creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학석사학위논문

주민자치회를 통한
협력적 거버넌스 정착에 관한 연구

-시범실시 사례를 중심으로-

2016년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

구 본 선

주민자치회를 통한
협력적 거버넌스 정착에 관한 연구

-시범실시 사례를 중심으로-

지도교수 임 도 빈

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2016년 3월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

구 본 선

구본선의 석사학위논문을 인준함

2016년 6월

위 원 장 이 승 종 (인)

부 위 원 장 엄 석 진 (인)

위 원 임 도 빈 (인)

국 문 초 록

본 연구는 행정체제개편위원회가 제시한 도입모델을 기반으로 수정·보완한 행정자치부의 주민자치제도 모델로 2013년부터 시범실시 하고 있는 주민자치회를 대상으로 하고 있다. 주민자치회가 도입목적과 취지에서 제시하고 있는 근린지역 단위에서의 새로운 협력적 거버넌스로 제대로 작동하고 있는지를 분석하고 정착에 실현가능성이 있는지에 대해 살펴본 후 정책적 시사점을 도출하는데 연구의 목적이 있다. 이를 위해 현행 읍면동 주민자치센터의 주민자치위원회 제도와 문제점, 새로 도입된 지방자치발전위원회가 고안한 주민자치회의 주요내용과 행정자치부 주도로 진행되고 있는 주민자치회 시범실시 추진현황을 살펴보았다. 궁극적으로는 주민자치회 시범실시 활동을 통해 근린지역의 협력적 거버넌스가 실현되고 있는지를 고찰하였다. 이를 위해 주민자치회 시범실시 31개 지역의 주민자치회장, 주민자치회 위원, 주민, 소속 공무원에 대한 심층면담을 실시·분석하고, 협력적 거버넌스 이론을 적용한 분석모형에 따른 사례분석을 하였다.

Ansell&Gash의 협력적 거버넌스 이론모형을 적용한 분석모형의 구성요소에 따라 심층면담을 실시한 분석결과와 이에 해당하는 사례분석 결과는 다음과 같다. 심층면담은 기본적인 질문에 대한 응답을 기반으로 종합적으로 판단하여 분석하였다. 협력적 거버넌스 모형의 구성요소는 크게 시작조건, 제도적 설계, 협력적 과정, 독려적 리더십, 결과로 이루어진다. 이러한 요소들에 따라 주민자치회 시범실시를 살펴보았다.

첫째, 시작조건의 요건인 공무원과 주민의 관계, 주민들의 자발적 참여, 협력 또는 갈등의 사전경험은 한국 행정의 특징을 그대로 보여주었다. 권한, 동원 가능한 자원, 전문지식적 측면에서는 공무원이 주민이나 주민자치회 위원들에 비해 월등하게 우월적이었다. 주민자치에 대한 주민들의 관심과 자발적 참여에 대한 인식은 다소 긍정적이었지만 큰 폭은

아니었기 때문에 의미 있을 정도는 아니었다. 오히려 현실적으로 볼 때 여전히 미약한 수준에 그치고 있다. 하지만 개선에 대한 의지는 보이는 것으로 긍정평가 되었다. 협력 또는 갈등에 대한 사전경험은 거의 없었고 존재해도 공무원과 주민자치회 위원들을 중심으로 미비한 수준에 있었다.

둘째, 제도적 설계의 측면에서도 주민자치회에 대한 협력적 거버넌스가 쉽지 않았다. 주민자치회 위원의 대표성에 대해 확신이 없었고, 주민자치회 운영 면에서도 자율성이 확보되지 않았다. 읍면동과 주민자치회의 관계는 여전히 수직적인 특징을 극복하지 못하고 있었다. 이는 자치역량과 자율성의 부족과 연결되어 수행사무가 원칙적으로 정해져 있다 하여도 실질적으로 실행되지 않고 있다는 점과 관련이 있어 보인다. 제도적 설계에서 중요한 요소인 주민참여도 참여기회나 참여통로가 불확실하여 낮은 수준을 보였다. 기존 제도인 주민자치위원회 제도와 새로운 주민자치회의 연계성은 모호한 것으로 나타났다.

셋째, 협력적 과정에서의 구성원 간 신뢰형성은 미지수이다. 주민자치회 위원들, 공무원, 주민들 각각이 이루고 있는 신뢰관계는 전반적으로 낮은 수준이었다. 주민자치회와 공무원의 신뢰관계는 부정적이었고 주민자치회와 다른 자생단체 간의 신뢰수준 역시 마찬가지였다. 반면, 주민자치회 위원들 간의 신뢰구축, 주민자치회와 주민 간 신뢰관계는 다소 긍정적이었다.

넷째, 주민자치회장을 중심으로 살펴본 독려적 리더십은 전반적으로 미흡한 수준이다. 주민자치회 회장단을 포함한 위원들은 마을 지도자로서의 신뢰성부터 낮게 형성되어 있었다. 주민자치회장의 리더십에서 가장 중요한 점은 갈등을 중재하고 협력을 유도하는 역할인데 아직 그 정도를 기대하기는 어려웠다. 또한 운영 면에 있어서도 위원들, 주민들의 의견을 의사결정 시에 반영하려는 노력이 부족하였다. 총체적으로 리더십 면에서 뚜렷한 성과를 볼 수는 없었지만 노력하고 있는 단계이기에 속단하기에는 이른 것으로 판단하였다.

다섯째, 시작조건부터 리더십 측면까지 주민자치회 시범실시 초기의 성과는 미흡하였지만 사례들을 살펴보면 발전가능성을 찾을 수 있다. 여전히 많은 문제점과 시행착오가 존재하지만 지속적인 평가와 분석을 통해 개선시키려 하고 있다는 것을 엿볼 수 있다.

심층면담분석과 사례분석을 통해서 살펴본 결과, 전체적으로 주민자치회 시범실시에 대해 낙관적인 미래를 보장할 수 없는 상태이다. 제도적으로 부족한 점이 계속해서 드러나고, 주민참여와 협력, 주민자치 등과 같은 개념에 대한 인식의 부재, 지역의 정치·행정적 문제에 적극 관여하여 해결하려는 사회문화적 분위기 미형성 등 다양한 문제점들이 존재한다. 그럼에도 불구하고 많은 문제점들이 존재하는 상황에서도 주민자치회 시범실시 이전보다는 조금씩 좋아지고 있는 모습을 찾아볼 수 있다. 문제점들을 극복하고 주민자치회의 진정한 정착을 위한 노력들도 끊임없이 시도되고 있다.

정책적 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 주민자치회의 활동과 관련하여 지방행정정보의 공개와 확산을 통해 지식을 공유하고, 공무원들의 주민자치, 지방자치에 대한 인식을 개방적으로 전환하며, 향후 지역문제 해결을 위한 정부와 사회구성원들의 교류협력 프로그램을 개발하여 협력적 거버넌스의 정착을 위한 기초를 조성해야 할 것이다. 둘째, 주민자치회 시범실시에 대한 평가와 지원이 꾸준히 이루어져서 주민자치회 도입방안을 적실성 있게 계속해서 수정·보완해야 할 필요가 있다. 셋째, 주민자치회의 정착과 장기적 유지를 위해 가장 중요하면서도 근본적인 협력과 참여의 문화가 조성되어 주민들의 역량과 의식이 향상될 수 있도록 해야 한다. 넷째, 주민자치회를 이끌어갈 리더의 능력 제고를 위해 제도적으로 리더십 양성프로그램을 마련하여 독려적 리더십을 함양할 수 있도록 지속적으로 교육할 필요가 있다.

주요어: 주민자치회, 협력적 거버넌스, 참여, 협력, 심층면담분석, 사례분석
학 번: 2013-23593

<목 차>

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구의 목적 ····· 1

제2절 연구의 범위와 방법 ····· 3

1. 연구의 범위 ····· 3
2. 연구의 방법 ····· 4

제2장 협력적 거버넌스와 주민자치에 대한 이론적 고찰 ··· 5

제1절 협력적 거버넌스의 의미와 필요성 ····· 5

1. 협력적 거버넌스의 의미 및 특징 ····· 5
   1) 협력적 거버넌스의 개념 및 의미 ····· 5
   2) 협력적 거버넌스의 특징 ····· 9
2. 협력적 거버넌스 이론 및 모형 ····· 11
3. 민관 협력적 근린 거버넌스 작동기제로서의 주민자치 ····· 14
   1) 주민자치의 의미 ····· 14
   2) 민관 협력적 근린 거버넌스의 의미 및 주민자치와의 관계 ····· 15
4. 협력적 거버넌스로서의 주민자치의 필요성과 기능 ····· 17
   1) 주민자치의 필요성 ····· 17
   2) 주민자치의 기능 ····· 20

제2절 선행연구 검토 ····· 22

1. 협력적 거버넌스 ····· 22
2. 주민자치 ····· 26
   1) 주민자치 일반 ····· 26

2) 주민참여 ····· 29
3) 주민자치회 ····· 35
3. 선행연구 분석 및 시사점 ····· 38

제3절 선진국의 민관협력 거버넌스 사례 ····· 40
1. 일본의 자치회 ····· 40
2. 영국의 패리쉬위원회 ····· 43
3. 미국의 커뮤니티협의회·근린참여 제도 ····· 47

제4절 연구의 설계 ····· 53
1. 연구의 초점과 분석틀 ····· 53
2. 심층면담 및 사례분석 설계 ····· 58

제3장 주민자치회 시범실시 현황과 협력적 거버넌스 실태분석 ··· 62

제1절 주민자치회의 도입배경 및 주요 내용 ····· 62
1. 현행 주민자치위원회의 설치 현황과 문제점 ····· 62
1) 주민자치위원회의 설치 현황 ····· 62
2) 현행 주민자치위원회 제도의 문제점 ····· 64
2. 주민자치회의 도입 필요성과 도입 과정 ····· 68
1) 주민자치회의 도입 필요성 ····· 68
2) 주민자치회의 도입 과정 ····· 68
3. 주민자치회 도입방안의 주요 내용 ····· 69
1) 기본방향 ····· 69
2) 주민자치회 실시모델 및 실시방안 ····· 70

제2절 주민자치회 시범실시 추진 현황 ····· 77
1. 시범실시의 추진 개요 ····· 77
1) 추진근거 및 목적 ····· 77

2) 실시기간 ····· 77
3) 시범실시 지역 선정 ····· 78
4) 구성 및 운영 ····· 80
5) 주민자치회의 주요기능 ····· 80
6) 행정자치부 시범실시 모형의 특징 ····· 80
2. 주민자치회 시범실시 추진 현황 ····· 83
1) 주민자치회의 구성 ····· 83
2) 주민자치회의 수행 사무 ····· 85
3) 읍면동과 주민자치회의 관계 ····· 89

제3절 주민자치회 시범실시 지역 심층면담분석 ····· 91

1. 시작조건 ····· 91
1) 권한, 동원 가능한 자원, 전문지식 등의 측면에서 공무원과 주민의 관계 ····· 91
2) 주민들의 관심과 자발적 참여 정도 ····· 92
3) 읍면동사무소와 주민(단체) 간 협력 또는 갈등의 사전 경험 ····· 93
2. 주민자치회 제도의 설계 ····· 94
1) 주민자치회 위원의 대표성 ····· 95
2) 읍면동과 주민자치회의 수평적 관계 ····· 96
3) 주민자치회의 운영 자율성 ····· 98
4) 주민의 참여 방법 및 참여 정도 ····· 101
5) 기존 제도와의 연계성 ····· 103
3. 협력적 과정 ····· 104
1) 공무원과의 신뢰 구축 과정 ····· 104
2) 주민자치회 위원 상호 간의 신뢰 구축 과정 ····· 106
3) 주민자치회와 주민(자생단체) 간의 신뢰 구축 과정 ····· 107
4. 독려적 리더십 ····· 108
5. 결과 ····· 110
1) 성과 ····· 110

2) 문제점 ····· 112

제4절 주민자치회 시범실시 지역 사례분석 ····· 117

1. 긍정사례 ····· 117

1) 주민자치회 제도의 설계 ····· 117

2) 협력적 과정 ····· 120

3) 독려적 리더십 ····· 122

2. 부정사례 ····· 122

1) 주민자치회 제도의 설계 ····· 122

2) 협력적 과정 ····· 126

3) 독려적 리더십 ····· 129

제4장 논의의 요약 및 정책 제언 ····· 130

제1절 논의의 요약 ····· 130

1. 심층면담분석 결과 ····· 130

2. 사례분석 결과 ····· 131

제2절 근린지역 협력적 거버넌스 정착을 위한 정책 제언 ····· 134

1. 시작 조건의 기반 조성 ····· 134

1) 행정정보의 공개와 확산, 지식의 공유 ····· 135

2) 공직자의 인식 전환 ····· 135

2. 제도적 설계의 수정 및 보완 ····· 136

1) 주민자치회 시범실시에 대한 적극적인 모니터링과 평가 ····· 136

2) 주민자치회 도입방안에 대한 수정 및 보완 ····· 136

3) 주민자치회에 대한 지원기반 마련 ····· 137

4) 중앙부처 및 지방자치단체 간 협업과 소통 강화 ····· 139

3. 협력과 독려적 리더십의 배양을 위한 범사회적 노력 ····· 139

1) 주민자치회와 읍면동사무소 간 교류·협력 프로그램의 추진 ····· 140

2) 독려적 리더십을 배양할 수 있는 교육·훈련과 체험 추진 ····· 141

제5장 결론 ····· 143

참고문헌 ····· 148

부 록 ····· 157

ABSTRACT ····· 164

<표 목차>

<표 2-1> 협력적 거버넌스 개념정의 ····· 7
<표 2-2> 협력적 거버넌스에 대한 연구동향 ····· 25
<표 2-3> 주민자치 일반에 대한 연구동향 ····· 29
<표 2-4> 주민참여에 대한 연구동향 ····· 34
<표 2-5> 주민자치회에 대한 연구동향 ····· 38
<표 2-6> 심층면담대상 및 면담내용의 구조화 ····· 60
<표 3-1> 주민자치센터 등의 명칭사용 실태 현황 ····· 63
<표 3-2> 주민자치회 실시모델의 주요 내용 ····· 72
<표 3-3> 주민자치회 시범실시 지역 ····· 79
<표 3-4> 주민자치회의 행정자치부 모델과 구 행정체제개편위원회 모델 비교 ····· 82
<표 3-5> 주민자치회 위원 선출 현황 ····· 84
<표 3-6> 주민자치회 추진사무 현황 ····· 85
<표 3-7> 주민자치회의 협의사무 현황 ····· 86
<표 3-8> 주민자치회의 위탁사무 현황 ····· 87
<표 3-9> 주민자치회의 자치사무 현황 ····· 88
<표 3-10> 권한과 전문지식 등의 측면에서 공무원과 주민 간 관계에 대한 인식 ····· 92
<표 3-11> 주민들의 관심과 자발적 참여에 대한 인식 ····· 93
<표 3-12> 읍면동사무소와 주민(단체) 간 협력 또는 갈등의 사전 경험 ····· 94
<표 3-13> 주민자치회 위원의 주민대표성에 대한 인식 ····· 95
<표 3-14> 주민자치회 위원의 바람직한 선출방식에 대한 인식 ····· 95
<표 3-15> 주민자치회와 읍면동사무소와의 수평적 관계에 대한 인식 ····· 97
<표 3-16> 주민자치회와 읍면동사무소 간 수평적 관계 구축방안에 대한 인식 ····· 98
<표 3-17> 주민자치회의 운영 자율성에 대한 인식 ····· 99
<표 3-18> 주민자치회 위원의 자치역량 강화 필요 분야에 대한 인식 ····· 100
<표 3-19> 주민자치회 활동에 대한 주민의 참여방법 및 참여정도에 대한 인식 ···· 101

<표 3-20> 주민참여 제고 방안에 대한 인식 ····· 103
<표 3-21> 현행 주민자치위원회 제도와의 연계성에 대한 인식 ····· 104
<표 3-22> 주민자치회와 공무원 간 신뢰 및 협력 정도에 대한 인식 ····· 105
<표 3-23> 주민자치회와 공무원 간 신뢰 및 협력관계 구축방안 ····· 106
<표 3-24> 주민자치회 위원 상호 간 신뢰 및 협력 정도에 대한 인식 ····· 107
<표 3-25> 주민자치회와 주민(자생단체) 간 신뢰 및 협력 정도에 대한 인식 ····· 108
<표 3-26> 주민자치회장의 리더십에 대한 인식 ····· 109
<표 3-27> 주민자치회 시범실시의 성과에 대한 인식 ····· 111
<표 3-28> 주민자치회의 협력적 거버넌스 긍정 및 부정사례 비교 ····· 133

<그림 목차>

[그림 2-1] Ansell&Gash의 협력적 거버넌스 모형 ····· 12
[그림 2-2] 연구의 흐름 ····· 56
[그림 2-3] 분석의 틀 ····· 57
[그림 3-1] 주민자치회 실시모델 ····· 70

제1장 서 론

제1절 연구의 목적

1991년에 지방의회가 구성되고, 1995년 주민의 직접선거로 지방자치단체장이 선출되면서 본격적인 지방자치시대가 개막되었다. 지방자치제가 실시된 지난 20여 년간 1) 주민에 대한 행정서비스의 확대와 질적 수준이 제고되었다는 점, 2) 주민의 조례제정 및 개폐청구권, 주민소환권, 감사청구권, 주민소송권, 주민옴부즈만제도, 주민자치센터, 민원배심원제, 주민참여예산제 등 주민의 지방정치 행정에 대한 참여 기회가 과거보다 확대되었다는 점, 3) 함평 나비축제, 보령 머드축제, 무주 반딧불축제 등 지역 여건을 활용한 지역발전사례가 등장하고 있다는 점 등의 긍정적인 변화가 있었다. 그럼에도 불구하고 공공부문의 권한은 여전히 중앙집권적이며, 주어진 권한을 사용하여 지역주민의 복리증진과 공공서비스를 효율적으로 공급하는 이른바 자치역량은 미흡한 수준이다. 무엇보다도 주민의 자발적인 참여와 주민에 의한 통제가 높지 않은 것으로 평가되고 있어 소망스러운 로컬거버넌스의 구축은 아직 요원한 실정이다.

이러한 관점에서 로컬거버넌스의 가장 핵심적 요소인 주민의 자율성을 강화할 수 있는 주민자치제도의 확대실시가 학계, 정치계, 시민단체뿐만 아니라 지방자치단체에서까지 꾸준히 제기되어 왔다. 지난 18대 국회에서는 2010년 <지방행정체제개편에 관한 특별법>을 제정하여 새로운 주민자치기구로서 주민자치회의 도입을 검토한 이후 구 지방행정체제개편추진위원회가 주민자치회 도입모델을 확정하였고, 행정자치부는 2013년 7월부터 2014년 12월까지 주민자치회 시범실시를 전국 31개 읍면동에서 실시하였다.

박근혜 정부 출범이후 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편추진위원회를 통합하여 새롭게 출범한 지방자치발전위원회는 2015년 6월 주민자

치회 시범실시 성과분석을 토대로 주민자치회 도입방안을 확정하였으며, 현재 행정자치부는 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률(안)을 마련 중에 있다. 이와 함께 행정자치부는 주민자치회 도입방안 마련에 참조하기 위하여 2015년부터 2016년 말까지 시범실시 기간을 연장하였고, 대상 지역도 18개를 추가하여 49개 읍면동으로 확대하여 추진 중에 있다.

이와 같은 주민자치회와는 별도로 1999년 읍면동의 기능전환 이후에 설치·운영되고 있는 현재의 주민자치위원회는 읍면동장의 자문기구로서 실질적인 주민자치기구로 볼 수는 없다.

이에 따라 본 연구에서는 행정자치부가 2013년부터 시범실시하고 있는 주민자치회가 도입목적과 취지 등에서 제시하고 있는 바와 같이, 근린지역 단위에서 자발적이고 적극적인 주민참여를 통해 주민자치 본래의 가치가 어느 정도 구현되고 있는지, 나아가 민관 협력적 거버넌스가 제대로 작동하고 있는지를 분석하고 조기에 정착할 수 있는 정책 제언을 하는데 그 목적이 있다.

연구목적을 달성하기 위하여 세부적으로는 첫째, 현행 읍면동 주민자치센터의 주민자치위원회 제도와 문제점 분석, 둘째, 새로운 주민자치제도인 지방자치발전위원회의 주민자치회 도입방안 주요 내용 고찰, 셋째, 행정자치부의 주민자치회 시범실시 추진현황 분석, 넷째, 2013년부터 주민자치회 시범실시에 참여하고 있는 주민자치회장 및 위원, 해당 읍면동 소속 공무원, 주민들을 대상으로 기본적 설문에 기초한 심층면담분석, 다섯째, 연구의 분석 틀에 따른 사례분석을 하여, 정책적 시사점을 도출하였다.

본 연구에서 Ansell&Gash(2008)의 협력적 거버넌스 이론모델을 분석모형으로 선택하게 된 이유는 본 연구의 대상이 추구하는 취지와 모형의 초점이 거의 동일하기 때문이다. 구체적으로 언급하자면, 첫째, 공공정책의 계획·실행·운영 등 전반적인 과정에서 참여와 협력을 중점적으로 다루고 있다는 점, 둘째, 공공기관이 주도하고 있다는 점, 셋째, 경험적 연구에서 현실적인 대안을 제시해 준다는 점, 넷째, Ansell&Gash의 이론

이 협력적 거버넌스 이론 분야에서 큰 영향력을 가지고 있다는 점 등이다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

연구목적을 보다 효율적으로 달성하기 위하여 본 연구에서는 다음과 같이 연구의 범위를 제한하였다.

첫째, 시간적 범위는 읍면동의 기능전환이 이루어지고 주민자치센터를 운영하기 위하여 읍면동 주민자치위원회가 구성된 1999년부터 현재까지를 그 범위로 하였다. 특히 지방행정체제개편추진위원회의 주민자치회 도입방안에 따라 행정자치부가 시범실시를 추진한 2013년부터 현재까지를 중점적인 대상 범위로 한정하였다.

둘째, 공간적 범위의 경우 현행 읍면동 주민자치 현황 분석에서는 전국을 그 대상으로 하되, 주요 분석 대상 지역은 2013년부터 주민자치회를 시범실시하고 있는 31개 읍면동으로 한정하였다. 2015년 10월에 새로 추가된 18개 지역은 이제 겨우 시범실시 조례를 제정하는 등 준비단계에 있어서 연구의 대상에서는 제외하였다.

셋째, 내용적 범위는 주민자치와 관련한 이론 및 현행 읍면동 주민자치 제도 현황을 검토하고, 주민자치회 도입방안의 주요 내용과 행정자치부의 시범실시 추진방안 등을 비교 분석하였다. 이후 이론적 기본모형의 중요요소를 기준으로 주민자치회 시범실시에 대하여 심층면담분석과 사례분석을 실시함으로써 보다 적실성 있는 읍면동 주민자치회의 정착방안을 제시하는 것으로 한정하였다.

2. 연구의 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 사용한 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 협력적 거버넌스 및 주민자치와 관련한 이론적 고찰과 현황분석 등에 대한 포괄적인 지식을 얻고자 주민자치제도 전반에 관한 전공서적과 선행연구물, 정부간행물, 통계자료 등 각종 문헌을 조사하였다. 폭넓은 문헌조사를 통해 선행연구 검토, 주민자치의 필요성과 기능 등에 대한 이론적 고찰, 현행 읍면동 주민자치제도 현황분석, 주민자치회의 도입방안 주요 내용 분석, 행자부의 주민자치회 시범실시 추진현황 분석 및 주민자치회 정착을 위한 정책제언 등에 활용하였다.

둘째, 본 연구가 추구하는 궁극적인 목적인 향후 우리나라에 적실성 있는 바람직한 주민자치회 정책방안을 보다 객관적이고 실효성 있게 제시하기 위해 질적 연구방법에 해당하는 심층면담을 실시하였다. 현재 시범실시에 참여하고 있는 읍면동 소속공무원, 주민자치회장 및 주민자치회 위원, 주민을 대상으로 주민자치회의 시범실시의 주요 내용에 대한 인식조사는 물론 현장감 있는 의견들을 심층면담으로 수렴하였다. 이와 함께 또 다른 질적 연구방법에 해당하는 사례분석 방법을 사용하였다. 협력적 거버넌스 모형의 구성요소에 해당하는 사례들을 중점적으로 분석하여 협력적 거버넌스의 실현 가능성을 파악하고 정책적 시사점을 도출하였다.

이와 함께 주민자치 정책 입안부서인 지방자치발전위원회와 행정자치부의 담당 공무원들과 수시로 면담하는 과정에서 실무와 관련된 구체적인 미발간 내부자료를 확보하고 공무원들의 경험적 지식을 활용하는 등 문헌조사 방법, 심층면담분석 방법, 사례분석 방법상의 한계를 극복하고자 노력하였다.

제2장 협력적 거버넌스와 주민자치에 대한 이론적 고찰

본 장에서는 협력적 거버넌스의 의미와 성격, 우리나라에서 협력적 거버넌스의 필요성과 기능 및 민관 협력적 근린 거버넌스 등을 이론적으로 고찰할 것이다. 협력적 거버넌스, 주민자치회와 관련된 지금까지의 연구경향과 선행연구를 검토한 후, 선진국의 민관협력 거버넌스 사례의 시사점 등 주민자치회에 관한 이론적 배경을 전반적으로 검토해 보고자 한다.

제1절 협력적 거버넌스의 의미와 필요성

1. 협력적 거버넌스의 의미 및 특징

1) 협력적 거버넌스의 개념 및 의미

21세기 이후 사회가 이전보다 더 복잡해지면서 각종 사회문제 역시 다각화되어 가고 있다. 세계화, 개방화와 함께 다른 한편으로는 지방화, 개별화가 동시에 진행되고 있다. 여전히 국가의 정부는 중요한 역할을 하고 있지만 문제가 다양해지면서 정부만으로 문제해결을 하기에는 역부족이 되었다. 그렇기 때문에 문제해결 또는 더 나은 사회를 위한 계획 및 실행 등을 위해 사회의 많은 주체들이 활동하고 있다. 이를 통괄적으로는 '거버넌스(governance)'라고 한다(이명석, 2010: 23-24).

사회문제 해결이 정부 하나만으로 어려워졌기 때문에 거버넌스보다 더 발전된 개념인 '협력적 거버넌스(collaborative governance)'가 등장하였다. 일반적으로 "조직간 협력(collaboration between organization)"이라고

한다(Shergold, 2008: 13-22). '조정(coordination)'은 참여자, 조직들 상호간 집합적 의사결정, '협동(cooperation)'은 상호이익을 위한 아이디어와 자원 공유, '협력(collaboration)'은 자율적 행위자와 조직들 사이 상호작용으로 새로운 공적 가치의 창조를 의미한다. 또한 협력은 참여자 상호의존성, 참여자 간의 이질성을 건설적으로 극복할 수 있는 능력, 의사결정 권한 및 책임의 공유, 결과에 대한 집합적인 책임성 등의 특징을 통해 협동이나 조정과 달리 동태적이고 진화적인 특성을 갖는다(Gray, 1989). 한편 협력적 거버넌스를 "공공관리 네트워크(public management network:PMN)"라고도 한다(Agranoff, 2007: 102-107). 이는 행위자들에 의해 의도적으로 형성되어 자치적으로 운영되고 비계층제적인 권위구조에 의존하며 의사소통체계를 가진다는 점에서 특정한 구조의 사회문제 해결방식임을 의미한다(이명석, 2010: 28-29 재인용).

협력적 거버넌스의 정의를 통합적으로 한 Ansell&Gash(2008)의 논문에 의하면, "하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공공정책을 만들거나 예산집행을 목적으로 하는 공식적, 합의지향적, 상호적, 집단적 의사결정 과정 안에서 비정부 이해관계자와 직접적으로 상호작용하며 해당문제를 해결하려는 통치방식"을 의미한다(Ansell&Gash, 2008: 544-548). 이외에도 학자들의 협력적 거버넌스에 대한 다양한 개념정의는 다음 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 협력적 거버넌스 개념정의

학 자	개 념 정 의
Huxham(2000)	어떤 행위자가 다른 조직에 있는 행위자들과의 관계 속에서 과업을 수행하는 거버넌스의 모든 형태나 용어
Innes&Booher (2003)	전통적 정치시스템의 갈등문제 해결방법일 뿐만 아니라 행위자들 사이의 새로운 네트워크를 만들고 지식분배를 하여 상호 만족스러운 정책을 산출하는 것
Thomson& Perry(2006)	자율적 행위자들이 그들의 관계를 지배하는 규칙, 구조, 쟁점결정, 활동방법을 위해 공식적·비공식적 협상으로 상호작용하는 과정
Bryson,Crosby &Stone(2006)	정부, 기업, 비수익단체, 공동체, 시민이 관여하는 파트너십 또는 어느 한 부문의 조직에 의해서 달성할 수 없는 결과를 공동으로 성취하기 위해 둘 이상 부문의 조직들이 정보, 자원, 활동, 역량을 연결 또는 공유하는 과정
Ansell&Gash (2008)	하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공공정책을 만들거나 예산집행을 목적으로 하는 공식적, 합의지향적, 상호적, 집단적 의사결정 과정 안에서 비정부 이해관계자와 직접적으로 상호작용하며 해당문제를 해결하려는 통치방식
Tang&Mazmanian(2008)	한 조직이나 공공부문만으로는 쉽게 다루어질 수 없는 공공정책 문제에 대해 여러 조직들이 협의하여 방향설정, 계획, 실행, 평가의 과정
Emerson et al. (2011)	공적 목표를 달성하기 위해서 정부, 공공기관, 공적·사적 영역에 건설적으로 참여하게 하는 공공정책의 결정과정과 구조로, 그 이외 다른 수단으로는 그 목적을 달성하기 힘든 것
서순탁·민보경 (2005)	지역발전을 위해 지역수준에서 중앙정부, 지방정부, 지역주민을 포함하는 각 행위주체들의 참여와 파트너십을 강조하여 자발적·수평적 상호협력에 기반한 문제해결방식
배귀희(2006)	모든 이해관계자들이 참여하는 집단의사결정 또는 집단행동 매커니즘
하미승·전영상 (2007)	국가, 시민사회, 시장 각각을 고르게 중심으로 다양한 행위주체들의 참여를 통해 사회적 이해관계 조정과 공공서비스 공급을 수행하는 것
박재창(2008)	정보사회의 빠른 변화속도, 복잡성, 다양성, 역동성에 즉각

	대응할 수 있기 위해 전환비용을 줄이도록 고안된 것
정문기(2009)	다수의 이해관계자들이 공동목적 및 사회문제를 해결하기 위해 어느 정도 공식화된 구조와 권한을 가지는 공동행위
박형준·이인원(2009)	지역 내 광범위하게 존재하는 다양한 욕구들을 만족시키기 위한 실행계획을 개발함에 있어 다양한 층위의 정부조직, 민간 또는 비영리조직까지 네트워크로 포함된 통치구조
이명석·배재현·양세원(2009)	다양한 조직 간의 수평적 협력을 통해 문제를 해결하는 방법
채종헌·김재근(2009)	자율성을 갖춘 행위자들이 공동의 문제해결을 위한 협의 및 관리노력의 수단으로 합의추구를 지향하는 숙의적 의사결정 체계

출처: 배응환, 2010: 206-207; 이형종, 2016: 21-23 재정리

위의 다양한 정의에서 볼 수 있듯이 협력적 거버넌스의 개념에 대한 통일된 정의가 명확하게 존재하지 않는다. 학자마다 모두 각각의 정의를 조금씩 다르게 사용하고 있는 현실이다. 개념의 다양성에서 학문적 활용도 다양하다는 의미를 도출해낼 수 있지만 이로 인해 혼란을 야기할 수도 있는 위험성이 있다. 또한 협력적 거버넌스 개념과 연결하여 정부 간 협력, 참여적 관리, 협력적 관리, 협력적 계획, 상호작용적 거버넌스, 참여적 거버넌스, 공동관리, 자발적 동의, 협력적 파트너십 등 비슷한 개념들과 혼용하고 있기에(Ansell&Gash, 2008: 544-548) 이해가 어려울 수 있다. 우려되는 점은 개념상의 혼란으로 정부 부문을 민간 부문보다 강조하거나 그 반대로 하여 사회문제에 대한 적절하지 않은 해결방안을 적절한 것으로 여기는 결과를 초래할 수 있다는 것이다(이명석, 2010: 23-24).

이러한 문제를 방지하기 위해 본 연구에서는 협력적 거버넌스의 다양한 정의 중에서 Ansell&Gash(2008)의 개념을 빌려와 연구목적에 맞게 변형하여 적용하였다.

2) 협력적 거버넌스의 특징

다양하게 정의되지만 Ansell&Gash(2008)에서 언급하는 협력적 거버넌스의 일반적인 특징은 다음과 같이 6가지가 있다(Ansell&Gash, 2008: 544-545). 첫째, 협력적 거버넌스는 공공기관이나 공적 제도가 주도한다. 이는 현대사회가 다양한 사회구성원들에 의해 사회문제를 해결해야 한다는 방향으로 나아가려 하고 있지만 아직까지는 구성원들의 자발성을 확신할 수 없기 때문에 이를 이끌어갈 수 있는 주체를 필요로 하고 있는 것을 반영한다고 볼 수 있다. 사회구성원들의 참여를 유발하는 주체는 주로 정부와 같은 공공기관이 하고 있는 것이 현재의 실정이다. 주민자치회 시범실시 역시 이러한 현실을 반영한 것이라고 할 수 있다. 각 지역의 주민들이 자발적으로 지역의 문제에 참여하는 것이 가장 모범적이겠지만 실질적으로 그러한 현상이 자연발생적으로 일어나기는 어렵기 때문이다. 중앙정부, 지방정부 차원에서 거버넌스를 야기할 수 있는 환경을 조성하는 것이 협력적 거버넌스를 위한 현실적인 방안일 것이다.

둘째, 협력적 거버넌스 참여자에는 비정부 조직이나 사회구성원이 포함된다. 더 포괄적인 개념인 거버넌스의 본래 취지는 사회구성원 전체의 참여를 의미하고 있다. 이는 공공기관 뿐만 아니라 비정부 행위자들 모두를 포함하고 있음을 말한다. 하지만 일부 학자들은 협력적 거버넌스를 정부조직 간의 협력으로 정의하기도 하는데 이는 본질에서 멀어지는 관점이라고 할 수 있다.

셋째, 협력적 거버넌스 참여자는 공공기관에 단순한 의견제시를 하는 것이 아니라 정책이나 공공관리의 의사결정에 대해 직접적인 참여를 한다. 거버넌스라는 개념 등장 이후 이제까지 우리사회에서 '소통'을 위한 노력을 사회적으로 많이 하려고 시도하였다. 하지만 대부분 의견을 듣고 참고하는 식으로 일방향적인 성향이었다. 이는 진정한 의미에서의 협력적 거버넌스가 아니다. 협력적 거버넌스는 양방향 의사소통과 다자적인 상호작용을 기반으로 한다(이명석, 2010: 29-30). 주민자치회 역시 지역

구성원들의 다양한 의견에 대한 상호작용을 하기 위한 제도이지만 여전히 일방향적인 성향이 나타나고 있어서 협력적 거버넌스가 제대로 이루어진다고 할 수 없다.

넷째, 협력적 거버넌스는 공식적으로 조직되고 집합적으로 행동하는 것을 의미한다. '공식적으로 조직된다'는 것은 '공동 활동(joint activities)', '공동 구조(joint structure)', '공유된 자원(shared resources)', '구조화된 장치·배열(structured arrangements)'을 갖는 상호작용을 의미한다. '집합적인 행동'의 의미는 구성원들의 양방향적인 상호작용으로 협력이 자발적으로 이루어지는 것이다. 그러므로 협력적 거버넌스는 자발적으로 형성된 구조화된 제도 안에서 사회구성원들이 공동의 이익을 위해서 협력하는 공적인 행동들이라고 할 수 있다.

다섯째, 협력적 거버넌스는 합의에 의한 의사결정을 목적으로 한다. 현실의 의사결정과정은 이해관계자들의 의견충돌이 끊임없이 계속되고 그 안에서 의견일치를 이루어내기가 쉽지 않다. 분쟁에 대한 합의를 이끌어내지 못하는 경우가 대부분이기 때문에 갈등을 조율하고 결론을 내리기 위해서 공공기관이 관여하여 공적 권위에 기반한 결정을 내리는 것이 대다수이다. 이를 극복하기 위해 협력적 거버넌스는 사회구성원들의 자발성을 유도하려고 노력한다. 적대적인 관계에서도 한쪽의 의견에 굴복하여 억지로 결론을 내는 것보다 가능한 한 협력적인 상호작용을 통해 조정되고 수용가능한 의사결정을 하려는데 목표를 두고 있다.

여섯째, 협력의 초점은 공공정책 또는 공공관리에 있다. 협력적 거버넌스는 공공의 문제해결을 위한 것이다. 그렇기 때문에 그 목표는 공적인 것이다. 만약 민간영역의 사익과 관련된 갈등 또는 분쟁을 해결하기 위해 활동한다면 이는 협력적 거버넌스의 영역에 포함되지 않는다. 협력적 거버넌스에서의 협력은 정부와 연결된 사안들에 철저하게 집중하고 있다.

2. 협력적 거버넌스 이론 및 모형

본 연구에서 활용할 Ansell&Gash의 협력적 거버넌스 이론에 대해 요약하자면 다음과 같다. Chris Ansell&Alison Gash(2008)는 협력적 거버넌스 사례 137개를 메타분석하여 귀납적으로 결론을 도출한 후 이를 기반으로 협력적 거버넌스 모형을 제시하였다(Ansell&Gash, 2008: 548). Ansell&Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형은 다음 [그림 2-1]과 같다. 중요변수들은 시작조건, 제도적 설계, 협력적 과정, 독려적 리더십, 결과로 구성되어 있다.

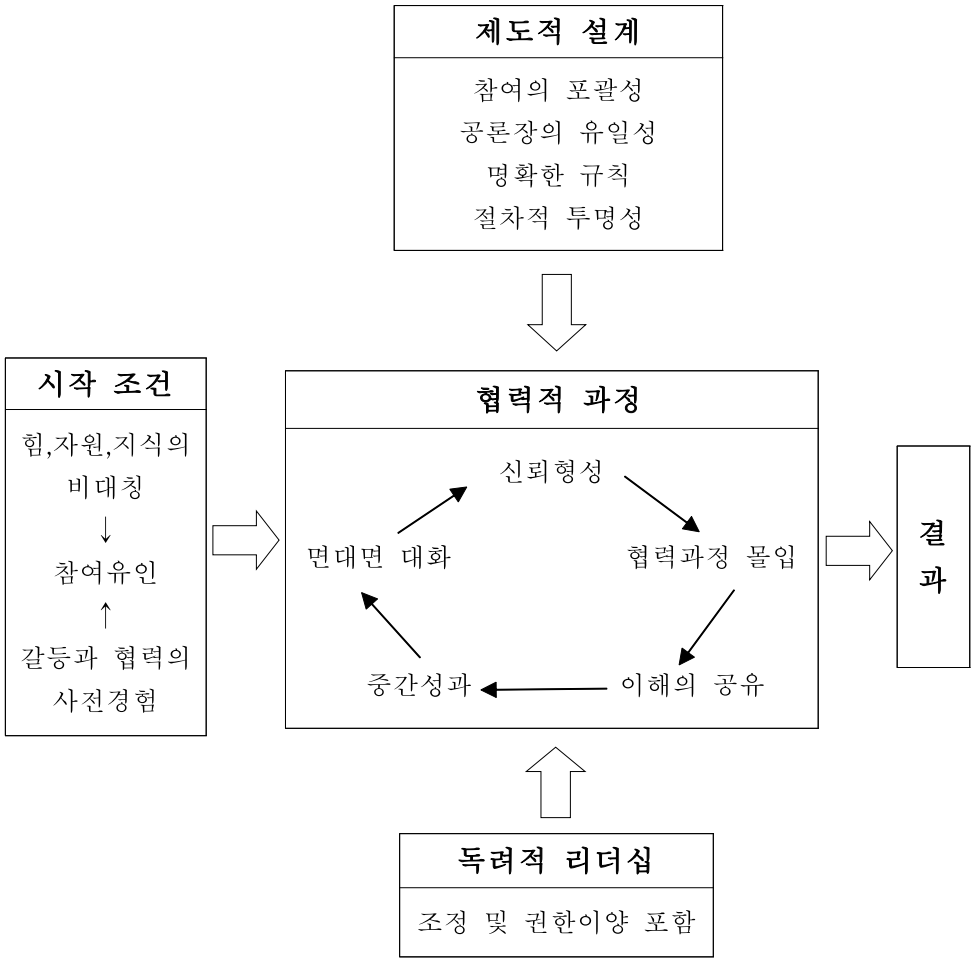
시작조건은 (1) 힘·자원·지식의 비대칭 (2) 갈등과 협력의 사전경험 (3) 참여유인으로 이루어져 있다. 첫째, 힘·자원·지식의 비대칭이란 이해관계자들 사이에서 각자의 능력, 자원, 지위, 지식, 조직 등의 측면에서 모두 동일하게 참여할 수 없다면 협력적 거버넌스는 상대적으로 유리한 당사자들에 의해 대표성과 권한이 조작될 가능성이 있음을 말한다. 또한 힘, 자원, 지식의 비대칭과 같은 불균형이 존재한다면 이해관계자들 간 신뢰 형성이 어렵기 때문에 과정에 대한 몰입도도 감소할 것이다. 이는 중요한 이해관계자라고 할지라도 과정에서 배제될 수 있음을 암시한다.

