

【붙임자료】

《발 제》

## 읍면동 주민자치회 설치방안 연구

한국지방자치학회

소진광(경원대), 곽현근(대전대), 배준구(경성대), 이종수(연세대)

# 목 차

## 제1장 들어가는 말

## 제2장 근린자치 활성화를 위한 논거

제1절 근린자치 활성화의 필요성 및 방향

제2절 우리나라 근린자치의 현실과 문제점

제3절 주민자치회 유형별 국내외 사례 현황과 시사점

제4절 주민자치회 설치의 주요 쟁점 및 발전방향

## 제3장 우리나라에 적합한 주민자치회 모형

제1절 읍.면.동주민자치회 모형개발의 기본방향

제2절 읍.면.동 근린자치를 위한 주민자치회 모형

제3절 주민자치회 시범실시 방안

## 제4장 맺는 말

## 제1장 들어가는 말

지난 20세기 우리나라는 빠른 변화를 겪어 왔다. 특히 지난 반세기 우리나라는 급속한 발전을 추구하면서 지난 것과 새로운 것에 대한 관점을 정리하지 못한 채 많은 논쟁을 벌여왔다. 사적 분야에서의 변화는 개인의 역량과 맞물려 구조와 기능의 마찰 없이 적응, 수용되겠지만 제도를 통해 관리되는 공공분야에서의 급속한 변화는 항상 구조와 기능의 마찰을 초래하고, 구성원끼리의 갈등을 유발하곤 한다. 제도가 사람의 행태를 따라가지 못하거나 대표를 통해 형성된 제도가 사람의 행태를 관리하지 못하는 경우가 여기에 속한다. 사람의 몸이 자라면서 옷을 갈아입어야 하는 것과 마찬가지로 사회·경제가 발전하고, 공간이용방식이 바뀌면 이를 관리하는 체제도 바뀌어야 한다.

지방행정체제도 이러한 맥락에서 다양한 문제점을 지니고 있다. 그러나 변화의 관리는 “어떠한 방식으로든---”이 아닌 “보다 나은 방향으로---”라는 가치공유가 전제되어야 한다. 과거와 현재의 ‘문제’는 변화의 필요성을 인식하는 근거는 되지만 미래 ‘바람직한 것’의 방향을 정립하는 근거로는 한계가 있다. 인간에게 보다 절실한 것은 ‘필요성’이 아니라 보다 나은 것을 추구할 수 있는 ‘자유와 역량’이다. 바꾸어 더 나아질 게 없거나 바람직한 것을 추구할 수 있는 ‘자유와 역량’이 부족한 상황에서라면 예전의 방식이 존중되어야 한다. 종종 ‘문제’는 해결, 극복, 완화되어야 할 대상일 뿐 바람직한 것을 추구할 수 있는 ‘자유와 역량’과는 거리가 먼 경우가 있다. ‘문제’만을 근거로 변화로도모하다보면 당초 ‘문제’는 해결, 완화, 극복될 수 있겠지만 또 다른 문제를 초래하여 결국 자원만 낭비하고 상황을 더욱 악화시킬 가능성이 있다.

우리나라 지방행정체제는 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 4호가 담고 있는 ‘주거단위의 근린자치 활성화’는 단체자치 전통에서 지방자치를 실시하고 있는 우리의 현실에서 문제의 인식과 지향하는 가치가 일치하는 드문 상황을 잘 표현하고 있다.

단체자치는 중앙정부와 지방정부간 관계에 초점을 두고 형성된 지방자치 전통으로 지방자치 본질을 실현하는 데에는 다소 한계를 지니고 있다는 지적이 많았다. 단체자치는 중앙집권적 전통이 강했던 프랑스와 독일로부터 연유하였다 하여 대륙계 지방자치로 분류된다. 이러한 단체자치는 지방자치를 실현하기 위한 형식적, 법제적 요소를 중요시 한다. 한편 상향식 의사결정 과정을 중시하는 주민자치는 지방자치를 통해 실현하고자 하는 민주주의 이상에 가장 부합된다고 보는 견해가 지배적이다. 주민자치는 주민들의 자발적 의사결정 전통을 지니고 있었던 영국으로부터 연유한다하여 영·미계 지방자치로 불린다. 이러한 배경에서 단체자치는 주민자치 전통을 수용하여 민주주의 덕목을 보다 잘 실현하고자 하고, 또 주민자치 전통은 지방자치를 제도적으로 보장받기 위해 단체자치 전통을 수용하고 있는 추세다.

「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제4절에서 규정하고 있는 읍·면·동의 주민자치에 관한 논의도 단체자치의 장·단점과 인류문명사의 흐름맥락에서 벗어날 수 없다. 인간의 사회적 결사체 형성과정은 단체자치전통과 주민자치전통의 장단점을 구분하여 설명 가능하다. 무엇보다도 민주주의의 가장 큰 덕목은 개별 구성원의 공동체인식을 제고하고, 소속 공동체의 조직, 관리비용과 편익을 연동시키는데 있다. 이러한 맥락에서 읍·면·동의 주민자치에 관한 논의를 전개하기 위해서는 우선 주민들의 일상생활에서 공동체 인식을 배양할 수 있는 규모와 단위의 적정성이 검토되어야 하고, 지방자치를 통해 실현하고자 하는 가치에 대한 성찰이 필요하다.

이러한 관점에서 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제3조 4호의 규정은 우리나라의 지방자치 한계를 뛰어 넘을 수 있는 기회를 마련해주고 있다고 사료된다. 그러나 이 법의 제4절 읍·면·동 주민자치 규정은 제도 기술상

의 문제점과 해석상의 오차가 크다는 지적이 있어 왔다. 이러한 관점에서 이 과업은 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제4절의 구체적인 실천수단과 실현방법을 모색하기 위한 것이다. 특별법에서 규정하고 있는 ‘주민자치회’는 현재 구성되어 있는 ‘주민자치위원회’를 보강하는 방식으로 접근할 수도 있고, 이와는 별도로 주민자치 전통을 수용하기 위한 새로운 시도로 접근할 수도 있다. 분명한 것은 특별법 제4절의 규정이 이제까지의 단체자치 전통에서 한계로 느껴졌던 지방자치 문제점을 주민자치 전통을 도입하여 보완하고자 하는 의도를 담고 있다는 점이다.

이러한 맥락에서 이 글의 목적은 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제4절이 규정하고 있는 우리나라의 현실에 맞는 ‘주민자치회 모형’을 모색하는데 있다. 지방자치는 사람의 일상생활 현장에서 민주주의 덕목을 가장 잘 실현할 수 있는 공공분야 관리방식으로 인정받고 있다. 종래 중앙집권적 체제에서 ‘타율’과 ‘방만함’으로 주민 스스로의 역량이 약화되고 자원의 낭비가 초래되었다고 한다면 주민자치는 주민역량을 강화하고 지역사회에 대한 구성원의 책임과 의무감을 높여 자원의 낭비를 방지하고 지속 가능한 지역사회 발전에 기여할 것으로 기대된다.

이 글에서 주민자치는 지역사회에서 주민생활에 필요한 공공서비스를 주민 스스로가 결정, 생산, 충족하는 집단 공동의 행위로 정의한다. 그러나 지역사회는 주민의 생활방식에 따라 공간규모를 달리할 수 있다. 따라서 주민자치 모형은 읍·면·동을 각각 하나의 공간단위로 할 수도 있을 것이고, 그보다 작은 행정리, 통을 대상으로 할 수도 있으며, 자연부락을 대상으로 할 수도 있다. 이 글은 우선 현재 읍·면·동을 주민자치회 대상으로 하되, 적절한 주민자치의 공간단위에 대한 논의도 포함한다. 이 토론회는 그동안 전문가들이 연구하고 제시한 주민자치회 모형별로 우리나라에서의 실현 가능성, 실천수단을 검토하기 위한 목적을 띠고 있다.

우선 이 글은 우리나라 지방자치의 현실과 문제점을 인식하고 국내외 주민자치 모범사례의 시사점을 도출하여 근린자치 활성화를 위한 논거를 제시한다. 그리고 이 글은 우리나라에 적합한 주민자치회 설치방향을 탐색하고 가능한 주민자치회 모형을 권한이 약한 준지방자치단체형, 권한이 강한 준지방자치단체형, 그리고 지방자치단체형 등 셋으로 나누어 제시한다. 여기서 제시하는 지방자치단체형 주민자치회는 현재의 정치환경에서 채택될 가능성이 희박하지만 우리나라 지방자치발전을 위해 장기적으로 검토할 가치를 지니고 있다. 또한 이 글은 제시한 세 가지 주민자치회 모형의 시범실시 방안을 모색하고 있다.

## 제2장 근린자치 활성화를 위한 논거

### 제1절 근린자치 활성화의 필요성 및 방향

#### 1. 근린자치의 의의 및 성격

근린은 ‘주거지의 인접성에 기초를 둔 비공식적이고 대면적인 일련의 상호 작용이라 할 수 있는 이웃과의 교류에 사람들이 관여하는 거주지 주변의 장소’이다. 근린자치란 근린단위 지역들이 자율성(autonomy)을 가지고 집합적 의사결정을 내리고 행동하는 것을 의미한다. 이러한 근린자치가 최근 지방행정체제개편과 맞물려 중요한 화두로 떠오르고 있다. 하지만 근린자치에 대한 최근 논의는 궁극적으로 ‘시·군·구 합병’에 목적을 둔 행정체제개편의 지나친 효율성 논리에 대한 비판을 비껴가려는 지극히 방어적이며 소극적 성격을 띠고 있다.

실제 「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 선진국의 제도적 관점은 지방행정구조의 보조차원에서 새로운 근린주민조직을 설치하고 일부 사무와 기능을 재분배하는 식의 부수적·단편적 접근과는 거리가 멀다. 보다 근본적으로 대의민주제 병폐를 보완하고, 추락하고 있는 정부신뢰와 정당성을 회복하며, 행정서비스의 효과성을 향상시키기 위한 종합적 처방의 관점에서 다양한 근린단위 정책실험을 강화해나가고 있는 것이다. 이들 나라들에 있어서 근린자치의 문제는 시·군·구 합병 또는 통합과 같은 행정체제개편 또는 정부구조 변화에 종속되는 문제가 아니라 분권과 참여민주주의 철학에 뿌리를 둔 정부의 ‘현대화’(modernization)작업이다. 예를 들면, 우리나라와 마찬가지로 자치선진국들

과 비교해 상대적으로 기초자치단체 규모가 크고 중앙집권 성향을 띠는 것으로 평가받아온 영국의 경우가 대표적이다. 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.

영국을 비롯한 많은 국가의 근린단위 제도 실험은 ‘근린거버넌스’(neighbourhood governance) 관점에서 전개되고 있다. 거버넌스는 공공문제 해결을 위하여 정부·시장뿐만 아니라 과거 우리가 크게 관심을 두지 않았던 ‘시민사회’ 영역에까지 주목하고, 이들 세 부문 사이의 견제와 균형, 협력을 통한 문제해결을 강조한다. 같은 맥락에서 근린거버넌스는 과거 정부서비스의 객체로만 여겨졌던 시민사회의 대표영역인 ‘지역사회’를 더 이상 수동적 방관자가 아닌 공공문제 해결의 주체 또는 파트너로 이끌어내기 위한 가장 유효한 공간단위가 ‘근린’이라는 철학을 반영한다.

이 관점에서 근린은 ‘장소에 기초한 정책’(area-based initiative)을 수행하기에 적합한 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 보다는 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).

정책적으로 근린이 주목받는 이유를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Chaskin, 1997, Healey, 1998; Forrest and Kearns, 2001, 이종수, 2010; 박현근, 2008). 첫째, 현대사회의 근린은 사회적·공간적으로 통합된 게마인샤프트적 성격은 상실했다하더라도, 여전히 일상의 스트레스와 긴장으로부터 ‘지속적 회복작업’(ongoing repair)을 위한 장소로서, 이웃과의 꾸미지 않은 일상적인 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. 밖으로 세계화의 원심력이 지배하고, 안으로 전통적인 공동체가 해체될수록 현대적 의미의 친밀권역을 강화하는 노력이 필요하다. 개인의 생존은 물론, 심리적 만족감, 위기 시의 도움에 절대적으로 중요한 의미를 갖기 때문이다. 근린이야말로 친밀권역 형성의 중요한 단위가 되는 것이다.

둘째, 민주주의 철학에서 보면, 자신의 삶에 영향을 미치는 정책에 대해 시민들이 어느 정도 통제력을 갖는 것은 시민의 권리이자 책임이며, 이를 실현하기 위해서는 정책결정과 서비스전달에 있어서 시민의 참여를 실현할 필요가 있다. 이러한 시민참여는 주민들의 일상생활에서의 근접성(immediacy)과 용이한 접근가능성 때문에 근린 수준에서 가장 쉽게 실천된다.

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 만들어내는 데 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).<sup>10)</sup> 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 근린거버넌스에 대한 학술적 논의와 정책실험을 진행해온 선진국들과 비교해볼 때, 현재 우리사회에서 진행 중인 근린자치에 관한

10) 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 ‘사회자본 실태종합조사’를 통해 사회적 자본의 확충 없이는 우리사회가 선진국으로 도약할 수 없음을 강조하고 있다(「동아일보」, 2006).



논의는 지나치게 피상적이고 일차원적이다. 특히 촉박한 지방행정체제개편 일정 속에서 근린자치와 거버넌스에 대한 철학적·이론적·경험적 연구에 대한 폭넓은 검토와 이해 없이 특정 국가의 모형을 한국에 적용하려는 움직임이 지배적이다. 본 연구는 이러한 움직임을 보완하는 차원에서 선진국에서 논의되고 근린거버넌스 관점을 고려하여 특별법이 초점을 두고 있는 읍·면·동 주민자치회가 어떤 방향에서 추진되어야 하는가를 경험적·규범적·처방적 차원에서 진단하게 될 것이다.

