

전략연구 2012-14

충청남도 근린자치 실태분석 및 활성화방안 연구

최병학 외

발간사

우리나라는 지방자치가 실시된 지 20여년을 넘어 섰지만 주민들이 지방자치에 대해 실감하지 못하고 있으며 관심도 그다지 높지 않았습니다. 이는 지방자치제도가 단체자치 중심으로 이루어졌으며, 자치행정에 주민이 참여하는 주민자치·풀뿌리자치를 제도적으로 발전시키지 못해 왔기 때문입니다.

지역에서는 주민자치 활성화를 위한 여러 사업들을 추진하고 있으나 현재의 주민자치는 주민의 역량이 담겨져서 구현될 수 있는 ‘그릇’ (주체, 제도)이 미비하며, 자치(일)를 추구하려는 주민들까지도 단순 봉사자로, 그리고 행정의 보조 역할로 취급하여 충분히 잠재력 있는 주민들의 역량이 지역발전으로 구체화되지 못하고 있습니다.

이에 본 전략과제에서는 충청남도가 지향하는 지역공동체의 재생을 꾀하면서 분권형 지방자치발전에 적합하고 풀뿌리민주주의에 기초한 읍면동 근린생활 수준에서 주민 스스로가 지역의 문제를 공동으로 해결하는 근린자치 활성화 방안을 모색, 제안하였으며, 특히 충남 시군의 읍면동에서 근무하는 담당공무원과 거주하는 지역주민 약 750명을 대상으로 현장조사를 하였고, 읍면동 근린자치의 실상을 정량적, 정성적으로 실태를 분석하였습니다.

본 연구를 통해 도출된 중요한 정책제언은 첫째 근린자치 활성화 기반구축, 둘째 충남도는 시군에서 할 수 없는 관련정책 수립과 지원예산 책정 및 기금설립 등의 업무를 담당, 셋째 근린자치 활성화를 위한 주민자치위원회의 합리적 구성, 넷째 근린자치 활성화를 위한 주민자치사업의 내실 있는 추진, 다섯째 주민자치회 제도의 합리적 개선, 여섯째 「주민자치회 지원 조례(안)」 제정, 추진 등으로 제시되었습니다.

본 과제의 연구책임자인 최병학 박사를 중심으로 참여와 협력을 아끼지 않으신 외부연구진과 연구심의회위원님들에게 감사의 말씀을 전하며, 연구수행과정에서 적극적으로 협조해주신 충청남도 및 시군 관계관님들에게 특별한 감사의 말씀을 드립니다. 모쪼록 본 연구의 결과가 충청도정의 실무적 개선에 널리 활용되기를 기대해마지 않습니다.

2012년 12월 31일
충남발전연구원장 박 진 도

연구요약

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 지방자치가 실시된 지 20여년이 되었지만 주민들이 지방자치에 대해 실감하지 못하고 있으며 관심도 그다지 높지 않다. 이는 지방자치제도가 단체자치 중심으로 이루어졌고, 자치행정에 주민이 참여하는 주민자치·풀뿌리자치를 제도적으로 발전시키지 못해 왔기 때문이다.

그동안 읍·면·동 기능과 지역특성을 고려하지 않은 획일적 제도운영으로 인한 업무의 효율성 저하, 지역주민들의 현장성 있는 일상생활과 밀접하게 관련된 사무의 시·군·자치구청 이관으로 인해 주민불편 초래, 주민자치센터 전담인력 부재 및 타 업무 겸직으로 운영이 소홀, 주민자치 위원회의 대표성 결여 등으로 인해 주민 스스로 지역문제를 풀어나가는 주민자치 구심체로서의 기능역할을 수행하지 못하는 문제점이 발생하였다.

현행 지방자치단체 계층구조는 시·도(광역자치단체)와 시·군·자치구(기초자치단체)의 2층제로 되어 있다. 우리나라의 시·군·자치구는 다른 나라의 기초자치단체에 비해 규모가 지나치게 크기 때문에 주민들의 일상생활을 다루는 풀뿌리자치와 거리가 멀다는 지적이 일고 있다.

또한 주민들은 자신의 문제를 스스로 해결하는 자치역량을 바탕으로 자기가 속한 지역의 문제해결에 적극적으로 참여하기보다는 보살핌을 받는 소극적이고 수동적인 입장에 처하게 되는 경우가 비일비재하다. 이는 주민이 거주하고 상호 교류하는 지역사회의 가장 기초적인 공동체 단위인 근린수준에서 주민자치가 실현되지 못하고 있음을 단적으로 보여주고 있다.

본격적인 지방자치시대에 들어섰다고는 하나, 급증하는 행정서비스 수요 및 주민들의 참여 의지나 욕구수준에 적절히 대응하지 못하고 중앙집권적, 관리지향적인 방식으로 읍·면·동으로 대표되는 지방행정조직을 유지하고 있기 때문에 그동안 추진해 온 근린자치 운영과정과 현실을 검토하고 도출된 문제점에 대해 향후 발전적인 운영방안을 모색할 필요가 있다.

따라서 본 전략과제에서는 충청남도가 지향하는 지역공동체의 재생을 꾀하면서 분권형 지방자치발전에 적합하고 풀뿌리민주주의에 기초한 읍·면·동 근린생활 수준에서 주민 스스로가 지역의 문제를 공동으로 해결하는 근린자치 활성화 방안을 모색해 보고자 한다.

이에 본 전략과제 수행의 기대효과와 주요 활용대상으로는 다음과 같다.

첫째, 충청남도가 향후 역점적으로 추진해야 할 근린자치 추진방안의 기반자료로서의 활용, 충청남도와 충남발전연구원의 협력적 연구로 근린자치 활성화방안 구현, 본 전략과제 수행과 관련하여 각계각층 전문가 참여와 더불어 근린자치 정착의 실효성 확보 및 ‘충남형 근린자치’ 모델구축의 제시 및 확산이다.

둘째, 본 전략과제 연구결과는 1차적으로 도정 및 시·군정 지방자치 및 분권 업무담당자를 대상으로, 2차적으로는 주민자치 관련 현장행정서비스 담당자 및 주민자치위원 대상으로 활용할 수 있을 것이 기대된다.

2. 주요 연구내용

1) 근린자치 추진논리의 재정립

중앙집권적 성향이 강한 우리사회의 풍토상 근린수준의 지역사회형성과 참여에 대한 사회 전반의 관심은 크지 않다. 그런 가운데서도 최근 10여 년 동안 ‘살기좋은 마을만들기’, 주민참여예산제, 커뮤니티 비즈니스 등 직·간접적으로 지역사회 형성과 참여를 위한 다양한 실험과 담론들이 형성되어왔다. 2011년 현재 우리나라는 215개 읍, 1,201개 면, 2,061개의 동으로 구성되어 있다. 현행 읍·면·동 주민자치는 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 나타나고 있다.

첫째, 중앙정부와 지방자치단체의 대응은 이루어지고 있으나 지역주민의 변화에 대한 대응은 이루어지지 않고 있다. 둘째, 공공서비스 전달체계가 상호 연계되어 있지 않고 개별적으로 실시되어 중복 등 행정력의 낭비가 발생하고 있다. 셋째, 주민자치의 개념에 대한 이해 부족과 주민의 무관심으로 인해 행정기관의 무조건적 처리를 기대하는 주민이 늘고 있다. 넷째, 주민자치제도 및 주민자치조직이 미흡하여 현재의 읍·면·동 기능이 활성화되고 있지 못하고 있다.

한편, 근린자치의 필요성은 다음과 같이 설명될 수 있다.

첫째, 근린(neighbourhood)은 인간에게 ‘지속적 회복작업’(ongoing repair)을 위한 장소이자 치유의 장소로서 행복의 조건이 된다는 것이다(Chaskin, 1997, Healey, 1998; Forrest and Kearns, 2001, 이종수, 2010; 곽현근, 2008). 현대사회에서 근린은 사회적·공간적으로 통합된 게마인샬트적 성격은 상실했다하더라도, 여전히 일상의 스트레스와 긴장으로부터 인

간을 치유하고, 이웃과의 꾸미지 않은 일상적 접촉을 통해 ‘느슨한 유대’ (weak ties)가 생성되고 유지되는 장소로서, 그리고 자신이 거기에 살고 있다는 정체성을 상징화하는 생활의 장소 또는 ‘친밀권역’으로서 유용한 초점을 제공한다.

둘째, 공공재를 효율적으로 공급할 수 있게 해 준다. 민주주의 덕목은 구성원 각자의 책임과 권한을 연동시키고, 비용부담자와 수혜자를 일치시키며, 비용지불자와 서비스 수혜자 사이의 간격을 좁히는데 있다.

셋째, ‘지역사회(공동체)형성’ 또는 ‘사회적 자본’ (social capital) 형성을 위한 최적의 공간적 단위가 바로 근린이다. 지역사회의 의미에 내포되어있는 주민들 사이의 심리적·사회적 유대는 해당 지역의 경제, 복지, 치안 등 다양한 분야에서 주민들 스스로 공공재 또는 공적 가치를 만들어내는데 기여할 수 있는 중요한 자원으로 간주된다.

넷째, 근린은 작은 지리적 단위에서 다양한 자원들이 집약적으로 사용됨으로써 시너지 효과를 가져다 줄 수 있는 규모를 제공한다. 또한 근린규모에서는 지역사회 문제해결과 관련하여 대상 집단의 상황을 알려주는 정보에 접근하는 것이 보다 용이하며, 대상 집단의 환경변화 및 새로운 정책 또는 제도의 효과를 평가하기에 유용한 규모를 제공한다.

2) 충청남도 근린자치 현황 및 실태분석

근린자치를 지원하기 위한 충남 도 차원의 조례는 아직 제정되어 있지 않다. 시와 군의 경우에는 「주민자치센터 설치와 운영에 관한 조례」만 제정되어 있다. 근린자치를 지원하기 위한 충남 도 차원의 조직으로는 자치행정국 산하 자치행정과의 자치협력담당(계)가 있으나, 근린자치관련 사무는 전체 담당 업무의 일부에 지나지 않는다.

근린자치는 주민이 주체가 되어 추진하여야 한다. 충남의 근린자치 활성화에 앞장서야 하는 충남의 직능단체, 주민자생조직, 시민단체, NGO 등이 다수 활동하고 있다. 대체로 근린자치 활동에 가장 큰 영향력을 미치는 것은 여성들이다. 충남 도내에는 충청남도 여성단체협의회에 가입한 13개 여성단체가 169개 조직을 형성 246,484명의 회원이 활동하고 있으며, 8개 미가입 단체에는 12,199명이 활동하고 있어, 모두 258,683명의 여성들이 각급 여성단체 회원으로 활동하고 있다.

주민자치사업은 주민자치센터를 중심으로 하여 지역주민, 직능단체, 주민자생조직, 자원봉사단체, 각급 학교 등이 네트워크를 형성하여 서로 협력하면서 추진된다. 충남 전체 읍면동의

주민자치센터 설치율은 77%인데, 동에는 100% 설치되어 있지만, 읍면 지역에는 아직 설치되지 않은 곳이 37곳에 이르고 있다.

충청남도의 근린자치 현황 실태분석을 위해 충남 시·군의 읍면·동에서 근무하는 공무원과 거주하는 지역주민 약 750명을 대상으로 조사를 실시하였고, 충청남도 읍면·동 근린자치의 실상을 정량적, 정성적으로 상황을 분석하여 근본적인 문제점을 찾아낸 후 주민의 생활현장에서 근린자치를 강화할 수 있는 활성화방안을 제시하였다.

근린자치 인식수준을 묻는 조사영역(Ⅰ), 근린자치 운영실태 및 문제점을 파악하는 조사영역(Ⅱ), 근린자치 개선방향으로 활성화방안을 모색하는 조사영역(Ⅲ)으로 구성하였으며 설문조사 분석결과에 따른 시사점은 다음과 같다.

첫째, 주민참여 활성화이다. 근린자치 주도의 주체를 묻는 문항에서 대다수의 답변이 지역주민으로 나타났으며, 다양한 계층의 주민참여를 유도하고 활성화시키며 주민자치의 의식전환을 통한 새로운 ‘주민자치형’ 리더그룹을 육성하여 역량을 강화해야 할 필요가 있다.

둘째, 주민자치위원회의 기능 활성화이다. 주민자치위원회의 지역사회 공동체 형성정도를 묻는 문항에서 대다수의 의견이 그렇다, 보통이다로 나타났으며 주민자치위원회가 공동체 형성에 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 앞으로 주민자치위원의 대표성과 전문성을 확보하고 마을공동체 형성을 위한 자치사업 위주로 추진하여 주민자치위원회의 기능을 활성화해야 할 필요가 있다.

셋째, 지역공동체 기반의 구축이다. 참여하고 싶은 마을만들기 사업분야를 묻는 문항에서 대다수의 답변이 지역공동체 형성과 문화로 응답하였으며 근린자치를 이룩하기 위해 나가야 할 일은 자치기능이 가장 높게 나타났다. 이러한 결과를 반영하여 생활자치 위주의 지역내부 자원의 활용도를 제고하여 개인 역량의 인프라를 지역공동체로 연결시켜 나가는 커뮤니티를 형성하여 지역공동체 기반을 구축하는 것이 필요하다.

넷째, 주민자치사업 추진이다. 마을만들기 사업 참여경험 여부를 묻는 문항에서 참여해 본 적이 있는 비율이 26.9%, 참여해 본 적이 없는 비율이 55.4%로 참여해 본 적이 없는 비율이 훨씬 더 높았다. 주민자치 역량 및 의지가 있는 시·군이 동네·마을을 선정하여 의제설정을 위한 주민협의 과정을 중시하여 주민자치모델사업을 발굴, 추진해 나가야 한다. 이로써 수범사업 육성 및 성공사례를 전파하고, 특색 있는 우수사업 모델을 개발 및 보급하여 내발적 주민자치 역량을 강화해 나가야 한다.

3. 결론 및 정책제언

본 전략과제에서는 충청남도가 향후 역점 추진해야 할 근린자치 추진방안의 기반자료로 활용, 충청남도과 충남발전연구원의 협력적 연구로 근린자치 활성화방안 구현, 수행과 관련하여 각계각층 전문가 참여와 더불어 근린자치 정착의 실효성 확보 및 ‘충남형 주민자치’ 모델구축의 제시라는 기대효과를 지니고 읍·면·동 및 그 이하에서 주민들이 자주적으로 지역문제, 지역발전 등에 대해 논의하고 공동협력과정을 통해 주민의 생활현장에서 자치공동체 복원·구축 및 근린자치 활성화방안을 검토, 제시하였다.

본 연구를 통해 도출된 충청남도 근린자치 활성화를 위한 정책제언은 다음과 같다.

첫째, 근린자치 활성화 기반구축이다. 충청남도의 주민생활형 자치모델을 구축하여 추진주체가 명확하고, 지자체 및 지역주민의 추진의지가 확고하며 공공이익 창출을 위한 신규사업으로 지역특성과 주민수요가 반영된 삶터 의제사업으로 지속발전가능성이 있는 지역공동체 관계형성사업으로 접근할 필요가 있다. 사업모형 검토, 추진절차, 선정원칙, 심사방법, 컨설팅팀 운영 등 실행계획을 수립하여 추진하는 것이 필요하다.

둘째, 충남의 주민자치지원 담당부서에서는 주민자치사업에 대한 직접적인 지원보다는 기초자치단체인 시·군에서 할 수 없는 주민자치 지원에 관한 정책의 수립이나 주민자치 지원예산의 책정이나 기금의 설립 등을 담당해야 한다. 또한 주민자치의 실질적인 주체인 주민자치위원의 역량강화를 위한 학습 및 교육지원이 필요하며, 충남지방공무원교육원에 주민자치위원 대상의 정규교육과정을 신설, 운영하는 등 근린자치를 활성화하기 위한 지원제도를 구축하는 것이 중요하다.

셋째, 근린자치 활성화를 위한 주민자치위원회의 합리적 구성방안이다. 주민자치센터의 자치위원 수는 지역의 규모와 관계없이 25명 내외로 규정되어 있으나, 주민자치회의 자치위원의 정수는 각 시·군의 조례로 정하되, 지역특성과 인구수에 비례하여 결정하여야 한다. 현재 주민자치위원의 문제점인 대표성과 전문성의 부족을 보완하기 위하여 자치위원의 자격요건을 합리적으로 명확히 규정하는 것이 필요하다.

넷째, 근린자치 활성화를 위한 주민자치사업의 추진방안이다. 주민자치위원회가 주도하는 주민자치사업은 ‘살기좋은 마을만들기’를 궁극적인 목표로 삼고 있다. 살기좋은 마을만들기란 지역별로 가지고 있는 개성과 부존자원을 활용하여 아름답고 쾌적하고 특색 있는 도시와 농산

어촌을 자치단체, 주민, 시민단체 등이 상호 협력하여 재설계, 재창조하는 활동이라고 할 수 있기 때문에 실효성 있게 추진되어야 한다.

다섯째, 주민자치회 제도의 개선이다. 주민자치회(자치위원회), 주민소환제 등의 법 률개정 과 함께 전국적인 쟁점사항은 조속히 관련 법·제도를 역점 개선, 보완토록 하며, 충청남도에서는 “주민참여 관련 증진조례”를 조속히 제정, 운영할 필요가 있다.

여섯째, 주민자치회 지원조례(안) 제정이다. 시·도 차원에서 주민자치회 활성화를 지원함 으로서 주민의 애향심을 고취하고, 주민자율에 의한 살기좋은 마을만들기에 대한 선의적 경쟁 을 통해 주민 삶의 질을 높일 수 있으며, 자치행정에 대한 자발적 협조와 주민의 관심을 제고 할 수 있다. 즉, 충청남도의 지원을 통해 주민자치회가 읍·면·동 행정에 적극 협조하여 지역 문제를 자발적으로 해결할 수 있으며, 주민자치회에서 지역주민의 의견수렴기능을 통해 상향 식 의사결정을 통해 ‘충남형 주민자치모델’을 구축할 수 있을 것이 기대된다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구의 목적	2
2. 연구의 주요내용 및 방법	3
1) 연구의 주요내용	3
2) 연구의 방법	5
 제2장 근린자치의 개념 정립과 선행연구 검토	8
1. 근린자치의 개념	8
2. 근린자치의 성격 및 규모	9
3. 근린자치 관련 법적·제도적 근거	11
4. 근린자치 선행연구 검토	14
1) 주요 연구내용	14
2) 본 연구와 선행연구와의 차이점	16
 제3장 근린자치 추진논리의 재정립	18
1. 근린자치의 재인식	18
1) 근린자치의 도입 필요성	18
2) 근린거버넌스의 유형	20
3) 근린자치 효과	29
2. 근린자치의 운영기반 현황	31
1) 읍·면·동 일반현황 및 특성	31
2) 읍·면·동 행정체계	36
3) 통·리·반 제도의 운영실태	38
4) 주민자치센터 운영실태	39
5) 충청남도 근린자치 주요 추진내용	43

3. 근린 주민조직 운영사례 검토	44
1) 제주특별자치도 하귀2리 마을자치회 사례	44
2) 제주특별자치도 지역재설계 사례	46
3) 부산광역시 물만골 공동체 사례	67
4) 충청남도 홍성군 홍동면 마을공동체 사례	68
5) 주민자치아카데미 운영사례	84
4. 근린자치 관련 주민자치회 모형 검토	90
1) 읍·면·동 주민자치모형 접근논리	90
2) 읍·면·동 주민자치모형 유형	91
제4장 선진국의 근린자치 추진사례 분석 및 시사점	96
1. 선진국 근린자치의 특징	96
2. 선진국 근린자치 추진사례 분석	97
1) 영 국	97
2) 일 본	101
3) 미 국	105
4) 프랑스	107
5) 독 일	110
3. 정책적 시사점	112
1) 비교 논의	112
2) 시사점	112
제5장 충청남도 근린자치 관련 현황 및 실태분석	117
1. 충청남도의 근린자치 관련 현황 검토	117
1) 충남의 일반현황	117
2) 충남의 근린자치지원제도 현황	119
3) 충남의 근린자치 관련 인적자원 현황	119
4) 충남의 주민자치사업 현황	120
2. 충청남도 근린자치 실태조사 계획	125
1) 분석의 틀	125
2) 조사 실시 계획	126

3) 조사 측정요인 : 조사 설문문항 구성	128
3. 충청남도 근린자치 실태조사 분석결과 및 논의	130
1) 사전조사(Pre-Test) 분석결과	130
2) 충남 15개 시·군 대상 분석결과	137
(1) 인구통계학적 요인(demographic factors)	137
(2) 제1 조사영역 : 근린자치 인식수준	140
(3) 제2 조사영역 : 근린자치 운영실태	147
(4) 제3 조사영역 : 근린자치 활성화 방안	158
3) 분석결과 요약 및 시사점	166
제6장 ‘충남형’ 근린자치 활성화방안의 모색	169
1. ‘충남형’ 근린자치 추진구도 설정	169
2. ‘충남형’ 근린자치의 실효성 확보를 위한 협력거버넌스 형성·구축	172
3. 충청남도 근린자치 활성화방안	182
1) 근린자치 활성화 기반 강화방안	182
2) 근린자치 지원제도의 구축방안	191
3) 근린자치 활성화를 위한 주민자치위원회 구성방안	194
4) 근린자치 활성화를 위한 주민자치사업의 추진방안	197
5) 근린자치 활성화를 위한 주민자치아카데미 운영방안	199
6) 근린자치 활성화를 위한 주민자치 제도개선방안	202
7) 근린자치 활성화를 위한 (가칭) ‘주민자치회 지원조례(안)’제정방안	202
제7장 결론 및 정책제언	224
참고문헌	227
<부록 1> 설문지	232
<부록 2> 기존연구 관련 주안점 정리	236
<부록 3> 국내·외 마을만들기 사례	241
<부록 4> 충청남도 근린자치와 현장기반의 자치공동체 구축	253
<부록 5> 워크숍 개최 결과 및 외부연구진 참여현황	259

표 목 차

<표 1> 근린규모 유형	10
<표 2> 한국의 주민참여제도 도입 현황	12
<표 3> 근린거버넌스 유형	21
<표 4> 읍·면·동의 현황	31
<표 5> 읍(215개)의 인구 분포	32
<표 6> 면(1,201개)의 인구 분포	32
<표 7> 동(2,601개)의 인구 분포	32
<표 8> 읍·면·동의 인구증감	33
<표 9> 읍·면·동의 주거형태	33
<표 10> 읍·면·동의 공무원 현황	37
<표 11> 읍·면·동 및 주민자치센터 설치현황	39
<표 12> 주민자치센터 운영프로그램 수	41
<표 13> 주민자치센터의 주요 기능	42
<표 14> 제주 하귀 2리 자연마을 현황	44
<표 15> 마을자치회 임원 구성	45
<표 16> 제주 하귀 2리 마을공동체 활동 현황	46
<표 17> 제주지역 산업구조 변화 추이	47
<표 18> 제주특별자치도의 지역재설계사업에 대한 참여협력기관	50
<표 19> 제주특별자치도의 지역재설계사업의 최종 사업대상 마을 선정	54
<표 20> 사업 아이템 발굴 내용	55
<표 21> 교육자 및 관리자 관점의 평가결과	60
<표 22> 총괄적 정량 성과	63
<표 23> 교육생 현황	63
<표 24> 주민자치 아카데미 주요 운영사례 예시	89
<표 25> 일본 근린 공동체의 특성 비교표	105
<표 26> 근린자치 비교분석표	112
<표 27> 우리나라 읍·면·동 및 통·리의 평균 주민수	115
<표 28> 충남 대표 시·군의 세대 및 인구 현황	118
<표 29> 충청남도 여성단체협의회 현황	120
<표 30> 충청남도 주민자치센터 설치 현황	121
<표 31> 충청남도 내 사회적 기업 및 마을기업 현황	122

<표 32> 전국 주민자치박람회 수상 단체 현황	123
<표 33> 조사 대상지역(안)	126
<표 34> 조사 설문문항 구성	129
<표 35> 인구통계학적 요인 분석(사전조사)	130
<표 36> 근린자치 인식수준(사전조사)	132
<표 37> 근린자치 운영실태 및 문제점(사전조사)	133
<표 38> 근린자치 활성화 방안(사전조사)	135
<표 39> 인구통계학적 요인 분석	138
<표 40> 근린자치 개념 인지도	140
<표 41> 지역구분별 근린자치 개념 교차표	141
<표 42> 근린자치 용어 적절성	141
<표 43> 지역구분별 근린자치 용어 교차표	142
<표 44> 근린자치 중요한 기능	143
<표 45> 지역구분별 근린자치 중요 기능 교차표	143
<표 46> 근린자치 주도 주체	144
<표 47> 지역구분별 근린자치 주도주체 교차표	145
<표 48> 근린자치 문제점	146
<표 49> 지역구분별 근린자치 문제점 교차표	146
<표 50> 주민자치센터 이용횟수	147
<표 51> 지역구분별 주민자치센터 이용횟수 교차표	148
<표 52> 주민자치센터 만족도	148
<표 53> 지역구분별 주민자치센터 프로그램 만족도 교차표	149
<표 54> 강화가 필요한 주민자치센터 프로그램	150
<표 55> 지역구분별 주민자치센터 프로그램 활성화 교차표	150
<표 56> 주민자치센터 및 주민자치위원회 알게 된 경로	151
<표 57> 지역구분별 주민자치센터 및 주민자치위원회 알게 된 경로 교차표	152
<표 58> 주민자치위원회의 지역사회 공동체 형성도	152
<표 59> 지역구분별 주민자치위원회 지역사회 공동체 형성도 교차표	153
<표 60> 주민자치위원회 외 다른 직능단체 참여 여부	154
<표 61> 지역구분별 주민자치위원회 외 다른 직능단체 참여여부 교차표	154
<표 62> 주민자치위원회 중요한 역할	155
<표 63> 지역구분별 주민자치위원회 중요 역할 교차표	155
<표 64> 주민자치센터 운영과 관련하여 주민자치위원회 역할	156
<표 65> 지역구분별 주민자치센터 운영과 관련 주민자치위원회 역할 교차표	157

<표 66> 주민자치센터를 활성화시키기 위해 필요한 점	158
<표 67> 근린자치 이루기 위해 해나가야 할 일	158
<표 68> 지역구분별 근린자치 이루기 위해 해 나가야 할 일 교차표	159
<표 69> 주민자치사업 추진에 있어 중요한 점	160
<표 70> 지역구분별 주민자치사업추진에 있어 중요성 교차표	161
<표 71> 주민자치회 운영의 지원사항 규정 중 포함되어야 하는 사항	162
<표 72> 지역구분별 주민자치회 지원 조례(안)에 포함되어야 하는 내용 교차표	162
<표 73> 마을만들기 사업 참여 경험 여부	163
<표 74> 지역구분별 마을만들기 사업참여 여부 교차표	163
<표 75> 참여하고 싶은 마을만들기 사업 분야	164
<표 76> 지역구분별 마을만들기 관심사업분야 교차표	165
<표 77> 주민자치위원회 역할의 발전방향	174
<표 78> 주민자치위원회 기능 예시	178
<표 79> 주민자치 추진단계(안)	182
<표 80> 주민생활형 지역협동조합 주요내용	184
<표 81> 사회적기업과 CB의 비교	186
<표 82> 주민생활형 4대 자치모델 비교	188
<표 83> 주민자치위원의 자격요건 위촉기준 개선(안)	195
<표 84> 주민자치위원 선정위원회 개선(안)	196
<표 85> 주민자치위원회 분과위원회 개선(안)	196
<표 86> 충청남도 주민자치 아카데미 운영계획 예시	201
<표 87> 주민자치회에서 집행 가능한 기능사례	205

그림 목 차

<그림 1>	연구조사 흐름도	3
<그림 2>	지방자치의 계층 구조 및 근린자치의 적용범위	4
<그림 3>	근린자치를 구성하는 여러 요인들(안)	5
<그림 4>	주민자치센터 운영프로그램 현황	41
<그림 5>	제주특별자치도의 지역재설계 사업목적	49
<그림 6>	제주특별자치도의 지역재설계 추진전략	49
<그림 7>	제주특별자치도의 지역재설계 추진체계	50
<그림 8>	제주특별자치도의 지역재설계 추진과정	52
<그림 9>	사업진행 프레임워크 기준	53
<그림 10>	3개 지역 진행 프레임워크 결과	53
<그림 11>	마을위치 및 주요현황	55
<그림 12>	애월읍 용흥리 마을주민들과 협의된 주요학습 내용	57
<그림 13>	한림읍 금능리 마을주민들과 협의된 주요학습 내용	58
<그림 14>	봉개동 명도암 마을주민들과 협의된 주요학습 내용	58
<그림 15>	약한 준지방자치단체 모형 I	91
<그림 16>	약한 준지방자치단체 모형 II	92
<그림 17>	강한 준지방자치단체 모형	93
<그림 18>	지방자치단체 모형	95
<그림 19>	분석의 틀	125
<그림 20>	근린자치 측정요인(안)	128
<그림 21>	주민생활형 자치모델 추진 일정	183
<그림 22>	커뮤니티 형성 추진체계	190
<그림 23>	주민자치 아카데미 교육과정 절차 예시	200
<그림 24>	주민평가회의 주민자치회 활동평가 절차	208
<그림 25>	주민감사위원의 주민자치회 재정감사 절차	210
<그림 26>	시·도~시·군·구~주민자치회 간 관계도	213

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

우리나라는 지방자치가 실시된 지 20여년이 되었지만 주민들이 지방자치에 대해 실감하지 못하고 있으며 관심도 그다지 높지 않다. 이는 지방자치제도가 단체자치 중심으로 이루어졌고, 자치행정에 주민이 참여하는 주민자치·풀뿌리자치를 제도적으로 발전시키지 못해 왔기 때문이다.

그동안 읍면동 기능과 지역특성을 고려하지 않은 획일적 제도운영으로 인한 업무의 효율성 저하, 지역주민들의 현장성 있는 일상생활과 밀접하게 관련된 사무의 시·군·자치구청 이관으로 인해 주민불편 초래, 주민자치센터 전담인력 부재 및 타 업무 겸직으로 운영이 소홀, 주민자치 위원회의 대표성 결여 등으로 인해 주민 스스로 지역문제를 풀어나가는 주민자치 구심체로서의 기능·역할을 수행하지 못하는 문제점이 발생하였다.

현행 지방자치단체 계층구조는 시·도(광역자치단체)와 시·군·자치구(기초자치단체)의 2층제로 되어 있다. 우리나라의 시·군·자치구는 다른 나라의 기초자치단체에 비해 규모가 지나치게 크기 때문에 주민들의 일상생활을 다루는 풀뿌리자치와 거리가 멀다는 지적이 일고 있다. 시·군·자치구는 주민생활의 작은 일을 담당하기에는 규모가 너무 크며, 이와 같은 주민생활의 작은 일들은 시·군·자치구의 자치행정에서 소홀히 되거나 사각지대에 놓이게 되며, 결과적으로

주민의사를 제도적으로 반영하기가 어렵다는 지적이 많다.

또한 주민들은 자신의 문제를 스스로 해결하는 자치역량을 바탕으로 자기가 속한 지역의 문제해결에 적극적으로 참여하기보다는 보살핌을 받는 소극적이고 수동적인 입장에 처하게 되는 경우가 비일비재하다. 이는 주민이 거주하고 상호 교류하는 지역사회의 가장 기초적인 공동체 단위인 근린수준에서 주민자치가 실현되지 못하고 있음을 단적으로 보여주고 있다.

2) 연구의 목적

본격적인 지방자치시대에 들어섰다고는 하나, 급증하는 행정서비스 수요 및 주민들의 참여 의지나 욕구수준에 적절히 대응하지 못하고 중앙집권적, 관리지향적인 방식으로 읍·면·동으로 대표되는 지방행정조직을 유지하고 있기 때문에 그동안 추진해 온 근린자치 운영과정과 현실을 검토하고 도출된 문제점에 대해 향후 발전적인 운영방안을 모색할 필요가 있다.

따라서 본 전략과제에서는 읍·면·동 중심으로 주민들이 서로 모여 자주적으로 지역의 문제, 지역발전 등에 대해 논의하고 공동협력과정을 통해 주민의 생활현장에서 읍·면·동 기능의 강화 및 활성화방안을 검토, 제시하여 보고자 한다. 이를 통해 충청남도가 지향하는 지역공동체의 재생을 꾀하면서 분권형 지방자치발전에 적합하고 풀뿌리민주주의에 기초한 읍·면·동 근린생활 수준에서 주민 스스로가 지역의 문제를 공동으로 해결하는 근린자치 활성화 방안을 모색해 보고자 한다.

이에 본 전략과제 수행의 기대효과와 주요 활용대상으로는 다음과 같다.

첫째는, 충청남도가 향후 역점적으로 추진해야 할 근린자치 추진방안의 기반자료로서의 활용, 충청남도와 충남발전연구원의 협력적 연구로 근린자치 활성화방안 구현, 본 전략과제 수행과 관련하여 각계각층 전문가 참여와 더불어 근린자치 정착의 실효성 확보 및 ‘충남형 근린자치’ 모델구축의 제시 및 확산이다.

둘째는 본 전략과제 연구결과는 1차적으로 도정 및 시·군정 지방자치 및 분권 업무담당자를 대상으로, 2차적으로는 주민자치 관련 현장행정서비스 담당자 및 주민자치위원 대상으로 활용할 수 있을 것이 기대된다.

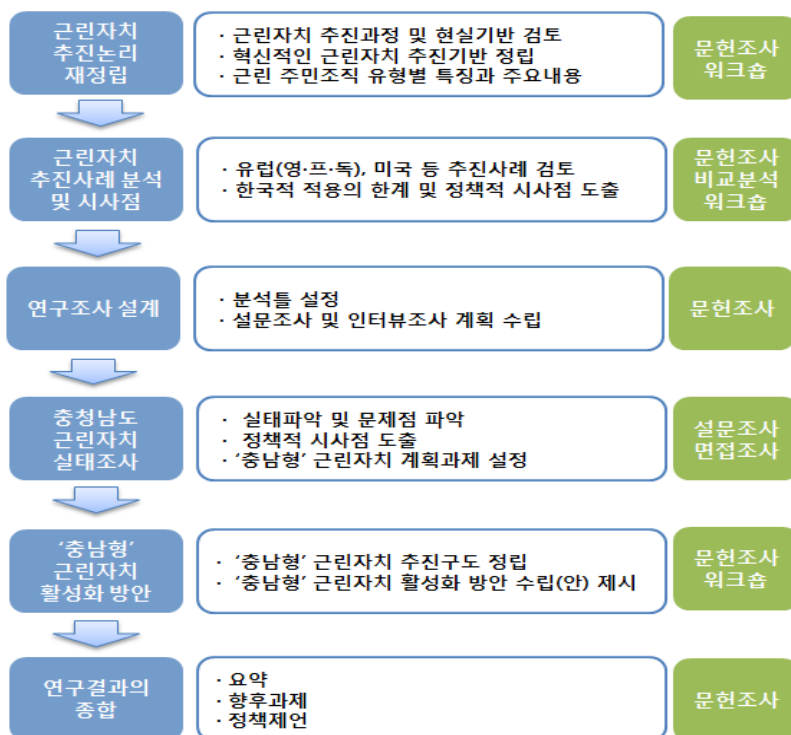
2. 연구의 주요내용 및 방법

1) 연구의 주요내용

본 연구의 주요 내용은 근린자치의 추진논리 재정립, 선진국의 추진사례 분석 및 시사점 도출, 충청남도 근린자치 실태조사 분석, 그리고 ‘충남형’ 근린자치 활성화 방안을 제안해 보고자 한다.

전체적인 흐름도는 다음과 같으며, 이는 ‘충청남도’가 지향하는 지역공동체의 재생을 위해 분권형 발전에 적합하고 풀뿌리민주주의에 기초한 읍·면·동 근린생활수준에서 주민 스스로가 문제를 해결하고자 하는 주로 현장의 생활자치 관점에서 접근해 보고자 한다.

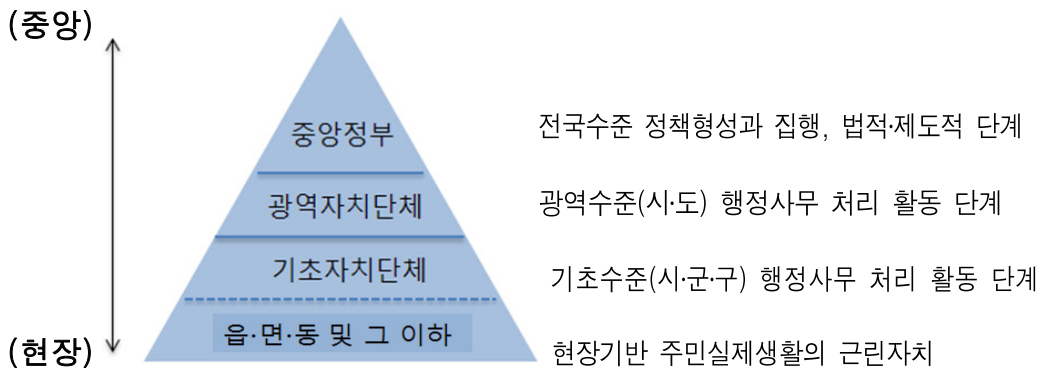
〈그림 1〉 연구조사 흐름도



지방자치 계층구조는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체, 그리고 읍·면·동으로 나누어지며 본 연구는 읍·면·동 및 그 이하 현장수준에서 이루어지는 근린자치를 대상으로 검토한다.

특히, 본 연구에서 주로 사용하는 ‘근린자치’ (neighborhood self government)는 ‘동네·마을 (village)자치’ 와 일부 혼용되고 있으나, 전자는 정부의 지방행정체제개편위원회에서 사용하고 있고, 후자는 몇몇 학자들이 사용하고 있다. 그러나 용어나 용법에 대해서는 아직 통일되어 있지 않으며, 다만 ‘동네 또는 마을’ 은 읍·면·동 이하를 지칭하는 경우가 많기 때문에, 여기에서는 포괄적으로 근린자치라는 용어를 사용하고자 한다.

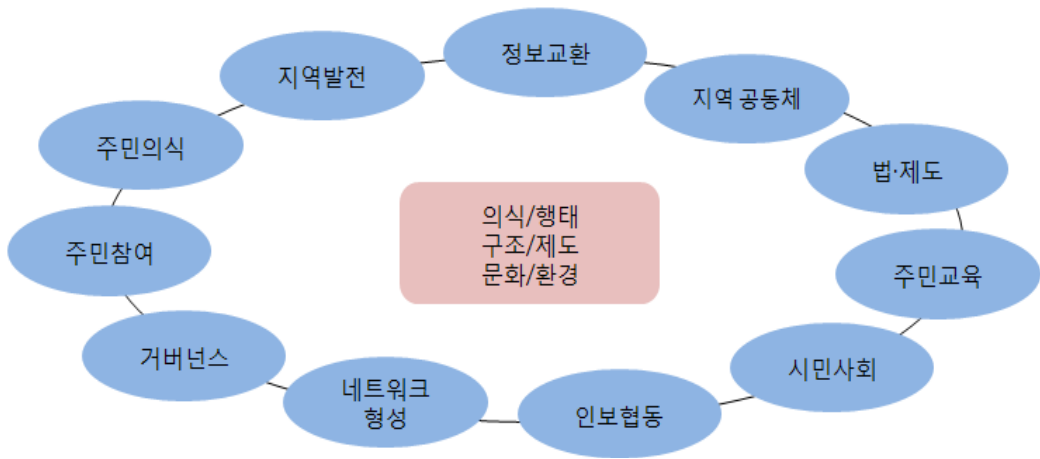
〈그림 2〉 지방자치의 계층구조 및 근린자치의 적용범위



따라서 본 연구에서는 근린자치의 논의영역을 현장기반의 주민 실제생활이 이루어지는 읍·면·동을 기본으로 하되, 일부 그 이하에서도 실제로 지역공동체 형성 및 구축요인들을 담아낼 수 있도록 적용범위를 설정하였다. 이러한 이유는 근린자치의 핵심내용이 반드시 제도적 관계로만 설명될 수 있는 것이 아니며, 오히려 지역공동체 관련 요인들에 의해 추동되는 측면이 강하기 때문에 기인한다.

특히 근린자치를 구성하는 여러 요인들과 관련해서는 정보교환, 지역공동체, 주민교육, 협동, 거버넌스, 네트워크 형성, 주민참여, 지역발전 등으로 나타낼 수 있으며 충청남도에서는 이러한 요인들이 의식·행태, 구조·제도, 문화·환경 측면에서 이들이 어떻게 상호작용하면서 구현되고 있는지 실태파악을 통해 살펴보고, 이들 요인들의 활성화를 통해 종합적으로 추진방안을 모색해 보고자 한다.

〈그림 3〉 근린자치를 구성하는 여러 요인들(안)



2) 연구의 방법

(1) 근린자치 추진논리의 재정립

본격적인 지방자치시대에 들어섰다고는 하나, 급증하는 행정서비스 수요 및 주민들의 참여 의지나 욕구수준에 적절히 대응하지 못하고 중앙집권적, 관리지향적인 방식으로 읍·면·동으로 대표되는 지방행정조직을 유지하고 있기 때문에 그동안 추진해 온 근린자치 운영과정과 현실을 검토하고 도출된 문제점에 대해 향후 발전적인 운영방안을 모색할 필요가 있다.

또한, 근린자치에 관한 원론적 수준의 연구보다는 오히려 기존 연구결과를 바탕으로 근린자치를 실질적으로 추진할 수 있는 혁신적이고 현실적인 근린자치의 추진기반 강화요인을 추출, 적용할 수 있는 작업이 더욱 중요하다.

근린단위에서 주민조직이 형성되거나 대표되는 성격과 관련하여 세 가지 유형 제시와 각 유형의 특징들과 함께 우리나라 근린주민조직 사례들을 검토한 결과, 우리 지방자치의 현실과 문제점을 인식하고 문제점에 기초하여 궁극적으로 목표하는 공동체 형성과 주민참여의 장으로 나아갈 수 있는 충청남도의 특성에 적합한 근린 주민조직 유형을 제시하고, 근린자치 활성화를 위한 추진기반을 제시하는데 중점을 두어야 할 필요가 있다.

(2) 선진국의 근린자치 추진사례 분석 및 시사점 도출

영국, 프랑스, 독일, 미국 등의 근린자치 추진사례 분석을 통해 실제 우리나라 근린자치의 실질적인 진척을 가져올 수 있는 경험사례를 중심으로 비교검토 및 시사점 도출이 필요하다.

또한 근린자치로서의 가시적 추진이 이루어진 사례들에 대한 적용가능성을 지역단위 차원에서 검토할 필요가 있고, 이를 가능한 충청남도에서 시범적으로 도입, 추진하기 위한 기반내용 검토 및 정책적 시사점 등을 중점적으로 도출할 필요가 있다.

(3) 근린자치 현실 및 문제점 분석, 충청남도 근린자치 실태조사 추진과 연계 추진

읍면동 주민자치에 관한 논의를 전개하기 위해서는 우선 주민들의 일상생활에서 공동체 인식을 배양할 수 있는 규모와 단위의 적정성과 지방자치를 통해 실현하고자 하는 가치에 대한 성찰이 필요하며, 특히 근린자치가 활성화되지 못한 요인을 확인하는 작업이 매우 중요하다. 충청남도의 근린자치 현황 실태분석을 통해 확인해 볼 수 있는 충청남도 읍면동 근린자치의 실상을 조사함으로써, 근본적인 문제점을 찾아내기 위하여, 이에 적합한 사례조사 및 실무자·전문가 등을 실시한다.

설문조사는 충남 시군의 읍면동을 대상으로 표본추출 및 구조화된 설문조사 실시(약 750명 수준) 및 자료분석 실시, 특히 설문조사는 도시지역(동), 도농복합지역(읍), 농어촌지역(면)으로 각각 유형화하여, 근린자치의 적용기반, 운영실태 및 향후 활성화 가능성 등을 조사하여 빈도분석, 카이제곱분석을 통해 향후 추진상의 실효성 확보를 위한 중점적 과제를 도출한다.

본 조사에 앞서 공주시 우성면에 근무하는 주민자치 담당 공무원과 우성면에 거주하는 주민자치위원, 통·리·반장, 마을유지조직지역주민 50명을 대상으로 사전조사를 실시하였으며, 700명을 대상으로 2012년 8월 13일부터 8월 24일 2주간 충남도청 자치행정과(자치협력담당)의 협조로 본조사가 실시되었다.

(4) ‘충남형 근린자치’ 활성화방안 모색

충남도민 스스로 근린자치 실현을 위한 ‘충남형’ 근린자치 활성화 방안을 모색하기 위해서는 통상적인 분석을 넘어 운영모델 설정과 관련한 새로운 활성화방안의 모색이 요구된다.

향후 실효성 있는 근린자치 실현을 위해서는 새로운 접근들과 관련한 협력거버넌스를 형성·구축해야 하며, 이를 통해 새로운 형성기반을 자체적으로 발굴, 창출할 수 있도록 주제별로 워크숍을 실시하여 그 조건과 방법 등을 개발하도록 한다. 또한 읍·면·동 근린자치 수준에서 주민들 스스로가 지역이 문제를 해결하고 발전방안을 모색하는 근린자치 실현을 위해 근린자치의 활성화 방안을 수립할 필요가 있다.

제2장 근린자치의 개념 정립과 선행연구 검토

1. 근린자치의 개념

폴뿌리 주민자치 단위로 주목받는 ‘근린’ (neighborhood)의 사전적 의미는 ‘자기가 사는 집을 중심으로 사람들이 모여 사는 일정한 공간’이다(다음 인터넷사전, 2012).¹⁾ 학술적으로는 ‘주거의 인접성을 기반으로 사람들이 비공식적이고 대면적인 상호작용에 관여하는 지역구분 주변의 장소’로 정의한다(Davis and Herbert: 1). 우리나라에서는 일상적으로 ‘동네’라는 말로 통용한다. 근린자치를 ‘근린’ (neighborhood)이라는 공간단위를 매개로 해당지역의 주민과 이 해당사자들이 자율성을 갖고 공공서비스를 위한 집합적 의사결정 과정과 생산 행위에 참여하는 것으로 볼 수 있다(곽현근, 2011).

주민이 거주하고 상호교류하는 작은 공간으로 지역사회의 가장 기초적인 공동체 단위를 ‘근린’이라 하고, 이러한 근린을 기본단위로 하여 이루어지는 주민자치가 근린주민자치라 볼 수 있다(이성근, 2011). 주민들이 자신의 문제를 스스로 해결하는 자치역량을 바탕으로 자기가 속한 지역의 문제해결에 적극적으로 참여하고, 주민의 의사와 일치하는 행정을 수행하는 것을 의미한다.

1) 우리나라에서 수행된 대부분의 연구들은 ‘neighborhood’를 ‘근린주구’ 또는 ‘근린지역’으로 번역해서 사용하고 있다. ‘근린’의 엄격한 사전적 의미는 ‘가까운 이웃’이다. 따라서 장소의 의미를 갖는 영어의 neighborhood 개념에 가까운 용어로서는 ‘근린주구’ 또는 ‘근린지역’이 좀 더 적합하다. 하지만 본 연구에서는 통상 ‘근린’의 의미를 장소적 의미를 포함하는 것으로 받아들이는 관행에 따르기로 한다.

근린은 ‘같은동네(주거지)에 근거지를 두고 생활하는 인접한 이웃과 대면하여 교류하고 협력할 수 있는 주민공동체’ 이므로 근린자치는 ‘지역의 문제를 주민(주민공동체)이 스스로 발견하여 해결을 위해 주민(주민공동체)이 주도적으로 행동에 옮기거나 행정에 해결을 요구하는 등 일련의 활동’ 을 의미하기도 한다(김필두, 2011).

근린 또는 동네를 대체하여 활용되는 용어에 ‘마을’ 이 있다. 마을은 ‘사람들이 모여 사는 곳’이라는 의미에서 동네와 유사하지만 마을은 ‘적은 수의 사람들이 제1차 산업을 중심으로 한 곳에 모여 공동된 생활을 하는 지역’에서 유래한 촌락, 또는 영어의 village 개념에 내포된 공동체적 의미를 강하게 반영한다(위키백과, 2012).

본 연구에서 ‘근린자치’ 개념은 지역공동체의 재생을 꾀하면서 풀뿌리민주주의에 기초한 읍면동 내지는 일부 그 이하수준에서 지역공동체가 이루어지는 근린자치 수준에서 주민 스스로가 지역의 문제를 공동협력적으로 해결할 수 있는 근린자치의 범위에서 논의를 전개하고자 한다.

2. 근린자치의 성격 및 규모

1) 근린자치의 성격

근린을 ‘지역사회(공동체)’ (local community)로 바라보는 것으로²⁾ 지역사회는 ‘지리적으로 한정된 지역 안에 살면서 상호간에 그리고 자신들이 살고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가지고 있는 사람들’ 을 의미한다(Mattessich and Monsey, 1997; 정지웅·임상봉, 1999). 근린을 지역사회와 동일시할 때, 지리적 공간을 공유하는 주민들의 공동체 의식과 정체성, 집합적 관행들이 강조한다.

근린을 서비스 ‘환경’ 으로 바라보는 것으로, 이 경우 공공서비스전달수준, 사회적·물리적 환경, 근린 안팎의 상호작용 등과 같은 근린의 조건과 상황들이 주민의 복지와 후생에 미치는 영향이 관심대상이 된다. 예를 들면, 저소득계층이 공간적으로 집중된 취약동네의 경우 ‘근린

2) 본 연구에서는 이해관계에 기초하면서 장소의 의미는 내포하지 않는 community와 구별하여, 일정한 장소를 공유하는 인간집단이라는 의미에서 local community라는 뜻으로 지역사회의 개념을 사용하고 있다(Chaskin, 1997).

효과’ (neighborhood effect) 또는 다차원적 ‘사회적 배제’ (social exclusion)의 문제가 발생한다. 이 때 근린은 복합적 문제가 존재하는 자연스런 단위가 되면서 정부 자원의 집약적 사용을 통해 문제해결의 시너지 효과를 낼 수 있는 규모를 제공한다.

‘소비대상’ 또는 ‘상품’ 으로서 근린을 바라볼 수 있다. 도시는 상품화된 단위로 나누어지고, 각각의 근린은 다양한 질의 상품으로 간주된다. 부동산개발업자와 서비스공급자는 소비자 기호에 맞는 라이프스타일을 팔기 위하여 주거형태의 특별한 특징들을 강조하며, 구매자는 주거 환경의 프로필과 가격을 고려하여 자신의 라이프스타일 또는 지위에 맞는 근린을 선택한다.

2) 근린자치의 성격 및 규모

근린 개념의 정의에도 불구하고, 실제 특정 지역을 근린으로 정의내리는 것은 쉽지 않다. Somerville(2011)은 경험적 차원에서 영국의 근린규모를 <표 1>과 같이 네 가지로 유형화하고 특징을 정리하고 있다.

<표 1> 근린규모 유형

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

자료: Somerville(2011: 90)

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

둘째, 주민들 사이에 지위, 계급 등과 관련된 정체성이 형성되면서 ‘가장 작은 단위로 이름

이 불리는 거주지'로 주민 수는 500~3,000명 정도이다. 근린주거조직, 소규모 스포츠동우회와 같은 조직화 동인이 작동하는 규모로 전체 주민이 참여하고 숙의할 수 있는 근린조직 구성이 가능하며 그 조직이 외부에 대하여 해당 지역을 대표한다.

셋째, '최소단위 정부가 관할하는 거주지'의 의미를 갖는 근린이다. 영국의 경우 약 3000명 이상 20,000명 이하의 주민들을 포함하는 것으로 본다. 지방정부의 일차 계층이 존재하고, 학교, 치안, 복지 등의 서비스가 제공되면서 주민과 정부 사이의 제도화된 상호작용이 가능해진다. 모든 주민의 직접 참여가 어려운 규모이면서 선출직 공직자가 배출되는 규모이기도 하다. 최근 정부와 지역사회와의 파트너십 형성과 공공서비스에 대한 공동의사결정과 공동생산이 강조되면서 이 규모에서 기존 지역사회 주민조직이나 새로운 대표 주민조직의 역할과 참여가 증가 추세이다.

넷째, 경제적 차원이 강조되고, 직장, 대학교, 프로스포츠 등의 요소가 가미되는 인구 20,000만명 이상의 근린 규모이며, 이 경우 '동네'라기보다 '도시'로 간주되기 때문에 일반적으로 근린에 대한 논의에서 제외된다.

3. 근린자치 관련 법적·제도적 근거

1) 근린자치 관련 법·제도 도입과정

주민참여의 활성화를 위해서는 주민들이 단지 부탁하고 청원하는 주체가 아니라 자신의 권리를 행사하는 주체로서 참여를 할 수 있게 해야 한다. 이를 위해서는 주민참여를 제도적이고 공식적으로 보장하는 것이 필요하다.

지방자치는 부활했지만, 주민들의 직접 참여를 보장하는 제도는 전혀 도입되지 않았다. 한국의 지방자치법은 일본 지방자치법의 영향을 많이 받았지만, 유독 일본 지방자치법에 존재하는 주민참여제도만은 예외였다. 일본 지방자치법에 존재하는 주민소환, 주민감사청구, 주민소송 등의 제도는 1991년 당시에 한국 지방자치법에서는 전혀 도입되지 않았다.

이러한 상황에서도 시민들이 국가나 지방자치단체의 의사결정에 참여하고 영향력을 미치려는 시도들은 계속되었다. 때로는 미디어를 활용하고, 서명운동, 정부나 의원들에 대한 압력행

사 등의 수단들이 동원되었으며, 제도가 도입되지 않은 상황에서 주민들 스스로 ‘자치적인 주민투표’를 시도하기도 하였다.

1990년대 후반부터 제도의 변화가 일어나기 시작, 1998년부터 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 시행되었다. 이는 시민들이 정보를 얻을 수 있는 수단이 제도적으로 보장되었음을 의미하고, 정보 없이는 참여가 있을 수 없기에, 정보공개제도의 도입은 시민들의 참여를 확대하는 중요한 기반이 된다.

〈표 2〉 한국의 주민참여제도 도입 현황

주민참여제도	시행일	법적 근거
주민감사청구	2000. 3.	지방자치법 제16조
주민발의	2000. 3.	지방자치법 제15조
주민투표	2004. 7.	주민투표법
주민소송	2006. 1.	지방자치법 제17조
주민소환	2007. 7.	주민소환에 관한 법률
주민참여예산	2004. 3.	조례에서 도입되기 시작 → 지방재정법 제39조에 근거 마련

2) 근린자치 관련 법·제도

‘주민감사청구’란 주민들의 집단적 서명에 의해 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 사안에 대해 감사를 청구할 수 있는 제도이다. 주민감사청구는 해당 지방자치단체의 19세 이상 주민 중 시·도는 500명, 인구 50만 이상의 대도시는 300명, 그밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 않는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 주민 수 이상의 서명을 받아 청구해야 한다.

‘주민발의’란 지방자치단체의 조례 입법과정에 시민들이 참여할 수 있도록 하는 제도이다. 즉, 시민들이 일정한 수 이상의 서명³⁾을 갖춰 청구를 하면 해당 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지하는 안건을 지방의회에 제출할 수 있게 한 것이다.

‘주민투표’란 지방자치단체의 중요한 정책결정사항을 주민들의 투표에 부쳐 결정하도록 하

3) 시·도와 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다.

는 제도이다. ‘주민투표’를 청구할 수 있는 주체는 주민이어야 하는 것이 원칙이나, 한국의 경우에는 지방자치단체장이나 지방의회, 심지어 중앙행정기관이 주민투표의 발의과정을 주도할 수 있도록 되어 있다. 주민들이 주민투표를 청구하려면, 19세 이상의 주민투표 청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다.

‘주민소송’이란 지방자치단체의 위법한 재무회계행위에 대해 주민이 소송을 제기하여 그러한 행위를 예방 또는 시정할 수 있도록 한 제도이며, 우리나라의 경우에 주민소송을 제기하려면 먼저 주민감사청구 절차를 거쳐야 한다.

‘주민소환’이란 일정 수 이상 주민의 집단서명⁴⁾으로 선출직 지방공직자의 해임 여부를 묻는 주민투표의 실시를 청구할 수 있고, 실시된 투표에서 투표자 과반수이상이 찬성할 경우에는 선출직 공직자를 임기 중에 해임시킬 수 있는 제도이다.

‘주민참여예산’이란 지방자치단체의 예산편성과정에 주민들이 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 보장하는 제도이다. ‘주민참여예산’의 경우에는 지방자치단체의 예산편성이 확정되기 이전의 사전 과정에 주민들의 참여를 보장하려는 것이므로 상당히 적극적인 의미를 가진 참여 제도라고 할 수 있다.

3) 근린자치 관련 법·제도 현실

지방행정체제 개편에 관한 특별법 제4절 ‘읍·면·동 주민자치’ 제20조~제22조에는 주민자치회를 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성한다는 내용이 포함되어 있다.

즉, 제20조 ‘주민자치회 설치’, 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 있다는 내용이 포함되어 있다. 제21조 ‘주민자치회 기능’, 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉하며 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로

4) 시·도지사에 대한 주민소환투표를 청구하기 위해서는 해당 지역 주민소환청구투표 청구권자 총수의 10% 이상 서명을 받아야 한다. 기초자치단체장(시장, 군수, 자치구청장)에 대한 주민소환 청구를 위해서는 주민소환청구투표 청구권자 총수의 15% 이상 서명을 받아야 한다. 또한 지방의원들에 대한 주민소환을 위해서는 주민소환청구투표 청구권자 총수의 20% 이상 서명을 받아야 한다.

법률로 정한다는 내용이 포함되어 있으며, 제22조 ‘주민자치회 구성’이 제시되어 있다.

행정안전부의 ‘주민자치센터 설치 및 운영조례 준칙’ 제1조와 제2조에서는 주민자치센터가 지방자치법 제8조에 의거 주민편의 및 복리증진을 도모하는 주민자치기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하도록 하기 위해 읍면동 사무소의 여유공간에 설치된 각종 문화·복지·편익 시설과 프로그램 등을 총칭하는 개념이 제시되어 있다.

4. 근린자치 선행연구 검토

1) 주요 연구내용

근린자치분야의 기존연구와 관련하여 주요 내용을 정리해 보면 다음과 같다. 정부주도형 근린자치에 관한 연구, 근린자치 운영에 관한 연구, 근린자치 사례 분석에 관한 연구, 근린자치 거버넌스에 관한 연구 등으로 구분하여 검토하였다. 그 주요내용은 다음과 같으며 세부적인 주안점 정리는 [부록]에서 제시하였다.

(1) 정부주도형 근린자치 관련 주요 연구

충청남도가 용역 추진한 “지방정부 주도의 분권정책 실행방안”(전병유, 2011) 연구는 지역의 공동체와 시민사회의 재구축을 위한 전략을 개발하고 이를 통합하는 대안적인 분권자치의 지방정부 패러다임을 모색, 이에 기초하여 충남도의 발전모델과 지역공동체 재생전략을 제시하였다.

대통령소속 지방행정체제개편추진위원회 의뢰로 이루어진 “읍면동 주민자치회 설치방안”(소진광 외 3인, 2011) 연구는 주민자치모형은 민주주의 이상과 지방자치 본질을 실현하기 위한 수단 읍면동 대상으로 우리나라 현실에 맞는 ‘주민자치회 모형’을 모색, 각 모형별로 우리나라에서의 실현가능성, 실천수단을 검토하였다.

“선진한국의 굿 거버넌스 모색: 지방분권, 주민참여, 동네자치”(안성호, 2012) 연구는 읍면동 기능전환정책은 읍면동 통폐합을 유도하여 동네자치를 위축시켜 왔으며, 이에 1차적 책임

은 정치권과 중앙정부에 있음을 확인하였으며, 선진한국을 향한 굿 거버넌스 리더십 모형으로서 8단계를 제시하였다.

(2) 근린자치 사례분석 관련 주요 연구

“읍·면·동 기능전환정책 비판, 동네민주화의 논거·사례·개혁방향” (안성호, 2003) 연구는 읍·면·동 기능전환정책의 기본전제와 가정을 통합론과 분절론의 시각에서 재점검하고, 향후 읍·면·동 개혁방향에 관한 방향을 제시하였다. 중앙정부와 광역지방자치단체는 읍·면·동사무소에게 행·재정적 지원과 방향만 정하고 구체적인 사항은 의회의 조례로 정하되, 동네주민들의 자율적 선택의 여지를 남겨두는 것이 바람직하다는 의견을 결론을 제시하였다.

“제주시 하귀2리의 동네자치” (김성준, 2012) 연구는 제주시 하귀2리 주민자치조직은 사업과 일정한 관계를 형성하고 있으며 주민이 지역에 대한 의무를 인정하고 책임을 분담하는 것에서 시작하였으며, 하귀2리 사례를 통해 지방자치의 민주성 구현과 자치조직으로서 공동체 형성에서 얻을 수 있는 시사점과 향후과제 등에 대해 제시하였다.

“도시 속 마을공동체운동의 형성과 전개에 대한 사례연구: 성미산 사람들의 마을하기” (유창복, 2009) 연구는 성미산 마을은 자신의 생활상 필요를 함께 해결하기 위해 모인 사람들의 연결망이 확장되면서 형성되었다. 자율형 주민조직으로서 공공서비스를 창출하기 위해 공공의 자원을 어떻게 잘 활용할 것인가의 차원에서 검토하고 시사점을 모색하였다.

(3) 근린자치 운영 관련 주요 연구

“주민자치센터 운영실태 분석을 통한 지역평생학습 시스템과의 연계 및 기능강화방안” (김광남, 2012) 연구는 주민자치센터 운영실태를 주민참여 입장에 주안점을 두어 고찰하였으며, 주민참여로 자치기능을 강화하고 지역사회의 평생학습기관들과 연계를 강화하여 주민자치 평생학습기관으로서의 운영활성화 방안을 제시하였다.

“읍·면·동 기능과 주민자치센터 활성화 방안에 관한 연구” (조광일, 2006)는 읍·면·동 중심으로 기능전환정책의 문제점 및 시사점을 도출하고, 주민의 생활현장인 주민자치센터의 기능보강 방안과 주민자치센터의 활성화 방안을 제시하였다.

(4) 근린자치 거버넌스 관련 주요 연구

“읍면·동 중심의 주민자치 강화방안”(김필두, 2008) 연구는 읍면·동 주민자치 분석의 틀을 구성하고 실태 및 현황을 분석하였으며 향후 바람직한 주민자치 강화방안을 제시하였으며, 주민의 적극적 참여를 유도할 수 있는 민과 관의 유기적인 협력네트워크 형성이 중요하며 읍면·동 차원의 네트워크 구축이 필요함을 제시하였다.

“근린주민자치와 읍면·동 주민자치의 발전방향”(곽현근, 2011) 연구는 근린주민자치를 거버넌스 관점에서 보았을 때 읍면·동 ‘주민자치위원회’ 제도에 대한 ‘주민자치위원회’ 모형과 발전방향을 제시하고, 참여민주주의를 기반으로 참여민주적인 폭넓은 제도적 담론의 형성을 기대하였다.

“지방행정 선진화의 방향과 과제”(육동일, 2008) 연구는 지방행정의 방향을 재정립하고 지방행정 선진화 방향과 과제를 제시하였으며, 주민들은 그들의 문제를 직접 해결하려 하기 때문에 지방정부는 서비스공급자로서의 역할은 축소하고, 이웃과 시민단체를 중심으로 한 지역사회를 형성해야 한다는 점을 강조하였다.

2) 본 연구와 선행연구와의 차이점

기존연구에서는 정부 주도형 근린자치에 관한 연구, 근린자치 운영에 관한 연구, 근린자치 사례 분석에 관한 연구, 근린자치 거버넌스에 관한 연구로 검토한 결과 다음과 같다.

첫째, 정부주도형 근린자치와 관련해서는 분권·자치의 원리에 기초한 주민참여형의 지방정부 운영모형을 구상, 지역공동체와 시민사회의 재구축을 위한 전략을 개발하며 분권형 발전모형에 적합한 중앙-지방 정치적 관계 재편방안, 시민주의에 기초한 자치모형 제시 등이 강조되었다. 이에 본 연구에서는 지방자치의 현실과 문제점을 인식하고 근린자치 활성화를 위한 주민자치회의 모형 구상과 주민자치회 시범실시 방안을 통해 정부주도형 근린자치의 탈피 방안 및 읍면·동 주민자치회 운영 개선방안을 모색해 보고자 하였다.

둘째, 근린자치 사례분석과 관련해서는 제주시 하귀2리와 성미산 마을공동체를 사례로 들어 제주도 제주시 애월읍 하귀2리 동네자치 사례를 통해 지방자치의 민주성 구현과 순수한 자치조직으로서의 동네공동체 형성과 함께 성미산 마을공동체는 거버넌스의 문제로서 지역주

민의 일상생활에 필요한 공공서비스를 창출하기 위해서 공공의 자원의 활용방안 모색의 필요성을 강조하였다. 이에 본 연구에서는 자율형 근린자치를 실효성 있게 검토하고 풀뿌리 근린자치에 기초한 지방분권 혁신전략을 마련하고자 하였다.

셋째, 근린자치 운영과 관련해서는 주민자치센터의 운영실태 분석을 통하여 문제점을 찾고 주민의 생활현장에서 주민자치센터가 주민자치를 실현시킬 수 있는 장으로서의 기능과 역할을 수행할 수 있도록 주민자치센터 활성화 방안을 제시하였다. 본 연구에서는 주민자치센터의 효과적인 운영과, 주민자치위원회의 민주적 운영을 위해 설문조사를 통한 실태조사를 진행한 후 문제점을 해결 할 수 있는 ‘충남형’ 근린자치 활성화 방안을 모색해보고자 하였다.

넷째, 근린자치 거버넌스와 관련해서는 읍면·동 주민자치 분석의 틀을 구성하고 실태 및 현황의 분석과 향후 바람직한 주민자치 강화방안 수립 및 공동거버넌스 관점에서의 근린자치 논의, 주민의 적극적 참여를 유도할 수 있는 민과 관의 유기적인 협력 네트워크의 구축의 필요성이 강조되었다.

이와 같은 선행연구들에 대한 검토를 토대로, 본 연구에서는 충청남도가 지향하는 지역공동체의 재생을 꾀하면서 분권형 발전에 적합하고 풀뿌리민주주의에 기초한 읍면·동 지역을 기반으로 하는 근린생활 단위에서 주민 스스로가 지역의 문제를 공동협력적으로 해결하는 생활자치 관점에서 충청남도의 근린자치 활성화 방안을 모색하고자 한다.

제3장 근린자치 추진논리의 재정립

1. 근린자치의 재인식

1) 근린자치의 도입 필요성

중앙집권적 성향이 강한 우리사회의 풍토상 근린수준의 지역사회형성과 참여에 대한 사회 전반의 관심은 크지 않다. 그런 가운데서도 최근 10여 년 동안 ‘살기좋은 마을만들기’, 주민참여예산제, 커뮤니티 비즈니스 등 직·간접적으로 지역사회 형성과 참여를 위한 다양한 실험과 담론들이 형성되어왔다. 특히 2010년 9월 국회를 통과한 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제4절에서는 읍·면·동 단위에 주민조직인 ‘주민자치회’를 설치하여 일부 행정기능과 자치기능을 수행하도록 한다는 규정을 포함시킴으로써 ‘근린자치’ (neighborhood autonomy)에 대한 논의가 새로운 관심을 불러일으키고 있다.

이처럼 근린자치 또는 근린단위 지역사회 형성 및 참여가 새롭게 주목받고 있는 가운데 아직까지 우리사회에서는 근린 또는 근린자치와 관련된 개념과 이론이 체계적으로 연구되거나 뿌리내리지 못한 상황이다. 2011년 현재 우리나라는 215개 읍, 1,201개 면, 2,061개의 동으로 구성되어 있다. 현행 읍·면·동 주민자치회는 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 나타나고 있다.

첫째, 중앙정부와 지방자치단체의 대응은 이루어지고 있으나 지역주민의 변화에 대한 대응은 이루어지지 않고 있다. 둘째, 공공서비스 전달체계가 상호 연계되어 있지 않고 개별적으로

실시되어 중복 등 행정력의 낭비가 발생하고 있다. 셋째, 주민자치의 개념에 대한 이해 부족과 주민의 무관심으로 인해 행정기관의 무조건적 처리를 기대하는 주민이 늘고 있다. 넷째, 주민자치제도 및 주민자치조직이 미흡하여 현재의 읍·면·동 기능이 활성화되고 있지 못하고 있다.

한편, 근린자치의 필요성은 다음과 같이 설명될 수 있다.

첫째, 근린(neighbourhood)은 인간에게 ‘지속적 회복작업’ (ongoing repair)을 위한 장소이자 치유의 장소로서 행복의 조건이 된다는 것이다(Chaskin, 1997, Healey, 1998; Forrest and Kearns, 2001, 이종수, 2010; 박현근, 2008). 현대사회에서 근린은 사회적·공간적으로 통합된 게마인샬트적 성격은 상실했다하더라도, 여전히 일상의 스트레스와 긴장으로부터 인간을 치유하고, 이웃과의 꾸미지 않은 일상적 접촉을 통해 ‘느슨한 유대’ (weak ties)가 생성되고 유지되는 장소로서, 그리고 자신이 거기에 살고 있다는 정체성을 상징화하는 생활의 장소 또는 ‘친밀권역’으로서 유용한 초점을 제공한다.

둘째, 공공재를 효율적으로 공급할 수 있게 해 준다. 민주주의 덕목은 구성원 각자의 책임과 권한을 연동시키고, 비용부담자와 수혜자를 일치시키며, 비용지불자와 서비스 수혜자 사이의 간격을 좁히는데 있다. 지역간 책임과 권한이 공평하지 못하든가, 계층간 비용부담과 수혜가 왜곡되거나, 가해자와 피해자의 거리가 멀어지면 민주주의는 작동하지 않는다. 책임과 권한, 비용부담과 수혜, 가해자와 피해자의 구분은 공공재 생산 및 전달체계에서 가능하다.

근린자치는 주민생활에 필요한 공공재 생산 및 전달과정에서 현장감을 가장 잘 반영할 수 있다. 근린자치를 실시하면 비용과 편익을 가까운 거리에서 확인할 수 있어서 비용부담자와 수혜자가 직접 협상할 수 있다.⁵⁾ 즉, 지역사회 주민자치를 강화하면 지역사회 완결성이 강화되고, 이러한 과정에서 ‘평균적 분배논리’는 ‘배분적 조화’로 전환된다.

셋째, ‘지역사회(공동체)형성’ 또는 ‘사회적 자본’ (social capital) 형성을 위한 최적의 공간적 단위가 바로 근린이다. 최근 들어 지역사회가 강조되는 것은 단순히 산업화와 도시화로 원자화된 현대사회에서 공동체적 삶을 복원한다는 의미뿐만 아니라 그러한 지역사회가 각종 사회문제 해결을 위한 도구적 가치를 가지고 있는 것으로 평가되기 때문이다. 지역사회의 의미에 내포되어있는 주민들 사이의 심리적·사회적 유대는 해당 지역의 경제, 복지, 치안 등 다양한 분야에서 주민들 스스로 공공재 또는 공적 가치를 만들어내는데 기여할 수 있는 중요한

5) 가장 바람직한 상황은 공공재의 비용부담자와 수혜자가 일치할 경우이다. 그러나 공공재 생산과정이 길어지면 개인은 비용부담을 다른 사람에게 전가하고 편익을 많이 챙기려한다.

자원으로 간주된다.

넷째, 근린은 작은 지리적 단위에서 다양한 자원들이 집약적으로 사용됨으로써 시너지 효과를 가져다 줄 수 있는 규모를 제공한다. 또한 근린규모에서는 지역사회 문제해결과 관련하여 대상 집단의 상황을 알려주는 정보에 접근하는 것이 보다 용이하며, 대상 집단의 환경변화 및 새로운 정책 또는 제도의 효과를 평가하기에 유용한 규모를 제공한다.

2) 근린거버넌스의 유형

(1) Lowndes and Sullivan의 근린거버넌스 유형

Lowndes and Sullivan(2008)은 영국의 사례를 준거로 다음의 <표 3>에 제시하는 바와 같이, 네 가지 근린거버넌스 유형을 제시하고 있다. 이상형(ideal type)으로 볼 수 있는 이들 유형들은 근린역량 강화(neighbourhood empowerment), 근린정부(neighbourhood government), 근린파트너십(neighbourhood partnership), 근린관리(neighbourhood management) 등을 포함한다. 이러한 각각의 모형들은 ‘왜 근린이 거버넌스를 위한 적절한 초점이 되는가?’와 관련하여 시민적·사회적·정치적·경제적 측면에서 서로 다른 원리를 반영한다.

근린역량강화모형은 ‘시민원리’ (civic principle)에 기반을 두고 있다. 시민원리는 근린단위가 시민들이 효과적으로 참여할 수 있는 좀 더 많은 기회를 제공한다는 가정에 기초한다. 이 모형은 근린수준에서의 참여민주주의 관점을 반영하며, 근린수준에서의 시민참여와 ‘발언’ (voice)은 시민들 스스로 더 광범위한 공적 가치를 인식하는 것을 돕고, 지역사회 욕구를 결집하고 표출하며, 스스로 그러한 공적 가치와 욕구를 달성하는데 기여한다.

근린정부모형은 ‘정치적 원리’ (political principle)를 적용하는 것으로서, 주민욕구에 좀 더 잘 반응하고 책임질 수 있도록 공식적 대의의사결정 구조를 근린수준에 도입하는데 초점을 둔다. 근린정부모형은 시민의 직접적 역량강화보다는 특정 지역의 하위수준에서 선출직 공직자(정치인)들의 권한과 책임의 확대를 강조한다. 근린정치의 근접성과 적실성은 선출직 공직자와 대의민주주의제도의 신뢰회복을 위한 중요한 기반이 된다.

근린파트너십모형은 ‘사회적 원리’ (social principle)를 적용한 유형이다. 사회적 원리는 기

능적 분업원리에 기초한 정부관점이 아니라 자기가 사는 동네에서 일상적으로 복합적 문제를 경험하는 시민관점에서 공공서비스를 바라보고, 시민의 후생(wellness)을 위해 해당 동네의 이해당사자 사이의 협력 이끌어내는데 초점을 둔다.

또한 근린관리모형은 근린단위의 공공서비스생성과 관리를 통해 자원이 좀 더 효율적이고 효과적으로 사용될 수 있다는 ‘경제적 원리’ (economic principle)를 강조한다. 이러한 근린관리는 시민의 역량강화를 추구하기보다는, 시민선택을 위한 다양한 대안을 만들어 내거나, 실질적 경쟁이 없는 공공부문의 현실 속에서 서비스현장과 성과지표를 통해 대리적 시장정보를 제공하는 등 시민의 선택 메커니즘을 강조한다.

〈표 3〉 근린거버넌스 유형

구 분	근린역량강화	근린정부	근린파트너십	근린관리
기본원리	시민적(civic)	정치적	사회적	경제적
	시민의 직접 참여와 지역사회 관여의 기회	접근성, 의사결정의 책임성과 반응성의 향상; 선출직 공직자들의 향상된 역할	총체적(holistic)이고 시민중심의 서비스전달; 다양한 이해당사자들의 협력	지역서비스전달의 효율성과 효과성에 대한 초점
주요목표	적극적 시민과 응집된 지역사회	시민에게 반응하고 책임지는 의사결정	서비스통합(joining up)과 조정을 통한시민후생(well-being)	효과적 지역서비스전달
민주주의 형태	참여민주주의	대의민주주의	이해관계자 민주주의	시장민주주의
시민역할	시민: 발언(voice)	선출자: 투표	파트너: 충성	소비자: 선택
리더십 역할	주도자(animateur), 촉진자(enabler)	의원(councillor), 소시장(mini-mayor)	중개인(broker), 의장(chair)	기업가(entrepreneur), 감독자(director)
제도유형(영국)	포럼, 공동생산	타운의회(Town councils), 지역위원회(area committees)	서비스위원회, 소규모 전략적 파트너십(LSP)	계약, 현장

자료: Lowndes and Sullivan(2008: 62)과 Durose and Richardson(2009: 34)을 통합·수정함

(2) 유형의 제도 사례

① 근린파트너십모형: 지역전략적 파트너십(Local Strategic Partnership)

우선 근린거버넌스의 ‘사회적 원리’와 ‘경제적 원리’, 그리고 ‘시민적 원리’를 반영한 대표적 국가정책이 바로 ‘근린재생을 위한 국가전략’(National Strategy for Neighbourhood Renewal; 이하 ‘근린재생국가전략’)이다. 1997년 신노동당정부는 ‘사회적배제국’(Social Exclusion Unit)을 신설하고, “10년에서 20년 이내에 어느 누구도 자신이 살고 있는 장소 때문에 심각하게 불이익을 받지 않도록 한다”라는 비전과 함께 영국 전역에서 88개의 가장 극심한 빈곤동네를 선정, 장기간의 재정지원과 함께 다양한 사업을 추진해 왔다.

