

2017-07

기본연구

제주특별자치도 읍면동 생활자치 기능 활성화 방안

강 창 민

Pending issue research

Basic research

Commissioned research

Policy research

Jeju Research Institute 제주연구원

기본연구 2017-06

제주특별자치도 읍면동 생활자치 기능 활성화 방안

강 창 민

발 간 사

제주는 2006년 7월 제주특별자치도 출범으로 기초자치단체인 시군이 폐지되고 2개 행정시 체제의 단일 광역자치단체로 운영되고 있습니다. 특히, 특별자치도가 10년이 넘게 진행되어 오면서 당시 행정체제개편으로 인한 시군 폐지로 발생된 풀뿌리 자치, 생활자치의 약화 등의 문제가 지속적으로 제기되어 왔습니다.

이러한 배경아래 최근 강조되고 있는 마을단위 공동체 활성화와 관련하여 주민의 행복과 삶의 질을 향상하기 위해 읍면동 단위의 생활자치 기능 활성화를 모색하는 방안이 제주지역에 필요하다고 생각합니다.

생활자치는 인간이 추구하는 행복이며, 행복을 추구하기 위한 인간의 활동은 우리의 생활속에서 이루어지고 있습니다.

생활자치는 사람, 구역, 사업, 제도에 의해 지속가능한 발전이 필요하며, 읍·면·동은 실제로 지방자치단체의 모든 행정작용이 이루어지는 시작점이 되며 또한 주민 행정수요의 출발점이라는 점에서 지방행정의 본거지일 뿐만 아니라 행정의사와 주민의사가 접촉하는 교차점이며 상호연결과 조화를 이루는 시발점이라고 할 수 있습니다. 또한 주민조직으로는 아파트 입주자대표회의, 아파트부녀회, 반사회, 리개발위원회, 영농회, 작목반, 새마을부녀회, 주민자치센터 등이 있음. 아파트 입주자대표회의는 구역이 일정하지 않고, 구성원이 한정되어 있습니다.

이에 본 연구는 제주특별자치도 읍면동 생활자치 기능을 활성화 하기 위해서는 읍면동 주민센터와 주민자치위원회와의 관계 및 역할 설정, 읍면동 주민센터 기능 확대, 생활자치의 주체인 주민자치위원회의 역량 강화 등이 요구됨에 따라 제주특별자치도 읍면동 생활자치 기능을 강화하기 위하여 읍면동 주민센터의 생활자치 지원기능 실태를 분석하고, 생활자치의 주체인 주민자치위원회 역할, 기능, 역량 등을 향상시킬 수 있는 정책적 대안을 제시하였습니다.

이에 제주특별자치도 생활자치 활성화를 위한 발전에 많은 기여를 하게 될 것으로 기대합니다.

2017년 11월

제주연구원 원장 강 기 춘

연구요약

I. 연구개요

- 2006년 7월 제주특별자치도가 출범되면서 제주지역은 기초자치단체인 시군이 폐지되고, 2개 행정시 체제의 단일 광역자치단체 체제로 운영되고 있음
- 제주특별자치도가 10년 넘게 추진되어 오고 있지만, 당시 행정체제개편으로 인한 시군폐지로 발생한 풀뿌리 자치, 생활자치의 약화 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있는 실정임
- 행정기능 집중화 및 비대화로 인한 행정시 및 읍면동 기능의 약화 등 단일광역자치시스템에 대한 문제를 처방하기 위해 그동안 제주특별자치도는 행정계층 및 행정시장 직선제 등의 행정체제개편을 통해 그 문제들을 해결하려고 노력하여 왔음
- 최근 강조되고 있는 마을단위 공동체 활성화와 관련하여 주민의 행복과 삶의 질을 향상하기 위해 읍면동 단위의 생활자치 기능 활성화를 모색하는 것도 이상의 논의를 해결할 수 있는 대안일 수 있음
- 2006년 제주특별자치도가 출범된 이후 집중화된 도 중심의 행정기능을 분산시키고, 읍면동 단위의 공동체 기능과 생활 자치 기능을 향상시킬 수 있는 실천전략과 방안을 제시함

II. 생활자치에 대한 이론적 검토

- 생활자치의 개념
 - 사전에 의하면, 생활(生活)이란 살아있는 생명체들이 자신의 생명을 유지하고자 본능적으로 노력하는 것, 사람들이 본인이나 가족들을 삶의 질 향상을 위하여 활동하는 일, 직장이나 마을 등에서 공동체의 일원으로 일하는 것 등을 의미함
 - 생활(生活)은 사람이 자기 자신과 가족들을 돌보기 위하여 수행하여야

하는 최소한의 활동이라고 하였으며, 생활은 매일매일 반복적으로 수행하는 것이 필요한 먹고, 자고, 입는 일 외에도 휴식을 취하고 다른 사람과 소통하고 어울리는 공동체적 활동, 경제활동과 취미활동, 사교 활동 등의 모든 것을 말함

- 생활에 있어서는 의식주 등에 소요되는 생활필수품을 만들어 내고, 서로 이러한 생활필수품을 판매하거나 교환하고, 이러한 과정 속에서 사람들 간의 신뢰와 믿음이 생겨나고, 그러한 관계들이 지속적으로 유지 혹은 발전시키기 위한 제도 등이 만들어 질 수 있음
- 생물적, 생리적, 경제적, 사회적, 정신적, 문화적 차원을 종합해 생활을 파악하는 것의 의미는 오늘날 더욱 중요하게 되고 있다고 할 수 있으며, 생활은 주로 인간관계를 중심으로 이루어지는 활동인데, 지역사회 공동체라는 테두리 안에서 살펴보면, 생활은 직장 생활(직업, 취업 등), 사회생활(지역 사회와의 관계 커뮤니티), 가정생활(육아, 부모 봉양 등) 등으로 구분할 수 있음. 가정이라는 울타리 안에서는 부부 관계, 친자 관계, 형제자매 관계 등과 같은 가족 관계의 틀 안에서 이루어짐

○ 자치의 개념

- 자치(自治)는 저절로 다스려짐, 자기 일을 스스로 다스림, 지방자치단체가 국가로부터 위임받은 행정 업무를 수행하는 일 등으로 정의되어 있음
- 자치(autonomy)라는 개념은 기관, 집단, 단체(공동체) 등이 그들 자체에 관련된 사항에 대해 스스로 결정과 선택을 하고, 그 결과에 대해 스스로 책임을 지는 것을 의미하며, 자율과 그 궤를 같이 함

○ 생활자치의 개념

- 인간이 추구하는 궁극적인 생활의 목표는 ‘행복’ 임. 이러한 행복을 추구하기 위한 인간의 활동은 생활 속에서 이루어지고 있음. 사전적인 해석을 중심으로 제시한 이상의 생활과 자치의 개념을 바탕으로 하면, 생활자치는 중앙과 지방의 관계를 중심으로 하는 단체자치적인 측면에서의 개념규정과 주민자치 측면에서의 개념규정으로 나눌 수 있음
- 전자는 지방자치단체가 관할구역 안에서 주민의 생활과 관련된 시책을

중앙정부의 관여나 지시 없이 자주적으로 처리하는 것을 생활자치라고 규정할 수 있는 반면, 후자는 지역주민이 자치적인 단체(공동체)를 구성하여 지역사회 단위에서 주민의 생활과 관련된 업무를 스스로의 힘으로 처리하는 것을 생활자치라고 규정할 수 있음

○ 지방자치와 주민자치

- 지방자치의 의미는 특정한 지역에 거주하는 지역주민들이 스스로 다스리는 것으로 이해됨. 그러나 지방자치의 영문표기를 Local Government, Local Self-Government, Local Autonomy, Local Self-Governing 등으로 제시되듯이 그 의미는 매우 다의적임
- 지방(Local: 地方)이란 단어는 서울과 같은 수도 이외의 주변지역을 지칭하는 말로써, 오늘날에는 지방행정의 개념에서 자치단위의 하부구조를 지칭하고, 일상적인 생활공간으로써 사용되기도 하며 한편 자치(Self-Governing/Autonomy: 自治)라는 단어는 스스로 다스리는 것을 의미함
- 지방자치의 의미를 간단하게 정의하면, 특정한 지역에 거주하는 지역주민들이 스스로 다스리는 것임

○ 주민자치와 근린자치

- 주민자치(Buergerliche Selbstverwaltung)는 단체자치(Koerperliche Selbstverwaltung)와 함께 지방자치 이론을 떠받치는 전통적인 양대 이론 또는 양대 계보 중 하나이며, 단체자치 이론이 법률적 자치를 토대로 국가로부터 상대적으로 독립한 지방정부가 중앙의 간섭을 받지 않고 자치를 행한다는 유럽 대륙형 모형이라면, 주민자치 이론은 정치적 자치에 바탕을 두고 지역사회의 정치와 행정을 그 지역주민들이 자신의 책임 아래 스스로 처리한다는 영·미식 지방자치 모델이라고 이해됨
- 근린(近隣)은 ‘주거지의 인접성에 기초를 둔 비공식적이고 대면적인 일련의 상호작용이라 할 수 있는 이웃과의 교류에 사람들이 관여하는 거주지 주변의 장소’이며, 이때 근린자치란 근린의 공간 단위를 매개로 해당 지역주민을 포함한 다양한 주체들이 자율성(Autonomy)을 가지고 집합적 의사결정 또는 필요한 서비스 생산 행위에 참여하는 것을 의미함

○ 근린자치와 공동체

- 공동체에 대한 고전적 의미로 지역공동체는 ‘지리적으로 한정된 일정한 공간에서 상호간에 자신들이 거주하고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가진 사람들’로 정의됨
- 공동체의 개념을 설명하는데 지리적 영역(Geographic Area), 사회적 상호작용(Social Interaction), 공통의 연대(Common Tie)의 세 차원으로 분류하여, 공동체를 한 지리적 영역 내에서 하나의 혹은 그 이상의 부가적인 공동의 유대를 통해 사회적으로 상호작용하는 사람으로 이루어진 것으로 정의하고 있음
- 지역공동체의 최소단위인 이웃은 공동체를 개념 짓는 기본단위라 할 수 있으며, 이웃은 지역적으로 또는 심리적으로 주민들이 귀속 의식을 가지는 일정 지역에서 상호 친밀한 관계의 주요 단위임

○ 생활자치 구성요소

- 구역 : 근린의 규모를 첫째, 부모의 감시 없이 어린이가 놀도록 허락되는 작은 구역(block face), 둘째, 주민들이 정체성을 갖게 되면서 다른 지역과 대조되는 최소 지역으로서의 ‘방어적 근린’(defended neighborhood), 셋째, 최일선 지방정부의 공식 관할구역에 해당되며 개인의 참여가 선택적으로 이루어지는 ‘유한책임의 지역사회’(community of limited liability), 넷째, 시 전체를 포괄하는 ‘확장된 유한책임의 지역사회’(extended community of limited liability)로 분류
- 주체 : 근린자치는 ‘주민의(사람), 주민을 위한(사업), 주민에 의한(조직)’ 지역민주주의의 구현을 목표로 하고 있음. 따라서 근린자치의 주체는 주민이 됨. 주민은 ‘지방자치단체의 구역 내에 주소를 가진 자’(지방자치법 제12조)임
- 생활자치는 개개인의 주민들이 조직이나 단체를 구성하여 추진하는 것이 일반적임. 우리나라의 읍면동 이하 단위에서 활동하고 있는 주민조직으로는 아파트 입주자대표회의, 아파트부녀회, 반사회, 리개발위원회, 영농회, 작목반, 새마을부녀회, 주민자치센터 등이 있음. 아파트 입주자대표회의는 구역이 일정하지 않고, 구성원이 한정되어 있으며, 사업 역

시 아파트의 개보수 등에 국한되어 있으므로 일반적인 근린자치활동이라고 보기는 어렵고 상가변영회 등과 같은 일종의 직능단체로 볼 수 있음

- 사업 : 주민자치사업은 국가나 지방자치단체의 공공정책사업의 범주에 들어간다고 할 수 있으며, 지방자치단체의 입장에서 보면, 이러한 주민자치사업은 지방자치단체가 설정한 주민자치정책의 목표를 구체적으로 실현시키기 위하여 추진되는 것임. 주민자치위원회가 주관하는 주민자치사업은 크게 마을강좌, 마을사업, 마을행사 등으로 구분할 수 있음
- 제도 : 주민자치를 지원하는 법적 근거는 헌법과 지방자치법에서 찾을 수 있음. 헌법 117조 제1항에서는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있어서 주민자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 여지를 만들어 놓았음
- 지방자치법 제8조 제1항에서는 “지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야한다”고 규정하여 주민자치를 지원하기 위한 근거를 마련하였음. 이 규정에 따라서 지방자치법 시행령 제8조의 별표 1에서는 읍면동 사무소의 주민자치센터의 설치·운영을 지원하는 업무는 시도 사무이고, 읍면동 사무소의 주민자치센터를 설치·운영하는 업무는 시·군·자치구 사무라고 규정하고 있어서 시도와 시군구가 주민자치를 지원하여야 한다고 명문화시키고 있음.

Ⅲ. 제주특별자치도 생활자치 실태

- 제주특별자치도 주민자치센터 설비 현황을 살펴보면 전체 43개 읍면동에 주민자치센터가 설치되어 있으며, 읍 7개, 면 5개, 동 31개 지역에 설치
- 주민자치센터 운영 프로그램 현황을 살펴보면 2016년 기준 1,240개의 프로그램이 운영되고 있으며, 세부적으로는 주민자치 관련 258개, 문화여가 관련 299개, 지역복지 관련 287개, 주민편익 관련 84개, 시민교육 관련 115개, 지역사회진흥 관련 192개, 기타 5개임

- 주민자치센터 운영비 지원 현황은 전체 2,658백만원이며, 운영비 1,621백만원, 사업비 1,037백만원임
- 제주특별자치도 주민자치위원 현황을 살펴보면 전체 1,081명(제주시 672명, 서귀포시 409명)이며, 이중 지역 283명(제주시 168명, 서귀포시 115명), 직능 257명(제주시 179명, 서귀포시 78명), 일반 486명(제주시 299명, 서귀포시 187명)임
- 주민자치센터 자원봉사자 현황을 살펴보면 전체 488명 중 강사 14명, 시설관리 1명, 프로그램 운영 93명, 프로그램 운영보조 44명, 기타 302명으로 구성되어 있음
- 제주특별자치도 주민참여예산제도 운영 조직은 읍면동 지역회의와 지역회의 조정협의회. 주민참여예산위원회가 있음
 - 읍면동 지역회의는 60명 이내의 인원으로 구성되고 주민자치위원, 예산위원회위원, 참여희망주민 등 참여
 - 지역회의 조정협의회는 40명 이내의 인원이 구성되고 당연직으로 행정시 부시장, 국장, 위촉직으로 지역회의추천, 전문가 등 참여
 - 주민참여예산위원회는 80명 이내의 인원이 구성되고 당연직으로 도 실국장, 행정시 부시장, 위촉직으로 주민자치위원회 추천, 일반주민, 전문가 등 참여

IV. 제주특별자치도 읍면동 생활자치에 대한 인식조사

- 읍면동 위상 관련
 - 읍면동의 역할 확대 여부에 대해 공무원의 경우 66.3%(69명)가 과거에 비해 읍면동의 역할은 확대 되었다고 응답하였으며, 도민 또한 37%(74명)가 과거에 비해 읍면동의 역할은 확대 되었다고 응답함
 - 읍면동의 기능 중 가장 중요 사항으로는 공무원의 경우 37.5%(39명)가 민원서비스 제공이 가장 중요하다고 응답하였으며, 도민 또한 35%(70명)가 원서비스 제공이 가장 중요하다고 응답함
 - 읍면동의 기능 강화 필요 사항으로는 공무원의 경우 52.9%(55명)가 주민과 행정 간의 협력이 읍면동 기능강화에 가장 필요하다고 응답하였

으며, 도민 또한 39%(78명)가 주민과 행정 간의 협력이 읍면동 기능강화에 가장 필요하다고 응답함

- 시도와 읍면동간 역할 분담에 대해 공무원의 경우 84.6%(88명)가 시도와 읍면동간 역할 분담이 필요하다고 응답하였으며, 도민 또한 72.5%(145명)가 시도와 읍면동간 역할 분담이 필요하다고 응답함

○ 주민자치 관련

- 주민자치 인식 여부에 대해 공무원의 경우 39.5%(40명)가 주민자치에 대한 인식이 높지 않은 편이라고 응답하였으며, 도민의 경우 44.5%(89명)가 주민자치에 대한 인식이 높지 않은 편이라고 응답함
- 자치기구 필요 여부에 대해 공무원의 경우 61.5%(64명)가 주민의 의견을 수렴하는 자치기구 필요하다고 응답하였으며, 도민 또한 72.5%(145명)가 주민의 의견을 수렴하는 자치기구 필요하다고 응답함
- 주민자치 주체 여부에 대해 공무원의 경우 45.2%(47명)가 주민자치위원회가 주민자치의 주체가 되어야 한다고 응답하였으며, 도민 또한 46%(92명)가 주민자치위원회가 주민자치의 주체가 되어야 한다고 응답함
- 주민자치에 미치는 영향요인으로는 공무원의 경우 50%(52명)가 주민자치에 가장 영향을 미치는 요인은 주민의 역량이라고 응답하였으며, 도민 또한 36.5%(73명)가 주민자치에 가장 영향을 미치는 요인은 주민의 역량이라고 응답함
- 주민자치 사업 중 중요 사업으로는 공무원의 경우 40.4%(42명)가 마을가꾸기 부분이 주민자치 사업 중 가장 중요 사업이라고 응답하였으며, 도민 또한 38%(76명)가 마을가꾸기 부분이 주민자치 사업 중 가장 중요 사업이라고 응답함
- 주민자치를 위한 민과 관의 관계 방향에 대해 공무원의 경우 48.1%(50명)가 민과 관이 공동으로 읍면동 주요사항 추진이 향후 주민자치를 위한 관계라고 응답하였으며, 도민의 경우 38%(76명)가 사회복지 부분이 주민자치 사업 중 가장 중요 사업이라고 응답함
- 주민자치를 위한 민과 관의 관계 방향에 대해 공무원의 경우 48.1%(50명)가 민과 관이 공동으로 읍면동 주요사항 추진이 향후 주민자치를 위

한 관계라고 응답하였으며, 도민 또한 53%(106명)가 민과 관이 공동으로 읍면동 주요사항 추진이 향후 주민자치를 위한 관계라고 응답함

○ 주민자치위원회 관련

- 주민자치위원 인적 구성 적절성 여부에 대해 공무원의 경우 48%(50명)가 주민자치위원 인적 구성은 적절하다고 응답하였으며, 도민의 경우 40%(80명)가 지역의 주민자치위원이 누구인지 잘 모른다고 응답함
- 주민자치위원 인적 구성이 적절하지 않은 이유에 대해 공무원의 경우 37.5%(15명)가 주민자치위원회 인적 구성이 본업에 바빠 위원회 활동에 집중하기 어렵다고 응답하였으며, 도민 또한 26.2%(17명)가 주민자치위원회 인적 구성이 본업에 바빠 위원회 활동에 집중하기 어렵다고 응답함
- 주민자치위원의 바람직한 운영 방향으로는 공무원의 경우 41.3%가 위원회가 주체가 되고 읍면동이 보완하는 형태가 바람직한 형태라고 응답하였으며, 도민 또한 35.5%(71명)가 위원회가 주체가 되고 읍면동이 보완하는 형태가 바람직한 형태라고 응답함
- 주민자치위원회 사업 참여 여부에 대해 공무원의 경우 30.8%(32명)가 주민자치사업에 관심을 가지고 참여한다고 응답하였으며, 도민의 경우 34.5%(69명)가 주민자치사업에 잘 참여하지 않는다고 응답함
- 지역 봉사단체 주민자치위원회 사업 참여 여부에 대해 공무원의 경우 38.5%(40명)가 지역봉사단체는 주민자치위원회 사업에 잘 참여한다고 응답하였으며, 도민의 경우 29%(58명)가 지역 봉사단체는 주민자치위원회 사업에 잘 참여하지 않는다고 응답함
- 지역 공무원 주민자치위원회 사업 참여 여부에 대해 공무원의 경우 50%(52명)가 주민자치위원회에 사업에 참여를 잘 하고 있다고 응답하였으며, 도민의 경우 25.5%(51명)가 지역 공무원은 주민자치위원회 사업에 참여를 잘 하지 않는다고 응답함
- 주민자치위원회 세부사업 협의 여부에 대해 공무원의 경우 53.9%(56명)가 주민자치위원회는 세부사업 등 필요한 사항에 대해 토론 협의를 통해 결정한다고 응답하였으며, 도민의 경우 29.5%(59명)가 주민자치위원

회는 세부사업 등 필요한 사항에 대해 토론 협의를 통하지 않고 결정한다고 응답함

- 주민자치위원회 세부사업 사전 조사 여부에 대해 37.5%(39명)가 주민자치위원회는 세부사업을 구성하기 위해 주민들의 수요와 의견을 사전 조사한다고 응답하였으며, 도민의 경우 32.5%(65명)가 주민자치위원회는 세부사업을 구성하기 위해 주민들의 수요와 의견을 사전 조사 하지 않는다고 응답함

V. 제주특별자치도 읍면동 생활자치 활성화 방안 제시

○ 생활자치의 주축 조직으로서의 새로운 주민자치회 운영

- 주민자치회의 구성 체계 : 실질적으로 주민자치센터의 운영주체인 주민자치위원회는 주민대표성과 분야별 전문성이 확보되어야 하며, 진정한 봉사자로서 활동할 수 있는 사람들로 구성 필요와 지역특성을 반영한 분과위원회는 주민자치위원의 자질과 특성을 살리고 읍면동 지역특성을 반영하여 자율적으로 구성하고 분과위원회별 주민자치센터 활성화 전략과제 발굴 필요
- 주민자치회의 사무(기능) 위탁 : 사무위탁과 관련해서는 영농자금 등 보조금 신청, 혼인·출생신고서 등 행정서류 대서, 주민등록 등 기초통계조사, 야간 방범순찰 등 지역안전업무, 민방위동원 및 통솔, 가로등 관리, 시군구 공유재산 일부 관리 및 운영, 마을회관 및 도서관 관리운영 등이 대상이 될 수 있음. 주민자치회 기능수여와 관련해서는 포괄적 기능수여 또는 부분적 선택 기능수여 등의 논의 필요
- 주민자치회의 위원선출 방법과 운영 : 주민자치위원의 시·군·자치구청장의 위촉에 따른 주민대표성 약화 문제인바, 그 구성과 운영부분은 주민자치회 구성에 관한 법률제정 내용과도 연계되어 논의되어야함
- 주민자치회와 주민자치센터의 관계 정립 : 주민자치센터의 경험과 노하우를 살려 주민자치회는 주민자치센터(위원회)만이 아니라 해당 자치단체(시·군·구), 읍·면·동, 지방의회, 특히 지역주민 등과의 지역사회 내 원만한 네트워크관계 설정이 중요

- 주민자치위원회 자치역량 강화를 위한 교육 강화 : 주민자치학교를 통한 주민자치위원과 주민 간의 올바른 의사소통 방법과 타 지자체를 비롯한 제주특별자치도 내 우수 주민자치센터 벤치마킹을 통한 활성화 방안에 대한 교육 강화 필요
 - 주민자치센터 정체성 확립 : 주민자치센터의 정체성을 확립하기 위하여 주민자치센터의 운영방향을 주민자치 기능을 주로 할 것인지 아니면 문화여가 프로그램 위주 시설을 지향할 것인가에 대한 고민 필요
 - 주민자치센터 프로그램 다변화 : 주민 다수가 흥미를 유발하고 참여 할 수 있는 프로그램인 문화여가 프로그램 중 가장 활성화될만한 프로그램 한두 가지를 주로 운영하면서 주민자치적인 프로그램 중 일상생활과 밀접하면서 성취감을 느낄 수 있는 프로그램을 부수적으로 추진 필요
- 주민참여예산제도 활성화 방안
- 주민참여예산제도 주민대상 교육 강화 : 예산관련 전문가 및 컨설팅 전문가 참여를 통해 주민주도 사업 발굴과 주민참여 예산학교 운영 횟수 확대 필요
 - 지역여건을 고려한 사업 발굴 강화 : 인구나 면적 등을 고려하여 읍면동별 배정이 필요하며, 지역의 미래지향적 발전을 위한 사업 발굴 필요
 - 주민참여예산제도 지역회의 인원 구성 조정 : 지역회의 구성인원 조정 및 중복된 기능부분 조항에 대한 조례개정 필요

