

읍면동 주민자치조직 운영 실태와 활성화 방안*

– 주민자치위원의 의식조사를 중심으로

A Study on the management of the local autonomy organization and activation plan(Focusing on survey of residents 'self-governing members' consciousness)

윤재선(Yoon, Jae Seon)**·전용태(Jun, Yong Tae)***

ABSTRACT

An important element of the autonomy decentralization based on the residents autonomy is the residents 'self-government committee and the residents' self-government association which are now being promoted in government dimension.

In this research, it is a residents autonomous organization, to grasp the actual situation of the residents 'self-government committee and residents' self-governing association. Based on the consciousness survey of residents' self-governing committee members, we aim to formulate a strategy that can strengthen and revitalize our abilities to cope with future autonomy decentralization.

In order to grasp the actual situation of the residents' autonomous organizations' management, we studied the composition and action parts of the organization for Chuncheon City residents' autonomous committee members.

By strengthening the importance of local autonomy and residents 'autonomy, people of the site will participate directly, improve the quality of the service and see residents' autonomous organizations to secure autonomy, transparency and responsibility, There must be an entity that can perform the given function independently.

Key words: Living autonomy, Citizen autonomy, Decentralization, Governance

* 이 논문은 2018년 한림성심대학교의 지원을 받아 수행된 연구임.

** 한림성심대학교 행정과 교수

*** 한국외국어대학교 박사수료

I. 연구의 배경

1. 필요성

문재인 정부는 개헌을 통하여 지방분권을 강화하고 지방자치의 새 시대를 열기 위한 다양한 논의들을 진행하였다. 국회, 학계, 전국지방자치단체협의회 등에서는 지방분권을 강화하기 위하여 자치분권 개헌을 주장하고 있으며, 제왕적 대통령제의 폐해를 극복하기 위하여 대통령을 포함한 중앙정부의 권한을 대폭 조정하여 지방 권능을 강화하려는 목적에 공감하고 있다.

그리고 지방자치의 중심이 지방자치단체나 특정 정치인이 아닌 주민이 될 수 있도록 노력하는 것이 필요한 시점에 있다. 제도적 자치에서 생활자치로의 전환이 필요한 시점이라는 것이다. 하지만 정부 및 학계에서는 지방자치의 최일선인 읍면동 정책보다는 개헌에만 관심을 기울이는 경향이 존재한다.

따라서 향후 주민참여를 기본으로 하는 자치분권이 실질적으로 정착되기 위해서는 상시적 참여민주주의를 실현하고 지방 중심의 풀뿌리 민주주의를 구현해야 하는 구체적인 전략이 요구된다고 할 수 있다.

결국 이와 같은 환경변화에 보다 적극적으로 대처하기 위하여 자치분권에 의한 지방자치 활성화는 물론 주민자치를 중심으로 하는 시스템으로의 전환이 필요한 시점이다.

본 연구는 지자체와 주민자치조직 간 파트너로서 주민자치조직의 역량을 제고하고 활성화를 도모하되, 자치구 및 동 단위에서 주민자치조직을 통해 생활자치가 확산 될 수 있도록 협력적 장치를 마련하여 실질적인 협력거버넌스 체계 구축이 필요하다.

2. 연구의 목적

주민자치를 기반으로 하는 자치분권의 핵심요소는 현재 정부 차원에서 추진되고 있는 주민자치위원회와 주민자치회이다. 이와 관련한 활성화 전략이 필요하다.

읍면동 내 주민자치위원회는 1999년 실시되어 현재에 이르고 있다. 그리고 주민자치회는 2013년 이후 ‘지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(시행 2018.03.20., 법률 제 15501호, 2018.03.20., 일부개정)’에 근거하고 있지만 정책에 의해 시범사업으로 운영된 후 추가적으로 법률적 기반을 마련하지 못하였고(2018년 12월 현재 입법예고 중), 협력형 모델만이 그 대상이 되고 있어 다양한 주민자치회 운영모델에 대한 실험이 없어 정체된 상태라 볼 수 있다.

주민자치회의 본래 의미는 주민 스스로 지역의 필요한 행정서비스를 파악하고 결정하며,

직면한 문제를 해결할 수 있는 조직을 말한다. 지역의 문제를 스스로 해결하는 수단으로 운영되고, 지역의 민주성을 회복하는 차원에서라도 주민자치 활성화는 매우 중요한 사안이다. 그러나 향후 주민자치를 활성화하기 위하여 자율적 운영을 확보하고, 역량을 강화 할 수 있는 이해관계자들의 역할을 규명하여 상호 협력적 거버넌스 체계를 구축하는 것이 필요하지만 아직 정착단계에 있다고 할 수 없다. 왜냐하면 정부 주도의 사업 추진이나 예산지원, 준칙 제공으로는 자립적인 자치조직이 될 수 없기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 주민자치조직으로 주민자치위원회 및 주민자치회의 운영 실태를 정확히 파악하고, 주민자치위원들의 의식조사에 기초하여 향후 자치분권 경향에 부응하도록 역량을 강화하고 활성화를 도모할 수 있는 주민자치조직의 활성화에 관한 전략적 장치를 마련하는데 그 목적을 두고자 한다.

본 연구는 문헌연구방법을 중심으로 주민자치에 관한 이론과 우리나라에서 시행되고 있는 주민자치회 및 주민자치위원회를 중심으로 주민이 자주적 참여가 이루어질 수 있도록 춘천시 주민자치조직 위원들을 대상으로 실태를 파악하였고, 주민자치와 관련된 제도 및 보고서, 선행 연구논문 등 분성을 통하여 주민자치조직이 활성화 될 수 있는 필요 요소를 도출하였다.

