

「‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축을 위한 정책과제」 워크숍

때 : 2013. 05. 24 (금), 15:00~17:00

곳 : 충남발전연구원 1층 대회의실

「충남형 주민자치」 거버넌스 구축을 위한 정책과제」 워크숍

때 : 2013. 05. 24 (금), 15:00~17:00

곳 : 충남발전연구원 1층 대회의실

■ 「충남형 주민자치」 거버넌스 구축을 위한 정책과제」 워크숍 운영 계획(안) ■

□ 목적

- 지방분권화 추세에서 주민참여를 통한 협력적 거버넌스 형성, 구축이 부각되고 있는 가운데, 지역사회에서의 소통·연대의식이 강조되면서 지역·자치공동체를 토대로 다양한 참여주체(이해관계자)들과 공동 문제해결의 참여과정이 중시
- 1차 연구(충남 근린자치 실태분석 및 활성화 방안)는 주로 주민자치회 지원조례(안) 제정, 주민자치회 제도의 개선 등으로 근린자치 제도의 활성화 중심이기 때문에, 후속연구(2차)에서는 '충남형 주민자치'의 거버넌스 구축방안 중심으로 연구를 수행
- 제1주제발표 「현장기반의 충청남도 주민자치회 활성화 방향」을 통해 현존하는 주민자치위원회의 문제점과 현재 진행 중인 주민자치회 설치방안의 문제점을 진단한 후, 현장 경험을 중심으로 주민자치(위원)회 활성화 방안을 다양한 관점에서 제시, 제2주제발표 「주민자치 임파워먼트 사례(제주특별자치도) 및 충남에의 시사점」을 통해 제주도의 주민자치센터 프로그램 개선노력과 마을만들기와 연계된 지역인재 양성 프로그램 소개 및 충청남도 적용을 위한 정책적 시사점 제시

□ 워크숍 개요

- 주 제 : 「현장기반의 충청남도 주민자치회 활성화 방향」
「주민자치 임파워먼트 사례(제주특별자치도) 및 충남에의 시사점」
- 일 시 : 2013. 5. 24(금) 15:00~17:00
- 장 소 : 충남발전연구원 1층 대회의실
- 참석대상 : 발제자(배한호 이사, 홍정순 박사)
-가나다순- 토론자(곽현근 교수, 김찬배 사무관, 이준석 감사, 전오진 박사)
지방자치 관계 공무원 및 전문가 등 20명 내외
- 주최·주관 : 충남발전연구원

■ 「충남형 주민자치」 거버넌스 구축을 위한 정책과제」 워크숍 개최계획(안) ■

○ 일시 : 2013. 5. 24(금), 15:00~17:00

○ 장소 : 충남발전연구원 1층 대회의실

진행 : 한국공공행정연구원 김미경 박사

시간			내 용	비 고
부터	까지	소요		
15:00	15:10	10′	<input type="checkbox"/> 개 회 사	박진도 (충남발전연구원장)
15:10	15:20	10′	<input type="checkbox"/> 워크숍 취지 설명 및 참석자 소개	연구책임 최병학 (충남발전연구원 선임연구위원)
15:20	15:40	20′	<input type="checkbox"/> 주제발표 1 ○ “현장기반의 충청남도 주민자치회 활성화 방향” (한국자치학회 배한호 이사)	[사 회 : 최병학] ※ 참석자 토론 병행
15:40	16:00	20′	<input type="checkbox"/> 주제발표 2 ○ “주민자치 임파워먼트 사례(제주특별자치도) 및 충남에의 시사점” (제주평생교육진흥원 홍정순 박사)	
16:00	16:10	10′	중간 휴식	
16:10	16:50	40′	<input type="checkbox"/> 토론 ○ 곽현근 교수 (대전대학교) ○ 김찬배 사무관 (충청남도 분권정책담당) ○ 이준석 감사 (한국사회적기업실천연구회) ○ 전오진 박사 (호서대학교 행정문제연구소)	
16:50	17:00	10′	<input type="checkbox"/> 정리 및 폐회	

■ 목 차 ■

□ 발제문

- 현장기반의 충청남도 주민자치회 활성화 방향 1
[한국자치학회, 배한호 이사]
- 주민자치 임파워먼트 사례(제주특별자치도) 및 충남에의 시사점 ... 43
[제주발전연구원, 홍정순 박사]

□ 토론요지

(가나다 순)

- 토론요지 1 [대전대학교, 곽현근 교수] 72
- 토론요지 2 [충청남도 분권정책담당, 김찬배 사무관] 77
- 토론요지 3 [한국사회적기업실천연구회, 이준석 감사] 80
- 토론요지 4 [호서대학교 행정문제연구소, 전오진 박사] 82

제1주제

현장기반의 충청남도 주민자치회 활성화 방향

배한호 이사 (한국자치학회)

현장기반의 충청남도 주민자치회 활성화 방향

배한호 이사 (한국자치학회)

1. 서론

국어사전을 찾아보면, ‘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 십 수 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, ‘근린 사회’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(여기서는 ‘주민자치’로 통일하여 사용하겠다).

‘주민자치’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. 주민자치의 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. 주민자치'는 일부 지역 유지가 참여하는 '봉사활동'이 아니다. 마을 사람들이 자발적으로 모여서 일방적으로 특정한 사람들의 이야기를 듣기만 하는 것이 아니라, 많은 이야기를 서로 주고받고 공감대를 형성하고 무엇인가 좋은 일을 찾아서(혹은 만들어서) 해 나가는 것이 주민자치라고 할 수 있다. 이러한 '주민자치'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 향후 충남의 주민자치회 발전방향에 대하여 논의해 보기로 하겠다.

2. 주민자치 발전의 조건

1) 제도적인 측면

주민자치는 '주민의(사람), 주민을 위한(사업), 주민에 의한(조직)' 지역민주주의의 구현을 목표로 하고 있다. 주민자치의 성공적 추진을 해서는 사람, 사업, 조직 등 주민자치의 3가지 요소에 대한 효율적인 지원을 위한 제도적인 장치가 필요하다. 주민자치를 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 주민자치 지원을 위한 제도의 마련이다. 지방자치

법 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 참여할 수 있도록 시군구 차원에서의 적극적인 홍보가 필요하며, 주민자치사업 관련 전문가의 확보와 지원을 위한 제도적인 장치가 필요하다.

2) 주민 측면

주민자치의 활성화는 주민의 적극적인 참여를 전제로 한다. 1969년 미국 도시계획 학회에서 발표한 Arnstein의 주민자치 8단계 이론을 참고하면, 주민자치의 단계는 비참여 단계로 조작(manipulation) 및 치료(therapy) 단계, 상징적 참여 단계로 정보 제공(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 본질적인 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, 조정전문가가 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.

주민자치의 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 있는데¹⁾, 주민자치를 염두에 두고 살펴본다면, MacIver의 견해가 타당한 것으로 판단되므로 그의 견해를 소개하겠다. 초기에 MacIver는 커뮤니티를 두 가지 측면에서 정의하고 있는데, 첫째는 지역성이라는 측면에서 사람들이 공동

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

생활을 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 동일체에 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 받는다는지, 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.

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, 공동체의식 등을 바탕으로 하는 공동유대감 등을 들 수 있다(정하성 외, 1995: 24-26).

3) 주민자치사업 측면

주민자치를 활성화하기 위해서는 주민들이 함께 참여할 수 있는 마을공동체 사업이 필요하다. 주민자치가 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 이루어져야 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 정부 지원이 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 집값과 땅값이 올라가면 살기 좋은 마을이 된다고 주장하기도 하였다. 물론, 재산가치가 높아지는 것은 좋은 일이다. 하지만, 이것은 그 집을 팔고 같은 규모의 집을 더 싸게 구입하였을 경우에만 유효하다. 그런데, 시세차익을 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 가치를 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. 읍면동 주민자치센터의 구성과 문제점

1) 읍면동 주민자치센터의 탄생

주민자치센터는 1998년 작고 효율적인 정부의 실현을 위하여 김대중 정부가 추진한 ‘새정부 100대 국정개혁과제’ 중의 하나인 읍면동 기능전환정책의 산물로 탄생하였다. 이후 1999년에 중앙정부가 일부 동을 대상으로 시범사업을 추진하고, 2000년에 전국 동으로 주민자치센터 설치를 확대하게 되었다. 특히 2000년부터 읍면은 선택적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도하였다.

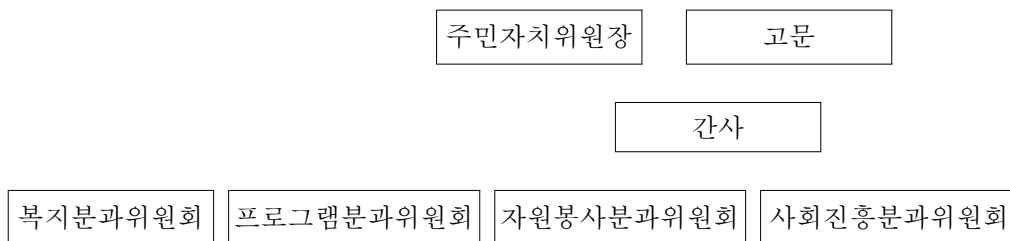
주민자치센터는 설립과 운영에 관하여 법적인 근거를 가지고 있는 주민의 자치기구이다. 상위법인 헌법 제117조 1항에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 하여 주민자치에 대한 법적 근거 역할을 하고 있다. 지방자치법 제8조 제1항에서 지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리 증진을 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 2000년 7월 1일 동법 시행령 제8조 별표 1-타에서 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하여 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원’을 시·도, 시·군·구의 사무로 지정하였다. 동 조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 ‘주민자치센터’를 설립·운영하고 있다.

2) 읍면동 주민자치센터의 조직과 운영 현황

(1) 주민자치위원회의 조직 및 인력

‘주민자치센터의 설치 및 운영조례’에 의하면 명목상 운영책임자는 읍면동장이다. 다만, 실질적인 운영책임자는 주민자치위원회이고 담당 공무원이 지원하고 있다. 주민자치위원회는 위원장, 부위원장, 고문, 간사 등으로 구성되어 있다. 주민자치위원회의 원활한 운영을 위하여 각 분야 별 분과위원회를 두고 있다.

<그림 1> 서울 S구의 주민자치위원회 운영 조직



주민자치위원회는 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 30인 이내로 위원과 당연직 고문(3인 이내)으로 구성된다. 읍면동장은 당해 읍면동에 소재하는 각급 학교, 통장대표, 주민자치위원회 및 교육·언론·문화·예술 기타 시민·사회단체에서 추천하는 자, 공개모집 방법에 의하여 선정된 자 중에서 주민자치위원을 위촉한다. 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원장, 부위원장, 위원 및 고문의 임기는 대개 2년으로 하되 연임할 수 있다. 서울특별시의 경우, 주민자치위원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 직종은 자영업으로 총 10,779명의 자치위원 중 46.9%인 5,058명이고, 그 다음으로 주부가 22.8%인 2,466명임. 반면에 전문직은 전체 자치위원의 8.2%에 불과한 885명으로 나타나고 있다.

(2) 주민자치센터의 프로그램 운영 현황

주민자치센터 프로그램은 읍면동 내 2-3개 정도의 강의장을 활용하여, 평일 낮 시간대 주로 헬스, 노래교실 등 문화여가 프로그램을, 월 평균 2만원 내외의 수강료를 책정하여 운영하고 있으며, 주 이용계층은 두 번 이상 프로그램을 수강한 성인여성들이다. 주민들은 향후 주민자치센터가 문화여가 프로그램 개설 및 체육·편의시설

이 갖춰지길 바라고 있는 것으로 나타나고 있다. 서울특별시 각 자치구 동 자치회관에서 수행하고 있는 프로그램의 경우, 프로그램 대상 중 성인대상 프로그램이 43.5%로 가장 높은 비중을 차지하며, 전체대상 프로그램(30.7%), 초등학생 대상 프로그램(14.5%) 등의 순이다. 프로그램 기능 중 문화여가 프로그램이 50.3%로 가장 높은 비중을 차지하고, 시민교육(19.7%), 주민자치(13.2%), 주민편익(8.8%), 지역복지(8.1%) 등의 순서이다.

(3) 주민자치위원회의 주민자치활동 현황

읍면동 단위에서 주민이 직접 지역의 문제를 찾아내고(의제설정), 주민들의 힘을 모아서 스스로 문제의 해결방안을 모색하는 것을 주민자치활동으로 보고 있다. 주민자치위원회에서 수행하고 있는 주민자치사업의 주요 내용은 읍면동 주민자치센터에서 지역공동체 형성, 지역주민의 문화여가 선용, 지역복지 증진, 주민편익 도모, 주민의 교육수준 향상, 지역사회 진흥 등을 위한 다양한 프로그램을 운영 등이다. 주민자치센터의 프로그램은 해당 읍면동 주민의 의견조사를 실시하여 주민들이 원하는 프로그램의 내용을 확인한 후, 주민자치위원회에서 선정하고 자체적으로 운영하는 것을 원칙으로 하고 있다.

3) 읍면동 주민자치센터의 운영성과 및 문제점

(1) 주민자치센터의 운영 성과

첫째, 주민자치센터 프로그램의 운영성으로 지역주민의 문화교양 수준을 높여 주는데 기여하였다. 1-2만원의 저렴한 비용으로 문화교양, 취미오락, 건강 등을 위한 강좌를 수강할 수 있어서 주민들의 호응이 많았다. 또한, 같은 프로그램을 수강하면서 같이 어울리고 대화를 나눌 수 있는 시간이 늘어남에 따라서 주민들간의 교류와 소통을 기회가 증가되었다. 같은 관심사 혹은 같은 취미를 가진 같은 동네 사람과의 만남을 통하여 주민화합과 일체감, 동질성 등의 확보에도 기여하였다.

둘째, 주민자치위원회의 활동성으로 주민자치위원회는 지역사회의 발전을 위한 다양한 활동을 하는 구심체 역할을 수행하였다. 주민자치센터가 중심이 되어 수행하고 있는 주민자치사업은 다문화가정 사업, 소외된 이웃과 함께하는 사회 만들기, 공동체 운영, 복지과 문화 등 다양하다. 각종 마을 사업을 추진하는 과정에서 주민을 단결시키고, 마을에 대한 자부심과 애향심을 갖도록 하는데 일조하였다. 각 자치단

체별 주민자치센터운영평가회, 동아리발표대회, 우수사례발표대회 등을 준비하는 과정에서 주민자치위원회를 중심으로 관내 시민단체와 주민이 한마음이 되기도 하였다. 또한 우수단체로 선정되었을 경우, 높은 자부심과 긍지를 가지게 되며, 지역에 대한 애향심도 강해지게 되었다.

(2) 주민자치센터의 운영상 문제점

첫째, 주민자치센터의 프로그램 운영상의 문제점으로 지역유형에 관계없는 천편일률적인 프로그램이 개발·운영을 들 수 있다. 이는 담당공무원과 주민자치위원의 프로그램 기획에 관한 전문적인 지식이 부족하고, 지역자원과 지역욕구에 대한 충분한 조사가 이루어 지지 않은 결과이다. 서울시 S구의 경우, 관내 14개 동 중 12개동이 요가교실을 공통적으로 운영하고 있으며, 문화여가프로그램(서울시의 전체 프로그램의 50%이상)의 비중이 지나치게 높은 것으로 나타났다.

주민자치센터 프로그램의 이용계층이 여성(전업주부)에 편중되어 있는 것도 문제점으로 지적되고 있다. 읍면동 주민자치센터 담당 공무원 근무시간(09시~18시)과 상근 실무인력의 미확보, 취약시간(공휴일·야간·새벽) 프로그램 운영방안 미확보로 인해 이용계층의 대다수가 여성 특히 전업주부이다. 대부분의 읍면동 시설이 열악하지만, 공간적 한계를 극복할 수 있는 지역 내 각종 시설(학교 등) 연계사업이 저조하여 주민들의 다양한 수요를 반영하고 주민자치기능을 활성화할 수 있는 프로그램의 개설이 어렵다.

둘째, 주민자치위원회 구성과 활동의 문제점이다. 동장이 위촉하는 자치위원은 주민이 직접 선출한 대표도 아니고, 직능별 대표도 아닌 애매모호한 지역 유지 집단이다(대부분 새마을 등 2-3개 행정지원조직과 겸직). 조례에는 “봉사정신이 투철하거나 자치회관의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 위원으로 위촉하여야 한다”고 규정하고 있으나, 실제로는 지역 유지 중심으로 구성되어 있다. 대부분의 자치위원들은 역량부족으로 월례회의에 참석하는 것으로 만족하고 활동계획 수립을 포함한 대부분의 활동은 읍면동 담당 공무원이 주도하고 있다. 근거 법규를 각 시군구 주민자치센터 설치 및 운영 조례에 두고 있는데, 법적인 근거 규정이 없는 성격이 애매모호한 반관반민 조직이라서 자치활동에 많은 제약이 뒤따르고 있다(공직선거법에 어떤 경우에는 행정기관의 활동으로, 어떤 경우에는 민간조직의 활동으로 애매하게 해석하고 있음). 주민자치센터는 주민생활지원서비스 전달체계와 밀접하게 연계되어 있으나, 주민생활지원과나 담당과는 별도로 주민자치센터는 시군구의 자치행정과나 주민자치과에 소속이 되어 있어서 정책적인 연계가 이루어지지 않고 있

다. 특히, 주민생활지원서비스 전달체계상 민관협력조직으로 읍면동의 주민자치센터가 매우 유용하지만, 거의 연계되어 활동하지 않고 있다. 아파트부녀회, 새마을부녀회, 리개발위원회 등 주민자치센터와 유사한 활동을 하는 다수의 단체들이 있지만, 제각기 독자적으로 활동하여 활동의 중복과 자원의 낭비를 가져오고 있다.

4. 읍면동 주민자치회 구성방안과 문제점

1) 주민자치회 구성방안

읍면동 주민자치회는 세 가지 모델 모두 읍·면·동 단위로 1개의 주민자치회 설치를 원칙으로 하되, 도서·산간지역 등 특별한 경우 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 설치단위의 유연성을 갖고 있으며, 주민자치위원들은 2년 임기(연임 가능)의 무보수 명예직 봉사자(회의참석 등에 따른 수당 지급)로 20-30명의 범위 내에서 조례로 정하도록 하고 있다.²⁾ 위원의 자격요건은 당해 읍·면·동에 주민등록이 되어 있는 주민들로 하였으며, 선출방식이나 구성 비율의 결정, 선거관리 등 위원 선출 관리를 위해 읍면동 단위로 9명 내외의 ‘위원선정위원회’를 구성·운영토록 하였다.³⁾

선출방식은 지역대표와 일반주민, 직능대표 등 분야별로 아래와 같이 달리할 수 있도록 했는데, 공개모집으로 선출된 위원이 주민자치위원회 전체를 구성할 수 없도록 제한함과 동시에 성·연령·소득수준 등을 고려하여 계층별로 균형 있게 구성하도록 다음과 같이 규정하고 있다.

- 1) 지역대표 선출: 주민총회(읍·면·동 단위, 위원선정위원회 주관)에서 선출하거나 통·리장 중 선출(호선 또는 순번제)
- 2) 일반주민 공개모집: 공개모집 후 추천 또는 위원선정위원회에서 선정
- 3) 직능대표 공개모집: 전문가, 직능단체 대표 등을 공개모집 후 위원선정위원회에서 선출

²⁾ 단, 인구규모가 적은 지역의 경우 20명 이하로도 구성 가능토록 함.

³⁾ ‘위원선정위원회’ 위원들은 시군구청장, 시군구의회 의장, 교육장, 당해 읍면동 주민자치위원장 등으로부터 각 각의 추천을 받아 읍면동별로 구성한다.(예시)

<표 1> 모델별 주민자치회에서 수행 가능한 사무분류 비교

구분		통합형	협력형	주민조직형
읍면동 행정기 능	①고유 행정사무	○	×	×
	②협의·심의대상사무	○ (주민자치회 직접 수행)	○ (주민자치회협의·심의 후 읍면동사무소에서 수행)	×
	③위임·위탁대상사무	○	○	○
주민자치기능		○	○	○
위임·위탁사무처리기능		○	○	○

주민자치위원회는 특별법에 따라 지방자치단체장이 위촉하며, 임원이나 분과위원회 등 하부기관 구성과 회의 개최시기, 개최요건, 의사결정 방식 등 회의운영에 필요한 구체적인 사항은 지역특성을 반영, 지방자치단체 조례로 정하도록 하였다. 그리고 재정에 대하여는 각 모델별로 자체재원(회비, 사업수입, 사용료 등), 의존재원(보조금 등), 기타재원(기부금 등)으로 하도록 하였다. 그동안 주민자치센터 운영 경험상 하부조직이나 연합조직의 중요성이 강조되어 왔던바, 주민자치회는 필요시 통·리 단위의 주민총회를 구성할 수 있도록 했으며(하부조직), 나아가 법령상 시·군·구 단위 임의단체로 연합회를 둘 수 있도록 했다(연합조직). 또한 국가나 지방자치단체는 주민자치회에 재정, 정보, 기술 등을 지원하고, 교육과 연수 기회를 제공토록 하였다.

그러나 전국적으로 동시 실시가 어렵기 때문에 여건이 형성되는 자치단체부터 점진적 또는 단계적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 주민자치회가 설치되더라도 주민 혼란을 미연 방지하기 위하여 읍·면·동의 행정기능 및 주민자치회 지원기능은 상당기간 유지시키는 것이 바람직하다. 물론 장기적으로는 주민복지와 주민편의 등 주민자치 기능들은 주민자치회에 위임·위탁하고, 행정기능은 지방자치단체가 직접 수행하는 것이 주민자치 이상에 부합한다고 할 수 있다.

지방행정체제개편추진위원회의 기본계획에서 담고 있는 내용을 중심으로 앞으로 주민자치회의 제도화 및 실시와 관련하여 검토되어야 할 과제와 추가적인 내용들을 쟁점별로 요약해 본다.

- ① 주민자치회의 구성 방식: 모형선택 다양화 문제
- ② 주민자치회의 성격: 법인화 문제
- ③ 주민자치회의 설치단위 및 수: 지역특성 반영
- ④ 주민자치회의 사무(기능)와 사무위탁
- ⑤ 주민자치회의 위원선출 방법: ‘직선에 준하는 선출방식’
- ⑥ 주민자치회 내부조직과 운영
- ⑦ 주민자치회의 운영 재원

- ⑧ 주민자치회와 주민자치센터 등과의 관계
- ⑨ 향후 일정 및 발전전략: 중장기 전략
- ⑩ 주민자치회 시범실시

주민자치회는 2014년 7월 1일 새로운 지방정부가 출범하면서 본격 추진하게 된다. 이를 위해 앞서 제시된 세 가지 모델의 시범실시를 먼저 거치게 된다. 이는 안전행 정부가 총괄 지휘하는데, 중요한 것은 시범실시의 주체·시기·방법·내용 등 정밀한 프로그램 개발이 필요하다는 것이다. 시범대상 읍·면·동의 선정, 추진조직체의 구성, 추진내용의 홍보, 관련법령의 정비, 행·재정적 지원방안, 그리고 시범사업에 대한 평가 및 환류 등 많은 조치가 필요하다는 점을 직시해야 한다. 나아가 주민자치회의 점진적·단계별 실시를 전제로 할 경우, 주민자치회의 중·장기적인 또는 미래지향적인 발전전략을 분명히 확립하는 것도 중요하다.