○ 생활자치 활성화를 위한 주민 공동체 강화

목 차

I. 연구개요	1
1. 연구 배경 및 목적	1
2. 연구범위와 방법	2
II. 생활자치에 대한 이론적 검토	4
1. 생활자치의 개념 정리	4
2. 생활자치에 대한 이론적 논의	8
3. 생활자치의 구성요소	15
4. 생활자치 구심체로서의 주민자치센터	22
5. 주민자치 시범사업 현황	27
III. 제주특별자치도 생활자치 실태분석	33
1. 주민자치센터 현황	33
2. 제주특별자치도 주민참여예산제도 개요	39
3. 제주특별자치도 위원회 현황	41
IV. 제주특별자치도 읍면동 생활자치에 대한 인식조사	43
1. 조사설계	43
2. 분석결과	45
3. 분석결과 종합	64
V. 제주특별자치도 읍면동 생활자치 활성화 방안 제시	67
1. 생활자치의 주축 조직으로서의 새로운 주민자치회 운영	67
2. 주민참여예산제도 활성화 방안	72
3. 생활자치 활성화를 위한 주민 공동체 강화	73
참고문헌	75

표 목 차

<표 III-1> 주민자치센터 설치 현황	37
<표 III-2> 주민자치센터 프로그램 현황	37
<표 III-3> 주민자치센터 운영비 지원 현황	38
<표 III-4> 제주특별자치도 주민자치위원 현황	38
<표 III-5> 제주특별자치도 주민자치센터 자원봉사자 현황	39
<표 III-6> 제주특별자치도 주민참여예산제도 운영 조직	40
<표 III-7> 제주특별자치도 주민참여예산제도 운영 실적	41
<표 III-8> 제주특별자치도 위원회 현황	41
<표 III-9> 제주특별자치도 위원회 현황	42
<표 IV-1> 인구 사회적 특성	44
<표 IV-2> 읍면동 역할 확대 여부	45
<표 IV-3> 읍면동의 기능 중 가장 중요 사항	46
<표 IV-4> 읍면동의 기능 강화 필요 사항	47
<표 IV-5> 시도와 읍면동간 역학 분담 필요 여부	48
<표 IV-6> 주민자치 인식 여부	49
<표 IV-7> 자치기구 필요 여부	50
<표 IV-8> 주민자치 주체 여부	51
<표 IV-9> 주민자치에 미치는 영향요인	52
<표 IV-10> 주민자치 사업 중 가장 중요 사업	53
<표 IV-11> 주민자치를 위한 민과 관의 관계 방향	54
<표 IV-12> 주민자치위원 인적 구성 적절성 여부	55
<표 IV-13> 주민자치위원 인적 구성 적절성 여부	56
<표 IV-14> 주민자치위원회 바람직한 운영 방향	58
<표 IV-15> 주민자치위원회 사업 참여 여부	59
<표 IV-16> 지역 봉사단체 주민자치위원회 사업 참여 여부	60
<표 IV-17> 지역 공무원 주민자치위원회 사업 참여 여부	61
<표 IV-18> 주민자치위원회 세부사업 협의 여부	62
<표 IV-19> 주민자치위원회 세부사업 사전 조사 여부	63

그림 목 차

<그림 III-1> 협력형 주민자치회 모형	29
<그림 III-2> 통합형 주민자치회 모형	30
<그림 III-3> 주민조직형 주민자치회 모형	31
<그림 III-4> 안전행정부 시범사업 모형	32

I. 연구개요

1. 연구 배경 및 목적

- 2006년 7월 제주특별자치도가 출범되면서 제주지역은 기초자치단체인 시군이 폐지되고, 2개 행정시 체제의 단일 광역자치단체 체제로 운영되고 있음
- 제주특별자치도가 10년 넘게 추진되어 오고 있지만, 당시 행정체제개편으로 인한 시군폐지로 발생한 풀뿌리 자치, 생활자치의 약화 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있는 실정임
- 행정기능 집중화 및 비대화로 인한 행정시 및 읍면동 기능의 약화 등 단일광역자치시스템에 대한 문제를 처방하기 위해 그동안 제주특별자치도는 행정계층 및 행정시장 직선제 등의 행정체제개편을 통해 그 문제들을 해결하려고 노력하여 왔음
- 도지사의 권한 분산, 풀뿌리 민주주의 강화, 도민의 정치 참여권 제고 등을 위해서 행정체제 개편을 통해 혁신적으로 접근(제도적 자치)할 수도 있지만, 현재 도와 행정시 읍면동 간의 기능 배분을 통해 점진적 개선(생활자치)을 모색할 수 있다고 판단함
- 더불어 최근 강조되고 있는 마을단위 공동체 활성화와 관련하여 주민의 행복과 삶의 질을 향상하기 위해 읍면동 단위의 생활자치 기능 활성화를 모색하는 것도 이상의 논의를 해결할 수 있는 대안일 수 있음
- 따라서 본 연구는 2006년 제주특별자치도가 출범된 이후 집중화된 도 중심의 행정기능을 분산시키고, 읍면동 단위의 공동체 기능과 생활자치 기능을 향상시킬 수 있는 실천전략과 방안을 제시하는 데 있음
- 현재 읍면동 생활자치 시스템은 읍면동 주민센터 및 주민자치위원회를

중심으로 운영되고 있으나, 읍면동의 기능과 역할이 제한적이고, 주민자치위원회 역시 제주지역 생활자치의 중심축 역할을 담당하고 있지 못하는 실정임

- 제주특별자치도 읍면동 생활자치 기능을 활성화 하기 위해서는 읍면동 주민센터와 주민자치위원회와의 관계 및 역할 설정, 읍면동 주민센터 기능 확대, 생활자치의 주체인 주민자치위원회의 역량 강화 등이 요구됨
- 이에 제주특별자치도 읍면동 생활자치 기능을 강화하기 위하여 읍면동 주민센터의 생활자치 지원기능 실태를 분석하고, 생활자치의 주체인 주민자치위원회 역할, 기능, 역량 등을 향상시킬 수 있는 정책적 대안을 제시

2. 연구범위와 방법

- 연구의 범위
 - 시간적 범위 : 2017년 7월 기준으로 주민센터 업무지침, 주민자치위원회 관련 조례 및 지침, 주민자치위원회 구성 등
 - 공간적 범위 : 제주특별자치도 43개 읍면동 주민센터 및 주민자치위원회를 대상
 - 내용적 범위 : 생활자치 관련 선행연구 검토, 제주특별자치도 생활자치 실태분석, 읍면동 주민센터 공무원 및 주민대상 설문 실시, 제주특별자치도 생활자치 활성화 방안 제시 등으로 이루어짐
- 연구의 방법
 - 생활자치에 대한 이론적 검토, 국내외 사례 분석, 제주특별자치도 실태

등 문헌조사를 실시함

- 제주지역 생활자치 실태분석을 위해 읍면동 주민센터 및 주민자치위원회 등을 대상으로 구조화된 설문지를 통한 설문조사 실시
- 샘플 대상 : 읍면동 주민센터 공무원, 읍면동 주민

II. 생활자치 대한 이론적 검토

1. 생활자치의 개념 정리

1) 생활의 개념

- 인간이 추구하는 궁극적인 생활의 목표는 '사람다운 삶' 즉, '행복'임. 이러한 행복을 추구하기 위한 인간의 활동은 생활 속에서 이루어지고 있음.
- 국어사전에 의하면, 생활(生活)이란 살아있는 생명체들이 자신의 생명을 유지하고자 본능적으로 노력하는 것, 사람들이 본인이나 가족들을 삶의 질 향상을 위하여 활동하는 일, 직장이나 마을 등에서 공동체의 일원으로 일하는 것 등을 의미함(<https://search.naver.com>).
- 또한, 생활(生活)은 사람이 자기 자신과 가족들을 돌보기 위하여 수행하여야 하는 최소한의 활동이라고 하였으며, 생활은 매일매일 반복적으로 수행하는 것이 필요한 먹고, 자고, 입는 일 외에도 휴식을 취하고 다른 사람과 소통하고 어울리는 공동체적 활동, 경제활동과 취미활동, 사교활동 등의 모든 것을 말함.
- 또 사람의 생활은 혼자 사는지, 부모, 자식 등 가족들과 사는지에 따라 달라지기도 하며, 의학적으로 생활(life)이란 생명을 유지하고 존속시키며, 생명의 가치를 높여가는 행위를 말함.
- 이러한 생활에 있어서는 의식주 등에 소요되는 생활필수품을 만들어 내고, 서로 이러한 생활필수품을 판매하거나 교환하고, 이러한 과정 속에서 사람들 간의 신뢰와 믿음이 생겨나고, 그러한 관계들이 지속적으로 유지 혹은 발전시키기 위한 제도 등이 만들어 질 수 있음.
- 따라서 생활이란 생활필수품을 만들고 사용하는 인간의 순환적인 활동

이라고 할 수 있으나, 좁은 의미에서는 생명의 유지와 발전을 위하여

- 필요한 것들을 준비하고 사용하는 다양한 활동들을 생활이라고 정의하는 경우가 많음. 우리나라에서의 일상용어로서는 보통, 살림이나 생계라고 하는 의미로 사용되는 일이 많다고 할 수 있겠으나, 이 ‘생활’과 대략 대응하는 것으로 돼있는 영어의 ‘Life’라고 하는 말은 이 생계나 살림이라고 하는 말 외에 생명이나 생존, 더 나아가서 일생, 인생, 생애라고 하는 의미가 함께 포함돼 있다고 지적되고 있음.
- 이와 같이 생물적, 생리적, 경제적, 사회적, 정신적, 문화적 차원을 종합해 생활을 파악하는 것의 의미는 오늘날 더욱 중요하게 되고 있다고 할 수 있으며, 생활은 주로 인간관계를 중심으로 이루어지는 활동인데, 지역사회 공동체라는 테두리 안에서 살펴보면, 생활은 직장 생활(직업, 취업 등), 사회생활(지역 사회와의 관계 커뮤니티), 가정생활(육아, 부모 봉양 등) 등으로 구분할 수 있음. 가정이라는 울타리 안에서는 부부 관계, 친자관계, 형제자매 관계 등과 같은 가족 관계의 틀 안에서 이루어짐(<https://ko.wikipedia.org>).
- 이러한 생활에 대한 사전적 정의를 토대로 하면, 생활을 구성하고 있는 주요한 요소는 의식주, 커뮤니케이션, 여가, 일(직업), 가계(경제), 주거, 연애와 결혼, 출산과 육아, 부모의 부양, 관혼상제 등 통과의례, 신앙 등을 의미함.
- 조대엽(2012)은 생활이란 개인의 삶의 공간이며, 이 공간에 자기실현성과 자기 확장성이 얼마나 구현되느냐에 따라 공민적 공공성의 수준이 결정된다고 하였음.
- 생활은 개인의 실존적 삶이 구성되는 사회적 장이며, 개인이 작동하는 사회적 영역이라 정의하였으며, 생활은 정치적, 경제적, 문화적 질서와 결합되어 있음에도 불구하고, 정치행정체계와 경제체계가 고도로 중앙 집중화된 국가주의 정치체계에서 제도화된 공적질서로부터 분리되고 배제되고 통제될 뿐만 아니라 억압적 영역으로 남게 된다고 하

였음(조대엽, 2012).

- 매슬로(1943)는 인간의 가장 낮은 단계의 욕구를 생명의 유지와 보호에 필요한 생리적인 욕구라고 정의하였음(Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation.
- 이상의 논의를 종합해 보면, 인간의 생활은 '행복'이라는 궁극적인 목표를 추구하기 위하여 개인이 행하는 다양한 욕망 및 욕구 달성행위 또는 사회적 가치 및 이념의 실현행위를 의미한다고 할 수 있음.
- 이러한 생활의 범위에는 사람이 생명을 유지하고 살기 위해서 행하는 필수적인 의식주와 관련된 활동, 직장생활과 같은 경제활동이나 취미·여가·문화활동 등과 같은 개인적인 차원에서의 활동, 이웃과 지역사회를 위한 봉사활동, 이웃과의 교류와 상호 작용 등이 모두 포함된다고 할 수 있음.

2) 자치의 개념

- 자치(自治)는 저절로 다스려짐, 자기 일을 스스로 다스림, 지방자치단체가 국가로부터 위임받은 행정 업무를 수행하는 일 등으로 정의되어 있음.
- 이러한 자치(autonomy)라는 개념은 기관, 집단, 단체(공동체) 등이 그들 자체에 관련된 사항에 대해 스스로 결정과 선택을 하고, 그 결과에 대해 스스로 책임을 지는 것을 의미하며, 자율과 그 궤를 같이 함.
- 자치와 유사한 자율(自律, autonomy)은 남의 지배나 구속을 받지 아니하고, 자기 스스로의 원칙에 따라 어떤 일을 하는 일 또는 자기 스스로 자신을 통제하여 절제하는 일, 자신의 욕망이나 남의 명령에 의존하지 아니하고, 스스로의 의지로 객관적인 도덕법칙을 세워 이에 따르는 일 등 이라고 함.

3) 생활자치의 개념

- 인간이 추구하는 궁극적인 생활의 목표는 '행복'임. 이러한 행복을 추구하기 위한 인간의 활동은 생활 속에서 이루어지고 있음. 사전적인 해석을 중심으로 제시한 이상의 생활과 자치의 개념을 바탕으로 하면, 생활자치는 중앙과 지방의 관계를 중심으로 하는 단체자치적인 측면에서의 개념규정과 주민자치 측면에서의 개념규정으로 나눌 수 있음.
- 전자는 지방자치단체가 관할구역 안에서 주민의 생활과 관련된 시책을 중앙정부의 관여나 지시 없이 자주적으로 처리하는 것을 생활자치라고 규정할 수 있는 반면, 후자는 지역주민이 자치적인 단체(공동체)를 구성하여 지역사회 단위에서 주민의 생활과 관련된 업무를 스스로의 힘으로 처리하는 것을 생활자치라고 규정할 수 있음.
- 전자는 지방자치단체가 주체가 되지만, 후자는 주민공동체가 주체가 됨. 그러나 양자의 관계를 명확하게 구분하는 것은 매우 어려우며, 최근에는 지방자치단체와 주민공동체가 상호 협력하는 민관협력 거버넌스를 구축하는 사례가 많으며, 이 경우, 주민이 주체가 되고, 지방자치단체는 지원자 혹은 보조자 역할을 수행 하는 주민자치의 기본원리와 생활자치의 개념이 어느 정도 일치한다고 할 수 있음.
- 따라서 생활자치의 개념을 규명하기 위한 핵심적인 키워드는 지방자치의 큰 틀 안에서 이루어지는 주민자치이고, 이 주민자치의 실현을 위해서 주민의 자발적인 참여를 전제로 하는 지역공동체의 형성과 민관협력체계의 구축 등이 됨.

2. 생활자치에 대한 이론적 논의

1) 지방자치와 주민자치

- 지방자치의 의미는 특정한 지역에 거주하는 지역주민들이 스스로 다스리는 것으로 이해됨. 그러나 지방자치의 영문표기를 Local Government, Local Self-Government, Local Autonomy, Local Self-Governing 등으로 제시되듯이 그 의미는 매우 다의적임
- 지방(Local: 地方)이란 단어는 서울과 같은 수도 이외의 주변지역을 지칭하는 말로써, 오늘날에는 지방행정의 개념에서 자치단위의 하부구조를 지칭하고, 일상적인 생활공간으로써 사용되기도 하며 한편 자치(Self-Governing/Autonomy: 自治)라는 단어는 스스로 다스리는 것을 의미함
- 결국 지방자치의 의미를 간단하게 정의하면, 특정한 지역에 거주하는 지역주민들이 스스로 다스리는 것임(심익섭, 2002).
- 지방행정의 차원에서 지방자치는 특정지역의 주민들이 지역문제 해결과 정책목표를 위하여 정책과정에 참여하고 의무와 권리를 실행함으로써 지역의 공익을 추구하는 것을 의미함
- 공간적 차원에서 지방자치는 국가의 일부분이자 총합으로써 파악할 수 있고, 지방자치의 토대로써 국가의 일부분이자 일정공간에 거주하는 지역주민들의 권리와 의무가 실행되면서 출발하기 때문임
- 지방자치는 개체인 지방자치단체 혹은 지방정부의 총합이자 집합으로써 국가를 구성하기 때문에 국가로 통칭되는 중앙정부와의 관계와 상호작용하고 있음.
- 지방자치에서 발생하는 관계와 상호작용은 지방자치의 체제를 단방체제(Unitary System)와 연방체제(Federal System)로 구별하는 척도로 사용되기도 함

- 일반적으로, 지방자치의 형태는 단체자치와 주민자치를 통하여 구분되며, 법학적 차원에서 지방자치는 지방이 행위능력자로서, 지위를 확보하고, 국토의 공간에 대한 통치기능을 제도화하는 것을 의미하기 때문임
- 주로 행정법학자들의 견해는 지방자치를 법적·형식적 측면의 단체자치(團體自治)와 정치·실질적 측면의 주민자치(住民自治)로 구분하여 설명하고 있음(강용기, 2014).
- 여기서, 단체자치는 국가로부터 상대적으로 독립된 법인격을 부여받은 자치단체가 지방의 행정사무를 처리하는 것을 의미하며, 주민자치의 경우, 지역주민의 대표자로 구성된 자치정부를 통하여 지역의 공공사무를 처리하는 형태로 정의하고 있음(김병준, 2014).
- 다시 말하면, 의사결정과정에서 발생하는 하향식 접근방법은 계층적인 의사결정구조와 집행구조를 보일 수밖에 없기 때문에 중앙정부에게 지방정부가 권한을 부여 받아 행사하는 것에 지나지 않는 단체자치를 나타냄
- 상향식 접근방법은 수평적인 의사결정구조와 집행구조를 보여주기 때문에 지방정부 또는 지역주민들이 권력의 주체가 되는 주민자치를 상정하며, 현대 지방자치가 탄생한 유럽에서는 “국가 - 지방 - 시민(Staat - Kommunen - Buerger)”의 상호연관성으로부터 지방자치를 이해함(심익섭, 2003).
- ‘국가-지방’ 관계에 초점을 둔 것이 단체자치이고, ‘시민-지방’ 관계를 강조한 것이 주민자치 논리인데, 분권민주주의를 위해서는 이들 지방자치 양대 이론의 조화가 요구되듯이, 실제 지방자치 선진국에서는 이중 어느 하나만을 강조하지 않는다는 것임
- 주민자치를 중시한 영국이나 단체자치를 발전시킨 독일에서도 지금은 양 이론의 공존·발전을 지방자치의 핵심으로 이해하고 있으며, 지방자치이론의 한 축인 주민자치에 대한 관점은 민주주의를 어떻게 바라보는가와 밀접한 관련이 있다는 점에서 무엇보다도 주민자치 정당성

에 대한 철학적·규범적 기반 마련이 중요하다. 이를 위해서는 기본적으로 다양한 민주주의의 성격과 특성, 그리고 시민참여와의 관계 중요성에 대한 이해가 필요함

- 이를 통하여, 지역차원이나 근린차원에서 지역주민들이 지역의 문제해결과 정책목표달성을 위한 집합적 의사결정, 공공재와 서비스의 제공에 참여하고 상호작용을 가능하게 함
- 이것이야말로 지역주민들이 스스로 다스리는 지방자치와 주민자치의 본질로써, 로컬거버넌스와 근린거버넌스의 구현으로 볼 수 있으며, 또한 지방자치가 지향하는 ‘풀뿌리민주주의(Grassroots Democracy)’는 근린거버넌스와 근린자치로 귀결됨.
- 이를 환원하면, 단체자치와 주민자치의 논의에서 단체자치와 주민자치를 구분하고 분절적인 것으로 바라보는 것보다 통합적이고 상호연결된 것으로 파악하는 것이 적절함
- 결국 주민의 삶의 질이나 주민복지 향상을 본질로 하는 주민자치와 숨겨진 지역자원을 찾아내는 지역발전과의 연계성이 중요한 척도가 되며, 여기서 사회적 자본의 개념을 경제적 측면, 사회정의 측면, 지속가능성 측면에서 접근하는 것이 주민자치와 지역사회발전 연계메커니즘의 연결 고리가 될 수 있음
- 이는 바로 사회적 자본이야말로 지역사회가 공동으로 추구할 수 있는 가치이자 지역사회 발전을 가능할 수 있는 척도가 된다는 것이며, 지역사회발전이 공간 좌표 상에서 지방 활성화를 설명하려고 시도한 반면, 주민자치는 시간 좌표 상에서 공간발전 현상을 설명하고 있다고 할 것임
- 이 때 지역사회발전 전략은 지역별 차별화를 도모할 수 있는 준거로서 주민자치의 사상적 기초를 제공하고 있다고 할 수 있음
- 지방자치제는 지역마다의 개성을 살리고 고유한 지역문화를 보전하며,

지역경제를 구축하고, 이를 기반으로 국가경제를 강화한다는 체계적인 선순환 원리에 입각해 있음

- 이 때문에 현대 선진민주주의 국가들에서는 주민자치를 바탕으로 지역사회발전을 이끌어 내고, 지역사회 발전을 통해 국가경쟁력을 강화시키는 선순환 구조의 패러다임이 자리 잡고 있는 것임
- 우리에게도 여전히 실감하기 어렵지만, 지역사회에 주민자치가 자리 잡으면 지역의 완결성이 강화되고, 이 과정에서 지역공동체가 가동하면서 지역사회 갈등완화, 불필요한 정치비용 절감, 정부 투명성 제고 등을 가져와 결국 국가경쟁력 강화로 이어질 것으로 기대됨
- 주민자치가 경제적 효율성과 정치적 효용성을 동시에 실현할 수 있음을 주목해야 하며, 결국 바람직한 주민자치와 지역사회발전 연계 전략을 위해서는 로컬거버넌스라는 새로운 패러다임으로의 전환이 요구됨
- 이 때 중요한 정책적 지향점은 바로 지역주민 스스로 소비자이면서 동시에 생산자라는 프로슈머(Prosumer)로서의 지위 인식이며, 나아가 이로부터 정립된 개념이 시민의 생산자적 역할을 강조하는 시민공동생산(Coproduction)임(심익섭, 2011).
- 전통적 패러다임에서는 정부가 공공서비스의 공급자이고 시민은 단순 소비자로 인식되었으나 시민 스스로의 역할 변화를 강조하고 있는 것으로, 즉 시민공동생산이란 공공부문인 정부와 민간부문인 시민이 상호 배타적인 입장에서 역할 구분을 분명히 했던 경향에서 벗어나, 정부와 시민이 공동으로 공적 재화나 서비스를 생산하는 것으로 이해된다는 의미임

2) 주민자치와 근린자치

- 주민자치(Buergerliche Selbstverwaltung)는 단체자치(Koerperliche Selbstverwaltung)

와 함께 지방자치 이론을 떠받치는 전통적인 양대 이론 또는 양대 계보 중 하나이며, 단체자치 이론이 법률적 자치를 토대로 국가로부터 상대적으로 독립한 지방정부가 중앙의 간섭을 받지 않고 자치를 행한다는 유럽 대륙형 모형이라면, 주민자치 이론은 정치적 자치에 바탕을 두고 지역사회의 정치와 행정을 그 지역주민들이 자신의 책임 아래 스스로 처리한다는 영·미식 지방자치 모델이라고 이해됨(Stober, 1996).

