

전략연구 2013-08

# ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축을 위한 정책과제

최병학 외



## 발 간 사

주민자치는 주민의 개별적 참여보다도 일정한 지리적 공간을 공유하는 지역주민들의 집합적 역량의 강화와 민주적 참여를 통해 해당 지방정부를 견제하는 것뿐만 아니라, 주민들이 형성한 집합적 역량을 매개로 스스로 해당지역에 필요한 공공선(public good) 또는 공적 가치를 형성하는 책임의식을 강조하고 있습니다.

지난 1차 연구인 “충청남도 근린자치 실태분석 및 활성화 방안”에서는 근린자치의 추진논리 재정립, 선진국의 추진사례 분석 및 정책적 시사점 도출, 충청남도 근린자치 실태조사 분석, 그리고 ‘충남형’ 근린자치 활성화방안을 제안한 바 있으며, 이번 2차 연구인 “충남형 주민자치 거버넌스 구축을 위한 정책과제”에서는 ‘충남형 주민자치모델’을 현장수준에서 운영프로그램으로 구체화하기 위하여 충남지역의 생활자치 현장 수준에서 주민자치조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업, 주민자치회 성립요건 등을 중심으로 참여주체의 역할·기능수행과 갈등해소 및 협력방안 등을 체계적으로 모색하였습니다.

이에 본 2차 전략과제에서는 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축과 관련한 정책과제를 도출하기 위하여 설문조사 및 전문가·실무자 워크숍을 연속적으로 실시하였으며, 설문조사는 충남 시·군의 읍·면·동에서 근무하는 공무원과 지역주민을 대상으로 ①주민자치조직, ②주민자치 교육프로그램, ③주민자치사업, ④주민자치회의 조사영역에서 주민자치 거버넌스 실태와 문제점을 정량적, 정성적으로 분석하였습니다. 이로써 본 연구를 통해 도출된 중요한 정책과제로는 첫째 주민자치조직의 강화, 둘째 주민자치 교육프로그램의 내실화, 셋째 주민자치사업의 활성화, 넷째 주민자치(위원)회의 제도화로 제시되었습니다.

본 과제의 연구책임자인 최병학 박사님을 중심으로 참여와 협력을 아끼지 않으신 박현근 교수님, 안영훈·홍정순 박사님 등 외부연구진, 연구심의위원님에게 감사의 말씀을 전하며, 연구수행과정에서 적극 협조해 주신 충청남도 및 시·군 관계관님들에게 특별한 고마운 말씀을 드립니다. 모쪼록 본 연구의 결과가 충청도정의 실무적 개선에 널리 활용되기를 기대합니다.

2013년 12월 31일

충남발전연구원장 강 현 수





# 연구 요약

## 1. 연구의 배경 및 목적

지역사회 단위에서 주민자치조직의 주민참여는 지역주민들의 자발적인 노력과 활동을 통해서 이루어지고 있으며, 자발적인 주민자치조직 형성과 개발을 통해 진행되고 있다. 대체로 주민자치조직은 반관반민(半官半民)의 성격을 가지고 현장기반의 주민조직으로 운영되고 있다. 현재, 지역사회 단위에서 주민자치조직은 주로 주민자치위원회, 개발위원회, 새마을지도자회, 새마을부녀회, 관련 발전협의회, 동호회 등 자생조직들이 주를 이루며, 각각의 주민자치조직은 읍·면·동 단위에서 조직별로 공공의 목표를 달성하기 위한 나름대로의 운영체계를 가지고 공식적·비공식으로 지역발전 활동에 참여하고 있다.

지난 해의 1차 연구(충남 근린자치 실태분석 및 활성화 방안)에서는 근린자치의 추진논리 재정립, 선진국의 추진사례 분석 및 정책적 시사점 도출, 충청남도 근린자치 실태조사 분석, 그리고 ‘충남형’ 근린자치 활성화방안을 제안하였으며, 주요 1차 연구내용이 주민자치회 지원조례(안) 제정, 주민자치회 제도의 개선 등으로 근린자치 제도의 활성화 추진방안의 모색이 중심이었기 때문에, 이번 후속연구(2차)에서는 ‘충남형 주민자치’의 거버넌스 구축방안 중심으로 연구를 수행하였다.

특히, 지방분권 추진단계에서 현장수준의 거버넌스 형성이 현안과제로 등장하고, 주민참여를 통한 협력적 거버넌스의 형성, 구축이 부각되고 있는 가운데, 지역사회에서의 합의·소통의식이 강조되면서 지역·자치공동체를 토대로 다양한 참여주체(이해관계자)들과 공동 문제해결의 참여과정이 중시되고 있다. 이에 ‘충남형 주민자치 모델’을 현장수준에서 운영프로그램으로 구체화하여 적용 및 정착시키기 위하여 본 연구를 수행하였으며, 충남지역의 생활자치 현장 수준(도시-도농복합-농어촌)에서 ‘충남형 주민자치 모델’의 주민자치조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업, 주민자치회 성립요건 등을 중심으로 참여주체들의 역할·기능수행과 갈등해소 및

협력방안 등을 순차적으로 모색하였다.

본 연구의 구체적인 목적은 ‘충남형 주민자치모델’의 현장적용 및 협력적 거버넌스 관련 충청도정에 대한 정책환류를 통해 충청남도 자치분권행정 추진의 활성화 기반의 제공에 있으며, ‘충청남도 주민자치 실행계획(안)’과 관련하여 사업유형별 거버넌스 측면에서 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축을 위한 필요조건들의 탐색, 실천기반의 제시 및 추진사업 대상에 관한 예비적 검토의 의미를 담고 있다. 또한 주민자치 거버넌스의 주요요인인 주민자치조직, 주민자치 프로그램, 주민자치사업, 주민자치회 차원에서 실태분석 후 ‘충남형’ 주민자치 거버넌스 추진구도의 정립 및 거버넌스 구축을 위한 정책과제를 제시하였다.

## 2. 주요 연구내용

### 1) 지역사회 거버넌스의 재정립

주민자치는 주민의 개별적 참여보다도 일정한 지리적 공간을 공유하는 지역주민의 집합적 역량의 강화와 민주적 참여를 통해 해당 지방정부를 견제하는 것뿐만 아니라 주민들이 형성한 집합적 역량을 매개로 스스로 해당지역에 필요한 공공선(public good) 또는 공적 가치를 형성하는 책임의식을 강조한다.

이처럼 주민자치 맥락에서 주민들의 집합적 역량을 포괄하면서 중요한 참여주체로서 간주되는 것이 바로 ‘지역사회’(local community)가 아닐 수 없다. 지역사회는 ‘지리적으로 한정된 지역에 살면서 구성원들 상호간에 그리고 자신들이 살고 있는 장소에 대하여 사회적, 심리적인 유대를 가진 사람들’의 집합을 의미한다.

따라서 지역사회 거버넌스는 ‘지역의 하위수준(sub-local level)에서 집합적 의사결정 또는 공공서비스전달을 위한 장치들(arrangements)’, 또는 ‘식별 가능한 지역사회를 위해 적정한 규모에서 이루어지고, 지역사회에 의해 정당한 것으로 간주되는 의사결정과정’으로 정의된다. 따라서 지역사회 거버넌스는 개인이 아니라 지역사회로서의 공중(publics)의 역량을 강화하거나 지역단위의 민주적 참여절차를 구체화하는 것과 같이 가장 높은 수준의 지방민주주의를 실현하는 장(場)이라 할 수 있다.

이것은 지역사회 주민들의 직접통제, 또는 동네포럼 또는 지역사회 의회(communit council)와 같은 제도적 장치를 통해 공중들에게 자신의 지역사회에 영향을 미치는 쟁점들을 다루기 위한 참여와 결정권한을 부여하는 것과 관련된다. 지역사회로서 공중의 역량을 강화하는 것은 지역사회를 대신해서 지방정부가 맡아왔던 전체 활동범위와 관련하여 새로운 민주적 준거 틀을 만드는 작업을 요구한다. 따라서 지역사회 거버넌스에서 지역사회는 의사결정과정에서 가장 중요한 이해당사자(stakeholder)로서 기능하게 된다.

이러한 공공의 의사결정과정에는 지역사회에 공적·사적 재화 및 서비스를 제공하는 다른 부문 또는 다른 수준의 이해당사자들을 포괄한다. 결과적으로 지역사회 거버넌스는 상대적으로 작은 지리적 규모에 초점을 둔 '역량이 강화된 참여적 거버넌스'(empowered participatory governance)를 지향한다고 볼 수 있다.

## 2) '충남형 주민자치' 거버넌스 구축 관련 실태분석

본 연구는 '충남형 주민자치' 거버넌스 구축과 관련한 정책과제를 도출하기 위하여 다음과 같이 설문조사 및 전문가·실무자 워크숍을 연속적으로 실시하였다.

설문조사의 대상 지역구분은 도시지역(동), 도농복합지역(읍), 농어촌지역(명)을 대상으로, 2013. 6. 14 ~ 6. 21(1주간) 시·군의 읍·면·동에서 근무하는 공무원과 지역주민 750명(15개 시·군별 각 50명 기준, 지역구분별 250명 기준)을 대상으로 실시하였으며, ①주민자치 조직, ②주민자치 교육프로그램, ③주민자치사업, ④주민자치회의의 조사영역에서 실시하여 총 680명을 조사하였고, 90.7%의 회수율을 보였다.

충청남도의 주민자치 거버넌스 현황을 주민자치조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업, 주민자치회의 요인으로 검토한 이후, 실태분석을 통해 확인해 볼 수 있는 충청남도 읍·면·동 대상으로 정량적, 정성적 현장조사 결과분석을 요약, 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 주민자치조직의 필요성에 관하여 필요하다고 응답한 비율이 전체적으로 높게 나타났다. 도시지역(동) 12.6%, 도농복합지역(읍) 14.0%, 농어촌지역(면) 21.6%로 다른 지역에 비해 농어촌지역에서의 주민자치조직 필요성이 높은 것으로 나타났으며, 주민자치조직의 주요기능으로는 지역사회를 위한 복지 및 봉사기능이 높은 응답률을 보였다.

둘째, 주민자치센터 이용횟수는 전반적으로 주민자치센터 이용률이 저조하였으나 농어촌지역(면)에서 주 1~2회 11.8%의 응답률을 나타낸 것으로 보아 농어촌지역에서의 주민자치센터 이용은 다른 지역보다 활발한 것으로 나타났다. 주민자치센터의 주요 프로그램은 문화여가 분야가 높은 응답률로 나타났으며, 주민자치센터의 문제점으로는 프로그램 운영의 수동성과 함께 창의성 부족이 높은 비율을 보였다.

셋째, 주민자치사업의 주체는 지역주민, 주민자치(위원)회, 자생조직, 공무원, 직능단체 순으로 나타났으며, 주민자치사업의 주요사업은 주민공동체 형성 및 복원에 대한 응답비율이 가장 높았고 이는 주민자치교육, 지역복지, 생활환경 개선, 방법 및 생활안전, 경관 및 미관개선, 기타 순으로 응답하였다. 주민자치사업의 주요 요소는 주민의 참여의지가 가장 높은 비율로 나타났으며, 주민자치사업에의 재능기부활동의 방향과 효과로는 자발적 참여를 통한 자치문화 조성이 상대적으로 높은 응답률을 보였다.

넷째, 주민자치회의 주요유형으로는 지역복지형, 평생교육형 순으로 응답하였으며, 주민자치와 주민자치위원회의 인식 차이로는 주민자치 업무수행, 자체재원·기부금 등의 재원조달, 지역대표·일반주민 공개모집 위원선출의 순으로 응답하였다. 그리고 주민자치회의 협력 거버넌스 형성을 위해 기존 주민자치센터의 주민자치위원회 활용과 부녀회·영농회 등과의 네트워크 구축, 직능단체·NGO·시민단체·학교 등과의 연계가 높은 응답비율을 보였다. 또한 주민자치회 활성화를 위한 주요기능으로는 주민자치회 설치·운영 기본계획 및 지침수립에 상대적으로 높은 응답률을 보였다.

### 3. 결론 및 정책제언

본 연구를 통해 도출된 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축과 관련한 결론 및 정책제언을 요약, 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 주민자치조직의 강화가 중요하다. 지방정부는 공동체의 네트워크, 조직, 리더십의 상호연계자, 매개자, 지원자로서의 역할을 수행해야 하며, 따라서 주민자치조직의 종류, 성격, 규모, 구성원 수 및 역할의 파악과 추진방향을 안내하는 조력자로서의

정책적 지원의 강화가 필요하다. 주민자치조직의 강화는 주민들의 창조적, 자발적 참여를 이끌어내는 구체적 방안이 뒷받침되어야 한다. 지역사회에는 다양한 학습경험과 활동경력을 가진 주민들을 적극 활용하여 지역사회를 자발적으로 변화시켜 가는 방향으로 정책적 지원이 강화되어야 한다.

둘째, 주민자치 교육프로그램을 내실화해야 한다. 주민자치 교육프로그램의 유형은 주민자치분야에서 지역문제 토론, 마을환경 바꾸기, 자율방재활동 등, 문화여가분야에서 지역문화행사 추진, 전시회, 취미교실, 생활체육 등, 지역복지분야에서 건강증진, 마을문고, 경로, 탁아, 어린이공부방 등, 주민편익분야에서 회의장 제공, 알뜰매장 운영, 생활정보제공 등, 시민교육분야에서 평생학습, 교양강좌, 외국어교실 운영 등, 지역사회진흥분야에서 내집앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등 여러가지 다양한 공익적 활동이 있으므로, 주민자치 교육프로그램의 운영상 선택의 폭을 넓히면서 ‘지역특화형’으로 프로그램을 개선, 운영할 필요가 있다.

셋째, 주민자치사업을 활성화해야 한다. 주민자치사업은 마을(공동체) 구축을 위한 주민자치 실질화의 중요한 요소 중의 하나로서, 지역주민들이 살아가는 삶의 터전인 마을에는 주민의 ‘꿈(이상)’이 함께 어우러짐으로써 일어나는 ‘변화(재미)’와 주민의 자발적인 기획으로 실행되는 마을사업의 지속성을 위한 ‘힘(체계)’을 그 바탕으로 삼는다. 그리고 이상적인 마을은 물질 풍요, 사회구조 평등의 실현, 주민간의 성숙된 관계를 이끌어가는 건전한 사고의 각성, 주민과 마을 전체를 위한 사업들이 어우러질 때만이 성립 가능하다. 이에 자치사업의 추진에 있어서 사업성의 정의 및 지향점, 마을형성에 있어서 사업의 주체(자치), 사업의 현장 유효성, 사업의 성과 유효성, 주민이 행복하고 살기 좋은 마을을 형성하는데 필요한 마을사업들과 마을(지역사회)의 특성을 형성하는데 영향을 미치는 마을강좌, 마을사업, 마을행사들의 성격 및 지향점, 그리고 사업성 형성에 있어서의 주민, 기관, 단체의 협력적 역할의 규정과 실천이 가능하도록 사업매뉴얼을 마련, 적용해야 한다.

넷째, 주민자치회를 제도화해야 한다. 주민자치회의 구성방식은 특별법의 입법취지를 고려할 경우 읍·면·동을 기본단위로 하고 있어 읍·면·동 주민들이 자율적으로 선택하는 것이 바람직하며, 이를 위해 주민자치회에 대한 기본구조를 법률적으로 명확히 해야 할 필요가 있다. 주민자치회는 임의적인 순수자치기구적 성격과 행정지원적

성격을 모두 갖게 되는데, 실질적인 주민자치의 활성화를 도모하고 주민자치회의 재정문제 해결을 위해서는 행정지원의 내실화가 중요하다. 바람직한 주민자치회의 설치 및 운영단위는 현행 주민자치센터처럼 읍·면·동 차원의 중추적 기반의 주민자치회로 변화되어야 혼란을 최소화할 수 있을 뿐 아니라, 현실적으로 주민자치센터의 연장선에서 지속적인 발전가능성을 확보할 수 있다고 기대된다.

# 목 차

제1장 서 론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
1) 연구의 필요성 .....	1
2) 연구의 목적 .....	1
3) 본 연구의 기대효과 .....	2
2. 연구의 주요내용 및 방법 .....	2
1) 연구의 주요내용 .....	2
2) 연구의 방법 .....	5
제2장 주민자치 거버넌스 관련 선행연구와 추진논리의 재정립 .....	7
1. 주민자치 거버넌스의 선행연구 검토 .....	7
1) 주요 선행연구의 내용 .....	7
2) 기존 연구와의 차이점 .....	11
2. 주민자치 거버넌스와 관련한 주요내용 .....	11
1) 주민자치조직 분야 .....	11
2) 주민자치 교육프로그램 분야 .....	13
3) 주민자치사업 분야 .....	14
4) 주민자치회 분야 .....	14
3. 지역사회 거버넌스의 이론적 논의 .....	17
1) 지방자치와 주민자치 .....	17
2) 지역사회 거버넌스의 개념 .....	22
3) 지역사회 거버넌스의 대두 배경 .....	24
4) 지역사회 거버넌스의 유형 .....	28
5) 지역사회 거버넌스 형성 단위로서의 동네 .....	33
4. ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축의 추진기반 .....	37
1) ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축의 기반조건 .....	37
2) 주민자치센터의 구성·운영 및 문제점 .....	51
3) 주민자치위원회에서 주민자치회로의 전환 .....	53

### 제3장 국내·외 주민자치 거버넌스 추진사례 분석 및 시사점 ..... 85

1. 국내 사례 분석 .....	85
1) 제주특별자치도의 추진사례 .....	85
2) 서울특별시 및 부산광역시 추진사례 .....	99
3) 기타지역 주민자치사업 및 주민자치센터 운영 우수사례 .....	104
2. 해외 사례 분석 .....	112
1) 미국 사례 .....	112
2) 영국 사례 .....	116
3) 독일 사례 .....	125
4) 프랑스 사례 .....	126
3. 정책적 시사점 .....	129
1) 비교 논의 .....	129
2) 정책적 시사점 .....	130

### 제4장 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축 관련 설문조사 결과분석 ... 131

1. 설문조사 연구설계 .....	131
1) 분석의 틀 .....	131
2) 조사일정 .....	132
3) 측정요인 .....	133
4) 설문문항 구성 .....	135
2. 설문조사 결과 분석 .....	136
1) 인구통계학적 요인 .....	136
2) 주민자치조직 분야 .....	138
3) 주민자치 교육프로그램 분야 .....	144
4) 주민자치사업 분야 .....	154
5) 주민자치회 분야 .....	162
3. 분석결과 요약 및 논의 .....	170
1) 분석결과 요약 .....	170
2) 논의 .....	171



## 제5장 ‘충남형’ 주민자치 거버넌스 구축을 위한 정책과제 ..... 173

1. 주민자치조직의 강화를 위한 정책과제 ..... 173
  - 1) 소규모 자발적 결사체의 활성화를 통한 주민자치 기반 강화 ..... 173
  - 2) 주민조직의 서비스전달과정 참여를 통한 공동생산 실험 추진 ..... 175
  - 3) 기존 자생단체에 대한 진단과 혁신절차 시행 ..... 176
  - 4) 주민대표성을 띤 주민조직의 투명성 및 민주적 리더십 확보 ..... 177
  - 5) 자생단체를 비롯한 지역사회 주민조직의 협력적 역량 신장 ..... 180
2. 주민자치 교육프로그램의 내실화를 위한 정책과제 ..... 181
  - 1) ‘학습형’ 주민자치센터 운영기반 구축 ..... 181
  - 2) 주민참여 및 지역특성 반영 프로그램의 기획·운영 ..... 182
  - 3) 협의와 조정을 통한 주민자치 프로그램 개선 ..... 183
  - 4) 재학습을 통한 주민자치 프로그램의 재설계 ..... 184
  - 5) 民 중심-官 지원의 주민자치센터 운영체제 전환 ..... 185
3. 주민자치사업의 활성화를 위한 정책과제 ..... 187
  - 1) 협력적 주민참여 기반의 실질적 확대 ..... 187
  - 2) 대·내외 갈등예방 및 해소 완화의 지속화 ..... 188
  - 3) 당면 문제해결(problem-solving) 중심의 운영체제 구축 ..... 188
  - 4) 공동생산(coproduction) 기반의 상호협력 촉진 ..... 189
  - 5) 자치역량 강화를 위한 학습역량 및 지속가능성 확보 ..... 190
  - 6) 사업유형별 주민자치사업의 특성화 및 경쟁력 신장 ..... 192
4. 주민자치회의 제도화를 위한 정책과제 ..... 194
  - 1) 주민자치회 설치·운영의 법적 근거와 현재 규정의 비교 검토 ..... 194
  - 2) 정부가 제시한 주민자치회의 기능적 다양화 모델의 발전 ..... 196
  - 3) 주민자치회 모델구축을 위한 자치공동체의 공통기반 확보 ..... 196
  - 4) 주민자치회 설치·운영을 위한 필요사항의 사전검토, 보완 ..... 197

## 제6장 결 론 ..... 201

1. 연구결과의 요약 ..... 201
2. 향후과제와 정책제언 ..... 204

## 참고문헌 ..... 209

<붙임자료 1> 워크숍 주요내용 .....	219
<붙임자료 2> 설문조사지 .....	223
<붙임자료 3> 주민자치 임파워먼트 제주지역 사례 및 충남예의 시사점 .....	229
<붙임자료 4> 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법안 .....	257
<붙임자료 5> 지방자치와 지역공동체 활성화 세미나 주제발표(일어판) .....	273
<붙임자료 6> 주민자치 아카데미 교육프로그램 개발 예시 .....	310

## 표 목 차

[표 1] 1차 연구와 2차 연구와의 비교 .....	4
[표 2] 주민자치와 단체자치의 개념 비교 .....	22
[표 3] 투입, 처리 및 산출의 정당성과 관련한 민주주의 유형의 장점과 단점 .....	25
[표 4] 동네거버넌스 유형 .....	31
[표 5] 동네규모 유형 .....	35
[표 6] 우리나라 통·리·반(2013년 1월 현재) .....	37
[표 7] 읍·면·동 주민자치조직의 비교 .....	39
[표 8] 지역주민조직의 예 .....	40
[표 9] 주민참여와 공동체 발달의 단계 .....	45
[표 10] 충청남도 여성단체협의회 현황 .....	49
[표 11] 충청남도 시·군별 지역풀뿌리 공동체 현황 .....	50
[표 12] 충청남도 주민자치 프로그램 현황(2013) .....	55
[표 13] 충청남도 주민자치센터 연도별 운영프로그램 현황(2011~2013) .....	57
[표 14] 전국 주민자치 운영프로그램 수 .....	59
[표 15] 전국 주민자치센터 설치 현황 .....	60
[표 16] 전국 주민자치위원 수 .....	61
[표 17] 모델별 주민자치회에서 수행가능한 사무분류 비교 .....	63
[표 18] 주민자치센터(주민자치위원회)와 주민자치회의 비교 .....	64
[표 19] 주민자치회 시범실시 선정 결과 현황 .....	67
[표 20] 천안시 원성1동 주민자치회 시범실시 주요내용 .....	68
[표 21] 공주시 반포면 주민자치회 시범실시 주요내용 .....	70
[표 22] 아산시 탕정면 주민자치회 시범실시 주요내용 .....	72
[표 23] 논산시 벌곡면 주민자치회 시범실시 주요내용 .....	74
[표 24] 부여군 초촌면 주민자치회 시범실시 주요내용 .....	77
[표 25] 서천군 서면 주민자치회 시범실시 주요내용 .....	78
[표 26] 예산군 대흥면 주민자치회 시범실시 주요내용 .....	80
[표 27] 2013년도 충청남도 주민자치사업 시범실시 주요내용 .....	83
[표 28] 제주 주민자치센터 역량강화사업 세부 프로그램 .....	89

[표 29] 제주특별자치도 주민자치센터 특성화사업 현황 .....	90
[표 30] 제주시 주민자치센터 프로그램 평가지표(안) .....	95
[표 31] 제주시 주민자치센터프로그램 현장 컨설팅 항목(안) .....	96
[표 32] 제주시 읍·면·동 및 연도별 주요사업 현황 .....	97
[표 33] 마을공동체의 발달단계별 분석 .....	99
[표 34] 참여활성화 단계에서의 마을공동체 요소 분석 .....	100
[표 35] 공동체성 구비단계에서의 마을공동체 요소 분석 .....	101
[표 36] 준주민자치적 단계에서의 마을공동체 요소 분석 .....	103
[표 37] 준단체자치적 단계에서의 마을공동체 요소 분석 .....	103
[표 38] 선진국 주민자치 비교분석 .....	129
[표 39] 조사 대상 지역(안) .....	132
[표 40] 조사 설문문항 구성 .....	135
[표 41] 인구통계학적 요인 분석 .....	137
[표 42] 주민자치조직의 필요성 빈도분석 결과 .....	138
[표 43] 지역구분별 주민자치조직의 필요성 응답 빈도 .....	138
[표 44] 주민자치조직의 주요기능 빈도분석 결과 .....	139
[표 45] 지역구분별 주민자치조직의 주요기능 응답빈도 .....	139
[표 46] 주민자치조직의 주체 빈도분석 결과 .....	140
[표 47] 지역구분별 주민자치조직의 주체 응답빈도 .....	141
[표 48] 거버넌스 측면에서의 주민자치조직 기능 빈도분석 결과 .....	142
[표 49] 지역구분별 거버넌스 측면에서의 주민자치조직 기능 응답빈도 .....	142
[표 50] 주민자치조직의 역할 및 기능 빈도분석 결과 .....	143
[표 51] 지역구분별 주민자치조직의 역할 및 기능 응답빈도 .....	144
[표 52] 주민자치센터의 이용횟수 빈도분석 결과 .....	144
[표 53] 지역구분별 주민자치센터의 이용횟수 응답빈도 .....	145
[표 54] 주민자치센터의 주요 프로그램 빈도분석 결과 .....	146
[표 55] 지역구분별 주민자치센터의 주요 프로그램 응답빈도 .....	147
[표 56] 주민자치센터의 문제점 빈도분석 결과 .....	148
[표 57] 지역구분별 주민자치센터의 문제점 응답빈도 .....	148
[표 58] 주민자치센터의 프로그램 활성화 방향 빈도분석 결과 .....	149
[표 59] 지역구분별 주민자치센터의 프로그램 활성화 방향 응답빈도 .....	150
[표 60] 주민자치센터의 역량강화 교육프로그램 빈도분석 결과 .....	151

[표 61]	지역구분별 주민자치센터의 역량강화 교육프로그램 응답빈도 .....	152
[표 62]	주민자치 교육프로그램의 효과 빈도분석 결과 .....	153
[표 63]	지역구분별 주민자치 교육프로그램의 효과 응답빈도 .....	153
[표 64]	주민자치사업의 주체 빈도분석 결과 .....	154
[표 65]	지역구분별 주민자치사업의 주체 응답빈도 .....	155
[표 66]	주민자치사업의 주요사업 빈도분석 결과 .....	155
[표 67]	지역구분별 주민자치사업의 주요사업 응답빈도 .....	156
[표 68]	주민자치사업 운영상의 문제점 빈도분석 결과 .....	157
[표 69]	지역구분별 주민자치사업 운영상의 문제점 응답빈도 .....	157
[표 70]	주민자치사업의 주요 요소 빈도분석 결과 .....	158
[표 71]	지역구분별 주민자치사업의 주요 요소 응답빈도 .....	158
[표 72]	주민자치사업의 개선점 빈도분석 결과 .....	159
[표 73]	지역구분별 주민자치사업의 개선점 응답빈도 .....	160
[표 74]	주민자치사업 재능기부활동의 방향과 효과 빈도분석 결과 .....	161
[표 75]	지역구분별 주민자치사업 재능기부활동의 방향과 효과 응답빈도 .....	161
[표 76]	주민자치회에 대한 인지도 빈도분석 결과 .....	162
[표 77]	지역구분별 주민자치회에 대한 인지도 응답빈도 .....	162
[표 78]	주민자치회의 주요 유형 빈도분석 결과 .....	163
[표 79]	지역구분별 주민자치회의 주요 유형 응답빈도 .....	164
[표 80]	주민자치회와 주민자치위원회의 차이 인식 빈도분석 결과 .....	165
[표 81]	지역구분별 주민자치회와 주민자치위원회의 차이 인식 응답빈도 .....	165
[표 82]	주민자치회 운영상의 어려움 빈도분석 결과 .....	166
[표 83]	지역구분별 주민자치회 운영상의 어려움 응답빈도 .....	166
[표 84]	주민자치회의 협력 거버넌스 형성 빈도분석 결과 .....	167
[표 85]	지역구분별 주민자치회의 협력 거버넌스 형성 응답빈도 .....	168
[표 86]	주민자치회 활성화의 주요 기능 빈도분석 결과 .....	169
[표 87]	지역구분별 주민자치회 활성화의 주요 기능 응답빈도 .....	169
[표 88]	충청남도 주민자치사업의 유형 .....	192
[표 89]	주민자치회 설치 및 운영 관련내용 .....	195

## 그림 목 차

[그림 1] 연구조사의 흐름도 .....	3
[그림 2] 충청남도 주민자치 거버넌스 구축 관련 본 연구의 주요 조사영역 .....	15
[그림 3] 이중분권과 주민자치·단체자치의 성격 .....	21
[그림 4] 주민과 정부간 상호작용의 진화과정 .....	27
[그림 5] 서울 S구의 주민자치위원회 운영 조직 .....	52
[그림 6] 충청남도 시·군 주민자치 프로그램 현황(2013) .....	56
[그림 7] 3년간 충청남도 주민자치센터 프로그램의 유형별 평균비율(2011~2013) .....	57
[그림 8] 충청남도 주민자치센터 연도별 운영 프로그램 현황(2011~2013) .....	58
[그림 9] 제주특별자치도 주민자치프로그램 구성체계 .....	85
[그림 10] 제주특별자치도 주민자치 프로그램의 기본틀 .....	86
[그림 11] 제주특별자치도 주민자치의 협력거버넌스 .....	87
[그림 12] 제주시 주민자치센터프로그램 평가절차와 일정 .....	94
[그림 13] 플로리다 주 템파시의 근린구역별 지정경계 Map .....	115
[그림 14] Compton Dundon의 패리쉬 주민총회의 개최시기와 의제 .....	120
[그림 15] 분석의 틀 .....	131
[그림 16] ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 측정요인 .....	134
[그림 17] 지역사회 근린자치 및 안전공동체 실현을 위한 공통기능 .....	198

# 제1장 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 필요성

지역사회 단위에서 주민자치조직의 주민참여는 지역주민들의 자발적인 노력과 활동을 통해서 이루어지고 있으며, 자발적인 주민자치조직 형성과 개발을 통해 이루어지고 있다. 대체로 주민자치조직은 반관반민(半官半民)의 성격을 가지고 현장기반의 주민조직으로 운영되고 있다. 현재, 지역사회 단위에서 주민자치조직은 주로 주민자치위원회, 개발위원회, 새마을지도자회, 새마을부녀회, 발전협의회, 동호회 등이며, 각각의 주민자치조직은 읍·면·동 단위에서 조직별로 공공의 목표를 달성하기 위한 운영체계를 가지고 공식적·비공식으로 지역을 위한 활동에 참여하고 있다.

1차 연구(충남 근린자치 실태분석 및 활성화 방안)는 근린자치의 추진논리 재정립, 선진국의 추진사례 분석 및 시사점 도출, 충청남도 근린자치 실태조사 분석, 그리고 ‘충남형’ 근린자치 활성화 방안을 제안하였으며, 1차 연구내용이 주로 주민자치회 지원조례(안) 제정, 주민자치회 제도의 개선 등으로 근린자치 제도의 활성화 중심이기 때문에, 후속연구(2차)에서는 ‘충남형 주민자치’의 거버넌스 구축방안 중심으로 연구를 수행하였다.

### 2) 연구의 목적

지방분권 추진단계에서 현장수준의 거버넌스 형성이 현안과제로 등장하였으며, 주민참여를 통한 협력적 거버넌스 형성, 구축이 부각되고 있는 가운데, 지역사회에서의 소통·연대의식이 강조되면서 지역·자치공동체를 토대로 다양한 참여주체(이해관계자)들과 공동 문제해결의 참여과정이 중시되었다.

‘충남형 주민자치모델’을 현장수준에서 운영프로그램으로 구체화하여 적용 및

안착시키기 위해 심화단계의 후속연구를 수행하였으며, 충남지역의 생활자치 현장 수준(도시-도농복합-농어촌)에서 ‘충남형 주민자치 모델’의 주민자치조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업 성립요건 등을 중심으로 참여주체들의 역할·기능수행과 갈등해소 및 협력방안 등을 모색하였다.

### 3) 본 연구의 기대효과

본 전략과제 수행의 기대효과로는 다음과 같다.

첫째, ‘2013년 충청남도 주민자치 실행계획 ‘(안) 관련 사업유형별 거버넌스 측면에서 구분하여 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축을 위한 성공요건 탐색, 실천기반 제시 및 추진 사업대상 관련 예비 검토의 의미를 수반한다.

둘째, 주민자치 거버넌스의 주요요인인 주민자치조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업, 주민자치회의 차원에서 실태분석 후 ‘충남형’ 주민자치 거버넌스 추진구도 정립 및 거버넌스 구축을 위한 정책과제를 제시한다.

셋째, ‘충남형 주민자치모델’의 현장적용 및 거버넌스 관련 충남도정에 대한 정책환류를 통해 충청남도 자치분권행정 추진의 활성화 기반을 제공한다.

## 2. 연구의 주요내용 및 방법

### 1) 연구의 주요내용

본 연구의 주요내용은 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 추진논리 정립, 관련 국내·외 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 현장사례 조사분석, 문제점 및 정책적 시사점 도출, ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축을 위한 정책과제를 제안한다.

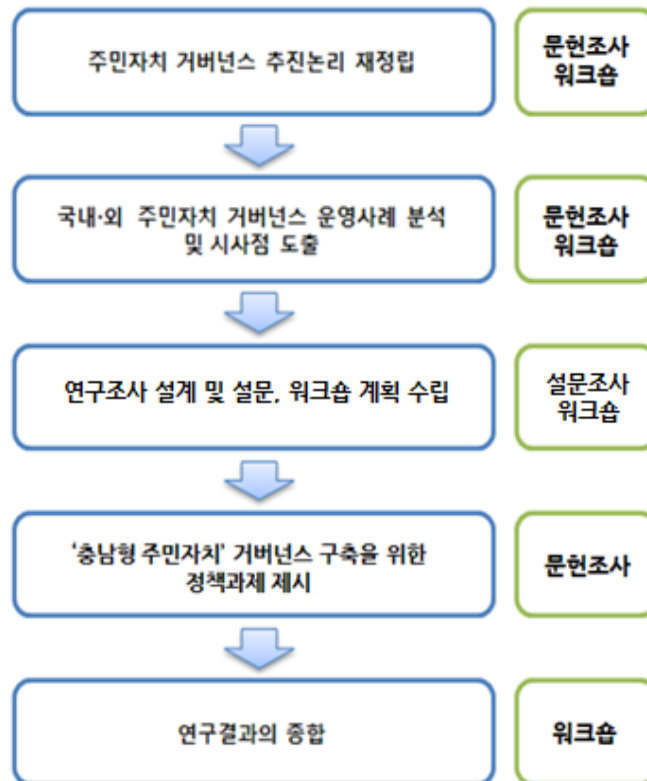
전체적인 흐름도는 다음의 [그림 1]과 같으며 충청남도가 지향하는 지역공동체의 재생을 위해 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축 관련 충남도정에 대한 정책환류를 통해 충청남도의 자치분권행정 추진의 활성화 기반을 제공한다.

지난 1차 연구의 내용이 주로 근린자치 제도의 활성화 중심이기 때문에, 후속연구



(2차)에서는 ‘충남형 주민자치’의 거버넌스 구축을 위한 실태분석 및 정책과제 도출, 제안을 중심으로 연구를 수행하였다.

〔그림 1〕 연구조사의 흐름도



[표 1] 1차 연구와 2차 연구와의 비교

구분	1차 연구	2차 연구	비고
연구 제목	· 충청남도 근린자치 실태 분석 및 활성화방안 연구	· ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축을 위한 정책과제	
연구의 목적	· 근린자치 정착 실효성 확보 · ‘충남형 근린자치’의 추진을 위한 기초연구	· 지역·자치 공동체를 토대로 다양한 참여주체들과 공동문제 해결의 참여과정이 중시	
연구의 범위	· 현장기반의 주민실제생활이 이루어지는 읍·면·동을 기반 · 실제 지역공동체 형성 및 구축요인을 담아내도록 적용 범위 설정	· 충남지역 생활자치현장 수준 (도시-도농복합-농어촌)에서 “충남형 주민자치” 주민자치조직, 주민자치 교육프로그램, 주민 자치 사업, 주민자치회 등 성립 요건을 중심 · 참여주체들의 역할·기능수행 및 갈등해소, 협력방안 모색	
연구의 방법	· 충남 시·군의 읍·면·동을 대상, 표본추출 및 구조화된 설문조 사 및 자료분석 실시 · 기초통계분석을 토대로 실태 분석	· 설문조사는 충남형 주민자치 거버넌스 관련 현장의 실무자 대상으로 조사 · 전문가 및 실무자 의견수렴	설문조사 사전워크숍 1차 워크숍 2차 워크숍
연구의 중점기반	· 주민자치센터 · 각종 위원회 및 추진사업 · 관련 조례제정	· 주민자치조직 · 주민자치 교육프로그램 · 주민자치사업 · 주민자치회	
주요 연구내용	· 근린자치의 추진논리 재정립 · 선진국의 추진사례 분석 및 시사점 도출 · 충청남도 근린자치 실태조사 분석 · ‘충남형’ 근린자치 활성화 방안	· 주민자치 거버넌스 이론검토 · 거버넌스 현장사례 조사분석 및 정책적 시사점 도출 · 관련 현황 및 실태분석 · ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축방안 제시	
기대효과	· 주민자치회 지원조례(안) 제정 · 주민자치회 제도의 개선 등 · 충청남도 근린자치 제도의 활성화 도모	· 주민자치조직, 주민자치 교육 프 로그램, 주민자치사업, 주민 자치회 분야에서 실태분석을 통하여 주민 자치 거버넌스의 실제적 접근 · ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축 정책추진 및 실무개선	
활용방안	· 1차적, 도정 및 시·군정 지방자치 및 분권담당자 · 2차적, 주민자치 관련 현장 행정서비스 담당자 및 주민 자치위원 등 대상으로 활용	· 충남이 지향하는 지역공동체 재생과 관련한 주민자치조직, 주민자치교육담당자, 주민자치 사업담당자에게 실무적 지침 제공 및 충남도정 정책환류를 통하여 자치분권행정 추진의 활력화 기반 제공	

## 2) 연구의 방법

### (1) 주민자치 거버넌스 추진논리 정립(문헌조사 및 워크숍)

거버넌스에 관한 원론적 연구보다는 오히려 기존 연구결과를 바탕으로 거버넌스를 실질적으로 구축할 수 있는 혁신적 추진기반을 검토, 추출해 내는 작업을 통하여 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 추진기반을 정립한다.

우리나라 지방분권의 현실과 문제점을 인식하고 여기에서 궁극적으로 목표로 하는 지역공동체 형성과 주민참여의 장으로 나아갈 수 있는 충청남도에 적합한 ‘충남형 주민자치’ 모형을 제시하고 ‘충남형 주민자치’의 활성화를 위한 논거의 제시를 통해 거버넌스의 유형별 특징과 주요내용을 분석한다.

### (2) 주민자치 거버넌스 관련 현장사례 조사분석 및 정책적 시사점 도출 (문헌조사 및 비교분석)

‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축 및 안착이 가능한 현장사례를 발굴 및 예시하며, 충남지역 내 도시-도농복합-농어촌별로 ‘충남형 주민자치모델’의 영역별 실태 분석 및 정책적 시사점을 도출한다. 또한 국내외 주민자치 운영사례 분석 및 정책적 시사점을 도출한다.

### (3) 충청남도 주민자치 구축 관련 거버넌스 현황 및 실태분석(설문조사 및 워크숍)

충청남도의 주민자치조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업, 주민자치회 요인으로 나누어 실태분석을 통해 확인 수 있는 충청남도 읍·면·동 주민자치의 실상을 정량적, 정성적으로 현장조사함으로써, 근본적인 문제점을 찾아내기 위하여 실시하였다.

설문조사는 충남 시·군의 읍·면·동을 대상으로 표본추출 및 구조화된 설문조사 실시(약 750명 수준)와 자료분석을 실시하였고, 주민자치 거버넌스 관련 현장의 목소리를 청취할 수 있는 실무자, 전문가를 대상, 개별적, 심층적 의견수렴을 실시하였다.

### (4) ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축과제 제시(워크숍)

실효성 있는 ‘충남형 주민자치’ 추진을 위해서는 통합·융합·비전·전략목표와 연

제한 협력거버넌스를 형성, 구축해야 하며, 이를 통해 새로운 추진동력기반을 창의적으로 발굴, 창출할 수 있도록, 그 조건과 방법개발에 주력하여 참여주체별 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축을 위한 추진구도 정립, ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축과제를 발굴하고 제안하며, 구체적 방법으로는 워크숍을 다음과 같이 실시하였다.

① 사전 워크숍 : 2013. 1. 31(목), 10:00~12:00, 충남발전연구원 세미나실  
‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축방안 연구 과제에 대한 추진방향 및 향후일정과 앞으로의 발전방향 논의하였다.

② 1차 워크숍 : 2013. 5. 24(금), 15:00~17:00, 충남발전연구원 1층 대회의실  
제1주제 발표인 「현장기반의 충청남도 주민자치회 활성화 방향」을 통해 현존하는 주민자치위원회의 문제점과 현재 진행 중인 주민자치회 설치방안의 문제점을 진단하고, 제2주제 발표인 「주민자치 임파워먼트 사례(제주특별자치도) 및 충남에의 시사점」을 통해 제주도의 주민자치센터 프로그램 개선노력과 마을만들기와 연계된 지역인재양성 프로그램 소개 및 충청남도 적용을 위한 정책적 시사점을 제시하였다.

③ 2차 워크숍 : 2013. 10. 4(금), 14:00~16:00, 충남발전연구원 1층 대회의실  
향후 읍·면·동 주민자치회 시범실시 관련 현재 진행중인 충남지역 7개 주민자치사업에 대한 추진개요 설명 및 운영실태 추진 현황(주민참여 측면, 갈등해소 측면, 문제해결, 측면, 협력촉진 측면, 학습역량 측면, 지속가능 측면 등)에 대한 전문가 및 실무자 합동워크숍 실시로 문제점을 도출하고 개선방안을 마련하였다.

④ 기획 워크숍 : 2013. 12. 2(월), 16:00~18:00, 충남발전연구원 1층 대회의실  
충청남도 지방분권개혁 추진을 위한 ‘동네자치 거버넌스 구축’ 및 ‘신지역발전 추진전략’과 관련한 별도 정책담론 관련 기획 전략과제 워크숍을 통해 본 연구의 주요내용을 다각적으로 보완하였다.

## 제2장 주민자치 거버넌스 관련 선행연구와 추진논리의 재정립

### 1. 주민자치 거버넌스의 선행연구 검토

#### 1) 주요 선행연구의 내용

##### (1) 주민(근린·동네·마을)자치의 원리·현황·발전방안 관련 연구

“지역주민의 주민조직참여에 영향을 미치는 요인”(서양열, 2003) 연구는 지역주민이 주민조직에 참여하는 구체적인 요인과 참여에 영향을 미치는 요인이 규명되어야 하므로, 지역주민의 주민참여의 핵심적인 통로인 주민조직 참여의 구체적인 요인과 참여에 영향을 미치는 요인에 관하여 살펴보았으며, 지역주민이 주민조직을 통해 참여하는 실태를 알아보고 참여에 미치는 요인을 인구사회학적, 지역사회관련 태도, 집단이해, 개인의 가치태도 측면에서 분석하였다.

“근린 주민조직의 특성에 관한 사례연구”(최재송, 2007)는 Oregon주 Eugene시의 Neighborhood Association와 같은 근린조직의 사례는 근린조직이 해당 주민에게만 이익을 초래하는 것이 아니며, 지방정부에도 상당한 도움을 주고 있다는 것을 보여주고 있다. 이 제도는 시민들에게 공동체 관심사와 시정에 대한 높은 수준의 참여와 정부의 효율적인 행정을 동시에 보장해 줄 수 있다는 점에서 우리의 주민자치센터 계획의 성공을 위해 벤치마킹할 필요가 있다고 제시하였다.

“일본 지역주민조직의 유형과 특성에 관한 연구”(민현정, 2008)는 주민참여와 새로운 공공창출의 중심에 있는 지역주민조직인 자치회와 정내회(町内會)는 일본 지역사회 내부의 특성과 가능성을 보여주는 대표사례이다. 지역주민조직인 자치회·정내회의 특성을 다른 나라의 자치조직과의 비교를 통해 정리하고 조직의 역사적 변천과정과 논의의 흐름을 통해 그 기능과 역할이 어떻게 부여되어 왔는지 검토하였다.

“근린 주민자치와 읍·면·동 주민자치의 발전방향”(곽현근, 2011) 연구는 근린의 의미와 규모에 대한 논의와 함께 근린거버넌스 관점에서 주민자치위원회 발전방향에 대해 제시하였으며, 공동거버넌스 관점에서 주민자치위원회와 정부와의 관계 제시, 근린자치는 분권과 참여민주주의의 철학에 뿌리를 둔 정부의 민주적·현대적 작업이며 공동거버넌스라는 관점에서 읍·면·동수준의 제도적 담론의 형성을 기대하였다.

“주민자치조직의 한·일 간 비교”(김필두, 2011) 연구는 지방행정체제개편에 관한 특별법에는 한국형 주민자치 모델로 ‘주민자치회’를 구성·운영한다고 규정되어 있으며 ‘주민자치회’를 구성하기에 앞서 현재의 우리나라 읍·면·동 단위 주민자치 조직과 선진국인 일본 자치조직을 비교·분석하고 시사점을 도출하여 구성될 ‘주민자치회’의 구성에 도움을 주고자 하였다.

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

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

“충청남도 근린자치 실태분석 및 활성화방안 연구”(최병학 외, 2012)는 근린자치 추진논리 재정립, 선진국 추진사례 분석 및 시사점 도출, 충청남도 근린자치 실태조사 분석, ‘충남형’ 근린자치 활성화방안을 제시하였다. 충청남도가 향후 역점 추진해야 할 근린자치 추진방안의 기반자료로 활용, 충청남도와 충남발전연구원의 협력적 연구로 근린자치 활성화방안 구현, 수행과 관련하여 각계각층 전문가 참여와 더불어 근린자치 정착의 실효성 확보 및 ‘충남형 근린자치’ 모델구축의 제시라는 기대효과를 지니고 있다.

## (2) 주민자치, 사회적 자본 및 거버넌스의 형성·구축방안 관련 연구

“지역사회 주민조직 참여가 인지적 사회자본에 미치는 영향에 관한 연구”(곽현근·유현숙, 2011)는 지역사회 주민조직 참여와 인지적 사회자본과의 관계를 살펴보기 위하여 인지적 사회자본을 사회적 관계의 대상과 성격에 따라 결속적·가교적·연계적 유형을 구분하였고, 주민조직 유형을 설립목적에 따라 친목조직, 사회봉사조직, 이익증진조직, 행정협조조직으로 나누어 접근하였다.

“읍면·동 중심의 주민자치 강화방안”(김필두·유영아, 2009) 연구의 이론적 검토는 국내외 주민자치 관련 문헌조사에서 시작되었으며 주민자치의 의의, 필요성, 주민자치 이론 등을 고찰하였다. 기존의 주민자치 이론들을 검토하여 읍면·동 중심의 주민자치 분석의 틀을 구성하였다. 이 연구의 경험적 분석은 우리나라 읍면·동의 역할과 기능, 국내외 주민자치와 관련 제도분석과 설문조사로 이루어졌으며, 주민자치에 대한 공무원과 주민들의 인식조사 등을 실시하면서 향후 바람직한 주민자치 강화방안을 모색하였다.

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

“읍면·동 기능과 주민자치센터 활성화방안에 관한 연구”(조광일, 2006)는 읍면·동 중심으로 기능전환정책의 문제점 및 시사점을 도출하고, 주민의 생활현장인 주민자치센터의 기능보강방안과 주민자치센터의 활성화 방안을 제시하였다.

“선진한국의 굿 거버넌스 모색 : 지방분권, 주민참여, 동네자치”(안성호, 2012) 연구는 읍면·동 주민자치의 활성화를 위한 주민자치 리더의 육성, 소외된 주민의 참여 유도, 민·관파트너십을 통한 주인의식의 함양, 은퇴노인과 청소년 참여기회의 확대, 동네주민 간 대화와 동네공론장(場)화를 촉진하는 의사소통채널의 다양화, 주민자치 챔피언으로서 지방자치단체장의 변혁적 리더십 발휘, 그리고 정부의 읍면·동 임파워먼트 계획수립과 꾸준한 지원의 필요성을 제시하였다.

“마을공동체 구축을 위한 마을강좌의 역할”(김필두, 2012) 연구에서 마을은 사람들이 자연스럽게 모여 이룩된 삶의 터전의 개념이며, 공동체는 마을발전과 안전을

위해 함께 노력하는 사람들의 모임으로, 마을공동체는 마을에서 사람들이 함께 모여서 살아가는 주민들의 모임이라 할 수 있다고 보여지며, 마을공동체의 변천과정과 마을공동체 구축을 위한 역할 및 마을공동체 구축을 위한 마을강좌의 역할에 대해 제시하였다.

“사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안” (소진광, 2004) 연구는 사회적 자본이라는 새로운 지역발전 척도를 도입하여 지방자치와 지역발전의 연계과정을 탐색하였다. 지방자치가 지역주민들의 참여를 통해 공동의 목표를 추구한다는 상향적 과정논리를 띠고 있다는 점에서 사회적 자본 개념을 도입하여 삶의 질 향상과 지속가능한 발전 등 지역발전현상을 지방자치와 연계시키고 있다. 사회적 자본은 지역사회 자원배분을 최적화하고 지역사회내 다양한 기회를 창출하며 궁극적으로 주민들의 삶의 질을 향상시키고 지속가능한 발전을 유도하였다.

“한국의 지역 사회적 자본과 시민참여” (송경재, 2006) 연구는 한국에서 사회적 자본의 형성과 성과를 지방자치제도가 시행된 이후 1990년대 대구, 광주, 대전지역을 대상으로 분석하였으며, 지방자치제도 도입 이후의 지역별로 사회적 자본의 특성을 확인하고 그 성과적 측면을 검토하였다.

### (3) 종래 주민자치위원회 및 향후 추진예정의 주민자치회 관련 연구

“주민자치회의 설치와 운영에 관한 연구” (김필두·김병국, 2011)에서는 특별법의 규정에 의해 시·군통합이 이루어지고, 지방행정구역이 넓어지면 읍·면·동의 통폐합이 불가피해지고 읍·면·동 단위에 있어서 행정서비스의 사각지대를 해소하는 방안으로 주민자치의 활성화의 필요성을 제기하였다. 향후 지방자치는 커뮤니티를 중심으로 하는 경향으로 움직일 것이기 때문에 주민자치회 설치를 신중히 고려해야 할 것이며, 주민자치회의 구성과 운영에 대해 제시하였다.

“충청남도의 성공적인 ‘주민자치 아카데미’ 운영방안” (최병학, 2012)의 연구는 타지역의 시도, 시·군·구, 읍·면·동의 각 행정단위에서 실시되고 있는 ‘주민자치 아카데미’ 운영사례를 통해 충청남도 주민자치 아카데미 운영방안 모색과 더불어 앞으로 운영계획을 예시적으로 제시하였다.



“주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구”(심익섭, 2013)는 지방행정 체제 개편에 관한 특별법에 근거하여 설치된 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회에서 마련하고 있는 주민자치를 위한 새로운 개념의 주민자치회에 관한 정책적 대안을 논의하였다. 위원회가 제시하고 있는 세 가지 주민자치회 모델을 분석적으로 비교·평가해 보고, 한국적 주민자치회를 위한 논의의 활성화를 지향하고자 하였다. 지방행정체제개편추진위원회는 미래 주민자치회 모형으로 협력형, 통합형, 주민조직형이라는 세 가지 모델을 제시하고, 앞으로 1년간 시범실시를 통하여 가장 바람직한 모형을 도출할 것을 제안하였다.

## 2) 기존 연구와의 차이점

주민자치조직이 지역사회 문제를 효율적으로 해결하기 위하여 주민참여가 이루어져야 함을 강조하는 것으로 지방화시대의 주민참여 필요성 제시에 관한 많은 연구가 이루어지고 있으며, 또한, 각 연구들은 주민참여에 있어서 지역주민이 주도적으로 활동하는 주민자치조직의 형성과 지속적인 관리·운영이 중요함을 지적하고 있다. 주민자치를 거버넌스 관점에서 보면, 대상은 주로 읍·면·동 주민자치위원회이며 근린의 규모와 함께 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 관점에서 주민자치위원회의 발전방향을 제시하는 연구가 이루어지고 있다.

이에 본 전략과제는 주민자치조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업, 주민자치회를 통해 지역주민들이 주민자치조직에의 참여를 기반으로 주민참여를 활성화하고 ‘충남형 주민자치’의 거버넌스를 구축하기 위한 과제를 발굴 및 제안하고자 한다.

## 2. 주민자치 거버넌스와 관련한 주요내용

### 1) 주민자치조직 분야

지역주민조직을 ‘지역성을 가진 구성원에 의해 작동하며, 무엇인가 목적을 공유하는 집단’이라고 정의되고 있으며, 여기에서 ‘지역성을 가진’이란 일정한 지역

범위에 거주하고 있는, 일정 지역범위에서 활동하고 있는 또는 지역성을 가진 자원을 이용하고 있는 등 성원이 공간적인 지역에 제약조건을 갖는 것을 의미한다.

또한, 지역주민조직은 조직의 활동이나 성원이 특정지역 내에 국한되어 지역사회의 사회구조나 특성 및 욕구를 반영하는 집단을 의미하는 것으로, 주민조직은 개인적으로 해결하기 어려운 문제를 주민의 집단화를 통해 공동으로 해결하며 지역사회 전체의 안정, 통제, 사기증진을 가능하게 하는 것이다.

지역사회 단위에서 비공식, 공식적 특성을 내포하면서 지역주민들의 의견을 대변하고, 지역주민들이 지역사회를 위해 일할 수 있는 기회를 제공해 주는 역할로 이해할 수 있다. 또한 지역주민조직은 다양한 지역주민의 자원을 응집시켜 지역사회 전체에 효과적인 응집력 혹은 리더십을 발휘할 수 있도록 조정하는 역할을 한다(서양열, 2003).

주민자치조직은 참여조직 유형에 따라 1차적 조직으로서 지역사회단위의 비공식적인 관계로 형성되어 있으며, 정치사회적 환경에 따라서는 자조형 파트너십형의 특성을 내포하고 있는 것으로 구분할 수 있다.

지역사회의 비공식적 관계에 의해 형성되어 자조적으로 운영되기는 하지만, 특별한 사안에서는 공공조직의 지원을 받아서 공익형 활동을 수행하거나 지역사회 문제와 관련해서는 특별한 의견을 표출하는 것으로 이해할 수 있다. 또한 주민자치조직은 다양한 지역주민의 자원을 응집시켜 지역사회 전체에 효과적인 응집력을 발휘할 수 있도록 조정하는 역할을 한다.

그러므로 지역사회자원의 동원 및 이들 자원의 관리를 통해 지역사회의 능력을 향상시키는 역할을 수행하며, 지역사회 내에서 특정한 목표달성을 위해 필요한 서비스의 실제적 전달 또는 그러한 서비스의 조정을 포함한다(서양열, 2003).

이러한 측면에서 볼 때 지역사회조직으로서의 주민자치조직의 역할과 기능은 다음과 같다.

즉, 읍·면·동 단위의 행정조직과 현장기반의 연결고리로서 역할을 수행하고 있으며, 개별적으로 보유하고 있는 여러 인적자원들이 지역사회를 위해 봉사하는 사업에 투입하는 역할을 하고 있다. 특히 지역의 어려운 문제가 발생했을 때 공동으로 대응하는 역할을 하고 있다.

## 2) 주민자치 교육프로그램 분야

주민자치센터는 주민복지 증진과 자치실현의 장으로 지역주민의 삶을 높이하고자 하며 주민들이 사회, 경제, 문화적인 연대의식 속에서 공통적 관심사를 추구·실현하기 위해 설치·운영하는 주민자치 기구로서, 타 지역의 시·도, 시·군·구, 읍·면·동 각 행정 단위에서 실시되고 있는 ‘주민자치아카데미’ 운영사례를 보면 다음과 같다.

고양시 주민자치 아카데미는 지역사회에 관심이 많은 시민을 대상으로 열리며, 주민자치와 시민참여 현장에서 오래 활동해 온 각 분야 전문가들이 강사로 나서 현장감 있는 이야기를 들려준다. 지역주민 스스로 주민자치에 대한 자발적 성취감을 갖게 함은 물론, 주민자치위원들이 의욕적으로 주민자치센터 활성화를 도모하여 자치역량을 높이고, 이들이 주민들과 지속적인 소통과 공감 형성을 토대로 지역발전을 위한 주민들의 참여와 협력을 이끌어내는데 주력하고 있다.

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

서울 서대문구는 ‘자치회관’ 운영에 대해 대대적인 개선부터 나섰으며, 자치회관은 10년 전 주민자치센터로 출발하여 지역주민들에게 교육·취미 등 다양한 강좌는 물론 자치역량을 키우는데 많은 역할을 나름대로 담당해 왔다. 그러나 자치회관 운영이 오랜 시간이 지남에 따라 자치회관 설립의 본분인 주민편익과 복지증진을 도모하고 지역공동체 향상에 기여한다는 취지에서 다소 벗어났다는 점도 부인할 수 없다고 판단하여 획기적인 개선책을 마련하여 본격 추진하고 있다.

울산 북구는 주민참여와 지역공동체의 활성화를 위해 주민자치위원 등 50명을 대상으로 북구청 2층 대회의실에서 ‘주민자치아카데미’ 개강식을 개최한 후 북구의 지역성에 대한 인식과 리더십, 주민협력의 중요성과 의사소통, 회의진행, 갈등조정 등 자치활동 방법학습 등을 위해 각 분야 전문가의 지도로 주 1회 총 9회에 걸쳐 전문교육, 워크숍, 현장활동 등을 추진하고 있다.

### 3) 주민자치사업 분야

주민자치 사업은 주민조직이 주축이 되어 주민자치센터를 중심으로 지역주민, 직능단체, 주민자생조직, 자원봉사단체, 각급 학교 등이 네트워크를 형성하여 서로 협력하면서 추진되고 있다. 특히 주민자치사업의 일환으로 추진하고 있는 마을만들기는 경관, 사회복지, 문화, 사회교류, 사회적 경제 등으로 다양하다. 최근 이슈가 되고 있는 경제적인 마을 만들기(커뮤니티 비즈니스)의 대표적인 사례는 마을기업과 사회적 기업이라고 할 수 있다.

현재 안전행정부에서 시·군·구별로 공모하는 마을기업은 지역공동체의 각종 특화자원(향토·문화·자연자원 등)을 활용하여 주민주도의 비즈니스를 통해 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 마을 단위의 기업을 의미한다.

서울시 용산구 이태원2동은 ‘이태원 주민시장’을 운영하고 있다. 생활의 흔적을 거래하고 소통하는 문화장터로 삶의 애환이 녹아있어 주민들의 베풀시장은 즐거운 이야기가 흐르고 있다. 이태원 주민시장은 관이 주도하는 것이 아니라 민과 관의 협업으로 추진하는 사업으로서, 주민자치위원회에서 제안하여 주민자치사업으로 선정되었으며, 주민자치사업은 주민이 주도하고 관은 행정적으로 뒷받침해야 잘 될 수 있고 살기 좋은 마을을 만들 수 있는 면모를 보여주고 있다.

서울시 용산구 후암동 ‘나눔과 복지활동’은 사랑의 쌀을 나누는 일로 시작한 후암동 교동협의회가 독거노인을 위한 식사봉사, 이웃사랑 바자회 개최, 독거노인과 결손가정 어린이돕기를 위한 후원금 전달 등 다양한 활동들을 전개해 오고 있다. 용산구 후암동을 비롯한 동 주민자치센터와도 활동을 활발히 추진하고 있으며, 동네 소통창구의 역할 및 행복과 사랑의 손길로 푸르름이 커가는 동네를 형성하고 있다.

### 4) 주민자치회 분야

주민자치위원회는 특별법에 따라 지방자치단체장이 위촉하며, 임원이나 분과위원회 등 하부기관 구성과 회의 개최시기, 개최요건, 의사결정 방식 등 회의운영에 필요한 구체적인 사항은 지역특성을 반영, 지방자치단체 조례로 정하도록 하고 있다. 그리고

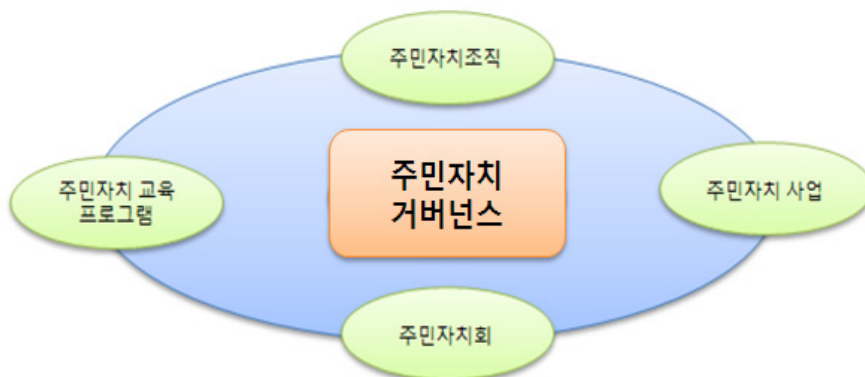
재정에 대하여는 각 유형별로 자체재원(회비, 사업수입, 사용료 등), 의존재원(보조금 등), 기타재원(기부금 등)으로 하도록 정하고 있다.

그동안 주민자치센터 운영경험상 하부조직이나 연합조직의 중요성이 강조되어 왔으며, 주민자치회는 필요시 통·리 단위의 주민총회를 구성할 수 있도록 했으며(하부조직), 나아가 법령상 시·군·구 단위 임의단체로 연합회를 둘 수 있도록 하였다(연합조직). 또한 국가나 지방자치단체는 주민자치회에 재정, 정보, 기술 등을 지원하고, 교육과 연수 기회를 제공하도록 하고 있다.

그러나 전국적으로 동시 실시가 어렵기 때문에 여건이 형성되는 자치단체부터 점진적 또는 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 주민자치회가 설치되더라도 주민혼란을 미연에 방지하기 위하여 읍·면·동의 행정기능 및 주민자치회 지원기능은 상당기간 유지시키는 것이 필요하다. 물론 장기적으로는 주민복지와 주민편의 등 주민자치기능들은 주민자치회에 위임·위탁하고, 행정기능은 지방자치단체가 직접 수행하는 것이 주민자치 이상과 필요에 부합된다고 볼 수 있다.

이상의 논의들을 종합해 보면, 충청남도 주민자치 거버넌스 구축과 관련하여 본 연구의 조사영역을 다음과 같이 압축적으로 정리, 제시할 수 있을 것이며, 이와 관련하여 본 연구에서는 충청남도 15개 시·군을 대상으로 실시한 설문조사의 주요 조사영역에 있어서 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스의 형성·구축과 연계구조 구축 및 향후 활용이 충분히 가능할 것으로 사료된다.

〔그림 2〕 충청남도 주민자치 거버넌스 구축 관련 본 연구의 주요 조사영역



이러한 주요 조사영역을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫번째의 조사영역은, 지역주민조직을 ‘지역성을 가진 구성원들에 의해 작동하며, 무엇인가 목적을 공유하는 집단’에 대한 조사영역이다.

두번째의 조사영역은, 주민복지 증진과 자치실현의 장으로 지역주민의 삶을 높이고 주민들이 사회, 경제, 문화적 연대의식 속에서 공통적 관심사를 추구·실현하기 위해 설치·운영하는 주민자치기구로서의 주민자치센터 교육프로그램에 대한 조사영역이다.

세번째의 조사영역은, 주민자치 사업은 주민조직이 주축이 되어 주민자치센터를 중심으로 지역주민, 직능단체, 주민자생조직, 자원봉사단체, 각급 학교 등이 네트워크를 형성하여 서로 협력하면서 추진되는 주민자치사업에 대한 조사영역이다.

네번째의 조사영역은, 현행 주민자치센터 운영기반의 주민자치회로의 발전적 전환에 따른 하부연합조직 및 재정·교육 등에 대한 조사영역이다.

### 3. 지역사회 거버넌스의 이론적 논의

#### 1) 지방자치와 주민자치

##### (1) 지방자치 운영기반 전환의 필요성

세계화 대응전략으로 주목받고 있는 국가 권한의 이동 또는 재구조화는 크게 두 가지 차원에서 전개되고 있다(Buchs, 2008).

첫째, 수직적 차원의 권한이동이다. 이미 민족국가 중심의 중앙집권적 통치가 세계화된 환경 속에서 다양성·복잡성·역동성을 특징으로 하는 현대사회 문제를 해결하기에는 역부족이라는 반성과 함께 위로는 글로벌 또는 초국가조직, 아래로는 국가하위 지방정부로의 권력이동과 역할이 강조되고 있다.

둘째, 수평적 차원의 권한이동이다. 정부실패의 역사적·이론적 교훈을 통해 등장한 ‘거버넌스’ (governance)는 시민사회 역할과 기능에 주목하고, 정부와 시민사회 사이의 견제와 균형, 협력을 통한 문제해결을 강조한다. 국가의 수평적 전환은 정치적 권한의 시민사회로의 수평적 이동과 함께 정부와 시민사회 사이의 새로운 관계형성을 의미한다.

국가의 수직적·수평적 재구조화의 제도적 매개가 바로 ‘지방분권’과 ‘주민자치’이다. 특히 현대사회의 ‘다루기 힘든’ (wicked) 문제해결의 책임을 정부와 시민사회가 공유하는 제도 환경을 만들기 위해 중앙의 권한과 책임을 지방정부뿐만 아니라 시민사회에까지 이양하는 ‘이중분권’ (double devolution)이 강조되고 있다. 이와 더불어 ‘좋은 거버넌스’ (good governance)를 위한 지역사회 또는 시민사회의 역할이 강조되면서 참여민주주의에 기초한 ‘주민자치’ 방식의 지방자치가 시대의 화두로 떠오르고 있다.

우리사회 지방자치 교과서들은 ‘지방자치’ (local autonomy)를 각국의 역사적 배경에 따라 ‘주민자치’와 ‘단체자치’로 분류하고 있다. 단체자치는 국가와 별개의 법인격을 가진 지방자치단체가 국가로부터 상대적으로 독립된 지위와 권한을 인정받아 일정한 범위 내에서 중앙의 통제를 받지 않고, 독자적으로 행정사무를 처리하는 제도를 의미한다. 반면, 주민자치는 지방자치단체와 주민의 관계에 초점을 두는

자치제도로써 주민참여를 강조함으로써 민주주의 원리를 표현하는 지방자치 사상으로 해석된다(김수신, 2010).

단체자치 관점에서 지방자치는 ‘상위 정부의 제약으로부터 구속받지 않은 채 행동할 수 있는 지방정부의 능력’, ‘해당정부 관할구역 주민복지에 독립적 영향을 미칠 수 있는 능력’ (Wolman and Goldsmith, 1990: 3), ‘지방정부가 주어진 권한 안에서 관할구역에 따라 차별화된 정책을 혁신적으로 고안해내고, 실험하며, 발전시키는 능력’ 등으로 정의된다. 정의들은 특정 행위주체인 지방정부에 부과된 속박(제약)의 부재라는 ‘소극적 자유’ (freedom from) 또는 ‘적극적 자유’ (freedom to)의 의미를 강조한다.

이러한 관점에서 지방자치는 지방정부가 중앙정부 또는 상위정부의 제약으로부터 상대적으로 자유로울 뿐 아니라, 지방정부가 특정 정책을 주도하여 자신의 지역에 차별화된 결과를 만들고 중앙정부에도 영향을 미칠 수 있는 역량을 의미한다(Pratchett, 2004).

소극적 자유가 되었던 적극적 자유가 되었던 단체자치관점의 초점은 사회적 권력의 궁극적이고 유일한 출처가 국가라는데 맞추어진다. 이 때 권력은 하나의 조직이 가지고 있는 ‘단체의 특징’ (corporeal attribute)으로 개념화 되었다(Brown, 1992). 지방자치는 상위계층인 국가로부터 지방정부에 부여된 권력으로 정의되고, 지방정부는 국가와 연계된 지방국가(local state)와 동일시된다.

지방자치는 국가가 부여해서 지방정부가 소유하게 된 자산으로 간주된다. 이러한 가정은 국가에 의해 지방정부 기능이 주어지고, 국가의 감독을 받게 된다는 전통적 가정과 맞물린다. 이렇듯 지방자치의 하향적 개념화는 지방자치를 지방정부에게 부여된 권력의 양으로서 물상화(reification)하는 관점을 생성한다(Lake, 1994).

지방자치에 대한 대안적 관점은 ‘정치지리학’(Political Geography) 분야의 논의에서 찾아볼 수 있다. 여기서 지방자치는 분리해서 거래하거나 지방정부가 소유하는 물품(commodity)이 아니라, 지방이 더 광범위한 사회적·정치적 실체들과의 지속적 사회적 상호작용의 과정 안에서 생성되고 표현되는 관계적 구성물로 간주한다(Brown, 1992).

권력은 ‘사회적 객체들 사이에 교환되는 단절된 물품’ 또는 ‘주권국가로부터 위임된 권리 또는 의무’ 와 같이 사회적 객체가 소유할 수 있는 것이 아니다. 권력



은 어떻게 사회적 객체가 촉진 또는 제약하는 방식으로 다른 사회적 객체와 연계되는가에 의해 생성된다. 결과적으로 지방자치는 단순히 국가로부터 주어지는 것이 아니라 지방과 국가를 포함한 비지역적 제도들 사이의 권력관계의 표현으로서 나타난다.

권력의 순환적이고 관계적 관점은 국가와 지방 관계에 있어서 지배(권력의 하향식 제도)뿐만 아니라 저항의 전략과 전술(권력 관계의 상향적 측면)을 인식하기 때문에 자치 개념에 대해 강화한 철학적 기반을 제공한다(Brown, 1992; Lake, 1994).

정치지리학 관점에서 주목할 수 있는 또 다른 측면은 장소 또는 규모는 고정된 실체가 아니라 ‘사회적으로 생성되는’ (socially constructed) 것이라는 점이다(Buchs, 2008). 지방 또는 지역(locality)은 단순히 주어진 경계에 의해 영토단위가 구분되고 자연스럽게 정체성이 부여되는 것이 아니라, 더 광범위한 사회적 실천 속에서 생성되는 것으로 인식된다.

지역은 정적이며, 안정된 실체가 아니라 사회 속에서 시공간적으로 구체적인 관계와 구조들이 발전되고, 변형되며, 지속적으로 재생산 되는 관행들을 반영한다. 따라서 단순히 지역의 ‘존재’ (being)에 관심을 갖기보다는 지역이 ‘되어가는 것’ (becoming)에 관심을 가질 필요가 있다(Paasi, 1986). 이러한 관점에서 바라볼 때 지방자치는 해당지역의 정치적·사회적 상호작용을 통해 ‘장소의식’ (sense of place) 또는 ‘지역 정체성’ (local identity)을 반영하고 발전시키는 역량의 의미를 가진다(Pratchett, 2004).

즉, 지방자치는 한 지역 안에서 일어나는 광범위한 사회적·정치적 관계에 관한 것으로 지역 스스로 다양한 제도들을 마련하고 참여하며 역량을 강화하는(empowering) 과정을 통해 다른 지역과 차별화된 장소의식과 지역정체성을 형성하는 것을 의미한다. 이러한 과정은 ‘장소만들기’(place making)라고도 불리며, 지방자치의 상향적 관점을 제공한다.<sup>1)</sup>

지방은 주권국가로부터 권력과 기능을 부여받아 만들어지는 것이 아니라 해당 지역의 다양한 주체들의 참여를 통해 생성된다는 상향적 관점을 취하고 있다는 점에서 정치지리학분야의 지방자치논의는 ‘지방(역)주권’ (local sovereignty) 또는 ‘주민주

1) 장소만들기에서 ‘장소’란 세 가지 차원의 의미를 담고 있음(Agnew, 1987). 첫째, 공간의 물리적 지점을 의미하는 위치(location), 둘째, 사회적 관계들이 형성되는 장(setting)이자 경우(instances)로서의 현장(locale), 셋째, 위치와 현장의 감성적 외연(connotations)인 장소의식(sense of place)임. 사회적 활동으로서 정치는 이러한 장소의 차원들을 생성하고 재생성하는 것을 돕는 과정에서 달성되는 것임(Brown, 1992)

권' (resident sovereignty)의 관점과도 일맥상통한다(김순은, 2012). 이렇듯 국가권력 으로부터 출발하는 하향적 관점이 아니라 특정 지역을 매개로 다양한 주체들이 정체 성과 장소의식을 형성해나가면서 국가를 비롯한 다른 지역들과의 관계를 형성해나가는 지방자치의 모습을 '주민자치'로 해석할 수 있다.

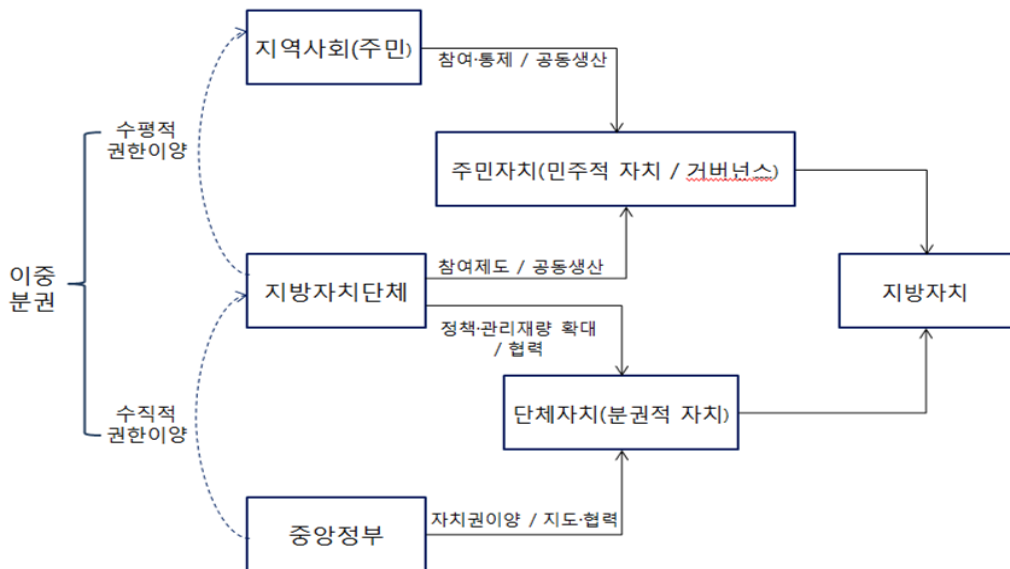
## (2) 단체자치에서 주민자치로의 이행

특히 주민자치는 지역정체성과 장소의식을 형성해나가는 출발점이자 중요한 주체를 지방정부가 아니라 해당 지역의 주민들로 간주하는 것이다. 결과적으로 주민자치는 '특정 지역주민들이 스스로 또는 지방정부를 포함한 지역의 이해당사자들과 함께 지역문제해결과 공공서비스를 위한 집합적 의사결정과정과 생산행위에 참여하면서 지역정체성과 장소의식을 형성하는 과정'으로 정의내릴 수 있다.

주민자치는 단체자치와는 달리 지방자치를 정부계층에 따른 하향적 관점이 아닌 상향적 관점에서 바라볼 것을 요구한다. 제도를 '게임의 규칙'이라고 한다면, 주민자치를 위한 게임의 규칙은 지금까지 우리사회 지방자치를 지배해왔던 중앙정부로부터 지방정부, 그리고 지역주민으로의 하향적 관점이 아니라 지역주민으로부터 출발하는 상향적 관점에서 고려되고 설계되어야 함을 의미한다.

또한 단체자치와는 달리 주민자치는 주민들의 지역성을 매개로 한 공적 공간의 형성과 참여를 강조함으로써 지방정부 또는 국가와의 새로운 관계형성을 시사하고 있다는 면에서 거버넌스 개념과도 밀접한 관련을 갖는다. 지방자치와 주민·단체자치, 그리고 서론에서 논의했던 국가의 재구조화와 관련된 이중분권화 관계는 다음과 같다.

[그림 3] 이중분권과 주민자치·단체자치의 성격



자료 : 김수신(2010: 11)의 그림을 수정 · 보완

지방자치제도는 단체자치와 주민자치라는 내용으로 구성된다. 개인으로부터 상향적 의사결정 과정을 중시하는 지방자치의 이론 또는 전통을 주민자치라고 하며, 강력한 통치권을 가진 국가(중앙정부)로부터 일정한 자치권을 부여받아 지방자치를 실시하는 전통을 자치체라고 한다. 자치단체가 중앙집권적 권한의 일부를 지방자치단체가 행사하도록 하는 것이라면 주민자치는 그 나누어진 권력의 주체로 주민을 상정한가는 의미이다.

한국지방자치의 전개과정을 보면 단체자치에 일방적으로 매몰되어 왔다. 지방차원의 거버넌스 개념이 강조되고 특히 단체자치와 대등하게 주민자치 논리가 지방자치에 수용되어야 함에도 불구하고 지방자치제에서 주민의 실질적인 위상을 제대로 자리매김하지 못했다는 것을 뜻한다.

로컬거버넌스는 정치적 또는 관리적 권한이 근린수준에까지 위임되는 것뿐만 아니라 지역수준 행위자들의 임파워먼트와도 관련된다. 이때 권한을 누가 얼마만큼 갖는가는 권한위임의 목적과 설계에 따라 달라지기 때문에 일률적인 제도화의 위험성이 상존하게 된다.

[표 2] 주민자치와 단체자치의 개념 비교

구 분	주민자치	단체자치
자치의 의미	정치적 의미	법률적 의미
자치권 근거학설	지방권설, 고유권설	국권설, 수탁설
국가	영국, 미국	독일, 일본
자치권의 인식	자연적, 천부적 권리	국가에서 전래한 권리
자치의 중점	지방정부와 주민과의 관계	중앙과 지방단체와의 관계
추구이념	민주주의	지방분권
자치사무의 중심	고유사무	고유사무와 위임사무
수권방법	개별적 수권주의	포괄적 수권주의
중앙-지방관계	기능적 협력관계	권력적 감독관계
중앙통제방법	입법적, 사법적 통제	행정적 통제
조세제도	독립세	부가세
자치단체의 지위	단일적 성격	이중적 성격
중시하는 권리	주민의 권리	자치단체의 권리

자료 : 심익섭, 주민자치회의의 제도화 전망과 쟁점

## 2) 지역사회 거버넌스의 개념

주민자치는 주민의 개별적 참여보다도 일정한 지리적 공간을 공유하는 지역주민들의 집합적 역량강화와 민주적 참여를 통해 해당 지방정부를 견제하는 것뿐만 아니라 주민들이 형성한 집합적 역량을 매개로 스스로 해당 지역에 필요한 공공선 또는 공적 가치를 생성하는 책임의식을 강조한다.

이처럼 주민자치의 맥락에서 주민들의 집합성을 포착하면서 중요한 주체로 간주되는 것이 ‘지역사회’(local community)이다. 지역사회는 ‘지리적으로 한정된 지역

안에 살면서 구성원 상호간에 그리고 자신들이 살고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가진 사람들' 을 의미한다(Mattessich and Monsey, 1997; 정지웅·임상봉, 1999).

‘거버넌스’에 대한 다양한 정의의 공통분모는 거버넌스가 ‘governing의 방식’과 관련된다는 것이다. governing을 집단 활동을 조정하고 규율하고 해결하는 ‘통치’의 의미로 해석한다면, 거버넌스는 ‘통치방식’ 또는 ‘통치과정’의 의미를 갖는다. 통치방식은 항상 존재해왔기 때문에 거버넌스 개념은 새삼스러운 것이 아닐 수 있다. 다만 과거의 거버넌스가 정부주도의 일방적이고 통제 중심적 통치를 강조했다면, 현대사회의 거버넌스는 사회를 구성하는 다양한 부문들의 참여와 협력을 기반으로 한 통치방식을 강조한다.

지역사회 거버넌스는 ‘지역의 하위수준(sub-local level)에서의 집합적 의사결정 또는 공공서비스전달을 위한 장치들(arrangements)’, 또는 ‘식별 가능한 지역사회들을 위해 적절한 규모에서 이루어지고, 지역사회에 의해 정당한 것으로 간주되는 의사결정의 과정’으로 정의된다(Lowndes and Sullivan 2008: 62; Somerville, 2005: 120). 지역사회 거버넌스는 개인이 아니라 지역사회로서의 공중을 역량강화하거나 지역단위의 민주화를 구체화하는 것과 같이 가장 높은 수준의 민주화를 허용하는 특별한 형태의 ‘정치적 거버넌스’이다(Sullivan, 2001; Somerville, 2005).

이것은 지역사회 주민들의 직접통제, 또는 동네포럼 또는 지역사회의회(community council)와 같은 제도를 통해 공중들에게 자신의 지역사회에 영향을 미치는 쟁점들을 다루기 위한 참여와 결정의 권한을 부여하는 것과 관련된다. 지역사회로서의 공중의 역량을 강화하는 것은 지역사회를 대신해서 지방정부가 맡아왔던 전체 활동범위와 관련하여 새로운 민주적 준거틀을 만드는 작업을 요구한다. 지역사회 거버넌스에서 지역사회는 의사결정과정에서 가장 커다란 ‘이해당사자’(stakeholder)로서 기능하게 된다.

의사결정과정에는 지역사회에 공적·사적 재화 및 서비스를 제공하는 다른 부문 또는 다른 수준의 이해당사자들을 포함한다. 결과적으로 지역사회 거버넌스는 상대적으로 작은 지리적 규모에 초점을 둔 ‘역량이 강화된 참여적 거버넌스’(empowered participatory governance)를 의미한다(Somerville, 2005).

### 3) 지역사회 거버넌스의 대두 배경

#### (1) 대의민주제의 민주성 결핍에 대한 반성

지역사회 거버넌스는 선거를 통한 대의민주제가 정당성과 책임성 기제로서 민주주의에 대한 기대를 실현하는데 실패했다는 반성에 뿌리를 두고 있다. 특히 대의민주제 하에서 전통적 의미의 집행 권력에 대한 의회통제의 결함으로 인해 국민의 바람이 제대로 반영될 수 없는 책임구조의 부재현상인 ‘민주성 결핍’(democratic deficit)의 문제의식을 반영한다(Warren, 2009).<sup>2)</sup>

만연된 민주성 결핍은 공적 행위에 대한 정당성이 제대로 확보되지 못하고 있음을 의미하고, 결과적으로 정부의 지속적 신뢰상실의 원인이 된다. 민주성 결핍을 완화하고 정부행위의 정당성과 신뢰를 회복하기 위해서는 시민들이 공공의사결정과정에서 중요한 위치를 차지하도록 함으로써 공적 자원이 공공의 욕구에 최대한 부합되도록 만드는 것이 중요하다. 이러한 문제의식 속에서 대의민주주의의 약점을 보완하기 위한 다양한 새로운 형태의 민주주의 모형들이 강조되고 있다.

