

## 통반장과 주민자치위원회 제도의 혁신방안

Innovation Method on Tong and Residents Autonomy  
Committee

김찬동

2014-OR-01

## 통반장과 주민자치위원회 제도의 혁신방안

Innovation Method on Tong and Residents Autonomy  
Committee

연구진

연구책임	김찬동	미래사회연구실 연구위원
연구원	이정용	미래사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 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

### 21 통반장제도의 현황과 문제점

#### 211 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 12,065명이다<sup>1</sup>. 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 그것이다<sup>2</sup>.
- 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 입주자대표회의 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

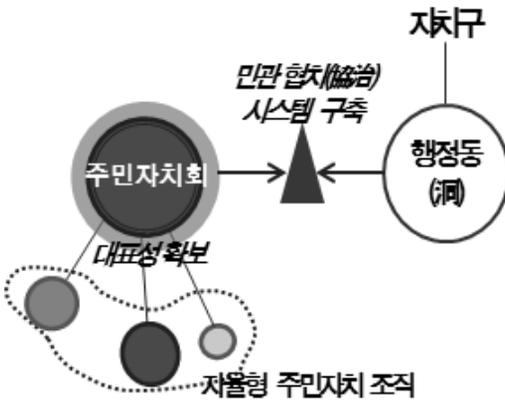
- 현재의 행정정보조기능을 수행하는 행정통장과 대비되는 자치통장 개념을 도입
- 자치통장은 주민자치회 관할구역의 통을 담당하는 통장으로서 주로 마을공동체 형성, 주민참여, 공동체자치사업 등을 수행하는 지역리더로 권한과 책임을 부여
- 주민 직접선거 또는 주민총회를 통한 자치통장 선출로 주민대표성을 확보함에 따라 주민자치위원회 내 권위있는 영향력을 행사하고 시·군·구 행정과정에 참여

## 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

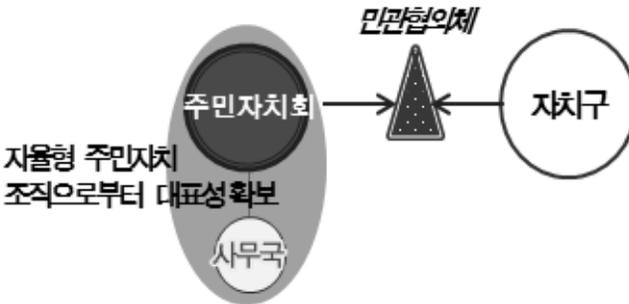
- 주민자치위원회의 재정적 독립을 위해 자체 수익사업을 통해 발생한 수입을 기반으로 마을 재투자
- 3.2.2 세 가지 주민자치회 모델의 선도적 시범운영으로 주민자치 가능성 타진
- 서울시는 마을 공동체사업의 지속적 지원으로 생태계 확산, 아파트 입주자대표회의 투명화 지속 등의 주민자치 활성화를 매개할 수 있는 자원이 존재함에 따라 주민자치회의 선도적 시범실시를 통해 주민자치 혁신을 선도할 필요가 있음
  - **[협력형 주민자치위원회 모델 적용]** 협력형 주민자치위원회 모델은 혁신성이 낮지만 기존 정책연계성이나 조기 정착은 가능한 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)<br/>[사례지역: 반포본동]</p> <p>반포본동의아파트 입주자대표회의의 및 주민자치회와 결부</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-반포본동은 1개의 아파트 단지로 구성되어 1개의 입주자대표회의만 존재</li> <li>-반포본동주민센터를 폐지하고 기능을 자치구로 복귀</li> <li>-아파트 입주자대표회의에게 주민자치회의의 권한을 위임</li> </ul> <p style="text-align: right;"></p> | <p>② 단독주택으로만 이루어진 동(洞)<br/>[사례지역: 역촌동]</p> <p>생활권단위로 구역을 나누어 자치통장이 중심이 되는 주민자치회 구성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-역촌동은 마을공동체 및 주민자치에 대한 관심이 높은 지역</li> <li>-역촌동 내 13동: 주민 스스로 마을 관리버를 거두어 자발적인 마을관리 시도</li> <li>-20여개의 생활권 단위 자치통장을 두고, 자치통장 및 마을공동체 등 자율주민조직으로 이루어진 주민자치회를 조직</li> </ul> <p style="text-align: right;"></p> | <p>③ 단독주택과 공동주택의 혼합 동(洞)<br/>[사례지역: 역삼2동]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-단독주택 지역은 근린생활권별 자치통장, 공동주택 단지는 입주자대표회의가 주민자치회 구성원으로 참여</li> <li>-자치통장과 아파트입주자대표회의가 참여하는 주민자치회를 구성하여 주민자치 실시</li> </ul> <p style="text-align: right;"> </p> |
|--|--|---|

# 차례

<b>I</b>	<b>연구개요</b>	<b>18</b>
1	연구배경 및 필요성	18
2	연구내용과 방법	19
<b>II</b>	<b>이론적 검토</b>	<b>22</b>
1	통반장제도의 연혁과 기능	22
1 1	역사적 연혁	22
1 2	법적 근거	22
1 3	기능	23
1 4	지위	24
2	주민자치위원회제도의 연혁과 기능	25
2 1	연혁	25
2 2	기능	26
2 3	위상	26
2 4	유사사례	27
3	선행연구 분석	28
3 1	통반장제도의 선행연구	28
3 2	주민자치위원회제도 선행연구	30
4	해외사례 분석 : 일본의 주민자치회와 주민자치센터를 중심으로	32
4 1	자치회의 개념과 연혁	32
4 2	주민자치회의 조직기반	33
4 3	주민자치회의 운영과 재정	34
4 4	자치회의 사례 : 도쿄도 미타카시의 오사와하라 정회	34

45	근린생활자치체를 위한 주민자치센터	37
<b>III</b>	<b>서울시 통반장과 주민자치위원회 현황과 문제점</b>	<b>44</b>
1	통반장제도의 현황과 문제점	44
11	현황	44
12	문제점	48
2	주민자치위원회제도의 현황과 문제점	49
21	현황	49
22	문제점	51
23	개선방안	56
3	주민자치회(住民自治會)로의 제도화 방안과 시범실시	59
31	주민자치회의 제도화	59
32	주민자치회의 시범실시	64
4	환경변화와 제도 재설계	69
41	통장제도의 재설계	71
42	주민자치회 제도설계	72
43	마을공동체 만들기	75
44	아파트입주자대표회의	77
45	소결	81
<b>IV</b>	<b>전문가 의견조사</b>	<b>84</b>
1	조사설계	84
11	조사개요	84
12	응답자특성	84
2	통장제도의 혁신방안에 대한 전문가 인식	85
3	주민자치위원회제도의 혁신방안에 대한 전문가 인식	87
4	시사점	92

<b>V</b>	<b>서울시 통반장과 주민자치위원회 혁신방안</b>	<b>96</b>
1	혁신의 관점	96
1 1	행정관리적 관점	96
1 2	주민자치적 관점	97
2	혁신의 방향	99
2 1	자치시대에 부합한 명칭	99
2 2	행정통장과 자치통장의 구분과 선택	101
2 3	주민자치회의 시범실시	103
2 4	주거형태에 부합한 주민자치회의 제도설계	105
3	혁신방안	106
3 1	통장제도의 혁신방안	106
3 2	주민자치위원회제도의 혁신방안	107
<b>VI</b>	<b>결론 및 정책제언</b>	<b>112</b>
	<b>참고문헌</b>	<b>116</b>
	<b>부록</b>	<b>120</b>
	<b>Abstract</b>	<b>154</b>

# 표차례

표 2-1	정회의 사업내용	35
표 2-2	정회의 임원	36
표 2-3	정회의 조직	36
표 2-4	커뮤니티홀의 시설배치	39
표 3-1	서울시 통과 반의 자치구별 현황	47
표 3-2	서울시 주민자치위원회의 수와 자치위원 수 현황	50
표 3-3	서울시 주민자치위원의 선출방법에 따른 현황	50
표 3-4	서울시 주민자치위원의 선출방법에 따른 현황	51
표 3-5	서울시 주민자치위원의 소속단체별 현황	51
표 3-6	서울시 주민자치위원의 직종별 현황	51
표 3-7	주민자치위원의 역할과 자세	55
표 3-8	기본조례상 주민자치위원회의 권한과 이양되어야 할 동장의 권한	58
표 3-9	지방행정체제개편추진위원회가 제안하는 주민자치 모델	62
표 3-10	주민자치위원회와 주민자치회의 비교	64
표 3-11	주민자치회 시범실시의 수행업무(예시)	66
표 3-12	성동구 마장동 주민자치회 위·수탁사무	67
표 3-13	성동구 마장동 주민자치회 분과위원회별 사무	68
표 3-14	자치발전 관점에서 제도개혁의 강도와 유형	74
표 3-15	2013년도 서울시 마을만들기 공모사업	75
표 3-16	아파트 관리방식 간 비교	80
표 4-1	전문가 의견조사 조사설계	84
표 4-2	응답자 특성	84
표 4-3	통장의 기능 재정립 방향	85

표 4-4	통장제도 혁신부문 우선순위	85
표 4-5	통장선출 방식	86
표 4-6	통장기능 보완방안	86
표 4-7	통장제도 혁신방안	87
표 4-8	주민자치위원회의 역할 재정립 방향	88
표 4-9	주민자치위원회 혁신부문 우선순위	88
표 4-10	주민자치위원 선출방식	89
표 4-11	주민자치위원회의 사무권한	89
표 4-12	통반장과 주민자치위원회 제도의 통합적 개선방안	90
표 4-13	자치계층구조에 대한 방향성	91
표 4-14	주민자치회와 행정과의 협력방안	92
표 5-1	아파트 관리방식 간 비교	98
표 5-2	행정통장과 자치통장의 구분과 선택	102
표 5-3	주민자치회의 3가지 모델	104

## 그림차례

그림 2-1	오사와하라 정회의 관할구역	35
그림 3-1	아파트관리의 참여자	78
그림 5-1	주거형태에 따른 차별화된 자치시스템 도입	105
그림 5-2	주민주도형 주민자치회 모델	109
그림 5-3	통합형 주민자치회 모델	110
그림 5-4	협력형 주민자치회 모델	110

# I 연구개요

1 연구배경 및 필요성

2 연구내용과 방법

# I 연구개요

## 1 연구배경 및 필요성

- 지방자치제도를 24년째 실시하고 있음에도 불구하고 지방의 재정의존도는 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 점검해 보아야 하는 것이다. 물론 이에 대한 많은 연구자의 대안제시가 있었지만, 이 대안이 현실이 되기 위해서는 국회에서 입법화를 거쳐야 비로소 실현되는 것인데, 학계의 주장들과 국회의 정치현실이 달라 서로 협력하지 못하고 있는 것으로 보인다. 생각이 다르고 입장이 다른 것에 대한 합일점을 찾아가는 과정이 필요한 것이다.
- 지방자치시대가 시작되었음에도 여전히 비정상적인 제도로 남아있는 것 중의 하나가 통반장제도이다. 지방자치가 실현되기 전의 중앙집권적인 행정시대에는 지방행정시스템으로서 효과적으로 기능했던 제도였지만, 지방자치시대에는 오히려 역효과를 내고 있고, 그 기능이나 역할이 미약해져서 존재의의를 상실해가고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 여전히 예산은 투입되고 있고 이 제도를 대체하는 주민자치위원회나 주민자치회 등의 제도들이 생기고 모색되고 있는 것이다.
- 이러한 상황속에서 통반장제도는 과연 어떻게 생존할 수 있을 것이며, 어떻게 변화시켜서, 지방자치시대, 주민자치의 시스템에 부합되게 제도 설계를 할 수 있을 것인가?
- 주민자치위원회제도 역시 14년째를 맞고 있는데, 주민자치가 활성화되기보다 취미 여가 프로그램이 운영되는 정도에 그치고, 제대로 된 주민자치가 이루어지고 있지 않다는 비판이 많다.

- 주민자치위원회는 동사무소의 기능축소 및 전환과 관련하여 생긴 유휴 시설에 자치회관을 설치하고 이를 통하여 주민들이 주민자치를 스스로 할 수 있도록 인프라(infra)를 내어준 것이라고 할 수 있다. 그러나 여전히 동사무소의 시설로서 이에 대한 관리권한은 동장이 가지고 있고, 동행정사무의 권한은 동장에게 위임되어 있다. 그리고 기본적으로 동의 사무는 구청장의 사무권한으로 지방자치법에 규정되어 있다.
- 따라서 주민자치위원회는 단지 동장의 자문조직에 불과하거나, 자치회관의 시설 운영위원회로서 취미여가 등의 프로그램 운영권이 위임된 것에 불과하다는 문제제기가 있다.
- 지방자치발전을 위해 근린생활권의 주민자치를 활성화시키고 법률적으로 권한을 가진 조직으로 만들려는 노력이 있었다. 지방행정체제개편위원회도 근린생활자치를 위한 제도적 대안들에 대한 연구를 통해 주민자치위원회를 대신하여 주민자치회를 설치하고, 협력형, 통합형, 주민주도형을 그 유형으로 제시한 바 있다.
- 그러나 안전행정부는 주민자치회를 시범실시하면서 협력형만을 지원하고 있고, 예산지원 등의 문제로 제대로 된 사업시행이 용이하지 않다는 현장의 목소리가 들린다.
- 지방자치시대의 안착을 위해 주민자치회를 어떻게 운영하여야 하고, 앞으로 혁신하여야 할 것인가? 이 문제는 동사무소 행정의 보조제도인 통반장제도의 혁신방안에까지 영향을 미칠 수 있다. 이 연구는 이 두가지의 제도를 어떻게 혁신해 가는 것이 이상적인 것이며, 현실적으로는 어떻게 하는 것이 타당성이 높을 것인지를 조사하고 분석하고자 한다.

## 2 연구내용과 방법

- 우선 통반장제도와 주민자치위원회의 현황과 문제점을 조사할 것이다. 두 제도에 대한 기존의 선행연구를 검토하여 통반장제도와 주민자치위원회제도에 대한 역사, 현황, 개선방향을 정리하려고 한다. 이를 통해 제도의 혁신

강도가 어느 정도인지를 살펴볼 것이다. 기존 선행연구들이 단지 약한 혁신을 제안하고 있는지, 강한 혁신을 제시하고 있는지를 검토할 것이다.

- 또한, 혁신의 관점이 어떤 것인가에 따라 혁신의 내용이 달라질 수 있다. 즉 행정관리에 우선순위를 두는 경우에는 가능한 한 주민자치를 지연시키려고 할 것이고, 주민자치에 우선순위를 두는 경우에는 주민자치가 활성화될 수 있도록 제도혁신을 선호하게 될 것이다. 그리고 이러한 제도혁신이 현실성을 갖기 위해서는 어떤 기반이 구축되어야 하는가에 관심을 가지게 될 것이다. 혁신방안은 혁신의 강도와 관점에 따라 다르게 제시될 가능성이 있다.
- 이 연구는 제3장에서 통반장제도와 주민자치위원회에 대한 현황과 문제점을 조사분석하고 제4장에서 혁신방안을 제안하고자 한다. 혁신의 관점과 방향을 먼저 검토한 후 혁신방안을 제시한다.
- 연구방법으로는 통장과 주민자치위원장, 동장에 대한 인터뷰를 실시한다. 서울시에서 주민자치회를 시범실시하는 성동구 마장동과 은평구 역촌동에 대한 심층인터뷰를 실시한다. 그 외에도 몇 개의 동을 방문하여 동장과 주민자치위원장, 자치구의 행정관리국장과 자치행정과장을 인터뷰한다. 즉 심층적인 인터뷰를 실시한다. 2차에 걸친 자문회의를 통하여 연구주제와 관련된 다양한 분야의 전문가, 현장가, 공무원 등으로부터 혁신방안에 대한 아이디어를 얻고, 이를 혁신강도의 관점에서 단계별로 제시하여 혁신대안을 제시하고자 한다. 다음으로는 이들 대안에 대하여 주민자치 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시한다. 이를 통해 도출된 결과는 이 보고서가 제시하고자 하는 통반장과 주민자치위원회제도에 대한 강한 혁신의 필요성의 근거로 삼으려고 한다.

## II 이론적 검토

- 1 통반장제도의 연혁과 기능
- 2 주민자치위원회제도의 연혁과 기능

## II 이론적 검토

### 1 통반장제도의 연혁과 기능

#### 1.1 역사적 연혁

- 통반장제도에서 이통제도와 통반제도는 구분하여 정리하는 것이 필요하다. 이통제도는 1958년 2월 지방자치법 개정으로 이통이 사무를 보조할 수 있도록 하면서 현재와 같이 되었다고 한다(한영수·김필두, 2003).
- 통반장제도는 1975년 6월 동의 하부조직으로 설치되었고, 읍면에는 리를 두고, 리에는 반을 두면서 제도의 골격을 갖추었다.
- 통반장제도와 유사한 제도로는 조선시대인 1675년(숙종원년)에 5가통 절목 21조가 있었는데, 이는 행정과 주민을 매개하는 기능을 갖는 조직으로 제도화되었다고 한다(이해준, 1996).
- 조선시대에는 면의 하부조직으로 둔 리(또는 통)가 ‘공동재산을 관리하고, 공동사무를 처리’하는 주민자치기능을 수행하였다. 이러한 리나 동의 대표로 존위(尊位)나 리정(里正)을 두었고, 이들은 리민(里民)총회에서 선출되었다고 한다(지방행정연구원, 2012).

#### 1.2 법적 근거

- 통반장제도의 법적 근거는 지방자치법 제3조제3항의 ‘시와 구에는 동을, 읍면에는 리를 둔다’는 규정과 지방자치법 제4조의 2 제5항의 ‘행정동 리에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부조직을 둘 수 있다’는 규정에 있다.
- 자치구의 경우에는 통반설치조례가 제1조에 ‘행정시책의 원활한 파급과 동행정을 효율적으로 수행하기 위하여 동에 통을 두고 통에는 반을 둔

다'고 규정하여 통반설치의 법적 근거와 목적을 명시하고 있다.

- 또한, 통반 설치조례는 제2조에 반의 획정기준으로서 대개 30~60가구(자치구)를 단위로, 50호(군지역의 경우)를 기준으로 100호 이내에서 1개 반을 구성하되, 자연부락, 부락형태 등을 고려하여 현지사정에 맞게 조정할 수 있도록 하고 있다.
- 통은 대개 8개 내지 12개의 반으로 구성하고, 지역여건상 불가피할 때는 구청장이 이를 조정할 수 있도록 하고 있다.
- 이통장은 법률에 근거하여 그 지위가 보장되고, 선거운동이 제한되어 있으며<sup>3</sup>, 직무상 파악한 비밀을 누설하면 안되는 비밀유지의 의무를 조례에서 부과하고 있어 공무원에 준하는 의무를 지고 있다. 그러나 준공무원으로 볼 것은 아니며, 법률상으로는 주민일 뿐이다. 이통장은 행정의 일상업무를 수행하며, 읍면동장의 보조적인 역할을 하고 수당을 지급받지만, 주민일 뿐이다.

### 13 기능

- 이통장은 법적으로 주민이지만, 그 기능면에서는 법령과 조례가 정한 기능을 수행한다. 지역주민의 요구를 파악하고, 지역발전을 위한 리더의 역할을 수행하여 행정과 주민의 가교(bridge)역할을 해야 하는 것이다. 특히 이장은 행정과정(Public Administrative Process)에 참여하게 된다. 이장은 행정의 보조자로서 읍면동장의 지휘를 받아 법령이 정한 기능을 수행한다. 민방위대장, 주민등록과 전입신고의 사실조사<sup>4</sup>, 농어업인여부 확인, 농업인 영유아 양육비 지원대상 확인<sup>5</sup>, 선거사무협조<sup>6</sup>,

---

3 공직선거법 제60조 제1항  
4 주민등록법 제20조 제5항  
5 국민연금법 제20조 제5항  
6 공직선거관리규칙 제10조 제1항

적십자회원가입 및 모금안내, 회비납부용지 배부<sup>7</sup> 등 법률상의 업무를 수행한다.

- 통반장제도는 법적 기능과 실제적 기능으로 구분할 수 있다. 법적 기능은 지역의 민방위대장으로서 평상시에는 민방위대원에게 훈련 교육 소집통지서를 전달하고, 민방위사태 발생 시 민방위대원을 동원하고 통솔하도록 되어 있다<sup>8</sup>.
- 또한, 주민등록의 전입신고내용을 확인하여 보고하고, 주민등록 일제조사업무를 보조하도록 되어 있다<sup>9</sup>.
- 한편, 실제적 기능은 지역에 따라 차이가 있으나, 주로 관내 불편시설물 확인 및 조사결과 제출, 지방세 고지서 및 홍보물 전달, 대청소 참여, 각종 회의 및 행사 참여, 불우이웃돕기 성금 및 적십자회비 고지서 배포 등이다.
- 그런데 이러한 기능들은 동기능전환에 따라 대폭 축소되었다. 동기능 전환 전에는 통장은 동사무소의 환경, 세무, 건축 등 각종 민원업무에 대한 보조사무를, 즉 고지서의 전달, 반상회의 개최, 관내 순찰, 국토대청결운동 등의 업무를 수행하였다.
- 그러나, 동기능이 민원발급 등 창구민원업무로 축소되면서 통장의 기능도 거의 유명무실화되고 있다고 할 수 있다.

## 14 지위

- 이통장의 지위는 이중적 지위라고도 한다(김창민, 2002). 이통장은 행정기관의 입장에서 행정사무의 말단으로 인식하는데, 지역주민들의 입장에서서는 마을의 책임자이고, 대표로 인식되는 것이다.

---

7 대한적십자조직법 제8조

8 민방위기본법 제19조 제6항

9 주민등록법 시행령. 연2회 실시

- 이통장은 반상회를 개최하고, 주민의 건의사항을 파악하며, 민원을 해소하고, 자율방범활동을 수행하기도 한다. 지역여론을 형성한다는 의미에서는 지역주민의 대표로서의 지위를 가지고 있기도 하다.
- 행정환경의 변화는 이통장의 지위에도 영향을 미친다. 인터넷 보급으로 지역민원을 굳이 이통장을 통하여 제안하지 않고, 시군구의 홈페이지에 직접 입력하는 경우가 나타나, 인터넷의 이용자가 많은 도시지역에서 통장의 지위는 거의 유명무실화된다.
- 농어촌지역에서는 주민들이 넓은 지역에 분포하고 있기에 이통장의 주민대표 지위가 유지되나, 도시화가 진전된 지역에서는 굳이 통장을 거치지 않고도 시군구와 소통할 수 있다. 도시지역에서는 이통장에 대한 인식도가 낮고, 위상이나 사회적 평가도 떨어지게 된다(조석주 박기관, 2004).
- 또한, 도시의 아파트단지에서는 입주자대표회의나 부녀회 등을 통한 지역 커뮤니티가 활발하여, 이통장을 거치지 않고, 입대위를 통하여 처리되는 경우가 많다. 아파트지역에서 통장의 위상은 더욱 무력화되고 있는 것이다.

## 2 주민자치위원회제도의 연혁과 기능

### 2.1 연혁

- 주민자치위원회제도는 1998년 읍면동 행정기능전환의 부산물로 생기게 된 것이다. 1998년 한국은 IMF 사태에 의한 국가재정위기로 인하여 작은 정부로의 개혁을 추진하였다. 이 과정에서 정부는 읍면동사무소를 폐지하고, 주민자치센터를 설치하기로 한 것이다.
- 그러나 개혁과정에서 읍면동사무소의 폐지는 행정인력감축을 수반하게 되므로, 읍면동기능을 축소하는 선으로 후퇴하였다. 그리하여 읍면동사무소의 존치와 일부업무의 시군구로의 이관, 유휴공간에 주민자치센터

의 설치로 정리된 것이다.

- 주민자치를 설계하면서 기본적인 철학은 주민이 스스로 다스리는 것이므로 법률적인 권한이나 위상을 부여하지 않고 지방자치법에도 근거규정을 두지 않았다.
- 즉 주민자치센터를 설치하는 근거규정을 지방자치법 8조에 두었지만, 주민자치위원회의 구성이나 기능 등은 안전행정부의 조례예규에 언급되는 수준이었다.

## 22 기능

- 주민자치센터 설치 및 운영조례에는 주민자치센터의 기능과 시설, 프로그램, 주민자치위원회의 기능 구성 등에 대한 조항이 있다.
- 주민자치위원회는 주민자치센터의 운영관련 사항을 심의하는 것이고, 주민자치에 대한 종합적이고 대표성을 가진 법적 권한을 지닌 조직이 아니다.
- 주민자치위원은 주민들을 대표하여 자치하는 사람으로 인식되지만, 실제로는 이들에게 주민을 대표하여 동행정에 참여하고 견제할 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.

## 23 위상

- 주민자치위원회는 주민자치센터의 시설운영위원회 위상을 가질 뿐이지 동지역의 자치권을 갖는 것이 아니다. 따라서 주민자치위원회는 동행정에 대한 견제기능을 갖기 어렵다.
- 동주민자치위원은 동장이 임명하고 있으므로, 동장의 자문위원 정도의 위상에 불과하다. 그것도 동정에 대한 전반적이고 종합적인 자문기능이

라고 하기도 어렵고, 자치회관의 시설운영에 대한 심의권을 가지고 있을 뿐이다.

## 2.4 유사사례

- 주민자치센터는 미국의 커뮤니티센터(communitiy center)나 일본의 공민관을 유사사례로 들 수 있다. 1998년에 주민자치센터를 설치할 때, 일본의 공민관을 사례로 참고하였다고 한다.
- 주민자치센터는 커뮤니티 이론에서 말하는 커뮤니티의 실천을 위한 그릇에 해당한다고 할 수 있다. 커뮤니티 이론에서 커뮤니티란 ‘일정한 지역의 주민들이 공동체의식을 가지고 공동의 가치와 이익을 위하여 같이 참여하고 각자 역할을 분담하여 더불어 살아가는 집단(최진학외, 2006: 3-4)’이라고 하고 있고, 이러한 커뮤니티가 활동할 수 있는 물리적 공간이 주민센터라고 할 수 있다.
- 커뮤니티의 요소로는 지역성과 공동성, 상호작용, 자조가 있다. 지역성은 공동생활을 하는 지역이란 공간을 뜻하고, 공동성은 더불어 생활한다는 의미이며, 상호작용은 주민들을 연계시키는 것을 말한다. 자조(self-help)는 커뮤니티로서의 자치권의 기반이라고 할 수 있다.
- 주민자치위원회는 사회적 존재이다. 즉 행정과 분리되어 독립적으로 활동하는 것은 아니다. 이런 의미에서 주민자치위원회는 행정과의 협력적 거버넌스(collabarative governance)를 이루면서 지역생활서비스를 공급하게 된다.
- 협력적 거버넌스는 한 조직이나 공공부문만으로 다룰 수 없는 공공정책 문제에 대해 여러 사회부문들의 조직들이 공동으로 협력하여 부문 간 조직체계를 형성하여 운영하는 과정을 의미한다.
- 주민자치위원회는 행정부문과 자치부문 간의 거버넌스(governance)의 일환으로 도입된 것이다. 즉 공공서비스를 공급하는데 정부(govern-

ment)의 한계 때문에 민간과의 공동생산을 위한 파트너로서 자치부문이 필요하게 된 것이다. 이는 지방자치제도가 도입되면서 행정을 국가관료제만으로 수행하던 것을 지방자치단체를 파트너로 하여 역할분담과 상호협력을 통하여 지방행정서비스를 공급하는 패러다임과 유사하게, 지역사회영역에 지역행정관료제의 파트너로서 주민자치체가 필요하게 된 것이다.

- 이러한 주민자치체로서 지역행정관료제와 파트너십을 가질 조직이 주민자치위원회라고 할 것이다.
- 거버넌스가 되기 위해서는 파트너 간의 네트워크가 있어야 하고, 파트너들 간에 상호의존성이 있어야 한다. 또한, 이들 파트너들 간에 지속적인 상호작용이 있어야 하며, 파트너들은 서로 신뢰와 우호관계를 가지고 있어야 한다.
- 거버넌스가 성공적으로 운영되기 위해서는 첫째, 물적자원과 재정적 자원이 있어야 하고, 둘째, 파트너들 간에 신뢰(trust)와 존경(respect)이 있어야 할 것이다. 파트너들 간에 책임과 의무를 다하고 일방적인 이익을 추구하지 않는다는 믿음이 있어야 한다.
- 이러한 이론에 비추어 볼 때, 주민자치위원회는 커뮤니티로서의 필요성에 부합하기 위한 시도이기는 하나, 동행정의 파트너라고 하기는 어렵고, 거버넌스를 구성할 수 있는 역량을 구비하고 있다고 하기 어렵다.

### 3 선행연구 분석

#### 3.1 통반장제도의 선행연구

- 통반장제도에 대한 선행연구와 주민자치위원회에 관한 선행연구, 그리고 양자의 관계를 종합적으로 검토한 선행연구로 나누어서 살펴보자.
- 김필두(2011)는 통장제도의 자격과 위촉제도의 개선에 대하여 연구하였다. 그는 통리조직을 주민자치조직으로 탈바꿈할 필요가 있고, 통리장이 단순한 행정보조자나 행정전달자의 역할에서 벗어나 주민대표자로서 주

- 민자치와 주민참여를 구현할 수 있도록 제도를 개선할 것을 제안하였다.
- 이러한 역할전환을 위하여 통리장을 주민직선으로 선출하게 하고, 자격과 임기요건에서 연령의 제한을 없애는 것을 제안하였다. 특히 고령화시대에 퇴직한 유경력자들을 활용할 것을 강조하였다.
  - 박해육·최정우(2012)는 ‘주민자치시대의 이통장제도의 개선에 관한 실증연구’를 수행하였다. 이들의 연구에 따르면 이통장과 공무원의 인식에는 차이가 있고, 시군구 지역별로도 인식의 차이가 존재하였다. 행정환경의 변화에 따라 농촌지역은 이통장의 역할이 중요하나, 도시지역은 역할이 중요하지 않은 것으로 나타났다. 처우수준도 농촌지역은 업무량이 많아 지원자가 적어지고 있고, 도시지역은 업무량이 적어 지원자가 많아지고 있는 상태이다.
  - 이대수(2007)는 ‘군포통장직선제 실시 및 주민자치센터 운영사례’에 대한 연구를 수행하였다. 그의 연구에 따르면 군포시의 주민자치운동이 신도시건설과 소각장 반대운동의 과정에서 형성되었고 주민환경운동이 주민자치운동으로 발전하게 되었다고 한다. 특이한 것은 통반장에 대한 주민직선제 도입인데, 당시 통장선거에 대한 참여율은 지역에 따라 9%~48%까지의 큰 편차가 있었고, 70% 정도가 단독출마였다고 한다. 또한, 통장직선제로 주민참여에 대한 독자적인 목소리가 커지고, 자원봉사자나 소신파가 주로 참여하였다고 한다. 그는 아파트단지에서 통장직선제가 어떻게 조화되어야 하는가와 주민자치위원회에 실질적인 주민참여가 보장되지 않아 지역유지들의 사교모임이 되고 있다는 지적도 하고 있다.
  - 김환표(2011)의 ‘반상회의 역사’는 반상회가 시작된 1976년부터 1990년대 반상회폐지론이 대통령선거공약으로 대두되는 시기까지의 역사를 분석한 것이다. 그의 연구에 따르면 반상회는 인보협동정신을 함양하여, 이웃 간에 막힌 담을 헐고, 대화를 통하여 공동관심사를 자력으로 찾아가는 새마을운동의 모체로 육성발전하는 것이 취지였다. 이 보고서에

는 반상회에 가구주를 참석하도록 했지만, 여성들이 주로 참석하고, 참석율도 85%대에서 1년만에 43%대로 떨어졌다는 내용과 당시 야당인 신민당이 반상회를 선거에 이용하지 말도록 금지하는 법안을 제출하였다는 내용도 있다.