- 물론 오늘날 그 구별의 실익은 없으나, 대륙법 체계를 받아들인 한국의 경우 단체자치에 바탕을 둔 지방자치의 제도화가 이루어졌다는 점에서 주민자치 부분은 늘 취약한 형태로 남아 있었다고 할 수 있음
- 사실 현대 한국의 주민자치는 단순한 서구에 대한 모방보다는 조선시대의 향약(鄕約)이나 계(契)와 같은 우리의 전통과 문화에 토대를 둔다고 볼 수 있으며, 우리의 전통적인 마을을 보면 실제로 한국 행정의 가치관이 많은 부분 전통마을의 가치관이나 가족 관념을 반영하고 있기 때문임
- 한국 행정현상을 분석해 보면 공(公)의 관념이 사(私)의 관념에 얽혀서 연고주의, 권위주의, 사인주의 등의 한국행정문화의 특성들이 나타난다고 할 수 있기 때문이며, 결국 한국행정의 혁신을 위해서는 마을의 전통문화 속에 있는 두레정신이나 계의 정신을 활용하는 것이 합리적인 개혁 가능성을 높인다고 할 수 있음
- 이처럼, 마을과 행정은 상호 연계되어 있다는 점에서 주민자치와 마을공동체의 중요성을 인식할 필요가 있으며, 주민들이 자치적으로 마을을 형성하고, 마을은 이를 토대로 하나의 공동체를 형성하며, 그러한 마을공동체가 지방자치단체를 형성하며, 이는 다시 행정관료제와 병립하여 국가라는 개념으로 승화시킨다는 것임
- 지역사회발전을 위한 매개변수로서 협치(協治)를 뜻하는 거버넌스(Governance)는 이러한 시민참여와 주민자치의 전통으로부터 비롯되는 것이다. 지역민을 공공재의 공동생산자로 이해할 때 정의사회가 구현

될 수 있는 토대가 형성되는 것이며, 이는 바로 시민참여가 가능할 때 승화될 수 있기 때문이다. 협치라는 거버넌스 관점에서 강조되는 시민사회가 공적기관(국가)과 사적단위(기업과 가족)로부터 상대적으로 자율적으로 조직된 중간매개집단을 의미한다고 볼때, 지역사회야말로 시민사회를 구성하는 중요한 영역임

- 이처럼 지방자치이론의 한 축인 주민자치에 대한 관점은 민주주의를 어떻게 바라보는가와 밀접한 관련이 있다는 점에서 무엇보다도 주민자치 정당성에 대한 철학적·규범적 기반 마련이 중요하다. 이를 위해서는 기본적으로 다양한 민주주의의 성격과 특성, 그리고 시민참여와의 관계 중요성에 대한 이해가 필요함
- 이를 통해 구체적으로 주민자치나 로컬거버넌스(Local Governance)가 구현되기 때문이며, 이는 지역 수준에서의 집합적 의사결정이나 공공서비스 전달을 위한 장치들, 또는 주민들이 자신의 지역에서 어떤 일이 이루어져야 하는가에 대한 의사결정에 참여하는 과정으로 이해됨 (심익섭·문황진, 2015).
- 이러한 지방자치 관점이야 말로 지역사회 문제는 그 지역주민의 참여하에 스스로 결정하고 처리하며, 결과에 대해 책임지는 방식으로서의 '주민자치' 개념과 일치함
- 무엇보다도 주민자치야 말로 로컬거버넌스 체제의 일부임을 알아야 하고, 지방정부와 지역공동체가 연결되는 접점이며, 지역주민과 지방행정이 만나는 연결점이라는 것임
- 지방정부조직의 중앙정부에 대한 상대적 자유와 역량이라는 해석을 넘어서서 지방자치를 상향적 관점에서 바라보면, 해당지역의 정치적·사회적 상호작용을 통하여 '지역정체성'(Local Identity)을 반영하고 발전시키는 자유 또는 역량의 의미를 가짐
- 한편 근린(近隣)은 '주거지의 인접성에 기초를 둔 비공식적이고 대면적인 일련의 상호작용이라 할 수 있는 이웃과의 교류에 사람들이 관여

하는 거주지 주변의 장소'이며, 이때 근린자치란 근린의 공간 단위를 매개로 해당 지역주민을 포함한 다양한 주체들이 자율성(Autonomy)을 가지고 집합적 의사결정 또는 필요한 서비스 생산 행위에 참여하는 것을 의미함(곽현근, 2012).

- 이러한 근린자치가 최근 지방행정체계개편과 맞물려 중요한 화두로 떠오르고 있다. 하지만 근린자치에 대한 최근 논의는 궁극적으로 '시·군·구 합병'에 목적을 둔 행정체계개편의 지나친 효율성 논리에 대한 비판을 비껴가려는 지극히 방어적이며 소극적 성격을 띠고 있음
- 이 관점에서 근린은 '장소에 기초한 정책'(Area-based Initiative)을 수행하기에 적절한 공간단위 또는 '집합적 행위자 형성'(Collective Actor Formation)을 위한 중요한 사회·공간적 환경으로 인식됨

3) 근린자치와 공동체

- 공동체에 대한 정의는 학자마다 다양하나 대체로 공동의식, 유대감을 포함하는 개념으로 사용되고 있음(심익섭외, 2016). 고전적 의미로 지역공동체는 '지리적으로 한정된 일정한 공간에서 상호간에 자신들이 거주하고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가진 사람들로 정의됨
- Hillery등(1995) 공동체의 개념을 설명하는데 지리적 영역(Geographic Area), 사회적 상호작용(Social Interaction), 공통의 연대(Common Tie)의 세 차원으로 분류하여, 공동체를 한 지리적 영역 내에서 하나의 혹은 그 이상의 부가적인 공동의 유대를 통해 사회적으로 상호작용하는 사람으로 이루어진 것으로 정의하고 있음
- 지역공동체의 최소단위인 이웃은 공동체를 개념 짓는 기본단위라 할 수 있으며, 이웃은 지역적으로 또는 심리적으로 주민들이 귀속 의식을 가지는 일정 지역에서 상호 친밀한 관계의 주요 단위임

- 주민의 일상적인 활동에서 친숙한 감정을 주민에게 요구하는 공간적인 요소들은 이웃을 인식하는데 주요한 요소이다. 학자들 마다 이웃과 관련하여 견해를 밝혀왔는데, Fischer(1982)는 이웃을 7개의 주요 차원으로 설명하고 있으며, 그리고 May(1983)은 7개의 주요차원을 또 다시 공간-시간적 차원, 사회적 차원, 인식적 차원 등 상위 3차원으로 구분하고 있음
- 여기서 공간-시간적 차원이란 인식하고 있는 물리적인 공간으로써의 영역(Territory)과 과거에 거주했던 기간, 미래에 거주할 의사가 있는 기간, 주민의 식 등으로 설명할 수 있는 '토착(Rootedness), 그리고 공공서비스에 대한 만족과 공공서비스에 대한 접근성 등 지역 활동에 참여하는 정도로 설명되는 '기능(Function) 등의 세 가지 일반적인 주요 차원을 포함함
- 또, 사회적 차원은 통제와 규범의 의미를 포함하는 사회적 통제와 통합과 소속의 의미를 포함하는 사회적 상호작용의 의미를 포함하며, 마지막으로 인식적 차원은 동질성의 규정과 규정된 동질성에 의한 동일시를 의미하고, 즉, 사회적 동질성 또는 유일성(Identity), 그리고 소속감과 연대의식 등의 귀속의식(Identification)으로 설명할 수 있음

3. 생활자치의 구성요소

- “지방자치”는 ‘단체자치’와 ‘주민자치’로 구성되어 있음. ‘단체자치’는 ‘국가로부터 인정받은 법인체인 시·도 혹은 시·군·구등 지방자치단체가 일정한 구역안에서 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’임.
- ‘단체자치’는 과거 중앙정부의 간섭에서 벗어나서 그 지방의 특성에

맞는 시책을 독자적으로 추진하기 위한 법률이나 제도를 중심으로 하는 '행정실시권한의 행사'를 의미함. 주민자치는 주체자인 '주민'에 초점을 맞춘 정치적 의미의 자치라고 할 수 있음.

- 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 됨. 그러나 최종적으로 정책을 결정하고 집행하는 것은 공무원이기 때문에 '단체자치'에서 실질적인 권한 행사의 주체는 공무원이라고 할 수 있음. 반면, 주민이 지역문제 해결에 자발적으로 참여하여 스스로 정책을 결정하고 집행한다는 측면에서 '주민자치'의 실질적인 권한 행사 주체는 주민이라고 할 수 있음.
- 생활자치가 추구하는 궁극적인 목표는 마을공동체의 구축을 통하여 살기 좋은 마을을 만드는 것이며, 이러한 근린자치를 구성하고 있는 요소들은 근린자치가 이루어 지는 구역(읍면동, 마을, 동네 등), 생활자치의 주체가 되는 사람(주민자치위원회, 주민, 시민단체 등), 제도와 조직(주민자치지원 행정조직, 협력 네트워크 등), 일(주민자치사업- 마을강좌, 마을사업, 마을행사 등) 등임. 근린자치가 성공하려면 이상의 4가지 요소 중 구역을 제외한 3가지 요건들이 균형을 이루는 것이 바람직함.

1) 구역

- Suttles(1972)는 근린의 규모를 첫째, 부모의 감시 없이 어린이가 놀도록 허락되는 작은 구역(block face), 둘째, 주민들이 정체성을 갖게 되면서 다른 지역과 대조되는 최소 지역으로서의 '방어적 근린'(defended neighborhood), 셋째, 최일선 지방정부의 공식 관할구역에 해당되며 개인의 참여가 선택적으로 이루어지는 '유한책임의 지역사회'(community of limited liability), 넷째, 시 전체를 포괄하는 '확장된 유한책임의 지

역사회'(extended community of limited liability)로 분류하였음.

- 생활자치가 이루어지는 구역 단위로는 가장 크게 읍면동을 들 수 있고, 그 보다 작은 단위로는 통, 리, 반 등을 들 수 있음. 일부 학자들은 근린을 마을이나 동네로 생각하다면 시골의 경우는 자연부락, 도시의 경우는 아파트단지 등을 생활자치의 구역으로 할 수 있다고 함.
- 그러나 현실적으로 활용이 가능한 인력자원, 지역사회의 특성 등을 고려할 때, 통, 리, 반 이하의 단위에서 근린자치 활동을 하는 것은 곤란하여 읍면동이 근린자치의 구역으로 적당하다고 판단됨.
- 읍·면·동은 실제로 지방자치단체의 모든 행정작용이 이루어지는 시작점이 되며 또한 주민 행정수요의 출발점이라는 점에서 지방행정의 본거지일 뿐만 아니라 행정의사와 주민의사가 접촉하는 교차점이며 상호연결과 조화를 이루는 시발점이라고 할 수 있음.
- 또한, 읍·면·동은 주민 단위이면서 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가지고 있는 단위로서 정부와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 기초 조직체라고 할 수 있음.
- 또한, 현재 주민자치센터는 읍면동을 단위로 구성이 되어 있고, 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에도 주민자치회는 읍면동 단위로 구성한다고 규정되어 있으며, 따라서 생활자치 활동이 이루어지는 구역단위는 읍면동이 적당함

2) 주체 : 주민자치위원회

- 근린자치는 '주민의(사람), 주민을 위한(사업), 주민에 의한(조직)' 지역민주주의의 구현을 목표로 하고 있음. 따라서 근린자치의 주체는 주민이 됨. 주민은 '지방자치단체의 구역 내에 주소를 가진 자'(지방자치법 제12조)임.

- 주민은 선거권과 피선거권 등 정치적인 활동을 염두에 둔 공민과 구별됨. 공민은 법인과 외국인이 제외되며, 금치산자 등 공민권이 박탈된 자도 공민에 포함되지 않음.
- 그러나 주민에는 인종·국적·성별·연령 및 능력의 여하를 불문하며 자연인뿐만 아니라 법인도 포함됨. 따라서 주민등록상 주소지를 가진 일반 주민, 직장이나 근무지가 있는 거민(외국인 포함), 그 지역사회에 관심을 가지고 그 지역사회를 위하여 활동하는 시민단체나 NGO 등도 주민에 포함된다고 볼 수 있음.
- 주민은 정치에 참여할 권리, 공공시설을 이용할 권리, 행정서비스를 받을 권리 등을 가지고 있지만, 비용분담과 법규준수의 의무도 가짐
- 생활자치는 개개인의 주민들이 조직이나 단체를 구성하여 추진하는 것이 일반적임. 우리나라의 읍면동 이하 단위에서 활동하고 있는 주민 조직으로는 아파트 입주자대표회의, 아파트부녀회, 반사회, 리개발위원회, 영농회, 작목반, 새마을부녀회, 주민자치센터 등이 있음. 아파트 입주자대표회의는 구역이 일정하지 않고, 구성원이 한정되어 있으며, 사업 역시 아파트의 개보수 등에 국한되어 있으므로 일반적인 근린자치 활동이라고 보기는 어렵고 상가변영회 등과 같은 일종의 직능단체로 볼 수 있음.
- 반사회나 리개발위원회는 일정한 안정적인 구역을 가지고 있으며, 전체 주민이 참여하고 있지만, 행정을 지원하는 조직으로 시군구에 대한 민원이나 시군구 시책사업의 지원 등만을 다루고 있으며 공무원이 주도하고 있으므로 근린자치조직으로 볼 수 없음.
- 영농회나 작목반은 농민의 자주적인 조직이지만, 특정한 농산물을 생산하는 농민만이 참여할 수 있는 조합방식이고 회원의 이익을 최우선시하는 조직이므로 일반적인 근린자치조직이라고 볼 수 없음.
- 아파트 부녀회와 새마을 부녀회의 활동은 지역사회 전체에 영향을 미치는 다양한 활동이고 자치적으로 이루어지고 있으나, 구성원이 여성

으로 제한되어 있어서 근린자치 협력조직으로 적합하다고 할 수 있음.

- 주민자치센터는 읍면동이라는 일정한 구역이 있고, 조례라는 법적 근거가 있으며, 지역사회 구성원 모두의 참여가 가능하고, 문화여가, 지역복지, 주민편익, 시민교육, 지역사회진흥 등 전반적인 지역문제에 대한 관여가 가능하므로 일반적인 근린자치조직으로 가장 근접해 있다고 판단됨. 다만, 임원의 대표성이나 임원선출의 민주성 등 미흡한 부분에 대한 보완이 필요할 것임.

3) 사업 : 주민자치사업

- 주민자치사업은 시군구의 각 읍면동별 주민자치위원회가 주관하고 있는 마을 강좌, 마을 사업, 마을 행사 등 주민자치활동을 말함.
- 주민자치활동은 공무원이 아닌 지역 주민의 대표인 주민자치위원회의 자발적이고 자율적인 활동임. 마을 전체의 이익을 위한 활동(마을성)이고, 주민의 참여와 봉사에 의한 주민들이 원하는 활동(주민성)이고, 1회성이 아니라 지역사회 내에서 지속적으로 이어지는 활동(사업성)이라는 점에서 주민자치위원회의 활동은 이익 집단의 활동이나 동호인 집단의 사적인 활동과는 구분되는 공적인 활동이라고 할 수 있음.
- 따라서 주민자치사업은 국가나 지방자치단체의 공공정책사업의 범주에 들어간다고 할 수 있으며, 지방자치단체의 입장에서 보면, 이러한 주민자치사업은 지방자치단체가 설정한 주민자치정책의 목표를 구체적으로 실현시키기 위하여 추진되는 것임. 주민자치위원회가 주관하는 주민자치사업은 크게 마을강좌, 마을사업, 마을행사 등으로 구분할 수 있음.
- 마을강좌는 주민자치센터에서 무료 또는 유료(월 1만원에서 3만원의 수강료 납부)로 제공하는 각종 프로그램으로 생활체육(요가, 에어로빅, 스포츠댄스 등), 문화교양(서예, 산수화, 노래교실 등), 외국어(영어회

화, 일어, 중국어 등), 취미부업(퀼트, 수지침, 제빵교실, 칠보공예, 컴퓨터 등) 등으로 구분할 수 있음. 초기에는 생활체육이나 문화교양 등을 중심으로 개인적인 취미활동수준에 그쳤으나, 최근에는 단순한 개인의 취미생활을 넘어서 마을에 기여할 수 있는 것으로 승화되고 있음(주부 노래교실→어머니합창단). 또한, 주민들의 교류와 소통의 수단이 되기도 하고(육아 교실), 주민의 의식 수준을 높여서 마을사업에 참여할 수 있는 동기와 의지를 부여하는데 기여하기도 하며(동네 인문학), 지역사회를 위한 일꾼이나 마을의 발전에 기여할 수 있는 전문가를 양성하는 수단(지역학)으로도 널리 활용되고 있음.

- 마을사업은 살기 좋은 '마을'을 만들기 위한 주민들의 자치적인 사업을 말함. 마을사업은 마을의 실정에 맞고 우리 마을만이 가지고 있는 개성 있고 독특한 특성을 살리고 마을이 가지고 있는 자산을 최대한으로 활용하여 추진하고 있음.
- 마을사업에는 주민들에게 유익하여 주민들이 기꺼이 참여하기를 원하며, 주민 스스로가 선정한 사업을 마을의 차원에서 지속적으로 실행하여 가는 체계와 과정을 확보하는 것이 중요함.
- 마을사업의 유형은 마을의 경관을 아름답게 가꾸는 사업, 노인, 장애인, 저소득층 자녀 등 소외된 이웃에 대하여 배려한 복지사업, 마을의 안전망을 구축하고 범죄를 예방하기 위한 사업, 주민들 간의 소통과 교류를 목적으로 하는 사업, 지역문화의 활성화에 기여하는 사업, 지역경제의 활성화에 도움을 주는 마을기업이나 커뮤니티 비즈니스 같은 경제적인 사업, 주민들의 삶의 질과 문화적인 수준을 높이기 위한 문화사업 등으로 구분할 수 있음.
- 마을행사는 마을 단위에서 주기적 혹은 연례적으로 열리는 마을의 축제를 말함. 마을행사에는 면민체육대회, 동민의 날 등과 같은 주민의 화합과 단결을 위한 사회적인 행사가 있고, 지역사회의 고유한 문화와 전통을 살리고 보존하기 위한 문화적인 행사, 동제와 성인식 등과 같

은 의례적인 행사 등으로 구분할 수 있음.

- 이러한 근린 거버넌스를 기반으로 이루어지는 주민자치사업은 몇 가지 원칙을 내포함. 그 원칙이란 “주민간의 긴밀한 관계 형성을 통한 공동체 회복을 바탕으로 하는 것, 주민의 참여를 기반으로 주민이 주도하는 것, 주민 및 마을의 개성과 문화의 다양성을 존중하는 노력을 가질 것, 주민·전문가·민간단체·행정기관 등의 상호신뢰와 협력을 통해 추진할 것, 마을 환경과의 조화와 차세대와의 공영을 지향하는 것”임.
- 제시한 원칙 중에서 가장 핵심적인 원칙은 바로 “주민의 참여를 기반으로 주민이 주도하는 것”이 될 것이며, 주민의 주체성이나 적극성이 결여된 생활자치는 사실상 그 의미가 없음.

4) 법/제도/조직 : 주민자치지원시스템

- 주민자치를 지원하는 법적 근거는 헌법과 지방자치법에서 찾을 수 있음. 헌법 117조 제1항에서는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있어서 주민자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 여지를 만들어 놓았음.
- 지방자치법 제8조 제1항에서는 “지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야한다”고 규정하여 주민자치를 지원하기 위한 근거를 마련하였음. 이 규정에 따라서 지방자치법 시행령 제8조의 별표 1에서는 읍면동 사무소의 주민자치센터의 설치·운영을 지원하는 업무는 시·도 사무이고, 읍면동 사무소의 주민자치센터를 설치·운영하는 업무는 시·군·자치구 사무라고 규정하고 있어서 시도와 시군구가 주민자치를 지원하여야 한다고 명문화시키고 있음.
- 지방자치법 제8조를 근거로 하여 각각의 시군구에서는 “주민자치센터 설

치와 운영에 관한 조례”를 제정하고 있음. 이 조례가 실질적으로 주민자치를 지원하고 주민자치센터의 설치와 운영을 위한 법적 근거가 되고 있음.

- 행정적으로 주민자치를 지원하기 위하여 지방자치단체에서는 조직기구를 설치하고 관련 인력을 배치하고 있음. 주민자치 활성화에 가장 앞장서고 있는 서울특별시의 경우, 시장 직속으로 마을공동체담당관실을 설치하여 주민자치를 적극적으로 지원하고 있으며, 행정과의 행정협력팀에서도 주민자치위원회의 활동을 지원하기 위한 역량강화교육과 인센티브를 제공하기 위한 평가를 실시하고 있음.
- 시군구 차원에서는 자치행정과 혹은 주민자치과(지역에 따라서는 평생교육과, 새마을과 등에서도 주민자치지원업무를 담당하기도 함)에서 주민자치를 지원하기 위한 담당을 설치하고 직원을 배치하고 있음.

3. 생활자치 구심체로서의 주민자치센터

1) 주민자치센터의 중요성

- 국가 중심 사회와는 달리 21세기는 정부·기업·시민사회가 상호협력 관계를 형성하여 시민참여와 지역발전을 위한 공·사 협력체계를 이루는 거버넌스(governance)가 보편화되고 있음
- 정부와 행정의 효율성 향상과 국민에 대한 공공서비스의 질적 제고라는 차원에서 시작된 공공부문의 개혁이 신공공관리(NPM)와 거버넌스라는 논의를 중심으로 전개되면서, 신공공관리라는 시장지향적 공공부문개혁이 가져올 공공성의 침해에 대한 대안으로 거버넌스는 국가와 민간부문 및 시민사회를 상호 연결하는 네트워크 관리에 보다 큰 비중을 두고 있음
- 이것이 지방자치단체의 로컬 거버넌스 개념으로 연결되어 지역사회에서도 지방정부·민간정부·시민사회간의 상호관계를 중시하는 새로운

경향이 나타나고 있는 것이 오늘날 지방자치의 모습임(강은숙, 2002)

- 따라서 자연스럽게 주민참여를 통한 주민자치의 중요성이 강조되고 있으며, 지방자치의 발전과 정착을 위해서는 주민참여를 이끌어내기 위한 제도적 장치가 선행되어야 함
- 이로부터 주민참여를 유도하고 민관 공동생산 및 협력 또는 공·사간 네트워크의 구심체로서 주민자치센터의 의미가 강조되는 것임
- 우리나라는 급격한 산업화와 도시화, 그리고 정치와 행정의 과도한 중앙집권으로 인하여 지역공동체(community)가 붕괴되었으며, 거주지와 거주간의 일체감이 사라지고 지역주민의 삶이 일정한 지리적 공간을 중심으로 형성되기보다는 직장을 중심으로 형성되는 경향이 커짐
- 또한 높은 이사율과 엄청난 유동은 시민의식을 약화시키고 지역연대 의식을 상실시켰으며, 이러한 배경으로 지역주민들은 지역의 문제에 대해서 무관심한 '무관심형 주민' 혹은 근린지역 단위가 작은 문제까지 정부가 처리하거나 해결해 주기를 요구라고 의존하는 '권리요구형 주민'으로 변화되어 왔음(강형기, 2001)
- 자신의 개별적인 이해가 관련된 지역문제에 대해서는 정부에 각종 요구를 하면서도 지역공동체의 공동문제를 해결하기 위해서는 협력하거나 참여하려 하지 않는 경향이 매우 커짐
- 이러한 현상으로 인하여 정부가 관여하는 행정 책임범위는 확대되었고 결국 비대하고 비능률적인 정부가 된 것이며, 그러므로 지역의 문제는 생활의 장 속에 있는 주민들이 자주성을 확립하고 책임을 자각하여 스스로 해결해 나가야 함
- 이를 위해 주민 상호간의 신뢰감에 토대를 두고 커뮤니티를 재생시킴으로써 그해결의 실마리를 잡아야 하며, 작고 효율적인 정부로 개혁하기 위해서는 새로운 지역공동체 의식과 주인의식의 형성이 뒷받침되어야 함
- 지역주민들의 주인의식, 지역사회의 신뢰와 연대감을 공고히 구축하여

지역주민과 행정, 지역단체 및 관련 기관들, NGO 등 다양한 행위주체들이 의사결정권을 공유하고 상호조정과 협력의 네트워크를 구성하여 공동의 목표를 달성하는 '민관협력 네트워크'를 구축해야 하는 것임

- 지역사회에 박연하게 내재되어 있는 문제들을 발굴하고 해결하기까지의 일련의 노력들을 지역 내의 각 행위주체들이 함께 해 나가는 로컬 거버넌스를 구현해야 함
- 주민자치센터로의 읍·면·동 기능전환은 주민과 가장 가까운 수준에서 로컬 거버넌스를 구현하는 중심체로서 그 의의가 매우 크다고 할 수 있으며, 주민자치센터는 지역주민과 행정간의 신뢰감, 연대감, 자유롭고 원활한 커뮤니케이션을 바탕으로 지역사회의 공동문제를 함께 협력하여 해결하기 위한 출발점이자 그 구심점이 될 수 있기 때문임 (강황선외, 2001)