근린재생국가전략은 동네 때문에 발생하는 불이익을 최소화하기 위해 빈곤동네의 사회경제적 환경을 변화시키고, 동네의 다중결핍 문제를 ‘통합적 접근’(joined-up approach)을 통해 타개하는데 초점을 둔다. 선정된 동네에 대해서는 고용, 보건, 교육, 범죄 및 주택 관련 서비스를 집중 개선하는 것뿐만 아니라 주민들 사이의 지역공동체 회복과 참여를 공식적으로 강조하고 있다.

근린재생국가전략과 관련하여 ‘사회적 원리’를 반영한 중요한 제도가 바로 ‘지역전략적 파트너십’(Local Strategic Partnership; 이하 LSP)이다. LSP는 최일선 지역의 참여부재가 취약 동네문제 극복의 가장 큰 장애라는 판단아래, 하나의 지역적 조정역할을 위한 포괄적 틀 안에서 공공부문, 민간부문, 자원부문(voluntary sector), 그리고 지역사회부문이 함께 모여 문제 해결을 모색하도록 만든 제도이다(SEU, 2001).

보통 지방정부, 지방보건당국 및 교육기관, 경찰서 및 지역사회 대표들이 참석하게 된다. LSP는 지역사회 수준에서 전략적 행위가 결정되도록 개별 동네에 충분히 가까운 수준에서 운영되는 것이 요구되는데, 일반적으로 기초자치단체 관할구역에 공존하는 것이 보통이다(Smith et al., 2007).

이 제도의 주요 기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 해당지역에서 가장 시급한 의제들을 확인하고 전달하며, 진행과정을 모니터링하고, 지속적으로 새롭게 수정한다. 둘째, 일자리, 교육, 보건, 치안, 주택 등과 관련하여 취약동네와 다른 동네와의 차이를 줄이기 위한 동네재생전략을 개발하고 전달한다. 셋째, 공공서비스개혁

을 통하여 지역주민들의 욕구와 우선순위에 부합되도록 주류서비스공급자(지방정부, 경찰, 보건서비스기관, 공공부문외의 기관들)들이 효과적으로 함께 모여 상의할 수 있는 포럼을 주도하면서 동네에 이해관계자 또는 조직들 사이의 합의와 헌신을 이끌어낸다. 넷째, 지방정부와 함께 적절한 목표를 고안하고 달성할 수 있도록 ‘지역공공서비스합의’ (Local Public Service Agreement)를 도출해내고, 영국 중앙정부는 88개의 가장 취약한 지역에 사용할 수 있는 8억 파운드의 ‘동네재생기금’을 마련하며, 2002년부터 시작되는 자금지원의 조건으로서 LSP를 구성할 것을 요구한다.

② 근린관리모형: 근린관리선도사업(Neighbourhood Management Pathfinder)

근린재생국가전략과 관련하여 ‘경제적 원리’를 반영한 제도가 바로 ‘근린관리선도사업’ (Neighborhood Management Pathfinder; 이하 NM)이다. NM은 취약동네 문제를 해결하기 위해 근린재생국가전략이 채택한 일종의 급진적 해결책이라고 볼 수 있다. NM은 지정된 취약동네에 대하여 한 사람, 팀 또는 조직에게 동네관리자의 역할을 맡기게 된다. NM관리자는 지정된 동네 안에서 주민들의 우선순위와 고객욕구에 맞춰 다양한 서비스전달기관들과 서비스수준을 합의·조정하거나 새로운 서비스 실험을 주도해나가게 된다.

NM의 주요 전략을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역사회 구성원, 서비스공급자와 정책결정자 사이에 대화가 가능하도록 동네포럼과 같이 일선 현장에서의 공론의 장을 마련한다. 둘째, 우선순위를 세우고 진행과정을 모니터링하기 위한 기초로서 동네수준에서의 욕구와 자산을 조사한다. 셋째, 명확한 우선순위를 세우고, 파트너들 사이에 책임을 배분하며, 새로운 서비스 개발과 함께 장기적 비전과 실천계획을 발전시킨다. 넷째, 결과(outcome)에 초점을 둔 공동의 성과지표를 만들고, 모니터링체계를 구축하며, 학습이 일어나고 공유될 수 있도록 평가체계를 만들어 낸다.

실제 NM은 지방정부에게 두 가지 도전을 부여한다. 첫째, 서비스를 현장수준으로 분권화하고 서로 다른 부서들 사이의 종합적 접근을 취해야 한다. 둘째, NM이 지속가능한 변화를 만들어내려면, 공공부문의 문화가 변해야 하며 이를 위해서는 장기적 관점에서 실천될 수 있도록 진정한 권한과 책임이 근린단위에까지 주어져야 한다.

③ 근린정부모형: 지방의원들의 역할 재정의 및 지역사회의회의 확산

근린거버넌스의 정치적 원리와 관련된 정책은 1998년 시작된 ‘지방정부현대화의제’ (Local Government Modernization Agenda; 이하 LGMA)와 관련된다. LGMA에 의해 추진된 개혁 중 가장 두드러진 것은 집행과 감독기능의 분리를 포함해 새로운 지방관리체계를 도입한 것이다.

직선 시장제를 도입되면서 의회내각과 의회간부들과의 상의를 통해 행정상의 최종결정이 시장에 의해 내려지게 되면서 특별한 포트폴리오를 갖지 못한 대부분의 의원들의 역할이 다시 정의될 필요가 있다. 중앙정부는 이러한 문제를 인식하고 지방정부 하위수준에서 집행결정권한을 가질 수 있는 지역위원회(local committees) 또는 자문적 성격을 띤 지역포럼(local forum)을 설치할 수 있는 자유를 부여한다.

지방정부는 집행기능에서 제외된 의원들에게 이러한 지역위원회와 지역포럼을 이끄는 핵심 역할을 부여함으로써 지방의회의원들의 대표역할을 재구성하게 된다. 즉, 의회위원회의 부담으로부터 자유로워진 대신 자신들이 지역구 주민들과의 지속적인 대화를 나누면서 지방정부에 대해서는 자신의 지역사회를 대변하고, 지방정부 및 기타 서비스제공자들의 활동을 감시하게 됨으로써 의원들의 대표역할이 강화될 것이 기대된다.

영국에서는 지방정부가 설치한 위원회들뿐만 아니라 선거에 기초한 타운의회 또는 도시적 패리쉬의회의 확산이 강조되어 왔다(Somerville, 2007; Young Foundation, 2006; Jones, 2007). 패리쉬의회 또는 타운의회는 영국에서 일종의 최하위 자치계층으로 간주된다.⁶⁾ 2007년 현재 영국 전역을 통해 8,700개의 의회가 존재하는 것으로 보고되고 있다(Jones, 2007).

이들 의회들은 크기, 자원, 열의, 활동 등에 있어서 큰 차이를 보이고 있다. 대부분 패리쉬 또는 타운의회들은 5,000명 미만의 주민들로 구성되지만 영국에서 가장 큰 타운의회인 Weston-Super-Mare와 같이 72,000명의 인구 가진 경우도 있다.

이들 의회들은 영국국민의 약 30%에게 서비스를 제공하고 있다. 이들 의회들은 거의 농촌

6) 타운의회 및 패리쉬의회의 장점은 잘 확립된 법적·재정적 틀에 기초한 민주적 선거과정, 세금을 거둘 수 있는 권한, 자신들이 대표하는 지역사회의 최선의 이익을 위해 행동하는 것, 기획과 같은 지방정부기능에 지속적으로 관여하게 되는 것을 포함한다. 단점은 첫째, 대부분의 의회가 5,000명 미만인 상황에서 중요한 서비스를 전달하기에는 규모가 너무 작다는 것이다. 둘째, 의원직을 수행할 후보를 충원하기 어렵다는 것이다. 셋째, 일종의 해당 패리쉬의회 또는 타운의회 관할구역의 세금에 해당하는 부과세(precept)와 관련하여 이중과세 문제가 제기된다. 넷째, 패리쉬의회와 타운의회의 관할구역이 해당 지역주민들이 자신의 동네라고 생각하는 곳과 일치하지 않은 경우가 많다는 것이다 (Somerville, 2007).

지역에만 존재하고, 도시지역에서는 미미하게 그 숫자가 늘어나는 추세이다. 1997년에 만든 ‘지방정부 및 평가법’ (Local Government and Rating Act)에 의해 영국에서는 구의회 하위단위에 있는 동네나 타운 주민들이 상위정부와의 파트너십을 형성하거나 해당지역 유권자의 10% 이상의 동의를 얻어 패리쉬 또는 타운의회를 설치할 수 있다.

근린정부모형은 이러한 동네를 중심으로 한 지역사회단위 정부의 설치를 장려하고 확산하려는 움직임과 밀접한 관련을 가진다. 이러한 노력들은 대의민주주의에 뿌리내리고 있는 것으로 시민들의 역할은 투표를 통해 기초정부 또는 근린정부 의원들을 선출하고 책임지도록 만드는 것에 주된 초점을 둔다.

④ 근린역량강화모형: 지역사회역량강화네트워크 및 각종 지역사회 지원 사업

근린재생국가전략의 맥락에서 지역사회역량강화를 위한 제도적 노력은 ‘지역사회 역량강화 네트워크’ (Community Empowerment Network; 이하 CEN)에서 적절히 찾아볼 수 있다. 2001년 채택된 CEN은 재생대상 빈곤동네의 자발적 주민조직체와 지역사회의 참여를 독려하고 파트너십을 확대하기 위한 노력의 일환으로 도입되었다.

CEN은 과거 공공부문 기관들이 적극적으로 지역사회의 욕구를 경청하고 지역사회의 적극적 참여를 장려하는데 실패했다는 반성에 근거를 둔다. 결과적으로 CEN의 목표는 LSP활동이 자원부문(voluntary sector) 및 지역사회부문의 관점을 반영하고 지역사회의 욕구에 초점을 맞추도록 하는 것이다.

CEN을 통한 지역사회 역량강화는 다음과 같은 원리를 반영한다(SEU, 2001).

첫째, 배제된 지역사회에 적극적으로 다가가서 주민들로 하여금 자신들의 생각을 표현하도록 하고, 서비스공급자들에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있을 기회가 있다는 것을 알게 한다. 둘째, 충분한 수의 지역사회 구성원들이 LSP에 참여하도록 하고, 이를 위해서는 교육과 훈련 등 필요한 자원을 제공한다. 셋째, 만약 LSP가 지역사회 참여를 이끌어내지 못하고 지역사회 관점을 충분히 반영하지 못하는 경우, 그러한 역할을 충실히 수행할 수 있도록 적극적으로 정부지원을 제공한다.

지역사회 참여와 관련하여 중요한 것은 자원(自願)부문(voluntary sector)과 지역사회부문이 어느 정도의 자원(資源)을 가지고 있는 경우에만 효과적으로 근린재생을 위한 의사결정과정에 참여할 수 있다는 것이다. 따라서 영국정부는 지역사회 참여를 지원하기 위한 자원으로

서 ‘지역사회 역량강화 기금’ (Community Empowerment Fund), 작은 규모의 주민조직 지원을 위한 ‘지역사회기금’ (Community Chest), 참여 기술과 지식을 지원하기 위한 ‘지역사회학습기금’ (Community Learning Chest)을 조성하여 운영하였다.

이와 같이 다양한 기금을 마련한 것은 동네관련 의사결정의 직접 참여의 기회와 지원도 중요하지만, 그에 앞서 주민들이 지역사회의 자조적 활동과 상호지원활동에 참여하는 것이 선행되어야 한다는 판단에 따른 것이다.

취약동네 범주를 벗어나 1998년 마련된 LGMA와 내무부(Home Office)가 추진한 ‘시민혁신’ (Civil Renewal) 사업들은 일반 동네를 대상으로 지역사회 형성과 참여를 강조하고 있다. 민주적 혁신을 위한 정책의제들의 채택을 통해 지방정부 하위단위에서 집행권을 가지고 기능하는 지역위원회(area committees)또는 자문기구의 역할을 수행하는 지역포럼(area forums)을 지방정부가 자유롭게 설치·운영할 수 있게 되었다.⁷⁾

영국정부는 또한 ‘시민개척자’ (Civic Pioneers) 또는 ‘함께 해낼 수 있다’ (Together We Can)와 같은 시민혁신 사업의 지원을 통해 ‘적극적 시민의식’ (active citizenship)을 키우고 강력한 지역공동체를 형성하기 위한 노력들을 기울이게 되었다. 이러한 사업들의 초점은 개인들 스스로 중요한 지역사회 문제를 확인하고, 주요관심사에 대하여 지역사회조직을 통해 해결할 수 있도록 강화된 공동체를 만들며, 공공욕구 충족을 위하여 시민들과 중요한 공공기관 사이에 파트너십을 형성하는데 초점을 두었다.

(3) Kooiman의 분류에 기초한 근린거버넌스 유형

Kooiman(2005)은 거버넌스를 ‘계층적 거버넌스’ (hierarchical governance), ‘자율거버넌스’ (self-governance), ‘공동거버넌스’(co-governance)의 세 유형으로 분류한다. 국가관료제로 대표되는 ‘계층적 거버넌스’는 사회적 상호작용 형태 중에서 가장 수직적이며 공식화된 형태로써 중앙의 ‘통치자’ (governator)가 집합체 형성과 대표 과정을 지배하는 하향식 거버넌스

7) 지역포럼은 패리쉬의회 또는 타운의회가 없는 지역에 대하여 주민자치를 위해 영국정부가 결성을 지원하는 제도로써 주민의견 수렴의 기능을 가지며 기초정부에 대해서는 지역대표의 의미를 지닌다. 지역포럼은 당해지역 담당 행정직원으로부터 그 지역에 대한 서비스 공급현황을 정기적으로 보고받고 감사하는 역할을 수행한다. 또한 지역개발을 위한 약간의 예산을 운용하기도 하며, 지역 환경개선, 커뮤니티센터 운영, 지역문제에 대한 주민과의 상담·정보제공 등의 다양한 기능을 수행한다.

이다.

반면, 사회적 독립체가 정체성 개발과 유지에 필요한 수단과 역량을 갖추고 있음을 가정하는 ‘자율거버넌스’는 구성원들 스스로 집합체를 형성하고 대표하는 상향식 거버넌스이다. ‘공동거버넌스’는 상호(mutual) 형성과 대표 과정을 통해 한 집합체가 다른 집합체들과 협력적으로 일하는 형태를 취하며, 평등과 호혜의 원칙에 기초하여 원활한 의사소통을 통한 거버넌스를 중시한다.

근린에서 형성되는 집합체 형태를 ‘주민조직’으로 가정하고, 거버넌스 유형별로 특징들을 살펴보면 다음과 같다(Somerville, 2011).

첫째, 계층적 거버넌스는 근린단위 집합체(주민조직) 형성과 대표과정을 국가 또는 지방정부가 주도하면서 지역주민에게는 재량이 거의 주어지지 않는 경우이다. 계층적 거버넌스를 통해 만들어진 주민조직은 전형적으로 정부의 행정계층 단위에서 형성되고, 정부정책의 집행 도구 역할을 하며, 정부의 하위기구 성격을 지닌다. 주민들이 거버넌스에 참여하더라도 중요한 의사결정에 영향력을 갖지 못하기 때문에 상징적(tokenistic)이 될 가능성이 높다.

일반적으로 정부에 의해 초청 받는 지역사회 리더들 격인 소수 ‘인사이드’ 참여자들과 ‘아웃사이드’ 비참여자들로 구분되고, 평소 참여가 예상되는 ‘통상적 용의자들’ (usual suspects)만이 거버넌스 활동에 높은 비율로 관여하게 된다.

둘째, 자율거버넌스는 시민들이 국가권력의 견제와 보충을 위한 균형세력이 되기 위해서 독립적으로 조직될 필요가 있음을 강조한다. 결과적으로 이 유형에서는 근린단위 주민들의 상호작용을 통해 스스로 조직화한(self-organizing) 네트워크가 형성되고, 근린에 영향을 미치는 중요한 결정을 주민들 스스로 내리며 형성된 주민조직이 외부에 대해서 근린을 대표하게 된다.

여기에서 주민조직의 형태는 근린에 기반을 둔 지역공동체 또는 주민결사체나 포럼과 같은 형식을 취하게 된다. 자율거버넌스는 근린단위 정체성과 애착을 특징으로 하는 ‘가장 작은 단위’로 이름이 불리는 거주지’(규모 2) 수준에서 구축되기 쉽다.

마지막으로 근린제도 형성과 대표가 정부와 지역사회 조직 공동으로 이루어지는 경우를 생각해볼 수 있다. 공동거버넌스에서는 지방정부와 근린단위 주민조직이 서로 다른 집합체의 대표로서 참여하게 된다. 이상적으로 이들 대표들은 평등한 기반 위에서 참여한다. 공동거버넌스가 효과적이라면 국가의 공식 개입으로부터 자유로운 주민들의 자율공간이 필요하다.

그러한 ‘대중의 공간’ (popular spaces)이 존재할 때, 공동거버넌스의 의제 또는 규칙이 정

부관계자에 의해 부과되지 않고 공동으로 생성될 가능성이 높다.⁸⁾ 공동거버넌스는 일단 정부계층이 존재하는 ‘최소단위 정부가 관할하는 거주지’ (규모 3) 수준에서부터 형성될 가능성이 높다.

자율거버넌스가 국가로부터 독립적인 결사체에 대한 시민참여를 강조한다면, 공동거버넌스는 정부와 대등한 관계에서 공공의사결정에 참여하는 시민들을 강조한다. 하지만 정부와의 관계에서 대등한 위치에 서기 위해서 자율공간에서 활동하는 지역사회를 필요로 한다는 측면에서 보면 공동거버넌스는 자율거버넌스를 전제로 한다.

결과적으로 바람직한 공동거버넌스를 지향하는 근린거버넌스는 자율거버넌스를 동시에 고려한 것이어야 한다. 자율거버넌스는 일반적으로 최하위 정부계층의 규모보다 작은 근린규모에서 형성되기 용이한 반면, 공동거버넌스는 정부가 존재하는 근린규모에서 출발한다고 볼 때, 규모에 따라 지향하는 근린거버넌스 유형을 달리하는 전략을 취할 수 있을 것이다.

이러한 이론적·분석적 논의에도 불구하고, 국가와 시민사회의 관계에 대한 서로 다른 해석에 초점을 둔 두 관점은 실제 근린거버넌스 제도설계 과정에서 쉽게 타협될 수 있는 문제는 아니라고 판단되며, 앞으로 좀 더 많은 규범적·실증적·처방적 논의를 필요로 하는 부분이 된다.

(4) 근린거버넌스와 다규모성(multiscalarity)

Somerville(2011)은 근린거버넌스 논의가 거버넌스의 수직적 규모(scale)를 소홀히 다루면서 정부가 주도하는 계층적 거버넌스가 모든 유형의 거버넌스를 압도해온 문제점을 지적하고 있다. 계층적 거버넌스는 일반적으로 중앙, 광역, 지방과 같이 규모의 계층성을 통해 제도화되었다. 이 때 ‘더 높은’ (higher) 규모에서 작동하는 권력은 ‘더 낮은’ 규모에서의 상호작용을 지배하는 경향이 있다.

예를 들면, 정부와 지역사회가 각각 서로 다른 규모에서 운영될 때, 하위규모 활동을 수직적으로 조정하고 전체규모에서 통합할 수 있는 힘을 가진 정부가 분절(fragmentation)적 성격을 띠는 지역의 행위를 지배해 버릴 가능성이 높다. 낮은 규모에 위치한 지역사회 또는 주민조직이 더 높은 규모에 대표를 낸다고 하더라도 더 높은 규모에서 이루어지는 정부의 의사결

8) Cornwall(2004)은 공공참여의 공간을 ‘초대된 공간(invited spaces)’과 ‘대중의 공간(popular spaces)’ 두 가지 유형으로 분류한다. 초대된 공간은 어떤 이유가 되었던 참여제도의 원천(origin)이 정부에 의해 제공되었다는 것을 강조하는 개념인 반면, 대중의 공간은 정부정책에 대해 항의하거나 자신들 또는 연대를 위해 서비스를 생산하는 것과 같이 스스로 동기 부여된 사람들이 함께 하게 되는 활동무대(arenas)를 의미한다.

정이 낮은 규모에서의 지역사회 의사결정을 압도해버리기 쉬운 것이다.

Somerville은 하위규모에서의 자율거버넌스 또는 공동거버넌스가 계층적 거버넌스로 변질되지 않기 위해서는 하위규모에서의 역량을 강화할 필요가 있음을 강조한다. 이러한 역량은 하위 규모에서의 지역사회 또는 주민조직의 개별역량 뿐만 아니라 상위규모에 위치한 정부의 힘과 대칭되는(symmetrical) 지역사회의 ‘집합적 역량’을 형성하는 것과 관련된다.

즉, 정부로부터 독립적 자율거버넌스 또는 정부와 대등한 공동거버넌스 구축을 위해서는 하위 지역사회간 수평적 연합(federation)을 형성하고, 상위규모 수준에서 대표를 세움으로써 상위규모 정부와 대등한 관계를 형성하는 것이 필요하다. 결과적으로 상위규모에서는 하위규모의 지역사회 연합조직과 상위정부가 상호작용하는 형태의 공동거버넌스가 형성된다.

Somerville은 만약 하위 지역사회 대표들이 개별적으로 상위규모에서 정부와 만나게 될 경우, 상위규모에서 작동하는 좀 더 강력한 정부의 힘에 의해 그들이 포획될 가능성을 경고하고 있다.

이러한 근린거버넌스의 다규모성에 대한 논의는 효과적인 참여민주주의 제도설계를 위해서는 어떤 하나의 규모에서의 국가와 시민(지역)사회와의 상호작용에만 초점을 둘 것이 아니라 서로 다른 규모를 가로지르는 상호작용의 역동성에까지도 연구가 확대될 필요성을 시사하고 있다.

3) 근린자치 효과

첫째, 근린자치는 단체자치의 전통을 보완하고 주민자치 전통의 장점을 살릴 수 있다는 점이다. 한국의 지방자치는 중앙정부-지방정부 사이의 분권화에 초점을 둔 단체자치에 근거하고 있다. 그 결과 주민의 자치에 대한 체감 수준은 매우 낮으며, 단체자치 전통은 자칫 정부주도의 행정을 답습하고, 공동체의 활성화를 소홀히 할 수 있다.

주민 선택의 폭은 다양성에 기초하고 있고, 주민 선택의 폭을 확대하게 되면 주민이 공공재의 생산자이자 소비자로 참여하게 된다. 즉, 근린자치는 주민을 공공서비스의 생산과 전달과정에서 공동생산자(co-producer)로 전환된다. 따라서 근린자치는 민주주의 덕목을 실현할 수 있는 기초단위에 속한다.

지역사회의 발전 패러다임 역시 '장소의 번영'으로부터 '주민의 번영'으로 바뀌고 있다. 나라

경영의 접근논리가 변모하고 있으며 또한 전체적으로는 ‘분권의 방향’에서 ‘자치의 방향’으로 전환되고 있다. 지역사회와 국가가 지속 가능한 발전을 추구할 수 있는 방향이 선호된다.

이러한 목표를 위해서는 비용부담자와 수혜자를 일치시키고, 주민의 책임성을 강화하며, 공공재의 공급과잉을 방지하는 방식이 선호되고 있다. 이러한 관점에서 근린자치는 정부실패를 예방하는 동시에 국가 및 지역경쟁력을 강화할 수 있는 바람직한 운영방식이다.

둘째, 근린자치는 인간의 안식과 소통을 위한 친밀권역의 보호한다. 최근까지 한국에서 근린자치는 민주주의와 주민참여, 시민통제 등을 위해 필요하다고 논의되어 왔다. 그런데, 근린자치를 통해 공동체 구성원 간 친밀성을 확보하고, 이것이 인간의 치유와 행복에 기여할 수 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 친밀성(intimacy)은 개인끼리의 관계를 사회화할 수 있는 필수 요소이며 동시에 친밀성은 공동체를 통해 얻을 수 있는 결과(삶의 만족도)이기도 한다.

셋째, 근린자치는 최근들어 강조되고 있는 사회적 자본(social capital)을 축적하고 근린효과(neighborhood effect)를 극대화할 수 있다. 사회적 자본은 다양한 개념으로 이해되고 있는데, 대개는 신뢰와 규범 그리고 네트워크를 의미. 사회적 자본은 일반적으로 사람과 사람 사이의 협력과 사회적 거래를 촉진시키는 역할을 하는 것으로 정의된다. 사람과 사람 사이에, 사회에 존재하면서 사회발전에 중요한 역할을 하기 때문에 사회적 자본이라는 용어로 불리게 되었다(Putnam, 1993).

사회적 자본의 구성요소는 신뢰, 참여, 네트워크, 규범준수, 이타적 성향 등 다섯 가지로 요약된다(소진광, 2004). 신뢰는 공공정책결정과정에 대한 신뢰나 직업상 거래관계에 대한 신뢰, 주변 개인과 가족들과의 신뢰로 구분될 수 있다. 네트워크는 지역사회 가입단체 수, 이웃의 범위, 지역사회 리더십 등으로 구분되고, 규범준수는 지역사회의 규범에 대한 인지정도, 청소년선도, 범죄율, 범법행위에 대한 신고율 등으로 구분되어 접근할 수 있다.

참여는 지역사회 행사 참여횟수, 투표참여율, 피선거권 행사의향, 공익단체 자문참여횟수, 지역사회 공공기관 이용횟수 등으로 측정된다. 마지막으로 이타주의는 자원봉사활동 참여 횟수, 지역사회 공공기관이나 봉사단체에 대한 기부정도, 불우이웃에 대한 배려 등으로 접근할 수 있다.

넷째, 근린자치가 종종 규모의 경제성을 간과하고 있다는 지적이 있어왔지만 규모의 경제(scale economies)는 삶의 질을 구성하고 있는 다양한 요소의 하나에 불과한 경제적 요소에 국한한 작동원리이다. 또한 규모의 경제는 공공분야(public sector)가 아닌 사적분야(private

sector)에 한정되어 나타나고, 경제의 반쪽인 생산과정에 국한하여 발현된다. 삶의 만족도는 주로 소비과정에서 측정되는데, 생산과정의 원리인 규모의 경제가 주민들의 삶의 만족도를 측정하기엔 많은 한계를 지니고 있다.

2. 근린자치의 운영기반 현황

1) 읍·면·동 일반현황 및 특성

(1) 읍·면·동 일반현황

읍·면·동은 <표 4>에서 보는 바와 같이 2011년 1월 현재 읍 215개, 면 1,201개, 동 2,061개로 총 3,477개이며, 평균 인구는 읍 2만 1천명, 면 4,200명, 동 1만 9,800명이며, 평균면적이 각각 68.26㎢, 62.61㎢, 5.02㎢이다. 읍·면·동의 평균 공무원 수(현원)는 읍 24명, 면 14명, 동 11명이다.

<표 4> 읍·면·동의 현황 (2011. 1 현재 기준)

구 분	읍·면·동 수	평균인구(천명)	평균 면적((㎢))
읍	215	21.0	68.26
면	1,201	4.2	62.61
동	2,061	19.8	5.02
합계	3,477	14.5	28.82

자료: 행정안전부(2011), 「2011 행정안전통계연보」

읍은 <표 5>에서 보듯이 인구가 3만명 이상인 경우가 45개로 전체의 20.9%이고, 2~3만명인 경우가 38개로 17.7%, 1~2만명인 경우 70개로 32.6%, 1만명 미만인 경우 62개로 28.8%를 각각 차지하고 있다.

〈표 5〉 읍(215개)의 인구 분포(2011.1 현재)

3만명 이상	2~3만명	1~2만명	1만명 미만
45개(20.9%)	38개(17.7%)	70개(32.6%)	62개(28.8%)

자료: 행정안전부(2011), 「2011 행정안전통계연보」

면은 <표 6>에서 보듯이 인구가 2만 명 이상인 경우가 11개로 전체의 0.9%이고, 1~2만명인 경우가 55개로 4.6%, 5천명~1만명인 경우 216개로 18.0%, 5천명 미만인 경우 919개로 76.5%를 점하고 있다.

〈표 6〉 면(1,201개)의 인구 분포(2011.1 현재)

2만명 이상	1~2만명	5천~1만명	5천명 미만
11개(0.9%)	55개(4.6%)	216개(18.0%)	919개(76.5%)

자료: 행정안전부(2011), 「2011 행정안전통계연보」

동은 <표 7>에서 보는 바와 같이 인구가 3만명 이상인 경우가 386개로 전체의 18.7%이고, 2~3만명인 경우가 536개로 26.0%, 1~2만명인 경우 679개로 33.0%, 5천명~1만명인 경우 328개로 15.9%, 5천명 미만인 경우 132개로 6.4%를 차지하고 있다.

〈표 7〉 동(2,601개)의 인구 분포(2011.1 현재)

3만명 이상	2~3만명	1~2만명	5천~1만명	5천명 미만
386개(18.7%)	536개(26.0%)	679개(33.0%)	328(15.9%)	132개(6.4%)

자료: 행정안전부(2011), 「2011 행정안전통계연보」

읍·면·동의 인구 증감을 보면 <표 8>에서 보는 바와 같이 2005 ~ 2010년 사이에 전국의 경우 연평균 증가율이 0.55%인데 비해서, 읍의 경우 전국 평균에 비해 2배 이상 높은 연평균 증가율이 1.30%를 나타내고 있다. 동의 경우 연평균 증가율이 0.68%로 전국 평균에 비해 다소 높은 편이다. 이에 비해 면의 경우 연평균 감소율이 1.09%로 동이나 읍과 대조를 보이고 있다.

〈표 8〉 읍·면·동의 인구증감

구 분	2005년	2010년	비 고
전국	47,278,951	48,580,293	연평균 0.55% 증가
동	38,514,753	39,822,647	연평균 0.68% 증가
읍	3,943,827	4,200,082	연평균 1.30% 증가
면	4,820,371	4,557,564	연평균 1.09% 감소

자료: 통계청 조사관리국 인구총조사과의 자료 참조

읍·면·동의 주거형태를 보면 <표 9>에서 보듯이 2010년 현재 전국의 경우 아파트의 비율이 58.4%로 가장 높고, 그 다음은 단독주택이 27.9%, 다세대주택 9.0%, 연립주택 3.6%, 비거주용 건물 1.1%의 순으로 나타나고 있다.

〈표 9〉 읍·면·동의 주거형태(2010년 현재)

(단위: 호)

구분	주택	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물
전국	14,677,419 (100%)	4,089,491 (27.9%)	8,576,013 (58.4%)	536,070 (3.6%)	1,314,452 (9.0%)	161,393 (1.1%)
동	11,262,799 (100%)	2,006,683 (17.8%)	7,487,900 (66.5%)	425,615 (3.8%)	1,226,377 (10.9%)	116,224 (1.0%)
읍	1,460,243 (100%)	544,997 (37.3%)	765,456 (52.4%)	73,145 (5.0%)	57,696 (4.0%)	18,949 (1.3%)
면	1,954,377 (100%)	1,537,811 (78.7%)	322,657 (16.5%)	37,310 (1.9%)	30,379 (1.6%)	26,220 (1.3%)

자료: 통계청의 자료를 토대로 비율을 환산

동의 경우 아파트의 비율이 66.5%로 가장 높고, 그 다음은 단독주택이 17.8%, 다세대주택 10.9%, 연립주택 3.8%, 비거주용 건물 1.0%의 순으로 구성되어 있다. 읍의 경우 아파트의 비율이 52.4%로 가장 높고, 그 다음은 단독주택이 37.3%, 연립주택 5.0%, 다세대주택 4.0%, 비거주용 건물 1.3%의 순으로 나타나고 있다. 면의 경우 단독주택 비율이 78.7%로 가장 높고, 그 다음은 아파트 16.5%, 연립주택 1.9%, 다세대주택 1.6%, 비거주용 건물 1.3%의 순으로 농촌과 도시(동, 읍) 간에 상당히 차이를 보이고 있다.

(2) 읍·면·동 기능 및 특징

읍·면·동은 기초자치단체의 하부행정구역에 불과하고 읍·면·동장은 법적으로 독립된 행정기관이 아니라 다만 시장, 군수의 지역적 보조기관에 지나지 않는다. 그러나 실제로 지방자치단체의 모든 행정작용이 이루어지는 시작점이 되며 또한 주민 행정수요의 출발점이란 점에서 지방행정의 본거지라 할 수 있다. 행정의사와 주민의사가 접촉하는 교차점이며 상호연결과 조화를 이루는 시발점이다. 읍·면·동은 주민적 단위이면서 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가지고 있는 단위로서 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 가장 기초적인 조직체이다.

또한 읍·면·동은 행정추진을 위한 독립적 단순업무를 집행하는 기관으로서 사·도와 중복되지 않는 업무를 현장에서 직접 처리한다. 우리나라는 외국에 없는 각종 증명 제도를 국가에서 법으로 명시하고 있으며 또한 외국에서 보기 드문 행정사무를 읍·면·동 사무소가 수행하고 있다.

여기에서 읍·면·동 행정의 기능을 살펴보면 다음과 같다,

첫째, 주민과의 접촉이 가능한 제1차적인 행정적·공간적 영역으로서 지방행정의 시책을 전달한다. 둘째, 단위가 가장 작은 일선 행정기관으로서 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서의 종합행정을 담당한다. 셋째, 현장 출장업무, 지도단속, 조장행정 등 현장위주의 집행기능을 수행한다. 넷째, 일선 행정업무의 효율적 추진과 지역의 정체성을 상급기관에 전달하기 위하여 비행정조직인 통·반장을 관할하는 기능을 수행한다.

이와 같은 기능을 수행하는 읍·면·동 행정은 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 읍·면·동 행정은 주로 주민복지의 조장을 위한 비권력 성격의 최일선 대민 행정을 수행한다. 따라서 주민의 일상생활과 밀접한 관련성을 가지고 있으며 근무시간이나 업무량을 초월하여 폭넓은 봉사행정을 수행한다. 둘째, 읍·면·동 행정은 국가의 다양한 정책을 지방자치단

체를 통하여 구체적으로 집행하고 지역실정에 맞도록 조정하여 주민에게 전달하고 실천한다. 셋째, 행정구역상 읍·면은 역사적, 문화적인 공동체적 성격을 갖는데 비하여 동은 주민수와 사무량의 합리적 처리에 근거하여 성립되었다는 점에서 구별될 수 있으나, 읍·면·동 모두 행정기관과 주민과의 직접·간접적인 대민행정을 수행한다는 점에서 공통적이라 할 수 있다. 지방자치가 실시된 이후 행정에 대한 기대가 커짐에 따라 읍·면·동 행정은 수준 높은 행정서비스를 요구받고 있다.

(3) 읍·면·동 기능전환

읍·면·동의 기능전환은 21세기의 급변하는 행정환경에 부응하고 지방행정 생산성 향성을 위해 실시되었다. 1999년 2월 5일에 기본계획을 수립하고, 1999년 4월 7일에 기능전환 보완 지침 등을 마련해서 일부 지역에 대한 시범실시를 통해 문제점을 검토, 보완토록 되어있다.

이에 따라 현행 읍·면·동 제도는 존치하되 그 기능을 주민등록, 민원발급, 사회복지, 민방위 등 주민에게 꼭 필요한 업무만 수행하고 청소, 주택, 교통, 지방세 납부 등 일반 행정업무는 시군구청으로 이관을 추진하여 왔다. 읍·면·동 기능전환의 의의는 기능이관으로 사무와 인력이 줄어들면서 생긴 읍·면·동사무소의 여유 공간을 주민의 문화, 여가, 지역복지, 주민편의 및 시민교육 기능의 공간으로 활용하고 주민의 자치의식과 공동체의식을 함양하기 위한 주민자치센터로 활용하는데 있다. 즉 읍·면·동 기능전환은 주민사회가 행정에 대한 수동성, 의존성에서 탈피하여 스스로 건전한 민주시민사회로 자기변신을 할 수 있도록 지원한다는데 그 의의가 있다.

읍·면·동 기능을 전환하려는 목적은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 행정의 비능률을 초래하고 있는 행정계층을 축소·조정하여 행정의 효율화를 기하고, 작고 효율적인 정부구축의 기반으로 삼는데 목적이 있다. 이에 따라 읍·면·동의 사무 중에서 주민의 생활에 직접적인 관련이 있는 행정서비스를 제외하고는 대부분의 행정기능을 시군구로 이관하는 방향으로 기능전환을 추진하고 있는 것이다. 둘째, 본격적인 지방자치시대로 들어섬에 따라 주민참여를 활성화 시키고 주민자치를 실현시킬 수 있는 장으로서의 역할을 수행할 수 있도록 하기 위해서이다.

주민자치의 구성조건을 살펴보면, 지방화시대에는 그 지방의 주인인 주민을 위한 주민중심

의 민주적인 행정이 실시되어야 하고, 주민중심의 행정체계를 통하여 주민참여가 활성화되어 주민중심의 행정체제가 구축되어야만 지역 중심의 커뮤니티 형성이 가능해 질 것이다.

2) 읍·면·동 행정체계

주민들이 자치활동을 할 수 있는 가장 근거리 행정인 읍·면·동은 최근에 기존의 역할에서 벗어나 새로운 행정 수요와 행정 공급을 수행하는 위치로 변해가고 있다. 읍·면·동은 동사무소의 경우 명칭을 변경하였고, 읍·면·동이 담당하는 기능과 역할을 ‘주민생활지원담당’ 기능 위주로 조직을 개편하여 주민의 생활을 지원하는 역할을 읍면동의 주요 역할로 내세우게 되었다.

대민행정기관으로서의 동사무소가 설치된 이래 동사무소의 업무는 지속적으로 증대되어 왔고, 또 이에 맞추어 동사무소에 근무하는 공무원도 꾸준히 증원되었다. 그러나 종전까지 증대되어 왔던 업무의 내용은 주로 시청이나 구청에서 추진하는 업무를 보조하기 위한 것들이었다.

그리하여 1999년 말에서 2000년 사이에 추진된 동사무소 업무의 개편 이전까지는 약 50 ~ 60개 분야 500여 종의 업무를 적게는 10여명 많게는 30명 내외의 직원들이 처리하였다. 1999~2000년 동사무소 업무 개편 결과 동사무소에서 수행하던 건설, 건축, 환경, 위생, 교통 등의 업무와 그 업무 수행에 필요했던 동사무소 직원들은 시청과 구청으로 환원 조치되어 동사무소의 행정기능과 인력이 대폭 축소되었다.

주민생활지원서비스의 경우 관련 기능 강화하여 공공부조 대상자 및 저소득층에 대한 심층 상담, 현장방문, 사후관리 기능을 강화하고 각종 종합적인 정보 제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등을 확대하는 등 주민통합서비스 일선창구로서의 역할을 강화하였다. 인력이 10명 이상이며 사회복지직이 1명 이상인 동주민센터(前 동사무소)에 사회복지업무와 주민생활지원기능을 전담 수행하는 ‘주민생활지원담당’을 설치하였다. 기존 주무업무였던 일반행정·민원기능은 ‘행정민원담당’에서 담당하는 것으로 변경하고, 주민생활지원담당이 가급적 주무담당이 될 수 있도록 운영하고 있다.

읍·면의 경우 읍·면사무소에서 담당하던 일반행정·민원업무 일부를 사·군·구 본청으로 이관하도록 하여 일반행정·민원업무 289건 중 93건을 이관하여 196개를 존치하였다. 민방위업무·호적업무 등 관계법률 개정이 필요한 사무는 법 개정 이후 본청으로 이관하되 지역실정에 따라 일부 조정 가능하도록 하였다. 특히, 주민생활지원기능으로의 인력 재배치 가능성 여부에

따라 자율적으로 조정하도록 하면서, 사회복지업무 일부를 시·군·구 본청으로 이관하였다.

현재 사회복지업무를 전담 수행하는 ‘주민담당’ 또는 ‘복지담당’ 을 운영하는 읍·면사무소는 ‘주민생활지원담당’ 으로 전환하고 사회복지업무를 총무담당 등에서 함께 수행하는 읍·면사무소는 분리하여 별도의 ‘주민생활지원담당’ 을 설치하되 담당의 순증 없이 추진하는 것을 원칙으로 하였다. 지역실정에 따라 불가피한 경우에는 담당 증설을 인정하였다.

‘주민생활지원담당’ 이 가급적 주무담당이 될 수 있도록 운영하고 주민생활지원담당자의 명칭과 직렬 등은 자율적으로 결정하도록 하였다. 담당 증설 없이 추진하는 읍·면은 기존의 담당정원을 활용하고 담당을 순증하는 읍·면은 본청 등의 무보직 6급을 활용하는 것을 원칙으로 하였다. 필요한 인력이 부족한 지역은 읍면사무소 정원 중 직급간 정원조정으로 확보하되 주민생활지원담당에게 총괄업무 이외에 반드시 고유업무를 배분하도록 하였다.

현재 읍·면·동은 정부와 민간의 관계에 대한 근본적인 변화가 초래되어 민간의 역할이 대단히 중요해지고 있다. 지역사회라는 구체적인 생활공간을 중심으로 복지정책이 결정되는 추이가 강해질수록 지역주민 및 시민사회복지단체의 구체적인 관심 및 참여욕구가 제고됨으로써, 일방적인 관 주도의 정책구현 방식은 거부되고 민과 관의 협력에 의한 정책결정 과정이 주목되고 있는 상황이다. 또한, 지방자치단체장 및 지방의회가 선거에 의해서 구성된다는 점에서 지역사회의 환경과 지역주민의 요구가 관철되는 정도가 확대될 것으로 예상되고 있다(김필두·류영아, 2008: 79-80). 읍·면·동의 2011년 1월 현재 평균 공무원수(현원)는 읍 24명, 면 14명, 동 11명이며, 공무원 1인당 주민수(정원)는 읍 832명, 면 285명, 동 11,708명을 나타낸다.

〈표 10〉 읍·면·동의 공무원 현황(2011. 1 현재 기준)

구 분	읍·면·동 수	인구 (천명)	공무원 1인당 주민수(정원)	평균 공무원수(현원)
읍	215	4,511	832	24(5,236명)
면	1,201	5,105	285	14(17,349명)
동	2,061	40,900	11,708	11(23,526명)
합계	3,477	50,516	14,529	13(46,111명)

자료: 행정안전부(2011), 「2011 행정안전통계연보」를 참조하며 작성

3) 통 · 리 · 반 제도의 운영실태

우리나라는 2011년 1월 현재 통 55,832개, 리 36,564개, 반 479,855개를 두고 있다. 동행정의 효율적 수행을 위하여 동의 구역을 몇 개로 나누어서 통을 두고, 통은 다시 반으로 나누어진다. 통·반의 명칭과 관한 구역은 시구청장의 승인을 거쳐 결정된다. 반은 우리나라 (준)행정단위 중 실질적인 최하위 단위로서 보통 20가구에서 40가구 정도로 구성된다. 원래 반은 중앙의 행정이 국민의 개개인 생활까지 최대한 침투하기 위한 행정편의주의로 만들어진 것이다.

통·반에 대한 사항은 시·군·자치구의 통반 설치 조례에서 규정한다. 통장의 임무는 동장의 지도·감독을 받아 업무를 처리한다. 통장의 업무는 ①반장 또는 반의 관할구역에 거주하는 주민의 지도, ②행정시책의 홍보와 주민의 여론 및 요망사항의 보고, ③주민의 거주·이동상황 파악, ④통·반원의 비상연락 훈련, ⑤각종 시설 확인, ⑥새마을사업 협조·지원, ⑦적십자 구호사업 협조, ⑧긴급한 지원이 필요한 주민의 소재 파악, 도움 요청 등 주민복지에 관한 사항, ⑨전시홍보 및 주민계도(전시에 한함), ⑩전략자원의 동원과 전시 생필품 배급(전시에 한함), ⑪법령에 따라 부여된 임무 및 그 밖에 행정에 필요한 사항 등이다.

통장은 정기 또는 수시로 동사무소에서 개최하는 통장회의(또는 통·반장 연석회의)에 참석한다. 여기서 구체적으로 반상회에 관한 사항, 해당 통 민방위대장으로서 민방위 훈련과 관련한 각종의 전달사항을 전달받는다. 또한 각종 세금고지서의 전달과 민방위 훈련통지서 교부, 관내 통으로 전입한 전입자에 대한 확인, 각종 동 행사와 관련한 전달사항을 전달받는다.

통장에게는 업무수행에 소요되는 월정액 수당을 공무원 보수일에 지급하고 또한 상여금도 지급한다. 통장의 임무 수행 방법은 이론상으로는 동사무소에서 배정받은 업무를 다시 반별로 나누어 반장에게 전달하는 것으로 되어 있다.

농·어촌지역에서 마을단위로 형성되어 있는 최하위 행정구역은 이(里)이다. 이는 행정리라고 하는데 예외적으로 두세 개의 자연부락을 결합하여 하나의 ‘이’로 하는 경우도 있고, 하나의 자연부락이 두 개의 행정리가 되는 경우도 있다. ‘이’에는 이장을 두며, 이장은 도시지역의 통장과 비교될 수 있는 자리이며, 면장이 위촉하도록 되어 있다. ‘이’는 다시 반(班)으로 세분되며 20가구 이상이 하나의 반을 구성한다.

즉 행정계통상으로 개인(혹은 가구)은 반장-이장을 거쳐 읍·면장으로 연결된다. 그러나 반장은 별로 중요하지 않고 이장이 중요하다. 이장이 동원할 수 있는 자원은 주민들로부터 얻은

정통성, 현금이 부족한 농촌에서 지출 가능한 약간의 재원 등이다.

누가 통장인지조차 잘 모르는 도시의 통장에 비하여 농촌의 이장은 주민들로부터 지지를 확보하고 있으며, 대부분의 마을에서는 이장이 영농회장을 겸하고 있다. 이장은 수년 내지 수십년간 재임하는 경우가 많다.

통장과 마찬가지로 이장은 자치단체로부터 준공무원의 대우를 받고 매월 일정 수당을 받고 있으며, 영농회장을 겸하면 농협으로부터 매월 회의비로 책정하여 주는 일정 수당을 더 받는다. 이장의 임명권을 갖고 있는 면장은 주민들의 의견을 존중하여 이장을 임명하려하지만 주민들은 이장직을 맡기를 기피하는 경향이 있으며 이는 마을의 사정에 따라 다양하다. 이장은 이권이 관계되거나 권력의 자리가 아니기 때문이며, 때로는 이장직을 맡을 만한 인물이 없거나 주민들 간의 파벌 때문에 의견통일이 되지 않는 곳도 있다(임도빈, 2004: 72-74).

4) 주민자치센터 운영실태

주민자치센터는 1998년 김대중 정부에서 작고 효율적인 정부의 실현 위하여 추진한 100대 국정개혁과제 중 하나인 읍·면·동 기능전환의 일환으로 추진되었다. 주민자치센터는 제1단계(1999~2000년)로 1999년에 중앙정부가 일부 동을 대상으로 시범사업을 하고, 2000년에 전국의 동으로 설치가 확대되었다. 특히 2000년부터 읍·면은 선택적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도하여 도·농간에 차별적으로 접근하였다.

〈표 11〉 읍·면·동 및 주민자치센터 설치현황(2011. 1 현재 기준)

구 분	읍·면·동수	평균인구(천명)	주민자치센터 설치 현황
읍	215	21.0	132(61%)
면	1,201	4.2	579(48%)
동	2,061	19.8	1,970(96%)
합계	3,477	14.5	2,681(77%)

자료 : 지방행정체제 개편추진위원회(2011). 내부자료.

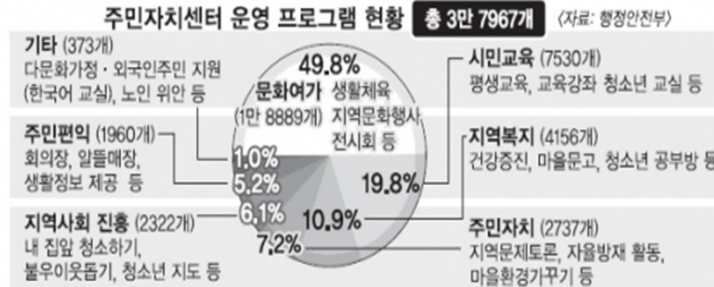
주민자치센터는 <표 11>에서 보는 바와 같이, 2011년 1월 현재 읍의 경우 132개로 전체의 61%가 설치되어 있고, 면의 경우 579개로 전체의 48%, 동의 경우 1,970개로 전체의 96%가 설치되어 있는 실정이다. 주민자치센터의 설립과 운영은 지방자치법 및 동법 시행령에 근거를 두고 있다.

즉 지방자치법(제8조 제1항)는 “지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리 증진을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 2000년 7월 1일 동법 시행령은 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하여 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원’을 시·도, 시·군·구의 사무로 지정하고 있다. 동조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 ‘주민자치센터’를 설립·운영하고 있다.

주민자치센터는 기존의 읍·면·동 사무 중 주민생활과 직접적인 관련이 있는 민원발급, 사회 복지, 민방위, 재난관리 등의 사무만 남기고 나머지 규제단속, 광역적·일반행정 성격의 사무는 기초자치단체인 시·군·구로 이관, 폐지 혹은 민간에 이양시키고 남은 여유시설과 공간은 주민 편의, 시민교육, 문화여가, 지역진흥 및 주민자치 등의 기능을 추가하여 주민자치센터가 주민의 참여를 바탕으로 한 주민자치의식과 지역공동체 의식을 향상시킬 수 있도록 한다.

현재, 주민자치센터 운영 프로그램 현황을 보면 요리교실, 노래교실, 헬스, 에어로빅 등이 한 주민자치센터가 운영하는 프로그램이다. ‘주민자치 프로그램은 찾아보기 어렵고 문화, 여가프로그램 일색이다. ‘자치’라는 이름이 무색할 정도다. ‘주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙’에서 제시하는 주민자치센터의 기능은 지역문제 토론, 마을환경 바꾸기, 자율 방재활동 등이다.

〈그림 4〉 주민자치센터 운영프로그램 현황⁹⁾



자료 : 행정안전부

또한 충청남도 주민자치센터 운영프로그램 수는 주민자치 132개, 문화여가 880개, 지역복지 121개, 주민편익 35개, 시민교육 147개, 지역사회진흥 70개로 대부분의 프로그램이 문화여가 부문에 편중되어 있어 주민자치 부문 확대가 필요하다.

〈표 12〉 주민자치센터 운영프로그램 수

2012. 1 현재기준

구분	계	주민자치	문화여가	지역복지	주민편익	시민교육	지역사회 진흥	기타
계	37,967	2,737	18,889	4,156	1,960	7,530	2,322	373
경기	9,823	348	5,124	920	424	2,443	435	129
경북	420	20	296	39	9	46	9	1
충북	1,111	97	701	119	20	129	40	5
충남	1,385	132	880	121	35	147	70	0

자료 : 지방행정체제 개편추진위원회(2011). 내부자료.

9) 2012년 1월 기준으로 전국 주민자치센터에 개설된 프로그램은 3만 7,967개이며, 주민자치 관련 프로그램은 2,737개(7.2%)에 불과했다. 3년 전 7.3%(2,428개)보다 비중이 더 낮아졌다. 제주도는 주민자치 프로그램 비중이 33.6%(496개)로 가장 높았고 대구는 0.2%(2개)로 가장 낮았다. 문화여가 프로그램은 1만 8,889개(49.8%)로 절반을 차지했다. 시민교육 프로그램 7,530개(19.8%), 지역복지 프로그램 4,156개(10.9%), 지역사회진흥 프로그램 2,322개(6.1%) 등으로 나타났다. 경북은 70.5%(296개)로 문화 여가 프로그램 비중이 가장 높았다. 「서울신문」(2012. 3. 30), 11면.

〈표 13〉 주민자치센터의 주요 기능

자치활동기능	- 지역내의 다양한 기관, 단체, 자치모임들을 주민과 연계하는 기능. 문화, 역사, 교육, 정보, 복지 등의 여러 프로그램의 운영과정에서 더 많은 주민자치모임, 자원봉사모임이 새롭게 구성 - 청소년 선도, 범죄예방, 청소·환경문제, 안전문제, 시설설치와 관리 등 지역의 여러 현안 문제를 논의하고, 주민들의 의견을 지자체에 반영하는 통로임
문화여가기능	- 주민들의 욕구에 맞는 다양한 문화, 취미교실을 제공하는 기능 - 주민들의 생활체육과 여가를 위한 장소와 기회를 제공해 주고 각종 전시회, 발표회 등의 개최, 문화·취미·여가선용 등을 위한 각종 동호회 및 스포츠 활동 모임 운영함
사회교육기능	- 주민들을 위한 평생교육센터로 활용될 수 있음. 삶의 터전인 지역사회에서의 일상적인 교육기회제공. - 교양프로그램, 외국어교육, 인터넷교육, 취업관련 기술교육프로그램, 특히 아동, 청소년, 주부 등 참여가 용이하고 대상층의 특성을 살릴 수 있는 생애학습, 청소년 교실, 노인교실 등의 교육프로그램을 개발할 수 있음
정보교류기능	- 주민의 생활과 각종 지역 정보를 제공하는 정보교류센터로 운영 - 시민의 생활편익을 위한 물가정보, 취업, 주식, 부동산 등 각종 생활정보를 제공하고 민원행정과 관련된 정보와 중계기능, 지역사회 소식 전달과 공공문제 의견 나눔. 마을신문 혹은 소식지 제작, 인터넷을 이용한 홈페이지 운영
협동경제기능	- 생활에 필요한 물품과 서비스를 생산·교환하는 협동경제 기능을 주민자치센터가 매개할 수 있음 - 도·농간의 농산물 직거래 장터, 자원재활용을 위한 녹색가게, 중고물품교환센터, 생필품 공동구매, 소비자협동조합, 지역화폐 등
지역복지기능	- 더불어 살아가는 아름다운 지역공동체를 가꾸는 기능 - 소년소녀가장, 결식아동, 독거노인, 장애우, 실직자, 저소득층 등 사회적 약자의 보호와 자활프로그램(자원봉사, 불우이웃돕기, 놀이방, 경로시설 등), 수재·화재·교통사고 등 재난구호 활동에 주민자치센터가 중심이 되어 주민들의 참여를 조직화함

자료 : 소진광(2012), 한국의 근린자치 현주소와 대안 모색

행정자치부의 “주민자치센터설치 및 운영조례 준칙 중 개정준칙(2002. 3. 7.)” 제5조에 따르면 주민자치센터는 ‘주민자치기능 및 주민을 위한 문화·복지·편익 기능을 수행한다’ 라고 규정하고 있다. 주민자치센터의 운영의 기본 목표는 주민을 위한 문화, 복지, 편익시설과 프로그램 운영을 통해 주민의 삶의 질 향상, 주민자치와 지역공동체 구심체 역할 수행한다. 즉 주민자치센터는 주민들이 서로 만나 교류하고 공동의 문제를 함께 도와 해결하는 주민광장으로서 자치활동, 문화여가, 사회교육, 정보교류, 협동경제, 지역복지 등의 기능을 수행한다.

5) 충청남도 근린자치 주요 추진내용

그동안 여러 지자체, 마을공동체의 우수 사례들을 살펴 본 결과, 행정기관의 제도적 재정적 지원 보다 더 중요한 것이 주민들의 적극적 참여의지, 또는 무관심을 관심으로 전환하는 과정인 것으로 나타났다.

참여의 장을 마련하기 위해 충청남도지방공무원교육원에서 「근린생활자치 활성화 과정」을 시범운영 및 확대 계획과 관련, 도내 전 읍·면·동 주민자치위원과 담당공무원 300여명을 대상으로 워크숍 및 선진지 견학을 실시 등을 통해 향후 지속적으로 다양한 교육과 경험의 기회를 제공하여 주민자치의식을 함양해 나갈 계획이 있다. 특히 ‘주민자치위원회 연합을 통한 기초자치단체와 공동의사결정을 할 수 있는 기구 구성’을 검토 중에 있다.

우선적으로, 현재 조직된 읍·면·동 주민자치위원회를 중심으로 각 시·군별 연합회를 구성하고, 시·군 대표들로 구성된 도 연합회를 만들어, 주민자치위원회의 의견을 시·군정 및 도정에 반영하고, 주민참여예산제에 참여토록 하는 한편, 중앙부처와 도에서 시행하고 있는 ‘살기 좋은 희망마을 만들기’, ‘도농 상생마을 만들기’ 등 각종 사업에 참여할 수 있도록 관련 조례를 추진 중에 있다.

그러나 주민자치센터와 주민자치위원회와 관련된 많은 부분들이 시·군의 고유사무에 해당하는 것들이어서, 道의 계획만으로 일방적으로 추진할 수 없는 한계가 있으므로, 시장·군수와 시·군의회의 공감대 형성과 긴밀한 협력이 필요하며, 이러한 부분들에 대한 조율을 위해 관심이 필요하다(김찬배, 2012).

3. 근린 주민조직 운영사례 검토

1) 제주특별자치도 하귀2리 마을자치회 사례

하귀2리는 제주시 애월읍 최대부락이며 제주공항에서 서쪽으로 9km 지점, 제주시에서 서쪽으로 13km 지점에 위치하고 있다. 이 마을은 항몽유적지 진입로 입구에 있으며, 동 하귀 1리, 서는 구엄리, 남은 상귀리, 북은 해안선을 접하고 있다. 이 마을은 2010년 12월 현재 총면적이 242ha, 1,300세대, 총 인구는 3,430명(남 1,735명, 여 1,695명)이다. 이 마을은 자연마을 5개동이 합쳐 이루어졌으며 모체마을인 미수동을 비롯하여 가문동, 학원동, 답동, 번대동으로 형성되어 있고, 행정반 수는 30개이다(<http://jejuvill.net/jejutown/domain-root/3216/0101>; 하귀2리사무소 내부자료).

〈표 14〉 하귀2리 자연마을 현황 (2010년 12월 31일 현재)

마을명	행정반수	세대수	인구수	마을명	행정반수	세대수	인구수
미수동	1반~17반	659	2,124	학원동	26반~27반	85	170
가문동	18반~23반	200	350	답 동	28반~30반	261	596
번대동	24반~25반	95	190	계		1,300	3,430

자료: 하귀2리사무소가 제공한 자료를 토대로 작성

하귀2리는 원래 옛 귀일촌의 설촌 중심마을로, 제주시와 가깝고 도시기반시설이 잘 되어있어 계속적으로 인구가 유입되고 있다. 쪽파, 양파, 양배추, 부추 등과 같은 밭작물을 주로 재배하고 있고, 특히 하귀2리 미나리는 애월읍에서 대표적인 특산물이라고 할 수 있다.

이 마을은 북제주군이 제주시와 통합함으로써 서부지역의 중심권 전원도시로 급부상하여 선비 정신, 경로, 애향의 고장, 전통 문화의 고장으로 이름이 알려졌으며, 풍부한 어장, 천혜의 관광자원을 가지고 있다. 공공시설로는 하귀초등학교(병설 유치원), 귀일중학교, 하귀농협,

한마음새마을금고, 하귀 파출소, 하귀문화의 집, 이동민원실, 하귀우체국, 하귀어린이집 5개소, 요양원 1개소, 하귀의용소방대(남성, 여성), 경로당 1개소, 복지회관 3개소(가문동, 번대동, 학원동)등을 갖추고 있다. 주요 소득원은 농업(감귤, 브로콜리, 양배추, 부추, 미나리 등 특용작물 재배), 수산업(미수동 뒷개포구, 가문동 포구, 공동어장 관리(전복, 소라, 톳, 미역, 감퇴 등), 축산업(마을주민 소수 종사: 말, 소), 서비스업(학원, 마트, 펜션, 민박 등 3차 서비스업이 증가 추세)으로 구성되어 있다.

〈표 15〉 마을자치회 임원 구성

임원	자격 요건	선출방법	임기	기 능
이장 제1대 (1913년) 제50대 (2011년)	만 30세 이상 리정부담금 5년 이상 납부 본리 만10년 이상 거주 봉사정신이 투철한 자	총회투표 (각 세대당 1인)	2년 (1회 재임)	• 하귀2리의 마을 주민 대표 • 리정을 총괄하는 업무 수행 • 총회의 의장 • 민속보존회, 체육회, 영농회, 수리계의 당연직회장 • 향원의 사무장 위촉
개발 위원장	만 30세 이상 본리 10년 이상 거주 신망과 존경을 받는 자	총회추대	2년 (연임)	• 개발위원회의 운영 • 이장 궐위(유고)시 이장직 대행 • 민속보존회 당연직 부회장 및 체육회 당연직 명예회장
5개 자연마을 동 장	자체규약에 의거 정함	각 마을 총회	2년 (연임)	• 자연마을 책임자로 동 운영 • 이장 보좌 • 리단체 당연직 임원, 개발위원회 위원, 민속보존회 운영위원, 체육회 이사
총 재무	만 30세 이상 본리 거주자	개발위원장 지명	2년 (1회 재임)	• 개발위원장 보좌 • 리 특별회계 경리업무 관장
감 사	만 30세 이상 본리거주자	총회선출	2년 (1회 재임)	• 리정 및 개발위원회 전반에 대한 사무집행과 회계 감사 • 민속보존회의 당연직 감사

※ 향원의 의무사항 : 향약준수, 회의 결의사항 준수, 공동 부역 이행 및 리정 부담금 납부

자료: 박지홍(2011: 36).

하귀2리는 마을자치회 대표인 이장을 중심으로 5개 자연마을의 책임자인 동장과 협의운영하고 있다. 동에는 동장제를 두고 동 운영을 책임지게 하고 있다. 리 운영은 동별로는 리개발위원을 선출하고 리개발위원 중에서 동장 및 리 자생단체장은 당연직 개발위원이 된다. 리개발위원회는 리 제반 운영 계획을 수립하는 등 리 운영에 참여하며, 리 운영은 리민이 부담하는

회비를 재원으로 운영하고 있으며 리 사무실 보수 및 사무실 운영비로 사용하고 있다. 특히 회비, 소속감과 관련하여 회원의 전출입 등 회원관리를 철저히 하고 있다.

〈표 16〉 제주 하귀 2리 마을공동체 활동 현황

조직명	조직 구성	모임 횟수	등록 일시	주요 활동
영농회	460명	1회/월	1972.12.8	영농생산 활동 등
노인회	450명	2회/월	1991년도	노인복지증진 활동
청년회	600명	1회/월	1960년도	체육대회 및 마을정화
부녀회	750명	1회/월	1968년도	어버이날 행사 주관

자료: 박지홍(2011: 37).

2) 제주특별자치도의 지역재설계 사례

(1) 추진 개요

먼저 이 사업의 추진배경 및 필요성이다.

최근 국내외적으로 급변하는 변화에 대응하고 국제자유도시의 성공과 국제 경쟁력을 갖춘 특별자치도 시스템을 정착시켜 나가기 위하여 도민의 역량 강화가 절실하다는 인식이 팽배해 지고 있었다. 이러한 분위기 팽배로 새로운 지방정부 시대를 창조하고 지속가능한 발전을 이끌어내기 위해 제주지역의 경우 범도민 사회개혁 실천운동으로 ‘뉴제주운동’이 실시되었지만 초기에 도민들의 자발적 참여와 운동의 정체성이 구체화 되지 못하였다. 뉴제주운동은 중앙정부의 발전전략과 연계하여 2007년~2010년까지 3개년동안 제주지역에서 실시된 도민의식 개혁운동이다. 주요 실천 전략으로는 지역 잘살가.시민의식 향상, 다원화 시민 양성을 설정하였으며, 정부의 일자리 창출 및 녹색뉴딜사업을 지역에서 완성하는데 그 목표를 두었다.

이 운동은 실질적인 주민 수요형 소프트웨어 프로그램이 수반되어야 했으나 이에 대한 부재로 한동안 그 성과가 미약하였다. 하지만 중반기에 접어들면서 제주시의 ‘마을 명품명소 사업’과 연계되면서 마을(행정 동, 리 단위) 발전과 관련하여 주민들의 호응이 높아지기 시작하였

다. 이 운동을 계기로 기존에는 개인→지역→국가 발전으로 생각하였지만 개인과 공동체 발전의 연계성을 강화시킴으로써 소규모 지역을 대상으로 진행되는 중앙 및 지방정부 사업들이 활성화되기 시작하였다.

최근 우리나라 역시 ‘고용없는 성장’ 등 선진형 경제형태를 보이면서 지역(특히, 소규모 지역)에서는 발전 원동력을 새롭게 발굴하지 못해 대도시 종속화에 따른 다양한 문제와 갈등들이 나타나기 시작하였다. 특히, 이해관계에 따른 개인, 계층 간 갈등에 대한 자정기능이 상실되면서 다양한 정책들이 그 실효성을 거두지 못하고 있다.

제주지역 산업구조는 농림어업과 서비스업에 대한 의존도가 높고, 상대적으로 고용유발효과가 큰 제조업 등 2차 산업이 취약하여 고용창출 여력이 높지 않다.

〈표 17〉 제주지역 산업구조 변화 추이

(단위 : 십억원, %)

구분	산 업 별	2000	2004	2009
전 국	1차산업 (농림어업)	25,751 (4.1)	25,309 (3.4)	29,964 (3.3)
	2차산업 (광업, 제조업)	163,159 (26.2)	203,945 (27.2)	257,187 (28.6)
	3차산업 (서비스업)	434,810 (69.7)	519,815 (69.4)	612,922 (68.1)
	합 계	623,720(100.0)	749,069(100.0)	900,073(100.0)
제 주	1차산업 (농림어업)	1,267 (21.4)	1,205 (17.2)	1,561 (19.1)
	2차산업 (광업, 제조업)	258 (4.3)	273 (3.9)	285 (3.5)
	3차산업 (서비스업)	4,407 (74.3)	5,535 (78.9)	6,323 (77.4)
	합 계	5,931 (100.0)	7,013 (100.0)	8,170 (100.0)

주 : GRDP(2005년 기준가격)에서 순생산물세를 제외한 총부가가치 기준임. ()은 산업별 비중을 의미
자료 : 통계청 KOSIS, 제주특별자치도 통계연보 각년도

또한 산업별 생산비중의 경우에도 전국 대비 1차산업 및 3차산업 비중이 매우 높은 반면 2차산업에서는 상대적으로 매우 취약한 상태이다. 제주지역 2차산업 비중은 2000년 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있어 2차산업의 성장 또한 기대하기는 어려운 상황이다.¹⁰⁾ 지식

기반사회로의 진입에 따른 지역 내 산업구조의 과도기적 양상과 함께 지역 내 불균형 성장 및 상호 갈등 양상이 증대되고 있다. 이를 위해서 중앙과 지방 정부의 다양한 정책적 접근이 이뤄지고 있으나 대부분 하드웨어식 처방으로 주민 수요형 프로그램이 전무한 실정이다.

따라서 제주지역의 열악한 산업구조와 지역의 특성을 감안하여 학습-주민 역량 제고-지역 발전-사회안전망 확보의 선순환적 연결을 위한 방안이 필요하다. 이때 오랫동안 지속되어 온 자연취락구조인 마을을 단위로 주민들의 단합과 협동을 이끌어 냄으로써 그 효과를 배가시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 지역의 최대 평생교육기관이면서 주민들과 소통하는 주민자치센터와 주민자치위원회의 활동을 활성화 시켜 나갈 필요가 있다. 이를 통해 지역 주민들의 학습과 생산성 향상, 지역사업의 성과 관리 등 지속적 지원과 효과를 유도해 나갈 수 있도록 함으로써 그 역할과 활동을 넓히고 명실상부 주민자치센터로서의 지역에 기여하는 역할을 공고히 할 필요가 있다.

현재 주민자치센터는, ① 위원회 구성시 소위 ‘터줏대감’ 중심 구성, ②문화여가 중심의 프로그램 운영으로 호응도 저조, ③프로그램 운영인력의 전문성 부족, ④지역내 유사기관 및 시설 프로그램과의 중복 운영, ⑤주민 참여 저조, ⑥이용시설 불편 등의 문제점을 안고 있다.

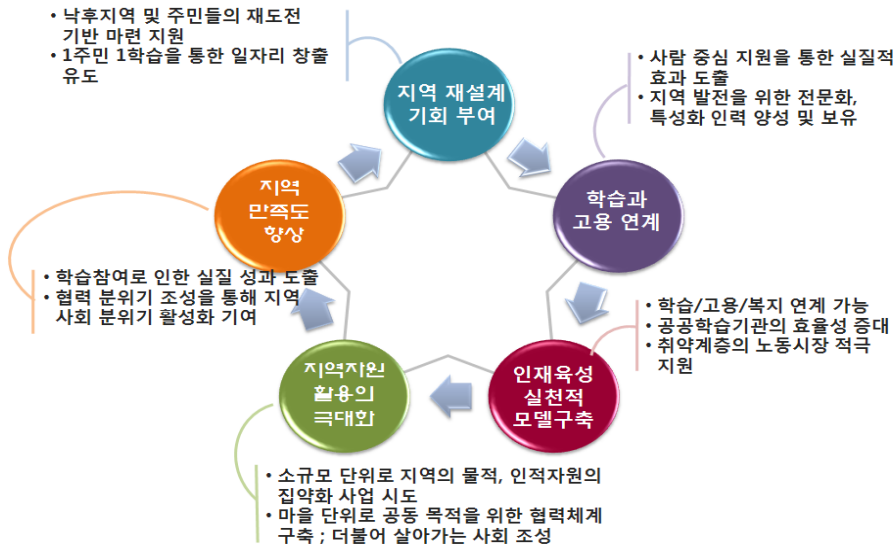
제주시권내 가장 열악한 조건을 갖춘 주민자치센터를 선별하여 맞춤형 기능 인력 양성 프로그램 투입을 통해 낙후되고 소외되는 주민들을 위한 구심점 역할 및 특성화를 도모하고자 한다.

먼저 사업목적 및 전략을 보면 다음과 같다.

첫째, 제주특별자치도의 지역재설계의 사업목적이다.

10) 이외에도 ‘섬지역’이라는 지리적 한계로 인해 세계변화 흐름에 대한 대응력 둔화로 지역 산업의 영세성 가속화 및 시민들 역량 수준 미달, 지역문화 및 경제 낙후, 삶의 질 저하 등을 초래하고 있다. 이는 지역 주민들 역량까지 떨어짐으로써 지역에서 발생하는 다양한 문제에 대한 해결 능력 상실로 이어지고 있다.

〈그림 5〉 제주특별자치도의 지역재설계 사업목적



둘째, 제주특별자치도의 지역재설계의 추진전략은 다음과 같다.

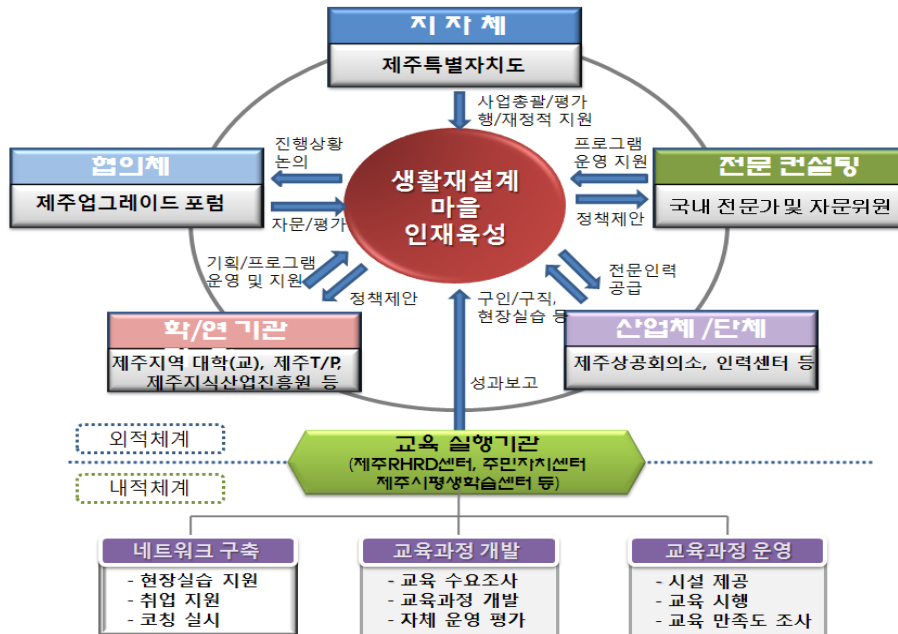
〈그림 6〉 제주특별자치도의 지역재설계 추진전략



셋째, 제주특별자치도의 지역재설계의 추진체계는 중앙정부·제주시, 지역사회간 협력적 파트너십 형성으로 중앙정부, 자치도, 제주시의 행·재정적 지원, 우수사례 보급 및 지역내 유관기관은 전문 인력 양성·활용에 따른 역할 분담 및 수행이며, 지역의 “자율기획과 자기책임”에 의한 추진은 지역주민 스스로 창발적 아이디어 발현으로 재설계·재창조

및 지역사회(주민)와 지역여건에 적합한 사업 기획, 추진 등 자율적 참여 추진이다. 또한 지역사회의 자발적 학습 생활화 조성으로 주민역량 강화 및 지속가능한 성장 원동력 확보 및 소득창출 가능하다.

〈그림 7〉 제주특별자치도의 지역재설계 추진체계



또한 제주특별자치도의 지역재설계사업에 대한 참여협력기관은 다음과 같다.

〈표 18〉 제주특별자치도의 지역재설계사업에 대한 참여협력기관

구 분	유관기관(프로그램 운영을 위한 수행/협력 기관)
인재 육성	제주경실련부설평생교육아카데미, 제주YWCA, 제주YMCA, 제주 여성인력개발센터, 제주시평생학습센터, 제주시 26개 주민자치센터
프로그램 개발 및 수요조사, 평가 체계 구축	제주대학교, 탐라대학교, 제주산업정보대학, 제주한라대학, 제주관광대학 산학협력단 및 평생교육원, 제주RHRD센터 등
취업 지원 및 현장실습 협조	제주특별자치도농업기술원, 제주특별자치도교육청, 주민자치센터, 제주상공회의소, 제주기업인협회, 전문 교육컨설팅 기관 등
기능훈련 및 상담	한국폴리텍대학 제주캠퍼스, 제주특별자치도고용안정지원센터, 한국산업인력관리공단 제주지부, 제주산업정보대학 등

다음은 추진과정 및 주요내용이다.

첫째, 제주특별자치도의 지역재설계사업의 추진목적은 다음과 같다.

주민주도형 내생적 지역발전 체계 구축으로 향후 각 마을 별 사업과제 발생 시 마을이 주도로 사업을 계획할 수 있도록 체계적이며 시스템화된 기획역량의 개발, 마을별 보유 자원에 대한 활용과 함께 주민들의 전문 마케팅 학습을 통해 지역 상권 활성화 및 소득창출 도모로 임기응변식 자원활용에 따른 경제 악순환 심화를 방지하고 운영의 전문성과 체계성 확립으로 향후 ‘인재 마을’ 탄생의 도모, 실생활에 활용할 수 있는 학습활동을 통한 주민역량 강화, 외부 인구 유입 기회로의 활용으로 고령자 및 귀농인에 대한 배려를 통해 복선형 지역사회가 되도록 학습복지 제공 등이다.

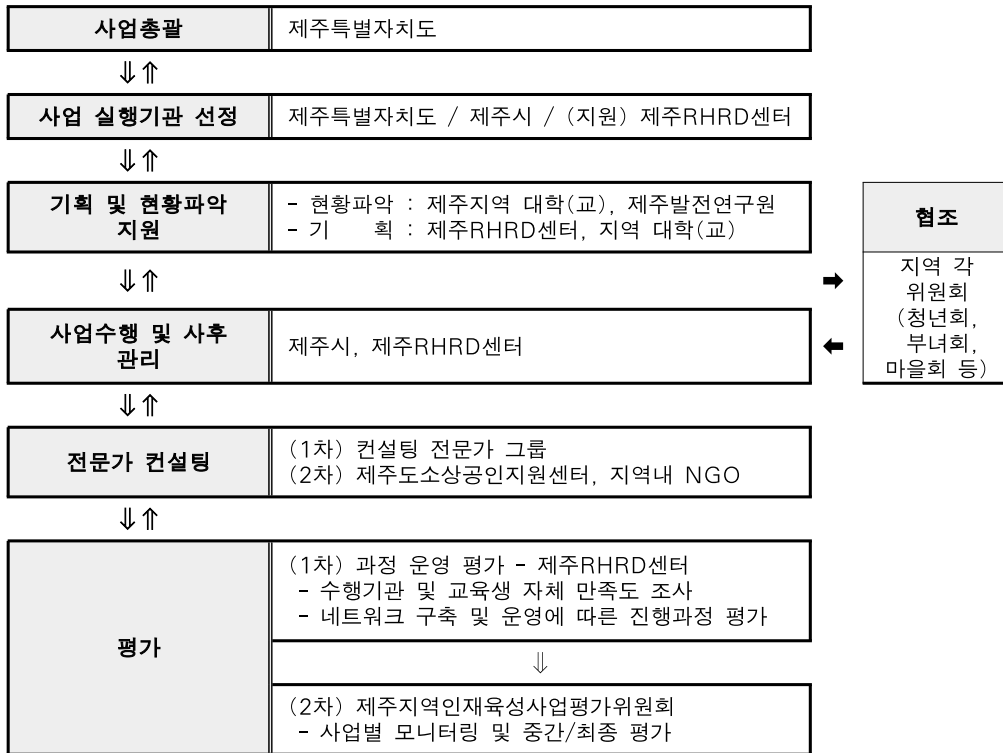
둘째, 제주특별자치도의 지역재설계의 사업개요는 다음과 같다.

