

주민자치회 형성 요인에 관한 연구

The Study on Factors that Influence the Adoption of Residents' Autonomous Councils

김 정 인*
Kim, Jungin

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 주민자치회 형성 요인에 관한 선행연구와 이론적 논의
- III. 주민자치회 형성 요인에 관한 실증분석
- IV. 연구요약 및 주민자치회 활성화 방안

본 연구는 최근 개정된 「지방자치법」에서 주민자치회 관련 조항이 삭제된 데 대한 문제인식을 환기하고 주민자치회 시범사업의 실효성을 제고하는 방안을 검토하는 측면에서 수행되었다. 이를 위해 본 연구에서는 현재 시범사업으로 운영되고 있는 주민자치회의 형성 요인을 주민참여와 지역공동체 의식, 자치단체 자원, 자치단체 정책결정자의 정치적 이념 관점에서 분석하였다. 분석 결과 자치단체장이 진보적 정치성향을 지닐수록, 자치단체의 재정자립도가 높을수록, 주민투표율이 낮을수록, 재정자립도가 낮을수록 주민자치회 도입 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 고려할 때 현재 도입·운영 중인 주민자치회는 주민들의 참여와 공동체 의식을 적극적으로 반영하지 못하고 있으며, 중앙정부 및 광역자치단체의 재정적 지원 아래 운영되고 있고, 진보성향 자치단체장의 영향력을 많이 받고 있음을 확인할 수 있었다. 향후 진정한 의미의 풀뿌리 주민자치회가 운영되기 위해서는 주민자치회에서 주민참여와 주민의견 반영을 우선해야 하며, 기초자치단체와 주민자치회의 재정역량을 증가시켜야 하고, 자치단체 정책결정자의 정치적 이념에서 벗어날 필요가 있을 것이다. 이처럼 본 연구는 향후 주민자치회에 관한 법률 제·개정에 있어 기초자료로 활용될 수 있다는 점에서 중요한 연구 의의를 지닌다.

□ 주제어: 주민자치회, 주민자치회 형성 요인, 지방자치법 개정

* 수원대학교 법·행정학부 부교수

논문 접수일: 2022. 2. 11. 심사기간: 2022. 2.11. ~ 2022. 3.10. 게재확정일: 2022. 3. 10.

The background and motivation of this study is to empirically examine the problem recognition of the deletion of provisions of the residents' autonomous councils(RAC) excluded from the recently revised 「Local Autonomy Act」 and the improvement of the effectiveness of RAC currently operated as a pilot project. For this purpose, our research analyzed the factors for the adoption of RAC, which are currently operated as a pilot project, from the perspective of resident participation, local community consciousness, local government resources, and the political ideology of local government policy makers. As a result, the possibility of adopting RAC was higher when the head of the local government had a progressive political orientation, the higher the local government's financial autonomy, the lower the referendum, and the lower the degree of financial independence. Considering these results, it can be seen that RAC did not actively reflect the participation and sense of community of the residents, was under the financial support of the central government and metropolitan governments, and was greatly influenced by the heads of progressive local governments. In order for a desirable RAC to operate in the future, RAC needs to give priority to resident participation and reflection of residents' opinions; increase the financial capacity of basic local government and RAC; and be independent of the political ideology of the local government's policy makers. Considering this point, we need to enact a law related to RAC in the future.

□ Keywords: Adoption Factors of Residents' Autonomous Councils(RAC), RAC, Revision of Local Autonomy Act

I. 서론

최근 전면 개정된 「지방자치법」은 목적규정에 주민자치 원리를 명시하고, 지역의 정책결정 및 집행과정에서 주민들의 참여권을 확대하며, 지역사무는 지역에 우선 배분하는 합리적인 사무배분 원칙을 명시하여 자치단체의 역량을 강화하고 자치권을 확대하고자 하였다. 또한 지방의회의 자율성을 확대하고 이에 상응하는 책임성과 투명성을 제고하였으며, 행정 능률성을 증진시키기 위해 국가 주요 정책결정과정에서 자치단체의 핵심 주체가 참여하여 중앙과 지방의 협력관계를 정립하는 등 자치분권을 확대하였다(행정안전부, 2020a). 그러나 이번 「지방자치법」 개정에서 가장 아쉬운 부분은 당초 정부안에 포함되어 있었던 주민자치회의 본격 실시 조항이 포함되지 못했다는 점이다. 주민자치회가 주민자치위원회 제도와 차별성이 없다는 비판이 제기되어 추가 논의가 필요하다는 이유로 주민자치회 조항은 이번 「지방자치법」 개정에서 제외된 것이다(중앙일보, 2020).

그럼에도 불구하고 주민자치회는 주민주권을 확보할 수 있는 주요 방안이라는 점에서 반드시 실현되어야 할 제도이다. 현재 주민자치회는 2013년부터 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조, 제28조, 제29조에 의거하여 시범사업으로 운영되고 있다. 특히 제27조에 의하면 주민자치회는 “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍면동에 해당 행정구역의 주민으로 구성”되는 기관으로서, 읍면동 단위의 주요한 주민참여기구라고 할 수 있다. 2013년 시행 이후 주민자치회 시범사업은 지속적으로 증가하여 2020년 6월 기준 118개 시군구, 626개 읍면동에 설치, 2021년 8월 기준 132개 시군구, 820개 읍면동에 설치, 2021년 12월 기준 136개 시군구, 1,013개 읍면동에 설치·운영되고 있다(행정안전부, 2020b; 2021a; 2021b).¹⁾

이번 「지방자치법」 개정에서 주민자치회 조항이 포함되지는 못했지만 주민자치회에 대한 사회적 관심은 더욱 증가하고 있다(세계일보, 2022). 따라서 향후 주민자치회 조항을 포함한 관련 법 제·개정이 필요하다는 측면에서 주민자치회에 대한 논의가 지속될 필요가 있다. 이에 본 연구는 주민자치회 형성 요인을 분석함으로써 이제까지 시범사업으로 운영되어 온 지방자치회에 어떠한 한계가 존재하는지에 대해 논의하였다. 이와 관련해 본 연구에서는 대표적인 근린조직(neighborhood organization)으로서의 주민자치회에 영향을 미치는 요인들을 주

1) 예를 들어 시범사업 초기 1단계인 2013년 7월부터 2015년 10월까지 전국 166개 읍면동이 신청하여 이 중 31개 읍면동이 시범 운영하였고, 2015년 10월부터 2016년 12월까지인 2단계에는 1단계 사업 지속과 함께 추가 18개 읍면동이 시범 실시하였다. 2013년 1단계 때 보다 2021년 12월에는 주민자치회가 약 32.6배가 증가하였다.

민참여와 지역공동체 의식, 자치단체 자원, 자치단체 정책결정자의 정치적 이념 관점에서 분석하였다. 기존 주민자치회 선행연구들은 대부분이 주민자치회 운영 현황에 대해 분석하고 있다는 점에서(예: 이정석, 2015) 본 연구는 중요한 차별성을 지닌다고 할 수 있다. 현재 주민자치회가 근린조직으로서 구조적 맥락이 부족하고, 집행기관 간 우호적 협업관계가 형성되지 못하는 등 운영 상 한계가 존재하지만(설선미·오재일, 2016), 향후 효과적인 주민자치회 운영을 위해서라도 주민자치회 형성 요인에 대한 연구는 수행될 필요가 있는 것이다. 이러한 연구는 향후 주민자치회에 관한 「지방자치법」 개정 또는 「주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률(안)」 제정 등에 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

II. 주민자치회 형성 요인에 관한 선행연구와 이론적 논의

1. 주민자치회 의의와 선행연구

주민자치회는 주민자치센터와 주민자치위원회를 대체하여 운영할 목적으로 지난 2013년 처음 시범사업으로 시행된 이후 약 20여 년간 운영되어 오고 있다. 기존의 주민자치센터가 주민자치 기능을 제대로 수행하지 못하고, 주로 문화여가 및 교육프로그램을 중심으로 운영되었다는 한계를 지니며, 주민자치위원회 역시 활동의지가 부족하고 자치역량 강화에 미흡하여 주민대표성이 부족하다는 비판을 받아 왔다(안철현, 2018). 이러한 한계를 극복하기 위해 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 법적기반을 두고 주민자치회가 2013년부터 시범사업으로 운영되고 있는 것이다.²⁾

2) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 해당 내용은 다음과 같다. 제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 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 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다. ④ 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

주민자치회는 지역사회 풀뿌리자치를 활성화하고 민주적 참여의식을 고양하기 위해 설립되었다. 즉 주민자치회는 첫째 근린 수준에서 협력적 거버넌스를 구축하고, 둘째 단체자치에서 주민자치로의 지방자치 중심축 변화에 능동적으로 대응할 수 있으며, 셋째 읍면동 주민자치를 위해 행정서비스 사각지대 문제를 해소하고 주민들이 필요로 하는 행정서비스를 적절하게 제공해 줄 수 있으며, 넷째 주민맞춤형 서비스를 제공하고 주민참여를 촉진할 수 있고, 다섯째 읍면동 주민센터, 읍면동장, 주민과의 협력적 거버넌스 체계 구축에 기여할 수 있는 것이다(최인수 외, 2020: 16-17).

이러한 기능을 가지는 주민자치회에 관한 선행연구들은 다음과 같은 특징을 지닌다. 주민자치회 관련 선행연구들은 대부분 주민자치회의 운영실태 조사를 통해 효과적인 주민자치회 운영방안을 제시하고 있다(예: 이정석, 2015). 이들은 주민자치회가 성공적으로 운영되기 위해서는 주민자치회의 패러다임 전환, 주민자치회 위원들의 전문성 향상, 광역자치단체의 조례 제정 지원 등이 필요하다고 제안하고 있다(예: 최용환·박종관, 2015). 또한 지역사회와 적극적으로 협력하기 위해 긍정적인 주민자치회 활동 인식, 주민자치회 관련 제도 마련, 주민자치회와 지역 간 교류 등이 필요함을 강조하기도 하였다(김필두·류영아, 2015). 그리고 주민자치회 구성요인인 주민자치회 위원들에 대해 분석한 연구도 있다(예: 안철현, 2018). 이 연구들에 의하면 성공적인 주민자치회 운영을 위해서는 자율성과 대표성, 전문성과 통합성을 지닌 주민자치회 위원들이 선출되어야 한다고 주장하고 있다(안철현, 2018). 또한 주민자치회 위원들의 성인지 인식의 중요성을 강조하면서 주민자치회 위원들의 성역할 분업 요인을 분석하기도 하였다(안수영·유지연, 2016).