## 2. 근린자치와 근린거버넌스

근린자치를 단순히 행정계층의 관점에서 바라보지 않고, 광의의 관점에서 바라보면 ‘통치의 방식’으로서의 거버넌스와 관련된다. 근린거버넌스는 근린이라는 ‘지역의 하위수준(sub-local level)에서의 집합적 의사결정 또는 공공서비스전달을 위한 장치들(arrangements)’(Lowndes and Sullivan 2008: 62) 또는 ‘근린주민들이 자신의 근린에서 어떤 일이 이루어져야 하는가에 대한 의사결정에 참여하는 과정’(Somerville, 2005: 2) 등으로 정의된다. 근린거버넌스 역시 근린이라는 공간을 매개로 정부, 시장 및 시민사회가 지역사회문제를 해결해나가는 모습을 기술하는 경험적 의미와 세 부문의 적절한 관계형성과 개입을 통해 문제를 해결해야 한다는 처방적 의미를 모두 가지게 된다. 또한 근린단위에서의 자치의 모습은 다양한 통치방식 또는 의사결정 내지 서비스전달의 형태를 취할 수 있다는 맥락에서 근린자치와 관련된 다양한 근린거버넌스 유형을 가정할 수 있다.

근린거버넌스는 정치적 또는 관리적 권한이 근린수준에까지 위임되는 것뿐만 아니라 근린수준 행위자들의 역량강화(empowerment)와도 관련된다. 이때 권력 또는 권한을 누가 얼마만큼 얻는가는 권한위임의 목적과 설계에 따라 달라진다. 이러한 역량강화를 위한 제도차원에서도 근린거버넌스는 주민들에 대한 단순한 정보제공, 주민과의 상담(consultation), 숙의적 포럼(deliberative forum), 주민의 직접통제에 이르기까지 다양한 형태를 취할 수 있다. 결과적으로 어떤 유일한 형태의 근린거버넌스가 존재한다기보다는, 서로 다른 정책 또는 정치적 프로젝트의 목적에 따라 형태 또는 규모를 달리 하는 일정한 범위의 장치들이 존재할 수 있고, 상황에 따라서 근린거버넌스는 서로 다른 제도적 장치의 결합이나 혼합의 형태를 띌 수 있다.

최근 Lowndes and Sullivan(2008)은 영국의 사례를 준거로 <표 1>에 나타난 것과 같이, 네 가지 이상적 형태의 근린거버넌스 유형을 제시하고 있

다. 이러한 이상형은 근린역량강화(neighbourhood empowerment), 근린정부(neighbourhood government), 그리고 근린관리(neighbourhood management) 모형, 근린파트너십(neighbourhood partnership)으로 분류된다. 각각의 모형은 ‘왜 근린이 거버넌스를 위한 적절한 초점이 되는가?’와 관련하여 시민적·사회적·정치적·경제적 측면에서 서로 다른 원리를 반영하고 있다.

첫째, 근린역량강화모형은 ‘시민원리’(civic principle)에 기반을 두고 있다. 시민원리는 근린단위의 거버넌스가 시민들이 효과적으로 참여할 수 있는 좀 더 많은 기회를 제공한다는 가정에 기초한다. 이 모형은 근린수준에서의 참여민주주의 관점을 반영한다. 근린수준에서의 시민참여와 ‘발언’(voice)은 시민들 스스로 더 광범위한 공적 가치를 인식하는 것을 돕고, 지역사회 욕구를 결집하고 표출하며, 스스로 그러한 공적 가치와 욕구를 달성하는데 기여한다. 제도적으로 근린역량강화는 주민상담, 포럼, 근린서비스의 공동생산 및 공동결정과 같은 근린수준의 다양하고 광범위한 참여수단의 형태를 취한다.

둘째, 근린정부모형은 ‘정치적 원리’에 초점을 두면서 주민의 욕구에 좀 더 잘 반응하고 책임질 수 있도록 근린수준에서의 공식적인 대의적 의사결정 구조를 강조한다. 근린정부모형은 시민의 직접적 역량강화보다는 특정 지역의 하위수준에서 선출된 의원(정치인)들의 권한과 책임을 확대할 것을 강조한다. 근린정치의 근접성과 적실성의 장점은 선출된 정치가와 대의민주주의 제도에 대한 신뢰와 믿음을 회복하기 위한 중요한 기반이 될 수 있다.

셋째, 근린파트너십모형은 ‘사회적 원리’를 적용한 근린거버넌스 유형이다. 사회적 원리는 시민의 후생과 이해당사자 사이의 협력에 초점을 둔다. 근린파트너십은 지역사회 주도하에 공공부문, 민간부문, 자원봉사부문에 있는 서비스 공급자 또는 이해당사자들의 근린수준에서의 통합된 서비스를 강조한다. 근린파트너십은 다양한 이익집단의 대표들을 하나의 집합적 의사결정과정으로 묶는 체계로서의 ‘이해관계자 민주주의’(stakeholder democracy)를 강조한다.

넷째, 근린관리모형은 근린단위의 공공서비스생성과 관리를 통해 자원이 좀 더 효율적이고 효과적으로 사용될 수 있다는 ‘경제적 원리’를 강조한다. 근린관리는 시민의 역량강화를 추구하기보다는, 시민선택을 위한 다양한 대안을 만들어 내거나, 실질적 경쟁이 없는 공공부문의 현실 속에서 서비스현장과 성과지표를 통해 대리적 시장정보를 제공하는 등 시민의 선택 메커니즘을 강조한다. 이처럼 근린관리는 세금을 통해 서비스 가격을 지불하는 소비자로서의 시민선택에 충실해야한다는 ‘시장민주주의’(market democracy) 원칙을 반영한다.

<표 1> 근린거버넌스 유형

	근린역량강화	근린정부	근린파트너십	근린관리
	시민적(civic)	정치적	사회적	경제적
기본원리	직접적 시민참여와 지역사회 관여를 위한 기회	접근성, 의사결정의 책임성과 반응성의 향상; 선출직 공직자들의 향상된 역할	서비스전달에 대한 총체적(holistic) · 시민 중심적 접근; 시민을 중심으로 서비스를 설계하는 것	지역서비스전달의 효율성과 효과성에 대한 초점
주요목표	적극적 시민과 응집된 지역사회	대응적이고 책임 있는 의사결정	시민후생(well-being)과 재생	효과적 지역서비스전달
민주주의 형태	참여민주주의	대의민주주의	이해관계자 민주주의	시장민주주의
시민역할	시민: 발언(voice)	선출자: 투표	파트너: 충성	소비자: 선택
제도유형(영국)	포럼, 공동생산	타운의회(Town councils), 지역위원회(area committees)	서비스위원회, 소규모 전략적 파트너십(LSP)	계약, 헌장

자료: Lowndes and Sullivan(2008: 62)과 Durose and Richardson(2009: 34)을 통합함

근린거버넌스 관점에서 바라보면 다양한 근린자치 제도의 논의가 가능해진다. 본 연구에서는 현재 지방행정체제개편과 맞물려 논의되고 있는 ‘주민자치회’ 설치의 문제가 위의 근린거버넌스 모형 중 근린역량강화와 근린정부모형에 밀접한 관련이 있다는 판단아래, 본 장의 제2절과 제3절에서는 우리나라의 근린자치 현실과 더불어 외국의 근린자치 현황을 검토한 후, 제4절에서는 주민자치회 설치와 관련된 주요쟁점을 살펴보고 바람직한 방향을 제시해보고자 한다.

## 제2절 우리나라 근린자치의 현실과 문제점

### 1. 근린주민자치의 현실

우리나라는 1988년 지방자치법 전면 개정된 후 1991년 지방의회 구성을 통해 지방자치가 재개된 지 20년에 이르고 있다. 지방자치가 실시된 지 20년이 되었지만 주민들이 지방자치에 대해 실감하지 못하고 있으며 관심이 높지 않는 것으로 평가되고 있다. 이는 지방자치제도가 단체자치 중심으로 이뤄졌고, 자치행정에 주민이 참여하는 주민자치 내지 풀뿌리자치를 제도적으

로 발전시키지 못한 것이 주된 이유라 할 수 있다. 우리나라 현행 지방자치단체 계층 구조는 시·도(광역자치단체)와 시·군·자치구(기초자치단체)의 2층제로 되어 있다. 시·군·자치구의 자치행정을 가리켜 기초자치로 일컫지만 시·군·자치구는 다른 나라의 기초자치단체에 비해 규모가 지나치게 크기 때문에 주민들의 일상생활을 다루는 풀뿌리자치와 거리가 멀다. 선진국의 기초자치단체 평균 인구는 가장 큰 영국이 12.8만 명이고, 그 다음은 일본이 6.7만 명이며, 대부분이 1만-3만 명(핀란드, 벨기에, 네덜란드)이고, 1만 명 미만(이탈리아, 미국, 독일, 스페인, 스위스, 프랑스)인 경우도 많다. 특히 프랑스와 스위스의 코뮌 평균 인구는 각기 2천명, 3천명에 불과할 정도로 규모가 작아도 기초자치단체의 지위를 부여하여 주민자치를 보장하고 있다. 이에 비해 우리나라의 시·군·자치구의 평균 인구는 21만 명으로 세계에서 가장 큰 규모이기에 자치행정에 대한 주민의 참여와 접근성이 매우 떨어지는 실정이다.

우리나라의 시·군·자치구는 주민생활의 작은 일(골목길, 동네공원 관리, 생활체육시설 등)을 하기에는 규모가 너무 크다. 이 같은 주민생활의 작은 일들은 시·군·자치구의 자치행정에서 소홀히 되거나 사각지대에 놓이게 되며, 주민의사를 반영하기가 어렵다. 주민이 거주하고 상호 교류하는 지역사회의 가장 기초적인 공동체 단위인 근린(neighborhood)에서의 주민자치가 실현되지 못하고 있다. 주민들은 자신의 문제를 스스로 해결하는 자치역량을 바탕으로 자기가 속한 지역의 문제해결에 적극적으로 참여하기보다는 보살핌을 받는 소극적이고 수동적인 입장에 처하게 된다.

우리나라는 역사적으로 풀뿌리자치의 오랜 전통을 갖고 있다. 이를테면 조선시대에 면과 동·리에서 주민자치가 실시되었고, 1961.5.16 이전에는 1,407개의 면과 85개의 읍이 풀뿌리자치 내지 기초자치단체로 역할을 하였다. 1961년 5월 군사정부에 의하여 1,592개의 읍·면자치가 140개의 군자치제로 전환되면서 읍·면·동은 자치적 성격이 결여된 일선행정 계층에 불과하여 풀뿌리자치가 어렵게 되었다.

우리나라에서 근린주민자치에 대한 논의는 정치권의 시·군 통합 추진에 대응한 풀뿌리자치와 관련하여 이루어졌다. 김대중 정부는 풀뿌리자치를 위해 주민자치제도를 도입하려고 하였다. 즉 주민자치를 제고하고, 주민의 삶의 질 향상, 지역공동체 형성의 역할 강화를 위해 1999년 ‘동기능 전환 계획’을 추진하였다. 1998년에 정부는 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 대

상으로 시범사업을 하고, 2000년에 전국의 동으로 설치가 확대되었다. 특히 2000년부터 읍·면은 선택적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도하여 도시와 농촌 간에 차별적으로 접근하였다. 그러나 동기능 전환이 실제로 주민의 자치를 보장하였는가에 대한 비판이 제기되었다. 이에 따라 참여정부하의 2005년 말에 주민자치센터에 관한 조례준칙 개정을 통해 주민자치센터의 기능 중에서 주민자치가 가장 우선적인 것으로 규정되었다. 그러나 정부의 이러한 대응과 노력에도 불구하고 주민자치센터와 주민자치위원회는 주민자치와는 거리가 멀고, 주민자치 활동분야에서 거의 유명무실하다는 지적이 있다.

## 2. 주민자치센터의 운영상 문제점

‘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 관할구역 내에 거주하거나 소재한 단체의 대표자로서 봉사정신이 투철하거나 자치회관 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 읍·면·동장이 위촉한다. 주민자치위원은 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. 주민자치센터의 운영상 제기되는 문제점을 요약하면 다음과 같다.

### 1) 주민자치센터와 주민자치위원회의 명칭과 내용

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

### 2) 자치위원의 대표성과 구성

읍·면·동장이 위촉하는 자치위원은 주민이 직접 선출한 대표도 아니고, 직능별 대표도 아닌 지역 유지 집단이며, 대부분 새마을 등 2-3개 행정지원 조직과 겹치고 있다. 조례에는 “봉사정신이 투철하거나 자치회관의 운영에

필요한 전문지식을 갖춘 자를 위원으로 위촉하여야 한다”고 규정하고 있으나, 실제로는 지역 유지 중심으로 구성되어 있다. 대부분의 자치위원들은 월례회의에 참석하는 수준에 국한되고 활동계획 수립을 포함한 대부분의 활동은 읍·면·동 담당 공무원이 주도하고 있다.

### 3) 자치활동의 기반과 내용

자치활동의 근거 법규를 각 시·군·구 주민자치센터 설치 및 운영 조례에 두고 있는데, 법적인 근거 규정이 없고 성격이 모호한 반관 반민 조직이라서 자치활동에 많은 제약이 따르고 있다. 조례에 따르면 주민자치센터는 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편익기능, 시민교육기능, 지역사회진흥기능 등을 수행한다고 규정하고 있으나, 실제로는 문화여가기능(주민자치센터 취미교양 프로그램)과 지역복지기능(주민자치위원회 봉사사업)에 집중되어 있다.

### 4) 프로그램 운영의 수동성과 창의성 부족

주민자치센터는 읍·면·동에서 준비한 주민자치프로그램에 대한 의견제시나 심의하는 방식으로 관주도적으로 운영되는 경우가 대부분이고, 지역주민은 자치센터가 설계한 프로그램 이용자로서의 역할에 한정되고 있다. 주민자치위원들은 보조자, 의견제시자로서 역할을 하며, 주민자치위원 선출시 지역주민의 주도적 역할이 미흡하고, 선출된 위원들이 마을자치를 할 수 있는 권한(의제 설정, 예산배정 등)도 부족하다. 주민자치센터에서 운영하는 프로그램은 헬스, 댄스스포츠, 에어로빅, 서예교실, 꽃꽂이 등과 같은 여가, 오락과 관련된 것들이 상당히 많고 특정 프로그램에 편중되어 있다. 마을 단위의 자율방범 프로그램, 소규모 공원이거나 놀이터 등의 설계, 주민들에게 지역에 대한 자치의식 갖도록 하는 활동과 사업들이 부진하며 창의성이 결여되어 있다.