사업일시는 2010. 5.~2011. 12, 장소는 해당 3개 마을 회관 및 주민자치센터, 사업대상은 7개 마을 선정, 마을별 주민 30명 이내이며, 협력기관으로 (실기)교육과정은 제주특별자치도농촌진흥원, 농업협동조합, 수산업협동조합 등이고, 코칭 및 지도는 제주특별자치도소상공인지원센터, 컨설팅 전문가 그룹이었다.

교육총괄 진행은 제주시, 제주RHRD지원센터이며, 교육지원은 해당마을 이장단, 마을발전위원회, 주민자치위원회 등이었다.

셋째, 제주특별자치도의 지역재설계의 추진 체계는 다음과 같다.

〈그림 8〉 제주특별자치도 지역재설계 추진과정



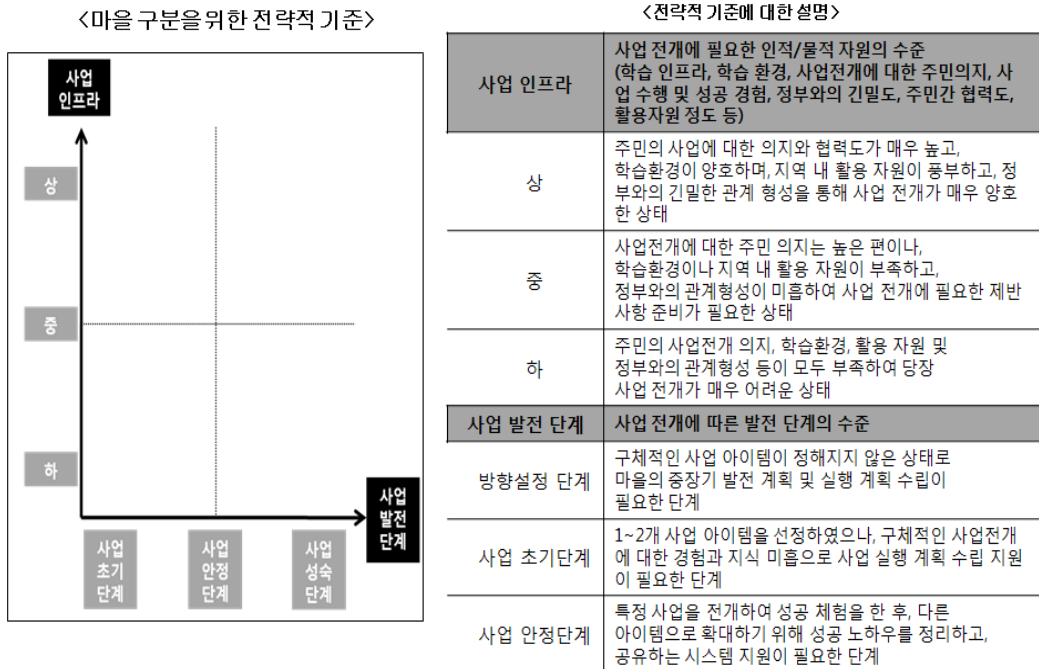
사업계획(기획)을 지역주도적으로 작성하고 지역을 선정하여 일괄적으로 과정을 운영하기 보다는 사업진행 시스템의 기본요건만을 갖추고 마을선정 후 학습주체와 진행에 대해서는 주민들과 협의해 나가면서 진행하였다.

넷째, 제주특별자치도의 지역재설계의 진행과정은 다음과 같다.

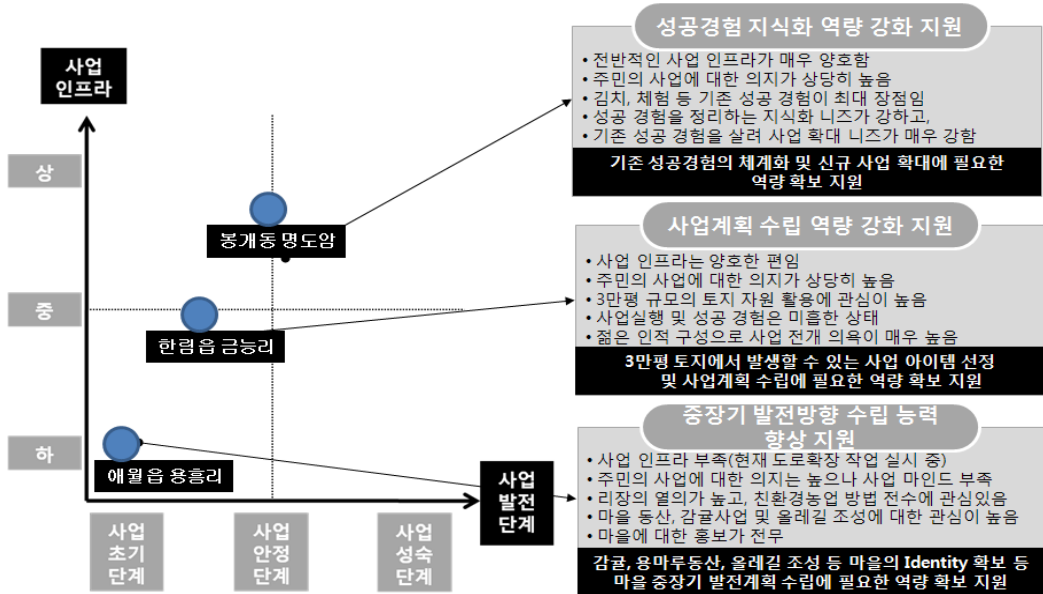
먼저 사업계획수립 전 예비단계에서는 제주지역 소단위 지역 실태조사 및 주요 개발 사업 현황 파악 실시를 위해 주요 지역단위 마을개발 사업 실태 및 주요 자원 등에 대한 파악 및 지역 주민자치센터, 마을개발위원회, 이장단, 청년회, 부녀회 활동 파악 등을 수행하였다. 또한 제주지역 12개 읍면 지역주민 특화강좌 실시는 12개 읍면 각 80명 이상으로 읍면별 현안 관심 아이템 선정 또는 요청을 통해 지역별로 강의를 진행하였다.¹¹⁾

11) 강의 요청을 하는 경우, 대부분 ‘잘사는 마을 조성’과 ‘구성원 간 갈등해소’를 위한 방안으로 집약되었다.

〈그림 9〉 사업진행 프레임워크 기준



〈그림 10〉 3개 지역 진행 프레임워크 결과



이와 같은 사업실시 사전준비 단계는 제주시(자치행정과), 전문가, NGO 등 대상으로 사업 실시 지역선정 기준 및 지역의 주요실태 파악, 사업진행에 따른 주의점 등에 대하여 제주특별자치도 주관 전문가 워크숍을 실시하였고(1, 2차), 제주특별자치도와 제주시 공동 사업 설명회(홍보) 실시는 (1차) 26개 주민자치센터 및 주민자치위원회 대상으로 실시, (2차) 지역별 주민대상 사업설명 및 홍보 활동 실시후, 마을신청접수는 신청지역 서류심사 및 제1차 지역 모니터링 실시, 사전 방문지역으로 신청의 3배수 이상 선정, 도내·외 전문가 그룹(컨설턴트 중심) 결성 및 지역에 대한 진행 프레임워크 작성을 통해 모니터링을 실시하였다(7~10일).

여기에서는 전문가그룹과 주민들 미팅 실시를 통해 지역현안과제, 학습참여 열의 등의 파악이 중점을 이루었다.

(2) 사업실시단계

제주도, 제주시, 전문가가 참여하여 사전모니터링 결과와 지역 특성을 반영하여 최종 사업 대상 마을 선정하였다.

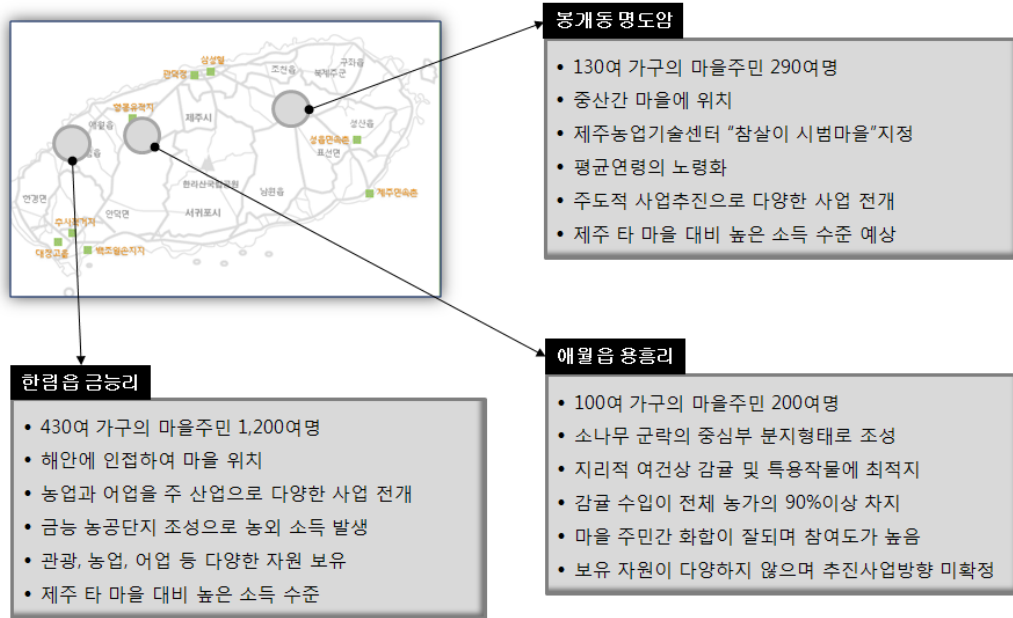
〈표 19〉 제주특별자치도의 지역재설계사업의 최종 사업대상 마을 선정

선정 마을명	선 정 기 준	비 고
애월읍 용흥리	- 주변 및 마을 공동 자산 미보유(감굴 과수지역) - 중앙 및 지방 정부 지원 및 학습 무경험 지역	
한림읍 금능리	- 마을 공동 자산 보유(반농반어) - 중앙 및 지방 정부의 다양한 지원사업 실시 (해수욕장 인접)	마을 이장단, 마을개발위원 회의 요구
봉개동 명도암	- 고령인구 지역으로 급격한 인구 감소 (제주시 근접권으로 농업(채소)지역) - 주민들의 단합을 통해 마을 공동사업 노력	마을주민들의 적극적 요구

이에 따라 해당마을별 전문 컨설턴트 그룹을 편성하고, 선정마을별 전략컨설팅팀 구성 및 제2차 지역 모니터링 실시하여 제1차 사전 모니터링 자료를 토대로 전문가 및 모니터링 요원들이 방문, 주민 면담은 제주시(주민자치센터) 관계자 면담 및 국내 전문가 자문을 실시하였다.

또한 마을 개요, 경쟁 우위적 요소, 마을 주민의 요구를 조사하였고, 전문가와 주민들이 공동 워크숍을 통해 학습, 사업, 지역사회 측면을 고려하여 교육방향을 설정하였다.¹²⁾

〈그림 11〉 마을위치 및 주요현황



또한 마을별 모니터링 및 주민들과의 워크숍 실시에 따른 사업 아이템 발굴 내용은 다음과 같다.

〈표 20〉 사업 아이템 발굴 내용

구분	애월읍 용흥리	한림읍 금능리	봉개동 명도암
마을 주민의 욕구 파악	- 마을 수익창출을 위한 사업 검토 및 핵심 사업 선정 - 마을 주민 의식개혁 - 마을의 정체성 수립 - 장기적 발전 방향 도출 - 관광객 유치전략 도출	- 유희지 개발 방향 수립 - 신규 농업 기회 발굴 - 원담 축제 등을 이용한 관광수익 창출	- "참사람 만들기" 사업 실시 - 명도암 선생의 상품화 - 자연 생태체험 사업 실시 - 자연 생태체험사업 확대: 구조적 체계화 및 시스템화 - 관광자원 확대 요구

12) 제1차년도 3개 마을 애월읍 용흥리, 한림읍 금능리, 봉개동 명도암의 추진과정을 중심으로 진행한 내용.

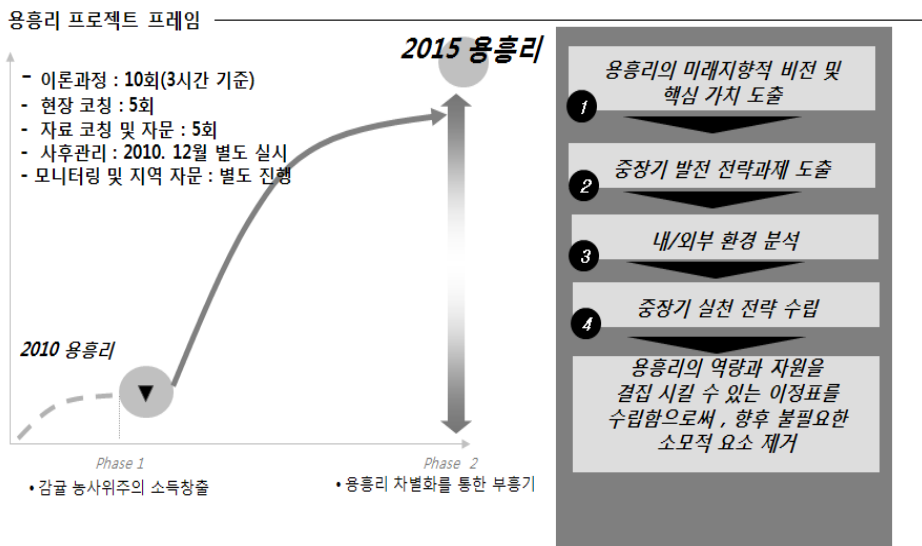
구분	애월읍 옹흥리	한림읍 금능리	봉개동 명도암
전문가 모니터링 내용	〈교육적 측면〉 - 비전 및 가치의 중요성 인식 - 전략 수립 프로세스 - 전략 수행을 위한 주요 핵심가치에 대한 교육 〈사업적 측면〉 - 장기 발전계획 수립 - 마을 정체성 정립 및 브랜드화 - 마을 홍보 전략 수립 - 고객 정보 활용 전략 수립 〈지역사회적 측면〉 - 학습 문화 조성 - 도출 가치에 대한 내재화	〈교육적 측면〉 - 소득 별 상품 구성 측면에 대한 마을 전략이해 - 사업계획 프로세스 이해 - 각 프로세스 별 핵심 사항 이해 〈사업적 측면〉 - 소득원 분석을 통한 자원활용도 분석 - 사업계획 수립 〈지역사회적 측면〉 - 학습문화 조성	〈교육적 측면〉 - 사업전개에 따른 보유 지식의 체계화 및 축적화 중요성 및 방법 교육 필요 - 고객 관리 능력 등 마케팅 교육 필요 - 체험학습에 대한 프로그램 운영 능력 향상 필요 - 강사 역량 확보를 통한 효과적인 체험 학습 프로그램 진행 - 서비스 교육을 통한 고객 만족 강화 학습 필요 〈사업적 측면〉 - 체험학습 프로그램 체계화 및 구조화 - 홍보 전략 및 제휴 전략 수립 - 고객 관리 전략 수립 〈지역사회적 측면〉 - 학습 문화 조성 - 마을 공동체 의식 강화
장점/ 경쟁력 파악	- 감귤농사에 적합한 환경 - 옹마루 동산의 소나무 군락 - 친환경 농사(지식, 경험) - 도로확장 등의 환경 개선 사업 진행 - 64,000명의 고객 자료 확보	- 금능 해수욕장 보유 - 제주 청소년 수련원 인접 30,000평 보유 - 재능 관광단지로 지정 (향후 개발 예상) - 라온 골프 클럽 개장에 따른 기회 증대 - 원담 축제를 통한 관광자원 확보 - 백년초, 들복숭아 등 약용작물 재배 기회 확보	- 접근성 용이 (공항, 제주시) - 주변환경 수려 (한라산 인접) - 주요 숙박시설 인접 (한화) - 마을 위원장 및 리장의 Leadership 탁월 - 김치, 체험 등 기존 사업의 인프라 확보 - 오름, 농장, 유학 등 다양한 관광자원 확보

구분	애월읍 용흥리	한림읍 금능리	봉개동 명도암
프로젝트 방향 제시	중장기 발전 방향 수립능력 향상 지원	수익사업 창출을 위한 사업계획 수립 역량 개발 지원	기존 사업의 성공경험 체계화와 사업 확대를 위한 구조화 작업 지원
평가 요소	중장기 발전 계획 수립 성공 여부	“유휴지 활용을 통한 신규 사업 계획 수립 역량 강화” 프로젝트 성공 여부	“자연생태 체험학습 사업 체계화를 위한 역량 강화” 프로젝트 성공 여부

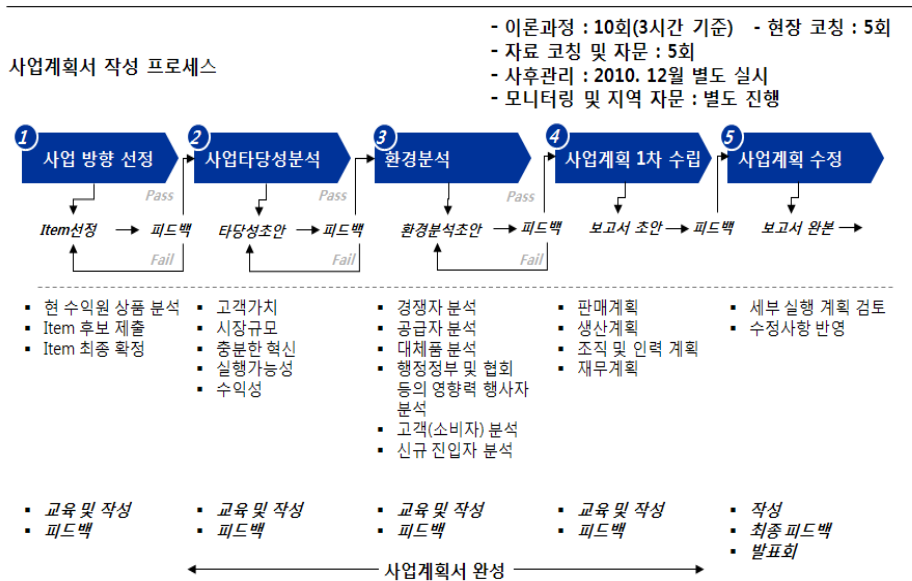
모니터링을 통한 지역 집중 및 특성화 분야 발굴 및 교육과정 프로그램 개발은 워크숍을 통해 주민들 의견과 전문가 사전모니터링 내용을 통한 조율을 토대로 교육과정 개발 및 과정 시뮬레이션 실시하였으며, 이로써 교육과정에 대한 이해 도모와 교육과정에의 참여율이 크게 향상되었다.

이어 제1차년도 3개 마을에 대한 추진과정을 중심으로 제시하면 다음과 같다.

〈그림 12〉 애월읍 용흥리 마을주민들과 협의된 주요학습 내용

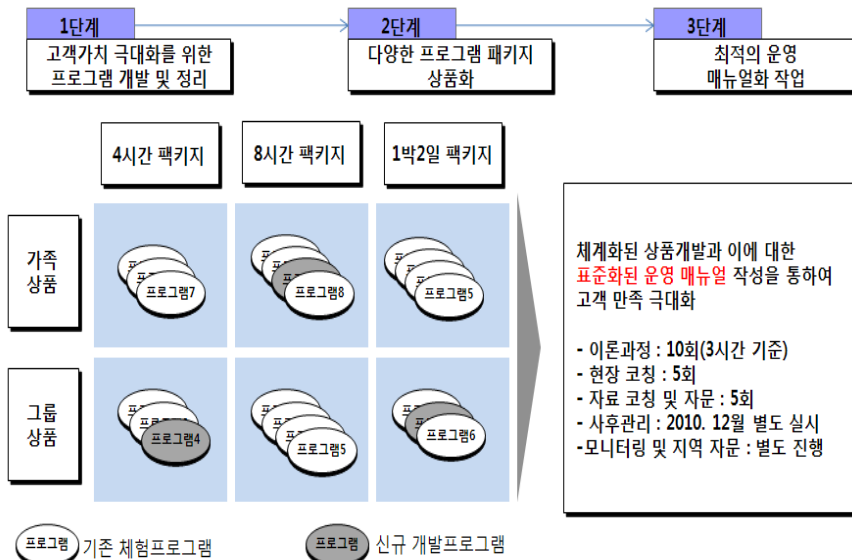


〈그림 13〉 한림읍 금능리 마을주민들과 협의된 주요학습 내용



〈그림 14〉 봉개동 명도암 마을주민들과 협의된 주요학습 내용

체험 프로그램 운영의 체계화



이와 같은 교육프로그램 운영은 이론교육 및 전문가의 지역코칭을 병행 실시하였으며(1주일 단위 1회 실시), 다만 지역주민들이 진행하는 사업에 대해 자문 및 코칭은 별도 실시하였다.

(3) 사업 사후관리 단계

첫째, 교육생 중심의 교육 성과물 정리는 마을별 컨설팅을 진행했던 전문가 그룹을 통해 최종결과보고서 작성 및 마을 주민들과 역할 분담, 활동내용 등에 대한 조율 지원, 주민 스스로 향후 로드맵 작성 및 학습활동 지속화를 위한 방안 논의에 중점을 두었다.

둘째, 전문가 사후 모니터링 실시는 지표개발을 통해 전문가가 현장 방문을 통해 학습 성과 및 이행 여부에 대한 확인 및 주민들과의 간담회를 통해 결과를 공유하고자 하였다.

셋째, 교육성과회 개최는 마을주민 전체를 대상으로 그동안의 학습결과와 함께 논의했던 주요 사항에 대해 보고하였다.

(4) 사업의 추진성과

먼저 강사, 컨설턴트, 운영자를 중심으로 평가실시 결과를 보면 다음과 같다.

〈표 21〉 교육자 및 관리자 관점의 평가결과

지역명	성 과 완성도	주 요 총 평	공 통
용흥리	상	- 마을개발위원회, 이장, 향우회 등 학습에 지속적으로 열성적으로 참석하였음. 따라서 팀별 과제 수행 측면에서 매우 충실하였음 - 전략수립의 과제를 통해 마을 주민 스스로 중장기 발전 방향을 수립하고 이를 공유함으로써 역할을 부여할 수 있었음 - 사후관리 방안을 주민 스스로 마련하여 지속적으로 학습을 실시해 나감 ※ 사업 종료 2년이 지난 지금까지 마을 주민들이 단합하여 외부인사를 초청하여 학습을 지속해 나가고 있음. 이때 향우회 회원들도 참석시킴으로써 마을 내·외부 관계자 담합 유도	- 마을 주민의 고령화와 현업으로 인해 주민 교육 참여가 쉽지 않았음 - 핵심 주민의 지속적, 적극적인 참여가 사업 성공을 담보하며,
금능리	하	- 마을개발위원회, 이장 등은 교육기간내 꾸준히 참석하였으나 주민들의 경우 결석율이 높아 학습 연계가 어려웠음. 따라서 주민들과 학습 결과 공유가 어려워 역할과 주요 방향 설정이 제대로 이행되지 못함 - 마을 주민 소득 수준이 높고 자원이 풍부하여 주민들 스스로가 학습 필요성 및 마을 발전에 대해 무관심 함 ※ 학습 중도포기 - 마을 이장선거 과열로 학습과제(유희 토지 활용)에 대한 의견 차와 책임 회피가 좁혀지지 않았음. 따라서 마을 주민들과 회의를 통해 학습 중도 포기	- 교육생 수준 파악을 통한 학습 진행이 매우 중요함 - 아울러 마을 주민 대다수가 고령으로 컴퓨터 등 사무능력이 많이 떨어져 자료조사 등에 애로점이 많았음. 향후 학습능력 측면을 고려할 때 마을주민 대상으로 컴퓨터 활용법에 대한 교육이 지속적으로 이뤄져야 할 것임
명도암	중	- 고령화 마을로서 학습진행이 어려웠으며 50~60대 중반 참여 인원이 적어 학습 효과를 현장 적용 실습이 어려웠음 - 체험학습에 따른 주변환경 조성 및 서비스 마인드 제고가 필요하지만 주민들의 고령으로 서비스 제공이 어려움 - 인구에 비해 중앙 및 지방정부 사업 과다로 체험마을 운영 집중이 어려움	

첫째, 정성적 성과를 보면 다음과 같다.

마을 개발 및 발전방향과 관련하여 주민들 스스로가 문제접근 및 해결해 나갈 수 있도록 학습모델을 발굴하였다. 마을발전을 위한 정부의 다양한 사업이 실시됨에 따라 지역에서는 이와 관련하여 다양한 갈등이 증폭되고 있거나 지역간 불균형 현상 심화되고 있다. 더불어 주민들의 참여 저조와 함께 지속성 확보가 어려워 사업효과를 이끌어 내지 못하는 경우가 많다. 소규모 마을의 인구감소와 기반 낙후가 빨라지고 있어 일시적이고 단편적인 하드웨어적 사업이 아닌, 지속가능한 발전이 가능한 소프트웨어적 사업이 필요하다. 마을 주민들의 현재 관심 있는 합의된 주제를 토대로 마을별 학습 프로그램 사업으로 모델 제시하였다.

·용흥리 : 품질이 떨어지는 감귤을 이용한 효소센터 건립 및 제품생산 실시 → (유통망 확보) 김정문 알로에, CJ 식품산업부 등 (인구유입 및 일자리 창출) R&D와 전문경영인-전문가 유입, 농산물 관리-마을 주민

·명도암 : 개별적으로 운영되었던 마을 체험상품을 패키지화하여 상품화 실시 → 마을 자원을 최대 활용, 계절별 농산물 활용 상품을 중심으로 마을 탐방상품과 운영 매뉴얼 마련, (도내 대상) 학생·직장 단체, (도외대상) 가족·직장단체·학생, (체험시간) 2시간·4시간·6시간·1박 2일로 구분

·금능리 : 마을 해수욕장과 유희토지를 활용한 아이템 제시 → 캠핑카 야영지 조성을 통한 여름(1개월) 젊음의 축제 실시

특히, 마을이장 선거 및 지난 5년여간 정부지원 사업의 과다 지원, 마을자원 풍부 등으로 학습 필요성이 상실되었으며, 지속가능한 지역발전을 위한 인재양성 및 학습의 공익성 획득, 현재 시행중인 정부지원사업의 효과 증대와 학습 ↔ 역량 강화 ↔ 마을 발전 유도 ↔ 사회안정망을 확보하고 저변화가 가능하도록 유도하였다.

학습활동을 통해 마을단위 정부지원 사업에 대하여 계획·비전·전략 수립을 주민 스스로가 할 수 있도록 함으로써 마을 발전을 위한 일관성과 체계성 마련, 역할 분담을 통해 시너지 증폭하여 학습효과에 의해 지속가능한 발전을 기대하였다. 소도시 기초자치단체의 경우, 지역 자체적으로 주민역량 및 발전의 원동력을 확보하지 못하고 있었으며, 따라서 인구유출 및 자연적으로 세수확보가 어려워짐에 따라 이에 대한 정책적 접근 요구가 강해지고 있다. 하지만 지금까지 소규모 지역(특히, 자연취락구조인 마을 단위) 특성을 감안하면 지역주민들이 자발적으로 참여할 수 있는 현장지원형 소프트웨어가 전무하였다.

지역, 기관, 주민들이 필요성을 인식하고 자발적으로 교육과정에 참여하였다. 본 공모사업을 통해 시범진행하면서 주민들의 적극적인 참여와 다양한 학습활동을 자체적으로 진행하였고, 자신들마저 역량 부족을 절감하여 마을 주민들이 자발적으로 향우회와 연계하여 공동으로 학습활동을 진행하였다. 국내외 환경변화에 대한 이해를 통해 이를 대처해 나가기 위한 협력(안)을 마련하기 위해 자체적 학습을 실시하였다.¹³⁾ 또한, 평생학습의 소양교육 위주의 프로그램이 아닌 마을 발전을 이끌어 내기 위한 자체적 활동과 더불어 개인 소득창출에 대한 기대를 통해 학습에 대한 참여도와 적극성을 높였다. 지역내에서 실행되는 다양한 중앙정부 정책과 부합하여 지역 교육(학습) 전문기관과 전문가들이 참여하는 제3의 학습모델 구현이 가능하였다.

마을발전을 위한 네트워크 구축이 실질화되었으며, 마을 이장단, 개발위원회, 청년위원회와의 연계성을 강화하였다. 마을주민들이 주관이 되고 외부전문가가 중재역할을 한 워크숍을 통해 지속적으로 의견교환작업을 실시하였고, 외부 전문가 그룹, 향우회, 마을주민간 협력체계를 구축하였다.

마을 상품 판매를 위한 기업과의 연계작업을 실시하였다. 교육·컨설팅·자체 워크숍을 통해 마을의 주요 생산품에 대해 대체작목 발굴 및 생산품에 대한 제품 가능성을 검토하였고, 애월읍 용흥리의 경우 국내외 기업 관계자 초청, 마을 홍보 실시 및 생산품에 대해 유통망 연계 작업 실시, 봉개동 명도암의 경우, 마을 기업 연수용 체험상품 개발에 따른 외부평가단을 운영하였다.

이로써 주민들 자체 학습활동을 토대로 마을발전을 위한 마을발전계획 수립 및 역할분담을 통한 실행기반체계를 다음과 같이 마련하였다.

즉, 애월읍 용흥리는 「마을 중장기 발전계획 수립」을, 한림읍 금능리는 「유희지 활용을 통한 신규사업계획 수립」을, 그리고 봉개동 명도암은 「자연생태 체험학습사업 체계화를 위한 매뉴얼 개발」을 각각 마련하였으며, 지역주민들의 참여와 동의에 의해 결과물을 자체 제작하는 성과를 나타냈다.

둘째, 정량적 성과를 보면 다음과 같다.

13) 주민들이 모여서 학습내용과 향후 필요 부분에 대해 일상적인 대화의 소재로 삼음.

〈표 22〉 총괄적 정량 성과

구 분	주요 결과
등록인원	60명 / 76명(계획 대비 달성 127%)
수료인원	38명(계획 70% / 달성 50%)
	- 현장 활용 인원 : 38명(계획 50% / 달성 100%) - 마을 농산물 브랜드화 작업 및 유통망 섭외 활동 : 생협, 김정문알로에, CJ 식품사업부 등
거버닝 활동	20회 (마을개발위원회, 청년위원회, 전문가 자문 워크샵 등)
자체 점검 실적	목표 7회 / 달성 20회 이상 (3개 마을별)
전문가 점검 실적	목표 3회 / 달성 10회 (3개 마을별)
홍보 실적	- 국내 기업 대상 : 30회 이상 - 지역 : 6회
학습 모임 결성	2개 모임 결성 (마을개발위원회 활동 강화)
교육 결과물	- 옹흥리 : 마을중장기 발전계획 - 명도암 : 체험상품 운영 매뉴얼

〈표 23〉 교육생 현황

사 업 명	등록인원 성비 (남 / 여)	수료인원			
		성비 (남 / 여)	학력 현황	연령대	지역구분 현황
특화 마을 Planner/ Marketer양성	76명	38명			
① 옹흥리	26명 / 4명	26명 / 4명	- 대졸 : 10명 - 고졸 : 10명 - 중졸 이하:10명	- 70대 : 3명 - 60대 : 10명 - 50대 : 11명 - 40대 이하: 6명	- 옹흥리 : 27명 - 제주시 : 3명
② 금능리	18명 / 10명	-	-	-	-
③ 명도암	8명 / 10명	4명 / 4명	- 대졸 : 2명 - 고졸 : 4명 - 중졸 이하: 2명	- 70대 : 0명 - 60대 : 4명 - 50대 : 3명 - 40대 이하: 1명	- 명도암 : 8명

(5) 문제점 및 보완·발전사항

① 사업추진상 문제점

마을단위 대상사업의 경우 현재 진행되는 일자리 창출 또는 지역전략산업 인적자원개발 주요실적인 취업 또는 창업 개념으로 접근하기에는 무리가 있다. 또한 그러한 개념으로 접근하다 보니 실질적인 주민에 대한 인적자원개발이 배제되고 있다.

실질적으로 마을에 거주하고 있는 주민들 대다수가 중고령층으로 변화대응력, 정보취합, 학습역량 등의 부족으로 진행이 힘들며, 학습진행에 따른 사전 준비작업 과정이 복잡하며, 학습이 액션러닝 방식으로 진행됨으로써 이를 전문적으로 진행시킬 전문가집단이 희소하였다.

다양한 연령대, 계층, 이해관계 등이 혼재된 주민들의 수준을 감안하여 프로그램 개발 및 과정 진행이 매우 어려웠으며, 전문가 그룹이 마을 사전모니터링 및 방문 등을 통해 마을 현황 파악을 통해 진행하였다.

교육 주제 선정시에도 마을 주민들과 논의를 통해 실질적 현장 활용성이 높은 분야를 발굴 진행해야 함으로써 1인 집체교육 방식이 아닌 전문가그룹의 참여를 통해 현장 코칭 진행으로 경비가 과다하게 소요되었고, 사업의 지속성 확보가 미약하여 3개년 정도 학습이 진행됨으로써 충분한 기간이 소요되는 경우 겨우 안정적인 학습기반 마련이 가능하였다.

② 향후 사업추진을 위한 자체 발전방안 모색

마을별 프로그램 운영에 따른 지속적 보완을 통한 맞춤형으로 지속화를 위해 전문가 그룹을 마을 단위에서 육성 또는 전문가 유입을 위해 향우회 활용하였으며, 전문가 연계 등의 다양한 방법을 활용할 필요가 있다.

특히, 지방정부에서 활용하고 있는 ‘마을만들기’ (행정안전부)사업과 연계하여 전문가 네트워크 구축을 추진할 필요가 있다. 주민자치위원회 활동을 강화해 나감으로써 공공기관과의 연계성 확보가 필요하며, 지역내 교육훈련기관에서 전문교육을 진행할 수 있도록 협력 및 보유 노하우에 대한 적극적 지원이 필요하다.

(6) 충남 근린자치 추진에 대한 정책적 시사점

① 내생적(내발적) 역량 강화로 근린자치 역량 증진

과거에 비해 급변하는 지역사회 환경 변화로 인해 주민들이 방향성 상실 및 주민들의 갈등이 증폭되고 있으나 이에 대한 조정(조절)이 제대로 이루어지고 있지 않았다. 따라서 이와 연계된 실질적 현장형 학습 프로그램 운영이 필요하다.

또한 이를 통해 이는 이해관계 조정이 필요하다. 소규모 지역단위 의사결정구조의 체계화 및 자발적인 주민참여의 계기마련과 지역문제에 대한 공통화제의 공유와 공동문제해결의 접점을 찾는 것이 중요하다.

또한, 공동 문제의식, 자체해결 노력, 대화, 토론, 대안발굴, 협의 합의형성, 역할분담, 책임공유, 협력체제 구축, 네트워크(거버넌스)가 중요하며, 주민들이 개별, 마을조직별 역할에 대한 인식을 통해 교육, 현장, 실천, 결과 공유, 모니터링 및 평가장치 등의 자체적 마련이 필요하다. 이와 관련하여 민주시민교육 실시, 특히 지방자치시대를 맞아 주민들의 역할에 대한 인지와 지역발전을 위한 주민들 스스로에 의해 고민과 해결방안의 제시가 중요하다

② 주민자치교육의 강화방안

주민자치의 개념과 의미를 명확하게 파악할 수 있는 지속적인 교육과 학습이 필요하며, 읍·면·동 단위의 학습동아리를 구성하여 주민자치위원들로 하여금 동아리를 구성하여 스스로 학습하는 분위기를 조성하고, 동아리 학습시 전문가를 초빙하여 조언을 받는 것이 바람직하다.

이를 통해 주민대표의 주민자치센터 운영능력과 자치사업 추진능력 향상에 기여할 필요가 있다. 주민자치를 이끌어갈 주인공들인 지역의 학생을 대상으로 한 주민자치교육도 매우 필요하며, 담당교사에 대한 교육과 더불어 필요한 특강도 실시하는 것이 바람직하다.

③ 근린자치를 위한 주민자치센터 운영의 활성화

읍·면·동 주민들이 지역사회에 적극적인 관심을 가질 때, 자치공동체의 활동에 적극적으로

참여하게 될 것이다. 주민들이 주민자치활동에 관심을 가지도록 하기 위해서는, 우선 읍·면·동 주민자치활동의 중심점 역할을 담당하는 ‘주민자치센터를 활성화’ 시켜야 할 것이며, 주민자치센터의 활성화는 주민의 참여와 봉사를 통하여 달성될 수 있는 것이므로 양자는 상호보완적인 관계에 있다고 할 수 있다.

실례로 미국 근린사회 조직사례에서는 근린사회조직을 통해 주민뿐만 아니라 지방자치단체도 상당한 이익을 얻게 되므로 시민들을 참여시키는 수단으로 활용하면서 주민자치를 발전시켜 오고 있다.

일본의 경우에도 자치회에 지역주민을 강제로 가입시켜 주민자치 활동을 하도록 추구하고 있고, 싱가포르 또한 정부가 주도하여 사회개발협의회를 만들어 주민의 자치활동을 강조하고 있다. 또한 주민자치센터에서 필요한 재원을 마련하기 위해서는 다양한 방법을 활용해야 할 것이다. 미국의 커뮤니티협의회와 근린사회조직은 주민회비, 기부금, 보조금, 교부금 등을 통해 재원을 마련하고 있고, 영국과 호주는 지방자치단체가 의무적으로 패리쉬와 지구위원회의 재원을 지원하고 있다.

일본의 자치회는 축제, 폐품수집, 유치원 운영 등의 사업을 통해 자체수익으로 운영되고 있으며, 프랑스의 지역평의회는 정부보조금과 회원의 회비를 재원으로 활용하고 있다. 따라서 지방자치단체에서는 일정액을 의무적으로 주민자치센터에 지원하고, 부족한 재원은 주민회비, 기부금 등을 통해 확보하거나 주민자치센터 수강료, 임대료 등 자체수익을 개발하는 방안을 강구해야 할 것이다.

주민자치센터와 기초지자체의 주민생활지원민관협의체의 연계가 필요하다. 현재 시군구 차원의 주민생활서비스의 통합전달체계 구축을 위한 민관협력시스템으로 ‘주민생활지원민관협의체’가 구축되어 있고 운영되고 있는데, 실질적인 서비스의 전달현장인 읍·면·동과는 연계가 제대로 이루어지고 있지 않다. 물론, 읍·면·동 단위에 주민생활지원팀이 설치되어 있으나 읍·면·동 차원의 민관협력시스템은 구축되어 있지 않다.

따라서 읍·면·동 차원의 민관협의체 구축이 필요하며, 새로운 조직체를 구성하기 보다는 기존의 주민자치센터를 민관협력의 민간측 파트너로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

3) 부산광역시 물만골 공동체 사례

물만골 명칭은 “물이 많이 솟아나는 골”에서 비롯되었고, 부산광역시 연제구 연산2동 제1통에 위치하며, 무허가 건축물로 구성된 도시 빈민마을이다. 물만골 공동체는 부산광역시 연제구 연산2동 산 176번지 일대, 황령산 남서방향 분지 13만 평의 면적에 위치하고 있다.

이곳은 1953년 농장(방목장) 설치로 마을이 형성되기 시작하여 1960년대 초에는 25세대였으나, 1970년대의 초량지역 철거민 유입과 1980년대 초 공업화 추진 및 진행과정에서의 농촌인구 유입 등으로 급격하게 인구가 증가하여 280세대에 이르렀으며, 1992년 10일간의 철거투쟁 당시에는 385세대까지 증가하였다(<http://blog.daum.net/nebalo/16636746>).

물만골 마을은 현재 430세대에 1,580명의 저소득층 주민들이 어렵게 살고 있는 부산에서 가장 큰 무허가 자연마을 서민촌이다. 주민들은 이 같은 어려움 속에서도 이곳에 영구정착을 위하여 2000년부터 살고 있는 토지를 4차례에 걸쳐 주민 스스로가 15,766평을 매입하였고 현재도 매입을 추진하고 있다.

물만골의 주민은 공동체를 만들어 현재 도시지역에서 생태마을 만들기에 새로운 도전모델이 되고 있다. 이 마을의 경우 도시빈민들과 제대로 접목되지 못해온 환경·생태운동이 도시빈민들의 의지와 손에 의해 진행되고 있다. 또, 주민자치와 복지의 틀 속에서 공동체가 유지되고 있으며, 초기에는 회원들로부터 회비를 징수하였으나 현재는 필요할 때 수시로 회비를 거두고 있다(물만공동체 내부자료).

현재 11만여 평에 산재해 있는 마을을 7~8만 평으로 축소배치하고 훼손된 자연환경을 복원함과 아울러 생태환경에 어울리는 기반시설을 구축하여 자연과 공생하는 마을 만들기를 계획하고 있다.

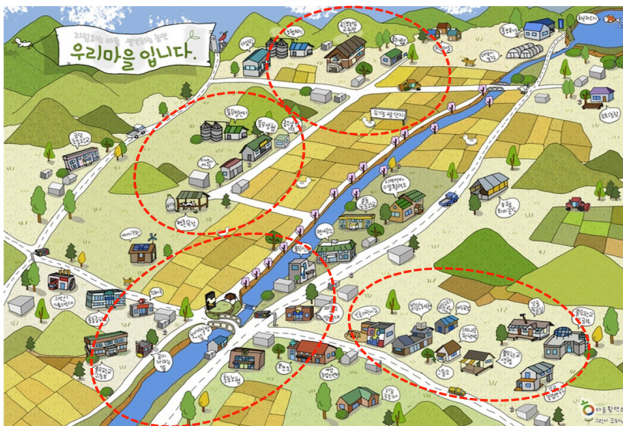
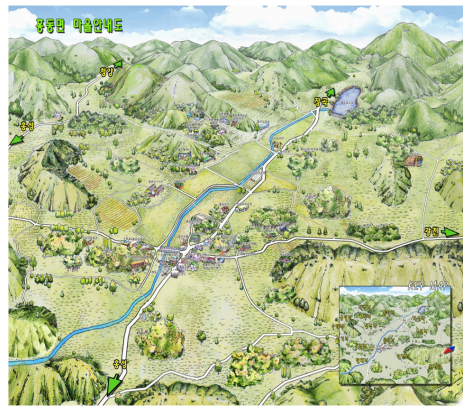
이 지역에는 점차적으로 복지시설 및 회의장으로 사용될 마을회관 1개소, 마을방송, 노인성 질환을 전문으로 하는 30~40병상 규모의 공동체병원, 생태공동육아어린이집, 노인복지시설, 근세 생활사 전시관, 환경생태 체험장, 자활작업장, 유기농 텃밭 가꾸기, 유기농 식당(도시농업), 1세대 당 24평 이하의 가옥 건설, 600kw급 풍력발전기 시범단지 조성 등의 계획을 세우고 있다(<http://blog.daum.net/nebalo/16636746>; 물만공동체 내부자료).

4) 충청남도 홍성군 홍동면 마을공동체 사례

(1) 추진 개요

충남 홍성군 홍동면은 총면적 38.52km²로, 11개의 법정리와 33개의 부락으로 구성되어 있으며 1,609세대, 3,776명(2012년 7월 현재)이 살고 있는 지역이다.

홍동지역은 진안같이 큰 산이 솟아있거나 양주처럼 큰 강이 흐르는 곳도 아니며, 어떤 특별한 지역 사회관광 자원도 없고 큰 산업단지가 입주해 있는 곳도 아니다. 농가 1,347호 중 대부분이 3,000평 이하의 소농들로 밀집되어있는 지극히 평범한 농촌지역이다.



이 지역의 변화는 1958년 학교와 지역을 통합적으로 사고하려는 폴무학교가 팔괘리에 세워지면서 시작되었다. 폴무학교는 농업과 기독교 신앙을 바탕으로 지역에 남아 활동할 사람을 배출하였고, 학교와 지역에서 협동조합을 실천하며, 유기농업 등 외부정보와의 창구역할 등을 담당하였다.

이러한 결과 다양한 주체들이 협동조합 방식의 다양한 마을기반 조직들을 자발적으로 조직, 운영하고 있으며, 지금은 대안교육과 친환경농업, 마을만들기, 협동조합, 사회적경제 등의 모델로서 높이 평가받고 있는 지역으로 부상되어 귀농·귀촌 인구가 계속적으로 유입되고 있는 지역이다.

(2) ‘스스로 세우고, 스스로 일하는’ 주체들의 다양한 활동

① 풀무농업고등기술학교(팔괘리)



현재 흥동지역의 생산, 가공, 소비, 유통, 교육, 문화, 환경 등 지역의 주요한 사업들의 시작은 ‘풀무학교 (풀무농업고등기술학교)’의 작은 실험에서 그 뿌리를 찾을 수 있으며, 그 사업을 주도하는 주체들 역시 풀무 학교를 통해 양성된다. 1960년대 학교 안에서 시작한 학용품 공동구매로부터 소비조합의 전신인 구판장이 1980년 ‘풀무소협(풀무소비자협동조합)’으로 설립

되었으며, 고리대에 시달리는 농촌 보편의 과제를 지역주민 스스로 협동의 힘으로 해결코자 한 주체적인 움직임으로 1969년 ‘풀무신협’이 발족되었다. 이밖에도 협동적인 지역사회를 실천하고자 ‘도서 협동조합(’ 66)’, ‘식가공조합(’ 77)’, ‘농기계수리 조합(’ 79)’, ‘대체공업연구소(’ 81)’, ‘풀무학교생협 (’ 93)’, ‘풀무비누공장협동조합(’ 94)’ 등 다양한 영역에서 다양한 조직들이 태동하게 되었다.



흥동에 유기농업이 자리 잡게 된 배경이나, 농촌마을 공동체의 문화를 만들어가게 된 바탕 역시 풀무학교와 그 인적구성에서 찾아볼 수 있다. 1975년 풀무학교에서 유기농업을 구체화하면서 수업생(졸업생을 뜻함)들이 헌신적으로 농사를 짓게되었고, 1980년대에 유기농업에 기반을 둔 풀무생협이 지역으로 확산되면서, 1990년대 이후에는 생산지로서 생산자협동조합의 토대가 마련되었다. 이와 맞물려 문당리에 오리농법에 의한 친환경농업을 도입하고 생태마을을 조성한 농촌지역 발전의 성공 사례도 풀무학교 출신에 의해 주도되었다.



이밖에도 풀무학교는 지역으로 나아가기 위해 1964년부터 면민체육대회를 주최하였고, 1967년 겨울문화강습회, 1975년 식생활 개선 강습회 등을 개최하였으며, 1974년 풀무 수업생 이 변영이 지역신문의 일환으로 흥동신문을 발간하기도 하였다. 1978년에는 태양열 온수시설 개발 보급을 통한 에너지 전환운동을 시작하였고, 1979년 지역주민이 힘을 모아 갯골어린이집을 개원하여 생애주기에 기반을 둔 지역사회를 만드는데 기여하는 한편, 1980년에는 풀무학교 후원회의 제안으로 현물을 이용한 지역사회 복지기금 조성을 목적으로 ‘양곡은행’을 창립하기도 하였다. 1987년 흥성 농민회 조직과 1989년 다목적 건물로서 지역교육관을 준공하는 등 풀무학교는 마을과 더불어 불가분의 관계로 자리매김하게 되었다.



② 풀무학교 전공부(운월리)

그러나 최근 풀무학교의 외부여건이 변화되면서 지역에 사는 학생이 입학하여 지역에 남아 활동하는 ‘지역 학교’라는 성격이 많이 희석되어지게 되었다. 전 사회적으로 대안교육에 대한 관심이 높아지면서 풀무학교는 지역에 사는 학생이 떨어질 정도로 입학 경쟁율이 높아졌고, 대학 진학률도 매우 높아졌다. 2001년부터 교육청에서 예산지원을 받게되면서 부터는 학생들의 활동도 교내에서 많이 이루어지기 시작하였다. 이처럼 외부여건이 변화로 인한 반성과 성찰이 마을자치를 위한 새로운 조건으로서 마을대학 설립에 대한 공감대가 형성되었고, 2001년 ‘마을과 더불어 사는 풀뿌리 지역대학’으로서 정규대학과정인 아닌 비학위과정 2년제 직업과정으로



‘풀무학교 전공부’가 설립되었다.

풀무학교 전공부는 지역과의 교류와 개방을 중시하며 주민이 교수가 되고 주민이 학생이 되어 유기농업을 근간으로 농촌마을공동체의 복원과 원예, 목공, 그림 등의 평생 지역교육을 실현하는 풀뿌리 주민 대학을 지향하고 있다. 풀무 전공부의 출현은 다시한번 지역과 학교의 통합적 사고를 확장해가는 계기가 되었다. 이 시기에 즈음하여 지역의 작은가게로서 ‘풀무학교생협(‘06)’, 나무 창작공간으로서 ‘갯골 목공실(‘07)’, 한지공예 등의 ‘반진고리공방(‘07)’, 한의학의 하나인 ‘뜸방’이 교사와 지역주민들이 십시일반하여 협동조합 방식으로 만들어지게 되었다. 이 시기에 ‘그물코출판사(‘04)’와 시민단체인 ‘에너지전환(‘09)’이 흥동으로 이사 온 것도 지역 내 새로운 기회가 확장된 것으로 볼 수 있다.

이후 잡지 ‘지역과 학교’ 발간, 지역 내 유·초·중·고 학생들과 공동으로 ‘손모내기(‘04)’ 행사 ‘등 풀무 전공부의 출현은 학교와 지역과의 연계를 보다 체계적으로 강화해내는데 크게 기여하였다.



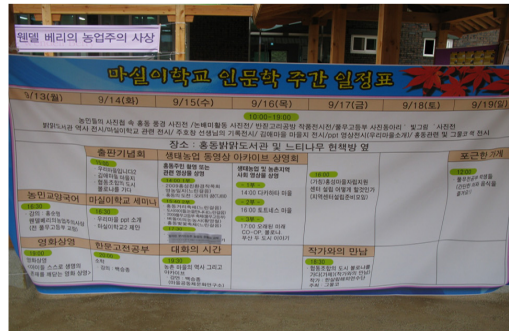
③ 온 마을이 학교(?)

학교와 지역과의 통합적 사고와 실천양식은 지역 사회 전체에 변화의 물결을 일으키기 시작하였다. 급식조례가 제정되기 전인 2003년 지역내 친환경농업 주체들이 유기농오리쌀을 급식으로 공급하면서 공립학교의 지역화에도 힘쓰기 시작하였다. 지역주민과 교사들의 모임에서는 지역내 다양한 물적·인적 자원을 활용한 단계별 프로그램에 대한 필요성을 공감하고 ‘홍동범교과과정 연구회(’05)’를 결성, 지역의 초·중·고 학생들에게 지역내 생태친화적 체험학습 프로그램을 개발 운영하였으며, 공동 교육과정인 ‘농사체험’은 학교별로 교육과정상 일정을 조정하여 공동 실천한 사례이고, 공동 교육과정 초기단계에서 가을축제를 지역축제의 형식으로 기획한 ‘홍동거리축제(’06)’ 역시 6회째 이어지고 있다.



한편 지역에서는 ‘홍성여성농업인센터(2002), ‘갯골생태농업연구소(2008)’, 그 안에서 시작된 지역 논생물·생태교육 프로그램 진행을 위한 ‘논배미(2008)’, 그리고 지역사회 이해를 돕기위한 ‘마실이학교(2009)’ 등이 진행되었고, 지역 장애학생들을 위해 지역교육

기관이 연합해 만든 생태교육단체 ‘꿈이자라는뜰(2010)’, ‘빠꾸기합창단(2011)’, ‘마을공동체문화연구소(2011)’, ‘교육농연구소(2011)’ 등이 주민의 필요에 의해 자발적인 조직으로 설립하게 되었다. 이밖에도 ‘인문주간 행사(2010)’, ‘지역·농촌농업주간 행사(2010)’ 등을 비롯하여 주민교사 양성과정으로 원예, 목공, 뜬방, 요리, 공예, 미술교실 등 조직화된 주체들에 의해 교육의 내용은 보다 다양화되고 세분화되어지고 있다.



그러나 이러한 자발적인 주민조직의 설립이나 다양하게 전개되고 있는 주민활동과는 별개로 흥동면 역시 보통의 농촌마을과 마찬가지로 행정기관과 연관성이 깊은 기관장회이나 이장단회의, 새마을회, 부녀회, 농업경영인회, 농촌지도자회, 마을총회, 주민자치위원회 등은 그대로 온존하고 있으며, 그 영향 또한 여전히 강력하게 작동하고 있다.

(3) 지역순환농업을 주도하는 농업 조직들

① 풀무센터 (금평리)

풀무생협으로 더 알려진 ‘풀무센터’¹⁴⁾는 지역농업조직 가운데 규모가 가장 크며 친환경농업을 선도하고 있는 조직이다. 1960년 풀무학교내 ‘구관장’으로 시작하여 1980년 지역로나와 풀무학교 교사, 졸업생, 지역주민 등 27명이 공동출자하여 ‘풀무소협’으로 설립하고 도시

14) 2011년 풀무생협(소비자조합)과 풀무영농(생산자조합)이 분리된 이후 부터 ‘풀무센터’라고 부르고 있다. 풀무센터는 풀무영농, RPC, 주곡·채소·축산 등 3개의 품목별 영농조합, 사회적기업인 풀무나눔미 등을 모두 통칭한다.

소비자단체와의 유기농산물 직거래 사업을 시작하였다. 1987년에는 교통의 발달과 대형슈퍼마켓의 등장으로 공산품 판매를 중단하고, 한국여성민우회생협과의 본격적인 직거래를 시작하면서 홍동지역의 농산물이 수도권을 비롯하여 전국 소비자단체를 대상으로 확산 유통되기 시작하였다.



1999년 생협법 시행에 따라 ‘폴무생활협동조합’으로 재창립하였고, 2003년에는 ‘폴무영농조합법인’을 설립하여 경종-축산의 지역순환형 농업을 지향하는 본격적인 생산자 협동조합의 면모를 갖추게 되었다. 같은해 ‘오리쌀 폴무식혜’ 가공품을 출시하며, 생산-가공-판매 시스템을 구축했고, 2004년에 들어서는 오리농업 벼산지 100만평을 확보하고 생산위원회 산하에 25개의 쌀작목반, 15개의 채소작목반, 5개의 축산작목반을 구성하였다. 2008년 ‘친환경벼도정공장’을 준공하였고, 자회사 성격의 ‘홍성폴무(주)’¹⁵⁾와 ‘폴무축산(주)’¹⁶⁾를 설립하였다.

2009년에는 생산자의 고령화 문제나 친환경급식을 대비하기 위해 ‘채소 소포장센터(현재 폴무나누미영농조합법인)’를 노동부 사회적일자리창출사업으로 시작하였으며, 이어 2011년 폴무나누미영농조합법인이 홍성군 제1호 지역사회공헌형 사회적기업으로 인증받게 되었다.



15) ‘홍성폴무’는 친환경 쌀의 부가가치를 높이기 위한 떡가공 시설로서 2011년 충남형 사회적기업으로 지정되었다.

16) ‘폴무축산’은 홍성한우클러스터사업을 주도하면서 싱긋식당 등을 개업, 2011년에 ‘소걸음’으로 법인명을 전환하였다.

풀무생협은 ‘지역순환농업을 실천하는 생산자 공동체 구축, 지역순환농업의 완결로 지속가능한 영농의 실현’이라는 목적에서 알수있듯이 생산자 협동조합을 지향하고 있다. 생산자 협동조합으로의 정체성을 갖춰가면서 1999년 매출액의 5배 이상의 증가세로 2004년 매출액이 51억원, 2005년에는 103억원, 2006년 150억원으로 크게 성장하였다. 2006년 유기농쌀 파동으로 어려움을 겪다가 2008



년 축산과 가공 부문이 확대되면서 2008년 143억원, 2009년 149억의 매출로 돌아섰지만, 누적되어온 여러가지 내·외적인 문제¹⁷⁾로 인해 2009년 아이쿱생협에 위탁경영을 하게되고, 2011년 말 결국 풀무생협과 풀무영농은 분리를 결정하게 되었다.

이러한 과정에서 생협연대와의 물류 의존도를 낮추기 위해 홍성군내 학교급식, 일반유통시장 확대 등의 판로 다각화에 대한 준비도 있었지만, 한편으로는 농촌학교의 현실과 상품규격, 물류 문제 등 이를 감당하기에는 여러가지 현실적 한계가 있었던 것으로 여겨진다.

아무튼 중요한 것은 그간의 풀무생협은 단순히 생산물의 생산과 출하 뿐만이 아니라 소비자와의 교류, 지역사회를 위한 다양한 활동을 전개하면서 주민·생태·공동체 운동조직의 성격을 갖고 있었다는 사실이며, 이후 소비자조합으로서의 면모를 어떻게 재정비하여 그 가치와 정신을 계승해 나갈 것인가 하는 문제는 여전히 지역 현안과제로 남아있다.

② 홍성유기농(장곡면)

홍성유기농은 풀무생협 출신 정상진이 홍동면에 인접한 장곡면에서 자연순환농업을 실천하며 지역농업 공동체를 지향하고자 만든 친환경 농·축산물 생산자 조직이다. 장곡면 대현리는 1997년부터 오리농법으로 유기농업을 시작, 2005년 ‘홍성유기농영농조합법인’이 설립되었다.

홍성유기농은 조합원 80명과 직원 15명, 쌀작목반 30명, 채소작목반 27명, 한우작목반 10명 등으로 구성되어 있으며, ‘정육매장(2006)’인 수원지점과 홍성축협 하나로마트에 ‘친환경

17) 풀무생협과 영농의 분리, 위탁경영 등과 관련해서는 원인과 논란이 다양하기에 여기서는 거론하지 않기로 한다.

야채 코너(2006)’ 입점, 도농교류의 거점역할을 하는 ‘정다운 농장’ 과 소량다품목의 먹거리를 제공하기 위한 ‘채담이농장(2011)’ 등을 가지고 있다. 현재 서울, 경기, 충청권 지역 18곳에 친환경농축산물을 공급하고 있으며, ‘홍성로컬푸드센터’를 설립하고, 꾸러미사업을 시도하기도 하였다.



매출액은 2005년 창립 당시 6,800만원에서 2009년 26억원으로 크게 성장하였으며, 지역 내 매출 역시 3억 5천만원 정도로 전체 매출액의 13% 비중을 차지하고 있다. 최근에 지역사회공헌형 사회적기업으로 인증을 받아 지역 내 바른 먹거리와 친환경 농업을 통한 지속가능한 농업, 건강한 지역사회를 만들어가는 농촌마을공동체를 위해 다양한 주민 교육과 활동을 전개하고 있다. 장곡면에서 자발적 주민조직을 활성화하기 위해 각종 동아리 모임에 대한 지원 등을 시작한 것도 주목할 만하다.

③ 홍동농협 홍성친환경작목회

풀무학교 출신 주형로를 중심으로 오리를 이용한 벼농사가 시작되면서, 1994년 19농가 3만 여평에서 오리농업 단지를 만들며 ‘홍성친환경작목회’가 결성되었다. 홍성친환경작목회는 농민 스스로 마을단위 작목반을 구성, 홍동면내 12개 작목반으로 이루어진 연합체로서 유기농사에 필요한 생산관리, 교육, 인증 등을 스스로 해결하고 있다. 홍동농협과의 계약을 통해 생산계획량과 수매가격을 미리 결정하고 수확과 동시에 홍동농협에서 전량 수매하고 있다.

홍성친환경작목회는 생산과 출하 이외에도 농촌의 문제와 안전한 먹거리에 대한 인식 확산

을 위해 ‘도농일심 함께 짓는 농사 오리입식대회(1995)’, ‘가을걷이 오리쌀축제’ 등을 통해 해마다 2,000여명의 소비자와 생산자가 만나고 있다. 이밖에도 찾아가는 벼농사 교육 등 현장맞춤식 교육을 진행하고 있다.

④ 기타 농업경영체



이밖에도 흥동지역은 식품가공과 판매수입으로 풀무학교를 지원하기 위한 ‘바른식품(1989)’, 지역내 친환경 농축산물 가공을 위해 만든 ‘풀무사람들(2001)’, ‘평촌요구르트(2004)’, 지역 친환경 쌀 가공을 위한 ‘다살림(2005)’, 풀무신허 부속 ‘미생이세상(2006)’, ‘풀무축산(2008)’, ‘홍성풀무(2008)’, ‘채소소포장센터(2009)’, ‘내포막걸리(2010)’, 유기농식당 싱긋(2011) 등이 설립되어 1차 농산물의 부가가치나 생산성 향상을 위한 다양한 노력을 기울이고 있다.



(4) 홍성환경농업마을 : 21세기 문당리 발전 백년 계획(문당리)¹⁸⁾

① 홍성환경농업마을

1977년부터 유기농업이 시작된 문당리는 4개의 부락으로 구성되어 있는 전통적인 오지마을이다. 1990년대 초 우루과이 라운드 농산물 개방 압력에 위기를 느낀 풀무학교 출신 주형로가 풀무학교 교장 홍순명의 제안으로 1993년 오리농법을 도입하여 마을주민 대부분이 오리농 벼농사를 짓게 되었다. 1996년 이후에는 홍동농협과 단지 계약방식으로 판매가 이루어지다가, 2001년 홍동농협과 전량수매 협정을 체결하게 되었다. 2004년에는 농촌마을종합개발사업 지구로 선정되어 2년간 70억 원을 지원받아 전국 최대 규모의 친환경 오리농법 쌀 단지를 조성하였다.



1997년부터 벼 수매를 할 때 가마당 몇 천원의 자금을 떼어 환경기금을 마련하기 시작, 3년간 4,500만원을 모아 땅 3,000평을 구입하고 마을주민들이 직접 흙벽돌 3만장을 찍어 2000년 준공된 곳이 ‘홍성환경농업교육관’이다. 홍성환경농업교육관은 강당과 식당, 숙소 등을 갖추어 각종 단체의 연수와 견학 등 연간 2만여명을 유치하고 있으며, 오리쌀축제 등 도농교류의 다양한 체험활동을 통해 환경과 농업의 중요성을 알리고 있다. 아울러 문당리 환경농업교육관 주변에 각종 정부 보조사업을 통해 ‘농촌생활유물관(‘02), ‘정미소(‘03), ‘찜질방(황토건강체험방, ‘04), ‘전통가옥체험관(‘08), ‘물놀이장(‘08), ‘생태연못(‘08) 등을 조성함으로써 흔히 파워빌리지(Power-Village) 형태의 모습을 띠게 되었다.

18) 문당리는 홍동면에 소재한 14개 법정리 중 하나. 대부분의 사람들은 홍동면을 문당리로 오해하고 있는 경향이 있다.



나. 21세기 문당리 발전 백년 계획

문당리는 마을만들기 운동의 지속성을 위해 보다 체계적인 계획의 필요성을 절감하고 ‘21세기 문당리 발전 백년 계획’이라는 장기 플랜을 녹색연합과 서울대 환경대학원의 도움으로 마련하게 되었다. 백년 계획은 크게 ① 넉넉한 마을만들기, ② 오손도손한 마을만들기, ③ 자연이 건강한 마을만들기, ④ 자연과 조화되는 마을만들기를 사업전략으로 삼고 있다.

백년 계획을 한마디로 요약하면, 기존에 있었던 경제활동 조직과 농업교육, 사회적 자치조직 이외에 문화, 의료, 복지, 홍보, 정보, 인프라, 녹색관광 등의 물적·인적자원과 조직 확대를 통해 자조적 협동사회로 나아가기 위한 자생·자립 방안을 나뉘어 담아낸 것이라 볼 수 있다. 내용을 보면, 첫째, 넉넉한 마을만들기는



경제적 자립방안으로, 오리쌀 특화, 한약원, 한우원, 종합가공장 등을 운영하여 새로운 소득원을 창출하고, 마을의 옷샘터 등을 관광자원화하여 녹색관광프로그램을 마련하며, 인터넷을 통한 정보화 유통거래로 도농간 교류와 홍보를 통해 지구촌까지 확대한다는 내용이며, 새로 창출된 소득은 마을 공동소득으로 관리하고 재투자하여 마을경제를 완성한다는 것이다.

둘째, 오손도순한 마을만들기는 주민의 소속감 강화 및 마을공동체문화 복원 방안으로, 환경교육관내 도서관 등의 면학시설과 정보시설을 구비하여 주민 평생교육의 기회를 제공하고, 귀농인 유치로 청년층을 확장하여 중장기적으로 미래세대를 이어간다는 내용이며, 마을내 한약원과 인근지역 의료시설을 연계하여 평생의료 체계를 확보하고, 정보화 시대에 맞춰 마을을

정보 네트워크 화한다는 것이다.

셋째, 자연이 건강한 마을만들기는 생태계 보전과 지속적인 관리계획 방안으로, 하천을 살리기 위해 저수지를 만들어 안정적인 농업용수를 공급하고, 작은 하천, 농수로 등을 자연하천으로 살려 하천변의 식생을 복원하고, 삼교천 유입구에 자연정화 처리시설을 도입하여 자연정화력을 높이며, 숲을 가꾸어 녹색휴양림으로 활용하고, 토양미생물을 이용한 자연정화시설(BMW)을 만들어 지역 생태계를 살린다는 것이다.

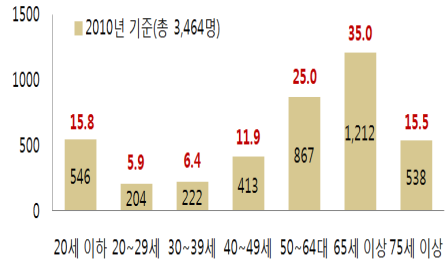
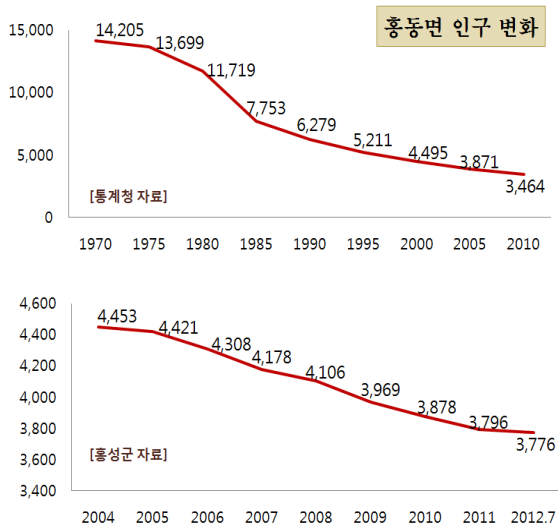
넷째, 자연과 조화되는 마을만들기는 자연에너지를 이용하여 풍경이 아름다운 마을을 만든다는 방안으로, 주택 전면에 온실 설치나 지붕녹화를 통한 단열, 태양열 이용 및 태양광 발전 시설 설치, 음식물쓰레기나 축분 등을 활용한 바이오가스, 환경소재를 사용한 주택, 빗물 및 자연정화 연못을 활용한 물의 순환, 생태 화장실 등을 통해 쓰레기 없는 마을을 만든다는 것이다.

(5) 변화와 새로운 시도 - 지역센터 마을활력소 (홍동면)

① 중간지원조직과 사회적경제 운동

앞서 살펴보았듯이 홍동면은 풀무학교와 친환경농업을 중심으로 인적·물적·무형자원이 상당히 축적된 지역이다. 그러나 제 영역별 성장에 따라 상호간 이해부족과 지역내 갈등이 존재해 왔으며, 정보공유나 결속력은 점차 약화되기에 이르렀다. 즉 지역문제가 곧 커뮤니티 전체로서의 문제와 해결과제라는 인식이 점차 저하되기 시작하였고, 농업경영체의 부실한 운영이나 농촌의 고령화, 농지 문제 등 구조적인 문제를 포함하여 보다 지속가능한 마을로 나아가기 위한 소통과 연대, 통합적 대안 등은 미흡하였다. 이러한 고민과 함께 최근 정부와 지방자치단체가 추진하고 있는 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 커뮤니티비즈니스 등 사회적경제 지원 정책과 맞물려 이 지역에서도 농촌마을공동체의 실현가능한 미래상에 대한 새로운 고민과 대안이 일부 운동가들에 의해 제기되었다.

더 나은 농촌마을공동체 복원을 향한 지역내 소통과 연대, 협동과 나눔에 대한 논의는 2010년 2차례의 마을토론회와 다양한 방식으로 지역센터 설립에 대한 공감대를 형성하였고, 행안부 자립형 지역공동체 사업, 문당권역 마을종합개발사업 상사업비 등이 결합되면서 ‘지역센터 마을활력소’ 설립이 본격화되기 시작하였다.



② 지역센터 마을활력소

2010년 12월에 설립된 마을활력소는 ‘시민센터’로서의 기능과 ‘중간지원조직’으로서의 운영방식을 통해 개인과 개인, 조직과 조직, 지역과 지역 간에 소통과 연대를 기반으로, 먹고사는 방식과 생활양식의 변화를 사회적경제, 연대와 협동경제로서 열어감으로서, 지역이 지역을 돕는 자조적 협동사회로, 보다 지속가능한 농촌마을공동체로 복원하고 창조하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 ‘마실통신(웹진)’ 발행 등 주민과 지역간 소통과 연대를 위해 정보나눔터의 역할을 하고 있으며, 기차표 인터넷 발권 등 주민생활서비스 활동, 지역자원에 대한 조사활동, 지역역량 강화 및 지역 필요에 의한 주민교육사업 지원활동, 농업과 생산 활동에 근간을 둔 새로운 협동조합 모델 발굴 지원 사업 등을 전개하고 있다.



이 시기에 즈음하여 마을주민 120여명이 공동 출자하여 만든 마을카페 ‘동네마실방 뜰(2011)’, ‘농생태원예조합 가꿈(2011)’, ‘농교육네트워크(2011)’, ‘지역화폐(2011)’, ‘디자인조합(2011)’, ‘마을사진관(2011)’, ‘협동농장(2012)’, ‘할머니장터조합(2012)’, ‘마을신문(2012)’, 등 새로운 협동조합의 설립과 구성에 직·간접적으로 지원하거나 추진하게 되었다. 나아가 마을활력소는 홍동지역을 넘어 지역과의 공동협력을 촉진코자 지역내 23개의 사회적경제 관련단체가 모인 ‘홍성협동사회경제네트워크’의 구성과 운영에도 중간지원활동을 담당하고 있다.



(6) 정책적 시사점

① 마을의 공간적 개념에 대한 새로운 접근 필요

마을은 공통된 정주공간을 이루면서 같은 생활권을 형성하는 일정한 범주의 동네를 의미한다. 농어촌의 경우에는 부락과 같은 의미로서 농촌지역 마을만들기 사업 등 대부분의 농어촌 정책이 이 단위를 중심으로 추진하여 왔다. 그러나 이것은 농촌지역 초등학교 학생수가 2,000여명이었을 때나 가능했던 것이다. 현재 대부분의 자연부락이 30호 내지 50호 정도되는 수준에서 마을(부락) 단위의 계획은 인적, 물적자원 측면에서 매우 취약할 수 밖에 없으며 현실적으로도 많은 한계가 있다.

따라서 도시를 제외한 농촌지역에서의 마을에 대한 공간적 개념이나 정책 수립에 있어서는

마을 단위의 자율성은 최대한 인정하되 전체적으로는 ‘면’ 단위 규모에서 연대와 협력이 이루어지게끔 하는 것이 바람직하다고 사료된다.

② 모든 활동의 초점은 결국 지역사람

동원과 관변화에 익숙해진 농촌 지역사회의 지배구조에 대한 이해와 변화가 우선되어야 할 것이다. 지금까지 농산어촌개발사업, 거점지역단위개발, 녹색체험마을 등 중앙정부나 지자체가 추진해온 대규모 사업들이 오히려 마을과 마을간의 갈등과 경쟁을 유발시키고, 주민 스스로의 내발적 발전을 저해하는 요소로 작용했던 것은 아닌지 돌아볼 시점이다. 대규모 사업추진에서 벌어졌던 농어촌마을의 내부 대립과 반목을 주목할 필요가 있으며, 더 중요한 것은 이미 농촌공동체는 심각하게 붕괴되어진 상태임을 인식해야 할 것이다.

따라서 3,000 ~ 5,000명 규모의 면 단위에서 최소한 상생을 위한 공동의 이해와 이를 실천할 인적자원의 발굴과 양성, 그리고 지역의 필요에 의한 사업을 중심으로 공공의 이익과 지역 발전을 위한 연대와 협력이 이루어지게끔 돕는 것이 무엇보다 절실하다. 결국 모든 활동의 초점이 지역주민이 되도록 정부와 지자체의 지원체계는 보다 간접적이고 단계적인 지원방식으로 전환하여 지역주민 스스로의 변화와 성장을 통한 지역역량 강화로 내발적 발전이 가능토록 계획하고 지원함이 바람직하다고 사료된다.

③ 미래세대를 위한 준비와 접근, 그리고 지속가능성 확보

일차적으로는 지역이 갖고 있는 자원이나 요소와 연결하여 창의적인 직업군(커뮤니티비즈니스)을 만들고 생업화가 될 수 있도록 지역주민 스스로의 힘을 강화하고 자치의 경험을 확장하여 지역민을 향한 공공의 이익과 내부동력을 강화해나가는 것이 순서이다. 그러나 홍동지역의 인구 변화에서도 알 수 있듯이 고령화, 농지, 주택, 유통, 자본, 사람 문제 등 농업·농촌사회가 갖고 있는 구조적인 문제에 대한 관심과 미래세대에 대한 준비와 접근 없이는 아무리 자율성이 높은 농촌마을일지라도 그 지속가능성은 불투명할 수 밖에 없다. 따라서 최근 천편일률적으로 추진되고 있는 농촌 체험화를 경계해야 하며, 농업과 농촌이 지닌 문화와 각 지역의 생활양식의 장단점을 이해하는 속에서 농업과 생산활동을 근간으로 교육, 문화, 복지 콘텐츠

개발 등 농촌 지역사회 전반의 변화를 이루기 위한 조금은 멀고 길게 내다보는 농촌마을의 자치 활성화와 모형 구상이 필요할 것으로 사료된다.

5) 주민자치 아카데미 운영사례

충청남도는 “지역공동체 중심의 함께 하는 행복한 마을자치”라는 주민자치모델 육성방침을 통해 주민자치 4대 모델 중심으로 5대 역점과제를 제시한 바 있다. 이러한 주민자치모델은 그 추진주체가 명확하고 시·군과 주민들의 추진의지가 확고하며, 공공이익과 공동선 창출을 위한 신규 프로젝트 사업, 지역특성과 주민욕구가 잘 반영된 삶터 의제 사업, 일회성이 아닌 지속발전 가능성이 있는 지역공동체 관계 형성사업을 대상으로 추진할 계획이다.

마을공동체 구축이나 마을만들기 사업 등 주민자치에 대한 이해부족과 함께 주민참여의 욕구증가에 비해 아직도 주민들의 자치역량은 미진하기 때문에 ‘주민자치아카데미’ 운영은 각별한 의미를 갖는다. 추진목표는 자치역량 강화를 위해 2013년 1,000명, 2014년 2,000명, 2015년 2,000명 총 5,000명 선으로 점차 늘려가면서 행복한 동네자치 운영 및 마을공동체를 형성하고자 한다.

타지역의 시·도, 시·군·구, 읍·면·동 각 행정단위에서 실시되고 있는 ‘주민자치아카데미’ 운영사례는 다음과 같다.

(1) 고양시 주민자치 아카데미

고양시 주민자치 아카데미는 지역사회에 관심이 많은 고양시민을 대상으로 열리며, 주민자치와 시민참여 현장에서 오래 활동해 온 각 분야 전문가들이 강사로 나서 현장감 있는 이야기를 들려준다. 강좌는 전문강사들이 특정주제를 제시하면 수강생들은 팀을 짜서 토론을 통해 과제를 수행하는 방식으로 진행된다. 참가비는 무료이며 자료집과 점심 등이 제공된다.

