

주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제

이병렬(우석대학교)*

이종수(중앙대학교)**

본 연구의 목적은 주민자치회 시범실시의 자치효과와 발전과제를 분석하고자 한다. 주요 내용은 2013년 7월 이래 시행중인 주민자치회 시범실시에 대한 경과와 시범실시의 문제점을 토대로 그 활성화 방안과 발전과제를 발굴하고자 한다. 보다 구체적으로는 헌법과 법률 등 관계 법규의 한계를 조명하고, 주민자치회의 발전과제를 제시한다. 경과적 측면은 1999년부터 읍·면·동 기능전환이 이루어졌으나 그 효과가 미미하여 2010년 10월 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 제정하여 법적 근거를 마련하였으며, 현행 주민자치회 도입 및 시범실시는 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 제27조, 제29조에 근거한다. 2015년 현재 주민자치회 시범실시 지역은 31개 지역이며, 2014년 중간평가 결과 구조, 운영, 사업, 사무공간 등의 문제와 제도적 한계 측면이 노출되었다. 본 연구의 방법은 필자들의 컨설팅단 평가 주요 내용 및 각 지역별 면담 내용과 소감, 지역회장과 관계자들의 의견 및 연구자들의 견해 등 참여 경험과 지역주민자치회 주요 현장 의견 등을 참조하여 분석하였다. 연구의 범위는 2013년 하반기 이래 2015년 2월 현재까지 제도적 측면에서 시행중인 시범실시 지역 주민자치회의 활동 전반을 분석하고 제도적 측면의 법규개정 방향과, 운영적 측면에서의 제도개선 방안을 제시하였다.

[주제어 : 주민자치, 주민자치회, 시범실시, 주민자치 효과]

I. 서론

본 연구의 목적은 주민자치회의 자치효과를 분석하고 발전과제를 탐색해 보고자 한다. 주민자치회는 2013년 5월 이래 약 15개월(실시기간 2013.5~2014.12)이 지난 시점에서 지역적 주민자치에 어떤 효과(강기홍, 2011. 심익섭, 2012. 최근열, 2014. 김필두, 2014. 김찬동, 2014. 행정안전부, 2014. 이종수, 이병렬, 2015)를 남겼으며, 어떤 긍정적 효과와 부정적 효과를 남겼는가를 분석하고자 한다.

주요 내용은 2013년 7월 이래 시행중인 주민자치회 시범실시에 대한 경과와 시범실시의 문제점과 제도적 한계를 토대로 그 활성화 방안과 발전 과제를 발굴, 제시하고자 한다.

경과적 측면을 보면 1999년부터 읍·면·동 기능전환이 이루어졌으나 그 효과가 미미하여 2010년 10월 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 제정하여 법적 근거를 마련하였으며, 현행 주민자치회 도입 및 시범실시는 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』(2013.5월 제정) 제27조, 제29조에 근거한다. 2015년 현재 주민자치회 시범실시 지역은 31개 지역이며, 2014년 중간평가 결과 구조, 운영, 사업, 사무공간 등의 문제와 대안, 과제를 도출하였다.

* 주저자

** 교신저자

보다 구체적으로는 헌법과 법률의 한계(이종수, 1994. 2008. 2013)를 조망하고, 주민자치회의 구체적인 제도적 한계점과 발전과제를 제시하고자 한다. 예시하면 주민자치회 효과와 순, 역기능, 차기년도 반영 내용 등을 지역별 주민자치 시범사례를 중심으로 주민자치회의 효과와 한계를 4가지(최근열, 2014. 김필두, 2014.7) 주민자치회 설치 및 성격, 주민자치회 구조, 주민자치회 구성 및 운영, 주민자치회 사업 등의 효과를 분석하고 발전과제를 도출한다. 여기에서 주민자치회 효능감이란 주민자치회에 참여, 활동 중인 구성원들이 실제로 체감하는 만족도 정도로 정의한다.

본 연구의 범위는 2013년 하반기 이래 2015년 2월 현재까지 제도적 측면에서 시범실시 중인 지역주민자치회의 활동 전반을 분석한다. 연구의 방법은 필자들의 컨설팅단 평가 주요 내용(이종수, 이병렬, 2015) 및 각 지역별 면담 내용과 소감, 지역회장과 관계자들의 의견 및 연구자들의 견해 등 참여 경험과 지역주민자치회 주요 현장 의견 등을 참조하여 분석하였다.

II. 주민자치회 시범실시의 이론적 접근

1. 주민자치와 주민자치회의 의의

1) 주민자치의 의의

(1) 주민자치

자치란 자기의 일을 본인 스스로 처리하는 행위라고 정의한다면 주민자치나 지방자치는 지역주민이 지역의 문제를 스스로 선택, 결정, 집행하고 그 결과에 대하여 책임을 지는 제도라고 하고 할 수 있다.

본 고에서의 주민자치는 ‘지역사회 발전을 위하여 자기 지역의 현안과제를 자기부담에 의하여 자주적인 참여를 통하여 자율적으로 해결하는 활동’으로 이는 지역 주민에 초점을 맞춘 정치적 의미의 자치로 주민자치의 실질적인 권한행사 주체는 주민이다. 주민자치가 추구하는 궁극적인 목표는 마을공동체의 구축을 통하여 살기 좋은 마을을 만드는 것이다. 이러한 주민자치의 구성요소는 구역(지역), 주민, 자치조직 및 일(사업) 등이다(김필두, 2014.7: 355).

주민자치의 이론적 기반은 주민주권론이다. 국민주권(popular sovereignty)이 국가내에서의 최고성과 국제사회에서의 독립성을 지닌 개념이라고 한다면 주민주권(residents sovereignty)은 주민의 삶의 질에 관하여 권리를 주장하고, 정책결정에 참여할 수 있는 권리다(井川博, 2010). 주민주권에 기초하여 주민의 기본적 권리를 보장하는 구체적인 사례는 미국의 홈룰(home-rule), 일본의 자치기본조례, 영국의 공동체권리 등을 들 수 있다(김순은, 2012: 15-16).

주민주권은 피상적이고 추상적인 국민주권에 일상생활의 체감도를 추가하여 국민주권의 특성을 내용적으로 보완하여 생활자치의 발전을 목표로 한 개념이다(최근열, 2014: 222). 따라서 주민주권은 지역주민이 체감할 수 있는 구체적이고 실제적인 내용을 지닌다. 여기에는 절차적인 내용과 실질적인 내용들이 포함되어 있다.

박근혜정부가 주민자치회 개편을 통해 근린자치를 강화하려는 이유는 지역공동체 활성화를 통하여 국민행복을 제고시키고, 국가발전과 선순환 구조를 형성할 수 있다고 판단하기 때문이다. 주민참여를 충분히 보장하며 동시에 행정의 협업하여 어려움을 해결할 수 있는 현실적인 단위가 바로 ‘근린’단위이다. 읍면동 단위에서 지역공동체 활성화는 근린자치의 활성화를 통해 달성할 수 있다(지방행정연구원, 2014 67: 5-6).

(2) 주민자치의 필요성

주민자치는 지역주민 및 지역의 사회, 직능단체 등의 자발적이고 능동적인 참여 확대를 통하여 지역중심의 근린적 자치 활성화, 지역주민 중심의 서비스 제공으로 주민만족도를 제고하고, 주민에게 학습기회를 부여함으로써 자치역량 강화, 지방자치와 주민간의 유기적인 협력 관계 구축으로 행정의 효율성 및 민주성 증대 등을 위해 필요하다(최근열, 2014: 217).

(3) 주민자치와 지방자치의 관계

주민자치는 지방자치의 개념요소로 이해되기도 한다. 중앙행정에 대한 대응개념으로서 지방자치를 일컬을 때, 그 내용이 되는 주민자치와 현행 특별법상의 읍·면·동 주민자치에서 의도하는 주민자치는 내용상 차이가 있다.

현재의 결정문(헌재 2009.3.26. 2007헌마843)은 주민자치를 지방자치의 개념요소로 설명하고 있다. 즉, “지방자치는 주민의 의사에 따라 지방행정을 처리하는 ‘주민자치’요, ‘단체자치’를 포함 한다”고 하였다. 즉 지방자치는 정치적 의미를 지니는 주민자치와 법적 의미를 지니는 단체자치를 내용으로 하며, 주민자치는 자치행정에 대한 주민의 참여, 지방자치법 제13조에 규정된 주민의 권리의 한 내용이라는 점을 강조한다(강기홍, 2011: 108).

주민자치와 단체자치의 비교 내용을 <표 1>에 제시한다.

