성은 개인이 아닌 사회일반의 많은 사람과 관계되는 성질로서, 공익달성을 목적으로 하는 행정이 추구해야 할 이념이라고 할 수 있다. 공공성에 대한 구체적 개념정의는 학자들마다 다르지만, 공통된 구성요소들을 꼽자면 절차적 공공성(공개성), 내용적 공공성(공익성), 그리고 주체적 공공성(정부 관련성) 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 절차적 공공성은 모든 이에 대한 차별 없이 접근을 허용하는 것을 말한다. 둘째, 내용적 공공성은 행정의 정당성을 판단하는 가치기준으로서 공익을 중요하게 여기는 것을 말한다. 그리고 셋째, 주체적 공공성은 정부가 행위주체 또는 참여자가 된다는 것을 의미한다(김향자, 2004).

생활자치의 1차적인 목표는 주민개개인의 의식주와 관련된 생계유지를 위한 활동이지만, 이웃과 지역사회를 위한 복지, 문화, 안전, 보건의료 등과 같은 사업 분야들은 민관협력 체계의 구축과 공동체 활성화를 통하여 접근하는 것이 필요하기 때문에 공공성의 이념이 적용되어야 한다.

## 5. 민주성(democracy)

민주성은 ‘주권이 국민에게 있도록 하거나 자가지배(self-rule)를 실현할 수 있도록 하는’ 제도이자 이념으로 간략화 할 수 있다. 행정에서의 민주성이란 민주적인 행정을 말한다. 다시 말해서 행정과 국민과의 관계에 있어서 민주성은 국민의 의사를 존중하고, 국민에게 투명하게 공개하며, 국민에게 책임지는 책임행정을 실현하는 정도로 정의할 수 있다. 이는 국민의 요구에 유연하게 대응하는, 국민을 위한 책임행정과 일부 특수 계층의 행정이 아닌 국민전체를 위한 행정실현, 그리고 목표설정 및 정책결정과정에서의 국민 참여를 포함하는 개념이라고 할 수 있다.

민주성은 주권자이자 수범자 즉, 행정의 모든 활동의 적용 대상자인 주민들의 의견반영, 참여에의 평등한 기회, 충분한 토론을 위한 합리적 절차와 다수결원리에 의한 결정, 그리고 이에 대한 승복 등에 의하여 담보된다(법제처, 2012).

주민을 위한, 주민에 의한 참여적 민주주의 실현을 목표로 하는 생활자치는 절차의 투명성, 동등한 참여기회의 보장 등과 같은 민주성이 담보되어야만 성공적으로 실현될 수 있다.

## 제2절 생활자치의 실현을 위한 접근방법

### 1. 생활공동체의 구축

생활자치의 주체는 주민이고, 생활자치의 대상은 주민의 일상적인 생활이라고 할 수 있다. 주민은 생활자치를 활성화시키고 실천해 나가야 할 주역인 동시에 생활자치 서비스의 대상이고 수혜자라는 이중적인 지위를 가진다고 할 수 있기 때문에 생활자치의 성공 여부는 주민의 적극적인 호응과 참여에 달려있다고 할 수 있다. 생활자치는 주민 개개인에게 영향을 미치지만, 생활자치와 관련된 활동에 참여하는 주민은 개인으로서의 주민보다는 공동체를 구성하는 것이 영향력을 극대화시킬 수 있다.

생활자치를 이끌어 가야하는 생활공동체는 읍면동과 같은 일정한 구역 안에서 살아가는 주민이 주된 구성원이 된다. 이러한 생활공동체는 구성원 상호간에 대한 믿음, 주민이 공동으로 활용할 수 있는 자원, 공동의 대처가 필요한 위험 등에 대한 공감대의 형성을 기본 바탕으로 하고 있다.

생활공동체의 활성화에 필요한 필수적인 요소로 첫째, 소속감을 들 수 있다. 소속감은 구성원 개개인이 자신들을 보호해 주고 돌보아 줄 수 있는 특정한 울타리 안에 포함되어 있다는 느낌을 말한다. 따라서 생활공동체의 구성원은 생활공동체로부터 배제되거나 배척당하지 않기 위하여 생활공동체의 목표나 활동에 대하여 적극적으로 찬성하는 충성심을 보인다. 또한 생활공동체가 지속적으로 유지·발전되기 위하여 다른 구성원과 함께 생활공동체 활동에 적극적으로 참여하거나 다른 구성원의 일을 돕기도 한다.

둘째, 영향력이다. 생활공동체의 구성원들은 생활공동체의 의사결정이나 활동내용 등에 구성원 개개인의 의견이 어느 정도 반영되어야 한다. 생활공동체의 의사결정과정에서 소외되거나 생활자치와 관련된 활동에 참여하지 못하게 되면, 생활공동체의 구성원으로서의 존재의미나 존재가치를 찾을 수 없기 때문에 생활공동체의 활

동에 반감을 가질 수 있으며 극단적인 경우에는 생활공동체를 벗어나려고 할 것이다. 이러한 현상이 확대되면 생활공동체는 붕괴될 수도 있다.

셋째, 욕구의 충족이다. 생활공동체의 구성원들은 자신들이 필요로 하는 것을 생활공동체에서 얻을 수 있어야 한다. 구성원 개인의 삶에 대한 만족도를 높이기 위하여 다정한 이웃과의 만남에 대한 욕구, 일자리 등 경제적인 욕구, 깨끗하고 쾌적한 환경에 대한 욕구, 안전에 대한 욕구 등이 생활공동체 안에서 충족되어야 한다.

넷째, 정보 등의 공유와 심리적·정서적 연결이다. 생활공동체의 구성원들은 다른 구성원들과 대화와 소통을 통하여 다양한 정보들을 주고받는다. 이러한 소통과 교류의 과정에서 다양한 정보를 공유할 수 있게 되고, 이는 다시 서로서에게 의지하거나 다른 구성원을 보살펴 주는 감정적인 교류로 연결되고, 이를 통하여 구성원간의 동류의식이나 일체감 등이 짝들 수 있다(Bonk, C. J, Wisher, R & Nigrelli, M. 2004).

## 2. 주민자치의 활성화

생활자치는 주민 중심의 지역공동체가 주체가 되어 행정과 협력하여 주민생활과 관련된 문제를 지역 내 단체들 간 혹은 개별 단체 내의 구성원들 간의 교류와 소통을 통하여 해결해 나가는 주민의 자치활동이다. 설문조사결과에서도 생활자치하면 가장 먼저 떠오르는 것이 주민자치라고 응답하였다. 따라서 생활자치를 효율적으로 실천하기 위해서는 주민자치가 활성화되어야 한다.

생활자치는 지방자치의 실천 대상(주민생활)에 중점을 두고 있으며, 주민자치는 생활자치의 구현 주체가 주민이 된다는 의미를 가진다. 즉 생활자치는 지방자치의 대상이고 활동 내용이고, 주민자치는 생활자치를 실천하는 주체가 된다.

박근혜 정부는 「정부 3.0」을 통하여 정부의 비전을 “국민 모두가 행복한 대한민국”으로 설정하였다. 박근혜 당시 대통령후보의 선거캠프 역시 ‘국민행복캠프’라고 하였고, 대선 공약집의 이름도 ‘국민행복 10대 공약’이었다. 현 정부가 가장 중요시하는 “국민행복”을 지켜나가기 위해 필요한 자원을 충분한 수준까지 갖추는 일은

대한민국 정부가 해야만 하는 매우 중요한 일일 뿐만 아니라 반드시 필요한 일이기도 하다. 그러나 “국민행복”의 달성에 필요한 각각의 욕구들을 채워 주기에는 재정적 측면에서 넘어설 수 없는 한계가 있다. 따라서 단순히 많은 재원을 투입하여 이를 수 있는 것이 아닌 다른 방식으로 주민이 행복을 느낄 수 있게 할 수 있는 정책들을 모색해 보는 것이 필요로 된다. 사회학자들에 의하면, 사람들은 승진이나 권력 또는 명성이나 엄청난 부와 같이 큰 것에서만이 아니라 가족이나 사랑하는 지인들과의 공유된 시간, 쾌적한 환경 등 소소한 것들의 충족에서조차 큰 행복을 느낄 수 있다. 이러한 것들은 지역사회 내에서 형성된 공동체를 통해 상당 부분 충족될 수 있는 것들이다. 이들은 시도(광역) 혹은 시군구(기초) 단위 보다는 읍면동 이하의 근린구역에서 효율적으로 달성될 수 있다.