그 외에도 주민자치회 관련 선행연구들에서는 자치단체의 주민자치회 조례를 분석하기도 하였다(하태영 외, 2021). 자치단체의 주민자치회 조례를 실증분석 결과 주민자치회 조례 중 약 90%가 주민 대표성을 명시하고 있었으며, 표준조례에 제시된 분회(지회) 설치를 명시한 조례 비율은 17.5%였고, 5곳이 마을자치회 규정을 제정하고 있었다. 또한 주민자치회 활성화에 영향을 미치는 요인을 분석한 연구도 있다(박성범·복문수, 2019). 이 연구에서는 단체자치적 가치(분권적 요인, 중앙과 지방관계적 요인)와 주민자치적 가치(자치역량 요인, 참여요인, 공동체성 요인) 차원에서 주민자치회 활성화에 미치는 영향을 분석하였는데 그 결과 자치역량 요인, 참여요인, 공동체성 요인이 주민자치회 활성화에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 주민자치회 관련 주요 선행연구

분야	저자	주요내용
주민 자치회 성공적 운영 방안	이정석 (2015)	- 주민자치회에 적합한 사업유형(모델) 진단
	최용환·박종관 (2015)	- 근린자치와 주민자치회의 역량강화 방안 - 충북 주민자치회 활성화 방안 제시. 주민자치회 위원들의 전문성, 광역도 차원의 조례제정이 주민자치회 활성화에 중요 역할
	김찬동 (2014)	- 주민자치회 시범실시 한계 원인을 행태적, 관계적, 제도적 관점에서 분석 - 주민자치회의 행정관리 패러다임 전환 필요
	설선미· 오재일 (2016)	- 주민자치회 운영실태 분석 - 광주광역시 3개 동 중심으로 주민자치회 분석 결과 폐쇄적인 운영구조, 기존 주민자치위원회 업무 모방 등의 한계 발생
	김필두· 류영아 (2015)	- 주민자치회와 지역사회의 협력에 관한 논의 - 협력에 영향을 미치는 요인으로 긍정적 주민자치회 활동 인식, 주민자치회 관련 제도, 주민자치회와 지역 간 교류 등 제시
주민 자치회 위원	안철현 (2018)	- 주민자치회 위원 선출방식 논의 - 자율성과 대표성, 전문성과 통합성 등을 증진시키는 주민자치회 위원 선출방식 제시
	안수영· 유지연 (2016)	- 충남 지역 주민자치회 위원들을 대상으로 주민자치회 성역할 분업에 영향을 미치는 요인 분석과 성인지적 과제 도출 - 주민자치회 위원들의 성별, 교육수준, 리더십, 위원선정위원회 구성 및 권한이 성역할 분업 인식에 유의미한 영향
주민 자치회 조례 분석	하태영 외 (2021)	- 전국 자치단체의 주민자치회 조례 현황 분석 - 주민자치회 조례 약 90%가 주민 대표성 명시, 표준조례에 제시된 분회(지회) 설치를 명시한 조례 비율 17.5%, 5곳이 마을자치회 규정 제정
주민 자치회 활성화 요인	박성범· 복문수 (2019)	- 주민자치 활성화에 미치는 요인을 단체자치적 가치(분권적 요인, 중앙과 지방관계적 요인)과 주민자치적 가치(자치역량 요인, 참여요인, 공동체성 요인)로 분석 - 주민자치적 가치인 자치역량요인, 참여요인, 공동체성 요인이 주민자치활 성화에 긍정적 영향

출처: 선행연구를 기반으로 하여 저자 재구성.

이상에서 살펴본 것처럼 주민자치회를 다룬 선행연구들은 주민자치회 형성 요인 분석과는 직접적인 관련성은 없지만 주민자치회의 성공 여건으로서 지역사회와의 협력구축, 지역주민들의 참여확대, 지방자치단체의 행정 및 재정적 지원, 지방자치단체의 정치적 지원 등을 제시하고 있었다(예: 김필두·한부영, 2017; 박성범·복문수, 2019; 최인수 외, 2020). 이에 본 연구는 주민참여와 지역공동체 의식, 자치단체 자원, 자치단체 정책결정자의 정치적 이념을 중심으로 주민자치회 형성 요인을 분석하였다.

2. 주민자치회 형성 요인에 관한 이론적 논의

1) 주민참여 및 지역공동체 의식과 주민자치회

주민자치회는 기관 중심의 단체자치에서 주민 중심의 주민자치로 변화하는 과정에서 근린자치를 기반으로 하여 주민 스스로가 지역사회 주요 의사결정과정에서 참여하는 점을 강조한다(김필두·한부영, 2017). 또한 주민 대표성과 자율성이 주민자치회 구성과 운영에 필수조건이 됨을 강조한다(안철현, 2018). 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 의하면 주민자치회는 지역사회 대표조직으로서 읍면동 관내 모든 조직을 통합적으로 운영하는 조직이며, 주민참여를 기반으로 한다. 특히 주민자치회는 국가주도의 획일적인 사고방식에서 벗어나 풀뿌리 현장의 목소리를 생생하게 전달할 수 있도록 하는 제도적 장치이기에 주민참여가 반드시 전제되어야 한다. 풀뿌리 주민이 시민성(civility)을 갖춘 시민으로 성장하기 위해 주민자치회는 중앙으로부터의 계몽이 아닌 아래로부터의 참여 플랫폼 기능을 강조하는 것이다(공석기, 2021).

무엇보다 주민참여는 지역사회 문제를 적극적으로 해결하는 개인과 집단의 자발적인 활동으로서 지역주민들의 삶의 질에 중대한 영향을 미치는 정책결정에 파급력을 행사할 수 있다(Gamble & Weil, 1995). 주민참여는 지역주민들의 민주적 의식을 고취시키고, 지역사회 내 기관 및 커뮤니티 문제해결 자원과 역량을 증진시키며, 지역주민들의 수요 충족을 통해 커뮤니티 기반 전략 달성에 긍정적인 역할을 한다(Chaskin et al., 2001). 그러나 현실적으로 주민참여는 거래비용 증가와 정책결정 시간소요 증가를 초래해 원활한 시행이 어려운 상황이다(Ohmer & Beck, 2006). 이러한 가운데 주민참여 활성화에 긍정적인 역할을 하는 것이 근린조직(neighborhood organization)이다. 근린조직은 정보제공 등을 통해 주민들의 참여비용을 줄여주는 데 긍정적인 역할을 할 수 있으며, 지역사회 문제를 적극적으로 해결해 줌으로써 주민들의 집단효능감(collective efficacy)을 증진시킨다(Perkins & Long, 2002). 자신이 속한 집단이 과업을 성공적으로 해결할 수 있을 것이라는 믿음을 의미하는 집단효능감은 자신이 소속된 집단의 능력에 대한 신념이라고 할 수 있다(Bandura, 1997). 따라서 지역주민들은 자신들이 참여하는 근린조직이 지역사회 문제를 적극적으로 해결할 수 있을 것이라는 믿음을 지니고 있어 근린조직에 대한 집단효능감이 높아지는 것이다. 이처럼 근린조직은 주민참여의 기회비용을 줄여주며 집단효능감을 증진시킬 수 있기 때문에 주민들은 근린조직 형성에 우호적인 경향이 있다.

특히 주민참여가 활성화된 지역사회에서는 구성원들 간 신뢰와 호혜성, 개방적 네트워크 등 사회자본이 증진될 수 있어(김동철·김대건, 2021), 주민참여가 활발히 이루어지는 지역사회에

서 주민을 대표하는 자율적 조직인 근린조직이 형성될 가능성은 높아지는 것이다.³⁾ 주민참여로 사회자본이 활성화된 지역사회에서는 주민 스스로가 지역사회 문제를 해결하는 것을 선호하기 때문에 주민들은 지역사회의 자발적 근린조직인 주민자치회 형성을 지지할 수 있을 것이다. 주민자치회로 전환한 춘천시 8개 지역(읍과 동) 주민 800명을 설문조사한 결과 주민참여가 지역 내 공동문제 해결에 긍정적인 역할을 하고, 이로 인해 구성원들 간의 신뢰와 유대관계 형성이 증진되었다는 점을 고려할 때(김동철·김대진, 2021), 주민참여는 주민자치회 활성화에 긍정적인 역할을 한다고 할 수 있다.⁴⁾ 이처럼 주민들은 국가 중심의 계몽적 사고방식에서 벗어나 지역사회 중심의 능동적 참여 공간인 주민자치회 활성화를 선호한다(공석기, 2021).⁵⁾

가설 1: 지역주민들의 참여가 높을수록 주민자치회 형성 가능성이 높아질 것이다.

지역사회 내 구성원들 간 협력의식, 공동체 의식이 어떻게 형성되어 있는가에 따라서 주민자치회가 형성될 가능성도 달라질 수 있다. 지역사회 내 구성원들 간 공동체 인식이 높을수록 지역사회 구성원들은 나의 문제와 타인의 문제를 구분하지 않고 이를 적극적으로 해결하기 위한 방안을 모색하게 된다(Ohmer & Beck, 2006). 공동체성 또는 공동체 의식은 지역사회 내 소속감이며 지역사회 구성원들의 문제를 각 개인의 문제로 치부하지 않고 지역공동체의 문제로 간주하는 것이다. 개인 중심적인 이기적 행위보다 타인을 중시하는 이타주의를 우선시하고, 구성원들이 함께 문제를 해결할 수 있다는 믿음을 지니는 것이 바로 공동체 의식인 것이다(Mcmillan & Chavis, 1986). 공동체 의식이 발달한 지역사회에서는 개인주의와 자기

3) 2021년 3월 8일 김두관 의원이 대표 발의한 「주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률(안)」 ‘제5조(주민자치회 설립 등)에 의하면 주민자치회를 설립하려면 주민자치회의 회원자격을 갖춘 사람(① 주민등록법상의 세대별 대표, ② 부가가치세법상의 사업장 대표, ③ 주민총회의 의결이 있는 경우) 중 10분의 1 이상을 발기인으로 하여 창립총회에서 회원이 될 자격을 가진 사람 3분의 1 이상의 출석과 출석자의 과반수의 찬성으로 의결해야 한다.’라고 규정되어 있다(국회의안정보시스템, 2022). 이러한 법률안 내용 등을 고려할 때 주민자치회가 설립되기 위해서는 적극적인 주민참여가 필수적으로 이루어져야 한다.