<표 1> 주민자치와 단체자치의 비교

구분	주민자치	단체자치
1. 자치의 의미	정치적 의미	법률적 의미
2. 자치권 근거학설 (자치권 인정주체)	지방권설, 고유권설 (주민)	국권설, 수탁설 (중앙정부)
3. 국가	영국, 미국	독일, 일본
4. 자치권의 인식 (자치권 인정주체)	(주민)	국가에서 전래한 권리 (국가/중앙정부)
5. 자치의 중점	지방정부와 주민과의 관계	중앙과 지방단체와의 관계
6. 추구 이념	민주주의	지방분권
7. 자치사무의 중심 (국가, 자치사무구분)	고유사무 (미구분, 불문법적 특성)	고유사무와 위임사무 (엄격구분, 법률적 열거주의)
8. 수권 방법	개별적 수권주의	포괄적 수권주의
9. 중앙-지방관계	기능적 협력관계	권력적 감독관계
10. 중앙통제방법	입법적, 사법적 통제(통제 弱)	행정적 통제(통제 强)
11. 조세제도	독립세	부가세
12. 자치단체의 지위	단일적 성격 (주민대표기관)	이중적 성격 (중앙대리기관, 주민대표기관)
13. 중시하는 권리	주민의 권리	자치단체의 권리

출처 : 심익섭(2012: 61).

(4) 사업 모델

주민자치의 보장을 위한 주민자치회 사업은 지방자치의 정상화를 위해 국가와 자치단체가 앞으로 보다 더 강화해 나가야 할 사업이다(김주원, 2014: 1).

2014년 현재 주민자치회의 모델은 지역복지형, 안심마을형의 2개 기본형과 마을기업형, 지역자원형, 도심창조형, 평생교육형, 다문화어울림형 등 5개 선택형 모델을 병행하고 있다. 안심마을형과 지역복지형의 국내사례는 수원시 송죽동과 서울 서대문구를 들 수 있으며, 마을기업형은 서울 성수동을, 지역자원형은 마포구 염리동을, 기타 도심창조형, 평생교육형, 다문화어울림형 등을 들 수 있다(한국지방행정연구원, 2014.1; 한국지방행정연구원, 2014.3).

2) 주민자치회

(1) 주민자치회의 개념

주민자치회란 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 설치되고, 주민의 대표로 구성되어 주민자치센터를 운영하는 등 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직이다(주민자치회 시범사업실시를 위한 표준조례(안)). 즉 주민중심의 생활근린자치를 강화하여 지역공동체 활성화 및 지역발전을 도모하고 자 읍·면·동 단위로 구성하는 새로운 형태의 주민자치조직을 말한다(최근열, 2014: 221-222).

본 연구에서는 주민자치와 주민자치회 관련 “주민자치란 관계 법규, 자치조례 등에 근거하여 해당 지역의 문제를 지역 주민의 자율적 결정과 집행 및 그 결과에 대하여 책임을 지는 제도”로, “주민자치회란 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 설치되고, 주민의 대표로 구성되어 주민자치센터를 운영하는 등 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직”으로 정의하고자 한다.

주민자치회는 읍·면·동 단위 마을에서 노후지역을 개선하거나 가로등 같은 공공시설을 설치하려면 주민들과의 협의를 거쳐야 하고 마을 내 도서관 혹은 공중화장실 등 시설 관리를 주민들이 직접 하는 것 등으로 주요내용은 다음과 같다. 먼저 주민자치회의 대표성과 전문성을 제고하기 위하여 시·군·구 단위의 위원선정위원회에서 지역대표·일반주민·직능대표를 공개 모집해 20~30명 규모 주민자치회의 위원을 선출하며, 주민자치회의 권한과 기능을 강화하기 위해 위원은 지방자치단체의 장이 위촉하고 읍면동 행정에 대한 사전 협의, 위탁 업무, 그리고 주민자치 고유 업무 수행 기능을 부여하기로 했다(행자부, 보도자료, 2013.4.11.). 예시하면 (사전협의) 읍면동 단위 지역발전계획, 혐오시설 설치 주변 주민간 의견 수렴 등과 (위탁업무) 주민자치센터 운영, 공원·공중 화장실 등 공공시설물 관리 등 및 (주민자치 고유 업무) 마을 소식지 발간, 자율방범 및 안전 귀가활동 등이다.

또한, 주민자치회의 자생적 역량 강화를 위해 공원, 공중화장실 등 공공시설 위탁사업 수수료, 자체 수익사업 등을 통한 재원을 마련해 운영하도록 했다. 이 사업은 대통령 소속 지방행정체제 개편위원회가 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’에 의거해 주민자치회 모델안을 마

런, 지방행정체제 개편 기본계획에 반영했고 안전행정부에 이에 기반하여 구체적인 사업계획을 수립한 것이다.

(2) 주민자치회 도입배경과 실시 근거와 기본원칙

1999년부터 읍·면·동 기능전환이 이루어졌으나 그 효과가 미미하여 2010년 10월 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 제정하여 법적 근거를 마련하였으며, 현행 주민자치회 도입 및 시범실시는 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』(2013.5월 제정) 제27조, 제29조에 근거한다.

주민자치회 시범실시 기본원칙을 <표 2>에 제시한다.

<표 2> 기본원칙

생활자치 구현 및 정치적 중립 확보	- 위원구성의 다양화(젊은층, 직능단체 종사자 등)로 생활자치 구현 - 정치중립적인 직무수행을 위한 제도적 장치 마련
주민자치를 통한 자생력 역량강화	- 근린자치 목적 달성을 위해 자율적인 주민자치회 운영도모 - 시범실시 행정·재정적 지원을 통해 성공모델 창출
공동체 회복의 선도적 기능수행	- 지역주도의 공동체 회복과 마을공동체 활성화 - 복지재원 배분의 구심체 역할 수행을 통해 복지공동체 활성화
기존 행정기능과 조화, 균형	- 읍면동 행정기능 중 고유 업무를 제외한 위임, 위탁업무, 순수자치업무 등 추진

자료 : 안전행정부(2013: 19).

(3) 시범실시 지역과 주요 기능

주민자치회는 2013년부터 31개 지역을 중심으로 시범실시 중이다(안행부, 회의자료, 2013). 예시하면 서울(2), 부산(2), 대구(1), 인천(1), 광주(3), 대전(1), 울산(1), 세종(1), 경기(5) 등이다. 주민자치회의 기능은 <표 2>에 예시된 것처럼 『지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제28조에 따라 협의업무, 위탁 업무 및 주민자치업무로 구분된다.

<표 3> 주민자치회 수행업무

협의업무	위탁업무	주민자치업무
- 읍·면·동 지역개발 : 읍·면·동 단위 지역 발전계획, 지역자원 활용 마을 만들기 등 - 주민 간 이해 조정 : 지역내 행정 구역 변경계획, 혐오시설 주변 주민 간 의견 수렴, 초등학교 통폐합 계획 등 - 시군구 추진사항에 대한 의견 제출 : 지역내 투자유치 계획, 교통신호 개선 등	- 주민자치센터 운영 - 작은도서관 등 공공시설 운영 - 공원, 공중화장실 등 공공시설물 관리 - 마을 휴양지 관리 - 저소득노인 도시락배달사업 - 문화의 집 운영 및 관리 - 여성화관 운영 및 관리 - 자원봉사활동 지원 등	- 마을축제, 체육대회 등 읍면동 각종 행사 - 마을신문 소식지발간 - 생활협동조합 운영 - 동호회, 스포츠 활동 - 자율방범 및 안전귀가 활동 - 등하교길 안전관리 등

자료 : 안전행정부(2013.12: 19).

3) 제도적 비교점

(1) 주민자치회, 주민자치위원회

현재 주민자치회와 주민자치위원회를 비교하면 <표 4>과 같다.

<표 4> 주민자치회와 주민자치위원회의 차이점 비교

구분	주민자치회	주민자치위원회
근거	「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27, 제29조	시·군·구 조례
형태	읍·면·동 주민자치기구	읍·면·동 자문기구
위촉권자	시·군·구청장	읍·면·동장
대표성	주민대표성, 전문성 확보	지역유지 중심, 대표성 미약
기능	주민생활과 밀접한 관련사항협의·심의, 구역 내 주민화합 및 발전, 지자체가 위임·위탁하는 사무처리 등	주민자치센터 운영사항 심의
재정	자체재원(회비, 수익, 위탁사업 수입, 사용료 등), 기부금 등 다양	읍·면·동사무소 지원 외에 별도 재원 거의 없음
지자체와의 관계	대등한 관계에서 파트너쉽 구축	대부분 읍·면·동 주도로 운영

출처 : 안전행정부(2013.12).