교통이나 정보통신 등 과학기술이 발달하면서 노정되는 다양한 대의민주주의의 한계를 해결하는 방안으로 직접민주주의적 요소들의 도입이 필요하다는 학자들과 정치인들의 목소리가 커지고 있다. 이런 분위기 속에서 지방자치 역시 그 중심축이 변하고 있다. 즉, 행정기관으로서 지방정부가 중심으로 다양한 행정활동이 이뤄지는 단체자치로부터 주민을 중심으로 주민생활의 현장인 읍면동 이하 근린구역 안에서 다양한 활동들이 이루어지는 주민자치로 이동하고 있다.

앞선 설문조사 결과를 보면, 응답자들은 생활자치를 주도하는 기관이나 단체로 주민자치회(주민자치위원회)를 가장 많이 생각하고 있다. 실질적으로도 이미 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』제27조와 제29조에 규정되어 있는 바, 읍면동 근린자치 활성화를 위한 “주민자치회”의 출범과 안정적인 정착을 위하여 다양한 준비 작업들이 단계적으로 진행되고 있다. 우선, 제1단계로 2013년 7월부터 2016년 12월까지의 일정으로 “주민자치회”의 시범사업을 추진하고 있다. 올 12월 시범사업이 완료되는 시점에 도래하면, 그 성과를 분석하여 “주민자치회”의 최종 모형을 확정하고 각 지자체 별로 자치회의 설치와 운영을 지원할 수 있는 『주민자치회의 설치와 운영에 관한 법률』을 제정하게 될 것이다. 2017년, 이상의 준비단계를 거치게 되면 비로소 공식적으로 “주민자치회”가 출범하여 다양한 활동을 주도적으로 추



진하게 된다. 따라서 주민자치회가 주민자치와 지역 공동체의 중심이자 구심점으로 자리 잡게 된다.

“주민자치회”가 순수하게 주민의 대표로 구성된 주민자치기구라고 할 수 있지만, 사실 각각 읍면동 내에서 매일매일 발생하는 주민 생활과 관련된 모든 문제들을 독자적으로 정부 도움 없이 해결할 수는 없다. 더군다나 특별법 제28조에는 ‘법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.’고 규정하고 있는 바, 주민자치회는 성공적인 정착을 위해 시·군·구 등 자치단체와의 유기적 협력관계구축이 가장 우선적으로 요구된다.

주민자치는 “주민에 의한 자치”며, “주민을 위한 자치”, 그리고 “주민의 자치”라고 할 수 있다. 따라서 주민자치는 당연히 주민이 모든 활동의 주가 되어야 하고 주민의 힘과 노력으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 근린자치의 주체인 주민 특히, ‘주민자치위원’들이 기꺼이 자신들이 속한 마을과 그 주민을 위하여 일할 수 있도록 지방정부는 제도적으로 그리고 정책적으로 적극 뒷받침해주어야 한다.

주민자치의 기능을 강화시키는 방안이라 하면 좁게는 주민자치위원회의 주민자치기능을 강화시켜주는 방안과 넓게는 주민자치를 지원하는 자치단체의 기능을 강화시켜 주는 방안으로 구분하여 모색해 볼 수 있다.

먼저 주민자치위원회의 주민자치기능을 강화시켜 주기 위해서는 첫째, 주도적 주체자로서 주민자치회의 각 위원이 가지고 있어야 할 주민자치와 관련된 기본적인 정보를 제공해 주고, 주민자치활동을 하고자 하는 의지와 충분한 동기를 길러주며, 주민자치 현장에서 앞장서서 실천해 나가는데 필요한 관련된 실천지식과 실천역량 등을 길러주어야 한다. 이를 위해서 각 지자체들은 시도 혹은 시군구 단위로 상설 운영되는 교육기관으로서 ‘주민자치아카데미’를 설치하여 주민자치위원의 자질향상과 역량강화를 위한 교육을 실시하여야 한다. 둘째, 우선 주민자치위원회를 포함한 주민자치조직이 제대로 구성되어야 한다. 이는 주민자치활동이 활발하게 이뤄지기 위해 필수적이다. 셋째, 제도적으로나 인식적으로 주민자치위원으로서의 위상을 고취시켜 주어야 한다. 적절한 동기부여를 제공하여 주민자치위원들이 주민을 위해

기꺼이 적극적으로 봉사할 수 있도록 해 주는 것이 필요하다. 넷째, 주민자치 활동의 성공적 추진을 위해서는 해당지역에서 활동하는 소규모의 여러 단체와 직간접적인 협력 네트워크를 구축하여 이를 충분히 활용할 필요가 있다. 예를 들면, 새로운 자치활동 공간을 확보하기 위해 많은 비용을 투입하기보다는 지역 시민단체나 학교, 종교시설의 공간을 공동으로 활용하여 주민자치강좌를 운영하는 것이 효율적일 것이다. 또한 새로운 프로그램을 개발하고 시행착오를 겪기보다는 각 단체들이 기존에 이미 진행하고 있던 유사 문화·교양 강좌들을 통합하여 확대·운영하는 것이 바람직할 것이다. 다시 말해서 모든 주민자치사업을 주민자치위원회가 독자적으로 수행하기에는 관련된 기본적인 경험이나 전문성, 그리고 행정 실무적 측면에서의 역량이 모두 부족 때문에 “주민자치사업추진단” 구성에 있어 지역사회 내의 직능단체나 시민단체, 혹은 학교와 종교단체 등을 참여시키고, 여기서 도출된 다양한 프로그램과 계획사업들에 대해 전문성을 가진 단체에 기술적인 조언을 지원받거나 사업 운영을 직접 위탁하는 방식으로 모색해 볼 수 있다.

다음으로 지방자치단체의 주민자치지원기능을 강화하기 위해서는 우선 다섯 가지를 고려해 볼 수 있다. 첫째, 주민자치위원회의 활동을 제도적으로 지원해 줄 수 있는 법적 체계나 근거가 마련되어야 할 것이다. 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에 그 근거를 더욱 명확히 하고, 이를 근거로 하여 주민자치 기본법으로서 『(가칭)주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률』이 조성되는 것이 시급하다. 이상의 주민자치 기본법이 추후 제정되면 기본법에 의해 위임되는 여러 일련의 사안들은 다시 지방자치단체의 조례로 규정되어야 할 것이다. 둘째, 주민자치업무만을 전담 지원할 수 있는 주민자치활동 지원전담기구 예를 들면, 주민자치지원과나 마을사업이나 주민자치사업을 지원할 수 있는 주민자치지원센터 등을 설치·운영하여야 한다. 여기서는 주민자치 도입초기의 부족한 주민자치위원의 자질과 역량을 보충해주고, 이후에는 계속적으로 새로운 주민자치위원들이 공급될 수 있도록 예비위원들을 교육시키며, 위원회 운영과정 중에는 위원들의 활동을 견제하고, 역량을 계속적으로 업그레이드 시켜주는 역량개발 프로그램을 운영 등 이들의 활동을 관리하

는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 셋째, 단지 주민자치라 하여 기초단체만의 일로 치부할 것이 아니라 충분한 권한을 주되, 주민자치사업을 뒷받침해 줄 수 있는 중앙-지방 간, 그리고 광역-기초 간 역할을 명시적으로 구분하여 역량에 따라 모든 수준의 정부들이 역할을 함께 분담해야 할 것이다. 넷째, 읍면동 공무원의 주민자치담당 전문성확보를 고려하여 다양한 직무프로그램을 운영하고 확보된 전문성을 훼손시키지 않는 수준에서 순환보직에 의한 너무 잦은 인사이동은 자제하는 것이 바람직하며, 담당 공무원의 사기 제고를 위해 전방위적인 보상방안도 고려되어야 할 것이다. 마지막으로 다섯째, 주민자치사업이 활성화 될 수 있도록 다방면의 지원이 초기 요구될 것이다. 예를 들면, 주민자치위원의 실무 역량을 지원하기 위해 주민자치사업 관련 매뉴얼을 작성하여 최소한의 가이드라인을 제공하여야 한다. 그리고 자치위원이 아니라도 주민자치위원회가 수행하는 주민자치사업에 일반 지역주민이나 지역 내 소규모 민간단체 등이 함께 관심을 갖고 협력 할 수 있도록 지자체 차원에서 이들 활동을 꾸준히 적극적으로 알리고 홈페이지나 관보 등을 통해 공개해 주어야 할 것이다.

