

근린생활 행정자치제도의 개혁방향

- 서울시 사례 -

김 찬 동*

A Reform Direction on Neighborhood Institution of Administration and Autonomy in Seoul

Chan Dong Kim*

요약 : 본 연구에서는 근린생활 자치제도의 개혁방안에 대해 논하고자 한다. 근린생활에 관한 제도로서 행정관리를 위한 통·반제도와 자치관리를 위한 주민자치위원회가 있지만, 양자는 상호 충돌하고 있다. 주민자치의 진정한 발전을 저해하고 있는 것이다. 본 고에서는 3장에서 통제도와 주민자치위원회제도의 연혁과 현황, 문제점을 분석하고, 최근의 주민자치회 시범실시의 문제점도 제시한다. 그리하여 4장에서는 근린생활자치의 개혁방안으로서 주민주도형의 주민자치회의 전면적 도입을 주장한다. 근린생활 자치는 개혁의 관점에서 혁신이 있어야 하고, 자치통장 제도를 도입하여야 하며, 주민주도형의 주민자치를 통하여 시군구와의 협치적 거버넌스(collaborative governance)를 형성하는 것이어야 한다. 이미 대도시권에서는 아파트단지가 근린생활의 주된 생활양식이고, 주민주도형의 주민자치를 실시하고 있기에 주민주도형의 주민자치가 도입될 수 있는 기반이 준비되어 있는 것이다.

주제어 : 근린생활자치, 통반장제도, 주민자치회, 주민자치위원회

ABSTRACT : This is the study on institutional reform method of neighborhood life autonomy. The neighborhood institution consists of Tong system and residents autonomy committee system. They come into conflict and hamper development of residents autonomy. This study adduce history, present condition and problem of Tong system and residents autonomy committee system. This study suggests overall introduction of residents-initiative self-autonomy system as reform method of neighborhood autonomy. The survey of professional group like the model implementation advisory committee supports this reform. The perspective of reform should change and autonomy Tong system need to be introduced. Through the residents-initiative self-autonomy system, we should form collaborative governance with city/county/autonomous Gu government. Already in urban area, the residents of apartment area experience the residents-initiative self-autonomy system.

Key Words : Tong system, residents autonomy committee, residents-initiative self-autonomy system, institutional reform

* 서울연구원 미래사회연구소 연구위원(Research Fellow, Department of Future and Social Policy Research, The Seoul Institute), E-mail: chandong99@si.re.kr, Tel: 02-2149-1214

I. 서론

근린생활(neighborhood life)의 자치에 대한 관심이 높아지고 있다. 지방자치를 실시한지 24년이 되고 있는데도 불구하고, 지방자치가 제대로 되고 있는가에 대한 의구심이 많다. 오히려 더 중앙집권적이 되었다는 사람도 있고(소순창·김찬동, 2014: 17), 지방자치의 문제점만을 들추어내어 지방주민을 불신하는 언론도 있다.¹⁾ 자신의 얼굴에 침을 뱉는 것이나 다름없다. 지방자치는 민주주의의 꽃뿌리이고, 지방자치가 제대로 자라지 않으면 민주주의도 시들 수밖에 없는 운명이다. 이처럼 지방자치는 민주주의와 불가분의 관계를 맺고 있는 공동운명체이고 동전의 양면이다.

지방자치를 제대로 하려면 주민자치를 해야 한다는 주장이 강해지고 있다. 주민자치는 1999년에 시범 실시되기 시작하였다. 주민자치의 일환으로서 주민자치센터가 만들어지고, 센터의 운영조직으로서 주민자치위원회를 구성하였으나, 주민자치로서의 기본적인 가치, 구성, 내용을 가지고 있었다고 하기는 어렵다. 여전히 행정관리제도로서의 동사무소와 행정말단조직으로서의 통장제도가 남아 있는 상태에서 주민자치가 도입되었기에, 관 주도적인 자치에 불과한 것이었다고 할 수 있다. 붕괴된 지역공동체를 형성하기 위한 장치에 불과한 것이었다.

주민자치제도의 개혁논의는 시군통합이라고 하는 지방행정체제 개편논의와 맞물려서 진행되었다. 즉 창원시와 같이 시군통합을 통하여 대규모의 기초지방자치단체가 형성되면, 지방자치의 효

율은 높아지지만, 지방자치의 민주성은 저하될 것이 예상되기에 이를 보충할 수 있는 제도적 장치로서 주민자치회를 구성하여 주민자치를 활성화하고자 하였던 것이다. 다시 말해, 주민자치 자체의 진전을 위한 목적으로 주민자치회 도입의 논의가 시작된 것이 아니라는 점이다. 지방행정체제 개편논의의 부산물로서 끼어 넣은 것이 주민자치회제도의 도입논의이다.

대통령소속 지방행정체제개편위원회에서는 주민자치회의 도입을 보고하였고, 근린생활자치의 도입을 위하여 세 가지의 유형을 제시하였다. 협력형 주민자치와 통합형 주민자치, 그리고 주민주도형 주민자치를 제시한 것이다. 그럼에도 불구하고 안전행정부는 세 가지를 시범실시하기 보다는 주민중심성이 가장 낮은 협력형 주민자치만을 시범 실시하고 있다. 안전행 정부가 대통령소속 지방행정체제개편위원회의 뜻을 제대로 준행하고 있는가에 대한 의심이 드는 부분이다.

주민자치의 시범실시를 위하여 전국에 31곳의 읍면동에 주민자치회를 선정하여 수십억원의 예산을 투입하였고, 2014년 하반기까지는 그 성과를 평가하려 하고 있다.

한편 지방자치단체에서도 근린생활 자치에 대한 관심이 높아지고 있고, 서울특별시와 같은 곳에서는 마을공동체사업을 대대적으로 벌여, 사람 중심의 시정을 펼쳐왔다. 마을공동체 종합지원센터라는 조직을 만들고, 시민단체에게 민간위탁을 통하여 마을공동체사업의 지원 사업을 벌이고 있다. 중앙정부부처들도 다양한 방식으로 마을공동체 지원 사업을 벌이고 있다.

1) 오마이뉴스(2010.4.14.)의 “총체적 불신 받는 지방자치, 원점에서 재검토해야”, 남양주뉴스(2014.8.4.)의 “지방자치불신, 부패가 가장 큰 이유” 등을 들 수 있다.

이처럼 다양한 차원에서 근린생활 자치를 진전시키려고 노력하고 있지만, 여전히 행정관리조직이라고 하는 읍면동사무소와 통반장제도를 존속시키고 있다. 이는 표리부동한 근린생활제도이다. 즉 행정관리제도로서의 읍면동과 주민자치제도로서의 주민자치회를 병립시켜 두고 근린생활 자치를 활성화시키려는 것은 주민자치의 불에 물을 끼얹는 형상이다. 근린생활 자치를 활성화하려는 진정성이 있는가를 묻지 않을 수 없다. 제도설계자들이 이런 형상을 알고 있는 것인지, 아니면 모르는 것인지를 묻게 된다. 알면서도 이렇게 방치하고 있다는 것은 제도설계자들의 무책임이 될 것이고, 몰랐다면, 현재의 형상을 제대로 직시하여서 전문가로서의 책임을 다해야 할 것이다. 본 고에서 문제제기 하고자 하는 것은 주민자치의 진정한 제도도입을 위해서는 현재의 통장제도는 폐지하여야 한다는 것이다. 이를 위해 현재의 행정관리제도로서의 통장제도를 살펴보고, 영거주춤 도입되었던 주민자치위원회제도의 실상과 시범 실시되고 있는 주민자치회에 대한 전문가들의 의견을 조사하고자 한다. 이를 통해 한국 근린생활자치의 제도개혁방향을 제시하고자한다.

II. 근린생활 행정자치제도의 이론검토

1. 개념, 연혁과 법적 검토

근린생활 행정자치제도는 근린생활의 주민이 필요로 하는 서비스를 공급하는 관리시스템을 의미하고, 여기에는 행정 관료제가 제공하는 서비스도 있고, 주민이 자율적으로 공급하는 서비스도 있을 것이다. 근린생활이라 함은 거주지에서 도보로 10분~30분 이내의 공간의 생활범위로서 이웃

간의 삶의 기반을 공유하는 공동체를 의미한다. 행정서비스는 지방행정제도를 통하여 공급될 것이고, 자치서비스는 주민이 자치적으로 공급할 수 있는 자치체를 가지고 있어야 한다. 그런데 한국에는 후자가 구비되어 있지 않기에 이를 행정자치 행정사무로 대체하고 있는 상황이기때문에 동사무소와 통·반장이란 조직이 존속하고 있는 것이다. 따라서 현재의 근린생활 제도는 행정제도로서의 통반장제도와 자치제도로서의 주민자치위원회제도로 구분하여 설명할 수 있다.