### 5) 주민자치센터와 지역사회 주민자치조직과의 연계 미흡

지역사회에는 아파트부녀회, 새마을부녀회, 리개발위원회 등 주민자치센터와 유사한 활동을 하는 다수의 단체들이 있지만, 주민자치센터와의 연계가 미흡하고 각기 독자적으로 활동하는 경우가 있어 중복과 자원의 낭비를 야기하고 있다.

주민자치센터와 읍·면·동의 주요 주민자치조직(아파트 입주자대표회의, 아파트부녀회, 반사회, 리개발위원회, 영농회, 작목반, 새마을부녀회)의 특징

을 비교하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 읍·면·동 주민자치조직의 비교

자치조직 명칭	법적 근거	구역설정	구성원	내부 조직	주요활동	행정과의 관계
아파트입 주자대표 회의	주택법43조 시행령50조	단지단위이 므로 구역 제한이없음	해당 아 파 트 거주자	회장:1인 이사:2인 이상 감사:1인	아파트의 하자보수 등 유지관리,안전관 리	시·군·구 에서 정한 규약내에서 활동
아파트 부녀회	없음	아파트 단 지단위	해당 아파트 거주여성	회장, 총 무, 회계	아파트주민권익보호, 복지증진, 이웃돕기 등 다양한자치활동	관계 없음
반사회	시·군·구 예규, 훈령	읍·면·동 산하 동반	관내거주 주민 전 체	통장이 회 장겸임	시·군·구 및 읍· 면·동 협조사향, 민 원사항	담당공무원 이 반 드 시 참석하여 안건 제시
리개발 위원회	시군 조례	읍면 산하의 리	리 거주 주민전체	위원장, 사업위원, 감사위원	민원사항, 자체개발 사업, 읍면요구사항	읍·면장의 자문역할
영농회	없음영농조 합의경우농 어촌발전특 별조치법	특별한 규 정이 없음	농 어 민, 농 산물 생 산자단체	조합장 이사 감사	농업생산품의 공동생산,공동 출하,농사교육 및정보교환 등	영 농 회 별 지역보조금 지급
작목반	없음	특별한 규 정이없음	동 일 한 작 물 을 재배하는 농어민	회장 총무 감사	단체구입과 판 매, 공동생산과 출하	영농조합법 인으로 등 록되면 정 부 보 조 금 지급
새마을 부녀회	새마을운동 조직법	읍·면·동 단위	읍·면· 동 관내 거주 여 성	회장 총무 감사	봉사활동, 사회활동, 취미교양활동	읍·면·동 행사 등적 극 지원
주 민 자치센터	시·군·구 조례	읍·면·동 단위	관내 거 주 주민 전체	위원장 총무 감사 분 과 위 원 장	주민자치, 문화 여가, 지역복지, 주민편익, 시민 교육, 지역사회 진흥활동	읍·면·동 장이 자치 위원 위촉, 시·군·구 별로 자치 활동에 대 한 행재정 지원

자료: 김병국 외 2인(2010: 54).

### 3. 자발적 주민자치조직의 모범사례

주민자치센터가 근린주민자치의 취지를 제대로 살리지 못하고 있는 상황

에서도 지역주민들의 자발적인 참여를 통해 주민자치를 모범적으로 실천하고 있는 다수의 국내사례가 있다. 이를테면 제주특별자치도 하귀2리 마을자치회, 부산광역시 연제구 물만골공동체, 충청남도 홍성 풀무울마을, 대전광역시 대덕구 범1동 한밭레츠, 서울시 마포구 성미산 마을공동체 등이 이에 해당한다. 이러한 자발적 주민자치조직이 성공적으로 운영되고 있는 것은 주민자치의 가능성을 보여주고 있기에 고무적이다.

우리나라에서 모범적으로 운영되고 있는 자발적 주민자치조직의 주요 사례를 요약하면 <표 3>에서 보는 바와 같다. 이러한 주민자치조직의 공통점은 관이나 자치단체가 아니라 의식 있는 마을의 지도자가 주된 역할을 하고 있다. 헌신적인 지도자의 모범과 설득으로 마을주민들이 협동해서 책임을 지고 만들어가야만 한다는 자각의식이 생기기 시작하면서 많은 사람들의 협동 작업이 이루어진 것이라고 볼 수 있다.

제주도 하귀2리는 리장이 자연마을의 책임자인 동장과 협의 운영하며, 리 운영을 동별로 리개발위원을 선출하고(동장 및 리단체장은 당연직 개발위원), 리개발위원회가 리 운영계획 수립과 리 운영에 참여하며 리민이 회비로 운영되고 있는 점은 리 차원의 주민자치 활성화에 대한 시사점을 주고 있다.

부산광역시 물만골 공동체는 50여 년 전부터 오갈 때 없는 서민들이 모여 마을이 형성되어 현재 430세대에 1,580명의 저소득층 주민들이 어렵게 살고 있는 부산에서 가장 큰 무허가 자연마을 서민촌으로 주민조직을 통합해 지역복지, 보건의료, 교육 등 대부분의 문제를 자체조직으로 해결하고 있다는 점에서 주목된다. 즉 주민총회와 대의원회(27명)가 매월 개최되고, 운영위원회(6명)는 수시로 열리고 있다, 마을에는 노인회, 부녀회, 청년회 등의 자치조직이 있으며, 물만골 공동체의 직할부서로서 자활사업단, 품물패(솥을 오름), 주민학교 청소년 환경 지킴이 ‘반딧불이’ 등이 있고, 이외에 지역의 부산의료원 의사 2명이 결합된 의료복지 상담소도 운영되고 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 필지(약 16,000평)를 매입하였고, 나머지 필지에 대해서도 매입을 추진하고 있다. 현재는 단순히 자기 땅을 갖자는 것을 넘어서 스스로의 힘으로 생태마을을 만드는 데 중점을 두고 있다.

충남 홍성 풀무마을의 사례를 보면 마을의 자립은 풀무학교 정신에 기반한 의식 있는 마을 리더들을 많이 배출해 냄으로써 주민 참여를 이끌어내고 협력과 신뢰를 쌓은 것이 밑바탕이 되었다. 즉 공동체 형성의 기반은 무엇보다 교육적 가치인 학교가 기반이 되어 사회적 자본을 형성하고, 주민참여와



협력, 동원을 가능하게 하였다고 볼 수 있다. 선도적인 오리농법의 도입으로 생태적 자립 경제의 기반을 다지고 있고, 자립을 위한 경제공동체적 성격만이 아니라 내발적 사회적 관계망의 확대를 통해 교육, 문화, 복지 등을 아우르는 생활공동체로의 발전을 이루고 있다. 이러한 풀무마을의 경험에 비추어 보면 마을 자립을 위해서는 교육과 학습이 무엇보다 우선 되어야 함을 시사하고 있다. 국가의 낙후지역 개발정책이 하향식 정책과 사업선정에 의한 예산 투입이 아닌 지역민의 교육, 학습, 리더 배양, 지속가능한 경제구조 등 자립의 기반이 될 수 있는 인프라 조성이 우선 되어야 함을 시사하고 있다.

<표 3> 자발적 주민자치조직의 주요 국내 사례

구분	제주도 하귀2리	부산시 물만골공동체	충남도 풀무마을	대전시 한밭레츠
인구	3,306명, 1,274세대	1,580명, 430세대	69농가, 73세대, 규모 851명(생산자 235명)	회원수 457가구, 가맹업소 40개, 대전시 시내
성격	자연마을 5개동	무허가 자연마을 서민 촌	농촌 풀무학교를 토대로 마을 조직 과 단체 형성	지역품앗이, 지역 통화운동단체
회원 의무	부담금 납부, 부역이행 등	부담금 납부(초기에 회 비, 현재는 필요시)	부담금(조합 가입)	부담금(회비)
조직	-총회(정기, 임시) -임원: 이장(집행), 동 별개발위원회(의결), 총재무, 감사 -산하단체: 민속보존 회,체육회,노인회, 부 녀회, 청년회	-총회(정기, 임시) -임원: 대의원회(27명), 운영위원회(6명) -산하단체: 자활사업단, 풍물패, 주민학교, 청소 년 환경 지킴이, 의료 복지 상담소	-마을회의(공동협 의체) -홍성풀무생협(소 비자), 풀무환경농 업영농조합(생산 자), 작목반	-총회(정기, 임시) -공동대표, 운영 위원회(자문), 사 무처, 회계감사 등의 슬림조직으 로 운영
재정	연회비(2.5만원), 보조 금, 기부금	회비(필요시 수시로), 보조금, 기부금	공동소득원,기금, 외부지원	회비 2만원(두루), 거래액 5% 운영 기금
주요 활동	공동체 활성화, 생활 질서, 교육, 축제, 민 속보존, 환경정비, 자 율방법 등	주거용 토지 공동매입, 지역복지, 보건의료, 교 육, 마을공판장,생태마 을 조성 등	풀무학교, 자치조 직(생산유통, 가공 산업, 교육, 문화 활동, 환경, 언론, 풀무실험)	품앗이 반찬,품앗 이 학교, 물품공 유소, 계절 활동, 소모임 활동, 여 가, 시스템 교육 과 홍보

대전광역시 ‘한밭레츠(LETS: Local Exchange Trading Systems)’는 IMF 이후 늘어난 실직자 문제를 해결하고 빈자들의 부조를 돕기 위한 지역통화 운동이며, 공동체를 살리는 운동이며 환경운동에 해당한다. 한밭레츠의 운영 체제는 맨 위에 총회를 두고, 대표, 운영위원장, 사무처 등을 둔 형식적인 의결·집행체계를 갖고 있지 않음이 주목된다. 위계구조는 관료화될 위험이 높고, 불필요한 운영비도 많이 소요되기에 편의상 등록소장 역할을 담당할 운

영위원장과 회계감사, 자문을 구할 수 있는 소수 운영위원으로 구성된 운영위원회와 시스템 관리자만을 두는 슬립형 조직으로 운영하고 있다. 한발레츠는 대전시 행정구역 내에 거주하는 시민들을 대상으로 회원을 모집하고 거래가 진행되어 접근성이 떨어지고, 불필요한 에너지 소비를 유발하고 거래상에도 문제가 나타나고 있다. 이러한 지역화폐 운동은 공동체를 살리고자 하는 대안운동으로 의의는 있지만, 본뜻과는 거리가 먼 방향으로 추진되고 있어 구·동의 레츠 분할이 과제로 대두되고 있다.

### 제3절 주민자치회 유형별 국내외 사례 현황과 시사점

주민자치회의 유형은 외국 및 국내에서 현재 시행되고 있는 사례를 토대로 분류하면 <표 4>에서 보는 바와 같이 크게 3가지, 즉 지방자치단체형, 준지방자치단체형(의회형, 주민총회형, 자치회형), 행정기관형으로 구분할 수 있다. 이는 주민자치회 구성에 있어서 핵심이 되고 있는 법인격(공법인, 사법인) 보유, 주민대표 선임 방법(직선지방자치단체장, 지방의회 또는 주민총회, 임명), 자치권(자치사무처리권, 자치조직권, 자치입법권: 조례제정, 규칙 또는 규약 제정, 자치재정권: 독자적 조세권, 회비) 등을 기준으로 구분한 것이다.

<표 4> 주민자치회의 유형별 국내외 사례 현황

구분		행정기관형		준지방자치단체			지방자치 단체
				의회형	주민 총회형	자치회형	
법인격		×	○ (사법인)	×	×	○ (사법인)	○ (공법인)
직선자치단체장		×	×	×	×	×	○
의회 또는 주민총회		×	×	○	○ (총회)	○ (총회)	○
자치사무처리권		×	×	○	○	○	○
자치조직권		×	×	○	○	○	○
자치 입법 권	조례 제정	×	×	○	○	×	○
	규칙(약) 제정	×	×	○	○	×	○
자치 재정 권	조세권	×	×	×	×	×	○
	회비	×	×	×	○	×	○
시행 사례		한국 읍·면·동 주민자치센터	프랑스 지구 위원회	영국 패리쉬 (주민 150명 이상)	영국 패리쉬 (주민 150명 미만)	일본 자치회	프랑스 스위스 코뮌

## 1. 행정기관형

행정기관형(또는 하부행정기관형)은 지방자치단체의 장에 소속하면서 지방자치단체의 장의 지휘·감독을 받으나 어느 정도 독립성을 갖고 소속 지방자치단체의 사무를 지역적으로 분담·처리하는 기관을 의미한다. 행정기관형은 한국의 읍·면·동 주민센터와 주민자치센터(주민자치위원회), 프랑스의 지구위원회가 이에 해당한다. 프랑스의 지구위원회는 사법인의 지위가 부여되고 있으며 참여민주주의와 근린자치를 강화하기 위해 지방자치단체별로 ‘참여현장’과 ‘지구위원회 현장’이 채택되고 있다. 이러한 현장은 참여민주주의와 지구위원회의 관계, 지구위원회의 역할, 권한, 구성, 임기, 개선, 집행부, 분과위원회, 회계, 결산, 평가 등에 대하여 상세히 규정하고 있다. 하부행정기관은 법인격을 지니지 않으며, 주민직선의 단체장과 지방의회가 구성되지 않고, 단체장은 임명직이며, 자치사무처리권, 자치조직권, 자치입법권, 자치재정권 등 어떤 자치권한도 지니지 못한다.

특별법 제3장 제4절의 제목이 ‘읍·면·동 주민자치’로 되어 있음을 볼 때에, 주민자치회는 읍·면·동 단위로 설치하고, 다른 행정계층에 두지 않는 것으로 해석되고 있다. 또한 제21조 제1항을 보면, 주민자치회를 설치되는 경우, 읍·면·동 행정기능을 지방자치단체 직접 수행하도록 되어 있는 바, 읍·면·동 단위에 두는 것으로 해석된다. 이 경우 시·군·구의 하위단위인 읍·면·동에는 특별법에 의해 설치된 주민자치회가 존재하고, 조례에 의해 설치된 주민자치센터(주민자치위원회)가 공존하게 된다.