첫째, 주민자치회는 특별법 제28조에 따라서 첫째, 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의, 둘째, 읍·면·동 행정기능 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 수탁 처리 및 셋째, 기타 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역의 주민자치 업무 등의 기능을 수행한다(주민자치회 시범실시 및 설치 운영에 관한 표준조례안 제5조).

둘째, 주민자치위원회는 ‘주민자치센터의 설치 및 운영 조례’에 근거하여 작동된다. 위원회는 위원장, 부위원장, 고문, 간사 등으로 구성된다. 주민자치센터 운영 사항을 심의한다(김필두, 2014: 358).

양자의 차별성과 주요 내용을 < 그림 1 >에 정리한다.

<그림 1> 기존 주민자치위원회와의 차이



(2) 주민자치센터

주민자치센터 측면이다. 주민자치센터의 설립과 운영은 헌법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다는 조항이 주민자치에 대한 법적 근거가 되고 있으며, 지방자치법 제8조 제1항에서 지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 2002년 7월 동법 시행령 제8조 <별표1-타>에서 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치 운영지원’을 시, 도, 시·군·구의 사무로 지정하였으며, 동 조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 ‘주민자치센터’를 설립 운영하고 있다(김필두, 2014: 355).

2015년 현재 읍·면·동 3,500여개 중 2,734개소의 주민자치센터가 설치되어 있다. 명칭은 주민자치센터(2,059), 자치회관(400), 주민자치회(214), 자치센터(8) 등이다.

(3) 주민자치회와 지방자치단체와의 관계

첫째, 시장, 군수, 구청장은 주민자치회가 위탁사무 등을 수행하는 경우 행·재정지원을 할 수 있다(최근열, 2014: 230). 둘째, 시장, 군수, 구청장은 주민자치 위원 및 주민의 자질함양과 역량강화를 위하여 교육 등 필요한 시책을 수립, 시행하여야 하며, 시책수립 시 해당 읍·면·동장 및 자치회장은 시장, 군수, 구청장에게 의견을 제출할 수 있다. 셋째, 시장, 군수, 구청장은

주민자치회에 위탁한 업무에 재정 지원 분야 등에 관하여 관련사항을 주민자치회에 보고하게 할 수 있으며, 관계공무원으로 하여금 그 업무에 관하여 조사하거나 장부 및 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있다. 넷째, 자치회장은 주민자치회의 업무수행을 위하여 전문적 지식과 경험이 있는 관계공무원 또는 전문가의 의견을 듣거나 관련기관, 단체 등에 대하여 자료 또는 의견의 제출 등을 요청할 수 있다.

2. 주민자치회 실시 경과

1) 주민자치회 시범실시 모델과 경과

(1) 시행 모델

현재 주민자치회 시범실시 중인 3가지 모델을 <표 5>에 제시하고, 장점과 단점을 정리한다.

<표 5> 주민자치회 3 모델

구분	통합형	협력형	주민조직형
구성	주민자치위원, 공무원	주민자치위원	
권한	주민자치기능(읍·면·동 행정기능 수행). 읍·면·동 행정기능 수행	주민자치기능 및 행정기능 수행. 일부 읍·면·동 행정기능 협의·심의	주민 자치기능 및 행정지원 기능수행
주민자치위원의 역할	주민자치 기능 및 행정기능에 대한 결정(의결기능)	주민자치기능 결정 및 집행 행정기능 협의· 심의	주민 자치기능 결정 및 집행
읍·면·동 사무소	주민자치 사무기구로 전환	존치(행정기능 유지)	읍·면·동 행정기능을 지자체 직접 수행
자치단체와의 관계	시·군·구의 하부 행정기관 성격	읍·면·동과 연계 협력(협의·심의사항에 대한 이행 요구 등)	시·군·구와 연계, 협력(주민의견제출 등)
사무기구	공무원	주민(공무원 파견요청 가능)	

첫째, 통합형의 경우 읍면동 단위에서의 대의정부가 존재하고, 선거를 통해 정체적 책임을 지는 주민자치위원과 집행기구가 함께 민주성과 전문서비스 제공이 가능하다는 장점이 있는 반면, 주민자문위가 선거가 아닌 다른 방식으로 구성될 때는 대의민주제의 정치적 책임성의 기본원리가 무너질 수 있다는 단점이 있다.

둘째, 협력형은 통합형이나 주민조직형과는 달리 정부와 지역사회가 각자의 자율성을 유지하면서 협력할 수 있는 장점이 있으나 주민자치회가 자립하지 못하게 되는 단점이 있다.

셋째, 주민조직형은 주민 스스로 서비스의 생성과 전달에 책임을 지는 장점이 있으나 지역사회의 다양한 공적 책무를 모두 맡길 경우 상당한 위험부담을 수반하는 단점이 있다(김주원, 2014).

2) 시행효과 평가와 한계

주민자치회 시범실시의 주요성과로는 공무원과 주민의 주민자치 인식과 주민자치회 위원의 위상 제고, 주민의 자치권한을 확대시킬 수 있는 계기 마련 등을 들 수 있다(김필두, 2014).

그러나 한계 측면을 보면 첫째, 기능적 한계(강기홍, 2011: 100). 둘째, 인력운용상의 한계. 셋째, 조직적 한계 등과 주민자치센터 조직과 프로그램의 한계 등을 들 수 있다(김필두, 2014.7: 357).

안전행정부 현장방문 결과에서도 첫째, 행·재정적 지원문제. 둘째, 교육 및 홍보 강화측면. 셋째, 법적지위 및 역할과 제도정비. 넷째, 기타 여러 측면에서 문제가 노정된다(안전행정부, 2014).

몇가지 한계점과 관련하여서는 지역실정을 고려한 사업을 운영할 수 있어야 한다. 용지동의 경우 지역실정을 고려해서 “이야기가 있는 마을 만들기”사업을 시행코자 했으나 수락되지 못했다. 또한 동의 관변단체와 역할 정립이 되지 못해 갈등이 발생한다. 동의 모든 행사는 주민자치회가 맡아서 하는 것이 맞는데, 실제로는 관변단체가 하는 경우가 많다. 정부가 동에서 하는 행사에는 주민자치회가 허브역할을 하도록 기능조정이 필요하고 조례 등에 의한 제도적 뒷받침이 이루어 져야 할 것이다(안전행정부, 2014.11: 74-75).

3) 지역별 시범실시 사례

첫째, 인제군의 주민자치회 구성은 11개 리의 대표들로 구성되어 있다(인제군, 김주원 : 8), 둘째, 재정운영은 특별교부세 1억원과 주민자치회 사업비 6천만원을 편성하여 주민주도 사업을 벌이고 있다. 셋째, 위원 교육과 주민 설문조사와 분석 등이 이루어졌다. 넷째, 사무협인, 사업 발굴 등은 전반기에는 사업발굴을, 하반기에는 발굴사업을 추진하였다.

둘째, 대흥면 주민자치회는 지난 12일 도·농 교류 및 관내 농가 소득창출을 위한 주민자치회 시범실시 사업의 일환으로 ‘의좋은 형제마을’ 농촌체험 행사를 진행했다. 이번 행사에는 대전 갈마1동 주민자치센터 새마을문고팀 40여명이 대흥면을 방문해 오전에는 방울토마토 따기 등 농촌일손 돕기를 통해 농민들의 어려움을 이해하고 농산물 수확의 기쁨을 몸소 체험하는 시간을 가졌다.

대흥면 주민자치회는 지난 2013년 안전행정부 주관의 ‘주민자치회 시범실시’ 지역으로 선정된 바 있으며, 이번 의좋은 형제 마을 농촌체험 운영을 포함해 올해 총 4개 분야 12개 사업을 실시 중에 있다(충청신문, 2014.7.15).

셋째, 인천 연수구 연수2동에서 2006년부터 주민자치 사업으로 추진된 ‘술안말 벼룩시장’은 2012년 400여명의 주민이 판매자로 자발적으로 참여하여 판매액의 10%를 기부하고 있으며 벼룩시장의 기부금은 복지 사각지대에 있는 차상위 계층 23세대를 지원하고 있다(행자부, 보도자료, 2013.4.11.).

넷째, 경기 부천시 성곡동 ‘어함모’ 사업은 ‘어려움을 함께하는 모임’으로 실제로는 어렵게 생활하고 있음에도 법적인 한계로 지원을 받을 수 없는 이웃들을 주민들이 정성을 모아 어려움을 함께 나누기 위한 사랑 공동체 모임으로 추진되고 있다.