먼저 통반장제도는 이통제도와 통·반제도로 구분하여 정리하는 것이 필요한 듯하다. 이·통제도가 현재와 같이 된 것은 1958년 2월의 지방자치법개정부터인데 이 법 개정으로 이·통이 사무를 보조할 수 있게 되었다(한영수·김필두, 2003). 통·반장제도는 1975년 6월, 동의 하부조직으로서 설치되었고, 읍면에는 리를 두고, 리에는 반을 두면서 통·반제도가 골격을 갖추었다.

조선시대에 통·반장제도와 유사한 제도가 1675년(숙종원년)에 5가통절목 21조로서 행정과 주민을 매개하는 기능을 갖는 조직으로서 제도화되었다고 한다(이해준, 1996). 조선시대에는 면의 하부조직으로서 리(또는 통)를 두어서 '공동재산을 관리하고, 공동사무를 처리'하는 주민자치기능을 수행하였다. 이러한 리나 통의 대표로서 존위(尊位)나 리·정(里正)을 두었고, 리민(里民)총회에서 선출되었다고 한다(한국지방행정연구원, 2012).

통·반장제도의 법적 근거는 지방자치법 제3조 제3항에서 '시와 구에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다'고 규정하고 있고, 지방자치법 제4조의 2 제5항에서는 '행정 동·리에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부조직을 둘 수 있다'고 되어 있다.

자치구의 경우에는 통·반 설치 조례 제1조에 '행정시책을 주민에게 원활하게 전달하고 동 행정 및 주민자조의 지역방위를 효율적으로 수행하기 위하여 동에 통을 두고 통에는 반을 둔다'고 규정하여 통·반설치의 법적 근거와 목적을 명시하고 있다.²⁾

또 통·반 설치조례 2조에는 반의 획정기준으로서 대개 30~60가구(자치구)를 단위로 1개 반을 구성하고, 50호(군지역의 경우)를 기준으로 100호 이내에서 자연부락, 부락형태 등을 고려하여 현지사정에 맞게 조정할 수 있도록 하고 있다.

통의 경우는 대개 8개 내지 12개의 반으로 구성하고, 지역여건상 불가피할 때는 구청장이 이를 조정할 수 있도록 하고 있다.

이·통장은 법률에 근거하여 그 지위가 보장되고, 선거운동이 제한되어 있으며,³⁾ 직무상 파악한 비밀을 누설하면 안 되는 비밀유지의 의무를 조례에서 부과하고 있어 공무원에 준하는 의무를 지고 있다. 그러나 준공무원으로 볼 것은 아니며, 법률상으로는 주민일 뿐이다. 행정의 일상 업무를 수행하고, 읍면동장의 보조적인 역할을 수행하고 수당을 지급받지만, 주민으로 보아야 한다.

한편, 자치제도로써 주민자치위원회제도는 1998년 읍면동 행정기능전환의 부산물로서 생기게 된 것이다. 1998년 한국은 IMF에 의한 국가재정위기로 인하여 작은 정부로의 개혁을 추진하였다. 이 과정에서 읍면동사무소를 폐지하고, 주민자치센터를 설치하기로 한 것이다.

그러나 개혁과정에서 읍면동사무소의 폐지는 행정인력감축을 수반하게 되므로, 읍면동기능을

축소하는 선으로 후퇴하였다. 그리하여 읍면동사무소의 존치와 일부업무의 시군구로의 이관, 유휴 공간에 주민자치센터의 설치로 정리된 것이다.

주민자치를 설계하면서 기본적인 철학이 주민이 스스로 다스리는 것이니까 법률적인 권한이나 위상을 부여하지 않고 지방자치법에도 근거규정을 두지 않았다.

즉 주민자치센터를 설치하는 근거규정으로서 지방자치법 8조에 규정을 두었지만, 주민자치위원회의 구성이나 기능 등은 안전행정부의 조례예규에 언급되는 수준이었다.

주민자치센터 설치 및 운영조례에 의하면, 주민자치센터의 기능과 시설, 프로그램, 주민자치위원회의 기능 구성 등에 대해서 조항을 가지고 있다. 주민자치위원회는 자치센터의 운영관련 사항에 대하여 심의하는 것이고, 주민자치에 대한 종합적이고 대표성을 가진 법적 권한을 가지는 조직이 아니다.

주민자치위원이라고 하는 이름은 주민들을 대표하여 자치하는 사람으로 인식되지만, 실제로는 주민을 대표하여 동행정에 대한 참여나 견제를 할 수 있는 권한이 부여되어 있지 않다. 자치회관을 운영하는데 주민을 대표하는 사람들이 참여하도록 하고 있지만, 실제로는 동장의 추천이나 공모를 통하여 추천하는데 그치고 있으므로 주민대표성을 가진다고 하기 어렵다.

주민자치위원회는 주민자치센터의 시설운영위원회의 위상을 가지고 동지역의 자치권을 가지는 것이 아니다. 따라서 동 행정에 대한 견제기능을 가지기 어렵다.

2) 서울시 종로구 통반설치 조례 및 중구 통반설치 조례 등에서 인용하였다.

3) 공직선거법 제60조 제1항을 참고하였다.

동 주민자치위원회이라고 하는 이름을 가지고 있지만, 임명을 동장이 하고 있으므로, 동장의 자문 위원정도의 위상에 불과하다. 그것도 동정에 대한 전반적이고 종합적인 자문기능이라고 하기도 어렵고, 자치회관의 시설운영에 대한 심의권을 가지고 있을 뿐이다.

2. 선행연구

통·반장제도에 대한 선행연구와 주민자치위원회에 대한 선행연구로 나누어서 검토하고 양자의 관계를 종합적으로 검토한 선행연구로 나누어서 살펴본다. 기존연구들은 통장제도나 주민자치위원회에 대해서 별개로 연구한 것들이 대부분으로서 양자를 종합적으로 분석하여 근린생활의 자치제도를 어떻게 해야 할 것인가라는 관점에서 분석한 연구는 거의 없다. 따라서 본 고가 제시하는 것은 근린생활 자치에 관련된 행정과 자치의 제도를 종합적으로 검토하였다는 점에서 독창적인 의미가 있다고 할 것이다.

김필두(2011)는 통장제도의 자격과 위촉제도의 개선에 대하여 연구하였다. 그 결과 통리조직을 주민자치조직으로 탈바꿈할 필요가 있고, 통리장의 역할이 단순한 행정보조자, 행정전달자의 역할에서 주민대표자로서 주민자치와 주민참여를 구현할 수 있는 제도로 전환할 것을 제안하였다.

이러한 역할전환을 위하여 통리장을 주민직선으로 선출하게 하는 것과 자격과 임기요건에서 연령의 제한을 없애는 것을 제안하였다. 특히 고령화시대에 퇴직한 유경력자들을 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

박해육·최정우(2012)는 주민자치시대의 이·통장제도의 개선에 관한 실증연구를 수행하였다.

이·통장과 공무원의 인식을 비교하였는데, 분석 결과 인식에는 차이가 있고, 시군구 지역별로도 인식의 차이가 존재하였다. 행정환경의 변화에 따라 농촌지역은 이·통장의 역할이 중요하나, 도시지역은 역할이 중요하지 않은 것으로 나타난다. 처우수준도 농촌지역은 업무량이 많아 지원자가 적어지고 있고, 도시지역은 업무량이 적어 지원자가 많아지고 있는 상태이다.

이대수(2007)의 논문은 군포통장직선제 실시 및 주민자치센터 운영사례에 대한 연구이다. 군포시의 주민자치운동이 신도시건설과 소각장 반대운동의 과정에서 형성되었다는 것과, 주민환경운동이 주민자치운동으로 발전하게 되었다고 한다. 특이한 것은 통반장의 선출에 주민직선제를 도입한 것을 소개하고 있다. 통장선거에 대한 참여율은 지역에 따라 차이가 있어 9%~48%까지의 편차가 크고, 70%정도가 단독출마였다는 소개도 하고 있다. 직선통장으로 주민참여에 대한 독자적인 목소리가 커지고, 자원봉사자나 소신파가 주로 참여하게 되었다고 한다. 아파트단지에서는 통장직선제가 어떻게 조화되어야 하는가와 주민자치위원회에 실질적인 주민참여가 보장되지 않음으로 인해 지역유지들의 사교모임이 되고 있다는 지적도 하고 있다.

김순은(2012)의 연구는 한국의 주민자치센터의 구성과 운영에 대한 것이다. 지금까지의 주민자치센터의 운영이 한국의 풀뿌리 민주주의에 그다지 기여하고 있지 못하다는 평가를 내리고, 미래의 개혁방향에 대해서 소개하고 있다. 개혁대안으로서 통합모델, 협력모델, 주민조직모델에 대해서 소개하면서 주민자치를 지방자치의 시스템에 통합하여야 한다는 미래방향성을 제시하고 있다.