지역사회 거버넌스 또는 주민자치의 정치적 정당성은 민주주의에 대한 규범적 논의와 밀접한 관련이 있다. 정당성은 ‘정치적 결정이 사회적·정치적으로 받아들여지는 인식의 기반 위에서 동의(consent) 또는 인정(recognition)이 달성되는 과정’으로서 권한(authority)의 적용을 받는 사람들에 의해 어떻게 그러한 권한이 타당하거나 근거를 가진 것으로 인식되는가에 관한 것이다(Beetham and Lord, 1998: 4; Bekkers and Edwards, 2007: 41 재인용).

---

2) ‘민주성 결핍’은 유럽연합(EU)의 형성과정에서 유럽의회 권한의 상대적 열세로 EU집행위원회와의 불균형 형성, EU의 정책결정과정에 대한 시민들의 낮은 참여문제를 다루면서 등장한 개념임. 현재 이 개념은 EU뿐만 아니라 개별 국가를 포함한 다양한 맥락에서 사용되고 있다(Warren, 2009). 대의민주주의의 민주성 결핍의 원인을 살펴보면(Ackerman, 2004), 첫째, 선거는 오직 선출직 공직자들만을 책임지도록 만들. 광범위한 다수의 공직자들은 선거과정을 통해 공공에게 직접적으로 책임지지 않는 임명된 관료들임. 둘째, 몇 년에 한 번씩 치르는 선거는 의견들과 평가들의 다양성을 묶어 단 한 표로 결정하도록 강요하기 때문에 선거를 통해 개별 공직자들에게 명확한 책임성을 묻는 것은 실제로 불가능함. 셋째, 낮은 선거참여율은 정치인들로 하여금 공공 전체에게 장기적 혜택을 가져다주는 정책이 아니라 정치 성향이 높은 특정집단에 유리한 정책을 선호하게 만들. 이러한 구조적 문제점뿐만 아니라 정치와 시민 사회의 패리, 많은 정당들의 특정 고객지향성향, 후보자들에 대한 지나친 사적 자금의 지원, 개별 공직자들의 구체적 행동에 대한 공공정보의 부족 등으로 인해 정치인과 관료의 제재와 통제의 기제로서 선거의 효과성은 점점 약화되고 있음

주민자치의 정당성에 대한 철학적·규범적 기반을 마련하기 위해서는 다양한 민주주의의 성격과 정당성에 대한 검토와 진단이 필요하다. <표 3>는 Bekkers and Edwards(2007)가 민주주의의 유형을 분류하고, 민주주의의 정당성을 투입, 처리(throughput), 산출 측면으로 나눈 후 각각의 민주주의 유형에 따른 장단점을 도출한 것이다.<sup>3)</sup>

이러한 유형 중 지역사회거버넌스 논의는 결사체민주주의(associative democracy), 숙의민주주의(deliberative democracy), 직접민주주의(direct democracy), 또는 새로운 규모에서의 대의민주주의와 밀접한 관련을 갖는다.

[표 3] 투입, 처리 및 산출의 정당성과 관련한 민주주의 유형의 장점과 단점

		대의민주주의	직접민주주의	다원민주주의	숙의민주주의	결사체민주주의	고객민주주의
투입	참여 기회	투표의 평등성, 정치적 분업	투표의 평등성	적극적 시민성	적극적 시민성	적극적 시민성	약한(thin) 시민성
	대표성의 질	사회적 거리	-	불분명함	불분명함	불분명함	불분명함
	의제의 개방성	문제가 됨	잠재적으로 강함	잠재적으로 강함	불분명함	잠재적으로 강함	약함 / 불분명함
처리	의사결정방법	합산적 / 통합적	합산적	합산적 / 통합적	통합적	합산적 / 통합적	합산적
	참여의 질	제한적임	약함	잠재적으로 높음	잠재적으로 높음	잠재적으로 높음	약함
	견제와 균형	잠재적으로 강함	제한됨	강함	잠재적으로 강함	잠재적으로 강함	제한됨
산출	성과 (효과성, 대응성)	문제가 됨	제한됨	잠재적으로 강함	문제가 됨	잠재적으로 강함	제한됨 / 강함
	책무성	두드러지는 이슈들에 대해서는 강함	제한됨	잠재적으로 강함	잠재적으로 강함	잠재적으로 강함	제한됨 / 강함

자료: Bekkers and Edwards(2007: 55)

3) 민주주의와 관련하여 투입에 초점을 둔 정당성은 ‘국민에 의한 정부’(government by the people)의 철학을 반영함. 이러한 정당성은 정치적 평등, 적극적 시민성과 대중주권의 가치들을 지향함. 제도적 차원의 규범들은 시민참여의 기회, 관심이나 선호가 대표되는 정도(quality), 의제설정 및 의제설정의 개방성을 포함함. 처리정당성은 의사결정이 내려지는 규칙과 절차의 질과 관련됨. 관련된 규범들은 다수결제도 또는 숙의(deliberation)와 같이 집합적 의사결정 방식, 의사결정과정의 참여의 질, 견제와 균형 등의 가치들과 관련됨. 마지막으로 산출 지향적 정당성은 ‘국민을 위한 정부’(government for the people)에 초점을 둠. 이러한 정당성은 정치적 결정의 결과로서 생성되는 산출의 효과성과 효율성, 국민들의 바람에 대한 대응성, 의사결정과 그에 따른 성과에 대한 행위자의 책무성(accountability)과 같은 가치를 지향함(Bekkers and Edwards, 2007)

## (2) 관리주의 행정개혁에 대한 반성

1980년대 이래 신공공관리(New Public Management)는 현대행정의 보편적이고 지배적 관리 철학으로 자리 잡아왔다. 지역사회거버넌스에 대한 관심은 신공공관리가 지나치게 관리주의(managerialism)와 도구적 효율성에 집착하면서 민주성과 책임성 같은 행정의 중요한 정치적 측면을 간과해 온 점에 대한 반성에 뿌리를 두고 있다.

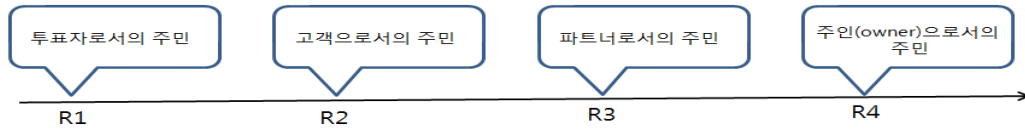
특히 개별 고객의 서비스만족 조사대상수준의 소극적 시민참여를 강조하는 신공공 관리와는 달리, 지역사회 거버넌스는 공공서비스 대상의 특징을 ‘고객’이 아닌 ‘시민’(citizenry)의 언어로 대체하면서 좀 더 적극적 역할을 부여한다. 여기서 말하는 시민은 정부서비스에 대해 선·불호만을 표현하는 고객과 같이 자신의 자유와 권리에만 집착하는 개인이 아니며, 더 나아가 사회구성원의 상호의존성을 인식하고, 민주적 참여를 통해 자신뿐만 아니라 다른 사람들을 위해 소중한 가치가 무엇인지를 함께 성찰하고 구현하려는 사회구성원의 모습을 말한다.

시민은 무엇이 정의롭고, 공정하며, 좋은 사회인가에 대한 자신의 개념을 발전시키고, 자원과 권한을 가진 정부가 어떤 노력을 취해야할 지에 관심을 둔다. 시민은 자신의 사적 선호의 만족에만 초점을 두는 것이 아니라, 사회전체의 관점에서 공공선(公共善)까지 고려한 ‘사회효용함수’를 가진다. 결과적으로 시민은 단순히 자신의 자유와 권리만을 주장하는 개인이 아니라 참여, 관용, 공공선, 사회적 연대와 같은 ‘시민덕성’(civic virtue)을 실천하는 개인을 뜻한다.

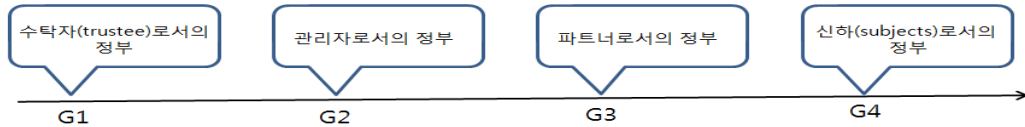


(그림 4) 주민과 정부 간 상호작용의 진화과정

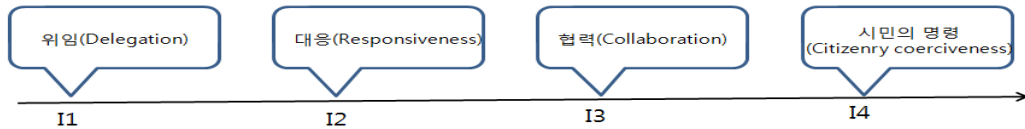
연속성 1: 주민(R)의 역할



연속성 2: 정부(G)의 역할



연속성 3: 상호작용(I)의 유형



자료: Vigoda(2002: 531)을 수정

〈그림 4〉는 주민을 바라보는 관점의 변화를 보여주고 있다. 그림에서 지역사회 버넌스에서 요구되고 있는 주민상 또는 시민상은 공공문제를 해결하기 위한 정부의 ‘파트너’, 나아가서는 스스로 집합적 의사결정을 내리고 실천하는 ‘주인’의 모습이다.

### (3) 제3의 문제해결 방식으로서 지역사회의 도구적 가치에 대한 관심

최근 들어 지역사회가 강조되는 것은 도시화·산업화로 인해 원자화된 현대사회의 삭막함에 대해 공동체적 삶의 복원이 갖는 복고적이고 낭만적인 의미 때문만은 아니다. 바로 지역사회가 갖는 각종 사회문제 해결을 위한 도구적 가치 때문이기도 하다. 주민들 사이에 형성된 심리적·사회적 유대 또는 신뢰와 호혜의 관계망은 현대사회에서 주민들 스스로 해당 지역문제를 해결할 수 있는 중요한 자원이자 역량으로 간주된다.

이처럼 사회구성원 사이의 좋은 관계가 개인 또는 사회의 입장에서 생산적 목적을 위한 자원이 될 수 있음을 포착한 개념이 바로 ‘사회적 자본’(social capital)이다.

사회적 자본은 ‘집단행동의 딜레마’를 극복하고 주민들 스스로 공공선을 만들어내는 것을 가능하게 한다는 면에서 시민사회의 역량을 나타낸다(Putnam, 1993).

지역사회를 형성한다는 것은 지역주민들을 네트워크화하고 서로간의 신뢰와 상호호혜의 규범을 형성한다는 것이다. 또 이러한 네트워크, 신뢰, 상호호혜의 규범을 공유한 지역주민들은 지금까지 시장이 실패함으로써 정부만이 해결할 수 있다고 믿었던 치안, 보건, 복지, 교육, 환경 등의 문제를 지역주민들 스스로 해결하거나, 정부가 그러한 문제들을 해결하는데 중요한 동반자의 역할을 수행할 수 있게 된다.

이러한 문제해결방식은 기존의 ‘시장’과 ‘국가’에 의한 문제해결방식 또는 ‘신자유주의’와 ‘사회주의’ 정치이념과는 차별화된다는 면에서 ‘제3의 방식’(Third Way)으로 불리고 있다(Fenger and Bekkers, 2007).

#### 4) 지역사회 거버넌스의 유형

##### (1) Sullivan의 분류

Sullivan(2001)에 따르면, 지역사회 거버넌스 이론들은 규범적 성격을 갖는다. 이들 이론들의 공통점은 주요 통치제도들이 시민들과의 관계에서 권위(authority), 정당성 및 책임성을 보여줄 것과 사회의 민주성에 기여할 것을 강조한다는 것이다. 반면, 선거를 통해 구성된 지방정부의 역할과 그 밖의 이해당사자들의 참여의 성격과 정도에 대해서는 서로 다른 견해를 보이고 있다. Sullivan(2001)은 대의적 지방정부의 가치와 역할에 대한 관점에 기초하여 지역사회 거버넌스를 지역사회정부(community government), 로컬거버넌스, 시민거버넌스(citizen governance)의 세 가지 유형으로 분류하고 있다.

먼저 ‘지역사회정부’는 복잡성·불확실성을 특징으로 하는 현대사회 도전에 대응하기 위하여 지방정부 권한과 역할을 강화하고, 단순한 서비스전달에서 벗어나 지역사회의 다양한 욕구에 부응하도록 지방정부의 역할을 재조정하는데 초점을 둔다(Clarke and Stewart, 1994, 1999).

접근의 핵심은 대의민주제 및 관료조직의 두 축을 중심으로 책임성을 확보해 왔던 전통적 지방정부체계의 긍정적 측면을 충분히 살리면서 참여민주주의의 특징을 일부 가미함으로써 지방정부의 책임성을 강화하다는 것이다. 결과적으로 지역사회 자체의

역할보다 지방정부의 전략적 역할 및 대표역할이 상대적으로 강조된다. 지역사회 거버넌스 형성의 초점은 스스로를 변화시킬 수 있는 지방정부의 역량과 중앙정부로부터 그러한 역할에 필요한 충분한 권한의 부여 여부에 맞추어지게 된다.

둘째, ‘로컬거버넌스’ 관점에서 지방정부는 지역수준에서 활동하는 행위자의 하나로 간주된다. 지역사회 거버넌스의 성공적 체계는 지방정부 역할에 특별한 권한을 부여한 것이 아니라 다양한 행위자들 사이에 가장 적절한 구성(configuration)을 만들어내는 것이 된다(Stoker, 1996). 지방정부는 다른 행위자들과 함께 구축한 네트워크 안에서 각자의 권력과 자원역량에 기반을 두고, ‘좋은 거버넌스’를 생성·유지하기 위한 역할을 공유하게 된다. 지방정부에게는 통치제도들과 지역사회 및 자발적 집단 사이의 연계를 촉진시키는 특별한 책임이 부여된다.

셋째, ‘시민거버넌스’는 대의적 지방정부가 지역사회 거버넌스에 해가 될 수 있다는 관점이다(Atkinson, 1994; Box, 1998). 공동체주의에 뿌리를 둔 시민거버넌스 관점은 거버넌스 이론자체가 유일하게 시민들로 구성된 지역사회와 관련이 있다고 본다. 정부 지향적 이론들에 대해서는 시민과 지역사회가 스스로를 위해 행동하도록 역량강화하고 촉진하는 것이 아니라 정부제도(조직)를 지원할 목적으로 지역사회와 시민들을 이용하고 있다고 진단한다. 시민거버넌스의 성격은 다음에 논의될 Kooiman의 유형분류 중 ‘자율거버넌스’와 일치한다는 면에서 추가논의를 미루고자 한다.

## (2) Lowndes and Sullivan의 분류

Lowndes and Sullivan(2008)은 ‘동네’ (neighborhood)를 지역사회 단위로 바라보고, 영국의 사례를 준거로 <표 4>에 나타난 것과 같이, 네 가지 동네거버넌스 모형을 제시하고 있다. 이상형으로 볼 수 있는 이들 유형들은 동네역량강화(neighbourhood empowerment),<sup>4)</sup> 동네정부(neighbourhood government),<sup>5)</sup> 동네관리(neighbourhood

4) 동네역량강화모형은 ‘시민원리(civic principle)’에 기반을 두고 있음. 시민원리는 동네단위의 거버넌스가 시민들이 효과적으로 참여할 수 있는 좀 더 많은 기회를 제공한다는 가정에 기초함. 이 모형은 동네수준에서의 참여민주주의의 관점을 반영함. 동네수준에서의 시민참여와 ‘발언’(voice)은 시민들 스스로 더 광범위한 공적 가치를 인식하는 것을 돕고, 지역사회 욕구를 결집하고 표출하며, 스스로 그러한 공적 가치와 욕구를 달성하는데 기여함. 중요한 리더십 역할은 시민과 지역사회 참여를 활성화하고, 촉진하는 것임. 제도적으로 동네역량강화는 주민상담, 포럼, 동네서비스의 공동생산과 같은 동네수준의 다양하고 광범위한 참여수단의 형태를 취함

management)<sup>6)</sup>, 동네파트너십(neighbourhood partnership)<sup>7)</sup>을 포함한다. 각각의 모형은 ‘왜 동네가 거버넌스를 위한 적절한 초점이 되는가?’와 관련하여 시민적·사회적·정치적·경제적 측면에서 서로 다른 원리를 반영한다.

- 
- 5) 동네정부모형은 ‘정치적 원리’에 초점을 두면서 주민의 욕구에 좀 더 잘 반응하고 책임질 수 있도록 동네수준에서의 공식적인 대의적 의사결정 구조를 강조함. 동네정부모형은 시민의 직접적 역량강화보다는 특정 지역의 하위수준에서 선출된 의원(정치인)들의 권한과 책임을 확대할 것을 강조함. 동네정치의 근접성과 적실성의 장점은 선출된 정치가와 대의민주주의제도에 대한 신뢰와 믿음을 회복하기위한 중요한 기반이 될 수 있음
  - 6) 동네관리모형은 동네단위의 공공서비스생성과 관리를 통해 자원이 좀 더 효율적이고 효과적으로 사용될 수 있다는 ‘경제적 원리’를 강조함. 동네관리는 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 강조함. 이처럼 동네관리는 세금을 통해 서비스 가격을 지불하는 소비자로서의 시민선택에 충실해야한다는 ‘시장민주주의’(market democracy) 원칙을 반영함
  - 7) 동네파트너십모형은 ‘사회적 원리’를 적용한 동네거버넌스 유형임. 사회적 원리는 시민의 후생과 이해당사자 사이의 협력에 초점을 둬. 동네파트너십은 지역사회 주도하에 공공부문, 민간부문, 자원봉사부문에 있는 서비스 공급자 또는 이해당사자들의 동네수준에서의 통합된 서비스를 강조함. 동네파트너십은 다양한 이익집단의 대표들을 하나의 집합적 의사결정과정으로 묶는 체계로서의 ‘이해관계자 민주주의’(stakeholder democracy)를 강조함. 동네파트너십에서 리더십 역할은 파트너들을 하나로 결집시킬 수 있는 중개인 또는 집합적 의사결정을 가능하게 만들고 합의의 부재 시에는 중재할 수 있는 의장(chair)의 역할임

[표 4] 동네거버넌스 유형

	동네역량강화	동네정부	동네관리	동네파트너십
기본원리	시민적(civic)	정치적	경제적	사회적
	직접적 시민참여와 지역사회 관여를 위한 기회	접근성, 의사결정의 책임성과 반응성의 향상; 선출직 공직자들의 향상된 역할	지역서비스전달의 효율성과 효과성에 대한 초점	서비스전달에 대한 총체적(holistic)-시민 중심적접근; 시민을 중심으로 서비스를 설계하는 것
주요목표	적극적 시민과 응집된 지역사회	대응적이고 책임 있는 의사결정	효과적 지역서비스전달	시민후생(well-being)과 재생
민주주의 형태	참여민주주의	대의민주주의	시장민주주의	이해관계자 민주주의
시민역할	시민: 발언(voice)	선출자: 투표	소비자: 선택	파트너: 충성
리더십 역할	주도자(animateur), 촉진자(enabler)	의원(councillor), 소시장(mini-mayor)	기업가(entrepreneur), 감독자(director)	중개인(broker), 의장(chair)
제도유형(영국)	포럼, 공동생산	타운의회(Town councils), 지역위원회(area committees)	계약, 헌장	서비스위원회, 소규모 전략적 파트너십(LSP)

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

주민자치와 연관하여 생각해볼 때, 직접 연관성을 갖는 모형은 동네역량강화와 동네정부모형이다.<sup>8)</sup> 두 모형이 상호 배타성을 띠는 것은 아니지만 어느 모형에 우선적 초점을 두는가에 따라 주민자치 성격에 상당한 차이를 가져올 수 있다. 동네정부모형의 경우 Sullivan의 지역사회정부에 해당하는 것으로 정부계층 관점에서 또 하나의 대의적 자치계층을 추가하는 것이다. 반면, 동네역량강화 모형은 지역사회의 형성과 역량강화를 통해 대의민주제의 민주성결핍을 바로잡고 단체자치의 폐단을 보완하는 의미를 담고 있다.

8) 실제 영국사례에서 볼 때 동네파트너십과 동네관리 모형은 지방자치 또는 주민자치의 맥락이 아닌 '도시재생'(urban regeneration) 또는 '동네재생'(neighborhood regeneration)의 관점에서 논의되고 있음. 구체적으로 영국의 경우 1998년 집권한 신노동당 정부가 사회적 배제로 인한 취약동네 문제를 해결하기 위해 특정 동네들을 선별하고, 동네관리 또는 동네파트너십 모형에 기초한 제도적 실험을 추진했음

### (3) Kooiman의 분류

Kooiman은 거버넌스를 ‘계층적 거버넌스’, ‘자율거버넌스’ (self-governance), ‘공동거버넌스’ (co-governance)의 세 유형으로 구분한다.

첫째, 계층적 거버넌스는 주민조직 형성과 대표과정을 국가 또는 지방정부가 주도 하면서 지역주민에게는 재량이 거의 주어지지 않는 경우이다. 계층적 조직화를 통해 만들어진 지역사회는 전형적으로 정부의 행정계층 단위에서 형성되고, 정부정책의 집행 도구 역할을 하며, 정부의 하위기구 성격을 띤다. 주민들이 참여하더라도 중요한 의사결정에 영향력을 갖지 못하기 때문에 상징적(tokenistic)이 될 가능성이 높다. 일반적으로 정부에 의해 초청 받는 지역사회 리더들 격인 소수 ‘인사이드’ 참여자들과 ‘아웃사이드’ 비참여자들로 구분되고, 평소 참여가 예상되는 ‘통상적 용의자들’ (usual suspects)만이 높은 비율로 관여하게 된다.

둘째, 자율거버넌스는 시민들이 국가권력의 견제와 보충을 위한 균형세력이 되기 위해서 독립적으로 조직될 필요가 있음을 강조한다. 결과적으로 이 유형에서는 지역사회 주민들의 자율적 상호작용을 통해 스스로 조직화한(self-organizing) 네트워크가 형성되고, 동네에 영향을 미치는 중요한 결정을 주민들 스스로 내리며, 형성된 주민조직이 외부에 대해서 지역사회를 대표하게 된다. 자율거버넌스는 지역에 대한 정체성과 애착에 기반을 두고 사회적 관계가 형성될 가능성이 높은 지리적 단위에서 구축되기 쉽다.

셋째, 공동거버넌스는 독립적으로 형성된 지역사회가 정부와 대등한 입장에서 정부의 ‘초대된 공간’ (invited space)에 참여하는 것을 의미한다.<sup>9)</sup> 이 모형에서는 지방정부와 지역사회가 서로 다른 집합체의 대표로서 참여하게 된다. 이상적으로 이들 대표들은 평등한 기반 위에서 참여한다. 공동거버넌스가 효과적이라면 국가의 공식 개입으로부터 자유로운 주민들의 자율공간이 필요하다. 그러한 ‘대중의 공간’이 존재할 때, 공동거버넌스의 의제 또는 규칙이 정부관계자에 의해 부과되지 않고 공동으로 생성될 가능성이 높다.

---

9) Cornwall(2004)은 공공참여의 공간을 ‘초대된 공간’(invited spaces)과 ‘대중의 공간’(popular spaces) 두 가지 유형으로 분류함. 초대된 공간은 어떤 이유가 되었든 참여제도의 원천(origin)이 정부에 의해 제 공되었다는 것을 강조하는 개념임. 반면 대중의 공간(popular spaces)은 정부정책에 대해 항의하거나 자신들 또는 연대를 위해 서비스를 생산하는 것과 같이 스스로 동기 부여된 사람들이 함께 하게 되는 활동무대(arenas)를 의미함

## 5) 지역사회 거버넌스 형성 단위로서의 동네

### (1) 동네의 개념

효과적 주민자치 또는 ‘좋은 거버넌스’ 형성을 위해서는 지역사회 형성과 참여의 문제가 중요해졌다. 주민자치 또는 지역사회 형성을 위한 가장 용이한 지리적 공간단위로 주목받는 곳이 바로 ‘동네’(neighborhood)이다. 동네의 사전적 의미는 ‘자기가 사는 집을 중심으로 사람들이 모여 사는 일정한 공간’(다음 인터넷사전, 2012)이다. 학술적으로는 ‘주거의 인접성을 기반으로 사람들이 비공식적이고 대면적인 상호작용에 관여하는 거주지 주변의 장소’로 정의된다(Davies and Herbert: 1).<sup>10)</sup>

동네 개념을 대체하여 쓰이는 용어에 ‘마을’이 있다. 마을을 단순히 ‘사람들이 모여 사는 곳’이라는 의미로 해석한다면 동네와 유사하다. 하지만 마을은 촌락, 또는 영어의 village와 마찬가지로 ‘적은 수의 사람들이 제1차 산업을 중심으로 한 곳에 모여 공통된 생활을 하는 지역’ 또는 ‘시골에서 여러 집이 모여 사는 곳’의 뜻을 가지면서 시골이 가지는 공동체적 의미를 강하게 반영한다.

즉, 비교적 독립적이고 장소적 성격이 강한 동네 개념과 비교할 때, 마을은 지역사회(공동체)적 의미를 함축한 다분히 규범적 개념으로 볼 수 있다. 결과적으로 동네 단위에서 주민들 사이의 공동체적 삶이 강화되었을 때, 동네를 ‘마을’로 부를 수 있고, 동네 주민들 사이에 사회적 자본 형성을 통해 지역공동체 성격을 붙여놓고 강화하려는 노력을 ‘마을만들기’로 간주할 수 있다.

### (2) 동네의 성격

이러한 정의에도 불구하고, 실제 동네를 어떤 맥락(context)에서 바라보는가는 매우 중요하다. 사실상 사회구성원 또는 이해당사자의 관점에 따라 동네에 귀속시키려는 속성은 다양하고 경쟁적인 방식으로 정의된다.

첫째, 동네를 ‘지역사회(공동체)’(local community)로 바라보는 것이다.<sup>11)</sup> 지역사

10) 학계나 행정을 위한 공식 전문용어(jargon)로 근린주구 또는 근린지역 개념이 많이 사용되고 있음. 동네 개념이 동네가 우리 일상생활에 좀 더 가깝게 느껴지고, 순수 우리말 개념이라는 차원에서 앞으로 주민자치 활성화를 위해서는 ‘동네’ 개념을 좀 더 적극적으로 활용해야할 것임

회는 ‘지리적으로 한정된 지역 안에 살면서 상호간에 그리고 자신들이 살고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가지고 있는 사람들’을 의미한다(Mattessich and Monsey, 1997; 정지웅·임상봉, 1999). 동네를 지역사회와 동일시할 때, 지리적 공간을 공유하는 주민들의 공동체 의식과 정체성, 집합적 관행들이 강조된다. 정책결정자들은 사회적 응집(cohesion), 안락성 및 비공식적 통제 등의 이미지에 호소하게 된다. 최근 들어 지역사회가 강조되는 것은 원자화된 현대사회의 치유책으로서 공동체적 삶의 복원이 갖는 의미 때문만은 아니다. 더 나아가 지역사회 주민들 사이의 관계가 해당 지역 경제, 복지, 치안 등 다양한 분야에서 공공재 또는 공적 가치를 만들어내는데 기여할 수 있기 때문이다.

주민들 사이의 좋은 관계가 생산목적을 위한 자원이 될 수 있음을 잘 포착한 개념이 바로 ‘사회적 자본’이다. 사회적 자본은 ‘집단행동의 딜레마’를 극복하고 주민들 스스로 공공선을 만들어내는 것을 가능하게 한다는 면에서 시민사회의 역량을 나타낸다. 결과적으로 동네를 지역사회로 바라보는 것은 동네주민들 사이에 사회적 자본, 즉 시민사회로서의 역량을 형성하는 것과 밀접한 관련을 갖고 있다.

둘째, 동네를 서비스 ‘환경’으로 바라보는 것이다. 이 경우 공공서비스전달수준, 사회적·물리적 환경, 동네 안팎의 상호작용 등과 같은 동네의 조건과 상황들이 주민의 복지와 후생에 미치는 영향이 관심대상이 된다. 예를 들면, 저소득계층이 공간적으로 집중된 취약동네의 경우 ‘동네효과’(neighborhood effect) 또는 다차원적 ‘사회적 배제’(social exclusion)의 문제가 발생된다. 이 때 동네는 복합적 문제가 존재하는 자연스런 단위가 되면서 정부 자원의 집약적 사용을 통해 문제해결의 시너지 효과를 낼 수 있는 규모를 제공한다. 특히 동네규모에서는 정책대상 집단의 상황을 알려주는 정보에 대한 접근이 용이하고, 정책 또는 제도의 효과를 평가하기에 유용한 규모를 제공한다.

실제 영국 등 선진국에서는 도시재생 또는 취약동네의 사회적 배제 문제해결을 위해 ‘통합적 접근’(joined-up approach), ‘전체정부’(whole of government)라는 새

---

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



로운 패러다임에 근거를 두고 동네단위 정책실험을 강화해온다.

셋째, ‘소비대상’ 또는 ‘상품’으로서 동네를 바라볼 수 있다. 도시는 상품화된 단위로 나누어지고, 각각의 동네는 다양한 질의 상품으로 간주된다. 부동산개발업자와 서비스공급자는 소비자 기호에 맞는 라이프스타일을 팔기 위하여 주거형태의 특별한 특징들을 강조하게 된다. 구매자는 주거환경의 프로필과 가격을 고려하여 자신의 라이프스타일 또는 지위에 맞는 동네를 선택하게 된다. 경험적 측면에서 위의 세 가지 동네의 모습은 현대사회에서 혼재되어 나타난다. 하지만 동네주민자치 또는 동네거버넌스의 의미를 현대사회에서의 다양한 문제를 정의하고 해결하기 위한 규범적·처방적 관점에서 바라보았을 때, 상품이나 소비대상의 동네보다는 지역사회 또는 서비스 환경으로서의 동네의 모습에 보다 많은 무게가 실린다는 것을 알 수 있다.

### (3) 동네의 규모

일반적으로 개인에 따라 동네 규모 인식에는 커다란 차이가 있고, 특정 지역을 동네로 정의내리는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, Somerville(2011)은 경험적 차원에서 영국의 동네규모를 <표 5>과 같이 네 가지로 유형화하고 특징을 정리하고 있다.

[표 5] 동네규모 유형

동네규모	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)

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

둘째, 주민들 사이에 지위, 계급, 인종 등과 관련된 정체성이 형성되면서 ‘가장 작은 단위로 이름이 불리는 거주지’이다. 주민 수는 500~3,000명 정도이며 동네주거조직, 소규모 스포츠동우회와 같은 조직화 동인이 작동하는 규모이다. 이 경우 전체 주민이 참여하고 숙의할 수 있는 동네조직 구성이 가능하고, 그 조직이 외부에 대하여 해당 지역을 대표할 수 있다.

셋째, ‘최소단위 정부가 관할하는 거주지’의 의미를 갖는 동네이다. 영국의 경우 약 3000명 이상 20,000명 이하의 주민들을 포함하는 것으로 본다. 지방정부의 일차 계층이 존재하고, 학교, 치안, 복지 등의 서비스가 제공되면서 주민과 정부 사이의 제도화된 상호작용이 가능해진다. 모든 주민의 직접 참여가 어려운 규모이면서 선출직 공직자가 배출되는 규모이기도 하다.

많은 주민조직들이 이 규모에서 활동하지만, 전체 동네를 대표하는 주민조직이 자연스럽게 형성되는 것은 아니다. 최근 정부와 지역사회와의 파트너십 형성과 공공서비스에 대한 공동의사결정과 공동생산이 강조되면서 이 규모에서 기존 지역사회 주민조직이나 새로운 대표 주민조직의 역할과 참여가 증가하는 추세이다.

넷째, 경제적 차원이 강조되고, 직장, 대학교, 프로스포츠 등의 요소가 가미되는 인구 20,000만 명 이상의 동네 규모이다. 이 경우 ‘동네’라기보다 ‘도시’로 간주되기 때문에 일반적으로 동네에 대한 논의에서 제외되었다. 실제 동네 규모의 형태와 성격은 국가 또는 지역 또는 개인에 따라 차이를 보일 수 있다.<sup>12)</sup>

경험적 연구를 통한 심층적 검증이 필요하다는 전제아래, 인구자료에 기초해 위에서 제시된 유형을 우리나라의 행정구역에 적용해보면 <표 6>에 나타난 것과 같이 읍과 동의 경우 ‘규모 3’과 ‘규모 4’의 경계에 위치함으로써 동네단위로서는 비교적 큰 규모임을 알 수 있다. 반면, 면의 경우 ‘규모 3’, 행정동의 통과 읍의 리가 ‘규모 2’, 면의 리의 경우 ‘규모 1’에 해당한다.

12) 2012년 11월 대전광역시민 830명에게 설문조사를 통해 동네의 의미를 물어본 결과 ‘부모 허락 없이 어린이가 놀 수 있는 작은 지역’에 응답한 사람이 13.9%(115명), ‘아파트 단지같이 주민이 정체성을 가지면서 다른 지역과 구별되는 최소지역’ 53.3%(442명), ‘행정동(예: 갈마동, 대흥동, 용운동 등)’ 26.9%(223명), ‘도시전체’ 6.0%(50명)인 것으로 나타났다

[표 6] 우리나라 통·리·반 (2013년 1월 현재)

	읍	면	동
평균인구	20,772	4,214	19,978

자료: 안전행정부(2013)의 '지방자치단체 행정구역 및 인구현황'에 기초해 산정함

## 4. '충남형 주민자치' 거버넌스 구축의 추진기반

### 1) '충남형 주민자치' 거버넌스 구축의 기반조건

#### (1) 제도적인 측면

주민자치는 '주민의(사람), 주민을 위한(사업), 주민에 의한(조직)' 지역민주주의의 구현을 목표로 하고 있다. 주민자치의 성공적 추진을 해서는 사람, 사업, 조직 등 주민자치의 3가지 요소에 대한 효율적인 지원을 위한 제도적인 장치가 필요하다. 주민자치를 지원하는 제도의 형성 주체는 국가(중앙정부), 광역자치단체(사도), 기초자치단체(시·군·구) 등이 포함된다.

첫째, 국가는 주민자치의 주체(사람), 주민자치사업, 주민자치조직(제도) 등에 관한 기본적인 기준과 범위 등을 정하는 법률을 제정하여야 한다. 지난 2011년 10월 “지방행정체제개편에 관한 특별법”이 제정되고, 특별법에서 읍면동 단위 주민자치 활성화에 관한 선언적인 규정들이 담겨 있다. 이들에 대한 구체적인 실천 전략을 수립하기 위해서는 (가칭)『주민자치회 구성과 운영에 관한 법률』의 제정이 필요하다.

법률이 제정되면, 그 동안 법적인 근거 없이 수행하여 공직선거법의 제약을 받아 온 많은 주민자치사업이 법적 근거를 가지고 체계적으로 사업을 추진할 수 있게 된다. 또한, 주민자치사업에 대한 재정지원도 법령에 근거하기 때문에 보다 원활하게 추진될 수 있다. 법률의 제정과 더불어 특별법에서 명시하고 있는 주민자치위원회의 구체적인 모형도 제시하여야 한다. 또한, 주민-주민자치위원-주민자치 관련공무원 모두가 주민자치 환경 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 주민자치회 시범사업 추진 일정 등을 포함한 주민자치회 설치와 운영에 관한 로드맵을 작성하여 하루 빨리 공개하여야 한다. 또한, 전국적인 공영방송을 통한 주민자치에 관한 공익광고도 필요하다.

둘째, 광역자치단체인 사도의 주민자치 지원을 위한 제도의 마련이다. 지방자치법

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

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

## (2) 지역주민의 측면

도시지역에서의 대표적인 주민자치조직으로는 공동주택을 중심으로 한 아파트 입주자대표회의, 부녀회, 공공성이 높은 동호회 등을 예로 들 수 있다. 그러나 대부분의 지역에서 주민자치조직이라 하면 주민자치센터를 중심으로 “동” 자문기능을 수행하는 “주민자치위원회”를 대표적인 예로 들 수 있다. 그러나 실질적인 자치기능을 수행하는 주민자치위원회가 적고, 개방성과 참여위원의 다양성이 매우 낮아 말단 조직으로서의 역할에 그치고 있는 한계를 보이고 있는 평가가 많다.

[표 7] 읍·면·동 주민자치조직의 비교

자치조직 명칭	법적근거	구역설정	구성원	내부조직	주요활동	행정과의 관계
아파트 입주자 대표회의	주택법 43조	단지 단위 제한 없음	해당 아파트 거주자	회장1인 이사2인 감사1인	아파트하차보수, 유지관리, 안전관리	시군구 규약내 에서 활동
아파트 부녀회	없음	아파트 단지 단위	해당 아파트 거주 여성	회장, 총무, 회계	아파트주민권익 보호 복지증진, 이웃돕기 등 자치활동	관계없음
반사회	시군구/ 예규훈령	읍면동 산하 통반	관대거주 주민	통장이 회장겸임	기초 및 읍면동 협조사항, 민원사항	담당 공무원 참석/안건 제시
리개발 위원회	시군 조례	읍면 산하의 리	리 거주 주민	위원장, 사업위원 감사위원	민원사항, 자체개발사업, 읍면요구사항	읍면장의 자문역할
영농회	없음	특별 규정 없음	농어민, 농산물 생산자 단체	조합장, 이사, 감사	농업생산품의 공동생산, 공동출하, 농사교육 및 정보교환 등	영농회별 지역 보조금 지급
작목반	없음	특별 규정 없음	동일작물 재배 농어민	회장, 총무, 감사	단체구입과 판매, 공동생산과 출하	영농조합법인 등록시 정부 보조금
새마을 부녀회	새마을 운동 조직법	읍면동 단위	읍면동 관대거주 여성	회장, 총무, 감사	봉사활동, 사회활동, 취미교양활동 등	읍면동 행사 등 지원
주민자치 위원회	시군구 조례	읍면동 단위	관대거주 주민전체	위원장장, 총무, 감사, 분과 위원장	주민자치, 문화여가, 지역복지, 주민편익, 시민교육, 지역사회, 진흥활동	읍면동장이 위원 위촉, 자치활동 행재정 지원

출처 : 김병국 외 2인(2010), 주민자치 강화를 위한 읍면동 개편모델 연구

주민의 자발적 조직이라기보다는 행정지원조직에 해당하는 조직의 활동에 대한 인지도나 역할이 상대적으로 크다는 것을 뜻한다. 따라서 자발적이고 유연한 주민자치 조직의 육성과 활성화를 위한 환경조성이 중요하고, 현재 비제도권에서 활동하고 있는 지역주민조직에 대한 정보수집과 이들에 대한 간접지원이 강화될 필요가 있다.

[표 8] 지역주민조직의 예

구분	세부내용
지역사회 단체	청년회, 4-H, 노인회, 지역발전추진회, 아파트입주자대표자협의회 등
지역봉사 단체	로타리 클럽, 라이온스 클럽, JC, 적십자 봉사회, YMCA, YWCA, 환경보존회, 자율방범대, 의용소방대, 사랑의 나눔회, 도덕회복운동위원회, 청소년 선도위원회, 녹색어머니회, 사회복지협의회 등
학교관련 단체	동창회, 어머니회, 육성회, 장학회, 학교운영위원회 등
직능인 단체	의사회, 약사회, 변호사회, 요식업협회, 이용사협회, 공인중개사협회, 상가번영회 등
행정지원 단체	새마을협의회, 새마을부녀회, 읍면동장자문위원회, 방범위원회, 바르게 살기위원회, 자유총연맹, 방위협의회 등
동호인 단체	친목회, 조기축구회, 테니스클럽, 배드민턴동호회, 서도회, 청소년동아리 등

출처 : 김필두·류영아(2008), 읍면동 중심의 주민자치 강화방안

주민자치의 활성화는 주민의 적극적인 참여를 전제로 한다. 1969년 미국 도시계획 학회에서 발표한 Arnstein의 주민자치 8단계 이론을 참고하면, 주민자치의 단계는 비참여 단계로 조작(manipulation) 및 치료(therapy) 단계, 상징적 참여 단계로 정보제공(informing), 자문(consultation), 회유(placation) 단계, 실질적 자치 단계로 협동(partnership), 권력 위임(delegated power), 주민통제(citizen control) 단계로 구성된다.<sup>13)</sup>

13) S. R. Arnstein.(1969), "A Lader of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224

### ① 조작(manipulation) 단계

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

### ② 치료(therapy) 단계

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

### ③ 정보 제공(informing) 단계

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

### ④ 자문(consultation) 단계

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

### ⑤ 회유(placation)단계

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

#### ⑥ 협동(partnership)단계

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

#### ⑦ 권력 위임(delegated power)단계

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

#### ⑧ 주민통제(citizen control)단계

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

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

지역주민과 지역의 자치조직을 중심으로 한 지역민주주의를 실현하고 지역주민의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 지역사회 중심의 커뮤니티 형성이 필요하다. 그



이유는 커뮤니티를 통해서만이 지역의 문화·복지시설과 프로그램을 주민 스스로가 운영하는 것이 가능하기 때문이다. 한편, Arnstein의 주민참여 단계인 조작, 치유, 정보제공, 상담, 회유, 협동관계, 권한위임, 주민통제의 여덟 단계로 분류했으나, 그는 다시 참여의 효과라는 측면에서 3개의 유형으로 분류하고 있다(김찬동·서운정, 2012).

조작과 치유의 단계는 본 목적이 주민을 참여 시키는 데 있는 것이 아니라 단지 정부가 참여자를 교육하거나 치료하는데 목적이 있으므로 비참여(non-participation)의 범주에 속한다. 주민참여의 3단계에서 5단계에 해당하는 정보제공과 상담, 회유의 단계에서는 주민이 정보를 제공받아 권고 또는 조언하고, 공청회와 심의회, 그리고 각종 위원회에 참여하여 정책과 관련된 의견을 제시할 수 있으나 정부가 이에 대한 판단결정권을 유보하고 있으므로 형식적 참여의 범주에 속한다고 할 수 있다.

주민참여의 6단계에서 8단계에 이르는 협력관계, 권한위임, 주민통제에 이르면 기존의 권력체제는 주민과 정부 간에 재분배되며 일정한 권한과 책임이 주민에게 맡겨져 주민이 정책결정에 있어서 주도권을 획득하는 주민자치권(neighborhood autonomy)의 상태에 있게 된다고 할 수 있다. 주민참여와 공동체 발달단계와의 관계를 살펴보면, 공동체는 주민참여의 단계에 따라 다음의 4가지 발달단계로 구분할 수 있다. 주민참여의 1, 2단계는 비참여의 단계이기에 공동체 발달의 논의에서는 제외하기로 하며, 따라서 공동체발달과 관련되는 것은 주민참여의 3단계 이후라고 할 수 있다.

첫째는 주민참여가 명목적으로 이루어지기에 공동체 형성이 이루어지지 않고, 단지 네트워크를 형성하는 단계에 있는 것이다. 따라서 행정은 이러한 네트워크에 대해 정보제공, 상담, 회유를 하게 되는 것이다. 이러한 주민참여의 단계는 공동체발달이란 관점에서 보면, 공동체발달의 전단계로서의 ‘참여’ 활성화 단계라고 할 수 있고, 공동체까지는 이르지 않아서 단지 네트워크를 이루고 형성하는 단계라는 점이다. 네트워크 형성단계는 주민들의 다양한 이해관계와 지역이슈에 따라서 서로 연계되어 있는 것으로서 공동체의 수준까지는 이르지 않은 것이다. 이 단계에서 행정은 주민들의 참여를 종국적으로 유도하기 위하여 정보를 제공한다든지 주민의 민원사항에 상담을 해주는 것이나 또는 행정이 추진하는 사업이나 프로그램에 들어올 수 있도록 인센티브를 제공하여 회유하게 된다.

둘째로, 주민참여가 공동체성을 확보하게 되는 단계이다. 주민참여가 6단계인 협동

관계에 있다는 것은 주민들이 공동체를 이루고 공동체로서 행정에 참여할 수 있는 역량을 구비하여 행정의 파트너가 될 수 있다는 것을 의미한다. 즉, 이 단계의 공동체는 공동체를 구성하는 것을 넘어 행정과 협력할 수 있는 자질인 공동체성을 구비한 단계라고 할 수 있다. 이 단계는 주민들의 거주기간이 장기간이 되고, 이동성이 빈번하지 않은 구성원들이 동일공간에 거주함으로써 신뢰(trust)가 형성되어 공동체성을 가지게 된다. 주민의 과거와 현재의 환경이 연계됨으로써 그들 자신과 공동체의 정체성(identity)을 확보하여, 공동체로서 기능하게 되는 단계이다. 이들은 자신의 공동체에 자부심(pride)과 긍지를 느끼게 되고, 이는 자신에 대한 긍정적 표현의 반영으로 이어진다. 주민참여가 이 정도로 이루어질 때, 비로소 공동체성을 가지게 되는 단계가 될 것이다. 주민들이 단지 네트워크 형성의 정도가 아니라 공동체로서 한 몸처럼 움직일 수 있는 단계가 되어야 행정과 협동할 수 있는 수준이 되는 것이다.

세 번째 주민참여가 발달하여 행정기관이 권한을 위임해 줄 수 있는 단계로 발전한 것으로 이를 준주민자치로 할 수 있는 정도로 공동체가 발달한 수준이다. 이 단계는 공동체로서의 정체성과 기능을 가지고 일정한 정도의 사업을 위탁받아 성과를 냄으로써 사업과 프로그램 운영의 역량을 검증받을 수 있는 단계의 공동체이다. 따라서 이런 정도의 공동체에는 행정이 일정한 정도의 행정사무를 위임할 수 있을 정도의 역량을 구비하게 된다. 공동체로서의 필요한 공동서비스를 공급하기 위한 기능과 운영을 위한 결정기구와 집행기구를 가지고 있는 정도로 발달해야 할 것이다. 그리고 이러한 공동체는 회원들로부터 일정한 정도의 회비를 바탕으로 공동서비스 공급을 위한 재정력을 가지고 있는 단계이다. 준주민자치적이란 의미는 주민자치로서의 실질적인 수준까지는 이르지 않았지만, 주민자치의 실질화를 위한 가능성을 가지고 있는 정도라는 의미를 가지고 있다.

네 번째로 주민참여의 8단계인 주민통제는 행정에 대해 주민참여의 수준이 행정통제를 할 수 있을 정도의 역량을 구비한 것을 의미하고 이는 공동체의 발달단계로서는 준단체자치적 역량을 구비하고 있어야 할 것이다. 공동체가 스스로의 대의기구와 집행기구를 가지고 재원을 확보하고, 사업과 프로그램을 기획하며 필요에 따라서는 시설을 설치하고 운영하기까지 하는 단계이다. 이 정도의 주민참여 역량을 가진 공동체는 지방행정을 수행할 수 있는 단계라고 할 수 있다. 준단체자치적이라고 하는

것은 단체자치와 유사한 기능을 수행할 수 있을 정도의 역량을 구비한다는 것이나, 법률적으로는 단체자치는 아니라고 할 수 있다.

준단체자치단계는 공동체가 대의적 기능까지 일부 수행하고 있어 직접민주주의를 실현하는 주민총회의 모습을 가지고 있는 단계이다. 주민참여의 단계에 상응하는 공동체형성의 단계를 대응시켜보면 다음표와 같다. 주민참여의 3~5단계는 네트워크형성단계라고 할 수 있고, 주민참여의 6단계에서 비로소 공동체성이 구비되었다고 할 수 있으며, 주민참여의 7단계에서는 주민참여로 인한 공동체가 준주민자치적 단계까지 발달한 경우라는 것이다. 또 주민참여의 내용이 주민통제의 단계가 되는 8단계는 공동체가 준단체자치적인 단계로 발달해 있어야 나타날 수 있는 것이다.

[표 9] 주민참여와 공동체 발달의 단계

참여의 8단계	내용	공동체발달의 4단계
8단계	주민통제	준단체자치적 단계
7단계	권한위임	준주민자치적 단계
6단계	협동관계	공동체성구비 단계
5단계	회유	네트워크형성(참여활성화)단계
4단계	상담	
3단계	정보제공	
2단계	치유	비참여
1단계	조작	

출처 : 김찬동·서윤정(2012), 마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안

커뮤니티란 지역을 기본적인 단위로 하여 지역주민들이 공동의 이해관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린집단적 성격을 가진 것이라고 할 수 있다. 그러나, 보는 시각이나 관점에 따라서 그 정의가 조금씩 달라지기도 하고 있는데<sup>14)</sup>, 주민자치를 염두에 두고 살펴본다면, MacIver의 견해가 타당하며 그 내용은 다음과 같다.

초기에 MacIver는 커뮤니티를 두 가지 측면에서 정의하고 있는데, 첫째는 지역성이라는 측면에서 사람들이 공동생활을 영위하고 있는 지역이라는 카테고리를 상정하고 그 안에서의 생활체계를 커뮤니티 요소로 삼는다.

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

두 번째는 공동성이라는 측면에서 사람들이 더불어 생활해 나가는 것을 커뮤니티의 요소로 보았다(Hallman, 1987: 33-38). 그러나, 1910년대부터 지역성과 공동성을 바탕으로 한 커뮤니티가 붕괴됨에 따라서 MacIver는 공동성 대신에 공동체의식이라는 개념을 사용하였다. 따라서 커뮤니티에는 지역공동체의 토대가 되는 지역성과 공동체의식이 있어야 한다고 주장하고 있는데, 여기서 지역성이라는 것은 ① 사회적 유사성, ② 공통된 사회적 표현, ③ 공통된 전통, ④ 공통된 습관, ⑤ 공속감 등을 뜻한다.

공동체의식이라는 것은 ① 우리의식(we-feel), ② 역할의식(role-feeling), ③ 의존의식(depended-feeling) 등을 의미한다. 첫째, 우리의식(we-feel)은 분할할 수 없는 통일체에 함께 참가하고 있다고 하는 공유의 감정이라고 할 수 있다. 이것은 구성원의 공동이해에 관심을 가지고 있거나 집단생활을 영위하고 있는 곳이라면 어디라도 존재하는 것인데, 그러한 이해관계에 대한 관심이 지역사회, 지역생활 등에 관한 것인 경우에 우리의식은 가장 확실한 형태로 나타난다. 우리마을이 비난을 받는다든지, 외부로부터 위협을 받을 때, 마음속으로부터 끓어오르는 것이 이와 같은 우리의식이라는 감정이다. 이러한 감정을 통하여 사람들은 자신이 속한 사회와 떨어질 수 없는 깊은 연관관계를 가지게 된다.

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

셋째, 의존의식(depended-feeling)은 개인이 커뮤니티에 의존하고 있다는 것을 의식하고 있다는 것을 의미한다. 이것은 물질적인 의존은 물론이고 심리적인 의존도 포함되어 있다. 현대사회에 들어와서 개인의 고립에 따른 고독과 불안이 현저하게 나타나고 있는데, 커뮤니티는 이러한 고독과 불안으로부터의 피난장소가 된다. 일정한 지역에 생활근거를 가지고 있는 주민이 공통된 가치와 이익을 위하여 자발적으로 참여하고 서로 비용이나 역할 등을 분담하면서 더불어 살아가는 커뮤니티는 구성원들 사이의 밀접한 인간관계가 중요한 특징을 이루고 있다.

이러한 공동체적 사회를 구성하기 위해서는 몇 가지 조건이 필요한데, 구체적으로는 주민간의 상호교류가 가능한 근접성, 문화의 단일성, 생활의 통합성 등의 지리적 영역의 공유, 주민간의 사회적 상호교류작용, 우리의식, 소속감, 공동체의식 등을 바탕으로 하는 공동유대감 등을 들 수 있다(정하성 외, 1995: 24-26).

### (3) 주민자치사업의 측면

주민자치를 활성화하기 위해서는 주민들이 함께 참여할 수 있는 마을공동체 사업이 필요하다. 주민자치가 추구하여야 하는 궁극적인 비전과 목표는 ‘살기 좋은 마을을 주민들의 힘으로 만들기’이며 대표적인 마을 공동체 사업이 마을만들기가 해당된다. 마을에 있어서 사업성은 사업이 주민의 뜻에 의해 선정되고, 주민과 마을에 꼭 필요하며, 마을 전체를 위한, 그리고 주민 스스로 하는 것을 의미한다. 또 주민은 물론 마을에 있는 인재와 경험 및 가용자산들을 모두 살려서 사업이 잘 되도록 하는 것을 의미한다.

아울러 사업을 통해 수익창출에 중점을 두기보다 사업과정은 물론 사업결과에서도 마을 형성에 기여할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 특히 민원이나 캠페인, 일회성, 운동성이 아니라 주민자치 내(행정사각 지대)에서 이뤄지는 사업을 주민과 마을을 위한 목적과 계획을 가지고 짜임새 있게 지속적으로 해나가는 마을일을 의미한다.<sup>15)</sup> 마을만들기는 우리 마을이 지금 보다 깨끗하고 쾌적한 환경을 갖추고, 높은 문화적 혜택을 누리고, 소외된 이웃이 없고, 주민간의 불화가 없고, 경제적으로 여유있는 마을을 주민들의 힘으로 직접 만들어 가는 적극적이고 주체적인 활동 방법이며 과정이다(<http://www.city.go.kr/jsp/cmsView>).

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

---

15) 월간 <주민자치> 2013년 07월호 기획특집계획

둘째, ‘마을 만들기’는 주민 스스로의 힘으로 추진되어야 한다. 물론, 주민들의 부족한 부분을 보완해 주기 위하여 행정, 전문가(교수, 연구원 등), 시민단체나 NGO 등의 도움은 필요하다. 그러나, ‘마을 만들기’의 주체는 주민이 되어야 하고 공무원, 전문가 등은 지원자가 되어야 한다. 최근 많은 ‘마을 만들기’ 우수 사례들을 보면, 주민들이 주체가 되어 추진한 경우는 많지 않다. 행정안전부, 국토해양부, 농림부 등 중앙부처에서 공모하고 시민단체나 NGO 계획을 수립하고 응모하여 일단 정부 지원이 확정되면 부분적으로 지역주민이 참여하는 단계를 거치는 경우가 많다.

물론, 그 혜택은 대부분 주민들에게 돌아오지만, 주민들은 일방적인 ‘마을 만들기’ 사업의 대상 혹은 수혜자가 되기 쉽다. 정확하게 표현 하자면, 시민단체나 NGO의 ‘마을 만들기’라고 해야 할 것이다. 서울시의 평가에 의하면, 이러한 ‘마을 만들기’ 사업은 중앙정부 등의 평가만을 목표로 하는 1회성에 그치는 경우가 많아서 지속성이 부족하고, 지역 주민의 공감대 확보가 미흡하다고 하였다. 좀 거칠고 그다지 중요하지 않은 것이라 하더라도 직접 참여하여 어렵게 이룩해 놓은 것이라면, 참여자들은 당연히 자부심과 강한 애착을 느낄 것이다.

셋째, ‘마을 만들기’의 궁극적인 목표는 ‘현재 보다 살기 좋은 마을을 만드는 것’일 것이다. 어떤 지역에서는 재개발을 통하여 아파트 단지를 조성하여 집값과 땅 값이 올라가면 살기 좋은 마을이 된다고 주장하기도 하였다. 물론, 재산가치가 높아지는 것은 좋은 일이다. 하지만, 이것은 그 집을 팔고 같은 규모의 집을 더 싸게 구입하였을 경우에만 유효하다. 그런데, 시세차익을 얻으려면, 다른 지역으로 이사를 가야 하는데, 결국, 살기 좋은 ‘마을 만들기’를 해서 주민을 다른 지역을 내 몬 결과를 가져 오게 된다.

진정한 ‘마을 만들기’의 목표는 ‘마을의 역사·문화와 전통적 가치들을 계승하고 보존하고’, ‘생활환경에 고통과 불편을 주는 개선하며 가꾸고’, ‘이웃과의 단절된 관계를 회복하는’ 것 등 이라고 할 수 있다. 몇 년 전 행정안전부의 설문조사에 의하면, ‘살기 좋은 마을’의 요건으로 편리한 시설이나 경제적인 풍요 보다는 ‘친절한 이웃’을 가장 많은 사람들이 지목하였다고 한다.

#### (4) 충청남도 주민자치 관련 인적자원 현황

충남의 주민자치 활성화와 관련한 각종 직능단체, 주민자생조직, 시민단체, NGO 등이 다수 활동하고 있다. 대체로 주민자치 활동에 가장 큰 영향력을 미치는 것은 여성들이다. 충남 도내에는 충청남도 여성단체협의회에 가입한 13개 여성단체가 169개 조직을 형성 246,484명의 회원이 활동하고 있으며, 8개 미가입 단체에는 12,199명이 활동하고 있어, 모두 258,683명의 여성들이 각급 여성단체 회원으로 활동하고 있다. 이들은 주로 여성의 지위향상과 사회참여 확대, 소비자 보호, 지역봉사 활동 등을 하고 있다.

[표 10] 충청남도 여성단체협의회 현황

(단위 : 개소, 명)

구분	조직	회원
고향을 생각하는 주부들의 모임 충남도지회	12	7,427
농가 주부모임 충청남도 연합회	15	4,659
대한 간호협회 충남도 간호사회	6	3,477
대한 어머니회 충남도 연합회	13	623
대한 주부클럽연합회 충남도지회	12	655
전국 주부교실 충남도지부	16	1,340
충청남도 새마을 부녀회	16	195,671
충청남도 생활개선회	16	18,506
한국 걸스카우트 충남 연맹	10	463
한국자유 총연맹 충남도 여성협의회	15	8,131
한국부인회 충남도지부	15	557
한국여성 농업인 충남연합회	14	4,366
한국여성 유권자연맹 충남지부	9	609
계	169	246,484

자료 : 2012 충남도정백서

### (5) 충청남도 지역공동체(커뮤니티) 기반 구축 현황

생활자치(삶터 의제) 발굴 시, 지역내부자원(사람·시설) 활용도를 제고하고, 주민-지방정부가 함께 공유할 수 있는 충청남도 내 지역공동체 기초자료를 구축하여 공공선의 가치와 신념에 의해 형성된 자치조직의 연대를 활성화 하고자한다.

충청남도에서는 충청남도 내 지역공동체 6개 유형(시민·사회단체, 주민자치조직, 사회적 경제조직, 문화시설·기관, 교육시설·기관, 복지시설기관) 4,185개 단체를 대상으로 지역특성을 총량적으로 파악할 수 있는 기반(인적·물적 자원)을 조사한다('13.1~5).

[표 11] 충청남도 시·군별 지역풀뿌리 공동체 현황<sup>16)</sup>

시·군별		시민사회 단체	주민자치 조직	사회적 경제조직	문화시설 기관	교육시설 기관	복지시설 기관
계	4,185	2,130	989	419	214	81	352
천안시	415	159	120	35	11	6	84
공주시	348	187	64	29	16	7	45
보령시	343	232	61	20	11	4	15
아산시	371	145	122	24	35	3	42
서산시	239	113	73	16	9	13	15
논산시	348	193	93	34	4	7	17
계룡시	98	42	29	5	15	3	4
당진시	275	183	55	14	5	6	12
금산군	231	143	37	19	13	6	13
부여군	265	98	81	63	8	4	11
서천군	227	98	43	30	30	5	21
청양군	250	122	63	46	5	2	12
홍성군	199	113	32	23	11	9	11
예산군	321	201	50	23	28	3	16
태안군	255	101	66	38	13	3	34

출처 : 충청남도 자치행정과 내부자료(2013)

향후 정부 3.0의 지방차원에서 주민자치사업 발굴·추진 시 다면적·총체적 정보제공을 하여 네트워크 구성 활용 및 충청남도 ↔ 시·군 ↔ 읍·면·동 ↔ 공동체 간 지역자원, 자치사업, 활동내용 등을 공유하여 플랫폼 조성을 예정이며, 충청남도 내 풀뿌리 역량 생태지도 작성 및 지역주민의 자유로운 정보 접근 등 주민자치사업 활성화 기초자료로 활용한다.

16) 충청남도내 지역공동체 6개 유형 4,185개 단체 조사(2013.1~5)



## 2) 주민자치센터의 구성·운영 및 문제점

### (1) 읍·면·동 주민자치센터의 탄생

주민자치센터는 1998년 작고 효율적인 정부의 실현을 위하여 김대중 정부가 추진한 ‘새정부 100대 국정개혁과제’ 중의 하나인 읍·면·동 기능전환정책의 산물로 탄생하였다. 이후 1999년에 중앙정부가 일부 동을 대상으로 시범사업을 추진하고, 2000년에 전국 동으로 주민자치센터 설치를 확대하게 되었다. 특히 2000년부터 읍면은 선택적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도하였다. 주민자치센터는 설립과 운영에 관하여 법적인 근거를 가지고 있는 주민의 자치기구이다. 상위법인 헌법 제 117조 1항에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 하여 주민자치에 대한 법적 근거 역할을 하고 있다.

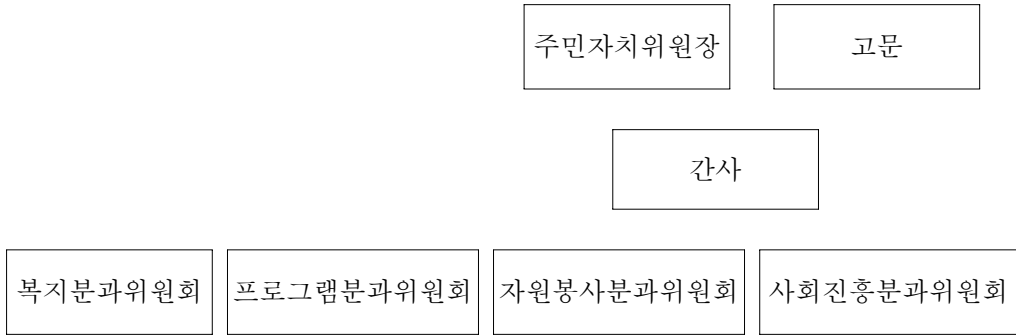
지방자치법 제8조 제1항에서 지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리 증진을 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 2000년 7월 1일 동법 시행령 제8조 별표 1-타에서 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하여 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원’을 시·도, 시·군·구의 사무로 지정하였다. 동 조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 ‘주민자치센터’를 설립·운영하고 있다.

### (2) 읍·면·동 주민자치센터의 조직과 운영 현황

#### ① 주민자치위원회의 조직 및 인력

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

[그림 5] 서울 S구의 주민자치위원회 운영 조직



주민자치위원회는 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 30인 이내로 위원과 당연직 고문(3인 이내)으로 구성된다. 읍·면·동 장은 당해 읍면동에 소재하는 각급학교, 통장대표, 주민자치위원회 및 교육·언론·문화·예술 기타 시민·사회단체에서 추천하는 자, 공개모집 방법에 의하여 선정된 자 중에서 주민자치위원을 위촉한다.

위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원장, 부위원장, 위원 및 고문의 임기는 대개 2년으로 하되 연임할 수 있다. 서울특별시의 경우, 주민자치위원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 직종은 자영업으로 총 10,779명의 자치위원 중 46.9%인 5,058명이고, 그 다음으로 주부가 22.8%인 2,466명이다. 반면에 전문직은 전체 자치위원의 8.2%에 불과한 885명으로 나타나고 있다.

## ② 주민자치센터의 프로그램 운영 현황

주민자치센터 프로그램은 읍·면·동 내 2-3개 정도의 강의장을 활용하여, 평일 낮 시간대 주로 헬스, 노래교실 등 문화여가 프로그램을, 월 평균 2만원 내외의 수강료를 책정하여 운영하고 있으며, 주 이용계층은 두 번 이상 프로그램을 수강한 성인여성들이다. 주민들은 향후 주민자치센터가 문화여가 프로그램 개설 및 체육편의시설이 갖춰지길 바라고 있는 것으로 나타나고 있다.

서울특별시 각 자치구 동 자치회관에서 수행하고 있는 프로그램의 경우, 프로그램 대상 중 성인대상 프로그램이 43.5%로 가장 높은 비중을 차지하며, 전체대상 프로그

램(30.7%), 초등학생 대상 프로그램(14.5%) 등의 순이다. 프로그램 기능 중 문화여가 프로그램이 50.3%로 가장 높은 비중을 차지하고, 시민교육(19.7%), 주민자치(13.2%), 주민편익(8.8%), 지역복지(8.1%) 등의 순서이다.

### ③ 주민자치위원회의 주민자치활동 현황

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

## 3) 주민자치위원회에서 주민자치회로의 전환

### (1) 주민자치센터의 운영 성과

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

둘째, 주민자치위원회의 활동성으로 주민자치위원회는 지역사회의 발전을 위한 다양한 활동을 하는 구심체 역할을 수행하였다. 주민자치센터가 중심이 되어 수행하고 있는 주민자치사업은 다문화가정 사업, 소외된 이웃과 함께하는 사회 만들기, 공동체 운영, 복지과 문화 등 다양하다. 각종 마을 사업을 추진하는 과정에서 주민을 단결시

키고, 마을에 대한 자부심과 애郷심을 갖도록 하는데 일조하였다. 각 자치단체별 주민자치센터 운영평가회, 동아리발표대회, 우수사례발표대회 등을 준비하는 과정에서 주민자치위원회를 중심으로 관내 시민단체와 주민이 한마음이 되기도 하였다. 또한 우수단체로 선정되었을 경우, 높은 자부심과 긍지를 가지게 되며, 지역에 대한 애郷심도 강해지게 되었다.

## (2) 주민자치센터의 운영상 문제점

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

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

둘째, 주민자치위원회 구성과 활동의 문제점이다. 동장이 위촉하는 자치위원은 주민이 직접 선출한 대표도 아니고, 직능별 대표도 아닌 애매모호한 지역 유지 집단이다(대부분 새마을 등 2-3개 행정지원조직과 겹적). 조례에는 “봉사정신이 투철하거나 자치회관의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 위원으로 위촉하여야 한다”고 규정하고 있으나, 실제로는 지역유지 중심으로 구성되어 있다. 대부분의 자치위원들은 역량부족으로 월례회의에 참석하는 것으로 만족하고 활동계획 수립을 포함한 대부분의 활동은 읍·면·동 담당 공무원이 주도하고 있다. 근거 법규를 각 시·군·구 주민자치센터 설치 및 운영 조례에 두고 있는데, 법적인 근거 규정이 없는 성격이 애매모호

한 반관반민 조직이라서 자치활동에 많은 제약이 뒤따르고 있다(공직선거법에 어떤 경우에는 행정기관의 활동으로, 어떤 경우에는 민간조직의 활동으로 애매하게 해석하고 있음).

주민자치센터는 주민생활지원서비스 전달체계와 밀접하게 연계되어 있으나, 주민생활지원과나 담당과는 별도로 주민자치센터는 시·군·구의 자치행정과나 주민자치과에 소속이 되어 있어서 정책적인 연계가 이루어지지 않고 있다. 특히, 주민생활지원서비스 전달체계상 민관협력조직으로 읍면동의 주민자치센터가 매우 유용하지만, 거의 연계되어 활동하지 않고 있다. 아파트부녀회, 새마을부녀회, 리개발위원회 등 주민자치센터와 유사한 활동을 하는 다수의 단체들이 있지만, 제각기 독자적으로 활동하여 활동의 중복과 자원의 낭비를 가져오고 있다.

### (3) 충청남도 주민자치센터 운영 현황

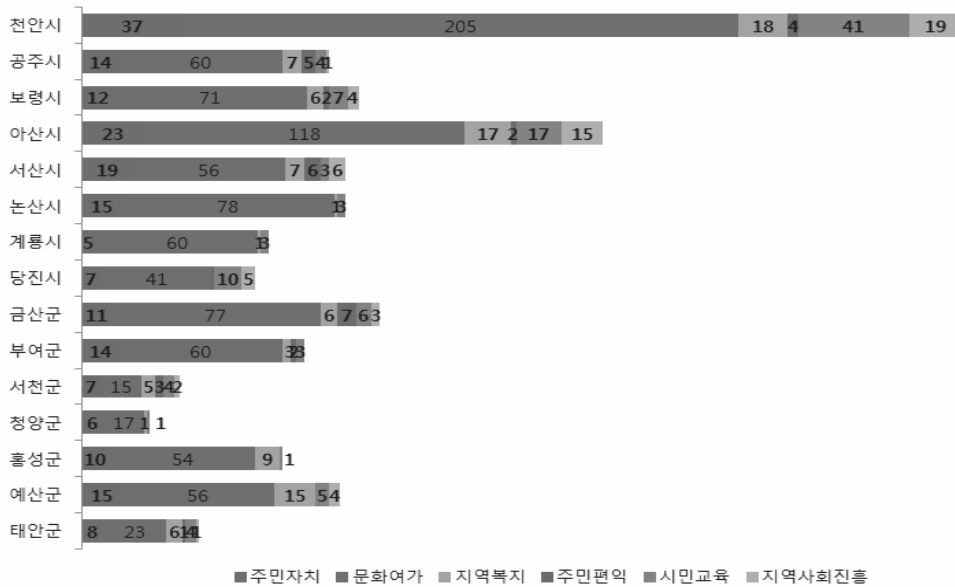
충청남도 시·군별 주민자치 프로그램 현황은 다음과 같다.

[표 12] 충청남도 주민자치 프로그램 현황(2013)

구분	계	주민자치	문화여가	지역복지	주민편익	시민교육	지역사회진 흥
총계	1,501	203	991	102	33	112	60
천안시	324	37	205	18	4	41	19
공주시	91	14	60	7	5	4	1
보령시	102	12	71	6	2	7	4
아산시	192	23	118	17	2	17	15
서산시	97	19	56	7	6	3	6
논산시	97	15	78	1	0	3	0
계룡시	69	5	60	1	0	3	0
당진시	64	7	41	0	1	10	5
금산군	110	11	77	6	7	6	3
부여군	82	14	60	3	2	3	0
서천군	36	7	15	5	3	4	2
청양군	25	6	17	1	-	1	-
홍성군	74	10	54	9	0	1	0
예산군	95	15	56	15	0	5	4
태안군	43	8	23	6	1	4	1

출처 : 충청남도 자치행정과 내부자료(2013)

[그림 6] 충청남도 시·군 주민자치 프로그램 현황(2013)



출처 : 충청남도 자치행정과 내부자료(2013)

충청남도 주민자치센터 운영프로그램은 2011년 ~ 2013년 평균비율을 분석해 보면, 주민자치 8.0%, 지역복지 7.2%, 주민편익 1.8%, 시민교육 11.0%, 지역사회 진흥 3.3%, 기타 0.0%로 낮은 비율을 차지하고 있으며 문화여가프로그램은 68.6%으로 나타나 압도적인 비율로 나타난다.

[표 13] 충청남도 주민자치센터 연도별 운영 프로그램 현황(2011~2013)

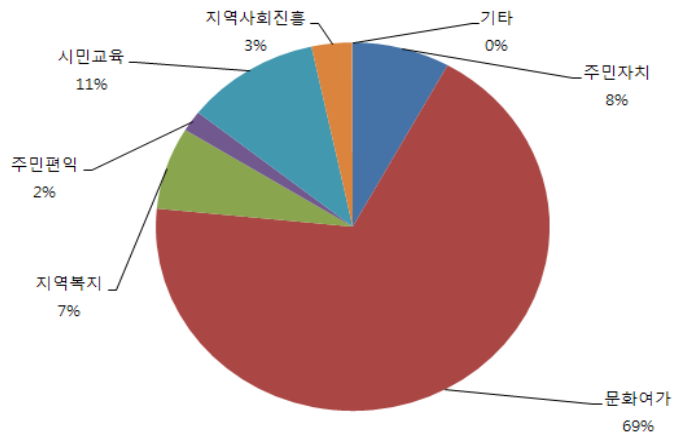
(단위: 프로그램 수, %)

연도	구분	프로그램 수	주민 자치	문화 여가	지역 복지	주민 편익	시민 교육	지역 사회 진흥	기타
2011	합계	931	9	709	58	7	139	8	1
	비율	100	1.0	76.2	6.2	0.8	14.9	0.9	0.1
2012	합계	1,385	132	880	121	35	147	70	0
	비율	100	9.5	63.5	8.7	2.5	10.6	5.1	0.0
2013	합계	1,501	203	991	102	33	112	60	0
	비율	100	13.5	66	6.8	2.2	7.5	4	0
2011~2013 평균			8.0	68.6	7.2	1.8	11.0	3.3	0.0

출처 : 충청남도 자치행정과 내부자료(2011~2013)

2011년 ~ 2013년 3년간 충청남도 주민자치센터 프로그램 유형별 평균비율은 다음 그림과 같으며, 문화여가 유형이 69%로 대부분의 비율을 차지하고 있다.

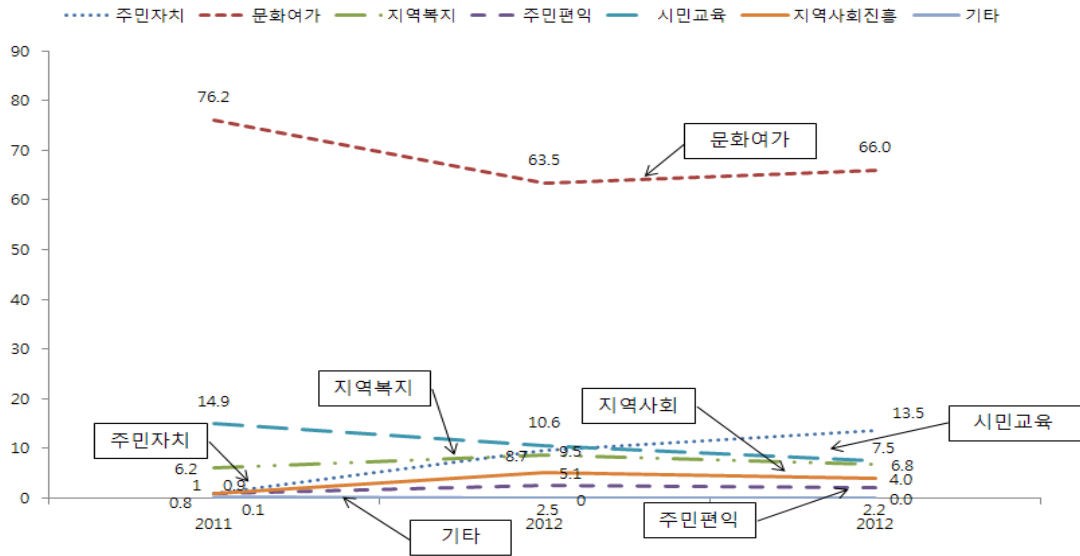
[그림 7] 3년간 충청남도 주민자치센터 프로그램의 유형별 평균비율(2011~2013)



출처 : 충청남도 자치행정과 내부자료(2011~2013)

충청남도 주민자치센터 연도별 운영프로그램 현황은 다음과 같다. 문화여가 유형은 2011년 76.2%에서 2013년 66%로 감소하였으며, 주민자치 유형은 2011년 1.0%에서 2013년 13.5%로 비율이 증가하였다.

〔그림 8〕 충청남도 주민자치센터 연도별 운영 프로그램 현황(2011~2013)



출처 : 충청남도 자치행정과 내부자료(2011~2013)

충청남도 주민자치센터 문화여가프로그램 비중이 66.0%으로 전국 주민자치센터 문화여가 비중은 52.7%에 비해, 높은 비율을 나타낸다(2013년도 기준).



〔표 14〕 전국 주민자치 운영프로그램 수

(단위: 프로그램 수, %)

구분	계	주민 자치	문화 여가	지역 복지	주민 편익	시민 교육	지역사회 진흥	기타
계	39,457	2,470	20,806	4,006	1,879	7,413	2,536	347
비율	100%	6.3%	52.7%	10.2%	4.8%	18.8%	6.4%	0.9%
서울	9,758	765	4,693	926	737	1,768	827	42
부산	4,594	468	1,620	697	304	990	464	51
대구	858	0	546	119	38	154	1	0
인천	2,146	47	1,204	230	33	519	103	10
광주	521	9	346	66	1	88	5	6
대전	839	23	483	127	92	97	17	0
울산	930	63	508	100	40	116	102	1
세종	91	0	66	2	0	15	0	8
경기	10,612	389	5,661	969	324	2,632	455	182
강원	933	61	597	74	52	72	54	23
충북	1,013	31	818	68	8	84	2	2
<b>충남</b>	<b>1,501</b>	<b>203</b>	<b>991</b>	<b>102</b>	<b>33</b>	<b>112</b>	<b>60</b>	<b>0</b>
전북	1,254	34	875	145	32	141	25	2
전남	878	44	549	68	38	135	31	13
경북	483	4	392	16	9	53	5	4
경남	1,614	73	1,083	142	41	203	71	1
제주	1,432	256	374	155	97	234	314	2

출처 : 충청남도 자치행정과 내부자료(2011~2013)

#### ※ 프로그램 유형 구분(예시)

- 주민자치: 지역문제 토론, 마을환경 바꾸기, 자율방재활동 등
- 문화여가: 지역문화행사 추진, 전시회, 취미교실, 생활체육
- 지역복지: 건강증진, 마을문고, 경로, 탁아, 어린이공부방 등
- 주민편익: 회의장 제공, 알뜰매장 운영, 생활정보제공 등
- 시민교육: 평생학습, 교양강좌, 외국어교실 운영 등
- 지역사회진흥: 내집앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등

전국 주민자치센터 설치현황은 다음과 같다. 충남은 읍 20개, 면 111개, 동 37개로 총 168개의 주민자치센터가 설치되어 있으며, 명칭사용은 주민자치센터가 167개, 자치회관이 1개로 대부분 주민자치센터로 명칭이 사용되고 있다.

〔표 15〕 전국 주민자치센터 설치 현황

시도	주민자치센터 설치 읍·면·동 수				명칭사용 실태(단위:개소)					
	계	읍	면	동	계	주민자치센터	자치회관	주민자치회	자치센터	기타
계	2,734	142	612	1,980	2,734	2,059	400	214	8	53
서울	423	0	0	423	423	22	399	0	0	2
부산	214	2	3	209	214	0	0	214	0	0
대구	132	1	1	130	132	132	0	0	0	0
인천	146	1	19	126	146	146	0	0	0	0
광주	94	0	0	94	94	94	0	0	0	0
대전	77	0	0	77	77	65	0	0	0	12
울산	56	4	8	44	56	53	0	0	0	3
세종	11	1	9	1	11	10	0	0	0	1
경기	522	30	100	392	522	502	0	0	0	20
강원	99	9	26	64	99	99	0	0	0	0
충북	152	14	87	51	152	152	0	0	0	0
<b>충남</b>	<b>168</b>	<b>20</b>	<b>111</b>	<b>37</b>	<b>168</b>	<b>167</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
전북	189	9	100	80	189	173	0	0	2	14
전남	156	18	71	67	156	150	0	0	5	1
경북	67	14	20	33	67	66	0	0	1	0
경남	185	12	52	121	185	185	0	0	0	0
제주	43	7	5	31	43	43	0	0	0	0

※ 기타 명칭은 주민학습문화센터, 문화센터, 복지회관, 주민자치학습센터, 문화교육센터, 자치사랑방, 문화체육센터 등임

출처 : 안전행정부 홈페이지, 지방자치제도(2013. 1)

전국 주민자치위원회 수는 다음과 같다. 충남의 주민자치위원회는 농축어업에 종사하는 사람이 1,250으로 가장 높았으며, 자영업, 직능·민간단체, 기타, 통·리반장, 회사원, 지방의원 순으로 나타난다.

[표 16] 전국 주민자치위원 수

구분	합계	지방의원	통·리 반장	직능· 민간단체	회사원	전문직	자영업	농축어업	기타
계	66,247	1,541	4,353	9,896	3,911	3,606	23,852	8,115	10,972
서울	9,118	3	507	2,718	461	817	3,310	28	1,274
부산	5,480	246	125	457	392	511	2,681	81	987
대구	3,508	143	94	398	216	195	1,823	61	578
인천	3,606	240	187	355	266	170	1,474	232	682
광주	2,486	32	115	220	140	124	1,363	118	374
대전	1,650	26	78	152	133	89	916	44	212
울산	1,344	23	48	230	114	68	515	86	260
세종	267	3	19	33	18	12	74	73	35
경기	13,008	298	695	1,280	1,068	899	4,916	1,177	2,675
강원	2,829	142	293	557	172	110	720	262	573
충북	3,990	98	363	667	182	98	974	1,086	522
<b>충남</b>	<b>3,782</b>	<b>15</b>	<b>302</b>	<b>561</b>	<b>160</b>	<b>74</b>	<b>948</b>	<b>1,250</b>	<b>472</b>
전북	4,490	112	546	499	144	85	1,181	1,402	521
전남	3,687	95	326	520	125	110	948	1,038	525
경북	1,485	22	122	332	67	17	348	317	260
경남	4,481	43	396	819	192	153	1,375	616	887
제주	1,036	-	137	98	61	74	286	244	135

※ 기타 직업은 주부, 무직, 목사, 공무원 등

출처 : 안전행정부 홈페이지, 지방자치제도(2013. 1)

#### (4) 주민자치회 구성방안

지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법안 제27~29조의 내용은 다음과 같다. 주민자치회설치는 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있으며 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다. 또한 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 사항이 해당한다.

주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다. 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 안된다. 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 한다. 안전행정부장은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

읍·면·동 주민자치회는 세 가지 모델 모두 읍·면·동 단위로 1개의 주민자치회 설치를 원칙으로 하되, 도서·산간지역 등 특별한 경우 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 설치단위의 유연성을 갖고 있으며, 주민자치위원들은 2년 임기(연임 가능)의 무보수 명예직 봉사자(회의참석 등에 따른 수당 지급)로 20-30명의 범위 내에서 조례로 정하도록 하고 있다.<sup>17)</sup>

위원의 자격요건은 당해 읍·면·동에 주민등록이 되어 있는 주민들로 하였으며, 선출방식이나 구성 비율의 결정, 선거관리 등 위원 선출 관리를 위해 읍면동 단위로 9명 내외의 ‘위원선정위원회’를 구성·운영토록 하였다.<sup>18)</sup> 선출방식은 지역대표와 일반주민, 직능대표 등 분야별로 아래와 같이 달리할 수 있도록 했는데, 공개모집으로 선출된 위원이 주민자치위원회 전체를 구성할 수 없도록 제한함과 동시에 성·연령

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

18) ‘위원선정위원회’ 위원들은 시군구청장, 시군구의회 의장, 교육장, 당해 읍면동 주민자치위원장 등으로부터 각각의 추천을 받아 읍면동별로 구성함(예시)

·소득수준 등을 고려하여 계층별로 균형 있게 구성하도록 다음과 같이 규정하고 있다.

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

[표 17] 모델별 주민자치회에서 수행 가능한 사무분류 비교

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

지방행정체제개편추진위원회의 기본계획에서 담고 있는 내용을 중심으로 앞으로 주민자치회의 제도화 및 실시와 관련하여 검토되어야 할 과제와 추가적인 내용들을 쟁점별로 요약하면 다음과 같다.

