

주민참여와 읍면동 주민자치회(주민자치센터)

최 근 열(경일대학교 행정학과 교수)

I. 지방자치와 주민참여

- 우리나라는 지방자치를 1952년부터 실시하다가 1961년 5.16군사정변에 의하여 중단되었으며 1987년 10월 29일 헌법 개정과 1988년 4월 6일 지방자치법 전부개정을 통해 지방자치 부활을 위한 토대가 마련되어, 1991년 우선 지방의회를 구성하고, 1995년에 지방의회의원과 지방자치단체장을 동시에 주민 직선으로 선출하는 민선지방자치시대가 도래한 이래 지난 2014년 6월 4일 지방선거로 민선 6기 시대를 맞이하였으며 현재 지방자치부활 25주년을 맞이하고 있다. 지방자치에서 가장 중요한 것은 주민의 직접참여라 할 수 있는 있는데, 우리나라의 경우 기초자치단체 규모가 다른 선진국에 비해 너무 커 주민참여가 어려운 구조적인 문제와 아울러 법적·제도적 장치의 미흡, 주민참여의식 미흡 등으로 인해 주민직접참여가 활성화되지 못하였다.
- 현행 우리나라 주민직접참여제도로는 조례 제정 및 개·폐 청구('99.08월 도입,'00.03월 시행), 주민 감사청구('99.08월 도입,'00.03월 시행), 주민투표('04.01월 도입,'04.07월 시행), 주민소송('05.01월 도입,'06.1월 시행), 주민참여예산('05.08월 도입,'06.01월 시행), 주민소환('06.05월 도입,'07.05월 시행), 읍면동 주민자치회 등이 도입되어 시행하고 있으나 제도 운영 절차 요건을 너무 제한하거나 미비 등으로 제도 운영의 활성화가 되지 않고 있는 실정임
- 현행 우리나라 주민직접참여제도의 법적 근거
 - 「지방자치법」 제14조(주민투표), 제15조(조례의 제정과 개·폐 청구), 제16조(주민의 감사청구), 제17조(주민소송) 및 제20조(주민소환)
 - 「주민투표법」, 「주민소환에 관한 법률」, 「지방재정법」
 - 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제15조(주민참여 확대) 및 제27조-제29조(읍면동 주민자치회)
- 우리나라 주민직접참여제도의 필요성
 - 대의민주주의의 한계를 보완하고 풀뿌리 민주주의 실현
 - 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 주요정책결정에 주민의 직접참여 기회 보장
 - 주민 직접참여 확대를 통한 자치의식 강화 및 정치적 만족감 제고
 - 지방의회의 민의 대변기능 보완 및 지방자치 완성도 제고
 - 중요한 지역정책에 대한 자치단체의 책임성 향상

- 정책결정 과정에 주민의견 반영을 통한 절차적 정당성 확보
- 자치단체장에 대한 통제기능 강화 및 자치단체의 예산낭비 방지
- 위법·부당한 정책집행으로부터 주민의 권리보호 및 구제강화

□ 이상과 같은 우리나라 주민직접참여제도 중 여기서는 시범실시중인 읍면동 주민자치회(주민자치센터)¹⁾의 내용 및 문제점, 향후 발전방향을 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 읍면동 주민자치센터의 평가 및 문제점

1. 주민자치센터의 의의

우리나라에서 지방자치가 유보 된지 30년만인 1991년 지방의회가 구성되고 1995년부터 지방자치단체장 주민직선으로 본격적인 지방자치제가 실시되고 있지만 기초자치단체 규모가 너무 크고, 급격한 도시화와 개인주의 성향 등으로 주민자치를 찾아보기 어려웠다. 따라서 지난 국민의 정부에서는 주민자치의 여건 조성을 위해 읍·면·동 기능전환을 통하여 읍·면·동의 업무를 축소하는 대신에 읍·면·동에 주민자치센터를 설치 운영하고 있다²⁾. 2013년 1월 1일 현재 3,487개 읍면동 중 2,734개소의 주민자치센터가 설치되어 있으며 특히 도시지역인 동의 경우 대부분 주민자치센터를 설치 운영하고 있으나 읍·면 경우 아직 주민자치센터가 설치되는 않는 경우가 상당수가 있는 실정이다³⁾. 현재 읍면동은 <그림 1>에 제시된 바와 같이 시군구의 하부행정기관으로서 행정기능을 수행하는 ‘읍면동 주민센터’와 주민자치·지역공동체 형성을 위해 설치된 각종 문화복지·편의시설 및 프로그램을 총칭하는 ‘주민자치센터’로 구성되어 있다⁴⁾. 즉 읍면동 주민센터는 일반행정·사회복지·민원 등 최일선 행정기능을 수행하고 조사·상담·민원 등 주

1) 여기서는 1999년부터 읍면동 기능전환을 통한 설치·운영하고 있는 주민자치센터를 살펴보고 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’에 근거하여 2014년 7월부터 시범실시하고 있는 주민자치회를 살펴보고자 한다.

2) 행정환경의 변화와 지방행정의 효율성을 제고하기 위하여 최말단 행정계층으로서 읍면동을 폐지하고 주민자치센터를 설치하려고 하였으나 2000년 3월 전국시장·군수·구청장협의회 및 해당 공무원들의 반대로 읍면동 폐지방침에서 기능과 인력을 축소하여 존치하고(현재 명칭은 읍면동 주민센터) 여유시설과 공간에 주민자치센터를 설치하였다.

3)

<표 1> 읍·면·동의 현황(2013.1.1 현재)

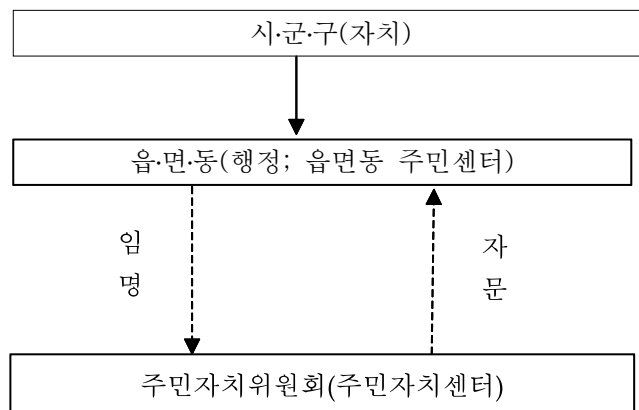
구 분	읍·면·동수	평균인구(명)	주민자치센터 설치 현황
읍	216	20,772	142(65.7%)
면	1,198	4,214	612(51.1%)
동	2,073	19,978	1,980(95.5%)
합계	3,487	14,611	2,734(78.4%)

자료: 행정안전부(2013)

4) 주민자치센터 명칭사용 실태를 보면 2,734개 중 주민자치센터가 2,059개로 대다수를 이루고 그 다음 자치회관(400개), 주민자치회(214개), 자치센터(8) 순이며, 그 외 53개소는 주민학습문화센터, 문화센터, 복지회관, 자치사랑방 등으로 사용하고 있다.

민접촉업무의 대부분을 수행하는 기관으로서 주민들의 행정업무를 보는 곳이며, **주민자치센터**는 주민편의·복리증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체(communitY) 형성을 위해 읍면동에 설치한 주민자치의 공간으로서 주민 스스로 지역문제를 풀어나가는 구심체라 할 수 있다. 즉 주민자치센터는 주민들이 서로 만나 교류하고 공동의 문제를 논의하고 해결하는 주민광장이라 할 수 있다.

<그림 1> 현행 주민자치위원회 모형



주민자치센터의 설립과 운영은 지방자치법 및 동법 시행령에 근거를 두고 있다. 지방자치법(제8조 제1항)은 “지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리 증진을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다. 2000년 7월 1일 동법 시행령(제8조 별표 1-타)은 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하여 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원’을 시·도, 시·군·구의 사무로 지정하고 있다. 동 조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 ‘주민자치센터’를 설립·운영하고 있다.

2. 주민자치센터의 기능과 운영

1) 주민자치센터의 설치 및 기능

주민자치센터는 읍·면·동 주민센터에 설치하는 것을 원칙으로 하되 필요한 경우에는 당해 읍·면·동 주민센터의 관할 구역 내에 있는 다른 시설 및 공간을 주민자치센터의 시설 등으로도 활용할 수 있다. 그리고 **주민자치센터가 수행할 기능**으로 첫째 지역문제 토론, 마을환경 가꾸기, 자율방재활동 등 주민자치기능, 둘째 지역문화행사, 전시회, 생활체육, 스포츠, 댄스 등 문화여가기능, 셋째 건강증진, 마을문고, 청소년공부방 등 지역복지기능, 넷째 회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등 주민편의기능, 다섯째 평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 시민교육기능, 여섯째 내 집 앞 청소하기, 불우 이웃돕기, 청소년지도 등 지역사회진흥기능이다. 이러한 여섯 가지 기능 중 당해 읍·면·동의 실정에 따라 적합한 기능을 특화하여 중점적으로 수행하되 **주민자치 또는 지역사회진흥 관련 기능을 우선적으로 갖추어 수행하도록 하고 있다.**

2) 주민자치센터의 운영 주체

주민자치센터의 운영은 주민자치위원회의 심의를 거쳐 읍면동장(읍면동 주민센터 장)이 운영한다. 한편 읍면동장은 위원회의 의견을 들어 소속공무원, 주민자치위원 또는 자원봉사자로 하여금 자치센터 운영에 관한 사무를 전담 또는 분담하여 수행하게 할 수 있다. 그리고 시장군수구청장은 읍면동장과 위원회의 의견을 들어 공무원이 아닌 자 또는 단체에게 자치센터 운영을 위탁할 수 있다(이 경우 사업비 등 지원 가능). 주민자치센터의 설치 및 운영 조례에 의하면 명목상 주민자치센터 운영책임자는 읍면동장이나 실질적인 운영은 주민자치위원회이고 담당공무원이 지원하고 있는 실정이다.