- 또한, 반상회보가 남아 돌아 낭비라는 지적, 과접대하는 반상회, 수많은 주민숙원이 건의되어도 제대로 반영되지 않는다는 지적, 반상회에 앞서 25분간 텔레비전을 시청하고 사회정화반상회를 열도록 하였다는 내용도 나온다.
- 아울러 국보위가 이통장의 사기와 책임감을 높이기 위해 수당을 60% 인상한다는 내용, 아파트지역의 반상회는 아파트가격 올리기를 위한 이익 집단화 경향이 있다는 내용도 담겨 있다.
- 1983년의 한 주민의식조사에서는 응답자의 53%가 반상회에 대해 소극적이거나 부정적인 반응을 보이면서, 참석하지 않는 이유는 시간이 없어서(36%), 가봐야 별 것 없어서(30%), 건의해도 되는 일이 없어서(26%), 텔레비전을 보는 것이 재미있어서(7%) 등으로 소개하고 있다.
- 점점 반상회가 정부시책의 홍보를 위한 하부조직체가 되었고, 뇌물공세를 펴는 유세장으로 전락해갔기에 내무부가 1990년 민주화시대에 부합하는 주민자치조직으로 육성하겠다고 하였지만, 야당인 민주당은 1992년 대선공약으로 반상회폐지를 내세웠다고 한다.

## 32 주민자치위원회제도 선행연구

- 김순은(2012)의 연구는 ‘한국의 주민자치센터의 구성과 운영’에 대한 것이다. 그는 지금까지의 주민자치센터의 운영이 한국의 풀뿌리 민주주의에 그다지 기여하고 있지 못하다는 평가를 내리고, 미래의 개혁방향을 소개하고 있다. 즉 개혁대안으로 통합모델, 협력모델, 주민조직모델에 대해 소개하면서 주민자치를 지방자치의 시스템에 통합하여야 한다는 미래방향성을 제시하고 있다.

- 심익섭(2012)의 연구는 ‘주민자치회의 제도화방안과 발전방향’에 관한 것이다. 그는 한국 지방자치의 문제점으로 단체자치에 몰입함으로써 나타난 문제점을 거론하면서 주민자치의 실질화가 중요하다고 대전제를 한다. 특히 대통령 소속의 지방행정체제개편위원회가 제시한 세 가지 주민자치회의 모델을 소개하고 있는데, 협력형은 현재의 주민자치센터 모형과 큰 차이가 없어 주민만족차원에서 약하고, 주민조직형은 이론적이거나 이상적으로 바람직하나, 실현가능성이 희박하다고 말한다. 즉 읍면동의 행정이 철수하고, 주민자치위원회가 주도하여야 하는데, 시기상조라는 것이다. 따라서 이들의 장점을 모은 중간 수준의 통합형이 바람직하다면서, 그 선택은 주민들이 해야 한다고 강조한다. 그는 끝으로 한국의 지방자치를 위해서도 주민자치가 중요하고, 주민자치회의 논의가 활성화되어야 한다고 결론을 맺는다.
- 최영훈(2013)은 ‘외국의 주민자치회 운영사례와 시사점’을 통하여 일본과 프랑스, 스위스의 주민자치센터의 운영사례를 보여주고 있다. 그는 일본의 사례에서 공민관, 자치회(jichikai)를 소개하면서 한국에 대한 시사점을 제시하고 있다. 그러나 일본의 사례에서 정작 일본의 ‘주민자치센터’에 대한 언급이 없는 것이 아이러니라고 할 수 있다.
- 강창민(2010)의 연구는 ‘제주특별자치도 주민자치위원회 활성화방안’에 대한 것이다. 제주특별자치도는 특별법에 의하여 주민자치위원회가 자치센터의 운영에 대한 사항 이외에 지역 내 주요사항에 대한 심의의결을 하도록 그 위상을 높여 놓았다는 점이 특징이다. 이에 따라 주민자치위원회는 ‘읍면동지역개발계획에 대한사항, 환경영향평가의 의견제출, 각종 개발사업계획의 의견청취 및 의견제출, 주요사업 예산제안 및 건의 의견 제출, 지역단위 읍부즈맨 역할부여 등 상당한 정도의 행정참여권을 보장받은 셈이다. 그래서 제주특별자치도의 주민자치위원회는 읍면동 지역 내의 의회와 같은 권한을 행사할 수 있어 단순한 자문기능을 넘어서 심의, 의결 기능을 가진 독립적인 조직이라고 할 수 있다.

- 그는 제주특별자치도 주민자치위원회의 문제점으로 참여의식 부족, 책무성 미약, 대표성 결여, 전문성 부족, 도차원의 예산배분에 대한 무관심 등을 지적하고 있다. 활성화방안으로는 의결권한을 부여하고, 근린의회나 선출직의 주민자치위원을 통한 자치회로 전환해야 한다고 강조한다. 특히 주민자치센터의 기능을 강화하고, 자치센터 간 네트워크 형성과 민간주도형 모델을 개발할 것을 제안하고 있다.

#### 4 해외사례 분석 : 일본의 주민자치회와 주민자치센터를 중심으로

- 주민자치위원회와 관련하여 이 제도의 벤치마킹 대상은 일본의 제도라고 할 수 있다. 1970년대 이후의 커뮤니티정책으로서 주민자치센터가 도시지역을 중심으로 설치되었다. 일본에서는 전통적인 근린 주민자치 공동체로서 정내회(chonaikai)나 정회(chokai)가 있었고, 2차세계대전에서 미국에 패하면서 완전히 폐지되었다가, 전후 자치회(jichikai) 등의 형태로 다시 결성된 것이다. 즉 주민들의 자치회가 먼저 있었고, 20년후에 주민자치센터가 생기고, 이 센터에 주민협의회가 생겼다. 이것이 한국에 도입된 주민자치위원회의 제도적 모태라고 보인다. 이에 대한 개념과 연혁, 조직기반 등을 사례를 통해 자세하게 살펴보자.

#### 4.1 자치회의 개념과 연혁

- 일본의 주민자치회는 정회(町會, chokai) 혹은 정내회(町内會, chonaikai), 부락회, 자치회(自治會, jichikai) 등으로 불린다. 정내회가 보다 전통적인 근린조직이고, 자치회는 제2차세계대전 이후에 결성된 근린조직이다.
- 일본의 주민자치회는 주민의 자치적 친목조직이고 임의단체의 성격을 띤다. 일본의 주민자치회는 가입단위가 세대이며, 개인이 아니다. 가입률은 임의가입임에도 불구하고 90% 정도에 이른다(정진헌, 2014).
- 주민자치회 규모는 50세대에서 200세대까지로 한국의 통규모보다 조

금 작다. 주민자치회는 주민만이 아니라, 그 지역공간에 있는 기업체나 변호사 사무실 등 단체도 가입이 가능하다.

- 관할구역 내에 모든 세대가 자동적으로 강제 가입할 수 있고, 거주지역 이외의 자치회도 가입이 가능하다.
- 주민자치회는 구역공간 내의 종합적인 기능을 수행하면서 기초지방자치단체의 행정을 보완하는 역할을 수행하고 있다.
- 일본에는 주민자치회가 전국에 29만개 정도 있고, 지역주민들의 지역 내 문제를 공동으로 대처하도록 하고 있다. 1개의 시정촌에 여러 개의 자치회가 있는 경우도 있고, 규모가 작은 여러 개의 시정촌이 모여 하나의 자치회를 설치하는 경우도 있다(정진현, 2014).
- 일본의 주민자치회는 1500년대 토요토미 히데요시가 주민관리를 위하여 만든 조직이다. 1943년에는 시정촌관련의 법개정으로 주민자치회가 시정촌사무의 일부를 담당할 수 있도록 하였다.
- 1990년대 지방자치법의 개정으로 주민자치회는 법인격을 취득할 수 있게 되었다. 그러나 실제로 법인격을 취득한 곳은 그다지 많지 않은 것 같다. 도쿄도는 23개 특별구에 4,302개의 자치회가 있는데, 이 중 103개 정도가 법인격을 취득하고 있다.

## 4.2 주민자치회의 조직기반

- 주민자치회는 법인격을 가질 수 있다. 그러나 모든 주민자치회가 법인격을 가지고 있는 것은 아니다. 법인화의 문제도 해당 주민자치회의 자율적인 의사결정에 따르고 있다. 즉 시정촌의 위탁사무를 위임받아 처리할 수 있다.
- 전통조직인 자치회는 시정촌 자치단체장의 인가를 통하여 법인격을 취득하고, 단체명의로 부동산 등기를 할 수 있다.
- 주민자치회의 임원은 무보수 명예직이며 10명 이내로 구성된다. 임원은

회장, 감사, 간사 등으로 구성된다.

#### 4.3 주민자치회의 운영과 재정

- 주민자치회가 수행하는 기능은 자치기능과 행정보조기능으로 구분된다. 자치기능으로는 주민복지증진, 친목증진, 문화와 스포츠프로그램, 방범 등의 기능을 수행한다. 행정보조기능으로는 위탁사무를 수행하고 주민건의사항을 전달한다.
- 행정서비스의 위탁은 시정촌만이 아니라 중앙정부부처로부터도 받을 수 있다. 예를 들면, 경시청, 방범연락소, 소방청의 소방협력회, 일본적십자사 등으로부터 행정서비스를 위탁받을 수 있다.
- 주민자치회의 운영을 위한 재정 기반은 자주재원과 의존재원으로 구성된다. 의존재원은 시정촌의 행정사무 위탁으로 인한 수수료이고, 자주재원은 자치회비와 축제개최나 폐품수집, 유치원 운영 등의 수익사업으로 확보한다.

#### 4.4 자치회의 사례 : 도쿄도 미타카시의 오사와하라 정회<sup>10</sup>

- 주민자치회의 예로서 오사와하라 정회(chokai)를 살펴보고자 한다. 정회는 주민자치위원회보다 작은 구역에 존재하고, 이러한 정회들이 모여서 오사와 구획의 주민협의회를 구성한다. 오사와하라(大澤原) 정회(町會)의 관할구역은 세 개의 지구로 나누어져 있다.

---

<sup>10</sup> 미타카시의 자치회의 사례는 “주민자치의 제도설계:일본의 자치회와 주민자치센터를 중심으로”(김찬동, 2014)를 참고하여 인용함

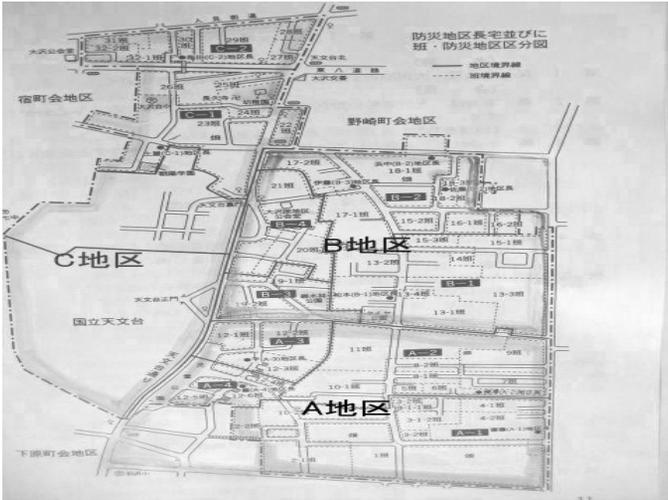


그림 2-1 오사와하라 정회의 관할구역

출처 : <http://www.osawacc.jp>

- 정회의 회칙은 총칙, 목적과 사업, 역원과 자격 등 세 개의 장으로 구성되어 있고, 조문은 10개로 이루어져 있다. 정회의 사무소는 회장집에 두고(제1조), 거주하는 세대를 단위로 하여 회원을 구성한다(제2조). 정회에는 특별회원이 있는데, 이는 정회의 목적에 찬동하고, 정회의 사업을 지원하는 기업이나 단체로 한다(제3조).
- 정회는 회원의 복지와 상호이해, 친목도모를 목적으로 하고, 상부상조의 마음을 양성하고 지역의 밝은 발전에 공헌하는 것도 목적으로 한다(제4조). 정회의 사업은 다음의 10가지이다(제5조).

**표 2-1 정회의 사업내용**

- 
- 1 환경에 관한 것
  - 2 복지에 관한 것
  - 3 방재, 소방에 관한 것
  - 4 방법, 청소년의 건전육성
  - 5 교통안전
  - 6 체육, 레크레이션
  - 7 지역단체의 활동교류
  - 8 공회당의 관리운영
  - 9 경조
  - 10 그 외 목적달성에 필요한 것
-

- 정회는 목적과 사업을 위하여 역원과 조직을 구성하게 된다. 임원은 그 정수가 있는데 회장, 부회장, 회계, 부장, 반장, 상담역 등 20여명으로 구성된다. 그 직무와 인원, 업무를 표로 제시하면 다음과 같다.

**표 2-2 정회의 임원**

임원	인원	직무내용
회장	1	대표, 회무총괄
회장대리	1	
부회장	5	회장의 특명사항 담당
회계	1	재무회계
부회계	3	
부장	5	각 부 업무총괄, 업무수행
부부장	5	부장업무 보좌
부회위원	약간명	부회의 담당업무 수행
반장	각반 1명	반업무총괄, 업무수행
회계감사	3	재무회계를 감사, 처리의 적정을 확인
상담역	약간명	상담

- 정회에는 방재지구장이라는 직책이 있다. 방재지구장은 방재의식을 고양하고 방재환경에 관한 문제점과 개선책을 제안하는 역할을 하며, 방재 지구별로 1명씩을 두고, 방재부회에 출석한다(제9조).
- 정회의 사업을 수행하기 위하여 5개의 부가 업무를 분담하고 있다. 총무부, 방재부, 방법부, 환경교통부, 후생부가 그것이다. 구체적인 업무는 다음 표와 같다.

**표 2-3 정회의 조직**

부서명	업무
총무부	사무사항, 홍보사항, 공회당의 관리운영, 타 부서가 담당하지 않는 업무
방재부	방재, 소방사항, 방재지구장에 대해 업무수행을 지시, 지원, 확인
방법부	방법, 청소년육성사항
환경교통부	환경미화, 교통안전
후생부	건강만들기, 레크레이션사항

- 정회의 환경교통부는 자원회수사업을 통하여 약 70만엔(한화 약 700만원)을 벌었고, 모금활동도 벌여 3개의 지구별로 34만엔을 모금하였다. 모금에 참여한 세대는 596세대로 세대당 평균 570엔(한화 약 6000원) 정도를 기부하였다.

#### 4 5      **근린생활자치체를 위한 주민자치센터**

- 주민자치회의 상위조직으로 주민자치위원회가 있다. 주민자치위원회는 주민자치센터에 설치되는데, 미타카시의 경우에는 주민협의회라고 한다.
- 일본의 주민자치센터는 1970년대 이후부터 시정촌의 지방자치단체를 중심으로 설립되었다. 주민자치센터는 ‘특정지역 주민들이 사회적 행사, 교육, 또는 오락을 위해 만날 수 있는 장소’로 정의된다<sup>11</sup>.
- 주민자치센터는 회의실, 도서관, 다목적실, 공공행정센터 등으로 구성된 복합시설로 중앙정부의 보조금을 받아 설치되기도 한다.
- 1970년대 후반에 근린지역공동체계획을 수립하게 되는데, 이 과정에서 주민들이 주도적으로 참여하는 경우가 많아졌다. 그리고 시정촌의 기초 지방자치단체도 주민자치센터의 행정관리와 운영을 주민자치위원회와 같은 커뮤니티조직에게 맡기게 되었다.
- 구체적인 주민자치센터의 예를 살펴봄으로써 자치회와 주민자치센터의 관계를 살펴보도록 하자.

#### 4 5 1      **미타카시의 주민자치센터**

- 미타카시는 인구 18만명의 도쿄도 기초자치단체이다(2014). 인근에 도쿄도 23개구 중 하나인 세타가야구가 있다. 미타카시에는 7개의 커뮤니티구획이 있고, 98개의 근린공동체조직(정회, 자치회)이 있다(미타카

---

11 옥스퍼드 영어사전, 미쥬히코 오카모토(2012:18)

시, 2010).

- 미타카시의 커뮤니티정책은 1971년 중기재정계획의 하나로 주민자치센터 설계안이 수립되었다. 7개의 구획을 나누고 각 구획에 ‘주민자치위원회’를 도입하였다. 1973년에 오사와(Osawa)구획에서 최초로 주민자치위원회가 형성되었다. 1978년까지 각각 주민자치센터를 만들고, 강당을 32개 지었다.
- 주민자치위원회의 위원은 공개모집을 통하여 선출한다. 정회, 자치회, 교사학부모협의회(PTA) 등의 지역공동체가 참여하여 주민자치위원회를 구성한다. 주민자치위원회에는 주민만이 아니라, 기관이나 단체의 대표도 참여한다. 주민자치위원회의 운영은 1974년에 제정된 주민자치센터 조례에 따른다.
- 주민자치위원회는 일본의 지방자치법<sup>12</sup>상 지정관리자가 되어 주민자치센터를 운영한다. 주민자치위원회의 사무는 첫째, 시의 안내문 작성 및 배포, 둘째, 지역의 정보수집, 셋째, 지역축제, 스포츠축제, 콘서트 개최, 범죄예방훈련 등의 행사 개최, 넷째, 사회교육과정, 취미클럽, 베희시장 운영 등이다.
- 주민자치센터는 운영비로 5억엔 정도를 지원받고 있다. 주민자치위원회의 운영자금은 미타카시에서 지급하는 운영비와 자선바자회 등에서 얻은 자체수입으로 충당한다. 주민자치위원회별로 8400만엔(한화 8~9억원)이 지원되는 셈이다.
- 7개의 구획은 미타카시의 동부지구, 서부지구, 이노가시라지구, 아라가와나가하라지구, 랜차크지구, 에키슈헨, 오사와 주민협의회이다.
- 일본에서는 시정촌통합으로 인하여 합병지역의 공동체를 활성화할 목적으로 지역 커뮤니티 협의회가 구성되기도 한다.
- 주민자치위원회의 구체적인 예로서 오사와하라구획의 커뮤니티센터를

살펴보자. 주민자치위원회라는 이름 대신에 ‘주민협의회’라는 이름을 공식적으로 사용하고 있는 것을 알 수 있다.

- 오사와 커뮤니티센터의 관리운영주체는 오사와주민협의회이다. 커뮤니티센터의 개관시간은 평일에는 오전 10시에서 오후 9시까지이고 일요일에는 오후 5시까지이다. 휴관일은 화요일이다. 커뮤니티센터에는 레스토랑, 풀장, 체육관, 도서실, 영유아실, 커뮤니티홀, 회의실, 다목적실, 탕비실, 감상실 등이 있고, 요리강습실, 사무실 등이 있다. 각 층의 시설배치를 보면 다음과 같다.

**표 2-4 커뮤니티홀의 시설배치**

층	
1층	레스토랑, 풀장, 어린이실, 체력회복실, 요리강습실, 사무실, 로커, 샤워실
2층	커뮤니티홀, 체육관, 소회의실, 도서관, 영유아실
3층	감상실, 회의실, 다목적실, 탕비실, 휴게실, 욕실

#### 452 공민관

- 주민자치센터와 구분되는 공민관을 살펴볼 필요가 있다. 일본의 공민관은 지역의 종합적인 사회교육시설이다. 1949년도 문부성의 차관 통달을 통하여 일본의 생애학습관으로 만들어진 공민관은 지역을 기반으로 하여 모이고, 배우고, 상호교류를 할 수 있다는 점에서 지역의 공동체를 형성하고 주민자치를 위한 기반이 될 수 있다. 또한 교양, 문화, 스포츠 등의 활동을 통해 지역활성화와 자치역량 함양에 기여할 수 있다.
- 공민관은 일본의 사회교육법 제20조에 ‘시정촌 기타 일정한 구역 내에 거주하는 주민을 위하여 실제 생활에 활용될 수 있는 교육, 학술, 및 문화에 관한 각종사업을 실시하여 주민의 교양향상, 건강증진, 정서순화 등을 도모하고, 생활문화 증진에 기여하는 것’을 목적으로 하고 있다.
- 공민관은 사회교육시설이지만, 산업진흥에 대한 지도와 정보교환, 지역 복지의 수준을 높이기 위해 이용되고 있다.

- 공민관은 민주적인 주민자치방식으로 운영되며, 지역의 생활환경정비와 주민생활상의 이슈와 지역발전을 위한 이슈를 찾아내고, 그 해결책을 모색하는 주민자치의 공간이기도 하다.
- 공민관의 운영원칙은 지역성, 전문성, 공공성을 들 수 있다(최영훈, 2013). 지역성은 지역주민 상호 간의 생활연대의식을 기반으로 하고, 전문성은 전문적인 직원에 의하여 운영되어야 한다는 것이며, 공공성은 교육의 기회균등과 비영리, 독립원칙을 확보하여야 한다는 것이다. 전문성의 확보를 위하여 직원들이 전문적 지식이나 식견, 기술을 가지고 있어야 한다.
- 공민관은 일본에서 주민자치를 위한 물리적 공간이면서 평생교육기능 수행을 통하여 주민자치사업을 하고 있는 시설이라고 할 수 있다. 특히, 공민관이 전문성과 공공성을 가지고 운영된다는 점은 일본 주민자치회의 주민성, 사적영역에 해당하는 특성과 대비된다.

#### 4 5 3 미타카시 시민협동센터

- 시민협동센터는 마을만들기 추진시설로 만들어졌다. 시민협동센터는 시민과 비영리민간단체(NPO), 시민활동단체나 정회, 주민협의회 등이 활동하고, 교류할 수 있도록 지원하고, 시민과 행정의 새로운 협동 비전을 제시하며 시민의 참가에 의하여 행정과 협동하여 마을만들기를 추진한다.
- 시민협동센터는 세 가지의 운영원칙을 가지고 있는데 그것은 협동(연결), 지원, 참획(참가하여 안을 만들어냄)이다. 시민협동센터의 개관시간은 오전 9시에서 오후 9시까지이고, 화요일에 휴관한다.
- 미타카시 시민협동센터에는 와쿠와쿠서포트 미타가라는 조직이 있는데, 이 조직이 55세 이상의 시민에 대한 무료구직상담과 구인상담을 해 주고 있다.

## 행정과의 관계

- 일본의 주민자치회는 지역단위 조직들이 수평적으로 연합하여 시정촌이라고 하는 기초자치단체의 행정에 참여하게 된다. 주민자치회는 기초자치단체로부터의 독립성을 유지하면서도 행정의 정책결정과정이나 행정과정에 영향력을 미칠 수 있다.
- 이것이 가능한 것은 정내회나 자치회 등의 자율성이 확보되어 있기 때문이며 이들의 연합체(federation)가 시정촌의 행정과정에 영향력을 발휘할 수 있는 것이다. 자치회는 자율성이 없다면 시정촌행정과정에 능동적으로 영향력을 발휘하기 어렵고, 수동적이고 의존적이 될 수밖에 없다.

## 정부의 커뮤니티 정책

- 일본의 커뮤니티 정책은 1970년대 이후에 활발하게 시행되었다. 그 발단이 되었던 것은 1969년 삶의 질 향상위원회 조사단의 “커뮤니티: 일상에서의 인간성 회복”이라는 보고서였다. 여기서 커뮤니티는 ‘일상생활을 하는 곳, 구성원 간 상호신뢰감을 가지고 마음을 연 사람들의 무리, 특별한 지역성과 공동의 목적을 가진 사람들의 무리, 주민으로서 자치권과 책임감을 인식하고 있는 개인이나 가족단위로 거주하고 있는 사람들의 무리’라고 정의하고 있다.
- 여기서 놓치지 말아야 할 개념이 ‘주민으로서의 자치권과 책임감’이다. 일반적으로 ‘공동체’는 ‘상호 신뢰감을 가지고 마음을 연 사람들의 무리’라고 할 수 있고 ‘공동의 목적을 가진 사람들의 무리’라고 하는 개념요소를 추가할 수 있을 것이다.
- 마을공동체나 지역공동체는 지역성을 가진 공동체를 강조할 때 사용한다.
- 그러나 공동체를 넘어서 ‘커뮤니티(community)’라고 할 때는 ‘주민으로서의 자치권과 책임감에 대한 인식’이 중요한 개념요소가 된다. 따라서 전통적인 공동체를 넘어서 ‘새로운 커뮤니티’를 지향하는 정책이 ‘커뮤니티 정책’이라고 할 수 있다.

- 일본은 1971년에 내무부의 ‘공동체(근린조직)에 관한 개괄적 방안’ 과 ‘모범 공동체’와 같은 정책을 시행하였다(미즈히코, 2012). 그 일환으로 초등학교를 중심으로 하는 학교구를 기반으로 83개의 지역을 모범 공동체로 지정하기도 하였다. 미타카시도 주민자치센터를 근린지역에 설치하기 시작하였다.

### III 서울시 통반장과 주민자치위원회 현황과 문제점

- 1 통반장제도의 현황과 문제점
- 2 주민자치위원회제도의 현황과 문제점
- 3 주민자치회(住民自治會)로의 제도화 방안과 시범실시
- 4 환경변화와 제도 재설계

### III 서울시 통반장과 주민자치위원회 현황과 문제점

#### 1 통반장제도의 현황과 문제점

##### 1.1 현황

- 통반장은 지방자치법 제4조의 2 제5항에 그 설치근거를 가지고 있다. 제5항은, 행정동리에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부조직을 둘 수 있다고 규정하고 있다.
- 이 법률에 따라 시군구는 통반장설치조례를 제정하고 있다. 즉 행정시책을 주민에게 원활하게 전달하고 동행정 및 주민자조의 지역방위를 효율적으로 수행하기 위하여 동의 하부조직으로 통반을 설치하고 있는 것이다<sup>13</sup>.
- 통반의 조직은 동의 관할하에 통을 두고 통의 관할하에 반을 둔다. 1개의 통은 8개 반 내지 15개의 반으로 구성하고<sup>14</sup>, 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<sup>15</sup>. 다만, 구청장이 필요하다고 인정하는 경우에는 지속할 수 있다.
- 통장은 동장의 추천에 의하여 구청장이 위촉하는데, 동장이 추천할 수

13 서울특별시 광진구 통반설치조례(201.12.22, 조례 제744호)의 제1조 참고. 이하의 설명은 광진구의 조례여서 다른 구에는 세부적인 내용을 달리하는 경우가 있음.

14 서울특별시 중구의 경우에는 한 개의 통은 4개 반에서 10개 반으로 구성한다고 하고 있어, 자치구마다 조금씩 달리하고 있음. 서울특별시 중구 통반설치조례 제2조 참고

15 자치구의 사정에 따라 조금씩 차이가 있음. 서초구의 경우에는 3년으로 하고, 1회에 한하여 연임할 수 있다고 함. 또한 연임기간 종료 후에 새로운 신청자가 없는 경우에는 재연임할 수 있다고 함. 중구 통반장설치조례 제4조 참고

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(광진구조례).

- 통장의 위촉방법은 자치구마다 조금 다른 것으로 보인다.
- 중구는 통장을 원칙적으로 공개모집한다. 그리고 통장추천심사위원회의 심사를 거친 후 동장의 추천으로 구청장이 위촉하도록 되어 있다. 그러나 공개모집에 신청자가 없는 경우에는 동장이 다음의 요건에 적합한 사람을 발굴하여 추천하도록 되어 있고, 그 요건에 해당하는 사람은 첫째, 해당 통의 관할 구역에 1년 이상 주민등록을 두고 거주하고 있는 사람,<sup>16</sup> 둘째, 주민으로부터 덕망과 신임이 있고 활동적이며 봉사정신이 투철한 사람이다.
- 통장추천심사위원회는 동장이 비상설기구로 설치한다. 이 위원회는 위원장을 포함하여 5인에서 7인 이하의 위원으로 구성되고, 위원장은 동장이다. 위원은 주민자치위원장, 통장협의회회장 등 해당 동 주민 중에서 덕망과 신임이 있는 사람으로 구성한다. 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 위원회는 회의 종료 시 자동해산한다.
- 서초구도 통장의 위촉은 관할구역 내에 거주하면서 주민으로부터 덕망과 신임이 있는 자나 30세 이상의 신체 건강하고 지도능력이 있다고 인정되는 자 중에서 동장이 추천하거나 거주가구 1/3 이상의 추천이나 동장이 공개모집하여 주민자치위원회에서 주민투표방식으로 선출하여 구청장에게 추천하는 방식으로 이루어진다. 서초구의 특징은 주민자치위원회에 주민투표방식으로 추천할 수 있는 권한을 부여한 것이다.
- 통반장의 임무는 자치구마다 조금씩 다르게 규정하고 있다. 보다 구체적으로 규정하는 자치구도 있고, 추상적으로 규정하는 자치구도 있다.

16

단 신설통인 경우에는 1년 이상의 주민등록을 요건으로 하지 않음. 서울특별시 중구 통반설치조례(2012.12.04. 조례 제1149호)의 제5조 제2항의 1 참고

- 서초구는 아주 구체적으로 규정하고 있다. 통반장의 임무는 첫째, 반장 또는 반원의 지도 및 반상회 운영지도, 둘째, 행정시책의 홍보와 지역의 민원, 건의사항, 주민공동관심사항 보고, 셋째, 주민의 거주, 이동상황 파악, 저소득층 수혜자 파악 협조, 넷째, 보안등, 빗물받이 등 각종시설 확인보고, 여섯째, 새마을사업 추진협조지원, 일곱째, 전시홍보 및 주민계도(전시에 한함), 여덟째, 전략자원의 동원과 전시생필품 배급(전시에 한함), 아홉째, 화재, 사건사고 등 당직실 보고 및 통지역 내 제설활동, 열째, 법령에 의하여 부여된 임무 및 기타 동행정에 필요한 사항으로 되어 있다<sup>17</sup>.
- 중구는 다소 추상적으로 규정하고 있다. 통반장의 임무는 동장의 감독을 받는다. 그 임무는 첫째, 반장 또는 반원의 지도, 둘째, 행정시책의 홍보와 주민의 여론, 요망사항의 보고, 셋째, 주민의 거주, 이동상황 파악과 통반적부 관리, 넷째, 각종시설 확인, 다섯째, 새마을사업 추진협조지원, 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 사항으로 되어 있다<sup>18</sup>.
- 반상회는 반 내에 거주하는 가구주 및 주부로 구성되고, 정기반상회는 월 1회 매월 25일에 개최되고, 임시반상회를 열 수 있다.
- 동장은 월 1회 통장회의 혹은 통반장 연석회의를 개최한다.
- 통반장은 구청장이 정하는 바에 따라 각종 잡부금을 면제받으며, 동의 공부와 공공시설의 무료열람 및 사용 등 직무수행 시 필요한 편의를 제공받을 수 있다. 또한 구청장은 통반장의 직무수행능력 증진을 위한 교육훈련과 사기를 북돋기 위한 사업을 할 수 있고, 이에 소요되는 제비용

17 서초구 통반장설치조례 제7조 참고

18 중구 통반장설치조례 제7조 참고

을 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다. 아울러 통장은 임무수행 중 발생할 수 있는 사고의 보상을 위하여 예산의 범위 내에서 상해보험에 가입할 수 있다.

- 특히 통장에게는 예산의 범위에서 수당 또는 상여금이 지급될 수 있고, 구청장이 정하는 바에 따라 공과금의 일부가 면제될 수 있다. 반장에게도 예산의 범위에서 상여금 또는 보상금이 지급될 수 있다.
- 통반장에 대한 지원의 법적 근거는 안전행정부의 훈령이다. 지원금은 통장과 이장, 반장의 활동보상금의 성격을 가지며 통리장에게는 기본수당 월 20만원 이내, 상여금 연 200퍼센트, 회의 참석수당 1회당 2만원(월2회)이 지원된다. 반장의 수당은 연 5만원으로 되어 있다.
- 현재 서울시에는 통이 12,445개이고 통장의 현원은 12,065명이다<sup>19</sup>. 25개구가 있으므로, 한 구당 평균 498개가 있는 셈이다. 통 수가 가장 적은 곳은 중구로 254개가 있고, 가장 많은 곳은 강남구로 802개가 있다.
- 서울시에는 반은 96,807개이고 반장의 현원은 79,653명이다. 자치구당 평균 3,872개이며, 가장 작은 곳은 중구로 1,599개가 있고, 가장 많은 곳은 노원구로 6,006개가 있다.