시작조건의 구성요소 중 갈등과 협력의 사전경험 또한 중요하다. 이해관계자 간 갈등의 사전경험이 존재하는 경우, 상호의존도나 신뢰수준이 낮을 수밖에 없으므로 과정 충실도에 부정적 영향을 주어 결국 협력적 거버넌스의 성공가능성을 희박하게 한다. 이와는 반대로 협력에 대한 사전경험이 존재한다면 사회자본이 창출되어 신뢰수준이 높아지면서 협력에의 선순환이 발생한다.

참여유인의 경우, 힘·자원·지식의 비대칭과 갈등 및 협력의 사전경험으로부터 영향을 받는다. 힘·자원·지식의 비대칭이 인식되면 이해관계자들은 과정에 참여할 유인을 갖게 된다. 참여유인은 참여와 정책성 사이 직접적인 관계가 성립할 때, 목표성취가 협조 여부에 영향을 받을 때 증가한다. 또한, 이해관계자들 사이 갈등의 사전경험이 존재하더라도

상호의존성이 높음을 인식하고 있다면 참여유인이 증가하게 된다. 반면 참여유인이 감소하는 경우는 이해관계자들에게 신뢰구축, 공유가치가 되어 있더라도 대안수단을 통하거나 편향적으로 목표를 달성하려고 할 때이다. 이는 상호의존성이 낮을 때는 신뢰구축, 공유가치와 무관하게 협력에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

[그림 2-1] Ansell&Gash의 협력적 거버넌스 모형



출처: Ansell&Gash(2008: 550); 장새미(2014: 13) 재정리

협력적 과정에 영향을 주는 요인으로는 제도적 설계가 있다. 제도적 설계는 협력을 위한 기본적 계획서와 기본원칙이라고 할 수 있는데 여기에는 참여의 포괄성, 공론장의 유일성, 명확한 규칙, 절차적 투명성이 포함된다. 특히 참여의 포괄성 또는 폭넓은 참여는 정책 과정에서 다른 사람들과 숙의할 기회를 제공하고 이를 통해 나타난 정책 결과가 광범위한 합의를 나타낸다는 정당화의 근거를 마련해준다.

협력적 과정에 영향을 주는 다른 요인은 독려적 리더십이다. 이해관계자들이 협력을 스스로 형성하지 못할 때 독려적 리더십은 합의를 도출하는데 진실한 중개자의 역할을 한다. 리더십은 분명한 기본원칙을 설정 및 유지하고 신뢰를 구축시키며 대화촉진과 상호이익 탐색에서 중요한 역할을 한다. 참여유인이 낮고 갈등의 사전경험이 많으며 힘·자원·지식이 비대칭일 때 독려적 리더십의 중요성은 더 증가하게 된다.

마지막으로 협력적 거버넌스 모형의 중심인 협력적 과정은 면대면 대화, 신뢰형성, 협력과정 몰입, 이해의 공유, 중간성과로 구성되어 있다. 해당 요소들은 일방향적으로 진행되는 것이 아니라 순환적으로 반복과정을 거친다. 즉, 면대면 대화를 통해 신뢰가 형성되고 이로 인해 이해당사자들은 협력과정에 충실하게 참여하게 된다. 참여는 서로를 이해할 수 있게 해주어서 '작은 승리(small wins)'라는 중간성과를 달성하게 해준다. 이러한 협력적 과정이 순환되면서 결과에 영향을 주게 되는 것이다. Ansell&Gash는 협력적 거버넌스 모형에서 협력적 과정이 가장 중요한 부분이라고 강조하지만 현실적으로 협력적 과정이 베일에 가려져 있기 때문에 구성요소들 각각이 제대로 작동되어 순환과정을 이상적으로 이루고 있는지 알아보기 어렵다고 하였다.

협력적 거버넌스 모형에서 명확하게 드러나지는 않았지만 시간, 신뢰, 상호의존성이 또 다른 핵심요소들이라고 강조한다. 이 세 가지 요소들은 전체 과정에 스며들어 있기 때문에 별개의 변수로 분석하기 쉽지 않으므로 명확히 구분 지을 수 없는 특징을 가진다. 협력적 거버넌스는 시간이 소요되는 과정으로, 합의를 도출하기 위해서는 특히 시간이 중요하다.

그러므로 결정사항을 급하게 실행해야 하는 경우에는 협력적 거버넌스가 적합한 전략이 아닐 수 있다. 하지만 협력에 앞선 시간적 투입은 실행에 필요한 상당한 양의 노력과 시간을 단축시킬 수 있는 장점도 존재한다. 일단 합의에 이르면 실행은 신속하게 이루어지기 때문이다. 또한 협력에 있어서 신뢰와 상호의존성은 협력과정 안에서 긍정적 또는 부정적으로 형성되기 때문에 둘 간의 상호작용 효과를 주의해야 한다(장새미, 2014: 14-15; 이형종, 2016: 30-33; 이길재, 2015: 28-48).

3. 민관 협력적 근린 거버넌스 작동기제로서의 주민자치

1) 주민자치의 의미

주민자치는 주민 스스로 행정의 중심 역할을 하는 자치제도 또는 주민 스스로 지방정책을 결정, 집행, 책임지기 위해서 참여하는 것을 의미한다. 해당지역의 주민들이 거주 지역에 관련된 사안들을 자체적으로 결정하고 집행하는 정치 및 행정원리이다(김영인, 2005: 35). 주민자치는 지방자치에 대한 적극적인 주민참여로써 직접민주주의의 원리를 실현할 수 있게 하는 지방자치의 구현체이다.

주민자치에 대한 개념적 정의는 다양하게 존재한다. Verba(1967: 53-78)에 따르면, 주민자치는 “공식적인 결정권을 가지고 있지 않은 사람이 결정권을 가지고 있지 않은 사람의 행동에 영향을 미치려는 의도적 행위로써 정책결정과정에 개입하는 것”이다. Huntington(1976)은 “정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반 주민의 행위”를 주민자치로 정의하고 있다. 이규환(1990: 31-53)에 의하면, “주민들이 행정기관이나 관료들의 정책결정과정에 주체의식을 가지고 참여하여 투입기능을 수행하는 행위”라고 한다. 이러한 의미들에 따르면, 주민자치는 지역주민의 참여에 의한 자치행정이라고 할 수 있다.

이제까지 살펴본 바를 종합하면, 주민자치는 “주민이 주체가 되어 읍면동 행정에서 주도적으로 활동하는 것”, “지방행정에 지역주민이 주도적으로 참여하는 것”, “그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것”, “그 지역의 문제를 주민이 발견하여 해결하는 것”이라고 말할 수 있다. 다시 말해서, 주민자치는 주민 스스로가 지역에 관심을 두고 지역문제를 발견하여 문제해결을 위해 주도적으로 활동하거나 행정에 해결을 적극적으로 요구하는 등 일련의 활동을 의미한다. 엄밀한 의미 구분에 의하면, 주민자치는 주민참여보다 자발적이고 적극적인 주민활동으로 정의된다(김필두·류영아, 2008: 10-11).

2) 민관 협력적 근린 거버넌스의 의미 및 주민자치와의 관계

민관 협력적 근린 거버넌스는 풀뿌리 주민자치를 목적으로 하고 있다. 이는 국가를 이루는 기본단위인 국민, 지역적으로는 주민에서부터 자치능력이 실현되어 결과적으로는 성숙한 민주주의 문화를 구축하는 것을 의미한다. 민관 협력적 근린 거버넌스의 기초단위인 “근린(neighborhood)”이라는 용어의 정의는 ‘주거의 인접성을 기반으로 사람들이 대면적이고 비공식적인 상호작용에 관여하는 거주지 주변의 장소’이다(Davies&Herbert, 1993: 1). 우리에게 익숙한 단어로 바꾸어 보자면, “동네”, “이웃”, “지역주민”, “지방” 등으로 인식할 수 있다. 행정적 의미로는 “지역주민” 또는 “지방”이라고 정의할 수 있다. 이러한 기본개념을 기반으로 하고 있는 거버넌스이다.

앞서 언급한대로 정부, 시장 등과 같은 하나의 행위자나 어느 한 부분에서 현대사회의 문제를 해결하는 것은 더 이상 불가능해졌다. 이러한 문제의식 속에서 등장한 것이 ‘거버넌스’의 개념인 것이다. 거버넌스는 각 분야에 영향을 미치기 시작하였는데 특히 행정적 측면에서 정부의 통치방식에 많은 영향을 끼쳤다. 거버넌스라는 용어는 ‘통치방식’ 또는 ‘통치과정’을 뜻하는 중립적 의미였지만 현대사회의 문제가 복잡해지고

해결이 어려워질수록 가치가 개입되는 의미가 부가되면서 참여와 협력을 포함하는 개념으로 변화되었다고 볼 수 있다(유민봉, 2005).

복잡다단해진 현대사회의 문제해결을 위해 강조되고 있는 사회행위자의 영역은 시민사회이다. 이 중 대표영역은 “근린”이라는 개념을 갖고 있는 지역사회이다. 거버넌스의 올바른 실행을 위해서 주민들의 역할과 책임의 중요성이 강조되었고 자연스럽게 주민들이 모인 지역사회가 주목받았다. 지방자치는 이러한 기본생각에서 출발한 것이다. 지역사회 또는 근린 거버넌스는 개인단위에서 확장하여 지역사회 단위의 자치역량 강화와 민주의식 향상에 초점을 두는 발전된 형태의 정치적·행정적 거버넌스이다(Sullivan, 2001; Somerville, 2005b). 근린 거버넌스란 ‘근린이라는 지역의 하위수준에서 집합적 의사결정 또는 공공서비스 전달을 위한 장치들(Lowndes&Sullivan, 2008: 62)’ 또는 ‘주민들이 자신의 지역에서 어떤 일이 이루어져야 하는가에 대한 의사결정에 참여하는 과정(Somerville, 2005a: 2)’으로 정의된다. 이는 관련 지역 주민들이 해당사회의 문제에 직접 관여할 수 있는 책임과 권한을 부여받는 것과 밀접하게 관련되어 있다는 것을 의미한다.

거버넌스 관련 다양한 개념들이 존재하지만 협력적 거버넌스는 특히 주목받고 있다고 할 수 있다. 협력적 거버넌스 개념의 중심에는 정부의 행정통치가 포함되어 있는데, 사회문제 해결의 본질에는 결국 정부의 역할이 중요하기 때문이다. 과거의 통치방식이 일방적·통제중심적인 정부주도 하에서 이루어졌다면 현대의 협력적 거버넌스는 사회 모든 부문의 참여와 협력을 바탕으로 하고 있다.

거버넌스와 결합된 용어들에 의해 거버넌스의 의미들이 서로 다른 것 같으면서도 비슷한 양상을 띠고 있다. 관련 용어들은 목적에 따라 개념들이 결합하면서 또 다른 형태의 거버넌스를 창출한다. 결국 ‘민관 협력적 근린 거버넌스’ 역시 비슷한 맥락에서 생성된 것이다. 여기서 말하는 민관 협력적 근린 거버넌스란 정부로 대표되는 공공기관과 주민이 지역발전을 위해서 해당 지역사회의 문제해결과 사업계획 등을 양방향적·다

자적 상호작용을 통해 참여와 협력으로 지역의 정치와 행정을 운영해 나가는 것을 의미한다. 지역정책과 지역사업에서 행정 중심으로만 이루어지던 환경이 주민들의 관심, 의사반영 등으로 주민이 행정과 동등하게 중심이 되는 상황으로 변하게 되는 것이다.

4. 협력적 거버넌스로서의 주민자치의 필요성과 기능

1) 주민자치의 필요성

우리나라는 과거부터 강력한 중앙집권적 지배체제를 유지하여 왔으므로 행정적으로도 중앙정부가 중심이 되는 중앙집권행정체제에 익숙해져 있다. 공급자 중심의 정책결정, 일방향적인 공공서비스 공급 등이 주로 이루어지면서 사회구성원 모두가 공통적으로 당연한 듯이 인식되어 있는 관념이라고 할 수 있다. 즉 '정부는 국가발전의 주체이고, 주체가 되어야 한다.'는 관존민비적 사고를 가지고 있다. 이는 일제강점기의 잔재와 6.25 전쟁 후 피폐해진 국가를 일으키기 위해 정부가 모든 분야에서 주도했던 우리나라의 역사적 배경에 의해 결정된 정치·행정체제의 결과이다(최병선, 1995: 231-246).

정부를 국가발전의 주체로 보는 사고방식은 "정부는 모든 일을 잘할 수 있다."라는 행정만능주의로 자연스럽게 연결되었다. 국가와 관련된 모든 일은 중앙정부가 나서서 추진하고 계획하는 것을 당연시 여기게 되었고 국민들은 이러한 상황에서 점차 수동적으로만 변해갔다. 복지국가가 중요한 세계이슈 중 하나로 떠오르면서 행정이 모든 문제를 해결해주기를 기다리고만 있게 되었다.

하지만 이미 사회 구조와 문화는 행정으로만 문제를 해결할 수 없을 만큼 복잡해졌다. 행정으로 문제를 해결하려는 노력들이 오히려 문제를 더 심각하게 만들게 되는 결과를 초래하기도 하였다. 우리사회에 만연한

행정만능주의를 탈피하고 바람직한 방향으로 나아가기 위해 시도하려는 움직임들을 거버넌스라고 볼 수 있다. 심화되는 세계화, 정보화에 맞추어 다양해지는 행정수요를 충족시키기 위해 정부는 지방자치제를 실시하면서 행정에 대한 새로운 접근을 시도하려 하고 있다. 정부, 시장, 시민단체 등 사회구성원의 자발적 협력으로 공공문제를 해결할 방안을 모색하고 있다.

예를 들면, 지역재생사업의 경우 지역 주민들의 참여가 있어야만 사업 추진에서 성과를 거둘 수 있다. 왜냐하면 지역 주민들이 관련 지역의 사정을 가장 잘 알고 있으므로 많은 정보를 가지고 있기 때문이다. 그런데 주민들을 배제한 채 공공기관의 주도로만 사업이 진행된다면 계획대로 사업이 진행되기 어려울 것이다. 지역사업에 대해 주민들의 참여가 있게 되면 시간이 오래 걸리고 쓸모없는 갈등과 분쟁을 유발한다는 편견이 만연하였다. 하지만 실제로 사업 전반에 걸쳐 주민참여를 수용하다보면 장기적으로는 더 효율적일 수 있게 된다. 처음에는 시간이 오래 걸리는 것처럼 느껴지지만 사업의 전 과정에 걸쳐 단계별로 주민들의 협의를 기반으로 한 동의를 얻을 수 있기 때문에 갈등을 최소화하게 된다(김도희 외, 2013: 93-123).

우리나라는 1991년 지방자치를 부활시켰다. 이전에 만들긴 하였지만 그것은 형식적인 것이었고 1990년부터 실질적 지방자치를 위해 시작한 것이다. 세계화 동시에 분권화가 진행되었고 시민의식의 성장으로 행정환경이 근본적으로 변화를 겪게 되었다. 사회 전체적으로나 지역사회 단위로나 갈등의 양상은 복잡하고 다양해졌다. 문제의 원만한 해결을 위해 모든 이해관계자들이 관련되어야 했고 이로써 등장하게 된 것이 거버넌스, 나아가 협력적 거버넌스였다. 자율적 개인과 공동집단의 자발적 참여와 협력을 통해 공공문제를 조정하는 거버넌스로 지방자치 이후 지방자치의 민주적 정착을 위해서 필요성이 더욱 중요해지고 있는 실정이다.

물론 정부가 중심이 되어 이루어지는 거버넌스로 시민의 완전한 자발성

에 의한 것은 아니지만 협력적 거버넌스의 올바른 정착을 위해서 특별한 방법이 따로 존재한다고 보지는 않는다. 시민의 자발성에 의해 협력적 거버넌스가 성립되기도 하겠지만 반대로 정부가 촉매제가 되어 협력적 거버넌스를 통해 시민의 자치가 완성될 수도 있을 것이다.

국민의 자치능력을 향상시키기 위해서 지방의 주민자치능력을 발전시키는 것이 당연할 일일 것이다. 이를 통해 지역이 발전되고 국가 전체가 발전될 수 있기 때문이다. 지방자치를 통한 지역발전을 위해서는 폭넓은 행위자들의 자발적 참여와 파트너십이 필요하다. 협력적 거버넌스는 사회구성원들의 수평적 관계로부터 유발되는 협력으로 지역의 공공문제를 해결하는 것이다. 이러한 다자간, 양방향의 상호작용을 통해 지역의 문제를 해결하고 지역발전에 기여하게 된다.

다수의 학자들이 제시하는 협력적 거버넌스의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 협력적 거버넌스는 과거 경직된 행정환경을 극복하여 주민들의 이해와 참여를 포함한 공공문제 해결을 도모할 수 있게 해주는 역할을 한다(김광구 외, 2006: 190-192). 우리나라의 행정은 중앙정부의 일방향적 의사결정과 상명하달식의 수직적 행정문화로 이루어져 있다. 그렇기 때문에 정책이나 사업계획에서 관련 이해당사자들의 의견반영과 참여보장이 되지 않고 있었다. 지역주민의 참여 없는 정책결정이나 사업계획은 더 이상 주민들의 관심을 이끌어낼 수 없었고 끊임없는 갈등만 야기할 뿐이다. 둘째, 협력적 거버넌스는 다양한 이해관계자의 참여와 협력을 통해 정책에 대한 이해와 합의를 이끌어낼 수 있다(이미홍·김두환, 2007: 228-235). 지역과 관련된 정책을 추진해야 하는 경우 폭넓은 영역에서 진행이 되어야 한다. 중앙정부, 지방정부뿐만 아니라 지역을 구성하는 구성원 모두가 직접적 또는 간접적으로 관련되어 있기 때문에 많은 이해가 충돌할 가능성이 있다. 이를 조절하는데 협력적 거버넌스의 역할이 중요하다.

셋째, 협력적 거버넌스는 지방자치의 본래 목적을 달성하는데 기반이 된다. 지방자치는 지방분권에 목적이 있다기보다 지역의 행정자율성 향

상과 지역발전에 있다(박경원, 2003: 44-53). 이를 위해서 중앙정부, 지방정부, 다양한 지역구성원의 자발적 참여와 협력이 뒷받침되어야 한다. 그러므로 정부가 주도해왔던 기존의 정책추진체제의 대안으로 협력적 거버넌스 체계가 가장 적합하다. 넷째, 협력적 거버넌스의 형성은 이해당사자 사이의 갈등해결과 신뢰구축을 할 수 있게 해준다. 갈등이 심화될수록 정부가 주도하는 획일적 방식으로는 문제가 해결될 수 없다(현근·전영상, 2008: 297-298). 이는 오히려 행위자들 사이의 불신만 키워주게 되어 정책적 성과를 얻지 못하게 되는 결과만 낳을 것이다. 정부, 공공기관의 관계에서 종전의 수직적 관계를 극복하고 수평적 관계로 구성원 각자의 권리를 인정하여 참여와 협력을 유도할 때 당사자들 간의 신뢰가 형성됨으로써 지역의 자치능력을 향상시킬 수 있다.

2) 주민자치의 기능

주민자치의 기능은 정치적 측면과 행정적 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다(서순복, 2002: 235-236). 정치적 측면에서 보면, 주민자치는 대의민주주의를 보완한다. 지방 차원의 정치적 기반을 강화하여 “주민의, 주민을 위한, 주민에 의한” 민주주의를 구현하게 한다. 주민들에게 정치참여의 폭넓은 기회를 제공하여 일상생활에 직접적인 영향을 미치는 사안들에 대한 결정에 관여할 수 있게 한다. 이는 주민들이 지방정치에도 더욱 관심을 갖게 하여 지방선거율을 향상시키고 나아가 지방의원의 주민대표 기능 수행에도 긍정적인 영향을 끼치게 할 것이다.

행정적 측면에서의 주민자치는 정책이 성공적으로 기획·수립·집행될 수 있도록 지방공무원들에게 정보를 제공해 준다. 주민들은 지역공동체의 상황에 대하여 자세히 알고 있으므로 지방공무원의 정책분석에 도움을 줄 수 있기 때문이다. 이는 적절하고 효과적인 정책결정으로 이어져 예상되는 갈등을 사전에 방지하여 정책이나 지역사업 집행을 순조롭게 해준다. 또한 당면한 문제들을 정확하게 규정하고 창의적인 해결방안을

모색하는데 기여한다. 그러므로 다양한 주민참여 프로그램을 통해 지역 행정의 정책과정 전반에 주민들이 적극적으로 참여하는 것이 바람직하다.

한편, 주민자치에는 순기능과 역기능이 함께 존재한다. 주민자치의 순기능은 정부기관의 계획·정책에 대한 정당성과 합법성 부여(김필두, 2008: 13-14), 정치행정제도의 대표성과 정통성 제고, 주민의 능동적인 참여를 통한 사회적 안정감 제공, 주민의 정치적 효능감 향상, 공동체정신과 협동의식 고취, 관련된 이해관계의 조정(이혜영, 2007: 89), 행정행위의 재량권 남용 억제, 행정책임성 제고(김익식, 2003), 주민에게 학습기회를 제공하여 책임의식 함양(이규환, 2006) 등이 있다.

주민자치의 역기능은 주민자치의 대표성과 정당성 문제, 공익에 대한 판단의 어려움, 이해관계자 간 조정능력의 한계, 주민 각자의 자질 문제, 행정책임의 회피 및 전가 문제 등이 있다(김익식, 2003). 또한 주민의 주체의사에 따른 주민참여가 타율적이게 되는 주민동원으로 변질되어 사회가 분열될 수 있는 위험이 존재하기도 한다(박동서, 1975).

그럼에도 불구하고 대리인 통제 관점에서는 주민자치의 중요성을 더욱 강조하고 있다. 공공부문에서는 광범위하게 대리인 문제가 발생하기 마련이다. 그렇기 때문에 대리인의 사익추구를 최소화하고 공익을 지향하는 행정정책을 위해서는 주민들의 적극적이고 자발적인 참여가 필요하다. 특히, 개방성, 투명성, 대응성, 공공서비스의 질적 향상, 효율적인 자원관리, 정보제공이라는 긍정적인 측면에서 주민자치의 중요성이 부각되고 있다(OECD, 2001; 이혜영, 2007: 89).

제2절 선행연구 검토

1. 협력적 거버넌스

협력적 거버넌스에 관한 외국학자들의 선행 연구를 보면 협력에 선행되는 요인들, 협력의 과정과 결과를 분석하면서 일련의 명제들을 제시하고 있다. 협력의 선행요소는 협력과 관련된 과정 전반에 영향을 미치는 정치·사회·경제·환경·법적 요소들을 의미한다. 해당 연구에 따르면 상호작용이 필요한 부문 사이에서 협력이 발생할 때 한 부문만 일방적으로 반응할 경우 공공문제를 해결하는데 오히려 장애요소가 된다(Bryson et al., 2006: 44-55). 협력의 과정은 순환적이고, 다양한 형태의 참여가 이루어진다. 참여는 개방적 의사소통과 이해관계자들의 의견을 고루 반영하는 공론장을 생성하게 된다. 이러한 일련의 과정이 반복되면서 행위자들은 서로의 의견을 공유하고 이해하며 집합적 역량을 강화시킨다(Emerson et al., 2011: 1-29). Ansell&Gash(2008: 543-571)의 연구에서도 비슷한 내용을 찾아볼 수 있다. 이들은 더 나아가 협력과정에서 면대면 대화, 행위자들의 신뢰 구축, 헌신, 이해 등을 중요하게 보았다. 그러면서 이제까지 협력적 거버넌스에 대한 자료들을 메타분석을 통해 정리하고 분석하며 구체적 모형을 구축하였다(이수연, 2013: 156).

국내의 연구들은 대표적으로 Ansell&Gash(2008)의 연구를 실제사례에 적용하거나 이론을 활용하여 발전시키는 것들이 대부분이다. 그 외에도 협력적 거버넌스 차원의 다양한 관점에서 한국의 문제를 분석하려는 시도를 끊임없이 하고 있다. 이명석·배재현·양세진(2009: 145-172)은 사회적 기업에 대한 정책과정에서 바람직한 협력적 거버넌스 구축을 위해 정부가 해야 하는 역할에 대해 분석하였다. 협력적 거버넌스는 다양한 정부조직과 사회행위자들 간 수평적 관계에서의 협력을 특징으로 하고 있다. 새롭게 변화하고 있는 네트워트 사회에서 변화되는 역할에

정부가 적절하게 대비해야 한다고 강조하고 있다. 김이수(2011: 69-94)는 지방자치단체 간 행정구역 통합과정을 설명하기 위해 협력적 거버넌스 구축과정 모델로 성공사례와 실패사례를 분석하였다. 이를 통해 행정구역 통합과정에서의 합의도출을 위해 협력적 거버넌스 정립과 정책적 시사점을 제시하였다.

협력적 거버넌스의 구성요인들에 관한 연구도 존재한다. 김필두(2011)는 협력적 거버넌스의 구성요인을 조례 제정, 주민자치사업지원센터의 설치 및 운영, 주민자치에 대한 상설교육기관 설치 및 운영, 주민자치 역량강화를 위한 지원, 공무원 사기제고 등으로 보았다. 조석주(2011)의 경우는 협력적 거버넌스 구축을 위해서 다양한 지역구성원과 공무원 사이 소통 자극, 실용성 있는 회의, 내실 있는 위원구성을 위한 노력, 위원회의 효율적 운영, 지방자치단체와 시민단체의 협력사업을 위한 통제 완화와 확대 등이 필요하다고 하였다. 박해육(2011)에 따르면 지방자치단체 차원에서 관련기관 사이 자원을 통합하고 원활한 정책 실행을 위해 이해관계자들의 협력을 강화하는 것이 협력적 거버넌스 구축에 필요하다. 또한 사회적 기업의 중요성에 대한 공감대가 형성되어야 하고 업무의 통합·조정을 통해 전문성을 확보해야 한다고 강조한다. 체계적인 평가체계와 이를 개선하고 유지할 수 있도록 교육 및 훈련이 뒤따라야 한다고 주장하였다(주재복 외, 2011).

지나친 경쟁과 분권화된 의사결정의 부작용 해결을 위해 지방정부가 채택하고 있는 협력적 지역 거버넌스 운영과정 방식에 대해 문제의식을 가지고 진행된 연구도 있다. 이를 미시적 과정에 초점을 둔 정식모형적 접근법으로 분석하여 평가하였다. 관련 이론과 모형의 타당성을 검증하면서 바람직한 협력적 지역 거버넌스를 창출하기 위한 전략들을 제시하였다(이인원, 2012: 53-85).

구교준·김성배·기정훈(2013: 23-46)은 특정지역이 지역경쟁력을 확보하기 위한 지역 간 협력방법에 대해 언급하고 있다. 협력적 거버넌스 이론과 트라이앵글 연합의회 성공사례를 분석하여 지역 간 협력을 위한 기본

모형을 고안하였다. 이 모형으로 대전대도시권 협력사업을 하나의 실제 사례로 평가하였다. 협력실패로 평가된 대전 사례를 특정 경우로 제한하지 않고 연구에서 살펴본 협력적 거버넌스 이론과 성공사례에서 얻을 수 있는 정책적 함의를 이끌어내려 하였다. 김도희·하상근(2013: 93-123)의 연구목적은 울산지역에서 추진된 도시재생사업을 평가하는 데 있었다. 마을 만들기 정책의 실태를 분석하여 주민참여의 관점에서 사업의 추진체계와 운영방식을 살펴보고 성공요인과 정책적 효과를 살펴보았다. 이는 민관 협력적 거버넌스의 대표적 성공사례로서 분석하는데 그 의의를 두었다. 분석결과는 지역구성 주체에 따라 다르게 나타났고 그에 대한 원인을 현실적 인식과 입장 차이에서 찾고 있다.

이수연(2013: 149-168)은 지방정부와 지역구성원들이 커뮤니티 비즈니스를 활용하여 지역발전을 위해 추진되는 정책을 협력적 거버넌스의 기본 틀을 통해 분석하였다. 구체적인 사례로 커뮤니티 비즈니스 조직이 존재하는 전북 완주군을 대상으로 하였다. 이로써 향후 커뮤니티 비즈니스 제도화를 위한 과정에서 참고할 수 있는 정책적 시사점을 도출하였다. 주재복(2013: 355-374)은 지방자치단체 간 협력적 거버넌스의 성공사례를 분석하여 협력적 로컬 거버넌스의 성공요인을 고찰하였다. 사례분석을 통해 협력적 거버넌스 영향요인을 형성요인과 운영요인으로 구분하여 살펴보았다. 최종 분석결과는 협력적 거버넌스가 지역사업의 효율성과 지역주민의 만족도를 높이는데 효과가 있다는 점이다. 그러므로 지방자치단체 간 자발적 협력을 정책적으로 적극 장려할 필요가 있음을 시사하였다.

김이수(2015: 81-106)는 거버넌스, 행정, 조직자율성, 상호성, 규범과 같은 협력적 거버넌스의 구성요소가 자원봉사 영역에서 조직성과에 미치는 영향을 분석하였다. 위계적 회귀분석을 이용하여 전국 자원봉사센터의 실무자들을 연구하였다. 그로 인해 도출된 분석결과로 정책적 함의를 제시하였다. 신상준 외(2015: 79-111)의 연구에 의하면, 지역사회의 다양한 이해관계자들이 협력하는 원인과 협력과정 자체에 초점을 두었다. 인천

광역시 주민참여예산제도의 조례 개정 사례분석을 통해 협력의 조건과 과정을 분석하였다. 질적 연구를 활용하여 협력적 거버넌스의 요인들을 연역적으로 살펴보았다.

<표 2-2> 협력적 거버넌스에 대한 연구동향

연구자	연구내용
Bryson et al.(2006)	협력의 선행요소
Ansell&Gash(2008)	협력적 거버넌스 메타분석 후 모형 구축
Emerson et al. (2011)	협력의 과정과 결과 분석
이명석·배재현·양세진(2009)	사회적 기업 정책과정에서 정부가 할 역할
김이수(2011)	행정구역 통합과정의 사례분석 후 시사점 제시
김필두(2011),조석주(2011),박해육(2011)	협력적 거버넌스 구성요인들에 관한 연구
이인원(2012)	협력적 지역 거버넌스 이론과 모형의 타당성 검증 및 전략 제시
구교준·김성배·기정훈(2013)	지역경쟁력 확보를 위한 지역 간 협력방법
김도희·하상근(2013)	민관 협력적 거버넌스의 성공사례 분석
이수연(2013)	커뮤니티 비즈니스를 활용한 지역발전정책 분석
주재복(2013)	지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공사례 및 요인분석
김이수(2015)	자원봉사 영역에서 협력적 거버넌스 구성요소가 조직성과에 미치는 영향 분석
신상준 외(2015)	협력의 조건과 과정 분석

2. 주민자치

1) 주민자치 일반

주민자치에 관한 연구는 주민자치활동, 주민자치와 지역공동체, 주민자치와 주민의식, 주민자치와 연관된 법제도 등을 분석하였다. 이를 통해 주민자치 발전을 위한 다양한 개선방안들이 제시되었다.

주민자치활동과 공동체의식 형성관계를 고찰하기 위해 주민자치활동을 유형별로 분류한 후 대상지역 선정, 공동체의식 변수와 영향변수를 추출하여 자료를 분석하였다. 분석결과는 주민자치활동에 참여가 높을수록 공동체의식이 높았지만 지역별로 다르게 나타나는 양상을 보였다. 이를 해석하여 공동체 활성화를 위하여 주민자치활동을 유도하는 것이 공동체의식을 향상시킬 수 있다는 결론을 도출하였다(장준호·이인혁, 2001: 15-26).

다른 연구에서는 지역주민이 지방자치단체의 정책과정에 참여할 수 있는 주민자치제도 미비와 참여의식 결여 문제를 해결하기 위해 지역공동체 확립 가능성에 대해 탐색하였다. 대처방안으로는 공동체 형성을 주도할 집단의 필요성, 지역적 정체성, 이웃과의 교류를 통한 근린생활 충족의 중요성을 강조하였다. 공동체 공간 확대를 위하여 공유 구조의 개선이 필요하고, 주민들의 근린생활을 기반으로 한 지역공동체가 형성되어야 한다고 주장하였다(최근열·장영두, 2002: 159-180).

심익섭(2005: 63-80)은 주민자치의 주체인 주민에게 필요한 시민교육에 대하여 연구하였다. 민주시민 교육의 의미, 중요성, 현황을 고찰한 후 시민교육의 발전방향을 제시하면서 주민자치 역량을 강화해야 한다고 하였다. 김영인(2005: 34-42)은 지방자치 발전에 따른 주민자치 의식변화를 분석하였다. 향후 주민자치의식을 전망한 후 이를 위한 과제를 제시하였다. 각종 변화의 상황에서 다양한 제도를 통해 주민의 지방자치 참여를

보장해야 한다고 강조하였다. 이를 위해서 행정정보를 공개하고 평생학습시스템을 마련하여 시민교육을 활성화하는 전략이 필요하다고 하였다. 박인수(2007: 3-27)의 경우, 제주특별자치도 사례를 들어 주민자치 확대와 연관된 각종 법제를 살펴보았다. 특히 주민투표제, 주민감사청구제, 주민소송제, 주민소환제 등을 언급하고 이에 대한 문제점을 분석하였다.

김광주·김용태(2011: 95-118)는 지방정부의 주민자치의식 개혁운동에 관한 비교연구를 하였다. 지역사회개발운동인 새마을운동과 지방정부의 주민자치의식 개혁을 위한 삶의 춤 운동을 선택하여 비교하였다. 시민의식개혁의 대표적 성공모델인 새마을운동으로부터 삶의 춤 운동을 추진하기 위해 정책적 시사점을 도출하였다.

김필두(2013: 37-58)는 주민자치 실태에 대해 문제의식을 가지고 주민, 마을사업, 제도를 중심으로 주민자치제도의 발전방향에 대해 연구하였다. 우선 주민자치의 성공조건을 제도, 주민, 주민자치사업 측면에서 제시하였다. 우리나라 주민자치의 역사적 배경과 전통에 대해 살펴본 후 발전과정을 보기 위해 주민자치센터 제도에 대해 분석하였다. 이를 통해 주민자치와 주민자치제도의 성공방안을 도출하였다. 서재호(2013: 437-459)는 주민자치센터의 참여와 공동체 의식의 관계를 밝히고자 부산광역시 4개 주민자치센터의 주민인식조사를 실시하였다. McMillan et al.(1986: 6-23)이 개발한 척도를 토대로 참여유형별로 각 집단의 공동체 의식을 조사·분석하였다. 연구결과를 분석한 후 주민자치회 활성화와 주민의 공동체의식을 높이기 위한 방안을 제시하였다.

심익섭(2013: 23-36)에 따르면, 지방자치제도나 지방정책보다 본질적으로 중요한 것은 주민의 만족도와 직결되어 있는 지역발전이다. 지역사회의 발전은 주민의 참여에 의한 주민자치와 밀접하게 연결되어 있다. 그러므로 해당 연구에서는 주민자치와 지역발전의 관계를 살펴본 후 주민자치 중심의 새로운 지역발전 패러다임을 연구하였다. 근린공동체적 주민자치의 중요성에 대해 분석하고 이를 거듭 강조하였다.

김찬동(2014: 118-138)의 연구에서는 한국의 주민자치제도에 대한 제도

설계가 본래의 설계 의도에 적합한지를 분석하였다. 주민자치에 관한 제도설계에 문제점이 있는 것을 인식하고 일본의 주민자치회 검토를 통해 어떤 문제점이 있는지 살펴보았다. 김정완(2014: 97-124)은 통장제도의 타당성과 객관성을 높이기 위해 의정부시를 중심으로 통장, 전문가, 공무원을 대상으로 한 설문조사결과를 통해서 통장에게 요구되는 역량을 지표화 하였다. 분석결과 통장의 요건은 주민대표성, 행정업무에 대한 전문성, 정치적 중립성이라는 점을 발견하였다. 이에 기반하여 공정한 통장심사위원회 구성과 통장후보자의 평가지표를 구체화로 역량 있는 통장을 선임할 수 있도록 제언하였다.

홍정순(2014: 129-157)은 기존의 하드웨어 개발 중심의 마을만들기 사업에서 갈등예방·해소 및 공동체 수준에서의 사회통합을 위한 '공동학습형' 주민자치사업으로의 이행 필요성을 강조하기 위해 제주특별자치도의 지역재설계사업으로 사례분석을 하였다. 제주시 사업은 지역발전을 위해 중앙정부, 지방정부, 지역사회 간의 협력적 파트너십을 기반으로 추진된 모범사례에 속한다. 해당 사례분석을 통해서 정책적 함의를 이끌어 내었다.

곽현근(2015: 279-302)의 연구는 제도화가 되었음에도 여전히 혼란스러운 개념으로 남아있는 주민자치 개념을 정립하고, 주민자치의 이상적 모형을 도출하려고 시도하였다. 주민자치의 어원, 영미권의 지역공동체거버넌스와 공론장에 대한 분석을 통해 주민자치 개념을 도출하였다. 분석적 차원에서 주민자치 모형을 자율형과 민관협치형으로 분류하고 통합적 관점의 주민자치를 이상형으로 강조하였다. 이를 기초하여 주민자치 제도설계 과정에서 고려해야 할 원칙과 내용을 제시하였다. 유태현·이정기(2015: 479-492)는 지방자치의 실효성을 위해서는 안정적 재정기반이 필요하다고 강조한다. 지방자치단체의 재정력을 보강하기 위한 여러 가지 대안 중 지방세를 강화해야 함을 주장하고 있다. 이에 따라 지방자치의 기본단위인 동네자치의 실태와 개선과제에 대해 알아본 후 시행 중인 주민세의 세수를 확충하면서 지방자치의 원활한 시행을 위한 기반을 마련

하기 위해 보완책을 살펴보았다.

<표 2-3> 주민자치 일반에 대한 연구동향

연구자	연구내용
장준호·이인혁(2001)	주민자치활동이 공동체의식 형성에 미친 영향 분석
최근열·장영두(2002)	주민자치 강화를 위한 지역공동체 확립가능성 모색
심익섭(2005)	주민자치역량 강화를 위한 시민교육의 발전방향 제시
김영인(2005)	주민자치의식에 대한 전망 및 발전과제 제시
박인수(2007)	주민자치 확대와 관련된 각종 법제 점검
김광주·김용태(2011)	지방정부의 주민자치의식 개혁운동 비교연구
김필두(2013)	주민자치 실태와 주민자치제도의 발전방향
서재호(2013)	주민자치센터의 참여와 공동체 의식의 관계
심익섭(2013)	주민자치와 지역발전 간 관계 분석
김찬동(2014)	주민자치제도의 제도설계 적합성 여부 연구
김정완(2014)	통장에게 요구되는 역량과 요건
홍정순(2014)	사례분석을 통한 공동학습형 주민자치사업 필요성 분석
곽현근(2015)	주민자치의 개념 정립 및 이상적 모형 도출
유태현·이정기(2015)	동네자치의 실태와 개선과제 고찰

2) 주민참여

주민자치에 대한 연구의 대부분은 주민자치와 주민참여를 유사한 개념으로 보는 경향이 있다. 다수의 학자들이 주민참여의 문제점, 주민참여 유형화, 주민참여에 대한 실태조사 및 발전방안에 대하여 연구하였다.

우리나라 주민참여의 문제점을 살펴보고 그에 대한 개선방안을 제시하였다. 문제점으로는 낮은 주민참여율, 대표성 확보 어려움, 과정의 비효율, 공무원의 잘못된 인식 등을 지적하였다. 해결방안으로는 주민참여 활성화를 위한 제도적 기반 구축, 주민조직을 통한 참여기회 확대, 자생적 주민조직의 재정문제 해결, 행정공개의 확대를 제안하였다(정윤수, 2000: 115-131). 다른 한편에서는 광주광역시를 사례로 하여 주민참여 실태와 대처방안을 탐구하였다. 정보공개제도, 위원회제도, 인터넷을 활용한 정책결정과정 참여, 기타 주민참여제도를 참여제도와 구분하여

분석하였다. 그 결과, 적극적인 정보공개, 교류를 통한 주민참여, 위원회의 공무원 구성 비율 축소, 위원회 회의록 공개, 인터넷 상에서의 정책토론 활성화와 같은 방안들이 제시되었다(서순복, 2002: 231-253). 양석진(2005: 149-171)은 주민참여를 국민주권의 실현으로 보면서 기준에 따라 유형화하여 정치적 참여, 행정과정적 참여, 사법적 참여로 구분하였다. 주민참여 확대방안으로는 정보통신기술 확대, 사이버 주민포럼제도·주민평가제·주민발안제 도입, 주민감사청구제·주민투표제·주민소환제 활성화 등을 제시하였다.

지역사회 개발사업에 대한 주민참여 실태를 분석하기 위해 충청남도에 속해있는 도시와 농어촌 지역을 사례로 활용하기도 하였다. 욕구조사를 실시하여 주민참여 활성화 방안을 제안하였다. 주민주도형 지역사회 개발사업 실시, 지역 여성의 참여와 인터넷을 활용한 주민참여 활성화를 강조하였다(정하용, 2007: 1-30). 이혜영(2007: 87-107)은 운영 중인 주민참여제도들의 실태, 효과성, 인지도를 종합적으로 분석한 후 발전방향을 제시하였다. 주민참여제도에 대한 적극적 홍보와 운영 활성화, 주민의 자발성을 높일 수 있는 방안 모색, 정책과정 전반의 주민참여 제도화가 필요하다고 결론지었다. 명재진(2007: 1-20)은 주민참여의 헌법적 근거를 도출하여 각종 주민참여제도를 현행법 중심으로 검토한 후 관련된 문제점을 분석하여 개선방향을 제시하였다. 주민참여제도가 지방의회와 조화를 이루면서 주민참여는 보완적으로 기능해야 한다고 강조하였다.