심익섭(2012)의 연구는 주민자치회의 제도화

방안과 발전방향에 관한 연구이다. 한국 지방자치의 문제점으로서 단체자치에 몰입함으로써 나타난 문제점을 제시하면서 주민자치의 실질화가 중요하다라고 대전제를 제시한다. 대통령소속의 지방행정체제개편위원회에서 제시한 세 가지의 주민자치회의 모델을 소개하고 있는데, 협력형은 현재의 주민자치센터 모형과 큰 차이가 없어 주민만족차원에서 약하고, 주민조직형은 이론적으로, 이상적으로 바람직하나, 실현가능성이 희박하다고 한다. 즉 읍면동의 행정이 철수하고, 주민자치위원회가 주도하여야 하는데, 시기상조라는 것이다. 따라서 이 둘의 장점을 모은 중간수준의 통합형이 바람직하다고 제시하고 있고, 그 선택은 주민들이 해야 한다고 말한다. 결론적으로 한국의 지방자치를 위해서도 주민자치가 중요하고, 주민자치회의 논의가 활성화되어야 한다고 지적한다.

최영훈(2013)은 “외국의 주민자치회 운영사례와 시사점”을 통하여 일본과 프랑스, 스위스의 주민자치센터의 운영사례를 제시하고 있다. 일본의 사례에서는 공민관, 자치회(jichikai)를 소개하면서 한국에 대한 시사점을 제시하고 있다. 일본의 사례에서 정작 일본의 ‘주민자치센터’에 대한 언급이 없는 것이 아이러니라고 할 수 있다.

강창민(2010)의 연구는 제주특별자치도 주민자치위원회 활성화방안에 대한 연구이다. 제주특별자치도의 경우는 특별법에 의하여 주민자치위원회의 위상을 확보하고 있다는 점이 특이하고, 단지 자치센터의 운영에 대한 사항 이외에 지역내 주요사항에 대한 심의의결을 하도록 위상을 높여 놓았다는 점이다. 그래서 주민자치위원회가 ‘읍면동지역개발계획에 대한 사항, 환경영향평가

의 의견제출, 각종 개발사업계획의 의견청취 및 의견제출, 주요사업 예산제안 및 건의의결 제출, 지역단위 읍부즈맨 역할부여 등 상당한 정도의 행정참여권을 보장해 둔 것이다. 그래서 제주특별자치도의 주민자치위원회는 읍면동 지역 내의 의회와 같은 권한을 행사할 수 있어 단순한 자문기능을 넘어서 심의, 의결 기능을 가진 독립적인 조직행태를 가지고 있다고 할 수 있다.

이 보고서에서는 제주특별자치도의 주민자치위원회의 문제점으로서 참여의식이 부족하고, 책무성이 미약하며, 대표성도 결여되어 있고, 전문성 부족, 도차원의 예산배분에 대한 무관심 등을 지적하고 있다. 활성화방안으로서 의결권한을 부여하고, 근린의회나 선출직의 주민자치위원을 통한 자치회로 전환해야 한다고 제안한다. 주민자치센터도 기능을 강화하고, 자치센터 간 네트워크 형성과 민간주도형 모델을 개발할 것을 제안하고 있다.

III. 근린생활 행정자치제도의 현황과 문제점

1. 통장제도

통반장은 지방자치법 제4조의 2 제5항에 그 설치근거를 가지고 있다. 제5항에 의하면, “행정동리에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부조직을 둘 수 있다”라고 규정하고 있다.

이 법률에 따라서 시군구에서는 통반장설치조례를 제정하고 있다. 즉 행정시책을 주민에게 원활하게 전달하고 동행정 및 주민자조의 지역방위를 효율적으로 수행하기 위하여 설치하는 등의 하부조직으로서 통반을 설치하고 있다.⁴⁾

4) 서울특별시 광진구 통·반설치조례(201.12.22, 조례 제744호)의 제1조 참고. 이하의 설명은 광진구의 조례여서 다른 구에서는

통·반의 조직은 동의 관할 하에 통을 두고 통의 관할 하에 반을 둔다. 1개의 통은 8개반 내지 15개의 반으로 구성하고,5) 반은 20가구 내지 60가구로 구성한다. 특수한 지역사정이 있거나 효율적인 통반의 운영에 필요하다고 인정할 경우에는 가감할 수 있다.

통의 명칭과 구역은 구청장이 정하고, 반의 명칭과 구역은 동장이 정한다. 통반의 개폐를 하는 경우에도 구청장과 동장이 각각 정할 수 있다.

통장의 임기는 2년으로 하고, 2회에 한해 연임할 수 있다.6) 다만, 구청장이 필요하다고 인정하는 경우에는 지속할 수 있다. 통장은 동장의 추천에 의하여 구청장이 위촉하는데, 동장이 추천할 수 있는 사람은 첫째, 당해 통의 관할구역 내에 거주하는 예비군 또는 재향군인 중 주민으로부터 덕망과 신임이 있는 활동적인 자, 둘째, 민방위대에 편성된 63세 이하의 지도능력이 있다고 인정되는 자, 셋째, 특별히 구청장이 필요하다고 인정하는 자로 되어 있다.7) 통장의 위촉방법은 시군구마다 조금 달리하는 것으로 보인다.

동장은 월 1회 통장회의 혹은 통반장 연석회의를 개최한다. 반상회는 반 내에 거주하는 가구주 및 주부로 구성되고, 정기반상회는 월 1회 매월 25일에 개최하고, 임시반상회를 열수 있다.8)

통반장은 구청장의 정하는 바에 따라서 각종 잡부금을 면제받으며, 동의 공부와 공공시설의 무

료열람 및 사용 등 직무수행 시 필요한 편의를 제공받을 수 있다. 또 구청장은 통반장의 직무수행 능력 증진을 위한 교육훈련과 사기를 북돋기 위한 사업을 실시할 수 있고, 이에 소요되는 제비용을 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다. 또 통장에게는 임무수행 중 발생할 수 있는 사고의 보상을 위하여 예산의 범위 내에서 상해보험에 가입할 수 있다.

통장에게는 예산의 범위에서 수당 또는 상여금을 지급할 수 있고, 구청장이 정하는 바에 따라서 공과금의 일부를 면제할 수 있다. 반장에게도 예산의 범위에서 상여금 또는 보상금을 지급할 수 있다.

통반장에 대한 지원의 근거는 안전행정부의 훈령이다. 지원은 통장과 이장, 반장의 활동에 대한 보상금의 성격을 가지는 것으로서 통리장의 경우에는 기본수당 월 20만원 이내, 상여금 연 200퍼센트, 회의 참석수당 1회당 2만원(월 2회)로 되어 있다. 반장의 수당은 연 5만원이다.9)

서울시에는 통 수가 12,445개 있다. 통장의 현원은 12,065명이다.10) 25개구가 있으므로, 한 구 당 평균 498개 있는 셈이다. 통 수가 가장 적은 곳은 중구로서 254개의 통이 있고, 가장 많은 곳은 강남구로서 802개 있다.

반은 96,807개가 있고, 현재 반장이 있는 곳은 79,653개이다. 자치구당 평균으로는 3,872개이고,

세부적인 내용을 달리하는 경우가 있다.

- 5) 서울특별시 중구의 경우에는 한 개의 통은 4개 반에서 10개 반으로 구성한다고 하고 있어, 자치구마다 조금씩 달리하고 있다. 서울특별시 중구 통·반설치 조례 제2조를 참고하였다.
- 6) 자치구의 사정에 따라서 조금씩 차이가 있다. 서초구의 경우에는 3년으로 하고, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 또 연임기간 종료 후에 새로운 신청자가 없는 경우에는 재연임할 수 있다. 중구통반장설치조례 제4조 참고하였다.
- 7) 서울시 광진구조례에서 인용하였다.
- 8) 서울시 중구 통반장설치조례에서 인용정리. 이하의 내용도 이 조례에서 내용을 정리 요약하였다.
- 9) 통장제도를 주민자치의 관점에서 개혁하여 자치통장으로 하고 이들을 주민자치위원으로 할 경우, 기존에 지급하던 수당을 폐지하고 명예직으로 할 수 있으므로, 수백억 원의 예산이 절감될 수 있을 것이다. 자치통장이 선출되면, 기존의 주민자치위원을 대체할 수 있다.
- 10) 2013년 12월 31일 기준. 서울시내부자료 참고

가장 작은 곳은 역시 중구로서 1,599개 있고, 가장 많은 곳은 노원구로서 6,006개 있다.

통장제도의 문제점은 먼저 그 업무가 줄어들었는데도 불구하고, 여전히 수당은 지급되고 있다는 점이다(김필두, 2011). 즉 수당지급이 어떤 업무에 대한 대가인지가 불명확하고, 어느 정도의 업무량에 대한 것인지도 불명확하다

둘째, 통장의 업무가 지역적 특성에 따라서 달라지고 난이도도 차이가 있다는 점이다. 도시지역보다 농촌지역이 업무량이 많고, 아파트단지가 단독주택지역보다 업무난이도가 낮을 수 있다. 단독주택지역은 통장이 지역순찰을 하는 것에 시간이나 노력이 많이 들어가나, 아파트단지지역은 짧은 시간에 용이하게 순찰이 가능하다.

