CDI 세미나 2012-39

「충남 근린자치 실태분석 및 활성화 방안」 제4차 워크숍 및 비상임연구위원 공동참여연구 발표·토론회

때 : 2012. 8. 2 (목), 14:00 ~ 16:00
곳 : 충남발전연구원 1층 대회의실

충남발전연구원
Chungnam Development Institute

CDI 세미나 2012-39

「충남 근린자치 실태분석 및 활성화 방안」 제4차 워크숍 및 비상임연구위원 공동참여연구 발표·토론회

때 : 2012. 8. 2 (목), 14:00 ~ 16:00
곳 : 충남발전연구원 1층 대회의실

충남발전연구원
Chungnam Development Institute

「충청남도 근린자치 실태분석 및 활성화 방안」 제4차 워크숍 및 비상임연구위원 공동참여연구 발표·토론회 연계개최 운영 계획(안)

□ 목 적

■ 충청남도가 지향하는 지역공동체의 재생을 꾀하면서 풀뿌리민주주의에 기초한 지역의 문제를 공동으로 해결하는 근린자치 활성화 방안 모색하기 위해 전략과제 「충남 근린자치 실태분석 및 활성화 방안」의 제4차 워크숍을 「충남형 근린자치 실현을 위한 활성화 기반 모색」이란 주제로 개최, 비상임연구위원 공동참여연구를 「제주특별자치도의 지역재설계 사례분석 및 정책적 시사점」, 「읍·면·동 주민자치 활성화 대안」이란 주제로 제4차 워크숍과 연계하여 발표 · 토론을 실시

■ 제1주제발표 「충남형 근린자치 실현을 위한 활성화 기반 모색」을 통해 충남형 근린자치의 조건과 방법론 및 충남형 근린자치 실현을 위해 활성화 방안 검토와 추진방향을 모색해 보고, 제2주제발표 「제주특별자치도의 지역재설계 사례분석 및 정책적 시사점」을 통해 제주특별자치도의 지역재설계 사례분석 및 읍·면·동 자치강화 추진 관련 정책적 시사점 제시, 제3주제발표 「읍·면·동 주민자치 활성화 대안」을 통해 충남형 근린자치 활성화를 위한 제도적 방안의 모색 및 운영조례(안)을 제시

□ 워크숍 개요

■ 주　　제 : 「충남형 근린자치 실현을 위한 활성화 기반 모색」, 「제주특별자치도의 지역재설계 사례분석 및 정책적 시사점」, 「읍·면·동 주민자치 활성화 대안」

■ 일　　시 : 2012. 8. 2(목) 14:00~16:00

■ 장　　소 : 충남발전연구원 1층 대회의실

■ 참석대상 : 발제자(김성호 박사, 김필두 박사, 홍정순 박사)

-가나다순-　토론자(김찬배 사무관, 길병옥 교수, 이상선 공동대표, 이준건 박사)
지방자치 관계 공무원 및 전문가 등 20명 내외

■ 주최·주관 : 충남발전연구원

「충청남도 근린자치 실태분석 및 활성화 방안」 워크숍 추진계획(안)

구분	발제 및 주요내용(안)	발제자	토론자(예정) -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 대전충남취재본부) 최병학 박사 (충남발전연구원 선임연구위원)	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		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

충남발전연구원「근린자치 실태분석 및 활성화 방안」제4차 워크숍 및 공동참여연구 발표 · 토론회 연계개최 계획(안)

○ 때 : 2012. 8. 2(목), 14:00 ~ 16:00

○ 곳 : 충남발전연구원 1층 대회의실

시간			내 용	비 고
부터	까지	소요		
14:00	14:10	10′	□ 개 회 사	박진도 (충남발전연구원장)
14:10	14:20	10′	□ 추진경과 보고 및 참석자 소개	최병학 (충남발전연구원 선임연구위원)
14:20	14:35	15′	□ 주제발표 1 ○ **"충남형" 근린자치 실현을 위한 활성화 기반 모색** - 김필두 박사(한국지방행정연구원)	근린자치 실태분석 및 활성화 방안 4차 워크숍 발제
14:35	14:50	15′	□ 주제발표 2 ○ **제주특별자치도의 지역재설계 사례분석 및 정책적 시사점** - 홍정순 박사(제주발전연구원)	비상임연구위원 외부위탁과제 발제
14:50	15:05	15′	□ 주제발표 3 ○ **읍·면·동 주민자치 활성화 대안** - 김성호 박사(전국시도지사협의회)	
15:05	15:15	10′	중 간 휴 식	
15:15	15:55	40′	□ 토론 -가나다순- ○ 김찬배 사무관(충남도청 자치협력담당) ○ 길병옥 교수(충남대학교) ○ 이상선 공동대표(균형발전지방분권전국연대) ○ 이준건 박사(한국공공행정연구원 이사)	진행 : 최병학 박사
15:55	16:00	5′	□ 정리 및 폐회	

목 차

□ 발제문

- ‘충남형’ 근린자치 실현을 위한 활성화 기반 모색 ····· 1
  (한국지방행정연구원, 김필두 박사)
- 제주특별자치도의 지역재설계 사례분석 및 정책적 시사점 ····· 21
  (제주발전연구원, 홍정순 박사)
- 읍·면·동 주민자치 활성화 대안 ····· 64
  (전국시도지사협의회, 김성호 박사)

□ 토론요지

(가나다 순)

- 토론요지 1 (충남도청 자치협력담당, 김찬배 사무관) ····· 101
- 토론요지 2 (충남대학교, 길병옥 교수) ····· 103
- 토론요지 3 (균형발전지방분권전국연대, 이상선 공동대표) ····· 105
- 토론요지 4 (한국공공행정연구원, 이준건 박사) ····· 109

제1주제

“충남형” 근린자치 실현을 위한 활성화 기반 모색

김필두 박사 (한국지방행정연구원)

“충남형” 근린자치 실현을 위한 활성화 기반 모색

김필두 박사 (한국지방행정연구원 연구위원)

1. 서론

국어사전을 찾아 보면, ‘자치’는 ‘저절로 다스려짐’ 혹은 ‘자기 일을 스스로 다스림’이라고 풀이되어 있다. 그런데 왜 사람들은 스스로 다스리려고 하는가? 그것은 아마도 그 누구에게도 지배받지 않고 스스로가 주인이고 싶기 때문일 것이다. 인간은 누구나 자유로운 주인이 되고자 한다. 어느 누구도 다른 사람에게 지배되거나 종속되고 싶어 하는 사람은 없을 것이다. 그래서 사람들은 십수 년을 일하던 직장을 그만두고 독립하여 자기 일을 가지고 싶어하는 것이다(즉, 오너가 되고 싶어 하는 것이다). ‘나의 것’, ‘우리의 것’이라는 생각을 가질 때, 좀 더 관심을 가지고 좀 더 성의있게 일하게 된다. 사회주의 국가에서 협동농장의 채소는 시들어 가도 개인 소유의 텃밭에서 자라는 채소는 싱싱하다는 것도 이러한 이유에서 일 것이다. 따라서 자치는 ‘스스로 주인이 되고 주인의식을 가지는 것’이라고 할 수 있다. ‘근린’은 ‘가까운 이웃’이며, ‘근린사회’는 ‘사람들이 가까이 이웃하여 서로 잘 알며 친숙하게 공동생활을 하는 지역 사회의 최소 단위’라고 한다(http://dic.daum.net/word). ‘근린’은 ‘마을’과 동일한 뜻을 가지고 있기 때문에 ‘근린자치’는 ‘마을자치’ ‘주민자치’의 또 다른 표현이다.

‘근린자치’는 주민이 ‘내가 마을의 주인이다’ 라는 ‘주인의식’을 가지는 것이다. 주민이 마을의 주인의식을 가질 때, 그 마을은 보다 깨끗해지고, 보다 화목해 지고, 보다 살기 좋게 바뀌어 질 것이다. 근린자치의 주체는 그 마을을 사랑하고 그 마을의 주인이라고 생각하는 사람이라면, 누구나 될 수 있다. 어린이, 학생, 주부, 직장인, 노인, 저개발국에서 일 하러 온 외국인 등 모두가 될 수 있다. 한 국가의 국민이 될 수 있는 요건, 즉 국적을 가지는 것은 어렵지만, 지역사회의 주민으로 참여하는 것은 그다지 어렵지 않다. 다만, 얼마나 손님이 아닌 주인의식을 가지고 적극적으로 참여하느냐가 중요하다.

오늘날 ‘주민자치’에 주민은 없고, 공무원이나 지역유지만 있다는 비난이 많이 제기되고 있다. 다른 말로 하자면, ‘자치’는 없고 ‘정치’만 있다고 할 수 있다. 근린 자치는 우리의 가족, 우리의 친구, 우리의 이웃이 모여서 서로의 체험을 나누며 이야기하는 나를 만드는 것이며, 이야기가 있는 집과 가족을 만드는 것이며, 이야기로 넘치는 마을을 만드는 것을 가장 중요한 목적이고 이념으로 삼아야 있다. 근린자치’는 일부 지역 유지가 참여하는 ‘봉사활동’이 아니다. 마을 사람들이 자발적으로 모여서 일방적으로 특정한 사람들의 이야기를 듣기만 하는 것이 아니라,

많은 이야기를 서로 주고 받고 공감대를 형성하고 무엇인가 좋은 일을 찾아서(혹은 만들어서) 해 나가는 것이 근린자치라고 할 수 있다. 이러한 '근린자치'를 지탱하는 두 개의 기둥은 '사람(주민)'과 '일(마을 사업)'이고 이들을 뒷받침하는 것이 '제도'이다.

여기서는 '사람(주민)', '일(마을 사업)', '제도'를 중심으로 하여 충남형 근린자치의 활성화 방안을 논의해 비기로 하겠다.

2. 근린자치 활성화의 조건

가. 제도적인 측면

근린자치는 '주민의(사람), 주민을 위한(사업), 주민에 의한(조직)' 지역민주주의의 구현을 목표로 하고 있다. 근린자치의 성공적 추진을 해서는 사람, 사업, 조직 등 근린자치의 3가지 요소에 대한 효율적인 지원을 위한 제도적인 장치가 필요하다. 근린자치를 지원하는 제도의 형성 주체는 국가(중앙정부), 광역자치단체(시・도), 기초자치단체(시・군・구) 등이다.

첫째, 국가는 주민자치의 주체(사람), 주민자치사업, 주민자치조직(제도) 등에 관한 기본적인 기준과 범위 등을 정하는 법률을 제정하여야 한다. 지난 2011년 10월 "지방행정체제개편에 관한 특별법"이 제정되고, 특별법에서 읍면동 단위 주민자치 활성화에 관한 선언적인 규정들이 담겨 있다. 이들에 대한 구체적인 실천 전략을 수립하기 위해서는 (가칭)『주민자치회 구성과 운영에 관한 법률』의 제정이 필요하다. 법률이 제정되면, 그 동안 법적인 근거 없이 수행하여 공직선거법의 제약을 받아 온 많은 주민자치사업이 법적 근거를 가지고 체계적으로 사업을 추진할 수 있게 된다. 또한, 주민자치사업에 대한 재정지원도 법령에 근거하기 때문에 보다 원활하게 추진될 수 있다. 법률의 제정과 더불어 특별법에서 명시하고 있는 주민자치위원회의 구체적인 모형도 제시하여야 한다. 또한, 주민-주민자치위원-주민자치 관련공무원 모두가 주민자치 환경 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 주민자치회 시범사업 추진일정 등을 포함한 주민자치회 설치와 운영에 관한 로드맵을 작성하여 하루 빨리 공개하여야 한다. 또한, 전국적인 공영방송을 통한 주민자치에 관한 공익광고도 필요하다.

둘째, 광역자치단체인 시・도의 근린자치 지원을 위한 제도의 마련이다. 지방자치법 시행령 제8조 별표에는 읍면동 사무소 주민자치센터의 설치와 운영을 지원하는 것이 시도의 사무라고 규정되어 있다. 이러한 시・도의 사무를 집행하기 위해서는 근거가 되는 조례 등의 제정이 필요하다. 또한, 산하 시・군・구의 주민자치지원을 총괄하는 주민자치지원담당 조직의 신설도 필요하다. 주민자치 활성화를 위한 주민자치역량강화교육 프로그램의 개발과 교육기관의 설치・운영도 필요하며, 시・군・구의 주민자치정책과 주민자치사업을 평가하는 시스템의 구축도

필요하다.

셋째, 기초자치단체인 시・군・구의 주민자치지원을 위한 제도의 구축이다. 주민자치위원회가 적극적으로 활동할 수 있는 기반을 마련하기 위하여 주민자치사업의 효율적인 추진을 뒷받침할 수 있는 조례를 제정하여야 한다. 주민자치사업의 효율적 추진을 위하여 단체장의 의지와 주민의 희망이 담긴 비전과 목표의 수립이 필요하다. 주민자치사업의 비전과 목표는 그 지역의 특성을 살린 차별화된 것이어야 한다. 읍면동 주민자치 담당 공무원의 안정적 근무 기반 구축과 아울러서 주민자치담당공무원의 전문성 향상과 역량강화를 지원하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 주민자치위원회가 주관하는 주민자치사업에 일반 주민이나 지역내 시민단체 등이 참여 할 수 있도록 시군구 차원에서의 적극적인 홍보가 필요하며, 주민자치사업 관련 전문가의 확보와 지원을 위한 제도적인 장치가 필요하다.

나. 주민 측면

근린자치의 활성화는 주민의 적극적인 참여를 전제로 한다. 1969년 미국 도시계획학회에서 발표한 Arnstein의 주민자치 8단계 이론을 참고하면, 주민자치의 단계는 비참여 단계로 조작(manipulation) 및 치료(therapy) 단계, 상징적 참여 단계로 정보제공(informing), 자문(consultation), 회유(placation) 단계, 실질적 자치 단계로 협동(partnership), 권력 위임(delegated power), 주민통제(citizen control) 단계로 구성된다.

(1) 조작(manipulation) 단계

주민자치의 가장 초보적인 단계로 아무 권한이 없는 시민자문위원회를 형식적 차원에서 구성하는 것이 좋은 예이다. 전문가보다는 각 이해집단의 대변자들로 위원회를 구성하여 참여자간의 충돌을 유도하고 결과적으로 시민의견을 수렴하지 않는 것을 정당화시키는 단계이다.

(2) 치료(therapy) 단계

'치료'라는 용어를 사용하는 이유는 시민참여의 이슈가 되는 문제의 본질을 적당히 왜곡한다는 의미를 포함하기 때문이다. 예를 들면 교통체증이 유발되는 본질적언 이유는 토지이용계획이 잘못 된 탓인데 이를 도로 확장 시 필요한 재정이 부족하여 야기된 문제로 본질을 왜곡하여 시민에게 전달하는 경우이다.

(3) 정보 제공(informing) 단계

3단계부터는 상징적 차원의 주민자치, 주민참여가 이루어지는 단계이다. 상징적이라고 표현하는 이유는 시민에게 정보는 제공하되 이미 결정된 사항에 대해 정보를 제공하기 때문이다.

(4) 자문(consultation) 단계

공청회, 여론조사, 공론조사 등을 통해 시민의 의견을 수렴하는 단계이다. 시민이 의견은 제시하되 정책 결정권은 공유하지 못하는 단계이다.

(5) 회유(placation)단계

전문가로 구성된 자문위원회를 활용함으로써 주민들의 직접 참여 요구를 해소시키는 단계이다. 전문가들로 구성된 도시계획위원회, 환경분쟁조정위원회 등이 좋은 예이다. 지방자치제 실시 후 지방의원들이 위원회의 위원으로 참여하여 전문가위원회의 주민대표성이 향상되었다.

(6) 협동(partnership)단계

주민에게 실질적 정책결정 권한을 이양하는 단계이다. 주민대표 기관인 지방의회가 결정권을 행사하고 시민 대표가 실질적 권한을 가진 위원회에 참여하는 것이 좋은 예이다. 예를 들어 마을공원을 설계하고 건립하는 과정에 지역주민, 공무원, 조경전문가가 완벽한 협동관계를 형성하는 것이 있다.

(7) 권력 위임(delegated power)단계

시민이 최종 결정권을 갖는 단계이다. 규모가 작은 미국 도시에서 주민 모두가 참여한 주민총회(Town Meeting)가 정책 결정권을 행사하는 것이 좋은 예이다. 우리나라의 경우 주민투표를 통해 핵 폐기장 유치 등 주요 지역 현안의 방향을 정하는 것이 권력위임의 한 방안일 것이다.

(8) 주민통제(citizen control)단계

행정의 모든 면을 주민이 통제하는 단계이다. 이 단계에 이르는 주민참여는 보통의 경우 실현하기 어렵지만 지구촌 곳곳에 이를 실현하는 소규모 지역이 있다. 1985년에 건립된 독일의 소규모 생태 도시인 레벤스가르텐(Lebensgarten)은 교육, 주택 건설 등 모든 분야의 의사결정을 주민회의에서 만장일치의 결정과정으로 처리한다.

근린자치의 비전과 목표를 성공적으로 수행하기 위해서는 적극적이고 능동적인 주민참여가 필수적이다. 정부가 지역 문제를 발견하고 주민들을 자문 등에 참여시키는 것은 '주민참여'라고 할 수 있으나 엄밀한 의미에서는 '주민자치'에서 요구하는 주민참여라고는 할 수 없다. 주민자치에서 요구하는 주민참여는 지역의 문제를 주민이 스스로 발견하여 해결을 위해 주민이 주도적으로 활동하거나 행정에 해결을 요구하는 등 일련의 활동을 말한다. 따라서 주민자치를 성공적으로 이끌기 위해서는 '지역정책을 스스로 결정하고 스스로 집행하며 스스로 책임지기 위한 적극적인 참여'가 필수적이라고 할 수 있다.

지역주민과 지역의 자치조직을 중심으로 한 지역민주주의를 실현하고 지역주민의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 지역사회 중심의 커뮤니티 형성이 필요하다. 그 이유는 커뮤니티를 통해서만이 지역의 문화·복지시설과 프로그램을 주민 스스로가 운영하는 것이 가능하기 때문이다. 커뮤니티란 지역을 기본적인 단위로 하여 지역주민들이 공동의 이해관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린집단적 성격을 가진 것이라고 할 수 있다. 그러나, 보는 시각이나 관점에 따라서 그 정의가 조금씩 달라지기도 하고 있는데[1], 근린자치를 염두에 두고 살펴본다면, MacIver의 견해가 타당한 것으로 판단되므로 그의 견해를 소개하겠다. 초기에 MacIver는 커뮤니티를 두 가지 측면에서 정의하고 있는데, 첫째는 지역성이라는 측면에서 사람들이 공동생활을 영위하고 있는 지역이라는 카테고리를 상정하고 그 안에서의 생활체계를 커뮤니티 요소로 삼았다. 두 번째는 공동성이라는 측면에서 사람들이 더불어 생활해 나가는 것을 커뮤니티의 요소로 보았다(Hallman, 1987: 33-38). 그러나, 1910년대부터 지역성과 공동성을 바탕으로 한 커뮤니티가 붕괴됨에 따라서 MacIver는 공동성 대신에 공동체의식이라는 개념을 사용하였다. 따라서 커뮤니티에는 지역공동체의 토대가 되는 지역성과 공동체의식이 있어야 한다고 주장하고 있는데, 여기서 지역성이라는 것은 ① 사회적 유사성, ② 공통된 사회적 표현, ③ 공통된 전통, ④ 공통된 습관, ⑤ 공속감 등을 말하는 것이다. 공동체의식이라는 것은 ① 우리의식(we-feel), ② 역할의식(role-feeling), ③ 의존의식(depended-feeling) 등을 의미한다. 첫째, 우리의식(we-feel)은 분할할 수 없는 통일체에 함께 참가하고 있다고 하는 공유의 감정이라고 할 수 있다. 이것은 구성원의 공동이해에 관심을 가지고 있거나 집단생활을 영위하고 있는 곳이라면 어디라도 존재하는 것인데, 그러한 이해관계에 대한 관심이 지역사회, 지역생활 등에 관한 것인 경우에 우리의식은 가장 확실한 형태로 나타난다. 우리마을이 비난을 받는다든지, 외부로부터 위협을 받을 때, 마음속으로부터 끓어오르는 것이 이와 같은 우리의식이라는 감정이다. 이러한 감정을 통하여 사람들은 자신이 속한 사회와 떨어질 수 없는 깊은 연관관계를 가지게 된다.

둘째, 역할의식(role-feeling)은 지위나 소속 부서에 대한 감정이다. 각 개인은 상호교환이 이루어지는 사회적 장면에서 수행하여야 하는 역할, 자기 자신이 개인적으로 수행하여야 하는 기능 등이 있다는 것을 느끼게 되는데, 이것이 역할의식이다. 사회화된 개인에게 있어서 역할의식은 커뮤니티 전체 속의 자신이 구성원으로 속해 있다는 사실을 정확하게 일깨워 주는 수단이 된다.

셋째, 의존의식(depended-feeling)은 개인이 커뮤니티에 의존하고 있다는 것을 의식하고 있다는 것을 의미한다. 이것은 물질적인 의존은 물론이고 심리적인 의존도 포함되어 있다. 현대사회에 들어와서 개인의 고립에 따른 고독과 불안이 현저하게 나타나고 있는데, 커뮤니티는 이러한 고독과 불안으로부터의 피난장소가 된다.

---

[1] G. A. Hillery는 1950년대까지 영국과 미국 사회학자들의 커뮤니티에 대한 94편의 연구논문을 분석한 결과, 커뮤니티에 대한 정의가 매우 다양하다는 것을 발견하였다(Hillery, 1955)

일정한 지역에 생활근거를 가지고 있는 주민이 공통된 가치와 이익을 위하여 자발적으로 참여하고 서로 비용이나 역할 등을 분담하면서 더불어 살아가는 커뮤니티는 구성원들 사이의 밀접한 인간관계가 중요한 특징을 이루고 있다. 이러한 공동체적 사회를 구성하기 위해서는 몇 가지 조건이 필요한데, 구체적으로는 주민간의 상호교류가 가능한 근접성, 문화의 단일성, 생활의 통합성 등의 지리적 영역의 공유, 주민간의 사회적 상호교류작용, 우리의식, 소속감, 공동체 의식 등을 바탕으로 하는 공동유대감 등을 들 수 있다(정하성 외, 1995: 24-26).

다. 주민자치사업 측면

근린자치를 활성화하기 위해서는 주민들이 함께 참여할 수 있는 마을공동체 사업이 필요하다. 근린자치가 추구하여야 하는 궁극적인 비전과 목표는 '살기 좋은 마을을 주민들의 힘으로 만들기'이다. 대표적인 마을 공동체 사업이 마을만들기이다. 마을만들기는 우리 마을이 지금 보다 깨끗하고 쾌적한 환경을 갖추고, 높은 문화적 혜택을 누리고, 소외된 이웃이 없고, 주민간의 불화가 없고, 경제적으로 여유있는 마을을 주민들의 힘으로 직접 만들어 가는 적극적이고 주체적인 활동 방법이며 과정이다(http://www.city.go.kr/jsp/cmsView).

첫째, '마을 만들기'의 공간적 범위는 읍면동 이하의 소규모 마을 단위에서 이루어 져야 한다. 시군구 혹은 시도 단위의 도시계획이나 지구단위계획과도 어느 정도 연관을 가져야 하지만, 「관」이 주도하는 것이 아니고 「민」이 주도하는 것이기 때문에 지역의 특성과 지역주민의 욕구를 최대한으로 반영시킬 수 있는 최소 단위를 선정하는 것이 필요하다.

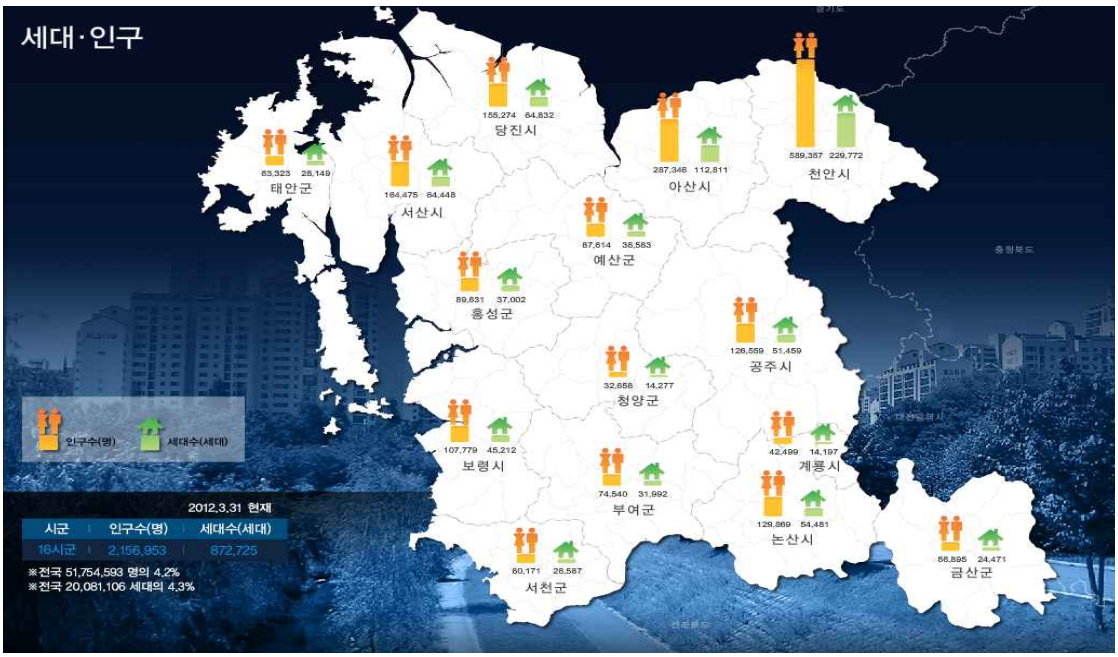
둘째, '마을 만들기'는 주민 스스로의 힘으로 추진되어야 한다. 물론, 주민들의 부족한 부분을 보완해 주기 위하여 행정, 전문가(교수, 연구원 등), 시민단체나 NGO 등의 도움은 필요하다. 그러나, '마을 만들기'의 주체는 주민이 되어야 하고 공무원, 전문가 등은 지원자가 되어야 한다. 최근 많은 '마을 만들기' 우수 사례들을 보면, 주민들이 주체가 되어 추진한 경우는 많지 않다. 행정안전부, 국토해양부, 농림부 등 중앙부처에서 공모하고 시민단체나 NGO 계획을 수립하고 응모하여 일단 정부지원이 확정되면 부분적으로 지역주민이 참여하는 단계를 거치는 경우가 많다. 물론, 그 혜택은 대부분 주민들에게 돌아오지만, 주민들은 일방적인 '마을 만들기' 사업의 대상 혹은 수혜자가 되기 쉽다. 정확하게 표현 하자면, 시민단체나 NGO의 '마을 만들기'라고 해야 할 것이다. 서울시의 평가에 의하면, 이러한 '마을 만들기' 사업은 중앙정부 등의 평가만을 목표로 하는 1회성에 그치는 경우가 많아서 지속성이 부족하고, 지역 주민의 공감대 확보가 미흡하다고 하였다. 좀 거칠고 그다지 중요하지 않은 것이라 하더라도 직접 참여하여 어렵게 이룩해 놓은 것이라면, 참여자들은 당연히 자부심과 강한 애착을 느낄 것이다.

셋째, '마을 만들기'의 궁극적인 목표는 '현재 보다 살기 좋은 마을을 만드는 것'일 것이다. 어떤 지역에서는 재개발을 통하여 아파트 단지를 조성하여 집 값과 땅 값이 올라가면 살기 좋

은 마을이 된다고 주장하기도 하였다. 물론, 재산가치가 높아지는 것은 좋은 일이다. 하지만, 이것은 그 집을 팔고 같은 규모의 집을 더 싸게 구입하였을 경우에만 유효하다. 그런데, 시세 차익을 얻으려면, 다른 지역으로 이사를 가야 하는데, 결국, 살기 좋은 '마을 만들기'를 해서 주민을 다른 지역을 내 몬 결과를 가져 오게 된다. 진정한 '마을 만들기'의 목표는 '마을의 역사·문화와 전통적 가치들을 계승하고 보존하고', '생활환경에 고통과 불편을 주는 개선하며 가꾸고', '이웃과의 단절된 관계를 회복하는' 것 등 이라고 할 수 있다. 몇 년 전 행정안전부의 설문조사에 의하면, '살기 좋은 마을'의 요건으로 편리한 시설이나 경제적인 풍요 보다는 '친절한 이웃'을 가장 많은 사람들이 지목하였다고 한다.

3. 충남의 근린자치 실천 현황

가. 충남의 일반 현황



시군	총인구수(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 해발고도 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 1> 충남 대표 시 · 군의 세대 및 인구 현황

구분	2010년					
	세대	인구	연령별 분포			
			19세 이하	20세~ 49세	50세~ 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**

나. 충남의 근린자치지원 제도 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. 홍성군은 건설교통과의 교통지도계에서 주민자치센터의 업무를 담당하고 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.

다. 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 2> 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

라. 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 3> 충청남도 주민자치센터 설치 현황

2012. 7. 1 기준

시군별	읍면동	설치완료	설치율	2012년도 설 치 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 분동
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 읍면동 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 제공된다. 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 4> 충청남도내 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 평가대회에서수상실적을 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 5> 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)/옥포2동(경남 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)/서대신4동(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)/우정읍(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)/오포읍(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)/주엽1동(경기 고양)	갈현1동(서울 은평)/건국동(광주 북구)/상계6/7동(서울 노원)/성산읍(제주)/우정읍(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)

4. 충남형 근린자치 활성화 기반 강화방안

가. 근린자치 지원제도의 구축방안

(1) 충청남도의 근린자치 활성화 기반 구축 방안

주민자치사업은 주로 읍면동 이하 단위의 지역에서 이루어지고 있으므로 읍면동을 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 마

을공동체담당관을 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 충남 도 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 '주민자치지원과'의 신설이 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 위해서는 시·도별로 "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 시·도에서는 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 시·도와는 차별화되는 충남도의 주민자치 시책 방향을 명시하고, 충남도에서 지원할 수 있는 산하 시·군 주민자치사업의 유형과 범위를 명시하고, 우수주민자치사업 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. 주민자치 활성화를 위하여 시·군에서 해야 할 역할을 명확하게 규정하여 시·군이 주민자치활동을 지원하기 위한 행·재정 지원계획, 주민자치위원등의 역량강화교육 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 평생학습도서관과에서 평생학습관련사무의 일부로, 홍성군은 건설교통과의 교통지도계에서, 청양군은 행정지원과 행정담당(계) 소속 직원이 주민자치센터의 업무를 수행하고 있다. 조직도 다르고 소관업무도 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 공직선거법의 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 설치・운영하여야 한다. “주민자치사업지원센터”에서는 마을사업의 효율적인 추진을 위한 지역사회의 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 읍면동과 주민자치위원회에 제공하는 것이 가능하게 된다.

넷째, 주민자치위원의 자질향상과 역량강화를 위한 상설교육기관의 설치와 운영이 필요하다. 현재와 같은 1회성이나 단발성 세미나 혹은 야유회나 관광 등은 겸한 워크샵 등을 지양하고, 3개월, 6개월 등의 단위로 한 중・장기적이고 체계적인 프로그램에 의한 주민자치위원 역량강화 교육과정의 설치와 운영이 필요하다.

다섯째, 읍면동 주민자치담당 공무원의 전문성 제고를 위하여 너무 잦은 인사이동은 자제하는 것이 바람직하다. 적어도 2년을 기본으로 하여 주민자치담당업무에 종사하도록 하여야 하며, 본인이 희망하는 경우에는 그 기간을 2-3회 연장해 주는 것이 바람직할 것이다.