**표 3-1 서울시 통과 반의 자치구별 현황**

(단위 : 명)

자치구	통			반		
	통수	통장(정원)	통장(현원)	반수	반장(정원)	반장(현원)
계	12445	12445	12065	96807	96807	79653
종로구	270	270	269	1,708	1,708	1,383
중 구	254	254	247	1,599	1,599	1,256
용산구	348	348	331	2,560	2,560	2,214
성동구	465	465	417	3,720	3,720	3,508
광진구	357	357	357	2,994	2,994	1,834
동대문구	361	361	352	2,628	2,628	1,948
종량구	536	536	528	4,062	4,062	3,807

<sup>19</sup> 2013년 12월 31일 기준, 서울시 내부자료 참고

표 계속 서울시 통과 반의 자치구별 현황

(단위 : 명)

자치구	통			반		
	통수	통장(정원)	통장(현원)	반수	반장(정원)	반장(현원)
성북구	467	467	456	3,772	3,772	3,335
강북구	388	388	386	3,370	3,370	3,160
도봉구	385	385	378	2,932	2,932	2,650
노원구	682	682	682	6,006	6,006	4,638
은평구	552	552	534	4,108	4,108	3,135
서대문구	540	540	482	4,239	4,239	2,939
마포구	406	406	394	3,191	3,191	2,050
양천구	558	558	542	4,550	4,550	4,046
강서구	601	601	586	4,663	4,663	3,730
구로구	588	588	580	4,602	4,602	3,832
금천구	362	362	356	2,962	2,962	2,611
영등포구	575	575	555	4,837	4,837	4,196
동작구	525	525	512	3,549	3,549	2,859
관악구	635	635	633	5,181	5,181	4,444
서초구	532	532	511	3,672	3,672	3,373
강남구	802	802	740	5,735	5,735	4,223
송파구	709	689	684	4,164	4,164	3,815
강동구	567	567	555	5,003	5,003	4,667

서울시 내부자료

## 12 문제점

- 통장제도의 문제점은 크게 네 가지이다. 첫째, 그 업무가 줄어들었는데도 불구하고, 수당이 여전히 지급되고 있다는 점이다. 즉 수당지급이 어떤 업무에 대한 대가인지가 불명확하고, 어느 정도의 업무량에 대한 것인지도 불명확하다.
- 둘째, 통장의 업무가 지역적 특성에 따라 달라지고 난이도도 차이가 있다는 점이다. 도시지역보다 농촌지역이 업무량이 많고, 아파트단지가 단독주택지역보다 업무난이도가 낮을 수 있다. 단독주택지역은 통장이 지역순찰을 하는 데에 시간이나 노력을 많이 들이지만, 아파트단지지역은 짧은 시간에 용이하게 순찰이 가능하다.

- 셋째, 통장 업무량이 적은 지역에서는 통장을 지원하는 사람이 많을 수 있으나, 업무량이 많은 농촌지역에서는 지원자가 없다는 점이다. 도시지역에서도 통장을 선출하기가 용이하지 않은 현상이 나타나고 있다.
- 넷째, 지역을 대표할 수 있는 공적 권위를 가진 제도가 필요한데, 행정의 보조조직으로서의 통장제도에는 한계가 있다는 점이다. 따라서 통장제도가 주민자치나 지역공동체형성에 새로운 역할을 수행하도록 해야 할 것이다.

## 2 주민자치위원회제도의 현황과 문제점

### 2.1 현황

- 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. 다시 말해, 주민자치위원회는 조례에서 규정하는 단체이며, 법률적 위상을 가지고 있지 않은 임의단체이다.
- 주민자치위원회는 자치회관마다 설치되어 있으므로 개수로는 423개이다.
- 주민자치위원회의 주요기능은 자치회관의 시설 등 설치 및 운영이 주된 기능이고, 주민의 문화복지 편익증진, 주민의 자치활동 강화, 지역공동체 형성도 중요 기능으로 되어 있다.
- 주민자치위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 25인으로 구성되어 있고, 3인 이내의 별도고문을 둘 수 있으며, 구의원은 당연직 고문이 된다.
- 위원은 관할구역 내에 거주하는 거주자나 사업장의 종사자, 단체의 대표자가 될 수 있다.
- 위원의 위촉방법은 공개모집 혹은 각 단체가 추천하는 자를 동장이 위촉

하도록 하고 있다. 각계각층의 균형있는 참여를 장려하기 위하여 교육계, 언론계, 문화예술계, 관계, 경제계 등 특정계층이 전체의 1/3을 초과할 수 없도록 금지하고 있다. 여성위원의 참여를 적극 장려하기 위하여 전체위원의 1/3 이상을 여성이 하도록 하고 있다.

- 위원 임기는 2년으로 연임이 가능하고, 위원장은 1회에 한하여 연임이 가능하다.
- 주민자치위원회의 회의는 정기회의를 월1회 열고, 임시회의는 동장의 요구나 위원 1/3 이상의 요구로 열 수 있다. 회의 의결은 재적 과반수 출석과 출석 과반수 찬성으로 한다.
- 위원의 대우는 무보수 명예직이며 회의출석에 따른 수당은 지급가능하다.
- 서울시에는 주민자치위원이 9,118명이 있다. 주민자치위원은 자치구당 평균 365명이고, 자치회관당 평균 22명이다.

**표 3-2 서울시 주민자치위원회의 수와 자치위원 수 현황**

(단위 : 명)

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

- 서울시의 주민자치위원들은 공개모집으로 63.3%가 위촉되고 있고, 추천에 의해 위촉되는 위원은 36.7%이다. 연령대별로는 50대와 60대가 75%에 달하고 있고, 여성의 비율은 36.6%이다.

**표 3-3 서울시 주민자치위원의 선출방법에 따른 현황**

(단위 : 명)

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

**표 3-4 서울시 주민자치위원의 선출방법에 따른 현황**

(단위 : 명)

계	연령 대 별					성 별		
	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%, 직능단체가 32.8%를 차지한다. 통반장도 5.6%(9,118명 중 513명)가 주민자치위원으로 활동하고 있다.
- 직종별로는 자영업이 42.2%, 전업주부가 22.3%를 구성한다. 주로 지역성을 가지고 영업을 하는 자영업자나 지역활동에 시간적 여유를 가지고 있는 전업주부가 약 65%를 차지하고 있다.

**표 3-5 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%

**표 3-6 서울시 주민자치위원의 직종별 현황**

(단위 : 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%

## 2.2 문제점

- 주민자치위원회에 대해서는 크게 세 가지의 문제점이 지적되고 있다. 첫째는 위원구성에서 공정성, 민주성, 대표성이 부족하다는 점이다. 둘째는 주민자치위원회의 역할과 자율성이 미흡하다는 점이다. 셋째는 주민자치위원들의 전문성이 부족하다는 점이다(서울시, 2010:26).

- 첫째, 주민자치위원의 위상이 높지 않고, 역할이나 인센티브가 없어 전문가나 시민단체의 참여가 저조하다. 공개모집을 하여도 응모자가 거의 없는 실정이다. 그러다 보니 공개모집은 형식적이 되고, 대부분 추천으로 주민자치위원을 위촉하고 있다. 자연히 동장이 주민자치위원을 관변단체의 주변인물로 구성하게 되므로, 민주성이 떨어지게 되고, 자연히 대표성도 떨어지게 된다
- 둘째, 주민자치위원회회의 역할이 극히 미미하다. 주민자치위원회에 자치회관을 운영하도록 기능이 부여되어 있지만, 실제로는 동사무소가 주도적으로 운영하고 있는 실정이다. 주민자치위원들은 자치회관 운영에 관하여 시설관리위원회 정도의 역할로서 동장의 보조자, 의견제시자 정도에 그치고 있다. 월1회의 지역유지들 친목모임으로 여겨지는 경우도 있다.
- 이는 법령상의 제도에서 주민자치위원회의 역할을 제한하고 있기 때문에 역량있는 사람들이 위원회에 들어오지 않는 측면도 있다. 즉 현재의 주민자치위원들의 역량이 부족하기 때문에 미미한 역할밖에 수행을 못한다는 측면보다는 제도자체가 제약을 하고 있는 것이다. 한국의 국민은 이미 주민자치를 할 수 있는 역량이 있는데, 제도가 제약하고 있는 측면이 강하다고 보인다.
- 자치회관은 운영권이 동장에게 있고, 일부 사항에 대하여 위원회의 심의를 거치도록 되어 있다.
- 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. 위원들은 행정기관 관변단체의 인물들로 구성되어 있고, 이들은 주민자치에 대하여 그다지 관심이 없거나, 주민자치가 무엇인지도 제대로 이해하고 있지 못한 경우가 있다.
- 그래서 일부 자치구는 주민자치위원의 역량강화를 위하여 자치아카데미 등 교육을 하고 있다.

- 넷째, 주민자치위원회의 운영 프로그램도 문제점이 많다.
- 현재의 주민자치위원회는 자치회관을 운영하면서 프로그램을 개설하고 있다. 그런데 이들 프로그램이 주로 문화여가 프로그램에 편중되어 운영되고 있다. 자치회관의 기능인 지역공동체 형성을 위한 주민자치사무를 처리하기보다는 문화센터의 역할에 편중되어 있는 것이다.
- 또한 이들 프로그램이 지역의 특성이나 상황을 반영하여 기획되기보다는 천편일률적인 내용으로 운영되고 있다. 이들 프로그램의 운영시간대도 주로 평일 낮 시간에 집중되어 있고, 성인여성들에 편중되어 있다.
- 다섯째, 주민자치위원회는 재정적인 기반이 취약하다. 주민자치위원회는 자체운영재원을 확보하고 있지 못하여, 재정운영의 독립성이 미흡하다. 주로 수강료를 재원으로 하고 있어, 자체운영비가 부족한 편이다. 지역공동체를 위한 사업비도 자치구와 시의 예산에 의존하고 있다. 자치위원들이 십시일반으로 부담하는 찬조금으로는 주민자치사업을 수행할 수 없다. 자치구나 시의 예산 지원에 의존하지 않고서는 어떤 자치사업도 벌일 수 없는 실정이다.
- 재원조달의 문제를 해결하기 위해서는 자치회관의 재정기반 확보가 시급하다. 주민자치위원회가 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.
- 주민자치위원회의 운영경험이 14년 정도 되었기 때문에 이제는 그 본질이 무엇인가를 생각해 볼 필요가 있다.
- 주민자치위원회는 원래 주민자치를 위한 권위있는 자치체로 조직되어야 할 것이다. 그런데 실제로는 자치회관의 시설 운영회 정도에 그치는 위상을 가지고 주민자치를 하도록 규정하고 있어 이름과 역할이 불일치하는 문제를 안고 있다. 즉 명실의 불일치이다.
- 다시 말해, 주민자치위원회는 궁극적으로 자치회관을 주도적으로 운영

할 민간의 대표에 불과하다. 즉 주민자치위원회에 주어진 권한의 영역은 자치회관에 불과한 것이고, 동사무소가 아니다. 즉 주민자치위원회를 설치하게 된 근거법은 자치회관 설치 및 운영조례이다. 주민자치위원회는 자치회관의 운영에 관한 제반사항을 의결, 심의하기 위하여 구성된 것이다.

- 주민자치위원은 주민을 대리하여 자치회관 운영을 책임지는 사람이므로, 이에 대한 자격요건을 구비하는 것이 필요하다. 그러나 자격요건을 엄격하게 제한하면, 일반주민의 참여를 제한할 수 있는 문제점이 생길 수 있다.
- 그래서 이에 대한 타협점으로 제시된 자격요건이 ①지역사회 주민들의 자치력 향상과 공동체 형성을 위해 헌신적으로 참여할 의지가 있는 사람, ②주민자치력 향상과 지역주민들의 공동체 형성을 위한 활동 경험이 풍부한 사람, ③지역의 각종 주민모임 대표자와 회원들로 주민들의 욕구와 이해를 대변할 수 있는 사람, ④자치회관의 각종 활동에 열심히 참여하고 있는 자원봉사자나 소모임 및 프로그램 대표자 또는 참여자로 정하고 있다
- 그런데 이 요건들은 어떻게 보면, 주관성이 강하고, 객관적인 요건을 제시하고 있다고 하기는 어렵다.
- 주민자치위원회는 사실 자치회관운영위원회의 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다. 주민자치위원회는 주민자치를 위하여 주민 대표들이 모인 합의체여야 하는데, 자치회관운영을 매개로 주민자치를 하라는 암묵적인 전제가 깔린 것이다. 다음은 관악구 주민자치위원회의 기능에 대하여 기술하고 있다<sup>20</sup>.
- “자치회관은 협소한 장소를 뛰어넘어 지역의 문화를 바꾸고 주민들이 행복하게 살아갈 수 있는 마을을 만들어 가는 주민들 스스로 지역문제를

20

[http://www.gwanak.go.kr/servlets/rnl/gwanak/user/servlet/ContentServlet?cmd=CONTENT&menu\\_no=000374&cp\\_post\\_code=7090](http://www.gwanak.go.kr/servlets/rnl/gwanak/user/servlet/ContentServlet?cmd=CONTENT&menu_no=000374&cp_post_code=7090)

제안하고 해결하는 주민자치의 장이다. 따라서 자치회관은 주민들이 원하는 것이 무엇인지 알아내고 그들의 의사를 수렴하며 그것을 관철시켜 내는 방식으로 운영되어야 한다. 그렇기 때문에 주민자치위원회는 주민들을 대표해서 주민들의 욕구와 의사를 센터 운영에 반영함으로써 주민자치활동을 기획하고 조직해내는 역할을 담당해야 한다.”

- 다시 말해, 자치회관운영을 통하여 주민자치활동을 기획하고 조직해내는 역할까지 확대해석해 놓고 있는 것이다. 그리고 주민자치위원의 바람직한 역할과 6가지의 자세를 제시하고 있는데, 이를 살펴보면, 자치회관의 운영자 즉 주민자치라는 인식이 깔려 있는 것이다.

### 표 3-7 주민자치위원의 역할과 자세

#### 자원봉사자로서의 자세

주민자치위원회는 자율적 봉사조직으로 각 위원은 자치회관의 운영을 통해 지역주민에게 봉사하는 지위에 있다. 주민위에 군림하려 한다거나 위원들의 감투에 연연한다든가, 보수 등 반대급부에 집착해서는 곤란하며, 주민과 지역발전을 위한 자발적인 봉사정신에 입각하여 자치센터 운영에 참여해야 한다.

#### 적극적인 참여의식

자치회관의 건전한 정착여부는 주민 각계각층으로부터 위촉된 위원 개개인의 적극적인 참여와 활동여하에 달려 있다고 할 수 있다. 적극적으로 의견을 개진하고, 토의하고, 주민의 의견을 반영하는 등 활발한 참여의식이 요구되며, 위원으로서의 위촉만 되었을 뿐 방관자적 자세를 보인다든가, 직함만 갖는 것에 만족해서는 진정한 주민자치위원으로서의 자격이 없다고 할 것이다.

#### 지역화합과 공동체 형성의 촉진자

주민자치위원들은 주민 각계각층의 대표자로서 상호 신뢰와 협조의 바탕위에 지역의 화합과 인보협동, 공동체감이 형성될 수 있도록 노력하여야 하며, 특히 주민자치위원회는 지역 내의 어떠한 위원회나 단체보다도 그 목적과 기능이 주민지향적, 주민자치적, 주민화합적임을 인식하여 모두가 공동체적 방향으로 나갈 수 있도록 촉진자, 매개자로서의 역할 수행이 필요하다.

#### 주민자치활동의 선도자적 역할

자치회관의 궁극적인 목적은 주민자치활동과 지역공동체 형성의 구심체 역할을 수행하는 것으로 주민의 삶의 질 향상을 위한 각종 문화, 복지 프로그램운영 외에 지역문제나 주민관심사항을 위원들이 모여 활발히 토의하고 이를 주민에게 알리고, 참여시키고, 계도하는 등 자치활동의 선도자 역할을 수행하여야 한다.

#### 주민과 행정 간의 가교역할 수행

주민자치위원들이 자율적으로 나서서 주민의 요구사항, 지역의 현안문제 등을 토의하여 이를 행정당국에 건의하는 등 주민과 행정 간의 가교역할을 적극 수행할 것이 요구된다.

#### 적극적인 사고방식과 개혁적 자세

주민자치위원회는 자치센터의 실질적 운영주체이며, 위원들은 자치센터의 효율적 운영을 위한 개선방안을 끊임 없이 발굴하고 연구하는 자세와 함께 열린 마음과 개혁적 사고로 우리지역에 적합한 프로그램은 무엇이고, 무엇이 문제이며, 이를 해결할 수 있는 방안은 무엇이고, 주민들이 무엇을 원하는지 등을 계속해서 탐구하고 노력하는 자세가 필요하다.

- 주민자치는 자치권의 일종이고, 특정한 시설의 운영위원회가 아니다. 주민자치는 주민으로부터의 대표성을 바탕으로 지역에 대한 자치를 주민이 하는 것을 의미한다. 현재의 주민자치위원회는 자치회관의 운영위원회에 불과한데, 이들에게 주민자치를 하라고 요구하고 있기 때문에 권한과 역할인지에서 괴리(gap)가 발생하고 있는 것이다. 이것이 주민자치위원회 문제의 근본적인 원인이다.

## 23 개선방안

- 주민자치위원회의 개선방안은 첫째, 주민자치위원회의 대표성을 확보하고, 둘째, 주민자치위원회의 위상을 강화하고 자율성을 확보하며, 셋째, 주민자치위원의 역량을 강화하는 것이다(서울시,2010).
- 위원회의 대표성을 확보하기 위해서는 주민과 자치위원과의 적절한 대표규모가 확보되어야 한다. 주민자치위원은 동전체를 대표하고 있기 때문에 2만명대 1의 관계로서 활동하게 된다. 이렇게 되어서는 주민과 주민자치위원 간에 소통은 거의 불가능하다. 이 때문에 주민자치활동도 형식화되기 쉬운 것이다.
- 주민과 주민자치위원 간의 소통이 강화되기 위해서는 자치위원들이 자신의 관할구역을 가져야 한다. 즉 인구 2만명의 동에서는 25명의 주민자치위원들이 선출되면, 1명의 주민자치위원이 800명의 주민을 대표할 수 있을 것이다. 그리고 주민자치위원회는 이러한 구역대표들이 모이는 협의체 혹은 연합체가 되어야 할 것이다. 이렇게 되면 주민자치위원의 대표성이 강화될 수 있을 것이다. 대표하는 방식은 주민총회방식이나 공개모집방식으로 할 수 있을 것이다.
- 주민자치위원은 구역을 나누어서 대표성을 확보하는 것이 가장 좋은 방법이나, 현재와 같이 구역을 나누지 않고 위원을 선출하는 경우에도 위원의 모집방법 중 공개모집 비율을 높이는 것이다. 즉 70%를 공개모집으로 하고, 30%만 추천으로 선출하는 것이다.

- 주민자치위원의 연임을 제한해야만 한 사람이 지속적으로 주민자치위원을 하는 것을 막고, 다양한 사람들에게 지역의 주민자치활동에 참여할 수 있는 기회를 부여하는 것이 가능하다.
- 주민자치위원 선출의 공정성을 기하기 위하여 주민자치위원 선정위원회를 구성하는 것도 필요하다. 이는 외부전문가에 의하여 객관적으로 위원선정이 가능하도록 함으로써 정치적 중립성을 확보할 수 있다.
- 주민자치위원회회의 위상을 강화하기 위해서는 기존 조례상의 동장 권한을 위원회의 권한으로 이양해야 한다. 예산편성권, 집행권, 회계감사권, 인력관리, 프로그램 기획운영평가권 등 동장 권한은 위원회의 권한으로 이관해야 한다.
- 주민자치위원회는 위상이 강화되려면 지방자치법상 법률적 기관으로서의 위상을 가져야 한다<sup>21</sup>. 그리고 주민자치위원회의 기능을 제약하고 있는 공직선거법 등의 다른 법률의 제약을 벗어나기 위해서는 주민자치특별법의 제정이 필요하다.
- 즉, 주민자치위원회에는 자치회관의 운영기능 외에도 주민자치기능과 지역사회진흥기능이 있지만, 이는 유명무실한 상태이다. 왜냐하면, 주민자치위원회가 지역사회진흥이나 주민자치사업으로 저소득 밑반찬 전달이나, 장학금 지원사업, 무상교육지원 등의 사업을 하려고 하면 주민자치기금을 확보해야 하고, 기부를 받아야 한다. 그런데, 공직선거법은 주민자치위원회에 대한 기부를 금지하고 있기 때문에 주민자치활동에 제동이 걸리는 것이다.
- 주민자치는 주민자치권이 법률적으로 부여되고, 주민자치권에는 조세권, 예산편성권, 조직인사권을 독자적으로 수행할 수 있는 법적권한이 부여되어야 한다. 그러나 현재와 같이 조례준칙이나 조례상의 위상을 가지고서는 이러한 자치권한을 담당할 수 없다.

---

21 이때 특별법상 지방행정체제개편의 기본방향으로 제시된 것으로, 지방자치 및 지방행정체제의 적정화, 주민생활편익증진을 위한 자치구역 조정, 지자체규모와 자치역량에 부합하는 역할 기능부여가 있음.

- 주민자치위원회가 심의의결기구라고 한다면, 이를 집행할 수 있는 사무국이나 사무조직이 있어야 한다. 사무조직은 역할분담에 의하여 사무를 집행하게 된다. 즉 분과위원회는 분과별로 팀을 구성하여 사무를 처리해야 한다. 여기에는 주민자치위원이 책임자가 되지만, 이를 분담하여 사무처리할 사무원이 있어야 할 것이다. 이들에 대한 급료나 수당을 지급할 수 있는 자치회비를 수납하고 사용할 수 있어야 한다.
- 주민자치위원회의 위상강화와 자율성 확보를 위해서는 상근직원이나 상근사무조직이 설치되어야 한다.
- 주민자치위원회의 권한강화와 관련하여 동장에서 위원회로 이양되어야 할 권한은 다음과 같다. 이양되어야 할 권한 중에는 자치회관 프로그램 운영권, 자원봉사자모집 및 사무분담권, 이용자 변상조치 및 이용제한권, 주민 및 단체의 의견제출 검토 및 반영권, 운영계획 수립 및 반기별 운영결과 보고권, 운영세칙 제정권, 사용료의 징수범위 및 요율 결정권 등이 있다.

표 3-8 기본조례상 주민자치위원회의 권한과 이양되어야 할 동장의 권한

현재의 주민자치위원회의 권한	이양되어야 할 동장의 권한 (추가이양받아야 할 주민자치위원회의 권한)
○ 독립적 권한 -자원봉사자 활동비 지급권(7조) -수강료징수권(10조7항) -자치회관운영 관련 필요사항 심의권(16조) -위원장과 부위원장 호선권, 위원장 연임권(17조) -위원 자원봉사활동 사항 결정권 ○ 동장과 협의를 조건으로 성립되는 권한 -수강료의 징수범위 및 요율결정권(10조) -수강료 지출권(10조6항)	○ 독립적 권한 -자치회관 프로그램 운영권(6조, 7조) -자원봉사자 모집 및 사무분담권(8조) -이용자 변상조치 및 이용제한권(11조) -주민 및 단체의 의견제출 검토 및 반영권(12조) -운영계획 수립 및 반기별 운영결과 보고권(14조) -운영세칙 제정권(24조) ○ 동장과 협의를 조건으로 성립하는 권한 -사용료의 징수범위 및 요율결정권(10조)

서울시(2010:28)를 참고하여 수정

- 주민자치위원의 역량강화는 무엇보다도 필요하다. 역량강화를 위해 기존의 주민자치위원에 대한 교육훈련뿐만 아니라, 이미 우리 사회 곳곳에

조직과 기관을 경영해본 경험을 가진 지역인재들이 주민자치활동에 참여하게 할 필요도 있다. 또한, 주민자치대학을 설치하여 지속적으로 주민자치의 역량을 강화하고 자치구별로 지역의 주민자치를 활성화할 수 있는 조사연구가 필요하다. 평생교육의 일환으로 주민자치교육이 이루어져야 할 것이다.

- 주민자치위원회는 교육과정을 의무적으로 이수하게 하는 것도 하나의 방법이다.
- 주민자치위원회의 역량강화는 주민자치위원만의 문제가 아니다. 주민자치 사무국이나 상근직원들의 자격관리도 필요하다. 아파트공동주거공간의 관리를 위하여 주택관리사제도가 있고, 일정한 자격요건을 가진 사람이 아파트관리소장을 하는 것처럼, 주민자치에도 주민자치관리사 제도를 도입함으로써, 일정한 주민자치의 자격을 구비한 사람만 사무소만 소장이 되게 하는 방법이 있다.

### 3 주민자치회(住民自治會)로의 제도화 방안과 시범실시

#### 3.1 주민자치회의 제도화

- 주민자치회의 제도화는 2010년 9월16일 제정된 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법’을 근거로 하여 시작되었다. 이 특별법에 시군통합의 기준 및 범위, 통합지방자치단체 및 대도시특례, 도의 지위와 기능재정립 등의 내용과 함께 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 규정이 들어 있다.
- 이 법률에 의하여 설치된 대통령소속 ‘지방행정체제개편추진위원회’는 2012년 6월말 주민자치회의 설치와 관련하여 기본계획과 추진방안을 대통령과 국회에 보고했다. 이때 ‘주민단위의 근린자치 활성화’가 기본방향으로 제시되었다.
- 이 위원회는 주민자치에 토대를 둔 주민자치회를 설치하기 위한 기본방향으로서 5가지를 제시하고 있다(심익섭, 2011). 그것은 첫째, 효율성

과 민주성, 통합과 분권의 조화, 둘째, 주민참여와 주민의 책임성 강화, 셋째, 지역사회발전을 통한 국가경쟁력 강화, 넷째, 공공재의 공동생산 또는 생산경로의 적정화, 다섯째, 지역사회 발전과실의 공정한 배분이다.

- 특별법에는 제20조에서 22조까지 주민자치회에 대한 규정이 있다. 제 20조는 ‘풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍면동 해당구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다’고 규정하고, 21조는 주민자치회의 기능으로서 ‘주민자치회가 설치되는 경우, 읍면동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다’고 규정한다.
- 특별법이 정하고 있는 주민자치회의 업무는 첫째, 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항, 둘째, 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무처리에 관한 사항, 셋째, 그밖에 관계법률이나 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항이다.
- 또한 제22조에 주민자치회의 구성은 조례가 정하는 바에 따라서 지방자치단체장이 위촉하도록 되어 있다. 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관해 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 하고 있고, 부칙 제4조에 읍면동 주민자치회의 시범실시에 대해 규정하고 있다. 아울러 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치 운영할 수 있으며, 이를 위하여 행정적, 재정적 지원을 할 수 있도록 하고 있다.
- 지방행정체제개편추진위원회는 2012년까지 주민자치회의 모델을 개발하였고, 이를 위해 토론회, 공청회 등 국민적 공감대를 마련하고자 했다. 또한 주민자치회의 기본모델을 대통령과 국회에 보고하였다.
- 근린자치의 중요성을 인식하고, 한국지방자치에서 새로운 모형의 주민자치회가 필요하다는 주장이다. 따라서 주민중심의 근린자치를 활성화 하면서 행정과 주민 간의 협력을 통하여 효과적인 행정기능을 수행하는

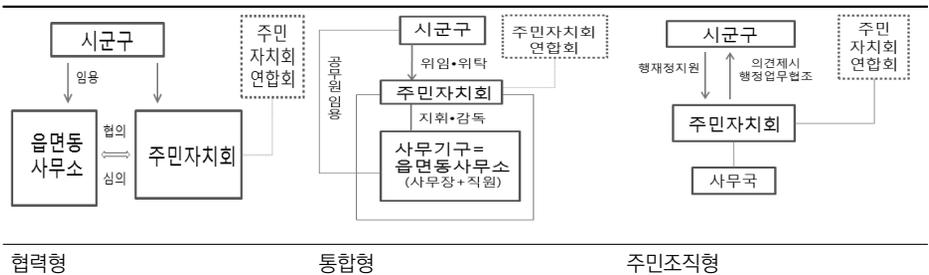
것이 바람직하다.

- 주민중심의 근린자치를 위해서는 주민들이 지역의 소속감을 가지고 주민회합과 지역발전을 위하여 자발적인 노력을 확대하는 것이 필요하고, 행정기관의 동원에 의한 소극적이고 제한적인 참여에서 벗어나 지역 내의 직능조직이나 단체와의 연계관계를 구축하는 것이 중요하다.
- 또한, 행정과 주민 간의 협력을 통한 효과적인 행정기능의 수행을 위해서는 지방자치단체와 주민 간의 유기적인 협력관계를 확대하고, 현장행정중심의 행정서비스 공급이 필요하다. 능동적인 주민참여를 통한 근린자치의 강화를 통하여, 앞으로 있을지도 모를 지방행정체제 개편에 따른 민주성의 결여를 보완할 수 있어야 할 것이다.
- 이번 개혁논의과정에서의 논점은 주민자치회에 대한 법적 권한을 보장하여 주는 것이다. 1998년의 주민자치위원회는 법적인 근거와 기반이 없었기 때문에 친목모임처럼 변해 버린 것이다. 주민자치회의 제도화를 위한 제도설계의 모델은 세 가지의 방향성을 제시하였다.
- 첫째는 지역대표성, 자발성 및 전문성이 확보되도록 주민대표를 선출하고, 둘째는 지역공동체 형성, 행정지원기능, 기타 수익사업 등 다양한 활동이 가능하도록 기능을 포괄적으로 규정하며, 셋째는 주민자치회 설치에 대한 기본방향을 제시하고 구체적인 사항은 지역특성을 감안하도록 자율성을 부여한다.
- 다시 말해, 주민자치회의 시범실시가 되었던 본실시가 되었던 주민자치회의 대표선출과 종합적 기능수행, 다양성 등이 확보되어야 할 것이다. 특히 대표선출방식은 중요한데, 어떻게 대표성을 확보하고 전문성을 확보하도록 할 것인가가 중요한 논점이다.
- 지방행정체제개편추진위원회(2012)가 제안한 모델은 협력형, 통합형, 주민조직형이다.
- 협력형은 주민자치센터와 주민자치위원회제도를 보완 발전시킨 모델로서 점진적인 개혁모델이다. 이 유형은 현재의 읍면동 사무소를 존치하고, 현재의 기능을 수행하면서, 주민자치회가 병렬적으로 설치되는 형

태이다.

- 주민자치회는 주민자치기능, 위탁위임사무처리기능과 읍면동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대하여 협의 심의 기능을 수행하게 된다. 기존의 주민자치위원회가 자치회관의 운영자문위원회 정도의 위상을 가지고 있었다고 한다면, 주민자치회는 읍면동의 행정기능에 대하여 협의 심의권을 부여하여 권한을 강화하였다는 점이 양자의 차이점이다.
- 또한 주민자치회는 주민자치위원의 선출방식을 변경하여 주민의 대표성과 전문성을 확보한다는 측면에서 보다 진전된 모형이라고 할 수 있다.
- 이 점에서 주민자치회의 시범실시 때 자치위원의 선출방식에서 다양한 실험이 필요하다. 직선으로 뽑는 방식, 주민총회선출의 방식, 공개모집의 방식, 선출위원회의 추천방식 등으로 유형을 나누어서 각 위원이 어떻게 주민자치회를 운영하고 성과를 내는지를 비교해 보아야 할 것이다.
- 그러나, 현재 안전행정부의 시범실시는 제대로 된 것이 아니라고 해야 할 것이다. 그 이유는 주민자치위원을 선출하는 방식에서 다양한 방식이 아니라 공개모집이나 추천에 의하고 있기 때문이다.
- 특별법상 설치단위는 읍면동단위당 1개의 주민자치회를 설치하도록 하고 있고, 특별한 경우는 분회를 둘 수 있도록 하고 있다. 또한 주민자치회를 실제 운영하기 위하여 주민대표로 구성되는 협의심의기구로서 ‘주민자치위원회’를 설치 운영하도록 하고 있고, 운영지원을 위해 유급사

표 3-9 지방행정체제개편추진위원회가 제안하는 주민자치 모델



무원이나 자원봉사자를 둘 수 있도록 하였다. 필요한 경우 공무원의 파견도 가능하게 하였고, 특별법상에서 제시한 기능은 첫째, 읍면동 행정 기능 중에서 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항의 협의, 심의권 부여, 둘째, 주민자치기능, 셋째, 위임 위탁사무 처리기능 수행으로 되어 있다.