주민자치를 지방행정이 추구해야 하는 중요한 비전임을 강조하기도 하였다. 기존 문헌연구를 통해 지방정부 차원에서 주민자치의 핵심인 주민참여에 대한 이론적·실천적 기반을 마련하고자 하였다. 이를 위해 주민참여가 필요한 시대적 배경, 실천적·이론적 맥락에서 제시되고 있는 다양한 주민참여의 유형을 살펴보았다. 그리고 주민참여와 관련된 우리 사회의 실태와 문제점을 진단해보고, 그 결과에 근거하여 주민참여를 제고하기 위한 전략을 제시하였다(곽현근, 2008: 121-153).

민현정(2008: 255-288)은 지방자치 실시 이후의 주민참여를 로컬 거버

넌스와 지역공동체 형성 차원에서 접근하였다. 주민참여의 순기능과 역기능을 살펴보고, 지방정부와 지역공동체 간의 협동을 위한 중요한 요건으로서의 주민참여를 새로운 차원에서 논의하고 있다. 일본의 주민참여 전개과정과 제도화 사례를 대상으로 그 성과와 한계, 쟁점을 중심으로 살펴보았다. 일본 사례와 한국의 비교를 통해 거시적 차원에서 주민참여 활성화와 제도 구축을 위한 정책적 제안을 시도했다.

임승후·김병섭(2010: 61-86)의 연구에서는 주민참여 형태의 효과성을 실증적으로 분석하려 하였다. 광주광역시 북구청의 주민참여예산제도 사례를 통하여 예산편성과정에서의 온라인('예산참여방')과 오프라인('시민위원회', '지역회의') 통로별 효과성을 연구하였다. 고경훈·김보은(2012: 323-342)은 지방자치제 하에서 주민참여를 실질적으로 증진시킬 수 있는 제도가 무엇인지에 대해 고찰하였다. 책임성과 안정성의 균형을 중심으로 다양한 지역문제에 대한 주민참여의 활성화를 위한 발전적 방향을 모색하였다. 분석을 통해 주민참여를 진작시킬 수 있는 제도적 과제로서의 대안을 도출하였다.

조진우(2012: 87-106)의 경우, 주민참여의 관점에서 법교육의 발전방향에 대한 정책대안을 제시하였다. 우선 주민의 개념을 정의하면서 주민참여의 확대와 중요성을 논의하였다. 현실에서 주민참여의 한계와 문제점을 살펴본 후 그에 대한 해결방안으로써 법교육의 역할이 중요함을 강조하였다. 하세헌·윤이화(2012: 157-182)는 실제 주민들의 삶을 위한 정책적 대안들이 제시될 수 있는 지역민주주의의 실현을 가장 중요한 것으로 인식하고 있다. 한국 민주주의의 기반을 지역 민주주의로 보며 한국사회에서 지역 민주주의 실현을 위한 방안을 고민하였다. 지역 민주주의를 위해서는 지방정치와 주민참여가 이루어져야 한다고 주장한다. 이러한 개념들을 정의하여 지방정치 모델을 유형별로 구분하였다. 지방정치에서 주민참여의 중요성에 대해 강조하며 지방정치와 주민참여의 밀접한 관계에 대해 언급하였다.

신재욱(2013: 89-115)은 세종시 도시건설기본계획 수립과정에 대해

연구하였다. 세종시의 경우 국내의 다른 신도시들과 달리 계획과정별로 주민참여가 이루어졌다는 차별점이 존재한다. 수립과정에서의 주민참여 실태를 분석하여 미래에 있을 신도시 계획 수립과정에 주민참여를 높일 수 있는 방안을 제시하였다. 정명은·장용석(2013: 109-136)의 연구는 한국 지방정부들을 대상으로 주민참여의 제도화 경향성을 발견할 수 있는 제도화 논리를 고찰하였다. 전통적인 정치적·관리적 접근과 제도주의 조직론 관점을 확장하여 주민참여제도 확산 형태와 효과를 설명할 수 있는 근거를 제시하며 분석하였다. 최준호(2013: 201-221)는 행정대응성의 촉진배경이면서 지방자치단체 자치제의 핵심 개념인 주민참여에 대한 이전의 일반적 개념 틀을 재정립하려고 하였다. 주민들에 대한 지방정부의 행정대응성 향상과 주민들의 행정서비스 만족이라는 궁극적 목표를 가지고 주민참여의 개념적 바탕을 새롭게 구축하려고 시도하였다. 하정봉·길종백(2013: 249-274)은 전라남도 동부지역의 3개 기초단체 대상으로 설문조사를 실시하여 이를 기반으로 주민참여에 대한 영향요인을 탐색하였다. 그 결과, 이익, 제도, 이념, 신뢰 등이 주민참여에 영향을 주는 요인으로 나타났고, 참여유형에 따라 영향요인은 상이한 것으로 밝혀졌다. 분석결과로부터 정책적 시사점을 유추하여 제시하였다.

김정희(2014: 267-290)는 주민참여의 기본이념을 정의한 후 주민참여조례에 대해 연구하였다. 33개 지방자치단체를 대상으로 조례의 내용과 운영 실태를 비교·분석하였다. 우리나라의 주민참여와 거버넌스의 특징을 고찰하여 '굿 거버넌스(Good Governance)' 실현에 필요한 과제를 도출하고자 하였다. 굿 거버넌스의 분석기준으로 설정한 것은 참여성(participation), 권한부여(empowerment), 상호책임성(responsibility) 등 3가지이다. 동일 연구자의 또 다른 연구에 따르면, 지방정부들의 '마을만들기' 정책이 형식적 거버넌스에 그치고 있는 점에 문제의식을 갖는다(김정희, 2015: 135-170). 마을만들기 지원정책을 주요사업으로 펼치고 있는 부산시와 서울시를 대상으로 하여 각 정책단계에서 거버넌스가 어떻게 작용하였는지 질적연구 방법을 통해 분석하였다. '굿 거버넌스'의

측정지표로 참여성, 책임성, 반응성, 제도화 네 가지를 설정하여 각 정책 단계를 평가한 후 도시 거버넌스의 특징과 유형을 밝혔다.

이재완(2014: 409-437)의 연구에서는 서울시 마을공동체 사업에 대한 정책인지도가 주민참여에 미치는 효과를 실증적으로 분석하였다. 「2012년 서울서베이」 데이터를 활용하여 다중회귀분석한 결과, 마을공동체 사업에 대한 정책인지도가 주민참여에 유의미한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이를 통해 정책에 대한 일반시민들의 인지도가 주민참여의 기본적인 전제로 작용한다는 결론을 도출하였다. 정정화·은재호·남재걸(2014: 161-185)은 한국 행정현장에서 관찰되는 주민참여의 정도와 내용을 살펴보기 위해 179개(중앙부처 38개, 광역자치단체 13개, 기초자치단체 128개) 행정기관에서 수집한 631개의 주민참여 정책사례를 분석하였다. 경험적 연구의 분석결과로 일정한 특징을 도출하였고 이를 통해 정책적 시사점을 제안하였다. 최영오·김태훈·정종원(2014: 347-373)은 우리나라 주민참여활성화를 위한 요인들을 선정하고, 그 요인들 간의 상대적 우선순위를 파악하려고 하였다. 주민참여의 문제점을 제도, 행태, 환경 세 가지 측면에서 분석하고, 이를 토대로 주민참여활성화 요인을 선정한 후 AHP기법을 적용하여 분석하였다.

이승종(2015: 61-76)의 연구에 의하면, 한국의 지방자치가 과정가치에 매몰된 지방자치 패러다임, 취약한 분권, 지방정부의 책임성 미흡, 주민소외의 문제를 가지고 있다. 이러한 문제의식을 배경으로 지방자치의 패러다임, 지방분권, 지방정부의 책임성, 주민참여를 기준으로 지방자치의 실태에 대해 항목별로 살펴보았다. 실태 분석을 기반으로 성숙한 지방자치의 실현을 위한 주요 정책대안들에 대해 강조하였다. 이현수·김재관(2015: 89-110)의 연구는 전북혁신도시 건설사업을 대상으로 지역공공개발사업 추진과정에서 주민참여의 영향요인을 밝히고, 각 요인들이 주민참여 행동에 미치는 효과의 정도를 검증하였다. 이를 위해 대상지역의 주민 197명을 설문조사한 후 다중회귀분석을 이용하여 분석하였다. 제도화, 이해인식, 상호작용 요인에 따라 연구결과를 분석하여 주민참여를 위

한 대안을 제시하였다. 최문형·정문기(2015: 273-306)는 공동체의식이 주민참여에 미치는 영향을 실증분석하였다. 공동체의식과 주민참여의 문헌을 검토한 후 서울특별시 주민들의 인식에 대한 설문조사와 전문가 심층면접을 실시하였다. 이를 분석한 결과 주민참여 유형의 세분화와 공동체의식의 구성요소가 주민참여에 다른 역할을 할 수 있다는 함의를 이끌어내었다.

<표 2-4> 주민참여에 대한 연구동향

연구자	연구내용
정윤수(2000)	우리나라 주민참여의 문제점 분석 후 개선방안 제시
서순복(2002)	광주광역시 사례로 주민참여 실태분석 후 대안모색
양석진(2005)	주민참여 유형화와 확대방안 제시
정하용(2007)	주민참여 실태분석, 욕구조사 실시 후 활성화 방안 제시
이혜영(2007)	주민참여제도의 실태, 효과성, 인지도 종합 분석 후 발전방향 제시
명재진(2007)	현행법 중심으로 주민참여제도 검토, 문제점 분석 후 개선방향 제시
곽현근(2008)	주민참여의 유형, 실태, 문제점 분석 후 제고전략 제시
민현정(2008)	일본사례와 한국의 비교로 주민참여 분석 후 정책적 제안
임승후·김병섭(2010)	광주광역시 북구청 주민참여예산제도 사례를 통한 주민참여 형태의 효과성 실증분석
고경훈·김보은(2012)	주민참여의 활성화를 위한 제도적 과제
조진우(2012)	주민참여의 관점에서 법교육의 발전방향에 대한 정책대안
하세헌·윤이화(2012)	지방정치모델의 유형별 구분 및 지방정치와 주민참여의 관계
신재욱(2013)	세종시 도시건설기본계획 수립과정의 주민참여 실태분석 및 대안 제시
정명은·장용석(2013)	지방정부들의 주민참여제도 확산 형태와 효과 분석
최준호(2013)	주민참여의 개념적 기반 재정립 시도
하정봉·길종백(2013)	주민참여에 영향을 주는 요인 분석 후 정책적 시사점 제시
김정희(2014)	주민참여조례 분석 후 굿 거버넌스를 위한 과제 도출
김정희(2015)	부산시와 서울시의 마을만들기 지원정책에 대한 질적연구

이재완(2014)	서울시 마을공동체사업에 대한 정책인지도가 주민참여에 미치는 효과 실증분석
정정화·은재호·남재걸(2014)	한국 행정현상에서의 주민참여 정도와 내용 경험적 연구분석
최영오·김태춘·정종원(2014)	주민참여의 문제점과 주민참여활성화 요인 분석
이승종(2015)	지방자치의 실태분석 및 정책대안 제시
이현수·김재관(2015)	전북혁신도시 대상으로 지역공공개발사업 추진과정에서의 주민참여 영향요인 분석 후 효과의 정도 검증
최문형·정문기(2015)	공동체의식이 주민참여에 미치는 영향 실증분석

3) 주민자치회

주민자치, 주민참여 관련 연구들은 주민자치제도, 주민자치센터 등과 같은 주제와 연결되어 이제까지 어느 정도 진행되어 왔다. 하지만 주민자치회에 대한 연구는 아직 걸음마 수준에 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 주민자치회라는 개념은 지방행정체제개편추진위원회가 주민자치회 도입방안과 시범실시에 대해서 연구하고 계획한 지가 최근이므로 정치적·행정적 측면에서 가장 새로운 것이기 때문이다. 그러므로 여기에서 소개하는 연구들은 대부분 주민자치회와 직접적으로 관련되어 있기 보다는 간접적으로 연결되어 있다. 해당 연구들은 읍면동 주민자치회 도입방안과 시범실시를 본격적으로 다루고 있다는 점에서 그 의미를 찾아볼 수 있다.

김진희(2012)는 석사학위논문에서 읍면동 주민자치회 도입방안 논의단계였던 초기 형태의 주민자치회 모델을 소개하였다. 주민자치회 모델은 협력형, 통합형, 주민조직형으로 구성되어 있다. 읍면동 거버넌스 모델 도출을 위해 주민자치회 모델안을 중심으로 고찰하였다. 우리나라에 적합한 주민자치기능 강화를 위한 모델안을 도출하기 위해서 지방행정체제개편추진위원회의 쟁점사항들을 중심으로 검토하였다. 근린 거버넌스

실현의 적합성, 해당 시기 읍면동 및 주민자치센터 운영상 문제 극복가능성, 일본·영국 등 해외사례의 시사점 등을 분석하여 구체적인 방안을 제시하였다.

심익섭(2012: 57-84)은 지방행정체제 개편에 관한 특별법에 근거하여 설치된 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회에서 마련하고 있는 주민자치를 위한 새로운 개념의 '주민자치회'에 관한 정책적 대안을 논의하고 있다. 지금까지의 한국 지방자치가 단체자치에 몰입하면서 나타난 문제점을 주민자치의 실질화를 통하여 해결해야 한다는 대전제 하에, 위원회가 제시하고 있는 세 가지 주민자치회 모델을 분석적으로 비교평가해 보고, 한국적 주민자치회를 위한 논의의 활성화를 강조하였다.

김필두(2013: 37-58)는 읍면동을 중심으로 근린자치기능의 강화를 목적으로 연구를 진행하였다. 이를 위해 읍면동 단위에서의 근린자치기능을 공무원이 수행하는 근린자치지원행정기능과 주민자치위원회에서 수행하는 근린자치기능으로 구분하고, 읍면동에서의 실태와 문제점을 분석한 후 정책대안을 모색하였다. 또한, 다른 연구에서는 주민자치회 시범실시 과정에서 나타난 성과와 문제점 등을 분석한 후 문제해결을 위한 정책대안을 제시하였다(김필두, 2014: 35-60).

김순은(2014: 3-34)은 주민자치회 시범실시 31개 대상지역 중 긍정적인 평가를 받은 서울시 은평구 역촌동의 사례를 분석하였다. 역촌동 주민자치회가 달성한 성과를 사회적 자본의 관점에서 살펴보았다. 연구결과, 주민자치회 성과에 영향을 주었던 조건을 발견하였고 이를 강조하였다.

주민자치회가 지역사회와 협력하기 위한 필요요소를 도출하는 연구가 이루어지기도 하였다. 주민자치회와 관련된 기존연구를 기반으로 하여 분석변수를 도출한 후 주민자치회 활동을 하고 있는 주민자치회 위원의 인식을 설문조사하였다. 분석결과, 주민자치회가 지역사회와 협력하는데 영향을 미치는 요인으로 '내부요인', '제도요인', '교류요인'을 발견하였다. 이를 통해 주민자치회와 지역사회의 협력에 중요한 역할을 하는 요인들을 확인하였다(김필두·류영아, 2015: 283-306).

이병렬·이종수(2015: 157-180)의 연구목적은 주민자치회 시범실시의 자치효과와 발전과제를 분석하였다. 2013년 7월 이래 시행 중인 주민자치회 시범실시에 대한 경과 실태와 문제점을 살펴보았다. 헌법과 법률 등 관계 법규의 한계와 제도적·운영적 측면에서의 문제점을 조명하고 주민자치회의 발전과제와 개선방안을 제시하였다. 이정석(2015: 411-435)은 주민자치회 활성화를 위해 읍면동 주민자치회에 적합한 사업유형을 진단하는 도구 역할을 해 줄 「주민자치회 성공모델 진단시트」의 도입 필요성에 대해 고찰하였다. 그리고 총 70개의 설문문항으로 구성된 「주민자치회 성공모델 진단시트」의 개발 및 활용 방법에 대해 논의하였다.

법률적 측면에서 살펴보면, 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률(가칭)이 아직 제정되지 않은 상황에서 주민자치회 관련 여러 쟁점들이 입법적으로 정리되지 않았다. 그러므로 이에 대해 지방자치법, 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 등을 근거로 하여 구체적·유형적으로 파악하려는 시도를 하였다. 동시에 주민자치회의 설치, 운영, 구성, 재정 등에 관한 쟁점을 검토하여 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률(가칭) 제정을 위한 입법적인 제언을 하고, 지역적 특수성을 반영한 보다 실효적인 주민자치회의 활동을 유도하기 위한 조례 개선방안을 제시하였다(최윤영, 2015: 267-297).

<표 2-5> 주민자치회에 대한 연구동향

연구자	연구내용
김진희(2012)	초기 형태의 주민자치회 모델 및 쟁점사항 분석 후 방안 제시
심익섭(2012)	주민자치회에 관한 정책적 대안
김필두(2013)	읍면동 근린자치기능 실태와 문제점 분석 후 정책대안 모색
김필두(2014)	주민자치회 시범실시 과정에서의 성과와 문제점 분석 후 정책대안 제시
김순은(2014)	서울시 은평구 역촌동 주민자치회 시범실시 사례 분석 및 성과 연구
김필두·류영아(2015)	주민자치회와 지역사회의 협력을 위한 필요요인 도출 및 분석
이병렬·이종수(2015)	주민자치회 시범실시의 자치효과와 발전과제 분석
이정석(2015)	「주민자치회 성공모델 진단시트」의 도입에 관한 연구
최윤영(2015)	법률적 관점에서의 주민자치회 관련 쟁점들 분석 및 개선방안 제시

3. 선행연구 분석 및 시사점

협력적 거버넌스에 대한 외국의 선행연구들은 대부분 이론을 구축해 가는 과정 또는 결과에 관한 것들이다. 이렇게 확립된 협력적 거버넌스 이론과 모형을 기반으로 국내의 선행연구들은 한국적 사례에 적용시켜 연구하였다. 이를 통해 이론과 모형의 타당성을 확인하였고 한국 행정의 거버넌스를 위한 시사점을 도출하였다. 협력적 거버넌스 이론과 연결시킨 연구들은 특정 갈등상황 사례를 적용하여 분석하려는 경향을 나타내었다.

주민자치와 관련된 우리나라 행정학계의 연구들은 이제까지 시도되어 온 정책 및 제도와 연결하여 진행되었다. 지방자치 실시 이후 주민참여, 주민자치, 공동체의식 등과 같은 선진 민주주의의 개념들을 실현시키기

위해 현실적 상황들을 분석하여 문제점을 발견한 후 이를 개선하기 위한 방안들에 대해 고민하는 연구들이 주를 이루었다. 꽤 많은 연구들이 축적된 편이었지만 실태분석에 한정되어 있었다.

본 연구의 주제인 주민자치회에 관한 선행연구들은 아직 초기 단계로 연구가 다양한 관점에서 진행되어 있지 않은 상황이다. 주민자치회라는 새로운 제도에 대해 탐색하거나 시범실시가 얼마 되지 않은 상황에서 문제점과 나름의 해결방안을 제시하려는 내용들이 선행연구의 대부분을 차지하고 있다. 해당 정책에 대한 학문적 분석 보다는 현상적 측면에서의 접근 및 연구 정도만 이루어져 있는 상태이다.

주민자치회와 연결해 볼 수 있는 개념들에 대해 살펴본 후 연구를 어떻게 진행할지 고민해 보았다. 주민자치회의 기반이 될 수 있는 주민자치, 주민참여, 지방자치 등에 대한 선행연구들을 찾아보면서 주민자치회가 결국 참여와 협력이 핵심이라는 것을 발견할 수 있었다. 이를 학문적 측면에서 접근하고자 거버넌스 이론들 중 참여와 협력을 핵심으로 하는 협력적 거버넌스 이론과 연관시켜 보았다. 선행연구들에서는 협력적 거버넌스 측면에서 주민자치회를 바라본 연구들이 거의 존재하지 않는 것으로 판단되었기 때문이다. 이는 아마도 주민자치회가 갈등상황이라는 문제의식보다 정부에 의해 시행되는 제도라는 인식이 더 강해서일 것이라고 짐작된다. 주민자치회와 주민자치 자체의 정착을 위해 근본적으로 중요한 측면에서 연구해보고자 참여와 협력이 핵심인 협력적 거버넌스 이론을 기반으로 주민자치회를 분석하려 한다.

제3절 선진국의 민관협력 거버넌스 사례[1)]

1. 일본의 자치회(自治會)

1) 자치회의 역사

일본 자치회는 1500년대 도요토미 시대에 주민관리체제의 일환으로 처음 등장하였다. 전통적 근린조직으로서 자치회는 메이지 시대인 1888년 근대적 지방자치제도인 시정촌(市町村)제를 도입하면서 해체되었다가 1923년 관동대지진 이후 전쟁물자 조달, 인력동원 등을 위한 전시동원체제, 지역방위체제 목적으로 재조직되어 법적 지위를 가진 시정촌의 하부조직으로 재탄생하였다. 하지만 1947년 미군정은 자치회를 군국주의 유지를 위한 지역조직으로 간주하여 해체를 명령함으로써 자치회의 공식적 조직은 해체되었으나, 방범연락위원, 홍보위원회, 위생조합 등의 형식으로 명맥이 유지되었다. 그 후 1952년 미일안보조약 체결 이후 자치회가 전국적으로 부활하게 된다. 특히 1959년에 발생한 이세만(伊勢灣) 태풍을 계기로 성립된 재해대책기본법에 따르면, 지역커뮤니티에서 주민들에 의한 방재활동을 위한 자주적인 방재조직의 설치가 있었는데 이 때 정내회 등을 모체로 설치하게 된다(김병국·김필두·윤준희, 2010; 김병국, 2011).

1970년대 이후 자치회에 대한 반발로 마치쯔쿠리(まちづくり), 커뮤니티 비즈니스(community business)운동이 확산되어 한 때 자치회의 활동 및 위상이 약화되기도 하였다. 그러나 1990년대 지방자치법 등의 개정으로 자치단체장의 인가를 받아 법인격을 지닌 당체로 등록할 수 있도록 자치회의 법적 지위가 강화되고, 회관건설비용의 장기저리 융자, 운영보조금

1) 일본, 영국, 미국 사례의 기본적인 내용은 지방자치발전위워회의 내부자료를 기반으로 하여 참고 및 구성하였다.

의 지급, 인력파견 등 각종 지원정책들이 제도적으로 마련되어 정내회 육성을 위한 새로운 전기의 발판이 마련되었다.

2) 자치회의 설치와 구성 및 운영

일본 자치회는 정회, 정내회, 부락회 등의 또 다른 명칭으로 불리고 있다. 원칙적으로는 주민자치조직이면서 임의단체의 성격을 갖고 있다. 거주 또는 영업을 하는 모든 세대와 사업소가 해당지역 내 문제에 공동으로 대처하기 위해 구성된 주민대표조직이기도 하다. 자치회는 지역의 사회적 생활기반부터 사회관계, 지역문화를 위한 활동에 걸친 범위를 행정과 협력하면서 활발하게 운영되고 있다. 현재 동경도 23개, 특별구내에는 4,302개의 자치회가 있고, 그 중 103개가 법인격을 갖추고 있으며, 지역에 따라 다양하게 구성되어 있다.

기초자치단체 하에 있는 주민자치조직으로 관할지역 내에서는 개인단위가 아닌 해당 세대가 자동 강제 가입되고 있다. 하지만 원칙적으로는 거주지역 이외의 지역에 있는 자치회도 가입이 자유롭다는 특징이 존재한다. 그 결과 현재 일본 전체 국민의 90% 이상이 자치회에 가입되어 있다.

일반적으로 자치회의 하부조직은 부락(部落)-반(班)-주민(住民)의 계층제로 형성되어 있다. 자치회는 최소 3-4개의 부락으로 구성되며, 각 부락은 10-15세대의 반으로 구성된다. 반장(班長)의 임기는 1년이며 대체로 순번제가 적용된다. 내부조직은 일반적으로 총회, 회장회, 협의회로 구성된다. 첫째, 총회는 의결기관으로 단위자치회 가입주민 전체가 참여하는 형태로 운영된다. 둘째, 회장회는 집행기관으로 회장 1명과 회계, 감사, 간사 등 10명 내외의 무보수·명예직 임원들로 구성된다. 회장은 주민의 직접선거로 선출한다. 임원들은 지역주민에 대한 자원봉사 성격으로 활동하며 사업부서 등의 조직체계를 갖추고 있다. 셋째, 협의회는 자치회의 지방의회로 협의의원 또는 의원으로 불리는 각 부락의 대표주민

10여명으로 구성된다. 협의회는 (i) 자치회 전역의 행정에 관한 사무, (ii) 자치회 예산에 관한 사무심의, (iii) 자치회 결산에 관한 인정, (iv) 공민관의 운영에 관한 사무, (v) 자치회의 사업달성을 위해 필요하다고 인정되는 사무에 관한 결정의 다섯 가지 항목을 중심으로 활동한다(김병국, 2011).

3) 자치회의 역할과 기능

자치회 기능은 주민자치조직으로서의 기능과 기초자치단체에 대한 행정보조기능으로 구분할 수 있다(김병국, 2011). 첫째, 주민자치조직으로서의 기능으로는 지역의 공동과제 해결(교통안전, 방범, 방재·비상대책·재난구조, 쓰레기처리, 폐품회수, 병충해구제, 녹화사업, 공해방지 활동), 자치회관의 관리 및 운영, 주민의 복지 및 건강증진(문화, 스포츠 활동과 보건위생, 간호활동), 주민 간 상호연락과 친목도모(경조 사업, 상호부조), 지역 커뮤니티의 양성(제례, 축제·운동회, 버스여행, 회보발행, 시설관리 활동), 간이보험 및 기타 수익사업의 운영을 들 수 있다.

둘째, 기초자치단체에 대한 행정보조기능으로는 행정보완(홍보지, 회람문서 배포를 통한 행정보완, 방범협력, 소방협력, 청소협력, 모금협력, 헌혈협력), 행정참여(각종 정부위원회 참여), 주민의사(요망사항) 전달 및 진정, 행정사무 위탁을 들 수 있다.

다양한 활동과 종합적 기능을 가지고 있는 동시에 기초자치단체의 행정을 보완하는 역할도 하고 있다. 동경도 특별구에 속한 자치회의 경우, 행정보조기능을 수행하고 있다. 예를 들면, 주민들의 의견 전달, 각종 위원회 참석, 구와의 연락 및 구에 진정, 지방자치단체 및 특별지방행정기관으로부터의 수탁사무를 맡고 있다. 총리부, 일본적십자사, 공동모금회, 경시청의 방범연락소, 소방청의 소방협력회, 청소협력회, 구청의 각종 사무위탁 등과 같이 각종 행정사무를 위탁·수행하고 있다.

4) 자치회의 민관 협력적 거버넌스

일본의 경우 시정촌 합병의 맥락에서 합병 이후의 현장행정을 보완하기 위해 주민자치회의 역할 강화를 모색하는 전략을 취하고 있다. 특히 시정촌에 자치회라는 주민자치조직이 활성화되어 있거나 지역사회 형성 관련 정책이 상당히 발전해 있는 상황에서 주민조직이 행정업무를 위임받아 수행하고 있다. 또한 그 대표들이 기초자치단체와의 관계에서 주민들의 목소리를 전달하고, 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 협력적 거버넌스의 여건을 어느 정도 갖춘 것으로 판단된다.

2. 영국의 패리쉬(Parish)위원회

1) 패리쉬의 역사

영국의 지방자치단체 계층구조는 중층제와 단층제가 혼재되어 있다. 잉글랜드 지역의 비대도시권에서만 중층제가 존재할 뿐, 그 밖의 잉글랜드의 대도시 지역과 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈 모두 단층제로 운영되고 있다.

패리쉬는 영국의 잉글랜드에 존재하는 주민자치조직이다. 본래 8세기경에 설치된 카톨릭의 교구로, 교회 1개와 신부 1명을 가진 구역이다. 포교와 종교상의 감독을 목적으로 하는 커뮤니티 단위에서 그 유래를 찾을 수 있다. 1894년 패리쉬법 제정으로 기본 구조와 기능이 명확하게 규정되었다. 이를 통해 다수의 패리쉬는 Urban District County라는 기초자치단체가 되었고, 인구 300명 이상이면 의회, 인구 300명 이하면 주민총회를 두도록 하였다. 이는 주민자치조직이 의사결정기구와 집행기구를 갖고 있다는 것으로 주민자치가 제대로 이루어질 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다고 볼 수 있다. 패리쉬의 종교적 기능은 교구회에서 담당

하고, 의회와 주민총회는 행정기능을 담당하도록 하여 종교와 행정을 분리시켰다.

1972년의 지방자치법은 패리쉬제도에 커다란 변화를 가져왔다. 지방자치제도의 개혁이 이루어지면서 기초자치단체의 수를 감소시켜 광역화를 도모함에 따라 기능적인 행정운영을 광역적인 범위에서 효율적으로 실시하고자 하였다.

2) 패리쉬의 설치와 운영

1972년에는 주민의 주체적인 참여를 전제로 하는 일선행정의 추진을 확보할 소규모의 패리쉬 설치를 인정하였는바, 인구 150명 이상의 패리쉬에도 의무적으로 의회를 설치하도록 하였다. 패리쉬 명칭과 관련해서는, 잉글랜드의 패리쉬의 경우 그대로 유지되고, 스코틀랜드와 웨일즈는 Community Council로 명칭을 변경하였다.

영국은 2015년 당시 잉글랜드에 약 10,000개 이상, 스코틀랜드 1,200개 이상, 웨일즈 735개의 패리쉬 또는 커뮤니티가 존재한다(일본 자치체 국제화협회, 영국의 지방자치(2015년도)). 특히 “1997년 지방자치·세율법((Local Government and Rating Act 1997)”에 근거하여 도입된 주민청원에 의한 패리쉬 설치제도로 인해 지속적인 증가 추세에 있다. 법률에 의해 패리쉬 설립이 금지된 런던도 이제는 패리쉬 설치가 가능하다. 패리쉬는 대체로 농촌부가 많고, 도시부가 적은 특징을 보이고 있다.

소규모 패리쉬의 경우 교회교구가 패리쉬의 구역이 되고, 대규모 패리쉬의 경우 1972년 지방자치법에 의하여 소규모 자치단체가 통합 전의 District Council이 된다. 새로운 패리쉬는 국무장관의 지시로 설치되는데, District 등 지방자치단체의 신청으로 국무장관이 설치를 결정하게 된다. 즉, 주민 250명 이상의 서명으로 신청하고 국무장관이 설치를 결정한다.

패리쉬 의회는 직선으로 선출되는데, 최소 5인 이상을 두어야 한다. 구

체적인 수는 상위정부(District)에 의해 정해진다. 인구 10%이상이 청원할 경우, 상급1 자치단체가 설치여부를 결정하도록 되어있다.

패리쉬의 기관구성 형태는 주민총회형과 의회형으로 구분된다. 인구 150명 미만의 작은 지역에서는 주민 전체가 참가하여 의사결정을 한다. 매년 3월~6월 사이 주민총회를 개최하도록 의무화 되어있다. 인구 150명 이상의 경우는 의회를 두도록 되어있기 때문에 의회형에 해당한다. 패리쉬 의회 의원은 5명에서 20명 사이로 구성되어 있으며, 평균 9명 수준이고, 임기는 4년 무보수다. 정기회는 연1회, 임시회는 연3회 내외로 개최된다. 주민에 의해 직선으로 되지만 공석이 생기더라도 대부분은 보궐선거를 하지 않는다. 그대로 공석으로 두거나 전임의원이 선임하도록 하고 있다.

패리쉬의 재정은 평균 약 20,000파운드 수준을 기록하고 있다. 이를 위한 재원은 수수료, 서비스 이용료, 부가세, 임대수입, 상급 자치단체 지원금이 주를 이룬다. 상급 자치단체 지원금은 지역주민부담세(Community Charge)에 의존하는 부가세(precept) 방식이며, 징수를 District정부에 의뢰할 수 있는 반면 독자적인 과세권한은 없다.

영국의 패리쉬는 지방자치단체가 의무적으로 재원을 지원하는 것이 패리쉬 전체 활동 재원의 70% 정도이고 나머지는 패리쉬 자체수입으로 충당된다. 지방자치단체가 의무적으로 패리쉬를 지원하는 점은 우리나라의 주민자치회 시범실시와 다른 점이다. 지방자치단체의 의무적 재정지원으로 주민자치를 실현하는데 재정적인 면에서 안정성을 확보하고 있다는 점이 주민자치에 긍정적이라고 할 수 있다.

주민들로 이루어진 자원봉사자가 의원을 보조하기도 한다. 일부 지역에서는 패리쉬의 운영을 위해 유급 사무원을 두고 있다. 소규모 패리쉬에는 비상근 직원을 두기도 하고, 1명의 직원이 여러 패리쉬 업무를 담당하기도 한다.

3) 패리쉬의 역할과 기능

패리쉬는 법적 권한이 제약되어 있어 주민중심의 준자치단체로 볼 수 있다. 패리쉬 의회는 주민의 대표기관으로 주민의 의사를 시청 등과 같은 행정기관에 전달하는 기능을 수행한다. 예를 들면, 쓰레기 처리에 대한 고발, 폭주족에 대한 처벌의뢰, 전투기 소음에 대한 진정, 버스노선 변경신청, 우체국 사무에 관한 건의 및 요구 등 사소하지만 일상생활과 직결된 주민의 의사를 전달하고 있다.

또한 패리쉬 의회는 지역의 사무를 자치적으로 처리하고 있다. 녹지대 관리, 공한지 관리, 묘지 관리, 초등학교 운영자나 이사의 선임, 초등학교 건설, 상수도 정비, 버스대합실 설치 등의 사무를 담당하고 있다. 기타 시민농원, 목욕장, 세탁소, 묘지, 화장장, 유체 안치장, 검시실, 공공의 시계, 주민집회장, 운동장, 체육시설, 시민홀, 보트장 등의 제공, 버스정류장 유지관리 등의 업무를 처리하고 있다. 1972년에는 지방자치법 개정으로 패리쉬 의회의 권한과 기능을 주정부와 공유하게 되었다. 시와 같은 상급 자치단체가 지역개발사업이나 대규모 건축 사업을 허가할 때에는 반드시 해당 패리쉬 의회와 협의하여야 한다(권순복, 2010).

4) 패리쉬의 민관 협력적 거버넌스

영국은 프랑스나 이탈리아 등 유럽의 다른 국가들보다 기초자치단체가 드믄 편인 반면, 이를 보완하기 위해서 패리쉬를 효과적으로 활용하고 있다. 영국의 패리쉬 제도는 주민자치조직의 중요성을 보여준다. 역사적으로 형성된 주민자치조직을 보호하고, 이것의 토대가 미미한 지역에 대하여는 주민조직의 형성을 주민의 청원에 의해 설치하도록 적극 지원하고 있다. 오랜 기간 주민자치의 기반 위에서 지방자치단체와 협의하고 협력하는 패리쉬의 운영 형태는 전형적인 민관 협력적 거버넌스로 평가할 수 있다.

3. 미국의 커뮤니티협의회·근린참여 제도(Community Board or Neighborhood Participation)

1) 커뮤니티협의회·근린참여 제도의 역사

미국의 커뮤니티협의회 또는 근린참여 제도는 1960년대 시민운동을 통해 시민들이 정부에 대하여 보다 큰 목소리를 내기 위해서 풀뿌리조직이나 협의체 등이 필요하다고 인식하는데서 출발하였다. 조직을 통하여 사회적인 영향력을 형성하고 이를 활용하기 위한 주민들의 역량 강화의 필요성도 함께 인식되었다. 대표적 예가 1960년대 L. Johnson대통령이 주도한 '빈곤과의 전쟁(War on Poverty)'이다. 그 이전만 해도 시민의 투표율 제고에만 치중했던 정치참여 확장노력이 1964년 '경제기회법(Economic Opportunity Act)' 제정과 함께 지역사회실천사업(Community Action Program; CAP)의 맥락에서 구체화되었다. L. Johnson대통령은 빈곤과의 전쟁 선포와 더불어 지방수준에서 주민들의 에너지와 상상력을 동원해 빈곤문제를 해결하려는 목적으로 CAP를 추진하게 된다. 각각의 CAP는 "지역주민들과 서비스를 제공받는 집단구성원들의 최대 가능한 참여(maximum feasible participation)와 함께 개발되고, 집행되며, 행정이 이루어져야만 한다."라고 법에 명시함으로써 강력한 시민참여의 동력을 부여하였다. 이 시기에 도입된 근린참여 제도는 혁신적 이념과 문화의 영향을 받아 매우 적극적이면서 참여의 세부적 부분까지 정하고 있는 것이 특징이다.

연방정부의 지원과 함께 많은 도시의 근린수준 의사결정을 위한 새로운 체계가 등장하게 된다. '근린의회(neighborhood councils)', '의제선정위원회(priority boards)', '근린실천위원회(neighborhood action committee)'와 같은 공식제도를 마련하여 시민들로 하여금 자신이 살고 있는 근린 또는 도시 전체에 영향을 미치는 의사결정과 정책에 대해 의견을 제시할 수

있는 기회를 부여하였다. 정부에 대한 불신이 높았던 1970년대 후반까지 각각의 커뮤니티 내부에서 사회적인 영향력을 기르기 위한 시도들이 시작되었다. 시민에 의한 커뮤니티 조직은 새로운 풀뿌리 운동을 전개하는 국가적인 운동으로 발전하였다.

2) 커뮤니티협의회·근린위원회의 설치와 운영

미국의 근린단위 주민자치조직은 대체적으로 뉴욕의 Community Board 형태나 워싱턴 DC의 ANC(Advisory Neighborhood Commission) 등과 같이 유사한 기능을 수행하고 있음에도 Community 또는 Neighborhood 두 개의 용어 중에서 사용되는 경우가 많다. Community와 Neighborhood 용어는 상호 확연한 차이는 보이지 않고 있으나, Neighborhood는 “그 지역에 살고 있는 사람들이 서로 얼굴을 알고 있는 정도의 범위” 또는 “오랜 기간에 걸쳐 자연적으로 형성된 자연부락”으로 정의되고 있다. 반면, Community는 “일상생활 중 무엇인가 공통의 이해를 가지고 있는 지역이나 집단“으로 사용되는데, 공통의 이해는 학교, 인종, 직업 등에 따라 다양하여 무엇을 공통의 이해로 할 것인가에 따라 규모가 변한다고 볼 수 있다.

미국의 근린주민자치조직은 다양한 형태로 구성되고 있지만 공통적으로 지방자치단체가 아니며 법인격이 없는 자문기구에 불과하다. 위원들은 지역주민, 사업체 경영인, 자산보유자 등 지역 이해관계자들을 중심으로 구성되는데, 위원의 임기, 선출방식, 위원 수 등은 도시별로 다르게 정해진다. 예를 들어, 뉴욕시의 주민자치협의회는 시의원의 추천과 공모과정을 거쳐서 투표권이 있는 무보수·명예직 위원 50명을 구청장이 지명하는 방식으로 구성된다. 이외에도 해당 커뮤니티가 지역구인 시의원이나 기타 전문가도 참여는 가능하지만 이들에게는 투표권이 없다. 의장은 위원 중에서 호선하며, 부의장, 서기위원, 재무위원을 선출하고 분야별 소위원회를 설치한다. 임기는 2년으로 매년 4월 1일에 시작하고, 1/2는 짝수

년, 1/2는 홀수 년에 선임한다. 위원 중에서 6개월 동안 출석이 현저하게 저조하거나 결격사유가 있는 위원은 퇴출시키는 제도를 가지고 있다.

미국의 수도 워싱턴 DC는 1976년에 설립된 ANC(Advisory Neighborhood Commission)라는 근린자치자문위원회를 운영하고 있다. 위원회의 임기는 2년으로 뉴욕시와 같지만, 시장, 시의회 의원 등의 공직 선거와 동시에 동일한 절차에 의해 선출된다는 점에서 뉴욕시와 다르다고 할 수 있다. 근린자치자문위원회 위원으로 출마하는 후보들은 지지자 1명당 25달러의 선거기부금을 받을 수 있으며, 이는 반드시 선거재정관리부서(Office of campaign finance)에 신고해야 한다. 선거는 짝수 년에 전원 교체방식으로 실시하며, 보수는 무급으로 자원봉사의 형태를 지니고 있다. 현재 37개의 ANC에 286명의 주민자치위원이 활동하고 있다. 주민자치조직의 운영과 관련하여 관할 시청 내에 대부분 지원조직을 두고 있으며, 공무원 파견은 없는 편이다. 주민자치 조직별로 별도의 사무직원을 채용하고 있다.

3) 커뮤니티협의회·근린위원회의 역할과 기능

미국의 주민자치조직은 대체적으로 다음의 두 가지 기능을 수행한다. 첫째, 주민의사의 대표 및 전달 기능이다. 주민의 일상생활과 직결된 문제에 대해 시장이나 상위 의회에 의견을 제출하는 기회를 대부분이 부여받고 있다. 둘째, 구체적 사무내용은 도시별로 다양하지만 주로 주민의 자발적 봉사를 통해 주민생활에 서비스를 제공하는 기능을 수행하고 있다.

실제 사례를 살펴보면, 뉴욕시의 커뮤니티협의회는 행정과 주민의 연결기능을 함으로써, 주민의 요구를 시에 전달하고 시의 각종 사업에 협조한다. 또한 시가 수립하는 지역계획에 조언 등 자문기능을 수행하고, 예산 과정에도 참여하여 조언할 수 있으며, 자체적으로 커뮤니티 계획을 수립하여 추진할 수도 있다. 이 중에서 가장 핵심적인 업무는 구체적으

로 토지사용계획, 시 예산, 그리고 기타 주택, 교통 등 해당구역에 영향을 미치는 사안에 관한 것으로, 시 헌장에 직무범위가 규정되어 있다.

