

요약 및 정책건의

1 연구개요

1.1 연구배경 및 필요성

- 지방자치제도를 24년째 실시하고 있음에도 불구하고 지방의 재정 의존도는 더욱 커져가고 있어, 이 제도를 통하여 자율과 책임의 지방행정 실현은 더욱 어려운 상황이 되어 가고 있다.
- 그렇다고 하면 현재 우리가 가지고 있는 지방자치제도는 어디에 문제가 있고, 왜 그런 문제가 해소되지 않는지, 이에 대한 해결방안은 어떤 것인지를 다시 점검함으로써 비정상적인 제도를 정상적인 제도로 혁신하려는 노력이 필요하다.
- 통반장제도는 지방자치가 실현되기 전의 중앙집권적인 행정시대에는 지방행정시스템으로서 효과적으로 기능했던 제도였지만, 지방자치시대에는 오히려 역효과를 내고 있고, 그 기능이나 역할이 미약해져 존재의의를 상실해가고 있다.
- 주민자치위원회제도 역시 14년째를 맞고 있는데, 주민자치가 활성화되기보다 취미 여가 프로그램이 운영되는 정도에 그치고, 제대로 된 주민자치가 이루어지고 있지 않다는 비판이 많다. 주민자치위원회는 단순히 동장의 자문조직에 불과하거나, 자치회관의 시설 운영위원회로서 취미여가 등의 프로그램 운영권이 위임된 것에 불과하다는 문제 제기가 있다.
- 이러한 문제제기에 따라 이 연구에서는 지방자치시대 혁신적 제도설계를 통해 통반장과 주민자치위원회 제도의 안착을 유도하고자 한다.

12 연구목적

- 지방자치의 발전과 성숙이라는 관점에서 통반장과 주민자치위원회의 관계설정 및 각각의 혁신방안을 도출하고자 한다.

2 주요 연구결과

2.1 통반장제도의 현황과 문제점

2.1.1 서울시 통반장 현황

- 통반장제도는 1975년 6월 동의 하부조직으로 설치되었고, 읍면에는 리를 두고, 리에는 반을 두면서 제도의 골격을 갖추었다.
- 현재 서울시에는 통이 12,445개이고 통장의 현원은 12,065명이다¹. 25개구가 있으므로, 통은 한 구당 평균 498개가 있는 셈이다. 통 수가 가장 적은 곳은 중구로 254개가 있고 가장 많은 곳은 강남구로 802개가 있다.
- 서울시에는 반이 96,807개이고 반장의 현원은 79,653명이다. 반은 자치구당 평균 3,872개이며 가장 작은 곳은 중구로 1,599개가 있고, 가장 많은 곳은 노원구로 6,006개가 있다.
- 통반장은 동장의 감독을 받는다. 그 임무는 크게 9가지이다. 첫째, 반장 또는 반원의 지도, 둘째, 행정시책의 홍보와 주민의 여론, 요망사항의 보고, 셋째, 주민의 거주, 이동상황 파악과 통반적부 관리, 넷째, 각종시설 확인, 다섯째, 새마을사업 추진협조 지원, 여섯째, 통반원의 비상연락 훈련, 일곱째, 전시홍보 및 주민계도(전시에 한함), 여덟째, 전략자원의 동원과 전시 생필품 배급(전시에 한함), 아홉째, 법령에 의하여 부여된 임무 및 그밖에 동행정에 필요한 사항이 그것이다².
- 통장에게는 예산의 범위에서 수당 또는 상여금이 지급될 수 있고, 구청

1 2013년 12월 31일 기준, 서울시 내부자료 참고

2 중구 통반장설치조례 제7조 참고

장이 정하는 바에 따라 공과금의 일부가 면제될 수 있다. 반장에게도 예산의 범위에서 상여금 또는 보상금이 지급될 수 있다.

2 1 2 서울시 통반장 문제점

- 첫째, 통장의 업무가 점차 줄어드는 시점에서 수당지급에 대한 정당성 문제가 제기되고, 둘째, 지역의 특성에 따라 통장업무의 난이도 차이가 존재한다. 셋째, 통장의 업무난이도에 따라 통장 지원자의 지역적 편차가 심하고, 넷째, 행정의 보조조직으로서 통장의 역할이 모호하다.

2 2 주민자치위원회제도의 현황 및 문제점

2 2 1 주민자치위원회제도 현황

- 주민자치위원회제도는 1998년 읍면동 행정기능 전환의 부산물로 생기게 된 것이다. 1998년 한국은 IMF 사태에 의한 국가재정 위기로 인하여 작은 정부로의 개혁을 추진하였다. 이 과정에서 읍면동사무소가 폐지되고, 주민자치센터가 설치되었다.
- 서울시에서는 주민자치센터가 자치회관으로 불리고 있다. 자치회관은 동 주민센터에 부설하여 설치되므로 423개의 주민센터에 같은 수의 자치회관이 있다. 자치구별로 ‘자치회관 설치 및 운영조례’가 있고, 이 조례에 주민자치위원회의 설치근거가 있다.
- 현재 서울시 주민자치위원회는 423개가 조직되어 있고, 총 9,118명의 주민자치위원이 있다.