다섯째, 서울 종로구 창신2동 ‘안전하고 깨끗한 창신길 만들기’ 사업은 통장협의회, 창신시장상우회, 덕산파출소와 공동 주관으로 화재나 응급 상황시 차량 출동 지연의 원인이 되는 상가 상품을 정리하고 이륜차 평행 주차 확보를 위한 도로 경계선 재도색 등을 추진하면서 위기상황에 대비하고 있다.

여섯째, 경기 남양주시 호평동 ‘호평학교 아리’는 지역 전문가, 학생들이 다함께 참여하는 민·관·학 협의체를 구성하여 학교 폭력 및 집단 따돌림, 청소년 유해 환경을 예방하고 개선하고 있다.

끝으로, 수원시 팔달구 행궁동 주민자치회(회장: 이용학)에서는 1일~11월까지 수원화성 주변 화성행궁광장, 화서문, 장안문, 연무대 등 4개소에 시민자전거 대여소를 운영한다. 대여소는 성인용자전거 110대, 아동용 30대를 갖추고 매주 월요일과 우천 시를 제외하고는 매일 9시부터 오후6시까지 운영되며 방문객은 누구든지 신분증과 대여료 1000원을 지불하면 자유롭게 자전거를 이용할 수 있다(수도권일보, 2015. 3.1).

지난해에는 2만 6,000여명의 방문객들이 자전거를 이용 했으며 관광객 및 시민들로부터 호응도가 높아 올해도 대여소를 지속적으로 운영 하게 됐다. 이에 27일 사전 근무자들에 대해 근무수칙 및 안전교육 등을 실시하고, 근무자들은 자전거 대여뿐만 아니라 관광안내도우미로서의 역할도 함께 한다.

4) 주민자치회 시범실시상의 문제점과 한계

(1) 문제점

첫째, 주민자치회 시범실시 목적에 대한 공감대 형성이 부족하였다(최근열, 2014: 231). 둘째, 주민자치회 구조와 관련하여 주민자치회 시범실시에 지방행정체제개편위원회가 제시한 다양한 모델을 적용하지 않고 현행 주민자치위원회와 가장 유사한 협력형만 적용한 것은 주민자치회 도입목적을 충족시킬 수 없다. 셋째, 주민자치회 구성과 관련한 문제점으로 우선 일반주민들의 주민자치회 위원 공모에 대한 지원율이 매우 낮으며, 또한 주민자치회 위원 선정 위원회는 조례에 의거하여 구성되었으나 선정위원회의 형식적 운영으로 인한 문제점이다. 넷째, 주민자치회 사업측면의 문제점으로 주민자치회 사업을 원활히 추진하기 위해 주민자치회를 중심으로 주민자치회와 지역 내 다른 다양한 주민조직(자생조직 및 단체)과 협력적 거버넌스 구축이 꼭 필요하나 잘 이루어지지 않고 있으며, 아울러 주민자치회가 전용사무공간을 마련하지 못하고 있으며 주민자치업무를 상근형태로 추진하기 위해 유급사원이 필요하나 유급사원 채용이 이루어지지 않고 있다.

끝으로, 기타 법제도 적용 문제점으로 주민자치회의 입법취지에 상반된 시범사업 운영으로 인한 혼란(김주원: 10) 및 시범운영상 문제점으로는 로드맵, 재정지원 문제, 주민자치회 활동 기반 조성이 요청된다(김주원: 10).

(2) 법규 측면의 한계

첫째, 현행 헌법은 제117조와 제118조에 지방자치를 제도화하고 있다. 현행 헌법 상 헌법의 기본원리로서의 분권화는 지방자치에 관한 극히 간략한 두 개의 조문(제117조, 제118조)을 제외하고는 기타의 간접적 규정을 통하여 일부 제한적으로 구현되고 있어 분권화에 대한 효과적인 근거가 미흡하다. 헌법 제117조와 제118조와 법률에서 지방 자치권을 제한적으로 규정하고 있으나, 헌법 제117조 제1항은 “...법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 한정하여 자치입법권의 범위를 근본적으로 제한하고 있다. 구체적으로 보면 한국헌법은, 1) 헌법상 지방자치 조항의 빈약. 2) 지방자치제도 운영원리의 구체성 부족. 3) 법률위임 규정의 과다 등으로 요약할 수 있다(이종수, 2008 ; 2012 ; 2013).

둘째, 地方自治의 制度的 接近이다. 1948년 제정된 지방자치법은 2015년 현재 수차례 개정으로 이어지고 있다. 지방분권에 관한 법률은 1999년 “중앙행정권한의 지방이양에 관한 법률”과 2004년 제정된 “지방분권특별법”이 병존하다가, 2008년 2월 “지방분권촉진에 관한 특별법”으로 단일화 됐다. 이 법률은 중앙정부의 비대화에 대응하는 실질적인 지방분권을 촉진시키기 위하여 구체적인 실천과제와 추진사항을 명시하고, 이를 강제하기 위하여 제정되었으나 여전히 실질적인 분권에 한계를 노정한다.

3. 선행연구와 분석의 틀

주민자치(회)와 그 시범실시 측면은 강기홍(2011), 심익섭(2012), 김필두(2014), 김찬동(2014), 최근열(2014) 등과 시행성과 효과 분석 측면은 김필두(2014.7), 김순은(2014), 행안부(2014) 등을 들 수 있다. 둘째, 시행경과와 효과분석 측면은 김순은(2012), 안전행정부(2013, 2014), 이종수(2008, 2013), 이종수, 이병렬(2015) 등을 들 수 있다.

본 연구의 차별성은 주민자치와 지방자치의 문제와 한계극복을 위한 지방분권형 개헌(이종수, 2008: 2013)을 토대로 접근해야 할 필요성을 제안함에 있다.

이상의 내용을 <표 6>에 정리한다

<표 6> 선행연구 분석

구 분	선행연구 분석과 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주민 자치회	심익섭(2012), 주민자치회 제도화	질적 접근	주민자치회 활성화 방안 제안
	김필두(2014), 주민자치회 시범실시 평가	"	주민자치회 시범실시 결과 분석
	김찬동(2014), 주민자치회 제도화	"	" 제도화 방안 제안
	최근열(2014), 주민자치회 시범실시 분석	"	" 시범실시 평가
	강기홍 (2011), 주민자치회 자치성 강화	"	" 설치, 운영법 제안
시행 경과와 효과 분석	김순은 (2014), 주민주권론	"	주민주권 원리, 근거
	안전행정부(2014), 워크숍	지역방문 결과	시범실시 지역 실태분석
	이중수(2013), 지방분권형 헌법 개정 건	질적 접근	지방자치의 한계와 대안
	이중수, 이병렬(2015), 시범실시의 경과와 과제	지역컨설팅 현장 참여	경과와 한계, 과제분석
본 연구의 차별성	주민자치회의 제도적, 운영적 한계점을 중심으로 분석하고 대안을 제안함. 본 연구의 차별성은 주민자치와 지방자치의 문제와 한계극복을 위한 제도적 측면의 개선 필요성을 제안	질적, 현장 중심적 접근	주민자치회 시범실시의 제도적, 운영적 한계점을 중심으로 분석하고 제도적 측면의 대안을 제안함.

본고는 주민자치회의 시범실시의 한계와 지방자치의 본질적 한계인 헌법과 지방자치법 등의 문제점을 중심으로 주민자치회 시범실시 사례를 분석하고자 한다. 주민자치회 설치 및 성격, 주민자치회 구조, 주민자치회 구성 및 운영, 주민자치회 사업 측면에서 사업 효과와 제도적 한계를 분석하고 발전과제를 도출한다. 여기에서의 주민자치회 효능감이란 주민자치회에의 참여, 활동 중인 구성원들이 실제로 체감하는 만족도 정도를 의미한다.

Ⅲ. 지역별 주민자치회 시범실시 사례와 효과 분석

1. 추진현황

1) 시범실시 지역

주민참여 확대를 통해 풀뿌리 민주주의를 정착시키기 위한 목적으로 2013년 7월부터 실시된 읍·면·동 주민자치회 시범실시 지역 31곳을 <표 7>에 제시한다.