## 2. 준지방자치단체형

준지방자치단체형은 일부 정부기능을 수행하는 점에서 준정부조직이나 행정기관과 유사하지만 일정한 행정구역, 주민, 자치권의 경우 지방자치단체에 준하는 지위와 권한을 지니고 있다. 준지방자치단체는 주민대표(단체장, 의회)가 선거(직선 또는 의회에서 간선)를 통해 선출되지만 법인격(공법인)이 없고, 자치행정권(자치사무의 범위), 자치입법권(조례제정권), 자치재정권(예산권과 독자적 조세권) 등이 제한(자문 내지 심의 기능에 국한됨)되고 있다. 준지방자치단체는 지방의회형, 주민총회형, 자치회형 등의 유형으로 나눌 수 있다. 지방의회형은 영국 패리쉬의 주민수 150명 이상인 경우, 주민총회형은 영국 패리쉬의 주민수 150명 미만인 경우, 자치회형은 일본 자치회가 이에 속한다.

읍·면·동을 준지방자치단체로 할 경우 현행 자치계층(2층제)을 유지함으로써 계층제의 변경에 따른 급격한 변화와 행정 혼란을 방지하고 기존의 하부행정기관에 비해 주민자치를 제고할 수 있는 장점이 있다. 이에 반해 준지방자치단체화는 읍·면·동에 대한 자치권을 상당히 제한함으로써 주민자치 활성화를 부분적으로 제약하는 단점이 있다.

자치회형은 주민들이 자발적으로 주민자치조직을 구성하거나 정부와 협력하여 거버넌스 형태(민관협력형)의 주민자치 활동을 하는 경우가 이에 해당한다. 이러한 자치회형은 법인격, 주민대표 기구, 자치권(사무, 조직, 재정) 등에서 지역의 특성(도시, 농촌, 규모 등)에 따라 다양한 형태의 주민자치조직이 운영되고 있다. 주민자치회의 경우 학계의 통설이나 판례에서 언급하고 있는 법인격 없는 사단으로서의 실체를 갖추면 법인격 없는 사단으로서 성립할 수 있다. 즉 정관 내지 규약을 갖추고, 의사결정기관과 업무집행기관을 두며, 재산을 구성원들의 재산과는 독립적으로 관리하고, 독자적으로 사회적 활동을 하면 주민자치회가 법인격 없는 사단으로서의 실체를 갖추 수 있

다. 이 중 필요한 부분에 대해서는 법률로 규정을 하는 것도 바람직한 방법이다.

### 3. 지방자치단체형

지방자치단체형은 지방자치단체의 지위를 부여하여 주민자치를 시행하는 경우이며 프랑스, 스위스의 코뮌이 이에 해당한다. 지방자치단체형은 주민총회형, 의회형, 행정위원회형 등으로 구분된다. 주민총회는 주민 수가 적은 경우 의회의 역할을 대신하며, 주민이 총회에 참여하여 주요 공직자를 선출하고 위원회와 주민이 제안한 의안과 주요 법안 및 청원을 결정한다. 의회형은 자치단체의 규모에 따라 권한이 다양하며, 기관구성의 경우도 기관통합형(의결기관인 의회의장이 집행기관인 읍·면·동장을 겸임)과 기관분립형(읍·면·동의회와 읍·면·동장 분리) 등으로 세분될 수 있다. 행정위원회형은 다수(보통 5-10명) 행정위원으로 구성되는 집행기관에 의하여 운영된다.

우리나라의 시·군·구는 주민생활의 작은 일들(골목길, 동네공원, 생활체육시설 등)을 하기에는 규모가 너무 크다. 동네의 일을 자치적으로 결정하고 집행하는 읍·면·동 단위의 기초자치 복원이 주장되고 있다. 읍·면·동을 지방자치단체로 그 지위를 승격시킬 경우 근린자치의 활성화라는 측면에서 장점이 있다. 이에 반해 읍·면·동의 지방자치단체화는 주민자치회의의 기초자치 역할과 기능에 따라 기존의 시·군·구의 기초자치 단위의 역할 저하, 자치계층 확대(2층제에서 3층제)에 따른 업무배분과 권한 소재의 복잡성, 동네의 정치화와 갈등 및 대립 등의 단점이 있다.

### 4. 대안 모색의 시사점

우리나라의 시·군·구의 자치행정을 기초자치라고 표현되고 있지만 다른 나라의 경우 근린자치가 주로 우리나라의 읍면 혹은 리 단위로 이루어지고 있다. 현재의 주민자치센터는 주민자치행정이라는 형식에 일관된 나머지 주민자치로 뿌리를 내리지 못하고 있다. 이런 점에 비추어 보면 근린자치를 기초자치 단위로 할 것인지 또는 외국의 근린조직이나 지구(또는 구역)위원회 수준으로 할 것인지, 그리고 주민자치조직에 대한 법률적 위상을 어떻게 할 것인가에 대한 방향 설정이 무엇보다 중요하다. 이상에서 본 주민자치회의 유형별 국내외 사례는 대안 모색에 있어서 다음과 같은 시사점을 주고 있다.

첫째, 근린자치를 위해 설치되는 주민자치회의 법적 성격을 분명히 하되

주민자치로서 공법상의 제도화는 우리나라의 경우 읍·면·동 단위에 한정하고, 그 이하 단위에서 동네문제의 해결은 민간조직에 맡겨서 자유로운 발전을 하는 것이 바람직함을 시사하고 있다.

둘째, 우리나라에서 읍·면·동에 설치할 특별법의 규정과 근린자치 강화의 취지를 고려할 때 법인격을 보유하지 않으면서 일정한 자치권을 보유하는 준자치단체형 주민자치회에 대한 대안 검토가 필요하다.

셋째, 주민자치회에 대한 규정은 지방자치단체별로 참여현장을 제정하여 조직, 기능 등에 대한 구체적 내용을 규정하는 것이 바람직함을 시사하고 있다. 이는 영미식의 현장이나 프랑스의 참여현장 및 지구위원회 현장 제정 내용을 참고할 필요가 있다.

넷째, 지역별로 다양한 형태의 자발적 주민조직이 운영되고 있는데 이를 활용하거나 활성화할 필요가 있다.

## 제4절 주민자치회 설치의 주요 쟁점 및 발전방향

### 1. 주민자치회 설치단위(규모)와 수

주민자치회를 읍·면·동 단위로 설치하느냐 아니면 읍·면·동 하위 단위인 통·리규모에 설치하는가가 중요한 쟁점이 될 수 있다. 이와 관련하여 주목할 수 있는 것은 가장 최근에 제시된 ‘근린규모의 다차원성’(neighbourhood multiscalarity)과 ‘근린거버넌스 유형’과의 관계에 대한 논의이다. Somerville(2011)은 Suttles(1972)의 유형을 참조하여 ‘근린규모의 다차원성’ 개념과 함께 경험적 차원에 근거를 두고 영국의 근린규모를 <표 5>와 같이 네 가지로 유형화하고 <표 6>과 같이 특징을 정리하고 있다.<sup>11)</sup>

11) Suttles(1972)는 근린의 규모를 첫째, 부모의 감시 없이 어린이가 놀도록 허락되는 작은 구역(block face), 둘째, 주민들이 정체성을 갖게 되면서 다른 지역과 대조되는 최소 지역으로서의 ‘방어적 근린’(defended neighborhood), 셋째, 최일선 지방정부의 공식 관할구역에 해당되며 개인의 참여가 선택적으로 이루어지는 ‘유한책임의 지역사회’(community of limited liability), 넷째, 시 전체를 포괄하는 ‘확장된 유한책임의 지역사회’(extended community of limited liability)로 구분하고 있다.

<표 35> 근린규모 유형

근린규모	정체성(identity)	주민 수
1	함께 모여 사는 작은 집단(예: 거리/블록) (Small group of dwellings)	500미만
2	이름이 붙여진 가장 작은 단위의 거주지 (Smallest named settlement)	500-3,000
3	최소단위 정부가 관할하는 거주지 (Smallest governed settlement)	3,000-15/20,000
4	지속가능한 최소단위의 거주지 (Smallest sustainable settlement)	20,000이상

자료: Somerville(2011: 90)

<표 36> 근린규모에 따른 특징

근린 규모	특징
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이웃과의 일상적 접촉을 통해 형성된 정감과 호혜, 친사회적 행동 등으로 특징 지어짐</li> <li>- 상호작용은 공식적 조정이나 규제를 필요로 하지 않음</li> <li>- 근린의 형태이지만 다른 영역에서 근린을 대표하는 경우는 거의 없음</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이 규모의 중요한 속성은 정체성(identity)으로서 이웃들 사이의 관계가 집단, 지위, 계급, 인종, 연령 등과 관련된 정체성을 통해서 매개됨</li> <li>- 지역사회결사체, 근린주거조직, 소규모 스포츠동우회와 같은 조직화 동인이 작동함</li> <li>- 근린을 대표하는 조직을 가질 규모가 되며, 주민들 전체가 참여하고 숙의할 수 있는 포럼 형태의 '자율거버넌스'(self-governance)가 가능함</li> <li>- 근린조직이 다른 근린이나 더 높은 규모에서 해당 근린을 대표할 수 있음</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부가 이 규모에서 학교, 치안, 복지 등 서비스를 제공하기 때문에 좀 더 제도화된 상호작용이 가능하게 됨</li> <li>- 영국의 패리쉬·타운의회나 프랑스의 코뮌 등 지방정부의 일차 계층의 형태를 띠며</li> <li>- 선출직 공직자들이 근린 형성을 지배하는 '계층적 거버넌스'(hierarchical governance)의 성격을 띠며</li> <li>- 많은 주민조직들이 이 단위에서 활동하지만 전체 근린을 대표한다고 보기어려움</li> <li>- 최근 이 규모에서 정부와 비정부조직 사이의 파트너십에 관여하는 주민조직의 수가 늘어나는 추세임</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직장, 대학교, 프로스포츠 등의 요소가 가미되며, 근린이라기보다는 도시적 성격을 띠며</li> <li>- 경제적 차원이 강조됨</li> <li>- 세계화에 따른 도시 간 경쟁으로 중요성이 커지고 있음</li> </ul>

자료: Somerville(2011: 89-91)을 요약

위에서 제시한 각 규모에 대한 형태와 내용은 실제 국가마다 다르고, 한 국가 안에서도 차이를 보일 수 있다. 하지만 일반적으로 Suttles의 유형구분과 특징은 보편성을 띠는 것으로 받아들여지고 있다(Somerville, 2011). 위에서 제시된 유형을 우리나라의 행정구역에 대한 인구자료를 중심으로 대략적으로 적용해보면, <표 7>에 나

타난 것과 같이 시·군·구의 경우 ‘규모 4’에 해당되고, 읍·면·동의 경우 ‘규모 3’에 가깝고, 행정동의 통과 읍의 리가 ‘규모 2’, 면의 리의 경우 ‘규모 1’ 수준에 해당한다.

<표 37> 우리나라 읍·면·동 및 통·리 주민 평균수(2011년 1월 1일 기준)

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

자료: 행정안전부(2011)의 ‘지방자치단체 행정구역 및 인구현황’에 기초해 산정함

한편, Somerville(2011)은 근린단위에서 주민조직이 형성되거나 대표되는 성격과 관련하여 세 가지 유형을 제시하고 있다.<sup>12)</sup> <표 8>은 각 유형의 특징들과 함께 우리나라 근린주민조직 사례들을 보여주고 있다.

12) 실제 Somerville(2011)의 논의는 Le Gales(1998)의 거버넌스 개념과 Kooiman(2005)의 ‘계층적 거버넌스’, ‘자율거버넌스’(self-governance), ‘공동거버넌스’(co-governance)의 유형분류에 기초하고 있다. Le Gales(1998: 246)는 거버넌스의 의미를 장소 등에 기초해 집합체(collectivities)를 형성(shape)하고, 다른 외부영역에 대하여 해당 집합체를 대표(represent)하는 이중역량(double capacity)으로 해석하고 있다. 한편 Kooiman의 유형 중 국가관료제로 대표되는 계층적 거버넌스는 사회적 상호작용 형태 중에서 가장 수직적이며 공식화된 형태로서, 중앙의 ‘통치자’가 집합체 형성과 대표의 과정을 지배하는 하향식 거버넌스이다. 반면, 사회적 독립체가 정체성 개발과 유지에 필요한 수단과 역량을 갖추고 있음을 가정하는 자율거버넌스는 참여구성원들 스스로 집합체를 형성하고 대표하는 상향식 거버넌스이다. 공동거버넌스는 상호(mutual)형성과 상호대표의 과정을 통해 하나의 집합체가 다른 집합체들과 협력적으로 일하는 형태를 취하며, 평등과 호혜의 원칙에 기초하여 원활한 의사소통을 통한 거버넌스를 중시한다. <표 8>에 제시된 내용은 근린에서 형성되는 집합체를 ‘주민조직’으로 가정하고, 거버넌스 유형별로 특징들을 제시한 것이다.