교육과정은 기초과정·역량강화과정·심화과정의 세 단계로 나뉜다. 역량강화과정과 심화과정 강좌 대부분은 직장인들의 참여를 위해 야간반도 마련되어 있다. 주간반을 신청하면 고양시정연수원에 야간반을 신청하면 신청자의 거주지와 가까운 구청(덕양구·일산동구·서

구)에서 강좌를 들을 수 있다. 첫날강좌에 참여하지 못하더라도 참석이 가능한 날짜와 시간을 선택하여 수강할 수 있다. 역량강화과정의 주제는 ‘알아야 먼 장 한다’로서 참가자에게 ‘지역의 중요성’, ‘고양시의 어제·오늘·내일’, ‘내가 낸 세금 제대로 쓰기’, ‘마을만들기’ 기초과정 등의 다양한 내용을 알려준다. 그리고 마지막 날에는 ‘주민자치 우수 사례 마을’을 견학하는 프로그램에 모두가 참가토록 한다.



고양시 주민자치아카데미를 통해 지역주민 스스로 주민자치에 대한 자발적 성취감을 갖게 함은 물론, 주민자치위원들이 의욕적으로 주민자치센터 활성화를 도모하여 자치역량을 높이고 소정의 교육과정을 통해 수강생들이 지역활동가로서의 역량을 키우며, 이들이 주민들과 지속적인 소통과 공감 형성을 토대로 지역발전을 위한 주민들의 참여와 협력을 이끌어내는 데 그 의의가 있다.

(2) 광진구 주민자치 아카데미

광진구는 마을공동체를 이끌어 갈 주민들의 역량을 강화하기 위해 2012년 7월부터 10월까지 4개월간 주민자치위원 총 110여명을 대상으로 ‘주민자치아카데미’ 과정을 개설하여 운영하고 있다. 주민자치아카데미는 주민자치위원의 역할 인식과 주민자치위원회의 운영을 위한 실무능력 배양을 통해 주민자치위원들이 마을만들기의 진정한 일꾼으로 거듭날 수 있도록 하기 위해 마련되었다.

교육과정은 주민자치위원의 역할 인식 및 실무능력 배양을 위한 기초과정, 미래 주민자치위원으로서 기본역량 강화를 위한 입문과정, 중견 주민자치위원을 대상으로 주민자치위원회 운영방법 및 마을만들기 우수사례 체험학습을 실시하는 중견과정 등이다.

교육내용은 ‘마을공동체 및 주민자치의 이해’, ‘마을공동체 만들기 사례 및 성공비결’, ‘마을 주민들의 삶의 질 향상을 위한 마을강좌’, ‘인문학’ 및 ‘지역자치’ 등이다. 광진구는 2014년까지 총 320여명의 전 주민자치위원들이 교육과정을 의무적으로 이수할 수 있도록 할 계획으로

있으며, 금번 교육이 지역사회를 위해 실질적인 역할을 담당할 지역일꾼을 배출하여 진정한 주민자치를 실현하고 마을공동체를 활성화하는 데 큰 기대를 걸고 있다.

(3) 울산 북구 주민자치 아카데미

울산 북구는 주민참여와 지역공동체의 활성화를 위해 주민자치위원 등 50명을 대상으로 북구청 2층 대회의실에서 ‘주민자치아카데미’ 개강식을 개최한 후, 북구의 ‘지역성에 대한 인식과 리더십’, ‘주민협력의 중요성과 의사소통, 회의진행, 갈등조정 등 자치활동 방법학습 등을 위해 각 분야 전문가의 지도로, 주



1회 총 9회에 걸쳐 전문교육, 워크숍, 현장활동 등으로 이루어지고 있다. 금번 주민자치아카데미로 양성된 자치리더는 주민간의 갈등해결, 지역화합 도모, 마을만들기 등 지역공동체 활성화 등의 역할을 수행하며 지역주민을 하나로 묶는 사회통합의 일꾼으로 활동하게 된다.

주요 교육내용은 ‘지방자치와 주민참여제도’, ‘평화적 의사소통과 공감’, ‘주민자치위원의 역할과 리더십’, ‘주민자치리더십 모형 만들기’, ‘선배들의 리더십 고찰’ 및 ‘팀빌딩 훈련’, ‘주민자치 오픈 하우스 데이’, ‘스피치’, ‘스토리텔링’, ‘스토리마케팅’, ‘주민실천사업 발굴 및 추진방법’ 등이다. 이러한 교육과정을 통해 지역의 리더인 주민자치위원들이 주민참여의 의의와 방법을 학습하고, 지역공동체 활성화에 대한 이해를 높이는 것은 물론, 주민들 스스로 실천사업을 직접 발굴, 시행할 수 있는 역량을 확보할 수 있는 좋은 계기가 될 것으로 기대하고 있다.

(4) 서울 서대문구 주민자치 아카데미

서울 서대문구는 ‘자치회관’ 운영에 대해 대대적인 개선부터 나섰다. 자치회관은 10년 전 주민자치센터로 출발하여 지역주민들에게 교육, 취미 등 다양한 강좌는 물론 자치역량을 키우는데 많은 역할을 나름대로 담당해 왔으나, 자치회관 운영이 오랜 시간이 지남에 따라 자치회

관 설립의 본분인 주민편익과 복리증진을 도모하고 지역공동체 향상에 기여한다는 취지에서 다소 벗어났다는 점도 부인할 수 없다고 판단하여, 획기적인 개선책을 마련, 추진하였다.

우선 주민자치위원의 전문성을 강화하고 이들에게 명확한 역할·기능을 부여하기 위해 공정성과 민주성 그리고 대표성이 미진한 주민자치위원들을 자치회관 활동에 직접 참여하는 위원으로 구성하되 공개모집을 의무화했다.

다음으로는 주민자치위원의 역량을 높이기 위해 ‘주민자치아카데미’를 개설하여 운영하였다. 서대문구 전체 주민자치위원 373명과 담당공무원 46명이 돌아가면서 주민자치 입문과정, 실무, 정책, 전문가 과정 등을 착실히 이수하도록 했다.

그리고 현재 자치회관 내에 개설된 프로그램을 보면 취미, 여가, 생활체육 등 배움 위주의 강좌로 치중되어 있고 직장인이나 취약계층을 위한 프로그램이 부족함은 물론, 동마다 유사 중복 프로그램이 혼재되어 있어 참신성과 효율성이 떨어진다는 지적을 받아왔다. 이를 개선하기 위해 취미, 여가 프로그램의 비중을 점진적으로 축소하고 ‘친환경 생태마을 만들기’, ‘아마추어 예술단 운영’, ‘자치회관 커뮤니티 공간 조성’ 등과 같은 지역공동체 프로그램을 확대함으로써 보다 많은 주민들의 참여를 유도하여 자치회관 본래의 취지에 부합되도록 개선하는 것이다.

마지막으로 자치회관이 보유한 적립금에 대한 투명성과 효율성을 확보하는 것이다. 이를 위해 모든 자치회관이 주민자치위원회 명의로 된 체크카드로 통일해 집행토록 하였다. 또한 지출할 수 있는 경비와 지출해서는 안되는 경비를 명확히 구분하여 사용토록 했다.

이로써 서대문구는 민선 5기의 실질적인 자치원년을 맞아 자치회관의 역할이 점차 더 커지고 있는 시점에서 자치회관 운영을 질적으로 개선하고, 주민자치의 활성화로 금번 개선방안이 각 지역마다 고유한 특성들이 잘 반영된 지역문화가 형성되는 뜻깊은 계기가 될 것으로 기대하고 있다.

(5) 서울 중랑구 주민자치 아카데미

서울 중랑구는 동북권역 주민자치위원, 구청 및 동 주민센터 담당공무원을 대상으로 주민자치아카데미 교육을 실시한다. 교육과정은 주민센터에서 주민자치위원 입문과정, 주민자치위

원 간사과정, 주민센터 팀장·담당자 교육과정에 대해 우수 교수진을 초빙하여 교육을 진행한다. 주요 교육 내용은 ‘주민자치의 이해’, 간사과정에서는 ‘주민자치위원회에서의 간사의 역할과 마을사업’ 등이 두루 포함된다. 아울러 주민센터 팀장·담당자 교육과정에서는 ‘주민자치 법령 및 정책 이해’, ‘주민자치 활동 모니터링 및 평가지원’, ‘갈등관리능력 향상’



등 자치역량 강화를 위해 요구되는 자치단체의 역할에 대한 교육을 실시한다.

종래 획일적으로 운영되던 주민자치 교육을 보다 세분화시키고 체계적으로 기획하여 주민자치위원장과 간사로 교육대상을 구분하여 주민자치위원 과정 또한 입문·향상·고급과정 등으로 나누어 맞춤형 교육기반의 단계적·전문적인 프로그램으로 구성하여 자치위원 입문과정, 위원장과정, 정책과정 등에 대해 이론과 사례학습, 발표·토론 등으로 주민자치위원의 역량을 한층 업그레이드하는 소중한 계기가 되었다.

〈표 24〉 주민자치 아카데미 주요 운영사례 예시

구분	고양시 주민자치 아카데미	서울 광진구 주민자치 아카데미	울산 북구 주민자치 아카데미	서울 서대문구 주민자치 아카데미	서울 중랑구 주민자치 아카데미
교육 대상	고양시민	주민자치 위원	주민자치 위원	담당공무원 주민자치 위원	주민자치 위원, 담당공무원
교육 시기	2011년 9~12월	2012년 7~10월	2012년 4~6월	2011년 4~12월	2011년 10~12월
교육 과정	기초과정 역량강화 과정 심화과정	기초과정 입문과정 중견과정	전문교육 워크숍 현장활동	입문과정 실무, 정책, 전문가과정	입문과정 간사과정 교육과정
교육 내용	지역의 중요성 고양시의 어제·오늘 · 내일마을 만들기 기초과정 등	마을공동체와 주민자치의 이해, 마을공동체 만들기 사례, 마을주민들을 위한 마을 강좌, 인문학 및 지역자치 등	지방자치 주민참여제 도, 의사소통과 공감, 주민자치위 원의 역할과 리더십, 주민자치 리더십 모형 만들기 등	취미, 여가 프로그램은 축소, 친환경 생태마을 만들기, 예술단 운영, 자치회관 커뮤니티 공간조성 등	주민자치의 이해, 위원회 간사의 역할과 마을사업, 마을행사의 실무 및 사례, 주민과 행정기관의 의사소통 등
교육 성과	주민자치센 터 활성화 도모, 자치역량 높이고, 주민과 소통을 통해 지역발전을 위한 주민의 참여를 유도	교육을 통해 지역사회를 위한 실질적 역할을 할 지역일꾼을 배출, 진정한 주민자치 실현 및 마을공동체 형성	주민참여와 의의, 방법을 학습, 지역공동체 활성화에 대한 이해를 높이며, 주민스스로 실천사업을 직접 발굴	지역공동체 프로그램을 확대함으로 써 보다 많은 지역주민들 의 자발적 참여를 유도	주입식 교육에서 벗어나 전문적 과정을 통해 실제 사례를 적용하는 효과적인 교육 성과를 도출

4. 근린자치 관련 ‘주민자치회’ 모형 검토

1) 읍·면·동 접근논리

한국의 읍·면·동은 평균면적이 각각 68.59㎢, 62.54㎢, 4.98㎢이며, 평균 인구는 각각 20,981명, 4,250명, 19,845명인 실정이다. 이는 프랑스, 스페인, 오스트리아, 일본의 자치회 구성단위와 매우 유사한 수준으로 근린자치를 위한 적절한 규모의 요건을 충족시키는 것으로 보인다. 또한, 자연부락 단위보다는 기존에 최일선 행정구역으로 현재 작동하고 있기 때문에, 실시 단위를 둘러싼 혼선이 적을 것이다.

자연부락 단위의 근린자치가 풀뿌리 민주주의 이상에는 더 부합한다. 하지만, 여기에는 위험이 도사리고 있다. 자칫 자연부락 단위에서 근린자치를 ‘제도’로 강제할 경우, 기존에 모범적으로 원만하게 운영되는 자연부락 단위의 자치사례들도 고사할 위험이 있다. 자생적 주민조직이 관료화, 형식화, 획일화되기 때문이다.

읍·면·동 단위의 근린자치 모형을 구상하기 위해, 자율성을 기준으로 형태를 배열해 보면 행정기관형 - 약한 준지방자치단체형 - 강한 준지방자치단체형 - 지방자치단체형으로 구분될 수 있다.

자율성이 가장 낮은 쪽은 행정기관, 자율성이 가장 높은 쪽은 지방자치단체형이다. 중간 수준의 자율성을 갖는 형태로 준지방자치단체로는 약한 모형과 강한 모형으로 나눌 수 있다. 그런데, 행정기관형은 현재 나타나고 있는 근린자치에 대한 열망을 담아내기에 미흡한 모형이다. 또, 자치단체형은 철저하게 읍·면·동 의회를 직접선거로 선출해야 하기 때문에 정치화의 부담이 있다. 결국, 상대적으로 온건한 대안은 약한 준지방자치단체형과 강한 준지방자치단체형으로 평가할 수 있다.

행정기관은 국가 혹은 자치단체의 하위 집행기관 성격을 보유하는 것이고, 준지방자치단체는 지방의회에 준하는 주민대표기구를 직접선거 방식으로 선출하여 보유하는 형태다. 준지방자치단체는 주민의 직선요소에 의한 주민자치회를 보유하지만, 법인격을 보유하지 않고, 조례 제정과 과세권을 보유하고 있지 않다. 반면, 자치단체는 ① 주민대표기구를 직선에 의해 선출하고, ② 공법인의 법적 지위를 보유하며, ③ 조례제정과 과세에 대하여 법적 권한을 보유하는 형태이다. 이제 세 가지의 요소를 중심으로 각 모형을 보면 다음과 같다.

2) 읍·면·동 주민자치모형 유형

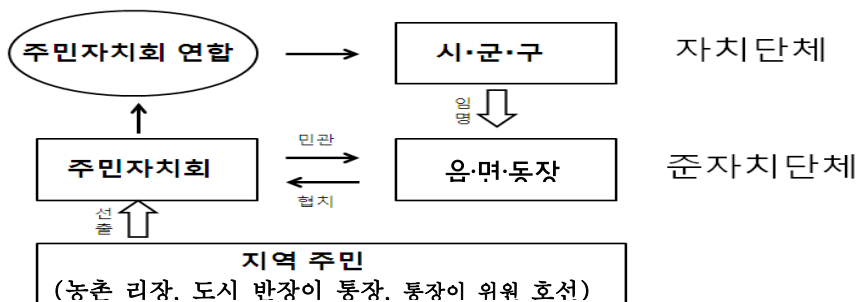
(1) 약한 준지방자치단체 모형 I

〈약한 준지방자치단체 I〉는 아래의 〈약한 준지방자치단체 II〉와 매우 유사하지만, 기존의 읍·면·동 행정체제 변화를 최소화 하는 특징을 갖는다. 주민자치위원회 위원의 구성과 읍·면·동장 지위 및 명칭에서 II와 차이가 있다. 〈약한 준지방자치단체 I〉에서는 주민자치위원회 위원을 농촌지역에서는 리장이 지역여건에 따라 호선하고, 도시지역에서는 반장이 통장을 호선하고 다시 통장이 주민자치위원을 호선하는 방식이다. 주민자치위원회 위원장은 주민자치위원회 위원들이 호선한다. 이러한 모형은 기존의 읍·면·동 행정체제의 변화를 최소화 하여 변화의 수용을 용이하게 하는 장점이 있다.

읍·면·동장의 명칭 역시 변경되지 않은 채 읍·면·동장으로 존치된다. 읍·면·동장이 직선되지 않고, 시군구에 의해 임명되지만 ‘읍·면·동장’이라는 명칭이 주는 상징성이 유지될 때, 보다 우수한 인력이 관심을 가질 수 있을 것이기 때문이다.

이 모형이 약한 준지방자치단체 모형인 이유는 주민자치회 위원이 현재의 주민자치위원회와 달리 주민직선의 요소로 선출되기는 하지만, 완전한 주민직선의 형태를 띠지 않고, 또 주민자치회가 공법인의 자격을 갖지 못하기 때문이다. 지방자치법 역시 읍·면·동을 자치단체의 종류로 열거하지도 않게 된다. 이 때문에, 본 모형은 약한 준지방자치단체라 불리게 된다. 여기서 읍·면·동의 주민자치회는 사회단체 혹은 사법인의 법적 지위를 보유하게 된다. 읍·면·동은 현행대로 행정기관이다. 읍·면·동장은 위에서 서술한대로 읍·면·동장으로 그 명칭이 유지된다.

〈그림 15〉 약한 준지방자치단체 모형 I



출처: 지방행정체제개편추진위원회(2011), 『읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구』

읍면·동 주민자치회나 읍면·동은 자치단체가 아니기 때문에 조례제정권이나 조세권을 보유하지 않는다. 읍면·동이 수행하는 업무는 공동체 관리업무, 예컨대 지역발전계획의 수립과 교육, 마을문제의 토론, 자원봉사, 민원업무 처리, 지역복지, 향토방위 지원, 민방위, 문화교실 등을 포함한다. 읍면·동의 재정은 시·군·구 지원금, 주민부담금, 수수료, 사용료로 충당된다.

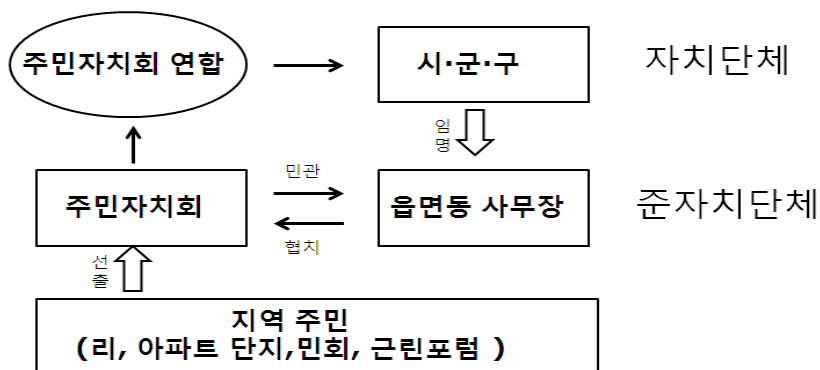
(2) 약한 준지방자치단체 모형 II

약한 준지방자치단체라는 성격은 앞의 모형과 동일하다. 그러나 앞의 모델에 비해 주민자치위원회 위원을 구성하는 방식에 좀 더 적극성이 부여되고, 읍면·동장의 명칭이 읍면·동 사무장으로 바뀌는 것에서 차이가 존재한다.

주민자치회를 주민직선의 요소로 선출한다는 의미에서 준지방자치단체라 할 수 있다. 주민자치회는 사회단체 혹은 사법인의 법적 지위를 보유하게 된다. 읍면·동은 현행대로 행정기관이다.

그러나 읍면·동장은 읍면·동 사무장으로 명칭을 전환하고, 그 역할도 변모하게 된다. 기존의 읍면·동장이 주민직선에 의해 선출되지 않아 주민대표성과 정통성이 부족하고, 주민자치회를 강화하여 근린자치를 실현하고자 하는 모형이기 때문에 명칭 변경이 불가피하다.

〈그림 16〉 약한 준지방자치단체 모형 II



자료: 지방행정체제개편추진위원회(2011), 「읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구」

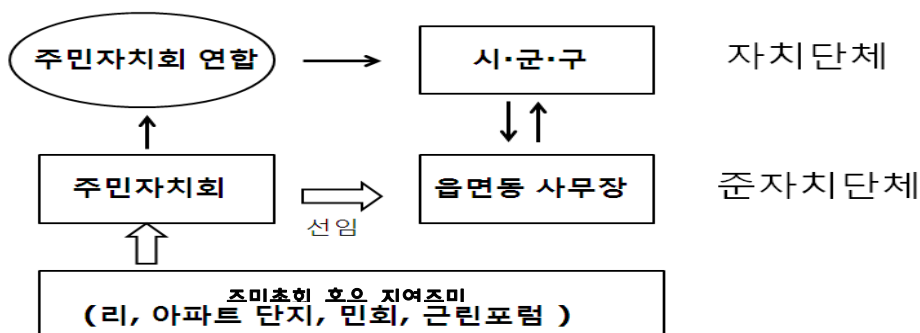
이 모형에서는 읍면·동장은 시·군·구에 의해 임명된다. 그러나 읍면·동 주민자치회와 함께 공동 거버넌스 구현을 위한 법적 장치에 포함된다. 예컨대, 근린발전위원회 같은 것을 설치하여 읍면·동 주민자치회와 읍면·동장 사이의 공동 거버넌스를 유도할 수 있을 것이다.

이 모형의 경우에도 읍면·동 주민자치회나 읍면·동이 조례제정권이나 조세권을 보유하지 못한다. 자치단체가 아니기 때문이다. 업무는 공동체 관리업무, 예컨대 지역발전계획의 수립과 교육, 마을문제의 토론, 자원봉사, 민원업무 처리, 지역복지, 향토방위 지원, 민방위, 문화교실 등을 수행하게 된다. 재정은 시·군·구 지원금, 주민부담금, 수수료, 사용료로 충당된다.

(3) 강한 준지방자치단체 모형

강한 준지방자치단체 모형은 주민직선을 원칙으로 하는 주민자치회를 보유하고, 공법인의 지위를 부여받지 않는다. 농어촌 지역처럼 인구규모가 크지 않은 경우에는 주민자치위원회 대신 주민총회를 구성하여 정기적으로 주민총회를 개최함으로써 주민의견을 결집할 수 있을 것이다. 이 모형과 약한 준지방자치단체 사이의 큰 차이점은 또 읍면·동 사무장의 임면권에서 발견된다. 강한 준지방자치단체는 사무장의 임면에 대한 권한을 자치회가 보유한다. 읍면·동 사무장을 주민자치회가 선임하여, 구청장이 임명하는 절차를 가질 수 있다. 주민자치회가 기존의 해당 지방 공무원 가운데 선임하여 별정직으로 보하든지, 혹은 아예 개방형으로 민간인까지 포함하여 계약직으로 선임할 수 있을 것이다. 이렇게 하면 읍면·동 사무소는 현행보다 훨씬 주민자치회에 충실하게 될 것이다.

〈그림 17〉 강한 준지방자치단체 모형



자료: 지방행정체제개편추진위원회(2011), 「읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구」

강한 준지방자치단체 모델의 경우에서 주민자치회가 공법인의 지위를 갖게 하는 방안도 고려할 수는 있다. 우리나라의 법체계는 현재 자치단체의 종류를 나열하고 있기 때문에 설령 공법인의 지위를 읍면동이 보유하더라도 자치법에서 자치단체로 열거하지 않으면 자치단체가 될 수 없다. 공법인의 지위를 보유함으로써 법적 권리와 의무의 주체로 기능하는데 편리성을 제공할 수 있을 뿐이다. 또, 과세권과 조례제정권을 읍면동에 부여하지 않으면 공법인의 지위를 보유한다는 사실만으로 지방자치단체가 될 수는 없다.

이 연구에서는 그러나 강한 준지방자치단체 모형의 경우에도 주민자치회에 공법인의 자격이 없는 것을 내용으로 제시한다. 이 경우 권리와 법적 지위에서 읍면동 주민자치회는 자치단체가 아니다. 조례제정권과 과세권이 없는 것은 물론이다. 사무는 공동체 관리업무, 예컨대 지역발전계획의 수립과 교육, 마을문제의 토론, 자원봉사, 민원업무 처리, 지역복지, 향토방위 지원, 민방위, 문화교실 등을 수행하게 된다. 재정은 시·군·구 지원금, 주민부담금, 수수료, 사용료로 충당된다.

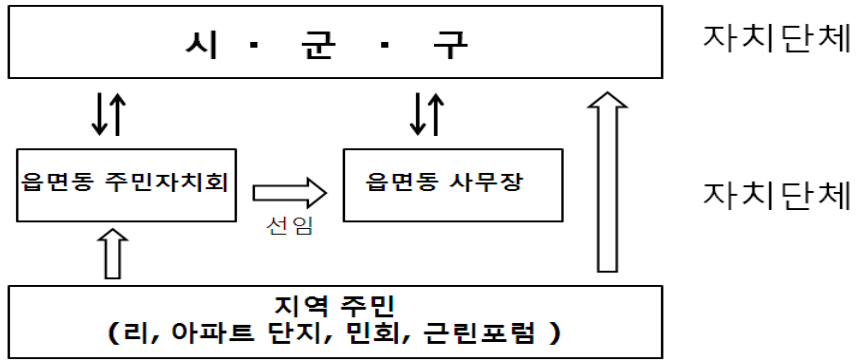
(4) 지방자치단체 모형

주민직선에 의한 지방의회를 보유하고, 법적으로 공법인의 지위를 부여받으며, 조례제정권과 과세권을 보유하고 있으면 지방자치단체로 보아야 한다. 자치권과 자율권의 수준은 네 가지의 모델 중 이것이 가장 높다. 정상적인 자치단체의 지위와 권능을 보유하기 때문이다.

읍면동을 지방자치단체로 할 경우, 기관구성 형태를 자율화시켜 주는 것이 바람직하다. 주민이 스스로 결정하는 권능의 범위를 극대화시키고, 기존의 획일화 된 자치단체 기관구성 폐해를 예방하기 위해서다. 기관통합형, 기관분립형, 집행위원회형(commissioner)을 주민이 선택할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

사무는 자치사무와 위임사무를 처리하게 되며, 재정은 지방세와 국고보조금 그리고 교부금과 수수료 및 사용료에 의해 충당된다. 그러나 읍면동을 지방자치단체로 하면, 기존의 2개 자치계층이 3개 자치계층으로 되기 때문에 사회적 부담이 증가할 것이다. 이에 대한 거부감이 누적되어 있는 상태이기 때문에, 현재로써는 이 모형의 도입에는 신중을 기할 필요가 있다.

〈그림 18〉 지방자치단체 모형



자료: 지방행정체제개편추진위원회(2011), 『읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구』

제4장 선진국의 근린자치 추진사례 분석 및 시사점

1. 선진국 근린자치의 특징

다양한 국가에서 다양한 형태의 민주주의가 발전되어 왔다. 미국의 자유민주주의, 영국식 사회민주주의가 대표적인 예이다. 다양한 형태에도 불구하고 서구 민주주의는 대의 민주주의에 기초하고 있다는 공통점이 있다.

그런데 최근에 제기된 대의 민주주의의 위기는 국민들의 정치과정에 참여하는 비율이 점점 감소하고 있다. 선거에의 참여율이 저하되고 있음은 물론이고 선거에 의한 공직자들이 선택한 정책에 대해서도 높은 관심을 보이고 있지 않다(Berry et al., 193).

중앙정부나 지방정부의 수준에서 결정된 정책이나 시책이 마을 공동체단위에서 요구하는 행정수요에 부합되지 못하고 있다는 것도 현대 민주주의의 문제점으로 지적되어 왔다. 마을에 거주하는 주민들과 마을 공동체의 특성이 지역마다 상이하기 때문에 지방정부 수준에서 결정된 정책이나 시책조차 때로는 모든 마을 공동체에 일괄적으로 적용하는 것은 비합리적인 사례가 확인되어 왔다(八木橋, 2008).

우리나라에서도 2010년 행정체제개편위원회가 출범한 이후 한국형 근린자치의 모형을 개발하기 위하여 다양한 논의가 진행되고 있으며, 선진국의 근린자치 추진사례 분석의 대상국가는 자치 선진국인 영국, 미국, 일본, 프랑스, 독일이 해당된다.

마을 공동체 단위에서 근린자치는 영국의 패리쉬(parish), 미국의 공동체위원회(community

board), 근린협의회(neighborhood association), 일본의 자치회와 정내회, 프랑스의 구, 독일의 자치체내 하위구분 등이 있다.

2. 선진국 근린자치 추진사례 분석

1) 영 국

(1) 명칭

① 패리쉬(parish)와 근린 공동체(neighborhood community)

영국의 근린자치의 명칭은 크게 지방정부법에 의한 패리쉬와 2007년 제정된 “지방정부·보건서비스법”에 근린 공동체(neighborhood community)이다. 전자는 전통적으로 발전된 조직이며 후자는 최근에 권장된 조직이다.

영국에 있어서 근린 공동체는 다섯 가지의 특징을 지니고 있다. 첫째는 개인이나 집단의 정체성의 구축에 기여하며, 둘째는 3자와의 관계나 교류를 촉진하고, 셋째는 의료 및 교육 등 기본적 욕구를 충족시킬 수 있으며, 넷째는 보통의 만남이 이루어지며, 다섯째는 지리적 경계 및 사회적으로 구축되어진 의미나 가치를 지니고 있는 등의 특징을 지닌다(Lowndes and Sullivan, 2008). 영국의 근린 공동체는 지리적 특성과 사회적 특성을 동시에 고려한 개념으로 파악되고 있다.

(2) 설치근거

1555년 도로법, 1601년 구빈법에 의하여 도로행정과 구빈행정을 담당하는 기구로 발전하였다. 그 후 1894년 지방정부법에 따라 하위 지방정부인 구역정부 산하에 설치되었다. 근린 공동체는 2007년 “지방정부·보건참여법 (Local government and Public involvement in Health Act)”에 근거하였다. 지방정부·보건참여법은 2006년 지방정부·공동체성이 발표한 백서인 “강하고 번영하는 공동체 (strong and prosperous communities)”에 기초하고 있다.

2011년 지방주의법 (localism bill)의 제정으로 마을 공동체의 권한이 더욱 강화되었다.

(3) 발전역사 및 경위

영국의 패리쉬는 역사적으로 장원(manor)의 지역단체로서 종교활동과 행정활동이 구분되지 않았을 때에는 교구의 역할이 강했다. 점차 종교활동과 행정활동이 구분되기 시작하면서 지역주민의 자치조직으로 발전하기 시작하였다.

그 후 1555년 도로법, 1601년 구빈법에 의하여 도로행정과 구빈행정을 담당하는 기구로 발전하였다. 1894년 지방정부법에 따라 지방정부인 구역정부(농촌지역의 district 또는 도시지역의 버러 또는 디스트릭트)의 하위단위로 규정되었다. 전국에 10,000여개의 패리쉬가 설치되어 있으며, 이는 주로 농촌지역에 소재한다. 인구의 규모는 500명 내외가 보통이다.

영국은 패리쉬 이외에 1997년 노동당 정부의 출범 이후 공공부문과 민간부문 외에 봉사공동체 부문(voluntary and community sector)이 공공 서비스의 개선 및 집행과정에 참여하도록 권장되었다. 공공부문과 민간부문 및 봉사공동체 부문 간에 체결된 거버넌스가 지역전략 파트너십(local strategic partnership)으로서 지역전략 파트너십이 형성된 지역이 노동당 정부 하에서 중앙정부에 각종 개발자금을 신청할 수 있는 자격을 가졌다.

영국은 1997년 노동당 정부의 탄생 이후 도시의 마을 공동체 단위에서의 빈곤과 열악한 공공 서비스의 수준에 대한 문제점을 인식하였다. 정부의 정책 우선순위가 마을 공동체 단위의 빈곤을 퇴치하고 공공 서비스의 질적 향상을 추진하는 것이었다. 이를 위한 정책이 마을 공동체를 위한 뉴딜정책 (New Deal for Communities: NDC)이었다. 1998년 이후 10년간에 걸쳐 지구별로 3,500만 파운드에서 6,000만 파운드의 예산을 배정하여 총합계 20억 파운드의 예산을 투입하였다. NDC예산은 주로 실업, 건강, 범죄, 교육, 환경과 관련된 분야에 사용되었다. NDC예산의 집행과정에 무엇보다도 중요한 요소는 마을 공동체의 참가와 주민의사의 반영이었다. 따라서 주민의 대표가 참석하여야 한다.

영국에 있어서 낙후 및 빈곤지역의 재생을 위하여 마을 재생 기금을 마련하였다. 재생기금을 신청하기 위해서는 지역의 전략적 파트너십이 구성되어야 하며 이 과정에 마을 공동체의 의견이 매우 중요한 요소가 되었다. 빈곤지역 재생기금은 용도가 지정되어 있지 않았으나 2001년 도입되어 주로 빈곤의 감소, 범죄의 퇴치, 의료 및 교육 서비스의 불공정을 시정하기

위한 목적으로 사용되었다.

2010년 캐머런 정부의 출범 이후 마을 공동체 단위의 역할이 더욱 강화되었다. 2011년 지방주의법의 제정으로 마을 공동체가 공동체의 발전을 위하여 폭 넓은 권한과 예산을 부여받아 보다 효율적으로 마을 공동체의 발전에 대처할 수 있게 되었다.

영국에 있어서 근린 공동체가 일찍부터 설치되어 현재에까지 발전하고 있는 데에는 다음과 같이 다양한 원리가 원용되고 있다. 첫째, 근린 공동체는 지역주민들의 참여가 용이하게 이루어질 수 있는 지리적 규모에 기초하여야 한다는 시민의 원리이다. 근린 공동체는 대규모의 정부보다도 가치관 등의 동질성이 존재하여 주민의 참여가 용이하다. 이러한 첫 번째의 원리에 기초하여 근린 공동체로의 분권이 권장된다 (community empowerment).

둘째, 주민의 참여가 용이하게 이루어지기 때문에 지역주민들이 근린 공동체의 거버넌스를 용이하게 파악하고 공공 서비스의 개선이나 의사결정에 적극적으로 참여할 수 있다는 사회적 원리이다. 두 번째의 원리에 기초하여 근린 공동체 파트너십이 형성된다. 지역주민들이 근린 공동체의 문제에 정통하고 있기 때문에 근린 공동체 수준에서의 지도자는 주민들에 대한 책임성을 높일 수 있다는 정치적 원리이다. 세 번째의 원리에 기초하여 근린 공동체 정부가 수립된다. 끝으로 근린 공동체 수준에서 시행되는 공공 서비스의 효율성과 효과성을 높일 수 있다는 경제적 원리도 원용된다. 네 번째의 원리에 기초하여 근린 공동체 경영이 이루어진다. 최근 캐머런 정부가 제시한 공동체의 권리 및 도전은 이러한 원리를 기초로 한다는 점을 보여주는 대표적인 자료이다 (Lowndes and Sullivan, 2008).

(4) 조직기구의 특성

이전에는 유권자가 200명 이상이 되는 패리쉬에는 직접선거에 의한 의원으로 구성하는 의회를 설치하였다. 동시에 주민전체가 참여하는 주민총회가 설치되었다. 200명 이하의 패리쉬에는 의회의 설치는 임의적이며 의회를 설치하지 않는 경우에는 주민총회를 최소한 연 2회 개최하여야 한다.

2007년 지방정부·보건참여법이 근린 공동체에 관하여 상세한 규정을 두고 있다. 지방정부·보건참여법은 패리쉬가 근린 공동체의 중요한 기구임을 명시하고 있다. 패리쉬의 창설권이 중앙정부로부터 지방정부로 이관된 점도 중요한 특징이다. 런던지역 내에도 패리쉬의 설치를 허

가하였다.

2007년 지방정부보건참여법에 따라 유권자 1000명 이상의 패리쉬에는 의회의 설치가 의무화되었고 유권자 150명 이하의 패리쉬에는 기존에 설치된 경우를 제외하고는 의회의 설치가 불필요하다. 유권자의 수가 150명 이상 1000명 이하의 패리쉬의 경우에는 해당 지방의회에게 위임하여 패리쉬 의회의 설치를 결정하게 하였다. 현재 지방의원과 패리쉬 의원을 겸임하는 사례가 발견되고 있다.

“강하고 번영하는 공동체 (strong and prosperous communities)” 라는 백서에 따르며 근린공동체의 규모는 인구의 수에 따라 세분하여 논의하였다. 이때의 공동체의 규모는 거버넌스의 형성을 위한 구분이었다. 인구 50 ~ 300명 규모의 블록, 수개의 블록으로 형성된 500명 ~ 2000명의 홈 근린 공동체, 인구 4000명 ~ 15,000명 규모의 전략적 근린 공동체, 인구 5000명 ~ 20,000명 규모의 공동체 관리를 위한 공동체 파트너십 등으로 구분하고 있다. 이 중에서 전략적 근린 공동체와 공동체 파트너십이 빈곤지역의 공공 서비스의 개선을 위한 주체로 건의되었다. 여기에 해당하는 공동 서비스는 치안, 주택, 환경관리, 의료와 교육 등이 포함되고 있다(Department of Communities and Local Government, 2006).

패리쉬는 공동체 의회(community council)라는 명칭도 갖게 되었다. 종전에는 패리쉬 의회라고 명명되었으나 이에 대하여 공동체 의회 또는 마을 의회(village council) 등의 명칭도 허용하여 근린자치의 중요성을 명시하였다. 중앙정부의 조례제정의 승인권을 폐지하였다. 노동당 정부는 패리쉬의 강화를 통하여 지역재생을 모색하였다.

(5) 조직의 활동 및 기능

패리쉬는 지역의 대표로서 카운티나 구역의회와 대등하게 주민의 의견을 수렴·전달한다. 중앙정부, 카운티, 구역의회와는 물론 전력, 가스, 철도 등의 회사와도 교섭을 행한다. 카운티, 구역의회가 패리쉬에 제안, 시책을 행하는 경우에는 모두 패리쉬 의회와의 사전협의를 거쳐야 한다.

패리쉬는 시민농원, 공동묘지, 레저시설 등의 유지관리, 패리쉬 경관의 설치, 도로의 정비, 소학교의 운영, 지역 자원봉사활동 및 공동체 활동에 대한 재정지원 등의 행정 서비스를 제공한다.

2010년 캐머런 정부가 2011년 지방주의법을 제정한 이후 근린 공동체의 역할이 강화되었다. 캐머런 연합정부는 2011년 11월 지방주의법의 제정을 통하여 공동체의 권리를 강화한 점이 공동체 곳 거버넌스의 구축을 위한 것이라고 할 수 있다. 지역공동체는 공동체의 발전을 위하여 지역발전계획을 수립하고 주민투표를 거치면 도시계획에 앞서 지역발전을 위한 신축권을 부여받았다. 아울러 지역의 역사적 유산이 매물로 나오면 공동체가 직접 부동산 시장에 참여하여 매물을 구입할 수 있는 권리를 부여받았다. 필요하면 자금모금을 위하여 매매기간을 6개월 연장할 수 있다.

지방정부가 생산·제공하는 행정 서비스에 대하여 보다 효과적, 효율적으로 실행할 수 있다고 판단되면 지방정부에게 행정 서비스의 생산 및 제공권을 이양할 것을 요청할 수 있다. 지역의 문제를 위한 개별적 예산도 포괄적인 예산으로 전환하여 공동체가 직접적으로 처리할 수 있는 공동체 예산제도를 도입하였다. 패리쉬의회도 구역의회의 지방세 징수 때 과세 납부자에게 부담금(precept)을 부과할 수 있는 등 과세권을 지니고 있다.

2) 일 본

(1) 명칭

일본은 소화시대의 시정촌 대합병 이후 시정촌의 규모는 주민자치를 실시하기에 광대하다고 판단하여 작은 자치를 위한 조직으로 자치회와 정내회를 조직하였다. 자치회와 정내회는 제2차 세계대전 이전에는 행정의 말단조직으로서 전쟁의 수행을 담당하였던 부정적 이미지를 가지고 있지만 불충분한 지역정책을 보완하면서 현재까지 행정과의 관련성을 강화하여 왔다.

그 외에 지역에 따라 지역진흥회, 마을 만들기(まちづくり) 협의회, 지구조직 등의 명칭이 사용되기도 한다.

(2) 설치근거

일본의 경우 자치회와 정내회는 중앙정부의 지침에 의하여 설치되고 활성화되었다. 때로는

지방정부의 조례에 의하여 설치되는 사례도 있다. 종종 제도적 근거가 없는 상황에서 자율적으로 구성된 사례도 있어 제도자치라기 보다는 사실자치라고 한다.

(3) 역사 및 경위¹⁹⁾

전후 고도성장에 의한 사회변화는 도시화와 농촌의 인구유출이었다. 따라서 농촌의 정내회나 자치회의 회원이 급감하고 지역의 연고성이 크게 저하되었다. 주민 및 시민간의 상호연대를 강화하는 새로운 조치가 요구되는 상황이 되었다.

1969년 국민생활심의회는 전후 지역의 사정이 변화하는 것에 부응하여 「커뮤니티 생활의 장에 있어서 인간성의 회복」이라는 보고서를 제출하였다. 이 보고서는 공동체야말로 개인과 가족이 자율과 책임을 가지고 지역의 공동목표를 달성하는 개방적이고 상호신뢰를 바탕으로 하는 집단으로 정의하였다.

1970년 당시 자치성(현 총무성)은 1970년 국민생활심의회 보고서의 바탕으로 근린사회 구축을 위한 모델 근린사회 사업을 개시하였다. 총무성이 모델로 제시한 근린사회의 특징은 다음과 같다.

즉, 소학교 규모의 크기, 주민참가에 의한 근린계획의 수립, 근린사회를 중심으로 생활환경의 정비, 주민에 의한 근린시설의 관리운영 등이다.

총무성이 제시한 근린사회의 모형은 새롭게 구성되기 보다는 기존의 정내회나 자치회 및 민생위원협의회 등이 근린사회의 주체가 되는 경향을 보였다. 지역에 따라 자율적으로 성공적인 근린사회를 구축한 사례도 발견되었다. 이를 소개하면 다음과 같다.

① 히로시마현 타가미야초(高宮町) 지역진흥회

히로시마현 타카미야초는 1972년 집중호우로 상당한 피해를 입었다. 호우피해의 복구를 효과적으로 시행하기 위하여 구축되었던 지역조직이 발전되어 지역진흥회가 되었다. 타카미야초에는 9개의 지역진흥회가 구성되어 있으며 행정과 시민사회를 연결하는 역할을 담당한다.

19) 西啓一朗(2005), 住民自治と小さな自治システム.

지역진흥회는 주민의 참가에 의하여 구성되며 정기적으로 단체장 및 집행간부들과 정기적인 모임으로 지역진행간담회를 구축하였다. 지역진흥회의 활동을 지원하기 위하여 연 300만 엔 정도의 기금을 조성한다.

타카미야초는 2004년 3월 주변의 5개의 초와 합병하여 안키타카다시(安芸高田市)로 통합되었으나 통합 이후에도 타카미야초의 방식을 채택하여 근린조직을 구성하였다.

② 효고현 타카라츠키시(宝塚市) 마을 만들기 (まちづくり) 협의회

효고현 타카라츠키시는 1993년 행정의 조직으로 커뮤니티과를 신설하고 소학교구를 단위로 마을 만들기 협의회의 설치를 추진하여 현재에는 20여개의 협의회가 시 전체를 구분하여 담당하고 있다.

마을 만들기 협의회는 주민의 자발적인 참여를 전제로 운영되며 재원은 매년 50만엔 정도의 시로부터 교부되는 교부금과 회원들로부터 징수하는 회비로 운영된다. 주요 활동은 마을축제 및 운동회 등 마을 교류사업이 주가 되고 있다. 시의 중요한 결정이 이루어지기 이전에는 반드시 마을 만들기 협의회와의 사전협의를 관행화되어 있다.

③ 가고시마현 와토마리초(和泊町) 지구조직

가고시마현 와토마리초에는 字單位로 21개의 지구조직이 구성되어 산하에 20호~30호 단위로 소조합이 결성되어 있다. 지구조직에는 구장이 선출되어 지구행사, 친목활동, 청소활동, 농업진흥 등에서 지도자의 역할을 수행한다.

지구조직은 자치조직인 동시에 행정의 말단조직으로서의 기능을 수행한다. 매월 2회 정도 개최되는 구장회에는 구장이 참석하며 그 후 지구단위로 전세대가 참석하는 상회(常會)가 개최된다. 규모가 큰 지구조직에는 소조합으로 나뉘어진다. 구장회와 상회를 통하여 행정으로부터 세대에의 행정전달, 각 세대의 애로사항이나 진정 등이 행정에 전달된다. 운영비는 주민의 회비로 운영된다.

(4) 조직기구의 특징

히로시마현 타카미야초 지역진흥회는 간부회와 위원총회로 구성되며 위원은 주로 행정구장, 민생위원 대표, 상공회대표, PTA대표 등으로 구성된다. 지역진흥회의 창구는 초교육위원회의 사회교육과가 담당하며 지역진흥회의 사무국업무는 지역출신의 초직원, 농협직원 1명이 지역진흥회의 연락조정, 예산서 및 결산서의 작성 등의 업무를 담당한다.

타카라즈카시 마을 만들기 협의회 중 나카야마다이(中山台)지구는 나카야마다이 커뮤니티 연락회라고 명명되며 지역대표제에 의하여 선출된 평의위원회가 의사결정을 담당한다. 평의위원은 자치회에 따라 결정된 정수에 따라 자치회가 결정한다. 사업계획 등의 주요 사항을 결정한다. 운영위원회는 일상생활의 기획, 실행, 사업계획안의 작성 등을 실행하며 운영위원은 자치회, NPO 등 등록단체의 대표, 공모위원에 의하여 구성된다.

가고시마현 와토마리초의 구장의 임기는 2년이며 선임방법은 지구의 규약에 따라 선거, 추천으로 결정된다. 지역에 따라 가두연설 등 선거운동도 이루어지는 경우가 있다.

(5) 활동과 기능

일본의 근린 공동체는 지역마다 다소 상이하다. 타카미야초 지역진흥회는 지역행사, 사회교육, 고령자 급식 등의 행사를 수행하고 있다. 타카라즈카 마을 만들기 협의회는 마을 축제, 운동, 고령자 급식, 미화운동 등을 수행한다. 와토마리초의 지구조직은 지역행사, 청소활동, 농업 진흥 등의 사무를 수행한다.

(6) 세 지역의 비교

타카미야초 지역진흥회, 타카라즈카초 마을 만들기 협의회, 와토마리초 지구조조직의 제도적 근거, 구역, 법인격, 기구조직, 선출방법, 분장사무, 재원, 과세기능, 직원 배치 등을 상호비교하면 <표 25>과 같다.

〈표 25〉 일본 근린 공동체의 특성 비교표

구분	타카미야 지역진흥회	타카라츠키 마을 만들기	와토마리 지구조직
제도적 근거	무	조례	무
구역	소학교구	소학교 구	자(字)단위, 중학교구
법인격	무	무	무
기구조직	간부회, 위원총회	평의위원회	구장, 상회
선출방식	자치회 단체대표제	자치회 단체대표제	주민의 선거
분장사무	지역행사 사회교육 고령자 급식	마을축제, 운동회 고령자 급식 미화운동	지역행사 청소활동 농업진흥
재원	구보조금, 주민의 회비	시보조금, 주민의 회비	주민의 회비
과세권	무	무	무
직원배치	초행정직원 겸직	무	무

자료: 西啓一朗(2005), 住民自治と小さな自治システム에서 수정 발췌

3) 미 국

(1) 명칭

미국의 근린 공동체의 명칭은 지역마다 상이하다. 미국 미네소타주 세인트폴시 (City of St. Paul)는 구역의회 (district council)라고 부르고 있으며, 오리건주의 포트랜드시 (City of Portland)는 근린협의회(neighborhood association) 또는 지구연합위원회(district coalition board)라 칭한다.

(2) 설치근거

세인트폴시의 구역의회는 시의회의 의결로 구성된 근린 공동체이며 오리곤주의 근린협의회 또는 지구연합위원회는 시의회의 조례에 근거하고 있다.

(3) 역사 및 경위

세인트폴시의 장점 중의 하나가 근린 공동체의 독창성과 활동성에 있다. 주민참여에 의한 도시거버넌스의 형성이라는 취지하에 30여년 전 1972년 시민참가위원회를 발족하고 1975년 시의회의 의결에 의하여 주민참여의 장으로서 구역의회를 설립하였다. 현재 17개의 구역의회가 세인트폴시를 전역을 분할하여 담당하고 있다. 구역의회의 인구규모는 4,000명에서 26,000명 선이다. 포트랜드시는 1950년대부터 근린협의회가 형성되었지만 1974년 근린연합회담당과 조례가 제정되어 근린조직이 공식적으로 역할을 수행하게 되었다. (시의 근린연합회담당과는 1999년 근린참가과로 명칭이 변경됨)

현재 시내에 93개의 근린협의회가 조직되어 있으며 7개의 지구연합위원회가 설치되어 있다. 근린조직의 인구는 70인부터 14,000명 사이이며 지구연합위원회는 20,000인부터 140,000명 수준이다.

(4) 조직 기구의 특징

세인트폴시의 마카레스터 그로브랜드 지구의 사례를 중심으로 논의하면 지구협의회 의사결정기구인 24명의 이사로 구성된 이사회가 설치되어 있다. 이사는 매년 연차총회에서 선출된다. 이사회는 선거의 절차, 회원의 자격, 임원의 선임, 위원회의 설치 등을 결정하는 권한을 갖는다. 이러한 사항은 조례에 규정되어 있다. 현재 지구연합회는 소음대책, 미화, 환경, 주택 및 토지이용, 공안방법, 운수교통 등의 위원회가 설치되어 있다.

포트랜드시 사우스이스터 업리프트 지구연합위원회의 경우 근린연합회의 대표 21명으로 구성된 이사회가 설치되어 있으며 토지이용위원회가 설치되어 있다.

(5) 활동 및 기능

① 세인트폴시

미국의 근린 공동체는 방법사업을 포함하여 주택개선사업(저이자 주택개선통자, 납 파이프

개선사업, 주택개선품평시 등, 재활용사업(폐지, 폐트, 병 등의 회수, 지역 일제청소), 고령자·장애자의 생활지원사업, 청소년가족사업(차일드케어 서비스, 얼음조각 경연대회, 청소년예술제 등)의 활동의 실시한다.

② 포트랜드시

지구연합위원회는 근린협의회의 수요를 보고서에 종합정리하여 시의 근린참가과에 전달함과 동시에 시재정에 반영하는데 노력한다.

사우스이스터 업리프트지구연합위원회는 토지이용·교통·도시계획, 시민참가, 공동체 개발 등의 3대 프로그램에 대처하고 있다.

사우스이스터 업리프트 지구연합회에 속하는 Laurel Hurst 근린협의회는 토지이용, 교통운수, 지역안전, 공원, 청소, 환경 등의 위원회가 설치되어 2002년의 활동계획에는 민주주의적 근린협의회 만들기, 공원의 관리(개, 연못, 방법에 관한 것), 도로교통과 소음대책 등이 주요 사업이다.

4) 프랑스

(1) 명칭

파리, 리옹, 마르세유에는 제안과 자문에 관한 구위원회와 근린주구평의회가 설치되어 있으며 기타 인구 80,000명 이상의 지역에는 지구평의회가 설치되어 있다.

(2) 설치근거

프랑스의 근린 공동체는 파리, 리옹, 마르세유 등의 대도시와 일반지역을 대분하여 논의하여야 한다. 전자의 대都市는 1982년 「파리, 마르세유, 리옹의 공동체 협력법(이하 PLM법)」에 의하여 CICA (제안과 자문에 관한 구위원회)와, 2002년 「근접 민주주의에 관한 법률」에 의한 근린주구평의회가 제도적으로 양립되어 있다.

그 이외의 지역 중에서는 인구 80,000명 이상의 쾰문에는 지구평의회 설치 의무화되어 있다.

(3) 역사 및 발전경위

프랑스에는 기초 지방정부로서 쾰문이 35,000개 정도이며 인구의 500명 이하의 쾰문이 1994년 기준으로 60%를 차지하고 있다. 쾰문의 구역 내의 지구에 기초된 주민조직이 형성되어 왔다.

파리시에는 근린주구협의회, CICA 이외에 다수의 주민참가형 조직이 존재하며 이들이 지역 민주주의를 담당하고 있다. 파리시에는 1995년 1개 구에, 1996년 19개에 근린주구협의회가 설치된 이후 현재 총 121개의 근린주구협의회가 설치되어 있다.

CICA는 1982년 PLM법에 의하여 설치된 조직으로서 근린주구협의회와는 성격이 상이한 조직이다. CICA는 각 구가 담당하고 있다. CICA는 비영리단체 및 비영리단체의 전국조직에 구의 회의 토론에 참여할 기회가 제공된 조직이다.

(4) 조직기구의 특징

파리시에는 지역 민주주의의 담당기구로서 지역민주주의 담당과가 설치되어 있다. 지방분권 및 비영리단체, 지역, 시민협국 내에 설치되어 5명의 직원이 상주하면서 근린주구협의회 등의 지역민주주의 조직을 지원하고, 파리시의 각과, 구 및 근린주구협의회에 방법론을 전수하며, 지역민주주의의 발전에 기여하는 계획을 수립한다. 비영리단체에 100,000유로, 기타 비용예산으로 160,000유로를 지원한다. 2008년 파리시에는 38명의 부시장이 있으며 이 중 1명이 지역민주주의를 담당한다.

파리시에는 근린주구협의회, 제안과 자문에 관한 구위원회 외에도 구청소년평의회, 파리시 청소년평의회, 구주공동체 외 출신 파리시민의 시민권에 관한 평의회 등 다양한 주민조직이 형성되어 있다. 각 구에도 근린주구협의회 담당직원이 1~2명 상주하여 근무하고 있다.

① 근린주구(近隣住區) 협의회

파리, 리옹, 마르세유에 설치된 근린주구협의회는 시가 아니라 구의 산하에 설치되어 있다. 2002년 「근접 민주주의에 관한 법률」에 기초하고 있다. 구의회의 제안에 따라 품문의회가 지구와 범위를 결정하고, 구의회는 각 지구에 근린주구협의회를 1개씩 설치한다. 근린주구협의회 조직 및 운영에 관한 통일된 규칙이 부재하며 각 구마다 상이하다. 각 구마다 각자의 현장을 갖고 있는 경우도 있다.

근린주구협의회는 평의원은 20~30명으로 구성되며 의원, 주민, 비영리단체가 포함되어 있다. 선출방법은 구장의 추천에 따라 구의회가 결정, 정당의 추천에 따라 구의회가 결정, 때로는 구의회의 자주적인 결정 등에 의한다. 의회의 의석 비례에 따라 정당별로 배분되기도 한다.

조직의 구성은 주로 주민들의 추천에 의하여 이루어진다. 선거인 명부 또는 신청자 명부 중에서 추천하는 경우가 있다. 주민은 각 구내에 직장이 있는 구민 또는 주소지가 있는 구민으로 한정하는 경우 등등 다양하다. 외국인에게 허용하는 구와 반대의 구도 있으며 16세 이상의 전과가 없는 주민이어야 한다.

비영리단체는 CICA가 선정하는 경우와 구장이 선정하는 경우 등이 있다.

② CICA

CICA는 예산은 없으며 사무국도 없다. 실제로는 각 구가 사무국의 역할을 담당하는 위원회를 설치하는 형태이다. 예를 들면 파리시 20구에는 조정위원회를 설치하는데 40명 정도로 구성한다. 조직의 활동 내용에 따라 5개 그룹으로 나뉘고 있다. 임기는 6년이다.

파리시 13구에는 활동추진위원회를 설치하고 20개의 비영리단체로 구성된다. 활동내용에 따라 4개의 그룹으로 대분된다. 12명의 예비후보를 두며 3회 이상 결석 시에는 권리를 상실한다. 이 때 예비위원이 승계한다. 임기는 3년이다.

(5) 활동 및 기능

파리시의 근린주구협의회는 지역의 도시계획, 지역생활, 생활환경의 개선을 위한 정보의 취

득, 의견의 청취, 토론 등의 장이며 지역주민에게 보다 쉽게 정보를 제공하는 장이기도 하다. 근린주구협의회는 시, 구와 시의회, 구의회, 지역주민을 연결하는 가교역할을 수행한다. 근린주구협의회는 시와 구에 대한 각종 제안을 할 수 있다. 근린주구협의회는 자문기관의 역할을 수행한다.

근린주구협의회는 각종 홍보를 통하여 이루어지며, 지구에 따라 통신에 의한 회의의 공지, 평의원의 가가호호 방문에 의한 설명, 각종 공공장소에 활동의 상황을 공지한다. CICA는 1982년 PLM법에 의하여 설치된 조직으로서 구의회의 토론에 참여할 수 있는 비영리조직은 구내에 본부가 있든가, 구내에서 활동을 하는 조직으로서 참가의 의사표시를 하여야 한다. CICA는 자문기관으로서 4분기에 적어도 1회는 구의회에 참가하여 의견을 교환, 질문, 제안을 행한다.

5) 독 일

(1) 명칭

독일의 근린 공동체는 도시말단대의기구이며 뮌헨시의 경우 시구위원회라고 칭한다. 기타 지역의 명칭과 권한은 매우 상이하다.

(2) 설치근거

설치근거는 각 주의 주법에 따른다. 뮌헨시의 경우 1952년 시구위원회의 전신을 설치하고 1961년 1970년, 1996년 바이에른 주의 기초지방정부법의 개정을 거치면서 시구위원회의 권한이 확대되었다.

(3) 역사 및 발전경위

1960년대 후반 도시화의 진전에 따라 광역적인 행정수요에 대응하기 위하여 구역조정을 위한 조치가 도시말단 대의기구를 정리하는 계기가 되었다.

도시말단 대의기구로서 주민에게 근접한 행정 서비스를 구체적으로 실시하는 주체로서 또는 행정, 정치에의 주민참여의 방안으로서, 합병에 따른 주민의 불만에 대한 대안으로서 정비되었다. 도시말단 대의기구를 설치할 경우 통일적인 기준은 없으며 지구의 규모는 400명부터 40,000명에 이른다.

1996년 법 개정에 따라 뮌헨시는 41개의 구로 세분되었으나 현재는 인구 18,000명 기준으로 25개로 재구성되었다.

(4) 조직기구의 특징

도시말단 대의기구의 대의원은 주민들이 직접선거에 의하여 선출하는 경우와 후보자 중에서 지방의회의 당파적 배분에 따라 선출하는 경우가 있다.

지방정부의 재량에 따라 행정의 분권화를 목적으로 지소가 설치된 경우가 있으며 브루멘시의 지역사무소는 지역평의회(도시말단 대의기구)를 지원함과 동시에 관할 구역내의 공적사무를 처리한다. 뮌헨시는 시구위원회의 위원은 주민의 선출에 의한다.

(5) 활동 및 기능

시행정, 시의회에 지역의 실정을 전달하고 지역의 이익에 관한 문제에 대하여 의견, 요망을 제출한다. 때로는 지방의회의 결정이전에 잘못된 사항에 대한 사전경고, 의회로부터 위임된 사항을 결정한다.

2001년부터 시의회가 결정권을 가졌던 각 시구의 공동체 예산이 시구위원회에 이양되었다. 시구의 각 단체는 문화·예술, 사회·청소년, 학교·스포츠, 건강·환경 등의 분야에 걸쳐 사업을 신청하며 시청의 심사를 거쳐 시구위원회에서 판단하여 결정한다. 시구위원회는 매월 1회 개최되며 시민들이 자유롭게 참여하여 발언한다.

뮌헨시의 시구위원회는 건축허가, 용도변경 등의 권한, 음식점의 개설, 영업시간, 위생상태 등에 관한 감독권한을 지니고 있고, 소음 및 위법주차에 관한 시에의 요망, 주민의 고충접수, 녹지와 광장 등의 환경대책, 전람회 등 이벤트 등의 경우 장소사용 등에 관한 다양한 활동을 전개한다.

3. 정책적 시사점

1) 비교 논의

상기에서 분석한 영국, 일본, 미국, 프랑스, 독일 등의 사례를 명칭, 설치근거, 조직기구의 특징, 주요 활동 및 특징을 분석해 보면 다음의 <표 26>과 같다.

<표 26> 근린자치 비교분석표

구분	명칭	설치근거	조직기구	주요 활동	주요 특징
영국	-패리쉬 -근린 공동체	-지방 정부법 -지방정부 보건참여 법 -지방주의법	패리쉬 의회 의원 선출	-시설유지 관리 -도로정비 -소학교운영	의 무 적 인 것과 임의 적인 공존
일본	-정내회· 자치회 -지역진흥회 -마을만들기 협의회	-중앙정부 지침 -조례	-지역대표 -대표선출	-지역행사 -마을만들기 -청소활동 -농업진흥 등	-자율적인 조직
미국	-구역의회 -근린협의회	-시의회 의결 -시조례	-이사선출	-주택개선사업 -재활용사업 -청소년 가족사업	-시의회의 자 율 적 인 조직
프랑스	-근린주구 평의회 -지구평의회	-PLM 법 -근접민주 주의에 관한 법	-구장의 추천 의회결정 -정당결정	-정보취득 -의견청취 -자문기관	-실정법의 근거
독일	-지구위원회	-기초지방 정부법	-선거선출 -정당결정	-의견제출 -위임사항 집행	-실정법의 근거

2) 시사점

(1) 근린자치의 중요성

상기 5개국의 사례는 근린자치의 중요성을 확인하고 있다. 발전역사와 형태 등은 상이하지

만 지방행정과 주민을 연결하는 근린자치가 종전보다 현재에 더욱 중요성이 커지고 있다.

최근에는 주민들의 의견수렴이나 고충처리의 접수 뿐만 아니라 지방행정의 사무까지 위임 받아 처리하는 사례도 증가하고 있으며, 최근 영국의 지방주의법에 의한 공동체 자치의 강화와 독일의 시구위원회가 속한다.

(2) 근린자치의 지위와 지원 및 재원

주요 외국은 공통적으로 주민자치조직의 원활한 운영을 위해 지방자치단체로부터의 보조금을 지원받고 있으며, 영국과 일본은 단순 보조금이 아닌 위임·위탁사무 수행의 대가 형식으로 지원받고 있다. 특히, 일본은 주민자치조직 구성원(주민)으로부터 매월 1세대당 일정액의 회비를 징수하고 있다.

따라서 우리나라의 주민자치회도 활동자금 마련을 위해 시·군·구 및 읍·면·동으로부터 일정 사무를 위탁받아 수행하도록 하고, 이에 대한 대가(보전금)를 지원받아 재정을 충당해 나가도록 한다. 자체 수익사업(회비, 사용료, 서비스이용료 등), 기부금(주민 또는 기업의 기부품 등) 등을 재원으로 활용할 수 있도록 개방 운영하는 것이 타당할 것이다. 다만, 회비 징수가 주민불만의 원인이 되지 않도록 재정 운용의 투명성·건전성을 강화하는 제도적 장치의 마련이 요청된다.²⁰⁾

근린자치의 근거는 지방자치법에서 규정하는 것이 바람직하다. 순수형 근린자치의 경우에는 과세권이나 법인격의 필요성은 없을 것이다. 지방행정의 최하위 단위로 설정하는 것이다.

근린자치를 지원하는 재정적 지원의 유무도 차이가 있다. 지방정부의 재정적 후원이 있는 국가와 순수이 주민의 회비로 운영되는 사례도 있다. 우리나라의 경우에는 근린자치의 활성화 차원에서 최소한의 운영비 정도를 지방정부가 지원하고 사업비는 회비로 충당하는 제도의 출발이 바람직할 것으로 보인다.

초기에는 행정적 지원도 지방정부에서 행하는 것이 바람직할 것이다. 주민자치의 경험이 일천한 지역에는 지방행정의 행정적 지원이 처음 조직을 구성하고 운영하는데 커다란 도움이 될 것이다.

20) 이는 일본의 일부 자치회들이 회비 강제징수 및 횡령 등을 야기하여, 주민불만의 원인이 되고 있기 때문이다.

(3) 근린자치의 조직

근린자치의 조직도 직능대표로 구성된 사례, 지역주민의 선거로 선출한 사례, 정당의 비례에 따른 사례 등이 존재한다. 대표성에서는 주민의 선거가 바람직하겠으나 선거로 인한 경비의 소요도 적지 않을 것이다. 초기에는 지원자 중에서 상호 선출하는 것도 대안이 될 수 있을 것이다.

근린자치의 장과 근린자치위원회 등 집행기관과 의결기관을 분리하여 설립할 것을 제안할 필요가 있다. 근린자치의 장은 지방정부의 장이 선출하는 것도 검토의 대상이 될 수 있다. 지방자치법에서 근린자치의 대강을 규정하고 상세한 사항은 지방정부의 조례로 규정한다면 근린자치의 다양성을 확보할 수 있다. 근린자치의 장, 위원장과 위원은 무보수 명예직을 원칙으로 한다.

또는 근린자치의 설치근거만을 지방자치법에서 규정하고 기타의 사항은 지방정부의 조례에 위임하여 근린자치의 기관구성을 다양화할 수도 있다.

근린자치의 규모는 도시부와 농촌지역을 분리하여 논의하면 좋을 것이다. 도시부에 있어서 동단위로 하는 안을 제안하며 농촌부에 있어서는 지리적 광역성을 고려하여 이단위나 면단위가 적절할 것이다.

주요 외국은 주민자치조직에 대한 설치·구성에 관하여 지역적 특성을 반영하여 관할 지방정부의 조례에 의해 자율적으로 운영하고 있다. 또한, 인구 및 주민생활권을 중심으로 주민자치조직의 설치 단위가 非정형화되어 있으며, 특히 일본의 경우에는 3~4개의 부락을 기본으로, 아파트단지·마을 단위의 주민자치조직도 활성화되어 있다.

한편, 우리나라의 면을 제외한 읍·동의 평균 주민수는 약 20,000명 수준으로서 영국 Parish의 인구 150명 규모가 대조된다. 따라서 우리나라의 주민자치조직은 읍·면·동의 행정구역 범위 내에서 실적에 맞게 개수 제한 없이 아파트 단지(도시) 및 마을(농촌) 단위로 설치·운영할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 27〉 우리나라 읍·면·동 및 통·리의 평균 주민수

(2011년 1월 현재)

구분	읍	면	동	리(읍)	리(면)	통(동)
평균인구	20,981명	4,250명	19,845명	561명	179명	732명

자료 : 행정안전부(2011)

(4) 근린자치의 권한과 기능

가장 논란이 될 수 있는 부분이다. 근린자치의 권한과 기능도 국가마다 매우 상이하다. 지방행정과는 분리되어 지역의 행사와 청소 및 지역진흥 등에 한정하는 순수형 근린자치와 지방행정의 사무의 일부를 수행하는 지방행정형 근린자치도 있다. 순수형 근린자치로서 우선적으로 지역의 행사와 관심사를 자율적으로 해결하는 권한과 기능을 부여하고 근린자치의 발전상황을 고려하면서 행정사무의 위임을 단계적으로 하는 것이 바람직할 것이다(김순은, 2012).

주요 외국의 주민자치조직은 모두 관할 지방정부와 협력적 관계를 형성하여, 주로 자문기구 및 협의기구로서의 역할을 수행하고 있다. 또한, 영국과 일본은 관할 지방정부와의 계약에 의해 주민생활과 직결되는 주민밀착형 행정사무 일부를 위탁받아 직접 수행하며, 프랑스에서는 지역주민의 의견수렴 및 지방정부에 대한 전달 역할을 수행하고 있다.

따라서 우리나라의 주민자치회 역시 시·군·구 및 읍·면·동에 대한 자문·협의는 물론, 이들로부터 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무를 위임·위탁받아 수행(집행)해 나가도록 제도화해야 할 것이다.

(5) 근린자치의 구성 측면

영국과 일본은 주민자치조직의 원활한 운영을 위해, 주민 가운데 자원봉사자로 구성된 무보수·명예직 직원을 채용하도록 하고 있다. 특히, 일본의 경우에는 지방정부로부터 위임받은 행정사무의 원활한 처리를 위하여 사업부서 등의 조직체계 구성이 가능하도록 하고 있는 것이 특징이다. 따라서 우리나라도 지방자치단체의 재정적 어려움을 고려하여 주민자치회의 원활한 운영을 도모하기 위해, 무보수·명예직 자원봉사자를 원칙으로 하는 구성을 고려해 보아야 할 것이다.

(6) 한국 및 충남에의 정책적 시사점

선진국의 근린자치 추진사례 분석 결과를 통해 한국 및 충남에의 시사점을 다음과 같이 발견할 수 있다.

미국의 협의회는 민간단체로서 커뮤니티 협의회가 자발적으로 구역을 형성하고 주민의 의견을 수렴하여 지방자치에 전달하는 역할을 담당하고 있다. 우리나라의 경우 읍·면·동 단위로 주민자치 구역이 결정된다는 점에서 자발적인 커뮤니티 협의회 구역설정과 차이가 있다.

영국의 패리쉬는 주민들이 중심이 되어 조직을 구성하는 주민의 자치조직으로 교회 교구가 패리쉬 구역이 되거나 국무장관의 지시로 패리쉬가 설치되는 경우도 있다. 이러한 구역설정이 우리나라와 차이가 있다. 패리쉬는 기초자치단체 내에 존재하는 주민의 자치조직인데 패리쉬 의회와 주민총회로 구성된다. 주민자치조직이 의사결정기구와 집행기구를 갖고 있다는 점이 우리나라 주민자치 조직이 벤치마킹해야 할 부분이다.

일본의 자치회는 기초자치단체 아래에 위치한 주민자치조직으로 관할 지역안의 모든 세대가 자동적으로 강제 가입되고 개인이 아닌 세대 단위로 가입되며 거주지역 이외의 지역에 있는 자치회도 가입이 가능하다는 점이 특징이다. 자치회는 축제 등의 개최, 지역 행사 등을 통해 수익을 창출하고 자치회 자체수익으로 운영되고 있다는 점에서 한국 및 충남에 시사점이 있다(김필두류영아, 2008).

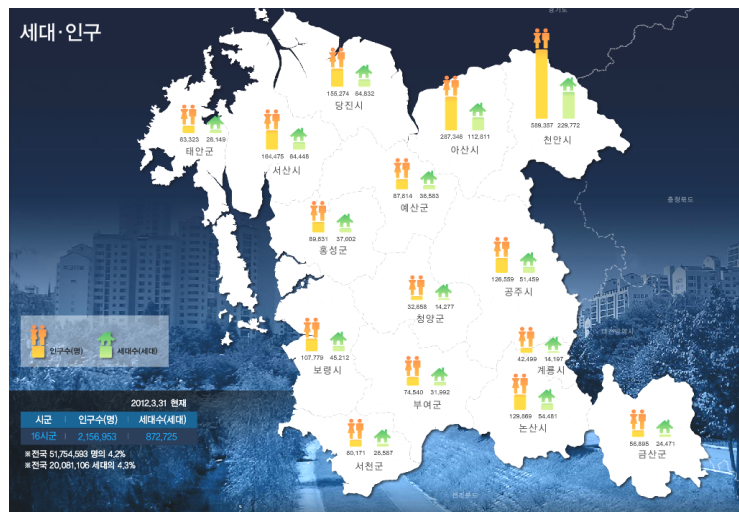
프랑스의 지역평의회는 비영리법인으로, 그 재원은 중앙정부, 광역자치단체 등으로부터 보조금을 받는 것이 주를 이루고 있고 회원의 회비가 재원의 일부가 되고 있다. 우리나라의 읍·면·동에서도 주민자치 조직에게 공간을 무상으로 제공하는 방안을 강구해 볼 수 있다.

독일의 시구위원회는 소음 및 위법주차에 관한 시에의 요망, 주민의 고충접수, 녹지와 광장 등의 환경대책, 전람회 등 이벤트 등의 경우 장소사용 등에 관한 다양한 활동을 전개하고 있으며 주민들의 의견수렴이나 고충처리의 접수 뿐만 아니라 지방행정의 사무까지 위임받아 처리하는 사례도 증가하고 있는 점에서 한국 및 충남에 시사점이 있다.

제5장 충청남도 근린자치 관련 현황 실태분석

1. 충청남도의 근린자치 관련 현황 검토

1) 충남의 일반 현황



시·군	총 인구수(명)	세대수(세대)
16시군	2,156,953	872,725
-	4.2%1)	4.3%2)

1) 전국 51,754,593명의 4.2%

2) 전국 20,081,106 세대의 4.3%

자료 : <http://www.chungnam.net>, 충남넷

충남의 총면적은 2006년 현재 8,598㎢로서 전국 총면적(99,617 ㎢)의 8.6%를 차지하며, 경상북도, 강원도, 전라남도, 경상남도, 경기도에 이어 6번째이다. 시군별 면적을 보면 공주시가 940.7 ㎢로 가장 넓고, 계룡시가 60.7 ㎢로 가장 작은 면적을 가지고 있다. 충남의 지형은 해발 고도 1,000m 이상을 넘는 곳은 한 곳도 없으며, 도 전체의 평균 고도가 100m로서 전국에서 가장 낮은 지형을 이루고 있다. 대체로 충남의 산지는 도의 중앙을 비스듬히 가로지르는 차령산맥, 그 북서부의 내포지방을 남북으로 달리는 가야산맥, 동남부의 계룡산지, 그리고 노령산맥에 속한 충남 동남부의 금산고원으로 나누어 진다. 전북 장수에서 발원하는 금강은 심하게 감입곡류하면서 북쪽으로 흐르다가 연기 지방에 이르러 미호천과 합류하면서 유로를 일단 남서방향으로 튼다. 그리고 이곳으로 부터는 유로가 구조선의 방향을 따라 흐르므로 구간마다 하천의 유로가 거의 직선상으로 달린다. 강경에서 다시 남서 방향의 유로를 유지, 전북과의 경계를 이루면서 서해로 유입된다. 차령산맥 남쪽의 금강 유역에서는 부여의 금천 하류의 구룡평야와 논산의 논산천 하류의 논산평야가 넓다. 삽교천은 차령산맥에서 발원하여 북쪽으로 흘러들어 가는데, 하천의 규모에 비해 매우 넓은 예당평야가 발달되어 있다.

충남의 해안선은 출입이 매우 심하다. 간척사업은 과거부터 진행되어 왔는데, 1970년대 후반에 들어와서는 대형화하여 곳곳의 해안선이 대폭 단순해졌다. 아산만 방조제, 삽교 방조제, 대호 방조제, 서산 A.B지구 방조제 등은 해안선의 출입을 단순하게 만든 대형 방조제들이다. 따라서 해안사구의 발달로 해수욕장이 개발되었다. 만리포 · 연포 · 몽산포 · 대천 · 무창포 등은 주요 해수욕장들이다.

〈표 28〉 충남 대표 시·군의 세대 및 인구 현황

구분	2010년					
	세대	인구	연령별 분포			
			19세 이하	20~49세	50~65세	65세 이상
총계	336,118	838,760	210,517 (25.1%)	399,389 (48%)	134,402 (16%)	94,452 (11.3%)
천안시	221,744	557,673	148,228 (27%)	284,443 (51%)	80,652 (14.5%)	44,350 (8%)
서산시	63,668	160,468	39,336 (25%)	70,274 (44%)	28,000 (17%)	22,858 (14%)
청양군	14,216	32,541	5,180 (16%)	10,774 (33%)	7,346 (23%)	9,241 (28%)
홍성군	36,490	88,078	17,773 (20%)	33,898 (38%)	18,404 (21%)	18,003 (20%)

* 2010년 12월 31일 기준(세대수는 한국인 세대수임. 단위: 세대/명)

** 자료 : <http://www.chungnam.net>, 충남넷

2) 충남의 근린자치지원제도 현황

근린자치를 지원하기 위한 충남 도 차원의 조례는 아직 제정되어 있지 않다. 시와 군의 경우에는 「주민자치센터 설치와 운영에 관한 조례」만 제정되어 있다.

근린자치를 지원하기 위한 충남 도 차원의 조직으로는 자치행정국 산하 자치행정과의 자치협력담당(계)가 있으나, 근린자치관련 사무는 전체 담당 업무의 일부에 지나지 않는다.

천안시는 자치행정국 산하의 자치민원과 시정계에서 민원사무의 일부로 주민자치센터의 업무를 담당하고 있다. 서산시는 자치행정국 산하 평생학습도서관과에서 평생학습관련사무의 일부로 주민자치센터의 업무를 처리하고 있다.

청양군은 업무분장표상에는 나와 있지 않지만, 행정지원과 행정담당(계) 소속 직원이 주민자치센터의 업무를 수행하고 있다. 따라서 충남의 경우, 근린자치 지원을 위한 제도적 장치가 미흡한 것으로 나타나 있다.

3) 충남의 근린자치 관련 인적 자원 현황

근린자치는 주민이 주체가 되어 추진하여야 한다. 충남의 근린자치 활성화에 앞장서야 하는 충남의 직능단체, 주민자생조직, 시민단체, NGO 등이 다수 활동하고 있다.

대체로 근린자치 활동에 가장 큰 영향력을 미치는 것은 여성들이다. 충남 도내에는 충청남도 여성단체협의회에 가입한 13개 여성단체가 169개 조직을 형성 246,484명의 회원이 활동하고 있으며, 8개 미가입 단체에는 12,199명이 활동하고 있어, 모두 258,683명의 여성들이 각급 여성단체 회원으로 활동하고 있다.

이들은 주로 여성의 지위향상과 사회참여 확대, 소비자 보호, 지역봉사 활동 등을 하고 있다.

