

주민자치 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구

: 부천시 주민자치위원의 인식을 중심으로

A Study on the Influencing Factors on Resident Autonomy Performance
: Focusing on the Recognition of Resident Autonomy Committee Member

유수동* · 전성훈**

Yoo, Soo Dong · Jeon, Sung Hun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구 검토
- III. 연구설계
- IV. 설문결과 및 분석내용
- V. 정책적 함의 및 결론

주민자치회가 31개 읍·면·동에서 시범 실시되면서 전면 도입에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 그러나 기대와는 달리 주민자치회의 기능과 운영과정에서 많은 문제가 나타나 제도적·행정적 측면의 개선과 실질적인 운영을 위한 방안이 시급한 실정이다. 이러한 배경 하에 본 연구는 제도적·행정적·운영적 측면을 고려한 종합적인 관점에서 주민자치위원회에서 주민자치회의 전환을 위한 성공요인을 분석하고자 한다. 이를 위해 부천시 주민자치위원의 인식을 중심으로 주민자치위원회의 성과에 영향을 미치는 요인들을 규명하고 정책적 함의를 도출하고자 한다. 분석 결과, 역량 요인, 자치규범 요인, 제도적 요인이 성과 요인에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 본 연구는 다음의 정책적 제언을 제시한다. 주민자치위원의 역량 강화와 적절한 교육을 통해 주민자치회의 전문성을 확보해야 한다. 또한 주민자치회가 중심이 되는 주민자치 거버넌스의 구축과 이를 위한 제도적 설계가 필요하다.

* 명지대학교 행정학과 박사과정(주저자)

** 명지대학교 행정학과 객원조교수(교신저자)

논문 접수일: 2017. 6. 23, 심사기간: 2017. 6. 23~2017. 7. 28, 게재확정일: 2017. 7. 28

□ 주제어: 주민자치, 주민자치회, 역량 요인, 자치규범 요인, 제도적 요인

As resident autonomy council have been piloted in Eup, Myeon, Dong, and discussions about full introduction have been actively under way. However, unlike expectations, there have been many problems in the functioning and operation of residents autonomy council, and it is urgent to improve the institutional and administrative aspects and to operate them effectively. Based on this background, this study aims to analyze the success factors for the transition from resident autonomy committee to resident autonomy council in comprehensive perspective considering institutional, administrative, and operational aspects. Through this, factors affecting performance of resident autonomy committee is intended to be clarified and its institutional implication be deduced by surveying recognition of resident autonomy committee member of Bucheon City. As a result of the analysis, competency factor, autonomy norm factor, institutional factor was represented to exert a positive (+) influence on performance factor. Based on this, this study presents some policy suggestions. Through the competency reinforcement and appropriate education of resident autonomy committee member, must secure expertise of resident autonomy council expertise. In addition, it is necessary to establish the institutional design and built-up of resident autonomy governance centered on the resident autonomy council.

□ Keywords: Resident Autonomy, Resident Autonomy Council, Competency Factor, Autonomy Norm Factor, Institutional Factor

I. 서론

주민자치는 주민이 자발적으로 참여하여 지역의 현안을 직접 결정하고 집행하게 되는 민주주의의 원리이다. 지방자치가 제도적으로 정착되면서 주민자치에 대한 사회적·정책적 관심이 증대되었고, 읍·면·동 기능전환을 통해 주민자치센터와 주민자치위원회의 운영을 거치면서 주민자치 역량이 강화되었다. 그러나 주민자치센터의 운영과 사업들을 행정기관이 주도하여 관주도적인 행태를 보이면서 이를 개선하기 위한 방안으로 주민자치회 도입에 대한 논의가 시작되었다.

주민자치회는 주민자치를 실현하고 주민자치위원회의 한계를 보완하기 위한 제도로써 2013년 7월부터 전국 31개 읍·면·동을 대상으로 시범실시되었다. 이에 주민자치회에 대한 중앙정부와 지방자치단체, 지역주민의 기대와 함께 시민사회의 성숙이 미흡하다는 우려의 목소리 역시 존재하였다.

주민자치 실현을 위한 주민자치조직의 중요성에도 불구하고 제도와 운영의 제반측면에서 많은 한계가 존재한다. 주민자치위원회는 전문성, 자주성, 정치적 중립성 확보가 요원한 상황이며, 역량과 역할이 미흡하다는 의견이 제기되고 있다(시사제주, 2016년 11월 11일자; 대전일보, 2016년 9월 26일자). 또한 주민자치회는 시범사업의 실효성을 거두지 못하고 있고 협력보다 갈등의 대상이 되고 있다는 비판이 제기되고 있다(중부일보, 2016년 12월 7일자). 선행연구에서도 참여 부족, 위원의 역량 미흡, 사업범위와 내용의 불분명성, 행·재정적 지원 부족, 법적지위 및 역할, 관련 조례 및 관계 정립 등 주민자치회의 구성과 운영을 포괄하는 모든 범위에 있어서 많은 문제점이 제기되고 있다(김필두, 2014; 이병렬·이종수, 2015; 최용환·박종관, 2015).

이에 주민자치회 시범실시의 문제점과 성과를 파악하고 이를 개선하기 위한 연구가 지속적으로 이루어져 왔다. 대부분의 선행연구는 주민자치회의 제도적 개선과 발전방향, 활성화 방안, 역량 강화 방안, 시범실시에 대한 성과 분석, 사례분석 등에 대한 연구가 진행되어 왔다(김필두, 2014; 최근열, 2014; 이병렬·이종수, 2015; 이정석, 2015; 최용환·박종관, 2015; 서재호, 2016; 정지훈, 2016). 그러나 시범실시 이후 주민자치회에 관한 실증연구는 많지 않으며, 특히 주민자치위원을 대상으로 한 연구는 미미한 실정이라 할 수 있다.

주민자치회의 전면도입을 위해서는 제도적인 노력뿐만 아니라 기존에 운영되고 있는 주민자치위원회의 문제점을 정확히 진단하고 제도적 개선과 인식의 전환이 선행되어야 한다. 이러한 이유는 주민자치회가 현행 주민자치위원회의 기능을 강화하고 주민자치 실현을 위한 정책적 노력의 산물이라 할 수 있으며, 주민자치위원회의 운영주체가 대부분 주민자치회로 전환될 것이 예상되기 때문이다. 이러한 시점에서 주민자치위원회의 성과에 대한 주민자치위원의 인식분석은 의미가 있다고 볼 수 있다.

이에 본 연구는 주민자치회의 전면도입에 대한 논의가 이루어지고 있는 실정을 반영하여 ‘주민자치위원회가 어떻게 운영되고 있으며 주민자치회로의 전환을 위한 영향요인은 무엇인가’라는 연구문제를 가지고 주민자치위원회에 대한 실증적 분석을 하고자 한다. 이를 위해 부천시 주민자치위원의 인식을 중심으로 주민자치의 성과에 영향을 미치는 요인들을 규명하고, 주민자치회로의 성공적인 전환을 위한 정책적 함의를 도출하고자 한다. 더불어 현행 주민자치위원회의 역량 측면, 제도적 측면, 운영적 측면에 대한 인식을 살펴보고 그에 따른 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 주민자치의 의의

1) 주민자치의 개념

‘주민자치’는 ‘단체자치’와 함께 지방자치를 구성하는 핵심요인이다. 일반적으로 전자는 지역의 현안 과제를 자기부담의 원칙에 의하여 주민들이 자발적·적극적인 참여를 통해 직접 처리하는 것을 의미하며, 후자는 자치단체가 국가로부터 자치권을 부여받아 일정한 범위 내에서 그 지역의 행정사무와 자치사무를 담당하는 것으로 정의할 수 있다(심익섭, 2012; 김필두, 2014; 최근열, 2014; 이병렬·이중수, 2015). 또한 단체자치는 기본적으로 법률적인 의미를 지니고 있으며 국권설, 수탁설에 바탕을 둔 개념으로, 인정의 주체가 국가라는 점에서 주민자치와 구분된다. 반면에 주민자치는 지방권설, 고유권설에 바탕을 두고 그 인정주체가 주민이라는 점과 함께 정치적인 의미를 지니고 있다.

주민자치와 단체자치의 개념은 서로 대척점에 있는 개념은 아니지만, 상당부분 비교를 통하여 이해할 수 있다. 주민자치가 추구하는 이념이 민주주의라면, 단체자치는 지방분권을 추구한다(김필두·김병국, 2011; 최근열, 2014). 이를 통해서도 주민자치와 단체자치가 상호 배타적인 것이 아니라 단지 그 개념 간의 차이에 의한 지방자치의 구성요소로 이해할 수 있다. 가령 지방분권이 활발히 나타나는 경우, 민주주의가 높은 정도로 자리 잡고 있다는 가정도 가능하다. 주민자치와 단체자치의 차이를 살펴보면 다음과 같다(심익섭, 2011). 주민자치가 단지 그 지역과 관련된 고유사무만을 처리하는 반면, 단체자치는 고유사무와 위임사무를 함께 처리하고 있다. 수권방법에 있어서도 차이가 있는데 전자는 개별적인 수권주의를, 후자는 포괄적 수권주의를 표방하고 있다. 중앙과 지방간의 관계에 있어서도 전자는 기능적 협력관계, 후자는 권력적 감독관계를 취하고 있다. 뿐만 아니라 주민자치는 주민의 권리를 중시하는 반면, 단체자치는 자치단체의 권리를 중요시한다. 이상의 내용을 종합해볼 때, 단체자치가 중앙집권적 권한의 일부를 지방자치단체가 행사하도록 하는 것이라면, 주민자치는 그 나누어진 권력의 주체로 주민을 상정한다는 의미를 내포한다(심익섭, 2012: 60).