<표 7> 최종 선정지역

구분	대상지역		구분	대상지역	
1	서울(2)	성동구 마장동	17	강원(2)	고성군 간성읍
2		은평구 역촌동	18		인제군 인제읍
3	부산(2)	연제구 연산1동	19	충북(1)	진천군 진천읍
4		동래구 안락2동	20	충남(4)	천안시 원성1동
5	대구(1)	수성구 고산2동	21		논산시 벌곡면
6	인천(1)	연수구 연수2동	22		아산시 탕정면
7	광주(3)	광산구 운남동	23		예산군 대흥면
8		북구 임동	24	전북(2)	완주군 고산면
9		남구 봉선1동	25		군산시 옥산면
10	대전(1)	동구 가양2동	26	전남(2)	순천시 중앙동
11	울산(1)	북구 농소3동	27		목포시 신흥동
12	경기(5)	수원시 행궁동	28	경북(1)	안동시 강남동
13		수원시 송죽동	29	경남(2)	창원시 용지동
14		오산시 세마동	30		거창군 북산면
15		부천시 송내1동	31	세종(1)	부강면
16		김포시 양촌읍			

자료 : 안전행정부(2013.6.5.).

2) 일반 현황

주민자치회 위원의 성별은 남성(65%), 여성(35%)이다. 직업은 자영업(46%), 회사원(16.3%), 농축산(16.2%), 전업주부(14.4%) 등이다. 연령은 50대(46.1%), 60대(26.4%)이며 대표별 구성은 주민대표(49.4%), 직능대표(26.2%), 지역 대표(24.4%)이다(안전행정부, 2014.6.17).

회의의 평균은 12회(정기회의 평균 7회, 수시회의 평균 5회), 신규사무 62%, 기존 사무 38%, 사무 유형은 평균 14건, 주민숙원 사업 및 읍면동 발전계획 결정, 주민상훈 추천, 장학금 지급, 통·리·반 조정, 통장 위·해촉, 지역사회복지협의체 운영, 우리동네 만들기 사업 등과 자원봉사자 운영은 22개 지역에서 시행중이다(안전행정부, 2014.6.17).

예산은 평균 1억 4천만 원 내외이다. 서울시 은평구 역촌동(안심마을 689백만 원)이 가장 많고, 전남 순천시 중앙동(30백만 원)이 가장 적다.

각종 회의, 행사 등을 통한 홍보(평균 8건)가 가장 많고, 신문이 평균 4회, 현수막, 전광판 1.2건, 인터넷·SNS 평균 1건, 기타 순이다(안전행정부, 2014.6.17).

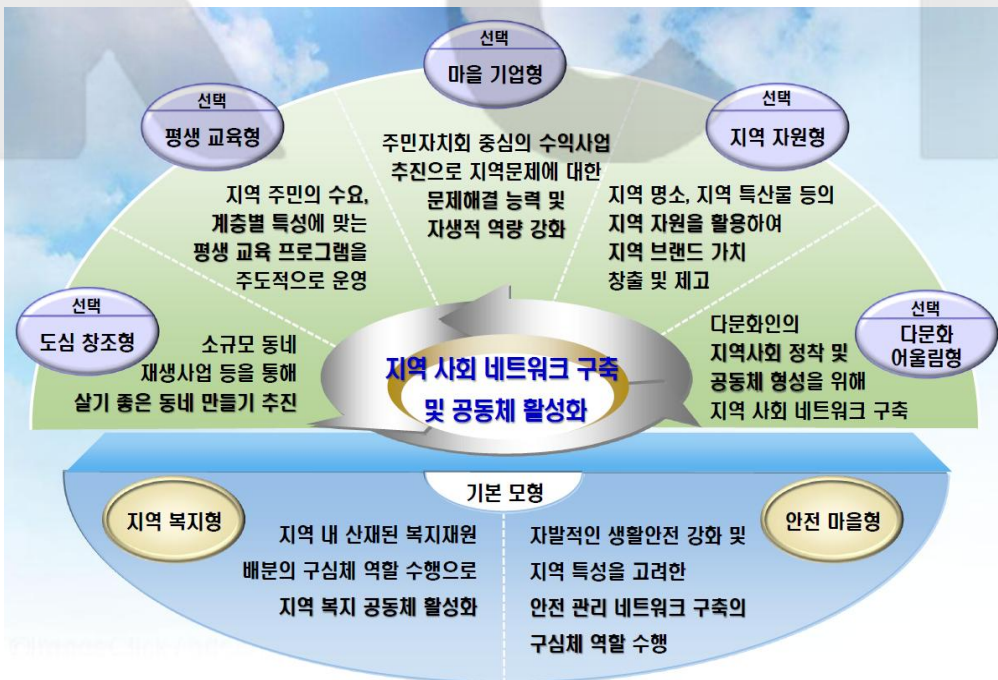
2. 지역별 시범실시 사례 분석

1) 성공모형

주민자치회가 지역 복지 공동체 활성화와 안전관리 네트워크 구축의 구심체 역할을 수행해 지역 내 산재된 복지재원을 발굴·배분하고 지역 내 안전 유해 요소를 지역 스스로 관리할 수 있는 지역 복지형과 안전 마을형을 기본형으로 하고, 지역 특성에 따라 특화할 수 있는 성공 모형을 마련하였으며, 마을 기업형은 주민자치회 중심의 수익사업 추진으로 지역문제에 대한 문제해결 능력 및 자생적 역량 강화 등을, 도심 창조형은 주민자치회를 중심으로 소규모 동네 재생사업을 통해 살기 좋은 동네 만들기 추진 등을, 평생 교육형은 지역 주민의 수요, 계층별 특성에 맞는 평생 교육 프로그램을 주도적으로 운영 등을, 지역 자원형은 지역 명소, 특산물 등의 지역 자원을 활용한 지역 브랜드 가치 창출 및 제고 등을, 다문화 어울림형은 다문화화인의 지역사회 정착 및 공동체 형성을 위해 지역 사회 네트워크 구축 등에 초점을 두고 있다(행자부, 보도자료, 2013.4.11.).

주민자치회 추진 성공모형을 <그림 2>에 제시한다.

<그림 2> 주민자치회 성공 모형



2) 지역별 시범실시 사례

강원도 인제군 등 몇몇 지역의 시범실시 중간결과에서 노정된 주요 과제를 몇 가지로하면 첫째, 사업 발굴 측면에서 4개 사업을 결정하여 집행중이다(안정행정부, 2014.11.11: 38). 둘째, 위원선출과정상 문제가 노정되고 있다. 자문위원과 실무위원 그룹으로 구분하여 접근할 필요성이 제기된다. 셋째, 주민자치회 공간이 확보되어야 한다. 넷째, 주민자치회 시범실시가 정착되기 위한 기반과 여건 조성이 시급하다는 점이 시범실시 결과에서 밝혀지고 있다.

다음 <표 8>은 수원시 송죽동 사례이다.

<표 8> 경기 수원시 송죽동 사례

	장안구 보건소, 송죽동 주민자치센터, 수원시지역사회복지협의회, 아이쿱 미래생활협동조합, 만사모, 수원의료원, 청솔노인복지관, 송죽동 주민 등으로 이뤄진 모임으로 2012년 마을르네상스 공모에 선정된 ‘건강한 솔대마을 만들기’를 위한 다양한 활동 전개	
희망송죽 네트워크	자전거웨어링	<ul style="list-style-type: none"> - 주민들이 일상생활에서 쉽게 자전거를 사용할 수 있도록 자전거를 빌려타고 반납할 수 있는 자전거 공유제도 - 주민들로부터 자전거를 기부받아 운영
	건강한 솔대마을 축제	<ul style="list-style-type: none"> - 건강한 주민, 건강한 환경, 건강한 지역사회를 주제로 건강한 솔대마을 만들기 추진과정을 알리는 자리 마련 - 심폐소생술 체험, 양아, 혈당체크, 자전거 무상 수리리 등 다양한 체험부스 설치
	<ul style="list-style-type: none"> - 건강한 솔대마을 주민간담회 개최 - 건강한 솔대마을 만들기 토론회 및 정자토론회 개최 - 건강한 솔대만들기 지역리더 교육 	

자료 : 한국지방행정연구원(2014, 67호).

수원시 송죽동과 행궁동 공히 ‘자전거 대여’프로그램을 효과적으로 운영중이다. 송죽동의 경우 ‘건강한 솔대마을’ 운영이 특성화된 사례로 들 수 있다.

다음 <표 9>는 서대문구 사례이다.