2) 주민자치센터의 기능

- 주민자치센터는 지역주민을 위한 문화, 정보, 복지, 교양, 취미, 편의시설과 프로그램 운영을 통하여 지역 주민의 '삶의 질'을 높이고 지역주민의 자율적인 참여를 통해 주민자치 의식과 공동체 의식을 향상시키는 구심체 역할을 수행하도록 하는데 목적이 있는 문화체험 및 정보 습득의 공간임
- 주민자치센터의 주요기능으로는 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편익기능, 시민교육기능, 지역사회진흥기능 등으로 살펴볼 수 있음

(1) 주민자치 기능

- 주민자치센터는 지역 내의 다양한 기관, 단체, 자치모임 등을 주민과 연계하는 센터의 기능을 수행하는데, 기존의 모임 뿐 아니라 문화, 복지,

여가, 교육, 정보 등의 여러 프로그램의 운영과정에서 더 많은 주민자치 모임, 자원봉사모임이 새롭게 만들어 질 수 있을 것이 크게 기대됨

- 주민자치센터내의 시설은 이러한 모임 등의 회의실이나 교육장, 행사장 등으로 유효적절하게 활용될 수 있으며, 또한 주민자치센터는 청소년선도, 범죄예방, 청소·환경문제, 안전문제, 시설설치와 관리 등 지역의 여러 현안문제를 논의하는 토론장이기도 하고 주민들의 모아진 의견을 지방정부에 전달하거나 요구하는 통로가 되기도 하며, 무엇보다도 주민자치센터는 주민 스스로 지역문제의 해결과정에 참여토록 하는 구심점이 되는 것이 중요함

(2) 문화여가 기능

- 주민자치센터는 주민들의 요구에 맞는 다양한 문화, 취미교실을 제공하는 기능으로 사회가 발전하고 생활의 여유가 생기면서 문화와 여가활용에 대한 주민들의 욕구가 높아지고 있으므로, 문화예술과 취미생활 관련 프로그램이 활성화되면 풍요로운 삶을 누릴 수 있게 되고 이러한 과정에서 주민들이 서로 교류하고 공동체에 대한 관심을 높일 수 있음
- 지역주민들의 생활체육과 건전한 레크레이션을 위한 장소와 기회를 제공해줄 수 있고 각종 전시회, 발표회 등의 개최와 문화, 취미, 여가선용 등을 위한 각종 강습 및 모임을 다양하게 운영할 수 있음

(3) 지역복지 기능

- 주민자치센터는 더불어 살아가는 아름다운 지역공동체를 가꾸는 기능, 즉 주민복지기능을 다양하게 수행할 수 있음은 물론 훈훈하고 정이 넘치는 지역사회를 만들 수 있음
- 이웃의 아픔을 외면하지 않고 지역사회의 구성원들이 힘을 모아 해결해 가는 활동은 참된 복지사회를 위한 가장 중요한 기초가 되는데 소년소녀가장, 결식방임아동, 독거노인, 장애인, 실직자, 저소득층 등 사회적

약자의 보호와 자활프로그램, 화재 및 교통사고 등 재난구호활동에 주민자치센터가 중심이 되어 주민참여를 내실 있게 조직화할 수 있음

(4) 주민편의 기능

- 주민자치센터는 지역주민의 생활과 삶에 필요한 각종 편익을 제공해 주고 지역정보를 제공해 주는 정보교류센터로 운영하기 위해 주민의 생활편익을 위한 물가정보, 취업, 주식, 부동산 등 각종 생활정보를 제공하며 민원행정과 관련된 정보와 중계기능을 할 수 있음
- 또한 지역사회에서 일어나는 소식들을 전하고 함께 해결해야 할 문제들을 제기하여 의견을 나누는 역할을 할 수 있으며, 이를 위해 지역주민들이 함께 참여하여 만드는 마을 신문 또는 소식지 제작, 인터넷을 이용한 홈페이지 운영 등 다양한 방법을 모색해 볼 수 있음

(5) 시민교육 기능

- 주민자치센터는 주민들을 위한 평생교육의 장으로 활용되는 것이 바람직하며, 일상적인 생활의 원리이자 실천지침으로 지방자치 이념을 구현하기 위해서는 민주시민 교육의 필요성이 있는데 주민자치센터는 이러한 주민교육의 장으로 적극 활용되어 지방자치가 생활화될 수 있는 방법을 찾을 수 있음
- 민주시민으로서의 덕목과 소양을 기르는 교양프로그램, 현대사회를 살아가는데 필요한 외국어교육, 인터넷교육, 취업관련 기술교육프로그램을 아동, 청소년, 주부를 대상으로 운영할 수 있으며, 지역의 정서를 고려한 전통문화를 배울 수 있는 프로그램 운영도 가능함

(6) 지역사회 진흥 기능

- 지역사회에서 주민들의 이익증진을 위해 생활에 필요한 물품과 서비스

스의 생산·교환과정은 영리기업의 시장기능에 의존하지 않고 협동 경제기능을 주민자치센터가 매개하는 역할을 수행할 수 있음

- 예컨대 도·농간 농산물 직거래장터, 자원재활용을 위한 녹색가게, 중고품 교환센터, 폐자원 수집·활용마당, 알뜰장터운영, 생필품 공동구매, 소비자 협동조합 등 지역생활경제의 활성화에 도움을 줄 수 있는 역할도 수행할 수 있다.
- 결국 주민자치센터는 지역사회의 각종 문제를 주민중의 자율적이고 자조적인 활동을 통해 지역사회의 공동문제를 스스로 해결해 나가는 주민공동체를 형성하고 지역사회 주민의 삶의 질을 높이는데 기여할 수 있는 주민자치의 핵심이며 지방자치의 꽃이 바로 주민자치센터가 갖추어야 할 참 모습임
- 지역사회의 인재와 공·시설 교육기관의 시설과 프로그램을 네트워크화 하여 다양한 프로그램을 개발하고 주민의 의견을 수렴하여 지역특성에 맞게 운영되도록 하여야 하며, 이웃과 더불어 사는 생활공동체, 다양한 모임과 활동으로 삶의 질을 높이고, 참여와 대화를 통해 지역의 문제를 해결하는 자치공동체로 거듭날 수 있도록 적극적인 운영이 필요함
- 따라서 이러한 기능을 중심으로 주민자치센터의 의의를 정리하면, 일정한 지역공동체 속에서 주민들의 자치의식을 바탕으로 자발적 참여와 자율적 운영을 통하여 지역사회의 발전을 도모하고 지역주민의 문화적 복지수준을 향상시키며, 지역주민의 편의를 제공하기 위한 주민자치조직이라고 할 수 있음

4. 주민자치 시범사업 현황

- 주민자치회는 2010년 10월 제정된 「지방행정체제 개편에 관한 특별

법」(이하 ‘특별법’)에 근거를 두고, 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위해 읍면동 단위 주민으로 구성되는 새로운 형태의 주민자치조직을 말함¹⁾

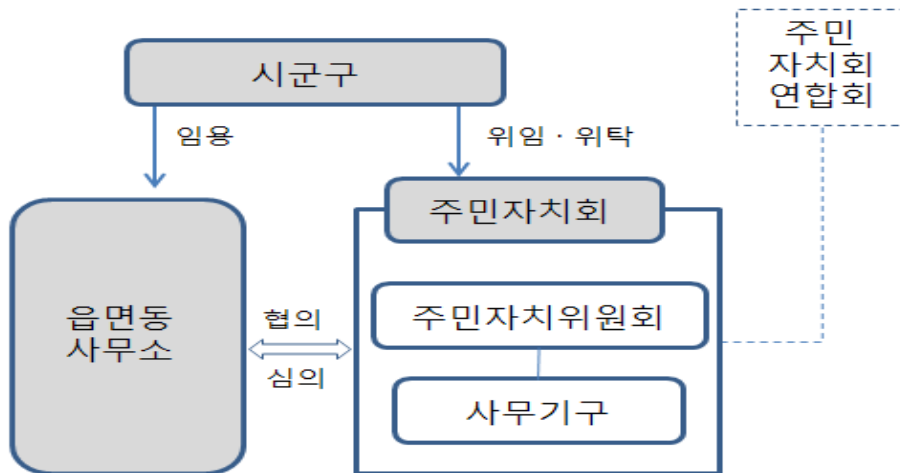
- 2011년 2월 대통령 직속으로 출범한 ‘지방행정체제개편특별위원회’ 산하 근린자치분과위원회는 2012년 5월 주민자치회의 지위·기능 등을 고려해 ‘협력형’, ‘통합형’, ‘주민조직형’의 3가지 주민자치회 모형을 도출하게 됨
- 이 모형들은 2012년 6월 개편위원회가 마련한 ‘지방행정체제 개편 기본계획’ 추진사항에 포함되었음
- 하지만 2012년 6월 법제처와 안전행정부는 ‘통합형’, ‘주민조직형’의 경우 현행 법령에 위반되어 시범실시가 불가하다는 검토의견을 제출함²⁾
- 이에 따라 근린자치위분과위원회는 3개 모형 모두 시범실시가 가능한 방향으로 특별법 개정을 추진하되, 특별법 개정 없이 시범실시가 가능한 ‘협력형’을 우선 시범 실시하는데 의견을 모은 후, 제21차 본위원회에서 ‘주민자치 시범실시 기본방향’을 의결하였음
- 이후 2013년 3월 안전행정부는 ‘협력형’을 일부 수정해 시범실시계획을 수립하고, 5월초까지 공모를 거쳐 전국 31개 읍면동을 선정해 시범사업을 진행하였음

1) 국회는 2013년 5월 「지방행정체제개편에 관한 특별법」을 종전의 「지방분권촉진에 관한 특별법」과 통합하여 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」으로 개정하였다. 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 제20조에서 제21조까지 논의되었던 읍면동 주민자치회에 관한 사항은 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조에서 제29조까지 약간의 수정과 함께 거의 그대로 계승되었다.

2) 2012년 6월 21일 법제처는 통합형과 주민자치형에 포함된 내용 중 주민자치회가 지방자치단체 행정사무를 직접 수행하는 행정기관 성격을 갖도록 하는 사항, 읍면동 사무소를 주민자치회 사무기구화하는 하는 사항, 읍면동 소관사무의 변경, 읍면동장의 지휘 감독권자 변경에 관한 사항 등이 「지방자치법」등 타 법률과 충돌해 특별법 부칙 제4조만을 근거로 주민자치회 3가지 모형에 대한 시범실시가 어렵다는 검토의견을 제출하였다(지방행정체제개편위원회, 2012).

1) 주민자치회 시범사업의 모형(협력형)

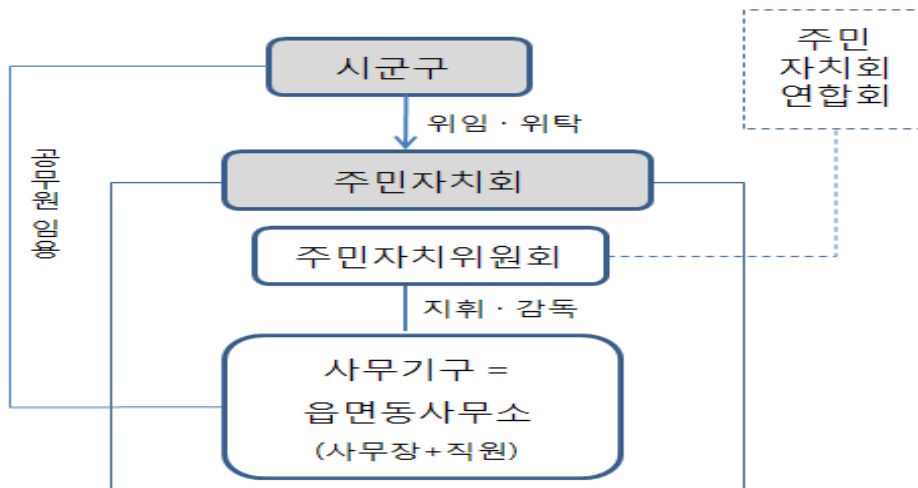
- 주민자치회 모형 중 협력형은 현행 읍·면·동사무소를 존치하되, 행정 조직과 동등한 지위를 갖는 주민자치회를 설치하여 두 조직이 해당 지역사회 문제에 대해 협의·심의할 수 있도록 한 모형임
- 이 때 읍·면·동사무소의 장은 기초자치단체장이 임명하고, 주민자치회 소속의 주민자치위원회는 기초자치단체장이 위촉하는 형태를 취하게 됨
- 협력형의 주민자치회는 주민자치기능, 위임·위탁사무처리 기능, 그리고 읍면동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의·심의 등을 수행함
- 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항은 지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등임
- 주민자치위원회 내 주민대표로 구성된 의결·집행기구로서 주민자치위원회를 설치·운영하고, 주민자치위원회 운영지원을 위해 유급사무원 또는 자원봉사자를 둘 수 있고, 필요시 지방자치단체에 공무원 파견 요청을 할 수 있음



[그림 III-1] 협력형 주민자치회 모형
 자료: 지방행정체제개편추진위원회(2012: 211)

2) 주민자치회 시범사업의 모형(통합형)

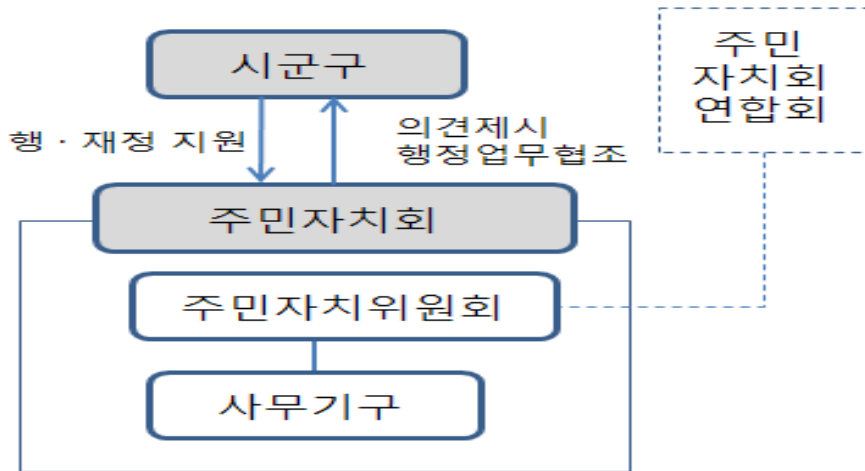
- 통합형은 주민자치회를 주민자치회로 구성되는 의결기구인 주민자치 위원회와 사무기구로 구성하고, 기존 행정조직을 주민자치회 산하 사무기구로 전환하는 모형임
- 읍·면·동장의 명칭은 ‘사무장’으로 변경하고 사무장은 주민자치회의 사무기구를 총괄하게 됨
- 이 모형에서 주민자치회는 읍면동의 행정기능, 즉 읍면동 사무소에서 처리하는 사무일체인 행정기능은 물론이고, 주민화합 및 발전을 위한 주민자치기능, 지방자치단체 사무의 위임·위탁 사무처리 기능을 수행 하게 됨
- 주민자치회를 대표하는 주민자치위원회의 지휘·감독 하에 사무장과 직원으로 구성되는 사무기구(조직)가 주어진 기능을 집행하게 됨



[그림 III-2] 통합형 주민자치회 모형
 자료: 지방행정체제개편추진위원회(2012: 211)

3) 주민자치회 시범사업의 모형(주민조직형)

- 주민조직형은 행정계층으로서의 읍면동을 없애고, 대신 주민대표로 구성되는 의결·집행기구인 주민자치위원회를 설치·운영하는 모형임
- 이 모형에서 읍면동 기능은 기초자치단체가 가져가는 대신에 읍면동에는 주민대표가 주도하는 주민자치회에 사무국(유급직원 또는 봉사자)을 두고, 주민자치회 스스로 사무에 대한 의결 및 집행 기구의 역할을 하도록 만드는 것임
- 기초자치단체로부터 행·재정지원을 받는 대신, 의견을 제시하거나 위임·위탁받는 업무나 기타 업무에 대해 협조하는 역할을 수행함
- 필요시 주민자치단체에 공무원 파견 요청이 가능함



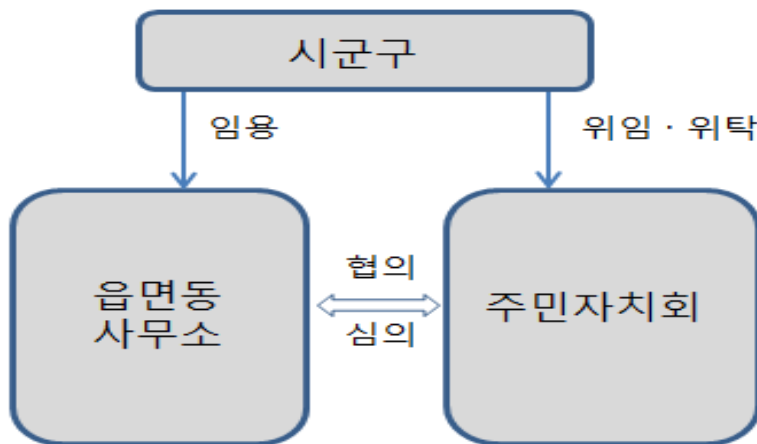
[그림 III-3] 주민조직형 주민자치회 모형
 자료: 지방행정체제개편추진위원회(2012: 212)

4) 안전행정부 시범사업 모형

- 2013년 3월 안전행정부가 최종적으로 시범사업실시 계획에 포함시킨

모형을 보여주고 있음

- 시범사업 모형과 지방행정체제개편추진위원회(이하 '위원회') 모형과의 차이를 살펴보면, 일단 위원회 모형에서는 전 주민으로 구성되는 주민자치회 안에 협의·심의기구이자 주민대표로서의 주민자치위원회가 존재하고, 읍면동 주민자치위원회의 수평적 연합으로서 시군구 단위의 주민자치연합회를 가정하고 있음
- 반면, 안전행정부 모형은 주민대표로 협의·심의기구로서의 주민자치회를 구성하는 한편, 주민자치연합회는 삭제하였음
- 한편, 위원회 모형은 사무기구의 지원인력으로서 자원봉사자 또는 유급사무원을 둘 수 있도록 하였으나, 안전행정부 모형은 유급사무원은 지자체 실정에 따라 자율적으로 결정하되 자원봉사자를 원칙으로 정하고 있음
- 또한 위원회 모형은 주민자치회가 지자체에 공무원 파견을 요청하는 것이 가능하도록 되어있으나 안전행정부 모형에서는 “주민역량강화 및 근린자치 본래 목적에 위배”된다는 명분아래 공무원 파견을 배제하고 있음



[그림 III-4] 안전행정부 시범사업 모형
자료: 안전행정부(2013: 17)

III. 제주특별자치도 생활자치 실태 분석

1. 주민자치센터 현황

1) 주민자치센터 개요

- 주민자치센터는 지난 1998년 작고 효율적인 정부의 실현을 위해 김대중 정부가 추진한 '새정부 100대 국정개혁과제' 중 하나로 읍·면·동 기능전환정책의 산물로 탄생하였음.
- 그 이후 1999년에 중앙정부가 일부 동을 대상으로 시범사업을 추진하고, 2000년에 전국의 동으로 주민자치센터 설치를 확대하였으며, 특히 2000년부터 읍·면은 선택적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도하였음.
- 주민자치센터는 설립과 운영에 관하여 법적 근거를 가지고 있는 명실공히 주민의 자치기구이며, 상위법인 헌법 제117조 1항에서 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다"고 명시하여 주민자치에 대한 법적 근거의 역할을 하고 있음.
- 「지방자치법」 제8조 제1항에서 지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있으며, 2000년 7월 1일 동법 시행령 제8조 별표 1-타에서 '읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무'를 자치단체의 사무로 추가하여 '읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원'을 시·도, 시·군·구의 사무로 지정하였음. 특히 동 조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 '주민자치센터'를 설립, 운영하고 있음.

- 현재 전국 주민자치센터 설치현황은 읍 142개소, 면 612개소, 동 1,980개소로 총 2,734개소이며, 명칭은 주민자치센터 2,059개소, 자치회관 400개소, 주민자치회 214개소, 자치센터 8개소로 대부분 주민자치센터 명칭이 사용되고 있으며, 제주특별자치도 주민자치센터 설치현황은 읍 7개소, 면 5개소, 동 31개소로 총 43개소로서, 명칭은 모두 주민자치센터로 사용하고 있음.
- 2006년 7월 1일 제주지역이 제주특별자치도로 출범하면서 종전의 시군이 폐지되었으며, 자치계층은 도와 읍면동으로 2단계로 축소되고, 행정계층은 자치시군이 아닌 행정시로 행정체제가 개편되면서 43개 전 읍면동 설치 운영되었음.

▷ 제주자치도의 주민자치센터 설치현황

- 1단계('99. 7월) : 동 주민자치센터 시범실시
- 2단계('00. 7월) : 동 주민자치센터 확대 및 읍면 시범실시(북군 구좌읍, 남군 남원읍, 안덕면)
- 3단계('00.11월) : 동 주민자치센터 전면실시
- 4단계('06. 7월) : 읍면 주민자치센터 전면실시

▷ 특별자치도 체제하에서의 주민자치센터의 주요의의

- 특별자치도 출범에 따라 중앙정부로부터 이양되는 제반권한을 수용하고 유지할 수 있도록 제주도민의 자치역량강화가 매우 중요하게 대두
- 국제자유도시 비전을 달성하기 위해서는 자치역량강화가 전제되어야 하며, 특히 주민자치위원회가 중심이 되는 주민자치센터를 지역특성을 고려하여 자치와 지역공동체의 기반이 될 수 있도록 접근필요
- 시군폐지로 인한 풀뿌리 민주주의를 보완하고 실질적 주민참여 기능을 할 수 있도록 제주도의 특성에 부합하는 주민자치센터 운영이 필요하며 주민자치위원회 역할이 중요
- 주민자치기능 강화를 위해서는 주민들로 하여금 지역사회에 관심을 가지도록 유도하고 기회를 제공하는 것이 무엇보다 필요. 주민자치센터가 주민공동체의식을 함양하고 나아가 주민자치를 훈련하는 장으로서의 역할

- 제주특별자치도 주민자치센터 설치운영 근거는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제22조에 근거하고 있음.

제주특별법 제22조(주민자치센터의 설치·운영) ①읍면동에는
다음 각 호의 사항을 처리하기 위하여 주민자치센터를 설치한다.

1. 주민의 편의 및 복지 증진에 관한 사항
2. 주민자치의 강화에 관한 사항
3. 지역공동체의 형성에 관한 사항

② 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 주민자치센터 관할구역별로 주민자치위원회를 두되, 각계각층의 주민대표가 고르게 참여하여야 한다.

③ 그 밖에 주민자치센터의 설치·운영과 주민자치위원의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

- 또한 제주특별자치도 주민자치센터 설치·운영조례로 제정되어 있으며, 설치·운영조례 제1조(목적) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제22조에 따라 주민자치 및 시민교육 기능을 강화하고 주민편의 및 복리증진을 도모하며, 문화여가 프로그램 운영과 지역사회진흥기능을 강화함으로써 지역공동체 형성에 기여하도록 하기 위하여 읍·면·동에 두는 주민자치센터의 설치·운영에 관한 사항과 주민자치위원회의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다고 규정되어 있음.

2) 제주특별자치도 주민자치센터 조직과 운영

- 「주민자치센터의 설치 및 운영조례」에 의하면 명목상의 운영책임자는 읍·면·동장이나, 다만 실질적인 운영책임자는 주민자치위원회이고 이를 담당 공무원이 지원하도록 하고 있음.