이와 같이 양자는 그 내용과 추구하는 바에 있어서 다소 상이하나, 상호 간의 조화로운 운영은 지방자치제도의 효과적 정착을 가져오는데 주요한 제반조건이 된다. 그러나 우리나라의 지방자치 전개를 보면 단체자치에 중점을 두고 있는 것으로 판단되는 바, 역사적으로 중앙집권체제에 대한 경험이 많아 지방자치의 확대와 지방분권의 강조에도 불구하고 여전히 지방자치단체에 대한 중앙정부의 영향력이 크게 작용하고 있기 때문이다.

2) 주민자치의 필요성과 특성

앞서 살펴보았듯이, 주민자치는 주민주권을 통한 자치를 의미한다. 이는 주민의 참여가 필연적이며 주민의 참여를 통해서 주민자치가 이루어지는 것을 뜻하는 것이다. 이러한 주민참여의 필요성은 정치적·행정적 측면으로 대분되는데, 정치적 측면에서는 주민의 참여를 통해 대의민주주의를 실현함으로써 구체화될 수 있다. 주민들의 직접선거를 통해서 지방의회와 지방자치단체장을 구성하고 그들에게 주민의 의사나 지역의 정책 결정과 현안문제에 영향력을 행사할 수 있다는 측면에서 주민이 지방자치의 주체가 된다는 것이다. 이는 그 주체가 주민이라는 점에서 각 현안에 대해 더 직접적이고 적실한 대안과 빠르고 다양하게 변하는 외부환경에도 민첩하게 대응할 수 있다는 장점이 있다. 행정적 측면에서 주민참여는 정책의 기획, 수립, 집행하는 과정에서 유용한 정보를 제공하여 행정의 효율성 향상에 기여한다. 즉, 주민들은 지역의 자세한 상황과 수요에 대한 정보를 공무원에게 제공함으로써 효과적이며 적실성 있는 정책결정을 담보할 수 있으며, 정책으로 인한 갈등을 사전에 예방하여 정책의 순응을 확보할 수 있다(서순복, 2002; 김필두·류영아, 2008; 김필두·김병국, 2011; 이정석, 2015).

종합해보면, 주민자치는 주민의 능동적 참여를 통한 정치적 효능감 제고, 사회적 안정감 제공, 공동체 정신의 확립, 이해관계의 조정과 정치·행정의 대표성 및 정통성 제고 등의 긍정적인 효과가 있다(김익식, 2003; 이규환, 2006; 이해영, 2007; 김필두·김병국, 2011). 이러한 순기능에도 불구하고, 주민의 대표성 문제, 이해관계에 의한 지역적 갈등, 정보공개로 인한 지출증가, 정책의 지연가능성, 주민의 전문성 부족, 행정책임의 회피 및 전가 등이 주민자치의 문제점으로 제기되고 있다(서순복, 2002; 김익식, 2003; 김필두·김병국, 2011). 그러나 주민자치는 주민의 자발적·직접적인 참여를 통해 지역의 현안문제와 관련된 사안을 결정 및 집행하고 책임을 지게 되는 민주주의 원리로서 그 의의가 상당하다고 할 수 있다. 즉, 주민만족도 제고, 주민과 지방자치단체 간 협력관계의 구축, 주민의 자치역량 강화를 위해 반드시 필요하며, 행정의 효율성과 민주성 증대를 위한 필수요소라 할 수 있다. 주민자치는 지방자치의 한계를 극복하고 풀뿌리자치의 활성화와 민주적인 참여의식 고양 등 민주주의 실현을 위한 수단으로서 그 필요성이 재조명되고 있다.

2. 주민자치의 정책적 변화

우리나라는 1991년 지방의회가 구성되고, 1995년부터는 주민들의 직선에 의해 지방자치단체장을 선거로 선출함으로써 본격적으로 지방자치제가 실시되었다. 지방자치제 실시에 따라 읍·면·동은 지역주민의 생활과 밀접한 행정의 주체로서 역할을 수행하게 되었다. 그러나 정보화 및 산업화로 인해 그 기능이 축소되고 지역주민과의 접근성이 가장 높은 행정구역이 변화되어야

한다는 필요성에 의해 1999년 읍·면·동 기능전환정책이 추진되었다(전성훈, 2010: 64). 중앙정부는 읍·면·동 기능전환을 통해 작은 정부를 실현하고 주민이 중심이 되는 행정서비스를 구축하기 위한 목적을 달성하고 주민자치의 여건을 조성하는 측면에서 읍·면·동의 행정체제를 ‘주민자치센터’로 전환하는 기본계획을 수립하였다. 이 계획에 따라 1999년 1단계로 도시지역의 278개 동사무소에서 동 기능 전환사업을 통하여 주민자치센터를 시범 운영하였고, 2001년 2단계로 농촌지역 읍·면·동 사무소의 기능전환을 추진하였다. 주민자치센터가 지역주민이 공동으로 다양한 지역범위의 사안과 지역현안을 논의하고 처리할 수 있는 장을 제공하면서 주민자치의 역량이 강화되었다(정지훈, 2016). 이처럼 읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터의 시행은 지방자치의 본질적 요소인 주민자치를 실현하기 위한 핵심적인 제도로서 관주도적 행정에서 벗어나 주민주도적 행정으로 전환하였다는 점에서 큰 의의가 있다.

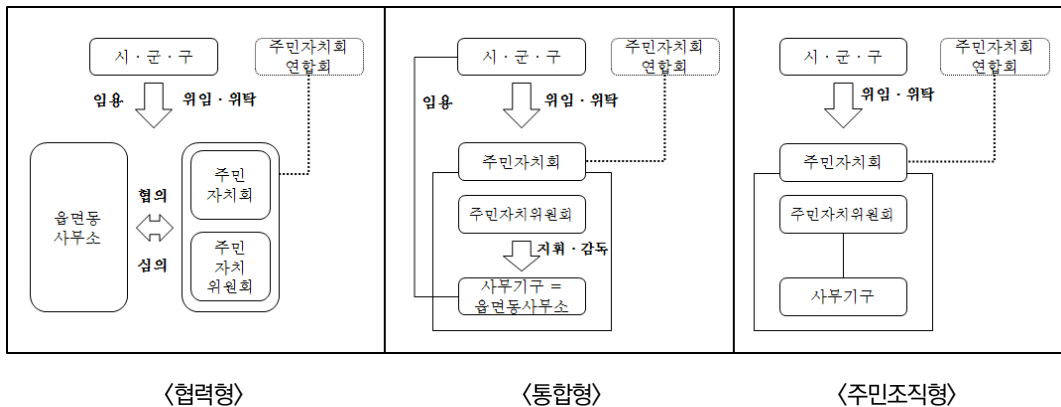
그러나 주민자치센터가 이전 동사무소인 주민센터의 하부기관에 해당하는 역할을 수행하여 실질적인 주민자치의 실현을 저해하고 있다는 비판과 함께 주민자치센터에서 운영하는 프로그램이 평생교육 및 민간부문 프로그램과 중복됨으로 인해 발생하는 민간경제 침해가 문제점으로 제기되었다(서재호, 2016; 정지훈, 2016). 주민자치센터의 실질적인 사무기능이 행정기관 주도로 운영되고 있으며, 읍·면·동 행정기관의 장이 주민자치위원을 임명하였고, 대부분의 지역에서 헬스 등 건강 관련 프로그램 위주로 운영되는 실정이다. 뿐만 아니라 주민자치센터는 해당 지방자치단체의 예산지원금에 의존하여 운영되면서 실질적인 주민자치의 실현 및 역량 강화에 한계가 나타나고 있다.

주민자치센터 제도 도입 이후 대부분의 주민자치센터에서 나타나는 문제점을 해결하고자 2010년 10월 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」¹⁾이 제정·시행되었다. 특별법에서는 “풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다(지방행정체제 개편에 관한 특별법, 제20조)”, “주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다(지방행정체제 개편에 관한 특별법, 제21조)”고 규정하면서 주민자치회의 설치와 기능, 구성에 대한 근거를 마련하였다. 또한 지방자치발전위원회는 주민자치회의 실제적인 운영과 이를 통한 주민자치의 권한을 강화하기 위해 주민자치회의 시범실시를 추진하였고, 지방행정체제개편추진위원회의 근린자치분과위원회는 주민자치회의 모형정립을 위해 주민자치회의 지위 및 기능에 따라 통합형, 협력형, 주민조직형 등 3개의 주민자치회 모델을 확정하였다(한국지방자치학회, 2011). 각각의 모델을 살펴보면, 협력형은 주민대표로 구성되는 주민자치회의 지위가 읍·면·동장과 대등하여

1) 2013년 5월 28일 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 모태로 하는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정·공포되었으며, 이 법에는 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에서 규정하고 있던 주민자치회의 설치와 운영에 관한 규정을 그대로 승계하고 있다(김필두, 2014: 42).