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

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

주민자치회는 2014년 7월 1일 새로운 지방정부가 출범하면서 본격 추진하게 된다. 이를 위해 앞서 제시된 세 가지 모델의 시범실시를 먼저 거치게 되었다. 이는 안전행정부가 총괄 지휘하는데, 중요한 것은 시범실시의 주체·시기·방법·내용 등 정밀한 프로그램 개발이 필요하다는 것이다.

시범대상 읍·면·동의 선정, 추진조직체의 구성, 추진내용의 홍보, 관련법령의 정비, 행·재정적 지원방안, 그리고 시범사업에 대한 평가 및 환류 등 많은 조치가 필요하다는 점을 직시해야 한다. 나아가 주민자치회의 점진적·단계별 실시를 전제로 할 경우, 주민자치회의 중·장기적인 또는 미래지향적인 발전전략을 분명히 확립하는 것도 중요하다.

〔표 18〕 주민자치센터(주민자치위원회)와 「주민자치회」의 비교

구분	(현행) 주민자치위원회	(개선) 주민자치회
법적 근거	없음	특별법제20-22조, 주민자치회구성과운영에 관한법률(안, 입법예정)
위원 위촉권자	읍·면·동장	시·군·구청장
대표성	미약 (지역 유지 중심)	주민 대표성, 전문성 등 확보
구성단위	읍면동	읍면동
형태/기능	읍면동 행정의 자문기구 (읍면동장 견제기능 미약)	읍면동 주민자치기구 (읍면동장 견제기능 강화)
활동내용	문화여가활동, 사회복지/자원봉사 활동 중심	주민화합과 지역발전, 지방자치단체의 위탁/위임사무
지자체와의 관계	대부분 읍면동구조로 운영 (읍면동시설 활용)	읍면동사무소와 별개 구조 (파트너십의 구조적 특성)
지역사회 연계망	직능단체 중심으로 운영, 시민단체 등과의 연계활동 미약	다양한 지역사회 단체와의 연계

#### (5) 주민자치회 구성방안의 문제점

안행부에서 2013년 4월 10일자로 주민자치회 시범실시가 공개되었고, 읍면동까지 도착하는데 10일 정도 걸렸다. 읍면동 주민자치위원회에서 실제로 신청할 수 있는 기간은 3일에 불과하다. 이는 현실적으로 신청하기가 불가능하다. 신청서 작성-주민총회-신청서 제출을 3일 만에 다하라는 것은 애초부터 하지말라는 것이다(마포구 염리동은 시범실시 계획서 제출과 관련하여 신청을 하려 했으나 담당 공무원에게 요청하였더니, 서류를 다음날이 되어야 주었고 게다가 동장이 마포구는 안하기로 했다고 결정했다고 해서 결국 포기하였음).

시범실시 역시 동장의 합의 없이는 할 수 없다. 신청서 상에 누가 신청하는지에 대한 신청주체가 빠져있고, 이는 주민을 빼버린 주민자치회이다. 더 중요한 것은 실행권한, 즉 책임의 소재 부분에 대한 언급이 없다. 결국 대부분의 주민자치위원회에서 내부적으로는 무리하게 신청하지 말자라고 결론지었다.

예시로 제안된 성공사례모형들은 모두 각 부처별로 돈을 투여해서 진행된 사업들인데, 주민자치회에 재정적 지원없이 자원을 확보하여서 계획서를 작성하라는 것은 문제가 크다. 동일한 과정(사업)에 돈(재정 지원)을 빼버리고, 주민자치회에서 하라고 하면 이것을 어떻게 해결하는가.. 이것에 대한 내용이 전혀 없다. 주민자치와 마을만들기의 성공모형은 다르다. 안행부에서 제시하고 있는 성공모형은 부처별 커뮤니티 비즈니스모델이며, 주민자치라는 상위개념을 놓쳐버리고 사업만을 제시하고 있다. 주민자치회 위원선정위원회가 외부인으로 구성되는 것으로 정해져있다. 임명 역시 주민들에 의해서가 아닌 시군구로 인한, 시장이 임명하는 구조로 되어 있는데, 실제로 표준안이 내려가면 이에 대한 정확한 언급이 필요하다.

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

## (6) 충청남도 주민자치사업의 추진 현황

### ① 충남형 주민자치 우수모델 발굴·육성 (1차 - 4건)

- 「충남형 주민자치 실행계획 (2012.10.04.)」에 따라, 주민자치 우수모델 발굴
  - 충남형 주민자치 사업 의제 발굴 토론회 : 2012. 11. 1. (시·군 관계관 등 50명)
  - 주민자치 사업 제안서 접수 : 2012. 12월 ~ 2013. 1월 (총 49건 접수)
- 「충청남도 지방분권특별위원회」 심사 (1차 서류, 2차 면접)
  - 1차 서류심사 : 전체 위원(30명)의 서면심사 (9건 선정)
  - 2차 면접심사 : 특위 실행위원(8명)의 9개소 사업계획 발표 심사 (4건 선정)
- 주민자치 모델사업 선정결과는 다음과 같음
  - 독거노인 돌보미 및 집수리 : 논산시 채운면 주민자치위원회
  - 명천 오아시스 : 보령시 대천4동 주공아파트 공동체
  - 아름다운 우리마을 가꾸기 : 보령시 대천1동 주민자치위원회
  - 사랑나눔(독거노인 돌봄) 활성화 : 아산시 배방읍 주민자치위원회

※ 예산지원 : 도비 24백만원(Seed-money 성격)

### ② 안전행정부 「읍·면·동 주민자치회 시범실시」 공모·선정 (4건)

- 「지방행정체제개편 특별법」에 따른 안전행정부의 『읍·면·동 주민자치회』 시범실시 공모 : 2013. 4. 16. ~ 5. 3 (18일간)
  - 안행부 선정계획 : 전국 30여개소 선정 (15시·도 2개, 세종·강원 1개)
  - 전국 166개소 신청 (충청남도 24개소)
- 1차 서류심사 결과, 전국 40개소 선정 : 충청남도 7개소, 타시·도 1~4개
  - 천안시(원성1동), 공주시(반포면), 아산시(탕정면), 논산시(벌곡면), 부여군(초촌면), 서천군(서면), 예산군(대흥면)
- 2차 인터뷰 심사 결과, 전국 31개소 최종 선정
  - 경기 5개소, 충남 4개소, 광주 3개소, 타시·도 1~2개
  - 각 개소당 국비 1억원 지원, 조례제정 등 시범실시 준비(6월), 시범실시(7월)



○ 주민자치회 시범실시 선정 결과는 다음과 같음

[표 19] 주민자치회 시범실시 선정 결과 현황

연번	시도	읍면동	신청	1차	최종	선정지역
		3,487	166	40	31	읍(4), 면(7), 동(20)
1	서울	423	5	2	2	성동구 마장동, 은평구 역촌동
2	부산	214	10	2	2	연제구 연산1동, 동래구 안락2동
3	대구	139	4	1	1	수성구 고산2동
4	인천	146	12	4	1	연수구 연수2동
5	광주	94	33	3	3	광산구 운남동, 북구 임동, 남구 봉선1동
6	대전	77	1	1	1	동구 가양2동
7	울산	56	2	1	1	북구 농소3동
8	세종	11	2	1	1	부강면
9	경기	547	38	5	5	수원시 행궁동, 수원시 송죽동, 오산시 세마동, 부천시 송내1동, 김포시 양촌읍
10	강원	193	4	3	2	고성군 간성읍, 인제군 인제읍
11	충북	153	3	2	1	진천군 진천읍
12	충남	205	24	7	4	천안시 원성1동, 논산시 벌곡면, 아산시 탕정면, 예산군 대흥면
13	전북	241	9	3	2	완주군 고산면, 군산시 옥산면
14	전남	296	10	2	2	순천시 중앙동, 목포시 신흥동
15	경북	331	7	1	1	안동시 강남동
16	경남	318	2	2	2	창원시 용지동, 거창군 북산면
17	제주	43	0	0	0	

연번	시·군	읍면동	사 업 명 (사업유형)	비고
1	천안시	원성1동	천하대안(天下大安) 행복도시 프로젝트 (안전마을형 + 지역복지형 + 마을창조형)	최종 선정  (정부 지원)
2	논산시	벌곡면	수락골* 어울림 한마당 *대둔산 수락계곡 (안전마을형 + 지역자원형 + 지역복지형 + 다문화어울림형 + 마을기업형)	
3	아산시	탕정면	탕정, 더불어 함께 살아가는 소통마을 만들기 (지역자원형 + 지역복지형 + 안전마을형 + 마을창조형)	
4	예산군	대흥면	“의좋은 형제*” 힐링 타운 *의좋은 형제 : 초등학교 교과서 수록 내용 (지역복지형 + 안전마을형 + 마을기업형 + 지역자원형)	
5	공주시	반포면	흙과 짚들의 계룡산 이야기 (지역복지형 + 안전마을형 + 마을창조형)	1차 통과  (도비 지원)
6	부여군	초촌면	초촌면 「다랑이 모듬*」 *다랑이 모듬 : 작은 조각들이 모여 큰 하나를 만듦 (안전마을형 + 지역복지형 + 마을창조형 + 평생교육형 + 지역자원형)	
7	서천군	서 면	Clean & Beautiful 서면 만들기 (안전마을형 + 지역복지형 + 평생교육형 + 마을창조형)	

출처 : 충청남도 자치행정과 내부자료(2013)

## ① 천안시 원성1동

천안시 원성1동 주민자치회 시범실시 주요내용은 다음과 같다.

[표 20] 천안시 원성1동 주민자치회 시범실시 주요내용

구분	주요내용(사업유형)
주민자치회 운영분석	·지역사회 진흥사업 추진 ·주민자치 프로그램 운영 ·주민자치 역량강화 교육등 진행
주민자치회 추진방향	·주민자치회 위원과 주민의 자발적 능동적 참여 ·주민자치회 위원 역량강화
중점사업	·천하대안 프로젝트(안전마을형) ·사람&희망 프로젝트(복지마을형) ·Making the Story of Maeul(창조마을형)
주민참여 방안	·마을총회 활성화 ·지역자원 발굴 사업통해 참여 단위 확대 ·가족 단위 참여 조직화
홍보계획	·홍보 현수막 게재 ·전 세대 홍보물 발송 ·주민간담회 실시 ·시범실시 선정 지역언론 홍보
향후 추진계획	·주민자치회 구성 및 주민자치위원 위촉 ·시범실시 추진 ·시범실시 평가

### ○ 천하대안(天下大安) 프로젝트(안전마을형)

- 추진방향
  - 인프라 구축 과정과 주민참여·소통강화를 동시에 추진하여 안전한 마을 공동체 구성
  - 안전마을 인프라 구축이 지역 경쟁력으로 연계될 수 있도록 추진
- 단계별 추진계획
  - 안전 관련 지역자원 발굴 : 주민 중 안전 전문가 등 발굴, 안전·재난·재해 등 유관 주민조직 및 유관기관 협력방안 등 강구
  - 지역 안전망 구축을 위한 사업발굴·기획 및 운영체계 구축, 분과위원회 및 주민대표·단위사업 주체 등 참여
  - 지역사회안전망 구축 사업 추진

### ○ “사람&희망” 프로젝트 (복지마을형)

- 추진방향 : 주민과 지역 자생조직·사회적 조직의 연계활동 이웃끼리 스스로 돕는 마을공동체 기능 구축
- 단계별 추진계획
  - 주민주도형 지역봉사단 결성 : 기 결성(5.14, 60여명)
  - 지역특성에 맞는 복지사업 기획·발굴 (기 추진·계획사업 포함)
  - 지역복지사업 추진

### ○ Making the Story of Maeul (창조마을형)

- 추진방향
  - 원성1동의 지역정체성 확립
  - 마을에서 사는 행복한 삶의 이해 증진으로 소외되고 개별화된 도시적 삶의 문제점 극복 및 건강한 마을공동체 형성
- 단계별 추진계획
  - 분과위원회 구성 및 “마을이야기 만들기”를 위한 기획 워크숍

## ② 공주시 반포면

공주시 반포면 주민자치회 시범실시 주요내용은 다음과 같다.

[표 21] 공주시 반포면 주민자치회 시범실시 주요내용

구분	주요내용(사업유형)
주민자치회 운영분석	·자치센터 프로그램 운영 ‘웃다리 풍물’ 프로그램 전국 박람회 참가 ·각종 지역행사 참여
주민자치회 추진방향	·주민이 혼연일체가 되어 지역공동체 강조 ·지역단체 중심으로 자원봉사로 운영, 내고장 알기 자치역량 강화
중점사업	·龍테마운영(반포면 소식지 발행, 우리고장 자산현황 조사) ·孝테마운영(안전지킴이 운영, 내고장 뿌리알기) ·창조테마유형(짬돌 만두 만들기 체험, 일손 돕기 창구 운영)
주민참여 방안	·지역자원 활용 마을만들기 ·주민화합과 지역브랜드화가 펼쳐지는 멀티문화의장
홍보계획	·내고장 리더 육성강의 ·반포면 소식지 발송 ·지역리더 육성교육 및 간담회 등 개최
향후 추진계획	·주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 제정 추진 ·주민자치회 시범실시 세부계획 수립

### ○ 반포면 소식지 발행

- 일정 : 2013. 10월~지속 / 내고장 알기 프로젝트(월1회 발행)
- 내용 : 마을지역행사 및 동향, 내고장 3가지 테마알기 등

### ○ 우리고장 자산현황 조사

- 1차조사 : 2013. 10월 / 마을별 분담직원 조사
- 2차조사 : 2014. 1월 / 주민자치위원회 최종조사
- 조사완료 : 2014년, 3월 / 자료구축

### ○ 내고장 뿌리알기

- 대상 : 할아버지와 고향이 공주인 손자와 관내 초교생
- 활동내용 : 월1회 내고장 알기 걷기 투어, 신청한 어린이들에게 수료증 및 자원 봉사 시간 인정, 멘토링 행사

### ○ 안전지킴이 운영

- 구성 : 자율방범대, 희망하는 학부모 등
- 내용 : 산골마을 어린이, 다문화가정 21가구 안전지킴이 운영, 등하교 안전 및 학교폭력 예방

### ○ 짬돌 만두 만들기 체험

- 일정 : 2013. 10월 ~ 지속 / 대상 : 가족단위
- 내용 : 가족단위 체험활동으로 만두 빚기, 주민자치위원 및 신라호텔 근무 경력 조리사 도움

### ○ 일손 돕기 창구 운영

- 구성 : 새마을협의회 + 자원봉사자 모집
- 내용 : 마을도로 제초작업, 내고장 꽃심기, 하천쓰레기 줍기, 감자, 고구마 체험 및 나눔행사로 지역 화합분위기 조성

### ③ 아산시 탕정면

아산시 탕정면 주민자치회 시범실시 주요내용은 다음과 같다.

[표 22] 아산시 탕정면 주민자치회 시범실시 주요내용

구분	주요내용(사업유형)
주민자치회 운영분석	·다양한 계층이 참여할 수 있는 축제의 장 마련 ·소외된 이웃을 나눔활동 ·지역 재난예방활동 지원
주민자치회 추진방향	·주민 자치역량 강화 기반 조성 ·대표성 확보하여 주민 적극적 참여 유도
중점사업	·목요장터 운영(지역자원형) ·탕정 포도넝쿨 터널 조성(도심창조형) ·사랑의 반찬나누기(지역자원형) ·독거노인 돌봄(안전마을형)
주민참여 방안	·주민자치회 중심 네트워크 형성 ·단체 회의시 적극 홍보 ·현장 중심의 주민의견 수렴
홍보계획	·인터넷, 홈페이지, sns 등 다각적 홍보 강구 ·각종 회의 및 전광판, 현수막 등 활용 홍보
향후 추진계획	·주민자치회 회의 개최 ·시범실시 추진 ·시범실시 자체평가

#### ○ 목요장터 운영(지역자원형)

- 주민자치위원회가 주1회 지역 내 여러 단체와 함께 목요장터(지역 생산 농특산물 직거래 장터)를 운영하여 도농교류 및 주민화합을 모색하고 주민 스스로 지역 현안문제를 해결할 수 있도록 수익적 기반 조성
- 목요장터(지역 생산 농 · 특산물 직거래 장터) 확대 운영
  - 신선 식품을 보관할 수 있는 냉장고 구입
  - 몽골 텐트 추가 구입으로 상품의 다양성 확보
  - 수익 증진으로 주민자치회 재정적 독립 근거 마련, 목요장터 입점 조건, 매회 2만원 납부
- 상호간(원주민과 이주민) 소통 및 신뢰의 장 운영

- 유기농 계약 재배를 통한 생산자와 구매자의 신뢰 형성(농장 공개로 신뢰도 향상)
- 목요장터의 지속적 홍보로 다수의 인원이 이용하여 꾸준한 소통의 장 조성

#### ○ 사랑의 반찬나누기(지역자원형)

- 목요장터 수익으로 저소득층 가정에 사랑의 반찬나누기 등을 추진, 더불어 사는 공동체 조성

#### ○ 독거노인 돌봄(안전마을형)

- 지역 내 자율방범대, 의용소방대와 연계하여 독거노인 가정의 안부를 확인할 수 있는 우유배달사업 추진
- 실시 방안
- 독거 노인별 봉사자 가정에서 우유 수령 후, 봉사자와 독거노인 간 통화 후 가정 방문

#### ○ 탕정 포도넝쿨 터널 조성(도심창조형)

- 탕정은 찾은 관광객에게 추억과 즐거움을 줄 수 있는 포도 넝쿨 터널조성 사업으로 지역의 관광자원 개발 및 도농 주민들간 소통 공간으로 활용

#### ④ 논산시 벌곡면

논산시 벌곡면 주민자치회 시범실시 주요내용은 다음과 같다.

[표 23] 논산시 벌곡면 주민자치회 시범실시 주요내용

구분	주요내용(사업유형)
주민자치회 운영분석	·문화,여가,교육 5개 평생프로그램 운영 ·해맞이 행사, 경로당쌀 지원, 출산 장려금 지급 등
주민자치회 추진방향	·기존 단체 역할 지원 및 활용복지 등 수요자 적극 발굴 추진 ·자체재원 확보 주민자치회 기반 조성
중점사업	·안전마을형(안전사고 예방 홍보 캠페인 전개, 심폐소생술 체험 교육 등) ·지역복지형(평생교육 프로그램 운영 및 활용 문화행사,해맞이 행사 등) ·다문화어울림형(다문화인 가정 만남의날 행사 등) ·지역자원형+마을기업형(대둔산 논산 수락계곡 얼금축제 추진)
주민참여 방안	·시 사업 홍보 주민 참여 유도 ·각종 단체 활동 지원을 통한 참여 유도 ·기관, 단체 회의 및 교육
홍보계획	·홍보물 주민전체 가구 배부 ·각종 기관, 단체 회의 및 교육 시 사업 홍보
향후 추진계획	·주민자치회 조례 제정, 구성 및 위촉 ·주민자치회 시범실시 본격 추진 ·시범실시 자체평가

#### ○ 안전사고 예방 홍보 캠페인 전개

- 추진 시기 : 봄, 여름, 가을
- 추진 방법 : 산불 예방 홍보 및 물놀이 안전사고 예방 활동. 유관 체  
행사 참여 및 주민자치회 주관 행사 개최

#### ○ 심폐소생술 체험 교육

- 추진 시기 : 2013. 8월 ~ 지속
- 추진 방법 : 관내 기관·단체 회의 및 교육시 소방서 협조, 실시 후  
일반 주민 확대 추진

#### ○ 안전관련 단체 위문 격려

- 추진 시기 : 2013. 8월 ~ 지속
- 추진 방법 : 자율방범대 등 정기적 순찰시 관심과 격려, 참여 등으로  
활성화 유도



○ 평생교육 프로그램 운영 및 활용 문화행사(공연)

- 추진 시기 : (운영) 2013. 1월 ~ 지속, (활용) 얼음축제시
- 추진 방법 : 프로그램별 수강생 자체 운영, 강사비 및 수강생 모집, 홍보 지원, 주민 희망 프로그램 있을시 추가 개설

○ 해맞이 행사

- 추진 시기 : 2014. 1. 1
- 추진 방법 : 일출시 관내 기관·단체회원 및 주민이 참여, 면민의 화합과 안녕, 발전을 기원

○ 이웃돕기 및 경로당 쌀 지원

- 추진 시기 : 2013년 12월중
- 추진 방법 : 새마을부녀회, 농가주부모임 등 단체 이웃돕기, 행사시 참여 및 성금 납부, 독거 노인 등에 중식을 제공할 수 있도록 경로당에 쌀을 구입 지원

○ 신생아 출산 장려금 지급

- 추진 시기 : 2014. 2월 ~ 3월중
- 추진 방법 : 2014년 1월중 2013년 1년 동안 출생 신고자를 파악하여 면내 실거주를 확인하여 실거주자에게 주민자치회 정기회의시 출산 장려금을 지급

○ 내고장 사랑 운동

- 추진 시기 : 2013. 8월 ~ 9월중
- 추진 방법 : 내고장 사랑 문구와 시내버스 시간표를 부채와 포스터로 제작 주민에게 배부 및 마을회관에 게시

○ 독거노인 사랑의 빨래방 운영 및 자연 정화 활동

- 추진 시기 : 2013. 7월 ~ 지속
- 추진 방법 : 매월 정기회의시 등 2회 주민자치위원들이 독거노인 빨래를 수거 세탁 건조하여 배달하고 건조시까지 기다리는 시간에 자연 정화 활동전개

○ **다문화인 가정 만남의 날 행사**

- 추진 시기 : 2013. 6월 ~ 지속
- 추진 방법 : 다문화인 가정의 며느리와 시어머니를 초청하여 대화와 만찬 제공

○ **다문화인 한글교육 학용품 지원**

- 추진 시기 : 2013. 7월 ~
- 추진 방법 : 교육시 필요한 교재 및 필기도구 등 지원

○ **다문화인 친정방문 왕복 항공비 지원**

- 추진 시기 : 2013년 8월 ~
- 추진 방법 : 다문화인 가정 4가구를 선정하여 친정방문 왕복 항공권을 구입하여 제공

○ **다문화인과 여성위원과의 모녀 결연**

- 추진 시기 : 2014. 3월 ~ 6월중
- 추진 방법 : 여성위원이 다문화인을 수양딸로 삼아서 고민 및 애로사항을 들어 주는 등 다문화인 정착에 기여할 수 있도록 결연식 개최

○ **다문화인 활용 언어 교육**

- 추진 시기 : 2013. 10월 ~ 2014. 7월
- 추진 방법 : 다문화인중 영어강사를 했던 사람이나 영어를 잘하는 사람을 강사로 채용 어린이(주민)를 대상으로 교육 실시

○ **대둔산 논산 수락계곡 얼음축제 추진**

- 추진 시기 : 2013. 7월 ~ 2014. 3월
- 추진 방법 : (가칭)수락계곡어울림한마당 기업 또는 조합을 설립하여 주민주도형 자립형 축제 기반을 조성지원, 농특산물 판매 및 눈썰매장 운영 등을 통해 수익 창출 자체재원 확보로 주민 자치회 기반 조성

## 5 부여군 초촌면

부여군 초촌면 주민자치회 시범실시 주요내용은 다음과 같다.

(표 24) 부여군 초촌면 주민자치회 시범실시 주요내용

구분	주요내용(사업유형)
주민자치회 운영분석	· 평생교육 프로그램 운영 및 동아리 활동 지원 · 노인돌봄 서비스 제공
주민자치회 추진방향	· 자치역량 강화를 위한 주민 스스로 의사결정능력 배양 · 공동체 의식 제고
중점사업	· 4대악 예방 안전지도 제작(안전마을형) ·농민 건강센터 운영(지역복지형) · 고향 어르신 공경 후원(지역복지형) ·문화유산 바로이해하기(평생교육형) · 어르신 정서 안정 지원(지역복지형)
주민참여 방안	· 주민자치회 확대 구성 · 주민자치회 장기적 발전방향 도출을 위한 전문가 활용
홍보계획	· 주민자치회 구성 위한 사전 설명회 등 개최 · 프로그램 운영을 위한 자원봉사자 모집
향후 추진계획	· 조례제정 등 사전준비 · 주민자치회 구성 및 운영

### ○ 4대악 예방 안전지도 제작(안전마을형)

- 초촌면 아동, 여성 안전지도 제작 및 자율순찰 활동 전개

### ○ 고향 어르신 공경 후원(지역복지형)

- 독거노인 반찬 만들기 및 배부 / 노인 무료급식소 운영

### ○ 어르신 정서 안정 지원(지역복지형)

- 노인을 위한 전문 상담프로그램 운영

### ○ 농민 건강센터 운영(지역복지형)

- 건강관리실 장비보강 및 건강체조교실 운영

## ○ 문화유산 바로 이해하기(평생교육형)

- 지역문화유산(유, 무형)에 대한 해설 책자 제작
- 지역 교육지원청과 협의하여 군내 학생 견학 유도
- 풍년기원제 등 기존 행사와 연계한 배움터 조성

## ⑥ 서천군 서면

서천군 서면 주민자치회 시범실시 주요내용은 다음과 같다.

〔표 25〕 서천군 서면 주민자치회 시범실시 주요내용

구분	주요내용(사업유형)
주민자치회 운영분석	· 문화 프로그램 운영 ·작은 도서관 운영 · 이동여성 사회교실 ·행복경로당
주민자치회 추진방향	· 주민자치 기능 수행 · 주민자치회와 이용자간의 양방향 소통
중점사업	· Clean&Beautiful 서면만들기(녹색성장 그린투어 활동 전개 등) · 지역사회복지안전망 네트워크 구축(사랑의 집 고쳐주기, 김치담그기 등) · 평생교육사업(꿈나무 공부방 운영, 한글·컴퓨터 교실 운영) · 지역특산물 소비촉진 마케팅단 운영(한마음 문화축제 운영 등)
주민참여 방안	· 다양한 공연 발표 등 운영내실화를 통해 주민참여 활성화
홍보계획	· 녹색생활 실천 캠페인 전개 · 지역특산물 소비촉진 마케팅단 운영
향후 추진계획	· 주민자치회 구성 및 위촉 · 주민자치회 활동 및 사업추진

## ○ 녹색성장 그린투어 활동 전개

- 기 간 : 2013. 11월 ~
- 참 여 : 지역주민 등
- 내 용 : 매월 1회 이상 그린투어 활동 전개

○ 마을미관 개선(벽화조성) 사업

- 기 간 : 2013. 11월 ~ 12월
- 참 여 : 주민자치위원 이장 새마을지도자 등 단체원 및 관내 주민 학생
- 벽화내용 : 서천군 캐릭터와 서천 상징물을 주제로 한 내용을 선정하여 작업
- 추진방법 : 단체별 자율적 참여 및 업체 전문가와 공동 작업 추진

○ 사랑의 집고쳐주기

- 추진방향 : 관내 저소득층에게 벽지 와 장판 교체로 쾌적한 주거 환경 제공
- 추진시기 : 2013. 11월부터 분기별 1회
- 지원대상 : 4세대(관내 복지사각지대 세대)
- 내 용 : 관내 저소득층 벽지 와 장판 교체 등

○ 사랑의 김치담그기

- 추진방향 : 독거 노인 등 소외계층을 위한 김치 담그기 나눔행사
- 추진시기 : 2013. 11월 말
- 내 용 : 취약계층으로 정부의 지원을 전혀 받지 않고 있는 가구에 직접전달

○ 꿈나무 공부방 운영

- 운영기간 : 2013. 11월 ~
- 참여대상 : 저소득층가정, 한부모 가정, 맞벌이 가정 학생 등
- 프로그램 : 방과 후 학습강좌 운영(영어, 수학 등)

○ 한글 · 컴퓨터교실 운영

- 운영기간 : 2013. 11월 ~
- 참여대상 : 서면 관내 주민
- 운영내용 : 한글기초, 산수학습, 체험학습, 컴퓨터 교실 등

○ 농산물·특산품 판매소 운영

- 추진방향 : 우리지역에서 생산되는 특산물의 활발한 판촉 활동전개 위한  
농산물·특산품 판매소 건립 「지역특산물 소비 촉진 마케팅단」 운영

- 사업내용 : 김, 멸치, 젓갈, 자하젓 등 우리지역에서 생산되는 특산물의 활발한 판촉활동을 전개하기 위하여 『지역특산물 소비 촉진 마케팅단』을 구성, 운영하여 농촌지역 경제 활성화에 기여

#### ○ 한마음 문화축제 운영

- 추진방향 : 지역 주민간의 친목과 화합을 도모하고, 지역 주민에게 문화적 혜택의 기회를 제공하는 등 자발적 주민참여 문화 행사로 추진
- 행사내용 : 주민자치센터의 작품 전시를 비롯한 각종 체험 행사로 구성된 부대 행사와 서면의 초등학교 어린이부터 노인에 이르기까지 다양한 동아리들과 전문 문화 예술인들의 축하 공연, 그리고 주민장기자랑 및 노래자랑 등

#### 7 예산군 대흥면

예산군 대흥면 주민자치회 시범실시 주요내용은 다음과 같다.

(표 26) 예산군 대흥면 주민자치회 시범실시 주요내용

구분	주요내용(사업유형)
주민자치회 운영분석	· 도,농간 자매결연 체결 및 농산물 판매 등 교류 활동 전개 · 마을단위 취미교실 운영
주민자치회 추진방향	· 지역사회 안전네트워크 구축 및 성공적인 롤 모델 창출 · 전국브랜드화(의좋은 형제마을),수익창출
중점사업	· 의좋은 형제 마을지킴이 운영(안전마을형) · 의좋은 형제 베타단 나눔 봉사(지역복지형) · 의좋은 형제 마을 소식지 발간(지역자원형) · 의좋은 형제 마을 농산물 직거래 장터 운영(마을기업형)
주민참여 방안	· 주민자치회 모형 유형에 따른 각 관련 단체 흡수 · 마을 단위 주민간담회를 통한 주민 참여 유도
홍보계획	· 주민자치회 시범실시 관련 홍보물 배부 및 주민 의견 수렴 · 각종 회의 시 홍보 · 대흥면 소식지 발간
향후 추진계획	· 주민자치회 구성 · 마을소식지 발행 ·농산물 홍보 카페 개설

○ 의좋은 형제 마을지킴이 운영(안전마을형)

- 대흥치안센터, 자율방범대, 의용소방대의 유기적인 협력 및 인적 구성원을 적극 활용하여 지도 제작
- 위험지역은 대상별(마을, 청소년, 상가 등), 유형별(우범지역, 교통사고 다발지역 등) 세분하여 제작
- 인적네트워크를 활용한 순찰반 편성, 주기적 순찰
- 위험지역 환경개선 사업 추진

○ 의좋은 형제 베타 나눔 봉사(지역복지형)

- 새마을지도자회, 새마을부녀회 및 독거노인 돌보미와 연계를 통해 '베타 나눔봉사' 팀 운영
- 매월 1회 이상 독거노인 및 복지 사각지대에 놓인 주민들에게 '사랑의 반찬 나누기' 봉사 실시
- 보건지소의 협조를 통한 고령 노인 건강 돌봄 사업 실시
- 어려운 가정 노후 전기시설, 집수리 등 복지사업 추진
- 마을 축제 시 음식 나누기 사업 추진
- 복지기금 마련을 위한 방안 모색

○ 의좋은 형제 마을 소식지 발간(지역자원형)

- 현재 대흥면 보존회 소식지를 더욱 확대하여 주민이 직접 글과 사진을 게재하고, 발간 활동에 참여하는 등 전문적인 마을 소식지로 개편하여 모든 면민에 배부(대흥면보존회와 연계 추진)
- 기존의 주민자치위원회에서 운영하는 취미교실 프로그램을 더욱 확대하여 주민들의 화합을 이끌어 낼 수 있는 '의좋은 형제 작은 음악회' 개최

○ 의좋은 형제 마을 농산물 직거래 장터 운영(마을기업형)

- 의좋은 형제마을 영농조합은 조합원이 참여해 블루베리, 절임배추 등을 생산 판매 운영하고 있으며, 필요시에는 마을 주민을 고용해 지역농가 소득 창출에 기여

- 향후 면내 농가에서 재배하는 배추를 구입하고, 절임배추를 가공하기 위한 장소 및 시설을 제공하여 많은 농가가 참여하고 수익을 창출해 골고루 배분될 수 있는 마을기업으로 육성
- 의좋은 형제마을 영농조합법인 시설 내에 농산물 홍보 카페를 개설하여 농산품을 홍보(오프라인, 온라인 카페 개설)하고, 수익금 중 일정비율을 '의좋은 형제 벗단 나눔 봉사' 기금으로 적립
- 자매결연 지역과 연계하여 찾아가는 농산물 직거래 장터 개설

### ③ 충남형 주민자치 우수모델 발굴·육성 (2차 - 3건)

- 안행부 주민자치회 시범실시와 연계, 인터뷰 심사 미선정 지역(3개소)을 충남형 주민자치 우수모델로 육성
  - 공모 준비과정을 통한 시·군 및 주민자치위원 참여의지 확인
  - 전국단위 심사(서류심사 통과)를 통한 주민자치 발전가능성 증명
- 예산 지원 : 개소당 84백만원 (도비 50%, 시군비 50%)
  - 국비 지원(1억원) 대비, 비슷한 규모의 시범실시 가능
  - 안전행정부 「주민자치회 시범실시」에 준해 동시 진행

### ④ 충청남도 대응 방안

- 충청남도가 전국의 롤 모델이 되도록, 시범사업 성공적 정착 노력
- 주민자치 아카데미 교육, 마을별 밀착 컨설팅 등 모범사업 집중육성 예정





## (6) 충청남도 주민자치아카데미 추진 현황

### ① 사업개요

- 기 간 : 상시운영(정기, 수시, 요청 시)
- 교육대상 : 마을공동체 활성화에 관심 있는 도민, 공무원 등
- 교육방법 : 시·군 방문교육, 위탁교육, 현장 벤치마킹 등
  - 체계적이고 지속적인 교육기반 구축 및 컨설팅
- 교육과정 : 입문과정, 기초과정, 중견과정, 전문가과정
  - 마을만들기, 인문강좌 등 교육프로그램의 다양화
- 교육장소 : 15개 시·군(입문·기초 과정), 권역별(중견·전문가 과정)

### ② 추진내용

- Pre - 주민자치 아카데미 : 2회, 630명
  - 1차) 공주 공무원교육원 : 2013. 1. 29. / 320명
    - ※ 7시군 (102 읍면동): 천안, 공주, 논산, 계룡, 금산, 부여, 서천
  - 2차) 예산 농업기술원 : 2013. 2. 5. / 310명
    - ※ 8시군 (103 읍면동): 보령, 아산, 서산, 당진, 청양, 홍성, 예산, 태안
- 시군별 찾아가는 주민자치 아카데미 : 6회, 1,650명
  - 천안(4.11 / 350명), 서산(5.22 / 200명), 청양(5.30 / 200명), 금산(6.18 / 200명), 공주(7.16 / 250명), 아산(7.11 / 450명)

### ③ 향후계획

- 기 실시된 시군의 커리큘럼·호응도 등 분석, 개선보완 지속추진
  - ※ 추후일정 : 서천(10.2), 예산(10월중), 논산(11.13), 당진(11.28) 등
- 마을환경과 주민의식에 맞춘 교육과정 운영

## 제3장 국내·외 주민자치 거버넌스 추진사례 분석 및 시사점

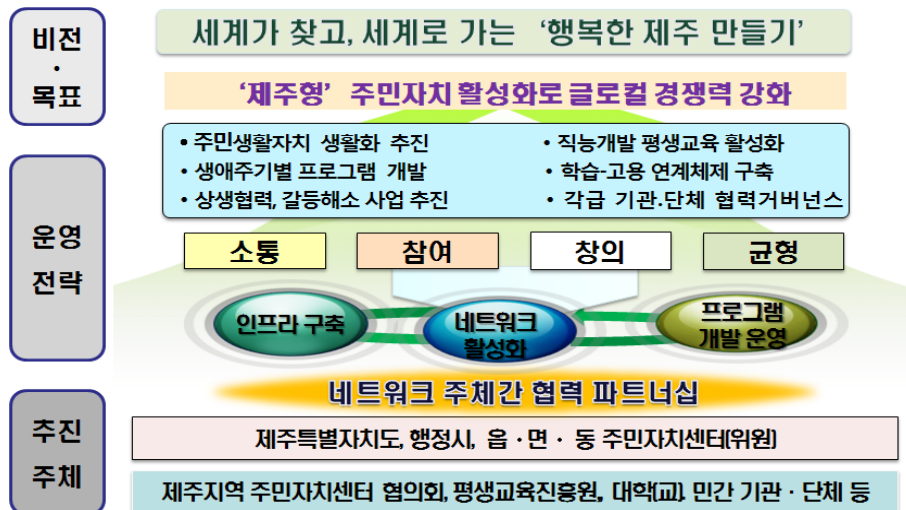
### 1. 국내 사례 분석

#### 1) 제주특별자치도 추진사례

##### (1) 제주도 주민자치센터 역량강화 프로그램 운영계획

그간 연례반복적 답습형태로 운영되어 온 주민자치센터 프로그램 개선을 위해 객관적이고 전문성 있는 평가와 환류시스템 도입과 실무역량 강화 전문교육을 통한 주민자치센터 활성화를 기대한다. 제주특별자치도 주민자치 프로그램의 구성체계는 다음과 같다. 제주특별자치도, 행정시, 읍·면·동 주민자치센터(위원), 제주지역 주민자치센터 협의회, 평생교육진흥원 등이 추진 주체이며 소통, 참여, 창의, 균형 운영전략을 지니고 있다.

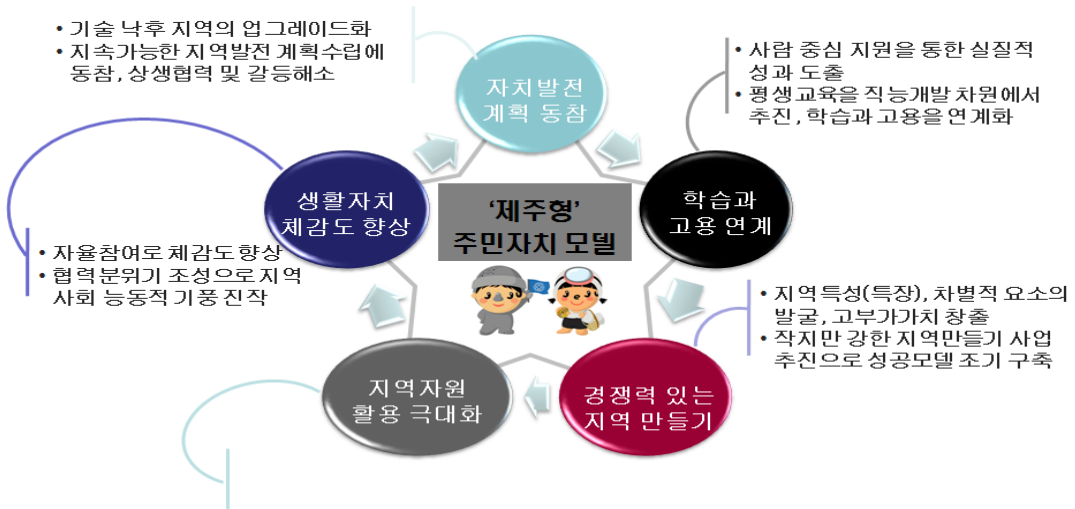
[그림 9] 제주특별자치도 주민자치프로그램 구성체계



출처 : 제주시, 제주발전연구원 평생교육진흥원 업무자료(2013. 5)

제주특별자치도 주민자치프로그램 기본틀은 다음과 같다. 자치발전 계획동참, 학습과 고용연계, 경쟁력 있는 지역 만들기, 지역자원 활용의 극대화, 생활자치 체감도 향상을 포함한다.

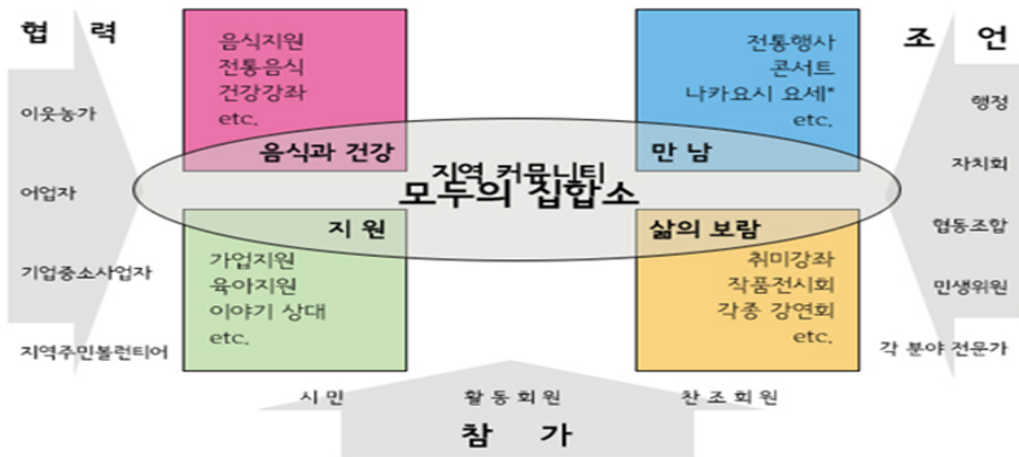
〔그림 10〕 제주특별자치도 주민자치 프로그램의 기본틀



출처 : 제주도, 제주발전연구원 평생교육진흥원 업무자료(2013. 5)

제주특별자치도 주민자치의 협력거버넌스는 다음과 같다. 주민자치 협력거버넌스는 이웃농가, 어업자, 기업중소사업자, 지역주민 볼런테어의 협력과 행정, 자치회, 협동조합, 민생위원 등 각 분야 전문가의 조언과 활동회원의 참가로 이루어진다.

〔그림 11〕 제주특별자치도 주민자치의 협력거버넌스



? 모두가 삶의 보람을 가지고 활기차게 살 수 있는 마을 만들기

출처 : 제주시, 제주발전연구원 평생교육진흥원 업무자료(2013. 5)

### ① 방침

- 주민자치센터 프로그램 평가와 환류를 통한 개선·발전방안 모색
- 주민자치위원회 및 주민자치센터 운영의 실무역할 담당자에 대한 체계적인 전문성 강화를 통한 자치역량 강화

### ② 세부 운영계획

- 주민자치센터 프로그램 평가체계 구축
  - 기 간 : '13. 5 ~ 9월
  - \* 하반기 우수사례 발표회시 발표회시 평가보고 및 결과반영
  - 평가대상 : 전 읍·면·동 주민자치센터 운영 프로그램
  - 주 관 : 시 자치행정과·제주특별자치도평생교육진흥원
    - 시(자치행정과) : 평가자료 수합 및 총괄 관리
    - 평생교육진흥원 : 평가지표 개발, 평가·컨설팅단 구성 및 평가시행
  - 방 법 : 전문평가·컨설팅단 구성(5인 이내), 자료 및 현장방문
    - 행정, 경영, 교육, 인문사회 등 분야별 전문가로 구성

- 평가원칙
  - 인구, 면적, 지리·행정적 특성 고려, 읍·면·동지역 구분
  - 농어촌·도시지역간 부문별 보정 평가지표 구성
  - 주민자치센터별 특성 감안, 가중치 부여
  - 평가결과 인센티브 부여 및 문제점 보완, 개선대책 반영
- 주요평가지표(안)
  - 비전 및 목표의 적절성(당초 목적과 세부내용과의 부합여부)
  - 사업추진체계의 적절성(개발→운영→평가→환류과정 진행체계)
  - 사업내용의 적절성(목표계층 및 대상의 욕구와의 부합여부 등)
  - 주요사업성과
  - \* 지표별 적절성, 효율성, 효과성, 근거제시 가능성 등 고려, 정량·정성 구분 평가
- 평가결과 활용
  - 2014년도 프로그램 운영의 질적향상을 위한 각 센터별 개선방안 제시 및 권고로 점진적 개선모델 확산
  - 평가후 센터별 강화영역 발굴 및 장려
    - \* 자치활동 기능강화 및 취·창업지원 등 실용적 현장맞춤형 교육으로 적극 보완
- 추진일정
  - 평가·컨설팅단 구성 및 평가지표 개발 : 5 ~ 6월
  - 시범평가 및 현장 의견청취·지표 보정 : 7 ~ 8월
  - 각 주민자치센터별 자료 수집 및 조사, 평가 : 8 ~ 9월
  - 평가보고 및 결과 발표 : 9월(우수사례 발표회 시)
  - (예산과목)주민자치센터운영활성화 일반운영비, 사무관리비
- 주민자치센터 실무자 역량강화 전문과정 운영
  - 기 간 : '13. 5. 18 ~ 6. 15(매주 금요일 13:30~17:30)
  - 대 상 : 전 읍·면·동 주민자치위원회 간사 및 담당공무원 52명
  - 장 소 : 제주시평생학습센터(우당도서관 맞은편)
  - 운영방법
    - 총 24차시(매주 금요일 13:30 ~ 17:30) - 5주과정

- \* 차후 단계별(입문→기초→중급→고급) 기초·필수지식 이해 및 지식전달 과정으로 재편성하여 주민자치위원회 정기 학습체계 마련
- 학습자간 상호토론 및 코칭과정을 통해 주제별 해결 및 실천방안 모색 실습(이론 최소화 - 촉진·조력자의 강사역할 수행)
- 읍·면·동 주민자치센터 담당공무원 상시학습 인정 : 20시간

○ 세부 프로그램 운영내용은 다음과 같음

[표 28] 제주 주민자치센터 역량강화사업 세부 프로그램

단계별	주제	주요내용	비고
입문 (1일차)	주민자치 이해	° 지방분권화와 주민자치, 지역공동체에 대한 기본이해와 접근	
	자치역량 함양	° 주민서비스 실천을 위한 구성원별 자세	
	맞춤형 주민자치 실천	° 우리지역의 자치수준 진단 - 현황파악 및 실천방향설정 등	
기초 (2일차)	신뢰형성 커뮤니케이션	° 커뮤니케이션의 이해와 경청기술	
	소통능력 향상	° 합리적 의사결정 과정	
	효과적 회의기술	° 회의의 효율성 증진을 위한 진행 및 정리기법	
중급 (3일차)	핵심가치 공유	° 자치를 위한 구성의 역할 및 핵심 가치 발견	
	기획 기법	° 환경분석 및 기획 기법 등	
	전략적 기획	° 지역비전 목표 달성을 위한 다양한 여건 분석 및 장단기 전략수립	
전문 (4일차)	변화대응력 향상 및 창의적 문제 해결 찾기	° 문제해결 기술의 이해 및 습득	
	목표 및 성과관리	° 사업성과 관리를 위한 기본조건 등	
전문 (5일차)	선제적 갈등관리	° 다양한 갈등관리사례 파악 및 접근방안 모색	
	비전 제시 및 지도역량 강화	° 지역 주민자치 성공조건과 비전공유 ° 효과적인 전달 기술 등	

출처 : 제주도, 제주발전연구원 평생교육진흥원 업무자료(2013. 5)

- 도 평생교육진흥원은 주민자치센터 프로그램 평가위원 선정 및 지표개발
- 읍·면·동은 주민자치센터 프로그램 평가에 따른 자료제출 및 평가단 방문시 협조 : 추후 세부일정 등 통보
- 주민자치위원회 간사 및 담당공무원 역량강화 교육과정 참석조치

③ 제주특별자치도 주민자치센터 특성화사업 현황과 성과(2007~2012)

- 주민자치위원 총 1,518건을 심의하였으며, 공동의제 발굴건수 733건(읍면동당 17건), 센터운영 857건(56.4%), 지역개발 202건(13.3%), 주요건의 161건(10.6%)으로 나타남

[표 29] 제주특별자치도 주민자치센터 특성화사업 현황

구분	센터 (개소)	연도별 지원액(백만원)/센터(개소)						
		계	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
계	43	3,787.5	900/43	993/43	999/43	499.5/30	180/10	126/7
제주시	26	2,273	600/26	600/26	609/26	283/17	110/6	71/4
서귀포시	17	1,514.5	390/17	393/17	390/17	216.5/13	70/4	55/4

출처 : 제주시, 제주발전연구원 평생교육진흥원 업무자료(2013. 5)

- 2012년 제주특별자치도내 43개 읍면동 주민자치센터 운영평가의 결과, 다음과 같음
  - 최우수 = 제주시 애월읍, 용담1동, 서귀포시 대정읍, 서홍동
  - 우수 = 제주시 한림읍, 구좌읍, 일도2동, 이도1동, 삼도1동, 이호동, 서귀포시 표선면, 효돈동, 동홍동, 중문동
- ※ 43개 주민자치센터, 1,455개 프로그램 , 총 3,754명 주민자치학교 운영 등



④ 「제주도 주민자치센터 프로그램 운영」모니터링 및 컨설팅 계획(안)

- 현재 주민자치센터 프로그램이 “문화·여가” 위주로 전국적 문제
  - 「2013 제주 주민자치센터 운영평가계획」에 의거, 중점 평가 예정
- 제주시 주민자치센터(26개) 운영 프로그램을 대상으로 전문가 모니터링 및 컨설팅 실시

① 기본방침

- 제주시 주민자치센터(26개) 주요기능에 따라 상반기 운영실적을 토대로 모니터링 및 점검·분석 실시
  - 평가지표 선정에 따른 주요 운영실적 및 관계자 면담, 현장 점검 등을 통해 컨설팅 보고서 작성

② 점검·평가 개요

- 기 간 : 2013. 6. ~ 9. 30
- 대 상 : 26개 읍·면·동 주민자치센터 운영 프로그램
- 점검자 : 6명
  - 도내·외 대학교수, 연구원 등 5명, 시 담당자 1명 범위로 구성
  - 해당 읍·면·동 관계자 및 주민자치위원회 간사 협조를 통해 점검·평가
- 점검내용 : 읍·면·동 26개 주민자치센터 운영 프로그램 운영 실태 및 지원체계 등
- 모니터링·컨설팅 방법(별지 점검·컨설팅 서식에 의거)
  - 26개 주민자치센터 운영프로그램 추진실적
    - 작성제출(서식1, 2에 의거 7. 10까지 제주시 제출)
  - 26개 주민자치센터 방문 및 관계자 면담(7월 중)
  - 점검 결과 종합(8. 10까지)
    - 점검결과를 종합분석, 2013 주민자치박람회 참가 지역 선정에 반영

### ③ 평가의 원칙과 지표

#### ○ 평가의 원칙

- 인구 수, 면적, 행정특성을 고려, 행정시별, 읍·면과 동을 구분
- 주민자치센터별 특성을 감안, 가중치 부여
- 농어촌과 도시지역간 보정 부문별 평가지표 구성
- 평가의 객관성 및 공정성, 타당성을 위해 행정시 및 도 단위 평가 등 2차 진행 필요
- 평가결과에 따른 인센티브 부여 및 문제점 보완, 정책반영
  - 차년도 프로그램 운영의 질적 향상을 위해 개선방안에 따른 조건부여 및 적용 권고를 통해 프로그램의 점진적 개선 모델 확산
  - 평가 후 주민자치센터별 강화 영역별도 발굴 및 지도 실시

※ 상대적으로 취약했던 자치활동기능 강화 및 취·창업 지원 등 실용적 직능개발교육, 사회자본 확충 등 평생교육 프로그램 적극 보완 필요

#### ○ 주요평가 지표(안)

- 평가지표는 크게 ㉠ 비전 및 목표의 적절성, ㉡ 사업 추진체제 적절성, ㉢ 사업 내용의 적절성, ㉣ 주요 사업성과 등 4개 영역으로 구분
  - 각 지표별로 적절성, 효율성, 효과성, 근거제시 가능성 등을 고려하여 정량, 정성으로 구분하여 평가 실시

### ④ 세부 추진계획

#### ㉠ 제주시 26개 주민자치센터

#### ○ 2013년 상반기 운영 프로그램 추진 실적 작성 및 제출

- 26개 읍·면·동 주민자치센터는 자체 프로그램 운영현황 및 실적을 제주시예 7월까지 제출

㉞ 시, 모니터링 및 평가위원

- 해당 주민자치센터 실적자료를 토대로 평가사항 점검
  - 주민자체센터 프로그램 점검 및 평가지표 검토 및 수정/보완
- 해당 주민자치센터와 협의하여 일정 조율 및 현장점검 및 업무 관계자 면담
  - 현장점검 기간 : 7. 1 ~ 7. 31 기간 중 점검 완료
  - 해당 주민자치센터로부터 제출받은 자료를 바탕으로 현장점검 및 지역주민들의 호응도 등에 대한 현황 파악
- 자체 사업 추진 실적과 현장점검 등 결과를 종합 및 제출, 8. 10까지

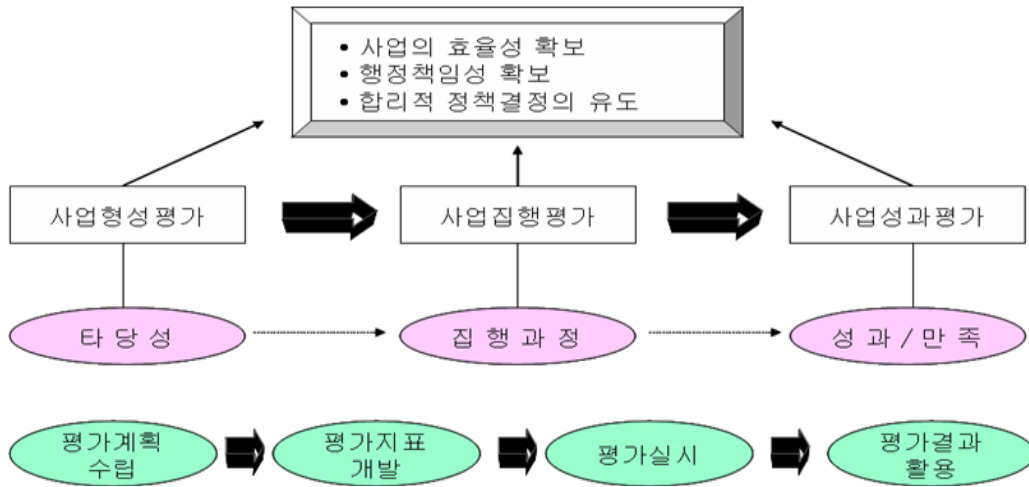
㉟ 제주시

- 26개 읍·면·동 의 자료 제출 취합 및 현장점검 일정 조율
  - 제주시를 4개 지역(추자면 별도)으로 구분해서 지역센터별 합동 컨설팅 실시

㊱ 평가절차와 일정계획

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

[그림 12] 제주시 주민자치센터프로그램 평가절차와 일정



출처 : 제주시, 제주발전연구원 평생교육진흥원 업무자료(2013. 5)

#### ⑤ 평가지표(안)

- 사업추진체계, 사업의 비전 및 목표, 내용의 적정성을 토대로 점검지표에 의해 70 점, 별도로 현장점검의 정성적 성과 30점으로 합산하여 실시

[표 30] 제주시 주민자치센터 프로그램 평가지표(안)

구 분	평가지표	산 출 근 거	배점표(점)					비고
			5	4	3	2	1	
사업 추진 체계 (20점)	전문 인력 보유 및 활용	◦ 센터 및 위원회내 전문인력(평생교육사 등 유자격 경력자) 배치·활용 현황						
	프로그램 운영에 따른 참여 정도	◦ 프로그램 운영 관련 주민자치위원회 의견 반영 및 참여·운영 정도 ◦ 주민자치 프로그램 운영 및 관리를 위한 하위분과(별도분과) 구성 여부						
	주민 참여 촉진	◦ 홍보 코너 운영(홈페이지 포함) ◦ 홍보매체 운영 및 홍보일수 등						
	프로그램 운영 및 관리	◦ 과정 기획-운영-관리의 체계성						
사업 내용 및 성과의 적절성 (50점)	학습 목표 설정의 적정성	◦ 프로그램 해당 지역발전 비전과 연계 ◦ 지역 중장기 목표수립 연계 여부						
	주민 교육 만족도	◦ 교육 후 만족도 조사 실시 여부 ◦ 교육 프로그램에 대한 주민 만족 정도 (상, 중, 하로 표시)						여부/ 등급 표시
	네트워크 구축 협력 사업	◦ 교육 프로그램 운영에 따른 타지역 및 전문기관과의 네트워크 구축 여부						
	학습 활동 지원	◦ 주민 학습활동에 따른 발표기회 제공 ◦ 주민들의 학습활동 지원 및 장려 정도 (가점부여)						건
	프로그램 주민 참여도	◦ 전년대비 주민참여도 및 활성화 정도 (가점부여)						
	신규 프로그램 발굴	◦ 전년대비 신규 프로그램 발굴 및 적용건수 (가점 부여)						건
	주민자치와의 부합 정도	◦ 주민자치 주요기능(6대 기능)과 연계한 프로그램 운영의 균형성(가점부여) * 주민자치, 시민교육, 문화여가, 사회진흥, 지역복지, 주민편의						

※ 건수 표시 : 5건 이내 1점, 8건 이내 3점, 10건 이상 5점

(비 고)

1. 사업 추진 체계(20점) → 4개 지표 × 각 5점 만점 = 20점

2. 사업내용 및 성과의 적절성(50점)

→ 4개 지표 × 각 5점 만점 = 20점

→ 4개 지표 × 10점(가점 부여) = 20점,

\*이 때 건수는 5건 이내 1점, 8건 이내 3점, 10건 이상 5점으로, 나머지는 각기  
정도에 따라 1점, 3점, 5점의 가점을 부여함]

출처 : 제주시, 제주발전연구원 평생교육진흥원 업무자료(2013. 5)

〔6〕 현장 컨설팅 항목(안)

〔표 31〕 제주시 주민자치센터프로그램 현장 컨설팅 항목(안)

점검사항	컨설팅 내용	비 고
◦ 교육 프로그램 개설 및 운영관련 주민자치위원회의 참여 및 역할과 관심도		
◦ 주민자치위원회 소속 위원의 각종 활동과 교육 참여 정도		
◦ 지역주민 대상 프로그램 요구 및 수요조사 실시 여부 및 반영 정도		
◦ 지역 특화 프로그램 보유 여부 및 특성 반영을 위한 노력 정도		
◦ 최근 3년동안 센터 교육과정의 중복 정도(특정강사, 주민 위주 프로그램 운영 정도 등)		
◦ 연속과정의 경우 프로그램의 전문성 및 실효성 확보 여부		
◦ 지역주민 대상 교육계획 수립 및 주민학습 지원의 체계성 및 연계 정도		

출처 : 제주시, 제주발전연구원 평생교육진흥원 업무자료(2013. 5)

(2) 읍·면·동별 및 연도별 주요 주민자치센터 운영사업 현황

○ 제주시의 읍·면·동별 및 연도별 주요사업 현황은 다음과 같음

[표 32] 제주시 읍·면·동 및 연도별 주요사업 현황

구 분	2010	2011	2012
	사업명	사업명	사업명
합 계	17센터	6센터	4센터
한림읍	저탄소 녹색성장 만들기 (태양열 설비설치 및 도심지 녹화 등)	-	-
애월읍	정다움이 깃든 우리동네 정낭길 정비	삼별초 이야기가 있는 역사문화 동산 조성	-
구좌읍	용눈이오름 편의시설(안내소 및 화장실) 설치	구좌읍 이미지 구체화 사업	향당근 야외 포토존 조성
조천읍	-	-	-
한경면	청동호박(늙은호박)재배가공 사업 - 호박저장고 설치, 가공 장비 구입	청수 꽃자왈의 기를 받은 청 수리 표고버섯체험사업 육성	-
추자면	-	-	-
우도면	제주해녀 불턱 체험장 조성	-	-
일도1동	문화공간(테마거리조성) 사업 - 전통과 현대가 공존 하는 등 테마거리 조성	-	-
일도2동	국수문화거리 활성화 사업 (캐릭터개발 및 간판정비)	-	-
이도1동	-	-	-
이도2동	찾고 싶고 정감 있는 청소년 녹색테마거리 조성	-	-
삼도1동	꽃이 피어나는 녹색마을 조성-도로변 꽃화분 설치	-	-
삼도2동	-	-	-
용담1동	용담공원 포토존 조성사업 - 아치제작설치 - 벤치 정비 등	-	-

구 분	2010	2011	2012
	사업명	사업명	사업명
용담2동	사람과 자연, 역사 문화가 어우러지는 테마해안도로 조성	-	사계절 꽃피는 마을
건입동	흑돼지거리 조성 (흑돼지거리 아치조형물 설치)	-	-
화북동	역사문화 자원을 활용한 문화 탐방로 만들기 - 별도봉 산책로	제주 올레코스과 연계한 역사·문화 올레 조성	-
삼양동	-	-	-
봉개동	-	-	-
아라동	여름(열매)과 함께하는 삼의약 웰빙로 조성	테마가 있는 삼의약 이야기 진지동굴을 활용한 역사 문화공간 조성사업	진지동굴을 활용한 역사학습 체험장 조성
오라동	친숙하고 걷고 싶은 오라올레 조성 (연북로 ~ 한라도서관)		옛지명 명칭복원 및 표지석 설치
연 동	신대로 인도변 문화체험거리 조성 (돌담쌓기)	연동 도심 트레킹 코스 조성사업	-
노형동	-	-	-
외도동	맑은 물 샘솟는 물의 고장 만들기 - 물허벅여인상 설치 등	-	-
이호동	-	-	-
도두동	-	-	-

출처 : 제주시(2013), 제주시 주민자치센터 교육프로그램 컨설팅 보고서



## 2) 서울특별시 및 부산광역시 추진사례

주민이 주축이 되어 진행된 마을만들기 사례를 공동체 형성단계별로 구분하고 이를 통해 주민자치실현의 정책적 방안을 제시하고자 하였다. 마을 만들기의 사례로서 다음과 같은 10개의 사례를 중점적으로 분석하려 하였다. 서울시의 사례로서 8개의 사례와 부산시의 사례 2가지를 공동체의 발달단계별로 분류해 보았다(김찬동·서운정, 2012).

참여활성화 혹은 네트워크 형성단계로서 갈곡마을, 성대골마을, 방아골 마을을 사례로서 분석한다. 다음으로 공동체성 구비단계로서 봉천본동임대아파트마을, 북촌한옥마을, 장수마을, 감천문화마을을 들고 있고, 이 단계에서는 유대감과 호혜성을 가지고 응집력을 가지고 있는 것이다. 이 경우 행정과의 협력이 가능하고, 지역사회서비스에 대한 공동생산이 가능할 것이다. 준주민자치적 단계로서 논골과 성미산마을을 들 수 있고, 준단체자치적 단계로서 물만골마을을 사례로 들고 있다.

[표 33] 마을공동체의 발달단계별 분석

공동체 발달의 단계	마을사례	기준
참여활성화, 네트워크 형성 단계	은평구 갈현동 갈고마을 동작구 상도동 성대골마을 도봉구 방학2동 방아골마을	공동체에 대한 애착
공동체성구비단계	관악구 봉천본동 임대아파트마을 종로구 가회동 북촌한옥마을 성북구 삼선동 장수마을 부산사하구 감천동 감천문학마을	유대감, 호혜성, 응집력
준주민자치적 단계	성동구 금호1동 논골 마포구 성산동 성미산마을	운영체, 자원, 서비스 공급
준단체자치적 단계	부산 연제구 연산동 물만골마을	준대의성, 시설공급

출처 : 김찬동·서운정(2012), 마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안

성공적인 마을 공동체는 공동체의 운영을 위해 조직이 존재하고, 자원을 확보하며, 이를 통해 시설이나 서비스를 공급하게 된다. 또한 민주적인 의사결정과정성이 있으며, 구성원들에게 헌신하는 리더의 존재를 필요로 한다. 마을공동체의 발달단계별로 분석해 보면 다음과 같다.

### (1) 참여활성화 단계

참여활성화 단계는 갈곡리, 성대골, 방아골 마을을 들 수 있다. 참여활성화 단계에서는 공동체 추진주체의 적극성에 따라 사업성패가 좌우될 수 있다. 또한 주민참여 프로그램이 이 사업의 지속성에 큰 의미를 부여한다.

마을공동체가 형성되기 위해 주변 환경 개선이나 육아, 소통과 같은 공통의 목적에 대한 명확한 인식이 필요하고, 이에 대해 사업수요도 정확히 인식해야하지만, 마을주민들의 참여가 담보되어야 한다.

또한 이들 네트워크를 묶을 수 있는 추진주체가 촉매자로서의 역할을 해야 하고, 다양한 주민들의 의견을 수렴할 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 아래에서는 참여활성화 단계에서의 마을 공동체를 공동체의 목적, 조직, 자원, 리더십, 민주성요소를 가지고 분석하면 아래와 같다.

(표 34) 참여활성화 단계에서의 마을공동체 요소 분석

사례명	공동체의 목적	조직	자원	리더십	민주성요소
갈현동 갈곡리	버려진 공터들 모두가 어울릴 수 있는 마당으로	내적자원: 열린사회시민연합 은평시민회 외적자원: 갈곡리 주민모임준비위원회	동주민센터의 지원과 녹색가게의 운영수익	시민단체 갈현1동 주민자치위원회	지역에 사는 주부들이 문제의식을 가지고 스스로 참여
상도동성대골	성대골어린이 도서관 설립	희망나눔 동작네트워크 설립 마을카페 "사이사웃" (2010.12) 성대골 별난독공소(2011.3)	지역주민의 모금, 일일호프 티켓 등의 주민참여, 지역주민 200여명이 월 5,000~20,000 원 회비 납부로 운영	희망동작네트워크	지역주민들과 지역플뿌리단체의 협동
방학2동 방아골	일회적인 마을축제에서 일상적인 골목문화제로	주민조직화를 통한 문화복지사업 : 문화마을, 동북시민학교(도봉시민회, 덕성여대와 네트워크 사업), 놀이터와 자전거를 활용한 마을지도만들기 터전	도봉구 내 시민사회복지단체들의 네트워크 구축활동을 통해 지역사회 생태복지공동체를 위한 토대마련(2007~2009년 사회복지공동모금회 지원)	방학2동 복지관 문화마을 청년회	지역주민들과 복지관의 협력

출처 : 김찬동·서윤정(2012), 마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안

참여활성화단계는 주민들의 공동체에 대한 감성적 결합 또는 연계로 소속감이 중요하기 때문에 공동체의 목적이 무엇보다도 중요하다. 갈곡리 사례의 경우 버려진 공터를 모두가 어울릴 수 있는 마당으로 만들겠다는 목적이 중요했고, 성대골마을의 경우 어린이 도서관을 설립하겠다는 취지에 주민들이 결합할 수 있었다. 방학2동의 방아골의 경우, 일회적인 마을축제보다는 일상적인 골목문화를 만들어서 지속적인 공동체를 연계하겠다는 목적을 중심으로 공동체가 형성될 수 있었다.

## (2) 공동체성 구비 단계

공동체성 구비단계는 관악구 임대아파트 마을만들기와 종로구 한옥만들기 사업, 장수마을, 부산 감천마을 사례를 들 수 있다. 공동체성 구비단계에서는 사업인식단계부터 주민들이 참여하고, 주민조직구성을 위한 지원 주체들도 매우 중요한 역할을 하였다.

또한 장소성이라는 점이 강조되면서 이 장소를 통해 주민이 실질적으로 참여할 수 있는 프로그램이 다양하게 마련되었고, 이를 지속할 수 있는 주민조직이 확대되면서 발전하였다. 공동체성 구비단계에서의 마을 공동체를 공동체의 목적, 조직, 자원, 리더십, 민주성요소를 가지고 분석하면 아래와 같다.

(표 35) 공동체성 구비단계에서의 마을공동체 요소 분석

사례명	공동체의 목적	조직	자원	리더십	민주성요소
관악구임대아파트	희망을 나누며 하루되는 우리동네	관악주민연대 입차인대표회 꿈마을도서관	시민단체의 후원 및 공부방 사업등에 대한 주민 각출	관악주민연대	시민단체빈민운 동과의 연합
종로구 북촌 한옥마을	한옥지킴과 생존권	한옥마을지킴이 연대 북촌문화포럼	정부지원 및 시민단체의 후원, 주민각출	(사)종로북촌가 꾸기회가 정부와 함께 파트너십을 형성	정부와 시민단체의 연합
삼선동 장수마을	지속적인 주거	동네목수 나눔과 미래 주거권운동네트 워크	행안부의 마을기업공모당 선으로 초기 사업 5000만원으로 시작	동네목수와 주거운동 활동가모임의 연합	지역주민참여형 대안개발계획
부산감천마을	주민의 직접참여로 예술과 이야기가 있는 마을	감천문화마을운 영협의회	국비, 시비, 구비로 총 136억 1225만원이 투입	마을운영협의회 와 지역원주민예술 가	다양한 공모사업의 직접참여

출처 : 김찬동·서윤정(2012), 마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안

공동체성 구비단계는 주민들의 거주기간이 장기간이 되고, 이동성이 빈번하지 않은 구성원들이 동일공간에 거주함으로써 발생하는 공동체성을 가지게 된다. 이들은 자신의 공동체에 자부심을 느끼고 이 공동체가 지속적으로 보전되기를 원한다. 관악구 임대아파트사례는 기존의 빈민운동에서 형성된 유대감과 호혜성을 기반으로 공동체 보전운동을 하게 된 사례이고, 북촌한옥만들기사례나 부산감천마을, 장수마을의 사례도 기존 주거공간의 장기간 거주로 인해 형성된 거주민들의 공동체에 대한 자부심과 긍지가 현재의 거주공동체를 지속하고자 하는 한옥만들기와 결부되어 공동체성 구비단계까지 나아가게 된 것이다.

### (3) 준주민자치적 단계

준주민자치적 단계는 성동구 금호동 논골사례와 성미산 사례를 들 수 있다. 준주민자치단계는 공동체성이 안정적으로 유지되고, 호혜적인 지역경제를 토대로, 자급생산, 자급소비의 단계로 나아가는 것이다. 행정의 서비스 공급기능을 마을이 대신하게 되면서, 마을구성원들의 만족도가 높고, 참여에 대한 안정적인 기반이 마련되었다. 전 구성원들의 참여가 다양한 사업에서 이루어지고, 마을공통의 사업으로 확대되면서, 주민들은 지역의 가치를 재발견하고, 이를 다른 지역에 까지 확산하여 외부와도 관계망확산까지 이루어지게 된다.

여기서 주목하게 되는 것은 사업을 위한 재원확보를 자생적으로 시도하였다는 점이다. 주민자치의 관점은 재정적 자립에 있다고 보여진다. 아래에서는 준주민자치적 단계에서의 마을공동체를 공동체의 목적, 조직, 재원, 리더십, 민주성요소를 가지고 분석하면 다음과 같다.

성동구 논골이나, 성북구 성미산의 경우, 기존의 연대감, 호혜성과 같은 공동체의 감성적인 기반 위에 자신들의 재원을 자발적으로 투자하여 행정의 서비스 공급기능까지 함으로써 준주민자치단계에 이르렀음을 알 수 있다.

[표 36] 준주민자치적 단계에서의 마을공동체 요소 분석

사례명	공동체의 목적	조직	재원	리더십	민주성요소
성동구 논골	함께 사는 공동체	성동주민회	논골신탁을 통한 지속적인 출자사업	성동주민회의 강력한 주민지도자와 외부활동가의 리더십	철거운동때부터 함께한 강력한 공동체기반으로 준주민자치적 단계
성북구 성미산마을	행복한 지역공동체 호혜적인 지역경제	(사)사람과 마을 마포두레소비자 생활협동조합	출자/사업수익 (두레생협, 되살림가게, 동네부엌등)	각종 공동체사업의 마을활동가들(되 살림가게, 성미산학교, 성미산마을극장, 동네두레)	다양한 가족중심의 커뮤니티로 준주민자치적단 계

출처 : 김찬동·서윤정(2012), 마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안

#### (4) 준단체자치적 단계

준단체자치적 단계는 주민이 직접 민주주의를 실현하는 제도를 마련하면서 공공성을 가진의제를 주민이 스스로 결정하고, 집행할 수 있는 역량과 권한을 가지게 된 경우이다. 물만골공동체 사례에서는 매월 25일에 주민총회가 개최되며, 27명으로 구성된 대의원회의가 개최되고, 6명으로 구성된 운영위원회가 수시로 열린다. 우리가 마을 공동체를 통해 지향하고 자 하는 자치이념도 바로 이런 권한과 역량, 재원을 마을 스스로 생성하고 발전시켜야 한다. 이 단계에서는 지역이 가지고 있는 내적자원의 활용을 극대화한다. 물만골마을 공동체를 공동체의 목적, 조직, 재원, 리더십, 민주성요소를 가지고 분석하면 다음과 같다.

[표 37] 준단체자치적 단계에서의 마을공동체 요소 분석

사례명	공동체의 목적	조직	재원	리더십	민주성요소
물만골 공동체 사례	도시생태마을 만들기	재개발빈대들 위한 물만골 공동체출범 (99년2월)	출자/사업수익 (음식쓰레기자원 화사업, 자원재활용사업 수익)	마을주민이 모두 참여하는 물만골공동체주 민총회	매월 25일에 주민총회를 개최하고, 자치조직이 활발하게 활동하여 준 단체자치적 모습을 보임

출처 : 김찬동·서윤정(2012), 마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안

### 3) 기타지역 주민자치사업 및 주민자치센터 운영 우수사례

#### (1) 주민자치센터 운영 우수사례

##### ① 사례 1 : 서울시 영등포구 영등포 본동

- 2008년 9월 영등포 1동과 신길 2동이 통합
- 총 1만 1,084세대 2만 5,000여 명이 거주하며 주민조직은 39통 323반으로 구성
- 동 특성이 다른 신길2동과 영등포 1동의 화합을 위해 노력 중이며 전체 주민인구의 10%에 해당되는 노인들을 위해 게이트볼구장을 짓고, 독거노인 집 수리를 하는 등 노인복지증진에 힘쓰고 있음

##### ▪ 주요 활동

- 세종시 장군면과 자매결연 사업 실시
  - 농산물 직거래 장터 운영
  - 농촌봉사활동, 세종특별자치시 견학
  - 방학중 홈스테이 운영
  - 수해, 산불 등 재난 발생시 상호 구호활동 전개
  - 지역 문화행사 교류
- 주민자치위원을 대상으로 '1일 민원상담관' 체험
- 저소득층, 독거노인 대상 사회공헌 활동
- 지역 현안에 맞춰 캠페인 추진
  - 내 집앞 눈 쓸기, 학교폭력 예방·추방, 노숙인 계도 등 환경 정비 사업 실시
- 주민참여예산사업 공모

##### ② 사례 2 : 서울시 동작구 사당2동

- 2008년 사당 2동과 동작동 합동

- 유동인구가 많고 일반주택(5589호),아파트(6777호)로 이뤄진 지역으로 대부분 주거지역으로 이루어짐
- 총 1만 2,365세대 3만여 명이 거주 42통 294반으로 구성됨

▪ 주요활동

- 합동으로 인한 갈등 치유의 역할 수행 노력
  - 프로그램 분과위원회에서는 주민을 위한 자치회관 프로그램 개발·발굴, 지역 주민들의 의견 등에 대한 모니터링을 통해 주민과 소통 창구 역할
  - 학습동아리를 포함해 32개 자치회관에 교육프로그램 운영, 년 800여 명 이상의 주민 참여를 통해 서로 소통하는 기회를 삼고 있으며, 하반기에는 학습성과에 대한 발표회 개최를 통해 마을 축제 분위기 조성
- 마을환경 개선과 주민복지 개선 사업 발굴 및 실시
  - 마을의 유해환경 정비에 주력

③ 사례 3 : 서울시 강서구 염창동

- 총 1만 4,468세대 4만 2,000여 명이 거주하며 주민조직은 37통 346반으로 구성
- 주택 수 1만 2,177호 중 아파트 1만 711호에 이를 만큼 전형적인 아파트 거주지역임

▪ 주요활동

- 2008년 염창정 소공원 조성
- 2010년 염창둘레길 조성
  - 대도로변, 공터 등을 이용해 ‘아름다운 꽃길 만들기’ 지속 추진(중)
- 마을소식지 발간을 통해 마을사업에 주민들 관심 유도
- 마을 역사와 전통을 토대로 ‘옹기’를 소재로 한 마을기업 준비(중)
  - 마을 특성화 및 수익 창출을 통해 지속적 마을 환경 개선 실시

#### ④ 사례 4 : 서울시 서초구 서초2동

- 총 8,988세대 2만 3,000여 명이 거주하며, 주민조직은 29통 249반으로 구성됨
- 지하철 2호선과 3호선 양재역이 인근에 있어 교통의 요충지로 유동인구가 많음
- 상가, 아파트 단지 등으로 구성되어 주민 생활여건이 좋은 편임

##### ▪ 주요활동

- 마을의 아파트 재건축사업이 이루어질 경우 주변 아파트의 입주민들과 소통을 위해 각 아파트의 지하공간을 하나로 연결하는 사업을 진행하고 있음. 이를 통하여 지하공간에 '주민 소통 공간' 마련할 예정임
- 도심지 한복판으로 삭막한 환경임을 감안하여 2008년부터 수세미를 재배하여 주민에게 제공하여 도심지 환경조성에 기여하고 있음
  - 현재는 주민들이 나서서 '웰빙수세미축제'를 주도하고 있음
- 젊은 주민층과 청소년층을 대상으로 '청소년 연극교실' 운영
- 수세미를 이용한 주변 환경 정리 및 재해 취약지구 집중 모니터링 실시

#### ⑤ 사례 5 : 충청남도 천안시 서북구 쌍용3동

- 주민 96%가 아파트에 거주해 단위면적당 인구밀집도가 높고 초등학교 2개, 중학교 1개, 학원 100여 개가 위치한 교육지역임
- 최근 들어 인구증가율이 높아지고 있으며, 총 8,331세대 2만 2,000여명이 거주하며, 주민조직은 27통 152반으로 구성됨

##### ▪ 주요활동

- 매해 상반기 '선진 주민자치센터 견학'을 통해 주민자치 역량 강화 실시
- 경로당 10개소를 대상으로 주민자치위원회가 주관하여 이·미용 봉사활동 실시
- 주민자치센터 문화교실 22개반 구성을 통해 유료 문화교실 활성화



- 문화교실 수익금으로 600세대 대상 김장김치 제공 및 불우이웃돕기 성금, 장수축하금, 장학금 지급이 활발함
- 한달 전입·전출 주민이 약 30여 명에 이르고 있음에 따라서 주기적으로 전입 주민대상 환영회 개최

## (2) 주민자치사업 우수사례

### ① 사례 1 : 울산광역시 북구 농소1동 ‘흙골 커뮤니티 텃밭가든’

#### ■ 지역개요

- 동대산과 동천강이 인접한 도농복합지역으로서 최근 전원도시로 성황리 속에 개발되고 있음
- 농소1동에 위치하고 있는 건천 호계천이 쓰레기장으로 변하고 있어 골칫거리였지만 이러한 문제를 해결하고자 주민자치위원회에서 ‘호계천 살리기’ 사업을 추진하였음
- 이후 호계천 살리기 사업이 성공리에 마무리되자 주민자치위원회를 주축으로 ‘농소1동 가꾸기 사업단’이 구성되어 마을을 가꾸기 시작함

#### ■ 사업개요

- 목 적 : 문화예술 활동을 매개로 지역공동체 문화 회복
- 사 업 명 : 2012 생활문화공동체만들기 - 흙골 커뮤니티 텃밭가든
  - \* 제11회 전국주민자치박람회 주민자치분야 장려상 수상
- 대 상 : 지역주민(특히 소외계층, 독거노인, 소년소녀가장, 다문화가정 등)
- 주 최 : 문화체육관광부와 한국문화예술위원회
- 주 관 : 한국문화예술교육진흥원

#### ■ 사업내용

- 동대산 근처 국유지 500편에 사유지 100평을 임대하여 텃밭가든을 조성해서 주민

에게 개방하면서 일반 텃밭 가꾸기와는 달리 다양한 프로그램과 병행하여 운영함

○ 크게 2개 부문으로 나누어서 실시함

- 건강한 주민공동체 만들기 : 2022년 우리 마을 상상디자인 프로젝트, 농소1동 상상비전 문화마을학교, 장애아동 스토리북 제작 등 프로그램 실시
  - ▶ (상상디자인 프로젝트) 5명 이상 주민들이 스스로 지역의 문제를 해결·제안·추진하는 사업으로 매해 공모를 통해 지역 현안문제를 해결함
  - ▶ (문화마을학교) 텃밭가든 중심으로 주민공동체 회복을 위한 교육과정 개설 및 운영
  - ▶ (장애아동 스토리북 제작) 재능기부를 통해 6개월 간 장애아동 40여명의 텃밭가든 활동 모습 등을 사진집으로 제작
- 문화예술 활동 : 텃밭가든 축제, 텃밭사진전, 텃밭스튜디오, 텃밭도서관 운영, 흙골 텃밭벽화 그리기, 농기구의 예술작품전 등 텃밭을 주제로 한 다양한 문화예술 사업을 발굴하여 연계시키고 있음

▪ 기대효과

- 텃밭가꾸기를 통해 어린이 자연학습체험장으로 활용하면서 애향심 고취를 이룩함
- 일상에서 주민화합·소통을 위한 커뮤니티 공간으로 확장되고 있어 지역공동체 문화가 조성됨

② 사례 2 : 전라북도 익산시 ‘행복나루터’

▪ 지역개요

- 전북 익산시 모현동 배산휴먼시아 4~5단지 구성에 따라서 신규 공공임대 아파트 입주 주민들을 대상으로 지역 공동체 조성 사업이 필요하였음

▪ 사업개요

- 목 적 : 마을 구성원들이 필요로 하는 재화와 서비스를 직접 생산하고 교환, 판매해 일자리를 창출하고 수익은 다시 마을에 재투자하는 마을 순환경제와 마을공동체 추구
- 사업명 : 행복나루터 사업
  - \* LH마을형 사회적기업설립 지원 공모에 호남권 최초로 선정
- 비전 및 목표 :
  - 살맛나는 마을, 행복한 마을, 지역공동체 조성
  - 주민이, 주민에 의해, 주민을 위한 사업 발굴 및 실시
- 대상 : 지역주민

▪ 사업내용

- 희망텃밭 가꾸기, 어린이공부방 운영, 마을공동체 문화예술사업, 도시락반찬 사업, 의류수선 및 리폼 등 실시
- '옹이손'이란 주민 공간을 마련하여 소통의 장으로 활용. 이 공간을 중심으로 주민교육을 통해 주민재능 발굴, 협동조합 설립, 주민 수익사업 모델 창출, 주민맞춤형 서비스를 실시하고 있음

▪ 특이사항

- 타 시·도에서 유사한 사업들의 실패 사례를 거울삼아 한 가지 아이템으로 사업에 접근하지 않고 상황에 따라 필요한 다양한 사업을 동시 다발적으로 수행함
- 가족 중심의 경제, 사회, 문화서비스를 종합적으로 실천하기 위해서 돌봄서비스팀, 도시농업팀, 마을공동체팀으로 나누어 각각 활동하고 있음

▪ 기대효과

- 이웃간 정을 나누고 아이들이 마음껏 뛰놀 수 있으며, 서로 나눌 수 있는 건강한 마을, 행복한 마을 분위기 조성

- 마을에서 필요한 다양한 사회적 서비스를 주민들이 스스로 해결 기반 마련

### ③ 사례 3 : 전라남도 순천시 남제동 ‘남제골 쉬엄쉬엄 마을여행’

#### ■ 지역개요

- 순천시 원도심 지역으로 노인층과 빈곤층 증가와 함께 낙후되기 시작함
- 2011년 이후 지역의 생기를 되찾고자 남제동에서 가장 낙후된 남제골을 대상으로 마을 재생을 위한 벽화사업을 실시

#### ■ 사업개요

- 목 적 : 남제골의 주거환경을 자원화해 활기 넘치는 마을 탈바꿈 유도
- 사 업 명 : 남제골 쉬엄쉬엄 마을여행
  - \* 2011년 순천시 살기좋은 마을 가꾸기 사업 부문 최우수 사업 선정
  - \* 2012년 제11회 전국주민자치박람회 지역활성화 분야 우수상
  - \* 2012년 행정안전부의 희망마을 만들기 사업공모에 선정, ‘희망센터’ 개소
- 대 상 : 지역주민

#### ■ 사업내용

- 남제골을 재생시키기 위해 재래식 건물의 낡고 허름한 벽면, 삭막한 옹벽, 텅 빈 자취방 등을 골목길 특징을 살려 총 25개의 주제의 벽화거리를 조성
  - 마을의 유래와 문화를 대상으로 이야기가 있도록 거리 조성
  - 공동우물을 복원하고 마을 안내판과 남제골 마을지도 부착 등

#### ■ 특이사항

- 주민자치위원, 디자인, 스토리텔러, 작가 등이 참여한 실행소위원회를 구성, 이를 중심으로 현장답사, 주민설명회, 벽화사업 참가자 공모 등을 진행함
- 참가자 공모는 지역에서 활동하는 예술가, 미술단체, 대학생, 주민 등을 대상

으로 진행하였으며 주민 의견수렴을 통해 벽화 주제를 선정함

▪ 주요성과

- 낙후된 마을의 환경 개선 및 명소 조성
- 행정안전부 우수사례 선정에 따라 ‘희망센터’ 건립을 통해 남제골 경로당 마련
- 희망센터를 중심으로 마을기업 에코도시락 작업장 마련 및 마을사업을 통해 일자리와 함께 나눔을 실천

④ 사례 4 : 전라남도 순천시 풍덕동 ‘한솔밥공동체’

▪ 지역개요

- 순천만을 보존하면서 도심 팽창을 억제하는 생태전선 최후의 보루지역 역할을 수행하고 있음
- 2010년 풍덕동 주민자치위원회를 중심으로 만든 ‘한솔밥공동체’는 2009년까지 각자의 활동에 매진하고 있던 직능단체 및 봉사단체를 모아 하나의 협의체를 만들면서 시작

▪ 사업개요

- 목 적
  - 열악한 마을 환경 속에 지속적인 관심이 필요한 기초생활수급자(195세대), 다문화가정(14세대), 가정위탁세대(9세대), 독거노인(196세대) 등 나눔이 필요한 이웃 지원을 통해 함께 잘사는 마을 조성
  - 자연친화적이면서 정이 넘치고, 여유롭고, 살기좋은 마을 조성
- 사 업 명 : 한솔밥공동체
  - \* 2011년 전국주민자치박람회 주민자치 분야 우수상
  - \* 2012년 제11회 전국주민자치박람회 센터 활성화 분야 우수상
- 대 상 : 지역 주민

▪ 사업내용

- 한솔밥짜꿍이야기 사업

- 자원봉사자 모집 → 어려운 이웃과 1:1 매칭을 통해 맞춤형 서비스 실시
  - 안부살피기, 생활용품 및 밑반찬 나누기, 이웃과 정보(정) 교류 확대 등
  - 풍덕동 마을기업 한솔밥 동네가게(친환경 생활용품 판매) 사업
  - 2012년 3월 사회적 기업이면서 주식회사로 전환하였으며 우체국 쇼핑몰과 연계, 한솔밥 동네가게 상품 판매
- 특이사항
- 현재 2개의 가게를 중심으로 운영되고 있지만 인터넷 판매 등 판로개척을 추진할 예정이며, 순천역과 시외버스터미널 등에 가판대 마련
  - 연 2회씩 풍덕동의 소식지 발간
  - 지속적 마을발전과 주민자치 사업에 대한 고민을 해결해 나가기 위해 마을 프로젝트를 위한 연구회 설립
- 주요성과
- 한솔밥 동네가게를 통해 주민 일자리를 창출하고 풍덕동의 11개 경로당과 연계해 노인 일자리 제공
  - 5일장인 아랫장 활성화와 함께 한솔밥 마을가게를 통해 얻은 수익은 한솔밥작궁사업에 재투자함
  - 한솔밥공동체를 중심으로 마을축제 실시

## 2. 국외 사례 분석

### 1) 미국 사례

(1) 미국 지방정부의 다양한 근린주민공동체(Neighborhood Community)

#### ① 연혁 및 설치근거

근린공동체 명칭은 지역마다 상이하다. 미네소타주 세인트폴시(City of St. Paul)는 구역의회(district council)라고 부르고, 오리건주의 포트랜드시(City of Portland)는 근

린협의회(neighborhood association)로 조직화 되었다. 또 어떤 주민자치회는 지구연합 위원회(district coalition board)라고 하기도 한다.

