

한국의 근린자치 현황과 대안 모색*

소진광 교수 (가천대학교)

1. 들어가는 말

사람은 혼자 살기 어렵다. 사람과 사람의 관계는 이웃과 더불어 살고 있는 지역사회에서 구체화 된다. 이웃과 더불어 가까이 지내는 양태는 공간적 범위와 관계적 친밀도로 구분될 수 있지만 이 양자는 상호작용하여 ‘이웃사촌’이란 말을 낳았다. 근린자치의 이상형을 이웃사촌 만들기로 이해할 필요성이 여기에 있다. 그러나 이웃사촌을 만들고, 유지하며, 이웃사촌과 더불어 지역사회발전, 지역발전 및 국가발전을 도모하기 위해서는 좋은 관습과 제도가 필요하다. 따라서 근린자치도 지방자치제도적 관점에서 접근할 수 있다.

지방자치는 물리적인 구역과 사람, 그리고 행정기관의 권능을 포함한다. 물론 급속한 변화 속에서 구역과 사람이 조화를 이루지 못하거나 사람과 권능이 일치하지 않아 문제를 유발하는 경우도 있어왔다. 사람의 행태와 집단의 권능이 구역과 일치하지 않을 경우 단순히 물리적 구역을 조정하여 문제를 해결할 수 있다는 접근방식도 ‘변화의 방향’과 관련하여 재검토되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 2010년 9월 국회를 통과한 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 문제인식 수준에서는 의미가 있지만 구체적인 조문별 내용에서는 국민적 합의를 정당화할 수 있는 수준의 가치담론을 간과하고 있다는 점에서 깊은 성찰을 필요로 한다. 즉, 공공분야에서 현재 드러난 문제는 사실관계이지만 이를 해결, 완화, 극복하기 위한 접근방식은 구성원끼리의 공유를 통해 합의되어야 할 가치판단의 몫이다.

「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제3조는 “지방행정체제 개편은 주민의 편익증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여” 지방자치 및 지방행정체제의 적정화, 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정, 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여, 그리고 주거단위의 근린자치 활성화를 반영하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 ‘적정화’, ‘주민생활 편익’, ‘규모와 자치역량’은 문제인식만으로 의제할 수 없는 복잡한 가치체계의 산물이다. 그러한 가치체계는 일정한 시한을 두고 반드시 수정되어야 할 필요도 없고, 시한을 정해놓고 수정되어서도 아니 된다. 다만 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제3조 4호

* 이 글은 지방행정체제개편추진위원회가 발주하여 한국지방자치학회가 연구한 『읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구』(연구책임자: 소진광)에 기초하여 저자가 보완한 것임.

가 담고 있는 ‘주거단위의 근린자치 활성화’는 단체자치 전통의 우리 현실에서 주민자치 전통을 접목할 필요성을 잘 표현하고 있다.

인간은 모두 잘 살기를 원한다. 남의 도움을 받아 삶의 여건을 향상시킬 수도 있지만 스스로 잘 살 수 있는 역량과 환경을 갖추는 것이 무엇보다 중요하다. 간혹 환경이 스스로의 역량을 제약하거나 구속하는 경우가 있을지라도 우선은 그러한 역량을 갖추는 것이 잘 살 수 있는 대전제이고, 여건과 환경을 고려하여 자신이 원하는 바를 실현할 수 있는 응용력이 차선이다. 그러나 문명이 발달하면서 인류사회가 복잡하게 얽히게 되어 개별 인간은 스스로의 역량만으로는 실현할 수 없는 체제적 한계를 느끼게 되었다. 이러한 인류사회의 특징은 개별 인간의 능력과 여건만으로는 유지, 실현할 수 없는 체제적 ‘욕망’ 혹은 ‘상호 의존계(inter-dependent complex)’로 표현될 수 있다. 각종 공동체, 단체, 사회적 결사체가 출현하게 된 배경이다. 국가와 지방정부도 여기에 속한다. 따라서 이러한 결사체의 기능과 규모, 결사체끼리의 관계는 인간활동을 통해 표출되는 ‘상호 의존계’, 그리고 집단 ‘욕망’의 함수이다. 따라서 국가와 지방정부는 구성원의 ‘상호 의존계’와 집단 ‘욕망’을 실현하기 위한 인간의 사회적 도구에 속한다.

근린자치에 관한 논의도 인류문명사의 흐름맥락에서 단체자치전통과 주민자치전통을 비교하고, 각각의 장·단점의 조화로부터 벗어날 수 없다. 무엇보다도 민주주의의 가장 큰 덕목은 개인의 ‘책임’과 ‘권한’을 일치시키고, 사회적 결사체의 조직, 관리비용과 편익을 연동시키는 데 있다. 이러한 맥락에서 근린자치에 관한 논의를 전개하기 위해서는 우선 공공분야의 적정성이 검토되어야 하고, 근린자치를 통해 실현하고자 하는 가치에 대한 성찰이 필요하며, 사회체제를 유지, 관리하거나 혹은 사회적 결사체의 공동이익을 실현하기 위해 필요한 공공재의 생산, 전달체계에 대한 경제적, 정치·사회적 분석이 필요하다.

근대국가 형성 이전의 모든 정치체제는 중앙권력이 미치지 못하는 공간범위와 한계를 지니고 있었다. 이러한 상황에서 지역사회는 지역사회 권력구조에 따라 다르겠지만 국가나 정부의 간섭으로부터 제한적으로나마 자유롭게 운영되었다. 이러한 전통은 신분의 차이에 따라 지역사회의 권력분배가 다르다는 점을 제외하고는 근린자치의 전형을 이루었다. 근린자치의 성격은 공간규모를 어떻게 접근할 것인가와 관련되어 있다. 새마을운동과 관련한 근린자치의 공간규모는 마을이었다.¹⁾ 그러나 이 글은 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 규정하고 있는 “읍·면·동 주민자치”를 중심으로 한국의 근린자치 현실을 진단하고, 대안을 모색하기 위한 것이다.

2011년 현재 우리나라는 215개 읍, 1,201개 면, 2,061개의 동으로 구성되어 있다. 현행 읍·

1) 물론 ‘마을’도 법에 의한 마을과 행정의 편의를 위한 마을로 구분되고, 태생적으로 자연부락은 규모가 큰 차이를 보인다.

면·동 주민자치는 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 지적되고 있다. 첫째는 중앙정부와 지방자치단체의 대응은 이루어지고 있으나 지역주민의 변화에 대한 대응은 이루어지지 않고 있다는 점이다. 둘째는 공공서비스 전달체계가 상호 연계되어 있지 않고 개별적으로 실시되어 중복 등 행정력의 낭비가 발생하고 있다는 점이다. 셋째는 주민자치의 개념에 대한 이해 부족과 주민의 무관심으로 인해 행정기관의 무조건적 처리를 기대하는 주민이 늘고 있다는 점이다. 그리고 마지막으로 주민자치제도 및 주민자치조직이 미흡하여 현재의 읍·면·동 기능이 활성화되고 있지 못하다는 점이다. 단체자치 전통에서 지방자치를 도입한 우리나라의 경우 주민이 일상생활에서 느끼는 ‘자기 의사에 의한 결정과 실천 및 결과에 대한 책임’이라는 지방자치 본질을 실현하는 데는 한계가 있다.

2. 근린자치의 필요성

근린(neighborhood)은 공간적 속성과 사람의 사회적 속성이 결합된 개념이다. 따라서 근린자치는 생활무대로서의 지리적 단위와 생활방식으로서의 인간관계를 대상으로 접근되어야 한다. 따라서 근린자치의 가치나 필요성은 물리적 판단과 사회적 판단, 문화적 판단, 정치적 판단, 경제적 판단 등 다양한 각도에서 논의될 수 있다. 즉, 근린자치가 경제적으로는 실익이 없더라도 사회, 문화, 정치적으로는 큰 이득을 가져다 줄 수 있다. 특정한 분야의 공동체(community)와 같이 물리적 관점에서 실현 가능성이 없는 근린자치가 문화적으로 가능한 근린자치도 있을 수 있다. 그러나 이 글에서는 공간적 근접성에 근거한 우리나라의 읍·면·동을 근린자치의 단위로 접근하고자 한다.

「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제20조는 ‘풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다’라고 규정하고 있다. 하지만 정작 주민자치회 기능을 정의한 제21조에서는 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체로 이양하고, 일부사무만을 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다는 방향정도를 규정하고 있을 뿐, 제20조에서 언급한 ‘풀뿌리자치의 활성화’와 ‘민주적 참여의식 고양’의 의지를 확인할 수 있는 구체적 방향이나 내용은 찾아볼 수 없다.

실제 근린을 바라보는 외국의 제도적 관점은 지방행정구조의 보조차원에서 새로운 근린주민조직을 설치하고 일부 사무와 기능을 재분배하는 식의 부수적·단편적 접근과는 거리가 멀다. 이들 외국에서 논의의 대상은 근린자치는 근본적으로 대의민주제 병폐를 보완하고, 추락하고 있는 정부신뢰와 정당성을 회복하며, 행정서비스의 효과성을 향상시키기 위한 종합적 처방의 수단으로 접근되고 있다. 즉, 외국의 근린자치 논의는 시·군·구 합병 또는 통합과 같

은 행정체제개편에 종속되는 문제가 아니라 민주주의를 작동시키는 보완적 수단탐색에 초점을 두고 있다. 영국의 경우 1990년 말 신노동당정부가 들어선 이래, 근린단위까지의 분권과 지역사회 참여중심의 다양한 근린제도와 정책이 지속적으로 강조되어왔고, 2010년 보수당 중심의 연합정부가 출범한 이후에도 그러한 기조는 더욱 강화되고 있다. 즉, 영국을 비롯한 많은 국가의 근린단위 제도 실험은 ‘근린 거버넌스’(neighbourhood governance) 관점에서 전개되고 있다.

근린은 ‘장소에 기초한 정책’(area-based initiative)을 수행하기에 적절한 공간단위 또는 ‘집합적 행위자 형성’(collective actor formation)을 위한 중요한 사회·공간적 환경으로 인식된다(Cars et al., 2004). 또한 민간부문과 정부부문이 파트너십을 형성하며, 중앙 및 지방정부의 서비스를 혁신적으로 개선할 수 있는 기회의 장소로 받아들여진다. 더불어 근린은 보다 많은 시민참여 및 정부의 책임성(accountability)을 실현할 수 있는 ‘민주적 혁신’(democratic renewal)을 위한 최적의 장소로서 뿐만 아니라 지방정부체계의 현대화를 위한 각종 제도 실험의 중심에 놓여 있는 것이다(Stoker, 2005; Lowndes and Sullivan, 2008).

이러한 관점에서 근린자치의 필요성은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 근린(neighbourhood)은 인간에게 ‘지속적 회복작업’(ongoing repair)을 위한 장소이자 치유의 장소로서 행복의 조건이 된다(Chaskin, 1997, Healey, 1998; Forrest and Kearns, 2001, 이종수, 2010; 박현근, 2008). 현대사회에서 근린은 사회적·공간적으로 통합된 게마인샤프트적 성격은 상실했다하더라도, 여전히 일상의 스트레스와 긴장으로부터 인간을 치유하고, 이웃과의 꾸미지 않은 일상적 접촉을 통해 ‘느슨한 유대’(weak ties)가 생성되고 유지되는 장소로서, 그리고 자신이 거기에 살고 있다는 정체성을 상징화하는 생활의 장소 또는 ‘친밀권역’으로서 유용한 초점을 제공한다. 정체성과 친밀권역에 대한 인간의 욕구는 개방적 세계화에 대한 반작용으로 ‘사람다움’의 균형점을 유지해준다.

둘째, 공공재를 효율적으로 공급할 수 있게 하여 준다. 민주주의 덕목은 구성원 각자의 책임과 권한을 연동시키고, 비용부담자와 수혜자를 일치시키며, 비용지불자와 서비스 수혜자 사이의 간격을 좁히는데 있다. 지역간 책임과 권한이 공평하지 못하든가, 계층간 비용부담과 수혜가 왜곡되거나, 가해자와 피해자의 거리가 멀어지면 민주주의는 작동하지 않는다. 책임과 권한, 비용부담과 수혜, 가해자와 피해자의 구분은 공공재 생산 및 전달체계에서 가능하다. 공공재 생산 및 전달과정이 길어지면 비용부담자와 수혜자의 거리가 멀어지고, 책임할당과 권한배분이 왜곡되기 쉬우며, 가해자와 피해자의 구분도 애매하다. 이러한 상황에서라면 공공재 생산 및 소비과정에서 외부효과가 커서 시민사회가 작동하기 어렵다. 공공재가 과잉공급되고 정책결정이 인기영합주의(populism)에 편승하는 원인이 여기에 있다. 따라서 공공재 생산 및 전달과정이 짧아야 구성원의 ‘책임인식’이 강화되고, 자원낭비를 방지할 수 있다.