읍·면·동 행정기능에 대한 협의·위탁 및 주민자치회 자치사무를 직접 수행하고, 주민센터는 현행 행정기능을 유지하는 형태로 기존의 주민자치센터 모형을 점진적으로 개선시킨 것이다. 통합형은 의결기구인 주민대표로 구성되는 주민자치위원회와 집행기구인 읍·면·동 주민센터를 통합한 형태로 행정조직보다 주민자치회가 우월한 지위를 가진다. 주민조직형은 기존의 읍·면·동 주민센터를 폐지하고 주민으로만 구성된 주민자치회가 직접 자치사무를 결정하고 집행하는 형태로 시·군·구는 행정기능을 수행하게 된다. 「지방자치법」과 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 등에 따라 통합형과 주민조직형은 시범실시가 불가하다고 판단하여 협력형의 일부를 수정하여 주민자치회 시범실시 모형으로 선정하였다.

〈그림 1〉 주민자치회 모형



협력형 모형에 따른 주민자치회의 특성은 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 표준 조례안」에서 살펴볼 수 있다. 주민자치회는 주민의 복리증진과 지역공동체 형성 촉진, 주민 참여의 보장 및 자치활동의 진흥, 읍·면·동별 자율적인 운영, 정치적 이용 목적의 배제 원칙에 따라 운영되어야 한다. 또한 주민자치회는 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의, 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 수탁 처리, 각종 교육 활동·행사 등 순수 근린자치 영역의 주민자치 업무를 수행한다.

안전행정부는 2013년 7월부터 31개 읍·면·동을 대상으로 주민자치회 시범사업을 실시하였고, 2) 2014년 중간평가를 통해 주민자치회의 구조 및 운영, 사업 등의 문제점과 대안, 현안과제들

2) 주민자치회 시범실시를 위하여 안전행정부(현 행정안전부)는 주민자치 담당공무원과 지역주민을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 그 결과 3,028개의 읍·면·동에서 협력형을 가장 선호하는 것으로 나타나 주민자치회 시범실시의 모형으로 협력형을 선정하였다(김필두, 2014).

을 도출하였다. 주민자치회 시범실시 이후 종합적인 성과진단을 통해 주민자치회의 모형을 확정 한 후, 본격적인 주민자치회의 공식화가 추진될 예정이다.

이처럼 주민자치회는 주민자치 강화 요구에 대응하고 기존의 주민자치센터의 한계를 극복하 며, 주민 중심의 근린자치 활성화, 주민과 행정 간의 협력을 통한 주민 중심적인 행정기능을 수행할 것으로 기대되었다. 그러나 시범실시 대상 및 기간에 대한 불충분성으로 현재까지도 주민자치회의 명확한 효과를 규명하지 못했으며, 구성과 운영방식, 수행기능, 재원확보, 읍·면· 동과의 관계 등 많은 한계가 존재하고 있는 상황이다.

3. 선행연구의 검토

앞에서 살펴본 이론적 논의를 통하여 주민자치회는 주민자치 활성화를 목적으로 주민자치기능 및 행정지원기능을 수행하기 위해 시범사업으로 실시되고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 목적을 달성하고, 지방자치의 한계를 극복하기 위해서는 주민자치회가 자발적인 행정주체로서 운영되어야 한다.

주민자치회에 관한 국내의 선행연구들을 살펴보면 다음과 같은 논의들이 진행되었다. 첫째, 기존의 연구들은 인구 특성, 지역 환경, 역사, 전통 등 읍·면·동별 특성을 고려한 맞춤형 주민자치 회의 설치·운영이 필요한 것을 밝히고 있다(심익섭, 2012; 김필두, 2014; 이정석, 2015). 주민자 치회는 주민자치기능을 강화하기 위한 것이다. 이러한 기능을 수행하기 위해서는 무엇보다도 운영방식이 중요한데, 지역특성을 고려하지 않은 채 협력형, 주민조직형, 통합형 등 정부가 제시 하는 획일적인 모델만으로는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 또한 대부분 주민자치회의 조례는 표준조례안을 모방함으로써 지역특성이 반영되지 못하고 있다. 따라서 정부는 어느 정도의 가이 드라인만을 제공하고 실질적인 운영방식은 지방자치단체와 주민자치회, 지역주민들의 다양한 논의를 통해 결정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

둘째, 주민자치회의 시범실시 결과, 주민자치회의 구조, 사업범위 및 내용 등 운영 문제와 함께 제도적 한계가 노출되고 있다(김필두, 2014; 최근열, 2014; 이병렬·이종수, 2015). 주민자 치회는 시범지역 주민과 공무원의 선호도를 반영하여 협력형 모델이 시범실시 되고 있다. 그러나 협력형 모델은 단순히 선호도 조사 결과만 가지고 시범실시됨으로써 모델의 대표성 문제가 있으 며, 이를 통합형과 주민조직형 모델과 비교하기가 곤란하다는 한계가 있다. 또한 주민자치회 사업범위와 그 내용이 명확하지 않다는 문제가 있다. 현행 주민자치회는 협의·심의기능, 주민자 치기능, 위탁기능 등으로 사업범위가 분류되고 있으나 이러한 기준에 따라 사업을 추진하고 있는 시범지역은 없으며 선정기준 역시 불분명하다(김필두, 2014). 따라서 지방자치단체는 관련 자료와 정보를 확보함으로써 주민자치회의 분류기준별 사업을 적극적으로 발굴·확산하고 주민 자치회 사업 분류의 실효성을 강화해야 할 것이다.

셋째, 시범실시의 한계에도 불구하고, 주민자치회 운영의 긍정적 측면을 살펴볼 수 있다. 주민자치회 실시로 인해 주민자치에 대한 인식과 주민자치회 위원의 위상이 제고되었으며, 주민자치 권한을 확대시킬 수 있는 제도적 장치가 마련되었다는 성과가 있다(김필두·김병국, 2011; 김필두, 2014; 이병렬·이종수, 2015). 기존의 주민자치센터 주민자치위원회는 임의조직으로서 법률에 준립 근거가 없었고 각 시·군·구의 조례만이 준립 근거가 되어 제도 시행에 법적인 한계가 있었다. 그러나 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정됨으로써 주민자치회는 설치·운영에 관한 근거 법률을 마련하고 법정위원회가 되었다. 이를 통해 주민자치회와 위원의 위상이 제고되고, 주민의 자치권한을 확대시킬 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 이러한 성과에도 불구하고 주민자치회는 주민자치회의 법적·재정적 성격, 행정기관과의 관계, 자율성 확대, 재원 조달문제 등에 대한 논란이 존재하고 있다.

넷째, 주민자치위원의 전문성, 자발성, 주민대표성 확보가 필요하다(심익섭, 2012; 최근열, 2014; 이병렬·이종수, 2015). 지역주민들의 위원 공모 지원율이 매우 낮아 주민자치위원회에 대한 관심이 부족하며, 대부분의 주민자치위원들은 자영업, 사회사업 등 생업에 종사하고 있어 주민자치 사업과 업무를 수행하기에는 전문성과 역량이 부족한 것으로 판단된다. 특히, 선행연구에서는 주민자치회의 경우에도, 권한 범위와 구체적인 내용 등이 명확하지 않기 때문에 위원들은 자신들이 무엇을 할 수 있고 해야 하는지에 대하여 잘 모르고 있으며, 읍·면·동장이나 읍·면·동의 공무원에 비하여 정보 등이 부족하기 때문에 위원의 역량이 미흡하다는 것을 밝혀냈다(김필두, 2014: 51). 따라서 전면도입 논의가 이루어지고 있는 주민자치회의 사업을 원활히 추진하기 위해서는 지역주민의 적극적인 참여를 바탕으로 자발성과 주민대표성을 확보하고, 주민자치회 위원의 역량 강화를 위한 주민자치교육의 지속적인 실시가 필수적이다. 아울러 주민자치회 운영에 필요한 전문가 확보가 어려운 경우에는 제한적으로 외부인사를 위촉하는 것 역시 고려해볼만 하다.

다섯째, 주민자치회의 책임성에 대한 논의가 필요하다(서재호, 2016). 앞서 살펴본, 전문성, 자발성, 주민대표성은 주민자치회의 구성에 대한 측면이고 주민자치회의 운영을 위해서는 책임성 확보가 필요하다. 대부분의 주민자치회 위원들은 자원봉사활동으로서 자발성을 근거하고 있어 책임의식이 미흡할 수밖에 없다는 단점이 있다. 그러나 주민자치회가 자체적인 재정으로 운영되고 행정업무를 수탁 받는다는 점을 고려하면 주민자치회의 책임성 확보에 대한 논의가 반드시 필요할 것이다. 이러한 책임성은 조직운영에 대한 효과성과 효율성, 합법성 등의 수직적 책임성뿐만 아니라, 주민자치의 가치구현, 지역주민의 의견 및 서비스 수요에 대한 행정적 반응 등의 수평적 책임성을 확보해야 한다. 주민자치회에 대한 책임성은 주민자치회뿐만 아니라 지방자치단체, 지역주민 전체를 포함하는 책임성에 대해 새롭게 논의될 필요가 있다.