Ⅱ. 주민자치위원회와 주민자치회의 실태와 한계

1. 법적 근거

오늘날의 지방자치는 헌법적으로는 보장이 되어 있으나 미흡한 점이 많다. 하지만 헌법에서 규정하는 지방자치는 지방자치단체의 제도적 자치권의 보장이라고 할 수 있다. 그리고 지방자치라는 개념은 국가행정의 일부분으로 인식되는 경우도 많기 때문에 반드시 헌법에 모든 것이 규정되어야 하는 것은 아니다. 현재 지방자치법에서 지방자치제도의 구체적인 형태를 제시하고 있는 바, 지방자치단체의 존재와 자치권 보장을 위한 규정이라고 할 수 있다.

지방자치법 제1조 지방자치법의 목적

이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.

2018년 12월 현재 입법예고 중인 지방자치법에서는 ‘주민자치회’에 관한 법률적 규정을 두고 있다. 지방자치법 제13조 3에서 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 기본적 사항을 적시하고 있다. 이것은 그 동안 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’에 근거를 두고 운영되었던 것을 지방자치법에 규정하여 자치분권에서의 주민자치 기능을 강화하는 측면을 보여주고 있다.

가. 주민자치위원회

1999년부터 운영되어 온 읍면동 내 주민자치위원회는 시군구의 “주민자치센터의 설치 및 운영조례”에 따라 위원장, 부위원장, 고문, 간사 등으로 구성할 수 있도록 되어 있다. 주민자치위원회의 원활한 운영을 위해 분야별 분과위원회를 설치할 수 있고, 위원장과 부위원장을 포함하여 30인 이내로 위원과 고문(3인 이내)로 구성된다. 또한 읍면동장은 당해 읍면동 관할 구역 내 거주하거나 사업장에 종사하는 자 또는 단체의 대표자로 봉사정신이 투철하거나 주민자치센터의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 위원으로 위촉한다.

나. 주민자치회

우리나라는 지방자치체제에 있어 행정구역 개편 뿐만 아니라 지역 내 직능조직과 주민조직 간의 유지적인 네트워크가 조성되어야 한다는 필요성이 제기되어 왔다. 이에 따라 2010년 09월 16일 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’이 제정되면서 행정구역 개편 및 대도시특례, 시군 통합의 기준 및 개편, 그리고 ‘주민자치회의 설치 및 운영’에 관한 것이 규정되었다.

이후 대통령 소속 지방자치발전위원회가 발족하면서 2013년 05월 28일 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’을 제정하여, 지방행정체제와 지방분권을 보다 체계적으로 개편하기 위한 법적 근거를 마련하였다. 특히 지방자치단체에 설치 할 수 있는 주민자치회 관련 법 규정이 승계되어 내용에 포함되었다.

주민이 중심이 되는 생활자치를 구현하는 것이 우리나라의 주민자치회 도입의 주된 목적이라 할 수 있다. 읍면동 단위에서 지역사회의 발전을 위하여 정책결정 및 수행, 의사결정과정에서의 주민들의 적극적 참여를 유도하는 주민중심의 자치를 실현하기 위해, 주민자치회는 읍면동별 1개씩 설치하고 도서산간지역 등 특별한 경우 분회 설치를 가능하도록 하고 있다. 그리고 주민자치위원은 무보수 명예직 봉사자로 임기는 2년이며 연임이 가능하다. 정원은 20~30명의 범위 내로 조례에 규정되어 있으며, 지역주민 또는 지역 내 사업장, 단체 근무자는 지원이 가능하도록 되어 있다. 위촉위원은 조례가 정하는 바에 따라 지방자치단체장이 위촉하며, 재원은 회비나 사업수입 등의 자체재원과 보조금과 같은 의존재원으로 운영

된다.

2. 현 실태

가. 주민자치위원회

읍면동 주민자치센터는 1998년에 김대중 정부가 추진한 ‘새정부 100대 국정개혁과제’의 일환으로 작고 효율적인 정부를 실현하기 위하여 추진되었다. 읍면동의 기능을 전환하는 정책으로 탄생된 것이다. 이후 1999년 중앙정부가 일부의 동을 대상으로 시범사업을 추진하였으며, 2000년에는 전국의 동으로 주민자치센터를 확대 설치하게 되었다. 특히 2000년부터 읍면은 선택적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도하였다.

또한 2000년 7월에는 지방자치법 시행령 제8조 ‘읍면동사무소의 주민자치센터 설치운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하여 ‘읍면동사무소의 주민자치센터의 설립과 운영에 관한 법적인 근거’를 마련하였다. 이와 같이 동법 시행령에 의하여 자치법규인 조례를 제정하여 ‘주민자치센터’를 설립 운영하고 있다.

첫째, 2015년 기준으로 우리나라의 주민자치센터는 총 2,796개소(읍 161, 면 645, 동 1,990)이며, 조금씩 다른 명칭을 사용하고 있다. 사용하는 명칭을 분류해 보면 주민자치센터 2,107, 자치회관 398, 주민자치회 189, 자치센터 8, 주민회관 2, 기타 92로 사용하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 주민자치센터에서 운영되는 프로그램은 문화여가 부분이 총 프로그램 수 37,434개 중 22,277개로 가장 많은 부분을 차지하는 것으로 나타났다. 주민자치센터 1개소 당 1일 평균 82명이 이용을 하고 있으며, 여성이 남성에 비해 2배 이상 많은 것으로 나타났다.

셋째, 주민자치위원회는 총 68,200명으로 조사되었으며, 직능 민간단체가 9,795명으로 가장 많은 비율을 차지하였다.

넷째, 현재 주민자치센터 주민자치위원회는 지역유형에 관계없이 일률적으로 프로그램이 개발 운영되고 있다. 담당 공무원과 주민자치위원의 프로그램 기획에 대한 전문성이 미흡하고 지역자원이나 지역욕구에 대한 분석이 미흡하다. 서울특별시 S구의 경우 관내 14개동 중 12개 동이 요가교실을 운영하고 있으며, 문화여가 프로그램이 지나치게 높음을 알 수 있다. 서울시의 경우 전체 프로그램의 50% 이상을 차지한다. 이용계층 또한 여성(전업주부)에 편중되어 있다.

다섯째, 읍면동 주민자치센터 담당 공무원의 근무시간과 상근 인력이 확보되어 있지 않고, 이용 시간 또한 낮 시간에 편중되어 있어 이용계층이 한정적이다.