<표 9> 서울 서대문구 사례

사 랑 의 집 고 쳐 주 기 사 업	마을공동체 사업의 일환으로 새마을운동 서대문구지회 ‘사랑의 119 도우미’와 함께 흥제 3동 개미마을 외 3개동 총 9가구를 대상으로 < 사랑의 집고쳐주기> 사업 실시	
	사업내용	저소득 주민대상으로 집 고쳐주기 사업을 실시하여 주거환경개선 지원 출입문, 도배, 장판, 위생기구, 전기, 조명, 난방, 지붕, 기타 안전시설 등 교체, 수리 장애인 가구의 경우 출입문 교체, 경사로 설치, 문턱 낮춤 등의 공사 시행
	지원대상	주거환경 개선이 필요한 저소득 가구 장애인, 기초생활수급자, 독거노인, 소년소녀가장, 한부모가정 우선 지원 대상자 선정 : 동 주민센터 및 서대문 새마을지회 선정 추천
	추진방법	사랑의 119도우미(새마을운동 서대문구지회)위탁
행 복 울 타 리 프 로 젝 트	동 주민센터를 복지허브로 만들기 위해 동 기능을 전환하고 업무를 개편하여 주민센터를 기점으로 복지, 고용, 교육, 보건 등 8개 분야 복지를 통합서비스 하는 제도	
	100가정 보듬기 프로젝트	법적 요건의 미충족으로 지원을 받지 못하는 어려운 자립을 돕는 프로젝트 복지사각지대에 있는 가정과 후원자가 1:1로 결연되어 지속적인 후원금 지원뿐만 아니라 공공과 민간이 거버넌스를 형성하여 민간복지관에서 사례관리 진행
	누리 보듬 사업단	100가정 보듬기 결연가정의 가구별, 사례별 필요성을 파악하고 그에 따른 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 구성된 사업단
	복지 동장제	기존 동장의 업무에 복지순찰 및 복지지원 발국 등 지역의 복지문제 해결을 위한 중추적인 업무를 부여
	통장복지도우미제	지역내 소외계층 발굴 및 주기적인 방문, 상담일지 기록 후 동장에게 제출하여 복지 지원

자료 : 한국지방행정연구원(2014, 67호).

서대문구는 <표 9>에서처럼 사랑의 집 고쳐주기사업과 행복울타리 프로젝트로 특성화하여 지역에 맞는 특화된 활동을 전개 중이다.

<표 10> 성수동 마을기업형 사례

서 울 성 동 수 제 화 타 운	서울 성동 제화 협회	2009년 11월, 수제화제조산업을 통해 1980년대 수제화의 메카로 유명했던 성수동지역 상권의 활성화 도모, 성수동 일대 수제화 제조업체들로 구성된 ‘성동제화사업주협회’차 창립하여 현 ‘서울성동제화협회’의 근간이 됨. 공공매장 SSST, 공동온라인 쇼핑몰운영, 공동 작업장 및 원자재 공동구매, 후진양성, 회원간 협력 및 친목강화
	마을 기업 선정	성동제화사업주협회의 성수동 수제화 공동판매장 설치, 운영사업이 서울 성동구의 ‘마을기업 육성사업’으로 선정되어 5,000만원의 사업비를 지원
	공동매장 SSST	서울성동제화협회의 공동운영매장으로서 서울 성수 수제화 타운의 이니셜을 딴 SSST 설립, 운영 40%가량의 유통마진을 제거한 합리적이고 저렴한 가격에 소비자 판매, 공동매장 판매 직 및 회원사 취업알선 등 지역주민에 대한 일자리 제공 현재 24개 업체가 참여 : 월평균 9천만원 이상의 매출발생
	구두거리 조성 추진	성수동 수제화 공동브랜드 ‘프롬에스에스(fromSS)’ 론칭 지하철 2호선 성수역 1층의 매장에서 판매 성수역을 구두테마역으로 조성하고 전시, 체험관, 갤러리 등 조성

자료 : 한국지방행정연구원(2014, 72호).

성수동의 마을기업형 사례로는 ‘성동수제화 타운’을 들 수 있다. 지역의 산업유형에 적합한 특성을 살려 성공한 사례라고 할 수 있다(<표 10> 참조).

기타 사례들로 도심창조형은 주민자치회를 중심으로 소규모 동네 재생사업을 통해 살기좋은 동네만들기를 추진하는 것으로 국토교통부의 ‘근린형 도시재생’ 및 서울시의 ‘주민참여형 도시재생’사업과 맥을 같이 한다. 평생교육형은 지역주민이 수요와 계층별 특성에 맞는 평생교육 프로그램을 주도적으로 운영하는 것으로, 주민자치회의 권한을 효율적으로 집행하기 위한 지역주민의 역량강화를 위한 학습활동의 일환이다. 다문화어울림형은 다문화인의 지역사회 융합을 위해 다문화인에 대한 지역사회의 인식개선 및 지역사회 정착을 위한 지원과 함께 지역네트워크 형성을 통해 다문화 공생이 가능한 지역사회를 구축하고 이로부터 지역경제활성화 및 창조역량 제고에 기여할 수 있다(한국지방행정연구원, 2014, 72호: 10).

3) 주요 효과 평가

주민자치회 시범실시의 주요 성과측면은 첫째, 주민자치회 시범시설의 주요성과로는 공무원과 주민의 주민자치 인식의 제고를 들 수 있다. 주민자치회 시범실시에 대한 안전행정부의 설명회와 홍보, 지방자치발전위원회의 순회 공청회, 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(김필두, 2014.9).

둘째, 주민자치회 위원의 위상이 제고되었다. 기존의 주민자치센터 주민자치위원회는 주민들로 구성된 임의조직으로 법적인 뒷받침을 받지 못하였다. 그러나, 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법은 주민자치회의 설치와 운영에 관한 근거법이 되고 있다. 향후에는 주민자치회의 법제화 작업이 진행될 예정이므로 주민자치회의 위상은 한층 강화될 예정이다. 현재 시범실시 중인 모델은 협력형인데, 협력형의 핵심은 주민자치회장과 읍면동장이 상호 대등한 위치를 확보하는 것이다.

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.

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.

다섯째, 주민자치회 시범실시를 통하여 주민자치회 관련 법과 제도상의 문제점을 확인하고 시행착오를 최소화할 수 있게 되었다. 주민자치회 협력형 모델을 31개 시범실시 지역에 적용

해 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.

IV. 주민자치회 시범실시 결과와 개선 과제

1. 제도적 측면의 개선방안

1) 주민자치회 개선의 기본방향

첫째, 주민자치회 설치 및 성격측면에서 시범실시 사업이 끝나고 확대 실시할 경우 모든 읍·면·동에 주민자치회를 설치하기보다는 당분간 지역여건에 따라 주민들이 기존의 주민자치위원회(주민자치센터)와 주민자치회 중 선택적 운영을 하도록 할 필요가 있다.

둘째, 주민자치회 구조측면에서 현재 시범실시하고 있는 ‘협력형’외에도 ‘통합형’, ‘주민조직형’ 모델도 조속히 시범실시를 하여 읍면동 지역의 여건과 특성에 적합한 모델을 찾는 것이 필요하다.

셋째, 주민자치회 구성 및 운영 측면에서 주민자치회의 설치와 운영에 관한 법률을 조속히 제 정하여 적극적인 주민자치회 활동을 위한 법적 뒷받침이 필요하고, 주민자치회 위원구성에도 주민대표성, 자발성 및 전문성의 제고가 필요하며, 아울러 주민자치회가 정착될 때 까지 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체가 네트워크를 구성하여 행·재정적 지원과 관심이 필요하다. 특히 광역 및 기초자치단체에 지원조직 설치 및 전담공무원 배치와 주민자치회가 자치단체로부터 위탁. 위임사무나 주민자치사무 발굴 및 운영을 통해 얻은 수수료, 사용료, 수입금 등 자체 재원으로 운영할 수 있도록 할 필요가 있다.

넷째, 주민자치회 사업 측면에서 주민자치회 사업을 원활히 추진하기 위해 주민자치회와 지역 내 다른 다양한 주민조직(자생조직 및 단체)과 협력적 거버넌스 구축이 필요하며 그 중심에는 주민자치회가 되어야 하며, 아울러 주민자치회 전용공간 확보와 유급사무원 채용이 이루어져야 한다(최근열, 2014).

다섯째, 주민자치회 위원의 신분을 법과 조례에서 명확히 규정하고, 주민자치회에 사무국을 설치하고 유급 상근직원을 배치하여야 한다. 주민자치회에 실질적인 기능을 부여하기 위해서는 읍·면·동이 수행하고 있는 사무 중 주민자치회가 처리하는 것이 효율적인 사무를 우선적으로 위탁하고, 현행 시군구의 사무 중 읍·면·동에서 수행하는 것이 효율적인 사무 중에서 추가로 주민자치회에 위탁이 가능한 사무를 발굴하여야 한다. 주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률을 제정하여 주민자치회의 위상과 사기를 높이는 것이 필요하다(김필두, 2014).