주민참여에 의한 도시거버넌스의 형성이라는 취지하에 1970년대부터 미국 전역에 활발하게 근린주민자치회가 형성되었다. 예를 들면, 포크랜드시는 1950년대부터 근린 협의회가 형성되었지만 1974년 근린연합회담당과 조례가 제정되어 근린조직이 공식적으로 역할을 수행한다. 설치근거는 주로 지방정부의 홈룰차터에 명시되어 있다. 예를 들면, 오리곤주의 근린협의회 또는 지구연합위원회 등은 시차터의 규정과 시의회 조례에 근거하고 있다. 세인트폴시와 같은 주민자치 활동의 중심이 되는 구역의회는 시의회 의결로 구성된 근린공동체이기도 한다.

## ② 조직 운영의 특징

세인트폴시의 마카레스터 그로브랜드 지구의 경우, 지구협의회의 의사결정기구인 24명의 이사로 구성된 이사회가 설치되었고, 이사는 매년 연차총회에서 선출된다. 이사회는 선거의 절차, 회원의 자격, 임원의 선임, 위원회의 설치 등을 결정하는 권한을 갖고 있다. 이러한 사항은 조례에 규정된다. 지구연합회는 소음대책, 미화, 환경, 주택 및 토지이용, 공안방법, 운수교통 등분과별 위원회가 설치 운영되고 있다.

또 다른 사례로는, 포트랜드시 사우스이스터 업리프트 지구연합위원회인데, 이 경우 근린연합회의 대표 21명으로 구성된 이사회가 총괄하고, 분과별로 토지이용위원회 등 관련 위원회가 가동되고 있다.

## (2) 다양한 근린주민공동체(Neighborhood Community) 활동 사례

### ① 포트랜드시

지구연합위원회는 근린협의회의 수요를 보고서에 종합 정리하여 시의 근린참가과에 전달함과 동시에 시재정에 반영하는데 노력하고 있다. 사우스이스터 업리프트지구연합위원회는 토지이용·교통·도시계획, 시민참가, 공동체 개발 등의 3대 프로그램에 관여하고 있다. 사우스이스터 업리프트 지구연합회에 속하는 Laurel Hurst 근린협

의회는 토지이용, 교통운수, 지역안전, 공원, 청소, 환경 등의 위원회가 설치되어 2002년의 활동계획에는 민주주의적 근린협의회 만들기, 공원의 관리(개, 연못, 방법에 관한 것), 도로교통과 소음대책 등을 주요사업으로 시행하고 있다.

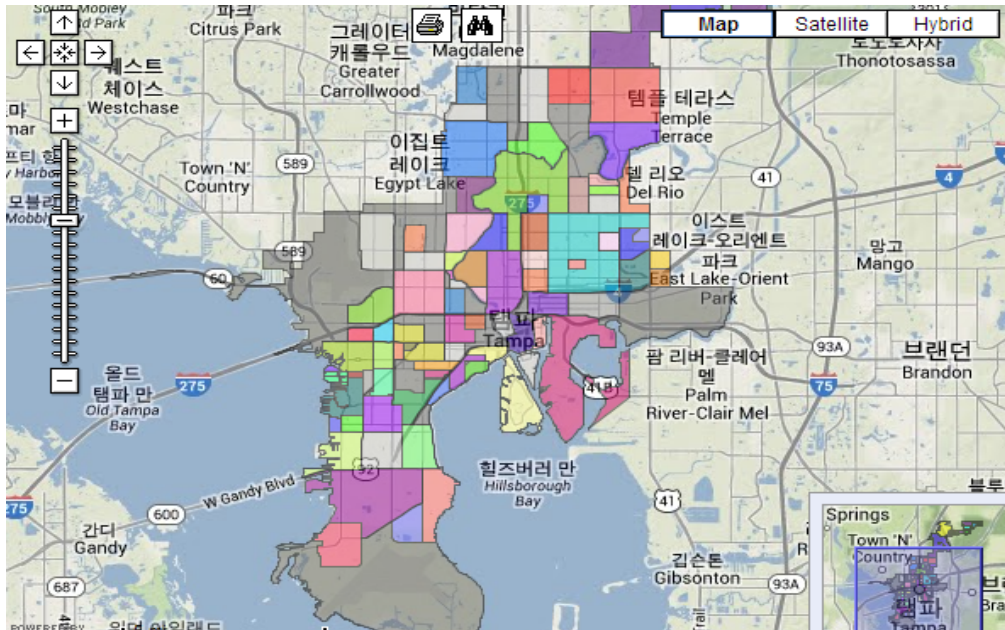
## ② 플로리다 주 탬파시(City of Tampa) 근린주민공동체

탬파시의 근린주민공동체들은 주로 시행정부에서 주민자치회 업무를 총괄하고 있는 근린주민공동체 참여실(Community Partnerships & Neighborhood Engagement)과 밀접한 관계를 맺고 활동하고 있다. 특히 행정기관의 주체가 되는 ‘근린주민공동체 참여실’은 탬파 시행정부의 근린서비스국(Neighborhood Services Department)의 한 부서로서, 시장과 근린자치조직들을 직접 연결시켜주는 역할을 담당하며, 시의회를 대변하는 부서이다. 시 전역의 근린주민공동체와의 긴밀한 협력관계를 유지하고 다양한 주민참여 업무와 주민서비스를 제공하고 있다.

예를 들면, ‘근린주민공동체 참여실’은 고객센터센터(Customer Service Center)를 운영하고 있고, 이 센터는 시민들에게 근린지역에 관한, 지역개발계획, 인구 현황, 토지사용계획, 지도, 자치조직 연결지점 등 특정한 정보를 제공해 주고 있다. 뿐만 아니라 ‘근린주민공동체 참여실’은 시장의 ‘아프리카 출신 미국인 위원회’(Mayor’s African American Advisory Council) 정책조정관과 연결되어 있어서 매월 개최되는 본 위원회에 참석하여 시장의 의사를 주민참여조직들에게 전달하고, 또한 시민들의 의견을 시장에게 제안하는 중계 역할을 담당한다.



[그림 13] 플로리다 주 템파시의 근린구역별 지정경계 Map



템파시 근린주민공동체를 중심으로 시정부는 의회의 정책결과 전파, 지역의 범죄통계정보 전파, 재난발생 대비를 위한 대피소 및 홍수범람 지역에 대한 정보 제공, 거리청소를 위한 시간표 알림, 소방서·병원·도서관·학교·기타 대피소 등 주민들에게 필요한 공공시설에 대한 정보와 관련서비스 제공을 위한 안내 역할을 제공한다.

### (3) 최근 미국 지방정부의 근린주민공동체 운영체계의 변화

시정부의 주민자치의회를 관할하는 국 단위를 설치하여 조정역할을 수행한다. 예를 들면, 버지니아 주의 페어팩스 카운티(Fairfax County) 지방정부는 시행정부 조직상에 국 단위 수준으로 주민자치회와 연관된 업무를 주로 하는 ‘근린주민공동체 서비스국’(NCS, Department of Neighborhood and Community Services)을 설치하여, 각 구역별로 활동하고 있는 주민자치회와의 협력관계를 유지할 뿐만 아니라 지역주민을 위한 지방공공서비스를 제공할 때 구심점으로 기능하고 있다.

따라서 주민자치회가 개별적으로 활용하고 있는 근린시설에 대해서 예산, 물자 등

지원 뿐만 아니라 공동활용을 위한 조정역할도 동시에 수행하고 있다. 그리하여 페어팩스 카운티의 ‘근린주민공동체 서비스국’은 부서업무를 청소년, 성인, 근린공동체, 기타업무 등 크게 4개 분야로 업무분장을 하여 수행하고 있으며 산하에는 공공시설로써 주민자치센터, 정보활용센터, 정보교육센터, 노인복지센터, 청소년복지센터 등을 운영하고 있다.

미네아폴리스 시정부(Minneapolis City)사례는 다음과 같다. 미네아폴리스 시정부도 시행정부 산하에 ‘근린주민공동체 지원국’(NCR, Neighborhood and Community Relations)을 설치하여 운영하고 있다. NCR 지원국은 미네아폴리스 시행정부와 주민 간 관련된 업무를 총괄 조정 및 협력하는 부서로서 강력한 주민참여 및 근린공동체 관계 형성을 발전시키는 것을 주임무로 수행한다. 시민들로 하여금 주민자치회, 근린자치조직 등에 적극 참여하도록 권장하고 지원하며, 시행정부가 생산하는 지방공공서비스 산출물의 적극적인 공급에 관여하고 있다.

적극적으로 주민자치회를 지원하기 위하여, 미네아폴리스 시의회는 2013년 8월 총회에서 향후 2014~2016년(3년) 기간의 ‘근린공동체 참여 프로그램’(CPP, Community Participation Program)을 위한 예산안을 승인하였다. 이 프로그램은 근린자치조직의 활동을 뒷받침하고 이에 사용된 행정비용을 보전해 주는 것은 물론 주민들이 확정된 근린공동체의 최우선계획(Neighborhood Priority Plan) 등의 실천을 위한 비용도 제공하게 된다. 이외에도 미네아폴리스 시정부의 ‘근린주민공동체 지원국’은 2013년 전미 근린자치연합회의 총회(NUSA, Neighborhoods USA)를 유치하기도 하였고, 지속적으로 ‘근린공동체 참여 프로그램’의 집행예산을 결정해서 지원하고 있다.

## 2) 영국 사례

영국에서 다양한 형태의 주민자치 조직이 존재하는데, 패리쉬, 버러, 길드 등이 있고, 중앙집권적 전통의 샤이어(Shire)가 존재한다.

### (1) 패리쉬(Parish)

패리쉬는 과거 영국 국교의 교구제도에 기원을 둔 자연발생적으로 탄생한 자치조직으로 잉글랜드는 패리쉬 의회(혹은 Town Council), 웨일즈와 스코틀랜드는 커뮤니티 의회(Communities Council)가 설치·운영되고 있다. 1888년 잉글랜드와 웨일즈에 카운티가 설치되면서 Parish의 자치단체적 기능은 축소되었고, 1972년 인구 150명 이상의 Parish에는 의회를 의무적으로 설치하고 웨일즈는 명칭을 Community Council로 변경하였다.

#### ① 개요

영국(북아일랜드 제외)비도시권 지역에 존재하는 자치조직으로 Parish Council(잉글랜드), Community Council(스코틀랜드·웨일즈) 등의 명칭으로 설치한다. 잉글랜드(8,700개), 스코틀랜드(1,150개), 웨일즈(750개) 총 10,600여개가 설치되어있으며 대부분 영국의 농촌·소도시에서 운영되며 인구규모는 대개 최소 35명(Wellingham) ~ 최대 71,758명(Weston-super-Mare)으로 100여명 정도의 마을 단위에 설치되어 있다.

#### ② 연혁

1888년 지방자치법에 의해 잉글랜드와 웨일즈에 카운티가 설치되면서 Parish는 자치단체로서의 기능이 축소되었으며, 1972년 지방자치법에 의해 인구 150명 이상 Parish에는 의회 설치를 의무화하였고, 웨일즈는 Community Council로 명칭 변경되었다. 유권자 10% 이상 청원시 패리쉬 설치 논의를 개시하고, 광역지방정부에서 최종 결정하였다.

#### ③ 주요 특색

과세권한과 예산심의권 등이 없는 준자치단체로 관할하는 자치단체의 권한의 일부를 위임받아 행정서비스를 제공하였다.

#### ④ 기관 구성

의회는 인구 150명 이상의 Parish에 의무적으로 설치해야하며, 150명 미만의 Parish에는 임의로 설치하였다. 주민총회는 전체주민이 참가하는 기구로 인구 150명 미만의 의회가 없는 Parish에 설치되고, 매년 3월~6월, 총회 1회 개최를 의무화한다. Parish 의회는 주민에 의해 선출되는 5~20명의 의원으로 구성되어 있으며 다음과 같다.

- 4년 임기의 무보수 명예직으로 공석 발생시 전임의원이 선임

- ※ 각 ward(구)에서 선발된 의원들로 Parish 의회 구성

- 정기회는 연 1회, 임시회는 연 3회 내외 개최

- 유급사무원 혹은 소규모 Parish는 비상근직원을 두거나 1명이 여러Parish를 담당

- 주민의 대표자로 선출된 자원봉사자(5~6명)가 의원을 보조

- ※ Parish 의회 평균 현황('03년):의원수(9명), 주민수(1,700여명), 재정규모(약 15 천파운드)

#### ⑤ 자원 조달

자주재원은 공공시설 이용료와 임대수입을 통해 확보한다. 복지시설 사용료, 주차장 이용료 등이 Parish 예산의 11%차지하며, 시민홀, 커뮤니티센터 등 시설의 임대수입인 Parish 예산의 5%를 차지한다. 의존재원에서 필요 예산액을 관할 자치단체에 신청하고 자치단체는 이를 의무적으로 지원하며 Parish 전체 예산의 70%에 해당된다.

#### ⑥ 주요 기능

주민의사 대표 및 전달은 일상생활과 직결된 문제에 대해 관할 자치단체 의회에 의견제출 기회가 부여된다. 상위 의회는 도로·학교 관련 사항에 대한 계획 적용시 Parish 의회에 의무적 의견을 청취한다(단 의견의 구속력 없음). 주요 내용은 쓰레기 처리 고발, 교통위반처벌의뢰, 소음 진정, 버스노선 변경 신청 등이 해당된다.

지역사무의 자치적 처리부문은 주민 행정서비스를 제공하고 삶의 질 개선을 추진한다. 녹지대관리, 공한지 관리, 묘지 관리, 초등학교 운영자와 이사 선임, 초등학교

건립, 상수도 정비, 버스대합실 설치하며, 지역개발, 범죄경감평가, 지역안전계획, 지역교통계획, 관광 사업 활동, 축제, 지방청년프로젝트 등을 기획·수립하고 수행한다.

## (2) 패리쉬 주민총회(annual parish meeting)

잉글랜드에서는 농촌지역에 교회 교구의 기초가 되는 패리쉬가 자치단위로서 존재하고 있으며 약 1만곳에 이른다. 잉글랜드에서는 패리쉬(지역별로는 town), 웨일즈에서는 community로 불리며 법률상 법인격이 부여되어 있으나 디스트릭트 등의 자치단체와는 그 성격이 다르다.

인구규모에 따라 법률에 의해 패리쉬의회(parish council)가 설치된 곳도 있으며, 패리쉬 의회는 4년임기의 의원을 선출하고 해당 패리쉬가 속한 기초자치단체에 의해 그 수가 결정되는데, 일반적으로 의장 1명, 의원 최저 4명의 수준이다. 년 1회 이상 직접 민주주의 형태의 패리쉬 주민총회(parish meeting)가 개최되며, 패리쉬 의회의 회의(a parish council meeting)와는 다른 성격이다. 모든 패리쉬는 패리쉬 주민총회를 개최해야 하며 패리쉬 의회가 있는 패리쉬는 법률로 3월 1일과 6월 1일 사이, 반드시 오후 6시 이후에 이를 개최하도록 하고 있다. 지역 패리쉬에 등록된 유권자들은 누구라도 참석하여, 질의, 발언, 결의제안, 투표를 할 수 있으며, 패리쉬 의회 의장과 의원들도 대부분 참석한다. 총회는 의장의 인사, 전년도 주민총회의 보고, 패리쉬의 회, 지역 의원(패리쉬, 디스트릭트, 카운티 등), 각 지역 조직들의 보고, 자유토론 등으로 이루어지며 논의의제는 보통 총회 직전에 확정되며 총회가 진행되는 순간에서 추가되기도 한다.

즉, 이 총회는 ①등록된 유권자(registered elector) 들이 패리쉬의 현안에 대해 문제를 제기하고 논의하며, 필요시 결의안을 통과(pass resolution)시켜며, ② 패리쉬 의회와 지역 커뮤니티 조직의 리더들도 그들의 활동을 설명하며 주민들의 여론을 수렴하는 자리이다. 주민들의 질문에 의회 의장, 의원, 패리쉬 의회 사무총장(Parish Clerk)등이 대답하며, 이 총회의 논의된 의제들은 패리쉬 의회에서 다루어질 수 있으며, 총회의 결의(resolution)는 법률적 구속력이 있다. 패리쉬의회 의장은 반드시 이 집회를 주재하며, 부재시 부의장이 대행한다. 모두 불참시 참가자 중 의장을 선출한

다. 그리고 패리쉬 의회 사무총장은 총회의 회의록을 작성, 기록하며 이는 패리쉬 의회의 그것과 동일하게 취급, 인정된다. 회의시간은 의제나 참가자 수, 논의 상황에 따라 달라지나, 일반적으로 2시간 이내에서 종료된다.

(그림 14) Compton Dundon의 패리쉬 주민총회의 개최시기와 의제

**ANNUAL PARISH MEETING**  
Wednesday 2<sup>nd</sup> May 2012 at 6pm

**I HEREBY GIVE NOTICE** of the Compton Dundon & Littleton Annual Parish Meeting commencing at 6:00pm on Wednesday 2<sup>nd</sup> May 2012 to be held in Meadow Hall, Ham Lane.

Mr Tom Billing MILCM  
Parish Clerk.  
Wednesday 5<sup>th</sup> April 2012

**Purpose of the Annual Parish Meeting** - The main purpose is to enable the registered electors to discuss parish affairs and to pass resolutions thereon. This meeting is also an opportunity for the Council and community group leaders to update the community about their activities over the last year and outline plans for the future.

**Who can attend the meeting?** - Anyone may attend but only registered electors in the parish of Compton Dundon and Littleton may speak and vote.

**Will I be able to ask questions and make resolutions?** - Yes, any registered elector may ask questions of the Council. These will usually be answered by the chairman or by the Parish Clerk or a designated Councillor. An elector may also make suggestions and comment on parish issues and propose resolutions. Resolutions relating to allotments are legally binding but all others are persuasive only, but will be considered by the Parish Council at future meetings.

**Who will chair the meeting?** - The Chairman of the Parish Council must chair the meeting, if present. In his absence the vice chairman must preside if present. If neither is able to attend, then the meeting will elect a chairman from those electors present.

**Will Parish Councillors be there?** - Although there is no compulsion, Councillors normally attend. They will speak if required, but the purpose of the meeting is to enable the ordinary electors to have their say. Councillors will listen with interest and as electors themselves, also have the opportunity to raise questions and make comments if they wish.

**Will notes be taken of the meeting?** - Yes, a written record of the meeting will be taken by the Parish Clerk kept in a special book. The rules on the signature and admissibility of minutes are the same as those for Parish Council meetings.

**How long will the meeting last?** - As long as need be within reason. It really depends on those present and the number of questions and the discussion that is raised. The meeting will probably last one hour.

**Will the Press be there?** - A table will be provided for the local press as the Council do for all their public meetings.

**AGENDA**

1. Apologies.
2. Chairman's Opening Remarks.
3. Report from Police. [PC Toni Lines]
4. Minutes of the Annual Parish Meeting held on Wednesday 20<sup>th</sup> April 2011.
5. Matters arising.
6. Parish Council Chairman's Annual Report. [Cllr Greg Jones]
7. County Councillor's Report. [Cllr Jimmy Zouche]
8. District Councillor Reports. [Cllrs Pauline Clarke and David Norris]
9. Village Hall Committee Report. [Allyson Dore]
10. Reports from Village Organisations.
  - a) Parochial Church Council. [Helen Thomas]
  - b) Cricket Club. [Stewart Champion]
  - c) Compton Street Neighbourhood Watch. [Simon Dore]
  - d) Women's Institute. [Angie Castle]
  - e) Rights of Way Committee. [Greg Jones]
  - f) Dundon Beacon Reserve. [Jane Salisbury]
  - g) Short Mat Bowls. [Michael Bell]
  - h) Village Shop Working Party. [Greg Jones]
  - i) Parish Walks. [Jane Salisbury]
  - j) Gardening Club. [Kathy Chiffers]
  - k) Parents and Toddlers. [Rebecca Wetts]
  - l) Any other groups.
11. Open discussion. To receive, discuss and vote upon resolutions from registered voters.
12. Chairman's Closing Remarks.

출처: <http://www.comptondundon-pc.gov.uk/pagesmith/40>

### (3) 패리쉬 사례지역 연구

#### ① 브러턴 패리쉬(Broughton Parish)<sup>19)</sup>

브러턴 패리쉬 주민자치회의 특징은 다음과 같다. 브러턴은 Swinton 지역에 지리상으로 맞닿아 있으면서도 각 마을마다 고유의 패리쉬 회의(parish meeting)를 운영한다. swinton과 브러턴은 하나의 병합된 주민자치의회(Parish council)를 운영하고 있으나 패리쉬 회의는 개별적으로 운영된다. 이 주민자치의회와 주민자치회의가 개별적으로 이루어짐으로써 영국 내 특이한 직접민주주의 형태를 가지고 있다고 할 수 있다.

주민참여 활동을 보장하는 법적 근거는 다음과 같다. 영국의 정보자유법(The freedom of Information Act 2000)에 근거하여 공공기관은 지역 내 사안에 대한 행정정보를 적극적으로 공표할 의무가 있다. 어떤 공공적 사안이라도 개방된 정보를 활용하여 공공기관에 문의하고 답변을 받을 수 있는 정보자유법은 패리쉬 회의를 지방정부 운영체계의 한 부분으로 고려하도록 하여 개방된 정보에 대하여 주체적으로 대응하고 개방성과 투명성에 대한 문화를 발전시키는 데에 기여하도록 하고 있다.

온라인 등을 활용한 주민참여 및 서비스 제공 방법은 다음과 같다. 주민의 직접참여 형태로 활용되는 패리쉬 회의를 정기적으로 개최하고 있으며, 이 사이트로 주민의 의견을 말하는 입이 되고 의견을 듣는 귀가 될 수 있도록 주민의 공공기관 정보에 대한 개방성을 높여주는 역할을 한다. 주민들로 하여금 웹사이트를 활용하는 방법 이외에도, 이 인터넷 사이트에 시정부의 재무기록을 공개해서 공직자의 윤리규정과 공개정부의 윤리 원칙(the ethos of open government)을 구현하는데 노력하고 있다. 주변지역의 북요크셔 카운티(North Yorkshire County Council)와 레이달 시정부 등 이웃 자치단체에 대한 최신 정보들도 웹사이트를 통해서 폭 넓게 주민들에게 제공하고 있다.

최근 활동사례는 다음과 같다. 브러턴 주민자치회는 북요크셔 카운티가 제안한 보행자도로 정비와 잔디정비계획(Grass cutting)에 대한 주민들의 의견을 수렴한 바 있

---

19) <http://broughton.ryedaleconnect.org.uk/>

다. 이와 같이 패리쉬 회의뿐만 아니라 웹사이트에 지방의회와 의견을 달리하는 경우, 예를 들면, 상의한 도로 포장 및 수리에 대한 뉴스와 함께 공사에 필요한 기간과 비용을 명시한 후, 시민들의 의견(post comment)을 업로드 할 수 있는 “Speak your Mind” (터놓고 이야기 합시다)를 마련하여 주민참여에 의한 주민자치의회 활동 등을 독려하고 있다.

## ② 하이 호이랜드 패리쉬(High Hoyland Parish)<sup>20)</sup>

다른 주민자치회 지역과 달리 하이 호이랜드(high Hoyland)는 주민자치의회(parish council) 보다는 주민자치 회의(parish meeting)를 주로 개최한다. 주로 지역주민의 이익에 초점을 맞추어 고속도로, 보행자도로(footpath), 환경 문제, 지역 안전과 범죄, 도시개발과 같은 사안을 다루고 있다.

패리쉬 회의 매년 6회, 대략 두달에 한번 high Hoyland에 위치한 Cherry Tree Inn public house에서 저녁 8시 반에 개최된다. 도시계획(planning application과 같은 빠른 대응을 필요로 하는 사안의 경우 필요시 회의를 개최하며, 모든 지역 주민은 회의에 참여하여 질문이나 지역 사안에 대한 코멘트를 할 수 있으며 지역주민이 원할 경우 주민투표 여부로 결정할 수 있다. 회의에서 나온 안건과 시민들의 의견에 대해 분기별로 회의보고서를 분기별로 웹사이트에 제공함으로써 시민들의 참여를 독려한다.

2013/4/22에 개최된 회의보고서에 따르면, 도시계획과 관련한 이슈 중 반슬리주민 의회(Barnsley Council)가 결정한 지역건물 공사에 있어 높이 증축, 지붕 확장과 같은 사소한 공사조정 방식도 주민의 건의사항이나 의견으로 수렴하였고, 구역 내에 웅덩이가 발생하자 이를 관련 정부기관에 건의하고 이 웅덩이에 대한 조사, 복구 계획에 대한 정보 등을 주민회의를 통해서 주민 모두에게 공지하였다. 뿐만 아니라 이웃의 켄스버러(Kexborough)에서 주말동안 일어난 강도사건에 대해서도 주민에게 공지함으로써 휴가기간 범죄예방에 대한 협조 요청도 게시하였다.

---

20) <https://www.barnsley.gov.uk/about/how-the-council-is-organised/>



### ③ 이든 디스트릭트 주민자치회(Eden District council)<sup>21)</sup>

영국에서 패리쉬(Parish)는 시민행정의 작은 일부분이라고 할 수 있으며 커뮤니티 구축(community building)에 기여하고 있다. 영국에서 9번째로 큰 구역인 이든 디스트릭트(Eden district)는 71개의 Parish가 운영되고 있으며, 앞선 사례들과 같이 패리쉬 주민자치의회(parish councils) 또는 주민자치 회의(parish meetings) 방식으로 관리되고 있다. 통상 3월 1일과 6월 2일 사이에 매년 1회 주민자치 회의를 개최하며 이는 모든 주민과 지역 정치인에게 개방되어 그들의 의견과 제안을 수용하는 역할을 담당한다.

## (4) 주민청원 및 의견수렴 제도

### ① 의견 수렴의 의무

계획 수립, Best Value 실행, 계획의 평가와 개발 등에 대하여 지역사회의 의견을 수렴하고 공동으로 일하도록 하는 것을 자치단체 스스로 의무화하도록 제안하며, 자치단체의 의견수렴 방식 등은 Best Value, 모범자치단체 평가시 고려한다.

### ② 회계거부권(The Right to Challenge a Council's Accounts)

주민이나 지방세 납세자는 회계감사기간 중에 회계에 관하여 문제제기가 가능, 이 경우 감사위원회는 의무적으로 필요한 조사를 실시하고, 문제제기 사항에 대한 조사 결과를 통보해야 한다.

### ③ 행정 청구(Statutory Appeal)

지방정부의 행위에 대하여 불만이 있는 주민은 관계 장관과 법원에 법적인 호소를 할 수 있으며, 장관은 감사관을 임명하여 감사를 실시하거나, 필요시 사법적 절차에 따라 소송을 제기하기도 한다.

### ④ 정보제공

---

21) <http://www.eden.gov.uk/democracy/parish-councils-and-parish-meetings/>

지방의회는 법률에 의해 전체회의나 위원회를 공개하고 회의 전에 의제와 보고서를 입수할 수 있게 해야 한다. 지방의원의 명단과 주소를 발행하고, 많은 지방정부가 Newsletter, Leaflet, Booklet 등을 발행하여 정보를 제공한다. 쇼핑센터에 있는 ‘One Stop Shops’에서 정보를 제공하고 지방세와 임대료를 받고 있다.

#### ⑤ 시민헌장(Citizen's Charter)

York시가 시민헌장제를 최초로 실시하였고 중앙정부가 1991년에 이 아이디어를 채택하여 전국에 적용을 권고하며, 많은 지방정부가 시민들이 기대하는 표준서비스 시민헌장을 공포한다. 시민헌장은 신속하게 대응하고 효율적인 행정 서비스를 제공하는 중요성을 지방정부 공무원에게 일깨운다. 또한 공공서비스의 제공에 있어 우수한 공공조직에게 Charter Marks를 수여한다.

#### ⑥ 자문·의견 청취

지방정부는 지역개발계획, 계획 허가 등 계획문제에 관해 일반주민의 의견을 들어야 하며, 다수의 지방정부들이 특정 쟁점이나 지역의 각기 다른 수요에 대응하기 위해 일반 주민의 참여를 권장한다. 평등포럼(Equality Forums)은 특정 집단의 견해에 관심을 갖게 하며, 근린포럼(Neighbourhood Forums)은 특수한 지역에 관심을 집중한다. 제안된 개발계획에 대해 지역주민의 견해를 모으기 위해 주택계획, 환경개선, 교통계획 도로안전 등에 관한 지역 모임을 이용하기도 한다.

일부 지방정부에서는 미국과 독일에서 개발된 모델에 따라 ‘Pilot Citizens Juries (시민배심원제)’를 운영하여, 지역 주민의 대표자가 지역의 중요 문제에 대해 검토하고 시민배심원은 전문가 조사 등을 거쳐 결론을 내리고 의회에도 보고한다.

#### ⑦ 불만사항 처리절차

모든 지방정부가 불만처리절차를 운영하며, 일부 지방정부는 각 부서별 불만사항에 대해 모니터링하고 응답한다. 일부 지방정부는 각 부서별로 불만을 처리할 수 없는 사항에 대해 부서가 협조하고 처리한다. 불만사항이 잘못된 업무수행의 개선을 위

한 주요한 관리 수단이 된다.

#### (5) 지방옴부즈만(ombudsman) 제도

1967년 국정 관련 옴부즈만(parliamentary commissioners)이 설치되었고, 지방관계에 대해서는 1974년 정부가 지방행정심사위원(commissioners for local administration)을 임명하였다. 이를 지방옴부즈만(local ombudsman)이라 불리운다. 이 지방옴부즈만에는 법률상 정수는 없지만, 예를 들어 잉글랜드 지방의 경우, 3명이 임명되어 담당 지역을 나누고 있다. 지방옴부즈만은 지방정부의 불공정한 행정(maladministration)의 결과로서 불공정한 취급을 받은 취지를 주장하는 주민의 소송에 필요한 조사를 추진한다. 해당 지방정부 당국에의 이의신청을 설치하며 소송은 지방의원 경유가 필요하다.

이 조사 결과, 불공정한 행정이 있다고 인정되는 경우, 그 취지의 심사보고를 작성하고, 해당 지방정부에 통지한다. 또한, 지방정부는 필요한 시정조치를 취하여 지방옴부즈만에 보고한다. 이는 폭넓은 조사권한을 가지지만, 정책결정에 관련된 사항은 관할 외이며, 행정행위 등을 취소하거나 시정을 명하거나 하는 권한은 가지지 못하고 어디까지 행정시정을 촉진하게 된다.

### 3) 독일 사례

#### (1) 주민참여의 새로운 동향

게마인데(Gemeinde)에 이해관계가 있는 사무들 중에는 국가적 이해관계가 중복되어지는 사무들이 증가한다. 이러한 사무들은 중앙정부의 기획기능과 자치단체의 협동으로 처리하며, 주민의 참여를 강화하는 것이 필요하다. 주민참여는 자치단체의 투명성과 민주성을 확보할 수 있으며 행정기관이 주민으로부터 신뢰성을 배양한다.

독일 자치단체에서는 주민이 직접 자치단체의 의사결정에 참여 하는 방안들을 적극적으로 모색하며, 시장을 주민이 직접 선출하는 제도로 전환되고 있다. '94년에 라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz)주가 시장을 직접 선출하는 방식으로 바꾸었다. 통일

이후 구 동독지역에서 시장은 의회에서 선출되는 간접선거의 방식을 도입하였으나, '93년 이후 작센(Sachsen), 작센-안할트(Sachsen-Anhalt), 브란덴부르크(Brandenburg) 주에서도 주민의 직선에 의한 자치단체의 장을 선출하였으며 주민참여의 형태도 다양해지고 구체적으로 변하고 있다.

## (2) 각 주의 주민직접참여제도의 새로운 경향

Baden-Württemberg주에서 시행되고 있던 주민소환·주민발안·주민결정 등 직접 민주주의적 제도 도입, Rheinland-Pfalz주를 비롯하여 Sachsen주와 Sachsen-Anhalt주에서도 도입하였다. 자치단체장의 소환방법도 수정·보완되어지고 있으며, Sachsen주에서는 시민제안의 나이를 만 16세로 낮추는 등 일부요건을 완화 시키는 대신 시민결정 요건을 과반수에서 2/3로 높이는 경향을 보인다. Hessen주에서부터 실시되기 시작한 외국인 거주자의 투표권을 보장함으로써 지방행정단위에서는 외국인 참정권을 확대하였다.

Rheinland-Pfalz주는 지방의회 내에 외국인 특별위원회를 설치하여 그들의 이익을 보장하고 의사를 시정에 반영하고자 한다. Baden-Württemberg주의 지방자치단체의 예산안이 확정되었을 경우, 지방자치단체는 7일간 예산안을 공고하고 있다. 이 기간 동안 주민이나 조세 부담자는 이의신청 가능, 이의에 대해서는 지방의회가 공개회의를 통해 그 수용여부를 결정하도록 규정되어 있다.

이러한 제도는 주민이나 재정 부담자가 그 예산 결정과정에 참여함으로써, 지방자치단체의 예산결정이 주민생활과 이해에 접근할 수 있도록 제도화한 것이며, 주민결정에 의한 직접 민주주의가 보완적으로 자치단체에 도입하였다.

## 4) 프랑스 사례

### (1) 구역위원회 제도

구역위원회의 활동에 대해서는 통합지방자치법 제L2143-1조에 근거한다. 즉, 주민 8만명 또는 그 이상의 기초자치단체에서 지방의회는 기초자치단체를 구성하는 각 구

역들의 경계범위를 결정한다. 각 구역마다 구역위원회(conseil de quartier)를 구성하는데 구역위원회의 명칭, 인력구성, 기능 등은 지방의회가 결정한다. 각 구역위원회는 시장에게 의견제시를 할 수 있고 구역 또는 자치단체 관할지역 전체에 관련되는 문제는 무엇이든지 시장에게 의견제시를 할 수 있다. 시장은 구역위원회로 하여금 구역과 관련된 행정활동의 내용을 수립하고, 실행하고 평가하는 작업에 협력하도록 할 수 있으며 특히 도시발전정책 등과 같은 시책들에 대해서 협력요청을 할 수 있다.

시의회는 각 구역위원회에 지역민을 배치할 수 있으며 매년 구역위원회에 임무수행을 위한 집행예산을 배당할 수 있다. 자치단체 주민이 2만에서 8만명 미만인 자치단체의 경우 동 조항을 적용할 수 있으며, 이 경우 통합지방자치법 제L.2122-2-1조와 제L.2122-18-1조가 적용된다.

## (2) 자문위원회 설치 운영

지방의회는 자치단체 관할지역 전체 또는 일부와 관련된 자치단체의 이익에 관한 모든 문제에 대해서 자문을 구하는 자문위원회(comités consultatifs)들을 설치할 수 있다. 이 위원회에는 지방의회에 속하지 않는 사람을 포함할 수 있으며, 특히 지방시민단체의 대표자들을 포함한다(통합지방자치법 제L2143-2조).

시장의 제안으로, 현 지방의회의 임기를 넘지 않는 기간 동안 활동하는 자문위원회들을 구성한하며, 각 위원회는 시장이 지명한 지방의회의원이 주재한다. 위원회는 모든 문제 또는 인근지역의 공공설비와 자문위원회 위원들이 관련된 시민단체의 활동영역에 속하는 문제들에 대해서 시장에게 의견제시를 할 수 있다. 그 외에도 이 위원회는 의견제시 요청을 받았던 문제 및 자치단체의 이익과 관련된 모든 문제에 대해서도 시장에게 어떠한 제안서도 제시할 수 있다.

### (3) 사례 : 파리시 주민자치회

#### ① 파리시의 특례적 지위

파리시는 1871년 파리 코뮌(Paris Commune) 붕괴 때문에 다른 지방정부와 완전히 다른 특별법률이 적용된 이후 1964년 7월 법에서 기초정부(Commune)와 광역정부(Département)의 지위를 동시에 가진 법적 특례를 부여받은 대도시 지방정부로 변화되어 왔다. 다시 1975년부터는 주민직선으로 파리시장을 선출하였고 그 다음 해부터 파리를 포함한 현재의 수도권인 레지옹(Ile-de-France Région)을 국가기관으로 창설하여 대도시권과 대수도권을 제도화 하였다. 그렇지만 사회당이 주도한 1982년 지방분권법에 의해서 국가의 행정기관이었던 수도권의 레지옹은 지역지방정부로 바뀌어 4년 뒤부터 레지옹의회가 구성되어 자치권을 행사하게 되었다.

수도 파리를 포함한 프랑스 3대 대도시인 파리-리옹-마르세이유(Paris- Lyon-Marseille) 지방정부는 특례적 지위를 갖고 주민직선에 의한 준 자치구의회 의원과 구청장을 선출하는 아롱디스망(Arrondissement)을 대도시 파리시의 하위 준자치행정계층으로 운영하면서 실질적인 중층제형 대도시권으로 변화, 발전해 왔다.

#### ② 파리시의 행정계층

파리시의 상하위 계층간 관계를 살펴보면, 하위 행정계층으로서 준자치구인 아롱디스망은 20개이며, 이들의 구청장은 구의 주민들로부터 직접 선출된 구의원들 중에서 정치리더가 구청장이 되며 동시에 상위 행정계층인 Paris시의 시의원겸 부시장으로서 출신 관할구의 민원사무, 초등학교, 건축허가권 등에 대한 책임을 가진다.

#### ③ 파리시 의회운영

준자치구 의회위원의 1/3은 대도시 정부인 파리시의원을 겸직하고 있고, 준자치구는 법인격을 갖지 않고 있지만 파리시의 하위 행정단위의 하나로써 앞서 언급한 바와 같이 사무의 수행권한에 있어서 관할행정구의 공공기관과 복지시설 등에 관한 행정사무에 대하여 Paris시로부터 위임을 받아 자율적으로 운영한다. 준자치구의 예산은 모두 파리시로부터 교부받으므로 자치재정권이 없고, 예결산의 승인도 파리시 감독을 받고 있다. 따라서 파리시는 기초정부이면서 동시에 광역정부 및 지역정부로서 준자치구 포함한 중층형 대도시권 지방정부 행정체제로 운영되고 있다.

### 3. 정책적 시사점

#### 1) 비교 논의

앞에서 분석한 영국, 미국, 독일, 프랑스의 사례를 명칭, 설치근거, 조직기구의 특징, 주요 활동 및 특징을 분석해 보면 다음의 <표 38>과 같다.

[표 38] 선진국 주민자치 비교분석

구분	명칭	설치근거	조직기구	주요 활동	주요 특징
영국	-패리쉬	-지방 정부법 -지방정부 보건참여 법 -지방주의법	-패리쉬 의회 의원 선출	-시설유지 관리 -도로정비 -소학교운영	-의무적 임의적 공존
미국	-근린주민 공동체	-지방정부 차터 -지방정부 조례 및 시의회 의결	-협회 방식 의 근린 주민조직 운영 -커뮤니티 센터 중심 의 주민 자치위원 회 방식 으로 운영	-시설유지, 거리청소, 청소년· 노인 등 복지센터 운영, 교육센터 운영	-지역주민 에게 필요 한 다양한 정보를 제공 -시행정부 조직 내에 국 단위의 전담부서 를 설치 하여 지원함
독일	- 주민소환, 주민발안 주민결정 등 직접 민주주의적 제도 도입	- 외국인 특별위원회 설치 - 직접민주 주의가 자 치 단 체 도입	-선거선출 -정당결정	-의견제출 -위임사항 집행	-실정법의 근거
프랑스	-구역위원회 -자문위원회	- 통합지방 자치법	-시장의 추천 의회결정 -정당결정	-정보취득 -의견청취 -자문기관	-실정법의 근거

## 2) 정책적 시사점

선진국의 주민자치 추진사례 분석 결과를 통해 한국 및 충남에의 정책적 시사점을 다음과 같이 찾아볼 수 있다.

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

미국의 근린주민공동체(Neighborhood Community)들은 크게 시민단체와 같은 협의회(association) 방식으로 운영하던지, 또는 시행정부와의 연계를 통해서 주민자치센터(Community Service Center) 등 근린시설을 기반으로 한 주민자치위원회 방식으로 주민참여를 유도하고 있다. 재정적인 뒷받침을 위해서 시의회는 각 구역별, 주민자치위원회별 구역발전 프로그램을 승인하고 집행예산 등을 지원하며, 결과에 대한 보고를 받고, 기술적인 지원 등은 시행정부의 근린주민자치조직을 연계하여 협력하는 총괄부서를 통해서 집중적인 지원을 하고 있다. 또한 온라인상에 다양한 정보들을 제공해 줌으로써 적극적인 주민참여를 유도하고, 거리상으로 멀리 떨어진 주민들에 대해서는 온라인으로 서비스 지원을 적극적으로 지원하려고 노력하고 있다.

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

독일의 주민소환·주민발안·주민결정 등 직접 민주주의적 제도를 도입하였으며, 자치단체장의 소환방법도 수정·보완되어지고 있다. Sachsen주에서는 일부요건을 완화시키는 대신 시민결정 요건을 과반수에서 2/3로 높이는 경향이 있다. 우리나라에서도 주민결정에 의한 직접 민주주의가 보완적으로 자치단체에 도입되어야 할 것이다.



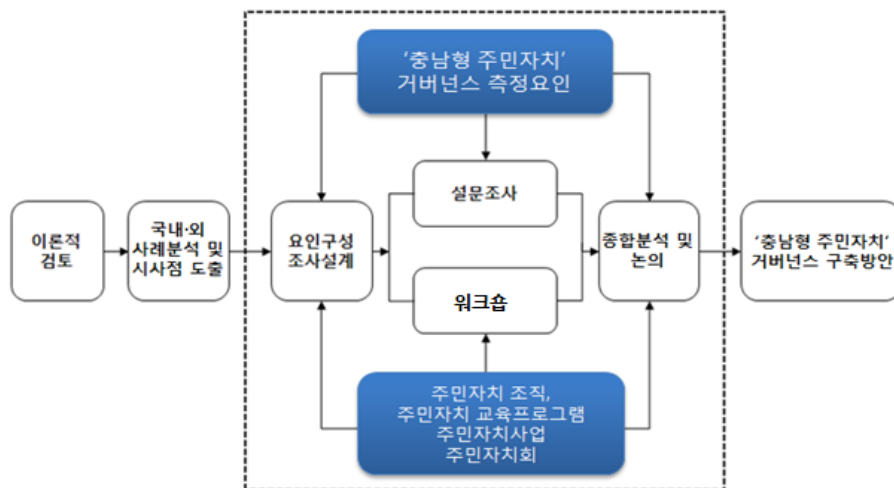
## 제4장 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축 관련 설문조사 결과분석

### 1. 설문조사 연구설계

#### 1) 분석의 틀

‘충남형 주민자치’ 거버넌스 실태조사를 위한 측정요인과 선행연구 분석을 종합하여 다음과 같은 분석틀을 제시한다. 또한 주민자치 거버넌스의 이론적 검토를 통해 추진논리 재정립하고 선진국의 추진사례를 분석한 후 시사점을 도출한다. 선행연구 검토 결과 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 측정요인을 구성하고 이를 기반으로 연구설계를 거쳐, 기본인식 및 실태조사 결과, 문제점 도출하여 활성화 방안을 모색한다. 이에 따라서 주민자치 거버넌스의 조사영역 주민자치 조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업, 주민자치회 측면에서 충청남도에서는 어떻게 실현되고 있는지 실태파악을 위해 설문조사와 전문가 및 실무자 의견수렴을 실시한 후, 문제점들을 도출하고 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축방안을 모색해 보고자 한다.

(그림 15) 분석의 틀



## 2) 조사 일정

### ① 조사의 목적

충청남도 주민자치 거버넌스 실태분석을 통해 확인해 볼 수 있는 충청남도 읍·면·동 주민자치의 실상을 정량적, 정성적으로 상황을 분석하여 근본적인 문제점을 찾아낸 후 주민의 생활현장에서 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스를 구축할 수 있는 방안을 제시하기 위해 실시한다.

### ② 조사 대상

본 연구의 조사대상 지역구분은 기본적으로 도시지역(동), 도농복합지역(읍), 농어촌지역(면)을 대상으로, 충남 시·군의 읍·면·동 에서 근무하는 공무원과 거주하는 지역 주민 약 750명(15개 시·군별 각 50명 기준, 지역구분별 250명 기준)을 대상으로 실시하였으며, 연구의 진행 상황에 따라 주민자치 관련 주민대표, 실무자 및 전문가를 대상으로 의견을 수렴하였다.

[표 39] 조사 대상 지역(안)

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

\* 750부를 균등 배분, 조사

\*\* 충남도청 자치행정과(자치협력담당)와 협의, 추진

### ③ 조사 방법

본 연구의 설문조사는 2013. 6. 14 ~ 6. 21(1주간) 충남 시·군의 읍·면·동 에서 근무

하는 공무원과 거주하는 지역주민 약 750명을 대상으로 주민자치 조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업, 주민자치회 측면에서 충청남도에서는 어떻게 실현되고 있는지 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축방안을 모색해 보고자 구조화된 설문조사를 실시하였다.

설문조사에 앞서 1차적으로는 원내·외 전문가 및 연구자문위원과 2차적으로는 충청남도청 및 한국지방행정연구원 실무자의 사전 내용검토 결과를 반영, 설문조사 내용을 수차례 수정, 보완한 후 본조사를 실시하였다. 전문가 및 실무자 의견수렴은 근본적인 문제점을 찾아내기 위하여, 이와 관련한 주민자치조직 관련 대표자, 실무자 및 전문가(대학·연구기관·언론·NGO)등을 대상으로 의견을 수렴하였다.

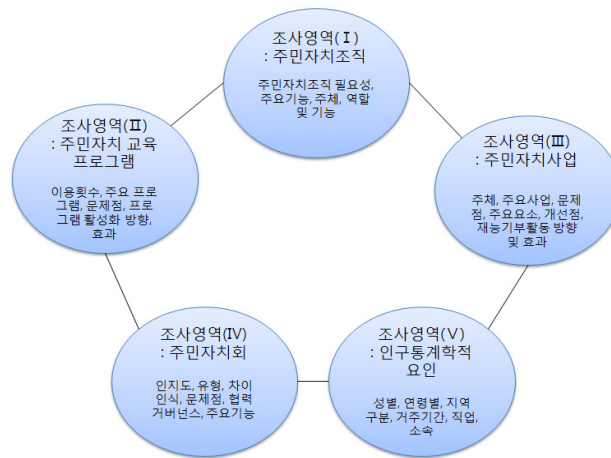
#### ④ 분석 방법

본 연구에서는 설문조사를 통해 수집된 자료를 구체적으로 응답자의 일반적인 특성을 파악하기위해 SPSS 18 통계분석프로그램을 사용하였으며, 주민자치 조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업, 주민자치회 측면의 각 변수에 대한 빈도분석을 실시하였다. 각 변수에 대한 응답자의 특성에 따른 응답분포를 비교하기 위해 교차분석도 등 필요한 분석 방법을 실시 하였다.

### 3) 측정요인

본 연구에서는 설문조사를 통해 수집된 자료를 구체적으로 응답자의 일반적인 특성을 파악하기위해 SPSS 18 통계분석프로그램을 사용하였으며, 주민자치 거버넌스의 구성요인을 주민자치 조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업, 주민자치회 등의 각 변수에 대한 빈도분석을 실시하고 각 변수에 대한 응답자의 특성에 따른 응답분포를 비교하기 위해 교차분석도 등 필요한 분석 방법을 실시하였다.

[그림 16] ‘충남형 주민자치’거버넌스 측정요인



‘충남형 주민자치’ 거버넌스 설문문항을 구성하기 전에 측정요인을 정리해 보면, 다음과 같다.

조사영역(I)은 주민자치 조직을 묻는 문항으로 필요성, 주요기능, 주체, 역할 및 기능 등이 해당되며, 조사영역(II)은 주민자치 교육 프로그램 문항으로 이용횟수, 주요 프로그램, 문제점, 프로그램 활성화 방향, 효과 등 요인을 세부적으로 구성하고자 한다. 조사영역(III)은 주민자치사업 문항으로 주민자치사업 주체, 주요사업, 문제점, 주요요소, 개선점, 재능기부활동 방향 및 효과 등으로 구성하였다. 조사영역(IV) 주민자치회는 주민자치회 인지도, 유형, 주민자치위원회와의 차이, 문제점, 협력 거버넌스 등으로 하였으며, 조사영역(V)는 인구통계학적 요인으로 성별, 연령, 거주지, 학력, 직업, 거주기간을 묻는 문항으로 응답자의 특성에 따른 응답분포를 비교하기 위해 구성하였다.

#### 4) 설문문항 구성

(표 40) 조사 설문문항 구성

조사영역	문항 번호	측정요인	비 고
조사영역(Ⅰ) : 주민자치조직 → 5개 문항	Q1	주민자치조직의 필요성	서열척도
	Q2	주민자치조직의 주요기능	명목척도
	Q3	주민자치조직의 주체	"
	Q4	거버넌스 측면에서의 주민자치조직 기능	"
	Q5	주민자치조직의 역할 및 기능	"
조사영역(Ⅱ): 주민자치 교육프로그램 → 6개 문항	Q6	주민자치센터의 이용횟수	서열척도
	Q7	주민자치센터의 주요 프로그램	명목척도
	Q8	주민자치센터의 문제점	"
	Q9	주민자치센터의 프로그램 활성화 방향	"
	Q10	주민자치센터의 역량강화 교육프로그램	"
	Q11	주민자치 교육프로그램의 효과	"
조사영역(Ⅲ): 주민자치사업 → 6개 문항	Q12	주민자치사업의 주체	"
	Q13	주민자치사업의 주요사업	"
	Q14	주민자치사업 운영상의 문제점	"
	Q15	주민자치사업의 주요 요소	"
	Q16	주민자치사업의 개선점	"
	Q17	주민자치사업 재능기부활동의 방향과 효과	"
조사영역(Ⅳ): 주민자치회 → 6개 문항	Q18	주민자치회에 대한 인지도	서열척도
	Q19	주민자치회의 주요 유형	명목척도
	Q20	주민자치회와 주민자치위원회의 차이 인식	"
	Q21	주민자치회 운영상의 어려움	"
	Q22	주민자치회의 협력 거버넌스 형성	"
	Q23	주민자치회 활성화의 주요 기능	"
조사영역(Ⅴ): 인구통계학적 요인 → 7개 문항	Q24	성별	"
	Q25	연령별	서열척도
	Q26	학력별	서열척도
	Q27	지역구분	명목척도
	Q28	거주기간별	서열척도
	Q29	직업별	명목척도
	Q30	소속	"
합 계	기본문항 23개, 인구통계학적 문항 7개, 총 30개 문항		

## 2. 설문조사 결과 분석

설문조사에 앞서 1차적으로는 원내·외 전문가 및 연구자문위원과 2차적으로는 충남도청 및 한국지방행정연구원 실무자의 사전 내용검토 결과를 반영, 설문조사 내용을 수차례 수정, 보완한 후 본조사를 실시하였다.

본 연구의 설문조사는 2013. 6. 14 ~ 6. 21(1주간) 주민자치 조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업, 주민자치회 측면에서 충청남도에서는 어떻게 실현되고 있는지 충남 시·군의 읍·면·동에서 근무하는 공무원과 거주하는 지역주민 약 750명을 대상으로 실시하였으며, 설문지를 회수한 결과, 총 680명(90.7%)의 설문지가 회수되었다. 이를 분석한 결과는 다음과 같다.

### 1) 인구통계학적 요인

응답조사자의 기본적인 사항은 남녀 구성이 남성 390명(57.4%), 여성 290명(42.6%)으로 남성이 조금 더 많았다. 연령을 보면 10대 2명(0.3%), 20대 61명(9.0%), 30대 182명(26.8%), 40대 237명(34.9%), 50대 155명(22.8%), 60대 이상 42명(6.2%), 무응답 1명(0.1%)으로 40대 응답자가 대다수이다.

최종학력은 고졸 231명(34.0%), 전문대 졸 96명(14.1%), 대졸 275명(40.4%), 대학원 졸 22명(3.2%), 기타 55명(8.1%), 무응답 1명(0.1%)으로 대졸, 고졸 응답자가 많았으며. 지역구분은 도시지역(동) 192명(28.2%), 도농복합지역(읍) 172명(25.3%), 농어촌지역(면) 316명(46.5%)으로 농어촌지역이 주를 이룬다.

거주기간은 1년 미만 27명(4.0%), 1년 이상~5년 미만 127명(18.7%), 5년 이상~10년 미만 130명(19.1%), 10년 이상~20년 미만 98명(14.4%), 20년 이상 216명(31.8%), 조상대대로 82명(12.1%)으로 20년 이상이 대다수이다. 직업은 농업(임업포함) 135명(19.9%), 상업·서비스업 78명(11.5%), 회사원 98명(14.4%), 전문직 34명(5.0%), 시민·사회단체 27명(4.0%), 공무원 141명(20.7%), 주부 120명(17.6%), 기타 47명(6.9%)으로 농업, 공무원이 대다수이다.

소속은 주민자치위원회 70명(10.3%), 읍·면·동 번영회 34명(5.0%), 청년회 54명(7.9%), 마을부녀회 39명(5.7%), 통리반장 협의회 38명(5.6%), 일반주민 391명(57.5%), 기타 49명(7.2%), 무응답 5명(0.7%)으로 일반주민이 대다수이다.

[표 41] 인구통계학적 요인 분석

구분		빈도수(명)	구성비율(%)
성별	남자	390	57.4
	여자	290	42.6
연령	10대	2	0.3
	20대	61	9.0
	30대	182	26.8
	40대	237	34.9
	50대	155	22.8
	60대 이상	42	6.2
	무응답	1	0.1
최종학력	고졸	231	34.0
	전문대졸	96	14.1
	대졸	275	40.4
	대학원 졸	22	3.2
	기타	55	8.1
	무응답	1	0.1
지역구분	도시지역(동)	192	28.2
	도농복합지역(읍)	172	25.3
	농어촌지역(면)	316	46.5
거주기간	1년 미만	27	4.0
	1년 이상~5년 미만	127	18.7
	5년 이상~10년 미만	130	19.1
	10년 이상~20년 미만	98	14.4
	20년 이상	216	31.8
	조상대대로	82	12.1
직업	농업(임업포함)	135	19.9
	상업/서비스업	78	11.5
	회사원	98	14.4
	전문직	34	5.0
	시민/사회단체	27	4.0
	공무원	141	20.7
	주부	120	17.6
	기타	47	6.9
소속	주민자치위원회	70	10.3
	읍·면·동 번영회	34	5.0
	청년회	54	7.9
	마을부녀회	39	5.7
	통리반장 협의회	38	5.6
	일반 주민	391	57.5
	기타	49	7.2
	무응답	5	0.7

## 2) 주민자치조직 분야

주민자치조직의 필요성으로는 매우 필요하다 103명(15.1%), 필요하다 328명(48.2%), 보통이다 162명(23.8%), 필요하지 않다 70명(10.3%), 전혀 필요하지 않다 17명(2.5%)으로 필요하да에 응답한 비율이 높게 나타났다.

[표 42] 주민자치조직의 필요성 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
매우 필요하다	103	15.1
필요하다	328	48.2
보통이다	162	23.8
필요하지 않다	70	10.3
전혀 필요하지 않다	17	2.5

주민자치조직의 필요성에 관하여 필요하다고 응답한 비율이 전체적으로 높게 나타났다. 도시지역(동) 12.6%, 도·농 복합지역(읍) 14.0%, 농어촌지역(면) 21.6%으로 다른지역에 비해 농어촌 지역에서의 주민자치조직 필요성이 높은 것으로 나타났다.

[표 43] 지역구분별 주민자치조직의 필요성 응답 빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역(읍)	농어촌지역 (면)
주민 자치 조직 필요 성	매우 필요하다	빈도	25	30	48
		비율	3.7%	4.4%	7.1%
	필요하다	빈도	86	95	147
		비율	12.6%	14.0%	21.6%
	보통이다	빈도	55	32	75
		비율	8.1%	4.7%	11.0%
	필요하지 않다	빈도	19	13	38
		비율	2.8%	1.9%	5.6%
	전혀 필요하지 않다	빈도	7	2	8
		비율	1.0%	.3%	1.2%
전체 %			28.2%	25.3%	46.5%



주민자치조직의 주요기능으로는 행정조직과의 연결 79명(11.6%), 지역사회를 위한 복지 및 봉사 397명(58.4%), 주민자치센터 운영 81명(11.9%), 마을만들기 추진 54명(7.9%), 마을정화 38명(5.6%), 번영회 및 축제 28명(4.1%), 기타 3명(0.4%)으로 나타났다.

〔표 44〕 주민자치조직의 주요기능 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
행정조직과의 연결	79	11.6
지역사회를 위한 복지 및 봉사	397	58.4
주민자치센터 운영	81	11.9
마을만들기 추진	54	7.9
마을정화	38	5.6
번영회 및 축제	28	4.1
기타	3	0.4

주민자치조직의 주요기능으로 지역사회를 위한 복지 및 봉사기능이 도시지역(동) 15.7%, 도·농 복합지역(읍) 16.2%, 농어촌지역(면) 26.5%으로 대다수를 이루었다.

〔표 45〕 지역구분별 주민자치조직의 주요기능 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역(읍)	농어촌지역 (면)
주민 자치 조직  주요 기능	행정조직과의 연결	빈도	22	23	34
		비율	3.2%	3.4%	5.0%
	지역사회를 위한 복지 및 봉사	빈도	107	110	180
		비율	<b>15.7%</b>	<b>16.2%</b>	<b>26.5%</b>
	주민자치센터 운영	빈도	26	15	40
		비율	3.8%	2.2%	5.9%
	마을만들기 추진	빈도	14	10	30
		비율	2.1%	1.5%	4.4%
	마을정화	빈도	15	7	16
		비율	2.2%	1.0%	2.4%
	번영회 및 축제	빈도	6	6	16
		비율	.9%	.9%	2.4%
	기타	빈도	2	1	0
		비율	.3%	.1%	.0%
	전체 %		28.2%	25.3%	46.5%

주민자치조직의 주체를 묻는 문항에서는 부녀회 188명(27.6%), 반상회 42명(6.2%), 개발위원회 74명(10.9%), 영농회 27명(4.0%), 작목반 52명(7.6%), 주민자치위원회 214명(31.5.0%), 협의회 48명(7.1%), 기타 32명(4.7명), 무응답 3명(0.4%)으로 나타남. 기타 의견으로는 새마을 협의회(부녀회 포함)등이 제시되었다.

〔표 46〕 주민자치조직의 주체 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
부녀회	188	27.6
반상회	42	6.2
개발위원회	74	10.9
영농회	27	4.0
작목반	52	7.6
주민자치위원회	214	31.5
협의회	48	7.1
기타	32	4.7
무응답	3	0.4

주민자치조직의 주체를 묻는 문항에서는 주민자치위원회로 응답한 비율이 도시지역(동) 11.2%, 농어촌지역(면) 13.1%으로 높게 나타났으며, 도·농 복합지역(읍)에서는 부녀회가 7.6%으로 높은 비율을 나타냈다.

[표 47] 지역구분별 주민자치조직의 주체 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역(읍)	농어촌지 역(면)
주민자치조직의 주체	부녀회	빈도	53	52	83
		비율	7.8%	7.6%	12.2%
	반사회	빈도	7	10	25
		비율	1.0%	1.5%	3.7%
	개발위원회	빈도	20	10	44
		비율	2.9%	1.5%	6.5%
	영농회	빈도	4	9	14
		비율	.6%	1.3%	2.1%
	작목반	빈도	11	21	20
		비율	1.6%	3.1%	2.9%
	주민자치 위원회	빈도	76	49	89
		비율	11.2%	7.2%	13.1%
	협의회	빈도	10	13	25
		비율	1.5%	1.9%	3.7%
	기타	빈도	9	8	15
		비율	1.3%	1.2%	2.2%
	무응답	빈도	2	0	1
		비율	.3%	.0%	.1%
전체 %			28.2%	25.3%	46.5%

거버넌스 측면에서의 주민자치조직 기능은 친밀권역의 형성 32명(4.7%), 자발적 주민조직의 유기적 협력관계 형성 358명(52.6%), 다양한 지역자원의 활용 59명(8.7%), 지역공동체 사회적자본 형성 64명(9.4%), 주민참여 촉진 164명(24.1%), 기타 3명(0.4%)으로 나타났으며, 주로 자발적 주민조직의 유기적 협력관계 형성이 높은 비율로 나타났다.

〔표 48〕 거버넌스 측면에서의 주민자치조직 기능 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
친밀권역 형성	32	4.7
자발적 주민조직의 유기적 협력관계 형성	358	52.6
다양한 지역자원의 활용	59	8.7
지역공동체외 사회적자본 형성	64	9.4
주민참여 촉진	164	24.1
기타	3	0.4

거버넌스 측면에서의 주민자치조직 기능은 자발적 주민조직의 유기적 협력관계 형성기능이 도시지역(동) 14.7%, 도·농 복합지역(읍) 15.6%, 농어촌지역(면) 22.4%으로 대부분 높은 비율을 나타냈으며, 또한 주민참여 촉진 기능이 농어촌 지역(면)에서 12.2%으로 높은 응답비율을 나타냈다.

〔표 49〕 지역구분별 거버넌스 측면에서의 주민자치조직 기능 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역(읍)	농어촌 지역(면)
거 버 넌 스 측 면  주 민 자 치 조 직 기 능	친밀권역 형성	빈도	7	9	16
		비율	1.0%	1.3%	2.4%
	자발적 주민조직의 유기적 협력관계 형성	빈도	100	106	152
		비율	14.7%	15.6%	22.4%
	다양한 지역자원의 활용	빈도	14	9	36
		비율	2.1%	1.3%	5.3%
	지역공동체외 사회적자본 형성	빈도	21	15	28
		비율	3.1%	2.2%	4.1%
	주민참여 촉진	빈도	49	32	83
		비율	7.2%	4.7%	12.2%
	기타	빈도	1	1	1
		비율	.1%	.1%	.1%
	전체 %		28.2%	25.3%	46.5%

주민자치조직의 역할 및 기능은 주민자치조직의 행정사무 위탁 수행 52명(7.6%), 주민자치조직의 자문 및 위원추천의 제도화 140명(20.6%), 참여와 소통기반의 강화 278명(40.9%), 마을공동체 형성의 촉매제 역할 203명(29.9%), 기타 5명(0.7%), 무응답 2명(0.3%)으로 나타났다.

〔표 50〕 주민자치조직의 역할 및 기능 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주민자치조직의 행정사무 위탁 수행	52	7.6
주민자치조직의 자문 및 위원추천의 제도화	140	20.6
참여와 소통기반의 강화	278	40.9
마을공동체 형성의 촉매제 역할	203	29.9
기타	5	0.7
무응답	2	0.3

주민자치조직의 역할 및 기능은 참여와 소통기반의 강화 기능이 도시지역(동) 11.9%, 도·농 복합지역(읍) 11.6%, 농어촌지역(면) 17.4%으로 전반적으로 높은 비율을 나타냈다. 또한 마을공동체 형성의 촉매제 역할 기능에서도 도시지역(동) 9.1%, 농어촌 지역(면) 14.0%으로 높은 비율을 나타냈다.

〔표 51〕 지역구분별 주민자치조직의 역할 및 기능 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역(읍)	농어촌 지역(면)
주민자치조직 역할및기능	주민자치조직의 행정사무 위탁 수행	빈도	14	10	28
		비율	2.1%	1.5%	4.1%
	주민자치조직의 자문 및 위원추천의 제도화	빈도	32	37	71
		비율	4.7%	5.4%	10.4%
	참여와 소통기반의 강화	빈도	81	79	118
		비율	11.9%	11.6%	17.4%
	마을공동체 형성의 촉매제 역할	빈도	62	46	95
		비율	9.1%	6.8%	14.0%
	기타	빈도	2	0	3
		비율	.3%	.0%	.4%
	무응답	빈도	1	0	1
		비율	.1%	.0%	.1%
전체 %			28.2%	25.3%	46.5%

### 3) 주민자치 교육프로그램 분야

주민자치센터 이용횟수 주3회 이상 42명(6.2%), 주 1~2회 이상 155명(22.8%), 월 2~3회 이상 161명(23.7%), 연 2~3회 이상 127명(18.7%), 전혀 이용하지 않는다 193명(28.4%), 무응답 2명(0.3%)으로 나타났다.

〔표 52〕 주민자치센터의 이용횟수 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주 3회 이상	42	6.2
주 1~2회	155	22.8
월 2~3회	161	23.7
연 2~3회	127	18.7
전혀 이용하지 않는다	193	28.4
무응답	2	0.3

주민자치센터 이용횟수는 전혀 이용하지 않는다 도시지역(동) 7.6%, 도·농 복합지역(읍) 9.0%, 농어촌지역(면) 11.8%으로 전반적으로 이용율이 저조하였으나 농어촌지역(면)에서 주 1~2회 11.8%의 응답률을 나타낸 것으로 보아 농어촌 지역에서의 주민자치센터 이용은 다른 지역보다 활발한 것으로 나타났다.

[표 53] 지역구분별 주민자치센터의 이용횟수 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역(읍)	농어촌 지역(면)
주민자치센터 이용횟수	주 3회 이상	빈도	9	11	22
		비율	1.3%	1.6%	3.2%
	주 1~2회	빈도	43	32	80
		비율	6.3%	4.7%	11.8%
	월 2~3회	빈도	44	39	78
		비율	6.5%	5.7%	11.5%
	연 2~3회	빈도	43	29	55
		비율	6.3%	4.3%	8.1%
	전혀 이용하지 않는다	빈도	52	61	80
		비율	7.6%	9.0%	11.8%
	무응답	빈도	1	0	1
		비율	.1%	.0%	.1%
전체 %			28.2%	25.3%	46.5%

주민자치센터의 주요 프로그램은 주민자치 79명(11.6%), 문화여가 299명(44.0%), 지역복지 65명(9.6%), 주민편익 75명(11.0%), 시민교육 46명(6.8%), 지역사회진흥 25명(3.7%), 기타 84명(12.4%), 무응답 7명(1.0%)으로 나타났으며, 문화여가 분야가 높은 응답율로 나타났다. 기타의견으로 체육시설, 헬스장 이용으로 제시하였다.

〔표 54〕 주민자치센터의 주요 프로그램 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주민자치 분야	79	11.6
문화여가 분야	299	44.0
지역복지 분야	65	9.6
주민편익 분야	75	11.0
시민교육 분야	46	6.8
지역사회진흥 분야	25	3.7
기타	84	12.4
무응답	7	1.0

주민자치센터의 주요 프로그램은 도시지역(동) 11.8%, 도·농 복합지역(읍) 11.8%, 농어촌지역(면) 20.4%으로 대부분의 지역에서 문화여가 분야 주민자치센터 프로그램이 높은 것으로 나타났다.



[표 55] 지역구분별 주민자치센터의 주요 프로그램 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역(읍)	농어촌 지역(면)
주민 자치 센터  주요 프로 그램	주민 자치	빈도	23	17	39
		비율	3.4%	2.5%	5.7%
	문화 여가	빈도	80	80	139
		비율	11.8%	11.8%	20.4%
	지역 복지	빈도	17	9	39
		비율	2.5%	1.3%	5.7%
	주민 편익	빈도	23	15	37
		비율	3.4%	2.2%	5.4%
	시민 교육	빈도	18	14	14
		비율	2.6%	2.1%	2.1%
	지역 사회 진흥	빈도	5	9	11
		비율	.7%	1.3%	1.6%
	기타	빈도	22	28	34
		비율	3.2%	4.1%	5.0%
	무응답	빈도	4	0	3
		비율	.6%	.0%	.4%
전체 %			28.2%	25.3%	46.5%

주민자치센터의 문제점으로는 자치위원의 대표성과 구성 74명(10.9%), 자치활동의 기반과 내용 203명(29.9%), 프로그램 운영의 수동성과 창의성 부족 244명(35.9%), 주민자치센터와 주민자치조직과 연계 미흡 145명(21.3%), 기타 13명(1.9%), 무응답 1명(0.1%)으로 나타났다. 기타의견으로는 홍보부족, 위원의 자발성 부족, 참여의식 결여, 대우만 받으려고 하며 형식적임, 전문성 및 합동 부족, 참여주민의 접근성 어려움, 주민자치조직이 하나의 권력기구 및 정치적 용도로 활용, 구성원 주민자치 이해부족이 제시되었다.

〔표 56〕 주민자치센터의 문제점 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
자치위원의 대표성과 구성	74	10.9
자치활동의 기반과 내용	203	29.9
프로그램 운영의 수동성과 창의성 부족	244	35.9
주민자치센터와 주민자치조직과 연계 미흡	145	21.3
기타	13	1.9
무응답	1	0.1

주민자치센터의 문제점으로는 도시지역(동)에서 자치활동의 기반과 내용이 9.9%, 프로그램 운영의 수동성과 창의성 부족이 도·농 복합지역(읍) 8.8%, 농어촌지역(면) 17.4%으로 각각 높은 비율을 나타냈다.

〔표 57〕 지역구분별 주민자치센터의 문제점 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역(읍)	농어촌 지역(면)
주민 자치 센터 문 제 점	자치위원의 대표성과 구성	빈도	24	21	29
		비율	3.5%	3.1%	4.3%
	자치활동의 기반과 내용	빈도	67	49	87
		비율	9.9%	7.2%	12.8%
	프로그램 운영의 수동성과 창의성 부족	빈도	66	60	118
		비율	9.7%	8.8%	17.4%
	주민자치센터와 주민자치 조직과 연계 미흡	빈도	33	40	72
		비율	4.9%	5.9%	10.6%
	기타	빈도	1	2	10
		비율	.1%	.3%	1.5%
	무응답	빈도	1	0	0
		비율	.1%	.0%	.0%
전체 %			28.2%	25.3%	46.5%

주민자치센터의 프로그램 활성화 방향은 주민자치위원회의 구성기준 및 권한강화 81명(11.9%), 주민자치센터 홍보 및 교육의 활성화 205명(30.1%), 지역네트워크 구축 및 지역공동체 형성프로그램 운영 248명(36.5%), 주민과 민간단체의 적극적 참여 134명(19.7%), 기타 10명(1.5%), 무응답 2명(0.3%)으로 나타났다. 기타의견으로는 주민자치의 자립적 운영, 형식적이거나 관념적 논의가 대다수이기 때문에 주민자치위원들의 관심 및 자발적 참여 필요가 제시되었다.

[표 58] 주민자치센터의 프로그램 활성화 방향 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주민자치위원회의 구성기준 및 권한강화	81	11.9
주민자치센터 홍보 및 교육의 활성화	205	30.1
지역네트워크 구축 및 지역공동체 형성프로그램 운영	248	36.5
주민과 민간단체(NGO)의 적극적 참여	134	19.7
기타	10	1.5
무응답	2	0.3

주민자치센터의 프로그램 활성화 방향은 지역네트워크 구축 및 지역공동체 형성프로그램 운영과 관련하여 도시지역(동) 9.6%, 도·농 복합지역(읍) 10.4%, 농어촌지역(면) 16.5%으로 대부분 지역에서 높은 비율을 나타냈다.

[표 59] 지역구분별 주민자치센터의 프로그램 활성화 방향 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역(읍)	농어촌 지역(면)
주민 자치 센터 프로그램 활성 화 방 향	주민자치위원회의 구성기준 및 권한강화	빈도	20	20	41
		비율	2.9%	2.9%	6.0%
	주민자치센터 홍보 및 교육의 활성화	빈도	61	51	93
		비율	9.0%	7.5%	13.7 %
	지역네트워크 구축 및 지역공동체 형성프로그램 운영	빈도	65	71	112
		비율	9.6%	10.4%	16.5 %
	주민과 민간단체(NGO)의 적극적 참여	빈도	42	28	64
		비율	6.2%	4.1%	9.4%
	기타	빈도	3	2	5
		비율	.4%	.3%	.7%
	무응답	빈도	1	0	1
		비율	.1%	.0%	.1%
전 체 %			28.2%	25.3%	46.5%

주민자치센터의 역량강화 교육프로그램은 주민자치 이해·자치역량 함양 276명(40.6%), 목표 및 성과관리 68명(10.0%), 핵심가치 공유·전략적 기획 68명(10.0%), 신뢰형성 커뮤니케이션 소통능력 향상 194명(28.5%), 갈등관리·비전제시 및 지도역량 강화 69명(10.1%), 기타 4명(0.6%), 무응답 1명(0.1%)으로 나타났다. 기타의견으로는 공동이익 창출이 제시되었다.

〔표 60〕 주민자치센터의 역량강화 교육프로그램 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주민자치 이해·자치역량 함양	276	40.6
목표 및 성과관리	68	10.0
핵심가치 공유·전략적 기획	68	10.0
신뢰형성 커뮤니케이션·소통능력 향상	194	28.5
갈등관리·비전제시 및 지도역량 강화	69	10.1
기타	4	0.6
무응답	1	0.1

주민자치센터의 역량강화 교육프로그램은 주민자치 이해·자치역량 함양이 도시지역(동) 12.4%, 도·농 복합지역(읍) 10.3%, 농어촌지역(면) 17.9%으로 중요하다고 나타났고, 그 다음으로 신뢰형성 커뮤니케이션·소통능력 향상이 도시지역(동) 7.8%, 도·농 복합지역(읍) 8.4%, 농어촌지역(면) 12.4%으로 나타났다.

[표 61] 지역구분별 주민자치센터의 역량강화 교육프로그램 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역(읍)	농어촌 지역(면)
주민자치센터 역량강화 교육프로그램	주민자치 이해·자치역량 함양	빈도	84	70	122
		비율	12.4%	10.3%	17.9%
	목표 및 성과관리	빈도	20	14	34
		비율	2.9%	2.1%	5.0%
	핵심가치 공유·전략적 기획	빈도	16	12	40
		비율	2.4%	1.8%	5.9%
	신뢰형성 커뮤니케이션 ·소통능력 향상	빈도	53	57	84
		비율	7.8%	8.4%	12.4%
	갈등관리·비전제시 및 지도역량 강화	빈도	18	19	32
		비율	2.6%	2.8%	4.7%
	기타	빈도	0	0	4
		비율	.0%	.0%	.6%
	무응답	빈도	1	0	0
		비율	.1%	.0%	.0%
	전체 %		28.2%	25.3%	46.5%

주민자치 교육프로그램의 효과는 지역발전계획수립 동참 97명(14.3%), 지역의 문제 해결역량 강화 224명(32.9%), 학습과 고용연계체제 구축 83명(12.2%), 지역자원 활용 극대화 111명(16.3%), 경쟁력 있는 지역조성 135명(19.9%), 기타 24명(3.5%), 무응답 6명(0.9%)으로 나타났다. 기타의견으로는 지역문화 발전, 여가활동, 여가시간 활용, 스트레스 해소 및 문화생활, 자발적·창의적·효율적 주민자치 구축, 주민네트워크 구성이 제시되었다.

[표 62] 주민자치 교육프로그램의 효과 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
지역발전계획수립 동참	97	14.3
지역의 문제해결역량 강화	224	32.9
학습과 고용연계체제 구축	83	12.2
지역자원 활용 극대화	111	16.3
경쟁력 있는 지역 조성	135	19.9
기타	24	3.5
무응답	6	0.9

주민자치 교육프로그램의 효과는 지역의 문제해결역량 강화가 도시지역(동) 6.5%, 도·농 복합지역(읍) 10.9%, 농어촌지역(면) 15.6%으로 높은 비율을 나타냈으며, 경쟁력 있는 지역조성은 도시지역 6.5%, 농어촌지역 9.3%으로 나타났다.

[표 63] 지역구분별 주민자치 교육프로그램의 효과 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역(읍)	농어촌 지역(면)
주민 자치 교육 프 로 그 램 의 효 과	지역발전 계획수립 동참	빈도	28	24	45
		비율	4.1%	3.5%	6.6%
	지역의 문제해결 역량 강화	빈도	44	74	106
		비율	<b>6.5%</b>	<b>10.9%</b>	<b>15.6%</b>
	학습과 고용연계 체제 구축	빈도	24	24	35
		비율	3.5%	3.5%	5.1%
	지역자원 활용 극대화	빈도	40	17	54
		비율	5.9%	2.5%	7.9%
	경쟁력 있는 지역 조성	빈도	44	28	63
		비율	<b>6.5%</b>	4.1%	<b>9.3%</b>
	기타	빈도	8	5	11
		비율	1.2%	.7%	1.6%
	무응답	빈도	4	0	2
		비율	.6%	.0%	.3%
	전체 %		28.2%	25.3%	46.5%

#### 4) 주민자치사업 분야

주민자치사업의 주체는 주민 368명(54.1%), 직능단체 13명(1.9%), 공무원 46명(6.8%), 주민자치(위원)회 192명(28.2%), 주민자생조직 61명(9.0%)으로 나타났으며, 이는 대부분 주민, 주민자치(위원)회로 나타났다.

〔표 64〕 주민자치사업의 주체 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주민	368	54.1
직능단체	13	1.9
공무원	46	6.8
주민자치(위원)회	192	28.2
주민자생조직	61	9.0

주민자치사업의 주체는 주민으로 응답한 비율이 도시지역(동) 16.6%, 도·농 복합 지역(읍) 13.2%, 농어촌지역(면) 24.3%으로 가장 높았으며, 주민자치(위원)회, 주민자생조직, 공무원, 직능단체 순으로 나타났다.



〔표 65〕 지역구분별 주민자치사업의 주체 응답빈도

구분			지역구분			
			도시지역 (동)	도·농 복합지역 (읍)	농어촌 지역(면)	
주민 자치	주민	빈도	113	90	165	
		비율	16.6%	13.2%	24.3%	
사업의 주체	직능단체	빈도	3	5	5	
		비율	.4%	.7%	.7%	
	공무원	빈도	13	13	20	
		비율	1.9%	1.9%	2.9%	
	주민자치 (위원)회	빈도	48	51	93	
		비율	7.1%	7.5%	13.7%	
	주민자생 조직	빈도	15	13	33	
		비율	2.2%	1.9%	4.9%	
	전체 %			28.2%	25.3%	46.5%

주민자치사업의 주요사업은 생활환경 개선 69명(10.1%), 주민공동체 형성 및 복원 332명(48.8%), 주민자치교육 141명(20.7%), 마을축제 13명(1.9%), 방법 및 생활안전 36명(5.3%), 경관 및 미관개선 13명(1.9%), 지역복지 72명(10.6%), 기타 4명(0.6%)으로 나타났다. 기타의견으로는 자생조직 목적에 맞는 자치적 활동이 제시되었다.