여섯째, 대부분 읍면동 시설이 열악하지만, 공간적 한계를 극복할 수 있는 지역 내 시설을 연계할 수 있는 사업이 저조하여 주민들의 다양한 수요를 반영하고 주민자치기능을 활

성화 할 수 있는 프로그램 개발이 어렵다. 그러나 개발된 프로그램은 저렴한 비용으로 강좌를 수강할 수 있고 지역주민의 교양 수준을 높여준다. 주민들 간 교류와 소통의 기회를 증가시키고, 화합과 동질감, 일체감 등의 확보에 기여하고 있다.

일곱째, 주민자치위원회의 활동에 있어 자치위원은 주민이 직접 선출하는 것이 아니라 읍면동장이 위촉한다. 직능별 대표도 아닌 애매모호한 집단이다. 조례에는 ‘봉사정신이 투철하거나 자치회관의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 위원으로 위촉해야 한다’고 규정하고 있으나 현실은 지역유지 중심으로 구성되어 있다.

나. 주민자치회

『지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 “특별법”이라 칭함)』에서는 “읍·면·동 주민자치”에 관한 장을 규정하여 주민자치회의 설치에 대한 방향성을 제시하고 있다. 특별법 제20조, 제21조, 제22조에서는 주민자치회의 설치, 기능, 구성 등에 대한 기본 사항을 규정하고 있다. 하지만, 설치 운영에 관한 구성 및 재정에 관한 사항은 미비한 실정이다. 이러한 특징은 시군구의 통합을 추진하는 과정에서 발생하는 통합자치단체의 규모 그리고 일괄적인 통합인지 아니면 자율적인 통합인지에 따른 통합자치단체의 수 등 불안정한 요인들에 대비하여 차후 확실한 주민자치회 설치를 보장하기 위한 것으로 보인다(김필두&김병국, 2012).

주민자치회는 주민생활과 밀접하게 관계가 있는 지역개발사업이나 생활, 안전, 복지, 문화 등에 관한 사항에 있어 읍면동장과 협의심의를 할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 자체 재원으로 직접 사업을 기획, 집행, 평가를 할 수 있는 주민자치기능을 가진다. 이에 해당하는 구체적인 사항은 조례나 규칙 등에서 정할 수 있다.

또한 법령, 조례, 규칙 등에서 정하는 바에 따라 지자체 사무의 일부를 위임위탁 할 수 있다고 규정되어 있다. 하지만 주민조직은 행정기관이 아니기 때문에 실질적으로 위임사무는 처리하는 것은 불가능하다.

우리나라에서는 2012년 6월에 주민자치회를 도입하기 위하여 주민자치회의 지위와 기능에 따라 ‘협력형’, ‘통합형’, ‘주민조직형’의 세 가지 모델(안)을 구성하고 ‘지방행정체제 개편 기본계획’에 반영하였으나 실제로는 협력형 모델만이 시범 적용되고 있다. 2012년 12월에 실시한 지방자치체제개편위원회 본위원회 회의를 통하여 주민자치회 시범실시에 대한 기본 방향이 의결되는 과정에서 주민자치회의 모델안 중에서 통합형과 주민조직형은 현행 법률에 위배되어 시범실시를 할 수 없어서 협력형 모델에 따른 시범실시의 추진이 최종 결정되

1) 읍면동의 주민대표로 구성되는 의결기구와 공무원으로 구성되는 집행기구를 통합한 형태인 통합형과 읍면동 주민대표로 구성되고 읍면동사무소가 존재하며 현 기능을 수행하는 협력형, 읍면동 주민대표로 구성되고 주민자치회가 설치되면 읍면동사무소를 폐지하여 행정기능을 시군구가 직접 수행하는 주민조직형으로 구분한다.

었다.

다. 주민자치위원회와 주민자치회 간의 역할관계

주민자치위원회와 주민자치회가 공존하고 있는 현실에서 이를 비교하여 보면 아래 표와 같다. 2개의 주민자치조직은 차별화가 분명하게 나타나는 근거법규와 위촉권자 및 지방의원과 관계 이외에는 큰 차이 없이 마을 사업을 다루고 있다는 공통점을 가지고 있다고 할 수 있다.

〈표 1〉주민자치회와 주민자치위원회 비교

구분	주민자치회	주민자치위원회
법적 근거	지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법	시군구의 조례
법적 지위	주민자치기구(행정기관화 포함)	자문기구
주민 대표성	주민대표성 및 전문성 일부 보유	대표성 취약(지역유지 중심)
위촉권자	시군구의 장	읍면동장
기능	주민생활관련사항 협의 및 심의 주민화합 및 발전사무 지방자치단체 위임/위탁사무	주민자치센터 운영사항 심의
재정	자체재원(수익, 위탁사업수입, 사용료) 보조금, 기부금 등	읍면동사무소 지원 별도 재원 없음
지방정부와의 관계	대등한 파트너십 관계	읍면동 주도 운영
지방의원과의 관계	지방의원의 자치회 구성원 가능	지방의원의 구성원 포함 안함

3. 동향 및 한계점

주민자치위원회 및 주민자치회 관련 기존의 연구들은 인구 특성, 지역 환경, 역사, 전통 등 읍·면·동별 특성을 고려한 맞춤형 주민자치조직의 설치·운영이 필요한 것을 밝히고 있다(심익섭, 2012; 김필두, 2014; 이정석, 2015).

우선 주민자치위원회의 한계로는, 전국적으로 대동소이한 프로그램을 운영하여 지역특성을 발휘하는데 한계가 있어 풀뿌리 민주주의 기능을 수행하기에는 미약하고, 문화 여가 등 프로그램 중심으로 운영이 되고 있어 주민의 자치권 활동에 제약이 있다는 것이다. 또한 관

중심의 행정기관 성격을 보이고 있어 위원회가 읍면동장의 자문기구로 설정되기도 하고, 자율성과 결정권이 결여되어 자발적인 참여에 한계가 있어 지역사회 연계망을 활성화 시키지 못하는 측면도 있다. 특히 주민자치위원의 선출방식에 있어서는 위원선정 구성단위가 불분명하고 주민자치위원의 대표성이 확보되지 않아 인적 쇄신이 힘들다는 점이다. 또한 주민자치위원의 권한과 역량, 책임의식이 부족한 경향이 있어 전문성과 책임성이 미흡하다는 견해가 많다.