워싱턴 DC의 ANC는 다음과 같은 역할을 수행한다. 첫째, 시민의 공식적인 니즈(needs)를 수렴·전달하는 기능, 둘째, 시에 고충과 요망 사항을 전달하고 적절한 처리 여부 감시, 셋째, 시의 각 부서 행정서비스의 향상을 위한 제안, 넷째, 시의 각종 프로그램 실시, 다섯째, 시청 각 부서에 대한 권고 기능을 수행한다. 특히 권고 기능과 관련하여 ANC는 구체적으로 주류 판매 허가 및 지구설정(Zoning) 등이 있다. 워싱턴 DC에서 주류 판매를 하려는 사람은 시청의 ABC(Alcohol Beverage Control)위원회의 판매허가 취득이 있어야 하는데, ABC는 허가취득 및 갱신 희망업자가 있을 시에 ANC에 이를 통지하고 의견을 수렴하는 것이 의무로 되어 있다. 이에 따라 ANC는 영업시간, 쓰레기처리, 업장외벽 낙서금지 등 근린지역에 영향을 미치는 영업방법에 대하여 자율적으로 관여가 가능하다. 대부분의 업주는 ANC와 자주협정(voluntary agreement)을 체결하고 영업허가를 취득하며, ANC는 협정에 근거하여 업주에게 벌금 등을 부과하는 것도 가능하다.

이외에도 도시계획과 관련하여 개발업자는 개발허가나 건축허가를 지구설정(Zoning)위원회에 신청 전 ANC와 상담하여야 한다. ANC는 건물외관, 소음, 교통체증 등 근린주민에게 해가 되지 않는지에 대해 질문 및 대책요구를 할 수 있다. 물론 개발업자가 시에 직접 청구도 가능하나 이 경우에도 시청 및 시의회는 ANC의 의견을 반드시 확인하는 과정을 거친다. 이와 같이 워싱턴 DC의 ANC는 시의 주요 사업에 대해 사전 통지를 받을 권한을 갖고 있기 때문에 시는 주류 판매 허가, 도시계획 및 건축허가 이외에도 중요한 인허가와 같이 근린지역에 영향을 미치는 사안의 경우 ANC에 통지하고 의견을 수렴하여야 한다. 이처럼 ANC의 권고나 제안은 시에 의해 존중되고 있다. 반드시 수용해야 한다는 명백한 규정이 있는 것은 아니지만 거부 시에는 그 이유를 상세히 설명하여야 한다(自治体國際化協會 ニューヨーク事務所, 2011: 19-25).

4) 커뮤니티협의회·근린위원회의 민관 협력적 거버넌스

미국의 근린자치제도는 1970년대 연방정부의 정책 지원 속에 뿌리를 내린 이후, 1990년 중반부터 시 정부와 시민과의 긴장관계에서 발전하고 있다. 미국의 근린자치조직이 초기에 성공할 수 있었던 요인은 다음과 같다. 첫째, 시 정부 지도자들의 비전, 연방정부의 참여에 대한 강한 요구 등 참여에 대한 동기가 강했다는 점, 둘째, 자연스럽게 형성된 작은 규모의 근린에 기초한 참여를 유도하였고, 주민들이 참여체계에 이해관계를 가지게 되었다는 점, 셋째, 참여체계 유지에 필요한 중요한 정치적 혁신이 초기단계부터 존재했다는 점, 넷째, 참여체계가 정당정치와 관련되는 것을 철저히 막고, 정책 이슈가 근린조직 운영의 핵심이 되도록 노력했다는 점, 다섯째, 초기의 집중적 노력을 통해 재정적·정치적 역류에 휘말리기 전에 참여체계가 안정적 궤도에 올라서게 되었다는 점 등이 제시되고 있다.

한편 Leighninger(2008)는 미국 거버넌스 제도 관련 심포지엄에서 현재 미국의 근린자치제도에서 제기되는 위험성을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 근린참여제도가 소수 전문가 성격을 띤 시민들에게 통제력을 부여하는 데 초점을 두고 그 밖의 소외계층 참여를 충분히 고려하지 않는다면, '초점 없는(blurred) 거버넌스'로 전락할 가능성이 있다. 둘째, 공공관료들이 선출직 공직자의 정치적 의사에만 초점을 두고 정부서비스 관점에서 참여를 관리하는 경우 시민의 능동적 참여가 방해받을 수 있고, 근린조직들과 시민들에게 자원배분에 대한 통제력이 충분히 제공되지 않는다면 순수한(authentic) 참여의 성격을 잃게 될 가능성이 있다. 셋째, 민주적 리더십 훈련이 매우 효과적임에도 불구하고, 지방정치인들이 지도자양성에 대해 부정적이거나 시 정부 또는 의회의 정치문화가 지역사회 지도자의 민주적 리더십과는 거리가 있게 된다면 양자사이에 문화적 충돌가능성이 존재한다. 넷째, 많은 시민들이 참여하기 위해서는 사회적·문화적 동기에 초점을 두어야 한다. 특히 근린의회가 전체 지역사

회를 대표하지 못하는 경우 다른 주민조직들과의 경쟁이 발생할 가능성이 높다. 근린의회의 효과적 운영을 위해서는 해당 근린의 지역사회 형성 노력이 매우 중요하다. “지역사회는 민주주의 없이도 존재할 수 있지만 민주주의는 지역사회 없이는 존재할 수 없다”라는 표현이 지역사회 형성의 중요성을 말해주고 있다. 다섯째, 근린거버넌스 형성과 관련하여 상향식 또는 하향식 접근의 장단점이 존재하고 있는 상황에서 성공사례들이 보여주는 바는 양쪽 방향으로부터 동시에 힘이 작동해야 성공적 거버넌스를 구축할 수 있다는 것이다.

제4절 연구의 설계

여기에서는 지금까지 살펴본 협력적 거버넌스와 주민자치에 대한 이론적 논의와 배경을 토대로 본 연구의 초점과 주민자치회를 통한 협력적 거버넌스 정착에 관한 분석모형을 제시하고, 분석방법으로 사용한 심층면담분석과 사례분석을 설계하였다.

1. 연구의 초점과 분석틀

본 연구는 2013년부터 시범실시 중인 우리나라의 주민자치회가 과연 근린지역 단위인 읍면동에서 자발적이고 적극적인 주민참여를 통해 주민자치 본래의 가치를 구현되고 있는지, 나아가 민관 협력적 거버넌스가 제대로 작동하고 있는지를 분석하고 조기에 정착할 수 있는 정책 제언을 하는데 그 목적이 있다.

우리나라는 1998년 이후부터 주민자치위원회 제도를 운영하고는 있지만 진정한 주민자치라 보기에는 매우 어려운 실정이다. 주민자치회의 시범실시 내용은 제도적 측면에서 일부 차이는 있으나 지방자치발전위원회의 협력형 주민자치회 도입방안과 대체적으로 대동소이하다. 새로운 주민자치회 제도는 첫째, 주민자치회위원의 선출방식에 있어서 대표성의 부족, 둘째, 주민자치회가 수행하거나 또는 할 수 있는 기능이 매우 적어서 현재까지의 읍면동사무소와의 관계에 비추어 볼 때 제도적으로 읍면동사무소와 대등한 수평적 관계를 구축하기 어렵다는 점, 셋째, 주민자치회 제도의 구성과 운영과정에서 주민자치회와 주민이 괴리되어 있는 등 주민의 참여는 그다지 고려되지 않았으며, 또한 우리나라 현실에서 주민의 실제 참여가 낮다는 점 등에서 진정한 주민자치 제도로서는 미흡한 부분이 내재되어 있는 것으로 판단된다. 아무리 좋은 제도라도 그것이 정착되기 위해서는 운영과정에서 무수히 많은 시행착오의 반복과 이를 시정하기

위한 관계자들의 끊임없는 노력이 요구된다.

특히 본 연구의 핵심 과제인 협력적 거버넌스가 정착되기 위해서는 제도적 설계도 잘 이루어져야 하겠지만, 문화적 요인에 해당하는 독려적 리더십이 지역지도자들에게 배양되어야 한다. 나아가 주민자치회를 둘러싼 내외의 관계를 협력적으로 유지해 갈 수 있는 건전한 민주시민의식이 더 중요한 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다.

우리나라에서 지방자치제가 시행된 지 20년이 넘었지만 국가운영시스템은 여전히 중앙집권적이다. 지방의 권한은 미약하고 자치역량은 여전히 부족한 수준이다. 하물며 주민자치는 아직 걸음마도 떼지 못한 초보적 수준이다. 특히 행정중심의 국가발전과정을 걸어 온 우리나라에서 권한, 동원 가능한 자원, 전문적 지식의 모든 측면에서 공무원이 주민에 비해 우월한 지위를 가지고 있다. 주민자치를 통한 관과 민의 협력적 거버넌스의 구축 필요성에도 불구하고, 주민자치회가 시범실시 되고 있는 현장에서 관과 민은 지금까지의 수직적이며 일방적인 관계를 크게 벗어나지 못할 가능성이 많다.

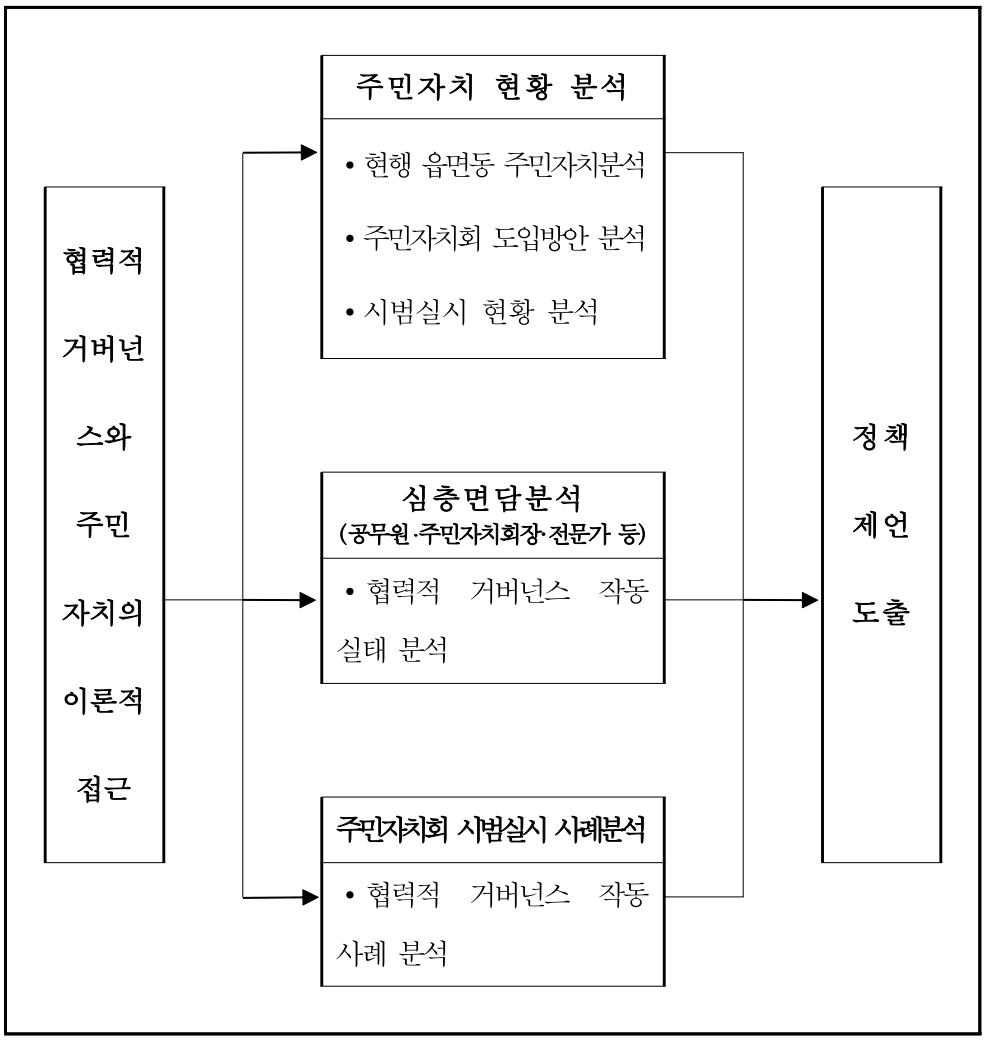
이러한 관점에서 연구의 목적을 실현하기 위한 초점은 다음과 같다. 첫째, 행정자치부 주도로 시범실시 중인 주민자치회가 제도적 설계 과정에서 의도한 목적과 가치에 비추어 읍면동 현장에서 공무원, 주민자치회위원, 그리고 주민들에게 어떻게 수용되고, 어느 정도 구현되고 있는지 분석하였다. 둘째, Ansell&Gash(2008)의 협력적 거버넌스 이론모델에서 가장 핵심적 요인은 관계자들 간의 신뢰형성과 그에 기초한 협력적 관계 구축이다. 따라서 주민자치회 시범실시 과정에서 주민자치회 위원 상호간, 주민자치회와 공무원 간, 주민자치회와 주민 나아가 자생적 주민단체 간 신뢰형성 및 협력적 관계 구축 여부를 인식조사와 사례조사를 통해 분석하였다. 셋째, 지역리더라고 할 수 있는 주민자치회장과 읍면동장의 리더십이 관계자들 간의 신뢰형성과 협력적 관계 구축에 기여할 수 있는 정도인지를 분석하였다.

연구목적을 달성하기 위하여, 먼저 협력적 거버넌스와 주민자치에 대해

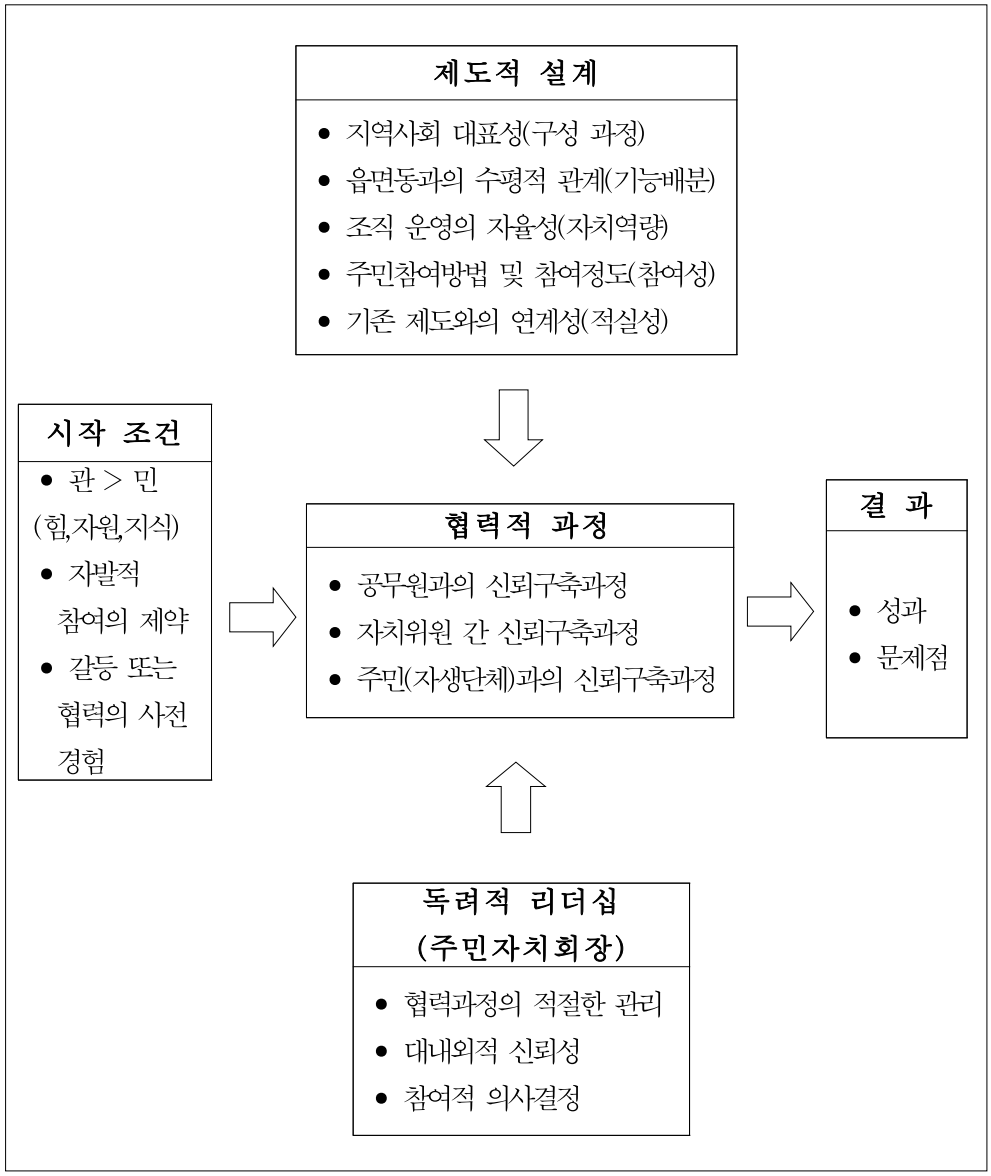
이론적으로 고찰하고, 현행 읍면동 주민자치위원회 제도와 문제점, 새로운 주민자치제도인 지방자치발전위원회의 주민자치회 도입방안의 주요 내용과 행정자치부의 주민자치회 시범실시 추진현황을 살펴보았다. 또한 주민자치회의 활동을 통해 근린지역 단위에서 협력적 거버넌스가 제대로 작동하고 있는지를 분석하기 위해 2013년부터 주민자치회 시범실시에 참여하고 있는 31개 읍면동 주민자치회장 및 위원, 해당 읍면동 소속 공무원과 주민들에 대한 심층면담과 사례분석을 실시하였다.

본 연구의 흐름과 분석틀은 [그림 2-2], [그림 2-3]과 같다. 분석틀은 Ansell&Gash의 협력적 거버넌스 연구모형을 가급적 적용하고자 하였으나 우리나라 주민자치회의 시범실시가 초기단계인 점을 감안하여 협력적 과정의 일부를 변형하는 등 재설계하여 이용하였다.

[그림 2-2] 연구의 흐름


협력적 거버넌스와 주민자치의 이론적 접근
주민자치 현황 분석
• 현행 읍면동 주민자치분석
• 주민자치회 도입방안 분석
• 시범실시 현황 분석
심층면담분석
(공무원·주민자치회장·전문가 등)
• 협력적 거버넌스 작동 실태 분석
주민자치회 시범실시 사례분석
• 협력적 거버넌스 작동 사례 분석
정책 제언 도출

[그림 2-3] 분석의 틀


제도적 설계
• 지역사회 대표성(구성 과정)
• 읍면동과의 수평적 관계(기능배분)
• 조직 운영의 자율성(자치역량)
• 주민참여방법 및 참여정도(참여성)
• 기존 제도와의 연계성(적실성)
시작 조건
• 관 > 민 (힘,자원,지식)
• 자발적 참여의 제약
• 갈등 또는 협력의 사전 경험
협력적 과정
• 공무원과의 신뢰구축과정
• 자치위원 간 신뢰구축과정
• 주민(자생단체)과의 신뢰구축과정
결 과
• 성과
• 문제점
독려적 리더십 (주민자치회장)
• 협력과정의 적절한 관리
• 대내외적 신뢰성
• 참여적 의사결정

2. 심층면담 및 사례분석 설계

심층면담은 다수의 연구자들이 사회적 행태의 자료를 수집하기 위하여 채택한 사회과학 연구방법 중의 하나이다. 관찰만으로는 알 수 없는 연구대상자의 의도나 생각 등을 알고자 하거나 관찰내용에 대한 연구자의 이해 및 해석이 적합한지를 확인하고자 할 때 유용하게 쓰일 수 있는 연구방법이다(현시웅, 2009: 3-5). 특히 주민자치회 시범실시 지역이 전국적으로 31개 지역에 불과하기 때문에 본 연구에서는 제한된 면담을 통한 집중적인 심층면담조사를 계획하고 있다. 따라서 한정된 시간을 효율적으로 활용하기 위하여 면담에 필요한 질문지를 사전에 준비하고 정해진 질문의 범주 안에서 피면담자의 개방된 응답을 기록하는 방식을 활용한다.

심층면담에 있어 가장 중요한 것은 질문내용의 구성이다. 모든 질문 하나하나에 대해서 그 질문이 왜 필요하며, 그것이 얼마나 유용한 것인가를 검토해야 되고, 질문은 어디까지나 공평하고 객관적이어야 하므로 질문의 내용이 어느 한 방향으로 치우치지 않도록 구성하는 것이 매우 중요하다.

또한 사례연구는 어떤 현상이 지니고 있는 특성을 집중적으로 묘사함으로써 문제해결에 도움을 주는 연구방법의 한 형태이다. 사례연구의 주목적은 과거로부터 현재에 이르기까지 우리가 경험을 통해 배웠던 것을 공유하는 것이다.

본래 사례연구는 1908년 Harvard대학교 경영대학원에서 기업경영 시에 야기되는 문제를 강의에서 토론하기 위해 주창된 이후, 미국 사회과학연합회(Social Science Research Council)의 행정분과위원회가 사례집(case report)을 출간한 것이 계기가 되어 행정학 분야에서도 행정문제의 해결을 위한 방법으로 사례연구가 활발하게 진행되었다. 그 후 Cornell, Harvard, Princeton 및 Syracuse 4개 대학이 공동으로 사례연구를 추진하면서 보다 보편화되었다(김광웅, 1992).

사례연구는 일반화 가능성의 문제, 대표성의 문제 등의 제약에도 불구하고 유사 사례에 대한 검토와 경험의 축적을 통해 정책결정과정에서 여러 학문의 적용과 통합의 가능성을 제고할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 특히 당면하거나 유사한 문제에 대하여 창의적 문제해결능력을 향상시키는데 크게 기여한다. 이외에도 어떤 사실의 발견을 위해 훌륭히 활용될 수 있다는 점, 어떤 현상에 대한 동태적이며 역동적인 파악을 가능하게 한다는 점, 사례연구를 통하여 인간 내면의 사회적 욕구, 관심, 동기 또는 집합적 행동의 실체를 문화적·사회적 배경 하에서 파악할 때 유용하다는 점(김해동, 1982: 78) 등 그 장점과 가치가 널리 인정되고 있다.

본 연구에서는 주민자치회 시범실시가 매우 한정된 지역에서 추진되고 있는 현실을 감안하여 심층면담방식과 사례분석방법을 사용하였다. 주민자치회라는 새로운 제도 도입을 통해 과연 근린지역 단위에서 협력적 거버넌스 구축이 가능한 것인지 나아가 이를 정착시키기 위해서는 무엇이 필요한 것인지를 모색하고자 하였다.

심층면담에 사용하는 질문들은 <표 2-6>에서 정리한 것과 같이 분석 틀에서 제시한 5가지 범주로 세분화하여 구조화하였다. 즉 심층면담 형식을 취하되 실질적으로는 구조화된 설문지를 바탕으로 면접식 설문조사를 실시하였다. 심층면담 대상자는 주민자치회 시범실시 지역의 주민자치회장 및 위원, 해당 읍면동 소속 공무원과 주민으로 선정하였으며 공간적 범위는 6개의 시범실시 지역으로 한정하였다. 다만 사례분석의 경우 공간적 범위를 시범실시가 진행되고 있는 31개 읍면동 전역으로 설정하였다. 이와 같이 실시한 심층면담의 결과에 대해서는 평균평점분석과 빈도분석 등을 실시하였다.

<표 2-6> 심층면담대상 및 면담내용의 구조화

① 심층면담 대상자 : 총 50명

○ 지방공무원 : 읍면동장 및 소속 공무원

○ 주민자치회장 : 주민자치회장 및 위원

○ 주　민 : 시범실시 지역 주민자치조직 대표 등

구 분		심층면담대상자 수	비 고
지방 공무원	시범실시 읍면동장 및 소속 공무원	15	
	소계	15	
주민자치회장	시범실시 읍면동 주민자치회장 및 위원	15	
	소계	15	
주 민	타 주민자치조직 대표	5	
	일반 주민	15	
	소계	20	
계		50	

② 심층면담 문항 구조화

구 분		문 항
1. 시작조건		○ (힘, 자원, 지식 등) 관 > 민
		○ 주민의 자발적 참여 정도
		○ 갈등 또는 협력의 사전 경험 정도
2. 제도적 설계	구성	○ 위원선출방식(주민대표성)
	기능	○ 읍면동과의 수평적 관계 (주민자치회가 처리하는 기능과 연계)
	자율성 및 자치역량	○ 조직 운영의 자율성 ○ 주민자치회의 기획·집행 등 자치역량
	주민참여	○ 주민자치회 활동에 대한 주민참여방법과 정도
	연계성	○ 기존 주민자치위원회와의 차별성 또는 연계성
3. 협력적 과정	신뢰 관계	○ 공무원과 주민자치회장 및 위원 간 ○ 주민자치회 위원 상호 간 ○ 주민자치회 위원과 지역 내 타 자생단체 간 ○ 주민자치회 위원과 주민 간
4. 독려적 리더십 (주민자치회장)		○ 협력과정의 적절한 관리 ○ 대내외적 신뢰성 ○ 참여적 의사결정
5. 결과	성과	○ 마을의 발전 정도 ○ 주민의 공동체의식 함양 정도 ○ 삶의 질
	문제점	○ 추진과정에서 나타난 문제점

제3장 주민자치회 시범실시 현황과 협력적 거버넌스 실태분석

여기에서는 현행 읍면동 주민자치의 실태, 2015년 6월 확정된 읍면동 주민자치회의 도입방안, 2013년 7월부터 현재까지 추진 중인 주민자치회 시범실시 현황을 살펴보고 협력적 거버넌스의 작동실태를 심층면담과 사례조사를 통해 분석한다.

제1절 주민자치회의 도입배경 및 주요 내용

1. 현행 주민자치위원회의 설치 현황과 문제점

1) 주민자치위원회의 설치 현황

현재 운영 중인 주민자치위원회는 1999년 읍면동의 기능전환 이후 읍면동사무소에 설치된 주민자치센터의 운영과 심의기능을 수행하기 위해 설치한 읍면동장의 자문기구이다. 주민자치센터는 '지역 주민들이 생활정보를 교환하고, 여가선용 및 생활의 지혜를 배우는 등 공동생활을 즐길 수 있는 주민활동의 장 또는 공간'을 의미하고 있다(우관명, 2003). 이는 외국의 '커뮤니티센터' 사례를 도입·적용한 것으로 주민들로 하여금 마을문제에 대한 자치의식을 일깨우고 지역문제에 참여하게 하기 위한 기반이다. 또한, 지역의 공동생활을 위한 주민들의 활동장소인 동시에 문화생활, 정보교환, 여가활동 등을 위한 모임의 장소라고도 볼 수 있다(김필두 외, 1999).

우리나라의 읍면동 수는 2014년 1월 1일 기준으로 216개의 읍, 1,196개의 면, 2,076개의 동으로, 총 3,485개가 설치되어 있다. 이 중에서 주민자

치센터 설치와 운영에 관한 조례를 근거로 주민자치위원회를 설치·운영하고 있는 읍면동 수는 총 2,765개로 79.3%에 달하고 있다.

한편 주민자치센터는 지역별로 다양한 명칭을 사용하고 있는 것으로 나타났다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 '주민자치센터'가 2,117개로 가장 많고, '자치회관'은 406개, 2013년부터 시범실시가 시작된 '주민자치회' 명칭은 203개, '주민회관'은 1개, 기타 38개 등으로 분포되어 있다.

<표 3-1> 주민자치센터 등의 명칭사용 실태 현황

구분	읍·면·동 수				명칭사용실태(단위: 개소)					
	계	읍	면	동	계	주민자치센터	자치회관	주민자치회	주민회관	기타 개소 (명칭)
계	3,485	216	1,196	2,076	2,765	2,117	406	203	1	38

자료 : 행정자치부 내부자료(2014)

주민자치센터는 해당 읍면동 주민이 이용할 수 있도록 읍면동 사무소에 설치된 각종 문화·복지·편익시설과 프로그램을 총칭한다. 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하거나 결정하기 위하여 읍면동에 주민자치위원회를 설치하였다. 주민자치위원은 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 30인 이내로 구성하되, 3인 이내의 고문을 별도로 둘 수 있다. 당해 읍면동에 소재하는 각급 학교, 통장대표, 주민자치위원회 및 교육·언론·문화·예술·기타 시민 또는 사회단체에서 추천하는 하는 자, 공개모집 방법에 의하여 선출된 후보자 중 자치위원선정위원회에서 선출하고 읍면동장이 위촉한다. 자치위원을 위촉함에 있어서 교육계, 언론계, 문화·예술계, 과학계, 경제계, 직능단체, 일반주민 등 각계각층이 균형 있게 참여할 수 있도록 위촉한다. 공개모집 방법에 의해 1/3이상을 위촉하되 어느 한 계층에 소속된 위원이 전체 위원의 1/3을 초과해서는 아니 된다. 특히 여성위원의 참여를 적극 장려하여 전체 위원의 1/3 이상이 되도록 하고

있다.

주민자치센터는 주민자치 및 주민을 위한 문화·복지·편익기능 및 주민자치기능을 수행하고 있다. 주로 지역문제 토론, 마을환경 꾸미기, 자율방재활동 등의 주민자치기능, 지역문화행사, 전시회, 생활체육 등의 문화여가기능, 건강증진, 마을문고, 청소년 공부방 등의 지역복지기능, 회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등의 주민편익기능, 평생교육, 교육강좌, 청소년 교실 등의 시민교육기능, 내 집 앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등의 지역사회진흥기능 등이 이에 해당한다.

2) 현행 주민자치위원회 제도의 문제점

현재의 주민자치위원회 제도가 도입되면서 주민자치제도로서의 틀은 마련되었으나, 제도적 한계로 말미암아 주민자치기구로서의 성격은 퇴색되고 주민자치센터를 활용한 사업장으로 변질되었다. 특히 읍면동장의 자문기구로서 주민의 자발적 참여와는 거리가 멀어지고, 관 중심 운영으로 주민자치위원회의 자율성과 결정권은 사라지면서 행정의 보조역할만 수행하게 되었다. 주로 관변 사회단체 대표들로 구성되면서 주민대표성 역시 취약해졌다. 따라서 주민자치의 활성화라는 원래 목적한 기능이 발휘되기 보다는 인근 거주자들의 문화 및 여가공간으로 변질되었다. 이러한 문제점들을 주민과 공무원의 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

(1) 주민의 측면

행정자치부에서 주도적으로 추진한 읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 설치는 건전한 주민자치 일환에서 시작된 것은 아니다. 행정의 능률성을 추구하기 위해 읍면동을 크게 축소하고 남은 동사무소 공간을 활용한다는 차원에서 주민자치센터를 설치한 것으로 볼 수 있다(하미승·강황선, 2002: 57-58). 그래서 주민자치기구로서 위상이 정해지지 못하였고

주민이 담당해야 할 분명한 역할을 정립하지 못하였다.

먼저, 주민자치라는 개념에 대한 이해가 부족하다. 주민자치란 주민이 지역사회의 일에 자발적이고 적극적으로 참여할 때 성립되는 것이다. 하지만 현실은 주민참여가 소극적이든 형식적이든 발생하기만 하면 주민자치가 이루어졌다고 보고 있다. 주민이 참여할 수 있는 제도가 갖추어져 있다는 것에 의의를 두고 있는 것이 전부이다. 주민참여 자체를 행정기관에 동원되는 것이라고 인식되고 있기도 하다. 이러한 점이 주민자치센터의 주민자치위원회 위원들부터 주민들 대부분에게 해당되고 있는 것이 가장 큰 문제점이다.

둘째, 주민들의 관심이 절대적으로 부족하다. 서울시 주민자치센터의 경우, 동 평균 207명이 매일 각종 프로그램에 참여하고 있다고 한다. 이러한 수치가 의미하는 바는 서울시 동당 평균인구가 약 2만 명 정도인 것을 감안할 때 평균 동 주민수의 1%가 주민자치센터에 참여하고 있음을 나타내고 있다. 낮은 참여율은 관심 부족에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 이는 근본적으로 주민의 해당 지역에 대한 소속감과 공동체의식이 결여되어 있기 때문에 나타나는 현상이다.

셋째, 주민자치제도를 운영할 능력이 갖추어져 있지 않다. 예를 들면, 주민자치위원회의 회의진행, 의제도출, 합의과정 등 모든 과정이 미숙하게 진행되고 있다. 담당 공무원에게 대부분을 의존하여 주민회의를 진행하고 있는 것이 현실이다. 만약 회의 과정이 원만하게 진행되더라도 회의진행을 위한 의견만 제시할 뿐 실천에 대한 의식은 부족하다. 문제 해결에 대한 의무는 읍면동에서 알아서 하는 것으로 인식하는 등 민주주의적 시민의식은 찾아보기 어려운 실정이다.

넷째, 읍면동 단위의 자발적 주민조직이 거의 존재하지 않는다. NGO와 같은 시민단체는 많이 생겨나고 활동하고 있으나 이들은 영역이 전문화되어 있기 때문에 주민조직과는 다른 특징을 갖고 있다. 즉, 지역공동체를 위한 주민자치기구는 아주 부족한 상황이다.

주민자치위원회의 측면에서 본 문제점은 다음과 같다

첫째, 주민자치위원은 해당 읍면동 주민을 대표해야 하는데 현실은 그렇지 않다. 다양한 직종과 계층의 사람들이 참여하여 주민대표성을 확보할 수 있는 구성으로 되어 있지 않다. 구성을 살펴보면 직능별로는 자영업자 혹은 가정주부가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 소속별로는 새마을운동, 바르게살기운동 등과 같은 직능단체 소속이 가장 많다.

둘째, 주민자치위원회는 구성과 운영 면에서 민주적 요소를 결여하고 있다. 주민자치위원 선출방식은 공모제와 추천제를 병행하여 후보자를 선정하고 이들 후보자들 중에서 읍면동장이 위촉하도록 하고 있다. 따라서 주민대표 선정 과정에서 민주적 절차를 따르지 않고 있기 때문에 지역 주민의 의견을 잘 반영하지 못하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

셋째, 현재 주민자치센터는 여러 가지 측면에서 공무원에게 지나치게 의지하는 경향이 있기에 주민자치의 자주성 자체를 보장할 수 없다. 주민자치위원회가 아니라 읍면동 행정자문위원회의 성격을 더 많이 띠고 있다.

넷째, 주민자치위원회가 주민자치의 실질적인 중심이 되어야 함에도 불구하고 권한과 책임이 제대로 부여되지 않았다. 오히려 읍면동장 또는 지역의 정치인들이 주도하여 운영되고 있는 실정이다. 이는 주민자치위원회가 정치적으로 이용될 가능성을 높이면서 중립성을 잃을 수 있음을 의미한다.

다섯째, 주민자치사업이 해당 지역의 특성을 반영하지 못하고 있다. 각 지역의 특색을 나타내려고 하기 보다는 관련 예산을 지원받기 위하여 채택되기 좋은 사업만을 계획하게 된다. 그래서 읍면동 자치사업들은 대부분 천편일률적인 경향을 보인다.

여섯째, 자치활동이 일회성, 전시성 사업 중심이고, 자치활동에 대한 지원이 특정 사업에 중복적으로 집중되는 특징이 있다. 읍면동 자치사업이 지역주민을 위한 것보다 외부 관광객을 유치하기 위한 축제와 같은 일회성 행사에 집중되어 있다. 상급기관의 평가에서 좋은 점수를 받기 위해

서 보여주기식 사업이 많다. 동일한 사업이 중앙정부의 각 부처로부터 우수 자치사업으로 선정되고 있다 보니 정부지원의 혜택이 전체 지역에 고르게 미치지 않는 현상이 발생하고 있다.

(2) 읍면동사무소 측면

읍면동사무소 측면에서 바라본 주민자치위원회 제도의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 주민자치 활동은 본래 선진국의 사례와 같이 행정의 관여 없이 지역 주민들이 자주적으로 해야 하는데, 현재의 주민자치위원회에는 자주적으로 수행할만한 역할과 기능이 부여되어 있지 못할 뿐만 아니라 스스로 문제를 해결할 수 있는 자치역량도, 자주재원도 부족하다. 그러므로 행정이 관여하지 않으면 제대로 일이 진행되지 못한다. 주민자치위원회가 추진하는 자치사업의 재원을 중앙정부 또는 지방자치단체 예산으로 하고 있기 때문에 사업예산을 지원받기 위해서는 부득이하게 행정의 관여가 이루어진다. 형식적으로는 주민이 자치사업을 추진하는 것으로 되어 있지만 실제는 사업계획서의 작성에서부터 집행, 회계처리에 이르기까지 공무원이 관여하지 않을 수 없다.

둘째, 주민의 자발적이고 적극적인 참여를 통해 이루어져야 할 주민자치제도가 성과위주의 외형전시주의에 치중할수록 행정이 주도적인 역할을 하고 주민은 보조역할 밖에 할 수 없다. 오히려 주민자치제도가 행정의 업무를 가중시키는 결과를 가져오게 된다. 주민자치가 주민을 중심으로 이루어지고 행정과 유기적이고 협력적인 관계 속에서 근린지역의 발전을 도모해 나가야 하지만 현실은 전혀 그렇지 못하다. 이는 주민자치의 원칙에 부합되지 않으며 올바른 주민자치사업을 위한 주민과 행정 간의 유기적 협력관계 형성에도 악영향을 미친다. 상호 정보교환이나 연계가 이루어지지 않고 있어서 사업이 중복적으로 이루어지고 있으며 제각기 다른 통로로 추진되고 있다.

2. 주민자치회의 도입 필요성과 도입 과정

1) 주민자치회의 도입 필요성

현행 주민자치위원회 제도가 가지고 있는 한계를 극복하고 지역주민 중심의 풀뿌리 주민자치가 활성화되어야 할 필요성이 제기되었다. 즉 근린단위 지역사회가 중심이 되어 지역문제를 스스로 해결하여 지역발전을 도모해야 한다. 그 과정을 통해 ① 지역사회에 대한 소속감 강화로 주민화합 도모하고, ② 자발적·적극적 참여유도를 통한 마을 공동체의 활성화, ③ 지역주민에게 학습기회를 부여함으로써 주민의 자치역량 강화, ④ 행정과 주민 간의 유기적 협력관계 구축으로 실질적 생활자치 실현, ⑤ 주민과 협력적 거버넌스 구축과 밀착형 행정서비스 제공으로 주민만족도의 제고 등 명실상부한 주민자치제도의 도입이 지방자치발전 과제의 핵심 내용으로 부각되기에 이르렀다.

2) 주민자치회의 도입 과정

새로운 주민자치제도인 주민자치회는 2010년 10월 여야합의로 제정된 지방행정체제개편에 관한 특별법에 그 근거를 두고 있다. 특별법에 의해 2011년 2월 출범한 지방행정체제개편추진위원회는 주민자치회 도입모델을 주민자치회의 지위와 기능, 읍면동사무소와의 관계에 따라 협력형, 통합형, 주민조직형 3개로 마련하여 2012년 12월에 주민자치회 시범실시 기본방향을 확정하였다. 3개 모델을 모두 시범실시 대상으로 제시하되, 우선적으로 협력형 모델을 시범실시하고, 통합형과 주민조직형은 현행법 배치로 특별법 개정 후 실시하기로 결정하였다. 주민자치회 시범실시에 있어서 행정자치부는 행정적·재정적 지원과 홍보 및 교육의 역할을 담당하고, 행정체제개편위원회는 시범실시를 모니터링 후 평가하여 법률 제

정안을 마련하기로 하였다.

한편 주민자치회 시범실시 주관 부처인 행정자치부는 2013년 7월부터 협력형 모델 내용의 일부를 수정하여 시범실시를 추진하였다. 박근혜 정부가 시작되면서 새롭게 출범한 지방자치발전위원회는 주민자치회 시범실시 성과분석 결과를 토대로 2015년 6월 “읍면동 주민자치회 도입방안”을 최종 확정하였다.

3. 주민자치회 도입방안의 주요 내용

대통령소속 지방자치발전위원회가 확정한 주민자치회 도입방안의 주요 내용은 다음과 같다.

1) 기본방향

지방자치발전위원회의 주민자치회 도입 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 원칙적으로 읍면동 단위의 주민으로 구성되는 주민자치회를 설치·운영한다. 다만, 특별한 경우 읍면동 단위의 주민자치회 분회도 설치가 가능하다.

둘째, 지역주민의 자발적·적극적 참여를 통한 주거단위의 근린자치 활성화가 주민자치회의 도입 목적이므로, 지역공동체 형성, 행정지원기능, 기타 수익사업 등 주민자치회의 기능을 포괄적으로 규정하여 주민자치회 활동의 다양성을 보장함으로써 실질적인 근린자치의 활성화를 도모한다.

셋째, 지역별 특성을 고려하고 각 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장하기 위해서 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률에는 주민자치회의 기능과 권한 등 기본적인 사항만을 규정하고, 구체적 내용은 지방자치단체의 조례에 최대한 위임한다.