3. 주민자치위원회의 구성과 기능

1) 주민자치위원회의 설치 및 구성

주민자치위원회는 시군자치구 “주민자치센터 설치 및 운영조례”에 근거하여 주민자치센터 운영 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위해 읍면동에 설치된 주민자치조직이다. 이러한 주민자치위원회는 주민자치센터의 실질적인 운영주체로서, 지역주민 각계각층이 참여하는 일종의 주민대표조직이며, 주민자치센터 운영에 대한 주민참여 활성화, 주민의견을 수렴하는 조직이다. 주민자치위원회는 위원장, 부위원장, 고문, 간사 등으로 구성되어 있으며, 주민자치위원회의 원활한 운영을 위하여 각 분야별 분과위원회를 두고 있다.

주민자치센터별 주민자치위원회는 위원장, 부위원장, 각 1명을 포함하여 30명 이내의 위원과 약간 명의 고문(당연직 고문인 시군구의원과 3명 이내 읍면동동장의 위촉 고문)으로 구성된다.

주민자치위원은 읍면동의 관할 구역 내에 거주하거나 사업장에 종사하는 자 또는 단체의 대표자로서 당해 읍면동에 소재하는 각급 학교, 통리장대표, 주민자치위원회 및 교육·언론·문화·예술 기타 시민·사회단체에서 추천하는 자 또는 공개모집 방법에 의하여 선정된 자중 읍면동장이 위촉한다. 위원장과 부위원장은 위원 중 호선하며, 위원장, 부위원장 및 위원의 임기는 대개 2년으로 하되 연임할 수 있다.

2) 주민자치위원회의 기능

(1) 주민자치위원회의 기능

주민자치위원회는 ① 주민자치센터의 설치·운영에 관한 사항 ② 주민의 문화·복지·편익 증진에 관한 사항 ③ 주민의 자치활동 강화에 관한 사항 ④ 지역공동체 형성에 관한 사항 ⑤ 기타 자치센터의 운영 등에 필요한 사항 ⑥ 기타 읍면동행정 주요시책 등에 관하여 읍면동장이 자문을 요구하는 사항 등 6가지 사항에 대하여 심의기능을 수행하되 다만 조례에서 위원회가 결정하도록 규정한 사항은 위원회에서 의결로 결정한다.

(2) 주민자치위원회에서 다루어지면 좋은 안건 예

주민자치위원회에서 다루어지면 좋은 안건 예로는 자치센터 사업계획 승인, 자치센터 사

업 및 결산승인, 자치센터 제 규정 제정, 위원회 교육프로그램기획안 검토, 자치센터 사업평가, 자원봉사단 구성에 관한 논의, 청소년 교실 설치 및 운영, 골목가꾸기, 마을 문화연구회 설치 및 운영, 마을 경노잔치 실시, 주민한마음잔치 실시, 마을 알뜰매장 설치 및 운영, 동네신문사 설치 및 운영, 주민생활문화 프로그램 개발 실시, 골목대항게이트볼 대회, 자율방범대 설치 및 운영, 공부방 설치 및 운영, 마을도서관 설치 및 운영, 모범 골목 공동체 선정, 모범 녹색가정 선정, 프로그램 강사 간담회: <마을 강좌, 마을 사업, 마을 행사>

(3) 주민자치위원회와 분과위원회와의 관계

분과위원회(예를 들어 기획홍보, 자원봉사, 회계예산, 지역발전 등)는 주민자치위원회 산하이며, 주민자치위원회를 능률적으로 운영하기 위한 체계임. 따라서 분과위원회는 독자적인 결정과 실천의 권한을 갖기보다 주민자치위원회를 통해 결정하고 실천하도록 지원하는 역할을 함

- 주민자치위원회가 열리기전에 최소한 1회 이상의 분과위원회 모임 개최
- 분과위원회에 주어진 주제에 따라 주민자치위원회에 올릴 안건논의
- 주민자치위원회 회의 시 각 분과에서 논의되고 결정된 사항을 보고한 후, 전체 위원들의 논의 및 심의·결정
- 주민자치위원회 회의를 통해 결정된 사항을 각 분과위원회가 역할을 맡아 주도적으로 실행

3) 주민자치위원이 갖추어야할 자격조건과 역할

(1) 주민자치위원의 기본적인 자격조건

주민자치위원의 기본적 자격요건은 **봉사정신이 투철하거나 자치센터의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자(봉사정신, 전문성)**, 이를 구체적으로 나열하면 다음과 같음

- 지역사회에서 주민들의 자치력 향상과 공동체 형성을 위한 활동에 헌신적으로 참여할 의지가 있는 사람
- 주민자치력 향상과 지역주민들의 공동체 형성을 위한 활동경험이 풍부한 사람
- 지역의 각종 주민모임 대표자나 회원들로, 주민들의 요구와 이해를 대변할 수 있는 사람
- 주민자치센터의 프로그램이나 각종 활동에 필요한 전문적 지식이나 경험을 가지고 있는 사람
- 주민자치센터의 각종 활동에 열심히 참여하고 있는 자원봉사자나 소모임 및 프로그램의 대표자 또는 참여자

(2) 주민자치위원의 바람직한 자세와 역할

① 지역의 리더로서의 역할

가. 주민자치 활동의 선도자적 역할

- 주민자치센터의 궁극적인 목적은 주민자치활동과 지역공동체 형성의 구심체 역할을 수행하는 것임

- 주민의 삶의 질 향상을 위한 각종 문화·복지 프로그램 운영이외에 지역문제나 주민관심 사항을 주민자치위원들이 모여 활발히 토의하고, 이를 주민에게 알리고, 참여시키고, 계도하는 등 자치활동의 선도자 역할을 수행하여야 함
- 지역내 주차질서 확립, 내 집 앞 내가 청소하기, 깨끗한 거리 만들기, 청소년 선도, 방범순찰, 놀이터 시설 안전점검, 우리 동네 하천살리기 등 지역내 모든 문제들이 자치활동의 대상임

나. 지역화합과 공동체 형성의 촉진자

- 주민자치위원들은 주민 각계각층의 주민대표로서 상호 신뢰와 협조의 바탕위에 지역의 화합과 협동, 공동체감이 형성될 수 있도록 노력해야 함
- 특히 주민자치위원회는 지역 내의 어떠한 위원회나 단체보다도 그 목적과 기능이 주민 지향적, 주민자치적, 주민화합적임을 인식하고 모두가 공동체적 방향으로 나갈 수 있도록 촉진자, 매개자로서의 역할 수행하여야 함.

다. 주민과 행정간의 가교역할 수행

- 읍면동 기능전환에 따른 행정기능과 인력의 축소조정으로 일부 주민불편과 지역에 대한 행정의 관심이 소홀해 질 수 있음
- 따라서, 주민자치위원들이 자율적으로 나서서 주민의 요구사항, 지역의 현안문제 등을 토의하여 이를 행정당국에 건의하는 등 주민과 행정간의 가교역할을 적극 수행할 것이 요구됨

라. 적극적인 사고방식과 개혁적 자세

- 주민자치위원회는 자치센터의 실질적 운영주체로서 위원들은 자치센터의 효율적 운영을 위한 개선방안들을 끊임없이 발굴하고 연구하는 자세가 필요함
- 열린 마음과 개혁적 사고로 우리 지역에 적합한 프로그램은 무엇이며, 무엇이 문제이며, 이를 해결할 수 있는 방안은 무엇이고, 주민들은 무엇을 바라는 지 등을 계속해서 탐구하고 모색해야 함
- 주민자치위원은 회의진행에 적극적인 자세와 전문성 확보가 요구된다. 따라서 주민자치위원들은 주민자치위원회회의에 참석하기 전에 당일 회의 내용에 대한 충분한 검토를 하고 회의에 참석하여 한다. 또한 주민자치위원회 회의의 효율적 운영 운영을 위해 사전에 1회 이상의 분과위원회를 개최하여 충분한 논의 거치는 절차가 필요함

② 자원봉사자로서의 역할

가. 자발적이고 투철한 봉사정신

- 주민자치위원회는 자율적 봉사조직으로서 각 위원들은 자치센터의 운영을 통해 지역주민에게 봉사하는 지위에 있음
- 주민위에 군림하려 한다거나, 위원으로서 감투에 연연한다던가, 보수 등 반대급부에 집착해서는 곤란함
- 주민과 지역발전을 위한 자발적이고 투철한 봉사정신에 입각하여 자치센터 운영에 참여해야 함

나. 적극적인 참여의식

- 주민자치센터의 건전한 정착여부는 주민 각계각층으로부터 위촉된 위원 개개인의 적극적인 참여와 활동여하에 달려 있다고 할 수 있음
- 적극적으로 의견을 개진하고, 토의하고, 주민의 의견을 반영하는 등 활발한 참여의식이 요구되며, 위원으로서 위촉만 되었을 뿐 방관자적 자세를 보인다면, 직함만 갖는 것에 만족해서는 진정한 주민자치위원으로서의 자격이 없다 할 것임

③ 자치센터 운영 프로그램 기획자로서 역할

주민자치센터 프로그램은 무엇보다 주민들의 욕구와 지역실정에 맞는 것이어야 함. 따라서 주민자치위원은 다음과 같은 방법으로 자치센터 운영 프로그램의 기획자(조사·기획·평가)로서의 역할을 수행하여야 함.