한편 주민자치회의 한계를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 주민자치회는 주민자치기능을 강화하기 위한 것으로, 이러한 기능을 수행하기 위해서는 무엇보다도 운영방식이 중요하다. 그런데 지역특성을 고려하지 않은 채 협력형 모델만으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 대부분 주민자치회의 조례는 표준조례안을 모방함으로써 지역특성이 반영되지 못하고 있다. 따라서 정부는 어느 정도의 가이드라인만을 제공하고 실질적인 운영방식은 지방자치단체와 주민자치회, 지역주민들의 다양한 논의를 통해 결정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

둘째, 주민자치회의 시범실시 결과, 주민자치회의 구조, 사업범위 및 내용 등 운영 문제와 함께 제도적 한계가 노출되고 있다(김필두, 2014; 최근열, 2014; 이병렬·이종수, 2015). 특히 주민자치회는 현행 법률적 한계 이외에도 시범지역 주민과 공무원의 선호도를 반영하여 협력형 모델이 시범실시 되고 있는 바, 모델의 대표성 문제가 있으며, 이를 통합형과 주민조직형 모델과 비교하여 주민이 선택할 수 있는 기회를 주는 것이 필요하다.

셋째, 주민자치회 사업범위와 그 내용이 명확하지 않다는 문제가 있다. 현행 주민자치회는 협의·심의기능, 주민자치기능, 위탁기능 등으로 사업범위가 분류되고 있으나 이러한 기준에 따라 사업을 추진하고 있는 시범지역은 없으며 선정기준 역시 불분명하다. 따라서 지방자치단체는 관련 자료와 정보를 확보함으로써 주민자치회의 분류기준별 사업을 적극적으로 발굴·확산하고 주민자치회 사업 분류의 실효성을 강화해야 할 것이다.

이상과 같은 주민자치회의 시범실시에 따른 한계에도 불구하고, 주민자치회 운영의 긍정적 측면도 살펴볼 수 있다.

첫째, 주민자치회 실시로 인해 주민자치에 대한 인식과 주민자치회 위원의 위상이 제고되었으며, 주민자치 권한을 확대시킬 수 있는 제도적 장치가 마련되었다는 성과도 있다(김필두·김병국, 2011; 김필두, 2014; 이병렬·이종수, 2015).

둘째, 기존의 주민자치센터 주민자치위원회는 임의조직으로서 법률에 준립 근거가 없었고 각 시·군·구의 조례만이 준립 근거가 되어 제도 시행에 법적인 한계가 있다. 그러나 주민자치회는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 그 설치·운영에 관한 근거를 마련하였다는 점이다. 이를 통해 주민자치회와 위원의 위상이 제고되고, 주민의 자치권한을 확대시킬 수 있는 법적 근거를 마련하였다고 할 수 있다.

결과적으로는 이러한 성과에도 불구하고 주민자치회는 주민자치회의 법적·재정적 성격, 행정기관과의 관계, 자율성 확대, 재원조달문제 등에 대한 논란이 아직도 존재하고 있는 실

정이다.

주민자치회가 시범적인 사업 추진 중에도 읍면동에 대한 정부의 정책동향을 매년 다르게 나타나고 있어서 실질적으로 주민자치회와 같은 주민자치조직을 확산하여 자치분권의 기반을 다지려는 의지가 있는 지에 대한 의구심이 들기도 하였다.

2015년에는 읍면동에서 주민밀착 서비스를 일괄 제공하고 주민과 공무원이 함께 지역문제를 해결하는 새로운 생활자치 모델인 ‘책임읍면동’을 시행하였다. 행자부는 2015년 4월 ‘책임읍면동제’ 시행 계획을 발표하여 5월에 시흥·군포·원주, 9월에는 세종시와 경기 부천시, 남양주시, 경남 진주시의 시행을 발표하였고, 경기 김포·의정부·양주·화성·광주, 경북 경주 등도 이 제도를 추가 도입예정이라고 발표했다. 하지만 시행 1년 후 도입포기(장관 사퇴, 지역갈등, 체감도 저하 등) 후 사회복지담당 인력을 대거 배치하는 ‘읍면동 복지허브화’ 사업을 시행하게 되었다. 2016년에 시행된 읍면동 복지허브화 사업은 복지 사각지대를 해소하고 국민의 복지 체감도를 제고하기 위하여 실시되었으며 읍면동 주민센터를 ‘맞춤형 복지’ 현장으로 전환하는 결과를 가져왔다.

2017년 이후 행정안전부의 읍면동 정책의 변화를 살펴보면, 읍면동 행정혁신을 위해 내방 민원 대응에서 보건복지의 방문서비스, 개인별 맞춤형 통합 서비스, 행정 중심인 청사 공간을 주민중심의 커뮤니티 공간으로 개선하고자 하였다. 또한 마을자치 활성화를 위하여 실질적 협치기구인 주민자치회를 권장하고 모바일을 통한 직접참여를 유도하였다. 그리고 2018년 주민자치형 공공서비스 구축을 위하여 주민자치회 활성화 근거에 대한 법제화를 추진하고 있다.

지금까지의 읍면동 주민자치조직의 성과와 한계에 대하여 논하였지만, 앞으로의 자치분권에 의한 주민자치조직의 성장이 필요한 시점에 있다고 할 수 있다.

지방분권을 통하여 강화된 지방의 자치권을 특정한 정치인이나 공무원이 독점하지 않고 적극적인 주민참여를 통하여 일반주민이 행사하도록 하는 제도개선이 필요하다. 또한 주민을 대표하여 단체장이나 의회의원이 주권을 행사하던 대의민주주의를 보완하여 주민이 직접 참여하여 주권을 행사할 수 있는 직접민주주의적인 요소를 적극적으로 도입하는 제도의 모색이 필요하다.