〈표 29〉 충청남도 여성단체협의회 현황

구분	조직	회원
고향을 생각하는 주부들의 모임 충남도지회	12	7,427
농가 주부모임 충청남도 연합회	15	4,659
대한 간호협회 충남도 간호사회	6	3,477
대한 어머니회 충남도 연합회	13	623
대한 주부클럽연합회 충남도지회	12	655
전국 주부교실 충남도지부	16	1,340
충청남도 새마을 부녀회	16	195,671
충청남도 생활개선회	16	18,506
한국 걸스카우트 충남 연 맹	10	463
한국자유 총연맹 충남도 여성협의회	15	8,131
한국부인회 충남도지부	15	557
한국여성 농업인 충남연합회	14	4,366
한국여성 유권자연맹 충남지부	9	609
계	74	18,181

자료 : 2011충남도정백서

4) 충남의 주민자치사업 현황

주민자치사업은 주민자치센터를 중심으로 하여 지역주민, 직능단체, 주민자생조직, 자원봉사단체, 각급 학교 등이 네트워크를 형성하여 서로 협력하면서 추진된다.

충남의 주민자치센터 설치 및 운영 현황은 다음의 표와 같다. 충남 전체 읍면동의 주민자치센터 설치율은 77%인데, 동에는 100% 설치되어 있지만, 읍면 지역에는 아직 설치되지 않은 곳이 37곳에 이르고 있다.

〈표 30〉 충청남도 주민자치센터 설치 현황

(2012. 7. 1 기준)

시군별	읍·면·동	설치완료	설치율	2012년도 설치 중	미설치	비고
계	205	158	77%	10 (신규7,이월3)	37	
천안시	28	28	100%			
공주시	16	12	75%	정안면 사곡면	2	월송동
보령시	16	10	62%		6	
아산시	17	17	100%			
서산시	15	9	60%	해미면 (‘11년 이월)	5	
논산시	15	15	100%			
계룡시	4	4	100%			
당진시	14	4	29%	신평면	9	당진읍 분 동
금산군	10	10	100%			
부여군	16	13	81%	은산면 구룡면	1	
서천군	13	4	31%	판교·한산면 (‘11년 이월)	7	
청양군	10	5	50%		5	
홍성군	11	9	82%	광천읍	1	
예산군	12	12	100%			
태안군	8	6	75%	고남면	1	

※ 설치완료 : 6시·군 (천안, 아산, 논산, 계룡, 금산, 예산) / 최저 : 당진시 (공간·예산 부족 등)

※ 세종시 출범에 따른 연기군 제외 / (연기군 : 8개 읍·면·동 100% 완료)

주민자치사업의 일환으로 추진하고 있는 마을만들기는 경관, 사회복지, 문화, 사회교류, 경제(코뮤니티 비즈니스) 등 다양하다. 최근 이슈가 되고 있는 경제적인 마을 만들기(코뮤니티 비즈니스)의 대표적인 사례는 마을기업과 사회적 기업이다. 행정안전부에서 시군구별로 공모하는 마을기업은 지역공동체의 각종 특화자원(향토·문화·자연자원 등)을 활용해 주민주도의 비즈니스를 통해 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 마을 단위의 기업을 말한다.

2011년도 마을기업 육성사업에 선정된 단체에게는 1차년도 5천만원, 2차년도 3천만원의 사업비가 지원되고, 자립능력 향상을 위한 금융지원 및 경영컨설팅 등을 지속적으로 제공된

다. 고용노동부의 사회적 기업 인증제도는 각 지역에서 사회적 기업으로의 가능성이 있는 사업들을 발굴하고 지원하기 위해서 만든 제도이다. 충남의 사회적 기업과 마을기업의 현황은 다음의 표와 같다.

〈표 31〉 충청남도 내 사회적 기업 및 마을기업 현황

(단위 : 개소, 명)

구분	계	사회적기업		충남형사회적기업		마을기업	
		인증사회적기업	예비사회적기업	2010	2011	2010	2011
계	112	17	4	17	41	11	22
천안시	14	4	1	3	4	1	1
공주시	8	2	-	1	2	1	2
보령시	2	-	-	-	1	-	1
아산시	9	1	2	2	3	-	1
서산시	7	1	-	-	4	-	2
논산시	11	2	-	2	4	-	3
계룡시	1	-	-	-	-	-	1
금산군	7	2	-	1	3	-	1
연기군	6	3	-	1	1	-	1
부여군	6	1	-	1	1	2	1
서천군	13	-	-	3	7	1	2
청양군	5	-	-	1	2	-	2
홍성군	6	-	1	2	1	2	-
예산군	8	-	-	-	5	2	1
태안군	4	-	-	-	1	1	2
당진군	5	1	-	-	2	1	1

자료 : <http://www.csec.or.kr/>, 충남발전연구원

근린자치의 활성화 정도와 성과를 평가하는 방법 중의 하나는 전국 단위의 평가대회에서 수상실적을 확인하는 것이다. 다음의 표는 2005년부터 2010년도까지 전국주민자치박람회에서 선정된 우수 읍면동의 현황표이다. 이 표에 의하면, 충남은 예산군 봉산면(2007년도), 금산군 금산읍(2010년도) 등이 우수 단체로 선정되었다.

〈표 32〉 전국 주민자치박람회 수상 단체 현황

구분	2005년	2006년	2007년
종합운영분야	가좌2동(인천 서구)/반송2동(부산 해운대)/삼산동(인천 부평)/삼학동(전남 목포)/상남동(경기 파주)/오라동(제주 거제)/정왕2동(경기 시흥)/중구동(경북 안동)/평내동(경기 남양주)	고성읍(경남 고성)/내수읍(충북 청원)/복산2동(울산 중구)/삼산동(인천 부평)/상남동(경기 파주)/옥암동(전남 목포)/용문면(경기 양평)/장위2동(서울 성북)/정왕2동(경기 시흥)/풍덕천2동(경기 용인)	고성읍(경남 고성)/송죽동(경남 창원)/옥포동(경남 거제)/용지동(경남 창원)/운암3동(광주북구)/이현동/좌4동(대구 서구)/풍덕천2동(경기 용인)/회천3동(경기 양주)
주민자치위원회 자치활동 분야	가호동(경남 진주)/단양읍(충북 단양)/대야동(경기 군포)/사직1동(서울 종로)/삼화동(강원 동해)/신정4동(울산 남구)/심곡1동(경기 부천)/아미동(부산 서구)/이현동(대구 서구)/주엽1동(경기 고양)/진북동(전북 전주)	갈마2동(대전 서구)/검단2동(인천 서구)/고강1동(경기 부천)/금촌2동(경기 파주)/남원읍(제주 서귀포)/다대2동(부산 사하)/대야동(경기 군포)/덕연동(전남 순천)/아미동(부산 서구)/영광읍(전남 영광)/웅동1동(경남 창원)/이현동(대구 서구)/일광면(부산 기장)/중2동(경기 부천)/청천2동(인천 부평)/춘의동(경기 부천)	거제1동(부산 연제)/검단2동(인천 서구)/남면(경기 양주)/남중동(전북 익산)/비산1동(경기도 안양)/삼양동(제주 서대 신4동(부산 서구)/성지동(경남 진주)/송내1동(경기 부천)/오창읍(충북 청원)/적성면(경기 파주)/주엽1동(경기 고양)/중흥2동/청천2동(인천 부평)/봉산면(충남 예산군)
주민자치센터 프로그램 분야	건국동(광주 북구)/고성읍(경남 고성)/도평동(대구 동구)/부용면(충북 청원)/안덕면(제주/현도면(충북 청원)	가평읍(경기 가평)/광림동(전남 여수)/망경동(경남 진주)/면목3동(서울 중랑)/부곡동(강원 동해)/삼성동/상1동(경기 부천)/서정동(전북 김제)/신정4동(울산 남구)/안내면(충북 옥천)/영등2동(전북 익산)/옥포2동(경남 거제)/을지로동(서울 중구)	광림동(전남 여수)/남산동/남제동(전남 순천)/대조동(서울 은평)/삼호동(울산 남구)/신백두학동(충북 제천)/영주2동(경북 영주)/왕궁면(전북 익산)/이곡2동(대구 달서)/주례3동(부산 사상)/주삼동(전남 여수)/진례면(경남 김해)/청학2동(부산 영도)/충무동(전남 여수)

구분	2008년	2009년	2010년
종합운영분야	고성읍(경남) 고성)/동림동(광주 북구)/반송1동(부산 해운대)/봉림동(경남 창원)/양주2동(경기 양주)/ 중4동(경기 부천)/청학2동(부산 영도)/평거동(경남 진주)/평내동(경기 남양주)/하당동(전남 목포)/홍제3동(서울 서대문)	갈산2동(인천 부평)/관교동(인천 남구)/면목본동(서울 중랑)/상계8동(서울 노원)/율량사천동(충북 청주)/일도2동(제주 제주)/주엽1동(경기 고양)	갈현1동(서울 은평)/건국동(광주 북구)/상계6/7동(서울 노원)/성산읍(제주)/우정 읍(경기 화성)/청학2동(부산 영도)
주민자치위원회 자치활동 분야	고천동(경기 의왕)/공릉2동(서울 노원)/동삼1동(부산 영도)/봉담읍(경기 화성)/부곡동(강원 동해)/서대신1동(부산 서구)암남동(부산 서구)/예례동(제주)/오포 읍(경기 광주)/옥산면(충북 청원)/왕조1동(전남 순천)/일도1동(제주) 정왕3동(경기 시흥)/초지동(경기 안산)/호평동(경기 남양주)/회천1동(경기 양주)	갈산2동(인천 부평)/관교동(인천 남구)/면목본동(서울 중랑)/상계8동(서울 노원)/율량사천동(충북 청주)/일도2동(제주)/주엽 1동(경기 고양)	갈현1동(서울 은평)/건국동(광주 북구)/상계6/7동(서울 노원)/성산읍(제주)/우정 읍(경기 화성)/청학2동(부산 영도)/금산읍(충남 금산)
주민자치센터 프로그램 분야	고암모산동(충북 제천)/ 괴정4동(부산 사하)/교문2동(경기 구리)/남면(경기 양주)/남평읍(전남 나주)/병점1동(경기 화성)/부민동(부산 서구)/성내2동(서울 강동)/운암3동(광주 북구)/조원2동(경기 수원)/ 주삼동(전남 여수)/ 진위면(경기 평택)/충현동(서울 서대문)	연산9동(부산 연제)/영선2동(부산 영도)/운암3동(광주 북구)/월곡2동(광주 광산)/죽전1동(경기 용인)/청평면(경기 가평)/호평동(경기 남양주)	영선2동(부산 영도)/옥산면(충북 청원)/운암3동(광주 북구)/원평동(경기 평택)/조곡동(전남 순천)/조리읍(경기 파주)/주례3동(부산 사상)

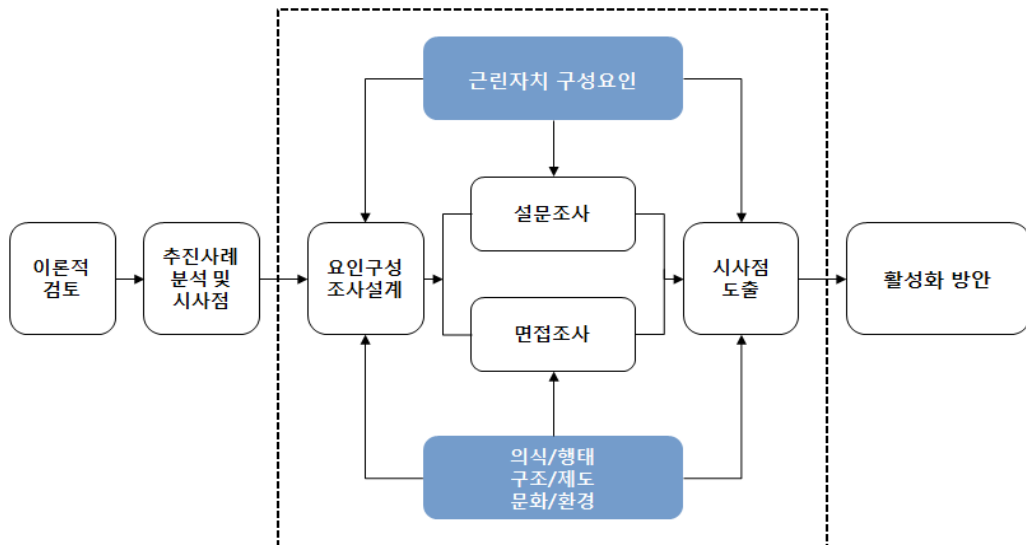
2. 충청남도 근린자치 실태조사 계획

1) 분석의 틀

‘충남형’ 근린자치 활성화를 위한 측정요인과 선행연구 분석을 종합하여 다음과 같은 분석틀을 제시하였다. 근린자치의 이론적 검토를 통해 추진논리 재정립하고 선진국의 추진사례를 분석한 후 시사점을 도출한다.

선행연구 검토 결과 근린자치 요인을 구성하고 이러한 요인을 기반으로 조사설계를 한 후, 기본인식 및 실태조사 결과, 문제점 도출하여 활성화 방안을 모색한다.

〈그림 19〉 분석의 틀



근린자치 인식수준을 묻는 문항으로 개념 인지도, 주요기능, 용어, 주도주체 등, 근린자치 운영실태 및 문제점을 파악하는 문항으로 주민자치센터 이용실태, 주민자치센터 만족도, 주민자치센터 프로그램 등 요인을 세부적으로 실시한다. 근린자치 개선방향으로 활성화방안을 모색하기 위한 문항이며 주민자치센터 활성화, 주민자치센터 프로그램 보완, 주민자치회 지원조

례(안) 포함사항 등으로 구성하였다. 마지막으로 인구통계학적 요인으로 성별, 연령, 지역구 분, 학력, 직업, 거주기간을 묻는 문항으로 응답자의 특성에 따른 응답분포를 비교하기 위해 구성하였다.

2) 조사 실시 계획

(1) 조사의 목적

충청남도의 근린자치 현황 실태분석을 통해 확인해 볼 수 있는 충청남도 읍면동 근린자치의 실상을 정량적, 정성적으로 상황을 분석하여 근본적인 문제점을 찾아낸 후 주민의 생활현장에서 근린자치를 강화할 수 있는 활성화방안을 제시하기 위하여 실시한다.

(2) 조사 대상

본 연구의 조사대상 지역구분은 기본적으로 도시지역, 도농복합지역, 농어촌지역을 대상으로, 충남 시군의 읍면동에서 근무하는 공무원과 주민자치위원, 통·리·반장, 마을유지조직(예: 부녀회, 번영회, 작목반, 청년회, 개발위원회, 영농회 등) 약 750명(각 거주지별 250명 기준)을 대상으로 실시한다.

〈표 33〉 조사 대상 지역(안)

구 분	조사 대상 지역(안)	비 고
도시지역(동)	천안, 아산, 서산, 당진, 계룡	250부
도농복합지역(읍)	공주, 보령, 논산, 예산, 홍성	250부
농어촌지역(면)	금산, 부여, 서천, 청양, 태안	250부

* 750부를 균등 배분, 조사

** 충남도청 자치행정과(자치협력담당)와 협의 · 추진

(3) 조사 방법

본 연구의 설문조사는 충남 시·군의 읍·면·동에서 근무하는 공무원과 거주하는 지역주민 약 750명을 대상으로 실시하였다. 기존의 읍·면·동의 역할, 현 근린자치의 주체, 현 근린자치의 문제점, ‘충남형’ 근린자치 활성화 방안 제시 등을 점검하기 위하여 구조화된 설문조사를 실시한다.

설문조사는 충남 시·군의 읍·면·동을 대상으로 표본추출 및 구조화된 설문조사 실시(약 750명 수준) 및 자료분석 실시, 특히 설문조사는 도시지역(동), 도농복합지역(읍), 농어촌지역(면)으로 각각 유형화하여, 근린자치의 적용기반, 운영실태 및 향후 활성화 가능성 등을 조사하여 빈도분석, 카이제곱분석을 통해 향후 추진상의 실효성 확보를 위한 중점적 과제를 도출한다.

(4) 조사 기간

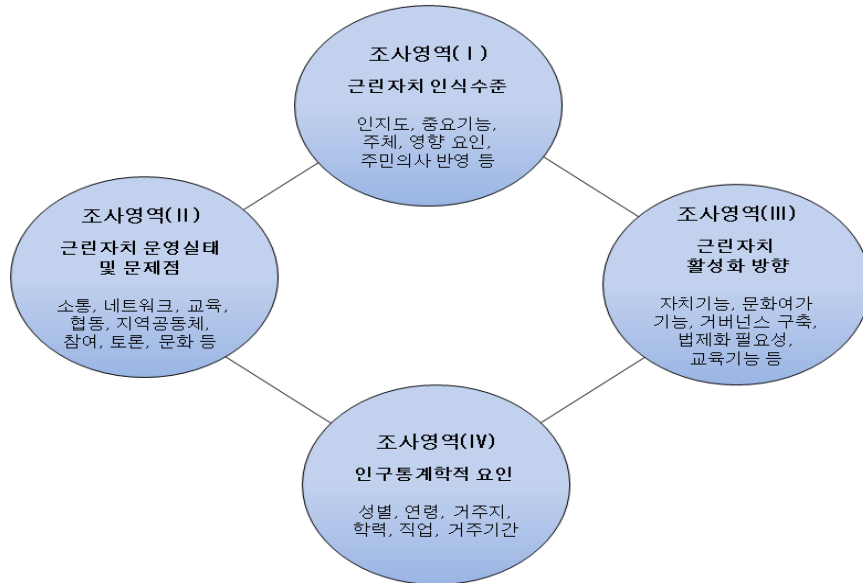
조사기간은 2012년 8월 13일부터 8월 27일까지 2주간 진행되었다.

(5) 분석 방법

본 연구에서는 근린자치 활성화방안에 관한 설문조사를 통해 수집된 자료를 구체적으로 응답자의 일반적인 특성을 파악하기위해 SPSS 18 통계분석 프로그램을 사용하였다. 근린자치 기본인식, 운영상태, 활성화 방안 등의 각 변수에 대한 빈도분석을 실시하고 각 변수에 대한 응답자의 특성에 따른 응답분포를 비교하기 위하여 교차분석도 등 필요한 분석 방법을 실시하였다.

3) 조사 측정요인 : 조사 설문문항 구성

〈그림 20〉 근린자치 측정요인(안)



근린자치 설문문항을 구성하기 전에 측정요인을 정리해 보면 다음과 같다.

조사영역(Ⅰ)은 근린자치 인식수준을 묻는 문항으로 개념 인지도, 주요기능, 용어, 주도주체 등이 해당되고 조사영역(Ⅱ)은 근린자치 운영실태 및 문제점을 파악하는 문항으로 주민자치센터 이용실태, 주민자치센터 만족도, 주민자치센터 프로그램 등 요인을 세부적으로 구성하였다. 조사영역(Ⅲ)은 근린자치 개선방향으로 활성화방안을 모색하기 위한 문항이며 주민자치센터 활성화, 주민자치센터 프로그램 보완, 주민자치회 지원조례(안) 포함사항) 등으로 구성하였다.

마지막으로 조사영역(Ⅳ)은 인구통계학적 요인으로 성별, 연령, 지역구분, 학력, 직업, 거주기간을 묻는 문항으로 응답자의 특성에 따른 응답분포를 비교하기 위하여 구성하였다.

〈표 34〉 조사 설문문항 구성

조사영역	문항번호	측정요인	비 고
조사영역 (Ⅰ) :근린자치 인식수준	Q1	근린자치 개념 인지도	서열척도
	Q2	근린자치 용어	명목척도
	Q3	근린자치 중요 기능	"
	Q4	근린자치 주도 주체	"
	Q5	근린자치 문제점 인식	"
조사영역 (Ⅱ) :근린자치 운영실태 (주민자치센 터 및 주민자치위 원회)	Q6	주민자치센터 이용실태	서열척도
	Q7	주민자치센터 만족	"
	Q8	주민자치센터 프로그램	명목척도
	Q9	주민자치센터, 주민자치위원회 알게된 경로	"
	Q10	주민자치위원회와 공동체 형성	서열척도
	Q11	직능단체 참여여부	명목척도
	Q12	주민자치위원회 중요 역할	"
	Q13	주민자치센터 운영과 관련 주민자치위원회 역할	"
조사영역 (Ⅲ) :근린자치 활성화 방안	Q14	주민자치센터 활성화	"
	Q15	주민자치센터 프로그램 보완	"
	Q16	주민자치사업 중요 우선순위	"
	Q17	주민자치회 지원조례(안) 포함사항	"
	Q18	마을만들기 사업 참여 유무	"
	Q19	마을만들기 사업 관심 분야	"
조사영역 (Ⅳ) :인구통계학 적 요인	Q21	성별	"
	Q22	연령별	"
	Q23	학력별	"
	Q24	지역구분	"
	Q25	거주기간별	"
	Q26	직업별	"
	Q27	소속	"

3. 실태조사 분석결과 및 논의

1) 사전조사(Pre-test) 분석결과

본 조사에 앞서 공주시 우성면에 근무하는 주민자치 담당 공무원과 우성면에 거주하는 주민자치위원, 통·리·반장, 마을유지조직(예: 부녀회, 번영회, 작목반, 청년회, 개발위원회, 영농회 등) 지역주민 50명을 대상으로 사전조사를 실시하였다. 기존의 읍면동의 역할, 현 근린자치의 주체, 현 근린자치의 문제점, ‘충남형’ 근린자치 활성화 방안 제시 등을 점검하기 위해 구조화된 설문조사를 실시하였다.

설문지를 회수 한 결과 총 42명을 대상으로 분석하였다. 근린자치 인식수준, 근린자치 운영실태 및 문제점, 근린자치 활성화 방안으로 나누어 본 결과는 다음과 같다.

(1) 인구통계학적 요인(demographic factors)

〈표 35〉 인구통계학적 요인 분석(사전조사)

구 분		빈도수(명)	구성비율(%)
성별	남자	25	59.5
	여자	17	40.5
연령	20대	2	4.8
	30대	9	21.4
	40대	13	31.0
	50대	13	31.0
	60대 이상	5	11.9
최종학력	고졸	13	31.0
	전문대졸	3	7.1
	대졸	11	26.2
	대학원 졸	10	23.8
	기타	5	11.9

지역구분	도시지역	17	40.5
	도농복합지역(읍)	2	4.8
	농어촌지역(면)	23	54.8
거주기간	5년 미만	5	11.9
	5년 이상-10년 미만	5	11.9
	10년 이상-20년 미만	7	16.7
	20년 이상	16	38.1
	조상대대로	9	21.4
직업	농업(임업포함)	18	42.9
	상업/서비스업	1	2.4
	회사원	4	9.5
	전문직	6	14.3
	시민/사회단체	1	2.4
	공무원	7	16.7
	주부	3	7.1
	기타	2	4.8
소속	주민자치위원회	4	9.5
	읍·면·동 번영회	1	2.4
	마을부녀회	4	9.5
	통리반장 협의회	6	14.3
	일반 주민	21	50.0
	기타	6	14.3

조사대상자의 기본적인 사항은 다음과 같다.

조사대상자의 남녀 구성은 남성이 25명(59.5%), 여성이 17명(40.5%)으로 남성이 조금 더 많았다.

연령은 40대, 50대가 각각 13명(31.0%), 30대 9명(21.4%), 60대 이상 5명(11.9%), 20대 2명(4.8%)으로 주로 40대, 50대 응답자가 많았다.

학력은 고졸 13명(31.0%), 대졸(26.2%)으로 고졸이 많았다. 지역구분은 농어촌지역(면) 23명(54.8%), 도시지역(동) 17명(40.5%), 도농복합지역(읍) 2명(4.8%)으로 농어촌 지역이 주를 이루었다.

거주기간은 20년 이상 16명(38.1%), 조상대대로 9명(21.4%), 10년 이상~20년 미만 7명(16.7%)으로 20년 이상이 주를 이루었다.

직업으로는 농업 18명(42.9%), 전문직 6명(14.3%)으로 농업이 대부분이었으며, 소속은

일반주민이 21명(50.0%), 통리반장 협의회 6명(14.3%), 주민자치위원회, 마을부녀회 각 4명(9.5%)으로 일반주민이 가장 많았다.

(2) 근린자치 인식수준

〈표 36〉 근린자치 인식수준(사전조사)

구분		빈도수(명)	구성비율(%)
근린자치 개념 인지도	잘 알고있다	13	31
	보통이다	18	42.9
	잘 모른다	11	26.2
근린자치 용어 적절성	동네자치	3	7.3
	근린자치	8	19.5
	생활자치	18	43.9
	충남형 주민자치	10	24.4
	기타	2	4.9
근린자치 중요기능	자치활동	24	57.1
	사회복지	5	11.9
	협동경제	2	4.8
	문화여가	4	9.5
	취업고용정보 제공	2	4.8
	주민학습	2	4.8
	생활안전	2	4.8
	기타	1	2.4
근린자치 주도 주체	주민자치위원	28	66.7
	통리반장	8	19.0
	직능단체대표	2	4.8
	시민단체(NGO)	3	7.1
	담당공무원	1	2.4
근린자치 문제점	주민의 역량관심 부족	15	35.7
	운영재원 확보의 어려움	19	45.2
	공무원 역량관심 부족	1	2.4
	법제도의 미비	2	4.8
	시군구 지원 부족	4	9.5
	기타	1	2.4

근린자치 개념에 대한 인지도는 잘 알고 있다 13명(31%), 보통이다 18명(42.9%), 잘 모른다 11명(26.2%)으로 전반적으로 보통인 것으로 나타났다. 근린자치 용에 대한 적절성으로는 “생활자치”가 18명(43.9%)로 가장 적절하다고 나타났다. 뒤이어 “충남형 주민자치” 10명(24.4%), 근린자치 8명(19.5%), 동네자치 3명(7.3%)으로 나타났다.

근린자치의 중요기능으로는 자치활동이 24명(57.1%)로 압도적으로 나타났다. 사회복지 5명(11.9%), 문화여가 4명(9.5%), 협동경제, 취업고용정보 제공, 생활안전 각 2명(4.8%)으로 나타났다.

근린자치 주도 주체로는 주민자치위원이 28명(66.7%), 통리반장 8명(19.0%), 시민단체(NGO) 3명(7.1%), 직능단체대표 2명(4.8%)으로 주민자치위원이 근린자치에 있어 중요한 주체로 나타났다.

근린자치에 대한 문제점으로는 운영재원 확보의 어려움이 19명(45.2%), 주민의 역량관심 부족이 15명(35.7%), 사·군·구 지원 부족 4명(9.5%), 공무원 역량관심 부족 1명(2.4%)으로 운영재원 확보의 어려움이 가장 큰 문제점으로 나타났다.

(3) 근린자치 운영실태 및 문제점

〈표 37〉 근린자치 운영실태 및 문제점(사전조사)

구분		빈도수(명)	구성비율(%)
주민자치센터 이용횟수	주 3회 이상	15	35.7
	월 2-3회	7	16.7
	연 2-3회	8	19.0
	이용 안함	12	28.6
주민자치센터 만족도	만족한다	15	35.7
	보통이다	24	57.1
	불만족한다	3	7.1
강화가 필요한 주민자치센터 프로그램	주민자치 사회진흥 프로그램	8	19.0
	문화여가지원 프로그램	21	50.0
	저소득층 노인을 위한 프로그램	7	16.7
	동호회 활동 프로그램	1	2.4
	자원봉사 프로그램	3	7.1
	청소년을 위한 프로그램	1	2.4

	기타	1	2.4
주민자치센터 및 주민자치위원 회 알게 된 경로	시·군 동사무소 홍보물/홈페이지	13	31.0
	가족이나 이웃의 소문 통해서	6	14.3
	언론/매스컴 통해서	2	4.8
	시군 동사무소 방문을 통해서	21	50.0
주민자치위원 회 지역사회 공동체 형성도	그렇다	23	54.8
	보통이다	15	35.7
	그렇지 않다	4	9.5
주민자치위원회 외 다른직능단체 참여 여부	예	2	7.7
	아니오	23	88.5
주민자치위원 회 중요한 역할	지역주민의 대표자로서의 역할	5	11.9
	지역주민의 의견 수렴자로서의 역할	23	54.8
	지역사회 문제에 대한 해결자의 역할	8	19.0
	자원봉사자의 역할	2	4.8
	주민자치센터 운영 및 관리 역할	4	9.5
주민자치센터 운영과 관련하여 주민자치위원 회 역할	주민자치위원회는 자문/심의만 하고 읍·면·동사무소 운영 바람직	17	40.5
	주민자치위원회 책임/운영, 읍·면·동은 보완	18	42.9
	전문기관/시민단체에 위탁운영, 주민자치위원회는 감시/보조체제	3	7.1
	읍·면·동 담당 공무원들이 전담 운영	1	2.4
	주민자치위원회 역할 모르겠다	3	7.1

근린자치 운영실태 및 문제점에 대한 문항내용은 주로 주민자치센터 및 주민자치위원회의 운영실태 관한 내용이다.

주민자치센터의 이용횟수는 주3회 이상 15명(35.7%), 이용안함이 12명(28.6%)으로 활발하게 이용하는 주민이 있는 반면 이용을 아예 하지 않는 주민이 대조적으로 나타났다. 주민자치센터 만족도는 보통이다 24명(57.1%), 만족한다 15명(35.7%), 불만족한다 3명(7.1%)으로 주민자치센터 만족도는 보통으로 나타났다. 강화가 필요한 주민자치센터 프로그램으로는 문화여가지원 프로그램이 21명(50.0%), 주민자치 사회진흥 프로그램 8명(19.0%), 저소득층 노인을 위한 프로그램 7명(16.7%)으로 문화여가지원 프로그램 강화가 필요한 것으로 나타났다.

주민자치센터 및 주민자치위원회를 알게 된 경로는 시·군 동사무소 방문을 통해서 21명(50.0%), 시·군 동사무소 홍보물 및 홈페이지를 통해서가 13명(31.0%), 가족이나 이웃의 소문을 통해서 6명(14.3%)으로 나타난 결과 주로 시·군 동사무소 방문을 통해 알게되는 경우가 많은 것으로 나타났다. 주민자치위원회의 지역사회 공동체 형성도에 관한 질문으로는 그렇다 23명(54.8%), 보통이다 15명(35.7%), 그렇지 않다 4명(9.5%)으로 지역사회 공동체 형성에 도움이 되는 것으로 나타났다. 주민자치위원회 외 다른직능단체의 참여 여부에 대해서는 예 2명(7.7%), 아니오 23명(88.5%)으로 다른 직능단체에 참여하지 않는 주민이 대부분인 것으로 나타났다.

주민자치위원회의 중요한 역할에 대해서는 지역주민의 의견 수렴자로서의 역할이 23명(54.8%), 지역사회 문제에 대한 해결자의 역할 8명(19.0%), 지역주민의 대표자로서의 역할 5명(11.9%), 주민자치센터 운영 및 관리 역할 4명(9.5%), 자원봉사자의 역할 2명(4.8%)으로 지역주민 의견 수렴자로서의 역할이 주된 중요한 역할이라고 나타났다. 주민자치센터 운영과 관련하여 주민자치위원회의 역할은 주민자치위원회가 책임지고 운영하고, 읍면·동은 보완하는 역할을 한다 18명(42.9%), 주민자치위원회는 자문, 심의만 하고 읍면·동사무소에서 운영하는 것이 바람직하다 17명(40.5%), 전문기관, 시민단체에 위탁운영하고 주민자치위원회는 감사보조체제로 운영한다, 주민자치위원회의 역할을 모르겠다가 각 3명(7.1%), 읍면·동 담당 공무원들이 전담 운영이 1명(2.4%)으로 나타났다.

(4) 근린자치 활성화 방안

〈표 38〉 근린자치 활성화 방안(사전조사)

구 분		빈도수(명)	구성비율(%)
근린자치 이루기 위해 해나가야 할 일	자치가능	18	42.9
	사회복지	3	7.1
	취업알선, 고용정보제공	5	11.9
	주민교육	8	19.0
	생활안전	1	2.4
	문화/체육활동 지원	5	11.9
	기타	2	4.8

주민자치사업 추진에 있어 중요한 점	읍·면·동 주민자치연합회 운영	11	26.2
	자생적 주민자치발전포럼 운영	15	35.7
	충청남도 근린자치협의회 설치	1	2.4
	마을조성 및 관리계획 조례안 제정	4	9.5
	도 대표 주민자치기구 설립/운영	5	11.9
	주민자치대학 운영	6	14.3
주민자치회 운영의 지원사항 규정 중 포함되어야 하는 사항	지역실정에 적합한 시도지사 지원에 관한 사항	24	57.1
	시도 연구기관의 역할에 관한 사항	9	21.4
	주민자치분쟁조정위원회 설치 및 기능에 관한 사항	6	14.3
	우수 주민자치회 선정 및 포상에 관한 사항	3	7.1
마을만들기 사업 참여 경험 여부	현재 잘 참여하고 있다	6	14.6
	참여해 본 적 있다	13	31.7
	참여해 본 적 없다	20	48.8
	관심이 없다	2	4.9
참여하고 싶은 마을만들기 사업 분야	환경정비	8	20.0
	문화	7	17.5
	복지	7	17.5
	지역공동체 형성	8	20.0
	경관/미관	2	5.0
	생활편의	4	10.0
	체험학습	2	5.0
	축제/대회 개최	2	5.0

근린자치 활성화 방안에 관한 조사결과는 다음과 같다. 근린자치를 이루기 위해 가장 시급히 해 나가야 할 일은 자치기능 18명(42.9%), 주민교육 8명(19.0%), 취업알선/고용정보 제공, 문화/체육활동 지원이 각5명(11.9%), 사회복지 3명(7.1%), 생활안전 1명(2.4%)으로 나타났다. 주민자치사업에 추진에 있어 가장 중요한 점으로는 자생적 주민자치발전포럼 운영이 15명(35.7%), 읍·면·동 주민자치연합회 운영이 11명(26.2%), 주민자치대학 운영 6명(14.3%), 도 대표 주민자치기구 설립/운영이 5명(11.9%), 충청남도 근린자치 협의회 설치가 1명(2.4%)으로 자생적 주민자치발전포럼 운영, 읍·면·동 주민자치연합회 운영이 주된 응답으로 나타났다.

주민자치회 운영의 지원사항 규정에 있어 주민자치회 지원조례(안) 중 포함되어야 하는 사항으로는 지역실정에 적합한 사·도지사의 지원에 관한 사항이 24명(27.1%), 사·도 연구기관의 역할에 관한 사항이 9명(21.4%), 주민자치분쟁조정위원회 설치 및 기능에 관한 사항이 6명(14.3%), 우수 주민자치회 선정 및 포상에 관한 사항이 3명(7.1%)으로 나타났다.

마을만들기 사업 참여 경험 여부는 참여해 본 적 없다 20명(48.8%), 참여해 본 적 있다 13명(31.7%), 현재 잘 참여하고 있다 6명(14.6%), 관심이 없다 2명(4.9%)으로 나타났다. 참여하고 싶은 마을만들기 사업으로는 환경정비, 지역공동체 형성이 각 8명(20.0%), 문화, 복지 분야가 각 7명(17.5%), 생활편의 4명(10.0%), 경관/미관, 체험학습, 축제/대회 개최 2명(5.0%)으로 나타났다.

2) 충남 15개 시·군 대상 분석결과

본 조사에 앞서 공주시 우성면에 근무하는 주민자치 담당 공무원과 우성면에 거주하는 주민자치위원, 통·리·반장, 마을유지조직 지역주민 50명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과 문항상 문제점이 도출되지 않아 충남 시군의 읍·면·동에서 근무하는 공무원과 주민자치위원, 통·리·반장, 마을유지조직(예: 부녀회, 번영회, 작목반, 청년회, 개발위원회, 영농회 등) 도시지역(동)은 천안, 아산, 서산, 당진, 계룡 / 도·농 복합지역(읍)은 공주, 보령, 논산, 예산, 홍성 / 농어촌지역(면) 금산, 부여, 서천, 청양, 태안으로 나누어 700명을 대상으로 2012년 8월 13일부터 8월 24일 2주간 충남도청 자치행정과(자치협력담당)의 협조로 본조사가 시행되었다.

설문지를 회수 한 결과 총 700명 중 658명이었으며, 658명 대상으로 근린자치 인식수준, 근린자치 운영실태 및 문제점, 근린자치 활성화 방안으로 나누어 본 결과는 다음과 같다.

(1) 인구통계학적 요인(demographic factors)

응답조사자의 기본적인 사항은 남녀 구성이 남자 328명(49.9%), 여자 329명(50.1%)으로 여성 비율이 조금 더 높았다.

연령을 보면, 20대 77명(11.7%), 30대 228명(34.8%), 40대 190명(29.0%), 50대 123명(18.8%), 60대 이상 38명(5.8%)으로 나타났다.

최종학력은 고졸 214명(32.6%), 전문대 졸 94명(14.3%), 대졸 300명(45.7%), 대학원 졸 15명(2.3%), 기타 34명(5.2%)으로 나타났다.

지역구분은 도시지역(동) 184명(28.0%), 도농복합지역(읍) 183명(27.9%), 농어촌지역 288명(43.9%), 기타 1명(0.2%)으로 나타났다.

거주기간은 5년 미만 129명(19.7%), 5년 이상~10년 미만 121명(18.4%), 10년 이상~20년 미만 122명(18.6%), 20년 이상 198명(30.2%), 그리고 조상대대로 86명(13.1%)으로 나타났다.

직업은 농업 106명(16.2%), 상업/서비스업 66명(10.1%), 회사원 113명(17.3%), 전문직 38명(5.8%), 시민/사회단체 15명(2.3%), 공무원 165명(25.0%), 주부 121명(18.5%), 기타 31명(4.7%)으로 나타났다.

특히 소속은 주민자치위원이 76명(11.8%), 읍·면·동 번영회 16명(2.5%), 마을부녀회 25명(3.9%), 통리반장 협의회 32명(5.0%), 일반주민 443명(69.0%), 기타 50명(7.8%)으로 나타났다.

지역으로는 천안 50명(7.6%), 공주 46명(7.0%), 보령 47명(7.1%), 아산 50명(7.6%), 서산 38명(5.8%), 논산 38명(5.8%), 계룡 45명(6.8%), 당진 33명(5.0%), 금산 42명(6.4%), 부여 47명(7.1%), 서천 35명(5.3%), 청양 44명(6.7%), 홍성 47명(7.1%), 예산 50명(7.6%), 태안 46명(7.0%)으로 나타났다.

〈표 39〉 인구통계학적 요인 분석

구분		빈도수(명)	구성비율(%)
성별	남자	328	49.9
	여자	329	50.1
연령	20대	77	11.7
	30대	228	34.8
	40대	190	29.0
	50대	123	18.8
	60대 이상	38	5.8
최종학력	고졸	214	32.6
	전문대졸	94	14.3
	대졸	300	45.7
	대학원 졸	15	2.3
	기타	34	5.2

지역구분	도시지역(동)	184	28.0
	도농복합지역(읍)	183	27.9
	농어촌지역(면)	288	43.9
	기타	1	0.2
거주기간	5년 미만	129	19.7
	5년 이상~10년 미만	121	18.4
	10년 이상~20년 미만	122	18.6
	20년이상	198	30.2
	조상대대로	86	13.1
직업	농업(임업포함)	106	16.2
	상업/서비스업	66	10.1
	회사원	113	17.3
	전문직	38	5.8
	시민/사회단체	15	2.3
	공무원	163	25.0
	주부	121	18.5
	기타	31	4.7
소속	주민자치위원회	76	11.8
	읍·면·동 번영회	16	2.5
	마을부녀회	25	3.9
	통리반장 협의회	32	5.0
	일반 주민	443	69.0
	기타	50	7.8
지역	천안	50	7.6
	공주	46	7.0
	보령	47	7.1
	아산	50	7.6
	서산	38	5.8
	논산	38	5.8
	계룡	45	6.8
	당진	33	5.0
	금산	42	6.4
	부여	47	7.1
	서천	35	5.3
	청양	44	6.7
	홍성	47	7.1
	예산	50	7.6
	태안	46	7.0

(2) 제 1 조사영역 : 근린자치 인식수준

근린자치 인식수준으로는 매우 잘 알고 있다 23명(3.5%), 잘 알고 있다 120명(18.3%), 보통이다 270명(41.1%), 잘 모른다 194명(29.5%), 전혀 모른다 50명(7.6%)으로 주로 보통이다, 잘 모른다 라는 의견이 대다수인 것을 보아 근린자치에 대해 인식이 저조한 것으로 나타났다.

〈표 40〉 근린자치 개념 인지도

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
매우 잘 알고있다	23	3.5
잘 알고있다	120	18.3
보통이다	270	41.1
잘 모른다	194	29.5
전혀 모른다	50	7.6

도시지역(동), 도·농 복합지역(읍), 농·어촌지역(면)에 따른 근린자치 개념 인지도에 관한 교차분석표이다. 도시지역(동)에서는 근린자치의 개념에 대한 인식도가 보통이다 12.4%, 도·농복합지역(읍)에서는 보통이다 11.1%, 농·어촌지역(면)에서는 보통이다 17.7%으로 나타났으며, “보통이다”에 응답한 비율이 대다수인 것으로 나타났으며 보통이다와 잘 모른다에 응답한 비율이 높은 것으로 보아 전체적으로 근린자치 인지도는 낮은 것으로 나타났다.

〈표 41〉 지역구분별 근린자치 개념 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
근린 자치개념	매우 잘 알고있다	빈도	6	6	11	0
		기대빈도	6.5	6.4	10.1	.0
		전체 %	.9%	.9%	1.7%	.0%
	잘 알고있다	빈도	39	32	47	0
		기대빈도	33.1	33.0	51.7	.2
		전체 %	6.0%	4.9%	7.2%	.0%
	보통이다	빈도	81	73	116	0
		기대빈도	75.8	75.4	118.3	.4
		전체 %	12.4%	11.1%	17.7%	.0%
	잘 모른다	빈도	47	56	90	1
		기대빈도	54.5	54.2	85.0	.3
		전체 %	7.2%	8.5%	13.7%	.2%
	전혀 모른다	빈도	11	16	23	0
		기대빈도	14.0	14.0	21.9	.1
		전체 %	1.7%	2.4%	3.5%	.0%
전체 %			28.1%	27.9%	43.8%	.2%

풀뿌리 민주주의에 입각하여 근린자치 활성화를 모색할 때 적절한 용어로는 동네자치 65명 (10.0%), 근린자치 135명(20.7%), 생활자치 258명(39.5%), 충남형 주민자치 177명 (27.1%), 기타 18명(2.8)으로 나타났다.

주로 생활자치, 충남형 주민자치, 근린자치에 대한 용어가 대다수였으며, 기타 의견으로는 지역자치, 마을자치, 주민자치, 주민단체, 풀뿌리 자치, 우리지역쉼터, 우리자치, 마이크로자 치, 나노자치, 주민생활자치 등으로 나타났다.

〈표 42〉 근린자치 용어 적절성

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
동네자치	65	10.0
근린자치	135	20.7
생활자치	258	39.5
충남형 주민자치	177	27.1
기타	18	2.8

지역구분별 근린자치 용어 문항에 관한 교차표는 다음과 같다. 전체적으로 생활자치가 높은 비율을 나타내는 가운데, 도시지역(동)은 생활자치 11.1%, 도농복합지역(읍)은 생활자치 12.4%로 생활자치 용어가 높은 비율을 나타냈으며, 농어촌지역(면)은 생활자치도 16.1%으로 높게 나타났지만, 다른 지역에 비해 충남형 주민자치에 대한 응답율이 12.9%으로 높게 나타났다.

〈표 43〉 지역구분별 근린자치 용어 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
근 린 자 치 용 어	동네자치	빈도	20	16	29	0
		기대빈도	18.4	18.1	28.5	.1
		전체 %	3.1%	2.5%	4.5%	.0%
	근린자치	빈도	42	29	62	0
		기대빈도	37.6	37.0	58.2	.2
		전체 %	6.5%	4.5%	9.5%	.0%
	생활자치	빈도	72	81	105	0
		기대빈도	72.9	71.7	112.9	.4
		전체 %	11.1%	12.4%	16.1%	.0%
	충남형 주민자치	빈도	41	51	84	1
		기대빈도	50.0	49.2	77.5	.3
		전체 %	6.3%	7.8%	12.9%	.2%
	기타	빈도	9	4	5	0
		기대빈도	5.1	5.0	7.9	.0
		전체 %	1.4%	.6%	.8%	.0%
전체 %			28.3%	27.8%	43.8%	.2%

근린자치 중요한 기능으로는 자치활동 278명(42.3%), 사회복지 85명(12.9%), 협동경제 57명(8.7%), 문화여가 121명(18.4%), 사회교육 21명(3.2%), 취업고용정보 제공, 환경보호 각 19명(2.9%), 주민학습 50명 7.6%, 생활안전 6명(0.9%), 기타 1명(0.2%)으로 나타났다. 주로 자치활동과, 문화여가를 근린자치의 중요한 기능으로 보았다.

〈표 44〉 근린자치 중요한 기능

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
자치활동	278	42.3
사회복지	85	12.9
협동경제	57	8.7
문화여가	121	18.4
사회교육	21	3.2
취업고용정보 제공	19	2.9
환경보호	19	2.9
주민학습	50	7.6
생활안전	6	.9
기타	1	.2

지역구분별 근린자치의 가장 중요한 기능 교차표는 다음과 같다. 지역구분별 근린자치 중요한 기능으로는 자치활동이 도시지역(동) 12.2%, 도농복합지역(읍) 12.1%, 농어촌지역(면) 18.0%으로 전반적으로 비율이 높게 나타났으며, 도시지역(동)은 사회교육 1.2%, 도농복합지역(읍)은 문화여가 6.6%, 농어촌지역(면)은 사회복지 7.0%으로 다른지역에 비해 각 기능이 중요하게 나타났다.

이로써, 전반적으로 자치활동을 강화하고 도시지역(동)은 사회교육 기능을, 도농복합지역(읍)은 문화여가 기능을, 농어촌지역(면)은 사회복지 기능을 강화해야 할 것으로 보인다.

〈표 45〉 지역구분별 근린자치 중요 기능 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
근 린 자 치 중 요 기 능	자치 활동	빈도	80	79	118	0
		기대빈도	77.4	77.4	121.8	.4
		전체 %	12.2%	12.1%	18.0%	.0%
	사회 복지	빈도	19	19	46	0
		기대빈도	23.5	23.5	36.9	.1
		전체 %	2.9%	2.9%	7.0%	.0%
	협 동 경 제	빈도	16	15	26	0
		기대빈도	15.9	15.9	25.1	.1
		전체 %	2.4%	2.3%	4.0%	.0%

문화 여가	빈도	31	43	47	0
	기대빈도	33.8	33.8	53.2	.2
	전체 %	4.7%	6.6%	7.2%	.0%
사회 교육	빈도	8	6	7	0
	기대빈도	5.9	5.9	9.2	.0
	전체 %	1.2%	.9%	1.1%	.0%
취업 고용 정보 제공	빈도	3	7	9	0
	기대빈도	5.3	5.3	8.4	.0
	전체 %	.5%	1.1%	1.4%	.0%
환경 보호	빈도	5	4	9	1
	기대빈도	5.3	5.3	8.4	.0
	전체 %	.8%	.6%	1.4%	.2%
주 민 학 습	빈도	20	9	21	0
	기대빈도	14.0	14.0	22.0	.1
	전체 %	3.1%	1.4%	3.2%	.0%
생 활 안 전	빈도	1	1	4	0
	기대빈도	1.7	1.7	2.6	.0
	전체 %	.2%	.2%	.6%	.0%
기 타	빈도	0	0	1	0
	기대빈도	.3	.3	.4	.0
	전체 %	.0%	.0%	.2%	.0%
전체 %		27.9%	27.9%	44.0%	.2%

근린자치 주도주체는 주민자치위원 326명(49.6%), 통리반장 144명(21.9%), 직능단체대표 17명(2.6%), 시민단체(NGO) 82명(12.5%), 지역유지 20명(3.0%), 담당공무원 50명(7.6%), 기타 18명(2.7%), 주로 주민자치위원이 근린자치 주도 주체 나타났으며 기타의견으로는 지역주민이 대다수를 이루었다.

〈표 46〉 근린자치 주도 주체

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주민자치위원	326	49.6
통리반장	144	21.9
직능단체대표	17	2.6
시민단체(NGO)	82	12.5
지역유지	20	3.0
담당공무원	50	7.6
기타	18	2.7

지역구분별 근린자치 주도주체 문항에 관한 교차표는 다음과 같다. 전체적으로는 도시지역(동) 12.7%, 도농복합지역 14.4%, 농어촌지역(면) 22.6%으로 주민자치위원이 높은 비율을 나타냈으며, 도시지역(동)과 도농복합지역(읍)은 시민단체(NGO)가 각각 4.1%, 3.5% 비율로 농어촌지역(면)에 비해 높은 비율을 나타냈다.

〈표 47〉 지역구분별 근린자치 주도주체 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
근린자치주도주체	주민 자치 위원	빈도	83	94	148	1
		기대빈도	91.1	91.1	143.3	.5
		전체 %	12.7%	14.4%	22.6%	.2%
	통리 반장	빈도	42	39	62	0
		기대빈도	40.0	40.0	62.9	.2
		전체 %	6.4%	6.0%	9.5%	.0%
	직능 단체 대표	빈도	5	3	8	0
		기대빈도	4.5	4.5	7.0	.0
		전체 %	.8%	.5%	1.2%	.0%
	시민 단체 (NGO)	빈도	27	23	32	0
		기대빈도	22.9	22.9	36.1	.1
		전체 %	4.1%	3.5%	4.9%	.0%
	지역 유지	빈도	4	6	10	0
		기대빈도	5.6	5.6	8.8	.0
		전체 %	.6%	.9%	1.5%	.0%
	담당 공무원	빈도	15	15	20	0
		기대빈도	14.0	14.0	22.0	.1
		전체 %	2.3%	2.3%	3.1%	.0%
	기타	빈도	7	3	8	0
		기대빈도	5.0	5.0	7.9	.0
		전체 %	1.1%	.5%	1.2%	.0%
	전체 %		27.9%	27.9%	44.0%	.2%

근린자치 문제점으로는 주민의 역량관심 부족이 398명(61.0%), 운영재원 확보의 어려움이 165명(25.3%), 공무원 역량관심 부족이 19명(2.9%), 법·제도의 미비는 24명(3.7%), 단체장 관심부족이 9명(1.4%), 시·군·구 지원부족이 34명(5.2%), 기타 3명(0.5%)으로 나타났다. 기타의견으로는 공무원에 의존 등으로 나타났다.

〈표 48〉 근린자치 문제점

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주민의 역량관심 부족	398	61.0
운영재원 확보의 어려움	165	25.3
공무원 역량관심 부족	19	2.9
법·제도의 미비	24	3.7
단체장 관심부족	9	1.4
시·군·구 지원 부족	34	5.2
기타	3	.5

지역구분별 근린자치 주도주체 문항에 관한 교차표는 다음과 같다. 전체적으로 주민의 역량 관심 부족이 도시지역(동) 17.8%, 도농복합지역(읍) 16.5%, 농어촌지역(면) 26.8%으로 높은 비율을 나타냈으며, 지역구분별로 도농복합지역(읍)이 운영재원 확보의 어려움 8.9%, 도시지역(동) 시군구 지원부족 1.4%으로 나타났다.

지역구분별 비교한 결과, 근린자치의 문제점은 도농복합지역(읍)은 운영재원 확보의 어려움, 도시지역(동)과, 농어촌지역(면)은 주민의 역량관심 부족으로 분석되었다.

〈표 49〉 지역구분별 근린자치 문제점 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
근 린 자 치 문 제 점	주민의 역량관심 부족	빈도	116	107	174	1
		기대빈도	112.1	111.4	173.9	.6
		전체 %	17.8%	16.5%	26.8%	.2%
	운영재원 확보의 어려움	빈도	39	58	67	0
		기대빈도	46.2	45.9	71.7	.3
		전체 %	6.0%	8.9%	10.3%	.0%
	공무원 역량관심 부족	빈도	6	3	10	0
		기대빈도	5.3	5.3	8.3	.0
		전체 %	.9%	.5%	1.5%	.0%
	법제도의 미비	빈도	8	7	9	0
		기대빈도	6.8	6.7	10.5	.0
		전체 %	1.2%	1.1%	1.4%	.0%
	단체장 관심부족	빈도	3	1	4	0
		기대빈도	2.3	2.2	3.5	.0

	시군구 지원 부 족	전체 %	.5%	.2%	.6%	.0%
		빈도	9	6	19	0
		기대빈도	9.6	9.5	14.9	.1
		전체 %	1.4%	.9%	2.9%	.0%
	기타	빈도	2	0	1	0
		기대빈도	.8	.8	1.3	.0
		전체 %	.3%	.0%	.2%	.0%
	전체 %		28.2%	28.0%	43.7%	.2%

(3) 제 2 조사영역 : 근린자치 운영실태

주민자치센터 이용횟수는 주3회 이상 62명(9.5%), 주 1~2회 149명(22.8%), 월 2~3회 102명(15.6%), 연 2~3회 79명(12.1%), 이용 안함 261명(40.0%)으로 나타났다. 주 1~2회이용과 이용 안함이 높은 구성비율로 대조적으로 나타났다.

〈표 50〉 주민자치센터 이용횟수

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주 3회 이상	62	9.5
주 1-2회	149	22.8
월 2-3회	102	15.6
연 2-3회	79	12.1
이용 안함	261	40.0

지역구분별 주민자치센터 이용횟수 문항 교차표는 다음과 같다. 전체적으로 이용안함이 도시지역(동) 12.0%, 도농복합지역(읍) 14.7%, 농어촌지역(면) 13.2%으로 높은 비율을 나타냈으며, 도시지역(동)과, 도농복합지역(읍)은 주민자치센터 이용횟수가 적으며 농어촌 지역(면)이 다른 지역에 비해 주3회 이상이 6.0%으로 도시지역(동) 2.3%,와 도농복합지역(읍) 1.2%에 비해 높은 비율을 보인 것으로 나타났다. 이로써 농어촌 지역(면)의 주민자치센터 이용이 도시지역(동)과 도농복합지역(읍)에 비해 이용 횟수가 더 빈번한 것으로 나타났다.

〈표 51〉 지역구분별 주민자치센터 이용횟수 교차표

구분			지역구분			
			도시지역(동)	도농복합지역(읍)	농어촌지역(면)	기타
주민자치센터 이용횟수	주 3회 이상	빈도	15	8	39	0
		기대빈도	17.2	17.4	27.2	.1
		전체 %	2.3%	1.2%	6.0%	.0%
	주 1-2회	빈도	46	32	70	0
		기대빈도	41.1	41.6	65.0	.2
		전체 %	7.1%	4.9%	10.8%	.0%
	월 2-3회	빈도	26	23	52	1
		기대빈도	28.4	28.7	44.8	.2
		전체 %	4.0%	3.5%	8.0%	.2%
	연 2-3회	빈도	16	24	39	0
		기대빈도	22.0	22.2	34.7	.1
		전체 %	2.5%	3.7%	6.0%	.0%
	이용 안함	빈도	78	96	86	0
		기대빈도	72.3	73.1	114.2	.4
		전체 %	12.0%	14.7%	13.2%	.0%
전체 %			27.8%	28.1%	43.9%	.2%

주민자치센터 만족도는 매우 만족한다 23명(3.5%), 만족한다 191명(29.3%), 보통이다 382명(58.7%), 불만족한다 43명(6.6%), 매우 불만족한다 12명(1.8%)으로 나타났다. 주민자치센터를 이용함에 있어 주로 보통, 만족하는 것으로 나타났다.

〈표 52〉 주민자치센터 만족도

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
매우 만족한다	23	3.5
만족한다	191	29.3
보통이다	382	58.7
불만족한다	43	6.6
매우 불만족한다	12	1.8

지역구분별 주민자치센터 프로그램 만족도 영역 교차표는 다음과 같다. 전체적으로 보통이 다가 도시지역(동) 15.3%, 도농복합지역(면) 17.1%, 농어촌지역(면) 26.3%으로 비율이 높았으며, 지역별 도시지역(동)은 매우만족한다 1.4%, 만족한 9.9%으로 다른 두 지역에 비해 주민자치센터 프로그램 만족도가 높은 것으로 나타났다. 도농복합지역(읍)은 불만족한다가 2.2%으로 다른 두 지역에 비해 주민자치센터 프로그램 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 농어촌지역(면)은 보통이다가 26.3%으로 가장 높은 비율을 차지하였다.

〈표 53〉 지역구분별 주민자치센터 프로그램 만족도 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
주민 자치 센터 프로그 램만족 도	매우 만족 한다	빈도	9	3	11	0
		기대빈도	6.4	6.5	10.1	.0
		전체 %	1.4%	.5%	1.7%	.0%
	만족 한다	빈도	64	50	75	1
		기대빈도	53.0	53.6	83.1	.3
		전체 %	9.9%	7.7%	11.6%	.2%
	보통 이다	빈도	99	111	171	0
		기대빈도	106.3	107.4	166.7	.6
		전체 %	15.3%	17.1%	26.3%	.0%
	불 만족 한다	빈도	6	14	23	0
		기대빈도	12.0	12.1	18.8	.1
		전체 %	.9%	2.2%	3.5%	.0%
	매우 불 만족 한다	빈도	3	5	4	0
		기대빈도	3.3	3.4	5.3	.0
		전체 %	.5%	.8%	.6%	.0%
전체 %			27.9%	28.2%	43.8%	.2%

강화가 필요한 주민자치센터 프로그램으로는 주민자치 사회진흥 프로그램이 101명 (15.4%), 문화여가지원 프로그램이 324명(49.5%), 저소득층 노인을 위한 프로그램이 70명 (10.7%), 동호회 활동 프로그램이 57명(8.7%), 자원봉사 프로그램이 63명(9.6%), 청소년을 위한 프로그램이 35명(5.4%), 기타 4명(0.6%)으로 나타났다. 주로 문화여가 지원 프로그램 이 강화가 필요하다고 나타났으며 기타 의견으로는 현대를 살아가는 현대인이 갖춰야할 정보 대응 및 삶의 질 향상을 위한 교육프로그램, 재정지원 확대 등으로 나타났다.

〈표 54〉 강화가 필요한 주민자치센터 프로그램

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주민자치 사회진흥 프로그램	101	15.4
문화여가지원 프로그램	324	49.5
저소득층 노인을 위한 프로그램	70	10.7
동호회 활동 프로그램	57	8.7
자원봉사 프로그램	63	9.6
청소년을 위한 프로그램	35	5.4
기타	4	.6

지역구분별 주민자치센터 프로그램 활성화 영역에 관한 교차표는 다음과 같다. 전체적으로 문화여가 지원 프로그램이 도시지역(동) 13.5%, 도농복합지역(읍) 13.3%, 농어촌지역(면) 22.5%으로 높은 비율을 나타냈다. 지역구분별로 분석한 결과 도시지역(동)은 자원봉사 프로그램이 4.6%으로 도농복합지역(읍) 2.1%, 농어촌지역(면) 2.9% 비율에 비해 높은 것으로 나타났다. 도농복합지역(읍)은 동호회 활동 프로그램이 3.5%으로 도시지역(동)이 1.7%에 비해 높게 나타났다. 농어촌지역(면)은 주민자치사회진흥 프로그램이 7.8%으로, 도시지역(동) 4.0%, 도농복합지역(읍) 3.5%에 비해 높게 나타났다.

〈표 55〉 지역구분별 주민자치센터 프로그램 활성화 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
주민 자치 센터	주민자치 사회진흥 프로그램	빈도	26	23	51	0
		기대빈도	27.9	27.9	44.0	.2
		전체 %	4.0%	3.5%	7.8%	.0%
	문화여가 지원 프로 그램	빈도	88	87	147	1
		기대빈도	90.2	90.2	142.2	.5
		전체 %	13.5%	13.3%	22.5%	.2%
	저소득층 노인을 위한 프로그램	빈도	18	25	27	0
		기대빈도	19.5	19.5	30.8	.1
		전체 %	2.8%	3.8%	4.1%	0%
	동호회	빈도	11	22	24	0

프로그램 활성화	활동 프로그램	기대빈도	15.9	15.9	25.1	.1
		전체 %	1.7%	3.4%	3.7%	.0%
	자원봉사 프로그램	빈도	30	14	19	0
		기대빈도	17.6	17.6	27.7	.1
		전체 %	4.6%	2.1%	2.9%	.0%
	청소년을 위한 프로그램	빈도	8	10	17	0
		기대빈도	9.8	9.8	15.4	.1
		전체 %	1.2%	1.5%	2.6%	.0%
	기타	빈도	1	1	2	0
		기대빈도	1.1	1.1	1.8	.0
		전체 %	.2%	.2%	.3%	.0%
	전체 %		27.9%	27.9%	44.0%	.2%

주민자치센터 및 주민자치위원회를 알게 된 경로는 시·군 또는 동사무소 홍보물 및 홈페이지를 통해서 244명(37.2%), 가족이나 이웃의 소문을 통해서 124명(18.9%), 언론/매스컴을 통해서 31명(4.7%), 시·군 동사무소 방문을 통해서 248명(37.8%), 기타 9명(1.4%)으로 나타났다. 기타의견으로는 일터를 통해서 등으로 나타났다.

〈표 56〉 주민자치센터 및 주민자치위원회 알게 된 경로

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
시·군 또는 동사무소 홍보물 및 홈페이지를 통해서	244	37.2
가족이나 이웃의 소문 통해서	124	18.9
언론/매스컴 통해서	31	4.7
시·군 동사무소 방문을 통해서	248	37.8
기타	9	1.4

지역구분별 주민자치센터 및 주민자치위원회를 알게 된 경로 관련 교차표는 다음과 같다. 전체적으로 시·군 동사무소 방문을 통해서가 도시지역(동) 12.8%, 도농복합지역(읍) 9.6%, 농어촌지역(면) 15.1%으로 높은 비율을 나타냈다. 거주지역별로 보면 도시지역이 시·군 동사무소 방문을 통해서가 다른지역에 비해 높게 나타났고, 도농 복합지역(읍)은 시·군 또는 동사무소 홍보물 및 홈페이지를 통해서가 11.6%으로 도시지역(동), 농어촌지역(면)에 비해서 높은 비율을 나타냈다. 농어촌지역(면)은 가족이나 이웃의 소문을 통해서가 9.2%으로 도시지역(동) 4.4%, 도농복합지역(읍) 5.4%에 비해서 높은 비율을 나타냈다.

〈표 57〉 지역구분별 주민자치센터 및 주민자치위원회 알게 된 경로 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
주민 자치 센터 및 주민 자치 위원회 알게 된 경로	시군 또는 동사무소 홍보물 및 홈페이지 통해서	빈도	57	76	110	0
		기대빈도	68.0	68.0	106.6	.4
		전체 %	8.7%	11.6%	16.8%	.0%
	가족이나 이웃의 소문 통해서	빈도	29	35	60	0
		기대빈도	34.7	34.7	54.4	.2
		전체 %	4.4%	5.4%	9.2%	.0%
	언론/매스컴 통해서	빈도	9	8	14	0
		기대빈도	8.7	8.7	13.6	.0
		전체 %	1.4%	1.2%	2.1%	.0%
	시군 동사무소 방문을 통해서	빈도	84	63	99	1
		기대빈도	69.1	69.1	108.4	.4
		전체 %	12.8%	9.6%	15.1%	.2%
	기타	빈도	4	1	4	0
		기대빈도	2.5	2.5	3.9	.0
		전체 %	.6%	.2%	.6%	.0%
전체 %			28.0%	28.0%	43.9%	.2%

주민자치위원회의 지역사회 공동체 형성도는 매우그렇다 30명(4.6%), 그렇다 227명(34.7%), 보통이다 298명(45.5%), 그렇지 않다 75명(11.5%), 전혀 그렇지 않다 25명(3.8%)으로 나타났다. 주민자치위원회가 지역사회의 공동체 형성도에 대한 의견은 주로 그렇다, 보통이다로 지역사회 공동체 형성에 도움이 되는 것으로 나타났다.

〈표 58〉 주민자치위원회의 지역사회 공동체 형성도

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
매우 그렇다	30	4.6
그렇다	227	34.7
보통이다	298	45.5
그렇지 않다	75	11.5
전혀 그렇지 않다	25	3.8

지역구분별 주민자치위원회 지역사회 공동체 형성도에 관한 교차표는 다음과 같다. 전체적으로 보통이다 의견이 도시지역(동) 11.0%, 도농복합지역(읍) 14.2%, 농어촌지역(면) 20.4%으로 대다수였다. 거주지역별로 보면 도시지역(동)이 그렇다에 관한 의견이 10.9%로 다른 두 지역보다 높은 비율을 나타냈고, 농어촌지역(면)은 매우그렇다가 3.5%으로 다른 지역보다 높은 비율로 나타났다.

〈표 59〉 지역구분별 주민자치위원회 지역사회 공동체 형성도 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
주민자치위원회 지역사회 공동체 형성 도움	매우 그렇다	빈도	6	1	23	0
		기대빈도	8.4	8.4	13.2	.0
		전체 %	.9%	.2%	3.5%	.0%
	그렇다	빈도	71	61	93	1
		기대빈도	63.3	63.0	99.3	.3
		전체 %	10.9%	9.3%	14.2%	.2%
	보통이다	빈도	72	93	133	0
		기대빈도	83.5	83.1	131.0	.5
		전체 %	11.0%	14.2%	20.4%	.0%
	그렇지 않다	빈도	25	18	31	0
		기대빈도	20.7	20.6	32.5	.1
		전체 %	3.8%	2.8%	4.7%	.0%
	전혀 그렇지 않다	빈도	9	9	7	0
		기대빈도	7.0	7.0	11.0	.0
		전체 %	1.4%	1.4%	1.1%	.0%
전체 %			28.0%	27.9%	44.0%	.2%

주민자치위원회 외 다른직능단체 참여 여부에 대해서는 예 67명(13.3%), 아니오 435명(86.7%)으로 나타났다. 주민자치위원회 외 다른직능단체로는 통장, 여성회관, 새마을, 주민단체, 농가주부모임, 바르게살기위원회, 농업경영인, 의용소방대, 농촌지도사, 봉사단, 적십자, 발전협의회, 생활공감, 개발위원회 등으로 나타났다.

〈표 60〉 주민자치위원회 외 다른직능단체 참여 여부

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
예	67	13.3
아니오	435	86.7

지역구분별 주민자치위원회 외 다른직능단체 참여여부는 아니오가 전체적인 의견이었고, 농어촌지역(면)은 주민자치위원회 외 다른직능단체 참여가 8.6%으로 다른 두 지역보다 높은 비율을 나타냈다.

〈표 61〉 지역구분별 주민자치위원회 외 다른직능단체 참여여부 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
다른 직능 단체 참여 여부	예	빈도	13	11	43	0
		기대빈도	18.6	17.9	30.4	.1
		전체 %	2.6%	2.2%	8.6%	.0%
	아 니 오	빈도	126	123	185	1
		기대빈도	120.4	116.1	197.6	.9
		전체 %	25.1%	24.5%	36.9%	.2%
	전체 %		27.7%	26.7%	45.4%	.2%

주민자치위원회의 중요한 역할로는 지역주민의 대표자로서의 역할이 87명(13.3%), 지역주민의 의견 수렴자로서의 역할이 252명(38.5%), 지역사회 문제에 대한 해결자의 역할이 104명(15.9%), 자원봉사자의 역할이 74명(11.3%), 주민자치센터 운영 및 관리 역할이 137명(20.9%), 기타의견으로 1명(0.2%)으로 나타났다. 주민자치위원회의 중요한 역할로는 지역주민의 의견 수렴자로서의 역할과, 주민자치센터 운영 및 관리역할이 주된 중요한 역할로 나타났다.

〈표 62〉 주민자치위원회 중요한 역할

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
지역주민의 대표자로서의 역할	87	13.3
지역주민의 의견 수렴자로서의 역할	252	38.5
지역사회 문제에 대한 해결자의 역할	104	15.9
자원봉사자의 역할	74	11.3
주민자치센터 운영 및 관리 역할	137	20.9
기타	1	.2

지역구분별 주민자치위원회 중요 역할에 관한 교차표는 다음과 같다. 전체적으로 지역주민의 의견 수렴자로서의 역할이 도시지역(동) 10.7%, 도농복합지역(읍) 11.0%, 농어촌지역(면) 16.8%으로 높은 비율을 나타냈다. 지역구분별로 보면 자원봉사자의 활동이 도시지역(동) 3.5%으로 다른 두 지역인 도농복합지역(읍), 농어촌지역(면) 각각 1.7%, 6.0%으로 높게 나타났다. 주민자치센터 운영 및 관리역할에 대해서는 도농복합지역(읍), 농어촌지역(면)이 각각 6.7%, 9.2%으로 도시지역(동) 5.1%의 응답 비율보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 63〉 지역구분별 주민자치위원회 중요 역할 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
주민자치위원회 중요역할	지역주민의 대표자로서의 역할	빈도	23	25	38	1
		기대빈도	24.4	24.2	38.2	.1
		전체 %	3.5%	3.8%	5.8%	.2%
	지역주민의 의견 수렴자 로서의 역할	빈도	70	72	110	0
		기대빈도	70.6	70.2	110.8	.4
		전체 %	10.7%	11.0%	16.8%	.0%
	지역사회 문제에 대한 해결자의 역할	빈도	34	30	39	0
		기대빈도	28.9	28.7	45.3	.2
		전체 %	5.2%	4.6%	6.0%	.0%
	자원봉사자의 역할	빈도	23	11	39	0
		기대빈도	20.5	20.3	32.1	.1
		전체 %	3.5%	1.7%	6.0%	.0%
	주민자치센터 운영 및 관리 역할	빈도	33	44	60	0
		기대빈도	38.4	38.2	60.2	.2
		전체 %	5.1%	6.7%	9.2%	.0%
	기타	빈도	0	0	1	0
		기대빈도	.3	.3	.4	.0
		전체 %	.0%	.0%	.2%	.0%
	전체 %		28.0%	27.9%	44.0%	.2%

주민자치센터 운영과 관련하여 주민자치위원회의 역할로는 주민자치위원회는 자문, 심의만 하고 읍·면·동사무소에서 운영하는 것이 바람직하다 68명(10.4%), 주민자치위원회가 책임지고 운영하고 읍·면·동은 보완하는 역할을 한다 357명(54.8%), 읍·면·동 지원없이 주민자치위원회가 독자적으로 운영한다 66명(10.1%), 읍·면·동 담당 공무원들이 전담하여 운영한다 19명(2.9%), 주민자치위원회의 역할을 모르겠다 33명(5.1%), 기타 1명(0.2%)으로 나타났다. 주로 주민자치위원회가 책임지고 운영하고 읍·면·동은 보완하는 역할을 하는 것이 주된 주민자치위원회의 역할로 나타났다.

〈표 64〉 주민자치센터 운영과 관련하여 주민자치위원회 역할

구분	빈도수 (명)	구성비율 (%)
주민자치위원회는 자문/심의만 하고 읍·면·동사무소 운영 바람직	68	10.4
주민자치위원회 책임/운영, 읍·면·동은 보완	357	54.8
읍·면·동의 지원없이 주민자치위원회가 독자적 운영	108	16.6
전문기관/시민단체에 위탁운영, 주민자치위원회는 감시/보조체제	66	10.1
읍·면·동 담당 공무원들이 전담 운영	19	2.9
주민자치위원회 역할 모르겠다	33	5.1
기타	1	.2

지역구분별 주민자치센터 운영과 관련한 주민자치위원회 역할 교차표는 다음과 같다. 전체적으로 주민자치위원회가 책임지고 운영하고, 읍·면·동은 보완하는 역할을 한다가 도시지역(동) 14.6%, 도농복합지역(읍) 15.1%, 농어촌지역(면) 25.1%으로 높은 비율을 나타냈다. 지역구분별로는 농어촌지역(면)이 주민자치위원회가 책임지고 운영하고 읍·면·동은 보완하는 역할을 한다가 다른 두 지역에 비해 높은 비율을 나타냈으며, 읍·면·동의 지원없이 주민자치위원회가 독자적으로 운영이 도시지역(동) 5.1%, 도농복합지역(읍) 5.7%으로 높게 나타났다. 전문기관이나 시민단체에 위탁운영하고 주민자치위원회는 감시·보조체제로 운영한다가 도농복합지역(읍)이 3.7%으로 두 지역보다 높은 비율을 나타냈다.

〈표 65〉 지역구분별 주민자치센터 운영과 관련 주민자치위원회 역할 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
주민자치센터 운영에 관한 주민자치위원회 역할	주민자치위원회는 자문/심의만 하고 읍면동사무소 운영 바람직	빈도	19	13	35	0
		기대빈도	18.9	18.7	29.4	.1
		전체 %	2.9%	2.0%	5.4%	.0%
	주민자치위원회 책임/운영, 읍면동은 보완	빈도	95	98	163	1
		기대빈도	100.5	99.4	156.5	.5
		전체 %	14.6%	15.1%	25.1%	.2%
	읍면동의 지원 없이 주민자치 위원회가 독자적 운영	빈도	33	37	38	0
		기대빈도	30.4	30.1	47.4	.2
		전체 %	5.1%	5.7%	5.8%	.0%
	전문기관/ 시민단체에 위탁 운영, 주민자치 위원회는 감시/ 보조체제	빈도	19	24	23	0
		기대빈도	18.6	18.4	28.9	.1
		전체 %	2.9%	3.7%	3.5%	.0%
	읍면동 담당 공무원들이 전담 운영	빈도	6	4	9	0
		기대빈도	5.3	5.3	8.3	.0
		전체 %	.9%	.6%	1.4%	.0%
	주민자치위원회 역할 모르겠다	빈도	11	5	16	0
		기대빈도	9.0	8.9	14.0	.0
		전체 %	1.7%	.8%	2.5%	.0%
	기타	빈도	0	0	1	0
		기대빈도	.3	.3	.4	.0
		전체 %	.0%	.0%	.2%	.0%
전체 %			28.2%	27.8%	43.8%	.2%

(4) 제 3 조사영역 : 근린자치 활성화 방안

주민자치센터를 활성화시키기 위해 필요한 점은 주민자치위원 참여 42명(10.7%), 지역주민의 참여 227(59.3%), 지역(시민)단체의 참여 24명(6.3%), 시청 구청의 재정적 지원 20명(5.2%), 행정기관의 활발한 홍보 17명(4.4%), 주민자치센터 인력확대 13명(3.4%), 주민자치위원회 역할 재정립 35명(9.1%), 주민자치센터 업무범위 축소 4명(1.0%), 기타 1명(0.3%)으로 나타났다.

〈표 66〉 주민자치센터를 활성화시키기 위해 필요한 점

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주민자치위원 참여	41	10.7
지역주민 참여	227	59.3
지역(시민)단체의 참여	24	6.3
시청 구청의 재정적 지원	20	5.2
행정기관의 활발한 홍보	17	4.4
주민자치센터 인력확대	13	3.4
주민자치위원회 역할 재정립	35	9.1
주민자치센터 업무범위 축소	4	1.0
기타	1	.3

근린자치를 이루기 위해 가장 시급히 해나가야 할 일은 자치기능이 252명(38.4%), 사회복지 103명(15.7%), 취업알선/고용정보 제공이 45명(6.9%), 주민교육이 149명(22.7%), 생활안전이 18명(2.7%), 문화/체육활동 지원이 88명(13.4%), 기타 1명(0.2%)으로 나타났다. 가장 중요한 기능으로는 자치기능과 주민교육으로 나타났다.

〈표 67〉 근린자치 이루기 위해 해나가야 할 일

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
자치가능	252	38.4
사회복지	103	15.7
취업알선, 고용정보제공	45	6.9
주민교육	149	22.7
생활안전	18	2.7
문화/체육활동 지원	88	13.4
기타	1	0.2

지역구분별 근린자치를 이루기 위해 해 나가야 할 일에 대한 교차표는 다음과 같다. 전체적으로 자치기능이 도시지역(동) 11.5%, 도농복합지역(읍) 11.9%, 농어촌지역(면) 15.1%으로 비율이 높게 나타났다. 지역구분별로는 취업알선, 고용정보 제공이 도시지역(동)에서 2.4%으로 나타났고, 주민교육이 도시지역(동) 5.2%, 도농복합지역(읍) 6.3%에 비해 농어촌지역(면)에서 11.2% 비율로 나타나 농어촌지역(면)에서 주민교육이 중요시하게 나타났다.