- 통합형은 주민대표로 구성되는 의결기구 밑에 읍면동의 공무원이 집행 기능을 담당하는 구조로 통합되는 것이다. 이 유형은 시군구의 지방자치 단체장이 인사, 조직권을 가지고 있으면서 사무기구의 장<sup>22</sup>임용 시에 주민자치위원회와 협의를 거치도록 한 것이다. 통합형은 주민자치위원장이 소속직원의 업무와 복무에 대한 지휘감독권을 가진다는 점이 협력형과의 차이점이다.
- 통합형은 절충형의 성격이 강하다. 현재와 유사한 협력형으로는 근린자치를 한다고 하기에는 어색하고, 그렇다고 선진국형의 주민조직형으로 하기에는 시기상조라고 보기 때문에 중간정도 수준으로 제시한 것이다.
- 마지막으로 주민조직형은 주민자치에 가장 충실한 모델로서 주민주도의 주민자치를 법제화한 것이다. 이 유형은 읍면동사무소를 폐지함으로써 행정효율성의 달성은 물론 복지공무원으로 전환 시 시대적 수요에도 예산증가없이 대응이 가능할 수 있다는 이점이 있다. 읍면동사무소의 기능은 시군구에서 직접 수행하고, 읍면동은 주민대표로 구성되는 근린자치의 요람으로 만들자는 것이다(심익섭, 2012:72).
- 주민자치위원회는 주민대표로 구성되는 의결기구로 두고, 집행기구로서 사무기구를 둔다. 사무국에는 유급사무원 및 자원봉사자를 둔다. 필요한 경우에는 시군구에 공무원 파견을 요청할 수 있다.
- 주민주도형은 그 지역에서 필요한 자치서비스를 스스로 생산하고 공급할 수 있는 자치운영체이고, 행정과의 협력 거버넌스로서 행정기능을 위임, 위탁받아 주민자치회가 독자적인 권한을 가지고 처리할 수 있는 법

제도적 위상을 가진다.

- 주민자치위원회와 주민자치회를 비교하면, 주민자치회는 법률적 위상을 가진 조직으로, 읍면동의 법적 주민자치기구이다. 따라서 주민대표성을 명확히 확보하여야 하고, 위촉권자는 시군구청장이다. 주민자치회는 자체재원을 가질 수 있으므로, 행정과는 대등한 파트너십을 구축하여야 한다. 주민자치회의 기능은 주민생활과 관련된 사항을 협의하고 심의하며, 구역 내의 주민화합과 발전에 관한 사무를 수행하며, 시군구가 위임하거나 위탁하는 사무를 처리할 수 있다. 이를 표로 비교하면 다음과 같다.

**표 3-10 주민자치위원회와 주민자치회의 비교**

구분	주민자치위원회	주민자치회
근거	시군구조례	“지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법” 제27조 내지 29조
형태	읍면동 자문기구	읍면동 주민자치기구
위촉권자	읍면동장	시군구청장
대표성	지역유지 중심 대표성 미약	주민대표성 전문성 확보
기능	주민자치센터 운영사항 심의	주민생활과 밀접한 관련사항 협의 및 심의 구역 내의 주민화합 및 발전 지자체가 위임 위탁하는 사무처리등
재정	읍면동사무소 지원외에 별도 재원이 거의 없음	자체재원(수익, 위탁사업수입, 사용료 등) 보조금 기부금 등 다양
지자체와 관계	대부분 읍면동주도로 운영	대등한 관계에서 파트너십 구축

출처 : 안전행정부(2013)

### 3.2 주민자치회의 시범실시

- 21세기는 주민자치의 시대이다. 주민자치가 지방자치의 성패를 좌우할 수 있다. 주민자치의 형성과 발전없이는 지방자치도 형해화할 것이다. 이런 시각에서 보면, 주민자치의 시범실시는 지방자치발전을 위하여 가장 중요한 사안이다.

- 특별법이 의도하고 있는 것은 시범실시를 통하여 주민자치회의 설치 운영에 참고하기 위한 충분한 자료와 경험을 확보할 수 있도록 협력형뿐만 아니라 통합형과 주민조직형도 시범실시를 통하여 각각 어떤 문제점이 있고, 성과가 있는지를 비교분석하는 데 있다. 그럼에도 불구하고, 안전행정부가 협력형만을 시범실시하고, 다른 유형을 배제한 이유에 대해 현재의 법령의 제약때문이라고 하고 있는데, 이는 어불성설이다. 시범실시는 현행 법령 내에서만 하라는 것이 아니고, 시험적으로 하라는 것이기에 법외의 것도 시도해 보고, 그 경험과 성과를 분석해야 할 텐데, 협력형만을 고수하는 것은 무사안일주의에 가깝다.
- 안전행정부는 2013년 3월에 주민자치회 시범실시계획을 수립하였고, 4월에 공모를 시작하였다. 그 결과 166개지역이 응모했다. 6월에 민관합동선정위원회는 31개의 지역을 시범실시지역으로 선정했다. 이어 6월 중순에 1차워크숍을 실시하였고, 하순에는 표준조례안을 통보하였다. 7월에는 31명의 지원관을 운영하였다. 9월에는 여성위원의 비율을 40% 이상 유지하도록 협조사항을 권고하였다. 연말까지는 대부분의 시범실시지역에서 주민자치회가 구성되었고, 조례제정을 완료하였다.
- 시범실시지역 중에서 10개 지역은 특별히 ‘안심마을’로 지정하여 5억원 정도의 사업비를 교부하였다.
- 기본적으로 안전행정부의 시범실시안은 지방행정체제개편추진위원회가 제안하였던 주민자치회의 모형을 실험하기에는 부적절하다. 주민주도형과 통합형을 배재하였음은 물론 협력형 모형도 안전행정부의 모형도에서는 주민자치회가 가상의 주민자치연합회에 속하게 되어 있을 뿐이어서, 시군구와 어떤 관계를 가질지에 대한 ‘실험’을 할 수 없다. 즉 안전행정부의 모형도에는 주민자치회 연합회란 존재가 실질적으로 없다.
- 또한 안전행정부의 모형도에서는 ‘전 주민으로 구성되는 주민자치회’와 주민자치회들의 상위계층으로서 주민자치위원회가 있어야 하는데, 주민자치회와 주민자치위원회의 구분이 없다는 점이다.

- 아울러 지원인력에서도 지방행정체제개편추진위원회의 모형도는 유급 사무원을 두고, 공무원을 파견할 수 있도록 되어 있었지만, 안전행정부의 모형도는 자원봉사자를 지원인력으로 하고 있고, 공무원파견이 부적절하다고 규정하고 있다.
- 이런 제도설계를 가지고 안전행정부가 주민자치회를 시범실시하면 문제가 심각하다. 예산낭비의 우려가 있다. 이 시범실시를 통해서는 ‘실질적 주민자치’에 유익한 어떤 교훈이나 정보가 나오기 어렵다.
- 시범실시의 목적이 ‘주민자치회제도의 타당성 및 실현가능성’을 판단하기 위한 것이라고 하면서 안전행정부는 원천적으로 다양한 주민자치회의 제도를 실험하고 있지 않다. 즉 제대로 된 실험도 하지 않고 실험결과를 도출하려는 오류를 가지고 있다. 시범실시결과를 토대로 제도보완대책을 마련하겠다고 했는데, 실험도 해보지 않고 안주하게 될 가능성이 높다.
- 안전행정부는 주민자치회의 수행업무를 협의업무와 위탁업무, 주민자치업무로 나누고, 이 사무들에 대한 위임 위탁을 하겠다고 설명하고 있다(안전행정부, 2013). 협의업무에는 읍면동 지역개발사업인 지역발전계획 수립, 위탁업무에는 공공시설 운영, 여성회관, 문화의 집 운영, 저소득노인 도시락배달사업 등이 포함된다.

표 3-11 주민자치회 시범실시의 수행업무(예시)

협의업무	위탁업무	주민자치업무
읍면동지역 개발 -읍면동단위 지역발전계획 -지역자원활용 마을만들기	주민자치센터 운영 작은 도서관 등 공공시설 운영 공원, 공중화장실 등 공공시설물 관리	마을축제, 체육대회 등 읍면동 각종행사 개최 마을신문 소식지 발간
주민 간 이해조정 -지역 내 행정구역 변경계획 -협오시설 주변 주민 간 의견수렴 -초등학교 통폐합계획 등	마을휴양지 관리 저소득노인 도시락배달사업 문화의집 운영 및 관리 여성회관 운영 및 관리	생활협동조합 운영 동호회, 스포츠 활동 자율방범 및 안전귀가활동 등하굣길 안전관리 등
시군구 추진사항에 대한 의견제출 -지역 내 투자유치계획 -교통신호개선 등	자원봉사활동 지원	

출처 : 안전행정부(2013)

- 그러나 실제로 서울시 성동구 마장동 주민자치회 시범실시의 사례를 보면, 주민자치회에 9개 분야 12개 사무가 위탁되고 있는데, 이는 용두사미라고 해야 할 것이다. 12개의 사업이 위·수탁사무로 발굴되었고, 이 중 사무화된 것은 18개에 그쳤다.
- 18개의 사무 중에서 예산사무는 7개에 불과하고, 11개의 사무들이 비예산사무이다. 예산사무도 2,500만원 정도에 불과하다. 시군구예산이 통산적으로 3천억원 정도가 된다고 할 때, 0.1% 정도의 예산만이 읍면동 주민자치회에 배정되었다는 것이다. 재정적인 측면에서는 주민자치의 가능성을 거의 불신하고 있는 것이 아닌가 생각된다.

표 3-12 성동구 마장동 주민자치회 위·수탁사무

(단위 : 천원)

	비예산사업	예산사업	예산/비예산복합사업
사업명	마을공동체사업 태극기달기운동 동장학회 운영 자율제설단 운영 안전마을사업	어린이도서관 관리(2,260) 경로행사 운영관리(4,000) 주민자율청소(5,068) 자율방역대 운영(720)	자매결연사업(1,000) 자치회관 운영(10,960) 자원봉사캠프 운영(1,200)
총계	0	12,048	13,160

출처 : 성동구 내부자료를 가공

- 성동구는 주민자치회의 시범실시를 위하여 주민회의를 3회 개최하였고, 이때 40명의 주민들이 모였다고 한다. 시범실시에 관한 주민설명회는 10회에 걸쳐 실시했는데, 2013년 6월에서 8월까지 집중되었다.
- 그 후 9월에 10일 정도 주민자치회의 위원을 모집했다. 주민자치회의 모집방법은 공개모집으로 했다. 2013년 9월에 46명이 지원하였고, 이 중 주민자치회 선정위원회에서 30명이 선출되었다. 주민자치회 선정위원회는 자치행정전문가 등 외부인사 9명으로 구성하였다.
- 10월에는 주민자치회의 위원에 대한 교육과 위탁사무 설명회를 개최하였고, 수탁사무에 대한 협의를 거쳐 주민자치회 위촉식 및 위탁사무 협

약을 체결하였다<sup>23</sup>.

- 그런데 마장동 주민자치회가 발족하기 전에 주민자치위원회가 지역정체성찾기 사업을 주민자치회공모사업으로 제시하여, 이미 이 사업은 추진되었다<sup>24</sup>. 다시 말해 시범실시로 공모하였던 사업은 이미 목적이 달성되었고, 안전행정부에서 지급한 1억원의 예산은 특별교부금이어서 주민자치회와 같은 민간단체에는 지원할 수 없어 이 예산을 시범실시사업에는 이용할 수 없다는 것이다. 이 예산은 성동구의 안전관련 사업비로 사용되었다고 한다.
- 그래서 성동구는 마장동 주민자치회 운영비인 6,900만원을 별도의 자체예산으로 편성하였다는 것이다. 즉 위탁사무로 2,500만원, 공과금이 나 운영비 등으로 4,400만원을 배정하였다<sup>25</sup>.
- 마장동 주민자치회는 4개의 분과위원회로 나누어서 사무를 추진하고 있다. 행정분과위원회, 안전마을분과위원회, 복지분과위원회, 마을기업분과위원회가 그것이다. 분과별 사업을 보면, 마을기업분과위원회와 복지분과위원회는 예산사업이 많고, 행정분과위원회와 안전마을분과위원회는 비예산사업이 많다.

**표 3-13 성동구 마장동 주민자치회 분과위원회별 사무**

	행정분과위원회	복지분과위원회	안전마을분과위원회	마을기업분과위원회
위탁사무	주민자치장학회 운영 주민자치공동체 교류사업 마을공동체사업	행복공동체자치회관 운영 경로행사 운영관리	태극기달기운동 생활안전거버넌스 주민자율청소(갈꿈이 봉사단) 자율제설단 운영 자율방역대 운영	어린이작은도서관 관리 자원봉사캠프 운영
시범사업		지역복지형 (지역복지사업)	안전마을형 (안전마을사업)	마을기업형 (마주보고가게, 마주보고북카페, 마주보고마을농원)

23 마장동 내부자료참고

24 이에 대해서는 2013년 6월에 발간된 '마장동 이야기' 참고

25 성동구 주민자치센터 담당직원 인터뷰

- 현재 주민자치회의 시범실시는 할 수 있는 것만을 시도해보는 땅 짚고 헤엄치기 식의 실험을 하고 있다. 과감하게 주민주도형과 통합형으로 몇 개의 지역을 선정하여 서울시 차원에서 시도해 볼 필요가 있다. 이 실험의 결과를 바탕으로 서울시는 안전행정부나 지방자치발전위원회에 제도개선의 입법사항을 제안해야 할 것이다.
- 안전행정부의 주민자치회 컨설팅단 전문가들도 현재의 시범실시에 안주하고 말고, 주민자치회의 진정한 실험이 될 수 있도록 지속적으로 건의하고, 대통령소속의 지방자치발전위원회에 건의해야 할 것이다. 학회 차원에서의 자발적인 노력도 필요하다.

#### 4

### 환경변화와 제도 재설계

- 통장제도가 그 기능을 상실하고 있는 배경에는 도시화, 정보화, 글로벌화를 통한 환경변화가 있다. 도시화를 통하여 인구가 밀집되고, 이동이 빈번하게 되면서 지역공동체가 붕괴하게 되었다. 이로 인해 통장의 지역주민에 대한 관계성이 저하되었고 통장의 지역주민에 대한 인식도도 떨어지게 된 것이다.
- 또한 정보화를 통하여 동사무소의 기능이 축소되고, 행정사무는 시와 구가 직접 처리할 수 있게 되었다. 1998년의 동기능 축소로 인하여 동사무소의 기능이 주민등록 등의 민원사무와 복지사무에 한정되면서, 통장의 기능도 축소된 것이다.
- 이는 글로벌화로 인하여 행정의 단위가 커져 공공조직의 효율성을 지향하게 된 것이다. 1991년 이후 지방자치제도가 도입되면서, 광역계층과 기초계층만의 지방자치를 실시하게 되었고, 기초계층의 평균인구는 21만 정도의 대규모가 되었다. 즉 읍면동계층은 지방자치를 실시하지 않는 것으로 제도설계가 된 것이다. 이로 인해 지방자치의 풀뿌리라고 할 수 있는 주민자치가 성숙되기보다는 지방정치가 선점하여 정당정파에 의

한 지역 갈등의 폐해가 나타나기 시작한 것이다. 여론이 지방자치의 폐해에 주목하게 되면서, 지방자치 자체를 부정적으로 보기 시작하고, 주민자치의 역량을 함양할 수 있는 기회를 가지지 못하게 된 것이다.

- 이러한 문제점을 해소하기 위해 1999년 이후 주민자치위원회가 도입되었다. 이는 주민자치를 통해 지방자치의 풀뿌리를 조성하려고 한 것이었다. 그리하여 동사무소의 폐지까지 검토하였지만, 동사무소의 기능축소로 결론지어져, 통반장제도도 잔존하게 된 것이다. 동사무소의 유희시설에는 자치회관을 만들고 이 시설의 운영을 위하여 주민자치의 방식을 도입한 것이 주민자치위원회이다.
- 다시 말해 자치회관의 운영을 통장들에게 위탁하는 것은 지방자치에 역행한다고 본 것이다. 그래서 자치회관의 운영사무에 한정하여 주민자치가 도입된 것이다.
- 결과적으로 지난 14년 동안 자치회관의 취미여가 프로그램 운영과 관련된 사무에 주민자치가 도입되었고, 어느 정도의 성과는 거뒀다고 할 수 있다. 한정된 사무이긴 하지만, 주민자치에 대해 배울 수 있는 경험이 주어졌고, 주민자치의 어려움과 한계도 체험하게 되었다. 이를 통하여 알게 된 것은 자치회관의 운영이 곧 주민자치라는 오해 때문에 읍면동의 주민자치가 지연되었다는 사실이다.
- 주민자치위원회의 혁신방안은 바로 여기서 출발해야 할 것으로 보인다. 즉 주민자치의 대상을 자치회관의 시설운영사무에 한정할 것이 아니라, 동사무소의 기능과 사무, 권한과 예산으로 확대되어야 할 것이다. 이처럼 주민자치의 대상사무와 권한이 확대되는 방향에서 혁신 방안을 찾을 필요가 있다.
- 이러한 맥락에서, 통반장제도는 행정의 보조기능에서 주민자치의 보조기능으로 전환될 필요성이 있다. 통반장제도의 혁신이 필요한 이유는 행정관리에서 주민자치로 패러다임이 전환되어야 하기 때문이다. 통반장제도와 주민자치위원회의 혁신은 밀접하게 연관된 문제이다.

## 통장제도의 재설계

- 통장의 기능이나 역할이 도시지역에서는 크게 저하되어 유명무실화되고 있는 경향이 있다. 그래서 통장제도를 혁신하기 위해 폐지방향, 기능보완방향, 새로운 역할부여방안으로 나누어 검토할 필요가 있다.
- 폐지방향은 도시지역에서 그 기능이 사실상 유명무실화되었고, 이 기능을 대체할 수 있는 지역의 봉사자들이 나타나고 있어 통장제도를 폐지해야 한다는 입장이다. 특히 서울시와 같은 대도시지역에서는 아파트 단지가 50% 이상을 차지하고 있고, 아파트단지에는 아파트동대표나 입주자대표, 부녀회장, 학교운영위원 등 지역을 대표하는 지역대표들이 존재한다. 공사사무는 이들에게 협약을 통하여 위탁할 수 있을 것이다.
- 기능보완방향은 동기능의 축소전환으로 인하여 기능이 쇠퇴하긴 했지만, 복지분야 기능들은 늘어나고 있고, 지역의 공동체형성을 위한 공적권위 기능이 추가로 부가되어야 한다는 입장이다.
- 새로운 역할부여방안은 행정의 보조기능에서 주민자치의 중심기능으로서의 역할전환을 의미한다. 새로운 역할을 수행하기 위해서는 선출방식을 동장의 추천에서 공모방식이나 주민총회(통지역)의 추천을 받는 방식으로 전환하는 것이 필요하다.
- 통장의 선출방식은 현재 동장이 추천을 받아서 임명하는 것으로 되어 있는데, 이를 공개공모방식이나 주민총회의 선거를 통한 추천방식으로 바꾸는 것을 고려할 수 있다. 좀 더 혁신적으로 나간다면, 직접선거를 통한 선출도 생각할 수 있다.
- 통장의 기능보완 방안은 현재와 같은 행정사무를 넘어서 복지사무도 보조하도록 개혁하는 방안과 환경관련의 사무를 추가하는 방안을 검토할 수 있다. 공동체를 형성하는 주민자치사무를 추가하는 것도 혁신적인 방안이다.
- 통장의 직무권한과 관련된 개선방안도 중요하다. 권한은 단순한 업무량을 뜻하는 사무와는 다르다. 권한은 법적 권한으로 조직권한과 예산권한

을 의미한다. 조직권한에는 사무를 수행할 권한만이 아니라, 이 사무를 담당할 인력을 운영할 권한도 포함된다. 통장에게 이러한 의미의 행정권한을 부여함으로써, 통장은 통에 관련된 행정사무의 운영에 관한 조직-인사-재정권을 가진다는 의미이다. 이를 행정통장이라고 하자.

- 자치통장은 행정통장과 대비되는 개념으로 자치사무에 관한 권한을 가지고 있다. 자치통장은 현재의 법제도하에서는 새로운 개념이다. 이는 자치사무에 대한 권한을 법률적으로 부여받아 자치사무에 관한 조직-인사-재정권을 가진다는 의미이다. 특별법에 의하여 주민자치회를 만든다는 것은 주민자치회에 자치권한을 부여한다는 의미인데, 현재는 행정사무를 위·수탁하는 정도에 그치고 있다. 권한이란 시각에서 보면, 현재의 주민자치회는 주민자치권을 가진 자치체가 아니다.

#### 4.2 주민자치회 제도설계

- 현재의 주민자치위원회는 그 기능이나 역할이 왜소하다는 지적이 많다. 즉 주민자치위원회가 주민자치센터의 운영에 대한 심의권만 갖고 있다는 것이다. 따라서 주민자치에 관한 사무를 확대하고 강화하여 주민자치회에 이에 대한 의결권을 부여하는 방안을 생각할 수 있다.
- 좀 더 나아가서 주민자치회가 자치사무만이 아니라 행정사무에 대한 협의와 심의권한을 부여받는 방안(협력형)을 생각할 수 있고, 주민자치회가 동사무소의 사무기능에 대한 지휘감독권한을 갖는 방안(통합형)을 생각할 수 있다. 아울러 가장 진전된 주민자치의 제도로서 동사무소의 기능을 폐지하고 동자치권한을 부여하는 주민주도형의 주민자치도 새로운 제도로 설계할 수 있다.
- 주민자치회는 주민대표성의 확보가 중요한 부분이다. 대표없이는 세금 없다는 격언처럼, 대표의 정당성이 있을 때, 세금도 거둘 수 있고, 예산 지출에 대한 정당성도 생기는 것이 자유민주주의제도이다.

- 대표선출방법으로는 직접 선거방식이나 주민총회 의결후 추천방식이 있다. 이들 방법이 비용이 많이 든다고 하면, 차선택으로 공개공모후 추천방식이 있다. 공개공모후 추천은 동장추천이나 구청장추천보다 낫지만, 실제로는 대표성을 제대로 갖기 어려울 수 있다.
- 사무권한과 관련해 제도설계에서 염두에 두어야 할 것은 행정사무에 대한 심의의결권을 부여할 것이냐, 자치사무에 대한 심의의결권을 별도로 규정할 것이냐이다. 물론 행정사무가 자치사무의 영역까지 모두 쓸어 담고 있어 제대로 된 자치사무를 찾기가 어려울 정도로 행정에 대한 집권성과 독점성이 강하다면, 이는 ‘분권과 역할분담’ 논의로 풀어야 한다.
- 현재 한국의 행정영역과 자치영역의 관계는 행정의 집권성과 독점성으로 규정할 수 있고, 그렇다면, 자치영역의 독자성과 자율성을 확보해 주면서 행정영역과 자치영역의 ‘역할분담과 분권이양’의 논의가 전제되어야 할 것이다.
- 동사무소 자체는 중립적일 수 있다. 행정영역이 지배하느냐, 자치영역이 지배하느냐의 문제일 수 있다. 동사무소는 주민주도형이 될 경우에는 그 구성원이 관료(官僚)에서 민료(民僚)로 전환되는 차이가 있을지 몰라도, 관리의 물리적 공간에서 양쪽이 다 필요하다는 것이다.
- 주민자치위원회 혁신의 제도설계방안은 동사무소에 행정사무에 대한 심의의결을 부여하는 방안, 행정사무와 자치사무에 대한 심의의결권을 부여하는 방안, 행정사무를 시군구로 복귀시키고 읍면동 자치사무에 대한 심의의결권을 부여하는 방안을 구상할 수 있다.
- 예산과 관련해서는 주민자치위원회가 행정사무예산에 대한 편성과정에 참여하는 방안, 자치사무에 대한 예산편성권을 부여받는 방안, 자치사무에 대한 세원부과권까지 부여받아 관리하고 책임을 지게 하는 방안이 검토될 수 있다.
- 읍면동을 둘러싼 환경변화와 지리적 여건에 따라서 종합적으로 어떻게 제도설계하는 것이 지방자치발전에 기여할 것인가?

- 그 해답은 7가지 정도의 제도스펙트럼에서 찾을 수 있다.
- 첫 번째는 개혁강도가 가장 약한 방안으로 통반장제도의 기능을 보완하는 것이다. 두 번째는 통반장제도에 주민자치역할을 부여하고, 세 번째는 통반장제도와 주민자치회제도를 병립운영하며, 네 번째는 주민자치위원회의 사무권한을 강화하는 것이다.
- 다섯 번째는 행정통장으로서의 통반장제도를 폐지하고, 여섯 번째는 주민자치위원회에 사무권한을 강화하면서 통반장제도를 자치통장<sup>26</sup>으로 전환하며, 일곱 번째는 주민주도형의 주민자치회로 전환하는 것이다.
- 이러한 제도적 스펙트럼을 정리하면 다음의 표와 같다.

표 3-14 자치발전 관점에서 제도개혁의 강도와 유형

약						강
통반장제도 기능보완	통반장제도에 주민자치역할 부여	통반장제도와 주민자치 위원회제도의 병립운영	주민자치위원 회의 사무권한 강화	통반장제도 폐지	주민자치위원 회의 사무권한 강화와 통반장제도를 자치통장으로 전환	주민자치회 (주민주도형) 로의 전환

- 제도설계를 통해 제시된 7가지의 제도유형에 대한 선택은 주민들의 주권사항이다. 이러한 선택에 참고하기 위하여 이미 주민자치와 관련하여 진전되어 있는 두 가지의 사항에 대한 정보를 참고하여 혁신방안을 모색하는 것이 필요하다.
- 제도설계는 주민자치의 계층을 고려해야 할 것이다. 주민자치는 주민자치체와 마을공동체라는 2층의 계층으로 구성되어야 할 것이다. 주민자치체가 없이 마을공동체만 있다고 하면, 이는 행정의 통제 대상이나 관리의 대상이 된다.

<sup>26</sup> 자치통장은 주민자치법에 자치사무에 대한 대표성을 가지고 통구역에 대한 자치권을 가진 통장을 의미함.

- 따라서 마을공동체를 자치적으로 관리할 수 있는 주민자치체의 존재는 주민자치를 실효성있게 만드는 제도적 장치이다. 주민자치체를 구성할 때, 마을공동체의 대표들이 모여 연합체를 구성하는 방법도 있고, 주민자치체를 구성할 주민대표를 별도로 선출하는 방법도 있다.
- 전자는 마을공동체들의 허브로 기능할 것이고, 후자는 마을공동체와 별도의 주민자치권을 가지게 될 것이다.
- 주민자치의 협의체로서 허브기능을 하든, 주민자치의 연합체 혹은 주민자치권을 가진 주민자치단체(법적인 자치권한 보유)가 되든 국가행정 혹은 지방자치행정과의 협력을 통한 거버넌스(governannce)의 구축은 제도설계에 반영되어야 한다.
- 지방자치행정과정에서 주민자치체는 참여할 수 있어야 하고, 이는 주민참여예산제도의 형태이든, 지방자치체의 카운실(council)의 형태로든 지방자치체의 행정과정, 정책과정, 예산편성과정에 참여하여 심의 혹은 의결할 수 있는 시스템을 갖춰야 할 것이다.

#### 4.3 마을공동체만들기

- 마을공동체만들기 사업을 통하여 서울시에는 마을공동체가 수천 개만 들어지고 있다. 서울시는 지역의 마을활동가육성을 지원하고 있고, 마을만들기사업을 통하여 주민들이 마을의제에 관심을 가지고 마을이슈를 해결하는 주민자치공동체가 탄생하고 있는 것이다.
- 마을공동체만들기 공모사업은 6개 영역에서 15개 사업이 진행되었다고 한다(서울시마을공동체종합지원센터, 2013).

표 3-15 2013년도 서울시 마을만들기 공모사업

영역	세부명	사업내용	개수
경제공동체	마을기업	마을기업육성사업	사업비 30개
	상가마을공동체	상인, 주민, 이용고객의 공동체형성	/임대보증금 45개 본사업 : 3~5개

표 계속 2013년도 서울시 마을만들기 공모사업

영역	세부명	사업내용	개수
문화공동체	마을미디어	미디어제작 활용교육 및 전문가양성 장비 및 스튜디오 활동비지원  마을미디어 표출지원	교육지원 40개 아이템지원 20/매체지원 5건
	예술창작소 북카페 한옥마을공동체	문화예술공간조성과 활동지원 생활밀착형 공동체공간으로 조성 한옥마을 및 한양도성 인근마을 가꾸기	주민제안 13개 25개소
주거공동체	안전마을 공동주택마을공동체 에너지자립마을	재난재해범위 등의 예방 및 해결 아파트 마을공동체사업 발굴 확산(1차30,2차 20) 도시형 에너지자립마을 발굴 확산 (연속시범2/연속일반5/신규지원3)	지역맞춤형안전 마을 50개 서울형안전마을 2개
	돌봄공동체	공동육아 다문화마을 청소년휴카페 부모커뮤니티	가족·보육시설·지역사회를 연계해 돌봄 내외국인의 공존 및 화합활동 지원 청소년과 지역주민 소규모문화휴식공간 자녀문제 해결을 위한 부모모임 지원
센터사업	우리마을프로젝트	주민주도 마을계획 수립지원	유형1:80 유형2:40개
담당관실	주민제안사업	주민공동체활동 커뮤니티공간 운영지원 5월마을로의 초대(축제)	

출처 : 서울시 마을공동체종합지원센터(2013)

- 2013년도에 기획된 사업의 예산은 18억원 정도이다. 공모사업에 대한 주민들의 제안사업은 1,945개였는데, 이 중 776개가 선정되었다. 공모 사업에 가장 많이 응모한 자치구는 은평구로 138건에 달하며, 관악구가 129건으로 그 다음이다. 가장 적은 자치구는 강남구로 26건에 불과하다.
- 선정된 자치구는 은평구가 59건으로 가장 많고, 마포구가 50건으로 그 다음이다. 가장 적게 선정된 자치구는 강남구로 8건에 그친다.
- 마을공동체만들기 사업의 공모제안자는 6,580명이고 이 중 2,678명이 선정되었다. 마을공동체지원사업의 제안자뿐만 아니라 마을공동체지원센터 교육수강생, 마을상담 신청자 등도 포함하면 실인원은 7,779명 정도이다. 다시 말해 마을공동체만들기사업을 통하여 뿌려진 씨앗들이

8천여명 정도라고 할 수 있다.

- 물론 이 중에서 리더로 역할을 할 수 있는 사람은 마을공동체지원사업의 제안자 중에서 1,570명 정도라고 할 수 있다.
- 주민자치의 혁신을 제도설계하는 경우, 이처럼 마을공동체가 돌봄, 주거, 문화, 경제 등의 영역에서 형성되고 있다는 사실은 주민자치의 풀뿌리인 주민자치공동체가 조성되고 있는 것으로 볼 수 있다.