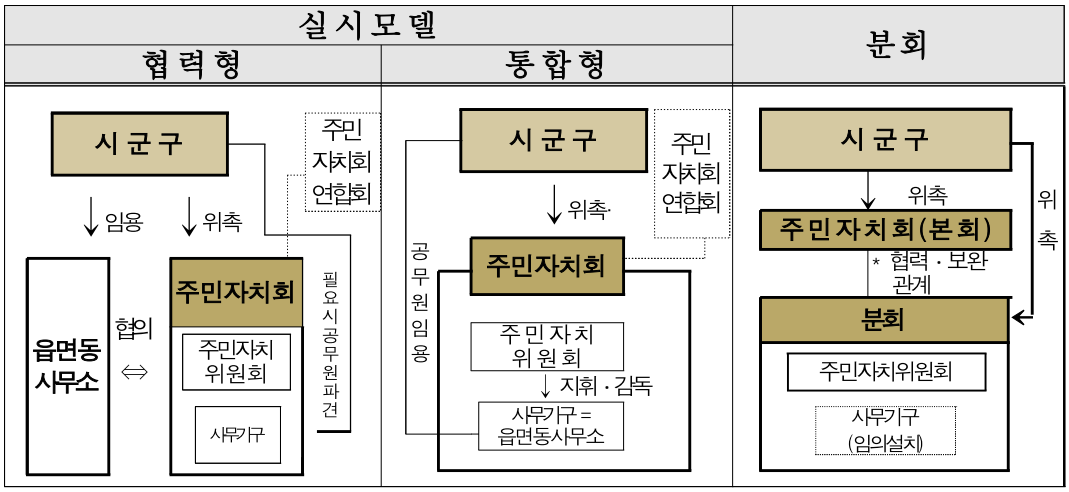
2) 주민자치회 실시모델 및 실시방안

(1) 실시모델 및 실시방안

① 실시모델

읍면동 주민자치회는 협력형과 통합형 중에서 시군구가 조례로 실시모델을 선택한다. 분회는 필요에 따라 조례로 설치하되, 본회에서 수행하는 협력형의 협의기능과 통합형의 읍면동사무소 기능은 제외한다.

[그림 3-1] 주민자치회 실시모델



먼저 협력형의 경우 읍면동사무소는 현행대로 있으면서 성격상 주민자치(근린자치)기구이고 일부 위임·위탁사무를 수행하는 범위 내에서 하부행정기관의 지위를 가진다. 협력형 주민자치회에 민간인력으로 구성되는 사무기구를 두되, 필요시 지방자치단체에 공무원 파견 요청이 가능하다. 사무기구의 장은 주민자치회 위원 중에서 주민자치회 회장이 선임한다. 읍면동 및 시군구로부터 위임 및 위탁사무와 근린자치사무 직접 수행한다. 주민자치회에 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는

사항(지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등에 관한 사항)에 대해서는 협의기능을 부여한다.

다음으로 통합형은 읍면동사무소를 주민자치회의 사무기구로 전환한다. 따라서 통합형 주민자치회는 읍면동사무를 처리하는 하부행정기관의 지위와 주민자치(근린자치) 기구로서의 지위를 동시에 보유한다. 즉 현행 읍면동사무소를 주민자치회의 사무기구로 전환하여 소속 공무원이 집행기능을 담당하고 필요시에는 민간인력을 채용한다. 주민자치회는 읍·면·동 행정기능 및 주민자치회 사무를 수행한다. 지방자치단체장이 사무기구의 장(현행 읍면동장)을 임용할 경우 주민자치회장과 협의를 거친다. 주민자치회장은 소속 직원의 업무 및 복무에 대한 지휘·감독권을 가진다.

분회는 도서·벽지 지역, 대동제 또는 책임 읍면동 지역을 대상으로 하며 협력형, 통합형 실시모델에 모두 적용가능하다. 단 협의기능 없이 주민자치사무, 위임·위탁사무만 수행한다. 위원은 20명 이내로 구성하며 사무기구는 임의적으로 설치 가능하다.

② 실시방안

주민자치회는 임의 실시를 원칙으로 하지만, 특별·광역시의 자치구·군이 행정구·군으로 개편하는 경우 특별·광역시는 의무적으로 실시한다. 여건이 되는 지역부터 단계적으로 확산시킨 후 전면 실시한다. 시범실시 미실시 모델은 시범실시 후 추진하되, 협력형은 시범실시 지역에 변경된 내용을 반영하고 행정자치부는 2015년부터 입법 완료 시까지 시범실시를 확대하여 추진한다. 통합형의 경우 '주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률(가칭)' 제정 후 일부지역에 실시한 다음 확대하여 적용한다.

<표 3-2> 주민자치회 실시모델의 주요 내용

구분	협력형	통합형
특징	- 읍면동사무소 존치 - 읍면동 사무 협의 및 위임사무 처리 * 주민자치회에 공무원파견 및 유급사무직원 채용	- 읍면동사무소는 주민자치회의 사무기구로 전환 - 주민자치회는 근린자치기구에 대해 지휘·감독
재정	- 자체재원(수익·위탁사업 수입, 사용료 등), 의존재원(보조금), 기부금 등으로 다양하게 구성	
기능	① 주민자치기능(주민화합 및 발전을 위한 사항) ② 위탁사무 처리 ③ 일부 위임사무 처리 **④ 읍면동 사무 중 주민생활 밀접 사무 협의 기능**	① 주민자치기능(주민화합 및 발전을 위한 사항) ② 위탁사무 처리 ③ 위임사무 처리 **④ 읍면동 사무 처리**
	※ 분회는 각각 관할구역 내에서 ①, ②, ③의 기능만을 수행	
기타	- 위원* 위촉(자치단체장), 위원의 직무수행, 구성 및 설치시기는 법률 또는 조례로 규정 * 지역봉사자, 정치적 중립, 권한 남용방지	

(2) 주민자치회 설치 및 운영방안

① 설치단위 및 주민자치회 위원

읍면동 단위로 1개의 주민자치회 설치를 원칙으로 한다. 단, 도서·산간지역 등 특별한 경우 조례로 분회를 둘 수 있도록 한다. 주민자치회 위원은 2년을 임기로 하고 연임제한 여부는 조례로 규정하고, 무보수 명예직 봉사자로 회의 참석 시 수당을 지급한다. 위원 정수는 20~30명의 범위 내에서 조례로 규정한다. 단, 조례로 전국 읍면동 평균 인구수보다 적은 지역에 속하는 인구 과소지역은 20명 미만, 전국 읍면동 평균 인구수보다 많은 인구 과다지역은 30명 이상으로 증감이 가능하다.

위원의 자격요건은 당해 읍면동에 주민등록이 되어있는 주민이거나 지

역 내 소재한 사업장 또는 단체 근무자로 외국인 등록자도 포함된다. 공직선거법 제19조에 따라 피선거권이 없는 자는 결격사유에 해당한다. 선출방식 및 구성 비율 결정, 선거관리 등 위원선출 관리를 위해 시군구 단위로 9명 내외의 '위원선정위원회'를 구성하여 위원을 선출한다. 선정위원회 위원은 시군구청장·시군구의회 의장이 추천하며 주민자치회 위원이 될 수 없다. 일반주민 중 공개모집한 공모위원, 전문가·직능단체 대표 중에서 공개모집한 직능위원, 통리장협의회에서 추천된 추천위원을 성·연령·소득수준 등을 고려하여 계층별로 균형 있게 선출하되, 조례로 탄력성을 부여한다. 공개모집으로 선출된 공모위원은 주민자치회 위원의 1/2을 넘지 않도록 구성한다. 10인 이하의 예비후보(공모위원)를 선정하여 결원 시 보충하도록 한다. 회장은 주민자치회에서 호선으로 선출한다.

위원의 위촉 경우, 시군구청장이 위촉하지만 지방자치단체 장의 자의적 위촉을 방지하고 위원 선출의 공정성을 확보하기 위해서 선정위원회의 결정에 기속시킨다. 위촉절차는 위원선정위원회 선정, 기초자치단체장 위촉, 본인 통보 순으로 진행된다. 위원 해촉의 경우, 시군구청장이 해촉하지만 조례가 정하는 바에 따라 장기간 회의 불참 위원 등에 대한 주민자치회 위원의 해촉 결정의 실효성을 담보하여 위촉권자의 정치적 선임 방지 및 주민자치회 운영의 자율성 확보를 위해 주민자치회의 결정에 기속시킨다. 해촉절차는 해촉사유 발생 후 위원회 2/3 동의, 기초자치단체장이 해촉, 본인 통보 순으로 이루어진다.

궐위 시 보임은 위원의 잔여 임기가 6개월 이상일 경우에 한해서 추천위원의 경우는 재선출, 이외의 경우는 예비후보 중 상위 순위자로 위촉한다. 이때 보임된 위원의 임기는 2년으로 한다. 위원은 주민자치회 활동과 관련하여 소속 또는 지지정당 표방 금지 등 정치적 중립을 유지해야 한다.

주민자치위원회, 임원·분과위원회의 구성과 회의 개최시기, 개최요건, 의사결정 방식 등 회의운영에 필요한 구체적인 사항은 지역특성을 반영하여 지방자치단체 조례 또는 자체규약으로 정한다. 주민의 의견수렴이

필요하다고 판단되는 경우에는 주민 전체 또는 일부를 대상으로 주민총회 소집 또는 문서회람 방식을 활용할 수 있다.

② 사무기구

협력형 모델의 경우, 주민자치회에 두는 사무기구는 민간 인력을 활용하여 구성하되, 위임·위탁사무 처리 등 필요시 공무원 파견 요청이 가능하다. 다만, 사무기구의 장은 위원 중에서 선임한다. 주민자치회는 자치단체에 공무원 파견을 요청할 수 있으며, 이 경우 자치단체는 최대한 협조하여야 한다.

통합형 모델의 경우, 읍면동사무소가 사무기구의 역할을 수행하면서 주민자치회가 의결한 사항에 대한 집행기능을 담당한다. 주민자치회 사무를 처리하기 위해 민간인력 채용이 가능하다.

③ 재정 및 회계

주민자치회 재원은 자체재원, 의존재원, 기타재원으로 구성된다. 자체재원은 회비, 자체 수익사업·위탁사업 수입, 사용료 등으로 이루어진다. 사업보조금 및 운영보조금은 의존재원으로, 주민 또는 기업의 기부금품 등은 기타재원에 속하게 된다.

주민자치회 운영 소요 재원은 법령과 조례에 국가 및 지방자치단체의 지원 근거를 명시한다. 회계처리 및 감사 기준과 같은 세부적 사항은 조례에 규정한다. 위탁사무는 대등한 관계에서 계약에 따라 위탁하고 시군구청장이 회계감사를 실시한다. 단, 통합형은 독립적인 재원 운영을 위해 별도의 특별회계를 두며, 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙, 행정감사규칙 등 관련 규정을 준용한다. 주민자치회가 조기에 정착 가능하도록 중앙정부 차원에서 일정기간 동안 정책적으로 재정을 지원한다. 또한 여러 부처에 산재되어 있는 마을단위 지원사업을 가능한 주민자치회가 신청·수행할 수 있도록 조치한다.

④ 읍면동과 주민자치회 간 사무배분

사무배분은 기준에 따라 다음과 같이 할 수 있다. 첫째, 읍면동 단독으로 처리하는 것이 바람직한 사무(기능)에는 법령 등에서 직접 읍면동에 위임된 사무 중 가족관계의 등록 등에 관한 사무, 인감업무, 선거업무, 밭농업 보조금 지급대상 농지 면적변경 등 신청 접수 등이 속한다. 또한 조례·규칙 등에서 읍면동에 위임된 사무 중 주민등록, 체납세 징수, 개별주택가격 확인서 발급, 기초생활 수급권자 및 차상위 계층 조사, 공유재산 관리 등과 같은 사무가 있다. 기타 상급기관의 지침, 지시 등에 관한 사무도 이에 포함된다.

둘째, 주민자치회와 협의하여 처리하는 것이 바람직한 사무(기능)는 다음과 같다. 주민과 행정 간의 갈등 관리 및 조정이 필요한 사무, 진정·주민의 요구사항 전달 등 주민의 이해 조정에 관한 사항이다. 예를 들면, 혐오·기피시설건립과 같은 지역주민의 의견수렴이 필요한 사항을 말한다. 읍면동 개발계획, 발전방안 등 지역개발 및 발전에 관한 사항과 같은 다수 지역주민과 관련된 지역개발 및 발전 사무도 이에 속한다. 주민의 문화·복지, 통·리의 운영과 지도에 관한 사항처럼 기타 주민의 생활과 밀접하게 관련된 사무는 주민자치회와의 협력이 필요하다.

주민자치회에서 수행하는 것이 바람직한 사무(기능)는 주민화합 및 발전, 풀뿌리자치 활성화와 관련된 자치사무가 이에 해당된다. 마을축제, 체육대회, 읍면동민의 날 등 주민화합 행사 업무, 제설작업, 산불·수해예방, 자율방범대 운영 등 재해예방 및 방범활동, 마을문고 관리, 서예·컴퓨터 교육 등 평생교육 및 생활체육 프로그램 운영, 지역특성을 활용한 마을(주거)단위 발전사업 추진 등과 같은 것들이 있다. 주민이 지역의 실정을 잘 파악하여 수행할 수 있는 위임·위탁사무도 주민자치회가 처리할 수 있다. 예를 들어 독거노인, 결식아동 등 복지서비스 대상자 발굴 및 지원, 주차장, 공중화장실 등의 시설관리 및 운영 업무, 편의시설 실태 조사, 쓰레기 불법투기 단속 등 조사 및 단속업무 등도 위임 또는 위탁받아 처리가 가능하다. 이외에도 소규모 해수욕장 관리, 문화재로 지정

되지 않은 지역문화유산 관리 등 지역고유의 특징을 잘 살릴 수 있으면서 주민자치회가 더 잘 수행할 수 있는 기타 사무가 있다.

⑤ 기타사항

해당 읍면동에 주민등록이 되어 있는 만 19세 이상의 주민은 자동으로 회원이 되고, 해당 읍면동에 사업장 주소를 가진 자 중 조례로 정하는 가입 절차를 거친 자는 회원에 속하게 된다. 주민자치회 회원은 주민자치회 활동 참여 및 회의 참석 발언권을 가지면서 주민자치회 활동에 적극 참여해야 할 의무를 지닌다.

국가 및 지방자치단체는 주민자치회에 정보, 기술 등을 지원하고, 교육과 연수 기회를 제공해야 한다. 국가차원에서는 지방행정연수원 등에 주민자치교육 강좌를 개설하여 지방공무원 및 주민자치위원 등을 대상으로 교육을 실시할 수 있다. 지방자치단체는 시·도 공무원교육원에 주민자치과정을 개설하여 공무원과 주민자치위원, 주민 등을 대상으로 주민자치 강좌를 운영할 수 있다.

주민자치회가 설치될 경우 현 주민자치위원회와 역할·기능이 중첩되므로 현 주민자치위원회는 폐지되고 새로 구성되는 주민자치회가 권리·의무를 승계한다. 현재의 주민자치센터는 주민자치회의 자치활동과 지역공동체 형성 등을 위한 공간으로 활용되고 있다. 또한 주민자치회는 시군구 단위의 연합회를 둘 수 있다.

제2절 주민자치회 시범실시 추진 현황

1. 시범실시의 추진 개요

1) 추진근거 및 목적

주민자치회 시범실시는 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제29조 제4항, '주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다'에 근거하고 있다. 행정자치부는 당시 지방행정체제개편추진위원회가 제시한 협력형 모델의 타당성, 적합성을 분석하고, 주민자치회 시범실시의 운영 성과를 분석하여 (가칭)주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률 제정의 기초 자료로 활용하고자 하였다.

또한 주민자치회 시범실시를 통한 성공모델 창출 및 관련 제도 보완으로 자발적이고 점진적인 전국 확산을 유도하고, 이 과정에서 시범실시 읍면동 주민의 의견수렴과 지역생활 현장에서의 불편사항 발굴을 통해 생활자치의 첨병 역할을 수행하게 하고자 하였다. 이와 함께 읍면동의 일부기능에 대해서는 주민자치회에 위탁하여 수행하게 함으로써 주민자치회의 사무처리 역량을 제고시키려는 목적을 가지고 있다.

2) 실시기간

2013년 시범실시 당시에는 시범실시 기간이 2013년 7월부터 2014년 12월까지였으나, 2014년 11월 13일에 시범실시 전 지역에 대해 2016년 말까지 실시기간을 연장하였다.

3) 시범실시 지역 선정

행정자치부가 전국 3,487개 읍면동을 대상으로, 시범실시에 참여할 지방자치단체를 공모한 결과, 총 166개 읍면동에서 공모에 신청하였다. 시범실시 지역으로는 시도별 1~2개 지역을 선정하는 것을 기본으로, 응모건수, 인구, 시도 내 읍면동의 수와 같은 사항들을 참고하여 광주 3개(지원 33개), 경기 5개(지원 38개), 충남 4개(지원 24개) 등을, 유형별로는 전국 읍면동 비율에 따라 지역적 특성을 반영하여 읍 4개, 면 7개, 동 20개 지역으로 총 31개 읍면동이 선정되었다.

또한 2015년 10월에는 시범실시 지역으로 1개 읍과 17개 동을 추가하여 현재 전국 49개 읍(5개), 면(7개), 동(37개)에서 시범실시가 이루어지고 있다.

시범실시 지역은 다음의 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 주민자치회 시범실시 지역

시·도	시·군·구	읍·면·동	시·도	시·군·구	읍·면·동
서울(4)	성동구	마장동	경기(12)	**시흥시**	**대야동**
	은평구	역촌동		**시흥시**	**정왕1동**
	중랑구	면목본동		남양주시	평내동
				수원시	광교1동
	중랑구	망우본동		고양시	창릉동
				고양시	풍산동
부산(4)	연제구	연산1동		파주시	운정2동
	동래구	안락2동	강원(4)	고성군	간성읍
	영도구	**청학1동**		인제군	인제읍
	북 구	**금곡동**		춘천시	근화동
대구(1)	수성구	고산2동		춘천시	퇴계동
인천(2)	연수구	연수2동	충북(1)	진천군	진천읍
	연수구	송도2동			
광주(5)	광산구	운남동	충남(5)	천안시	원성1동
	북 구	임동		논산시	벌곡면
	남 구	봉선1동		아산시	탕정면
	서 구	**금호1동**		예산군	대흥면
	서 구	**풍암동**		**아산시**	**배방읍**
대전(1)	동 구	가양2동	전북(2)	완주군	고산면
울산(1)	북 구	농소3동		군산시	옥산면
세종(1)		부강면	전남(3)	순천시	중앙동
경기(12)	수원시	행궁동		목포시	신흥동
	수원시	송죽동		목포시	삼향동
	오산시	세마동	경북(1)	안동시	강남동
	부천시	송내1동	경남(2)	창원시	용지동
	김포시	양촌읍		거창군	북상면

출처 : 지방자치발전위원회 내부자료

주 : 음영이 있는 지역이 2015년 10월에 시범실시 지역으로 추가 선정된 지역이나, 2016년 5월 현재 주민자치회 시범실시 조례가 7개 지역에서만 제정되었을 뿐 주민자치회가 구성되지는 않고 있음.

4) 구성 및 운영

시범실시 지역의 주민자치회 위원은 해당 읍·면·동의 주민, 사업장 및 단체근무자 중 20~30명의 무보수 명예직 위원으로 위촉하였으며, 지역 여건에 따라 현행 주민자치위원회를 활용·보강하여 제도 도입기의 혼란을 최소화하였다. 일부 지역에서는 주민자치위원회 위원 전원이 주민자치회 위원으로 선임되기도 하였다.

또한 선출의 공정성을 위해 ① 위원선정위원회 구성·운영, ② 정치적 중립을 위해 정당원 배제, ③ 선거운동의 금지 등을 지침으로 시달하였다.

5) 주민자치회의 주요기능

행정자치부는 주민자치회가 처리할 수 있는 기능으로, ① 읍·면·동의 행정 기능 중 고유의 행정사무를 제외하고 사무에 대한 협의·심의기능을 부여하였다. 즉, 현행 읍·면·동 사무소의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등에 관한 사항에 대해서는 읍면동이 주민자치회의 의견을 들어 처리하도록 하였다. ② 지방자치단체 또는 읍면동이 주민자치회에 위탁한 사무의 수행 기능, ③ 주민화합 및 발전을 위한 사무 등 읍면동이 직접 수행하지 않고 주민자치회가 처리하는 것이 바람직한 사무에 대해서는 주민자치회가 직접 처리할 수 있도록 하였다.

6) 행정자치부 시범실시 모형의 특징

주민자치회 시범실시 모형인 협력형은 읍면동사무소가 존치하고 현재의 기능을 수행하는 것을 그대로 적용하여 주민자치회와 공존하며 협력하는 구조로 설계되었다. 이는 현재 읍면동 행정의 현실적인 측면과 주민자치

회의 자치역량 수준을 감안하여 새로운 제도 적용에 대한 거부감과 행정적 혼란을 최소화하기 위한 것이다. 또한 주민자치회가 읍면동 행정기능에 대한 협의·심의 기능을 수행하게 함으로써 기존의 주민자치위원회와 읍면동사무소의 관계에서 상호 대등한 지위를 갖게 하였다.

한편 행정자치부는 주민자치회원의 가입과 탈퇴, 권리와 의무 사항, 사무기구, 하부조직, 연합회, 공무원 파견 등 주민자치회의 법적 지위와 관련하여 논란이 발생하거나 과다한 행정 비용이 소요될 수 있는 사항에 대해서는 구 지방행정체제개편추진위원회의 의견을 수용하지 않았다. 반면 주민자치회의 활동에 대한 읍면동장의 의견제출권이 추가되었다. 구 행정체제개편위원회의 이론적 개발모델에 비해 현실에 보다 적합하며 주민자치 관련 행정서비스 범위 변화에 대한 공무원들의 반감을 축소시키려는 방안이라고 할 수 있다. 구 행정체제개편위원회의 주민자치회 협력형 모델과 실제 시범실시 되고 있는 행정자치부의 모델을 세부적으로 비교한 내용은 다음과 같다.

<표 3-4> 주민자치회의 행정자치부 모델과 구 행정체제개편위원회 모델 비교

구분	행정자치부(시범실시)	구 지방행정체제개편위원회(협력형)
권한	사무의 수행	사무의 의결과 집행
사무	1. 읍면동 행정기능 중 주민생활과 밀접 관련된 업무에 대한 협의 2. 읍면동 행정기능 중 주민자치회 위탁·처리가 바람직하다고 판단되는 업무 수탁 처리 3. 순수 근린자치 영역에 해당하는 주민자치 업무	1. 주민화합과 발전을 위한 사항 2. 지방자치단체 위탁사무 처리 사항 3. 그 외 법령, 조례, 규칙으로 규정하는 사항
회원	없음	가입과 탈퇴, 권리와 의무
기관	주민자치위원회: 주민자치회위원	주민자치회 위원으로 구성
	사무기구: 없음	유급직원 또는 자원봉사자
	하부조직: 없음	통리 단위
	연합회: 없음	시군구 단위
위원선정위원회	1. 읍면동장 추천 2. 이통장연합회 추천 3. 해당 지역 대표연합단체 추천	1. 시군구청장 추천 2. 시군구의회의장 추천 3. 시군구교육지원청장 추천 4. 당해 읍면동 주민자치회장 추천
공무원 파견	없음	시군구 직원 파견
읍면동장 의견제출권	있음	없음

출처 : 지방자치발전위원회 내부자료

2. 주민자치회 시범실시 추진 현황[2)]

1) 주민자치회의 구성

(1) 관련 자치법규의 제정 및 개정

주민자치회 시범실시 지역으로 선정된 지방자치단체는 행정자치부의 표준조례안(2013. 6. 20.)을 기준으로 해당 자치단체의 주민자치회 시범실시 조례를 2014년 1월까지 제정·완료하였다. 이 중 당초 시범실시 기간이었던 2014년 12월 31일까지만 유효한 한시조례를 제정한 2개 자치단체는 추후에 조례를 개정하여 유효기간을 연장하였다. 또한 위원의 임기를 시범실시 종료 시까지 연장하는 규정 개정, 주민자치회 위원의 권한 개정 등이 있었다.

서울 은평구 역촌동, 부산 연제구 연산1동, 부산 동래구 안락2동, 광주 남구 봉선1동, 울산 북구 농소3동, 부천시 송내1동, 수원시 행궁동, 수원시 송죽동, 오산시 세마동, 김포시 양촌읍, 천안시 원성1동, 아산시 탕정면, 논산시 벌곡면, 완주군 고산면, 목포시 신흥동, 창원시 용지동, 거창군 북상면 등 17개 읍면동에서는 주민자치회의 운영세칙도 제정하였다.

(2) 주민자치회위원 선정위원회의 구성

주민자치회 위원을 선출하기 위한 위원선정위원회는 모든 자치단체에서 구성되었다. 이 중 선정위원회를 상설로 설치한 곳은 5개, 비상설로 설치한 곳은 12개였으며 조례에 구분이 되어 있지 않은 곳은 14개 읍면동이었다.

설치단위를 시·군·구 전역으로 한 곳은 13개였으며, 읍면동으로 한정한

2) 주민자치회 시범실시 추진 현황은 지방자치발전위원회의 내부자료를 중심으로 요약 및 정리하였다.

곳은 18개였다. 선정위원회 위원 추천은 직능단체(역곡동), 아름다운 마을만들기 위원회(광주 북구 임동) 등 민간단체가 90명으로 가장 많았고, 읍면동장이 88명, 이통장 협의회가 68명, 기타 26명 순이었다. 자치단체의 정책기획단 또는 부단체장, 과장들이 추천한 사례도 있었다.

(3) 주민자치회위원의 선출

주민자치회 위원 임기는 31개 읍면동의 경우 모두 2년으로 정하였으며, 연임제한은 1회가 2개, 2회가 2개로 나타났을 뿐 그 외 지역은 제한을 두지 않았다.

최초의 주민자치회 위원 선임 시 기존 주민자치위원회 위원을 100% 승계한 곳은 1개였으며, 신규로 위촉한 위원이 5명 이하인 곳은 9개로 나타났다. 반면 승계한 위원이 5명 이하인 곳도 1개 있었으며, 100% 모든 위원을 신규로 선출한 곳은 2개 읍면동인 것으로 나타났다. 2014년 12월 전국 31개 읍면동의 주민자치회 위원 현황은 <표 3-5>와 같다. 대표별 구성비는 지역대표가 235명 28.7%, 주민대표가 370명으로 45.2%, 직능대표가 214명으로 26.1%를 보이고 있다.

<표 3-5> 주민자치회 위원 선출 현황

구분	정원	현원	성별	연령별	주민자치위원회 승계 여부	대표별		
						지역	주민	직능
합계	865명	819명	1)남 526명 (64.2%) 2)여 293명 (35.8%)	1)20대 1명 2)30대 18명 3)40대 219명 4)50대 371명 5)60대이상 210명	1)승계 486명 (59.3%) 2)신규 333명 (40.7%)	235명	370명	214명
평균	27.90명	26.42명	1)남16.97명(65.3%) 2)여9.45명 (34.7%)	1)20대 0.03명 2)30대 0.58명 3)40대 7.06명 4)50대 11.97명 5)60대이상 6.77명	1)승계 15.68명 2)신규 10.74명	7.58명	11.94명	6.90명

2014년 9월까지 위원직을 사임한 사례는 모두 91명으로, 대부분 개인사정 또는 본인이 사임한 것으로 나타났다. 천안시 원성동은 사임위원이 13명으로 가장 많았으며, 단 한 명도 사임하지 않은 곳은 10개 읍면동에 불과했다.

한편 해촉된 위원은 모두 17명으로 사임위원 91명과 합산하면 108명에 이르는데 이는 당초 선출된 865명의 12.5%에 해당하는 것으로서, 향후 주민자치회 위원 선임 과정에서 보다 자발적이고 적극적인 참여의식이 요구된다고 할 수 있다.

(4) 주민자치회 사무국 및 유급사무원

주민자치회에 사무기구인 사무국을 설치한 곳은 모두 5개였으며, 유급사무원을 채용한 곳은 15개 읍면동인 것으로 나타났다.

2) 주민자치회의 수행 사무

주민자치회 시범실시 지역에서는 기존 주민자치위원회와 새마을부녀회 등 민간단체에서 수행하던 사무가 약 167개, 신규사무가 약 312개인 것으로 조사되었다. 또한 14개 읍면동에서 향후 주민자치사무를 약 62개 정도 추가 확대할 계획이어서 주민자치회가 수행하는 사무는 점진적으로 확대될 전망이다.

<표 3-6> 주민자치회 추진사무 현황

구분		총 계	협의심의	위탁	주민자치	비고
합계	신규	312	59	78	175	
	기존	167	20	54	93	
평 균(31)	신규	10.06	1.90	2.52	5.64	
	기존	5.38	0.64	1.74	3.00	

주민자치회 시범실시 지역에서 수행되는 사무를 협의사무, 위탁사무, 자치사무 등 유형별로 정리한 것은 <표 3-7>, <표 3-8>, <표 3-9>와 같다.

<표 3-7> 주민자치회의 협의사무 현황(2014. 9. 30 기준)

구 분	수 행 사 무	비 고
예 시 **(행자부)**	▸ 읍면동 지역개발: 읍면동 단위 지역발전계획, 지역 자원 활용 마을 만들기 등 ▸ 주민 간 이해조정: 지역 내 행정구역 변경계획, 혐오시설 주변 주민 간 의견 수렴, 통·폐합 계획 등 ▸ 시군구 추진사항에 대한 의견 제출: 지역 내 투자유치계획, 교통신호개선 등	
동	- **주민숙원사업결정, 안심마을 조성사업 추진 관련,** 재활용 수거 및 자원 재활용 사업, **주민참여예산 건의, 행정구역 변경, 통반명칭 및 관할구역 조정, 도시계획변경 협의,** 주민편익시설 설치 관련(주차장조성), 주민 간 이해갈등 조정, 통장위촉협의, 주민상훈 추천, 공모사업 신청, 재건축 아파트 정비사업 추진 협력, 아름다운 디자인거리 명칭 결정, 살기 좋은 마을만들기 사업 심의선정, 주민자치사업 심의·의결 등, 지역복지협의체 운영 관련, 마을정원만들기 사업, 주민 간 이해갈등 조정, 지역공동체일자리사업 추진 관련, 각종사업 대상지 선정, 동정 주요업무 협의, 현안사항 협의, 시가지 활성화 사업, 산채단지 조성사업, 마을공동체 복원사업	25개 사무
읍	**주민숙원사업지 선정,** 지역자원 활용방안, 투자유치 및 교통신호 개선	3개 사무
면	- **주민숙원사업 결정 및 우선순위선정, 소규모 주민생활편익사업,** 등산로 정비사업, 복지회관 리모델링 공사 설계 협의, **지역발전계획,** 벚꽃길 명칭 선정, **주민상훈결정 및 추천,** 축제 행사 지원, **리 명칭 및 구역 조정 건의,** 주민참여 프로그램 운영을 위한 지원 협의, 등산로 정비사업, 주민자치회 예산편성 협의	12개 사무

주 : __로 표기된 사무는 2개 이상의 지역에서 추진하고 있는 사무임

<표 3-8> 주민자치회의 위탁사무 현황(2014. 9. 30 기준)

구 분	수 행 사 무	비 고
예 시 (행자부)	▸ 주민자치센터 운영 ▸ 도서관 등 공공시설 운영 ▸ 공원 공중화장실 등 공공시설물 관리 ▸ 마을 휴양지 관리 ▸ 저소득노인 도시락 배달사업 ▸ 문화의 집 운영 및 관리 ▸ 여성회관 운영 및 관리 ▸ 자원봉사활동 지원	
동	**- 주민자치센터 프로그램 운영 및 관리 - 도서관 관리** **- 자원봉사캠프 운영 - 문화강좌 운영** **- 어린이공원, 놀이터, 경로당 시설관리 - 경로행사 운영** **- 공공시설물 쓰레기 수거 및 제초작업** - 장학회운영 - 재활용정거장 사업 - 자율청소봉사단 구성 및 관리 - 자매결연교류사업(농촌일손돕기, 특산품 홍보관 등) - 거주자 우선 주차관리 - 하절기 방역대 운영 - 토요스쿨운영(생활과학교실) - 태극기 달기 - 어린이교통사고예방 및 안전문화 정착사업 - 지역사회봉사자의 집 명패제작 - 마을공동체사업(홍보, 직업체험 등) - 시민자전거 대여소 운영 - 예술이 있는 골목길 조성 - 지역사회 봉사자의 집 명패제작 - 아나바다 강남장터(파머스마켓)운영 - 도시락카페운영 - 행복콩나물재배 및 판매 - 하늘 옥상텃밭 운영 - 주민사랑방 운영 - 국화재배 및 전시회 - 천태만상 창조센터(복합 생활 문화공간) 운영 - SOS 위기 가정돕기기금 조성· 운영 - 홀몸노인과 함께하는 “즐거운 문화나들이” - 산채단지 조성사업 (식재, 식재목 리본달기 등)	31개 사무
읍	- **자치센터프로그램 운영,** 복지매뉴얼 및 지도 제작	2개 사무
면	**- 주민자치센터 프로그램 운영(발표 등)** **- 도서관 및 청소년 공부방 위탁운영** **- 공중화장실 및 하천정화사업 위탁관리** - 독거노인 사랑의 빨래방 운영 - 대기환경조사체육시설관리 - 무연분묘벌초 - 여름철 유원지 불법투기 지도단속 - 시장 상거래질서사업(주정차 홀짝제운영) - 지역복지(경로위안잔치, 재능기부, 사랑의 집수리 등)	9개 사무

주 : 위탁사무는 주민자치회에 위탁수수료 수입이 발생함. __로 표기된 사무는 2개 이상의 지역에서 추진하고 있는 사무임

<표 3-9> 주민자치회의 자치사무 현황(2014. 9. 30 기준)

구 분	수 행 세 부 사 업	비 고
예 시 (행자부)	▸ 마을축제, 체육대회 등 읍면동 각종 행사 ▸ 마을신문·소식지 발간 ▸ 생활협동조합 운영 ▸ 동호회·스포츠 활동 ▸ 자율방범 및 안전귀가 활동 ▸ 등하교길 안전관리 등	
동	- **소식지 발행 및 홍보물 제작/각종 행사(축제, 체육대회 등)/주민설명회 개최 등 교육활동/마을리더 양성/안심마을만들기사업추진**(산불,화재/물놀이, 제설, 방재, 방범순찰, 캠페인 등)/**지역복지사업(**안락투게터 나눔활동전개, 장학사업, 기금조성, 사랑의 반찬나눔, 이웃돕기 일일찻집, 어르신 무료한방 진료, 홀몸노인 김장 담가 주기, 저소득가정 집수리 등)/**마을주민 브랜드상품 개발/**벼룩장터/주민자치회 운영매뉴얼발간(마장동)/주민자치 사랑방 운영/마주보고카페운영/마을농원조성/ 방과후 공부방/출생아기념품 제공/행복더하기사업(공가, 폐가, 공한지등을 활용 농구대, 댄스, 문화 공연장 설치 운영)/정다운 골목살리기/목련허그센터 설치(주민소통공간 및 주민자치회 거점확보)/주민소통게시판/직거래장터 아트마켓 운영/협동조합설립 운영/엄마(아빠)학교 운영/인문학 및 스토리텔링 강좌/버스정류장 갤러리 사업/살기좋은 마을만들기 사업/청소년 내고장 체험프로그램/자매지역 교류 활성화/한평 정원사업 추진/마을공동체복원사업/주민의식 설문조사/홈페이지 구축운영/농촌일손돕기/학교폭력예방캠페인/공모형 프로그램 운영/무지개녹색골목길 조성(벽화정비 및 대문 앞 화분비치)/아름다운 마을만들기 사업장관리/폐시장 활동 주민소통 거점공간 조성(마을사랑방, 마을극장) 및 지역예술가 지원/아동·청소년 문화탐방프로그램실시/계층별 맞춤형 문화서비스 제공(만화 영화상영, 논술교실 현장답사, 가족영화 상영)/아름다운 풍경이 흐르는 마을만들기(기찻길 옆 꽃복숭아나무 식재)/재활용품 분리수거 지도/편백나무숲 생태학교 운영/친선탁구대회/용지재능나눔단운영(재능기부 특강 개최 등)/동네부엌사업단(취약계층 반찬배달)/태극기선양(태극기 상설 판매 등)	44개 사무
읍	- **각종 행사(축제, 체육대회, 공연 등)/소식지발행/안심마을만들기사업추진** (지역안전 네트워크망 구축, 여성안심귀가서비스 등)/**지역활동가 교육/지역복지사업**(다문화, 이웃돌봄 복지 순찰대운영, 이웃돕기 기탁품 전달. 주민과 함께하는 나눔 프로젝트)/**브랜드개발/독거노인 반찬배달/**봉사단체협의회 운영/전문기관 MOU체결/아름다운 등하교길 만들기/길거리공연장 운영/**주민자치회 교류/**시가지 꽃길조성/청소년놀이문화지원/지역축제/도돌이표 봉사단 운영(재능기부 관련)/저소득 노인가정방문 및 안부확인	17개 사무
면	- **마을지도사양성과정운영/마을소식지 발간/각종 행사(축제, 체육대회 등)/안심마을만들기사업추진**(산불, 화재, 물놀이, 제설, 방재, 방범 등)/**지역복지사업(**독거노인 돌봄프로그램, 이웃돕기 경로당 쌀 지원, 복지지금 마련사업, 맞춤형 사랑나눔 행사)/자전거순찰대 운영/소외계층일자리연계사업/**브랜드제작 및 홍보**(CI 및 상표개발)/**자원봉사자 관리/저소득층 반찬전달 사업/**마을자원조사(역사, 유래 등)/향	29개 사무

	토음식발굴 및 대표음식 개발·판매/로컬푸드사업/마을경로당 건강확인 장비 보급(혈압계, 혈당계, 체중계 등)/마을안내게시판 제작/신생아 출산장려지원/하천 생태계복원 및 환경정비/목요장터 및 직거래 장터 운영/농촌체험행사 운영/농산물 홍보부스 운영/전입주민 열렬히 환영하기/의좋은 형제 작은 음악회/평생학습마을만들기/주민자치회 운영(유급사무원, 사무실 운영 등)/주민자치역량강화(선진지견학)/세종문화사랑"작품전시회"운영/공원환경정화/역량강화 교육 및 주민자치회 홍보 사업/쓰레기분리수거함 시범설치	

주 : __로 표기된 사무는 2개 이상의 지역에서 추진하고 있는 사무임

3) 읍면동과 주민자치회의 관계

현행 주민자치위원회가 읍면동장의 자문기구로서 행정보조기관적 성격을 지니고 있는 까닭에 새로운 주민자치제도로서 설계되고 시범실시 되는 주민자치회에 대한 지방공무원들의 인식은 크게 달라지지 않은 것으로 판단된다. 특히 주민자치회에서 자체적으로 사업을 추진하기 위해서 다양한 지식과 기술, 정보가 요구되는데, 주민자치라는 사회적 가치가 보편화되어 있지 않은 초창기 현실에서는 주민자치회 위원들과 읍면동 사이에 근본적으로 대등한 협력적 관계가 성립되기 어렵다. 시범실시 지역 주민자치회 위원들은 읍면동의 조언과 조력에 의존하는 경향이 크기 때문에 주민자치회가 오히려 현행 주민자치위원회보다 더 읍면동에 예속되는 사례가 발생하기도 하였다. 따라서 읍면동장의 주민자치회에 대한 인식과 태도가 협조적인가 비협조적인가에 따라 주민자치회 시범실시의 성과가 각각 다르게 나타난 경우도 존재한다.

주민자치회는 법률 등의 제정에 의해 아직 제도화 되지 않은 단계이다. 시범실시 또한 오랜 기간 준비과정을 거친 것이 아니라 소수의 지역에 대해 갑작스럽게 추진하다 보니 읍면동 일선에서는 읍면동과 주민자치회 간 사무배분, 권한의 소재 등을 둘러싸고 대립과 갈등이 벌어진 사례도 나타났다.

일부 지역에서는 읍면동 공무원들이 주민자치회의 사업계획, 예산집행, 회계처리, 회의록 작성 등 운영 전반에 걸쳐 적극적으로 지원하는 곳도

있었지만, 일부 지역에서는 주민자치회 위원들의 자치역량 부족으로 현행 주민자치위원회 경우와 같이 읍면동으로부터 간접적인 통제를 받는 사례를 발견할 수 있었다.

제3절 주민자치회 시범실시 지역 심층면담분석

여기에서는 주민자치회 시범실시 과정을 통해 민관 협력적 거버넌스가 어느 정도 수준에서 이루어지고 있는 것인지, 나아가 향후 주민자치회를 통한 민관 협력적 거버넌스를 구축 또는 정착하기 위해서는 요인별로 어떤 문제가 있고 어떻게 개선되는 것이 바람직한 것인지에 중점을 두고 간단한 질문을 포함한 심층면담의 결과로 분석을 시도하였다. 분석모형에서 밝힌 바와 같이, 전제 요인, 제도적 설계, 협력적 과정, 독려적 리더십, 결과 순으로 고찰하되, 주민자치회 위원 및 읍면동 공무원, 주민들에 대한 심층면담 결과를 종합적으로 판단하여 분석하였다.

1. 시작 조건

Ansell&Gash의 협력적 거버넌스 이론모형에서 시작 조건에 해당하는 상황은 첫째, 권한과 동원 가능한 자원, 전문지식 등의 측면에서 공무원이 주민에 비해 우월한 지위를 가지고 있다는 점, 둘째, 마을문제 해결을 위한 주민들의 관심과 자발적 참여는 낮은 수준이라는 점, 셋째, 읍면동사무소와 주민(단체) 간 협력 또는 갈등의 사전 경험은 협력적 거버넌스 정착에 각각 긍정적·부정적 요인으로 작용할 것이라는 관점에서 출발하였다.