이러한 맥락에서 근린자치는 공공서비스의 효율적 생산과 배분에 기여할 수 있다. 우선 근린자치는 주민생활에 필요한 공공재 생산 및 전달과정에서 현장감을 가장 잘 반영할 수 있다. 근린자치를 실시하면 비용과 편익을 가까운 거리에서 확인할 수 있어서 비용부담자와 수혜자가 직접 협상할 수 있다.²⁾ 즉, 지역사회 주민자치를 강화하면 지역사회 완결성이 강화되고, 이 과정에서 '평균적 분배논리'는 '배분적 조화'로 전환된다. 특히 이러한 근린자치는 결국 지역간 갈등을 완화하고, 불필요한 정치비용을 절감하며, 정부 투명성을 높여 결국 국가 경쟁력을 강화한다.

자치의 공간규모에 따라 재정투입의 효율성과 편익분배의 공정성에 대한 상이한 시각을 표로 정리하면 <표 1>과 같다. 자치의 공간규모가 커지면, 재정투입의 효율성은 증가하는데 반해, 근린자치는 불가능해진다. 그러나 반대로 자치의 공간규모가 작아지면, 근린자치가 활성화 되는데 반해 효율성이 감소될 수 있다. 그런데, 자치의 공간규모가 작아지는 경우에도 근린자치의 활성화가 전제된다면, 재정의 효율성은 증가될 수 있다.

<표 1> 자치의 공간규모에 따른 민주성과 효율성의 관계

구 분	자치의 공간규모	
	커질 경우	작아질 경우
편익분배의 민주성	감소함	증대됨
재정투자의 효율성	증대될 수 있음	감소할 수 있음

일반적인 이론적 시각은 공간규모가 작아질수록 재정투입의 효율성이 낮아질 수 있는데 반해, 편익분배의 공정성은 높아진다는 것이다. 반대로 주민자치의 공간규모가 커지면 재정투입의 효율성은 높아질 수 있고, 편익분배의 공정성은 낮아질 수 있다. 그런데, 여기서 자치공간의 변화에 따라 변모하는 편익의 확률을 주목할 필요가 있다. 자치의 공간규모를 크게 해서 효율성을 높일 수 있는데, 이 경우 민주성은 침해될 가능성이 매우 높다. 이와 달리, 자치의 공간규모를 작게 하면 민주성은 증가할 가능성이 매우 높는데, 이 경우에도 근린자치를 활성화 시키면 효율성도 증가될 가능성이 크다는 의미다. 근린자치를 활성화시키기만 한다면, 자치의 공간규모를 작게 하는 것이 민주성은 물론 효율성을 증대시킬 가능성이 높다는 의미다. 근린자치의 활성화는 공공서비스의 효율적 생산과 배분에 기여할 수 있고, 이런 의미에서 한국사회에 근린자치의 활성화가 절실한 것이다.

²⁾ 가장 바람직한 상황은 공공재의 비용부담자와 수혜자가 일치할 경우이다. 그러나 공공재 생산과정이 길어지면 개인은 비용부담을 다른 사람에게 전가하고 편익을 많이 챙기려한다.

셋째, ‘지역사회(공동체) 형성’ 또는 ‘사회적 자본’(social capital) 형성을 위한 최적의 공간적 단위가 바로 근린이다. 최근 들어 지역사회가 강조되는 것은 단순히 산업화와 도시화로 원자화된 현대사회에서 공동체적 삶을 복원한다는 의미뿐만 아니라 그러한 지역사회가 각종 사회문제 해결을 위한 도구적 가치를 가지고 있는 것으로 평가되기 때문이다. 지역사회의 의미에 내포되어있는 주민들 사이의 심리적·사회적 유대는 해당 지역의 경제, 복지, 치안 등 다양한 분야에서 주민들 스스로 공공재 또는 공적 가치를 만들어내는데 기여할 수 있는 중요한 자원으로 간주된다. 주민들 사이의 좋은 관계가 생산적 목적을 위한 자원으로 활용될 수 있다는 측면을 잘 포착하고 있는 개념이 바로 ‘사회적 자본’이다. 사회적 자본의 존재는 주민들 사이의 ‘집단행동의 딜레마’를 극복하게 해줌으로써 다양한 분야에서 주민들 스스로 공공선을 생성하도록 해준다는 면에서 시민사회의 역량을 나타내는 대표적 개념이다 (Putnam, 1993).³⁾ 집단행동의 딜레마 상황에서 나타나는 무임승차행위를 모니터링하고 제재할 수 있는 가능성은 작은 규모의 공간적 단위에서 높아진다. 따라서 사회적 자본 또는 지역사회 형성은 근린과 같은 작은 지리적 단위가 유리하다. 특히 근린문제와 같이 구체적 쟁점을 중심으로 주민들의 참여와 유대가 쉽게 형성된다는 면에서 서구 선진국들의 경우 다양한 근린단위의 사회적 자본 형성과 활용을 통한 사회문제해결을 모색하고 있다.

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

오랜 시간을 두고 근린 거버넌스에 대한 학술적 논의와 정책실험을 진행해온 외국과 비교해볼 때, 현재 우리사회에서 진행 중인 근린자치에 관한 논의는 지나치게 피상적이고 일차원적이다. 특히 근린자치와 거버넌스에 대한 철학적·이론적·경험적 연구에 대한 폭넓은 검토와 이해 없이 특정 국가의 모형을 한국에 적용하려는 움직임이 지배적이다.

3. 근린자치의 효과

근린자치의 효과는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 단체자치 전통을 보완하고 주민자치 전통의 장점을 살릴 수 있다는 점

³⁾ 우리나라 사회적 자본 수준은 선진국에 비해 낮게 나타나고 있다. 2009년 삼성경제연구소가 수행한 OECD 국가간 사회적 자본 지수 비교연구에 따르면, 우리나라는 OECD 29개국 중 하위권인 22위로 나타났다(삼성경제연구소, 2009). 한국보다 사회적 자본이 취약한 국가는 남유럽의 그리스, 포르투갈, 구공산권 국가인 헝가리, 남미의 멕시코 등과 같이 비교적 경제수준이 낮은 국가에 불과하였다. 2006년 한국개발연구원(KDI) 역시 ‘사회적 자본 실태종합조사’를 통해 사회적 자본의 확충 없이는 우리사회가 선진국으로 도약할 수 없음을 강조하고 있다(「동아일보」, 2006).

이다. 한국의 지방자치는 중앙정부-지방정부 사이의 분권화에 초점을 둔 단체자치에 근거하고 있다. 그 결과 주민의 자치에 대한 체감 수준은 매우 낮다. 민원행정을 개선한 것 이외에 주민에 대한 민주적 대응성과 투명성은 대단히 낮은 수준이다. 생활자치를 중심으로 하는 지역공동체의 회복도 매우 부진하다. 단체자치 전통은 자칫 정부주도의 행정을 답습하고, 공동체의 활성화를 소홀히 할 수 있다. 행정위주의 편리성은 민주주의에 관하여도 공리주의의 원리를 앞세워, 개인의 자유에 기초한 행복추구권을 박탈하는 결과를 가져온다. 개인의 희생으로 전체의 행복을 담보할 수 없다. 이에 반해 주민자치는 '차별화의 이점'을 통한 주민 선택의 폭을 증대시키는 패러다임이다. 주민 선택의 폭은 다양성에 기초하고 있고, 주민 선택의 폭을 확대하게 되면 주민이 공공재의 생산자이자 소비자로 참여하게 된다. 즉, 근린자치는 주민을 공공서비스의 생산과 전달과정에서 공동생산자(co-producer)로 전환한다. 따라서 근린자치는 민주주의 덕목을 실현할 수 있는 기초단위에 속한다.

지역사회의 발전 패러다임 역시 '장소의 변형'으로부터 '주민의 변형'으로 바뀌고 있다. 나라경영의 접근논리가 변모하고 있는 셈이다. 또한 전체적으로는 '분권의 방향'에서 '자치의 방향'으로 전환되고 있다. 지역사회와 국가가 지속 가능한 발전을 추구할 수 있는 방향이 선호된다. 이러한 목표를 위해서는 비용부담자와 수혜자를 일치시키고, 주민의 책임성을 강화하며, 공공재의 공급과잉을 방지하는 방식이 선호된다. 이러한 관점에서 근린자치는 정부의 실패를 예방하는 동시에 국가 경쟁력을 강화할 수 있는 인류집단 운영방식이다.

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

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

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

청소년선도, 범죄율, 범법행위에 대한 신고율 등으로 구분되어 접근할 수 있다. 참여는 지역 사회 행사 참여횟수, 투표참여율, 피선거권 행사의향, 공익단체 자문참여횟수, 지역사회 공공기관 이용횟수 등으로 측정된다. 마지막으로 이타주의는 자원봉사활동 참여 횟수, 지역사회 공공기관이나 봉사단체에 대한 기부정도, 불우이웃에 대한 배려, 다양성의 포용력정도 등으로 접근할 수 있다.

이와 같이 사회적 자본은 개인의 심리나 의식에 영향을 미치고, 지역사회 내의 거래관계를 효율화시키기도 하며, 경제발전을 뒷받침하기도 한다. 생활정치의 발전과 지역경제의 발전을 결정하는 중요한 요소가 된다는 의미다. 사회적 자본의 구성요소는 그 자체가 근린단위에서 주민들의 삶의 만족도이거나 삶의 만족도를 높여줄 수 있는 촉진인자에 속한다. 근린효과 관점에서 사회적 자본의 중요성을 설명할 수도 있다. 근린자치가 근린효과(community effect)를 구현하는 데 긍정적으로 작용한다는 연구결과(이종수, 2008: 9)도 있고, 사회적 자본(social capital) 형성에 도움을 준다는지(Putnam, 1993: 35; 소진광, 2006), 삶의 질 향상에 기여하며(소진광, 2011: 11), 공공서비스의 생산과 전달을 효율화시켜 주고 지역의 갈등해결에 도움이 된다는 연구(곽현근, 2007: 230)도 있다. 이제는 나아가, 효율성이나 갈등해결을 측정하기 이전에 근린효과나 사회적 자본의 축적 자체가 가장 중요한 발전의 지표로 간주되고 있다(이회영, 한지윤, 2011: 15).

따라서 근린자치는 공공분야에 대한 주민들의 주인의식을 강화하고 공공분야 운영과정에 주민이 공동생산자(co-producer)로 참여하며, 불필요한 정치비용을 절감하고, 정책의 효율성을 개선할 수 있게 해준다. 근린효과가 주민들의 사람의 질을 향상시키고, 지방을 건강하게 관리하며, 지역발전의 근거이고, 나라발전의 원동력이다.

넷째, 근린자치가 종종 규모의 경제성을 간과하고 있다는 지적이 있어 왔다. 하지만 규모의 경제(scale economies)는 삶의 질을 구성하고 있는 다양한 요소의 하나에 불과한 경제적 요소에 국한한 작동원리이다. 또한 규모의 경제는 공공분야(public sector)가 아닌 사적분야(private sector)에 한정되어 나타나고, 경제의 반쪽인 생산과정에 국한하여 발현된다. 삶의 만족도는 주로 소비과정에서 측정되는데, 생산과정의 원리인 규모의 경제가 주민들의 삶의 만족도를 측정하기엔 많은 한계를 지니고 있다. 특히 공공서비스 분야에서는 더욱 그렇다.

근린자치는 공공서비스의 효율적 생산과 분배에 기여할 수 있다고 지적한 바 있다. 치안, 교육 같은 공공재를 공동생산(co-production) 방식에 의해 효율화 시키는 것은 그 예이다. 공생산이란 수혜층 시민들이 자신들을 위한 공공서비스 생산에 직접 참여하는 서비스 생산 및 전달 방식이다. 정부의 재정지원이나 정책으로부터 영향을 받지만, 정부와 시민의 긍정적 협력에 의해 양자의 장점을 활용하는 서비스 생산 방식이라고 할 수 있다(Branson & Pestoff, 2006 ; Pestoff, Osborne, & Branson, 2006).

한국적 근린자치 모델을 개발하기 위해서는 또 규모의 경제성을 고려하는 일이 절대적이다. 규모의 경제성을 중시하는 사람들은 대부분 커다란 자치구역을 선호한다. 외부효과를 예방하기 위해서다. 구역의 과소한 분할은 지역발전에 역기능을 초래할 수 있다. 중복투자, 과소투자 등의 비효율성(차미숙 외, 2010: 237) 문제가 심각하게 된다. 이는 곧 투자대비 효과를 떨어뜨리고, 활용의 제약을 초래하게 된다는 주장이 제기된다. 집적의 비용을 판단하기 위한 규모의 경제에 관하여, OECD는 양호한 생활여건과 경제적 활력을 동시에 확보하기 위한 최적·최대 규모로 735만 명을 제시한 바 있다(OECD, 2006). OECD 회원국가의 78개 도시를 비교분석하여 효율적인 도시의 규모를 제시한 것이다. 인구를 수평축, 소득을 수직축으로 놓았을 때 인구규모가 7,350,000명을 초과하면 규모의 불경제가 나타나는 것으로 분석했다. 그러나 비용문제는 주민들의 공동생산과정에서 적정화되어야 할 요소이지 주민들의 궁극적인 삶의 만족도를 결정하는 요소가 아니다.

