

주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석

A Study on the Achievements of Model Project of Residents Autonomy Council

김 필 두*

Kim, Pil-Doo

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 주민자치에 관한 이론적 논의
- III. 주민자치회 시범실시의 성과분석
- IV. 주민자치회의 개선방향
- V. 결론

본 논문에서는 주민자치회 시범실시 과정에서 나타난 성과와 문제점 등을 분석하고, 그 문제점을 해소하기 위한 정책대안을 모색하였다.

주민자치회 시범실시의 주요성과로는 공무원과 주민의 주민자치 인식과 주민자치회 위원의 위상 제고, 주민의 자치권한을 확대시킬 수 있는 계기 마련 등을 들 수 있다.

주민자치회 시범실시 중에 나타난 문제점으로는 주민자치회 모델(협력형)의 적정성, 주민자치회 위원의 선출방식, 주민자치회 위원의 위상과 역량 부족, 주민자치회의 사업 범위와 내용의 불명확, 주민자치회의 지속적인 자원 조달방안 불투명 등을 들 수 있다.

이상의 문제점을 해결하기 위하여 주민자치회 위원의 신분을 법과 조례에서 명확히 규정하고, 주민자치회에 사무국을 설치하고 유급 상근직원을 배치하여야 한다. 주민자치회에 실질적인 기능을 부여하기 위해서는 읍면동이 수행하고 있는 사무 중 주민자치회가 처리하는 것이 효율적인 사무를 우선적으로 위탁하고, 현행 시군구의 사무 중 읍면동에서 수행하는 것이 효율적인 사무 중에서 추가로 주민자치회에 위탁이 가능한 사무를 발굴하여야 한다. 주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률을 제정하여 주민자치회의 위상과 사기를 높

* 한국지방행정연구원 연구위원

논문 접수일: 2014. 9. 3, 심사기간(1차): 2014. 9. 3 ~ 2014. 9. 25, 게재확정일: 2014. 9. 25

이는 것이 필요하다.

□ 주제어: 주민자치, 주민자치회, 주민자치회 시범실시

This study aims to evaluate model project of residents autonomy council, and finds policy alternatives to solve these problems. The model project of residents autonomy council got several achievements such as the improvement of the community member' s status and recognition of residents autonomy council.

In the same time, however, the adequacy of residents autonomy council model (cooperative), lack of capacity in the council' s members and uncertain boundary of the council' s business was raised during the model project of residents autonomy council.

To solve those problems, the member of residents autonomy council has to be legally stated. Moreover, residents autonomy council should operate executive office with full-time employees. Consigning business to residents autonomy council and legislating the establishment and management of residents autonomy council should also be implemented in order to invigorate residents autonomy council.

□ Keywords: citizen autonomy, residents autonomy council, model project of residents autonomy council

I. 서론

지방자치는 단체자치와 주민자치로 구성된다. 단체자치는 중앙정부와 지방자치단체의 관계측면에서 분권을 강조하는 법률적 의미의 자치이고, 주민자치는 지방자치단체와 지역주민의 측면에서 참여를 강조하는 정체적 의미의 자치라고 할 수 있다. 단체장의 직접선거가 재개된 1995년 이후 단체자치의 차원에서 지방자치를 활성화시키기 위하여 중앙권한을 지방으로 이양하는 지방분권을 위하여 많은 노력들이 이루어 졌다. 앞으로는 이러한 지방분권을 통하여 지방에 이양된 권한과 사무들이 주민들이 원하는 맞춤형 서비스로 제공되기 위하여 주민이 직접 참여하고 설계하는 주민자치를 통하여 구체화될 필요가 있다.

『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 제27조-제29조에서 규정하고 있는 읍면동 근린자치 활성화를 위한 “주민자치회”의 구성과 운영에 관한 규정은 주민자치를 구체화하

기 위한 제도적 장치를 마련하기 위한 근거가 된다.

원칙적으로 “주민자치회”는 주민의 대표로 구성된 순수한 주민자치기구라고 할 수 있다. 특별법 제28조에는 ‘법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다’고 규정하고 있어서 기초자치단체인 시군구의 하부 행정기관인 읍면동을 지원하는 행정보조기관으로서의 지위도 가진다고 할 수 있다. 따라서 주민자치회는 주민의 대표로 구성된 주민자치기구인 동시에 시군구 등 지방자치단체 산하의 일선행정기구로서의 2중적인 지위를 가지고 있다고 할 수 있다.

현재 특별법의 규정에 따라서 주민자치회의 제도화를 위한 시책들이 단계적으로 추진되고 있다. 제1단계로 전국적인 공모를 통하여 31개 읍면동을 선정하여 2014년 말 까지 “주민자치회”의 시범실시를 추진하고 있다. 제2단계는 시범실시가 완료되면, 시범실시 성과를 분석하여 “주민자치회”의 최종모형을 확정하고 “주민자치회”의 설치와 운영을 뒷받침할 수 있는 『주민자치회의 설치와 운영에 관한 법률』을 제정하는 것이다. 이상의 준비단계를 거쳐서 2016년에는 “주민자치회”가 공식적으로 출범할 예정이다.

『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에 규정되어 있는 바와 같이, 주민자치의 수행 주체는 주민을 대표하는 주민자치회이고, 이 주민자치회가 본연의 목적을 제대로 수행할 수 있도록 돕는 것이 행정의 역할이다. 따라서 주민자치가 활성화되기 위해서는 주민자치회가 제대로 활동할 수 있는 여건이 조성되어 있어야 한다. 이상의 목적을 달성하기 위하여 본 논문에서는 주민자치회 시범실시 과정에서 나타날 수 있는 주민자치회 구성과 운영, 주민자치회의 기능 등의 실태와 문제점을 분석하고, 그 문제점을 해소하기 위한 정책대안을 모색하겠다.

II. 주민자치에 관한 이론적 논의

1. 주민자치의 구성요소

“지방자치”는 ‘단체자치’와 ‘주민자치’로 구성되어 있다. ‘단체자치’는 ‘국가로부터 인정받은 법인체인 시·도 혹은 시·군·구 등 지방자치단체가 일정한 구역 안에서 국가로부터 부여받은 자치권에 근거를 두고 그 지역 내의 행정사무와 자치사무를 처리하는 것’이라고 정의 된다. 반면에, ‘주민자치’는 ‘지역사회 발전을 위한 그 지역 안의 현안 과제를 자기부담에 의하여 주민들의 자발적이고 적극적인 참여를 통하여 주민들이 직접 처리하는 것’이다.

‘단체자치’는 과거 중앙정부의 간섭에서 벗어나서 그 지방의 특성에 맞는 시책을 독자적으

로 추진하기 위한 법률이나 제도를 중심으로 하는 ‘행정실시권한의 행사’를 의미한다. ‘주민자치’는 주체자인 ‘주민’에 초점을 맞추고 주민의 참여와 봉사를 강조하는 정치적 의미의 자치라고 할 수 있다(최창호, 2005:62).

주민이 직접선거를 통하여 지방의회 의원과 지방자치단체장을 선출하고, 이들에게 주민의 의사나 요구사항을 직·간접적으로 전달하여 주민의 의사가 지역의 정책결정에 반영되거나 영향을 미칠 수 있다는 점에서 주민이 지방자치의 주체가 된다. 그러나, 최종적으로 정책을 결정하고 집행하는 것은 지방의회와 공무원이기 때문에 ‘단체자치’에서 실질적인 권한 행사의 주체는 지방의회와 공무원이라고 할 수 있다. 반면에, 주민이 지역문제 해결에 자발적으로 참여하여 스스로 정책을 결정하고 집행한다는 측면에서 ‘주민자치’의 실질적인 권한 행사 주체는 주민이라고 할 수 있다.

2. 주민자치의 논리

가. 주민주권론과 주민자치

헌법 제1조 2항 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 규정하고 있다. 따라서 헌법에서 보장하는 국민주권이 지역차원의 주민주권의 개념과도 맥이 통한다.

헌법 제117조와 제118조에서는 지방자치단체를 “주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는” 기관으로 정의하고 있다. 이 규정은 주민주권의 실현을 보장하기 위한 헌법적인 조치라고 할 수 있다(김병국&최철호, 2012).

국가는 주민의 복리와 안정적 생활을 위해 법적인 근거를 마련하여 주민의 주권을 보호하고 있다. 이는 곧 주민의 일상적 생활과 관련된 내용이기도 하다. 여기에는 절차적인 내용과 실질적인 내용이 포함되기도 한다. 절차적인 내용은 지방정부의 정책과정에 주민들의 참여가 실질적으로 이루어져 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 정책결정과정을 의미한다. 한편 실질적인 내용은 주민의 생활과 밀접히 연관되어 있는 내용을 담은 구체적인 주민자치사업의 의미한다(김순은, 2012: 15-16).

지방자치는 헌법에서 보장하는 국민주권을 전제로 국가가 각 지방자치단체에 자치권한인 지역주권을 부여함으로써 실현된다. 이러한 지역주권의 행사 주체가 주민이므로 지역주권과 주민주권은 같은 의미로 해석할 수 있다.

지방자치는 ‘지역의 정책을 스스로 결정하고 스스로 집행하며 스스로 책임지기 위해서 참

여하는 것을 의미한다'라고 정의할 수 있다(김필두&김병국, 2011 : 3-4). 현재 지방자치는 주민들이 정책을 결정하고 집행에 참여하기보다 「관」이 주도하고 주민이 그에 순응하는 단체 자치의 형태가 대세를 이루고 있다. 「관」이 주도할 경우 업무의 효율이나 전문성은 보다 뛰어나겠지만 「관」은 사실상 해당 지역사회의 거주민이 아니기 때문에 세부적인 사안이나 실정은 고려하지 못할 수 있기 때문에 진정한 풀뿌리민주주의의 실현이 어렵게 된다.