1) 권한, 동원 가능한 자원, 전문지식 등의 측면에서 공무원과 주민의 관계

권한, 동원 가능한 자원, 전문지식 등의 측면에서 공무원이 주민보다 우월하다고 생각하는 경향은 <표 3-10>에서 보는 바와 같이 주민 4.40, 주민자치회 위원 4.10, 공무원 3.91로 모든 집단에서 동의의 정도가 높게 나타났다. 이는 한국의 행정문화 속에서 지극히 당위적인 현상이라 할 수 있다. 오랜 기간 동안 관존민비라는 사회문화와 국가발전과정에서 관

료제의 급격한 팽창은 관료주의의 형태로 보편화되었다. 국민주권의식 향상과 지방자치제 실시로 대주민 행정서비스는 양적·질적으로 확대되기는 하였지만 공무원은 여전히 권한과 동원 가능한 자원, 전문적인 지식 측면에서 주민에 비해 우월적 지위를 유지할 수 있었다.

<표 3-10> 권한과 전문지식 등의 측면에서 공무원과 주민 간 관계에 대한 인식

연번	구 분	심층면담자 신분		
		주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
1	권한, 동원 가능한 자원, 전문지식 등의 측면에서 공무원이 주민보다 우월하다	4.40	3.91	4.10

2) 주민들의 관심과 자발적 참여 정도

마을문제 해결을 위한 주민들의 관심과 자발적 참여 정도를 묻는 질문에서는 주민자치회 위원이 3.50, 공무원 3.30, 주민 3.20의 순으로 나타났다. 주민자치회 위원이 가장 긍정적으로 평가하고는 있지만, 인터뷰 과정에서 주민들의 무관심과 저조한 참여를 속상해 하는 위원들이 있었던 것을 감안하면 이는 과대평가 내지는 소망스러움이 포함된 결과로 판단된다. 반면 공무원과 주민이 거의 중립에 가까운 인식 수준을 보여주고 있는 것은 마을 문제 해결에 대한 주민의 관심이나 자발적 참여가 우리 사회에 문화적으로 보편화된 것은 아니라는 점을 시사하고 있다. 부정적인 인식이 아닌 미세하게나마 긍정적인 인식을 가지고 있는 점은 향후 그렇게 되어야 한다는 당위적 인식이 포함된 것으로 평가된다.

<표 3-11> 주민들의 관심과 자발적 참여에 대한 인식

연번	구 분	심층면담자 신분		
		주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
2	마을문제 해결을 위한 주민들의 관심과 자발적 참여 정도	3.20	3.30	3.50

3) 읍면동사무소와 주민(단체) 간 협력 또는 갈등의 사전 경험

읍면동사무소와 주민 또는 주민단체 간 협력이나 갈등에 대해서 사전 경험이 있는지에 대한 답변은 다음과 같다. 대부분의 응답자들이 협력 또는 갈등 경험이 없었다. 특히 주민이 공무원, 주민자치회 위원에 비해 관련 경험이 많이 부족함을 나타내고 있다. 주민은 자신의 생활과 밀접하게 연결되어 있는 사안이 아니면 마을문제에 대해 관심을 두지 않는 경향이 있기 때문에 협력이나 갈등을 경험할 기회조차 만들지 않았을 것이다.

경험이 있는 경우, 주민, 공무원은 협력에 대한 경험이 갈등의 경험보다 더 있는 반면, 주민자치회 위원은 갈등의 경험이 협력에 대한 경험보다 조금 더 있었다. 협력과 갈등을 모두 경험한 경우는 공무원만이 해당되었다.

<표 3-12> 읍면동사무소와 주민(단체) 간 협력 또는 갈등의 사전 경험

구 분	심층면담자 신분		
	주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회위원 (N=15)
1) 협력의 경험	4	4	2
2) 갈등의 경험	2	2	3
3) 협력 또는 갈등 경험 없음	**14**	**8**	**9**
4) 협력 또는 갈등 모두 경험	-	1	-
5) 기 타	-	0	1

2. 주민자치회 제도의 설계

행정자치부의 시범실시 주요 내용과 지방자치발전위원회의 주민자치회 도입방안에 비추어 볼 때, 첫째, 위원선정위원회에서 주민자치회 위원을 선출하는 현재의 방식은 대표성이 부족하다는 점, 둘째, 주민자치회가 수행하는 기능 또는 수행 가능한 기능이 비교적 많지 않고, 현재 주민자치위원회가 읍면동장의 자문기구 및 행정의 보조 기구적 성격을 지니고 있다는 측면에서 주민자치회가 읍면동과 대등한 수평적 관계가 구축되기 까지는 시일이 많이 소요될 것이라는 점, 셋째, 주민자치제도 자체가 주민의 자치역량을 상당한 수준으로 상정하고 설계되었으나, 주민자치회 운영의 자율성과 자치역량 모두 비교적 낮은 수준이라는 점, 넷째, 주민자치회 제도 설계과정에서 주민의 참여는 그다지 고려되지 않았으며, 실제 참여의 정도도 낮다는 점, 다섯째, 현행 주민자치위원회와 새로운 주민자치회의 연계성은 인지되지 못하고 있다는 관점에서 분석하였다.

1) 주민자치회 위원의 대표성

주민자치회 위원의 주민대표성에 대한 문항에서는 공무원이 2.80, 주민자치회 위원이 2.60, 주민이 2.40의 수준으로 모두 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 현재의 주민자치회 위원 선출방식에 대해 정도의 차이는 있으나 모든 집단이 문제가 많다고 인식하고 있는 것으로 해석된다.

<표 3-13> 주민자치회 위원의 주민대표성에 대한 인식

연번	구 분	심층면담자 신분		
		주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
4	현재의 주민자치회 위원 선출방식은 주민대표성이 있다	2.40	2.80	2.60

이와 관련하여 주민자치회 위원 선출에 있어서 주민대표성 제고를 위한 바람직한 선출방식에 대한 심층면담 결과는 <표 3-14>와 같다.

<표 3-14> 주민자치회 위원의 바람직한 선출방식에 대한 인식

구 분	심층면담자 신분		
	주민 (N=18)	공무원 (N=10)	주민자치회위원 (N=12)
1) 주민이 직접 선출한 통장(이장)만으로 구성	1	1	-
2) 직접 선출 통장(이장) + 공모	2	2	1
3) 전체 공모	4	**7**	1
4) 주민총회에서 직접 선출	**5**	-	**6**
5) 주민총회 선출 + 공모(직능)	**6**	-	4

주민의 경우, 주민총회에서의 선출과 공모를 가장 바람직한 방식으로 인식하고 있었고, 다음으로는 주민총회에서 직접 선출, 전체 공모, 주민이 통장(이장)을 직접 선출하면서 공모를 동시에 실시, 주민이 직접 선출한 통장(이장)만으로 구성하는 방법 순으로 선호도를 보였다. 공무원의 경우, 전체 공모를 통한 선출방식이 압도적이었으며 주민이 통장(이장)을 직접 선출하면서 공모 동시 실시, 주민이 직접 선출한 통장(이장)만으로 구성하는 방법 순이었다. 주민자치회 위원은 주민총회에서 직접 선출하는 것을 가장 선호하였고, 주민총회에서의 선출과 공모를 함께 하는 방법을 다음으로 꼽았다.

이를 요약하면, 주민은 주민총회 선출과 공모를 동시에 실시하는 것과 주민총회에서 직접 선출, 공무원은 전체 공모, 주민자치회 위원은 주민총회에서 직접 선출하는 방법을 바람직한 선출방식으로 인식하고 있었다. 대부분의 주민과 주민자치회 위원은 주민총회에서 직접 선출하는 방식을 선호하는 것으로 보아 주민들의 직접 참여를 통하는 것이 주민대표성을 향상시키고 이를 통해 투명성도 동시에 얻을 수 있는 가장 좋은 방법이라고 인식하는 것으로 판단된다.

2) 읍면동과 주민자치회의 수평적 관계

주민자치회와 읍면동사무소가 서로 대등한 관계인지에 대한 인식은 <표 3-15>에서 보는 바와 같이, 주민, 공무원, 주민자치회 위원 모두 부정적이었다. 다만 공무원이 2.90으로 가장 덜 부정적으로 생각하고 있었고, 주민 2.40, 주민자치회 위원 2.20으로, 오히려 주민자치회 위원이 주민보다도 더 수평적 관계에 대해 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 주민자치회 제도 도입 취지는 주민과 공무원의 관계를 수평적 협력관계로 설정하여 관과 민의 새로운 협력적 거버넌스 구축에 기여하도록 설계되었다. 이는 행정의 대주민 만족도 제고를 위해서도 바람직하기 때문이다. 주민자치기구인 주민자치회와 읍면동사무소의 관계가 수

직적이라면 현행 주민자치위원회와 다를 바가 없다. 이는 이전의 주민자치위원회와 읍면동사무소 관계에서 전혀 개선되지 않은 형태로 이름만 달리한 것이나 마찬가지이다.

<표 3-15> 주민자치회와 읍면동사무소와의 수평적 관계에 대한 인식

연번	구 분	심층면담자 신분		
		주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
5	주민자치회와 읍면동사무소는 상호 대등한 관계에서 각각의 역할을 수행하고 있다	2.40	2.90	2.20

다음으로 주민자치회와 읍면동사무소 간 수평적인 관계 구축을 위한 방안에 대해서 주민, 공무원, 주민자치회 위원의 응답 각각은 <표 3-16>에서 보는 바와 같다. 주민, 공무원, 주민자치회 위원 대부분 읍면동사무소와 주민자치회 간 명확한 권한 및 사무분담, 공무원들의 주민·주민자치회 등에 대한 인식 전환, 공무원들의 주민자치회 활동에 대한 적극적인 지원, 주민자치회 위원들의 자치역량 강화 네 가지 방안 모두가 필요하다는 인식이 다수를 차지하고 있다. 특히 네 가지 방안 전체가 필요하다는 응답은 주민, 공무원, 주민자치회 위원의 순서대로 조사되었다. 반면 주민자치회 위원들의 자치역량 강화가 그 다음으로 높은 빈도를 보이고 있는데, 이는 주민, 공무원, 주민자치회 위원들이 가장 절실하게 느끼는 요인이기 때문인 것으로 평가된다. 특이한 점은 읍면동사무소와 주민자치회 간의 명확한 권한 및 사무분담 항목만이 제도적으로는 해결될 사항이고 나머지 방안들은 제도화 이후에도 지속적인 관계 맺음을 통하여 노력하여야 할 사항이라는 것이다.

주민자치회 시범실시 후 가장 많이 나온 요구사항이 주민자치회, 읍면

동사무소 각각이 할 일을 정확하게 규정해 달라는 것이었다. 그러나 이는 지방자치단체가 지역 여건에 따라 자율적으로 정하도록 되어 있는 것이기 때문에 향후 지방자치단체가 자치입법으로 명확하게 사무분담을 규정해야 한다는 것을 시사하고 있다.

<표 3-16> 주민자치회와 읍면동사무소 간 수평적 관계 구축방안에 대한 인식

구 분	심층면담자 신분		
	주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원(N=15)
1) 읍면동사무소와 주민자치회 간 명확한 권한 및 사무분담	2	1	2
2) 공무원들의 주민(자치회) 등에 대한 인식의 전환	2	2	2
3) 공무원들의 주민자치회 활동에 대한 적극적인 지원	2	1	1
4) 주민자치회 위원들의 자치역량 강화	3	3	3
5) 위 네 가지 방안 모두 필요	**11**	**8**	**7**

3) 주민자치회의 운영 자율성

계서주의 유교문화와 중앙집권적 국가 운영체계 아래에서는 타율이 지배하기 때문에 협력적 거버넌스 구축에 요구되는 각 부문의 자율성은 비교적 낮은 수준이라고 할 수 있다. 설령 자율성이 어느 정도 주어진다 해도 수행해 낼 수 있는 자치역량 수준이 낮아 결과적으로 타율적인 종속관계에 놓이게 되고 희망적인 협력적 거버넌스는 요원해 진다고 하겠다. 가설 “주민자치회 운영의 자율성은 비교적 낮은 편이다”를 검증하기 위하여 “① 주민자치회의 사업계획 작성, 예산편성 및 회계 관리 등 모든 업무를 공무원이나 사무요원의 도움 없이 주민자치회에서 자체적으로

처리하였다. ② 주민자치회의 회의소집 및 안건작성, 회의진행 및 회의기록 작성 등 주민자치회의 운영 전반에 대하여 자체적으로 추진하였다.” 라는 자치역량 수준 관련 질의에 대한 동의 정도를 확인하였다.

<표 3-17>에서 보는 바와 같이 공무원, 주민자치회 위원 모두 주민자치회의 운영 자율성에 대해서 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 주민자치회의 사업계획 작성, 예산편성, 회계 관리 등과 관련된 모든 업무를 공무원이나 사무요원의 도움 없이 주민자치회에서 스스로 처리하였는지에 대해 공무원 2.10, 주민자치회 위원 2.40으로 공무원이 더 부정적으로 인식하고 있었다. 회의 관련 사항들과 같은 주민자치회 운영 전반에 대해도 자체 추진능력이 갖춰져 있지 않다고 생각하고 있다. 이 역시 공무원 2.30, 주민자치회 위원 2.60으로 공무원의 인식이 더 회의적이다. 주민자치회에 대한 자치능력이 위원들에게 갖추어져 있지 않다는 것을 공무원뿐만 아니라 주민자치회 위원들 스스로까지 인정하고 있다.

<표 3-17> 주민자치회의 운영 자율성에 대한 인식

연번	구 분	심층면담자 신분		
		주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
6	주민자치회의 사업계획 작성, 예산편성 및 회계 관리 등 모든 업무를 공무원이나 사무요원의 도움 없이 주민자치회에서 자체적으로 처리하였다	-	2.10	2.40
7	주민자치회의 회의소집 및 안건작성, 회의진행 및 회의기록 작성 등 주민자치회의 운영 전반에 대하여 자체적으로 추진하였다	-	2.30	2.60

<표 3-18>에는 주민자치회 위원의 자치역량을 강화시키기 위해서 필요한 분야가 어떤 것인지에 대한 정리되어 있다. 자치역량 강화 필요 분야는 첫째, 마을특성과 주민수요를 반영한 주민자치회 사업 발굴 등 기획 기법, 둘째, 문서작성 및 예산편성·회계관리 등 사무관리 기법, 셋째, 주민자치회 사업 추진 관련 법령 지식, 넷째, 주민자치회의 설치 목적, 필요성 등의 동기부여로 나누어 보았다. 이에 대해 주민(12), 주민자치회 위원(11), 공무원(9) 순으로 제시한 네 가지 방안이 모두 필요하다고 응답하였다. 나머지 각각의 항목에 대해서는 주민, 공무원, 주민자치회 위원 모두 비슷하게 낮은 수준으로 지지하였다. 공무원의 경우, 사무관리 기법 관련 역량이 강화되어야 한다는 것을 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났다.

<표 3-18> 주민자치회 위원의 자치역량 강화 필요 분야에 대한 인식

구 분	심층면담자 신분		
	주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
1) 마을특성과 주민수요를 반영한 주민자치회 사업 발굴 등 기획 기법	2	1	1
2) 문서작성 및 예산편성·회계 관리 등 사무관리 기법	2	3	1
3) 주민자치회 사업 추진 관련 법령 지식	2	1	1
4) 주민자치회의 설치 목적, 필요성 등 동기부여	2	1	1
5) 위 네 가지 방안 모두 필요	**12**	**9**	**11**

4) 주민의 참여 방법 및 참여 정도

제도적 설계에 있어서 주민들의 참여 방법과 자발적이고 적극적인 참여는 매우 중요한 요소이나, 우리나라의 주민자치는 실제에 있어서 주민들의 참여 통로가 불확실하거나 자발적인 참여의 수준이 낮은 것으로 평가된다.

<표 3-19> 주민자치회 활동에 대한 주민의 참여방법 및 참여정도에 대한 인식

연번	구 분	심층면담자 신분		
		주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
8	주민자치회의 모든 활동에 주민들이 참여할 수 있도록 개방되어 있고, 주민들은 자발적·적극적으로 참여하고 있다	2.80	3.10	3.40

<표 3-19>에서 보는 바와 같이 주민자치회의 모든 활동에 주민들이 참여할 수 있도록 개방되어 있고, 주민들은 자발적·적극적으로 참여하고 있다는 문항에 대해서는 주민자치회 위원이 3.40로 가장 높게 동의하였다. 공무원은 3.10, 주민은 2.80의 인식을 보임으로서 주민의 경우 주민자치회의 활동에 대한 주민 참여방법이나 참여 수준에 대해 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 주민들이 주민자치회 활동에 자발적·적극적으로 참여하고 있지 않음을 의미한다. 주민자치회 위원은 주민의 참여 통로가 만들어져 있고 주민들도 적극 참여하고 있다고 인식하고 있음에도, 당사자인 주민이 다소 부정적인 인식을 하고 있다는 것은 아직까지 주민자치회의 활동이 주민과는 동떨어진 그들만의 리그로 인식되고 있다는 또 다른 증거이다. 공무원의 경우, 주민자치회 관련 행정업무

를 주도하고 있는 실정에서 주민의 참여에 대해 3.10의 인식을 보임으로서 실질적으로는 주민참여의 통로나 참여 정도에 대해서 잘 모르고 있는 것으로 해석된다.

주민자치회 활동에 주민들의 참여를 높이기 위해 제시된 방안들은 <표 3-20>에 보이는 바와 같다. 첫째, 주민 스스로 적극적으로 참여의식을 높여야 한다. 둘째, 주민자치회 위원으로 지역 내 자생적 주민단체회장 등의 참여가 필요하다. 셋째, 주민자치회 사업 선정 및 수행 시 주민들의 의견을 반영하고 참여를 독려해야 한다. 넷째, 주민총회에서 주민자치회 위원선출 등과 같이 주민의 구체적 권리와 역할을 부여해야 한다는 답항을 주고 이에 대한 찬성 정도를 조사하였다. 그 결과, 주민은 10명, 공무원은 8명, 주민자치회 위원들은 8명이 네 가지 방안 모두 필요하다고 응답하였다.

각 대안에 대해 살펴보면, 주민과 주민자치회 위원은 주민 스스로의 적극적 참여의식 제고와 주민의 구체적 권리 및 역할 부여의 필요성을 나머지 두 방안에 대해 중요하게 생각하고 있다. 공무원은 주민자치회 사업과 관련하여 주민의 의견을 반영하고 참여를 독려해야 한다는 점을 가장 덜 중요하게 여겼다. 이는 주민자치회 사업에 대한 주민들의 참여가 공무원의 입장에서는 회의적으로 생각되고 있는 것으로 유추할 수 있다.

<표 3-20> 주민참여 제고 방안에 대한 인식

구 분	심층면담자 신분		
	주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
1) 주민 스스로 적극적 참여의식제고 필요	3	2	2
2) 주민자치회 위원으로 지역 내 자생적 주민단체회장 등 참여 필요	2	2	1
3) 주민자치회 사업 선정 및 수행 시 주민의견 반영 및 참여 독려	2	1	1
4) 주민총회에서 주민자치회 위원선출 등 주민의 구체적 권리 및 역할 부여	3	2	3
5) 위 네 가지 방안 모두 필요	**10**	**8**	**8**

5) 기존 제도와의 연계성

제도적 설계에 있어서 기존 제도와의 연계성은 저항을 줄이고 정책순응을 제고하는 좋은 방법이 된다. 여기에서는 현행 제도인 주민자치위원회와 새로운 주민자치 제도인 주민자치회 간의 연계성에 대해 살펴보았다.

현행 주민자치위원회 제도와의 연계성에 대한 인식은 <표 3-21>에서 보여 지는 바와 같다. 즉 주민자치회 제도가 기존의 주민자치센터를 기반으로 하는 주민자치위원회 제도와 잘 연계되어 주민자치기능이 강화되는 방향으로 올바르게 설계되었는지에 대해서 주민자치회 위원이 3.40, 공무원이 3.20의 정도로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 한편 주민은 3.0의 수준을 보여주고 있는데, 이는 주민자치회와 주민자치위원회의 차별성에 대해 아직은 '잘 모르겠다'를 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

새로운 주민자치 제도로서의 주민자치회가 현행 주민자치위원회의 한계

를 불식하고 진정한 주민자치 제도로 정착·발전하는 것은 중요하지만 급격한 변화는 바람직하지 않을 수 있다. 지난 20여년 가까운 시일 동안 누적되어 온 주민자치위원회 제도의 긍정적인 자산들을 송두리째 부정할 것이 아니라 점진적 변화의 틀 속에서 문제점을 개선해 나갈 수 있도록 연관성을 만드는 것도 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 동시에 주민자치회를 통한 민관 협력적 거버넌스가 정착될 수 있도록 새로운 주민자치 시스템과 문화가 정립되어야 할 것이다.

<표 3-21> 현행 주민자치위원회 제도와의 연계성에 대한 인식

연번	구 분	심층면담자 신분		
		주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
9	주민자치회 제도는 기존의 주민자치위원회 제도와 잘 연계되어 주민자치 기능이 강화되는 방향으로 바람직하게 설계되었다	3.00	3.20	3.40

3. 협력적 과정

분석모형에서 제시하는 협력적 거버너스 정착을 위한 핵심적 요소인 협력적 과정은 우리의 현실에서 아직 미흡한 수준에 머물러 있는 것으로 판단하여 분석하였다.

1) 공무원과의 신뢰 구축 과정

주민자치회와 공무원 간 신뢰 및 협력 정도에 대해서는 <표 3-22>에서 보듯이, 공무원(3.20)이 가장 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타

났다. 이에 반해 주민자치회 위원(2.80)과 주민(2.90)은 신뢰관계 구축, 협력, 공무원 지원에 대해 다소 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 이는 주민자치회 시범실시가 중앙정부와 지방자치단체에 의해서 이루어지고 있는, 위로부터의 추진방식에 기인하고 있는 것으로 판단될 수 있다. 또한, 주민자치회와 공무원의 관계가 동원 가능한 자원, 권한, 전문적인 지식 측면에서 대등하지 않기 때문에 신뢰와 협력에 대한 인식이 주민과 공무원 사이에 다르게 나타난 것으로도 해석된다.

<표 3-22> 주민자치회와 공무원 간 신뢰 및 협력 정도에 대한 인식

연번	구 분	심층면담자 신분		
		주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
10	주민자치회 활동 전 과정에서 위원과 공무원 간에 신뢰관계가 구축되어, 협력 및 지원이 잘 이루어지고 있다	2.90	3.20	2.80

주민자치회와 공무원 간 신뢰 및 협력관계 구축방안은 <표 3-23>에서 보이는 것과 같이, 공무원의 인식 전환 및 주민자치교육 실시, 주민자치회의 자치역량 강화, 상호 이해 및 존중 문화 정착 등 세 가지로 제시되었다. 주민은 세 가지 방안이 모두 필요하다는데 가장 많은 수가 동의하였고, 그 다음으로는 공무원의 인식 전환과 주민자치교육 실시, 주민자치회의 자치역량 강화를 중요하게 생각하였다. 공무원의 경우, 주민자치회와 공무원 사이의 신뢰 및 협력관계를 정립하기 위해서는 주민자치회의 자치역량 강화가 가장 시급한 문제로 인식되고 있다. 주민자치회 위원은 공무원의 인식 전환 및 주민자치교육 실시, 주민자치회의 자치역량 강화, 상호 이해 및 존중 문화 정착 등의 순으로 구축방안에 대한 선호를 나타내고 있다.

이러한 결과에 따르면, 주민과 주민자치회 위원은 신뢰와 협력을 위해서 각각의 대안이 고루 중요함을 나타내고 있다. 이는 주민과 공무원 모두 노력해야 함을 의미한다고 볼 수 있다. 반면, 공무원은 주민들의 역량이 신뢰 구축을 위한 가장 중요 요소로 보고 있다. 주민과 주민자치회 위원의 인식과 달리, 공무원은 신뢰 및 협력 구축 어려움의 주요 원인을 주민들의 자치역량 부족으로만 보고 있는 것이다.

<표 3-23> 주민자치회와 공무원 간 신뢰 및 협력관계 구축방안

구 분	심층면담자 신분		
	주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
1) 공무원의 인식 전환 및 주민자치교육 실시	5	2	**6**
2) 주민자치회의 자치역량 강화	5	**8**	4
3) 상호 이해 및 존중 문화 정착	3	2	3
4) 위 세 가지 방안 모두 필요	**7**	3	2

2) 주민자치회 위원 상호 간의 신뢰 구축 과정

<표 3-24>에서 보는 바와 같이, 주민자치회 활동 전반에서 위원 상호 간에 신뢰관계 구축과 협력이 잘 이루어지고 있는지에 대한 인식은 공무원의 경우 3.00으로 나타났다. 이는 공무원이 위원들 상호 간의 신뢰와 협력에 대해서 잘 모르고 있거나 응답을 보류한 것으로 짐작된다. 반면 주민자치회 위원들은 위원 상호 간의 신뢰와 협력에 대해 3.60의 인식을 보여주고 있어, 어느 정도는 긍정적인 것으로 나타났다.

<표 3-24> 주민자치회 위원 상호 간 신뢰 및 협력 정도에 대한 인식

연번	구 분	심층면담자 신분		
		주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
11	주민자치회 활동 전 과정에서 위원 상호 간에 신뢰관계가 구축되어, 협력이 잘 이루어지고 있다	-	3.00	3.60

3) 주민자치회와 주민(자생단체) 간의 신뢰 구축 과정

<표 3-25>는 주민자치회 활동 전 과정에서 위원과 주민 간 신뢰 및 협력에 대한 인식을 보여주고 있다. 주민자치회 위원이 3.51로 가장 긍정적이고, 공무원은 3.41, 주민은 3.00인 것으로 나타났다. 주민의 경우 주민자치회 내 위원과 주민 사이의 관계에 대해 아직은 잘 모르거나 답변을 유보하려는 의중이 반영된 것으로 해석할 수 있다.

한편 주민자치회와 지역 내 다른 자생단체 사이의 신뢰 및 협력에 대한 인식은 주민이 2.60, 공무원이 2.90으로 다소 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 반면에 주민자치회 위원은 3.30으로 다소 긍정적인 결과를 기록하였다. 이는 아마도 다른 자생단체와의 신뢰 및 협력에 대해 주민자치회 위원이 주민과 공무원에 비해 우월적 관계에 기인한 자신감을 가지고 있기 때문으로 판단된다.

<표 3-25> 주민자치회와 주민(자생단체) 간 신뢰 및 협력 정도에 대한 인식

연번	구 분	심층면담자 신분		
		주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
12	주민자치회 활동 전 과정에서 위원과 주민 간에는 신뢰관계가 구축되어, 협력이 잘 이루어지고 있다	3.00	3.41	3.51
13	주민자치회 활동 전 과정에서 위원과 지역 내 타 자생단체 간에 신뢰관계가 구축되어, 협력이 잘 이루어지고 있다	2.60	2.90	3.30

4. 독려적 리더십

주민자치회 시범실시 현장에서의 주민자치회장과 읍면동장 등 이른바 지역리더들은 대부분 과거 권위주의적 사회문화와 행정문화에 영향을 받았을 것이다. 이를 반영하여, 첫째, 주민자치회장 및 위원들은 마을 지도자로서의 신뢰성은 높지 않을 것이라는 점, 둘째, 주민자치회장이 주민과 공무원 관계에서 갈등보다는 협력을 도출하는 리더십 기술이 미흡한 수준일 것이라는 점, 셋째, 주민자치회 내부 운영과정에서 독단적이지 않고 모든 위원들의 참여를 통한 의사결정을 이끌어내는 독려적 리더십 기술이 미흡한 수준일 것으로 가정하고 분석을 실시하였다.

이와 같은 독려적 리더십에 대한 심층면담분석은 <표 3-26>에서 보는 바와 같다. 먼저 주민자치회장 및 위원들이 마을지도자로서 신뢰받는 등 적합한지에 대한 인식은 주민자치회 위원이 3.60으로 가장 높았고 다음으로 공무원과 주민은 각각 3.20, 3.10으로 비슷한 수준을 보이고 있다.

또한 해당 주민자치회장이 공무원, 주민과의 관계에서 갈등보다는 협력을 잘 도출하고 있는지에 대한 인식에서 주민 2.90, 공무원 2.80으로

다소 부정적으로 조사되었다. 다각적인 이유가 있겠지만 이는 실제에 있어서 주민자치회장이 공무원, 주민, 주민자치회의 관계에서 지도자로서 적절한 역할을 수행하지 못하고 있음을 의미한다. 또한 주민자치회장이 주민자치회 운영과정에서 독단적이지 않고 모든 위원들의 참여를 통한 의사결정을 하고 있는지에 대해서는 주민 3.00, 공무원 3.10, 주민자치회 위원 3.40으로 모두 긍정적인 인식을 가지고 있기는 하지만 낮은 수준의 긍정적 인식이기 때문에 판단을 유보하고 있는 것으로 추측되었다. 따라서 아직은 주민자치회장의 독려적 리더십에 대해 긍정적 평가를 내리기는 어려워 보인다. 사실상 주민은 주민자치회장의 지도자적 역량에 대해 제대로 인식하고 있지 못하는 것으로 해석할 수 있다.

<표 3-26> 주민자치회장의 리더십에 대한 인식

연번	구 분	심층면담자 신분		
		주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
14	주민자치회장 및 위원들은 마을지도자로서 신뢰받는 등 적합하다	3.10	3.20	3.60
15	주민자치회장은 공무원·주민(자생단체장 포함)과의 관계에서 갈등보다는 협력을 잘 도출하고 있다	2.90	2.80	3.20
16	주민자치회장은 운영과정에서 독단적이지 않고 모든 위원들의 참여를 통한 의사결정을 하고 있다	3.00	3.10	3.40

실제 사례에서도 주민자치회장이 리더십 면에서 뛰어난 성과를 보인 경우는 뚜렷하게 찾기가 어려웠다. 아직은 주민자치회의 제도와 문화가 시작단계이기 때문인 것으로 생각된다. 어쩌면 수직적 관계 문화에 익숙한 주민자치회장들에게 독려적 리더십은 어려운 과제일 수 있다. 그러나

이를 극복하기 위해서 끊임없이 노력하고 있으므로 독려적 리더로서의 전망이 불투명한 것은 아니다.

5. 결 과

1) 성과

주민자치회 제도 도입의 필요성에서 제시되고 있는 긍정적인 가치들이 시범실시를 통해서 어느 정도 구현되었는지를 확인하기 위해 ① 공무원, 주민들의 주민자치에 대한 이해 제고, ② 마을문제에 대한 주민들의 관심과 참여 제고, ③ 주민화합과 마을발전 기여, ④ 행정과 주민 간 협력을 통한 행정서비스 개선에 대한 동의 정도를 질문하였다.

그 결과는 <표 3-27>에 나타난 바와 같이 모든 문항에 대해 주민자치회 위원, 공무원, 주민 모두가 긍정적으로 인식하고 있었다. 비록 성과는 미미하지만 시범실시를 통해서 관련 가치들의 소중함이 확인되고, 이를 구현하려는 방향으로 공무원, 주민자치회 위원들이 부단히 소통하고 노력하였다는 점, 나아가 낮은 수준이라 할지라도 주민들의 관심이 높아지고 참여가 늘어나고 있다는 점 등은 주민자치회 시범실시의 가장 큰 성과라 할 수 있겠다.

<표 3-27> 주민자치회 시범실시의 성과에 대한 인식

연번	구 분	심층면담자 신분		
		주민 (N=20)	공무원 (N=15)	주민자치회 위원 (N=15)
17	주민자치에 대한 이해 제고	3.20	3.40	4.10
18	마을문제에 대한 주민들의 관심과 참여 제고	3.10	3.20	3.40
19	주민화합과 마을발전 기여	3.00	3.40	4.00
20	행정과 주민 간 협력을 통한 행정서비스 개선	3.00	3.50	3.50

무엇보다도 행정과 주민, 주민들 상호 간에 대화와 소통이 필요하다는 점을 인식하였고 그 노력이 꾸준히 시도되었다. 더불어 더 나은 마을을 만들기 위한 많은 시도들이 있었다. 예를 들면 쓰레기 무단투기를 하지 말 것을 간곡히 호소하는 등 쾌적한 마을 환경만들기 사업이 추진된 결과 쓰레기 무단투기 빈도가 감소하였다. 불우이웃 돕기와 같은 복지사업에도 실질적인 성과를 위해 주민자치회 차원에서 나섰기 때문에 현실적인 대안과 결과물들을 얻을 수 있었다. 각종 마을만들기 사업, 마을축제 등을 통해 미흡하나마 주민들 간의 화합과 교류도 증진되었다. 시범실시 추진에 따른 제반 준비가 부족한 까닭에 많은 시행착오도 있었고 행정과 주민자치회 사이에 대립과 갈등도 있었지만, 주민자치회가 정착될 수 있도록 보완하고 발전할 수 있는 하나의 계기가 된 것은 분명하다. 주민자치회 위원들 스스로가 자치역량이 부족하다는 것을 깨닫게 된 것도 또 하나의 큰 성과이다. 인터뷰 과정에서 모 주민자치회 위원은 *"최근 자치역량 강화 교육을 통해서 회계처리, 기획실무에 대한 공부를 하고 있는데 힘들지만 보람이 있다"*고 말하였다.

또한 주민자치회 시범실시를 통해서 주민과 행정이 협력하여 근린지역을 운영할 수 있는 준거점이 마련되었다. 주민자치회 시범실시가 추진되

면서 새롭게 선출된 주민자치회 위원들은 새로운 주민자치제도에 대한 열망과 의욕을 분출하였다. 주민자치회 위원들은 주민을 대표하여 행정과 끊임없이 소통하면서 마을 문제 해결에 대한 의견을 개진하고 환류과정을 거치기도 하였다. 때로는 주민자치회 위원들 스스로 공익적 가치를 생산하는 과정에 참여하면서 이른바 민관 협력적 거버넌스의 가능성을 확인한 것이 시범실시의 가장 큰 성과라고 해도 과언이 아니다.

2) 문제점

주민자치회 시범실시의 문제점은 주로 주민자치회 위원과 공무원에 대한 심층면담과정에서 도출되었다. 다양한 문제점들이 제시되었으나 협력적 거버넌스 분석 모형에 해당되는 것들만 정리하면 다음과 같다.

(1) 시작 조건

공무원들이 주민에 비해 권한과 동원 가능한 자원, 전문지식이나 정보 등의 측면에서 우월적 지위를 가지고 있다는 것은 관과 민의 관계가 불균형하다는 것을 의미한다. 나아가 이런 현상은 행정과 주민의 협력적 관계 형성에 부정적으로 작용한다. 당연한 귀결로 협력적 거버넌스 구축에 도움이 되지 않는다.

우리나라의 경우 행정과 주민 간에 협력이나 갈등의 경험이 그리 많지 않은 것으로 판단된다. 여기에 주민은 지역의 행정에 무관심하거나 참여 또한 저조하다. 주민자치회 시범실시 과정을 통해서 행정과 주민 간에 협력의 경험을 쌓게 하는 것은 향후 바람직한 협력적 거버넌스 구축을 위해 반드시 필요하다. 문제는 협력의 경험보다 갈등의 경험 빈도가 훨씬 더 많다는 것이다.

(2) 제도적 설계

① 주민자치회 위원 선출방식의 문제점: 대표성 부족

주민자치를 실시하는 거의 모든 나라가 위원선출을 선거 또는 주민총회에서 선출하는 방식을 택하고 있음에 비해, 우리나라는 새로운 주민자치제도로서 도입된 주민자치회 위원의 선출을 추천과 공모방식을 거쳐 9명 내외의 위원선정위원회에서 선정한다. 실제 시범실시 지역에서 위원의 선출을 둘러싸고 많은 잡음이 있었다. 정당인인 자치단체장의 측근들이 대거 위촉되었다는 것에서부터 선정위원회 위원들의 자질부족, 전횡 등이 제기되었다. 가장 큰 문제는 이러한 선출방식으로 위촉된 주민자치회 위원들이 주민과의 관계에서 주민의 대표임을 주장할 수도, 떳떳할 수도 없다는데 있다. 주민자치회의 회원인 주민들은 도입방안에 규정된 것과 같이 해당 읍면동에 주소를 두고 있으면 자동으로 회원으로 가입되는데 정작 주민대표인 위원선출 과정에서 어떠한 역할도 없이 배제되어 있다.

② 읍면동과의 수평적 관계

현재 주민자치회와 읍면동 간 사무배분에 관한 내용은 단순히 배분 기준만 제시되어 있을 뿐, 구체적인 사무배분은 해당 지방자치단체의 조례로 정하게 되어 있다. 시범실시 후 주민자치회에서 가장 많이 건의된 내용 중 하나가 읍면동과 주민자치회 간 사무배분을 법으로 확실하게 정해달라는 것이었다. 자치단체의 자율성을 침해하지 않겠다는 근본취지는 이해되나 이럴 경우 읍면동장의 자문기구에 불과했던 주민자치회가 읍면동과 대등한 지위에 서는 것을 달가워할 리 없는 공무원들이 구체적인 사무 배분을 정하는 조례제정에 적극적일 것을 기대하기는 어렵다. 우리나라 지방행정의 고질적인 문제인 중복행정이 다시 재현되지 말라는 법이 없다. 미래사회에 만들어질 새로운 지방정치행정 구조와 질서의 핵심

세력은 결국 주민이지만, 시작조건에서 고찰한 바와 같이 주민자치회 도입이 논의되는 현재는 공무원들이 주민에 비해 우월한 위치를 점하고 있다. 제도는 수평적 관계로 설계해 놓고 운영에 있어서는 현행 주민자치위원회처럼 행정의 보조기구로 활용한다면 주민자치회 도입의 근본취지는 무색해질 수밖에 없다.

③ 조직 운영의 자율성

한 나라에 있어서 그 나라의 민주주의 수준 정도는 결코 그 나라 국민들의 의식 수준을 뛰어 넘을 수 없는 것처럼, 한 지역의 지방자치 나아가 주민자치의 수준도 결국 그 지역 주민들의 의식 수준을 뛰어넘을 수 없다. 타율이 지배하는 오랜 사회문화 속에서 조직 운영의 자율성에 대한 명백한 규정이 있어도 자율적으로 운영할 수 있는 자치역량이 부족한 현 상황에서 애매모호한 규정들은 새로운 주민자치제도인 주민자치회의 조기 정착을 방해할 뿐이다.

④ 주민의 참여방법 및 참여 정도

주민자치회의 일반회원인 주민들은 제대로 된 권리나 권한 없이 규범적으로 참여를 강요받고 있다. 주민자치회 제도에서 주민참여의 통로는 없거나 제약되어 있으면서 각종 사업에는 참여를 독려 받고 있다. 누구에 의한 그리고 누구를 위한 주민자치인지 의구심이 든다.

⑤ 주민자치회는 도입 과정에서 근린지역의 혼란과 혼선을 방지하기 위해 설치단위, 위원 정수 및 임기 등 많은 부분에서 현행 제도인 주민자치위원회와 연계되어 설계되었다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 외형은 새로운 주민자치회의 탈을 쓰고 있지만, 실제 운영과정에서는 읍면동 공무원의 몰이해와 주민자치회 위원들의 자치역량 부족과 같은 제약요인

들이 하나로 엉켜들면서 차별성이 드러나지 않고 있다. 시범실시 현장에서 위촉장을 주는 사람만 바뀌었을 뿐 하는 일은 똑같다는 자조 섞인 한탄이 나오는 이유다.

(3) 협력적 과정

계서제적 유교문화와 민주시민의식의 규범이 혼재되어 있는 우리나라에서는 일상 영역에서 보편화된 수직적인 상명하복 문화와 개인주의적 평등의식에서 연원하는 수평적 협력문화가 가치충돌을 일으킬 가능성이 매우 농후하다. 더욱이 목표 지향적 인식을 가지고 있는 주민자치회 위원과 절차의 완결성을 중시하는 과정 중심적 인식을 갖는 읍면동 공무원 사이에 상대방에 대한 존중과 협력보다는 인식 차이에서 비롯되는 갈등이 발생할 개연성이 높다. 실제 현장에서도 그러한 사례가 비일비재하였다.

내부 위원 간의 신뢰구축과정에 있어서도 일부 주민자치회 위원들이 가지고 있는 권위주의적인 성향과 가치관의 충돌로 분파주의와 그에 따른 대립과 갈등이 드러나는 현상을 보였다. 또한 갑자기 추진된 주민자치회 시범실시는 오랜 시간동안 근린사회에서 뿌리 내려온 자생단체의 입장에서는 굴러들어 온 돌이 박힌 돌을 빼내는 형국으로 인식되면서 협력관계보다는 갈등과 긴장, 반목과 질시의 경향이 나타나고 있다.

(4) 독려적 리더십

민주주의 사회는 다양한 개인적 신념과 가치가 고르게 존중되며 조화와 균형을 이루는 것이 핵심 요체이다. 그럼에도 불구하고 절차적 민주주의인 다수결주의는 소수 세력에 대한 배려와 존중을 외면할 수 있는 불완전한 장치이다. 협력적 거버넌스 구축에는 건전한 다수의 지역 리더의 존재가 필요하다. 그러나 우리나라 주민자치회의 시범실시 지역에 대한

사례를 수집하고 조사하는 과정을 살펴보면, 분석모형에서 제시하고 있는 협력과정에 대한 적절한 관리, 주민자치회 대내외적인 신뢰성, 구성원 모두의 참여적 의사결정 등 전 과정을 훌륭하게 수행해내는 바람직한 지역 리더의 모델을 찾아보기 힘들었다.

(5) 결과

어떤 정책이나 제도에도 장점과 단점이 존재한다. 새롭게 설계되고 있는 주민자치회 제도 또한 마찬가지다. 만약 새로운 정책이나 제도를 도입하려는 근본취지 또는 목적이 궁극적인 기대효과 및 장점이라고 한다면, 해당 정책(제도)을 도입함으로써 나타나는 문제점은 단점에 해당할 가능성이 높다. 특히 Top-Down방식의 제도 도입은 Bottom-Up 방식과는 달리 장점은 가장 뒤늦게 나타나고 단점은 조기에 드러나는 경향이 있다. 이러한 논리로 본다면 주민자치회 시범실시의 경우 성과가 적고 문제가 많은 것은 당연한 귀결이다.