<표 8> 근린 주민조직 유형과 특징 및 우리나라 사례

유형	특징	우리나라 사례
정부주도형 주민조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근린단위 주민조직 형성과 대표과정이 국가 또는 지방정부에 의해 주도되면서 지역주민들에게는 재량이 거의 주어지지 않음</li> <li>- 전형적으로 정부의 행정계층 단위에서 형성되고, 정부정책의 집행 도구 역할을 하며, 정부의 하위기구와 같은 성격을 띠게 됨</li> <li>- 주민들이 참여하더라도 중요한 의사결정에 영향력을 가지지 못하기 때문에 상징적(tokenistic)이 될 가능성이 높음</li> <li>- 일반적으로 정부에 의해 초청 받는 지역사회 리더들 격인 소수 ‘인사이드’ 참여자들과 ‘아웃사이드’ 비참여자들로 구분됨</li> <li>- 참여가 예상되는 ‘통상적 용의자들’(usual suspects)만이 정부와 관련된 활동에 높은 비율로 관여하게 됨</li> </ul>	대부분 주민자치위원회
자율형 주민조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민들이 국가권력을 견제하고 보충하는 균형세력이 되기 위해서 독립적으로 조직될 필요가 있음을 강조함</li> <li>- 근린단위에서 주민들 사이의 상호작용을 통해 자기조직적(self-organizing) 네트워크가 형성되고, 근린에 영향을 미치는 중요한 결정을 주민들 스스로 내리며, 외부에 대해서 내생적으로 근린을 대표하게 됨</li> <li>- 주민조직은 전형적으로 근린에 기반을 둔 지역공동체 또는 주민결사체나 포럼의 형태를 취함</li> <li>- 자율거버넌스는 근린에 대한 정체성과 애착에 기반을 두고 사회적 관계가 형성될 가능성이 높은 ‘규모 2’ 수준에서 구축되기 쉬움</li> </ul>	서울 마포구 성미산, 제주도 하귀 2리, 충남 홍성군 홍동면
민관협치 참여형 주민조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부와 근린단위 주민조직이 서로 다른 집합체의 대표로서 참여하게 됨</li> <li>- 이상적(ideal)으로 볼 때, 이들 대표들은 평등한 기반 위에서 참여함</li> <li>- 민관협치가 효과적이기 위해서는 국가의 공식 개입으로부터 자유로운 주민들의 자율적 공적 공간이 필요함 / 그러한 ‘대중의 공간’(popular spaces)이 존재할 때, 의제 또는 규칙이 정부관계자에 의해 부과되지 않고 공동으로 생성될 가능성이 높음</li> <li>- 이러한 유형은 일단 정부계층이 존재하는 ‘규모 3’ 수준에서부터 형성될 가능성이 높음</li> </ul>	인천시 서구가좌 2동, 제주시 이도 2동 등 일부 주민자치위원회

자료: Somerville(2011)과 Pratchett(2001)에 기초하여 작성함

이상의 논의를 주민자치회 설치단위와 연관하여 생각해볼 때, 자율형 주민조직이 내생적으로 생성될 수 있는 단위에까지 정부주도로 주민조직을 도입하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 즉, 현 시점에서 ‘규모 2’ 영역에까지 인위적으로 주민자치회를 확대·설치하는 것은 자율적 주민조직 형성의 가능성을 해치고 계층적 성격을 띤 정부주도형 주민조직이 최하위 근린단위까지 뿌리내릴 가능성을 배제할 수 없다는 면에서 조심스럽게 접근할 필요

가 있다. 특히 특별법이 ‘읍·면·동에 해당구역의 주민으로 구성된 주민자치회를 둘 수 있다’라고 명시한 점을 고려할 때, 읍·면·동 단위에 주민자치회를 설치하는 것을 원칙으로 하고 접근하는 것이 바람직할 것이다.

주민자치회 설치 수와 관련한 쟁점 중 하나는 주민자치회를 모든 읍·면·동에 설치하느냐 그렇지 않으면 시·군·구 통합지역에 국한하여 설치하느냐의 문제이다. 근린자치의 문제가 시·군·구 통합문제에 종속된 것이 아니라고 한다면, 주민자치회 설치문제는 시·군·구 통합과는 별개의 문제로 논의될 수 있다. 즉, 특별법에서 주민자치회의 목적으로 밝히고 있는 ‘풀뿌리자치의 활성화’와 ‘민주적 참여의식의 고양’의 맥락에서 주민자치회가 지역사회 사회적 자본 형성, 주민참여를 통해 대의민주제 병폐의 보완, 행정서비스 효과성 제고 등에 기여할 수 있다면, 시·군·구 통합과는 무관하게 단계적 또는 전면 실시를 고려할 수 있을 것이다.

## 2. 주민자치회의 기능

지방행정체제개편 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 특별법 제21조에서는 주민자치회가 설치되는 경우 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항, 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항, 그 밖에 법령 등으로 위임 또는 위탁하는 사항을 수행할 수 있는 것으로 규정하고 있을 뿐이다. 즉, 제20조에서 언급한 ‘풀뿌리자치의 활성화’와 ‘민주적 참여의식 고양’의 의지를 확인할 수 있는 구체적 방향이나 내용을 찾아볼 수 없다. 결과적으로 특별법 제20조와 관련한 주민자치회 기능에 대해서는 다양한 해석이 가능해진다.

풀뿌리자치와 민주적 참여의 관점에서 주민자치회가 수행할 수 있는 기능을 도출하기 위해 지난 10여 년간 읍·면·동에 뿌리를 내린 주민자치위원회의 진단에 우선적 초점을 둘 수 있다. 앞서 논의한 Somerville(2011)의 근린 주민조직 유형과 연관시켜볼 때, 현재 주민자치위원회는 다분히 정부주도형 주민조직의 성격을 띠고 있는 것으로 평가할 수 있다. 한편, Barnes et al.(2008)은 최근 시민중심의 참여거버넌스 설계를 논의하면서 ‘지역에 대한 지식’(local knowledge)과 ‘지역을 대표하는 것’(local representation)의 기능을 분리해서 접근할 것을 강조하고 있다.<sup>13)</sup> 이와 관련하여 현행 주민자치위

13) Barnes et al.(2008)에 따르면, ‘지역에 대한 지식’은 자신의 경험에 기초한 지식을 제공하는 시민들과 사용자

원회는 일종의 ‘지역에 대한 지식’을 소유한 지역유지 중심의 인사들이 읍·면·동장에게 자문을 해주는 기능에 머무르고 있다. 그나마 위원들의 임명권이 읍·면·동장에게 주어지면서 행정견제를 위한 장치로서의 의미는 찾아보기 힘들고, 기초자치단체장 또는 지방의회의원들의 정치적 영향력에서 벗어나지 못하는 한계를 보여주고 있다. 한편, 지역사회와의 관계에 있어서도 대부분의 주민자치위원회는 주민자치센터 운영위원회 성격의 기능을 수행하고 있을 뿐, 지역주민들과의 밀접한 관계를 형성하고 주민대표로서의 역할이나 기능을 수행해왔다고 보기 어렵다.

‘풀뿌리자치의 활성화’와 ‘민주적 참여의식 고양’이라는 관점에서 보면 새로 모색되는 주민자치회는 주민자치위원회가 현재 가지고 있는 여러 가지 한계를 극복하는데 우선적 초점을 두어야 할 것으로 판단된다. 이러한 맥락에서 일단 정부와의 관계에서 단순히 ‘초대된 공간’(invited spaces)에서 상담 창구로 기능하는 주민자치회가 아니라 지역사회를 대표(local representation)하는 주체로서 정부와의 관계가 설정되어야 할 필요가 있다.<sup>14)</sup> 이 때 중요한 것은 정부의 의사결정과정에 주민자치회 위원들의 참여를 법적으로 보장함으로써 정부와의 관계에서 자신들의 참여를 하나의 ‘권리’(right)로서 인식하게 만드는 것이다. 또한 주민자치회 위원들이 그러한 대표성을 가지기 위해서는 선출과정이 중요할 뿐만 아니라, 선출된 이후에도 지역사회에 대한 활발한 활동을 통해 지역주민들로부터 시민사회조직으로서의 ‘규범적 정당성’(normative legitimacy)을 확보하는 것이 중요하다.<sup>15)</sup> 결과적으로 주민자

들에 관한 것이다. 지역의 지식은 한 동네 또는 서비스에 있어서 무엇이 중요하고 어떻게 일들이 작동하는지에 대한 이해를 제공한다. 시민들은 한 지역사회에 있어서의 쟁점, 욕구 및 우선순위에 관한 지식을 가져다준다. 반면, ‘지역을 대표하는 것’은 ‘지역을 대표하는 것’은 특정 지역의 구성원들의 관점을 공식적 기제를 통해서 ‘대표하는 것’(representing)에 관한 것으로 어떻게 하면 대표과정을 통한 참여가 의사결정을 좀 더 민주적으로 만들 수 있는가에 초점을 둔다. 그러한 대표들이 특정 집단 또는 구성원을 대변할 수 있고, 이러한 과정이 내러진 결정들에 대해 좀 더 큰 정당성을 부여하게 된다. 그러한 대표들은 중요한 이해당사자들로 하여금 더 커다란 책임성을 갖도록 보장하는 위치에 서게 된다. 대표들이 대변하는 사람들을 정당하게 ‘대표하는’ 것처럼 보일 수 있는 정도와 관련하여 누가 참여하는지에 상당한 관심이 모아지게 된다.

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

15) 시민사회의 정당성은 “시민사회조직의 존재, 활동과 영향이 핵심 사회적 가치와 제도와 관련하여 정당하다고 인정할 수 있고 적절하다는 이해당사자들의 인식”을 말한다(Brown and Jafadananda, 2007: 7). Brown and Jafadananda(2007: 7-8)에 따르면, 법적 정당성은 정부의 등록 요구사항에 따르는 것 또는 적절한 시민조직의 활동을 정의하는 국가법과 강령에 따르는 것과 같이 법적·규제적 요구에 대한 순응에 기반을 둔다. 반면, 규범적 정당성은 시민사회조직이 광범위하게 공유된 사회적 가치, 규범 및 기준에 비추어 정당성을 획득하는 것이다. 규범적 정당성을 가진 시민사회조직들은 주어진 사회가 요구하는 행위규범을 만족시키는 것(“그 조직은 좋은 일을 한다”), 바람직한 구조와 과정을 수행하는 것(“그 조직은 구성원들을 대표한다”), 또는 주어진 임무를 잘 수행하기 때문에(“그 조직들은 풀뿌리조직화를 위해 좋은 것이야”)이나 리더와 직원들의 특징들(“그 조직의 리더들은 헌신적이고 효과적이야”)에 대하여 평가받는다.

치회는 지역사회 대표 기능과 지역사회(공동체) 형성을 위한 리더 기능이 강화되어야 한다. 더불어 필요에 따라서는 정부로부터의 위임 또는 위탁 사무를 수행하면서 해당 지역의 공공선을 만드는 기능도 수행할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 앞으로 주민자치회가 수행할 역할과 기능의 방향을 현행 주민자치위원회의 기능과 대조하여 제시해보면 <표 9>에 나타난 것과 같다.

<표 8> 주민자치회의 역할과 기능의 방향

	누가 수행하는가?		
	기초정부(자치) 또는 읍·면·동(행정)	기초정부 및 읍·면·동과 주민자치회 공동	주민자치회 단독
무엇을 할 것인가를 결정	정부결정	공동결정 (joint decision)	주민자치회 결정
실행에 옮기는 것 (생산하는 것)	정부서비스생산	공동서비스생산	주민자치회 서비스 생산
주민자치회(위원회) 역할	상담(consultation) 또는 자문	대표 및 상담 파트너	시민인프라 구축 (규범적 정당성 확보)
참여를 위한 정치적 공간(space)의 의미	초대된 공간 (invited spaces)	평등한 공간	대중의 공간 (popular spaces)
거버넌스 모형	계층적 거버넌스 (정부주도모형)	공동거버넌스 (민관협치모형)	자율거버넌스 (시민사회 자율모형)
시간적 관점	현행모형 (주민자치위원회)	단 · 중기적 모형 (주민자치회)	

표에서 보여주듯이 주민자치회의 대표기능이 강조된다면, 굳이 주민자치회가 읍·면·동 단위의 기능에만 국한될 필요가 없고, 기초정부단위에서의 기능까지도 고려해볼 수 있다. 예를 들며, 단순히 읍·면·동 단위에서만 주민자치회를 구성할 뿐만 아니라 기초자치단체 수준에서 수평적으로 연합한 주민자치회 대표들이 기초자치단체와 공동의사결정을 할 수 있는 기구(가칭: 시·군·구 민관협력예산위원회)에 참여할 수 있을 것이다.<sup>16)</sup> 만약 읍·면·동

16) 주민조직과 정부가 각각 서로 다른 규모에서 운영될 때, 하위규모 활동을 수직적으로 조정하고 전체규모를 통합하는 힘을 가진 상위규모 정부가 분절(fragmentation)적 성격을 띠는 하위규모의 주민조직 행위를 지배해 버릴 가능성이 높다(Somerville, 2011). 민관협치를 발전시킨다는 것은 이러한 계층적 구조로 변질해버리기 쉬운 경향을 상쇄하기 위하여 하위규모의 주민조직의 역량을 증가시키는 것과 관련된다. 예를 들면, 하위규모에서의 주민조직이 정부의 하위조직처럼 변질되지 않기 위해서는 상위규모에서의 좀 더 많은 대칭성이 필요하다. 즉, 힘의 균형을 위해서 지역사회 주민조직들은 같은 규모의 다른 근린에 있는 비슷한 주민조직들과 연합(federation)을 형성하고, 상위규모에서 근린 주민조직연합체의 대표를 확보함으로써 수평적·수직적으로 통합될 필요가 있다. 결과적으로 민관협치는 하위규모의 주민조직 연합이 상위규모의 정부기구들과 협력하는 형태를 취하게 된다. 이러한 보호 장치 없이는 상위규모에서 작동하는 좀 더 강력한 정부의 힘에 의해 하위규모 집단

의 행정기능을 기초자치단체가 가져가고 일부 사무를 주민자치회에 위임하는 경우 주민자치회 연합 대표가 기초자치단체 수준에서 정부와 만나 의사결정을 할 수 있는 장치를 만드는 것도 고려해볼 수 있다. 현행대로 행정계층으로서의 읍·면·동을 존속시키고, 읍·면·동 정부대표로서 읍·면·동장과 지역사회 대표로서 주민자치회 위원들이 함께 공동으로 의사결정을 내릴 수 있는 기구(가칭: 근린발전협의회 또는 근린예산위원회)를 신설하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

한편, 법적(제도적) 정당성을 넘어 규범적·인지적 정당성을 확보하는 전략적 차원에서 주민자치회가 지역주민들의 의견수렴뿐만 아니라 지역공동체 형성 또는 사회적 자본 형성 및 활용을 위한 리더 역할을 적극적으로 수행해나갈 필요가 있다. 이를 위해 해당 읍·면·동을 자연적 특성에 따라 하부근린지역으로 분류하고 주민자치회 주관 하에 각각의 지역별로 지역사회포럼 또는 근린포럼을 운영하는 것을 고려해볼 수 있다. 즉, 근린포럼과 같은 제도적 장치를 설치·운영할 수 있는 법적 근거를 만들어줌으로써 주민자치회가 하부 근린단위에서 ‘대중의 공간’ 또는 시민인프라(civic infrastructure) 형성의 주체가 되도록 하는 것이다. 그러한 제도적 장치는 주민자치회의 하부조직이 아니라 일종의 ‘공론의 장’(public sphere)으로서 주민총회와 같은 성격을 갖도록 설계할 필요가 있다. 또한 그러한 장치는 주민자치회가 지역주민들과의 유대를 형성하고 지역사회에 뿌리내릴 수 있는 중요한 전략적 도구로 간주되어야 할 것이다.