여섯째, 읍면동 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 제공하여야 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 읍면동장이 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, 단체장과의 정기적인 소통의 기회를 마련하여야 한다. 단체장과 읍면동 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.

나. 근린자치 활성화를 위한 주민자치위원회 구성방안

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 자격 요건을 다음과 같이 명확히 규정하는 것이 필요하다.

구분		내용
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

주민자치위원은 대표성, 민주성, 전문성 등을 고려하여 위촉하여야 한다.

구분	대표성(선출)	민주성(공모)	전문성(추천)
위촉시기	임기 만료 해 12월	임기 만료 해 12월	임기 만료 해 12월
위축인원	위원회 정원의 30%	위원회 정원의 40%	위원회 정원의 30%
위촉대상	1. 해당 통리 거주자 2. 해당 통리 소재 사업장 근무자	1. 해당 읍면동 거주자 2. 해당 읍면동 소재 사업장 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	주민자치위원 희망자	1. 읍면동장, 통리장의 직접 추천 2. 학교장, 시민단체 대표, 추천 3. 부녀회장, 직능단체장, 아파트 주민대표자회장 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

주민자치위원의 공정한 선정을 위하여 다음과 같이 주민자치위원선정위원회를 구성하여야 한다.

구분	내용
구성	10명 내외(읍면동장은 투표권이 없는 위원으로 참여), 간사는 담당공무원(위원이 아님)
설치	각 읍면동별로 설치
위원장	해당 읍면동장을 제외한 선정위원 중에서 투표로 선출
회의개최	임기 만료 해 12월 중
위원자격	당연직: 읍면동장(투표권없음), 학교장, 학교운영위원장, 통리장대표, 자원봉사센터장 추천직: 종교단체대표, NGO/시민단체대표 등
선정방법	추천자: 읍면동장 선정방법: 1차 서류 검토 ⇒ 읍면동장 선정 위촉: 시장/군수

주민자치위원의 임기는 2년이고, 연임제한이 없으며, 임기만료시에 해촉과 위촉을 동시에 실시한다. 실질적인 위촉·해촉은 선정위원회에서 하지만, 형식적인 위촉·해촉권자는 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.

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

다. 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).

첫째, 전통형 마을 : 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.

둘째, 생태환경형 마을 : 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, 경관자원 등의

‘생태환경자산’을 기본적인 개발의 소재 혹은 주제로 활용하게 된다.

셋째, 산업형 마을 : 최근, ‘코뮤니티 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. 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 지역산업활동의 진흥을 통한 해당 지역 경제의 활성화와 지역 주민들의 고용과 소득 증대를 지향하는 것이다.

넷째, 교육형 마을 : 지역 주민의 교육적 요구를 수렴하여 지역사회 발전에 필요한 인적을 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.

다섯째, 문화형 마을 : 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 증진시켜 주는 토대가 되므로 지역주민과 전문가의 동의와 참여가 필요하다.

여섯째, 관광형 마을 : 여가자원개발을 통하여 지역사회를 구성하고 있는 산업과 자원을 진흥하고, 지역성(locality)을 높여 지역 활성화 및 주민복리 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 여가환경을 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.

제2주제

제주특별자치도의 지역재설계 사례분석 및 정책적 시사점

홍정순 박사 (제주발전연구원)

제주특별자치도의 지역재설계 사례분석 및 정책적 시사점

홍정순 박사 (제주발전연구원)

1. 추진 개요

1) 사업 배경 및 필요성

*** 이 사업은 2010, 2011년 교육과학기술부의 (기초자치단체) 지역인재육성 시범사업으로 선정되어 실시함.**
*** 특히, 이 사업을 실시하기 전에 2007~2009년까지 "12개 읍·면지역 대상 잘사는 마을만들기 주민 역량 강화 사업"을 실시하면서 소단위 지역 주민들의 수요조사를 실시함.**

○ 최근 국내외적으로 급변하는 변화에 대응하고 국제자유도시의 성공과 국제 경쟁력을 갖춘 특별자치도 시스템을 정착시켜 나가기 위하여 도민의 역량 강화가 절실하다는 인식이 팽배해지고 있었음. 이러한 분위기 팽배로 새로운 지방정부 시대를 창조하고 지속가능한 발전을 이끌어나가기 위해 제주지역의 경우 범도민 사회개혁 실천운동으로 '뉴제주운동'이 실시되었지만 초기에 도민들의 자발적 참여와 운동의 정체성이 구체화 되지 못하였음

- 뉴제주운동은 중앙정부의 발전전략과 연계하여 2007년~2010년까지 3개년동안 제주지역에서 실시된 도민의식 개혁운동임. 주요 실천 전략으로는 지역 잘살기·시민의식 향상, 다원화 시민 양성을 설정하였으며, 정부의 일자리 창출 및 녹색뉴딜 사업을 지역에서 완성하는데 그 목표를 두었음

- 이 운동은 실질적인 주민 수요형 소프트웨어 프로그램이 수반되어야 했으나 이에 대한 부재로 한동안 그 성과가 미약하였음. 하지만 중반기에 접어들면서 제주시의 '마을 명품·명소 사업'과 연계되면서 마을(행정 동, 리 단위) 발전과 관련하여 주민들의 호응이 높아지기 시작함

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

○ 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 시작함. 특히, 이해관계 에 따른 개인, 계층 간 갈등에 대한 자정기능이 상실되면서 다양한 정책들이 그 실효성을 거두지 못하고 있음

- 제주지역 산업구조는 농림어업과 서비스업에 대한 의존도가 높고, 상대적으로 고용유발효과가 큰 제조업 등 2차산업이 취약하여 고용창출 여력이 높지 않음. 또한 산업별 생산비중의 경우에도 전국 대비 1차산업 및 3차산업 비중이 매우 높은 반면 2차산업에서는 상대적으로 매우 취약한 상태임. 제주지역 2차산업 비중은 2000년 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있어 2차산업의 성장 또한 기대하기는 어려운 상황임

<표 1> 제주지역 산업구조 변화 추이

(단위 : 십억원, %)

구 분	산 업 별	2000	2004	2009	2011
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 의미함
자료 : 통계청 KOSIS, 제주특별자치도 통계연보 각년도.

- 이외에도 '섬'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 있음. 이는 지역 주민들 역량까지 떨어짐으로써 지역에서 발생되는 다양한 문제에 대한 해결 능력 상실로 이어지고 있음

* 1998년 대비 2007년 인적자본 증가율, 충남 100.0% / 경북 91.5% / 전남 91.1% / 강원·충북 88.5% / 전북 87.1% / 경기 77.6% / 경남 76.0% / 제주 71.3%

자료 : 「전국 인적자본 증가율 현황」, 한국은행, 2008.

○ 지식기반사회로의 진입에 따른 지역내 산업구조의 과도기적 양상과 함께 지역내 불균형 성장 및 상호 갈등 양상이 증대되고 있음. 이를 위해서 중앙과 지방정부의 다양한 정책적 접근이 이뤄지고 있으나 대부분 하드웨어식 처방으로 주민 수요형 프로그램이 전무한 실정임

- 지금까지 중앙과 지방 정부는 대부분 기업(법인) 및 특정지역에 대한 지원이 있었으나 제주지역의 경우 농어산촌 주민들을 대상으로 하는 소프트웨어형 프로그램은 거의 없다고 할 수 있음. 간혹 행정안전부, 농림수산식품부의 마을발전과 연계된 사업들이 있었으나 이는 대부분 하드웨어식 접근을 통해 사업의 한시적 특성을 지녀 지역에 잔존 효과가 미약한 실정임

○ 따라서 제주지역의 열악한 산업구조와 지역의 특성을 감안하여 학습 - 주민 역량 제고 - 지역발전 - 사회안전망 확보의 선순환적 연결을 위한 방안이 필요함. 이때 오랫동안 지속되어 온 자연취락구조인 마을을 단위로 주민들의 단합과 협동을 이끌어 냄으로써 그 효과를 배가시킬 필요가 있음

- 주민역량 강화를 통해 지역 전체가 마을 발전에 참여하고 소득 창출을 위해 노력하는 인재 및 리더가 됨으로써 학습활동이 특정인의 활동이 아닌 마을 공동체의 활동으로 전환시키고자 함

- 또한 소규모 마을 단위의 자립공동체 형성을 통해 개인별 부족한 역량을 보완함으로써 개인과 마을발전을 연계시켜 지역사회 분위기 쇄신 및 사회안전망 확보에 일익을 담당하고자 함

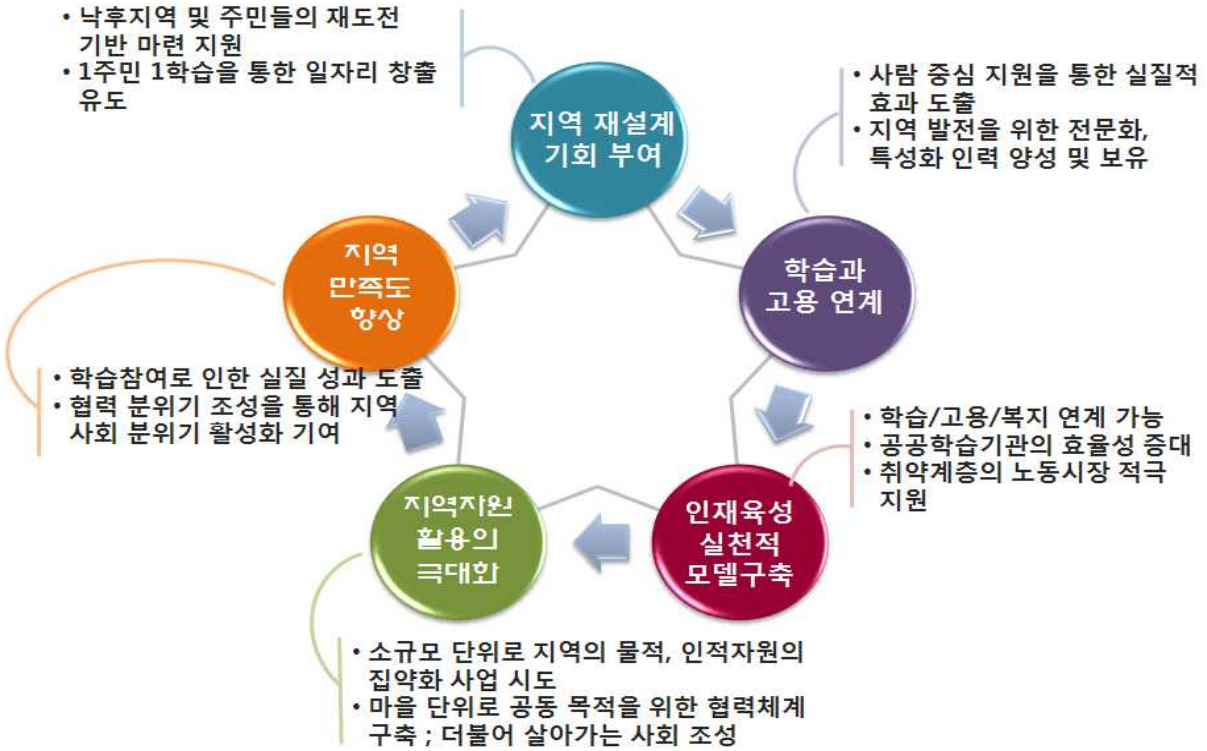
○ 이를 위해서는 지역의 최대 평생교육기관이면서 주민들과 소통하는 주민자치센터와 주민자치위원회의 활동을 활성화 시켜 나갈 필요가 있음. 이를 통해 지역 주민들의 학습과 생산성 향상, 지역사업의 성과 관리 등 지속적 지원과 효과를 유도해 나갈 수 있도록 함으로써 그 역할과 활동을 넓히고 명실상부 주민자치센터로서의 지역에 기여하는 역할을 공고히 할 필요가 있음

- 현재 주민자치센터는, ① 위원회 구성시 소위 '터줏대감' 중심 구성 ② 문화여가 중심의 프로그램 운영으로 호응 저조 ③ 프로그램 운영 인력의 전문성 부족 ④ 지역내 유사기관 및 사설 프로그램과의 중복 운영 ⑤ 주민 참여 저조 ⑥ 이용 시설 불편 등의 문제점을 안고 있음

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

2) 사업목적 및 전략

○ 사업목적



○ 추진전략

3) 추진체계

○ 중앙정부·제주시, 지역사회간 협력적 파트너쉽 형성

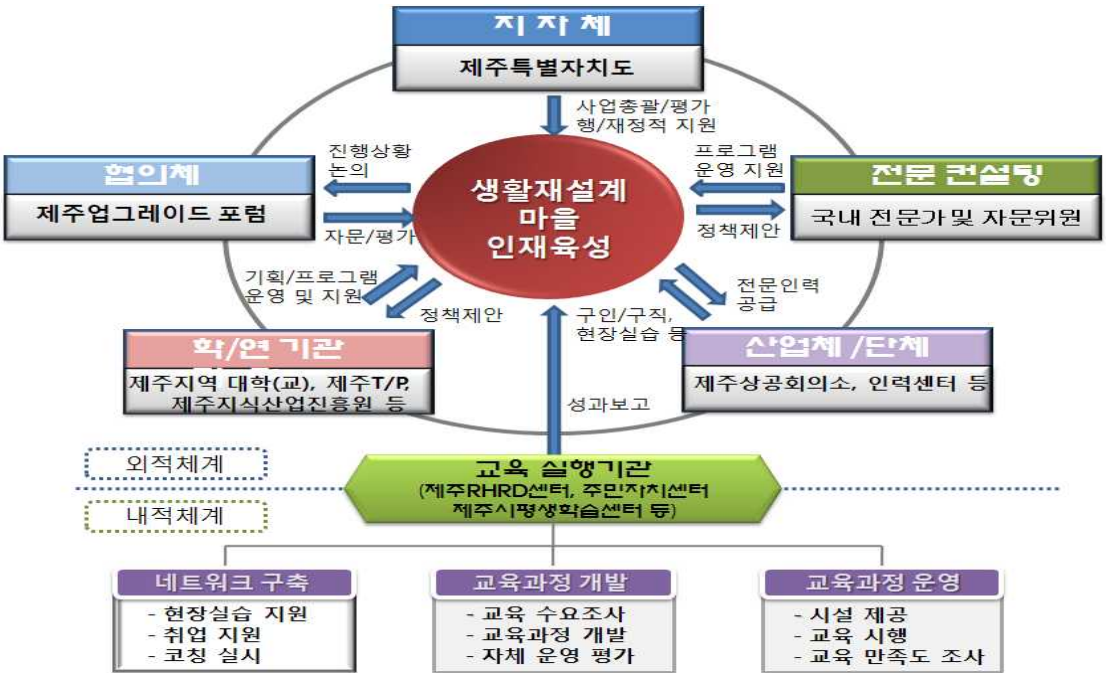
- 중앙정부, 자치도, 제주시 : 행·재정적 지원, 우수사례 보급 등
- 지역내 유관기관 : 전문 인력 양성/활용에 따른 역할 분담/수행

○ 지역의 "자율기획과 자기책임"에 의한 추진

- 지역주민 스스로 창발적 아이디어 발현으로 재설계·재창조
- 지역사회(주민) : 지역여건에 적합한 사업 기획, 추진 등 자율적 참여 추진

○ 지역사회의 자발적 학습 생활화 조성으로 주민 역량 강화

- 지속가능한 성장 원동력 확보 및 소득 창출 가능



※ 참여 협력기관

구 분	유관기관(프로그램 운영을 위한 수행/협력 기관)
인재 육성	제주경실련부설평생교육아카데미, 제주YWCA, 제주YMCA, 제주여성인력개발센터, 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

2. 추진 과정 및 주요 내용

1) 목 적

○ 주민주도형 내생적 지역발전 체계 구축

- 향후 각 마을 별 사업과제 발생 시 마을이 주도적으로 사업을 계획할 수 있도록 체계적이며 시스템화된 기획 역량 개발

○ 마을별 보유 자원에 대한 활용과 함께 주민들의 전문 마케팅 학습을 통해 지역 상권 활성화 및 소득 창출 도모

- 임기응변식 자원 활용에 따른 경제 악순환 심화를 방지하고 운영의 전문성과 체계성 확립으로 향후 '인재 마을' 탄생 도모

○ 실생활에 활용할 수 있는 학습 활동을 통한 주민 역량 강화

○ 외부인구 유입 기회로 활용

- 고령자 및 귀농인에 대한 배려를 통해 복선형 지역사회가 되도록 학습복지 제공

2) 사업개요

○ 사업일시 : 2010. 5. ~ 2011. 12

○ 장소 : 해당 3개 마을 회관 및 주민자치센터

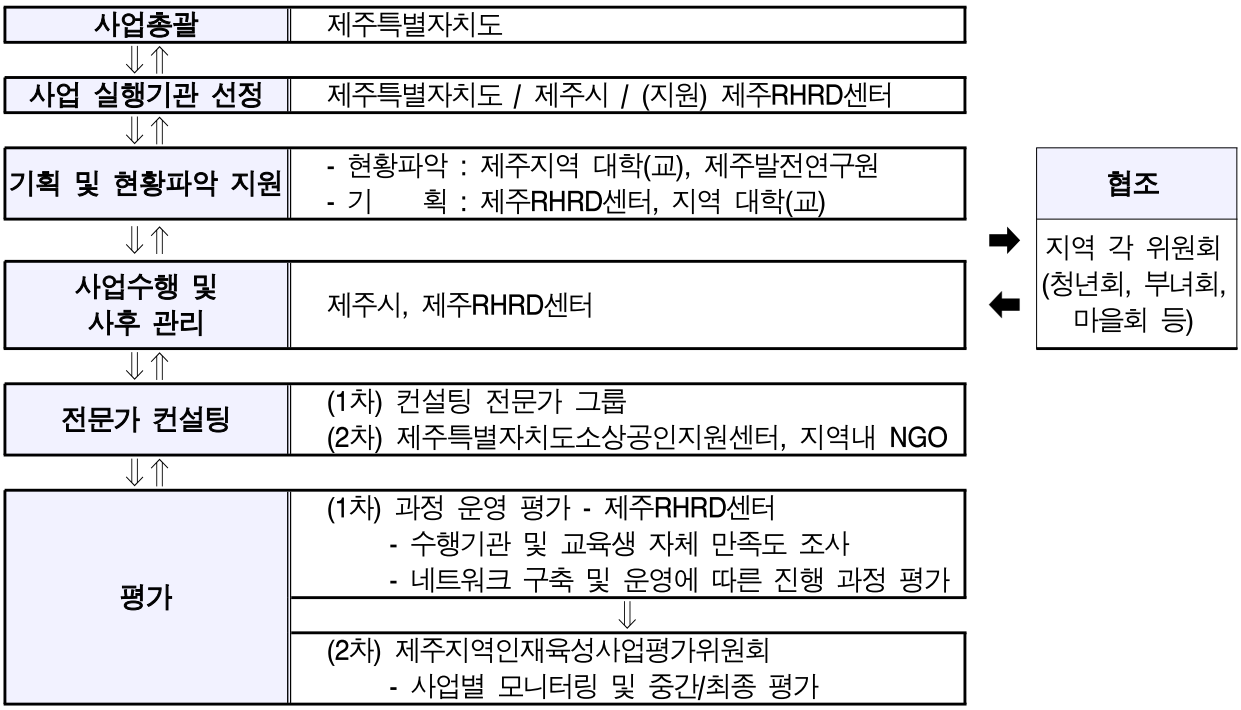
○ 사업대상 : 7개 마을 선정, 마을별 주민 30명 이내

*** 해당 지역은 제주시, 지역 주민자치센터, 지역 주민자치위원회가 중심이 되어 제주시에 신청**
*** 특히, 자연취락 마을 단위를 우선 대상으로 하며, 선정된 마을은 주민, 전문가 등과 함께 마을 자원을 발굴하여 이에 대한 주민 필요 과정 개발, 교육, 활용, 사후관리까지 시스템화하여 운영함.**

○ 협력기관 :

- (실기)교육과정 : 제주특별자치도농촌진흥원, 농업협동조합, 수산업협동조합 등
- 코칭 및 지도 : 제주특별자치도소상공인지원센터, 컨설팅 전문가 그룹
- 교육총괄 진행 : 제주시, 제주RHRD지원센터
- 교육 지원 : 해당 마을 이장단, 마을발전위원회, 주민자치위원회

3) 추진체계



※ 사업계획(기획)을 주도적으로 작성하고 지역을 선정하여 일괄적으로 과정을 운영하기 보다는 사업 진행 시스템적 요건만을 갖추고 마을 선정 후 학습 주제와 진행에 대해서는 주민들과 협의해 나가면서 진행시킴

4) 진행과정

〈사업계획수립 전 예비단계〉

○ 제주지역 소단위 지역 실태조사 및 주요 개발 사업 현황 파악 실시
- 주요 지역단위 마을개발 사업 실태 및 주요 자원 등에 대한 파악
- 지역 주민자치센터, 마을개발위원회, 이장단, 청년회, 부녀회 활동 파악 등

○ 제주지역 12개 읍·면 지역 주민 특화강좌 실시
- 대상 : 12개 읍·면 각 80명 이상
- 내용 : 읍·면별 현안 관심 아이템 선정 또는 요청을 통해 지역별 강의 진행
(강의 요청을 하는 경우, 대부분 '잘사는 마을 조성'과 '구성원 간 갈등 해소'를 위한 방안으로 초점화 됨)

〈사업 실시 사전 준비 단계〉

○ 제주특별자치도 주관 전문가 워크숍 실시(1, 2차)
- 제주시(자치행정과), 전문가, NGO 등 대상
- 사업실시 지역선정 기준 및 지역의 주요실태 파악, 사업진행에 따른 주의점 등

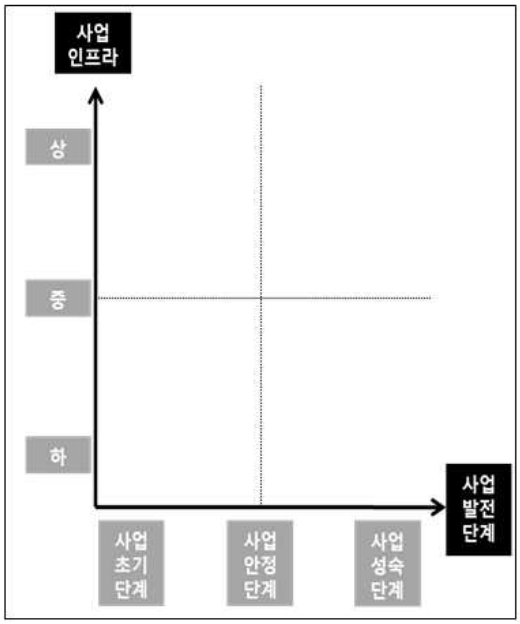
○ 제주특별자치도와 제주시 공동 사업 설명회(홍보) 실시
- (1차) 26개 주민자치센터 및 주민자치위원회 대상 실시
- (2차) 지역별 주민대상 사업 설명 및 홍보 활동 실시

○ 마을 신청 접수

○ 신청지역 서류 심사 및 제1차 지역 모니터링 실시
- 사전 방문지역으로 신청의 3배수 이상 선정
- 도내외 전문가 그룹(컨설턴트 중심) 결성 및 지역에 대한 진행 프레임워크 작성을 통해 모니터링 실시(7일 ~10일)

1 사업 진행 프레임워크 기준

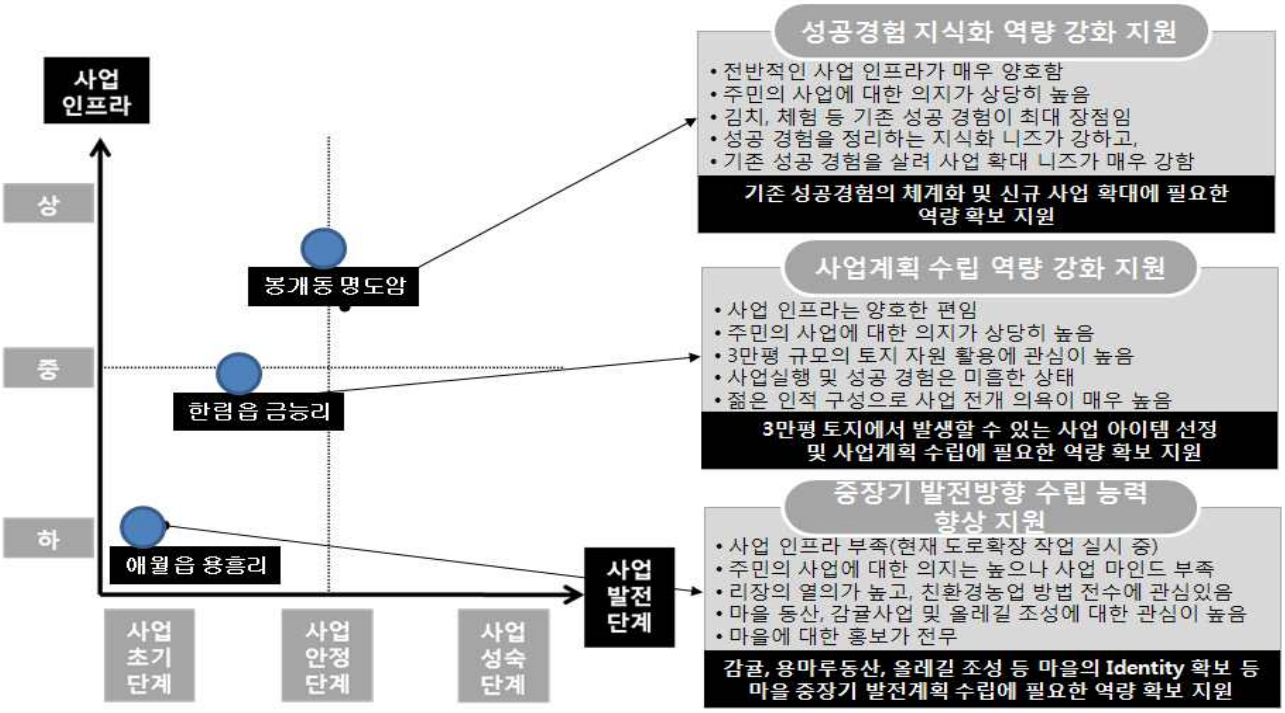
〈마을 구분을 위한 전략적 기준〉



〈전략적 기준에 대한 설명〉

사업 인프라	사업 전개에 필요한 인적/물적 자원의 수준 (학습 인프라, 학습 환경, 사업전개에 대한 주민의지, 사업 수행 및 성공 경험, 정부와의 긴밀도, 주민간 협력도, 활용자원 정도 등)
상	주민의 사업에 대한 의지와 협력도가 매우 높고, 학습환경이 양호하며, 지역 내 활용 자원이 풍부하고, 정부와의 긴밀한 관계 형성을 통해 사업 전개가 매우 양호한 상태
중	사업전개에 대한 주민 의지는 높은 편이나, 학습환경이나 지역 내 활용 자원이 부족하고, 정부와의 관계형성이 미흡하여 사업 전개에 필요한 제반 사항 준비가 필요한 상태
하	주민의 사업전개 의지, 학습환경, 활용 자원 및 정부와의 관계형성 등이 모두 부족하여 당장 사업 전개가 매우 어려운 상태
사업 발전 단계	**사업 전개에 따른 발전 단계의 수준**
방향설정 단계	구체적인 사업 아이템이 정해지지 않은 상태로 마을의 중장기 발전 계획 및 실행 계획 수립이 필요한 단계
사업 초기단계	1~2개 사업 아이템을 선정하였으나, 구체적인 사업전개에 대한 경험과 지식 미흡으로 사업 실행 계획 수립 지원이 필요한 단계
사업 안정단계	특정 사업을 전개하여 성공 체험을 한 후, 다른 아이템으로 확대하기 위해 성공 노하우를 정리하고, 공유하는 시스템 지원이 필요한 단계

2 3개 지역 진행 프레임워크 결과



○ 전문가그룹과 주민들 미팅 실시를 통해 지역현안과제, 학습참여 열의 등 파악

〈사업 실시 단계〉

○ 제주도, 제주시, 전문가가 참여하여 사전모니터링 결과와 지역 특성을 반영하여 최종 사업대상 마을 선정

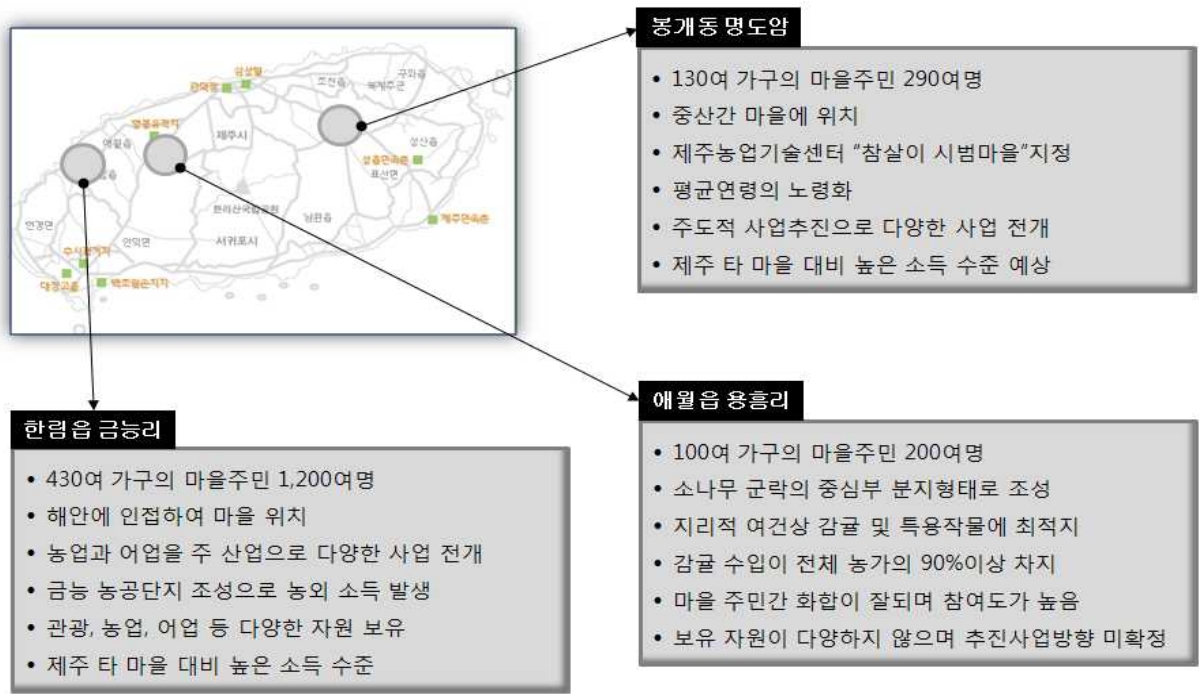
선정 마을명	선 정 기 준	비 고
애월읍 용흥리	- 주변 및 마을 공동 자산 미보유(감귤 과수지역) - 중앙 및 지방 정부 지원 및 학습 무경험 지역	
한림읍 금능리	- 마을 공동 자산 보유(반농반어) - 중앙 및 지방 정부의 다양한 지원사업 실시 (해수욕장 인접)	마을 이장단, 마을개발위원회의 요구
봉개동 명도암	- 고령인구 지역으로 급격한 인구 감소 (제주시 근접권으로 농업(채소)지역) - 주민들의 단합을 통해 마을 공동사업 노력	마을주민들의 적극적 요구

○ 해당마을별 전문 컨설턴트 그룹 편성

○ 선정마을별 전략 컨설팅팀 구성 및 제2차 지역 모니터링 실시

- 제1차 사전 모니터링 자료를 토대로 전문가 및 모니터링 요원들이 방문, 주민 면담/제주시(주민자치센터) 관계자 면담/국내 전문가 자문 실시
- 마을 개요, 경쟁 우위적 요소, 마을 주민의 요구를 조사
- 전문가와 주민들이 공동 워크숍을 통해 학습, 사업, 지역사회 측면을 고려하여 교육방향 설정
- 예시(제1차년도 3개 마을 애월읍 용흥리, 한림읍 금능리, 봉개동 명도암의 추진과정을 중심으로 진행한 내용임)