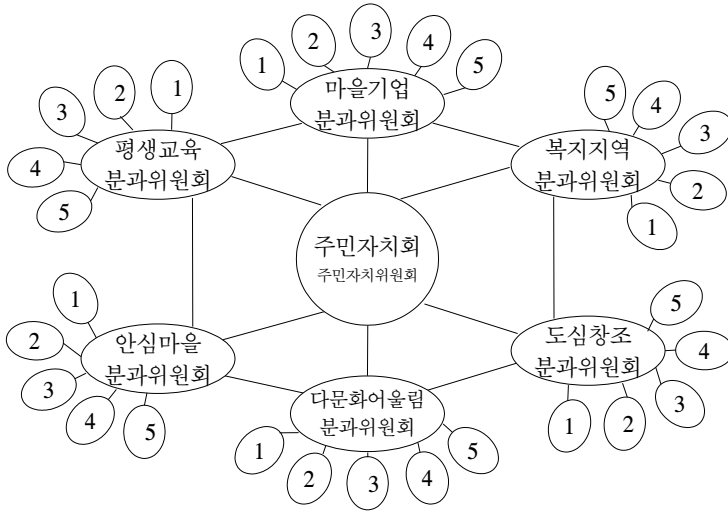
### 3. 주민자치회 중심의 생활자치 실천 협력네트워크의 구축

일반적으로 네트워크(network)란 사람이나 어떤 대상, 혹은 사업 등이 상호 연결되어 있는 관계의 망으로 정의된다. 더욱이 그물처럼 서로 엮여서 힘을 합해서 함께 일해 나가는 것에 더 큰 의미를 두는 협력네트워크 구축의 첫 번째 기본방향은 네트워크에 참여한 여러 행위 주체들(개인, 정부, 공공기관, 민간조직, 단체)간의 구조화된 상호관계를 구축하는 것이다. 둘째, 네트워크 내 주체 간에 관계를 응집할 수 있는 강력한 협력적 요인을 도출하는 것이다. 셋째, 협력네트워크를 구축하기 위해 제도적 차원에서의 시스템 구축방안이 제시되어야 한다. 학술적으로 구분하는 협력네트워크 구조의 유형은 크게 중앙중심형 네트워크, 탈 중심적 네트워크, 혼합형 네트워크 등이 있다.

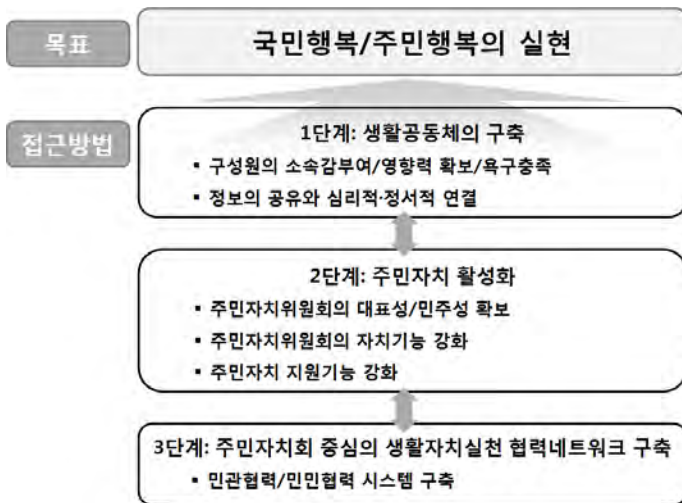
우선 주민자치를 목적으로 하는 지역공동체 협력네트워크에 참여하는 주체들은 주민자치회와 그 산하 분과위원회, 지자체(시·군·구, 읍·면·동), 아파트 입주자단체, 종교단체, 금융기관, 민간 기업, 학부모 단체, 지역상인회, 직능단체, NGO, 개별주민 등이 있다. 협력네트워크의 참여 주체들은 특정 기관을 대표하는 입장이거나 개인의 자격으로 주민자치회 각 분과단위의 협력네트워크에서 활동하게 된다. 주민자치회가 주관이 되어 주민자치 관련 협력네트워크가 작동하게 된다면, 주민자치회를 중심으로 모든 분과의 협력네트워크가 구축되어야 한다. 이를 단계별로 구분하여 보자면, 가장 먼저 1단계로 주민자치회를 구심점으로 하여 주민자치회 산하에 분과 위원회로서 협력네트워크가 구축되게 된다. 이 네트워크가 앞서 언급한 중앙중심형 네트워크가 될 것이다. 다음 2단계로는 개별 분과위원회를 중심으로 다시 지역 내의 여러 조직들이 참여하는 협력네트워크가 구축될 것이다. 그리고 이 네트워크는 바로 탈 중심적 네트워크가 될 것이다. 각각의 참여 주체들은 단지 참여에 목적을 두는 것이 아니라 자신들의 이해관계나 전문성, 그리고 관심분야 등과 관련된 네트워크를 찾아 그 참여를 선택하게 된다. 그리고 생활자치 실천 협력네트워크에 있어서는 다양한 참여 주체들 중에서 가장 중요한 역할은 단연 주민자치회위원들이 수행하게 될 것이다.

본 연구에서는 절충적인 혼합형 네트워크 모형을 채택하였으며, 이를 기본으로 하여 본 연구에서 제시하는 주민자치회 중심의 생활자치 실천을 위한 협력네트워크 모형은 다음과 같이 도식화할 수 있다.

〈그림 4-1〉 주민자치회 중심의 생활자치 실천 협력 네트워크 구조



이상에서 논의한 생활자치의 접근방법을 정리하면 다음의 그림과 같다.







# 제 5 장

## 요약 및 정책건의



제1절 연구의 요약

제2절 정책건의







## 제5장

# 요약 및 정책건의

### 제1절 연구의 요약

1995년 주민의 손으로 직접 단체장을 선출하며 출발한 민선 지방자치가 20년을 넘겼다. 사람으로 치면 20살이 되었다는 것은 성년이 되었다는 것을 의미한다. 성년이 되면, 어른으로 대접 받고 모든 행동이 성숙한 어른답게 변화될 것을 요구받는다. 성년이 된 지방자치도 미성년의 상태에서 벗어나서 성숙한 상태로의 패러다임 전환이 필요한 시점이다.

민선 지방자치 20년을 맞이하여 대통령 소속의 지방자치발전위원회가 마련한 지방자치발전종합계획에서는 성숙한 지방자치발전을 위한 4대 정책과제 중의 하나로 ‘주민중심 생활자치·근린자치의 실현’을 채택하였다.

행정자치부도 대통령 업무보고에서 2016년도에 역점을 두고 추진해야 할 핵심적인 정책으로 ‘정부3.0의 생활화’, ‘생활자치의 실현’, ‘지방재정 건전성 강화’ 등을 제시하였다.

지방자치발전을 위한 국가의 핵심적인 정책 목표 중의 하나가 “생활자치”라고 하지만, “생활자치”에 대한 학계의 연구도 아직은 미흡한 실정이므로 “생활자치”의 구체적인 개념, 범위와 내용 등에 대한 합의나 공감대가 아직은 형성되어 있지 못하다. 향후, 정부는 “생활자치”의 구현을 위한 법률이나 제도 등을 마련하여야 하기 때문에 “생활자치”의 구체적인 개념, 범위와 내용 등에 대하여 모두가 공감할 수 있는 명확한 규정이 필요하다.