<표 2> 주민자치센터(주민자치위원회)와 「주민자치회」의 비교

구분	주민자치센터 (현행) 주민자치위원회	주민자치회 (미래) 주민자치위원회
법적 근거	없음	특별법 제20-22조, 주민자치회 구성 과운영에 관한 법률(안, 입법예정)
위원 위촉권자	읍·면·동장	시·군·구청장
대표성	미약 (지역 유지 중심)	주민 대표성, 전문성 등 확보
구성단위	읍면동	읍면동
형태/기능	읍면동 행정의 자문기구 (읍면동장 견제기능 미약)	읍면동 주민자치기구 (읍면동장 견제기능 강화)
활동내용	문화여가활동, 사회복지/자원봉사 활동 중심	주민화합과 지역발전, 지방자치단체의 위탁/위임사무
지자체와의 관계	대부분 읍면동구조로 운영 (읍면동시설 활용)	읍면동사무소와 별개 구조 (파트너십의 구조적 특성)
지역사회 연계망	직능단체 중심으로 운영, 시민단체 등과의 연계활동 미약	다양한 지역사회 단체와의 연계

2) 주민자치회 구성방안의 문제점

안행부에서 2013년 4월 10일자로 주민자치회 시범실시가 공개되었고, 읍면동까지 도착하는데 10일 정도 걸렸다. 읍면동 주민자치위원회에서 실제로 신청할 수 있는 기간은 3일에 불과하다. 이는 현실적으로 신청하기가 불가능하다. 신청서 작성-주민 총회-신청서 제출을 3일 만에 다하라는 것은 애초부터 하지말라는 것이다. (마포구

염리동은 시범실시 계획서 제출과 관련하여 신청을 하려 했다. 그런데 담당 공무원에게 요청하였더니, 서류를 다음날이 되어야 주었고 게다가 동장이 마포구는 안하기로 했다고 결정했다고 해서 결국 포기하였다) 시범실시 역시 동장의 합의 없이는 할 수 없다. 신청서 상에 누가 신청하는지에 대한 신청주체가 빠져있다. 이는 주민을 빼버린 주민자치회이다.

더 중요한 것은 실행권한, 즉 책임의 소재 부분에 대한 언급이 없다. 결국 대부분의 주민자치위원회에서 내부적으로는 무리하게 신청하지 말자라고 결론지었다.

- 예시로 제안된 성공사례모형들은 모두 각 부처별로 돈을 투여해서 진행된 사업들인데, 주민자치회에 재정적 지원없이 자원을 확보하여서 계획서를 작성하라는 것은 문제가 크다. 동일한 과정(사업)에 돈(재정 지원)을 빼버리고, 주민자치회에서 하라고 하면 이것을 어떻게 해결하는가.. 이것에 대한 내용이 전혀 없다. 주민자치와 마을만들기의 성공모형은 다르다. 안행부에서 제시하고 있는 성공모형은 부처별 커뮤니티 비즈니스모델이다. 주민자치라는 상위개념을 놓쳐버리고 사업만을 제시하고 있다.

- 표준조례안과 관련해서 선출부분이 가장 중요하다고 본다. 정수, 선출구조 부분
-> 20명에서 30명에 왜 제한을 두어야 하는지 의문이다. 이 인원을 기계적으로 한정할 필요가 있는가? 어차피 주민자치회는 분과별로도 활동하고, 지역에 대한 대표성을 가지고 활동하는데 100명 정도도 상관없다고 본다.

- 주민자치회 위원선정위원회가 외부인으로 구성되는 것으로 정해져있다. 이것이 맞는 것인지.. 임명 역시 주민들에 의해서가 아닌 시군구로 인한, 시장이 임명하는 구조로 되어 있는데, 실제로 표준안이 내려가면 이에 대한 정확한 언급이 필요하다.

- 주민자치회가 가진 성격이 무엇인지 여전히 애매모호하다. 사단법인, 협동조합..과 같은 구체적 권한을 부여해야한다.

- 주민자치회 수행 업무와 관련해서는 예시가 부족하나, 틀린 방향은 아니다.
그리고 유형별 분류는 잘되어 있다. 여기서 洞 지역의 구조와 면지역의 구조와 다르다. 주민자치회가 기능이나, 역할이나 구조가 동하고 면하고는 확 틀리다. 면에서는 이장이외에는 주민자치위원장을 할 사람이 없다. 그러나 洞에는 사람이 많으며, 사업주체로서의 기능이 있다. 이 특성들을 조례에 반영할 필요가 있다.

※. 바람직한 주민자치회 조례안

- 주민자치와 마을공동체의 개념 구분이 필요하다. 공동체는 많이 있다. 동호회 공동체 말고, 지역 공동체나 사회적 공동체나 지향점을 설정하고, 그것을 하자면 괜찮을텐데.. 공동체의 발달단계없이 하위공동체 개념만 있다. 공동체 개념을 명료하게 설정해야 한다. 주민자치는 운영체이면서 재원이 있어야 한다. 그리고 서비스를 공급해야 한다, 공동체 구성원들이 대의성을 가져야 하며, 시설을 지어서 운영 관리 책임까지 가는 단계가 되어야 한다. 즉 행정으로부터 권한을 이양받는 단계까지 가야 한다. 국가가 공이고, 국민이 私라는 생각부터 바뀌어야 한다.

- 표준조례안 【제 3조】

주민자치 임무에 대해서 매우 불명확하다. 주민자치회가 해야 할 일은 표현을 이렇게 해도 되지만, 정치적, 사회적으로 그림이 나와야 하는데 나오지 않았다. 서울의 대동은 4만이상, 소동은 평균 2만정도, 4만명 되는 곳을 주민자치회를 구성하는 것은 불가능하다. 조직되는 곳은 되고, 안되는 곳은 안되더라도 서브조직이 살아있어서 주민자치회는 허브기능을 할 수 있어야 한다. 조항을 보면 대충 사무처리한 것 같은 느낌을 받는다.

- 【제 7조】 위원이 20-30명 모인다고 되는 것이 아니라, 주민자치회 구조를 중층구조, 다양한 구조로 만들어야 한다. 제시한 내용은 아무 내용이 없다. 중층구조로 가능하도록 설계해야하는 문제가 있고, 조직이 안들어가있는데 이게 들어가야한다. 분업화 되어 있지 않은 조직이다. 20~30명에게 무보수로 일하라고 하면 아무도 안한다. 위탁은 비용을 절감하기 위한 목적인데, 지역사랑이 있으면 위탁이 가능하다, 그러나 이는 spirit mind가 있어야 가능하다.

주민자치의 동기부여 구조가 중요하다. 사람에 따라 다르지만, 이기적 동기(돈-권력-명예)와 이타적 동기가 있는데, 이타적 동기를 어떻게 구현할 것인가는 고민해야 한다. 보편적인 동기시스템이 필요하다. 일할 수 있는 권력, 사람이 있는 것이 바로 동기부여라고 본다. 현재 안으로는 일할 사람이 없다. 주민자치회 구조를 중층구조로 만들어야 하며, 공모, 추천, 초빙 등 다양한 방법으로 ...그리고 주민자치회의 회원은 주민으로 구성되어야 한다, 지금의 주민자치회 조례 안은 기존의 주민자치위원회를 하겠다는 것과 마찬가지로이다.

- 【제 8조】 2항 문제가 있다. 해당 읍면동에 사업장을 가진 사람, 연고출향인. 그리고 전문가들이 포함되어야 한다. 주민자치회의 회원자격이 빠져있으며, 회원 규정도 없다.

- 【제11조】 위원선정위원회 구성과 관련하여 임원에 대한 구성권은 회원에게 있는데 회원의 구성 내용을 전혀 기입하지 않았다. (회원의 문제를 반드시 다루어야 함)

주민자치회 실무조직, 사무국에 대한 내용이 전혀 없다. 해촉도 문제이다. 회원에 대해 반드시 기입해야 한다. 권한은 주민자치회한테 주면 된다.

- 【제21조】 주민자치회의 법인격 문제에 대해 법에 명시해야 한다. 주체가 주민자치회로 바뀌어야 한다.

4. 충남 주민자치회 활성화 방안

1) 현장의 의견청취가 필요하다.

주민자치회의 운영 주체인 시군구와 읍면동 관련 공무원, 주민자치센터의 주민자치위원, 주민 등으로부터의 폭넓은 의견 수렴이 필요하다. 지금까지 주민자치회 모형을 만드는 연구 과정에서는 주로 전문가의 의견이 반영되었지만, 실제로 현장에서 주민자치회를 조직하고 운영해야 하는 공무원과 주민자치위원 등 주민의 의견은 제대로 반영되지 못하였다. 주민자치센터가 설치·운영 된지 10년이 넘었다. 그 동안 주민자치센터는 관 주도로 운영이 되었으며 주민자치위원회는 그다지 큰 역할을 수행하지 못한 것은 사실이다. 하지만 현장에서 활동한 담당 공무원과 주민자치위원에게는 나름대로의 10년 노하우가 있기 때문에 현장에서 실천 가능하고 시행착오를 최소화시키기 위해서는 이들의 생각과 의견이 매우 중요하다.

2) 주민자치회는 법적근거를 마련해야 한다.

지방자치법에 자치위원회의 권한이 규정되어야한다. 또한 광역자치단체인 시도에서 지원을 위한 조례를 제정해야한다. 중앙정부에서 입법할 ‘주민자치지원표준조례’를 제정한 이후 그에 맞추어서 충남상황에 맞게 제정해야한다. 주민자치위원회 활동 내용과 범위를 조례에 구체적으로 명확하게 제시해야한다.

현재 제주특별자치도에서는 ‘제주특별자치도 주민자치센터 설치·운영조례’가 제정되어있고 서울특별시에서는 ‘서울특별시 마을공동체 만들기 지원조례’가 제정되어 있다.

읍면동 주민자치센터에서 의욕적으로 다양한 주민자치 사업을 추진하려고 해도 이들의 활동을 가로 막는 장애물이 공직선거법이다. 주민자치센터와 주민자치위원회의 법적 성격이 불분명하기 때문에 이들의 활동을 공공의 이익을 위한 공적인 활동으로 이해하기 보다는 정치 지망생들의 정치 활동으로 이해하기 때문이다. 현행 제도상 1년 동안에 한두 차례씩 선거를 해야 하기 때문에 주민자치센터와 주민자치위원회의 주민자치 사업에 많은 제동이 걸렸다. 따라서 주민자치의 활성화와 지역 사회 발전을 위해서는 주민자치활동에 대한 법적인 기반 구축이 필요하다.

3) 시군구 주민자치회(주민자치연합회)와 충남 주민자치회는 인가된 법인체여야 한다.

충남 주민자치회는 사단법인으로 추진해야한다. 사단법인 충남주민자치회 소속으로 15개 시군 각 주민자치회(지회)를 명시하는 방안이 필요하다.

4) 주민총회를 개최한다.

주민자치위원들의 구성방법에서의 한계, 즉 동장이 위촉하고 선발위원회에도 동장이 관여하는 구조에서 주민자치위원들이 대표성을 확보하기는 어렵다. 주민총회나 선거를 통해 선출하는 방법도 하나다. 아파트입주자 대표, 학교운영위원회 위원들도 참석토록 해야 한다. 주민자치위원장 임명권자를 읍면동장이 아니라 시군구에서 하는 것이 좋다. 주민총회를 열어서 일부 주민위원이라도 직선하여 선출한다.

또한 주민자치사업에 대한 평가를 마을축제 등과 결부하여 주민총회형식으로 주민들에게 보고한다. 내년도 사업계획도 보고한다. 주민보고대회는 주민자치회의의 자긍심을 높이고 동시에 주민들의 관심을 유도하게 된다.

(1) 매년 주민자치사업 결과보고서를 발간해야 한다.

주민자치위원회가 1년동안 수행한 각종 주민자치사업을 자체평가하고 우수한점 미흡한점 개선해야될점 등을 제시하는 주민자치사업 결과보고서를 매년 발간한다.

(2) 주민자치사업 매뉴얼의 작성이 필요하다.

매뉴얼은 1년 단위로 작성하되 월간 주간을 단위로 주민자치위원이 해야 할 일을 표준적으로 제시하면 주민자치위원이 자신이 해야 할 일을 사전에 알고 그 매뉴얼에 맞게 활동하는 것이 가능하다. 또 매뉴얼에는 기본적인 회의진행방법 공문 등 행정서류 작성방법 컴퓨터 등의 활용방법 인사말 등에 대한 내용도 포함되어야한다.

5) 자치와 정치는 서로 중립성을 지켜야 한다.

주민자치위원장이 선거운동을 하거나 선거에 출마를 하면 안되는데 구의원이나 시의원에 출마한다. 더욱이 당선된 후 주민자치위원장을 사퇴하지 않는다. 주민자치위원회 동정자문위원회 같은 전철을 주민자치회는 밟지 않아야 한다. 주민자치회의의 정치적 중립을 구체화하여 조례에 명문화하여야한다.

6) 읍면동 주민자치와 관련한 사안에 있어 심의·의결·집행권을 가져야 한다.

이를 조례에 명시해야한다. 주민자치회는 주민주권론을 근거로 하여야한다. 주민자치회는 지방정부의 권한 강화를 위한 지방분권의 수단으로 활용돼서는 안되고 주민이 직접 주인이 되어 직접 권한을 행사하는 기구가 되어야한다. 따라서 주민자치회는 절차적인 권리가 아닌 실질적인 권리를 가져야 한다. 주민자치회는 주민의 자치조직이기 때문에 지역사회의 경영주체가 되어야한다. 의결권과 집행권이 동시에 있어야한다.(현재는 마을사업, 마을행사, 운영프로그램 등 향후는 위탁 사무까지 포함)

7) 읍면동 주민자치회와 시군 주민자치회에는 유급간사를 두어야 한다.

서울시 25개 자치구 중 7개정도 주민자치위원회에는 유급간사를 둔다. 평가를 해 보면 간사가 있는 곳이 사업성도가 좋다.(일본 사례참조)

8) 주민자치센터 주민자치 담당 공무원에게 인센티브가 있어야 한다.

담당공무원은 야근이 필수다. 따라서 시간외 수당 등 금전적인 보상과 2년 근무종료 후 본인이 희망하는 부서로 배치받을 수 있도록 하는 등 방안이 필요하다. 주민자치 담당공무원의 전문성향상을 지속적으로 지원해야한다.

9) 사단법인 충남 주민자치회에는 파견 공무원이 있어야 한다.

10) 충청도와 시군에 주민자치 전담부서를 설치해야 한다.

충남도에 주민자치전담부서(주민자치지원과 또는 주민자치지원계)가 있어야 하며 15개 시군에도 주민자치지원업무를 전담하는 부서가 있어야 한다. 15개 시군의 주민자치 전담 직원은 사회복지·보건·문화·관광·체육·고용·주거복지·평생교육 등 8대 서비스를 분야의 업무를 두루두루 섭렵한 사람이어야한다.

11) 주민자치아카데미를 이수한 사람만이 주민자치위원이 되어야 한다.

그리고 주민자치아카데미를 2회 이상 그리고 위원장 교육을 받은 사람만이 위원이 되도록 해야한다. 또한 주민참여예산제의 시행에 따라서 주민참여위원의 자질 향상을 위한 '주민참여예산학교'를 설치하고 이 학교의 과정을 이수한 사람에게 참여위원 자격을 부여하며 동시에 주민자치위원 자격을 부여하는 방안도 필요하다. 충남지방공무원교육원에 주민자치위원 정규교육과정을 신설하는 것도 좋다.

12) 주민자치회가 마을공동체만들기, 마을만들기, 주민참여예산, 사회적 기업 등 마을 공공 사업의 중심이 되어야 한다.

또한 주민자치회가 마을자생 단체, 시민단체, NGO 등의 네트워크 허브가 되어야 한다. 경기도 파주시 탄현면은 주민자치위원회 중심으로 사회적 협동조합을 만들어 마을버스를 운영할 계획이다.

현재는 서로 배척하고 있다. 하지만 지역의 근린의 마을의 주민자치를 위하여 힘을 하나로 합쳐야한다.

13) 여성들의 참여 활성화 방안이다.

먼저, 결정과정에 여성들의 참여를 확대하는 제도적 장치가 마련돼야 한다. 다양한 통계에서 보여 주듯, 여성이 주민자치의 주역이 될 수밖에 없는 현실이기에 여성들의 참여를 50%로 확대하는 법이 제정돼야 한다. 주민자치의 대표적인 사례로 언급되는 곳들을 보면 여성위원들의 참여비율이 50%인 곳이 많다.

주민자치의 좋은 사례로 오랫동안 회자했던 인천 연수2동의 사례를 보면 주민자치위원의 여성 비율이 50%가 넘었으며, 지역에서 일어나는 일들을 많이 알고 있는 여성위원들의 참여가 주민자치의 성공요인이었다고 한다. 여성들의 참여를 확대하고, 지역의 전문가로 인정하는 분위기가 조성돼야 한다.

14) 주민자치사업의 가장 중요한 요소는 재원이다.

주민자치사업에 필요한 재원은 당연히 주민 스스로 조달해야 할 것이다. 그러나 주민자치의 진정한 성공적 정착을 위해서는 주민-정부-시민단체의 협력적 네트워크 구축이 필요하고, 정부의 주민자치 지원방안 중 가장 핵심적인 것이 재정의 지원이

다. 재정자원방안은 크게 주민자치사업 예산의 책정과 공모사업으로 나눌 수 있다. 현재, 주민자치지원을 위한 국비예산은 책정돼 있지 않으므로 향후 주민자치회의 출범과 주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률의 제정과 운영을 위해서는 국비지원을 위한 예산 책정이 필요하다. 현재 주민자치와 관련된 중앙정부의 공모사업으로는 행정안전부의 마을기업, 희망마을 만들기 공모사업이 있고, 고용노동부의 사회적기업, 문화관광체육부의 생활문화공동체 만들기 사업, 농림수산물식품부의 지역특화산업 육성 등이 있다.

참고문헌

- 곽현근. (2007). "지역사회 주민조직으로서의 주민자치센터 참여의 영향요인과 사회심리적 효과". 「한국지역개발학회지」, 19(1): 145-170.
- 김필두 외. (1999). 「읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 노원구 행정관리국. (2008). 「주민자치센터 마을의제 만들기 추진 계획」.
- 명재진. (2007). "지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고 방안 연구". 「한국부패학회보」, 12(3): 1-20.
- 서울특별시. (2008). 「2008 주민자치센터 운영 평가보고서」. 서울: 서울특별시.
- 서태성. (2002). "지역발전과 주민참여형 거버넌스 체제 구축방안". 「국토」, 20-27.
- 이두현 외. (1974). 「한국민속학개설」. 민중서관.
- 정하성 외. (1995). 「지역사회개발론」. 서울: 백산출판사.
- 하미승·강황선. (2002). "정부의 정책파트너로서의 지역사회 구축에 관한 연구: 주민자치센터를 통한 지역사회 구축 방안". 「한국정책학회보」, 11(4): 47-74.
- 행정자치부(2006), 살기 좋은 지역기본계획.
- 행정안전부(2007a), 「살기좋은 지역만들기 개념정립」, 서울: 행정안전부
- 행정안전부(2007b), 「살기좋은 지역만들기 업무추진지침」, 서울: 행정안전부

Arnstein, Sherry R. (1969). "A ladder of citizen participation" *Journal of American Institute of Planners*. 35(4):

Hallman, Howard W. (1987). *Neighborhoods*. London: Sage.

Hillery, G. A. (1955). "Definition of Community: Areas of agreement", *Rural Sociology*. 20(2): 112-123.

<http://dic.daum.net/word>

<http://www.city.go.kr/jsp/cmsView>

[부록] 현장기반의 충남 주민자치회 활성화 방향

1. 주민들의 주민자치에 대한 생각(현장의 목소리)

1) 서울시 서대문구 충현동 주민자치위원회 자치회관 운영분과장 임순자

주민자치위원 공개모집 공고를 보는 순간, 바로 이거다 싶었고 바람대로 주민자치위원이 되었다. 주민자치위원회가 무엇을 하는지 정확하게 알 수 없었지만 주민자치라는 말이 좋았다. 마을의 일을 주민이 참여해 결정할 수 있다는 생각과 내가 주민의 한사람으로 결정하는 자리에 내가있다는 생각으로 주민자치위원회 활동이 몹시 설레기도 하고 기대도 되었다. 그러나 내 기대와 흥분은 주민자치위원회 첫 회의 때 깨지고 말았다. 주민의 목소리는 없고 그저 행정주문관의 의견에 동의하는 식의 매우 형식적인 회의였기 때문이다. 공무원이 회의안건을 정하고 공무원이 의견을 내고 그 안건과 의견에 동의하는 식의 매우 형식적인 회의였기 때문이다. 공무원이 회의안건을 정하고 공무원이 의견을 내고 그 안건과 의견에 박수나 치려고 주민자치위원이 된 건 아니었는데 마을의 일을 스스로 결정할 수 있다고 기대했던 게 환상이었다. 실망스러웠다. 그만두어야하나 말아야하나 고민하던 중 주민자치위원 입문과정 교육을 받게 되었다. 교육내용은 내가 생각한 주민자치와 다르지 않았고 주민자치위원의 역할이 중요하다는 것도 알 수 있었다. 그런데 우리마을의 현실은 교육내용과 왜 다른 걸까? 어떻게 하면 주민자치의 본래 뜻을 찾을 수 있을까

2) 경기도 시흥시 정왕2동 주민자치위원장 김시영

주민자치위원장들의 말씀을 들어보면 공통된 두 가지 애로사항이 있습니다.

첫번째, 자원하는 주민자치위원이 많지 않다는 것입니다. 스스로 나서지 않고, 누군가의 추천 청탁에 마지못해 응한다는 점입니다.

두번째, 주민자치위원들의 임기를 지자체에서 자꾸 줄이려 한다는 점입니다. 우리 시흥시에서도 조례를 개정해 주민자치위원들을 교체하려 하고 있습니다. 조례개정안은 주민자치위원, 고문, 위원장 모두 임기 2년에 단 1회만 연임이 가능하도록 규정 하고 있습니다. 일을 할 만하면 바꾸겠다는 것이지요.

임기를 줄이려는 이유는 기존 주민자치위원들이 너무 오래 하면 신규 위원들이 들어오기 힘들다는 것입니다. 크게 틀린 말은 아닙니다. 하지만 하려는 사람도 없는

상태에서 임기 채웠다고 나가라고 하면 주민자치위원회 기능이 마비됩니다. 아무런 대책 없이 그렇게 해서는 안 된다고 봅니다. 주민자치란 말 그대로 말 그대로 주민 스스로 지역의 문제에 관심을 갖고 문제점을 찾아 해결해 나가는 과정입니다.

우리 정왕2동 주민자치위원회는 연간 사업 수행건수가 약 100여 건에 달하는데, 주민자치위원들이 주체가 되어 사업의 계획, 실행, 사후관리까지 전 과정을 수행합니다. 이런 경험들을 통해 전문성도 갖추고 지역의 리더로 성장해 가는데, 이 기간이 적어도 4~5년 걸립니다. 그런데 임기가 단축된다면 사업이 연속성을 갖기 힘들고, 새로운 사업을 시작하는데도 많은 시간이 걸릴 것입니다. 위원이 교체돼 어려움을 겪는 경우도 왕왕 목격합니다.

주민자치위원회가 안착하려면 아직도 많은 시행착오를 겪게 될 것입니다. 또 시간이 많이 걸릴 수도 있습니다. 하지만 그런 과정은 무척 소중한 걸을 수밖에 없는 성장통같은 것입니다. 조금 더 안정될 때까지, 시스템이 갖춰질 때까지 현장의 여건과 목소리를 충분히 수렴해서 결정해야 할 일이라고 생각합니다.