또한 최적의 자치단체 규모는 자치의 발전으로 보완되어야 하는 과제로 인식되어야 한다. 지방자치의 공간규모, 혹은 인구규모는 경제적 효율성뿐만 아니라 민주성도 고려되어야 한다. 자치단체의 규모가 커질 경우, 경제적 효율성은 증가하는데 반해, 민주성은 저하될 수 있다. 그러나 반대로 자치의 공간규모가 작아지면, 민주성이 제고되는데 반해 효율성이 감소될 수 있다. 따라서 근린자치의 활성화가 전제된다면, 자치의 공간규모가 작아지는 경우에도 경제적 효율성은 증가될 수 있다. 특히 규모의 경제는 재화의 종류와 속성에 따라 다르게 작동하는 원리이다. 다양한 공공재를 종합적으로 다루어야 하는 지방자치단체의 규모를 사적 분야의 생산과정에서 일반화된 규모의 경제 관점에서 접근하는 것은 논리비약이고, 단편적이다. 규모의 경제가 적용될 수 있는 공공재일지라도 지방자치계층구조를 다양화하면 비용을 최소화하면서도 주민들의 만족도를 높일 수 있는 방안이 도출될 수 있다.

4. 읍·면·동 현황

1) 시·군·구와 읍·면·동의 관계

읍·면·동은 시장·군수·구청장의 지역적 보조기관으로서 실제로 지방자치단체의 행정작용의 침투과정상 가장 작은 일선행정기관이다. 읍·면·동은 비교적 한정된 지역공간을 생활기반으로 하는 하나의 지역적인 근린단위이다. 지역주민의 공동 이해를 바탕으로 하여 그들의 생활을 방위하고 개선, 향상시키기 위해 주민 스스로 협동하는 자율적, 자조적 지역 공동체 성질을 가진다. 현재와 같은 읍·면·동 사무소 행정체제는 일제의 지방제도에 이어 건국 초부터 1914년에 단행한 지방행정구역 개편, 1920년의 조선총독부 지방관제를 거쳐, 일제시

대의 위치관할 구역명칭이 미군정시대로 승계되고 그것이 정부수립 당시 거의 그대로 이다. 그 후 여러 차례의 읍·면·동 폐합, 분할이 있었으며 특히 대도시 행정동은 도시권세의 팽창에 따라 많은 변화가 있었다.

읍·면·동에 관한 법적인 규정은 지방자치법에 근거하고 있다. 동법 제3조에서는 시·군·구(자치구포함)에 읍·면·동을 둘 수 있음을 규정하고 있고, 읍·면·동의 설립 절차는 지방자치법 제4조 제3항에서 법정동은 행정안전부 장관의 승인을 받아 조례로 정하도록 되어 있고, 행정동은 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다.⁴⁾ 동법 제120조에서는 자치구가 아닌 구와 읍·면·동에 소관 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두는데 이 경우의 면 또는 동은 행정면 또는 행정동을 말한다고 규정되어 있다. 동법 제118조 제2항에서는 읍장·면장·동장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명한다(김병국 외, 2010).

읍·면·동은 주민과의 대면접촉이 가능한 공간적 영역을 행정의 대상으로 삼고 있으며, 정부(자치단체)와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 조직이다. 따라서 읍·면·동은 하향적 추진력과 상향적 추진력을 가지고 읍·면·동 이하의 행정수행 과정 단위인 통리반을 총괄하여 연계시키는 기능을 하고 있다. 읍·면·동의 설치는 ‘군, 도농복합형태의 시중 도시이외의 지역, 자치구가 아닌 구에 읍면을 둘 수 있고, 동은 시, 자치구, 도농복합형태의 시가 있는 도시지역과 자치구가 아닌 구에 둘 수 있다’라고 규정하고 있다. 또한 읍·면·동에는 시장·군수·구청장이 임명하는 읍·면·동장과 시·도지사의 승인을 얻어 규칙으로 필요한 행정기구를 두도록 되어 있다(지방자치법 제3조 ③항, ④항, 제 108조~제111조).

우리나라의 지방행정 계층구조는 자치계층은 2계층으로 되어있으나 행정계층은 3-4계층으로 되어 있다. 자치계층은 2계층으로 특별시·광역시·자치구, 도·시·군으로 구성되어 있으며, 행정계층은 특별시·광역시의 경우는 특별시·광역시·자치구·군·읍·면·동이나 도의 경우는 도·시·군-(시의 행정구)-읍·면·4계층으로 되어 있다. 이러한 다단계 행정계층구조로 인하여 문서전달 단계의 증가로 거래비용의 증대, 행정의 파생업무 발생 및 상하계층간 의사전달 왜곡, 상·하위계층간 중복행정 및 행정의 지체와 낭비초래, 주민대응성 약화 및 상위계층의 단순중계·경유기관화 등의 문제점이 발생하고 있다. 특히 기초자치단체인 시·군이 중앙정부와 중간자치단체인 도로 부터 이중감독을 받게 되고, 기초자치단체는 보조행정계층인 읍·면·동에 중첩된 상부지시와 지도·감독을 하게 되므로 지역과 주민을 위한 행정구현은 현실적으로 어려운 실정에 있다.

4) 법정동은 법적, 공부상(동)으로 개인 또는 법인의 주소를 표시하는 한편, 행정동은 행정운영상의 편의에 따라 구획된 동사무소 관할 구역으로 실체에 있어 1개의 법정동이 수 개의 행정동으로 나누어지거나 1개의 행정동이 수 개의 법정동을 관할하는 경우가 다수이다(이순만, 2000: 125).

2007년부터 정부는 시·군·구청에 ‘주민생활지원국’ 또는 ‘주민생활지원과’를 설치하여 보건, 복지, 고용, 주거, 평생교육, 문화, 체육, 관광 등 주민생활과 밀접한 서비스의 효율적인 전달을 위한 업무의 기획, 서비스연계·조정, 통합조사 등을 전문적으로 수행토록 하고, 종래 성과별로 분산적으로 제공하던 서비스를 수요자 중심으로 전환하여 통합적으로 제공함으로써 주민의 복합적인 욕구를 해결하도록 하였다. 또한 읍·면·동에도 주민생활지원팀을 신설하고 독립된 공간의 상담실을 설치하여 초기부터 심층상담을 통해 신속한 조사와 현장 방문 등 적극적인 서비스를 제공토록 하였다.

2) 읍·면·동의 일반현황 및 특성 분석

읍·면·동은 <표 2>에서 보는 바와 같이 2011년 1월 현재 읍 215개, 면 1,201개, 동 2,061개로 총 3,477개이며, 평균 인구는 읍 2만 1천명, 면 4천 200명, 동 1만 9,800명이며, 평균면적이 각각 68.26km², 62.61km², 5.02km²이다. 읍·면·동의 평균 공무원수(현원)는 읍 24명, 면 14명, 동 11명이다.

<표 2> 읍·면·동의 현황 (2011.1 현재)

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

자료: 행정안전부(2011), 「2011 행정안전통계연보」

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

<표 3> 읍(215개)의 인구 분포(2011.1 현재)

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

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

면은 <표 4>에서 보듯이 인구가 2만 명 이상인 경우가 11개로 전체의 0.9%이고, 1~2만 명인 경우가 55개로 4.6%, 5천 명~1만 명인 경우 216개로 18.0%, 5천명 미만인 경우 919개로 76.5%를 점하고 있다.

<표 4> 면(1,201개)의 인구 분포(2011.1 현재)

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

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

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

<표 5> 동(2,601개)의 인구 분포(2011.1 현재)

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

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

읍·면·동의 인구 증감을 보면 <표 6>에서 보는 바와 같이 2005~2010년 사이에 전국의 경우 연평균 증가율이 0.55%인데 비해 읍의 경우 전국 평균에 비해 2배 이상 높은 연평균 증가율이 1.30%를 나타내고 있다. 동의 경우 연평균 증가율이 0.68%로 전국 평균에 비해 다소 높은 편이다. 이에 비해 면의 경우 연평균 감소율이 1.09%로 동이나 읍과 대조를 보이고 있다.

<표 6> 읍·면·동의 인구증감

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

자료: 통계청 조사관리국 인구총조사과의 자료를 참조하며 작성한 것임

읍·면·동의 주거형태를 보면 <표 7>에서 보듯이 2010년 현재 전국의 경우 아파트의 비율이 58.4%로 가장 높고, 그 다음은 단독주택이 27.9%, 다세대주택 9.0%, 연립주택 3.6%, 비거주용 건물 1.1%의 순으로 나타나고 있다.

<표 7> 읍·면·동의 주거형태(2010년 현재) (단위: 호)

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

자료: 통계청의 자료를 토대로 비율을 환산한 것임

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

3) 읍·면·동 행정체제

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

대민행정기관으로서의 동사무소가 설치된 이래 동사무소의 업무는 지속적으로 증대되어 왔고, 또 이에 맞추어 동사무소에 근무하는 공무원도 꾸준히 증원되었다. 그러나 종전까지 증대되어 왔던 업무의 내용은 주로 시청이나 구청에서 추진하는 업무를 보조하기 위한 것들이었다. 그리하여 1999년 말에서 2000년 사이에 추진된 동사무소 업무의 개편 이전까지는 약 50-60개 분야 500여 종의 업무를 적게는 10여명 많게는 30명 내외의 직원들이 처리하였다.

1999-2000년 동사무소 업무 개편 결과 동사무소에서 수행하던 건설, 건축, 환경, 위생, 교통 등의 업무와 그 업무 수행에 필요했던 동사무소 직원들은 시청과 구청으로 환원 조치되어 동사무소의 행정기능과 인력이 대폭 축소되었다.

동사무소의 행정조직은 지방사무관으로 충원되는 동장, 과거 사무장으로 불리던 지방행정 주사로 충원되는 주무, 그리고 10명 내외의 7급 이하 지방공무원들이 있다. 이들이 수행하는 업무는 그 내용이 과거와는 달리 크게 축소되었고, 그 만큼 공무원 수도 축소 조정되었다. 인구가 2만 5천명인 인천 OO동사무소의 직원과 업무를 보면 변화의 내용을 알 수 있다. 과거에는 동장과 사무장을 포함하여 15명이 건설, 건축, 청소, 교통, 환경위생 등 현장 업무와 주민등록과 인감 등의 증명발급 확인 업무, 생활복지 업무 등을 분장하고 있었다. 그런데 1999년 구조조정 이후는 동장 1인, 주무 1인, 회계서무 1인(자치센터 담당), 일반서무 1인, 인감 1인, 주민등록등초본발급 1인, 전입신고 1인, 민방위 1인, 사회복지 1인 등 총 9명으로 축소되었다.

동사무소 직원들이 처리하는 업무는 사무전결처리규칙에 따르면 과거에는 55개 분야 498종이었지만 현재는 24개 분야 77종이다. 현장민원 업무가 다 구청으로 환원되고 동시에 그 인력이 구청으로 재배치되었기 때문에 직원 7명은 특별한 경우가 아니면 출장이 없다. 현장민원이 발생하면 동장과 사무장이 교대로 나가며, 사실조사 등 현장 조사 확인은 통반장 등을 활용할 수밖에 없다. 이제 동사무소 업무는 증명서 발급을 위주로 한 상시적이고 서류 위주의 내근 업무가 중심이고 주민 문제를 종합적으로 다루는 것이 아니라 일부만을 다루게 되었다(임도빈, 2004:59-63).

기존에 동에서 취급했던 일반행정·민원업무 일부를 시·군·구 본청으로 이관하고 일반행정·민원업무 139건 중 35건을 이관하여 현재 104개가 존치되어 있다. 또한, 민방위업무 등 관계법률 개정이 필요한 사무는 법 개정 이후 본청으로 이관할 예정이며, 지역실정에 따라 일부 조정이 가능하도록 하고 있다. 특히, 주민생활지원기능으로의 인력 재배치 가능성 여부에 따라 자율적인 조정을 인정하며 동별 특수성에 따라 이관사무를 자율적으로 결정하도록 하였다. 즉, 도시지역 동과 농촌지역 동간의 차별성을 인정한 것이다. 사회복지업무 72건 중 23건을 시·군·구 본청으로 이관하여 현재 사회복지업무는 49개가 존치하고 있다. 본청에 주민생활지원과 '통합조사담당'이 신설되므로, 관련 사회복지사무는 반드시 본청으로 이관하되 보육 등 일제조사는 본청과 읍·면·동이 함께 수행하고 일반구 설치 시는 사무의 성격, 업무 효율성, 주민편의 등을 고려하여 시 또는 일반구로의 이관을 자율 결정토록 하였다.