〈표 68〉 지역구분별 근린자치 이루기 위해 해 나가야 할 일 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
근 린 자 치 활 성 화	자치가능	빈도	75	78	99	0
		기대빈도	70.5	70.5	110.6	.4
		전체 %	11.5%	11.9%	15.1%	.0%
	사회복지	빈도	24	28	51	0
		기대빈도	28.8	28.8	45.2	.2
		전체 %	3.7%	4.3%	7.8%	.0%
	취업알선, 고용정보 제공	빈도	16	8	21	0
		기대빈도	12.6	12.6	19.7	.1
		전체 %	2.4%	1.2%	3.2%	.0%
	주민교육	빈도	34	41	73	0
		기대빈도	41.4	41.4	64.9	.2
		전체 %	5.2%	6.3%	11.2%	.0%
	생활안전	빈도	8	6	4	0
		기대빈도	5.0	5.0	7.9	.0
		전체 %	1.2%	.9%	.6%	.0%
	문화/체육 활동 지원	빈도	26	22	38	1
		기대빈도	24.3	24.3	38.2	.1
		전체 %	4.0%	3.4%	5.8%	.2%
	기타	빈도	0	0	1	0
		기대빈도	.3	.3	.4	.0
		전체 %	.0%	.0%	.2%	.0%
전체 %			28.0%	28.0%	43.9%	.2%

주민자치사업 추진에 있어 중요한 점은 읍·면·동 주민자치연합회 운영이 199명(30.5%), 자생적 주민자치발전포럼 운영이 215명(33.0%), 충청남도 근린자치협의회 설치가 42(6.4%),

마을조성 및 관리계획 조례안 제정이 60명(9.2%), 도 대표 주민자치기구 설립/운영이 53명(8.1%), 주민자치대학 운영이 80명(12.3%), 기타의견으로 3명(0.5%)으로 나타났다. 기타의견으로는 주민자치위원들의 역량, 자치기능 함양, 적극적인 자치위원들의 활동, 독자적 주민 자치 정착 등으로 나타났다.

〈표 69〉 주민자치사업 추진에 있어 중요한 점

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
읍·면·동 주민자치연합회 운영	199	30.5
자생적 주민자치발전포럼 운영	215	33.0
충청남도 근린자치협의회 설치	42	6.4
마을조성 및 관리계획 조례안 제정	60	9.2
도 대표 주민자치기구 설립/운영	53	8.1
주민자치대학 운영	80	12.3
기타	3	.5

지역구분별 주민자치사업추진에 있어 중요성과 관련된 교차표는 다음과 같다. 전체적으로 읍·면·동 주민자치연합회 운영, 자생적 주민자치발전포럼 운영이 높은 비율을 나타냈다. 지역구분별로 보면 도 대표 주민자치기구 설립/운영이 도시지역(동)에서 2.6%으로 다른 지역보다 높게 나타났으며, 자생적 주민자치발전 포럼 운영이 도농복합지역(읍)에서 10.8%으로 높게 나타났다.

〈표 70〉 지역구분별 주민자치사업추진에 있어 중요성 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
주민자치사업추진 중요성	읍면동 주민자치 연합회 운영	빈도	50	55	94	0
		기대빈도	55.7	56.0	86.9	.3
		전체 %	7.7%	8.5%	14.5%	.0%
	자생적 주민자치발전 포럼 운영	빈도	63	70	81	0
		기대빈도	59.9	60.2	93.5	.3
		전체 %	9.7%	10.8%	12.5%	.0%
	충청남도 근린자치협의회 설치	빈도	16	9	17	0
		기대빈도	11.8	11.8	18.4	.1
		전체 %	2.5%	1.4%	2.6%	.0%
	마을조성 및 관리계획 조례안 제정	빈도	15	16	27	1
		기대빈도	16.5	16.6	25.8	.1
		전체 %	2.3%	2.5%	4.2%	.2%
	도 대표 주민자치기구 설립/운영	빈도	17	11	25	0
		기대빈도	14.8	14.9	23.2	.1
		전체 %	2.6%	1.7%	3.8%	.0%
	주민자치대학 운영	빈도	20	21	39	0
		기대빈도	22.4	22.5	35.0	.1
		전체 %	3.1%	3.2%	6.0%	.0%
	기타	빈도	1	1	1	0
		기대빈도	.8	.8	1.3	.0
		전체 %	.2%	.2%	.2%	.0%
전체 %			28.0%	28.2%	43.7%	.2%

주민자치회 운영의 지원사항 규정 중 포함되어야 하는 사항으로는 지역실정에 적합한 시도지사 지원에 관한 사항이 274명(42.2%), 시도 연구기관의 역할에 관한 사항이 186명(28.7%), 주민자치분쟁조정위원회 설치 및 기능에 관한 사항이 116명(17.9%), 우수 주민자치회 선정 및 포상에 관한 사항이 66명(10.2%), 기타의견으로 7명(1.1%)으로 나타났다.

〈표 71〉 주민자치회 운영의 지원사항 규정 중 포함되어야 하는 사항

구분	빈도수 (명)	구성비율(%)
지역실정에 적합한 시도지사 지원에 관한 사항	274	42.2
시도 연구기관의 역할에 관한 사항	186	28.7
주민자치분쟁조정위원회 설치 및 기능에 관한 사항	116	17.9
우수 주민자치회 선정 및 포상에 관한 사항	66	10.2
기타	7	1.1

지역구분별 주민자치회 지원 조례(안)에 포함되어야 하는 내용과 관련 교차표는 다음과 같다. 지역실정에 적합한 시도지사 지원에 관한 사항이 도시지역(동) 10.2%, 도농복합지역(읍) 11.6%, 농어촌지역(면) 20.4%으로 전체적으로 응답비율이 높았다. 시도 연구기관의 역할에 관한 사항이 도시지역(동) 9.9%, 도농복합지역(읍) 7.9% 으로 응답 비율이 높았다. 우수 주민자치회 선정 및 포상에 관한 사항으로는 농어촌지역(면)이 4.6%으로 도시지역(동) 2.5%, 도농복합지역(읍) 2.9%에 비해 높은 비율을 나타냈다.

〈표 72〉 지역구분별 주민자치회 지원 조례(안)에 포함되어야 하는 내용 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
주민자치회 지원 조례안 포함 내용	지역실정에 적합한 시도지사 지원에 관한 사항	빈도	66	75	132	0
		기대빈도	76.8	76.4	119.4	.4
		전체 %	10.2%	11.6%	20.4%	.0%
	시도 연구기관의 역할에 관한 사항	빈도	64	51	70	0
		기대빈도	52.0	51.8	80.9	.3
		전체 %	9.9%	7.9%	10.8%	.0%
	주민자치분쟁조정 위원회 설치 및 기능에 관한 사항	빈도	35	34	47	0
		기대빈도	32.6	32.5	50.7	.2
		전체 %	5.4%	5.3%	7.3%	.0%
	우수 주민자치회 선정 및 포상에 관한 사항	빈도	16	19	30	1
		기대빈도	18.6	18.5	28.9	.1
		전체 %	2.5%	2.9%	4.6%	.2%
	기타	빈도	1	2	4	0
		기대빈도	2.0	2.0	3.1	.0
		전체 %	.2%	.3%	.6%	.0%
전체 %			28.1%	28.0%	43.7%	.2%

마을만들기 사업 참여 경험 여부는 현재 잘 참여하고 있다 46명(7.0%), 참여해 본 적 있다 176명(26.9%), 참여해본 적 없다 363명(55.4%), 관심이 없다 70명(10.7%)으로 나타났다.

〈표 73〉 마을만들기 사업 참여 경험 여부

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
현재 잘 참여하고 있다	46	7.0
참여해 본 적 있다	176	26.9
참여해 본 적 없다	363	55.4
관심이 없다	70	10.7

지역구분별 마을만들기 사업참여 여부에 관한 교차표는 다음과 같다. 전체적인 의견으로 참여해 본 적없다가 도시지역(동) 16.5%, 도농복합지역(읍) 17.9%, 농어촌지역(면) 21.1%으로 높은 비율을 차지했다. 지역구분별 마을만들기 사업참여 여부는 농어촌지역(면)이 현재 잘 참여하고 있다 4.9%, 참여해본적 있다 13.0%으로 다른 지역에 비해 높게 나타난 것을 보아 농어촌지역(면)에서 마을만들기 사업이 활발하게 진행되고 있는 것으로 볼 수 있다. 반면, 마을만들기사업에 참여해본적 없다, 관심이 없다가 도시지역(동) 16.5%, 도농복합지역(읍) 17.9%으로 높은 비율을 차지해 도시지역(동)과, 도농복합지역(읍)은 마을만들기 사업참여가 저조한 것으로 나타났다.

〈표 74〉 지역구분별 마을만들기 사업참여 여부 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
마을만들기사업 참여여부	현재 잘 참여하고 있다	빈도	7	7	32	0
		기대빈도	12.9	12.9	20.1	.1
		전체 %	1.1%	1.1%	4.9%	.0%
	참여해 본 적 있다	빈도	47	42	85	1
		기대빈도	49.2	49.0	76.5	.3
		전체 %	7.2%	6.4%	13.0%	.2%
	참여해 본 적 없다	빈도	108	117	138	0
		기대빈도	102.1	101.6	158.7	.6
		전체 %	16.5%	17.9%	21.1%	.0%
	관심이 없다	빈도	22	17	31	0
		기대빈도	19.7	19.6	30.6	.1
		전체 %	3.4%	2.6%	4.7%	.0%
	전체 %		28.1%	28.0%	43.7%	.2%

참여하고 싶은 마을만들기 사업 분야는 환경정비 65명(10.1%), 문화 133명(20.7%), 복지 73명(11.3%), 지역공동체 형성 133명(20.7%), 경관/미관 40명(6.2%), 생활편의 109명(16.9%), 체험학습 51명(7.9%), 축제/대회 개최 33명(5.1%), 기타 7명(1.1%)으로 나타났다. 기타의견으로는 청소년 방과 후 프로그램, 일자리가 많은 마을 등으로 나타났다.

〈표 75〉 참여하고 싶은 마을만들기 사업 분야

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
환경정비	65	10.1
문화	133	20.7
복지	73	11.3
지역공동체 형성	133	20.7
경관/미관	40	6.2
생활편의	109	16.9
체험학습	51	7.9
축제/대회 개최	33	5.1
기타	7	1.1

지역구분별 마을만들기 관심사업분야 관련 교차표는 다음과 같다. 전체적으로 문화 도시지역(동) 6.1%, 도농복합지역(읍) 6.4%, 농어촌지역(면) 8.2%, 지역공동체 형성 도시지역(동) 5.4%, 도농복합지역(읍) 5.8%, 농어촌지역(면) 9.3%으로 높은 비율을 나타냈다. 지역구분별 마을만들기 관심사업분야는 환경정비가 도시지역(동)이 3.3%, 복지분야가 농어촌지역(면) 5.8%, 경관/미관 도농복합지역(읍) 2.8%, 생활편의 농어촌지역(면) 7.2%으로 각 다른 지역보다 높은 비율을 나타낸 것으로 나타났으며 결국, 도시지역(동)은 환경정비, 농어촌지역(면)은 복지분야, 도농복합지역(읍)은 경관/미관 각 분야에 관심이 높은 것으로 나타났다.

〈표 76〉 지역구분별 마을만들기 관심사업분야 교차표

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도농복합지역 (읍)	농어촌지역 (면)	기타
마을만들기 사업분야	환경정비	빈도	21	15	29	0
		기대빈도	18.4	18.0	28.5	.1
		전체 %	3.3%	2.3%	4.5%	.0%
	문화	빈도	39	41	53	0
		기대빈도	37.6	36.8	58.3	.2
		전체 %	6.1%	6.4%	8.2%	.0%
	복지	빈도	18	18	37	0
		기대빈도	20.7	20.2	32.0	.1
		전체 %	2.8%	2.8%	5.8%	.0%
	지역 공동체 형성	빈도	35	37	60	0
		기대빈도	37.4	36.5	57.9	.2
		전체 %	5.4%	5.8%	9.3%	.0%
	경관/ 미관	빈도	10	18	12	0
		기대빈도	11.3	11.1	17.5	.1
		전체 %	1.6%	2.8%	1.9%	.0%
	생활 편의	빈도	35	27	46	1
		기대빈도	30.9	30.2	47.8	.2
		전체 %	5.4%	4.2%	7.2%	.2%
	체험학습	빈도	15	10	26	0
		기대빈도	14.4	14.1	22.4	.1
		전체 %	2.3%	1.6%	4.0%	.0%
	축제/ 대회 개최	빈도	8	11	14	0
		기대빈도	9.3	9.1	14.5	.1
		전체 %	1.2%	1.7%	2.2%	.0%
	기타	빈도	1	1	5	0
		기대빈도	2.0	1.9	3.1	.0
		전체 %	.2%	.2%	.8%	.0%
전체 %			28.3%	27.7%	43.9%	.2%

3) 분석결과 요약 및 시사점

충남 15개 시·군 지역을 대상으로 설문조사한 결과, 근린자치 개념에 대한 인지도는 낮은 수준이며, 근린자치 용어로는 생활자치, 충남형 주민자치, 근린자치 순으로 선호되었다. 근린자치의 중요한 기능으로는 자치활동, 문화여가, 사회복지 순으로 자치활동 기능을 중요하게 여기는 것으로 나타났다. 근린자치를 주도하는 주체로는 주민자치위원회와 통리 반장이 대다수의 의견으로 나타났으며, 근린자치 문제점으로는 주민의 역량 및 관심부족과 운영재원의 확보 어려움으로 나타났다.

근린자치 운영실태 및 문제점 영역에서는 주민자치센터 이용안함이 대다수의 의견이었으며, 주민자치센터 만족도는 보통, 만족한다 순으로 나타났다. 강화가 필요한 주민자치센터 프로그램으로는 문화여가지원 프로그램과 주민자치 사회진흥 프로그램으로 나타났다. 주민자치센터 및 주민자치위원회를 알게 된 경로는 시·군·동사무소의 방문을 통해서 혹은 홍보물 및 홈페이지를 통해서의 응답이 높은 것으로 보아 시·군·동사무소를 통해 주로 알게 되는 것으로 나타났다.

주민자치위원회의 지역사회 공동체 형성도에 대해서는 보통이다와 그렇다의 의견이 대다수였다. 주민자치위원회가 지역사회 공동체 형성에 도움을 주는 것으로 나타났다. 주민자치위원회 외 다른 직능단체 참여 여부에 대해서는 아니오가 대다수였으며, 주민자치위원회의 중요한 역할로는 지역주민의 의견 수렴자로서의 역할과, 주민자치센터 운영 및 관리 역할이 중요한 역할로 나타났다. 주민자치센터 운영과 관련한 주민자치위원회의 역할로는 주민자치위원회는 책임 및 운영을 도맡아 하며 읍·면·동은 보완역할만 한다가 대다수의 의견으로 나타났다.

근린자치 활성화 방안 영역에서는 근린자치를 이루기 위해 앞으로 해 나가야 할 일로는 자치기능과 주민교육, 사회복지 순으로 나타났다. 자치기능과 주민교육이 시급히 이루어져 나가야 하는 부분으로 나타났다. 주민자치사업 추진에 있어 중요한 점으로는 자생적 주민자치발전포럼 운영과, 읍·면·동 주민자치연합회 운영이 대다수의 의견으로 나타났다.

특히, 주민자치회 운영의 지원사항 규정 중 포함되어야 하는 사항으로는 지역실정에 적합한 시·도지사 지원에 관한 사항과 시·도 연구기관의 역할에 관한 사항이 대다수의 의견으로 나타났다. 마을만들기 사업의 참여 경험 여부는 참여해 본 적 없다는 의견이 대다수였으며 참여해 본 적 있다, 관심이 없다, 현재 잘 참여하고 있다 순으로 나타났다. 앞으로 참여하고 싶은 마을

만들기 사업 분야로는 문화, 지역공동체 형성, 생활편의, 복지, 환경정비, 축제/대회 개최 순으로 나타났다.

특히, 지역구분 도시지역(동), 도농복합지역(읍), 농어촌지역(면)에 따른 근린자치 요인 간 교차분석 결과는 다음과 같다. 근린자치 인식수준에서 근린자치 용어에 관한 교차분석결과 전체적으로 생활자치가 높은 비율을 나타내는 가운데, 도시지역(동)과 도농복합지역(읍)은 생활자치 용어가 높은 비율을 나타냈고, 농어촌지역(면)은 생활자치도 높게 나타났지만, 다른 지역에 비해 충남형 주민자치에 대한 응답율이 높게 나타났다. 지역구분별 근린자치의 가장 중요한 기능은 도시지역(동)은 사회교육 기능을, 도농복합지역(읍)은 문화여가 기능을, 농어촌지역(면)은 사회복지 기능을 강화해야 할 것으로 나타났다. 지역구분별 근린자치 주도주체는 농어촌지역(면)에서는 주민자치위원을, 도시지역(동), 도농복합지역(면)에서는 시민단체(NGO)를 중시하는 것으로 분석되었다.

근린자치 운영실태 및 문제점 부문에서 주민자치센터 이용횟수는 농어촌 지역(면)의 주민자치센터 이용이 도시지역(동)과 도농복합지역(읍)에 비해 이용 횟수가 더 빈번한 것으로 나타났다. 주민자치센터 프로그램 만족도는 도농복합지역(읍)은 다른 두 지역에 비해 주민자치센터 프로그램 만족도가 낮은 것으로 나타났으며 농어촌지역(면)은 보통이다가 가장 높은 비율을 차지하였다. 주민자치센터 프로그램 활성화에 대해 도농복합지역(읍)은 동호회 활동 프로그램이 높게 나타났으며, 농어촌지역(면)은 주민자치사회진흥 프로그램 도시지역(동), 도농복합지역(읍)에 비해 높게 나타났다. 주민자치위원회 중요 역할로는 자원봉사자의 활동이 도시지역(동)에서 높게 나타났으며, 주민자치센터 운영 및 관리역할에 대해서는 도농복합지역(읍), 농어촌지역(면)이 도시지역(동)보다 높은 것으로 나타났다.

근린자치 활성화 방안 부문에서는 취업알선, 고용정보 제공이 도시지역(동)에서 높게 나타났고, 농어촌지역(면)에서 주민교육이 중요시하게 나타났다. 주민자치사업추진에 있어 중요성은 도 대표 주민자치기구 설립/운영이 도시지역(동)에서 높게 나타났으며, 자생적 주민자치발전 포럼 운영이 도농복합지역(읍)에서 높게 나타났다. 읍·면·동 주민자치연합회 운영과, 주민자치대학 운영이 농어촌지역(면)에서 높게 나타났다. 마을만들기사업에 참여여부에 대해서는 도시지역(동)과, 도농복합지역(읍)은 마을만들기 사업참여가 저조한 것으로 나타났으며, 마을만들 관심사업분야는 도시지역(동)은 환경정비, 농어촌지역(면)은 복지분야, 도농복합지역(읍)은 경관/미관 각 분야에 관심이 높은 것으로 나타났다.

설문조사 분석결과에 따른 시사점은 다음과 같다.

첫째, 주민참여 활성화이다. 근린자치 주도의 주체를 묻는 문항에서 대다수의 답변이 지역 주민으로 나타났으며, 근린자치의 문제점을 묻는 문항에서 주민의 역량관심 부족이 가장 큰 문제점으로 나타났다. 다양한 계층의 주민참여를 유도하고 활성화시키며 주민자치의 의식전환을 통한 새로운 ‘주민자치형’ 리더그룹을 육성하여 역량을 강화해야 할 필요가 있다.

둘째, 주민자치위원회의 기능 활성화이다. 주민자치위원회의 지역사회 공동체 형성정도를 묻는 문항에서 대다수의 의견이 그렇다, 보통이다로 나타났으며 주민자치위원회가 공동체 형성에 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 주민자치위원회의 중요한 역할로는 지역주민의 의견수렴자로서의 역할 및 지역사회 문제에 대한 해결자로서의 역할이 주된 역할로 나타났다. 현재 주민자치위원회가 심의기구로 운영되어 자율성과 결정권이 결여된 행정의 보조역할을 수행하고 있기 때문에 대표성이 취약하다. 앞으로 주민자치위원의 대표성과 전문성을 확보하고 마을공동체 형성을 위한 자치사업 위주로 추진하여 주민자치위원회의 기능을 활성화해야 할 필요가 있다.

셋째, 지역공동체 기반의 구축이다. 참여하고 싶은 마을만들기 사업분야를 묻는 문항에서 대다수의 답변이 지역공동체 형성과 문화로 응답하였으며 근린자치를 이룩하기 위해 나가야 할 일은 자치기능이 가장 높게 나타났다. 이러한 결과를 반영하여 생활자치 위주의 지역내부 자원의 활용도를 제고하여 개인 역량의 인프라를 지역공동체로 연결시켜 나가는 커뮤니티를 형성하여 지역공동체 기반을 구축하는 것이 필요하다. 주민이 모여 소통과 협의할 수 있는 공간과 장소를 마련해야 할 것이며, 이는 지역실정에 맞게 계획하고 수립하여 실효성 있게 추진해 나가야 한다.

넷째, 주민자치사업 추진이다. 마을만들기 사업 참여경험 여부를 묻는 문항에서 참여해 본 적이 있는 비율이 26.9%, 참여해 본 적이 없는 비율이 55.4%로 참여해 본 적이 없는 비율이 훨씬 더 높았다. 주민자치 역량 및 의지가 있는 시·군이 동네·마을을 선정하여 의제설정을 위한 주민협의 과정을 중시하여 주민자치모델사업을 발굴, 추진해 나가야 한다. 이로써 수범사업 육성 및 성공사례를 전파하고, 특색 있는 우수사업 모델을 개발 및 보급하여 내발적 주민자치 역량을 강화해 나가야 한다.

제6장 ‘충남형’ 근린자치 활성화 방안의 모색

1. ‘충남형’ 근린자치 추진구도 설정

1) 근린거버넌스 형성을 위한 전제

근린거버넌스 형성을 위하여 다음과 같은 도전과 문제의 해결을 요구한다.(CLG, 2007) 첫째, ‘제도적 장치의 탐색’이 필요하다. 근린거버넌스가 지역의 하위수준에서의 공공서비스의 사결정을 위한 장치라고 한다면, 특정의 정치적·사회적·관리적 목표에 따라 서로 다른 장치 또는 근린제도들이 적합할 수 있다. 결과적으로 특정 동네의 문제 또는 목표와 제도적 설계의 적합성을 추구하는 노력이 요구된다.

둘째, ‘지방정부역할의 재정립’ 문제이다. 집합적 의사결정 및 서비스전달의 분권화는 지방정부로 하여금 지역사회 목소리와 선택의 촉진자로서, 이해관계의 중재자로서, 좋은 거버넌스를 위한 원칙과 기준의 감독자로서, 다양한 참여자와 여러 수준의 거버넌스체계의 조정자로서의 강력한 역할을 요구한다.

셋째, 역량형성의 문제이다. 근린거버넌스는 참여 공직자와 행정부서, 그리고 시민의 역량 모두 향상되어질 것을 요구한다. 지방정부는 시민교육, 지역사회 참여훈련, 참여의 장애요인의 확인 등 효과적인 근린거버넌스를 배양할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다. 또한 참여자 모두 새로운 능력, 윤리 및 태도가 배양되고, 이용되며, 모형화되어질 필요가 있다.

넷째, ‘결합’ (joining up)의 문제이다. 분권화된 의사결정과 서비스 전달에 관한 문제는 종종 복잡하고, 중복되며, 경쟁적 서비스 영역의 생성과 연관된다. 서로 다른 부문들뿐만 아니라 다

양한 조직과 정부의 계층 속에서 서비스활동을 결합하는 것은 꾸준히 제기되어 온 중요한 도전이다.

다섯째, ‘상충성을 관리하는’ (managing trade-off) 문제이다. 근린거버넌스의 등장과 더불어, 참여정도(extent of participation) 대 통제범위(scope of control), 접근가능성(accessibility) 대 역량(competence), 응집력(cohesion) 대 다원성(pluralism), 그리고 선택(choice) 대 형평성(equity)과 같은 다양한 가치의 충돌이 예상되며, 이를 효과적으로 처리하고 관리하는 지방정부의 역할이 요구된다.

이러한 근린거버넌스의 전제사항으로는 다음과 같다(곽현근, 2012).

첫째, 근린자치를 위해서는 국가 전체적으로 주거안정성(residential stability)이 확보되어야 한다. 도시와 농촌을 막론하고 주민들이 언제든지 자신이 살고 있는 동네를 떠날 준비가 되어 있는 사회에서 지역사회, 사회적 자본, 또는 근린자치를 논의하기 어렵다. 동네를 재산증식 수단 정도로 치부하는 사회분위기를 바꾸기 위해서는 단순히 지방자치 차원이 아니라 주택정책, 도시재생정책, 복지정책 등 모든 정책분야에서 ‘사회적 지속가능성’ (social sustainability)의 중요성을 인식하고, 지역공동체적 가치를 보호하고 확대하기 위한 다양한 고민과 노력이 함께 이루어져야 한다.

둘째, 근린자치를 정부 계층구조와 맞물려 근린단위에 자치계층 또는 준자치계층을 만들고 대의민주정부를 실험한다는 관점을 벗어나, 현대사회의 복잡하고 다양한 문제해결 및 민주성회복을 위해 다양한 근린거버넌스의 실험이 가능하다는 관점에서 접근할 필요가 있다.

거버넌스 관점에서 근린자치를 보면, 집합적 의사결정과 공동생산을 위한 다양한 제도적 장치의 논의가 가능하며, 통치과정의 지역사회 참여라는 관점은 굳이 정부계층 변화를 동반하는 구조적 처방이 아니더라도 현존하는 근린단위 제도들을 거버넌스가 요구하는 참여민주주의 취지에 맞게 점진적으로 개선해나가는 것을 가능하게 한다.

셋째, 시민사회(지역사회)와 정부와의 관계의 문제이다. 주목할 부분은 정부가 지역사회형성에 해가 된다는 관점이다(Atkinson, 1994; Box, 1998). 공동체주의에 뿌리를 두고 자율거버넌스를 강조하는 이 관점은 거버넌스 이론자체가 시민들로 구성된 지역사회와만 관련되고 본다. ‘시민거버넌스’ (citizen governance)라고도 불리는 이 관점에서는 정부제도(조직)를 지원할 목적으로 지역사회와 시민들을 이용하고 있다고 진단한다(Sullivan, 2001).

넷째, 제도주의 관점에서 강조하는 ‘게임의 규칙’인 지역사회 참여제도의 도입만으로 근린

자치가 바람직한 방향으로 작동하는 것은 아니며, 근린자치를 위해서는 제도 변화뿐만 아니라 지역사회와 공무원들의 역량형성, 행태변화에 초점을 둔 다양한 미시적 전략들이 동시에 고려되어야 한다. 만약 이러한 종합적 진단과 처방이 내려지지 않는다면, 깊게 뿌리내린 관료사회의 비공식적 규범과 관행이 새 제도를 상징적이고 형식적인 장치로 전락시킬 가능성이 높다. 따라서 지역사회 역량강화 못지않게 지방정부 공무원들에게도 지역사회와의 의사소통방식, 협상갈등조정 기술 등에 관한 학습기회가 주어지고, 지역사회와의 협력노력을 우선적으로 보상하는 유인체계 구축이 병행되어야 할 것이다.

다섯째, 근린자치를 위한 다양한 제도실험이 의미를 갖기 위해서는 참여과정을 통해 기존 권력관계의 변화를 가져와야 한다. 단순히 지역사회 주민들과 리더들을 위한 새로운 공간을 열어주는 것 그 자체로 권력관계가 변화하지 않을 가능성이 높다. 과거의 많은 주민참여 실험들을 돌이켜보면 새로운 행위자들이 참여공간에 들어간다고 해도 그들의 상호작용은 이전에 존재하는 권력관계의 단순한 반복과 재생산에 머문 경우가 대부분이다.

여섯째, 근린자치는 새로운 지역사회 리더십과 대표를 요구할 뿐만 아니라 참여자들 사이의 태도, 신뢰와 협력, 기술과 역량 등에 있어 큰 변화를 전제로 한다. 이러한 모든 것들이 발전성 숙하기 위해서는 오랜 시간이 걸리며 초기에 적당한 수준의 변화를 기대하지 않을 경우 자칫 변화가 중요하지 않다는 잘못된 인식을 심어줄 수 있는 위험성이 있는 반면, 처음부터 조금씩 많은 것을 기대하고 요구하는 것 또한 과거 정부가 주도해 온 프로젝트방식의 폐단을 그대로 답습할 가능성이 높다. 특히 기존 권력관계나 이해관계의 변화가 쉽지 않음을 감안할 때, 근린자치의 실험은 ‘작은 변화도 큰 성과’ (A little change is something)라는 장기적 관점과 인내심이 요구된다.

2) 거버넌스 구축을 위한 충남의 역할

충청남도는 주어진 자치권을 모범적으로 수행해 자치역량을 강화함으로써 선진한국의 굿 거버넌스 구축에 기여할 수 있다. 이미 주어진 자치권마저 제대로 수행하지 못하면서 더 큰 자치권을 요구하는 것은 이치에 맞지 않다. 적절한 행·재정적 자치권이 미확보가 충분한 역량 발휘를 제약하는 측면이 있지만, 이런 제약이 복지부동과 무사안일의 구실이 될 수는 없다. 지방이 미흡한 자치권으로나마 지방자치혁신을 이루어 자치역량을 입증하는 일이야말로 지방

의 능력부족을 이유로 지방분권에 저항하고 중앙집권을 꾀해온 세력의 입지를 좁히고 지방분권에 대한 국민의 지지를 얻는 가장 유력한 방도이다.

지방자치단체들은 그동안 충분한 자치권을 확보하지 못한 상황 속에서도 지방자치혁신을 이루어 지방분권의 정당성을 입증해왔다. 예컨대, 충청남도는 비교적 형편이 나은 시·군을 선택해서 2007년 균형발전지원조례를 제정하고 매년 약 600억원의 특별회계 예산으로 상대적으로 낙후된 시·군을 지원해 왔다. 이 사례는 중앙정부로서는 이루기 힘든 시·군 간 균형발전을 위한 정책혁신 사례이다.

충청남도는 지방외교를 통해서도 중앙정부 외교가 이루지 못한 한일 간 국제협력을 이루어 내었다. 충청남도가 시민단체와 함께 일본 구마모토 현에서 주민설득운동을 전개해 왜곡 교과서의 불채택을 이끌어낸 것은 지방분권의 정당성을 입증한 또 하나의 사례이다. 충남도에서는 3농(농어업·농어촌·농어업인)혁신, 행정혁신, 지방분권혁신을 추진하고 있다. 충남의 도정혁신이 소기의 성과를 거두기 위해서 적어도 두 가지 프로그램을 추진할 필요가 있으며, 두 가지 프로그램에 대한 중·장기적 계획 수립과 예산투여가 요구된다. 즉, 충청남도 본청과 시·군 공무원 및 주민대표를 공공기업가(public entrepreneurs)로 변화시키는 ‘자치역량 강화 아카데미 개설’ 프로그램과 또 다른 하나는 읍면동을 주민자치의 거점으로 만드는 ‘동네자치의 활성화’ 프로그램이 해당된다(안성호, 2012).

2. ‘충남형’ 근린자치 실효성 확보를 위한 협력거버넌스 형성·구축

1) 읍·면·동 공동거버넌스 형성

충청남도(2012) 자료에 따르면, 2012년 1월 현재 충청남도에는 전체 211개 읍·면·동 중 164개 지역에 주민자치센터가 운영되고 있고, 2014년까지 모든 읍·면·동에 주민자치센터를 설치할 계획이다. 주민자치센터가 설치된 지역으로는 농촌지역이 65%로 대부분인 것으로 나타났다.

충남도(2012)의 자체평가에 따르면 주민자치센터와 관련된 주민조직인 주민자치위원회가 형식적으로 운영되고 있으며, 지역문제 논의기구로서의 위상이 미약한 점을 지적하고 있다.

또한 농촌지역, 노령화 및 인구감소로 주민참여율이 저조할 뿐만 아니라 지역실정에 맞는 특화 프로그램이 부족함으로 인해 주민참여가 저조한 것으로 나타나고 있으며 다른 지역과 마찬가지로 자체사업비 부족으로 인해 사군의 운영비지원에 전적으로 의존하고 있는 현실 속에서 주민자치위원회 운영이 자율적이기보다는 행정기관에 전적으로 의존하는 경향을 보이고 있다.

주민자치위원회가 공동거버넌스 성격을 띤 근린자치 제도적 기반으로 자리 잡기 위해서는 무엇보다도 정부로부터 ‘초대된 공간’ (invited spaces)에서의 상담창구 기능이 아니라 실제 해당 근린 ‘지역사회를 대표’ (local representation)하는 주체로서 정부와의 관계가 재설정되어야 한다. 이 때 중요한 것은 공공의사결정과정에 대한 주민자치위원들의 참여를 법적으로 보장함으로써 정부와의 관계에서 자신들의 참여를 하나의 ‘권리’ (right)로서 인식하게 만드는 것이다.

또한 주민자치위원들의 대표성 확보를 위해서 선출과정에서 주민직선제 요소를 대폭 강화할 필요가 있다. 이에 못지않게 시민사회조직으로서 주민자치위원회가 적극적으로 주민의 참여를 유도하고 지역사회 형성과 발전에 기여하는 과정을 통해 지역주민들로부터 ‘규범적 정당성’ (normative legitimacy)을 확보하는 것이 중요하다.²¹⁾ 필요에 따라서는 주민자치위원회가 지역사회 대표기능과 지역사회형성의 리더기능 이외에 정부로부터의 위임 또는 위탁사무를 통해 공공서비스의 ‘공동생산자’ (co-producer)의 역할을 수행할 수 있으며,²²⁾ 주민자치위원회의 새로운 역할을 기존의 주민자치위원회와 비교해보면 <표 77>와 같다.

21) 정당성은 ‘시민사회조직의 존재, 활동과 영향이 핵심 사회적 가치와 제도와 관련하여 정당하다고 인정할 수 있고 적절하다는 이해당사자들의 인식’을 의미하고, 규범적 정당성은 ‘시민사회조직이 자신의 활동을 통해 사회가 요구하는 행위규범을 만족시키고 지지를 얻어내는 것’을 의미한다(Brown and Jafadananda, 2007: 7-8).

22) 공동생산(co-production)은 ‘공공부문과 시민들이 더 나은 결과와 향상된 효율성을 달성하기 위하여 서로의 자산(assets)과 자원들을 더 잘 사용하는 것’(Bovaird and Loffler, 2011) 또는 ‘전문가, 서비스를 사용하는 사람, 그들의 가족과 이웃들 사이의 동등하고 호혜적 관계 속에서 공공서비스를 전달하는 것’을 의미한다(NEF/NESTA, 2009). 공동생산은 지역사회가 스스로의 필요에 따라 자기조직화를 통해 서비스를 생산하는 것과는 차별화 된다. 공동생산은 지방정부의 투입을 사용자 또는 지역사회로부터의 투입으로 바꾸는 경우 ‘대체적’(substitutive) 의미를 가질 뿐만 아니라, 전문가 투입에 사용자·지역사회의 투입을 더하거나 이전의 개인적 자활 또는 지역사회 자기조직화에 전문가의 지원을 더한다는 면에서 ‘부가적’(additive) 의미를 가진다(Loffler, 2010).

〈표 77〉 주민자치위원회 역할의 발전방향

구 분	누가 수행하는가?		
	기초정부 (자치) 또는 읍·면·동 (행정)	기초정부 및 읍·면·동과 주민자치위원회 공동	주민자치위원회
무엇을 할 것인가를 결정	정부결정	공동결정 (joint decision)	지역사회 결정
실행에 옮기는 것 (생산하는 것)	정부서비스 생산	공동서비스생산	지역사회 서비스 생산
주민자치 위원회 역할	상담(consultation) 또는 자문	대표 및 상담 파트너	시민인프라 구축 (규범적 정당성 확보)
초점이 되는 동네 규모	읍·면·동 (규모 3)	읍·면·동 (규모 3)	읍·면·동의 하위단위 또는 읍·면·동 (규모 1·2 또는 3)
참여를 위한 정치적 공간의 의미	초대된 공간 (invited spaces)	동등한 공간	대중의 공간 (popular spaces)
거버넌스 모형	계층적 거버넌스 (정부모형)	공동거버넌스	자율거버넌스 (시민사회 자율모형)
민주주의 모형	대의민주주의 시장민주주의	참여민주주의 숙의민주주의	결사체민주주의
시간적 관점	현행모형	중·장기적 발전모형	

자료 : 곽현근(2012), 충남 근린자치와 공동협력 거버넌스 구축과제

주민자치위원회의 대표기능이 강조된다면, 굳이 주민자치회가 읍·면·동 단위의 기능에만 국한될 필요가 없고, 연합을 통한 기초정부단위에서의 기능까지도 고려해볼 수 있다. 예를 들면, 단순히 읍·면·동 단위에서만 아니라 기초자치단체 수준에서 수평적으로 연합한 주민자치위원회 대표들이 기초자치단체와 공동의사결정을 할 수 있는 기구(가칭: 시·군·구 민관협력예산위원회)에 참여할 수 있다.

2) 읍·면·동 「마을만들기」 사업 추진의 장려

영국의 기준과 비교할 때 우리나라의 읍과 행정동의 인구는 거의 도시규모에 가깝다. 대도시의 경우 실제 같은 행정동 안에 서로 다른 성격의 동네가 여러 개 존재하는 것이 사실이다. 이러한 행정동 전체를 하나의 지역사회로 간주하고 마을만들기 사업을 진행하는 것은 다분히 행정 편의적 발상이다.

실제 정부개입 없이 이루어진 내생적 지역사회 형성의 성공사례들은 읍과 행정동 단위보다는 하위단위에서 이루어진 경우가 대부분이다. 따라서 마을만들기와 같은 근린단위 지역사회 형성을 위한 기본 단위는 읍과 행정동 또는 면의 하위단위에 우선적 초점을 두되, 여건 허락되는 곳에서만 전체 단위로 접근하는 것이 바람직하다.

이러한 관점에서 접근했을 때, 근린규모에 따른 서로 다른 사회적 자본 형성전략의 논의가 가능하다. 즉, 읍·면·동 하위단위에서 정체성이나 소속감을 중심으로 결속적 사회적 자본의 형성을 일차적 목표로 삼고, 읍·면·동 단위보다는 하위단위에서는 주민자치위원회를 중심으로 전체 지역사회를 아우르는 가교적 사회적 자본의 형성을 목표로 삼을 수 있다.

각 마을만들기 사업의 리더들이 주민자치위원회에 참여하거나 주민자치위원들이 이니셔티브를 쥐고 서로 다른 하위 동네의 성격을 감안하여 다양한 마을만들기 사업을 진행할 수 있을 것이다. 실제 읍·면·동 단위에서 공동거버넌스가 활성화되기 위해서는 하위단위 지역사회의 자율적·독립적 공간을 형성하는 노력이 중요하고, 마을만들기는 비록 행정지원을 받는 측면이 있다고 하더라도 그러한 독립성과 자율성을 최대한 존중하는 방향에서 전개되어야 할 것이다.

또한 자율거버넌스 관점에서 마을만들기 운동에 주도적 역할을 한 지역사회 리더들의 주민자치위원회 참여를 적극적으로 장려하고 유도할 경우 정부와는 독립적이고 참신한 의제들을 만들어낼 가능성이 높다는 점에서 마을만들기 사업과 주민자치위원회 운영의 인적구성을 적극적으로 연계하여 추진할 필요가 있다(Somerville, 2011).

3) 지속가능한 유형을 고려한 지역별 차별화된 접근

현재까지 우리사회에서 다양한 맥락에서 전개되어온 마을만들기 사업은 앞으로도 읍·면·동 단위 공동거버넌스형 근린자치 기반구축 차원에서 중앙정부 지원과 상관없이 지방정부가 전략적으로 관심을 가져야 할 중요한 영역이다. 이미 많은 연구들이 정부지원 없이 지역사회 스

스로 일구어낸 자생적 사업들뿐만 아니라 정부지원을 통해 이루어진 사업들 분석을 통해 마을 만들기 전략을 제시하고 있다.

우선 마을만들기의 기본방향을 지역사회의 ‘지속가능성’ (sustainability)에 맞추고 접근할 필요가 있다. 현대사회를 이끌어가는 중요한 화두가 되어버린 ‘지속가능성’은 더 이상 경제와 환경과의 관계에만 국한되지 않다. 경제적·환경적·사회적 지속가능성이 강조되면서 다음 세대까지 넘겨줄 먹거리, 환경, 그리고 사회적 관계에 대한 고민을 동시에 요구하고 있다.²³⁾ 이러한 지속가능성의 유형을 구분한 것은 다양한 가치에 대한 균형 잡힌 시각의 중요성을 강조하기 위해서이다.

마을만들기 사업을 통해 지역사회와 지방정부 사이의 연계적 사회적 자본을 형성하는 사례로서 전북 진안군을 예로 들 수 있다. 지역행정조직 수준에서 마을만들기를 지원하는 지자체가 많지 않은 상황에서 진안군의 경우 마을만들기 업무를 지원하기 위한 행정조직을 두고 있을 뿐만 아니라, 마을만들기 조례제정을 통해 행정적·재정적 지원의 기틀을 마련하고 있다.

충청남도의 경우도 지자체의 지원을 통한 마을만들기 성공사례를 벤치마킹하여 산하 기초자치단체들이 공감대를 형성하고 동참할 수 있도록 유인체계구축과 분위기 조성에 앞장서야 할 것이다(송인하, 2010).

4) 읍·면·동 단위 근린자치 관련 공공서비스 강화

지역사회 관여와 대표는 많은 희생을 요구하고, 참여한다 하더라도 참여과정의 어려움 속에서 초기열정이 탈진하거나 학습된 무력감으로 이어지기도 한다. 이러한 어려움 속에서 지역사회 리더들과 참여자들이 시간과 노력을 투자하기 위해서는 분명한 유인이 제공되어야 하며, 근린자치가 활성화되기 위해서는 동네단위까지 분권화함으로써 실질적이고 진정한 권한과 책임이 지역사회에 부여되어야 한다.

23) 일반적으로 경제적 지속가능성과 환경적 지속가능성에 대해서는 많이 알려져 있으나 사회적 지속가능성은 비교적 새로운 개념이다. 사회적 지속가능성은 미래 세대들이 현 세대와 똑같은 수준 또는 더 많은 수준의 사회적 자원에 대한 접근이 가능해야 한다는 아이디어를 반영한다(Demsey et al, 2009). 사회적 지속가능성은 우리 자신이 사회적 망(social web)의 일부분일 뿐만 아니라 우리 삶의 질과 후생이 이러한 사회적 망에 의존하고 있음을 인식하는 것에 뿌리를 둔다. 결과적으로 도시개발을 포함한 어떠한 경제활동체계도 일상생활의 사회적 망과 양립할 수 있어야 하며, 파괴적이 되어서는 안 된다는 것을 강조한다.

근린단위까지의 분권화 논리로서 주목할 수 있는 것이 바로 ‘공동생산’ 관점이다. 대부분 공공서비스 생산논리는 투입요소로서 재정차원에만 초점을 두고, 비재정적 투입요소들을 고려하지 않는 신고전경제학(neoclassical economics)에 뿌리를 둔다. 이와는 달리 공동생산 관점은 지역사회의 비재정적 공헌과 같은 추가투입 차원을 강조한다.

공동생산은 서비스사용자 또는 지역사회를 수동적 소비자로 바라보는 것이 아니라 생산을 위한 자산의 소유자(asset-holder)로 간주한다. 공동생산 관점에서 공공서비스는 사회적 측면을 가질 뿐만 아니라 전체적(holistic) 성격을 띤다.(Bovaird, 2011, Löffler, 2010). 이러한 측면을 고려하지 않고 생산비용만 고려하여 규모의 경제와 같은 논리에 집착하게 될 때, 읍면동 같은 일선 행정기관 서비스가 쉽게 중앙 집중화가 나타난다. 서비스 초점이 시민접촉의 최소화로 요약되는 효율성 개념에만 맞추어지게 될 때, 그만큼 정부와 시민과의 소중한 상호작용의 기회와 새로운 생산적 관계형성의 가능성은 사라지게 된다.

1990년대 등장한 신공공관리(New Public Management)가 그러했듯이, 공동생산 관점은 앞으로 우리사회 행정에도 막대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 공동생산 관점에서 보면, 최일선 행정기관으로서 읍면동의 존재는 우리사회의 커다란 제도적 자산으로 간주될 수 있다. 생산비용 절감이라는 일차원적 원리에 집착해 읍면동 기능을 축소 또는 폐지하는 것은 그만큼 커다란 매몰비용을 발생시킬 수 있다. 비용절감의 소극적 자세보다 지역사회와의 관계형성을 통한 공동생산이라는 적극적 관점에서 읍면동 행정기능이 재조명되고 강화되어야 할 것이다.

한편, 브라질 Porto Alegre시의 주민참여예산제 사례와 미국을 비롯한 선진국의 근린거버넌스 실험의 교훈들은 예산(재정)과정에 대한 지역사회의 실질적 영향력이야말로 참여를 통한 차이를 경험할 수 있는 가장 중요한 매개가 된다는 점을 일깨워주고 있다(Berry et al., 1993). 마찬가지로 읍면동 공동거버넌스 제도를 설계하면서 지역사회 리더들과 구성원들이 자신이 살고 있는 근린과 관련된 예산에 직접적 영향력을 행사할 수 있는 다양한 기제(매카니즘)를 마련하는 것이야말로 제도의 성공을 가름하는 관건이 될 것이다.

〈표 78〉 주민자치위원회 기능 예시

기능	구분	예시
주민대표 (공동결정 및 상담)	① 행정 참여	· 읍·면·동 및 기초정부 의사결정과정 참여 (예: 주민참여예산제, 행정위원회 등) · 조기고지체계(early notification system) 도입
	② 주민의견 수렴 및 전달	· 근린욕구성명서(neighborhood needs statement) 작성 · 근린현장(neighborhood charters)의 합의 · 지역 현안 조사 및 건의
지역사회 형성 (자율영역)	① 근린포럼 주관 및 운영	· 읍·면·동 하위단위에 주기별 또는 순환방식으로 근린포럼 주관
	② 문화복지 서비스	· 문화·여가 프로그램 운영 · 놀이방, 탁아소 운영 · 김장담그기 등 자원봉사활동
	③ 친목도모	· 체육대회 등 이벤트 개최 · 청년회·부인회 등 단체 지원 · 동네신문, 마을백서 발간
	④ 소규모 마을사업	· 정원가꾸기 등 주거환경 개선 · 재활용품 분리수거 · 주차관리
	⑤ 지역경제·소득사업	· 마을기금 조성·운영 · 물물교환, 직거래장터 운영 · 마을축제 등 수익사업 운영 · 장학회, 상조회 등 운영 · 작목반, 영농회 등 운영·지원 · 커뮤니티비즈니스 발굴 및 운영
행 정 지원 (공 동 생산)	① 위임·위탁사무	· 향토방위 지원 · 야간방범순찰, 의용소방대 등 지역안전 · 민방위 동원·통솔 · 가로등 관리
	② 시설물 관리·운영	· 자치단체 위탁 공유재산 관리·운영 · 마을회관, 도서관 관리·운영

이와 관련하여 최근 모든 지자체에 주민참여예산제 도입을 의무화한 것은 읍면동 단위로부터 상향적 공동거버넌스를 구축할 수 있는 중요한 기회로 받아들여져야 할 것이다. 이러한 논의에 기초하여 읍면동에서 주민자치위원회가 이니셔티브를 쥐고 이루어질 수 있는 다양한 사업들을 예시해보면 앞의 〈표 78〉와 같다.

5) 근린자치 실효성 위한 협력거버넌스 형성

(1) 주민 대표과정에 대한 유연한 관점 유지

공동거버넌스의 경우 주민대표로서 ‘누가 참여하는가?’와 관련하여 항상 정당성과 책임성의 문제가 제기될 수 있다. 선출직 정치리더들의 정당성은 주민들의 직접투표를 통해 확보되는 반면, 지역사회 리더들의 경우 특정 개인의 기술, 지식과 경험에 기초하거나 자기 스스로 지역민을 “대표한다”는 주장에 기초하기도 한다. 중요한 것은 공동거버넌스에 참여하는 주민대표들은 ‘정치적 대표’가 아니라 ‘시민대표’(citizen representatives)로서 행정과정(administrative process)에 참여하면서 행정의 정당성과 효과성에 기여하게 된다(Warren, 2008).²⁴⁾

지역사회 대표의 새로운 이해를 위해서는 지역사회 대표자와 피대표자 사이의 경험적 관계에 초점을 둘 필요가 있다. 영토성(territory)에 기초한 선거를 통해 획득되는 정치적 정당성과는 다르게, 실제 지역사회 대표의 정당성은 정치과정에서 충분히 대표되지 못한 집단, 또는 지역사회 발전을 위해 필요한 사람들의 능력 또는 속성 등에 기초할 수 있다.²⁵⁾

주민자치위원회의 경우도 정치적 대표를 요구하는 조직이 아닌 만큼 선거구 ‘주민들의 전체성’(totality of the citizens)을 기반으로 한 정기적·경쟁적 선거만을 정당한 방식으로 간주할 필요는 없다. 선거를 통한 절차적 정당성도 중요하지만, 소수자집단의 대표, 리더의 역량 등을 동시에 고려하여 대표를 구성하는 것이 선거방식을 보완하면서 조직의 규범적 정당성 확보에도 기여할 수 있을 것이다. 무엇보다 대표성의 다양한 기준을 불확실성을 야기하는 부정적 조건이 아니라 현실에 존재하는 해당지역 여건을 고려한 최선의 선택을 허용하는 적극적 조건으로 간주하는 자세가 중요하다.

24) 민주성 결핍 극복을 위해서는 정치개혁뿐만 아니라 행정과정 혁신이 요구되며, 참여민주주의 또는 공동거버넌스는 전자보다 후자와 관련된다(Warren, 2008).

25) 예를 들면, 지역사회 리더들의 정당성은 사회적 자본에 뿌리를 둘 수 있다. Purdue(2001)에 따르면 지역사회 리더들은 정부와 지역사회 주민들 사이의 중요한 접촉 포인트로서 행동한다. 이러한 역할을 효과적으로 수행하기 위해서 지역사회 리더는 ‘내부 공동체적 사회적 자본’(internal communal social capital)과 ‘외부 협력적 사회적 자본’(external collaborative social capital)을 필요로 한다.

(2) 주민자치의 위상과 기능 강화

2010년 말 제정된 지방행정체제개편특별법 제3조는 지방자치체 개편의 기본방향으로서 “주거 단위 근린자치의 활성화”를 명시하고, 특별법 제20조는 “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다고” 규정한다. 그러나 특별법 제21조는 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하고, 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있도록 하며, 주민자치회의 위원을 지방자치단체의 장이 위촉하도록 규정함으로써 “주거단위의 근린자치 활성화”를 규정한 제3조와 “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양”을 명시한 제20조와 정면으로 충돌한다. 기존 읍·면·동제를 폐지하고, 지자체장이 위촉하는 위원들로만 구성된 주민자치회에 일부 사무를 위임 또는 위탁해 처리토록 하는 것은 읍·면·동 주민자치를 활성화하기커녕 오히려 현행 제도 아래서 그간 일부 읍·면·동에서 시도된 소중한 주민자치 실험마저 붕괴시킬 것이다.

동네자치를 활성화하고 읍·면·동을 주민자치의 거점으로 만들기 위해서는 그 위상과 기능을 강화하고 이에 상응해 인력과 예산을 확대하며 주민참여를 진작하는 획기적 읍·면·동 분권이 요구된다.

아울러, 읍·면·동 주민자치의 활성화를 위한 주민자치 리더의 육성, 소외된 주민의 참여유도, 민관파트너십을 통한 주인의식 함양, 은퇴노인과 청소년의 참여기회 확대, 동네주민간 대화와 동네 공론장(neighborhood public space)을 촉진하는 의사소통채널의 다양화, 주민자치 챔피언으로서 지방자치단체장의 변혁적 리더십 발휘를 촉진하는 정부의 종합적인 읍·면·동 임파워먼트 계획수립과 지원이 필요하다(안성호, 2012).

(3) 충남지역 근린자치 협력거버넌스 형성

충남지역의 제반 갈등과 위기상황을 발전의 새로운 기회로 승화시키기 위해 같은 뿌리였던 대전과 충남·북, 그리고 새로운 광역자치단체인 세종시의 행정과 경제, 그리고 생활권의 통합 문제를 해결해야 하는 충남의 입장에서 보면, 현재 진행되고 있는 행정체제개편의 결과에 따라 지역의 명운이 바뀔 수 있으므로 충남지역은 행정체제개편 추진의 주체자로서 보다 적극적인

인 관심과 참여를 통해 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 방향으로 개편이 이루어지도록 이에 철저한 준비를 할 필요가 있다.

선진 외국의 지자체들은 국경을 초월해서 까지 대단위 권역을 설정하고 경제의 활력과 주민들의 삶의 질을 높이기 위해 교통, 문화, 환경, 취업, 치안, 지역개발 등의 문제를 상생적으로 해결해 나가고 있음을 참고해야 한다. 이제 충남지역 각 자치단체들은 행정구역을 초월한 대단위 생활권 내지 경제권역을 설정하고 그 단위 내 지역의 역량을 총결집할 때가 되었다.

그 간의 지방자치는 지나치게 획일적인 제도 속에 갇혀 있었다. 획일화된 틀 속에서의 자치는 지역의 창의성과 자율성을 보장할 수 없다. 전국이 동일한 제도 하에서는 선의의 경쟁을 통한 지역의 경쟁력 제고와 주민의 삶의 질 향상이 제한적일 수밖에 없다. 충남지역 근린자치는 지역실정에 적합한 표준모델의 개발과 시범적 실시를 통한 미비책 보완 등을 통해 실용적이고 전략적으로 접근해야 성공할 수 있을 것이다.

이런 차원에서 정치적으로 지방분권을 강화하고, 사회경제적으로 균형발전을 이루자는 취지로 충남이 각 자치단체들은 물론 학계와 시민단체들이 충남의 공동발전을 위한 다양한 아이디어와 의견을 교환해서 공감대를 형성해 나가는 일은 시대적 요구에 부응하고 실질적인 지역 발전에 대단히 중요한 과제가 될 것으로 보인다. 그리고 행정구역의 물리적 통합에 앞서 대전·충남·북의 기존 자치단체 간 그리고 세종시와 광역적으로 상호 협력해 나갈 수 있는 다양한 제도의 도입과 연습이 더욱 요구되고 있다.

현행 지방자치의 큰 문제점은 자치단체 간 협력이 거의 활성화되지 못하고 있다는 사실이다. 협력이 전제되지 않은 지방자치는 낭비와 비효율을 초래한다. 그렇다고 통합이 되면 저절로 협력이 이루어질 것으로 기대하는 것도 금물이다. 자치단체 간 협력할 줄 알아야 서로 간 필요에 의해서 통합이 수월하게 될 수도 있고, 또 통합 후에 협력도 기대한 만큼 이루어질 것이다.

충남지역은 꼭 닫혀있는 행정구역을 넘어 공무원간, 대학간, 기업간, NGO간의 상호교류와 협력을 더욱 활성화시켜 나갈 필요가 있다. 따로 따로의 발전은 한계가 있고 급변하게 될 미래의 행정수요를 충족시킬 수가 없기 때문에 충남지역은 함께 발전해야 한다(육동일, 2012).

3. 충청남도 근린자치 활성화 방안

1) 근린자치 활성화 기반 강화방안

근린자치 주요사업 추진전략은 다음과 같다.

〈표 79〉 주민자치 추진전략(안)

구분	주요내용
주민자치 모델사업 발굴·추진	○ 주민자치 역량 및 의지가 있는 시·군과 동네 선정 ▶ 협동조합형, 주민자치위원회형, 마을공동체형 등 특화모델 개발 ▶ 마을의제 설정을 위한 주민협의 과정 중시 (결과보다 과정의 학습) ○ 수범사업 육성 및 성공사례 전파 ▶ 특색있는 우수사업 모델 개발·보급으로 내발적 주민자치 역량 강화
주민참여 활성화 (주민자치 아카데미 운영)	○ 다양한 계층의 참여 유도, 확대·재구성 ▶ 여성, 청년, 소외계층 등 다양한 주민육구 반영 통로 마련 ▶ 인적쇄신, 기득권층 소수의 자치에서 우리 모두의 자치로 전환 ○ 주민자치 의식전환을 통한 새로운 자치형 리더그룹 육성 ▶ 마을 특성 및 주민수요에 맞는 현장형 교육 지속 실시
커뮤니티 형성 (공동체 구축방안)	○ 읍·면·동, 각 마을단위의 자생조직을 중심으로 ▶ 크고, 작은 마을공동체 간 관계망 형성 ▶ 생활 속에 산재한 지역내부자원의 재발견 ○ 다양한 주민육구에 대한 「공론장」 형성 ▶ 우리(동네)의 현재(문제)와 미래(가치)에 대한 공감대 형성 ▶ 커뮤니티 수준에 따른 소통과 합의를 위한 맞춤형 교육 병행
주민자치제 도 개선 (법적보완)	○ 주민자치 관련 법제화 노력 ▶ 주민자치의 법적 근거 및 주민참여 방안 마련 ▶ 지방분권 연계 관련 법령 개정 및 道 조례제정 등 다양한 방법 검토 ○ 법제화를 뒷받침 할 범도민적 공감대 형성 ▶ 주민참여·자치의 경험 축적을 통한 상향적 제도형성 욕구 발현

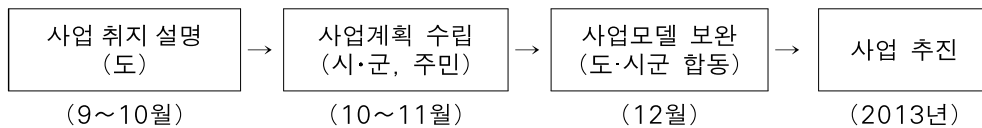
※ 쏘과정은 공론화 및 주민 속의를 바탕으로, 단계별 맞춤형 교육(feed-back) 지속 실시

자료 : 충청남도(자치행정과) 충청남도 주민자치 실행계획(2012), 7면 참조.

(1) 주민생활형 자치모델 구축

충청남도의 주민자치 모델사업 발굴·추진의 주요사업 추진계획은 다음과 같다. 즉, 주민자치의 4대 모델은 ① 지역협동조합형, ② 주민자치위원회형, ③ 커뮤니티비즈니스형, ④ 마을공동체형 추진할 계획이다. 주민생활형 자치모델(안)은 추진주체가 명확하고, 시·군(주민)의 추진의지가 확고하며 공공이익 창출을 위한 신규 프로젝트 사업이며 지역의 특성과 주민요구가 반영된 삶터 의제사업으로 1회성이 아닌 지속성장가능성이 있는 지역공동체 관계형성사업으로 접근하고자 한다. 사업모형 검토, 추진절차, 선정원칙, 심사방법, 컨설팅팀 운영 등 실행계획을 수립하여 추진한다.

〈그림 21〉 주민생활형 자치모델 추진 일정



자료 : 충청남도(자치행정과), 지방자치·분권 토론회자료(2012), 4면 참조.

① 지역협동조합형 모델

협동조합의 기본이념은 자조, 자립, 자치이며 협동조합이 '80년 국제금융위기 시에도 안정적인 경영을 시행하는 등 사회발전에 기여하는 측면에 주목하였으며 올해를 “세계협동조합의 해”로 선포하고 각국에 법제도 정비를 권고하였다. 빈부격차, 실업, 고령화, 복지욕구, 경제의 불안정성 제반사회 문제들이 정부의 재정지출 확대나 일반영리기업의 사회공헌만으로는 한계가 있었으며 자본주의 체제의 문제점을 극복해야 할 필요가 있었다.

원래 협동조합이란 공동의 필요와 욕구충족을 위해 스스로 결정하고, 공동의 소유와 민주주의 방식으로 운영되는 자율과 자치의 조직이며, 투자자 운영방식(이용자소유기업)으로 영리회사(투자자소유기업)와 구분되며, 1주 1표가 아닌 “조합원 1인 1표제”로 다양한 “법인형태”가 가능하다. 유형은 예를 들어 복지, 육아, 교육 등 사회서비스 조합, 소상공인, 취약계층, 특수고용, 근로자 등 근로자 협동조합, 창업, 문화, 소비자단체, 로컬푸드 등 경제·사회 영역의 생

활협동조합으로 나눌 수 있다. 단계별로 1단계 개별 협동조합, 2단계 협동조합 그룹, 3단계 총회 협동조합으로 확장한다.

주민생활형 「협동조합」 육성취지는 기존 1차 산업(농·수·임협) 중심에서 다양한 분야의 협동조합 설립하여 영리법인 등 시장지배력 견제, 경쟁 촉진을 통한 공공선 창출에 있으며 취약 계층의 자활사업기회를 넓혀줌으로써 서민 및 지역경제 활성화, 내수 활성화, 일자리 창출, 복지 지출 감소 등 효과를 기대한다.

〈표 80〉 주민생활형 지역협동조합 주요내용

구분	협 동 조 합	상법상 회사	민법상 법인
설립 목적	조합원 실익 증진	영리 추구	공익 추구
설립 방식	신고제 + 인가제 (영리) (비영리 협동조합)	설립 등기	허가제
운영 방식	조합원 (1인 1표)	주식 (1주 1표)	-
운영 사업	영리 및 비영리 사업	영리 사업	비영리 사업 (학술·자산 등)

자료 : 충청남도(자치행정과), 지방자치·분권 토론회자료(2012), 5면 참조.

② 주민자치위원회형 모델

지방자치법 제8조(제3절 자치단체의 기능과 사무)에 근거하여 지자체 사무에 주민자치센터 설치 및 운영이 명시되어 있으며, 주민자치센터설치 및 운영 조례준칙에 의거하여 시·군 조례가 제정되어 있다. 주민자치센터 프로그램 현황은 전국 총 35,061개의 다양한 프로그램이 운영중이며 문화여가(49%), 시민교육(19%), 지역복지(12%), 주민자치(8%)등으로 주민자치 프로그램이 문화여가에 치우쳐 있는 상태이다. 주민자치위원회는 총 65,952명으로 주민자치센터 운영 등에 관한 심의기구로 읍면·동장이 위촉하며 15인 ~ 25인 이내이다.

주민자치센터·위원회를 구심점으로 민·관 연계하는데 의의가 있으며 다음과 같은 내용을 중심으로 한다. 지역문제 토론, 마을환경 가꾸기, 자율방재활동 등의 「주민자치기능」, 지역문화 행사, 전시회, 생활체육 등 「문화여가기능」, 건강증진, 마을문고, 청소년공부방 등 「지역복

지기능」, 회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등 「주민편익기능」, 평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 「시민교육기능」이 주요 내용이다.

15개 시·군 모두 제도적 틀(조례)은 마련되었으나, 제도도입의 일천함으로 기능과 역할이 제대로 작동되지 못하고 있으며 문화여가, 교육 중심 프로그램으로 대동소이하게 운영되고 있다. 또한 영조물법인(센터)의 관리주체로 위원회가 구성·운영되어 센터(공론장)가 각종 사업장으로 변질되는 추세로 행안부 조례준칙('01.6월)으로 태동된 “주민자치센터 설치운영”상의 문제가 나타난다.

현재 관중심 및 공급자중심으로 주민의 자발적 참여 한계가 있으며 수직적 형태로 고착화되어가는 형국이다. 주민자치위원회가 「심의기구」로 설정되어 자율성과 결정권이 결여된 행정의 보조역할 수행하며 대표성 취약, 관련 사회단체 대표들로 구성된 경우가 대부분이다. 주민자치위원회 본연의 기능이 발휘되지 못하고, 주도권(선점)을 잡고 있는 읍·면·동 인근 거주자들의 문화여가공간으로 변질될 우려가 있다.

앞으로의 개선방안은 다음과 같다. 주민자치위원의 대표성을 확보하기 위해 현행 20여명을 30~40명으로 확대(실행위 구성)하고, 여성·학생·소외계층 등을 확충하기 위해 공모 및 추천제를 병행한다(한 계층 1/4초과금지). 또한 주민자치위원회 기능을 활성화하기 위해 주민자치센터는 회의장(공론장)으로 활용하고 마을공동체 자치사업 위주로 추진하여 센터 중심에서 주민생활공간으로 확장한다. 주민자치센터 미설치 지역에(47개소) 조기설치 및 전 읍·면·동 자치위 구성을 유도한다. 조례 및 주민자치센터가 없어도 자치위원회를 구성하고 활동이 가능토록 한다(행안부 유권해석). 마지막으로 읍·면·동 자치위→시·군 자치위→도 자치위 연대모임 결성하여 「충청남도 주민자치위원회」 구성하는 것이다.

③ 커뮤니티 비즈니스(CB)형 모델

CB는 지역공동체 스스로가 지역사회가 요구하는 재화와 서비스를 비즈니스 방식으로 접근하여 생산·판매하고, 자연스럽게 지역문제를 해결하는 지역공동체사업을 의미하며, 지역공동체의 재생과 자립을 실현할 수 있는 현실적인 방법으로 최근에 주목받고 있다. CB는 지역조직이 주축이 되어 상가 활성화, 특산물 판매, 폐기물 재활용, 취업, 교육 등 지역의 현안과제를 해결하여 지역의 수익성과 공익성을 동시 추구한다.

사업조직형태는 일반기업, 협동조합, 사회적기업, 비영리기관 및 조직, 농촌생활 공동체조직 등 다양한 형태로 참여가능하며 지역공동체가 기업이자 사업가이다. CB는 주민조직 주체와 지역밀착형 비즈니스를 통해 지역내 경제순환을 도모하고 일자리창출을 통해 지역공동체 활성화 도모하는 것을 목표로 한다.

〈표 81〉 사회적기업과 CB의 비교

구분	사회적 기업	커뮤니티 비즈니스
사업목적	취약계층 등 사회적 약자 지원	지역자원 발굴, 지역사회 문제해결
수익성과 공익성	수익성 ≤ 공익성	수익성 ≥ 공익성
사업의 공간적 범위	지역적 ≤ 전국적	지역적 ≥ 전국적
사업의 내용적 범위	경제산업분야 ≤ 사회서비스분야	경제산업분야 ≥ 사회서비스분야
고용창출 범위	일반인 ≤ 취약계층	일반인 ≥ 취약계층

※ 양자관계는 추구하는 목적, 사업범위가 매우 유사하여 상호보완성을 지니며 통합추진체계 구축시 시너지효과가 배로 나타남

자료 : 충청남도(자치행정과) 충청남도 주민자치 실행계획(2012), 7면 참조.

커뮤니티 비즈니스형 모델은 사회적 기업체와 주민참여의 연결고리 확보하는데 의의를 두며 지역복원형, 지역자원 활용형, 개인자립형, 환경개선형, 생활지원형, 중간지원형 등으로 나누어 볼 수 있다.

지역복원형 CB는 공동화된 구도심과 재래시장의 활성화 도모를 위해 침체되어 있는 지역 활기를 되살리기 위한 사업으로 다양한 경영지원의 활용과 마케팅 노력 필요하다. 도시의 공동화된 구도심, 침체된 재래시장의 활성화에 적용할 수 있다.

지역자원 활용형 CB는 특산물 등 지역자원 활용을 목적으로 지역에 숨어있는 매력적인 유희자원을 발굴해서 상품화하는 사업으로 지역자원 발굴, 지역자원의 상품화, 적절한 사업 추진주체를 선정하며 농촌의 특화자원 활용분야에 적용 가능하다.

개인자립형 CB는 개인에게 취업교육, 창업교육 등으로 지역 주민의 경제활동 참여를 지원하며, 상대적으로 공공성이 높아 사업지속을 위한 별도의 수익사업 병행한다. 개인의 평생학습, 일시적 실업자 직업교육에 적용 가능하다.

환경 개선형 CB는 도시와 지역의 환경문제를 해결하는 과정에서 수익원을 발굴하여 사업의 지속성 확보하고 주민단체나 NGO가 초기 정부보조금을 통해 시작하여 지속적인 환경활동 보

전을 위해 비즈니스로 전환한다. 지역에서 생산(폐기)된 것을 지역에서 소비하는 분야에 적용 가능하다.

생활지원형 CB은 지역의 삶의 질 제고를 위한 보건, 의료, 육아 등 주민복지사업으로 공공 부문이 담당하던 서비스를 위탁운영하여 경쟁력확보 후 민간영역에 진출하여 저렴하고 질 높은 서비스 제공한다. 지역고령화, 여성사회 진출, 다문화 사회의 대응과제에 적용 가능하다.

중간지원형 CB는 커뮤니티 비즈니스 창업 및 운영을 지원하며 CB에 대한 원스톱서비스 시스템 구축, 부족한 CB전문가 육성한다. CB예비사업자의 사업화 지원 및 경영지원에 적용 가능하다.

④ 마을 공동체형 모델

마을공동체는 현대사회의 피폐화된 삶의 영역을 치유하고, 잊혀진 사람들 간의 관계망 복원 및 지역공동체를 회복시키는 사업을 의미하며 지역공동의 문제인식과 추진의지를 가진 리더와 지역주민을 주체로 한다.

풀뿌리 민주주의에 대한 열망과 주민자치의식 확산 및 내재적 마을역량으로 자생적 생활·문화 관계망 형성이 마을공동체 배경에 되었으며, 마을만들기지원조례를 근거로 한다(전국 시·도, 시·군·구 조례제정 중). 충청남도도 행복한 동네자치 지원조례를 성안 중에 있으며, 전국적으로 봄 조성 및 추진열기가 고조되어 가고 있다.

마을 공동체형 모델은 내재적 마을역량으로 자생적 생활·문화 관계망 형성하는데 의의를 두고 있으며 다음과 같은 예를 들 수 있다.

서울 마포구, 성미산 마을은 도심형 생태마을으로 1994년 맞벌이 부부의 육아고민에서 시작하여 공동출자 어린이집을 운영하였다. 어린이집에서 시작된 커뮤니티가 초·중고 대안학교(성미산 학교)로 발전해 나갔으며, 올바른 먹거리(두레 생협), 마을기업(유기농 반찬가게), 녹색운동(재활용품 매장), 문화예술(성미산 마을극장) 등 확산되었다. 현재 30~40대를 주축으로 400여 가구 1,000여 명이 가족중심의 커뮤니티 형성하고 있다. 서울특별시 마포구 「살기좋은 마을 만들기」 조례가 제정되었다('09.12.3.).

일본 마찌즈쿠리는 주민 주도의 총체적 지역 활성화 운동으로 '60년대 급격한 산업화와 수

도권(동경) 집중에 따른 지방 행정·경제 침체되어 내발적 발전론 대두되면서 마을의 환경을 정비하고, 주민들의 거주성을 높이기 위하여 주민의 참여로 마을을 만드는 운동이다. 1960년대부터 시작되어 지방자치제도(협정, 조례 등)로 자리잡았으며, 현재 여러 지방자치단체에 마을만들기센터(마찌즈쿠리 센터)가 설립되었다.

독일 베를린 마을만들기는 마을 리더 역할 및 주민참여를 강조하였으며 “공동체 활성화 및 마을환경 개선”에서 “교육 및 일자리 창출을 통한 삶의 질 개선”으로 목표가 확대 되었다. 현장 사무소가 설치되고, 3~5명의 매니저 상주하며 주민과 사업 발굴·기획, 취업교육, 및 프로그램 운영, 종합발전계획 수립, 분야별 전문가 네트워크 구축을 주로 도맡아 운영하고 있다.

마을 협의회는 마을만들기 협의·결정기구로 마을 매니저가 주관한다. 마을주민(51%)과 전문가 그룹(49%)(청소년, 노인, 상인, 지역 이해단체로 구성)으로 구성되어 있으며, 15~30명으로 구성되어 있다(주민 1,000명당 1명 원칙).

〈표 82〉 주민생활형 4대 자치모델 비교

구 분	추진주체	근 거	장 · 단점	사례
협동조합형	조합원	협동조합기본법	- 마을단위사업설계 유리 - 확장성이 큼 (●)→(○)→(■) - 유대·연대화 등 결속가능 - 자치이념에 부합 - 시기미도래 - 조합설립절차 이행	- 의료생활(강원 원주) - 몬드라곤 협동조합(스페인) - 섀키스트(미국)
주민자치위원회	주민자치위원	주민자치지원센터설치운영조례	- 기 조직(센터) 활용, 추진용이 - 면단위 사업설계 유리 - 심의기관의 한계성 - 대표성 부족 - 사업비충당 애로	- 청소년도서관 운영(인천 가좌2동) - 어머니 학교 운영(충북 옥천군 안남면) - 희망나눔터 운영(부산 반송2동)
마을기업형(CB)	마을기업	사회적기업육성법	- 취약계층 일자리 제공 - 소규모 창업 등에 유리 - 자생기반 확보 어려움 - 지원(보조금)사업 위주 - 공공성보다는 영리추구 비중이 큼	- 건강·힐링체험마을(전북 완주군) - 순천제빵(사랑빵) 판매사업(전남 순천시) - 기적의 나뭇잎 판매사업(일본) ※고급요리장식용
마을공동체형	지역리더(지역주민)	마을만들기지원조례(제정중)	- 전국적 파급에 따른 벤치마킹 용이 - 마을, 면 단위 사업설계 가능 - 공동체 회복의 효과성 큼 - 특출한 지역리더 발굴애로	- 성미산 마을(서울 마포구) - 민들레 공동체(경남 산청군) - 일본 니세코촌 마을만들기

자료 : 충청남도(자치행정과) 충청남도 주민자치 실행계획(2012), 23면 참조.

(2) 「주민자치 아카데미」 운영

마을공동체 및 마을사업 등 주민자치에 대한 이해 부족과 주민참여의 욕구증가에 비해 주민들의 자치역량이 부족하기 때문에 주민자치 아카데미 운영이 필요하며, 목표는 자치역량 강화로 행복한 동네자치 운영 및 마을공동체 형성이다. 행복한 동네자치 활성화를 위한 주민을 대상으로하며 동네자치 과정별(입문, 기초, 중견, 전문가)로 진행한다. 현장 중심의 교육 및 맞춤형 교육을 실시하며 교육 후 우수사례 공유 및 전파, 평가, 시상, 사후 컨설팅 등 사후관리를 하는 방향으로 추진된다.

기존의 주민자치아카데미는 주민자치센터의 주민자치위원들을 대상으로만 교육실시하였고, 강의 위주의 진행으로 현장에 대한 이해도가 낮으며, 집합교육 위주로 원거리 교육생 불편에 따른 참석 저조, 주민자치 실무위주의 단순한 교육과정 편성, 주민자치 소양교육 또는 문화프로그램 운영교육 위주로 운영되어 문제점이 나타났다.

주민자치 아카데미의 개선사항으로는 마을공동체 활성화에 관심있는 주민으로 대상을 확대하고 마을공동체 조성, 주민자치 등 현장중심의 전문강의와 체계적이고 지속적인 교육기반 구축 및 컨설팅 방안을 강구하며, 시·군별 방문교육 및 맞춤형 교육을 실시하고, 마을만들기, 인문강좌 등 교육프로그램을 다양화하여 개선할 수 있도록 추진되어야 한다.

(3) 주민자치 종합지원센터 설립 및 운영

정부는 희망마을만들기(행정안전부), 사회적기업(고용노동부), 협동조합(기획재정부), 마을단위농업공동체육성(여성가족정책관) 도는 사회적기업지원센터(경제통상실), 귀농귀촌지원센터(농수산국), 자원봉사지원센터(자치행정국), 청소년육성지원센터(복지보건국) 시·군은 동네자치지원조례 성안중으로 지원센터설립이 가시화 되었으며 정부 및 시·군 모두 칸막이식 운영중으로 융복합 행정시스템 가동이 필요하다.

이러한 지원사업들은 지역의 내재적 발전과 지역공동체 회복 및 지속발전성장 견인을 목적으로 설립되었으며, 주체(리더육성)를 통한 “주민자치 역량강화”로 귀결된다. 따라서, 중장기적 관점으로 접근하되, 우선 통합의 기초마련 필요하며 실·국별로 해당사업을 견인해 나가면서 성장추이 관망, 단계적 접근, 도, 시·군 연계성 및 대부정부 대응 등 각종 지원센터 통합

관리 필요하다.

주민자치 종합지원센터는 지역공동체 회복을 위한 충청남도 주민자치사업의 효율적 지원과 시·군사업에 대한 체계적 지원과 종합기능 수행의 거점으로 설립이 필요하며, 수요자와 정책의 매개자, 공동체 활성의 후원자, 네트워크의 중개자로서의 위상을 지닌다. 또한 주민자치 종합지원센터는 주민자치사업 관련 교육·홍보·전파와 주민자치 일꾼 발굴 및 육성, 네트워크 사업 추진, 사업계획의 수립·실행지원 및 컨설팅, 기초조사, 사업분석, 평가연구의 기능을 지닌다.

(4) 지역공동체 기반구축(커뮤니티 형성)

지역 공동체 기반을 구축하여 지역내부 사회적 자원의 가치를 재발견하고, 개인역량의 인프라를 공동체로 연결하는 다리 역할을 수행하며 공공선의 가치와 신념에 의해 형성되는 사회적 조직 및 연대모임을 활성화 한다.

〈그림 22〉 커뮤니티 형성 추진체계

[1단계] 공동체 기반 조사	[2단계] 각 공동체 간 플랫폼 구축	[3단계] 공론화 장 개선·보완 (주민자치센터, 마을회관, 경로당 등)
커뮤니티 아카이브 구축	도, 시·군, 읍·면·동 네트워크화	도, 시·군 지원사업 추진

자료 : 충청남도(자치행정과) 충청남도 주민자치 실행계획(2012), 30면 참조.