‘주민의(사람), 주민을 위한(사업), 주민에 의한(조직)’ 지역민주주의의 구현이 지방자치의 궁극적인 목표라면, 지방자치의 주체는 당연히 주민이 되어야 한다. 따라서 주민이 주체가 된다는 주민주권이론은 근린자치 활성화의 훌륭한 논거가 될 수 있다. 향후 주민주권이론을 근거로 하여 주민자치가 중심이 되는 지방자치 활성화를 다양한 논의와 대안이 모색되어야 할 것이다.

나. 주민참여와 주민자치

주민주권, 주민자치 모두 주민의 참여가 가장 우선시 된다는 특성을 지니고 있다. 주민이 주체로 나서지 않으면 주민들이 지역 사회의 주인이나 주체가 될 수 없기 때문에 주민참여는 필수적이다.

주민참여는 1960년대 이후 지방자치 분야에 있어 중요하게 다루어지기 시작하였다. 미국에서는 “위대한 사회(Great Society)” 건설을 위한 프로그램을 추진하는 과정에서 주민들의 참여를 강조하였다. 또한, 1990년대 이후 거버넌스 이론에 관한 관심이 집중되기 시작하면서 주민이 더 이상 국가 행정 서비스의 객체가 아니라 주체로서 인식되었다. 이 전에 주민들은 지방자치단체가 집행하는 정책에 순응하는 철차적인 권리만을 지녔다면, 이 시기에는 주민들의 실질적인 권리를 강조함으로써 지방정부와 동등한 위치에서 지방의정 및 지방행정에 참여해야 함을 강조한 것이다.

서복순의 논의에 의하면 주민참여의 필요성은 크게 ‘정치적 측면’과 ‘행정적 측면’으로 나누어 살펴볼 수 있다(서복순, 2002:235-236). 우선 ‘정치적 측면’에서 주민들은 지역 안건에 대해 참여함으로써 ‘주민의, 주민을 위한, 주민에 의한’ 참여민주주의를 실현할 수 있다. 또한, 낮은 지방선거율과 지방의원의 주민대표기능 수행이 미흡한 상황 속에서 주민들은 참여를 통해 그들의 일상생활에 영향을 미치는 사안에 대해 결정권을 가짐으로써 정치참여의 기회를 가질 수 있다. 행정적 측면에서는 지역 주민들은 누구보다 해당 지역(마을)에 친숙하고 세밀하게 알고 있기 때문에 마을의 정보를 자치단체에 제공함으로써 담당 공무원들이 지역 정책을 효율적으로 기획하고 성공적으로 집행할 수 있다. 또한, 지역주민이 해당 지역의 당면한 문제를 스스로 주체가 되어 찾고 해결을 위해 노력함으로써 행정의 효율성을 가져올 수 있다.

김필두(2012)는 주민참여의 유형을 '제도적 참여'와 '비제도적 참여'로 나누어 설명하였다. 제도적 참여는 주민들이 법적 근거를 가지고 참여하는 것을 의미하고, 비제도적 참여는 법령으로 보장되지 않은 형태의 참여를 의미한다. 이러한 예로는 비폭력 시위나, 시민불복종 등을 제시할 수 있다. 제도적 참여는 개인적 수준과 집단적 수준으로 나누어 설명할 수 있다. 개인적 수준으로는 반사회, 공청회, 위원회, 민원 및 청원, 주민투표 등이 있다. 집합적 수준으로는 주민소환제, 주민투표, 조례제정·폐의 청구, 주민감사권 등을 들 수 있다.

다. 참여민주주의와 주민자치

다양성·복잡성·역동성을 특징으로 하는 현대사회 문제는 정부나 시장과 같은 단일행위자가 아닌 지방자치단체-주민-지역사회단체 등이 '거버넌스'를 형성하여 효율적으로 해결할 수 있다.

Shergold(2008)에 의하면 일반적으로 협력적 거버넌스는 "조직간 협력(collaboration between organization)"이라고 정의된다. 그리고 '협력(collaboration)'은 자율적인 행위자와 조직들 사이의 상호작용을 통하여 새로운 공공가치를 창조하는 것을 의미한다(이명석, 2008:6).

거버넌스는 공공기관이 주도하는 상호작용, 비정부 조직이나 사회구성원의 참여(참여자들이 단순한 제안이나 상담이 아닌 직접적인 참여), 공식적으로 조직되는 집합적인 행동, 의견일치의 추구, 공공문제의 해결과 관련된 상호작용 등의 특징을 가진다(이명석, 2010:29-30).

계층적 거버넌스는 시민들이 무엇을 어떻게 할 것인지를 정부가 정해주는 반면, 협력적 거버넌스는 중요한 것의 결정을 시민들 스스로에게 맡겨둘 것을 강조한다(Sullivan, 2001; Pratchett, 2001, 2004; Lake, 1994). 이러한 관점에서 주민자치는 지역(localities)이 국가에 의해 좌우되는 것이 아니라 해당 지역주민들에 의해 만들어진다는 점을 강조한다.

지방의회와 같이 주민대표성을 갖는 대의제도가 존재함에도 불구하고, 협력적 거버넌스를 통한 주민자치의 요구는 기존의 대의민주제가 실패했다는 반성에 뿌리를 두고 있다. 특히 대의민주주의를 대표하는 선거제도에서 대의민주주의의 한계가 노출하고 있다(Ackerman, 2003). 첫째, 선거는 오직 선출직 공직자들만을 책임지도록 만든다. 광범위한 다수의 공직자들은 선거과정을 통해 공공에게 직접적으로 책임지지 않는 임명된 관료들이다. 둘째, 선거는 몇 년마다 한 번씩 열리고, 의견들과 평가들의 다양성을 묶어 단 한 표로 결정하도록 강요하도록 만들기 때문에 선거를 통해 개별 공직자들에게 명확한 책임성 시그널을 주는 것이 실제로 불가능하다. 셋째, 비록 책임성 시그널이 어느 정도 명확하게 구별가능 하더라도 낮은 비율의 선거참여율은 정치인들로 하여금 공공 전체에게 장기적 혜택을 가져다주는 정책대신 정치적 성향이 높은 특정집단에 대한 지원을 선호하도록 만든다. 이러한 구조적 문제점뿐만

아니라 정치와 시민사회의 괴리, 많은 정당들의 특정 고객지향성향, 후보자들에 대한 지나친 사적 자금의 지원, 개별 공직자들의 구체적 행동에 대한 공공정보의 부족 등으로 인해 정치인과 관료의 제재와 통제의 기제로서 선거의 효과성은 점점 약화되고 있다. 이러한 문제의식 속에서 최근 ‘참여민주주의’(participatory democracy)가 대의민주주의 또는 선거가 가지는 약점을 보완하기 위한 최선의 전략으로 주목받고 있고, 이러한 참여민주주의 철학을 구현하기 위한 제도적 장치와 과정으로써 협력적 거버넌스가 강조되고 있는 것이다.

Ⅲ. 주민자치회 시범실시의 성과분석

1. 주민자치회의 개요

가. 주민자치회의 성립 배경과 경과

지난 2010년 10월에 제정·시행된 『지방행정체제개편에 관한 특별법』에서는 “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다”고 규정하였고, “주민자치회가 설치되는 경우, 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다”고 규정하고 있다.

정부는 지난 2011년 2월 16일 지방행정체제개편 특별법의 규정을 구체적으로 실천하기 위하여 대통령 직속으로 지방행정체제개편추진위원회를 발족하였다. 위원회는 구역분과위원회, 기능분과위원회, 근린자치분과위원회 등 3개 분과위원회로 구성되어 있다. 그 중 읍면동 단위 주민자치의 구체화하기 위하여 활동하고 있는 분과위원회가 근린자치분과위원회인데, 근린자치분과위원회는 주민자치회의 모형 정립을 위하여 한국지방자치학회에 연구용역과제를 위탁하였다. 연구를 위탁받은 한국지방자치학회에서는 약한 준지방자치단체형(2개), 강한 준지방자치단체형, 지방자치단체형 등 4개의 주민자치회 모형을 제시하고 있다. 근린자치분과위원회에서는 4개의 모형과 관련된 의견 수렴을 위하여 전국 4개 권역에서 토론회를 개최하였다. 토론회의 결과를 바탕으로 해서 2개의 준지방자치단체 모형을 중심으로 실행 가능한 제3의 주민자치회의 모형을 만들기 위하여 보다 심층적이고 구체적인 실증적인 연구를 추진하였다. 그 결과, 통합형, 협력형, 주민조직형 등 3가지 주민자치회 모델을 확정하였다(한국지방자치학회, 2011).

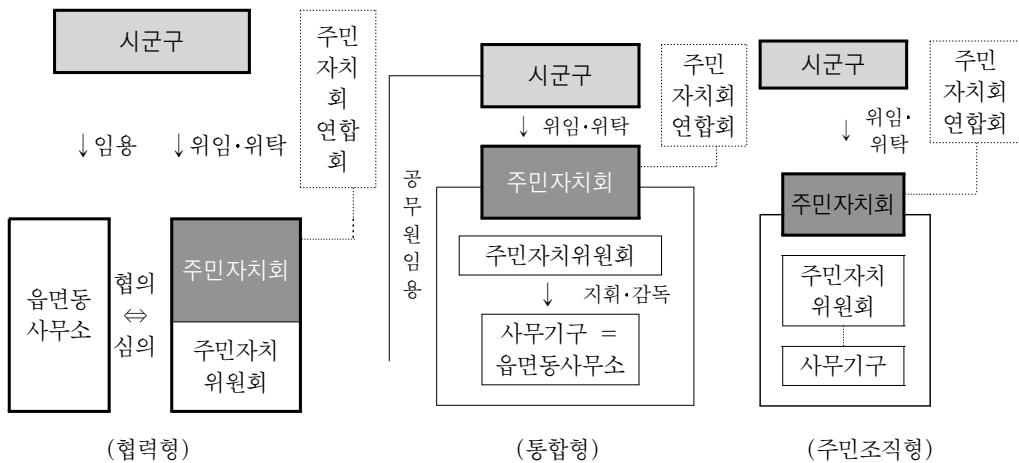
박근혜정부가 출범하면서 지방자치의 통합적인 발전 방안을 모색하기 위하여 지방행정체제개편위원회와 지방분권추진위원회가 통합되어 지방자치발전위원회가 출범하였다. 이를 위하여 2013년 5월 28일 지방행정체제개편에 관한 특별법을 모태로 하는 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』이 제정·공포되었다. 이 법에는 지방행정체제개편에 관한 특별법에서 규정하고 있던 주민자치회의 설치와 운영에 관한 규정을 그대로 승계하고 있다.