〔표 66〕 주민자치사업의 주요사업 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
생활환경 개선	69	10.1
주민공동체 형성 및 복원	332	48.8
주민자치교육	141	20.7
마을축제	13	1.9
방법 및 생활안전	36	5.3
경관 및 미관개선	13	1.9
지역복지	72	10.6
기타	4	.6

주민자치사업의 주요사업은 도시지역(동) 14.0%, 도·농 복합지역(읍) 13.7%, 농어촌지역(면) 21.2%로 주민공동체 형성 및 복원에 대한 응답 비율이 가장 높았으며, 주민자치교육, 지역복지, 생활환경 개선, 방법 및 생활안전, 경관 및 미관개선, 기타 순으로 응답하였다.

[표 67] 지역구분별 주민자치사업의 주요사업 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역 (읍)	농어촌 지역(면)
주민자치사업 주요사업	생활환경 개선	빈도	23	14	32
		비율	3.4%	2.1%	4.7%
	주민공동체 형성 및 복원	빈도	95	93	144
		비율	14.0%	13.7%	21.2%
	주민자치교육	빈도	34	32	75
		비율	5.0%	4.7%	11.0%
	마을축제	빈도	5	1	7
		비율	.7%	.1%	1.0%
	방법 및 생활안전	빈도	10	12	14
		비율	1.5%	1.8%	2.1%
	경관 및 미관개선	빈도	2	4	7
		비율	.3%	.6%	1.0%
	지역복지	빈도	22	16	34
		비율	3.2%	2.4%	5.0%
	기타	빈도	1	0	3
		비율	.1%	.0%	.4%
전체 %			28.2%	25.3%	46.5%

주민자치사업 운영상의 문제점은 주민의 역량미흡 292명(42.9%), 재정부족 173명(25.4%), 공무원의 역량미흡 50명(7.4%), 법·제도의 미비 54명(7.9%), 단체장 관심결여 30명(4.4%), 시·군 지원 미약 64명(9.4%), 기타 13명(1.9%), 무응답 4명(0.5%)으로 나타났다. 기타의견으로는 주민들의 수동적 태도와 이기심, 주민들의 참여율 저조, 주민자치단체의 무관심이 제시되었다.

[표 68] 주민자치사업 운영상의 문제점 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주민의 역량 미흡	292	42.9
재정부족	173	25.4
공무원의 역량 미흡	50	7.4
법·제도의 미비	54	7.9
단체장 관심 결여	30	4.4
시·군 지원 미약	64	9.4
기타	13	1.9
무응답	4	0.5

주민자치사업 운영상의 문제점은 도시지역(동) 11.5%, 도·농 복합지역(읍) 12.1%, 농어촌지역(면) 19.4%로 주민의 역량 미흡이 가장 큰 문제로 나타났다.

[표 69] 지역구분별 주민자치사업 운영상의 문제점 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역 (읍)	농어촌 지역(면)
주민 자치 사업 운영 상의 문제 점	주민의 역량 미흡	빈도	78	82	132
		비율	11.5%	12.1%	19.4%
	재정부족	빈도	51	43	79
		비율	7.5%	6.3%	11.6%
	공무원의 역량 미흡	빈도	12	14	24
		비율	1.8%	2.1%	3.5%
	법·제도의 미비	빈도	20	13	21
		비율	2.9%	1.9%	3.1%
	단체장 관심 결여	빈도	4	6	20
		비율	.6%	.9%	2.9%
	시·군 지원 미약	빈도	21	9	34
		비율	3.1%	1.3%	5.0%
	기타	빈도	4	5	4
		비율	.6%	.7%	.6%
	무응답	빈도	2	0	2
		비율	.3%	.0%	.2%
	전체 %		28.2%	25.3%	46.5%

주민자치사업의 주요 요소는 추진 리더십 66명(9.7%), 네트워크 형성 79명(11.6%), 주민들의 참여의지 447명(65.7%), 교육 19명(2.8%), 지원체제 64명(9.4%), 기타 5명(0.7%)으로 나타났으며, 기타의견으로는 스스로 활동하는 자세, 위원회의 적극적 참여가 제시되었다.

〔표 70〕 주민자치사업의 주요 요소 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
추진 리더십	66	9.7
네트워크 형성	79	11.6
주민들의 참여의지	447	65.7
교육	19	2.8
지원체제	64	9.4
기타	5	0.7

주민자치사업의 주요 요소는 주민들의 참여의지가 도시지역(동) 18.4%, 도·농 복합지역(읍) 16.9%, 농어촌지역(면) 30.4%으로 가장 높은 비율을 나타냈다.

〔표 71〕 지역구분별 주민자치사업의 주요 요소 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역 (읍)	농어촌 지역(면)
주민 자치 사업의 주요 요소	추진 리더십	빈도	22	15	29
		비율	3.2%	2.2%	4.3%
	네트워크 형성	빈도	21	17	41
		비율	3.1%	2.5%	6.0%
	주민들의 참여의지	빈도	125	115	207
		비율	<b>18.4%</b>	<b>16.9%</b>	<b>30.4%</b>
	교육	빈도	4	5	10
		비율	.6%	.7%	1.5%
	지원체제	빈도	19	19	26
		비율	2.8%	2.8%	3.8%
	기타	빈도	1	1	3
		비율	.1%	.1%	.4%
	전체 %		28.2%	25.3%	46.5%

주민자치사업의 개선점으로는 정부·지자체 지원 67명(9.9%), 예산확보 98명(14.4%), 정보제공 56명(8.2%), 주민참여 289명(42.5%), 정체성 확립 45명(6.6%), 홍보 19명(2.8%), 차별화된 프로그램 82명(12.1%), 평가 및 환류 16명(2.4%), 기타 7명(1.0%)으로 나타났다. 기타의견으로는 주민역량 강화, 위원회의 임원이 자발적 참여 및 봉사가 제시되었다.

(표 72) 주민자치사업의 개선점 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
정부·지자체 지원	67	9.9
예산확보	98	14.4
정보제공	56	8.2
주민참여	289	42.5
정체성 확립	45	6.6
홍보	19	2.8
차별화된 프로그램	82	12.1
평가 및 환류	16	2.4
기타	7	1.0
무응답	1	0.1

주민자치사업의 개선점으로는 주민참여가 도시지역(동) 11.2%, 도·농 복합지역(읍) 11.6%, 농어촌지역(면) 19.7%으로 가장 높은 비율을 나타냈으며, 뒤이어 예산확보가 도시지역(동) 4.0%, 도·농 복합지역(읍) 3.5%, 농어촌지역(면) 6.9%으로 나타났다.

[표 73] 지역구분별 주민자치사업의 개선점 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역 (읍)	농어촌 지역(면)
주민자치사업의 개선점	정부·지자체 지원	빈도	19	21	27
		비율	2.8%	3.1%	4.0%
	예산확보	빈도	27	24	47
		비율	4.0%	3.5%	6.9%
	정보제공	빈도	15	10	31
		비율	2.2%	1.5%	4.6%
	주민참여	빈도	76	79	134
		비율	11.2%	11.6%	19.7%
	정체성 확립	빈도	15	13	17
		비율	2.2%	1.9%	2.5%
	홍보	빈도	7	3	9
		비율	1.0%	.4%	1.3%
	차별화된 프로그램	빈도	26	18	38
		비율	3.8%	2.6%	5.6%
	평가 및 환류	빈도	6	2	8
		비율	.9%	.3%	1.2%
	기타	빈도	1	2	4
		비율	.1%	.3%	.6%
	무응답	빈도	0	0	1
		비율	.0%	.0%	.1%
전체 %			28.2%	25.3%	46.5%

주민자치사업 재능기부활동의 방향과 효과는 소외계층 발굴을 위한 홍보마케팅 44명(6.5%), 자발적 참여를 통한 자치문화 조성 321명(47.2%), 개인 및 지역발전을 위한 재능환원 추진 132명(19.4%), 학습-일-삶의 질 제고의 선순환적 기반 구축 100명(14.7%), 지역사회의 자치역량 실천 강화 74명(10.9%), 기타 6명(0.9%), 무응답 3명(0.4%)으로 나타났다. 자발적 참여를 통한 자치문화 조성이 압도적으로 높은 비율을 나타냈다.

〔표 74〕 주민자치사업 재능기부활동의 방향과 효과 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
소외계층 발굴을 위한 홍보마케팅	44	6.5
자발적 참여를 통한 자치문화 조성	321	47.2
개인 및 지역발전을 위한 재능환원 추진	132	19.4
학습-일-삶의 질 제고의 선순환적 기반 구축	100	14.7
지역사회의 자치역량 실천 강화	74	10.9
기타	6	0.9
무응답	3	0.4

주민자치사업 재능기부활동의 방향과 효과는 자발적 참여를 통한 자치문화 조성이 도시 지역(동) 13.4%, 도·농 복합지역(읍) 12.9%, 농어촌지역(면) 20.9%으로 높은 비율을 나타냈 으며 개인 및 지역발전을 위한 재능환원 추진이 도·농 복합지역(읍) 5.7%, 농어촌지역(면) 9.1%, 학습-일-삶의 질 제고의 선순환적 기반 구축이 도시지역에서 5.4%으로 나타났다.

〔표 75〕 역구분별 주민자치사업 재능기부활동의 방향과 효과 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역 (읍)	농어촌 지역(면)
주민 자치 사업 재능 기부 활동 의 방 향 과 효 과	소외계층 발굴을 위한 홍보마케팅	빈도	12	9	23
		비율	1.8%	1.3%	3.4%
	자발적 참여를 통한 자치문화 조성	빈도	91	88	142
		비율	13.4%	12.9%	20.9%
	개인 및 지역발전을 위한 재능환원 추진	빈도	31	39	62
		비율	4.6%	5.7%	9.1%
	학습-일-삶의 질 제고의 선순환적 기반 구축	빈도	37	21	42
		비율	5.4%	3.1%	6.2%
	지역사회의 자치역량 실천 강화	빈도	17	15	42
		비율	2.5%	2.2%	6.2%
	기타	빈도	2	0	4
		비율	.3%	.0%	.6%
	무응답	빈도	2	0	1
		비율	.3%	.0%	.1%
	전체 %		28.2%	25.3%	46.5%

## 5) 주민자치회 분야

주민자치회에 대한 인지도는 잘 알고 있다 62명(9.1%), 알고 있다 240명(35.3%), 보통이다 268명(39.4%), 모른다 89명(13.1%), 전혀 모른다 21명(3.1%)으로 나타났다. 주민자치회에 대해서는 알고있다고와 보통이다에 응답한 비율이 대부분이다.

[표 76] 주민자치회에 대한 인지도 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
잘 알고 있다	62	9.1
알고 있다	240	35.3
보통이다	268	39.4
모른다	89	13.1
전혀 모른다	21	3.1

주민자치회에 대한 인지도는 알고 있다에 응답한 비율이 도·농 복합지역(읍)에서 10.7%, 보통이다에 응답한 비율이 도시지역(동) 12.8%, 농어촌 지역(면) 19.0%으로 각 지역별로 높은 비율을 나타냈다.

[표 77] 지역구분별 주민자치회에 대한 인지도 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역 (읍)	농어촌 지역(면)
주민 자치 회에 대한 인식 도	잘 알고 있다	빈도	15	24	23
		비율	2.2%	3.5%	3.4%
	알고 있다	빈도	58	73	109
		비율	8.5%	10.7%	16.0%
	보통이다	빈도	87	52	129
		비율	12.8%	7.6%	19.0%
	모른다	빈도	30	18	41
		비율	4.4%	2.6%	6.0%
	전혀 모른다	빈도	2	5	14
		비율	.3%	.7%	2.1%
전체 %			28.2%	25.3%	46.5%



주민자치회의 주요 유형으로는 안전마을형 52명(7.6%), 지역복지형 258명(37.9%), 마을기업형 88명(12.9%), 도심창조형 38명(5.6%), 지역자원형 84명(12.4%), 평생교육형 109명(16.0%), 다문화 어울림형 43명(6.3%), 기타 6명(0.9%), 무응답 2명(0.3%)으로 나타났다. 주민자치회의 주요 유형은 지역복지형이 높은 비율로 나타났다.

〔표 78〕 주민자치회의 주요 유형 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
안전마을형	52	7.6
지역복지형	258	37.9
마을기업형	88	12.9
도심창조형	38	5.6
지역자원형	84	12.4
평생교육형	109	16.0
다문화 어울림형	43	6.3
기타	6	0.9
무응답	2	0.3

주민자치회의 주요 유형으로는 지역복지형이 도시지역(동) 9.1%, 도·농 복합지역(읍) 10.0%, 농어촌지역(면) 18.8%으로 가장 높은 비율을 나타냈으며, 다음으로 평생교육형에 응답한 비율이 도시지역(동) 5.0%, 도·농 복합지역(읍) 4.1%으로 나타났다.

[표 79] 지역구분별 주민자치회의 주요 유형 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역 (읍)	농어촌 지역(면)
주민자치회 주요유형	인전마을형	빈도	19	12	21
		비율	2.8%	1.8%	3.1%
	지역복지형	빈도	62	68	128
		비율	9.1%	10.0%	18.8%
	마을기업형	빈도	21	23	44
		비율	3.1%	3.4%	6.5%
	도심창조형	빈도	15	9	14
		비율	2.2%	1.3%	2.1%
	지역자원형	빈도	25	23	36
		비율	3.7%	3.4%	5.3%
	평생교육형	빈도	34	28	47
		비율	5.0%	4.1%	6.9%
	다문화 어울림형	빈도	13	8	22
		비율	1.9%	1.2%	3.2%
	기타	빈도	2	1	3
		비율	.3%	.1%	.4%
	무응답	빈도	1	0	1
		비율	.1%	.0%	.1%
전체 %			28.2%	25.3%	46.5%

주민자치와 주민자치위원회의 차이 인식으로는 주민자치 업무수행 282명(41.5%), 지방자치단체장의 위원 위촉 100명(14.7%), 자체재원·기부금 등의 재원조달 132명(19.4%), 지역대표·일반주민 공개모집 위원선출 119명(17.5%), 위탁업무 수행 33명(4.9%), 기타 13명(1.9%)으로 나타났다.

[표 80] 주민자치회와 주민자치위원회의 차이 인식 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주민자치 업무수행	282	41.5
지방자치단체장의 위원 위촉	100	14.7
자체재원·기부금 등의 재원조달	132	19.4
지역대표·일반주민 공개모집 위원선출	119	17.5
위탁업무 수행	33	4.9
기타	13	1.9
무응답	1	0.1

주민자치와 주민자치위원회의 차이 인식으로는 주민자치 업무수행과 관련하여 도  
시지역(동) 11.8%, 도·농 복합지역(읍) 10.0%, 농어촌지역(면) 19.7%으로 높은 비율을  
나타냈으며 다음으로 자체재원·기부금 등의 재원조달, 지역대표·일반주민 공개모  
집 위원선출 순으로 응답하였다.

[표 81] 지역구분별 주민자치회와 주민자치위원회의 차이 인식 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역 (읍)	농어촌 지역(면)
주민자치회와 주민자치 위원회 차이 인식	주민자치 업무수행	빈도	80	68	134
		비율	11.8%	10.0%	19.7%
	지방자치단체장의 위원 위촉	빈도	31	27	42
		비율	4.6%	4.0%	6.2%
	자체재원·기부금 등의 재원조달	빈도	35	39	58
		비율	5.1%	5.7%	8.5%
	지역대표·일반주민 공개모집 위원선출	빈도	34	31	54
		비율	5.0%	4.6%	7.9%
	위탁업무 수행	빈도	8	6	19
		비율	1.2%	.9%	2.8%
	기타	빈도	4	1	8
		비율	.6%	.1%	1.2%
	무응답	빈도	0	0	1
		비율	.0%	.0%	.1%
	전체 %		28.2%	25.3%	46.5%

주민자치회 운영상의 어려움으로는 자체재원 및 기부금 충당으로 인한 재원조달의 한계 235명(34.6%), 의사결정권의 부재 101명(14.9%), 지방자치단체장 위촉으로 인한 선거용 전략 가능성 119명(17.5%), 소통 및 합의기반 부족 215명(31.6%), 기타 8명(1.2%), 무응답 2명(0.3%)으로 나타났으며, 자체재원 및 기부금 충당으로 인한 재원조달의 한계가 주된 어려움이라고 응답하였다.

[표 82] 주민자치회 운영상의 어려움 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
자체재원 및 기부금 충당으로 인한 재원조달의 한계	235	34.6
의사결정권의 부재	101	14.9
지방자치단체장 위촉으로 인한 선거용 전략 가능성	119	17.5
소통 및 합의기반 부족	215	31.6
기타	8	1.2
무응답	2	0.3

주민자치회 운영상의 어려움으로는 자체재원 및 기부금 충당으로 인한 재원조달의 한계에 주로 응답한 지역이 도·농 복합지역(읍) 9.9%, 농어촌지역(면) 15.4%로 나타났으며, 소통 및 합의기반 부족에는 도시지역(동)이 10.0% 높은 응답율을 나타냈다.

[표 83] 지역구분별 주민자치회 운영상의 어려움 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역 (읍)	농어촌 지역(면)
주민자치회 운영상의 어려움	자체재원 및 기부금 충당 으로 인한 재원조달의 한계	빈도	63	67	105
		비율	9.3%	9.9%	15.4%
	의사결정권의 부재	빈도	29	28	44
		비율	4.3%	4.1%	6.5%
	지방자치단체장 위촉으로 인한 선거용 전략 가능성	빈도	31	28	60
		비율	4.6%	4.1%	8.8%
	소통 및 합의기반 부족	빈도	68	47	100
		비율	10.0%	6.9%	14.7%
	기타	빈도	0	2	6
		비율	.0%	.3%	.9%
	무응답	빈도	1	0	1
		비율	.1%	.0%	.1%
	전체 %		28.2%	25.3%	46.5%

주민자치회의 협력 거버넌스 형성으로는 기존 주민자치센터의 주민자치위원회 활용 163명(24.0%), 부녀회·영농회 등과의 네트워크 구축 149명(21.9%), 직능단체·NGO·시민단체·학교 등과의 연계 170명(25.0%), 지역 내 기업·민간기관과의 협력 88명(12.9%), 주민자치위원의 역량강화 교육 실시 105명(15.4%), 기타 3명(0.4%), 무응답 2명(0.3%)으로 응답하였다. 기존 주민자치센터의 주민자치위원회 활용과, 부녀회·영농회 등과의 네트워크 구축, 직능단체·NGO·시민단체·학교 등과의 연계가 높은 응답비율을 보인다.

[표 84] 주민자치회의 협력 거버넌스 형성 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
기존 주민자치센터의 주민자치위원회 활용	163	24.0
부녀회·영농회 등과의 네트워크 구축	149	21.9
직능단체·NGO·시민단체·학교 등과의 연계	170	25.0
지역 내 기업·민간기관과의 협력	88	12.9
주민자치위원의 역량강화 교육 실시	105	15.4
기타	3	0.4
무응답	2	0.3

주민자치회의 협력 거버넌스 형성으로는 직능단체·NGO·시민단체·학교 등과의 연계에 응답한 비율이 도시지역(동) 7.9%, 도·농 복합지역(읍) 6.5%으로 나타났으며, 부녀회·영농회 등과의 네트워크 구축에는 농어촌지역(면)에서 11.0%으로 높은 비율을 나타냈으며, 농어촌 지역에서는 부녀회·영농회 등과의 네트워크 구축을 중요시하는 것으로 나타났다.

〔표 85〕 지역구분별 주민자치회의 협력 거버넌스 형성 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역 (읍)	농어촌 지역(면)
주민 자치 회의 협력 거버 넌스 형성	기존 주민자치센터의 주민자치위원회 활용	빈도	47	42	74
		비율	6.9%	6.2%	10.9%
	부녀회·영농회 등과의 네트워크 구축	빈도	35	39	75
		비율	5.1%	5.7%	11.0%
	직능단체·NGO·시민 단체·학교 등과의 연계	빈도	54	44	72
		비율	7.9%	6.5%	10.6%
	지역 내 기업·민간 기관과의 협력	빈도	29	19	40
		비율	4.3%	2.8%	5.9%
	주민자치위원의 역량강화 교육 실시	빈도	24	28	53
		비율	3.5%	4.1%	7.8%
	기타	빈도	2	0	1
		비율	.3%	.0%	.1%
	무응답	빈도	1	0	1
		비율	.1%	.0%	.1%
	전체 %		28.2%	25.3%	46.5%

주민자치회 활성화의 주요 기능으로는 주민자치회 설치·운영 기본계획 및 지침 수립 162명(23.8%), 사전 충분한 홍보 및 교육 실시 286명(42.1%), 지역 의견 반영 150명(22.1%), 시범사업 실시 69명(10.1%), 기타 10명(1.5%), 무응답 3명(0.4%)으로 응답하였으며, 기타의견으로는 주민의식변화, 주민자치위원의 전문화의 의견이 제시되었다.

[표 86] 주민자치회 활성화의 주요 기능 빈도분석 결과

구분	빈도수(명)	구성비율(%)
주민자치회 설치·운영 기본계획 및 지침 수립	162	23.8
사전 충분한 홍보 및 교육 실시	286	42.1
지역 의견 반영	150	22.1
시범사업 실시	69	10.1
기타	10	1.5
무응답	3	0.4

주민자치회 활성화의 주요 기능으로는 주민자치회 설치·운영 기본계획 및 지침 수립에 응답한 비율이 도시지역(동) 7.1%, 도·농 복합지역(읍) 7.8%로 나타났으며, 사전 충분한 홍보 및 교육 실시에 응답한 비율이 도시지역(동) 11.9%, 도·농 복합지역(읍) 8.7%, 농어촌 지역(면) 21.5%으로 높은 응답율을 나타냈다.

[표 87] 지역구분별 주민자치회 활성화의 주요 기능 응답빈도

구분			지역구분		
			도시지역 (동)	도·농 복합지역 (읍)	농어촌 지역(면)
주민자치회	주민자치회 설치·운영 기본계획 및 지침 수립	빈도	48	53	61
		비율	7.1%	7.8%	9.0%
	사전 충분한 홍보 및 교육 실시	빈도	81	59	146
		비율	11.9%	8.7%	21.5%
활성화의	지역 의견 반영	빈도	39	44	67
		비율	5.7%	6.5%	9.9%
	시범사업 실시	빈도	21	13	35
		비율	3.1%	1.9%	5.1%
주요기능	기타	빈도	2	3	5
		비율	.3%	.4%	.7%
	무응답	빈도	1	0	2
		비율	.1%	.0%	.3%
전체 %			28.2%	25.3%	46.5%

### 3. 분석결과 요약 및 논의

#### 1) 분석결과 요약

주민자치조직의 필요성에 관하여 필요하다고 응답한 비율이 전체적으로 높게 나타났다. 도시지역(동) 12.6%, 도·농 복합지역(읍) 14.0%, 농어촌지역(면) 21.6%으로 다른지역에 비해 농어촌 지역에서의 주민자치조직 필요성이 높은 것으로 나타났으며, 주민자치조직의 주요기능으로 지역사회를 위한 복지 및 봉사기능이 높은 응답율을 나타냈다. 또한 주민자치위원회, 부녀회가 활성화된 주민자치조직이라고 나타났으며, 거버넌스 측면에서의 주민자치조직 기능은 자발적 주민조직의 유기적 협력관계 형성이 높은 비율로 나타났다.

주민자치센터 이용횟수는 전반적으로 주민자치센터 이용율이 저조하였으나 농어촌 지역(면)에서 주 1~2회 11.8%의 응답률을 나타낸 것으로 보아 농어촌 지역에서의 주민자치센터 이용은 다른 지역보다 활발한 것으로 나타났다. 주민자치센터의 주요 프로그램은 문화여가 분야가 높은 응답률로 나타났다. 기타의견으로 체육시설, 헬스장 이용으로 제시하였으며, 주민자치센터의 문제점으로는 프로그램 운영의 수동성과 창의성 부족이 높은 비율로 나타났다. 주민자치 교육프로그램의 효과는 지역의 문제해결역량 강화가 전반적으로 높은 비율을 나타냈으며, 경쟁력 있는 지역조성은 도시지역 6.5%, 농어촌지역 9.3%으로 나타났다.

주민자치사업의 주체는 주민, 주민자치(위원)회, 주민자생조직, 공무원, 직능단체 순으로 나타났으며, 주민자치사업의 주요사업은 주민공동체 형성 및 복원에 대한 응답비율이 가장 높았으며, 주민자치교육, 지역복지, 생활환경 개선, 방법 및 생활안전, 경관 및 미관개선, 기타 순으로 응답하였다. 주민자치사업의 주요 요소는 주민들의 참여의지가 가장 높은 비율로 나타났으며, 주민자치사업 재능기부활동의 방향과 효과는 자발적 참여를 통한 자치문화 조성이 높은 응답률로 나타났다.

주민자치회의 주요 유형으로는 지역복지형, 평생교육형 순으로 응답하였으며, 주민자치와 주민자치위원회의 차이 인식으로는 주민자치 업무수행, 자체재원·기부금 등의 재원조달, 지역대표·일반주민 공개모집 위원선출 순으로 응답하였다. 주민자치회



운영상의 어려움으로는 자체재원 및 기부금 충당으로 인한 재원조달의 한계에 주로 응답하였으며, 주민자치회의 협력 거버넌스 형성을 위해 기존 주민자치센터의 주민자치위원회 활용과, 부녀회·영농회 등과의 네트워크 구축, 직능단체·NGO·시민단체·학교 등과의 연계가 높은 응답비율을 보였으며, 주민자치회 활성화의 주요 기능으로는 주민자치회 설치·운영 기본계획 및 지침 수립에 높은 응답률을 보였다.

## 2) 논 의

주민자치조직의 필요성이 높은 것으로 나타났으며, 지역사회를 위한 복지 및 봉사 기능에 중점을 두고 주민자치조직 강화를 위해 각종 직능단체 및 자발적 주민자치조직들이 유기적 협력관계 형성이 필요하다.

주민자치센터 프로그램 운영의 수동성과 창의성 부족을 해결하기 위해 주민자치센터 운영 프로그램을 대상으로 전문가 모니터링 및 컨설팅 실시가 필요하며, 주민자치센터 주요기능에 따라 운영실적을 토대로 모니터링 및 점검·분석을 실시하며 주민자치센터 운영의 실무역할 담당자에 대한 체계적인 전문성 강화를 통한 자치역량 강화를 위해 주민자치센터 프로그램 평가체계 구축이 필요하다.

주민자치사업의 가장 시급한 사업인 주민공동체 형성 및 복원을 위해 주민과 마을을 위한 목적과 계획을 가지고 짜임새 있게 지속적으로 추진해 나가도록 기본계획을 수립, 추진해야 한다. 또한, 살기 좋은 마을을 형성하는 데 필요한 마을사업들은 어떤 것들이 있고, 누가 주체적으로 하며, 행정과 전문가들은 어떻게 지원을 해야 하는지, 사업결과에서도 마을 형성에 기여할 수 있도록 하는 방안을 수립, 추진토록 해야 한다.

주민자치 활성화를 도모하고 주민자치회의 재정문제 해결을 위해 행정적 지원이 필요하다. 또한, 주민자치회는 철저한 회계관리 및 책임과 함께 자체감사, 시·군·구 감사를 받을 수 있으므로 주민자치회 재정운영은 현 주민자치센터와는 다른 차원에서 접근이 필요하다. 주민자치위원들은 시·군·구의 장이 위촉하여 운영토록 하고 있으므로, 위원선출 방법과 임원회의 등 내부 기관구성 및 위원회 운영방안들의 논의도 중요하다.

‘충남형 주민자치’ 구현을 위한 정책적 제언이나 기타의견으로는 다음과 같다. 일부 사람들만 알고 있는 주민자치는 지양하고, 지역주민 모두가 알 수 있도록 교육 및 홍보가 중요해 보이며 일반 행정기관 및 봉사단체와 협력체계가 필요하며, 자치를 위한 역량도 키우지 않고 힘써주기만 할 경우, 자치회의 선거운동용으로 전락할 가능성이 많다. 자치회의 재정(예산) 집행 결산 계획이 스스로 이뤄져야 하며, “능력없음”, “민원편의 제공”, “소란 잠재우기”로 자치회 스스로가 아닌 공무원에게 기대고 시키는 행위는 자치회의 발전을 막을 것이라고 생각된다. 자치센터의 프로그램 활성화에 목적을 둘 것이 아니라, 자치위원들에 의한 지역현안 문제점 등을 정책에 반영할 수 있게 제도를 개선할 필요성이 있다. 주민자치의 취지인 지역발전에 힘을 쓴다면 상관없으나, 공무원의 입장에서 주민자치회의 힘이 커진다면 공무원을 알게 볼까봐 걱정됨 등의 의견이 제시되었다.

## 제5장 ‘충남형’ 주민자치 거버넌스 구축을 위한 정책과제

### 1. 주민자치조직의 강화를 위한 정책과제

#### 1) 다양한 소규모 자발적 결사체의 활성화를 통한 주민자치 기반 강화

주민자치를 위한 시민사회의 하부구조로서 지역사회가 활성화되기 위해서는 주민들 사이의 사회적 자본 형성이 무엇보다도 중요하다. 지역사회 사회적 자본 형성의 관점에서 가장 중요한 전략이 될 수 있는 것이 다양한 형태의 자발적 결사체들이 결성되어 주민참여가 이루어짐으로써 신뢰와 호혜의식 및 집합적 효능감과 같은 사회적 역량을 강화하는 것이다. 지역사회 단위의 결사체 참여를 통해 형성된 구성원들 사이의 유대와 신뢰야말로 주민자치조직이 형성되더라도 정부와는 독자적으로 자기 목소리를 내고 정부와 대등한 관계에서 거버넌스를 형성하고 지탱하는 중요한 기반이 된다.

정부주도의 하향식 관점에서 주민자치조직을 공식적으로 설계해왔던 관행을 벗어나 다양한 형태의 자발적 결사체 형태의 주민조직이 지역사회에 활성화될 수 있는 여건을 마련해주는 것이 중요하다. 정부와는 독립적으로 지역사회 단위에서 활동하는 주민조직형태의 자발적인 결사체야말로 참여자들로 하여금 자신이 살고 있는 동네에 대한 자부심과 애착을 형성하는데 기여하게 되고, 서로 다른 지역사회와의 의사소통의 기회가 된다는 점에서 사회적 자본 형성에 기여하게 된다.

자발적으로 형성된 지역사회 주민조직은 사적생활을 영위하는 개인과 공적 생활을 연결해주는 매개구조(mediating structure)의 역할을 수행한다. 주민조직은 지방정부에 대한 서비스 요구자가 되기도 하고, 자원봉사집단이나 제3부문을 형성하는 중요한 세력으로서 서비스전달자의 역할을 담당하기도 한다. 주민조직을 통한 참여와 의사소통의 경험은 일반주민들에게 무력감을 해소하고, 보다 적극적인 시민으로의 변화

를 가져올 수 있는 계기를 제공해 준다. 자발적 결사체 형태의 대표적 주민조직 예가 스포츠동호회, 로터리클럽 등과 같은 친목조직, 자원봉사조직, 이익증진조직, 직능조직을 포함한 지역사회 주민조직이다.

다양한 형태의 지역사회 결사체 또는 주민조직의 중요성에도 불구하고, 우리사회에서는 상대적으로 자발적 결사체 성격을 띤 주민조직의 수가 선진국에 비해 상대적으로 적고, 주민들의 참여수준도 매우 낮게 나타난다. 사회적 자본의 주민자치를 위한 중요한 기반이 된다는 전략적 관점에서 충청남도도 주민들이 상호작용을 통해 신뢰와 호혜 및 집합적 효능감과 같은 규범을 형성해나가는 장으로서 자발적 결사체의 조직화와 참여를 적극적으로 장려하고 촉진시키는 노력이 요구된다. 지역사회 결사체 활동의 활성화는 굳이 자원봉사조직이나 행정의 협조조직과 같이 개인의 희생 또는 사회적 책임에 초점을 맞추지 말고 주민들이 자연스럽게 모여 즐겁게 상호작용할 수 있는 전략들을 모색할 수 있을 것이다.

예를 들면, 주민자치의 기반으로 사회적 자본을 강조한 R. Putnam의 경우 지루하거나 열정이 탈진되기 쉬운 주민회의 또는 자원봉사 같은 지역사회 활동과는 다르게 예술 활동이 갖는 고유한 재미와 즐거움은 다른 어떤 지역사회 활동보다 예술 활동이 사회적 자본 형성의 효과적·효율적 전략이 될 수 있음을 강조한다. 이러한 맥락에서 동네밴드, 합창단, 연극반 등과 같이 아마추어들이 자발적으로 조직한 예술동호회 또는 문화클럽, 스포츠동아리 등의 활동을 장려하고, 이들 결사체들의 교류와 네트워크 활동을 촉진하는 것이 사회적 자본 형성에 매우 중요하다. 단순히 문화예술을 소비하거나 감상하는데 그치지 않고 춤 경연대회, 노래자랑, 동네연극, 랩 페스티벌 등과 같은 문화 활동에 시민들이 직접 참여할 수 있도록 유도하는 것만으로도 주민들의 사회적·심리적 유대형성뿐만 아니라 주민자치조직의 기반형성에 기여하게 될 것이다.

자발적 결사체 활동을 강조하면서 행정편의 관점에서 읍면동 단위의 조직구성이나 활동을 강조할 것이 아니라 소규모 동네단위에서 다양한 관심사를 중심으로 주민들이 활동할 수 있는 동아리 형태의 자발적 결사체 활동을 지원하고, 이러한 결사체들의 수평적 교류와 네트워크를 장려함으로써 지역사회 전체의 역량을 키워나가는 것이 중요하다.

## 2) 주민조직의 서비스전달과정 참여를 통한 공동생산 실험 추진

주민자치를 위해서는 지역사회를 ‘위해서’ (for) 봉사하는 것이 아니라 지역사회와 ‘함께’ (with) 공공서비스 또는 공적 가치를 생성한다는 지방정부 역할에 대한 관점의 전환이 필요하다. 이러한 맥락에서 충청남도도 지역사회 자발적 결사체들로 하여금 지역사회 서비스전달체계에 관여하도록 유도함으로써 공공서비스의 ‘공동생산’ (co-production) 실험을 장려하고, 강화해나갈 수 있다.

공동생산은 자발적 또는 정부의 촉매자 역할을 통해 지역사회 주민들이 지역사회에 필요한 공공재를 생성하는데 다양한 형태로 참여하는 것을 의미한다(Lelieveldt et al., 2009). 공동생산은 공공서비스생산과 관련하여 시민의 생산적 활동을 지칭하는 것으로서, 공공서비스를 생성하는데 정부와 함께 사회적 행위자들이 책임감을 공유한다는 의미를 담고 있다. ‘공동생산자로서의 시민’ (citizen as co-producer)의 참여는 ‘투표자로서의 시민’ (citizen as voter), 서비스만족도 조사에 참여하는 ‘고객으로서의 시민’ (citizen as customer), 해당 지역의 욕구를 표출하기 위하여 공무원이나 정치인과 접촉하고, 시위에 참여하거나 지방정부에 대해 청원서를 제출하는 것과 같은 전통적 형태의 ‘시민으로서의 시민’ (citizen as citizen) 참여와는 구분된다(Callahan, 2007).

지역사회와 행정기관의 협력방식이 관과 가까운 자생단체를 중심으로 한 동원형태를 취해왔다면, 앞으로는 좀 더 다양한 지역사회 자발적 결사체들에 대한 정보를 기반으로 그들의 설립목적과는 별도로 지역의 공공서비스 생성에 기여할 수 있는 다양한 기회와 방안들을 적극적으로 모색해 나갈 필요가 있다.

예를 들면, 자칫 지루하거나 무미건조한 사회프로그램에 예술가들의 참여가 생명력을 불어넣어줄 수 있음을 고려할 때, 지역의 공공서비스 계획단계부터 지역사회에 뿌리를 둔 문화예술조직과의 연계방안을 모색할 수 있을 것이다. 취약동네재생, 사회복지 또는 다문화가족 프로그램 등 다양한 분야에서 자발적 결사체 형태로서 예술인들의 참여는 융통성 없는 도시공학 또는 사회공학 관점을 벗어나 좀 더 부드럽고 민주적이며 안전한 방식의 문제해결을 가능하게 함으로써 지역의 분열을 치유하고 사회적 프로그램들을 더욱 효과적으로 만들 수 있다. 충청남도도 지역의

공공재 생산에 기여하는 자발적 결사체에 대해 일부 사업비, 자문 및 훈련 등을 지원함으로써 자발적 결사체들이 지역사회에 기여할 수 있는 환경을 조성하는데 주력해야 할 것이다.

충청남도가 자발적 결사체 형태의 주민조직의 참여를 지원하는 과정에서 유의해야 할 것은 지방정부와 결사체와의 관계가 수직적 주인-대리인 또는 후원자-고객관계가 아니라 수평적 파트너십의 형태가 되어야 한다는 것이다. 특히 지방정부가 자발적 결사체들과 형성하는 파트너십이 주민들 사이의 좋은 관계망 즉, 사회적 자본을 형성하고 향상시키기 위한 것이라면, 지방정부가 그들을 서비스공급자처럼 간주하고 다루는 것을 피하고, 이러한 조직들이 갖는 자발적인 멤버십이 갖는 성격의 특수성을 인식하는 것이 중요하다.

Reid(1997: 14)는 결사체의 정체성을 보호하기 위해선 두 가지 요인이 보호되어야 한다고 주장한다. 첫째, 결사체들이 자신의 회원들의 선호에 따라 우선순위를 정할 수 있는 자유가 보장되어야 한다. 둘째, 외부의 자금지원기관이나 후원기관이 아니라 자신의 회원들에 대해 최우선 책임(accountability)을 가지도록 해야 한다. 지방정부가 하는 일은 계약을 통해 자발적 조직으로부터 구체적 산출물을 얻는 것이 아니라 지역사회가 주도하는 이니셔티브를 지원하는 것임을 명심할 필요가 있다.

### 3) 기존 자생단체에 대한 진단과 혁신절차 시행

자발적 결사체 형성과 관련해 주목할 것은 바로 수평적(horizontal) 결사체와 계층적(hierarchical) 결사체의 구분이다. 수평적 결사체는 상대적으로 평등하고 민주적 구조를 가지면서 참여자 사이에 수평적 유대가 형성되는 결사체이다. 반면 계층적 결사체는 후원자-고객 관계에 의해 특징지어지고, 흔히 국가 또는 지방정부에 의해 주도되면서 하나의 위계조직 안에 수직적 통합이 이루어 진다. 이렇게 만들어진 주민조직은 전형적으로 정부의 행정계층 단위에서 형성되고, 정부정책의 집행도구 역할을 하며, 정부의 하위기구와 같은 성격을 띠게 된다(Kooiman, 2005; Somerville, 2008).

이 같은 유형을 놓고 볼 때, 현재 우리나라 지역사회에 뿌리내리고 있는 자생단체들의 경우 전형적인 계층적 결사체의 성격을 띠고 있는 것으로 분류할 수 있다.

일반적으로 읍·면·동 을 기준으로 10여 개 정도 활동하고 있는 이들 단체들은 대부분 정부의 필요에 의해 도입되고 손쉬운 동원 대상이 되면서 관변단체로 분류되기도 한다. 지역사회 주민참여가 저조한 현실 속에서 이 단체들은 행정과 협조하여 지역의 굵은일들을 수행해왔다는 점에서 순기능적 측면을 가지고 있다.

하지만 일부 자생단체의 경우 시대변화와 함께 기능을 상실한 채 친목모임 수준을 유지하고 있음에도 행·재정지원을 받거나 선거철마다 정치적 동원의 대상이 되면서 지방행정과 정치에 대한 불신의 단초를 제공해왔다. 또한 자생단체장 또는 회원들 사이의 중첩내지 순환되는 관계망을 통해 견고한 지역사회 사회경제적 엘리트연합을 형성하면서 정치·행정과는 무관하게 순수한 뜻을 가지고 지역사회 참여를 모색하는 사람들에게는 일종의 진입장벽이자 걸림돌로 작용해왔다. 특히 대부분 자생단체들이 중앙정부 관리 하에 전국규모의 계층적 조직형태를 띠고 중앙과 연계된 지방정치가의 충원통로가 되는 등 우리사회 정치·행정구조 속에 깊게 뿌리내리고 있음에도 대다수 국민의 무관심 속에 좀처럼 제도적 혁신과 변화를 도모하기 어려운 형편이다.

이들 자생단체들이 지역사회 사회적 자본 형성에 어떤 영향을 미치고 있는지는 좀더 심층적 연구를 필요로 한다. 다만 현 시점에서 자칫 결사체의 활성화라는 미명아래 기존 자생단체에 대한 지원이 강화된다는지 현재의 자생단체와 같은 조직들을 양산하는 것은 철저히 지양해야할 것이다. 주민조직이 활성화되지 못한 현 시점에서 이들 조직을 사회적 자본 형성을 위한 자원으로 활용하기 위해서는 행정과 지방정치의 필요에 의해 동원되는 조직이 아니라 지역주민과의 네트워크 형성과 지지 기반위에 지방행정과 정치를 향해 자기 목소리를 내는 주민조직으로 탈바꿈하기 위한 각고의 노력이 필요하다. 그러기 위해서는 ‘판도라의 상자’를 과감히 열고 현존하는 주민조직과 리더십에 대한 철저한 구조적·행태적 진단과 반성, 처방을 함께 고민해야 할 시점이다.

#### 4) 주민대표성을 띤 주민조직의 투명성 및 민주적 리더십 확보

읍·면·동 단위 주민자치의 기반이 되면서 앞으로 동네주민자치의 향배를 가늠할 중요한 주민자치조직으로 간주할 수 있는 것이 주거지역단위별 주민대표 성격을 띤

주민조직이다. 특히 우리사회에서는 아파트와 같은 공동주택방식이 지배적 주거형태가 되면서 입주자대표회의와 같은 주민대표성을 띤 주민자치조직 역할이 매우 중요해지고 있다.

현실은 아파트 관리와 잡수입 사용과 관련하여 입주자대표회의와 관련 자생조직 구성원의 전횡과 전용 문제가 자주 발생하고 있다. 입주민의 아파트관리에 대한 무관심 속에서 입주자 대표들의 전문성과 도덕성 결여로 입찰과정에서 결탁과 횡령 등의 비리가 발생하기도 한다. 이 밖에도 아파트 관리관련 정보의 비공개 또는 불충분한 제공, 입주자대표회의의 구성이 바뀔 경우 아파트 관리의 지속성이 떨어지는 문제, 관리소장의 지나친 관여로 인한 역할 및 능력의 저하 등이 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 문제들은 입주자대표회의에 대한 신뢰 상실, 아파트단지 내 주민교류 활동 및 참여의지 저하 등의 문제로 이어진다.

아파트를 중심으로 한 공동체 노력이 활성화되기 위해서는 입주자대표회의의 역할과 기능이 매우 중요하다. 아파트 지역의 공동체 운동의 선행 조건으로 중요한 것은 입주자대표회의의 민주성과 투명성을 확보함으로써 입주자대표회의와 자생조직에 대한 입주민들의 신뢰를 형성하는 것이다. 어떤 지역사회 형성 노력이든 리더의 헌신적 노력이 필요한데 실제 현존하는 제도로서 입주자대표회의와 해당 지역의 자생조직이 자신들만의 게임에 몰두하는 것이 아니라 입주민들과의 연계역할 및 리더역할을 수행할 수 있는 계기를 마련하는 것이 중요하다. 하지만 현재와 같이 폐쇄적 아파트 운영관리의 관행과 다양한 비리가 발생하는 상황에서 입주자대표회의와 관련 자생단체들의 리더십 역할을 기대하기도 어렵고, 주민들의 참여 또한 기대하기 어렵다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 좀 더 적극적인 정책개입이 필요하다.

아파트대표회의의 투명성을 강화하기 위해서는 입주민이 아파트 관리에 관심을 갖고 참여할 수 있도록 아파트 관리관련 법규를 정비하고, 관리규약 준칙을 보급할 필요가 있다. 아파트 관리가 투명하게 운영되고 입주민의 참여 통로가 확보되는 등 규정에 따른 관리가 이루어지고 있는지에 대한 지도 및 감독을 철저히 추진한다. 아파트 관리에 대한 지식이 부족하여 관리가 원활히 이루어지지 않거나 관심과 참여가 부족한 경우가 상당하기 때문에 아파트 관리와 관련교육을 정기적으로 실시한다. 아파트 관리 우수단지를 선정하여 인센티브를 부여하는 등 아파트 관리에 관심을 갖고



참여를 이끌어 내는 것이 필요하다. 유지관리에 대한 중요성을 인식하지 못하거나 전문성이 부족하기 때문에 장기수선계획의 수립과 충당금의 적립이 제대로 이루어지지 않고 있다. 따라서 장기수선과 관련된 지원·감독기구를 설치하거나 민간단체 또는 전문가와 협력하여 장기수선계획의 수립과 장기수선충당금의 적립에 대한 지도가 이루어져야 할 것이다.

지역사회형성을 통한 주민자치의 강화를 위해서는 주민대표성격을 띤 조직들의 민주적 리더 육성과 교육이 강화되어야한다. 기존의 자생적 지역공동체 형성 성공사례들은 리더십이 공동체 형성에 얼마나 중요한가를 일깨워준다. 이들 사례들의 공통된 특징은 마을 리더들이 진정성을 가지고 헌신적이며 군림하기보다는 민주적이고 봉사적이라는 것이다. 더 나아가 지역사회 리더들로부터 지역사회 형성 과정에서 발생하는 긴장들 사이에서 균형을 잡아주는 판단력, 단기적 목표와 장기적 비전을 가지고 종합적 관점에서 구체적인 사업계획을 세워나가는 능력, 주민들에게 지지와 용기를 불어넣어주는 촉매자로서의 역할, 다양성에 대한 개방된 자세와 통합 및 합의에 대한 열정 등을 엿볼 수 있다.

우리 지역의 경우 관 주도 지역발전의 결과로서 진정성을 가진 민주적 지역사회 리더를 찾아보기 힘들 뿐만 아니라 리더십에 대한 체계적 교육 및 훈련도 부족하다. 앞으로 지역사회 형성과 주민자치의 성패는 어떻게 진정성을 가진 민주적 지역사회 리더들을 발굴하고 양성하는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 체계적 지역사회 리더십 육성과 전문화가 지역사회 형성과 주민자치를 위해 전략적으로 고려되어야 하고, 이를 위해 지방정부 차원에서라도 지역사회 지도자에 대한 철저한 진단, 교육과 훈련을 위한 지원체계를 마련해야할 것이다.

주민자치조직 리더십은 다른 주민이나 참여회원들이 갖지 못한 특성, 자질 등을 리더가 가지고 있음을 의미하는 것이 아니라 리더와 추종자들 사이의 상호작용을 통한 영향관계를 통해 형성된다. 리더와 추종자들 사이의 상호작용과 영향관계는 공동 목적의 생성과 공유를 통해 나타난다. 지역공동체를 지향하는 주민자치조직의 리더십은 회원들이 개인 또는 사적 이익을 뛰어 넘어 공적 목적을 공유하도록 영향력을 발휘하는 정도만큼 리더의 역할이 분명해진다. 이러한 맥락에서 주민자치조직 리더에게 기대되는 것은 자신의 영향력을 행사하여 회원들 사이의 호혜와 민주적 상호작

용 구조를 이끌어내고 회원들이 개인의 지위 또는 물질적 이익과 같은 세속적 요인들보다 더 큰 의미의 공동목적으로부터 행위의 의미를 찾도록 촉진하는 것이 될 것이다.

주민자치조직 리더의 계승문제에 대해서도 지속적인 관심을 가지고 시스템화하려는 노력을 기울여야 할 것이다. 많은 경우 훌륭한 리더십을 발휘한 리더가 바뀌는 경우 전체 조직의 성과에도 큰 영향을 미치게 된다. 주민조직도 예외는 아니며, 오히려 정부와 기업과 같은 관료조직들은 체계화되어 있기 때문에 리더의 교체의 영향을 완충할 수 있는 부분이 있지만 주민조직의 경우 그러한 시스템화가 미약하기 때문에 리더의 역할이 더욱 중요할 수 있다. 주민자치조직의 경우 리더십이 어느 한 개인에게 의존하기보다는 쌍방적 성격이 강하다는 측면을 주목하고, 일종의 집단리더십 시스템을 구축하기 위한 노력을 지속적으로 기울여나가야 할 것이다.

## 5) 자생단체를 비롯한 지역사회 주민조직의 협력적 역량 신장

현재 주민자치위원회 또는 마을만들기 사업이 성공적으로 뿌리내린 곳은 자생단체들 사이의 관계가 좋은 곳으로 나타난다. 따라서 자생단체들의 네트워크 구축을 통한 자원 활용의 시너지를 이끌어내려는 의식적 노력이 요구된다. 실제 한 동네의 자원을 영합적 게임(zero-sum game)의 대상으로 보느냐 win-win 게임의 대상으로 보느냐에 따라 주민조직간 경쟁과 갈등의 정도는 달라진다. 자생단체들 사이의 네트워크를 통한 상호교환이 모든 조직을 위해 긍정적 시너지 효과를 가져다주고, 그러한 상호작용은 자기 강화가 되어 미래의 상호작용과 교환에 관여할 가능성을 높이면서 지역사회의 번영을 가져다준다는 사회적 자본의 기본원리에 충실할 필요가 있다.

주민자치위원회와 같은 주민대표성격을 띤 자치조직이 지역사회와 관련된 프로젝트를 추진할 때 해당 지역의 공식 또는 비공식 결사체 또는 주민조직을 파악하고 이러한 조직들의 자원을 적극적으로 동원하려는 노력을 통해 조직간 신뢰와 호혜의식의 형성을 통한 지역사회 단위의 집합적 역량 구축에 각별한 노력을 기울여야 할 것이다.

## 2. 주민자치 교육프로그램의 내실화를 위한 정책과제

### 1) '학습형' 주민자치센터 운영기반 구축

주민자치 교육프로그램의 유형은 주민자치분야에서 지역문제 토론, 마을환경 바꾸기, 자율방재활동 등, 문화여가분야에서 지역문화행사 추진, 전시회, 취미교실, 생활체육 등, 지역복지분야에서 건강증진, 마을문고, 경로, 탁아, 어린이공부방 등, 주민편익분야에서 회의장 제공, 알뜰매장 운영, 생활정보제공 등, 시민교육분야에서 평생학습, 교양강좌, 외국어교실 운영 등, 지역사회진흥분야에서 내집앞 청소하기, 불우이웃 돕기, 청소년지도 등 여러 가지의 공익적 활동이 있다. 그러나 앞서 충청남도 주민자치센터 운영프로그램을 2011년~2013년 평균비율을 보면 주민자치 8.0%, 지역복지 7.2%, 주민편익 1.8%, 시민교육 11.0%, 지역사회 진흥 3.3%, 기타 0.0%로 낮은 비율을 차지하고 있으며 문화여가프로그램은 68.6%으로 나타나 압도적인 비율로 나타나고 있어 큰 문제로 지적되고 있다.

전반적으로 주민자치에 대한 이해 부족으로 주민자치위원회, 주민자치센터의 기능과 역할 정립 미진한 결과, 교육 프로그램 운영에 따른 전담 조직 및 전문인력 확보가 이루어지는 주민자치센터는 매우 미흡한 실정이다. 업무를 담당하고 있는 공무원의 경우, 해당 업무에 대한 지속성 및 관심 미흡으로, 주민자치위원의 경우, 전문지식 및 교육자원 활용 부족 등으로 교육 프로그램 개발 및 운영이 더욱 어렵고, 주민자치 실현을 위한 수요자 중심의 대상별·목적별로 역량강화 학습프로그램이 미흡한 상황이다.

특히 주민자치위원회 위원들의 단기성 교육과정(특별강좌 형태)은 지속적으로 이루어져 왔으나 실제 현장적용 교육프로그램 개설은 저조한 실정이며, 일부 지역에서는 주민자치에 부합되는 과정 운영을 위해 관심과 노력을 기울이고 있으나 사실상 리더그룹에 한정된 경향이 짙다. 주민자치와 관련된 프로그램 발굴 및 개발을 통해 예시적 또는 시범적으로 활용할 수 있도록 준비와 체제를 갖추어야 하며, 이와 관련하여 계획수립시 예시(안) 제시 등을 통해 프로그램 성격 및 운영 등에 대한 조정을 유도해야 한다.

주민자치센터를 종합적으로 자치센터, 교육센터, 문화센터, 복지센터로서의 기능수행을 위해서는 시설이나 전반적인 여건의 정비가 필요하며, 직업능력개발 프로그램 운영시 별도 기준 마련 등이 고려될 필요가 있다. 예를들면 컴퓨터, 책상, 빔 프로젝터 등 노후시설 정비와 주민자치센터를 활용하여 주민들의 다목적 공간(교육장+전시실+공연장)으로 활용할 수 있도록 선진모델을 토대로 개선해 나갈 필요가 있다. 또한 강사비 현실화와 관련 특히, 읍·면지역의 경우 교통비 별도 추가 필요하며 교육프로그램 홍보방안 마련을 통해 주민들이 사전에 인지된 상태에서 교육과정을 운영할 필요가 있으며, 이에 따른 홍보매체 개발이 필요하다

## 2) 주민참여 및 지역특성 반영 프로그램의 기획·운영

주민자치센터 프로그램 운영과 관련하여 지역주민 대상 수요조사가 우선 되어야 하나, 현재 여건미비 및 추진역량 부족으로 실행 가능성은 매우 낮으며, 특히 지역주민들의 참여에 따른 지역자원 활용 및 유효성에 대한 고민은 있으나 실제적으로 주민자치와 연계되어 진행되는 경우가 드문 상황이다. 아직도 주민자치위원회의 대부분 기능과 역할에 대해 관 중심 운영체제로 주민자치 프로그램의 운영은 매우 형식적으로 이루어지고 있다. 이는 주민자치위원회 위원들이 아직까지 정체성, 참여성, 주체성, 책임성이 전반적으로 매우 저조한 상태이다.

주민자치 프로그램 운영 관련 위원들이 중심이 된 경우를 찾아보기 쉽지 않으며, 따라서 지역 내 인적·물적 협력네트워크의 구축 및 프로그램 운영의 효율성 확보가 미진하며, 특히 주민자치센터 공무원이 주민자치위원회 고유기능과 역할을 지원하고 있어 오히려 상호 역할분담이 모호한 경우가 비일비재하다. 이는 담당 공무원이 안건(의제)작성 및 행·재정 운영으로 주민자치위원회 고유기능인 심의·의결기능의 ‘형식화’ 초래 및 위원장·분과장·간사 역할 부재에 기인한다. 이에 따라서 프로그램 운영시 계획-운영-사후관리 등 전반적인 사항에 대해 담당 공무원이 직접 수행하는 경우도 많아 주민학습이 형식적 업무로 전락되고 있다.

따라서 주민자치센터 프로그램 평가와 환류를 통한 개선·발전방안의 모색과 주민자

치위원회 및 주민자치센터 운영의 실무역할 담당자에 대한 체계적인 전문성 강화를 통한 자치역량 강화를 위해 주민자치센터 프로그램 평가체계 구축이 필요하다. 대부분 매해 연초 계획수립의 완료에 따라 사업운영이 이루어지기 때문에 지역에서 중간 수요 발생시에는 적절하고도 기민한 대응이 매우 미약하며, 주민자치센터 프로그램 운영에 따른 예산의 예비비 확보 또는 상·하반기로 구분, 계획수립이 필요하다. 주민 교육 프로그램의 계획수립 및 운영에 따른 매뉴얼(지침)이 필요하며, 이는 지속적으로 주민자치위원회의 위원들이 관심과 역할을 해 나갈 수 있도록 세부지침 및 실무적 집행방식에 대한 참고자료집의 형태나 방식으로 필요하다.

### 3) 협의와 조정을 통한 주민자치 프로그램 개선

‘충남형’ 주민자치에 부합하도록 교육프로그램 단계적 개편·조정이 필요하고, 지역 공동체문화 조성의 구심체로서 주민자치센터와 주민자치위원회의 활성화가 요구되며, 전담공무원을 포함하여 주민자치위원장·분과장·간사 중심의 ‘자치역량 강화교육’ 정례화 추진 및 전문컨설팅·외부평가·통합지원으로 ‘선순환 운영모델’ 조기 구축이 강조된다.

이를 위해 효과중심의 ‘충남형’ 주민자치 유형 프로그램의 개발 및 시범적용 후 분석이 필요하다. 현행 ‘요가·댄스’ 등 인기영합적 프로그램의 ‘졸업제’ (3년) 도입 및 자체적·자율적 ‘학습동아리’ 전환의 의무 추진이 필요하다. 또한 공동체육성·지역(마을)발전과 관련한 건전 공공프로그램의 전문기관 참여의 개발·발굴(R&D) 및 시범적용(우수센터↔미진센터) 후, 장·단기적 효과분석 실시가 필요하다.

타기관에서 주최하는 교육프로그램을 주민자치센터와 연계하여 지역주민들의 학습 욕구 해소방안 마련이 필요하다. 예컨대 지역에서 “생활과학교실” 프로그램을 운영할 경우, 한국과학창의재단과 지역대학교 과학기술진흥센터 등과 연계하여 ‘재미있는 생활과학교실’ 운영 등이 필요하다. 참고로 「제주평생교육재능나눔단」 활동과 주민자치센터 연계를 통해 인문소양교육, 문화예술교육 등과 관련된 부분의 해소가 기대된다.

#### 4) 재학습을 통한 주민자치 프로그램의 재설계(redesign)

전담공무원 직무조정 및 주민자치위원회 위주 ‘주체적 학습역량’ 배양을 강화한다. 大센터(2명↑)-小센터(1명↓) 담당공무원 ‘전담제’ 지정(2년 근무) 및 인센티브 적용(한시 운영), 단기순환·기피부서로의 인식타파, 유자격자(평생교육사 등) 배치전환을 강화하며, 주민자치위원장·분과장·간사 대상의 정기 역량강화 교육과정의 시행 및 추후 평가반영 추진한다.

주민자치위원회에 대한 운영지원 차원의 ‘사무장’ 제도 도입 검토, 추진이 필요하다. 주민자치위원회 기능 보완을 위한 ‘사무장’ 제도의 도입 관련 현행 주민자치위원장 및 간사는 대부분 무보수 명예직으로 운영 중(일부의 주민자치위원회는 자체사업 추진 관련 유급화 운영 중), 그러나 대다수 주민자치위원회는 실무운영 담당자(간사)의 상근 유급직 전환을 요구한다. ‘간사’ 역할 미미 및 책임성 확보의 한계와 함께 담당공무원의 현행 지속적인 행정지원(대행)은 현실적으로 무리이다. 따라서 급여가 아닌 주민자치위원회 운영 관련 실비지원 차원에서 추진 및 ‘사무장’은 상근직 2인의 교대(교차)근무로 주민자치위원회 기능정상화 추진을 기대한다.

활성화 정도가 낮은 주민자치센터들에 대한 컨설팅 지원으로 주민자치기능 특화프로그램 운영이 필요하다. 저조한 읍·면·동 주민자치센터에 대하여 특별히 관리하고 자치역량 강화를 위한 전문가초청 컨설팅을 통해 우수 주민자치센터를 양성한다. 활성화 정도가 낮은 주민자치센터 육성으로 자치역량을 강화하고, 사업시행 결과 자체평가를 통한 차년도 주민자치센터 활성화를 반영한다. 또한 지역주민의 관심과 참여로 주민참여와 자치공동체 의식을 함양한다. 예컨대 제주시의 경우, 선정방법은 최근 3년간 주민자치센터 평가 하위인 경우, 선정된 읍·면·동 주민자치센터에서는 자체 자치역량강화 프로그램 추진계획을 수립하여 주민자치위원회에서 보조금을 신청한다.

주민자치센터의 교육 환경 정비가 필요하다. 학습 활동을 통해 이뤄진 다양한 산물에 대해 전시, 공연 등이 이뤄지거나 평상시 편한 만남의 장소 등이 될 수 있도록 공간 활용에 대한 제고가 이뤄져야 할 것으로 보인다.

인접 센터간 프로그램 조정과 관련하여, 주민자치센터별로 장기 지속운영 과정이

다수 있는 경우(평균 3~4년 지속 운영), 이와 관련하여 자체 조정이 쉽지 않으므로 그 기준(안)의 마련을 도 차원에서 주관, 추진하는 것이 필요하며, 이와 관련하여 현장에서 제기되는 가장 큰 난점은 다음과 같다. 기존 학습생과 신규 학습생 간의 수준 차등화로 과정(강의) 진행시 난이도 조절이 사실상 불가능, 동일과정 반복 운영에 따라 고정 교육생 발생, 한정된 예산으로 특정과정의 장기화에 따른 신규과정 개설 불가 등이다.

따라서 주민자치센터별로 장기 지속운영 과정은 다음과 같은 완화방안이 필요하다. 학습동아리로 전환(별도 지원체계를 마련, 운영), 과정의 ‘휴식년제’ 도입, 특정과정의 장기간 운영시는 ‘졸업제’ 적용, 특정과정 장기 학습생의 경우 의무강사로 역할 수행(서약서 작성 등)이 해당된다. 효과적인 교육과정 개발 및 운영을 위해서는 전문기관과의 협력체계 구축 및 지원이 필요하다. 주민자치위원 및 공무원의 경우, 지속적 관심과 전문성 미흡으로 전문기관의 지원 및 정보제공 등을 통해 운영 프로그램의 변화를 꾀하는 것이 필요하며, 전문기관의 참여를 통해 주민 수요와 욕구 파악이 먼저 이루어져야 한다, 이 경우 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다. 센터 방문 주민 대상 설문조사 실시를 통해 맞춤형 프로그램 발굴 및 운영, 교육 프로그램 운영에 따른 학습생 모집 및 홍보, 타 지역(센터) 우수 프로그램에 대한 정보 수집, 프로그램 운영에 따른 모니터링 및 컨설팅 등이 해당된다.

## 5) 民 중심-官 지원의 주민자치센터 운영체제 전환

자치역량강화 프로그램 추진계획 내용은 반드시 전문기관 위탁 또는 컨설팅 지원 포함, 지방자치 관련 연구기관, 전문학회 및 건전한 사회단체 등 전문가를 통한 프로그램 운영 지도와 주민자치위원에 대한 자치역량 강화교육 및 선진 주민자치센터 프로그램 현장견학 등 실시이다. 역량강화 프로그램 운영 및 사업비 지원은 해당 읍·면·동 주민자치위원회가 주관이 되어 추진하며, 사업 종료 후 자체 성과평가를 바탕으로 차년도 주민자치센터 운영 활성화 계획에 반영하여 추진한다.

수요자(주민) 포함 객관적 종합평가 및 ‘(가칭)주민교육지원센터’ 지정하여 운영

한다. 현행 센터별 자체평가(만족도 조사)는 ‘자기모순’의 형식화 전략으로 신뢰성 상실하였다. 따라서 관련 외부 전문기관의 평가로 객관성·타당성을 확보하고 연차별 추세분석과 평가근거를 마련해야 한다. 센터별 유자격자 전담공무원의 확충 및 주민자치위원회 유급직 상근 간사 확보의 현실적 한계를 감안, 중·장기적으로 도 차원의 통합적 전담지원센터의 지정, 운영으로 전문성·경제성·효율성·지속가능성을 확보해야 한다. 또한 도 차원의 연구기관 등과 연계운영으로 프로그램 개발, 현장 조사, 분석평가, 모니터링·컨설팅·코칭 등 전문서비스 제공이 필요하다.

주민자치센터 프로그램 운영체제의 합리적, 효과적인 개편 및 관 지원강화로 생활 현장 기반의 ‘충남형’ 주민자치 조기안착을 기대한다. 충남지역의 정체성·차별성 및 보유자원 특성을 최대한 활용, 현장기반 주민자치 추진으로 명실공히 ‘민주도-관지원’ 공동생산(coproduction)체제의 체감효과 창출이 가능하다. ‘충남형’ 주민자치 운영모델 구축으로 전국적 차원의 선도·선제·후방(확산)효과를 기대한다. 지역주민들이 주민자치센터의 이용률 및 만족도 증대 등을 위해서는 교육프로그램 운영시 공무원보다는 전임자(지역주민, 주민자치위원) 확보를 통해 운영할 필요가 있다. 교육프로그램은 “주민 수요조사→프로그램 개발→운영→만족도 조사” 등의 단계로 진행되기 때문에 주민자치위원회 역량강화를 통해 주민자치위원회에서 전담 운영해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 주민자치위원회 위원 대상 역량강화 교육프로그램을 통해 위원들의 실무역량을 강화하고 지역 전문기관들과의 협력체계 구축을 통해 프로그램 개발 및 운영과 관련하여 지원·조력을 받을 필요가 있다. 예컨대 자체 내 (가칭) ‘사무국’ 운영을 통해 주민자치센터와 주민자치위원회와 연계 가능 유도방안에 대해서도 심도 있는 고려가 필요하다.

주민자치센터 집체교육 프로그램 운영시 교육정원 과다 등 운영의 획일화를 적용한다. 신유목민적 특성을 보여주는 현대사회 특성을 감안하여 한 과정당 교육인원을 최대가 아닌 최소로 운영함으로써 교육과정의 다양성, 욕구충족 등을 유도할 필요가 있다. 같은 강좌이더라도 지역별, 대상별 특성에 부합한 강사료, 운영기간 등을 적용할 수 있도록 여지가 필요하다.



### 3. 주민자치사업의 활성화를 위한 정책과제

#### 1) 협력적 주민참여의 실질적 확대

급속한 도시화와 전원생활자 이주 등으로 지역주민의 인적구성을 보면 원주민과 이주민으로 구성되어 있어 내적 이질감이 극대화되고 있다. 원주민은 이주민을 이방인으로 이주민은 원주민을 회피하는 등 주민자치의 암적 존재로 사각지대화되고 있다. 원주민과 이주민간 연대감을 통해 마을공동체를 활성화할 수 있는 방안의 주민자치의 합목적성을 높여야 한다. 또한 현 주민자치위원의 구성과 향후 구성방향에 대한 구체적 정보가 제시되지 않았으며, 주민자치를 위한 주민참여 대상과 역할이 불분명하며, 주민참여를 촉진시키기 위한 제도적 장치의 마련 또는 장애요인의 제거에 대한 고민을 찾기 어렵다.

다분히 기존 주민자치위원회가 하는 일 중심이 되면서 주민자치회와 주민과의 관계, 또는 행정과의 관계에서 새로운 변화의 모습을 찾기 어려우며, 사업위주의 주민자치회 활동이 강조되면서 주민자치(위원)회 역량 형성 측면이 간과되고 있다. 주민자치회 운영과 관련하여 행정기관 또는 지원기관의 성격과 역할이 불분명하다.

특히 천안 원성1동은 초고령화된 지역으로 어르신(18.8%)과 젊은이와 학생과청년간에 연계할 수 있는 사업을 발굴하고 아산 탕정면은 삼성 직원에 대한 내주소가 갖기 전입운동과 함께 이들과 연대감을 높이는 방안을 고민할 필요가 있다(예 : 삼성디스플레이사내 매점 지역 농특산물 장터개장 등). 주민자치회 위원들 선정방식과 관련하여 어떻게 하면 대표성과 독립성 및 참신성을 확보할 수 있는가에 대한 깊은 고민이 필요하다(자생단체와 별개로 마을만들기 등에 관여한 지역사회 활동가 참여 장려, 여성할당제, 다문화가족을 포함한 소수자 또는 취약계층 대표성 등을 고려). 주민자치회 조직 안에서 찾을 수 있는 유형별 자원(인력, 공간과 시설, 전문성, 장비, 구성원들 사적·공적 네트워크, 경제력 등)을 진단이 선행되어야 할 것이다.

## 2) 대·내외 갈등예방 및 해소 완화 노력의 지속화

갈등은 비용과 편익에 대한 불균형화된 결과에서 발생한다. 즉 사업을 수행하는데 있어 자원의 합리적 배분이 이루어지지 않을 경우이며 특히 주민자치는 정보의 비대칭, 불통에서 갈등이 발생한다. 주민자치사업의 성공을 위해 수시로 대화하고 투명하게 운영하여 다양한 의견을 수렴, 반영하는 상향식 의사결정 구조를 통해 공동체의 연대감을 높여야 한다. 어떤 이해갈등 또는 가치갈등이 발생하고 있는지를 파악하기 어려우며, 이해를 둘러싼 갈등이 어떻게 발생하고 해석되고 조정되었으며, 어떠한 관심사들이 우선순위를 가지게 되었는가가 불분명하다.

현 시점에서 어떤 가치들을 실현하기 위해 주민자치사업을 실시하는가에 대한 공감대가 형성되지 않고 단순히 중앙 또는 충남도의 재정지원 때문에 수행하는 사업 같은 인상을 주고 있다. 우리사회에 어떤 변화를 가져오기 위해 주민자치 시범사업을 수행하는가에 대한 좀 더 철저한 공감대 형성이 필요하다. 또한, 주민자치회와 읍면동 사무소의 원활한 협의가 필요하며 주민자치회와 읍면·동 주민간의 위화감 요소 사전에 인지해야 하며 기초의원과 주민자치회간의 갈등은 조례를 통해 규정해야 한다.

기존 주민자치위원회 위원이 전원 계승되지 않는 경우 이를 해소하기 위한 노력 필요하며, 수익사업 운영 및 조합운영 시 관리운영원칙 정립 및 회계관리상 투명성을 확보해야한다. 특히 갈등은 사소한 것에서 발생, 사전에 이를 예방하거나 해소할 수 있는 학습역량을 강화하여 공감대를 형성해 나가는 것이 바람직하며, 기존의 이해관계와 권력관계를 고려할 때 ‘작은 변화도 대단한 것이다’ (a little change is something)이라는 관점에서 접근이 필요하다.

## 3) 당면 문제해결(problem-solving) 중심의 운영체제 구축

주민자치센터 도입 13년이 되었으나 주민자치센터를 단순 유지·관리에 행정력을 집중하였다. 앞으로는 주민자치의 목적을 달성하기 위해 실질적 행정력을 투입하고 스며들 수 있도록 지원체제를 개편해야 한다. 또한 주민자치위원회는 구성원들의 자발적 참여와 관심 있는 인사를 참여시켜야 한다. 중점 추진사업들을 추진해야할 구체적인 근거가 제시되지 않고, 단순히 사업을 나열함으로써 사업이 궁극적으로 해결하고

자 하는 문제와 성취하고자 하는 목표 또는 가치가 구체적으로 드러나지 않는다. 주민자치사업을 통해 구현하려는 가치들에 대한 담론과 공감대 형성을 통해 주민자치회의 비전과 사명을 주민들 스스로 도출해내는 것이 중요하다.

지금까지 지역에서 활동하는 상공인·시민사회단체 등 확실적인 인사들이 대부분이어서 한계가 있다. 따라서 각계각층의 역량있는 다양한 인적자원 확보가 시급하며 특히 지역의 특성에 알맞게 자치사업을 선택하고, 사전 학습역량을 높여 자발적 문제해결 능력을 높이는 방안이 필요하다. 예를들어, 아산 탕정의 경우 삼성의 임원이나 직원을 주민자치위원회에 참가시키는 방안과 공주 반포의 경우 도예촌 예술인 또는 금강변 전원주택 단지에 거주하는 전문직 출신 주민을 참여시키는 방안 등이 해당된다.

또한, 자치위원회 구성에 있어 선도적 역할을 기대 할 수 있는 각계각층에서 성별, 나이 등을 적절하게 안배하여 구성함으로써 운영의 효율을 높여야 하며, 주민자치 프로그램의 혁신적인 발굴(마을기업형, 평생학습형, 지역문제, 특히 점차 증가되고 있는 다문화 가정문제)로 지역주민들의 적극적인 참여와, 다문화 가정에 대한 이해를 돕고 다양한 의식과 문화가 충돌 없이 진정한 주민자치시대에 맞는 풀뿌리 민주화가 활성화되어야 한다.

#### 4) 공동생산(Coproduction) 기반의 상호협력 촉진

누구와 무엇을 두고 어떻게 협력을 촉진하고 있는지 구체적으로 제시되지 않으며, 기존의 자생단체와의 협력이 주를 이루는 것으로 보인다. 또한 잠재적 협력 자원에 대한 진단과 전략을 찾아보기 어렵다. 주민자치는 자율성을 기반으로 하지만 수시로 대화와 소통을 통해 사업에 대한 정보를 공유하고 이를 확장하는 방안이 강구되어야 한다. 특히 농산물 직판장이나 축제 등의 문화사업 등은 대도시 아파트부녀회나 문화예술단체 등과 연계, 사회 네트워크를 통해 관광객 증대와 지역농특산물 판매증진 등 사업의 목적을 달성해야 한다.

지역마다 주민정서 및 생활하는 지역환경에 따라 공유하는 가치와 인식이 약간씩 다른 부분도 있으나, 이는 지역이나 마을에서 맞춤형 주민자치의 방향을 설정하는데 긍정적인 작용으로 분출될 것이다. 바로 이점에 있어 지역주민들의 하나같은 참여와

협력은 위원회의 성패를 가름하는 중요한 요소라 할 수 있다.

주민자치회와 읍·면·동 사무소와 시·군·구와 도청간의 유기적인 관계형성이 필요하며, 주민자치회는 지역의 다른 자생조직들의 허브가 되어야 한다. 유관단체와 공감대를 형성할 수 있는 여건 조성 및 공동사업 모색이 필요하며, 개발위원회 등과 연계망을 구축하여 중장기발전방안 계획을 마련해야 한다. 예들들어, 공주 반포면 짚돌만두 만들기는 가족체험의 단계를 넘어서 이를 공주의 전통 대표음식으로 개발, 농가소득과 연계해 나가는 방안 검토해 볼만하며, 계룡산 충현서원은 전통 혼례식장 등으로 개방, 활용도를 높여 지역의 전통문화를 계승, 발전시키는 사업연계가 필요하다.

정기적인 만남을 통해서 지역현안을 논의하고 사업에 대한 성과도 공유할 때 주민자치 성공을 담보할 수 있으며, 갈등조정 및 협상, 리더십 향상, 인간관계 개선, 주민자치 등에 관한 주민자치회 위원을 위한 교육을 정기적으로 실시가 필요하다.

## 5) 자치능력 강화를 위한 학습역량 및 지속가능성 확보

각 시·군의 사업을 살펴보면 상당부분은 자녀와 어르신들의 안전지킴이 등으로 중복아이템이 많은 반면, 문화적 예술적 가치를 살린 독창성 있는 사업을 찾아보기 힘들다. 따라서 충남도내 시·군지역의 다양한 가치를 살린 사업의 방향을 설정하고 이를 총괄하여 도내 마을공동체 사업들을 단계적으로 확장해 나가는 방향으로 시너지를 높이는 방안이 아쉽다.

또한, 일회적이고 단편적 교육에 치중되어 있으며 행정지원차원에서 학습을 위한 체계적 지원시스템 연계 또는 구축 노력을 찾아보기 어렵다. 컴퓨터교실, 노래교실 등으로 운영되고 있어 어르신들의 공간으로 편중화되고 있기 때문에 직장인들과 젊은 층들에게 문화·여가를 체험기회를 보장하고, 프로그램의 다양화로 야간에도 편리하게 이용할 수 있는 시스템이 구축되어야 할 것이다. 주민자치회 뿐만 아니라 예비 주민자치위원 주민들도 주민자치교육을 이수해야 하며, 지역의 읍·면·동 상황에 맞는 주민자치 교육, 워크숍, 컨설팅이 이루어져야 한다. 또한 여가 문화 위주의 프로그램을 지양하고 주민자치 역량강화 교육이 필요하다.

지방자치 선진국인 일본의 경우 지역 어르신이 마을공동체의 문제를 자문하는 원로기구로 상설화되어 있으며 이들의 오랜 경험과 전통을 통해 자치사업의 학습역량을 높이고 있다(어르신의 경험과 경륜 활용).

사업의 내용을 살펴보면 의욕은 좋으나 사업이 백화점식 나열로 핵심적 사업을 찾아보기 힘들다. 지역의 지리적, 문화적, 역사적, 환경적 특성을 고려한 독창성을 살리는 사업으로 재구성하여 경제적 가치, 문화적 가치, 전통적 가치를 높이는 지속가능한 사업화할 수 있는 방안을 찾아보아야 한다. 경제적 지속가능성, 사회적 지속가능성, 환경적 지속가능성과 같이 지속가능성의 보완적이고 또는 종합적 성격에 대한 고민을 찾아보기 어렵다. 지속가능 측면이 현재 전개하려고 하는 사업들의 지속가능성에 관한 것이라면 단순히 사업을 전개하겠다는 의지만 엿볼 수 있지 자원의 확보 등 지속가능성에 대한 고민이 충분히 반영된 사례는 찾아볼 수 없다.

주민자치회 외의 지역사회 자산(주민, 다른 주민결사체, 지역공공 또는 준공공기관, 비즈니스, 물리적 공간, 외부자원 등)에 대한 현실 진단 및 잠재적 가능성에 대한 분석이 좀 더 체계적으로 수행되어야 할 것이다. 주민자치가 성공하기 위해서는 첫째, 지역 및 자치공동체가 활성화되어야 하며, 둘째 주민참여가 활성화되어 있어야 할 것이다. 따라서 주민자치 사업은 지역의 문제를 찾아보고 이를 해결할 수 있는 사업이어야 하며, 모두 참여하는 지속가능한 사업으로의 전환이 필요하다.

지자체의 행정적, 재정적 의존도를 최소화하거나 자립, 갱생할 수 있는 기반을 확보하기 위한 일부 소득사업을 고려한 생산적 자치기반 확보가 필요하며, 지역의 자원봉사인력 지원의 한계를 극복하기 방안으로 지역 자원봉사단체들과 대학생 등과 연계 방안 확보가 요구된다. 주민자치 활성화는 참여에서 시작되며 공동체 추진주체의 적극성에 따라 사업의 성패가 좌우된다. 또한 주민참여프로그램이 이 사업의 지속성에 큰 의미를 부여한다. 따라서 사업의 성공은 참여의 확장성이 우선적으로 고려되어 하며 소통과 홍보활동이 병행되어야 한다.

마을공동체가 형성되기 위해서는 주변환경 개선이나 육아지원 등 사업의 성격이 정확하게 설정되어 소통을 통한 공동의 목적에 대한 명확한 인식이 필요하고, 이에 대해 사업의 규모 또한 적절히 조절되어 지역주민의 적극적인 참여가 담보되어야 한다.

## 6) 사업유형별 주민자치사업의 특성화 및 경쟁력 신장

7개 시·군 총 45개 중점사업의 유형은 다음과 같으며, 이는 각 사업유형별 주민자치사업의 특성화 및 경쟁력 확보 방향으로 추진되어야 할 것이 요구된다.

[표 88] 충청남도 주민자치사업의 유형

구분	중점사업	사업유형
천안시 원성1동	천하대안 프로젝트	안전마을형
	사람&희망 프로젝트	복지마을형
	Making the Story of Maeul	창조마을형
예산군 대흥면	의좋은 형제 마을지킴이 운영	안전마을형
	의좋은 형제 벗단 나눔 봉사	지역복지형
	의좋은 형제 마을 소식지 발간	지역자원형
	의좋은 형제 마을 농산물 직거래 장터 운영	마을기업형
아산시 탕정면	목요장터 운영	지역자원형
	사랑의 반찬나누기	지역자원형
	독거노인 돌봄	안전마을형
	탕정 포도넝쿨 터널 조성	도심창조형
논산시 벌곡면	안전사고 예방 홍보 캠페인 전개	안전마을형
	심폐소생술 체험 교육	
	안전관련 단체 위문 격려	
	평생교육프로그램 운영 및 활용 문화행사	지역복지형
	해맞이 행사	
	이웃돕기 및 경로당 쌀 지원	
	신생아 출산 장려금 지급	
	내고장 사랑 운동	
	독거노인 사랑의 빨래방 운영 및 자연정화 활동	
	다문화인 가정 만남의 날 행사	다문화어울림형
	다문화인 한글교육 학용품 지원	
	다문화인 친정방문 왕복 항공비 지원	

	다문화인 여서위원과의 모녀 결연	지역자원형+마을기업형
	다문화인 활용 언어 교육	
	대둔산 논산 수락계곡 얼음축제 추진	
공주시 반포면	반포면 소식지 발행	龍테마운영
	우리고장 자산현황 조사	
	내 고장 뿌리알기	孝테마운영
	안전지킴이 운영	
	짬돌 만두 만들기 체험	창조테마운영
	일손 돕기 창구 운영	
부여군 초촌면	4대악 예방 안전지도 제작	안전마을형
	고향 어르신 공경 후원	지역복지형
	어르신 정서 안정 지원	
	농민 건강센터 운영	
	문화유산 바로 이해하기	평생교육형
서천군 서면	녹색성장 그린투어 활동 전개	Clean&Beautiful 서면
	마을미관 개선(벽화조성)사업	만들기
	사랑의 집 고쳐주기	지역사회복지안전망
	사랑의 김치 담그기	네트워크 구축
	꿈나무 공부방 운영	평생교육사업
	한글·컴퓨터교실 운영	
	농산물·특산품 판매소 운영	지역특산물 소비촉진
	한마음 문화축제 운영	마케팅단 운영

이와 관련하여 앞으로 충청남도에서는 ‘마을’ 단위 시범공동체 발굴·육성을 위해 마을리더 양성 및 그룹화, 주민 주도의 마을발전계획 수립과 民-전문가-官 공동협력 체계의 구축, 단계별 맞춤형 밀착교육 추진이 요구된다. 특히 충청남도에서는 읍·면·동 단위 시범공동체 육성을 위해 시·군 단위 주민자치 조례 제정 및 위원 재구성으로 참여·활동성 제고 및 전문가 1 : 1 컨설팅으로 지역특성별 공동체 운영방안 및 마스터플랜 마련에 박차를 가해야 한다.

아울러 충청남도에서는 권역단위 시범공동체 선정의 추진을 위해서는 권역단위 공동체 유형에 대한 연구검토가 필요하며, 각각의 유형에 맞는 적합한 공동체 모델 선정, 추진방안 모색이 중요하다.

## 4. 주민자치회의 제도화를 위한 정책과제

### 1) 주민자치회 설치·운영의 법적 근거와 현재 규정의 비교 검토

주민자치회 설치 및 운영에 관한 제도화 방안 검토를 위해 ‘2013년 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ (이하 특별법)에 근거하고 있는 ‘주민자치회의 설치 및 운영’을 정리하면 다음 표와 같다.