표 1 서울시 주민자치위원회의 수와 자치위원 수 현황

동 주민센터 수	주민자치위원회 수	주민자치위원 수
423개	423개	9,118명

- 서울시의 주민자치위원들은 공개모집으로 63.3%가 위촉되고 있고, 추

천에 의해 위촉되는 위원은 36.7%이다. 연령대별로는 50대와 60대가 75%에 달하고 있고, 여성의 비율은 36.6%이다.

표 2 서울시 주민자치위원의 선출방법에 따른 현황

(단위 : 명)

계	공개모집	추천
9,118	5,776	3,342
100%	63.3%	36.7%

표 3 서울시 주민자치위원의 선출방법에 따른 현황

(단위 : 명)

계	연령대별					성별		
	30대 미만	30대	40대	50대	60대	70대 이상	남	여
9,118	16	288	1,576	3,969	2,875	394	5,778	3,340
100%	0.2%	3.2%	17.3%	43.5%	31.5%	4.3%	63.4%	36.6%

- 직종별로는 자영업이 42.2%이고, 전업주부가 22.3%이다. 주로 지역성을 가지고 영업을 하는 자영업자와 지역활동에 시간적 여유를 가지고 있는 전업주부가 약 65%를 차지하고 있다.

표 4 서울시 주민자치위원의 소속단체별 현황

(단위 : 명)

계	통반장	직능단체	시민단체	종교단체	일반주민
9,118	513	2,994	132	91	5,388
100%	5.6%	32.8%	1.5%	1.0%	59.1%

2.2.2 주민자치위원회제도의 문제점

- 첫째, 주민자치위원의 위상이 높지 않고, 역할이나 인센티브가 없어 전문가나 시민단체의 위원 참여가 저조하다. 공개모집을 하여도 응모자가 거의 없는 상황이다.
- 둘째, 주민자치위원회의 역할이 극히 미미하다. 주민자치위원회에 자치

회관을 운영하도록 기능이 부여되어 있지만, 실제로는 동사무소가 주도적으로 운영하고 있는 실정이다.

- 셋째, 주민자치위원들의 역량이 미흡하다. 주민자치를 제대로 수행하기 위해서는 자치역량을 구비한 위원들이 참여하고, 이들에게 자치권한이 부여되어야 한다. 그러나 전문가의 참여가 저조하여 주민자치에 대한 전문성이 부족한 실정이다.
- 넷째, 주민자치위원회는 자치회관을 운영하면서 프로그램을 개설하고 있으나, 이들 프로그램 대부분이 문화여가에 편중되어 있다.
- 다섯째, 주민자치위원회는 자체 운영 재원을 확보하고 있지 못하고, 재정운영의 독립성이 미흡해 재정적 기반이 취약하다.

3 정책 및 제도 개선 방안

31 서울시 통반장 혁신방안

- 제도혁신의 강약에 따라 점진적인 제도개선으로 우선적 도입이 가능한 방안과 향후 지향해야 할 방안으로 개선방안을 도출
- 행정관리적 관점에서는 행정통장, 주민자치적 관점에서는 자치통장으로 통장의 명칭, 역할, 기능의 차별화 시도

311 복지사무 추가 등 현행 통장기능의 보완 및 강화

- 현 통장의 기능에 복지행정사무 기능을 추가하여 통장제도를 적극적으로 활용
- 동 복지담당공무원의 주기적인 전보에 따라 동지역의 복지현황을 파악하는 데 한계가 존재함에 따라 상시적이고 항구적인 입장에서 통단위 지역의 현황과 실정을 잘 파악하고 있는 통장을 적극 활용

312 서울시 주거문화를 고려해 지역별로 차별화된 통장제 운영

- 공동주택 밀집지역에서는 통장과 입주자대표회의, 관리사무소 간 역할 및 임무가 중복되어 갈등이 발생하는 경우가 종종 발생함에 따라 입주자 대표회의 또는 관리사무소에 인센티브 부여를 통해 통장권한을 위탁하는 방안 검토
 - 단독주택 지역에서는 주민자치 발전속도 및 상황여건에 따라 행정통장 또는 자치통장을 선택적으로 활용
- 313 **지역공동체 형성 사무수행으로 통장 기능을 전환해 주민자치지역리더로 활용**
- 현재의 행정정보조기능을 수행하는 행정통장과 대비되는 자치통장 개념을 도입
 - 자치통장은 주민자치회 관할구역의 통을 담당하는 통장으로서 주로 마을공동체 형성, 주민참여, 공동체자치사업 등을 수행하는 지역리더로 권한과 책임을 부여
 - 주민 직접선거 또는 주민총회를 통한 자치통장 선출로 주민대표성을 확보함에 따라 주민자치위원회 내 권위있는 영향력을 행사하고 시·군·구 행정과정에 참여