안정행정부에서는 2013년 7월부터 2014년 12월까지 공모를 통하여 31개 읍면동을 선발하여 협력형을 중심으로 주민자치회 시범사업을 실시하고 있다. 시범사업이 완료되면, 시범사업의 실시 결과를 분석하여 주민자치회의 모형을 확정하고, “주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률”을 제정한 후에 2016년부터 주민자치회를 공식적으로 출범시킬 예정이다.

나. 주민자치회의 기본 모형

지방행정체제개편추진위원회에서 확정하여 제시하고 주민자치회의 모형은 다음의 그림과 같은 3가지 모형이다.

<그림 1> 주민자치회 3가지 모형 (안)



3개 모형중 협력형은 현행 주민자치센터의 모형을 점진적으로 개선시키고자하는 모형로 주민자치회가 읍면동장과 대등한 지위로 격상된 것이고, 통합형은 주민자치회와 읍면동 행정조직이 통합된 형태로 주민자치회가 행정 보다 우월한 지위를 가진다. 주민조직형은 순수한 주민만으로 읍면동을 운영하고자 하는 조직이다. 이상의 3개 모형의 특징을 비교해 보면 다음의 표와 같다.

<표 1> 주민자치회 3모델의 비교

구분	통합형	협력형	주민조직형
구성	주민자치위원, 공무원	주민자치위원	
권한	- 주민자치기능 및 행정지원기능 수행 - 읍·면·동 행정기능 수행	- 주민자치기능 및 행정지원기능 수행 - 일부 읍면동 행정기능 협의·심의	- 주민자치기능 및 행정지원기능 수행
주민자치위원의 역할	- 주민자치기능 및 읍면동 행정기능에 대한 결정 (의결기능)	- 주민자치기능 결정 및 집행 - 행정기능 협의·심의	- 주민자치기능 결정 및 집행
읍면동 사무소	- 주민자치회 사무기구로 전환	- 존치(행정기능 유지)	- 읍면동 행정기능을 지자체 직접수행
지자체와의 관계	- 시군구의 하부 행정기관 성격	- 읍면동과 연계·협력 (협의·심의사항에 대한 이행요구 등)	- 시군구와 연계·협력 (주민의견 제출 등)
사무기구	공무원	주민(공무원 파견 요청 가능)	

2. 주민자치회의 시범실시

가. 시범실시의 배경과 경과

시범실시의 법적근거는 “지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법”이다(특별법 제29조 제4항 안전행정부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.).

행정체제개편추진위원회에서는 당초 3개 모델을 모두 시범실시 대상으로 한다는 방침을 정하고, 주민자치회 시범실시 기본방향을 안전행정부에 통보하였다. 구 행개위의 지침에 의하면, 안전행정부에서는 시범실시의 행·재정적인 지원과 홍보·교육 등을 담당하고, 지방행정체제개편추진위원회에서는 시범실시에 대한 모니터링, 평가, 법률안의 제정 등을 담당하기로 하였다.

안전행정부에서는 지역주민과 주민자치 담당공무원을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 전체 읍면동 3,483개 중 선호도에 관한 응답을 한 3,233개 읍면동 중 3,028개(93.6%)의 읍면동에서 협력형을 선호한다는 응답을 하였고, 통합형은 100개(3.1%), 주민조직형은 105개(3.3%) 읍면동에서 각각 선호하는 것으로 나타났다. 이에 따라서 행정안전부에서는 선호도가 가장 높은 협력형을 주민자치회 시범실시의 모형으로 선정하였다.

시범실시의 모델이 결정되자, 안전행정부에서는 지방자치단체의 추진의지와 수행능력 등을 고려하여 전국 3,400여개 읍면동을 대상으로 시범실시에 참여할 읍면동을 공모하였다. 공모

결과 총 166개의 읍면동에서 공모에 참가하였다. 안전행정부에서는 시범실시 지역 선정위원회를 구성하고 객관적인 선정절차를 거쳐서 최종적으로 총 31개 읍면동을 시범지역(경기 5, 충남 4, 광주 3, 기타 19, 읍 4곳, 면 7곳, 동 20곳)으로 선정하였다(안전행정부, 2013).

시범실시지역으로 선정된 31개 읍면동은 시범실시의 근거가 되는 조례를 제정하고 안전행정부에서는 지역 별로 약 1억원 정도의 특별교부세를 지원하였다.

나. 시범실시의 추진현황(2014. 5 현재)

1) 주민자치회 조직설치 현황

안전행정부의 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안 제4조에는 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역의 읍·면·동에 주민자치회를 설치하되, 관할지역 내의 도서 및 벽지 지역이나 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 등에 대하여 주민자치회가 요청하는 경우 분회를 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나, 31개 시범실시 지역 중 하부조직(분회)을 설치한 사례는 없고, 모두 1개 읍면동당 1개 주민자치회를 설치하고 있는 것으로 나타났다.

2) 주민자치회 위원구성 현황

안전행정부의 표준조례에서는 주민자치회 위원의 정수를 20명 이상 30명 이하로 각 지역의 특성에 맞게 설정하라고 규정하고 있다. 31개 시범지역 중 13개 지역은 조례상 위원의 정수를 30명 이하로 규정하였으며, 10개 지역은 조례상 위원의 정수를 20-30명으로 규정하였고, 6개 지역은 조례상 위원의 정수를 25명 이하로 규정하였고, 1개 지역은 조례상 위원의 정수를 35명 이하, 1개 지역은 지역은 조례상 위원의 정수를 20-35명으로 각각 규정하고 있었다. 31개 시범지역의 주민자치회 위원의 총수는 808명으로 1개 주민자치회 당 평균 26명 정도이다. 이들 위원은 주민자치회 선정위원회에서 추천한 위원 후보자들 중에서 시장 군수구청장 등 지방자치단체장이 위촉하였다.

주민자치회 위원의 남녀 구성비는 남성 위원이 66%, 여성 위원이 34%이며, 여성 위원이 40%미만 지역은 19개 지역으로 나타나고 있다. 주민자치회 위원은 공모를 통하여 공개모집한 주민대표가 49%, 새마을, 바르게살기 등 직능단체의 대표 등이 26.1%, 통장과 이장 등 지역대표가 24.9% 등을 각각 차지하고 있다. 기존 주민자치위원회 위원이 다시 주민자치회 위원으로 위촉된 경우가 77%이고 주민자치회에 신규로 참여하게 된 일반 주민은 전체 주민자치회 위원의 14.6%로 나타나고 있다.

3) 주민자치회 운영 현황

안전행정부의 표준조례에서는 위원 중에서 호선한 주민자치회장 1명과 부회장 1명(또는 2명)을 두고, 간사와 감사를 약간명 둘 수 있다고 규정하고 있다. 주민자치회는 정기회의와 임시회의를 운영하며, 정기회의는 월 1회 개최하고 임시회의는 자치회장이 필요하다고 인정하는 때와 읍면동장의 요청이 있거나 위원의 3분의 1이상의 요구가 있을 때 개최할 수 있다. 회의개최 통지는 자치회장 명의로 하며, 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 주민자치회는 동(또는 읍·면)의 관계 공무원에게 회의 출석요구를 할 수 있으며, 동(또는 읍·면)장은 주민자치회 회의에 출석하여 발언할 수 있다. 주민자치회는 협의 권한(소규모 주민숙원사업 등 읍면동과의 대등한 관계에서 주민생활과 밀접한 관련이 있는 읍면동 기능에 대한 협의 권한), 수탁 권한(주민자치센터 운영 등 읍면동 행정기능 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 수탁처리 권한), 주민자치관련 권한(마을 축제, 마을신문·소식지 발간 등 순수 근린자치 영역에서 주민자치회 유지를 위한 업무를 수행 할 수 있는 권한) 등의 권한을 가지고 있다. 또한, 주민자치회는 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의(협의·심의 기능), 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 행정기능 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 수탁 처리(위탁기능), 기타 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역의 주민자치업무(주민자치기능) 등을 수행할 수 있다.

시범실시 대상 31개 읍·면·동의 주민자치회는 평균 8회의 정기회의를 개최하였으며, 평균 3회의 수시회의를 개최하였다.

사무수행 실적으로 시범실시 대상지역의 주민자치회들은 평균 2건의 협의·심의 사무, 2건의 위탁사무, 그리고 4건의 자치사무를 수행하여 평균 8건의 사무를 수행하고 있는 것으로 나타났다.

4) 주민자치회 예산 현황

표준조례에는 주민자치회 예산에 대한 특별한 규정이 없다. 다만, 주민자치회의 기능(제5조)과 권한(제7조)에 관한 조항, 지방자치단체의 지원(제21조)에 관한 조항 등에서 주민자치회의 재원조달 방법이나 예산확보 방법 등을 유추해 볼 수 있다. 주민자치회의 예산은 국가 혹은 지방자치단체의 보조금, 위탁 수수료, 자체사업수입 등으로 구성되어 있다.