4) 이는 언론 인터뷰에서도 나타나고 있다. 2021년 6월 7일 서울특별시의회 제2대회의실에서 시의회 행정자치위원회 주관으로 서울형 주민자치회 시행 5년에 대한 평가 및 토론이 개최되었다. 참석자들 중 이OO A구 주민자치회 지원관은 “주민자치회는 주민이 주인 되는 진정한 풀뿌리민주주의의 실현이라고 본다. A구의 경우 시범사업 3년차, 첫걸음을 뗐는데 주민의 적극적 참여로 날로 발전하고 있다.”라고 언급하였으며, 김OO 연구원도 현직 주민자치회장 6명과의 전화 인터뷰한 결과를 소개하며 서울형 주민자치회 시범사업의 성과로 주민들의 직접 참여로 인한 효능감 증대 및 참여인원 증가로 인한 다양한 의견 제시 가능 등에 대해 언급하였다(중앙일보, 2021).

5) 주민자치회는 주민들의 생활과 직접적인 관련성이 높은 근린생활기능을 주민들이 직접 수행하며 스스로 결정할 수 있는 자기결정권 행사에 있어 구심점 역할을 해 왔다(최인수 외, 2020). 따라서 주민참여가 높은 지역사회일수록 지역주민들은 스스로 문제를 해결할 수 있는 근린조직이 형성되기를 원하는 것이다.

중심적 사익추구보다 사회집단 구성원으로서의 연대감, 소속감, 공동체 이익을 우선하기에 주민들은 지역사회 문제해결에 적극 참여하여 무임승차 욕구와 집단행동딜레마가 감소하는 경향이 높다(유재원, 2003). 예를 들어 제주 지역에 거주하는 18세 이상 주민 813명을 조사한 실증연구에서도 연대감, 소속감, 충족감, 친밀감 등 지역공동체 의식이 높을수록 주민참여 관심도, 주민참여 의향, 주민참여도가 증가하는 것으로 나타났다(양덕순·강영순, 2008). 그리고 주민자치회 참여여부에 따른 공동체 의식을 실증분석한 연구도 있다(서재호, 2013). 부산광역시 4개 동 주민자치회 프로그램에 참여한 주민집단과 미참여 집단의 공동체 의식을 설문조사로 비교한 결과 충족감, 연대감, 소속감 등 공동체 의식 모두 통계적으로 유의미하게 주민자치회 프로그램에 참여한 주민들이 더욱 높게 나타났다. 이러한 결과를 고려해 볼 때 주민자치회는 주민들의 공동체 의식과 긍정적인 관계에 있다고 할 수 있는 것이다.

지역공동체 내에서 구성원들 간 소속감, 일체감, 상호의존성이 높아질 때 지역주민들 사이에 연대의식이 형성되어 지역사회 문제를 단독으로 해결하려 하기보다 공동체가 함께 협력하여 문제를 해결하려는 경향이 있다(박성범·복문수, 2019). 이러한 주민들의 선호를 반영하는 대표적인 근린조직이 바로 주민자치회이다. 예를 들어 광주와 전남 주민자치회 실시 지역과 비실시 지역을 대상으로 설문조사를 시행한 결과 지역사회 구성원들의 신뢰형성, 자발적 사회봉사, 공동체 의식 등 공동체성은 주민자치회 활성화에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다(박성범·복문수, 2019). 주민자치회 형성에 있어서 지역사회 공동체 인식의 중요성은 사회자본 관점에서도 논의할 수 있다. 지역사회 공동체인식은 사회자본의 주요 구성요소이며, 사회자본은 지역사회 자치기구 설립에 중요한 요인으로 작용한다(김동철·김대건, 2021). 지역사회 사회자본의 중요성은 실증연구에서도 잘 나타나 있다. 주민자치회 형성 지역에서 사회자본이 높게 형성되어 있었고, 지역공동체 의식이 주민참여와 사회자본의 관계에서 매개역할을 하는 것으로 분석 결과가 나타난 것이다(김동철·김대건, 2021). 또한 미국 시카고 342개 마을의 사회자본과 인구감소를 조사한 경험적 연구에 의하면 지역사회 구성원들의 공동체주의를 포함한 사회자본이 높을수록 마을 인구가 감소할 가능성은 더욱 낮아지는 것으로 나타났다(Lochner et al., 2003).

이와 같이 지역공동체 의식이 높은 지역사회일수록 지역사회 공동의 문제를 함께 해결할 수 있는 협력형 자치기구가 필요한 것이다. 주민자치회는 지역사회 범위를 넘어 개방성을 기반으로 한 열린 공간에서 다른 조직 또는 행위자들과 자유롭게 협력하고 네트워크를 형성할 수 있는 연계플랫폼 기능을 한다(공석기, 2021). 주민자치회는 지역사회 구성원들의 협력이 전제될 때 효과적으로 운영될 가능성이 높다. 현재 시범사업으로 실시되고 있는 주민자치회는 주민자치센터와 적극적으로 협력하는 협력형 모델로 운영되고 있다(김필두·한부영, 2017). 협력형 주민자치회가 성공적으로 운영되기 위해서는 지역사회 내 협력적 거버넌스 구축이 필수적으로

이루어져야 한다. 따라서 지역사회의 공동체 의식이 높을수록 이를 적극 반영할 수 있는 근린 조직인 주민자치회 형성 가능성은 높아질 것이다.

가설 2: 지역사회의 공동체 인식이 높을수록 주민자치회 형성 가능성이 높아질 것이다.

2) 자치단체 자원과 주민자치회

자치단체 자원이 주민자치회 형성에 미치는 영향은 자원동원이론(resource mobilization theory)으로 설명할 수 있다. 자원동원이론은 조직이 소유하거나 동원할 수 있는 자원의 규모와 강도가 클수록 외부에 미치는 영향이 증가한다는 것을 의미한다(김정인, 2019; McCarthy & Zald, 1977; Jenkins, 1983). 자원동원이론은 Olson(2003)의 집단행동(collective action) 논리에 기반을 두고 있으며, 집단행동은 개인의 합리적 선택으로부터 발생한다는 것을 가정한다. 그러나 자원동원이론은 집단행동의 딜레마를 강조한 Olson의 논의와 달리 조직이 보유한 가용자원이 개인과 조직의 행위를 촉진한다는 점을 강조하였다(McCarthy & Zald, 1977). 조직이 보유한 자원은 가용자원 소재에 따라 내부자원과 외부자원으로 분류된다(Jenkins, 1983). 전자는 조직 내부적으로 보유하고 있는 자원이며, 후자는 조직이 외부로부터 동원할 수 있는 자원이다. 또한 가시성 여부에 따라 자원을 물질적 자원과 비물질적 자원으로 구분하는 데, 전자는 인적자원, 재정자원, 기술자원을 포함하며, 후자는 정보자원, 문화자본, 사회자본 등을 포함한다.⁶⁾

자원동원이론에 의하면 조직이 소유하거나 동원할 수 있는 자원은 정책결정에 영향을 준다. 조직이 소유하거나 동원할 수 있는 자원이 많을수록 이와 관련된 정책에 미치는 영향력이 증가한다는 것이다. 특히 조직 구성원 수가 많을수록 그 조직의 권력은 증가하는 경향이 있으며(Smith, 1995), 재정자원을 많이 보유한 조직일수록 해당 조직은 외부조직과 강력한 네트워크를 유지할 수 있어 관련 정책결정에 영향을 미칠 수 있다(Dür & Bie`vre, 2007).

자원동원이론은 자치단체와 주민자치회 관계에도 적용될 수 있다. 행정안전부 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 표준조례」 제21조 1항에 의하면 시장·군수·구청장의 자치단체장은 주민자치회 운영을 위해 행정적 및 재정적 지원을 할 수 있음을 명시하고 있다.⁷⁾ 또

6) 다른 자원 유형으로는 도덕적 자원(예: 연대적 지지, 정당성 등), 문화적 자원(예: 회의 주관, 조직 구성 등), 사회조직적 자원(예: 메시지 전달), 물질적 자원(예: 조직지원 공간, 기자재 등), 인적자원(예: 경험) 등이 있다(Edwards & McCarthy, 2004).

7) 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 표준조례」 제21조(지방자치단체의 지원) 1항의 내용은 “시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회가 읍·면·동(또는 동, 읍면) 주민을 위한 공공사업을 추진하거나 제5조의 사무를 수행하는 경우 행정적 지원 및 전년도 주민세(개인균등분)의 징수액에 상당하는 예산 등을 재원으로 재정적 지원을 할 수 있다”이다.

한 동 조례 제21조 6항과 7항에서 자치단체는 읍면동 소속공무원들이 주민자치회 운영을 지원할 수 있도록 하였으며, 자치단체가 주민자치회를 위한 전용 사무실을 제공할 수 있도록 규정하고 있다.⁸⁾ 이러한 측면들을 고려할 때 자치단체가 인력 및 재정자원을 많이 보유하거나 외부로부터 동원할 수 있다면 주민자치회에 지원할 수 있는 자원 여력이 더 풍부해져 주민자치회 형성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

주민자치회의 재정은 대부분이 지방자치단체 보조금에 의존(전체 주민자치회 재원의 83%)하고 있다(김필두, 2018). 실제 서울시의 ‘주민자치회 예산 편성 및 집행 기준’에 의하면 주민자치회 예산은 서울시 보조금과 주민세(개인균등분) 징수분으로 구성된다. 서울시는 주민세 중 개인균등분에 해당하는 재원을 주민자치회를 통해 주민자치 활동에 사용하고 있다(서울시, 2020). 보다 세부적으로 서울시 주민자치회 세입예산은 경상적 자체 수입(재산임대수입, 사 용료 수입, 기타 수입), 보조금 및 수탁 사업비(주민자치회 시범사업 운영 보조금), 주민세(개 인균등분) 징수분 환원 보조금, 시민참여예산(주민자치회 주관 의제 실행비), 수탁사업비, 임 시적 기타 수입(기타 수입, 지난년도 수입)으로 구성된다. 이와 같이 대부분의 주민자치회 재 정은 지방자치단체로부터 지원을 받는다. 따라서 지방자치단체의 재정자원은 주민자치회 형 성에 중대한 영향을 미칠 수 있는 것이다. 또한 주민자치회 형성과 직접적인 관계에 있는 것 은 아니지만 자치단체의 여유자원이 많을수록 주민참여예산제도 도입에 긍정적인 영향을 미 친다는 실증연구(최상한, 2010)도 이를 뒷받침할 수 있을 것이다.