커뮤니티 형성을 위한 추진계획은 다음과 같다.

첫째, 각 마을단위별 구성된(구성될) 주민생활형 자치기반(조직) 전수조사를 통해 마을 → 읍·면·동 → 시·군 → 도, 「주민공동체 데이터베이스」를 구축하여 커뮤니티 연결고리 기반을 조성한 후, 주민생활형 자치모델을 발굴하여 추진하여 주민생활형 시범사업을 추진한다.

둘째, 공동체간 네트워크 구축을 위해 가칭) 道 주민자치사랑방(충남넷)을 개설하여, 시·군, 주민자치센터방 연결하며 네트워크를 활성화 한다.

셋째, 주민이 모여, 토의·협의할 수 있는 장소 주민자치센터(내년도 6개소), 경로당, 마을회관, 농민장터 등을 우선 보완 및 개선하고, 마을숲, 마을텃밭, 커뮤니티 가든 등 지역 실정

에 맞게 계획수립 추진하여 공론화장 활동공간을 개선 및 보완한다. 도, 시·군 지원사업비로 연차적 개선을 추진한다.

2) 근린자치 지원제도의 구축방안

(1) 충청남도의 근린자치 활성화 기반 구축 방안

주민자치사업은 주로 읍·면·동 이하 단위의 지역에서 이루어지고 있으므로 읍·면·동을 관장하는 시군구의 사무로 인식하여 시도 단위에서는 지금까지 크게 신경을 쓰지 않고 있었다. 따라서 시도 단위에서 주민자치를 지원하기 위한 조직을 갖추고 있는 곳은 제주특별자치도를 제외하고는 찾아 볼 수 없었다. 최근 서울특별시에서는 시장의 직속기관인 서울혁신기획관 아래에 마을공동체담당관을 설치하였다. 마을공동체담당관은 도시화와 산업화 과정에서 훼손된 마을의 공동체성을 회복시키기 위한 시민사회단체 네트워크 구축을 지원하는 부서라고 생각된다.

지방자치법 시행령 별표에 ‘주민자치센터의 구성과 운영을 지원하는 사무’는 시도의 사무라고 명백하게 규정되어 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지 서울특별시를 제외하고 대부분의 시도에서는 주민자치에 관한 문제는 전적으로 시군구에 맡기는 태도를 취해 왔다. 근린자치를 지원하기 위한 충남도 차원의 조직으로는 자치행정국 산하 자치행정과의 자치협력담당(계)가 있으나, 근린자치관련 사무는 전체 담당 업무의 일부에 지나지 않고 사무의 비중도 그다지 높지 않다. 향후 주민자치의 중요성이 증대되고, 주민자치 지원에 관한 사무가 많아 질 것에 대비하여 추후 ‘주민자치지원과’의 신설도 필요하다.

충남의 ‘주민자치지원과’에서는 주민자치사업에 대한 직접적인 지원 보다는 기초자치단체인 시·군·구가 할 수 없는 주민자치 지원에 관한 정책의 수립이나 주민자치 지원 예산의 책정이나 기금의 설립 등이다. 또한, 주민자치의 실질적인 주체인 주민자치위원의 역량강화를 위한 교육 지원이 필요하다. 충남지방공무원교육원에 주민자치위원 정규교육과정을 신설하는 것도 바람직할 것이다. 현재, 일부 지방자치단체에서 주민자치위원 교육, 지역사회 리더 교육, 마을공동체 지도자 교육, 마을공동체 교육 등 다양한 명목으로 주민의 자치역량을 강화하기 위한 교육들이 실시되고 있다.

향후 「주민자치회의 설치와 운영에 관한 법률」이 제정되면, 이를 구체적으로 실천하기 위해

서는 시도별로 “주민자치회 설치와 운영 지원조례” 혹은 “주민자치지원조례” 등의 제정이 필요하다. 현재, 제주특별자치도에는 ‘제주특별자치도 주민자치센터 설치·운영 조례’가 제정되어 있고, 서울특별시에서는 ‘서울특별시 마을공동체 만들기 지원조례’가 제정되어 있지만, 나머지 시도에서는 주민자치 지원에 관한 조례가 제정되어 있지 않다.

충남이 “주민자치지원조례”를 제정하는 경우, 우선 중앙정부 차원에서 구상 중인 “주민자치회의 설치와 운영에 관한 법률”과 맥을 같이 하는 것이 필요하다.

따라서 관련 조례는 “주민자치회의 설치와 운영에 관한 법률”이 제정된 이후에 제정하는 것이 바람직할 것이다. 조례에는 다른 시도와는 차별화되는 충남도의 주민자치 시책 방향을 명시하고, 충남도에서 지원할 수 있는 산하 시·군 주민자치사업의 유형과 범위를 명시하고, 우수 주민자치사업 발표대회나 주민자치사업 경진대회 등을 정기적으로 개최할 수 있는 근거 조항을 명시하고, 산하 시·군 주민자치 지원사업을 위한 도비지원의 근거 조항도 마련하여야 한다. 산하 시·군에게 혼란을 줄 수 있는 조직이나 기구의 설치 근거와 관련 용어나 명칭 등에 대한 명확한 개념 정의가 필요하다.

특히 주민자치 활성화를 위하여 시·군에서 해야 할 역할을 명확하게 규정하여 시·군이 주민자치활동을 지원하기 위한 행·재정 지원계획, 주민자치위원등의 역량강화 교육 수립 등을 수립하는 법적인 근거가 되어야 한다.

(2) 시·군의 근린자치 활성화 기반 구축방안

근린자치 활성화의 기반을 구축하기 위해서 첫째, 근린자치를 전담할 수 있는 기구의 설치가 필요하다. 천안시는 자치민원과 시정계에서 민원사무의 일부로, 서산시는 평생학습도서관에서 평생학습관련사무의 일부로, 홍성군은 건설교통과의 교통지도계에서, 청양군은 행정지원과 행정담당(계) 소속 직원이 주민자치센터의 업무를 수행하고 있다. 조직도 다르고 소관 업무도 제각기 다르다. 따라서 주민자치업무만을 전담할 수 있는 주민자치지원과의 설치가 필요하다.

둘째, 주민자치사업의 효율적 추진을 뒷받침할 수 있는 조례를 제정하여야 한다. 주민자치사업과 관련된 조례의 예로는 “마을만들기지원조례”, “마을사업지원조례”, “주민자치사업지원조례”, “마을공동체 지원조례” 등을 들 수 있다. 그 동안 법적인 근거 없이 수행하여 공직선거

법의 제약을 받아 온 많은 주민자치사업이 법적 근거를 가지고 체계적으로 사업을 추진할 수 있게 된다. 또한, 마을사업에 대한 재정지원도 법령에 근거하기 때문에 보다 원활하게 추진될 수 있다.

셋째, 주민자치사업을 지원할 수 있는 “주민자치사업지원센터” 나 “마을사업지원센터” 등을 설치운영하여야 한다. “주민자치사업지원센터”에서는 마을사업의 효율적인 추진을 위한 지역 사회의 다양한 시민단체, NGO, 자생단체 등이 상호 협력할 수 있도록 역할 등을 조정할 수 있다. 또한, “주민자치사업지원센터”를 통하여 마을사업지원을 위한 재정지원도 효율적으로 이루어 질 수 있으며, 마을만들기 표준매뉴얼 등 마을사업 추진에 필요한 다양한 자료와 정보를 생산하거나 수집하여 읍·면·동과 주민자치위원회에 제공하는 것이 가능하게 된다.

넷째, 주민자치위원의 자질향상과 역량강화를 위한 상설교육기관의 설치와 운영이 필요하다. 현재와 같은 1회성이나 단발성 세미나 혹은 야유회나 관광 등은 겸한 워크숍 등을 지양하고, 3개월, 6개월 등의 단위로 한 중·장기적이고 체계적인 프로그램에 의한 주민자치위원 역량 강화교육과정의 설치와 운영이 필요하다.

다섯째, 읍·면·동 주민자치담당 공무원의 전문성 제고를 위하여 너무 잦은 인사이동은 자체 하는 것이 바람직하다. 적어도 2년을 기본으로 하여 주민자치담당업무에 종사하도록 하여야 하며, 본인이 희망하는 경우에는 그 기간을 2-3회 연장해 주는 것이 바람직할 것이다.

여섯째, 읍·면·동 주민자치담당 공무원의 사기 제고를 위한 적절한 보상제도가 필요하다. 주민자치담당은 민간인인 주민자치위원들을 상대하여야 한다. 이들 주민자치위원들은 대부분 직장을 가지고 있기 때문에 야간에 주로 회의를 하거나 모임을 가진다. 또한, 마을만들기 등 현장에 출장을 나가야 하는 경우가 많다. 따라서 시간외 근무수당 외에 현지출장업무 등에 따른 특별수당을 지급하는 등 금전적인 보상이 필요하다. 또한, 승진 등에 있어서 불이익을 받지 않도록 해야 하며, 가능하다면 승진에 있어서 가산점을 부여하거나 2년 근무 종료 후 본인이 희망하는 부서에 배치받을 수 있도록 하는 제도를 마련하는 것도 바람직할 것이다.

일곱째, 주민자치위원과 주민자치담당공무원의 전문성 향상과 역량강화를 지원하여야 한다. 주민자치와 관련된 전문적인 지식의 습득과 역량 강화를 위하여 전문연수과정에서 교육을 받을 수 있도록 배려해 주어야 한다. 또한, 주민자치 관련 정보와 자료를 습득하고 실무능력을 배양하기 위하여 선진 외국이나 우수사례지역의 벤치마킹을 위한 출장을 실시하여야 한다.

여덟째, 주민자치위원의 실무능력을 높이기 위하여 마을사업 매뉴얼을 작성하여 제공하여

야 한다. 매뉴얼은 1년 단위로 작성하되 월간을 단위로 주민자치위원이 하여야 할 일을 표준적으로 제시하면 주민자치위원이 자신이 해야 할 일을 사전에 알고 그 매뉴얼에 맞게 활동하는 것이 가능하다. 또한, 매뉴얼에는 기본적인 회의진행방법, 공문 등 행정서류 작성방법, 컴퓨터 등의 활용방법, 인사말 등에 대한 내용도 포함되어야 한다.

아홉째, 주민자치위원들이 적극적으로 활동하기 위한 동기를 부여하기 위해서는 적절한 보상이 필요하다. 보상은 유상, 무상, 도덕 등 3가지로 나눌 수 있다. 유상 보상은 수당 등 금전적인 보상을 포함하여 선물이나 기념품 등을 제공하는 것이다. 무상 보상은 주민자치위원 개인의 품위와 자존심을 높여 주는 것으로 읍·면·동장이 아닌 시군구청장이 위촉해 준다든지, 마을 행사 등에 귀빈으로 대우해 준다든지 하는 것이다. 도덕적 보상은 마을의 어른으로서, 마을의 유지로서 당연히 해야 할 의무이고 봉사라는 것을 강조하는 것이다.

열번째, 단체장과 정기적인 소통의 기회를 마련하여야 한다. 단체장과 읍·면·동 주민자치 담당 공무원, 단체장과 주민자치위원장 등과의 소통의 장을 2~3개월에 한번씩 정기적으로 마련하여 현장의 소리를 직접 단체장에게 전달하고 주민이나 주민자치위원회의 필요한 요구사항을 건의하기도 하며, 단체장의 의지나 정책방향을 확인하는 것이 바람직할 것이다.

3) 근린자치 활성화를 위한 주민자치위원회 구성방안

주민자치센터 운영 중심의 「주민자치위원회」를 주민생활공간의 운영주체로 확장·활성화시키기 위한 제도적 뒷받침 절실한 상태이다. 현재 전국의 시·군·구 조례(주민자치센터 설치·운영)로 본위원회 설치되었으며, 주민자치센터(영조물) 관리·운영 주체로서의 심의기구이며, 읍·면·동장이 위촉한다. 그러나 센터내의 활동에 치중하며 주민 대표성 취약한 상태로 「지방행정체제 개편 추진특위」에서 「주민자치회」모델 개발, 시범실시 논의 중이나 읍·면·동의 존치 여부, 지방의회와의 관계 등으로 시행이 불투명 하다.

문제점으로는 참여민주주의에 바탕을 둔 “주민자치 선진화” 의식이 저감되며, 행안부 조례 준칙(2001. 6)으로 태동된 본 조례의 가치와 수단이 전도되는 결과를 초래하였다. 자치단체 종류별 사무 예시조항 중, ‘읍·면·동 주민자치센터 설치·운영’ 이 전부이기 때문에 자치의 모법인 지방자치법상 “주민자치, 주민참여” 규정하여 조항이 존재하지 않는다.

그 개선사항으로는 조문에 “주민자치·주민참여” 및 “주민자치위원회 설치”에 추가하여 「지

방자치법」 제9조(지자체의 사무범위) 개정, 당초 읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무를 읍·면·동사무소의 주민자치위원회 설치·운영에 관한 사무로 변경하여 「지방자치법 시행령」 제8조 개정을 개선해야 할 것이다. 또한, 기존 조례(주민자치센터 설치·운영)를 폐지하여 주민자치위원회의 성격과 지위, 역할 등에 관한 사항은 조례로 위임한다.

주민자치센터의 자치위원수는 지역의 규모와 관계없이 25명 내외로 규정되어 있지만, 주민자치회의 자치위원의 정수는 각 시군구 조례로 정하되, 지역특성과 인구수에 비례하여 결정하여야 한다. 현재 주민자치위원의 문제점인 대표성과 전문성의 부족을 보완하기 위하여 자치위원의 자격요건을 다음과 같이 명확히 규정하는 것이 필요하다.

〈표 83〉 주민자치위원의 자격요건 위촉기준 개선(안)

구 분		내 용
기본자격	거주기간	거주기간 또는 소재 사업장 근무기간 : 3년 이상
	봉사경력	거주지역 또는 국내 자원봉사 활동경력 : 2년 연속 50시간 이상
	겸직제한	2개 이상 직능단체 가입 금지
선택자격	전문자격	교육·문화·예술·복지·환경 관련 자격 및 유경험 여부
	지원동기	주민대표위원으로서의 지원동기 및 포부
	전문지식	자치회관 관련 유경험 및 관련지식 여부

구분	대표성(선출)	민주성(공모)	전문성(추천)
위촉시기	임기 만료 해 12월	임기 만료 해 12월	임기 만료 해 12월
위촉인원	위원회 정원의 30%	위원회 정원의 40%	위원회 정원의 30%
위촉대상	1. 해당 통리 거주자 2. 해당 통리 소재 사업장 근무자	1. 해당 읍·면·동 거주자 2. 해당 읍·면·동 소재사업장 근무자	1. 교육, 언론, 문화예술, 환경, 보건, 복지, 체육 등 전문지식 보유자 2. 시민단체 임원 3. 직능단체 임원
위촉방법	1. 통리별로 적정인원을 배분하여 주민의 직접 선거로 선출 2. 선거권은 세대당 1표	주민자치위원회 희망자	1. 읍·면·동장, 통리장의 직접 추천 2. 학교장, 시민단체 대표, 추천 3. 부녀회장, 직능단체장, 아파트주민대표자회장 등
선정방식	다수 득표자	1차 서류 검토 → 2차 구술 면접	1차 서류 검토 → 2차 구술 면접
선정주체	외부 전문가로 구성된 선정위원회	외부 전문가로 구성된 선정위원회	외부 전문가로 구성된 선정위원회
위촉권자	시장/군수(특별법 22조)	시장/군수	시장/군수

주민자치위원회는 대표성, 민주성, 전문성 등을 고려하여 위촉하여야 하며, 주민자치위원의 공정한 선정을 위하여 다음과 같이 주민자치위원선정위원회를 구성하여야 한다.

〈표 84〉 주민자치위원 선정위원회 개선(안)

구분	내 용
구성	10명 내외 (읍·면·동장은 투표권이 없는 위원으로 참여), 간사는 담당공무원(위원이 아님)
설치	각 읍·면·동별로 설치
위원장	해당 읍·면·동장을 제외한 선정위원 중에서 투표로 선출
회의개최	임기 만료 해 12월 중
위원자격	당연직: 읍·면·동장(투표권없음), 학교장, 학교운영위원장, 통리장대표, 자원봉사센터장 추천직: 종교단체대표, NGO/시민단체대표 등
선정방법	추천자: 읍·면·동장 선정방법: 1차 서류 검토 ⇒ 읍·면·동장 선정 위촉: 시장/군수

주민자치위원의 임기는 2년이고, 연임제한이 없으며, 임기만료시에 해촉과 위촉을 동시에 실시한다. 실질적인 위촉해촉은 선정위원회에서 하지만, 형식적인 위촉해촉권자는 시장·군수가 된다. 주민자치위원회의 위원장은 주민자치위원 중에서 선거로 선출하며, 임기는 2년이고, 주민대표자회의를 대표하고, 회의를 주재한다. 주민자치위원회의 임원으로 부회장, 총무, 회계, 감사 등을 둘 수 있다. 주민자치위원회의 효율적인 운영을 위하여 다음과 같은 분과위원회를 구성할 수 있다.

〈표 85〉 주민자치위원회 분과위원회 개선(안)

분과위원회명	활동내용
마을강좌분과	주민의견조사, 문화등 강좌 개설 및 관리, 수강생 및 수강료관리, 강사관리 등
마을사업분과	쓰레기 처리, 청소, 골목길 환경미화, 꽃길 가꾸기, 불우이웃돕기 마을 소식지 발간, 커뮤니티 비지니스, 살기좋은 마을만들기 등
마을행사분과	문화행사 및 지역축제 등

4) 근린자치 활성화를 위한 주민자치사업의 추진방안

주민자치위원회가 주도하는 주민자치사업은 ‘살기 좋은 마을 만들기’를 궁극적인 목표로 하고 있다. 「살기좋은 마을만들기」란 지역별로 가지고 있는 개성과 부존자원을 활용하여 아름답고 쾌적하고 특색있는 도시와 농산어촌을 자치단체, 주민, 시민단체 등이 협력하여 재설계, 재창조하는 활동이라고 할 수 있다.

대부분의 ‘마을’은 나름대로의 개성과 특징을 가지고 있다. 자신들만이 가지고 있는 그 개성과 특징을 살리는 것이 살기 좋은 마을 만들기의 첫걸음이라고 할 수 있다. 그러기 위해서는 우리 마을이 가지고 있는 개성과 특징이 무엇인가를 알아야 한다. 우선, 우리 마을이 가지고 있는 자산에 대하여 알 필요가 있다. 자산에는 문화재, 자연경관, 지역특산물 등 유형 자산이 있고, 예술가, 전문가 등 인적 자산이 있으며, 역사와 전통 등과 관련이 있는 무형 자산이 있을 수 있다. 이들 자산을 최대한으로 살리고 부각시키는 것이 마을 만들기의 출발점이다. 좋은 것, 아름다운 것, 자랑스러운 것 등 뿐만 아니라 애물단지, 보기 싫은 것, 부끄러운 것 등도 이를 개선 내지 개량하면, 살기 좋은 마을이 된다는 관점에서 마을 만들기 사업의 대상이 될 수 있다. 행정안전부에서 기준으로 삼고 있는 살기 좋은 마을의 모형은 다음과 같다(행정자치부, 살기 좋은 지역기본계획, 2006).

첫째는 전통형 마을로서, 지역의 고유한 역사적 자원을 보전·활용하여 지역적 특색을 살린 개성있는 지역정체성과 공간을 창출하여, 지역민의 자긍심을 높일 수 있는 마을 유형이다. 지역의 고유한 역사적 자원이란 점적인 문화재이기보다는 면적인 역사적 문화환경으로서 건조물, 전통거리, 전통상가, 전통마을, 고도(古都) 등 복합적으로 형성된 구체적인 생활환경을 뜻한다. 지역주민의 고유한 삶과 밀접한 관계를 맺게 되므로 전통형 자원의 보전과 활용에는 지역주민의 동의와 참여가 필요하다.

둘째는 생태환경형 마을로서, 지역주민들의 주도적인 참여를 통해, 지역의 삶의 질 향상, 생태환경의 보전이란 차원에서 지역의 환경 및 생태자산을 소재로 추진하는 지역발전의 모델로서, 생태, 환경, 경관 등의 분야에서 추진되는 마을 만들기 사업 유형이다. 지역의 생태환경을 체계적이고 계획적으로 보전하며, 파괴되었거나 악화된 지역의 생태, 환경, 경관 등의 기능은 회복시키고, 나아가 지역이 갖고 있는 생태·환경적 자원을 적극 활용하여 지역발전과 환경보전을 동시에 달성하기 위해 추진된다. 생태형 마을에서는 지역의 생태자원, 환경자원, 경관

자원 등의 ‘생태환경자산’을 기본적인 개발의 소재 혹은 주제로 활용하게 된다.

셋째는 산업형 마을로서, 최근 ‘커뮤니티 비즈니스’라고 불리우기도 하는 것으로, 지역 소재 기업 육성, 지역 주민 소득원 개발, 지역 산업 활동 진흥 등을 목적으로, 기술개발, 인력양성, 마케팅, 네트워킹, 기업유치 및 입지 지원 등의 사업을 통하여 궁극적으로 지역 경제 활성화 및 지역 주민들의 고용과 소득 증대를 꾀하여 살기 좋은 마을을 만들고자 하는 것이다.

이러한 산업형 마을의 핵심 목표는 지역 주민들의 고용 및 소득 증대로, 이 목표를 달성하는 사업이면 어떠한 형태라도 무방하다. 산업형으로 살기좋은 마을을 만들기 위해서 우선 필요한 것은 지역 주민들에게 안정적인 고용을 제공하는 것으로 고용 창출 및 유지를 위한 지역 소재 기업 육성이 필요하며, 농업 경영이나 자영업, 유통업에 종사하는 지역 주민들에게 고부가가치형 소득원을 개발하여 소득 증대를 달성하도록 하여야 한다. 기술개발, 인력양성, 마케팅, 네트워킹, 기업 유치 및 입지 지원 등 다양한 활용자원 및 수단을 통하여 궁극적으로 지역산업 활동의 진흥을 통한 해당 지역 경제의 활성화와 지역 주민들의 고용과 소득 증대를 지향하는 것이다.

넷째는 교육형 마을로서, 지역주민의 교육적 요구를 수렴하여 지역사회 발전에 필요한 인재를 확보하고 사회적 통합을 통하여 살기 좋은 마을로 발전시키는 마을 유형이다. 교육을 통하여 커뮤니티를 재생하여 사회경제적 역동성을 고취하고 주민의 지역 만족도를 높이는 유형이라고 할 수 있다. 이 마을에서는 지역주민의 교육을 통하여 인적자원을 개발하고 사회적 통합을 실현하여 평생학습사회를 실현시키는 것을 주된 목표로 삼고 있다.

다섯째는 문화형 마을로서, 지역이 가지고 있는 기존의 문화예술자원을 활용하거나 새로운 문화예술자원을 도입, 독특한 지역문화를 창출하여 지역민의 자긍심을 고취하는 한편 지역 브랜드를 이미지화하고 지역경제에 기여할 수 있는 유형이다. 지역의 문화 환경은 지역주민의 생활의 질과 밀접한 관계가 있을 뿐만 아니라 전문가(예술가집단)의 사회참여 및 창작활동을 증진시켜주는 토대가 되므로 지역주민과 전문가의 동의와 참여가 필요하다.

여섯째는 관광형 마을로서, 여가자원개발을 통하여 지역사회를 구성하고 있는 산업과 자원을 진흥하고, 지역성(locality)을 높여 지역활성화 및 주민복지 증진에 기여하는 동시에 방문객의 욕구를 충족시키는 지역발전 모델이다. 국내에서도 여가시간 증대, 환경의식 고조, 가치관 변화 등을 배경으로 국민의 관광 니즈를 충족시킬 수 있는 여가공간 필요하다. ‘관광형 마을’은 지역의 고유한 특성을 살린 여가시설 및 환경정비로 지역주민들에게는 건전한 여가환경

을 제공하고, 방문객들에게는 차별화된 관광매력을 제공하는데 목적이 있다.

마을만들기 사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 첫째, 주민들의 적극적인 참여가 필요하다. 주민은 지역사회의 주인이므로 그 주인이 관심을 가지고 적극적이고 능동적으로 참여할 때, 사업은 성공을 거둘 수 있을 것이다. 둘째, 마을이 가지고 있는 자산에 대한 철저한 조사이다. 우리 마을이 가지고 있는 자산이 무엇이고 이들 자산을 최대한 활용하여야 주민이 원하는 사업을 성공적으로 추진할 수 있을 것이다. 셋째, 체계적인 계획의 수립이다.

5) 근린자치 활성화를 위한 주민자치아카데미 운영방안

지역사회의 리더이자 주민자치센터 운영에 참여하는 주민자치위원 및 담당공무원의 전문성과 역량 강화를 위하여 ‘주민자치아카데미’의 교육과정 및 절차는 다음과 같이 진행될 수 있다. 우선 교육대상에 따라 입문과정, 기초과정, 중견과정, 전문가과정 등으로 나누어 각자의 역할과 특성에 맞추어 토대를 다지는 맞춤형 교육으로 구성, 진행되는 것이 바람직할 것이다.

먼저 입문과정은 주민자치위원이 되는 예비단계로 ‘주민자치의 기본적인 이해’ 및 ‘마을공동체의 의미’에 중점을 두고 일반주민과 담당공무원 등이 함께 모두 참여할 수 있도록 유도한다. 기초과정은 현 주민자치위원 및 공무원을 대상으로 주민자치위원의 역할 및 주민자치위원의 자질·소양 함양에 중점을 두고 ‘주민자치위원의 역할’과 ‘마을공동체 만들기’ 등 주민자치의 이해를 돕고 주민자치위원이 갖추어야 할 지식과 노하우를 터득하게 한다. 중견과정은 주민자치위원장을 대상으로 주민자치위원회의 기획 및 진행, 마을행사 실무 및 사례를 중심으로 전문적인 심화학습을 실시한다. 마지막으로 전문가과정은 주민자치위원 간부를 대상으로 주민자치위원들이 지역의 리더로서 주민스스로 만들어가는 창의적 사업에 주도적인 역할을 담당할 수 있도록 성취동기의 개발·지원이 필요하다.

〈그림 23〉 주민자치아카데미 교육과정 절차 예시



‘주민자치아카데미’의 운영방안으로는 주민활동 리더십과 마을의제 프로그램 및 현장교육의 강화가 필요하며 교육운영 절차를 입문, 기초, 중견, 전문가 단계로 구분하여 자치위원과 담당공무원, 주민을 대상으로 하는 교육과정이 필요하다. 또한 전문기관에 위탁하여 현장교육을 실시하는 방안도 탄력적으로 강구할 수 있다.

앞으로 충청남도에서는 ‘행복한 동네자치 활성화’를 위해 지역주민을 중심으로 동네자치 과정별(입문, 기초, 중견, 전문가)로 진행할 예정으로 있다. 특히 현장중심의 학습 및 맞춤형 교육을 실시하며, 교육 후 우수사례 공유 및 전파확산, 평가 및 시상, 컨설팅·코칭 등 사후관리를 강화하는 방향으로 추진될 예정이다.

기존의 ‘주민자치아카데미’는 주민자치센터의 주민자치위원들을 대상으로만 교육을 실시하였고, 강의 위주의 진행으로 현장에 대한 이해도가 낮으며, 집합교육 위주로 원거리 교육생 불편에 따른 참석률 저조, 주민자치 실무위주의 단순한 교육과정 편성·운영, 주민소양교육 또는 문화여가프로그램 교육위주로 운영되어 오면서 많은 문제점들이 나타나고 있다.

따라서 주민자치아카데미 운영의 개선사항으로는 마을공동체 활성화에 관심 있는 주민으로 대상을 확대하고 ‘마을공동체 조성’, ‘주민자치’ 등 현장중심의 전문적 강의와 체계적·지속적인 교육기반 구축 및 컨설팅·코칭 방안을 강구하며, 시·군별 방문교육 및 맞춤형 교육을 실시하고,

‘특색 있는 마을만들기’, ‘인문학 강좌’ 등 교육프로그램을 다양화하여 역동성 있게 추진되어야 한다. 이에 앞으로 충청남도 주민자치아카데미의 운영계획을 예시적으로 제시해 보면 다음과 같다.

〈표 86〉 충청남도 주민자치 아카데미 운영계획 예시

구 분	추진일정	추진내용	추진기관
교육과정 수요조사 및 교육일정 수립	2012년 11월말	시·군별 교육인원 및 반 편성	시·군
전문기관 위탁계약	2013년 1월	운영계획에 따른 위탁	도
교육장 확보	2013년 2월	시·군별 교육장 및 장비설치	시·군
교육 실시	2013년 2월부터	교육생 관리, 교육종료 후 수료증 교부 등	시·군 위탁기관
교육결과 제출	교육종료 후	설문조사, 운영현황· 문제점 및 개선방안 분석	시·군 위탁기관

이와 같은 ‘주민자치아카데미 운영계획(안)’에 따라 교육과정을 수료한 후, 교육성과 분석 및 환류가 필요하다. 특히 설문조사 및 인터뷰 조사 분석을 통한 교육성과와 문제점을 분석, 도출하고 토론 및 교육실시 이후 교육소감 및 수기 모음집 발간과 함께 교육수료자 대상으로 DB를 구축하며, 교육생과 수료생들을 한데 아우르는 파트너십과 협력거버넌스를 형성·구축한다.

아울러 전문가과정의 특화 교육내용인 ‘우리마을 설계실습’을 통한 실시계획을 수립하고, 이를 창의적이고 특색 있게 추진한다.

이러한 ‘주민자치아카데미’ 운영을 통해 주민자치위원 및 담당공무원의 자발적·지속적인 역량을 강화하기 위한 지역내 주민자치아카데미의 상설 운영은 매우 긴요하며, 이는 주민자치센터의 운영활성화와 내실 있는 지역사회발전의 선순환 구조로 구체화될 것으로 기대된다.

6) 근린자치 활성화를 위한 주민자치 제도개선방안

주민참여증진조례, 행복한 동네자치 지원조례를 제정하여 주민참여를 활성화하고 더 좋은 민주주의를 구현한다.

주민참여증진조례의 제정취지는 행정의 민주성과 투명성을 높이고 주민 참여의 제도적 보장으로 자치역량강화 및 지역발전을 도모한다. 지방분권촉진에 관한 특별법 제6조 4항, 제8조, 제14조를 근거로 하며 제정내용으로는 행정정보공개의무 및 주민공개청구, 주민제안제도, 공청회 등 주민참여, 도의 정책토론 등의 청구, 주민의견 조사의 실시, 타 조례와의 관계 등을 포함한다. 제정시기는 2013년 6월 중으로 예정되어 있다.

행복한 동네자치 지원조례의 제정취지는 주민 스스로 자신의 동네를 살고 싶은 동네로 만들어가는 창조적인 활동지원의 법제화이며 지방자치법 제9조 및 같은법 시행령 제8조를 제정근거로 삼는다. 제정내용으로는 동네자치의 주체로서의 역할을 수행하는 주민의 역할, 동네자치 사업권장, 지원, 계획수립의 도지사의 책무, 도 및 시·군의 관련 부서 협의체 설치 및 운영의 동네자치 협의회, 모든 협의체의 단독 또는 복합 형태 등 모든 사업인 자치사업, 행복한 동네 자치위원회 및 종합지원센터 설치운영 규정, 그밖에 시범사업 선정 및 지원 등에 관한 사항을 내용으로 한다. 제정시기는 2013년 6월중으로 예정되어 있다.

7) 근린자치 활성화를 위한(가칭) ‘주민자치회 지원조례(안)’ 제정방안

(1) 기본방향

향후 우리나라의 주민자치가 활성화되기 위한 기본방향을 다음과 같이 설정할 필요가 있다.

- ① 향후 주민자치회가 읍·면·동 행정에 대한 협력자 내지는 조연자
- ② 지역 공동체의식 함양의 주도자, 해당지역의 현안과제 담당자
- ③ 지역발전·주민화합을 위한 중추적 기능 및 역할 주도
- ④ 자기비용부담 및 자기책임 원리 하에 자발적 참여 가능한 기구·조직 설계

이는 첫째로 ‘읍·면·동 행정에 대한 협력자 내지는 조연자’는 주민직선으로 선출된 주민 대표가 읍·면·동 행정에 대한 자문·협의 및 지원·보완 기능을 수행해야 함을 의미하고,

둘째로 ‘지역 공동체의식 함양의 주도자’는 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항을 담당해야 함을 의미하며, 셋째로 ‘지역주민이 감당할 수 있는 현안과제 담당자’는 주민자치회가 청소년 계도나 마을청소 등 주민자치회 및 지역주민이 느끼고 있는 현안과제를 자구적으로 해결·처리해야 함을 의미하는 것이다. 그리고 주민자치회의 지역사회에 대한 안정적 연착륙과 발전을 도모하기 위해서는 ‘자기비용부담 및 자기책임의 원리 하에 자발적 주민참여가 가능할 수 있도록 기구 및 조직을 설계·운영’해 나가야 할 것이다.

(2) 주민자치회의 법적 성격과 설치

앞서 언급한 바와 같이 읍·면·동 주민자치회에 지방자치단체 혹은 준지방자치단체로서의 법인격을 부여할 경우, 자치 3계층제로의 변화에 따라 의사결정비용 증대 등의 문제점이 발생될 것으로 예상된다. 따라서 향후 주민자치회에 대해서는 법인격을 부여하지 않음으로써 지역사회에 연착륙, 주민혼란 최소화 등을 도모하는 것이 합리적인 것으로 판단된다.

한편, 읍·면·동의 행정구역 내에 인구 1만명(면은 인구 2천명)을 기준으로 지역실정과 주민의사에 따라 복수의 주민자치회 설치가 가능하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 주민자치회간 갈등을 미연에 방지하기 위하여 주민자치회간 관할 범위가 상호 중첩되지 않도록 조정이 필요할 것이다.

이에 따라, 도시지역(동)은 1개 동 안에 1개의 주민자치회를 원칙으로 하되, 마을 및 주택(아파트)단지 단위로 다수의 주민자치회 설치가 가능하도록 해야 할 것이다. 또한, 농촌지역에 대해서는 원칙적으로 읍·면 단위로 설치하되, 마을 및 리(里) 등을 중심으로 1개 읍·면 안에 다수의 주민자치회를 설치할 수 있도록 한다. 또한, 읍·면·동사무소는 존치하되, 주민자치회는 주민대표기구로서 읍·면·동 행정에 대한 자문·협의 및 지원·소관사무 등을 수행한다.

(3) 주민자치회의 기관구성

① 주민위원

주민자치회는 회장·부회장·간사를 포함하여 30인 이내의 ‘주민위원’으로 구성한다. 주민

위원은 해당 지역에 주민등록된 주민 가운데 자천 혹은 타천으로 입후보한 자를 대상으로 주민총회에서 선출하며, 다득표의 순서에 회장 및 부회장을 선출하도록 한다. 다만, 현직 공무원인 자와 정당 소속인 등 정치적 중립을 지켜야 할 주민은 대상에서 배제 및 제척(除斥)하도록 제도화해야 하며, 주민자치회의 회장이 원활한 사무 처리를 위해 주민위원 가운데 1인을 간사로 임명할 수 있도록 한다.

그리고 주민위원(회장·부회장 포함) 선출은 주민이 자체적으로 선거관리위원회를 구성하여 투·개표 관리 및 당선자를 확정하도록 하는 방식이나, 해당 시·군·구 선거관리위원회의 주관 아래 투·개표를 시행하고 당선된 주민위원에게 ‘당선증’을 교부하는 방식 중 선택할 수 있도록 한다. 이는 주민자치회가 정치단체화 되는 것을 방지하기 위함이므로, 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제22조 제1항(지방자치단체장의 주민자치회 위원 위촉)의 개정이 요구된다.

한편, 주민위원의 지위는 ‘무보수·명예직 봉사자’로 하며(회의참석 등에 따른 수당지급 가능), 임기는 2년을 기준으로 연임이 가능하도록 한다. 다만, 주민위원의 정치적 중립성 확보를 위해 소속정당 또는 지지정당 표방을 금지하도록 한다.

② 주민감사 및 평가위원

주민자치회장은 자체재원(회비·수익사업 등)과 기타재원(기부금품 등)에 관한 예산집행에 대하여 자체감사를, 자체 활동평가에 대해서는 활동평가를 실시하여야 한다. 주민 가운데 평가 대상 분야별로 적합한 5~10인을 주민감사위원과 주민평가위원으로 선정하여, 매년 1회 주민평가회를 실시하도록 한다. 한편, 주민감사 및 평가위원은 무보수·명예직이며, 임기는 1년을 기준으로 연임이 가능하도록 한다.

③ 자문위원

주민자치회 주민위원의 전문성, 기술성 등을 보완하기 위해 주민자치회는 다수의 자문위원을 둘 수 있도록 한다. 대상은 주민자치회의 관할 범위를 지역구로 하는 기초의회의원, 시·군·구 내 거주하고 있는 읍·면·동장, 경찰서장 및 파출소장, 초·중·고등학교장 및 교사, 교수, 소방서장, 시민단체 회원 등 주민자치회 활동에 실질적으로 자문을 할 수 있는 주민 중 주민자치회장이 위촉하도록 한다.

(4) 주민자치회의 기능

① 집행기능

주민자치회의 기능은 시·군·자치구의 자치사무 외에 살기 좋은 마을 만들기를 위한 주민들의 실생활에 유익한 서비스를 발굴하고 실질적으로 주민의 삶의 질을 높일 수 있는 사무를 집행해야 한다. 따라서 처음부터 많은 사무를 수행하기보다 시·군·자치구의 사각지대에 있지만, 주민에게 반드시 필요한 사무부터 수행하도록 한다.

현행 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제21조 제2항에서는 읍·면·동 주민자치회의 기능으로서 주민화합·발전을 위한 사항, 지방자치단체가 위임·위탁하는 사무처리에 관한 사항, 그 밖에 관계 법령·조례·규칙으로 위임·위탁한 사항을 규정하고 있다.

그러나 시·군·구 또는 읍·면·동이 처리하고 있는 사무를 주민자치회로 위임·위탁하기 보다는 새로운 주민서비스 대상 기능을 발굴하는 것이 합리적이고 효율적이다. 따라서 현재 시·군·구 및 읍·면·동의 기능 가운데 향후 주민자치회에서 집행 가능한 기능을 제시해 보면, 다음의 <표 87>과 같다.

<표 87> 주민자치회에서 집행 가능한 기능사례

구분	읍·면·동 → 주민자치회	시·군·구 → 주민자치회	자체 발굴(예시)
주민생활 편의증진	○보안등 관리 ○마을대청소 ○산불·수해·재해활동 ○재활용품 분리수거 지도 ○대형폐기물처리신청	○마을 휴양지 관리 ○마을안길 제설작업 ○마을 공공시설 관리·운영 ○청소년 유해업소, 쓰레기 불법투기 등 지도·단속	○마을홈페이지 구축·운영 ○마을공공차량 운영 ○카풀제도 장려 ○맞벌이가정 아동보호 ○마을어린이·청소년시설 및 사랑방 운영 ○공원, 어린이놀이터 등 안전지도
주민공동체 의식강화	○마을 주민자치활동 운영 ○주민자치센터 운영 자문 ○주민자원봉사단, 자율방범대 운영 ○복지소외계층 상시 발굴 ○홍보, 캠페인 활동	○마을 단합대회(마을축제, 체육대회) 추진 ○마을신문·소식지 발간 ○마을(이동)문고 육성·관리 ○청소년 보호계도 ○불우이웃돕기 ○지역환경감시체계 운영	○마을 유해시설 지도·단속 ○마을소외계층 보호 ○주민자치의식 및 애향심 고취 활동 ○주민총회 개최 ○다문화가정 보호 ○사회복지계층에 대한 1차적 관심·보호
주민불편 해소	○주민생활 불편사항 접수·건의 ○지역여론 수렴 및 전달 ○행정시책 전달 ○행정지원 (주민상훈추천 등)	○주민생활 불편사항 접수·건의	○마을단체, 관리사무소, 부녀회 등 감사 ○불법주차 신고

또한, 도시지역(동)과 농촌지역간 주민자치회의 담당기능은 서로 구분될 필요가 있다. 이에, 각 지방자치단체의 조례에 입각하여 지역적 특성에 적합한 주민자치회의 기능을 규정할 필요가 있다.²⁶⁾

② 자문·협의·심의기능

주민자치회는 시·군·구 및 읍·면·동 행정에 대한 자문·협의·심의기능을 담당하도록 한다.

즉, 시·군·구 및 읍·면·동에 관한 정책건의 및 행정개선 사항, 시·군·구 및 읍·면·동의 주민자치회 예산에 관한 사항, 주민참여 활성화 계획에 관한 사항, 주민참여예산제도에 관한 사항, 주민이 청구한 시·군·구청 정책설명 등의 실시에 관한 사항, 기타 동네의 발전을 위해 사항 등 주민생활과 직결되는 행정기능의 수행 및 사업은 주민자치회와 사전 협의·심의하도록 해야 한다.

(5) 주민자치회의 사업평가

① 사업평가의 실시

사업평가는 ‘살기 좋은 마을(동네)’을 만드는데 주민자치회의 사업이 얼마나 기여했는지에 대해 자체평가체제를 구축하는 것을 의미한다. 다시 말해, 주민자치회에서 1년간 수행한 각종 활동 및 사업에 대하여, 소속 주민으로 구성되는 ‘주민평가위원’에 의한 년 1회 활동평가를 실시해야 한다.

주민평가위원(5~10인)은 공개 모집된 소속 주민 가운데 주민위원과 별도로 주민총회를 통해 주민직선으로 선출하고,²⁷⁾ 1회에 한하여 연임이 가능하도록 하며, 주민자치회장은 주민평가위원의 사업평가 결과를 주민총회 보고 및 홈페이지 게재 등을 통해 주민에게 공개하도록 한다. 또한, 주민자치회장은 「활동평가 결과보고서」를 작성하여 읍·면·동, 시·군·구, 시

26) 도시지역(동) 주민자치회와 농촌지역 주민자치회간 담당 기능을 예시해 보면, 다음과 같다. ① 도시지역(동) 주민자치회 : 마을공공차량(순번제 운행) 운영, 맞벌이가정 아동보호, 공원·놀이터 등 마을공공시설 관리 등, ② 농촌지역 주민자치회 : 각종 보조금 신청, 혼인·출생신고 대서, 영농자금 신청 및 주민배정, 농약 공동구입·공급, 마을회관 운영·관리 등

27) 다만, 현직 공무원인 자와 정당 소속인 등의 주민은 공개모집 대상에서 제척하도록 한다.

· 도에 제출· 보고하도록 한다.

주민평가위원의 주민자치회 사업평가 결과에 대하여 소속 주민은 총회 출석 또는 서면으로 주민자치회에 개선 및 주민위원 교체 등을 요구할 수 있으며, 읍·면·동 및 시·군·구에서는 활동평가 결과를 토대로 차기 년도 위임·위탁사무 및 보조금의 증감을 통해 해당 주민자치회에 보상·처벌을 가할 수 있도록 한다.

② 사업평가의 절차

첫째, 활동보고서의 제출이다. 주민자치회는 활동평가 실시 15일 전까지 1년간의 모든 활동과 사업에 관한 보고서를 작성하여, 주민평가위원회에 전달해야 한다.

둘째, ‘활동평가의 실시’로서 주민평가위원은 주민자치회의 활동 및 사업별로 자체 평가지표를 개발하여 주민평가회를 개최하고, 주민자치회가 작성·제출한 활동보고서를 토대로 사업평가를 실시한다.²⁸⁾

셋째, 평가결과의 통보 : 주민평가위원은 평가결과가 도출된 즉시, 지역주민(주민총회 개최)과 주민자치회에 통보해야 한다.

넷째, ‘평가결과에 대한 이의제기’로서 주민자치회나 지역주민이 평가결과에 이의를 제기할 경우, 평가결과가 통보된 지 7일 이내에 재평가 요청이 가능하도록 한다.

다섯째, ‘재평가의 실시 및 결과 통보’로서 주민평가위원은 이의가 제기된 날로부터 7일 이내에 재평가를 실시하여, 최종 결과를 해당 주민자치회 및 주민(주민총회)에 통보해야 한다.

여섯째, 평가결과의 게시 및 활용 : 최종 평가결과를 통보받은 주민자치회장은 7일 이내에 주민총회 및 홈페이지 게재 등을 통해 주민에게 평가결과를 공지하고, 「활동평가 결과보고서」를 작성하여 읍·면·동 및 시·군·구, 시·도에 보고하도록 한다.

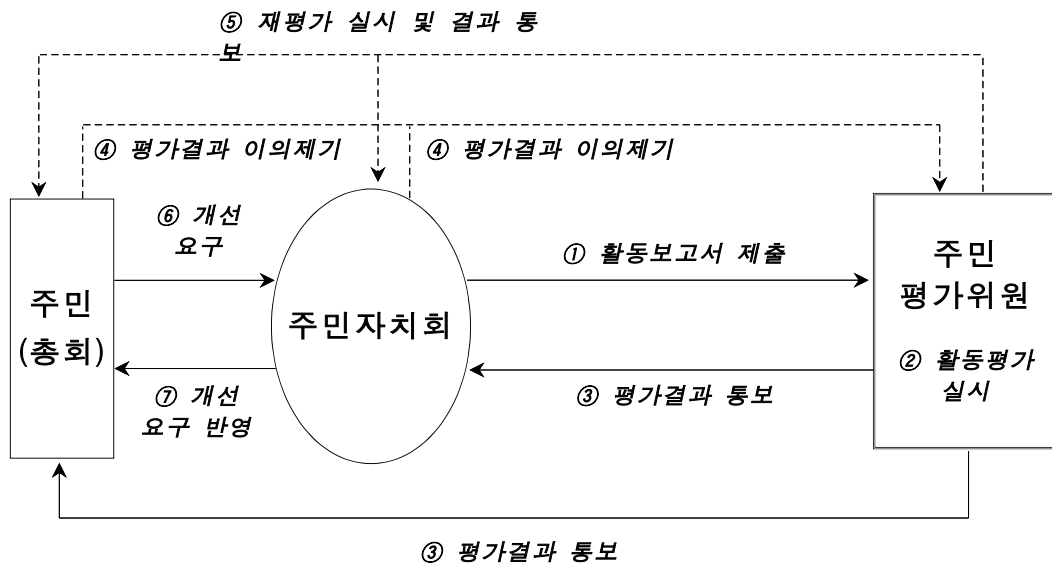
주민은 주민평가위원의 최종 평가결과에 대해 주민자치회에 개선, 주민위원 교체 등을 요구할 수 있으며, 주민자치회는 이를 적극 수용 및 반영해야 한다.

읍·면·동 및 시·군·구에서는 최종 평가결과를 토대로 차기 년도 위임·위탁사무 및 보조금의 증감을 통해 간접적 보상·처벌이 가능하며, 주민평가위원의 주민자치회 자체평가 결

28) 평가지표 예시 : 활동·사업별 당초목표 대비 실적, 주민만족도, 투입예산의 초과 여부, 주민참여율 등(필요시 현장방문평가 가능)

과는 추후 우수 주민자치회의 선정 및 주민자치분쟁조정위원회의 근거자료로 활용됨에 따라 주민자치회는 평가결과를 시·군·구 및 시·도에 보고해야 한다.

〈그림 24〉 주민평가회의의 주민자치회 활동평가 절차



(6) 주민자치회의 재정감사

① 재정감사의 실시

재정감사의 실시 이유는 주민의 참여의식과 책임의식을 제고하여 주민 스스로 ‘투명하고 공정한 마을(동네)’을 구축하기 위함이다. 이에 주민자치회의의 1년간 재정운용 전반에 대하여 소속 주민으로 구성되는 ‘주민감사위원’에 의한 연 2회 재정감사를 실시하도록 한다. 주민감사위원(3~5인)은 공개 모집된 소속 주민 가운데, 주민총회를 개최하여 주민평가위원과 함께 주민직선을 하도록 하며,²⁹⁾ 주민감사위원의 임기는 1년으로 하되 1회에 한하여 연임이 가능하도록 한다.

29) 다만, 현직 공무원인 자와 정당 소속인 등의 주민은 공개모집 대상에서 제척하도록 한다.

주민감사위원의 재정감사는 년 2회(상반기/하반기)에 걸쳐 정기적으로 실시하되, 주민이나 주민총회의 요청이 있을 경우에는 수시로 실시할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한, 주민자치회장은 주민감사위원의 재정감사 결과를 주민총회 보고 및 홈페이지 게재 등을 통해 주민에게 공개해야 하며, 「재정감사 결과 보고서」를 작성하여 읍·면·동, 시·군·구, 시·도에 제출·보고해야 한다.

주민감사위원의 주민자치회 재정감사 결과에 대하여 소속 주민은 주민자치회에 배상, 개선 및 주민위원 교체 등을 요구할 수 있도록 한다. 다만, 주민자치회의 의존재원에 관한 재정감사 결과에 대해 주민자치회나 주민(주민총회)의 불복·이의가 발생될 경우에는 시·군·구청의 감사담당관실에서 재감사를 실시하도록 한다.

② 재정감사의 절차

첫째, 회계장부의 제출이다. 주민자치회는 재정감사 실시 15일 전까지 자체재원·의존재원·기타재원에 관한 수입·지출 등의 재정운용내역 일체가 포함된 회계장부 원본과 사본(3~5부)을 주민감사위원에게 제출해야 한다.

둘째, 재정감사의 실시이다. 주민감사위원은 회계장부의 원본 및 사본을 토대로 재정운용의 적정성, 투명성, 건전성 등에 관한 재정감사를 실시해야 한다.

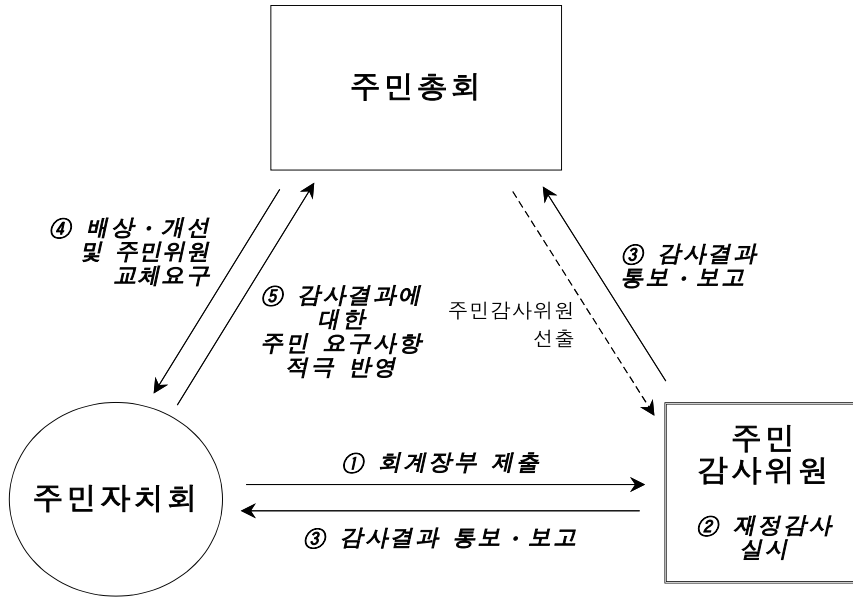
셋째, 감사결과와 통보이다. 주민감사위원은 감사결과가 도출된 즉시, 지역주민(주민총회 개최)과 주민자치회에 통보해야 한다.

넷째, 감사결과에 대한 이의제기 및 재감사 실시이다. 주민자치회나 지역주민이 감사결과에 이의를 제기할 경우, 감사결과가 통보된 지 7일 이내에 주민감사위원에게 재감사를 요청할 수 있도록 한다. 다만, 주민자치회의 의존재원(시·군·구 및 읍·면·동의 사업보조금 및 운영보조금 등) 관련 감사결과에 대한 이의의 경우에는 해당 시·군·구청의 감사담당관실에서 엄격한 재감사를 실시하도록 한다(주민감사위원은 자체재원 및 기타재원에 관한 재감사만 실시).

다섯째, 감사결과와 게시 및 활용이다. 최종 감사결과를 통보받은 주민자치회장은 7일 이내에 주민총회 및 기관 홈페이지를 통하여 감사결과를 공지해야 하고, 주민은 감사결과에 대하여 주민자치회에 배상, 개선 및 주민위원 교체 등을 요구할 수 있으며, 주민자치회는 이를 적

극 수용 및 반영하도록 한다. 주민감사위원의 (자체)감사 결과는 추후 우수 주민자치회의 선정 및 주민자치분쟁조정위원회의 근거자료로 활용됨에 따라, 감사결과를 시·군·구 및 시·도에 보고해야 한다.

〈그림 25〉 주민감사위원의 주민자치회 재정감사 절차



(7) 주민자치회 총회 및 읍·면·동 연합회 구성

주민자치회의 상위기구로 ‘주민총회’를 구성하도록 한다. 주민자치회가 살기 좋은 마을만들기를 위한 주민자치조직이 되기 위해서는 지역주민의사에 입각한 운영이 필요하기 때문이다. 이에 주민총회에서 주민자치회의 회장·부회장 및 주민위원을 선출하고 주민자치회와 주민간 긴밀한 의사소통의 장(場)으로 활용하도록 하며, 주민총회는 연 3회 정기적으로 개최하되 필요시 수시 개최할 수 있도록 한다.

또한, 예외적으로 시·군·구 및 읍·면·동의 위임·위탁사무를 집행하기 위하여 지역주민 가운데 참여를 희망하는 자들로 구성된 ‘주민자치회 사업부서’를 조직할 수 있도록 한다.

사업부서 활동자의 지위는 ‘무보수·명예직 봉사자’로 하되 활동에 따른 최소한의 경비(교통비, 식비 등)는 지급할 수 있도록 한다. 그리고 주민자치회는 필요시 해당 읍·면·동에 존재하는 다른 주민자치회와 ‘(가칭)주민자치연합회’를 구성하여, 각종 현안에 공동 대응할 수 있도록 한다.

(8) 지방자치단체 및 주민자치위원회와의 관계

지방자치단체는 주민자치회에 보조금 등 재정, 주민자치에 대한 정보·기술 등을 지원하거나 일부 기능을 주민자치회에 위임·위탁하며, 해당 지역구 기초의원을 주민자치회의 자문위원 및 참고인으로 참석하도록 할 수 있다. 즉, 기초의원으로서 하여금 자문위원으로서 위원회의 운영 및 추진방향에 대한 정보를 제공하도록 하고, 참고인으로서 시·군·구정의 현황 등에 관한 각종 정보 제공 및 주민자치회(지역주민) 의견을 시·군·구정에 반영하는 역할을 동시에 수행할 수 있다.

한편, 주민자치회와 현행 주민자치위원회간 역할·기능의 중복을 피하기 위해 현행 주민자치위원회를 폐지하도록 하며, 현행 읍·면·동 주민자치센터는 주민자치회가 운영 및 관리하도록 한다.

6) 주민자치회와 시·도간 관계

(1) 주민자치회 설치·운영에 관한 시·도의 역할

읍·면·동 단위에 설치되는 주민자치회의 설치·운영에 대하여 시·도는 다음과 같은 지원 역할을 할 수 있다.

첫째, 주민자치회의 원활한 활동을 지원하기 위해 시·군·구와 중복되지 않도록 시·도 차원에서 주민자치회 활동을 지원한다. 시·군·구의 경우 ‘주민자치회 설치·운영에 관한 기본조례’를 제정하고, 시·도의 경우에는 ‘주민자치회 지원 조례’를 제정함으로써 주민자치회의 활동을 지원할 수 있다.

둘째, 시·도 출연 연구기관을 활용하여 주민자치활동에 관한 해외 우수사례 보급, 주민자

치회 운영에 관한 교육기능 등을 지원한다. 각 시·도 출연 연구기관은 주민자치회의 원활한 활동과 성과를 도출하기 위해 주민자치조직 관련 해외 우수사례를 조사·분석하여 정보, 기술 등을 보급·활용하도록 제공한다. 또한, 주민위원, 주민평가위원 등에 대한 워크숍, 단기 연수 프로그램, 연찬회 등을 수시 개최하여 주민자치회의 역량 강화를 지원한다.

셋째, 우수 주민자치회에 대한 동기부여를 추진한다. 즉, 시·도에서는 주민자치회의 사업 평가 결과를 종합하여, 우수 주민자치회에 대한 홈페이지 게재 및 표창 등을 통해 주민참여 활성화를 지원해야 할 것이다.

넷째, 읍·면·동과 주민자치회간 분쟁 발생시 1차적으로 시·군·구에 ‘(가칭)주민자치분쟁조정위원회’를 설치·운영하여 조정 및 합의를 유도하고, 시·군·구 분쟁조정위원회의 조정에 불복할 경우에는 시·도에 설치되어 있는 ‘지방분쟁조정위원회’에서 최종 조정하도록 한다.

(2) 시·도의 기대효과

시·도 차원에서 주민자치회 활성화를 지원함으로써 첫째로 주민의 애향심을 고취하고, 둘째로 주민 자율에 의한 살기 좋은 마을 만들기 경쟁을 통해 삶의 질을 높일 수 있으며, 셋째로 지방행정에 대한 자발적 협조와 관심을 제고할 수 있다. 즉, 시·도의 지원을 통해 주민자치회가 읍·면·동 행정에 적극 협조하여 지역문제를 자발적으로 해결하려는 의지를 함양시킬 수 있으며, 넷째로 주민자치회에서 관할 지역주민의 의견수렴기능을 수행함에 따라 상향식(bottom-up) 의사결정을 통해 지방자치단체 정책의 성공 가능성이 제고될 수 있을 것이다.

다섯째로 시·도 차원에서 표창 및 홍보 등의 주민자치회 활동 지원을 통해, 지역주민 삶의 질이 향상될 수 있을 것이다. 이는 결국, 주민 삶의 질 향상을 최우선으로 하는 ‘저비용-고효율’의 지방행정서비스 제공을 가능하게 할 것이다.

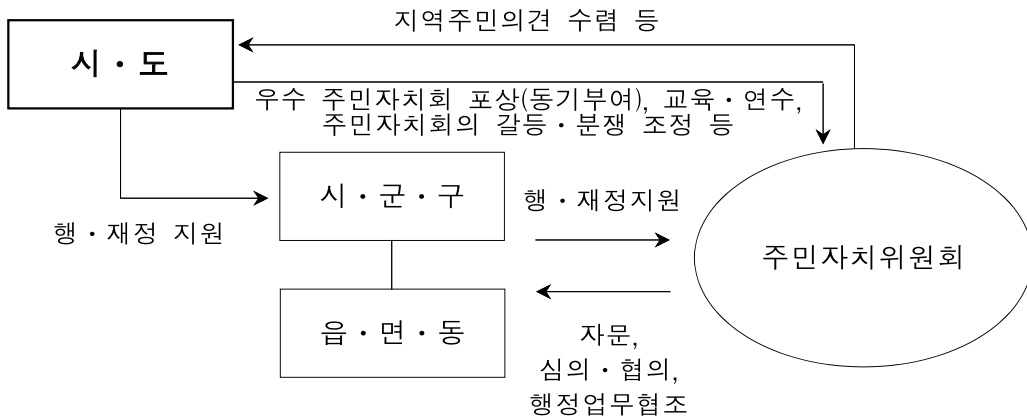
(3) 시·도~시·군·구~주민자치회 간 역할 분담

읍·면·동의 주민자치회~시·군·구~시·도간 역할 분담을 위해서는 시·도는 시·도 조례를 통한 주민자치회 지원, 시·도 출연 연구기관을 활용한 주민자치 관련 각종 정보·지식·기술 제공 및 주민자치회 주민위원 등에 대한 교육·연수·워크숍 실시, 우수 주민자치회 발굴·표창 및 홈페이지 게재 등을 통한 주민자치회 활성화 동기부여, 지방분쟁조정위원회를 통한 시·군·구 및 읍·면·동과 주민자치회관 분쟁 조정 등의 역할을 수행한다.

시·군·구에서는 주민자치회에 대한 주민밀착형 행정사무의 위임·위탁사무의 사후관리, 지역주민의 의견을 수렴한 정책 개발 및 집행 등의 역할을 수행해 나가야 할 것이다.

주민자치회는 지역주민의 자발적 참여로 살기 좋은 마을 만들기, 지역주민의 의견수렴 및 읍·면·동 행정에 대한 협의·심의·자문, 시·군·구 복지 사각지대 주민 돌보기, 지역주민 간 화합을 위한 지역공동체 의식 및 주민연대감 제고, 사업평가 및 자체감사를 위한 보고서 작성 등을 통해 주민의 요구에 대한 대응력을 지속적으로 높여가야 할 것이다.

〈그림 26〉 시·도 - 시·군·구 - 주민자치회간 관계도



한편, 근린자치 활성화를 위한(가칭) ‘주민자치회 지원조례(안), 충청남도 주민참여 진조례 제정조례(안) 및 충청남도 행복한 동네자치 지원조례 제정조례(안)을 예시적으로 제시해 보면 다음과 같다.

주민자치회 지원 조례(안)

제1조(목적) 이 조례는 주민자치 및 주민자치회의 기본이념을 규정하고, 주민 참여 활성화 및 주민 삶의 질 향상 등을 제고하기 위한 주민자치회 운영의 지원 사항을 규정함으로써 지역주민이 지역발전의 실질적 주체가 되는 진정한 주민자치의 실현을 그 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 주민자치회는 지역주민의 자발적 참여에 입각하여 소속 지역을 발전시켜 나가고 주민 삶의 질을 향상시켜 나가기 위한 순수 주민자치조직이므로, 시·도에서는 이들의 원활한 활동을 도모하고 보다 활성화시켜 나가기 위한 적절한 지원정책을 마련하여 동기부여해야 한다.

제3조(시·도지사의 역할) ① 시·도지사는 지역실정에 적합한 주민자치를 활성화하기 위하여, 주민자치회에 대한 지원을 할 수 있다.

② 주민자치회에 대한 지원에는 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 주민자치회 주민위원, 주민평가위원, 주민감사위원의 역량 강화를 위한 교육에 관한 사항
2. 우수 주민자치회 선정에 관한 사항
3. 우수 주민자치회에 대한 시·도지사 표창장 수여, 시·도청 홈페이지 게재 등 주민자치회 활동의 동기부여에 관한 사항
4. 주민자치분쟁조정위원회의 구성 및 운영에 관한 사항
5. 그 밖에 주민자치회 활동의 지원과 장려에 관한 사항 등

제4조(시·도 연구기관의 역할) ① 시·도 연구기관에서는 주민자치회의 발전적 활동을 위하여, 시·도지사의 지휘 아래 다음 각 호에 관한 사항을 수행해야 한다.

1. 주민자치회에 대한 중·장기적 기본발전계획 수립

2. 주민자치조직에 관한 해외사례 연구 및 시사점 제공
3. 주민자치회의 활동 및 평가와 관련된 주민자치회의 주민위원, 주민평가위원, 주민감사위원 등에 대한 교육
4. 시·도와의 협의 등 우수 주민자치회 선정과정 참여
5. 그 밖에 주민자치회의 주민위원, 주민평가위원, 주민감사위원의 활동역량 강화에 관한 사항

제5조(우수 주민자치회의 선정 및 포상) ① 시·도지사는 시·도 연구기관과 협력하여 주민자치회에 대한 활동평가 결과와 재정감사 결과를 종합하여, 매년 1개의 최우수 주민자치회와 10개 이내의 우수 주민자치회를 선정할 수 있다.

② 시·도지사는 우수 주민자치회에 대하여 시·도지사 명의의 표창장 수여, 시·도 홈페이지 게재 등의 포상을 실시하여야 한다.

③ 포상에 관한 지원 내용은 각 시·도의 규칙으로 정할 수 있다.

제6조(주민자치분쟁조정위원회의 설치 및 기능) ① 시·도지사는 주민자치회를 둘러싸고 발생하는 각종 갈등 및 분쟁상황을 원활하게 해소하기 위해, 주민자치분쟁조정위원회를 설치·운영할 수 있다.

② 위원장은 시·도지사가 되며, 해당 갈등·분쟁의 이해당사자(또는 기관), 관련 분야 실·국장급 시·도 공무원, 교수 등 전문가 및 지역단체대표 등 10인 이내의 위원으로 구성한다.

③ 주민자치분쟁조정위원회의 실효성을 제고하기 위해, 갈등 및 분쟁 발생시에 한하여 구성·운영하며, 사안별로 위원 구성을 달리하여 운영해야 한다.

④ 주민자치분쟁조정위원회는 다음 각 호에 관한 기능을 수행한다.

1. 읍·면·동과 주민자치회간 갈등·분쟁의 중재 및 조정
2. 시·군·구와 주민자치회간 갈등·분쟁의 중재 및 조정
3. 주민자치회와 주민총회간 갈등·분쟁의 중재 및 조정
4. 주민자치회 상호간 갈등·분쟁의 중재 및 조정

7. 주민자치회와 주민자치연합체간 갈등·분쟁의 중재 및 조정
8. 주민자치연합체 상호간 갈등·분쟁의 중재 및 조정
9. 그 밖에 주민자치회를 둘러싼 갈등·분쟁의 중재 및 조정
- ⑤ 갈등 및 분쟁의 이해당사자(기관)는 주민자치분쟁조정위원회의 조정 결과를 적극 수용하여, 갈등 및 분쟁을 해소해 나가야 한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

충청남도 주민참여 증진조례 제정조례(안)

제1조 (목적) 이 조례는 충청남도민의 도정에 대한 참여를 강화하고 충청남도 행정의 민주성과 투명성을 높이기 위하여 주민참여에 관련된 사항을 정함으로써, 도와 주민이 공동 노력하여 주민들의 자치역량강화 및 지역사회 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “주민”이란 충청남도(이하 “도”라 한다)에 주소를 두고 있는 자를 말한다.
2. “주민참여”란 도 정책결정의 의사형성단계에서부터 집행하는 단계까지 주민의 의사를 반영하고 도와 주민이 협력하는 것을 말한다.
3. “행정정보”란 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 의한 정보를 말한다.
4. “협력”이란 도가 해야 할 의무와 주민이 할 수 있는 역할을 상호 보완하고 협조하는 것을 말한다.

제3조 (기본이념) 주민참여는 주민의 풍부한 사회경험과 창조적 활동을 통해 누구든지 평등하게 도정에 참여할 권리를 가지고, 도와 주민이 협력하여 주민의 권익 향상을 위해 동등하게 노력하는 것을 기본이념으로 한다.

제4조 (도지사의 책무) ① 도지사는 주민의 참여기회 확대와 주민참여를 원활히 추진할 수 있도록 행정정보를 공개하여야 한다.

② 도지사는 교육, 홍보를 통하여 주민참여의식을 고취시키는데 노력하여야 한다.

③ 도지사는 주민참여 활성화를 위해 필요하다고 인정되는 경우 예산을 지원할 수 있다.

제5조 (주민의 권리와 의무) ① 주민은 누구나 도정에 관한 의견을 제시할 권리를 가지며 적극적으로 참여하는데 힘써야 한다.

② 도가 가진 정보는 주민의 공유 재산이며, 주민은 그 정보를 받아볼 권리가 있다.

제6조 (주민제안) 주민은 지역사회 발전을 위해 도의 정책에 대한 의견이나 새로운 사업, 개선 방향을 제안할 수 있으며 도지사는 제안에 대한 성실한 검토로 도 정책에 반영될 수 있도록 노력해야 한다.

제7조 (공청회의 등의 주민참여) ① 도지사는 주민의 복리·안전 등에 중대한 영향을 미치는 사업이나 정책결정에 대하여 법령 및 타 조례에 정하는 바에 의하여 공청회 또는 토론회를 개최하여야 한다.

② 도지사는 공청회 또는 토론회에 사업이나 정책결정으로 영향을 받는 해당 지역의 주민이 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 적극 노력하여야 한다.

제8조 (도의 정책토론 등의 청구) ① 주민은 도의 중요한 정책사업에 대하여 의견을 공개적으로 제시하고, 이의 타당성에 대한 토론, 공청 및 설명회를 도지사에게 청구할 수 있다.

② 제1항의 도 정책에 대한 토론, 공청 및 설명회를 청구하는 경우 「공직선거법」 제15조 규정에 의한 선거권이 있는 주민 500명 이

상의 연서로 청구인 대표가 청구한다.

- ③ 도지사는 토론, 공청 및 설명회가 청구된 주요정책에 대하여 특별한 사유가 없는 한 1개월 이내에 토론, 공청 및 설명회를 실시하여야 한다. 이때 도지사는 토론, 공청 및 설명회의 실무적인 개최방안에 대하여 청구인 대표와 협의를 거쳐 개최한다.
- ④ 도지사는 토론, 공청 및 설명회 결과를 검토 후 반영여부를 1개월 이내에 청구인 대표에게 통지하고, 도 홈페이지 등을 통해 주민에게 공개한다.

제9조 (주민의견조사의 실시) ① 도지사는 도의 정책 등에 대하여 주민의 의견을 직접 청취해야 할 필요가 있다고 인정될 경우에는 주민의견조사를 실시할 수 있다.

- ② 도지사는 조사 후 즉시 주민의견조사 결과를 도 홈페이지 등에 공표하여야 한다.

제10조 (주민참여연구회) 도지사는 중·장기적인 주민참여 방안에 대한 연구와 조사를 위해 관련분야 종사자, 비영리 민간단체 관계자, 관련 공무원 등으로 구성된 주민참여연구회를 둘 수 있다.

제11조 (다른 조례와의 관계) 주민참여와 관하여 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고 이 조례가 정하는 바에 의한다.

제12조 (시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 세부 사항은 규칙으로 정한다.]

부 칙

이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

충청남도 행복한 동네자치 지원조례 제정조례(안)

제1조 (목적) 이 조례는 충청남도의 지역 공동체 형성 및 주민 삶의 질 향상을 위하여 주민이 주인 되는 행복한 동네자치 사업의 효율적 추진과 지원에 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “주민”이란 충청남도(이하 “도”라 한다)에 주소를 두고 있는 자를 말한다.
2. “동네”란 주민이 일상생활을 영위하면서 정서적 유대의식을 갖고 경제·문화·환경을 공유하는 공동체를 말한다.
3. “행복한 동네자치”(이하 “동네자치”라 한다)란 주민이 주체가 되어 지역의 전통과 특성, 문화를 활용한 아름답고 쾌적한 생활환경 조성을 통해 삶의 질을 높여 나가는 모든 활동을 말한다.

제3조 (기본이념) 동네자치는 다음 각 호의 기본이념을 바탕으로 추진하여야 한다.

1. 주민의 자발적인 참여를 기반으로 주민이 주도
2. 주민 간 믿음과 공동체 의식 바탕 및 미래세대와의 공존
3. 동네의 개성과 문화의 다양성에 대한 존중과 배려
4. 주민·전문가·시민단체·행정기관 등의 상호 신뢰와 협력

제4조 (주민의 역할) 주민은 참여와 자치를 근간으로 동네자치의 주체로서 역할을 수행한다.

제5조 (도지사의 책무) 충청남도지사(이하 “도지사”라 한다)는 동네자치 사업을 권장하고 지속적인 지원을 위해 노력하여야 한다.

제6조 (충청남도 동네자치 지원계획) ① 도지사는 동네자치 사업을 지원하기 위하여 충청남도(이하 “도”라 한다) 동네자치 지원계획(이하 “지원계획”이라 한다)을 5년 단위로 수립하여야 한다.

② 지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 동네자치에 관한 추진목표와 방향, 추진체계, 지원체계
 2. 동네자치 활성화와 육성방안 및 교육·홍보
 3. 동네자치 협의회 구성 및 운영
 4. 동네자치 위원회 등 민·관 협력체계 구성 및 운영
 5. 그 밖에 동네자치 사업 지원 등에 필요한 사항
- ③ 도지사는 지원계획에 따라 동네자치 사업에 대한 연도별 시행계획을 수립하고 시행하여야 한다.

제7조 (동네자치 협의회) 도지사는 도의 동네자치 관련 사업을 통합적으로 추진하고, 시·군과의 활발한 소통을 위해 도 및 시·군의 관련부서로 구성되는 동네자치 협의회(이하 “협의회”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

제8조 (담당조직의 운영) ① 도지사는 동네자치 사업의 원활한 추진을 위해 동네자치 담당조직을 둔다.

- ② 도지사는 별도 전담기관이 필요하다고 인정될 경우 주민자치종합지원센터 등을 설치·운영할 수 있다.

제9조 (동네자치 사업) ① 동네자치 사업 주체는 다음 각 호 형태 단일 또는 복합적으로 한다.

1. 주민자치위원회
 2. 협동조합(사회적 협동조합 포함)
 3. 사회적 기업
 4. 마을 기업
 5. 아파트 자치회, 부녀회, 각종 위원회 등 모든 협의체
- ② 동네자치 사업 내용은 다음 각 호를 단일 또는 복합적으로 한다.
1. 지역 공동체 복원 및 형성 사업
 2. 동네 개성 및 전통 특화 콘텐츠 창출 사업
 3. 동네자원을 활용한 일자리 창출 및 소득증대사업
 4. 쾌적한 주거환경 및 쉼터, 커뮤니티 공간 조성 사업
 5. 그 밖에 주민의 삶의 질을 향상하기 위하여 도지사가 필요하다고

인정하는 사업

제10조(시범사업) 도지사는 동네자치 시범사업을 선정하여 우선적으로 행정적·재정적 지원을 할 수 있으며 선정에는 모두가 공감하는 합당한 절차에 따른다.

제11조 (국내외 협력의 추진) 도지사는 동네자치와 관련하여 국내외 선진지 사례를 공유하고 동네자치 주체 간 연대와 우호협력을 증진하기 위하여 필요한 경우 자매결연 등을 주선하거나 지원할 수 있다.

제12조 (포상 및 홍보) 도지사는 매년 우수한 동네자치 사업을 선정하여 포상할 수 있으며 우수사례는 적극 홍보하여야 한다.

제13조 (행복한 동네자치 위원회 설치) ① 도지사는 동네자치 사업의 효율적인 추진을 위해 충청남도 행복한 동네자치위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치하여 운영한다.

② 위원회는 동네자치와 관련한 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 동네자치 지원계획의 수립·변경
2. 동네자치 사업의 지원에 관한 사항
3. 동네자치 시범사업 선정에 관한 사항
4. 동네자치 전담 부서, 지원 체계에 관한 사항
5. 그 밖에 동네자치 사업에 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항

제14조 (위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장 및 부위원장은 위촉 위원 중에서 각각 호선한다.

③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 도지사가 임명 또는 위촉한다.

1. 충청남도 소속 3급 이상 공무원
2. 충청남도의회에서 추천하는 사람
3. 동네자치에 관하여 학식과 경험이 풍부한 전문가

4. 동네자치 관련 민간단체 활동가

④ 임명직 위원의 임기는 그 직위에 재직하는 기간으로 한다.

⑤ 위촉위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.

⑥ 간사는 동네자치 담당부서 과장으로 한다.

제15조 (위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장, 위원장 및 부위원장 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제16조 (위원회의 회의) ① 위원회의 회의는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 연 2회 개최하고, 임시회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 소집한다.

1. 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우

2. 재적위원 3분의1 이상의 소집요구가 있는 경우

② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 당연직 위원은 해당 위원의 소속 실·국 담당과장으로 하여금 대리로 참석하게 할 수 있다. 이 경우 위원이 출석한 것으로 본다.

④ 간사는 심의안건 및 회의록 작성·보관, 회의결과 정리·보고 등 위원회 운영과 관련하여 필요한 조치를 하여야 한다.

제17조 (위원회 회의 공개) 위원회의 회의는 공개를 원칙으로 한다. 다만, 위원장이 필요하다고 인정할 때에는 위원회의 결정으로 비공개로 할 수 있다.

제18조 (수당 등) ① 위원회의 회의에 참석한 위원에게 「충청남도위원회 실비변상조례」가 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다.

② 동네자치에 대한 자문이 필요한 경우 위원에게 별도의 자문을 실시하고, 예산의 범위에서 자문료 등의 소요비용을 지급할 수 있다.

제19조 (위원의 위촉 해제) 도지사는 다음 각 호의 사유가 발생하였을 경우에는 위원의 위촉을 해제할 수 있다.

1. 질병 등의 사유로 위원이 직무를 수행할 수 없다고 판단될 경우
2. 그 밖에 위원으로서 품위를 손상하여 위원으로 부적당하다고 인정하는 경우

제20조 (공청회 등) 위원회는 동네자치 정책과 관련하여 필요한 경우 공청회 또는 세미나를 개최할 수 있다.

제21조 (시행규칙) 이 조례 시행에 필요한 세부사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제7장 결론 및 정책제언

본격적인 지방자치시대에 들어섰다고는 하나, 급증하는 행정서비스 수요 및 주민들의 참여 의지나 욕구수준에 적절히 대응하지 못하고 중앙집권적, 관리지향적인 방식으로 읍·면·동으로 대표되는 지방행정조직을 유지하고 있기 때문에 그동안 추진해 온 근린자치 운영과정과 현실을 검토하고 도출된 문제점에 대해 향후 발전적인 운영방안을 모색할 필요가 있다.