마지막으로 기초지방정부가 현재 읍·면·동에서 수행하고 있는 사업 또는 사무들의 일부를 위임하거나 행정지원을 요청한 사업에 대해서 주민자치회가 공동책임을 지고 참여함으로써 행정서비스의 공동생산의 역할과 기능을 수행하는 것이 가능하다. 이상의 주민자치회의 역할과 기능을 좀 더 구체적으로 예시하면 <표 10>과 같다.

<표 40> 주민자치회 기능의 예시

기능	구분	예시
주민대표 (공동결정 및 상담)	① 행정 참여	· 읍·면·동 및 기초정부 의사결정과정 참여(예: 주민참여예산제, 행정위원회 등) · 조기고지체계(early notification system) 도입 <sup>17)</sup>
	② 주민의견수렴 및 전달	· 근린욕구성명서(neighborhood needs statement) 작성 · 지역 현안 조사 및 건의

대표들이 포획되어버릴 가능성이 높다.

		· 주민불편 신고
지역사회형성 (자율적 영역)	① 근린포럼 주관 및 운영	· 읍·면·동 하위단위에 주기별 또는 순환방식으로 근린포럼을 주관함
	② 문화복지서비스	· 문화·여가 프로그램 운영 · 놀이방, 탁아소 운영 · 김장담그기 등 자원봉사활동 · 불우이웃돕기 등 성금모금 · 주민 애경사 관리
	③ 친목도모	· 체육대회 등 이벤트 개최 · 청년회·부인회 등 단체 지원 · 동네신문, 마을백서 발간
	④ 소규모 마을사업	· 정원가꾸기 등 주거환경 개선 · 재활용품 분리수거 · 주차관리
	⑤ 지역경제·소득사업	· 마을기금 조성·운영 · 물물교환, 직거래장터 운영 · 마을축제 등 수익사업 운영 · 장학회, 상조회 등 운영 · 작목반, 영농회 등 운영·지원 · 커뮤니티비즈니스 발굴 및 운영
행정지원 (공동생산)	① 위임·위탁사무	· 향토방위 지원 · 야간방범순찰, 의용소방대 등 지역안전 · 민방위 동원·통솔 · 가로등 관리
	② 시설물 관리·운영	· 자치단체 위탁 공유재산 관리·운영 · 마을회관, 도서관 관리·운영

### 3. 주민자치회의 주민대표성

주민자치회의 바람직한 방향이 단순히 지역의 지식을 정부에 제공해주는 상담역할을 뛰어넘어 지역대표의 성격을 갖추는 것이라고 한다면, 현행 주민자치위원회의 구성방식보다 좀 더 대표성을 가지도록 주민자치회를 구성하는 노력이 매우 중요하다. 또한 특별법 제21조에서 언급하고 있듯이 주민자치회가 지방자치단체의 사무 일부를 위임 또는 위탁받아 처리해야 한다면, 일부 주민들에게 재산관리권, 사무처리권 등을 부여한다는 비판을 피하기 위해서라도 주민자치회가 주민대표성을 확보하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 특별법 제22조에서는 ‘주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다’고 명시하고 있을 뿐 구체적 방안은 별도의 법률로 정할 것을 규정하고 있다. 결과적으로 주민대표성을 확보하는 방안이

17) 미국의 St. Paul, Los Angeles와 같은 도시들이 채택하고 있는 제도로써 시의회와 시장에 의해 고려되고 안전들을 사전에 동네의회 또는 주민대표조직에 알려줌으로써 실시될 프로젝트와 자신의 동네에 미칠 영향에 대해 사전에 시민들이 정보를 얻도록 하는 방법이다. 이러한 방식을 통해 주민들은 최종결정이 내려지기 전에 입장을 정리하고 논의하며 발전시킬 합리적 수준의 시간을 가지게 된다.

구체적으로 법률로 제시되지 못한다면, 앞서 논의한 주민자치회 기능들의 정당성에 대한 논란을 피하기 어려울 것이다.

일단 다양한 성격의 하부단위의 동네들을 포함하고 있는 읍·면·동 규모에서 볼 때 주민자치회 위원들이 대표성을 갖도록 하는 가장 타당한 방식은 주민들의 전체성(totality of the citizens)을 가정한 선거 방식이 될 것이다. 하지만 직접 선거방식의 경우 주민들의 낮은 투표참여율뿐만 아니라 무관심 속에서 입후보자를 확보하지 못하는 경우까지 발생할 수 있다. 더욱이 자치단체장 또는 지방의회의원들이 주민자치위원회와 같은 주민조직에 막강한 영향력을 미치고 있는 상황을 고려할 때, 자칫 주민자치회 위원 선거가 일부 지방정치인들에 의해 악용될 가능성을 배제할 수 없다. 또한 주민자치회가 상담기능을 넘어서서 정부의 전문 관료들과 숙의적 의사결정과정에 참여하는 것을 가정할 때, 대표성 못지않게 주민자치회 위원의 역량도 고려해야 할 문제가 남는다. 현실적으로 대표성 대 능력의 문제를 양자택일적인 것으로 바라보지 말고, 일종의 현실에 존재하는 자연스러운 딜레마로 간주하고 해당 지자체의 여건을 고려하여 최선의 타협적 선택을 하도록 유도하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

일단 주민자치회 위원 선출은 주민자치회의 자체 관리를 통한 주민들의 직접선출방식을 원칙으로 정할 수 있다. 이미 직접 선출된 지역 및 직능대표가 존재하는 경우 이를 준용하는 것도 가능하다. 예컨대, 농어촌 지역에서는 이장이 주민에 의해 직접 선출되어 왔고, 그 역할 또한 중요하기 때문에 이장을 주민자치회 위원으로 수용할 수 있다. 도시지역의 통반장은 주민 직선의 성격을 보유하지 못하고, 그 역할 또한 미미하기 때문에 주민직선 요소를 강화하는 방안을 모색해볼 수 있을 것이다.

한편, 일정수의 지역주민들의 추천을 받은 자 또는 공개모집을 통해 참여의사를 밝힌 주민들 중 추천방식을 통해 선출하는 것도 하나의 방식이 될 수 있다. 또한 선정위원회를 구성하고 일정한 선정기준 심사를 통해 위원들을 선출하는 방식을 고려해볼 수 있다. 현재 많은 지자체에서 선정위원회를 구성하여 주민자치위원회 위원들을 선임하는 과정을 밟도록 권고하고 있음에도 불구하고, 현실적으로 그러한 절차가 제대로 지켜지지 않고 있음을 감안할 때, 선정위원회 설치와 구성요건을 법으로 규정해주는 것도 효과적인 방법이 될 수 있을 것이다. 이러한 여러 가지 방식을 혼합해 사용하는 것도 가능할 것이다. 결과적으로 법률에서 한 가지 방식만을 규정하기보다는 다양한 방식을 제시하고 지방자치단체 스스로 택할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

#### 4. 읍·면·동과 기초자치단체와의 관계

특별법 제21조에서는 ‘주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되 .... 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다’라고 규정하고 있다. 이 규정에 따르면, 주민자치회가 설치되는 경우 현재 행정계층으로서 읍·면·동이 사라지고 그 기능은 기초자치단체로 이전되는 것을 시사한다. 이 경우 읍·면·동 제도의 폐지가 과연 바람직한 것인가가 중요한 쟁점이 될 수 있다.

쟁점을 살펴보면, 첫째, 효율성 관련 문제이다. 읍·면·동 사무의 기초자치단체로 이전은 ‘규모의 경제’(economies of scale)와 같이 비용의 절감이라는 ‘생산의 효율성’에 근거를 둔다. 반면, 복지서비스와 같이 현장중심성이 요구되고, 서비스생성과 관리가 근린단위에서 효과적으로 이루어질 수 있는 서비스 기능들이 존재한다는 점에서 최소한 읍·면·동 기능의 일괄적 이전은 바람직하지 않다는 것이다.

둘째, 민주적 참여 관점에서 보았을 때 행정계층으로서 읍·면·동이 사라지는 경우 정부와 주민 사이의 관계는 그만큼 멀어질 수밖에 없다는 것이다. 민주적 참여가 단순히 소규모 단위 주민들의 자치활동뿐만 아니라 정부조직에 대한 주민참여를 의미한다면, 지방정부 조직이 주민들로부터 멀어진다는 것은 그만큼 지역에서의 민주적 실천의 기회가 줄어든다는 것을 의미한다. 읍·면·동에 존재하는 정부조직이 사라지는 경우 참여의 의미는 주민자치회 회원으로서 지역사회활동에 대한 참여를 의미하거나 주민자치회 대표를 통한 상위 지방자치단체의 참여를 의미하게 된다. 실제 특별법에서 지방자치단체와 주민자치회의 관계는 일부 사무의 위임 또는 위탁과 관련하여 정의되어있을 뿐, 참여라는 기제를 통한 주민자치회와 지방자치단체와의 관계를 암시하는 내용은 찾아볼 수 없다. 결과적으로 현행 특별법대로라면 지역사회와 기초정부와의 관계는 일부 사무의 위임 또는 위탁을 매개로 위계적 성격을 띠게 될 가능성이 높다. 기초자치단체 수준에 참여기제가 마련된다고 하더라도 읍·면·동 정부조직이 사라지는 경우 근린 지역사회와 정부 사이에는 상당한 심리적 거리감이 발생하게 될 것이다.

셋째, 현재 특별법이 ‘자율형 주민조직’으로서의 주민자치회 모형을 가정하고 있다는 점이다. 하지만 주민자치회의 경우 정부주도라는 태생적 한계와 더불어 자율적 주민조직에 기대되는 역량을 형성하기 위해서는 상당한 시간을 필요로 한다. 정부의 ‘보이는 손’에 지나치게 의존해왔던 지역의 자율



성과 책임성을 자각시키는 조치라고 하더라도, 급격히 행정사무를 주민조직에 위탁하게 되는 경우 많은 혼란과 새로운 형태의 부정·부패의 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 맥락에서 주민자치회가 자율적 주민조직으로 뿌리내리는 과정에서 한시적이라도 전문성과 공직윤리를 가진 읍·면·동의 정부조직이 협력자 또는 촉진자 역할을 수행할 수 있을 것이다.

결과적으로 행정계층으로서의 읍·면·동의 지위문제는 단순히 행정사무의 관점에서뿐만 아니라 민주적 참여, 주민조직의 역량 등 종합적 관점에서 진단되어야 할 문제이다. 행정사무의 경우에도 단순히 현재의 읍·면·동 기능만을 대상으로 분석할 것이 아니라 1999년 이루어진 읍·면·동 기능전환의 성과에 대한 종합적 평가를 통해 읍·면·동의 지위여부가 결정되어야 할 것이다.<sup>18)</sup> 지방행정구조의 틀 속에서 일부 사무와 기능을 재분배하는 식의 부수적·단편적 접근을 벗어나 근본적으로 대의민주제 병폐를 보완하고, 추락하고 있는 정부신뢰와 정당성을 회복하며, 행정서비스의 효과성을 향상시키기 위한 종합적 처방의 관점에서 오히려 읍·면·동 같은 근린단위의 자치기능을 강화하는 선진국 사례들에 주목할 필요가 있다.

## 제3장 우리나라에 적합한 주민자치회 모형

### 제1절 주민자치회 모형개발의 기본방향

읍·면·동 주민자치회 모형은 단기적 관점과 장기적 관점에서 접근할 수 있을 것이다. 이러한 모형의 모색은 현행 헌법정신과 장기적인 지방자치의 발전 방향을 검토하고 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 정하고 있는 방향을 반영하여야 할 것이다.

첫째, 읍·면·동을 근린자치를 구현하는 제도적 단위로 일단 전제하고, 읍·면·동보다 작은 자연부락 단위에서의 풀뿌리 자치를 보완하는 방향이다. 근린자치의 본뜻은 읍·면·동보다 작은 자연부락을 우선시 할 수 있으나, 제도적 수용의 용이성과 관련법의 내용 등을 고려하여 읍·면·동을 제

18) 예를 들면 향토예비군의 설치목적과 임무를 깊이 고려하지 않고 철저한 사전 검증도 없이 1999년 7월 1일부터 읍·면·동사무소에서 수행했던 선병·정검소집·동원 등 병무업무는 시군자치구 예비군대대로, 향토예비군 편성 및 자원관리 기능은 지방병무청으로 이관됨으로써 신규 전역자의 편성이 누락되거나 편성카드가 분실되는 등 업무수행에 차질을 빚고 있다(신용수, 2009: 54-57). 향토예비군의 사기가 애항심에 기초하기 때문에 예비군부대의 책임구역을 읍·면·동과 일치시킨 것이라고 한다면 향토예비군에 대한 자원의 편성과 관리는 읍·면·동 단위에서 이루어지는 것이 합리적이다.

도도입의 단위로 한다(<표 11> 참조).

둘째, 헌법과 세계적으로 통용되는 학설의 지방자치 관련 내용에 충실할 필요가 있다. 우리나라 헌법 제118조 제1항은 지방자치단체에 의회를 둔다고 규정하고 있을 뿐 단체장의 '선임'방법은 관련법에 위임하고 있다. 세계적으로 통용되는 학설 역시 '자치'의 규정은 지방의회의 설립여부에 두고 있다. 헌법재판소의 판결 또한 헌법과 제118조와 지방자치법의 내용을 확인하여, 지방의회의 직선 여부를 자치단체의 근본 요건으로 판시한 바 있다(92헌2마 174). 이를 통해 볼 때, 근린자치의 강화 여부는 지방의회 혹은 주민자치회의 설립여부에 초점을 두어야 한다.

<표 11> 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 주민자치 조항

제4절 읍·면·동 주민자치

제20조 (주민자치회의 설치)

풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

제21조 (주민자치회의 기능)

① 제20조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행 하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회 에 위임 또는 위탁할 수 있다.

② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

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

제22조 (주민자치회의 구성 등)

① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.