가설 3: 지방자치단체의 자원이 많을수록 주민자치회 형성 가능성이 높아질 것이다.

3) 자치단체 정책결정자의 정치적 이념과 주민자치회

자치단체 정책결정자들의 정치적 이념은 그들의 정책선호에 중대한 영향을 미친다(이승중·강 철구, 2006). 대표적인 자치단체 정책결정자인 자치단체장과 지방의회의 정치적 이념과 성향에 따라 정책결과는 달라질 수 있다. 예를 들어 영국 지방의회의 경우 노동당은 정부지출에 있어 사회복지 예산증진을 선호하지만, 보수당은 작은 정부를 기반으로 사회간접자본 예산지출을 선 호하였다(Burch & Wood, 1990). 또한 기초자치단체장의 진보정당 소속여부는 주민참여예산 위원회 참석률에 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다(정형기·이재완, 2018).

이처럼 자치단체 정책결정자인 자치단체장과 지방의회의 정치적 성향에 따라 주요 정책결 정은 달라질 수 있다. 진보와 보수의 정치적 이념을 명확하게 제시하기 어렵지만 진보적 정치

⁸⁾ 제21조 6항은 “시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회의 의견을 들어 해당 지역 읍면동 소속공무원으로 하여금 주민자치회 운영을 지원하게 할 수 있다.”이며, 7항은 “시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회의 원활한 업무 수행을 위하여 필요한 범위내에서 전용 사무실을 제공할 수 있다.”이다.

적 성향은 현실에 안주하지 않고 적극적으로 현실을 변화하여 새로운 질서 및 체제를 모색하는 것이라면, 보수적 정치적 이념은 현재 존재하는 질서를 존중하여 변화보다는 안정성과 현상유지를 더욱 선호한다고 할 수 있다(이승중·강철구, 2006). 이러한 자치단체 정책결정자의 정치적 성향은 지방자치제도에도 상당한 영향을 미쳐 왔다. 예를 들어 지방자치단체장과 지방의원이 진보적 정치적 성향을 지닐수록 주민참여예산제도는 확산되었으며(최상한, 2010), 특히 진보성향의 자치단체장일수록 주민참여예산제도 채택 확률과 제도화 수준도 증가하는 것으로 나타났다(엄태호·윤성일, 2013).

같은 맥락에서 주민자치회 형성도 자치단체장과 지방의회의 진보와 보수 정치이념에 따라 달라질 수 있을 것이다. 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제29조에 의하면 주민자치회 위원은 조례에서 정하는 바에 따라 지방자치단체장이 위촉하기 때문에 지방자치단체장의 정치적 이념은 주민자치회 위원 구성 등 주민자치회 운영에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 또한 근린조직은 지역사회 인구변화, 직업변화, 도시화 등 사회변화를 적극 반영할 수 있는 조직이다(Schwirian, 1983). 따라서 대표적 근린조직인 주민자치회는 현재 질서 유지보다 새로운 변화를 지향하는 자치단체의 정책결정자에 의해 형성될 가능성이 높다고 할 수 있을 것이다. 또한 주민자치회가 기존 중앙정부 위주의 단체자치에서 지역사회 중심의 주민자치로의 변화를 지향하기 때문에 주민자치회는 적극적으로 현실을 개혁하는 제도라고 할 수 있어 진보적 정치적 성향을 지닌 자치단체 정책결정자는 주민자치회 설립을 선호할 가능성이 높을 것이다.⁹⁾

가설 4: 자치단체 정책결정자가 진보적 정치성향을 지닐수록 주민자치회 형성 가능성이 높아질 것이다.

Ⅲ. 주민자치회 형성 요인에 관한 실증분석

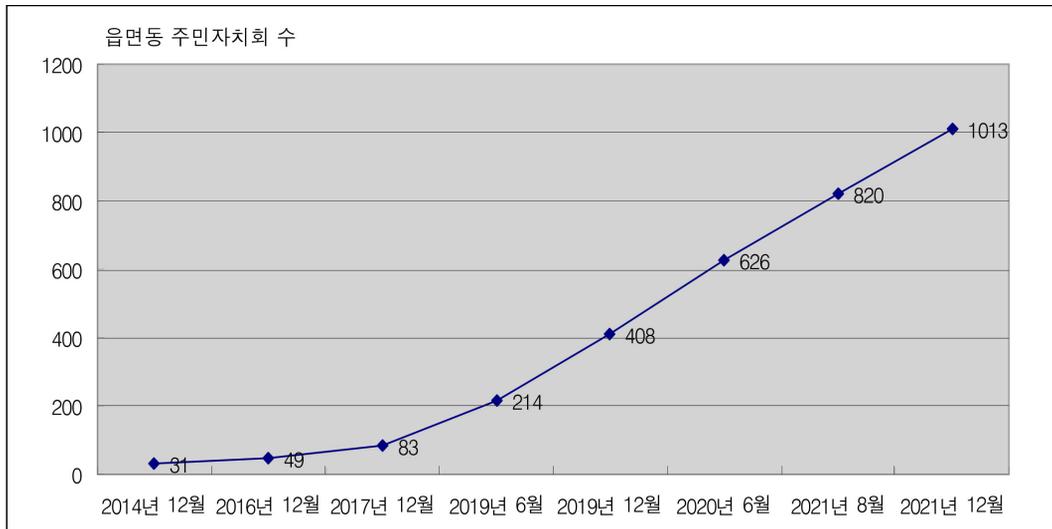
1. 주민자치회 도입 현황 및 자료 수집

본 연구는 주민참여와 지역공동체 의식, 자치단체 자원, 자치단체 정책결정자의 정치적 이

9) 그러나 이러한 분석에서 유의해야 할 것은 해당 가설이 주민자치회가 활성화되기 위해서는 지방자치단체장과 지방의원이 진보정당이 되어야 한다는 규범성과 당위성을 강조하는 것이 아니라는 점이다. 본 가설은 선행연구 등 기존자료를 기반으로 실증분석을 수행하고 주민자치회 설립에 영향을 미치는 요인들을 분석함으로써 향후 개선 방안에 대한 시사점을 제시하는데 목적이 있다.

념이 주민자치회 형성에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해 우선 주민자치회 현황을 살펴 보았다. 정부는 협력형, 협력형 보완, 통합형, 주민조직형 등 다양한 주민자치회 모델 중에서 협력형 모델을 중심으로 2013년부터 주민자치회 시범사업을 실시하였다.¹⁰⁾ 주민자치회는 박근혜 정부의 1단계(2013.7.-2014.12.)와 2단계(2015.10.-2016.12.) 사업, 문재인 정부의 3단계(2017.12. 시행) 사업으로 진행되고 있다(최인수 외, 2020). 그 결과 <그림 1>에서 보듯이 1단계 31개 읍면동에서 실시, 2단계 49개 읍면동에서 실시, 2017년 83개 읍면동에서 실시, 2019년 6월 214개 읍면동에서 실시, 2019년 12월 408개 읍면동에서 실시, 2020년 6월 626개 읍면동에서 실시, 2021년 8월 820개 읍면동에서 실시, 2021년 12월 1,013개 읍면동에서 실시되고 있다(최인수 외, 2020; 행정안전부, 2020b; 2021a; 2021b). 2021년 12월 기준으로 주민자치회 수는 1단계 31개 읍면동 수에 비해 기하급수적으로 증가하였다. 특히 문재인 정부에 들어서 주민자치회는 2017년 12월 기준 83개 읍면동에서 2021년 12월 기준 1,013개 읍면동으로 약 12.2배 증가하여 급속한 양적 성장이 이루어졌음을 확인할 수 있다.

<그림 1> 읍면동 주민자치회 수 추이 현황



10) 협력형 모델은 읍면동 사무소 존치, 읍면동사무의 협의 기능, 위탁사무, 사무기구 설치를 강조한 모델이며, 협력형 보완모델은 협력형에 위임사무 수행기능을 더한 모델이고, 통합형 모델은 기존 읍면동 사무소를 주민자치회의 사무기구로 전환하여 읍면동 사무소와 주민자치회 기능을 통합 수행하는 모델이며, 주민조직형 모델은 읍면동 사무소를 폐지하고 수행기능은 시군구로 환원하며 협의 기능이 없는 순수 주민자치 조직을 설치하는 모델이다(최인수 외, 2020).

본 연구는 2021년 8월 기준 주민자치회 도입 현황을 중심으로 분석을 시행하였다.¹¹⁾ 2021년 8월 기준 주민자치회 현황은 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, 광역자치단체 차원에서는 제주도를 제외하고 나머지 16개 광역자치단체 모두에서 주민자치회가 도입되었다. 가장 많은 주민자치회가 설립된 광역자치단체는 경기도(총 177개 읍면동)이며, 다음으로 서울 171개, 경남 111개이다. 특히 서울의 경우 서초구를 제외하고 모든 자치구에서 주민자치회가 설립되었다. 반면 전북 5개 읍면동, 대구 6개 읍면동, 울산 7개 읍면동, 부산 10개 읍면동에서 주민자치회가 설립되어 타 시도에 비해 상대적으로 저조하게 운영되고 있었다. 둘째, 주민자치회가 설치된 시군구 기초자치단체 분포는 다양했다. 주민자치회가 전혀 설치되지 않은 기초자치단체도 존재하지만 일부 기초자치단체는 모든 읍면동 내에 주민자치회가 설립되어 있었다.¹²⁾ 주민자치회가 하나도 설립되지 않은 시군구는 총 95개 지역으로 전체 41.85%를 차지하였으며, 반면 모든 읍면동에 주민자치회가 도입된 시군구도 총 22개 지역으로 전체 9.69%를 차지하였다.