셋째, 통장으로서의 업무량이 적은 지역에서는 통장을 지원하는 사람이 많을 수 있으나, 업무량이 많은 농촌지역에서는 지원자가 없다고 한다. 도시지역에서도 통장을 선출하기가 용이하지 않은 현상이 나타나고 있다.

넷째, 지역을 대표할 수 있는 공적 권위를 가진 제도가 필요한데, 행정의 보조조직으로서의 통장제도로서는 한계가 있다. 주민자치나 지역공동체 형성에 새로운 역할을 해야 할 것이다.

2. 주민자치위원회제도

서울시에서는 주민자치센터를 자치회관이라고 부르고 있다. 자치회관은 동 주민센터에 부설하여 설치되므로 423개의 주민센터에 동 수의 자치회관이 있다. 자치구별로 '자치회관 설치 및 운영조례'가 있고, 여기서 주민자치위원회의 설치근거를 두고 있다. 다시 말해, 주민자치위원회는 조례에서 규정하는 단체이다. 법률적 위상을 가지고 있

지 않은 임의단체이다. 주민자치위원회는 자치회관마다 설치되어 있으므로 개수로는 423개이다.

〈표 1〉 서울시 주민자치위원회의 수와 자치위원 수 현황 (명)

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

주민자치위원회의 주요기능으로서는 자치회관의 시설 등 설치 및 운영에 관한 것이 주된 기능이고, 주민의 문화복지편의 증진에 관한 사항, 주민의 자치활동 강화에 관한 사항, 지역공동체 형성에 관한 사항으로 되어 있다.

주민자치위원회의 구성은 위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 25인으로 되어 있고, 3인 이내의 별도 고문을 둘 수 있다. 구의원은 당연직 고문이 된다. 위원의 자격으로서는 관할구역 내에 거주하는 거주자이거나 사업장의 종사자, 단체의 대표자이다.

위원의 위촉방법을 보면, 공개모집 혹은 각 단체가 추천하는 자를 동장이 위촉하도록 하고 있다. 각계각층의 균형있는 참여를 장려하기 위하여 교육계, 언론계, 문화예술계, 관계, 경제계 등 특정계층이 전체의 1/3을 초과할 수 없도록 금지하고 있다. 여성위원의 참여를 적극적으로 장려하기 위하여 전체위원의 1/3 이상을 여성으로 하도록 하고 있다.

위원의 임기는 2년으로서 연임이 가능하고, 위원장은 1회에 한하여 연임이 가능하다.

주민자치위원회의 회의는 정기회의는 월 1회 열고, 임시회의는 동장의 요구나 위원 1/3 이상의 요구가 있을 때 열 수 있다. 회의 의결은 재적 과반수 출석과 출석 과반수 찬성으로 한다. 대우는

무보수 명예직으로서 회의출석에 따른 수당은 지급가능하다.

서울시에는 주민자치위원이 9,118명 있다. 자치구 평균으로는 365명이고, 자치회관 평균으로는 22명이다.

〈표 2〉 서울시 주민자치위원의 선출방법에 따른 현황 (명)

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

서울시의 주민자치위원들은 공개모집으로 63.3%가 위촉되고 있고, 추천에 의해서 위촉되는 사람이 36.7%이다. 연령대별로는 50대와 60대가 75%를 차지하고 있고, 여성의 비율은 36.6%이다.

〈표 3〉 서울시 주민자치위원의 선출방법에 따른 현황 (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%	

소속단체별로 보면, 일반주민이 59.1%이고, 직능단체가 32.8%이다. 통반장도 5.6%로서 9,118명 중에 513명의 통장이 주민자치위원으로도 활동하고 있다.

〈표 4〉 서울시 주민자치위원의 소속단체별 현황 (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%

직종별로는 자영업이 42.2%이고, 전업주부가 22.3%이다. 주로 지역성을 가지고 영업을 하거나 지역 활동에 시간적 여유를 가지고 있는 전업주부가 약 65%를 차지하고 있다.

〈표 5〉 서울시 주민자치위원의 직종별 현황 (명)

계	자영업	전업주부	경영관리직	사무기술직	무직	기능공	기타
9,118	3,846	2,032	863	550	156	90	1,581
100%	42.2%	22.3%	9.5%	6.0%	1.7%	1.0%	17.3%

주민자치위원회에 대해서는 크게 세 가지의 문제점을 지적하고 있다(서울특별시, 2010). 첫째는 위원구성에서의 공정성, 민주성, 대표성의 부족이다. 둘째는 주민자치위원회의 역할과 자율성이 미흡하다는 점이고, 세 번째는 주민자치위원들의 전문성이 부족하다는 점이다(서울특별시, 2010: 26).

첫째는 위원 구성의 문제로서, 주민자치위원회에 대한 위상이 높지 않고, 역할이나 인센티브가 없어 전문가나 시민단체의 참여가 저조하다. 공개모집을 하여도 응모자가 거의 없는 상황이다. 그러다보니 공개모집은 형식적이 되고, 공개모집을 하여도 응모자가 없는 경우에는 실질적으로는 추천으로 주민자치위원을 위촉하고 있다. 자연히 동장이 관변단체의 주변인물로서 구성하게 되므로, 민주성이 떨어지게 되고, 자연히 대표성도 떨어지게 된다.

둘째는 주민자치위원회의 역할이 극히 미미하다. 자치회관 운영을 하도록 기능이 부여되어 있지만, 실제로는 동사무소가 주도적으로 운영하고 있는 실정이다. 주민자치위원들은 자치회관 운영에 관하여 시설관리위원회 정도의 역할로서 동장의 보조자, 의견제시자 정도에 그치고 있다. 월 1

회의 지역유지들의 친목모임으로 여겨지는 경우도 있다.

이는 법령상의 제도에서 주민자치위원회의 역할을 제한해 두고 있기 때문에 역량 있는 사람들이 위원회에 들어오지 않는 측면도 있다. 즉 현재의 주민자치위원들의 역량이 부족하기 때문에 미미한 역할밖에 수행 못한다는 측면보다는 제도자체가 제약을 하고 있는 것이다. 한국의 국민수준이 이미 주민자치를 할 수 있는 역량은 있는데, 제도가 제약하고 있는 측면이 강하다고 할 수 있다. 자치회관에 대한 운영권은 동장에게 주어지고, 일부 사항에 대하여 위원회의 심의를 거치도록 되어 있다.

셋째로 위원들의 역량과 관련된 부분이다. 주민자치를 제대로 수행하기 위해서는 자치역량을 구비한 위원들이 참여하고, 자치권한이 부여되어야 한다. 그러나 전문가의 참여가 저조하여 주민자치에 대한 전문성이 부족한 실정이다. 행정기관의 관변단체의 인물들로 구성되어 있고, 이들은 주민자치에 대하여 그다지 관심이 없거나, 주민자치가 무엇인지도 제대로 이해하고 있지 못한 경우가 있다. 그래서 일부 자치구에서는 주민자치위원의 역량강화를 위하여 자치 아카데미 등 교육을 실시하고 있다.

다음은 주민자치위원회의 운영 프로그램에서도 문제점을 지적할 수 있다. 현재의 주민자치위원회는 자치회관을 운영하면서 프로그램을 개설하고 있다. 그런데 주로 문화여가 프로그램에 편중되어 운영되고 있는 문제점이 있다. 자치회관의 기능으로서 지역공동체 형성을 위한 주민자치사무를 처리하기보다는 문화센터의 역할에 편중되어 있다.

또 이들 프로그램이 지역의 특성이나 상황을 반영하여 기획되기보다는千篇일률적인 내용으로

운영되고 있다. 이 프로그램들의 운영시간대도 주로 평일 낮 시간에 집중되어 있고, 성인여성들에 편중되어 있다.

마지막으로 주민자치위원회는 재정적인 기반이 취약하다. 자체운영재원을 확보하고 있지 못하여, 재정운영의 독립성이 미흡하다. 주로 수강료를 재원으로 하고 있어, 자체운영비가 부족한 편이다. 지역공동체를 위한 사업비도 자치구와 시의 사업비에 의존하고 있다. 자치위원들이 십시일반으로 부담하는 찬조금으로서는 주민자치사업을 수행할 수 없다. 자치구나 시의 예산 지원에 의존하지 않고서는 어떤 자치사업도 벌일 수 없는 실정이다.

재원조달의 문제를 해결하기 위해서는 자치회관의 재정기반을 마련해 주어야 한다. 위원회가 주관하여 정기적인 수익사업을 할 수 있도록 하거나, 위탁사업을 할 수 있는 근거와 제도적 기반이 구비되어야 한다. 자치기금을 기부받거나 적립할 수 있는 법제도적 방안이나 토지 등의 지역자산을 소유할 수 있는 방법도 검토할 수 있을 것이다.

주민자치위원회 운영의 경험이 14년 정도 되었기에 이에 대한 본질이 무엇인가를 생각해 볼 필요가 있다.