2013년 4월부터 정부가 시범사업으로 추진하고 있는 ‘주민자치회 시범사업’ 정책과 연관해서 제시하고 있는 주민자치회의 구성위원은 시·군·구 단위 위원선정위원회에서 지역대표, 일반주민, 직능대표 공개모집 등을 통해 20명 내지 30명 정도 주민자치회 위원을 선정하는 것으로 하고 있다.

또한 주민자치회의 기능과 역할에 있어서는 주민자치회의 위원들이 읍·면·동 행정정에 대한 사전 협의, 위·수탁 업무처리 그리고 주민자치 고유업무 기능을 수행하도록 유도하고 있다. 이점을 고려해 볼 때 다음 표와 같이 ‘주민자치회’의 운영체계를 요약해 볼 수 있다.



[표 89] 주민자치회 설치 및 운영 관련내용

구분	주민자치회	내용
법적 근거	-지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제27조 -주민자치회 설치운영에 관한 법률 (지방분권특별법 제29조 3항에 근거) -해당 기초자치단체 조례	읍·면·동에 해당 행정구역의 주민 자치회를 구성
위원 위촉 권자	지방분권 및 지방행정체제개편에 관 한 특별법 제29조	시·군·구청장 (현재 특별법상 규정) (법적 근거 마련의 경우, ‘위원선정 위원회’ 에서 주민자치회 위원 선정, 단체장이 위원 위촉)
대 표 성	지방분권 및 지방행정체제개편에 관 한 특별법 제27조	해당 읍·면·동 행정구역의 주민으 로서 주민자치회의 위원은 주민을 위 한 봉사자의 지위
구성 단위	지방분권 및 지방행정체제개편에 관 한 특별법 제27조	읍면동 행정구역 내에 설치
형태 /기 능	읍면동 단위의 주민대표기구로서 의 결 및 집행기관	읍면동 관련사무의 의결, 자문기능 및 읍면동 관련사무의 위임위탁사무 수행기관
활동 내용	지방분권 및 지방행정체제개편에 관 한 특별법 제28조	① 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 ② 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관 한 사항 ③ 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항
지자 체와 의 관계	지방분권 및 지방행정체제개편에 관 한 특별법 제27~29조	읍면동 단위의 주민대표기관, 의견수 렴기관, 위임위탁사무 수행을 위한 위 임위탁기관일 경우 위임위탁업무 등에 관하여 해당 기초자치단체는 감독기관 의 지위를 가짐

## 2) 정부가 제시한 주민자치회의 기능적 다양화 모델의 발전

안전행정부의 ‘주민자치회 시범사업’에서 제안하고 있는 미래의 주민자치회 모형들은 지역적 특색 및 기능과 역할에 따라 다양한 모습을 기대하고 있다. 지금까지 제시하고 있는 모델의 유형을 보면, 지역 복지형, 안전 마을형, 그리고 마을 기업형, 도심 창조형, 평생교육형, 지역자원형, 다문화 어울림형 등 다양하다. 이와 같이 다양한 모델의 구성을 고려해 볼 수 있지만, 정부는 주민자치회 기본 모델로서 ‘지역 복지형’과 ‘안전 마을형’에 중점을 두고 활성화시킬 계획이다.

‘지역 복지형’은 주민자치회가 지역 복지공동체의 구심점이 되어 지역 내 산재된 복지재원을 발굴해 복지 사각지대에 배분하는 기능에 중점을 둔 모델일 것이다. ‘지역 복지형’은 복지 사각지대, 저소득 계층의 주민을 발굴, 지역 내 복지자원과 연계해 최소한 나눔의 정신을 실천하고 사랑의 공동체를 형성해가는 유형으로 발전하도록 유도하고자 하는 것이다.

‘안전 마을형’은 지역 내 안전 유해 요소를 지역 스스로 살피고 안전관리 네트워크를 형성하여 주민안전에 초점을 둔 주민자치회 모델이다. 특히 ‘안전 마을형’은 새 정부 국정과제인 4대 악을 척결하고 재난에 대비하기 위해 주민자치회를 중심으로 지역 치안센터, 학교, 새마을부녀회 등과 연계해 안전 캠페인, 순찰활동 전개 등을 수행하도록 하는 유형이다.

## 3) 주민자치회의 모델구축을 위한 근린자치공동체의 공통기반 확보

정부가 제시하고 있는 주민자치회 모델들은 기능과 역할에 따른 정책 및 사업의 우선순위를 강조한 모델이다. 더구나 현 정부가 강조하고 있는 안심하고 살 수 있는 생활안전 공동체로서의 역할을 충실히 수행하기 위해서는 현재 지방자치단체별, 도시·농촌지역 전반에 걸친 분산적 운영체제로 주민자치센터 등을 운영하고 있는 문제점들을 통합적 운영체제로 전환할 필요가 있다.

즉, 현재 읍·면·동 단위에서 4대 사회악의 원천적 근절 및 대응을 위한 근린예방·대응체계 등이 미비한 상황이므로 이를 중점적으로 개선하여 근린생활의 안전을 위

한 주민복지, 질서유지와 폭력예방 등 총체적 운영체제로의 전환이 효과적으로 발휘되는 근린생활 자치공동체로서의 총괄적 기능을 수행하도록 네트워크 기반의 주민자치회 운영체계가 요구된다. 한 읍·면·동 구역의 주민자치회가 이러한 복합적인 업무를 모두 다 동시에 수행할 수 없기 때문에 유기적이고, 유연한 연결 네트워크를 기반으로 운영할 수 있도록 체계화가 요구되는데, 시범실시 기간 동안 다음과 같은 추진전략을 동원하여 주민자치회 중심의 ‘공통 자치기능 네트워크’를 구축방안을 연구할 필요가 있다.

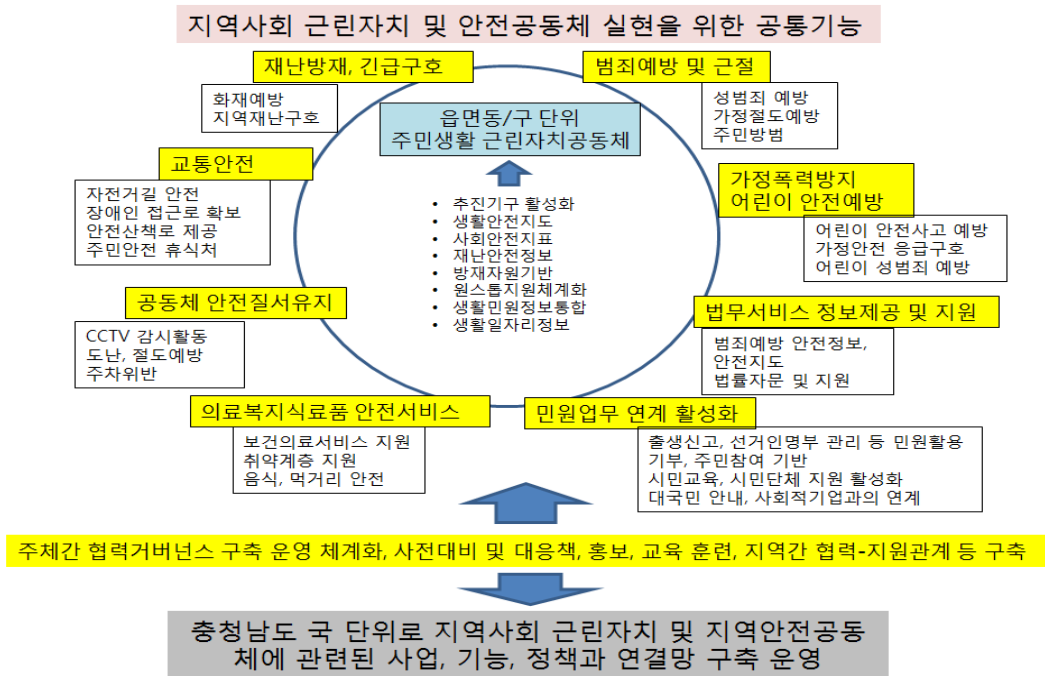
읍·면·동(행정)구를 중심단위로 하여 통합적이고 일원화된 근린자치 기능 및 생활안전 네트워크와 의견수렴, 위임위탁의 자치업무 수행을 위한 거버넌스 체계 구축·운영 인프라 등을 마련하기 위해서는 자치기능과 자율사업 추진내용, 현재 주민에게 제공되는 생활민원 원스톱 지원체계, 그리고 정부가 강조하고 있는 주민안전 관련 지도·정보·지표와 방재자원기반 등의 통합적 활용을 위한 운영기반도 체계화할 수 있도록 연구가 필요하다. 특히 시범사업 기간 동안에 도시·농촌, 대도시 등에 지역유형별 운영모델의 개발-테스트-검증-확산과 같은 단계적 추진전략을 적극 실천하는 것이 중요하다. 본 연구에서는 정부가 제시한 다양한 주민자치회의 모델들에 대한 공통적 기반이 되는 통합모델을 제시하고자 한다.

#### 4) 주민자치회 설치·운영을 위한 필요사항의 사전검토, 보완

기존의 주민참여 관련조례의 법적 지속력을 유지하기 위해 사전검토가 필요하다. 이미 ‘주민참여’에 관한 조례를 제정하여 이를 근거로 주민자치 관련업무를 수행하는 기초자치단체들 많이 있기 때문에 향후 정립방안을 마련해 제시할 미래의 주민자치회 운영체제와 충돌이 발생하지 않도록 기존의 주민참여 관련조례와 실제 사례들을 폭 넓게 검토, 주민자치회 운영에 관한 법률 또는 조례를 제정할 때 참고해야 할 것이다.

※ 예 : 광산구 주민참여기본조례 제정('12. 4. 10)에 따라서 내용적으로는 주민주도, 일상적 참여, 통합운영을 원칙으로 주민참여시스템 구축을 목표로 한 후, 정책기획에서 정책결정, 정책집행, 정책평가까지 주민참여 보장을 명문화하여 운영하고 있음

[그림 17] 지역사회 근린자치 및 안전공동체 실현을 위한 공통기능



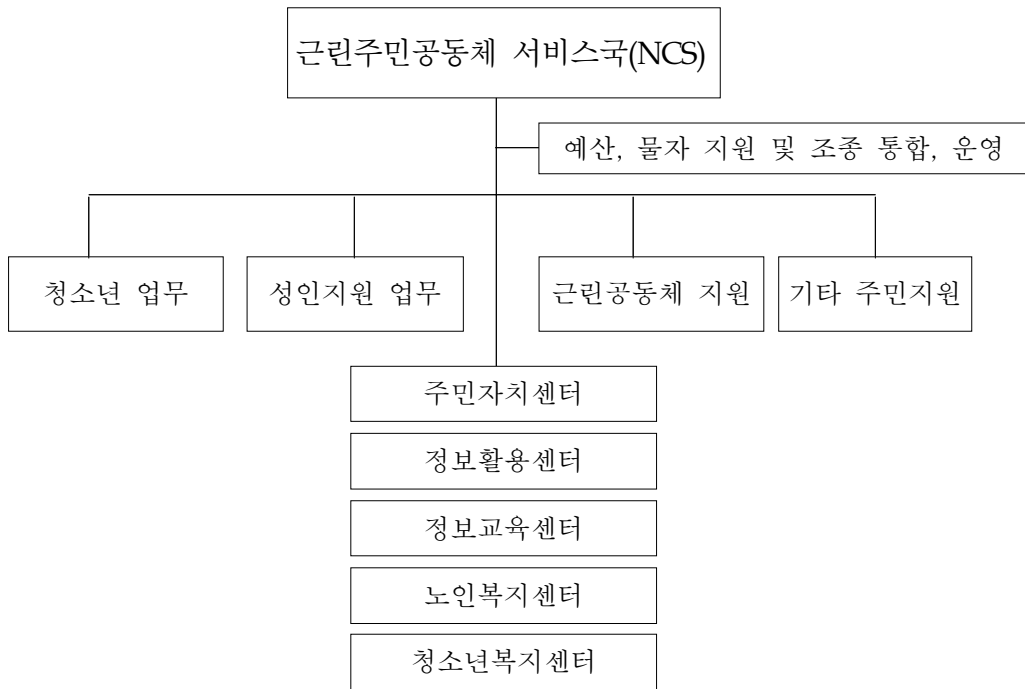
주민참여, 주민서비스 등과 연관된 행정부서의 통합운영 체계화 필요하다. 기초자치단체 수준에서는 여러 단계에서 조직 개편을 통해서 ‘주민자치과’와 같이 주민과 현장 중심의 업무를 추진하기 위한 통합 조정 기능을 수행하는 총괄부서를 운영하고 있다. 이러한 통합조정부서를 통해서 주민자치 활동과 밀접한 관계가 있는 다문화정책, 도서관운영, 주민복지 서비스 등의 업무를 전담하도록 하고 있다. 이외에도 주민의견을 적극적으로 필요로 하는 공공시설의 설치 및 운영, 건축허가 관련업무 등도 다른 유관부서와의 직접적 연계 및 지원 시스템이 원활하게 이루어지도록 조직운영체계의 개편이 필요하다.

정리하면 기초자치단체 행정기관 간 여러 부서에 분산되어 있는 주민자치와 주민참여에 관련되는 사업들에 대해서는 한 부서가 총괄할 수 있도록 조직관리체계를 재편성해야 한다. 광역자치단체인 충청남도 수준에서도 시·군·구와 동일하게 주민자치, 주민참여, 주민협동 등에 관련된 업무들을 총괄하는 국 단위의 부서조직을 운영하면

서, 각 기초자치단체의 주민자치센터와 도서관, 학습놀이방, 주민협동조합, 공공시설로서의 컴퓨터교실 등 다양한 유관 공공시설 및 복지센터와의 연결망을 구축하여 재정적, 전문분야의 업무별 등 주민들이 필요로 하는 특정한 정보와 기술지원 등도 신속하게 해당 기초자치단체와 연계하여 뒷받침해 줄 수 있는 지원체제를 갖추고, 이를 조정 관할하는 중앙부서로 주민자치공동체 서비스 부서를 국 단위로 설치하여 운영하는 것이 필요하다.

※ 예 : 플로리다 주 템파시(City of Tampa) 근린주민공동체 참여실(Community Partnerships & Neighborhood Engagement)은 행정부의 근린서비스국(Neighborhood Services Department)으로 시민들에게 근린지역에 관한, 지역개발계획, 인구 현황, 토지사용계획, 지도, 자치조직 연결지점 등 특정한 정보를 제공 및 지원업무를 총괄하고 있음

※ 예 : 버지니아 주의 페어팩스 카운티(Fairfax County)의 근린주민공동체 서비스국(NCS, Department of Neighborhood and Community Services)의 주민자치회와의 연계 활동



주민자치회의 자생력 확보를 위해서는 ‘행정계약’ 등에 관한 보완적 법률체계 마련이 필요하다. 주민자치회가 향후 주민자치 기능을 수행함에 있어서 자생적 역량 강화를 위한 목적의 하나로 읍·면·동 행정에 대한 위탁 업무(공공시설 위탁사업 수수료, 자체 수익사업) 등을 수행할 수 있도록 하기 위해서는, 주민자치회와 시·군·구 기초자치단체 간 위탁행위가 발생하게 되는데, 이 경우 주민자치회와 자치단체인 공법인과 행정계약 관계가 성립되는데, 이에 적용 가능한 민간위탁 관련 법령만으로 운영상 상당한 어려움이 발생할 것이 예상된다.

따라서 사인과 공공기관 간 발생하게 되는 계약관계를 보다 명확하게 규정지을 수 있는 ‘행정계약’에 관한 법령 및 운영절차, 법적 관리방안 등에 관계되는 운영체계를 마련할 필요가 있다. 현재 정부간, 그리고 공공기관과 민간간의 관계에 대해서는 주로 ‘정부를 당사자로 하는 (구매)계약’ 등 주로 조달분야에 한정된 행정계약 체계로는 부족하다.

## 제6장 결 론

### 1. 연구결과의 요약

지방분권 추진단계에서 현장수준의 거버넌스 형성이 현안과제로 등장하였으며, 지방분권화 추세에서 주민참여를 통한 협력적 거버넌스의 형성, 구축이 부각되고 있는 가운데, 지역사회에서의 소통·연대의식이 강조되면서 지역·자치공동체를 토대로 다양한 참여주체(이해관계자)들과 공동 문제해결의 참여과정이 중시된다. 지역사회 단위에서 주민자치조직의 주민참여는 지역주민들의 자발적인 노력과 활동을 통해서 이루어지고 있으며, 자발적인 주민자치조직의 형성과 개발을 통해 이루어지고 있다. 대체로 주민자치조직은 반관반민(半官半民)의 성격을 가지고 현장기반의 주민조직으로 운영되고 있다.

현재, 지역사회에서 주민자치조직들은 주로 주민자치위원회, 개발위원회, 새마을지도자회, 새마을부녀회, 발전협의회, 동호회 등이며, 각각의 주민자치조직은 읍면동 단위에서 조직별로 공공의 목표를 달성하기 위한 운영체계를 가지고 공식적·비공식으로 지역을 위한 활동을 수행에 참여하고 있다.

1차 연구(충남 근린자치 실태분석 및 활성화 방안)는 근린자치의 추진논리 재정립, 선진국의 추진사례 분석 및 시사점 도출, 충청남도 근린자치 실태조사 분석, 그리고 ‘충남형’ 근린자치 활성화 방안을 제안하였다. 1차 연구 내용이 주로 주민자치회 지원조례(안) 제정, 주민자치회 제도 개선 등으로 근린자치 제도의 활성화에 중심을 두었기 때문에, 후속연구(2차)에서는 ‘충남형 주민자치’의 거버넌스 구축방안 중심으로 연구를 수행하였다.

본 전략과제에서는 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 추진논리 정립, 관련 국내·외 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 현장사례 조사분석 및 정책적 시사점 도출, ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축과제를 제안하였으며, 충청남도정에 대한 정책환류를 통해 충청남도 자치분권행정 추진의 활성화 기반을 제공하고자 하였다. 우리나라 지방분권의 현실과 문제점을 인식하고 여기에서 궁극적으로 목표로 하는 지역공동체 형성

과 주민참여의 장으로 나아갈 수 있는 충청남도에 적합한 ‘충남형 주민자치’ 모형을 제시하고 ‘충남형 주민자치’의 활성화를 위한 논거의 제시를 통해 거버넌스의 유형별 특징과 주요내용을 분석하여 주민자치 거버넌스 추진논리를 정립하고 주민자치 거버넌스 관련 현장사례 조사분석 및 정책적 시사점을 도출하였다.

또한 충청남도의 주민자치 거버넌스 현황을 주민자치조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업, 주민자치회 요인으로 나누어 실태분석을 통해 확인해 볼 수 있는 충청남도 읍·면·동 근린자치의 실상을 정량적, 정성적으로 현장조사함으로써, 근본적인 문제점을 찾아내기 위하여, 이에 적합한 설문조사를 실시한 결과는 다음과 같다.

첫째, 주민자치조직의 필요성에 관하여 필요하다고 응답한 비율이 전체적으로 높게 나타났다. 도시지역(동) 12.6%, 도·농 복합지역(읍) 14.0%, 농어촌지역(면) 21.6%으로 다른 지역에 비해 농어촌지역에서의 주민자치조직 필요성이 높은 것으로 나타났으며, 주민자치조직의 주요기능으로 지역사회를 위한 복지 및 봉사기능이 높은 응답율을 나타냈다.

둘째, 주민자치센터 이용횟수는 전반적으로 주민자치센터 이용률이 저조하였으나 농어촌지역(면)에서 주 1~2회 11.8%의 응답률을 나타낸 것으로 보아 농어촌지역에서의 주민자치센터 이용은 다른 지역보다 활발한 것으로 나타났다. 주민자치센터의 주요 프로그램은 문화여가 분야가 높은 응답률로 나타났다. 주민자치센터의 문제점으로는 프로그램 운영의 수동성과 창의성 부족이 높은 비율로 나타났다.

셋째, 주민자치사업의 주체는 주민, 주민자치(위원)회, 주민자생조직, 공무원, 직능단체 순으로 나타났으며, 주민자치사업의 주요사업은 주민공동체 형성 및 복원에 대한 응답비율이 가장 높았으며, 주민자치교육, 지역복지, 생활환경 개선, 방법 및 생활안전, 경관 및 미관개선, 기타 순으로 응답하였다. 주민자치사업의 주요 요소는 주민들의 참여의지가 가장 높은 비율로 나타났으며, 주민자치사업 재능기부활동의 방향과 효과는 자발적 참여를 통한 자치문화 조성이 높은 응답률로 나타났다.

넷째, 주민자치회의 주요유형으로는 지역복지형, 평생교육형 순으로 응답하였으며, 주민자치와 주민자치위원회의 차이 인식으로는 주민자치 업무수행, 자체재원·기부금 등의 재원조달, 지역대표·일반주민 공개모집 위원선출 순으로 응답하였다. 주민자치회의 협력적 거버넌스 형성을 위해 기존 주민자치센터의 주민자치위원회 활용과



함께 부녀회·영농회 등과의 네트워크 구축, 직능단체·NGO·시민단체·학교 등과의 연계가 높은 응답비율을 보였다. 또한 주민자치회 활성화의 주요 기능으로는 주민자치회 설치·운영 기본계획 및 지침 수립에 높은 응답률을 보였다.

한편, 충남형 주민자치 거버넌스 구축과 관련한 응답은 다음과 같다.

첫째, 주민자치조직 측면에서 주민자치조직의 필요성이 높은 것으로 나타났으며, 지역사회를 위한 복지 및 봉사기능에 중점을 두고 주민자치조직 강화를 위해 각종 직능단체 및 자발적 주민자치조직들이 유기적 협력관계 형성이 필요하다. 주민자치 위원회와 같은 주민대표 성격을 띤 자치조직이 지역사회와 관련된 프로젝트를 추진할 때 해당 지역의 공식 또는 비공식 결사체 또는 주민조직을 파악하고 이러한 조직들의 자원을 적극적으로 활용하려는 노력과 함께 조직간 신뢰와 호혜의식의 형성을 통한 지역사회 단위의 집합적 역량 구축에 각별한 노력을 기울여야 할 것이다.

둘째, 주민자치센터 프로그램 운영의 수동성과 창의성 부족을 해결하기 위해 주민자치센터 운영 프로그램을 대상으로 전문가 모니터링 및 컨설팅 실시가 필요하며, 주민자치센터 주요기능에 따른 운영실적을 토대로 모니터링 및 점검·분석을 실시하며 주민자치센터 운영의 실무역할 담당자에 대한 체계적인 전문성 강화를 통한 자치역량 강화를 위해 주민자치센터 프로그램 평가체계 구축이 필요하다. 특히 주민자치 교육프로그램의 내실화를 위한 정책과제는 주민자치센터 실무자 역량강화 전문과정 운영이 긴요하며, 읍·면·동 주민자치센터 담당공무원의 상시학습을 인정하는 방안도 검토, 추진되어야 한다.

셋째, 주민자치사업의 가장 시급한 사업인 주민공동체 형성 및 복원을 위해 주민과 마을을 위한 목적과 계획을 가지고 짜임새 있게 지속적으로 추진해 나가도록 기본계획을 수립, 시행해야 한다. 또한 살기 좋은 마을을 형성하는 데 필요한 마을사업들은 어떤 것들이 있고, 누가 주체적으로 참여하고 수행하며, 행정과 전문가들은 어떻게 지원을 해야 하는지, 사업결과에서도 마을공동체의 형성에 기여할 수 있도록 하는 실행방안 수립, 추진하도록 해야 한다. 주민자치 활성화는 참여에서 시작되며 공동체 추진주체의 적극성에 따라 사업의 성패가 좌우된다. 또한 주민참여프로그램이 이 사업의 지속성에 큰 의미를 부여한다. 따라서 사업의 성공은 참여의 확장성이 우선적으로 고려되어 하며 소통과 홍보활동이 병행되어야 한다.

넷째, 주민자치 활성화를 도모하고 주민자치회의 재정문제 해결을 위해서는 행정적 지원이 필요하다. 또한 주민자치회는 철저한 회계관리 및 책임과 함께 자체감사, 시·군·구 감사를 받을 수 있으므로 주민자치회 재정운영은 현 주민자치센터와는 다른 차원에서 접근이 필요하다. 주민자치위원들은 시·군·구의 장이 위촉하여 운영토록 하고 있으므로, 위원선출 방법과 임원회의 등 내부 기관구성 및 위원회 운영방안들의 논의도 필요하다. 주민자치회는 현재의 주민자치센터에서 수행하는 각종 주민교육프로그램 기능들을 담당하고, 나아가 시·군·구의 사무나 소규모 사업들을 직접 위탁, 수행하는 기능을 수행하게 된다. 주민자치회의 기능부여와 관련하여 포괄적 기능부여 또는 부분적 선택기능 부여 등의 방식이 있는데, 이는 보충성의 논리에 입각하여 추진하는 것이 필요하다.

## 2. 향후과제와 정책제언

본 연구를 통해 도출된 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축과 관련한 향후과제는 다음과 같다.

첫째, 주민자치조직의 강화와 관련하여, 주민자치조직의 강화를 위하여 지방정부는 공동체의 네트워크 조직, 리더십의 상호연계자, 매개자, 지원자로의 역할을 수행해야 한다. 주민자치조직의 종류, 성격, 규모, 구성원 수 등 역할의 파악과 방향성을 안내하는 역할로서의 정책적 지원의 강화에 주력해야 한다. 주민자치조직의 강화는 주민들의 창조적이고 자발적인 참여를 이끌어내는 구체적 방안이 되어야 하며, 지역사회에는 다양한 경력을 가진 주민들이 있으므로 이를 유효적절히 활용하여 지역사회를 자발적으로 변화시켜 가는 방향으로 정책적 지원을 강화하여야 한다.

주민자치가 활성화되기 위해서는 주민자치조직이 지속적으로 마을관련 사무에 참여하거나 담당하는 방안이 고려되어야 한다. 이들 사무를 주민자치조직에 충분히 위탁하여 그 비용을 주민자치조직의 운영비용으로 활용토록 함으로써 공동체의식도 함양하고 행정의 효율성과 생산성도 향상시키는 방안을 적극 추진할 필요가 있다.

둘째, 주민자치 교육프로그램의 내실화를 위한 향후과제와 관련하여, 주민자치 교육프로그램 유형은 주민자치분야에서는 지역문제 토론, 마을환경 바꾸기, 자율방재활

동 등, 문화여가분야에서는 지역문화행사 추진, 전시회, 취미교실, 생활체육 등, 지역 복지분야에서 건강증진, 마을문고, 경로, 탁아, 어린이공부방 등, 주민편익분야에서는 회의장 제공, 알뜰매장 운영, 생활정보제공 등, 시민교육분야에서 평생학습, 교양강좌, 외국어교실 운영 등, 지역사회진흥분야에서는 내집앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등 여러 가지 형태의 공익적 활동이 있으므로, 주민자치 교육프로그램의 운영상 선택의 폭을 넓히면서 지역특화형으로 프로그램을 선택할 필요가 있다.

이에 따라 주민자치센터 프로그램 평가와 환류를 통한 개선·발전방안의 모색과 주민자치위원회 및 주민자치센터 운영의 실무역할 담당자에 대한 체계적으로 전문성 강화 교육훈련을 통한 자치역량 강화를 위해 지역특성 및 자치기능 중심의 주민자치센터 프로그램 개발과 평가·컨설팅·코칭체계 구축이 필요하다.

셋째, 주민자치사업의 활성화를 위한 향후과제와 관련하여, 주민자치사업은 마을(공동체)에서 주민자치 실질화에 중요한 요소 중의 하나이며, 지역주민들이 살아가는 삶의 터전인 마을에는 주민의 ‘꿈(이상)’이 함께 어우러짐으로써 일어나는 ‘변화(재미)’와 마을주민의 자발적인 기획으로 실행되는 마을사업의 지속성을 위한 ‘힘(체계)’이 있어야 한다. 그리고 이상적 마을은 물적 풍요, 사회구조 평등실현, 지역 주민 간 성숙된 관계를 이끌어가는 건전한 사고의 각성, 그리고 주민과 마을 전체를 위한 사업들이 어우러져서 성립될 수 있다. 이에 자치사업에 있어서 사업성의 정의 및 지향점, 마을형성에 있어서 사업의 추진주체, 사업의 현장 유효성, 사업의 성과 유효성, 사업성은 어떻게 형성되는가, 주민이 행복하고 살기 좋은 마을을 형성하는데 필요한 마을사업들과 마을(지역사회)의 특성을 형성하는데 영향을 미치는 마을강좌, 마을사업, 마을행사들의 성격 및 지향점, 사업성 형성에 있어서의 주민, 기관, 단체의 협력적 역할의 규정과 실천이 가능하도록 사업매뉴얼을 마련, 추진해야 한다.

즉, 살기 좋은 마을을 형성하는 데 필요한 마을사업들은 어떤 것들이 있고, 누가 주체적으로 하며, 행정과 전문가들은 어떻게 지원을 해야 하는지, 아울러 마을사업을 통한 수익의 창출도 중요하지만 사업과정은 물론 사업결과에서도 마을형성에 기여할 수 있도록 하는 방안을 수립, 추진하는 것이 더욱 중요하다. 예컨대 마을 전체를 위한 마을사업의 성격과 방향성(지향점), 지역사회의 주거환경, 쓰레기, 문화, 체육 등 광범위한 일상생활 전반에 걸쳐 행정의 힘이 미치지 못하는 마을의 사각지대 해소와

지역문제 해결에 도움이 되는 마을사업, 쓰레기 처리, 골목길 환경미화, 꽃길 가꾸기 등 마을을 아름답고 깨끗하게 조성하는 방안, 학교주변 환경개선, 등하교길 안전 등 마을의 교육·생활환경 개선을 위한 마을사업 방안 등을 종합 고려해야 한다.

또한 살기 좋은 마을만들기(협동조합, 사회적 기업, 마을기업 등)가 마을성 향상에 기여하는 방안, 마을사업이 마을(지역사회)의 질서와 생활안전에 도움이 되도록 하는 방안, 마을발전을 위한 목적과 계획을 가지고 주민자치형의 마을사업을 짜임새 있게 지속적으로 해나갈 수 있는 방안, 마을사업 과정은 물론 사업결과에서도 마을형성에 기여할 수 있는 방안, 사업성 확보를 위한 마을사업에 대한 행정지원 및 제도 개선, 그리고 전문가의 참여와 역할 등을 포함하여 이를 계획단계에서부터 실천력을 확보할 수 있도록 짜임새 있게 추진하는 것이 필요하다.

넷째, 주민자치회의 제도화를 위한 향후과제와 관련하여, 주민자치회의 구성방식은 특별법의 입법취지를 고려할 경우 시·군·구의 통합에 따른 주민자치기능을 보강하기 위한 것으로 읍·면·동을 기본단위로 하고 있다. 따라서 읍·면·동 주민들이 자율적으로 선택하는 것이 바람직하며, 이를 위해 주민자치회에 대한 기본구조를 법률 상으로 명확히 해야 할 필요가 있다. 주민자치회는 임의적인 순수자치기구적 성격과 행정지원적 성격을 모두 갖게 되는데 실질적인 주민자치 활성화를 도모하고 주민자치회의 재정문제의 지원·해결을 위한 행정지원적 성격도 현실적으로 필요하다. 그러므로 바람직한 주민자치회 설치단위는 현행 주민자치센터처럼 읍·면·동 차원의 중추적인 주민자치회가 되어야 혼란도 최소화할 수 있을 뿐 아니라 기존 주민자치센터의 연장선에서 지속적인 발전가능성을 도모할 수 있다.

주민자치회는 현재의 주민자치센터에서 수행하는 각종 주민교육프로그램 기능들을 담당하고, 나아가 시·군·구의 사무나 소규모사업들을 직접 위탁 수행하는 기능을 수행하게 된다. 주민자치회 기능부여와 관련하여 포괄적 기능부여 또는 부분적 선택기능부여 등이 있는데, 이는 보충성 논리에 입각하여 추진이 필요하다. 특별법의 규정상 주민자치위원들은 시·군·구의 장이 위촉하여 운영하도록 하고 있다. 위원선출 방법과 임원회의 등 내부 기관구성 및 위원회 운영방안들의 논의도 필요하다. 경우에 따라 지자체 내 집행기구로서 주민자치회가 될 수도 있고, 지자체의 심의기구나 의사결정 기구에 주민자치회 대표가 참여할 수도 있기 때문이다. 또한 위원선출이 가장 중요

하며, 직선에 준하는 선출방식의 도입은 필수적이다.

주민자치회의 재원은 자체재원, 보조금, 기금, 기부금 등으로 충당토록 하며, 주민자치회는 철저한 회계관리 및 책임과 함께 자체감사, 시·군·구 감사를 받아야 하며, 주민자치회 재정운영은 현 주민자치센터와는 다른 차원에서 접근이 필요하다.

이어서 본 연구를 통해 제안된 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축과 관련한 정책제언은 다음과 같다.

첫째, 주민자치조직 강화를 위한 정책제언과 관련하여, 자발적 주민조직의 유기적 협력관계 형성을 토대로 하면서, 특히 아파트 공동주택이 늘어나면서 아파트 자치회 등이 더욱 큰 역할을 해 갈 것으로 전망되고, 특정 직능단체도 이익단체적 성향을 보이는 경우가 많으므로, 각종 직능단체 및 자발적 주민자치조직들이 유기적인 협력 관계를 형성하도록 기획단계에서부터 이후 사업추진이 원활하게 추진될 수 있도록 가이드라인을 작성, 교육, 활용하도록 해야 할 것이다. 또한 직능단체 중심으로 주민자치조직의 자문 및 추천의 제도화가 필요하며, 이는 주변에 사는 주민들의 자문과 추천을 받아 현장서비스를 제공, 실시한다면 실효성 있는 주민자치서비스 효과를 거둘 것이며 주민들도 지금보다 자치역량의 효능감을 더욱 느끼게 될 것이다.

둘째, 주민자치 교육프로그램의 내실화를 위한 정책제언과 관련하여, 주민자치센터 실무자 역량강화 전문과정 운영으로 개편하는 것이 필요하다. 이는 읍·면·동 주민자치위원회 간사 및 담당공무원을 대상으로 단계별(입문→기초→중급→고급) 기초·필수지식 이해 및 지식전달 과정으로 재편성하여 주민자치위원회 정기 학습체계를 구축해야 하며, 학습자간 상호토론 및 코칭과정을 통해 주제별 해결 및 실천방안 모색을 실습하도록 지원해야 하고, 읍·면·동 주민자치센터 담당공무원 상시학습을 인정하는 방안도 적극 검토, 추진되어야 한다.

또한 주민자치센터 운영 프로그램을 대상으로 전문가 모니터링 및 평가·컨설팅 실시가 필수적이며, 주민자치센터 주요기능에 따라 운영실적을 토대로 모니터링 및 점검·분석을 실시하고, 평가지표 선정에 따른 주요 운영실적 및 관계자 면담, 현장 점검 등을 통해 컨설팅 보고서를 작성, 이를 적극적으로 정책에 반영토록 한다.

셋째, 주민자치사업의 활성화를 위한 정책제언과 관련하여, 사업이 주민의 뜻에 의해 선정되고, 주민과 마을에 꼭 필요하며, 마을 전체를 위한, 그리고 주민 스스로 임

하도록 사업을 운영토록 하고, 지역주민은 물론 마을에 있는 인재와 경험 및 가용자산들을 모두 살려서 사업에 임하도록 조정하는 것이 중요하다. 아울러 사업을 통해 수익창출에 중점을 두기보다는 사업과정은 물론 사업결과에서도 마을형성에 지속적으로 기여할 수 있도록 정책적으로 기획·추진하며, 특히 민원이나 캠페인, 일회성, 운동성이 아니라 주민자치 영역내 또는 행정사각지대에서 이루어지는 사업을 주민과 마을을 위한 목적과 계획을 가지고 짜임새 있게 지속적으로 추진해 나가도록 종합적으로 기본계획을 수립, 추진토록 해야 한다.

넷째, 주민자치회의의 제도화를 위한 정책제언과 관련하여, 주민참여와 주민자치를 현실화하기 위해서는 무엇보다 주민자치회 운영의 제도화가 중요하며, 정부에서는 ‘주민자치법’ 관련 조속히 법제를 완비하도록 하여 주민자치회의 설치와 운영에 관한 의지를 역량을 다듬는 것이 중요하다. 이를 토대로 충청남도에서는 예컨대 ‘주민자치지원조례’ 등을 실효성 있게 제정, 추진함으로써, 현재의 주민자치센터 및 주민자치위원의 형식적인 역할과는 한 다른 차원으로 높여서, 앞으로 지속가능하게 성장, 발전시킬 수 있는 일대 계기와 추진여건을 마련해야 한다.

## 참고문헌

- 강창민·정원희(2010), 「제주특별자치도 주민자치위원회 활성화방안」, 제주발전연구원.
- 곽현근(2007), 지역사회 주민조직으로서의 주민자치센터 참여의 영향요인과 사회심리적 효과, 「한국지역개발학회지」, 제19권 1호, 한국지역개발학회.
- \_\_\_\_\_(2010), 사회적 배제 극복을 위한 동네거버넌스 사례 연구, 「한국행정연구」, 제18권 4호.
- \_\_\_\_\_(2011), 근린자치와 공동거버넌스, 「월간 지방행정」, 제60권 696호.
- \_\_\_\_\_(2012a), 근린주민자치와 읍·면·동 주민자치의 발전방향, 「지방행정」, 대한지방행정공제회.
- \_\_\_\_\_(2012b), 「충남 근린자치를 위한 거버넌스 구축과제」, 충남발전연구원 전략과제, 근린자치 제3차 워크숍 주제발표논문, 충남발전연구원.
- \_\_\_\_\_(2012c), 읍·면·동 동네자치의 방향과 과제, 지방행정체제개편학술세미나 주제발표논문, 한국행정학회.
- \_\_\_\_\_(2012d), 지역사회 거버넌스와 민주성 쟁점들, 2012년 서울행정학회 동계학술대회 주제발표 논문.
- \_\_\_\_\_(2012e), 차기정부의 동네자치 제도화방안, 2012 한국지방자치학회 추계정책세미나 주제 발표논문.
- 곽현근·유현숙(2011), 지역사회 주민조직 참여가 인지적 사회자본에 미치는 영향에 관한 연구, 「한국공공관리학보」, 한국공공관리학회.
- 권순복(2011), 근린자치와 읍·면·동 체제의 개혁, 지방자치 정책토론회 지상중계(6. 21.), 「근린 자치로 가는 길: 주민자치의 제도적 접근」, 지방행정연구소.
- 김광남(2012), 주민자치센터 운영실태 분석을 통한 지역 평생학습시스템 연계 및 기능 강화방안, 한국지방자치학회 동계국제학술대회.
- 김달수(2011), 지방분권과 지방자치의 혁신방향, 「분권가치의 재정립」, 경기개발연구원 의정포럼·경인행정학회 춘계학술대회.
- 김병국·김필두·윤준희,(2010), 「주민자치 강화를 위한 읍·면·동 개편모델 연구」, 한국지방행정 연구원.
- 김성준(2012), 제주시 하귀2리의 동네자치, 한국지방자치학회 동계국제학술대회.
- 김수신(2010), 「지방자치행정론」, 한국방송통신대학교출판부.

- 김순은(2012a), 자치선진국 근린자치의 경험을 통해 본 충남에의 정책적 시사점, 충남발전연구원 전략과제 근린자치 제2차 워크숍 주제발표논문.
- \_\_\_\_\_(2012b), 주민주권론과 지방자치의 발전, 「지방행정연구」, 제26권 1호.
- 김장민(2009), 주민자치의 꽃 ‘동네민주주의’의 시대를 열자: 읍·면·동 자치단체모델의 모색, 새 세상연구소.
- 김찬동·서윤정(2012), 마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안, 서울시정개발연구원.
- 김필두(1999), 읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구, 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_(2011), 주민자치조직의 한·일 간 비교, 「자치논단」, 4월호, 한국자치발전연구원.
- \_\_\_\_\_(2012), 마을공동체 구축을 위한 마을강좌 역할, 「주민자치」, 10월호, 한국자치학회.
- 김필두·김병국(2011), 주민자치회 설치와 운영에 관한 연구, 한국정책학회 하계학술발표 논문집, 한국정책학회.
- 김필두·류영아(2008), 「읍·면·동 중심의 주민자치 강화방안」, 한국지방행정연구원.
- 노원구 행정관리국(2008), 「주민자치센터 마을의제 만들기 추진계획」.
- 도연수(2001), 읍·면·동 사무소기능 전환 실태요인 분석: 뉴질랜드와 일본의 비교 관점에서, 서강대학교 공공정책대학원 석사논문.
- 명재진(2007), 지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고방안 연구, 「한국부패학회보」, 제12권 3호, 한국부패학회.
- 민현정(2011), 「주민자치 강화를 통한 창조적 자치공동체 구축방안」, 광주발전연구원.
- 박지홍(2011), 제주시 하귀2리의 동네자치, 지방자치 정책토론회 지상중계(6. 21.), 「근린자치로 가는 길: 주민자치의 제도적 접근」, 지방행정연구소.
- 배준구(2004), 「프랑스의 지방분권」, 부산: 도서출판 금정.
- \_\_\_\_\_(2011), 프랑스 기초자치단체간 연계·협력과 특징, 「지방자치 부활 20년의 성과평가와 지역발전」, 2011년도 한국지방자치학회 하계학술대회(8.19).
- 배한호(2013), 현장기반의 충청남도 주민자치회 활성화 방향, ‘충남형’ 주민자치 거버넌스 구축을 위한 정책과제 워크숍 주제발표논문, 충남발전연구원.
- 삼성경제연구소(2009), 사회적 자본 확충을 위한 정책과제, *CEO Information*, No.722.
- 서양열(2003), 지역주민의 주민조직 참여에 영향을 미치는 요인, 숭실대학교 대학원 석사논문.
- 서울특별시(2008), 「2008 주민자치센터 운영 평가보고서」.
- 서태성(2002), 지역발전과 주민참여형 거버넌스 체제 구축방안, 「월간 국토」, 20-27, 국토연구원



- 소진광 외 3인(2001), 읍·면·동 주민자치회 설치방안 연구, 지방행정체제개편추진위원회.
- 소진광(2012), 한국의 근린자치 현주소와 대안 모색, 충남발전연구원 전략과제 근린자치 제1차 워크숍 주제발표논문, 충남발전연구원.
- \_\_\_\_\_(2004), 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구, 「한국지역개발학회지」, 제16권 1호, 한국지역개발학회.
- \_\_\_\_\_(2004), 사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안, 「지방행정연구」, 제18권 2호, 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_(2011), 근린자치의 경제적 효과, 「지방행정」, 제60권 696호.
- \_\_\_\_\_(2011), 주민자치의 접근논리, 지방행정연구소 정책토론회 발표논문.
- 송경재(2004), 한국의 지역사회적 자본과 시민참여, 「지방행정연구」, 제20권 3호, 한국지방행정연구원.
- 심익섭(2012), 주민자치회의의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구, 「지방행정연구」, 제26권 4호, 한국지방행정연구원.
- 안성호(2010), 한국의 지방자치체제 개편과 방향: 정치권 지방자치체제 개편안의 문제점과 과제, 「지방정부연구」, 제14권 1호, 한국지방정부학회.
- \_\_\_\_\_(2012a), 선진한국의 굿 거버넌스 구축, 「열린충남」, 제58호, 충남발전연구원.
- \_\_\_\_\_(2012b), 선진한국의 굿 거버넌스 모색: 지방분권, 주민참여, 동네자치, 한국지방자치학회 동계국제학술대회.
- 안성호·곽현근(2003), 읍·면·동 기능전환 정책 비판: 동네민주화의 논거·사례·개혁방향, 「한국사회와 행정연구」, 제14권 2호.
- 안전행정부(2013. 8), 「전국 지방자치단체 행정구역 및 인구현황, 지방자치제도」.
- 양영철 외(2009), 제주특별자치도의 이해, 서울: 대영문화사.
- 우관명(2003), 읍·면·동 기능의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 한경대학교 전자정부대학원.
- 유창복(2009), 도시속 마을공동체운동의 형성과 전개에 대한 사례연구, 성공회대학교.
- 육동일(2008), 지방행정 선진화의 방향과 과제, 「지방행정」, 대한지방행정공제회.
- \_\_\_\_\_(2012), 新 충청권 지방자치 협력의 시대가 필요할 때, 「열린충남」, 제58호, 충남발전연구원.
- 이성근(2011), 근린주민자치와 지역사회발전, 「지방행정」, 대한지방행정공제회.
- 이종수(2008), 공공성과 지역공동체, 살기 좋은 지역공동체학회 학술대회 주제발표논문(2. 15), 서울대학교.

- \_\_\_\_\_(2010), 공동체주의의 이론적 전개와 자유주의와의 논쟁 고찰: 자치공동체의 이론적 토대 확장을 위한 재해석, 「지방정부연구」, 제14권 3호, 한국지방정부학회.
- 임도빈(2004), 「한국지방조직론: 행위자, 전략, 게임」, 서울: 박영사.
- 전병유 외 5인(2011), 시민주의 자치분권의 실현방안, 충청남도·한신대학교 산학협력단.
- 전영평(2003), 참여정부의 지방분권정책의 평가와 시민사회의 과제, 「지방행정연구」, 제17권 2호, 한국지방행정연구원.
- 정세욱(2012), 지방분권의 실효성을 확보하자, 「열린충남」, 제58호, 충남발전연구원.
- 정지웅·임상봉(1999), 「지역사회개발학」, 서울대학교출판부.
- 정하성 외(1995), 「지역사회개발론」, 서울: 백산출판사.
- 제주시 애월읍 하귀2리 내부자료(2013).
- 제주발전연구원 평생교육진흥원 업무자료(2013), 「공공부문 평생교육 활성화방안 추진계획」.
- 제주시(2013a), 「제주시 주민자치센터 프로그램 운영: 모니터링 및 평가계획(안)」.
- \_\_\_\_\_(2013b), 「제주시 주민자치센터 역량강화 프로그램 운영계획」.
- \_\_\_\_\_(2013c), 「2013년도 상반기 주민자치센터 설치·운영실적」.
- \_\_\_\_\_(2013d), 「2013년도 상반기 주민자치센터 프로그램 운영실적」.
- \_\_\_\_\_(2013e), 「제주시 주민자치센터 프로그램 운영: 현장 모니터링 및 평가계획(안)」.
- \_\_\_\_\_(2013f), 「제주시 주민자치센터별 주요현황」.
- \_\_\_\_\_(2013g), 「제주시 주민자치위원회 주요현황」.
- 제주특별자치도 자치행정과(2013a), 「2013년도 주민자치센터 운영 평가계획: 주민들이 찾고 싶은 주민자치센터 운영」.
- \_\_\_\_\_(2013b), 「주민자치기능 특화프로그램 운영: 활성화 정도가 낮은 주민자치센터에 대한 컨설팅」.
- 조광일(2006), 읍·면·동 기능과 주민자치센터 활성화방안에 관한 연구, 창원대학교.
- 조성호 외(2011), 「경기도 시·군통합 논의의 진단과 분석」, 경기개발연구원.
- 지방행체제개편추진위원회(2011), 「읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구」.
- 충청남도(2012a), 「도정백서」.
- \_\_\_\_\_(2012b), 「충청남도 여성단체협의회 현황」.
- 충청남도 자치행정과(2012), 「지역공동체 활성화 및 생활자치 구현: 충청남도 주민자치 실행계획」.
- \_\_\_\_\_(2013a), 충청남도 주민자치 아카데미 운영현황.

- \_\_\_\_\_(2013b), 충청남도 주민자치센터 현황.
- 최병학(2012a), 지방분권정책의 추진현황과 과제, 「열린충남」, 제58호, 충남발전연구원.
- \_\_\_\_\_(2012b), 전환기 지방분권정책의 추진현황과 과제, 「자치의정」, 제15권 6호, 지방의회발전연구원.
- \_\_\_\_\_(2012c), 충청남도 성공적인 ‘주민자치 아카데미’ 운영방안, 「주민자치」, 12월호, 한국자치학회.
- \_\_\_\_\_(2012d), 근린자치 구현을 위한 제도설계, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- \_\_\_\_\_(2013), 근린기반 주민자치와 지역공동체 구축과제, 「지방자치와 지역공동체 활성화」, 한국지방행정연구원·일본자치체국제화협회 공동세미나 주제발표논문.
- 최병학·홍정순 외(2013), 충남 근린자치 실태분석 및 활성화 방안, 충남발전연구원.
- 최병학·안영훈(2013), 주민자치의 기본이해와 지역공동체 구축, 주민자치센터 실무자 역량강화 전문과정, 제주특별자치도.
- 최재송(2007), 근린 주민조직의 특성에 관한 사례연구, 「지방행정연구」, 제21권 2호, 한국지방행정연구원.
- 최진혁(2011), 이명박 정부의 지방분권의 성찰과 과제, 충남발전연구원 지방분권연구회 제2차 워크숍 주제발표논문.
- 통계청 조사관리국 인구총조사과(2011), 내부자료.
- 하미승·강황선(2002), 정부의 정책파트너로서의 지역사회 구축에 관한 연구: 주민자치센터를 통한 지역사회 구축방안, 「한국정책학회보」, 제11권 4호, 한국정책학회.
- 하승수(2012), 주민자치의 현황과 과제, 충남발전연구원 전략과제 근린자치 제3차 워크숍 주제발표논문.
- 하혜수(2009), 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구, 「한국지방자치학회보」, 제21권 3호, 한국지방자치학회.
- 하혜수·최영출·홍준현(2010), 준지방자치단체의 개념과 적용가능성 연구, 「한국지방자치학회보」, 제22권 3호, 한국지방자치학회.
- 한국지방자치학회(2011), 「읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구」, 지방행정체제개편추진위원회 연구보고서.
- 한국지방행정연구원(2013), 「지방자치와 지역공동체 활성화」, 한국지방행정연구원·일본자치체국제화협회 공동세미나.

- 한발레츠(2009), 「행복한 두루마을」, 지역품앗이 10주년 자료집.
- 홍정순(2011), 「지역재설계를 위한 특화마을 Planner, Marketer 양성사업 최종결과보고서」, 제주발전연구원 제주인적자원개발지원센터.
- \_\_\_\_\_(2012), 제주특별자치도의 ‘학습형 주민자치사업’ 추진사례와 시사점, 「주민자치」, 7월호, 한국자치학회.
- \_\_\_\_\_(2013), 주민자치 임파워먼트 제주지역 사례 및 충남예의 시사점, ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축을 위한 정책과제 워크숍 주제발표논문, 충남발전연구원.
- 황아란·김성호(2009), 제18대 국회의 지방행정체제 개편안에 대한 정치적 논의와 여론조사의 실증분석, 「지방정부연구」, 제13권 3호, 한국지방정부학회.
- 행정자치부(2006), 「살기 좋은 지역기본계획」.
- 안전행정부(2007a), 「살기 좋은 지역만들기 개념정립」.
- \_\_\_\_\_(2007b), 「살기 좋은 지역만들기 업무추진지침」.
- \_\_\_\_\_(2013a), 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.
- \_\_\_\_\_(2013b), 「행정안전통계연보」.
- \_\_\_\_\_(2013c), 「지방자치단체 행정구역 및 인구현황: 지방자치제도 편」
- 홍성 풀무마을 내부자료.
  
- 西啓一朗(2005), 「住民自治と小さな自治システム」.
- 宗野隆俊(2009), 「参加デモクラシと近隣の自治」, 山岐一眞教授退職記念論文集.
- 八木橋慶一(2008), イギリスにおける 「ネイバーフッド・ガバナンス」 構築に向けた動き, 阪南論集, 44(1).
  
- Ackerman, J.(2004), Co-governance for Accountability: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice’, *World Development*, 32(3): 447-463.
- Arnstein, Sherry R.(1969), "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of American Institute of Planners*, 35(4).
- Atkinson, D.(1994), *The Common Sense of Community*, London: DEMOS.
- Barnes, M., Skelcher, C. Beirens, H. Dalziel, R., Jeffares, S., Wilson, L.(2008), *Designing citizen-centered Governance*, Joseph Rowntree Foundation.

- Beetham, D., and Lord, C.(1998), *Governing in the Information Age*, Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Bekkers, V. and Edwards, A.(2007), Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices, in V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards and M. Fenge(eds.), *Governance and the Democratic Deficit*, Burlington, VT: Ashgate Publishing Co.
- Berry J., P. and Kentand, T. Ken(1993), *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington, D.C.: Brookings.
- Brown, M.(1992), The Possibility of Local Autonomy, *Urban Geography*, 13(3).
- Buchs, M.(2008), Examining the Interaction between Vertical and Horizontal Dimensions of state Transformation, *Cambridge Journal of Regions*, Economy and Society, 2.
- Boyne, G.(1996), Competition and Local Government: A Pubic Choice Perspective, *Urban Studies*, 33(4-5).
- Box, R. C.(1998), *Citizen Governance*, London: Sage.
- Cars, G., Allen, J., Van Kempen, E., and Madanipour, A.(2004), *Neighbourhood Governance: Capacity for Social Integration*, European Commission D.G. Research.
- Chaskin R. J., Brown, P., Venkatesh, S., and Vidal, G.(2001), *Building Community Capacity*, New York: Aldine De Gruyter.
- Cornwall, A.(2004), New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation, *Institute of Development Bulletin*, 35(2).
- Clarke, M., and Stewart, J.(1994), The Local Authority and the New Community Governance, *Regional Studies*, 28.
- Clarke, M., and Stewart, J.(1999), Community Governance, *Community Leadership and the New Local Government*, York: JRF/YPS.
- Connelly, S.(2011), Constructing Legitimacy in the New Community Governance, *Urban Studies*, 48(5).
- Cornwall, A.(2004), New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation, *Institute of Development Bulletin*, 35(2).
- Davies, W. K., and Herbert, D. T.(1993), *Communities within Cities: An Urban Social*

*Geography*, London: Belhaven Press.

- 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.
- Department of Communities and Local Governments(2006), *Strongand Prosperous Communities: The Local Government White Paper*, London: HMSO.
- Fenger, M., and Bekkers, V.(2007), The Governance Concept in Public Administration. in V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards, and M. Fenge(eds.), *Governance and the Democratic Deficit*. 13–33. Burlington, V.T.: Ashgate Publishing Co.
- Fukuyama, F.(1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press.
- Goets, A. M., and Jenkins, R.(2001), Hybrid forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public–sector Oversight, *Public Management Review*, 3(3).
- Habermas, Jürgen(1992), *Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press.
- Hardin, Garrett(1968), The Tragedy of the Commons, *Science*, Vol. 162.
- Hallman, Howard W.(1987), *Neighborhoods*, London: Sage.
- Hirst, P.(1994), *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Healey, Pasty(1998), Institutional Theory, Social Exclusion and Governance, *Social Exclusionin European Cities*, A. Madanipour, G. Cars, and J. Allen(eds.), London: Jassica Kingsley Publishers.
- Hillery, Jr. and George, A.(1955), Definitions of Community: Areas of Agreement, *Rural Sociology*, Vol. 20.
- Kooiman, J.(2005), *Governing as Governance*, London: SAGE.
- Lake, R. W.(1994), Negotiating Local Autonomy, *Political Geography*, 13(5).
- LeGales, P.(1998), Regulations and Governmenting European Cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 20(3).
- Leighninger, M.(2008), The Promise and Challenge of Neighborhood Democracy, *Report on the Democratic Governance at the Neighborhood Level' Meeting*.

- Lowndes, V. and H. Sullivan(2008), How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighborhood Governance, *Public Administration*, 86(1).
- Mattessich, P., and Monsey, B.(1997), *Community Building: What Makes It Work*, Saint Paul, M.N.: Publishing Center, Amherst H. Wilder Foundation.
- Powel, A.(2005), Whereare the Poor?: The Changing Patterns of Inequity and Theimpac to Fattemptstored uceit, A. Giddens and P. Diamond(eds.), *The New Egalitarianism*, London: Polity Press.
- Putnam, R. D.(1993), *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*, Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press.
- Pratchett, L.(2004), Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism', *Political Studies*, 52.
- Somerville, P.(2005), Community Governance and Democracy, *Policy and Politics*, 33(1).
- Somerville, P.(2008), Prospects for Local Co-governance, *Local Government Studies*, 34(1).
- Stoker, G.(1996), Redefining Local Democracy, L. Pratchett and D. Wilson(eds.), *Local Democracy and Local Government*, London: Macmillan.
- Sullivan, H.(2001), Modernization, Democratization and Community Governance, *Local Government Studies*, 27(3).
- Vigoda, E.(2002), From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration, *Public Administration Review*, 62(5).
- Warren, M. E.(2008), Citizen Representatives, Warren and Pearse(eds.), *Designing Deliberative Democracy*, 50–69. Cambridge Univ. Press.
- Warren, M.(2009), Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory.
- Wolman, H. and Goldsmith, M.(1990), Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom, *Urban Affairs Quarterly*, 26(3).

- <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/Comit%C3%A9_de_quartier)
- [http://fr.wikipedia.org/wiki/Communes\\_de\\_Suisse#Population](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>
- [http://www.gijang.go.kr/html/03\\_administrative/admin\\_04\\_01\\_01.php?col2=&code](http://www.gijang.go.kr/html/03_administrative/admin_04_01_01.php?col2=&code)
- <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://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>
- <http://dic.daum.net/word>
- <http://www.city.go.kr/jsp/cmsView>
- <http://www.comptondundon-pc.gov.uk/pagesmith/40>



<붙임자료 1> 워크숍 주요내용

「충남형 주민자치」 거버넌스 구축을 위한 정책과제」 자문회의 개최 계획(안)

○ 때 : 2013. 1. 31(목), 10:00 ~ 12:00

○ 곳 : 충남발전연구원 3층 세미나실

시간			내 용	비 고
부터	까지	소요		
10:00	10:10	10′	<input type="checkbox"/> 개회인사 및 참석자 소개	최병학 (충남발전연구원 선임연구위원)
10:10	10:40	30′	<input type="checkbox"/> ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축방안 연구 과 제에 대한 추진방향 및 향후일정 설명	
10:40	10:50	10′	중 간 휴 식	
10:50	11:40	50′	<input type="checkbox"/> 발전방향 논의 -가나다순-  <input type="radio"/> 곽현근 교수(대전대학교) <input type="radio"/> 김덕진 박사(충남대학교) <input type="radio"/> 김찬배 사무관(충남도청) <input type="radio"/> 이준건 박사(한국공공행정연구원) <input type="radio"/> 배한호 이사(한국자치학회)	진행 : 최병학 박사
11:40	12:00	20′	<input type="checkbox"/> 정리 및 폐회	※ 점심식사

## 『충남형 주민자치' 거버넌스 구축을 위한 정책과제』 워크숍 개최 계획(안)

○ 일시 : 2013. 5. 24(금), 15:00~17:00

○ 장소 : 충남발전연구원 1층 대회의실

진행 : 한국공공행정연구원 김미경 박사

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

## ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축 정책과제 연구 전문가·실무자 합동 워크숍 개최 계획(안)

- 때 : 2013. 10. 4(금), 14:00~16:00
- 곳 : 충남발전연구원 1층 대회의실
- 주최 : 충남발전연구원
- 주관 : 충청남도

진행 : 신혜지 연구원(충남발전연구원)

시간			내 용	비 고
부터	까지	소요		
14:00	14:05	5'	<input type="checkbox"/> 개 회 사	강현수 (충남발전연구원장)
14:05	14:10	5'	<input type="checkbox"/> 워크숍 취지 설명 및 참석자 소개	연구책임 최병학 (충남발전연구원 선임연구위원)
14:10	14:25	15'	<input type="checkbox"/> 각 사업단별 운영현황 개요(요약) 설명 ○ 천안시 원성1동 : 천하대안 행복도시 프로젝트 ○ 논산시 벌곡면 : 수락골 어울림한마당/대둔산 수락계곡 ○ 아산시 탕정면 : 탕정, 더불어 함께 살아가는 소통마을 만들기 ○ 예산군 대흥면 : 의좋은 형제 힐링타운 ○ 공주시 반포면 : 흙과 짚들의 계룡산이야기 ○ 부여군 초촌면 : 초촌면 다량이 모듬 ○ 서천군 서 면 : Clean & Beautiful 서면 만들기	[좌 장 : 최병학]  ※ 컨설팅 내용 (예시) - 사업추진 개요 - 운영실태 현황 ▫ 주민참여 측면 ▫ 갈등해소 측면 ▫ 문제해결 측면 ▫ 협력촉진 측면 ▫ 학습역량 측면 ▫ 지속가능 측면 - 문제점 도출 - 개선방안 - 정책건의
14:25	14:30	5'	중간 휴식	
14:30	15:50	80'	<input type="checkbox"/> 토 론 (가나다 순)  ○ 광현근 교수(대전대학교 행정학부) ○ 박연석 박사(한국공공행정연구원 이사) ○ 배한호 이사(한국자치학회) ○ 신기원 교수(신성대학교 복지행정과) ○ 양금봉 의원(서천군의회 총무위원장) ○ 이준건 박사(한국갈등관리학회 부회장) ○ 이태규 사무관(충청남도 자치행정과 분권정책담당) ○ 홍정순 박사(제주발전연구원 평생교육진흥원 정책기획팀장)  (* 금산군 자치행정과 장인선, 신호진 주무관 참관)	
15:50	16:00	10'	<input type="checkbox"/> 종합토론 및 정리	
16:00			<input type="checkbox"/> 폐 회	

**「정책담론, 지방자치분야 전략과제」 2차 워크숍 개최계획(안)**

- 일시 : 2013. 12. 2(월), 16:00~18:00
- 장소 : 충남발전연구원 1층 대회의실

시간			내 용	비 고
부터	까지	소요		
16:00	16:10	10'	□ 개 회 사	강현수 (충남발전연구원장)
16:10	16:20	10'	□ 워크숍 취지 설명 및 참석자 소개	최병학 (충남발전연구원 선임연구원)
16:20	16:40	20'	□ 주제발표 1 ○ “충청남도 주민자치 기반조성을 위한 동네거버넌스 실천모형과 전략” (대전대학교 안성호·곽현근 교수)	[사 회 : 최병학]  ※ 참석자 토론 병행
16:40	17:00	20'	□ 주제발표 2 ○ “21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향” (서울대학교 행정대학원 김순은 교수)	
17:00	17:10	10'	중간 휴식	
17:10	17:50	40'	□ 토 론 ○ 권선필 교수(목원대학교) 주 민 ○ 김필두 박사(지방행정연구원) 자치 ○ 길병욱 교수(충남대학교) 분권 ○ 최영출 교수(충북대학교) ○ 김갑연 국장(충청남도 안전자치행정국) ○ 권혁술 정책특별보좌관(충청남도)	
17:50	18:00	10'	□ 정리 및 폐회	

## <붙임자료 2> 설문조사지

※ 설문조사 실시 (2013. 6. 14 ~ 2012. 6. 21)

--	--	--	--

### ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축에 관한 의견조사지

여러분 안녕하십니까?

지방분권화 추세에서 주민참여를 통한 협력적 거버넌스 형성, 구축이 강조되고 있는 가운데, 지역사회에서 소통과 협력이 강조되면서 지역·자치공동체를 토대로 다양한 참여주체(이해관계자)들과 공동 문제해결의 참여과정이 중시되고 있습니다.

이에 따라 본 연구는 충청남도의 주민자치조직, 주민자치 교육프로그램, 주민자치사업, 주민자치회 등으로 나누어 실태조사를 실시한 후 ‘충남형’ 주민자치 거버넌스 추진구도를 모색해 보고자 합니다.

이 의견조사는 2013년도 충남발전연구원 전략연구과제를 수행할 목적에서 실시되는 것이며, 무기명 방식으로 통계처리하여 오로지 연구목적에만 사용할 계획이오니, 바쁘시더라도 부디 끝까지 응답해 주시기를 당부 드립니다.

항상 여러분의 건강하심과 가정의 행복이 충만하시기를 기원드립니다.

2013. 6.

충남발전연구원장

▶ 연구책임자 : 최병학 박사, TEL. (041) 840-1230, FAX. (041) 840-1239

▶ 연 락 처 : 신혜지 연구원, TEL. (041) 840-1232,

e-mail. [shj1223@cdi.re.kr](mailto:shj1223@cdi.re.kr)

※ 다음 문항 중 평소 견해와 가장 가까운 하나의 답을 골라 ○ 또는 √표를 해주십시오. 일부 문항 중에는 간략하게 기입하는 경우(기타 란)가 있으니, 반드시 기입해 주시면 감사하겠습니다.

## I. 「주민자치조직」에 관한 문항입니다.

- ▶ 주민자치 조직이란, 지역사회 단위에서 비공식적, 공식적 특성을 내포하면서 지역주민들의 의견을 대변하고, 지역주민들이 지역사회를 위해 일할 수 있는 기회를 주는 역할을 수행

1. 귀하께서는 주민자치조직이 지역사회에 필요하다고 생각하십니까? ( )

- ① 매우 필요하다    ② 필요하다    ③ 보통이다    ④ 필요하지 않다  
⑤ 전혀 필요하지 않다

2. 귀하께서는 주민자치조직의 가장 중요한 기능이 무엇이라고 보십니까? ( )

- ① 행정조직과의 연결    ② 지역사회를 위한 복지 및 봉사    ③ 주민자치센터 운영  
④ 마을만들기 추진    ⑤ 마을정화    ⑥ 번영회 및 축제    ⑦ 기타( )

3. 귀하께서는 현재 가장 활성화된 주민자치조직이 무엇이라고 생각하십니까? ( )

- ① 부녀회    ② 반사회    ③ 개발위원회    ④ 영농회    ⑤ 작목반  
⑥ 주민자치위원회    ⑦ 협의회    ⑧ 기타( )

4. 귀하께서는 거버넌스(협력체계) 측면에서 주민자치조직의 중요한 기능이 무엇이라고 생각하십니까? ( )

- ① 친밀권역 형성    ② 자발적 주민조직의 유기적 협력관계 형성    ③ 다양한 지역자원의 활용  
④ 지역공동체와 사회적 자본 형성    ⑤ 주민참여 촉진    ⑥ 기타( )

5. 충남지역의 특성을 반영한 ‘충남형 주민자치’ 거버넌스(협력체계)를 위한 주민자치조직의 어떠한 역할과 기능이 가장 중요하다고 생각하십니까? ( )

- ① 주민자치조직의 행정사무 위탁 수행    ② 주민자치조직의 자문 및 위원 추천의 제도화  
③ 참여와 소통기반의 강화    ④ 마을공동체 형성의 촉매제 역할  
⑤ 기타( )

## II. 「주민자치 교육프로그램」에 관한 문항입니다.

- ▶ 주민자치센터 또는 각종 주민 자치조직 등을 활용하여 지역주민들을 대상으로 실시하는 여러형태의 교육 프로그램

6. 귀하의 주민자치센터 이용횟수는 어느 정도입니까? ( )

- ① 주 3회 이상    ② 주 1~2회    ③ 월 2~3회    ④ 연 2~3회    ⑤ 전혀 이용하지 않는다

7. 귀하께서 주로 이용하는 주민자치센터 프로그램분야는 무엇입니까? ( )

- ① 주민자치 분야    ② 문화여가 분야    ③ 지역복지 분야    ④ 주민편익 분야  
⑤ 시민교육 분야    ⑥ 지역사회진흥 분야    ⑦ 기타(\_\_\_\_\_)

8. 귀하는 주민자치센터 운영에 있어서 가장 큰 문제점을 무엇이라고 보십니까? ( )

- ① 자치위원의 대표성과 구성    ② 자치활동의 기반과 내용    ③ 프로그램 운영의 수동성과 창의성 부족    ④ 주민자치센터와 주민자치조직과 연계 미흡    ⑤ 기타(\_\_\_\_\_)

9. 귀하께서는 주민자치센터 프로그램 활성화를 위해 중요한 기능이 무엇이라 생각하십니까? ( )

- ① 주민자치위원회의 구성기준 및 권한 강화    ② 주민자치센터 홍보 및 교육의 활성화  
③ 지역네트워크 구축 및 지역공동체 형성프로그램 운영    ④ 주민과 민간단체(NGO)의 적극적 참여    ⑤ 기타(\_\_\_\_\_)

10. 귀하께서는 주민자치센터 역량강화 교육프로그램 중 어떠한 내용이 중요하다고 생각하십니까? ( )

- ① 주민자치 이해, 자치역량 함양    ② 목표 및 성과관리    ③ 핵심가치 공유, 전략적 기획  
④ 신뢰형성 커뮤니케이션, 소통능력 향상    ⑤ 갈등관리, 비전 제시 및 지도역량 강화  
⑥ 기타(\_\_\_\_\_)

11. 귀하는 주민자치 교육프로그램을 통해 어떠한 효과를 얻게된다고 생각하십니까? ( )

- ① 지역발전계획수립 동참    ② 지역의 문제해결역량 강화    ③ 학습과 고용 연계체제 구축  
④ 지역자원 활용극대화    ⑤ 경쟁력 있는 지역 조성    ⑥ 기타(\_\_\_\_\_)

### Ⅲ. 「주민자치사업」에 관한 문항입니다.

- ▶ 주민자치사업은 주민조직이 주축이 되어 주민자치센터와 연계하여 지역주민, 직능단체, 주민자생조직, 자원봉사단체 등이 네트워크를 형성, 서로 협력적으로 추진하는 공동사업

12. 귀하께서는 주민자치사업의 주된 주체가 누구라고 생각하십니까? ( )

- ① 주민 ② 직능단체 ③ 공무원 ④ 주민자치(위원회) ⑤ 주민자생조직 ⑥ 기타(\_\_\_\_\_)

13. 귀하께서는 주민자치사업 분야 중 가장 시급한 사업이 무엇이라 보십니까? ( )

- ① 생활환경 개선 ② 주민공동체 형성 및 복원 ③ 주민자치교육 ④ 마을축제  
⑤ 방법 및 생활안전 ⑥ 경관 및 미관개선 ⑦ 지역복지 ⑧ 기타(\_\_\_\_\_)

14. 귀하는 주민자치사업 운영에 있어 가장 큰 문제점이 무엇이라 생각하십니까? ( )

- ① 주민의 역량 미흡 ② 재정 부족 ③ 공무원의 역량 미흡 ④ 법·제도의 미비  
⑤ 단체장 관심 결여 ⑥ 시·군의 지원 미약 ⑦ 기타(\_\_\_\_\_)

15. 귀하께서는 주민자치사업에서 가장 중요한 요소는 무엇이라 생각하십니까? ( )

- ① 추진 리더십 ② 네트워크 형성 ③ 주민들의 참여의지  
④ 교육 ⑤ 지원체제 ⑥ 기타(\_\_\_\_\_)

16. 귀하께서는 주민자치사업의 개선되어야 하는 부분은 무엇이라 생각하십니까? ( )

- ① 정부·지자체 지원 ② 예산확보 ③ 정보제공 ④ 주민참여 ⑤ 정체성 확립  
⑥ 홍보 ⑦ 차별화된 프로그램 ⑧ 평가 및 환류 ⑨ 기타(\_\_\_\_\_)

17. 귀하께서는 주민자치사업에서 재능기부단을 활용하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? ( )

- ① 소외계층 발굴을 위한 홍보마케팅 ② 자발적 참여를 통한 자치문화 조성  
③ 개인 및 지역발전을 위한 재능자원 추진 ④ 학습-일-삶의 질 제고의 선순환적 기반 구축  
⑤ 지역사회 자치역량 실천 강화 ⑥ 기타(\_\_\_\_\_)



#### Ⅳ. 「주민자치회」에 관한 문항입니다.

- ▶ 주민자치회는 기존 주민자치위원회가 지역 대표성, 자치역량의 부족, 권한과 책임이 부여되지 않는 문제의식에서 출발, 주민 스스로가 중심 역할을 하는 자치제도로 개편, 지방정책을 주민 스스로가 결정하고 스스로 집행하며 책임지기 위해 운영하는 자치제도

18. 귀하께서는 주민자치회에 대해서 알고 계십니까? ( )

- ① 잘 알고 있다      ② 알고 있다      ③ 보통이다      ④ 모른다      ⑤ 전혀 모른다

19. 귀하께서는 주민자치회의 실시 유형 중 귀하의 지역에 어떤 유형이 가장 필요하다고 생각하십니까? ( )

- ① 안전마을형      ② 지역복지형      ③ 마을기업형      ④ 도심창조형  
⑤ 지역자원형      ⑥ 평생교육형      ⑦ 다문화 어울림형      ⑧ 기타(\_\_\_\_\_)

20. 귀하께서는 주민자치회의 역할 중 기존의 주민자치위원회와 가장 큰 차이점이 무엇이라고 생각하십니까? ( )

- ① 주민자치 업무수행      ② 지방자치단체장의 위원 위촉      ③ 자체재원, 기부금 등의 재원조달  
④ 지역대표, 일반주민 공개모집 위원 선출      ⑤ 위탁업무 수행      ⑥ 기타(\_\_\_\_\_)

21. 귀하는 향후 주민자치회 운영에 있어서 가장 어려운 점은 무엇이라고 보십니까? ( )

- ① 자체재원 및 기부금 충당으로 인한 재원조달의 한계      ② 의사결정권의 부재  
③ 지방자치단체장 위촉으로 인한 선거용 전략 가능성      ④ 소통 및 합의기반 부족  
⑤ 기타(\_\_\_\_\_)

22. 귀하께서는 주민자치회의 거버넌스(협력체계 구축) 형성을 위해 가장 중요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까? ( )

- ① 기존 주민자치센터의 주민자치위원회 활용      ② 부녀회, 영농회 등과의 네트워크 구축  
③ 직능단체, NGO, 시민단체, 학교 등과의 연계      ④ 지역 내 기업, 민간기관과의 협력  
⑤ 주민자치위원의 역량강화 교육 실시      ⑥ 기타(\_\_\_\_\_)

23. 귀하께서는 앞으로 주민자치회의 활성화를 위해 가장 중요한 기능은 무엇이라고 생각하십니까? ( )

- ① 주민자치회 설치·운영 기본계획 및 지침 수립      ② 사전 충분한 홍보 및 교육 실시  
③ 지역 의견 반영      ④ 시범사업 실시      ⑤ 기타(\_\_\_\_\_)

**V. 다음은 응답자의 기본적인 사항을 알아보기 위한 문항입니다.**

24. 귀하의 성별은? ( )

- ① 남자    ② 여자

25. 귀하의 연령은? ( )

- ① 10대    ② 20대    ③ 30대    ④ 40대    ⑤ 50대    ⑥ 60대 이상

26. 귀하의 최종학력은? ( )

- ① 고졸    ② 전문대졸    ③ 대졸    ④ 대학원졸    ⑤ 기타

27. 귀하의 거주지는? ( )

- ① 도시지역(동지역) ② 도농복합지역(읍지역) ③ 농어촌지역(면지역) ④ 기타( )

28. 귀하의 거주기간은? ( )

- ① 1년 미만    ② 1년 이상~5년 미만    ③ 5년 이상~10년 미만  
④ 10년 이상~20년 미만    ⑤ 20년 이상    ⑥ 조상대대로

29. 귀하의 직업은? ( )

- ① 농업(임업 포함)    ② 상업·서비스업    ③ 회사원  
④ 전문직    ⑤ 시민·사회단체    ⑥ 공무원  
⑦ 주부    ⑧ 기타( )

30. 귀하가 해당하는 소속은? ( ) ※ 모두 선택해 주십시오

- ① 주민자치위원    ② 읍·면·동 번영회    ③ 마을부녀회    ④ 청년회  
⑤ 통·리장협의회    ⑥ 일반 주민    ⑦ 기타( )



VI. 귀하께서 평소 생각하시는 ‘충남형 주민자치’ 구현을 위한 정책적 제안이나 소견이 있으시면, 어떠한 내용이라도 좋으니 기입해 주시면 감사하겠습니다.  
(지면이 부족하면 별지에 기입해도 무방합니다)

◆ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다 ◆

### <붙임자료 3> 주민자치 임파워먼트 제주지역 사례 및 충남에의 시사점

( ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축을 위한 정책과제 워크숍, 2013. 05. 24)


2013. 5. 24.


『주민자치 임파워먼트 사례 및  
충남에의 시사점』

- ‘제주형’ 지역재설계를 위한 특화 인재육성 -

홍 정 순 박사  
[제주발전연구원 평생교육진흥원]





제주특별자치도  
Jeju Special Self-Governing Province



제주특별자치도평생교육진흥원  
JESU SPECIAL SELF-GOVERNING PROVINCE LIFELONG EDUCATION PROMOTION CENTER

목 차

I. ‘제주형’ 주민자치 : 임파워먼트 프로젝트

II. ‘제주형’ 지역재설계 특화 인재육성 사례

III. ‘충남형’ 주민자치 추진에 관한 시사점

2

# I. '제주형' 주민자치: 임파워먼트 프로젝트



## 1. 제주특별자치도 주민 자치 프로그램 운영: 구성체계

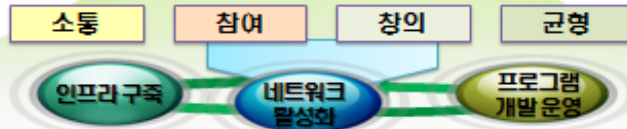
비전  
·  
목표

세계가 찾고, 세계로 가는 '행복한 제주 만들기'

**'제주형' 주민자치 활성화로 글로벌 경쟁력 강화**

- 주민생활자치 생활화 추진
- 생애주기별 프로그램 개발
- 상생협력, 갈등해소 사업 추진
- 직능개발 평생교육 활성화
- 학습-고용 연계체제 구축
- 각급 기관·단체 협력거버넌스

운영  
전략



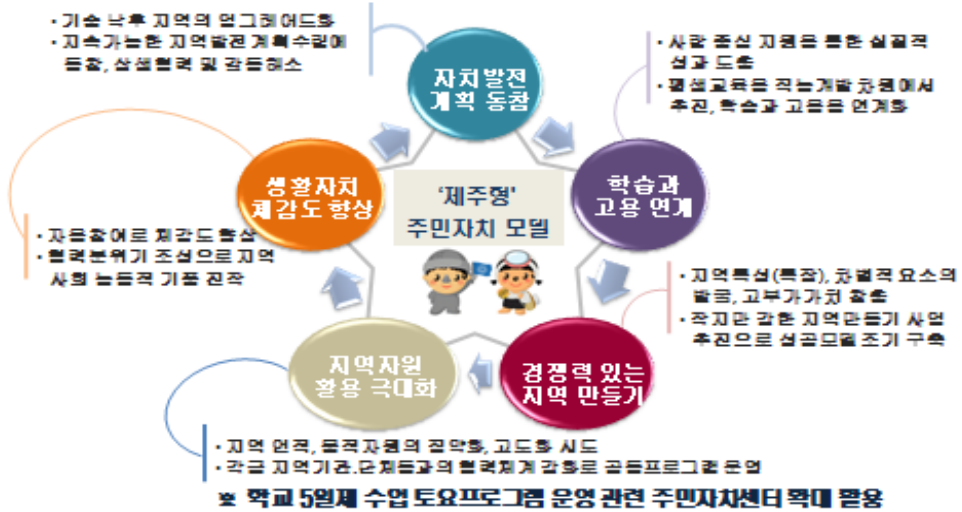
네트워크 주체 간 협력 파트너십

추진  
주체

제주특별자치도, 행정시, 읍·면·동 주민자치센터위원

제주지역 주민자치센터협의회, 평생교육진흥원, 대학교, 민간 기관·단체 등

## 제주특별자치도 주민자치 프로그램 운영 : 기본틀



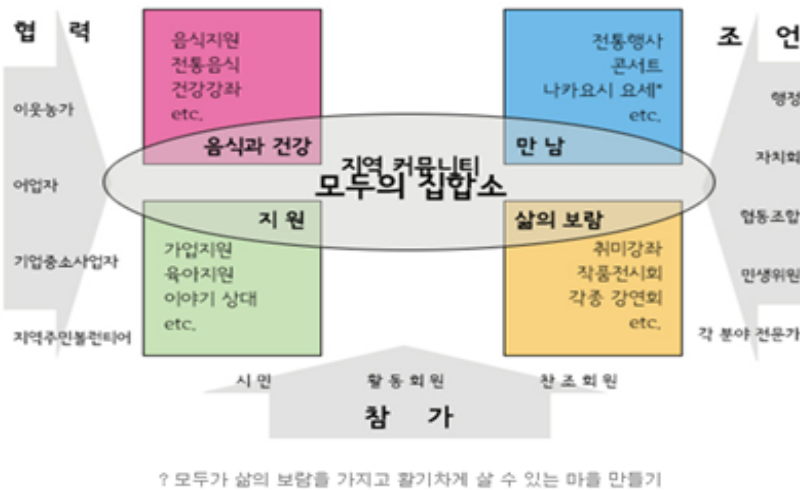
5

## 제주특별자치도 주민자치 프로그램 운영 : 주요영역



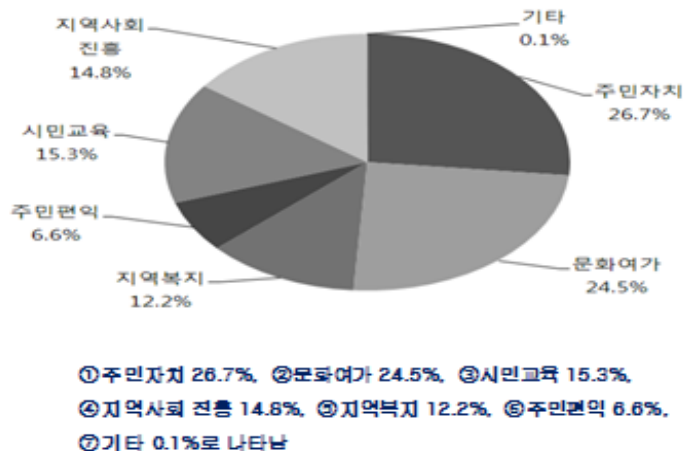
6

## 제주특별자치도 주민자치 프로그램 운영 : 거버넌스



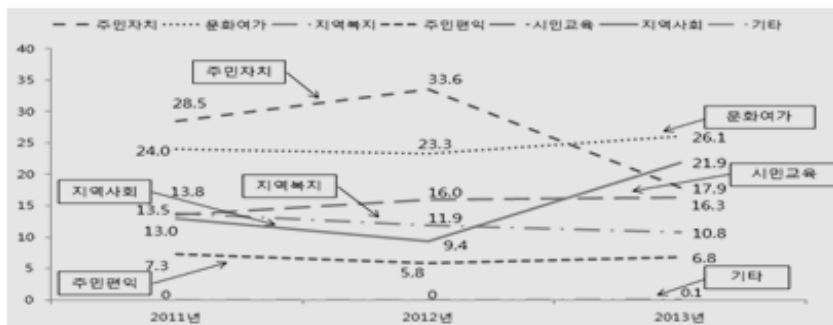
7

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



8

### 제주특별자치도 주민자치센터 프로그램 : 유형별 변화추세(2011~2013)



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

9

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

▶ 최근들어 '제주형 주민자치, 임파워먼트 프로젝트'로 '창조적 진화'

구분	센터 (개소)	연도별 지원액(백만원)/센터(개소)						
		계	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
계	43	3,787.5	990/43	993/43	999/43	499.5/30	160/10	126/7
제주시	26	2,273	600/26	600/26	609/26	283/17	110/6	71/4
서귀포시	17	1,514.5	390/17	393/17	390/17	216.5/13	70/4	55/4

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

◆ 2012년 제주특별자치도내 43개 읍면동 주민자치센터 운영평가의 결과,

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

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

10

#### 4. 생활현장 위주 주민자치센터의 설치 및 운영기반

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

##### 자치활동기능

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

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

11

#### 5. 바람직한 주민자치센터의 역할과 기능

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

12



## 6. 제주 주민자치센터 프로그램 평가 : 원칙과 지표

### ◆ 평가의 원칙

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

※ 상대적으로 취약했던 자치활동기능 강화 및 취약창업 지원 등 실용적 적능개발교육, 사회자본 형성 등 평생교육 프로그램 적극 보완 필요

### ◆ 주요평가 지표(안)

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

13

## 제주 주민자치센터 프로그램 평가방향 : 절차와 일정



- 2013. 5~6월 : 「평가컨설팅단」 구성 및 평가지표 설정
- 2013. 7~8월 : 시범평가 및 현장 의견청취·수정
- 2013년 8월 말 : 주민자치센터 운영실적 취합
- 2013년 9월 : 성과 보고회 개최 및 평가결과 발표

※ 최종 평가결과, 도 및 전국 대비 종합분석 및 차년도 정책반영 확행

14

## 7. 최근 '읍면동 주민자치회' 제도의 도입

◆ 주민의 책임하에 자치권한 강화, 5월부터 1년간 시범 실시

※ 현행 주민자치위원은 주민자치회로 승계

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

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

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



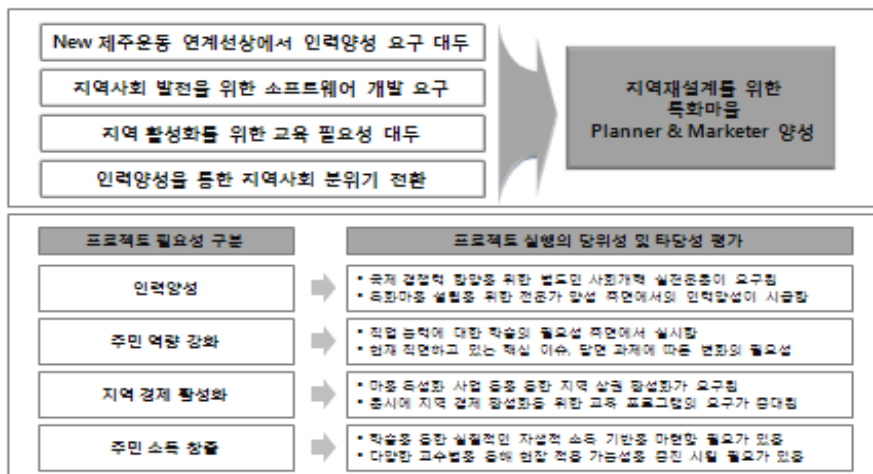
15

## II. '제주형' 지역재설계 특화 인재육성 사례



## 1. 사업배경 및 목적

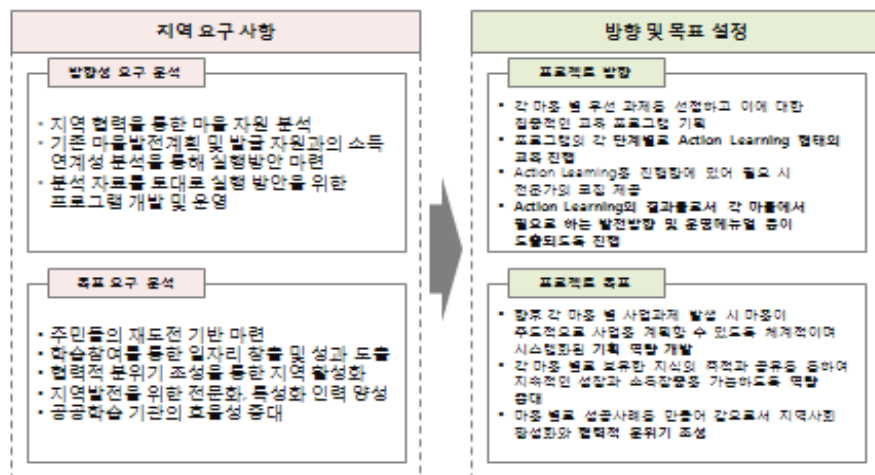
### ◆ 프로젝트 배경 및 필요성



17

### ◆ 프로젝트 방향 및 목표

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

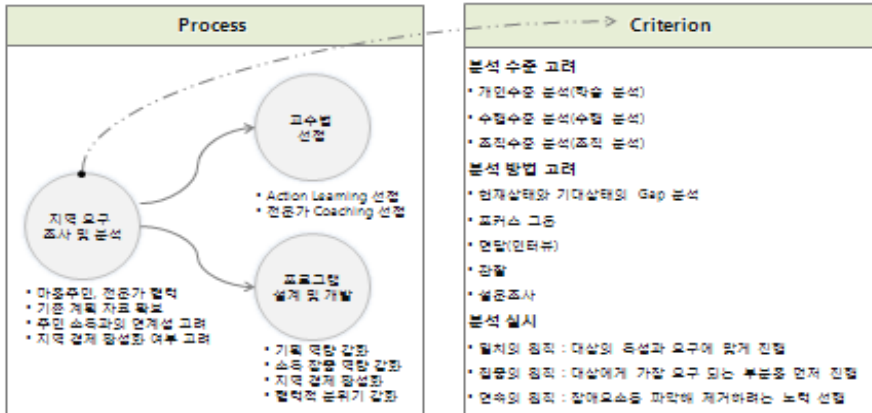


18

## ◆ 요구 분석 타당성 평가

▶ 필요성 및 목표 설정에 있어 지역의 요구가 충분히 수렴되었는가?