본 연구는 주민생활 중심으로 하는 국가의 지방자치 정책비전 중의 하나인 “생활자치” 실현을 위한 기준점을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로는 정부의 정책 등에서 나타난 생활 자치의 명확한 개념을 제시하고, 이러한 생활자치를 지

방자치의 현장에서 효율적으로 실천하기 위한 방향을 제시하는 것이 본 연구의 주된 목적이다.

본 연구의 설문조사 및 심층면접 대상은 공무원, 전문가, 주민 등이고, 조사 대상 지역은 전국이다.

본 연구는 문헌연구, 심층면담조사, 설문조사 등을 연구방법으로 하였다. 첫째, 국내외의 생활자치와 관련된 국내외의 문헌연구를 통하여 생활자치 관련된 논리와 핵심키워드를 발굴하였다. 둘째, 교수와 학자 등 지방자치 전문가를 대상으로 하여 심층면담조사를 실시하였다. 셋째, 설문조사는 일반 공무원, 지역주민(주민자치위원회), 전문가(지방자치학회 회원인 교수나 연구원 중심) 등을 대상으로 실시하였다.

제2장에서는 생활자치의 개념 도출을 위하여 생활자치와 관련된 이론과 정책을 분석하였다.

우선, 생활자치와 관련된 이론을 선정하기 위하여 생활자치의 사전적인 정의를 검색하였다. 생활자치에 대한 사전적인 정의를 바탕으로 도출된 생활자치의 핵심 키워드는 행복, 중앙과 지방의 관계, 지방자치, 단체자치, 주민자치, 공동체, 민관협력, 거버넌스, 주민참여, 시민참여 등이었다. 이들 핵심 키워드를 바탕으로 해서 생활자치와 관련된 이론으로 지방자치이론(주민자치와 근린자치), 공동체이론, 주민참여(시민참여)이론, 협력적 거버넌스이론 등을 선택하여 분석하고, 핵심적인 키워드를 도출하였다.

둘째, 생활자치와 관련된 제도로 노무현 정부의 주민생활지원서비스정책, 이명박 정부의 희망복지전달체계구축정책, 박근혜 정부의 정부 3.0의 생활화 정책과 생활자치의 구현정책 등을 분석하고 핵심적인 키워드를 도출하였다.

제3장에서는 제2장에서 도출된 핵심 키워드를 중심으로 해서 생활자치의 개념과 범위를 규정하기 위한 조사분석을 실시하였다.

1단계 : 생활자치에 관한 사전적인 해석, 생활자치와 관련된 이론(지방자치, 주민자치, 근린자치, 공동체, 주민참여, 협력적 거버넌스 등)으로부터 추출한 키워드와 정부의 생활자치 관련 주요 정책(주민생활지원서비스, 희망마을만들기, 희망복지지원서비스, 정부3.0의 생활화, 생활자치 구현 등)으로부터 추출한 키워드, 그리고 전문가(4명) FGI를 통하여 추출한 키워드 등을 종합해 보면, 다음의 표와 같다.

〈표 5-1〉 생활자치 관련 중요 키워드의 정리

구분	중요 키워드
이념 (목표)	행복, 삶의 질, 지방자치, 주민자치, 지방행정, 민주정치, 직접민주주의, 속의민주주의, 지역민주주의, 참여민주주의, 근린자치
주체	정부, 시도, 시군구, 단체장, 지방의회, 읍면동, 지역정당, 공동체, 주민, 주민자치위원회, 민관협업체, 직능단체
내용 (활동)	봉사활동, 직업활동, 문화여가활동, 시민운동, 지역사회활동, 교류, 소통, 갈등예방, 순응확보
대상 (사업)	복지, 보건의료, 여성어린이, 문화, 경제, 환경, 평생교육, 고용, 주거복지, 청소년, 안전, 여가, 교통
방법	민관협력, 거버넌스, 커뮤니케이션, 주민참여, 숙의적포럼, 파트너십, 네트워크, 공론화, 주민총회, 주민투표, 주민제안, 정부간협업
지원 정책	주민생활지원서비스, 희망복지지원단, 마을만들기, 읍면동복지허브화, 주민자치회의 설치운영, 공동체 활성화, 문화여가시설 확충, 지역경제살리기, 자연생태환경보호, 안전마을만들기, 마을기업, 협동조합
범위 (구역)	시도, 시군구, 읍면동, 통리, 학교구역

이들 키워드는 설문조사의 문항 적성, 생활자치의 개념 형성, 생활자치의 실천을 위한 접근방법의 모색 등에 활용하였다.

2단계 : 생활자치 관련 설문조사를 실시하였다. 본 연구의 설문조사방법은 현장에서 설문지를 배포하고 수거하는 방법과 이메일을 통하여 설문지를 배포하고 수거하는 방법을 선택하였다. 주민(주민자치위원)과 공무원은 지역별 주민자치 세미나 혹은 토론회의 참석자들을 대상으로 설문지의 취지를 설명한 후 현장에서 설문지를 배포하고 바로 현장에서 설문지를 수거하였다. 전문가의 경우에는 이메일 주소의 입

수가 가능한 한국지방자치학회 회원 중에서 50명을 무작위로 추출하여 이메일을 통하여 응답지를 회수하는 방법을 선택하였다. 본 연구의 설문조사를 분석한 내용을 종합하면, 다음의 <표 5-2>과 같다. 아래의 표는 앞의 문헌조사, 정책조사 등의 결과를 고려하여 전문가 워크숍을 거쳐서 확정된 것이다.

〈표 5-2〉 설문조사 분석 결과의 종합

변수	지표	설문문항	분석결과의 종합
기본 요소	의미	생활자치하면 떠오르는 것	주민자치, 지역(마을공동체), 참여민주주의 자원봉사, 민관협력
		생활자치가 의미하는 것	-지역사회 발전을 위한 행정참여 등 민관협력 활동 -지역사회 사람들과 연합해 지역문제를 해결하는 시민단체 활동 -이웃과 지역사회를 위한 봉사활동 -사람이 살기 위해서 행하는 필수적인 의식주와 관련된 생계활동
	내용	생활자치가 필요한 분야	복지, 문화, 환경, 치안안전, 여성어린이, 보건의료
		생활자치의 전통	두레, 새마을운동, 품앗이, 향약
실천 요소	주체	생활자치의 주도 단체(기관)	주민자치(위원)회, 마을공동체, 민관협업체, 시군구
		생활자치에 대한 지원방식	-중앙의 기초자치단체(시군구)를 통한 행재정지원 및 사업실시 -지자체를 거치지 않은 현정주민(조직)의 직접 행재정지원 및 사업실시
	대상	생활자치 정책	공동체 활성화, 주민자치회의 설치운영, 읍면동복지허브화, 마을만들기, 지역경제살리기, 생애주기별 맞춤형 복지서비스
		생활자치의 범위	-활동범위 : 정부와 무관한 주민들의 자발적인 조직화와 지역사회 활동/주민대표조직의읍면동또는시군구행정과정에의참여와협력 -활동구역범위 : 읍면동 단위, 이통(마을)단위

이상을 바탕으로 하여 생활자치의 개념을 종합적으로 정리해 보면, “생활자치”란 주민의 ‘행복’ 추구하고 ‘삶의 질’ 향상을 위하여 읍면동 단위를 기반으로 하여 주민의 대표들로 구성된 지역공동체(주민자치위원회)가 주체가 되어 복지, 보건, 안전, 환경, 문화, 평생교육, 고용, 주거, 교통 등 주민 생활의 전반에 걸친 갈등이나 문제점들을 정부와 지방자치단체의 지원을 받아서 지역공동체활동에 참여하는 단체내의 구성원들 간 혹은 단체들 간의 교류와 소통을 통하여 해결해 나가는 주민의 자치활

동이라고 정의할 수 있다.

제4장에서는 생활자치의 실현을 위한 접근방법을 제시하였다.

생활자치의 실현을 위해서는 기본적으로 접근성, 참여성, 효율성, 공공성, 민주성 등과 같은 이념과 원칙이 전제되어야 한다.

이들 원칙을 기본으로 하여 생활자치를 성공적으로 이끌기 위해서는 주민자치의 활성화가 필요하고, 주민자치의 활성화를 위해서는 행정자치부가 현재 시범실시 중인 주민자치회를 중심으로 하는 생활자치 실천을 위한 협력네트워크의 구축이 필요하다.