- 주민자치위원회는 위원장, 부위원장, 고문, 간사 등으로 구성되어 있으며, 주민자치위원회의 원활한 운영을 위하여 각 분야별로 분과위원회를 두고 있음.
- 분과위원회는 일반적으로 기획홍보분과위원회, 자치행정분과위원회, 프로그램운영분과위원회, 사회복지분과위원회, 교육여성분과위원회, 환경자원분과위원회, 자원봉사분과위원회 등으로 구성되어 있음.
- 주민자치위원회는 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 30인 이내로 위원과 당연직 고문(3인 이내)으로 구성됨. 읍·면·동장은 당해 읍·면·동에 소재하는 각급 학교, 통장대표, 주민자치위원회 및 교육·언론·문화·예술 기타 시민·사회단체에서 추천하는 자, 공개모집 방법에 의하여 선정된 자 중에서 주민자치위원을 위촉하고 있으며, 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원장, 부위원장, 위원 및 고문의 임기는 대개 2년으로 하되 연임할 수 있음.
- 주민자치위원회의 주민자치활동은 읍·면·동 단위에서 주민이 직접 지역의 문제를 찾아내고(의제설정), 주민들의 힘을 모아서 스스로 문제의 해결방안을 모색하는 것을 주민자치활동으로 보고 있음.
- 주민자치위원회에서 수행하고 있는 주민자치사업의 주요 내용은 읍·면·동 주민자치센터에서 지역공동체 형성, 지역주민의 문화여가 선용, 지역복지 증진, 주민편익 도모, 주민의 교육수준 향상, 지역사회 진흥 등을 위한 다양한 프로그램을 운영하도록 하고 있으며, 주민자치센터의 프로그램은 해당 읍·면·동 주민들의 의견조사를 실시하여 주민들이 원하는 프로그램의 내용을 확인한 후, 주민자치위원회에서 선정하고 자체적으로 운영하는 것을 원칙으로 하고 있음.

3) 주민자치센터 설치 현황

- 제주특별자치도 주민자치센터 설치 현황을 살펴보면 전체 43개 읍면

동에 주민자치센터가 설치되어 있으며, 읍 7개, 면 5개, 동 31개 지역에 설치됨

<표 III-1> 주민자치센터 설치 현황

구분	읍면동				주민자치센터 설치 읍면동 수			
	계	읍	면	동	계	읍	면	동
제주 (43)	43	7	5	31	43	7	5	31

자료 : 행정안전부, 주민자치센터 현황 및 운영 현황(2016).

4) 주민자치 프로그램 현황

- 주민자치센터 운영 프로그램 현황을 살펴보면 2016년 기준 1,240개의 프로그램이 운영되고 있으며, 세부적으로는 주민자치 관련 258개, 문화여가 관련 299개, 지역복지 관련 287개, 주민편익 관련 84개, 시민교육 관련 115개, 지역사회진흥 관련 192개, 기타 5개임

<표 III-2> 주민자치센터 프로그램 현황

구분	계	주민 자치	문화 여가	지역 복지	주민 편익	시민 교육	지역 사회 진흥	기타
제주	1,240	258	299	287	84	115	192	5

자료 : 행정안전부, 주민자치센터 현황 및 운영 현황(2016).

5) 주민자치센터 운영비 지원 현황

- 주민자치센터 운영비 지원 현황은 전체 2,658백만원이며, 운영비 1,621백만원, 사업비 1,037백만원임

<표 III-3> 주민자치센터 운영비 지원 현황

구분	연간지원 총금액(사업성격별, 단위 : 백만원)				
	계	운영비	인건비	사업비	기타
제주	2,658	1,621		1,037	

자료 : 행정안전부, 주민자치센터 현황 및 운영 현황(2016).

6) 주민자치센터위원 구성 현황

- 제주특별자치도 주민자치위원 현황을 살펴보면 전체 1,081명(제주시 672명, 서귀포시 409명)이며, 이중 지역 283명(제주시 168명, 서귀포시 115명), 직능 257명(제주시 179명, 서귀포시 78명), 일반 486명(제주시 299명, 서귀포시 187명)임

<표 III-4> 제주특별자치도 주민자치위원 현황

구분	계	공모직				당연직	남성	여성
		지역	직능	일반	기타			
계	1,081	283 (26.1%)	257 (23.8%)	486 (45%)	4 (0.3%)	51 (4.7%)	754	327
제주시	672	168 (25%)	179 (26.6%)	299 (44.5%)	0	26 (3.9%)	481	191
서귀포시	409	115 (28.1%)	78 (19.1%)	187 (45.7%)	4 (1.6%)	25 (6.1%)	273	136

자료 : 행정안전부, 주민자치센터 현황 및 운영 현황(2016).

7) 주민자치센터 자원봉사자 현황

- 주민자치센터 자원봉사자 현황을 살펴보면 전체 488명 중 강사 14명, 시설관리 1명, 프로그램 운영 93명, 프로그램 운영보조 44명, 기타 302

명으로 구성되어 있음

<표 III-5> 제주특별자치도 주민자치센터 자원봉사자 현황

구분	합계	강사	시설관리	프로그램 운영	프로그램 운영보조	기타
제주	488	14	1	93	44	302

자료 : 행정안전부, 주민자치센터 현황 및 운영 현황(2016).

2. 제주특별자치도 주민참여예산제도 개요

- 주민참여예산제도는 제주특별법 및 지방재정법에 예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하도록 규정
- 예산편성과정에 주민참여를 보장함으로써 지방재정 운영의 투명성과 공정성 및 효율성을 제고하기 위해 '11. 8월 관련조례를 제정하여 2013년 주민참여 예산제 도입

1) 주민참여예산제도 법적 근거

- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 (2015년 12월 29일 개정) : 제127조 (예산 편성과정의 주민참여)에 근거 도지사는 예산편성 과정에 주민이 공모방식 등으로 참여할 수 있도록 하여야 하고, 주민참여 예산의 범위, 참여주민의 선정 방법/절차, 주민참여과정 등에 관하여 필요한 사항을 도 조례로 정함
 - 제주특별법 제78조(예산편성과정에 주민참여/ '06. 1. 11)
 - 지방재정법 제39조(지방예산편성과정 주민참여/'11. 3. 8 개정)
 - 제주특별자치도 주민참여예산운영조례('11. 8. 17 제정)

2) 운영조직

- 제주특별자치도 주민참여예산제도 운영 조직은 읍면동 지역회의와 지역회의 조정협의회, 주민참여예산위원회가 있음
 - 읍면동 지역회의는 60명 이내의 인원으로 구성되고 주민자치위원, 예산 위원회위원, 참여희망주민 등 참여
 - 지역회의 조정협의회는 40명 이내의 인원이 구성되고 당연직으로 행정시 부시장, 국장, 위촉직으로 지역회의추천, 전문가 등 참여
 - 주민참여예산위원회는 80명 이내의 인원이 구성되고 당연직으로 도 실국장, 행정시 부시장, 위촉직으로 주민자치위원회 추천, 일반주민, 전문가 등 참여

<표 III-6> 제주특별자치도 주민참여예산제도 운영 조직

구분	읍면동 지역회의	지역회의 조정협의회	주민참여예산위원회
구성 기관	읍면동	행정시	도
인원	60명 이내	40명 이내	80명 이내
구성	주민자치위원, 예산 위원회위원, 참여희망주민	-당연직 : 행정시 부시장, 국장 -위촉직 : 지역회의추천, 전문가	-당연직 : 도 실국장, 행정시 부시장 -위촉직 : 주민자치위원회 추천, 일반주민, 전문가

3) 운영실적

- 제주특별자치도 주민참여예산제도 운영 실적은 2015년 기준 256건, 예산 13,200백만원이며, 제주시 151건, 예산 8,100백만원, 서귀포시 105건 예산 5,100백만원임

<표 III-7> 제주특별자치도 주민참여예산제도 운영 실적

구분	계(건수/백만원)	2013(건수/백만원)	2014(건수/백만원)	2015(건수/백만원)
계	806건/39,560	296건/13,200	254건/13,160	256건/13,200
제 주 시	475건/24,260	173건/ 8,100	151건/ 8,060	151건/ 8,100
서귀포시	331건/15,300	123건/ 5,100	103건/ 5,100	105건/ 5,100

3. 제주특별자치도 위원회 현황

1) 위원회 현황

- 제주특별자치도는 전체 217개의 위원회를 운영하고 있으며, 3,538명의 위원이 화동 중임. 이 중 당연직을 제외한 임명직은 101명, 위촉직은 2,708명으로 구성됨

<표 III-8> 제주특별자치도 위원회 현황

위원회수 (개)	총 위원수			당연직			임명직			위촉직		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여
217	3,538	2,435	1,103	729	651	78	101	86	15	2,708	1,698	1,010

자료 : 제주특별자치도, 주요행정총람(2016)

2) 비영리 단체 현황

- 제주특별자치도 비영리 단체 현황을 살펴보면 전체 328개 중 일반행정 53개, 여성·청소년 34개, 재정·국세·소비자 3개, 평화·통일 6개, 외교·국제협력 10개, 사법·인권 5개, 국방·보훈 14개, 지방자치 7개, 자원봉사 23개, 교육연구·학술 16개, 과기·정보통신 2개, 문화·관광·체육 34개, 농림·수산 21개, 산업·노동 3개, 보건·복지·장

에 50, 환경·자연보호 36건, 건설·통신·도시 6건, 방법·재난·소방 5건으로 나타남

<표 III-9> 제주특별자치도 비영리 단체현황

계	일반 행정	여성 청소년	재정 국세 소비자	평화 통일	외교 국제 협력	사법 인권	국방 보훈	지방 자치	자원 봉사
328	53	34	3	6	10	5	14	7	23
교육 연구 학술	과기 정보 통신	문화 관광 체육	농림 수산	산업 노동	보건 복지 장애	환경 자연 보호	건설 교통 도시	방법 재난 소방	기타
16	2	34	21	3	50	36	6	5	-

자료 : 제주특별자치도, 주요행정총람(2016)

IV. 제주특별자치도 읍면동 생활자치에 대한 인식조사

1. 조사 설계

1) 조사목적

- 마을단위 공동체와 관련하여 주민의 행복과 삶을 향상시키기 위한 읍면동 단위의 생활자치 기능 활성화 방안 제시 목적

2) 표본설계

- 모집단 : 제주특별자치도 내 읍면동 공무원 및 도민
- 표본 : 읍면동 공무원 104부, 도민 200부
- 자료수집 방법 : 구조화된 설문지
- 조사방법 : 1:1 면접기법을 통한 자기기입식 설문방법
- 조사기간 : 2017년 10월 10일 ~ 2017년 10월 16일

3) 자료수집 및 분석 방법

- 완성된 설문지는 SPSS 21.0 program으로 전산처리 하였으며, 설문에 대한 분석 방법은 빈도분석을 실시하였음

4) 인구 사회적 특성

- 본 조사에 따른 인구사회적 특성을 살펴보면 다음과 같음. 성별에 따른 특성은 남성 44.4%(135명), 여성 55.6%(169명)으로 나타났으며, 연령 특성 부문은 20대 13.5%(41명), 30대 27.3%(83명), 40대 30.9%(94

명), 50대 19.4%(59명), 60대 이상 8.9%(27명)로 나타남

- 거주지역 특성 부문은 제주시(동지역) 55.9%(170명), 제주시(읍면지역) 16.8%(51명), 서귀포시(동지역) 14.1%(43명), 서귀포시(읍면지역) 13.2%(40명)로 나타났으며, 직업 특성 부문은 학생 4.6%(14명), 회사원 22.7%(69명), 1차산업(농수축) 종사자 12.2%(37명), 전문직(의사, 변호사 등) 1.6%(5명), 공무원 34.2%(104명), 주부 14.1%(43명), 기타 10.5%(32명)로 나타남

<표 IV-1> 인구 사회적 특성

	구분	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	135	44.4
	여성	169	55.6
	합계	304	100.0
연령	20대	41	13.5
	30대	83	27.3
	40대	94	30.9
	50대	59	19.4
	60대 이상	27	8.9
	합계	304	100.0
거주지역	제주시(동지역)	170	55.9
	제주시(읍면지역)	51	16.8
	서귀포시(동지역)	43	14.1
	서귀포시(읍면지역)	40	13.2
	합계	304	100.0
직업	학생	14	4.6
	회사원	69	22.7
	1차산업(농수축) 종사자	37	12.2
	전문직(의사, 변호사 등)	5	1.6
	공무원	104	34.2
	주부	43	14.1
	기타	32	10.5
	합계	304	100.0

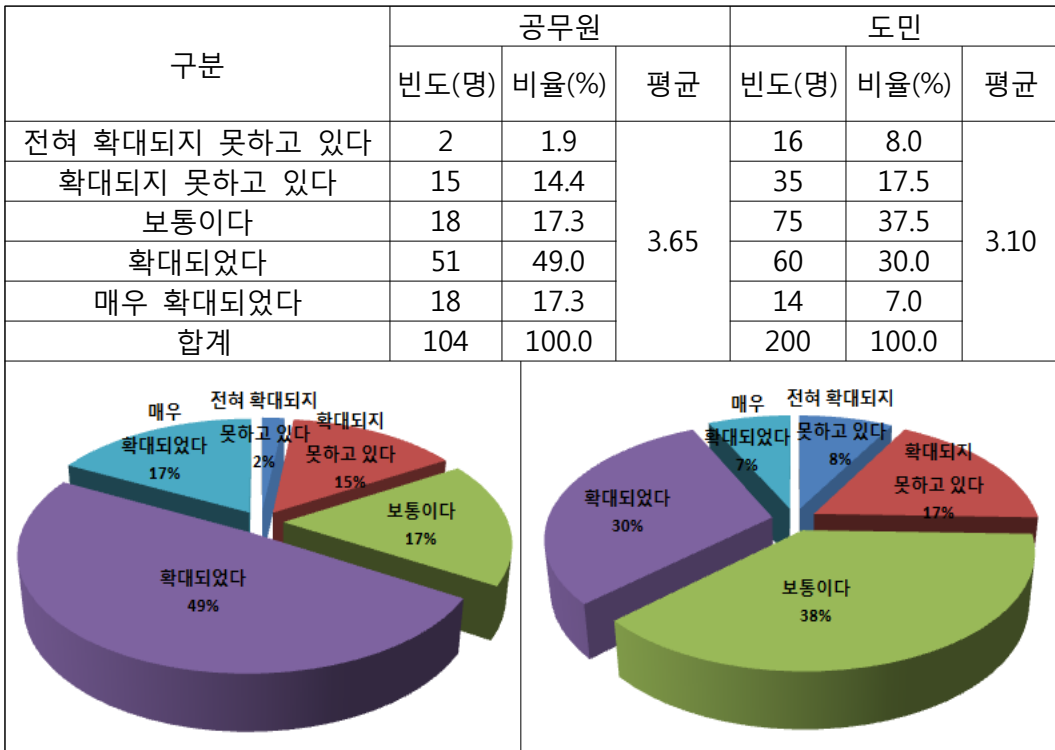
2. 분석 결과

1) 읍면동 위상 관련

(1) 읍면동 역할 확대 여부

- “과거에 비해 읍면동의 역할이 확대되고 있다고 생각하십니까”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 66.3%(69명)가 과거에 비해 읍면동의 역할은 확대 되었다고 응답하였으며, 반면에 16.3%(17명)는 확대되지 못하고 있다고 응답함
- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 37%(74명)가 과거에 비해 읍면동의 역할은 확대 되었다고 응답하였으며, 반면에 25.5%(51명)는 확대되지 못하고 있다고 응답함

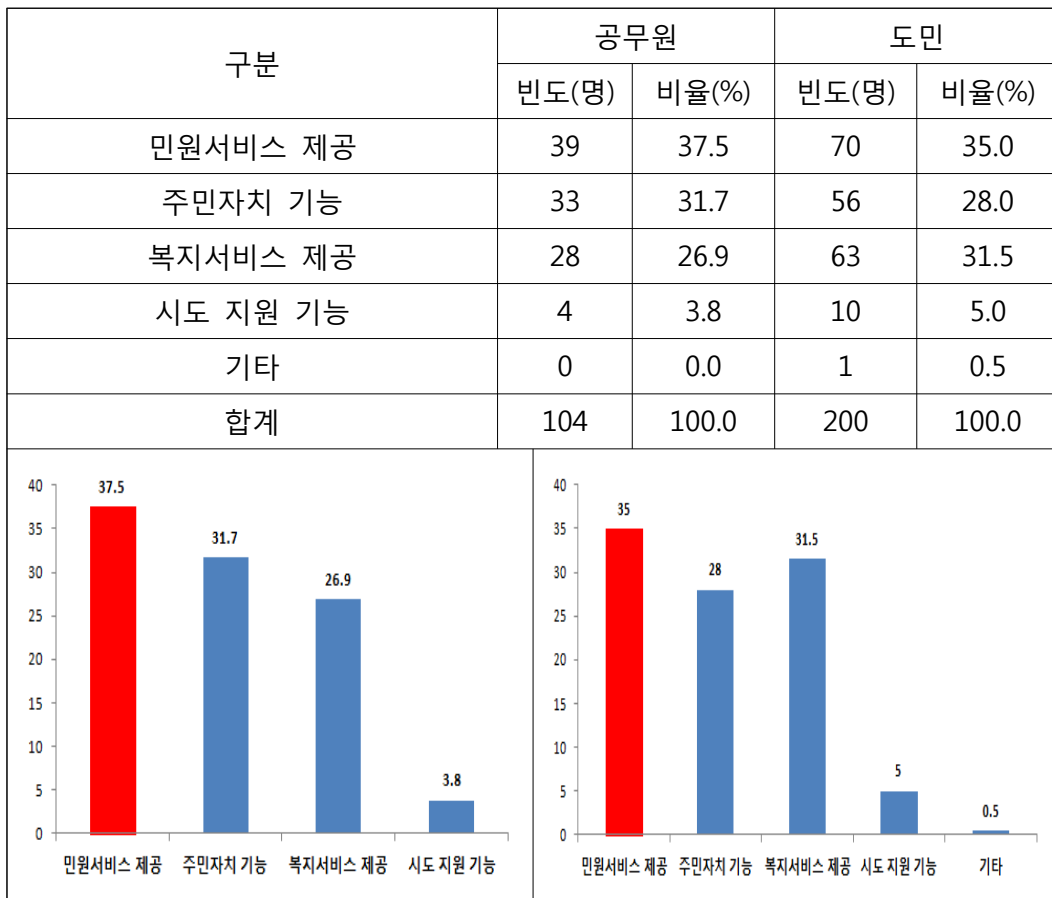
<표 IV-2> 읍면동 역할 확대 여부



(2) 읍면동의 기능 중 가장 중요 사항

- “읍면동의 기능 중 가장 중요하다고 생각하시는 것은 무엇입니까”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 37.5%(39명)가 읍면동의 기능 중 민원서비스 제공이 가장 중요하다고 응답하였으며, 다음으로 주민자치 기능 31.7%(33명), 복지서비스 제공 26.9%(28명), 시도 지원 기능 3.8%(4명)순으로 응답함
- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 35%(70명)가 읍면동의 기능 중 민원서비스 제공이 가장 중요하다고 응답하였으며, 다음으로 복지서비스 제공 31.5%(63명), 주민자치 기능 28%(56명), 시도지원 기능 5%(10명), 기타 0.5%(1명)순으로 응답함

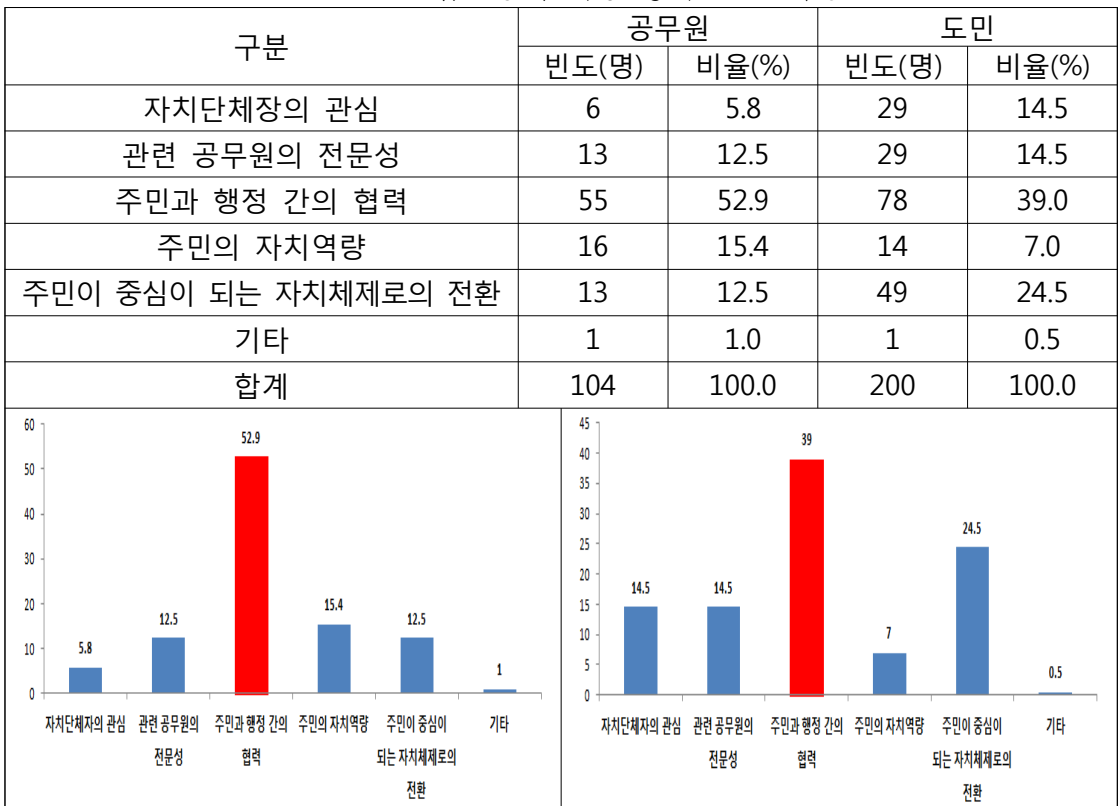
<표 IV-3> 읍면동의 기능 중 가장 중요 사항



(3) 읍면동의 기능 강화 필요 사항

- “읍면동의 기능을 강화시키는 데 가장 필요한 것은 무엇입니까”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 52.9%(55명)가 주민과 행정 간의 협력이 읍면동 기능강화에 가장 필요하다고 응답하였으며, 다음으로 주민의 자치역량 15.4%(16명), 관련 공무원의 전문성 12.5%(13명), 주민이 중심이 되는 지자체로의 전환 12.5%(13명), 자치단체장의 관심 5.8%(6명), 기타 0.5%(1명)순으로 응답함
- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 39%(78명)가 주민과 행정 간의 협력이 읍면동 기능강화에 가장 필요하다고 응답하였으며, 다음으로 주민이 중심이 되는 자치체제로의 전환 24.5%(49명), 자치단체장의 관심 14.5%(29명), 관련 공무원의 전문성 14.5%(29명), 주민의 자치역량 7%(14명), 기타 0.5%(1명)순으로 응답함