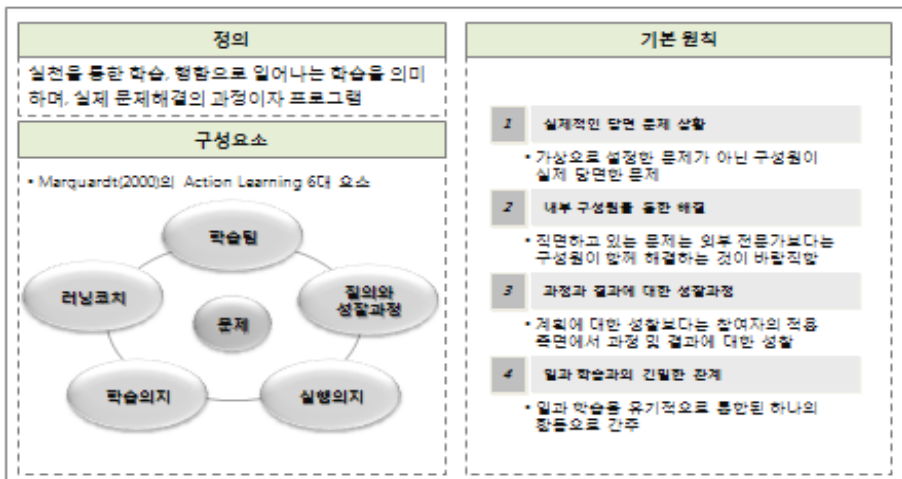
지역주민 및 해당 기관 관계자들을 대상으로 설문 및 인터뷰 등을 통해 요구를 파악하여, 이를 분석해 적절한 교수법을 선정하고, 해당 프로그램을 설계/개발함



19

## ◆ Action Learning

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

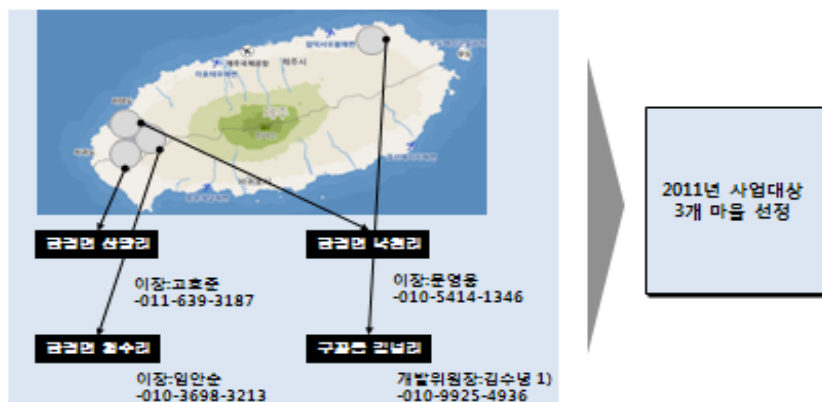


20

## 2. 사업 대상지역의 선정

### ◆ 선정 대상 마을

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



※ 구좌읍 남산리의 경우 마을 이장의 유력 중장으로 인하여 개발위원장의 인터뷰를 진행

21

### ◆ 산양리

- 마을 이미지 제고를 위한 특성화된 테마 발굴 및 확정
- 마을 존재감 확보 및 관광객 유입을 위한 시도 실시

	내용	사업 방향성 (예시)
마을 개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중산간 마을로서 감귤과 마늘 농사 주업</li> <li>• 마을 주민 430여명</li> <li>• 3개의 읍으로 분리</li> <li>• 평균 8천만 원/년 수익 (최저 4천 - 최고 1억 3천)</li> <li>• 청년층년 중 비율이 적절</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을의 브랜드 강화를 통한 관광객 인식도 향상</li> <li>• 브랜드 정립을 위한 사업 방향성 수립</li> <li>• 마을 주민의 브랜드 마케팅 역량 강화</li> </ul>
마을 장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초등학교 부지 이용가능</li> <li>• 골자향 보유 (침시집) - 25만평</li> <li>• 소출(일본 들) 보유</li> <li>• 돌밭(관란지)</li> <li>• 주변 마을의 관광상품 존재 (외자마을 등)</li> </ul>	<p>&lt;제안 아이디어&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 원시림을 활용한 "추억의 길" 조성</li> <li>■ 나의 이름을 길에 실는다.</li> <li>■ 방목재 판매를 통한 수익사업</li> <li>■ 폐교를 이용한 마을 축제 연계</li> <li>■ 인근 마을과의 연계 관광상품 조성</li> </ul>
마을 약점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현 운영 마을 사업 부재</li> <li>• 위치적으로 관광객의 사각지대</li> </ul>	
마을 요구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본 사업에 대한 필요성 인식</li> <li>• 유동인구의 증대를 통한 마을 소득 확대</li> <li>• 저주지역에 마을 인지도 제고를 위한 시범 사업 발굴 및 실시</li> </ul>	



22

## ◆ 낙전리

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

	내용	사업 방향성 (예시)
마을 개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중산간 마을로서 농업 주업</li> <li>• 마을주민 220여명</li> <li>• 65세 이상 - 60명</li> <li>• 청년회, 부녀회 - 22명 (사업 주축 인력)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강화된 브랜드를 통하여 관광객 방문 시 만족도를 극대화할 수 있는 상품 개발</li> <li>• 마을수입으로 직결될 수 있는 소득 사업 아이디어 개발</li> <li>• 비용구조 인식 등 마을 사업을 체계적으로 관리할 수 있는 사업계획 및 관리 용역 개발</li> </ul>
마을 장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농산물마을 선정 - 2008년 의자마을 설립</li> <li>• 현 마을 소득 사업으로 보리밭 조성화</li> <li>• 2010년 2000명 방문에서 2011년 4만 명 방문</li> <li>• 브랜드 인지도 (<a href="http://ninegood.go2vill.org/">http://ninegood.go2vill.org/</a>)</li> <li>• 나무의자, 가마솥을 많은 마을 사업 주축 현상</li> </ul>	<p>&lt;제안 아이디어&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을 역사와 연계한 체험 상품 개발               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소원비는 의자 만들기,</li> <li>- 의자/가마솥 박물관 운영</li> </ul> </li> <li>• 인근 마을과의 연계성 강화</li> </ul>
마을 약점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 체계적 사업 운영 미흡</li> <li>• 추가적인 투자를 위한 재원 미흡</li> <li>• 관광객의 특성 상 사각지대 위치</li> </ul>	
마을 요구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의자마을 내 연계적으로 상품개발 사업 확대</li> <li>- 소원비는 의자, 떡도아열, 올리길 코스 등</li> <li>• 사회적 기업의 관심 증대</li> <li>• 새로운 상품 개발 필요</li> <li>• 단채관광객을 위한 민박, 편의점, 편의시설</li> </ul>	



23

## ◆ 청수리

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

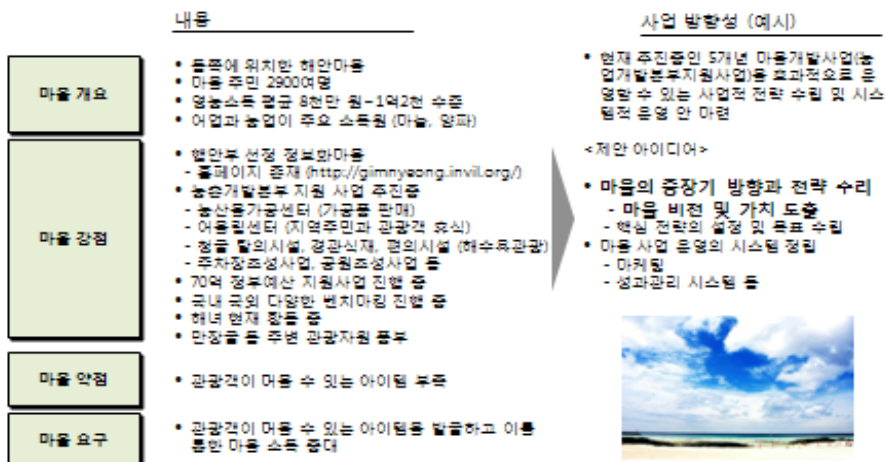
	내용	사업 방향성 (예시)
마을 개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중산간 마을로서 농업 주업</li> <li>• 마을주민 2200여명</li> <li>• 영농소득 평균 6천만 원 수준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을의 역량을 결집시키기 위하여 현 진행 사업의 필요성 등을 공유하고 향후 방향성에 대한 공감 도출의 필요성 증대</li> </ul>
마을 장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강력한 리더십을 바탕으로 많은 사업 추진</li> <li>- 송마제일, 푸른 친구들, Well Good Project</li> <li>• 인근 마을과 함께 지역공동체 사업 추진</li> <li>• 기존 다양한 교육사업 추진</li> <li>• 60만명의 복지 보유</li> </ul>	<p>&lt;제안 아이디어&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을의 일관성을 유지하기 위한 비전 및 가치의 도출 및 공유</li> <li>- 마을 비전 및 가치 도출</li> <li>- 핵심 사업의 설정 및 역할 배분</li> <li>• 마을주민의 리더십 강화</li> <li>• 마을운영을 위한 시스템 및 제도 마련</li> </ul>
마을 약점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다양한 사업 추진으로 선택과 집중 미흡</li> <li>• 마을공동체 사업이 순조롭게 진행되지 않음</li> <li>- 농작제일마을</li> <li>• 관광객의 특성 상 사각지대 위치</li> </ul>	
마을 요구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 차기 리더의 역량강화 리더십 교육</li> <li>• 핵심인재 위주의 교육 필요</li> <li>• 마을주민의 주부전, 창의적 참여 필요</li> <li>• 마을비전과 목표 공유</li> <li>• 기존 교육 프로그램 분석 후 만족할 신규 교육 내용 교육</li> </ul>	



24

## ◆ 김녕리

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



25

## 3. 사업대상의 마을선정

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

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

2011년 사업대상

산양리  
낙천리  
청수리

세부  
심사  
내용

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

26

## ◆ 사업 대상 마을

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

### 선정 결과 총평

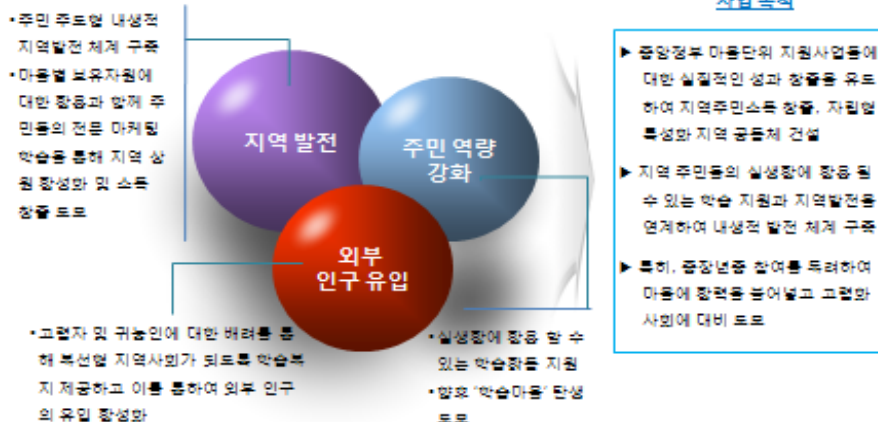
김녕리	<ul style="list-style-type: none"> <li>현재 다양한 사업의 추진으로 인하여 신규 사업에 대한 돌입 정도가 약할 것으로 예상됨</li> <li>현재 농업개발본부 주관의 다양한 교육프로그램의 제공이 진행되고 있기에 추가적인 교육 진행 시 주민의 부담이 예상됨 *마을개발위원회에서 부정적 견해를 보이고 있음</li> </ul>
낙천리	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을공동체부문의 가치전 성과 이후 관광견 방문은 늘었으나, 방문 만족도 측면에서 다소 기대에 미치지 못하고 장황하지 못하는 것으로 인식</li> <li>외자마을에 대한 부정적 이미지가 확산되기 이전에 시급한 조치가 필요하기에 본 사업의 필요성이 인식됨</li> </ul>
청수리	<ul style="list-style-type: none"> <li>지속적이고 다양한 사업의 운영을 진행하면서 마을 주민의 동기부여가 약화되고 방향성 공유가 부족하기에 다시 재조각하기 위한 교육의 필요성이 증대됨</li> <li>이장의 주도적 리더십으로 운영되어온 마을사업의 규모가 확대됨에 따라 시스템적 경영의 필요성이 증대되며 이를 위하여 다양한 제도의 정비가 요구됨</li> </ul>
산양리	<ul style="list-style-type: none"> <li>타 마을에 비하여 자립과 완결은 덜되어 있으나, 이를 타격하기 위하여 마을 주민과 이장의 사업에 대한 열정과 의지가 가장 우수함</li> <li>후행한 사업의 방향성을 마을 주민이 공유하고 있기에 사업진행 시 효과성을 극대화할 것으로 기대됨</li> </ul>

27

## 4. 사업 추진 개요

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

### 사업목적



28



## ◆ 사업 목표

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

### 프로젝트 요구 방향

- 마을주민, 전문가 등의 역량발전 하에 마을 별 자원에 대한 분석
- 기 수립된 마을발전계획 및 발출된 자원과의
- 소규모계성분석을 통한 실행방안 마련
- 분석된 자원을 프로젝트 세부 실행을 위한 프로그램 개발 및 운영

### 프로젝트 요구 목표

- 낙후지역 및 주민들의 재도전 기반 마련
- 1주민 1학습을 통한 입자리 창출
- 학습참여를 통한 성과확대
- 일련전 불취기 조성, 불취한 지역활성화
- 소규모 지역의 인적, 물적 자원의 집약
- 지역발전을 위한 전문화, 특성과 인적 양성 및 공유
- 행정학습기관의 효율성 증대

### 프로젝트 방향

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

### 프로젝트 목표

- 향후 각 마을 별 사업과제 발생 시 마을이 주도적으로 사업을 계획할 수 있도록 체계적이며 시스템화된 기획 역할 개발
- 각 마을 별로 보유한 지식의 축적과 공유를 통하여 지속적인 성장과 소규모마을을 가용하도록 역할충대
- 마을 별로 성장사례를 만들어 함으로써 지역사회 활성화와 연결된 불취기 조성

29

## ◆ 사업 프로세스

- ▶ 신규 사업의 진행 프로세스는 대상마을 선정은 다음과 같이 진행

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

1) 2011년 신규 사업 시행 마을 대상 프로세스.

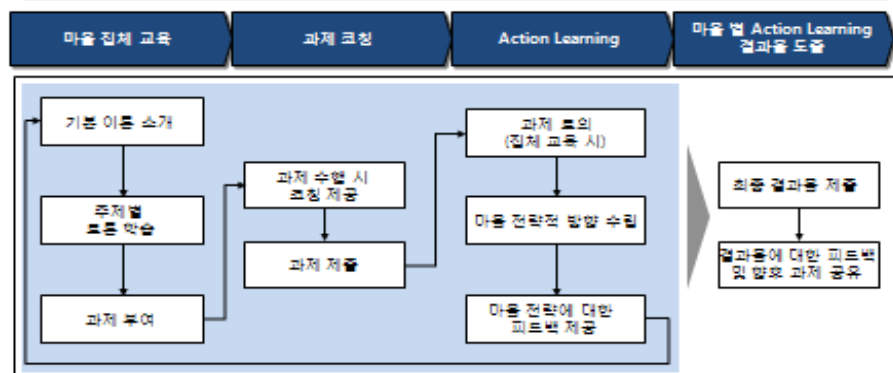
30

## 4. 특화 인재교육의 실행

### ◆ 교육 운영 방안

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

#### 교육 운영 방안



31

### ◆ 낙천리\_마을 개요

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

#### 내용

마을 개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중산간 마을로서 농업 주업</li> <li>• 마을 주민 220여명</li> <li>• 65세 이상 - 60명</li> <li>• 청년회, 부녀회 - 22명 (사업 주축 인력)</li> </ul>
마을 강점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농산물마을로 선정 - 2008년 의자마을 설립</li> <li>• 현재 마을 스톱 사업으로 보리밭 조성화</li> <li>• 2010년 2000명 방문에서 2011년 4만 명 방문</li> <li>• 브랜드 인지도 (<a href="http://ninegood.go2vil.org/">http://ninegood.go2vil.org/</a>)</li> <li>• 나무의자, 가마솥 등 많은 마을 사업 추진 현황</li> </ul>
마을 약점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 체계적 사업 운영 미흡</li> <li>• 추가적인 투자를 위한 재원 미흡</li> <li>• 관광객의 출현 상 사각지대 위치</li> </ul>
마을 요구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의자마을 내 연계적으로 스톱장소 사업 확대</li> <li>- 스톱비는 의자, 텀러야정, 솔레길 코스 등</li> <li>• 사회적 기업의 관심 증대</li> <li>• 새로운 상품 개발 필요</li> <li>• 단체관광객을 위한 민박, 편의점, 편의시설</li> </ul>

#### 사업 방향성 (예시)

- 강화된 브랜드를 통하여 관광객 방문 시 만족도를 극대화할 수 있는 상품 개발
- 마을 수입으로 직결될 수 있는 스톱 사업 아이디어 개발
- 비용구조 인식 등 마을 사업을 체계적으로 관리할 수 있는 사업계획 및 관리 능력 향상

#### <제안 아이디어>

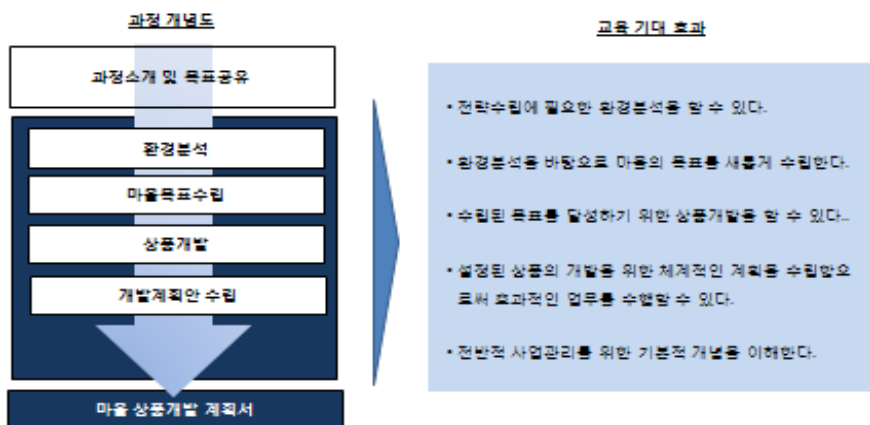
- 마을 역사와 연계한 체험 상품 개발
  - 스톱비는 의자 만들기,
  - 의자/가마솥 박물관 운영
- 인근 마을과의 연계성 강화



32

## ◆ 낙천리 \_ 과정 개요

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



33

## ◆ 낙천리\_교육일정

주차	일자	주제	내용	교육방법
1주차	09월28일 주	Kick Off	마중탐방, 요구사항 등	인터뷰 등
2주차	10월03일 주	사업대상마을 선정기준 기록	마을 선정 기준 수립	
3주차	10월10일 주	사업대상마을 선정	마을 선정중 위한 실사	그라운드인터뷰
4주차	10월17일 주	사업대상별 실태계획 수립	마을별 실태 계획 수립	
5주차	10월24일 주	과정 소개 및 운영 공유	교육의 내용 및 향후 계획 공유 등	집체 교육
6주차	10월31일 주	환경 분석과제	마을의 환경에 대한 분석	포집
7주차	11월07일 주	환경 분석	SWOT 학습	집체 교육
8주차	11월14일 주	환경 분석	기본 고객 분석	포집
9주차	11월21일 주	마을 특표 공유	마을 특징기 비전 공유	집체 교육
10주차	11월28일 주	상품 개발1	기본 상품 분석	포집
11주차	12월05일 주	상품 개발2	고객 별 신규 개발 가능 상품 분석	집체 교육
12주차	12월12일 주	상품 개발3	패키지 상품 개발	포집
13주차	12월19일 주	실태계획수립1	실태 계획 수립 프로세스	집체 교육
14주차	12월26일 주	실태계획수립2	실태 계획 관리 방안	포집
15주차	01월02일 주	실태계획수립3	실태 마스터 플랜 작성	집체 교육
16주차	01월09일 주	사업관리 방안1	성과관리 방안	포집
17주차	01월16일 주	사업관리 방안2	사업운영의 요소 인식	집체 교육
18주차	01월23일 주	고객 효과 분석	고객 효과 자료 수집 및 분석	인터뷰 등
19주차	01월30일 주	경영 보고 작성	보고 작성	
20주차	02월06일 주	경영 보고서 발표	보고서 제출	보고

34

## 5. 환경 분석

### ◆ 환경분석\_산양리 실패/성공 잠재 요인

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

#### 성공요인 분석

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

#### 실패요인 분석

- 리민의 단합성 미흡
- 리민의 무관심, 갈등
- 리민의 소통 부재
- 주민의식 결여
- 무계획, 무절제의 운영
- 비전의 결여
- 중사자의 출현결

#### 시사점

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

➡ 핵심성공요소로서 고객의 만족도를 극대화하기 위한 내부환경의 강점함목에 대하여 심도 있게 고민할 필요성 요구됨.

35

### ◆ 환경분석\_우리마을의 강점 약점 기회 위기

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

#### SWOT 분석

##### 강점

- 매스컴을 통한 홍보
- 내방객의 증가
- 제형과 의자공원
- 의자공원의 대형의자
- 정정자연환경
- 다양한 먼거리
- 주변의 다양한 관광지 연결

##### 약점

- 나무의자 외의 상품 미흡
- 별화외지 미흡
- 주민의식과 무관심
- 일반방문객이 적음
- 의자공원의 노후화
- 대형 프롤링 부재
- 상시 관광가이드 부재
- 마을 내 식당 편의점 부재
- 인터넷 서비스의 부재
- 의자 수리비 및 제작 비용 미흡

##### 기회

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

##### 위기

- 주변 경쟁 관광지의 지속적 개발 (주차 단지)

#### 시사점

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

36

### ◆ 환경분석\_우리마을 고객분석

■ 낙천리의 목표고객의 우선순위는 다음과 같음

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

37

### ◆ 환경분석\_우리마을 고객요구분석

■ 낙천리의 목표고객별 예상되는 요구 및 기대항목은 다음과 같음

■ 각 기대항목은 추후 상품개발 시 고려항목으로 분석이 요구됨

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

38

### ◆ 환경분석\_우리마을 상품 분석\_의자공원 중심 상품

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

#### 기존 상품 자원



39

### ◆ 환경분석\_우리마을 상품분석 기준

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

▶ 상기 4가지 기준의 자원의 특성을 통하여 분석한 결과,

낙천리의 핵심 체험 상품은 [의자만들기]와 [물무체험 후 술에 밭해먹기]로 압축될 수 있음

40

## 5. 목표 설정 및 전략 수립, 추진

### ◆ 목표 설정\_우리마을 목표

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

의자마을목표	기존 사업 목표 (2억3천5백만원)	성공요소
•2012년 의자공원 관광매출 6억  •관광객 유입의 증가에 따른 가구당 소득 향상 (1가구당 년 100만원)	1. 관광객 유치목표 •2012년 방문객(제업기준) 40,000명 (2011년 24,000)  2. 판매장 매출향상 •보리밥 - 2012년 200,000,000원 (2011년 1억2천만원) •복숭아 - 2012년 15,000,000원 •수박 - 2012년 20,000,000원	신규상품의 개발  기존상품과 신규상품의 패키지로된 관광서비스 제공으로 1인당 관광지출을 확대 할 수 있는 프로그램 개발이 필요
	신규 사업 목표 (3억6천5백만원)	
	의자체험 판매수입 (10,000,000원) 야영장 운영수입 (15,000,000원) 민박사업 (10,000,000원) 의자터널길 선을증정	

41

### ◆ 전략 수립\_ 신규 체험 상품 개발 \_ 나무 및 의자 관련



▶ 흥복 목재문화체험\_의자만들기 (의미부여-생각의자, 반성의자 등)



▶ 미니 의자 체험\_의자만들기 (다양한 재료 및 크기)



▶ 의자 만들기 순서체험 (종질, 못, 드릴, 사포, 칠 등)



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

42

## ◆ 전략 수립 \_ 신규 상품 및 기존 상품

<b>홍보 상품</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의자공원</li> <li>• 각종 의자 만들기 페스티벌</li> </ul>
	<div> <div>기존 상품 자원</div> <div>신규 상품 자원</div> </div>
<b>체험 상품</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보리밭</li> <li>• <b>미녀의자 수공예</b></li> <li>• 방포 필립판 (고구마 구워먹기)</li> <li>• 농산물 수확 체험</li> <li>• 마늘 안길 경기</li> <li>• 글씨 구경</li> <li>• 시설채소 하우스 농사체험</li> <li>• 야생약초 효소 만들기 (술 등)</li> <li>• 경문기 타보기</li> <li>• <b>물루체럼 큰 술에 밥해먹기</b></li> <li>• 보리밭에서 사진 촬영</li> <li>• 민속놀이 체험 (구슬치기, 자치기 등)</li> <li>• 4.3성 고실운영</li> </ul>
<b>판매 상품</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 메밀알보습식 (메밀묵들)</li> <li>• 쌀, 보리, 콩, 메밀</li> <li>• 보리쌀</li> <li>• 보리 국수</li> <li>• 초신신구</li> <li>• 생강의자 만들기</li> <li>• 의자 만들기 풍물 체험 (춤, 문질, 사포 등)</li> <li>• 나무 위의 집 (나무놀이)</li> <li>• 아이스크림만들기 의자만들기</li> <li>• 우유팩 의자만들기</li> <li>• 나무 오르기 등 운동회본위기 활동</li> <li>• 서각체험</li> <li>• 찻길 질신신고 경기</li> <li>• 토끼타고 농승승명 및 상품판매</li> <li>• 열색체험 (선비복 등)</li> <li>• 보리 커피</li> </ul>

43

## ◆ 전략수립 패키지 상품화의 중요성 \_ 태안반도 패키지 상품화 절실

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

주민들의 이같은 주장은 태안을 찾는 관광객들이 잠시 스톱하고 지나는 부류가 대부분인데다 인지도에 비해 마을 문화 일만한 공간을 적다는 데서 출발한다.

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

실제로 지난 5월 막을 내린 안면도 국제꽃박람회 당시 태안을 찾았던 관광객들이 대부분 숙박하지 않고 당일치기로 다녀가 숙박 특수를 기대했던 인근 민박·펜션업 종사자들이 남매 본 사례를 들어 이들의 주장은 설득력을 얻고 있다.

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

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

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

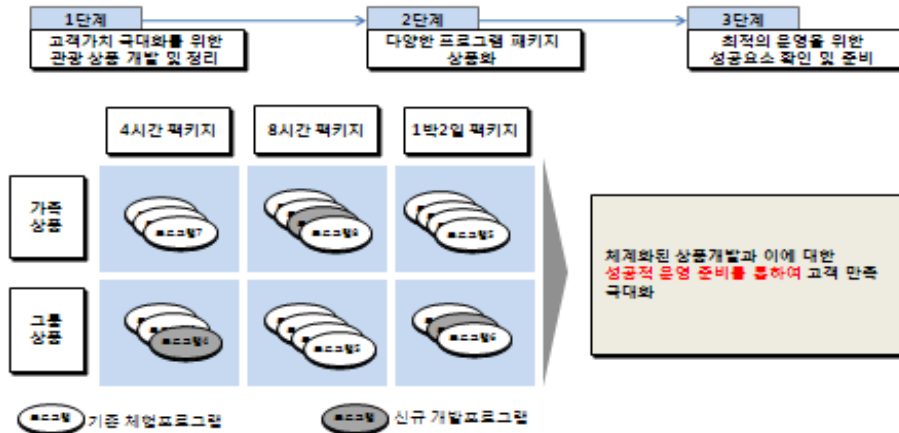
기존 상품 외에 신규 추가 상품 개발 및 모듬(패키지) 상품화 할 필요가 있으며, 매우 중요함

44



## ◆ 전략수립 \_ 모듬 (팩키지) 상품

■ 다음과 같은 3단계의 순서로 상품을 개발하고자 함



45

## ◆ 전략수립 \_ 낙천리 패키지 상품 \_ 도내단체

상품구성	예상시간	예상단가	특이사항
보리밭, 보리국수	4시간	13,000	
잣길 질신시고 걸기 및 거리안길 걸기	1시간	5,000	
의자 만들기 체험	1시간	6,000	
미니의자 만들기 체험	1시간	7,000	본인제작
오두막집	1시간	5,000	메일북만들기
향토잡담만들기	3시간	10,000	고구마구워먹기

(시사점)

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

46

◆ 전략수립 \_ 낙천리 패키지 상품 \_ 도내가족 / 도외가족

상품구성	예상시간	예상단가	특이사항
콩 볶아먹기	30분	2,000/불지	팬에서 볶아먹기
고구마 구워먹기	40분	3,000/2개	포일에 싸서 굽기
보리차 만들기	30분	3,000/불지	음료수용으로
보리 핫케익	40분	5,000/1개	팬에서 굽는다
가래떡 및 시루떡 만들기	1시간30분	13,000	연중
외자도향채널 항토방 등 체험 옵션	1시간	7,000원	가래떡&외자도향 시 (18,000원)

(시사점)

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

47

◆ 전략수립 \_ 낙천리 패키지 상품 \_ 외국인

상품구성	예상시간	예상단가	특이사항
보리빵 체험	1시간	6,000	연중
미니의자 체험	1시간	7,000	연중
염색체험(선비복) 떡매	1시간	7,000	손수건 5,000
질신신고 걸기 유채밭사진(Seed)		5,000	연중
민속놀이 -윷놀이, 제기차기, 투호, 국궁, 등줄돌리기 등		각 2,000	연중

(시사점)

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

48

◆ 전략수립 \_ 낙천리 패키지 상품 \_ 기본입장료 상품구성

안	입장권	제공상품	선택사항	특이사항
1안	3,000원 (체험객은 제외)	브리커피 + 브리향 1개	2,000원 추가 시 - 민속놀이, 등불이, 관공, 등불, 투호 등 체험	
2안	입장료 : 5,000원	500g 브리쌀 + 브리커피 또는 브리라떼 등 (음료선택권)		

(시사점)

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

49

## 6. 향후 제언

◆ 프로그램별 담당자 선정

▶ 다음과 같은 표를 활용하여 구체적인 업무별 담당자를 선별함

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

50

### ◆ 프로그램별 개발 일정

▶ 다음과 같은 표를 활용하여 구체적인 일정을 확인함

Text	1필자	2필자	3필자	4필자	5필자	6필자	7필자	8필자	9필자	10필자	11필자	12필자
	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4
• 토내단체												
• 토의 가족												
• 외국인												

51

## Ⅲ. '충남형' 주민자치 추진에 관한 시사점



## 1. 주민자치센터 실무자 역량강화 선행교육 필수

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

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

- ▶ '충남형 주민자치 아카데미' 초기 운영중 → 제 주특별자치도 벤치마킹



53

## 2. '주5일 수업제' 관련 청소년 토요일 프로그램 운영

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

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

- ▶ 제 주에서는 주민자치센터 시설 토요일 개방 및 토요일 프로그램 운영, 타 시도 모범사례 보급, 청소년 대상 프로그램 30% 이상 프로그램 운영 다양화

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

기관명	추진내용 (국민공유 ↔역량분양)
충청남도	사업계획 수립, 사업대상자 최종선정, 예산지출, 사업결과 등 운영 총괄
충남교육청	사업계획수립 참여 검토, 데이터제공, 예산지원
충청남도교육청	선정 심사위원회 참여 심사·평가, 컨설팅 등 사업관리
시·군	금모금보, 사업자 1차선정 추천, 지도감독, 프로그램 개발 안내 및 홍보, 협력

54

### 3. 지역 평생교육 재능기부단 구성 및 활동

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

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

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

55



도민이 행복한  
생활주민자치

감사합니다

## 〈붙임자료 4〉 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법

### 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법

[시행 2013.5.28] [법률 제11829호, 2013.5.28, 제정]

안전행정부(자치제도과) 02-2100-3755

## 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 법은 지방분권과 지방행정체제 개편을 종합적·체계적·계획적으로 추진하기 위하여 기본원칙·추진과제·추진체제 등을 규정함으로써 성숙한 지방자치를 구현하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하며 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "지방분권"이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다.
2. "지방행정체제"란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.
3. "지방자치단체의 통합"이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다.
4. "통합 지방자치단체"란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.

**제3조(국가와 지방자치단체의 책무)** ① 국가는 지방자치단체와 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체 및 각계각층의 의견을 수렴하여 지방분권 및 지방행정체제 개편에 필요한 법적·제도적인 조치를 마련하여야

하며, 지방분권정책을 수행하기 위한 법적 조치를 마련하는 때에는 포괄적·일괄적으로 하여야 한다.

② 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방분권정책에 부응하여 행정 및 재정 책임성과 효율성을 높이는 등의 개선조치를 마련하여야 한다.

③ 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 한다.

**제4조(다른 법률과의 관계)** 지방분권과 지방행정체제 개편 등에 관하여 이 법에 규정이 있는 경우에는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

**제5조(지방자치발전 종합계획의 수립)** ① 제44조에 따른 지방자치발전위원회(이하 "위원회"라 한다)는 지방분권 및 지방행정체제 개편을 효과적으로 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 의견을 수렴하여 지방자치발전 종합계획을 수립하여야 한다.

② 지방자치발전 종합계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 기본방향과 추진목표
2. 주요 추진과제 및 추진방법
3. 재원조달방안

4. 그 밖에 지방분권 및 지방행정체제 개편을 위하여 필요한 사항

③ 지방자치발전 종합계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하여야 한다. 이미 수립된 지방자치발전 종합계획을 변경할 때에도 또한 같다.

④ 위원회는 수립된 지방자치발전 종합계획을 국회에 보고하여야 한다.

**제6조(연도별 시행계획의 수립·시행)** 위원회는 제5조에 따른 지방자치발전 종합계획을 시행하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 매년 지방자치발전 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

## 제2장 지방분권

### 제1절 지방분권의 기본원칙

**제7조(지방분권의 기본이념)** 지방분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리



적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다.

**제8조(지방자치와 관련되는 법령의 제정·개정)** ① 중앙행정기관의 장은 지방자치와 관련되는 법령을 제정 또는 개정하는 경우에는 지방분권의 기본이념에 적합하도록 하여야 하며, 관련 현행 법령을 조속히 정비하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 지방자치와 관련되는 법령을 제정하거나 개정하려는 경우 미리 위원회에 통지하여야 한다.

③ 위원회는 제2항에 따라 중앙행정기관의 장으로부터 통지를 받은 법령에 대하여 지방자치발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 중앙행정기관의 장에게 의견을 제출할 수 있다.

**제9조(사무배분의 원칙)** ① 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.

② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 "시·군·구"라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.

③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 사무를 배분하는 때에는 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 한다.

**제10조(지방분권정책의 시범실시)** 국가는 지방분권정책을 추진함에 있어서 필요한 때에는 그 지방자치단체의 실정에 맞게 시범적·차등적으로 실시할 수 있다.

## 제2절 지방분권의 추진과제

**제11조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등)** ① 국가는 제9조에 따른 사무배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다.

② 국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하여야 한다.

③ 국가는 지방자치단체에 이양한 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다.

**제12조(특별지방행정기관의 정비 등)** ① 국가는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.

② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.

③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.

④ 교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.

**제13조(지방재정의 확충 및 건전성 강화)** ① 국가는 지방세의 비율을 확대하도록 국세를 지방세로 전환하기 위한 새로운 세목을 확보하여야 하며, 낙후지역에 대한 재정조정책임을 강화하여야 한다.

② 지방자치단체는 자치사무를 원활히 수행할 수 있도록 자체세입을 확충하여 지방재정의 안정성을 도모하고 예산지출의 합리성을 확보하기 위하여 노력하여야 하며, 예산·회계제도를 합리적으로 개선하여 건전성을 강화하는 등 지방재정의 발전방안을 마련하여야 한다.

**제14조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선)** ① 국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례제정범위를 확대하는 등 필요한 법적 조치를 하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 주요 정책사항에 관한 지방의회의 심

의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하는 방안을 마련하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회의원의 선출방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거 제도의 개선방안을 마련하여야 한다.

**제15조(주민참여의 확대)** ① 국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도·주민발의제도를 보완하는 등 주민직접참여제도를 강화하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 주민의 자원봉사활동 등을 장려하고 지원함으로써 주민의 참여 의식을 높일 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

**제16조(자치행정역량의 강화)** ① 지방자치단체는 행정의 공정성과 투명성을 확보하고 책임성과 효율성을 강화하여 행정서비스의 질을 제고하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

② 국가는 국정과제의 통일성과 지방행정의 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 행정 및 재정 운영에 관한 합리적 평가기준을 마련하고 이에 따라 진단·평가를 실시할 수 있다.

③ 국가 및 지방자치단체는 지방공무원의 전문성을 높이고 역량을 강화하기 위하여 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 공무원 인사교류를 활성화하고 교육훈련제도를 개선하는 등의 필요한 조치를 하여야 한다.

**제17조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립)** ① 국가는 지방자치단체와의 상호협력관계를 공고히 하기 위하여 협의체의 운영을 적극 지원하여야 하며, 협의체와 관련 지방자치단체의 의견이 국정에 적극 반영될 수 있도록 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간에 발생하는 분쟁을 효율적으로 해결하기 위하여 분쟁조정기구의 기능을 활성화하고, 분쟁조정체계를 정비하는 등 분쟁조정기능을 강화하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.

## 제3장 지방행정체제 개편

### 제1절 지방행정체제 개편의 기준과 과제

**제18조(지방행정체제 개편의 기본방향)** 지방행정체제 개편은 주민의 편익증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사항이 반영되도록 추진하여야 한다.

1. 지방자치 및 지방행정계층의 적정화
2. 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정
3. 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여
4. 주거단위의 근린자치 활성화

**제19조(과소 구의 통합)** 특별시 및 광역시는 지방자치단체로서 존치하되, 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합한다.

**제20조(특별시 및 광역시 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위 등)** 위원회는 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 마련하여야 한다.

**제21조(도의 지위 및 기능 재정립)** ① 도는 지방자치단체로서 존치하되, 위원회는 이 법에 따른 시·군의 통합 등과 관련하여 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여야 한다.

② 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정한다.

**제22조(시·군·구의 개편)** ① 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대하여는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 한다.

② 제1항에 따른 시·군·구의 통합에 있어서는 시·도 및 시·군·구 관할구역의 경계에 제한을 받지 아니한다.

**제23조(통합 지방자치단체의 설치)** ① 통합 지방자치단체는 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체로 설치한다.

② 통합 지방자치단체는 통합으로 인하여 폐지되는 지방자치단체의 구역에

관계 법령으로 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 구 또는 출장소 등을 둘 수 있다.

- ③ 통합 지방자치단체에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 두고, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 자치구가 아닌 구에 읍·면·동을 둘 수 있다

**제24조(시·군·구의 통합절차)** ① 위원회는 시·군·구의 통합을 위한 기준에 따라 통합대상 지방자치단체를 발굴한다.

- ② 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 「주민투표법」 제5조에 따른 주민투표권자 총수의 100분의 1 이상 50분의 1 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 일정 수 이상의 주민은 인근 지방자치단체와의 통합을 위원회에 건의할 수 있다.

- ③ 위원회는 시·군·구 통합방안을 마련하되, 제2항에 따른 건의가 있는 경우에는 이를 참고하여야 한다.

- ④ 안전행정부장관은 제3항에 따른 시·군·구 통합방안에 따라 지방자치단체 간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있다.

- ⑤ 안전행정부장관은 제4항에 따른 지방자치단체 간 통합 권고안에 관하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 안전행정부장관이 필요하다고 인정하여 해당 지방자치단체의 장에게 주민투표를 요구하여 실시한 경우에는 그러하지 아니하다.

- ⑥ 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 시·군·구 통합과 관련하여 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 「주민투표법」 제8조제2항·제3항 및 제13조제1항제1호에도 불구하고 지체 없이 이를 공포하고 주민투표를 실시하여야 한다.

- ⑦ 제5항에 따른 주민투표에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」을 적용한다.

**제25조(통합추진공동위원회)** ① 제24조에 따른 지방의회 의견청취 또는 주민투표 등을 통하여 지방자치단체의 통합의사가 확인되면 관계 지방자치단체의 장은 명칭, 청사 소재지, 지방자치단체의 사무 등 통합에 관한 세부사항을 심의하기 위하여 공동으로 통합추진공동위원회를 설치하여야 한다.

- ② 제1항에 따른 통합추진공동위원회의 위원은 관계 지방자치단체의 장 및 그 지방의회가 추천하는 자로 구성하고, 위원은 관계 지방자치단체 간에 동수로 구성한다.

- ③ 위원은 관계 지방자치단체의 장이 공동으로 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ④ 통합추진공동위원회는 사무를 처리하기 위하여 사무기구를 둘 수 있다.
- ⑤ 통합추진공동위원회의 구성, 심의사항, 운영 및 사무기구 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제26조(통합 지방자치단체의 명칭 등)** ① 제25조에 따른 통합추진공동위원회는 구성된 날부터 60일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 심의·의결하고 이를 안전행정부장관에게 제출하여야 한다.

- ② 통합추진공동위원회가 제1항에 따른 기간 내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 위원회는 이에 관한 권고안을 해당 통합추진공동위원회에 제시할 수 있다.
- ③ 제2항에 따라 통합추진공동위원회가 권고안을 제시받은 날부터 30일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 위원회는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 이를 조정할 수 있다.
- ④ 위원회의 권고와 조정의 기준 및 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제27조(주민자치회의 설치)** 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

**제28조(주민자치회의 기능)** ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 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

**제29조(주민자치회의 구성 등)** ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.

- ② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.

- ③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.
- ④ 안전행정부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

## 제2절 통합 지방자치단체에 대한 특례

**제30조(불이익배제의 원칙)** 지방자치단체의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정 지역의 행정상·재정상 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.

**제31조(공무원에 대한 공정한 처우보장)** ① 지방자치단체의 통합으로 초과되는 공무원 정원에 대하여는 정원 외로 인정하되, 지방자치단체는 이의 조속한 해소를 위하여 적극 노력하여야 한다.

② 통합 지방자치단체는 폐지되는 지방자치단체 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.

**제32조(예산에 관한 지원 및 특례)** ① 국가는 지방자치단체의 통합에 직접 사용된 비용을 예산의 범위에서 통합 추진 과정에 있는 지방자치단체 또는 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

② 국가는 지방자치단체의 통합에 따라 절감되는 운영경비 등(국가가 부담하는 예산에 한한다)의 일부를 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

③ 통합 지방자치단체의 최초의 예산은 종전의 지방자치단체가 각각 편성·의결하여 성립한 예산을 회계별·예산항목별로 합친 것으로 한다.

**제33조(통합 지방자치단체에 대한 특별지원)** ① 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체에 대하여 보조금의 지급, 재정투·융자 등 재정상 특별한 지원을 할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장은 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따른 개발촉진지구 및 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」에 따른 신발전지역발전촉진지구 및 신발전지역투자촉진지구 등 특정 지역의 개발을 위한 지구·지역 등의 지정에 있어서 통합 지방자치단체 또는 그 관할구역 안의

일부 지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다.

- ③ 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 각종 시책사업 등을 시행하는 경우 통합 지방자치단체를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다.

**제34조(지방교부세 산정에 관한 특례)** ① 통합 지방자치단체에 교부하는 보통교부세는 「지방교부세법」 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 해의 폐지되는 각 지방자치단체의 재정부족액(「지방교부세법」에 따라 산정한 기준 재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액을 말한다)을 합한 금액보다 통합 지방자치단체의 재정부족액이 적을 때에는 그 차액을 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 개시되는 회계연도(통합 지방자치단체가 1월 1일에 설치되는 경우에는 다음 연도를 말한다)부터 4년 동안 통합 지방자치단체의 기준재정수요액에 매년 보정할 수 있다.

- ② 제1항에 따른 기준재정수요액 보정의 요건·기간·기준과 그 밖에 필요한 사항은 안전행정부령으로 정한다.

**제35조(통합 지방자치단체에 대한 재정지원)** 국가는 「지방교부세법」 제4조제2항제1호에 따른 보통교부세액과 별도로 통합 지방자치단체가 설치된 해의 직전 연도의 폐지되는 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 대통령령으로 정하는 바에 따라 10년간 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원하여야 한다.

**제36조(예산에 관한 특례)** 통합 지방자치단체는 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 대통령령으로 정하는 일정 기간 동안 폐지되는 각 지방자치단체 간의 세출예산의 비율이 유지되도록 노력하여야 한다.

**제37조(지방의회의 부의장 정수 등에 관한 특례)** ① 통합 지방자치단체를 설치하는 경우에는 해당 지방자치단체가 설치된 후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 선거에 의하여 새로운 지방의회가 구성될 때까지 「지방자치법」 제48조제1항에도 불구하고 해당 지방의회에 의장 1명과 폐지 지방자치단체의 수만큼의 부의장을 무기명투표로 선거하여야 한다. 이 경우 부의장은 폐지 지방자치단체의 지방의회의원 중에서 폐지 지방자치단체별로 각 1명을 선출하여야 한다.

- ② 제1항에 따라 선출된 최초의 의장 및 부의장의 임기는 폐지 지방자치단체의 지방의회 의장 및 부의장의 남은 임기로 한다.



**제38조(의원정수에 관한 특례)** 통합 지방자치단체의 의회를 구성하기 위한 최초 선거에서 지역선거구를 획정함에 있어 폐지되는 각 지방자치단체의 관할구역에서 선출할 의원정수는 인구의 증가성이 반영될 수 있도록 정하여야 한다.

**제39조(「여객자동차 운수사업법」에 관한 특례)** ① 통합 지방자치단체의 여객자동차운송사업에 대하여 적용할 「여객자동차 운수사업법」 제8조에 따른 운임과 요금에 대한 기준 및 요율은 폐지 지방자치단체의 여객자동차운송사업에 대하여 적용한 기준 및 요율에 따른다. 다만, 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1년 이내에 이를 조정하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 통합 지방자치단체의 택시운송사업에 있어서 통합 전의 지방자치단체 간에 적용되던 시계의 할증요금은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 이를 폐지한다.

③ 폐지 지방자치단체의 군 지역에서 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 면허를 받거나 등록을 한 여객자동차운송사업자에 대하여 적용할 같은 법 제5조에 따른 면허 또는 등록의 기준은 통합 지방자치단체가 설치된 후에도 군 지역에 적용되는 기준으로 한다.

④ 통합 지방자치단체가 설치되기 전에 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받은 자가 통합 지방자치단체의 설치로 인하여 여객자동차운송사업의 세부업종을 변경하여야 하는 경우에는 같은 법 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 날에 그 업종이 변경된 것으로 본다. 이 경우 관할 관청은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1개월 이내에 해당 여객자동차운송사업자에게 새로운 면허증을 교부하여야 한다.

### 제3절 대도시에 대한 특례

**제40조(대도시에 대한 사무특례)** ① 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 이상 대도시 및 100만 이상 대도시의 행정·재정 운영 및 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률에서 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 다만, 인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1천제곱킬로미터 이상인 경우 이를 인구 50만 이상 대도시로 본다.

② 위원회는 제1항에 따른 특례를 발굴하고 그 이행방안을 마련하여야 한다.

**제41조(인구 100만 이상 대도시의 사무특례)** 특별시와 광역시가 아닌 인구 100만 이상 대도시의 장은 관계 법률의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 사무를 처리할 수 있다.

1. 「지방공기업법」 제19조제2항에 따른 지역개발채권의 발행. 이 경우 미리 지방의회의 승인을 받아야 한다.
2. 「건축법」 제11조제2항제1호에 따른 건축물에 대한 허가. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물의 경우에는 미리 도지사의 승인을 받아야 한다.
  - 가. 51층 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 층수가 51층 이상이 되는 경우를 포함한다)
  - 나. 연면적 합계가 20만제곱미터 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 연면적 합계가 20만제곱미터 이상이 되는 경우를 포함한다)
3. 「택지개발촉진법」 제3조제1항에 따른 택지개발지구의 지정(도지사가 지정하는 경우에 한한다). 이 경우 미리 관할 도지사와 협의하여야 한다.
4. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제4조 및 제12조에 따른 재정비촉진지구의 지정 및 재정비촉진계획의 결정
5. 「박물관 및 미술관 진흥법」 제18조에 따른 사립 박물관 및 사립 미술관 설립 계획의 승인
6. 「소방기본법」 제3조 및 제6조에 따른 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무
7. 도지사를 경유하지 아니하고 「농지법」 제34조에 따른 농지전용허가 신청서의 제출
8. 「지방자치법」 제112조에 따라 지방자치단체별 정원의 범위에서 정하는 5급 이하 직급별·기관별 정원의 책정
9. 도지사를 경유하지 아니하고 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제4조에 따른 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시·군관리계획 변경 결정 요청. 이 경우 미리 관할 도지사와 협의하여야 한다.

**제42조(인구 100만 이상 대도시의 보조기관 등)** ① 「지방자치법」 제110조제1항에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 부시장은 2명으로 한다. 이 경우 부시장 1명은 「지방자치법」 제110조제4항에도 불구하고 일반직, 별정직 또는

임기제 지방공무원으로 보(補)할 수 있다.

② 제1항에 따라 부시장 2명을 두는 경우에 명칭은 각각 제1부시장 및 제2부시장으로 하고, 그 사무 분장은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 「지방자치법」 제59조, 제90조 및 제112조에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 행정기구 및 정원은 인구, 도시 특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정할 수 있다.

**제43조(대도시에 대한 재정특례)** ① 도지사는 「지방재정법」 제29조에 따라 배분되는 재정보전금과 별도로 제40조제1항에 따른 대도시의 경우에는 해당 시에서 징수하는 도세(원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외한다) 중 100분의 10 이하의 범위에서 일정 비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부하여야 한다.

② 제1항에 따라 대도시에 추가로 교부하는 도세의 비율은 사무이양 규모 및 내용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

③ 인구 100만 이상 대도시의 경우 「지방세법」 제11장에 따라 소방시설에 충당하는 지역자원시설세는 「지방세기본법」 제8조제2항제2호가목에도 불구하고 시세로 한다.

## 제4장 추진기구 및 추진절차

**제44조(지방자치발전위원회의 설치)** 지방분권 및 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 지방자치발전위원회를 둔다.

**제45조(기능)** 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 지방자치발전 종합계획 및 연도별 시행계획 수립에 관한 사항
2. 제11조부터 제17조까지의 규정에 따른 과제의 추진에 관한 사항
3. 제1호 및 제2호에 규정된 사항의 점검 및 평가에 관한 사항
4. 지방자치단체 통합을 위한 기준·통합방안·조정에 관한 사항
5. 통합 지방자치단체에 대한 국가의 지원 및 특례에 관한 사항
6. 지방행정체제 개편 관련 지방자치단체 및 주민의 의견수렴에 관한 사항
7. 읍·면·동의 주민자치기구의 설치, 기능 및 운영에 관한 사항

8. 제8조에 따른 중앙행정기관의 장의 법령 제정 또는 개정 시 의견제출에 관한 사항
9. 그 밖에 지방분권 및 지방행정체제 개편 등 지방자치발전을 위하여 필요하다고 위원장이 인정하는 사항

**제46조(위원회의 구성·운영)** ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 27명의 위원으로 구성하며, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성한다.

② 당연직위원은 기획재정부장관, 안전행정부장관, 국무조정실장으로 한다.

③ 위촉위원은 학식과 경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 사람 중에서 대통령이 추천하는 6명, 국회의장이 추천하는 10명 및 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체의 대표자가 각각 2명씩 추천하는 8명으로 하되, 대통령이 위촉한다.

④ 위원장 및 부위원장 1명은 위촉위원 중에서 대통령이 위촉하고, 부위원장 중 1명은 안전행정부장관으로 한다.

⑤ 위촉위원의 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

⑥ 위원회의 업무를 효율적으로 심의하기 위하여 위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.

⑦ 위원회의 사무를 전문적으로 지원하기 위하여 위원회에 전문요원을 둘 수 있다.

⑧ 위원회의 회의, 분과위원회의 구성과 운영 등 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제47조(지방자치발전위원회의 사무기구)** ① 위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 위원회에 사무기구를 둘 수 있다.

② 제1항에 따른 사무기구의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제48조(추진상황의 보고 등)** ① 위원회는 제45조에 따라 심의·의결한 사항과 지방분권 및 지방행정체제 개편과 관련된 정책의 추진사항에 관하여 정기적으로 대통령에게 보고하여야 한다.

② 위원회는 제1항에 따라 보고를 마친 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 보고 내용을 지체 없이 통보하여야 한다.

③ 제2항에 따라 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 신속히 실천계획을 수립하여 위원회에 제출하고, 관련 법령을 제정 또는 개정하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

**제49조(이행상황의 점검·평가 등)** ① 위원회는 제48조제3항에 따라 수립한 실천계획이 차질 없이 이행될 수 있도록 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 추진상황을 점검·평가하여 그 결과를 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하여야 한다.

② 위원회는 제1항에 따른 평가결과에 따라 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 권고할 수 있다. 다만, 제11조 및 제45조에 따라 위원회가 의결한 중앙행정기관의 권한이양이 지연되었다고 판단되는 경우 기한을 정하여 필요한 조치를 권고할 수 있다.

③ 제2항 후단에 따라 권고를 받은 중앙행정기관의 장은 위원회가 정한 기한 내에 관계 법령 개정 등 필요한 조치를 취하여야 하며, 그 처리결과를 위원회에 통보하여야 한다.

**제50조(지방자치단체 등과의 협조)** ① 위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하면 해당 지방자치단체, 지역주민 등의 의견을 청취하거나, 관계 기관·법인·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

② 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체의 대표자 또는 지방자치단체의 장은 위원회 회의에 참석하여 의견을 개진하거나 서면으로 의견을 제출할 수 있다.

③ 위원회는 위원회의 업무를 수행하는 데 필요한 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 출석을 요구하여 그 진술을 들을 수 있다.

④ 제1항에 따른 의견청취, 자료제출 요구 등 협조요청을 받은 기관·법인·단체 등은 지체 없이 이에 응하여야 한다.

**제51조(국회의 입법조치)** 국회는 중전의 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제9조에 따라 제출된 기본계획 및 제5조제4항에 따라 보고된 지방자치발전 종합계획을 토대로 관계 법률을 제정 또는 개정하되, 이 경우 위원회의 의견을 존중하여야 한다.

**제52조(위원회의 존속기한)** 위원회는 이 법 시행일부터 5년간 존속한다.

## 부칙 <제11829호, 2013.5.28>

**제1조**(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

**제2조**(다른 법률의 폐지) 다음 각 호의 법률은 각각 폐지한다.

1. 지방분권촉진에 관한 특별법
2. 지방행정체제 개편에 관한 특별법

**제3조**(적용례) ① 제30조부터 제39조까지는 2010년 1월 1일 이후 설치된 통합 지방자치단체에 적용한다. 다만, 제35조는 2015년 1월 1일 이전에 설치되는 통합 지방자치단체에 한하여 적용한다.

② 제41조제6호 및 제43조제3항은 경상남도 창원시에 한하여 시범실시한다.

**제4조**(사무이관 등에 따른 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전의 지방분권촉진 위원회와 지방행정체제 개편추진위원회(이하 "종전의 두 위원회"라 한다)의 소관 사무는 제44조에 따른 지방자치발전위원회가 승계한다.

② 이 법 시행 당시 종전의 두 위원회가 심의·의결한 사항은 제44조에 따른 지방자치발전위원회가 심의·의결한 것으로 본다.

③ 종전의 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제9조에 따라 대통령과 국회에 제출한 기본계획은 유효한 것으로 본다.

**제5조**(사무정리를 위한 경과조치) 부칙 제2조에도 불구하고 종전의 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제20조 및 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제7조에 따라 설치된 전담지원기구는 이 법 시행일부터 3개월의 범위에서 종전의 두 위원회의 남은 사무처리에 필요한 기간까지 존속한다.

<붙임자료 5> 지방자치와 지역공동체 활성화 세미나(2013. 11. 20) 주제발표(일어판)

- ▶ 주제발표 1. 일본의 지역 공동체 활성화 : 커뮤니티·비즈니스 측면에서  
다카마 히로후미(일본정책연구대학원대학 교수)

## 日本における地域共同体活性化 コミュニティ・ビジネスの側面から

クレアソウル・韓国地方行政研究院共同セミナー  
2013年11月20日

政策研究大学院大学 高田寛文

### 地域活性化施策

今回のテーマに沿って大きく分類すれば...

▶ ビジネス化するもの

① 事業収入で持続的に経営可能であるもの

☞ 「地域経済循環創造事業」はここを目指す

② 補助・寄附やボランティアも活用して継続するもの

▶ ビジネスとして行われえないもの

従来型の行政サービス、ボランティアなど

②は「ビジネス」と呼べるか議論があり得るが、「コミュニティ・ビジネス」という場合、ここまで含めることが多い。

## コミュニティ・ビジネス

- ▶ 決まった定義はない
- ▶ 一般的には、一定の地理的範囲における社会的課題の解決に、地域の資源を活かしたビジネスの手法を用いて取り組み、そのために新しいビジネスの手法を考案・適用するもの
- ▶ したがって、

社会性	ミッションは社会的課題の解決
事業性	ビジネスとして継続的に事業活動
革新性	新しい商品・サービスやその提供の仕組みの開発

を備える

3

## コミュニティ・ビジネスに対する支援の現状

- ▶ 国 

各省ごとにそれぞれの立場からの取り組み	
包括的に関わっている省庁	
総務省	地域活性化の立場から
経済産業省	産業支援の立場から
内閣府	NPO支援の立場から
その他の省庁	所管行政分野の推進の立場から
国土交通省、文部科学省、厚生労働省、環境省	
- ▶ 地方公共団体 

補助・委託による資金支援、人材育成、経営アドバイス
セミナーなどによる普及啓発

4



## コミュニティ・ビジネスの事例

- ▶ 見方によって「成功」事例は異なる
- ▶ 「ビジネス」の視点に立った経済産業省と、「地域活性化」の視点に立った総務省が取り上げている事例からピックアップ
- ▶ さらに、個別施策を所管する省庁にも注目されている事例
- ▶ 事業主体の形態や事業分野が異なるもの
- ▶ なお、これらの事例について個人的に関与しているものではないため、必ずしも十分な説明とはならないことをご容赦願いたい

5

## プロジェクトおおわに事業協同組合



- ▶ 端緒 町の財政危機(リゾート開発の失敗、観光客減少)
- ▶ 組織 新たな担い手団体の設立(2007年、約130名)  
40～60名参加のワークショップでプラン作成  
拠点となる町営施設(地域交流センター鰐come)の  
管理受託に当たり、事業協同組合を設立(有志9名)。  
管理委託料ゼロ、地元パート従業員全員の雇用継続  
事業者、公的機関との連携、NPOによるアドバイス。
- ▶ 事業 「自ら稼げる地域」を目標に  
「もやし」等地域特産品での商品開発と、施設におけ  
る商品の地元志向への入替え、首都圏への直販。  
特産品農家の後継者育成

6

鰯come遠景

大鰯温泉もやし



青森県アンテナショップ(東京)前での催事

(鰯comeのFacebookより引用)

<https://ja-jp.facebook.com/1126wanicome/>

7

## 株式会社 相可フードネット



- ▶ 端緒 農業活性化と若手の活躍の場の提供を目的に、町役場の依頼で試食会のイベントを地元高校(食物調理科)が実施、さらに接客とコスト管理も学ぶため、店舗を運営することに。  
卒業生の雇用の場となる店舗を経営するため、会社を設立。
- ▶ 組織 高校・地元企業・行政・農家・NPO等・流通業・大学の連携
- ▶ 事業 3店舗を運営  
地元食材による商品の開発・販売  
地元素材による化粧品開発・販売

8



店内

高校生が企画したハンドクリームとリップクリーム



人気商品の惣菜料理

(財団法人地方自治研究機構「地域の自主性及び自立性の向上のための人材開発に関する調査研究(事例調査編)」より引用  
[http://www.rilg.or.jp/004/h23/h23\\_16\\_02.pdf](http://www.rilg.or.jp/004/h23/h23_16_02.pdf))

## NPO法人 生活バス四日市



- ▶ 端緒 地域の民営バス路線の廃止
- ▶ 組織 地域が参加意識を持つために有償とすることとし、運行許可と経費補助を受けるためNPO法人化  
地域企業および地元住民による協力
- ▶ 事業 バスの運行は地元バス会社に委託  
路線は、駅・病院・スーパー・郵便局などを経由。  
本数は1日4.5本(片道4本+5本)  
利用客は約80人/日だが、ピーク年は約110人/日なので、減少傾向。ただし廃止前は20~30人)  
財源は、運賃の他、市補助金・沿線企業協賛金だが、何とか赤字にならないようやり繰りの状況



(生活バス四日市ウェブサイト、および全国市町村国際文化研修所「これからのまちづくりと公共交通」(平成24年11月1日)研修資料(同研修所ウェブサイト)から引用)  
<http://www.rosenzu.com/sbus/>  
[http://www.jiam.jp/case/upfile/0035\\_1.pdf](http://www.jiam.jp/case/upfile/0035_1.pdf)



スーパーへの乗り入れ



病院への乗り入れ

11

## コミュニティ・ビジネスの課題と対応

- ▶ 資金 地域で回すことが重要なカギ  
     出し手と受け手のミスマッチ？  
     必要な資金と、その調達手段の適合  
     →地域における主体間の連携
- ▶ 人材育成 国・地方・民間それぞれの取組み  
     対象の明確化(誰を、何に育成するか)  
     プロデューサー・リーダー・フォロワー等
- ▶ 事業展開 地域一体の支援体制、中間支援組織
- ▶ 事業主体 イギリスのCIC、韓国の社会的企業認証
- ▶ 社会定着 公開・評価が重要

12

- ▶ 주제발표 2 : 근린기반 주민자치와 지역공동체 구축과제  
최병학(충남발전연구원 선임연구위원)

日韓共同セミナー  
2013. 11. 20.

## 近隣基盤の住民自治と 地域共同体構築の課題




チエ・ピョンハク (忠南発展研究院専任研究委員  
忠南大学大学院兼任正教授)


 한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration


 충남발전연구원  
Chungnam Development Institute

## 目次



I. 政府3.0オーダーメイド型住民サービス

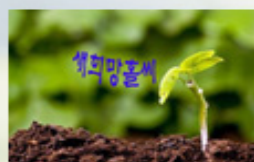
II. 住民自治の現実と経験事例

III. 近隣基盤の住民自治センターの  
役割と機能強化

IV. 近隣基盤、近隣自治の構築課題



## I. 政府3.0オーダーメイド型住民サービス



- ✓ 新政府の3.0オーダーメイド型住民サービスは、生活住民自治とどのように連携されるのか？
- ✓ 現場機能のオーダーメイド型行政サービスは「住民自治」を通じて具現することができるのか？

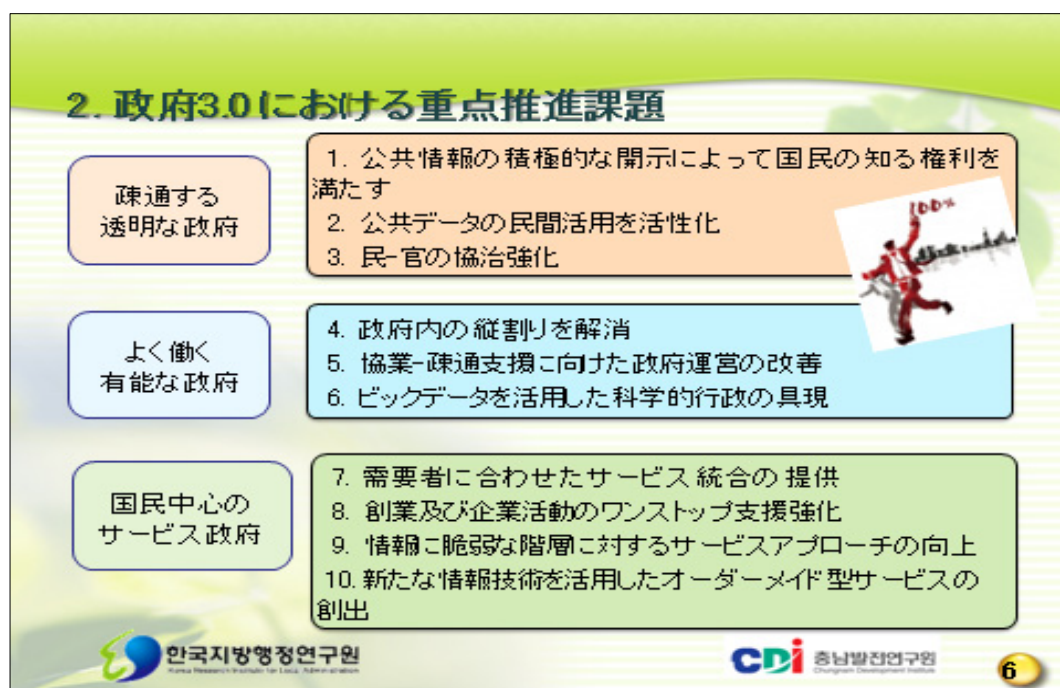
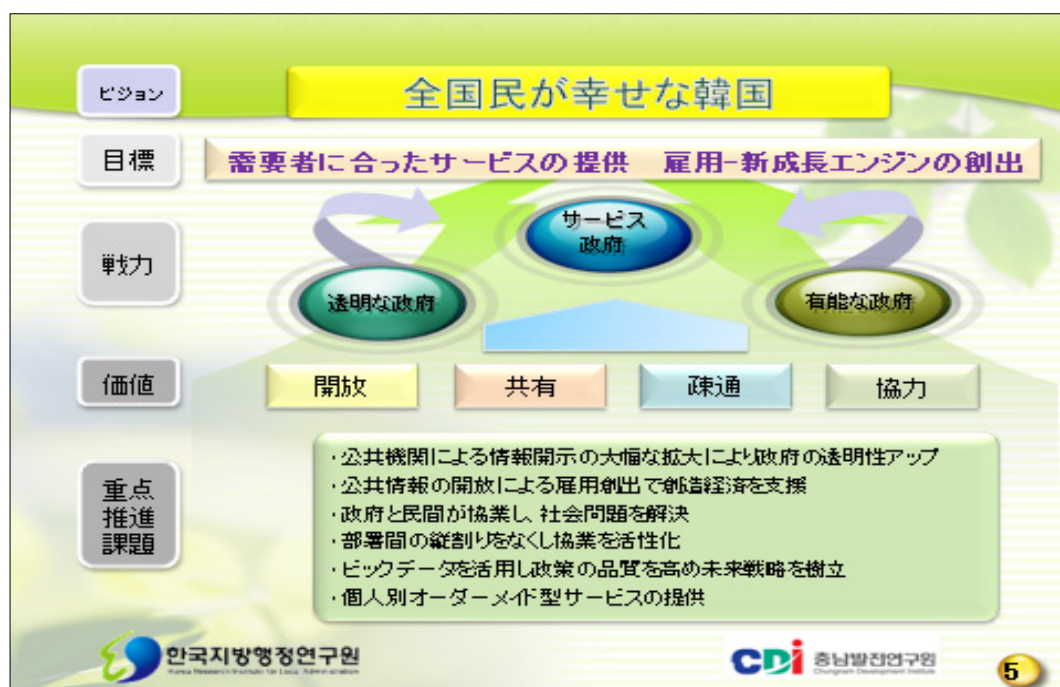
### 1. 国民幸福の朴槿惠政府3.0



政府 → 国民の一方的政府1.0

政府 ↔ 国民の双方的政府2.0

政府 ↔ 国民の個々人に合わせた政府3.0



### 3. 市民参加中心の行政

#### ◆ 市民の直接参政制度

#### ◆ 市民団体の参政制度

#### ◆ 市民の意見汲み入れ制度

- 地方選挙
- 住民投票制度、住民償還制度
- 住民監査請求制度
- 住民財政訴訟制度
- 住民(自治)センター
- 住民自治委員会
- 住民参加予算制度
- 地域市民団体活動
- 地方議会分科別委員会
- 申聞鼓(民願24時など)
- 民願(行政苦情サービス)提起
- 組長との会話
- 地方議員による請願制度



市民(住民) = 「顧客」のための行政制度 = 住民参加行政

### 4. 住民参加自治の法的根拠(1)

#### ◆ 地方自治団体の責任制の強化 : 監査権の発動

- 憲法第97条 監査院の役割
- 監査院法第22条、第24条、第33条
- 公共監査に関する法律(独自監査、内部監査、内部統制)
- 「適法性の維持」と「行政運用の経済性、効率性、効果性の確保」
- 行政業務の「改善要求、是正要求」などを通じ市民からの信頼回復を達成



#### ◆ 住民直接参加制度による統制及び積極行政の推進

- 住民の地方選挙への参加(地方自治法 第13条 住民の権利)
- 条例制定改廃請求制度(地方自治法 第15条、2000年3月から施行)
- 住民監査請求制度(地方自治法 第16条、2000年3月から施行)
- 住民投票制度(住民投票法、2004年7月から施行、地方自治法第14条)
- 住民訴訟制度(地方財政法、2006年から地方自治法第17条)
- 住民償還制度(住民償還に関する法、2007年5月から施行)



## 5. 住民参加自治の法的根拠(2)

### ◆ 住民参加予算制度

- 地方財政法第39条「地方予算の編成課程の住民参加」
- 地方財政公示などの財政公示制度: 2006年から地方財政法第60条に基づき、2010年から全国自治体ごとの主な財政公示の結果公表
- 財政需要の把握住民のアンケート調査の定例化、予算公聴会の活性化、納税者訴訟制度の導入、モバイル住民参加制度の導入

### ◆ 民願関連の主な制度

- 事前審査請求制、実務総合審議会、民願調整委員会、民願調整委員会、民願後継人制
- 1963年11月〈民願事務処理規定〉
- 1994年1月〈行政規制及び民願事務における基本法〉
- 1997年8月〈民願事務処理に関する法律〉
- 以後、電子民願制度、民願後継人制、国民提案制度などの導入推進
- 2011年12月〈行政業務の効率的運営規定〉(大統領令)

21世紀知識行政、融合行政、Smart行政の推進

## Ⅱ. 住民自治の現状と経験事例



- ✓ 住民生活現場基盤の住民自治の経験事例にはどのようなものがあるか?
- ✓ 「草の根住民自治」は、地域社会にどのように定着するのか?