<마을 위치 및 주요 현황>



<마을별 모니터링 및 주민들과의 워크숍 실시에 따른 사업 아이템 발굴 내용>

구 분	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	- 유휴지 개발 방향 수립 - 신규 농업 기회 발굴 - 원담 축제 등을 이용한 관광 수익 창출	- "참사람 만들기"사업 실시 - 명도암 선생의 상품화 - 자연 생태체험 사업 실시 - 자연 생태체험사업 확대 : 구조적 체계화 및 시스템화 - 관광자원 확대 요구

구 분	애월읍 용흥리	한림읍 금능리	봉개동 명도암
전문가 모니터링 내용	<교육적 측면> - 비전 및 가치의 중요성 인식 - 전략 수립 프로세스 - 전략 수행을 위한 주요 핵심 가치에 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 전략 이해 - 사업계획 프로세스 이해 - 각 프로세스 별 핵심사항 이해 <사업적 측면> - 소득원 분석을 통한 자원활용도 분석 - 사업계획 수립 <지역사회적 측면> - 학습문화 조성	<교육적 측면> - 사업전개에 따른 보유지식의 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 체험학습 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 - 용마루 동산의 소나무 군락 - 친환경 농사(지식, 경험) - 도로확장 등의 환경개선 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
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

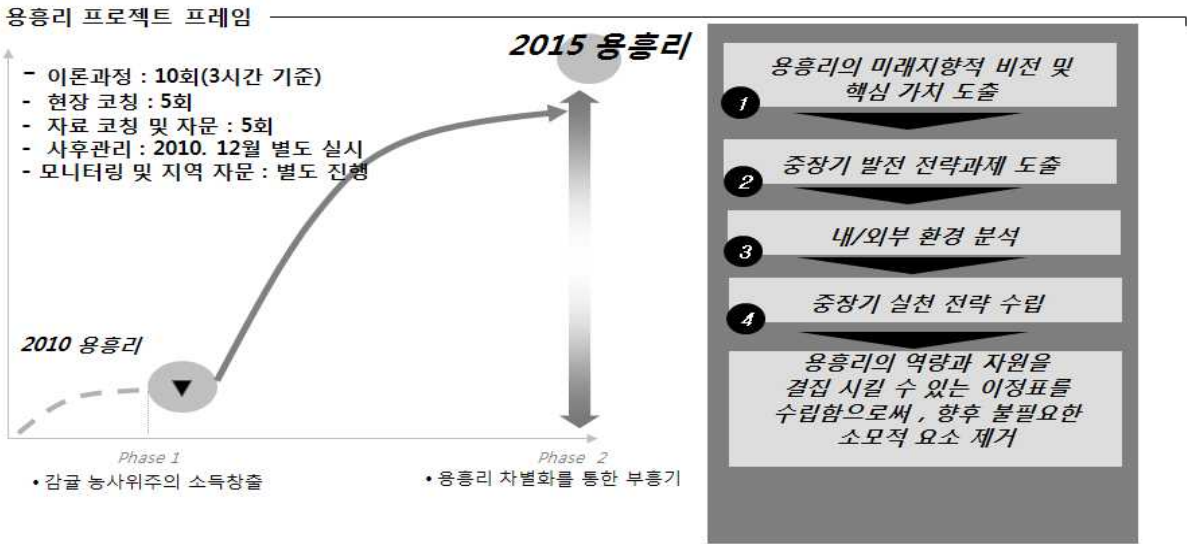
○ 모니터링을 통한 지역 집중 및 특성화 분야 발굴 및 교육과정 프로그램 개발

- 주민들과의 워크숍을 통해 주민들 의견과 전문가 사전모니터링 내용을 통해 조율을 토대로 교육과정 개발 및 과정 시뮬레이션 실시

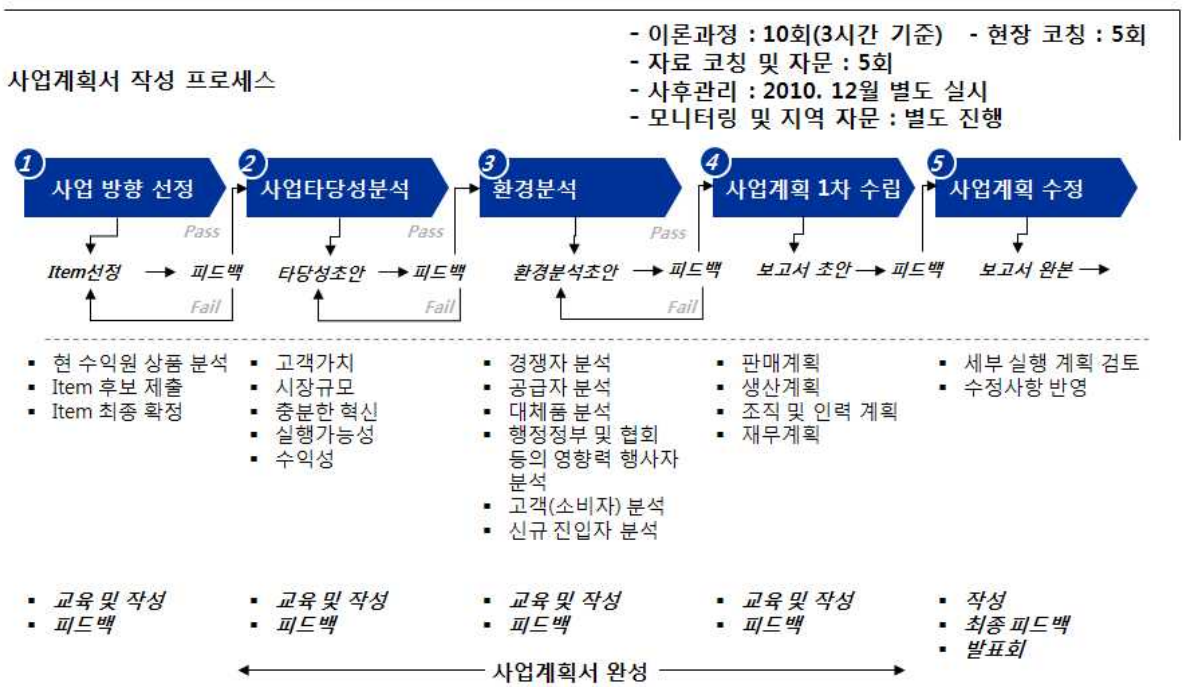
* 과정에 대한 이해 도모와 과정 참여율 향상

- 예시(제1차년도 3개 마을 추진과정을 중심으로 제시함)

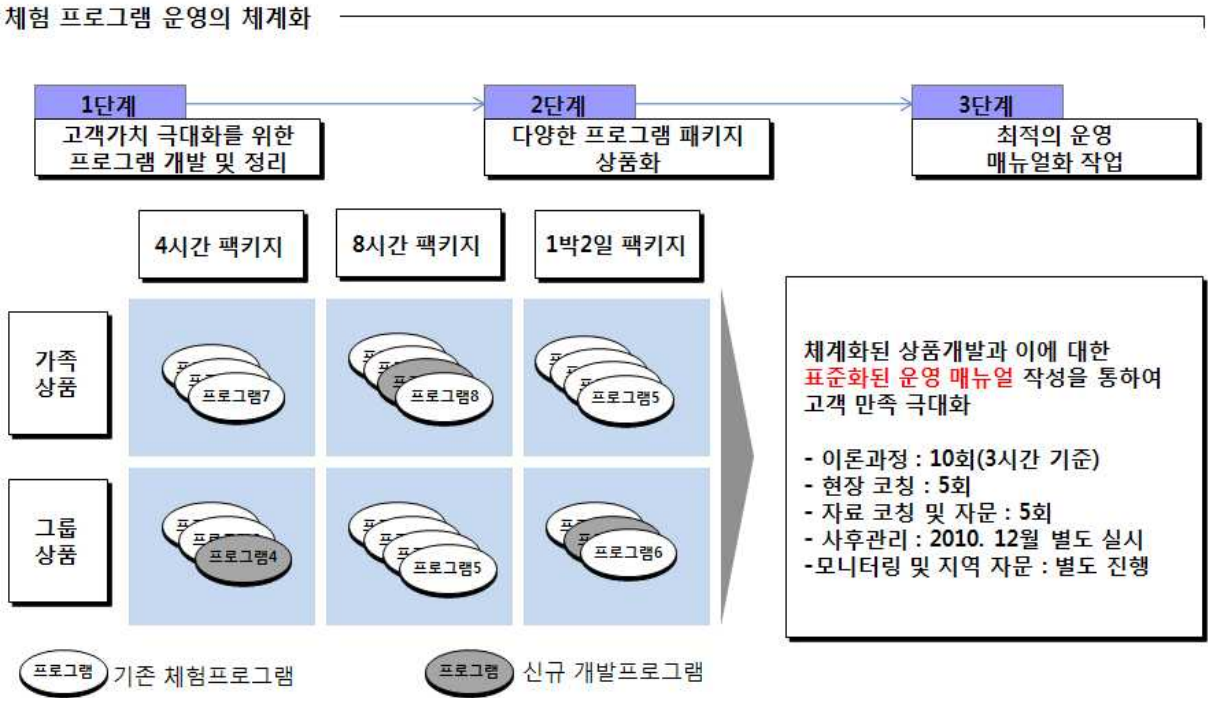
<마을별 주민들과 협의된 주요학습 내용 ; 애월읍 용흥리>



<마을별 주민들과 협의된 주요학습 내용 ; 한림읍 금능리>



<마을별 주민들과 협의된 주요학습 내용 ; 봉개동 명도암>



○ **교육 프로그램 운영**

- 이론 및 전문가 지역 코칭 병행 실시(1주일 단위 1회 실시)

  * 지역주민들이 진행하는 사업에 대해 자문 및 코칭 별도 실시

- 주요교육과정(제1차년도 3개 마을 추진과정을 중심으로 제시함)

<애월읍 용흥리 주요 교육과정 내용>

번호	구 분	학습 주요내용	역할 및 준비사항	결과물
1	상견례	- 마을 탐방 - 주민 요구 사항 파악 - 마을 및 주민 현황 파악	- 마을 소개 자료(마을) - 마을 약속 조정 (총괄 진행팀)	사업 추진 방향 설명서
2	실행계획작성	- 향후 프로젝트 시행계획 수립	- 실행계획서 작성 (총괄수행, 전문가 그룹)	실행계획서(안)
3	실행계획 보고	- 실행계획서 공유 - 실행계획서 수정요청사항 파악 - 실행계획 합의 - 다음 교육내용 공유	- 실행계획 발표 준비 (컨설턴트)	최종 실행계획서
4	비젼 수립 방향성 조사	- 마을주민 의견조사 - 현재 마을 잠재 이슈조사 - 요구가치 조사	- 관련 양식 제공 - 마을의견 및 잠재 이슈 등 조사 (마을 주민 팀별 진행)	마을현황 자료

번호	구 분	학습 주요내용	역할 및 준비사항	결과물
5	비젼 수립 워크샵	- 비젼 중요성 교육 실시 - 마을현황 및 여건에 대한 공유 - 비젼 수립을 위한 주민 워크샵	- 교육 및 워크샵 진행	비젼 초안 작성
6	비젼 도출	- 비젼 다듬기 - 비젼 확정	- 비젼 초안 수정(전문가) - 주민과 협의를 통해 비젼 확정	비젼 공유
7	중장기 발전 전략과제 워크숍	- 비젼 달성을 위한 과제 도출	- 비젼 달성을 위한 과제 팀별 논의 및 확보	
8	핵심가치 도출 워크숍	- 전략과제 달성을 위한 핵심 가치 도출 - 전략과제 도출을 위한 핵심 역량 도출	- 핵심가치 및 역량 생각하기	
9	중장기 발전과제 및 핵심가치 확정	- 중장기 발전 과제 정립 - 핵심가치 및 역량 정립	- 마을 팀별 중장기 발전 과제 정리 - 마을 팀별 핵심가치 및 역량 정리	발전 전략 과제 핵심가치 및 역량
10	마을 전체 교육	- 비젼 및 핵심가치 마을 공유	- 비젼 및 핵심가치 교육 (전문가)	핵심가치 발굴
11	내외부 환경분석 조사	- 마을 분석 - 경쟁 마을 분석 - 고객 분석	- 팀별 주제별 자료 조사	환경분석 자료
12	내외부 환경분석 워크숍	- 환경분석 워크숍	- 조사된 내용을 기반으로 워크숍 시행(진행 : 전문가 그룹)	환경분석 시사점 공유
13	중장기 실행전략 조사	- 환경분석 결과를 토대로 전략과제를 획득하기 위한 실행전략 도출	- 팀별 중장기 실행전략 마련	중장기 실행전략 수립
14	중장기 실행전략 워크숍	- 실행전략 도출 워크숍	- 중장기 실행전략 공유 워크숍(진행 : 전문가 그룹)	중장기 실행 전략
15	중장기 전략 방향성 확보	- 환경분석과 실행전략을 기반으로 중장기 전략 방향성 정립	- 팀별 중장기 전략 방향성 확보	
16	중장기 전략 수립	- 실행 전략에 대한 세부 계획서 작성	- 팀별 실행전략 계획 수립 - 전문가는 관련 양식 제공	중장기 전략 계획
17	마을 정체성 수립	- 수립된 중장기 전략을 공유하여 마을 정체성 확보	- 팀별 마을 정체성 논의 및 세부 실천항목 발굴	
18	향후 과제 공유	- 향후 수행이 요구되는 과제 공유 - 장애 및 필요자원에 대한 이해와 공유	- 향후 과제 발굴 및 역할 분담 등	향후 과제 공유 및 위험요소 대처 방안
19	향후 과제 방향성 확보	- 향후 과제에 대한 계획 작성	- 팀별 향후 과제에 대한 방향성 기획	마을 발전 방향성 확립
20	최종보고서 작성	- 마을 주민들이 제공된 양식을 통해 교육과정 결과물 정리	- 주민 T/F팀 결성 및 최종보고서 작성	최종 보고서

<한림읍 금능리 주요 교육과정 내용>

번호	구 분	학습 주요내용	역할 및 준비사항	결과물
1	워크숍	- 마을 탐방 - 주민 요구 사항 파악 - 마을 및 주민 현황 파악 - 마을에서 실시되는 사업 파악	- 마을 소개 자료(마을) - 마을 약속 조정 (총괄 진행팀)	사업 추진 방향 설명서
2	실행계획작성	- 향후 프로젝트 시행계획 수립	- 실행계획서 작성 (총괄수행, 전문가 그룹)	실행계획서(안)
3	실행계획 보고	- 실행계획서 공유 - 실행계획서 수정요청사항 파악 - 실행계획 합의 - 다음 교육내용 공유	- 실행계획 발표 준비 (컨설턴트)	최종 실행계획서
4	마을 상품 분석	- 현소득원 조사 및 검토 - 자원배분 현황 검토 - 사업 아이템 리스트 확보	- 주민 팀별 소득원 및 자원 배분 현황 조사 - 방향 및 관련 양식 제공 (전문가)	마을상품 현황 자료
5	사업 아이템 확정	- 자원 최적화 아이템 선정 - 아이템 선정 근거 검토 - 주민 지지기반 확보	- 사업계획 오리엔테이션 - 주민 팀별 선정 아이템 1차 조사 - 주민 팀별 선정 아이템 선정 근거 마련	사업 아이템 발굴 및 주민 의견 수렴
6	사업 타당성 분석 (고객 가치)	- 가치 분석 - 고객 요구 가치 분석 - 가치 차별화 요인 검토	- 관련 양식 제공(전문가) - 주민 팀별 고객 가치조사 및 검토	고객 가치 공유
7	사업 타당성 분석 (시장 규모)	- 현 예상 시장 규모 산정 - 향후 시장 확대 규모 산정 - 관련 시장 여부 확인	- 관련 양식 제공(전문가) - 주민 팀별 고객 가치 조사 및 검토	시장 규모 인식
8	사업 타당성 분석 (실행 가능성)	- 보유자원, 기술적 측면, 원재료 확보, 판매 채널 등 검토	- 관련 양식 제공(전문가) - 주민 팀별 실행에 따른 필요 요소 검토	사업 실행가능성 검토
9	사업 타당성 분석 (수익성)	- 예상 대차대조표, 예상 손익 검토 - 사업목표 설정	- 주민 팀별 필요자금 검토 - 예상 손익 및 사업목표검토(전문가와 공동 진행)	예상 손익 파악
10	마을 주민 전체 집체 교육	- 고객 마인드 및 관리 전략	- CS 전문 강사 교육	마인드 개선 및 현업 도움
11	환경분석 (경쟁사, 공급자, 대체품)	- 내외부 환경 분석	- 주민 팀별 환경 조사 및 분석(전문가 지원) - 관련 양식 제공(전문가)	환경분석
12	환경분석 (정책, 법률 등)	- 유관기관 정책방향, 법률 검토 - 위험 요인 파악 - 대처방안 마련	- 관련 양식 제공(전문가) - 관련 법규 자료 조사 - 주민 팀별 대응 방안 마련	위험 요인 및 대처 방안 인지
13	환경분석 (고객분석)	- 시장 세분화 - 세분화 시장별 고객 가치 검토	- 관련 양식 제공(전문가) - 주민 팀별 고객 조사	목표 시장 목표 시장 가치

번호	구 분	학습 주요내용	역할 및 준비사항	결과물
		- 고객 가치 구체화	- 전문가와 협력하여 시사점 도출	
14	사업계획 (판매계획)	- 마케팅 전략 검토 - 유통채널 검토 - 가격 정책 검토	- 관련 양식 제공(전문가) - 주민 팀별 판매계획 수립	판매계획서
15	사업계획 (생산계획)	- 생산계획 수립 - 원재료 확보 방안 검토 - 생산기술 검토 - 생산량 검토	- 관련 양식 제공(전문가) - 주민 팀별 생산계획 수립	생산계획서
16	사업계획 (조직 및 인력 계획)	- 신규사업 조직 결성 - 필요인력 산정 - 담당 주민 결정 - 담당 주민별 역할 인식 및 학습	- 관련 양식 제공(전문가) - 주민과 전문가 공동으로 필요인력 산정 - 주민 팀별 조직 및 인력 계획 작성	조직 및 인력 활용 계획서
17	사업계획 (재무계획)	- 투자자금 확보방안 수립 - 예상 손익 추정 - 사업목표 결정	- 관련 양식 제공(전문가) - 주민 팀별 예상 재무제표 및 손익계산서 산정 - 주민 팀별 사업 목표 설정 및 확인	재무계획서
18	사업계획 초안 검토	- 세부 실행(안) 작성 - 사업계획(안) 작성 - 마을개발위원회 공유	- 주민 팀별 사업계획서 작성 - 사업에 대한 의견 공유 (마을개발위원회)	
19	사업계획 발표	- 주민 대상 사업계획서 발표회 - 향후 실행 방안에 대한 논의	- 주민 사업계획 발표	사업계획서
20	최종보고서 작성	- 마을 주민들이 제공된 양식을 통해 교육과정 결과물 정리	- 주민 T/F팀 결성 및 최종보고서 작성	최종보고서

<봉개동 명도암 주요 교육과정 내용>

번호	구 분	학습 주요내용	역할 및 준비사항	결과물
1	워크숍	- 마을 탐방 - 주민 요구 사항 파악 - 마을 및 주민 현황 파악 - 마을에서 실시되는 사업 파악	- 마을 소개 자료(마을) - 마을 약속 조정 (총괄 진행팀)	사업 추진 방향 설명서
2	실행계획작성	- 향후 프로젝트 시행계획 수립	- 실행계획서 작성 (총괄수행, 전문가 그룹)	실행계획서(안)
3	실행계획 보고	- 실행계획서 공유 - 실행계획서 수정요청사항 파악 - 실행계획 합의 - 다음 교육내용 공유	- 실행계획 발표 준비 (컨설턴트)	최종 실행계획서

번호	구 분	학습 주요내용	역할 및 준비사항	결과물
4	체험 프로그램 정리 및 조사	ㅡ 체험 프로그램 현황 정리 - 성공 마을 조사 - 명도암 프로그램 정립 - 운영 방안 및 시사점 파악	- 주민 팀별 도시민 선호 프로그램 조사(마을 주민, 전문가) - 방향 및 관련 양식 제공(전문가)	명도암 체험 프로그램 정리
5	체험 프로그램 패키지화	- 체험상품의 팩키지 작업 - 팩키지화의 적절성 검토 - 팩키지 상품별 가격책정 - 상품별 대상 고객 선정	- 팩키지 작업 방법 안내 및 관련 양식 제공(전문가) - 도시민 선호 체험 상품 수용가격 조사(전문가)	명도암 체험 프로그램 팩키지 상품
6	패키지 상품 운영에 따른 시뮬레이션	- 팩키지 운영 실습 - 팩키지 실소요시간 검토 - 팩키지 운영 흐름 검토 - 팩키지 운영 안내문 녹취	- 시뮬레이션 교육 및 양식 제공(전문가) - 시뮬레이션 결과 정리(주민) - 시뮬레이션 시사점 파악(주민, 전문가)	개선사항 도출
7	팩키지 상품 운영(안) 정립	- 팩키지 운영 녹취자료 문서화 - 계획 수정 및 체계화	- 관련 양식 제공(전문가) - 팩키지 운영(안) 작성(주민)	팩키지 운영(안)
8	팩키지 상품(안) 발표	- 담당별 팩키지 운영(안) 발표 - 팩키지 상품(안) 확정	- 관련 양식 제공(전문가) - 프로그램 운영(안) 확정 - 전문가 자문 실시	팩키지 상품
9	상품 운영(안) 정리 및 검토	- 기존 프로그램 운영(안) 정리 - 신규 프로그램 운영(안) 기획 - 시뮬레이션 녹취 및 녹화 자료 검토, 수정/보완	- 전문가 자문 실시	팩키지 상품
10	주민 집체 교육	- CS 교육 - 운영자 양성교육	- 전문가 강의 실시	강의 만족고 및 현업 도움도 확인
11	팩키지 상품 프로그램 운영 정립	- 프로그램 시뮬레이션 추가 시행 - 차별점 극대화를 위한 검토	- 관련 양식 제공 (전문가) - 프로그램 시뮬레이션 (주민) - 전문가 자문	
12	프로그램 운영(안) 발표	- 프로그램 담당별 발표 - 프로그램 최종 수정 및 확정	- 전문가 자문 - 주민 발표	팩키지 상품 운영 프로그램
13	매뉴얼 작업화 실시	- 도출된 상품에 대한 운영 매뉴얼 작업 실시	- 매뉴얼 양식 제공(전문가)	
14	운영자료 기획	- 프로그램 운영시 필요한 자료 기획 및 제작 - 상품 및 설문지 등 기획	- 주민 팀별 자료 제작 - 전문가 자문	실전 운영 자료
15	운영 제작물 기획	- 프로그램 운영시 필요한 제작물 기획 - 사용도구, 지급물품 등 기획	- 필요 제작물 확인 및 기획(주민) - 전문가 자문	제작한 운영 보조물

번호	구 분	학습 주요내용	역할 및 준비사항	결과물
16	운영 매뉴얼 완성	- 운영 매뉴얼 최종 검수 - 운영 매뉴얼 확정	- 운영 매뉴얼 작성(주민) - 전문가 자문	운영 매뉴얼
17	매뉴얼 사용법 안내	- 매뉴얼 주민들과 공유 - 매뉴얼 사용법 인지 - 매뉴얼 마스터 학습 실시		운영 매뉴얼 최종본
18	매뉴얼 숙지 및 실습	- 상품 운영자별 매뉴얼 숙지 - 주민 역할 재확인		
19	팩키지 상품 시연회	- 마을 주민들이 제공된 양식을 통해 교육과정 결과물 정리 - 상품 고객 대상 시연회 실시	- 주민 T/F팀 결성 및 최종보고서 작성	최종보고서
20	최종 보고	- 마을 주민 대상 최종 보고회 실시		

- 우수사례 벤치마킹 실시 및 결과 보고서 작성

※ 벤치마킹 사례 공유 및 마을 주민 간 협력을 위해 3개 마을 주민 합동 워크숍을 개최함

구 분	주 요 내 용
목 적	- 국내 우수 사례 농촌마을을 벤치마킹하여 마을 중장기 발전계획 수립을 위한 모델 구상 및 방향을 모색하고자 함 - 마을 공동사업 실천에 따른 지역민 협력사례를 조사하여 주민 협력시스템 강화의 계기를 마련하고자 함
개 요	- 탐방지역 : 강원(춘천 남이섬), 경북 상주(구마이 곶감마을), 전남 영암(삼호읍 무화과 마을) ※탐방지역은 3개마을 주민들이 공동으로 협의하여 자료조사 및 선정하였음 - 연수기간 : 2010. 10. 10 ~ 12(2박 3일) - 연 수 자 : 3개 마을 교육생 18인 - 주요내용 *주민이 참여하는 농촌마을 가꾸기 성공사례 조사 및 분석 *소득창출 중심의 마을 경영으로 구성원간의 갈등해결 사례 분석 *차별화된 전략 구축을 위한 선진사례 조사 분석
방문후기	<강원 남이섬> - 종신직원과 재활용 측면도 좋지만 마을 홍보를 위한 자리를 마련해 줌으로써 공동 발전을 모색함. 이때 비용, 책임, 홍보 등을 마을의 몫으로 돌리지만 남이섬 입장에서는 방문객이 왔을 때 볼거리를 제공함으로서 마케팅 효과가 높다고 할 수 있음. 따라서 회사와 주변 마을이 합심하여 새로운 유원지를 만들고 운영해 나가는 형태임 - 물론 이 모든 것이 가능한 것은 주체가 주주(회사)라는 조직이 있어 확실히 지속발전시켜 나가고 있음. 하지만 마을의 경우 주민 모두가 주인이기 때문에 문제가 되는 부분이 많음. 이에 대한 반성과 노력이 필요함

구 분	주 요 내 용
	<경북 상주 구마이 곶감마을> - 마을 운영 조직의 강점으로는 홍보분과는 총무팀, 교육분과는 프로그램관리자, 감테마녹색체험과는 청년회, 주방팀은 부녀회 등 운영위원회 정기총회를 매월 2회 개최함으로써 업무의 진전을 도모하고 있었음 - 영농조합법인이 주체가 되어 경영 활동을 함. 특산물 판매가 활성화되면서 외부 젊은층 유입으로 마을이 활성화되고 있음. - 정보화마을이다 보니 주소득원인 지역특산물을 온라인으로 판매를 함. 또한 의외로 중앙정부의 정보화마을 정책을 활용하여 마을발전을 위해 진일보하고 있었음 <전남 영암 삼호읍 무화과 마을> - 전형적인 농촌마을로 마을 주민 대부분이 고령자임. 따라서 노동력이 적은 과수작물을 재배하여 이윤을 창출하고 있지만 다른 지역에 비해 홍보, 경영, 주민 참여 등 미흡한 부분이 많았음 - 마을 일부 몇몇 농가가 주도하여 사업을 진행시키고 있지만 향후 활성화는 미지수로 보여짐 ➡ 시사점 - 마을 주민의 책임감과 참여의지가 모든 사업의 성공요소이면서 핵심이라 할 수 있음 - 체험마을 운영시에는 고객에게 다양한 볼거리를 제공하면서 동시에 서비스 제고가 이뤄져야 함 - 마을 체험상품 운영의 주체가 명확하고 조직의 협동이 담보될 수 있도록 마을 특성에 맞는 방안 모색이 필요함

〈사업 사후관리 단계〉

○ 교육생 중심 교육 성과물 정리

- 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 논의

○ 전문가 사후 모니터링 실시

- 지표개발을 통해 전문가가 현장 방문을 통해 학습 성과 및 이행 여부에 대한 확인 및 주민들과의 간담회를 통해 결과 공유

○ 교육성과회 개최

- 마을 주민 전체를 대상으로 그동안의 학습결과와 함께 논의했던 주요 사항에 대해 보고

3. 추진 성과

○ 강사, 컨설턴트, 운영자를 중심으로 평가 실시 결과

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, - 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 마을 주민 대상으로 컴퓨터 활용법에 대한 교육이 지속적으로 이뤄져야 할 것임
금능리	하	- 마을개발위원회, 이장 등은 교육기간내 꾸준히 참석하였으나 주민들의 경우 결석율이 높아 학습 연계가 어려웠음. 따라서 주민들과 학습결과 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(유휴 토지 활용)에 대한 의견 차와 책임 회피가 좁혀지지 않았음. 따라서 마을 주민들과 회의를 통해 학습 중도 포기	
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	

○ 정성적 성과

- 마을 개발 및 발전방향과 관련하여 주민들 스스로가 문제접근 및 해결해 나갈 수 있도록 학습 모델 발굴

▸마을 발전을 위한 정부의 다양한 사업이 실시됨에 따라 지역에서는 이와 관련하여 다양한 갈등이 증폭되고 있거나 지역간 불균형 현상 심화되고 있음. 더불어 주민들의 참여 저조와 함께 지속성 확보가 어려워 사업효과를 이끌어 내지 못하는 경우가 많음

▸소규모 마을의 인구감소와 기반 낙후가 빨라지고 있어 일시적이고 단편적인 하드웨어적 사업이 아닌, 지속가능한 발전이 가능한 소프트웨어적 사업이 필요함. 마을 주민들의 현재 관심있는 합의된 주제를 토대로 마을별 학습 프로그램 사업으로 모델 제시

① 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

② 명도암 : 개별적으로 운영되었던 마을 체험상품을 팩키지화하여 상품화 실시 ⇒ 마을 자원을 최대 활용, 계절별 농산물 활용 상품을 중심으로 마을 탐방상품과 운영 매뉴얼 마련

(도내대상)학생/직장 단체, (도외대상)가족/직장단체/학생

(체험시간)2시간/4시간/6시간/1박 2일로 구분

③ 금능리 : 마을 해수욕장과 유휴토지를 활용한 아이템 제시 ⇒ 캠핑카 야영지 조성을 통한 여름(1개월) 젊음의 축제 실시

※ 마을 이장 선거 및 지난 5년 여간 정부지원 사업의 과다 지원, 마을 자원 풍부 등으로 학습 필요성 상실

- 지속가능한 지역 발전을 위한 인재 양성 및 학습의 공익성 획득

- 현재 시행 중인 정부 지원사업의 효과 증대와 학습 ↔ 역량 강화 ↔ 마을 발전 유도 ↔ 사회 안정망을 확보하고 저변화가 가능하도록 유도함

▸학습활동을 통해 마을단위 정부지원 사업에 대하여 계획/비젼/전략 수립을 주민 스스로가 할 수 있도록 함으로써 마을 발전을 위한 일관성과 체계성 마련, 역할 분담을 통해 시너지 증폭 ⇒ 학습효과에 의해 지속가능한 발전 기대

▸소도시 기초자치단체의 경우, 지역 자체적으로 주민 역량 및 발전 원동력을 확

보하지 못하고 있음. 따라서 인구유출 및 자연적 세수 확보가 어려워짐에 따라 이에 대한 정책적 접근 요구가 강해지고 있음. 하지만 지금까지 소규모 지역(특히, 자연취락구조인 마을 단위) 특성을 감안하면서 지역 주민들이 자발적으로 참여할 수 있는 현장 지원형 소프트웨어가 없었음

- 지역, 기관, 주민이 필요성을 인식하고 자발적으로 교육과정에 참여

  ▸본 공모사업을 통해 시범진행하면서 주민들의 적극적인 참여와 다양한 학습활동을 자체적으로 진행하였고, 자신들마저 역량 부족을 절감하여 마을 주민들이 자발적으로 향우회와 연계하여 공동으로 학습활동을 진행함