- 주민욕구조사
- 지역사회 자원조사: 조사기획서에 입각하여 인적자원(프로그램 운영 전문가, 단순 자원 봉사자 등), 물적 자원(지역사회 내 여러 주민단체 및 시민운동단체, 복지관, 학교, 병원, 사설교육기관 등의 시설은 물론 지역의 녹지, 공원, 문화유적지 등도 포함)
- 프로그램 기획서 작성 : 주민욕구조사 및 지역자원조사를 통해 수집한 정보를 토대로 지역실정에 적합한 다양한 프로그램 개발 과정 필요함

4. 주민자치센터의 운영평가 및 문제점

□ 1999년 주민자치센터 시범실시부터 현재 까지 그동안 주민자치센터 운영을 주체, 환경, 활동, 네트워크, 제도 및 정책 등 측면에서 평가하면 다음과 같다(최근열, 2011: 52).

첫째, 주체측면에서 주민자치센터는 읍·면·동 주민센터와 관계가 모호하며, 주민센터의 장이 계획부터 시행까지 책임지고 있어 운영의 주체성이 결여되어 있다. 이는 주민자치센터의 법적 지위의 모호성은 물론 주민자치센터의 운영의 중심이 되는 주민자치위원의 대표성 결여, 선임방식의 비효율, 역량부족 등에 기인한다.

둘째, 환경적인 측면에서 주민자치센터는 주민자치센터의 근거 법규를 각 시군구 주민자치센터 설치 및 운영 조례에 두고 있는데, 법적 근거 규정이 없어 성격이 애매모호한 반관반민조직이라서 운영에 많은 제약이 따르며, 대체로 그 환경이 열악한 편이다.

셋째, 활동측면에서 주민자치센터는 주민자치위원의 역량부족, 주민자치센터 담당공무원의 의지 및 전문성부족, 정부 및 자치단체장의 관심 부족 등으로 대부분 활동이 저조한 편이다. 또한 활동 내용을 보면 주로 문화여가 프로그램에 치중하고 본래 중심 기능인 주민자치나 지역사회진흥 프로그램이 매우 미흡한 편이다⁵⁾.

넷째, 네트워크측면에서 주민자치센터는 주민생활지원서비스 전달체계와 밀접하게 연계되어 있으나 시·군·구의 주민생활지원과나 팀에 속하지 않고 자치행정과에 소속되어 있어 정책적인 연계가 되고 있지 않다. 또한 지역사회 유사 자생조직 및 단체들과 연계시스템이 결여

5) 2013년 1월 1일 기준 주민자치센터(2,734개)에서 운영하는 프로그램 수는 39,457개로 그 중 문화여가가 52.7%(20,806개), 시민교육(18.8%), 지역복지(10.2%), 지역사회진흥(6.4%), 주민자치(6.3%), 주민편익(4.8%), 기타(0.9%) 순으로 나타났다.

되어, 제 각기 독자적으로 활동하여 활동의 중복과 자원의 낭비를 가져오고 있다.

다섯째, 제도 및 정책적인 측면에서 주민자치센터의 법적지위가 모호하고 정부 및 지방자치단체로부터 재원 뒷받침이 미흡하다. 안전행정부(현 행정자치부)는 초창기 주민자치센터 설치비용 및 조례준칙만 제공하고, 더 군다나 광역자치단체는 주민자치센터 설치와 운영에서 소외되고 있으며, 기초자치단체는 단체장의 의지에 따라 다르나 열악한 재정능력으로 주민자치센터 운영비를 지원하기 어려운 상황이다.

□ 이상에서 살펴본 주민자치센터를 종합하여 평가하여 보면, 토론문화 부재, 타율에 의한 관성, 중앙집권적 사고, 참여의식 저조와 열악한 환경 등으로 주민자치를 실현하는 어려움이 많았으나 그 동안 관련 시민단체의 주민자치센터 프로그램 위탁운영, 주민자치센터 운영 컨설팅 및 교육, 주민자치박람회 개최 등을 통한 꾸준한 노력과 더불어 최근 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등에서 리더십육성, 자원봉사자 발굴 및 육성, 평생학습지원, 마을 만들기 사업지원, 주민자치사업 공모지원 등으로 속도는 느리지만 주민자치시대로 발전하고 있다고 할 수 있다.

Ⅲ. 주민자치회 시범실시 실태 및 문제점

1. 주민자치회 도입 배경 및 시범실시 근거

전술한 바와 같이 1999년부터 읍·면·동 기능전환을 통하여 읍·면·동의 업무를 축소하는 대신에 읍·면에 주민자치센터를 설치하고 주민자치위원회를 구성하여 주민자치를 실현하는 방안을 모색하였지만, 주민자치센터가 주민자치기능 강화보다는 문화여가 및 교육프로그램 중심으로 운영되었으며, 그리고 대부분의 주민자치센터가 행정기관주도로 운영되어 주민에게 자치주체로서의 권한과 책임이 부여되지 않을 뿐만 아니라 주민자치위원회의 지역대표성 결여, 자치역량 미흡, 적극적인 활동의지 부족 등으로 주민자치의 구심체 역할을 하기에는 한계가 있었다.

그리하여 2010년 10월 1일 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법’을 제정하여 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면에 설치되고 주민대표로 구성되어 주민자치센터 운영 등 주민의 차지활동 강화에 관한 사항을 수행하는 주민자치조직인 주민자치회 설치를 위한 법적근거를 마련하였으며, 현행 주민자치회 도입 및 시범실시는 지방행정체제개편에 관한 특별법의 대체 입법인 ‘지방분권 및 지방행정체 개편에 관한 특별법’(‘13.5.28 제정) 제27조부터 제29조에 근거하고 있다.

제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

제28조(주민자치회의 기능) ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.

② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

제29조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 **지방자치단체의 장이 위촉한다.**

② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.

③ 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

④ 안전행정부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

2. 주민자치회 시범실시 내용

1) 추진경과

주민자치회 시범실시의 추진경과를 살펴보면, 시범실시계획 수립('13.3.28), 공모('13.4.16~5.7, 166개 응모), 시범지역 31개 선정('13.6.4/민관합동선정위원회), 관계자 1차 워크숍('13.6.13), 표준조례안 통보('13.6.20), 지원관 운영('13.7.10~31명), 관련 조례제정 완료(10월) 및 주민자치회 구성(7~12월), **시범실시 지역 중 10개를 안심마을로 선정**(‘13.9.3), 관계자 2차 워크숍('13.10.31), 주민자치회 컨설팅단 및 관계자 합동워크숍('13.12.20) 등을 진행하였다.

주민자치회 시범실시지역은 서울 성동구 마장동 등 31개 지역이며⁶⁾ 그 중 서울 은평구 역촌동 등 10개 지역이 안심마을로 선정되었다(<표 2> 참조).

<표 2> 주민자치회 시범실시 지역(31개)

시도	시범지역	시도	시범지역
서울(2)	성동구 마장동, 은평구 역촌동*	경기(5)	수원시 행궁동, 송죽동*, 부천시 송내1동, 김포시 양촌읍*, 오산시 세마동
부산(2)	동래구 안락2동, 연제구 연산1동*	강원(2)	고성군 간성읍*, 인제군 인제읍
대구(1)	수성구 고산2동	충북(1)	진천군 진천읍*
인천(1)	연수구 연수2동	충남(4)	천안시 원성1동*, 아산시 탕정면, 논산시 벌곡면, 예산군 대흥면
광주(3)	남구 봉선1동*, 북구 임동, 광산구 운남동	전북(2)	군산시 옥산면, 완주군 고산면
대전(1)	동구 가양2동	전남(2)	목포시 신흥동, 순천시 중양동*
울산(1)	북구 농소3동	경북(1)	안동시 강남동
세종(1)	부강면	경남(2)	창원시 용지동, 거창군 북산면*

자료: 안전행정부(2013)

* : 안심마을 선정지역(10개)

6) 당초 주민자치회 시범실시는 31개 읍면동을 대상으로 2014년 12월 31일까지 할 계획이었으나 2016년 말까지 연장하고 시범실시지역도 13개 시군구에 18개 읍면동(서울 중랑구 면목본동과 망우본동; 부산 영도구 청학1동, 북구 금곡동; 인천 연수구 송도2동; 광주 서구 금호1동과 풍암동; 경기 시흥시 대야동와 정왕1동, 남양주시 평내동, 수원시 광교1동, 고양시 창릉동과 풍산동, 파주시 운정2동; 강원 춘천시 근화동과 퇴계동; 충남 아산시 배방읍; 전남 목포시 삼향동)을 추가로 선정하였다(2015년 10월).