3) 경기도 수원시 주민 한지혜

주민자치위원회는 청소년도 주민으로 참여하는 공간이었으면 한다. 여태껏 우리 청소년들은 ‘주민’으로 대접받은 적이 없기 때문에, 아직 주민이 아니기 때문에, 주민자치의 영역에 초대 받지 못했던 것이다. 하지만 소수의 사람들만 보장받는 권리는 진짜 권리가 아니기에, 이제는 청소년들도 ‘주민’으로, 주체로 그렇게 ‘주민자치’와 만날 수 있으면 좋겠다.

4) 수원시 주민참여예산 위원회 위원장 류명화

여성들이 지역정책의 단순한 참가자나 정책의 수혜자가 아닌 기획자가 되는 과정은 쉬운 일이 아닐 것이다. 하지만 전혀 불가능한 일도 아니다. 여성운동의 현장에서 활동하는 필자 역시 주민자치위원회의 활동경험을 가지고 있다. 학교운영위원회 활동을 하면서 지역을 알게됐고 학교라는 제한되고 한정된 공간을 넓혀 동네일을 하고 싶어 하던 시기에, 운영위원회 활동을 함께 하던 동장의 권유와 추천으로 주민자치위원 활동을 하게 되었다. 여성운동을 하던 필자에게 주민자치위원회의 운영은 적응하기가 쉽지가 않았다. 결정단위의 과정에 참여해 주민의 힘을 발휘하는 공간이 아니라 시정을 홍보하고 시정의 부족한 면을 의무적으로 채워주는 조직으로 활용되고 있는 현실에 좌절했다. 주민자치를 위한 적극적인 활동이 아니라 행정의 대상으로서의 수동적인 활동이 주를 이루고 있었다.

2. 실제 각 주민자치위원회 문제점과 개선안(현장의 목소리)

1) 주민자치 구성의 문제

- 기초의원(구의원)은 주민자치위원회의 당연직 고문이다.
- 주민자치위원회 구성이 보통 직능단체 대표중심으로 구성되어있다. 서대문의 경우는 전직뿐만 아니라 현직 직능단체장들도 많다. 조례에 직능단체장이 들어갈 수 있다는 임의조항이 있다. 그런데 그 단체에서 임기가 끝나더라도 위원회에 남아 전·현직 단체장이 함께 있는 경우도 있다.
- 직능단체장들이 주로 주민자치위원장이 되면서 발생하는 문제가 있어 성북구는 조례를 개정했다. 자격조건에 '직능단체장 등' 이런 조항이 있어서 이를 근거로 단체장이 임기를 마치면 새로 들어오는 것이 관례였다. 이처럼 특정한 신분을 명시하는 항목을 뺐다. 통반장 부녀회장 직능단체장 등 이미 여러 역할을 맡고 있는 사람들이 일종의 협의회식으로 운영하고있다. 이는 위원회 구성의 다양성을 저해하고 있다. 특히 위원의 연임제한이 없어 문제로 대두되고 있다.
- 마포구는 2010년 직능단체장을 위촉하는 것으로 조례를 바꾸었다. 단체장이 위원으로 들어오면 주민자치회의 결정사항이 지역의 여러 단체에 원활히 전달돼 필요한 인원이나 예산 등의 부분에서 협조를 요청하기 쉽다.
- 서초3동은 24명의 주민자치위원 중 전문가 비율이 60%를 넘는다. 의사 변호사 교수 등으로 구성되어있다. 이들은 모두 본인의 자발적인 공모 참여로 위원이 되었다. 고문3명도 관행과는 달리 구의원이 아니다. 조례공부부터 시작했다.
- 노원구 주민자치협의회는 어린이 주민자치위원회를 두고있다. 중계본동 수암초등학교 4-6학년 학생 중 위원을 뽑는다. 2011년 3월부터 의논하여 7월에 6학년 21명을 위촉하였다.
- 노원구는 주민자치위원이나 직능단체나 그게 그거다. 주민자치위원회 구성을 보면 반반이다. 공모로 각 분야 전문가를 모집한다. 정치를 하려고 주민자치위원회를 잠시 탈퇴했다가 다시 들어오는 경우도 있어서 아예 탈퇴하면 2년간 못 들어오게 했다.
- 도봉구는 거의 모든 직능단체가 주민자치위원회에 포함되어있다. 직능단체장이 없었다면 주민자치위원회가 커질 수가 없다. 통장만으로는 마을 사업을 하기 힘들다. 직능단체는 당연히 주민자치위원회의 주요구성원이 되어야한다. 도봉구는 주민자치위원 25명에 고문 2명 구의원 등 당연직 고문3명 등으로 대략 30명으로 구성되어있다. 직능단체를 빼면 주민은 15명가량으로 문인들이나 역사연구가

등이 있다. 이들이 주민강좌나 유전지 탐방 등을 직접 인솔하고 설명한다. 이것은 직능단체가 못하는 것이다.

- 강남구는 직능단체가 반 정도 차지한다. 직능단체가 많으면 사업의 추진력이 좋으나 직능단체들이 각각 원하는 사업을 추진하려고 해서 서로 부딪히는 경우가 발생한다. 주민자치위원회 차원의 일이 아니라 직능단체 차원의 일을 하는 것이다. 다른 측면으로는 어떤 이유로 직능단체장들이 한꺼번에 주민자치위원회에서 빠지면서 일할 위원들이 없어서 애로사항을 겪은 적이 있다. 그래서 통단위에서 1명을 꼭 추천을 받는다.
- 구로구 주민자치 정책은 일회성으로 실시해오던 교육을 한국자치학회와 위탁계약을 체결하여 주민자치 실무과정 정책과정 예비주민자치위원 등 세분화하고 체계적인 맞춤형 교육을 실시하고 있다. 또한 「서울특별시구로구자치회관설치 및운영조례」를 일부개정하기위해 입법예고를 거쳐 구로구조례규칙심의위원회에 심의상정 의뢰 중으로 모든 주민자치위원은 「주민자치아카데미」교육을 의무수하도록 제도적 절차를 밟고 있다.
- 원주시 단구동 주민자치위원회는 통장협의회 새마을부녀회 등 12개 단체를 모두 포함시켰다. 주민자치위원회를 중심으로 각 단체를 하나로 묶을 수 있는 결집력이 생겼다. 주민자치위원회의 결정사항이 신속하게 전달이 되고 참여도도 높아지는 효과가 있었다.
- 제주도는 직능단체 1/3, 주민공모 1/3, 주민자치위원회 초빙 1/3으로 구성되었다.
- 고양시는 2010년 지방선거에서 단체장 포함 광역의원 전원이 교체되었다. 역점사업이 주민자치위원회 혁신이다. 임기제한 공개모집 세대와 연령 지역안배 등으로 변화를 줬다. 특히 주민자치아카데미를 6개월 프로그램으로 만들어 전 고양시 주민자치위원을 대상으로 했다. 결과는 미지수다.
- 주민자치위원회는 마을의 직능단체, 일하고 싶어하는 주민, 그리고 꼭 필요한 전문가의 삼박자가 맞아야한다.
- 주민자치위원회는 전체적으로 폐쇄성이 크다.
- 주민자치위원이라면 주민 50-100명의 추천서를 받아와야한다. 위원회가 너무 고령화되어있다. 여성비율 30%이상도 조항에 넣어야한다. 직능단체도 적절히 참여하고 세대별 성별 분야별 지역별 안배가 이루어져야한다.
- 향후 대구시 계획 : 당연직과 위촉직으로 구성. 당연직은 선출직으로 반장 중에서 호선하여 통장을 선출하고 통장이 당연직 주민자치위원으로. 위촉직은 지역내 단체대표 중에서 동장이 위촉하거나 또 주민 중에서 공개모집으로 동장이

위촉하는 경우로 분리운영. 지방의원을 당연직으로 또는 자문위원으로 하기 보다는 참관인으로 하여 구청 및 본청의 행정에 반영토록 유도. 주민자치위원장은 주민자치위원 중에 호선으로 결정

2) 예산의 문제, 프로그램의 문제

- 서대문은 프로그램 운영에서 강사비가 충당되지 않아서 예산의 50%를 지원하고 있다.
- 마포구 합정동은 연간 7-800만원 정도 적립금이 쌓인다. 전에는 동장이 알아서 시설비 보완에 쓰기도 했다. 지금은 수강생을 위해 필요한 기기를 구입하거나 사업하는 것으로 지출하고 있다.
- 마포구는 각 동별로 하다보면 강좌가 잘되기도 하고 못되기도 하는데 막상 폐강하면 아쉬워한다. 그래서 2007년경부터 3개동을 묶어서 운영한다.
- 주민자치위원이 프로그램 하나씩을 맡아야한다. 프로그램 담당제를 실시해야한다.
- 서대문구는 위원회 업무추진비를 가지고 갈등이 있다. 보통 수강생을 위한 다과를 준비하거나 강사들 간담회로 사용했는데 동장들 업무추진비로 전환하거나 위원회 식비로 일부내는 등 동마다 다르게 운영한다. 동장 바뀌면 또 달라진다.
- 성북구는 위원들이 회비를 낸다. 당연직 고문은 안낸다. 서대문은 내야된다 안 내야된다 이견이 많다. 마포구는 회비를 2만원에서 3만원으로 올리고 협찬을 없앴다.
- 서초구 일부 동은 위원회 예산과 회비로 간사급여가 나간다.
- 고양시 주민자치위원회 기금은 사용에 문제가 생겨서 갈등을 빚거나 잠자고 있다. 늘 불우이웃돕기 장학금으로 쓰는 것 외에는 없다.
- 취미 오락에 한정되어있는 프로그램을 바꾸고 싶어도 수강생과 강사가 밀착되어 불박이가 되어버린다. 문제는 주민자치위원회가 권한이 없다는 것이다. 주민자취위원회가 의결하더라도 동장이 동의하지 않으면 아무 소용이 없다. 경우에 따라서는 구청의 동의를 받아야 되는 사안도 있다.
- 위원회의 위상은 강좌관리위원회이다. 수강료는 주민자치위원장 명의로 입금되나, 예산 집행에 있어 서울시 주민자치위원회에서는 단독 권한이 없고, 동장과의 합의가 있어야 한다. 조례상으로는 수강료를 쓸 수 있으나, 지출 건건마다 집행하는 구조이다. 이는 총회에서 건건 통과시켜야 가능하다. 전권 없이 지출마다 동장과 합의해야 하는 구조이다. 즉 예산집행에서도 합의가 필요하며,

결론은 “쓸 수 없다”나 마찬가지이다. 그러니 동장의 힘이 쪼인다. 동장이 주민 자치위원회를 무력화한다.

- 현재 주민자치위원회의 권한은 프로그램에 대한 제안권만 가진 느낌을 받는다. 10원 짜리 한 장도 못쓰게 하는 구조이다. 즉 재정은 전혀 쓸 수 없는 구조이다. 또한 프로그램 심의권 역시 동장과 합의의 통해 이루어져야 하기에, 결국 주민자치위원회가 할 수 있는 일은 거의 없다. 주민자치위원회 위상은 동장의 자문기구하고 해도 과언이 아니다. 주민자치라는 이름만 붙여놓은 것이다.
- 정보력의 차이도 문제이다. 주민자치위원들이 정보를 획득할 수 있는 기회, 채널, 근거가 없다. 동장들의 말에만 의존해야 한다. 공무원이 실제 문서화 된 것을 보여주지 전에는 알 수 있는 방법이 없다. 이것에 대한 해소가 있어야 한다.

3) 구청장 구의원들과의 관계

- 서대문의 경우 구의원이 회의에 못들어오게 하는 동도 있다. 조례를 개정해서 구의원이 고문으로 참여하도록 한다. 동마다 구의원을 활용하려는 위원장도 있지만 그렇지 않은 사람도 많다.
- 주민들이 지역의 일에 개입하고 관여할 일거리를 만들어주고 구의원들은 이런 활동을 이어주는 역할을 해야 한다.
- 구청장의 정치성향이 중요하다. 구청장이 바뀌면 동장이 구청장의 눈치를 보고 주민자치위원을 알아서 안배를 한다. 어떤 경우는 정치성향 때문에 인선이 지연 되기도 한다.

구의회 의원들의 정치성향에도 영향을 많이 받는다.

- 구로구는 구의원들이 자기 동의 자기편 주민들 이력서를 받아서 관리하는 경우도 있다. 따라서 주민자치위원장을 직선제로 뽑는게 낫다고 본다. 주민자치조례 자치회관운영세칙 등이 없어도 구청장의 재가를 받아서 진행에 어려움이 없다.
- 구청장이나 구의원들의 의지에 따라 좌우되지 않도록 운영세칙이나 마을만들기 조례는 꼭 필요하다.
- 구의원의 횡포도 문제이다. 당연직 고문으로 위촉이 되어있는데, 이 사람들이 오면 의제를 거의 선점한다. 주민자치위원들은 와 하다 가버린다. 아무것도 모르니까.... 구의원들이 지속적으로 주민자치위원의 임기 축소를 해왔으며, 위원회를 무력화시킨다.

대개 임기를 2년 연임, 1번 더 하는 것으로 조정한다. 구의원 자기는 4년 무제한이면서.. 동장의 무력화와 구의원의 무력화가 그 지역의 주민을 억압한다.

4) 주민참여예산제

주민참여예산제의 시행에 따라서 주민참여위원의 자질 향상을 위한 ‘주민참여예산학교’를 설치하고 이 학교의 과정을 이수한 사람에게 참여위원 자격을 부여하며 동시에 주민자치위원 자격을 부여하는 방안도 필요하다.

5) 주민자치협의회

조례에 정해진 공식기구는 아니다. 구청장에 따라서 협의회를 공식기구로 인정하는 경우도 있고 그렇지 못한 경우도 있다. 더러는 지원을 받으면서 협의회가 활동하고 있다.

- 노원구는 월1회 19개동 위원장이 모두 참석해 회의를 가진다.
- 강남구도 22개 동 위원장들이 월1회 회의를 가진다.
- 도봉구는 14개동 위원장과 간사까지 2명씩 참석하고 전임회장까지 참석한다. 월 1회 29명이 회의한다.
- 서울시는 오세훈 시장때 서울시협의회가 있었다. 협의회장이 도봉구협의회장이었다가 시의원에 출마하고 지금은 호지부지되었다.
- 마포구 16개 동 주민자치위원회는 서로 잘 모른채 지내다가 2011년 11월 마포구 협의회를 만들었다. 구협의회가 구성되면서 한 달에 한번 만나 정보교환도 하고 다른 주민자치위원회 행사에도 참여하게 되었다. 구협의회를 구성하니까 일을 잘 할 수 있는 힘도 생기고 주위시선도 달라졌다. 구청에서는 달가워하지 않는다.
- 송파구는 자치회관운영연합회가 조례로 정해져있다. 구청에서 협조도 잘하고 있으며 조례에 의해 잘 운영되고 있다. 격월로 구청에서 회의를 한다. 29개 동 주민자치위원 애경사에는 반드시 참석한다. 송파구는 ‘구청장과 수다’라는 월1회 허심탄회하게 의견을 나눈다. 송파구 협의회는 10년 되었다.
- 종로구는 조례에 삼진아웃이 있다. 연속 3번 자취위원회 회의에 불참하면 자동 해촉이 된다. 2011년에 만들었다. 해촉되면 2년 내 다시 못들어온다. 선거 때 선거운동을 하기위해 잠시 그만두었다가 끝나면 다시 들어오는 것을 방지하기 위한 조치에서 출발했다. 그런데 위원 정원이 25명인데 18명만 위촉된 상황에서 삼진아웃으로 위원이 13명으로 줄었다. 그러다 보니 7명만 모이면 성원이 되는 현상도 벌어졌다. 종로구 주민자치협의회가 구성된 지는 10년이 넘었다.
- 경기도 파주시 17개 주민자치위원회는 2011년부터 파주시주민자치위원회연합회를 구성운영 하였다. 연합회는 매월 정기적인 위원장과 사무국장 간담회 실시

지역간 주민자치 관련 자료 등을 공유한다. 매년 1-2회 주민자치워크숍을 실시한다.

- 경기도 이천시

이천시에는 14개 읍면동이 있다. 주민자치협의회는 꼭 있어야 한다. 협의회는 회의를 하기위해 모이지 않는다. 다른 곳에서는 어떠한 사업을 하고 있는지 같이 토론하고 정보를 공유하는 자리다. 행사를 준비하고 계획과 진행을 함께 협의한다. 전체적인 일정을 조율한다.

3. 각 지자체 주민자치회 유사모델 탐방

1) 부천시

‘시민옴부즈만의 시민소통위원회(이하 소통위원회)’는 부천만의 특색 소통채널이다. 주요 정책사항에 대하여 관련 전문가 뿐만 아니라 이해관계인 및 관심 있는 일반시민이 참여하는 소통 중심의 위원회 구조로, 엘리트중심의 폐쇄적 의사결정의 한계를 극복하고 시민참여 중심의 논의구조를 창조하여 ‘소통’을 통한 ‘갈등관리’기능을 수행하는 것을 목적으로 한다.

이러한 소통위원회의 목적은 지방자치·지방분권화 시대에, 지방자치단체의 대안적 분쟁해결기구(ADR)인 시민옴부즈만이 추구해야 할 필연적 가치는 ‘갈등관리의 현시성과 대민성을 기반으로 ‘대시민 소통적 갈등관리 기능이다’라는 철학적 명제로부터 도출되었다.

제도의 구체적 실행을 위해 제정 이후 14년간 큰 변화 없이 유지되어 오던 (부천시 시민옴부즈만 운영에 관한 조례)를 지난해 9월, 전면 개정하여 소통위원회의 운영근거를 마련한 것이다.

개정 조례는 소통위원회와 관련하여 정책사항에 따라 사안별·분야별로 구성·운영하고, 위원장 1명, 간사1, 정책사항에 대한 이해관계인, 분야별 전문가 등으로 구성토록 규정하고 있다. 또한 위원회의 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 실무위원회를 둘 수 있도록 하고 있으며, 사안별 비상설위원회로서 해당 정책사항에 대한 소통위원회는 자동 해산토록 규정하고 있다. 이러한 규정을 근거로 2011년 11월 실내 경마장 운영과 관련하여 폐장을 주장하는 입장과 지속적 운영을 요구하는 입장간의 갈등 조정을 위해 첫 시민소통위원회를 개최했다. 이후 친환경적 어린이 놀이터 바닥재, 지역 이주민문제, 청년문제 등 총 4회의 시민위원회를 가졌다.

‘실내 경마장 운영’ 관련 소통위원회의 경우 지속적 운영을 주장하는 측이 전원

불참하는 우여곡절도 있었으나 갈등 관계를 초래하는 문제 시설에 대한 폭넓은 소통의 기회를 마련하고 당장은 아니지만 단계적으로 해소의 실마리를 소통을 통해 찾아가는데 의의를 갖고 있다.

‘어린이 놀이터 바닥재’관련 소통위원회를 통하여 해당부서에 ‘어린이 놀이터 바닥재에 모래 사용을 권장하고 고무 바닥재 사용 시에는 모래와 병용토록 하는 취지’의 권고를 통해 수용을 이끌어 내는 성과도 있었다.

‘지역 이주민’관련 소통위원회에 참석한 한 시민은 ‘지역 이주민의 목소리를 직접 듣는 자리를 만든 것이 처음’이라는 것이다. 소통위원회를 통해 지역 이주민의 건강권, 교육권, 주거권 등 다각적 논의가 이루어지고 있다. 수렴된 의견들은 관련 부서에 전달됨으로써 관리와 구체화를 진행한다.

이외에 ‘청년문제’관련 소통위원회는 준비과정에서부터 지역 청년들이 직접 참여하여 스스로 토론회를 준비하고, 기존 토론의 틀(주제발표-주제토론-질의·응답)에서 탈피하여 과감히 주제발표를 생략하고 놀이와 접목된 그룹별 토론형태로 진행하여 토론의 주제와 대상에 걸 맞는 새로운 틀을 고민하고 만들어 나가고 있다.

현재 ‘학교 밖 청소년 문제’와 ‘공공 체육시설의 시민접근성 강화’관련 소통위원회를 준비하고 있다. 기존의 시청이라는 장소적 제한을 넘어 관련 주제와 어울리는 현장에서 개최하는 현장 밀착형 소통위원회를 고민하고 있다. 아직은 시작단계지만 운영의 노하우가 축적되고 시민의 따뜻한 관심이 있다면 시민소통위원회는 지방자치단체에 있어서 모범으로 삼을 만한 높은 수준의 갈등관리 시스템으로 자리매김할 것을 의심치 않는다. 참여와 소통의 행정 시스템에서 환경주도와 순응의 ‘상호선순환구조’를 완성해가는 제도로 만들어 나갈 것이다.

2) 안산시

안산시 주민자치 정책

안산시는 2007년 동주민자치센터의 명칭을 미래경영센터로 변경하였다.

(1) 주민자치위원 공개모집

직능단체장, 지역 유지 중심으로 구성된 기존의 주민자치위원회가 주민자치에 대한 인식부족과 전문성 부족으로 주민참여를 이끌어내는 데 한계가 있다는 지적에 따라 2007년 주민자치위원 모집을 공개모집 방법으로 전환하였다. 이에 따라 동장은 주민자치위원 선정을 위해 관내 기관 및 단체의 대표자, 법조인, 회계사, 언론인,

교수 등 지역 주민을 대표할 수 있는 자로 6명 이상 9명 이하의 주민자치위원회를 구성, 운영한다. 또한 더 많은 주민의 참여를 보장하기 위해 주민자치위원의 임기를 제한하였다. 위원장, 부위원장, 위원과 고문의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한정하여 연임할 수 있다.

(2) 주민평가단 운영

2003년부터 주민평가단운영조례에 따라 주민자치센터 프로그램을 평가하는 주민평가단을 운영한다. 주민평가단을 70명 전원 공개모집으로 선발하며 2년 임기로 활동한다.

(3) 전국 최초 좋은마을만들기지원센터 운영

안산시와 주민, 시민단체가 전책토론회를 거쳐 '안산시 좋은마을만들기조례'를 제정하고 2008년 좋은마을만들기지원센터를 설치하였다. 지원센터는 주민과 시민단체 전문가그룹, 행정 등이 참여하는 운영위원회와 건축·도시·교통관련 전문가로 구성된 자문위원회, 기획교육위원회를 두고 마을의 생활공간 개선, 공동체 형성, 주민대학 운영 등 교육과 공모사업은 물론 주민 제안에서부터 완료까지 마을만들기 사업 전반을 컨설팅한다.

3) 부산시 해운대구

세계시민사회센터(사단법인 이사장 최수기)

부산시 해운대구 세계시민사회센터 2011년 3월 3일 사단법인 등록

파견공무원 3명 민간직원 7명 감철우 사무총장

우리는 멋지고 당당한 세계시민이다.

“제가 주민자치, 평생학습, 자원봉사, 제가 이 업무들을 다 해봤거든요. 근데 미분야가 주민과 관계되는 업무이고, 결국 주민이 스스로 해야 될 일인데, 추진하고 있는 부서와 팀이 다 다른 거예요. 그래서 이게 민간 중심으로 자발적으로 진행되는 게 맞다 해서 세계시민사회센터를 만들고 민간법인에 위탁한 거죠. 관에서 해야 할 공적인 영역은 관에서 하고, 민에서 하는 게 더 효율적이라고 생각되는 부분들은 민에서 하는 게 맞습니다.”