그러나 아직도 정부 및 관련 학계에서는 자치분권 개혁과 지방자치 활성화를 위하여 자치분권형 헌법으로의 개헌에만 관심을 기울이고 있는 실정이다. 자치분권형 개헌과 더불어 지방의 자치권을 강화하기 위하여 기존에 계속 논의되고 있던 자치경찰제도, 교육자치제도, 특별지방행정기관제도 등의 개선을 골자로 하는 제도개선을 우선적인 분권과제로 상정하고 있다.

따라서 이러한 동향에도 불구하고 향후에는 ‘주민의, 주민을 위한, 주민에 의한 지방자치’

를 실질적으로 완성하기 위해서 적극적인 주민참여를 전제로 하는 상시적 참여민주주의를 구현하고 지방 중심의 풀뿌리 민주주의를 성공키기 위해 주민자치조직에 대한 구체적인 전략이 요구된다고 할 수 있다.

다행스럽게도 문재인 정부는 2018년 12월에 지방자치법 전면개정안에 주민자치회에 대한 기본적인 조항을 삽입함으로써 주민자치조직에 대한 근거조항을 마련하여 확산하려는 움직임을 보이고 있다는 점에서 긍정적 평가를 할 수 있다. 지방자치법 제13조의 3에 주민자치회에 대한 기본적인 사항만을 규정하고, 9항에 조례로 지방자치단체의 특성에 부합되는 내용을 규정하여 운영할 수 있도록 한 것은 매우 중요한 변화라고 판단된다.

- 제13조의3(주민자치회) ① 주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위하여 자율적인 규약으로 읍·면·동별 해당 행정구역 주민으로 구성된 주민자치회를 조직 및 운영할 수 있으며, 필요한 경우 생활권을 기반으로 하는 지역 내 주민자치회 분회를 설치할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 조직된 주민자치회는 지역 내 주민대표성을 반영할 수 있도록 구성되어야 하며, 지방자치단체의 장은 주민자치회가 선정한 위원을 위촉한다.
- ③ 제2항에 따라 위촉된 위원은 명예직으로 하고, 주민자치회에는 대표자로서 주민자치회장을 둔다.
- ④ 주민자치회는 그 명의 또는 대표의 명의로 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 등의 정치활동을 하여서는 아니 된다.
- ⑤ 주민자치회는 다음 각 호의 사무를 수행한다.
1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전, 공동체 형성 등을 위한 사항
 2. 읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무의 협의에 관한 사항
 3. 지방자치단체가 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
 4. 지역발전과 주민의 복리증진에 관한 사항
 5. 그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 위탁한 사항
- ⑥ 제5항 각 호의 사무를 수행하기 위한 계획을 수립할 때에는 지역 주민의 의견수렴을 거쳐야 한다.
- ⑦ 주민자치회는 안정적인 자체재원의 확보를 위하여 노력하여야 하며, 이를 위하여 국가나 지방자치단체는 주민자치회의 설치 및 운영, 제5항에 따른 사무 수행 등에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
- ⑧ 주민자치회는 지역발전, 공동체 형성 및 주민의 복리증진 등을 위하여 다른 주민자치회와 연계하여 주민자치협의체를 구성할 수 있다.
- ⑨ 그 밖에 주민자치회의 구성, 운영, 위원의 선정방법 및 사무 수행 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

Ⅲ. 주민자치위원회와 주민자치회에 대한 주민자치위원의 의식조사

1. 연구 방법

기존의 유사연구와의 차별화를 도모하되, 선택 가능한 대안들을 다양하게 제시하여 향후 탄력적으로 정책대안들을 선택 및 활용할 수 있도록 하기 위하여, 읍면동 주민자치조직에서의 현장적 경험을 가진 주민자치위원들을 대상으로 하는 설문조사 방법을 활용하였다. 주민자치위원들은 강원도 춘천시 주민자치조직에 경험을 가진 위원 48명을 대상으로 하였다. 남성이 37명, 여성이 9명이고, 연령대는 60대가 72.9%로 가장 많았으며, 20대는 한명도 없는 것으로 나타났다.

특히 본 조사는 주민자치조직의 운영 실태를 파악하기 위하여 분석 영역을 조직구성 부분, 조직운영 부분으로 구분하였다.

2. 분석 결과 및 함의

가. 조직 구성 부분

첫째, 주민자치조직 위원의 구성에 있어 가장 중요하게 생각되는 기준이 무엇인냐는 질문에 ‘책임성과 자율성’이 52.1%로 가장 높은 것으로 나타났으며, ‘주민대표성’과 ‘실질적 봉사활동 의지와 경험자’의 응답자도 각각 20.8%, 16.7%로 다소 높게 나타났다. 주민자치위원으로서의 불분명한 역할과 수행기능에 대한 불신에 기반한 결과로서 책임성 및 자율성을 갖으면 더 잘 할 수 있다는 것에 대한 반증으로 판단된다.

〈표 2〉 주민자치조직 구성 기준

	빈도	백분율
책임성과 자율성	25	52.1
주민대표성	10	20.8
사회각층의 전문성	4	8.3
실질적 봉사활동 의지와 경험자	8	16.7

둘째, 조직의 역할에 있어 주민자치회/주민자치위원회는 어떠한 조직이라고 생각하는지 질문한 결과 응답자의 70.8%가 ‘주민대표의 자치기관’이라고 인식하고 있었다. 그러나 학자

들의 견해로는 주민의 대표기관으로서의 자치권을 보유하고 있지 못하다고 보고, 단지 읍면동장 혹은 시군구의 장에 대한 자문기구라는 부정적 인식이 있다. 이러한 부정적 견해에 비해 주민자치위원들의 자긍심을 상대적으로 높은 것을 볼 수 있다.