2014년도 주민자치회 예산은 각 시범지역별로 평균 1.53억원 정도의 수준이다. 안전행 정부는 주민자치회 시범실시 대상 시·군·구에 특별교부세 1억원을 각각 교부하였다. 주민자치회의 운영을 위한 시·군·구비는 평균 1.28억원이며, 이중 회비, 기부금, 사업운영 수입 등

자체예산은 0.26억원 수준으로 나타나고 있다. 예산규모가 가장 큰 시범실시 대상지역은 은평구 역촌동(안심마을)로 6.87억원, 예산규모가 가장 작은 지역은 전라북도 완주군 고산면으로 0.28억원 수준으로 나타났다.

3. 주민자치회 시범실시의 성과분석¹⁾

가. 성과분석의 방법

주민자치회의 성과분석은 지방자치발전위원회로부터 주민자치회 시범실시에 대한 성과분석을 위탁받은 한국지방행정연구원의 전문가에 의한 표적 집단에 대한 심층 면접조사방법을 적용하였다.

심층면접조사 업무를 수행하는 전문가는 한국지방행정연구원의 연구전담팀(5명)을 중심으로 주민자치관련 연구와 컨설팅의 경험이 있는 교수와 학자(5명) 등 총 10명으로 구성하였다.

심층면접조사의 대상이 되는 표적집단은 시범실시 대상지역의 주민자치회장과 간사, 읍면동장과 담당공무원, 시군구의 담당공무원, 시도의 담당 공무원 등으로 구성되었다.

심층면접조사방법은 시범실시 지역을 시도 별로 10개 지역으로 구분하고 각 지역 내의 시범실시 읍면동을 직접 방문하여 조사하는 것을 원칙으로 하였다. 그러나, 같은 시도라도 이동거리가 멀거나 시범실시 읍면동의 요청이 있으면 구역을 다시 나눈 결과, 총 20개 구역에서 심층면담조사가 이루어 졌다(전문가별로 각각 2개 구역 담당). 개방된 공간에서 표적집단의 면접대상자 모두가 동시에 참여한 가운데 구조화된 공통의 조사표를 활용하여 전문가가 질문하고 각각의 시범실시 읍면동별로 돌아가면서 응답하는 방식을 취하였다. 필요한 경우, 보충질문을 실시하고, 대상자로부터의 질문에 대한 답변도 추가로 실시하였다.

심층면접조사결과는 면접을 담당한 전문가가 성과 - 문제점(한계) 등의 형식으로 정리하였다. 표적집단 심층 면접조사는 2014년 5월 13일부터 2014년 5월 31일까지 실시되었다.

성과분석을 위한 심층면접조사의 기준은 다음의 표와 같다.

1) 주민자치회의 시범시시는 최종적으로 2014년 12월말에 마무리 되므로 4개월이 남은 현재의 시점에서 그 성과를 평가하는 것은 적절하지 않지만, 예산 배정이 완료되고 본격적인 사업이 시작된 이후 8개월간의 성과를 점검하는 중간평가적인 성격으로는 어느 정도 실효성이 있다고 판단됨

<표 2> 주민자치회 시범실시 지역별 성과분석 기준

구분	기준(성과분석 요소)
기반구축 (투입)	주민자치센터와의 비교 주민자치회의 모형/조례의 제정/조례의 내용
운영효율성 (과정)	주민자치회 위원 선정위원회 구성/위원 위촉/위원 역량 강화 주민자치회의 사업 : 주민자치사업/협의협력사업/위탁사업 수입/주민자치회 운영 경비/사업예산/회계관리 주민참여/지역사회 네트워크 구축 자치단체의 지원
운영성과 (산출)	주민자치위원의 만족도/주민의 만족도/공무원의 만족도 사업의 성과(협력사업/위탁사업/주민자치사업)

※ 운영성과(산출)은 향후 최종 성과평가에서 실시하기로 하고 본 조사에서는 생략하였음

나. 주민자치회 시범실시의 성과분석 결과²⁾

1) 주민자치회 시범실시의 주요 성과

첫째, 주민자치회 시범시설의 주요성과로는 공무원과 주민의 주민자치 인식의 제고를 들 수 있다. 주민자치회 시범실시에 대한 안전행정부의 설명회와 홍보, 지방자치발전위원회의 순회 공청회(지방자치 전반에 대한 주민 공청회였지만, 주민자치회도 주요 이슈가 됨), 안전행정부 주민자치회 시범실시 컨설팅단의 주민자치회 현장방문 컨설팅, 주민자치회의 위원 공모에 대한 지방자치단체의 홍보 등을 통하여 주민자치회의 위원과 일반주민, 시군구와 읍면동 주민자치 담당 공무원 등의 주민자치에 대한 인식이 제고되었다. 주민자치 시범실시에 관한 조례의 입법화 과정에서 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에 나타난 주민자치의 기본방향 등에 대하여 지방의회 의원들이 새롭게 인식하게 되었다.

둘째, 주민자치회 위원의 위상이 제고되었다. 기존의 주민자치센터 주민자치위원회는 주민들로 구성된 임의조직으로 법적인 뒷받침을 받지 못하였다. 주민자치센터에 대한 법적 근거는 지방자치법 시행령 8조 별표에 규정되어 있는데, 주민자치센터의 구성과 운영의 주체는 시군구이고 주민자치센터의 구성과 운영을 지원하는 것은 시도의 사무라고 규정하여 법률에서 주민자치센터와 주민자치위원회의 존립 근거를 찾을 수 없었다. 다만, 각 시군구의 조례가 주민자치센터와 주민자치위원회의 존립 근거가 되었다. 그러나, 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법은 주민자치회의 설치와 운영에 관한 근거법이 되고 있다³⁾. 따라서 주

2) 각 기준별 내용에 관한 질의 응답은 연구자별로 질문 태도등에서 차이가 있을수 있으나, 사전에 워크숍을 질문의 초점과 강조점, 결과정리 요령 등에 대한 합의가 있었고, 관련 분야의 전문가들이므로 일반적인 수준에서 큰 차이가 없음

민자치회는 특별법에 근거를 둔 법정위원회로서의 위상을 가지게 되었다. 향후에는 주민자치회의 법제화 작업이 진행될 예정이므로 주민자치회의 위상은 한층 강화될 예정이다. 주민자치회의 위상을 높여주는 또 다른 조치는 주민자치회 위원의 위촉권자를 읍면동장에서 시군구청장으로 상향 조정하였다는 점이다. 현재 시범실시 중인 모델은 협력형인데, 협력형의 핵심은 주민자치회장과 읍면동장이 상호 대등한 위치를 확보하는 것이다. 따라서 주민자치회 위원을 시군구청장이 위촉하게 되면, 시군구청장이 임명하는 읍면동장과 시군구청장이 위촉하는 주민자치회 위원이 형식상 시군구청장의 산하 기관으로서의 대등한 위치에 있게 된다. 현재 읍면동장이 위촉하는 읍면동의 자문기관으로서의 지위를 가진 주민자치위원회의 위상보다 주민자치회의 위상은 좀 더 높아진 것으로 판단할 수 있다.

셋째, 민관협력을 체계적으로 추진할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 기존의 주민자치센터 주민자치위원회는 위원에 대한 위촉권한이 읍면동장에 있고, 모든 결정권한이 읍면동장에게 있었기 때문에 읍면동의 하부 행정보조기관으로서 읍면동 행정의 자문기관 역할만을 수행하여 왔다. 따라서 주민자치위원회의 고유한 기능과 역할에 관한 구체적이고 명확한 규정이 없었다. 그러나, 주민자치회는 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법과 주민자치회의 구성과 운영에 관한 조례상에 읍면동과 주민자치회의 명확한 역할 분담이 규정되어 있다. 법과 조례의 규정에 따라서 주민자치회는 주민자치기능, 협의·심의기능, 위임·위탁 기능 등을 수행할 수 있게 되었다. 이를 통하여 주민자치회는 법과 조례에서 규정하는 명확한 자기 기능과 역할을 가질 수 있게 되었다. 또한, 법과 조례를 통하여 주민자치회가 지방행정사무의 일부를 위탁하여 수행할 수 있게 되어서 주민자치회를 중심으로 하는 민관협력의 바탕을 마련하게 되었다.

넷째, 주민의 자치권한을 확대시킬 수 있는 계기를 마련하였다. 주민자치의 필수적인 요건은 주민 스스로의 힘으로 자치를 할 수 있는 권한을 부여받는 것이다. 권한이 없으면 실질적인 활동을 할 수 없기 때문에 권한의 부여는 주민자치 활성화의 필수적인 요소라고 할 수 있다. 기존 주민자치위원회는 실질적인 주민자치사업을 기획하거나 추진할 수 있는 어떠한 권한도 부여 받지 못하고 있었다. 모든 사업이나 계획의 최종 결정권자는 읍면동장이기 때문에 읍면동장의 승인 없이 할 수 있는 일은 거의 없다고 보아도 과언이 아니다⁴⁾. 그러나, 주민자치회 시범실시에서 주민자치회는 시군구 혹은 읍면동 사무의 일부분을 위탁받아서 수행할 수

3) 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제18조 제4호(주거단위 근린자치 활성화), 제27조(주민자치회의 설치), 제28조(주민자치회의 기능), 제29조(주민자치회의 구성 등)

4) 일부 읍면동 주민자치위원회에서 자체적으로 추진하고 있는 불우이웃돕기 바자회, 직거래장터 개설, 벽화그리기 등 각종 마을 만들기 사업 등은 읍면동장이 동의하고 지원해야만 추진할 수 있고, 읍면동장이 반대하면 추진이 어렵다.