김철우 사무총장의 배경설명을 듣고 보니 조금 이해가 간다. 김 사무총장은 세계 시민사회센터에 파견나온 공무원이다. 세계시민사회센터는 지난해 3월3일, 사단법인으로 출범했다. 주민과 관련된 업무를 통합해 아예 민간에 주자는 발상을 과감하게 실천한 것이다.

“하나로 묶어 놓으니 여러 가지 장점이 있습니다. 성과물 하나를 만들어도 공유할 수 있고 예산도 많이 줄어듭니다. 세 가지 업무가 거의 비슷하거든요. 주민자치에 평생학습이 들어가고, 평생학습에 주민자치가 들어가고, 자원봉사도 마찬가지로요. 거의 비슷한 개념인데 이걸 하나로 묶는 용어가 무엇일까 고민하다가, 결국 시민의식을 높이는 쪽으로 방향을 잡은 거지요. 해운대는 여건상 외국인들이 상당히 많고, 세계 일류 도시를 지향하고 있기에 세계시민사회센터라고 이름 붙인 거지요.”

이름이 거창한 까닭을 알겠다. 어쩌면 해운대니까 가운한 상상력이 아닐까 싶다. 세계시민사회센터가 지난 일 년 동안 진행한 사업을 보면 갓 출범한 조직이라고 믿기 어려울 정도로 다양하다. 핵심 사업은 크게 배움, 나눔, 동행 세 가지인데 평생학습, 자원봉사, 주민자치 등 고유의 성격에서 나온 것으로 목표는 시민의식을 높이는 것이다. 세부 프로그램을 살펴보면 기존 주민센터에서 진행하던 것과 많이 다르다. 동네단위를 넘어서 그야말로 글로벌하다.

관이 지원하고 민간이 자립하는 모델

두 가지 이유에서 출발이 쉽지 않을 것 같다. 하나는 법적 근거의 문제이다. 일종의 중간조직 성격의 민간단체인데, 그 유례가 없었기이다. 때문이다 또 하나는 일종의 권한을 민간에게 양도하는 것인데, 권의주의적인 조직문화에서 받아들이기 어려울 것이기 때문이다.

“처음에 주민자치 쪽을 위탁 받으려니까 행안부에서 난리가 난 거예요.말도 안된다면서.... 근데 이게 민간에 위탁할 수 있는 근거는 다 있거든요. 행안부 논리는, 근거는 있지만 시기상조라는 거예요. 시에서는 당장 예산보고를 하지 않겠다고 엄포를 놓고. 그런 어려움이 있었는데, 일 년 지나면서 많이 자리잡아가고 있습니다.”

왜 아니겠는가. 기존에 하던 것에서 벗어나 뭔가 새로운 시도를 하려면 일단 다리부터 걸고 넘어 지는 것이 관료조직이다. 더욱이 관에서 하던 것을 민관에게 주겠다니. 중앙권력의 입장에서 우후죽순처럼 민간조직이 생겨난다면 감당불가 상황이 올 것이라 우려하는 것도 이해는 간다. 자치와 분권은 숙명적으로 통제와 독점과 대립할 수밖에 없다 .

“전국에서 처음 시도하다보니까 힘든 점이 참 많습니다. 조례를 만들 때 의회에서 무척 반대가 심했지요. 조례만으로는 힘들어요. 주민자치와 관련된 모법을 만드

는 것이 정말 절실합니다. 잘 아시다시피 주민자치센터는 모범 없이 행안부가 내려 보낸 조례로 설치되었잖아요. 첫 단추를 잘못 끼워 놓으니까 그것이 계속 발목을 잡고 있는 거지요.”

세계시민센터는 중앙정부, 광역단체, 구의회 등의 반대를 무릅쓰고 ‘해운대구 세계시민사회센터 설립 및 운영지원 조례’ ‘해운대구 평생교육진흥 조례’ ‘해운대구 주민자치회 설치 및 운영 조례’ ‘해운대구 자원봉사활동지원 조례’를 근거로 가까스로 설립 할 수 있었다. 그런데 세계시민사회센터가 벌이는 사업이 주민자치센터가 기존에 해오던 일과 중복되거나 충돌하지는 않을까.

“출범하면서 주민자치위원장협의회와 협약을 했습니다. 공동사업으로 인문학 강좌, 도시농업, 소식지 발간, 세 가지를 협약했어요. 기존의 주체와 함께 해야지, 그걸 무시하고 가면 마찰이 일어날 수밖에 없어요. 동에서 하던 것은 그대로 하고, 우리는 회원으로 등록한 분을 대상으로 사업하고 있습니다. 엇그제 우리가 세계시민사회포럼을 했거든요. 보통 관에서 행사하면 기존 단체나 통반장 동원하는 식인데 우리는 그런 거 없이 주민 대상으로 하고 있습니다. 해운대구를 넘어서, 타지, 타구에서 오시는 분들도 많습니다.”

세계시민사회센터에서는 파견 공무원 3명과 7명의 민간 직원 등 10명이 함께 일하고 있는데, 공무원들은 조직이 안정되면 그로 돌아갈 예정이다. 구는 인큐베이팅 단계까지 지원하고, 어느 정도 역량이 갖춰졌을 때 민간이 맡아 운영하는 모델인 것이다. 센터장, 사무총장, 선진시민국, 평생학습국, 자원봉사센터가 기본조직으로, 예산은 교부금으로 충당하고 있는데 차차 사업이나 회비로 대신해나갈 계획이다. 필요한 사업은 프로젝트별로 모금을 통해 해결하고 있는데, 방글라데시 푸바달라 학교 짓기 프로젝트가 대표적이다. 이 학교는 올해 상반기 준공을 앞두고 있다.

4) 충청북도

충청북도는 청주시 청원군 등 12개 시군으로 이루어졌다. 도내 시군읍면동에는 154개 주민자치위원회에서 4천여 명에 달하는 주민자치위원들이 활동한다. 도내 시군 단위로 주민자치위원장협의회 구성, 2011년 5월 충청도 주민자치연합회가 발족하였다.

충북도연합회는 도내 시군협의회를 매월 순방해서 협의회장 회의를 개최한다. 이 회의에는 시장과 군수가 직접 참석한 가운데 주민자치현황 문제점과 마을사업 우수 사례를 공유하고 주민자치의 활성화 방안을 논의한다. 회의에서 나온 각종 건의사항을 해당 지방자치단체에 전달할 수 있는 매개체 역할도 한다. 연합회는 협의회

역량이 부족한 시군이 자생적으로 주민자치역량을 강화할 수 있도록 도와주는 장이 기도하다. 그래서 연합회는 매년 주민자치위원 워크숍 토론회 교육 등을 추진하고 자 노력하고 있다. 연합회 조례를 만들려고 했으나 아직 못하였다.

5) 대구시 주민자치연합회

대구시연합회는 2002년에 결성되었지만 2009년 4월(8개구 중 수정구 제외 7개구)에 와서야 구체적으로 활성화되었다. 8개 구군 139개동 주민자치위원은 4000여명. 동 주민자치위원장을 해야 구군 협의회장을 할 수 있고 협의회장을 해야 연합회장을 할 수 있다. 매년 주민자치역량강화 워크숍을 실시한다. 2009년 7월16일 대구·인천시 주민자치연합회 자매결연을 맺었다.

6) 인천시 주민자치연합회

2007년 12월 28일 4명이 주민자치연합회 운영규정준비위원으로 구성되면서 시작, 2008년 1월 21일 군구협의회 회장단 회의에서 주민자치연합회 초대회장 선출, 2008년 4월 24일 공식출범하고, 2010년 6월 11일 사단법인으로 전환하였다. 인천은 2개 군과 8개구로 구성되었다. 146개동에 주민자치위원은 3700여명이다. 인천시 연합회는 월례회의를 하는데 각 구의 협의회장 사무국장 시부회장단 임원들 부회장들로 구성돼 회의를 진행한다. 예산에는 사업예산과 운영예산이 있는데 충분하지는 않지만 배정돼있다. 현재 제2대 박봉주 회장. 연합회 사무국에는 이동일 연수2동 주민자치위원장이 사무처장으로 활동한다. 강정자 사무장이 상근이다. 임원진은 8명, 주민자치위원들의 대표성을 가진 각 군구 협의회 회장과 사무국장 등 20명이 활동하여 총 30명 정도이다. (별표참조)

7) 서울시

(1) 서울주민자치회

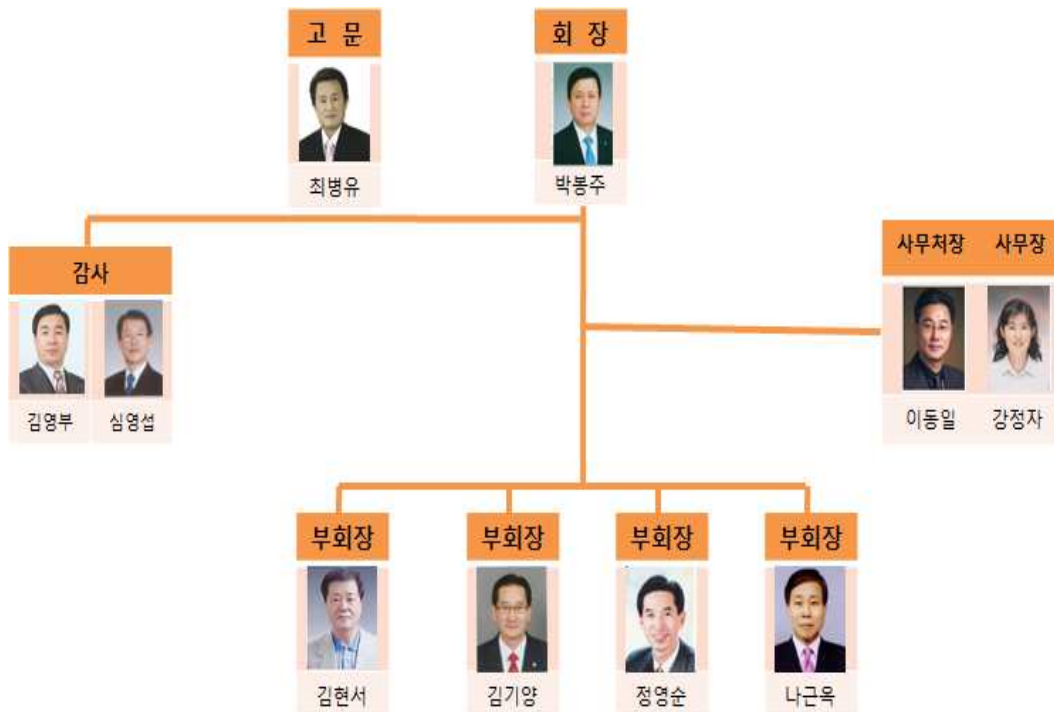
2012년 9월 25일 인사동 태화복지재단 하모니홀에서 창립총회, 대표회장은 10월 8일 제1차운영위원회에서 이연숙 한국UN협회 고문으로 추대하였다.

(2) 마을공동체종합지원센터(센터장 유창복)

서울특별시는 시장의 직속기관인 서울혁신기획관 아래에 마을공동체담당관 설치하였다. 마을공동체담당관은 도시화와 산업화 과정에서 훼손된 마을의 공동체성을 회복시키기 위한 시민사회네트워크 구축을 지원하는 부서다.

8) 부산광역시 강원도

주민자치연합회가 없다.



중구협의회	동구협의회	남구협의회	연수구협의회	남동구협의회	부평구협의회	계양구협의회	서구협의회	강화군협의회	옹진군협의회
회장 최규영	회장 최현섭	회장 나근목	회장 김창연	회장 유재경	회장 장원선	회장 강석주	회장 김응관	회장 오동식	회장 김종익

중구협의회	동구협의회	남구협의회	연수구협의회	남동구협의회	부평구협의회	계양구협의회	서구협의회	강화군협의회	옹진군협의회
국장 이혜자	국장 최규	국장 박노석	국장 김영재	국장 박대일	국장 박재훈	국장 최동숙	국장 김원배	국장 고승민	국장 강명성

(별 표) 인천광역시 주민자치연합회 기구표

참고 1.

충청남도 주민자치촉 활성화 방안 1차 계획서 - 2012년 8월

《고려사항》

● 주민 대표성 확보 ● 정치적 역학관계 ● 주민자치센터 未설치 지역

현

황

○ 주민자치위원 : 총 3,562명 (읍·면·동 평균 22.5명)

▶ 직종 : 농축어업 자 영 업 직능단체 통리반장 順
 (1,044명 29.3%) (885명 24.8%) (662명 18.6%) (313명 8.8%)

▶ 성별 : 男(2,359명, 66.2%) > 女(1,203명, 33.8%)

▶ 연령 : 50대(1,791명) > 60대(865명) > 40대(676명) 順

○ 주민자치센터 : 道內 205개 읍·면·동 중 158개소 운영 (77%)

※ 시·군 「주민자치센터 설치·운영 조례」로 규정

재

구

성

① 대표성 : 공모·추천제 병행 (한 계층 1/4 이상 초과 금지)

－ 교육·언론·문화·예술·경제 등 각 분야와 여성, 학생, 소외계층 등 균형감 유지

※ 현행 20여명을 30~40명으로 확대 (실행분과위 구성)

② 정치성 : 시·군의원 자치촉 상임고문 위촉 (선거법 저촉 안됨)

－ 熟議 결과물 시·군 및 의회에서 재논의, 결정사항 존중 유도(양면 협의)

③ 참 여 : 주민자치센터 未설치 지역(47개소), 전체 자치촉 구성

※ 조례나, 주민자치센터가 없어도 자치촉 구성 가능(학계, 행안부 견해)

【제도적 보장】

○ 수단과 목적이 뒤바뀐 「자치센터 설치·운영 조례」 보완 및 주민참여 확대를 위한

⇒ “(가칭)충청남도 주민참여 기본조례” 제정

▶ 주민 참여 권리, 제안, 공청회, 정보공개·정책설명 청구제, 자치촉 사항 등

▶ 기타 道 조례로 既제정 된 주민참여예산제 등 관련 사항은 제외

※ 총 23개 지자체(광역시 4, 기초 19)에서 제정·운영 및 보완 中 / 충남 未제정

○ 의사결정 구조의 연속성 확보

▶ 읍·면·동 자치촉 ⇄ 시·군 자치촉 ⇄ 道 자치촉

(읍·면·동장 위촉) (시장·군수 위촉) (道知事 위촉)

【자치위원회 지위 및 임무·역할】

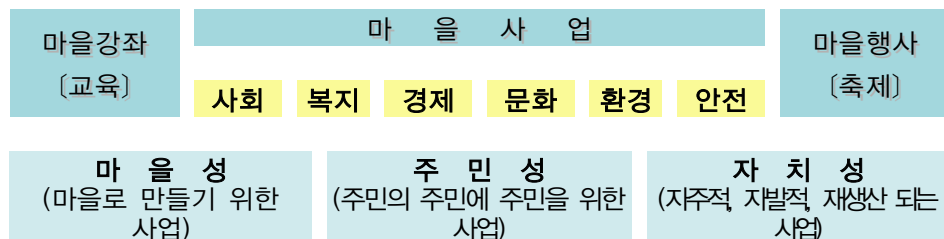
지위

- ❶ 민의 협의기구 : 동네(마을) 단위, 민의수렴 기구
 - ❷ 정책 참여기구 : 정책형성, 참여예산제 등의 기본기구
 - ❸ 자치사업 실행기구 : 동네자치사업 추진의 최소단위
- ※ 법적지위 부여 가능여부 검토사항은, 제도개선사항(p.8~9) 참조

임무

- ❶ 생활자치 구현 (道, 시·군정 참여)
- ❷ 지역사회 공동체 회복·형성
- ❸ 주민편의 및 복리증진 도모
- ❹ 시·군(읍·면·동) 사무의 위탁 처리

역할



※ 지역사회 경영 위해 : 리더십, 전문성, 헌신성 등의 덕목 필요

- ❶ 삶터 의제 만들기
- ❷ 주민 조직 만들기(시행주체의 명확화)
- ❸ 마을과 마을의 네트워크化 (공동체적 지역화 창조)

【주민자치센터 기능 활성화】

- 주민 혼란방지를 위해 기존 운영 프로그램은 존치
- 향후, 문화센터·복지센터 역할 및 민간·공공기관 수행 프로그램 지양
- 지역의 문제를, 지역실정에 맞게, 스스로 결정 할 수 있는 「공론장」 회복
- 「실행분과위원회」 활동보장을 위한 회의시설 개·보수
- 未설치지역 조기설치 및 읍·면·동 회의실 대체 활용방안 강구

참고 2. 충남형 주민자치 실행계획 2차계획서 - 2012년 12월
주민자치 종합지원센터 설립·운영

《 검토배경 》

① 정부 및 사군 모두 칸막이식 운영중으로 융복합 행정시스템 가동 필요

정부	: 희망마을만들기(행정안전부), 사회적기업(고용노동부) 협동조합(기획재정부), 마을단위농업공동체육성(여성가족정책관)
道	: 사회적기업지원센터(경제통상실), 귀농귀촌지원센터(농수산물), 자원봉사지원센터(자치행정국), 청소년육성지원센터(복지보건국)
사·군	: 동네자치지원조례 성안中으로 지원센터설립 가시화

② 위 지원사업들은 지역의 내재적 발전과 지역공동체 회복 및
지속발전성장 견인을 목적으로 설립되었으며,

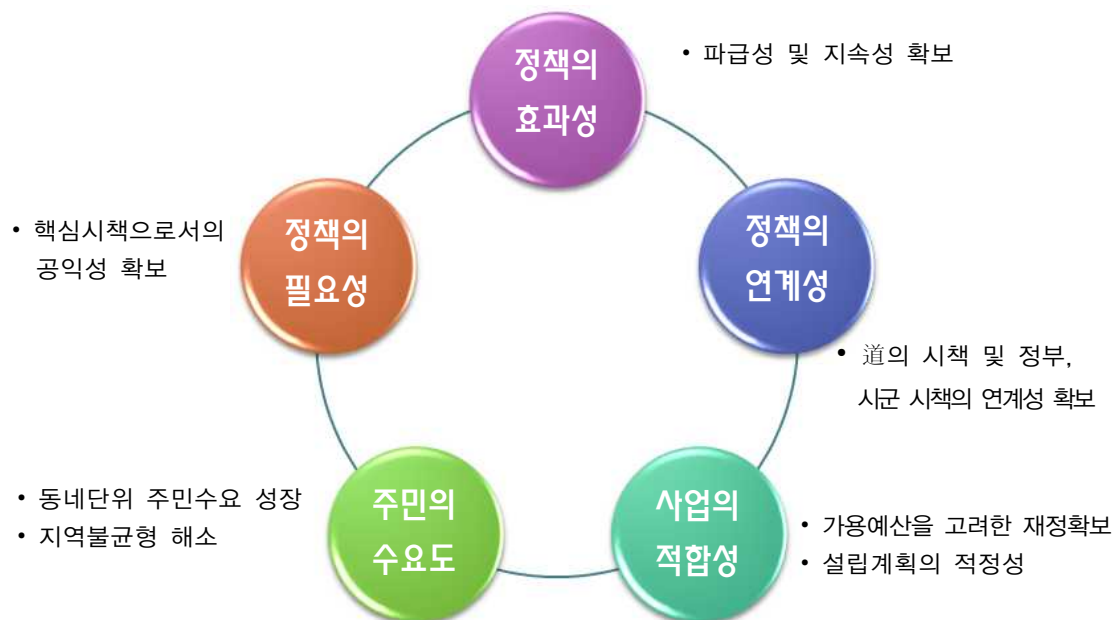
➡ 주체(리더육성)를 통한 “주민자치 역량강화”로 귀결됨

③ 따라서, 중장기적 관점으로 접근하되, 우선 통합의 기초마련 필요

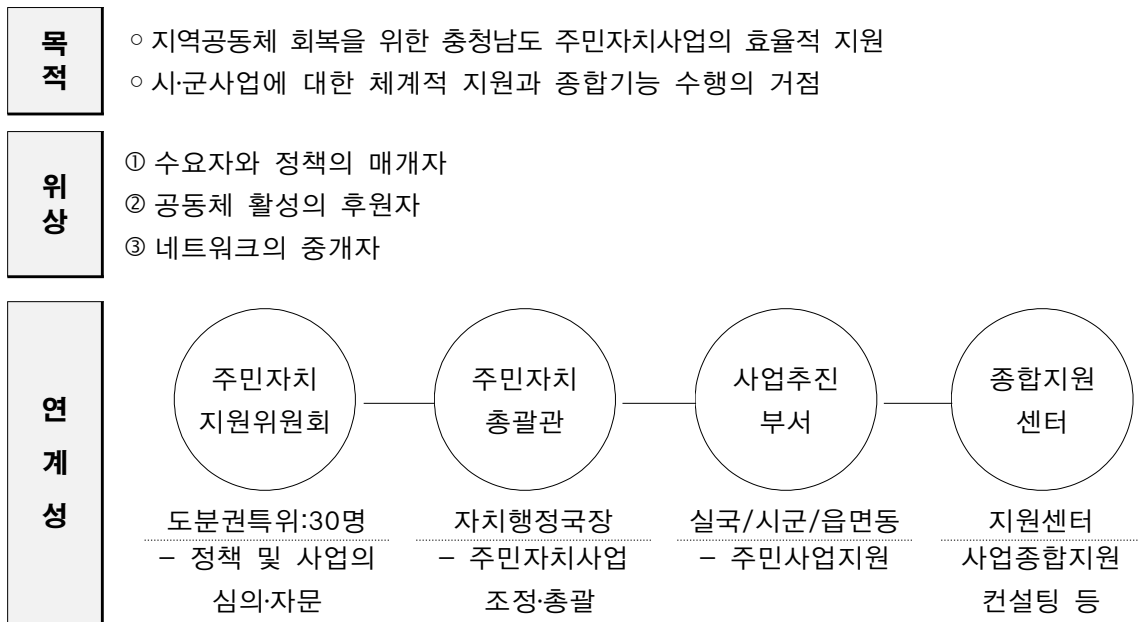
- 살국별로 해당사업을 견인해 나가면서 성장추이 관망, 단계적 접근

➡ 도, 사·군 연계성 및 대부정부 대응 등 각종 지원센터 통합관리 필요

① 설립 타당성



② 센터 설립방향



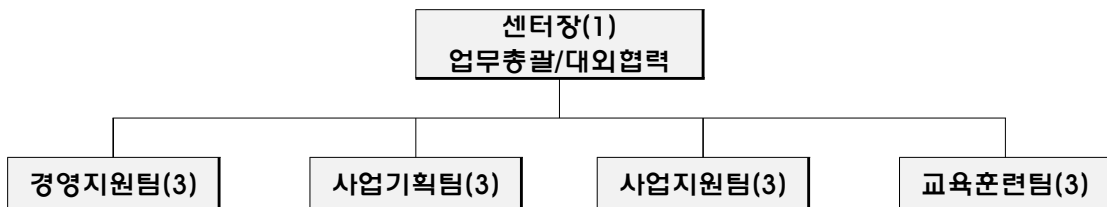
③ 센터의 기능 및 조직구성

[기능]

- 주민자치사업 관련 교육·홍보·전파
- 주민자치 일꾼 발굴 및 육성
- 네트워크 사업 추진
- 사업계획의 수립·실행지원 및 컨설팅
- 기초조사, 사업분석, 평가·연구

[조직구성]

1단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 局내 T/F팀 구성·운영 : 4개팀(팀장 : 자치행정과장) - 전략기획팀, 사업지원팀, 교육지원팀, 인력지원팀 등
2단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 충남발전연구원 등 유관기관 외부위탁 추진(센터장 외 12명) - 시·군 종합지원센터 설치 권장



※ 전문가, 공무원(파견)등으로 혼합 구성 / 道의 각종 지원센터 통합관리

제2주제

주민자치 임파워먼트 사례 및 충남에의 시사점

- '제주형' 지역재설계를 위한 특화 인재육성-

홍정순 박사

(제주발전연구원
평생교육진흥원)


2013. 5. 24.