2) 시범실시의 목적 및 기본원칙

(1) 시범실시의 목적

주민자치회 시범실시의 목적은 다음과 같다. 즉 첫째, 주민자치회 모델 설치·운영의 적합성 여부, 주민자치기구로서의 역할 수행 여부, 특별법에 규정된 기능의 수행가능 여부 등 주민자치회제도의 타당성 및 실현가능성 판단, 둘째, 시범실시 결과 평가를 통해 제도 보완 대책 마련, 최종 주민자치회 모델 및 설치·운영방안 확정, 개별법률 제정 또는 지방자치법 개정 등 입법사항 도출 등 전면 실시 전 주민자치회 제도 사전검토 및 시행착오 최소화, 셋째, 국민, 시민단체, 지방의원, 공무원 등 이해당사자의 인식제고 및 제도의 수용성 확보 등이다.

(2) 시범실시의 기본원칙

주민자치회 시범실시 기본원칙은 <표 3>과 같다.

<표 3> 주민자치회 시범실시 기본원칙

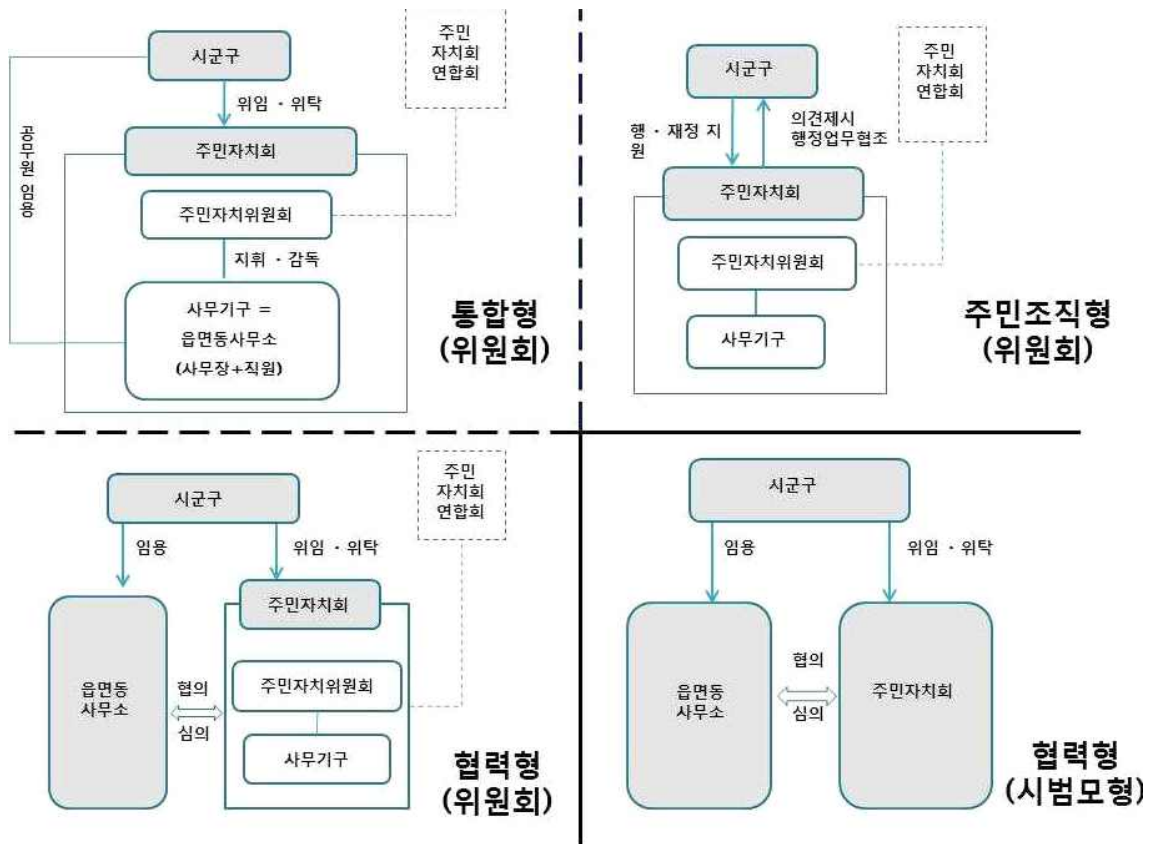
생활자치 구현 및 정치적 중립 확보	• 위원구성의 다양화(젊은층, 직능단체종사자 등)로 생활자치 구현 • 정치 중립적인 직무수행을 위한 제도적 장치마련
주민자치를 통한 자생적 역량강화	• 근린자치 목적 달성을 위해 자율적인 주민자치회 운영도모 • 시범실시 행·재정적 지원을 통해 성공모델 창출
공동체 회복의 선도적 기능 수행	• 지역주도의 공동체 회복과 마을 공동체 활성화 • 복지재원 배분의 구심체 역할 수행을 통해 복지 공동체 활성화
기존 행정기능과 조화·균형	• 읍면동 행정기능 중 고유 업무를 제외한 위임·위탁업무, 순수자치업무 등 추진

자료: 안전행정부(2013)

3) 주민자치회 시범사업 모델

2012년 5월 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회가 주민자치회의 지위와 기능 등에 따라 ‘통합형’, ‘협력형’, ‘주민조직형’의 3가지 모델을 ‘지방행정체제기본계획’에 포함시켰으나 2012년 6월 법제처와 행정안전부가 ‘통합형’과 ‘주민조직형’은 지방자치법 등 현행 법령에 위반되어 시범실시 불가 의견을 제출함에 따라 지방행정체제개편추진위원회가 3개 모델 모두 시범실시가 가능한 한 방향으로 특별법 개정을 추진하되, 개정 없이 시범실시가 가능한 ‘협력형’을 우선 시범실시하기로 의결하였다. 그 후 2013년 3월 안전행 정부는 ‘협력형’을 일부 수정하여 시범실시 계획을 수립하여 2013년 7월부터 시범실시 중에 있다(<그림 2>, <표 4>참조).

<그림 2> 주민자치회 기본 모델



<표 4> 주민자치회 모델비교

구 분	지방행정체제개편위원회 모델			안전행정부 시범사업모델
	협력형	통합형	주민조직형	
조직형태	주민자치회, 읍면동사무소 병존	주민자치회와 읍면동사무소 통합	주민자치 기구 (읍면동사무소 폐지)	주민자치회, 읍면동사무소병존
주민자치회 기관구성	-주민자치회(전 주민으로 구성) 안에 협의·심의기구인 주민자치위원회(주민대표로 구성)가 있음 -사무기구(필요시 사무처리 지원)	-주민자치회(전 주민으로 구성)안에 지휘·감독기구인 주민자치위원회(주민대표로 구성)가 있음 -사무기구(집행)	-주민자치회(전 주민으로 구성)안에 의결·집행기구인 주민자치위원회(주민대표로 구성)가 있음 -사무기구(필요시 사무처리 지원)	-협의·심의기구인 주민자치회(주민대표로 구성) -사무기구(필요시 사무처리 지원)
주민자치회 사무	-일부 읍면동사무 협의·심의 -위임·위탁사무 -주민자치업무	-읍면동 행정기능 -위임·위탁사무 -주민자치업무	-주민자치업무 -위임·위탁사무 *읍면동 행정기능 시군구 직접수행	-일부 읍면동사무 협의·심의 -위탁사무 -주민자치업무
사무기구	구성	공무원(시군구 차치단체장이 임용, 사무기구의 장은 주민자치회 협의를 거쳐 임용)	유급직원 또는 자원봉사자(지자체에 공무원 파견요청가능)	자원봉사자(유급직원은 지자체 실정에 따라 지원; 공무원 파견 불가)
	역할	주민자치회 운영지원	주민자치회 운영지원	주민자치회 운영지원

4) 주민자치회 기능

주민자치회의 기능은 <표 5>에 예시된 바와 같이 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제28조에 따라 읍면동의 행정기능 중 고유 행정업무를 제외하고 협의업무, 위탁업무, 주민자치업무를 수행한다.

<표 5> 주민자치회 수행 업무 예시

협의업무	위탁업무	주민자치업무
• 읍면동 지역개발: 읍면동 단위 지역발전계획, 지역자원 활용 마을 만들기 등 • 주민간 이해 조정: 지역 내 행정구역 변경계획, 혐오시설주변 주민간 의견수렴, 초등학교 통폐합 계획 등 • 시군구 추진사항에 대한 의견제출: 지역 내 투자유치 계획, 교통신호 개선 등	• 주민자치센터 운영 • 작은 도서관 등 공공시설 운영 • 공원, 공중 화장실 등 공공시설물 관리 • 마을 휴양지 관리 • 저소득노인 도시락 배달 사업 • 문화의 집 운영 및 관리 • 여성회관 운영 및 관리 • 자원봉사활동 지원 등	• 마을 축제, 체육대회 등 읍면동 각종 행사 • 마을 신문·소식지 발간 • 생활협동조합 운영 • 동호회·스포츠 활동 • 자율방범 및 안전귀가 활동 • 등하교길 안전관리 등

자료: 행정안전부(2013)

5) 주민자치회의 구성과 운영

(1) 구성

주민자치회는 주민자치위원 추천 또는 공개모집한 날 현재 만 19세 이상인자로서 해당 읍면동 주민 및 사업장 주소를 가진 자를 대상으로 지역여건에 따라 20명이상 30명이내의 무보수 명예 위원으로 시군구청장이 위촉한다. 주민자치회의 대표성과 전문성을 제고하고 위원선출의 공정성을 위해 시군구(또는 읍면동)단위의 **위원선정위원회**를 구성하여 지역대표위원(이장·통장 연합회에서 추천자한 후보자), 주민대표위원(공개모집 후 추천 또는 위원선정위원회에서 선정), 직능대표위원(전문가, 직능단체 대표 등을 대상으로 공개 모집 후 위원선정위원회에서 선정) 후보자중 선정하되 성·연령·소득수준 등을 균형 있게 주민자치회 위원을 선정하여야 하며, 여성 위원의 참여를 적극 장려하여 **전체 위원의 100분의 40이상 되도록 노력하여야 한다.** 직무수행의 정치적 중립을 위해 위원 위촉 시 시군구의회의 의원과 정당원을 배제하고 **위원선정위원회 위원은 주민자치회 위원이 될 수 없으며**, 공직선거법의 선거운동 금지규정에 따라 선거운동위원에 대한 해촉 근거를 마련하였다.