주민생활지원서비스의 경우 관련 기능 강화하여 공공부조 대상자 및 저소득층에 대한 심층상담, 현장방문, 사후관리 기능을 강화하고 각종 종합적인 정보 제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등을 확대하는 등 주민통합서비스 일선창구로서의 역할을 강화하였다. 인력이 10명 이

상이며 사회복지직이 1명 이상인 동주민센터(前 동사무소)에 사회복지업무와 주민생활지원기능을 전담 수행하는 ‘주민생활지원담당’을 설치하였다. 기존 주무업무였던 일반행정·민원기능은 ‘행정민원담당’에서 담당하는 것으로 변경하고, 주민생활지원담당이 가급적 주무담당이 될 수 있도록 운영하고 있다. 또한 주민생활지원담당의 명칭 및 직렬을 자율적으로 결정하도록 하였다. 행정민원담당(6급)은 기존 인력을 활용하고 신설된 주민생활지원담당(6급)은 본청 등의 무보직 6급을 우선 활용하는 것을 원칙으로 하고, 부족한 인력은 동주민센터 정원 내에서 직급간 정원조정으로 확보하게 하였다. 또한 주민생활지원담당(6급)에게 총괄업무 이외에 반드시 고유업무를 배분하도록 하여 가급적 현행 동주민센터 인력을 현행 수준으로 유지하도록 하였다.

‘주민생활지원담당’을 설치하는 동주민센터는 주민생활지원담당 인력으로 기존 사회복지업무를 수행하는 인력과 담당정원을 포함하여 최소 3명 이상을 확보하도록 하였다. 또한, ‘주민생활지원담당’을 설치하는 동주민센터는 원칙적으로 행정직 2명을 주민생활지원업무로 전환 배치하도록 하였다. 단, 동주민센터인력이 15명 이상이며 사회복지직이 1명인 동주민센터의 경우 행정직 3명을 주민생활지원업무로 전환 배치하도록 하였다. 사회복지직 인력은 서비스 대상자에 대한 상담·접수, 현장방문, 사후관리 등 현장성·대면성 업무를 집중 수행하되 가급적 행정내부 업무는 지양하도록 하여 찾아가는 복지서비스에 집중하도록 하였다. 그 외 사회복지와 주민생활지원기능 전체에 대한 상담과 종합적인 정보제공 기능을 수행하도록 하였다.

읍·면의 경우 읍·면사무소에서 담당하던 일반행정·민원업무 일부를 시·군·구 본청으로 이관하도록 하여 일반행정·민원업무 289건 중 93건을 이관하여 196개를 존치하였다. 민방위업무·호적업무 등 관계법률 개정이 필요한 사무는 법 개정 이후 본청으로 이관하되 지역실정에 따라 일부 조정 가능하도록 하였다. 특히, 주민생활지원기능으로의 인력 재배치 가능성 여부에 따라 자율적으로 조정하도록 하면서, 사회복지업무 일부를 시·군·구 본청으로 이관하였다. 현재 사회복지업무를 전담 수행하는 ‘주민담당’ 또는 ‘복지담당’을 운영하는 읍·면사무소는 ‘주민생활지원담당’으로 전환하고 사회복지업무를 총무담당 등에서 함께 수행하는 읍·면사무소는 분리하여 별도의 ‘주민생활지원담당’을 설치하되 담당의 순증 없이 추진하는 것을 원칙으로 하였다. 지역실정에 따라 불가피한 경우에는 담당 증설을 인정하였다. ‘주민생활지원담당’이 가급적 주무담당이 될 수 있도록 운영하고 주민생활지원담당의 명칭과 직렬 등은 자율적으로 결정하도록 하였다. 담당 증설 없이 추진하는 읍·면은 기존의 담당 정원을 활용하고 담당을 순증하는 읍·면은 본청 등의 무보직 6급을 활용하는 것을 원칙으로 하였다. 필요한 인력이 부족한 지역은 읍면사무소 정원 중 직급간 정원조정으로 확보하되 주민생활지원담당에게 총괄업무 이외에 반드시 고유업무를 배분하도록 하였다.

읍·면사무소의 인력규모는 가급적 현행 수준을 그대로 유지하고, 사회복지 조사기능의 본청 이관에 따라 사회복지직의 여유 인력이 있는 읍·면사무소는 여유인력을 활용하도록 하였

다. 이 때 사회복지직의 여유인력 여부는 사회복지직 1인당 기초생활수급세대가 150-200세대(영구임대주택지역은 250세대)가 되는 것을 기준으로 하여 판단하였다. 주민생활지원담당 인력으로 기존 사회복지업무를 수행하는 인력과 담당정원을 포함하여 최소 3명 이상을 확보하도록 하였다. 인력 15명 이상이며 사회복지직이 1명 이상인 읍·면사무소의 경우 행정직 2명을 주민생활지원업무로 전환 배치하도록 하고, 기타 기준에 미달하는 읍·면사무소는 행정직 1명을 주민생활지원업무로 전환 배치하도록 하였다. 사회복지직 인력은 서비스 대상자에 대한 상담·접수, 현장방문, 사후관리 등 현장성·대면성 업무를 집중 수행하되 가급적 행정내부 업무는 지양하여 찾아가는 서비스에 집중하도록 하였다. 사회복지 뿐 아니라 주민생활지원기능 전체에 대한 상담과 종합적인 정보제공 기능을 수행하는 것을 강조하였다.

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

<표 8> 읍·면·동의 공무원 현황(2011.1 현재)

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

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

읍과 면은 규모에 따라 담당이 1개에서 9개까지 다양하며, 읍의 경우 6개 담당이 설치된 읍이 가장 많고, 5개 담당, 4개 담당의 순서이며, 면은 4개 담당이 가장 많고, 3개 담당, 5개 담당의 순서이다.

4) 현행 통·리·반 제도의 운영실태

우리나라는 2011년 1월 현재 통 55,832개, 리 36,564개, 반 479,855개를 두고 있다. 동행정의 효율적 수행을 위하여 동의 구역을 몇 개로 나누어서 통을 두고, 통은 다시 반으로 나누어진다. 통·반의 명칭과 관한 구역은 시구청장의 승인을 거쳐 결정된다. 반은 우리나라 (준)행정단위 중 실질적인 최하위 단위로서 보통 20가구에서 40가구 정도로 구성된다. 원래 반은 중앙의 행정이 국민의 개개인 생활까지 최대한 침투하기 위한 행정편의주의로 만들어진 것이다. 반의 정기회의인 반상회는 1975년 5월부터 관주로 운영되었으며, 정부시책의 홍보를 주요 기능으로 하였다. 초기의 반상회는 자율성이 없으나 주민의 강제적인 참석으로 참석률은 높은 편이었으나 1990년대 초반부터 자율화가 이루어져 참석률이 저조하게 되었다. 현재의 반상회는 준립의 위기에 처하고 있으며, 이미 일부 자치단체는 반상회 자체를 폐지한 곳도 있다.

통·반에 대한 사항은 시·군·자치구의 통반 설치 조례에서 규정하고 있다. 부산광역시 해운대구 통·반 설치조례(2009.6.10. 조례 제893호)의 통반 확정 기준을 보면 “통은 4개 이상 6개 이하의 반으로 구성한다. 다만, 부산광역시 해운대구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 지역여건상 불가피한 사유가 있으면 이를 조정할 수 있다. 반은 20가구 이상 30가구 이하로 구성한다. 다만, 구청장은 자연마을, 아파트 등 취락형태를 고려하여 현지실정에 맞도록 이를 조정할 수 있다.”라고 규정하고 있다(제3조). 통반장의 위촉에 대한 규정을 보면 “통장은 해당 통의 관할 구역에 거주하는 30세 이상 65세 이하의 사람으로서 봉사정신과 책임감이 투철하고 주민의 신망이 두터우며 적극적인 사람을 동장이 위촉한다. 반장은 해당 반의 관할 구역에 거주하는 사람으로서 봉사정신과 책임감이 투철하고 주민의 신망이 두터우며 적극적인 사람 중에서 해당 통장의 추천에 의해서 동장이 위촉한다. 통장의 임기는 2년으로 하되, 세 번까지만 연임할 수 있다(제5조)”고 되어 있다.

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

통장은 정기 또는 수시로 동사무소에서 개최하는 통장회의(또는 통·반장 연석회의)에 참석한다. 여기서 구체적으로 반상회에 관한 사항, 해당 통 민방위대장으로서 민방위 훈련과 관

련한 각종의 전달사항을 전달받는다. 또한 각종 세금고지서의 전달과 민방위 훈련통지서 교부, 관내 통으로 전입한 전입자에 대한 확인, 각종 동 행사와 관련한 전달사항을 전달받는다. 통장에게는 업무수행에 소요되는 월정액 수당을 공무원 보수일에 지급하고 또한 상여금도 지급한다. 통장의 임무 수행 방법은 이론상으로는 동사무소에서 배정받은 업무를 다시 반별로 나누어 반장에게 전달하는 것으로 되어 있다. 그러나 반장이 없거나 반장의 활동이 부실한 경우에는 주민들에게 직접 찾아가 업무를 처리하고 처리 결과를 동사무소에 전달하게 된다. 이런 점을 보면 동사무소 공무원은 통장에게 종속적이지만 통장은 반장에게 종속적이며, 동사무소 업무가 최종적으로 반장의 협조 여하에 크게 영향을 받기도 한다.

농·어촌지역에서 마을단위로 형성되어 있는 최하위 행정구역은 이(里)이다. 이는 행정리라고 하는데 예외적으로 두세 개의 자연부락을 결합하여 하나의 ‘이’로 하는 경우도 있고, 하나의 자연부락이 두 개의 행정리가 되는 경우도 있다. ‘이’에는 이장을 두며, 이장은 도시지역의 통장과 비교될 수 있는 자리이며, 면장이 위축하도록 되어 있다. ‘이’는 다시 반(班)으로 세분되며 20가구 이상이 하나의 반을 구성한다. 즉 행정계통상으로 개인(혹은 가구)은 반장-이장을 거쳐 읍·면장으로 연결된다. 그러나 반장은 별로 중요하지 않고 이장이 중요하다. 이장이 동원할 수 있는 자원은 주민들로부터 얻은 정통성, 현금이 부족한 농촌에서 지출 가능한 약간의 재원 등이다.

누가 통장인지조차 잘 모르는 도시의 통장에 비하여 농촌의 이장은 주민들로부터 지지를 확보하고 있으며, 대부분의 마을에서는 이장이 영농회장을 겸하고 있다. 이장은 수년 내지 수십년간 재임하는 경우가 많다. 통장과 마찬가지로 이장은 자치단체로부터 준공무원의 대우를 받고 매월 일정 수당을 받고 있으며, 영농회장을 겸하면 농협으로부터 매월 회의비로 책정하여 주는 일정 수당을 더 받는다. 이장의 임명권을 갖고 있는 면장은 주민들의 의견을 존중하여 이장을 임명하려하지만 주민들은 이장직을 맡기를 기피하는 경향이 있으며 이는 마을의 사정에 따라 다양하다. 이장은 이권이 관계되거나 권력의 자리가 아니기 때문이며, 때로는 이장직을 맡을 만한 인물이 없거나 주민들 간의 파벌 때문에 의견통일이 되지 않는 곳도 있다(임도빈, 2004:72-74).

5. 주민자치조직 운영사례

1) 주민자치센터 및 주민자치조직 운영실태

주민자치센터는 1998년 김대중 정부 하에서 작고 효율적인 정부 실현 위하여 추진한 100대 국정개혁과제 중의 하나인 읍·면·동 기능전환의 일환으로 추진되었다. 주민자치센터는

제1단계(1999-2000년)로 1999년에 중앙정부가 일부 동을 대상으로 시범사업을 하고, 2000년에 전국의 동으로 설치가 확대되었다. 특히 2000년부터 읍면은 선택적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도하여 도시와 농촌 간에 차별적으로 접근하였다.

<표 9> 읍·면·동 및 주민자치센터 설치현황(2011.1 현재)

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

주민자치센터는 <표 9>에서 보는 바와 같아 2011년 1월 현재 읍의 경우 132개로 전체의 61%가 설치되어 있고, 면의 경우 579개로 전체의 48%, 동의 경우 1,970개로 전체의 96%가 설치되어 있는 실정이다. 주민자치센터의 설립과 운영은 지방자치법 및 동법 시행령에 근거를 두고 있다. 즉 지방자치법(제8조 제1항)은 “지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리 증진을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 2000년 7월 1일 동법 시행령(제8조 별표 1-타)는 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하여 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원’을 시·도, 시·군·구의 사무로 지정하고 있다. 동조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 ‘주민자치센터’를 설립·운영하고 있다.