## 1. 「近隣」の意味と性格

- 草の根住民自治単位として注目された「近隣」(neighborhood)
  - 本人の住む家を中心に人々が集まって暮らす一定の空間(辞書的定義)
  - 住居の隣接性を基盤に人々が非公式的、対面的相互作用に關与する居住地周辺の場所(学術的定義)

※ 「まち」又は「村」(village)と類似

近隣の規模	アイデンティティー (identity)	住民数
1	共に集まって暮らす小さな集団(例: 通り/ブロック)	500人未満
2	名の付けられた最も小さな単位の居住地	500~3,000人
3	政府の管轄する最小単位の居住地	3,000~20,000人
4	持続可能な最小単位の居住地	20,000人以上

▶ 資料: ガク・ヒョンゴン, 忠南近隣自治のためのガバナンス構築課題, 忠南発展研究院 (2012)



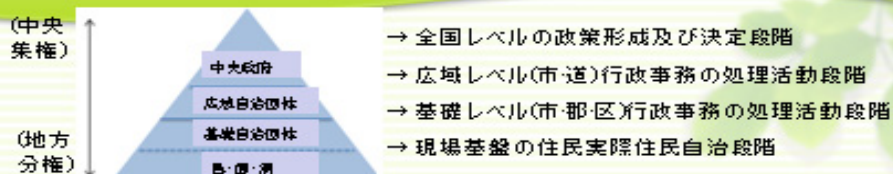
한국지방행정연구원



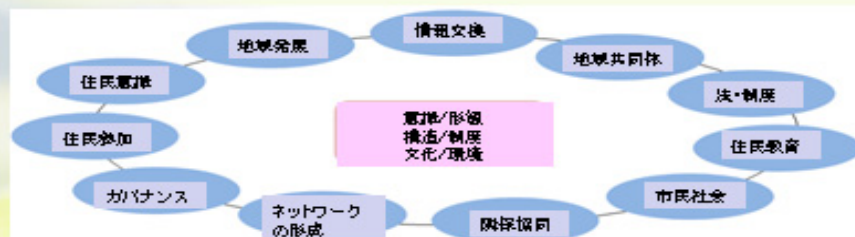
충남발전연구원

11

## 地方自治階層構造と住民自治



## 住民自治の構成・影響要因



▶ 資料: チェ・ビョンハク, 忠南近隣自治の実態分析及び活性化方策, 忠南発展研究院 (2012)



한국지방행정연구원



충남발전연구원

12

## 2. 近隣ガバナンスの類型

区分	近隣力量強化	近隣政府	近隣パートナーシップ	近隣管理
	市民的	政治的	社会的	経済的
基本原理	市民の直接参加と地域社会関与の機会	アプローチ性、意思決定の責任性と反応性の向上; 選出職公務員の向上した役割	総体的、市民中心的服务の伝達、多様なステークホルダー間の協力	地域サービス伝達の効率性と効果性に注する焦点
主な目標	積極的市民と集結した地域社会	市民に反応し責任を取る意思決定	サービス統合と調整による市民厚生	効果的地域サービスの伝達
民主主義の形態	参加民主主義	代議民主主義	ステークホルダーの民主主義	市場民主主義
市民の役割	市民: 発言	選出者: 投票	パートナー: 忠誠	購買者: 選択
リーダーシップの役割	主導者、促進者	議員、小市長	仲介人、議長	企業家、監督者
制度の類型	フォーラム、共同生産	タウン議会、地域委員会	サービス委員会、小規模戦略的パートナーシップ(LSP)	契約、重章

▶ 資料: Lowndes and Sullivan(2006), Curran and Richardson(2009); ガク・ヒョンダン(2012)



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration



충남발전연구원  
Chonnam Development Institute

13

## 3. 住民自治関連の制度的現況



### 住民発議

- 地方政府の条例立法課程に住民が参加できるようにする制度
  - 住民の署名を得て発議した条例案が軽く扱われる問題点が発生
- ➡ 単なる案件の提出に留まらず住民が主導権を持つべき

### 住民投票

- 地方政府の主な政策決定事項を住民投票を経て決定する制度
  - 合理的討論を経た住民投票の実施は不可能、住民のアプローチ性が劣る
- ➡ 国家政策に対しても住民に投票請求権の認定が必要




한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration



충남발전연구원  
Chonnam Development Institute

14





### 住民訴訟

- 地方府の違法財務会計行為に住民訴訟の提起、予防・市政制度
- 200~500人の集団署名を得る住民監査請求を先に経る点が問題
- ▶ 住民監査請求を経ずに住民訴訟の提起及び住民1人でも住民監査請求ができるよう制度改善をする必要性が提起

### 住民償還

- 一定数以上の住民の集団署名で選出された地方公職者の解任を問う住民投票実施の請求制度として住民が活用するに複雑
- ▶ 住民償還制度の経験を基に制度的問題点に対して再評価が必要

### 住民参加 予算


- 地方府の予算編成過程関連の住民意見を提示、保障する制度
- 条例を通じ具体化したものの形式的に運営されている状況
- ▶ 住民参加をより活性化できる方向に条例を変更する必要

한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

CDI 충남발전연구원  
Chungnam Development Institute

15

## 4. 住民自治の運営効果



### ■ 団体自治の補完、住民自治の伝統・メリットの最大化

- 全般的には「分権の方向」から「自治の方向」へと転換
- 地域社会と国が持続可能な発展を追求できる基本方向を選択
- ▶ 住民自治は「政府の失敗」を予防及び国家競争力を強められる運営方式

### ■ 住民の安寧と疎通のための親密圏域の保護

- 親密性(Intimacy)は、個人同士の関係を「社会化」することのできる必須要素
- 同時に親密は共同体を通じて得られる結果(暮らしの満足度)
- ▶ 住民自治を通じて共同体の構成員間の親密性の確保、住民の安寧・幸福に寄与

한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

CDI 충남발전연구원  
Chungnam Development Institute

16

## ■ 住民自治は社会的資本を蓄積し、近隣効果を最大化する

- 社会的資本は多様な概念として主に信頼、規範、ネットワークを指す
- 社会的資本は生活政治の発展と地域経済の成長・発展の決定要因
- ➡ 近隣効果は住民の暮らしの質の向上、地域発展の土台、国家発展のエンジン

## ■ 住民自治の規模の経済(scale economic)は経済的要素の作動原理

- 近隣自治は公共サービスの効率的生産と合理的分配に寄与
- 治安、教育のような公共財を共生産(co-production)方式によって効率化
- ➡ 住民自治を前提とし、自治の空間的な規模が縮小しても経済的効率性は増加

## 5. 先進国の「住民自治」の制度・運営

### ■ 日本の住民自治

区分	名称	設置根拠	組織機構	主な活動	主な特徴
日本	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 町内会</li> <li>- 自治会</li> <li>- 地域振興会</li> <li>- まちづくり協議会</li> <li>- 地区組織など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 自治会、町内会は中央政府の指針</li> <li>- 地方自治法の条例</li> <li>- 制度的根拠のない状況下で自立的に構成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 地域代表</li> <li>- 代表選出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 地域行事</li> <li>- 社会教育</li> <li>- 高齢者給食</li> <li>- まちづくり</li> <li>- まち祭り</li> <li>- 掃除活動など</li> <li>- 農業振興など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 自立的組織</li> </ul>

▶ 資料: キム・スンウン, 先進国近隣自治の組織を通して見た忠南での政策的示唆点, 忠南発展研究院(2012)

## 日本「住民自治」構築の推進事例



### 広島県高宮町地域振興会

- 高宮町は1972年豪雨被害の復旧に向けた組織発展
- 高宮町には9の地域振興会構成、行政と市民社会を連携

### 兵庫県宝塚市まちづくり協議会

- 1993年の行政組織としてコミュニティ課の新設、小学校九単位のみちづくり、協議会の設置を推進、現在20余りの協議会がし全体を担当
- まちづくり協議会は、住民の自発的な参加を全体として運営

### 鹿児島県和泊町地区組織

- 字単位で21の地区組織が構成、傘下に20~30戸単位で小組合を結成
- 地区組織は区長が選出、地区行事、親睦活動、掃除活動などリーダーの役割を遂行

## 日本住民自治における共同体の特性の比較

区分	高宮地域振興会	宝塚まちづくり	和泊地区組織
制度的根拠	無	条例	無
区域	小学校区	小学校区	半単位、中学校区
法人格	無	無	無
機関組織	幹事会、委員総会	評議委員会	区長、南会
選出方式	自治会団体代表制	自治会団体代表制	住民の選挙
分譲事務	地域行事 社会教育 高齢者給食	まち祭り、運動会 高齢者給食 美化運動	地域行事 掃除活動 農業振興
財源	区の補助金、 住民の会費	市の補助金、 住民の会費	住民の会費
課税権	無	無	無
職員の配置	町行政職員の兼職	無	無



## ■ 英国・米国の住民自治



区分	名称	設置根拠	組織機構	主な活動	主な特徴
英国	-parish (小教区) -近隣共同体	-地方政府法 -地方政府保健参加法 -地方主義法	-parish議会 議員の選出	-施設のメンテナンス -道路整備 -小学校の運営	-義務的、 任意的共存
米国	-区域議会 -近隣協議会 -地区連合委員会	-市議会議決 -市議会の条例	-理事会で 毎年年次総 会で選出	-住宅改善事業 -リサイクル事業 -青少年家族事 業	-市議会 自立的組織

- 英国は個人・集団のアイデンティティの構築に寄与、第3者との交流促進、医療及び交流など基本的ニーズの充足、地理的境界及び社会的に構築された意味・価値
- 米国は地域別に相違、セイントポール市(区域議会)は独創的・活動的、ポートランド市(近隣協議会、地区連合委員会)は、土地/交通/安全など多様な委員会を設置

## ■ ドイツ・フランスの住民自治



区分	名称	設置根拠	組織機構	主な活動	主な特徴
ドイツ	-都市末端代議機構 -市区委員会	-各州の州法に基づく -基礎地方政府法	-選挙選出 -政党決定	-意見提出 -委任事項の執行	-実定法の根拠
フランス	-近隣州区評議会 -地区評議会	-共同体協立法 (PLM法) -近接民主主義に関する法	-区長の推薦 -議会決定 -政党決定	-情報取得 -意見聴衆 -諮問機関	-実定法の根拠

- ドイツの名称や権限は大変異なり、ミュンヘン市の市区委員会は飲食店の開設、営業時間など監督権限の行使、環境/イベント場所の使用など多様な活動を展開
- フランスのN市に多様な住民組織(区青少年評議会、近隣州区協議会など)の形成  
地域民主主義の担当機関としてT/F組織(課)を設置・運営、担当職員1~2人

### Ⅲ. 近隣基盤の住民自治センターの役割と機能強化



- ✓ 住民自治センターの運営プログラムには「自治」がどれだけあるのか？
- ✓ 住民生活現場に「近隣自治」をどのように定着させるのか？

#### 1. 住民自治関連の最前線にある行政組織(邑・面・洞)

区分	邑・面・洞数	平均人口(千人)	平均面積(km <sup>2</sup> )
邑	216	21	68.17
面	1,198	4	62.62
洞	2,073	20	5.08
合計	3,487	45	135.87

▶ 資料：安全行政部(2013), 「地方自治団体の行政区域及び人口現況」参考

区分	邑	面	洞
平均人口(人)	20,772	4,214	19,978

▶ 資料：安全行政部(2013), 「地方自治団体の行政区域及び人口現況」参考



## **邑・面・洞における平均人口の推移**

区分	2011年(人)	2012年(人)	2013年(人)
邑	20,981	20,597	20,772
面	4,250	4,225	4,214
洞	19,845	19,934	19,978

▶ 資料: 安全行政部(2011, 2012, 2013), 「安全行政統計年報」参考

## **邑・面・洞における公務員の現況**

区分	邑・面・洞数	人口数(千人)	公務員一人当り住民数 (定員)	平均公務員数(現員)
邑	216	4,486	876	24
面	1,198	5,048	290	15
洞	2,073	41,413	1,702	12
合計	3,487	50,947	2,868	51

▶ 資料: 安全行政部(2013), 「安全行政統計年報」参考



한국지방행정연구원



충남발전연구원

25

## **2. 住民自治センターの設置根拠及び現況**

■ 2000. 7. 1. 「地方自治法施行令」(第8条別表 1-タ)

⇒ 邑・面・洞事務所の住民自治センターの設置・運営に関する事務を自治団体事務に追加、邑・面・洞事務所の住民自治センターの設置・運営支援を市・道、市・郡・区の事務に指定

☞ これに伴い自治法規である条例を制定、住民自治センターを設立・運営

区分	邑・面・洞数	平均人口(千人)	住民自治センターの設置状況
邑	216	21	138
面	1,198	4	587
洞	2,073	20	1,974
合計	3,487	45	2,699

(2013年度基準)



한국지방행정연구원



충남발전연구원

26

# ■ 全国住民自治センターの設置状況

▶ 出所：安全行政課、地方自治制度(2013.1)

市道	住民自治センター設置の自治体数				各自治体の実施率(%)					
	市	区	町	村	市	区	町	村	その他	その他
計	2,784	142	612	1,388	2,784	2,858	488	214	2	58
ソウル	428	0	0	428	428	22	888	0	0	2
釜山	214	2	2	288	214	0	0	214	0	0
大田	182	1	1	188	182	182	0	0	0	0
仁川	146	1	18	126	146	146	0	0	0	0
光州	94	0	0	94	94	94	0	0	0	0
大邱	77	0	0	77	77	65	0	0	0	12
蔚山	56	4	2	44	56	58	0	0	0	2
世宗	11	1	8	1	11	18	0	0	0	1
京畿	522	88	188	882	522	582	0	0	0	28
江原	98	8	26	64	98	98	0	0	0	0
忠北	152	14	87	51	152	152	0	0	0	0
忠南	168	28	111	87	168	167	1	0	0	0
全北	188	8	188	88	188	178	0	0	2	14
全南	156	18	71	67	156	158	0	0	5	1
慶北	67	14	28	88	67	66	0	0	1	0
慶南	185	12	52	121	185	185	0	0	0	0
済州	48	7	5	81	48	48	0	0	0	0

27

# ■ 全国住民自治委員数の現況

▶ 出所：安全行政課、地方自治制度(2013.1)

区分	合計	地方議員	道県議員	職農 民団体	全社員	専門職	自営業	農漁業	その他
計	66,240	1,541	4,858	9,896	8,811	8,606	28,882	8,115	18,822
ソウル	9,118	2	587	2,718	461	817	8,818	28	1,274
釜山	5,488	246	125	457	882	511	2,681	81	887
大田	8,588	148	84	888	216	185	1,828	61	578
仁川	8,606	248	187	855	266	178	1,474	282	682
光州	2,486	82	115	228	148	124	1,868	118	874
大邱	1,658	26	78	152	188	88	816	44	212
蔚山	1,844	28	48	288	114	68	515	86	268
世宗	267	8	18	88	18	12	74	78	85
京畿	18,888	288	685	1,288	1,868	888	4,816	1,177	2,675
江原	2,828	142	288	557	172	118	728	262	578
忠北	8,898	88	868	667	182	88	874	1,886	522
忠南	8,782	15	882	561	168	74	848	1,258	472
全北	4,488	112	546	488	144	85	1,181	1,482	521
全南	8,687	85	826	528	125	118	848	1,888	525
慶北	1,485	22	122	882	67	17	848	817	268
慶南	4,481	48	886	818	182	158	1,875	616	887
済州	1,886	-	187	88	61	74	286	244	185

28

■ 全国住民自治運営のプログラムの数(2012.1.1)

[単位:プログラム数, %]

区分	計	住民自治	大企業職	地域福祉	住民福祉	市民教育	地域社会福祉	その他
計	29,457	2,478	28,285	4,086	1,279	7,412	2,586	247
割合	100%	8.4%	96.2%	13.9%	4.3%	25.2%	8.8%	0.8%
ソウル	9,752	765	4,682	926	727	1,762	227	42
釜山	4,594	462	1,628	697	284	998	464	51
大田	252	8	546	119	22	154	1	8
仁川	2,146	47	1,284	228	22	519	182	18
光州	521	9	246	66	1	22	5	6
大邱	229	22	422	127	92	97	17	8
蔚山	928	62	582	188	48	116	182	1
世宗	91	8	66	2	8	15	8	2
京畿	18,612	229	5,661	969	224	2,682	455	122
江原	922	61	597	74	52	72	54	22
忠北	1,812	21	212	62	2	24	2	2
忠南	1,581	282	991	182	22	112	68	8
全北	1,254	24	275	145	22	141	25	2
全南	272	44	549	62	22	125	21	12
慶北	422	4	292	16	9	52	5	4
慶南	1,614	72	1,822	142	41	282	71	1
済州	1,422	256	274	155	97	224	214	2

29

### 3. 生活現場中心の住民自治センターの設置 及び運営基盤

※「住民自治センターの設置及び運営条例準則の内改正準則」(2002. 3. 7)第5条によると、住民自治センターは『住民自治機能及び住民のための文化、福祉、利便機能を遂行する』と規定、特に自治活動機能は本来の趣旨に見合っている。

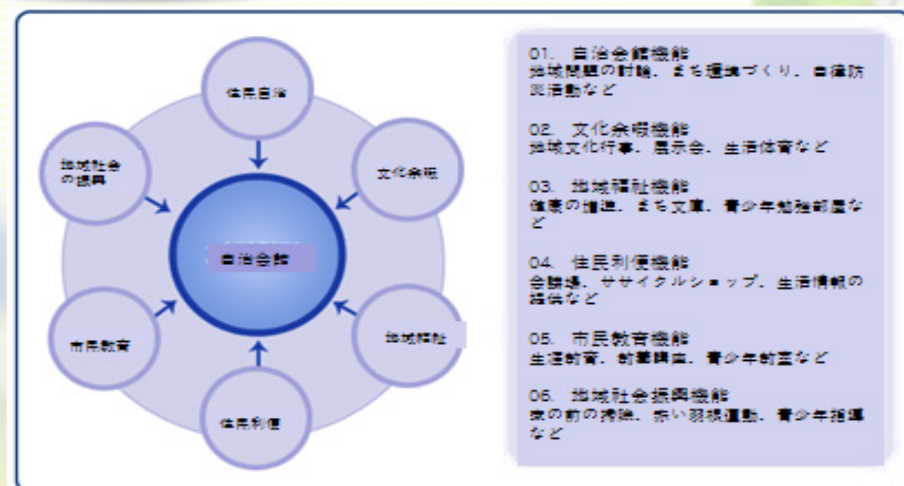
自治活動機能

一 地内の多様な機関、団体、自治の会を住民と繋げる機能。文化、歴史、教育、情報、福祉などの様々なプログラムの運営課程でより多い住民自治の会、ボランティアの会が新たに構成。

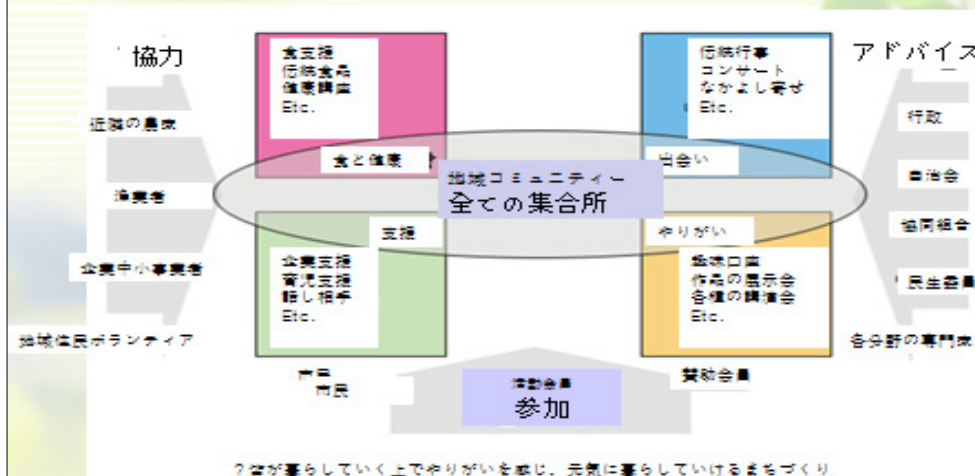
一 青少年の先導、犯罪予防、掃除、環境問題、安全問題、施設設置と管理など地域の様々な懸案について議論し、地域住民の意見を自治体に反映する通路的役割。

⇒ 特に、住民自治センターは住民代表、地域社会の形成、行政支援(共同生産)機能を中心にプログラムが改編、運営されるのがより望ましい。

## ◆ 住民自治プログラムの主な領域



## ◆ 住民自治基盤の協力ガバナンス





### ◆ 地域住民組織の種類(例示)

区分	事例内容
地域社会 団体	青年会、4-H、老人会、地域発展推進会、マンション入居者代表者協議会など
地域ボラン ティア団体	ロータリークラブ、ライオンズクラブ、JG、赤十字ボランティア会、YMCA、YWCA、 環境保存会、自律防犯隊、医療用防犯隊、愛の分かち合い会、遺族回復運動委員会、青少年 先輩委員会、緑色母の会、社会福祉協議会など
学校関連 団体	同窓会、母の会、PTA、英字会、学校運営委員会など
職能人団体	医師会、薬剤師会、弁護士会、外食産業協会、美容師協会、公人仲介士協会、果菜会商店街 など
行政支援 団体	セマウル(同興し)協議会、セマウル婦女会、邑面副長諮問委員会、防犯委員会、正しい生活委 員会、自由税連盟、防衛協議会など
同好会団体	親睦会、早期サッカーサークル、テニスクラブ、バドミントン同好会、書道会、青少年クラブなど

▶ 資料：キム・ビルド/リュウ・ヨンア、邑面副長中心の住民自治強化方策、韓国地方行政研究院(2008)



한국지방행정연구원



충남발전연구원

33

## 4. 近隣自治と連携した住民自治センターの機能強化

区分	誰が遂行するのか?		
	基礎政府(自治)又は 邑・面・洞(行政)	基礎政府及び邑・面・洞と 住民自治委員会共同	住民自治センター
何を行うかを決定	政府決定	共同決定	地域社会の決定
実行に移すもの	政府サービス生産	共同サービスの生産	地域社会のサービス生産
住民自治委員会の役割	相談又は諮問	代表及び相談パートナー	市民インフラの構築
焦点となるまちの規模	邑・面・洞 (規模3)	邑・面・洞 (規模3)	邑・面・洞の下位単位又は 邑・面・洞(規模 1.2又は3)
参加のための政治的空間	招待された空間	同等な空間	大衆の空間
ガバナンス模型	階層的ガバナンス	共同ガバナンス	自律ガバナンス
民主主義模型	代議、市場民主主義	参加、熟議民主主義 Deliberative democracy	結社体民主主義
時間的観点	現行模型	中・長期的発展模型	



한국지방행정연구원



충남발전연구원

34

## ◆ 望ましい住民自治センターの役割と機能

機能	区分	主な役割(例示)
住民代表 (共同決定 及び相談)	① 行政参加	- 邑面調整協議決定過程の参加(住民参加予算、行政委員会) - 早期告知体系の導入 - まち単位の公式議題を形成する通路としての役割
	② 住民意見の取り入れ及び伝達	- 現場意見採集書、まち議事の制定、地域基本調査、地盤
地域社会の 形成 (自主的 集約)	① 酒席フォーラムの運営及び運営	- 邑面調整下位単位に周知、管理方式のまちフォーラムを主催
	② 文化振興サービス	- 文化、余暇プログラム、運動会、育児所の運営、キムチづくり などボランティア活動
	③ 文藝振興	- 体育大会などイベントの開催、青年会、婦人会など団体支援、 まち新聞、まち白書などを発行
	④ 小規模のコミュニティビジネス	- 産物委託、分別収集、駐平管理など環境改善事業
	⑤ 地域経済、所得事業	- まち基金の造成、物々交換、直接取引市場、まち祭りなど - 作目屋、宮農会運営支援などCB発展及び運営
行政支援 (共同生産)	① 委託、委託事業	- 郷土防衛支援、民防衛の職員、通年、夜間防衛パトロール、 雇用防衛隊、学校警備、街路灯の管理など
	② 施設管理、運営	- 自治体の委託共有財産の管理運営 - 図書館の管理、運営

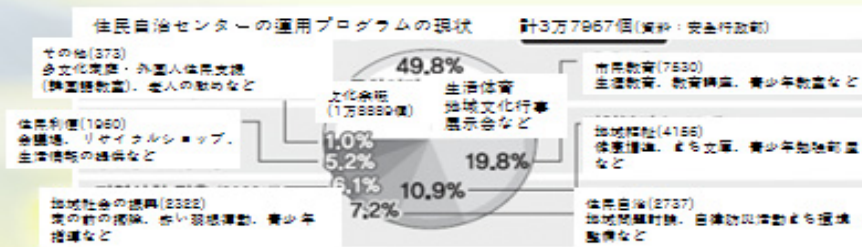
## ◆ 近隣自治と連携した住民自治センターの機能検討

自治活動 機能	- 地域内の多様な機関、団体、自治会を住民と連携する機能。文化、歴史、教育、情報、福祉などの様々なプログラムの運営課程でより多い住民自治の会、ボランティアの会が新たに構成。青少年の先導、犯罪予防、掃除、環境、安全、施設設置など様々な活動について議論し、地域住民の意見を自治体に反映する通路の役割。
文化余暇 機能	- 住民のニーズに合った多様な文化、娯楽教室を提供する機能 - 住民の生活体育と余暇のための場所や機会を提供し、各種の展示会や発表会などの開催、文化、娯楽、余暇利用 などのための各種の同好会及びスポーツ活動の会を運営
社会教育 機能	- 住民のための生涯教育センターとして活用できる、暮らしの場である地域社会での日常的な教育機会を提供 - 教養プログラム、外国語教育、インターネット教育、転職関連技術プログラム、特に児童、青少年、主婦など参加が容易であり、大衆層の特徴を主とする生涯学習、青少年教室、老人教室など教育プログラムを開発
情報交流 機能	- 住民生活と各種の地域情報を提供する情報交流センターとして運営 - 生活の利便性を高めるための物産情報、転職、株式、不動産など各種の生活情報を提供し、民間行政関連の情報と中継機能、地域ニュースの伝達や公共問題の意見交換、まち新聞、報りの製作、インターネットを利用したホームページの運用
共同経済 機能	- 生活に必要な物品とサービスを生産、交換する共同経済機能を住民自治センターが媒介 - 郡農産物の直接取引市場、資源のリサイクルのためのグリーンストア、中古物品交換センター、生活必需品の協同購買、消費者協同組合、地域直営など
地域福祉 機能	- 共に暮らす美しい地域共同体をつくる機能 - 少年少女家長、文豪児童、独居老人、障害者、失業者、低所得層など社会的弱者の保護やリハビリプログラム(ボランティア、赤い羽根運動、運動会、敬老施設など)、水害、火災、交通事故など災害救援活動に住民参加を組織化

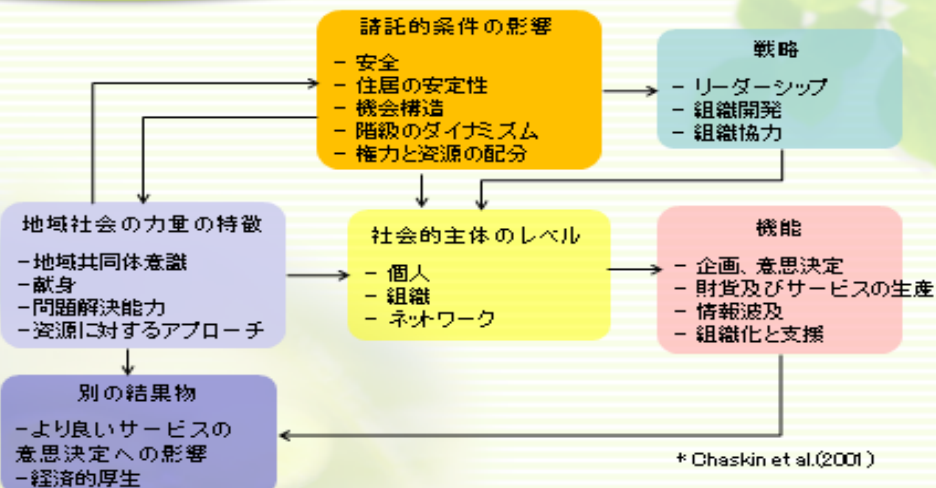
## 住民自治センターに「自治」がない？

■ 料理教室、歌教室、ジム、エアロビクス…。ある住民自治センターの運営するプログラムである。住民自治のためのプログラムは見当たらず文化、余暇プログラム一色である。「自治」という名が虚しい程度である。「住民自治センターの設置及び運営条例の準則」の提示する住民自治センターの機能は、地域問題の討論、まち環境整備、自律防災活動などである。

(ソウル新聞、2012. 3. 30, 11面)



## ◆ 地域社会の力量構築：住民自治委員の役割・機能の発展的転換





## ◆ 「邑面洞住民自治会」制度の導入

⇒ 地域住民の責任の下で自治権限の強化、5月から1年間モデル実施

※ 現行の住民自治委員は住民自治会に承継

(事前協議) 邑面洞単位の地域発展計画、重要施設の設置と関連し周辺住民団の意見の取り入れなど

(委託業務) 住民自治センターの運営、公園、公衆トイレなど公共施設物管理など  
(住民自治固有業務) まち便りの発刊、自律防犯及び安全帰宅活動など



## ◆ 「住民自治会」の設置及び運営関連の主な内容(暫定案)

区分	住民自治会	主な内容
法的根拠	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方分権及び地方行政体系の改編に関する特別法第22条</li> <li>住民自治会設置運営に関する法律(地方分権特別法第22条3項に基づき)</li> <li>該当基礎自治団体の条例</li> </ul>	邑面洞に該当行政区単位の住民自治会を構成
委員 任命権者	地方分権及び地方行政体系の改編に関する特別法第22条	市郡区庁長(現在特別法上の規定) (法的根拠づくりの場合、「委員選出委員会」で住民自治会委員の選定、邑面洞長が委員を任命)
代表性	地方分権及び地方行政体系の改編に関する特別法第22条	該当邑面洞行政区単位の住民として住民自治会の委員は住民のためのボランティアのプレゼンス
構成単位	地方分権及び地方行政体系の改編に関する特別法第22条	邑面洞行政区単内に設置
設置/撤廃	邑面洞単位の住民代表団として議決及び執行機関	邑面洞関連事業の議決、説明責任及び邑面洞関連事業の委任委託事業の進行機関
活動内容	地方分権及び地方行政体系の改編に関する特別法第22条	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 住民自治会単位の住民参加及び発展のための事項、</li> <li>② 地方自治団体が委任又は委託する事業の処理に関する事項、</li> <li>③ その他関係法令、条例又は規程として委任又は委託した事項</li> </ul>
自治体との関係	地方分権及び地方行政体系の改編に関する特別法第22条	邑面洞単位の住民代表団、意見聴取機関、委任委託事業遂行のための委任委託機関である場合、委任委託事業などに関し該当の基礎自治団体が監督機関の地位を持つ

▶ 資料: チェビョンハグアン・エンフの他「忠南型住民自治」ガバンス 構築政策課題, 忠南発展研究院(2012)



## IV. 近隣基盤の自治共同体構築の課題



- ✓ 住民自治と連携した自治共同体の推進基盤の定立に向けた戦略は?
- ✓ 住民自治と連携した近隣基盤の自治共同体の構築に向けた課題は?

### 1. 住民自治の典型的アプローチ

#### ◆ 住民自治の類型化



##### 農漁村 地域

- 自治の伝統が残り活発に行われる
- まち総会などを通じまちの重要な(事業)を決定
- 代表者の選出、まちの財産を共同で管理

##### 都農 複合地域

- 地域住民の権益を保護し行政運営の合理化を図る
- 都市地域や農村地域でまちづくりが活性化した所は住民自治の経験とノウハウが蓄積

##### 都市地域

- 入居者代表会議が一部の住民自治関連の機能を担当
- 入居者代表会議が独自財政を通じ一定のサービスを提供、自治的な意思決定及び共同自治事業を推進



### 3. 住民自治連携の自治共同体構築基盤の定立

#### ■ 邑・面・洞単位の共同ガバナンスの形成

- 邑面洞は、住民代表-地方政府間の協力。共同ガバナンスに適合
- 段階的に全ての邑面洞に住民自治センターを設置、運営
- ▶ 邑面洞住民自治委員会の役割強化で共同ガバナンスを形成



#### ■ 邑・面・洞単位に基づいたまちづくり事業の奨励

- 実際に内生的地域社会の形成は、下位単位でなされる場合が殆どである。
- ▶ まちづくり事業のような近隣社会の地域形成に向けた基本単位は、邑と行政洞、面の下位単位で優先的にフォーカスを置いて適用するのが望ましい。



#### ■ 住民の代表課程に対する柔軟な観点の必要性

- 地域社会の代表者と住民間の経験的關係に焦点
- ▶ 選挙による手続的正当性も重要だが、少数者集団の代表、リーダーの力量などを同時に考慮し代表を構成、自治共同体の基盤を確保



#### ■ 持続可能性を考慮した地域別に差別化したアプローチ

- まちづくりのあり方を「持続可能性」に合わせ段階的アプローチ
- ▶ 経済と環境の関係だ力にとどまらず、経済的・環境的・社会的持続可能性まで考慮し多様な側面の価値からアプローチする必要がある。





## 4. 住民自治と連携した自治共同体の構築課題

※ 邑・面・洞の近隣生活単位で住民自らが地域問題を解決し  
発展方策を模索するため住民自治会の運営改善、自生的住民  
自治発展フォーラムの運営、民間協力システムの構築が肝心

邑・面・洞  
住民自治センターの  
運営改善

民願不便の解消  
及び行政のアプローチ  
性の向上のため邑  
面洞住民自治セン  
ターの運営改善でもっ  
て自治強化

自生的(自立的)  
住民自治発展フォー  
ラム

積極的な地域住民  
参加と持続可能な  
地域発展のため自  
生的自治発展フォー  
ラムの運営

邑・面・洞  
民間協力システムの  
構築

住民に能動的・積極  
的な行政サービスを  
提供するため民間協  
力システムを構築

➡ 地方政府の住民自治機能を強化し、地域発展のため  
住民自治会を設置、まちづくり及び管理計画の条例規定、  
運営モニタリングシステム及び評価装置づくり、構築が必要

地方政府  
住民自治協議会の  
設置

地域の実質的な住民  
自治と地域発展のた  
め住民自治協議会を  
設置

まちづくり及び管理計  
画条例の制定

住民自治機能の強化及  
び地域共同体の形成を  
図ろうとまちづくりの必  
要事項を条例として規  
定

モニタリング・  
コンサルティング・  
コーチングシステム及び  
評価装置づくり

邑面洞住民自治の活  
性化及び地域発展のた  
めモニタリング・評価シ  
ステムづくりが求められ  
る

### ◆ 住民自治組織の強化に向けた政策課題

- 多様な小規模、自発的・結社体の活性化を通じた住民自治の基盤強化
- 自生的住民組織がサービスの伝達課程に参加することで共同生産(coproduction)の実験を拡大
- 従来の自生団体に対する診断と革新のための努力と投資の持続化
- 住民の代表性を持つ住民自治組織の透明性の確保及び民主的リーダーシップの強化
- 自生団体を始めとする地域社会の住民自治組織の協力的力量の強化

※ 従来の官辺団体の性格・業態から脱皮、住民の代表性を維持及び独自の運営基盤の確保による民間協力のパートナーシップの構築



### ◆ 住民自治事業の活性化に向けた政策課題

- 住民参加基盤の実質的拡大
- 対内的、対外的葛藤解消の努力
- 共同思考的問題解決の志向
- 共同生産(coproduction)基盤の相互協力の促進
- 自治力量の確保のための学習能力の伸長
- 事後管理に備えた持続可能性の確保
- 類型別住民自治事業の特性化及び競争力の確保

※ 千篇一律的なイベント性の政府支援事業の推進方式から脱皮、支援事業費は「呼び水」の役割、自生的推進基盤を確保する切っ掛け

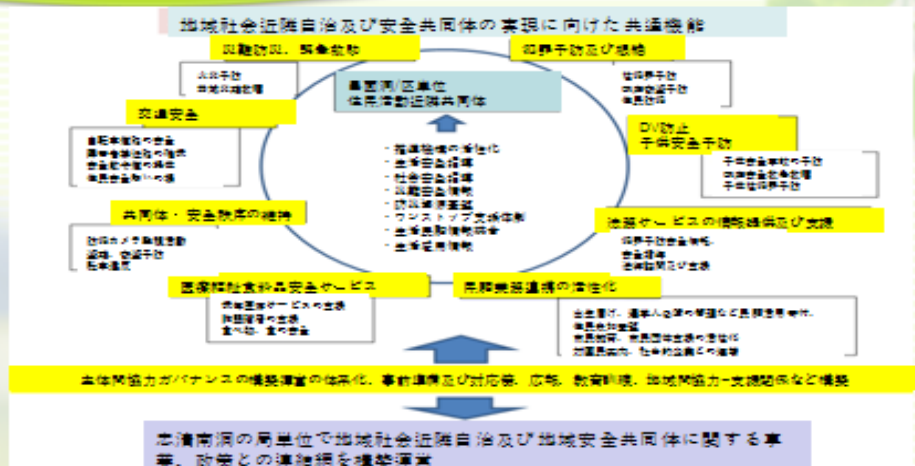


## □ 住民自治教育プログラムの充実化に向けた政策課題

- 公共問題の解決など「自治機能」本位の教育運営体制の確立
  - 「学習型」住民自治センターの運営基盤構築(生涯教育連携)
  - バランスのとれた住民参加を促進するための教育プログラムを企画
  - 地域特性の反映及び地域資源を活用した教育プログラムの運営
  - 調整と特性化による住民自治プログラムの改善及び革新
  - モニタリング・コンサルティング・コーチング、評価実施・成果管理体制の構築
  - 「民中心-官支援」住民自治センターの教育運営方式の転換
- ※ 単なる「趣味・娯楽」や人気取りの「ヨガ・ダンス」などを調整、但し、地域別(都市・都農複合・農漁村)教育プログラムの特性化



◆ 住民自治及び安全共同体の実現に向けた共通機能  
(例示)



▶ 資料：チェ・ビョンハク/アン・ヨンフンの他、「空南型住民自治」ガバナンス構築政策運用、空南愛国研究院(2012)



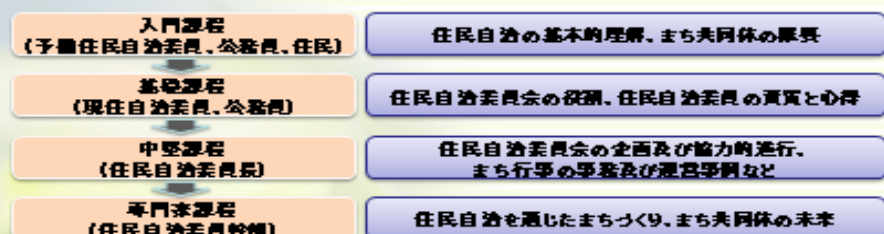
## ◆ 住民自治センターの実務者力量強化先行教育

### ○ 公務員、住民自治委員対象「住民自治Empowerment（力量強化）」の一環

1日目	住民自治の理解、自治力量の理解、自治力量の養成、オーダーメイド型住民自治の実践
2日目	信頼形成コミュニケーション、疎通能力の向上、効果的会議技術
3日目	核心価値の共有、企画手法、戦略的企画
4日目	変化対応力の向上及び創意的問題解決の模索、目標及び成果管理
5日目	専制的財産管理、ビジョンの提示及び指導力量の強化

▶ 出所：済州市、済州発展研究院生涯教育振興院業務資料（2013.5）

### ○ 「忠南型住民自治アカデミー」初期運営中→ 済州特別自治道ベンチマーク



53

## ◆ 「週5日授業制」関連青少年土曜プログラムの運営

▶ 週5日授業制の本格施行後、二年目を迎え地域社会土曜プログラムの運営と関連し忠清南道には計15億基準の事業選定117の団体の内、85団体は事業経験があるものの、32の団体(27%)は運営経験が無い。

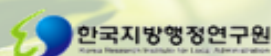
→ 事業初期に有経験者と専門家の参加するコンサルティングの実施で事業の試行錯誤を防止。優秀事例の発掘及び拡散を図る。

▶ 済州では住民自治センター施設を土曜日に開放し、土曜プログラムを運営、他の市道に模範事例を普及、青少年対象プログラムの30%以上とするなどプログラムの運営を多様化。

→ 特に、子供と共に参加するプログラム、団体と連携した歴史文化の探訪体験、姉妹提携を結んだ住民自治センターとの青少年交流など多様な参加を促す方策づくり

機関別	推進内容(責任共有 → 役割分担)
忠清南道	事業計画の樹立、事業対象者の最終選定、予算支援、事業評価など運営総括
忠南教育庁	事業計画の樹立、募集、協力、データの提供、予算支援
生涯教育振興院	選定審査委員会の募集、審査・評価、コンサルティングなど事業管理
市・道	公募広域、事業者の1次選定、指導監督、プログラムの開設室内及び広域、協力

▶ 出所：忠清南道、忠南生涯教育振興院業務資料(2013.5)



54

## ◆ 地域生涯教育才能寄付団の構成及び活動

◎ 住民の生涯教育参加率の増進によって済州特別自治道の幸福も高まる。  
→ 専門人材の才能還元及びボランティア・学習活動などによって疎通・統合の社会資本の増進

事業目標	推進方向
済州道民生涯教育参加の拡大	教育阻害層の発掘に向けた広報マーケティング 道民の持続的生涯教育参加管理 全道民の参加による学習文化の造成
人的資源を最大限に活用 地域競争力の向上	個人及び地域発展のための才能還元の推進 学習-仕事-暮らしの質という好循環的基盤の構築
疎通と統合の社会的資本 形成	才能寄付団コミュニティづくり 地域社会自発的学習力量実践強化

- 事業名：済州特別自治道生涯才能分かち合い団
- 事業機関：2013. 5 - 2014. 12
- 主観機関：済州特別自治道生涯教育振興院
- ※ 発足式：2013. 5. 15、済州生涯教育才能寄付者 82人を委嘱

▶ 出所：済州生涯教育振興院業務資料 (2013. 5)

## ■ 住民自治プログラムの適応 (済州市涯月邑下貫2里)



組織名	組織構成	会合の回数	登録日時	主な活動
宮農会	460人	1回/月	1972.128	宮農生産居滞など
老人会	450人	2回/月	1991年度	老人福利施設活動
青年会	600人	1回/月	1960年度	体育大会及び町の浄化
婦人会	750人	1回/月	1968年度	父の日行事の主眼



2013 忠實生涯教育実践者の思い出アルバム

Pre-住民自治アカデミー、下貫2里 カンヌソン/星長  
成功事例の発表及びトークショーへの出席 (2013. 1. 29)



## 「生活住民自治」プログラムはいくらでもある!



## 忠清南道における住民自治事業の優秀事例(例示)

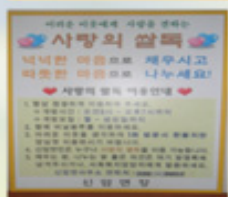
公州市寺谷面『富谷千塔まち』週末都市



論山市恩津面『最高の新設サービス』の推進



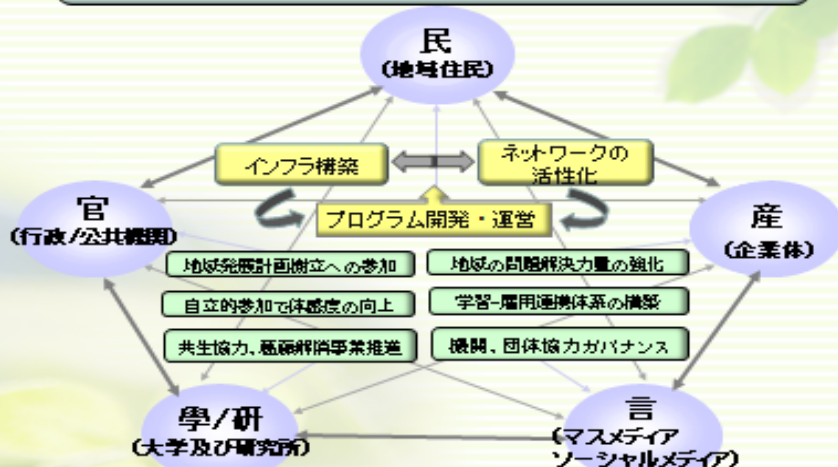
禮山郡新岩面『愛の米袋』運営



舒川郡華陽面『美しい華陽づくり』

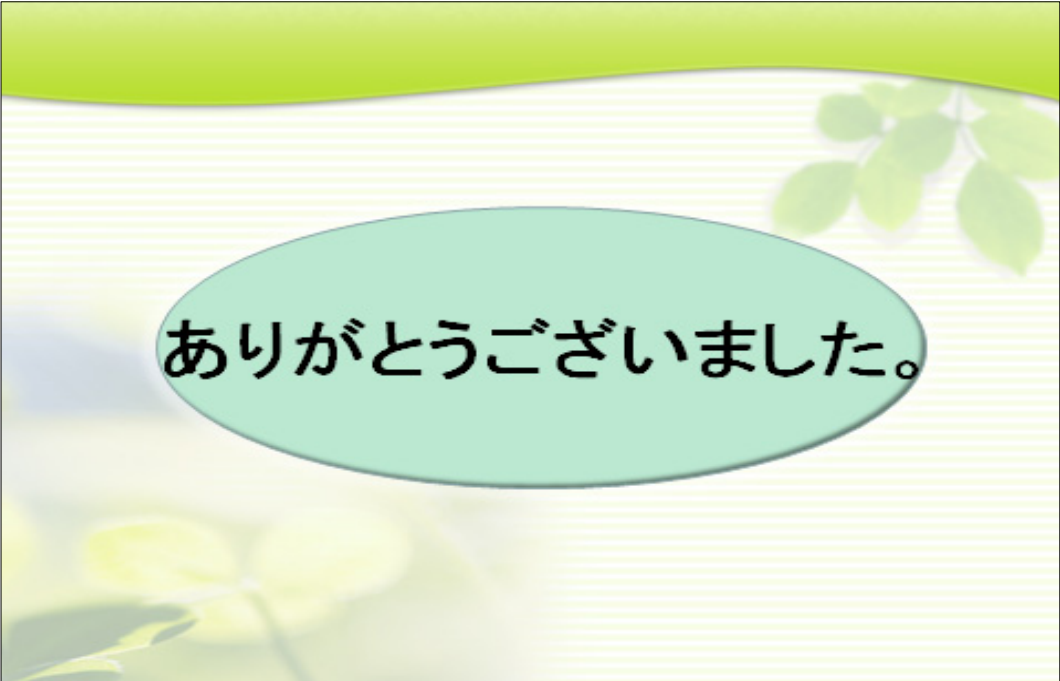


「自治共同体」における協力ガバナンスの構築  
- 現場需要基盤を通じた住民自治の活性化 -



参考文献 [抜粋]

- ・ダク・ヒョンゴン, 本南近隣自治のためのガバナンス構築案, 本南発展研究誌, 2012.
- ・キム・スンワン, 自治生協近隣自治の経験, 本南発展研究誌ワークショップ, 2012.
- ・キム・ソンジュン, 汝州市下貴2里のまちの自治, 韓国地方自治学会冬季学術大会, 2012.
- ・キム・ビルドゥリ・ユンア, 邑・面・洞中心の住民自治強化方策, 本南発展研究誌, 2008.
- ・ソ・ジンゴン, 韓国の近隣自治の状況と代表の構築, 本南発展研究誌, 2012.
- ・ソ・ジンゴンの他, 邑・面・洞住民自治会設置方策の研究, 地方行政体制改善推進委員会, 2011.
- ・アン・ヨンフンの他, 地方自治団体の社会的資本の測定及び推進方策, 本南発展研究誌, 2013.
- ・安全行政部, 地方自治団体行政区域及び人口の状況, 2013.
- ・ヤン・ヨンチョルの他, 汝州特別自治道の理解, テヨン文化社, 2008.
- ・チ・ビョンハク, 近隣自治の具現に向けた制度設計, 韓国行政学会冬季学術大会発表論文, 2012.
- ・チ・ビョンハク/ホン・ジョンソンの他, 本南近隣自治の実証分析及び活性化方策, 本南発展研究誌2012.
- ・チ・ビョンハク/アン・ヨンフンの他, 本南近隣自治のためのガバナンス構築案, 本南発展研究誌, 2013.
- ・統計庁調査管理局人口統計課, 2011.
- ・行政安全部, 行政安全統計年報, 2011, 2012, 2013.
- ・Chaskin, R. J. (2001), Building Community Capacity: A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative, *Urban Affairs Review*, 36(3).
- ・Lomdes, V. and H. Sullivan, (2008), How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighborhood Governance, *Public Administration*, 86(1).
- ・Powel, A. (2005), Where are the Poor? The Changing Patterns of Inequity and the Impact of Attempts to Reduce It, in A. Giddens and P. Diamond, eds., *The New Egalitarianism*, London: Polity Press.
- ・八木橋慶一 (2008), イギリスにおける「ネイバーフッド・ガバナンス」構築に向けた動き, 阪府論望, 44(1).



ありがとうございました。

## <붙임자료 6> 주민자치 아카데미 교육프로그램 개발 예시

### 1. 주민자치위원 교육과정

#### (1) 입문과정

☐ 교육목표

◇ 자치와 관련된 법령 및 정책 이해

◇ 주민자치위원회의 활동(마을 강좌, 마을사업, 마을행사)의 성격을 이해하고 수행

◇ 주민자치회관 운영계획을 수립하고 운영을 이해

☐ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

☐ 교육시간 : 8시간(4H × 2일)

☐ 교육내용

교육시간(분)			교육주제	주요내용	교육방법
1 일차	1강	120	주민자치의 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을이 가지는 의미</li> <li>- 가능한 우리 마을이 살기 좋은 마을이 되기 위하여 필요한 것</li> <li>- 주민자치를 통하여 얻을 수 있는 것</li> <li>- 마을의 주인 되기</li> <li>- 마을의 일을 주민스스로 해야하는 이유와 당위성</li> <li>- 주민자치와 관련 국가정책과 충남의 시책방향</li> </ul>	강의
	2강	120	주민자치위원의 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치위원은 누구이며, 누가 되어야 하는가?</li> <li>- 주민자치위원이 하고 있는 일, 하고 싶은 일 : 분임 발표</li> <li>- 주민자치위원이 해야 하는 주된 일 : 마을강좌/마을사업/마을행사 등</li> <li>- 마을 일을 추진하는 과정에서 주민자치위원이 해야 할 일은 무엇인가?</li> <li>- 마을 일을 추진하는 과정에서 주민의 의견을 수렴하기 위하여 주민자치위원이 해야 할 일은 무엇인가?</li> <li>- 시·군, 읍면동의 공무원과 소통하는 방법은?</li> <li>- 주민자치위원회 운영에 대한 이해: 회의의사진행, 토론방법, 주요 논의사항</li> </ul>	강의 브레인, 라이팅
2 일차	3강	120	주민자치 성공 및 실패 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국의 우수 사례 및 시사점 : 주민자치조직의 구성과 운영, 마을만들기 사업</li> <li>- 국내의 우수 사례 및 시사점 : 주민자치조직의 구성과 운영, 마을만들기 사업</li> <li>- 국내의 실패 사례 및 시사점 : 마을만들기 사업</li> </ul>	강의, 토론, 브레인, 라이팅
	4강	120	주민자치위원회 운영 실제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치위원회의 회의 진행 기법</li> <li>- 월례회의의 주제 및 과제 설정 및 토의</li> <li>- 분과위원회의 과제 설정 및 토론</li> <li>- 주민자치위원간의 의사소통</li> <li>- 시·군, 읍면동 과의 소통</li> <li>- 지역사회 주민단체 등과 협력</li> </ul>	동영상, 토론

## (2) 향상과정

### ☐ 교육목표

◇ 자치와 관련된 법령 및 정책 이해

◇ 주민자치위원회의 활동(마을강좌, 마을사업, 마을행사)의 성격을 이해하고 수행

◇ 주민자치회관 운영계획을 수립하고 운영을 이해

☐ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

☐ 교육시간 : 12시간(4H × 3일)

☐ 교육내용

교육시간(분)			교육주제	주요내용	교육방법
1 일차	1강	120	주민공동체의 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 마을이 가지는 의미</li> <li>- 주민공동체의 의미</li> <li>- 충남에서 가능한 주민공동체 구축방법</li> <li>- 우리마을이 살기좋은 마을이 되기 위해 필요한점</li> <li>- 마을의 주인 되기</li> <li>- 마을의 일을 주민스스로 해야하는 이유와 당위성</li> <li>- 주민자치 관련된 국가정책과 충남의 시책방향</li> <li>- 주민자치 활성화를 위한 주민공동체의 활용방안</li> </ul>	
	2강	120	마을강좌 실무 및 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남 시·군, 읍면동에서 필요한 강좌의 유형</li> <li>- 대도시 유사 마을강좌 운영사례 분석</li> <li>- 마을의 특성 및 주민의 욕구 조사</li> <li>- 강좌의 채택 및 강사의 섭외</li> <li>- 수강생의 확보방안</li> <li>- 강좌의 운영</li> <li>- 수강생의 사후 관리 방안</li> <li>- 사례발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	
2 일차	3강	240	마을사업 실무 및 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 필요한 마을사업의 유형</li> <li>- 대도시 유사 마을사업 운영사례 분석</li> <li>- 마을의 특성 조사</li> <li>- 마을 자산(유형/무형/인적자산) 조사</li> <li>- 주민의견 조사</li> <li>- 마을사업의 확정 및 실행계획 수립</li> <li>- 주민동의 확보 및 참여 유도방안</li> <li>- 사업결과 보고 및 환류방법</li> <li>- 사례발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	
3 일차	4강	120	마을행사 실무 및 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 할 수 있는 마을 행사 유형</li> <li>- 대도시 유사 마을행사 운영사례 분석</li> <li>- 마을의 특성 조사</li> <li>- 마을 자산 및 주민의견 조사</li> <li>- 마을행사의 확정 및 실행계획 수립</li> <li>- 주민동의 확보 및 참여 유도방안</li> <li>- 마을 행사 결과 보고 및 환류방법</li> <li>- 사례발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	
	5강	120	주민사업 추진 실무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민의 특성 파악</li> <li>- 마을의 특성 파악</li> <li>- 주민사업 추진단의 구성과 운영</li> <li>- 사업예산의 확보</li> <li>- 시·군, 읍면동과의 소통</li> <li>- 사례발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	

### (3) 최고과정

#### ☐ 교육목표

- ◇ 변화하는 마을과 자치관련 법령 및 정책 이해
- ◇ 주민자치위원회의 활동의 한계와 가능성
- ◇ 주민자치사업(마을강좌, 마을사업, 마을행사) 운영계획을 수립하고 운영을 이해

☐ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

☐ 교육시간 : 12시간(4H × 3일)

#### ☐ 교육내용

교육시간(분)			교육주제	주요내용	교육방법
1 일차	1강	120	마을 공동체의 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 마을이 가지는 의미</li> <li>- 주민공동체의 의미</li> <li>- 충남에서 가능한 주민공동체 구축방법</li> <li>- 우리 마을이 살기좋은 마을이 되기위하여 필요 한것</li> <li>- 마을의 주인 되기</li> <li>- 마을의 일을 주민 스스로 해야 하는 이유와 당 위성</li> <li>- 주민자치와 관련된 국가정책과 충남의 시책방향</li> <li>- 주민자치 활성화를 위한 주민공동체의 활용방안</li> </ul>	
	2강	120	마을자산	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을의 특성 분석 방법</li> <li>- 유형자산/무형자산의 조사방법</li> <li>- 우수사례 분석</li> <li>- 우리마을 자산조사 결과발표: 분임별</li> </ul>	
2 일차	3강	240	주민자산	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자산의 개념과 유형</li> <li>- 주민자산의 조사 방법</li> <li>- 주민자산의 네트워킹</li> <li>- 우수사례 분석</li> <li>- 우리 마을 자산조사 결과발표: 분임별</li> </ul>	
3 일차	4강	240	자산과 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자산의 분류: 유형/무형/인적자산</li> <li>- 자산을 활용한 마을사업선정 방법</li> <li>- 우수사례 분석</li> <li>- 우리마을 사업선정 결과발표: 분임별</li> </ul>	
4 일차	5강	120	마을 공동체 구축 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회단체 조사</li> <li>- 지역사회 단체간의 네트워킹 방법</li> <li>- 마을만들기 사업에의 활용방안</li> <li>- 우수사례 분석</li> <li>- 우리 마을공동체 구축결과발표: 분임별</li> </ul>	
	6강	120	마을 공동체 구축 추진 실무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회단체 대표 모임 만들기</li> <li>- 지역사회단체간의 역할 분담</li> <li>- 계획서 발표: 분임별</li> </ul>	

## 2) 주민자치위원회 간사 교육과정

☐ 교육목표

◇ 자치와 관련된 법령 및 정책 이해

◇ 주민자치위원회의 활동(마을강좌, 마을사업, 마을행사)의 기획과 운영 역량

◇ 주민자치위원회의 간사에 필요한 실무 기획능력 향상

☐ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

☐ 교육시간 : 16시간(4H × 4일)

☐ 교육내용

교육시간(분)			교육주제	주요내용	교육 방법
1 일차	1강	120	주민자치의 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 마을이 가지는 의미</li> <li>- 충남에서 우리 마을이 살기 좋은 마을이 되기 위하여 필요한 것</li> <li>- 충남에서 주민자치를 통하여 얻을수 있는것</li> <li>- 마을의 주인 되기</li> <li>- 마을의 일을 주민스스로 해야 하는 이유와 당위성</li> <li>- 주민자치 관련된 국가정책과 충남의 시책방향</li> </ul>	
	2강	120	주민자치위원회 간사의 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원회 회의 운영 기법</li> <li>- 자치위원간, 공무원-자치위원간 소통</li> </ul>	
2 일차	3강	120	마을강좌 실무 및 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남 시·군, 읍면동에서 필요한 강좌의 유형</li> <li>- 대도시 유사 마을강좌 운영사례 분석</li> <li>- 마을의 특성 및 주민의 욕구 조사</li> <li>- 강좌의 채택 및 강사의 섭외 - 강좌의 운영</li> <li>- 수강생의 확보방안 - 수강생의 사후 관리 방안</li> <li>- 사례발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	
	4강	120	마을사업 실무 및 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 필요한 마을사업의 유형</li> <li>- 대도시 유사 마을사업 운영사례 분석</li> <li>- 마을의 특성 조사</li> <li>- 마을 자산(유형/무형/인적자산) 조사</li> <li>- 주민의견 조사 - 마을사업 확정 및 실행계획수립</li> <li>- 주민동의 확보 및 참여 유도방안</li> <li>- 사업결과 보고 및 환류방법</li> <li>- 사례발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	
3 일차	5강	120	마을행사 실무 및 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 할 수 있는 마을 행사 유형</li> <li>- 대도시 유사 마을행사 운영사례 분석</li> <li>- 마을의 특성 조사 - 마을 자산 및 주민의견 조사</li> <li>- 마을행사의 확정 및 실행계획 수립</li> <li>- 주민동의 확보 및 참여 유도방안</li> <li>- 마을 행사 결과 보고 및 환류방법</li> <li>- 사례발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	
	6강	70	성공적인 회의진행 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 회의 진행 사회 기법</li> <li>- 토론의 중재 및 결론 맺기</li> <li>- 브레인 스토밍 - 회의록 작성법</li> </ul>	
	7강	70	커뮤니케이션	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의사 소통의 기본 개념</li> <li>- 시·군, 읍면동과의 의사 소통</li> <li>- 주민자치위원과의 의사 소통</li> <li>- 주민과의 의사소통 - 갈등 해소 및 분쟁 조정</li> </ul>	
4 일차	8강	70	주민 심리학	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민 심리의 특성 - 주민의 기본적인 욕구</li> <li>- 마을사업에의 주민참여 유도 방법</li> </ul>	
	9강	70	마을 경영학	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을의 특성 파악 - 마을의 자산 조사 및 분석</li> <li>- 자산을 활용한 마을 만들기</li> <li>- 하고 싶은 마을사업 찾기: 분임별 발표</li> </ul>	
	10강	80	주민자치 위원회 간사 실무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원회 회의 운영 기법</li> <li>- 자치위원간, 공무원 -자치위원간 소통</li> <li>- 회의록 작성 방법</li> </ul>	

### 3) 주민자치위원장 교육과정

#### (1) 입문과정

##### ☐ 교육목표

- ◇ 주민자치위원장의 위상과 기본적인 역할 이해
- ◇ 자치와 관련된 법령 및 정책 이해
- ◇ 주민자치위원회의 활동(마을강좌, 마을사업, 마을행사)의 총괄 관리능력 함양
- ◇ 지역사회 리더십 함양

☐ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

☐ 교육시간 : 12시간(4H × 3일)

##### ☐ 교육내용

교육시간(분)			교육주제	주요내용	교육방법
1 일차	1강	120	주민공동체의 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 마을이 가지는 의미</li> <li>- 주민공동체의 의미</li> <li>- 충남에서 가능한 주민공동체 구축방법</li> <li>- 우리마을이 살기좋은 마을이 되기위하여 필요한 것</li> <li>- 마을의 주인 되기</li> <li>- 마을의 일을 주민 스스로 해야 하는 이유와 당위성</li> <li>- 주민자치와 관련된 국가정책과 충남의 시책방향</li> <li>- 주민자치 활성화를 위한 주민공동체의 활용방안</li> </ul>	
	2강	120	마을행사 실무 및 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 할 수 있는 마을 행사 유형</li> <li>- 대도시 유사 마을행사 운영사례 분석</li> <li>- 마을의 특성 조사</li> <li>- 마을 자산 및 주민의견 조사</li> <li>- 마을행사의 확정 및 실행계획 수립</li> <li>- 주민동의 확보 및 참여 유도방안</li> <li>- 마을 행사 결과 보고 및 환류방법</li> <li>- 사례발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	
2 일차	3강	80	마을사업 실무 및 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 필요한 마을사업의 유형</li> <li>- 대도시 유사 마을사업 운영사례 분석</li> <li>- 마을의 특성 조사 - 주민의견 조사</li> <li>- 마을 자산(유형/무형/인적자산) 조사</li> <li>- 마을사업의 확정 및 실행계획 수립</li> <li>- 주민동의 확보 및 참여 유도방안</li> <li>- 사업결과 보고 및 환류방법</li> <li>- 사례발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	
	4강	80	마을강좌 실무 및 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남 시·군, 읍면동에서 필요한 강좌의 유형</li> <li>- 대도시 유사 마을강좌 운영사례 분석</li> <li>- 마을의 특성 및 주민의 욕구 조사</li> <li>- 강좌의 채택 및 강사의 섭외</li> <li>- 수강생의 확보방안</li> <li>- 강좌의 운영 - 수강생의 사후 관리 방안</li> <li>- 사례발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	
	5강	90	마을공동체 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을공동체의 의미 - 마을공동체의 형성 과정</li> <li>- 마을공동체를 활용한 마을 만들기</li> </ul>	
3 일차	6강	80	주민공동체 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민공동체의 의미 - 주민공동체의 형성 과정</li> <li>- 주민공동체를 활용한 마을 만들기</li> </ul>	
	7강	80	공동체와 리더	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 리더의 유형 분류</li> <li>- 나는 어떤 유형의 리더일까: 발표/토론</li> <li>- 마을 어른으로서의 리더십</li> <li>- 마을만들기에 필요한 리더십</li> </ul>	
	8강	70	주민경영 실무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민의 의미 - 주민공동체의 형성방법</li> <li>- 주민공동체를 활용한 마을 만들기</li> </ul>	



## (2) 향상과정

### □ 교육목표

- ◇ 주민자치위원장의 위상과 기본적인 역할 이해
- ◇ 자치와 관련된 법령 및 정책 이해
- ◇ 주민자치위원회의 활동(마을강좌, 마을사업, 마을행사)의 총괄 관리능력 함양
- ◇ 지역사회 리더십 함양

□ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

□ 교육시간 : 12시간(4H × 3일)

### □ 교육내용

교육시간(분)			교육주제	주요내용	교육방법
1 일차	1강	120	주민공동체의 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 마을이 가지는 의미</li> <li>- 주민공동체의 의미</li> <li>- 충남에서 가능한 주민공동체 구축방법</li> <li>- 우리마을이 살기 좋은 마을이 되기 위하여 필요한 것</li> <li>- 마을의 주인 되기</li> <li>- 마을의 일을 주민 스스로 해야 하는 이유와 당위성</li> <li>- 주민자치와 관련된 국가정책과 충남의 시책방향</li> <li>- 주민자치 활성화를 위한 주민공동체의 활용방안</li> </ul>	
	2강	120	마을행사 실무 및 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 할 수 있는 마을 행사 유형</li> <li>- 대도시 유사 마을행사 운영사례 분석</li> <li>- 마을의 특성 조사</li> <li>- 마을의 자사 및 주민의견 조사</li> <li>- 마을행사의 확정 및 실행계획 수립</li> <li>- 주민동의 확보 및 참여 유도방안</li> <li>- 마을 행사 결과 보고 및 환류방법</li> <li>- 사례 발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	
2 일차	3강	80	마을사업 실무 및 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 필요한 마을사업의 유형</li> <li>- 대도시 유사 마을사업 운영사례 분석</li> <li>- 마을의 특성 조사</li> <li>- 마을의 자사(유형/무형/인적자산) 조사</li> <li>- 주민의견 조사</li> <li>- 마을사업의 확정 및 실행계획 수립</li> <li>- 주민동의 확보 및 참여 유도방안</li> <li>- 사업결과 보고 및 환류방법</li> <li>- 사례 발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	
	4강	80	마을강좌 실무 및 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 필요한 강좌의 유형</li> <li>- 대도시 유사 마을강좌 운영사례 분석</li> <li>- 마을의 특성 및 주민의 욕구 조사</li> <li>- 강좌의 채택 및 강좌의 섭외</li> <li>- 수강생의 확보방안</li> <li>- 강좌의 운영 - 수강생의 사후 관리 방안</li> <li>- 사례 발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	
	5강	90	마을공동체 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을공동체의 의미 - 마을공동체의 형성 과정</li> <li>- 마을공동체를 활용한 마을 만들기</li> </ul>	
3 일차	6강	80	주민공동체 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민공동체의 의미 - 주민공동체의 형성 과정</li> <li>- 주민공동체를 활용한 마을 만들기</li> </ul>	
	7강	80	공동체와 리더	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 리더의 유형 분류</li> <li>- 나는 어떤 유형의 리더일까: 발표/토론</li> <li>- 마을 어르신으로서의 리더십</li> <li>- 마을만들기에 필요한 리더십</li> </ul>	
	8강	70	주민경영 실무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민의 의미 - 주민공동체의 형성방법</li> <li>- 주민공동체를 활용한 마을 만들기</li> </ul>	

### (3) 고급과정

#### ☐ 교육목표

- ◇ 주민자치위원장의 위상과 기본적인 역할 이해
- ◇ 자치와 관련된 법령 및 정책 이해
- ◇ 주민자치위원회의 활동(마을강좌, 마을사업, 마을행사)의 총괄 관리능력 함양
- ◇ 지역사회 리더십 함양

☐ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

☐ 교육시간 : 12시간(4H × 3일)

#### ☐ 교육내용

교육시간(분)			교육주제	주요내용	교육 방법
2교시	120	마을 공동체의 이해	<ul style="list-style-type: none"><li>- 충남에서 마을이 가지는 의미</li><li>- 마을공동체의 의미</li><li>- 충남에서 가능한 마을공동체 구축방법</li><li>- 우리마을이 살기좋은 마을이 되기위하여 필요한 것</li><li>- 마을의 주인 되기</li><li>- 마을의 일을 주민 스스로 해야 하는 이유와 당위성</li><li>- 주민자치와 관련된 국가정책과 충남의 시책방향</li><li>- 주민자치 활성화를 위한 마을공동체의 활용방안</li></ul>	강의	
5교시	120	마을행사 성공전략	<ul style="list-style-type: none"><li>- 마을 특성 분석 및 주민욕구 조사</li><li>- 마을사업의 선정과 사업계획서 작성방법</li><li>- 주민참여 확보 방법</li></ul>		
3교시	80	마을강좌 성공전략	<ul style="list-style-type: none"><li>- 마을 특성 분석 및 주민욕구 조사</li><li>- 강좌의 선정과 강사 섭외</li><li>- 수강생의 관리 기법</li></ul>		
4교시	80	마을사업 성공전략	<ul style="list-style-type: none"><li>- 마을 특성 분석 및 주민욕구 조사</li><li>- 마을사업의 선정과 사업계획서 작성방법</li><li>- 주민참여 확보 방법</li></ul>		
6교시	80	공동체 사례 연구	<ul style="list-style-type: none"><li>- 공동체의 개념 이해</li><li>- 국내외 공동체 운영 사례 분석</li><li>- 공동체가 주도하는 마을 만들기</li></ul>		
7교시	80	공동체 개발 전략	<ul style="list-style-type: none"><li>- 마을 특성 분석</li><li>- 지역사회단체의 조사</li><li>- 지역사회단체간 네트워크 구축</li></ul>		
8교시	70	마을 어른학	<ul style="list-style-type: none"><li>- 마을어른의 의미와 중요성</li><li>- 마을 어른의 역할</li></ul>		
9교시	60	마을 경영 실무	<ul style="list-style-type: none"><li>- 주민의 의미</li><li>- 주민공동체의 형성방법</li><li>- 주민공동체를 활용한 마을 만들기</li></ul>		

#### 4) 주민자치 정책과정

##### (1) 자치구 과장/동장 과정

☐ 교육목표

- ◇ 자치의 최신동향과 과제에 대한 이해
- ◇ 자치와 관련된 법령 및 정책 이해
- ◇ 주민자치 활동(마을강좌, 마을사업, 마을행사)의 지원 및 관리능력 함양
- ◇ 주민자치활동 모니터링 및 평가지원 능력 함양
- ◇ 주민자치담당공무원으로서의 리더십 및 소통 능력 함양

☐ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

☐ 교육시간 : 6시간(6H × 1일)

☐ 교육내용

교육시간(분)		교육주제	주요내용	교육방법
1강	80	주민자치 정책개론	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치정책의 개념</li> <li>- 국가의 주민자치정책 방향</li> <li>- 충남의 주민자치정책</li> </ul>	강의
2강	120	마을사업 실무 및 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 필요한 마을사업의 유형</li> <li>- 대도시 유사 마을사업 운영사례 분석</li> <li>- 마을의 특성 조사</li> <li>- 마을 자산(유형/무형/인적자산) 조사</li> <li>- 주민의견 조사</li> <li>- 마을사업의 확정 및 실행계획 수립</li> <li>- 주민동의 확보 및 참여 유도방안</li> <li>- 사업결과 보고 및 환류방법</li> <li>- 사례발표 및 토론 : 분임별</li> </ul>	강의 토론
3강	70	주민과 마을	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 마을이 가지는 의미: 토론</li> <li>- 충남에서 주민이 가지는 의미: 토론</li> <li>- 공동체 형성 주체로서의 주민</li> <li>- 공동체 안에서의 주민의 역할</li> </ul>	강의 토론
4강	90	주민자치 지원정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치활성화를 위한 법제도</li> <li>- 국가 및 충남의 지원 정책</li> </ul>	동영상

#### 4) 주민자치 정책과정

##### (2) 시 팀장/담당 과정

###### □ 교육목표

- ◇ 자치의 최신동향과 과제에 대한 이해
- ◇ 자치와 관련된 법령 및 정책 이해
- ◇ 주민자치 활동(마을강좌, 마을사업, 마을행사)의 지원 및 관리능력 함양
- ◇ 주민자치활동 모니터링 및 평가지원 능력 함양
- ◇ 주민자치담당공무원으로서의 리더십 및 소통 능력 함양

□ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

□ 교육시간 : 25시간(5H × 5일)

###### □ 교육내용

교육시간(분)		교육주제	주요내용	교육방법
1강	30	자치뉴스	- 주민자치의 새로운 경향 - 주민자치 우수 사례 - 시·군, 읍면동의 주민자치 활동 동향	강의 토론
2강	90	주민자치 정책개론	- 주민자치정책의 개념 - 국가의 주민자치정책 방향 - 충남의 주민자치정책	강의
3강	90	주민자치 토론 (실태 및 발전방향)	- 사례발표 - 토론	강의 토론
4강	90	자치 특강	- 명사특강	강의
5강	30	자치뉴스	- 주민자치의 새로운 경향 - 주민자치 우수 사례 - 시·군, 읍면동의 주민자치 활동 동향	강의 토론
6강	60	마을강좌의 정책	- 마을의 특성 및 주민의 욕구 조사 - 유사 강좌 운영사례 분석 - 강좌의 채택 및 강사의 섭외 - 강좌의 운영 - 수강생의 사후 관리 방안	강의 토론
7강	60	마을사업의 정책	- 마을의 특성 조사 - 마을 자산(유형/무형/인적자산) 조사 - 주민의견 조사 - 마을사업의 확정 및 실행계획 수립 - 사업결과 보고 및 환류방법	강의 토론
8강	60	마을행사의 정책	- 마을의 특성 조사 - 마을 자산 및 주민의견 조사 - 마을행사의 확정 및 실행계획 수립 - 마을 행사 결과 보고 및 환류방법	강의 토론
9강	90	자치 특강	- 명사 특강	강의 토론

교육시간(분)		교육주제	주요내용	교육방법
10강	30	자치뉴스	- 주민자치의 새로운 경향 - 주민자치 우수 사례 - 시·군, 읍면동의 주민자치 활동 동향	강의
11강	90	주민정책	- 주민의 의미 - 주민공동체의 형성방법 - 주민공동체를 활용한 마을 만들기	강의 실습
12강	90	마을정책	- 마을의 의미 - 마을공동체의 형성 - 마을공동체를 활용한 마을 만들기	강의 실습
13강	90	자치특강	- 명사특강	강의
14강	30	자치뉴스	- 주민자치의 새로운 경향 - 주민자치 우수 사례 - 시·군, 읍면동의 주민자치 활동 동향	강의
15강	90	마을공동체구축정책	- 마을 특성 분석 - 지역사회단체의 조사 - 지역사회단체간 네트워크 구축	강의 토론
16강	90	공동체 구축 정책 토론	- 공동체의 개념 이해 - 국내외 공동체 운영 사례 분석 - 공동체가 주도하는 마을 만들기	강의 토론
17강	90	자치 특강	- 명사특강	강의
18강	30	자치뉴스	- 주민자치의 새로운 경향 - 주민자치 우수 사례 - 시·군, 읍면동의 주민자치 활동 동향	강의
19강	90	주민자치위원회 정책	- 주민자치위원의 자격요건 - 주민자치위원의 선발 - 주민자치사업의 선정과 운영	강의 토론
20강	90	주민자치지원 실무정책	- 주민자치활성화를 위한 법제도 - 국가 및 충남의 지원 정책	강의
21강	90	주민자치 실무 정책	- 주민자치활성화를 위한 시책방향 - 마을만들기 사업에 대한 지원 방향	강의

#### 4) 주민자치 정책과정

##### (3) 읍면동 팀장/담당 과정

☐ 교육목표

◇ 자치와 관련된 법령 및 정책 이해

◇ 주민자치위원회의 활동(마을강좌, 마을사업, 마을행사) 지원을 위한 실무능력 함양

☐ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

☐ 교육시간 : 12시간(4H × 3일)

☐ 교육내용

교육시간(분)		교육주제	주요내용	교육 방법
1강	120	주민자치 정책개론	- 주민자치정책의 개념 - 국가의 주민자치정책 방향 - 충남의 주민자치정책	강의
2강	120	마을강좌의 정책	- 마을의 특성 및 주민의 욕구 조사 - 유사 강좌 운영사례 분석 - 강좌의 채택 및 강사의 섭외 - 강좌의 운영 - 수강생의 사후 관리 방안	강의
3강	90	마을사업의 정책	- 마을의 특성 조사 - 마을 자산(유형/무형/인적자산) 조사 - 주민의견 조사 - 마을사업의 확정 및 실행계획 수립 - 사업결과 보고 및 환류방법	강의 사례분석
4강	90	마을행사의 정책	- 마을의 특성 조사 - 마을 자산 및 주민의견 조사 - 마을행사의 확정 및 실행계획 수립 - 마을 행사 결과 보고 및 환류방법	강의 사례분석
5강	60	주민정책	- 주민의 의미 - 주민공동체의 형성방법 - 주민공동체를 활용한 마을 만들기	동영상 토론
6강	80	마을정책	- 마을의 의미 - 마을공동체의 형성 - 마을공동체를 활용한 마을 만들기	강의 실습
7강	80	공동체구축 전략	공동체의 개념 이해 - 국내외 공동체 운영 사례 분석 - 공동체가 주도하는 마을 만들기	강의 사례분석 실습
8강	80	주민자치지원 행정실무	- 주민자치활성화를 위한 법제도 - 국가 및 충남의 지원 정책	강의

## 5) 전문가 과정

### (1) 마을강좌 과정

☐ 교육목표

◇ 마을강좌의 기획에 관한 지식, 능력, 기술 등의 습득을 통한 마을사업기획역량 배양

◇ 마을강좌의 기획과 운영의 전문가로서 필요한 실무 기획능력 향상

☐ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

☐ 교육시간 : 30시간(5H × 6일)

☐ 교육내용

교육시간(분)		교육주제	주요내용	교육방법
1강	120	우리 마을과 주민자치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 마을이 가지는 의미</li> <li>- 충남에서 가능한 우리마을이 살기좋은 마을이 되기 위하여 필요한 것</li> <li>- 충남에서 주민자치를 통하여 얻을 수 있는 것</li> <li>- 마을의 주인 되기</li> <li>- 마을의 일을 주민 스스로 해야하는 이유와 당위성</li> <li>- 주민자치와 관련된 국가정책과 충남의 시책방향</li> </ul>	강의
2강	120	마을과 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치센터 평생교육의 의의</li> <li>- 주민자치센터 교육의 정체성</li> <li>- 주민자치교육은 무엇?</li> <li>- 주민을 위한 교육은 어떤 것?</li> </ul>	강의
3강	80	마을강좌개발 팀의 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 혼자하기에는 한계가~</li> <li>- 누구와 같이 개발할 것인가?</li> <li>- 개발팀구성원 원리와 전략</li> </ul>	강의
4강	80	마을강좌의 기획(1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리기관 프로그램분석하기</li> <li>- 유사기관 프로그램분석하기</li> <li>- 사회트렌드 분석하기</li> </ul>	강의 사례 분석
5강	80	마을강좌의 기획(2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민요구조사</li> <li>- 교육과정(아이템) 결정</li> <li>- 교육목적설설</li> <li>- 교육내용개발하기</li> </ul>	강의 사례 분석
6강	120	마을강좌의 편성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을강좌의 편성</li> <li>- 강사섭외</li> <li>- 교재 개발하기</li> </ul>	강의
7강	120	마을강좌의 홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을강좌의 홍보대상</li> <li>- 홍보처 물색하기</li> <li>- 홍보물 개발하기</li> <li>- 홍보방법 결정하기</li> </ul>	강의
8강	120	마을강좌의 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학습환경 점검하기</li> <li>- 강사의 지원과 관리</li> <li>- 학습자의 지원</li> </ul>	강의
9강	120	마을강좌 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학습자만족도 조사하기</li> <li>- 학업성취도 검사하기</li> <li>- 교육성과 분석하기</li> </ul>	강의
10강	80	마을강좌소요 예산관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수입/수강료결정하기</li> <li>- 지출/강사로 결정하기</li> <li>- 예산관리 원칙과 실무</li> </ul>	강의
11강	100	프로그램개발 계획서 작성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 프로그램운영계획서 작성 양식 익히기</li> </ul>	과제 부여
13강	60	프로그램 개발과제 발표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상호평가</li> <li>- 의견보태주기</li> </ul>	발표

## 5) 전문가 과정

### (2) 마을사업 과정

#### ☐ 교육목표

- ◇ 마을사업의 기획에 관한 지식, 능력, 기술 등의 습득을 통한 마을사업기획역량 배양
- ◇ 마을사업의 발굴과 운영의 전문가로서 필요한 실무 능력 향상

☐ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

☐ 교육시간 : 30시간(5H × 6일)

#### ☐ 교육내용

교육시간 (분)		교육주제	주요내용	교육 방법
2강	120	우리 마을과 주민자치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 마을이 가지는 의미</li> <li>- 충남에서 가능한 우리 마을이 살기 좋은 마을이 되기 위하여 필요한 것</li> <li>- 충남에서 주민자치를 통하여 얻을 수 있는 것</li> <li>- 마을의 주인 되기</li> <li>- 마을의 일을 주민 스스로 해야 하는 이유와 당위성</li> <li>- 주민자치와 관련된 국가정책과 충남의 시책방향</li> </ul>	강의
3강	120	마을사업의 기획과 사업단의 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을사업의 필요성과 의의</li> <li>- 마을사업의 과정의 이해</li> <li>- 마을사업의 기획과 계획</li> <li>- 마을사업의 구성과 역할</li> </ul>	강의
4강	120	마을사업발굴을 위한 기초조사(1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을의 특성 분석</li> <li>- 주민의견조사</li> <li>- 주민의견 조사 방법</li> </ul>	강의
5강	120	마을사업발굴을 위한 기초조사(2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을의 유형자산조사</li> <li>- 마을의 무형자산조사</li> <li>- 마을의 인적자원조사</li> <li>- 우리마을 자산조사 발표: 사례발표 및 토론</li> <li>- 마을사업의 선정</li> </ul>	강의, 사례분 석
6강	120	마을사업의 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을사업 실행전략</li> <li>- 인적자원 확보 전략</li> <li>- 물적 자원확보 하기</li> <li>- 마을사업실행력 확보하기</li> <li>- 우리마을 사업선정 하기: 사례발표 및 토론</li> </ul>	강의, 사례분 석
7강	120	마을자치 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민주도의 마을 만들기</li> <li>- 지역사회단체의 협력네트워크 구축</li> <li>- 주민참여 활성화 방안</li> </ul>	강의
8강	120	마을사업의 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업환경 점검하기</li> <li>- 강사의 지원과 관리</li> <li>- 학습자의 지원</li> </ul>	강의
9강	120	마을사업 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좋은 마을 사업의 기준</li> <li>- 마을사업의 투입 및 성과 평가</li> <li>- 마을사업 만족도 분석</li> </ul>	강의
10강	80	마을사업비의 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을사업비의 산출</li> <li>- 마을사업자원 마련하기</li> <li>- 예산관리원칙과 실무</li> </ul>	강의
11강	100	마을사업계획서 작성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업계획서 작성 연습</li> </ul>	강의
12강	60	마을사업계획서 개발과제 발표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상호평가</li> <li>- 의견보태주기</li> </ul>	발표



## 5) 전문가 과정

### (3) 마을행사 과정

#### □ 교육목표

◇ 마을행사의 기획에 관한 지식, 능력, 기술 등을 체계적으로 학습하여 창의적이고 실효성 있는 기획역량 배양

◇ 마을 행사의 기획과 운영의 전문가로서 필요한 실무 기획능력 향상

□ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

□ 교육시간 : 30시간(5H × 6일)

#### □ 교육내용

교육시간(분)		교육주제	주요내용	교육방법
1강	120	우리 마을과 주민자치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 마을이 가지는 의미</li> <li>- 충남에서 가능한 우리 마을이 살기 좋은 마을이 되기 위하여 필요한 것</li> <li>- 충남에서 주민자치를 통해 얻을 수 있는 것</li> <li>- 마을의 주인 되기</li> <li>- 마을의 일을 주민 스스로 해야 하는 이유와 당위성</li> <li>- 주민자치와 관련된 국가정책과 충남의 시책방향</li> </ul>	강의
2강	120	마을행사 만들기를 위한 마음열기(teamwork)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을행사의 의미</li> <li>- 마을행사의 종류와 사례</li> <li>- 마을만들기를 위한 마음열기</li> </ul>	강의
3강	80	마을행사란? 마을행사를 왜 하여야 하는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을행사의 의미</li> <li>- 마을행사와 지역사회 통합</li> <li>- 마을 행사와 지역사회역량개발</li> </ul>	강의
4강	80	마을행사와 지역공동체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을행사를 통한 도시공동체 구축</li> <li>- 마을행사를 통한 공동체구축 전략</li> </ul>	강의, 사례분석
5강	80	마을행사의 성공을 위한 지역 네트워크	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을행사를 위한 지역조사</li> <li>- 지역네트워크의 구축</li> <li>- 네트워크를 통한 행사자원 동원하기</li> </ul>	강의, 사례분석
6강	80	마을행사 사례연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을행사 성공사례</li> <li>- 마을행사 실패사례</li> </ul>	강의, 사례분석
7강	80	마을행사 컨셉	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을행사의 컨셉 정하기</li> <li>- 마을행사의 목적설정</li> <li>- 마을행사를 위한 스토리텔링</li> </ul>	강의
8강	80	마을행사의 기획	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을행사의 기획</li> <li>- 마을행사의 계획</li> <li>- 마을행사의 실행계획</li> </ul>	강의
9강	80	마을행사의 홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을행사의 홍보전략</li> <li>- 홍보방법별 사례</li> </ul>	강의, 사례분석
10강	80	마을행사를 위한 인적, 물적 자원확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정과 물적 자원 확보</li> <li>- 인적자원 확보</li> <li>- 자원봉사자의 확보</li> </ul>	강의
11강	80	마을행사 준비점검과 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 체크리스트 작성</li> <li>- 운영매뉴얼 작성</li> </ul>	강의, 실습
12강	120	마을행사기획 연습1	- 마을행사 기획서 작성 실제	강의, 실습
13강	120	마을행사기획연습 2	- 기획서 발표 및 평가	발표

## 6) 예비자치위원과정

### (1) 마을주인되기 과정

☐ 교육목표

- ◇ 마을주인으로서의 필요한 기초역량 확보
- ◇ 주민자치위원회의 활동(마을강좌, 마을사업, 마을행사)의 성격 이해
- ◇ 마을주인으로서의 마인드 확보

☐ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

☐ 교육시간 : 30시간(5H × 6일)

☐ 교육내용

교육시간(분)		교육주제	주요내용	교육 방법
1강	100	주민자치의 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 마을이 가지는 의미</li> <li>- 충남에서 가능한 우리 마을이 살기 좋은 마을이 되기 위하여 필요한 것</li> <li>- 충남에서 주민자치를 통하여 얻을 수 있는 것</li> <li>- 마을의 주인 되기</li> <li>- 마을의 일을 주민스스로 해야 하는 이유와 당위성</li> <li>- 주민자치와 관련된 국가정책과 충남의 시책방향</li> </ul>	강의
2강	120	주민자치 위원의 소통과 리더십	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 리더십의 유형</li> <li>- 나는 어떤 유형일까: 발표와 토론</li> <li>- 지역사회 리더로서 하고 싶은 일: 발표와 토론</li> <li>- 주민자치위원에게 요구되는 서번트 리더십</li> <li>- 주민자치위원에게 요구되는 커뮤니케이션 능력 (말하기, 설득)</li> </ul>	강의 토론
3강	100	주민자치 위원의 미션과 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치위원으로서 현재 하고 있는 일 : 발표와 토론</li> <li>- 주민자치위원으로서 향후 하고 싶은 일 : 발표와 토론</li> <li>- 주민자치위원의 기본적인 역할</li> <li>- 마을강좌/마을사업/마을행사에서 주민자치위원의 역할</li> </ul>	강의 토론 브레인 라이팅
4강	120	주민자치 우수사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 우수사례</li> <li>- 외국 우수사례</li> <li>- 토론</li> </ul>	동영상 토론

## 6) 예비자치위원과정

### (2) 마을어른되기 과정

#### ☐ 교육목표

◇ 마을어른으로서의 필요한 기초역량 확보

◇ 주민자치위원회의 임무와 역할의 이해

◇ 주민자치위원회의 활동(마을강좌, 마을사업, 마을행사)의 성격 이해

☐ 교육기간 : 1기(3~6월), 2기(10~12월), 3기(1~3월), 4기(4~6월), 5기(10~12월)

☐ 교육시간 : 30시간(5H × 6일)

#### ☐ 교육내용

교육시간(분)		교육주제	주요내용	교육 방법
1강	120	주민자치 의 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충남에서 마을이 가지는 의미</li> <li>- 충남에서 가능한 우리 마을이 살기 좋은 마을이 되기 위하여 필요한 것</li> <li>- 충남에서 주민자치를 통하여 얻을 수 있는 것</li> <li>- 마을의 주인 되기</li> <li>- 마을의 일을 주민 스스로 해야 하는 이유와 당위성</li> <li>- 주민자치와 관련된 국가정책과 충남의 시책방향</li> </ul>	강의
2강	120	주민자치 위원회의 미션과 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치위원으로서 현재 하고 있는 일 : 발표와 토론</li> <li>- 주민자치위원으로서 향후 하고 싶은 일 : 발표와 토론</li> <li>- 주민자치위원의 기본적인 역할</li> <li>- 마을강좌/마을사업/마을행사에서 주민 자치위원의 역할</li> </ul>	강의 분임토의
3강	120	지역사회 리더의 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 리더십의 유형</li> <li>- 나는 어떤 유형일까: 발표와 토론</li> <li>- 지역사회 리더로서 하고 싶은 일 : 발표와 토론</li> <li>- 주민자치위원에게 요구되는 서번트 리더십</li> <li>- 주민자치위원에게 요구되는 커뮤니케이션 능력(말하기, 설득)</li> </ul>	강의 토론
4강	120	주민자치 우수사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 우수사례</li> <li>- 외국 우수사례</li> <li>- 토론</li> </ul>	동영상 사례



■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 최병학 충남발전연구원 선임연구위원

내부연구진 · 고승희 충남발전연구원 책임연구원

신혜지 충남발전연구원 연구원

외부연구진 · 곽현근 대전대학교 행정학부 교수

안영훈 한국지방행정연구원 연구위원

홍정순 제주발전연구원(평생교육진흥원) 정책기획팀장

전략연구 2013-08 · ‘충남형 주민자치’ 거버넌스 구축을 위한 정책과제

글쓴이 · 최병학 외

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2013년 12월 31일 / 발행 · 2013년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1230(행정복지연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1239

ISBN · 978-89-6124-224-0 03350

<http://www.cdi.re.kr>

© 2013. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.