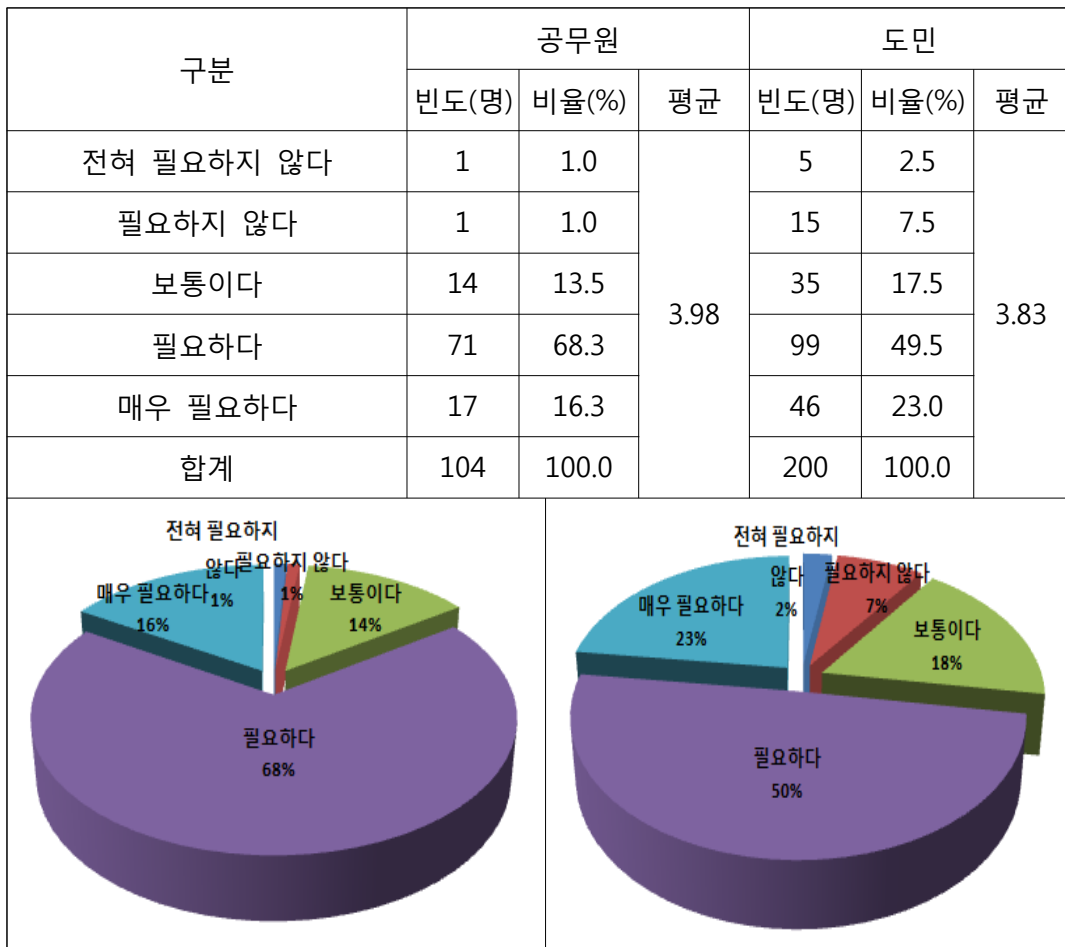
<표 IV-4> 읍면동의 기능 강화 필요 사항



(4) 시도와 읍면동간 역할 분담 필요 여부

- “시도와 읍면동 간의 명확한 역할 분담이 필요하다고 생각하십니까” 라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 84.6%(88명)가 시도와 읍면동간 역할 분담이 필요하다고 응답하였으며, 반면에 2%(2명)는 역할 분담이 필요하지 않다고 응답함
- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 72.5%(145명)가 시도와 읍면동간 역할 분담이 필요하다고 응답하였으며, 반면에 10%(20명)는 역할 분담이 필요하지 않다고 응답함

<표 IV-5> 시도와 읍면동간 역할 분담 필요 여부

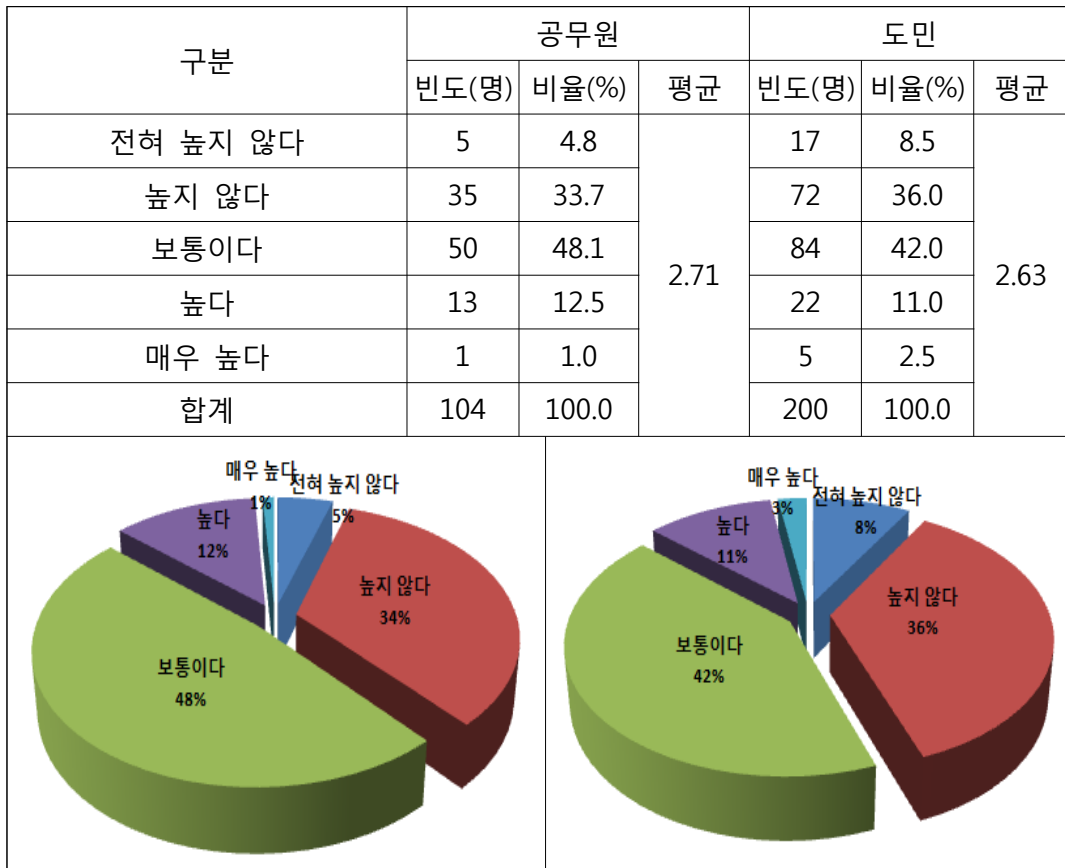


2) 주민자치 관련

(1) 주민자치 인식 여부

- “주민들은 주민자치에 대한 인식은 높다고 생각하십니까”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 39.5%(40명)가 주민자치에 대한 인식이 높지 않은 편이라고 응답하였으며, 반면에 13.5%(14명)는 주민자치 인식이 높다고 응답함
- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 44.5%(89명)가 주민자치에 대한 인식이 높지 않은 편이라고 응답하였으며, 반면에 13.5%(27명)는 주민자치 인식이 높다고 응답함

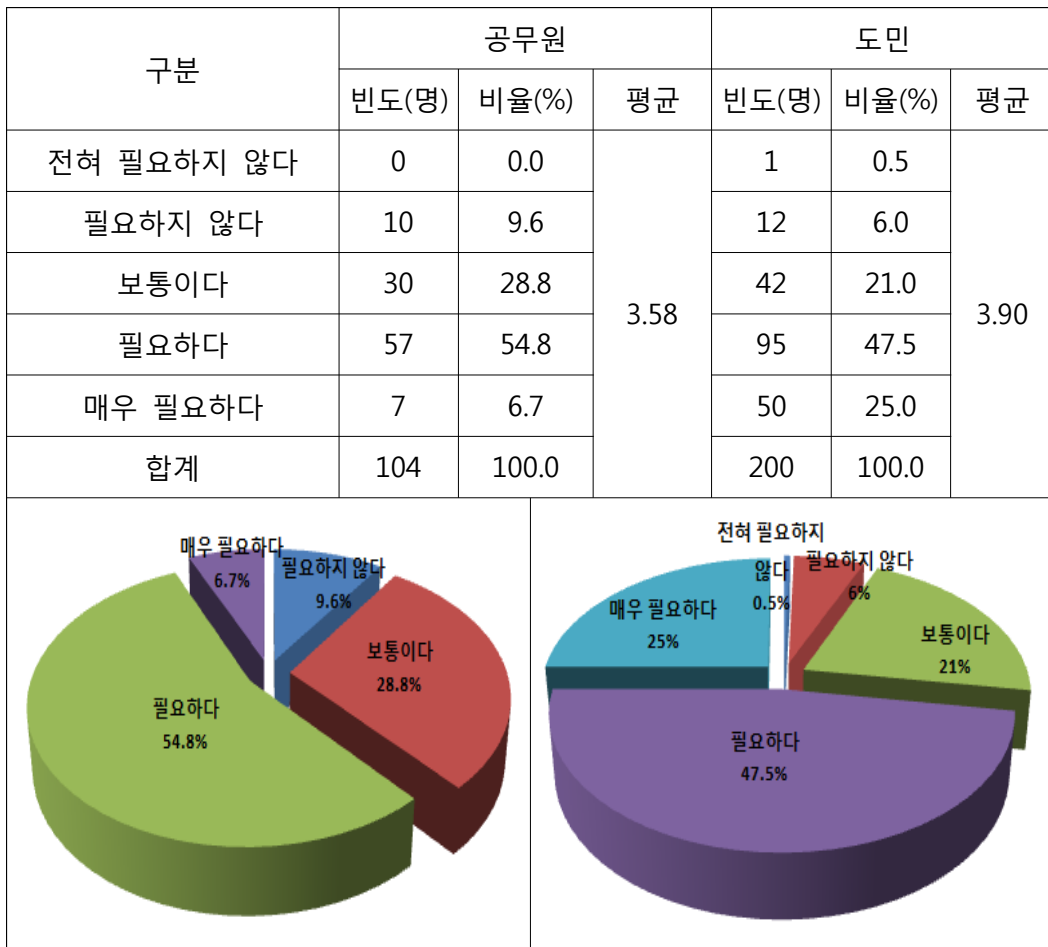
<표 IV-6> 주민자치 인식 여부



(2) 자치기구 필요 여부

- “주민들의 의견을 수렴하는 자치 기구가 필요하다고 생각하십니까”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 61.5%(64명)가 주민의 의견을 수렴하는 자치기구 필요하다고 응답하였으며, 반면에 9.6%(10명)는 자치기구가 필요하지 않다고 응답함
- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 72.5%(145명)가 주민의 의견을 수렴하는 자치기구 필요하다고 응답하였으며, 반면에 6.5%(13명)는 자치기구가 필요하지 않다고 응답함

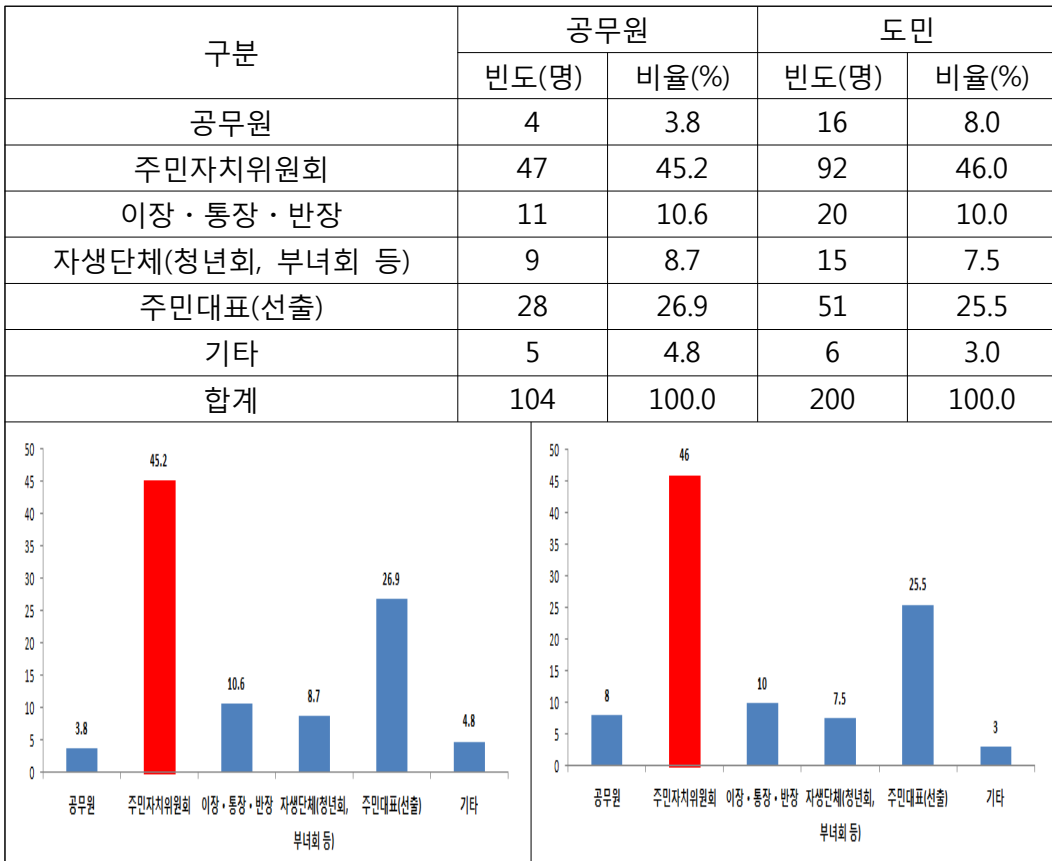
<표 IV-7> 자치기구 필요 여부



(3) 주민자치 주체 여부

- “주민자치의 주체가 누가 되어야 한다고 생각하십니까”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명중 45.2%(47명)가 주민자치위원회가 주민자치의 주체가 되어야 한다고 응답하였으며, 다음으로 주민대표(선출) 26.9%(28명), 이장·통장·반장 10.6%(11명), 자생단체(청년회, 부녀회 등) 8.7%(9명), 기타 4.8%(5명), 공무원 3.6%(4명)순으로 응답함
- 도민의 경우 전체 응답자 200명중 46%(92명)가 주민자치위원회가 주민자치의 주체가 되어야 한다고 응답하였으며, 다음으로 주민대표(선출) 25.5%(51명), 이장·통장·반장 10%(20명), 공무원 8%(16명), 자생단체(청년회, 부녀회 등) 7.5%(15명), 기타 3%(6명)순으로 응답함

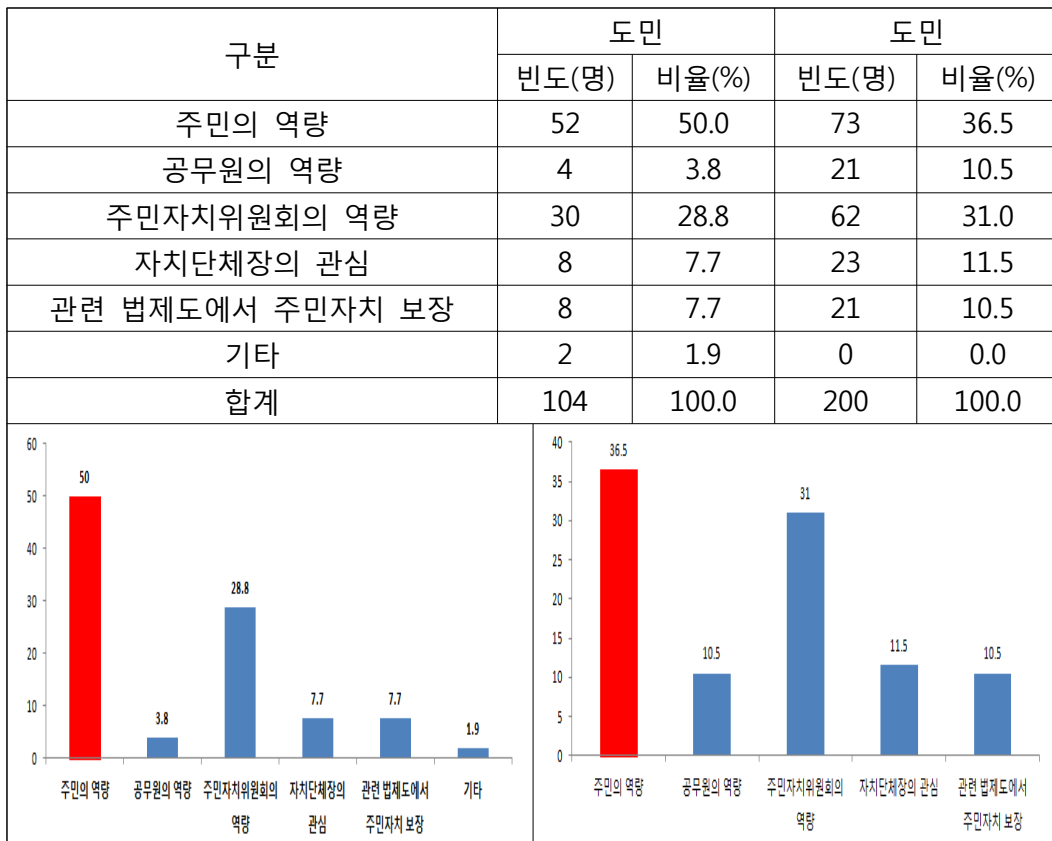
<표 IV-8> 주민자치 주체 여부



(4) 주민자치에 미치는 영향요인

- “주민자치에 가장 영향을 미치는 요인은 무엇이라고 생각합니까”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 50%(52명)가 주민자치에 가장 영향을 미치는 요인은 주민의 역량이라고 응답하였으며, 다음으로 주민자치위원회의 역량 28.8%(30명), 자치단체장의 관심 7.7%(8명), 관련 법제도에서 주민자치 보장 7.7%(8명), 공무원의 역량 3.8%(4명), 기타 2명(1.9%)순으로 응답함
- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 36.5%(73명)가 주민자치에 가장 영향을 미치는 요인은 주민의 역량이라고 응답하였으며, 다음으로 주민자치위원회의 역량 31%(62명), 자치단체장의 관심 11.5%(23명), 공무원의 역량 10.5%(21명), 관련 법제도에서 주민자치 보장 10.5%(21명)순으로 응답함

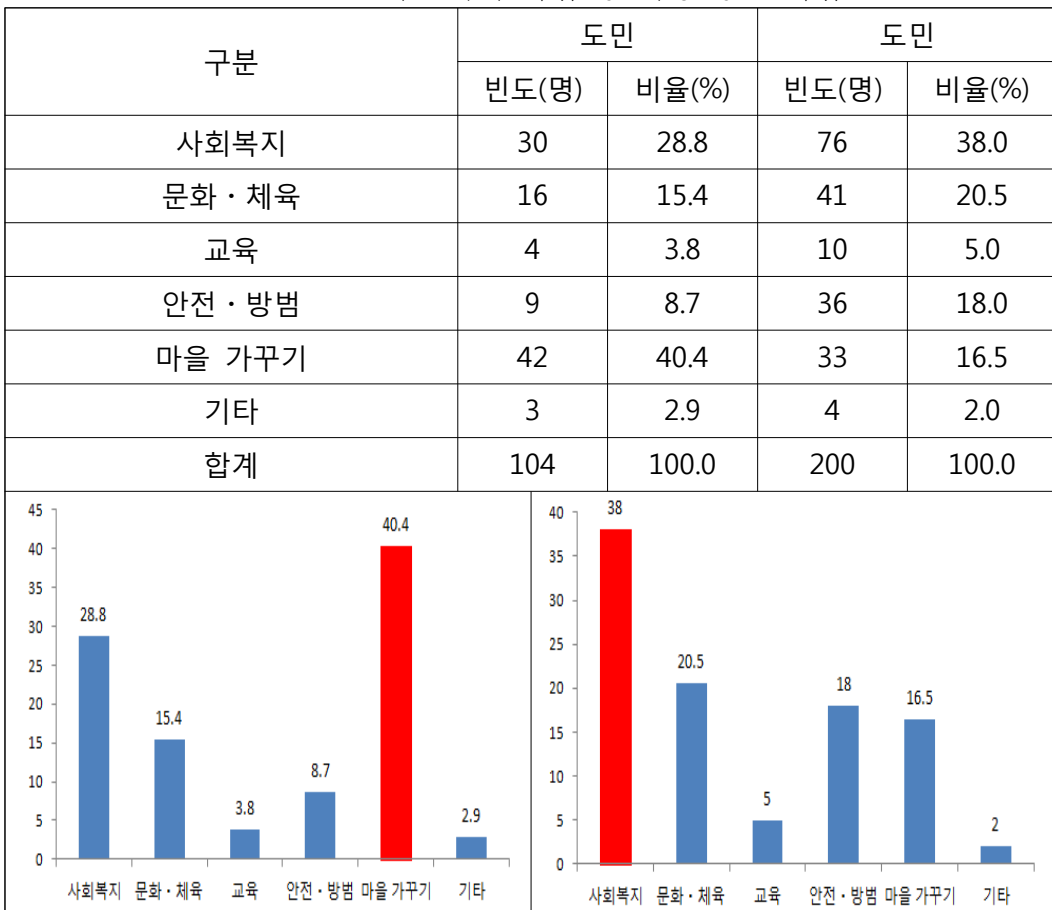
<표 IV-9> 주민자치에 미치는 영향요인



(5) 주민자치 사업 중 가장 중요 사업

- “주민자치의 대상이 되는 사업 중 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 40.4%(42명)가 마을 가꾸기 부분이 주민자치 사업 중 가장 중요 사업이라고 응답하였으며, 다음으로 사회복지 28.8%(30명), 문화·체육 15.4%(16명), 안전·방범 8.7%(9명), 교육 3.8%(4명), 기타 2.9%(3명)순으로 응답함
- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 38%(76명)가 사회복지 부분이 주민자치 사업 중 가장 중요 사업이라고 응답하였으며, 다음으로 문화·체육 20.5%(41명), 안전·방범 18%(36명), 마을 가꾸기 16.5%(33명), 교육 5%(10명), 기타 2%(4명)순으로 응답함

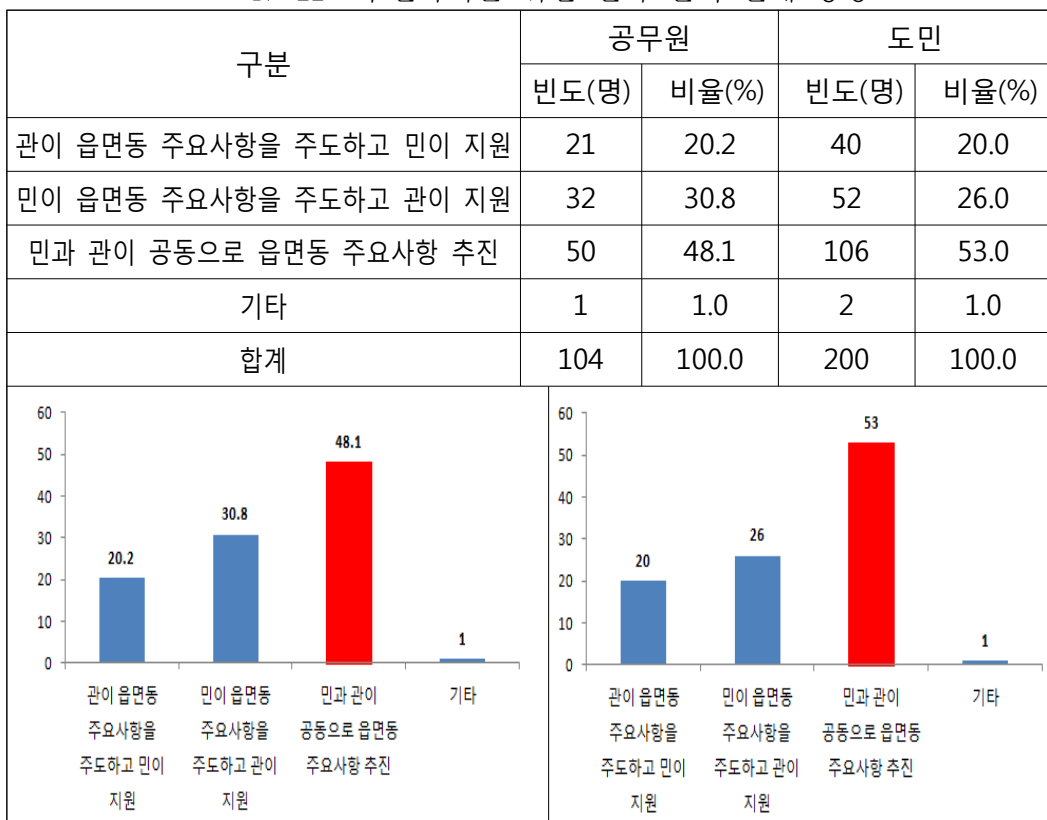
<표 IV-10> 주민자치 사업 중 가장 중요 사업



(6) 주민자치를 위한 민과 관의 관계 방향

- “주민자치를 위해 민과 관의 관계에 대해 어떤 방향으로 나아가야 된다고 생각하십니까”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 48.1%(50명)가 민과 관이 공동으로 읍면동 주요사항 추진이 향후 주민자치를 위한 관계라고 응답하였으며, 다음으로 민이 읍면동 주요사항을 주도하고 관이 지원 30.8%(32명), 관이 읍면동 주요사항을 주도하고 민이 지원 20.2%(21명), 기타 1%(1명)순으로 응답함
- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 53%(106명)가 민과 관이 공동으로 읍면동 주요사항 추진이 향후 주민자치를 위한 관계라고 응답하였으며, 다음으로 민이 읍면동 주요사항을 주도하고 관이 지원 26%(52명), 관이 읍면동 주요사항을 주도하고 민이 지원 20%(40명), 기타 1%(2명)순으로 응답함