읍면동 주민자치회의 장(“자치회장”)은 주민자치위원 중에 호선하며 주민자치회를 대표하며 주민자치업무를 총괄한다. 자치회장은 **주민자치회 위원중 간사 ○명을 지명하여 주민자치회의 사무를 처리하게 할 수 있다.**

(2) 운영

주민자치회는 정기회의와 임시회의를 운영하고, 정기회의는 월 1회 개최하고 임시회의는

자치회장이 필요하다고 인정하는 때와 읍면동장이 요청이 있거나 위원의 3분의 1이상의 요구가 있을 때 개최 할 수 있으며, 재적의원 과반수 출석으로 개의, 출석의원 과반수 찬성으로 의결한다. 주민자치회는 읍면동의 관계공무원에게 회의 출석요구를 할 수 있으며, 읍면동장은 주민자치회 회의에 출석하여 발언할 수 있다. 그리고 주민자치회는 주민의 복리증진과 지역공동체 형성 촉진, 주민참여의 보장 및 자치활동의 진흥, 읍면동별 자율적 운영, 정치적 이용목적의 배제 등의 원칙에 따라 운영하여야 한다.

6) 주민자치회 성공모델 유형

안전행정부는 <그림 3>에 제시된 바와 같이 지역 특성 및 여건에 맞는 주민자치회 성공 모델을 유형화(지역복지형, 안전마을형, 마을기업형, 도심창조형, 평생교육형, 지역자원형, 다문화어울림형)하여 시범실시 기간 동안 성공 모델을 창출하여 확산해 나갈 계획이다. 특히, 주민자치회 기본 모델로서 ‘지역복지형’과 ‘안전마을형’에 중점을 둘 계획이다.

‘지역 복지형’은 복지 사각지대, 저소득 계층의 주민을 발굴하여 지역 내 복지자원과 연계하여 최소한 나눔의 정신을 실천하고 사랑의 공동체를 형성해가는 유형이다.

‘안전마을형’은 새 정부 국정과제인 4대악을 척결하고 재난에 대비하기 위하여 주민자치회를 중심으로 지역 치안센터, 학교, 새마을부녀회 등과 연계하여 안전 캠페인, 순찰활동 전개 등을 수행하도록 하는 유형이라 할 수 있다.

궁극적으로 주민자치회 실시를 통하여 주민자치회중심의 지역네트워크 구축 및 공동체 활성화 추구하고 있다고 할 수 있다.

<그림 3> 주민자치회 성공모델 유형



자료: 안전행정부(2013)

7) 주민자치회와 기존 주민자치위원회의 차이점

주민자치회와 기존 주민자치위원회의 차이점은 <표 6>과 같다.

<표 6> 주민자치회와 주민자치위원회의 차이점

구 분	주민자치회	주민자치위원회
근거	「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조 내지 제29조	시군구조례
형태	읍면동 주민자치기구	읍면동 자문기구
위촉권자	시군구청장	읍면동장
대표성	주민대표성, 전문성 확보	지역유지 중심, 대표성 미약
기능	주민생활과 밀접한 관련사항 협의·심의, 구역 내 주민화합 및 발전, 지자체가 위탁하는 사무처리 등	주민자치센터 운영사항 심의
재정	자체재원(회비, 수익·위탁사업 수입, 사용료 등), 보조금, 기부금 등 다양	읍면동사무소 지원 외에 별도재원 거의 없음
지자체와 관계	대등한 관계에서 파트너십 구축	대부분 읍면동 주도로 운영

자료: 안전행정부(2013)

8) 주민자치회와 지방자치단체와의 관계

주민자치회와 지방자치단체와의 관계를 **주민자치회 시범실시 표준조례(안)**에 근거하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시장·군수·구청장은 주민자치회가 위탁사무 등을 수행하는 경우 행·재정지원을 할 수 있다.

둘째, 시장·군수·구청장은 주민자치 위원 및 주민의 자질함양과 역량 강화를 위하여 교육 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 하며, 시책수립 시 해당 읍면동장 및 자치회장은 시장·군수·구청장에게 의견을 제출할 수 있다.

셋째, 시장·군수·구청장은 주민자치회에 위탁한 업무와 재정 지원 분야 등에 관하여 관련 사항을 주민자치회에게 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.

3. 주민자치회 시범실시 실태의 진단 및 문제점

한국지방행정연구원이 주민자치회 시범실시 실태의 진단 결과 나타난 문제점 중 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다(한국지방행정연구원, 2013).

첫째, **주민자치회 시범실시 목적에 대한 공감대 형성이 부족하였다.** 즉 주민자치회 시범실시 공모에 대한 홍보와 준비기간 부족으로 주민들이 주민자치회 출범의 당위성에 대한 충분한 공감대가 형성되지 못한 상황에서 시범실시가 이루어졌다. 따라서 시범실시 대상지역 선정도 정

부간 커뮤니케이션이 우선시되고 주민의 자발성이나 민주적 참여과정보다는 중앙정부 정책과제의 참여에 초점을 맞춘 수직적·효율적·형식적 선정방식의 관행을 벗어나지 못하였다.

둘째, 주민자치회 구조와 관련하여 주민자치회 시범실시에 지방행정체제개편위원회가 제시한 다양한 모델을 적용하지 않고 현행 주민자치위원회와 가장 유사한 협력형만 적용한 것은 주민자치회 도입목적에 충족시킬 수 없다. 아울러 주민자치회 설치 단위가 읍면동이 적정한지에 대한 명확한 검증도 없이 획일적으로 읍면동 단위로 시범실시하고 있으나 풀뿌리 민주주의 활성화를 위한 근린자치를 추구한다면 통리가 아닌 읍면동단위의 설치에 그 범의 넓다고 할 수 있다.

셋째, 주민자치회 구성과 관련한 문제점으로 우선 일반주민들의 주민자치회 위원 공모에 대한 지원율이 매우 낮으며, 또한 주민자치회 위원 선정위원회는 조례에 의거하여 구성되었으나 선정위원회의 형식적 운영으로 기존의 주민자치위원회 위원을 일부만 교체되고 있어 자치회장 및 간사 등 소수 위원을 제외하고 예전과 다름없이 주민자치회에 관심이 없는 실정이다. 아울러 선정된 주민자치회 위원들이 대부분 생업에 종사하고 있어 시범사업 및 주민자치 업무를 수행하기에는 그 역량이 부족한 실정이다.

넷째, 주민자치회 운영과 관련된 문제점으로 아직 주민자치회 설치 및 운영의 기본법이라 할 수 있는 ‘주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률(가칭)’제정이 이루어지지 않아 주민자치회의 활동을 적극적으로 뒷받침해줄 수 있는 법적 뒷받침이 미흡하며, 또한 주민자치사업 선정 및 추진에 주민자치회 사무국 부재, 주민자치회 위원의 역량부족 등으로 주민자치회의 주도적 역할 수행이 어려워 관의 관여가 지속되고 있고, 주민자치회 시범사업 추진에 필요한 예산 지원이 부족하고 안전행정부(현 행정자치부)에서 재정인센티브로 지원되는 특별교부세도 사용의 경직성이 지적되고 있으며 특히 일반경상경비(급량비, 여비 등)가 없어 세부사업을 원활히 추진하는데 한계가 있다. 그리고 시도와 시군구의 전담지원조직과 인력배치 부재, 주민자치회 위원에 대한 역량 강화 교육 미흡 등으로 주민자치회 운영에 어려움이 많은 실정이다.

다섯째, 주민자치회 사업과 관련된 문제점으로 주민자치회 사업을 원활히 추진하기 위해 주민자치회를 중심으로 주민자치회와 지역 내 다른 다양한 주민조직(자생조직 및 단체)과 협력적 거버넌스 구축이 꼭 필요하나 잘 이루어지고 있지 않으며, 아울러 주민자치회가 전용 사무공간을 마련하지 못하고 있으며 주민자치업무를 상근형태로 추진하기 위해 유급사원이 필요하나 유급사원이 채용이 이루어지지 않고 있다.

IV. 외국의 주민자치회(주민자치센터) 운영 사례

외국의 주민자치회 운영사례는 우리나라의 주민자치센터 도입과정에서 벤치마킹한 일본의 자치회와 독일의 공회당에 대해 그 조직의 특성과 기능중심으로 살펴보고 2015년 7월 대통령소속 지방자치발전위원회의 해외사례조사 대상인 **호주 보룬다라시 호손커뮤니티 하우스 운영 사례**⁷⁾를 살펴보고자 한다.