  ▸국내외 환경변화에 대한 이해를 통해 이를 대처해 나가기 위한 협력(안)을 마련하기 위해 자체적 학습 실시(주민들이 모여서 학습내용과 향후 필요 부분에 대해 일상 대화 소재로 삼음)

  ▸평생학습의 소양교육 위주의 프로그램이 아닌 마을 발전을 이끌어 내기 위한 자체적 활동과 더불어 개인 소득창출에 대한 기대를 통해 학습에 대한 참여도와 적극성을 높임

  ▸지역내에서 실행되는 다양한 중앙정부 정책과 부합하여 지역 교육(학습) 전문기관과 전문가들이 참여하는 제3의 학습모델 구현이 가능함

○ 마을발전을 위한 네트워크 구축이 실질화됨

- 마을 이장단, 개발위원회, 청년위원회와의 연계성 강화

  ▸마을 주민들이 주관이 되고 외부 전문가가 중재 역할을 한 워크샵을 통해 지속적으로 의견 교환 작업 실시

  ▸외부 전문가 그룹/향우회/마을 주민 협력 체계 구축

○ 마을 상품 판매를 위한 기업과의 연계 작업 실시

- 교육/컨설팅/자체 워크샵을 통해 마을의 주요 생산품에 대해 대체작목 발굴 및 생산품에 대한 제품 가능성 검토

  ▸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 외부 평가단 운영

○ 주민들 자체 학습활동을 통해 마을 발전을 위한 마을발전계획 수립 및 역할분담을 통한 실행 기반 체계 마련

- 애월읍 용흥리:『마을 중장기 발전계획 수립』

- 한림읍 금능리 :『유휴지 활용을 통한 신규 사업 계획 수립』

- 봉개동 명도암 : 『자연생태 체험학습 사업 체계화를 위한 매뉴얼 개발』

* 주민들 참여와 동의에 의해 결과물 자체 제작<별첨 1>

○ 정량적 성과

- 총괄 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 활 동	20회 (마을개발위원회, 청년위원회, 전문가 자문 워크샵 등)
자체 점검 실 적	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	- 용흥리 : 마을중장기 발전계획 - 명도암 : 체험상품 운영 매뉴얼

- 교육생 현황

사 업 명	등록인원 성비 (남 / 여)	수료인원			
		성비 (남 / 여)	학력 현황	연령대	거주지 현황
1) 특화 마을 Planner/Marketer양성	76명	38명			
① 용흥리	26명 / 4명	26명 / 4명	- 대졸 : 10명 - 고졸 : 10명 - 중졸 이하:10명	- 70대 : 3명 - 60대 : 10명 - 50대 : 11명 - 40대 이하: 6명	- 용흥리 : 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

4. 문제점 및 보완·발전사항

○ 사업추진상 문제점

- 마을단위대상 사업의 경우 현재 진행되는 일자리 창출 또는 지역 전략산업 인적자원개발 주요실적인 취업 또는 창업 개념으로 접근하기에는 무리가 있음. 또한 그러한 개념으로 접근하다 보니 실질적인 주민에 대한 인적자원개발이 배제되고 있음

  ▸실질적으로 마을에 거주하고 있는 주민들 대다수가 장고령층으로 변화 대응력, 정보 취합, 학습 역량 등이 부족으로 진행 난황

  ▸학습 진행에 따른 사전 준비작업 과정 복잡

  ▸학습이 액션러닝 방식으로 진행됨으로써 이를 전문적으로 진행시킬 전문가 희소

- 다양한 연령대, 계층, 이해관계 등이 혼재된 주민들의 수준을 감안하여 프로그램 개발 및 과정 진행이 매우 어려움

  ▸전문가 그룹이 마을 사전모니터링 및 방문 등을 통해 마을 현황 파악을 통해 진행

  ▸교육 주제 선정시에도 마을 주민들과 논의를 통해 실질적 현장 활용성이 높은 분야를 발굴 진행해야 함으로써 1인 집체교육 방식이 아닌 전문가 그룹 투여를 통해 현장 코칭 진행 ⇒ 경비 과다

- 사업의 지속성 확보 미약

  ▸3개년 정도 학습이 진행됨으로써 기간이 소요되는 경우 안정적 학습 기반 마련 가능

○ 향후 사업추진을 위한 자체 발전방안 등

- 마을별 프로그램 운영에 따른 지속적 보완을 통한 맞춤형
- 지속화를 위해 전문가 그룹을 마을 단위에서 육성 또는 전문가 유입을 위해 향우회 활용, 전문가 연계 등의 다양한 방법을 활용할 필요가 있음
- 특히, 지방정부에서 활용하고 있는 '마을만들기'(행정안전부)사업과 연계하여 전문가들의 네트워크 구축을 진행할 필요가 있음

  ▸주민자치위원회 활동을 강화해 나감으로써 공공기관과의 연계성 확보

- 지역내 교육훈련 기관에서 전문교육을 진행할 수 있도록 협력 및 보유 노하우에 대한 적극적 지원

5. 충남 근린자치 추진에 대한 정책적 시사점

○ 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 않음. 따라서 이와 연계된 실질적 현장형 학습 프로그램 운영이 필요함. 이를 통해 이는 과거에 비해으로 인한 이해관계 조정

- 소규모 지역단위 의사결정구조의 체계화 및 자발적인 주민참여의 계기마련과 지역문제에 대한 공통화제의 공유와 공동문제해결의 접점을 찾는 것이 중요함

○ 공동 문제의식, 자체해결 노력, 대화, 토론, 대안발굴, 협의 합의형성, 역할분담, 책임공유, 협력체제 구축, 네트워크(거버넌스)가 중요함

○ 주민들이 개별, 마을조직별 역할에 대한 인식을 통해 교육, 현장, 실천, 결과 공유, 모니터링 및 평가장치 등의 자체적 마련이 필요함

- 이와 관련하여 민주시민교육 실시, 특히 지방자치시대를 맞아 주민들의 역할에 대한 인지와 지역발전을 위한 주민들 스스로에 의해 고민과 해결방안의 제시가 중요함

○ 주민자치교육의 강화방안

- 주민자치의 개념과 의미를 명확하게 파악할 수 있는 지속적인 교육과 학습이 필요하며, 읍면동 단위의 학습동아리를 구성하여 주민자치위원들로 하여금 동아리를 구성하여 스스로 학습하는 분위기를 조성하고, 동아리 학습시 전문가를 초빙하여 조언을 받는 것이 바람직함. 이를 통해 주민대표의 주민자치센터 운영능력과 자치사업 추진능력 향상에 기여할 필요가 있음

- 주민자치를 이끌어갈 주인공들인 지역의 학생을 대상으로 한 주민자치교육도 필요하며, 담당교사에 대한 교육과 더불어 특강도 실시하는 것이 바람직

○ 근린자치를 위한 주민자치센터 운영의 활성화

- 읍면동 주민들이 지역사회에 적극적인 관심을 가질 때, 자치공동체의 활동에 적극적으로 참여하게 될 것임

- 주민들이 주민자치활동에 관심을 가지도록 하기 위해서는, 우선 읍면동 주민자

치활동의 구심점 역할을 담당하는 '주민자치센터를 활성화'시켜야 할 것이며, 주민자치센터의 활성화는 주민의 참여와 봉사를 통하여 달성될 수 있는 것이므로 양자는 상호보완적인 관계에 있다고 할 수 있음

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

- 일본의 경우에도 자치회에 지역주민을 강제로 가입시켜 주민자치 활동을 하도록 촉구하고 있고, 싱가폴 또한 정부가 주도하여 사회개발협의회를 만들어 주민의 자치활동을 강조하고 있음

- 또한 주민자치센터에서 필요한 재원을 마련하기 위해서는 다양한 방법을 활용해야 할 것임. 미국의 커뮤니티협의회와 근린사회조직은 주민회비, 기부금, 보조금, 교부금 등을 통해 재원을 마련하고 있고, 영국과 호주는 지방자치단체가 의무적으로 패리쉬와 지구위원회의 재원을 지원하고 있음. 일본의 자치회는 축제, 폐품수집, 유치원 운영 등의 사업을 통해 자체수익으로 운영되고 있으며, 프랑스의 지역평의회는 정부보조금과 회원의 회비를 재원으로 활용하고 있음. 따라서 지방자치단체에서는 일정액을 의무적으로 주민자치센터에 지원하고, 부족한 재원은 주민회비, 기부금 등을 통해 확보하거나 주민자치센터 수강료, 임대료 등 자체수익을 개발하는 방안을 강구해야 할 것임

- 주민자치센터와 기조지자체의 주민생활지원민관협의체의 연계가 필요함. 현재 시군구 차원의 주민생활서비스의 통합전달체계 구축을 위한 민관협력시스템으로 '주민생활지원민관협의체'가 구축되어 있고 운영되고 있는데, 실질적인 서비스의 전달현장인 읍면동과는 연계가 제대로 이루어지고 있지 않음. 물론, 읍면동 단위에 주민생활지원팀이 설치되어 있으나 읍면동 차원의 민관협력시스템은 구축되어 있지 않음. 따라서 읍면동 차원의 민관협의체 구축이 필요하며, 새로운 조직체를 구성하기 보다는 기존의 주민자치센터를 민관협력의 민간측 파트너로 활용하는 것이 바람직할 것임

[붙임] 제주특별자치도 지역재설계 주요내용

1. 용흥리 마을 개요

용흥리는 보유자원의 다양성이 경쟁마을에 비하여 미진하며 마을 인프라가 확보되지 않아 감귤재배를 주 수익원으로 사업을 진행하고 있음. 이에 다양한 수익창출을 통한 중장기 발전방향을 수립하기 위하여 본 보고서가 기획됨 .

	주요 사항	시사점
마을 개요	• 100여 가구의 마을주민 200여명 • 소나무 군락의 중심부 분지형태로 조성 • 지리적 여건상 감귤 및 특용작물에 최적지 • 감귤 수입이 전체 농가의 90%이상 차지 • 마을 주민간 화합이 잘되며 참여도가 높음 • 보유 자원이 다양하지 않으며 인프라가 미흡	용흥리의 사업환경 분석을 통한 중장기 발전에 대한 방향성 수립
경쟁우위적 요소	• 감귤농사에 적합한 지리적 환경 보유 • 용마루 동산의 소나무 군락 보유 • 이장님의 친환경 농사에 대한 지식 및 경험 보유 • 현재 도로확장 등의 환경개선사업 진행 • 64,000명의 고객 자료 확보	
마을주민의 요구	• 친환경 감귤재배 및 용마루 동산 공원화 사업 등 다양한 사업에 대한 검토 및 핵심 사업 선정 • 마을 주민에 대한 의식개혁 교육 • 마을의 정체성 수립 • 장기적 발전 방향 도출 • 체험 등을 통한 관광객 유치전략 도출	

2-1. 용흥리 거시환경 분석 (1/2)

용흥리의 중장기 발전방향의 도출을 위하여 정치, 경제, 등 거시환경을 분석하여 기회요인과 위협요인을 다음과 같이 조망함. 그 결과, 전반적 정치, 경제 환경은 현 용흥리의 주 산업인 감귤재배에 긍정적이지 못한 결과가 분석됨.

환경요인	주요항목	현재	미래	기회	위협
정치	국가정책	귀농장려	귀농장려의 증대	신규 노동력 유입	시장의 감소
		농산물 수입 개방 압력 증가	농산물 수입에 따른 경쟁력/수익성 악화	농산물 경쟁력 강화를 통한 차별화 및 2차 산업의 강화	산업경쟁력 상실에 따른 농촌 붕괴
경제	비용	일용 노무비의 점진적 증가에 따른 비용 증가	물가 인상등으로 인한 비용 추가 증가 예상	비용상승을 상쇄할 제품가격 차별화 전략	감귤가격하락 시 비용 상승에 따른 수익성 악화
	국민소득	국민소득의 점진적 증대 에 따른 고품질 수요 증대	국민소득의 지속적 증대에 따른 고품질 수요 증대	농산물 경쟁력 강화를 통한 고품질 상품 개발	경쟁력 강화 실패 시 산업경쟁력 상실
	건강에 대한 관심	아토피 등으로 인한 유기농 관심 증대	향후 소득 증대에 따른 친건강 식품 수요 증대	농산물의 친환경 제품 생산 기술 확보에 따른 경쟁력 강화	기존 재배 방법 고수 시 경쟁력 상실 예상

2-1. 용흥리 거시환경 분석 (2/2)

용흥리의 중장기 발전방향의 도출을 위하여 사회, 문화, 기술 등 거시환경을 분석하여 기회요인과 위협요인을 다음과 같이 조망함. 그 결과. 사회, 문화, 기술, 기후, 유통환경의 변화에 따른 용흥리의 지속적이며 개혁적인 변화가 요구됨.

환경요인	주요항목	현재	미래	기회	위협
사회/문화	인구	베이비 붐 세대의 퇴직 예상	베이비 붐 세대의 대규모 퇴직	귀농인구의 증가와 노동력 확보	소비시장의 감소 예상
		현재 청장년층의 노동인력 존재	점진적 노령인구의 증가에 따른 노동력 상실	청년 노동력 확보 시 타 지역 대비 원가 경쟁력 강화	노동력 상실에 따른 일용노무비 증가 예상
		젊은 세대의 증가에 따른 감귤 소비 불확실	젊은 소비 세대의 감귤 대체제 선택가능성 확대	젊은 세대에 맞춘 감귤 개발 시 경쟁력 강화	수입농산물 및 기타 간식의 수요 증대에 따른 감귤 소비 감소
기술	재배기술	품종에 대한 로열티 유예	품종에 대한 로열티 징수 예상	재배기술 및 품종 개발에 따른 기회	비용의 증가요소로서 수익성 악화
기타	기후	기후변화 및 기후에 대한 변화요소 증대	기후변화 가속에 따른 농업환경 위험요인 증대	2차 산업의 확보를 통한 수익성 안정화	기후에 따른 생산관리 불가
	유통	소규모 선과장을 이용한 계통출하	비파괴방식의 대형 선과장 이용	직거래 창구 확보	품질저하 시 판로 불투명

2-2. 용흥리 산업환경 분석

또한 용흥리의 주산업인 감귤농사의 산업환경분석을 마이클 포터의 5-Force 이론을 통하여 분석한 결과 공급자를 제외한 시장진입자, 고객, 대체품, 경쟁에서 많은 위협요소를 포함하고 있음. 따라서, 새로운 산업으로 수익원을 다변화하거나, 감귤 재배의 차별화가 필요한 것으로 파악됨.

환경요인	주요항목	현재	미래	기회	위협
진입	중국 감귤	진입위협이 크지 않음	향후 가격경쟁력을 무기로 수입 증대 예상	고품질 경쟁력 강화	품질에 대한 경쟁력 미확보 시 가격경쟁력 상실에 따른 위기
고객	도시 소비자	품질에 대한 기대수준이 상승	고품질과 저가의 감귤 요구	고객 만족을 통한 매출 증대	대체상품으로 혹은 저가상품으로 소비 전환
공급자	농자재	안정적	화확비료의 비용 증가 예상	다양한 농자재 확보 필요	비용증가로 경쟁력 상실
대체품	수입농산물 및 가공 식품	수입 농산물의 점진적 증가	수입농산물의 수입 증가 확대 및 대체 간식의 개발에 따른 소비자 선택 증가	고품질 경쟁력 강화를 통한 기회 창출	간식에 대한 소비는 한정되고 대체제는 증대하면서 감귤매출 하락
경쟁	서귀포 감귤농가	경쟁력 있음	신기술, 품종개발에 서귀포 지역이 우세	경쟁력 강화를 위한 차별화 요소 확보 필요	감귤재배기술의 후퇴에 따른 경쟁력 상실 가능

2-3. 용흥리 사업구조 분석

추가적으로 현 용흥리의 감귤사업구조를 BCG 메트릭스와 GE 메트릭스로 분석한 결과. 친환경 고품질 감귤과 비가림시설 만감류로 제품구성을 점진적 변화하여야 하는 것으로 분석됨.

BCG 메트릭스

시장성장률	상대적 시장 점유율	
고	문제아 친환경 감귤	별 친환경 고품질 감귤 비가림시설 만감류
저	개 가온하우스 감귤	현금젖소 비가림시설 만감류 고품질 관행재배 감귤
	고	저

GE 매트릭스

	사업강점		
고	친환경감귤 고품질 감귤		저
		기타 감귤	

시사점

- 비가림 시설 만감류와 고품질 관행재배 감귤 재배를 유지하면서 점진적으로 친환경 고품질 생산으로 전환이 필요
- 가온하우스 감귤 재배는 철수가 필요
- 친환경 고품질 산업매력은 강한 반면 이에 대한 용흥리의 역량은 부족하며 이를 극복하기 위한 시도가 필요할 것으로 파악됨

2-4. 용흥리 SWOT분석

기회	위협
•지속적 국가 지원책 유치를 통한 발전 •위탁영농회사의 설립을 통한 일자리 창출 •체험관광객 유치를 통한 소득증대 및 일자리 창출 •고품질 감귤재배를 통한 감귤 경쟁력 강화 •고품질 농산물의 수출 증대 •대체작목 도입을 통한 수입원 다변화	•감귤의 품질 경쟁력 약화에 따른 소득 감소 •농산물 개방에 따른 가격경쟁력 상실 •소득의 대부분이 감귤에 의존하기에 마을 소득의 붕괴 가능성 증대
강점	**약점**
•청장년층 노동력의 상대적 확보 •향우회의 관심과 지지 •마을 주민의 변화 의지 •마을 주민의 팀웍 •리더십의 경험과 기술 •다양한 마을 문화 보유 •64,000명의 고객정보 확보	•신기술 및 신품종 도입 의지 약함 •관광자원의 부재 •주변환경의 상대적 열위 •관광자원의 상대적 열위 •교통 및 도로의 열세 •지속적 인구유출에 따른 노동력 감소 •주민 복지시설 부족

2-5. 벤치마킹분석

또한 벤치마킹을 통하여 용흥리의 중장기 발전방향에 대한 시사점을 다음과 같이 인식함.

	주요 사항	시사점
강원 남이섬	• 탁월한 리더십을 통하여 마을을 개발 • 법인 형태의 운영을 통한 기업화 • 섬 전체를 하나의 관광자원으로 개발 • 먹거리, 볼거리, 즐길거리를 구비 • 체계적 운영과 고유의 문화와 역사를 개발 • 다양한 이벤트 제공	•강력한 리더십을 구축으로 체계적 발전방향 수립 •정보화마을 유치를 통한 마을 공동체 개발 •자체브랜드 개발 및 판로 확대를 위한 변화 필요 •농업 외에 다양한 수익원 개발 필요 •신규 농작물 선택 시 수요 공급 분석 필요
경북 상주	• 정보화마을 유치를 통한 성공적 사업 운영 • 체험상품으로 사업영역확대 시도 • 컴퓨터 보급을 통한 상거래 확대 • 직거래 활성화를 통한 다양한 이벤트 개최 • 직거래 활성화를 위한 다양한 커뮤니티 및 자매결연 • 향후 자체 고유 브랜드를 개발할 예정 • 도시와 농촌간의 관계 형성 추진	
전남 영암	• 무화과 사업의 수익성에 대한 기대로 재배면적 증가 • 재배 면적 증가에 따른 수익성 하락	

2-6. 환경분석 시사점

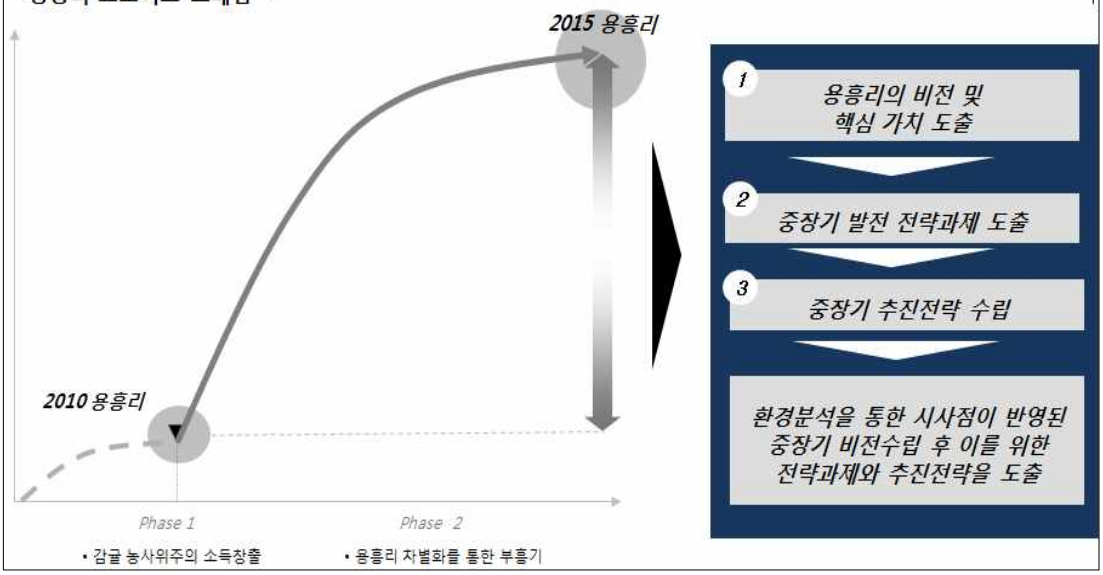
이와 같이 내/외부 환경분석과 벤치마킹을 통하여 용흥리가 분석한 시사점은 다음과 같이 도출됨.

	주요 사항
외부환경 분석	• 외부환경을 분석한 결과 용흥리의 주 소득원인 감귤재배의 추가적인 성장이 부정적임 • 이에 기존 감귤 재배의 혁신을 통하여 고품질 감귤의 생산이 필요한 것으로 파악 • 다양한 소득원의 개발을 통한 수익구조를 다변화할 필요가 있음 • 변화하는 환경에 대하여 대응하기 위한 생산/유통 등에 대하여 다양한 변화활동이 필요함.
산업 분석	• 농자재 공급자의 교섭력을 제외하고는 산업환경이 긍정적이지 못함 • 무엇보다도 잠재진입자인 중국에게 시장이 개방되면 산업자체에 타격이 예상됨 • 인구구조의 변화와 생활습관의 변화에 따른 시장의 축소와 고객의 요구가 높아짐 • 다양한 대체제의 출현이 예상되기에 감귤의 경쟁대상을 확대하여 인식할 필요가 있음
내부환경 분석	• 용흥리의 강점을 강화하여 기회를 활용하고자 함 • 용흥리의 약점을 보완하여 기회를 활용하고자 함 • 위협 요인에 대한 모니터링을 지속적으로 할 필요가 있음
벤치마킹	• 리더십을 중심으로 중장기적 접근이 필요함 • 정보화 마을을 통한 유통의 직거래 활성화 필요 • 다양한 수입원에 대한 개발이 필요 • 마을의 자체 브랜드 활성화 및 홍보가 필요

3. 중장기 계획수립 시사점

환경분석 및 벤치마킹을 통하여 분석된 시사점을 기반으로 변화되는 환경에 대응하고 경쟁우위요소를 확보하기 위하여 2015년 용흥리의 발전 방향을 수립하며 이를 위하여 비전 및 핵심가치를 도출하고 비전달성을 위한 전략과제와 추진전략을 수립하고자 함.

용흥리 프로젝트 프레임



II. 용흥리 비전

1. 비전도출 프로세스
2. 용흥리 비전체계

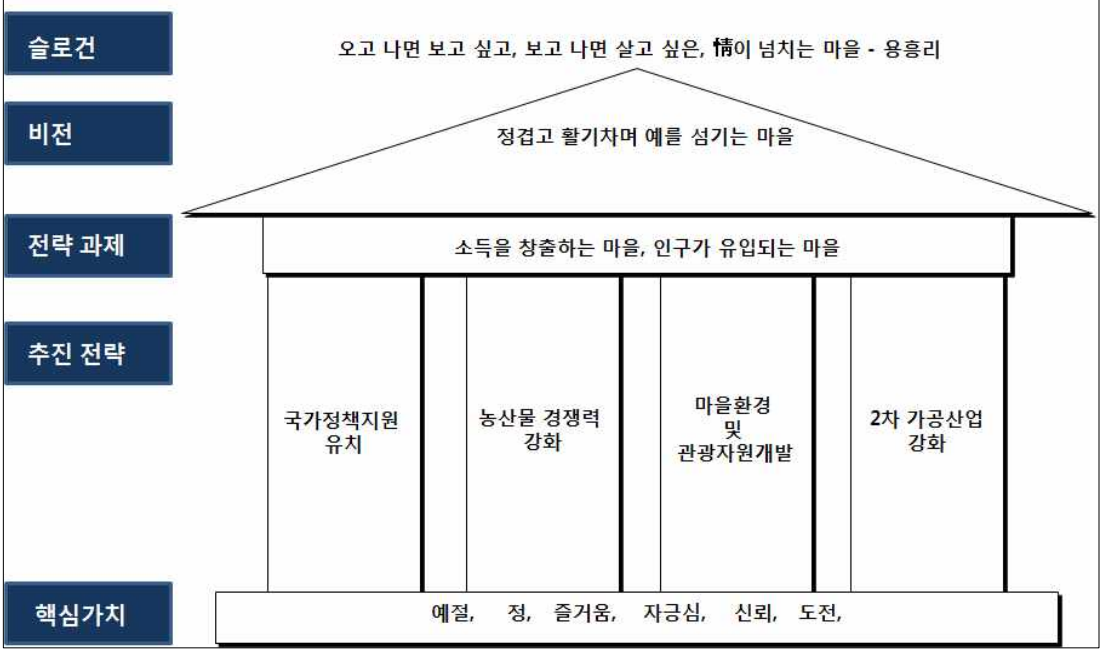
1. 비전 도출 프로세스

용흥리의 비전도출은 개괄적으로 아래와 같은 5단계를 통하여 도출하였으며 워크샵을 통하여 각 단계별로 마을의 합의된 의견을 취합함.

용흥리 미래상 도출	용흥리 성공요인 (가치)	용흥리 실패요인 (가치)	추진전략 도출	용흥리 비전체계 수립
•잘사는 마을 •젊은 사람들이 귀향하는 마을 •취락구조가 전원주택 •교통편리 •도로망 확충 •청결한 마을 •관광객이 자꾸 찾는 마을 •인구 유입 가능한 마을 환경 조성 •인구증가 •교육환경개선 •교통 수단 편리 •부농 •고령인구의 경제적 일거리 창출 •친환경 농법 및 브랜드 정립을 통한 소득 창출 •돌아오는 마을 •문화 예절 활기가 넘치는 마을 •교통가 주거가 개선되는 마을	•화합, 협동심 •열정 부지런함 •자신감, 자부심 •심리적 안정 •조용함 •차분함 •이야기가 있는 마을 •소비자와 의 끈끈한 관계	•의식부족 •놀지를 못함 •협동심 부족 •이기심, 의구심 •자만심, 헛소문 •도전정신 •개혁, 혁신의지 •변화의지	•국가정책지원 유치 •농산물 경쟁력 강화 •마을환경 및 관광자원 개발 •2차 가공산업 강화	

2. 용흥리 비전 체계

이러한 프로세스를 거쳐 도출된 용흥리의 비전체계는 다음과 같음.



3. 비전 체계 개요

비전체계의 각 요소 별로 의미하는 바는 다음과 같음.