<표 IV-11> 주민자치를 위한 민과 관의 관계 방향

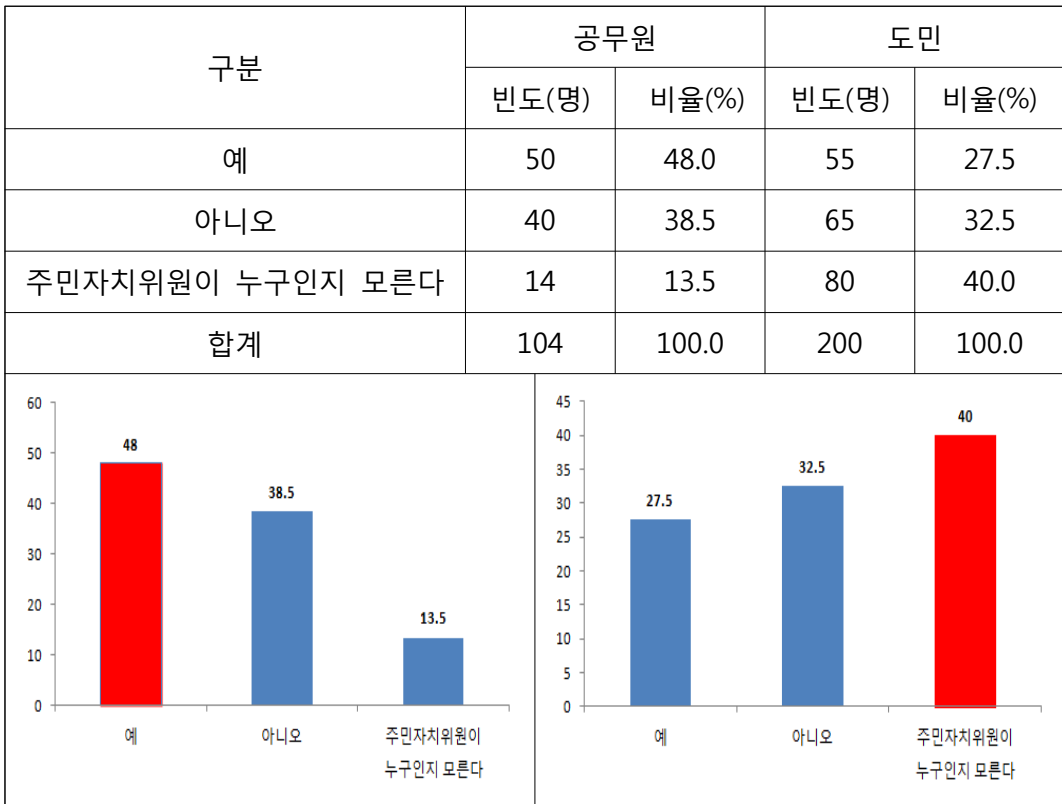


3) 주민자치위원회 관련

(1) 주민자치위원 인적 구성 적절성 여부

- “현행 주민자치위원의 인적 구성이 적절하다고 생각하십니까”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 48%(50명)가 주민자치위원 인적 구성은 적절하다고 응답하였으며, 반면에 38.5%(40명)는 적절하지 않다고 응답하였고, 13.5%(14명)는 주민자치위원이 누구인지 잘 모른다고 응답함
- 도민의 경우 40%(80명)가 지역의 주민자치위원이 누구인지 잘 모른다고 응답하였으며, 다음으로 32.5%(65명)는 주민자치위원 구성이 적절하지 않다고 응답하였고 27.5%(55명)는 적절하다고 응답함

<표 IV-12> 주민자치위원 인적 구성 적절성 여부

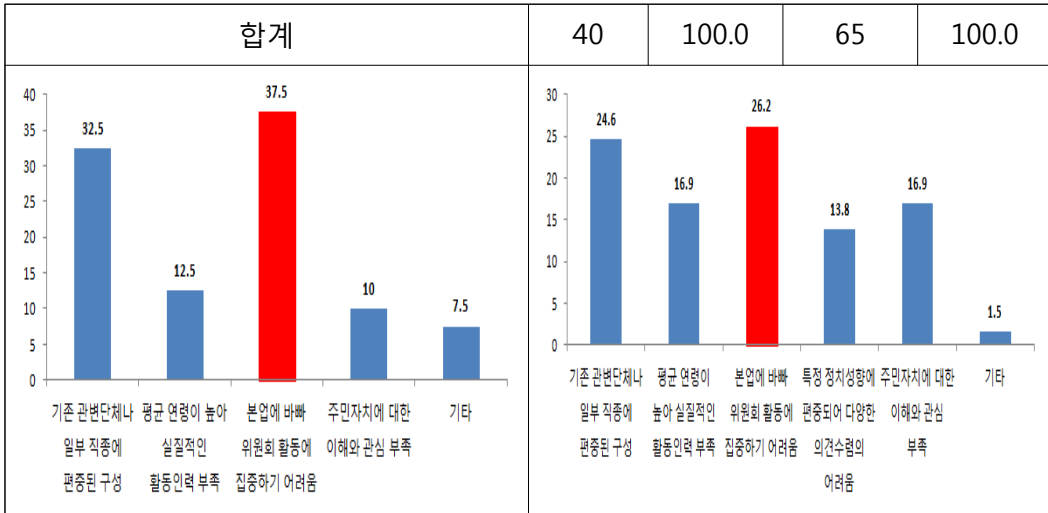


(2) 주민자치위원 인적 구성이 적절하지 않은 이유

- “주민자치위원회 인적 구성이 적절하지 않다면, 그 이유는 무엇입니까”라는 질문에 공무원의 경우 적절하지 않다고 응답한 40명 중 37.5%(15명)가 주민자치위원회 인적 구성이 본업에 바빠 위원회 활동에 집중하기 어렵다고 응답하였으며, 다음으로 기존 관변단체나 일부 직종에 편중된 구성 32.5%(13명), 평균 연령이 높아 실질적인 활동인력 부족 12.5%(5명), 주민자치에 대한 이해와 관심 부족 10%(4명), 기타 7.5%(3명)순으로 응답함
- 도민의 경우 적절하지 않다고 응답한 65명 중 26.2%(17명)가 주민자치위원회 인적 구성이 본업에 바빠 위원회 활동에 집중하기 어렵다고 응답하였으며, 다음으로 기존 관변단체나 일부 직종에 편중된 구성 24.6%(16명), 주민자치에 대한 이해와 관심 부족 16.9%(11명), 평균 연령이 높아 실질적인 활동인력 부족 16.9%(11명), 특정 정치성향에 편중되어 다양한 의견수렴의 어려움 13.8%(9명), 기타 1.5%(1명)순으로 응답함

<표 IV-13> 주민자치위원 인적 구성 적절성 여부

구분	공무원		도민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
기존 관변단체나 일부 직종에 편중된 구성	13	32.5	16	24.6
평균 연령이 높아 실질적인 활동인력 부족	5	12.5	11	16.9
본업에 바빠 위원회 활동에 집중하기 어려움	15	37.5	17	26.2
특정 정치성향에 편중되어 다양한 의견수렴의 어려움	0	0	9	13.8
주민자치에 대한 이해와 관심 부족	4	10	11	16.9
기타	3	7.5	1	1.5



(3) 주민자치위원의 바람직한 운영 방향

- “주민자치위원회의 바람직한 운영 형태는 무엇이라고 생각하십니까” 라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 41.3%가 위원회가 주체가 되고 읍면동이 보완하는 형태가 바람직한 형태라고 응답하였으며, 다음으로 주민자치전문가를 배치하여 위원회와 협력하는 형태 26%(27명), 읍면동이 주체가 되고 위원회는 자문 형태 19.2%(20명), 위원회가 독자적으로 운영해 나가는 형태 10.6%(11명), 기타 2.9%(3명)순으로 응답함
- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 35.5%(71명)가 위원회가 주체가 되고 읍면동이 보완하는 형태가 바람직한 형태라고 응답하였으며, 다음으로 읍면동이 주체가 되고 위원회는 자문 형태 30%(60명), 주민자치전문가를 배치하여 위원회와 협력하는 형태 26%(52명), 위원회가 독자적으로 운영해 나가는 형태 6%(12명), 기타 2.5%(5명)순으로 응답함

<표 IV-14> 주민자치위원회 바람직한 운영 방향

구분	공무원		도민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
읍면동이 주체가 되고 위원회는 자문 형태	20	19.2	60	30.0
위원회가 주체가 되고 읍면동이 보완하는 형태	43	41.3	71	35.5
위원회가 독자적으로 운영해 나가는 형태	11	10.6	12	6.0
주민자치전문가를 배치하여 위원회와 협력하는 형태	27	26.0	52	26.0
기타	3	2.9	5	2.5
합계	104	100.0	200	100.0

구분	비율(%)
읍면동이 주체가 되고 위원회는 자문 형태	19.2
위원회가 주체가 되고 읍면동이 보완하는 형태	41.3
위원회가 독자적으로 운영해 나가는 형태	10.6
주민자치전문가를 배치하여 위원회와 협력하는 형태	26
기타	2.9

구분	비율(%)
읍면동이 주체가 되고 위원회는 자문 형태	30
위원회가 주체가 되고 읍면동이 보완하는 형태	35.5
위원회가 독자적으로 운영해 나가는 형태	6
주민자치전문가를 배치하여 위원회와 협력하는 형태	26
기타	2.5

(4) 주민자치위원의 운영 관련 사항

(4-1) 주민자치위원회 사업 참여 여부

- “나는 주민자치위원회의 사업에 관심을 가지고 참여한다”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 30.8%(32명)가 주민자치사업에 관심을 가지고 참여한다고 응답하였으며, 반면에 13.5%(14명)는 참여를 잘 하지 않는다고 응답함

- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 34.5%(69명)가 주민자치사업에 잘 참여하지 않는다고 응답하였으며, 반면에 17%(34명)은 잘 참여한다고 응답함

<표 IV-15> 주민자치위원회 사업 참여 여부

구분	공무원			도민		
	빈도(명)	비율(%)	평균	빈도(명)	비율(%)	평균
전혀 그렇지 않다	1	1.0	3.21	21	10.5	2.75
그렇지 않다	13	12.5		48	24.0	
보통이다	58	55.8		97	48.5	
그렇다	27	26.0		28	14.0	
매우 그렇다	5	4.8		6	3.0	
합계	104	100.0		200	100.0	

전혀 그렇지 않다 1%

그렇지 않다 12.5%

매우 그렇다 4.8%

그렇다 26%

보통이다 55.8%

전혀 그렇지 않다 10.5%

그렇지 않다 24%

매우 그렇다 3%

그렇다 14%

보통이다 48.5%

(4-2) 지역 봉사단체 주민자치위원회 사업 참여 여부

- “우리 지역의 봉사단체들은 주민자치위원회의 사업에 관심을 가지고 참여한다.”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 38.5%(40명)가 지역봉사단체는 주민자치위원회 사업에 잘 참여한다고 응답하였으며, 반면에 21.2%(22명)는 잘 참여하지 않는다고 응답함

○ 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 29%(58명%)가 지역 봉사단체는 주민자치위원회 사업에 잘 참여하지 않는다고 응답하였으며, 반면에 20.5%(41명)는 잘 참여한다고 응답함

<표 IV-16> 지역 봉사단체 주민자치위원회 사업 참여 여부

구분	공무원			도민		
	빈도(명)	비율(%)	평균	빈도(명)	비율(%)	평균
전혀 그렇지 않다	0	0	3.22	16	8.0	2.86
그렇지 않다	22	21.2		42	21.0	
보통이다	42	40.4		101	50.5	
그렇다	35	33.7		36	18.0	
매우 그렇다	5	4.8		5	2.5	
합계	104	100.0		200	100.0	

공무원 응답 분포

도민 응답 분포

(4-3) 지역 공무원 주민자치위원회 사업 참여 여부

○ “우리 지역의 공무원들은 주민자치위원회의 사업에 관심을 가지고 참여한다”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 50%(52명)가 주민자치위원회 사업에 참여를 잘 하고 있다고 응답하였으며, 반면에 12.5%(13명)는 참여를 잘 못한다고 응답함

- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 25.5%(51명)가 지역 공무원은 주민자치위원회 사업에 참여를 잘 하지 않는다고 응답하였으며, 반면에 23.5%(47명)는 참여를 잘한다고 응답함

<표 IV-17> 지역 공무원 주민자치위원회 사업 참여 여부

구분	공무원			도민		
	빈도(명)	비율(%)	평균	빈도(명)	비율(%)	평균
전혀 그렇지 않다	0	0.0	3.46	13	6.5	2.93
그렇지 않다	13	12.5		38	19.0	
보통이다	39	37.5		102	51.0	
그렇다	43	41.3		43	21.5	
매우 그렇다	9	8.7		4	2.0	
합계	104	100.0		200	100.0	

공무원 응답 분포: 그렇다 41.3%, 보통이다 37.5%, 그렇지 않다 12.5%, 매우 그렇다 8.7%

도민 응답 분포: 보통이다 51%, 그렇다 21.5%, 그렇지 않다 19%, 전혀 그렇지 않다 6.5%, 매우 그렇다 2%

(4-4) 주민자치위원회 세부사업 협의 여부

- “우리 지역 주민자치위원회는 세부사업(프로그램 등)에 필요한 사안을 토론·협의를 통해 결정한다”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 53.9%(56명)가 주민자치위원회는 세부사업 등 필요한 사항에

대해 토론 협의를 통해 결정한다고 응답하였으며, 반면에 5.8%(6명)는 협의 없이 결정을 한다고 응답함

- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 29.5%(59명)가 주민자치위원회는 세부사업 등 필요한 사항에 대해 토론 협의를 통하지 않고 결정한다고 응답하였으며, 반면에 22%(44명)는 협의를 통해 결정한다고 응답함

<표 IV-18> 주민자치위원회 세부사업 협의 여부

구분	공무원			도민		
	빈도(명)	비율(%)	평균	빈도(명)	비율(%)	평균
전혀 그렇지 않다	0	0.0	3.55	13	6.5	2.88
그렇지 않다	6	5.8		46	23.0	
보통이다	42	40.4		97	48.5	
그렇다	48	46.2		40	20.0	
매우 그렇다	8	7.7		4	2.0	
합계	104	100.0		200	100.0	

3D pie chart showing survey results for public employees. The categories are: '매우 그렇다' (7.7%), '그렇지 않다' (5.8%), '보통이다' (40.4%), and '그렇다' (46.2%).

3D pie chart showing survey results for citizens. The categories are: '매우 그렇다' (2%), '전혀 그렇지 않다' (6.5%), '그렇지 않다' (23%), '보통이다' (48.5%), and '그렇다' (20%).

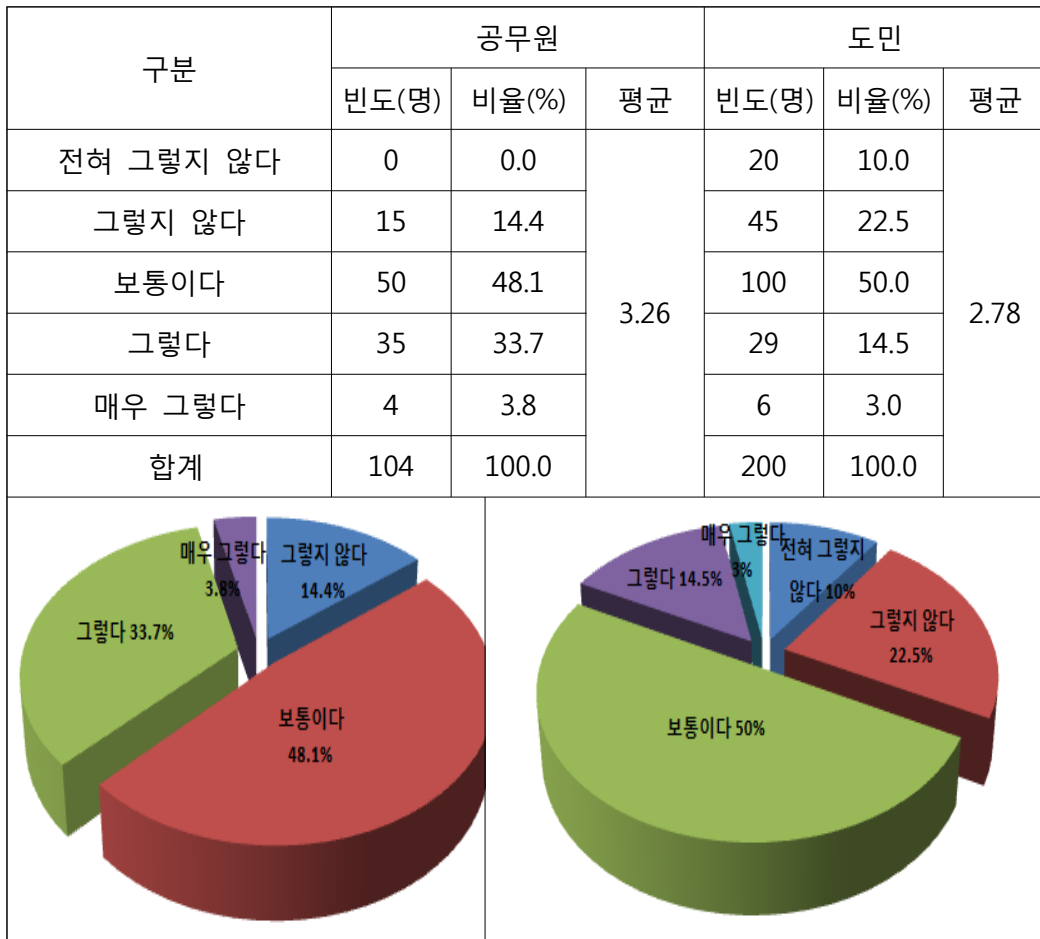
(4-5) 주민자치위원회 세부사업 사전 조사 여부

- “우리 지역 주민자치위원회는 세부사업(프로그램 등)을 구성하기 위해

주민들의 수요와 의견을 사전 조사한다”라는 질문에 공무원의 경우 전체 응답자 104명 중 37.5%(39명)가 주민자치위원회는 세부사업을 구성하기 위해 주민들의 수요와 의견을 사전 조사한다고 응답하였으며, 반면에 14.4%(15명)는 사전에 조사하지 않는다고 응답함

- 도민의 경우 전체 응답자 200명 중 32.5%(65명)가 주민자치위원회는 세부사업을 구성하기 위해 주민들의 수요와 의견을 사전 조사 하지 않는다고 응답하였으며, 반면에 17.5%(35명)는 사전에 조사한다고 응답함

<표 IV-19> 주민자치위원회 세부사업 사전 조사 여부



3. 분석 결과 종합

1) 읍면동 위상 관련

- 읍면동의 역할 확대 여부에 대해 공무원의 경우 66.3%(69명)가 과거에 비해 읍면동의 역할은 확대 되었다고 응답하였으며, 도민 또한 37%(74명)가 과거에 비해 읍면동의 역할은 확대 되었다고 응답함
- 읍면동의 기능 중 가장 중요 사항으로는 공무원의 경우 37.5%(39명)가 민원서비스 제공이 가장 중요하다고 응답하였으며, 도민 또한 35%(70명)가 원서비스 제공이 가장 중요하다고 응답함
- 읍면동의 기능 강화 필요 사항으로는 공무원의 경우 52.9%(55명)가 주민과 행정 간의 협력이 읍면동 기능강화에 가장 필요하다고 응답하였으며, 도민 또한 39%(78명)가 주민과 행정 간의 협력이 읍면동 기능강화에 가장 필요하다고 응답함
- 시도와 읍면동간 역할 분담에 대해 공무원의 경우 84.6%(88명)가 시도와 읍면동간 역할 분담이 필요하다고 응답하였으며, 도민 또한 72.5%(145명)가 시도와 읍면동간 역할 분담이 필요하다고 응답함

2) 주민자치 관련

- 주민자치 인식 여부에 대해 공무원의 경우 39.5%(40명)가 주민자치에 대한 인식이 높지 않은 편이라고 응답하였으며, 도민의 경우 44.5%(89명)가 주민자치에 대한 인식이 높지 않은 편이라고 응답함
- 자치기구 필요 여부에 대해 공무원의 경우 61.5%(64명)가 주민의 의견을 수렴하는 자치기구 필요하다고 응답하였으며, 도민 또한 72.5%(145명)가 주민의 의견을 수렴하는 자치기구 필요하다고 응답함
- 주민자치 주체 여부에 대해 공무원의 경우 45.2%(47명)가 주민자치위원회

가 주민자치의 주체가 되어야 한다고 응답하였으며, 도민 또한 46%(92명)가 주민자치위원회가 주민자치의 주체가 되어야 한다고 응답함

- 주민자치에 미치는 영향요인으로는 공무원의 경우 50%(52명)가 주민자치에 가장 영향을 미치는 요인은 주민의 역량이라고 응답하였으며, 도민 또한 36.5%(73명)가 주민자치에 가장 영향을 미치는 요인은 주민의 역량이라고 응답함
- 주민자치 사업 중 중요 사업으로는 공무원의 경우 40.4%(42명)가 마을가꾸기 부분이 주민자치 사업 중 가장 중요 사업이라고 응답하였으며, 도민 또한 38%(76명)가 마을가꾸기 부분이 주민자치 사업 중 가장 중요 사업이라고 응답함
- 주민자치를 위한 민과 관의 관계 방향에 대해 공무원의 경우 48.1%(50명)가 민과 관이 공동으로 읍면동 주요사항 추진이 향후 주민자치를 위한 관계라고 응답하였으며, 도민의 경우 38%(76명)가 사회복지 부분이 주민자치 사업 중 가장 중요 사업이라고 응답함
- 주민자치를 위한 민과 관의 관계 방향에 대해 공무원의 경우 48.1%(50명)가 민과 관이 공동으로 읍면동 주요사항 추진이 향후 주민자치를 위한 관계라고 응답하였으며, 도민 또한 53%(106명)가 민과 관이 공동으로 읍면동 주요사항 추진이 향후 주민자치를 위한 관계라고 응답함

3) 주민자치위원회 관련

- 주민자치위원 인적 구성 적절성 여부에 대해 공무원의 경우 48%(50명)가 주민자치위원 인적 구성은 적절하다고 응답하였으며, 도민의 경우 40%(80명)가 지역의 주민자치위원이 누구인지 잘 모른다고 응답함
- 주민자치위원 인적 구성이 적절하지 않은 이유에 대해 공무원의 경우 37.5%(15명)가 주민자치위원회 인적 구성이 본업에 바빠 위원회 활동에 집중하기 어렵다고 응답하였으며, 도민 또한 26.2%(17명)가 주민자

치위원회 인적 구성이 본업에 바빠 위원회 활동에 집중하기 어렵다고 응답함

- 주민자치위원의 바람직한 운영 방향으로는 공무원의 경우 41.3%가 위원회가 주체가 되고 읍면동이 보완하는 형태가 바람직한 형태라고 응답하였으며, 도민 또한 35.5%(71명)가 위원회가 주체가 되고 읍면동이 보완하는 형태가 바람직한 형태라고 응답함
- 주민자치위원회 사업 참여 여부에 대해 공무원의 경우 30.8%(32명)가 주민자치사업에 관심을 가지고 참여한다고 응답하였으며, 도민의 경우 34.5%(69명)가 주민자치사업에 잘 참여하지 않는다고 응답함
- 지역 봉사단체 주민자치위원회 사업 참여 여부에 대해 공무원의 경우 38.5%(40명)가 지역봉사단체는 주민자치위원회 사업에 잘 참여한다고 응답하였으며, 도민의 경우 29%(58명)가 지역 봉사단체는 주민자치위원회 사업에 잘 참여하지 않는다고 응답함
- 지역 공무원 주민자치위원회 사업 참여 여부에 대해 공무원의 경우 50%(52명)가 주민자치위원회에 사업에 참여를 잘 하고 있다고 응답하였으며, 도민의 경우 25.5%(51명)가 지역 공무원은 주민자치위원회 사업에 참여를 잘 하지 않는다고 응답함
- 주민자치위원회 세부사업 협의 여부에 대해 공무원의 경우 53.9%(56명)가 주민자치위원회는 세부사업 등 필요한 사항에 대해 토론 협의를 통해 결정한다고 응답하였으며, 도민의 경우 29.5%(59명)가 주민자치위원회는 세부사업 등 필요한 사항에 대해 토론 협의를 통하지 않고 결정한다고 응답함
- 주민자치위원회 세부사업 사전 조사 여부에 대해 37.5%(39명)가 주민자치위원회는 세부사업을 구성하기 위해 주민들의 수요와 의견을 사전 조사한다고 응답하였으며, 도민의 경우 32.5%(65명)가 주민자치위원회는 세부사업을 구성하기 위해 주민들의 수요와 의견을 사전 조사하지 않는다고 응답함