1. 일본의 자치회

7) 이 내용은 필자를 포함한 대통령소속 지방자치발전위원회 위원 3명 및 공무원 4명이 5박 7일간 (2015.7.6-7.12) 뉴질랜드 및 호주의 지방자치관련 제도 사례조사 결과를 참고하여 작성한 내용임을 밝혀둔다(대통령소속 지방자치발전위원회, 2015: 5-8).

자치회란 시·정·촌 지역 내의 일정한 지역을 구역으로 하는 주민자치조직으로서, 지역의 공공적 기능 및 행정의 말단의 보완적 기능을 수행하는 주민조직이라고 정의 할 수 있으며 정내회, 정회, 부락회, 구회(區會) 등으로도 불려 지고 있다⁸⁾. 이러한 자치회는 1500년대 풍신수길시대 주민관리체계의 일환으로 조직되어 1943년 풀뿌리 지방자치조직으로 뿌리를 내리게 되었으나 1947년 5월 미군정에 의해 군국주의 유지를 위한 지연조직으로 간주하여 해체되었다. 그 후 1952년 일미강화조약 체결이후 1954년부터 주민자치조직으로 부활하여 오늘에 이르고 있다. 자치회는 주민자치조직이며 임의단체의 성격을 지니고 있다. 그러나 1991년 3월 지방자치법이 개정되어 기초지방자치단체장(시·정·촌장)의 인가를 받아 법인격을 지닌 「인가지연단체」로 등록할 수 있게 되었다. 또한 자치회는 가입단위가 개인이 아니라 세대이며 관할 지역 안의 모든 세대는 강제적으로 가입되며, 지역에 거주하지 않고 사업을 하는 세대와 사업소도 회원으로 가입이 가능하나 이 경우 가입을 강제하지는 않는다. 자치회는 회장, 회계, 감사, 간사 등 10명 내외의 임원으로 구성되어 있으며, 무보수·명예직으로 지역사회를 위하여 봉사하고 있다. 회장은 주민의 직접선거로 선출하고 있으며, 나머지 임원들은 지역주민의 자원봉사자 성격을 지니고 활동하고 있다. 자치회의 기능으로는 주민복지증진, 친목도모, 지역현안 사업 등 주민자치조직으로서의 기능과 기초지방자치단체, 특별지방행정기관 등의 행정보조기능이 있다.

그리고 자치회의 재원은 사용료, 수수료, 회원회비, 국가의 보조금, 수탁·용역비, 수익사업 등으로 구성되어 있으며 특히 자치회는 사업부서 등 조직체계를 갖추고 시·정·촌 등 지방자치단체와 특별지방행정기관으로부터 여러 가지 행정사무를 위탁받아서 수행하고 수수료를 받는다.

2. 독일의 공회당

독일의 공회당제도는 1970년대 국가주도로 대대적인 행정개혁으로 기초자치단체인 게마인데가 3-4개씩 통합되어 기초자치단체로서의 법적 지위를 상실한 지역에 설치된 것으로⁹⁾ 법적으로 기초자치단체는 아니지만, 주민들이 자치적으로 여러 가지 사무를 처리하고, 공회당의 대표는 그 지역의 대표자로 활동하고 있다. 이러한 공회당에는 지역주민의 직선으로 선출된 대표자와 그 지역 출신 의원을 중심으로 한 자원봉사자들에 의하여 운영되며 지방의원도 공회당의 대표자가 될 수 있다.

공회당의 기능은 행정과 민원관련 서비스기능(지역 주민의 민원해결, 지역숙원사업 지원 요청, 지역박물관 및 도서관 운영, 탁아소 및 노인정운영, 지역안내도 등), 시민대학기능(초청강연회, 교양강좌, 취미 및 직업교육 등 주로 평생교육기능 수행), 지역 내 스포츠단체, 취미단체, 로터리클럽 등의 지역단체가 중심이 되는 각종 문화행사기능, 쓰레기처리, 근린공원관리, 녹색지대관리, 주차구역 설정, 묘지설치 장소 설정 등 주민자치기능 등을 들 수 있다.

8) 자치회 등의 지연단체(地緣團體)의 총수는 1996년 8월 1일 기준 약 293,000개이며, 그 명칭은 자치회가 34.1%로 가장 많고 그 다음이 정내회가 23.7%이며 그 외 부락회, 정회, 구회 등으로 다양하게 불려 진다. 그 중 약 3%인 8,691개 단체가 기초자치단체의 인가단체에 해당된다.

9) 독일은 1969년부터 소규모 기초자치단체(게마인데)를 겨냥한 재정개혁을 계기로 게마인데의 통폐합이 논의가 시작되어 행정구역 개편을 위한 특별위원회가 구성되고 1973년 보고서가 제출됨으로써 통폐합이 추진되어 1970년 후반 주민합의를 거쳐 행정구역이 개편된 결과는 기초자치단체인 게마인데는 24,282개에서 8,501개로 통폐합되었으며 평균인구는 1,510명에서 7,247명으로 늘어났다.

공회당의 재원은 자체재원과 시 정부의 지원재원으로 나눌 수 있으며 자체재원은 상대적으로 규모가 큰 지역의 경우, 시민대학의 각종 프로그램의 수강료, 찬조금 등으로 구성되어 있고, 시 정부의 지원재원은 공회당이 실시하는 사업을 위한 예산을 시에 요구하면 시 공무원을 파견하여 지원하는 형식을 취하고 있다.

3. 호주 보룬다라시 Hawthorn Community House

1) 보룬다라시(City of BOROONDARA) 기본현황

- (인구) 약 172천명('14기준)
- (면적) 60km²
- (지위) 빅토리아주 멜버른 대도시권을 구성하는 31개 지방정부 중의 하나
- (시의회 의원 수) 10명 [시장은 시의원 중 선출되며 임기는 1년임. 행정은 시의회에서 선임한 수석 행정관이 집행]
- (언어) 주민의 23.5%('11기준)가 영어외의 언어 사용(중국어, 그리스어, 이탈리아어 등)
- (커뮤니티 수) Hawthorn Community House 등 10개로 구성

2) Hawthorn Community House 사례조사

(1) 주민자치위원회 구성과 기능

- (구성) 주민총회에서(커뮤니티별로 다르나 대략 10월~12월 개최) 추천한 5~10명의 무급 자원봉사 위원(임기 2~3년)으로 주민자치위원회 구성(호손커뮤니티는 현재 5명)
- (주민자치위원회의 기능) 커뮤니티의 프로그램 운영 등을 위한 관리책임자(Community Manager)를 선임 및 연봉 결정(빅토리아주법에 정한 7만~8만달러(AUD 범위 내에서), 주민교육프로그램의 확정 등 커뮤니티의 주요 의사결정 기능 수행

(2) 커뮤니티 하우스 운영과 활동 주요 내용

- (건물 및 시설) 다양한 주민교육프로 그램을 수행할 건물과 시설을 갖추고 있음
- (운영 인력) 관리책임자 1명(full time근무), 행정관리자 2명(full time 근무), 보육관리사 등 12명 지역전문위원, 강사 30명 등으로 구성

< Community Manager의 역할 및 지위 >

- (역할) 주민의 수요를 파악하여 주민교육프로그램(안)을 기획하며, 주민자치위원회에 안전부의, 시정부 등에 대한 예산지원요청, 주민교육 프로그램의 운영, 회계집행 및 보고(매 3개월) 등의 역할 수행.
- (지위 및 자격) 커뮤니티의 관리책임자 연봉은 빅토리아주법에 7만~8만달러(AUD)로 정해져 있으며 주민자치위원회에서 법이 정한 범위 내에서 결정. 관리책임자는 해당 커뮤니티에 거주하지 않아도 되며, 다른 커뮤니티에서 교육프로그램 운영 종사 경력 또는 관리책임자의 경력이 있는 자 중 선임되는 경향이 있음

- (주민 교육프로그램) 주민교육 프로그램은 2015년 기준으로 보면, 요리(11개), 커뮤니티 활동(25개), 보육(5개), 어린이 및 청소년 활동(방과 후 프로그램 등 20개), 건강 및 웰빙(50개), 예술창작(20개), 기술 훈련(40개), 언어 및 문학(40개), 창조적 활동(30개), 일반

관심(30개) 관련 등 10개 분야 다양한 주민체험형 중심의 240여개 프로그램을 연간 상반기와 하반기로 나누어 운영하고 있음

(3) 커뮤니티 하우스 관리운영 및 프로그램 운영재원

- (인건비 및 관리운영비) 커뮤니티 건물 및 시설 유지·보수·운영 등 관리비 전액과 관리책임자 인건비 등 인건비 전액을 시정부가 부담
- (주민 교육프로그램 운영 재원; 2015년 기준)
 - (보룬다라시정부) 연간 주민교육프로그램 운영비 75,000달러(AUD)
 - (빅토리아 주정부) 연간 45,000달러(AUD)
 - ※ 주정부의 교육부 지원 프로그램 운영비 13,000달러 별도
 - (연방정부) 연간 15,000달러(AUD)
 - ※ 지적 장애인 및 노인 등 특정 계층 교육 프로그램에 한정하여 지원
 - (자체부담금) 커뮤니티 주민이 부담하는 자체 비용 일부(실습비가 많이 들어가는 프로그램)

4. 외국 사례분석의 시사점

일본과 독일, 호주의 사례에서 가장 중요한 시사점은 지방자치의 발전을 위해서 일정한 지역을 매개체로 한 공동체의식의 형성이 필요하며 주민자치가 필요하다는 것이다. 따라서 일본과 독일, 호주의 경우 주민자치회(주민자치센터)의 기능을 크게 나누어 주민의 삶의 질을 높이는 문화여가기능보다 살기 좋은 지역공동체사회를 형성하는 주민자치기능을 더욱 중요시하고 있다. 각국 운영 사례의 시사점을 좀더 구체적으로 살펴보면, 일본의 경우 기초자치단체가 하부행정기관을 두지 않고 주민자치조직을 활용하여 지방행정비용을 절약하고 있다는 점, 자치회 등 단체에 대한 권리능력 부여는 이들 조직의 재정적 기반을 확고하게 하여 주민참여의 기반이 견고하게 되고, 이로써 행정에 대한 주민참여가 활성화 될 수 있으며, 아울러 자치회 등이 행정의 말단 보완기능을 수행함으로써 행정의 효율성도 함께 제고될 수 있다는 점 등이다.