슬로건	오고 나면 보고 싶고, 보고 나면 살고 싶은, 情이 넘치는 마을 - 용흥리	'정'이라는 용흥리의 중요가치를 매개로 관광객과 귀농인의 유치를 통한 마을의 부흥을 상징하는 슬로건
비전	정겹고 활기차며 예를 섬기는 마을	마을의 부흥과 번영을 통하여 주민 뿐만 아니라, 방문객 모두에게 활기와 정 그리고 예의를 전파할 수 있는 마을
전략 과제	소득을 창출하는 마을, 인구가 유입되는 마을	활기가 넘치고 서로간의 정과 예의를 섬기기 위하여 소득창출과 인구유입은 선결되어야 할 과제
추진 전략	•국가정책지원 유치 •마을환경 및 관광자원개발 •농산물 경쟁력 강화 •2차 가공산업 강화	소득을 창출하고 인구를 유입시키기 위한 전략과제를 달성하기 위하여 용흥리가 추진해야 할 우선 과제로서 4가지가 선정됨
핵심가치	•예절 •정 •즐거움 •자긍심 •신뢰 •도전	전략과제를 달성하고 비전을 이루기 위하여 용흥리는 6가지의 핵심가치를 선정하고 각 세부사업의 시행 시 핵심가치를 통한 용흥리의 역량을 결집시킬 수 있음. 또한 향후 용흥리의 마을 브랜드 수립 시 핵심가치 중심의 이미지를 수립함으로써 관광객에게 홍보할 수 있도록 함

III. 용흥리 비전 달성 방안

1. 4대 추진전략 별 세부수행사업
2. 수행사업 별 성공요소
3. 추진 목표
4. 추진 조직

1. 4대 추진 전략 별 세부 수행사업

국가 정책지원 유치	**1. 정보화 마을 도입** **2. 국가 핵심 지원사업 유치** **3. 에너지 자립 마을 (국책사업 유치)**
농산물 경쟁력 강화	**1. 감귤사업 차별화** ① 감귤 고품질 생산체계(GAP) ② 감귤 친환경 생산체계(품질인증) ③ 감귤 품종의 차별화
마을 환경 및 관광자원 개발	1. **용흥리 올래길조성** ① 구간별 야생화 식재 ② 수세미 재배 ③ 특색있는 연못가꾸기 및 체험 프로그램 개발 ④ 감귤화분(당유자) ⑤ 마을 안길 꽃길 조성 **2. 역사 및 문화시설 확충** ① 운동장이용(공연장) ② 자연치유 마을 사업 ③ 밤하늘 관찰 ④ 마을 역사 문화자원 발굴 및 복원 **3. 용흥리 먹거리 개발**
2차 가공산업 강화	**1. 기능성 가공 식품개발** ① 수세미 발효 ② 당유자 재배 후 향수, 차 가공 ③ 감귤 발효

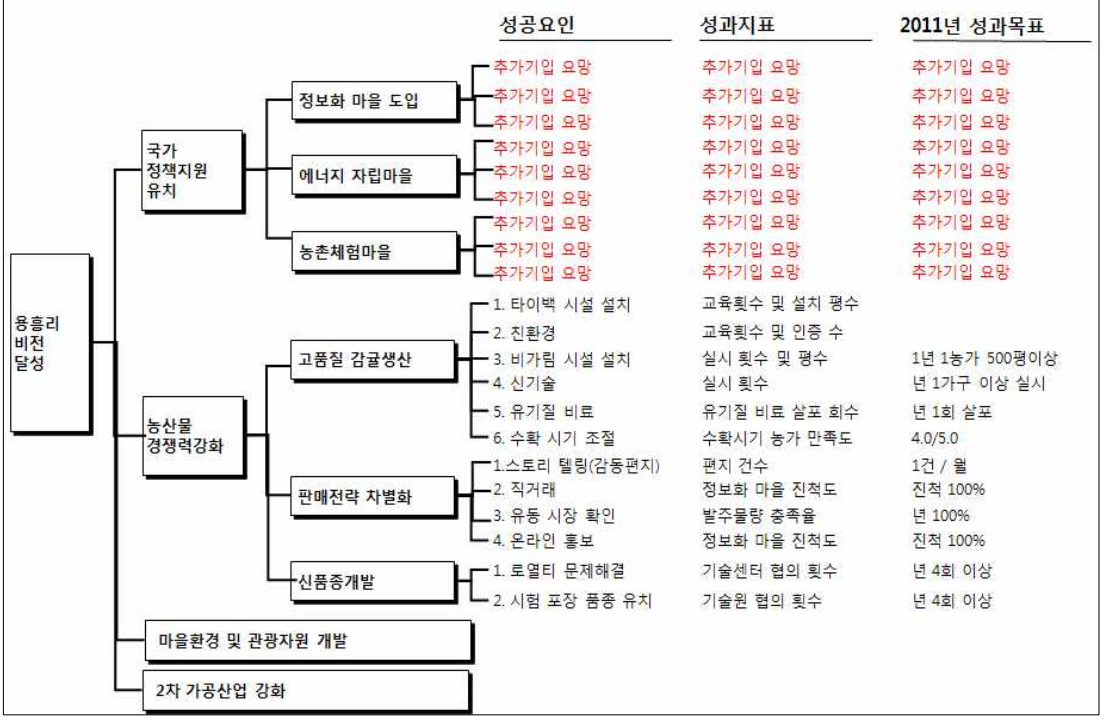
2. 수행사업 별 성공요소 (2/4)

4대 추진전략	수행과제	성공요인
2. 농산물 경쟁력 강화	1. 고품질 감귤 생산	1-1. 타이벡 시설 설치 1-2. 친환경 1-3. 비가림 시설 설치 1-4. 신 기술 1-5. 유기질 비료 1-6. 수확 시기 조절
	2. 판매전략 차별화/특별화	2-1. Storytelling(감동 편지) 2-2. 직거래 2-3. 유동 시장 확인 2-4. 온라인 홍보
	3. 신품종 개발	3-1. 로열티 문제해결 3-2. 시험 포장 중인 품종 마을 우선 유치
	차후과제 : 저장 시설 현대화, 마을특화 신 작물 재발/개발	- 차후과제는 향후 추가적으로 수행이 필요한 과제를 의미함

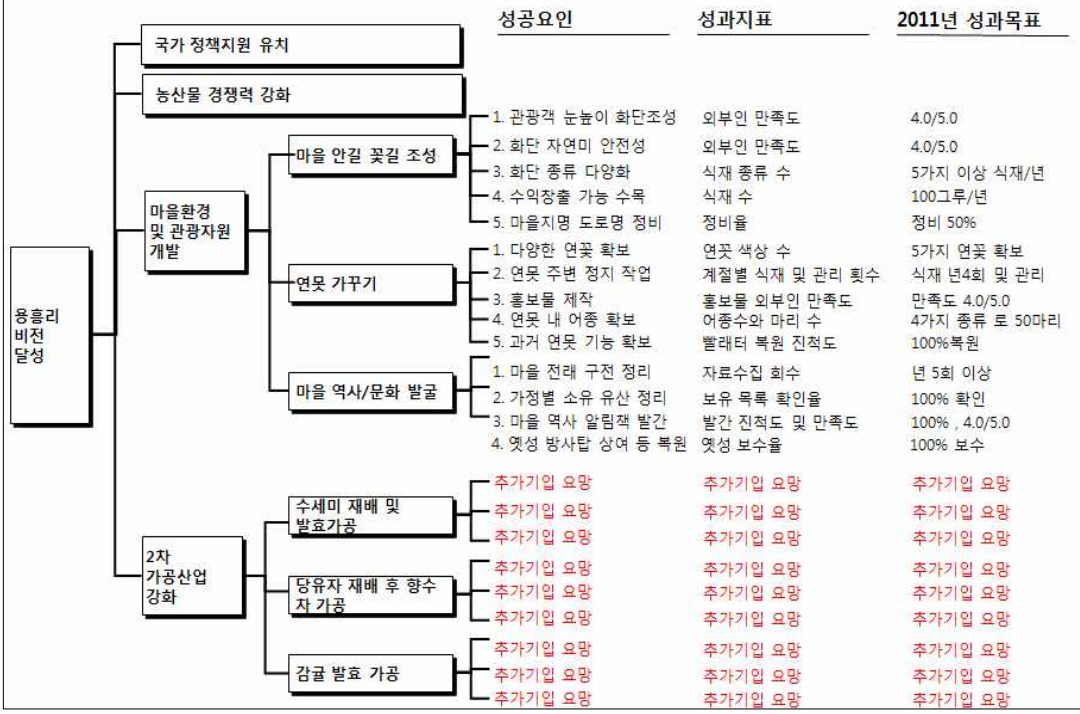
2. 수행사업 별 성공요소 (3/4)

4대 추진전략	수행과제	성공요인
3. 마을 환경 및 관광자원 개발	1. 마을 안길 꽃길 조성	1-1. 관광객 눈높이에 맞는 화단 조성 1-2. 화단의 자연미와 안전성 확보 1-3. 화단 종류의 다양화(화단식, 터널식, 삼거리) 1-4. 추가 수익 창출이 가능한 수목 선별 (도라지 : 뿌리 이용) 1-5. 마을 지명, 도로명 재정비
	2. 연못 가꾸기	2-1. 다양한 연꽃 확보 2-2. 연못 주변 정지 작업 / 환경개선(도로보수 및 청결) 2-3. 연못 내 어종 확보(낚시 가능) 2-4. 홍보물 제작 2-5. 과거 연못 제 기능 확보(빨래터 등)
	3. 마을 역사/문화 자원 발굴	3-1. 마을 전체 전래/구전 문화 유산 정리 3-2. 가정별 소유 유산 수집 및 재 가공 3-3. 마을 역사 알림 책자 발간(용흥 문화지) 3-4. 옛 성, 방사탑, 제주 상여, 연자방안, 보초막 복원
	차후과제 : 올래길 조성, 용마루 공원화, 감귤 체험 농장 용흥리 먹거리 개발 밤하늘 관찰 자연치유 마을 사업	- 차후과제는 향후 추가적으로 수행이 필요한 과제를 의미함

추진목표 (1/2)



추진목표 (2/2)



용흥리 차후 과제 (수행사업 별 세부 계획 수립)

중장기 발전방향에서 도출된 수행 사업의 성공을 위하여 다음과 같은 예시적 내용의 추가 계획이 필요하며 이를 통하여 발전계획이 구체화 됨.

차후 실천계획 수립관련 주제	내용 예시
수행사업 별 실천 전략	**세부 사업 계획 수립** ① 핵심 성공요인 달성을 위한 사업 전략 수립 ② 성과지표의 달성을 위한 사업 일정 수립
수행사업 별 조직/역할	**세부 사업 조직** ① 역할 정립 ② 역할 별 담당자 배정
수행사업 별 예산 수립	**사업 예산** ① 항목 별 필요 예산 수립 ② 예산 확보 전략 수립
기타	**기타** ① 위험 요소 확인 ② 이해관계자 확인 ③ 사업 평가 체계 구체화 등

1. 봉개동 명도암 마을 개요

봉개동 명도암의 개요 및 경쟁우위요소 그리고 마을 주민의 요구사항을 다음과 같이 이해하였으며 명도암이 현재 보유하고 있는 자원의 부가가치 향상을 위하여 본 프로젝트의 우선 추진사항으로 "자연생태 체험학습 사업" 체계화를 위한 역량강화에 매진하는 것이 최적이라고 판단하고 이를 위하여 시장분석 및 체험학습 운영 매뉴얼 작성을 목표로 설정함.

주요 사항

마을 개요
- 130여 가구의 마을주민 290여명
- 중산간 마을에 위치
- 제주농업기술센터 "참살이 시범마을"지정
- 평균연령의 노령화
- 주도적 사업추진으로 다양한 사업 전개
- 제주 타 마을 대비 높은 소득 수준 예상

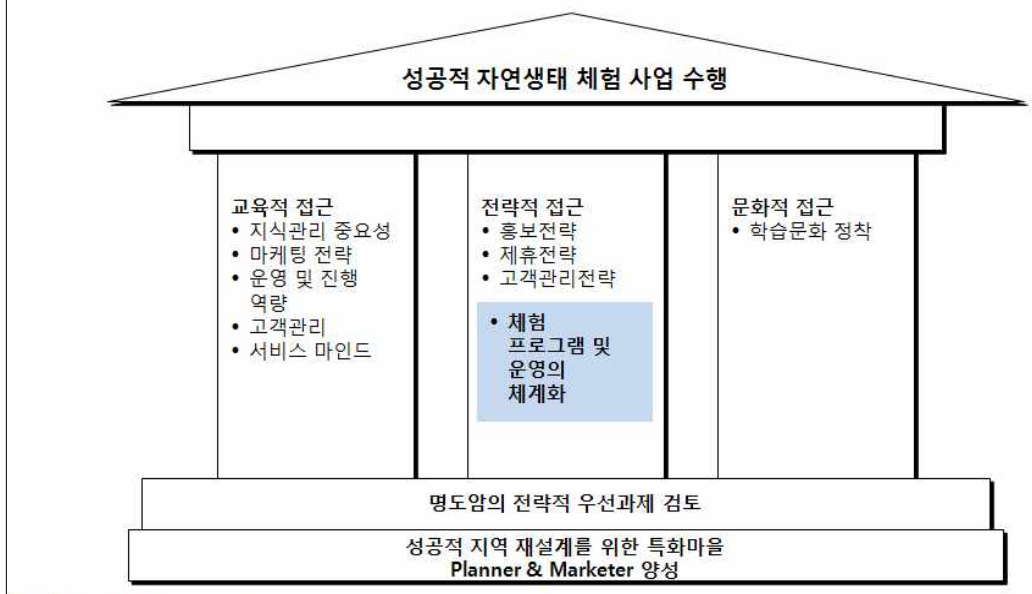
경쟁우위적 요소
- 제주시 및 공항의 접근성 용이
- 한라산에 인접하여 주변환경 수려
- 한화콘도 등 주요 숙박시설 인접
- 마을 위원장 및 리장의 Leadership 탁월
- 김치, 체험 등 기존 사업의 인프라 확보
- 오름, 농장, 유학 등 다양한 관광자원 확보

마을주민의 요구
- 1단계사업인 "참살이"에서 2단계"참사람 만들기"사업으로 전환 인식
- 조선시대 유학자 명도암 김진용선생의 유학적 자산 이용
- 기존 보유자원을 이용한 자연생태체험사업 진행
- 자연생태체험사업 확대를 위한 구조적 체계화 및 시스템화 필요성 인식
- 서당, 체험프로그램 등 관광자원 확대 요구

체계적인 체험학습의 운영을 위한 Planner & Marketer 양성

2. 봉개동 명도암 프로젝트 방향 (1/3)

성공적 자연생태 체험사업을 수행하기 위한 역량 중 본 프로젝트의 범위는 중요성과 시급성을 고려하여 체험 프로그램 및 운영의 체계화를 위한 역량 강화에 한정하여 중점적으로 시행함.

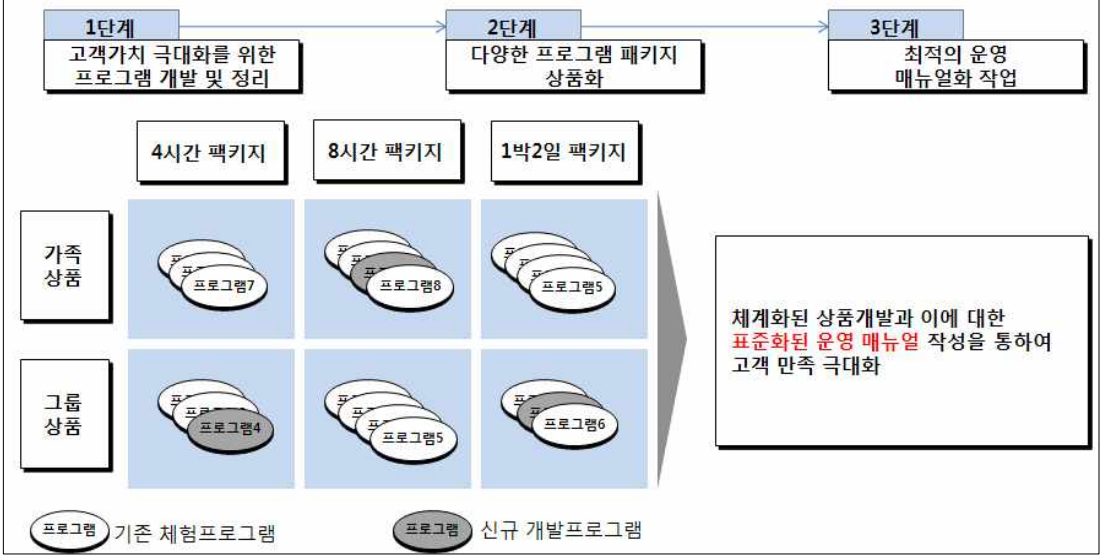


프로젝트 중점 추진 범위

3. 봉개동 명도암 프로젝트 방향 (2/3)

본 프로젝트는 20주 동안 총 3단계로 구성되며 고객의 요구를 반영한 프로그램 및 상품개발과 이를 효율적이며 고객만족을 극대화 할 수 있는 시스템적 운영 매뉴얼을 작성할 수 있는 역량이 핵심 사항임.

체험 프로그램 및 운영의 체계화



4. 프로젝트 결과 _ 체험학습 프로그램 분석

현재 명도암이 보유 중인 체험학습 프로그램과 향후 보유를 희망하는 프로그램을 아래와 같이 소요시간, 운영가능 계절, 수용인원, 희망가격으로 나누어 분석하고 향후 프로그램 판매가 아닌 상품판매를 강화할 필요성이 있음..

보유프로그램

	프로그램	소요시간	계절	수용인원	희망가격
1.	김치담그기	1시간~8시간	4계절	20명~50명	
2.	승마	1인당 3분	4계절	결정사항	
3.	염색	30분	4계절	15명이상	
4.	봄나물캐기	결정사항	봄	결정사항	
5.	수중생물관찰	결정사항	겨울제외	결정사항	
6.	도자기 만들기	1.5시간~2시간	4계절	20명~40명	
7.	녹차 만들기	4시간~7시간	겨울제외	10명~15명	
8.	고추따기	결정사항	여름~가을	결정사항	
9.	고추장 담그기	2시간	4계절	15명~50명	

보유희망 프로그램

		소요시간	계절	수용인원	희망가격
1.	장아찌담그기	미정	미정	미정	
2.	오름트래킹	미정	미정	미정	
3.	서당체험	미정	미정	미정	
4.	반딧불	결정사항	가을	미정	

5. 프로젝트 결과 _ 체험학습 프로그램 고객 및 체험시간 분석

현재 명도암의 체험학습을 이용하는 고객이나 향후 이용이 예상되는 고객 군을 아래와 같이 분류하였으며 고객 별로 경쟁력있는 상품개발을 우선 시행해야 할 것으로 조사됨.

체험학습 고객

도내

1. 유치원
2. 초중고 소풍
3. 직장 및 가족 야유회

외부(육지)

1. 학생(수학여행)
2. 직장(W/S, MT)
3. 가족단위

체험학습 희망 시간

시간

1. 2시간
2. 4시간
3. 6시간
4. 1박2일

6. 프로젝트 결과 _ 상품개발 우선순위

명도암의 각 고객별 희망 체험 시간을 분석하고 핵심 상품을 분석한 결과 아래와 같이 도내 초중고 생 4시간, 6시간 상품, 도내 직장/가족을 대상으로 4시간 6시간 상품, 제주도 외부 고객을 대상으로 직장 모임의 1박2일 상품, 외부 가족고객을 대상으로 4시간 상품을 우선 개발할 필요성이 있음..

분류	고객	2시간	4시간	6시간	1박2일
제주 고객	유치원				
	초중고 생		★	★	
	직장/가족		★	★	
외부 고객	학생(수학여행)				
	직장/모임				★
	가족		★		★

7. 프로젝트 결과 _ 상품개발

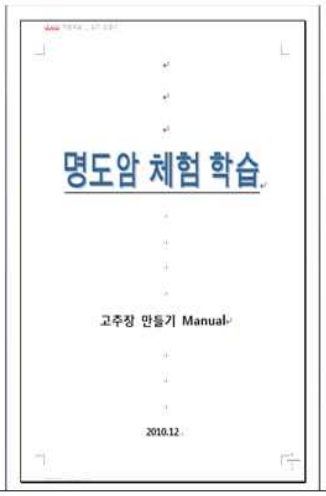
주요 고객 대상 별 선호 프로그램을 조사한 후 아래와 같은 상품을 개발하고자 함.

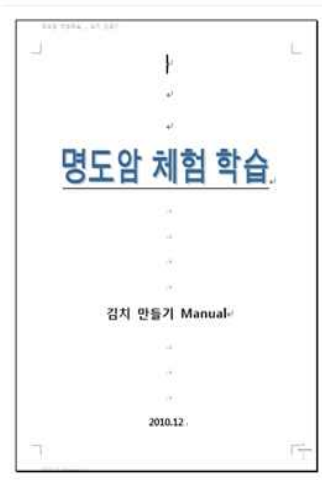
상품	프로그램	시간	예상인원	금액
도내 초중고생	**농사체험(1시간) 수중생물관찰(1.5시간) 승마(1.5시간)**	**4시간**	**150명 (3팀 로테이션)**	**10,000원/인 (식사별도)**
도내 직장/가족	김치 도자기 (고추장,녹차,짱아찌)	4시간		20,000원/인 (식사별도)
외지 가족	김치 염색 오름 트래킹	4시간		12,000원/인 (식사별도)
외지 가족 명품체험	김치 도자기 승마 오름 트래킹	4시간		29,000원 (4인/100,000원) (식사별도)

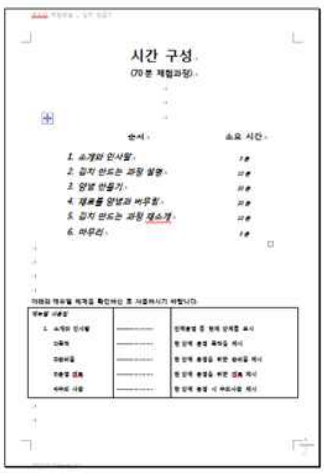
- 도내 초중고생의 단체방문 시 체계적인 운영이 필요하기에 이에 대한 메뉴얼 작성을 학습으로 수행하고 차후 타 상품에 대해서는 마을 자체적으로 개발 예정

8. 프로젝트 결과 _ 운영 메뉴얼 개발

프로젝트의 결과물로서 다음과 같은 운영 메뉴얼을 개발하였으나, 마을 주민의 지속적인 과제 미제출에 따라 촬영된 동영상을 기반으로 매뉴얼을 개발함. 그러나 동영상 자료의 완성도와 프로그램의 상이함으로 인하여 기대한 수준에는 미흡한 결과물을 도출함. 그러나, 기존에 진행된 운영방식에 비전문적이고 체계적이지 못한 사항을 보완함으로써 향후 운영 시 향상된 진행을 기대할 수 있음.







김치 만들기 Manual (70분 체험과정)

순서	소요 시간
1. 소개와 인사말	*5분*
2. 김치 만드는 과정 설명	*10분*
3. 양념 만들기	*20분*
4. 재료를 양념과 버무림	*20분*
5. 김치 만드는 과정 재소개	*10분*
6. 마무리	*5분*

아래의 매뉴얼 체계를 확인하신 후 사용하시기 바랍니다.

매뉴얼 사용법 **1. 소개와 인사말** **1)목적** **2)준비물** **3)운영 멘트** **4)주의 사항**	**전체운영 중 현재 단계를 표시** **현 단계 운영 목적을 제시** **현 단계 운영을 위한 준비물 제시** **현 단계 운영을 위한 멘트 제시** **현 단계 운영 시 주의사항 제시**

김치 만들기

1. 소개 & 인사말

1) 목적
제주 특산물을 소개하고 제주에서 생산한 농산물로 직접 김치를 만들어 봄으로써 건강한 먹거리를 알린다.

2) 준비물 (없음)

3) 진행 멘트 : 먼 길 오느라 고생하셨습니다.

(강사소개)

[마을 유래]
지금으로부터 약 350년 경에 조선시대의 유학자인 명도암 이진용이 거주하면서 마을 이름이 명도암으로 불리게 되었습니다.
예로부터 명도암 또는 명도암오름으로 부르는 오름과 명도암물로 부르는 물 일대에 사람들이 들어와 살면서 마을이 형성되면서 마을 이름도 명도암이라 하고 명도악으로 표기하였습니다. 적어도 조선 중

9. 프로젝트 결과 _ 성과 및 시사점

본 프로젝트의 수행 후 다음과 같은 시사점이 도출됨.

	주요 성과	시사점
교육적 측면	• 고추장 만들기와 김치 만들기 체험학습을 위하여 Action Learning의 결과물로 도출된 메뉴얼을 지속적으로 개선하고 타 프로그램의 매뉴얼을 개발할 수 있는 계기를 제공하였음 • 매뉴얼 개발 프로세스를 이해하고 향후 유사 작업에 대한 지식을 습득함	• 마을 주민의 적극적 참여가 부족하여 Action Learning의 과제제출이라는 측면에서 어려움이 있음. • 향후 유사 프로젝트 추진을 위하여 마을 주민의 적극적 참여가 담보될 시 추가적 성과 창출이 가능할 것으로 생각됨
사업적 측면	• 고객에 대한 분류와 상품개발이라는 마케팅적 요소를 이해하고 이를 향후 사업에 적용할 수 있는 계기를 마련함 • 고객 만족 향상을 위하여 상품경쟁력을 도모함	• 기존의 명도암이 보유한 프로그램을 전달하는 관점에서 고객이 요구하는 프로그램을 개발하는 관점으로 인식이 전환 되었기에 지속적인 학습이 요구됨
지역사회 측면	• 마을의 교육적 분위기를 창출하는 기회를 제공함	• 김치 및 고추장 만들기 체험의 경우 밑감 등을 활용한 지역특성화가 필요할 것을 판단됨

10. 프로젝트 결과 _ 향후 과제

본 교육 프로젝트 수행의 시사점과 연계하여 다음과 같은 향후 과제의 수행이 필요한 것으로 파악됨.

	향후 과제
교육적 측면	• 다음과 같은 마케팅 학습이 필요함 - 상품개발 - 홍보 및 제휴 전략 - 고객관리 전략 • 마을 주민의 OA교육이 시급함
사업적 측면	• 매뉴얼의 지속적 개발 및 기존 매뉴얼의 개선과 수정이 지속적으로 요구됨 • 체험학습 사업을 책임감 있게 주도적으로 운영할 주체의 설립이 필요함 • 성과에 대한 보상을 통하여 동기부여 할 수 있는 시스템의 정비가 필요함 • 김치 및 고추장 만들기의 제주 색을 가미할 수 있는 프로그램 개발이 요구됨 • 고객의 만족도 조사를 지속적으로 시행하여 개선사항을 도출하며 고객 DB를 확보하여 추가적인 마케팅활동이 요구됨
지역사회 측면	• 마을의 교육분위기 활성화를 통하여 몇몇분의 지식을 공유할 수 있는 [마을 지식 관리] 학습이 필요함

제3주제

읍·면·동 주민자치 활성화 대안

김성호 박사 (전국시도지사협의회)

읍·면·동 주민자치 활성화 대안

김성호 박사 (전국시도지사협의회)

1. 우리나라의 읍·면·동 현황

□ 읍·면·동 현황

○ 1949년 이전 : 조선시대에는 面·坊·社·部·曲으로 구분하다가, 1910년에 '면(面)'으로 명칭 통일(4,322개)

○ 1949년~1961년 : 읍·면 지방자치제 실시

- 1949년 : 읍·면의회 설치, 읍·면장은 읍·면의회에서 선출
- 1956년 : 읍·면장을 주민직선으로 선출
- 1958년 : 읍·면장 임명제로 전환
- 1960년 : 읍·면장 주민직선으로 환원
- 1961년 : 읍·면장 직선제 폐지 및 의회 해산, 일선 행정기관으로 전환

※ 동(洞)은 시·읍의 하부행정구역이었으나 읍·면과 대등한 지위로 격상되고, 읍의 동은 리(里)로 전환

○ 1999년 이후 : 읍·면·동 기능전환 실시

- 읍·면·동의 쇠퇴 기능과 과다한 인력을 정비하고, 주민자치 공간을 확보하기 위함

※ 읍·면·동 기능전환(1999년~2002년) : 주민등록, 민원발급, 사회복지 등 주민생활에 꼭 필요한 업무만 읍·면·동에서 수행하고, 청소·주택·교통 등 일반적 행정업무는 시·군·구청으로 이관(현재 읍·면은 371개(기존 722개), 동은 204개(기존 601개)의 사무를 수행), 기능이관으로 생긴 읍·면·동사무소의 여유 공간에 '주민자치센터' 설치

□ 읍·면·동의 위상

○ 시·군·구의 하부행정기관으로, 읍·면·동사무소를 두며, 읍·면·동장은 시·군·구청장의 보조기관 성격

□ 읍·면·동의 기구·인력

○ 읍·면·동사무소는 읍·면·동장(지방 5급)을 포함 평균 14명의 지방공무원으로 구성되며, 인구구성·산업분포 등 지역적 특색에 따라 업무를 구분

- 지역별로 차이가 있으나, 총무・민원・주민생활지원・산업・건설진흥・세무 등으로 분류하여, 과 또는 담당조직을 구성

□ 읍・면・동의 기능

○ 읍・면・동사무소 : 행정기능

- 중앙정부 및 상급 지방자치단체의 행정시책 전달
- 민원기능 : 제증명발급, 민원신고 처리
- 주민관리 및 보호기능 : 주민등록・인감관리, 민방위, 재난관리
- 사회복지기능 : 생활보호, 장애인복지, 노인・부녀・아동복지

○ 읍・면・동 주민자치센터 : 주민자치기능

- 주민편익기능 : 회의장, 예식장, 놀이터, 탁아소 등
- 문화활동 지원 : 전시회, 취미교실, 청소년센터, 영상・음악 감상실 등
- 여가활동 조성 : 동호회, 레크레이션 활동 등
- 각종 주민단체활동 지원 : 청년회, 부녀회, 노인회 등
- 소비자보호 : 물물교환, 도・농간 자매결연 등
- 생활안전 : 교통안전, 청소년지도, 자율방범, 의용소방대 등
- 지역안전관리 : 축대, 하수구, 맨홀 점검 등

○ 행정지원 : 읍・면・동 행정의 효율적 수행을 위해 통・리・반 제도를 운영

- 읍・면・동 이하에 통・리를, 통・리 이하에 반을 구성하고 그 대표인 통・리・반장을 선출
- 통・리・반장은 행정시책의 홍보, 주민의 여론 및 요구사항 보고, 주민의 거주・이동상황 파악 등의 업무를 담당

<우리나라의 읍・면・동 현황>

구분	개수	평균인구 (천명)	평균면적 (㎢)	평균 통・리수	평균 세대수	평균 공무원수	조직규모	주민 자치센터
읍	215	21.0	68.26	38	8,299	25	1～3개 과, 1～9개 담당	132(61%)
면	1,201	4.2	62.61	23	1,900	15	2～9개 담당	579(48%)
동	2,061	19.8	5.02	27	7,665	12	1～4개 담당	1,970(96%)
합계/평균	3,477	14.5	28.82	24	5,713	14	-	2,681(77%)

자료 : 지방행정체제 개편추진위원회(2012). 내부자료.

□ 읍·면·동 주민자치의 추진실태

○ 주민자치센터(주민자치위원회)

- 1999년 읍·면·동 기능전환 이후 주민의 문화·복지 및 자치기능 강화 등을 위해 읍·면·동사무소에 주민자치센터를 설치
  ※ 읍·면·동장이 운영책임자로서 소속공무원, 주민대표 또는 자원봉사자가 운영에 관한 사무를 전담 또는 분담하여 수행
  ※ 일부 지역에서는 '동주민센터'와의 용어상 혼동을 줄이기 위해, '주민회관' 또는 '자치회관' 등의 명칭을 사용
- 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의·결정하기 위하여 읍·면·동 단위로 '주민자치위원회'를 구성·운영
  ※ 주민자치위원은 무보수 명예직으로 각급 학교, 통·리장 대표, 시민단체 등의 추천이나 공개모집 등을 통해 선발하고 읍·면·동장이 위촉
- 주민자치센터의 시설 및 프로그램의 종류, 내용 등은 주민자치위원회 심의를 거쳐 읍·면·동장이 결정하며, 시·군·구청장은 수강료 등의 수입을 감안하여 운영비 등 필요한 예산을 지원

○ 읍·면 산하의 리(里) 개발위원회

- 리 개발, 문화·복지, 공동이익사업 등에 관하여 주민의견을 수렴하고, 읍·면에 전달하기 위해 설치
- 그러나 위원회의 결정사항에 대한 이행강제 권한은 없으며, 순수 주민자치조직이기 보다는 읍·면·장의 자문기관 성격

○ 기타 주민자치조직

- 도시지역 : 아파트에 '입주자대표회의'와 '부녀회' 설치·운영
  ※ 입주자대표회의의 활동은 아파트 관리에 국한되나, 부녀회는 이웃돕기·환경보호 등 활동범위가 상대적으로 넓음
- 농촌지역 : 영농회, 작목반, 청년회, 부녀회, 노인회 등이 활동
- 그 외에 의용소방대 및 자율방범대 등의 자원봉사단체, 학교운영회 및 어머니회 등의 학교 관련 단체, 새마을협의회 및 바르게살기위원회 등 행정지원단체가 활동 중

2. 지방행정체제개편추진위원회의 주민자치회 설치안

1 읍·면·동 주민자치회의 설치 목적

○ 현장 중심의 행정서비스 제공을 위한 읍·면·동 기능 강화

○ 능동적인 주민참여를 통한 공공서비스의 질적 향상

○ 고객으로서의 주민에서 적극적인 동네 설계자로의 변화

- 현행 주민자치센터 프로그램이 특정 분야에 편중되고, 운영 또한 공무원에게 지나치게 의존하고 있는 실정

※ 전국 주민자치센터 프로그램 운영 비중(2011년)
: 문화여가(49%), 시민교육(21%), 지역복지(11%), 주민자치(7%), 기타(12%)

○ 지역 내 학교, 복지기관, 민간단체 등 각종 직능조직·단체 등과 유기적 연계·조정

○ 지방행정체제 개편의 추진에 대한 보완

- 시·군·구 통합에 따른 기초자치단체의 광역화 및 특·광역시의 자치구·군 개편은 지방의 효율성을 제고할 수 있으나, 반대로 민주성을 약화시킬 우려

- 읍·면·동 주민자치 강화를 통해, 지방자치단체와 주민간 간극을 좁혀 민·관의 유기적 협력관계를 도출하고, 일부 행정서비스의 경우 주민이 공급자이자 수혜자로 활동할 수 있도록 역할을 부여할 필요

○ 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제20조~제22조에 근린자치의 실현을 위한 읍·면·동 주민자치회 설치를 규정

- 근린 : 주민이 거주하고 상호 교류하는 지역사회의 가장 기초적 공동체 단위를 근린(neighborhood)이라 함(최재송, 2007)

- 주민자치회 설치 : 풀뿌리자치 활성화와 민주참여의식 고양을 위해 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 설치(제20조)

- 주민자치회의 기능 : ① 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령·조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 자치사무 일부를 주민자치회에 위임·위탁할 수 있다. ② 주민자치회는 다음의 업무를 수행한다(제21조).

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

- 주민자치회의 구성 등 : ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체

의 장이 위촉한다. ② 주민자치회의 설치와 관련된 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다(제22조).