마지막으로, 주민자치회를 중심으로 하는 협력적 거버넌스 구축이 필요하다(김필두, 2013; 2014; 최근열, 2014). 주민자치회는 모든 사업을 단독으로 수행하기에는 전문성이나 운영적·행정적

무적 차원의 능력이 부족하기 때문에 지역주민, 학교, 종교단체, 시민단체 등 지역사회와의 협력체계 구축이 필수적이며, 중앙·지방정부와의 지원은 필수적일 수밖에 없다. 따라서 주민자치회는 사업운영의 전문성과 자체재원 확보에 어려움이 예상되므로 중앙정부, 광역·기초자체단체는 네트워크를 구축하여 주민자치회가 정착될 때 까지 행·재정적 지원이 필요하며, 주민자치회의 실질적인 운영을 지원해야 할 것이다. 결국, 주민자치회는 주민자치의 수행주체로서 주민을 대표하는 것이며 주민자치회의 설립 목적을 달성하기 위해 행정이 이를 지원하는 역할을 해야 한다는 것이다.

이상의 주민자치회와 관련된 이론적 논의와 선행연구 고찰을 통해 주민자치회가 제대로 활동할 수 있는 여건 마련이 미흡한 것으로 판단되며, 시범사업에 대한 평가를 통해 제도적·행정적 측면의 개선방안과 주민자치회의 실질적인 운영을 위한 방안 마련이 시급한 것을 확인할 수 있었다. 이러한 점은 기존의 주민자치위원회에서도 나타나고 있다. 종합해보면, 주민자치회에 관한 연구들이 진행됨으로써 이론적 체계가 어느 정도 정립된 것으로 판단된다. 선행연구 결과, 일반적으로 주민자치의 활성화를 위해서는 주민자치회의 역할과 기능적 측면의 효율성·효과성을 담보해야 한다는 것을 확인할 수 있었지만, 주민자치회의 성과와 문제점을 규명할 수 있는 실증연구가 진행될 필요성이 있다. 또한 주민자치위원회의 출범 이후 주민자치의 성과에 대한 다양한 연구들이 진행되었으나 본 연구는 기존의 연구에서 다루어지지 않았던 주민자치위원회에 관한 실증연구를 진행하였다는 점이 선행연구와의 차별점이라 할 수 있다. 이에 본 연구는 향후 주민자치회의 발전 전략 모색에 도움이 될 것으로 기대된다.

Ⅲ. 연구설계

1. 변수의 선정 및 조작적 정의

앞에서 살펴본 이론적 논의 및 선행연구 검토를 토대로 측정변수를 설정하였다. 주민자치 성과에 대한 영향요인을 분석하기 위한 측정변수는 역량 요인, 제도적 요인, 자치규범 요인으로 설정하였다. 먼저, 주민자치회에 관한 선행연구를 통해 ‘역량 요인’을 측정변수로 설정하였다. 주민자치위원회를 운영하는 주체는 주민이며, 주민자치위원은 주민들을 대표한다. 주민자치기능과 행정지원기능을 성공적으로 수행하기 위해서는 주민자치위원의 역량 강화는 필수적이다. 주민의 자치역량은 행정의 효율성을 강화할 수 있으며, 적실성 있는 정책결정과 집행을 담보하는 등 주민의 참여가 없었다면 제공하기 어려운 공공서비스를 생산할 수 있다(김필두, 2014). 또한 대부분의 선행연구들에서도 주민자치의 활성화를 위한 방안으로 주민자치 업무 수행을 위한

전문성 향상, 주민자치사업의 효율성 확보, 주민자치 교육 확대 등 주민자치조직의 역량 강화가 우선적으로 제시되고 있다(심익섭, 2012; 김필두, 2013; 최용환, 2015). 따라서 주민자치위원의 역량은 주민자치 실현을 위한 핵심적인 요인이다. 이를 바탕으로 본 연구에서 '역량 요인'은 주민자치위원의 전문성과 서비스의 적절성, 위원에 대한 교육의 적절성 정도를 의미한다.

다음으로 주민자치의 정책적 변화에 대한 이론적 논의를 통해 주민자치의 성과에 대한 영향요인으로서 '제도적 요인'을 측정변수로 설정하고 분석하고자 한다. 주민자치 관련 정책동향을 살펴본 결과, 주민자치센터로의 전환과 주민자치위원회의 운영 등 지방자치 제도의 변화가 주민자치 인식의 제고, 주민의 자치권한 확대, 행정·제도상의 문제점 등을 개선함으로써 주민자치 실현을 위한 기반이 강화되었다. 또한 관련법과 조례에서는 주민자치위원회(주민자치조직)의 구성 및 운영, 위원 위촉 및 임기 등 제반사항들을 규정하여 운영 원칙을 제시하고 있다. 아울러 선행연구에서도 주민자치사업 평가시스템 구축, 역량강화교육 프로그램 및 주민자치 실무조직의 운영 활성화, 위원의 신분 확보 등 주민자치조직의 안정적인 운영구조의 확립을 제도적 측면의 개선방안으로 제시하고 있다(김필두, 2013; 2014; 이병렬·이종수, 2015). 이에 따라 본 연구에서 '제도적 요인'은 주민자치위원회에 대한 성과평가 방법의 적절성과 교육방법의 다양성, 기능별 분과위원회 설치·운영의 적절성, 위원과 임원의 임기 및 연임규정의 적절성 정도를 의미한다.

한편, 선행연구 검토를 통해 '자치규범 요인'을 측정변수로 추출하였다. 규범적으로 주민자치위원들은 주민의 의견을 수렴하고 이들을 대표함으로써 주민자치를 활성화해야 한다는 당위적인 책임성이 수반되어야 한다. 그러나 현행 주민자치위원회의 운영은 지방자치단체의 통제에 따른 수직적 책임성만이 강조되고 있어 주민자치 활성화에 걸림돌로 작용되고 있는 상황이다(최근열, 2014; 서재호, 2016). 이를 개선하기 위한 노력의 일환으로 시범 실시되고 있는 주민자치회는 위원에 대한 위촉권자를 기존의 읍·면·동장에서 시·군·구청장으로 상향조정함으로써 주민자치회 뿐만 아니라 위원의 위상을 강화하였다(김필두, 2014). 이처럼 주민자치위원회가 주민 중심으로 전환되기 위해서는 규범적인 차원에서 접근할 필요가 있다. 주민자치에 대한 책임성은 효율성이나 효과성 등의 합리적인 차원으로 규명하는데는 무리가 따른다(서재호, 2016: 111). 주민자치위원의 책임의식과 자부심, 자율성, 대표성은 규범적인 차원의 책임에 해당되는 영역이라 할 수 있다. 이러한 점에서 자치규범은 주민자치 실현을 위해 마땅히 갖추어야 할 자질과 의식으로 정의할 수 있을 것이다. 즉, 자치규범은 주민자치위원회의 권한 확대와 기능 강화, 사업의 활성화를 위한 필수적인 요소라 할 수 있다. 이를 바탕으로 본 연구에서 '자치규범 요인'은 위원의 자부심과 책임성, 자율성, 대표성 정도를 의미한다.

본 연구의 종속변수는 선행연구 검토, 관련법과 조례를 바탕으로 '성과 요인'을 측정변수로 설정하였다. 「지방자치법」, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」, 「부천시 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례」와 「부천시 주민자치센터 설치 및 운영 조례」에서 주민자

치조직의 운영 목적은 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양 등 민주주의 실현을 추구한다는 점을 분명히 하고 있으며, 주민자치회는 주민의 자치활동 강화를 위한 기능을 수행하게 된다. 따라서 ‘성과 요인’은 관련 법률 및 조례를 토대로 하여 주민자치위원회의 운영 목적인 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편의기능, 시민교육기능 수행정도에 대한 인식 수준으로 설정하였다.

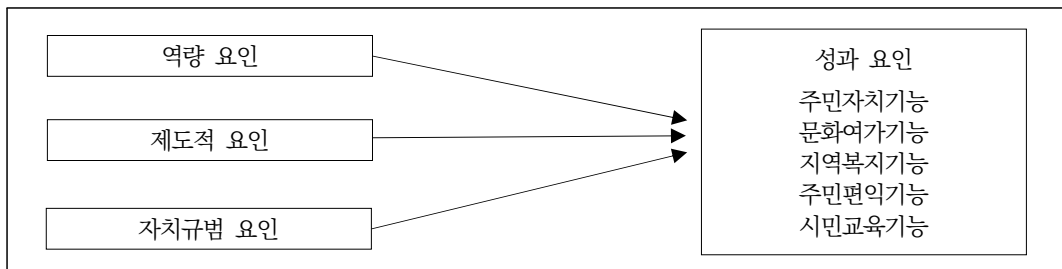
이처럼 본 연구는 주민자치의 성과에 대한 영향요인에 따라 3가지 독립변수를 설정하였고, 역량 요인, 제도적 요인, 자치규범 요인이라는 독립변수가 주민자치의 성과라는 종속변수에 대하여 비례적 인과관계를 보여줄 것이라고 가정하였다. 더불어 설정된 요인들과 선행연구에서 제시되었던 개선방안을 바탕으로 역량 측면, 제도적 측면, 운영적 측면에 초점을 두어 인식조사를 실시함으로써 현행 주민자치위원회의 문제점을 진단하고, 주민자치 활성화를 위한 구체적인 개선방안을 살펴보고자 한다.