② 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

셋째, 지방행정체제에 관한 특별법을 고려하여야 한다. 2010년 9월 16일 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 국회를 통과한 바 있다. 2005년 9월에는 노무현 대통령과 한나라당 박근혜 대표간의 합의로 제17대 국회에서 지방행정체제개편특위가 발족(2005.10.19), 수차례의 공청회와 토론을 개최하였다. 동 법 제20조는 '풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하

읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다'고 방향성만을 규정하고, 공법인격에 대하여는 규정하고 있지 않는 등 몇 가지 특징이 있다.

넷째, 한국의 자치현실에 대한 실천적 고려이다. 예를 들어, 근린자치를 강화하기 위한 이론모델로 읍·면·동장까지 직접 선출하는 방식을 고려할 수 있으나, 읍·면·동장까지 주민이 직접 하는 방식은 풀뿌리 단위를 지나치게 정치화시킬 우려가 있어 고려하지 않기로 한다. 또, 현재와 같은 근린자치 필요성을 고려할 때, 이론적 차원에서 가능한 행정기관형은 제외하기로 한다.

## 제2절 근린자치를 위한 주민자치회 모형

### 1. 읍·면·동 단위의 모형 구상

한국의 읍·면·동은 평균면적이 각각 68.59km<sup>2</sup>, 62.54km<sup>2</sup>, 4.98km<sup>2</sup>이며, 평균 인구는 각각 20,981명, 4,250명, 19,845명인 실정이다. 이는 프랑스, 스페인, 오스트리아, 일본의 자치회 구성단위와 매우 유사한 수준으로 근린자치를 위한 적절한 규모의 요건을 충족시키는 것으로 보인다. 또한, 자연부락 단위보다는 기존에 최일선 행정구역으로 현재 작동하고 있기 때문에, 실시 단위를 둘러싼 혼선이 적을 것이다.

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

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

수 있다.

행정기관은 국가 혹은 자치단체의 하위 집행기관 성격을 보유하는 것이고, 준지방자치단체는 지방의회에 준하는 주민대표기구를 직접선거 방식으로 선출하여 보유하는 형태다. 자치단체는 (1) 주민대표기구를 직선에 의해 선출하고, (2) 공법인의 법적 지위를 보유하며, (3) 조례제정과 과세에 대하여 법적 권한을 보유하는 형태이다. 이제 세 가지의 모델을 중심으로 그 내용을 설명해보기로 하자.

## 2. 모형별 특징과 장단점

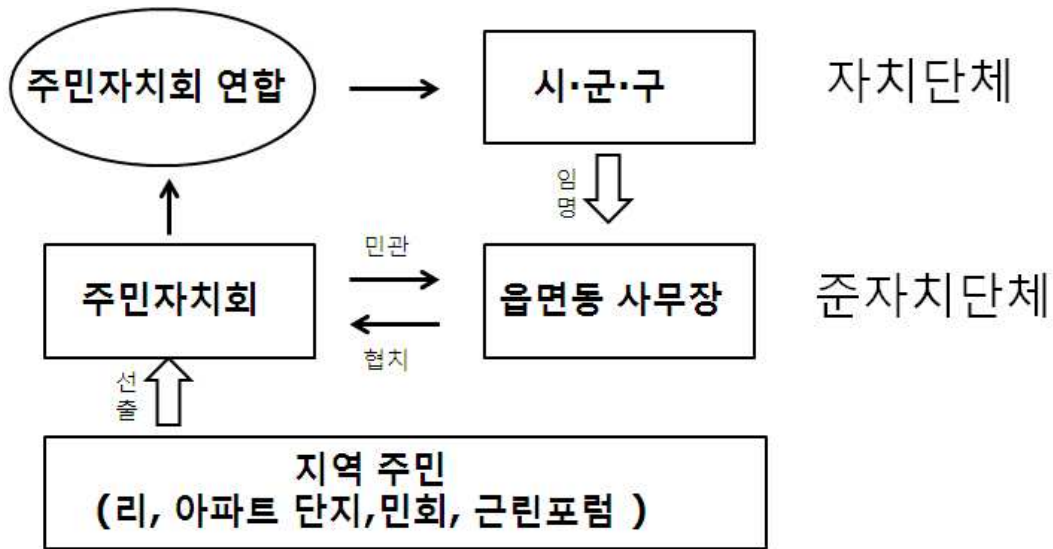
### 1) 약한 준지방자치단체 모형

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.

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 조례제정권이 나 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, 수수료, 사용료, 기부금으로 충당된다.

<그림 1> 약한 준지방자치단체 모형



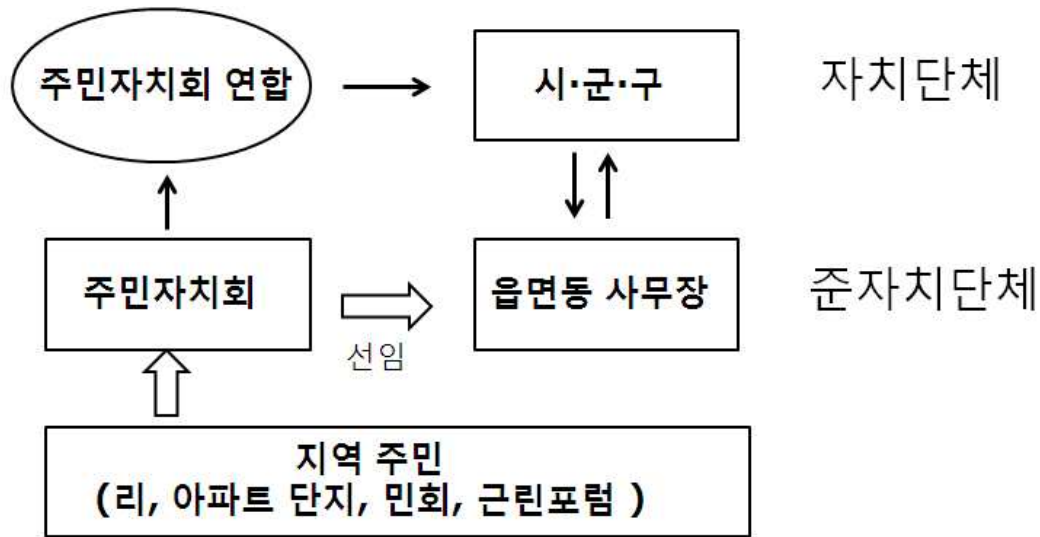
## 2) 강한 준지방자치단체 모형

강한 준지방자치단체 모형은 주민직선을 원칙으로 하는 주민자치회를 보유하고, 공법인의 지위를 부여받는다. 공법인의 지위가 곧 자치단체의 지위라는 주장이 존재하지만, 현행 지방자치법은 자치단체의 종류를 나열하고 있기 때문에 읍·면·동을 자치단체로 열거하지 않고, 과세권과 조례제정권을 부여하지 않으면 준지방자치단체의 성격과 권능을 갖게 된다.

읍·면·동장은 주민자치회가 선임하게 된다. 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.

자치단체가 아니기 때문에, 강한 준자치단체 모형 역시 조례제정권과 과세권은 없다. 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, 수수료, 사용료, 기부금으로 충당된다.

<그림 2> 강한 준지방자치단체 모형



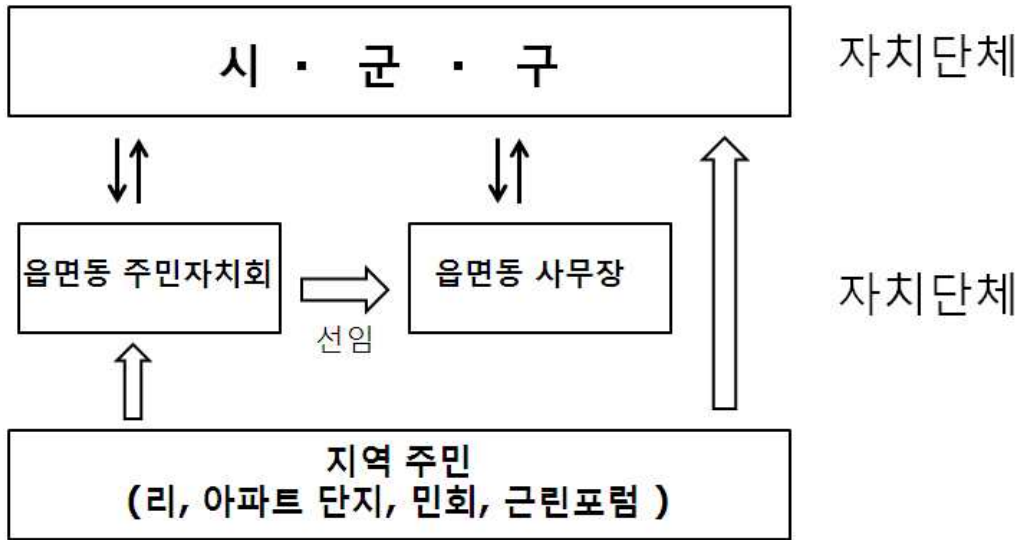
### 3) 지방자치단체 모형

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 선택할 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, 현재로서는 이 모형의 도입에는 신중을 기할 필요가 있다.

<그림 3> 지방자치단체 모형



### 3. 모형별 특징 비교

#### 1) 법적 지위

준지방자치단체 모형의 경우, 주민자치회와 현재의 읍·면·동 집행부 법적 지위가 별개로 간주될 수 있다. 준지방자치단체의 경우 주민자치회는 사회단체 혹은 사단법인의 성격을 띠고, 지방자치단체 모형은 당연히 공법인의 법적 지위를 갖는다.

한국에서 지방자치단체는 공법인 지위, 자치단체의 종류로 포함, 법적 권능 보유하는 세 가지 요소를 갖추어야 가능하다. 지방자치법 제3조가 지방자치단체를 법인으로 한다고 규정하는 내용을 자치단체 여부의 유일한 조건으로 공법인 지위를 해석할 필요는 없다. 조례제정권과 과세권, 그리고 지방자치법이 규정하는 지방자치단체의 종류가 함께 구비되어야 지방자치단체로 될 수 있다.

#### 2) 기관구성

약한 준지방자치단체와 강한 준지방자치단체의 차이는 주민자치회와 읍·면·동 사무장의 관계에 있다. 전자는 읍·면·동 사무장을 시·군·구장이 임명하고, 후자는 주민자치회가 선임을 주도한다. 기관구성 형태의 다양화를 위한 노력이다. 주민총회형이 바람직하기는 하나, 현재의 읍·면·동 단위를 전제로 근린자치 기관구성 형태를 설계할 경우, 주민총회형을 제도적으로 도입하는 것은 어렵다고 보아야 한다. 주민총회형의 이상이 바람직함에도 불구하고

하고, 2만 명 전후의 주민 수와 시설, 현재의 실태 등을 고려할 때, 주민총회 형은 어렵다. 따라서 주민총회형은 읍·면·동 아래의 자연부락을 단위로 근린자치를 구상할 때, 고려할 수 있는 대안으로 농촌지역에서 가능하도록 열어두는 수준에 그치는 것이 바람직하다. 영국의 패리쉬 경우에도, 주민수가 150인 이하일 경우에 한하여, 주민총회형을 도입할 수 있도록 하고 있다. 읍·면·동은 평균면적이 각각 68.59km<sup>2</sup>, 62.54km<sup>2</sup>, 4.98km<sup>2</sup>이며, 평균인구는 각각 19,787명, 4,300명, 19,403명이다.

준지방자치단체의 경우, 하나는 주민자치회에 공법인의 지위를 부여하여 법적 권능을 강화할 수 있으나, 현실적 혼란의 가능성 때문에 여기서는 제외하기로 한다. 또, 읍·면·동의 경우, 단체장 직선은 사회적 비용과 정치화 우려 때문에 고려하지 않기로 한다.

준지방자치단체 모형에서 주민자치회를 활성화시키고 근린자치의 이상에 부합하도록 하기 위해서는 읍·면·동 사무장이 주민자치회에 의해 선임되는 방식이 바람직하다. 이를 위해서는 주민자치회가 별정직으로 시·군·구 공무원 중에서 선임하는 방법이나 주민자치회가 계약직으로 개방형 채용을 시행하는 방법이 있다.

### 3) 주민자치회 위원 선출방식

준지방자치단체 모형의 경우 주민자치회 위원의 직선을 원칙으로 해야 한다. 직선여부가 행정기관 형태와의 차이점으로 볼 수 있다. 직선을 원칙으로 하되, 지역여건에 따라 주민들이 구체적 선출방식을 택할 수 있도록 할 수 있다. 예컨대, (1) 유권자의 10명 이상 추천을 받은 자 가운데, 직접 선거로 결정, (2) 자연부락의 이장, 아파트 단지대표 등 소지역 단위의 직선 주민회장을 주민자치회 위원으로 수용, (3) 직선 주민회장을 주민자치회 위원으로 수용하고, 직선 주민회장이 존재하지 않는 지역에 한하여 유권자의 30명 이상 추천을 받은 자를 대상으로 추천하여 결정하는 방식을 고려할 수 있다.

위 (1), (2) 안의 경우 추가적인 선거비용이 발생하지 않고, 사회정치적 부담도 적다. 직선 방법을 택하는 경우, 인터넷 투표와 우편투표 등을 다양하고 편리하게 실험할 수 있도록 보호해줄 필요가 있다. 추천에 의해 선발하는 방식에서, 추천인 수를 50명 이상으로 늘릴 경우, 일반 주민은 추천을 받기가 어렵고, 정당 관련자들이 조직을 동원하여 쉽게 진입할 수 있게 된다.

## 제3절 주민자치회 시범실시 방안



## 1. 목적

주민자치회의 시범사업 실시는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 부칙 제4조의 “행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다”라는 규정에 근거하고 있다. 주민자치회 시범사업 실시는 다음과 같은 목적을 가진다. 첫째, 주민자치회 제도 도입의 타당성 및 실현가능성을 사전에 검토함으로써 도입에 따른 시행착오를 최소화하는데 있다. 즉, 구체적으로 읍·면·동 단위에서 주민자치회의 설치와 운영이 가능한지 여부를 시범사업을 통해 판단하고, 주민자치회가 주민자치의 자주적 핵심조직으로 뿌리내릴 수 있는지 여부를 판단하는데 목적을 둔다. 둘째, 주민자치회 모형 구상 단계에서 고려하지 못했던 변수 또는 문제점을 확인함으로써 차후 주민자치회 제도개선을 위한 자료로 활용하는데 목적을 둔다. 셋째, 주민자치회 도입과 관련하여 지역주민, 시민단체, 지방의회 의원, 해당 지자체 공무원 등 이해당사자들에게 주민자치회에 대한 인식을 제고함으로써 제도에 대한 수용성을 높이는데 목적을 둔다.