2 읍·면·동 주민자치회의 설치 방안

○ 지방행정체제 개편추진위원회에서는 주민자치회의 위상과 권한, 행정기관과 관계 등에 따라 총 3개 읍·면·동 주민자치회 모형 제시 → 모두 주민자치형 행정기관(지방자치단체 ×, 법인격 ×)

- 읍·면·동 단위로 1개 주민자치회를 두되, 특별한 경우(인구가 적고 산재한 지역, 교통·통신이 불편한 지역 등)는 분회 설치 가능
- 3개(안) 모두 중요사항에 대하여 주민들의 의견수렴이 필요하다고 판단되는 경우, 주민총회를 소집하거나 문서회람 방식 활용 가능

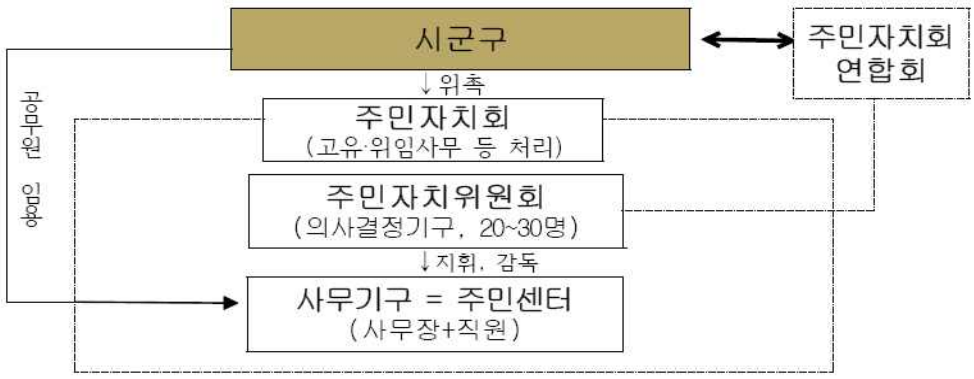
○ 추후 관계 법률 검토 및 기초의회와의 관계 등을 고려하여, 최적 모형을 도출할 방침

- 지방행정체제 개편추진위원회에서는 법률 유권해석 등을 전문기관에 의뢰할 예정에 있어, 향후 각 모형별 세부사항의 변동 가능성 존재

① (제1안) 통합형 : 읍·면·동 사무에 대한 협의·심의 및 의결기구

- 주민자치위원회(의결기구)와 사무기구(집행기구)로 구성
- 읍·면·동사무소가 주민자치회의 사무기구로 전환되나 기존의 기능은 존치하며(평균 공무원수 14명), 읍·면·동장의 명칭을 '사무장'으로 변경
- 주민자치회의 협의·심의 및 주민자치위원회의 의결 사항에 대해서는 관련 법률 검토 및 기초의회와 관계를 고려하여 법적 효력을 추후 결정할 방침

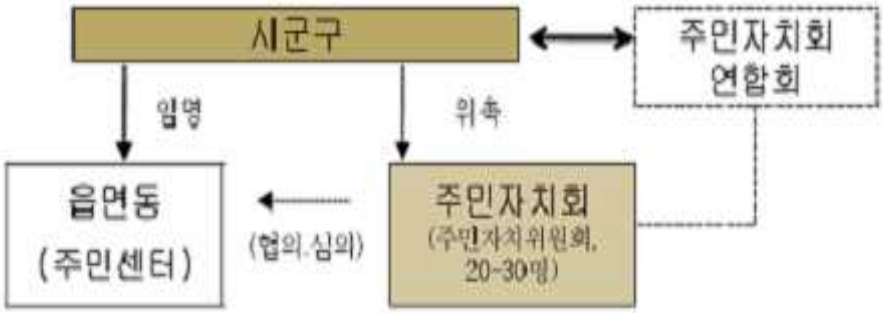
<제1안 : 통합형 모델>



② (제2안) 협력형 : 읍·면·동 사무에 대한 협의·심의기구

- 주민자치회에 주민대표로 구성되는 주민자치위원회 신설
- 현행 읍·면·동사무소는 존치하며, 주민자치회는 읍·면·동사무소와 상호 대등한 관계
- 주민자치회의 협의·심의 사항에 대해서는 관련 법률 검토 및 기초의회와 관계를 고려하여 법적 효력을 추후 결정할 방침

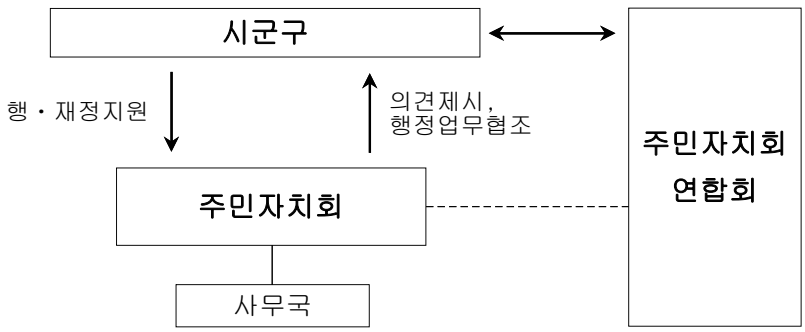
<제2안 : 협력형 모델>



③ (제3안) 주민조직형 : 주민자치회 사무에 대한 의결 및 집행기구

- 주민의 대표가 주도하는 주민자치회에 사무국(유급직원 또는 봉사자)을 설치·운영하며, 현재 읍·면·동 공무원은 시·군·구로 소속 전환
- 시·군·구와 대등한 협력관계 형성
- 주민자치회의 의결 사항에 대해서는 추후 관련 법률 검토 및 기초의회와 관계를 고려하여 법적 효력을 결정할 방침

<제3안 : 주민조직형 모델>



3 읍·면·동 주민자치회의 기관구성

① 주민자치위원회(제1안·제2안)

○ 성격 : 협의·심의(제1안·제2안) 및 의결기구(제1안)

○ 위원의 정수 : 읍·면·동별로 20~30명의 범위를 원칙으로 하나, 인구 극소 지역의 경우에는 20명 이하로도 구성 가능

○ 위원의 선출

- 당해 읍·면·동에 주민등록 되어 있는 주민
- 당해 읍·면·동 지역 내에 소재한 사업장 또는 단체 근무자

○ 위원의 선출방법 : 읍·면·동별로 별도의 '위원선정위원회'를 설치하도록 하여, 선거관리 및 위원 선출을 담당

- 구성 : 9명 내외로 시·군·구청장, 시·군·구의회, 교육지원청, 주민자치위원회 각각의 추천을 받아 구성하되, 교육지원청은 학교운영위원 또는 학교장 등 교육 관련자로 추천범위를 제한

○ 주민, 지역대표성, 전문성, 자발성 등을 확보하기 위하여 선출방식을 다양화

i) 통·리장 대표 : 통장은 반장(선거 또는 추첨) 중 호선으로, 리장은 주민직선으로 각각 선출하고, 주민자치위원은 통·리장 가운데 호선 또는 순번제 등으로 선출

ii) 일반주민 공개모집 : 공개모집 후, 추첨 또는 위원선정위원회에서 선정

iii) 직능대표 선출 : 전문가, 직능단체 등을 공개모집 후 위원선정위원회에서 선출

- 각 선출방식별 구성 비율은 지역여건, 인구구성 등을 고려하여 위원선정위에서 결정하도록 함 (공석 발생을 대비하여, 5인 이하의 예비후보 선정)

※ 구체적 사항은 지방자치단체가 자율 결정하도록, 조례에 위임

○ 위원의 지위 및 임기

- 위원은 시·군·구 조례로 정하는 바에 따라, 자치단체장이 최종 위촉
- 지위는 '무보수 명예직 봉사자'로 하며(회의참석 등에 따른 수당 지급 가능), 임기는 2년을 기준으로 연임이 가능
- 정치적 중립성 확보를 위하여 소속 또는 지지정당 표방 금지

② 사무기구(제1안・제3안)

○ 읍・면・동 주민자치회의 고유사무 또는 위임・위탁사무를 집행하기 위하여 사무기구를 설치・운영(제1안・제3안)

- (제1안) 사무기구의 직원은 시・군・구 공무원으로 구성하고 지방자치단체장이 임용
- (제3안) 사무기구인 사무국을 두고, 유급직원 또는 자원봉사자로 구성
- 주민자치회장은 소속 직원의 업무・복무에 대한 지휘・감독권 행사

○ 현행 읍・면・동사무소는 주민자치회 사무기구로 전환하고, 읍・면・동장의 명칭을 '사무장'으로 변경(제1안)

- 사무장은 주민자치회의 사무기구 총괄
- 주민자치회와 사무기구의 원활한 연계・협력을 위하여, 사무장 임용시 주민자치회의 동의 또는 협의를 거치도록 함

4 주민자치회의 기능 및 사무

○ 현행 읍・면・동 사무 中 주민자치회에서 수행 가능한 사무

- 읍・면・동 중장기 발전계획 수립, 지역공동체 특성화 사업, 복지소외계층 상시 발굴, 자율방범대 운영, 주민자치・인문교양 등 주민교육, 주민자치센터 관리・운영, 마을대청소, 자원봉사단 운영, 주민생활 불편사항 접수・건의, 향토방위 관련 업무협조 등

○ 시・군・구 사무 中 주민자치회에서 수행 가능한 사무

- 축제・체육대회 등 각종 행사, 주민소득개발사업, 소규모 마을만들기 사업, 청소년 유해업소 지도단속, 쓰레기 불법투기 지도단속, 마을신문・소식지 발간, 공원 등 공공시설물 관리, 마을문고 육성・관리, 마을안길 제설작업, 장애인 편의시설 실태조사 등

<현행 읍·면·동 및 시·군·구 사무 中 주민자치회에서 수행 가능한 사무>

구 분		향후 주민자치회에서 수행 가능한 사무	
		현행 읍・면・동 사무 中	현행 시・군・구 사무 中
주민생활 편의에 관한 사항	예산사항	○ 보안등 관리 ○ 방역소독, 가축방역 등 위생업무 ○ 공중화장실 점검 및 관리	○ 마을 휴양지(해수욕장 등) 관리 ○ 마을안길 제설작업 ○ 주차(수급실태조사, 주차장 관리, 요금징수 및 지도・점검 등) 업무 ○ 공원 등 공공시설물 관리 ○ 마을단위 생활체육시설 관리・운영 ○ 공한지 정비 및 청소
	비예산사항	○ 마을대청소 ○ 야생동식물보호・산불・수해・재해 활동 ○ 재활용품 분리수거 지도 ○ 대형폐기물처리신청	○ 청소년 유해업소, 쓰레기 불법투기 등 지도・단속 ○ 장애인 편의시설 실태조사
지역 공동체 형성・관리에 관한 사항	예산사항	○ 지역공동체 특성화사업 ○ 마을 주민자치활동 운영・지원 ○ 그린포럼 주관 및 교육활동(주민자치, 인문교양, 기술 등) ○ 주민자치센터 관리・운영	○ 주민소득개발 및 소규모 마을만들기 사업 ○ 다문화가정 지원 ○ 지역단체 관리 및 단체운영 지원 ○ 읍・면・동 각종 행사(마을축제, 체육대회, 읍・면・동의 날) 추진 ○ 마을신문・소식지 발간 ○ 마을문고 및 이동문고 육성・관리 ○ 동호회, 스포츠 활동 등

구 분		향후 주민자치회에서 수행 가능한 사무	
		현행 읍・면・동 사무 中	현행 시・군・구 사무 中
지역 공동체 형성・관리에 관한 사항	비예산사항	○ 읍・면・동 중장기 발전계획 수립・집행・평가 ○ 부녀자원봉사단, 자율방범대 운영 ○ 복지소외계층 상시발굴 ○ 국민기초생활보장수급자 상담・신청・접수・구호 등 사회복지업무 ○ 수재해 이재민발생보고 및 실태조사 ○ 중・고교생 사회봉사활동 지원 ○ 새마을지도자 자녀장학금 지급 추천 ○ 홍보, 캠페인 활동	○ 청소년 보호계도 ○ 불우이웃돕기 ○ 지역환경감시체계 운영
주민의 이해관계 협의・조정사항		○ 주민생활 불편사항 접수・건의 ○ 지역여론 수렴 및 전달	
기타 지역발전 관련 사항	예산사항	○ 통계조사에 관한 사항	○ 향토유적, 문화재, 지역전통문화유산 관련 업무 ○ 관광홍보・축제・시설 등 관련업무 지원 ○ 새마을 시설물 유지관리・새마을 교육
	비예산사항	○ 적십자회비 모금(타기관 협조) ○ 행정시책 전달(반상회) ○ 행정지원사항(주민상훈추천 등) ○ 향토방위 관련업무 협조	○ 농업용수 및 관정 관리업무 ○ 새마을지도자 위・해촉 ○ 새마을협의회 운영

5 재정 및 감사

○ 재원 : 자체재원 + 의존재원 + 기타재원

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

○ 회계처리기준 및 감사 :「지방재정법」, 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙, 행정감사 규칙 등 관련 규정 준용

6 하부조직 및 연합조직 구성

○ 하부조직 : 통·리 주민총회(필요시 구성)

○ 연합조직 : 주민자치회 연합회

- 법령상 시·군·구 단위의 임의단체로 규정하여, 선택적으로 설치
- 지방자치단체와 힘의 균형을 이루고 협력적 파트너십 형성에 유리한 측면이 있으나, 지방의회의 견제와 충돌 가능성을 고려하여 자체적으로 필요에 따라 설치할 수 있도록 함

7 주민자치회와 지방자치단체간 관계

○ 주민자치회에 보조금, 정보, 기술 등 행·재정적 지원

○ 주민자치회 전체 사무가 시·군·구청장의 지휘·감독을 받음

- 다만, 위탁사무는 대등한 관계에서 계약 등에 따라 위탁하고, 시·군·구청장이 회계감사를 실시

8 現 주민자치위원회와의 관계

○ 새로 구성되는 주민자치회가 現 주민자치위원회의 권리·의무를 승계하고, 현행 주민자치센터는 자치활동과 지역공동체 형성 등을 위한 공간으로 활용

<현행 주민자치위원회와의 비교>

구분	현행 주민자치위원회	주민자치회 모델(안)
법적근거	시・군・구 조례	「지방행정체제 개편 특별법」, 주민자치회 설치・운영 법률(가칭)
위촉권자	읍・면・동장	시・군・구청장
대표성	지역 유지 중심, 대표성 미약	주민대표성, 전문성 확보
위상 및 기능	읍・면・동 행정 자문기구 (주민자치센터 운영사항 심의)	주민자치를 위한 협의・심의 및 의결기구 (주민화합, 지역발전, 위탁사무 처리)
설치구역	읍・면・동 단위 1개	읍・면・동 단위 1개(분회 가능)
교육훈련	근거조항 없음	국가나 지방자치단체가 교육과 연수기회 제공할 의무(법으로 규정)
연합회	법적근거는 없으나, 기초 또는 광역 단위로 자율 구성	시・군・구 단위 임의단체

9 시범실시 계획

○ 추진방향

- 현행 제도와의 차별성이 큰 <제1안 : 통합형>에 한하여 시범실시
- 지방행정체제 개편추진위원회와 행정안전부 공동으로 시범사업에 대한 모니터링 및 실행 全과정 평가

○ 대상선정

- 행정안전부와 협의, 선정기준 및 시범실시 규모 결정
- 선정방향
  * 지방자치단체장, 지방의회 등 시범실시에 대한 관심과 의지가 높은 지역
  * 인구, 면적, 재정력, 사무공간 확보 등 시범실시가 용이한 지역
  * 시범실시에 따른 성과분석이 용이한 지역 등

○ 추진일정 및 주체

- 추진일정 : 2012년 하반기부터 2013년 12월까지
- 추진주체 : 행정안전부,「지방행정체제 개편에 관한 특별법」부칙 제4조
- 주민자치회 설치・운영방안 마련 : 2014년 1월~2월
- 주민자치회 관련 입법 추진 : 2014년 3월~6월

3. 지방행정체제개편추진위원회(안) 평가

1) 준지방자치단체로서의 지위·권한 부여 우려

□ 주민자치회의 준지방자치단체化는 실질적으로 자치 3계층제로의 변화를 의미하므로 중복행정 및 의사결정비용 증대 등의 역기능 초래할 위험 존재

○ 준지방자치단체의 정의

- 주민대표의 선출과 자치권의 일부 확보를 통해 지방자치단체에 준하는 기능을 수행하나, 자치입법권 등 핵심적 자치권이 제약받고 있고, 조례제정권과 예산심의권 등을 가진 지방의회가 구성되지 않아 공법인의 지위를 획득하지 못한 단체[2)]

○ 특별시·광역시의 자치구·군은 기초자치단체임에도 불구하고, 일반시·군에 비해 상대적으로 제한된 자치권을 부여받는 '준지방자치단체'에 해당 → 다수 학자들의 의견

○ 주민자치회의 준지방자치단체化는 실질적으로 자치 2계층제 → 자치 3계층제로의 변화를 의미함에 따라,

○ 자치계층 증가에 의한 중복행정과 이중감독의 폐단을 초래할 수 있어 행정능률의 저하와 낭비를 초래할 수 있으며, 계층간 거래비용 및 의사결정비용 등이 증가될 위험성 내포[3)]

□ 주민자치회에 준지방자치단체로서의 자격을 부여할 경우, 관련 법률 제·개정, 지방자치단체간 권한 재배분 등 제도가 기능하기 위한 고려사항 과다

○ 현재 우리나라의 「지방자치법」에서는 준지방자치단체에 관한 규정이 없어, 주민자

---

2) 하혜수·최영출·홍준현(2010). "준지방자치단체의 개념과 적용가능성 연구", 『한국지방자치학회보』, 22(3), 한국지방자치학회.

3) Leemans, A. F.(1970). *Changing Patterns of Local Government*, Hague : The International Union of Local Authorities. / 정세욱(1996). 『지방행정학』, 서울 : 법문사. / 황아란·김성호(2009). "제18대 국회의 지방행정체제 개편안에 대한 정치적 논의와 여론조사의 실증분석", 『지방정부연구』, 13(3), 한국지방정부학회.

치회에 준지방자치단체 자격을 부여할 경우 「지방자치법」의 개정 필수

○ 또한, 준지방자치단체에 대해 제한적이나마 자치권을 부여해야 하므로, 지방자치단체간 기능·권한 재배분이 반드시 필요하며, 관련 이해관계자간 충돌 가능성이 높음 → 정책의 실효성 저하

□ 따라서 주민자치회가 순수 주민자치조직으로 연착륙하기 위해서는 현행 지방자치 2계층을 유지하면서, 시·도와 시·군·구의 지역실정에 부합되는 주민자치조직으로 설계 운영하는 것이 타당

○ 주민자치회 설치·운영을 통해 지역의 대소사를 주민 스스로 대표를 선출하여 처리하고 직접적인 참여를 통해 해결해 나가도록 하며, 시·군·구 및 읍·면·동의 주민생활기능 일부를 위임·위탁받아 처리할 수 있도록 함

○ 또한, 주민밀착형 행정사무(小사무)를 가급적 주민자치회에서 처리 및 제공하되, 주민자치회의 역량 초과분에 대해서는 주민자치회가 언제든 읍·면·동이나 시·군·구에 행·재정적 지원을 요청할 수 있도록 하는 것이 주민자치 활성화에 기여할 것으로 판단

○ 한편, 일본의 경우 주민자치조직인 '자치회'를 준지방자치단체로 운영 중이나, 일부 자치회의 주민에 대한 회비 강제징수, 예산운용의 불투명성, 지방자치단체에 대한 의존도 심화 등으로 인해 주민불만이 가중되고 있어 제도화에 신중해야 함

2) 지방행정체제개편추진위원회(안)의 모형별 장·단점 평가

□ (제1안) 통합형

■ 읍·면·동 사무소 폐지 → 주민자치회 사무기구로 전환 ■ 읍·면·동 공무원 → 주민자치회 사무기구 소속으로 전환 ■ 읍·면·동장 → '사무장'으로 명칭 전환

○ 장 점

- 주민자치회가 집행기능 및 의결기능을 모두 담당함으로써 지역주민에 의한 신속하고 효율적인 행정처리 가능
- 시·군·구에 비해 지역주민 가까이(읍·면·동)에서 지역수요에 대한 대응 가능
- 시·군·구와 읍·면·동간 중복행정 해소에 유리

○ 단 점

- 주민자치회의 사무기구에 대한 임용권이 시·군·구에 속해 있어, 주민자치회의 집행기구에 대한 인사권 및 통제권 미약
- 읍·면·동 행정에 관한 전문적 지식·역량을 갖춘 공무원 임용(배정)의 불확실성(문제있는 공무원의 처벌수단으로 활용 우려)
- 주민자치회가 의결기능까지 담당함에 따라, 해당 지역을 정치적 기반으로 하는 기초의원의 반발 우려
- 주민자치회에 대한 견제 및 평가기구가 부재하여 독단적인 자치회 운영의 위험 및 주민의사와의 괴리 등의 문제 발생 예상

□ (제2안) 협력형

■ 읍·면·동 사무소 존치 ■ 읍·면·동장 및 공무원 존치

○ 장 점

- 읍·면·동사무소의 존치에 따른 행정체제 변동 및 주민혼란 최소화에 상대적 유리
- 주민자치회가 읍·면·동 행정기구에 대한 견제·감시의 역할을 담당함으로써 읍·면·동 행정의 민주성·효율성 향상 기대

○ 단 점

- 주민자치회는 읍·면·동사무소에 대한 협의·심의기능을 담당함에도 불구하고, 주민자치회에 사무를 위탁할 수 있도록 하고 있어 혼란 유발
- 주민자치회의 읍·면·동에 대한 단순 자문기구化 함에 따른 실질적 주민자치 실현 불가능
- 현재 주민자치위원회의 기능과 유사하여, 현행 주민자치위원회 역기능 해소 곤란

□ (제3안) 주민조직형

■ 읍·면·동 사무소 폐지 ■ 읍·면·동장 및 공무원 → 시·군·구로 배치 ■ 읍·면·동 행정 → 주민자치회 사무국(유급직원·봉사자) 담당

○ 장 점

- 주민자치회 내에 非공무원(자원봉사자 등)으로 구성되는 사무국을 설치·운영함으로써 실질적 주민자치 실현에 기여

- 주민자치회가 읍·면·동 행정의 집행기능 및 의결기능을 모두 담당함으로써 지역주민에 의한 신속하고 효율적인 행정처리 가능

○ 단 점

- 사무국이 비전문가인 지역주민, 유급직원, 자원봉사자들로 구성될 경우, 집행기구의 역량 저하에 따른 심각한 주민불편 가중
- 주민자치회에 대한 견제 및 평가기구가 부재하여 독단적인 자치회 운영의 위험 및 주민 의사와의 괴리 등의 문제 발생 예상
- 시·군·구에 대한 행정업무협조의 대가로 행·재정적 지원을 받음에 따라, 주민자치회의 시·군·구 예속기관化(관변단체로 전락) 우려
- 현행 읍·면·동사무소의 폐지에 따라, 읍·면·동 공무원이 시·군·구로 배치됨으로써 시·군·구 공무원의 증대 및 역할 부재 등의 행정 비능률성 초래

3) 시사점

□ 지역 공동체 정신의 회복, 주민 삶의 질 향상 등을 위하여 주민자치회를 순수 주민자치조직으로 설치·운영할 필요

○ 주민자치회를 행정기관형으로 설치·운영할 경우, 순수 주민자치조직으로서의 의미가 퇴색될 수 있고,

○ 주민자치회의 기능 과부하, 위원의 무보수·명예직으로서 한계, 자원봉사자의 기술·능력 부족 등으로 주민의 불편·불만을 가중시킬 가능성이 존재하기 때문

○ 따라서 읍·면·동 공무원의 소속 및 업무는 현행 유지하되, 주민생활과 직결되는 주민밀착형 기능(사무) 특히 공동체 정신을 함양하는 일을 주민자치회가 담당하는 것이 바람직

□ 공동체 생활과 직결되는 주민밀착형 기능(사무)을 주민자치회에서 담당

○ 살기좋은 마을 만들기 위한 생활 공동체 활동 사례

- 현행 읍·면·동 기능 中 : 보안등 관리, 마을대청소, 산불·수해·재해활동, 재활용품 분리수거 지도, 대형폐기물처리 신청, 주민자치센터 운영 자문, 마을 주민자치활동 운영, 부녀자원봉사단·자율방범대 운영, 복지소외계층 상시발굴, 홍보·캠페인 활동, 주민불편사항 접수·건의, 여론수렴 및 전달, 행정시책 전달 등을 주민자치회에서 담당

- 현행 시·군·구 기능 中 : 마을안길 제설작업, 마을시설 관리·운영, 청소년 유해업소 및 쓰레기 불법투기 등 지도, 마을축제·체육대회 추진, 마을신문·소식지 발간, 마을(이동)문고 육성·관리, 청소년 보호계도, 불우이웃돕기, 지역환경감시체계 운영 등을 주민자치회에서 담당
- 기타 :「지방행정체제개편에관한특별법」제21조 제2항과 관련하여, 주민자치회가 공동체를 위해 스스로 기능(사무) 발굴·담당

□ 주민자치회의 전체 사무를 시·군·구청장의 지휘·감독 하에 둘 경우, 자발적 동력 저하, 사업 관련 주민갈등 및 분열을 초래할 가능성 우려

○ 이 경우, 주민자치회의 설립·운영 취지와 주민의사간 괴리가 발생될 위험성이 높음

○ 순수 주민자치조직으로서의 주민자치회 설치를 도모해야 하며, 주민자치회 운영에 대한 지방정부 및 의회의 관여 최소화 필요

□ 주민자치회가 지역공동체 의식 회복을 위한 주민자치조직으로 기능하기 위해서는 대표성 확보 중요

○ 지방행정체제개편추진위원회는 별도의 '위원선정위원회'를 구성하여, 주민대표에 대한 선거관리 및 선출을 담당할 계획

○ 그러나 위원선정위원회를 통해 주민대표(주민자치위원)를 선출할 경우, 대표성 문제 및 정치적 영향력 행사 우려, 선출된 주민대표(주민자치위원)와 주민의사간 괴리가 발생될 가능성 존재

○ 따라서 주민자치회의 대표 및 주민자치위원은 주민총회를 통해 주민직선으로 선출하는 것이 타당. 선거관리는 자체적으로 하되, 필요시 해당 시·군·구 선거관리위원회에서 지원

□ 주민자치회의 운영재원 中 자체 및 기타재원에 대해서는「지방재정법」, 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙, 행정감사 규칙을 未적용하는 것이 타당

○ 주민자치회 운영의 효율성을 확보하기 위해, 자체재원(회비, 수익사업 등) 및 기타재원(기부금 등)을 자율적으로 활용하는 것이 긴요

○ 따라서 시·군·구 및 읍·면·동과의 '계약'에 의한 위탁·위임사무에 한하여 「지방재정법」, 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙, 행정감사 규칙을 적용하는 것이 바람직

4. 외국 사례와 그 시사점

1 영 국

○ 영국은 Borough(런던), District와 City(대도시), County(농촌)의 기초정부 하부에 주민자치조직인 Parish 존재 → *법인격 未부여*

- Parish의 인구규모는 매우 다양하여 최소 10명에서 최대 40,000명까지이며, 500명 이하가 약 40%, 5,000명 이상이 약 10%를 점하는 분포
- Parish는 법인격이 없으며, Parish의회의원은 주민직선으로 선출하고 Parish의 長은 의회의원 가운데 호선으로 선출

○ Parish의 조직과 재정

- 1972년 「지방자치법」 개정으로, 인구 150명 이상인 Parish에는 의회를 설치하도록 의무화(인구 150명 미만의 Parish는 주민총회 개최)
- Parish의회는 각 ward(구)에서 선출(직선)된 의원(5명~20명)으로 구성되는데, 평균 9명의 수준이며 임기는 4년(무보수), 정기회는 연 1회, 임시회는 연 3회 내외 개최
- Parish의회에는 유급사무원을 두고 있으나, 소규모 Parish에는 비상근 직원을 두거나 1명의 사무원이 여러 Parish를 담당하며, 주민 가운데 5~6명의 자원봉사자가 Parish의원을 보조
- Parish의 재정은 평균 약 20,000 파운드(약 3,600만원) 규모이며, 재원은 수수료, 서비스이용료, 부가세, 임대수입, 상급 지방정부 지원금 등

○ Parish의 기능과 역할

- 마을 경작지의 할당, 마을회관의 유지·관리, 여가시설 및 어린이 놀이시설의 설치·운영, 가로등·주차장·광장·수영장·화장실·보도 등 지역시설의 설치·관리(1972년 「지방자치법」 개정으로 '마을 경작지의 할당' 외 권한과 기능을 District 정부와 공유하도록 전환)
- 지역의 도시계획에 대해서는 정보를 제공받거나 의견을 제출하는 등 지방정부와 협의하는 권한 보유

○ 영국의 Parish는 자치재정권(과세권한, 예산심의권 등)이 없는 주민자치조직으로서, 관할 지방정부의 자치행정권・조직권・입법권의 일부를 위임받아 행정서비스를 제공

○ 영국은 역사적으로 주민자치의 전통을 강하게 내포하고 있고, Parish의 구성원(지역주민)으로부터 회비를 강제 징수하지 않아, 주민들의 호응 정도가 준수한 것으로 평가

2 일 본

○ 일본의 자치회는 1991년「지방자치법」개정으로, 사법인으로서의 법적 지위를 부여받은 법인격체 → *사법인*

- 일본의 자치회는 정회(町會), 정내회(町內會) 등으로 불리는데, 원칙적으로 주민자치적 친목조직에 해당(최근에는 주로 도심 주택단지에서 '자치회'라는 용어를 주로 사용하고, 町內會는 비도심지역에서 사용)
- 법인격(사법인) 부여 이유 : 과거 자치회는 법인이 아니었으므로 자치회가 소유하는 부동산(자치회관 등)은 대표자의 개인명의나 임원들과 공동명의로 등기해 왔으나, 이들의 임기만료 등에 따라 지역적 공동활동을 위한 부동산 또는 그 권리 등을 보유하고자, 1991년 4월「지방자치법」개정을 통해 자치회로 하여금 "시・정・촌장 인가를 받았을 때 그 규약에 정한 목적의 범위 내에서 권리의무의 귀속주체"가 될 수 있도록 함

○ 자치회의 조직과 재정

- 자치회는 3~4개의 부락(部落)으로, 각 부락은 10~15세대의 반(班)으로 구성
- 일본 자치회(정내회) 조직은 7세기부터 존재해 오고 있으며, 대규모 아파트마다 존재할 정도로 그 수가 많고, 구성단위를 파악하기 쉽지 않음
- 내부조직은 총회, 회장회, 협의회로 구성
  * 총회 : 의결기관으로서, 단위 자치회의 가입주민 전체가 참여
  * 회장회 : 집행기관으로서, 회장(주민직선) 1명과 회계・감사・간사 등 10명 내외의 무보수・명예직 임원(자원봉사 성격)으로 구성하며, 사업부서 등의 조직체계를 갖추고 있음
  * 협의회 : 자치회 전역의 행정에 관한 사무, 자치회 예산에 관한 사무 심의, 자치회 결산에 관한 인정, 공민관(지역교육시설)의 운영에 관한 사무, 자치회의 사업달성을 위해 필요하다고 인정되는 사무의 결정 등을 담당
- 자치회 재정은 회비수입(세대당 月회비 징수), 프로그램 수강료, 수익사업(공원・가로수

정비 및 관리 등 지방정부와 특별지방행정기관으로부터 각종 행정사무를 수탁하여 받는 보조금)에 의한 수입으로 충당

○ 자치회의 기능과 역할

<일본 자치회의 주요 기능>

구 분	주요 기능
주민자치조직 기능	○지역의 공동과제 해결 : 교통안전, 방범, 방재, 비상대책, 재난구조, 쓰레기 처리, 폐품회수, 병충해구제, 녹화사업, 공해방지 등
주민자치조직 기능	○주민복지 및 건강증진 : 문화, 스포츠활동, 보건위생, 간호 등 ○지역커뮤니티 양성 : 제례, 축제・운동회, 버스여행, 회보발행, 시설관리 등 ○간이보험 및 기타 수익사업의 운영, 자치회관의 관리・운영
행정보조기관 기능	○행정보완 : 홍보지, 회람문서 배포를 통한 행정보완, 방범협력, 소방협력, 모금협력, 헌혈협력 등 ○행정참여 : 각종 정부위원회 참여 ○주민의사 전달 및 진정, 행정사무 위탁

자료 : 한국지방자치학회(2011).