『주민자치 임파워먼트 사례 및
충남예의 시사점』
- '제주형' 지역재설계를 위한 특화 인재육성 -

홍정순 박사
[제주발전연구원 평생교육진흥원]

 제주특별자치도
Also Special Self-Governing Province

 제주특별자치도평생교육진흥원
Institute for Continuous Education and Human Resource Development

목 차



I. '제주형' 주민자치: 임파워먼트 프로젝트

II. '제주형' 지역재설계 특화 인재육성 사례

III. '충남형' 주민자치 추진에 관한 시사점

I. '제주형' 주민자치: 임파워먼트 프로젝트



1. 제주특별자치도 주민자치 프로그램 운영: 구성체계



4

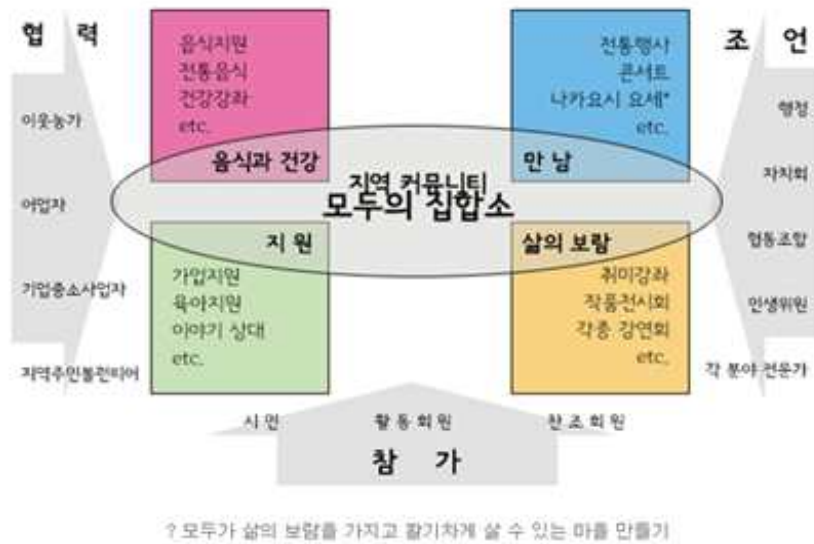
제주특별자치도 주민자치 프로그램 운영 : 기본틀



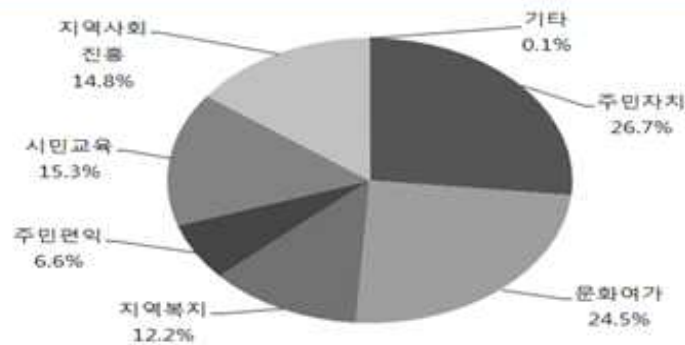
제주특별자치도 주민자치 프로그램 운영 : 주요영역



제주특별자치도 주민자치 프로그램 운영 : 거버넌스

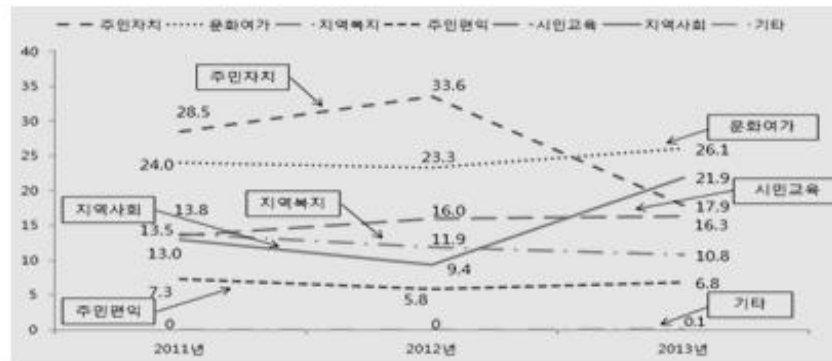


2. 제주특별자치도 주민자치센터 프로그램 : 유형별 평균비율(2011~2013)



①주민자치 26.7%, ②문화여가 24.5%, ③시민교육 15.3%,
 ④지역사회 진흥 14.8%, ⑤지역복지 12.2%, ⑥주민편익 6.6%,
 ⑦기타 0.1%로 나타남

제주특별자치도 주민자치센터 프로그램 : 유형별 변화추세(2011~2013)



- ① 주민자치는 2012년이 33.6%로 가장 높았고, ② 문화여가는 큰 변화가 없었고,
 ③ 시민교육은 2013년이 21.9%로 가장 높았고, ④ 지역사회 전황은 2012년이 가장 낮았고,
 ⑤ 지역복지지는 계속 감소추세이며, ⑥ 주민편익은 큰 변화가 없음

9

3. 제주특별자치도 주민자치센터 특성화사업 현황과 성과(2007~2012)

▶ 최근들어 “제주형 주민자치, 임파워먼트 프로젝트”로 ‘창조적 진화’

구분	센터 (개소)	연도별 지원액(백만원)/센터(개소)						
		계	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
계	43	3,787.5	990/43	993/43	999/43	499.5/30	180/10	126/7
제주시	26	2,273	600/26	600/26	609/26	283/17	110/6	71/4
서귀포시	17	1,514.5	390/17	393/17	390/17	216.5/13	70/4	55/4

◆ 주민자치위원 총 1,518건 심의 : 공동의제 발굴건수 733건(읍면동당 17건), 센터운영 857건(56.4%), 지역개발 202건(13.3%), 주요건의 161건(10.6%)

◆ 2012년 제주특별자치도내 43개 읍면동 주민자치센터 운영평가의 결과,

- 최우수 = 제주시 애월읍, 용담1동, 서귀포시 대정읍, 서홍동
- 우 수 = 제주시 한림읍, 구좌읍, 일도2동, 이도1동, 삼도1동, 이호동, 서귀포시 표선면, 효돈동, 동홍동, 중문동

※ 43개 주민자치센터, 1,455개 프로그램, 총 3,754명 주민자치학교 운영 등

10

4. 생활현장 위주 주민자치센터의 설치 및 운영기반

- ◆ 「주민자치센터설치 및 운영조례 편치 중 개정편치」(2002. 3. 7) 제5조에 따르면,
주민자치센터는 “주민자치기능 및 주민을 위한 문화·복지·편익 기능을 수행한다”고
규정, 특히 자치활동기능은 본연의 취지에 부합

자치활동기능

- 지역내의 다양한 기관, 단체, 자치모임들을 주민과 연계하는 기능. 문화, 역사, 교육, 정보, 복지 등의 여러 프로그램의 운영과정에서 더욱 많은 주민자치모임, 자원봉사모임이 새롭게 구성
- 청소년 선도, 범죄예방, 청소·환경문제, 안전문제, 시설설치와 관리 등 지역의 여러 현안문제를 논의하고, 지역주민의 의견을 지자체에 반영하는 통로 역할

※ 특히, 주민자치센터는 주민대표, 지역사회 형성, 행정지원(공동생산) 기능 중심으로 프로그램이 운영되는 것이 보다 바람직

11

5. 바람직한 주민자치센터의 역할과 기능

기능	구분	주요역할(예시)
주민대표 (공동결정 및 상담)	① 행정참여	- 읍면동 의사결정과정 참여(주민참여예산, 행정위원회) - 초기고지체게 도입 - 마을단위 공식의제출성 통로 역할
	② 주민의견수렴 및 전달	- 현안수요제안서, 마을현장 제정, 지역현안 조사, 건의
지역사회 형성 (자율적 역역)	① 근린포럼 주관 및 운영	- 읍면동 하위단위에 주기별, 순환방식 마을포럼 주관
	② 문화복지 서비스	- 문화, 여가프로그램, 놀이방, 탁아소운영, 김장담그기 등 자원봉사활동
	③ 친목도모	- 체육대회 등 이벤트 개최, 청년회, 부인회 등 단체지원, 마을신문, 마을백서 등 발간
	④ 소규모 마을 사업	- 정원가꾸기, 분리수거, 주차관리 등 환경개선 사업
	⑤ 지역경제·소득사업	- 마을기금조성, 물품교환, 직거래장터, 마을축제 등 - 작목반, 농업회 운영지원 등 CB 발굴 및 운영
행정지원 (공동생산)	① 위임·위탁사무	- 합동방위지원, 민방위 동원·통솔, 야간방범순찰, 의용소방대, 학교지킴이, 가로등 관리 등
	② 시설물 관리·운영	- 지자체 위탁 공휴재산 관리 운영 - 도서관 관리·운영

12

6. 제주 주민자치센터 프로그램 평가 : 원칙과 지표

◆ 평가의 원칙

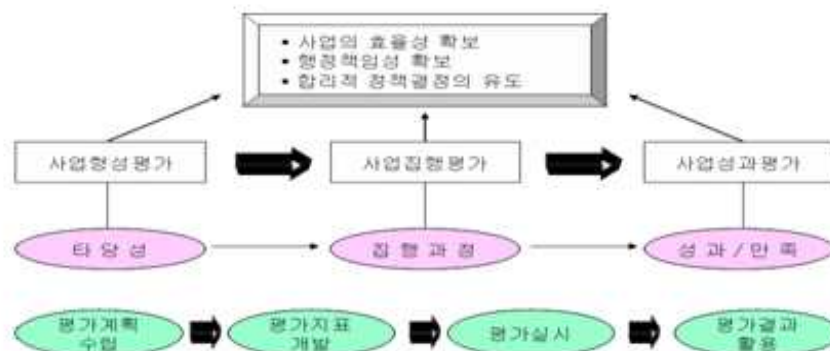
- ① 인구 수, 면적, 행정특성을 고려, 행정시별, 읍·면과 동을 구분
 - ② 주민자치센터별 특성을 감안, 가중치 부여
 - ③ 농어촌과 도시지역간 보정 부문별 평가지표 구성
 - ④ 평가의 객관성 및 공정성, 타당성을 위해 행정시 및 도 단위 평가 등 2차 진행 필요
 - ⑤ 평가결과에 따른 인센티브 부여 및 문제점 보완, 정책반영
- 차년도 프로그램 운영의 질적 향상을 위해 개선방안에 따른 조건부여 및 적용 권고를 통해 프로그램의 점진적 개선 모델 확산
- 평가후 주민자치센터별 강화 영역별도 발굴 및 지도 실시
- ※ 상대적으로 취약했던 자치활동기능 강화 및 취·창업 지원 등 실용적 기능개발교육, 사회자본 확충 등 평생교육 프로그램 적극 보완 필요

◆ 주요평가지표(안)

- 평가지표는 크게 ① 비전 및 목표의 적절성, ② 사업 추진체계 적절성, ③ 사업내용의 적절성, ④ 주요 사업성과 등 4개 영역으로 구분
- 각 지표별로 적절성, 효율성, 효과성, 근거제시 가능성 등을 고려하여 정량, 정성으로 구분하여 평가 실시

13

제주 주민자치센터 프로그램 평가방향 : 절차와 일정



- 2013. 5~6월 : 「평가컨설팅단」 구성 및 평가지표 설정
 - 2013. 7~8월 : 시범평가 및 현장 의견청취·수정
 - 2013년 8월 말 : 주민자치센터 운영실적 취합
 - 2013년 9월 : 성과 보고회 개최 및 평가결과 발표
- ※ 최종 평가결과, 도 및 전국 대비 종합분석 및 차년도 정책반영 확행

14

7. 최근 '읍면동 주민자치회' 제도의 도입

◆ 주민의 책임하에 자치권한 강화, 5월부터 1년간 시범 실시

※ **현행 주민자치위원회**는 주민자치회로 승격

(사전협의) 읍면동 단위 지역발전계획, 협오시설 설치 주변 주민간 의견수렴 등

(위탁업무) 주민자치센터 운영, 공원, 공중 화장실 등 공공시설물 관리 등

(주민자치 고유 업무) 마을 소식지 발간, 자율방범 및 안전 귀가활동 등



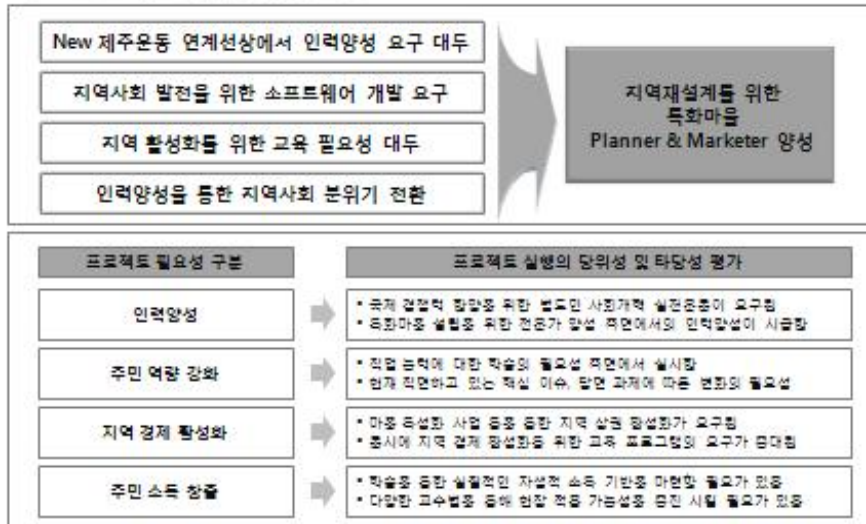
15

II. '제주형' 지역재설계 특화 인재육성 사례



1. 사업배경 및 목적

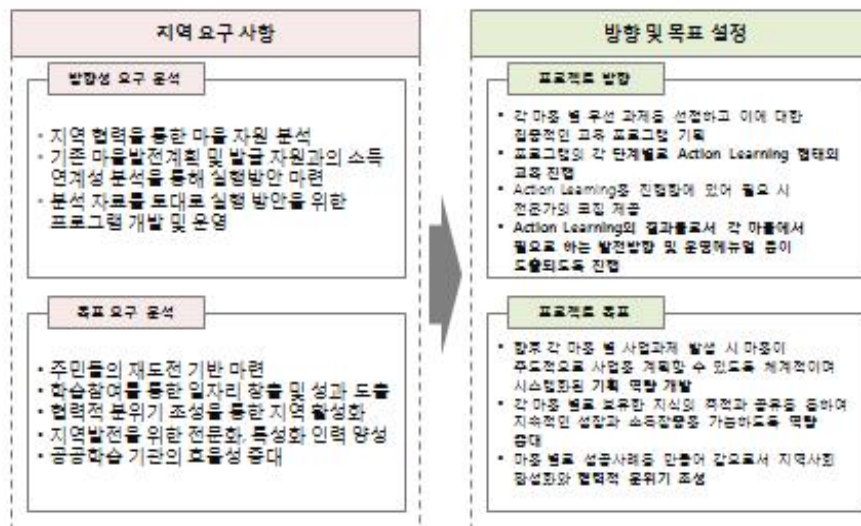
◆ 프로젝트 배경 및 필요성



17

◆ 프로젝트 방향 및 목표

▶ 기획방향과 필요성을 이해하고 요구 조사를 통해 다음과 같은 방향 및 목표를 설정

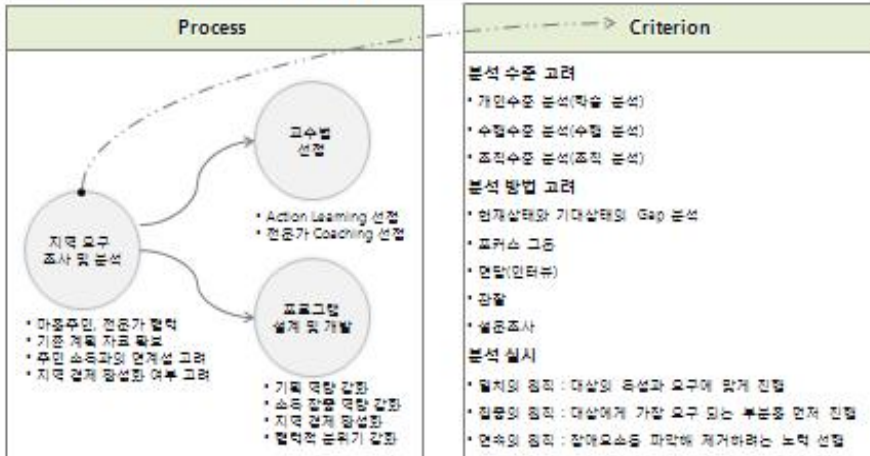


18

◆ 요구 분석 타당성 평가

▶ 필요성 및 목표 설정에 있어 지역의 요구가 충분히 수렴되었는가?

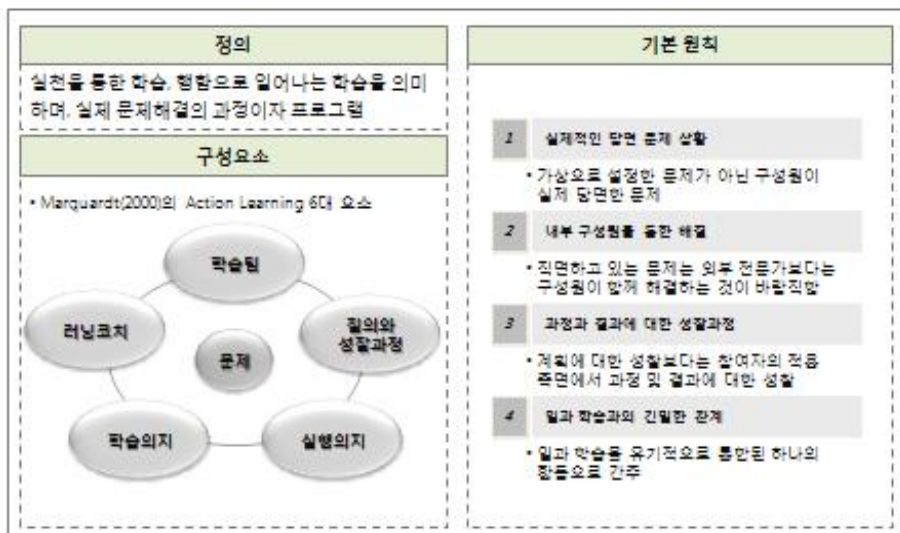
지역주민 및 해당 기관 관계자들을 대상으로 설문 및 인터뷰 등을 통해 요구를 파악하여, 이를 분석해 적절한 교수법을 선정하고, 해당 프로그램을 설계/개발함



19

◆ Action Learning

▶ 본 프로젝트의 주된 교육 방법인 Action Learning에 대한 이론적 배경의 기본이해

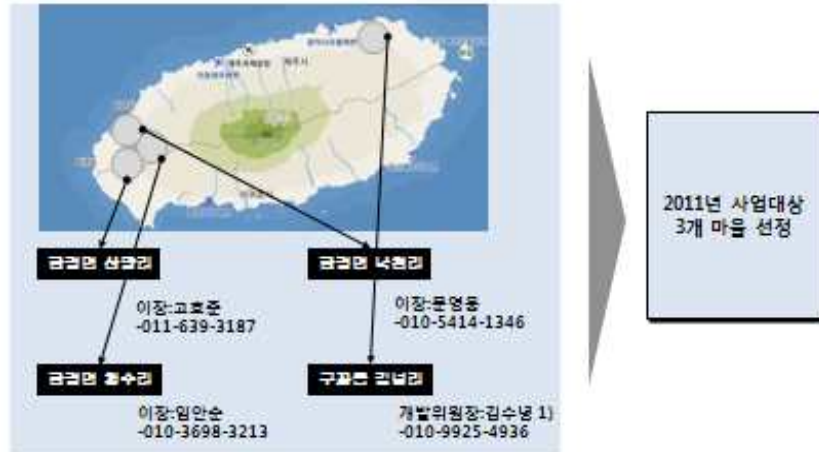


20

2. 사업 대상지역의 선정

◆ 선정 대상 마을

▶ 추천과 평가를 통해 후보마을 4개중 선정기준의 검증을 거쳐 2011년 사업대상 3개마을을 선정



※ 구좌읍 김녕리의 경우 마을 이장의 유업 출장으로 인하여 개발위원장의 인터뷰를 진행

21

◆ 산양리

■ 마을 이미지 제고를 위한 특성화된 테마 발굴 및 확정


■ 마을 존재감 확보 및 관광객 유입을 위한 시도 실시



22


◆ 낙천리

- 기존의 브랜드 인지도를 활용하여 관광객 만족도를 높일 수 있는 신규 아이템 발굴
- 신규 아이템에 대한 사업계획 수립

	내용	사업 방향성 (예시)
마을 개요	<ul style="list-style-type: none"> • 중산간 마을로서 농업 주업 • 마을주민 220여명 • 65세 이상 - 60명 • 청년회, 부녀회 - 22명 (사업 주체 인력) 	<ul style="list-style-type: none"> • 강인한 브랜드를 통하여 관광객 방문 시 만족도를 극대화할 수 있는 상품 개발 • 마을 수입으로 직결될 수 있는 소득 사업 아이디어 개발 • 비용무조 인신 등 마을 사업을 체계적으로 관리할 수 있는 사업계획 및 관리 능력 향상
마을 장점	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물마을 선정 - 2008년 의자마을 설립 • 현 마을 소득 사업으로 브리핑 활성화 • 2010년 2000명 방문에서 2011년 4만 명 방문 • 브랜드 인지도 (http://ninagood.go2vil.org/) • 나루의자, 가마솥을 많은 마을 사업 주체 연합 	<p>< 제안 아이디어 ></p> <ul style="list-style-type: none"> • 마을 역사와 연계한 체험 상품 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 소원비는 의자 만들기 - 의자/가마솥 박물관 운영 • 인근 마을과의 연계성 강화
마을 약점	<ul style="list-style-type: none"> • 체계적 사업 운영 미흡 • 추가적인 투자를 위한 자원 미흡 • 관광객의 접근성 상 사각지대 위치 	
마을 요구	<ul style="list-style-type: none"> • 의자마을 내 연계성으로 상품개발 사업 확대 - 소원비는 의자, 덩어리, 솔레길, 브루스 등 • 사회적 기업의 관심 증대 • 새로운 상품 개발 필요 • 단체관광객을 위한 민박, 협회점, 편의시설 	