있는 권한을 부여 받고 있다. 이것은 읍면동 차원에서의 분권의 실현으로 받아 들일 수 있다. 이러한 분권을 통하여 주민자치를 활성화시킬 수 있는 실질적인 자치권한이 주민자치회에 부여될 수 있다. 주민자치회에 자치할 수 있는 권한을 부여하는 것은 주민자치회의 활동과 사업에 대한 지역주민의 적극적이고 자발적인 참여를 유도할 수 있는 훌륭한 동기 부여가 될 수 있다. 제한적이라도 지역의 문제에 대한 결정 권한을 주민자치회에 부여하게 되면, 일반 주민들도 주민자치회의 활동과 사업에 관심을 보이게 되고 주민자치회가 주관하는 지역사회를 위한 자원봉사활동에도 적극적으로 참여하게 될 것이다.

다섯째, 주민자치회 시범실시를 통하여 주민자치회 관련 법과 제도상의 문제점을 확인하고 시행착오를 최소화할 수 있게 되었다. 주민자치회 협력형 모델을 31개 시범실시 지역에 적용해 본 결과, 주민자치회 협력형 모델 자체의 한계와 문제점을 발견할 수 있게 되었고, 조례의 제정, 주민자치회의 구성, 주민자치회 위원의 자격 요건과 주민자치역량, 주민자치회의 위상과 주민자치회 위원의 신분, 주민자치회의 기능, 행정기관과의 관계, 통리장 혹은 읍면동 관할 구역안의 다른 민간단체 등과의 관계, 재원조달문제 등 다양한 문제점들을 확인할 수 있었다. 이러한 문제점의 확인과 더불어서 주민자치회의 법적 성격규명의 필요성에 대한 공감대 확산, 주민자치회 재정의 성격과 자율성의 확대에 대한 논의의 확산, 지방자치법 개정 혹은 주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률의 제정 등 주민자치회 법제화의 방향에 대한 관심과 인식의 확산, 주민자치회의 운영을 위한 주민대상의 주민자치교육의 필요성에 대한 공감대 형성 등 긍정적인 성과를 가져 왔다.

여섯째, 주민자치의 재원 확대에 기여하게 되었다. 기존 주민자치위원회의 재원은 시군구의 사업지원예산, 수강료 수입 등 제한적이었으나, 주민자치회는 국고보조, 위탁사업 수수료, 자체사업 수입 등 다양한 재원조달의 통로를 확보할 수 있게 되었으며, 주민자치회의 재정적 독립에도 기여하게 되었다.

2) 주민자치회 시범실시의 문제점(한계)

첫째, 시범실시 중인 주민자치회 모델의 적정성에 대한 문제이다. 현재 시범실시 중인 주민자치회의 모델은 협력형이다. 당초 지방행정체제개편특별위원회의 근린자치분과위원회에서는 협력형 모델 이외에도 통합형, 주민조직형 등 3개 모델을 제시하였으나, 주민과 공무원의 선호도 조사 결과 협력형이 선정되어 시범실시에 들어 갔다. 그러나, 통합형이나 주민조직형에 대한 시범실시 없이 협력형 한가지만을 가지고 시범실시를 한 결과만 가지고 전체를 판단하는 것은 문제가 있다는 주장들이 제기되고 있다. 즉 협력형의 대표성에 관한 문제이다. 단순히 선호도 조사 결과만 가지고 협력형이 통합형이나 주민조직형에 비하여 우리사회

에 적합하다고 판단하기 어렵다는 주장이다.

둘째, 주민자치회 위원의 선출방식에 관한 문제이다. 주민자치회 위원 선출의 객관성과 신뢰성의 확보를 위하여 주민자치회 위원선정위원회를 두고 이 선정위원회에서 주민자치회 위원 후보를 선정하고 그 후보를 시장군수구청장에게 추천하면, 추천된 후보군 중에서 주민자치회 위원을 위촉하는 것이 현행 법률이다. 그런데 선정위원회를 시장군수구청장이 구성하는지, 읍면동장이 구성하는지 불분명하다. 현재는 시군구당 1개 주민자치회가 설치되고 있으므로 별 문제가 없지만, 주민자치회가 전면 실시되면, 누가 구성권자인지가 문제가 될 수 있다. 또한, 선정위원의 추천은 읍면동장, 이통장연합회, 지역의 사회단체연합회 등으로 주민자치회 위원의 추천자 혹은 단체와 동일하다. 따라서 주민자치회 위원과 주민자치회 위원 선정위원과 차별화되지 않는다. 자칫 잘못하면, 주민자치회 위원이 주민자치회 위원을 추천하는 결과를 가져 올지도 모른다. 도시지역은 인구가 많고 인재풀이 넉넉하기 때문에 주민자치회 위원 선정위원회를 구성하는데 어려움이 없지만, 농어촌지역의 경우, 주민자치회 위원을 담당할 인재를 구하기가 어려운데 주민자치회 위원 선정위원회까지 구성하려고 하니 아주 어렵다고 하소연하고 있다. 주민자치회의 구성과 운영에 관한 표준조례에 의하면, 주민자치회 위원은 지역대표위원(이장·통장연합회에서 추천한 후보자), 주민대표위원(공개모집 후 위원선정위원회에서 선정), 직능대표위원(전문가, 직능단체 대표 등을 대상으로 공개모집 후 위원선정위원회에서 선정) 등으로 구분하고 있는데, 지역대표위원, 주민대표위원, 직능대표위원 등의 구분이 애매모호하다. 주민대표로 추천받지 못하면 지역대표로 추천의뢰 하는 등 중복되거나 혼합되는 사례가 시범지역에서 발견되고 있다. 또한, 지역대표위원, 주민대표위원, 직능대표위원 등을 균형있게 골고루 위촉한 주민자치회는 거의 없었다. 과거 주민자치위원회와 거의 유사하게 지역 유지를 중심으로 구성이 되어 주민자치의 인적 쇄신에는 실패한 것으로 보인다.

셋째, 주민자치회 위원의 위상과 역량에 관한 문제이다. 주민자치회는 주거단위의 근린자치의 활성화를 위한 주민자치조직인 동시에 시군구 사무의 위임·위탁 혹은 법령에 의한 사무의 위임·위탁 등을 담당하는 일선행정(지원)조직으로서의 2중적인 특성을 가진 조직이다. 단순하게 읍면동의 자문기관역할만을 수행하고 있는 현재의 주민자치위원회 보다는 2-3배 이상의 많은 역할이 주민자치회에 부여되고 있다. 이러한 역할들을 성공적으로 수행하기 위해서는 역할에 어울리는 위상과 권한의 부여가 필수적이다. 위상과 권한은 동전의 양면과도 같은 것이다. 권한이 있어야 위상이 높아지는 것이고 높은 위상을 가지고 있으면 자연스럽게 위상에 상응하는 권한이 부여된다. 시범사업 중인 협력형 표준조례에는 주민자치회는 읍면동장과 대등한 위치에서 읍면동의 행정업무의 일부를 협의하여 처리할 수 있는 지위를 가지는 것으로 규정되어 있다. 그러나, 현실적으로 읍면동장과 대등한 위치를 차지할 수 있는 권한이

주민자치회에는 부여되지 않았다. 읍면동장과 읍면동의 업무를 협의·심의하지만, 궁극적인 집행권은 읍면동장이 가지고 있으며, 의견의 차이로 협의·심의가 이루어지지 않거나 협의·심의의 결과가 이행되지 않는 경우의 조치에 대한 규정이 있어서 협의·심의는 구속력을 갖지 못하는 사문화된 조항으로 전락할 수 있다. 결국 주민자치회에 협의권, 조정권, 결정권 등의 권한이 부여되지 않으면 어떠한 일도 할 수 없는 것은 당연하다. 주민자치회 위원의 권한 범위와 구체적인 내용 등이 명확하지 않기 때문에 주민자치회 위원들은 자신들이 무엇을 할 수 있고 해야 하는지에 대하여 잘 모르고 있었다. 읍면동장이나 읍면동의 공무원에 비하여 정보 등이 부족하기 때문에 주민자치회 위원의 역량이 미흡한 것은 분명한 사실이다. 역량에 있어서 분명한 차이가 있기 때문에 읍면동장과 대등한 위치를 차지하기가 어렵게 된다. 주민자치회의 위상과 권한이 취약하게 되면, 일에 대한 책임감도 약화된다. 반대로 이야기 하면, 크고 강한 권한에는 크고 강한 책임과 의무가 따르게 된다. 현재 주민자치회는 20~30명에 이르는 주민자치회 위원들이 존재하나, 이들 중 3~4명 정도의 핵심 간부 요원인 주민자치회장과 부회장, 간사 등만이 열성적으로 일하고 나머지는 이름만 걸어 놓고 매월 1회 개최되는 월례회의에만 습관적으로 참여하고 있다. 주민자치회 위원은 원칙적으로 무보수 명예직이고 자원봉사를 기본으로 한다고 안전행정부의 지침에 나와 있다. 표준조례에 나와 있는 주민자치회의 다양한 기능들을 수행하기 위하여 주민자치회 위원들(특히 핵심 간부 요원들)은 회의 참석 등 다양한 주민자치회 활동을 하고 있으나, 활동 당일 생업에 종사하지 못해 적지 않은 손실액이 발생하고 있다. 경제적인 손실을 보상해 줄 만큼 주민자치회 위원의 위상이나 권한이 크지 못하고, 주민자치활동에서 느끼는 보람과 가치도 그다지 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 대개의 자원봉사활동은 자발성을 근거로 하고 있으며 의무적 사항이 아니고 선택적 사항이기 때문에 도덕적으로만 책임을 물을 수 있어서 책임의식이 취약할 수 밖에 없다는 약점을 가지고 있다. 주민자치회 위원도 마찬가지라고 생각된다.