○ 일본의 자치회는 주민들이 자발적으로 주민자치조직을 구성하거나, 관할 지방정부와 협력하여 거버넌스 형태로 주민자치활동 전개

- 법인격(사법인)・주민기구・자치권(행정・조직) 등의 측면에서 지역적 특성(도시・농촌)에 따라 다양한 형태의 주민자치조직 구성・운영
- 또한, 일본 자치회의 정치적 중립을 위해 지방자치단체 및 지방의회와의 관계가 밀접하지 않은 것이 특징

○ 그러나 일부 자치회의 경우, 강제가입・회비징수 및 재정운영의 불투명 등으로 인하여 주민들의 만족도가 높지 않은 것으로 평가

- 주민의 선택이 배제된 강제가입과 그에 따른 회비징수 문제, 자치회 운영경비의 횡령 문제 등이 종종 발생되기 때문
- 그럼에도 불구하고, 일본 지방정부는 주민자치의 강화를 위해 자치회 조직률을 향상시키기 위한 노력을 지속하고 있으며, 최근에는 자치회를 긴요한 '지역방재조직'으로 활용

3 프랑스

○ 꼬뮨 하부기관인 지구위원회(주민자치조직)의 운영 → *사법인*

- 프랑스는 꼬뮨 하부에 '지구위원회(지역별로 명칭 상이한 주민자치조직)'이 법인격체(비영리법인)로 존재하는데, 주로 주민-꼬뮨간 매개역할, 꼬뮨의 공공업무에 대해 보수를 받고

위탁받아 수행하는 대리자 역할(빈민 및 무주택자 지원 등)을 담당 → 인구 8만명 이상의 꼬뮨은 설치 의무

○ 지구위원회의 조직과 재정

- 지구위원회의 대표는 꼬뮨의 長이 지명하는 꼬뮨의회의원이 되며, 지구위원회의 위원은 꼬뮨의회의원・지역단체대표・주민대표로 구성

  * 일반적으로 꼬뮨 부의장(부시장)을 1개 또는 다수의 지구위원회 수장으로 임명・관할토록 함

- 프랑스「지방자치일반법령」에서는 지구위원회의 일반적인 원칙만 제시하고 있고, 구체적인 설치와 운영에 대해서는 해당 꼬뮨의회에 재량권을 보장함에 따라, 위원 구성방법과 운영절차가 지역별로 매우 다양

  * 지구위원회의 의원 구성은 지역별로 상이하여 지역의 유명인사, 민간협회대표, 시민대표 등으로 구성되며, 시에서 임명하는 경우도 있고 시민 자원자 中 무작위 추첨을 통해 구성하는 곳도 존재(임기 또한 상이)

- 1년에 3회 정도 총회를 개최하여, 시의 주요 사업에 대한 주민의견 수렴

- 지구위원회의 재원은 중앙정부 및 상위 지방정부(꼬뮨)로부터의 보조금이 주를 이루며, 비영리법인인 관계로 참가하는 단체들로부터 회비를 징수 → 경상예산과 투자예산(혹은 주민참여기금)을 가짐

  * Paris市의 경우, 2011년 지구위원회 1개당 약 3,305€(약 500만원)의 경상예산(소모품비, 복사비, 우편요금, 회의용 다과비 등), 8,264€(약 1,200만원)의 투자예산(집기구입, 지구환경 정비 등)을 배정

○ 지구위원회의 기능과 역할

- 지구위원회는 지역 및 지구문제에 관한 주민의견을 꼬뮨의회에 전달하고, 꼬뮨의회의 정책결정을 자문하며, 지구사업의 계획과 추진에 대한 평가 및 지역주민의 불만에 대한 수정요구 등의 기능을 담당(대부분 수용)

○ 프랑스 지구위원회는 자치권이 未부여된 주민자치조직(사법인)으로서, 지역주민의 의견수렴을 통해 관할 지방정부(꼬뮨)에 대한 자문기능을 수행

○ 프랑스의 지구위원회는 市政에 대해 주민들이 자유롭게 의견을 개진함으로써, 市의사결정에 신중을 기하게 한다는 점에서 높이 평가

<주요 외국의 주민자치회 현황 및 비교>

구분		행정기관형		의회형	주민총회형	자치회형
법인격		×	○ (사법인)	×	×	○ (사법인)
기관대표 직선		×	×	×	×	×
의회 또는 주민총회		×	×	의회구성	주민총회	주민총회, 회장회, 협의회
재원		상급정부 지원 (보조금)		수수료, 이용료, 임대수입, 상급정부 위탁사무 수행에 따른 보수(보조금) 등		회비, 프로그램 수강료, 보조금 등
자치행정권		×	×	○	○	○
자치조직권		×	×	○	○	○
자치 입법권	조례제정권	×	×	○	○	×
	규칙제정권	×	×	○	○	×
자치 재정권	조세권	×	×	×	×	×
	회 비	×	×	×	×	○
시행 사례		우리나라 읍면동 자치센터	프랑스 지구 위원회	영국 Parish (주민 150명↑)	영국 Parish (주민 150명↓)	일본 자치회
주요 활동		정부시책 전달, 증명서 발급, 민원 처리, 생활 보호 등	주민의견 수렴 후 꼬뮨의회 전달	마을회관의 유지・관리, 어린이놀이터 설치・운영, 가로등・주차장 등 지역시설의 설치・관리 등		교통안전, 보건위생, 축제, 지역방재, 수익사업 등

4 외국사례의 시사점

① 주민자치조직의 목적 측면

- 주요 외국은 지방자치・지방행정의 민주성・효율성을 제고하기 위해, 지역주민의 자발적 참여를 전제로 하는 주민자치조직을 설치・운영
- 그러나 우리나라의 읍・면・동은 시・군・구의 하부집행기관으로서 주민자치위원회 역시 주민자치센터 운영 관련 활동범위에 국한
- 따라서 우리나라에서도 자생적 주민자치조직의 설치 및 운영 필요

② 주민자치조직의 설치 측면

- 주요 외국은 법령상 주민자치조직의 구성에 관해서는 관할 지방정부의 조례에 의해 자율적으로 이루어질 수 있도록 하고 있음 → 지역적 특성에 입각한 자율적 구성
- 또한, 인구 및 주민생활권을 중심으로 주민자치조직의 설치 단위가 非정형화되어 있으며,

특히 일본의 경우, 3~4개의 부락 또는 아파트단지·마을 단위의 주민자치조직도 활성화되어 있음

- 한편, 우리나라의 면을 제외한 읍·동의 평균 주민수는 약 20,000명 수준 ↔ 영국은 인구 150명 기준

<우리나라 읍·면·동 및 통·리 평균 주민수 : 2011년 1월 현재>

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

자료 : 행정안전부(2011).

- 따라서 우리나라에서도 읍·면·동의 행정구역 범위 내에서 개수 제한 없이 아파트단지(도시) 및 마을(농촌) 단위로 주민자치회를 설치·운영할 수 있도록 하는 것이 바람직

③ 주민자치조직의 구성 측면

- 영국과 일본은 주민자치조직의 원활한 운영을 위해, 주민 가운데 자원봉사자로 구성된 무보수·명예직 직원을 채용
- 특히, 일본의 경우에는 지방정부로부터 위임받은 행정사무의 원활한 처리를 위하여 사업부서 등의 조직체계 구성이 가능
- 따라서 우리나라도 주민자치회의 원활한 운영을 도모하기 위해, 무보수·명예직의 자원봉사자로 구성된 부서 설치 고려

④ 주민자치조직의 재정 측면

- 주요 외국은 공통적으로 주민자치조직의 원활한 운영을 위해 지방자치단체로부터의 보조금을 지원받고 있으며, 영국과 일본은 단순 보조금이 아닌 위임·위탁사무 수행의 대가 형식으로 지원받고 있음
- 특히, 일본은 주민자치조직 구성원(주민)으로부터 매월 1세대당 일정액의 회비를 징수하고 있음
- 따라서 우리나라에서 도입 예정인 주민자치회는 시·군·구 및 읍·면·동으로부터 일정 사무를 위탁받아 수행할 수 있도록 하고, 이에 대한 대가(보전금)를 지원받아 재정을 충당
- 또한, 자체 수익사업(회비, 사용료, 서비스이용료 등), 기부금(주민 또는 기업의 기부금품 등) 등을 재원으로 활용할 수 있도록 개방 운영
- 단, 회비 징수에 대해서는 자율로 하되, 재정 운용의 투명성·건전성을 확보하는 제도적 장치의 마련

  * 일본의 일부 자치회들이 회비 강제징수 및 횡령 등을 통해 주민불만 요인이 되고 있다는 점을 고려

⑤ 주민자치조직의 기능·역할 측면

- 주요 외국의 주민자치조직 모두 관할 지방정부와 협력적 관계를 형성하여, 주로 자문기구 및 협의기구로서의 역할을 수행
- 또한, 영국과 일본은 관할 지방정부와의 계약에 의해 주민생활과 직결되는 주민밀착형 행정사무를 위임받아 직접 수행하며, 프랑스는 지역주민의 의견수렴 및 지방정부에 대한 전달 역할을 수행
- 주민자치회는 시·군·구 및 읍·면·동에 대한 자문·협의는 물론, 이들로부터 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무를 위임·위탁받아 수행(집행)해 나가도록 제도화

5. 주민자치회 구성 방안

1 주민자치회의 설치

○ 읍·면·동의 행정구역 내에 인구 1만명(면은 인구 2천명) 기준으로 지역실정과 주민의사에 따라 복수의 주민자치회 설치 가능

→ 다만, 주민자치회 관할 범위의 중첩은 불가

- 도시지역 : 동 단위로 설치하되, 마을 및 주택(아파트)단지 등을 중심으로 1개 동 안에 1개 주민자치회를 원칙으로 하되, 다수의 자치회 설치 가능
- 농촌지역 : 원칙적으로 읍·면 단위로 설치하되, 마을 및 리(里) 등을 중심으로 1개 읍·면 안에 다수의 자치회 설치 가능

○ 읍·면·동 사무에 대한 자문·협의·집행기구

- 현재 읍·면·동사무소는 존치하되, 주민자치회는 주민대표기구로서 읍·면·동사무 자문·협의·집행

2 주민자치회의 기관구성

○ 주민위원 : 회장·부회장·간사를 포함하여 30인 이내로 구성

- 주민위원은 지역에 주민등록된 주민 가운데 공개모집에 따라 선정된 주민을 중심으로, 주민총회 개최를 통한 주민직선으로 선출

→ 多득표 순서로 회장, 부회장 선출

* 다만, 현직 공무원인 자와 정당 소속인 등 정치적 중립을 저해할 수 있는 주민은 공개모집 대상에서 배제 및 제척(除斥)하도록 제도화

- 주민자치회의 회장은 원활한 사무처리를 위하여, 부회장이 아닌 주민위원 가운데 1인을

간사로 임명 가능

- 주민위원(회장・부회장 포함) 선출과 관련된 사항은 원칙적으로 주민이 자체적으로 선거관리위원회를 구성하여 투개표 관리 및 당선자를 확정하도록 함. 해당 시・군・구 선거관리위원회의 주관 아래 투개표를 시행하고, 당선된 주민위원에게 '당선증' 교부하는 방식 중 택일
- 이는 주민자치회가 정치적 일선조직화 하는 것을 방지하기 위함이므로, 「지방행정체제개편에관한특별법」 제22조 제1항(지방자치단체장의 주민자치회 위원 위촉)의 개정 필요

○ 주민위원의 지위 및 임기

- 지위는 '무보수・명예직 봉사자'로 하며, 임기는 2년을 기준으로 연임 가능
- 주민위원의 소속정당 또는 지지정당 표방 금지

○ 주민감사 및 평가위원

- 주민자치회장은 자체재원(회비・수익사업 등)과 기타재원(기부금품 등)에 관한 예산편성과 결산에 대한 자체감사와 자체평가를 위해, 주민 가운데 평가 대상 분야별로 적합한 5~10인을 주민감사위원과 평가위원으로 선정하며, 매년 1회 주민감사와 평가회를 실시
  * (예시) 주민 중 지역 내 전・현직 공직자 또는 교육자, 지역NGO회원, 변호사, 세무사, 회계사 등을 주민감사 및 평가위원으로 선정
- 주민감사 및 평가위원은 무보수・명예직이며(회의참석에 따른 수당지급 가능), 임기는 1년을 기본으로 연임 가능(연임시 주민자치회 동의 필요)

○ 자문위원

- 주민자치회의 관할 범위를 지역구로 하는 기초의회의원
- 시・군・구 내 거주하고 있는 읍・면・동장, 경찰서장 및 파출소장, 초・중・고등학교장 또는 교사, 소방서장, 대학 교수 및 박사 연구원 등 주민자치회 활동에 자문할 수 있는 주민
- 자문위원에게는 참고인 자격을 동시 부여하여 주민자치회의 원활한 기능 수행에 관한 자문・협조뿐만 아니라, 각종 현황・현안에 관한 정보를 주민자치회에 제공할 수 있도록 함

3 읍・면・동 주민자치회의 기능 및 사무

○ 기능 :「지방행정체제개편에관한특별법」 제21조 제2항

- 주민화합・발전을 위한 사항, 지방자치단체가 위임・위탁하는 사무처리에 관한 사항, 그 밖에 관계 법령・조례・규칙으로 위임・위탁한 사항

○ 집행기능

구분	읍·면·동 → 주민자치회	시·군·구 → 주민자치회	자체 발굴(예시)
주민 생활 편의 증진	○ 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
주민 공동체의식 강화	○ 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
주민 불편 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

○ 자문·협의·심의기능

- 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 운영계획에 관한 사항
- 주민참여예산제도에 관한 사항
- 주민이 청구한 시·군·구에 대한 정책건의 실시에 관한 사항
- 기타 동네발전을 위해 필요한 사항
- 읍·면·동은 주민생활과 직결되는 행정기능의 수행 및 사업의 추진에 있어 반드시 주민자치회와 사전 협의·심의하여야 함

4 주민자치회의 사업평가

■ 지역주민에 의한 자체 사업평가 주민총회 → 주민평가위원 선출 → 주민자치회 사업평가

○ 사업평가는 '살기 좋은 마을(동네)'을 만드는데 주민자치회의 사업이 얼마나 기여했는지에 대해 자체평가체제를 구축함

○ 주민자치회에서 1년간 수행한 각종 활동 및 사업에 대하여, 소속 주민으로 구성되는 '주민평가위원'에 의한 년 1회 활동평가 실시

- 주민평가위원(5~10인)은 공개 모집된 소속 주민 가운데, 주민위원과 별도로 주민총회를 통해 주민직선으로 선출

  * 다만, 현직 공무원인 자와 정당 소속인 등의 주민은 공개모집 대상에서 제척

- 주민평가위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임 가능(연임시 주민총회의 동의를 얻어야 함)

- 주민자치회장은 주민평가위원의 사업평가 결과를 주민총회 보고 및 홈페이지 게재 등을 통해 주민에게 공개해야 하며, 「사업평가 결과보고서」를 작성하여 읍·면·동, 시·군·구, 시·도에 제출·보고

○ 주민평가위원의 주민자치회 사업평가 결과에 대하여, 소속 주민은 주민자치회에 개선 및 주민위원 교체 등을 요구 가능

○ 또한, 읍·면·동 및 시·군·구에서는 사업평가 결과를 토대로, 차기 년도 위임·위탁사무 및 보조금의 증감을 통하여 해당 주민자치회에 보상·처벌을 가할 수 있음

※ 주민평가위원의 주민자치회 사업평가 절차

① 활동보고서 제출 : 주민자치회는 사업평가 실시 15일 전까지 1년간의 모든 활동과 사업에 관한 보고서를 작성하여, 주민평가위원에게 전달

② 사업평가 실시 : 주민평가위원은 주민자치회의 활동 및 사업별로 자체 평가지표를 합리적으로 마련하여 주민평가회를 개최하고, 주민자치회가 작성·제출한 활동보고서를 토대로 사업평가 실시

- 평가지표 예시 : 활동·사업별 당초목표 대비 실적, 주민만족도, 투입예산의 초과 여부, 주민참여율 등(필요시 현장방문평가 가능)

③ 평가결과 통보 : 주민평가위원은 평가결과가 도출된 즉시, 지역주민(주민총회 개최)과

주민자치회에 통보

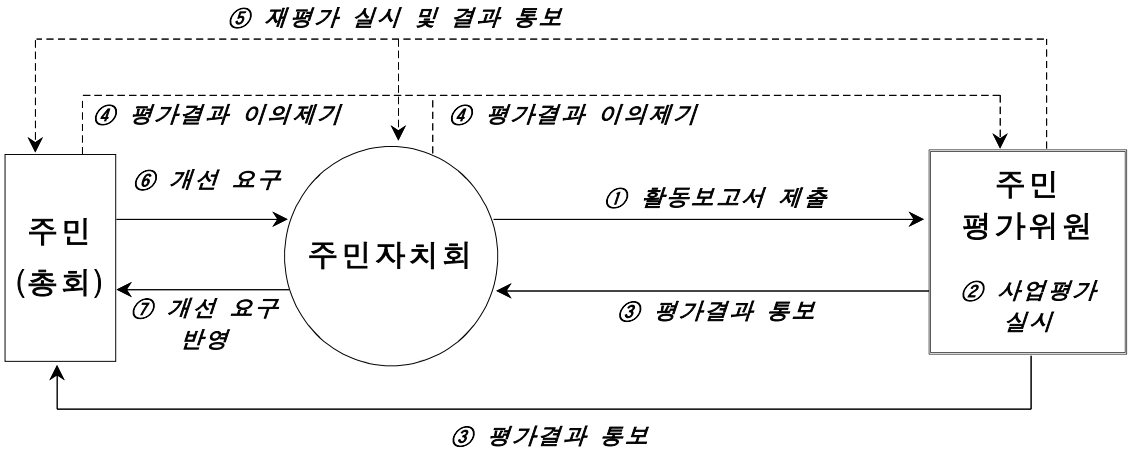
④ 평가결과에 대한 이의제기 : 주민자치회나 지역주민이 평가결과에 이의를 제기할 경우, 평가결과가 통보된 지 7일 이내에 재평가 요청 가능

⑤ 재평가 실시 및 결과 통보 : 주민평가위원은 이의가 제기된 날로부터 7일 이내에 재평가를 실시하여, 최종 결과를 해당 주민자치회 및 주민(주민총회)에 통보

⑥ 평가결과 게시 및 활용

- 최종 평가결과를 통보받은 주민자치회장은 7일 이내에 주민총회 및 홈페이지 게재 등을 통해 주민에게 평가결과를 공지하고, 「사업평가 결과보고서」를 작성하여 읍·면·동 및 시·군·구, 시·도에 보고
- 주민은 주민평가위원의 최종 평가결과에 대해 주민자치회에 개선, 주민위원 교체 등을 요구할 수 있으며, 주민자치회는 적극 반영해야 함
- 읍·면·동 및 시·군·구에서는 최종 평가결과를 토대로, 차기 년도 위임·위탁사무 및 보조금의 증감을 통해 간접적 보상·처벌 가능
- 주민평가위원의 주민자치회 자체평가 결과는 추후 우수 주민자치회의 선정 및 주민자치 분쟁조정위원회의 근거자료로 활용됨에 따라, 주민자치회는 평가결과를 시·군·구 및 시·도에 보고

<주민평가회의 주민자치회 사업평가 절차>



5 주민자치회의 재정감사

■ 지역주민에 의한 자체 재정감사
주민총회 → 주민감사위원 선출 → 주민자치회 재정감사

○ 자체 재정감사의 실시 이유는 주민의 참여의식과 책임의식을 제고하여 주민 스스로 '투명하고 공정한 마을(동네)'을 구축하기 위함

○ 주민자치회의 1년간 재정운용 전반에 대하여, 소속 주민으로 구성되는 '주민감사위원'에 의한 년 2회 재정감사 실시

- 주민감사위원(3~5인)은 공개 모집된 소속 주민 가운데, 주민총회를 개최하여 주민평가위원과 함께 주민직선

* 다만, 현직 공무원인 자와 정당 소속인 등의 주민은 공개모집 대상에서 제척

- 주민감사위원의 임기는 1년으로 하되, 1회에 한하여 연임 가능(연임시 주민총회의 동의를 얻어야 함)

- 주민감사위원의 재정감사는 년 2회(상반기/하반기) 정기 실시하되, 주민이나 주민총회의 요청이 있을 경우 수시로 실시 가능

- 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·보고

○ 주민감사위원의 주민자치회 재정감사 결과에 대하여, 소속 주민은 주민자치회에 배상, 개선 및 주민위원 교체 등을 요구 가능

○ 다만, 주민자치회의 의존재원에 관한 재정감사 결과에 대해 주민자치회나 주민(주민총회)의 불복·이의가 발생되는 경우, 시·군·구청의 감사담당관실 감사요청 가능

※ 주민감사위원의 주민자치회 재정감사 절차

① 회계장부 제출 : 주민자치회는 재정감사 실시 15일 전까지 자체재원·의존재원·기타재원에 관한 수입·지출 등의 재정운용내역 일체가 포함된 회계장부 원본과 사본(3~5부)을 주민감사위원에게 제출

② 재정감사 실시 : 주민감사위원은 회계장부의 원본 및 사본을 토대로 재정운용의 적정성, 투명성, 건전성 등에 관한 재정감사 실시

③ 감사결과 통보 : 주민감사위원은 감사결과가 도출된 즉시, 지역주민(주민총회 개최)과 주민자치회에 통보

④ 감사결과에 대한 이의제기 및 재감사 실시

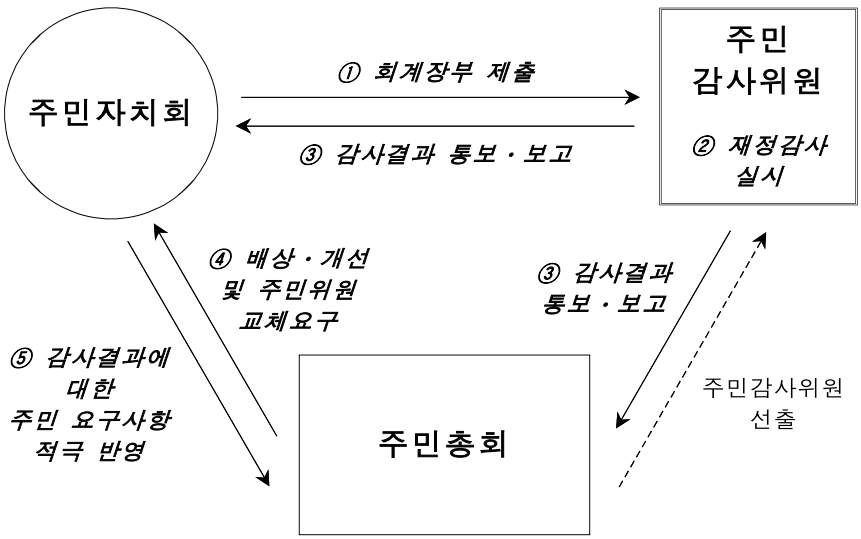
- 주민자치회나 지역주민이 감사결과에 이의를 제기할 경우, 감사결과가 통보된 지 7일 이내에 주민감사위원에게 재감사 요청 가능

- 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 재감사 실시(주민감사위원은 자체재원 및 기타재원에 관한 재감사만 실시)

⑤ 감사결과의 게시 및 활용

- 최종 감사결과를 통보받은 주민자치회장은 7일 이내에 주민총회 및 기관 홈페이지를 통하여 감사결과 공지
- 주민은 감사결과에 대하여 주민자치회에 배상, 개선 및 주민위원 교체 등을 요구할 수 있으며, 주민자치회는 이를 적극 반영해야 함
- 주민감사위원의 (자체)감사 결과는 추후 우수 주민자치회의 선정 및 주민자치분쟁조정위원회의 근거자료로 활용됨에 따라, 주민자치회는 감사결과를 시·군·구 및 시·도에 보고

<주민감사위원의 주민자치회 재정감사 절차>



6 주민자치회 총회 및 읍·면·동 연합회 구성

○ 주민자치회 구성원 전체를 대상으로 하는 주민총회 구성

- 주민자치회가 살기 좋은 마을만들기를 위한 주민자치조직이 되기 위해서는 지역주민의사에 입각한 운영이 필요
- 이에 따라, 주민총회에서 주민자치회의 회장·부회장 및 주민위원을 선출하고, 주민자치회와 주민간 긴밀한 의사소통의 장(場)으로 활용
- 주민총회는 연 3회 정기적으로 개최하며, 필요시 추가적으로 수시 개최

○ 주민자치회 사업부서 조직

- 시·군·구 및 읍·면·동의 위임·위탁사무를 집행하기 위하여, 지역주민 中 참여를 희망하는 자들로 구성된 하위 사업부서 설치 가능
- 사업부서 활동자의 지위는 '무보수·명예직 봉사자'로 하되, 활동에 따른 최소한의 경비는 지급 가능(교통비, 식비 등)

○ 연합조직

- 주민자치회는 필요시 해당 읍·면·동에 존재하는 다른 주민자치회와 '(가칭)주민자치연합회'를 구성하여, 각종 현안에 공동 대응 가능

7 주민자치회와 지방자치단체간 관계

○ 지방자치단체는 주민자치회에 보조금 등 재정, 주민자치에 대한 정보·기술 등을 지원

○ 해당 지역구 기초의원을 주민자치회의 자문위원으로 위촉

- 자문위원으로서 역할 : 위원회의 운영 및 추진방향에 대한 자문
- 의원으로서 역할 : 시·군·구정의 현황 등에 관한 각종 정보 제공 및 주민자치회(지역주민) 의견을 시·군·구정에 반영

8 現 주민자치위원회와의 관계

○ 역할·기능의 중복을 피하기 위해, 현행 주민자치위원회를 폐지

○ 현행 읍·면·동 주민자치센터는 주민자치회가 관리·운영

■ 도시지역과 농촌지역의 구분

○ 각 지방자치단체의 조례에 입각하여, 지역적 특성에 적합한 주민자치회의 기능을 규정

○ (예시) 도시와 농촌간 주민생활편의증진 관련 기능의 구분

- 도시지역 주민자치회 : 마을공공차량(순번제 운행) 운영, 맞벌이가정 아동보호, 공원·놀이터 등 마을공공시설 관리 등
- 농촌지역 주민자치회 : 각종 보조금 신청, 혼인·출생신고 대서, 영농자금 신청 및 주민배정, 농약 공동구입·공급, 마을회관 운영 관리 등

⑨ 現 주민자치위원회와의 관계

○ 역할·기능의 상호 중복을 피하기 위해, 주민자치위원회를 폐지하고 주민자치회가 권리·의무를 승계하도록 함

○ 현행 읍·면·동 주민자치센터는 주민의 자치활동과 지역공동체 형성 등을 위한 공간으로 활용(주민자치회 회의공간 활용 가능)

- 현행 교양프로그램 위주의 편성을 자치교육프로그램으로 대폭 전환하고, 주민자치회와 지역주민간 소통의 장(場)으로 재구성

■ 도시지역과 농촌지역의 구분

○ 각 지방자치단체의 조례에 입각하여, 지역적 특성에 적합한 주민자치회의 기능을 규정

- 농촌지역의 경우, 주민자치회의 기능을 현재 이장이 담당하고 있는 기능 중심으로 설정함으로써 주민의 혼란 최소화 도모

○ (예시) 도시와 농촌간 주민생활편의증진 관련 기능의 구분

- 도시지역 주민자치회 : 마을공공차량(순번제 운행) 운영, 맞벌이가정 아동보호, 공원·놀이터 등 마을공공시설 관리 등
- 농촌지역 주민자치회 : 각종 보조금 신청, 혼인·출생신고 대서, 영농자금 신청 및 주민배정, 농약 공동구입·공급, 마을회관 운영 관리 등

6. 주민자치회와 시·도간 관계

1) 주민자치회 설치·운영에 관한 시·도의 역할

□ 시·도 조례에 주민자치회 지원 규정 명시

○ 시·군·구와 중복되지 않는 범위 안에서 시·도 차원에서 주민자치회의 활동지원 필요

○ 시·군·구에서는 '주민자치회 설치·운영에 관한 조례'를 제정하고, 시·도 차원에서는 '주민자치회 지원 조례'를 제정 지원

- 시·도에서는 주민자치회에 대한 지원 조례를 제정하여, 시·군·구가 제공하기 어려운 주민자치회 역량강화를 위한 지원 근거 마련

□ 시·도 출연연구기관을 활용하여 주민자치활동에 관한 해외우수사례 보급, 주민자치회 운영에 관한 교육기능 지원

○ 각 시·도 출연연구기관은 주민자치회의 원활한 활동과 성과를 도출하기 위해 주민자치조직 관련 해외 우수사례를 조사·분석하여 정보, 기술 등을 보급 활용토록 함

○ 또한, 주민위원 및 주민평가위원 등에 대한 워크샵, 단기 연수프로그램, 연찬회 등을 개최하여 주민자치회 역량 강화 지원

□ 우수 주민자치회에 대한 동기부여(motivation)

○ 시·도에서는 주민자치회의 자체사업평가 및 주민자치평가위원회의 평가결과를 종합하여, 우수 주민자치회에 대한 홈페이지 게재 및 표창 등 주민참여활성화 지원

□ 읍·면·동과 주민자치회 사이에 분쟁 발생시, 일차적으로 시·군·구에 '(가칭)주민자치분쟁조정위원회'를 설치·운영하여 합의·조정 유도

○ 시·군·구 분쟁조정위원회의 조정에 불복할 경우, 시·도에 설치되어 있는 지방분쟁조정위원회'에서 조정

2) 시·도의 기대효과

□ 주민자치회 활성화를 지원함으로써 주민의 애향심을 고취하고, 지방행정에 자발적 협조와 관심 제고

○ 주민자치회가 읍·면·동 행정에 적극 협조하고, 애향심을 고취하며, 지역문제를 자발적으로 해결하려는 의지함양

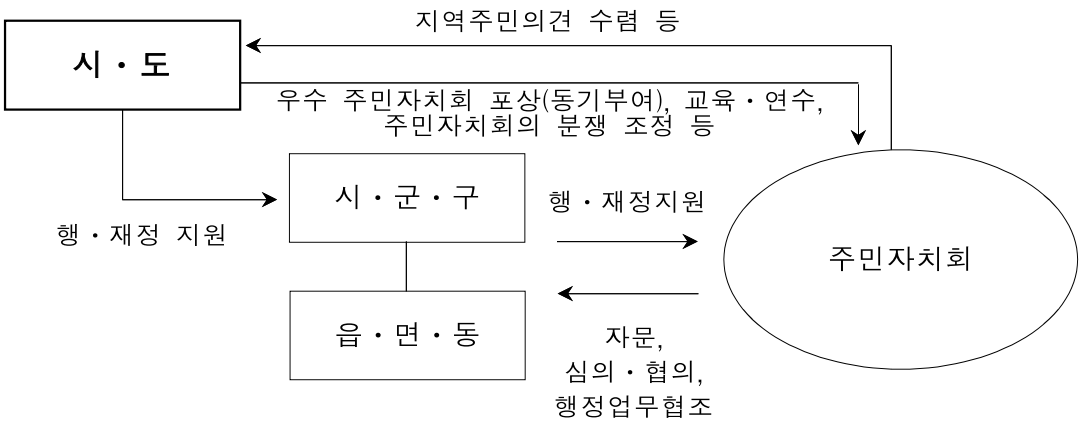
○ 주민자치회는 관할 지역주민의 의견수렴기능 수행

→ 상향식(bottom-up) 의사결정 통해 정책의 성공가능성 제고

□ 시·도 차원에서 표창 및 홍보 등 동기를 부여함으로써 주민자치회 활동을 지원하며, 이를 통해 주민 삶의 질 향상

○ 우수한 주민자치회에 대해서는 시·도 차원에서 표창장 수여, 홈페이지 게재 및 지역언론 보도 등을 통해 홍보 지원

<시・도 - 시・군・구 - 주민자치회간 관계도>



3) 시・도 - 시・군・구 - 주민자치회간 역할 구분

○ 시・도의 역할

- 시・도 조례를 통한 주민자치회 지원
- 시・도 연구기관을 활용한 주민자치 관련 각종 정보・지식・기술 제공 및 주민자치회 주민위원・평가위원에 대한 교육・연수・워크샵 등 실시
- 우수 주민자치회 사업발굴 표창, 홈페이지 게재 등을 통한 주민자치회 활성화 동기부여
- (가칭)주민자치분쟁조정위원회 구성・운영을 통한 시・군・구 및 읍・면・동과 주민자치회간 분쟁조정 등

○ 시・군・구의 역할

- 주민자치회에 대한 주민밀착형 행정사무의 위임・위탁
- 위임·위탁재원에 대한 감사 및 주민의 요청에 의한 감사
- 주민자치평가위원회의 평가와 평가결과에 입각한 조치
- 지역주민의 의견을 수렴한 정책 개발 및 집행 등

○ 주민자치회의 역할

- 지역주민의 자발적 참여로 살기 좋은 마을만들기 선도적 역할
- 지역주민 의견수렴 및 읍・면・동 행정에 대한 협의·심의·자문
- 시·군·구 복지 사각지대 주민들이 자발적으로 돌보기
- 지역주민간 화합을 위한 지역공동체 의식, 주민연대감 제고
- 자체감사 및 평가(주민자치회) 그리고 외부평가(주민자치평가위원회)를 위한 보고서 작성・제출

○○시·도　　조례　　제　호

주민자치회 지원 조례(안)

제1조(목적) 이 조례는 주민자치 및 주민자치회의 기본이념을 규정하고, 주민참여 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 개제 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 활동 역량 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 발생되는 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 발생 시에 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 조정결과를 적극 수용하여, 갈등 및 분쟁을 해소해 나가야 한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

토 론 요 지

- 토론요지 1 (충남도청 자치협력담당, 김찬배 사무관)
- 토론요지 2 (충남대학교, 길병옥 교수)
- 토론요지 4 (균형발전지방분권전국연대, 이상선 공동대표)
- 토론요지 3 (한국공공행정연구원, 이준건 박사)

「충남형 주민자치 기본계획」 관련 토론요지

김 찬 배 사무관 (충청남도 자치행정과 자치협력담당)

○ 오늘 세 분의 주제발표 잘 들었습니다. 주민자치에 대한 논의가 거듭 될수록 조금씩 나아갈 방향이 잡혀 가는 것 같습니다. 이미 많은 분들이 공감하고 계신바와 같이현행 주민자치센터(주민자치위원회)는 그 태생적 한계와 행정의 무관심으로 인해 '주민자치'라는 이름에 걸 맞는 역할을 하지 못하고 있습니다.