셋째, 도시(시구 자치단체)와 농촌(군 자치단체) 여부에 따라 주민자치회 분포를 살펴본 결과 농촌지역 보다 도시지역에서 높은 주민자치회 도입율을 나타내었다. 시구 자치단체(도시)의 경우 약 69.8%가 주민자치회를 도입하였으나, 군 자치단체(농촌)의 경우 약 39%만이 주민자치회를 도입하고 있었다. 주민자치회가 농촌지역 보다 도시지역에 더 많이 형성된 점을 고려할 때 여전히 주민자치회가 전국 규모로 널리 확산되지 못하고 있음을 알 수 있었다. 넷째, 수도권과 비수도권의 주민자치회 도입 여부를 분석한 결과 수도권 지역에 더 많은 주민자치회가 분포되고 있음을 확인할 수 있었다. 비수도권의 경우 약 51.5%가 주민자치회를 도입하였으나, 수도권의 경우 약 74.2%가 주민자치회를 도입하였다.

주민자치회 형성 요인을 분석하기 위해 본 연구에서는 정부 통계자료들을 활용하였다. 행정안전부의 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황·내고장 알리미·지방의회 현황·주민자치회 현황, 중앙선거관리위원회의 지방선거 투표율 및 당선자 현황, 한국보건사회연구원의 2019년 지역 삶의 질 실태조사 등과 같은 자료들을 분석에 활용하였다. 본 연구는 종속변수인 주민자치회 현황 자료를 2021년 8월 기준 자료로 활용하였기에 독립변수와 통제변수 자료들은 2021년 8월 이전 자료 중 가장 최신자료로 활용하였다. 따라서 자치단체 인구, 재정현황, 단

11) 본 연구는 가장 최근 자료인 2021년 12월 기준 자료 대신 2021년 8월 기준 자료를 사용하였다. 그 이유는 주민자치회 형성에 영향을 미치는 독립변수와 통제변수(예: 자치단체 예산, 재정자립도 및 재정자주도, 인구, 면적 등) 자료들을 2020년 12월 기준으로 선정했기 때문에 연구 타당성을 위해 주민자치회 현황은 2021년 8월 자료를 활용하였다.

12) 예를 들어 서울은 중구, 성동구, 은평구, 금천구, 동작구, 인천은 남동구, 계양구, 대전은 대덕구, 경기도는 고양시, 부천시, 의정부시, 김포시, 광명시, 강원도는 홍천군, 평창군, 충북은 증평군, 진천군, 충남은 당진시, 전남은 순천시, 담양군, 경북은 의성군, 경남은 창원시 등으로 나타났다.

체장 및 지방의회 정치이념 등의 자료는 2020년 12월 31일 기준 자료를 활용하였으며, 지방선거 투표율은 2018년 지방선거 자료를 활용하였다. 그리고 주민자치회가 읍면동 단위의 주민참여기구임을 고려하여 시군구 기초자치단체를 분석단위로 하였다. 특히 행정안전부 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 표준조례」에 의하면 주민자치회 설치주체가 기초자치단체임을 고려하여 기초자치단체를 분석단위로 고려하였다.¹³⁾ 226개 기초자치단체 모두 전수조사 하였으며, 세종특별자치시는 광역자치단체임에도 불구하고 기초자치단체가 없는 점을 고려하여 본 연구에서는 세종특별자치시를 포함한 총 227개 지방자치단체를 분석하였다.¹⁴⁾

2. 변수 측정과 분석방법

종속변수인 주민자치회 형성은 두 가지로 측정하였다. 첫째, 주민자치회 형성을 주민자치회 도입 여부로 측정하였다. 2021년 8월 기준 시군구 기초자치단체 내 읍면동 주민자치회 설치 여부를 측정하였다. 읍면동 주민자치회가 설치된 기초자치단체는 1로 코딩하고, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다. 그 결과 132개의 기초자치단체가 주민자치회를 도입하였으나(약 58.2%), 95개의 기초자치단체는 주민자치회를 도입하지 않은 것으로 나타났다(약 41.8%)(평균=0.58, 표준편차=0.49). 두 번째 종속변수로 시군구 기초자치단체 내 주민자치회가 설치된 읍면동 분포도를 측정하였다. 이는 기초자치단체 내 총 읍면동 중에서 주민자치회가 설치된 읍면동 비율로 측정하였다(평균=0.22, 표준편차=0.31, 최대값=1, 최소값=0).

주민자치회 형성에 영향을 미치는 독립변수는 세 가지 차원에서 측정하였다. 첫째, 주민참여와 지역공동체 의식을 독립변수로 고려하였다(예: 박성범·복문수, 2019; Mcmillan & Chavis, 1986). 우선 주민참여는 지방선거 투표율로 측정하였다. 중앙선거관리위원회 통계자료를 활용하여 2018년 지방선거 기초자치단체장 투표율을 측정하였다. 주민들의 지역공동체 의식은 한국보건사회연구원에서 조사한 2019년 지역 삶의 질 실태조사의 사회적 지지 지수를 활용하였다.¹⁵⁾ 둘째, 기초자치단체 자원은 기초자치단체 행정공무원 수, 세출예산, 재정자

13) 제4조(설치 등) 내용은 다음과 같다. ① 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역의 읍면·동(또는 동, 읍면)에 주민자치회를 설치할 수 있다. ② 주민자치회의 명칭은 「○○읍·○○면 주민자치회 또는 ○○동 주민자치회」라 한다. ③ 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역 내 다음 각 호의 지역에 대하여 주민자치회가 요청하는 경우 분회(또는 지회)를 설치 할 수 있다. 1. 도서 및 벽지 지역 2. 인구면적 등 지역여건상 분회(또는 지회)가 필요하다고 판단하는 지역 3. 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역

14) 제주특별자치도는 주민자치회가 설치되지 않아 분석에서 제외하였다.

15) 2019년 삶의 질 실태조사에서 한국보건사회연구원은 응답자 중 '지역사회 내 사회적 지지가 있다'라고 응답한 비율(%)을 측정하였다.

립도, 재정자주도 지수를 활용하여 측정하였다(예: 엄태호·윤성일, 2013). 그러나 기초자치단체 내 행정공무원 수와 세출예산이 기초자치단체 인구 수와 높은 상관관계가 있음을 고려하여 이 변수들을 제외하고 재정자립도와 재정자주도 지수만을 자치단체 자원 변수로 활용하였다.¹⁶⁾ 재정자립도는 기초자치단체 일반회계 중 자주재원 비율 값으로서, 이 값이 높으면 지방세와 세외수입 등 기초자치단체 스스로 재원을 조달할 수 있는 자주재원 비율이 높다는 것을 의미한다.¹⁷⁾ 반면 재정자주도는 기초자치단체 일반회계 중 자치단체가 재량권을 가지고 자율적으로 사용할 수 있는 재원 비율을 의미하는 것으로서 이는 자주재원과 지방교부세 및 조정교부금까지 포함한다.¹⁸⁾ 셋째, 기초자치단체 정책결정자 정치적 이념은 기초 지방자치단체장과 지방의원의 진보와 보수 성향을 측정하였다. 선행연구들을 기반으로 하여(예: 최상한, 2010; 엄태호·윤성일, 2013) 기초자치단체장의 정치적 성향은 2020년 12월 31일 기준 기초자치단체장 소속 정당에 따라 진보와 보수로 측정하였다(보수=0, 진보=1). 또한 기초 지방의원 정치적 이념은 지방의회의 전체 기초 지방의원 수 중에서 진보성향 지방의원 수의 비율로 측정하였다.¹⁹⁾

이외에 행정수요와 지방자치단체 특징 변수들을 통제변수로 고려하였다. 행정안전부의 「주민자치회 시범시실 및 설치·운영에 관한 조례(표준안)」 제5조에 의하면 주민자치회는 읍면동 행정기능 중 주민생활과 밀접하게 관련된 사항을 협의 및 심의할 수 있어 행정수요 관련 변수를 통제변수로 간주하였다. 선행연구를 기반으로 하여 자치단체 인구 수와 면적을 행정수요 변수로 포함하였다(예: 최상한, 2010). 우선 기초자치단체의 주민인구 수를 통제변수로 고려하였다. 행정안전부 ‘지방자치단체 행정구역 및 인구 현황’ 자료를 활용하여 2020년 12월 31일 기준 기초자치단체 인구 수에 로그를 취하여 측정하였다. 그리고 자치단체 지역 면적에 따라 주민자치회 역할 및 활동과 자치단체 역량이 달라질 수 있어 지방자치단체 면적 규모를 통제하였다. 이 역시 행정안전부 ‘지방자치단체 행정구역 및 인구 현황’ 자료에서 제시하는 기초자치단체 면적에 로그를 취하여 측정하였다.

16) 예를 들어 기초자치단체 지방공무원 수는 타 변수들(예: 인구 및 세출예산)과 높은 상관계수가 나타나 다중공선성 문제(지방공무원 수와 인구의 상관계수 0.884)가 발생하였다. 따라서 본 연구는 연구모형의 타당성을 위해 지방공무원 수와 세출예산 변수를 제외하고 기초자치단체 재정자립도와 재정자주도 지수만을 자치단체 자원 변수로 고려하였다.

17) 재정자립도=(지방세+세외수입)×100/일반회계 예산규모
https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2458

18) 재정자주도=[자체수입(지방세+세외수입)+자주재원(지방교부세+조정교부금)]×100/일반회계 예산규모
https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2857

19) 더불어 민주당, 정의당 등을 진보정당으로, 국민의회, 바른정당 등을 보수정당으로 고려하였다. 무소속인 경우 정치적 성향을 명확하게 판단할 수 없어 제외하였다.