넷째, 주민자치회의 기관구성에 관한 문제이다. 주민자치회는 읍·면·동 단위로 1개를 설치·운영하는 것을 원칙으로 하고 있다. 주민자치회가 요청하는 경우, 도서 및 벽지 지역과 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 등에는 분회를 설치할 수 있다고 표준조례에는 규정되어 있다. 그러나, 분회의 성격과 역할 등이 불분명하다. 읍·면·동 단위로 1개의 주민자치회를 운영함으로써 도시지역과 농촌지역의 지역특성을 반영하는데 한계가 있다. 일본의 주민자치조직은 우리나라의 주민자치회와 같은 주민협의회가 상층부를 구성하고 있으며, 하부 조직으로 정내회나 자치회 등이 구성되어 있는 중층적인 구조를 가지고 있다. 또한 시군구와 같은 기초자치단체인 시청촌 단위로 주민자치협의회가 구성되어 있다(김찬동, 2013). 그러나, 우리나라는 주민자치회의 하부조직 또는 상부의 연합조직을 설치·운영하고 있지 않다. 주민자치회가 실질적으로 활동하기 위해서는 하부단위의 조직도 필요하지만, 주

민자치사업을 실질적으로 집행하고 관리할 사무조직도 필요하다. 시범실시 중인 협력형에서는 사무국을 설치할 수 있다고 규정하고 있으나, 구체적인 설치방법에 대한 언급이 없다. 안전행정부의 지침에 의하면, 사무국은 설치하되 유급 사무원은 둘 수 없고 자원봉사자를 중심으로 한 상근직원을 둘 수 있다고 하였다(안전행정부, 2013). 주민자치회의 전문성 확보와 주민자치회 위원의 부담경감을 위하여 사무국의 설치는 반드시 필요하지만, 자원봉사자로 충원하게 된다면 전문성을 담보할 수 없게 되고, 책임감과 성실성도 미흡하여 유명무실한 사무국이 될 수 밖에 없다. 이러한 부담은 고스란히 읍면동 공무원들에게 전가되고, 실질적인 주민자치에 역행하는 관치라는 비난을 받기 쉽다.

다섯째, 주민자치회 조례의 문제점이다. 시범실시 지역 대부분의 조례는 안전행정부의 표준조례를 그대로 모방하고 있어서 지역의 특성을 거의 반영하지 못하고 있는 천편일률적인 조례가 되고 있다. 또한, 대도시 자치구·행정구 개편논의 또는 대동제로의 개편논의 등과 연계되지 않고 있다.

여섯째, 주민자치회의 사업 범위와 내용이 불분명하다. 안전행정부 표준조례에는 협의·심의기능, 위탁기능, 주민자치기능 등으로 분류하고 있으나, 각각의 기능에 맞는 사업을 누가 선정하고 선정기준이 무엇인지가 불분명하다. 현재 시범실시에서도 세 가지 분류체계에 따라서 사업을 추진하는 지역은 거의 없다. 각각의 사업의 구체적인 범위와 내용에 대한 규정과 기준이 없어서 시군구 혹은 읍면동에서 제공하는 자료와 정보를 기반으로 해서 시군구 혹은 읍면동에서 제시하는 사업을 협의·심의사업 혹은 위탁사업으로 선택하는 경우가 많았다. 시군구나 읍면동 등 행정기관에서도 관련 자료와 정보가 빈약하여 협의·심의가능사업 혹은 위탁가능사업을 발굴하지 못하고 현재는 각 시범지역 별로 1-2건 정도의 협의·심의사업 혹은 위탁사업을 추진하고 있어서 사업 분류의 실효성이 떨어지고 있다.

일곱째, 주민자치회의 재원에 관한 문제이다. 현재 시범실시 중인 지역에 대하여 안전행정부에서는 31개 전체에는 1억원의 특별교부세를 지급하고, 10개 지역에 대해서는 3억원에서 8억원 정도의 안심마을 조성자금을 지원하고 있다. 이상과 같은 안전행정부의 재정지원은 주민자치회의 국가 의존성을 키워 주는 나쁜 결과를 가져 왔다. 1억원을 받기 위하여 시범실시에 자원했다는 읍면동도 다수가 있다. 정부에서는 지속적으로 주민자치회 재원을 지원할 계획이 없다고 하고, 주민자치회는 자체재원의 발굴 보다는 정부만을 바라보고 있어서 본래의 주민자치회 설립 취지에 어긋나고 있다. 현재 시범실시 중인 주민자치회 조례에는 누가 회계를 관리하는 지에 관한 회계 관련 조항이 없다. 현지에서는 회계관리 책임을 둘러 싸고 읍면동장과 주민자치회장간의 갈등이 야기되기도 하였다. 조례에는 “시군구청장은 주민자치회에 위탁한 업무와 재정지원 분야 등에 관하여 관련사항을 보고하게 할 수 있으며, 관계공무원으로 하여금 그 업무에 관하여 조사하게 하거나 장부 및 그 밖의 서류를 검사하게 할 수

있다”고 규정하여 시군구청장의 감사권을 일부 인정하고 있다. 일부 시범지역에서는 읍면동장이 시군구청장을 대신하여 주민자치회에 대한 감사권을 행사하기도 하는데, 이는 읍면동장과 주민자치회장이 대등한 지위를 가진다는 당초의 취지와는 맞지 않는 것이다.

여덟째, 읍면동과 주민자치회의 관계 정립 문제이다. 현재, 주민자치회는 읍면동장이 지정하는 일부 읍면동 사무에 대해서만 협의·심의 기능을 수행하고 있어서 읍면동과 수평적 관계를 유지하기 위한 주민자치회와 읍면동 간의 기능배분과 대등한 관계설정에 실패하였다.

<표 3> 주민자치회 시범실시의 문제점 분석

구분	실태	문제점(한계)	시사점
주민자치회 모델	협력형 모델 적용	- 모델의 대표성 문제: 단순한 선호도 조사결과만 가지고 시범실시 - 나머지 2개 모델(통합형, 주민조직형)과 협력형의 비교가 곤란함	나머지 2개 모델(통합형, 주민조직형)에 대한 검증이 필요함
주민자치회 위원의 선출방식	위원선정위원회에서 주민자치회 위원 후보를 추천하고 기초단체장이 위촉함	- 위원선정위원회의 구성단위가 불분명함 - 주민자치회 위원의 대표성이 확보되지 않고, 인적 쇄신 실패	도시지역과 농어촌 지역의 차별화가 필요함
주민자치회 위원의 위상/역량	- 읍면동사무의 협의심의 기능 부여 - 국가 또는 지방자치단체사무의 위탁 수행 가능	-위원의 권한과 역량 부족 -책임의식 부족	역량강화 교육과 주민자치활동 동기 부여가 필요함
주민자치회의 기관구성	- 산간오지에 분회 설치 가능: 설치된 분회없음 - 일부 지역에서 유급사무원 채용하고 있지만, 공무원이 지원	주민자치회 간사가 사무국장 역할을 하여 전문성과 책임성이 미흡	유급 전담 사무원의 채용이 필요함
주민자치회의 조례	대부분 표준조례안을 모방	지역특성이 반영되지 못함	지역의 특성(특히, 도시와 농어촌)을 반영하여야 함
주민자치회의 사업범위	협의심의사업, 위탁사업, 주민자치사업으로 구분하여 수행	주민자치회 위원의 권한, 역량, 정보 등의 부족으로 공무원에게 의존	읍면동장-주민자치회의 협의제도 필요
주민자치회의 재원	안행부 특별교부세에 의존	향후 예산 확보가 불투명	사업예산의 확보 자치 필요

IV. 주민자치회의 개선방향

1. 주민자치회의 모형 재정립

자치단체가 아닌 행정기관으로서 한계를 지닌 현행의 읍·면·동 체계에서 주민의 참여를 강화할 수 있는 대안으로 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3개의 민관협력모델로 제시된 것이 주민자치회이다. 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3개 모델은 각각 주민자치회의 형태, 기관 구성, 기능 및 역할, 재정 및 회계 등의 부문에서 차이가 있다.

향후에 주민자치회 모델을 단일화할 것인지 복수로 할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 1안은 최적의 단일 모델을 마련하는 것이다. 즉 3가지 모델(협력형, 통합형, 주민조직형)의 장점만을 취하고, 새로운 주민자치적 요소를 추가하여 제3의 새로운 모형을 구상하는 것이다. 1안의 장점은 통일적 행정수행으로 주민자치회의 출범 준비가 용이하고, 제도에 대한 주민의 이해가 쉬우면, 전국적으로 읍면동사무소와 주민자치회 기능이 유사해짐에 따라 제도에 대한 주민의 이해가 용이하다는 것이다. 반면에 단점으로는 3개 모델별 장점을 발췌하여 최적의 단일 모델을 새로이 개발하려면 시간이 오래 걸릴 수 있고, 획일적 모델 제시로 지역 실정에 부합한 다양한 제도 도입에 한계가 있으며, 최적 모델 도출의 기준, 근거 등에 대한 논란으로 위원회 차원의 합의 및 주민의 공감대 형성이 어렵다.

2안은 3개 모델 중 가장 바람직한 단일 모델을 채택하는 것이다. 기존의 3가지 모델 중 한 가지를 선택하되, 선택된 모델의 단점을 보완하는 것을 기본전제로 삼아야 한다. 최적 단일 모델 개발보다 도입방안 마련에 대한 합의가 용이하다는 장점이 있는 반면, 각 모델이 가지고 있는 단점을 2차적으로 수정 보완하는 작업이 필요하고, 단일 모델의 선정을 위한 전문가가 참여하는 토론회, 주민의견조사 등 국민적 합의가 필요하고, 정부의 정책방향에의 부합여부도 별도로 판단하여야 한다는 단점도 있다.