○ 이와 관련, 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에 주민자치회를 명기하고, 개편특委에서 3가지 모델안을 제시하고 있습니다. 향후 행정안전부에서 시범실시를 통해 전국으로 확대 해 나갈 방침인데, 이러한 일련의 작업들이 과연 어떠한 방법으로 구현이 되고, 어떤 성과를 낼 수 있을 것인지는 지켜봐야 할 것 같습니다.

○ 아시는 바와 같이 우리 충청남도의 「3大 혁신과제」 중 하나가 "지방분권"입니다. 그 중에서도 특히"주민자치"에 역점을 두어 선도적 시책을 마련하고자 합니다. 오늘 김성호 박사님께서 이러한 부분에 대해 중요한 대안을 제시해 주셨습니다. 현재 우리道가 추진하고자 하는 방향과 유사한 내용도 있으신데, 각각의 내용을 좀 더 심도 있게 살펴서, 도정에 반영 하도록 하겠습니다. 앞으로도 많은 조언 부탁드립니다.

○ 현재, 우리道에서 계획하고 있는 「충남형 주민자치 기본계획」을 간략히 설명드리고, 여러분의 고견을 듣고자 합니다. 우리道에서 추구하는 주민자치는, 단순히 지방행정체제개편에 종속되는 문제가 아니라, 주민생활과 직결되는 "분권과 참여민주주의" 철학에 근간에 둔 지방 선진화 작업입니다.

○ 이를 위해서는 각종 제도적 정비와 행·재정적 지원이 필요합니다만, 무엇보다 우선되어야 할 것이"주민자치 의식전환"이라고 생각합니다. 현장에서 가장 많이 듣는 소리가 "주민자치라고 말들은 많이 하는데, 뭘 어떻게 해야 할지 모르겠다"는 것입니다. 보다 근본적인 문제는 주민자치에 대한 인식과 공감대가 전혀 형성 되어 있지 않다는 것입니다.

○ 이에 우리道에서는 15 시·군과 시·군 의회, 全 도민들을 향한 대대적인 주민자치 공감대 형성을 거쳐, 현행 주민자치위원회를 중심으로 새로운 「충남형 주민자치」 모델을 만들고자 합니다.

○ 현재, 道內 205개 읍·면·동 중 158개소에 주민자치센터(위원회)가 설치되어 있습니다. 센터 未설치 47개 읍·면·동에 대해서도 우선적으로 주민자치위원회를 구성토록 하여, 全 읍·면·동 주민자치위원회를 기본으로 각 시·군별 주민자치위원회를 구성하고, 각 시·군 대표들로 구성 된 「충청남도 주민자치위원회」를 조직 할 예정입니다.

○ 이들 각 단계의 위원회를 통해 읍·면·동(혹은 그 이하) 단위의 「마을의제」 들이 道와 시·군에서 논의되고 「정책의제」로 채택 될 수 있도록, 관련 조례제정(제도적 보장) 및 주민자치사업 공모(예산적 지원) 등을 통해 실행력을 담보(empowerment) 할 수 있는 방안을 구상 중입니다.

○ 특별법 상, 「주민자치회」가 어떤 식으로 진행이 될 지라도, 기존『주민자치위원회』의 성공과 실패의 경험을 무시해서는 안 되며, 새로운 제도를 마련하기에 앞서 그 제도를 오롯이 담아 낼 수 있는 그릇(역량)을 만들어야 합니다. “분권”과“자치”를 담아내기 위한 새로운 그릇을 「충남형 주민자치」 모델을 통해 시험 해 보고 발전시켜나가고자 합니다.

○ 오늘 이 자리에서 나온 의견들이 충실한 학문적·이론적 배경을 바탕으로, 현장에서 결실을 맺을 수 있도록 여러분들의 지속적인 관심과 아낌없는 조언을 부탁드립니다.

「읍·면·동 주민자치 활성화 대안」 관련 토론요지

길 병 옥 교수 (충남대학교)

1. 먼저 풀뿌리자치 활성화와 민주참여의식 고양을 위한 주민자치회 설치에 대한 기본적인 논의에 많은 부분 공감과 동의를 가지고 있고 주민자치의 활성화 대안을 찾으려는 노력에 감사함.

2. 주민자치 유형과 장단점 분석이 체계적으로 되어 있고 특히 통합형(읍·면·동 사무에 대한 협의·심의 및 의결기구), 협력형(읍·면·동 사무에 대한 협의·심의기구), 주민조직형(주민자치회 사무에 대한 의결 및 집행기구)에 대한 구분과 주민자치회 모델(안)이 의미 있게 제시되었다고 판단됨.

구분	현행 주민자치위원회	주민자치회 모델(안)
법적근거	시·군·구 조례	「지방행정체제 개편 특별법」, 주민자치회 설치·운영 법률(가칭)
위촉권자	읍·면·동장	시·군·구청장
대표성	지역 유지 중심, 대표성 미약	주민대표성, 전문성 확보
위상 및 기능	읍·면·동 행정 자문기구 (주민자치센터 운영사항 심의)	주민자치를 위한 협의·심의 및 의결기구 (주민화합, 지역발전, 위탁사무 처리)
설치구역	읍·면·동 단위 1개	읍·면·동 단위 1개(분회 가능)
교육훈련	근거조항 없음	국가나 지방자치단체가 교육과 연수기회 제공할 의무(법으로 규정)
연합회	법적근거는 없으나, 기초 또는 광역 단위로 자율 구성	시·군·구 단위 임의단체

3. 다만 선진국 또한 주민자치회 관련 제도적 그리고 절차적인 부분에 대한 논란이 지속되고 있는 실정이기에 그리고 주민자치의 내용과 범위, 권한 및 역할, 책임성과 대표성, 전문성, 예산, 전문인력 등 다양한 부분에 대한 논의는 지속되고 있기에 한국 고유의 토착화되고 성숙된 주민자치의 모델과 제도 그리고 문화를 만들어나가는 것이 중요할 것이라고 판단됨.

4. 풀뿌리 민주주의의 완성이라는 측면에서 선진국들은 마을공청회(Town Meeting) 또는 대의민주주의에서 오는 부적합성에 대비하여 작은 규모의 일원 또는 단일 민주주의(Unitary Democracy) 그리고 여러 가지 유형의 대안사회(Alternative

Society)라는 개념을 적용해 보려는 시도를 하고 있는데 우리의 경우 어느 정도 가능한지 시범적용과 지속적 노력이 중요할 것으로 봄.

5. 선진국들도 문제로 지적되고 있는 자유민주주의(Liberal Democracy)에서 이익집단 정치(Interest-Group Politics)로의 전환 그리고 기업자유주의사회(Corporate-Liberal Society)라는 구조적 모순에 대한 대안이 지역의 주민자치인지에 대한 고민이 있어야 할 것으로 생각됨.

6. 특히 수도권과 지방의 모든 지역사회에서 발생하고 있는 경제구조의 빈익빈/부익부 현상, 님비(NIMBY)와 핌피(PIMFY)현상, 거래비용(Transaction Costs)의 증가, 절차적 정당성의 약화 등 다양한 사회적 모순에 대안 대안설정이 중요하다고 판단됨.

7. 그동안 논의가 전개되어 온 거버넌스(Governance) 논리의 적용과 문제점, 경제사회문화 등의 구조적 복잡성, 케오스(Chaos) 현상, 극단적 이기주의, 폐쇄적 지역 또는 집단주의 등에 대한 대안설정이 주민자치에서 가능한지도 고민해야 될 것으로 판단됨.

8. 분쟁발생시 주민자치분쟁조정위원회를 설치하는 것에 동의하지만 우리나라도 선진국과 같은 대안적 갈등해결방법(Alternative Dispute Resolution: ADR)을 통해 분쟁의 해결뿐만 아니라 갈등예방과 해결을 위한 노력을 지속적으로 전개해야 됨(사회통합위원회 발의, “사회통합 및 갈등예방·해결을 위한 법률안” 참조).

9. 기본적으로 주민자치회 지원 조례(안)에 대해 동의를 표하지만 시·도에서 주민자치의 원활한 활동을 도모하고 활성화시키기 위한 적절한 지원정책은 어떻게 해나가는 것이 바람직한지 구체화시킬 필요가 있음.

10. 마지막으로 최근 논의가 되고 있는 복지민주주의(Welfare Democracy), 공동체적 민주주의(Communitarian Democracy) 등과 연관하여 주민자치의 귀결은 무엇인지에 대한 고민이 필요하고 선진국 주민자치의 배경에는 주민자치에 대한 권리와 책임, 자유와 권한 등 시민사회문화의 정착, 환경문제와 세금문제 등을 고려한 생태환경 조성 및 경제적 형평성 제고, 사회적 안전망 설치 등과 같은 주민자치의 제도적 성숙도를 높이는 노력을 해왔다는 점을 고려해야 할 것임.

「“충남형” 근린자치 실현을 위한 활성화 기반 모색」 관련 토론요지

이 상 선 공동대표 (균형발전지방분권전국연대)

발표기조에 공감하고, 특히 ‘충남형 근린자치 활성화 기반 강화방안’제시에 대체로 동의하며, 본 주제에 대한 단편적 인식과 보완적 문제의식을 개진코자 함.

□ “근린자치”의 규범적 공론화의 계기

o「지방행정체제 개편에 관한 특별법」, 제20조~제22조

- 제20조(주민자치회 설치) 풀뿌리자치 활성화와 민주참여의식 고양을 위해 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회 설치
- 제21조(주민자치회의 기능) ① 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령·조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 자치사무 일부를 주민자치회에 위임·위탁 ② 주민자치회의 업무(주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항, 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항, 그 밖에 관계 법령, 조계 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항)
- 제22조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방 자치단체의 장이 위촉 ② 주민자치회의 설치와 관련된 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정함.

□ 개념구분의 필요성

o ‘근린자치’(또는 ‘마을자치)와 ’주민자치‘

- 발제자는 ‘근린자치’ 또는 ‘마을자치’와 ‘주민자치’를 동의어로 혼용하나 근린자치와 마을자치의 동의화에도 일정한 합의 기반이 전제될 필요성
- 더불어 근린자치와 주민자치의 동의화에는 이견,

  즉, 근린자치가 자치단위나 공간성 및 범위를 내포한다면, 주민자치는 ‘주민에 의한’ 권리적 자치 개념을 함축함으로 기초, 광역을 구분하거나 공간적 제약을 갖지 않는다고 볼 수 있음.

□ **'주민통제'의 단계적 인식에 대한 이견**

o 주민측면에서 근린자치 활성화의 조건을 '주민참여의 적극적인 참여를 전제'로 하는 인식에는 동의하나, Arnstein의 주민자치 8단계 이론을 참고한 '주민통제(citizen control)'를 상시적 기제로보다 '단계'의 과제로 (비록 소개를 통한) 간접적 인식에는 이견

- 주민통제는 일종의 주민(직접)참여제-주민발의·주민감사청구·주민투표·주민소송·주민소환 등-에 의한 일상적이고 상시적 참여 체제를 의미함.

o 따라서 기존의 절차적 주민참여제도의 실효성 확보는 근린자치 활성화를 위한 제도적 측면의 한 축으로 중시되어야 함.

- 충남도와 시·군의 주민참여 관련 조례의 제·개정 추진이 근린자치 과제와 적극적 병행추진 필요함.

o 여기에 '주민참여기본조례', '시민배심제'와 같이 이미 타 지자체에서 도입운용하는 제도와 기타 주민의 상상력을 동원한 주민참여제 공모 등의 방식을 도입하여 선도적, 능동적 역할이 필요

□ **주민대표성의 공정성 확보와 '관'주도와 정치적 영향력 배제**

o 중앙집권적 행정구조를 온존시킨 채, 선거자치 중심의 지방자치제 도입에 따른 한계- 지속적인 분권실현 공동대응 필요

o '주민'은 동원과 관리, 효율의 논리로 '통제'의 대상으로 민선자치 이후에도 여전히 기관·단체·행정·토호자치 수준 극복과제

o 주민대표의 정당성 확보가 주민자치, 근린자치 핵심과제

□ **지속적이고 체계적인 주민 집단학습 체계 구축**

□ **연방제형 지방정부체제 지향에서 근린자치와 주민자치의 방안 모색**

* 붙임 : 1차 워크숍 comment

□ **"근린자치"에 대한 인식지형**

o '근린'은 neighborhood의 직역적 한계로 다의적 함축의 포괄성은 인정되나, 어휘 자체의 직감성 약화로 일반적 용어로서의 통용에 제약(예컨대 '분권, 균형발전')
→ '근린'보다는 '동네'(또는 마을)로 의미와 정서 적합성 고려

o 최근 '근린자치'의 제도적 근거의 시발이 된 '지방행정체제 개편에 관한 특별법'(이하 '특별법')20조~22조는 근린자치 및 읍·면·동 주민자치회를 담고 있으나 명확한 개념규정이나 위상에 대한 정립 미흡. 이는 시군 통폐합 추진에 따른 기초자치 포기 의혹과 비판 무마용으로 등장한 측면이 있어 불명확한 설정

o 일반적으로 특별법의 규정성 및 한시성의 한계에도 불구하고, 본 '전략과제 (착수연심회 보완사항) 보고자료'에서 '근린자치의 법적·제도적 근거'를 '특별법'과 '주민자치센터 설치 및 운영조례 준칙' 에 의존하고 있음은 재고될 필요성
→ 이보다는 일반법인 '지방자치법' 제 8조의 개정 등을 통한 근린자치의 명확성을 기하고, 동시에 주민자치 그 자체보다는 읍면동 기능전환에 따른 공간 활용에 중점을 두고 있는 현 '주민자치센터'의 위상과 기능 재정립 고려
(* '보고자료'에서 '지방자치의 계층구조'를 광역과 기초에 중앙정부와 읍·면·동을 대상으로 하고 있어 자치계층과 행정계층 구별도 다소 애매함)

o 본 연구과제가 기성 규범의 범주 내에서 논점을 찾을 것인지, 제도개선의 여지까지 포함하여 새롭게(또는 재) 구성할 것인지에 따라 가변성의 여지

□ **자치의 단상**

o 1987 이후 마지못해 정치권과 중앙 관료, 집권논리에 의해 설계된 지방자치의 근간은 현행 지방자치법이며, 시혜적 분권과 권능이 제지된 자치로서 태생적 기형성으로 출발
- 유교적 정서구조, 개발독재 시기 형성된 통제와 동원 대상의 주민위상
- 급속한 근대화, 산업화, 자본주의 이행 과정에서 동네와 마을을 구성해온 정서구조가 해체되고, '공동체성' 역사와 문화, 현장이 부정되고 유실됨.
- 서구적 시민혁명과 민주과정 없이 이식된 민주제
- 분단상황과 이데올로기가 결합되어 통치권의 횡포와 자의적 기본권 제약 빌미
- 민주정치학습에 대한 편견과 기회 박탈됨

o 지방자치 시행 이후,
- 중앙권력의 카르텔에 의해 위성자치 - 단체자치, 관료자치, 행정자치 - 관변자치, 토호자치

o 소정의 분권과 자율적 자치권은 지역사회의 지배구조와 담합적 구도 형성으로 주민자치의 왜곡과 참여 배제(선택적 참여)를 초래하여 배분적 정의를 크게 훼손
⇒ 따라서 동원과 관변화에 익숙해진 지역사회의 지배구조에 대한 이해가 전제되어야 '근린' 또는 '동네'자치의 활성화와 모형구상 근접에 용이할 것임. (특히 익명성이 보장되는 대도시와 달리 고령화 등 과소한 농촌 지역 현상에 대한 이해는 충남의 실태분석에 적극 반영되어야)

□ **근린자치 모형을 위하여**

o 지방자치법에 근거한 '주민자치센터'의 모호성과 '특별법'에서 연원하고 있는 '근린자치'의 수단성의 한계로, 즉 현행 규범적 범주 내에서의 주민자치 또는 근린자치(또는 동네자치, 마을공동체)의 복원과 재구성, 규정화는 이미 그 자체로서 한계
- 따라서 제도 개선책과 병행을 고려해야 실효성 증대가 가능할 것임.

o 본 연구과제의 특성 상, 수행기간의 단기 설정, 제한된 샘플링, 온건하고 무난한 방식의 수행으로는 연구결과의 효능성 제한이 예견

o 지역사회의 내밀한 (그러나 노골적인) 독점적 권력구조 내지 지배구조의 구조화 된 실상에 대한 진지한 접근이 요구됨. 이를 해소하지 않고는 '동원'의 유지와 참여의 기피 현상은 지속될 것임.
- 주로 기관의 '육성'에 의존하고 있는 관변단체의 자립화 방안 등

o 현행 '지방행정체제개편'특별법은 실상 '지방자치(행정)체제개편'을 상정하여 개편의 본질을 축소, 왜곡하고, 규모의 경제성을 공적 효율성과 등치시키는 비약과 모순, 사회적 합의 결여, 이런
- 이와 같은 인식을 전제로 '근린자치'의 모형 구상 과제도 일정한 한계

o 주민참여의 확장이 대의제 권능의 축소로 오해되는 부분 해소의 과제
- 주민참여는 집행과정에의 직접적 개입으로 의회의 심의·의결 과정과는 무관함에도 참여를 견제하고 기피·배제 행태는 모순이며, 조직이기적 발로임.

o 지방정부(지방자치단체)의 연방성 강화와 기초단위의 소규모화 및 자치권 강화를 목표로 지역사회 간의 정치적 연대와 연합을 고려하고, 과정적 과제로서 준자치형 근린자치의 강화 방안이 적극 고려되어야 할 것임.

o 더불어 중장기적인 계획으로 (상대적으로 관료적 권위주의 지방행정으로 평가받아온 충남도정) 사회자본 육성과 자생적 시민사회 조직의 활성화에 관심 요구됨.

⇒ 이런 상황 인식하에서 발제내용을 일정 정도 수렴하고 조율을 전제로 할 때, 본 연구과제는 실행과제로서의 완성도를 증대시킬 것임.

「제주특별자치도의 지역재설계 사례분석 및 정책적 시사점」 관련 토론요지

이 준 건 박사 (한국공공행정연구원)

□ 근린자치 중심의 지역인재 육성

1. 지방자치란 자기지배(Salf-governing)를 의미하며 일정지역의 주민들이 해당지역내의 공공사무를 스스로 의사와 책임 하에 처리하는 제도이다. 또한 주인인 주민의 삶의 질 향상시키는 최우선의 목표가 주어지게 된다. 정치적으로는 지방분권을 경제적으로는 지역경제 육성을 사회문화적으로는 주민의 복지향상과 문화생활의 보장을 위하여 지방정부차원에서 추구하는 것을 의미한다. 그러나 실제는 지방자치의 상징적 가치는 지방정부의 구조 및 중앙정부와의 관계에 관한 다양한 제안을 합리화시키는데 이용되고 있어 개념보다 수사적인 측면이 강하다.

   지방자치가 주민의 이익을 위해 문제를 스스로 해결해 나간다는 점에서 주민의 호응을 얻고 있다. 하지만 실제 인구가 밀집한 도시지역에서 지방정부는 정책결정과정에서 주민의 참여가 배제되고 다양한 이해를 가진 지역사회의 이해를 충족시켜주지 못하고 있다. 이러한 의미에서 근린자치는 주민참여와 정치권위의 분권화 소규모 조직으로써 올바른 민주주의 이념을 구현해야 한다. 그러한 의미에서 의사소통과 참여는 주민들에게 보다 적극적인 행동으로 나타날 수 있으며 공동의 경제적 사업모델을 찾아 참여할 수 있고 이를 통해 근린자치의 목표를 달성할 수 있다.

2. 일례로 일본 남부지역의 도시 도쿠시마현 가미카쓰(上勝)마을은 인구가 1,904명인데 이중 65세 이상이 49,7%(946명)로 초고령화 마을이다. 전체 면적의 79%가 임야로 되어 있다. 이들은 갈수록, 인구가 줄고 수익이 떨어지는 등 쇠락하는 마을을 살리기 위해 노인들의 일감찾기 사업에 참여하면서 우선 마을의 특성을 고려한 아이템을 선정했다. 첫째, 마을의 노인들이 쉽게 참여, 생산할 수 있는 사업 둘째, 마을에서 생산되는 재료를 손쉽고 저렴하게 구입할 수 있는 것 셋째, 부가가치가 떨어지더라도 지속적으로 사업을 할 수 있은 것이었다.

   이들은 (주)이로도리 라는 마을기업(Community Business)을 만들었다. 도시에서 음식물의 소품으로 쓰이는 나뭇잎을 공급하기로 결정하고 이 지역에서 생산되는 나뭇

잎을 모으기 시작했다. 단풍잎, 감잎, 꽃잎 등을 수집하여 음식점에 전량 공급했다. 연간 3억엔(한화 약50억원)의 수익을 냈다. 소득이 높아지는 등의 살기좋은 마을이 되면서 도시로 떠난 젊은이들이 귀농 및 귀촌하는 등 작지만 경쟁력 있는 마을로 거듭났다.

위 사례에서 제시한 바와 같이 인재육성을 위한 마을기업은 협력으로의 의식에서 비롯된다. 그러기 위해서는 충분한 사전교육과 사업참여에 대한 의지와 열정이 중요하다. 제주지역에서 추진한 3개 마을의 인재육성 사업도 목표는 좋았으나 주민들의 동기부여, 문제의식부족, 그리고 공동체간 갈등이 발생하여 추진에 어려움을 겪었다. 리더십 부족의 시행착오가 있었다.

따라서 지역의 작은 거버넌스 체제를 통한 근린자치의 바탕에서 집합적 의사결정과 공동생산을 위한 좀 더 다양한 제도적 장치를 마련하고 이 토대 위에서 사업의 목적 달성이 가능하다고 본다. 지금 지방자치는 20년이 된 성년이 되었지만 주민의 의식은 아직 이에 부응하지 못하고 유리되어 있다.

3. 따라서 근린자치는 대의민주주의와 참여민주주의를 결합한 정보공유와 이익분배라는 협의적 자치제도로 정착되어야 한다.

미국의 알라바마주 버밍햄시(Birmingham)의 경우 첫째, 지방정부는 초기 사업의 기획과정에서부터 근린조직을 공개토론의 장으로 활용하여 주민의 참여를 용이하게 하고 있다. 이는 지방정부에 사업을 기획하는데 주민으로부터 참신한 아이디어를 제공받고 독자적으로 기획을 완결하였을 때 닥칠 주민의 저항을 감소시킨다. 둘째, 참여는 지역개발사업에 있어서 지역의 특수한 이익이 반영된다. 셋째, 근린조직은 주민들로 하여금 정책결정 과정에 참여함으로써 민주적 절차에 대한 믿음과 지역사회에 대한 자긍심을 강화시키고 프로그램을 집행하는데 협조자로 유도한다. 즉 이러한 제도는 지방정부와 주민 양자간의 의사소통 채널을 제공하여 주민은 정부로부터 정부는 주민으로부터 정보와 가치를 공유하며 공동의 이익을 얻게 된다.

지금 우리는 학교 성폭력 사태가 지속적으로 발생하고 있다. 교육당국, 경찰, 검찰, 학부모 등의 이를 예방하기 위한 그물망 정책으로 전력을 기울이지만 근본적인 해결책을 찾지 못하고 있다. 우리의 근린자치제도에 대한 접근에 있어 지역주민을 위한 인재육성 사업을 추진하지만 실효는 늘 기대에 미치지 못하고 있다. 사업 계획 의 시작단계 부터 철저히 주민을 참여시키고 실행 할 수 있도록 해야 한다. 그러기 위

해서는 마을선정 및 사업아이템 등 충분한 논의과정과 함께 사전 교육으로 소기의 성과를 거양할 수 있다.

충남 청양군은 65세 이상 군민이 28%를 넘은 초고령화 사회다. 이에 본 세미나는 제주의 인재육성 사례와 일본의 도쿠시마현 가미카쓰(上勝) 마을기업이 성공한 사례를 벤치마킹하여 새로운 인재육성의 위한 연구가 필요하다고 본다. 최근 청양군 인구는 32,000여명으로 전국 지자체 중 최하위권 이다. 문제는 인구가 급격히 감소하고 있다는 것이다. 청양군은 이러한 현실에서 대안으로 관광객을 유치하기 위한 천장호, 칠갑호, 고추박물관, 고운식물원 등과 연계하는 관광산업밸트화 등을 고민하고 있다. 따라서 지역경제 활성화를 위해 실정에 알맞은 사업추진이 시급하다고 본다. 부여군의 경우 최근 연잎을 외식산업과 연계한 대량생산 판매하는 전략의 잎재육성 프르그램과 서천의 모시의 재료를 활용한 새로운 인재개발 등을 검토할 필요가 있다.

□ 공공(지역)갈등의 문제해결방식

4. 지방자치단체 갈등조정 전문가 공개 채용 시작

지난해 12월 서울시는 갈등조정관(사)을 채용(4급, 지방서기관), 갈등 해소를 위한 중재 조정에 나서고 있다. 개발위주의 견인행정에서 도시재생차원의 참여행정으로 방향타를 잡았다. 최근 6곳의 뉴타운 정비사업 지역에 민간 전문가로 구성된 조정관을 처음으로 파견했다. 작은 소리를 수렴하는 것은 물론 갈등 원인을 분석하고 해결을 위한 조정과 대안 모색 등 현장을 찾아간다.

이러한 노력은 갈등해소와 사회통합을 이뤄내는 성과가 있을 것으로 기대된다. 지방자치는 문제 해결을 위해 많은 이야기를 듣고 방안을 마련하는 것이다. 숨소리까지 반영하고자 하는 것이 최근 한 단계 발전한 지방자치의 목표다. 충청남도는 최근 근린자치 연구에 몰입하고 있다.지방자치 보다 한발 더 나아가 마을단위별 공동체 중심의 근린자치를 통해 진정한 지방자치 본질에 접근하고 충실하고자하는 의지다. 형식적 지방자치가 아닌 실질적 성과를 거양하는데 욕심을 내고 있다. 틀에 매이지 않고 유연한 가운데 지방자치의 한계를 극복하기 위한 고민이다.

부천시도 지난해 갈등조정 전문가를 채용했다. 김포쓰레기매립장, 김포공항내대중골프장건설, 부천시화장장시설, 뉴타운건설 등 갈등이 겹겹이 쌓이고 있다. 해결되기

전에 또 다른 갈등으로 시정을 이끄는데 큰 걸림돌이다. 조례를 만들어 외부전문가를 모셔온 것이다. 성남시는 이번에 갈등 조정사를 공개, 모집한다. 우선 분당~수서간 도시고속화도로공사를 비롯해 재개발사업 등 이해관계가 상충되는 갈등으로 노정된 곳에 투입하고 공공갈등의 사전영향분석, 예방, 중재조정 등 역할을 한다. 국회가 법과 제도를 미루고 있는 상황을 더 이상 지켜 볼 수 없다는 판단에서 자치단체가 발 빠르게 행보한 것이다. 환영할 일이다. 지방자치는 지역주민의 삶의 질 향상이다. 경제적 충족만이 행복이 아니다. 안정된 삶의 가치를 높여주어야 한다. 더불어 건강한 사회공동체와 소통하며 살아가는 것이 삶의 질 향상이고 행복이다.

5. 대전충남지역 지자체도 갈등조정 전문가 적극 활용

충청남도는 금강하구 해수유통, 천안아산택시구역조정, 홍성~예산통합, 군산해상도시건설, 논산국방대학교이전부지보상, 벌곡무궁화장묘공원건설, 당진동부화력발전소건립, 아산만조력발전소, 서산가로림만발전소, 서부발전소본사이전 등 20개소나 된다. 그러나 이 문제를 풀어나가는 고용된 전문가는 없다. 충남도내 한 자차단체가 중앙정부의 지원을 받아 대응투자방식으로 추진하는 사업과정에서 이웃마을(1리~2리)과의 예산을 투자하는 과정에서 서로 자기마을에 좋은 시설을 유치하기 위해 갈등이 발생하여 결국 사업추진도 못하고 예산을 반납한 사례가 있었다.

충청남도는 2007년(대통령령)전국16개시도 중 유일하게 상생갈등포럼을 운영해 왔고 2010년 갈등조례도 제정했다. 지난해는 10개 시군에 조례를 만들었다. 이제는 사람을 써야 할 때다. 갈등은 찬반으로 대립한다. 상충된 문제를 조정하고 중재 해결할 사람이 있어야 한다. 싸움은 말리고 홍정은 붙이라는 말이 있다. 사람으로 인해 발생하는 일이기에 중간 완충 지대에서 투명하고 객관적으로 공정한 저울의 편을 나누어 줄 사람이 필요한 것이다. 행정의 생산성을 떨어트리고 동력(動力)을 잃게 하는 갈등의 해결사를 찾는 것이 시대적 과제다. 이제 개발의 논리만 앞세우는 리더자가 평가받는 시대는 지났다. 지역의 공동체를 어떻게 화합하고 상생의 시대로 전환시켜야 하는지를 고민해야 한다. 그러한 단체장은 후일을 기약할 수 있다. 더 중요한 것은 주민들이 그러한 지도자를 원하고 있다. 상생협력은 시대의 화두(話頭)이고 넘어야 할 허들이다.

Memo

Memo

Memo