## 제2절 정책건의

생활자치를 성공적으로 이끌기 위해서는 주민자치의 활성화가 필요하고, 주민자치의 활성화를 위해서는 행정자치부가 현재 시범 실시 중인 주민자치회를 중심으로 하는 생활자치 실천을 위한 협력네트워크의 구축이 필요하다.

### 1. 주민자치의 활성화

생활자치는 주민 중심의 지역공동체가 주체가 되어 행정과 협력하여 주민생활과 관련된 문제를 지역 내 단체들 간 혹은 개별 단체내의 구성원들 간의 교류와 소통을 통하여 해결해 나가는 주민의 자치활동이다. 설문조사결과에서도 생활자치하면 가장 먼저 떠오르는 것이 주민자치라고 응답하였다. 따라서 생활자치를 효율적으로 실천하기 위해서는 주민자치가 활성화되어야 한다.

설문조사결과에서 생활자치를 주도하는 기관이나 단체로 주민자치회(주민자치위원회)를 가장 많이 들고 있다. 따라서 지역공동체와 주민자치의 중심에는 주민자치회가 자리 잡고 있다.

주민자치의 활성화를 위해서는 주민자치 기능의 강화가 필요하다. 주민자치의 기능 강화는 다시 주민자치위원회의 주민자치기능을 강화시켜주는 것과 주민자치를 지원하는 지방자치단체의 기능을 강화시켜 주는 것으로 구분하여 그 방안을 검토해 보았다.

주민자치위원회의 주민자치기능을 강화시켜 주기 위해서 첫째, 주도적 주체자로서 주민자치위원이 갖춰야 할 실천역량 등을 길러주어야 한다. 둘째, 주민자치위원회를 포함한 주민자치조직이 제대로 구성되어야 한다. 셋째, 주민자치위원의 위상을 다방면으로 높여 주어야 한다. 넷째, 주민자치사업의 성공적인 추진을 위해서는 지역 내 소규모의 여러 단체와 직간접적인 협력 네트워크를 구축하여 이를 충분히 활용할 필요가 있다.

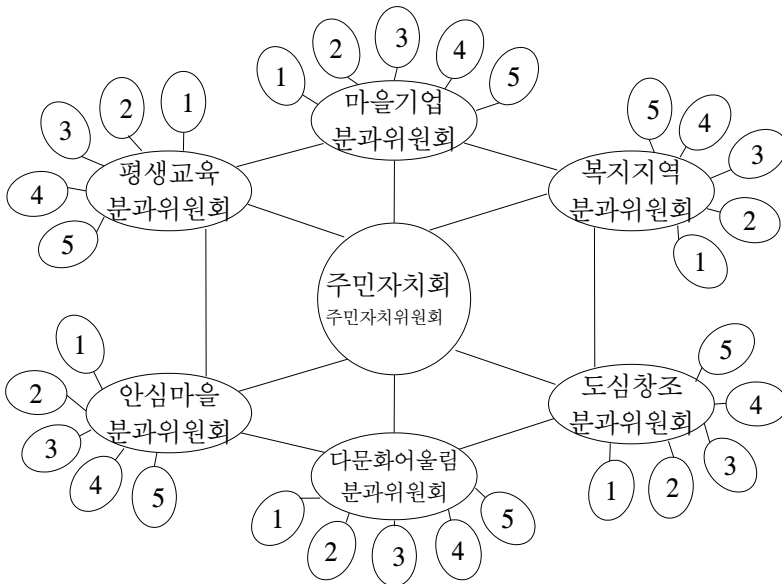
지방자치단체의 주민자치지원기능을 강화하기 위하여 첫째, 주민자치위원회의 활

등을 제도적으로 지원해 줄 수 있는 법적 체계나 근거가 마련되어야 한다. 둘째, 주민자치업무만을 전담 지원할 수 있는 주민자치활동 지원전담기구 등을 설치·운영하여야 한다. 셋째, 지자체에 충분한 권한을 주되, 주민자치사업을 뒷받침해 줄 수 있는 중앙-지방 간, 그리고 광역-기초 간 역할을 명시적으로 구분하여 함께 분담해야 한다. 넷째, 주민자치담당 전문성확보를 고려하여 공무원을 배치·이동시키며, 사기 제고를 위한 보상방안도 고려되어야 할 것이다. 다섯째, 주민자치사업의 활성화를 지원하기 위한 지자체 차원의 다양한 공적 활동이 필요하다.

## 2. 주민자치회 중심의 생활자치 실천 협력네트워크의 구축

본 연구에서 제시하는 주민자치회 중심의 생활자치 실천을 위한 협력네트워크의 모형은 다음의 그림과 같다.

〈그림 5-1〉 주민자치회 중심의 생활자치 실천 협력 네트워크 구조



주민자치와 관련된 지역공동체 협력 네트워크의 참여자는 주민자치회와 그 산하 분과위원회, 지자체 조직(시군구, 읍면동), 민간기업, 종교단체, 금융기관, 아파트입주자단체, 학부모단체, 지역상인회, 직능단체, NGO, 개인으로서의 주민 등이 있다. 이들은 자신이 소속된 어떤 단체를 대표하거나 개인자격으로 주민자치회의 각 분과단위의 협력네트워크에 참여하게 된다. 주민자치회가 주민자치 관련 협력 네트워크의 주관 단체가 되면, 주민자치회를 중심으로 협력 네트워크를 구축해야 한다. 먼저 주민자치회를 정점으로 주민자치회 산하의 분과위원회로 협력 네트워크를 구축하게 된다. 이 네트워크는 중앙중심형 네트워크가 될 것이다. 그 다음에는 각 분과위원회를 중심으로 지역사회 내 여러 단체들이 참여하는 협력 네트워크를 구축하게 된다.



## 【참고문헌】

### □ 국내문헌

- 경기도. (2002). 「주민자치센터 운영 모델 개발연구」.
- 경상북도연구단. (1998). 「읍면동사무소의 주민자치센터 활성화방안에 관한 연구」.
- 곽현근. (2007). “지역사회 주민조직으로서의 주민자치센터 참여의 영향요인과 사회심리적 효과”. 「한국지역개발학회지」, 19(1): 145-170.
- 곽현근. (2012a). 동네자치를 위한 동네거버넌스 형성의 방향과 과제 -영국 동네거버넌스 제도 실험의 교훈-. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1-24.
- 곽현근. (2012b). 읍면동 근린자치의 방향과 과제. 지방행정체제개편 학술세미나 논문집: 89-130.
- 권오혁. (1993). 지방행정인의 의식조사 연구: 지방공무원과 지방의원의 지방자치 인식. 서울: 한국지방행정연구원.
- 권혁빈. (2013a). 행정에 관한 국민 인식 조사. 서울: 한국행정연구원.
- 기영화·김승현·김남숙. (2013). 성미산 지역공동체 커뮤니티웰빙의 패러다임 모형분석: Strauss 와 Corbin의 근거이론. 한국행정학보. 47(1): 295-320.
- 김경준. (1998). 「지역사회 주민의 공동체 의식에 관한 연구」. 서울대학교 교육학과 박사학위 논문.
- 김광웅. (2000). “협력체제(Partnership)와 효과적 국정 운영”, 박재창편, 『정부와 NGO』, 서울 : 법문사.
- 김광휘. (2014). 시민사회단체와 정부의 협력적 거버넌스의 생산성에 관한 연구. 한국정책학회 춘계학술발표논문집: 811-840.
- 김남선. (1994). “지역사회운동을 통한 공동체형성 모델”. 「자치행정」, 17-26.
- 김문호. (2015). 「주민자치위원회 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구 : 주민자치위원회 활동에 대한 인식을 중심으로」. 카톨릭대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 김병국 외. (2013). 생활자치합시다: 생활자치의 이론과 실제. 서울: 대영문화사.
- 김순은. (2005). 우리나라 도시거버넌스의 실태와 함의: 부산광역시를 중심으로. 지방정부연구.

9(2): 31-60.

김안제. (1988). 「지역개발과 지방자치행정」. 서울 : 대명출판사.