〈표 3〉 주민자치조직에 대한 인식

	빈도	백분율
시군구의 행정보조기관	5	10.4
읍면동의 행정보조기관	9	18.8
주민대표의 자치기관	34	70.8
직능단체의 연합조직	0	0
기 타	0	0

셋째, 주민자치조직에 참여하게 된 경위를 분석한 결과 54.2%가 현재의 주민자치위원의 추천으로 참여하게 되었으며, 공개모집이 29.2%를 차지하였다. 공개모집에 의해 주민자치위원으로 활동한 비중이 30%에 달하는 것은 향후 주민자치위원의 대표성 문제를 해결하고, 동시에 자발적 주민참여를 보증하는 중요한 단서가 될 것이다. 이러한 점에서 향후 주민자치위원 선발에서의 공개모집 비중을 확대하는 것을 검토할 필요가 있는 것으로 판단된다.

〈표 4〉 주민자치조직 참여 경위

	빈도	백분율
현 주민자치위원 추천	26	54.2
통, 반장 추천	1	2.1
동장 추천	4	8.3
공개모집	14	29.2
기 타	3	6.3

나. 조직 운영 부분

주민자치조직의 운영과 관련하여 주민자치조직의 민관협력이 보통수준으로 이루어진다고 느낀 응답자가 대부분이었다. 주민들의 참여의식 또한 보통수준이라고 느낀 응답자가 대부분이었으나 전체적으로는 높아지지 않았다는 의견이 높아졌다는 의견보다 우세했다.

현재 주민자치조직 위원들의 자질과 리더십은 다소 낮은 것으로 조사되었고, 위원을 위촉

하는 과정은 공정하고 투명하게 이루어지는 것으로 나타났으며, 주민자치조직의 회계처리 또한 공정하고 투명하게 이루어지는 것으로 나타났다.

무엇보다 주민자치조직은 주민을 대표하는 자치조직이라고 생각하는 응답자가 다소 많은 것으로 나타나, 앞으로 지역문제를 스스로 해결할 수 있고 책임성을 가진 주민자치조직 위원들이 선발되어야 할 것으로 사료된다.

〈표 5〉 주민자치조직 운영 실태

(단위:%)

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
주민자치회(주민자치위원회)에 대하여 잘 알고 있다	6.3	6.3	43.8	41.7	10.4
주민자치회(주민자치위원회)의 활동으로 민관협력이 잘 이루어지고 있다	8.3	18.8	47.9	20.8	4.2
주민자치회(주민자치위원회)의 활동으로 주민의 참여의식이 높아졌다	<u>10.4</u>	<u>35.4</u>	37.5	16.7	0
주민자치회(주민자치위원회)의 활동으로 지역문제의 해결이 잘 이루어지고 있다	<u>8.3</u>	<u>39.6</u>	41.7	10.4	0
주민자치회(주민자치위원회)의 활동으로 다양한 주민공동체의 활동이 활성화되고 있다	<u>8.3</u>	<u>27.1</u>	43.8	20.8	0
주민자치회(주민자치위원회)는 주민을 대표하는 주민자치조직이라고 생각한다	<u>8.3</u>	<u>16.7</u>	<u>20.8</u>	<u>41.7</u>	<u>10.4</u>
현재의 주민자치회(주민자치위원회) 위원들은 마을의 지도자로 적합한 자질과 리더십을 가지고 있다	4.2	35.4	29.2	29.2	2.1
현재 주민자치회(주민자치위원회)가 하는 일이 지역발전에 큰 도움이 되고 있다	2.1	16.7	52.1	29.2	0
주민자치회(주민자치위원회)에는 다양한 주민들이 참여하고 있다	4.2	16.7	45.8	31.3	2.1
주민자치회(주민자치위원회) 위원 위촉은 공정하고 투명하게 이루어지고 있다	<u>6.3</u>	<u>22.9</u>	31.3	33.3	6.3
주민자치회(주민자치위원회)의 운영은 행정의 간섭없이 자율적으로 이루어지고 있다	<u>10.4</u>	<u>27.1</u>	31.3	27.1	2.1

주민자치회(주민자치위원회)의 회계처리는 공정하고 투명하게 이루어지고 있다	2.1	4.2	35.4	50.0	8.3
주민자치회(주민자치위원회)에 대한 지방자치단체의 지원은 운영에 있어 만족할 만한 수준이다	8.3	47.9	35.4	8.3	0
주민자치회(주민자치위원회)에서 합의된 안전이나 요구 사항이 반영되고 있다	4.2	22.9	45.8	25.0	0
주민자치회(주민자치위원회)에서 결정된 안전이 지역주민들을 위해 제대로 전달 또는 운영되고 있다	4.2	31.3	43.8	16.7	2.1

주민자치조직의 운영에 있어 가장 필요한 것이 무엇인지 조사한 결과 민간 유급 사무원이 41.7%로 가장 필요하게 인식하고 있었다. 이는 현 체제는 무급 자원봉사 형태를 띠고 있어 운영에 있어 책임성을 조금 더 확보하는 차원에서 추후 고려해야 할 사항이다.

〈표 6〉 주민자치조직 운영 시 필요사항

	빈도	백분율
민간 유급사무원	20	41.7
전담 공무원 배치	5	10.4
주민자원봉사자	12	25.0
모르겠다	2	4.2
기타	3	6.3

주민자치조직을 운영하는데 있어 문제점이 무엇인지 조사한 결과(복수응답) 23.5%가 예산의 부족이 문제라고 인식하고 있었고, 주민자치위원의 역량부족과 주민들의 참여 부족도 각각 19.9%, 19.1%로 문제가 많은 것으로 인식하고 있었다. 이러한 응답 형태로 보아 운영에 있어 자금상의 어려움이 있는 것으로 보이며, 투명성이 확보된 예산 지원 및 결산이 이루어져야 할 것으로 보인다. 또한 이러한 예산을 통한 주민자치위원들의 역량을 높일 수 있는 교육이 이루어져야 할 것이다.