주민자치위원회는 원래 주민자치를 위한 권위 있는 자치체로서 조직되어야 할 것이다. 그런데 실제로는 자치회관의 시설 운영회 정도에 그치는 위상을 가지고 주민자치를 하도록 규정하고 있어서 이름과 역할이 불일치하는 문제를 안고 있다. 즉 명실불일치이다.

다시 말해, 주민자치위원회는 궁극적으로 자치회관을 주도적으로 운영할 민간의 대표에 불과하다. 즉 주민자치위원회에 주어질 권한의 영역은 자치회관에 불과한 것이고, 동사무소가 아니다. 즉 주민자치위원회를 설치하게 된 근거법은 자치

회관 설치 및 운영조례이다. 자치회관의 운영에 관한 제반사항을 의결, 심의하기 위하여 구성된 것이다.

IV. 근린생활 행정자치제도의 개혁방향

1. 개혁의 관점과 방향

개혁은 어떤 관점에서 제시하는가에 따라서 전혀 다른 대안들이 나올 수 있다. 통반장제도와 주민자치위원회의 개혁에 대해서 행정관리적인 관점을 가질 것인가 주민자치적 관점을 가질 것인가에 따라서 방안이 전혀 달라질 수 있다. 행정관리적 관점은 관리적 효율성(administrative efficiency)을 주된 가치로 보는 것이고, 주민자치적 관점은 참여적 민주성(participative democracy)을 주된 가치로 보는 것이다. 개혁의 방향은 1991년 지방자치제도의 제도입 이후 효율성에서 민주성으로 나아가야 한다는 시대적 요구를 따르고자 한다. 내셔널 미니멈이 충족된 사회에서는 주민들의 다양한 참여를 실질화시켜 주고, 주민과 소통하는 방향으로 행정혁신을 해야하는 것이다. 이것이 바로 '거버먼트(government)에서 거버넌스(governance)로'의 방향이다. 먼저 행정관리적 관점에서 살펴보자.

행정관리의 관점에서는 통반장제도가 여전히 필요하다 보고 있는 입장이다. 즉 통반장제도의 기능이 축소되고, 유명무실화된 지역들이 나타나는 것은 인정하지만, 여전히 동사무소의 행정 인력만으로는 동 행정사무를 처리하기 힘들다는 관점이다.

그래서 동행정사무의 보조 인력으로서 통장제

도에 대해서도 폐지하기는 힘들다는 점이다. 최소한 통장제도를 유지하고, 필요하다고 하면, 통장의 기능을 추가하거나 새로운 역할을 부여해서라도 존속시켜야 한다는 입장이다.

또 주민자치위원회에 대해서도 주민 자율적 자치기구로 보지 않고, 행정기구의 연장으로 파악하는 것이다. 주민자치위원회에 주민자치권을 부여하여 행정사무권한을 대체하는 것에는 반대한다는 시각이다.

이러한 시각에서 서울시 노원구의 조례에 대하여 거부하는 사건이 벌어진 것이라고 할 수 있다. 즉 서울시 노원구에서 주민자치위원회에 대해서 주민자치센터의 운영권한을 부여하려고 했던 것이 상급기관에 의하여 거부되었던 것이다(강창민, 2010: 93).

주민자치위원회를 제3섹터적인 성격으로 이해하고 있는 것이며, 공공시설물에 대한 관리자의 역할이나 공무원의 사무에 대한 지원자로서의 역할로 보는 것이다. 이러한 관점이 주민자치회의의 시범 실시에 대해서도 협력형만을 도입하고, 통합형이나 주민주도형에 대해서는 법 개정 없이는 불가하다는 관점을 가지게 된 배경이라고 할 수 있다.

주민자치의 관점은 자치권(right of autonomy)의 부여를 전제로 하는 관점이다.¹¹⁾ 즉 지역이나 구역에 대한 자치권(charter)을 부여하는 것이다. 주민자치(residents autonomy)는 주민참여(residents participation)와는 그 개념이 다르다고 할 것이다. 주민참여는 행정과정에 대하여 주민이 개인으로든 공동체의 대표로서든 참가하는 것이다. 즉 주민참여예산제도의 경우에는 예산편성과정에 주민

11) 자치권의 부여와 같은 것은 한국의 현실에서 법체계상 불가능한 것이 아닌가 하는 의견도 있다. 그러나 제주특별자치도의 사례나 세종특별자치시와 같이 법률의 제정에 의하여 가능하고, 이미 아파트단지에 대해서 주택법에 의하여 공동시설관리에 대한 '단지주민자치권'을 부여하고 있는 것이나 사실상 다름없다.

들이 참여하여 예산을 제안하기도 하고, 지방정부의 예산 편성안에 대하여 의견을 제시하는 것이다. 법률에 의하여 주민참여예산제도가 법제화되어 있기에, 법률적 권한이 부여되어 있고, 주민참여예산위원회의 심의의결은 법률적인 효과를 일정한 정도 가진다고 할 수 있다.

반면, 지방정부 주도의 공청회나 토론회에 참여하여 의견을 제시하거나 제안하는 것은 행정과정에 참여하는 것이지만, 어디까지나 행정이 참고사항으로 받아들이는 것이고, 법률적인 구속력을 가지는 것은 아니다. 또 참여한 주민들의 다양한 의견을 듣고 참고하지만, 어디까지나 최종적인 집행권은 지방정부조직 내에 있는 것이다. 따라서 이러한 종류의 참여는 형식적이거나 의례적인 것에 그치는 경우가 많다.

주민자치권이 부여된 주민자치의 관점에서는 지방행정라인과 주민참여라인의 중복이 발생하지 않아야 한다. 즉 주민자치권이 부여된 상태에서는 지방행정의 읍면동계층에 있던 동 주민센터를 폐지하여 시군구로 복귀시켜야 한다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다

〈표 6〉 주민자치적 관점에서의 바람직한 거버넌스 시스템 : 행정관리와의 관계

	지방행정관리	주민자치관리
시군구계층	○	
읍면동계층		○
근린지구		○

주민자치의 관점에서는 동 주민센터가 폐지되고 읍면동계층과 근린지구계층에 주민자치회가 설치되며, 주민자치회의 구역장이 설치되므로 통반장제도는 폐지하는 것이 바람직하다.¹²⁾ 그리고 통단위의 자치구역에서는 주민총회식의 선출을 통하여 구역의 자치통장이 선출되고, 이들이 주민자치회의 임원이 될 것이다.¹³⁾

주민자치회는 통구역의 자치통장들 중에서 임원을 선출할 수 있을 것이다. 주민자치의 관점에서는 주민의 대표가 주민자치회에 참여하는 것이 바람직하다. 따라서 공개모집을 통한 추천보다는 직접 각 통구역의 주민총회에서 선출되도록 하는 것이 바람직하다.

그런데 현실적으로는 이러한 주민총회식의 선출이 용이하지 않을 수 있고, 이 경우 일부 이해관계가 있는 사람들만이 주민총회에 참여하여 표결권을 행사해 버릴 경우, 통구역의 공공성이 확보되기 어려운 문제가 발생할 수도 있다.

이 문제를 해결하기 위해 동차원에서 주민자치회에 임원추천위원회를 구성할 수 있고, 각 통 구역에서 자치통장을 공모할 수 있다. 이 경우 임원추천위원회에서는 자치통장의 자격요건이나 역량을 검증하여 추천에서 배제하거나 할 수 있을 것이다. 추천위원회를 거친 자치회장 후보는 동주민의 인터넷투표를 통하여 선출하는 방법을 생각할 수 있다. 이는 현대 도시사회에서 주민들이 직접 모여서 투표하는 시간상의 제약을 극복하기 위한 방법이다. 공인인증서에 의하여 본인확인을 한 후에, 시군구나 읍면동사무소의 홈페이지를 통하여

12) 여기서의 제안이 매우 혁신적으로 여겨질 수 있다. 그런데 이것은 주민자치 관점에서의 제도개혁방안을 제시한 것이다. 미래의 거시적 제도 개혁의 방향을 제시한 것이고, 이 관점을 택할지 행정 관리적 관점을 택할지는 자치단체의 리더의 의지와 결단에 달린 것이다.

13) 선출방식에는 선거에 의한 선출만이 있는 것은 아니다. 이 방식은 비용도 많이 들고, 지지자들 간에 지역갈등이 생길 수 있다. 그러나 주민총회나 참여자들에 의한 선출 혹은 추천에 의하여 자치통장을 선출할 수 있다. 임원까지 선출 혹은 추천할 수도 있다. 이에 의하여 지역 내의 갈등을 봉합할 수 있다.

전자투표에 참여하는 것이다. 이에 대한 공정한 관리를 위하여 선거관리위원회의 도움을 받을 수도 있을 것이다. 이리하여 통 레벨과 동 레벨의 주민자치회의 회장과 임원을 선거로 선출할 수 있을 것이다.