김영인. (2005). 주민자치의식의 변화와 전망. 지방행정. 8월호: 34-42.

김익식. (2003). “지방자치행정에의 시민참여에 관한 연구: 참여제도와 의식에 관한 경험적 분석을 중심으로”. 「지방행정연구」, 17(1): 45-72.

김은주·배수호·문상호. (2012). 지역의 협력적 거버넌스에 관한 연구: 시화지구(시흥시, 안산시, 화성시) 법제화 사례를 중심으로. 한국정책학회 춘계학술발표논문집: 241-266.

김중성·신원득. (2004). “주민자치센터의 운영체제에 관한 연구”. 「행정논총」, 42(2): 195-222.

김중욱. (2012). 로컬 거버넌스에서의 시민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감: 일본의 사례를 중심으로. 한국행정학보. 46(2): 137-160.

김진열·정문기. (2012). 상향적 시민참여 거버넌스 활성화 방안 연구: EPG분석을 통한 “시흥의 제21의 시민햇빛발전소” 사례를 중심으로. 한국정책학회 하계학술발표논문집: 215-236.

김필두 외. (1999). 「읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.

김필두. (2005). 지역공동체 형성을 위한 주민자치센터의 활성화방안. 한국자치발전연구원 세미나 발제문: 65-80.

김필두·류영아. (2008). 읍면동 중심의 주민자치 강화방안. 서울: 한국지방행정연구원.

김필두·김병국. (2011). 주민자치회의 설치와 운영에 관한 연구. 한국정책학회 학술대회발표논문집: 557-576.

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. (2013c). 주민자치 기반조성을 위한 주민(주민자치위원)의 역량강화. 충남발전연구원 지방분권분야 전략과제 제2차 워크숍: 113-117.

김필두·류영아. (2014). 지방자치에 대한 인식 분석. 서울: 한국지방행정연구원.

김필두. (2015a). 읍면동 복지기능 강화 시범사업 평가 및 전달체계 개편모형 개발. 한국지방행정연구원

- 김필두. (2015b). 마을만들기란 무엇인가. 지방자치실천포럼, vol 77: 28-33.
- 김필두. (2016). 생활자치란 무엇인가?. 「지방자치 이슈와 포럼」, vol 1: 29-33
- 김향자 (2004). 공공성의 개념과 의료의 공공성, Topic Review pp.1-2
- 김현조. (2009). 지방자치론. 대영문화사.
- 김혜정. (2011). 시민참여의 표준사회경제이론 수정모형의 수립 및 분석. 한국정책학회보. 18(3): 283-310.
- 김혜정. (2012). 지역사회 시민의 참여활동과 영향요인. 한국행정학보. 46(2): 213-240.
- 김혜정·이승중. (2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 한국행정학보. 49(4): 101-126.
- 김홍수. (2013). 주민자치센터의 경험과 주민자치회 활성화 방안. 지방행정. 62: 24-27.
- 김홍우. (2003). 삶의 정치, 소통의 정치, 대화출판사
- 김희연·한인숙. (2002). “네트워크이론에서 본 지역사회복지”. 「한국지방자치학회보」 14(1), 99-122.
- 남궁용근. (1974). “소도시의 생활환경개선과 개선방향”. 「도시문제」. 한국도시연구소.
- 노원구 행정관리국(2008). 「주민자치센터 마을의제 만들기 추진 계획」.
- 라미경. (2009). “거버넌스 연구의 현재적 쟁점”, 『한국거버넌스학회보』.
- 류영아. (2013). 시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할. 서울: 한국지방행정연구원.
- 명재진. (2007). “지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고 방안 연구”. 「한국부패학회보」, 12(3): 1-20.
- 박기관조석주. (2006). 민선자치시대 주민정책참여의 성과평가와 과제 : 민선 10년의 성과를 중심으로. 「지방정부연구」, 9(4): 111~130.
- 박동서. (1975). “지역개발에 있어 주민참여의 의의”. 「지방행정」, 30-35.
- 박미옥. (2013). 박근혜 정부의 주요 국가 정책 기초 ; 녹색혁명과 코그린 거버넌스. 한국행정학회 춘계학술발표논문집: 1820-1842.
- 박은희·박민규. (2007). 효율적인 예산편성을 위한 시민의견 수렴방안. 대구경북연구원.
- 박인수. (2006). “주민자치 확대 법제와 문제점”. 「공법학연구」, 8(1): 3-27.
- 박혜자. (2002). “자치시대 바람직한 주민상”. 「지방행정」, 46-56.
- 박희숙(2009), 일본 생활정치의 과제와 전망, 시민사회와 NGO
- \_\_\_\_\_. (2010). 지방자치: 정치와 행정 그리고 거버넌스 -2010년 민선5기 지방자치현상을 중심으로. 한국행정포럼. 132: 26-35.

- 백완기 (2007). 한국행정과 공공성, 한국사회와 행정연구 18(2) pp.1-22
- 법제처 (2012). 정부입법절차의 민주성 및 효율성 제고방안 연구
- 보건복지부. (2009). 지역사회복지협의체 운영지침. 서울: 보건복지부.
- 서순복. (2002). “지방자치시대 주민참여의 실태 평가와 대안 모색”. 「한국사회와 행정연구」, 13(1): 231-253.
- 서순탁·민보경. (2005). 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구. 지역사회발전연구. 30(2): 25-44.
- 서울특별시. (2008). 「2008 주민자치센터 운영 평가보고서」. 서울: 서울특별시.
- 서재호. (2013). 주민자치 활동 참여와 공동체 의식: 부산광역시 4개 동 주민자치센터 주민의 인식조사를 토대로. 한국사회와 행정연구. 24(2): 437-459.
- 서창훈. (2009). 서구의 생활정치사상과 독일의 현실, 시민사회와 NGO
- 서태성. (2002). “지역발전과 주민참여형 거버넌스 체제 구축방안”. 「국토」, 20-27.
- 심익섭. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 지방행정연구. 26(4): 57-84.
- 장경미. (2002). 생활정치와 패미니즘-생활자치운동 사례분석 중심으로, 동향과 전망.
- 안성수·하종근. (2006). “주민자치센터 운영실태분석과 바람직한 운영방안: 창원시 사례를 중심으로”. 「도시행정학보」, 19(1): 3-30.
- 안성호·이정주. (2004). 로컬 거버넌스와 지역경쟁력. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집. 1-16.
- 양석진. (2005). “지방자치에 있어서 주민참여와 국민주권을 실현”. 「법학연구」, 18: 149-171.
- 양하이데·유민봉. (2012). 조직에서 구성원이 경험하는 ‘우리성’에 대한 질적 연구: 근거이론 (Grounded Theory)의 적용. 한국행정학보. 46(4): 325-355.
- 유순현. (2013). 읍, 면, 동 주민자치회 시범 실시 방안. 지방행정. 62: 20-23.
- 유재원. (2003). 시민참여의 확대방안. 한국정책과학학회보. 7(2): 105-126.
- 유종원. (1998). “공동체 주의의 공동체 개념과 의미에 대한 비판적 고찰”. 「현대사회과학연구」, 9: 353-377.
- 윤건수. (2013). 경험의 의미와 질적 연구의 연구 과정 : 근거이론에 대한 사례를 중심으로. 한국정책과학학회보. 17(2): 163-200.
- 윤수진 외. (2012). 정부연구개발 투자방향성 도출과정에서 시민참여의 한계와 가능성. 한국정책