2) 법·제도적 개선과제

(1) 지방자치법 측면

『지방자치법』의 지방자치, 헌법과 지방자치법의 관계 측면이다. 한국의 지방자치제도의 법 형식은 헌법, 법률, 조례, 규칙 등이 지방정부의 자치입법권의 범위를 규정하는 법체제이다. 지방자치의 제도적 접근은 첫째, 헌법 제8장 제117조와 제118조가 근거규정이다. 헌법 제117조와 제118조와 법률에서 지방 자치권을 제한적으로 규정하고 있으나, 헌법 제117조 제1항은 “...법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 한정하여 자치입법권의 범위를 근본적으로 제한하고 있다(홍준형 2008). 구체적으로 보면 한국헌법은, 1) 헌법상 지방자치 조항의 빈약. 2) 지방자치제도 운영원리의 구체성 부족. 3) 법률위임 규정의 과다 등으로 요약할 수 있다. 1948년 제정된 지방자치법은 2014년 현재 수차례 개정으로 이어지고 있다.

(2) 「주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률(안)」

첫째, 대통령소속 지방자치발전위원회는 「주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률」(가칭)을 제정할 예정이다(대통령소속 지방자치발전위원회, 2014:21).¹⁾ 법률(안)의 주요 내용은 총칙, 지위, 설립과 해산, 기구, 자치위원회 임원, 회원, 자산 및 회계, 부칙 등으로 조문화 한다(강기홍, 2011: 107). 구체적인 실시방안으로는 임의 실시, 의무실시, 기타 방안 등이 모색되고 있다.

주민자치회의 설치 운영에 관한 단일법의 제정으로 주민자치회가 법적 단체가 되어 주민자치회의위상과 시기를 높일 수 있다는 장점이 있는 반면, 법률만능주의로 지방자치와 관련된 다수의 법률 존재하여 법의 실효성과 가치가 저하될 우려가 있다(김필두, 2014:9).

둘째, 기본표준 조례(안)측면이다. 법령(안)을 토대로 자치단체 표준조례안을 마련할 예정이다(대통령소속 지방자치발전위원회, 2015: 21).

셋째, 2014년 12월 확정된 「지방자치발전 종합계획의 주요 개편방안」에서는 읍·면·동 주민자치회 도입측면 관련 현행 읍·면·동 자문기구로 주민자치위원회 운영 중이며 주민자치센터 운영에 대한 심의·결정에 국한되는 한계가 있음을 지적하고, 개편 방안으로 주민자치회로 개편하고 실질적인 권한 확대를 추진하기로 했다.

넷째, 실시 모델은 협력형 단일모델, 협력형 우선실시와 통합형, 주민조직형의 순차 실시, 주민자율선택 등으로 시행할 예정이다(대통령소속 지방자치발전위원회, 2014: 21). 주민자치회의 법제화는 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 복잡질 수 있다는 단점도 지적되고 있다.

1) 대통령소속 지방자치발전위원회(위원장: 심대평)는 2015.1.28일 정부서울청사 별관에서 ‘지방자치발전종합계획 설명회’를 가졌다(대통령소속 지방자치발전위원회, 2015; 진북일보, 2015.1.28). 위원회는 2015년 5월까지 주민자치회 도입방안을 확정하고, 7월까지 법안을 마련해 입법을 추진할 계획이다.

끝으로, 헌법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다. 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치 단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다. 지방자치의 헌법상 한계(이중수, 2008 ; 2013)로 지역단위 전개의 근본적 극복을 위함이다. 국가권력구조와 지방자치 관련 1987년 제9차 개정 현행 헌법은 제117조와 제118조에 지방자치를 제도화하고 있다. 현행 헌법 상 헌법의 기본원리로서의 분권화는 지방자치에 관한 극히 간략한 두 개의 조문(제117조, 제118조)을 제외하고는 기타의 간접적 규정을 통하여 일부 제한적으로 구현되고 있어 분권화에 대한 효과적인 근거가 미흡하다. 따라서 진정한 의미에서 지방분권체제의 확립을 위해서는 분권화의 구체적인 헌법 원리화가 요구된다. 곧 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력적 파트너십을 보장하고 상호 유기적, 능동적 관계 설정을 위한 권력구조 개편이 필요한 것이다. 왜냐하면 지방자치는 분권을 촉진하고, 주민참여를 증대시키는 순기능이 있기 때문이다(이중수, 2013).

2. 운영적 측면의 개선방안과 발전방향

1) 주민자치회 운영적 측면의 개선방안

첫째, 주민자치회 운영개선측면과 관련 실질적인 기능부여이다. 위임, 위탁사무의 적정배분을 위해 현행 읍면동사무소의 행정기능 중 주민자치회가 처리하는 것이 효율적인 사무 중심으로 배분하고 현행 지방자치단체 직접처리사무 중 추가 위임이 요청된다(김주원 : 11).

둘째, 지원 체계 측면의 개선점이다. 자치제 매뉴얼 개발과 관련 아직까지도 상당수가 주민자치회에 대한 이해가 부족한 실정이다. 따라서 실질적인 주민자치를 이해하고 실현하기 위해서는 주민자치 역량강화 교육과 함께 주민자치회의 매뉴얼을 개발하고 보급하는 것이 필요하다(지방행정연구원, 2013).

셋째, 자치단체 역할 측면의 개선점으로 자치회 구성의 다양화 측면이다. 주민자치회 위원은 동기구를 견인할 수 있는 역량이 요구되며, 동시에 대표성과 전문성을 갖출 필요가 있다.

넷째, 전담부서 설치 측면이다. 주민자치 전담부서에서는 주민자치회의 행정지원, 행정과 주민간 갈등 조정 등을 맡는다.

다섯째, 주민, 자치회 구성원의 책무측면의 개선점이다. 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(김필두, 2014).

여섯째, 자주적 재원확보 방안이다(지방행정연구원, 2013: 111). 시범실시지역과 기타 읍면동에서 활용되고 있는 재원확보 사례를 <표 11>에 제시한다.

<표 11> 재원확보 방안

재 원	내 용
특별지원 기금	주민자치회 시범실시기간중 중앙정부의 지원금
수익사업	지역축제, 바자회, 체육대회, 장터운영, 재활용장터, 마을기업, 마을 카페 등의 주민자치 수익사업을 통한수입
위탁업무사업	읍면동 위탁업무에 대한 수입
마을만들기 사업 보조금	주민자치업무를 시도, 혹은 시군구 마을만들기 사업 연계하여 보조금을 받음
주민자치회 운영보조금	시도, 혹은 시군구, 읍면동의 주민자치회 운영 보조금
임대수입	지방자치단체와 각종 시설 운영관리 계약
수강료	각종 강습회
주민자치 기금조성	일일 찻집, 일일 호프, 그 외 마을기금 조성
기부금	지역유지, 자원봉사자의 기부
특정지방세에 대한 부가세 징수	특정 지방세에 대한 부가세를 징수하여 주민자치회에 배정

자료 : 한국지방행정연구원(2013: 112)

끝으로, 주민참여형사업 개발과 추진이다. 주민자치회가 자율적으로 운영되고 주민참여를 극대화하기 위해서는 주민참여형 사업을 추진하여야 하며, 주민참여형 사업을 지역주민의 요구와 현안을 고려한 지역 맞춤형사업과 지역 특성을 고려한 지역특성화 사업, 지역경제 수익 사업으로 구분할 수 있다. 동시에 주민의견수렴 등이 요청된다. 주민자치회 운영에 있어서 주민의견수렴은 가장 중요한 요소이며, 그 방법은 주민총회, 주민 투표, 주민간담회 및 마을 회의 등이 있다.

2) 주민자치회 발전방향

첫째, 주민자치회 시범사업 목적과 달성을 위한 행·재정적 지원의 명확화가 요청된다. 둘째, 도시 및 농촌지역 특성을 고려한 매뉴얼 개발이 이루어져야 할 필요가 있다. 셋째, 주민자치회 주민참여형 조직이 될 수 있는 교육 실시가 필요한 실정이다. 넷째, 주민조직이 안정적인 운영구조를 이룰 수 있도록 주민조직화 전략이 모색되어야 할 것이다. 다섯째, 시범사업의 성공요인과 활성화 요인을 규명, 컨설팅 자료화 및 교육 홍보용으로 활용한다. 끝으로, 성과와 거버넌스 과정 평가가 이루어져야 할 것이다

이상의 내용을 토대로 한 건의사항으로는 첫째, 시범사업의 연기를 통해 정확한 이해 위에 2~3년 더 시범적으로 추진한다. 둘째, 시범실시를 연장할 경우 예산의 계속지원이 필요하다. 셋째, 공동체 및 마을단위의 사업주체를 주민자치회로 통일한다. 주민자치회 법적 위상 재정립(법적지위 부여)이다. 넷째, 주민자치회 네트워크, 거버넌스 구조화가 필요하다(이종수, 이병렬, 2015.2).