본 연구는 행정수요와 함께 지방자치단체 특성 변수인 도시/농촌 여부와 수도권/비수도권 여부도 통제변수로 고려하였다. 특히 주민자치회 기능에 도농 간 격차가 있음을 고려하여(안철현, 2018), 본 연구에서는 지방자치단체 특성으로 도시 여부와 수도권 여부를 통제변수로 포함하였다. 도시/농촌 여부는 농촌=군 자치단체 0으로 도시=시구 자치단체 1로 코딩하였으며, 수도권 여부는 비수도권은 0, 수도권은 1로 측정하였다.

본 연구의 분석방법은 종속변수인 주민자치회 형성 측정방법에 따라 다르게 적용하였다. 첫 번째, 종속변수가 주민자치회 도입 여부라는 이진형(binary) 변수를 사용한 경우 Logit 분석방법을 활용하였다(참조 <표 3>의 모형 1). 두 번째, 종속변수를 주민자치회 도입 비율의 비율변수를 사용한 경우에는 회귀분석을 활용하였다(참조 <표 3>의 모형 2).

<표 2> 변수측정 및 기술적 통계

변수		변수측정	기술적 통계
종속 변수	주민자치회 도입 여부	기초자치단체 주민자치회 도입 여부	평균: 0.58 표준편차: 0.49
	주민자치회 도입 비율	기초자치단체 주민자치회 도입 비율 (주민자치회 도입 읍면동 수/ 전체 읍면동 수)	평균: 0.22 표준편차: 0.31
독립 변수	주민참여 및 공동체 의식	주민참여	2018년 지방선거(기초자치단체장) 투표율 평균: 0.64 표준편차: 0.07
		공동체 지수	2019년 지역 삶의 질 실태조사 (사회적지지 비율) 평균: 77.9 표준편차: 5.44
	자원역량	재정자립도	자주재원/일반회계x100 평균: 16.27 표준편차: 8.9
		재정자주도	(자주재원+지방교부세+조정교부금)/ 일반회계x100 평균: 44.41 표준편차: 9.48
	정치적 이념	지방자치단체장의 정치적 성향	진보성향=1, 보수성향=0 평균: 0.72 표준편차: 0.44
		지방의회 진보성향 의원 비율	진보성향 지방의원 수/ 전체 지방의원 수 평균: 0.57 표준편차: 0.22
통제 변수	행정수요	지방자치단체 인구규모	ln(인구 수) 평균: 11.81 표준편차: 1.06
		지방자치단체 면적(Km ²)	ln(면적) 평균: 5.38 표준편차: 1.56
	지방자치단체 특성	도시/농촌 여부	시구 자치단체=1, 군 자치단체=0 평균: 0.63 표준편차: 0.48
		수도권/ 비수도권 여부	수도권 자치단체=1, 비수도권 자치단체=0 평균: 0.29 표준편차: 0.45

3. 주민자치회 형성 영향 요인 분석

주민자치회 형성에 영향을 미치는 요인은 <표 3>에서 분석하였다. 모형 1은 주민자치회 도입 여부 영향을 분석하였으며, 모형 2는 주민자치회 도입 비율을 분석하였다. 그 결과 첫째, 주민참여와 지역공동체 의식이 주민자치회 형성에 미치는 결과는 예상과 다르게 나타났다. 선행연구에서는 주민참여가 근린조직인 주민자치회 형성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이라 기대하였지만, 본 연구의 결과에 의하면 주민투표율이 증가할수록 주민자치회 도입 여부와 주민자치회 도입 비율 모두 통계적으로 유의미하게 낮아지는 것으로 나타났다.²⁰⁾ 즉 기초자치단체 지방선거 투표율이 높을수록 오히려 주민자치회 도입 여부와 비율 모두가 낮아지는 결과가 나타난 것이다. 그리고 지역공동체 의식은 주민자치회 도입 여부와 비율 모두에서 양의 관계가 나타났으나 그 결과는 통계적으로 유의미하지 않았다. 이러한 점을 고려할 때 한국 주민자치회는 지역주민들의 참여와 그들의 선호를 적극적으로 반영하지 못하고 있음을 알 수 있었다. 주민자치회가 본연의 모습인 풀뿌리 민주주의를 실현하기 위해서는 지역주민들의 참여와 공동체 의식이 높은 지역에서 주민자치회가 형성되어야 함에도 불구하고 그 결과는 반대이거나 통계적으로 유의미한 관계가 형성되지 못하고 있음을 고려해 볼 때 현재 주민자치회 운영에 한계가 있음을 확인할 수 있었다.

둘째, 자치단체의 재정적 자원은 주민자치회 형성에 유의미한 변수로 고려되었다. 기초자치단체의 재정자립도는 주민자치회 도입 여부 및 비율에 모두 통계적으로 유의미하게 부정적인 영향을 미쳤으나, 재정자립도는 주민자치회 도입 여부에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하고 주민자치회 도입 비율에 통계적으로 유의미하게 긍정적인 영향을 미치고 있었다. 이러한 결과는 다음과 같이 해석할 수 있을 것이다. 지방세와 세외수입 등 자주재원이 낮은 기초자치단체에서는 주민자치회 설립이 원활하게 이루어졌으며, 중앙정부 및 광역자치단체로부터 재정적 지원(지방교부세와 조정교부금)을 받은 기초자치단체는 적극적으로 주민자치회를 도입하였다. 이러한 결과는 지금까지 시범사업으로 운영되어 온 주민자치회가 기초지방자치단체 보다 중앙정부나 상급광역자치단체에 재정적인 영향을 더 많이 받고 있음을 보여준다.²¹⁾ 이를 고려할 때 현재 한국의 주민자치회는 근린조직으로서의 주민자치 실현에 한계를

20) 같은 맥락에서 투표율은 주민자치회 도입 여부(상관계수: -0.359, $p < .01$)와 주민자치회 도입 비율(상관계수: -0.272, $p < .01$)에서 모두 부정적인 상관관계가 나타났다.

21) 예를 들어 서울형 주민자치회 재정지원은 서울시 보조금과 주민세(개인균등분) 징수분으로 이루어진다(서울시, 2020). 무엇보다도 주민세는 특별시세(광역세)이기 때문에 주민자치회의 재정지원은 기초자치단체 보다 광역자치단체에 의존한다고 볼 수 있다. 이처럼 광역자치단체의 주민자치회 재정적 영향력은 기초자치단체 재정적 영향력 보다 크다고 할 수 있다.

가지고 있음을 알 수 있었다.

셋째, 자치단체 정책결정자의 정치적 이념 중에서 주민자치회 형성에 자치단체장의 정치적 이념이 매우 중요한 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 자치단체장이 진보적 정치이념을 지닐수록 주민자치회 도입 여부와 비율에 통계적으로 유의미한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기초자치단체장이 진보적 성향을 지닐 때 적극적으로 주민자치회를 도입하려고 한다는 것이다. 이에 반해 지방의원의 정치적 이념은 주민자치회의 형성에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 표준조례」에서 제시된 바와 같이 실제로 자치단체장이 주민자치회에 상당한 영향력을 행사하고 있음을 보여준다.

이외 통제변수로 고려된 변수들 중에서 주민자치회의 형성에 유의미한 영향을 미치는 변수는 지방자치체 인구규모였다. 인구가 많은 기초자치단체일수록 행정서비스가 증가될 가능성이 높아져 주민자치회 형성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3〉 주민자치회 형성 요인 분석

변수			모형 1		모형 2			
			주민자치회 도입 여부		주민자치회 도입 비율			
			비표준화 계수	표준오차	비표준화 계수	표준오차	VIF	
독립 변수	주민참여 및 공동체 의식	주민투표율	-6.97*	3.54	-0.937*	.455	3.34	
		지역공동체 의식	.036	.030	.002	.003	1.19	
	자원 역량	재정자립도	-0.077*	.030	-0.008*	.003	2.96	
		재정자주도	.029	.032	.009*	.004	4.16	
	정치적 이념	지방자치단체장 진보 성향	1.329**	.457	.144*	.061	1.97	
		지방의회 진보성향 의원 비율	-1.455	.894	-.107	.116	1.80	
통제 변수	행정수요	지방자치단체 인구규모	.973*	.378	.121*	.046	6.56	
		지방자치단체 면적	-.263	.181	-.037	.023	3.56	
	지방자치단체 특성	도시 여부	-.854	.565	-.167*	.076	3.57	
		수도권 여부	-.079	.496	.074	.062	2.13	
상수			-7.594	5.932		-0.882	.746	
Log likelihood								-127.41
LR X ² (df)								53.8(10)**
R ²								.174
F 값								4.57**

* $p < .05$, ** $p < .01$

IV. 연구요약 및 주민자치회 활성화 방안

1. 연구요약

본 연구는 2013년 이후 시범사업으로 운영 중인 주민자치회의 형성 요인에 대해 분석하였다. 그 결과 주민참여와 지역공동체 의식은 주민자치회 형성에 통계적으로 유의미한 긍정적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 주민참여가 활발하고 지역공동체 의식이 높을수록 근린조직인 주민자치회가 활성화될 것이라는 기대와는 달리 오히려 주민참여는 주민자치회 형성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 지역공동체 의식은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그리고 자치단체 재정자원이 주민자치회 형성에 미치는 영향은 자원동원이론의 주장과 일부 일치하는 것을 확인할 수 있었다. 자치단체가 소유하거나 동원할 수 있는 재정적 자원이 많을수록 정책에 미치는 영향이 클 것이라는 자원동원이론의 주장처럼 중앙정부나 광역자치단체로부터 기초자치단체에게 부여되는 지방교부세와 조정교부금의 재정지원이 많을수록 주민자치회의 형성 가능성이 높은 것으로 나타났다. 그러나 기초자치단체의 재정자립도는 오히려 주민자치회 형성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 기초자치단체가 주민자치회를 형성하는 데 충분한 재정지원을 못하고 있음을 알 수 있었다. 마지막으로 자치단체의 정책결정자 특히 자치단체장의 정치적 이념이 주민자치회 형성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 진보성향을 지닌 자치단체장일수록 주민자치회 형성을 지원하고 있었다. 이러한 연구결과를 바탕으로 다음과 같이 바람직한 주민자치회 활성화 방안을 제시하고자 한다.