#### 4.4 아파트입주자대표회의

- 아파트입주자대표회의는 이미 주민주도형의 주민자치를 실현하고 있다. 또한 아파트단지는 마을공동체이기도 하다.
- 한국의 도시화율은 21세기 들어 88%로 세계적으로도 가장 높은 수준이다. 아파트의 수는 이미 2005년에 전체 주택의 52%를 넘어섰다. 도시민들의 주거이동 기간도 짧아져 서울의 경우 평균 5.4년이다. 주거이동이 잦은 곳에서는 지역사회나 마을공동체가 형성되기 어렵다. 도시민들은 바쁜 일로 인하여 이웃에 관심을 가질 여유가 없고, 동네일에 참여할 여력이 없기 때문에 전통적인 공동체가 붕괴된 것이다. 특히 일과 거주 의 분리는 이러한 현상을 더 심화시킨다.
- 공동체인 이웃이 붕괴되자, 아파트의 층간소음문제가 살인을 불러일으키기도 한다. 공동체의식의 붕괴는 분쟁과 갈등, 비리, 무관심, 이기주의로 이어진다(곽도, 2006).
- 이러한 사회문제를 해결하기 위하여 아파트공동체를 활성화시키고, 주민주도형 아파트공동체자치를 이룰 수 있도록 정책적, 제도적, 재정적인 지원시스템이 이미 구축되어 있다.
- 주민자치를 제도설계하는 연구자와 학자들은 이미 우리사회 속에 존재하는 아파트공동체 주민자치체에 대해 알아보고, ‘주민주도형의 주민자치회가 이미 제도화’ 되어 있음에 놀라워하고 있다.
- 입주자대표회의는 분양공동주택의 소유자를 대표하는 조직으로, 동별

로 선출된 동대표로 구성된다. 또한 공동주택 관리업무에 대한 전반적인 사항을 의사결정하고 아파트관리사무를 감독하는 조직이다. 판례는 입주자대표회의의 법적 성격을 ‘법인격없는 사단법인’이라고 하여, 법인과 동일한 권리의무의 주체로 보고 있다(곽도, 2006:6).

- 아파트공동체 주민자치체의 조직구조를 보면 의결/감사기관으로서 입주자대표회의가 있고, 사무국으로서 관리사무소(관리주체)가 있어 집행을 담당한다. 그리고 지방자치단체가 행정지도와 감독을 하는 삼각구조(triangle system)를 가지고 있다. 이들 세 행위자들을 규율하는 아파트 관련법규가 있다.

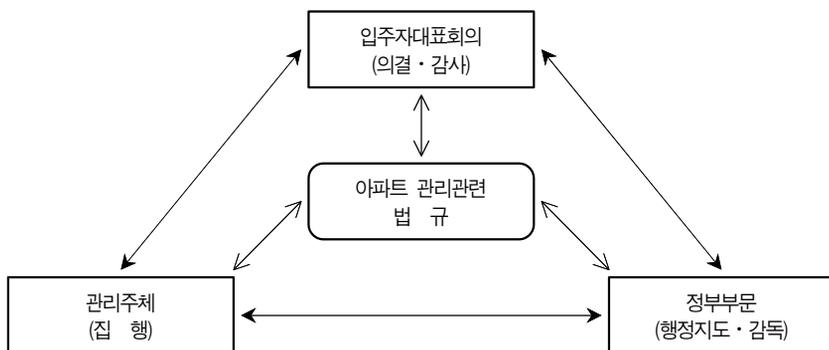


그림 3-1 아파트관리의 참여자

- 이미 아파트단지의 주민자치체로서 주민주도형의 주민자치회가 이루어지고 있으며, 행정영역은 아파트단지구역에서는 존재하지 않는다.
- 아파트입주자대표회의가 가지고 있는 아파트관리에 대한 권한을 보면, 아파트관리규약 제정권, 예산결산 승인권, 공공시설물 사용료부과기준 결정권, 아파트관리기구직원의 임면권, 입주민상호 간의 이해조정권, 공동체생활활성화 및 질서유지권 등이 대표적이다.
- 아파트관리소는 주민자치의 사무국에 해당하고, 입주자대표회의에서

의결한 아파트운영, 관리, 유지, 보수, 교체, 개량, 리모델링에 대한 사무, 관리비, 장기수선충당금, 기타 경비의 청구, 수령, 지출에 대한 사무, 아파트관리업무의 공개 및 공동시설물 사용방법에 대한 지도계몽사무, 입주민의 공동사용에 제공되는 공동주택단지안의 토지, 부대복리시설의 무단점유행위 방지 및 위반행위 시 조치에 관한 사무, 아파트단지안에서 발생한 안전사고 및 도난사고 등에 대한 조치사무 등을 집행하게 되어 있다.

- 즉 아파트단지에서는 동사무소 행정사무의 기능을 아파트관리사무소가 이미 수행하고 있는 것이다. 다시 말해 주민주도형의 주민자치가 이미 아파트단지에서는 시행되고 있는데, 이를 시기상조라고 하면서, 협력형만을 고집하거나 법제처의 해석을 빌미로 주민주도형의 시범실시를 시작하지 않은 것은 관치(官治)의 전형적인 행태라고 할 수 있다.
- 아파트단지의 관리방식에는 세 가지의 제도적 유형이 있다. 자치관리, 위탁관리, 혼합관리가 그것이다. 자치관리는 입주자들이 아파트관리를 스스로 하는 것이다. 아파트단지의 입주자대표회의가 자치관리를 하고자 할 때는 ‘주택법 시행령’에 따라 기술인력과 장비를 갖춘 자치관리기구를 구성하여야 한다. 입주자대표회의는 관리사무소장과 직원을 임명하며, 자치관리기구는 입주자대표회의의 지휘감독을 받는다.
- 자치관리는 주민자치유형 중 주민주도형을 연상시킨다.
- 위탁관리는 일정한 기준에 따라 시군구에 등록된 주택관리업자에게 입주자대표회의가 아파트관리사무를 위탁하는 것이다. 아파트 주택관리업자의 지위에 대해서는 주택법과 주택법 시행령에 규정이 있고, 여기에 규정이 없는 경우에는 민법의 위임에 관한 규정을 준용한다. 입주자대표회의는 주택관리업자의 직원인사, 노무관리 등의 업무수행에 부당하게 간섭할 수 없다.
- 위탁관리는 주민자치회의 통합형을 연상시킨다. 즉 주민자치의 시각과 입장에서 보면, 주민자치회가 동사무소 관리를 시군구의 공무원에게 위

탁하는 것으로 볼 수 있다. 주민자치위원회가 동사무소 공무원 인사나 업무수행을 부당하게 간섭하지는 못하고, 시군구청장이 직원인사나 노무관리를 수행하는 것이다.

- 혼합관리는 자치관리와 위탁관리를 혼합한 유형을 의미한다.
- 아파트단지의 관리방식에 대해서는 이미 주택학계에서는 10여년 전에 종합개선방안에 대한 연구가 수행되었고, 자치관리와 위탁관리에 대한 비교분석까지 이루어졌다. 위탁관리를 하게 되면, 관리의 책임성과 입주주민의 통제력이 강화되고, 주택관리시장이 활성화되는 효과도 있어 일자리 창출에도 기여할 수 있다.

**표 3-16 아파트 관리방식 간 비교**

구 분	자치관리	위탁관리
관리의 업무량	○	×
관리의 책임성	×	○
입주민의 통제력	×	○
관리서비스 공급의 일체성	○	×
관리서비스 공급의 성과성	○	×
관리서비스 공급의 투명성	△	△
관리서비스 공급의 안정성	○	×
관리직원의 수용성	○	×
주택관리시장의 활성화	×	○
미래지향적 당위성	△	△

주 : '○'는 유리함, '×'는 불리함, '△'는 비슷함을 의미함.  
 자료 : 대한주택공사 주택도시연구원, 2002, 「공동주택관리제도 종합개선방안」, p32;  
 홍성지, 2005, “공동주택 관리체계 개선에 관한 연구”, 건국대학교 박사학위논문, p38.

- 이 부분을 주민자치영역에 적용해 보면, 주민주도형은 자치관리의 업무량을 조율하고, 관리서비스 공급의 일체성이나 성과성을 높일 수 있지만, 통합형은 관리 책임성의 확보가 가능하고, 주민자치관리시장을 활성화할 수 있지 않을까 생각해 볼 수 있다. 자치관리사와 같은 새로운 직

종과 일자리를 창출할 수 있는 것이다. 주민자치영역은 새로운 공공서비스이고, 이 주민자치관리 서비스가 효과적으로 제공될 때, 주민의 행복과 만족도는 높아질 수 있다. 주민의 입장에서 주민자치비를 부담하고서라도 지역생활의 행복과 만족도를 높이려는 선택을 할 수 있다. 이에 대한 정확한 정보가 제공된다면 주민들은 주민주도형의 주민자치를 선택할 것으로 예상된다.

#### 45 소결

- 자치분권시대에 부합하는 통반장제도와 주민자치위원회제도의 혁신방안은 새로운 제도설계를 요청한다. 어떤 관점을 갖는가가 중요하다. 여전히 행정관리와 행정통제적 시각을 갖는다고 하면, 통반장제도를 폐지하기가 어렵다. 동사무소도 폐지하기가 어렵기 때문에 기껏해야 통합형 정도의 주민자치가 가능하다.
- 그러나 21세기가 주민자치의 시대이고 근린생활자치를 어떻게 하는가가 국가의 경쟁력을 좌우한다고 한다면, 주민들이 자치권을 가지고 자신의 거주지역에서 자치할 수 있다는 관점에서 주민주도형의 주민자치제도를 도입해야 한다. 특히 도시지역에는 이미 주민주도형의 주민자치 조직(입주자대표회의와 관리사무소)이 존재하고 운영되고 있다는 점을 감안할 때, 법제도가 정비되면 언제든지 주민주도형의 주민자치가 가능하다.

## IV 전문가 의견조사

- 1 조사설계
- 2 통장제도 혁신방안에 대한 전문가 인식
- 3 주민자치위원회제도의 혁신방안에 대한 전문가 인식
- 4 시사점

# IV 전문가 의견조사

## 1 조사설계

### 1.1 조사개요

- 통반장과 주민자치위원회 제도의 혁신방안과 관련하여 2014년 2월 17일부터 21일까지 일주일에 걸쳐 주민자치회 시범실시 컨설팅단의 위원을 대상으로 전자우편을 이용해 실시하였다.
- 주민자치회컨설팅단의 약 42명에게 설문지를 배포하였고, 회신을 한 22명의 전문가 의견을 바탕으로 통반장과 주민자치위원회 제도의 혁신방안에 대한 전문가 인식을 분석하였다.

표 4-1 전문가 의견조사 조사설계

조사대상	주민자치회컨설팅단
조사시점	2014년 2월 17일~21일
조사방법	전자우편 조사

### 1.2 응답자 특성

표 4-2 응답자 특성

	구분	빈도	%
거주지	서울	5	31.3
	비서울	11	68.8
	합계	16	100.0
주거형태	아파트	16	72.7
	연립주택	3	13.6
	단독주택	3	13.6
	합계	22	100.0
성별	남	20	90.9
	여	2	9.1
	합계	22	100.0
연령	40대	8	36.4
	50대	13	59.1
	60대	1	4.5
	합계	22	100.0

## 통장제도의 혁신방안에 대한 전문가 인식

### 2.1.1 통장제도의 방향성

- 도시지역에서 통장의 기능이 점차 쇠퇴하고 있는 추세 속에서, 향후 통장제도의 방향성에 대해 전문가들은 ‘주민자치와 관련한 새로운 기능을 부여해야 한다’는 의견이 72.7%로 가장 높아 통장제도의 개선 시 폐지보다 새로운 기능부여가 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

표 4-3 통장의 기능 재정립 방향

	빈도	%
① 폐지한다	3	13.6
② 작동하는 기능만 두고 수당 등을 축소한다	2	9.1
③ 그대로 둔다	0	.0
④ 추가적인 기능을 부여하고 수당은 그대로 둔다	1	4.5
⑤ 주민자치와 관련한 새로운 기능을 부여한다	16	72.7
합계	22	100.0

### 2.1.2 통장제도 혁신부문의 우선순위

- 통장제도 혁신과 관련하여 우선적으로 개선이 필요한 부문은 ‘통장의 권한과 역할의 혁신’이 1순위, ‘기능보완’이 2순위, ‘선출방식의 변화’가 3순위로 나타나 전문가들이 통장의 기능 및 역할 재정립을 우선적으로 혁신해야 할 부문으로 인식하는 것으로 분석되었다.

표 4-4 통장제도 혁신부문 우선순위

	1순위	2순위	3순위
① 선출방식	4(18.2)	7(31.8)	11(50.0)
② 기능보완	3(13.6)	11(50.0)	8(36.4)
③ 권한과 역할의 혁신	15(68.2)	4(18.2)	3(13.6)
합계	22(100.0)	22(100.0)	22(100.0)

### 통장 선출방식의 변화

- 통장선출방식에 대해서는 ‘통 주민총회 후 추천하는 방식으로 전환’이 36.4%로 가장 높았고, 이어 ‘공개공모 후 동장이 임명하는 방식’이 31.8%로 나타나 통장의 대표성 확보가 가능한 선출방식으로의 전환이 필요한 것으로 파악되었다.

표 4-5 통장선출 방식

	빈도	%
① 동장추천임명	0	0
② 공개공모후 동장임명	7	31.8
③ 공개공모후 추천	3	13.6
④ 통 주민총회 후 추천	8	36.4
⑤ 통주민직접선거	4	18.2
합계	22	100.0

### 통장의 기능보완방안

- 통장의 새로운 기능부여와 관련된 전문가 인식조사 결과, ‘공동체 만들기 사무추가’가 72.7%로 가장 높아 현재의 행정정보조 기능에서 주민자치의 실질적 주체로서의 역할과 기능을 새롭게 부여하는 방향으로의 변화가 필요한 것으로 나타났다.

표 4-6 통장기능 보완방안

	빈도	%
① 행정정보조사무 강화	3	13.6
② 복지사무 추가	3	13.6
③ 환경관련사무 추가	0	0
④ 공동체만들기 사무 추가	16	72.7
합계	22	100.0

## 통장에 권한부여

- 통장에 권한부여와 역할 혁신에 대해서는 ‘자치권한 부여(자치통장)’가 45.5%로 가장 높았고, ‘자치권한에 부가하여 행정권한 위탁’, ‘행정권한 부여’가 각각 22.7%로 나타나 전문가들이 그 필요성을 인식하고 있는 것으로 분석되었다.

표 4-7 통장제도 혁신방안

	빈도	%
① 행정권한 부여(행정통장)	5	22.7
② 자치권한 부여(자치통장)	10	45.5
③ 행정권한에 부가하여 자치권한 부여	2	9.1
④ 자치권한에 부가하여 행정권한 위탁	5	22.7
합계	22	100.0

### 3

## 주민자치위원회제도의 혁신방안에 대한 전문가 인식

### 311

### 주민자치위원회의 혁신방향

- 주민자치위원회가 실질적 주민자치를 할 수 있도록 기능이 추가로 부여되어야 한다는 의견이 27.3%에 이른다. 여기에 주민자치회로의 개혁을 포함하면, 95.5%가 주민자치위원회제도의 대폭적인 기능개혁이 필요하다고 지적하고 있다. 현재 주민자치회는 시범실시를 하고 있는데, 협력형만을 적용하고 있다. 그런데 전문가들은 45.5%가 통합형과 주민주도형을 선호하고 있음을 알 수 있다. 다시 말해, 이 두 유형이 협력형(22.7%)보다 배 이상 높은 선호를 가지고 있는 셈이다. 주민자치회의 시범실시를 현재와 같이 하는 것은 예산이 낭비될 위험성이 높다. 전문가들의 의견을 수렴해 혁신방안에 반영해야 할 것이다.

**표 4-8 주민자치위원회의 역할 재정립 방향**

	빈도	%
① 그대로 둔다	1	4.5
② 실질적인 주민자치를 할 수 있도록 기능을 추가로 부여	6	27.3
③ 동행정사무에 관한 협의와 심의권한을 부여한다(협력형)	5	22.7
④ 동사무소의 사무기능에 대한 지휘감독권한을 주민자치회에 부여(통합형)	6	27.3
⑤ 동사무소의 사무기능을 폐지하고 동자치권한을 부여(주민주도형)	4	18.2
합계	22	100.0

3 1 2 **주민자치위원회 혁신부문의 우선순위**

- 주민자치위원회 혁신과 관련하여 우선적으로 혁신이 필요한 부문은 1순위로 선출방식, 2순위로 사무권한이 가장 높은 것으로 나타났다. 이를 통해 주민자치위원회의 혁신을 위해서는 선출방식이 혁신되어야 함을 알 수 있다.

**표 4-9 주민자치위원회 혁신부문 우선순위**

	1순위	2순위
① 선출방식	9(40.9)	2(9.1)
② 사무권한	5(22.7)	15(68.2)
③ 자치예산세원	8(36.4)	5(22.7)
합계	22(100.0)	22(100.0)

3 1 3 **주민자치위원의 선출방식**

- 주민자치위원의 선출방식에 대해서는 ‘주민총회의결 추천’, ‘공개공모 후 추천’이 각각 31.8%로 가장 높았고, ‘공개공모 후 추천’이 18.2% 등의 순으로 나타나 전문가들이 대표성 확보를 위한 정통적 방식 중 하나인 주민총회방식을 가장 선호하고 있음을 알 수 있다. 공개공모에 의한 선출도 전문가의 50%에 이른다. 이는 주민총회가 현실적으로 쉽지 않음을 감안한 것으로 보인다.

- 현재 주민자치회 시범실시지역에서는 주민자치위원은 구청장의 추천으로 선출하는데, 이에 대해서는 전문가들은 어떤 사람도 선호하고 있지 않다. 직접선거방식도 9% 정도 있다.

**표 4-10 주민자치위원 선출방식**

	빈도	%
① 동장 추천	0	0
② 구청장 추천	0	0
③ 공개공모 후 추천	7	31.8
④ 공개공모 후 추천	4	18.2
⑤ 주민총회의결 추천	7	31.8
⑥ 직접선거방식	2	9.1
합계	20	90.9

### 3 1 4 주민자치위원회의 사무권한

- 주민자치위원회의 사무권한에 대해서는 ‘동사무소 행정사무에 대한 심의권과 자치사무에 대한 의결권한’ 부여가 50.0%로 나타나 전문가들이 주민자치위원회의 권한강화가 필요한 것으로 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 현재의 주민자치위원회와 같이 자치회관운영에 대한 사무의 심의만으로 유지하자는 의견은 18%에 불과하고, 동사무소의 행정사무에 대해 주민자치위원회의 심의의결권을 부여하자는 의견은 82%에 이른다. 이는 주민자치위원회가 동사무소에 대해서도 심의의결할 수 있는 위상을 가져야 한다는 것을 의미한다.

**표 4-11 주민자치위원회의 사무권한**

	빈도	%
① 자치회관운영 사무심의	4	18.2
② 동사무소 행정사무에 대한 심의의결권	3	13.6
③ 동사무소 행정사무에 대한 심의권과 자치사무에 대한 의결권	11	50.0
④ 동사무소 자치사무에 대한 심의결권	4	18.2
합계	22	100.0

### 통반장과 주민자치위원회 제도의 통합적 개선방안

- 통반장과 주민자치위원회 제도의 통합적 개선방안과 관련하여 ‘주민자치위원회의 사무권한 강화와 통반장제도에 주민자치기능 부과’, ‘주민자치회(주민주도형)로의 전환’이 27.3%로 나타나 주민자치를 실질적으로 주도할 수 있는 방향의 권한 및 기능부여가 필요한 것으로 파악되었다. 세부적으로 보면, 주민주도형의 주민자치회로 전환할 것을 선호하는 비율은 27%이고, 주민자치위원회의 사무권한 강화를 포함하면, 64%에 이르고 있다. 그리고 통반장제도에 주민자치기능을 부과하여 주민자치역할을 부여하자는 의견이 41%에 달한다. 현재의 통반장제도는 폐지하자는 의견도 13%에 불과하다. 요컨대 주민자치를 강화할 수 있는 방향으로 주민자치위원회와 통반장제도를 혁신할 필요가 있다.

표 4-12 통반장과 주민자치위원회 제도의 통합적 개선방안

	빈도	%
① 통반장제도 폐지	3	13.6
② 통반장제도 기능보완	1	4.5
③ 통반장제도에 주민자치역할 부여	3	13.6
④ 통반장제도와 주민자치위원회제도의 병립운영	1	4.5
⑤ 주민자치위원회의 사무권한 강화	2	9.1
⑥ 주민자치위원회의 사무권한 강화와 통반장제도에 주민자치기능 부과	6	27.3
⑦ 주민자치회(주민주도형)로의 전환	6	27.3
합계	22	100.0

### 주민자치 관련 자치계층구조에 대한 방향성

- 주민자치 관련 자치계층구조에 대해서는 ‘주민자치회가 단일계층으로 근린주민조직의 협의체(허브기능) 역할이 40.9%로 가장 높고, 그다음으로 ‘주민자치회의 하위계층으로 근린 공동체를 두고 주민자치회는 이들의 연합체로 운영’이 27.3% 등의 순으로 나타났다. 주민자치 관련 의 계층을 복층화하자는 의견이 50%에 달하는 것은 의미심장하다. 전문가

들이 주민자치도 단층보다 복층으로 하는 것을 선호한다는 의미이기 때문이다. 복층으로 한다는 것은 주민자치회에 상위주민자치체의 위상을 부여하자는 것이다.

- 단일계층으로 하자고 하는 경우에도 전문가들은 근린주민조직의 협의체로서 허브기능을 하는 주민자치회를 선호하고 있다. 주민자치회만을 고려해 제도를 설계해선 안되고, 근린주민조직과의 관계망을 가지면서 주민자치회제도를 설계해야 한다는 의미이다.

**표 4-13 자치계층구조에 대한 방향성**

	빈도	%
① 주민자치회 단일계층	2	9.1
② 주민자치회 단일계층으로 하되 근린주민조직의 협의체(허브기능)	9	40.9
③ 주민자치회의 하위계층으로 주민자치분회를 두고, 주민자치회는 주민자치분회의 연합체로 운영	5	22.7
④ 주민자치회의 하위계층으로 근린공동체를 두고 주민자치회는 이들의 연합체로 운영	6	27.3
	22	100.0

### 317 주민자치회와 행정과의 협력

- 주민자치회와 행정과의 관계설정에 대해서는 ‘동 행정을 견제할 수 있는 위상을 가진 조직으로 상호 간의 균형을 잡아주는 방식’이 45.5%로 가장 높았고, 그다음으로 ‘시,군,구의 행정과정(예산편성, 도시계획 등)에 일정한 정도 참여하는 법적 권한을 가진 조직으로서 협력관계’가 27.3% 등의 순으로 나타났다. 즉 주민자치회가 협력적 거버넌스(collaborative governance)를 할 수 있는 위상이 되어야 한다는 것이다. 주민자치회는 단지 주민자치의 운영체로서만이 아니라 행정과정(예산편성, 도시계획 등)에 일정한 정도 참여하는 법적 권한을 가진 조직의 역할도 부여되어야 한다는 의미이다.

**표 4-14 주민자치회와 행정과의 협력방안**

	빈도	%
① 동행정의 자문조직으로 협력	1	4.5
② 동행정을 견제할 수 있는 위상을 가진 조직으로서 균형을 잡아주는 방식	10	45.5
③ 시/군/구의 행정과정에 자문하는 방식으로 협력	2	9.1
④ 시/군/구의 행정과정(예산편성, 도시계획 등)에 일정한 정도 참여하는 법적 권한을 가진 조직으로서의 협력	6	27.3
⑤ 시/군/구의회 자문조직 혹은 지역참여조직으로서 협력(기초계층의 비정당화를 전제)	3	13.6
	22	100.0

4

**시사점**

- 통반장제도와 주민자치위원회제도는 근린생활자치를 어떻게 할 것인가에 대한 정책이슈이다. 지방자치는 주민자치라고 하는 풀뿌리 민주주의가 기반을 두고 있어야 자랄 수 있는 제도이다. 주민자치 없는 지방자치는 공허하다. 한국의 지방자치가 24년째를 맞고 있지만, 여전히 중앙집권적 제도적 틀에 얽매어 있고 제도개혁의 노력이 지속되고 있지만, 지방자치가 성숙하지 못했다는 평가가 있다. 이렇게 평가하는 이유는 근린생활의 자치가 존재하지 않고, 이것이 제도화되지 않았기 때문이다.
- 통반장제도는 행정관리조직의 일환이고 통제조직이다. 주민자치가 자랄 수 없는 것은 통제제도가 침투해 있어, 주민들이 스스로 결정하기가 어렵기 때문이다. 통제자로서 관료제가 가진 권한을 주민에게 돌려주지 않고, 주민으로부터 통제권을 위탁받은 것에 대한 자기 정체성이 행정공무원들에게 없다고 하면, 이들은 주민을 관리와 통제의 대상으로 보게 된다. 주민들의 자치능력에 대하여 불신하게 된다. 문제는 통반장제도가 관료제의 말단조직이 되어 있다는 데에 있다. 이에 따라 전문가들의 77%는 주민자치를 위한 새로운 기능을 부여하여, 주민주도형의 주민자치회에 기여하는 조직으로 제도를 재설계할 것을 제안하고 있다. 전문가들은 자치통장으로서 권한과 역할의 혁신을 요구하고 있는 것이다.
- 주민자치위원회제도는 선출방식과 예산세원, 사무권한 등에서 대폭적인

재설계가 필요하다. 이미 근린생활자치의 도입을 위하여 연구가 수행되었고, 협력형, 통합형, 주민주도형 등 세 가지 유형의 주민자치회 제도화 방안이 제시되어 있다. 안전행정부도 협력형을 시범실시하고 있지만, 서울시는 대도시지역 시민들의 자치력을 고려하여, 주민주도형을 시범 실시해야 한다. 전문가들도 81% 이상이 주민자치위원회가 동사무소의 행정사무와 자치사무에 대한 심의의결권을 부여하여야 한다고 주장하고 있다. 주민자치정책에서는 서울시가 선도적인 대응을 해야 할 것 같다. 안전행정부에 맡겨두어서는 안 된다는 의미이다.

- 주민자치에도 계층이 존재한다. 근린생활자치가 제대로 운영되려고 하면 근린생활공동체가 활성화되어 있어, 주민들이 공동체를 통하여 자치에 참여할 수 있어야 한다. 그런데 공동체가 활성화되어 있지 않고 주민이 원자화되어 있어 공동체에 대한 참여(participation)에 관심이 없다고 하면, 주민자치가 제대로 되기 어렵다. 현대사회는 도시화되는 과정에서 지역의 공동체가 해체되었다고 한다. 주민자치가 어렵게 되었다는 의미이고, 한국과 같이 행정관료제에 의한 통제가 강한 사회에서는 주민자치는 자라기 어려운 환경이었을 것이다. 그러다 보니, 주민자치의 초점은 공동체 없이 인위적으로 주민자치조직을 만드는 데 두게 되고, 조직을 만들어 놓아도 행정의 부속물 정도로 간주하는 경향이 있었던 것이다. 주민자치의 혁신을 위해서는 행정의 파트너인 주민자치회의 구성도 중요하지만, 주민자치회의 부리에 해당하는 주민자치공동체의 형성이 병행되어야 한다. 주민자치회와 주민자치공동체는 어떤 관계를 가질 것인가? 전문가들의 40%는 허브기능으로서 주민자치회를 제안하고 있고, 50%는 주민자치회를 상위계층의 조직으로 둘 것을 제안하고 있다. 이는 주민자치회의 제도 재설계 시에 꼭 참고해야 할 논점이라고 본다.

# V 서울시 통반장과 주민자치위원회 혁신방안

- 1 혁신의 관점
- 2 혁신의 방향
- 3 혁신 방안

# V 서울시 통반장과 주민자치위원회 혁신방안

## 1 혁신의 관점

### 1.1 행정관리적 관점

- 혁신은 어떤 관점에서 제시하는가에 따라 전혀 다른 대안들이 나올 수 있다. 통반장제도와 주민자치위원회제도의 혁신방안은 행정관리적 관점을 가질 것인가, 주민자치적 관점을 가질 것인가에 따라서 완전히 달라질 수 있다. 행정관리적 관점은 관리적 효율성을 주된 가치로 하는 것이고, 주민자치적 관점은 참여적 민주성을 주된 가치로 보는 것이다. 먼저 행정관리적 관점에서 살펴보자.
- 행정관리적 관점에서는 통반장제도가 여전히 필요하다고 보는 입장이다. 즉 통반장제도의 기능이 축소되고, 유명무실화된 지역들이 나타나는 것은 인정하지만, 여전히 동사무소의 행정인력만으로는 동행정사무를 처리하기 힘들다는 관점이다.
- 그래서 동행정사무의 보조인력으로서 통장제도를 폐지하기는 힘들다는 점이다. 최소한 통장제도를 유지하고, 필요하다면, 통장의 기능을 추가하거나 새로운 역할을 부여해서라도 존속시켜야 한다는 입장이다.
- 또한 주민자치위원회도 주민자율적 자치기구로 보지 않고, 행정기구의 연장자로 파악하는 것이다. 그러나 주민자치위원회에 주민자치권을 부여하여 행정사무권한을 대체하는 것에는 반대한다는 시각이다.
- 이러한 시각에서 서울시 노원구의 조례에 대하여 거부하는 사건이 벌어진 것이라고 할 수 있다. 즉 서울시 노원구가 주민자치위원회에 주민자치센터의 운영권한을 부여하려고 했지만, 상급기관이 이를 거부하였던 것이다(강창민, 2010:93).
- 이는 주민자치위원회를 제3섹터적인 성격으로 이해하고 있는 것이며,

주민자치위원회의 역할을 공공시설물에 대한 관리자의 역할이나 공무원 사무에 대한 지원자로서의 역할에 그치게 하는 것이다. 이러한 관점이 주민자치회를 시범실시할 때 협력형만을 도입하고, 통합형이나 주민주도형은 법개정 없이는 불가능하다는 판단을 하게 된 배경이라고 할 수 있다.

## 1.2 주민자치적 관점

- 주민자치적 관점은 자치권의 부여를 전제로 한다. 즉 주민에게 지역이나 구역에 대한 자치권을 부여하는 것이다. 주민자치는 주민참여와 그 개념이 다르다고 할 것이다. 주민참여는 행정과정에 주민이 개인이나 공동체의 대표로 참가하는 것이다. 즉 주민참여예산제도는 예산편성과정에 주민들이 참여하여 예산을 제안하기도 하고, 지방정부의 예산편성안에 대하여 의견을 제시하는 것이다. 지방재정법률에 의하여 주민참여예산제도가 법제화되어 있기 때문에, 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, 이러한 의견은 행정이 참고사항으로 받아들이는 것이고, 법률적인 구속력을 가지는 것은 아니다. 또한 참여한 주민들의 다양한 의견을 듣고 참고하지만, 최종적인 집행권은 지방정부조직 내에 있는 것이다. 따라서 이러한 종류의 참여는 형식적이거나 의례적인 것에 그치는 경우가 많다.
- 주민자치권이 부여된 주민자치적 관점에서는 지방행정라인과 주민참여라인의 중복이 발생하지 않아야 한다. 즉 주민자치권이 부여된 상태에서는 지방행정의 읍면동계층에 설치된 동주민센터를 폐지하여 시군구로 복귀시켜야 한다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다

표 5-1 아파트 관리방식 간 비교

	지방행정관리	주민자치관리
시군구계층	○	
읍면동계층		○
근린지구		○

- 주민자치적 관점에서는 동주민센터가 폐지되고 읍면동계층과 근린지구 계층에 주민자치회가 설치되며, 주민자치회의 구역장이 설치되므로 통반장제도는 폐지하는 것이 바람직하다. 그리고 통단위의 자치구역에서는 주민총회식의 선출을 통하여 구역의 자치통장이 선출되고, 이들이 주민자치회의 임원이 될 것이다.
- 주민자치회는 통구역의 자치통장들 중에서 임원을 선출할 수 있을 것이다. 주민자치적 관점에서는 주민의 대표가 주민자치회에 참여하는 것이 필요하다. 따라서 공개모집을 통한 추천보다는 각 통구역의 주민총회에서 직접 선출되도록 하는 것이 바람직하다.
- 그런데 현실적으로는 이러한 주민총회식의 선출이 용이하지 않을 수 있고, 일부 이해관계가 있는 사람들만이 주민총회에 참여하여 표결권을 행사해 버릴 경우, 통구역의 공공성이 확보되기 어려운 문제가 발생할 수도 있다.
- 이러한 문제를 해결하기 위해 동차원에서 주민자치회의 임원추천위원회를 구성할 수 있고, 각 통구역에서 자치통장을 공모할 수 있다. 이 경우 임원추천위원회가 자치통장의 자격요건이나 역량을 검증하여 미달하면 추천에서 배제할 수 있다. 추천위원회를 거친 후보자치회장은 동주민의 인터넷투표를 통하여 선출하는 방법을 생각할 수 있다. 이는 현대 도시사회에서 주민들이 직접 모여서 투표하는 시간상의 제약을 극복하기 위한 점이다. 공인인증서에 의하여 본인확인을 한 후에, 시군구나 읍면동사무소의 홈페이지를 통하여 전자투표에 참여하는 것이다. 이에 대한 공정한 관리를 위하여 선거관리위원회의 도움을 받을 수도 있다. 이리

- 하여 동계층의 주민자치회 회장과 임원을 선거로 선출할 수 있을 것이다.
- 예를 들어 주민자치회의 임원들이 5명이라고 하면, 임원1~5번까지의 번호를 두고, 1번은 회장, 2~5번은 4개의 분과위원회 위원장으로 하여, 각 후보에 대한 전자투표를 할 수 있을 것이다. 최다득표자는 회장으로 선출될 수 있을 것이다.