V. 제주특별자치도 읍면동 생활자치 활성화 방안 제시

- 제주특별자치도 읍면동 생활자치 활성화를 위해서는 기본적인 구성요소로 첫째, 구역, 둘째, 사람, 셋째, 사업, 넷째, 제도로 구분되어짐
- 제주특별자치도는 읍면동 생활자치 활성화를 위한 중심은 현재 읍면동에서 제도로 보장되어 운영 중인 주민자치센터와 주민자치위원회, 그리고 주민참여예산제도가 있으며, 본 연구에서는 활성화 방안 제시와 주민 공동체 강화를 위한 제언을 제시함

1. 생활자치의 주축 조직으로서의 새로운 주민자치회 운영

1) 주민자치회의 구성 체계

- 실질적으로 주민자치센터의 운영주체인 주민자치위원회는 주민대표성과 분야별 전문성이 확보되어야 하며, 진정한 봉사자로서 활동할 수 있는 사람들로 구성되어야 함
- 주민자치위원회의 주민자치위원에는 무엇보다도 주민의사를 반영하여야 하며, 지역대표성, 전문성, 그리고 여성참여의 활성화 등을 배려할 필요가 있으며, 주민자치위원의 선임권은 동장이 일방적으로 결정하여 위촉하는 형식을 지양하고, 주민의 직접선거 등 주민의 자율적 방식으로 바뀌어야 할 것임
- 그리고, 주민자치위원회에는 3-5개 정도의 분과위원회를 두되, 지역의 특수성과 전문성, 효율성을 확보할 수 있어야 하며, 주민자치위원과

전담실무자인 공무원을 대상으로 주민자치센터의 운영과 관련한 전문 교육을 중앙정부 차원에서 일정기간에 1번씩 실시하여 전문성과 자질을 함양할 수 있도록 하여야 함

- 지역특성을 반영한 분과위원회는 주민자치위원의 자질과 특성을 살리고 읍면동 지역특성을 반영하여 자율적으로 구성하고 분과위원회별 주민자치센터 활성화 전략과제 발굴 필요

2) 주민자치회의 사무(기능) 위탁

- 순수자치기구와 행정지원기구로서의 주민자치회는 주민대표기능(주민의견 수렴 및 전달, 행정참여 등)과 주민공동체기능(친목도모, 문화·복지서비스 활동, 소규모 마을사업추진, 마을경제 및 소득사업시행 등) 이외에 행정보조기능(민원서류대행, 위탁사무 처리, 시설물관리 등) 등을 수행할 수 있음
- 주민자치회는 현재의 주민자치센터에서 수행하는 각종 주민교육프로그램 기능들을 담당하고, 나아가 시군구의 사무나 소규모 사업들을 직접 위탁 수행하는 기능을 수행하게 됨
- 사무위탁과 관련해서는 영농자금 등 보조금 신청, 혼인·출생신고서 등 행정서류 대서, 주민등록 등 기초통계조사, 야간 방범순찰 등 지역안전업무, 민방위동원 및 통솔, 가로등 관리, 시군구 공유재산 일부 관리 및 운영, 마을회관 및 도서관 관리운영 등이 대상이 될 수 있음. 주민자치회 기능수여와 관련해서는 포괄적 기능 수여 또는 부분적 선택 기능 수여 등의 논의가 필요함

3) 주민자치회의 위원선출 방법과 운영

- 특별법의 규정상 읍·면·동을 대표하는 주민자치회는 읍면동별로 최소 1개의 주민자치회를 설치하고, 주민자치위원들은 시·군·구의 장이 위촉하여 운영토록 하고 있음
- 주민자치위원의 시·군·자치구청장의 위촉에 따른 주민대표성 약화 문제인바, 그 구성과 운영부분은 주민자치회 구성에 관한 법률제정 내용과도 연계되어 논의되어야 함
- 위원선출 방법과 임원회의 등 내부 기관구성 및 위원회 운영 방안들의 논의도 중요하며, 경우에 따라 자치단체 내 행정기구로서의 주민자치회가 될 수도 있고, 지자체의 심의기구나 의사결정기구에 주민자치회 대표가 참여할 수도 있기 때문임
- 그러나 주민자치회는 어디까지나 지자체 입장에서는 공식적 정책결정 기구가 아님을 이해해야 함

4) 주민자치회와 주민자치센터의 관계 정립

- 주민자치회와 기존의 주민자치센터 간 관계 정립이 필요함
- 전통적인 지방행정체제 전개과정을 고려한다면 새로운 개념의 주민자치회는 주민자치센터 및 주민자치위원회를 이어받는 것이 당연하며, 실제로 주민자치센터 출범부터 지속적으로 요구되었던 것이 읍·면·동사무소 기능을 대체할 만한 권한강화와 그 지위에 걸맞은 조례가 아닌 법률적 보장이었음 그동안 주민자치센터 법제화의 실패를 감안하고, 주민
- 자치를 위하여 그나마 유일하게 제도적으로 운영되었던 주민자치센터의 경험과 노하우를 무시해서는 안 됨. 아울러 주민자치회는 주민자치센터(위원회)만이 아니라 해당 자치단체(시·군·구), 읍·면·동, 지방의회, 특히

지역주민 등과의 지역사회 내 원만한 네트워크관계 설정이 중요함

5) 주민자치위원회 자치역량 강화를 위한 교육 강화

- 주민자치센터의 기능과 역할 그리고 주민자치위원의 역할에 대한 이해를 위해 자치역량 강화에 대한 교육과 워크숍 필요
- 주민자치학교를 통한 주민자치위원과 주민 간의 올바른 의사소통 방법과 타 지자체를 비롯한 제주특별자치도 내 우수 주민자치센터 벤치마킹을 통한 활성화 방안에 대한 교육 강화가 필요함
- 또한 지역사회와 함께 하는 네트워크 강화와 파트너십 훈련 강화 필요

6) 주민자치센터 정체성 확립

- 주민자치센터의 정체성을 확립하기 위하여 주민자치센터의 운영방향을 주민자치 기능을 주로 할 것인지 아니면 문화여가 프로그램 위주 시설을 지향할 것인가에 대한 고민이 필요함
- 주민자치센터는 주민자치기능 강화를 통한 주민복지증진과 지역공동체 형성방향으로 추진하는 것이 바람직하지만 현재의 행정자치부의 조례준칙으로는 어려우며, 주민자치기능을 접어두고 쉽고 호응도가 좋은 문화여가 기능을 중시한 복리증진으로 지향해도 준칙에 위배되지 않기 때문에 주민자치적 기능을 추진하기 위해서는 준칙의 규정에 주민 자치적 프로그램을 1건 이상을 반드시 운영하도록 규정하여야 함
- 주민 자치적 기능을 강화하기 위해서는 주민의 의견을 수렴하여야 하고, 읍·면·동사무소와 주민간의 공동체를 구축하기 위해서는 흔들리지 않는 운영방침과 지역주민과의 협동성이 반드시 필요함. 이를 위해서 주민자치센터 운영목적은 지역의 특수성에 맞는 목적으로 명확하

게 재규정하고, 특성화된 2-3가지 기능을 중점적으로 추구할 필요가 있으며, 주민들이 공공문제에 상당한 이해를 갖고 참여할 수 있도록 여건을 조성하기 위하여 시민자치대학 등과 같은 프로그램을 지방자치단체 차원에서 지원 운영하는 것이 매우 필요함

7) 주민자치센터 프로그램 다변화

- 주민자치센터의 여건상 문화여가 프로그램 이외의 프로그램을 수행하기에 많은 어려움이 있으며, 시설, 운영재원, 주민참여 등이 대표적 예일 것임
- 이런 어려움을 단시일 내에 해결할 수는 없으므로 먼저 주민 다수가 흥미를 유발하고 참여 할 수 있는 프로그램인 문화여가 프로그램 중 가장 활성화될만한 프로그램 한두 가지를 주로 운영하면서 주민자치적인 프로그램 중 일상생활과 밀접하면서 성취감을 느낄 수 있는 프로그램을 부수적으로 추진하여야 함
- 주민 자치적 프로그램 참여자의 성과를 타 프로그램 이용자들이 알 수 있도록 홍보함으로써 자연스런 프로그램 교체를 이루는 쪽으로 개선해 나가야 하며, 주민자치센터에서는 지역의 자원파악과 주민자치위원회의 적극적인 협동적 참여, 전문 민간단체의 경험을 받아드리는 열린 자세가 필요함
- 전문적인 강사를 초빙할 수 있는 운영의 재원을 확보가 필요하고 이용자에게 참여중인 프로그램의 문제점과 활성화 방안을 토론하는 간담회를 주기적으로 개최하여 이용자 스스로가 프로그램의 피동적 참가자가 아니라 프로그램을 발전시키는 주체자임을 인식 시켜야 함

2. 주민참여예산제도 활성화 방안

1) 주민참여예산제도 주민대상 교육 강화

- 주민참여예산제도에 대한 참여저조와 지역 사업 발굴에 대한 이해 부족으로 인한 사업 발굴 한계
- 예산관련 전문가 및 컨설팅 전문가 참여를 통해 주민주도 사업 발굴과 주민참여 예산학교 운영 횟수 확대 필요
- 주민참여예산제도에 대한 도민 홍보를 위한 SNS 활용과 홍보자료 발간 필요

2) 지역여건을 고려한 사업 발굴 강화

- 주민참여예산제도 사업비 배정과 관련하여 지역 여건을 고려하지 않은 획일적인 사업제시가 많으며, 사업발굴보다는 예산 배정액에 맞춰진 사업에 치중된 경향이 있음
- 이에 인구와 면적 등을 고려하여 읍면동별 배정이 필요하며, 지역의 미래지향적 발전을 위한 사업 발굴이 필요함. 또한 사업특성 및 시기별로 필요한 예산이 다름에도 통계목별 비율제약(시설비70%, 민자20%, 민경10%) 으로 사업 발굴 제약이 있음으로 주민참여예산 사업비 통계목별 비율 자율편성 필요

3) 주민참여예산제도 지역회의 인원 구성 조정

- 현재 지역회의 구성인원은 60명으로 회의개최 및 심의 의결에 어려움이

있으며, 조례 상 주민자치위원회 기능(주요사업 예산제안 및 건의의견 제출)과 지역회의 기능(해당 지역의 예산편성과 관련한 의견수렴 활동) 중복 현상이 있음

- 이에 지역회의 구성인원 조정 및 중복된 기능부분 조항에 대한 조례개정 필요

3. 생활자치 활성화를 위한 주민 공동체 강화

1) 사회적 자본 확충

- 사회자본의 구성요소인 신뢰는 사회자본을 구성하는 가장 본질적인 요소로서, 개인과 단체생활, 공공활동에 있어서의 행태, 태도, 성향에 기초가 되는 통합된 개념이며, 신뢰는 가족, 친구, 지역사회 및 기타 자발적 단체, 정부 등은 신뢰를 양산하는 습관과 가치를 배양하고 신뢰는 서로 존중하는 방식으로 행동하고 기대한 대로 대응할 것이라는 확신을 바탕으로 기꺼이 위험을 감수할 수 있는 사회적 관계를 의미하며 호혜성, 적극적 활동, 네트워크의 참여, 지역공동체 등의 여타 요소들은 결국 타인을 믿을 수 있다는 전제 하에 이루어지는 것임
- 사회적 규범은 공유된 언어와 행동양식, 조직에 대한 공유된 인식을 통해 정보의 공유와 교환에 참여하는 구성원 간의 상황에 대한 동일한 인식을 갖도록 조장하고 주민들은 지역사회의 집단과 조직에 참여함으로써 일정한 사회적 관계(Social Relationships)를 형성하는데 이것을 사회적 네트워크(Social Network)라고 함
- 이에 제주특별자치도 사회적자본 증진을 위해서는 주민 상호간 신뢰 지수를 높일 수 있는 지역 동호회, 축제, 운동회 등을 통해 서로를 이해하고 지역에 대한 애착을 유도할 수 있는 기회제공이 필요함

- 또한 지역 주민자치센터를 비롯한 지역단체의 획일적인 규범이 아닌 구성원의 특성에 부합하는 규범과 정보교환을 통한 네트워크 활성화가 필요함

2) 숙의민주주의(熟議民主主義) 도입

- 숙의민주주의는 여러 사람이 모여 어떤 문제를 깊이 생각하고 의논하는 숙의가 의사 결정에 중심이 되는 민주주의 형식이며, 공공사안들에 대한 토론 과정에 주민들이 자유롭고 평등하게 열림 참여를 실현시킴으로써 민주주의 수준 향상을 진전시키는 것임
- 민주적 숙의는 모든 주민이 관련되는 공동의 사회적 행위이고, 규범적 기준을 첫째, 의사결정에 영향을 받는 모든 사람들을 포함, 둘째, 숙의에 참여하는 동등한 기회를 포함한 정치적 평등, 셋째, 의제선정과 의사결정방법들에 평등한 조건 부여, 넷째, 문제가 되고 있는 이슈와 다양한 의견들이 이해를 위한 자유롭고 공개적인 정보와 사유의 교환의 네가지로 학자들은 정의하고 있음
- 이에 진정한 주민자치와 생활자치 활성화를 위해서는 지역이 안고 있는 문제와 미래적지향적 의제에 대해 숙의민주주의 제도 도입이 필요하다고 볼 수 있음. 더불어 숙의민주주의를 통한 지역 구성원으로서의 책임감, 애착감 등을 고취시킬 수 있음

참고문헌

- 곽현근. (2007). “지역사회 주민조직으로서의 주민자치센터 참여의 영향요인과 사회심리적 효과”. 『한국지역개발학회지』, 19(1): 145-170.
- 김문호. (2015). 「주민자치위원회 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구 : 주민자치위원회 활동에 대한 인식을 중심으로」. 카톨릭대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 김영인. (2005). 주민자치의식의 변화와 전망. 지방행정. 8월호: 34-42.
- 김필두·김병국. (2011). 주민자치회의 설치와 운영에 관한 연구. 한국정책학회 학술대회발표논문집: 557-576.
- 김필두·류영아. (2008). 읍면동 중심의 주민자치 강화방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 박기관·조석주. (2006). 민선자치시대 주민정책참여의 성과평가와 과제 : 민선 10년의 성과를 중심으로. 『지방정부연구』, 9(4): 111~130.
- 박은희·박민규. (2007). 효율적인 예산편성을 위한 시민의견 수렴방안. 대구 경북연구원.
- 서순복. (2002). “지방자치시대 주민참여의 실태 평가와 대안 모색”. 『한국사회와 행정연구』, 13(1): 231-253
- 이규환. (2006). 『한국지방행정학: 이론과 실제』. 서울: 범문사.
- 조대엽. (2012). 생활정치 패러다임과 공공성의 재구성, 현상과 인식
- 홍윤숙·전진석. (2014). 주민자치센터의 활성화 방안에 관한 연구: 서울특별시 양천구를 중심으로. 정부와 정책 7(1): 5-38.
- Huntington, Samuel P. & J. M. Nelson. (1976). Political Participation in Developing Countries. Boston: Harvard University Press.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. Psychological review, 50(4), 370.
- Verba, Sidney. (1967). “Democratic Participation” The Annals of the American Academy of Political and Social Science. September

Abstract

Research and Evaluation on the Happiness Index of the Jeju Special Self-Governing Province

Kang, Chang-Min

Key Words: Jeju Special Self-Governing Province, Happiness Index, Subjective Assessment, Objective Assessment

The purpose of this study is to analyze the factors that make Jeju people feel happy and reinforce the competitiveness of the Jeju Special Self-Governing Province in this area through the research and evaluation of the happiness index of the province. Through the analysis of the preceding research on happiness index, fourteen indexes were selected, which was reclassified as six areas (personal, socio-relational, educational-cultural, living, environmental, participatory and safe) and thirteen detailed indicators. As for analysis method, both subjective and objective assessment were introduced: the former is made by conducting an AHP survey of twenty five experts of the Jeju Special Self-Governing Province and the latter is made by evaluating the happiness level of the Jeju province through the local statistics of seventeen provinces and cities.

First, the subjective evaluation reveals that there exists a comparative priority among the happiness indexes, which are as follows: diffusion ratio of house (.099)→ unemployment rate (.091)→ crime rate (.081)→ nationwide turnout of voters(.078)→ suicide rate (.064)→average life expectancy (.062)→traffic accident rate (.054)→ activity rate (.050)→ the proportion of people aged 65 and older (.042)→the number of students

per 1 teacher(primary school)(.041)→forest area(.041)→diffusion ratio of water supply and sewerage (.039)→the number of kindergartens per one kid under age 7(.038)→local taxes per head(.037)→festival participation per one fire-fighting officer(.034)→ the number of population per one fire-fighting officer(.032)→crude divorce rate(.031)→ the number of students per 1 teacher (middle and high school) (.030)→fire rate(.030)→city park area(.014)→the number of designated registered cultural properties(.012).

Second, the objective evaluation of the selected happiness indexes showed that the province ranked third on the list of cities and provinces in general. It ranked higher in the area of educational-cultural happiness and safety, while it ranked lower in the area of personal and participatory happiness. In particular, its happiness level recorded higher in terms of the low employment rate in the area of social happiness, and the number of kindergartens per one kid under age 7 in the area of educational-cultural happiness. The happiness level in the other areas turned out to be average in general. The province ranked top in terms of the crime rate of safety index by recording the highest in the nation, urging it to take a crime preventive effort afterwards.

Finally, following suggestions are derived in terms of policy-making: First, the province needs to set a policy direction based on the happiness index evaluation results. Second, continuous efforts and studies are required to improve the happiness level of Jeju. Third, the awareness of happiness needs to be expanded among the residents of Jeju province. Fourth, the provincial government should express a strong will and make diverse suggestions about this matter. Fifth, the residents' participatory happiness index has to be developed. Sixth, the connection between the happiness level and policy needs to be increased. Seventh, the

representative statistics of the provincial government should be changed to the statistics of the happiness index. Eight, the province needs to set the goal of happiness policy as 'Building Jeju where residents feel happy and communities grow to be happy.'

ID□□□

제주특별자치도 읍면동 생활자치 활성화를 위한 설문조사

안녕하십니까? 먼저 귀중한 시간을 할애해 주셔서 감사드립니다.
제주연구원은 제주도민의 삶의 질을 높이기 위해 정책을 개발하
는 공공정책연구기관입니다.

본 설문조사의 목적은 최근 강조되고 있는 마을단위 공동체 활
성화와 관련하여 주민의 행복과 삶의 질을 향상시키기 위해 읍면
동 단위의 생활자치 기능 활성화 방안을 제시하는 데 있습니다.

귀하의 답변 응답내용은 비밀이 보장되며, 오직 통계적인 목적
으로만 사용될 것입니다.

귀하의 소중한 고견에 감사드리며, 적극적인 협조 부탁드립니다.

2017년 10월

제주연구원장 강기춘

☞ 본 조사에 대한 문의 : 최영근 박사(☎726-7403)

I. 읍면동의 위상과 관련한 질문입니다. 생각하시는 항목에 √를 표시해 주시기 바랍니다.

1. 과거에 비해 읍면동의 역할이 확대되고 있다고 생각하십니까?

- ① 전혀 확대되지 못하고 있다 ② 확대되지 못하고 있다 ③ 보통이다
④ 확대되었다 ⑤ 매우 확대되었다

2. 읍면동의 기능 중 가장 중요하다고 생각하시는 것은 무엇입니까?

- ① 민원서비스 제공 ② 주민자치 기능 ③ 복지서비스 제공
④ 시도 지원 기능 ⑤ 기타()

3. 읍면동의 기능을 강화시키는 데 가장 필요한 것은 무엇입니까?

- ① 자치단체자의 관심 ② 관련 공무원의 전문성 ③ 주민과 행정 간의 협력
- ④ 주민의 자치역량 ⑤ 주민이 중심이 되는 자치체제로의 전환
- ⑥ 기타()

4. 시도와 읍면동 간의 명확한 역할 분담이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 필요하지 않다 ② 필요하지 않다 ③ 보통이다
- ④ 필요하다 ⑤ 매우 필요하다

II. 주민자치와 관련한 질문입니다. 생각하시는 항목에 √를 표시해 주시기 바랍니다.

5. 주민들은 주민자치에 대한 인식은 높다고 생각하십니까?

- ① 전혀 높지 않다 ② 높지 않다 ③ 보통이다
- ④ 높다 ⑤ 매우 높다

6. 주민들의 의견을 수렴하는 자치 기구가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 필요하지 않다 ② 필요하지 않다 ③ 보통이다
- ④ 필요하다 ⑤ 매우 필요하다

7. 주민자치의 주체가 누가 되어야 한다고 생각하십니까?

- ① 공무원 ② 주민자치위원회 ③ 이장·통장·반장
- ④ 자생단체(청년회, 부녀회 등) ⑤ 주민대표(선출) ⑥ 기타()

8. 주민자치에 가장 영향을 미치는 요인은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 주민의 역량 ② 공무원의 역량 ③ 주민자치위원회의 역량
- ④ 자치단체장의 관심 ⑤ 관련 법제도에서 주민자치 보장 ⑥ 기타()

9. 주민자치의 대상이 되는 사업 중 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 사회복지 ② 문화·체육 ③ 교육
- ④ 안전·방범 ⑤ 마을 가꾸기 ⑥ 기타()

15. 주민자치위원회의 운영사항과 관련된 사항입니다. 생각하시는 항목에 √를 표시해 주시기 바랍니다.

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 나는 주민자치위원회의 사업에 관심을 가지고 참여한다.	①	②	③	④	⑤
2) 우리 지역의 봉사단체들은 주민자치위원회의 사업에 관심을 가지고 참여한다.	①	②	③	④	⑤
3) 우리 지역의 공무원들은 주민자치위원회의 사업에 관심을 가지고 참여한다.	①	②	③	④	⑤
4) 우리 지역 주민자치위원회는 세부사업(프로그램 등)에 필요한 사안을 토론·협의를 통해 결정한다.	①	②	③	④	⑤
5) 우리 지역 주민자치위원회는 세부사업(프로그램 등)을 구성하기 위해 주민들의 수요와 의견을 사전 조사한다.	①	②	③	④	⑤

IV. 일반사항으로 개인적 특성에 관한 질문입니다. 해당하는 항목에 √를 표시해 주시기 바랍니다.

1. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?
① 남자 ② 여자
2. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?
① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상
3. 귀하의 거주지역은 어떻게 되십니까?
① 제주시(동지역) ② 제주시(읍면지역) ③ 서귀포시(동지역)
④ 서귀포시(읍면지역)
4. 귀하의 직업은 어떻게 되십니까?
① 학생 ② 회사원 ③ 1차산업(농수축)종사자
④ 전문직(의사, 변호사 등) ⑤ 공무원 ⑥ 주부
⑦ 기타()

연구진

연구책임	강창민	제주연구원 선임연구위원
공동연구	정혜진	한국과학기술대학교 대우교수
공동연구	윤원수	제주연구원 전문연구위원

기본연구 2017-06

제주특별자치도 읍면동 생활자치 기능 활성화 방안

발행인 || 강기춘

발행일 || 2017년 11월

발행처 || 제주연구원

63147 제주시 아연로 253(오라이동)

전화: (064)726-0500 팩스: (064)751-2168

홈페이지: www.jdi.re.kr

인쇄처 || 디자인오투

ISBN 978-89-6010-571-3 93350

- 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 제주특별자치도의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.