2. 분석의 틀 및 가설설정

1) 분석의 틀

주민자치조직에 관한 선행연구는 법·제도적 정비, 구조적 설계, 운영방안 등을 중심으로 하는 개선방안에 관한 연구가 대부분이며, 이론적 모형에 근거한 종합적인 분석으로 보기에는 어렵다. 또한 실증연구의 경우에도 주민자치위원의 인식을 바탕으로 하는 개선방안에 관한 연구가 주를 이루고 있는 실정이다. 이에 본 연구에서는 주민자치조직과 관련된 이론적 논의와 관련법 및 선행연구 검토를 바탕으로 분석모형을 설정하였다. 주민자치는 제도적·행정적 차원의 접근만으로는 한계가 있으므로 운영주체인 주민자치위원의 역량과 의식을 고려한 통합적인 접근방법이 필요하다. 이를 통해 주민자치의 성과에 대한 영향요인들을 보다 종합적이고 체계적으로 분석할 수 있을 것으로 기대된다. 다음의 <그림 2>는 본 연구의 분석틀을 나타낸 것이다.

<그림 2> 분석의 틀



2) 연구의 가설

본 연구에서는 부천시 주민자치위원들의 인식을 중심으로 주민자치의 성과에 대한 영향요인을 규명하고자 한다. 이를 위해 제도적·운영적·개인적 측면을 포괄하는 종합적인 시각에서 역량 요인, 제도적 요인, 자치규범 요인을 도출하였다. 먼저, 가설 1은 역량 요인이 주민자치의 성과에 미치는 영향을 검증하기 위한 목적이 있다. 이론적 논의를 통하여 주민자치 실현을 위한 여러 요인들 중 주민자치위원회 운영과정에서 가장 중요하다고 판단되는 주민자치위원의 '역량 요인'을 독립변수로 선정하였다. 김필두(2014)는 주민자치회 시범실시의 성과를 분석한 결과, 주민자치위원의 전문성 부족, 서비스 범위와 내용의 불명확성, 사업 발굴 및 수행능력의 부족 등의 문제가 나타나고 있음을 밝혔다. 선행연구에서도 운영주체인 주민자치위원들의 역량 부족은 주민자치위원회와 주민자치회의 성과에 부정적인 영향을 미치는 주요 요인으로 나타났다(김필두·김병국, 2011; 심익섭, 2012; 최근열, 2014; 이병렬·이종수, 2015). 선행연구들을 종합해보면, 주민자치위원의 역량 강화를 통해 주민자치회 본연의 목적을 달성할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 역량 요인으로 인해 주민자치 성과에 대한 인식이 존재할 것이라고 가정하였다.

가설 1. 역량 요인은 주민자치 성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 2는 제도적 요인이 주민자치의 성과에 미치는 영향을 검증하기 위한 목적이 있다. 이론적 논의와 선행연구 검토를 통해 주민자치기능을 강화하고 주민자치회 운영의 실효성을 제고하기 위한 '제도적 요인'을 독립변수로 선정하였다. 특히, 심익섭(2012)은 주민참여와 주민자치의 현실화를 위해서는 이를 제도화하는 것이 무엇보다 중요하다고 하였으며, 김필두(2013)는 실질적인 주민자치 활동을 보장하기 위해서는 구성 및 운영규정, 전문성 확보를 위한 기반 마련 등 법·제도적 뒷받침이 선행되어야 함을 제시하였다. 즉, 주민자치의 활성화를 위해서는 주민자치활동과 이를 수행하는 주민자치위원회에 대한 법·제도적 기반의 구축이 선행되어야 한다. 선행연구를 종합해보면, 주민자치회가 성공적으로 운영되기 위해서는 주민자치회 성격의 제도적 명확화, 위원 및 임원의 구성 기준과 위촉규정의 강화(심익섭, 2012; 김필두, 2013; 정지훈, 2016)가 중요하다는 것이 확인되었다. 따라서 본 연구에서는 제도적 요인으로 인해 주민자치 성과에 대한 인식이 존재할 것이라고 추정하였다.

가설 2. 제도적 요인은 주민자치 성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 3은 자치규범 요인이 주민자치의 성과에 미치는 영향을 검증하기 위한 목적이 있다. 주민자치위원회 운영과정과 주민자치회 시범실시 과정에 대한 이론적 논의와 선행연구 검토를 통해 운영주체인 주민자치위원의 '자치규범 요인'을 독립변수로 선정하였다. 앞에서 언급한 바와 같이 주민자치는 주민주권을 바탕으로 하는 민주주의의 실현을 위한 수단이다. 즉, 지역주민에 대한 대표성 확보와 참여의식, 정치적 효능감, 공동체 정신 등 주민자치에 대한 인식은 풀뿌리자치의 활성화를 위한 선행요건이라 할 수 있다. 또한 서재호(2016)는 법적·정책적 측면에서 주민자치회의 책임성과 자율성에 대한 논의가 중요한 의미를 가지고 있으며, 주민자치회 운영상의 책임성을 확보해야 한다고 제시하였다. 따라서 본 연구는 자치규범 요인으로 인해 주민자치 성과에 대한 인식이 존재할 것이라고 가정하였다.

가설 3. 자치규범 요인은 주민자치 성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

〈표 1〉 분석요인 및 설문내용

분석요인		분석내용	척도
독립변수	역량요인	주민자치위원의 전문성 정도	등간척도 (5점)
		동(洞) 주민에게 제공하는 서비스 적절성 정도	
		주민자치위원을 대상으로 하는 교육의 적절성 정도	
	제도적요인	주민자치위원회에 대한 성과평가 방법의 적절성 정도	
		주민자치위원회에 대한 교육방법의 다양성 정도	
		주민자치위원회 내 기능별 분과위원회의 설치 및 운영의 적절성 정도	
		주민자치위원의 임기 및 연임규정의 적절성 정도	
	자치규범요인	주민자치위원회 임원의 임기 및 연임규정의 적절성 정도	
		주민자치위원으로서의 자부심 정도	
		주민자치위원으로서의 책임성 정도	
주민자치위원회의 자율성 정도			
종속변수	성과요인	동(洞)주민에 대한 주민자치위원회의 대표성 정도	등간척도 (5점)
		주민자치기능 수행정도에 대한 인식 수준	
		문화여가기능 수행정도에 대한 인식 수준	
		지역복지기능 수행정도에 대한 인식 수준	
		주민편의기능 수행정도에 대한 인식 수준	
		시민교육기능 수행정도에 대한 인식 수준	

분석요인		분석내용	척도
주민자치위원회 개선방안	역량 측면	주민자치위원 교육방법의 개선	등간척도 (5점)
		다양한 교육방법의 필요성	
		의무교육의 실시	
		유급간사 채용	
		주민자치자문단 구성·운영	
	제도적 측면	주민자치위원 선정방법의 개선	
		주민자치위원 임기	
		주민자치위원회 임원 임기	
		당연직 위원 위촉	
	운영적 측면	성과평가 방법의 개선	
		문화여가 프로그램의 개선	
		문화여가 프로그램 통합	
		주민자치 프로그램 폐지	
		프로그램 수요조사 실시	
		기능별 분과위원회 설치·운영	

VI. 설문결과 및 분석내용

1. 조사대상

주민자치의 성과에 대한 주민자치위원의 인식을 분석하기 위해 경기도 부천시 전체 주민자치 위원회를 연구대상으로 설정하였다. 부천시를 연구대상으로 설정한 이유는 첫째, 읍·면·동 주민자치회 시범실시 지역 31곳 중 부천시 송내1동이 포함되어 있고, 둘째, 책임읍면동제의 시행으로 시민 밀착형 현장행정 기능을 강화하고 있으며, 셋째, 10개의 행정복지센터 운영으로 주민생활과 직결된 업무와 현장 집행 업무가 시에서 행정복지센터로 이관됨으로써 주민자치기능이 강화되었기 때문이다. 넷째, 주민자치회의 성공적인 운영을 위해서는 기존 주민자치위원회의 한계를 살펴보고, 실제로 현장에서 주민자치위원회가 어떻게 운영되고 있는지를 밝히기 위하여 설문조사를 실시하였다. 마지막으로, 주민자치회의 제도적·행정적 측면의 운영방안을 모색하기 위하여 주민자치위원들의 인식을 조사·분석하였다.

본 연구의 설문조사는 2016년 8월 20일부터 10월 4일까지 실시되었으며, 부천시 주민자치위원 854명을 대상으로 전수조사를 실시하였다. 총 854부를 배포하여 630부를 회수하였으며,

불성실한 응답이라고 판단되는 9부를 분석에서 제외하고 총 621부를 분석에 활용하였다. 설문응답자의 특성은 <표 2>와 같다.