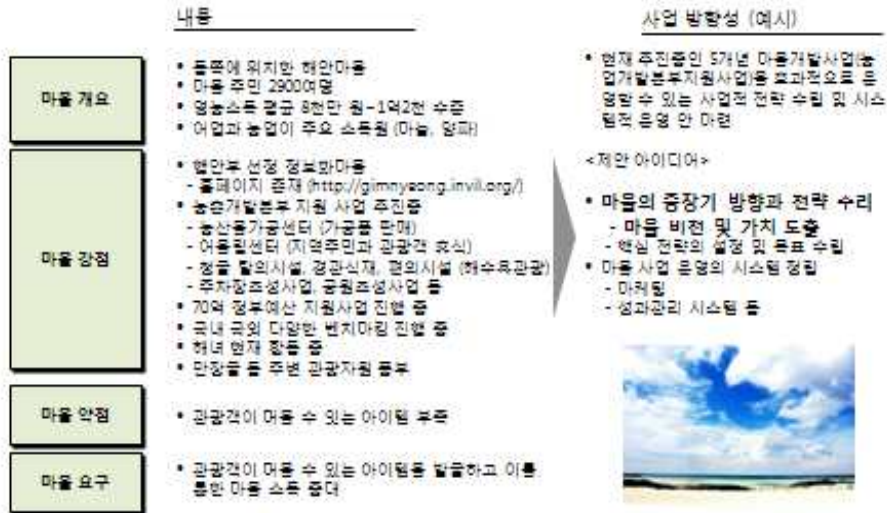
◆ 청수리

- 다양한 사업의 추진으로 마을 주민들의 동기 저하
- 비전과 목표의 새로운 정립과 공유를 통한 마을 주민들과의 갈등 해소

	내용	사업 방향성 (예시)
마을 개요	<ul style="list-style-type: none"> • 중산간 마을로서 농업 주업 • 마을주민 2200여명 • 영농소득평균 6천만 원 수준 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을의 연합을 결집시키기 위하여 현 진행 사업의 필요성 등을 공유하고 향후 방향성에 대한 공감대 형성의 필요성 증대
마을 장점	<ul style="list-style-type: none"> • 강력한 리더십을 바탕으로 많은 사업 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 송마제일, 푸른 친구들, Well Good Project • 인근 마을과 함께 지역공동체 사업 추진 • 기존 다양한 교육사업 추진 • 60만원의 복지 보유 	<p>< 제안 아이디어 ></p> <ul style="list-style-type: none"> • 마을의 일관성을 유지하기 위한 비전 및 가치의 도출 및 공유 <ul style="list-style-type: none"> - 마을 비전 및 가치 브랜 - 핵심 사업의 설정 및 역할 배분 • 마을주민의 리더십 강화 • 마을운영을 위한 시스템 및 제도 마련
마을 약점	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 사업 추진으로 선진과 격차 미흡 • 마을공동체 사업이 송마제일 진화되지 않음 - 농촌체험마을 • 관광객의 접근성 상 사각지대 위치 	
마을 요구	<ul style="list-style-type: none"> • 차기 리더의 역량강화 리더십 교육 • 핵심인재 유입의 프로그램 필요 • 마을주민의 공동체 의식 함양 필요 • 마을비전과 목표 설정 필요 • 기존 교육 프로그램 발전 및 민생향 신규 프로그램 	

◆ 김녕리

현재 농업개발본부 지원사업으로 70억이 소요되는 마을개발 계획이 진행 중, 차후 추가적 지원도 예상. 이를 효과적으로 운영하고 성과로 연계하기 위한 전략수립 및 성과관리 시스템 확립이 요구



25

3. 사업대상의 마을선정

▶ 추천된 4개 마을의 선정기준은 사업추진 리더십, 사업의 명확성, 사업의 효과성, 사업의 동기 등 4가지 기준으로 평가. 이들 기준으로 낙천리, 청수리, 산양리가 2011년 사업추진 마을로 선정

마을	마을 선정 평가 기준				평가 순위
	사업 추진 리더십	사업의 명확성	사업의 효과성	사업의 동기	
김녕리	☺	●	☺	☺	4
낙천리	☺	●	●	☺	2
청수리	☺	●	☺	☺	3
산양리	●	●	●	●	1

2011년 사업대상

산양리
낙천리
청수리

세부
심사
내용

1. 사업추진리더십 : 사업 추진 마을의 리더십, 핵심 참여 인원의 확보
2. 사업의 명확성 : 마을의 요구 사업의 명확성
3. 사업의 효과성 : 기반 교육 시설 및 QA Skill 등 사업 효과 증대 기반
4. 사업의 동기 : 사업 수행의 필요성의 공감대 및 참여 의지

26

◆ 사업 대상 마을

- ▶ 4개 마을 중 낙천리, 청수리, 산양리를 최종 선정. 김녕리는 기존사업의 진행으로 몰입 정도가 낮아 마을역량을 기존사업에 결집시키고 차후 본사업 대상으로 진행하는 것이 바람직하다고 판단

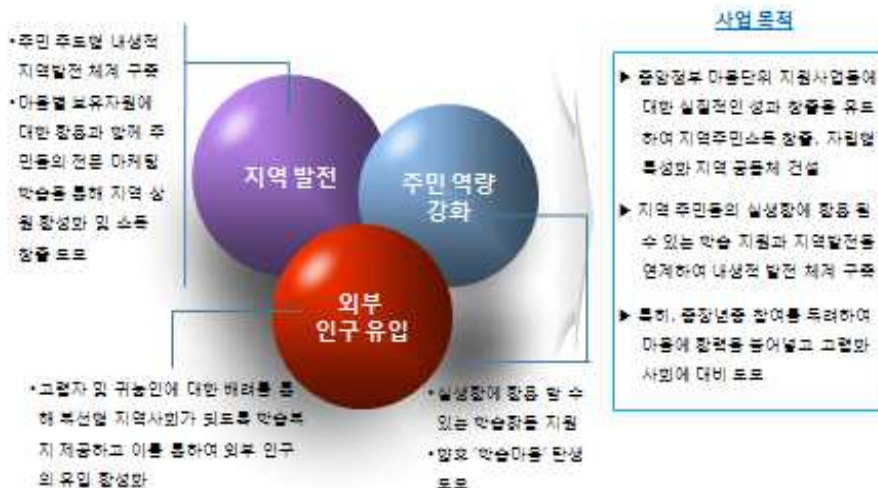
선정 결과 총평

김녕리	<ul style="list-style-type: none"> 현재 다양한 사업의 추진으로 인하여 신규 사업에 대한 몰입 정도가 약한 것으로 예상됨 현재 농업개발본부 주관의 다양한 교육프로그램의 제공이 진행되고 있기에 추가적인 교육 진행 시 주민의 부담이 예상됨 *마을개발위원회에서 부정적 견해를 보이고 있음
낙천리	<ul style="list-style-type: none"> 마을정보위원의 가시적 성과 이회 관광견 방문은 있었으나, 방문 만족도 측면에서 다소 기대에 미치지 못하는 결과를 창출하지 못하는 것으로 인식 외자마을에 대한 부정적 이미지가 확산되기 이전에 시급한 조치가 필요하기에 본 사업의 필요성이 인식됨
청수리	<ul style="list-style-type: none"> 지속적이고 다양한 사업의 운영을 진행하면서 마을 주민의 동기부여가 약화되고 방향성 미공유가 부각하기에 다시 재포착하기 위한 교육의 필요성이 증대됨 이장의 주도적 리더십으로 운영되어온 마을사업의 규모가 확대됨에 따라 시스템적 경영의 필요성이 증대되며 이를 위하여 다양한 제도의 정비가 요구됨
산양리	<ul style="list-style-type: none"> 타 마을에 비하여 자원과 환경은 열위에 있으나, 이를 타계하기 위하여 마을 주민과 이장의 사업에 대한 열정과 의지가 가장 우수함 평정한 사업의 방향성을 마을 주민이 공유하고 있기에 사업진행 시 효과성을 극대화할 것으로 기대됨

27

4. 사업 추진 개요

- ▶ 본 사업은 2011년 신규 선정 마을에 대한 Planner/Marketer 양성을 목적으로 외부 전문가와 마을주민들과 지속적인 커뮤니케이션과 교육을 통해 마을 경쟁력과 자생력을 향상



28

◆ 사업 목표

- ▶ 본사업의 목표는 마을 별 과제를 선정하고 이를 해결할 수 있는 능력을 향상시킴에 그 목적이 있으며, 아울러 향후 구체화 할 수 있는 기획방향을 설정

프로젝트 요구 방향

- 마을주민, 전문가 등의 공동연구 하에 마을 별 자원에 대한 분석
- 기 수립된 마을발전계획 및 발굴된 자원과의 지속연계성 분석을 통한 실행방안 마련
- 분석된 자원을 토대로 세부 실행을 위한 프로그램 개발 및 운영

프로젝트 방향

- 각 마을별 우선 과제를 선정하고 이에 대한 집중적인 교육 프로그램 기획
- 프로그램의 각 단계별 Action Learning 형태의 교육 진행
- Action Learning을 진행함에 있어 필요 시 전문가의 조정 제공
- Action Learning의 결과물로서 각 마을에서 필요로 하는 사업계획서 등이 도출될 수 있도록 운영

프로젝트 요구 목표

- 농촌지역 및 주민들의 자부전 기반 마련
- 1주민 1활동을 통한 일자리 창출
- 학습참여를 통한 성과 창출
- 협력조직을 통해 조성된 지역활성화
- 소규모 지역의 인적, 물적 자원의 집약
- 지역발전을 위한 전문화, 특성화 인력 양성 및
- 지역조직기관의 효율성 증대

프로젝트 목표

- 향후 각 마을 별 사업과제 발생 시 마을이 주도적으로 사업을 계획할 수 있도록 체계전이며 시스템화된 기획 역량 개발
- 각 마을별로 보유한 지식의 축적과 공유를 통하여 지속적인 성장과 소득창출을 가능하도록 연합한다
- 마을별로 성공사례를 만들어 감으로써 지역사회의 활성화와 협력적 분위기 조성

29

◆ 사업 프로세스

- ▶ 신규 사업의 진행 프로세스는 대상마을 선정을 다음과 같이 진행

	수행 일정	주요 내용	결과물
1 Kick off Meeting	• 2011.09.30-10.10	• 마을에 대한 이해 • 마을별 사업내용 소개 및 방향성 공유	• 프로젝트 거시적 방향 설정
2 2011 사업대상마을 선정 작업 ¹⁾	• 2011.10.03-10.20	• 마을 선정 기준 수립 • 마을 선정 심사 • 최종 선정 마을 발표	• 사업대상 마을 발표 발표
3 실행 계획 보고	• 2011.10.23-10.29	• 실행계획 수립 및 보고	• 최종 실행계획서
4 2011년 사업 시행	• 2011.10.24-2012.02.19	• 실행계획에 의거한 교육 시행 (2010년 선정 마을 사후관리 및 3차수 추가 교육으로 시행될 예정)	• 차수 별 교육자료
5 2011년 사업 결과 보고	• 2012.02.19-03.26	• 사업 결과보고서 작성 및 보고	• 2011년 결과 보고

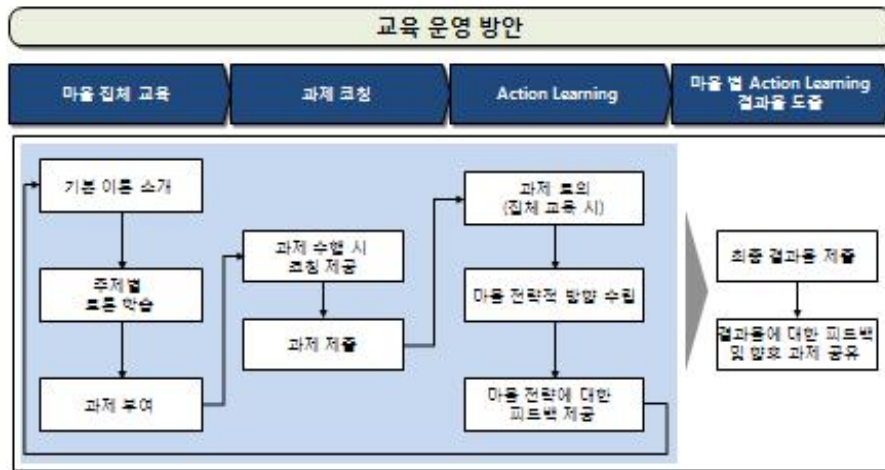
1) 2011년 신규 사업 시행 마을 대상 프로세스

30

4. 특화 인재교육의 실행

◆ 교육 운영 방안

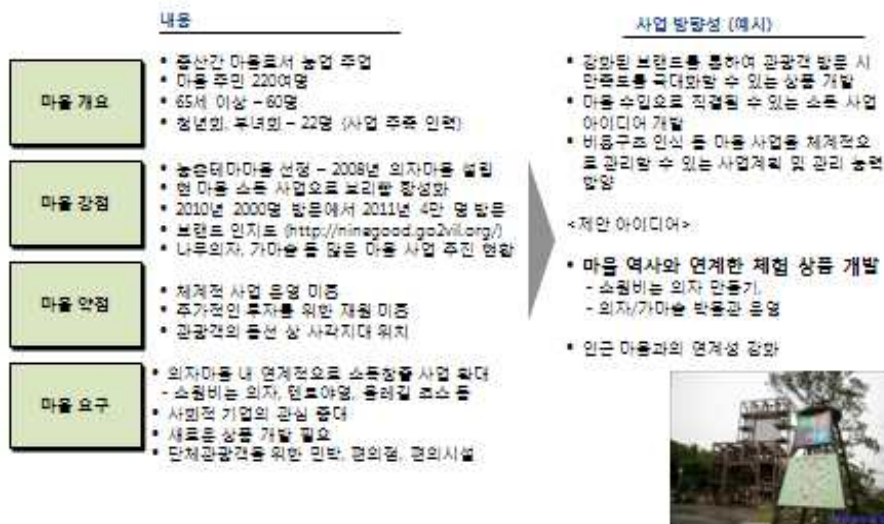
- 이론적 교육과 토론식 학습 및 과제 제출을 통한 통합적 교육 실시
- 과제의 조사내용을 근거로 마을의 아이디어를 취합하고 이를 Action Learning 결과로서 활용



31

◆ 낙천리_마을 개요

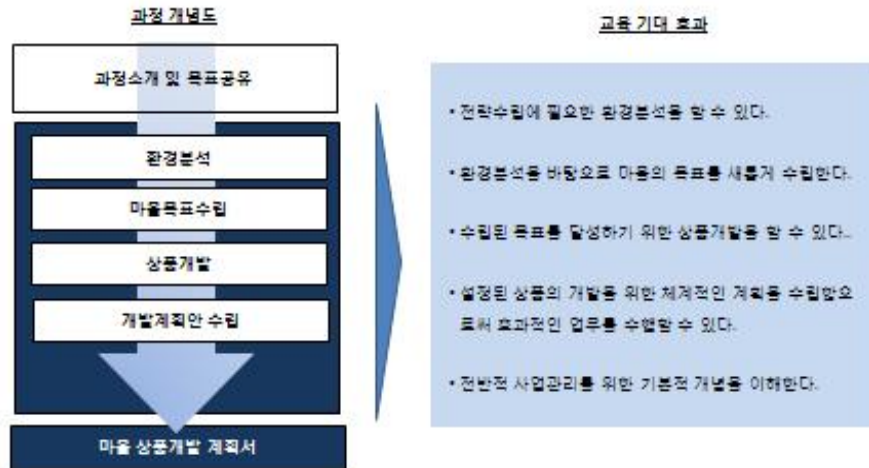
- 기존의 브랜드 인지도를 활용하여 관광객 만족도를 높일 수 있는 신규 아이템 발굴
- 신규 아이템에 대한 사업계획 수립



32

◆ 낙천리 _ 과정 개요

- 마을 방문객의 만족극대화를 위한 소득상품개발
- 체계적 운영을 위한 계획 수립 및 사업관리 방안 학습



33

◆ 낙천리_교육일정

주차	일자	주제	내용	교육방법
1주차	09월26일 주	Kick Off	마중탐방, 오구파악 등	인터뷰 등
2주차	10월03일 주	사업대상마을 선정기준 기록	마중 선정 기준 수립	
3주차	10월10일 주	사업대상마을 선정	마중 선정중 위한 실사	그룹인터뷰
4주차	10월17일 주	사업대상별 실행계획 수립	마중 별 실행 계획 수립	
5주차	10월24일 주	과정 소개 및 공전 공유	교육의 내용 및 향후 계획 공유 등	집체 교육
6주차	10월31일 주	환경 분석과정	마을의 환경에 대한 분석	코칭
7주차	11월07일 주	환경 분석	SWOT 학습	집체 교육
8주차	11월14일 주	환경 분석	기본 고객 분석	코칭
9주차	11월21일 주	마을 특표 공유	마을 향상기 비전 공유	집체 교육
10주차	11월28일 주	상품 개발1	기본 상품 분석	코칭
11주차	12월05일 주	상품 개발2	고객 별 신규 개발 가능 상품 분석	집체 교육
12주차	12월12일 주	상품 개발3	태키지 상품 개발	코칭
13주차	12월19일 주	실행계획수립1	실행 계획 수립 포괄서비스	집체 교육
14주차	12월26일 주	실행계획수립2	실행 계획 관리 방안	코칭
15주차	01월02일 주	실행계획수립3	실행 마스터 플랜 작성	집체 교육
16주차	01월09일 주	사업관리 방안1	성과관리방안	코칭
17주차	01월16일 주	사업관리 방안2	사업운영의 요소 인식	집체 교육
18주차	01월23일 주	교육 효과 분석	교육 효과 자료 수집 및 분석	인터뷰 등
19주차	01월30일 주	최종 보고 작성	보고 작성	
20주차	02월06일 주	최종 보고서 발표	보고서 제출	보고

34

5. 환경 분석

◆ 환경분석_산양리 실패/성공 잠재 요인

- 마을 성공요인으로 내부환경적 요소인 마을 주민의 의식 측면과 보유자원이 조사됨.
- 실패요인으로서는 성공요인과 마찬가지로 주민의식 측면의 내부환경측면이 부각됨.

성공요인 분석

- 리민의 적극성
- 리민의 상호 존중
- 운영의 투명성
- 의자공원
- 정정 자연환경
- 아름답고 아늑하기 먹거리
- 여러가지 농산물
- 13올레길
- 여러 체류 장소
- 지도자의 경영철학
- 지속적 교육
- 제주도의 7대 자연경관 선정
- 세계 각국으로 부터의 관광객 증가

실패요인 분석

- 리민의 단합성 미흡
- 리민의 무관심, 갈등
- 리민의 소용 부재
- 주민의식 결여
- 무계획, 무원칙의 운영
- 비전의 결여
- 중사자의 돌진철

시사점

성공을 위한 환경분석결과 내부환경적 요소에 대한 언급이 많았으며, 구체적인 성공요인으로 마을이 보유하는 자연자원과 함께 마을 주민의 의식 측면의 개혁이 요구되며 이는 실패요인으로 크게 인식

→ 핵심성공요소로서 고객의 만족도를 극대화하기 위한 내부환경의 강점항목에 대하여 심도 있게 고민할 필요성 요구됨.

35

◆ 환경분석_우리마을의 강점 약점 기회 위기

- 마을 주변 지역의 관광객이 증대함에 따라 낙천리의 관광객 유입 가능성이 더욱 높아짐.
- 마을의 약점을 보완하고 소득을 증대할 수 있는 다양한 상품을 개발함으로써 관광객의 만족도를 향상시킬 수 있는 전략이 필요

SWOT 분석

강점

- 매스컴을 통한 홍보
- 내방객의 증가
- 체임과 의자공원
- 의자공원의 대형의자
- 정정 자연환경
- 다양한 먹거리
- 주변의 다양한 관광지 인접

약점

- 나무의자 외의 상품 미흡
- 변화되지 미흡
- 주민의식과 무관심
- 일반방문객이 적음
- 의자공원의 보호와
- 대형 표를 잘 부채
- 상시 관광가이드 부재
- 마을 내 식당 편의점 부재
- 인터넷 서비스의 부재
- 의자 수리비 및 제작 비용 미흡

기회

- 주변 관광지의 개발에 따른 관광객 유입 증가
- 7대 자연경관 선정 등에 따른 제주 관광객 유입

위기

- 주변 경쟁 관광지의 지속적 개발 (농차 단지)

시사점

주변 지역 관광객의 증대라는 기회를 통하여 마을 소득을 높이기 위해서는 방문 관광객의 만족도를 저하시킬 수 있는 마을의 약점을 강화하는 전략을 우선 개발하고자 하며, 차후 강점을 보완하고자 함.