2. 효과적인 주민자치회 활성화 방안

무엇보다 주민들의 참여가 보장된 주민자치회가 운영될 필요가 있다. 본 연구 결과 지역공동체 의식은 주민자치회에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난 반면 주민투표율은 오히려 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 주민자치회가 지역사회의 풀뿌리자치 활성화와 민주 참여의식을 고양하는 데 기여하기 위해 형성된 주민자치기구라는 점을 고려할 때 이제까지 운영되어 온 주민자치회는 이러한 역할을 효과적으로 수행하지 못했다는 한계가 있는 것이다. 주민참여와 지역공동체 의식 등 사회자본이 형성될 때 주민자치를 실현시킬 수 있는 근린조직이 더욱 활성화되는데(Ohmer & Beck, 2006; Perkins & Long,

2002) 현재 한국에서 운영되어 온 주민자치회는 이를 달성하지 못하고 있는 것이다. 시범사업으로 운영되어 온 주민자치회는 최근 급격한 양적 성장을 이루고 있다. 그러나 주민자치회 수는 크게 확산되었지만 주민자치 실현이라는 질적인 측면에서는 한계가 나타나고 있다.

이러한 현실은 한국 주민자치회가 주민 중심의 상향식 자치기구로 간주되기보다 오히려 정부와 중간지원조직 등의 상위기관이 주민자치회를 지배하는 형태로 운영되어 온 현상과 관련이 있을 수 있다. 예를 들어 서울시의 경우 시민단체가 중간지원조직 역할을 수행하면서 주민자치회에 상당한 영향을 주어 주민자치회가 주민의 대표기관 역할을 수행하는 데 부정적 영향을 미치고 있다는 비판을 받고 있다(중앙일보, 2021). 서울시의 '마을공동체 사업 운영실태 점검 결과 보고서'에 따르면, 2020년 총 집행액 83억 중에서 중간지원조직의 인건비와 운영비 비율이 약 53%(44억)를 차지하고 있다. 하지만 사업비는 47%(39억)에 그쳤으며, 그 중에서 주민공모사업 예산비중은 전체 19%인 약 16억에 지나지 않았다(더퍼블릭뉴스, 2022). 물론 중간지원조직이 정부-주민자치회-주민 사이의 갈등을 조정하고 주민자치회 사업을 안정화하는 데 긍정적인 역할을 하였지만, 주민자치회 활성화에 사용되어야 할 예산이 시민단체 중심의 중간지원조직 인건비와 운영비에 사용되었다는 점은 주민자치회 활성화에 부정적인 비판을 받을 수 있다.

또한 주민참여와 공동체 의식이 주민자치회에 긍정적인 영향을 주지 못하는 것으로 나타난 점은 주민들의 참여가 부족하고 특히 주민자치회 위원들의 역량이 부족하기 때문으로 볼 수 있을 것이다. 우선 주민자치회에서 주민들의 낮은 참여율은 주민자치회 운영에 큰 한계가 되어 왔다. 2020년 한국지방행정연구원에서 주민자치회 위원, 주민자치회 담당공무원, 기타 전문가 및 지원기관 이해당사자를 대상으로 실시한 설문조사 결과에 의하면 주민의 낮은 참여율이 주민자치회 운영 상 가장 큰 한계라고 응답하였다(응답비율: 22.08%). 이는 주민자치회 위원들의 도덕성과 전문성 역량 한계와도 관련이 있다. 주민자치회 위원들은 역량 부족으로 주민들의 참여를 적극적으로 유도하지 못하는 것으로 나타났다. 실제로 서울시 종로구는 2018년 주민자치회 조례를 통해 평창동, 혜화동, 창신3동에서 주민자치회를 시범운영하려 했지만 주민자치회 회장이 예산을 불분명하게 집행하고 예산사용에 갈등이 있어 2곳에서는 주민자치회가 운영되지 못했다(주민자치, 2021).

이러한 상황을 고려할 때 주민자치회가 효과적으로 운영되고, 향후 바람직한 관련 법 제·개정이 이루어지기 위해서는 주민자치회가 주민들의 의견을 적극 반영하고 그들을 위한 역할을 재정립할 필요가 있다. 이를 위해 주민자치회 위원들의 민주적 역량강화와 전문성 역량강화를 통해 주민들의 의견을 적극 반영해야 한다. 이와 함께 주민들 스스로도 주민자치회에 대한 인식을 변화시킬 필요가 있다. 주민참여를 주민들이 자체적으로 조직을 형성하여 지역문제를 스스로 해결하는 수평적 참여와 정부가 공식적으로 제공하는 조직에 주민들이 참여하는

수직적 참여로 구분할 때(Brodie et al., 2009), 이제까지의 주민자치회는 참여의 자발성이 낮은 수직적 참여에 가까운 조직으로 고려되어 왔다(최인수 외, 2020). 그러나 향후 주민자치회가 풀뿌리 민주주의 달성을 위한 지속가능한 근린조직으로 정착하기 위해서는 주민들 스스로 주민자치회를 주민 대표기관으로 인식하고 적극적으로 참여해야 한다. 이를 위한 방안의 일환으로 현재 운영 중인 주민자치학교 운영 프로그램을 다양화 하여 주민들의 참여와 관심을 증진시킬 필요가 있을 것이다.

또한 효과적인 주민자치회 운영을 위해 기초자치단체와 주민자치회의 재정자율성을 확보할 필요가 있다. 본 연구에서 살펴보았듯이 지금까지 중앙정부나 광역자치단체로부터의 보조금 등 재정지원은 주민자치회 활성화에 긍정적인 영향을 미쳐 왔다. 그러나 보조금과 같은 재정 지원의 주민자치회 영향력 강화는 결국 주민자치회에 대한 중앙정부와 광역자치단체의 영향력 증대를 의미하기도 한다. 물론 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제29조에서 행정안전부는 주민자치회 설치 및 운영을 위해 행정적 및 재정적 지원을 할 수 있지만 중앙정부와 광역자치단체의 지나친 주민자치회 관여는 또 다른 관치자치를 야기할 수 있다. 이러한 문제는 주민자치회 예산구조와도 관련이 있다. 예를 들어 서울시 주민자치회 예산편성 및 집행기준에 따르면 주민자치회 세입재원은 주로 정부와 지방자치단체 보조금, 수익금, 후원금, 잡수익으로 구성되는데, 이 중에서 주민자치회 시보조금이 상당한 주민자치회 세입재원으로 작용한다(서울시, 2020). 이러한 상황에서 주민자치회 예산과정은 광역자치단체 예산계획과 집행 상황에 영향을 받게 되어 자율성이 낮아질 수밖에 없는 것이다.²²⁾

이를 개선하기 위해서는 기초자치단체의 역할이 중요하다. 현재 우리나라 기초자치단체는 지방세와 세외수입 제약으로 자주재원 확보가 쉽지 않은 상황이라 중앙정부나 광역자치단체의 재정적 지원을 받지 않을 수 없다. 이에 사실상 기초자치단체는 재정적 차원에서 주민자치회 운영에 제 역할을 하지 못하고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 기초자치단체의 자주재원 확보와 주민자치회 재정지원을 확대해 주는 것은 현실적으로 어려운 상황이다. 이러한 상황에서 고려해 볼 수 있는 대안으로는 주민자치회전용 회계를 도입하여 주민자치회 사업에 특별회계를 구성함으로써 기초자치단체별로 편성하거나 포괄보조금 방안을 도입하는 것이 있다(더퍼블릭뉴스, 2021).²³⁾ 특히 주민자치회 예산을 기초자치단체에서 포괄보조금으로 교부한다면 기초자치단체는 전체 읍면동을 대상으로 종합계획을 수립할 수 있고, 읍면동도 이에 따라 자율적으로 주민자치회 예산을 운영할 수 있어 자율성이 증대될 수 있을 것이다. 더 나아가 장기적으로 주민자치회가 필요한 재원을 자체적으로 확보할 수 있는 법적 근거를 마련

22) 예를 들어 서울시는 2021년 계획된 주민자치회 예산 중 일부의 집행을 지연하거나 2022년 주민자치회 예산을 삭감하여 주민자치회의 반발이 있었다(더퍼블릭뉴스, 2021; 서울뉴스통신, 2021).

23) 세종특별시와 대전 유성구는 특별회계를 설치하여 운영하고 있다(서울일보, 2022).

함에 있어 주민자치회 사업을 주민참여예산제도와 연계하여 운영하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 무엇보다 주민자치회 예산편성을 주민참여예산제도와 연계해서 시행한다면 풀뿌리 민주주의 실현에도 공헌할 수 있을 것이다.

마지막으로 효과적인 주민자치회 운영을 위해 자치단체 정책결정자의 정치적 이념 배제가 필요하다. 본 연구 결과에서 살펴보았듯이 진보적 정치성향을 지닌 자치단체장의 정치적 이념은 주민자치회 형성에 중요한 영향을 미치고 있었다. 현실을 변화시키고 기존의 관행을 개선한다는 차원에서 주민자치회는 긍정적인 기능을 할 수 있으나, 주민자치회가 정치적 이념과 높은 관련성을 가진다는 것은 주민자치회 발전에 도움이 되지 않을 수 있다. 특히 주민자치회 관련 법률을 제정해야 하는 상황에서 주민자치회가 진보적 성향과 연관성이 높다는 점은 자칫 잘못하면 주민자치회의 정치적 중립성을 저해할 우려를 불러 일으켜, 주민자치회 관련 법률 제정에 장애로 작용될 수 있을 것이다.

이를 해결하기 위해 주민자치회, 특히 주민자치회 위원들의 정치적 중립성 확보는 매우 중요하다. 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제29조에 제시된 바와 같이 주민자치회 위원은 직무수행에 있어 지역사회 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용해서는 안 된다. 이러한 법 제도가 취지에 맞게 운영되기 위해서는 기초지방자치단체장의 주민자치회 위원 위촉에 있어서의 권한 남용이 발생하지 않도록 이를 제한할 수 있는 제도적 장치도 마련할 필요가 있을 것이다.