독일의 경우 1970년대 국가가 주도하는 대대적인 행정구역 통·폐합과정에서 지방자치단체로서 법적 지위를 상실한 행정구역을 공회당이라는 주민조직을 통하여 무리 없이 이끌어 나가고 있으며, 또한 공회당은 행정구역 개편 전에 하나의 기초자치단체로 사용하였던 건물이기 때문에 우리나라의 주민자치센터에 비하여 규모도 크고 시설도 다양하다.

호주의 호손커뮤니티 하우스의 경우 주민자치위원회가 커뮤니티하우스 운영관련 주요 의사결정을 수행하고 있으며, 주민교육프로그램 기획, 운영, 시정부에 예산지원 요청, 예산의 집행 및 집행결과 보고 등 담당하는 full time 민간전문가를 고용하고 있으며, 다양한 주민체험형 주민교육프로그램을 운영하고 있으며, 교육프로그램 외 커뮤니티 주요 활동에 주민참여가 활발한 편이다.

IV. 주민자치회의 발전방안

여기서는 우리나라에서 시범실시하고 있는 읍면동 주민자치회 실태 및 문제점 검토 결과와 외국의 사례를 바탕으로 향후 읍면동 주민자치회의 발전방안을 크게 세 가지 측면에서 제

시하면 다음과 같다.

1. 주민자치회 설치 및 성격

읍면동 주민자치회의 설치는 기존의 주민자치위원회(주민자치센터)를 전환하는 것이 아니면 기존의 주민자치위원회의 완전 폐지를 의미하는 것인지 그 성격을 규명할 필요가 있다. 즉 현행 주민자치회 시범실시과정에서는 주민자치회의 설치가 주민자치센터내 주민자치위원회를 대체하는 조직으로 이해되고 있으나 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조에 의하면 “---읍면동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다”라고 규정(임의규정)되어 있어 **현행처럼 주민자치위원회(주민자치센터)로 운영해도 되고, 주민자치회로 전환될 수 있다는 것으로 판단된다.** 따라서 주민자치회 시범실시가 끝나고 확대 실시할 경우, 일시적으로 모든 읍면동에 주민자치회를 설치하기보다는 당분간 지방자치제도의 다양성 측면에서 지역여건에 따라 주민들이 기존 주민자치위원회(주민자치센터)와 주민자치회 중 선택적 운영이 가능하도록 하는 것이 바람직하다. 물론 기존 주민자치위원회 운영의 민주성 및 효율성이라는 측면에서 제도 개선은 요구된다. 그리고 주민자치회의 성격은 살기 좋은 마을을 주민 스스로 만드는 주민자치 조직으로 이해할 필요가 있다.

2. 주민자치회 구조

주민자치회 구조적 측면에서 먼저 지방행정체제개편위원회가 주민자치회의 지위와 기능 등에 따라 ‘통합형’, ‘협력형’, ‘주민조직형’으로 제시한 세 가지 주민자치회 모델 중 ‘통합형’과 ‘주민조직형’은 현행 지방자치법 등에 위반되어 시범실시가 불가하다고 판단하고 협력형을 일부 수정하여 2013년 7월부터 시범실시를 하고 있는데, 시범실시가 끝난 이후에도 협력형 모델만을 적용할 것인지를 검토할 필요가 있다. 즉 세 가지 모델 중 시범실시 중인 협력형은 주민자치회 도입 목적인 주민자치 강화에 가장 취약한 관 개입형으로 주민자치회 위원 위촉을 읍면동장에서 기초자치단체장이 위촉하는 것 외에는 그 구성 및 운영에 있어 기존의 주민자치위원회와 별다른 차이가 없어 시범실시 필요성이 크지 않으며 실질적인 주민자치기구로서의 위상을 정립하기도 어렵다고 판단된다. **따라서 세 가지 모델 중 ‘통합형’, ‘주민조직형’ 주민자치회 모델도 조속히 관련 법령[지방자치법에 주민자치회 설치·운영근거 조항 신설: 시·군·자치구의 장(특별자치도지사·특별자치시장 포함)은 조례로 정하는 바에 따라 읍면동에 주민자치회 설치·운영, 주민자치회의 기능 및 하부행정기관과의 관계 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 법률로 정한다는 등의 조항 신설; (가칭) 주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률(안)제정: 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률을 제정하되, 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여는 이 법을 다른 법률에 우선하여 적용한다는 규정을 둘 필요가 있음]을 제·개정하여 시범실시를 통한 읍면동별 지역의 여건과 특성에 가장 적합한 모델을 찾는 노력이 필요하다.** 이러한 시범실시 결과를 바탕으로 모델별 장단점 메뉴얼을 제시하고 지역에 적합 모델의 적용은 그 지역주민이 선택할 수 있도록 할 필요가 있다. 아울러 이러한 과정을 거치기에는 주민자치회 시범실시 추진 일정이 너무 촉박하므로 시범실시 기간을 2-3년으로 연장하여 주민자치회 도입에 따른 시행착오를 최소화

할 필요가 있다.

다음 주민자치회 설치단위를 읍면동으로 한정하는 것이 바람직한 것인지를 검토할 필요가 있다. 즉 안전행정부에서 제시한 “주민자치회 시범실시 표준조례(안)”에 의하면 읍면동별로 주민자치회를 1개를 설치하되 도서 및 산간지역 등 특별한 경우에 한해 분회를 설치할 수 있도록 하고 있다. 우리나라의 경우 주민자치회 설치 단위가 읍면동이 적정한지, 아니면 통리단위가 적정한지에 대한 명확한 검증은 없으나 기존의 주민자치위원회를 주민자치회로 전환한다는 의미에서는 읍면동별로 1개를 설치하는 것이 바람직할 수 있지만 풀뿌리 민주주의 활성화를 위한 근린자치를 추구한다면 통리가 아닌 읍면동단위의 설치는 그 범역이 넓다고 할 수 있다. 주민조직의 설치단위는 외국의 경우 지방자치제 및 행정계층에 따라 다르긴 하지만, 최 일선 계층, 혹은 적은 인구규모 지역에서 다루어지고 있으며, 특히 일본의 경우 동네를 중심으로 하는 약 250-500세대 규모로 정내회가 구성되고, 그 상층부에 지구단위 정내회가 있으며, 시정촌 단위별 1개의 정내회연합회가 구성되어 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 아울러 국내에서도 농수산지역의 경우 주민자치회가 다루어야 할 콘텐츠와 주민공동체 사업들을 리단위에서 이루어지고 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 이상의 논의를 근거로 향후 주민자치회 설치를 전면 확대 적용해야한다면, 당분간은 읍면동단위에서 설치해야하겠지만, 장기적으로는 통리단위로 설치해야 주민자치회 성격과 이를 설치해야하는 근본적인 이유와 부합될 수 있다고 판단된다. 따라서 현행 특별법과 앞으로 제정되어야 할 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률(가칭)에서 읍면동에 복수의 주민자치회를 둘 수 있도록 근거 규정을 마련할 필요가 있다.

3. 주민자치회 구성 및 운영

첫째, 주민자치회 시범실시는 5년 한시법인 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’과 조례에 근거하여 실시하고 있으나 **구체적으로 주민자치회의 활동을 뒷받침해줄 수 있는 법적기구화를 확보해주어야 한다.** 즉 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제29조 제3항의 규정에 따른 **주민자치회 설치 및 운영의 기본법인 ‘주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률(가칭)’제정이 필요하다.** 기본법의 주요 내용에는 주민자치회의 총칙(목적, 용어 정의, 타 법률과의 관계), 주민자치회 설치(자치회 설치, 자치회의 회원자격 및 권리·의무, 자치회 모델 유형 선택 및 실시방안), 주민자치회의 위원 구성 및 운영(자치회의 위원 수, 위원선정위원회 구성·운영, 위원선출 유형 및 위촉, 자치회의 장, 위원 해촉, 기능, 사무기구), 주민자치회의 위원의 신분 및 권리·의무(위원의 자격요건, 임기, 신분 및 의무), 주민자치회 재정(재원, 회계), 주민총회 및 연합회(주민총회 개최, 시군구단위 연합회 구성), 국가·지방자치단체와 의 관계(국가 등이 지원, 관계기관 등과의 협조, 감독), 부칙(현 주민자치위원회와 관계, 시행시기 등 규정) 등이 포함되어야한다. 아울러 주민자치회 법인격 부여도 고려해볼 필요가 있다. 즉 주민자치회가 법인격을 부여 받게 되면 지방자치단체의 하부행정기관이 아닌 독자성을 갖는 자치적인 조직체로 인정받을 수 있게 된다.