36

◆ 환경분석_우리마을 고객분석

■ 낙천리의 목표고객의 우선순위는 다음과 같음

구분	세부구분	내국인		외국인	
		도내	도외	국내거주	여행방문
단체 (20명 이상)	유치원생	1	4		3
	초등학생	1			
	중고등학생	1			
	일반	1			
가족		6			5
모임 (20명 미만)		2			

37

◆ 환경분석_우리마을 고객요구분석

■ 낙천리의 목표고객별 예상되는 요구 및 기대항목은 다음과 같음

■ 각 기대항목은 추후 상품개발 시 고려항목으로 분석이 요구됨

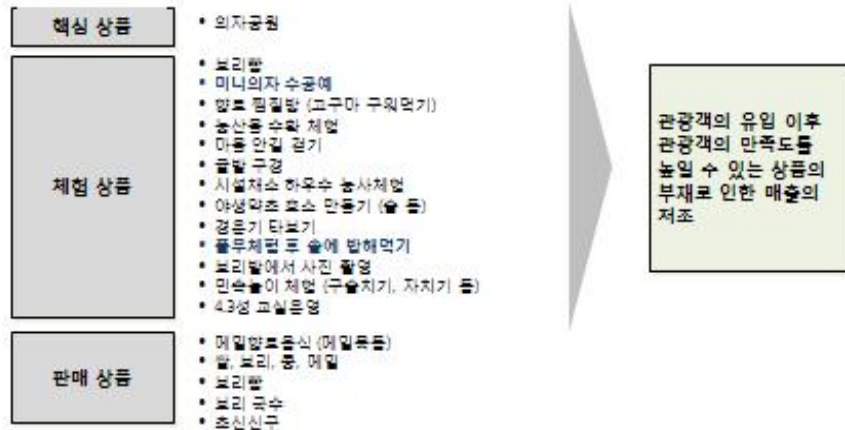
도내 단체 -1 <ul style="list-style-type: none"> •친절한 서비스 •다양한 체험 상품 	도내 가족 -6 <ul style="list-style-type: none"> •편안한 휴식을 위한 숙박시설 •가족단위의 체험 상품
도외 단체 -4 <ul style="list-style-type: none"> •친절한 서비스 •제주 음식 체험 •제주 전통 농촌 문화 체험 	도내 모임 - 2 <ul style="list-style-type: none"> •캠핑 문화를 즐길 수 있는 시설 •회의를 할 수 있는 장 •바비큐 및 캠프파이어 •자유시간 및 모임 단합을 위한 다양한 게임도구
외국인 단체 -3 <ul style="list-style-type: none"> •충분한 설명을 위한 해설사 •지역 특산물 체험 - 농산물관련 •스토리텔링을 가미한 마을 투어링 	외국인 가족 -5 <ul style="list-style-type: none"> •수다실에서 판매하는 향토음식 중 제주 먹거리 체험 (예: 보리라메 및 보리 아이스크림 등) •민박을 통한 마을 주민의 생활 체험 •가족단위의 제주 전통놀이 체험

38

◆ 환경분석_우리마을 상품 분석_의자공원 중심 상품

- 기존 의자공원 내 관광객의 관심을 유발할 수 있는 상품의 부족 확인
- 의자공원의 테마에 적합한 상품의 부재로 인한 관광객 기대수준 관리 부족
- 의자공원 매출을 촉진할 수 있는 상품 개발이 필요

기존 상품 자원



39

◆ 환경분석_우리마을 상품분석 기준

자원의 특성				경쟁지위
유용성	희소성	불완전한 모방성	불완전한 대체성	
X	X	X	X	경쟁열위
O	X	X	X	동등한 경쟁
O	O	X	X	일시적 경쟁우위
O	O	O	O	지속적 경쟁우위

▶ 상기 4가지 기준의 자원의 특성을 통하여 분석한 결과,

낙천리의 핵심 체험 상품은 [의자만들기]와 [물무채털 후 술에 밤해먹기]로 압축될 수 있음

40

5. 목표 설정 및 전략 수립, 추진

◆ 목표 설정_우리마을 목표

- 낙천리의 지속적 성장과 발전을 위하여 구체적인 목표의식이 중요함
- 낙천리의 의자공원 매출목표를 달성하기 위하여 기존사업과 신규사업으로 나누어 전략을 수립할 필요성 인식

의자마을목표	기존 사업 목표 (2억3천5백만원)	성공요소
	신규 사업 목표 (3억6천5백만원)	
•2012년 의자공원 관광매출 6억 •관광객 유입의 증가 에 따른 가구당 소득 향상 (1가구당 년 100만원)	1. 관광객 유치목표 •2012년 방문객(체험기준) 40,000명 (2011년 24,000) 2. 판매활동 활성화 •보리밥 - 2012년 200,000,000원 (2011년 1억2천만원) •특산물 - 2012년 15,000,000원 •수다물 - 2012년 20,000,000원	신규상품의 개발 기존상품과 신규상품의 패키지화된 관광서비스 제공으로 1인당 관광지출을 확대 할 수 있는 프로그램 개발이 필요
	의자체험 판매수입 (10,000,000원) 야영장 운영수입 (15,000,000원) 민박사업 (10,000,000원) 의자터널길 선물증정	

41

◆ 전략 수립_ 신규 체험 상품 개발 _ 나무 및 의자 관련



▶ 증폭 목재문화체험_의자만들기
(의미부여-생각의자, 반성의자 등)



▶ 미니 의자 체험_의자만들기
(다양한 재로 및 크기)



▶ 의자 만들기 순서체험 (톱질, 못, 드릴, 사포, 칠 등)



▶ 나무놀이 체험 (오두막, 나무 놀이, 나무 놀이, 각종 공예 등) 어른을 위한 브리커피 제공 서비스

42

◆ 전략 수립 _ 신규 상품 및 기존 상품

홍보 상품	<ul style="list-style-type: none"> • 의자공원 • 각종 의자 만들기 페스티벌
	<div> <div>기존 상품 자원</div> <div>신규 상품 자원</div> </div>
체험 상품	<div> <div> <ul style="list-style-type: none"> • 보리밭 • 미니의자 수공예 • 합트 필집방 (고구마 구워먹기) • 농산물 수확 체험 • 마을 안길 걷기 • 굴밭 구경 • 시골채소 하우스 농사체험 • 야생약초 효소 만들기 (술 등) • 경문기 타보기 • 물루체릴로 술에 밥해먹기 • 보리밭에서 사진 촬영 • 민속놀이 체험 (구슬치기, 자치기 등) • 43성 고실운영 </div> <div> <ul style="list-style-type: none"> • 생각의자 만들기 • 의자 만들기 특공 체험 (불, 문질, 사포 등) • 나무 위의 집 (나무놀이) • 아이스크림만들기 의자만들기 • 우유팩 의자만들기 • 나무 오르기 등 운동회용위기 활동 • 서각체험 • 장길 집신신고 걸기 • 불판타고 농승업당 및 상품판매 • 열석체험 (선비복 등) </div> </div>
판매 상품	<div> <div> <ul style="list-style-type: none"> • 메밀밭보리밭 (메밀종류) • 쌀, 보리, 콩, 메밀 • 보리밭 • 보리 국수 • 초신신구 </div> <div> <ul style="list-style-type: none"> • 보리 커피 </div> </div>

43

◆ 전략수립 패키지 상품화의 중요성 _ 태안반도 패키지 상품화 절실

서해안의 대표 관광휴양단지 태안반도가 피서철을 맞아 피서객 물결에 나서고 있는 가운데 주민일부에서 태안의 다양한 관광요소를 패키지로 묶어 특성화할 필요가 있다는 주장이 나오고 있어 주목된다.

주민들의 이같은 주장은 태안을 찾는 관광객들이 잠시 소치고 지나는 부류가 대부분인데다 인지도에 비해 마을 환경 일관한 공간은 적다는 데서 출발한다.

관광객들이 태안을 잠시 들렀다 가는 곳으로 인식하면서 관광수요도 줄고, 주민들의 관광소득에도 악영향을 미친다는 것이 이들의 주장이다.

실제로 지난 5월 마을 내린 안면도 국제꽃박람회 당시 태안을 찾았던 관광객들이 대부분 숙박하지 않고 당일치기로 다녀가 꽃밭 복수를 기대했던 인근 민박·펜션업 종사자들이 남매 분 사례를 들어 이들의 주장은 설득력을 얻고 있다.

안면도 펜션업의 관계자는 "행사 이전만 해도 박람회에 많은 기대를 품고 있었다"며 "다양한 준비와 이벤트를 준비했지만 별다른 소득없이 박람회가 끝났다"고 아쉬워하고 있다.

사실 태안은 전국 어느 자치단체보다 관광요소가 다양하다. 해수욕장이 32개, 광·포구가 42개, 수목원·식물원이 5개 등 기본 관광지가 곳곳에 산재해 있으며 이밖에도 체험마을 10여 곳, 특산물 어촌체험과 농촌체험이 어우러진 곳까지 합하면 관광지 선택에도 골치가 아플 정도다.

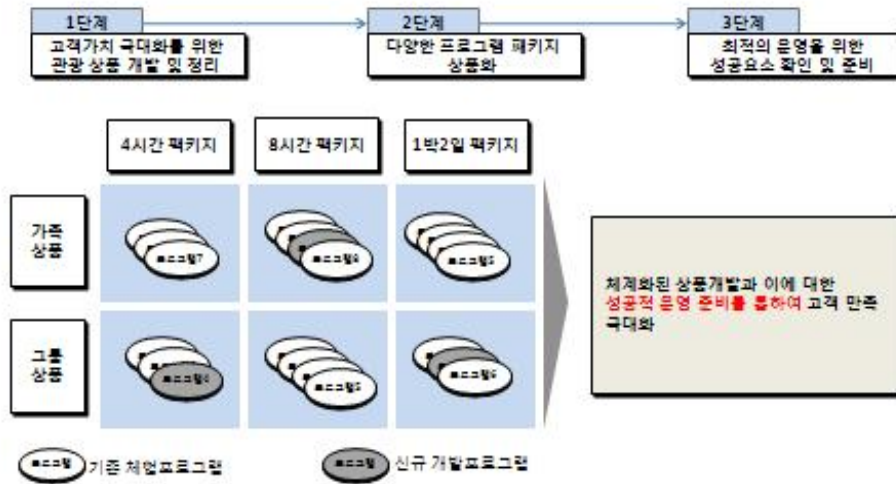
이에 군내 일각에서 다양한 관광요소를 패키지로 묶어 관광상품으로 특성화해 관광객들을 유치해야 한다는 목소리가 나오는 것이다.

기존 상품 외에 신규 추가 상품 개발 및 모듬(패키지) 상품화 할 필요가 있으며, 매우 중요함

44

◆ 전략수립 _ 모듬 (팩키지) 상품

■ 다음과 같은 3단계의 순서로 상품을 개발하고자 함



45

◆ 전략수립 _ 낙천리 패키지 상품 _ 도내단체

상품구성	예상시간	예상단가	특이사항
브리황, 브리국수	4시간	13,000	
잣길 질신시고 걸기 및 거리안길 걸기	1시간	5,000	
의자 만들기	1시간	6,000	
미니의자 만들기	1시간	7,000	본인제작
오두막집	1시간	5,000	메입묵만들기
황토 찰밥 만들기	3시간	10,000	고구마구워먹기

(시사점)

- 전체적 체험상품의 시간이 너무 길기에 몇가지 유사항목에 대하여 옵션형식으로 진행이 바람직함
- 도내 단체에서 진행하기에는 비용이 다소 부담되는 측면이 있음
- 식사와 체험위주가 적절하게 분배되어 기획됨

46

◆ 전략수립 _ 낙천리 패키지 상품 _ 도내가족 / 도외가족

상품구성	예상시간	예상단가	특이사항
콩 볶아먹기	30분	2,000/불지	편에서 볶아먹기
고구마 구워먹기	40분	3,000/2개	호일에 싸서 굽기
보리차 만들기	30분	3,000/불지	음료수통으로
보리 핫케익	40분	5,000/1개	편에서 굽는다
가래떡 및 시루떡 만들기	1시간30분	13,000	연중
외자모형차별 항목명 체험 옵션	1시간	7,000원	가래떡&의자모형 시 (18,000원)

(시사점)

- 몇 가지 옵션방식으로 진행한다면 시간적 배분은 적절함
- 외자공원의 브랜드를 위한 체험에서 앞선 도내 단체의 체험을 옵션의 항목으로 고려할 필요가 있음
- 전반적 주요 프로그램의 컨셉을 보리와 의자로 고려해 볼 수 있을 듯 함

47

◆ 전략수립 _ 낙천리 패키지 상품 _ 외국인

상품구성	예상시간	예상단가	특이사항
보리빵 체험	1시간	6,000	연중
미니의자 체험	1시간	7,000	연중
열색체험(선비복) 떡매	1시간	7,000	손수건 5,000
질신신고 걸기 유제발사진(Shot) 민속놀이		5,000	연중
-뭇놀이, 재기차기, 투호, 국궁, 뭇줄들기 등		각 2,000	연중

(시사점)

- 외국인임을 감안할 때 한국적 프로그램으로 적절하게 구성
- 보리빵, 질신체험은 외국인에게 좋은 상품으로 고려됨
- 민속놀이에서 국궁을 활성화하여 핵심상품으로 구성할 필요가 있다고 판단됨

48

◆ 전략수립 _ 낙천리 패키지 상품 _ 기본입장료 상품구성

안	입장권	제공상품	선택사항	특이사항
1안	3,000원 (체험객은 제외)	보리커피 + 보리빵 1개	2,000원 추가 시 -민속놀이, 물놀이, 공작놀이, 농작물 투표 등 체험	
2안	입장료 : 5,000원	500g 보리쌀 + 보리커피 또는 보리라떼 등 (올프선택권)		

(시사점)

- 입장료의 부담은 적절하게 구성되어 있다고 판단됨
- 1안과 2안을 선택하기 보다는 1안에 입장금액을 추가하면 보리쌀을 함께 지급하는 것도 고려할 필요가 있다고 판단됨

49

6. 향후 제언

◆ 프로그램별 담당자 선정

▶ 다음과 같은 표를 활용하여 구체적인 업무별 담당자를 선별함

Title	Title	세부 프로그램	담당자
2012년 목표	도내단체	• 1 • 2 • 3 • 4 • 5	• 담당자 • 담당자 • 담당자 • 담당자 • 담당자
	도내외가족	• 1 • 2 • 3 • 4 • 5	• 담당자 • 담당자 • 담당자 • 담당자 • 담당자
	외국인	• 1 • 2 • 3 • 4 • 5	• 담당자 • 담당자 • 담당자 • 담당자 • 담당자

50

◆ 프로그램별 개발 일정

▶ 다음과 같은 표를 활용하여 구체적인 일정을 확인함

Text	1집자	2집자	3집자	4집자	5집자	6집자	7집자	8집자	9집자	10집자	11집자	12집자
	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4
• 도내단체												
• 도외 가족												
• 외국인												

51

Ⅲ. '충남형' 주민자치 추진에 관한 시사점



1. 주민자치센터 실무자 역량강화 선행교육 필수

- ▶ 주민자치센터 공무원, 주민자치센터위원회 위원 '주민자치 임파워먼트 (역량강화)' 추진으로 제주특별자치도의 특화전략, 평가 및 환류 강화

구분	주제
1일차	주민자치 이해, 자치역량 함양, 맞춤형 주민자치 실현
2일차	신뢰형성 커뮤니케이션, 소통능력 향상, 효과적 회의기술
3일차	핵심가치 공유, 기획 기법, 전략적 기획
4일차	변화대응력 향상 및 창의적 문제해결 찾기, 목표 및 성과관리
5일차	선제적 갈등관리, 비전 제시 및 지도역량 강화

- ▶ '충남형 주민자치 아카데미' 초기 운영중 → 제주특별자치도 벤치마킹



53

2. '주5일 수업제' 관련 청소년 토요일 프로그램 운영

- ▶ 주5일 수업제의 본격시행 2년차를 맞아 지역사회 토요일 프로그램 운영 관련, 충남에서는 사업선정 117개 단체 중 85개 단체는 사업경험이 있으나, 32개 단체(27%)가 운영 경험이 없음

→ 사업 초기 유경험자와 전문가 참여 컨설팅 실시로 사업의 시행착오 방지, 우수사례 발굴 및 확산 도모

- ▶ 제주에서는 주민자치센터 시설 토요일 개방 및 토요일 프로그램 운영, 타시도 모범사례 보급, 청소년 대상 프로그램 30% 이상 프로그램 운영 다양화

→ 특히, 자녀와 함께 참여하는 프로그램, 단체 연계한 역사문화 탐방·체험, 자매결연 주민자치센터와 청소년교류 등 다양한 참여 제고방안 마련

기준별	추진내용 (핵심공유 4역량분류)
승출년도	사업계획 수립, 사업대상자 최종선정, 예산지원, 사업결과 등 운영 승급
승급교육일	사업계획수립 참여 교육, 데이터제공, 예산지원
감상교육진행일	선정 심사위원회 참여 심사·평가, 컨설팅 등 사업관리
사·후	교육홍보, 사업자 1차선발 추천, 지도감독, 프로그램 개발 안내 및 홍보, 협력

54

3. 지역평생교육 재능기부단 구성 및 활동

- ▶ 주민의 평생교육 참여율 증진을 통한 제주특별자치도의 행복도 제고
 → 전문인력 지역사회 재능자원 및 경제활동을 통한 지역경쟁력 제고,
 봉사·학습활동을 매개로 소통·통합의 사회자본 형성 및 사회통합

사업목표	추진방향
제주도민 평생교육 참여 확대	교육 소외층 발굴을 위한 홍보마케팅 도민의 지속적 평생교육 참여 관리 전도민의 참여를 통한 학습문화 조성
인적자원 최대 활용 지역 경쟁력 제고	개인 및 지역발전을 위한 재능자원 추진 학습-일-삶의 질 제고의 선순환적 기반 구축
소통과 통합의 사회적 자본 형성	재능기부단 커뮤니티 조성 지역사회 자발적 학습역량 실천 강화

- 사업명 : 제주특별자치도 평생교육재능나눔단
- 사업기간 : 2013. 5 ~ 2014. 12
- 주관기관 : 제주특별자치도평생교육진흥원
- ※ 발대식 : 2013. 5. 15. 제주평생교육 재능나눔지기 82명 위촉

55



감사합니다

토론요지

- 토론요지 1 [대전대학교, 곽현근 교수]
- 토론요지 2 [충남도청 자치협력담당, 김찬배 사무관]
- 토론요지 3 [한국사회적기업실천연구회, 이준석 감사]
- 토론요지 4 [호서대학교 행정문제연구소, 전오진 박사]

토론요지 1

곽 현 근 교수(대전대학교)

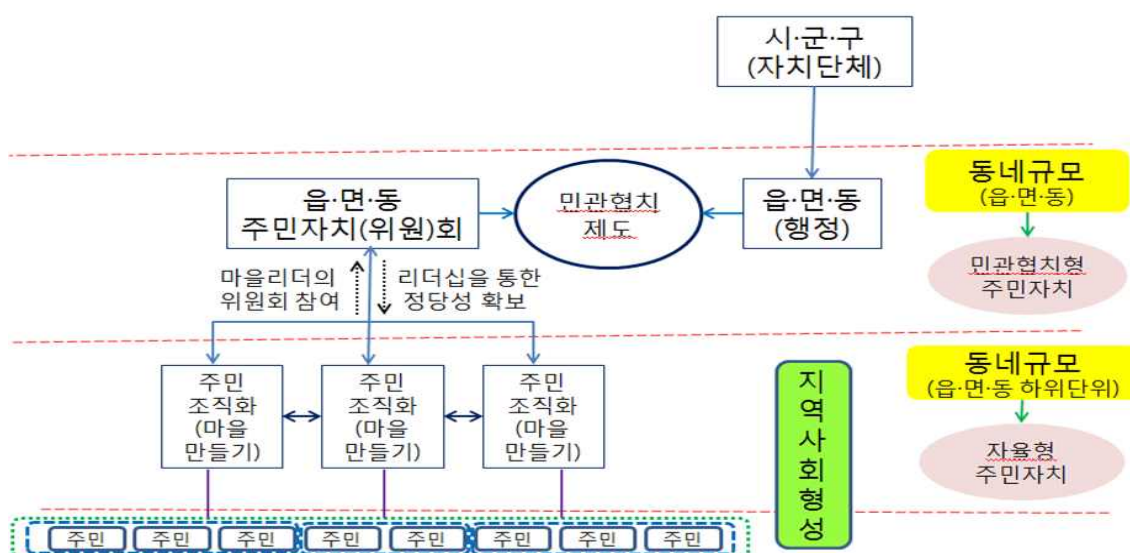
최근 우리사회에서도 주민자치 논의가 다양한 맥락에서 활발히 전개되고 있다. 이미 읍면동에 주민자치센터와 주민자치위원회가 제도화되어 있는 상황에서 2010년 10월 국회를 통과한 「지방행정체제개편특별법」은 ‘읍·면·동 주민자치회’ 설치를 선언하고 세 가지 기본모형을 마련한 후 시범지역의 선정단계에 있다. 국가차원의 제도화 노력과는 별개로 일부 지방자치단체들은 ‘마을만들기’의 기치아래 조례제정 또는 모형개발을 통해 그 동안 간과되어왔던 풀뿌리 주민자치 실험을 주도하고 있다. 충청남도는 이러한 움직임의 선두에 서있다고 해도 과언이 아니다.

충청남도의 주민자치 활성화를 위한 교훈 도출의 맥락에서 홍정순 박사의 발제는 비교적 주민자치가 활발히 이루어지고 있는 것으로 알려진 제주도의 주민자치센터 프로그램 개선노력과 마을만들기와 연계된 Planner/Marketer 양성 프로그램을 소개하고 있다. 그리고 충청남도를 위한 시사점으로 주민자치센터 실무자 역량강화를 위한 선행교육, 주5일 수업제에 따른 청소년 토요일프로그램, 지역평생교육 재능기부단 구성 및 활동 등을 제시하고 있다. 제주도 사례에 대한 소개와 충남에 대한 시사점 사이에 연계성이 다소 부족한 인상에도 불구하고, 미시적 부분에서 충청남도가 벤치마킹할 수 있는 다양한 내용들이 포함되어 있는 것으로 판단된다. 특히 마을만들기 관련 Planner/Marketer 양성에 초점을 둔 프로그램은 그 내용뿐만 아니라 성과부분에 대해서 제주도 경험을 충분히 검토·평가하여 충청남도 상황에 접목할 필요가 있다. 또한 지역평생교육 개념을 주민자치와 연계하려는 노력에 주목하고, 주민자치의 맥락에서 평생교육의 의미와 전략에 관한 심층적 분석과 담론을 통해 다양한 프로그램 개발에도 힘써야 할 것이다.

이러한 의미에도 불구하고, 전체적으로 기존의 주민자치센터 또는 주민자치위원회 제도를 주어진 것으로 받아들이고, 일종의 프로그램 개선 차원에서 주민자치에 대한 논의가 전개되고 있는 것이 아쉽다. 또한 주민자치센터에 대한 논의와 마을만들기 논의가 별개로 전개되면서 두 가지 제도가 주민자치 관점에서 어떻게 연계될 수 있는가에 대한 문제의식이 결여된 점도 지적되어야 할 것이다. 이것은 대부분의 마을만들기 사업이 현존하는 주민자치위원회나 특별법에 따른 주민자치회 설치와는 별개로 진행되면서 주민자치 의미와 참여주체에 대한 혼선을 야기하고 있는 것과

맞물려 있다. 마을만들기와 주민자치위원회가 과연 주민자치와 관련하여 어떤 의미와 상호연관성을 갖는지에 관한 심층적이고 체계적 분석과 담론이 필요한 시점이다. 이와 관련 토론자는 주민자치의 주된 공간단위라고 할 수 있는 동네규모를 고려하여 <그림 1>과 같은 모형을 제시한 바 있다. 구체적 설명은 지면관계상 생략하기로 한다.

<그림 1> 동네규모에 따른 주민자치 모형



배한호 이사의 발제논문은 상대적으로 거시적 관점에서 현존하는 주민자치위원회의 문제점과 현재 진행 중인 주민자치회 설치방안의 문제점을 진단한 후, 현장 경험을 중심으로 주민자치(위원)회 활성화 방안을 다양한 관점에서 제시하고 있다. 홍정순 박사의 발제가 기존 제도의 틀 속에서 프로그램 확대와 질 향상을 모색하고 있다면, 배한호 이사의 논문은 주민자치위원회 관련 주민과 행정 사이의 '게임의 규칙'을 바꾸기 위한 폭넓은 제도개혁을 제안하고 있다. 전체적으로 우리사회에 의미 있는 주민자치가 뿌리내리기 위해서 반드시 고려되어야 할 사항들을 구체적이고 설득력 있게 제시하고 있다. 제안들에 크게 공감하면서 학술적 보완 차원에서 필자의 생각을 몇 가지 덧붙이면 다음과 같다.

첫째, 주민자치위원회가 현재와 같이 정부편의를 위한 '초대된 공간'에서의 집행 도구나 상담창구 수준의 기능이 아니라 실제 해당 지역사회 주민대표로서 정부에 대한 직접적 영향력을 가질 수 있도록 정부와의 관계가 재설정되어야 한다. 이를 위해서는 일정한 사안에 대하여 읍·면·동장과 함께 '공동의사결정'(joint decision)을 내릴 수 있거나 읍·면·동 및 기초자치단체 행정에 대한 설명을 직접 요구할 수

있는 공식권한이 주민자치위원회에 부여되어야 한다. 예를 들면, 일정한 예산을 읍·면·동에 배분하고 주민자치위원들과 동장이 함께 참여하는 주민참여예산위원회에서 해당 동네를 위한 자원 배분결정을 내리고 집행하는 방식을 생각해볼 수 있다. 또한 기초 또는 광역정부가 해당 동네에 영향을 미칠 수 있는 사업계획들을 주민자치위원회에 사전에 알려주고 주민과의 논의과정을 통해 입장을 정리하여 정부와 협의해 나가는 ‘사전고지체계’(early notification system) 도입도 고려해볼 만하다. 주민자치위원회에서 확인 또는 건의할 사항이 있으면 기초자치단체 또는 읍·면·동에 대해 공식적으로 관련 공직자 출석을 요구하거나 회의를 소집할 수 있는 일종의 주민참여행정위원회와 같은 제도도 생각해볼 수 있다. 이러한 과감한 조치들이 필요한 이유는 자신들의 참여가 차이를 만들어낼 수 있다는 경험과 믿음을 가질 수 있는 경우에만 의미 있는 수준의 지역사회 참여를 이끌어낼 수 있기 때문이다.