3안은 3개 모델 모두 도입하는 복수모델을 채택하는 방안이다. 3개 모델을 모두 제시하고 자치단체의 여건과 특성에 맞는 하나의 모형을 각각의 자치단체가 선택하도록 하는 방식이다. 우리나라의 주민자치역량 수준이 지역에 따라서 크게 다르므로 지역의 수준에 맞는 주민자치모델(협력형/통합형/주민조직형)을 선택하도록 하는 것도 바람직할 것이다. 또한, 지역의 특성에 따라서 행정서비스를 강화하거나 주민자치를 강화하는 등 지방자치단체의 중점적인 정책방향을 결정하는데도 도움을 줄 수 있다. 다만, 읍면동의 자치역량을 정확하게 측정하여 주민자치 수준을 평가하기가 현실적으로 어렵다. 같은 시군구 내에서도 주민자치역량 수준이 다를 경우, 모형을 선택할 수 있을지의 여부가 불분명하고, 모형의 선택제를 적용하

는 경우에도 중앙정부나 시도에서 시군구에 대한 맞춤형 주민자치 지원정책의 수립과 추진에도 어려움이 따른다. 또한, 지방자치단체가 특별법에서 제시하고 있는 주민자치회의 도입목적 등 근린자치 활성화 측면을 도외시하고 실시가 용이하거나 지방행정에 도움이 되는 모델을 집중적으로 선택할 우려가 있다.

주민의 자치역량이 미흡한 현재의 상황, 단체장이나 지방의회의 시각, 지역여건, 읍면동의 격차 등을 고려해서 복수안 중에서 하나를 선택하는 것 보다 단일안을 선택하는 것이 바람직하다고 판단된다.

2. 주민자치회 위원의 신분

주민자치회 위원의 신분에 관해서 특별법이나 표준조례에서는 명확하게 규정하고 있지 않다. 다만, 3개 유형의 특징을 고려하여 통합형은 공무원 신분, 협력형과 주민조직형은 민간인 신분 등으로 유추 해석할 수 있다. 주민자치회는 합의제행정기관의 성격을 가지고 있기 때문에 그 구성원인 위원이 민간인으로 이루어 졌다고 해도 주민자치회 위원에게 공적인 직무를 수행하기에 적합한 법적인 지위를 명확하게 부여해 주는 것이 바람직할 것이다. 그러기 위해서는 (가칭)주민자치회 구성과 운영에 관한 법률이 제정되는 경우에 주민자치회 위원의 법적 지위에 관한 규정이 포함되어야 할 것이다. 주민자치회 위원 지위를 법제화하는 경우, 주민조직형은 명백하게 민간인 신분이므로 특별한 문제가 없으나, 협력형과 통합형은 법제화의 내용에 따라서 위원의 신분이 달라 질 수 있다.

통합형은 주민자치회가 시군구의 하부 행정기관의 성격을 가지게 되므로 주민자치회 위원은 공무원 신분을 가지게 된다. 주민자치회 위원에게 공무원의 자격을 부여하는 경우는 일반직이 아닌 별정직, 정무직, 특정직 등 중에서 하나를 선택하여야 할 것이다. 또한, 공무원의 지위를 위원장 1인에게만 부여할 것인지와 위원 전체에 부여할 것인지도 결정하여야 할 것이다.

협력형의 경우는 법령에서 주민자치회를 읍면동과 동등한 시군구의 하부행정기관으로 명백하게 규정하게 되면, 통합형과 같이 주민자치회 위원을 별정직 또는 정무직(특정직) 공무원의 지위할 수 있다. 다만, 읍면동장에 협력하는 민간조직으로 법령에서 규정하게 되면, 공무원의 지위를 부여하지 않아도 무방하다. 협력형은 주민자치회가 읍면동장과 대등한 입장에서 읍면동의 업무를 협의하여 처리한다는 측면과 시장·군수·구청장이 읍면동장을 임명하고 주민자치회 위원을 위촉한다는 측면에서 시장·군수·구청장의 하부행정기관으로 보고 주민자치회 위원을 통합형과 같이 공무원 지위를 부여하는 것도 바람직하다고 판단된다. 위원에게 정부 위원회 위원의 지위를 부여하는 방안에 대한 검토도 필요하다.

3. 주민자치회의 실무조직

주민자치회 위원의 신분에 관해서 특별법이나 표준조례에서는 명확하게 규정하고 있지 않다. 시범실시 중인 협력형의 경우, 안정행정부의 지침에 따르면, 사무국의 설치는 가능하지만, 자원봉사자들이 사무국에 근무하도록 하고 원칙적으로 유급사무원의 배치는 반대하고 있지만, 해당 시군구와 읍면동, 주민자치회가 재정적인 여유가 있을 경우, 자율적으로 유급사무원을 두는 것을 허용하고 있다. 그러나, 주민자치회가 주민자치사무, 시군구 혹은 읍면동과의 협의·심의사무, 시군구 혹은 읍면동 사무의 위임·위탁 등을 수행하기 위해서는 자원봉사자가 아닌 상근직원이 근무를 사무국을 설치하는 것이 필요하다. 집행기구인 사무국이라는 손발이 없이는 주민자치회의 실질적인 운영은 불가능하기 때문이다.

주민자치회에 사무국을 설치하고 상근직원을 배치하는 경우는 공무원 조직을 활용하는 방안과 민간직원을 활용하는 방안 2가지를 들 수 있다.

통합형과 협력형은 공무원 조직을 사무국으로 활용할 수 있다. 통합형은 읍면동 행정조직이 주민자치회의 지휘·감독을 받게 되므로 자연스럽게 사무국의 역할을 수행하게 된다. 협력형은 주민자치회가 시군구의 하부행정기관으로서의 법적인 지위를 부여받게 되면, 시군구 혹은 읍면동 공무원을 주민자치회 사무국 요원으로 파견하거나 주민자치회 담당 전문직 공무원을 별도로 채용하여 배치하는 방안 등을 모색하여야 한다.

민간 자원을 활용하여 사무국을 구성하고 운영하는 방안도 필요하다. 민간자원의 활용은 주민자치 전문가를 상근직 유급사무원으로 채용하는 방안과 주민자치회 위원, 일반 주민 등의 자원봉사자를 활용하는 방안이 있다. 자원봉사자는 책임감과 성실성 등의 면에서 취약하기 때문에 상근직 유급사무원을 채용하는 것이 바람직할 것이다.

공무원의 활용방안은 기존의 공무원 조직의 활용이 가능하고, 추가적인 인건비의 부담이 없으며, 민관협력이 원활하다는 장점이 있다. 반면에 민간인인 주민자치회 위원이 공무원을 통제하기가 어렵고, 공무원 중심의 주민자치회 운영으로 될 수가 있어서 특별법의 취지인 풀뿌리 민주주의 실현과 근린 구역의 주민자치 활성화의 장애요인이 될 수 있다.

민간의 활용방안은 주민의 적극적인 참여 유도, 경력단절 여성, 청년구직자 등의 활용을 통한 지역사회 일거리 창출 등의 긍정적인 효과가 있다. 다만, 추가로 많은 인건비가 소요되고, 인건비가 적을 경우 사무원이 무책임해지고 불성실하게 근무할 수 있다는 단점과 아울러서 민관협력이 어렵거나 갈등을 야기할 수 있다. 비록 민간조직이지만 민관협력을 활성화하기 위해서 공무원을 파견하여 근무하게 할 수는 있을 것이다.

공무원 조직의 활용방안과 민간자원 활용방안은 주민자치회의 모형에 따라서 선택되어 지거나 주민자치회의 법적 성격이나 위상이 어떻게 달라지느냐에 따라서 결정될 것이다.

4. 주민자치회의 기능

기존 주민자치센터 구성과 운영에 관한 조례 제5조에 규정된 기존 주민자치센터의 주민자치위원회가 수행하던 일반적인 기능은 주민생활 편의에 관한 제반사항, 주요사업 심사 및 예산 확보에 관한 사항, 지역공동체 형성·관리에 관한 사항, 주민의 이해관계 협의·조정에 관한 사항, 기타 읍면동 발전에 관한 사항 등이다. 특별법 제28조에서는 주민자치회의 기능을 크게 주민자치기능과 위임·위탁 기능으로 구분하여 규정하고 있다. 주민자치기능은 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항이고, 위임·위탁 기능은 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항과 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁하는 사항을 말한다. 주민자치 시범실시 조례 제5조 및 제7조(8조)에서는 주민자치회의 권한으로 협의·심의 권한(소규모 주민숙원사업 등 읍면동과의 대등한 관계에서 주민생활과 밀접한 관련이 있는 읍면동 기능에 대한 협의심의 권한), 수탁 권한(주민자치센터 운영 등 읍면동 행정기능 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 수탁처리 권한), 주민자치 관련 권한(마을 축제, 마을신문·소식지 발간 등 순수 근린자치 영역에서 주민자치회 유지를 위한 업무를 수행 할 수 있는 권한) 등을 규정하고 있다. 그러나, 시범시행 조례는 특별법 규정에는 협의·심의 권한이 규정되어 있고, 특별법에는 규정되어 있는 위임조항은 누락되어 있어서 특별법에 위배된다는 논란이 야기되고 있다. 따라서 법제화를 통하여 주민자치회의 기능과 권한 범위를 명확하게 규정할 필요가 있다.