## 2 혁신의 방향

### 2.1 자치시대에 부합한 명칭

- 동사무소는 정확하게는 동행정사무소라는 의미이다. 행정체계는 중앙 정부-지방자치단체의 구조로 이루어지고, 지방자치단체는 광역지방자치단체-기초지방자치단체로 이루어져 있다. 그리고 기초지방자치단체에 해당하는 시/군/구의 행정보조조직으로는 읍면동사무소가 있다. 통반장제도는 읍면동사무소의 사무를 보조하는 주민에게 행정보조사무의 위임을 하는 형태로 되어 있다.
- 그런데, 유보되었던 지방자치제도가 실시되면서 이제는 지방행정조직이 지방자치단체가 되었고, 지방자치단체는 지방의회를 구성하고 지방의원들은 직접선거를 통하여 주민이 선출하게 되었다. 지방자치단체의 기관장도 직접선거를 통하여 선출하게 된 것이다. 그렇지만, 그 하부의 보조조직인 읍면동사무소는 여전히 행정말단조직으로 존재하고 있는 것이다. 주민의 직접선거에 의하여 지방의원과 단체장을 뽑는다고 하는 ‘의회구성과 단체장선거’라는 제도가 도입되었지만, ‘주민자치’ 제도는 법률적으로는 여전히 도입되지 않았던 것이다.
- 지방자치시대에 부합하게 동사무소를 동주민자치사무소로 전환하는 것도 고려해 볼 수 있다. 이는 동행정사무소와 대비되는 개념이다. 동을 주민자치의 계층으로 법률상 인정하고 여기에 주민자치에 대한 자치권한과 사무를 부여하는 것이다. 그리고 자치권한과 사무의 행사를 위하여

조직구성권과 회비징수권, 예산편성권을 부여하는 것이다. 동주민자치 사무소가 실질적인 자치를 할 수 있도록 하자는 것이다.

- 이는 이미 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회가 ‘주민주도형’의 주민자치유형으로 제시한 바 있다. 주민자치회가 동계층의 자치사무에 대하여 자치권을 법률적으로 가지도록 해 주는 의미이다.
- 이 경우 주민자치회는 자치회비를 거둘 수 있으며, 이 자치회비를 가지고 유급직원을 고용하고, 이들을 통하여 자치지역서비스를 제공할 수 있다. 주요 서비스는 지역의 청소, 방범, 조경을 기본으로 할 수 있고, 육아, 방과후교육, 취미여가프로그램, 마을도서관, 지역일자리상담, 지역경제활성화사업 등도 실시할 수 있을 것이다.
- 특히 주민들의 다양한 지역공동체만들기가 조성될 수 있도록 지원하고, 주민총회를 통하여 자치회임원과 자치회장을 선출할 수 있다. 이들에게는 자치회비의 관리와 자치사무의 심의결정에 대한 권한과 책임을 부여할 수 있다. 모든 심의결정내용은 주민들에게 공개되고, 보고되어야 할 것이다. 주민들은 언제나 자치회의 회의를 참관할 수 있어야 하고, 의견을 개진할 수 있는 시스템을 가지고 있어야 한다.
- 주민주도형의 주민자치가 아직 어려운 지역은 동자치행정사무소 혹은 동행정자치사무소를 둘 수 있을 것이다. 동자치행정사무소는 동자치사무소의 모델을 기본으로 하면서 동행정의 사무를 부수적으로 위탁받아 집행하는 조직이다. 동행정자치사무소는 동행정사무소의 기능을 기본으로 하면서 동자치사무를 부가적으로 집행하는 조직이다.
- 동자치행정사무소는 통합형 주민자치회의 모델과 유사하고, 동행정자치사무소는 협력형 주민자치회의 모델과 비슷하다고 할 수 있다.
- 동사무소의 명칭을 바꾸는 것은 통반장제도의 혁신방안에도 영향을 미친다. 동행정사무소로서 동사무소의 기능을 유지시키고자 한다면, 통반장제도도 행정의 보조인력으로 유지하여야 할 것이다. 그러나 동사무소를 동행정자치사무소 혹은 동자치행정사무소로 그 기능에 주민자치기

능을 부여하고, 읍면동계층의 주민자치에 권한을 부여하고자 한다면, 통장제도도 주민자치의 관점에서 혁신하는 것이 필요하다.

- 즉 통장을 공개모집 혹은 주민총회나 주민직선으로 선출하도록 하여 행정의 보조기능이 아니라, 주민자치의 대표기능을 가지도록 해야 할 것이다. 선출방법의 변경은 통장 명칭의 변경을 수반하는 것이 바람직하다. 통장이라기보다는 자치통장이라고 하는 것이 타당하다. 즉 기존의 통장은 사실 행정통장에 불과한 셈이었다.
- 선출방식의 변경으로 통장을 자치통장으로 할 경우, 주민자치위원회제도에도 영향을 줄 수 있다. 즉 주민자치위원들을 선출된 자치통장들로 구성하면 주민자치위원회는 대표성을 가지게 되는 것이다.
- 따라서 주민자치위원들은 별도의 공개모집을 하지 않아도 될 것이고, 주민자치위원회제도의 대표성부재 문제도 해소되는 것이다.
- 또한 자치시대에 부합하게 동주민자치사무소로 개편하고, 주민자치위원회가 자치권을 가지고 읍면동의 구역을 관할하게 될 경우에, 주민자치위원회는 동네의 다양한 공동체의 형성에도 역할을 수행해야 한다.
- 서울시의 경우에는 마을공동체지원사업을 통하여 다양한 마을공동체가 형성되었고, 형성되어가고 있다. 2012년에 ‘마을공동체만들기지원에 관한 조례’가 제정되었고, 724억원 규모의 마을공동체지원사업이 시작되었다(서울시마을공동체지원센터, 2014:8)
- 서울시는 2017년까지 마을활동가 3180명을 육성하려는 계획을 가지고 있다. 이들은 주민자치의 지역리더의 역할을 할 것으로 기대된다. 마을공동체가 형성되면, 주민자치와 주민참여가 활성화되고, 동행정사무소의 기능을 상당부분 대체할 수 있을 것이다.

## 2.2 행정통장과 자치통장의 구분과 선택

- 혁신의 관점을 어떻게 하는가에 따라서 혁신의 방향이 달라지게 된다. 이 연구에서는 양쪽의 관점을 종합하여 혁신방안을 제안하여야 하는 상

황이므로, 행정관리적 관점에서의 통장제도와 주민자치적 관점에서의 통장제도를 구분하여 설명하고자 한다. 전자를 행정통장이라고 하고, 후자를 자치통장이라고 하자.

표 5-2 행정통장과 자치통장의 구분과 선택

	행정통장 유	행정통장 무
자치통장 무	I 유형 행정관리적 관점(행정주도형)	-
자치통장 유	II 유형 절충형(겸임형)	III 유형 주민자치적 관점(주민주도형)

- 행정통장은 현재의 행정정보조기능을 수행하는 통장을 의미한다. 그런데 자치통장은 주민자치권을 주민자치회에 부여한 관점에서 주민자치회 관할구역의 통을 담당하는 통장으로서 주로 마을공동체 형성과 주민참여, 공동체자치사업 등을 수행하는 지역리더로서의 권한과 책임을 갖는다. 즉 자치통장은 주민자치권이 법률적으로 부여된 조건하에서의 통장이다. 자치통장의 경우는 선출자체를 직접선거 혹은 주민총회의 선출로 뽑는다. 그리고 일정한 정도의 통구역관할에 대한 종합적인 권한을 위임한다. 다시 말해 통구역의 주민자치에 관한 지역리더로서의 위상이 부여된다는 것이다.
- 따라서 자치통장은 시군구의 행정이나 광역시도의 행정에 대해 단순하게 개인자격으로 참여하는 정도의 위상이 아니라, 통구역의 대표로서 의견을 진술하고, 행정과 관련된 민원사안에 대한 대표자로서의 위상을 가져야 한다는 것이다. 단 자치통장은 비정당적인 조건이 엄격하게 규정되어야 한다. 그래야 정당정치로부터 일정한 독립성을 가지게 될 것이다. 또한 지역문제나 지역이슈는 정책의 가치선택을 하는 정당영역과 구분되어 공동체의 합의된 의견이 중요하고 지역주민 간의 상호신뢰(trust)와 존경(respect)이 전제되어야 하는 것이다.

- 이 연구에서는 자치통장을 도입한 경우인 II유형과 III유형에 대해 검토하기로 한다. II유형은 통장을 공모를 통해 뽑거나, 주민총회에서 선출하게 되면, 자치통장 기능을 수행하는 최소한의 기준을 충족시킨다고 할 수 있다. 이는 단순하게 동장이 임명하여 통장이 되는 것과 구분되는 것이다.
- 이 경우, 통장은 행정통장이면서 자치통장 기능을 겸임하게 되는 셈이다. II유형은 현재의 통장제도를 폐지할 필요는 없는 것이고, 이 경우에는 복지사무에 대한 추가적인 보조사무를 부여할 수 있고, 이에 해당하는 수당을 추가로 지급할 수도 있을 것이다.
- III유형은 행정통장으로서의 통장제도는 폐지하고, 주민자치위원회의 통구역 관할담당자 기능이 부여되는 것이다. 이를 위해서는 주민자치권이 주민자치회에 법률적으로 부여된 상태에서 실시되어야 할 것이다.
- 자치통장은 통구역의 주민대표로서 주민자치회에 권위있는 영향력을 가지고 참여할 수 있고, 시군구의 행정에도 통구역의 대표로서 행정과정에서 참여할 수 있게 된다.
- 현실적으로는 지역의 상황과 여건에 따라 당장 III유형으로 전환하기는 용이하지 않기 때문에 지역사정에 따라 통장제도의 선택권을 부여하는 것이 좋을 것이다. 현재와 같이 행정통장으로 그대로 존치할 것인지, 절충형인 II유형으로 갈 것인지, 아니면 III유형으로 전환할 것인지에 대한 선택권을 주민자치위원회에 부여하는 것이다. 이러한 선택권은 지방자치법에 근거를 두어야 할 것이다.

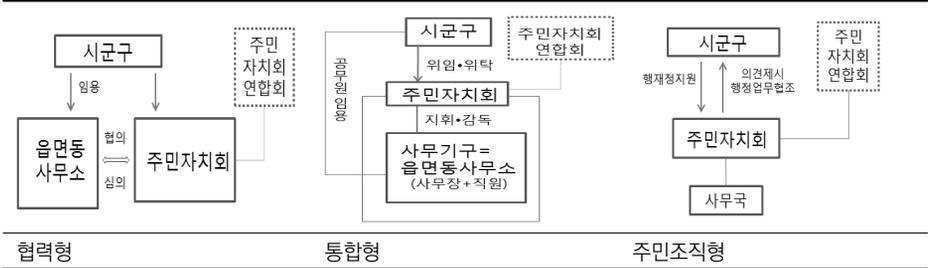
### 2.3 주민자치회의 시범실시

- 주민자치위원회의 혁신방안에 대해서는 이미 전문가들과 국가차원에서 심도있는 검토가 이루어졌다. 즉 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하여 실질적인 주민자치가 이루어지도록 한다는 것이다. 이는 지방행정

체제개편의 검토과정에서 나온 방안이다. 즉 근린생활에서의 주민자치를 실질화하겠다는 방안이다.

- 주민자치회는 자치회관의 운영위원회 기능에 불과한 주민자치위원회와는 그 권한이나 책임이 달라질 것으로 예상할 수 있다.
- 주민자치위원회의 개혁방안으로는 통합형 모델과 협력형 모델, 주민조직형 모델이 제시되고 있다(김순은, 2012:13-15).

표 5-3 주민자치회의 3가지 모델



- 협력형 모델은 현재의 동사무소 집행부를 그대로 둔 상태에서 자치회관의 운영위원회가 되면서 시군구사무의 위탁을 받아 관리할 수 있도록 한다.
- 통합형 모델은 주민자치회가 사무기구인 읍면동사무소를 감독하고 지휘할 수 있는 위상을 가진다. 시군구는 주민자치회에 사무를 위임하거나 위탁할 수 있는 것이다. 단, 이 경우에 사무기구의 사무장이나 직원에 대한 인사권은 시군구가 가지고, 이들은 공무원으로 한다.
- 이 경우 읍면동의 직원들에 대한 주민자치회의 영향력이 제약받을 것으로 예상된다.
- 주민조직형 모델은 읍면동사무소를 시군구로 복귀시키고, 읍면동계층에는 주민자치회를 단독으로 두는 것이다. 따라서 시군구는 읍면동에 대한 사무도 직접 처리하고, 필요하다면, 주민자치회에 행재정적인 지원을 통하여 자치적으로 주민자치사무나 주민자치서비스를 제공하도록 한다.

주거형태에 부합한 주민자치회의 제도설계

- 주민자치회는 주거형태에 따라 적합한 모형이 있을 수 있다. 주거형태는 단독주택형, 아파트단지형, 단독주택과 공동주택의 혼합형으로 크게 나눌 수 있을 것이다.
- 아파트단지형은 이미 주택법에 의하여 공동주택단지에 대한 주민주도형의 주민자치시스템이 도입되어 있다. 제도화되어 있는 셈이다. 이 유형은 입주자대표회의와 아파트관리소라는 의결기구와 집행기구로 분리되어 있어 아파트단지의 관리업무를 자치적으로 처리하고 있다. 커뮤니티형성 등의 자치사무와 단지관리에 관련된 행정사무를 이미 주민자치적으로 집행하고 있는 것이다. 따라서 이러한 지역에는 주민주도형 주민자치회 모형을 당장 적용해도 무리가 없을 것이다.
- 단독주택이나 연립주택이 주된 주거형태인 유형에는 주민자치를 위하여 통장의 기능이나 권한에 자치기능을 부여하는 방법이 있다. 즉 자치통장제도를 도입하는 것이다. 그리고 이들이 주민자치회를 구성하는 멤버로 들어가게 되면, 주민주도형 주민자치회 모형을 적용할 수 있다.
- 이처럼 주거형태에 따라 다양한 형태의 주민자치회 제도를 설계할 수 있을 것이다. 다음은 아파트단지만으로 이루어진 유형과 단독주택만으로 이루어진 유형, 그리고 세 가지가 복합되어 있는 유형의 예를 들어 제도를 설계해 본 것이다.

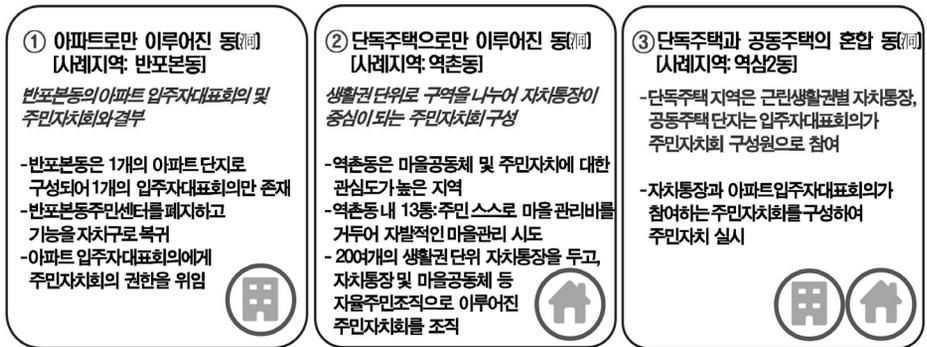


그림 5-1 주거형태에 따른 차별화된 자치시스템 도입

## 31 통장제도의 혁신방안

- 통장제도는 그 기능이 쇠락하고 있다. 도시화의 고도화로 인해 기존의 지연공동체가 해체되고 있고, 새롭게 조성된 도시지역은 개인주의화 때문에 지연공동체가 제대로 형성되고 있지 못하다. 또한 정보통신교통의 발달로 통장의 중개역할 없이도 상당한 정도의 민원사항이나 공지전달 사항이 처리되고 있다.
- 혁신방안은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 통장제도를 폐지하는 방안이다. 현재 통장제도는 일인당 300여만원의 수당을 지급하고 있고, 수백억원의 예산이 지출되고 있다. 따라서 그 기능이 유명무실하게 되었다면, 이 제도를 폐지하는 것이 마땅하다.
- 둘째는 통장제도를 수당제공에 부합하게 그 기능을 보완하고 강화하는 방안이다. 최근 동단위에서 복지사무가 급격하게 늘고 있고, 복지사무의 지역실정을 반영하기 위해서는 통단위의 행정보조인력이 필요한 상황이다.
- 게다가 동의 복지담당자는 순환근무제 때문에 2년 내외에 다른 동으로 이동하는 경우가 많아 동의 지역복지현황에 대해 잘 파악하기 어려운 부분이 있다. 이에 대해 상시적이고 항구적인 입장에서 통단위지역의 현황과 실정을 잘 파악하고 있는 통장의 존재가 필요하게 된다. 그 지역의 독거노인의 실정이나 기초수급대상자와 차상위소득대상자에 대한 실정을 잘 알고 있는 지역리더가 필요한 것이다.
- 통장에게 이러한 복지행정사무를 추가로 부가하고, 과중한 동복지행정사무의 보조인력으로 활용하는 방안이다.
- 이러한 두 가지의 개혁방안은 통장제도를 행정의 보조인력으로 보는 관점을 견지한 시각에서 나온 것이다.
- 셋째는 주민자치의 지역공동체 형성 역할을 부가하는 방안이다. 즉 통장제도를 전통적인 행정보조인력으로 보는 시각에서 벗어나 주민자치의

보조인력으로 보는 시각으로 지역공동체 형성의 사무를 부가하는 방법이다. 이 방안은 기본적으로 통장에게 행정의 보조인력 기능을 유지하면서 마을공동체 형성을 위한 사무를 부가하는 것이다.

### 32 주민자치위원회제도의 혁신방안

- 주민자치위원회제도는 현재 그 기능이나 역할이 주민자치에 부합하고 있다고 보기 어렵다. 주민자치위원회는 자치회관 시설운영위원회의 역할만 하고 있고, 이 역할수행에 필요한 정도의 사무권한을 갖고 있을 뿐이다. 그리하여 자치회관 취미 여가 프로그램의 수강료결정, 프로그램 신설 및 폐지 등의 사무를 수행하고 있다. 그런데 실질적으로는 주민자치위원들이 이러한 사무를 직접 하는 경우는 드물고 동사무소의 담당직원의 도움을 받아서 심의권한을 가지고 있는 정도이다.
- 주민자치위원회가 주민자치의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 특별법에 의하여 주민자치회제도가 도입되어 있다. 주민자치회제도는 협력형, 통합형, 주민주도형 등 세 가지의 유형이 제안되어 있다. 현재는 안전행 정부가 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 아니냐는 지적을 받고 있다.
- 특히 협력형은 주민자치를 위한 자치권한이 부여되지 않았다는 것이다. 자치권(autonomy power)은 법률에 의하여 특정한 구역에 부여되어 그 지역에 대한 통치권의 일부가 제공되는 것이다. 이 자치권의 운영을 위하여 구역의 주민대표들이 선출되어 참여하는 것이다. 즉 자치권의 부여에는 주민대표성이 요구되는 셈이다. 자유민주주의제도에서는 주민의 직접비밀보통선거에 의하여 대표가 선출되고, 이 대표에게 그 구역에 대한 입법권과 조세권이 부여되는 것이다.
- 자치권이 제대로 부여되는 안은 주민주도형이라고 할 수 있다. 주민주도

형은 주민자치회가 기관구성을 스스로 하는 조직권을 가진다. 이 유형은 주민자치회가 사무기구를 구성하는 직원을 채용할 수 있는 인사권도 가지고, 사무기구의 운영과 자치사무의 수행을 위한 조세권과 사업수행을 위한 예산편성권을 독자적으로 가지며, 이에 대한 책임도 스스로 질 수 있는 환류구조로 되어 있다.

- 주민자치위원회의 혁신방안은 크게 3가지로 나눌 수 있다. 첫째는 주민 주도형의 주민자치회를 도입하는 것이다. 주민주도형의 주민자치회가 도입되기 위해서는 동사무소의 폐지와 기능을 시군구로 복귀시키는 것이 필요하다. 동장과 그 사무조직이 그대로 있는 상태에서 주민자치회의 사무조직이 별도로 생기게 되면 중복이 발생하기 때문이다.
- 주민주도형의 주민자치회는 동계층에 자치권이 부여되는 것이기에, 주민자치위원들은 주민들의 총회에 의해 선출되거나 주민직선이 필요하다. 주민자치회는 주민들로부터 자치회비를 수납받아 주민자치사업에 사용할 수 있다. 따라서 주민자치회는 주민자치회비를 수납받을 조세권과 주민자치사업을 집행하기 위한 예산편성권도 가지고 있다.
- 주민주도형의 주민자치는 기관구성에서 주민자치회장을 별도로 두지 않고, 주민자치위원들 중 최다득표자 혹은 선임자를 자치회장으로 선출할 수 있다. 그리고 주민자치위원을 소수정예로 하게 되면, 주민자치위원들이 분과의 책임자가 되어 집행도 담당할 수 있다. 즉 위원회방식의 기관구성이다.
- 이 유형은 주민자치회의 기관구성에서 굳이 분리형이나 대립형을 선택하지 않아도 좋을 것이다. 주민자치위원들이 직접 의결기관과 집행기관을 겸임하기 위해서는 주민자치위원들이 주민자치에 대한 상당한 전문성을 가지고 책임성을 확보할 수 있어야 한다.
- 이런 사람들을 선출할 수 있기 위해서는 주민들이 주민자치회의 구성에 관심을 갖고 참여하여야 하고, 주민자치회의 활동내용에 대한 정보를 충분히 제공받아, 주민자치회를 평가할 수 있어야 한다. 즉 주민자치회에 대한

- 통제권을 주민들이 가지고 행사할 수 있는 자치문화가 조성되어 있어야 한다.
- 자치문화와 주민의 자치의식이 조성되어 있지 않은 곳에서는 주민주도형의 주민자치가 오히려 부작용을 낳을 수 있다. 주민들의 대표성을 확보하지 못하고 일부 관심있는 사람들의 입장을 대변하거나 정당활동의 일환으로 주민자치를 이용할 위험성이 존재하는 것이다. 주민자치는 정치로부터 거리를 두고 중립적인 영역을 가지고 있어야 한다.
- 이 유형의 주민자치회를 도입하기 위해서는 지방자치법의 개정과 조례의 제정이 필요하다<sup>27</sup>.

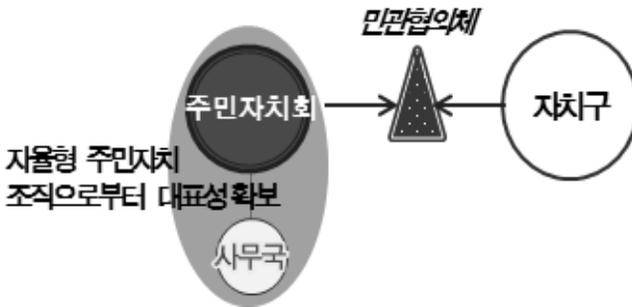


그림 5-2 주민주도형 주민자치회 모델

- 둘째는 통합형의 주민자치회를 도입하는 것이다. 통합형의 주민자치회는 주민자치회에 동사무조직의 심의의결기구 역할이 부여되는 것이다. 통합형의 주민자치회는 동사무소의 행정관리역량을 활용한다는 측면과 아직 주민자치회가 재정적인 자율성을 확보할 수 있는 단계가 아니기 때문에 기존의 행정조직의 지원을 받는다는 측면이 있다.
- 시군구의 행정관리의 입장에서도 동사무소의 행정인력은 시군구로 보직 전환이 용이하지 않기 때문에 읍면동에 역할을 부여한다는 측면도 있다.

27

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



그림 5-3 통합형 주민자치회 모델

- 셋째는 협력형의 주민자치회를 도입하는 것이다. 협력형의 주민자치회는 혁신의 정도가 가장 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<sup>28</sup>.

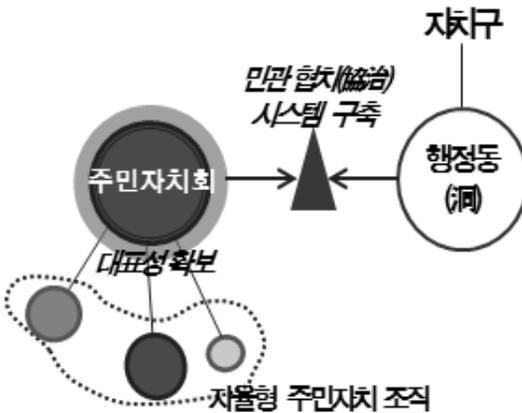


그림 5-4 협력형 주민자치회 모델

28

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

# VI 결론 및 정책제언

## VI 결론 및 정책제언

- 통반장제도와 주민자치회제도는 이질적인 제도연원을 가지고 있다. 통반장제도는 행정관리의 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 유지시키려고 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 영향받게 될 수많은 미래의 주민들을 행복하게 만들기도 하고, 불행하게 만들기도 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 올라와 있고, 경제도 성장만이 아니라 안정적 관리가 우선되는 시대가 되었다. 한국도 이미 20여년 전에 헌법개정을 통하여 지방자치제도를 실시하고 있고, 주민자치와 자치분권의 패러다임을 향하여 사회시스템을 혁신하려고 하고 있다. 소위 ‘비정상(非正常)의 정상화(正常化)’를 지향하고 있다.
- 민주주의를 정상적으로 하기 위해서는 진정한 풀뿌리 차원에서의 자율성과 주민자치의 공간이 확보돼야 하는 것이다(심익섭, 2012). 이를 위해 국회는 2010년에 이미 특별법을 만들었고 미래지향적 한국의 지방자치제도를 논의할 수 있도록 대통령소속의 ‘지방행정체제개편추진위

원회'가 가동되었던 것이다.

- 이 위원회는 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 결과로 '새로운 주민자치회'를 출범시키기로 명시하였던 것이다.
- 지방자치가 부활한 지 20여년이 지나고 있지만, 지방자치가 비정상이고 있는 원인은 '그들만의 자치(단체자치)'가 '주민들의 권리(주민자치)'를 구축(驅逐, crowding out)해내고 있기 때문이다. 주민자치 없는 지방자치는 더 이상 국민을 감동시킬 수 없다. 그들만의 주민자치를 더 이상 용납해서는 안된다는 것이다(심익섭, 2012:59).
- 이에 따라 새로운 주민자치회제도의 도입이 시급하다. 현재까지 계속되고 있는 대통령소속의 지방자치발전위원회의 논의나 안전행정부의 주민자치회 시범실시는 '주민주도형의 주민자치회'에 이르기에는 요원하다.
- 그러나 현실을 보면, 서울시나 광역시 수준의 아파트단지에서는 이미 주민주도형의 주민자치회 내지 '주민주도형의 마을공동체 자치'가 이루어지고 있다. 관료(官僚)가 손가락으로 해를 가리려고 해도 이미 주민자치의 햇살은 주민들의 생활속에 비쳐지고 있다. 주민을 우매하게 만들지 말아야 한다. 주민은 지체장애자가 아니다. 이미 한국사회에서 주민은 부족하지만 주민자치를 하고 있고, 심지어 아파트공동체자치에 대한 법률도 제정되어 있다.
- 이러한 현실을 무시하고 여전히 관치(官治)의 패러다임에 갇혀, 시범실시한다고 하는 중앙정부의 사업은 중단되는 것이 합리적이다. 여기서는 근린자치나 주민자치회를 위한 어떤 유익한 정보를 얻어내기 어렵다.
- 게다가 동장의 자문위원회 수준에 불과하다고 하는 주민자치위원회의 연장판일 뿐이다.
- 지금은 지방자치의 시대이다. 광역시도는 중앙정부부처들과 정책 경쟁을 할 수 있어야 하고, 정책의 성과로서 '좋은 정책'을 서로 배워야 한다.

연구진은 서울시가 통반장제도를 폐지하고, 주민주도형의 주민자치를 선도적으로 시범실시할 것을 제안한다. 마을만들기사업이 주민자치공동체를 형성하는 것이라면, 주민주도형의 주민자치는 주민자치체(住民自治體)를 제도설계하는 것이다. 주민자치체는 주민자치의 허브(hub)이고, 주민자치공동체를 형성하도록 지원하는 종합지원센터와 같은 기능을 수행한다. 주민자치체는 주민자치대표위원회가 의결기구가 되고, 주민자치관리사무소가 집행기구가 된다. 주민자치의 전문적 관리를 위하여 주민자치관리회사나 주민자치대학의 수료자들을 양성할 필요도 있다.

- 또한 주민자치라는 공공(公共)영역의 인재를 길러내고, 이들에게 ‘좋은 일자리’를 만들어 줄 수 있다. 좋은 일자리는 적정한 임금수준과 함께 지역사회를 봉사할 수 있는 일자리여야 한다.
- 주민자치체가 형성되면, 단체자치체와 협력적 거버넌스(collaborative governance)가 형성될 수 있다. 거버넌스 논의가 이상적이기는 하지만, 아파트단지에서는 이미 현실화되어 있다는 점을 감안하면, 이러한 제안이 이상적인 것만은 아니다. 서울시가 안전행정부를 선도할 수 있어야 하고, 서울시의 주민 수준은 능히 ‘주민주도형의 주민자치회’를 시범 실시할 수 있을 것으로 생각된다. 특히 서울시의 커뮤니티정책과 주민자치정책에서 새로운 전기가 마련될 것을 기대해 본다. 필요하다면, 지방자치법의 개정과 ‘특별법에 근거한 지방자치발전 종합계획의 서울시 제안’안을 만들어 성숙한 지방자치발전에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 참고문헌

## 참고문헌

- 강창민, 2010, 「제주특별자치도주민자치위원회 활성화 방안」, 제주발전연구원
- 곽도, 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 결정에”, 국가인원위원회 토론회자료집
- 김필두, 2011, “통리장의 기능과 역할변화에 따른 위촉제도의 개선방안”, 국가인권위원회 토론회자료집
- 김찬동, 2012, 「마을공동체복원을 통한 주민자치실현방안」, 서울시정개발연구원
- 김찬동, 2014, “주민자치의 제도설계: 일본의 자치회와 주민자치센터를 사례로”, 한국지방자치학회보 제26권제1호, 한국지방자치학회
- 김찬동·박은철, 2010, 「아파트관리의 공공성제고방안」, 서울시정개발연구원
- 김환표, 2011, 「반상회의 역사: 주민동원과 통제의 수단에서 이익집단화하기까지」, 인문과사상
- 대통령소속지방자치발전위원회, 2014, 자치현장토크 종합토론회자료, 지방자치발전위원회 2014.2.18
- 미즈히코 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
- 서울시, 2010, 「서울형자치회관운영모델 연구보고서」, 서울특별시
- 서울시마을공동체종합지원센터, 2014, 「마을은 형성되고 있는가」
- 심익섭, 2012, “주민자치회의의 제도화방안과 발전방향에 관한 연구”, 지방행정연구 제26권 제4호
- 안전행정부, 2013, 읍면동주민자치회 시범실시 컨설팅단 전체회의 및 관계자 합동 워크숍
- 이대수의, 2007, 「경기도 범도민 건전사회 시민문화운동추진에 관한 연구」, 경기개발연구원
- 정진현, 2014, “읍면동주민자치회의의 발전과제, 읍면동주민자치회의의 발전전략”, 제1회 생활자치 포럼, 한국생활자치연구원
- 최영훈, 2013, “외국의 주민자치회 운영사례와 시사점”, 지방자치연구 제5권 제1호, 한양대학교
- Yokomichi, Kiyotaka, 2009, **Recent Community in Japan**, CLAIR
- 小滝敏之, 2007, 市民社会と近隣自治, 公人社

小滝敏之, 2006, 住民自治の視点と道程, 公人社

片山義博, 2007, 市民社会と地方自治, 慶應大学出版会

森田朗, 2007, 制度設計と行政学, 慈学社

<http://www.city.mitaka.tokyo.jp>

<http://www.osawacc.jp>

<http://www.collabo-mitaka.jp>

## 부 록

- 1 인터뷰 자료
- 2 설문지

## 인터뷰 자료

### 111 자문회의\_착수(2014.1.22.(수) 10:00-12:00)

#### 1111 김OO(한국지방행정연구원)

- 노원구는 통반장의 기능확대하는 조례안 만들. 행정정보조기능에서 지역 사회네트워크를 형성하는 기능으로 확대함.
- 서대문구와 노원구는 통장예비학교, 통장학교를 운영하면서 사회복지사 교육도 실시함. 통장기능을 활용하여 읍면동의 허브기능화를 도모함. 이는 사회복지 수요의 확대에 대응하기 위함.
- 통장의 업무는 오히려 증대하는 셈임. 안행부에서는 읍면동자치도 해야 하는 것 아닌가 하는 제안도 있음. 이렇게 되면, 시도자치-시군구자치-읍면동자치가 될 것임.
- 설문조사에 의하면, 통반장제도의 필요성에 대해 공무원과 주민의 60% 이상이 필요하다는 의견임.
- 통장의 역할에 대해서는 지역별로 다를 수 있음. 즉 공동주택지역과 단독주택지, 농어촌에서 업무량과 내용에 차이가 남.
- 주민자치센터에 통장이 주민자치위원으로 참여함. 활동을 가장 잘하는 사람이 통장임. 지역인재를 잘 알고 있고, 준공무원으로서 수당을 받고 있음. 책임감 있게 동의 행사에 참여도 잘함.
- 주민자치회는 지역대표, 직능대표, 주민대표로 구성됨. 지역대표로서 통장을 지역에서 직선하여 참여시키는 방법을 검토함. 즉 주민자치회의 1/3을 구성하도록 함.
- 주민자치회의 시범사업지침은 기존의 주민자치위원회가 승계해도 가능하다고 하였고, 60%가 그대로 승계함. 경남의 경우는 100% 승계함.
- 주민자치회는 자기재원이 필요함. 자신이 세금을 내고 참여하여야 관심을 가지게 됨.
- 책임감을 부여하기 위해서는 자신이 돈을 내야 함.