둘째, 주민자치위원회는 정부에 대한 주민대표 기능뿐만 아니라 스스로 주민들과의 연계를 위한 다양한 사업들을 추진할 수 있어야 한다. 마을만들기 사업의 리더 역할 뿐만 아니라 동네포럼 또는 동네욕구구성명서(neighborhood needs statement)와 같은 제도 도입을 통해 지역사회 의제의 공론화, 주민들의 의견수렴과 전달 역할을 수행할 수 있다. 기존의 주민자치센터, 마을도서관 등 자치단체가 위탁하는 공유재산의 관리·운영에 참여하거나 보건, 복지, 환경, 치안 등의 분야에서 주민조직화를 통해 공공서비스의 ‘공동생산’(co-production)에 참여하며 행정을 지원하는 역할도 기대된다. 실제 이러한 기능들은 새삼스러운 것이 아니다. 주민자치센터 출범과 함께 명목상 센터의 기능으로 열거된 주민자치, 지역복지, 문화여가, 주민편익, 시민교육, 지역사회진흥의 역할이야말로 주민자치위원회의 리더십이 필요하고 기대되는 부분들이다. 주민자치위원회가 실질적 자원과 권한을 가지고 이러한 기능을 수행할 수 있도록 제도적 환경을 만들어주는 것이 주민자치의 초석을 쌓는 길이다.

셋째, 주민자치위원회 구성과 관련하여 중요한 것은 주민자치위원들이 정치적 대표가 아니라 ‘시민대표’(citizen representatives)로서 행정과정에 참여하면서 집행부행위의 정당성을 강화하고 대의민주제 기능을 보완하는 역할을 수행한다는 것을 인식하는 것이다. 의회와 같이 정치적 대표를 요구하는 조직이 아닌 만큼, 정기적·경쟁적 선거만을 정당한 구성방식으로 간주할 필요는 없다. 실제 주민대표로서 주민자치위원들의 경우 지역사회 활동을 통해 주민들로부터의 지지와 성원을 이끌어내는 ‘규범적 정당성’이 선거를 통한 ‘절차적 정당성’만큼 중요하다. 이러한 맥락에서 지역여건에 맞게 직접선거를 포함한 선정위원회, 무작위추첨 등의 절차적 방식뿐만 아니라 리더의 역량, 소수자집단의 대표성과 같은 다양한 대표성 기준을 자율적으

로 선택하도록 함으로써 대의민주제의 대표성이 갖지 못한 부분을 보완하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 구성방식의 다양성은 허용하되 주민자치회 또는 주민자치위원회의 설치 및 활동근거를 단순한 조례가 아닌 지방자치법 또는 새로운 법률제정을 통해 명시해줌으로써 법적 구속력을 부여하고 참여위원들 스스로 자신들의 참여를 하나의 '권리'로서 받아들이도록 만드는 것이 중요하다. 주민자치위원 수는 지역이 처한 여건을 고려하여 15~30명 범위 안에서 자율적으로 결정하도록 하되 분과위원회별 활동을 장려할 필요가 있다. 분과위원회의 경우 획일적 방식보다 주민자치센터에 부여된 기능을 참고로 지역의제, 자원 및 역량을 고려하여 주민들 스스로 구성하도록 유도할 필요가 있다.

넷째, 주민자치위원회 활성화를 위해서는 읍·면·동에 설치된 다른 자생단체와의 관계에 대한 진단과 처방이 필요하다. 현재 읍·면·동에는 일반적으로 10여 개 정도의 자생단체가 활동하고 있다. 이들 단체들은 대부분 정부의 필요에 의해 도입되고 손쉬운 동원 대상이 되면서 관변단체로 분류되기도 한다. 지역사회 주민참여가 저조한 현실 속에서 이들 단체들은 행정과 협조하여 지역의 굵은일들을 수행해왔다는 점에서 순기능적 측면을 가지고 있다. 하지만 일부 자생단체의 경우 시대변화와 함께 기능을 상실한 채 친목모임 수준을 유지하고 있음에도 행·재정지원을 받거나 선거철마다 정치적 동원의 대상이 되면서 지방행정과 정치에 대한 불신의 단초를 제공해왔다. 또한 자생단체장 또는 회원들 사이의 중첩내지 순환되는 관계망을 통해 견고한 지역사회 사회경제적 엘리트연합을 형성하면서 정치·행정과는 무관하게 순수한 뜻을 가지고 지역사회 참여를 모색하는 이들에게는 일종의 진입장벽이자 걸림돌로 작용해왔다. 특히 대부분 자생단체들이 중앙정부 관리 하에 전국규모의 계층적 조직형태를 띠고 중앙과 연계된 지방정치가의 충원통로가 되는 등 우리사회 정치·행정구조 속에 깊게 뿌리내리고 있음에도 대다수 국민의 무관심 속에 좀처럼 제도적 혁신과 변화를 도모하기 어려운 형편이다. 현재 많은 읍·면·동 자생단체장이나 회원들이 주민자치위원을 겸직하는 상황에서 주민자치위원회도 지역유지들의 사회적 신분 유지를 위한 또 하나의 사교단체로 간주되기도 한다. 주민자치위원회가 주민자치를 위한 진정한 리더십을 발휘하기 위해서는 행정과 지방정치의 필요에 의해 동원되는 조직이 아니라 지역주민과의 네트워크 형성과 지지 기반위에 지방행정과 정치를 향해 자기 목소리를 내는 주민조직으로 탈바꿈해야 한다. 그러기 위해서는 '판도라의 상자'를 과감히 열고 현존하는 지역사회 리더십에 대한 철저한 구조적·행태적 진단과 반성, 처방을 함께 고민해야할 시점이다. 장기적으로는 자율적 방식으로 자생단체들이 주민자치위원회의 하위 분과위원회 형식으로 거듭나도록 유도하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 주민자치위원회의 공동결정 권한뿐만 아니라 공공서비스의 공동생산에 대한 기여, 그리고 주민조직화와 지역사회 형성을 위한 역할을 강화하기 위해서는 읍·면·동 행정기능에 대한 기본 시각의 전환이 필요하다. 주민이 가치를 두는 서비스 생성의 유일한 주체가 정부라는 생각과 함께 더 큰 규모의 정부가 비용효과성 측면에서 서비스공급에 유리하다는 논리가 읍·면·동 행정기능의 폐지 내지 축소를 정당화하고 있다. 하지만 오히려 행정서비스의 비용절감과 효과를 위해서는 지역사회 참여가 필요하고 이러한 지역사회 참여가 정부의 전문성과 결합될 때 시너지를 발휘할 수 있다는 사실을 고려한다면, 오히려 읍·면·동의 행정기능 강화와 함께 지역사회와의 파트너십 형성이 행정혁신의 초점이 되어야 한다. 물리적·심리적으로 소원한 시·군·구청이 아니라 자기가 살고 있는 동네에서 피부에 와 닿는 복지, 보건, 환경, 치안 등의 의제를 두고 뜻있는 주민들과 전문성을 갖춘 공직자들이 얼굴을 맞대고 함께 문제해결을 모색하는 것이야말로 시대정신인 주민자치의 모습이자 현대 행정이 요구하는 ‘거버넌스’의 실천이 되는 것이다.

주민자치를 위해서는 지역사회를 ‘위해서’(for) 봉사하는 것이 아니라 지역사회와 ‘함께’(with) 공적 가치를 생성한다는 지방정부 역할에 대한 관점의 전환이 필요하다. 이러한 관점은 정부의 기능배분방식에 있어 시민에게 가까운 정부에 우선적인 관할권을 인정하고 가까운 정부가 처리할 수 있는 업무를 상급지방정부나 중앙정부가 관여해서는 안 된다는 지방분권의 ‘보충성 원칙’이 지켜질 때 현실화될 수 있다. 현대행정의 공공서비스 철학으로 자리매김하고 있는 지역사회와의 공동생산 관점으로부터의 지방정부서비스 진단을 통해 읍·면·동의 기능을 재배분하고 강화하는 노력이 절실히 요구된다.

토론요지 2

김 찬 배 사무관 (충청남도 자치행정과 자치협력담당)

- 각각의 주제발표에서 제시한 충남형 주민자치에 대한 시사점 및 활성화 방안에 대한 충청남도의 추진 현황 및 향후 계획을 논의
 - ▶ 제안사항을 ① 주민자치역량 강화(교육), ② 추진주체 활성화(힘 실어주기) ③ 법·제도의 정비, ④ 민·관 거버넌스 구축 등으로 분류하여 정리

1. 주민자치역량 강화(교육) : 「충청남도 주민자치 아카데미」 추진

<추진 현황>

- ▶ Pre - 주민자치 아카데미 : 2회 (2013. 1~2월) / 15개 시군, 630명
- ▶ 시군별 「찾아가는 주민자치 아카데미」 : 15개 시군 (2013. 4~12월)
 - 천안(4.11), 서산(5.22), 청양군(5.30), 공주·금산(6월), 아산·당진(7월), 서천·예산(10월), 논산(11월) 등
- ▶ 道 공무원교육원 (3개 과정 / 총 3,150명 대상)
 - 작년도 시범운영 (각 1회) / 2013년도 정규과정 편성, 본격 추진

과 정 명	대 상	횟수	주 요 내 용
지방분권 촉진과정	전직원	2회 (4,9월)	지방자치와 지방분권정책의 발전 방향, 지역거버넌스 구축 및 실행방안 모색 등
동네자치 활성화 과정	전직원 道 民	3회 (3,5,9월)	동네자치 현황 및 해외사례, 주민자치위원회 운영 및 활성화 방안, 마을만들기 우수사례
도정 핵심 사업의 이해	전직원	10회 (연중)	행정혁신, 3농혁신, 자치분권, 사회적 경제 등

<향후 계획>

- ▶ 주민자치 시범사업 컨설팅 : 「주민자치 모델사업 발굴·육성」과 연계
 - 시범사업 참여주민 및 유관 단체 대상, 쏠과정 전문가 지도·컨설팅
- ▶ 마을별 찾아가는 현장 교육 추진 (계획중)
 - 충남형 주민자치 모델사업 지속 추진과 연계, 맞춤형 현장 컨설팅

2. 추진주체 활성화 (힘 실어주기) : 「충남형 주민자치 모델사업」 발굴·지원, 주민자치 공동체 기반조사, 「충청남도 주민자치 연합회」 출범 등

① 「충남형 주민자치 모델사업」 발굴·지원

- 주민자치사업 의제 발굴 토론회 (2012. 11월 / 15시군 담당관)
- 주민자치사업 제안서 접수 : 49건 (2012. 12월 ~ 2013. 2월)
- 제1차 주민자치 시범사업 선정 : 4건 (2013. 4월)

❖ 안전행정부 「주민자치회」 시범실시 공모 ('13. 5. 7)

- ▶ 우리道 24개 읍·면·동 신청 (전국 3위 : 경기 38개, 광주 33개)
- ▶ 시·도별 2개소 선정, 응모건수에 따라 추가 배정 (5월말까지 예정)

⇒ 제2차 주민자치 시범사업 선정 : 4건 (안행부 시범실시와 연계)

- 안행부 未선정사업 중, 차상위 우수사업에 대한 道 자체 지원
- 주민자치아카데미와 연계, 마을별 밀착 컨설팅을 통한 모범사업 육성

② 주민자치 공동체 기반조사

- 기본현황 조사 (2013.3월~5월) 및 아카이브 구축(하반기)
- 민·관 네트워크 및 시민사회단체 중간지원체계 구축
- ※ 충남형 주민자치 실현을 위한 시민사회단체 활동 현황조사 및 지원체계 구축방안 마련을 위한 연구용역 (2013. 6월~10월)

③ 「충청남도 주민자치 연합회」 출범

- 시·군별 주민자치 연합회 구성 중
(주민자치센터 未설치 읍·면동 → 주민자치위원회 先구성 유도)

❖ 「주민자치위원회 협의체」 구성 현황

- ▶ 광역 시·도 : 4곳 (대구, 인천(법인), 충북, 제주(조례))
- ▶ 道內 시·군 : 6곳 (천안시, 보령시, 아산시, 금산군, 홍성군, 태안군)

2009년	2008년	2011년	2010년
2006년	2011년	2007년	2012년
			2010년
			2011년

⇒ 충청남도 주민자치 연합회 구성, 출범식 실시 (하반기 예정)

④ 주민자치센터 및 주민자치위원회 운영 활성화

- 문화·여가 프로그램 위주 운영 지양 → **주민자치 프로그램 운영 강화**

- ▶ 주민자치센터 설치율 ('12년말) : 전국 78%, 우리도 82%
- ▶ 주민자치 프로그램 비율 ('12년말) : 전국 6.3%, 우리도 13.5%

3. 법·제도의 정비 : 「지방분권 촉진 및 주민자치 지원 조례」 제정 등

- ▶ 실질적 자치분권 실현을 위한 도차원의 추진체계 구축
- 지방분권 및 주민자치 전문가·도민 등으로 구성된 「충청남도 지방분권협의회」 설치 → 정책과제 발굴 및 주민참여방안 마련
- ▶ 주민자치회 시범실시와 연계, 현행 주민자치위원회의 확대·개편
- 위원회 확대·재구성 : 여성, 학생, 소외계층 등 참여 권장
- ▶ 관계 법령 정비를 위한 중앙부처와 협의
- 「주민자치회 시범실시를 위한 표준조례안」 마련 지속협의 중
- 시범실시 후 「주민자치회 일반법」 제정 시, 도(시·군)의견 적극 반영
- ※ 조직·예산 등 전국 공통적 행·재정 지원사항을 법(조례)에 명시토록 건의, 그 외, 시군 실정에 맞는 특색 있는 지원방안 별도 마련 추진 예정

4. 민·관 거버넌스 구축 : 자치분권의 외연 확대

- ▶ 시민사회활동 지원 간담회 (2013. 2~3월 / 6차)
- 정책자문위 참여소통활성화기획단, 한국NGO학회, 공무원 등 실무팀 구성
- (가칭)충남 시민재단 설립 추진방향, 공감대 확산을 위한 전국 연대방안 등 논의
- ▶ 민·관 협력 정책컨퍼런스 (2013. 4.12)
- 한국NGO학회, 충남시민사회단체연대회의, 부산시민센터, 한겨레신문 사회정책연구소 등 100여명 참석
- 시민사회 역량강화 지원정책, 지역재단과 중간지원기관 설립방안 연구 등 논의

토론요지 3

이준석 감사(한국사회적기업실천연구회)

주민자치회 활성화 방향에 대한 발제 감사드립니다. 지난 4월 10일 안전행정부는 풀뿌리자치 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위해 읍, 면, 동 단위의 주민자치회를 시범운영한다고 밝혔다.

지금까지 운영해왔던 주민자치위원회의 개략적인 문제점을 제시해 본다면, 주민자치회의 개념과 역할에 대한 적극적 홍보 및 교육 부족. 자발적인 참여가 아닌 추천 청탁에 의한 위원 구성 방식. 행정주무관 안건 상정 시 동의하는 식의 운영방식. 다양한 전문가의 구성이 아닌 지역 유지들로 구성된 조직으로 인식 등 이 외에도 많은 문제점이 거론되고 있지만 시행착오적 경험과 모니터링을 통해 보완하며, 주민자치회가 읍, 면, 동 단위의 지역발전계획에 대표성을 갖고 사전협의할 수 있듯이 시, 군, 구와 시, 도 단위에서도 지역발전계획은 물론 재정문제까지도 대표성 및 전문성을 갖고 협의 할 수 있는 구조가 필요하다. 주민자치회가 현실화되려면 우선 세원의 불균형 해소 방안이 절실하게 필요하다.

1. 주민자치를 통한 사회적기업 활성화 방향 모색

우리나라 1997년 IMF 경제 위기를 거치면서 현재에 이르기까지 양질의 일자리 창출과 안전한 고용시장 확충을 일환으로 정부 주도하에 공공근로 사업이 전개되었고, 지속 가능한 일자리 창출을 위한 새로운 방안이 모색되기 시작하면서 2007년 7월1일 “사회적기업육성법”의 개정과 사회적기업육성 시행규칙 및 시행을 통하여 취약계층에 대한 일자리 해결 문제와 사회서비스 수요에 대한 확대 방안으로 사회적기업을 육성하기 시작하여 현재 까지 활발하게 움직이고 있다. 그러나 최근 사회적기업의 활동과 운영 실태는 부정적인 결과가 도출되고 있다. 정부지원 기간이 경과되어 국가지원이 중단되자 인건비 지원을 통해 고용했던 노동자들의 해고와 더불어 많은 사회적기업이 사업을 축소 또는 폐업으로 이어지고 있는 실정이다. 토론자의 소견으로 주민자치회와 연계성을 갖고 사회적기업, 마을기업이 지속적 성장 가능할 경우 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이

고 사회적 목적을 좀 더 확충하며 주민자치를 통한 사회적기업, 마을기업의 성공적인 활성화 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

2. 주민자치를 통한 갈등문제해소 방안

각박한 세태를 반영하듯 아파트 층간 소음이 간혹 극단적 사고로 까지 치닫는 등 최근 사회문제로 떠오르고 있다. 아파트가 있는 곳이라면 국내 어디서나 층간 소음 문제는 남의 일이 아니다. 이런 문제를 해결하기 위한 최근 법과 주먹이 아닌 ‘친절한 동민, 다정스런 이웃만들기’ 실천운동을 통해 아파트 층간 소음문제를 해결하기 위한 모임도 지역별로 생기는 것을 알 수 있으며, 서울시는 공동주택 층간소음 분쟁 해결7대 대책마련을 마련했다고 밝혔다. 다각도로 해결에 나서고자 ‘층간소음전문 컨설팅단’을 뒀 개인 간 분쟁을 제3자적 입장에서 조정하고 대화를 통한 해결을 유도할 계획이지만 이런 갈등의 시발점을 해소하기위한 노력으로 주민자치가 중심이 되어 주민화합과 일체감, 동질성을 고려한 공동체 생활을 통해 시너지를 낸다면 층간소음 분쟁으로 최근 일어난 방화와 살인 사건을 미연에 방지 할 수 있을 것이다.

토론요지 4

전오진 박사 (호서대학교 행정문제연구소)

1. 주민자치센터와 주민자치위원회

읍면동기능전환에 따라 설치된 주민자치센터는 공동체형성의 가장 바탕이 되는 것으로 이를 통해 지역주민의 연대감과 소속감을 증대시키고 지역단위의 문제해결이 이루어질 수 있다. 주민자치센터가 기능 및 역할수행범위에 대한 요구가 높은 것과는 달리 실제 주민자치센터 운영과 주민자치위원회의 기능은 활성화되지 못했다.

이는 기초자치단체의 광역화로 자치행정에서 주민의 의사를 반영하기가 어렵게 되었기 때문이다. 또한 읍·면·동 단위로 설치된 주민자치센터 및 주민자치위원회는 공무원의 주도로 설계된 프로그램에 대한 의견제시나 심의에 그치며 주민자치보다 문화여가·지역복지 기능에 집중하고 있다. 그리고 자발적인 주민자치조직과의 연계가 미흡하여 자원의 중복과 낭비를 야기 했기 때문이다. 무엇보다 주민의 자발적 참여의식이 결여되어 관주도의 주민자치위원회의 운영이 되었기 때문이다.

2. 근린 자치 활성화의 필요성

지방자치는 지역주민이 지역의 문제를 스스로 해결해야한다는 정신에서 발생한 것이다. 시민의 대리인인 집행부와 의회의 구성으로 지방자치의 정신이 구현되는 것이 아니라 주민이 요구와 지지가 정확히 전달되어 해소되고 스스로 문제해결의 주체가 되어야 비로소 지방자치정신이 완성되는 것이다.

주민들이 공공문제 해결의 주체 또는 파트너로 행동하며 공동으로 지역사회 여건을 조성하는 경우 대의민주제의 병폐를 보완하고 정부신뢰를 회복하며 행정서비스의 효과성을 향상시킬 수 있다.

3. 주민자치회 설치 방향

<주민자치위원회와 주민자치회의 비교>



● 참조 : 안정행정부, 2013.

- 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 설치 (§20)
- 구역 내 주민화합 및 발전을 위한 사항, 지자체 또는 관계법령이 위임 또는 위탁하는 사무를 처리 (§21)
 - * 주민자치회 설치시 읍·면·동의 행정기능은 지자체가 직접 수행
- 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 사항은 별도 법률로 제정 (§22)

1) 주민자치회의 설치단위

주민조직이 생성 가능한 소규모 단위보다는 읍·면·동을 단위로 설치함을 원칙으로 하고, 시·군·구 통합지역에 한정하지 않고 모든 읍·면·동에 설치한다.

2) 주민자치회의 기능

주민대표기능과 문화·복지·소득사업·친목사업 등 지역사회 활성화 기능 및 행정지원(위임·위탁 등) 기능 등을 담당한다.

3) 주민자치위원 선출방식

주민자치회 위원은 직접선출을 원칙으로 하나, 그 구체적인 방법으로는 선거, 추천 등 다양한 대안 중 지역의 여건에 맞게 선택하도록 한다.

4) 읍·면·동과 기초자치단체와의 관계

읍·면·동의 지위(행정계층 유지 여부)는 단순히 행정사무의 관점뿐만 아니라 민주적 참여, 주민조직의 역량 등 종합적 관점에서 진단 후 결정해야 한다.

4. 주민자치회의 유형

설치방향을 기초로 주민자치회의 법적지위와 기관구성, 권한 등에 차등을 두어 세 가지 모델을 제시하였다. 그 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 약한 준지방자치단체 모형

주민자치회는 사회단체 또는 사법인의 법적지위를 보유하며 지방자치단체가 아니므로 조례제정권이나 조세권은 없다. 읍면동은 현행대로 행정기관 성격을 유지하고 읍면동장은 시군구에서 임명하며, 주민자치회와 읍면동장 사이에 공동 거버넌스 장치를 마련한다.

2) 강한 준지방자치단체 모형

주민자치회는 공법인의 지위를 가지며, ①의 모형과 마찬가지로 조례제정권과 조세권을 보유하지 못한다. 읍면동의 행정기능은 유지하며, 읍면동장은 사무장으로 전환하여 별정직 또는 계약직으로 자치회에서 선임한다.

3) 지방자치단체 모형

주민자치회는 공법인으로 구체적인 기관구성형태는 자율적으로 선택하게 한다. 읍·면·동 역시 자치단체이므로 자치사무와 위임사무를 처리하며, 지방세·국고보조금·교부금 등을 재원으로 한다. 이 모델은 현재의 정치 환경에서는 채택가능성이 희박하지만 주민자치의 장기적 방향으로 제시하고자 한다.

5. 시사점

- (1) 주민자치회의 대표성과 전문성을 제고. 참여형 사업추진에서 위원의 적극적 참여가 주민자치회의 성패 좌우. 위원의 교육 및 empowerment (자치역량) 강화
- (2) 주민자치회의 권한과 기능을 강화하기 위해 위원은 지방자치단체의 장이 위촉하고 읍면동 행정예결에 대한 사전 협의, 위탁 업무, 그리고 주민자치 고유 업무수행 기능을 부여. 지방자치단체장이 임명한다고 해서 위원의 권한과 기능이 강화되지 않음. 주민자치회의 의결 및 결정사항이 정확히 집행부에 전달되고 실행되어야 함
- (3) 또한, 주민자치회의 자생적 역량 강화를 위해 공원, 공중화장실 등 공공시설 위탁사업 수수료, 자체 수익사업 등을 통한 재원을 마련해 운영
- (4) 관련기관과의 네트워크와 파트너십 강화 및 관계설정 필요 : 집행부, 의회의원, 각종 행정위원회, 주민참여예산위원회, 지방의제

Memo

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

Memo

[illegible]

Memo

[illegible]

Memo

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.