예를 들어 주민자치회의 임원들이 5명이라고 하면, 임원 1~5번까지의 번호를 두고, 1번은 회장, 2~5번은 4개의 분과위원회 위원장으로 두고, 각 후보들에 대한 전자투표를 할 수 있을 것이다. 최다득표자를 회장으로 선출할 수도 있을 것이다.

2. 근린행정제도의 개혁

본 고에서는 양쪽의 관점을 종합하여 개혁방안을 제시해보고자 한다. 행정관리관점에서의 통장제도와 주민자치관점에서의 통장제도를 구분하여서 설명하고자 한다. 전자를 행정통장이라고 하고 후자를 자치통장이라고 하자.

〈표 7〉 행정통장과 자치통장의 구분과 선택

	행정통장유	행정통장무
자치 통장무	I 유형 행정관리관점 (행정주도형)	-
자치 통장유	II 유형 절충형(겸임형)	III 유형 주민자치관점 (주민주도형)

행정통장은 현재의 행정보조기능을 수행하는 통장을 의미한다. 그런데 자치통장은 주민 자치권을 주민자치회에 부여한 관점에서 주민자치회의 관할구역의 통을 담당하는 통장으로서 주로 마을 공동체형성과 주민참여, 공동체 자치사업 등을 수행하는 지역 리더로서의 권한과 책임을 가진 통장

을 의미한다. 주민자치권이 법률적으로 부여되어진 조건하에서의 통장이다. 자치통장의 경우는 선출자체를 직접선거 혹은 주민총회의 선출로 뽑는다. 그리고 일정한 정도의 통 구역관할에 대한 종합적인 권한을 위임한다. 다시 말해 통구역의 주민자치에 관한한 지역 리더로서의 위상을 부여한다는 것이다.

따라서 자치통장에 대해서는 시군구의 행정이나 광역시도의 행정에 대해서 단순하게 개인자격으로 참여하는 정도의 위상이 아니라, 통구역의 대표로서 의견을 진술하고, 행정 관련된 민원사안에 대해서 대표자로서의 위상을 부여한다는 것이다. 단 자치통장은 비정당적인 조건이 엄격하게 규정되어야 한다. 그래야 정당정치로부터 일정한 독립성을 가지게 될 것이다. 또 지역문제나 지역 이슈는 정책의 가치선택을 하는 정당영역과는 구분되어서 공동체의 합의된 의견이 중요하고 지역 주민간의 상호신뢰(trust)와 존경(respect)이 전제되어야 하는 것이다.

본 고에서는 자치통장을 도입한 경우인 II유형과 III유형에 대해서 검토하기로 한다. II유형은 통장의 선출을 공모를 통해서 뽑거나, 주민총회에서 선출하게 되면, 자치통장으로서의 기능을 수행하는 최소한의 기준을 충족시킨다고 할 수 있다. 단 순하게 동장이 임명하여 통장이 되는 것과는 구분되는 것이다.

이 경우, 통장은 행정통장이면서 자치통장으로서의 기능을 겸임하게 되는 셈이다. II유형의 경우에는 현재의 통장제도를 폐지할 필요는 없었고, 이 경우에는 복지사무에 대한 추가적인 보조 사무를 부여할 수 있고, 이에 해당하는 수당을 추가로 지급할 수도 있을 것이다.

III유형의 경우에는 행정통장으로서의 통장제도

는 폐지하고, 주민자치위원회의 통구역의 관할담당자로서의 기능이 부여되는 것이다. 이를 위해서는 주민자치권이 주민자치회에 법률적으로 부여된 상태에서 실시되어야 할 것이다.

자치통장의 경우에는 통구역의 주민들의 대표로서 주민자치회에 권위 있는 영향력을 가지고 참여할 수 있고, 시군구의 행정에도 통구역의 대표로서 행정과정에 참여할 수 있게 된다.

현실적으로는 지역의 상황과 여건에 따라 당장 III유형으로 전환하기는 용이하지 않기 때문에 지역사정에 따라서 통장제도의 선택권을 부여하는 것이 좋을 것이다. 현재와 같이 행정통장으로서 그대로 존치할 것인지, 절충형인 II유형으로 갈 것인지 아니면, III유형으로 전환할 것인지 주민자치위원회의 선택권을 부여하는 것이다. 이러한 선택권에 대해서는 지방자치법에 근거를 두어야 할 것이다.

통장제도는 그 기능이 쇠락하고 있다. 도시화의 고도화로 인해 기존의 지연공동체가 해체되고 있고, 새롭게 조성된 도시지역은 개인주의화로 인하여 지연공동체가 제대로 형성되고 있지 못하다. 또 정보통신교통의 발달로 통장의 중개역할 없이도 상당한 정도의 민원사항이나 공지전달사항이 처리되고 있다.

개혁방안은 첫째, 통장제도를 폐지하는 것이다. 현재 통장제도는 일인당 300여 만 원의 수당을 지급하고 있고, 수백억 원의 예산이 지출되고 있다. 따라서 그 기능이 유명무실하게 되었다고 하면, 이 제도를 폐지하는 것이 옳다.

둘째로는 통장제도를 수당에 부합하게 그 기능을 보완하고 강화하는 방안이다. 최근 동단위에서 복지사무가 급격하게 늘고 있고, 복지사무의 지역 실정을 반영하기 위해서는 통단위의 행정보조 인

력이 필요한 상황이다.

또 동의 복지담당자는 인사이동으로 2년 내외로 다른 동으로 이동하는 경우가 많아 동의 지역 복지현황에 대해 잘 파악하기 어려운 부분이 있다. 이에 대해서 상시적이고 항구적인 입장에서 통단위지역의 현황과 실정을 잘 파악하고 있는 통장의 존재가 필요하게 된다. 그 지역의 독거노인의 실정이나 기초수급대상자와 차상위소득 대상자에 대한 실정을 잘 알고 있는 지역리더가 필요한 것이다. 통장에게 이러한 복지행정사무를 추가로 부가하고, 과중한 동복지행정사무의 보조인력으로 활용하는 방안이다. 이러한 두 가지의 개혁방안은 통장제도를 행정의 보조인력으로서 보는 관점을 견지한 시각에서 나온 것이다.

세 번째로는 주민자치의 지역공동체형성의 역할을 부가하는 방법이다. 즉 통장제도를 전통적인 행정 보조인력으로 보는 시각을 벗어나서 주민자치의 보조인력으로 보는 시각을 가지고 지역공동체형성의 사무를 부가하는 방법이다. 이 방안은 기본적으로 행정의 보조인력으로서의 기능을 유지하면서 마을공동체형성을 위한 사무를 부가하는 것이다.

3. 근린자치제도의 개혁

주민자치위원회제도는 현재 그 기능이나 역할이 주민자치의 역할을 하고 있다고 보기 어렵다. 자치회관의 시설운영위원회의 역할을 하고 있고, 이 역할수행에 필요한 정도의 사무권한이 부여되어 있을 뿐이다. 그리하여 자치회관 취미 여가 프로그램의 수강료 결정, 프로그램 신설 및 폐지 등의 사무를 수행하고 있다. 그런데 실질적으로는 이에 대한 사무운영을 주민자치위원들이 직접 하

는 경우는 드물고 동사무소 담당직원의 도움을 받아 심의 권한을 가지고 있는 정도이다.

이러한 주민자치위원회가 제대로 주민자치의 역할을 수행하기 위하여 특별법에 의해 주민자치회제도가 도입되어 있다. 주민자치회제도는 세 가지의 유형이 제안되어 있고, 협력형, 통합형, 주민주도형으로 구분되어 있다. 현재는 협력형에 한정하여 주민자치회의 시범실시를 하고 있다.

그런데 이에 대해서는 여러 가지 관점에서 비판이 제기되고 있다. 협력형은 현재의 주민자치위원회와 그다지 차이가 없고, 위탁사무를 추가로 받아 사무수행을 대행하는 정도에 그치는 것이 아닌가하는 것이다.

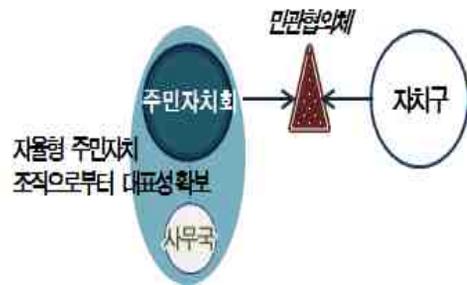
주민자치를 위한 자치권한이 부여되지 않았다는 것이다. 자치권(autonomy power)은 법률에 의하여 특정한 구역에 부여되어져서 그 지역에 대한 통치권의 일부가 부여되는 것이다. 이 자치권의 운영을 위하여 구역의 주민대표들이 선출되는 것이다. 즉 자치권의 부여에는 주민대표성이 요구되는 것이다. 자유민주주의제도에서는 주민의 직접 비밀보통선거에 의하여 대표가 선출되어지고, 이 대표에게 그 구역에 대한 입법권과 조세권이 부여되는 것이다.