〈표 7〉 주민자치조직의 문제점

	빈도	백분율
주민자치위원의 역량 부족	27	19.9
주민자치사업예산의 부족	32	23.5

주민참여의 부족	26	19.1
지방의회의 협조 미흡	11	8.1
행정의 지나친 간섭	7	5.1
읍면동장과의 갈등	5	3.7
지방의회 의원과의 갈등	4	2.9
다른 지역 단체와의 갈등	6	4.4
정부의 행·재정적 지원 부족	18	13.2
기 타	0	0

다. 조사의 함의

주민자치조직은 조직을 구성함에 있어 주민자치조직위원들에게 투명성과 책임성을 부여하고, 선발과정에 있어 자발적인 주민참여가 보장되어야 한다. 주민자치위원회 및 주민자치회의의 자율성 강화를 위하여 권한을 확대하고 장기적으로는 법인격 부여도 검토할 필요성이 있다.

지방자치단체와의 정책적 애로사항에 대한 협력시스템을 강화하고 지원시스템을 구축하고, 주민의 대표조직으로서의 역할을 원활히 수행될 수 있도록 사무기구의 법제화 방인이 모색되어야 할 것이다.

또한 주민자치조직의 행정처리 능력이 미흡함에 따라 예산이나 회계 부분은 읍면동에서 수행하고 있는 상황에서 주민자치조직의 효율적인 운영을 위하여 전문성을 가진 민간 유급 사무원의 도입도 고려해 볼 필요가 있다.

주민자치조직의 역할을 보다 효율적으로 수행하기 위하여 조직의 법적 성격과 위원의 법적 신분, 사업의 성격 등을 규정하고, 조직의 권한과 책임을 명확히 규정하여, 최대한의 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권, 자치입법권 등이 보장되어야 할 것으로 사료된다.

IV. 읍면동 주민자치조직의 활성화 방안 및 제언

1. 주민자치조직의 활성화 방안

가. 지방자치 중심 축 변화에의 대응

기관 중심의 단체자치에서 주민 중심의 주민자치로 지방자치의 중심축이 변화 되고 있다. 중앙정부 또는 지방자치단체에 위탁했던 권한 중 주민의 생활과 직접적으로 관련된 근린생

활기능은 주민이 직접 나서서 수행하기 위하여 주민의 자기결정권한을 행사하기 위한 구심점으로 주민자치회가 필요하다.

따라서 지방자치법 전면개정에서 제시하고 있는 제13조 3 제1항의 ‘주민자치회를 조직 및 운영할 수 있으며’를 ‘조직 및 운영하여야 하며’로 개정하는 것을 검토할 필요가 있다. 실질적 자치분권을 통한 주민들의 자치의식 함양을 위한 중요한 조치가 될 수 있다.

나. 주민자치회의 기능 확대에 대한 지원시스템 구축 확보

읍면동 주민자치의 실질화를 통하여 행정서비스의 사각지대 발생을 방지하고 주민이 원하는 행정서비스를 적기에 제공하는 주민자치조직이 필요하다. 또한 주민자치 활성화를 위한 지방자치단체의 근린자치지원기능을 명확히 하고, 주민자치회 중심의 읍면동 협력적 네트워크를 구축할 수 있어야 한다.

따라서 시군구의 장은 읍면동 내 비법적 주민조직 등과 주민자치회간의 협력적 네트워크를 위한 시스템을 구축할 수 있도록 지원해야 하고, 동시에 제7항에서 제시하고 있는 ‘행정적/재정적 지원을 할 수 있다’는 것에 기초하여 매년 예산편성을 의무적으로 하고 동시에 근린사업에 대한 증액에 관심을 갖어야 한다. 특히 주민참여예산제도 운영을 함에 있어서 주민자치회의 역할 및 연계협력을 위한 시스템을 구현할 수 있도록 해야 할 것이다.

다. 지역의 실정에 맞는 맞춤형 주민자치의 구현

주민맞춤형 서비스를 창출하고 민간참여를 촉진할 수 있는 기본 단위는 주민들이 가장 친근하고 쉽게 접근할 수 있는 읍면동이다. 읍면동을 중심으로 한 정부 및 시군구의 주민중심 자치분권정책에 대한 구체적인 실천방안 모색이 필요하다. 주민자치는 지역의 특색을 반영하고 주민이 원하는 것을 주민 스스로 만들어 가는 도와주는 방향으로 추진되어야 하며, 주민들 스스로 자신들의 행복을 주민자치를 통하여 만들어가는 구체적인 절차와 방법을 지원하는 것이 요구된다. 그래야만 지역의 실정에 맞고 주민이 원하는 대표적인 주민조직이 필요하다.

따라서 지방자치법 전면개정안의 제9항에서 ‘주민자치회의 구성, 운영, 위원 선정방법 및 사무수행 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다’고 되어 있지만, 지역실정에 맞는 주민자치회의 설치를 위하여 정부가 해야 할 것은 협력형 모델 이외에 통합형 및 주민자치형 모델에 대한 해당 지방자치단체 주민이 직접 선택할 수 있는 기회를 주는 것이 제일 중요한 과제일 것이다. 이를 실현하기 위하여 정부 및 지방자치단체는 물론 주민자치협의체 등에서 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

2. 결론 및 제언

우리나라의 경우 지방자치의 활성화와 주민자치의 중요성이 강화됨에 따라 생활·근린자치에 대한 수요의 증대에 대응해야 한다. 현장 중심의 공공서비스를 제공함에 있어서 주민들이 직접적으로 참여하여 서비스의 질을 높여야 한다는 것이다.

무엇보다도 자치분권형 주민자치조직의 기능을 강화하기 위하여 제도와 문화의 조화 및 균형이 필요하다. 정부에서 제시한 다양한 모델을 주민들이 스스로 선택할 수 있도록 보장되어야 하며, 분권적 시각의 주민자치조직이 운영되어야 한다. 그래야만 주민의 대표성 문제가 해소될 수 있다. 다시 말해서 국가는 법제도, 모델별 수행기능을 제시하고 재원을 확보해야 하며, 동시에 지방자치단체에서는 주민자치회 예산을 확보하고 지원하며 독립성을 부여하되 성과평가가 이루어져야 한다는 것이다.