<표 2> 설문응답자의 특성

【성 별】		
구분	빈도	백분율(%)
남자	263	42.4
여자	209	33.7
무응답	149	24.0
합계	621	100.0
【연 령】		
구분	빈도	백분율(%)
20대 이상 ~ 30대 미만	6	1.0
30대 이상 ~ 40대 미만	33	5.3
40대 이상 ~ 50대 미만	167	26.9
50대 이상 ~ 60대 미만	288	46.4
60대 이상	90	14.5
무응답	37	6.0
합계	621	100.0
【직 업】		
구분	빈도	백분율(%)
주부	127	20.5
자영업	316	50.9
교육계	23	3.7
언론계	3	0.5
문화예술계	9	1.4
사회사업	19	3.1
종교계	2	0.3
학생	2	0.3
기타	79	12.7
무응답	41	6.6
합계	621	100.0

【위원 경력】					
구분		빈도	백분율(%)		
1년 미만		72	11.6		
1년 이상 ~ 2년 미만		154	24.8		
2년 이상 ~ 3년 미만		95	15.3		
3년 이상 ~ 4년 미만		93	15.0		
4년 이상		169	27.2		
무응답		38	6.1		
합계		621	100.0		
【소 속】					
구분	빈도	백분율(%)	구분	빈도	백분율(%)
심곡2동	17	2.7	상3동	20	3.2
심곡1동	19	3.1	심곡본동	16	2.6
심곡3동	19	3.1	심곡본1동	21	3.4
원미2동	19	3.1	송내1동	15	2.4
소사동	10	1.6	송내2동	26	4.2
원미1동	13	2.1	소사본동	11	1.8
역곡1동	22	3.5	소사본3동	23	3.7
역곡2동	30	4.8	괴안동	10	1.6
춘의동	16	2.6	범박동	25	4.0
도당동	22	3.5	역곡3동	15	2.4
중동	15	2.4	성곡동	16	2.6
상동	10	1.6	고강본동	19	3.1
상1동	11	1.8	고강1동	14	2.3
중4동	17	2.7	오정동	19	3.1
약대동	22	3.5	원종1동	21	3.4
중1동	19	3.1	원종2동	11	1.8
중2동	20	3.2	신흥동	12	1.9
중3동	16	2.6	무응답	0	0.0
상2동	10	1.6	합계	621	100.0

2. 분석결과

1) 측정항목의 신뢰도분석 및 요인분석 결과

분석요인의 측정항목 간 내적 일관성을 측정하기 위해 Cronbach's α 값을 활용하여 신뢰도분

석(reliability analysis)을 실시하였으며, 주민자치위원회의 성과에 대한 영향요인을 분석하기 위해 분석요인별 측정항목들을 대상으로 요인분석을 실시하였다. 요인추출방법으로는 주성분분석방법을 활용하였으며, 베리맥스 회전방식(Varimax rotation)을 실시하였다.

먼저 독립변수 측정항목에 대한 분석결과를 살펴보면, '역량 요인' .770, '제도적 요인' .821, '자치규범 요인' .637로 나타나 측정항목 간 내적 일관성이 존재하고 있는 것을 확인하였다. 더불어 요인분석결과, '역량 요인(1요인)', '제도적 요인(2요인)', '자치규범 요인(3요인)'으로 구성되었다. 다만, 역량요인의 '서비스 적절성', 제도적 요인의 '기능별 분과위원회의 적절성' 문항이 각 요인에 적재되지 않고 별도로 구분되어 분석대상에서 제외하였다. 추출된 3성분(요인)에 대한 고유치는 2.258(1요인), 1.726(2요인), 1.553(3요인)으로 나타나 요인추출 기준으로 설정한 고유치가 1 이상인 요인만이 추출된 것을 확인할 수 있다. 추출된 3개의 요인은 28.227%(1요인), 21.575%(2요인), 19.412%(3요인), 전체(누적) 69.214%의 설명력을 보이고 있다. 또한 변수들 간의 상관관계 정도를 의미하는 KMO 값이 .805로 상당히 높은 수치를 나타내고 있어 요인분석을 위한 변수선정은 바람직하며, Bartlett의 구형성검정치는 1557.110, 유의확률은 .000으로 나타나 공통요인이 존재하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 독립변수에 대한 신뢰도 분석 및 요인분석 결과

구분	분석요인	측정항목	요인 적재값	고유치 (eigenvalue)	분산(%)	α 값
독립 변수	역량 요인	전문성	.805	2.258	28.227	.770
		교육 적절성	.689			
	제도적 요인	성과평가 방법의 적절성	.859	1.726	21.575	.821
		교육방법의 다양성	.826			
		위원 임기 및 연임규정	.657			
		임원 임기 및 연임규정	.582			
	자치규범 요인	자부심	.828	1.553	19.412	.637
		책임성	.734			
		자율성	.691			
		대표성	.613			
Kaiser-Meyer-Olkin(KMO)				.805		
Bartlett의 구형성 검정치(sphericity)				1157.110		
유의확률				.000***		

p<0.05, *p<0.01

다음으로 종속변수인 '성과 요인'의 α 값은 .862로 나타나 세부 측정항목 간에 내적 일관성이 존재하고 있으며, 측정항목별로 유사한 개념으로 구성되어 있음이 확인되었다. 그리고 요인분석 결과, '성과 요인(1요인)'의 1개 요인으로 도출되었다. 추출된 1성분(요인)에 대한 고유치는 3.222로 나타났으며, 64.446%의 설명력을 보이고 있다. KMO 값은 .832로 나타나 세부변수들 간 상관관계가 높은 수치를 보여주고 있다. Bartlett의 구형검정치는 1391.339, 유의확률은 .000로 나타나 적합한 요인분석 모형으로서 공통요인이 존재하고 있다.

〈표 4〉 종속변수에 대한 신뢰도 분석 및 요인분석 결과

구분	분석요인	측정항목	요인 적재값	고유치 (eigenvalue)	분산(%)	α 값
종속변수	성과 요인	주민자치기능	.825	3.222	64.446	.862
		문화여가기능	.823			
		지역복지기능	.801			
		주민편익기능	.789			
		시민교육기능	.774			
Kaiser-Meyer-Olkin(KMO)				.832		
Bartlett의 구형성 검정치(sphericity)				1391.339		
유의확률				.000***		

p<0.05, *p<0.01

2) 회귀분석 결과

요인분석 결과를 토대로 하여 '역량 요인', '제도적 요인', '자치규범 요인'을 독립변수로 하고, 종속변수로 '성과 요인'을 설정하여 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 실시하였다. 앞서 본 연구에서는 역량 요인, 제도적 요인, 자치규범 요인이 주민자치위원회의 성과 요인에 정(+의 영향을 미친다는 가설을 설정하였으며, 이를 검증하기 위한 다중회귀분석 결과는 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 다중회귀분석 결과

독립변수	종속변수	성과 요인				
		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	β		
(상수)		-2.037	0.29		.000	1.000
역량 요인		.584	0.29	.584	19.942	.000***
제도적 요인		.213	0.29	.213	7.282	.000***
자치규범 요인		.290	0.29	.290	9.919	.000***
R^2		.471				
F		183.026				
Sig		.000***				

p<0.05, *p<0.01

분석결과를 살펴보면, 역량 요인, 제도적 요인, 자치규범 요인 모두 주민자치위원회의 성과에 영향을 미치는 유의미한 값을 가지고, 전체 설명력이 47.1%($R^2 = .471$, $F=183.026$)로 나타났다. 따라서 성과 요인에 대한 독립변수의 설명력이 높은 것을 확인할 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 역량 요인($\beta=0.584$, $t=19.942$), 자치규범 요인($\beta=0.290$, $t=9.919$), 제도적 요인($\beta=0.213$, $t=7.282$)의 순으로 나타났다. 즉, 본 연구의 모든 독립변수가 주민자치위원회의 성과에 대하여 비례적 인과관계를 보여주고 있다.

회귀분석 결과, 주민자치 성과에 역량 요인이 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설 1은 채택되었다. 즉, 전문성과 교육의 적절성이 주민자치의 성과에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이러한 결과는 주민자치 실현을 위해서는 주민자치조직의 운영주체인 위원들의 역량이 강화되어야 한다는 김필두·김병국(2011), 심익섭(2012), 최근열(2014), 이병렬·이종수(2015), 최용환·박종관(2015) 등의 선행연구 결과와도 일치한다. 주민자치의 활성화를 위해서는 역량 있는 주민들의 참여가 선행되어야 하며, 역량 강화를 위한 교육훈련이 필수적이다. 아울러 대부분의 주민자치위원들은 역량부족으로 인해 형식적으로 활동하고 있으며, 주민자치활동 계획 및 방향성 수립과 실질적인 운영은 읍·면·동 담당 공무원을 중심으로 이루어지고 있다(김필두, 2013)는 사실을 반증한다. 이처럼 선행연구와 본 연구의 결과를 종합해볼 때, 주민자치위원들의 역량 요인은 주민자치 성과에 있어 가장 중요한 영향요인임을 확인할 수 있었다.