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

<표 10> 주민자치센터의 주요 기능

자치활동기능	<ul style="list-style-type: none"> - 지역내의 다양한 기관, 단체, 자치모임들을 주민과 연계하는 기능. 문화, 역사, 교육, 정보, 복지 등의 여러 프로그램의 운영과정에서 더 많은 주민자치모임, 자원봉사모임이 새롭게 구성 - 청소년 선도, 범죄예방, 청소·환경문제, 안전문제, 시설설치와 관리 등 지역의 여러 현안 문제를 논의하고, 주민들의 의견을 지자체에 반영하는 통로임
문화여가기능	<ul style="list-style-type: none"> - 주민들의 욕구에 맞는 다양한 문화, 취미교실을 제공하는 기능 - 주민들의 생활체육과 여가를 위한 장소와 기회를 제공해 주고 각종 전시회, 발표회 등의 개최, 문화취미·여가선용 등을 위한 각종 동호회 및 스포츠 활동 모임 운영함
사회교육기능	<ul style="list-style-type: none"> - 주민들을 위한 평생교육센터로 활용될 수 있음. 삶의 터전인 지역사회에서의 일상적인 교육기회제공. - 교양프로그램, 외국어교육, 인터넷교육, 취업관련 기술교육프로그램, 특히 아동, 청소년, 주부 등 참여가 용이하고 대상층의 특성을 살릴 수 있는 생애학습, 청소년 교실, 노인교실 등의 교육프로그램을 개발할 수 있음
정보교류기능	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의 생활과 각종 지역 정보를 제공하는 정보교류센터로 운영 - 시민의 생활편익을 위한 물가정보, 취업, 주식, 부동산 등 각종 생활정보를 제공하고 민원행정과 관련된 정보와 중계기능, 지역사회 소식 전달과 공공문제 의견 나눔. 마을신문 혹은 소식지 제작, 인터넷을 이용한 홈페이지 운영
협동경제기능	<ul style="list-style-type: none"> - 생활에 필요한 물품과 서비스를 생산·교환하는 협동경제 기능을 주민자치센터가 매개할 수 있음 - 도·농간의 농산물 직거래 장터, 자원재활용을 위한 녹색가게, 중고물품교환센터, 생필품 공동구매, 소비자협동조합, 지역화폐 등
지역복지기능	<ul style="list-style-type: none"> - 더불어 살아가는 아름다운 지역공동체를 가꾸는 기능 - 소년소녀가장, 결식아동, 독거노인, 장애인, 실직자, 저소득층 등 사회적 약자의 보호와 자활 프로그램(자원봉사, 불우이웃돕기, 놀이방, 경로시설 등), 수재·화재·교통사고 등 재난구호 활동에 주민자치센터가 중심이 되어 주민들의 참여를 조직화함

행정자치부의 “주민자치센터설치 및 운영조례 준칙 중 개정준칙(2002.3.7.)” 제5조에 따르면 주민자치센터는 ‘주민자치기능 및 주민을 위한 문화·복지·편익 기능을 수행한다’라고 규정하고 있다. 주민자치센터의 운영의 기본 목표는 주민을 위한 문화, 복지, 편익시설과 프로그램 운영을 통해 주민의 삶의 질을 향상시키고, 주민자치와 지역공동체 형성의 구심체 역할을 수행하는 것이다. 즉 주민자치센터는 주민들이 서로 만나 교류하고 공동의 문제를 함께 도와 해결하는 주민광장으로서 자치활동, 문화여가, 사회교육, 정보교류, 협동경제, 지역복지 등의 기능을 수행한다. ‘주민자치센터의 설치 및 운영조례’에 의하면 명목상 운영책임자는 읍·면·동장이고, 다만 실질적인 운영책임자는 주민자치위원회이며 담당 공무원이 지원하고 있다. 주민자치위원회는 위원장, 부위원장, 고문, 간사 등으로 구성되어 있다.

주민자치위원회의 위원은 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 30인 이내로 위원과 당연직 고문(3인 이내) 구성된다. 읍·면·동 관할구역내에 거주하거나 소재한 단체의 대표자로서 봉사정신이 투철하거나 자치회관 운영에 필요한 전문지식을 갖춘자를 읍·면·동장이 위촉한

다. 주민자치위원회는 무보수 명예직으로서 주민자치센터 운영에 있어 주민들을 위한 자원봉사자로서의 역할을 수행한다. 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하되, 위원장은 공무원(지방의원 포함)이 아닌 자 중에서 선출하며 임기는 2년으로 연임이 가능하다.

주민자치센터와 주민자치위원회는 주민자치와는 거리가 먼 평생교육시설에 불과하며, 동네 일을 자신의 책임 하에 처리하는 기초자치와 부합하지 않는 시설중심에 치우쳐 있고, 명칭과 내용이 일치하지 않는다.

2) 주민자치조직의 사례

가. 제주특별자치도 하귀2리 마을자치회 사례

하귀2리는 제주시 애월읍 최대부락이며 제주공항에서 서쪽으로 9km 지점, 제주시에서 서쪽으로 13km 지점에 위치하고 있다. 이 마을은 항몽유적지 진입로 입구에 있으며, 동 하귀1리, 서는 구엄리, 남은 상귀리, 북은 해안선을 접하고 있다.

이 마을은 2010년 12월 현재 총면적이 242ha, 1,300세대, 총 인구는 3,430명(남 1,735명, 여 1,695명)이다. 이 마을은 자연마을 5개동이 합쳐 이루어졌으며 모체마을인 미수동을 비롯하여 가문동, 학원동, 답동, 번대동으로 형성되어 있고, 행정반 수는 30개이다 (<http://jejuvill.net/jejutown/domain-root/3216/0101>; 하귀2리사무소 내부자료).

<표 11> 하귀2리 자연마을 현황 (2010년 12월 31일 현재)

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

자료: 하귀2리사무소가 제공한 자료를 토대로 작성함

하귀2리는 원래 옛 귀일촌의 설촌 중심마을로, 제주시와 가깝고 도시기반 시설이 잘 되어 있어 계속적으로 인구가 유입되고 있다. 쪽파, 양파, 양배추, 부추 등과 같은 밭작물을 주로 재배하고 있으며, 특히 하귀2리 미나리는 애월읍에서 대표적이라 할 수 있다. 이 마을은 북제주군이 제주시와 통합함으로써 서부지역의 중심권 전원도시로 급부상하여 선비 정신, 경로, 애향의 고장, 전통 문화의 고장으로 이름이 알려졌으며, 풍부한 어장, 천혜의 관광자원을 가지고 있다. 공공시설로는 하귀초등학교(병설 유치원), 귀일중학교, 하귀농협, 한마을새마을금고, 하귀 파출소, 하귀문화의 집, 이동민원실, 하귀우체국, 하귀어린이집 5개소, 요양원 1개소,

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

하귀2리는 마을자치회 대표인 이장을 중심으로 5개 자연마을의 책임자인 동장과 협의운영하고 있다. 동에는 동장제를 두고 동 운영을 책임지게 하고 있다. 리 운영은 동별로는 리개발위원을 선출한다. 리개발위원 중에서 동장 및 리 자생단체장은 당연직 개발위원이 된다. 리개발위원회는 리 제반 운영 계획을 수립하는 등 리 운영에 참여한다. 리 운영은 리민이 부담하는 회비를 재원으로 운영하고 있으며 리 사무장 보수 및 사무실 운영비로 쓰고 있다. 특히 회비, 소속감과 관련하여 회원의 전출입 등 회원 관리를 철저히 한다.

<표 12> 마을자치회 임원 구성

임원	자격 요건	선출방법	임기	기 능
이장 제1대 (1913년) 제50대 (2011년)	만 30세 이상 리정부담금 5년 이상 납부 본리 만10년 이상 거주 봉사정신이 투철한 자	총회투표 (각 세대당 1인)	2년 (1회 재임)	<ul style="list-style-type: none"> · 하귀2리의 마을 주민 대표 · 리정을 총괄하는 업무 수행 · 총회의 의장 · 민속보존회, 체육회, 영농회, 수리계의 당연직회장 · 향원의 사무장 위촉
개발 위원장	만 30세 이상 본리 10년 이상 거주 신망과 존경을 받는 자	총회추대	2년 (연임)	<ul style="list-style-type: none"> · 개발위원회의 운영 · 이장 궐위(유고)시 이장직 대행 · 민속보존회 당연직 부회장 및 체육회 당연직 명예회장
5개 자연마을 동 장	자체규약에 의거 정함	각 마을 총회	2년 (연임)	<ul style="list-style-type: none"> · 자연마을 책임자로 동 운영 · 이장 보좌 · 리단체 당연직 임원, 개발위원회 위원, 민속보존회 운영위원, 체육회 이사
총 재무	만 30세 이상 본리 거주자	개발위원장 지명	2년 (1회 재임)	<ul style="list-style-type: none"> · 개발위원장 보좌 · 리 특별회계 경리업무 관장
감 사	만 30세 이상 본리거주자	총회선출	2년 (1회 재임)	<ul style="list-style-type: none"> · 리정 및 개발위원회 전반에 대한 사무집행과 회계 감사 · 민속보존회의 당연직 감사

향원의 의무사항 : 향약준수, 회의 결의사항 준수, 공동 부역 이행 및 리정 부담금 납부
자료: 박지홍(2011: 36).

마을 예산은 하귀발전위원회 결의로 이장이 작성하며, 2011년도 예산은 세입의 경우 회비 1,327만 2천원, 행정보조비 960만원이며, 세출의 경우 인건비 1,110만원, 운영비 1,177만 2천원으로 구성되어 있다. 예산은 이장 책임 하에 집행되며 남으면 이장의 재량으로 투자하고 모자라면 이장이 책임 부담한다. 마을 운영시 주민 부담금으로 사무장 급료를 주고 있으나 현실적

으로 보수가 적어 향후 정부지원금에 의한 최저 임금 보상이 필요하며, 4대 보험도 가입하여 실질적인 사무장 처우 개선을 요청하고 있는 실정이다(박지홍, 36). 마을자치회 임원(이장, 개발위원장, 5개 자연마을 동장, 총 재무, 감사)의 구성, 자격 요건, 선출 방법, 임기, 기능은 <표 12>에서 보는 바와 같다.

또한 하귀 2리에는 노인회, 부녀회, 청년회, 어촌계, 잠수회, 어부회 등과 같은 자생단체인 마을공동체가 있으며 구체적인 활용 내용은 다음과 같다. 노인회는 노인대학을 개설·운영하고(정보 및 교육, 현장학습, 건강강좌로 어르신들의 삶의 질을 높임), 경로당을 운영하며(자체 프로그램 운영, 컴퓨터, 취미교실, 환궁, 건강운동 등), 노인들에게 매일 점심 식사를 제공한다. 노인회는 게이트볼 동호회 활동을 지원하고, 연 18회에 걸쳐 각종 게이트볼 경기에 참여하며, 관내 초등학교, 중학교 등 우범지역 방범 순찰 활동(주2회, 2인 1조)을 통해 마을 지킴이 역할을 수행한다. 부녀회는 마을 행사시 직접 음식을 만들어 부녀회원들 간의 단합과 회원 정서 함양에 기여 하고 있을 뿐만 아니라 매년 5월 8일에는 어버이날 행사를 통해 노인들을 공경하는 풍토 조성 등 마을에서 중요한 역할을 하고 있다. 부녀회는 매년 2회에 걸쳐 재활용 의류 및 농약병, 각종 폐비닐, 고철 등을 수거, 판매하고, 마을의 각종 행사에 적극 참여 하여 마을의 내부 살림을 책임지고 있다. 청년회는 마을 정화 활동을 실시함으로써 불법쓰레기 투기 없는 마을조성 위해 감시 활동을 하고 있고, 연2회 이상 영모원 잡초제거 및 주변정화 활동을 하며, 주 2회 이상 도로변 및 마을안길 및 공공건물 방역을 실시하고 있다. 청년회는 야간 자율방범 활동을 실시하고, 리민의 화합 분위기를 조성하고, 지역 민속 문화 예술 행사 때 자원봉사활동을 하고 있다. 그리고 어촌계, 잠수회, 어부회 등도 제1종 공동어장 관리, 미수동 포구, 가문동 포구에서 수산업 활동을 통한 소득증대사업에 기여하고 있다.

<표 13> 제주 하귀 2리 마을공동체 활동 현황

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

자료: 박지홍(2011: 37).

나. 부산광역시 물만골 공동체 사례

물만골 명칭은 “물이 많이 솟아나는 골”에서 비롯되었고, 부산광역시 연제구 연산2동 제1통에 위치하며, 무허가 건축물로 구성된 도시 빈민마을이다. 물만골 공동체는 부산광역시 연

제구 연산2동 산 176번지 일대, 황령산 남서방향 분지 13만 평의 면적에 위치하고 있다. 이곳은 1953년 농장(방목장) 설치로 마을이 형성되기 시작하여 1960년대 초에는 25세대였으나, 1970년대의 초량지역 철거민 유입과 1980년대 초 공업화 진행과정에서의 농촌인구 유입 등으로 급격하게 인구가 증가하여 280세대에 이르렀으며, 1992년 10일간의 철거투쟁 당시에는 385세대까지 증가하였다(<http://blog.daum.net/nebalo/16636746>). 물만골 마을은 현재 430세대에 1,580명의 저소득층 주민들이 어렵게 살고 있는 부산에서 가장 큰 무허가 자연마을 서민촌이다. 주민들은 이 같은 어려움 속에서도 이곳에 영구정착을 위하여 2000년부터 살고 있는 토지를 4차례에 걸쳐 주민 스스로가 15,766평을 매입하였고 현재도 매입을 추진하고 있다. 물만골의 주민은 공동체를 만들어 현재 도시지역에서 생태마을 만들기에 새로운 도전모델이 되고 있다. 이 마을의 경우 도시빈민들과 제대로 접목되지 못해온 환경·생태운동이 도시빈민들의 의지와 손에 의해 진행되고 있다. 또, 주민자치와 복지의 틀 속에서 공동체가 유지되고 있다. 초기에는 회원들로부터 회비를 징수하였으나 현재는 필요할 때 수시로 회비를 거두고 있다(물만공동체 내부자료).