자치권이 제대로 부여되는 안을 주민주도형이라고 할 수 있다. 주민주도형의 경우에는 주민자치회가 기관구성을 스스로 하는 조직권을 가진다. 사무기구를 구성하는 직원을 채용할 수 있는 인사권도 가지고, 사무기구의 운영과 자치사무의 수행을 위한 조세권과 사업수행을 위한 예산편성권을 독자적으로 가지고, 이에 대한 책임도 스스로 질

수 있는 환류구조를 가져야 한다. 이것이 주민주도형의 주민자치이다.

주민자치위원회의 개혁방안으로서는 '주민주도형의 주민자치회'를 도입하는 것이다.¹⁴⁾ 주민주도형의 주민자치회가 도입되기 위해서는 동사무소의 폐지와 기능을 시군구로 복귀시키는 것이 필요하다. 동장과 그 사무조직이 그대로 있는데 주민자치회의 사무조직이 별도로 생기게 되면 중복이 발생하기 때문이다.

주민주도형의 경우에는 동레벨에 자치권이 부여되는 것이기에, 주민자치위원들은 주민들의 총회에 의한 선출이거나 주민직선이 필요하다. 또 주민자치회는 자치구와 민관협의체를 구성하여 협력형 거버넌스를 구축할 수 있다(〈그림 1〉 참조).



〈그림 1〉 주민주도형 주민자치회 모델

주민자치회는 주민들로부터 자치회비를 수납받아서 주민자치사업에 사용할 수 있다. 따라서 주민자치회비를 수납받을 조세권과 주민자치사업을 집행하기 위한 예산편성권도 가지고 있다.

주민주도형의 주민자치는 기관구성에서 주민자치회장을 별도로 두지 않고, 주민자치위원들 중에 최다득표자 혹은 선임자를 자치회장으로 선출할

14) 이모형의 장점은 행정측면에서는 행정 감축이 가능하고, 예산절감으로 작은 정부의 실현이 가능하다. 주민측면에서는 지역특성에 부합한 서비스를 선택하고 필요에 따라 회비를 추가로 걷거나 적게 거둘 수도 있어 자기결정과 자기 책임을 경험하게 된다. 주민참여를 촉발시키는 제도이다. 단점은 세원의 독자적 확보를 위해서는 법률개정이 이루어져야 하고, 주민자치대표들의 부정부패가 발생하기 쉽다는 점이다.

수 있다. 그리고 주민자치위원을 소수정예로 하게 되면, 주민자치위원들이 분과의 책임자가 되어 집행도 담당할 수 있다. 즉 위원회방식의 기관구성이다.

주민자치회의 기관구성에서 굳이 분리형이나 대립형을 선택하지 않아도 좋을 것이다. 주민자치위원들이 직접 의결기관과 집행기관을 겸임하기 위해서는 주민자치위원들이 주민자치에 대한 상당한 정도의 전문성을 가지고 책임성을 확보할 수 있는 사람들이어야 한다.

이런 사람들을 선출할 수 있기 위해서는 주민들이 주민자치회의 구성에 관심을 가지고 참여하여야 하고, 주민자치회의 활동내용에 대한 정보를 충분히 가지고, 주민자치회에 대한 평가를 할 수 있어야 한다. 즉 주민자치회에 대한 통제권을 주민들이 가지고 행사할 수 있는 자치문화가 조성되어 있어야 한다.

자치문화와 주민의 자치의식이 조성되어 있지 않은 곳에서는 주민주도형의 주민자치는 오히려 부작용을 낳을 수 있다. 주민들의 대표성을 확보하지 못하고 일부 관심 있는 사람들의 입장을 대변하거나 정당 활동의 일환으로서 주민자치를 이용할 위험성이 존재하는 것이다. 주민자치는 정치로부터 거리를 두고 중립적인 영역을 가지고 있어야 한다.

이 형태의 주민자치회를 도입하기 위해서는 지방자치법의 개정과 조례의 제정이 필요하다.¹⁵⁾ 자치법학계의 의견을 들어보아야 할 것이지만 주민자치 실질화를 위한 특별법을 제정해야 할 수도

있다.

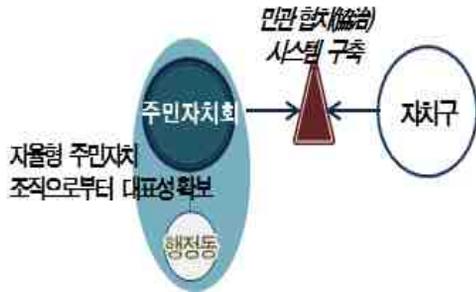
이 경우 예견되는 문제점으로서 주민들의 역량이 준비되어 있는가와 주민 자치비를 자발적으로 내겠다는가라는 문제이다. 그런데 도시지역의 경우에는 아파트단지에서 시행되고 있는 아파트공동체 주민자치의 예를 보면, 충분히 우리 사회의 역량은 준비되어 있다고 할 수 있다. 비아파트 지역에는 지역권역공동체 주민자치가 실시되도록 블록을 형성할 수 있게 행정이 지원해줄 필요가 있다. 물론 주민자치비의 사용에 대한 비리나 비위가 발생할 여지가 있기에 이에 대한 대비는 필요하다. 투명성과 공개성, 주민총회에 대한 보고, 임원진의 자격조건 등을 엄밀하게 하여 주민자치의 수준을 높이도록 법제도가 구비되어야 할 것이다.

만일 주민주도형의 주민자치회를 도입하기에는 아직 설익은 지역은 어떻게 할 것인가가 문제가 된다. 그래서 이런 지역에는 통합형의 주민자치회나 협력형의 주민자치회도 도입할 수 있도록 여지를 둘 필요가 있다.

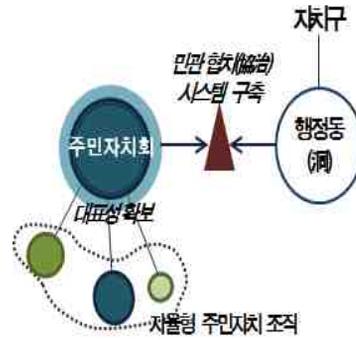
통합형의 주민자치회는 주민자치회에 동사무조직의 심의의결기구로서의 역할이 부여되는 것이다.¹⁶⁾ 통합형의 주민자치회에서는 동사무소의 행정관리역량을 활용한다는 측면과 아직 주민자치회가 재정적인 자율성을 확보할 수 있는 단계가 아니기에 기존의 행정조직의 지원을 받는다는 측면이 있다. 이 경우는 행정공무원의 유기적 협력하에 민관협치를 한다는 점이 특징이다(〈그림 2〉 참조).

15) 지방자치법에서 주민주도형의 주민자치회가 설치된 곳에서는 동장과 그 사무조직을 폐지하고, 그 사무를 시군구가 직접 관리하거나 이 사무를 주민자치회에 위탁하도록 규정해야 할 것이다.

16) 이 모델의 장점은 동공무원들의 관리역량을 그대로 활용할 수 있어 주민자치의 신뢰성을 얻기 쉬운 반면, 단점은 여전히 행정 관료제 중심의 일하는 방식이 그대로 유지되기에 주민자치 도입이 형식화할 가능성이 있다는 점이다.



〈그림 2〉 통합형 주민자치회 모델



〈그림 3〉 협력형 주민자치회 모델

시군구의 행정관리의 입장에서도 동사무소의 행정인력을 시군구로 보직전환하는 것이 용이하지 않기 때문에 읍면동에 새로운 역할을 부여한다는 측면도 있다. 주민주도형 복지전달체계로서 동 복지허브(hub)화를 시도할 때, 도입할 만한 모델이다.

또 농촌지역이나 산촌지역에서는 주민자치회비를 거두기가 어렵고, 자치재원도 조달하기 어렵기 때문에 현재의 제도를 조금 발전시킨 수준에서 타협해야 할 것 같다. 그래서 이런 농산어촌지역에는 협력형의 주민자치회를 도입하는 것이다(〈그림 3〉 참조). 농산어촌에는 이미 이장의 대표성이 상당히 확보되어 있으므로, 이장협의회를 주민자치회로 간주하는 방식이 현실적으로 가장 유력할 것으로 보인다. 협력형의 주민자치회는 가장 혁신의 정도가 낮은 것이라고 할 수 있다. 이는 현재의 주민자치위원회와 그다지 차이가 없고, 오히려 시군구나 읍면동의 위탁사무를 위임받아서 관리해야 하므로, 사무가 늘어나게 된다. 따라서 주민자치회의 시범실시지역에서도 상임간사를 두어야 하고, 일정한 정도의 보수를 지불해야 하는 것이다.¹⁷⁾

V. 결론

통반장제도와 주민자치회제도는 이질적인 제도 연원을 가지고 있다. 통반장제도는 행정관리(行政管理)의 시각에서 설계된 제도이고, 주민자치회제도는 주민자치(住民自治)의 시각에서 설계된 제도이다. 이론적으로는 양자의 제도가 동행하기 어렵지만, 현실에서는 병행해서 운영된다.