제4절 주민자치회 시범실시 지역 사례분석

여기에서는 주민자치회 시범실시 과정을 통해 민관 협력적 거버넌스가 어느 정도 수준에서 이루어지고 있는 것인지, 나아가 향후 주민자치회를 통한 민관 협력적 거버넌스를 구축 및 정착시키기 위해서는 요인별로 어떤 문제가 있고 어떻게 개선되는 것이 바람직한 것인지에 중점을 두고 사례분석을 시도하였다. 사례분석에서는 긍정사례와 부정사례로 나누어 이 둘을 분석모형에서 밝힌 바와 같이, 시작 조건, 제도적 설계, 협력적 과정, 독려적 리더십, 결과 순으로 고찰하였다. 해당 방법이 사례를 단계별, 분석적으로 살펴볼 수 있다고 생각하였기 때문이다. 주민자치회 위원 및 읍면동 공무원, 주민들에 대한 심층면담과 사례조사 결과를 종합적으로 판단하여 분석하였다. 다만 사례가 적절하지 않은 단계는 분석에서 제외하였다.

1. 긍정사례

1) 주민자치회 제도의 설계

(1) 주민자치회 위원의 대표성

주민자치회 위원의 대표성에 관련하여 긍정사례를 찾아보기 쉽지 않았다. 우선 제도적으로 위원선출방식과 주민자치회 운영 측면, 위원들의 인식 등에서 주민대표성에 대해 제대로 정립되어 있지 않기 때문이다. 대부분 관련 사안에 대해서 부정적으로 인식되어 있고, 제도적·운영적인 부분에서도 개선해야 할 부분이 많다고 생각하고 있다. 다행히 주민자치회 위원의 대표성에 문제점이 있다는 점을 인식하여 이를 바람직한 방향으로 고쳐나가야 한다는 문제의식이 전반적으로 존재한다.

(2) 읍면동과 주민자치회의 수평적 관계

제도적인 측면에서 보면 주민자치회가 수행하는 자치사무나 협의사무는 읍면동 행정사무의 극히 일부분에 불과하다. 따라서 주민자치회와 읍면동사무소의 관계는 관련 지방공무원, 주민자치회 위원들의 인식과 경험에서 결정된다고 이해함이 타당할 것으로 판단된다.

실제 사례조사에서도 읍면동사무소 공무원과 주민자치회 위원 관계에는 긍정적 사례와 부정적 사례가 모두 나타나고 있다.

먼저 긍정적 사례부터 살펴보면 다음과 같다.

S시의 A면장은 가장 이상적이면서도 긍정적인 사례를 보여주고 있다. 본래 A면장은 앞으로 주민자치 활성화를 통한 협력적 거버넌스의 구축이 지역발전을 앞당길 수 있다는 신념을 가지고 있었다. 때마침 행정자치부에서 주민자치회를 시범실시하기로 결정하고 지방자치단체의 신청을 받기 시작하자 신청서뿐만 아니라 적극적으로 사업계획서 작성에 임하였다. 또한 행정자치부의 주민자치회 재정지원이 연말 즈음에 있다는 정보를 사전에 파악하고 본청과 협의 끝에 전액을 주민자치회 예산으로 편성할 수 있도록 최선의 지원을 다하였다. 재임기간 중에도 주민자치회 위원들과 원만한 관계를 유지하면서 위원들의 자치역량 강화에 온 힘을 다 쏟았으며, 전보를 앞두고는 다음 년도 주민자치회 예산까지 미리 확보하는 적극성을 보이기도 하였다.

심층면담에서 A면장은 다음과 같이 말하였다.

"진정한 의미에서 지방자치의 발전은 지역의 구성원인 주민이 스스로 마을의 문제를 인식하고 해결하려 하는 주민자치의 토대 위에서 시작한다고 생각합니다. 행정은 주민이 원하는 바를 주민과 협력하여 최우선적으로 임해야 한다고 생각합니다. 주민자치회를 통한 주민자치의 발전은

곧 지역사회의 발전으로 연결됩니다. 아직은 초창기라 주민자치회 위원들이 미숙한 부분이 많습니다. 하지만 처음부터 잘할 수 있는 사람이 얼마나 되겠습니까? 앞으로 새로 마련된 주민자치회 제도가 제대로 정착되기 위해서는 무엇보다도 공무원들의 인식 전환과 적극적인 지원이 필요하다고 생각하고 있습니다. 우리나라의 주인이 국민인 것처럼 이 지역의 주인도 결국 이 지역의 주민이라는 사실을 결코 잊지 않고 있습니다."

이와 같이 공무원이 민간인인 주민자치회 위원에 비해 권력과 자원, 전문적 지식 측면에서 아직까지 유리한 위치에 있다는 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 읍면동 공무원의 주민자치회에 대한 적극적인 지원이나 협력적인 태도가 존재한다면 민관 협력적 거버넌스의 정착에 결정적인 요인으로 작용할 수 있다.

(3) 주민자치회의 운영의 자율성

N시의 경우 주민자치회장으로 선출된 M씨는 처음 생각했던 것보다 주민자치회의 업무가 복잡하고 어려운 것을 알게 되자 친하게 지내던 후배이자 퇴직공무원인 K씨에게 자원봉사 차원으로 일해 줄 것을 요청하였다. K씨는 오랜 공직생활에서 자연스럽게 터득한 사업계획 작성, 예산편성, 회계관리, 회의소집, 안건작성 및 회의진행, 회의록 작성 등 관련된 모든 업무에 대해 능통하였다. K씨로부터 자연스럽게 관련 지식들을 배우면서 주민자치회 위원들도 자치역량 수준이 향상되었다.

특히 당시의 시범실시 지역 면장은 K씨가 공직자 재직시절 직속 하급자로 오랫동안 함께 일했던 관계가 있었기 때문에 면사무소 공무원들도 주민자치회의 각종 협조와 지원 요청에 적극 협력하게 되었다. 불과 일년이 채 되지도 않아 주민자치회 위원들은 상당한 수준의 자치역량을 갖게 되어 주민자치회 운영의 자율성을 다른 지역에 비해 신속하게 확보할

수 있었다. 결론적으로 퇴직공무원 출신 자원봉사자 한 사람이 주민자치회 위원의 자치역량 수준을 상당한 정도까지 끌어올렸고 면사무소와도 협력적 관계를 맺을 수 있도록 결정적인 역할을 하였다.

(4) 주민의 참여 방법 및 참여 정도

S구의 경우 주민의 참여가 전반적으로 부족한 상황에도 불구하고 주민자치회 위원들은 주민들의 참여도를 높이기 위하여 꾸준히 노력하였다. 가능한 한 회의를 주기적으로 자주 열어 주민자치회 관련 사항에 대해 알리면서 의견을 수렴하려고 하였다. 주민자치역량 향상을 위한 장기교육 프로그램인 주민자치 정책대학원을 운영하고 주민자치회 시범실시 설명회, 주민자치아카데미 등을 개최하였다.

S구는 주민, 주민자치회 위원의 참여가 적극적·자발적이지 않다고 비판만 하기 보다는 이를 개선하려고 노력한 것이다. 즉 원래 우리사회의 문화가 참여적이지 않았다는 점을 직시하고 이를 해결하려 하였다. 결과적으로, 이러한 노력들이 주민자치회에 대한 주민의 관심도를 향상시키고 참여를 증진하게 되었다. 이는 주민자치회가 무엇인지에 관한 홍보에도 긍정적인 영향을 주어 다른 시범실시 대상 지역들에 비해 주민들의 인식이 명확하게 확립되는데 일정 부분 기여하였다.

2) 협력적 과정

(1) 공무원과의 신뢰 구축 과정

S시와 S구의 읍면동장은 주민을 섬긴다는 마인드를 가지고 주민자치회 위원들을 대하였다. 이렇기 때문에 동장에 대한 주민과 주민자치회 위원들의 인식은 아주 좋았다. 그러면서 자연스럽게 주민들의 적극적 참여가 유도되었다.

L동장은 다음과 같은 말을 하였다.

“내가 스스로 자세를 낮추어 주민들에게 가까이 다가가려 노력하면 그분들도 나의 마음을 알아주시고 마을의 일이라면 귀찮은 내색 없이 적극 도와주신다.”

같은 제도임에도 공무원과 주민자치회 위원 간에 긍정적이면서 열린 마인드는 상호 신뢰관계 구축에 결정적인 역할을 하고 있는 것으로 판단된다. 관련 공무원들이 과거와는 달리 보다 낮은 자세나 최소한 수평적인 관계라는 생각으로 주민들에게 다가간다면 주민들 역시 긍정적인 사고방식으로 공무원들을 대할 것이다. 결국 누가 먼저 손을 내밀어 협력의 기반이 되는 신뢰구축을 하느냐의 문제인 것인데, 주민뿐만 아니라 공무원들도 인식전환에 보다 적극적인 필요성을 느껴야 할 것이다.

(2) 주민자치회와 주민(자생단체) 간의 신뢰 구축 과정

A시는 주민자치회 도입 초기부터 지역 내 다른 단체들과의 관계 정립을 위해 꾸준히 노력하였다. 각각의 단체가 주최하는 행사의 주도권을 옮겨오려고 생각하기 보다는 자생단체의 행사에 주민의 자격으로 참여하는 개념을 가지고 접근하였다. 그리하여 다른 단체들의 경계심을 쉽게 풀 수 있었고 지역행사 때마다 서로 도와가며 성공적으로 행사를 진행할 수 있었다. 자생단체들의 기득권을 빼앗기 보다는 마을의 중요한 행사를 공동으로 추진한다는 생각으로 협력적 관계 형성과 신뢰 구축에 우선적으로 노력한 것이다.

3) 독려적 리더십

실제 사례에서도 주민자치회장이 리더십 면에서 뛰어난 성과를 보인 경우는 뚜렷하게 찾기가 어려웠다. 아직은 주민자치회의 제도와 문화가 초창기이기 때문인 것으로 생각된다. 어쩌면 수직적 관계 문화에 익숙한 주민자치회장들에게 독려적 리더십은 어려운 과제일 수 있다. 그러나 이를 극복하기 위해서 끊임없이 노력하고 있으므로 독려적 리더로서의 전망이 불투명한 것은 아니다.

2. 부정사례

1) 주민자치회 제도의 설계

(1) 주민자치회 위원의 대표성

주민자치회 위원의 대표성과 관련하여 심층면담에 참여한 주민자치회 위원은 다음과 같이 술회하였다.

"종전에 주민자치위원회 위원을 하다가 새로운 주민자치회 위원으로 위촉이 되었다. 주민자치를 실현하기 위해 주민자치회 제도로 바뀌었지만 여전히 공무원이 하라는 것만 한다.....(중략) 솔직히 주민들에게 나서서 주민대표임을 얘기하기가 부끄럽다. 주민들에게 다가가서 자원봉사를 하겠다는 마음을 가지고 활동하고 있지만 주민들이 직접 뽑아준 것이 아니기 때문이다. 주민들은 여전히 싸늘한 시선으로 바라보고 있고 그래서 나 역시 나서는 게 떳떳하지 않다. 주민들이 직접 선출하는 방식이라면 보다 주민친화적이고 적극적으로 활동할 수 있었을 텐데 그렇지 못해서 아쉬울 뿐이다."

현행 주민자치위원회 위원들의 대표성이 부족한 것과 마찬가지로 주민자치회 위원들의 선출방식도 대표성이 부족한 것으로 조사되었다. 선진국 대부분의 주민자치 위원들이 주민직선으로 선출되어 대표성을 갖고 있는 것과는 대조적이다. 그러므로 위 피면담자의 의견처럼 주민들에게 주민자치회 위원의 대표성 자체를 내세울 수 없는 것이다. 일부 읍면동에서는 선정위원회 위원들이 편파적으로 선출한다는 불평을 하기도 하였고, 아예 주민자치회 위원으로 공모에 참여하지 않은 사람이 많다고 응답하기도 하였다.

(2) 읍면동과 주민자치회의 수평적 관계

제도적인 측면에서 보면 주민자치회가 수행하는 자치사무나 협의사무는 읍면동 행정사무의 극히 일부분에 불과하다. 따라서 주민자치회와 읍면동사무소의 관계는 관련 지방공무원, 주민자치회 위원들의 인식과 경험에서 결정되는 것으로 이해함이 것이 타당할 것으로 판단된다.

해당되는 부정적 사례는 다음과 같다.

시범실시 지역 B시 K동장은 주민자치회 위원들이 주민자치사무 및 협의사무에 대한 주민자치회 위원들의 협조 요청을 받은 자리에서 다음과 같은 말을 하였다.

“너희들(주민자치회 위원들)은 아무 것도 아니다. 태어나지 않았어야 할 사생아와 같다. 시범실시이기 때문에 주민자치회 제도가 반드시 도입되는 것은 아니다. 시일이 지나면 곧 없어질 것이다. 주민자치라는 게 너희들 스스로 한다는 거 아니냐? 그러니 너희들이 자체적으로 할 수 있는 것만 해라. 아무것도 도와주지 않겠다.”

K동장은 주민자치회의 제도 도입 취지에 대한 몰이해와 위원들에게 모욕적인 언행까지 하는 비인격적 태도를 보였다. 해당 읍면동에서 주민자치회와 읍면동 간 협력적 거버넌스 구축은 아예 기대할 수조차 없었으며, 해당 동장이 전보될 때까지 대립과 갈등이 지속되었다.

이와 같이 공무원이 민간인인 주민자치회위원에 비해 권력, 자원, 전문적 지식 측면에서 우월한 지위에 서 있을 때에는 읍면동 공무원의 주민자치회에 대한 적극적인 지원이나 협력적인 태도가 민관 협력적 거버넌스의 정착에 결정적인 요인으로 작용할 수 있다. 만약 위와 같이 반대의 경우라면 당연히 협력적 거버넌스 정착뿐만 아니라 지역문제에 대한 참여의식을 갖는 것도 어려울 것이다. 이는 지역사회의 갈등 또는 분열을 야기할 수 있는 위험성을 내포할 수도 있다.

(3) 주민자치회의 운영 자율성

C시의 주민자치회는 행정적 업무와 운영 전반에 대한 자율성이 거의 없다. 사업계획 작성, 예산편성, 회계 관리, 회의 관련 사항 등 모든 업무와 운영에 대해 담당 공무원과 계속 갈등관계에 있기 때문이다. 공무원에게는 행정책임이 따르기 마련인데 주민자치회의 경우 예산이나 회계 부분에 대한 책임을 지려하지 않기 때문에 관련 규정에 조금이라도 어긋나면 제동을 걸게 된다고 하였다. 그러다 보니 공무원의 입장에서는 주민자치회 위원들이 자신들의 일조차 제대로 처리하지 못하면서 끊임없이 도움만 요청하거나 심지어는 업무에 대해 뻔뻔하게 지시하는 “새로운 상전”이라고 인식하고 있다.

"주민자치회 관련 업무는 하나에서 열 끝까지 해도 해도 끝이 없는 일이라는 인식이 강합니다. 그래도 주어진 일이기 때문에 묵묵히 하면서 주민자치회를 돕기는 하지만 보람을 느끼기보다 허무할 때가 더 많습니다. 만약 도운 일이 잘못되면 그에 대한 책임은 온전히 공무원이 지고 주민자치회 위원들은 나 몰라라 하는 태도를 취합니다. 그러다 관련 업무가 성공적이게 되면 그 공은 주민자치회 위원들이 모두 가져갑니다."

실제 거의 모든 주민자치회 시범실시 읍면동에서 시범실시 지역 선정을 위한 사업신청, 사업계획 및 수립, 사업 추진 등 전 과정에 걸쳐서 공무원이 직접 주도적으로 활동하였고, 주민자치회 위원들은 명목상 참여에 그치기만 하였다. 이는 주민자치회가 스스로 문제를 인지하고 해결방안을 모색하는 자치역량이 부족하기 때문에 나타나는 당연한 결과다.

제도적인 측면 못지않게 주민자치회 운영의 자율성을 조속히 확보하는 것은 자치역량 수준이 향상될 때 실질적으로 가능할 것이다. 자치역량 수준이 향상되지 못하면 공무원에 대한 종속적 관계나 타율적 관계가 형성될 수밖에 없고 이는 바람직한 협력적 거버넌스의 정착에 장애물이 될 것이다.

(4) 주민의 참여 방법 및 참여 정도

제도적 설계에 있어서 주민들의 참여 방법과 자발적이고 적극적인 참여는 매우 중요한 요소이지만, 실제로 우리나라의 주민자치는 주민들의 참여 통로가 불확실하거나 자발적인 참여의 수준이 낮은 것으로 평가된다.

주민자치회의 참여가 적극적이지 않는 것에 대한 또 다른 이유를 찾을 수 있다. 주민의 자치역량 부족보다 참여기회 자체가 보장되지 않았다. 공무원의 주도로 이루어지는 보여주기식 사업선정과, 신청기간이 촉박하여 급하게 사업신청을 하고 계획을 수립하는 과정에서 공무원이 신속하게 일을 처리한다는 명목 하에 주민의 의견이 반영되지 않은 경우가 많

았다. 실질적인 사업주관자는 공무원이었고 주민들은 작성된 내용을 공유하는 모임에 참석하는 정도로 객체화 되었다. 이렇게 주민자치회의 활동에 대한 이해 부족과 공감대 형성 미흡으로 주민자치회는 소극적일 수밖에 없었을지도 모른다. 참여가 적었기 때문에 주민자치회가 자발적으로 사업에 응모하는 비율도 굉장히 낮았다.

특히 O시, K시, K군, I군에서는 주민들의 관심과 자발적 참여가 저조하였다. 주민자치회 위원들 대부분이 생업에 종사하고 있었기 때문에 주민자치회에 대해 형식적인 참여에 그쳤다. 주민자치회 위원들조차도 형식적 참여 수준에 머무르다 보니 주민들의 참여는 더욱 낮은 수준에 머물렀다. 주민자치를 위해 주민의 생존과 직결되는 생업을 미루면서까지 참여할 수는 없었을 것으로 짐작된다. 참여 자체가 잘 이루어지지 않게 되면서 주민들은 점점 더 주민자치회 사업에 무관심해지고 주민자치회의 사업 또한 공무원이 담당하는 업무인 것으로 인식하는 경향이 있었다. 다른 도시지역들과 달리 지역적 특성으로 인하여 중앙정부의 해당 지역에 대한 관심이나 영향이 상대적으로 적었던 점도 원인 중 하나로 볼 수 있다.

2) 협력적 과정

(1) 공무원과의 신뢰 구축 과정

I시 Y구 주민자치회 위원은 주민자치회 관련 업무를 추진하면서 공무원의 눈치를 본다고 한다. 공무원 앞에서는 그들을 위해주는 척 올려주고 뒤에서는 험담을 한다. 표면적으로는 상호 대등한 관계를 강조하지만 실제 업무를 수행하는 과정에서 공무원의 은근한 지시를 거부할 수가 없어서 그저 하라는 대로 하지만 내심으로는 불만이 누적되고 있는 것이다.

"주민자치회가 수행하는 모든 일에 대해 실제로 저 사람들(공무원)이 도와주지 않으면 아무것도 못하기 때문에 울며 겨자 먹기로 뜻을 따른다. 잘 모르기도 하지만 실제 우리가 자치역량이 있다고 하여도 과연 저 사람들이 우리가 스스로 하게 가만 내버려 둘까 의심스럽다. 그러다 보니 우리 스스로 할 수 있는 일이 실질적으로 없다. 업무의 성격이 행정적인 것과 겹치고 사무처리 권한이 누구에게 있는지 불분명하기 때문에 공무원들은 무조건 자기들 업무라고 해석하는 경향이 강하다. 우리가 협의 요청을 하면 고유권한에 대한 월권이라는 인식이 공무원들에게 팽배하다. 공무원들이 주도하고 위원들은 행사 때 들러리 정도의 역할을 할 뿐이다. 우리는 허수아비나 마찬가지다."

반면 공무원의 입장에서 보면 법에도 없는 주민자치회 제도가 갑작스럽게 시범실시 되면서, 읍면동장의 자문기구이며 위촉권을 행사할 수 있던 사람들이 자치단체장의 위촉과 상호 대등한 관계라는 명분에 힘입어 마치 큰 벼슬이라도 하는 것처럼 읍면동 행정에 사사건건 관여하는 것으로 인식할 수 있다. 행정에 대해서는 무지에 가까운 주민자치회 위원들이 오히려 행정을 복잡하고 처리하기 어렵게 만드는 사례가 있기 때문이다. 실제 K구에서는 주민자치회장이 동장의 멱살을 잡고 대우를 안 한다면서 욕설을 퍼부은 경우도 있다. 이런 사례들이 일파만파 퍼지면서 공무원과 주민자치회 위원 사이에 신뢰가 쌓이기는커녕 적대시 하려는 경향만 강해질 뿐이다. 상호간 부정적인 생각으로 협력과 지원이 어렵게 되면 신뢰관계 구축은 더 힘들어지게 되는 것이다.

(2) 주민자치회 위원 상호 간의 신뢰 구축 과정

심층면담 분석 결과는 주민자치회 위원들 간 관계에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났지만, 한편에서는 주민자치회 위원들 스스로를 평가하는 것이므로 대외적 표방용이라는 해석도 가능하다. 즉, 과잉

긍정의 상태로 평가된다는 것이다. I군의 경우 주민자치회 운영과정에서 주민자치회장단과 위원들 사이에 갈등이 생겨서 주도권 싸움이 벌어졌다. 이로 인해 오해의 골이 깊어져서 결국 회장단 사퇴, 나아가 사임까지 이어져 주민자치회 위원을 재선출하는 우여곡절을 겪었다. 회장단과 위원들의 관계는 평등한 것으로 인식되어야 하는데 계서문화에 영향을 받다보니 회장단이 위원들에게 상명하달식 의사전달로 인해 분열이 야기되었다. 다 같이 주민자치를 위해 노력하는 위원들이라는 사실을 제대로 인지하지 못하고, 명목상의 직책에 따라 인식한 데에서 사건이 발단된 것이다. 오히려 회장단일수록 자세를 낮춰 업무에 임했었어야 했는데 그렇지 못한 것이다. 이로 인해 주민자치회 사업 추진에 차질이 생겼음은 당연한 결과라고 할 수 있다.

진정한 의미에서 주민자치회를 통한 협력적 거버넌스가 정착하기 위해서는 무엇보다도 내부적으로 상호 간에 신뢰가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 전통적인 위계질서 문화에서 탈피해야 한다. 수직적 관계 문화를 기반으로는 상호 대등한 협력문화를 기대하기 어렵다고 판단된다. 이를 근본적으로 개선하기 위해서는 오랜 시일에 걸친 꾸준한 교육과 학습을 통한 인식전환이 필요하다. 상호 이해 및 존중의 문화가 정착되도록 노력하면서 주민자치회 활동을 전개할 때 소망스러운 협력적 거버넌스가 정착될 수 있을 것이다.

(3) 주민자치회와 주민(자생단체) 간의 신뢰 구축 과정

Y구는 주민자치회 시범실시 이전부터 지역 내 다른 자생단체들을 중심으로 지역행사를 진행해 왔다. 그중에 김치를 담가서 불우이웃을 돕는 “사랑의 김장나누기” 행사가 있다. 해당 행사는 새마을부녀회에서 수년간 담당하며 주최해 왔으나, 주민자치회가 시범실시 되면서 이 행사를 어느 단체에서 추진할 것인지를 놓고 갈등관계에 빠지게 되었다. 어떤 지역에서는 자생단체가 수행하던 종전의 사업에 대해 주민자치회가 개입

하지 않은 곳도 있지만, 어떤 지역에서는 마을 행사의 주도권을 놓고 첨예한 대립과 갈등이 벌어지기도 하였다.

3) 독려적 리더십

예상했던 바와 같이 실제 사례에서도 주민자치회장이 리더십 면에서 성과를 보인 경우는 드물었다. 앞서 언급했듯이 주민자치회의 제도와 문화가 여전히 미숙하기 때문이다. 수직적 관계 문화에 익숙한 주민자치회장들에게 수평적 관계를 기반으로 공무원과 주민의 참여 및 협력을 유도하기 위해 핵심적인 역할을 해야 한다는 것은 어려운 과제일 수 있다. 그럼에도 불구하고 이를 극복하기 위해서 끊임없이 노력하고 있으므로 독려적 리더로서의 전망을 긍정적으로 생각해 볼 수 있다.

제4장 논의의 요약 및 정책 제언

여기에서는 지금까지의 주민자치회 시범실시 추진현황 및 도입방안 주요내용 분석과 심층면담 및 사례분석의 결과를 요약하고, 읍면동 주민자치회를 통한 근린지역 민관 협력적 거버넌스의 정착을 위한 제도적 측면에서의 정책 제언을 제시한다.

제1절 논의의 요약

1. 심층면담분석 결과

심층면담분석 결과의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 시작조건 결과에 따르면, ① 권한, 동원 가능한 자원, 전문적 지식 등의 측면에서 공무원이 주민에 비해 우월하다. ② 주민의 지역문제에 대한 자발적 참여 정도는 낮은 수준이다. ③ 갈등 또는 협력의 사전 경험 정도는 거의 없지만 협력적 거버넌스 구축에 갈등의 경험은 부정적으로, 협력의 경험은 긍정적으로 작용하는 것으로 인식하고 있다.

둘째, 제도적 설계 부문에서의 결과는 다음과 같이 나타났다. ① 구성면에서 주민자치회 위원의 선출방식은 대표성이 매우 부족하다. ② 기능면에서 주민자치회가 처리하는 기능(사무) 측면을 살펴보면 주민자치회와 읍면동사무소와의 수평적 관계는 요원하다. ③ 자율성 및 자치역량 측면에서 주민자치회의 조직 및 운영의 자율성과 기획·집행 등의 자치역량은 대체적으로 낮은 수준이다. ④ 주민참여 측면에서 주민자치회 활동에 대한 주민참여방법은 부족하며 주민의 자발적 참여 정도는 낮은 수준이다. ⑤ 기존 제도와의 연계성 측면에서 기존 주민자치위원회와의 차별성을 제대로 이해하지 못하고 있으며, 현장에서도 큰 차이를 느끼지 못하고 있다.

셋째, 협력적 과정의 신뢰관계 면에서 공무원과 주민자치회장 및 위원 간, 주민자치회 위원 상호 간, 주민자치회 위원과 지역 내 타 자생단체 간, 주민자치회 위원과 주민 간 신뢰 관계는 미흡한 수준인 것으로 나타났다.

넷째, 독려적 리더십 측면에서 주민자치회장은 내부 위원의 참여적 의사결정과 대내외적 협력과정을 적절히 관리하는 독려적 리더십이 아직은 미흡한 수준인 것으로 드러났다.

다섯째, 결과 측면에서, ① 성과로 볼 수 있는 주민자치회의 활동을 통한 마을의 발전 정도, 주민의 공동체의식 함양 정도, 주민 삶의 질 제고 정도는 아직 낮은 수준이고, ② 문제점으로는 관련 법규의 미제정, 주민자치회의 자치역량 부족, 표준매뉴얼의 부재 등 개선할 점들이 많이 제시되었다.

2. 사례분석 결과

사례분석의 핵심 내용은 크게 둘로 나누어진다. 첫째는 주민자치회 위원과 읍면동 공무원 간에 신뢰가 형성되고 협력관계가 어느 정도 작동하였는가 여부이다. 둘째는 주민자치회가 주민과 지역 자생단체 간의 협력관계에 어느 정도 작동하였는가 여부이다.

긍정적인 사례분석 결과, 성공요인은 ① S시의 경우 읍면동장의 오픈마인드(Open Mind)에 기인하여 주민자치회에 대한 헌신적인 협력과 지원이며, ② N시의 경우 퇴직공무원 출신의 자원봉사자를 활용하여 주민자치회와 읍면동사무소 간에 우호적인 협력관계가 작동된 점이다. ③ S구의 경우 주민자치회 위원의 자발성과 열정을 바탕으로, 특히 동사무소의 적극적이고 체계적인 지원 아래 자체역량강화 프로그램을 꾸준히 진행하여 스스로 지역문제를 발굴하고 해결방안을 창의적으로 모색하는 성과를 거둘 수 있었다.

반면, 부정적인 사례분석 결과 실패요인은 ① B시의 경우 읍면동장의

주민자치회에 대한 부정적인 인식과 비협조가 협력관계 대신 대립과 갈등관계를 갖게 하였으며, ② C시의 경우 주민자치회의 자치역량 부족과 공무원에 대한 지나친 의존성향, 결과에 대해 책임지지 않는 자세 등이 실패요인으로 작용하였다. ③ Y구의 경우 주민자치회 출범 이전에 자생단체에서 수행하던 행사가 주민자치회로 이관되면서 주민자치회와 지역 내 타 자생단체 간에 주도권을 둘러싼 대립·갈등 관계가 형성된 것이 실패 요인으로 작용하였다.

<표 3-28>에서 보는 바와 같이 공무원의 주민자치회에 대한 긍정적인 인식과 협력에 대한 적극적인 태도 및 행태는 초기 상황에서 협력적 거버넌스 정착을 위한 핵심요인으로 작용한다. 다음으로 주민자치회장과 위원들의 열정, 자치역량 정도, 협력지향적인 태도 또한 성공요인으로 작용하는 것으로 판단된다. 31개 시범실시 지역에서 협력적 거버넌스가 제대로 작동된 곳은 거의 없지만, 아직은 초기 단계임을 고려하여 긍정적인 사례에 비추어 볼 때 향후 장기적인 관점에서 협력적 거버넌스 정착을 위한 노력이 다각적으로 전개되어야 할 것이다.

<표 3-28> 주민자치회의 협력적 거버넌스 긍정 및 부정사례 비교

구분	긍정사례(Best Case)	부정사례(Worst Case)
내 용	1. S시 A면장의 적극적인 협력 - 권한, 자원, 지식 등에서 주민에 비해 우월한 공무원의 일방적인 지원과 협력으로 협력적 거버넌스 구축 성과 나타남 2. N시 M주민자치회장의 사례 - 퇴직공무원을 자원봉사자로 섭외하여 공무원과 비교적 원활한 협력 관계 구축 3. S구 공무원 및 위원들의 협력 - 동장 등 공무원과 주민자치회 위원들이 협의체를 구성하여 자치역량 강화 프로그램 운영 및 주민참여 독려	1. B시 K동장의 부정적 인식 - 주민자치에 대한 부정적 견해와 편견이 대립·갈등 관계 형성 2. C시 동사무소 공무원의 불만 누적과 대립·갈등 - 위원들이 자치역량도 부족하면서 열성과 헌신적 태도 없이 공무원 위에 군림하려는 행태와 공무원의 업무가 양적·질적으로 증가 3. Y구의 경우 자생단체와 대립·갈등 - 지역 내 행사 개최 권한을 둘러싼 감정싸움으로 대립·갈등 유발
요 인	1. 공무원의 긍정적 인식과 태도 2. 주민자치회의 인맥 활용 3. 공무원과 주민자치회 간 상호존중과 이해, 목표달성 노력 등	1. 공무원의 부정적 인식과 행태 2. 주민자치회 위원의 부정적 행태에 따른 공무원의 불만 누적 3. 지역 내 주민단체 간 행사 개최 권한을 둘러싼 대립·갈등

이와 같이 주민자치회 회장 및 위원, 읍면동 공무원, 주민들을 대상으로 한 심층면담분석과 사례분석 결과, 새로운 주민자치제도에 대한 법적·제도적 설계도 중요하지만, 협력적 거버넌스 정착을 위해서는 무엇보다도 주민자치회 위원들의 자치역량, 열정, 헌신적 태도 등 문화적 요인이 더욱 중요한 가치를 지니고 있다고 볼 수 있다. 또한 주민자치회 위원들의 자치역량이 매우 부족할 수밖에 없는 현재의 상황에서 읍면동장 등 지방공무원들이 주민자치회에 대한 긍정적인 마인드에 기초한 적극적인 지원이 주민자치회와 읍면동사무소 간의 협력관계를 형성할 수 있는 중요한

요인이 되고 있다는 것이 사례분석 결과 나타났다. 특히 주민자치회가 읍면동 공무원, 나아가 자생단체를 포함한 주민들과의 협력적 관계 형성 여부도 주민자치회의 성공요인은 물론 협력적 거버넌스의 정착에 중요한 변인으로 작용하고 있는 것으로 발견되었다.

지금까지의 연구 결과 주민자치회 시범실시는 제도적 한계와 주민의 자치역량 및 인식의 부족에 기인하여 읍면동 공무원과 주민의 협력적 관계가 사실상 형성되지 못하고 많은 지역에서 대립·갈등을 보이는 등 실시 목적이나 도입 취지에 부합하는 결과를 얻었다고 평가하기는 매우 어렵다. 다만 일부 지역의 긍정 사례에서 나타난 것처럼 공무원의 자발적인 협력 내지 지원이 있었거나, 주민자치회 자체적으로 자치역량 강화와 대내외적 협력관계 형성에 노력한 경우 그렇지 않은 지역에 비해 다소나마 협력적 거버넌스의 구축 가능성이 더 높은 것으로 평가되어, 향후 성공적인 주민자치회의 정착 가능성을 낮은 수준에서나마 시사하고 있다고 할 수 있다.

제2절 근린지역 협력적 거버넌스 정착을 위한 정책 제언

1. 시작 조건의 기반 조성

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라는 국가 발전과정에서 관료 중심의 발전전략을 채택한 이래 권한, 자원동원, 정보 등의 측면에서 관과 민의 불균형이 보편화 되어 있고, 주민의 자발적 참여는 낮은 수준에 머물러 있다. 게다가 관과 민은 상호 간에 교류가 많지 않아 협력이나 갈등의 경험이 그다지 많지 않다고 할 수 있다. 따라서 여기에서는 민관 협력적 거버넌스 구축을 위한 시작조건의 기반을 조성할 수 있는 몇 가지 정책 제언을 제시하고자 한다.

1) 행정정보의 공개와 확산, 지식의 공유

우리나라는 지식기반사회로의 빠른 변화와 진입에 힘입어 많은 영역에서 투명한 사회로 전환되고 있다. 특히 박근혜 정부 출범 이후 각 부처 간, 중앙과 지방 간, 행정과 민간 간에는 정보공개와 지식공유를 주요 국정과제로 추진하고 있다. 이는 행정의 전유물로 여겨지는 정책결정권한과 자원동원 권한의 행사를 보다 엄격하게 제약하는 긍정적인 기능을 수행한다. 시민사회에서 꼭 알아야 하는 정보는 거저 공개되지 않는다. 다행히 정보공개청구제도가 이미 존재하고 있고, 이를 확산시킬 수 있는 SNS가 지식기반사회에는 문화로 자리 잡고 있다. 문제는 이에 대한 공무원과 시민들의 인식이다.

공무원들이 가지고 있는 전문적인 지식은 지식의 공유를 통해 바람직한 시작 조건의 기반조성에 기여할 수 있다. 주민자치회 관련 외국의 다양한 제도와 사례, 주민자치회 위원들이 일상에서 쉽게 접하기 어려운 각종 표준매뉴얼의 제작 보급, 투명한 정치행정과정의 완성 등은 교류가 없던 행정과 주민 간 상호 이해와 신뢰를 쌓을 수 있는 기회를 제공한다. 이러한 점들이 새로운 주민자치회 제도의 도입 여부와 상관없이 소망스러운 대한민국의 미래를 위해 제도적·문화적 측면에서 반드시 정착되어야 한다.

2) 공직자의 인식 전환

변화와 혁신의 시대에 있어서 공직자들의 인식과 태도는 매우 중요하다. 모든 공무원들이 국민에 대한 봉사자로서의 공직관을 가지고 있는 것은 아니다. 관료주의의 한 폐단으로서 '관료의, 관료에 의한, 관료를 위한'이라는 관료의식은 주민이 중심이 되는 미래사회에서 불식되어야 할 과제이다. 전문적 지식과 권한을 앞세우는 권위주의적인 자세를 버리고, 지역 주민들에게 헌신적으로 봉사하는 공직관의 확립은 열린 마음이 갖

추어질 때 가능하다. 이와 같은 공무원들의 근본적 인식의 전환이 있을 때 비로소 주민자치회와 지방자치단체 간에 협력적 거버넌스의 구축이 가능할 것이다.

2. 제도적 설계의 수정 및 보완

여기에서는 3장의 심층면담과 사례분석을 통해서 나타난 제도적 미비점에 대하여 정책적 제언을 제시한다.

1) 주민자치회 시범실시에 대한 적극적인 모니터링과 평가

행정자치부는 2015년부터 2016년까지 주민자치회 시범실시를 연장하면서 성과와 문제점을 분석하여 주민자치회 도입방안에 반영하기로 하였다. 그러나 2015년에 추가 확대된 지역의 경우 20대 총선 일정을 이유로 주민자치회 구성 작업이 지연되면서 시범실시의 의미가 퇴색되고 있는 것이 아닌가 생각된다. 행정자치부와 지방자치발전위원회 차원에서 주민자치회 시범실시에 대해 보다 적극적으로 현장을 모니터링하고, 현장에서 필요로 하는 것이 무엇인지, 성과를 제고하기 위해서 어떤 문제를 개선해야 할 것인지 등에 대한 실효성 있는 접근이 필요하다.

2) 주민자치회 도입방안에 대한 수정 및 보완

현재 지방자치발전위원회에서 확정한 주민자치회 도입방안은 행정자치부의 시범실시 방안과 일부 항목에서 차이를 보이고 있다. 주민자치회 마찬가지로 현행 주민자치위원회와 같이 주민대표성 부문에서는 한계를 지니고 있다.

주민자치회 시범실시 지역에서 요구한 문제점 및 건의사항을 살펴보면,

1) 주민대표성을 제고하기 위한 주민자치회 위원 선출방법 개선과 주민자치회 위원 선정위원회 구성방법 개선, 2) 주민자치회 수행 기능의 명확화, 3) 주민자치회 실시모델 중 통합형은 현재의 지역실정을 감안하여 장기적으로 도입 검토 등이 있다. 따라서 주민자치회 제도화 과정에서 현장의 문제제기와 건의사항들을 심도 있게 논의하여 주민자치회 도입방안을 수정 및 보완할 것이 요구되고 있다.

하나의 정책이 성공적으로 자리 잡기 위해서는 세부적인 사항들에 대한 면밀한 검토와 사전 준비가 필요하다. 이러한 관점에서 보면 현재 지방자치발전위원회의 주민자치회 도입방안은 구체적인 사항에 대한 규정이 미흡하다. 특히 통합형 모델과 관련해서 더욱 그러하다. 예를 들면, 협력형 모델에서 읍면동 단독으로 처리하는 것이 바람직하다고 분류된 사무들이 통합형 모델에서 누가 처리하는 것인지에 대해 명확히 규정되어 있지 않다. 통합형 모델의 경우 특별회계를 설치하도록 되어 있는데, 주민자치기구인 주민자치회 예산이 지방의회의 통제를 받아 확정된다는 모순을 지니게 된다. 이럴 경우 통합형 주민자치회는 지방자치단체의 하부행정기관적 지위가 더욱 강조될 것이고, 운영방식 또한 경직되어 주민자치 제도로서의 도입 목적과 취지에 반하게 될 소지가 있다. 결국 주민자치 기구로서의 자율성과 창의성은 시작 단계부터 실종될 위험성이 존재하게 될 것이다.

일단 제도화한 후 시행하면서 개정하면 된다고 주장하는 이들도 있겠지만 처음부터 잘못 끼워진 단추를 다시 제대로 끼우는 데에 소모되는 사회적 비용을 생각하면 보다 우리의 실정에 맞는 제도화가 절실함을 깨달을 수 있다.

3) 주민자치회에 대한 지원기반 마련

현장에서 주민자치회 위원들과 주민들을 면담하면서 피부에 가장 와 닿는 점은, 중앙정부와 지방자치단체가 주민자치회를 구성하기만 했을 뿐

실질적인 지원에 인색하다는 것이다. 이를 개선하기 위한 대안으로 주민자치회에 대한 지원을 다음 몇 가지로 범주화할 수 있다.

첫째는 주민자치회 위원들의 자치역량을 강화할 수 있는 다양한 교육지원방안이다. 초기 단계에서는 새로운 주민자치제도에 대한 이해와 동기부여가 주된 내용이었다면, 현재의 단계는 기획실무, 사무관리실무, 회계실무 등 주민자치회의 사무수행과정에서 요구되는 세부적인 내용에 대한 교육지원이 필요하다. 주민교육은 지방자치단체뿐만 아니라 관내의 대학, 연구기관, 학회 및 시민단체 등에서 네트워크를 구성하여 참여하는 것이 협력적 거버넌스의 정착에 더 바람직할 것으로 판단된다. 이와 함께 지방공무원들을 대상으로 주민자치에 대한 전문교육을 실시하여 제도 도입의 목적과 취지에 대한 이해를 제고하는 것이 인식 전환을 통한 협력적 거버넌스의 정착에 일정 부분 기여할 것이다.

둘째, 지역 여건이나 특성에 적합한 사업발굴 및 협력적 수행과정을 지원할 수 있는 컨설팅이 지속적으로 추진되어야 한다. 이는 주민자치회의 운영, 주민사업 계획 및 실행, 주민·공무원의 인식 전환 등 주민자치 자체에 대한 전반적인 변화를 가져올 것이다. 단기적 해결보다 장기적으로 꾸준히 관심을 가지고 향상시켜야 한다는 생각으로 접근해야 할 사안이다.