물만골은 황령산의 움푹한 분지에 위치한 독립 마을이면서도, 시청까지 마을버스로 7분 거리에 있는 도심 한가운데에 위치하고 있다. 마을이 형성되기 시작한 초기부터 철거민이 대거 유입되어 행정기관과는 대립할 때가 많았으며, 몇 차례의 철거투쟁 등을 통해 주민들의 결속력은 매우 강하다. 1987년 마을 안쪽에 폭 3.2m의 도로를 건설하고 1993년 마을회관 개소, 1994년에는 4개의 지하수 관정을 개발하여 수도시설 설치를 완료하는 등 생활에 필요한 기반시설을 주민들 스스로 만들어 내면서 주민자치가 이루어졌다.

1980년 초 철거문제와 마을의 현안문제를 해결하기 위하여 마을의 1세대를 축으로 마을협동회를 구성하여 초보적인 자치가 이루어졌고, 1995년 인근 하마정 지역의 재개발사업 등 재개발 붐을 타고 협동회 체제에서 개발조합을 구성하였다. 1997~1998년 아파트방식의 대규모 재개발에 반대하는 사람들은 비상대책위를 구성하고 환경마을과 황령산 생태계 복원을 축으로 하는 주거문제 해결방안을 기획하였다.

1999년 2월 14일 마을 주민총회가 소집되고 이날 총회에서는 마을을 대표하는 권한과 개발조합의 재정사업 일체를 비상대책위로 이관할 것을 의결하였다. 이어 19일에는 비상대책위와 자생단체, 통·반 조직을 하나로 묶어 물만골 공동체가 출범하였으며, 2월 25일에는 주민총회에서 초대 위원장을 선출하고 운영위원회를 구성하였다.

물만골 공동체는 매월 25일 주민총회를 개최하고 있으며, 27명으로 구성된 대의원회의는 매월, 6명으로 구성된 운영위원회는 수시로 열리고 있다. 마을에는 노인회, 부녀회, 청년회 등의 자치조직이 있으며, 물만골 공동체의 직할부서로서 자활사업단, 풍물패(솟을오름), 주민학교, 청소년 환경 지킴이 '반딧불이' 등이 있다. 이외에 지역의 부산의료원 의사 2명이 결합된 의

료복지 상담소도 운영되고 있다. 현재 물만골 공동체는 2000년 12월 23일 총회에서 선출된 2대 위원장 체제가 지도부를 형성하고 있다.

물만골 공동체는 주민조직을 통합해 지역복지, 보건의료, 교육 등 대부분의 문제를 자체조직으로 해결하고 있으며, 토요일 격주마다 무료진료소를 운영하고, 자녀교육을 위한 공부방(20-25명)을 운영하고 있다. 특히 공동체 산하에는 자활경제공동체기획단이 꾸려져 마을공판장 등을 통해 주민들의 일자리 창출을 하고 있다. 건설공동체, 의류생산, 자원재활용, 일용직 청소원조합 등으로 구성된 기획단은 조합형태로 이뤄져 있으며, 건설공동체의 규모가 가장 크다. 정해진 순번에 따라 일을 함으로써 일자리를 나누고 있다.

물만골 공동체는 처음에는 마을청소, 마을 내 도로의 개선, 마을버스 운행 등의 활동을 벌였는데 보다 안정된 주거를 확보하기 위하여 자신들의 힘으로 물만골 일대의 토지 5필지 중 3개 필지를 매입하였고, 나머지 필지에 대해서도 매입을 추진하고 있다. 현재는 단순히 자기 땅을 갖자는 것을 넘어서 스스로의 힘으로 생태마을을 만드는 데 중점을 두고 있다. 물만골 공동체는 아직까지 토지를 매입하는 단계에 있으며, 앞으로 주택의 건설, 기반시설 설치 등을 거쳐 자조주택사업을 추진하고 있다. 물만골 공동체에서는 다양한 마을행사로 주민들의 결속을 다지고 있는데 신년하례회, 정월대보름 산신제 및 마을풍물놀이, 지신밟기 행사, 대동제, 경로잔치, 추석 무렵의 마을노래자랑과 함께 수련회 등 기타 행사도 개최하고 있다.

물만골 공동체는 생태마을로의 전환을 위하여 황령산 생태계 복원과 쓰레기 배출 없는 마을 만들기, 그리고 자활사업과 부지매입사업 등을 진행하고 있다. 먼저, 황령산 생태계 복원사업은 황령산 임도와 봉수대주변 순환도로에 버려진 폐가구, 폐자재 수거 및 임도 주변 녹화사업 등을 전개하고, 우리 들꽃 토착식물군 복원과 군락지 조성사업, 자연정화 활동을 실시하고 있다.

음식물 쓰레기 자원화사업은 배출되는 쓰레기의 80%에 이르는 음식물 쓰레기를 자원화하는 것이 자원재활용에서 중요하다는 인식에서 출발하였다. 그 방안을 검토하던 중 3차 기획단 회의에서 퇴비화와 사료화 방안이 제시되었고, 유정란 생산과 토끼사육 등 수익성 있는 사업을 전개하기로 하였다. 우선 마을의 가운데에 위치하여 음식물 찌꺼기 수집이 쉬운 마을회관 채소밭터를 닭과 토끼 사육장 부지로 선정하고, 음식물 쓰레기로 가축(칠면조, 거위, 오골계 등)의 시험사육을 실시하였다.

자원 재활용 사업은 헌옷, 폐지, 고철, 중고가구 등을 수거하여 분류해 판매하는 것이다. 수집된 헌옷은 선별하여 쓸 만한 옷가지는 수선하고 세탁하여 알뜰장터와 재활용 매장에서 판매하였다. 폐지, 고철 등은 분류하여 판매하고, 중고가구 등은 수거 후 수리하여 재활용 센터 등을 통해 판매하고 있다. 이 사업은 주로 노인들이 공동체에서 마련한 트럭을 이용하여 운영함으로써 1인당 월 20~30만 원의 수입을 나누고 있는데 수입보다는 고령인구의 사회참

여와 경제활동 등을 통하여 최소한의 품위유지비를 확보하는 고용창출 효과도 누리고 있다.

의류봉제 사업의 경우, 마을 부녀자의 30% 정도가 재봉틀을 가지고 하는 일을 경험해 보았다는 장점을 살린 사업이다. 사업의 운영은 초기에 임 가공업 형태로 출발하여 운영자금을 장비에 재투자하고 있으며, 주부 노동력을 적극 활용하여야 하기 때문에 마을 놀이방과도 긴밀한 협조를 받아 운영되고 있다.

물만골공동체는 전체 부지 5필지 중에서 3필지를 주민들이 공동으로 매입한 후 주민들에게 삶의 변화를 가져왔다. 이제까지 소극적인 방식과 행정에 선처를 요청하는 식의 수동적 자세를 벗어나 삶의 주인으로 적극 나서게 되었다. 이러한 변화가 마을을 가꾸는 힘으로 나타나 형제적 실천과 나눔, 절약을 통한 생태마을 만들기라는 미래지향적 상생의 지속가능성으로 발전하고 있다.

현재 11만여 평에 산재해 있는 마을을 7~8만 평으로 축소배치하고 훼손된 자연환경을 복원함과 아울러 생태환경에 어울리는 기반시설을 구축하여 자연과 공생하는 마을 만들기를 계획하고 있다. 이 지역에는 점차적으로 복지시설 및 회의장으로 사용될 마을회관 1개소, 마을방송, 노인성 질환을 전문으로 하는 30~40병상 규모의 공동체병원, 생태공동육아어린이집, 노인복지시설, 근세 생활사 전시관, 환경생태 체험장, 자활작업장, 유기농 텃밭 가꾸기, 유기농 식당(도시농업), 1세대 당 24평 이하의 가옥 건설, 600kw급 풍력발전기 시범단지 조성 등의 계획을 세우고 있다(<http://blog.daum.net/nebalo/16636746>; 물만골공동체 내부자료).

다. 충청남도 홍성 풀무마을 사례

‘더불어 사는 평민’을 교훈으로 하는 풀무농업고등기술학교(풀무학교)는 유기농업의 기술교육과 홍보를 담당해 왔다. 이 학교는 1958년 4월에 주옥로, 이갑찬 선생에 의해 개교하여 기독교 신앙과 생태적 가치를 지향하며 공동체 의식을 기르는데 주력해 왔다. 풀무학교는 입시위주 교육에서 벗어난 전인교육의 메카이며 전교생(약 80명)이 기숙사 생활을 하며, 전문대학 과정인 전공부도 함께 두고 있다. 지역이 학교이고 학교가 지역이라는 신념 아래 풀무학교 안에 자생적으로 설립되어 활동하던 단체가 독립하여 마을 공동체 조직과 단체를 형성하기도 하였다. 졸업생들이 지역의 자치조직들인 생산유통조직, 가공산업, 교육, 문화 활동, 환경, 언론, 풀무신포 등에서 활동하거나 이끌고 있다.

충남 홍성군 홍동면에 위치하고 있는 문당리는 2개의 마을 문산마을과 동곡마을로 구성되어 있고, 2008년 기준 69농가와 73세대수를 형성하고 있는 전통적인 오지마을이다. 1960년대 말부터 농업의 기계화와 산업화, 그리고 90년대 초의 WTO 농작물 개방 압력에 위기를 느낀 장로 주형로 씨는 풀무학교 출신으로 풀무학교 교장 홍순명이 제안한 친환경 농법인 오리농

법으로 위기를 기회로 만들고자 하였다. 오리농법의 시작과 함께 마을 주민들 상호 간에 경제적인 공동의 이해관계가 형성되기 시작하였다. 1993년부터 오리농법을 도입하여 문당리 마을 일원 대부분이 현재 오리농법을 이용하여 경작하고 있다. 2004년에는 문당리 지역이 농촌 마을종합개발사업 대상구역으로 선정되어 2006년까지 정부에서 70억 원을 지원받아 전국 최대 규모의 친환경 오리농법 쌀단지를 조성했다. 우리나라의 대표적 유기농 생산지로 현재는 문당리 인근 지역 전체가 친환경농업지역으로 지정되어 있다.

문당리의 오리농법에 의한 오리농쌀은 96년 이후 홍동 농협과의 단지 계약 방식의 판매가 이루어지고 있고, 2001년 홍동농협과 전량수매 협정을 체결했다. 한편 벼를 수매할 때 가마당 소정의 마을 환경기금을 모아 도시와 소비자 미래세대를 위해 사용되고 있다. 적립금으로 2000년 6월에 환경농업교육관이 착공되었고 12월에 준공되었다. 환경농업교육관, 농촌생활유물관, 마을정보센터 등이 포함된 '나눔의 집'은 생산자, 소비자, 어린이, 공무원들에게 환경과 환경보전 농업의 중요성을 교육하며, 숙소는 각종 단체의 연수 및 견학 방문 시 숙식처와 회의 장소로 활용되고 있다. 홍성 환경농업교육관을 방문하는 방문객과 교육생들은 오리 넣기, 오리의 활동 관찰, 흙 밟기, 쭉 캐기, 고추 모종 심기, 숲 관찰, 강연 듣기, 전래놀이 체험 등 다양한 체험 프로그램에 참여할 수 있다. 또한 마을 주민을 위해 농한기에 주로 활용하는 '짬질방'도 만들어 마을주민이 당번을 정해 자발적으로 운영하고 있다. 이는 전통적인 마을 사랑방 기능을 하면서 주민공동체 함양에 기여하고 있다.

마을운동이 지속적으로 진행되기 위해서는 체계적인 계획의 필요성을 절감하고 2000년 12월 「21세기 문당리 발전 백년 계획서」를 만들었다. ①넉넉한 마을 만들기, ②오손도손한 마을 만들기, ③자연이 건강한 마을 만들기, ④자연과 조화되는 마을을 목표로 단계적으로 실천 중에 있다(홍성 풀무마을 내부자료).

마을은 마을 공동의 경제 기반과 지속가능한 순환경제를 위해 공동 생산기반시설, 인력양성 등에 지속적 재투자와 발전을 거듭할 수 있도록 계획하고 있다. 먼저, 마을의 공동협의체인 마을회의는 부산물 자원화에 힘쓰고 있으며, 오리 가공 식당 운영 소득, 녹색·생태 관광 및 환경교육 프로그램 참여자를 통한 소득, 서비스 시설 - 숙박, 식당, 녹색휴양림, 옷샘터 - 등의 이용 소득, 김치가공 등 전통식품의 가공품 생산을 통한 소득과 문당 한우의 생산 등을 통한 소득을 공동 관리한다. 또한 소득원을 창출하는 시설을 위해 공동소득의 일부를 다시 투자한다. 그리고 마을의 운영과 관리를 위해 공동소득원과 주민의 기금, 외부의 지원과 투자유치 환경을 조성하여 공동기금을 마련한다. 또한 마을 주거지 정비, 마을 사회기반시설 확충과 정비, 마을 생산기반시설 투자, 마을 환경 정비 재투자, 문화시설 확충, 복지시설 확충, 고급인력 및 후계자 양성, 장학기금 등 교육 투자지원, 마을 주민 문화활동 지원 등에 마을 공동의 기금을 재투자한다. 마을의 공동소득은 마을 주민들에게 재분배하는데, 특히 마을

의 운용을 위해서는 생산활동 시간 이외의 마을 관리에 별도의 인력이 소요되므로 고용기회를 제공하여 인건비 등에 소득을 재분배한다.