- 학회 동계학술발표논문집: 303-322.
- 윤주명 (2000). 행정의 대응성과 시민참여, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집 pp.69-97
- 이규환. (1990). “지역개발과 주민참여”. 「지방자치 연구」, 2(1): 31-53.
- 이규환. (2006). 「한국지방행정학: 이론과 실제」. 서울: 법문사.
- 이규환. (2011). 한국지방행정학. 서울: 법문사.
- 이동규·하민지. (2013). 참여예산제도의 거버넌스적 접근: 대전광역시 대덕구 시민참여예산제도 사례를 중심으로. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1,466-1,491.
- 이명석. (2002). “거버넌스의 개념화”, 『한국행정학보』제36권 제4호, 서울 : 한국행정학회.
- 이상묵. (2009). 협력적 지방정부 운영: 지방자치의 발전과 지역 거버넌스의 역할. 한국정부학회 하계학술대회.
- 이선미. (2005). “지역공동체 활성화를 위한 주민자치센터?”. 「시민사회와 NGO」, 3(1): 173-205.
- 이순만. (2000). “주민자치센터 활성화방안에 관한 연구”. 「중구논단」, 5.
- 이승중·김혜정. (2011). 시민참여론. 서울: 박영사.
- 이영우. (2015). 자치경찰의 채용기준에 대한 개선안 연구. 치안정책연구 29(2): 139-165.
- 이영철. (2014). 근거이론의 근거에 대한 음미 : 방법론과 방법. 한국정책과학학회보. 18(1): 187-214.
- 이인원. (2012). 협력거버넌스 형성의 미시적 이해: 정식모형(formal model)의 관점에서 바라본 지역 협력 거버넌스의 성립조건. 한국정책학회보. 21(4): 53-85.
- 이자성. (2012). 읍면동 주민자치회의의 주요 쟁점 및 향후 과제. 경남발전연구원 경남정책 Brief: 1-12.
- 이종원. (2005). “방법론적으로 재해석한 거버넌스의 이해”, 『한국행정학보』제39권 제1호, 서울 : 한국행정학회
- 이혜영. (2007). “지방자치단체 주민참여제도의 실태 평가와 발전방안의 모색”. 「인문사회과학논문집」, 37: 87-107.
- 임승빈·이승중. (2005). 지방정부 역량과 자치구의 사회적 자본과의 관계: 서울시 12개 자치구간 비교분석을 중심으로. 지방행정연구. 19(3): 3-26.
- 장우영. (2011). 지방자치와 시민참여. OUGHTOPIA, 26(1): 87-112.

- 장준호·이인혁. (2001). “주민자치활동과 커뮤니티 의식 수준 간의 관련성 연구”. 『한국도시지리학회지』, 4(2): 15-26.
- 전대욱·박승규·최인수. (2012). 지역공동체 주도의 발전전략 연구. 서울: 한국지방행정연구원.
- 정명은. (2012). 지방정부의 시민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인. 한국행정학보. 46(2): 85-114.
- 정명은·장용석. (2013). 시민참여 제도화 논리에 대한 탐색. 한국정책학회보. 22(1): 109-136.
- 정성훈. (2014). 영국의 근린생활권 계획과 공동체 파트너십의 특성, 한국경제지리학회지.
- 정윤수. (2000). “지방자치와 주민참여”. 『동서연구』, 12(1): 115-131.
- 정하용. (2007). “지방자치시대의 지역사회개발과 주민참여 활성화 방안”. 『한국지역개발학회지』, 19(3): 1-30.
- 조대엽. (2012). 생활정치 패러다임과 공공성의 재구성, 현상과 인식
- 주재복 외. (2011). 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계방안. 서울: 한국지방행정연구원
- 주재복. (2013). 정부3.0 시대의 중앙-지방간 소통 및 협력 강화방안. 한국지방행정연구 지방자치포커스. 64: 4-19.
- 지방자치발전위원회(2015), 지방자치발전종합계획
- 최근열 외. (2002). “주민자치센터의 활성화방안: 대구광역시 복구를 중심으로”. 『행정논총』, 40(2): 135-165.
- 최근열·장영두. (2002). “주민자치를 위한 지역공동체로서 아파트공동체형성의 가능성과 강화방안”. 『한국지방자치학회보』, 14(2): 159-180.
- 최낙범. (2011). 일본의 지방자치와 지방의회 개혁. 한국행정학회 춘계학술발표논문집: 1-14.
- 최병대. (2003). 함께 다스림(governance)의 재조명: Local governance의 의미와 서울시 시정참여사업을 중심으로. 한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집.
- 최영훈. (2013). 외국의 주민자치회 운영사례와 시사점. 한양대학교 지방자치연구소 자치행정연구 5(1): 73-87.
- 최종혁. (2011). 질적연구방법론. 서울: 신정.
- 최진학·김성현·홍준현. (2006). “로컬거버넌스 시스템으로 본 주민자치센터의 문제점과 그 원인: 군포시 사례를 중심으로”. 『한국공공관리학보』, 20(1): 1-29.
- 최태현. (2014). 참여가치인식과 정책이해도를 통한 시민참여 유형화 연구. 한국정책학회보.

23(1): 231-256.

- 하미승·강황선. (2002). “정부의 정책파트너로서의 지역사회 구축에 관한 연구: 주민자치센터를 통한 지역사회 구축 방안”. 『한국정책학회보』, 11(4): 47-74.
- 하승우. (2011). 생활정치와 로컬 거버넌스의 민주적 재구성, 경제와 사회
- 한상연 외. (2013). 사례분석을 통한 협력적 도시거버넌스모형 개발에 관한 연구: 한국과 미국의 사례 비교. 한국정책학회 동계학술발표논문집: 355-376.
- 한국지방자치학회. (2010). 한일 지방자치 비교. 서울: 대영문화사.
- \_\_\_\_\_. (2011). 지방자치와 지역발전. 2011년 동계학술대회 발표자료집.
- 한국지방정부학회. (2013). 울산 북구 주민참여정책 추진성과 분석 및 제도화 방안. 울산광역시 북구 학술연구용역보고서.
- 행정안전부. (2008). 「사회환경변화와 서비스 전달체계」. 서울: 행정자치부.
- 행정자치부. (2007). 「주민생활지원서비스 전달체계 혁신」. 서울: 행정자치부.
- 행정자치부. (2016). 2016년 행정자치부 주요업무계획(대통령 업무보고)
- 홍윤숙·전진석. (2014). 주민자치센터의 활성화 방안에 관한 연구: 서울특별시 양천구를 중심으로. 정부와 정책 7(1): 5-38.
- 홍준현. (2013). 새 정부의 정책선택 ; 새 정부의 지방분권정책 방향. The KAPS. 32: 16-19.

## 국외문헌

- 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 Littleton, Karen, Learning to Collaborate. Nova. USA.
- Davies and Herbert.(1993). Communities within cities: an urban social geography. Front Cover. Belhaven Press
- Erickson & Nosanchuk(1990). How an apolitical association politicizes. Canadian Review of

Sociology/Revue canadienne de sociologie Volume 27, Issue 2 May 1990 Pages 206

-219

- Greenberg, E. S.(1983). The American Political System. Boston: Little Brown&Co.
- Hallman, Howard W.(1987). Neighborhoods. London: Sage.
- Huntington, Samuel P. & J. M. Nelson. (1976). Political Participation in Developing Countries. Boston: Harvard University Press.
- Osborne and Gaebler.(1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. Psychological review,50(4), 370
- McMillan & Chavis(1986). Psychological Sense of Community, I: Theory and Concepts. Journal of Community Psychology. Volume 14, Issue 1 January 1986 Pages 6-23
- Pierre, Jon. (2000). Introduction: Understanding Governance. In Jon Pierre(ed). Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy: Oxford Press.
- Stoker, G. (1997). Local Government in Britain After Thatcher. in Jan Erik Lane(ed.). Public Sector Reform. London: Sage.
- Stoker, G. (2000). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. In Jon Pierre(ed). Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy: Oxford Press.
- Verba, Sidney. (1967). "Democratic Participation" The Annals of the American Academy of Political and Social Science. September

## 기타

구글 <https://google.co.kr>

네이버 국어사전. <https://search.naver.com>

네이버 지식백과 [terms.naver.com](https://terms.naver.com)

다음 어학사전 <http://dic.daum.net/word>

두산백과사전 [www.doopedia.co.kr](http://www.doopedia.co.kr)



보건복지부 <http://www.mohw.go.kr/>

위키백과. <https://ko.wikipedia.org>

지방자치법. <http://www.eugene-or.gov/portal/server.pt>

행정자치부 정부 3.0 홈페이지 [www.gov30.go.kr](http://www.gov30.go.kr)

행정자치부 보도자료(2015. 2. 5)

BigKinds <http://www.kinds.or.kr/search/totalSearchMain.do>

## [부 록] 설문조사표

### 생활자치 관련 연구를 위한 설문조사

안녕하세요?