제도의 혁신을 생각할 때, 이론적인 관점만을 주장하기도 어렵고, 그렇다고 현실적인 입장만을 유지시키려 한다고 하면 혁신은 발생하기 어렵다. 제도설계자는 서로 모순되는 제도의 현실적용을 위하여 어떤 요소를 우선하고, 어떤 요소를 부차적인 것으로 할 것인지에 대한 선택(choice)과 추정(estimation)을 해야 한다.

제도설계자의 철학과 안목, 가치와 경험이 그 제도 속에서 살아가고 영향 받게 될 수많은 미래의 주민들을 행복하게 만들기도 하고, 불행하게 만들기도 한다.

17) 서울시의 시범실시지역은 성동구의 마장동과 은평구의 역촌동이다. 마장동의 경우에는 상임간사에게 80만원을 지급하고, 역촌동의 경우에는 40만원을 지급한다고 한다.

통반장제도는 한국이 후진국이었을 때, 경제성장을 효과적으로 달성하려고 할 때는 유효한 제도였다. 이 제도는 왕정이나 중앙집권적 행정관리의 패러다임에서는 유효한 제도였다.

그러나 21세기는 한국이 이미 세계적으로 선진국의 수준에 들어와 있고, 경제도 성장만이 아니라 안정적 관리가 우선되는 시대가 되었다. 한국도 이미 20여 년전에 헌법개정을 통하여 지방자치를 실시하고 있고, 주민자치와 자치분권의 패러다임을 향하여 사회시스템을 혁신하려 하고 있다. 소위 '비정상(非正常)의 정상화(正常化)'를 지향하고 있다.

민주주의를 정상적으로 하기 위해서 진정한 풀뿌리 차원에서의 자율성과 주민자치의 공간을 확보해야 하는 것이다(심익섭, 2012). 이를 위해 국회는 2010년도에 이미 특별법을 만들어서 미래지향적 한국의 지방자치제도를 논의하기 위하여 대통령소속의 '지방행정체제개편추진위원회'가 가동되었던 것이다.

그동안 미흡했던 근린자치(近隣自治)를 활성화하기 위하여 새로운 개념의 '주민자치회'를 제도화하기로 했다. 주민자치회를 다름 '근린자치분과위원회'를 통하여 논의와 연구가 이루어졌고, 그 결과로서 '새로운 주민자치회'를 출범시키기로 명시하였던 것이다.

지방자치부활 20여 년이 지나고 있지만, 지방자치가 비정상이 되고 있는 원인으로서 '그들만의 자치(단체자치)'가 '주민들의 권리(주민자치)'를 구축(驅逐, crowding out)해내고 있다는 것이다. 주민자치 없는 지방자치는 더 이상 국민을 감동시킬 수 없다. 그들만의 주민자치를 더 이상 용납해서는 안 된다는 것이다(심익섭, 2012: 59).

새로운 주민자치회제도의 도입이 시급하다. 현

제까지 논의되고 있는 대통령소속의 지방자치발전위원회의 논의나 안전행정부의 주민자치회 시범실시의 논의수준은 '주민주도형의 주민자치회'에 이르기에는 요원하다.

그러나 현실을 보면, 이미 서울시나 광역시 수준의 아파트단지에서는 이미 주민주도형의 주민자치회 내지는 '주민주도형의 마을공동체 자치'가 이루어지고 있다. 이미 한국사회에서 주민은 부족하지만 주민자치를 하고 있고, 심지어 아파트공동체자치에 대한 법률도 가지고 있다.

이러한 현실을 무시하고 여전히 관치(官治)의 패러다임에 갇혀서, 협력형만을 시범실시한다고 하는 중앙정부의 사업은 재설계되어야 한다. 여기서는 근린자치나 주민자치회를 위한 어떤 유익한 정보를 얻어내기 어렵다. 동장의 자문위원회 수준에 불과하다고 하는 주민자치위원회의 연장일 뿐이다.

지금은 지방자치의 시대이다. 광역시도는 중앙정부부처들과 정책 경쟁을 할 수 있어야 하고, 정책의 성과로서 '좋은 정책'을 서로 배워야 한다. 광역시·도를 중심으로 통반장제도를 폐지하고, 주민주도형의 주민자치를 선도적으로 시범 실시하는 것이 필요하다. 마을만들기 사업이 주민자치공동체를 형성하는 것이라고 한다면, 주민주도형의 주민자치는 주민 자치체를 제도 설계하는 것이다. 주민자치체(住民自治體)는 주민자치의 허브(hub)이고, 주민자치공동체를 형성하도록 지원하는 종합지원센터와 같은 기능을 수행한다. 주민자치체는 주민자치대표위원회의 의결기구가 되고, 주민자치관리사무소가 집행기구가 된다. 주민자치의 전문적 관리를 위하여 주민자치관리회사나 주민자치대학의 수료자들을 양성해야 한다.

주민자치라고 하는 공공(公共)영역의 인재를

길러내고, 이들에게 ‘좋은 일자리’를 만들어 줄 수 있다. 좋은 일자리는 적절한 임금수준과 함께 지역사회를 봉사할 수 있는 일자리여야 한다.

주민자치체가 형성되면, 단체 자치체와 협력적 거버넌스(collaborative governance)를 형성할 수 있다. 거버넌스 논의가 이상적이기는 하지만, 아파트단지에서는 현실화되어 있다는 점을 감안하면, 이러한 제안이 이상적인 것만은 아니다.

참고문헌

강창민, 2010, 「제주특별자치도주민자치위원회 활성화 방안」, 제주발전연구원.
 광도, 2006, “주민중심형 아파트 공동체 활성화 방안 연구: 아파트입주자대표회의를 중심으로”, 중앙대학교.
 김순은, 2012, “한국의 주민자치센터의 구성과 운영”, 「자치행정연구」, 제4권 제1호, 한양대학교.
 김은미, 2011, “통장이장 나이제한 직권조사배경과 위원회 결정예”, 국가인원위원회 토론회자료집.
 김필두, 2011, “통리장의 기능과 역할변화에 따른 위촉제도의 개선방안”, 국가인원위원회 토론회자료집.
 김환표, 2011, “반상회의 역사: 주민동원과 통제의 수단에 서 이익집단화하기까지”, 「인문과 사상」.
 대통령소속지방자치발전위원회, 2014, 「자치현장토크 종합토론회자료」, 지방자치발전위원회(2014.2.18.).
 미쥬히코 오카모토, 2012, ‘일본의 근린조직과 주민자치센터: 실제적 참여인가 단순한 행정적 개입인가」, 「자치행정연구」, 제4권 1호, 한양대학교.
 민현정, 2011, “일본 지역주민조직의 유형과 특성에 관한 연구”, 「민주주의와 인권」, 제11권 제2호.
 박해육·최정우, 2012, “주민자치시대의 이·통장제도개선에 관한 실증연구”, 「한국정책연구」, 12(3): 177~194.

서울특별시, 2010, 「서울형자치회관운영모델 연구보고서」.
 서울시마을공동체종합지원센터, 2014, 「마을은 형성되고 있는가」.
 소순창·김찬동, 2014, “미래지방자치발전을 위한 종합구상안”, 「지방자치정부20년기념세미나집」, 한국지방자치학회.
 심익섭, 2012, “주민자치회의 제도화방안과 발전방향에 관한 연구”, 「지방행정연구」, 제26권 제4호.
 안전행정부, 2013, 「읍면동주민자치회 시범 실시 컨설팅단 전체회의 및 관계자 합동 워크숍」.
 이대수, 2007, 「경기도 범도민 건전사회 시민문화운동추진에 관한 연구」, 경기개발연구원.
 이해준, 1996, 「조선시기 촌락사회사」, 서울: 민족문화사.
 정진현, 2014, “읍면동주민자치회의 발전과제, 읍면동주민자치회의 발전전략”, 제1회 생활자치 포럼, 한국생활자치연구원.
 최영훈, 2013, “외국의 주민자치회 운영사례와 시사점”, 「지방자치연구」 제5권 제1호, 한양대학교.
 한국지방행정연구원, 2012, 「이통장의 법률근거마련 방향 및 제도개선방안」.
 한영수·김필두, 2003, “통리반장제도 실태분석과 개선방안”, 「한국자치학회보」, 15(1): 25~45.
 小瀧敏之, 2007, 「市民社會と近隣自治」, 公人社.
 小瀧敏之, 2006, 「住民自治の視点と道程」, 公人社.
 片山義博, 2007, 「市民社會と地方自治」, 慶應大學出版會.
 森田朗, 2007, 「制度設計と行政學」, 慈學社.
 Yokomichi, Kiyotaka, 2009, *Recent Community in Japan*, CLAIR.
<http://www.city.mitaka.tokyo.jp>
<http://www.osawacc.jp>
<http://www.collabo-mitaka.jp>

원 고 접 수 일 : 2014년 8월 6일
 1차심사완료일 : 2014년 10월 30일
 최종원고채택일 : 2014년 11월 17일