셋째, 상당한 규모는 아니더라도 마중물의 역할을 할 수 있는 재정지원이 필요하다. 초기형태뿐만 아니라 주민자치회 제도가 어느 정도 자리를 잡고 사회문화적으로도 많은 사람들에게 인식되기 위해서 재정 문제는 중요하다. 우리나라의 주민자치 관련 제도들이 시민이라는 아래로부터 형성된 제도가 아니기 때문에 정부인 위에서부터의 자극이 가장 중요한 역할을 할 수 있다. 그러므로 이를 촉발하여 활성화시키기 위해서는 재정적 지원으로 제도 자체가 움직일 수 있도록 자극이 필요할 것이다.

넷째, 주민자치회 제도의 취지에 부합하는 표준 매뉴얼을 제작하여 이를 확산시킬 필요가 있다. 특히 주민자치회의 사무 수행 관련 필요 정보를 가능한 한 집대성하여 제작하는 것이 바람직하다. 이는 공무원과

주민자치회의 수직적 관계를 개선하기 위해 가장 시급한 일 중에 하나라고 할 수 있다. 역할 분담이 확실하지 않기 때문에 주민자치센터 제도 하에서의 주민자치위원회 형태를 벗어나지 못하고 있다. 또한 관련 업무 처리에서도 공무원과 주민자치회가 자꾸 부딪혀 갈등이 야기될 가능성이 충분히 존재하기에 역할 분담에 대한 표준 매뉴얼이 조속히 마련되어야 할 것이다.

4) 중앙부처 및 지방자치단체 간 협업과 소통 강화

주민자치회의 제도적 설계와 법제화 과정에서 중앙부처 간 그리고 행정자치부와 지방자치단체 간에 소통과 협업은 원활하지 못한 것으로 판단된다. 지방자치발전위원회의 주민자치회 도입방안과 행정자치부의 주민자치회 시범실시 방안은 주민자치회의 법적 지위와 성격 면에서 상당한 차이가 있다. 지방자치발전위원회는 조속히 도입하자는 입장인 반면, 행정자치부는 시범실시 이후 충분한 검토 과정을 거쳐 신중하게 도입하자는 입장으로 나타난다.

한편 중앙정부가 주도하는 Top-Down 방식의 정책은 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다. 시민들의 요구에 의하여 제도의 도입이 검토되는 Bottom-Up 방식은 아니더라도 정책을 담당하는 중앙부처와 정책 현장인 지방자치단체 간 협업과 소통에 대한 노력이 강화되어야 할 것이다.

3. 협력과 독려적 리더십의 배양을 위한 범사회적 노력

인간은 누군가와 더불어 살아갈 수밖에 없는 사회적 존재이다. 특히 오늘날과 같은 동적 개방체제(dynamic open system)에서는 한 개인에게 있어서나, 근린단위지역, 지방자치단체, 세계체제 속에서의 한 국가 모두가 외부체제와의 교호적인 협력을 통해 발전을 지향하는 것이 가장 바람

직하다. 따라서 누군가를 돕고 누군가에게 도움을 받는 상생적 협력관계가 한 개인과 지역, 나아가 국가의 흥망성쇠를 좌우한다. 문명사적 전환기인 21세기에 들어서면서 급격한 사회변동이 이루어지고 그 과정에서 이른바 무한 경쟁이 보편화되기 시작했다. 지나친 경쟁사회의 도래는 사람과 사람 사이의 협력적 관계 형성을 저해하는 요인으로 지적받고 있다. 심각하게는 '혼밥' 등과 같이 스스로 소외를 당연시하거나 오히려 더 편안하게 생각하는 사회적 현상까지도 등장하고 있는 실정이다.

최근 보이지 않는 가치로 주목받고 있는 사회적 자본이란 한 개인 자신이 알고 있는 사람을 통해서 동원할 수 있는 자원의 총량을 의미한다. 자신에게 협력적인 태도를 지니고 있는 사람을 많이 알고 있을수록 그 사람의 경쟁력은 높아진다. 자연스럽게 이러한 사람들이 모인 지역의 경쟁력도 당연히 상승하게 된다.

독려적 리더십은 사람과 사람사이의 갈등을 조정하면서 협력적 관계를 이끌어내는 하나의 기술이다. 이와 같은 기술은 사람으로 하여금 누군가를 즐거운 마음으로 돕게 만들고 지역을 위해 헌신적으로 봉사할 수 있는 열정을 갖게 해준다. 사람과 사람사이에 대립과 갈등, 경쟁이 아니라 협력적 관계를 형성하게 하는 독려적 리더십은 지식기반사회가 필요로 하는 한 개인의 가장 큰 경쟁력이자 사회적 덕목이다. 우리사회의 민주주의 수준을 한 단계 더 높이기 위해서 누군가와 더불어 살아가는 가장 좋은 방법인 협력과 독려적 리더십을 국민들이 생활화할 수 있도록 어린 시절부터 학교교육과 가정교육 등을 통해 배양하는 범사회적인 노력이 필요하다.

여기에서는 근린지역과 지방자치단체 차원에서 협력과 독려적 리더십을 배양할 수 있는 방안을 간략히 기술한다.

1) 주민자치회와 읍면동사무소 간 교류·협력 프로그램의 추진

수직적 관계문화가 보편적인 우리나라에서 협력적 관계의 증진을 위한

프로그램이 활성화되어 있지 못한 것은 사회 문화적으로 당연하다. 그럴 경우 주도권을 둘러싸고 권한쟁의가 일어나는 사례를 흔히 찾아볼 수 있다. 주민자치회 시범실시 추진과정에서 사무수행의 책임범위나 권한에 대해 분쟁이 일어난 사례도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

심층면담 과정에서 어느 동장이 *"주민자치회 시범실시 자체는 근린단위 지역에서 이른바 마을문제의 해결을 민관이 협력적으로 해결해보라는 새로운 방식이다. 지금은 초기단계라 주민이 행정의 지원과 협력을 요구하기도 하지만, 행정 또한 독자적인 업무수행방식보다 주민에 대한 지원과 협력을 통한 방식이 시간이 갈수록 더욱 큰 성과로 연결될 것으로 생각하고 있다. 앞으로 주민자치회의 사업수립과 집행과정에서 민관협력은 매우 중요해질 것이며, 특히 협의사무의 적극적인 발굴과 수행을 통해 주민자치회와 소통하는 것이 하부행정기관의 성공적인 업무수행방식으로 자리매김할 것이다."* 라고 말하였다. 지금까지 함께 무엇을 해 본 적이 없는 읍면동사무소와 주민자치회가 상호 간에 협력할 수 있는 프로그램을 고안하여 서로 지원하며 교류하는 과정을 갖게 된다면 이해와 배려의 경험으로 연결될 것이다. 주민자치회 위원들의 자치역량이 부족한 현재의 상황에서, 공무원들이 주민자치회에 대한 개방적인 마인드를 가지고 적극적으로 협력하는 태도를 보일 때 민관 협력적 거버넌스의 정착이 실현될 것으로 예상된다.

2) 독려적 리더십을 배양할 수 있는 교육·훈련과 체험 추진

주민자치회를 통한 협력적 거버넌스가 정착되기 위해서는 주민자치회장 및 위원들의 독려적 리더십 확보는 필수 불가결한 요소 중의 하나이다. 주민자치조직에 어울리는 리더는 주민들에게 근린 지역의 비전을 열정적으로 전파시킬 수 있는 사람이면서 동시에 대내외의 사람들에게 협력을 이끌어낼 수 있는 능력이 있는 사람이다. 독려적 리더십은 이 중에서 협력을 이끌어 낼 수 있는 능력과 연관되어 있다.

사실 독려적 리더십의 핵심은 타인의 말을 경청하고 설득하는 의사소통에 있다. 대부분의 독려적 리더십은 말을 통해서 이루어지는데, 리더가 대부분의 시간을 보내는 분야, 즉 말을 정확하게 구사하는 요령을 배우고 익히는 훈련을 할 필요가 있다. 또한 1일 읍면동장, 대민봉사 등 리더십을 체험할 수 있는 프로그램을 고안하여 훈련하는 것도 하나의 좋은 방안이 될 수 있다.

제5장 결 론

서구에서 생성된 풀뿌리 민주주의로서의 지방자치와 주민자치 제도는 보편적인 원리에도 불구하고 정부수립 이후 관료 중심의 발전주의를 택한 우리의 사회문화와 환경 현실에 비추어 볼 때 작동원리가 서구와는 일정 부분 다를 수 있다. 본래 민관 협력적 거버넌스가 정착되기 위해서는 자치역량과 자율성을 갖춘 주민이 필수불가결의 요인으로 존재하여야 한다. 살고 있는 마을의 바람직한 미래상에 대해 스스로 문제의식을 갖고 이를 해결해 나가는 협력적이고 상생적인 주민의 모습은 협력적 거버넌스의 구축 이전에 민주사회에서 소망스러운 가치라 할 수 있다. 행정자치부에서 2013년부터 시범실시하고 있는 새로운 주민자치제도로서의 주민자치회는 이와 같은 목적과 가치 아래 설계되었다. 따라서 본 연구에서는 주민의 참여와 협력을 핵심내용으로 고안된 협력적 거버넌스 이론을 적용하여 분석해 보았다.

본 연구는 주민자치회가 과연 도입목적과 취지에서 밝히고 있는 것처럼 근린지역 단위에서의 협력적 거버넌스 정착에 어느 정도 성과가 있는지, 나아가 실현가능성이 있는지 등과 같은 문제의식을 가지고 작동원리와 현상을 분석하였다. 이를 위해 주민자치회 시범실시 31개 지역의 주민자치회장과 위원, 해당 지역의 주민, 읍면동 소속 공무원에 대해 심층면담을 실시·분석하고, 분석 틀에 따른 사례조사를 하였다.

본 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 시작 조건에서 공무원과 주민의 관계, 주민들의 자발적 참여, 협력 또는 갈등의 사전경험은 한국 행정의 특징을 그대로 보여주었다. 권한, 동원 가능한 자원, 전문지식적 측면에서 공무원은 일반 주민이나 주민자치회 위원들에 비해 우월한 것으로 조사되었다. 주민자치에 대한 주민들의 관심과 자발적 참여 관련 인식은 비교적 긍정적이었지만 실제 현실에서는 적극적인 참여로 연결되지는 않고 있다. 공무원과 주민 간에 협력 또는 갈등에 대한 사전경험은

거의 없었다. 바람직한 민관 협력적 거버넌스의 구축을 위해서는 관과 민이 협력에 의해 근린지역의 문제를 공동으로 해결하는 사전 경험을 어떻게 증진시킬 것인가에 대한 각종 프로그램의 고안이 앞으로 중요할 것으로 판단된다. 나아가 공무원의 인식 전환을 통해 공급자 중심의 행정업무 수행방식이 수요자 중심으로 바뀌어야 할 것으로 보인다.

둘째, 제도적 설계에서는 민관 협력적 거버넌스의 측면이 보다 잘 구현될 수 있도록 주민자치회 도입방안의 수정·보완이 필요하다. 현행 주민자치위원회 위원들과 마찬가지로 새로운 주민자치회 위원도 주민대표성이 부족한 것으로 조사되었다. 주민자치회의 자치역량이 부족한 것은 물론 아직은 권한 관계가 불분명하여 조직 구성과 운영의 자율성이 모호한 수준에 머물러 있다. 읍면동과 주민자치회의 관계는 수행기능의 불분명성과 종래의 수직적 관계 문화에 의해 협력적 거버넌스의 구축이 요원한 것으로 판단된다. 주민자치회의 제도적 설계에서 중요한 요소인 주민참여도 전혀 제도화 되어 있지 않아 상당한 한계를 내재하고 있는 것으로 보인다. 마지막으로 현행 주민자치위원회 제도와 새로운 주민자치회는 상당한 제도적 차이에도 불구하고 현실에서의 차별성이 뚜렷하게 구현되지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

셋째, 협력적 과정에서의 구성원 간 신뢰형성은 시행착오가 진행 중인 것으로 보인다. 신뢰 관계를 형성하고 있는 사례도 있었지만, 오히려 갈등관계가 증폭되는 사례도 조사되었다. 주민자치회 위원들과 공무원 간 관계, 공무원과 주민 간 관계, 주민자치회 위원 내부 간 관계 등은 전반적으로 신뢰형성이 미흡한 수준인 것으로 분석되었다. 주민자치회와 지역 내 다른 주민조직과의 신뢰수준 역시 낮은 수준에 머무르고 있는 것으로 조사되었다. 반면, 주민자치회 위원들 간의 신뢰구축, 주민자치회와 주민 간 신뢰관계는 다소 긍정적인 것으로 판단된다. 일부 지역에 한정되어 있기는 하지만 성공사례가 외연적으로 확산될 경우, 새로운 주민자치 제도로서의 주민자치회가 민관 협력적 거버넌스 구축의 전환점이 될 가능성이 있는 것으로 보인다.

넷째, 주민자치회장을 중심으로 분석한 근린단위 지역에서의 독려적 리더십은 전반적으로 아직 미흡한 수준이다. 주민자치회 회장단을 포함한 위원들은 낮은 수준의 주민대표성 때문에 마을 지도자로서의 신뢰성이 시작부터 저조하게 형성되어 있었다. 주민자치회장의 리더십에서 가장 중요한 점은 갈등을 중재하고 협력을 유도하는 역할인데 아직 그 정도를 기대하기는 어려웠다. 또한 운영 면에 있어서도 위원들, 주민들의 의견을 의사결정 시에 반영하려는 노력이 부족하였다. 총체적으로 리더십 면에서 뚜렷한 성과를 볼 수는 없었지만 시행착오가 반복되다 보면 점차 개선될 여지가 있는 것으로 판단된다.

다섯째, 결과라는 측면에서 보면 주민자치회 시범실시는 주관부처인 행정자치부조차도 실행의지가 과연 있는 것인지 의문스러울 정도로 소극적으로 시행되고 있다. 시범실시에 대한 준비도 매우 부족하였고 주민자치회 제도에 대한 설명과 홍보도 부족하였다. 시범실시 지역에서의 각종 질의에 대해 소극적으로 대응하고, 표준조례(안)의 규정 미흡에 따른 정책 혼선도 많았다. 당연한 귀결로서, 성과는 미흡하였고 많은 문제가 드러났다. 하지만 그런 와중에도 긍정적인 사례가 존재하고, 각 지역별로 여러 방식의 대응을 통해 주민자치회 운영의 다양성을 일정 부분 확보할 수 있었던 것은 가장 큰 경험이며 성과이다.

심층면담분석과 사례분석을 통해서 살펴본 결과, 전체적으로 주민자치회 시범실시는 제도적으로 대표성의 부족, 관련 규정의 부재 등 미흡한 부분이 계속 발견되었다. 또한 주민참여와 협력, 주민자치 등과 같은 개념에 대한 인식의 부재, 지역의 정치·행정적 문제에 적극 관여하여 해결하려는 사회문화적 분위기 미형성 등 다양한 문제점들이 존재한다. 그럼에도 불구하고 주민자치회 시범실시를 통해 관과 민의 새로운 접점이 형성되고, 문제해결과정에서 대립과 갈등의 사례도 있지만 이를 극복해가는 협력적 거버넌스의 가능성이 점차 커져 가고 있다.

정책적 시사점은 간단하게 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 행정정보의 공개와 확산을 통해 지식을 공유하고, 공무원들의 주민자치, 지방자치

에 대한 인식을 개방적으로 전환하며, 향후 지역문제 해결을 위한 정부와 사회구성원들의 교류·협력 프로그램을 개발하여 협력적 거버넌스의 정착을 위한 기초를 조성해야 할 것이다. 둘째, 주민자치회 시범실시에 대한 모니터링과 평가를 통해 현 지방자치발전위원회에서 확정되어 법제화가 진행 중인 주민자치회 도입방안이 보다 적실성 있게 수정·보완될 필요가 있다. 셋째, 주민자치회의 정착과 장기적 유지를 위해 가장 중요하면서 근본적인 협력과 참여의 문화가 조성되어 주민들의 역량과 의식이 향상될 수 있도록 해야 한다. 넷째, 주민자치회를 이끌어갈 리더의 능력 제고를 위해 제도적으로 리더십 양성프로그램을 마련하여 독려적 리더십을 함양할 수 있도록 지속적으로 교육할 필요가 있다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 주민자치회에 관한 기존의 연구들에서는 협력적 거버넌스 모델을 토대로 한 연구가 아주 부족하였다. 대부분 단순히 실태와 문제점을 찾아 대안을 분석하고 방향을 제시하는 것에 그쳤다. 몇몇 사례분석을 통한 연구가 있기는 하였지만 특수한 경우로 주민자치회 전반에 걸쳐 적용하기에는 무리가 있어 보였다. 무엇보다도 참여와 협력을 통해 성립되는 주민자치회 제도의 실효성을 협력의 관점에서 분석한 경우가 적었다. 본 연구는 협력적 거버넌스 이론모형의 구성요소를 중심으로 참여와 협력의 관점에서 주민자치회 제도를 진단해 보고자 하였다. 이러한 접근이 주민자치회를 통한 주민자치의 사회문화 정착에 대한 노력에 도움이 되고자 한다.

둘째, 심층면담과 각종 자료를 활용한 사례를 분석하여 실제 현장에서 발생하는 상황들을 보여줌으로써 실질적 문제에 대한 인식을 높이려고 하였다. 사례연구를 통해 협력적 거버넌스의 이론에서 강조하는 부분들이 주민자치회 시범실시의 경우에도 적합한지 확인하여 문제점들에 대한 해결방안들을 이전과는 다른 관점에서 접근하려고 노력하였다.

마지막으로, 주민자치회를 통한 협력적 거버넌스의 정착에는 제도적 설계보다도 오히려 협력적 과정이라는 문화적 가치가 더 핵심적이다. 따라서 주민자치회를 통한 협력적 거버넌스의 정착은 장기적 관점으로 오랜

기간에 걸쳐서 추진된다면 우리 사회 전반에 민주시민의식과 협력적 문화 정립에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

하지만 이러한 의의와 함께 다음과 같은 아쉬운 점이 존재한다. 본 연구는 Ansell&Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형을 기반하여 분석하였는데 해당 이론에서 중요성을 강조하는 협력적 과정 요인을 면밀히 살펴보지 못하였다. 이는 Ansell&Gash도 논문에서 지적했듯이 중요한 부분이기는 하지만 과정적인 측면에서 깊게 개입해야만 발견할 수 있는 내용들이고 그만큼 발견하기도 쉽지 않기 때문에 분석하기 어려운 부분이었다. 그럼에도 불구하고 협력적 과정에서 알 수 있는 요소들을 최대한 분석하기 위해 신뢰구축 요인을 중심으로 협력적 과정을 짐작해 보고 연구의 미흡한 점을 조금이라도 더 보완하기 위해 심층면접분석과 사례분석을 통해 의미를 도출하려고 하였다. 향후에는 주민자치회의 진행상황을 지속적으로 지켜보며 협력적 과정의 모든 요소들을 중심으로 관련 사이클이 어떻게 구성되는지에 대해 면밀히 분석하는 후속 연구가 있어야 할 것이다.

[참고문헌]

고경훈·김보은(2012). “지방자치 발전을 위한 주민참여 활성화 연구”, 「한국행정논집」, 24(2): 323-342.

곽현근(2008). “주민자치의 비전과 주민참여 제고방안”, 「사회과학연구」, 32(1): 121-153.

곽현근(2015). “주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향”, 「한국행정학보」, 49(3): 279-302.

구교준·김성배·기정훈(2013). “협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석: 대전 대도시권 협력사업을 중심으로”, 「지방정부연구」, 17(3): 23-46.

권순복(2010). “읍면동제 개혁과 동네자치”, 「자치행정」, (사)지방행정연구소.

김광구 외(2006). “협력적 거버넌스 구축에 관한 연구-기무사 과천 이전 사업을 사례로”, 「국토계획」, 41(6): 177-193.

김광주·김용태(2011). “주민자치의식 개혁운동에 관한 비교연구-새마을 운동과 삶의 춤 운동의 비교”, 「한국지방자치연구」, 13(2): 95-118.

김광웅(1992). 「사회과학연구방법론」, 서울 : 박영사.

김도희·하상근(2013). “울산광역시 남구 민관협력거버넌스의 추진실태분석에 따른 성공요인과 정책적 효과분석: 지역재생을 위한 “지붕 없는 미술관” 신화마을 조성사업을 중심으로”, 「지방정부연구」, 17(3): 93-123.

김병국(2011). “근린자치 활성화를 위한 지방행정체제 개편에 관한 연구과제 발굴”, 「근린자치 활성화를 위한 지방행정체제 개편안의 연구과제 발굴 발제 자료집」, 지방행정체제 개편지원단, 35-54.

김병국·김필두·윤준희(2010). 「주민자치 강화를 위한 읍·면·동 개편모델

연구」, 한국지방행정연구원.
김순은(2014). “사회적 자본의 관점에서 본 주민자치 시범실시 사례 분석: 역촌동을 중심으로”, 「지방행정연구」, 28(3): 3-34.
김영인(2005). “주민자치의식의 변화와 전망”,「지방행정」, 8월호: 34-42.
김이수(2011). “행정구역 통합과정에서 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구-여수시와 전주권(전주·완주)의 통합과정 비교분석”, 「한국사회와 행정연구」, 22(3): 69-94.
김이수(2015). “자원봉사 분야에서 협력적 거버넌스가 조직성과에 미치는 영향연구”, 「한국거버넌스학회보」, 22(1): 81-106.
김익식(2003). “지방자치행정에의 시민참여에 관한 연구: 참여제도와 의식에 관한 경험적 분석을 중심으로”, 「지방행정연구」, 17(1): 45-72.
김정완(2014). “주민자치시대의 통장 선임 개선방안에 대한 연구-의정부시를 중심으로”, 「GRI연구논총」, 16(3): 97-124.
김정희(2014). “주민참여조례를 통해서 본 주민참여와 거버넌스의 특징 연구”, 「지방정부연구」, 18(1): 267-290.
김정희(2015). “굿 거버넌스 실현을 위한 대도시의주민참여행정 비교연구: 부산시와 서울시의 마을만들기지원정책을 중심으로”, 「지방정부연구」, 18(4): 135-170.
김진희(2012). 「읍면동 거버넌스 모델에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
김찬동(2014). “주민자치의 제도설계”, 「한국지방자치학회보」, 26(1): 118-138.
김필두 외(1999). 「읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구」, 서울: 한국지방행정연구원.
김필두(2013). “주민자치의 성공전략”, 「자치행정연구」, 5(1): 37-58.
김필두(2014). “주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석” ,「지방행정연구」, 28(3): 35-60.

김필두·류영아(2008). 「읍면동 중심의 주민자치 강화방안」, 서울: 한국지방행정연구원.

김필두·류영아(2015). “주민자치회와 지역사회의 협력 방안 연구”, 「한국거버넌스학회보」, 22(3): 283-306.

김해동(1982). “측정 및 측정도구의 타당성과 신뢰성”, 「행정논총」, 20(1): 1076-1099.

명재진(2007). “지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고 방안 연구”, 「한국부패학회보」, 12(3): 1-20.

민현정(2008). “지방자치에의 주민참여 활성화에 관한 연구-일본에 있어서의 주민참가 전개과정과 제도화를 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」, 15(1): 255-288.

박동서(1975). “지역개발에 있어 주민참여의 의의”, 「지방행정」, 30-35.

박경원(2003). “지역발전을 위한 거버넌스 구축-협력적 계획모형을 중심으로”, 「월간 국토」, 265: 44-53.

박인수(2007). “주민자치 확대 법제와 문제점”, 「공법학연구」, 8(1): 3-27.

박해육·주재복(2011). “지방자치단체의 성과관리 효과성 요인 분석: 지방공무원의 인식을 중심으로”, 「한국정책연구」, 11(2): 183-204.

배응환(2010). “신지역주의와 협력거버넌스:광역경제권 설계의 전제”, 「한국행정학보」, 44(4): 203-232.

서순복(2002). “지방자치시대 주민참여의 실태 평가와 대안 모색”, 「한국사회와 행정연구」, 13(1): 231-253.

서재호(2013). “주민자치 활동 참여와 공동체 의식-부산광역시 4개 동 주민자치센처 주민의 인식조사를 토대로”, 「한국사회와 행정연구」, 24(3): 437-459.

신상준 외(2015). “협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정-인천광역시 주민참여예산제도 조례 개정 사례를 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 27(2): 79-111.

신재욱(2013). “신도시 건설기본계획 수립과정에서 주민참여 제고방안-세종시 도시건설기본계획 수립과정을 중심으로”, 「한국도시행정학회보」, 26(1): 89-115.

심익섭(2005). “지방정치 활성화와 지방자치단체장의 임기제도에 관한 연구”, 「사회과학연구」, 11(2): 63-80.

심익섭(2012). “주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구”, 「지방행정연구」, 26(4): 57-84.

심익섭(2013). “주민자치와 지역발전의 관계”, 「자치행정연구」, 5(1): 23-36.

양석진(2005). “지방자치에 있어서 주민참여와 국민주권을 실현”, 「법학연구」, 18: 149-171.

우관명(2003). 「읍면동 기능의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 한경대학교 전자정부대학원 석사학위논문.

유태현·이정기(2015). “주민자치와 연계한 주민세 개선방안”, 「한국국제회계학회 춘계학술발표대회 논문집」, 479-492.

이규환(1990). “지역개발과 주민참여”, 「지방자치 연구」, 2(1): 31-53.

이규환(2006).「한국지방행정학: 이론과 실제」, 서울: 법문사.

이명석(2010). “협력적 거버넌스와 공공성”, 「현대사회와 행정」, 20(2): 23-53.

이명석·배재현·양세진(2009). “협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업 사례를 중심으로”, 「한국정책학회보」, 18(4): 145-172.

이미홍·김두환(2007). “지역개발 사업에 있어 거버넌스 구축 방안”, 「한국사회와 행정연구」, 18(2): 213-237.

이병렬·이종수(2015). “주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제”, 「한국자치행정학보」, 29(1): 157-180.

이수연(2013). “협력적 거버넌스의 관점에서 본 커뮤니티 비즈니스 정책과정에 관한 연구-전북 완주군 사례를 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」, 20(2): 149-168.

이승종(2015). “성숙한 지방자치의 발전과제”, 「지방행정연구」, 29(2): 61-76.
이승종·김혜정(2011). 「시민참여론」, 서울: 박영사.
이승종 외(2015). 「근린자치제도론」, 서울: 박영사.
이인원(2012). “협력거버넌스 형성의 미시적 이해-정식모형(formal model)의 관점에서 바라본 지역 협력 거버넌스의 성립조건”, 「한국정책학회보」, 21(4): 53-85.
이정석(2015). “주민자치회 활성화를 위한 「주민자치회 성공모델 진단시트」의 도입 및 활용 방안”, 「지방정부연구」, 19(3): 411-435.
이재완(2014). “서울시 마을공동체 사업의 주민참여 결정요인에 관한 연구: 정책인지도를 중심으로”, 「지방정부연구」, 17(4): 409-437.
이현수·김재관(2015). “지역공공개발사업 주민참여 영향요인 분석-전북혁신도시건설 사업을 중심으로”, 「한국자치행정학보」, 29(2): 89-110.
이형종(2016). 「갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스 활용방안 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
이혜영(2007). “지방자치단체 주민참여제도의 실태 평가와 발전방안의 모색”, 「인문사회과학논문집」, 37: 87-107.
임도빈(2004). 「한국지방조직론: 행위자, 전략, 게임」, 서울: 박영사.
임승후·김병섭(2010). “주민참여통로의 효과성 연구: 광주광역시 북구청의 주민참여예산제도를 중심으로”, 「한국행정학보」, 44(3): 61-86.
장새미(2014). 「갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
장준호·이인혁(2001). “주민자치활동과 커뮤니티 의식 수준 간의 관련성 연구”, 「한국도시지리학회지」, 4(2): 15-26.
정명은·장용석(2013). “주민참여 제도화 논리에 대한 탐색”, 「한국정책학회보」, 22(1): 109-136.
정윤수(2000). “지방자치와 주민참여”, 「동서연구」, 12(1): 115-131.

정정화·은재호·남재걸(2014). “한국행정의 주민참여 정책과정 연구 - 참여의 정도와 내용을 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 24(4): 161-185.

정하용(2007). “지방자치시대의 지역사회개발과 주민참여 활성화 방안”, 「한국지역개발학회지」, 19(3): 1-30.

조진우(2012). “주민참여를 위한 법교육의 발전방향에 관한 연구”, 「법과인권교육연구」, 5(3): 87-106.

주재복(2013). “지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석: 안양천수질개선대책협의회 사례를 중심으로”, 「한국정책연구」, 13(3): 355-374.

주재복·김필두·박해육·조석주 외(2011). 「지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안」, 서울:한국지방행정연구원.

최근열·장영두(2002). “주민자치를 위한 지역공동체로서 아파트공동체형성의 가능성과 강화방안”, 「한국지방자치학회보」, 14(2): 159-180.

최병선(1995). “국제화와 정부역할의 재조정-정부 파라다임의 전환을 중심으로”, 「행정논총」, 33(2): 2231-2268.

최문형·정문기(2015). “공동체의식이 주민참여에 미치는 영향”, 「한국행정학보」, 49(2): 273-306.

최영오·김태훈·정종원(2014). “지방자치단체 주민참여의 문제점과 활성화 방안-AHP 조사기법을 통한 실증분석을 중심으로”, 「한국자치행정학보」, 28(3): 347-373.

최윤영(2015). “주민자치회에 관한 법적 검토”, 「공법학연구」, 16(3): 267-297.

최준호(2013). “행정대응성과 주민참여의 관계 재정립”, 「한국지방자치연구」, 15(1): 201-221.

하미승·강황선(2002). “정부의 정책파트너로서의 지역사회 구축에 관한 연구: 주민자치센터를 통한 지역사회 구축 방안”, 「한국정책학회

보」, 11(4): 47-74.
하세헌·윤이화(2012). “지방정치와 주민참여에 관한 이론적 고찰”, 「국제정치연구」, 15(1): 157-182.
하정봉·길종백(2013). “주민참여에 영향을 주는 요인에 관한 연구-이익, 제도, 이념 등을 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」, 20(3): 249-274.
한국지방행정연구원(2006). 「갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안」, 서울: 한국지방행정연구원.
한국지방행정연구원(2014). 「주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석」, 지방자치발전위원회.
현근·전영상(2008). “중앙정부의 지역개발정책에서 기인된 협력적 로컬 거버넌스의 형성사례 비교분석: 광명시 광명역활성화운동 사례와 충주시 공공기관 유치운동 사례를 중심으로”, 「정책분석평가학회보」, 18(1): 293-325.
현시웅(2009). “거리 노숙인 현장조사의 접근성과 개방성 요인”, 「한국사회복지행정학」, 11(1): 1-28.
홍정순(2014). “‘공동학습형’ 주민자치사업을 통한 갈등예방・해소와 사회통합 연구-제주특별자치도의 ‘지역재설계’ 사례분석 및 정책적 함의를 중심으로”, 「한국갈등관리연구」, 1(1): 129-157.

自治体國際化協會 ニューヨーク事務所, アメリカの住民自治, 2011. 2. 17, 19-25.

Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Georgetown University Press.
Ansell, C., & Gash, A. (2008). “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). "The design and implementation of Cross Sector collaborations: Propositions from the literature", *Public administration review*, 66(s1): 44-55.

Davies, W. K. D., & Herbert, D. T. (1993). *Communities within cities: An urban social geography*. Belhaven.

Emerson, K. & Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). "An integrative framework for collaborative governance", *Journal of Public Administration Research and Theory,* 22: 1-29.

Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco. CA: Jossey-Bass.

Huntington, Samuel P., & J. M. Nelson. (1976). *Political Participation in Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.

Ledingham, J. (2001). "Government-community relationship: extending the relational theory of public relations", *Public Relations Review,* 27(2): 285-295.

Leighninger, M. (2008). "The promise and challenge of neighborhood democracy", *Deliberative Democracy Consortium*, 24.

Lowndes, V., & Sullivan, H. (2008). "How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance", *Public Administration*, 86(1): 53-74.

McMillan, D. W., & Chavis, D. M. (1986). "Sense of community: A definition and theory", *Journal of community psychology*, 14(1), 6-23.

OECD. (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. OECD.

Shergold, P. (2008). "2. Governing through collaboration", *Collaborative Governance*, 13.

Somerville, P. (2005). "Community governance and democracy", *Policy*

& Politics, 33(1): 117-144.

Sullivan, H. (2001). "Modernisation, democratisation and community governance", *Local Government Studies*, 27(3): 1-24.

Verba, S. (1967). "Democratic Participation", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 373(1): 53-78.

[부 록]

<심층면담 질문서>

안녕하십니까?

저는 서울대학교 행정대학원 석사과정생 구본선입니다. 현재 「우리나라의 민관 협력적 거버넌스의 정착방안에 관한 연구」를 진행하고 있습니다.

본 연구의 핵심내용은 새로운 주민자치제도로 시범실시 중인 주민자치회 제도를 통해 읍면동 행정과 주민 간 협력적 거버넌스가 구현 가능한지의 여부와 나아가 민관 협력적 거버넌스의 정착을 위한 방안을 모색하려는 것입니다. 일차적으로는 주민자치회 시범실시 과정에서의 성공 및 실패 사례 등을 조사·분석하고 있습니다. 그러나 사례분석만으로는 파악하기 어려운 주민자치회 제도의 운영 성과와 문제점, 향후 정착방안 등에 대한 질적 분석이 필요합니다. 이에 지방자치단체의 읍면동 현장 공무원과 주민자치회장 및 위원, 해당 지역에 거주하는 주민들의 동의를 얻어 심층면담을 실시하고, 그 결과를 연구에 활용하고자 합니다.

연구자는 본 연구의 취지에 공감하여 심층면담에 응해 주신 응답자 개인 신상의 모든 정보를 보호할 것이며, 모든 정보 및 내용은 무기명 처리할 것입니다. 심층면담 자료의 일부내용은 녹음될 것이고, 녹음된 자료는 연구가 끝나는 대로 폐기될 것이며, 자료는 본 연구의 목적을 위해서만 사용될 것을 약속드립니다.

심층 면담과정 중 답변하기 불편한 내용이 있으면 언제든지 답변을 거절할 수 있으며, 본 연구에 대해 궁금한 점이 있으면 연구자에게 질문하고 답변을 들을 수 있습니다.

감사합니다.

2016년 3월 일

연 구 자 : 구 본 선
연락처: 010-7156-2752
이메일: ilsukbs@hanmail.net
지도교수: 임 도 빈

◆ 아래 문항을 읽고 해당 사항에 ∨하여 주시기 바랍니다.

1 시작 조건에 대한 인식 정도

연번	문 항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1	공무원이 권한, 동원 가능한 자원, 전문지식 등의 측면에서 주민보다 우월하다	①	②	③	④	⑤
2	마을 문제에 대한 주민들의 관심은 높고, 자발적·적극적으로 참여하고 있다	①	②	③	④	⑤

3. 지금까지 공무원과 주민 간에 협력이나 갈등의 경험이 있었습니까?

3-1. (협력)

① 있었다. ② 없었다.

3-2. (갈등)

① 있었다. ② 없었다.

2 제도적 설계에 대한 인식 정도

연번	문 항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
4	현재의 주민자치회 위원 선출방식은 주민대표성이 있다	①	②	③	④	⑤
5	주민자치회와 읍면동사무소는 상호 대등한 관계에서 각각의 역할을 수행하고 있다	①	②	③	④	⑤
6	주민자치회의 사업계획 작성, 예산편성 및 회계 관리 등 모든 업무를 공무원이나 사무요원의 도움 없이 주민자치회에서 자체적으로 처리하였다	①	②	③	④	⑤
7	주민자치회의 회의소집 및 안건작성, 회의진행 및 회의기록 작성 등 주민자치회의 운영 전반에 대하여 자체적으로 추진하였다	①	②	③	④	⑤
8	주민자치회의 모든 활동에 주민들이 참여할 수 있도록 개방되어 있고, 주민들은 자발적·적극적으로 참여하고 있다	①	②	③	④	⑤
9	주민자치회 제도는 기존의 주민자치위원회 제도와 잘 연계되어 주민자치기능이 강화되는 방향으로 바람직하게 설계되었다	①	②	③	④	⑤

4-1. 다음 중 주민자치회 위원의 바람직한 선출방식은 무엇이라고 생각하십니까?

① 주민이 직접 선출한 통장(이장)만으로 구성

② 직접 선출 통장(이장) + 공모

③ 전체 공모 ④ 주민총회에서 직접 선출

⑤ 주민총회 선출 + 공모(직능)

5-1. 다음 중 바람직한 주민자치회와 읍면동 사무소 간 수평적 관계 구축방안은 무엇이라고 생각하십니까?

① 읍면동사무소와 주민자치회 간 명확한 권한 및 사무분담
② 공무원들의 주민(자치회) 등에 대한 인식의 전환
③ 공무원들의 주민자치회 활동에 대한 적극적인 지원
④ 주민자치회 위원들의 자치역량 강화
⑤ 위 네 가지 방안 모두 필요

7-1. 다음 중 가장 필요한 주민자치회 위원의 자치역량 분야는 무엇이라고 생각하십니까?

① 마을특성과 주민수요를 반영한 주민자치회 사업 발굴 등 기획 기법
② 문서작성 및 예산편성·회계 관리 등 사무관리 기법
③ 주민자치회 사업 추진 관련 법령 지식
④ 주민자치회의 설치 목적, 필요성 등 동기부여
⑤ 위 네 가지 방안 모두 필요

8-1. 다음 중 바람직한 주민참여 제고방안은 무엇이라고 생각하십니까?

① 주민 스스로 적극적 참여의식제고 필요
② 주민자치회 위원으로 지역 내 자생적 주민단체회장 등 참여 필요
③ 주민자치회 사업 선정 및 수행 시 주민의견 반영 및 참여 독려
④ 주민총회에서 주민자치회 위원선출 등 주민의 구체적 권리 및 역할 부여
⑤ 위 네 가지 방안 모두 필요

3 협력적 과정에 대한 인식 정도

연번	문 항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
10	주민자치회 활동 전 과정에서 위원과 공무원 간에 신뢰관계가 구축되어, 협력 및 지원이 잘 이루어지고 있다	①	②	③	④	⑤
11	주민자치회 활동 전 과정에서 위원 상호 간에 신뢰관계가 구축되어, 협력이 잘 이루어지고 있다	①	②	③	④	⑤
12	주민자치회 활동 전 과정에서 위원과 주민 간에는 신뢰관계가 구축되어, 협력이 잘 이루어지고 있다	①	②	③	④	⑤
13	주민자치회 활동 전 과정에서 위원과 지역 내 타 자생단체 간에 신뢰관계가 구축되어, 협력이 잘 이루어지고 있다	①	②	③	④	⑤

10-1. 다음 중 바람직한 주민자치회와 공무원 간 신뢰 및 협력관계 구축방안은 무엇이라고 생각하십니까?

① 공무원의 인식 전환 및 주민자치교육 실시
② 주민자치회의 자치역량 강화
③ 상호 이해 및 존중 문화 정착
④ 위 세 가지 방안 모두 필요

4 주민자치회장의 독려적 리더십에 대한 인식 정도

연번	문 항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
14	주민자치회장 및 위원들은 마을지도자로서 신뢰받는 등 적합하다	①	②	③	④	⑤
15	주민자치회장은 공무원·주민(자생단체장 포함)과의 관계에서 갈등보다는 협력을 잘 도출하고 있다	①	②	③	④	⑤
16	주민자치회장은 운영과정에서 독단적이지 않고 모든 위원들의 참여를 통한 의사결정을 하고 있다	①	②	③	④	⑤

5 결과에 대한 인식 정도

연번	문 항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
17	주민자치에 대한 이해가 제고되었다	①	②	③	④	⑤
18	마을문제에 대한 주민들의 관심과 참여가 제고되었다	①	②	③	④	⑤
19	주민화합과 마을발전 기여하였다	①	②	③	④	⑤
20	행정과 주민 간 협력을 통해 행정서비스가 개선되었다	①	②	③	④	⑤

21. 주민자치회의 시범실시를 통해 나타난 문제점에 대해 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

의견) _____

_____

_____

Abstract

A Study on the Collaborative Governance through Autonomous Citizen Association

-Focusing on the Case of Autonomous Citizen Association-

Koo, Bon Sun
Department of Public Administration
Master of Public Administration
Seoul National University

This study is about the Autonomous Citizen Association for completing the institution and the culture settlement of collaborative governance. The case of the Autonomous Citizen Association was started from 2013 and has been implemented until now. It is the ongoing program. The Presidential Committee on Local Autonomy Development designed the basic models. The Ministry of the Interior has revised and redeemed the model related to autonomous citizen that is one of them to apply to real situation.

The purpose of this research is to analyze whether the collaborative governance presented in the introduction to the object and intent of the association is working properly or not, to consider the possibility for the reconciliation of the system, and to suggest the policy implications based on the analysis. To look into the details of the Autonomous Citizen Association, this study examined the primary

contents and the problems of the current Autonomous Community Center, and the newly introduced plan made by the Local Autonomy Development Committee. In sequence, it reviewed the related issues. Focusing on the case of the Autonomous Citizen Association, it investigated the feasibility to collaborative governance of neighborhood units.

The research conducted in-depth interviews of some of the citizen, the affiliated public officers, the association's chairmen, and the committee's members in the 31 focused regions. Another methodology is case study for the existing condition and more information. All research works have been carried out based in the model of collaborative governance theory drawn out by Ansell and Gash in 2008 paperwork to study about participation and cooperation in terms of Public Administration.

Keywords: Autonomous Citizen Association, Case of Autonomous Citizen Association, Collaborative Governance, Participation and Cooperation, In-depth Interview, Case study
Student Number: 2013-23593