- 2014년 12월 대통령소속 지방자치발전위원회는 민선 지방자치 20주년을 맞이하여 성숙한 지방자치발전을 위한 4대 정책과제 중의 하나로 ‘주민중심 생활자치·근린자치의 실현’을 채택하였습니다.
  - 이를 위하여 자치경찰제도 도입, 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력, 읍·면·동 주민자치회 도입, 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선, 주민직접참여제도 강화, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합 등을 제시하였습니다.
- 행정자치부는 2016년 정부가 역점을 두고 추진해야 할 정책으로 ‘정부3.0의 생활화’, ‘생활자치의 실현’, ‘지방재정 건전성 강화’ 등을 꼽았습니다.
  - 지방자치의 새로운 비전인 생활자치를 구체적으로 실현하기 위하여 불필요한 지방규제 혁파, 공무원의 행태변화와 역량강화 등을 추진하겠다고 하였습니다.
- 정부가 지방자치의 핵심으로 추진하고 있는 “생활자치정책”이 성공을 거두기 위해서는 우선 생활자치의 개념과 목표, 주제, 내용과 범위 등에 관한 공감대가 형성되어야 합니다. 이를 위하여 주민, 공무원, 전문가들은 각각 생활자치에 대하여 어떻게 생각하고 계신지에 대한 의견을 조사하고자 합니다.

선생님께서 응답하신 내용은 무기명으로 통계처리될 것이며, 본 조사 이외의 다른 목적으로는 절대 사용되지 않을 것입니다. 약간의 시간만 할애하여 주신다면 행정자치부의 바람직한 생활자치 정책수립을 위한 방향을 설정하는데 귀중한 자료가 될 것입니다.

평소 생각하시는 대로 편안하게 답변하여 주시면 감사하겠습니다.

2016년 7월

한국지방행정연구원 원장 하 혜 수

연구책임자 : 한국지방행정연구원 김필두 연구위원(010-4619-8315)

※ 질문에 대해 해당하는 항목에 표시(V)해 주세요.

1. ‘생활자치’ 하면 가장 먼저 떠오르는 것은?

- ① 주민자치    ② 지역(마을)공동체    ③ 자원봉사활동    ④ 참여민주주의  
 ⑤ 민관협력    ⑥ 직접민주주의    ⑦ 지방행정    ⑧ 기타(            )

2. 생활자치는 무엇을 의미한다고 생각하십니까?

- ① 사람이 살기 위해서 행하는 필수적인 의식주와 관련된 생계활동
- ② 직장생활과 장사 등 먹고살기 위한 직업활동
- ③ 개인의 성장을 위한 취미·여가·문화 활동
- ④ 이웃과 지역사회를 위한 봉사활동
- ⑤ 이웃과의 지역사회에서 인정받기 위한 사회활동
- ⑥ 지역사회 발전을 위한 행정참여 등 민관협력 활동
- ⑦ 지역사회 사람들과 연합해 지역문제를 해결하는 시민단체 활동
- ⑧ 기타( )

3 생활자치가 가장 필요한 분야는? (2개만 체크해 주세요)

- ① 복지    ② 보건·의료    ③ 여성·어린이    ④ 환경    ⑤ 교육
- ⑥ 교통    ⑦ 주택    ⑧ 치안·안전    ⑨ 일자리    ⑩ 문화
- ⑪ 노인    ⑫ 기타( )

4. ‘생활자치’에 가장 가깝다고 생각하는 우리나라 전통문화와 운동은?

- ① 향약    ② 두레    ③ 새마을운동    ④ 계    ⑤ 품앗이
- ⑥ 전통축제    ⑦ 관혼상제    ⑧ 기타( )

5. 생활자치는 어느 단체 혹은 기관이 주도해야 한다고 생각하십니까?

- ① 이통장협의회    ② 직능단체협의회    ③ 시군구    ④ 주민자치(위원회)
- ⑤ 마을공동체    ⑥ 민관협력체    ⑦ 시도    ⑧ 중앙정부
- ⑨ 읍면동    ⑩ 기타( )

6. 생활자치를 지원하기 위한 방식으로 바람직한 것은?

- ① 중앙의 기초자치단체(시군구)를 통한 행정재지원 및 사업실시
- ② 중앙의 광역자치단체(광역시도)를 통한 행정재지원 및 사업실시
- ③ 지자체를 거치지 않은 현장주민(조직)의 직접 행정재지원 및 사업실시
- ④ 기타( )

7. 생활자치 정책이라고 생각하시는 것은? (2개만 체크해 주세요)

- ① 생애주기별 맞춤형 복지서비스    ② 평생교육    ③ 마을만들기  
 ④ 읍면동 복지허브화    ⑤ 주민자치회 설치·운영    ⑥ 공동체 활성화  
 ⑦ 문화여가시설 확충    ⑧ 지역경제 살리기    ⑨ 자연생태환경보호  
 ⑩ 안전마을 만들기    ⑪ 마을기업    ⑫ 협동조합    ⑬ 기타(          )

8. 생활자치의 범위라고 생각하는 것은?

- ① 정부와 무관한 주민들의 자발적인 조직화와 지역사회 활동  
 ② ① + 주민대표조직의 읍면동 또는 시군구 행정과정예의 참여와 협력  
 ③ ① + ② + 선거를 통한 기초자치단체장과 기초의원의 선출  
 ④ 기타(    )

9. '생활자치'를 하기에 가장 좋은 범위는?

- ① 아·통(마을) 단위    ② 읍·면·동 단위    ③ 초등학교 단위  
 ④ 시·군·구 단위    ⑤ 광역시·도 단위    ⑥ 기타(                  )

※ 아래 해당하는 곳에 체크해주세요 ^^

성별	① 남                                      ② 여
거주지	① 읍) ② 면 ③ 동
거주기간	① 2년 미만 ② 2~5년 미만 ③ 5~10년 미만 ④ 10~15년 미만 ⑤ 15~20년 미만 ⑥ 20년 이상
거주유형	① 단독주택 ② 아파트 ③ 연립·다세대주택 ④ 기타(                  )
학력	① 고졸 이하 ② 전문대졸 ③ 대학교졸 ④ 대학원졸
연령	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 ⑥ 70대 이상
직업	① 자영업 ② 농어업 ③ 회사원 ④ 전문직 ⑤ 주부 ⑥ 학생 ⑦ 교직 ⑧ 공무원 ⑨ 기타(                  )
한달 생활비	① 1백만원 미만 ② 1백만~3백만원 미만 ③ 3백~5백만원 미만 ④ 5백~7백만원 미만 ⑤ 7백만원 이상

## ■ ■ Abstract

# A Study on Life Autonomy Concepts and Approaches

One of the key national policy goals for the development of local government is the “Life Autonomy“. but, Academic research on the “Life Autonomy“ is still insufficient. moreover concept and scope of the “Life Autonomy“ has not been agreed upon. though, to create the laws and institutions for Life Autonomy, basically it requires clear rules of Life Autonomy.

The purpose of this study is to present a basis for the realization of the “Life Autonomy“. And we propose a direction for the Life Autonomy to practice effectively in the field of local government. Under these purposes, the present study was to perform a literature review, in-depth interviews, surveys.

In Chapter 2 we analyzed the theories and policies related to Life Autonomy in order to derive the concept of Life Autonomy.

In Chapter 3, we conducted a survey to define the concept and scope of the Live Autonomy. Survey analysis was conducted in three stages.

one step : Keywords derived in previous studies were re-screened through a Focus Group Interview.

two step : We developed a questionnaire based on the final selected Keywords.

three step : We surveyed experts, officials and residents (Residents Autonomy Committee).

Chapter 4 presents an approach for the realization of the Life Autonomy.

Research result may be summarized as follows. Life Autonomy aims for ‘happy’ and ‘quality of life improvement’ of residents. Residents Autonomy Committee becomes central to Life Autonomy and then solve the community problems directly with the local community groups.

Life Autonomy should be built on principles such as accessibility, participation, efficiency, publicity, democracy. Based on the principle, The success of Live Autonomy requires “activation of resident autonomy“. and establishment of cooperative networks is necessary.