## 2. 주민자치회 시범실시와 관련하여 고려해야 할 사항

주민자치회의 시범실시와 관련하여 고려할 사항은 시범실시 주체, 실시시기, 실시단위, 시범실시 지침마련, 대상지역 선정, 행·재정적 지원방안, 그리고 평가 및 환류체계 등이다. 우선 시범실시 주체에서 행정안전부는 전반적 시범사업의 일정 및 계획 수립에 관한 총괄업무를 맡아야 할 것이다. 실질적인 시범 대상 읍면동의 선정과 사업의 집행은 기초자치단체(시·군·구)가 맡되, 행·재정적 지원과 평가 등 환류업무에 해당 시·도와 행정안전부가 적절한 역할을 분담하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 시범사업 실시시기는 준비단계와 실제 실시단계로 구분하여 접근할 수 있을 것이다. 준비단계와 실제 실시단계 모두 우리나라에 적합한 주민자치회 모형의 결정과 유연하게 연동하여 정할 필요가 있을 것이다. 그러나 특별법 취지를 고려할 때, 준비단계는 2012년 상반기에, 실제 실시단계는 2012년 하반기부터 1년을 단위로 1회에 한할 수도, 혹은 다년간 진행할 수도 있을 것이다. 그러나 구체적인 일정과 기간은 2014년 지방선거 일정에 따라 조정될 수 있다. 준비단계에서는 시범사업 지침을 확정하고 시범사업 대상지역을 선정하여야 할 것이다. 또한 시범사업 실시라고 하여 반드시 부분적 도입

일 필요는 없을 것이다. 제주특별자치도와 같이 지역별 특수성을 고려하여 일정 범위 안에서 전면 실시도 가능할 것이다.

셋째, 시범실시 단위선정은 시범실시 목적에 맞게 시범실시의 결과를 비교, 평가하고 평가결과를 제도수정에 환류하기 위하여 복수 이상의 특·광역시와 자치구, 도의 시와 군을 구분하고, 제주특별자치도의 경우 도시화된 (행정)시에서의 동과 농촌지역의 읍·면을 구분하여 접근할 수 있을 것이다. 준자치단체 모형을 중심으로 실시단위 선정방식을 예시하면 <표 12>에 나타난 것과 같다.

<표 12> 주민자치회 시범사업의 실시단위 선정방식(예시)

구분	광역시범 단위 선정	기초시범 단위 선정	시범실시 수
I 안 (약한 준자치단체형)	2개 특·광역시, 2개 도 및 1개 특별자치도 등 5개 광역자치단체 선정(제주특별자치도에서는 2개의 동과 2개의 읍, 2개의 면을 선정)	2개 특·광역시에서 각각 2개의 자치구(즉, 자치구(2x2), 2개의 도에서 2개의 일반시와 2개의 군(2x2+2x2).	모두 30개(선정된 자치구, 시, 군 별로 2개씩, 제주특별자치도 6개)
II 안 (강한 준자치단체형)	I 안을 기준으로 하되, 약간 수정 가능	I 안을 기준으로 하되, 약간 수정 가능	I 안을 기준으로 하되, 약간 수정 가능

### 3. 추진조직 및 지원체계

시범사업의 총괄업무를 맡는 행정안전부는 첫째, 시범사업 기본계획을 수립하고, 관련 학회 또는 정책연구기관의 용역을 통해 시범사업 매뉴얼을 마련한다. 둘째, 지방행정국장을 단장으로 하고, 자치제도과장을 책임관으로 하는 가칭 「주민자치회추진지원단」을 구성하고, 필요시 읍·면·동 기능(사무) 및 인력 조정의 기준과 지침을 등 지원계획을 마련하여 제공한다.

광역자치단체는 행정안전부의 기본계획 및 지침의 범위 안에서 시도별 자체 세부추진계획을 수립한다. 시범대상 시·군·구의 경우 시도의 기본계획 및 지침의 범위 내에서 시·군·구별 주민자치회 세부추진계획을 수립한다. 행정안전부에 주민자치회 추진지원단을 설치함과 동시에 광역자치단체도 주민자치회 지원팀을 구성하고, 시범대상 기초자치단체에서는 계 단위에 주민자치회 추진담당을 설치한다.

시범사업 대상지 선정기준은 우선 기초자치단체장, 지방의회뿐만 아니라 읍·면·동 단위에서 시범실시에 대한 관심과 의지가 높은 지역을 우선 선

정하는 것을 원칙으로 한다. 특히 기존의 주민자치위원회 활동이 활발하여 전국적 주목을 받은 읍·면·동 지역들을 선별하여 우선 시범대상 지역으로 선정하는 것을 고려할 수 있다. 이 밖에 인구·면적·재정력 등을 고려할 뿐만 아니라 시범실시에 따른 성과분석이 용이한 지역을 선정하도록 한다.

시범실시 대상지역으로 선정된 시·군·구에 대해서는 주민자치회와 자치단체에 대하여 교육서비스를 제공한다. 우선 자치단체에 대해서는 사무관계, 관리감독관계, 재정관계 등에 대한 교육을 통해 일선행정에서의 혼란을 최소화한다. 또한 가칭 ‘주민자치 아카데미’를 설치하여 시범지역 주민자치회 위원 또는 회원들을 대상으로 주민자치의 개념, 필요성, 주민자치위원회의 기능과 역할, 주민자치위원회의 운영방법 등에 대한 교육을 실시한다.

초기 혼란을 최소화하기 위하여 시범사업 지원센터를 구축 운영하면서 필요한 자문과 정보를 제공할 뿐만 아니라 시범지역간 네트워크 형성과 정보공유를 도모할 수 있는 장치로서 포털사이트 구축을 고려해볼 수 있을 것이다.

또한 행정안전부가 재정지원 계획을 수립하되, 특별회계를 신설하여 지원함으로써 시범실시 이후 확대실시에 대비하는 방안 또는 일차적으로 주민자치 사업예산에서 특별교부세로 지원하는 방안을 모색한다. 후자의 경우 문화관광부, 농림수산부 등 관련부처의 사업비 지원의 유도를 통해 범정부적 접근의 의미를 부여하도록 노력한다.

#### 4. 평가 및 환류체계

시범사업에 대한 평가를 위해 일차적으로 시·군·구로 하여금 자체평가를 실시하도록 한 후, 행정안전부가 민간전문가를 포함한 가칭 ‘주민자치회 시범사업평가단’을 구성하여 전문가 종합평가를 수행한다. 평가결과는 향후 주민자치회 설치와 운영 지침에 반영하도록 한다.

## 제4장 맺는 말

이 글의 목적은 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제4절이 규정하고 있는 우리나라의 현실에 맞는 ‘주민자치회 모형’을 모색하는데 있다. 주민자치모형은 민주주의 이상과 지방자치의 본질을 실현하기 위한 수단이다. 따라

서 주민자치 모형은 이상과 현실을 조화시켜 도출되어야 한다. 주민자치 모형의 도출에는 상당한 가치담론이 필요할 것이나 이 글에서는 제도적 맥락과 우리나라의 정치환경적 요인 맥락에서 이러한 가치담론을 의제한다. 이 글은 우리의 실정을 감안하여 자율성이 약한 준지방자치단체 주민자치 모형, 자율성이 강한 준지방자치단체 주민자치 모형, 지방자치단체 주민자치 모형 등 세 가지 가능한 근린자치 대안을 제시하고 있다.

이 글에서 제시된 세 가지 주민자치회 모형은 공간규모, 인구규모, 정치환경 등 다양한 제약요소를 고려하여 도출된 것이지만, 정형화 된 것은 아니다. 강한 준지방자치단체 모형과 지방자치단체 모형의 중간 수준의 모형도 가능하고 약한 준지방자치단체 모형을 수정하여 더 약한 수준의 주민자치회 모형 선택도 가능할 것이다. 특별법이 정하고 있는 시범 실시 방안 역시 정형화 된 것이 아니다. 이 글은 국민적 합의에 근거하여 구체적인 주민자치회 모형이 정립되고 우리나라의 지방자치가 나라살림을 튼튼하게 하는데 기여할 수 있기를 바라는 마음을 담았다.

## 〈참고문헌〉

- 곽현근, 2011, “근린자치와 공동거버넌스”, 「월간 지방행정」, 2011년 10월호.
- 곽현근, 2010, “사회적 배제 극복을 위한 동네거버넌스 사례 연구”, 「한국행정연구」, 제18권 제4호.
- 곽현근, 2008, “지역사회 사회자본에 미치는 동네효과에 관한 연구”, 「지방정부연구」, 제11권 제4호.
- 곽현근, 2008, “현대 지역공동체의 의의와 형성전략”, 이종수 (편). 「한국사회와 공동체」. 서울: 다산출판사.
- 권순복, 2011, “근린자치와 읍·면·동제의 개혁“. 지방자치 정책토론회 지상중계(6.21.), 근린자치로 가는 길: 주민자치의 제도적 접근, 지방행정연구소.
- 김병국, 2011, 근린자치 활성화를 위한 지방행정체제 개편에 관한 연구과제 발굴, 「근린자치 활성화를 위한 지방행정체제 개편안의 연구과제 발굴 발제 자료집」, 지방행정체제 개편지원단, 35-54.
- 김병국·김필두·윤준희, 2010, 「주민자치 강화를 위한 읍·면·동 개편모델 연구」, 한국지방행정연구원.
- 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, 2010, “최근 프랑스의 지방자치단체 개혁”, 「공공정책21」, 10월호, 한국공공정책연구소, 72-75.
- 배준구, 2004, 「프랑스의 지방분권」, 부산: 도서출판 금정.
- 삼성경제연구소. (2009). 사회적 자본 확충을 위한 정책과제. 「CEO Information」, 722.
- 소진광, 2011, “근린자치의 경제적 효과”, 월간 「지방행정」, 2011년 10월호.
- 소진광, 2011, “주민자치의 접근논리”, 사단법인 지방행정연구소 정책토론회 발표논문(행정공제회관, 2011년 6월 21일).
- 소진광 외, 2008, 「한국지방자치의 이해」, 서울: 박영사.
- 소진광, 2005, 「지방자치와 지역발전」, 서울: 박영사.
- 소진광, 2004, “사회적 자본의 측정지표에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」, 제16권 제1호, pp. 89-117.
- 신용수, 2009, “향토방위 예비군조직의 지원체계개선에 관한 연구”, 경희대 경영대학원 석사학위논문.
- 안성호, 2010, “한국의 지방자치체계 개편과 방향: 정치권 지방자치체계 개편안의 문제점과 과제”, 「지방정부연구」, 제14권 제1호, 한국지방정부학회, 2010.
- 안성호, 2005, 「분권과 참여: 스위스의 교훈」, 도서출판 다운 샘.
- 이시카라 요시노리. (2005). 일본의 시정촌(市町村)합병과 지역자치조직. <http://lari.re.kr/jibang/read.asp?bbs=jibang01andnum=41>.
- 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.
- 정지웅·임상봉, 1999, 「지역사회개발학」. 서울대학교출판부.
- 지방행정체제개편추진위원회. 근린자치분과위원회 현장방문 관련 자료.
- 최승호·김성균, 2008, 「지역마을공동체 만들기를 통한 자립방안 모색」, 충북개발연구원.
- 하혜수, 2009, “지방행정체제개편의 필요성과 바람직한 대안모색”, 행정개혁시민연합 정책토론회 발표논문(대한출판문화협회, 2009년 12월 8일).
- 한발레츠, 2009, 「행복한 두루마을」, 지역품앗이 한발레츠 10주년 자료집.
- 행정안전부, 2011, “지방자치단체 행정구역 및 인구현황”.
- 齋藤純一, 2000, 「公共性」, 東京: 岩波書店.
- 「동아일보」. (2006). 불신해결방안은. 12. 26.
- Barnes, M., Skelcher, C., Beirens, H., Dalziel, R., Jeffares, S., Wilson, L., 2008, Designing citizen-centered governance. Joseph Rowntree Foundation.
- Bernard, Jessie, 1973, *The sociology of community*, Scott, Foresman and Company.
- Brown, L. D., and Jafadananda, 2007, Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges. The Hauser Center for Nonprofit Organizations. Working Paper No. 32.
- 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). *A. Building Community Capacity*. New York: Aldine De Gruyter.
- Coleman, J. S., 1988, Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology*, vol.94.
- 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.
- Forrest, R, and Kearns, A. (2001). Social Cohesion, Social Capital and the Neighborhood. *Urban Studies*, 38(12): 2125-2143.
- Goets, A. M., and Jenkins, R., 2001, Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight un India. *Public Management Review*, 3(3): 363-383.
- Habermas, Jürgen, 1992, *Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press.
- 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.
- Fukuyama, F., 1995, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Fukuyama, F., 1999, The Great Disruption: Human Nature and the Reconstruction of Social Order, *The Atlantic Monthly*, 55-80.
- Grootaert, C., Narayan, D., Jones, V. N., and Woolcock, M., 2004, *Measuring social capital: an integrated questionnaire*, World Bank.
- Halpern, D., 2005, *Social Capital*, UK: Polity.
- 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.
- 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.
- Onyx, J. and Bullen, P., 2000, Measuring Social Capital in Five Communities, *Journal of Applied Behavioral Science*, vol.36, no.1.
- 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.

- Putnam, Robert D., 2000, *Bowling Alone*. SIMON and SCHUSTER.
- Putnam, Robert D. et al., 2004, Using Social Capital to Help Integrate Planning Theory, Research, and Practice, *Journal of the American Planning Association*, vol.70, no.2, 142-192.
- 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://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.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/vie_democratique_loc/democratie_de_proxim/conseils_de_quartier/les_conseils_de_quar/view)
- [http://fr.wikipedia.org/wiki/Comit%C3%A9\\_de\\_quartier](http://fr.wikipedia.org/wiki/Comit%C3%A9_de_quartier)
- <http://www.tjlets.or.kr/>