3. 연구의 한계 및 향후 연구 방안

본 연구는 주민자치회 형성에 영향을 미치는 요인들을 분석하여 향후 바람직한 주민자치회 운영 방안을 제시하는 데 연구의 목적을 두고 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 기초자치단체를 분석단위로 고려하고 주로 2차 자료만을 활용하여 실증분석을 실시하다 보니 주민, 주민자치회 위원, 자치단체 공무원 등에 대한 1차 조사를 시행하지 못하였다는 한계를 지닌다. 특히 각 자치단체의 특성에 따라 주민자치회 형성 과정이 다르게 나타날 수 있는데, 본 연구에서는 2차 자료만을 활용하다 보니 자치단체의 특성을 다양하게 고려하지 못하였다는 한계가 있다. 향후 연구에서는 주민자치회 관계자들의 설문조사 및 인터뷰 등을 통해 지역특성에 맞는 실증조사를 보완할 필요가 있을 것이다. 대표적인 예로 주민참여 변수를 고려할 수 있다. 본 연구는 주민참여 변수로 지방선거 투표율을 활용하였다. 그러나 주민참여의 형태 및 측정이 다양하게 존재할 수 있음을 고려할 때 투표율이라는 2차 자료만을 활용하는 것은 연

구한계로 제시될 수 있다.²⁴⁾ 따라서 향후 연구에서는 설문 등을 통해 다양한 주민참여 측정 방법을 고려할 필요가 있을 것이다.

또한 자료의 한계로 인해 본 연구는 횡단면적 분석을 시행하였다. 향후 주민자치회가 지속적으로 운영될 것임을 고려해 볼 때 종단면적 분석도 시행될 필요가 있을 것이다. 비록 본 연구에서 종단면적 분석을 시행하지 못하였기 때문에 투표율, 공동체 의식, 재정역량, 인구 등의 변수들이 읍면동 주민자치회 설립에 직접적인 영향을 미치는 가에 대한 비판이 제기될 수 있을 것이다. 하지만 해당 변수들은 주민자치 실질화와 주민자치 역량 증진과 관련성이 있어 주민자치회 형성에 토대가 될 수 있는 변수들이다(예: Mcmillan & Chavis, 1986). 그러나 향후 연구에서는 종단면적 분석 방법을 적용하여 투표율, 공동체 의식, 재정역량, 인구 등의 변수들과 주민자치회의 형성 관계를 보다 세밀하게 살펴볼 필요가 있을 것이다.

24) 이러한 차원에서 본 연구의 분석 결과인 투표율이 주민자치회 형성에 미치는 부정적인 영향은 비판적 관점에 직면할 수 있을 것이다. 따라서 향후 연구에서는 투표율 이외에 다양한 주민참여 변수들을 포함하여 분석하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

【참고문헌】

- 국회의안정보시스템. (2022). 「주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률(안)」.
- 공석기. (2021). ‘주민과 시민 사이’ 연결 플랫폼으로서의 주민자치회 재조명. 「월간 주민자치」, 111: 44-49.
- 김동철·김대건. (2021). 시민참여와 사회적 자본의 관계에서 공동체 의식의 매개효과에 관한 연구: 춘천시 주민자치회 전환 지역을 중심으로. 「사회과학연구」, 60(1): 3-29.
- 김정인. (2019). 사립유치원 집단자원이 예산결정에 미치는 영향 분석: 자원동원이론을 중심으로. 「융합사회와 공공정책」, 13(3): 3-35.
- 김찬동. (2014). 주민자치회 제도의 향후 방향. 「지방행정연구」, 28(3): 61-85.
- 김필두. (2018). 「읍면동 주민자치회의 지위와 역할 강화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 김필두·류영아. (2015). 주민자치회와 지역사회의 협력 방안 연구. 「한국거버넌스학회보」, 22(3): 283-306.
- 김필두·한부영. (2017). 「읍면동 주민자치회 시범실시 운영 성과평가」. 한국지방행정연구원.
- 박성범·복문수. (2019). 주민자치회 활성화 영향요인의 분석 및 정책적 제언: 광주·전남 지방자치회를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 26(3): 81-110.
- 안철현. (2018). 주민자치회 위원 선출방식에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 30(4): 175-193.
- 양덕순·강영순. (2008). 지역공동체의식이 주민참여에 미치는 영향 분석: 제주특별자치도를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 20(1): 71-89.
- 엄태호·윤성일. (2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구. 「국가정책연구」, 27(4): 39-64.
- 유재원. (2003). 시민참여의 확대방안: 참여민주주의 시각에서. 「한국정책과학학회보」, 7(2): 106-116.
- 이승중·강철구. (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계. 「한국정책과학학회보」, 10(4): 117-135.
- 이정석. (2015). 주민자치회 활성화를 위한 주민자치회 성공모델 진단시트의 도입 및 활용방안. 「지방정부연구」, 19(3): 411-435.
- 서울시. (2020). 「주민자치회 예산 편성 및 집행 기준」.
- 서재호. (2013). 주민자치 활동 참여와 공동체 의식: 부산광역시 4개 동 주민자치센터 주민의 인식 조사를 토대로. 「한국사회와 행정연구」, 24(2): 437-459.
- 설선미·오재일. (2016). 지방자치단체의 주민자치회 운영 실태에 관한 연구: 광주광역시 3개 동을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 51-71.

- 안수영·유지연. (2016). 주민자치회 성역할 분업 영향요인과 젠더 이슈 탐색: 충남 지역 주민자치회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 153-174.
- 정형기·이재완. (2018). 주민참여예산제도 활성화의 영향요인에 대한 탐색적 연구: 기초자치단체를 대상으로. 「한국지방자치학회보」, 30(2): 175-200.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
- 최용환·박종관. (2015). 근린자치 강화를 위한 주민자치회 역량강화 방안. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 895-914.
- 최인수·전대욱·장인성. (2020). 「주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가 연구」. 한국지방행정연구원.
- 하태영·손정혁·오지은. (2021). 전국 지방자치단체의 주민자치회 조례 현황 분석에 관한 연구. 「지방행정연구」, 35(2): 3-42.
- 행정안전부. (2020a). 「지방자치법 32년 만에 전부개정, 자치분권 확대 기틀 마련」.
- 행정안전부. (2020b). 「주민자치회 시범실시 읍면동 현황(2020 6월 기준)」.
- 행정안전부. (2021a). 「주민자치회 시범실시 읍면동 현황(2021. 8월 기준)」.
- 행정안전부. (2021b). 「주민자치회 시범실시 읍면동 현황(2021. 12월 기준)」.
- 더퍼블릭뉴스. (2021년 11월 15일자). 「서울형 주민자치회 5년의 평가...양적 확대 아닌 내적 성장에 맞춰야」.
- 더퍼블릭뉴스. (2022년 1월 17일자). 「‘중간지원조직 예산’을 주민자치회에 직접 지원하라」.
- 서울뉴스통신. (2021년 12월 9일자). 「‘피켓’ 든 은평구 주민자치회, “오세훈 시장, 예산 삭감관련... ATM 발언 철회하라”」.
- 서울일보. (2022년 2월 9일자). 「주민주권 실현의 첫걸음, 주민자치회」.
- 세계일보. (2022년 2월 26일자). 「주민이 주인되는 진정한 주민자치 활성화 방안 논의」.
- 주민자치. (2021년 11월 9일자). 「말 많고 탈 많은 주민자치회 시범실시, 그만두는 게 낫다」.
- 중앙일보. (2020년 12월 25일자). 「지방자치법에서 주민자치회 조항은 왜 빠졌을까」.
- 중앙일보. (2021년 6월 10일자). 「‘서울형 주민자치회 시범사업 5년’ 공과 실은?」.
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York, NY: W. H. Freeman and Company.
- Brodie, E., Cowling, E., & Nissen, N. (2009). *Understanding participation: A literature review*. Institute for Volunteering Research.
- Burch, M., & Wood, B. (1990). *Public policy in Britain*. Oxford: Basil Blackwell.
- Chaskin, R. J., Brown, P., Venkatesh, S., & Vidal, A. (2001). *Building community capacity*. New York, NY: Aldine De Gruyter.

- Dür, A., & Bie`vre, D. D. (2007). The question of interest group influence. *Journal of Public Policy*, 27: 1-12.
- Edwards, B., & McCarthy, J. D. (2004). The blackwell companion to social movements. In D. A. Snow, S. A. Soule, & H. Kriesi. (eds.) *Resources and social movement mobilization*. Massachusetts, MA: Blackwell Publishing. pp. 116-152.
- Gamble, D., & Weil, M. (1995). Citizen participation. In *encyclopedia of social work*. Washington, DC: NASW Press. pp. 483-494.
- Jenkins, J. C. (1983). Resource mobilization theory and the study of social movements. *Annual Review of Sociology*, 9: 527-553.
- Lochner, K. A., Kawachi, I., Brennan, R. T., & Buka, S. L. (2003). Social capital and neighborhood mortality rates in Chicago. *Social Science & Medicine*, 56: 1797-1805.
- McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1977). Resource mobilization and social movements: A partial theory. *The American Journal of Sociology*, 82(6): 1212-1241.
- Mcmillan, D., & Chavis, D. M. (1986). Sense of community: A definition and theory. *Journal of community psychology*, 14(1): 6-23.
- Ohmer, M., & Beck, M. E. (2006). Citizen participation in neighborhood organizations in poor communities and its relationship to neighborhood and organizational collective efficacy. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 33(1): 179-202.
- Olson, M. (2003). *The logic of collective action*. 14th Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Perkins, D. D., & Long, D. A. (2002). Neighborhood sense of community and social capital: A multi-level analysis. In A. Fisher, C. Sonn & B. Bishop (Eds.), *Psychological sense of community: Research, applications, and implications*. New York: Plenum. pp. 291-318.
- Smith, R. A. (1995). Interest group influence in the U.S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 20(1): 89-139.
- Schwirian, K. P. (1983). Models of neighborhood change. *Annul Review of Sociology*, 9: 83-102.

김 정 인 : 미국 조지아 대학교에서 인사혁신 논문으로 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 수원대학교 법·행정학부 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사정책, 조직행태, 갈등관리, 공론화 등이다. 최근 저서로는 '인간과 조직을 위한 행정학', '뉴노멀 시대, 위협과 정부 책임성: 안전사회 건설을 위하여' 등이 있다(jungink@suwon.ac.kr).