- 자신의 돈으로 할 수 있는 권한을 부여해야 함.

## 112 이O (풀뿌리자치연구소 이음 연구위원)

- 통반장제도를 폐지하기보다는 행정보조업무를 수행하는 기존 것을 어떻게 적극 활용할 것인가를 생각해야 함.
- 군포시는 통반장 직선제를 실시한 적도 있으나 3~4년 전에 이를 폐지함. 투표의 참여율이 낮고, 공무원들이 운영하기가 어려움. 행정보조기능을 수행하는데, 선거제를 도입하는 것은 본질상 부합하지 않음. 만일 본질을 바꾼다면 가능할 듯함. 선거로 뽑히면, 행정의 지시나 말을 잘 안 들을 것임.
- 모든 사람이 참여하는 것은 현실적으로 어려움. 참여하는 사람이 뽑으면 대표자로 보아야 할 것임. 10명이 참여하여 대표자로 뽑으면 대표성이 있는 것으로 보아야 함.
- 주민자치위원회는 현재로는 성과가 부정적임. 선거로 뽑으면 가능성이 있을지도 모름.
- 주민자치위원회에 통장도 참여하고, 마을공동체만들기, 프로그램참가자도 참여하고 있으나 모든 주민의 '대표성'은 없음. 이것이 바뀌기 위해서는 안행부의 의지가 필요함.
- 주민자치회는 다양한 사람들의 참여하는 '네트워크'가 되어야 함. 통장, 마을만들기, 사회적 경제 등 그룹들을 대표하는 대표자들로서 구성하고, 여기에 지역을 대변할 '권한'이 부여되어야 함. 현재는 권한이 없음.
- 주민자치회의 시범실시도 돈만 지원하고 '권한'이 없음. 구청에 돈주고, 사업실시에 대한 영수증을 첨부하는 식은 현재의 주민자치위원회와 차이가 없음.
- 중간지원조직은 서울시에 이미 많음. 겹치는 영역도 많음. 여성가족정책분야는 100여개의 중간지원조직이 있음. 센터도 많아 140개라고 하는 사람도 있음. 많이 만드는 것은 대안이 아님.

- 현재의 기존조직을 활용해야 함. 마을공동체지원센터를 활용하여 주민 자치위원들도 참여하게 해야 함.
- 권한을 안 주면 참여를 이끌어내기 어려움.
- 돈을 걷을 때, 대표성이 있어야 하고, 신뢰의 문제가 발생함.
- 의회를 만든다고 주민자치가 잘 되는 것은 아님.
- 권한을 주기 어려우면 강화라도 해야 함. 강화하는 방법은 통장의 위촉권을 동장이 아니라 구청장이 주도록 하면 위상이 올라갈 것임.
- 읍면동레벨은 예산결정권이 있어야 함. 독자적 권한이 있어야 함. 독자적 의사결정권이 필요함.
- 다양한 그룹이 참여할 수 있도록 개방해야 함.

### 113 **곽OO(대전대 행정학과)**

- 통반장제도는 주민편의를 위해서 필요함. 행정만으로는 감당하기 어려움. 즉 서비스 공급이란 측면에서 필요함.
- 주민자치에 역할을 하느냐는 별개의 의제임. 정보전달이나 통계조사 등의 사무에서 행정의 보조역할로서 필요함.
- 통장은 돈으로 움직이는 사람이고, 대표가 아님. 대표성은 선거를 통해 권한을 부여하고 승인한다는 자치철학이 있는 것임. 그리고 공식적으로 '책임'을 지는 것이고, 주민에게 '설명'해야 하는 것임. 이것이 대의민주주의임.
- 현실적으로 대의민주주의가 '책임'을 지지 못하고 있는 것은 사실임.
- 선거제도에 매몰되지 말 것임. 새로운 대표기능을 부여할 수 있음. 대표는 선거를 통한 방법과 그렇지 않은 방법으로 대표성을 확보하는 방법이 있음.
- 여성과 사회적 약자들에게 참여지분을 주어서 대표성을 확보함.
- 선거란 방법에 매몰되면, 또 다른 정치를 불러들이게 됨.
- 뽑힌 사람과 실질적 대표 간의 갈등이 생길 수 있음. 이를 어떻게 융합할 것인가가 문제임.

- 선거선출을 통하여 권한이 부여되는데, 주민자치회에 선거를 도입하면, 비공식적 대표로서 비선거선출직도 참여하도록 해야 함.
- 마을공동체활동가를 주민자치회에 참여시켜야 함. 공동체활동을 끌어 들일 때, 마을의제가 나오게 됨. 주민자치회도 주민 속으로 파고 들어갈 수 있어야 함.
- 보수적 지역유지와 진보적 마을공동체가 만나서 같이 생각해야 함.
- 3가지 모형 중에서 협력형은 읍면동수준에서 할 수 있는 일이 있고, 스스로 결정할 수 있어야 함.
- 주민조직형은 결사체 민주주의의 구현임. 성미산공동체의 경우는 주민이 모여서 공공서비스를 만들어 냄.
- 인구규모가 2만~5만 정도가 되면, 정부가 있어야 함. 그 밑에 결사체 조직이 활동할 수 있을 것임.
- 행정모형이 바뀌고 있음. 공공서비스를 정부가 전부 제공할 수는 없음. 주민이 책임감을 느끼고, 스스로 책임을 가지게 하여 공동생산이 가능하게 해야 함.
- 파출소를 없애고 지구대를 만들었는데, 이는 경찰행정의 실패임.
- 행정동 단위에서 주민과 맞닿으면서 서비스를 공급해야 하고, 주민도 사회적 책임을 느끼고 참여하여야 함.
- 주민자치위원회의 구성원을 바꾸는 것이 필요함. 대표성도 확보해야 함.
- 대전의 경우, 마을만들기가 확산되고, 공공성을 말하게 하고, 마을을 위해 책임감을 갖게 해야 함. 내팽겨쳐진 것이 아니라, 공적임무를 부여하고, 주민이 간여하게 해야 함. 행정과 같이 일할 수 있도록 해야 함.
- 주민참여예산제와 같이 행정에 주민이 참여하는 권한을 부여해 주어야 함.
- 동단위의 주민자치회는 대표성을 가져야 함. 그리고 행정에 영향을 미칠 수 있어야 함.
- 현재는 구에서 정해버리고 집행은 행정이 해버리니 주민자치의 영역이 없음.

- 규모란 측면에서 동의 하부에 마을이 있고, 마을단위에서는 돈을 걷어서 도서관도 만들고 자원을 운영할 수 있음.
- 결사체를 만드는 것에 대해서는 정부가 대응할 필요가 없음. 결사체는 정체성을 가지고 동규모의 자치회와 연결고리를 가지면 될 것임. 그 연결고리는 자발적인 것이고, 자기필요에 따라서 가지게 될 것임.
- 이러한 결사체에 대해서는 정부는 떨어져서 촉진자의 역할만 하면 될 것임. 동규모의 계층에서 만나면 될 것이고 행정과 연결되어야 할 것임.
- 해외사례를 보면, 페리시정부(perish government)는 자율적인 것임. 즉 결사체의 수준임.
- 네이버후드 포럼(neighborhood forum)은 정부가 아님. 공원을 계획(planning)하거나 쓰레기를 청소하는 등 지역에서 할 것은 지역 스스로 하는 것임.

#### 114 황OO(서울시 행정과장)

- 통장은 현장을 모르니 불필요하다고 함. 도로명 주소전환으로 인해, 집집마다 홍보하는 것은 통장의 임무임. 통장에게는 많은 역할이 있음. 동네여론을 파악하고 전달하는 것도 그 중 하나임.
- 시민단체가 있으나 초보적 단계임. 민간에 맡겨서 공적역할을 대체하는 것은 시기상조임.
- 미국은 주민 5만명이면 시정부임. 공무원 15명으로 하는 것은 무리임.
- 주민자치회의 모델로서 통합형까지는 가능함. 동이사회(board of director)를 두고 동장은 상임사무국장으로 역할을 분담함. 구성에서 대의제를 가미하는 방식임.
- 실현방안이 중요함. 25개 자치구에서는 시장과 구청장이 동일하게 선출되었기에 시의 정책을 굳이 따를 필요가 없다는 의견이 있음.
- 예를 들면, 공유공간을 시에서 빌려주는데, 구에서는 코드가 맞으면 따르지만, 안맞으면, 안따르는 경우가 발생함.

- 시와 구가 엇박자가 나면 안되기 때문에 시정사업에서 인센티브를 주는 경우가 있음. 이는 시가 구를 길들이는 것이 아니라, 좋은 사업과 정책에 대하여 협력하여 잘 하게 하려는 데 목적이 있음. 그럼에도 구청공무원이 힘들어서 못하겠다고 하는 경우가 발생함.

115 **김OO(서울대 행정대학원)**

- 주민스스로 잘 하면 좋은데, 그렇지 못함. 내 일인데도 자신이 책임을 못 느끼는 경우가 있음. 구청이 와서 치우라든가 해서는 행정에 과부하가 걸리고, 지역문제의 갈등은 양보가 필요한데, 이를 지역에서 스스로 처리할 수 있는 훈련이 필요한 시기가 됨.
- 읍면동 단위는 서포트해줄 필요가 있지만, 동네단위(10~20명이 모여서 하는 것)까지 행정이 지원할 필요가 있나? 알아서 하도록 해주면 될 것임. 즉 그 마을에 꽃을 심어서 꽃마을을 만든다든지 하는 것은 스스로 알아서 하도록 두어야 함.
- 통장은 필요함. 누군가 지역을 위하여 일하는 사람이 있어야 할 것임. 그런데 통장은 기속되는 느낌임.
- 개선방안은 첫째, 통장과 주민자치회 간의 연계협력 방안을 찾고, 둘째, 구성을 융통성있게 할 것임. 즉 꼭 선거만이 아님.
- 지역유지에 대해서 부정적 이미지가 있는데, 이들이 지역을 위해 기부하게 하고, 시범지역을 만들어 보는 것도 필요함.

12 **자문회의\_최종(2014. 2. 20(목))**

121 **한국지방행정연구원 연구위원 김OO**

- 최근의 읍면동 개혁에 대한 동향 중에는 읍면동의 기능을 확대하려는 논의가 있음. 시군구의 사무나 기능 중에서 읍면동으로 이양할 것을 탐색하고 있음.
- 보건복지부도 동사무소를 복지허브화하는 것에 대해 검토하고 있음. 행

정직렬을 시군구로 복귀시키고, 사회복지직렬만 됨. 사회복지 허브화도 구상하고 있음.

- 동의 기능이 확대된다면 통장의 기능도 늘어날 수 있을 것임.
- ‘읍면동자치’를 해야 하는 것이 아닌가 하는 의견도 나오고 있음.
- 동 주민자치위원회는 허브화 기능을 해야 하고 연계해야 함. 중간지원조직이 되어야 할 것임.
- 현재 서울시의 마을만들기지원센터를 보면, 시에만 조직이 있고, 구에는 2년 내에 만들려고 한다고 함. 그러나 동을 빼놓고 있음. 실제로는 마을공동체의 형성은 동에 지원센터를 두어야 할 것임.
- 마을넷이라고 하는 것이 23개 자치구에 있는데, 이들은 자치구레벨에서 만들어진 것으로 역시 동단위의 조직은 결여됨. 마을넷은 사실 자치구단위가 아니라 동단위에 설치되어야 하는 것이 타당할 것임.
- 마을만들기지원조례가 시단위에 있는데, 사실은 자치구단위에 조례가 있어야 할 것임. 주민자치지원조례를 만드는 것이 급선무임.
- 동단위가 스킵되고 있는데, 이에 대한 교통정리가 필요함.
- 자치통장의 개념은 신선함. 통장을 직선하고, 동단위에서 역할을 부여하고, 이들이 연계하여 동단위와 구청단위에서 활동하게 해 주는 것임.
- 주민자치회를 NGO 중의 하나로 인식하는 사람들도 있음. 주민자치회는 다양한 공동체를 조정할 권한을 가져야 함.

## 122 대전대학교 교수 광OO

- 주민자치의 철학과 이론을 가지고 접근해야 함. 그래야 논리성을 가지고 설명이 가능함.
- 주민자치란 첫째는 공동체형성에 참여하는 것이고, 둘째는 행정과정에 참여하는 것임. 행정과정에 조직의 대표(지지세력을 가지고)로서 참여하는 것임. 셋째는 양자가 연계되어야 함.
- 주민자치는 대표가 행정과 만나야 함.

- 공동체라고 하는 기반도 없는데, 사무를 위임, 위탁하면, 주민자치가 아님. 민간에 대한 위탁일뿐임.
- 주민자치가 필요한 것은 공동생산을 위해서임. 행정과 주민자치는 필요 공공 서비스를 공동생산해야 함. 주민자치는 지역지식(local knowledge)을 가지고 있는 것이고 행정공무원은 전문지식(profesional knowledge)을 가지고 있는 것임.
- 동사무소를 폐지하면 주민자치위원회는 시군구의 하부조직처럼 될 것임.
- 주민자치로서의 기반을 갖기 위하여 마을만들기조직이 있어야 함.
- 공무원이 빠질 경우 전문지식을 가지고 지역에 참여하는 축이 빠지는 것 아닌가? 지역단위에서 행정축과 자치축이 병립해 있어야지 통장이나 동사무소를 폐지하는 것은 문제임.
- 행정과 주민자치가 만나는 중간기구가 있어야 할 것임.
- 종합지원센터를 만들어 주민자치를 지원해 주어야 할 것임.
- 현재의 다양한 센터들은 부처할거적인 센터임. 각각의 센터는 자기의 사업만을 하고 있어 통합적인 시각을 가지지 못함.
- 지역공동체단위에서는 통합적으로 움직여야 하고, 여기에 자치회가 있어야 하는 것임.
- 근린이란 단어를 최근 많이 씀. 마을이란 단어가 친근하나 동네가 공동체적 속성에 가까움.
- 대표의 개념에 대해 재고해야 함. 대표가 반드시 선거선출로만 되는 것은 아님. 대표관료제와 같이 사용할 때는 다양한 계층이나 인종, 연령, 성별에서 공무원이 나와야 한다는 의미로서 자격제만을 고수하지 않게 됨. 이때는 자격기준을 완화하여 '구성상의 대표성'을 갖도록 함.
- 선거를 통한 대표는 네이버후드카운실이라고 하여 '대의대표'만을 생각함.
- '구성대표'도 있음. 다양한 구성영역의 사람들이 참여하는 것도 대표라고 할 것임. 즉 마을공동체의 다양한 사람들이 참여하여 주민자치위원회를 구성하게 되면, '대표성 있는 주민자치'라고 할 것임. 예를 들면, 여성

의 비율을 40% 이상 넘게 한다든지, 젊은 층이 주민자치위원으로 들어 오게 한다면, 이는 구성대표를 가지는 것임.

- 주민자치에는 규모의 문제를 생각해야 함. 이는 계층의 문제로 이어짐. 주민자치에도 2층제의 주민자치를 고려해야 함. 그리고 민관의 협치를 생각해야 함.

	주민		행정
근린 주민자치체	주민자치위원회	민관협치체 <sup>29</sup>	동사무소
풀뿌리 근린공동체	마을공동체		

- 대전에서는 판암동 영구임대아파트의 경우, 사회소외의식이 크고, 의료 시설도 없음.
- 사회적 통합을 어떻게 할 것인가? gate community가 되면 부자와 빈자 간에 사는 지역이 갈라지고, 미국에서는 폭동이 일어나기도 함. 가난을 보면서 측은지심을 느끼게 하여야 하므로, 부자와 빈자가 같이 공동체로서 살 수 있어야 함.
- 공동체를 만들어주어야 하고, 아파트단지에 같이 살게 하거나, 아파트 층간에 같이 살게 하는 방식까지 도입하려는 시도도 있었음. 공동체를 만들어주어야 슬립화를 방지할 수 있을 것임(피터 드럭커).
- 삶의 영역을 정치영역-경제영역-시민사회영역으로 나눌 수 있는데, 시민사회에서 조직화되어야 할 것이 경제영역에서 조직화가 용이하게 일어나고, 정작 시민사회의 조직화는 지지부진함.
- 주택재개발의 형태로 경제영역의 조직, 결사체가 발달함.
- 경제영역에서는 구성원의 경제적 이익을 지키려는 것이 목적임.
- 시민사회영역에서는 공공성과 투명성이 확보되어야 함. 자발적으로 조직화가 잘 안되니, 어느 정도의 인위성이 있어야 하고, 이에 대한 지원을

29

민관협치체에는 주민참여예산위원, 동네기획 등의 권한을 부여

정부영역에서 해야 함.

- 읍면동 단위와 커뮤니티단위의 조화발전이 필요함.
- 커뮤니티 단위에서는 아파트 등의 대표가 조직화되고, 읍면동 단위는 인구 4~5만 정도의 규모를 생각함.
- 참여정부 시절에 중선거구제로 개편하려는 의도가 있었고, 이 과정에서 시군구에 대한 통합이 논의됨. 시군구 통합은 지방자치를 해친다고 하니, 이에 대한 보완책으로 읍면동 주민자치를 끼워 넣게 됨. 허태열의원도 간여함.
- 일본에 대한 정확한 연구 없이 주민자치회를 한국에 도입하자는 논의로 흘러감. 원래의 특별법에는 주민자치회를 두는 것을 명확하게 두었다가 나중에 빠짐.
- 우리마을 프로젝트는 400만원을 마을의 종합계획을 수립하는 의제형 성비로 지원함. 이는 마을공동체나 주민자치의 씨앗을 뿌리는 것임.

### 123 서울대학교 행정대학원 교수 김OO

- 군지역은 고령화로 인하여 폐지하는 것이 타당함.
- 고령화로 인하여 움직이지 못함. 주민이 군청에 오기가 힘들니, 행정이 다가가야 하는데, 군단위는 너무 넓음.
- 읍면동자치로 가는 것을 검토해야 함. 복지허브화하여야 함.
- 아파트입대위나 아파트의 반상회를 보면, 가격을 정하는 등 민주적으로 의사결정을 하는 것을 볼 수 있음. 관리비도 투명화되고 있음. 물론 회장의 편법사용 등의 잡음도 있으나 참여의 실익을 살리도록 노력이 필요함.
- 주민자치회를 읍면동의 대표기구로 만들어 보는 것이 필요함.
- 주민자치위원이 구성원이 되고, 이를 어떻게 뽑는가가 관건임.
- 주민자치회의의 기능, 특히 복지기능을 강화해야 함. 개호보호 등의 서비스도 확대되어야 함.
- 한꺼번에 실시하기 어려우니, 몇 개를 꼭 살려야 함. 시범사업을 통하여

성공사례를 만들어 내어야 함.

- 집중적으로 지원하여 성공사례를 만들어 내야 함. 경험을 분석해야 함.
- 통반장제도에서 대표성을 갖게 되면, 주민자치에 참여할 수 있게 됨. 입대위에도 참여할 수 있을 것임.
- 자치통장으로 발전시키는 것은 긍정적임.
- 주민자치에서 공무원의 도움을 받는 것은 현단계에서는 여전히 필요함.
- working group으로서 공무원의 노하우를 활용할 수 있도록 해야 함.
- 광역시에서 자치구를 폐지하면, 동네기능을 강화해야 할 것임.
- 동기능과 권한을 강화할 방안을 이번 기회에 구상해야 함.
- 장로교가 쇠퇴한 것은 빈부격차가 심해서라고 함. 빈부격차의 문제를 해결하지 않으면, 공동체성장이 어려움.
- 법제처는 현행법으로는 통합형이 어렵다는 의견을 내었다고 함.
- district community를 만들고 이에 대해 자치단체의 공무원을 파견하고 지원하는 것도 검토해 보아야 함.

#### 124 서울시 행정국 행정과 행정협력팀장 김OO

- 맑은아파트만들기의 경험으로 볼 때, 주민자치가 안 되겠다는 생각과 그 래도 한다고 하면, 유일한 제도라는 양면적 생각을 하게 됨.
- 입대위는 이미 동사무소기능을 하고 있음.
- 입대위는 도로유지관리, 놀이터, 방법, 청소, 환경재활용, 교육문화기능 까지 하고 있음. 다시 말해 커뮤니티센터의 기능을 하고 있고, 이에 대해 자치구에서 공동수탁보조금을 주기도 함.
- 아파트단지에서는 관리비로 하고 있음. 재정자주권이 있고, 법인격을 가지고 있으며, 대표성도 있음. 임원들 선출을 간선으로 하다가 직선으로 선출하기도 함.
- 250세대가 되면 의무적으로 두어야 하고, 3,000세대를 담당하는 입대 위도 있음. 이는 이미 하나의 동사무소 규모임.

- 참여율을 볼 때, 10% 이상 참여가 용이하진 않음.
- 주민자치회보다는 관심이 높음. 왜냐하면 자신의 재산권이 관련되어 있기 때문임. 피선거권은 소유자에 있음. 세입자에도 투표권은 부여함.
- 현재 80%가 세입자임. 전에는 이들의 투표권이 없었는데, 현재는 있음. 관리비에서 장기수선충당금의 비율이 20% 이하이기 때문에 세입자들이 참여할 수 있도록 해야 하는 것이 타당함.
- 주민자치를 한다고 하면, 세입자들이 참여하도록 해야 할 것임.
- 이 관점에서 보면, 임대주택에서도 주민자치는 가능할 것임. 즉 현재는 소유자들의 대의기구로서 임대위를 주택법에서 생각하고 있기에 임대주택에서는 임대위를 못만들.
- 임대주택에서는 재정자주권이 없어 임대위가 없음. 무지개 프로젝트는 임대자들이 목소리를 낼 수 있도록 하기 위한 것이고, 관리사무소에 대하여 협의할 수 있도록 해주었음.
- 혼합관리를 하기도 함. 즉 임대자지역과 소유자지역이 구분되어 있어 2가지의 대표체계를 갖고 있고, 관리사무소도 2원화되어 있기도 함.
- 재개발조합도 주민자치와 관련해서 검토해볼 필요가 있음.
- 임대위는 의사결정체이고 단일성이 강함.
- 아파트가 세워지고 나면, 임대위로 이어지는 경우가 많음. 이때 분양받아서 들어오는 사람과 기존의 조합원들 간의 갈등이 생기기도 함.
- 임대위는 이익집단으로 보아야 할 것임. 주민자치가 되려면, 개방성과 공공성을 가질 수 있어야 하고, ‘자치에 대한 전문성’도 있어야 할 것임.
- 임대위는 투명해져야 함. 이제는 재건축을 해도 이익이 그다지 나지 않기에 입주민들도 임대위의 재정투명성에 관심을 가지기 시작함. 조합의 사소한 부정에 대해서도 주민들이 관심을 가지기 시작했고, 관리비의 부정부패에 대해서도 관심을 가지게 됨.
- 재건축 자체의 프리미엄 이익은 이제 거의 없어짐.
- 국토부도 사적자치원칙에 입각하여 개입하지 않다가, 개입하는 방향으로

로 전환한 것이 2006~2007년 사이임. 계기는 당시 아파트 부녀회가 폐기물재활용과 알뜰시장 등으로 수익사업을 하고 이에 대한 재정투명성이 문제가 됨. 또한 아파트입대위와 조직 간 갈등을 일으킴.

- 법률을 개정하여 입대위로 넘기도록 함.
- 현재는 관리비의 오용에 대해 투명하지 않고, 상호견제가 안 되는 문제점이 발생함.

### 13 인터뷰

#### 131 광진구 행정관리국장 박OO, 과장 오OO (2014. 1.17 10:00-11:00)

- 통반장제도의 예산은 광진구의 경우 12억이고, 통장이 민방위대장의 역할을 수행하고 있음. 주민의 참여가 현실적으로는 쉽지 않은 것이어서 통반장제도의 유지는 필요함.
- 통반장제도를 폐지하는 것은 자치구의 조직개편으로 이어질 가능성이 있음. 통반장관련 업무를 담당하는 조직을 축소해야 하거나, 통반장에 게 업무를 배분하는 조직은 확대해야 하는 등의 문제가 발생함.
- 통반장 선거를 도입하는 것은 비용이 많이 들 것으로 예상됨. 또한, 선거 업무자체가 과중한 업무부담이 될 것임.
- 동회가 있는 시절도 있었음. 그때는 선거를 실시했음.

#### 132 서울시 행정국 행정과 김OO, 정O (2014. 1. 24. 13:30-15:00)

- 통반장은 행정의 계통이므로 선거를 도입하는 것은 문제가 있음. 선거직이 될 경우 행정계통의 지시나 동원에 응하지 않을 것임.
- 통반장은 민방위계통의 일을 하는 정도임.
- 주민자치위원회는 지역유지로 되어 있어 행정에 잘 협조하지 않음. 통반장들은 동행사 시에 잘 참석하나 주민자치위원들은 별로 참여하지 않음.
- 주민자치업무는 시업무가 아니라 자치구업무이므로 현재 서울시에서

직접 평가하지 않고, 자치구단위의 평가를 함. 이는 점검하는 정도이고, 구체적인 지원책은 생각하고 있지 않음.

- 평가를 해보면, 제도보다는 사람이 중요한 것 같음. 평가위원인 이OO 교수 등도 이러한 지적을 하고, 어떤 주민자치위원회는 생각보다 매우 잘하고 있는 경우를 발견함(김OO).
- 주민자치회의 시범실시는 서울시의 경우 은평구와 성동구에서 하고 있는데, 은평구는 주민참여가 잘 이루어져 조례가 보다 주민참여적으로 된 것으로 보임.
- 주민자치회의 사업비가 특별교부금으로 되어 있어, 이를 자치구에서 ‘사업비’로 전환해주어야 하는데, 이러한 전환이 용이하지 않은 것 같음.
- 마을만들기와 마을공동체를 분리해서 사업을 실시했으나, 최근 양자를 합쳐서 혁신담당관실에서 운영함. 안전행정부의 사업으로서 이전에도 있었음. 마을공동체를 하는 사람들이 주민자치에 참여하는 것은 필요하고, 협력하는 것이 필요할 듯함.
- 현재는 이 업무를 맡은 지가 몇 주 안 되어서 제대로 파악하고 있지 못함(정OO). 현황이 파악되면, 다시 한번 회의를 하는 것이 좋을 듯함.

133 **광진구 화양동 동장 정OO/주민자치위원 조OO/ 통장 양OO 인터뷰 (2014.1. 28. 10:00-15:00)**

- 화양동은 역사의 유서가 깊음. 세종대왕 때 목장과 사냥터였고, 화양정이 80칸의 규모로 있었던 곳임.
- 대학이 소재하여 젊음의 거리, 문화예술의 거리로 만들려는 비전을 가짐.
- 이 지역을 홍대앞이나 동숭로 등에 버금가는 곳으로 만들려고 함. 건대 옆 구 민중병원자리에서 공연을 실시함(5월~11월). 건대는 미대가 잘 발달 되어 있음.
- 쓰레기무단투기 등의 문제가 있는데 환경이 정비된 마을로 만들려고 함. 화양동에는 100여곳의 쓰레기 무단투기장소가 있었는데, 현재는 40곳

으로 줄음. 통반장의 노력으로 왜 무단투기가 되는지, 통장이 청소하기 봉투나누어주기 등으로 주민들의 의식을 바꾸려고 노력함. 처음에는 노인 일자리사업으로 10여명이 일하였고, 공공근로에 7~8명을 투입하기도 함. 또한, 원룸이 많기 때문에 부동산업자에게 계약할 때, 쓰레기 관리에 대하여 홍보도 함.

- 주민은 이기적임. 봉사는 극소수가 함. 주민자치위원의 선출은 시기상조라고 봄.
- 문화강좌에 참여하는 사람도 철저히 자기건강관리나 자기취미로 참여하는 것이지 공동체를 생각하지 않음.
- 일본은 자원봉사자가 도서관에서 일함. 자원봉사자가 사회기여의 자긍심을 가짐. 마인드가 되어 있음.
- 주민자치위원회회는 이 비전을 이루기 어려워, 사회적 협동조합을 만듦. 10인의 주민과 간담회에서 각각 200만원씩 2,000만원의 기금을 모으려 했는데, 그 자리서 동장이 300만원, 지역주민이 출연하여 4,000만원을 만들어 서울시에서 지원해준 5,000만원과 합해서 9,000만원의 비용이 드는 씨앗카페를 조성함.
- 사회적 협동조합이 기재부담당이어서 신청하였으나, 건교부(도시계획)로 이관되었다가, 다시 안행부로 이관됨. 2013년 8월에 인가가 나서 법인등록하고 사업자 신고하여 영업을 시작함.
- 서울시의 사업비로 7,500만원을 받았고, 5,000만원은 시설비로, 2,500만원은 운영비로 받음. 그러나 실제로는 9,000만원 정도의 공사비용이 들어감.
- 현재 하루 250잔의 커피가 나가 바리스타 4명 고용비, 운영직원 인건비 지불이 가능함.
- 느티나무 인근 조성비로 최근 5억의 사업비를 받음.
- 사회적기업의 이사 7인이 주민자치위원회 위원임. 주민자치위원회의 동의를 받아서 사회적기업을 운영함.