주민자치회 모형별 수행기능의 특징을 살펴 보면 다음과 같다. 협력형은 협의·심의사무와 주민자치사업을 주된 기능으로 라고 있다. 협의·심의사무의 집행권은 읍면동장에 있고 주민자치회는 자문기능만 수행하고 있으며, 주민자치기능은 주민자치회가 자체적으로 의결하고 집행하는 사업이다. 통합형은 기존 읍면동 행정사무와 시군구 위임사무를 수행한다. 주민자치회는 사무에 대한 의결 기능을 수행하고, 집행은 공무원 조직(사무국)이 담당한다. 주민조직형은 자발적인 주민자치사업과 위탁사업을 추진한다. 읍면동의 폐지가 전제되므로 기존 읍면동의 행정사무는 시군구로 이관하고, 기존 읍면동 사무와 시군구 사무 중에서 일부는 주민자치회에 위탁할 수 있다.

주민자치회의 기능에 대하여 검토할 때, 사무의 위임 또는 위탁에 대한 명백한 규정이 없어서 혼란을 야기하고 있다. 위임은 지방자치법 제104조와 행정권한위임및위탁에관한규정(제2조)에 따라 지방자치단체와 지방자치단체 외부의 공적 주체(관할 지방자치단체, 공공단체 또는 사업소·출장소)에게만 가능하다. 위탁은 지방자치법과 행정권한위임및위탁에관한규정에 따라 법인·단체 또는 기관이나 개인에게도 가능하다.

주민자치회에 대한 사무 위임 및 위탁 가능 여부는 주민자치회의 법적 지위에 따라 달라진

다. 즉 사무 위탁은 모든 모델의 주민자치회에 대해 가능하나, 사무 위임은 지방자치단체의 하부행정기관으로서의 지위를 가질 때에만 가능한 것으로 판단된다. 따라서 통합형의 경우, 위임과 위탁이 가능 하지만, 협력형은 하부행정기관의 지위 부여 시에 위임이 가능하고, 미부여 시에는 주민조직형과 함께 위임은 불가능하고 위탁만 가능한 것으로 해석할 수 있다.

주민자치회에 실질적인 기능을 부여하기 위해서는 현행 법률이나 조례상 읍면동이 수행하고 있는 사무 중 주민자치회가 처리하는 것이 효율적인 사무를 우선적으로 위임 또는 위탁하고, 현행 시군구의 사무 중 읍면동에서 수행하는 것이 효율적인 사무 중에서 추가로 주민자치회에 위임 위탁이 가능한 사무를 발굴하여야 한다.

5. 주민자치회의 법제화

법제화에는 지방자치법을 개정하는 방식과 개별법(일반법)을 제정하는 방식이 있다.

지방자치법을 개정하는 방식은 지방자치법을 기본법으로 하여야 관련법의 개정이 용이하다는 장점이 있다. 반면에 주민자치회의 실시 모형이 복수일 경우, 조문 수가 많아져서 지방자치법의 법 규정이 복잡될 수 있다는 단점도 지적되고 있다.

(가칭)주민자치회의의 구성과 운영에 관한 법률(개별법)을 제정하는 방식은 이 있다. 주민자치회의의 설치 운영에 관한 단일법의 제정으로 주민자치회가 법적 단체가 되어 주민자치회의의 위상과 시기를 높일 수 있다는 장점이 있는 반면, 법률만능주의로 지방자치와 관련된 다수의 법률 존재하여 법의 실효성과 가치가 저하될 우려가 있다.

V. 결론

박근혜 대통령은 주민자치와 관련된 공약은 제시하지 않았지만, ‘국민행복’을 키워드로 삼았다. 대선 캠프도 ‘국민행복 캠프’였고 대선 공약집 제목도 ‘국민행복 10대 공약’이다. 당선 뒤에도 여전히 ‘국민행복’을 앞세우고 있다.

박근혜 정부는 서민의 행복을 위하여 막대한 예산을 확보하는 노력도 필요하지만, 근린자치의 주체인 주민 특히, ‘주민자치위원’들이 신 바람나게 자신들이 속해 있는 마을과 주민을 위하여 일할 수 있도록 제도적으로 뒷받침해 주고 배려해 주는 정책의 수립과 집행도 중요하다. 일본의 경험에 의하면, 적은 예산으로 주민들이 행복해 지고 이를 지속해 나갈 수 있는 주민자치를 활성화시키는 것이 가능한 것으로 나타났다.

주민자치는 “주민에 의한, 주민을 위한, 주민의” 자치이다. 따라서 주민자치는 당연히 주민이 주체가 되어서 주민의 힘으로 추진되어야 한다. 박근혜 정부는 주민자치의 주체인 주민 특히, 주민자치위원들이 신 바람나게 자신들이 속해 있는 마을과 주민을 위하여 일할 수 있도록 제도적으로 뒷받침해 주고 배려해 주는 정책의 수립과 집행도 중요하다. 일본의 경험에 의하면, 적은 예산으로 주민들이 행복해 지고 이를 지속해 나갈 수 있는 주민자치를 활성화시키는 것이 가능한 것으로 나타났다.

주민자치 기능의 강화는 주민자치위원회의 주민자치기능을 강화시켜주는 방안과 주민자치를 지원하는 자치단체의 기능을 강화시켜 주는 방안으로 구분된다.

주민자치위원회의 주민자치기능을 강화시켜 주기 위해서 첫째, 주민자치위원의 위상을 높여 주어야 한다. 주민자치위원들이 주민을 위하여 즐거운 마음으로 봉사할 수 있도록 적절한 동기를 부여해 주는 것이 필요하다. 둘째, 주민자치위원이 갖추어야 할 주민자치와 관련된 풍부한 정보와 지식, 주민자치활동을 하고자 하는 의지와 충분한 동기, 주민자치 현장에서 앞장서서 실천해 나가는 실천능력 등을 길러주어야 한다. 이를 위하여 시도 혹은 시군구 단위에 주민자치위원의 자질향상과 역량강화를 위한 상설교육기관인 ‘주민자치아카데미’를 설치하고 운영하도록 하여야 한다. 셋째, 주민자치활동이 활발하게 추진되기 위해서는 우선 주민자치위원회를 포함한 주민자치조직이 제대로 구성되어야 한다. 우선, 주민자치회의 모형을 확정하고 주민자치회의구성과 운영에 관한 법률을 제정하는 것이 필요하다. 넷째, 주민자치사업의 성공적인 추진을 위한 협력 네트워크의 구축이 필요하다. 모든 사업을 주민자치위원회가 단독으로 수행하기에는 전문성이나 행정실무능력의 측면에서 곤란하기 때문에 지역사회내의 시민단체, 직능단체, 학교, 종교단체 등이 참여하는 “주민자치사업추진단”을 구성하고 여기에서 협의를 거쳐서 전문성을 가진 단체에 관련 사업을 위탁하거나 기술적인 조언을 받는 방안을 모색할 수 있다.

지방자치단체의 주민자치지원기능을 강화하기 위하여 첫째, 주민자치위원회의 활동을 뒷받침해 줄 수 있는 법적 체계가 정비되는 것이 필요하다. 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』을 근거로 하여 주민자치에 대한 기본법으로서의 역할을 할 『주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률』이 시급하게 제정되어야 한다. 향후 이상의 주민자치 기본법이 제정되면 기본법이 위임한 사항을 지방자치단체의 조례로 규정하여야 한다. 이렇게 하여 주민자치 관련 법 체계는 특별법-기본법-조례(규칙)의 틀을 갖추게 될 것이다. 둘째, 주민자치사업을 지원하기 위한 중앙과 지방간의 역할 분담, 광역과 기초간의 역할분담이 명확해야 한다. 셋째, 주민자치활동의 지원을 전담할 수 있는 기구의 설치가 필요하다. 주민자치업무만을 전담할 수 있는 주민자치지원과의 설치가 필요하다.

【참고문헌】

- 김필두·류영아·전성훈. (2012). 「지방자치단체 외부인재풀의 구성과 활용방안」. 한국지방행정연구원.
- 김필두. (2012). 「근린자치 강화를 위한 주민자치회의 바람직한 역할」. 한국지방행정연구원.
- 김필두·김병국. (2011). 주민자치회의 설치와 운영에 관한 연구. 2011 한국정책학회 하계학술대회 및 국제학술대회 557-576.
- 김병국·최철호. (2012). 「지방자치제도 하의 주민주권 확보방안 : 시론적 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김순은. (2012). 주민주권론과 지방자치의 발전. 「지방행정연구」, 26(1): 3-30
- 김찬동. (2013). 「외국의 주민자치사례:일본의 주민자치와 커뮤니티행정」. 지방행정연구원.
- 서순복. (2002). 지방자치시대 주민참여의 실태평가와 대안모색. 서울행정학회, 한국사회와 행정연구.
- 이명석. (2008). 제도, 공유재 그리고 거버넌스. 「행정논총」, 44(2): 247-275.
- 이명석. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성. 「현대사회와 행정」, 20(2): 23-53
- 최창호. (2005). 「지방자치학」. 서울:삼영사.
- 한국지방자치학회. (2011). 읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구.
- 행정안전부. (2013). 읍면동 주민자치회 시범실시 워크숍 자료.
- Lake, R. W. (1994). Negotiating local autonomy. *Political Geography*, 13(5): 423-442.
- Pratchett, L. (2001). Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy. ECPR joint sessions of workshops. Workshop 21: Local Autonomy and Local Democracy.
- Sullivan, H. (2001). Modernization, Democratization and Community Governance. *Local Government Studies*, 27(3): 1-24.
- Suttles, G. D. (1972). *The Social Construction of Communities*. University of Chicago Press.

김 필 두: 현재 한국지방행정연구원 연구위원으로 재직 중. 건국대학교에서 1996년 행정학 박사학위 취득(지역복지전달체계 구축). 관심분야는 주민자치, 지역복지 등임. 사회복지전달체계의 개편과 민관협력, 지방3.0의 이해와 적용 등의 저서, 읍면동 근린자치강화방안 등의 연구 보고서, 주민자치회의 설치와 운영에 관한 연구 등의 논문이 있음(kpd@krila.re.kr).