본 전략과제에서는 충청남도가 향후 역점 추진해야 할 근린자치 추진방안의 기반자료로 활용, 충청남도와 충남발전연구원의 협력적 연구로 근린자치 활성화방안 구현, 수행과 관련하여 각계각층 전문가 참여와 더불어 근린자치 정착의 실효성 확보 및 ‘충남형 주민자치’ 모델구축의 제시라는 기대효과를 지니고 읍·면·동 및 그 이하에서 주민들이 자주적으로 지역문제, 지역발전 등에 대해 논의하고 공동협력과정을 통해 주민의 생활현장에서 자치공동체 복원·구축 및 근린자치 활성화방안을 검토, 제시하였다.

근린단위에서 주민조직이 형성되거나 대표되는 성격과 관련하여 우리나라 근린주민조직 사례들을 검토한 결과, 우리 지방자치의 현실과 문제점을 인식하고 문제점에 기초하여 궁극적으로 목표로 하는 지역공동체 형성과 주민참여의 장으로 나아갈 수 있는 주민조직 유형을 예시적으로 살펴보면, 일본·영국·프랑스·독일·미국 등의 근린자치 추진사례 분석을 통해 실제 우리나라 근린자치의 실질적인 진척을 가져올 수 있는 경험사례를 중심으로 앞으로 충청남도에서 시범적으로 도입, 추진하기 위한 기반내용 검토 및 정책적 시사점 등을 도출하였다.

또한 충청남도 시군의 읍·면·동을 대상으로 표본추출 및 구조화된 설문조사 실시(약 750명 수준) 및 자료분석 실시, 특히 설문조사는 도시지역(동), 도농복합지역(읍), 농어촌지역(면)

으로 각각 유형화하여, 근린자치의 적용기반, 운영실태 및 향후 활성화 가능성 등을 조사하여 자료분석과 함께 향후 ‘충남형 주민자치’ 추진상의 실효성 확보를 위한 실천적 과제를 도출하였다.

본 연구를 통해 도출된 충청남도 근린자치 활성화를 위한 정책제언은 다음과 같다.

첫째, 근린자치 활성화 기반구축이다. 충청남도의 주민생활형 자치모델을 구축하여 추진주체가 명확하고, 지자체 및 지역주민의 추진의지가 확고하며 공공이익 창출을 위한 신규사업으로 지역특성과 주민수요가 반영된 삶터 의제사업으로 지속발전가능성이 있는 지역공동체 관계형성사업으로 접근할 필요가 있다. 사업모형 검토, 추진절차, 선정원칙, 심사방법, 컨설팅팀 운영 등 실행계획을 수립하여 추진하는 것이 필요하다.

둘째, 충남의 주민자치지원 담당부서에서는 주민자치사업에 대한 직접적인 지원보다는 기초자치단체인 시·군에서 할 수 없는 주민자치 지원에 관한 정책의 수립이나 주민자치 지원예산의 책정이나 기금의 설립 등을 담당해야 한다. 또한 주민자치의 실질적인 주체인 주민자치위원의 역량강화를 위한 학습 및 교육지원이 필요하며, 충남지방공무원교육원에 주민자치위원 대상의 정규교육과정을 신설, 운영하는 등 근린자치를 활성화하기 위한 지원제도를 구축하는 것이 중요하다.

셋째, 근린자치 활성화를 위한 주민자치위원회의 합리적 구성방안이다. 주민자치센터의 자치위원 수는 지역의 규모와 관계없이 25명 내외로 규정되어 있으나, 주민자치회의 자치위원의 정수는 각 시·군의 조례로 정하되, 지역특성과 인구수에 비례하여 결정하여야 한다. 현재 주민자치위원의 문제점인 대표성과 전문성의 부족을 보완하기 위하여 자치위원의 자격요건을 합리적으로 명확히 규정하는 것이 필요하다.

넷째, 근린자치 활성화를 위한 주민자치사업의 추진방안이다. 주민자치위원회가 주도하는 주민자치사업은 ‘살기좋은 마을만들기’를 궁극적인 목표로 삼고 있다. 살기좋은 마을만들기란 지역별로 가지고 있는 개성과 부존자원을 활용하여 아름답고 쾌적하고 특색 있는 도시와 농산어촌을 자치단체, 주민, 시민단체 등이 상호 협력하여 재설계, 재창조하는 활동이라고 할 수 있기 때문에 실효성 있게 추진되어야 한다.

다섯째, 주민자치회 제도의 개선이다. 주민자치회(자치위원회), 주민소환제 등의 법 률개정과 함께 전국적인 쟁점사항은 조속히 관련 법·제도를 역점 개선, 보완토록 하며, 충청남도에서는 “주민참여 관련 증진조례”를 조속히 제정, 운영할 필요가 있다.

여섯째, 주민자치회 지원조례(안) 제정이다. 시·도 차원에서 주민자치회 활성화를 지원함으로써 주민의 애향심을 고취하고, 주민자율에 의한 살기좋은 마을만들기에 대한 선의적 경쟁을 통해 주민 삶의 질을 높일 수 있으며, 자치행정에 대한 자발적 협조와 주민의 관심을 제고할 수 있다. 즉, 충청남도의 지원을 통해 주민자치회가 읍·면·동 행정에 적극 협조하여 지역 문제를 자발적으로 해결할 수 있으며, 주민자치회에서 지역주민의 의견수렴기능을 통해 상향식 의사결정을 통해 ‘충남형 주민자치모델’을 구축할 수 있을 것이 기대된다.

참 고 문 헌

- 곽현근(2010), 사회적 배제 극복을 위한 동네거버넌스 사례 연구, 『한국행정연구』, 제18권 제4호: 227-257.
- _____(2011), 근린자치와 공동거버넌스, 『월간 지방행정』, 제60권 제696호: 18-21.
- _____(2012), 근린주민자치와 읍·면·동 주민자치의 발전방향, 지방행정, 대한지방행정공제회.
- _____(2012), 충남 근린자치를 위한 거버넌스 구축과제, 충남발전연구원 전략과제, 근린자치 제3차 워크숍, 충남발전연구원
- 권순복(2011), 근린자치와 읍·면·동제의 개혁. 지방자치 정책토론회 지상중계(6. 21), 근린자치로 가는 길: 주민자치의 제도적 접근, 지방행정연구소.
- 기장군(2011), 기장 군정백서.
- 김광남(2012), 주민자치센터 운영실태 분석을 통한 지역 평생학습시스템 연계 및 기능강화방안, 한국지방자치학회 동계국제학술대회.
- 김달수(2011), 지방분권과 지방자치의 혁신방향, 『분권가치의 재정립』, 경기개발연구원 의정포럼·경인행정학회 춘계학술대회.
- 김병국·김필두·윤준희,(2010), 『주민자치 강화를 위한 읍·면·동 개편모델 연구』, 한국지방행정연구원.
- 김성준(2012), 제주시 하귀2리의 동네자치, 한국지방자치학회 동계국제학술대회.
- 김순은(2012), 자치선진국 근린자치의 경험을 통해 본 충남에의 정책적 시사점, 충남발전연구원 전략과제 근린자치 제2차 워크숍.
- 김장민(2009), 주민자치의 꽃 ‘동네민주주의’의 시대를 열자: 읍·면·동 자치단체모델의 모색, 새세상연구소.
- 김찬배(2012). 충남발전연구원 전략과제「충남 근린자치 실태분석 및 활성화 방안」제3차 워크숍 토론요지.
- 김필두·류영아(2008), 읍·면·동 중심의 주민자치 강화방안, 한국지방행정연구원.
- 남해군(2010), 『기초생활권 발전계획』
- 도연수(2001), 읍·면·동 사무소기능 전환 실태요인 분석: 뉴질랜드와 일본의 비교 관점에서, 석사학위논문, 서강대학교 공공정책대학원.
- 박지홍(2011), 제주시 하귀2리의 동네자치, 지방자치 정책토론회 지상중계(6. 21), 근린자치로 가는 길: 주민자치의 제도적 접근, 지방행정연구소.
- 배준구(2004), 『프랑스의 지방분권』, 부산: 도서출판 금정.
- _____(2011), 프랑스 기초자치단체간 연계·협력과 특징, 『지방자치 부활 20년의 성과평가와 지역발전』, 2011년도 한국지방자치학회 하계학술대회(8.19), 한국지방자치학회: 371-389.
- 삼성경제연구소(2009), 사회적 자본 확충을 위한 정책과제, CEO Information, 722.
- 소진광 외 3인(2001), 읍·면·동 주민자치회 설치방안 연구, 지방행정체제개편추진위원회.
- 소진광(2004), 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구, 『한국지역개발학회지』, 제16권 제1호: 89-117.
- _____(2011), 근린자치의 경제적 효과, 월간『지방행정』, 제60권 제696호: 14-17.
- _____(2011), 주민자치의 접근논리, 지방행정연구소 정책토론회 발표논문(6. 21).

- _____ (2012), 한국의 근린자치 현주소와 대안모색, 충남발전연구원 전략과제 근린자치 제1차 워크숍, 충남발전연구원.
- 안성호(2010), 한국의 지방자치체제 개편과 방향: 정치권 지방자치체제 개편안의 문제점과 과제, 「지방정부연구」, 제14권 제1호: 7-36.
- _____ (2012), 선진한국의 굿 거버넌스 구축, 「열린충남」 봄호(통권58호), 충남발전연구원.
- _____ (2012), 선진한국의 굿 거버넌스 모색: 지방분권, 주민참여, 동네자치, 한국지방자치학회 동계국제학술대회.
- 안성호·곽현근(2003), 읍·면·동 기능전환정책 비판: 동네민주화의 논거·사례·개혁방향, 「한국사회와 행정연구」 제14권 제2호.
- 우관명(2003), 읍·면·동 기능의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 석사학위논문, 한경대학교 전자정부대학원.
- 유창복(2009), 도시속 마을공동체운동의 형성과 전개에 대한 사례연구, 성공회대학교.
- 육동일(2008), 지방행정 선진화의 방향과 과제, 「지방행정」 대한지방행정공제회.
- _____ (2012), 新 충청권 지방자치 협력의 시대가 필요할 때, 「열린충남」 봄호(통권 58호), 충남발전연구원.
- _____ (2008), 지방행정체제 개편과제와 대응전략, 전국시도지사협의회, 제16차 지방분권 정책포럼.
- 이성근(2011), 근린주민자치와 지역사회발전, 지방행정, 대한지방행정공제회.
- 이종수(2008), 공공성과 지역공동체, 살기 좋은 지역공동체학회 학술대회 발표논문(2. 15), 서울대학교 Engineer House.
- _____ (2010), 공동체주의의 이론적 전개와 자유주의와의 논쟁 고찰: 자치공동체의 이론적 토대 확장을 위한 재해석, 「지방정부연구」, 제14권 제3호: 5-22.
- 임도빈(2004), 「한국지방조직론: 행위자, 전략, 게임」. 서울: 박영사.
- 전병유 외 5인(2011), 시민주의 자치분권의 실현방안, 한신대학교 산학협력단.
- 전영평(2003), 참여정부의 지방분권정책의 평가와 시민사회의 과제, 지방행정연구, 제17권 제2호, 한국지방행정연구원.
- 정세욱(1996), 지방행정학, 서울: 법문사
- _____ (2012), 지방분권의 실효성을 확보하자, 「열린충남」 봄호(통권 58호), 충남발전연구원.
- 제주특별자치도 제주시 애월읍 하귀2리사무소 내부자료(2012).
- 조광일(2006), 읍·면·동 기능과 주민자치센터 활성화방안에 관한 연구, 창원대학교.
- 조성호 외(2011), 「경기도 시·군통합 논의의 진단과 분석」, 경기개발연구원.
- 지방행체제개편추진위원회(2011), 「읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구」.
- 충청남도 자치행정과(2012), 지역공동체 활성화 및 생활자치 구현: 충청남도 주민자치 실행계획.
- 최병학(2012a), 지방분권정책의 추진현황과 과제, 「열린충남」 봄호(통권 58호), 충남발전연구원.
- _____ (2012b), 전환기 지방분권정책의 추진현황과 과제, 「자치의정」 제15권 제6호(통권 제87호), 지방의회발전연구원.
- 최진혁(2011), 이명박 정부의 지방분권의 성찰과 과제, 충남발전연구원 「지방분권연구회」 제2차 워크숍.
- 하승수(2012), 주민자치의 현황과 과제, 충남발전연구원 전략과제 근린자치 제3차 워크숍, 충남발전연구원.
- 하혜수(2009), 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구, 한국지방자치학회보, 제21권 제3호.

- 하혜수·최영출·홍준현(2010). “준지방자치단체의 개념과 적용가능성 연구”, 『한국지방자치학회보』, 22(3), 한국지방자치학회.
- 한국지방자치학회(2011). 『읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구』, 지방행정체제개편추진위원회 연구용역보고서.
- 한발레츠(2009), 「행복한 두루마을」, 지역품앗이 한발레츠 10주년 자료집.
- 홍정순(2011), 지역재설계를 위한 특화마을 Planner Marketer 양성사업 결과보고서. 제주발전연구원 제주인적자원개발지원센터.
- 황아란·김성호(2009). “제18대 국회의 지방행정체제 개편안에 대한 정치적 논의와 여론조사의 실증분석”, 『지방정부연구』, 13(3), 한국지방정부학회.
- 행정안전부(2011), 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.
- _____ (2011), 2011 행정안전통계연보.
- _____ (2011), 『지방자치단체 행정구역 및 인구현황』.
- 홍성 풀무마을 내부자료(2012).
- 西啓一朗.(2005).住民自治と小さな自治システム.
- 宗野隆俊.(2009).参加デモクラシと近隣の自治. 山岐一眞教授退職記念論文集.
- 八木橋慶一(2008). イギリスにおける「ネイバーフッド・ガバナンス」構築に向けた動き. 阪南論集, 44(1): 37-49.
- Barnes, M., Skelcher, C., Beirens, H., Dalziel, R., Jeffares, S., Wilson, L. (2008), Designing Citizen-centered Governance, Joseph Rowntree Foundation.
- Bernard, Jessie (1973), The Sociology of Community, Scott., Foresman and Company.
- Berry J., P. Kent and T. Ken (1993), The Rebirth of Urban Democracy, Washington, DC: Brookings.
- Cars, G., Allen, J., Van Kempen, E., and Madanipour, A. (2004), Neighbourhood Governance: Capacity for Social Integration, European Commission DG Research.
- Chaskin R.J., Brown, P., Venkatesh, S., and Vidal, G. (2001), Building Community Capacity, New York: Aldine De Gruyter.
- Cornwall, A. (2004), New Democratic Spaces?: The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation, Institute of Development Bulletin, 35(2):1-10.
- Department of Communities and Local Governments (2006), Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper, London: HMSO.
- Durose, C., and Richardson, L. (2009), 'Neighbourhood': A Site for Policy Action Governance and Empowerment? in C. Durose, S. Greasley and L. Richardson (eds.), Changing Local Governance, Changing Citizens, 31-52. The Policy Press.
- Fukuyama, F. (1995), Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York: Free Press.

- Habermas, Jürgen (1992), *Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press.
- Hardin, Garrett (1968), *The Tragedy of the Commons* Science, Vol.162: 1243-1248.
- Healey, Pasty (1998), *Institutional Theory, Social Exclusion and Governance*. in *Social Exclusion in European Cities*. edited by A. Madanipour, G. Cars, and J. Allen, London: Jassica Kingsley Publishers.
- Hillery, Jr. and George, A.(1955), *Definitions of Community: Areas of Agreement*, *Rural Sociology*, Vol. 20: 194-204.
- Kooiman, J. (2005), *Governing as Governance*, London: SAGE.
- Lake, R. W. (1994), *Negotiating Local Autonomy*, *Political Geography*, 13(5): 423 -442.
- Leemans, A. F.(1970). *Changing Patterns of Local Government*, Hague: The International Union of Local Authorities.
- LeGales, P. (1998), *Regulations and Governmen tin European Cities*, *International Journal of Urbanand Regional Research*, 20(3): 482-507.
- Leighninger, M. (2008), *The Promise and Challenge of Neighborhood Democracy*, Report on the Democratic Governance at the Neighborhood Level' Meeting.
- Lowndes, V. and H. Sullivan (2008), *How Low Can You Go?: Rationales and Challenges for Neighborhood Governance*, *Public Administration*, 86(1): 53-74.
- Powel, A (2005), *Whereare the poor?: The Changing Patterns of Inequity and Theimpac to Fattemptstored Uceit*, in A. Giddensand P. Diamond, eds., *The New Egalitarianism*, London: Polity Press.

<http://blog.daum.net/nebalo/16636746>

<http://cheolma.gijang.go.kr/01/05.php>

http://fr.wikipedia.org/wiki/Comit%C3%A9_de_quartier

http://fr.wikipedia.org/wiki/Communes_de_Suisse#Population

<http://gijang.gijang.go.kr/01/05.php>

<http://jejuvill.net/jejutown/domain-root/3216/0101>

http://jumin.busan.go.kr/dong/gijang/05/01.jsp?board_idx=8&board_crud=S&idx=41346&page=1

http://www.gijang.go.kr/html/03_administrative/admin_04_01_01.php?col2= &code=일반회계&pagenum=0

<http://www.tjlets.or.kr/>

http://yh-dong.sdm.go.kr/yh-dong/04_center/center_01.jsp

http://yh-dong.sdm.go.kr/yh-dong/04_center/center_01.jsp

<http://www.jejusi.go.kr/contents/index.php?mid=550502>

<http://jumin.jeju.go.kr/contents/index.php?siid=han&mid=0202>

<http://mj.icheon.go.kr/site/mj/main.do>

<http://www.bundang-gu.or.kr/>

<http://www.sujeong-gu.or.kr/>

<http://www.seocho.go.kr/site/>

<http://jejuvill.net/jejutown/domain-root/3216/0101>

[부록 1] 설문지

「충남 근린자치 실태분석 및 활성화 방안」에 관한 의견조사지

여러분 안녕하십니까?

우리나라 지방자치가 실시된 지 20여년이 되었지만 자치제도가 자치단체 중심으로 이루어져, 주민이 참여하는 주민자치를 제도적으로 발전시키지 못해 왔기 때문에 주민들이 지방자치에 대해 실감하지 못하고 있습니다.

따라서 본 연구에서는 읍·면·동 주민들이 서로 모여 자주적으로 지역 문제, 지역발전 등에 대해 논의하고 공동 협력과정을 통해 충청남도가 지향하는 지역공동체의 재생(복원)을 꾀하고자합니다. 따라서 분권형 지방자치 발전에 적합하고 풀뿌리민주주의에 기초한 읍·면·동 근린(느동네)자치 수준에서 주민 스스로가 지역의 문제를 주도적으로 참여하고 공동으로 해결하는 근린자치 활성화 방안에 대해서 모색해 보고자 합니다.

이 의견조사는 2012년도 충남발전연구원 전략 연구과제를 수행할 목적에서 실시되는 것이며, 무기명 방식으로 통계 처리하여 연구목적에만 사용할 계획이오니, 바쁘시더라도 부디 끝까지 응답해 주시면 감사하겠습니다.

2012. 8.

충남발전연구원장 박 진 도 드림

▶ 연구책임자 : 최병학 박사(선임연구위원)

▶ 연락처 : 신혜지 연구원, TEL. (041) 840-1232, 010-5262-1223, e-mail. shj1223@cdi.re.kr

※ 다음 문항 중 평소 견해와 가장 가까운 하나의 답을 골라 ○ 또는 √표를 해주십시오.
일부 문항 중에는 간략하게 기입하는 경우(기타 란)도 있습니다.

I. 「근린자치」의 “인식수준”에 관한 문항입니다.

○ 근린자치란 읍·면·동 주민현장에 보다 가까이 접근하여 생활주변에서 주민 스스로가 지역의 문제를 주도적으로 참여하고 공동으로 해결하는 지역공동체 구축의 핵심입니다.

1. 귀하께서는 근린자치의 개념에 대해 잘 알고 계십니까? ()

① 매우 잘 알고 있다 ② 잘 알고 있다 ③ 보통이다 ④ 잘 모른다 ⑤ 전혀 모른다

2. 충청남도는 풀뿌리 민주주의에 입각하여 근린자치 활성화 방안을 모색하려 합니다. 귀하께서는 어떤 용어가 적절하다고 생각하십니까? ()

① 동네자치 ② 근린자치 ③ 생활자치 ④ 충남형 주민자치 ⑤ 기타(기입요망:_____)

3. 귀하께서는 근린자치의 가장 중요한 기능이 무엇이라고 생각하십니까? ()

① 자치활동 ② 사회복지 ③ 협동경제 ④ 문화여가 ⑤ 사회교육 ⑥ 취업·고용정보 제공
⑦ 환경보호 ⑧ 주민학습 ⑧ 생활안전 ⑨ 기타 (기입요망:_____)

4. 귀하께서는 근린자치를 주도하는 주체가 누구라고 생각하십니까? ()

① 주민자치위원 ② 통리·반장 ③ 직능단체대표 ④ 시민단체(NGO)
⑤ 지역유지 ⑥ 담당공무원 ⑦ 기타(기입요망:_____)

5. 귀하는 근린자치의 문제점이 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 주민의 역량·관심 부족 ② 운영재원 확보의 어려움 ③ 공무원 역량·관심 부족
④ 법·제도의 미비 ⑤ 단체장 관심부족 ⑥ 시·군·구 지원 부족 ⑦ 기타(기입요망:_____)

II . 다음은 「근린자치」 “운영실태 및 문제점”을 알아보기 위한 주민자치센터 및 주민자치위원회의 운영 실태에 관한 문항입니다.

- **주민자치센터**는 읍·면·동에 설치된 주민의 자치활동공간 또는 프로그램 총칭하며, 읍·면 사무소 및 동주민센터 여유허간을 활용하여 복지·문화·편익시설과 프로그램을 운영합니다.
○ **주민자치위원회**는 주민자치센터 운영에 관한 사항을 심의·결정하는 읍·면·동의 자문기구로서 지방자치단체 조례·규칙 관련 규정에 따라 추천 및 공모 등을 통하여 읍·면·동장이 위촉하며 주민자치센터 운영에 있어 주민들을 위한 봉사자로서의 역할을 수행합니다.

6. 귀하의 주민자치센터 이용횟수는 어느 정도입니까? ()

- ① 주 3회 이상 ② 주 1~2회 ③ 월 2~3회 ④ 연 2~3회 ⑤ 이용 안함

7. 귀하는 주민자치센터 프로그램에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 매우 만족한다 ② 만족한다 ③ 보통이다 ④ 불만족한다 ⑤ 매우 불만족한다

8. 귀하께서는 주민자치센터 프로그램의 활성화를 위해 어떤 유형의 프로그램을 강화해야 한다고 생각하십니까? ()

- ① 주민자치 사회진흥 프로그램(지역문제, 토론회) ② 문화여가지원 프로그램(취미, 체육)
③ 저소득층 노인을 위한 프로그램(무료진료, 이웃돕기) ④ 동호회 활동 프로그램
⑤ 자원봉사 프로그램(사회봉사활동) ⑥ 청소년을 위한 프로그램 (공부방, 특기적성)
⑦ 기타(기입요망:_____)

9. 귀하께서는 주민자치센터 운영 및 주민자치위원회에 대해서 어떻게 알게 되었습니까? ()

- ① 사·군 또는 동사무소 홍보물 및 홈페이지를 통해서 ② 가족이나 이웃의 소문을 통해서
③ 언론/매스컴을 통해서 ④ 사·군 동사무소 방문을 통해서 ⑤ 기타(기입요망:_____)

10. 귀하께서는 현재 주민자치위원회가 지역사회 공동체 형성에 도움이 된다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

11. 귀하께서 주민자치위원회 외에도 활동하는 다른 직능단체에 참여하고 계십니까? ()

(현재 주민자치위원이신분들만 답변해 주십시오)

- ① 예 (단체명 : _____) ② 아니오

12. 귀하께서는 주민자치위원회의 역할 중 가장 중요하다고 것이 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 지역주민의 대표자로서의 역할 ② 지역주민의 의견 수렴자로서의 역할
③ 지역사회 문제에 대한 해결자의 역할 ④ 자원봉사자의 역할
⑤ 주민자치센터 운영 및 관리 역할 ⑥ 기타(기입요망:_____)

13. 귀하께서는 주민자치센터의 운영과 관련하여 주민자치위원회는 역할은 주로 무엇이라 생각하십니까?
()

- ① 주민자치위원회는 자문심의만 하고, 읍면·동사무소에서 운영하는 것이 바람직하다
- ② 주민자치위원회가 책임지고 운영하고, 읍면·동은 보완하는 역할을 한다
- ③ 읍면·동의 지원 없이 주민자치위원회가 독자적으로 운영한다
- ④ 전문기관이나 시민단체에 위탁운영하고 주민자치위원회는 감사·보조체제로 운영한다
- ⑤ 읍면·동 담당 공무원들이 전담하여 운영해야 한다
- ⑥ 주민자치센터를 운영하는데 주민자치위원회 역할이 무엇인지 모르겠다
- ⑦ 기타(기입요망:_____)

Ⅲ. 다음은 「근린자치」 "활성화 방안"에 관한 문항입니다.

14. 귀하는 주민자치센터를 활성화시키기 위해서 필요한 점은 무엇이라고 생각하십니까? ()
(두개만 골라 선택해 주십시오)

- ① 주민자치위원 참여 ② 지역주민의 참여 ③ 지역(시민)단체의 참여
- ④ 시청·구청의 재정적 지원 ⑤ 행정기관의 활발한 홍보 ⑥ 주민자치센터 인력확대
- ⑦ 주민자치위원회 역할 재정립 ⑧ 주민자치센터 업무범위 축소 ⑨ 기타(기입요망:_____)

15. 귀하는 앞으로 근린자치를 이루기 위해 가장 시급히 해나가야 할 일이 무엇이라고 생각 하십니까? ()

- ① 자치기능(공동체, 소모임 결성 등) ② 사회복지(장애인, 저소득층 대상 지원 등)
- ③ 취업알선, 고용 정보제공 ④ 주민교육(청소년 교육, 평생학습 실시 등)
- ⑤ 생활안전 ⑥ 문화·체육활동 지원 ⑦ 기타(기입요망:_____)

16. 충청남도는 지역주민이 지역발전의 주체가 되는 진정한 주민자치를 실현하기 위해 주민자치사업을 추진하려 하는데 있어서 어떠한 주민자치사업이 중요하다고 생각하십니까? ()

- ① 읍면·동 주민자치연합회 운영 ② 자생적(내발적) 주민자치발전포럼 운영
- ③ 충청남도 근린자치협의회 설치 ④ 마을조성 및 관리계획 조례안 제정
- ⑤ 시·군 주민자치협의회 연대 조직화를 통한 道 대표 주민자치기구 설립·운영
- ⑥ 찾아가는 열린 주민자치대학 운영 ⑦ 기타(기입요망:_____)

17. 주민참여 활성화 및 주민 삶의 질 향상 등을 제고하기 위한 주민자치회 운영의 지원사항을 규정하려 하는데 있어서 주민자치회 지원 조례(안) 중 꼭 포함되어야 하는 사항들은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 지역실정에 적합한 사·도지사의 지원에 관한 사항
- ② 주민자치회의 발전적 활동을 위한 사·도 연구기관의 역할에 관한 사항
- ③ 주민자치분쟁조정위원회 설치 및 기능에 관한 사항
- ④ 우수 주민자치회 선정 및 포상에 관한 사항
- ⑤ 기타(기입요망:_____)

18. 귀하께서는 마을만들기 사업에 참여하신 경험이 있으십니까? ()

- ① 현재 잘 참여하고 있다. ② 참여해 본 적이 있다.
③ 참여해 본 적이 없다. ④ 관심이 없다.

19. 귀하께서 참여하고 싶은 마을만들기 사업은 어떤 분야입니까? ()

- ① 환경정비 ② 문화 ③ 복지 ④ 지역공동체 형성 ⑤ 경관/미관 ⑥ 생활편의
⑦ 체험학습 ⑧ 축제/대회 개최 ⑨ 기타(기입요망_____)

IV. 다음은 응답자의 기본적인 사항을 알아보기 위한 문항입니다.

20. 귀하의 성별은? ()

- ① 남자 ② 여자

21. 귀하의 연령은? ()

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

22. 귀하의 최종학력은? ()

- ① 고졸 ② 전문대졸 ③ 대졸 ④ 대학원졸 ⑤ 기타

23. 귀하의 거주지는? ()

- ① 도시지역(동) ② 도농복합지역(읍지역) ③ 농어촌지역(면지역) ④ 기타(기입요망:_____)

24. 귀하의 거주기간은? ()

- ① 1년 이상~5년 미만 ② 5년 이상~10년 미만 ③ 10년 이상~20년 미만
④ 20년 이상 ⑤ 조사대대로

25. 귀하의 직업은? ()

- ① 농업임업 포함) ② 상업서비스업 ③ 회사원
④ 전문직 ⑤ 시민사회단체 ⑥ 공무원
⑦ 주부 ⑧ 기타 (기입요망: _____)

26. 귀하가 해당하는 소속은? ()

- ① 주민자치위원회 ② 읍·면·동 번영회 ③ 마을부녀회
④ 통리·반장 협의회 ⑤ 일반 주민 ⑥ 기타(기입요망:)

◇ 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다 ◇

[부록 2]

근린자치 유형별 기존연구의 주안점 정리 결과

구 분	제 목	주요내용
정부주도 근린자치	지방정부 주도의 분권정책 실행 방안 / 전병유 외 5인 (2011)	▪ 분권·자치의 원리에 기초한 주민·시민 참여형의 지방정부 운영 모델을 구상하고, 지역의 공동체와 시민사회의 재구축을 위한 전략을 개발하고 대안적인 분권자치의 지방정부 패러다임을 모색함 - 혁신자치제의 성공모델을 만들어 내기 위해서는 진보적 개혁성향의 단체장들이 혁신자치 프로그램을 도입 - 자치제도의 개선을 기본으로 참여행정을 통해 추진될 수 있는 참여프로그램을 다양하게 실험하는데 두어야 함 - 분권자치형 국가발전모델과 분권광역경제권 모델의 개편 방안을 제시 - 시민사회 중심의 자치프로그램을 개발
	읍·면·동 주민자치회 설치방안 연구 / 소진광 외 3인 (2011)	▪ 지방자치의 현실과 문제점을 인식하고 국내외 주민자치 모범 사례의 시사점을 도출하여 근린자치 활성화를 위한 논거를 제시함 - 근린자치를 기초자치단위로 할 것인지, 지구위원회 수준으로 할 것인지, 주민자치조직에 대한 법률적 위상을 어떻게 할 것인가에 대한 방향설정이 무엇보다 중요함 - 주민자치회의 법적 성격을 분명히 하되 주민자치로서의 공법상의 제도화는 읍·면·동 단위에 한정하고, 그 이하 단위에서의 동네문제해결은 민간조직에 맡겨 자유로운 발전을 하는 것이 바람직함을 시사하고 있음 - 법인격을 보유하지 않으면서 일정한 자치권을 보유하는 준 자치단체형 주민자치회에 대한 대안 검토가 필요함 - 주민자치회 규정은 지자체별로 참여현장을 제정하여 조직, 기능 등 구체적인 내용을 규정하는 것이 바람직함
	선진한국의 굿 거버넌스 모색 : 지방분권, 주민참여, 동네자치 / 안성호 (2012)	▪ 새로운 정치는 하드웨어 개편 못지않게 정치체질의 근원적 변화를 요구함 정치체질의 근원적 변화는 무엇보다 정치공동체가 당면한 중대한 사회문제를 확인하고 이를 해결할 정책 의제를 발굴해 공론화하고 선거공약으로 제시하는 일에서 시작되어야 함 ▪ 한국정부의 읍·면·동 기능전환정책은 읍·면·동의 인력·예산·기능을 시·군·구 본청으로 이관하고 읍·면·동 통폐합을 유도함으로써 동네자치를 위축시켜 옴. 이러한 책임은 중앙정부에 있으며 기존 법제 내에서 실현가능한 동네자치 혁신에 소홀했던 대다수의 지방자치단체장과 지방의회의 책임도 간과될 수 없음 - 동네자치를 활성화하고 읍·면·동을 주민자치의 거점으로

		만들기 위해서는 그 위상과 기능을 강화하고 이에 상응해 인력과 예산을 확대하며 주민참여를 진작하는 획기적 읍·면·동 분권이 요구됨 - 읍·면·동 주민자치의 활성화를 위한 주민자치 리더의 육성, 소외된 주민의 참여유도, 민관파트너십을 통한 주민의식함양, 은퇴노인과 청소년의 참여기회 확대, 동네주민 간 대화와 동네공론장을 촉진하는 의사소통채널의 다양화, 주민자치 챔피언으로서 지방자치단체장의 변혁적 리더십 발휘, 그리고 정부의 읍·면·동 임파워먼트 계획수립과 꾸준한 지원이 필요
근린자치 사례분석	읍·면·동 기능전환정책 비판, 동네민주화의 논거·사례 ·개혁방향 / 안성호 (2003)	▪ 읍·면·동 기능전환정책의 기본 전제와 가정을 이론적 관점과 외국의 동네분권혁신사례를 통해 고찰함으로써 향후 읍·면·동을 동네민주주의의 거점을 발전시키는 방안을 모색해보고자 함. 외국의 동네분권혁신사례는 분권혁신을 추진해 온 영국런던 이슬링턴구와 일본 도쿄 세타가야구의 사례를 검토함 - 중앙정부와 광역지방자치단체는 읍·면·동사무소에게 행정·재정적 지원과 방향만 정하고 구체적인 사항은 의회의 조례로 정하되 동네 주민의 자율적 선택의 여지를 남겨두는 것이 바람직함
	제주시 하귀2리의 동네자치 / 김성준 (2012)	▪ 제주도 제주시 애월읍 하귀2리 동네자치 사례를 통해 지방자치의 민주성 구현과 순수한 자치조직으로서의 공동체 형성에서 얻을 수 있는 시사점과 동네자치의 향후 과제에 대해 모색해 보고자 함 - 애월읍 하귀2리의 주민자치조직은 시·읍과 일정한 관계를 형성하고 있음. 시·읍에서는 애월읍 하귀2리의 주민이 결정한 사업비를 지원하고 애월읍 하귀2리의 주민자치조직에서는 주민참여 업무를 지원함 - 동네자치의 활성화를 위한 과제로는 동네자치 및 읍·면·동 개혁을 비롯한 지방자치체제의 개편은 미래지향적이어야 함. 읍·면·동을 따로따로 취급하여 각 지역사회의 특성과 조건을 반영하는 차별적 접근방법을 취해야 함. 주민자치 및 기관 구성의 다양화가 필요, 지역공동체의 의식이 살아나야 함 - 애월읍 하귀2리 주민들은 조세와 다름없는 회비를 자율적으로 부담하고 공공부문이 부담해야 할 지역사회에 대한 봉사를 분담하여 주민자치조직으로서의 대표로서 이장이 가지고 있는 재정운영에 대한 자율성 및 그 책임성의 범위확대는 주민자치회의의 활성화를 위한 새로운 모델로 평가 할 수 있음

	도시 속 마을공동체 운동의 형성과 전개에 대한 사례연구 : 성미산 사람들의 마을하기 / 유창복 (2009)	▪ 성미산마을 형성과정의 계기와 전개과정 및 그 동력을 밝히고, 성미산 투쟁과 그 승리를 계기로 마을이 더욱 확장된 이후, 최근에 대두되고 있는 공동체운동의 과제를 검토 - 성미산마을은 소수 활동가들의 목적의식적인 활동으로 형성된 다른 주민공동체와는 달리, 자신의 생활상의 필요를 함께 해결하기 위해 모인 사람들의 연결망이 확장되면서 형성됨 - 자율적인 마을활동이 다양해지고 지역사회와의 교류가 빈번하고 깊어지면서 마을활동가들의 역할이 더욱 중요하게 부각되었으며 활동가는 마을확장기의 산물이면서, 마을확장을 주도하였음 - 생업을 가진 주민들이 중심이 되는 커뮤니티에서 활동가는 마을의 주요한 주체임. 이제 마을은 지역사회와 직접적으로 대면해야 하는 경우가 많아지고 이른바 거버넌스의 문제로서, 지역주민의 일상생활에 필요한 공공서비스를 창출하기 위해서 공공의 자원을 어떻게 잘 활용할 것인가 차원에서 적극적으로 검토될 필요가 있음
근린자치 운영	읍·면·동 기능과 주민자치센터 활성화 방안에 관한 연구 / 조광일 (2006)	▪ 읍·면·동 기능전환정책의 문제점 및 시사점을 도출 한 다음, 읍·면·동을 중심으로 주민들이 서로 모여 지역의 문제, 지역발전, 인보험등 등을 논의하고 주민의 생활현장에서 주민자치센터가 주민자치를 실현시킬 수 있는 장으로서의 기능과 역할을 수행할 수 있도록 읍·면·동 기능의 보강 방안과 주민자치센터의 활성화 방안을 제시함 - 읍·면·동 기능전환정책의 일환으로 종전에 읍·면·동에서 처리하던 사무를 시·군·구청으로 이관함으로써 행정의 효율성을 떨어뜨리는 각종 사무들은 읍·면·동으로 재이관을 고려해볼 필요가 있음 - 주민자치센터가 주민자치 기능을 강화시켜 지역공동체 형성의 거점이 되도록 해야함. 즉 주민편익시설을 설치하여 개방하거나 운영하는데 그치는 것이 아니라 지역사회의 문제에 대해 주민들이 직접 관심을 가지고 참여하며 지역공동체 의식을 함양할 수 있는 방향으로 기능 재정립 필요 - 주민자치위원회는 주민대표성과 분야별 전문성이 확보되어야 하며 진정한 봉사자로서 활동할 수 있는 사람들로 구성되어야 함. 주민자치위원회의 대표성을 강화하기 위해서는 읍·면·동에 주민을 대표하는 대의기구를 만들 필요성이 있음

	주민자치센터 운영실태 분석을 통한 지역 평생학습 시스템의 연계 및 기능 강화방안 / 김광남 (2012)	▪ 주민자치센터 운영에 대한 연구 및 실태분석 결과 프로그램의 대부분이 취미생활이나 여가관련 내용으로 치중되고 있으며 지역의 특성이나 수요의 반영 또한 미흡한 실정임 ▪ 주민자치센터에 대한 운영 실태를 주민참여 입장에 주안점을 두어 살펴보고 주민참여와 자치기능을 강화하고 나아가 지역사회의 다양한 평생학습기관과 연계를 강화함으로써 주민자치와 평생학습기관으로의 운영 활성화 방안을 제시하고자 함 - 주민자치센터의 주민참여 및 자치기능의 강화가 필요함. 주민자치위원회의 역할 증대 및 주민자치위원회의 전문성 확보 등 역량 강화를 통해 장기적으로 주민자치센터를 근린 주민자치의 주체로 육성하는 전략적 방향설정이 필요함 - 지역사회 특성을 고려한 지역특화형, 주민욕구형, 사회복지형 프로그램의 개발과 운영이 바람직함. 주민지향적 프로그램의 개발 및 다양화가 필요함 - 지역 내 평생학습 시스템의 유기적 연계와 강화가 필요함. 지역 내 평생학습기관 정보공유와 협력·연계사업을 추진하는 기능분담 및 연계 방안을 제시함 - 생활밀착형 기초 평생학습기관의 성격을 가진 주민자치센터가 주민자치 기능을 강화하고 지역 내 평생학습기관의 연계성을 강화하기 위해서 기존 공공시설 및 운영프로그램은 물론 민간 학습기관까지 연계하여 행·재정적으로 낭비요인을 없애고 중복을 피해 운영의 질을 높여야 함
근린자치 거버넌스	읍·면·동 중심의 주민자치 강화방안 / 김필두·류영아 (2009)	▪ 연구의 이론적 검토는 국내외 주민자치 관련 문헌조사에서 시작되었으며 주민자치의 의의, 필요성, 주민자치 이론 등을 고찰하였고 기존의 주민자치 이론들을 검토하여 읍·면·동 중심의 주민자치 분석의 틀을 구성하였음. 또한 본 연구의 경험적 분석은 우리나라 읍·면·동의 역할과 기능, 국내외 주민자치 관련 제도 분석과 설문조사로 이루어졌으며 주민자치에 대한 공무원과 주민들의 인식조사 등을 실시하면서 향후 바람직한 주민자치 강화 방안을 모색하였음 - 첫째, 주민자치의 기반을 확고하게 구축하기 위하여 주민자치의 개념과 의미를 명확하게 파악할 수 있는 지속적인 교육과 학습이 필요하며 주민의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 유인책과 민이 주체가 되는 민과 관의 유기적인 협력네트워크 구축이 필요 - 둘째, 주민이 실질적인 주민자치의 주체가 되기 위하여 읍면동 차원의 주민자치 기구인 주민자치센터 자치위원이 읍

		면동 관내 모든 주민을 골고루 대표할 수 있도록 다양한 계층, 직업 및 직종을 망라해야 함 - 셋째, 주민자치사업은 읍·면·동 단위 주민자치의 구심체 역할을 수행하고 있는 주민자치센터 중심으로 수행하되 읍·면·동 특성을 고려하여 도시지역특성을 가지고 동과 읍을 구분하고 농산어촌 특성을 가지고 있는 면을 구분하여 활성화 시켜야 함 - 넷째, 지역 주민과 공무원이 협력하여 주민자치를 강화하기 위해서는 민관 협력시스템의 구축이 필요함 . 실질적인 전달현장이 읍·면·동이므로 읍·면·동 차원에서 민관협력시스템을 구축하는 것이 필요함
	지방행정 선진화의 방향과 과제 / 육동일 (2008)	▪ 지방행정의 방향을 재정립하고 개선과제들을 재설정하는 의미에서 지방행정 선진화의 외국사례를 검토해보고 지방행정 선진화의 방향과 과제에 대해 제시하였음. 지방행정 선진화를 위해서는 지방행정에 지역거버넌스 구축, 지역사회와 지방행정간 네트워크가 형성, 협동적 리더십 도입, 지식경영관리체계 확립, 전략적 기획과정 도입을 과제로 제시함 - 주민들은 그들의 문제를 직접 해결하려 하기 때문에 지방 정부는 서비스공급자의 역할은 축소하며 이웃과 시민단체를 중심으로 한 지역사회를 형성해야 한다고 제시함 - 향후 지방행정의 새로운 위상과 역할을 정립해서 달라지는 환경변화에 능동적으로 대처하는 동시에 주민들의 기대에 적극적으로 부응하기 위해서는 지방행정역량의 확대·강화를 통한 획기적인 방향전환과 선진화를 향한 과감한 혁신이 지속적으로 추진되어야 함
	근린주민자치와 읍·면·동 주민자치의 발전방향 / 2011 (곽현근)	▪ 근린의 의미와 규모에 대한 논의와 함께 근린거버넌스 관점에서 주민자치위원회의 발전방향에 대해 제시함. 공동거버넌스 관점에서 주민자치위원회와 정부와의 관계 제시하고 근린 자치는 행정체계 개편에 종속되는 것이 아니라 분권과 참여민주주의의 철학에 뿌리를 둔 정부의 민주적·현대적 작업이며 공동거버넌스라는 관점에서 읍·면·동 수준의 제도적 담론이 형성됨을 기대해 보았음 - 근린주민자치를 거버넌스관점에서 보았을 때 읍·면·동 ‘주민자치위원회’ 제도에 대한 ‘주민자치위원회’ 모형과 발전방향을 제시함 - 참여민주주의를 기반으로 참여민주적인 폭넓은 제도적 담론의 형성을 기대해 보고자 함

[부록 3]

국내 · 외 마을만들기 사례

□ 서울 성북구 장수마을 [주민참여형 마을만들기]

- '서울의 마지막 달동네'로 불리는 장수마을은 사적 10호인 서울 성곽 바로 밑에 자리잡아 건축 높이 등이 제한되면서 주택재개발정비예정구역이면서도 수익성이 낮아 재개발이 무산된 곳임



- 2008년부터 지역시민단체에 의해 대안개발이 모색되기 시작됐고 2010년 마을 사회적기업으로 '동네목수'가 만들어지면서 박 시장이 '마을공동체 만들기'를 추진하기 전부터 작지만 의미있는 변화를 이끌어내고 있음

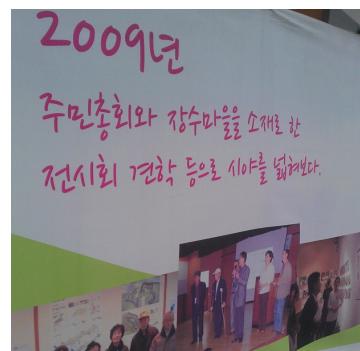
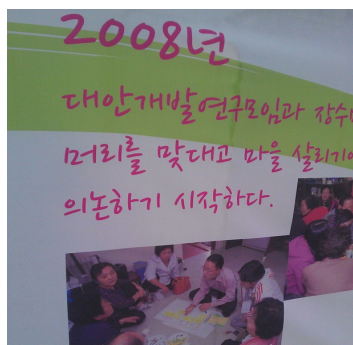


- 그동안 빈집을 활용한 마을카페와 인근 한성대 학생들이 참여한 마을 벽화사업, 공방 작업장, 생활공간 공공미술 마을가꾸기 등이 이뤄져 왔으며, 시는 장수마을을 특성화 시범사업 대상으로 정해 서울 성곽의 역사와 문화적 특성을 살린 특화마을로 조성할 계획으로 있음

- 마을 전체가 근대 주거생활 박물관으로 조성될 수 있도록 마을 박물관 사업을 추진하고 성곽 주변 빈집을 활용해 예술가 창작공간이나 도성 탐방을 위한 카페, 쉼터 등으로 조성 하며, 서울성곽과 낙산공원과 연계한 다양한 관광투어 프로그램도 개발할 예정



- 성북구와 장수마을대안개발연구회간 사업지원 협약식 체결 및 마을기업 선정 등 지역주민이 함께하는 지속가능한 자립형 일자리 마련
- 성곽 등 문화재 주변의 노후주택 밀집지역에 대해 재개발 대신 주택개보수로 주거여건 개선 및 커뮤니티 재생방안 등 대안적 재개발 추진
- 장수마을 주민들의 주거권을 침해하지 않는 범위 내에서 특화마을을 조성하는 방안을 추진 중이며 "마을공동체 만들기 사업"의 모든 과정은 지역 주민이 주체가 돼 합의하고 진행
- 장수마을에서는 매달 주민협의회가 열려 마을공동체 만들기 사업을 하나씩 만들어가고 있으며 전체 주민의 65%가 60세 이상 노인으로 주거 안정성 확보와 편의 개선을 위한 논의가 한창임



□ 전북 완주군 마을공동체 회사 육성

- 완주군은 인구 8만6000의 전주를 둘러싼 도농복합도시, 예산 연 6000억원에 재정자립도 23.5%, 노령산맥과 호남평야의 접경, 만경강 발원 청정지역임. 대규모 산업단지 조성으로 전북에서 유일하게 인구가 증가하고 있는 자치단체이지만 그 증가세는 미미한 수준이고 완주군 역시 다른 농촌지역과 마찬가지로 도농간 불균형, 농산촌 과소화 및 고령화, 성장동력 부재로부터 자유롭지 못함
- 지속가능한 농업과 농촌사회를 유지하고 활성화하기 위한 선택의 기로에서 완주군은 외부로부터의 발전전략을 추구하면서 동시에 내부로부터 지역활력의 동력을 찾는 CB를 도입
- 2007년 자치단체장 일본연수를 통해 CB를 처음 접한 임정엽 완주군수는 희망제작소와 포괄적 MOU를 체결하고 적극적으로 CB를 연구하고 정책과 제도로 받아들이기 위한 절차에 돌입. 완주CB센터는 자치단체 단위 전국 최초의 중간지원조직이며 완주군은 2010년 8월 농촌활력과를 신설함으로써 통합적인 정책운영과 지원시스템을 구축하게 됨
- 2008년부터 마을공동체회사 100개소 운영, 두레농장·로컬푸드사업 등 다양한 형태의 커뮤니티 비즈니스 사업 추진으로 지역 공동체 활성화. 그동안 100여개에 이르는 마을사업을 통해 마을사업의 저변확대·정부사업으로의 확대, 법제도·추진체계 정비, 마을사업 1마을담당제·부서장 멘토 사업을 통한 현장행정 강화 등을 진행함으로써 많은 성과를 창출하였음
- 완주군은 커뮤니티 비즈니스(CB, community business)형 마을회사 100개소를 육성해 지역의 일자리를 2,000개 이상 확보하는 정책을 추진함으로써 지방 차원의 일자리 구도를 재편한다는 계획임
- 마을회사는 주민이 스스로 주인이 돼 적은 예산으로 최대의 효과를 낼 수 있는 주민주도형 마을공동체 사업을 추진하는 것을 골격으로 함. 마을



이 자체적으로 공동체 사업을 추진하면, 지속적으로 안정적인 일자리가 각 마을당 20개 이상 생길 것이고, 여기에 종사하는 인력은 곧바로 마을 주민으로 채워짐

- 이럴 경우 주민들은 농한기와 농번기에 상관없이 상시적인 일자리가 생기고, 주민들이 힘을 합쳐 시행한 공동체 사업의 마을의 공동수익과 주민 개별 수익으로 돌아감



- 특히 농산물에 한정되어 있는 소득의 다양화를 위해 체험프로그램을 육성하는 한편, 햄프(삼베)를 활용해 마을사업과 연계하기 위한 햄프쌈지공예반 운영, 삼베사업 주민설명회 등 마을사업과 접목을 통해 마을에 일자리와 소득을 창출할 수 있는 다양한 사업을 모색함
- 대규모 투자 없이 지역이 가진 자산을 활용해 지역문제를 주민 주도로 해결하고, 발생하는 이익은 지역에 환원하여 커뮤니티 비즈니스로 더불어 잘사는 마을공동체 조성함
- 마을회사 육성은 지역에 맞는 새로운 개념의 비즈니스를 실현한다는 커뮤니티 비즈니스(CB)를 기저에 두고 있음. 지역사회에 어려움을 가중시키는 글로벌 비즈니스와는 달리 CB는 지역 활성화에 기여하는 동시 지역의 일자리 확대 효과가 있고, 고령화 및 인구감소 문제를 해결함으로써 농촌 활력의 효과적인 대안으로 자리매김하고 있음

- 커뮤니티 비즈니스는 1980년대 초 세계 최초로 영국에서 시작됐는데, 현재 60조원대로 성장함. 일본도 20조원이 넘음. 일본의 경우 관련 사업체만 8,000여개에 달하고, 2012년에는 고용 인원이 30만명에 이를 것으로 전망됨



- 완주군은 이들 국가를 단순 모방하는 것을 넘어, 완주만의 차별화된 커뮤니티 비즈니스 모델을 만든다는 복안임. 완주군은 일자리 뿐만이 아니라 농촌의 공동체를 살릴 방도로 커뮤니티 비즈니스 사업을 도입함. 즉 일회적인 일

자리와 소득보다는 심각한 고령사회에서 젊은 사람들을 농촌으로 유도하는 방법을 커뮤니티 비즈니스의 도입을 통해 강구했고, 이를 통해 매력적인 지역으로 만들고자 하는 것임



□ 마을르네상스 사업(수원시)

○ 마을공동체 시민운동의 전개과정

- (1단계) 2011년 지역형 마을르네상스 기반구축
- (2단계) 2012년 수원형 마을르네상스 모델 개발
- (3단계) 2013년 이후 도시르네상스 및 한국형마을르네상스 전개



- 사업발굴, 계획수립, 시범사업선정 및 시행의 전과정에 주민이 주도적으로 참여

※ 경기도 수원시 좋은마을만들기 조례(제정 2010. 12. 29)



○ 수원시 좋은 마을만들기 조례는 민선5기 진정한 주민자치 실현을 위하여 주민이 스스로 자신의 마을을 살기 좋은 마을로 만들어 가는 창조적인 활동을 지원하고 그 사업이 원활히 추진될 수 있도록 하기 위한 제도적 지원기구 설치 및 제안사업 운영에 관한 근거를 마련했다는데 큰 의의가 있음

- 주요 내용은 좋은 마을만들기 행정지원으로 도시계획등 시 관련 발전계획과 조화를 이룬 마을만들기 기본계획을 매년 수립하고, 마을만들기 사업을 담당하는 환경·도시계획·문화체육 등 관련 부서들이 잘 협조할 수 있도록 행정지원 협의체를 설치, 운영한다는 것임
- 또 주민의 역량강화를 위한 교육·연수·견학실시를 지원할 수 있으며, 마을단위 추진주체에 대한 전문가를 지원하여 주민과 전문가 및 행정간의 네트워크를 형성하여 공정성과 대안을 제시하고 주민간의 갈등을 조정하는 역할을 하게 됨
- 마을 공모사업을 통해 135개의 공동체 프로그램과 시설공간조성이 주민 참여로 1년 반의 짧은 기간에도 많은 성과를 거둔 것으로 평가되고 있음.

이것은 철저하게 주민이 중심되고 행정과 민간조직이 협력체제를 만들어 마을리더와 활동가를 위한 국내외 벤치마킹, 주민교육 등을 통해 자신감을 갖게 한 것이 동력이 되었음

- ‘수원시 좋은 마을만들기 조례’ 공포 후 서두르지 않고 한 단계 한 단계 밟아왔으며, 염태영 시장을 비롯한 행정가들이 마을 만들기 핵심리더를 격려하고 의견을 가감 없이 받아줌으로써 주민들의 사기를 높였음
- 어르신이 나서서 민들레차도 만들고, 합창단도 만들었으며, 주민센터옥상을 활용해 양봉과 텃밭도 만들었음. 그 결과는 놀랄 만큼 즐거운 형태로 나타나고 있음
- 좋은 마을만들기 사업은 마을단위에서 주민, 기업, 시민단체, 행정, 전문가등이 참여하여 자율적으로 구성 운영하며 사업과 관련하여 독립적인 지위를 갖으며, 주거환경 및 공공시설 개선사업, 환경 보전 및 개선사업, 마을자원을 활용한 일자리 창출 및 복지증진 사업, 마을 문화예술 사업, 마을만들기 학습·교육·교류 사업 등 시민이 스스로 디자인 하여 살고 싶은 마을을 만들어 감



□ 서울 도봉구 함께 Green마을 만들기 시범사업

- 함께 Green마을은 주민이 함께 만들어가는 살기 좋은 맑고 푸르른 녹색 성장의 마을이라는 뜻으로, 푸른 도봉의 이미지와 주민참여로 주민의 삶의 질을 향상시키는 마을만들기를 함축적으로 의미함



- 도봉구의 주민자치 기능 강화와 지역공동체 형성을 도모하고 주민 스스로 지역을 살기 좋은 곳으로 만들기 위하여 아름다운 마을 만들기의 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 쾌적한 도시환경 조성과 주민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 함
- 주민의 적극적인 행정 참여는 긍정적인 효과를 낼 수밖에 없으며, 함께 Green 마을의 주요 내용으로는 한 달에 한 번 구민과 구청장이 격의 없이 대화를 나누는 매달 1회 실시되는 '목요일데이트', 주민이 직접 지역사회의 향토, 문화 등을 발굴하고 가꾸는 '우리 동네 보석찾기 사업', 창4동과 방학2동에서 주민들의 열띤 참여하에 진행되고 있는 '함께 Green마을 만들기 사업', 하천 접근로와 주변 환경을 주민 참여로 개선하는 '방학천 수변 만들기 사업' 등 다양한 사업을 벌임으로써 지역공동체의 자생성 강화를 위해 노력하고 있음



□ 미국 로체스터NBN(Neighbors Building Neighborhood)

- 1990년대 이후 미국 코닥사의 위기를 극복하기 위해, 현재 보유한 자원에 중심을 두고 시민이 시민을, 그룹이 그룹을 돕는 시민참여를 바탕으로 NBN(Neighbors Building Neighborhood)을 통해 지역사회 문제를 지역주민 스스로가 고민, 액션플랜을 수립, 추진



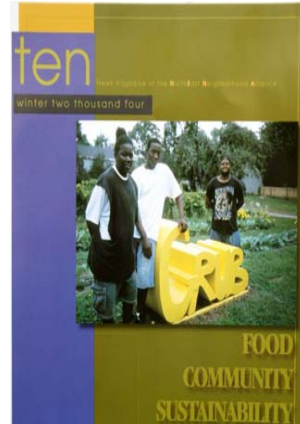
- 이는 시 정부만으로는 현재의 위기를 타개할 수 없으며, 시민의 에너지와 만나야 한다는 일념 아래 존슨시장은 인구 20만의 로체스터시를 10개의 구역으로 나눔. 인구 2만 정도로 협력과 참여가 가능한 구분을 하였으며, 섹터마다 로체스터의 가장 중요한 거버넌스 개념인 NBN을 구축하였음



- 자원봉사자들, 시민단체, 종교기관, 기업, 학교, 재단과 각종 관공서들, 시민들이 직접 NBN 과정을 가장 효과적으로 수행하기 위한 위원회의 조직구조를 구성함. 주민과 공무원들은 매달 섹터 미팅을 갖고, 토론을 바로 정부에 전달함. 시 정부 회의에는 섹터 시민들이 항상 참여하고 투표도 진행함

- 주요 내용으로는 흑인과 라틴계가 주로 모여사는 섹터10의 경우, 실업과 빈곤, 늘어나는 빈집으로 슬럼화 되어가는 지역의 폐가를 활용하고, 주민들에게 신선한 식품과 공공서비스를 제공하는 등 지역을 살리는 일에 효율적으로 역할을 담당하였음

- 낙후주택가를 바꾸어놓은 쿠바플레이시는 섹터 10의 자랑임. 시는 다양한 자금을 결합시켜 건축업자들과 함께 지역의 빈집을 개발해 우범지역화 되어가는 거리를 안전하고 살기좋은 곳으로 바꾸어 나감



- 섹터1의 가드너씨는 NBN 프로그램의 가장 핵심적인 단어로 '시티즌 인게이지먼트(Citizen engagement)' 즉 시민참여를 의미함. 1994년 당시 섹터 사람들은 매우 창의적이었으며 지역사회를 어떻게 자원을 만들것인지, 또 어떻게 찾을 것인지, 어떤 파트너를 참여시킬것인지, 또 지역을 나누는 문제와 같은 이슈를 발견하고 그것을 대처할 지역자원을 갖고 계획을 구상하는 것에 대한 매우 창의적인 활동을 보여준 사례가 되고 있음
- 지역사회가 무얼 가지고 있는지, 자원을 먼저 발견하고 그것을 모아내는 것이 NBN 프로그램 실행의 시작단계에서 가장 중요함. 섹터1에서 호세 레스토랑이 위치하고 있는 거리를 가꾸는 일을 위해서는 지역기금을 조성하며, 온타리오 호수 근처 조경을 위해서는 자원봉사그룹을 꾸림
- 지역에서 살아가는 사람들만큼 지역을 잘 아는 사람은 없고, 시청 공무원들은 지역에 무슨일이 일어나는지 알 수 없기 때문에 지역에선 지역주민 자체가 바로 지역을 이끄는 정치인 자체라는 인식을 통해 시민들의 자발적인 역량과 참여를 강조함



□ 마치즈꾸리(일본)

- 일정 지역에 거주하는 주민이 지역의 거주성을 높이기 위해 지역자원의 공동관리를 지향하는 운동” 또는 “거주환경을 정비하기 위하여 주민의 다양한 요구들을 받아들여 계획에 주민참여를 도모하고자 하는 것”으로, 마을의 거주환경을 정비하고, 주민들의 거주성을 높이기 위하여 주민들의 참여로 마을을 만드는 운동



- 1960년대부터 시작되어 시민자치에 근거하는 지방자치체도로 자리잡은 제도로 지구계획, 마을만들기 협정과 조례로 발전함. 현재 여러 지방자치단체에서 마을만들기센터(마치즈꾸리센터)가 설립되어 주민자치가 확고히 정착되어가고 있음

- 일본의 나가하마시와 돗토리현의 치즈정의 마찌즈꾸리 추진과정에서 가장 두드러진 것은 “마을 유지(有志)들의 중요한 활약”이었음. 마을의 역사적인 재생을 위해 거액을 기부하고 외래자본의 유입에 대해서 스스로 위험부담이 큰 자금을 출자하는 등 그들은 지역유지로서의 도의적 의무를 다했다는 것임



- 주민참가형 마을계획은 말그대로 주민들의 적극적, 자주적 참여에 크게 의존하는 관계로 지역주민들이 마을 전체를 공동소유 개념으로 인식하는 의식의 전환이 무엇보다 강조됨. 즉, 주민참가에 의한 지역활성화를 위해서는 무엇보다도 지역주민들의 “公共의 意識”이 절대적으로 요구됨

○ 주민참가형 마을만들기의 정착을 위해서, 지역행정은 주민참가의 붐을 조성하고 또 주민들간의 경쟁도 유발할 수 있는 적절한 행정적 조치(지원)들이 요구하게 됨

- 나가하마시의 예로, 상점가의 경관조성사업의 주민참여 도모를 위해 전통가옥으로 개량시, 보조금을 지원한다든가, 치즈정의 “마을진흥협의회”의

예처럼 “참여와 변화의 의지가 있는 마을”을 우선적으로 지원하는 등 주민참여의 붐을 조성하고 또 마을간 경쟁을 유도하기 위한 행정차원의 전략도 요구됨

- 사례분석을 통한 정책적 함의로는 마을문제지도 만들기, 마을 자랑거리 만들기, 사람 만들기, 주민밀착형 사무소 만들기, 지역우량기업 만들기, 고령자 복지 만들기 등이 있음
- 지방자치시대의 개막이후 각 지역의 자치단치단체들은 지역의 자원과 역량을 총동원하여 지역발전을 도모하고 있으나 자치경험미숙 및 인적·재정적 어려움으로 인해 많은 시행착오를 겪고 있음. 경제가 저성장기에 들어선 이후 대도시와의 경제적 격차를 줄이고 살기 좋고 매력있는 지역만들기를 위한 노력의 일환으로 지방의 市·町·村을 중심으로 「마치즈꾸리(마을만들기)」운동을 꾸준히 전개, 많은 성과를 거두고 있음



[부록 4]

※ 출처 : 최병학 (2012, 7, 13), “충청남도 근린자치와 현장기반의 자치공동체 구축”, 충남발전연구원·일본자치체학회, 「지방자치·분권 실현을 위한 한-일 공동심포지엄」 주제발표.

근린자치 연계 현장기반의 자치공동체 구축방향



- ✓ 충남 근린자치 연계, 자치공동체의 추진기반 정립을 위한 전략은?
- ✓ 충남 근린자치 연계한 현장기반의 자치공동체 구축을 위한 과제는?

➤ 충남 근린자치의 유형적 접근

▣ 충남 근린자치의 유형화





**농어촌
지역**

**도·농
복합지역**

도시지역

- 자치의 전통이 남아 활발히 이루어짐
- 마을 총회 등을 통해 마을의 중요한 일(사업)을 결정
- 대표자 선출, 마을의 재산을 공동으로 관리

- 지역주민의 권익을 보호하고 행정운영의 합리화를 도모
- 도시지역이나 농촌지역에서 마을만들기가 활성화된 곳은 주민자치 경험이 축적되고 있음

- 입주자 대표회의가 일부 주민자치 관련 기능을 담당
- 입주자 대표회의가 자체 재정을 통하여 일정한 서비스 제공, 자치적인 의사결정

➤ 근린자치연계 자치공동체 형성

▣ '잃어버린 자치공동체의 복원' (Recovery of lost community)



- 농어촌 지역은 양질의 일자리 부족과 도시와 비교해 낮은 소득창출로 인해 인구이동 현상이 나타나며 전통적 자치공동체 쇠퇴
- 도·농복합 지역은 빠른 경제성장으로 인해 도·농 복합지역에 개발이 집중되어 지역격차를 심화시켜 갈등 증대, 도시와 농촌의 적절한 조화가 필요
- 도시지역은 직주분리현상이 나타나고 익명성이 심화되며 공동체가 상실

➡ 각 지역별 특성 살리면서 주민들 사이의 연대의식에 기초한 개인 문제를 넘어 공동의 문제를 인식하고, 해결에 함께 참여하는 자치공동체 구현 필요

▣ 근린 자치공동체 구축의 전제조건



자치공동체를 통한 실질적 주민참여

- 지방자치에 필수적인 주민 참여 실질적으로 가능하게 함
- 근린 공간에서 주민자신의 생활과 비공식 적인 관계와 행위들의 가장 기본적인 배경뿐 아니라 사회단위 간 작동 매개체

자치공동체를 통한 지역문제 해결의 중요

- 자치공동체는 일정한 사회문제에 대한 지방정부의 해결능력 부재를 치유
- 개인의 이익과 권력을 고려하기 보다 공동체주의는 공동생산의 수단으로 개인적 관련성을 찾음

지방정부의 정책에 대한 자치공동체 관여 필요

- 투표에 의해 선출된 단체장은 관료들 통제할 충분한 권한을 갖고 있지 못하며 기존의 주민참여제도는 오히려 관료의 자유재량을 정당화 시킴으로서 관료의 이익을 충족시키는데 지나지 않음
- 지방정부의 정책결정에 대한 자치공동체를 통한 지역주민의 관여는 필수적

➤ 충남 근린자치 자치공동체 추진기반 정립

■ 읍·면·동 단위의 공동 거버넌스 형성

- 읍·면·동은 주민대표와 정부와의 협력 공동거버넌스 적합
- 충남은 2014년까지 모든 읍·면·동에 주민자치센터 설치 계획
- ➡ 읍·면·동 주민자치위원회 역할 강화 통해 공동거버넌스 형성



■ 읍·면·동 단위에 기초한 마을만들기 사업 장려

- 실제 내생적 지역사회 형성은 하위에서 이루어진 경우가 대부분
- ➡ 마을만들기와 같은 근린사회 지역형성을 위한 기본단위는 읍과 행정동, 면의 하위단위에서 우선적으로 초점을 두는 것이 바람직



■ 주민 대표과정에 대한 유연한 관점의 필요성

- 지역사회 대표자와 피 대표자 사이의 경험적 관계에 초점
- ➡ 선거를 통한 절차적 정당성도 중요하지만, 소수자 집단의 대표, 리더의 역량 등을 동시에 고려하여 대표 구성



■ 지속가능성을 고려한 지역별 차별화된 접근

- 마을 만들기 기본방향은 '지속가능성'에 맞추고 접근
- ➡ 경제와 환경 관계에만 국한되지 않고, 경제적·환경적·사회적 지속가능성까지 고려하여 다양한 가치에서 접근 필요



➤ **근린자치 연계 주민자치프로그램 (예시1: 충청남도)**



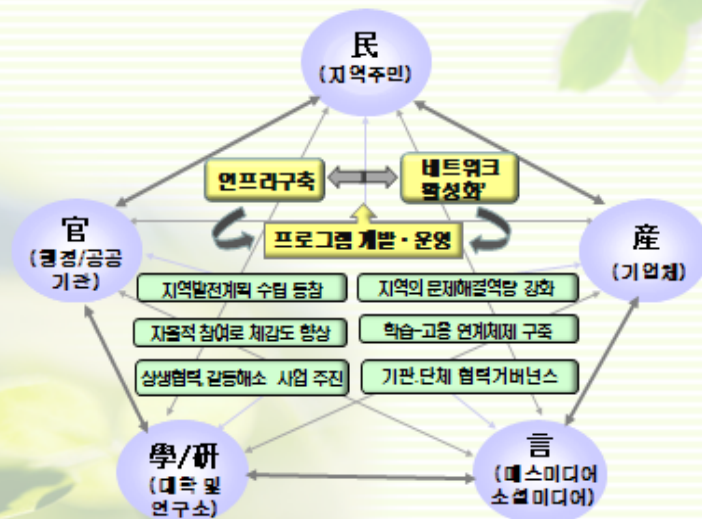
■ **근린자치 연계 주민자치프로그램 구성 (예시2: 충청남도)**



▣ 지역사회 역량구축 : 「주민자치위원의 역할·기능의 발전적 전환」



충청남도 근린자치 거버넌스 구축
- 현장수요 기반 축을 통한 근린자치 활성화 -



➤ 충남 근린자치 자치공동체 구축과제

읍·면·동 근린생활 단위에서 주민들 스스로가 지역이 문제를 해결하고 발전 방안을 모색하기 위해 주민자치회 운영개선, 자생적 주민자치발전 포럼 운영, 민관협력시스템 구축이 필요

읍·면·동
주민자치센터
운영의 개선

민원 불편 해소
및 행정 접근성
제고를 위해
읍면동 주민자치
센터 운영개선으로
자치강화

자생적(내발적)
주민 자치발전포럼

적극적인 지역주민
참여와 지속가능한
지역발전을 위해
자생적 자치발전
포럼 운영

읍·면·동
민관협력시스템
구축

주민에게
능동적·적극적
행정서비스 제공
위해 민관 협력
시스템 구축

충청남도의 주민자치 기능을 강화하고 지역발전을 위해
충청남도 근린자치 협의회 설치, 마을조성 및 관리계획 조례 규정,
모니터링 시스템 및 평가장치 마련 구축이 필요

충청남도
근린자치 협의회
설치(안)

충남의 실질적인
주민자치와
지역발전 위해
근린자치 협의회
설치

마을조성 및
관리계획 조례(안)

주민자치기능 강화 및
지역공동체 형성을
도모하고자 마을
만들기 필요사항을
조례로 규정

모니터링 시스템
및 평가장치 마련

읍면동 근린자치
활성화 및 지역발전
위해 모니터링·평가
시스템 마련 필요

[부록 5] 워크숍 개최 및 외부연구진 참여 현황

구분	발제 및 주요내용(안)	발제자	토론자 -가나다순-	비고
1차 워크숍 (5. 2. 수, 10:00 ~ 12:00)	■ 한국의 근린자치 현주소와 대안 모색 - 한국의 근린자치 현실 진단 - 근린자치 부진/실패요인 - 근린자치의 활성화 가능성 - 한국 근린자치의 대안적 모색	소진광 교수 (가천대 부총장)	김성호 박사 (전국시도지사협의회) 이상선 의장 (균형발전지방분권전국연대) 이준건 박사 (한국공공행정연구원) 정혁수 차장 (경향신문)	한국 근린자치 현실 진단을 통해 '충남형' 근린자치 추진기반 정립
2차 워크숍 (5. 25 금, 14:00 ~ 16:00)	■ 자치선진국 근린자치의 경험을 통해 본 충남에의 정책적 시사점 - 영,프,독,미 등 추진경험 검토 - 근린자치 특성화 조건, 성공 요인/실패요인 - 충남에 도입, 추진하기 위한 기반검토 및 정책적 시사점 도출	김순은 교수 (동의대)	김성현 박사 (지방행정체제 개편추진위원회) 박연석 박사 (한국공공행정연구원) 신기원 교수 (신성대학교) 최한규 박사 (선문대학교 정부간관계연구소)	국외 근린자치 사례 검토 및 시사점 도출을 통해 '충남형' 근린자치 차원 적용가능성 진단
3차 워크숍 (6.18 월, 14:00 ~ 17:00) 충청남도 지방분권 특위 “주민자치 분과” 1차 워크숍과 연계 개최	■ 충남 근린자치와 공동협력 거버넌스 구축과제 - 실효성 확보를 위한 공동협력 거버넌스 형성 및 새로운 동력 기반 구축 - 유형별(도시형-도농복합형- 농어촌형) 구분 - 충남을 대상으로 한 근린자치 공동협력 거버넌스 구축과제	곽현근 교수 (대전대)	금홍섭 사무처장 (대전참여자치시민연대) 김미경 박사님 (한국공공행정연구원 이사) 김찬배 사무관 (충남도청 자치협력 담당) 이은파 부장 (연합뉴스)	거버넌스 형성 및 동력기반 구축을 통해 '충남형' 근린자치에서 적용 가능하도록 구도 정립
	■ 주민자치의 현황과 과제 - 우리나라 주민참여 현실 진단 - 주민참여 활성화 위해 현재 제도의 문제점 진단 및 개선 방향 제시	하승수 변호사	대전충남취재본부) 최병학 박사 (충남발전연구원 선임연구위원)	주민참여 활성화 위해 필요한 과제 제시
4차 워크숍 (8.2. 목, 14:00 ~ 16:00)	■ ‘충남형’ 근린자치 실현을 위한 활성화 기반 모색 - 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 '충남형' 근린자치의 조건과 방법론 - 충남 실태조사와 연계, '충남형' 근린자치 활성화기반 검토	김필두 박사 (한국지방 행정 연구원)	김찬배 사무관 (충남도청 자치협력담당) 길병옥 교수 (충남대학교) 이상선 공동대표 (균형발전지방분권전국연대) 이준건 박사 (한국공공행정연구원 이사)	‘충남형’ 근린자치 실현을 위해 활성화 방안 검토 및 추진방향 모색
	■ 제주특별자치도의 지역재설계 사례분석 및 정책적 시사점 - 지역재설계 추진개요, 추진과정 및 주요내용, 추진성과	홍정순 (제주발전 연구원)		충남 근린자치 추진에 대한 정책적 시사점 모색
	■ 읍·면·동 주민자치 활성화 대안 - 우리나라의 읍·면·동 현황, 주민자치회 설치안 제시	김성호 박사 (전국시도 지사협의회)		충남형 근린자치 활성화를 위한 제도적 방안 제시
5차 워크숍 (9.12. 목, 14:00 ~ 16:00)	■ 충남 및 인근지역 사례분석 및 정책적 시사점 - 충남 홍성군 홍동면 마을공동체 사례 제시	박상우 (지역센터 마을활력소)	신기원 교수 (신성대학교) 이준건 박사 (한국공공행정연구원 이사)	주민참여, 지역공동체 형성과제 분석을 통해 시사점 도출

구분		비상임 연구위원	주요내용(예시)	비고
사 례 분 석	사례 분석 1	박상우 사무처장 (지역센터 마을활력소)	■ 충남 및 인근지역 사례분석 및 정책적 시사점 - ‘주민참여 녹색농촌 체험마을 조성’(부여군 내산면), ‘마을 소식 귀동냥사업’(서산시 운산면), ‘주민맞춤형 주민자치 센터 운영’(청양군 목면) 등과 관련 주민참여, 정보교환, 소통촉진, 민관협력, 지역공동체 형성과정 사례 등 - 충청권 외 타지역과 비교한 공동생산, 자치협력 주요 사례 등 - 기타 관련 유사사례 분석 및 정책적 시사점 도출	9. 12/목
	사례 분석 2	홍정순 박사 (제주발전 연구원 평생교육 진흥원)	■ 제주특별자치도의 ‘지역재설계’(플래너·마케터) 사례분석, 읍·면·동 자치강화 추진 관련 정책적 시사점 - 애월읍 용흥리 지역재설계로 주민참여를 통한 계획수립 및 지역특화형 사업발굴 관련 추진 사례 - 봉개동 명도암 지역재설계로 마을 공동사업 실천에 따른 지역주민 협력체제 및 지역공동체 재구축 사례 - 한경면 산양리 지역재설계로 자발적 주민참여, 공동학습, 민주적 의사결정 및 자치역량 강화 추진사례 등 - 최근 제주특별자치도 행정체제 개편 관련, 읍·면·동 자치 강화 추진 관련 근린자치 활성화요인 분석 및 검토 - 기타 유사사례(하귀2리 등) 분석 및 정책적 시사점 도출	8. 2/목
	활 성 화 방 안	제도 개선 및 추진 방식	■ 근린자치 실현을 위해 읍·면·동 단위에서 주민들 스스로 지역문제 해결 및 활성화방안 모색을 위한 ‘충남형’ 근린 자치의 활성화를 위한 제도적 방안의 모색 및 제안 - ‘충청남도 근린자치 협의회 설치·운영조례(안)’ - ‘○○마을 조성 및 관리계획 운영조례(안)’ - 근린자치 모니터링 시스템 및 평가프로세스 개발(안) - 기타 국내·외 사례 관련 충남 근린자치 활성화 방안 및 운영프로그램 개발 제시	8. 2/수

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 최병학 충남발전연구원 선임연구위원(지방분권연구회장)
내부연구진 · 고승희 충남발전연구원 책임연구원
신혜지 충남발전연구원 연구원

외부연구진 · 김성호 전국시도지사협의회 정책연구실장
박상우 지역센터 마을활력소 사무처장
홍정순 제주발전연구원(평생교육진흥원) 정책기획팀장

전략연구 2012-14 · 충청남도 근린자치 실태분석 및 활성화방안 연구

글쓴이 · 최병학 외 / 발행자 · 박진도 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2012년 12월 31일 / 발행 · 2012년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1230(기획조정연구실) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1239

ISBN · 978-89-6124-203-5 03350

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

© 2012, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.