또한 주민자치 성과에 제도적 요인이 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설 2는 채택되었다. 즉, 주민자치위원과 임원의 임기 및 연임규정의 적절성, 주민자치위원회에 대한 교육방법의 다양성과 성과평가 방법의 적절성이 주민자치의 성과에 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 이러한 연구결과는 적극적인 주민자치활동을 위해서는 이를 위한 제도적 뒷받침과 함께 주민자치위원들

의 신분을 보장함으로써 위상과 사기를 높이는 것이 필요하다는 김필두·김병국(2011), 심익섭(2012), 김필두(2014), 이병렬·이종수(2015) 등의 선행연구 결과와도 일치한다. 선행연구와 본 연구의 결과를 종합해볼 때, 제도적 요인은 주민자치 성과를 확보하기 위한 중요한 영향요인이라는 것을 확인할 수 있었다. 주민자치에 대한 의식과 자발적인 참여 부족 등 시민사회의 성숙이 미흡한 경우에는 의도적으로 설계된 제도적 노력이 주민자치 실현을 위한 소기의 목적을 달성할 수 있다. 아울러 주민자치위원회와 주민자치회는 주민참여 확보를 위한 제도적 방안으로 도입되었고, 주민자치 권한의 강화와 실제적인 운영을 위해 주민자치회 시범사업 실시 등 제도적 개선을 지속적으로 추진하고 있다는 점에서 제도적 설계가 주민자치의 성과 달성에 효과적이라는 것을 증명한다. 즉, 주민자치위원회는 지역주민, 시민사회 등의 참여뿐만 아니라 법·제도를 중심으로 하는 기반 마련이 주민자치위원회 운영의 성공 또는 실패에 영향을 미친다는 사실을 확인하였다. 그러나 회귀분석 결과에 따르면, 제도적 요인의 설명력이 다소 낮은 것으로 나타났는데, 이는 제도와 정책의 목표가 잘 수립되었다 하더라도 운영주체의 역할 등 제기능이 수행되지 않는다면 성공하기가 어려운 것으로 판단된다. 특히, 주민자치는 운영주체가 지역주민이므로 자발적 참여를 유인할 수 있는 제도적 설계와 운영과정을 설계해야 한다는 점에서 중요한 의미가 있다.

자치규범 요인 역시 주민자치 성과에 정(+의 영향을 미칠 것이라는 가설 3은 채택되었다. 즉, 주민자치위원의 책임성과 자부심, 자율성, 대표성이 주민자치의 성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 주민자치는 주민참여를 바탕으로 지역사업을 결정 및 집행하고 책임지는 제도로서 민주주의 원리를 전제한다는 김필두(2014), 서재호(2016) 등의 선행연구 결과와도 일치한다. 이는 주민들의 자발적인 참여와 지역주민의 공동의 목표와 가치 및 협동정신을 바탕으로 주민자치가 지속될 수 있다(최용환·박종관, 2015)는 사실을 입증하는 것이다. 전통적으로 행정의 책임성에 대한 논의는 정부와 관료에 대한 책임성이 중심이었지만(서재호, 2016: 105), 공적업무를 담당하는 주민자치위원회와 주민자치회로까지의 책임성을 확장할 필요가 있다. 주민자치위원회와 주민자치회는 자율적 통제를 기반으로 하며, 주민자치위원은 지역주민에 대한 의견 수렴 및 욕구를 파악하여 행정에 반영해야 한다는 당위성이 존재한다. 이처럼 본 연구결과와 선행연구를 종합해볼 때, 자치규범 요인 역시 주민자치 성과를 확보하기 위한 영향요인이라는 것을 확인할 수 있었다.

3) 주민자치위원회의 개선방안에 대한 분석결과

주민자치위원회의 개선방안에 대한 설문결과, 역량 측면에서는 주민자치위원에 대한 교육방법의 다양화(64.6%)와 의무교육의 실시(61.0%), 유급간사의 채용(59.6%)이 '필요'하다는 인식이 가장 높았다. 다음으로, 제도적 측면에서는 성과평가 방법(48.1%)과 위원 선정방법(42.5%)의

개선, 당연직 위원의 위촉(35.9%)에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 반면, 임원의 임기(44.8%), 위원의 임기(44.3%)에 대한 개선의 필요성은 '보통'이라는 응답이 가장 높게 나타났다. 운영적 측면에서는 기능별 분과위원회의 설치 및 운영(57.6%), 프로그램 수요조사의 실시(55.9%), 문화여가 프로그램의 개선(48.1%) 및 통폐합(48.0%)이 '필요'하다는 인식이 가장 높게 나타났으나, 주민자치 프로그램 폐지에 대해서는 '보통'이라는 응답이 36.1%로 가장 높게 나타났다.

〈표 6〉 주민자치위원회 개선방안에 관한 빈도분석 결과

구분		부정		보통		긍정		N	Mean	Std. Dev.
		빈도	%	빈도	%	빈도	%			
역량 측면	위원 교육방법의 개선	55	8.9	218	35.1	333	53.6	606	3.5446	.79492
	다양한 교육방법의 필요성	24	3.9	179	28.8	401	64.6	604	3.7599	.73774
	의무교육의 실시	41	6.6	186	30.0	379	61.0	606	3.6799	.78613
	유급간사 채용	84	13.5	152	24.5	370	59.6	606	3.6502	.98571
	주민자치자문단 구성·운영	93	15.0	218	35.1	293	47.2	604	3.3924	.93752
제도적 측면	위원 선정방법의 개선	113	18.2	231	37.2	264	42.5	608	3.3257	.91978
	위원 임기	137	22.1	275	44.3	191	30.8	603	3.1343	.87804
	임원 임기	151	24.3	278	44.8	175	28.2	604	3.0828	.87896
	당연직 위원 위촉	190	30.6	188	30.3	223	35.9	601	3.0566	1.01001
	성과평가 방법의 개선	53	8.5	246	39.6	299	48.1	598	3.4933	.79516
운영적 측면	문화여가 프로그램 개선	90	14.5	217	34.9	299	48.1	606	3.4488	.91264
	문화여가 프로그램 통폐합	98	15.8	203	32.7	298	48.0	599	3.4240	.95053
	주민자치 프로그램 폐지	179	28.8	224	36.1	189	30.4	592	3.0456	1.02570
	프로그램 수요조사 실시	46	7.4	205	33.0	347	55.9	598	3.6037	.77770
	기능별 분과위원회 설치·운영	40	6.4	207	33.3	358	57.6	605	3.6545	.80438

주민자치위원회 제도개선에 대한 부천시 주민자치위원들의 응답결과를 종합해보면, 현재 주민자치위원회는 구성과 운영과정 전반에 걸친 개선이 필요한 실정이다. 주민자치위원들은 이미 대표성이 확보된 학교운영위원장, 아파트 자치회 대표, 상가번영회장 등을 당연직 위원으로 위촉하고, 유급간사의 채용 등 주민자치위원회의 대표성과 전문성을 확보하는 차원에서의 제도개선에 관심을 보이고 있다. 또한 전문성을 확보하기 위한 방안으로 행정, 사업기획 등 교육방법의 다양화, 의무교육의 실시 등을 선호하여 역량 강화 측면에서 관심을 보이고 있는 것으로 판단된다. 프로그램 운영측면에서는 효과성과 적실성을 확보하기 위해 중복적이고 소모적인 문화여가 프로그램(탁구, 헬스, 요가, 북카페 등)을 통폐합하고, 지역주민에 대한 정기적 주민자치 프로그램 수요조사의 실시가 필요한 것으로 분석되었다. 아울러 주민자치위원회 내 기능별 분과위원회

설치 및 운영, 성과평가방법의 개선 등 주민자치위원회의 활성화를 위한 제도적 개선 및 보완에 관심을 보이고 있는 것으로 해석된다. 특히, 주민자치위원들은 주민자치와 관련된 정책결정과 집행의 주체이자 서비스를 제공받는 고객이라 할 수 있다. 따라서 제도개선뿐만 아니라 주민자치 위원으로서의 자부심, 책임성, 자율성 등 내·외부적인 책임성 확보가 필요하다. 이러한 책임성의 확보는 주민자치위원회의 대표성과 주민자치 요구에 대한 대응성과도 연계될 수 있다. 이는 자치규범 요인이 주민자치 성과에 정(+)의 영향을 미친다는 본 연구의 결과를 통해서도 뒷받침되고 있다.

V. 정책적 함의 및 결론

본 연구는 부천시 주민자치위원을 대상으로 하여 주민자치의 성과에 대한 영향요인을 규명하는데 그 목적이 있다. 더불어 주민자치회로의 성공적인 전환을 위한 정책적 함의를 제시하고자 한다. 본 연구의 분석결과를 통해 도출할 수 있는 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 결과, 역량 요인, 제도적 요인, 자치규범 요인이 주민자치 성과에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었는데, 역량 요인이 가장 큰 설명력을 보이고 있다는 점을 주목할 만하다. 그동안 주민자치는 제도적·행정적 개선에 치우침에 따라 주민자치위원의 전문성과 역량에 대한 관심과 노력은 상대적으로 부족하였다. 이러한 문제는 주민자치회의 전면 도입을 위해 전제되어야 할 것이 주민자치위원들의 역량 강화라는 점을 시사한다. 따라서 주민자치의 활성화와 성과 확보를 위해서는 우선적으로 주민자치위원들의 역량 강화가 필요하다. 전문성 확보 등 역량 강화를 위한 방안은 주민자치회의 구성적 측면과 운영적 측면으로 구분할 수 있다. 먼저, 주민자치위원을 구성할 때 전문성이 있는 위원을 위촉하는 것이다. 또한 주민자치를 이해하고 있는 다양한 분야의 전문가를 참여시킴으로써 정책적 전문성을 향상하고 사업의 활성화에 기여할 수 있다. 다음으로, 전문성이 있는 유급간사의 채용을 고려해볼만 하다. 주민자치조직은 대부분 본업에 종사하면서 자원봉사 형태로 참여하므로 행정실무적 차원의 능력이 부족하다. 따라서 주민자치위원들의 전문성을 확보하고 역량이 강화될 때 까지 한시적으로 유급간사를 채용하여 주민자치회의 활동과 사업을 지원하는 보조적인 역할을 수행하는 것이 요구된다.