홍성풀무생협은 1980년에 조합이 창립되었고, 2005년 4월 기준 조합원이 841명이다. 생산 품목군별로 쌀생산위원회, 채소위원회, 유기축산위원회, 교육홍보위원회를 두고 있다. 그리고 마을 및 품목별 기초생산조직인 작목반을 결성하여, 쌀마을별 작목반 30개, 채소품목별 작목반 25개, 축산 한우, 양돈, 자연 닭 6개 등 총 61개이다. 유기농산물 취급품목수는 120여종이다. 생협조직의 직원은 상근으로 13명, 일용직 2명, 기사 2명을 채용하고 있다. 출자금(자기자분금)은 2억 3천만원(평균 출자금 27만원)이며, 총자산은 12억원이다. 2004년도 유기농산물 직거래 매출액은 51억원이며, 벼생산면적은 103만평이다. 도농직거래 단체로는 한국생협연대(산하 지역생협 50개소), 수도권 생협연합회(산하지역생협 23개소), 한국여성민우회생협(산하 지역생협 5개소), 친환경농산물 전문매장(수도권 및 충청권 지역 약 30개소)이다. 또한 동년에 유기축산 한우도출하가 시작되어 2005년부터 축산매출액도 가져왔다. 풀무생협은 소비자 중심의 다른 생협과는 달리 생산자 중심의 생협으로 2006년에 1,008명의 조합원 중 생산자 회원은 869명으로 전체의 86.2%를 차지한다.

소속된 생산자들은 생산물의 출하뿐만 아니라 소비자와 지속적인 관계 및 신뢰유지, 지역 사회를 위한 다양한 사업 등을 같이 한다. 생산자 회원 비율은 정부의 친환경농업정책에 따라 생산자 회원 비율은 해마다 증가하고 있다. 그리고 생산물의 유통방식을 다양화하고 개선하기 위해 안내간행물 혹은 인터넷을 통하여 마을회관에서 마을의 특화 생산물에 대한 정보를 방문객이나 주민에게 충분히 제공하도록 한다. 먼저 소비자와 생산자를 다양하게 연결시키며, 소규모 직거래를 행하고 있다. 단지 오리농장의 생산과 판매 유통뿐 아니라 오리를 활용한 쌀의 생산과정 자체의 상품화를 통하여 무형적 상품을 개발하고 유통하는 방식을 취하고 있다.

문당발전계획에 의하면 마을 전체를 관리하는 인력, 방문객 서비스 제공인력, 생태계 모니터링 및 보전 인력, 녹색관광자원 인력, 농민후계자 양성인력, 환경교육 인력, 마을 홍보관리 인력, 생산체계관리인력, 마을기반시설 관리인력 등이 필요할 것으로 요구되고 있는데 실질적으로 마을계획을 순차적으로 진행하고 있는 상황이다. 그 외 농외소득으로 환경친화적 생산과 특화된 생산물 생산과정에서 발생하는 각종 부산물의 판로를 확보하고 적극적으로 상품화할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 농외소득은 마을의 자립을 도모하는 수단으로 농산물 생산 방식과 유통방식 자체를 관광자원화하여 그린투어리즘과 연계하고 있으며, 비수기오리는 적절한 가공을 통하여 농외 소득을 증대시키고 있다. 그린투어리즘은 소비자가 중심이 된 참여와 학습의 효과를 동시에 올릴 수 있는 환경교육 및 생태교육 프로그램을 통하여 이루어진다(최승호·김성균, 2008; 홍성 풀무마을 내부자료).

문당리 환경마을의 사회적 관계망은 풀무농업고등학교의 가르침을 바탕으로 다양한 사회적 관계를 마을 차원에서 진행하고 있다. 문당리 마을에서 사회적 관계를 다양하게 하고, 사회적 성숙을 이루어내고, 마을자립을 할 수 있도록 가능하게 한 것은 바로 풀무농업고등학교이다. 문당리 오리농 생산자들 가운데 몇몇은 홍동면 팔패리에 위치한 풀무학교졸업생들이며, 이들은 풀무학교의 이념에 따라 유기농업을 실천하고 있다. 그리고 졸업생들이 지역의 자치조직들에서 풀무학교의 이념인 기독교 신앙과 생태적 가치를 지향하며, 공동체 의식에 바탕한 활동을 하고 있다. 지역공동체를 뒷받침하는 다양한 자치조직들로는 생산유통조직(풀무생협, 유기농업생산자회), 가공산업(바른식품, 밀사랑, 홍동한우), 교육, 문화 활동(갯골 어린이집, 시골문화사, 지역 유물 전시관 등), 환경(재생비누 협동조합), 언론(홍동신문), 풀무신협 등이 있다. 자생적 지역조직체를 통해 사회적 관계망을 형성하고, 교육, 문화, 복지 등의 삶의 질을 높이고 있다.

문당리 환경마을은 보통의 농촌마을과 마찬가지로 외부 행정기관과 연관성이 깊은 마을회의, 마을개발위원회, 새마을회, 새마을 부녀회 등이 있고, 전통적인 공동체조직인 상여계, 대동계도 있다. 그 가운데 마을에 가장 강력한 영향력을 미치는 조직은 환경농업시범마을 영농조합법인이다. 녹색문당마을회는 영농조합법인으로 선도적인 주민의 자발적인 환경농업 추진 의지와 정부의 환경농업 정책의 증진을 위해 조합원 교육, 도농교류, 체험프로그램을 실시하고 있다. 이 조합은 약 20억원의 마을자산을 관리하고 있고, 마을 소유의 토지 1만평을 비롯하여, 그 동안 국가보조사업에 의해 설치된 정미소, 교육관, 찜질방 등을 전부 조합명의로 등기하여 관리하고 있다. 영농조합법인은 환경농업뿐만 아니라, 마을의 사회적 통합, 물리적 계획 등에 이르기까지 주요한 역할을 수행하고 있다. 2010년 현재 커뮤니티는 약 35-40개이며, “지역센터 마을활력소” 설립 연대체계를 구축하고 있다(최승호·김성균, 2008; 홍성 풀무마을 내부자료).

“21세기 문당리 발전 백년 계획”에 의하면 기존의 경제활동 조직, 농업교육, 사회적 자치조직 이외에 문화, 의료, 복지, 홍보, 정보 인프라, 녹색관광 및 환경교육 등의 조직 확대가 계획되어 있다. 풀무마을 기존의 오리 넣기 행사, 오리의 활동 관찰, 나눔의 잔치 행사, 전래놀이 체험 등의 어느 정도 단조로운 체험 프로그램을 요즘에 오리쌀 이야기 축제나 나눔의 장 행사를 통하여 녹색관광에 교육적 가치를 부가하는 노력을 기울이고 있다. 전체적으로 풀무생협의 친환경생산자도 관행농업을 실천하는 농민과 별반 다르지 않은 의식과 전통적인 비공식 사적 연결망에 따라 대인관계 및 의사소통구조를 형성하고 있으나, 풀무학교의 신앙, 생명, 지역, 공동체적 이념 교육으로부터 길러진 젊은 인력이 대안농업을 실천하면서 마을공동체 발전에 사회적 자본으로 활동하고 있다. 풀무마을은 풀무학교 내 전공부 산하에 유기농연구소를 두고 연구 및 마을 내 연대 조직의 구성원에 대한 교육, 네트워크, 세미나,

토론회를 개최하면서 마을의 발전방향을 논의하고 있다.

노인인구의 증가와 더불어 노인의 유기농 생산은 체력적으로 한계에 이르게 한다. 유기농업은 관행농업과는 접근 자체가 다른 문화적 가치를 가지고 있는데, 노동과정에서 기계이용의 의존도가 적은 소규모 가족농, 유기농 자재구입 감소, 소량 다품종생산을 강조하기 때문에 노동 강도 및 노동량은 노령유기농가 뿐만 아니라, 젊은 유기농 부부에게도 부담이 되고 있다. 친환경농업을 실천하는 풀무생협 생산자 조합원을 대상으로 한 2007년 4월 실시한 설문조사(김홍주, 2008)에 따르면 60대 이상이 전체의 55.8%를 차지하는 반면에 40대 이하는 4.5%에 불과하다. 유기농업은 개인으로 하기에는 많은 노고가 따르므로 단지화가 요청되고 있다. 농사일은 육묘, 모종, 거름 펴기, 심기, 토양 검정 후 시비, 파종, 수확, 벚집 묶기, 물대기 등 노인들이 전체적으로 관리하기에는 부담이 크기 때문에 농가가 기계화 영농사업단에 농지를 임대케 하여 농작업을 위탁하여 처리하고, 수익의 일부를 나누는 방법이 이용될 수 있다(최승호·김성균, 2008).

6. 근린자치를 위한 주민자치회 모형 구상

1) 접근논리

한국의 읍·면·동은 평균면적이 각각 68.59km², 62.54km², 4.98km²이며, 평균 인구는 각각 20,981명, 4,250명, 19,845명인 실정이다. 이는 프랑스, 스페인, 오스트리아, 일본의 자치회 구성단위와 매우 유사한 수준으로 근린자치를 위한 적절한 규모의 요건을 충족시키는 것으로 보인다. 또한, 자연부락 단위보다는 기존에 최일선 행정구역으로 현재 작동하고 있기 때문에, 실시 단위를 둘러싼 혼선이 적을 것이다.

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

읍·면·동 단위의 근린자치 모형을 구상하기 위해, 자율성을 기준으로 형태를 배열해 보면 행정기관형 - 약한 준지방자치단체형 - 강한 준지방자치단체형 - 지방자치단체형으로 구분될 수 있다. 자율성이 가장 낮은 쪽은 행정기관, 자율성이 가장 높은 쪽은 지방자치단체형이다. 중간 수준의 자율성을 갖는 형태로 준지방자치단체로는 약한 모형과 강한 모형으로 나눌 수 있다. 그런데, 행정기관형은 현재 나타나고 있는 근린자치에 대한 열망을 담아내기에 미흡한 모형이다. 또, 자치단체형은 철저하게 읍·면·동 의회를 직접선거로 선출해야 하기

때문에 정치화의 부담이 있다. 결국, 상대적으로 온건한 대안은 약한 준지방자치단체형과 강한 준지방자치단체형으로 평가할 수 있다.

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

2) 근린자치로서의 읍·면·동 주민자치모형

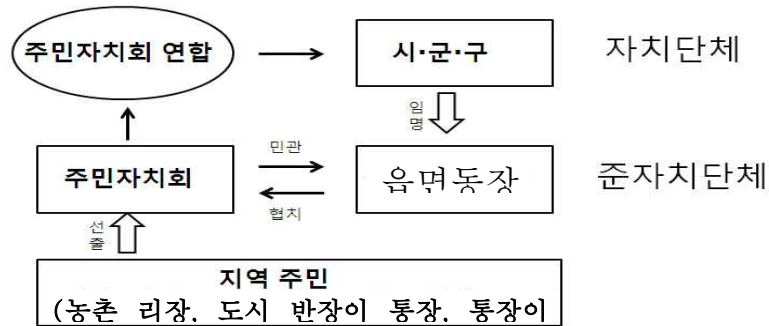
가. 약한 준지방자치단체 모형 I

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

읍면동장의 명칭 역시 변경되지 않은 채 읍면동장으로 존치된다. 읍면동장이 직선되지 않고, 시군구에 의해 임명되지만 ‘읍면동장’이라는 명칭이 주는 상징성이 유지될 때, 보다 우수한 인력이 관심을 가질 수 있을 것이기 때문이다.

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

<그림 1> 약한 준지방자치단체 모형 I



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

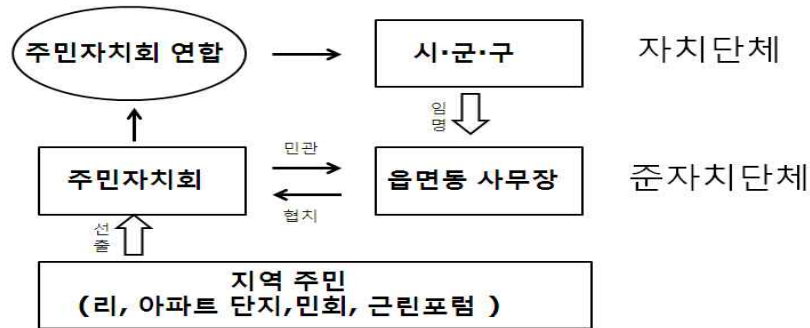
읍·면·동 주민자치회나 읍·면·동은 자치단체가 아니기 때문에 조례제정권이나 조세권을 보유하지 않는다. 읍면동이 수행하는 업무는 공동체 관리업무, 예컨대 지역발전계획의 수립과 교육, 마을문제의 토론, 자원봉사, 민원업무 처리, 지역복지, 향토방위 지원, 민방위, 문화교실 등을 포함한다. 읍면동의 재정은 시·군·구 지원금, 주민부담금, 수수료, 사용료로 충당된다.