V. 결 론

본 연구의 목적은 주민자치회 시범실시 결과와 그 자치효과를 분석하였다. 주민자치회는 2013년 이래 약 15개월이 지난 시점에서 지역자치에 어떤 효과를 남겼으며, 어떤 긍정적 효과와 부정적 효과를 남겼는가를 분석하였다. 주요 내용은 주민자치회 설치 및 성격, 주민자치회 구조, 주민자치회 구성 및 운영, 주민자치회 사업 등의 효과를 분석하였다. 여기에서 주민자치회 효능감이란 주민자치회에 참여, 활동 중인 구성원들이 실제로 체감하는 만족도 정도로 분석하였다.

즉, 본고는 2013년 7월 이래 시행중인 주민자치회 시범실시에 대한 경과와 시범실시의 문제점과 제도적 한계를 토대로 그 활성화 방안과 과제를 발굴·제시하였다. 결론적으로 주민자치나 지방자치는 헌법과 법률의 제·개정 없이는 ‘공염불’에 불과하다는 사실을 구체적인 주민자치회 시범실시 사례를 중심으로 분석하였다. 보다 구체적으로는 헌법과 법률의 한계를 조명하고, 주민자치회의 구체적인 제도적 한계점과 발전과제를 제시하였다. 주요내용은 제도적, 운영적 한계와 효과를 주민자치 시범사례를 중심으로 분석하고 발전과제를 도출하였다.

본 연구의 한계측면으로는 시범실시 지역 컨설팅과 안전행정부의 점검 자료 및 시범실시 지역 관계자 면담 등을 중심으로 접근하였기 때문에 일반주민들의 체감도, 만족도 등을 분석하는데 한계가 있었다는 점이다. 따라서 후속과제로는 지역별 주민자치 효능감에 대한 관계자와 지역주민의 효과와 만족도 등 체감도 분석을 통한 제도개선 방향과 내용을 분석해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강기홍. (2011). 지방행정체제 개편과 읍·면·동의 자치성 강화(가칭) 「주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률(안)」의 제정방향과 관련하여. 「지방자치법연구」, 11(2): 89-118.
- 김순은. (2012). 지방자치와 주민주권: 주민 주권론과 지방자치의 발전. 「지방행정연구」, 26(1): 3-30.
- 김주원. (2014). 주민주권 보장, 주민자치회 활성화. 「정책메모」, 391: 1-12.
- 김찬동. (2014). 주민자치회 제도의 향후 방향. 「지방행정연구」, 28(3): 25-37.
- 김필두. (2014.7). “주민자치회 시범실시의 추진실태와 개선방향”. 한국지방자치학회 하계학술대회논문집. 353-369.
- 대통령소속 지방자치발전위원회. (2015). 「성숙한 지방자치를 위한 청사진, 지방자치발전종합계획」.

- 심익섭. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 「지방행정연구」, 26(4): 57-73.
- 안전행정부. (2013.7). 「읍면동 주민자치회 시범실시」.
- _____. (2013.4). 보도자료.
- _____. (2013.12). 「읍면동 주민자치회 시범실시 컨설팅단 전체회의 및 관계자합동워크숍(계획)」.
- _____. (2014.1). 「주민자치회 시범실시 컨설팅단 현장방문 워크숍(계획)」.
- _____. (2014.6). 「주민자치회 시범실시 컨설팅단 현장방문 워크숍(회의자료)」.
- _____. (2014.7). 「주민자치회 컨설팅단 현장방문 워크숍 회의자료」.
- _____. (2014.8). 「주민자치회 시범실시 지역 컨설팅계획」.
- _____. (2014.11.11). 「주민자치회 컨설팅단 워크숍 자료」.
- 이기우. (2008). 헌법 개정과 지방분권. 「자치행정」, 32: 17-26.
- 이승중. (2005). “선진 지방자치를 위한 비전 및 정책과제”. 행정자치부 민선 지방자치 비전 및 정책과제 토론회 자료집.
- 이중수 · 이병렬. (2015.2). “주민자치회 시범실시 경과와 발전과제: 주민자치회의 제도적 한계와 대안을 중심으로”. 한구지방자치학회 동계학술대회논문집. 213-229.
- 이중수. (2013). 지방자치형 헌법개정. 「기억과 전망」, 28: 357-388.
- _____. (2013). 지방분권형 헌법개정방향. 「공공정책과 국정관리」, 7(1): 3-31.
- _____. (2008.8). 정부권력구조 선진화 방안. 「법제」, 608호 : 5-30.
- _____. (1994). 중앙정부와 지방정부간 기능배분에 관한 연구. 중앙대학교 대학원 행정학 박사 학위논문.
- 최근열. (2014). 읍면동 주민자치회 시범실시 실태 및 발전과제. 「한국지방자치연구」, 16(3): 215-240.
- 한국지방행정연구원.(2013) 「강원도의 주민자치회 운영지원 방안」.
- _____.(2014). “주민자치회 시범사업 추진모델(1),” 「지방자치포커스」, 67.
- _____.(2014). “주민자치회 시범사업 추진모델(2),” 「지방자치포커스」, 72.
- 井川博. (2010). “住民の意思を反映しに自治を目的して.” 「自治體國際化フラム」, 11: 2-5.

이병렬(李炳烈) : 충남대학교 행정학박사(지방정부의 지역사회복지 정책대안모색을 위한 실증적 연구) 1989년 이후 현재 우석대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 행정이론 및 행정사상, 재무행정, 지방행정, 복지 및 환경행정 등이다. 저서로는 「환경행정론」(공저), 「지방정부혁신론」(공저), 「미르의 산책」 등이 있으며 주요 논문으로는 “정도전의 민본 행정사상 연구”(2014), “백제의 지방통치체제에 관한 소고”(2014), “사회복지기관의 마케팅과정에 관한 연구”(2006), “지역발전을 위한 지역혁신시스템 구축방안에 관한 연구”(2005) 등이 있다. 독일 Speyer행정대학원에 Gastforscher (2002-2003)로 있었고, 뉴욕 컬럼비아대학교 Visiting

Scholar(2010 - 2011)로 1년간 다녀온 바 있으며, 전북행정학회장. 한국행정학회부회장(2012)과 행정고등고시위원(2005)을 역임하고, 최근 한국지방자치학회부회장(2014-2015)으로 있었다.
<E-mail : byungryul@daum.net>

이종수(李宗秀) : 중앙대 행정학박사(1994). (현)한국지방자치학회 이사, 서울스토리텔링연구원장, (전)중앙대 법대, 정경대, 행정대학원 연구교수 역임. 저서로는 『21세기 지방자치와 지역문화』 (대왕사, 2006), 「서울시 장소자산 연구」 (2009) 등과 “관료병 스토리텔링 힐링”(2013.12), “조직문화와 조직구조관계 분석”(2008), “공공조직 혁신문화와 직무만족도 관계분석”(2009.9), “무형문화유산 스토리텔링 마케팅 연구: 종로 ‘피맛골’이야기를 중심으로.”(2011.3) 등 다수 발표. <E-mail : ljsjs4329@hanmail.net/ 논문접수일: 2015. 2. 16/ 논문수정일: 2015. 3. 17/ 게재 확정일: 2015. 3. 23>

K C I

Policy Tasks for Developing Resident Autonomy Council Project

Lee, Byung-Rryul·Lee, Jong-Soo

The article is organized as follows. The first clarifies research questions, the purpose of study and methodology about the research on policy tasks for developing resident autonomy council project. The second deals with methods of study, literature review, previous research and theoretical background of policy tasks for developing resident autonomy council project. The third diagnosed various problems about resident autonomy council project. The forth suggests policy tasks for developing resident autonomy council project. The alternatives of the study are synthesis evaluation & proposition. Institutional reform subjects are constitutional law for local decentralization, amendment of local autonomy act, enactment of law for foundation of residents autonomy council foundation & operation, so forth. Lastly, the article proposed the meaning of the study, limitations & further studies.

[Key Words: Citizen Autonomy, Residents Autonomy Council, Model Project of Residents Autonomy Council, Citizen Autonomy Effects]