둘째, 주민자치조직에 대한 교육의 확대와 체계화가 필요하다. 현재 지방자치단체는 주민자치위원회 회원과 위원을 대상으로 기본교육, 워크숍, 세미나, 발표회 등 역량강화 교육을 실시하고 있다. 그러나 지자체별로 주민자치위원회에 대한 교육이 개별적으로 시행되고 있으며, 재정의 열악함으로 인해 교육이 시행되지 않는 지역도 존재한다. 주민자치위원의 전문성, 서비스 적절성,

대표성 등 역량 강화를 위해 전제되어야 할 것은 교육이다. 다시 말하면, 교육은 주민자치 역량을 강화하게 되며, 지역에 대한 관심과 의지, 동기부여, 자질 향상 등 주민자치기능을 강화하는 필수요건이 된다. 따라서 중앙정부 또는 광역자치단체 차원에서 공통 커리큘럼의 개발 등 주민자치위원회에 대한 교육에 적극적 개입하여야 하며, 이를 위한 제도화가 선행되어야 한다. 결과적으로 주민자치기능 강화는 지속적이고 체계적인 교육이 이루어진 이후에 가능할 것으로 판단된다.

셋째, 주민자치 활성화를 위한 제도적 설계가 필요하다. 우리나라의 주민자치는 중앙정부 차원의 제도 도입과 개선에 대한 노력이 없었다면 정착할 수 없었다. 지방자치단체의 관심과 정책적 의지 역시 중요한 역할을 하였다. 이처럼 제도적 설계는 주민자치에 대한 참여의 제도화 및 자발적 참여를 유인할 수 있는 제도적 기반과 운영과정을 설계해야 한다는 점에서 중요한 의미가 있다. 주민자치회 운영과정에 참여하는 행위자들에는 주민자치회 위원과 회원, 지역주민, 유관기관, 민간단체, 관할 시·군·구청 등 이해관계 집단을 포함하여 논의되어야 한다. 주민자치회의 성공과 실패에 관한 논의는 결국 주민자치회에 의해 이루어지는 것이라기보다는 운영과정에 참여한 모든 구성원들에 의해 결정될 수 있다. 이러한 점을 고려하여 지역특성과 환경에 따른 운영 및 지원이 수반되어야 하며, 환류를 통해 주민자치회를 제도적·정책적으로 개선하는 재설계의 중요성이 강조된다. 주민자치회의 문제점을 정확히 진단하고, 이를 개선할 수 있는 의도적인 설계가 요구된다.

넷째, 주민자치회가 중심이 되는 주민자치 거버넌스의 구축이 필요하다. 거버넌스는 참여 주체들 간의 네트워크 구성 및 상호 조정을 통해 공동의 행동으로 공공문제를 해결한다. 주민자치 거버넌스는 주민, 관할 자치단체, 지역기관 및 단체 간의 협력을 바탕으로 지역차원의 사회문제 해결이 가능하다. 주민자치회 역시 지역의 정책 결정과 현안문제를 해결하기 위한 당위성이 존재한다. 따라서 주민자치회의 성공적인 운영은 거버넌스 차원에서 접근할 필요성이 있다. 주민자치 실현을 위해서 지방자치단체는 주민자치회를 수평적·협력적 관계로 인식하고 주민과의 신뢰를 형성해야 한다. 또한 주민자치회의 자율성을 침해하지 않는 범위에서 행·재정적 지원이 이루어져야 하며, 조례의 제·개정과 예산 지원 등 적극적인 협력·지원체계를 구축해야 한다.

마지막으로, 시범 실시되고 있는 주민자치회에 대한 전면도입 문제는 지속적인 논의가 필요한 것으로 판단된다. 주민자치는 주민이 주체가 되어서 주민의 힘으로 추진되어야 한다(김필두, 2014: 59). 따라서 주민뿐만 아니라 그들을 대표하는 주민자치위원들의 역량 강화가 선행되어야 하며 주민자치 실현을 위한 준비가 된 이후에 주민자치회를 도입하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 결국, 주민자치위원회에 대한 운영개선과 함께 주민자치에 대한 인식의 확산, 책임성 및 전문성 확보가 전제되어야 할 것이다.

그러나 본 연구는 부천시 주민자치위원을 대상으로 한정하여 일반화하기 어려운 점, 주민자치 성과에 대한 주민자치위원의 인식을 중심으로 진행되어 다양한 영향요인을 종합적으로 분석하지

못한 한계가 있다. 따라서 주민자치위원회의 주요 행위자 간 역할과 관계를 다각적으로 규명하고 제도적 요인, 사회·문화적 요인, 개인·행태적 요인 등 다양한 측면을 고려한 구체적인 연구가 필요하다. 또한 추후 연구에서는 주민자치회가 시범 실시되고 있는 31개 읍·면·동을 대상으로 주민자치회의 성과와 영향요인을 도출하기 위한 다양한 접근방법과 실증연구가 진행되기를 기대한다.

【참고문헌】

- 김익식. (2003). 지방자치행정에의 시민참여에 관한 연구: 참여제도와 의식에 관한 경험적 분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 17(1): 45-71.
- 김필두. (2014). 주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석. 「지방행정연구」, 28(3): 35-60.
- _____. (2013). 근린자치 강화를 위한 주민자치회의 바람직한 역할. 「한국정책학회 하계학술대회 겸 국제학술대회 발표논문집」, 89-107.
- 김필두·김병국. (2011). 주민자치회의 설치와 운영에 관한 연구. 「한국정책학회 하계학술대회 겸 국제학술대회 발표논문집」, 557-576.
- 김필두·류영아. (2008). 「읍면동 중심의 주민자치 강화방안」. 서울: 지방행정연구원.
- 서순복. (2002). 지방자치시대 주민참여의 실태 평가와 대안모색: 광주광역시를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 13(1): 231-253.
- 서재호. (2016). 주민자치회의 책임성에 대한 연구. 「한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집」, 103-113.
- 심익섭. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 「지방행정연구」, 26(4): 57-84.
- _____. (2011). 「주민자치회」의 제도화 전망과 쟁점. 「제1차 주민자치포럼자료집」. 서울: 열린사회시민연합.
- 안전행정부. (2013). 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 표준 조례안」.
- 이규환. (2006). 「한국지방행정학: 이론과 실제」. 서울: 법문사.
- 이병렬·이중수. (2015). 주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제. 「한국자치행정학보」, 29(1): 157-180.
- 이정석. (2015). 주민자치회 활성화를 위한 「주민자치회 성공모델 진단시트」의 도입 및 활용 방안. 「지방정부연구」, 19(3): 411-435.
- 이혜영. (2007). 지방자치단체 주민참여제도의 실태 평가와 발전방안의 모색. 「인문사회과학논문집」, 37: 87-107.
- 전성훈. (2010). 사회자본이 고객만족도에 미치는 영향에 관한 연구: 은평구 15개 자치회관을 중심으로. 「지방행정연구」, 42(2): 63-92.
- 정지훈. (2016). 주민자치회 도입에 따른 지방자치단체 적용방안의 탐색적 연구: 용인시를 중심으로. 「한국정책연구」, 16(1): 15-33.
- 최근열. (2014). 읍면동 주민자치회 시범실시 실태 및 발전과제. 「한국지방자치학회보」, 16(3): 215-240.

최용환·박종관. (2015). 근린자치 강화를 위한 주민자치회 역량강화 방안. 「한국행정학회 학술발표 논문집」, 895-914.

한국지방자치학회. (2011). 「읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구」.

한국지방행정연구원. (2014). 「주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석」.

부천시 주민자치센터 설치 및 운영 조례 [부천시 조례 제3084호, 2016.06.13.]

지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 [법률 제12844호, 2014.11.19.]

대전일보, 2016년 9월 26일자.

시사제주, 2016년 11월 11일자.

충부일보, 2016년 12월 7일자.

유 수 동: 명지대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 동대학원 박사과정에 재학중이다. 주요관심분야는 지방행정, 정책집행, 재난관리이다. 최근 발표한 주요 논문으로는 문화복지정책의 정부간 관계에 관한 탐색적 연구: 법제도 및 행정체제 분석을 중심으로(2017), 재난관리정책에 대한 집행요인과 협력적 거버넌스에 관한 연구: 지방공무원의 인식을 중심으로(2016), 재난구호체계의 정부간 관계에 관한 탐색적 연구: 국내 재난구호 제도 및 사례분석을 중심으로(2016) 등이 있다 (mine15@hanmail.net).

전 성 훈: 명지대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 서울특별시의 예산결정과정정에 관한 실증연구: 의원과 공무원의 인식조사를 중심으로, 2009), 현재 명지대학교 행정학과에 재직중이다. 주요관심 분야는 지방행정, 주민자치, 지방재정이다. 최근 발표한 주요 논문으로는 지방의회 예산심의의 요인에 대한 의원과 공무원의 인식에 관한 연구: 경기도 연정을 중심으로(2017), 지방공무원의 직무스트레스가 조직 내 사회자본에 미치는 영향에 관한 연구: 지방공무원의 인식을 중심으로 (2016), 책임읍면동제의 도입과 주민자치(2015) 등이 있다(mpjun@krila.re.kr).