나. 약한 준지방자치단체 모형 II

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

주민자치회를 주민직선의 요소로 선출한다는 의미에서 준지방자치단체라 할 수 있다. 주민자치회는 사회단체 혹은 사법인의 법적 지위를 보유하게 된다. 읍·면·동은 현행대로 행정기관이다. 그러나 읍·면·동장은 읍·면·동 사무장으로 명칭을 전환하고, 그 역할도 변모하게 된다. 기존의 읍·면·동장이 주민직선에 의해 선출되지 않아 주민대표성과 정통성이 부족하고, 주민자치회를 강화하여 근린자치를 실현하고자 하는 모형이기 때문에 명칭 변경이 불가피하다.

<그림 2> 약한 준지방자치단체 모형 II



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

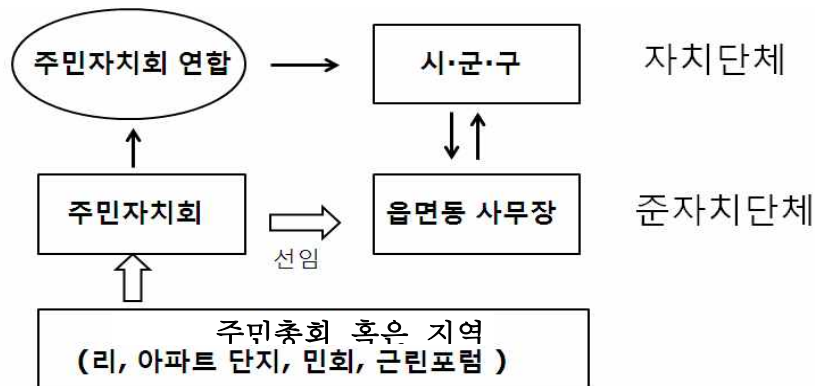
이 모형에서는 읍·면·동장은 시·군·구에 의해 임명된다. 그러나 읍·면·동 주민자치회와 함께 공동 거버넌스 구현을 위한 법적 장치에 포함된다. 예컨대, 근린발전위원회 같은 것을 설치하여 읍·면·동 주민자치회와 읍·면·동장 사이의 공동 거버넌스를 유도할 수 있을 것이다.

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

다. 강한 준지방자치단체 모형

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

<그림 3> 강한 준지방자치단체 모형



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

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

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

라. 지방자치단체 모형

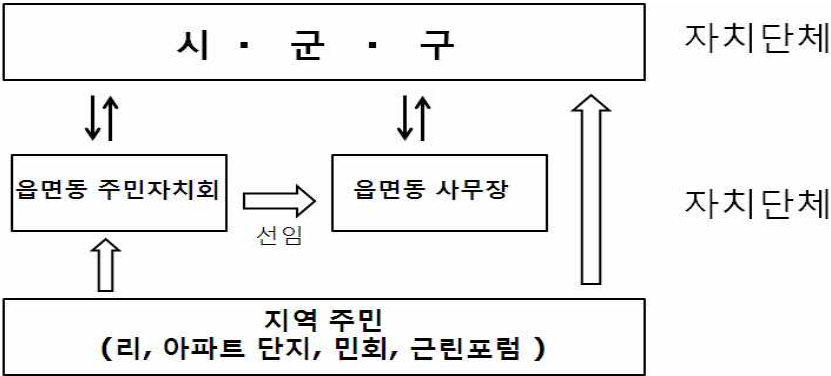
주민직선에 의한 지방의회를 보유하고, 법적으로 공법인의 지위를 부여받으며, 조례제정권과 과세권을 보유하고 있으면 지방자치단체로 보아야 한다. 자치권과 자율권의 수준은 네 가지의 모델 중 이것이 가장 높다. 정상적인 자치단체의 지위와 권능을 보유하기 때문이다.

읍·면·동을 지방자치단체로 할 경우, 기관구성 형태를 자율화시켜 주는 것이 바람직하다. 주민이 스스로 결정하는 권능의 범위를 극대화시키고, 기존의 획일화 된 자치단체 기관구성 폐해를 예방하기 위해서다. 기관통합형, 기관분립형, 집행위원회형(commissioner)을 주민이 선택

할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

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

<그림 4> 지방자치단체 모형



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

<참고문헌>

- 광현근, 2011, “근린자치와 공동거버넌스”, 「월간 지방행정」, 제60권 제696호: 18-21.
- 광현근, 2010, “사회적 배제 극복을 위한 동네거버넌스 사례 연구”, 「한국행정연구」, 제18권 제4호: 227-257.
- 권순복, 2011, “근린자치와 읍·면·동제의 개혁“. 지방자치 정책토론회 지상중계(6.21.), 근린 자치로 가는 길: 주민자치의 제도적 접근, 지방행정연구소.
- 기장군, 2011 기장 군정백서.
- 김병국·김필두·윤준희, 2010, 「주민자치 강화를 위한 읍·면·동 개편모델 연구」, 한국지방행정연구원.
- 김필두·류영아, 2008, 「읍·면·동 중심의 주민자치 강화방안」, 한국지방행정연구원.
- 남해군, 2010, 「기초생활권 발전계획」
- 박지홍, 2011, “제주시 하귀2리의 동네자치”, 지방자치 정책토론회 지상중계(6.21.), 근린자치로 가는 길: 주민자치의 제도적 접근, 지방행정연구소.
- 배준구, 2011, “프랑스 기초자치단체간 연계·협력과 특징”, 「지방자치 부활 20년의 성과평가와 지역발전」, 2011년도 한국지방자치학회 하계학술대회(8.19), 한국지방자치학회, 371-389.
- 배준구, 2004, 「프랑스의 지방분권」, 부산: 도서출판 금정.
- 삼성경제연구소, 2009, “사회적 자본 확충을 위한 정책과제”. 「CEO Information」, 722.
- 소진광, 2011, “근린자치의 경제적 효과”, 월간 「지방행정」, 제60권 제696호: 14-17.
- 소진광, 2011, “주민자치의 접근논리”, 사단법인 지방행정연구소 정책토론회 발표논문(행정공제회관, 2011년 6월 21일).
- 소진광, 2004, “사회적 자본의 측정지표에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」, 제16권 제1호: 89-117.
- 안성호, 2010, “한국의 지방자치체제 개편과 방향: 정치권 지방자치체제 개편안의 문제점과 과제”, 「지방정부연구」, 제14권 제1호: 7-36.
- 이종수, 2010, “공동체주의의 이론적 전개와 자유주의와의 논쟁 고찰: 자치공동체의 이론적 토대 확장을 위한 재해석”, 「지방정부연구」, 제14권 제3호: 5~22.
- 이종수, 2008, “공공성과 지역공동체”, 살기 좋은 지역공동체학회 학술대회 발표논문(2008년 2월 15일), 서울대학교 Engineer House.
- 임도빈, 2004, 「한국지방조직론: 행위자, 전략, 게임」. 서울: 박영사.
- 제주시 애월읍 하귀2리사무소 내부자료
- 지방행체제개편추진위원회, 2011, 「읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구」.

- 한발레츠, 2009, 「행복한 두루마을」, 지역품앗이 한발레츠 10주년 자료집.
- 행정안전부, 2011, “지방자치단체 행정구역 및 인구현황”.
- 행정안전부, 2011, 「2011 행정안전통계연보」.
- 홍성 풀무마을 내부자료
- Barnes, M., Skelcher, C., Beirens, H., Dalziel, R., Jeffares, S., Wilson, L., 2008, Designing citizen-centered governance. Joseph Rowntree Foundation.
- Berry, J. M., Thompson, K., and Portney, K. E., 1993, *The Rebirth of Urban Democracy*, Brookings Institution Press.
- Bernard, Jessie, 1973, *The sociology of community*, Scott, Foresman and Company.
- Cars, G., Allen, J., van Kempen, E., and Madanipour, A., 2004, Neighbourhood Governance: Capacity for Social Integration. European Commission DG Research.
- Chaskin, R. J., 1997, Perspectives on Neighborhood and Community: A Review of the Literature. *Social Service Review*, 71(4): 527-548.
- Chaskin, R. J., Brown, P., Venkatesh, S., and Vidal, G., 2001, *Building Community Capacity*. New York: Aldine De Gruyter.
- Cornwall, A., 2004, New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation, *Institute of Development Bulletin*, 35(2): 1-10.
- Durose, C., and Richardson, L., 2009, 'Neighbourhood': a site for policy action, governance...and empowerment? in C. Durose, S. Greasley and L. Richardson. (eds). *Changing local governance, changing citizens*. 31-52. The Policy Press.
- Fukuyama, F., 1995, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Habermas, Jürgen, 1992, *Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press.
- Hardin, Garrett, 1968, The Tragedy of the Commons, *Science*, Vol. 162: 1243-1248.
- Healey, Pasty, 1998, Institutional Theory, Social Exclusion and Governance. in *Social Exclusion in European Cities*. edited by A. Madanipour, G. Cars, and J. Allen. London: Jassica Kingsley Publishers.
- Hillery, Jr. and George, A., 1955, Definitions of Community: Areas of Agreement, *Rural Sociology*, vol.20, pp.194-204.
- Kooiman, J., 2005, *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Lake, R. W., 1994, Negotiating local autonomy. *Political Geography*, 13(5): 423-442.
- Le Gales, P., 1998, Regulations and Government in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20(3): 482-507.

- Leighninger, M., 2008, The promise and challenge of neighborhood democracy, Report on the Democratic Governance at the Neighborhood Level' meeting.
- Lowndes, V., and Sullivan, H., 2008, How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. *Public Administration*, 86(1): 53-74.
- Ministère de l'intérieur, 2010, Les Collectivités Locales en Chiffres 2010.
- Ostrom, Elinor, 2010, Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems, *American Economic Review*, 100: 641-672.
- Pratchett, L., 2001, Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy, ECPR joint sessions of workshops. Workshop 21: Local Autonomy and Local Democracy.
- Putnam, Robert D., 1993, *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press.
- Savitch, H.V. and Ronald K. Vogel, 2000, Paths to New Regionalism. *State and Local Government Review*, 32(3): 158-68.
- Somerville, P., 2011, Multiscalarity and Neighbourhood Governance. *Public Policy and Administration*, 26(10): 81-105.
- Somerville, P., 2008, Prospects for Local Co-governance. *Local Government Studies*, 34(1): 61-79.
- Somerville, P., 2005, The Potential for Neighbourhood Governance in England. Paper presented to the ENHR conference in Reykjavik, Iceland, on Housing in Europe: New Challenges and Innovations in Tomorrow's Cities, 29 June-3 July 2005.
- Somerville, P., Van Beckhoven, E., and Van Kempen, R., 2009, The Decline and Rise of Neighborhoods: The Importance of Neighbourhood Governance, *European Journal of Housing Policy*, 9(1): 25-44.
- Stoker, G., 2005, What is local government for? Refocusing local governance to meet the challenges of the 21st Century. London, NLGN.
- Suttles, G. D., 1972, *The Social Construction of Communities*. University of Chicago Press.
- Young Foundation, 2010, Local Democracy and Community Governance.
- <http://blog.daum.net/nebalo/16636746>
- <http://cheolma.gijang.go.kr/01/05.php>
- http://fr.wikipedia.org/wiki/Comit%C3%A9_de_quartier
- http://fr.wikipedia.org/wiki/Communes_de_Suisse#Population
- <http://gijang.gijang.go.kr/01/05.php>
- <http://jejuvill.net/jejutown/domain-root/3216/0101>

- http://jumin.busan.go.kr/dong/gijang/05/01.jsp?board_idx=8&board_crud=S&idx=41346&page=1
- http://www.gijang.go.kr/html/03_administrative/admin_04_01_01.php?col2=&code=일반회계&pagenum=0
- http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/vie_democratique_loc/democratie_de_proxim/conseils_de_quartier/les_conseils_de_quar/view
- <http://www.tjlets.or.kr/>
- http://yh-dong.sdm.go.kr/yh-dong/04_center/center_01.jsp
- http://yh-dong.sdm.go.kr/yh-dong/04_center/center_01.jsp
- <http://www.jejusi.go.kr/contents/index.php?mid=550502>
- <http://jumin.jeu.go.kr/contents/index.php?siid=han&mid=0202>
- <http://mj.icheon.go.kr/site/mj/main.do>
- <http://www.bundang-gu.or.kr/>
- <http://www.sujeong-gu.or.kr/>
- <http://www.seocho.go.kr/site/>
- <http://jejuvill.net/jejutown/domain-root/3216/0101>