32 **서울시 주민자치위원회의 혁신방안**

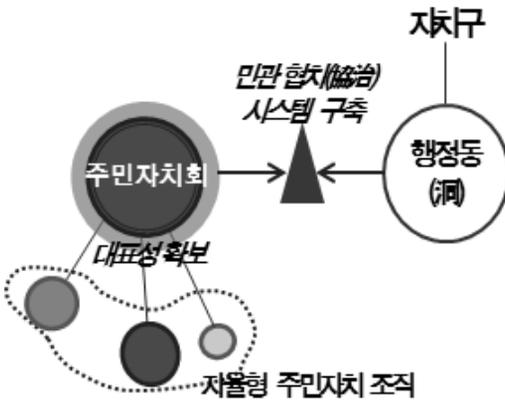
321 **주민자치위원회의 기능 및 권한강화**

- [기능혁신] 현재 자율적 주민조직들은 분절된 형태로 지역에 분산되어 있는바, 주민자치위원회가 주민자율조직의 네트워크 핵심축으로 동단위 주민자치 자원교류가 원활해지도록 기능을 혁신
- [권한강화] 법 개정을 통해 법률로서 주민자치위원회의 권한과 권위를 부여함으로써 주민자치를 선도하는 조직으로 위상을 강화
- 주민자치위원회 구성방식 및 구성원의 다양화 등 인적 쇄신

- 주민자치위원회의 재정적 독립을 위해 자체 수익사업을 통해 발생한 수입을 기반으로 마을 재투자

3.2.2 세 가지 주민자치회 모델의 선도적 시범운영으로 주민자치 가능성 타진

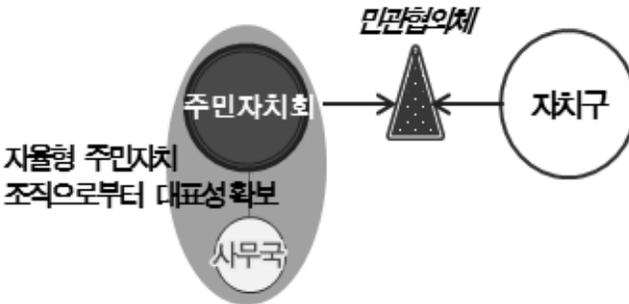
- 서울시는 마을 공동체사업의 지속적 지원으로 생태계 확산, 아파트 입주자대표회의 투명화 지속 등의 주민자치 활성화를 매개할 수 있는 자원이 존재함에 따라 주민자치회의 선도적 시범실시를 통해 주민자치 혁신을 선도할 필요가 있음
- **[협력형 주민자치위원회 모델 적용]** 협력형 주민자치위원회 모델은 혁신성이 낮지만 기존 정책연계성이나 초기 정착은 가능한 장점이 있음. 이 모델은 동사무소와 주민자치회가 병렬구조로 연결됨에 따라 동장과 주민자치위원회의 양자 간 협력적 거버넌스 시스템 구축이 중요함



- **[통합형 주민자치회 모델 적용]** 통합형 주민자치회 모델은 주민주도형 주민자치회 모델의 전 단계로서 서울시에 적용 가능성이 높음. 단, 이 모델은 주민자치위원장이 소속 공무원을 통솔해야 한다는 점에서 주민자치회장의 역량이 중요해 자격요건(조직관리경력 15년 이상)을 강화해야 함



- [주민주도형 주민자치회 모델 적용] 주민주도형 주민자치회 모델은 주민대표가 주민자치회 사무를 직접 결정하고 집행하는 형태로 주민자치 측면에서 가장 이상적임. 이 모델은 서울시 주거특성을 고려하여 공동주택 중심 동, 단독주택 중심 동, 공동·단독주택 혼합 동의 세 유형으로 구분하여 시범지역을 선정함.



- | | | |
|--|---|--|
| <p>① 아파트로만 이루어진 동(洞)
[사례지역: 반포본동]</p> <p>반포본동의아파트 입주자대표회의의 및 주민자치회와 결부</p> <ul style="list-style-type: none"> -반포본동은 1개의 아파트 단지로 구성되어 1개의 입주자대표회의만 존재 -반포본동주민센터를 폐지하고 기능을 자치구로 복귀 -아파트 입주자대표회의에게 주민자치회의의 권한을 위임 <p style="text-align: right;">(用)</p> | <p>② 단독주택으로만 이루어진 동(洞)
[사례지역: 역촌동]</p> <p>생활권단위로 구역을 나누어 자치통장이 중심이 되는 주민자치회 구성</p> <ul style="list-style-type: none"> -역촌동은 마을공동체 및 주민자치에 대한 관심도가 높은 지역 -역촌동 내 13동: 주민 스스로 마을 관리버를 거두어 자발적인 마을관리 시도 -20여개의 생활권 단위 자치통장을 두고, 자치통장 및 마을공동체 등 자율주민조직으로 이루어진 주민자치회를 조직 <p style="text-align: right;">(家)</p> | <p>③ 단독주택과 공동주택의 혼합 동(洞)
[사례지역: 역삼2동]</p> <ul style="list-style-type: none"> -단독주택 지역은 근린생활권별 자치통장, 공동주택 단지는 입주자대표회의가 주민자치회 구성원으로 참여 -자치통장과 아파트입주자대표회의가 참여하는 주민자치회를 구성하여 주민자치 실시 <p style="text-align: right;">(用) (家)</p> |
|--|---|--|