둘째, **주민자치회 위원 구성에 주민대표성, 자발성 및 전문성의 제고가 필요하다.** 즉 주민자치회 위원의 주민대표성과 정당성을 확보 하도록 하기위해서 **가감하게 주민총회에서 선출하도록 할 필요가 있다.** 또한 주민자치회 위원의 전문성을 제고하기 위해서는 일정한 주민자치교육을 이수한 주민만이 주민자치회 위원으로 활동 할 수 있는 자격을 부여하도록 조례로 명시할 필요가 있다. 물론 주민자치교육은 시·도 또는 시군구에서 주민자치회 운영

등 주민자치역량 강화프로그램을 개설하여 지속적으로 운영할 필요가 있다.

셋째, 주민자치회 시범실시는 중앙정부(안전행정부)가 행·재정적으로 지원하고 있으나 주민자치회가 전면적으로 확대시행 되면 재정적으로 가장 열악한 기초자치단체에만 맡겨두지 말고 제도적으로 정착될 때 까지 중앙정부는 물론 광역자치단체, 기초자치단체가 네트워킹을 구성하여 행·재정적 지원과 관심이 필요하다. 특히 주민자치회를 조기에 정착시키기 위해서 광역 및 기초자치단체에 지원조직 설치와 전담공무원 배치를 통하여 지원하여야 하며, 아울러 주민자치회를 이끌어 나갈 주민리더를 발굴하고 양성할 필요가 있으며 주민자치회가 자치단체로부터 위탁·위임사무나 주민자치사무 발굴 및 운영을 통해 얻은 수수료, 사용료, 수입금 등 자체재원으로 운영할 수 있도록 할 필요가 있으며 장기적으로는 주민자치회 운영재원의 안정적 확보와 집행에 대한 책임성확보를 위해 영국의 패리쉬제를 벤치마킹하여 (가칭)주민자치세를 신설할 것을 검토할 필요가 있고, 읍면동에 복수의 주민자치회를 둘 수 있도록 할 경우 통리단위로 일본의 경우처럼 세대 당 회비를 청구하는 제도를 검토할 필요가 있다.

넷째, 주민자치회 사업을 원활히 추진하기 위해 주민자치회와 지역 내 다른 다양한 주민조직과 협력적 거버넌스 구축이 필요하며 그 중심에는 주민자치회가 되어야 한다. 즉 주민자치회는 지역사회에서 환경, 보건, 복지, 생태, 교육, 취미활동 등 특정 분야에서 특화된 활동을 하고 있는 새마을 협의회, 바르게 살기협의회, 새마을 부녀회, 자율방범대, 어머니회, 학교운영위원회, 아파트입주자대표회의, 영농회, 청년회, 노인회, 각종 동호회 및 시민단체 등 다양한 자생조직과 단체들의 협력적 네트워크 구축의 구심체로서 역할을 수행하여야 한다. 이러한 관점에서 중앙정부(문화체육관광부, 농림축산식품부, 고용노동부, 기획재정부, 국토교통부, 행자부 등)의 공모지원예산사업(마을만들기, 마을공동체만들기, 마을기업, 사회적기업 등)을 주민자치회에서 통합 관리하도록 함으로써 안정적인 자주재원을 확보하도록 지원하여야 한다. 특히 행정자치부가 범정부적으로 추진하고 있는 마을 공동체 만들기 사업도 지역 내 다양한 자생조직과 단체들의 연합체가 되어야 하기 때문에 사업의 지속적이고 원활한 사업수행을 위해서 그 구심점으로 지방자치단체별로 1개씩 구성된 ‘마을 공동체지원센터’보다 읍면동별로 구성될 주민자치회(현행 주민자치위원회)가 더욱 적합하다고 할 수 있다¹⁰⁾.

다섯째, 향후 주민자치회를 협력형 모델로 계속 추진할 경우 주민자치회의 확대실시를 통한 실질적인 의미의 주민자치를 이행하기 위해서는 무엇보다도 주민자치회 전용공간 확보와 유급사무원 채용이 이루어져야 한다. 즉 주민자치회는 설치 목적상 읍면동사무소와 별개로 설치하여 대등한 관계의 파트너십을 구축해야하는 바, 별도의 공간 확보가 필요하며, 또한 읍면동, 시군구, 시도, 중앙부처 등과 행정활동(보고) 등 연계성을 확보하기 위한 행정장비의 구비도 필요하다. 아울러 주민자치역량이 취약한 상태에서 주민자치회에서 추진하는 사업이나 프로그램의 기획, 집행, 회계 등을 담당할 관리책임자(Community Manager)를 상근형태로 추진할 수 있는 인력확보가 절실하다 할 수 있다. 특히 주민자치관리의 전문성을 제고하기 위하여 주민자치관리제도를 운영할 필요가 있으며, 가칭 주민자치관리사 자격증을 취득한 사람을 주민자치회 사무기구의 장으로 임명하는 방안도 마련할 필

10) 최근 안전행정부(현 행정자치부)가 범정부적으로 추진하고 있는 마을 공동체 만들기 사업을 지원하기 위해 자치단체별로 조례를 제정하여 전담행정조직과 별도로 마을공동체 만들기 사업계획의 수립 및 시행, 사업의 기초조사, 사업 분석·평가연구, 주민주도의 마을종합개발계획 수립 지원, 관련 민간단체의 네트워크, 마을공동체 관련 교육·홍보·자문·연수·박람회·세미나·사례현장 국내·외 견학 지원, 마을공동체 자원조사·관리 등의 업무를 담당하는 ‘마을 공동체 만들기 지원센터’를 설치하여 운영하고 있다.

요가 있다고 본다.

참고문헌

- 곽현근(2014). 주민자치회의 시범사업의 문제점과 개선방안, 「한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문집」, 659-681.
- 김병국·최철호(2012). 지방자치제도하의 주민주권 확보 방안: 시론적 연구, 「지방행정연구」, 26(1): 31-52.
- 김병국(2014). 주민자치회 도입 등 풀뿌리 민주주의 도입, 「지방자치발전위원회 자치현장토크 종합토론회 자료」, 103-118.
- 김순은(2012). 지방자치와 주민주권: 주민주권론과 지방자치의 발전, 「지방행정연구」, 26(1): 3-30.
- 김필두·류영아(2008). 「읍·면·동 중심의 주민자치 강화방안」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김필두(2011). 외국의 주민자치조직 비교연구, 「한국지방자치회 주민자치 활성화를 위한 세미나 자료집」, 23-51.
- 김필두(2014). 주민자치회의 바람직한 구성과 운영방안, 「한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문집」, 637-658.
- 대통령소속 지방자치발전위원회(2015). 「2015년 지방자치발전위원회 해외사례조사 결과」.
- 심익섭(2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구, 「지방행정연구」, 26(4): 57-84.
- 안전행정부(2013). 「읍면동 주민자치회 시범 실시 컨설팅단 전체회의 및 관계자 합동 워크숍 자료집」.
- 최근열·장영두(2002). 주민자치를 위한 지역공동체로서 아파트공동체의 형성가능성과 강화방안, 「한국지방자치학회보」, 14(2): 159-180.
- 최근열(2003). 주민자치센터의 프로그램 개발-울산광역시 남구를 사례로, 「한국지방자치학회보」, 15(2): 79-105.
- 최근열(2003). 주민자치센터의 프로그램 활성화 방안-울산광역시 사례를 중심으로-, 「한국사회와 행정연구」, 14(1): 241-268.
- 최근열(2006). 주민자치센터의 평가와 정책과제-울산광역시를 사례로, 「한국거버넌스학회보」, 13(3): 335-361.
- 최근열(2011). 주민자치센터 10년 평가와 향후과제, 「주민자치」, 1: 49-53.
- 최근열(2014). 주민자치회 실질화 방안, 「주민자치」, 28: 6-7.
- 최근열(2014). 읍면동 주민자치회 시범 실시 실태 및 발전과제, 「한국지방자치연구」, 16(3): 215-240.
- 최근열(2015). 향후 읍·면·동 주민자치회발전을 위한 정책적 제언, 「주민자치」, 48: 28-31.
- 한국지방자치학회(2011). 「읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구」.
- 江上渉(1992). コミュニティ行政の課題と町内會・自治會, 「都市問題」, 83(1): 27-3
- 山崎丈夫(1999). 「地縁組織論-地域の時代の 町内會・自治會, コミュニティ」, 東京都: 自治研究社.
- 西尾勝編(1994). 「コミュニティと住民活動」, 東京都: ぎょうせい.
- 白籐博行(2011). 地域主權の改革の法理, 渡名喜庸安·行方久生·晴山一穂 編, 「地域主權と國家・自治體の再編」. 東京: 日本評論社.
- Arnstein, Sherry R.(1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.
- Daltrop, Anne. (1987). *Politics and European Community*, London: Longman.
- Okamoto, Mitsuhiro.(2012). Neighbourhood Association and Community Centers in Japan, *Grassroots Democracy and the Role of Community Center*. 26th Joint International Seminar on Local Autonomy. Hanyang University & Friedrich Naumann Stiftung. Seoul(Oct.25, 2012).