- 현재의 주민자치위원회는 친목단체수준임. 교육을 받아야 하고, 10시간을 봉사해야 자격을 주는 것으로 함.
- 현재 주민자치위원회는 프로그램 운영(99% 동직원 의존), 마을축제, 느티마켓(1달 1번 운영), 대보름 척사대회, 경로잔치, 복데이(삼계탕 대접), 일일찻집(공동기금 3천만원 냄) 등을 운영함.
- 씨앗나눔 마을연구소는 도난주(현, 서울시 주택정책과 연구관)의 도움으로 운영됨. 그는 도시계획분야의 전문가로 스웨덴에 유학해 석사학위를 받았음.
- 주민자치위원을 공모했지만 응모자가 별로 없었음.
- 위원장은 투표를 통하여 선출하는 것이 필요함. 돌아가면서 위원장을 하는 식은 문제임.
- 동장이 수소문하여 위원의 추천을 받아서 임명함.
- 자치위원장의 책상도 있고, 직원을 두어서 사무국이 있어야 퇴직자나 교육, 문화 관련 지역인사들이 나오려 할 것임.
- 정치권의 견제도 있음. 자치위원의 임기는 2년이지만 1년으로 제한하여 지역적인 영향력을 확대하지 못하게 함.
- 주민자치위원회의 발전을 위해서는 첫째, 사무국이 설치되고, 둘째, 예산이 있어야 함. 위원장 활동비(20~30만원이라도)도 주고, 유급직원(70만원)을 둘 수 있어야 함. 운영비가 있어야 함. 셋째, 전문성을 가지고 있어야 하고, 넷째, 네트워크의 허브가 되어야 함. 다섯째, 권한이 있어야 함. 사업체를 만들어서 운영할 수 있어야 함.
- 자치회관에 사무국, 사무실이 반드시 별도로 있어야 함.
- 유급직원이 있어 공공예산을 쓸 수 있어야 함. 회계처리할 역량도 있어야 함.
- 씨앗카페에서 나오는 수익금으로 주부 4명(각 50만원), 대학생 야간아르바이트 2명(60만원) 고용이 가능함.
- 문화컨설팅기능도 해야 함. 커뮤니티 프로듀서로서의 교육도 필요함. 자치역량에 대한 신뢰감을 가질 수 있어야 함.

- 동사무소는 인큐베이팅 역할을 해야 함. 이를 위해 사무국 능력, 공간확보, 재정투명성(1일 결산, 주간결산이 되어야, 현금을 들고 있지 않아야 함)이 필요함.
- 주민자치위원회는 의결기관이 되어야 하고, 허브로서 역할해야 함. 부녀회, 새마을부녀회, 통친회 등의 단체와 기관장들로 구성되어 이들 간에 조정과 의결하는 기능해야 함. 정치적 중립성의 확보가 중요함. 이를 제도화시켜 주어야 함.
- 현재의 주민자치위원회는 지역유지로 구성함. 방위협의회 등 관변단체 출신이 정치목적으로 참여함. 이 문제를 해결하기 위해 사회적기업을 구성하여 별도로 운영해야 함.
- 사회적기업은 건축, 문화컨설팅, 디자인, 교육(어린이집), 약사, 상가변영회, 사회복지관, 목사 등으로 이사회(10명)를 구성하여 전문성을 갖춰야 함.
- 현재의 자치위원회의 구성으로서는 한계가 있음. 조례로 규율하고 있는데, 조례입안권은 구의원들이 갖고 있어 정치적 영향을 받음. 법률로 규율하는 것이 필요함.
- 통장은 동장이 하는 일을 보조하기 때문에 필요함. 활용을 잘하면 복지문제 해결에 도움됨.
- 통장에 대해서는 책임을 물을 수 있음. 제설작업이나 수해복구 등에 참여시킬 수 있음.
- 주민자치위원회는 책임을 물을 수 없음. 월급도 안 받기에 책임도 안 짐.
- 공무원 조직은 책임을 짐. 자치는 자기결정-자기책임을 질 수 있다. 예산도 마찬가지로 봄.
- 과거에는 통장의 학력이 낮았지만, 현재는 행정능력을 보유함. 사회복지사도 50만원을 받음. 이러한 역할은 부여가 가능함.
- 현재 복지직원은 20~30가지의 일을 하고 있음. 100가지의 사무를 3~4인의 직원이 나누어서 함. 민간조직을 이용해야 함.

- 29개 통을 팀장 등 4명이 담당함. 2명은 사무실에서 상담하고, 2명이 전체를 돌아볼 수 없음. 복지도우미가 필요함. 이들에게 복지대상자를 확인하고, 독거노인을 방문하고, 매달 통장회의 시에 조사서를 제출하도록 함.
- 통장에게 사회복지보조사의 자격을 갖추도록 하고, 급여를 올려주며, 지역의 갈등조정역할을 하도록 함.
- 통장선거는 가능한 지역과 그렇지 않은 지역이 있는 듯함.
- 주민자치회의 장이 되려면, 주민 5%의 추천을 받아서 나오도록 하는 것도 하나의 방법임.
- 주민자치회는 숫자를 줄이고(10인 이하), 전문성을 높이며, 예산의 자립이 되어야 함.
- 법인체가 되어서 동네사업을 이끌어 낼 수 있어야 함.
- 정치가 당리당락으로 편을 가르다면, 자치는 지역공익을 위하여 하나가 되어야 함.
- 소수정예의 지역사회전문가, 지역사회운동가가 활동하도록 해야 함.
- 기초의원을 폐지하는 것도 생각해 볼만함.
- 정부를 축소하고 거버넌스 확대하는 것이 필요함. 공무원수를 줄인다면, 거버넌스 관련 예산을 주어야 함. 예를 들어 행정에서 1억을 축소하였다면, 거버넌스에 5천만원 정도를 배정해야 함.
- 행정을 줄이는 것이 아니라고 하면, 늘어나는 수요에 대응하기 위해 통장제도를 없앨 것이 아니라, 급여를 올려주고, 복지사무 등을 하도록 해야 함.

134 **관악구 청룡동 주민센터 통장관리담당(2014. 2. 3. 17:30)**

- 41개 통으로 구성됨. 통장은 공개모집으로 뽑으며(2013년 2통, 4통 통장모집 시), 2년 임기로 2회 연임할 수 있음.
- 자격요건은 2년 이상 거주하는 자로서 25세 이상으로 책임감 있고, 신

망이 높으며, 활동력이 있는 자임.

- 추천후보자 선정은 서면심사(필요시 면접심사) 후 구청장 추천을 하도록 하고 있음.
- 통장선출을 선거로 하는 것은 아님. 추천에 의하여 모집함.
- 최근에서는 통장의 응모자가 없는 실정임.
- 통장은 주로 민방위관련 일과 전출입확인 등의 일을 함.

135 권OO 마장동장/주민자치회장 (2014년 2월7일 14:00-16:00)

- 주민자치회의 시범 실시사업으로서 지역정체성 찾기를 제안하였음.
- 이미 '마장동이야기'를 책자로 만들어 지역의 역사를 정리하였음.
- 2013년 6월에 선정되었고, 9월에 조례를 공포함.
- 주민자치회는 4개의 분과로 운영됨.
- 60명이 공모하여 30명을 선정함. 선정위원회는 주민자치위원회원로 2명, 단체장추천 등 9명으로 구성하였음.
- 안전마을분과위원회, 마을기업분과위원회, 복지분과위원회, 행정분과위원회로 구성함.
- 마을청소를 주민자치회 임원들이 모여서 실시함.
- 청소문제와 방법문제, 주차장문제는 지역에서 가장 중요한 사무임.
- 마을농원도 운영함.
- 주민자치회사업으로 마주보기카페를 운영함(성동구에서 지원비를 받았고, 마을기업으로 등록할 예정임. 운영수익을 가지고 마주모고장학회를 운영할 예정임. 카페 내에 간이도서관과 농촌특산물판매매장을 설치함. 카페운영자인 주민자치회임원이 재능기부를 통하여 바리스타교육을 실시함).
- 마장동주민자치회를 위해 별도의 예산을 편성함.
- 안행부의 지원금은 사업비로만 사용해야 하기 때문에 직접 교부가 안됨. 이미 공사비로 사용함.

- 성동구가 위탁사무위탁비 2,500만원, 수탁사무비 4,400만원을 배정함.
- 136 **김OO 역촌동장. 차OO 주민자치회장. 통천회장 (2014. 2. 11. 14:00-15:30)**
- 주민자치회의 시범실시사업으로 6억(1억)을 받아서 10억의 CCTV설치 사업에 투입하였음.
  - 주민자치회의 사업비나 운영비로는 전혀 사용할 수 없음. 특별교부금으로 내려왔기 때문에 민간 이전예산으로 사용할 수 없음.
  - 주민자치회 구성을 2013년 10월에 시작하였음. 9월에 조례가 통과하였음.
  - 주민자치위원회에 비하여 평균연령이 젊어짐.
  - 여성위원의 비율을 40%로 구성함. 70대의 위원도 있음.
  - 공모로 하였고 구청장이 임명함. 추천위원회를 구성하여 추천하였음.
  - 마을공동체 활동가가 8명 들어 있고, 통장도 1~2명 들어 있음.
  - 상근직원을 파트타임으로 두고 있음. 활동비로 40만원을 지급함. 사무실은 지하식당을 개조하여 사용하고 있음.
  - 주민자치회는 현재 이용할 수 있는 예산이 전혀 없음.
  - 13통 안전마을 만들기에 10여명의 주민이 참여함.
  - 의제를 논하기 위하여 매주 1번씩 모이고 있고, 10여 차례 모임을 가짐.
  - 서울시의 주거재생사업과 연계하여 주민참여형의 주거재생에 대한 논의도 하고 있음.
  - 홍익대학교 학생을 중심으로 주민들에 대한 방문과 조사를 하고 있음. 어떤 의제를 가지고 안전마을 만들기를 할 수 있을지에 대해 조사함.
  - 통장은 40여명이 있음.
  - 통장으로서 월20만원 정도 받는데, 구청이나 동의 회의, 행사 등 참여해야 하는 일이 많음. 자원봉사활동으로서 참여하는 것이지 20만원을 받고 그 대가로 한다고 하면 할 사람이 없을 것임.
  - 통장을 뽑는 것이 쉽지 않음. 하려고 하는 사람이 적음.

- 반상회는 거의 하고 있지 않음.
- 구청장이 당선되었을 때, 처음으로 반상회를 한 적이 있는데, 10여명의 주민이 모임.
- 역촌동의 경우는 2개 동이 통합한 대동임. 인구가 5만 정도임.
- 아파트가 거의 없는 지역으로서 단독주택이 중심임.
- 마을공동체 만들기 사업비 등 수익원의 사업비를 확보해옴.
- 동사무소의 담당자의 능동성이 엇보임.
- 마을관리제도를 도입하는 것은 필요할 듯함.
- 아파트에 아파트 관리사무소를 두듯이 통마다 마을관리제도를 두고 청소, 방법, 조정 등의 사무를 담당하도록 함.
- 세대당 월1,000원의 관리비를 받아서 운영하는 것도 방법임. 40세대이므로 월 40만원을 거두어서, 마을관리를 위한 운영비로 지출함. 예를 들어 마을청소를 하도록 1명을 고용하여 마을관리를 하도록 하는 방식임.

137 **마을공동체종합지원센터 마을기획실 기획1팀 문OO 팀장(2014. 2.11. 16:30-17:30)**

- 마을만들기사업은 주민자치회활동의 기반을 조성하는 것이므로, 활동가들이 주민자치회활동에 참여하여야 함.
- 성미산마을 만들기는 상향적인 자발적인 모임이었음.
- 육아부터 시작하여 생협, 대안학교, 성미산지킴이 등의 운동으로 발전함.
- 마을만들기지원센터에서는 221억원의 사업비를 관리함.
- 3인 이상이 모이는 모임형성비로 150만원을 지원하는 것부터 500만원을 지원하는 사업임.
- 2천만원을 지원하는 사업으로 세 가지 유형이 있음.
- 북카페조성사업비는 7~8천만원이 들어가는 사업인데, 이는 극히 한정되어 있고 2~3개에 불과함.
- 마을만들기사업을 통하여 사람만들기, 경험과 역량 함양이 중요함. 이

러한 경험을 가진 사람들이 주민자치회의 활동에 참여할 때, 주민자치회가 실질화될 것임.

138 강남구 역삼2동 권OO동장/주민자치회장 인터뷰(2014.2.12. 10:30-12:00)

- 지역 여건이 50%는 아파트지역이고 나머지는 단독주택지역임.
- 동주민센터에는 일상사업비가 없음.
- 민원이 가장 많은 동 중의 하나임. 월 일인당 1,800건을 처리하고, 일단 위로는 120건을 처리함.
- 민원팀은 1층, 복지팀은 2층에 사무실이 있어 분리운영됨.
- 통장기능은 약화되어 있음. 전산화로 인하여 기능이 축소되고, 동네관리에 대한 책임의식이 약화됨.
- 통장의 요건은 거주 1년이면 되고, 역할도 주민의견 전달과 구정전달 정도임.
- 수당을 주는 것으로 인해 돈을 받기 위해 한다는 측면과 수당을 안주면 순수한 봉사로서 내가 선택해서 한다는 측면이 있기에 양면성이 있음.
- 통장들도 통장의 기능에 대해서 잘 모름.
- 개인생활이 중요하여서 통장역할을 안하려고 함.
- 주민관리측면에서는 역할이 거의 없고, 민방위 등의 국가안보차원에서 전달역할을 하는 정도임.
- 주민자치위원회는 취미여가프로그램에 대한 심의권도 현재 가지고 있지 않음. 강남구의 경우에는 문화센터 운영을 위한 문화재단을 만들어서 직접 운영함. 15개 동에서 문화센터를 설치하였고, 문화센터가 아닌 동은 7개동에 불과함.
- 통합형 정도는 가능할 것임. 주민주도형은 요원함.
- 현재는 프로그램운영에 행정력이 깊이 개입하고 있는 형태임.
- 위원구성에서 처음에는 동지역단체장들이 들어 왔으나 임기만료로 나감.

- 단체로는 방범협의회, 새마을지도자협의회, 새마을부녀회, 바르게살기 위원회, 자유총연맹, 청소년지도협의회, 주민자율방범봉사대, 재활용 추진협의회 등이 있음.
- 현재의 주민자치위원회는 건의하는 수준에 불과함. 실질적인 역할을 하게 해주어야 함.
- 실행력이 있어야 함. 그런 의미에서 통합형이 되어야 함.
- 주민자치회에 행정력이 있어야 함. 조직도 주어야 함.
- 아파트입대위는 이익단체여서 주민자치라는 공식적 역할을 하려고 하지 않을 것임.
- 이권화되어 있고, 주민의견반영이 잘 안됨.
- 공문을 주지 않으면, 관리소에서 방송도 잘 안해줌.
- 주민참여예산위원회에는 2명의 동민이 참여함.
- 주민자치위원회가 당연히 참여하게 해야 할 것임(주민자치위원장).
- 주민자치회가 제대로 되려고 하면, 첫째, 선발방식이 바뀌고, 둘째, 할 일이 규정화되고, 셋째, 시스템이 이루어져 건의하는데 그치지 않고 직접 처리할 조직이 있어야 함.
- 연합회도 조례 근거를 가지고 사무실을 둘 수 있거나 예산을 수반할 수 있어야 함.
- 주민자치회는 선출방식도 바뀌고, 책임감을 부여할 수 있도록 처우방식도 바뀌어야 함.

139 **서초구 반포본동 김OO 동장/ 담당주무관 인터뷰**

- 동전체가 아파트단지인 지역임. 한 개의 아파트관리사무소가 전체를 관리함.
- 30년 이상 된 지역으로 고령화가 심화됨. 주민들 간의 친밀도가 높음.
- 학력이나 소득수준이 높은 지역임.
- 통장없이 일하긴 어려움.

- 모임이 많고, 행사도 많음. 홍보물배포 등에 통장이 있어야 함. 동원이 가능함.
- 복지 등 기능을 추가하는 것이 좋음.
- 통장의 추천은 통친회장이나 주민자치위원장이 추천함.
- 선출을 직선으로 하는 것은 주저됨. 일 잘하는 사람으로 선출해야 하는데, 선거로 뽑으면, 일을 시키기가 어려움.
- 통장(15명) 중에는 아파트동대표(100여개)를 하고 있는 사람도 있고, 이중 입주자대표위원으로 활동하는 사람도 있음.
- 주민자치위원회는 할 사람이 별로 없음.
- 통합형은 아직 시기상조라고 봄.
- 주민자치위원회의 역할을 입대위에 맡겨도 잘 할 것임.
- 주민자치회도 법적 권한을 부여하는 제도를 만들어 주면 주민자치형도 가능할 것임.

1310 **서울특별시 마을공동체종합지원센터장 유OO(2014. 2. 18. 13:30-15:30)**

- 센터에서는 우리마을 프로젝트를 실시하고, 마을공동체의 씨앗조성을 위한 사업비만 집행함.
- 50만, 100만, 150만원 등을 지원하여 일반주민들이 참여할 수 있도록 하고, 활동가들을 처음에는 주도하지 않도록 함.
- 주된 사업비는 여성정책관실, 실·국에서 하도록 하고, 이에 대한 절차를 지원하는 것에 한정함.
- 센터는 상담원과 멘토를 보유하고 지원함.
- 1500그룹에 대하여 지원하였고, 평균 5명이라고 하면, 7,500명 정도의 씨앗이 조성됨.
- 이들을 각각 네트워크하여 23개의 마을넷을 형성하였음, 민관네트워크를 형성하고자 함. 동네사람들이 시사업에 당첨되었을 때, 효능감을 느

끼게 됨.

- 관 주도의 부작용을 염두에 두고 있음. 톱다운으로 뿌리는 성격이 있음. 지원에 초점을 맞추었음.
- 풀뿌리를 만들려는 노력에 대해서 보수정치쪽이나 진보정치쪽이나 처음에는 냉담하였음. 보수쪽에선 특정인의 사조직을 만드는 것 아니냐는 비판과 진보쪽에선 낭만적이고 한가한 소리를 한다는 지적이 있었음.
- 현재는 마을사업에 대한 씨앗을 뿌린 것으로 평가됨. 당시에는 진보쪽의 사람들이 중심인 성미산, 성대골, 삼각산 등만이 있었으나, 활동가들이 마을공동체의 인큐베이터 역할을 수행하고 있음. 상담원의 역할도 함. 경력이 3~5년의 사람들이 형성되기 시작함. 주민들이 등장하기 시작함.
- 주민자치위원회는 지역의 권력세력이라고 봄. 특히 관변의 마을유지들이 중심이 됨. 자영업자나 부녀회와 토호(땅을 가진)들이 대부분이라고 봄. 특히 자영업자들은 동네의 백수(?)라는 측면도 있어 경제력을 가지고 있으면서 관계력을 가진 그룹이고, 지역정치권력과 연계됨.
- 구의원이나 시의원, 국회의원들과 연계되어 있음.
- 2013년 하반기부터는 주민자치위원회에 대해서 마을공동체지원사업을 개방함. 공모사업트랙을 만들음.
- 기존에 주민자치위원회를 냉대했던 것에 대해서 사과하였음.
- 주민자치위원회에 대한 맞춤형의 지원을 하고자 함. 9개 정도에 2천만원 미만의 사업을 공모함.
- 주민자치위원회의 개혁방안은 크게 3가지임.
- 첫째, 주민자치위원회 구성원의 교체가 일어나야 함. 민주화가 되어야 함.
- 30대와 40대의 여성들이 참여할 수 있어야 함. 전업주부들은 어떤 의미에서는 동네백수(동네활동을 할 수 있는 여력이 있다는 의미에서 긍정적 의미) 역할을 하고 있고, 아이를 매개로 하여 주민의식이 뛰어남. 관계력이 뛰어나고 창의력, 기획력이 있음. 문화자본을 가지고 있음.
- 둘째, 권한을 주어야 함. 사무국장을 주민 중에서 뽑게 하고, 마을활동의

예산을 갖고 할 수 있도록 해주어야 함.

- 파견공무원과 함께 주민출신의 사무국장이 일할 수 있어야 함.
- 셋째, 시의 지원조직만이 아니라 동에는 종합적인 지원조직을 장기적으로는 두어야 할 것임.
- 동지원조직은 동사무소를 폐지하고 지역에 따라서는 주민주도형으로 운영이 가능함. 성산1동의 경우에는 사단법인 사람과 마을에서 동사무소 기능을 할 수 있을 것임. 이미 사단법인 사람과 마을은 마을투어가이드, 교육, 축제, 사람채용, 분쟁조정 등을 하고 있음. 상근자 1명이 운영함. 연단위로 5천~6천 정도의 인건비가 있으면 운영이 가능함. 1억이면 충분함.
- 주민주도형의 위탁을 하더라도, 직접 사업을 하는 것은 아니고, 국가, 시, 구 사업들의 공모에 참여하고, 이들 사업을 위탁받아 운영함. 따라서 자체의 사업예산을 수립하고 징세를 할 필요는 없음. 주민참여예산을 활용해도 됨.
- 해외사례 중에서 로체스트시는 의제만들기를 통하여 마을공동체가 형성됨. 마을의제가 무엇인가? 민원이 무엇인가를 논의하면서 우선순위를 정하고, 지원리스트를 만들고 하면서 자연스럽게 마을리더가 나타남.
- 한국에서도 생협은 자발적 구조임. 반모임을 하면서 관계망이 형성되고, 대표자가 대두됨. 반모임을 하면서 튀는 사람이 생기고 대표로서의 정당성을 부여하게 됨.
- 어떤 형태로든 마을지원센터가 생기더라도 사업비를 주지는 말고, 상근 운영직원에 대한 비용만 주면 됨.
- 주민자치지원센터는 동의 허브가 되면 됨. 동의 허브 네트워크가 되면 됨. 허브의 구성체들은 각각 지원을 받음.
- 대표를 굳이 뽑지 않아도 활동하는 과정, 의제프로젝트를 추진하는 과정 속에서 자연스럽게 리더가 추천되게 됨.
- 필요한 것은 동단위의 촉진자로서 퍼실리테이터(facilitator)가 있으면 됨.
- 주민총회에서 자연스럽게 추천되면 됨. 동장이나 구청장이 임명하거나

동의하는 방식으로 처리하면 됨.

- 자원봉사센터를 현재는 구단위로 설치되어 있어 구청장의 직할부대처럼 됨.
- 동단위로 자원봉사센터를 두고, 운영해야 할 듯함.
- 통장은 주민총회에서 추천되도록, 주민주도형 주민자치의 시범실시가 필요함.
- 성산1동, 은평구, 강북구 등에서 5개 정도 시도해 볼 수 있을 듯함.
- 권한과 책임을 부여하고, 위원회방식이 아니라 워킹그룹방식을 제안함.
- 워킹그룹은 다른 행정으로부터 터치 받지 않고, 다양한 사업들의 활동가를 지원하는 방식임.
- 이 워킹그룹을 가능하게 할 거버넌스위원회를 설치함. 여기는 부시장이 위원으로 들어오고 행정측과 민간측의 대표들이 들어감.
- 동단위에 궁극적으로 주민자치지원센터가 설치되어야 함.
- 입대위도 지역권력이라고 봄. 최근에는 주택정책실(공동주택과)에서 공동주택 주민을 위한 커뮤니티사업으로서 마을보조금지원사업(9억원)을 실시함. 커뮤니티 플래너가 25명 정도 있음.

**통반장과 주민자치위원회 제도의 혁신방안  
연구관련 전문가 의견 수렴**

서울연구원에서는 서울시 통반장과 주민자치위원회 제도의 혁신방안관련 연구를 수행하고 있습니다. 이 설문은 행정 및 자치관련 전문가를 대상으로 통반장과 주민자치위원회 제도에 대한 인식을 조사하기 위한 것입니다. 조사결과는 서울시 주민자치 정책마련에 귀중한 자료로 활용될 것입니다. 응답하신 내용은 연구 이외의 용도로 사용되지 않으며, 개인정보는 통계법 33조에 의해 철저히 보장됩니다.

조사에 참여해주셔서 대단히 감사합니다.

2014년 2월

서울연구원

연구책임 : 김찬동 연구위원 ☎02-2149-1214

연구원 : 이정용 연구원 ☎02-2149-1119

1. 통장제도는 농촌지역에 비해서 도시지역에서는 그 기능이 쇠퇴하고 있다고 합니다. 쇠퇴하는 기능에 대해 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?
  - ① 폐지한다
  - ② 작동하는 기능만 두고 수당 등을 축소한다
  - ③ 그대로 둔다
  - ④ 추가적인 기능을 부여하고 수당은 그대로 둔다
  - ⑤ 주민자치와 관련한 새로운 역할을 부여한다
  
2. 혁신이 필요하다고 하면 어떤 부분에 혁신이 필요하다고 생각하십니까? (우선순위를 표시)
 

(     ) (     ) (     )

  - ① 선출방식
  - ② 기능보완
  - ③ 권한부여와 역할의 혁신

### 3 통장제도의 혁신방안으로서

#### 3-1 선출방식을 어떻게 바꾸는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 동장추천 임명
- ② 공개공모후 동장임명
- ③ 공개공모후 추천
- ④ 통주민총회후 추천
- ⑤ 통주민 직접선거

#### 3-2 기능보완방안은 어떤 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 행정보조 사무의 강화
- ② 복지사무 추가
- ③ 환경관련 사무 추가
- ④ 공동체만들기 사무 추가

#### 3-3 권한부여와 역할의 혁신방안은 어떤 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 행정권한 부여(행정통장)
- ② 자치권한 부여(자치통장)
- ③ 행정권한에 부가하여 자치권한 부여
- ④ 자치권한에 부가하여 행정권한 위탁

#### 4. 주민자치위원회는 원래의 제도설계에 비해서 그 역할이 왜소하다는 지적이 많습니다. 왜소한 역할에 대해 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 그대로 둔다.
- ② 실질적인 주민자치를 할 수 있도록 기능을 추가로 부여한다.
- ③ 동행정사무에 관한 협의와 심의권한을 부여한다(협력형).
- ④ 동사무소의 사무기능에 대한 지휘감독권한을 주민자치회에 부여한다(통합형).
- ⑤ 동사무소의 사무기능을 폐지하고 동자치권한을 부여한다(주민주도형).

5. 주민자치위원회의 문제점을 해결하기 위하여 어떤 부분에 혁신이 필요하다고 생각하십니까? (우선순위를 표시)

- ① 선출방식
- ② 사무권한
- ③ 자치예산세원

6. 주민자치위원회의 혁신을 위하여

6-1 선출방식은 어떤 대안이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 동장추천
- ② 구청장추천
- ③ 공개공모 후 추천
- ④ 공개공모 후 추첨
- ⑤ 주민총회의결추천 방식
- ⑥ 직접선거방식

6-2 사무권한은 어떻게 하는 것이 바람직하다고 보십니까?

- ① 자치회관 운영사무 심의
- ② 동사무소 행정사무에 대한 심의의결권
- ③ 동사무소 행정사무에 대한 심의권과 자치사무에 대한 의결권
- ④ 동사무소 자치사무에 대한 심의의결권

6-3 자치예산과 자치세원에 대해서 어떻게 하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 현재대로
- ② 행정사무 예산편성과정에 대한 참여예산제 도입
- ③ 자치사무에 대한 예산편성권 부여
- ④ 자치사무에 대한 자치세원부과권 부여

7 지방자치의 발전을 위하여 통반장과 주민자치위원회제도를 어떻게 하는 것이 바람직하다고 보십니까?

- ① 통반장제도 폐지
- ② 통반장제도 기능보완
- ③ 통반장제도에 주민자치역할 부여
- ④ 통반장제도와 주민자치위원회제도의 병립운영
- ⑤ 주민자치위원회의 사무권한 강화
- ⑥ 주민자치위원회의 사무권한 강화와 통반장제도에 주민자치기능 부과
- ⑦ 주민자치회(주민주도형)로의 전환

8 주민자치관련으로 자치계층구조를 어떻게 하는 것이 바람직하다고 보십니까?

- ① 주민자치회 단일계층
- ② 주민자치회 단일계층으로 하되 근린주민조직의 협의체(허브기능)
- ③ 주민자치회의 하위계층으로 주민자치분회를 두고, 주민자치회는 주민자치 분회의 연합체로서 운영
- ④ 주민자치회의 하위계층으로 근린공동체를 두고 주민자치회는 이들의 연합체로 운영

9 주민자치회를 둘 경우 행정과의 협력은 어떻게 하는 것이 바람직하다고 보십니까?

- ① 동행정의 자문조직으로 협력
- ② 동행정을 견제할 수 있는 위상을 가진 조직으로서 균형을 잡아주는 방식
- ③ 시/군/구의 행정과정에 자문하는 방식으로 협력
- ④ 시/군/구의 행정과정(예산편성, 도시계획 등)에 일정한 정도 참여하는 법적 권한을 가진 조직으로서의 협력
- ⑤ 시/군/구 의회 자문조직 혹은 지역참여조직으로서 협력(기초계층의 비정당화를 전제)

10 응답자에 관한 질문입니다.

10-1 거주지는? ( ) 시군구 ( ) 읍면동

10-2 거주하는 주택은? ( ) ① 아파트단지, ② 연립주택, ③ 단독주택

10-3 연령은? ( ) ① 30대, ② 40대, ③ 50대, ④ 60대, ⑤ 70대 이상

10-4 월소득은? ( ) ① 0~300만, ② 300만~500만, ③ 500만~800만,  
④ 800만~1000만, ⑤ 1000만 이상

10-5 성별은? ( ) ① 남, ② 여

10-6 직업은? ( ) ① 대학(교수), ② 연구소(연구위원), ③ 공무원,  
④ 전문직, ⑤ 기타

10-7 주민자치관련의 활동은? ( )

- ① 통반장, ② 자치위원, ③ 입주자대표위원, ④ 주민자치회컨설팅단,  
⑤ 지방행정공무원

# Abstract

# Abstract

## Innovation Method on Tong and Residents Autonomy Committee

Chan-Dong Kim·Jung-Yong Lee

It is necessary to reform neighborhood life autonomy. The Tong system is a traditional administrative sub-organization and the Residents Autonomy Committee is a operation system for recreation facility. The role of Tong system has decreased because of switch of function of Dong office and Tong system has various problems unmatched in Era of Local Autonomy. The Residents Autonomy Committee malfunction for Citizen's Autonomy. It is time for reform and innovation is ongoing.

The chapter 2 contains the history and function of Tong system and the Residents Autonomy Committee. It arranges pre-study and foreign country cases. In the chapter 3, we analyse the current state and problem of Tong system and the Residents Autonomy Committee. The Residents Autonomy Committee reformed to Residents Autonomy Association which has 3 type alternatives. The Ministry of Security and Public Administration is pushing ahead with Model Implementation. The Seoul Metropolitan Government carry into effect Maeol(village) community projects. The Apartment complex has the representative system which has legal basis. The various environmental change and ripening come into request the institutioanl redesign for neighborhood life autonomy.

The chapter 4 has specialist opinion survey. They contend the reform for traditional Tong system and reform from the Residents Autonomy Committee to Inhabitants Initiative - Residents Autonomy Association. The chapter 5 makes an introduction on reform alternatives on view of Citizen's Autonomy and on basis of high intensity reform. Especially, the metropolitan region like the Seoul City,

the Apartment complex is 60% of housing in Seoul. Therefore, Inhabitants Initiative - Residents Autonomy Association is accurate.

This Study concludes that it is time for institutional reform and redesign on neighborhood life autonomy for Citizen's Autonomy.

# Table of Contents

## **Chp.1 Introduction**

- 1 Background and Purpose of the Study
- 2 Contents and Research Methods

## **Chp.2 Literature Review**

- 1 History and Function on Head of Tong
- 2 History and Function on Residents Autonomy Committee
- 3 Review of Pre-study
- 4 Foreign Country's Case Analysis

## **Chp.3 Current State and Problems of Tong and RAC**

- 1 Current State and Problems of Tong
- 2 Current State and Problems of RAC
- 3 Reform Alternative on RAC and Model Implementation
- 4 Environmental Change and Institutional Redesign

## **Chp.4 Specialist Opinion Investigation**

- 1 Survey Design
- 2 Specialist Opinion Investigation on Tong
- 3 Specialist Opinion Investigation on RAC
- 4 Implication

## **Chp.5 Reform Proposal for Tong and RCA**

- 1 Viewpoint
- 2 Direction
- 3 Reform Proposal

## Chp.6 Conclusion and Recommendations

References

Appendices

서울연 2014-OR-01

통반장과 주민자치위원회 혁신방안

발행인 이창현

발행일 2014년 2월 28일

발행처 서울연구원

137-071

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1319

비매품 ISBN 979-11-5700-010-4 93350

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.