한편 주민자치회는 자율성과 투명성 및 책임성을 확보한다고 볼 때, 주어진 기능을 독자적으로 실행할 수 있는 주체가 되어야 하며, 교육이나, 주민참여의 기회 확대로 실행 역량을 확보해야 한다. 주민이 스스로 지역을 맡아서 경영할 수 있도록 하기 위하여 주민의 역량을 함양하고 조직을 구성하며 일거리를 찾을 수 있도록 주민자치조직의 실질화 기반이 마련되어야 하지만, 이것도 주민들의 몫이라고 판단된다. 주민들은 실질적 참여와 주민들간의 갈등 해소를 위한 양보와 배려가 필요한 것이다.

장기적으로는 주민자치조직이 실효성을 거두기 위해서는 주거단위의 근린자치를 기반으로 하는 통리 단위의 주민자치조직체의 전환을 검토해야 한다. 그리고 협력형 혹은 통합형 모델에서 ‘주민자치형 모델’의 확대 적용이 필요하다고 판단된다. 이것이 행정기관이 아닌 순수한 주민자치기관인 주민자치회로 전환되고, 지역 내 다른 주민조직 간 생활·복지·문화의 증진을 목적으로 하는 주민자치조직이 탄생할 수 있는 기본적 여건이기 때문이다.

참고문헌

- 권자경(2016). 주민직접참정제도의 주민주권강화 방안, 한국지방자치학회, <한국지방자치학회보>, 제 28권 제2호
- 김병국·김필두(2013b). 주민자치회의 성공적 정착 방안: 바람직한 주민자치회 모형. 지방행정. 62: 16-19.
- 김병국 외(2013). 생활자치합시다: 생활자치의 이론과 실제. 서울: 대영문화사.
- 김병국·최철호(2012). 지방자치와 주민주권 ; 지방자치제도 하의 주민주권 확보방안: 시론적 연구, 한국지방행정연구원, <지방행정연구>
- 김석준·이선우·문병기·곽진영(2000). 『뉴거버넌스 연구』. 서울: 영문문화사.
- 김순은(2012). 지방자치와 주민주권 ; 주민주권론과 지방자치의 발전, 한국지방행정연구원, <지방행정 연구>
- 김찬동(2014). 주민자치회 제도의 향후 방향, 한국지방행정연구원, <지방행정연구>
- 김찬동(2017). 자치의 본질과 가치를 회복하는 헌법개정을 위한 소고, 한국재정정책학회, 2017년 하계 학술대회
- 김필두(2013a). 근린자치 강화를 위한 주민자치회의 바람직한 역할. 한국정책학회 하계학술발표논문집: 89-107.
- 김필두(2014). 주민자치회 시범실시에 대한 성과분석, 한국지방행정연구원, <지방행정연구>
- 김필두/류영아(2014). 주민자치회와 지역사회의 협력 방안 연구, 한국거버넌스학회, <한국거버넌스학회보>
- 박희봉(2001), '사회단체와 사회자본', 한국 NGO학회 발표용 원고. 중앙일보시민사회환경연구소자료 실
- 배응환(2003), 거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제, 한국행정학보 37: 67-93.
- _____(2004), 협력적 로컬거버넌스의 대두3: 천안시 환경기초시설정책사례를 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집: 320-345.
- 배재현(2009). 네트워크 거버넌스의 운영기제 분석. 한국행정연구 2009년 여름호(제18권 제2호).
- 서순탁, 민보경(2005), 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전 도로 연결을 중심으로 30(2): 25-44.
- 손도문(2002), 사회 네트워크 분석, 경문사. 주민자치센터 행위자 네트워크거버넌스의 협력요인 분석 151.
- 우천식·김태중(2007), 한국경제사회의 발전과 사회적 자본, 한국개발연구원
- 윤은식외 2인(2010). 주민자치센터 행위자 네트워크 거버넌스의 협력요인 분석. 지방행정연구 제25권 제4호(통권 87호) 2011. 12.
- 이명석(2002), 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스, 한국행정학보 36(4):
- 이병렬/이종수(2015). 주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제, 한국자치행정학보1. 주민자치 회 시범실시에 대한 성과 분석
- 이정석(2015). 주민자치회 활성화를 위한 『주민자치회 성공모델 진단시트』의 도입 및 활용 방안, 한국 지방정부학회, <지방정부연구>

조광래(2008). 혁신클러스터 성공조건에 탐색적 연구 : 사회적 자본(Social Capital)을 중심으로
지방자치발전위원회(2014). 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석
지방자치발전위원회(2015). 지방자치발전 종합계획

투고일자 : 2018. 12. 06

수정일자 : 2018. 12. 26

게재일자 : 2018. 12. 31

<국문초록>

읍면동 주민자치조직 운영 실태와 활성화 방안

- 주민자치위원의 의식조사를 중심으로

윤재선 · 전용태

주민자치를 기반으로 하는 자치분권의 핵심요소는 현재 정부 차원에서 추진되고 있는 주민자치위원회와 주민자치회이다.

본 연구에서는 주민자치조직으로 주민자치위원회 및 주민자치회의 운영 실태를 파악한다. 주민자치위원들의 의식조사에 기초하여 향후 자치분권에 부응할 수 있도록 역량을 강화하고 활성화 할 수 있는 전략을 수립하는데 목적을 두고 있다.

이에 주민자치조직의 운영 실태를 파악하기 위하여 춘천시 주민자치위원들을 대상으로 조직의 구성과 운영 부분을 조사하였다.

지방자치의 활성화와 주민자치의 중요성이 강화됨에 따라 현장 주민들이 직접 참여하여 서비스의 질을 높이고, 주민자치조직은 자율성과 투명성 및 책임성을 확보한다고 볼 때, 주어진 기능을 독자적으로 실행할 수 있는 주체가 되어야 할 것이다.

주제어: 생활자치, 주민자치, 지방분권, 거버넌스