

서울형 주민자치회 모델 구상과 추진전략

안현찬 구아영

The Model and Strategies of the Seoul Community Autonomy Board



서울연구원
The Seoul Institute

**서울형 주민자치회
모델 구상과 추진전략**

연구책임

안현찬

도시사회연구실 부연구위원

연구진

구아영

도시사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

분리된 동단위 주민자치사업 통합 추구 서울형 주민자치회 모델 개발할 필요

서울시, 동단위로 주민자치회 활성화 등 다양한 주민자치사업 시행

최근 주민자치와 관련된 서울시 사업들은 행정동 단위로 혁신을 시도하고 있다. 2015년 ‘찾아가는 동주민센터’(이하 찾동) 사업이 출범하면서 행정 분야에서는 주민자치위원회 활성화를, 마을공동체 분야에서는 동단위 마을계획을 시작했다. 2016년부터 참여예산 분야에서는 동단위로 주민들에게 예산 편성권을 제공하는 동지역회의 시범사업을, 도시재생 분야에서는 예비적으로 주민 공감대와 역량을 형성하는 희망지사업을 동단위로 추진하고 있다. 2016년 현재 4개 사업은 서울시 전체 424개 동 중 102개 동(24.1%)에서 시행 중이며, 매년 큰 폭으로 늘어날 전망이다.

[표 1] 서울시 주요 동단위 주민자치 사업

구분	주민자치위원회 활성화	동지역회의 시범사업	도시재생 희망지사업	동단위 마을계획
문제인식	자치활동 미약	주민제안의 형식화	관 주도 사업 추진	공적 영역 연계 부족
담당부서	자치행정과	재정담당관 (주민참여예산센터)	주거재생과 (도시재생지원센터)	지역공동체담당관
주요 내용	정원 확대 분과 설치 의무화 자치회관 자율운영	동지역회의 구성 시 참여예산 5천만 원/동 배정	주민모임 구성 지역자원/의제 발굴 도시재생 공감대 형성	마을계획단 구성 마을계획 수립/실행 마을총회 개최
시행동 (2016)	284개 동	50개 동	20개 동	49개 동

이러한 정책 변화의 배경은 행정동을 주민자치와 민관협력에 적합한 가장 작은 공적 의사결정 단위이자, 지난 5년간 마을공동체 정책의 축적된 역량을 접목해 형식적이었던 기존 주민자치 정책을 쇄신할 수 있는 전략적 단위로 주목한 데 있다. 하지만 각 정책이 담당부서별로 분리 추진되면서 행정적으로는 비효율과 소모적 경쟁이, 현장에서는 주민들의 혼란과 갈등, 한정된

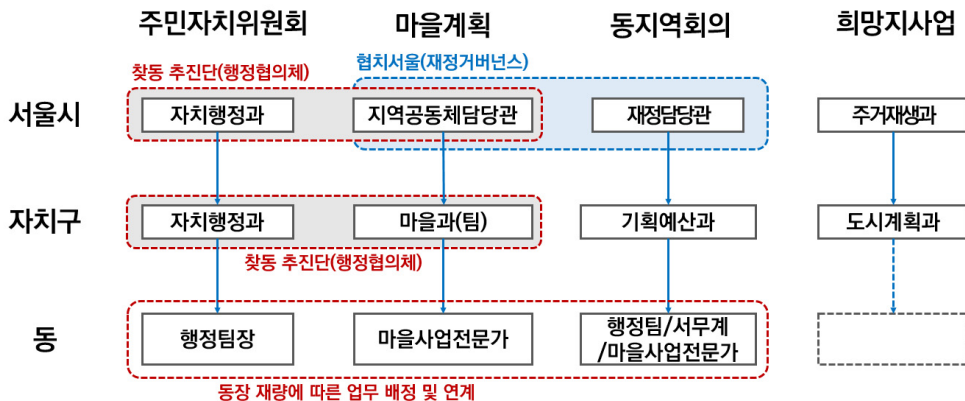
공동체 역량의 분산이 일어나 형식적인 주민참여를 담보할 여지가 크다.

이러한 상황에서 정부의 방침 변경에 따라 2017년부터 서울시가 주민자치회 전환 사업을 자체적으로 추진하게 된 것은 기존 동단위 주민자치 사업들을 아우르는 제도적 틀을 모색할 수 있는 기회를 제공한다. 주민자치회는 기존 주민자치위원회보다 실질적인 권한과 기능이 부여된 행정동의 가장 대표성 있는 주민자치 및 민관협력기구이다. 따라서 서울시는 정부의 표준 모델을 그대로 도입할 게 아니라 현재 추진 중인 동단위 주민자치 사업들의 현황과 과제를 반영한 이른바 “서울형 주민자치회” 모델을 마련할 필요가 있다.

동단위 주민자치사업, 제도적 유사성 높지만 추진체계 연계 부족

서울시 동단위 주민자치 사업들은 주민조직, 사업 내용, 진행 과정 등 주요한 제도적 특성에서 유사성이 높은 것으로 확인되었다. 4개 사업의 주민조직을 비교해보면 구성 요건, 기능과 역할에서 큰 차이가 없었다. 조직체계에서는 지속적인 운영을 의도한 주민자치위원회와 마을계획단이 대표단, 간사, 분과 등으로 구성된 매우 유사한 내부 구조를 갖고 있어 조직의 성격과 대표성에서 중복과 충돌이 예상되었다. 사업 내용과 진행 과정에서도 각자의 차이에도 불구하고, ‘지역조사-계획수립-합의형성-예산 확보 및 실행-평가’로 이어지는 주민주도적인 지역문제 해결 프로세스를 기본적으로 공유하고 있었다.

반면에 각 사업의 추진체계는 서울시에서 일선 행정동으로 내려갈수록 상호연계가 부족했다. 서울시 차원에서는 찾동 사업과 협치서울에 따른 관계부서 협의구조를 통해 각각 주민자치위원회 활성화-마을계획, 마을계획-동지역회의 간의 연계가 부분적으로 이뤄지고 있었다. 그러나 자치구 차원에서는 찾동 사업의 추진체계가 서울시만큼의 실효성을 갖고 있지는 못했다. 이로 인해 행정동에는 각 사업이 개별적으로 전달되고, 업무의 배정과 연계가 동장의 재량에 맡겨져 있었다. 희망지사업은 서울시와 자치구 차원에서 도시재생 부서가 유관 부서와 협력할 수 있는 구조가 부재하고, 동주민센터는 실질적인 사업주체로 보기 어려워 추진체계가 단절되어 있었다. 이처럼 분절된 추진체계는 주민조직, 사업 내용, 진행 과정에서 연계 필요성이 높은 서울시 동단위 주민자치 사업들이 개별 추진되는 주요한 원인이었다.



[그림 1] 동단위 주민자치 사업별 추진체계 및 협력구조

사업 간 중복 참여자 많고 정책의제 연계도 활발 ‘통합 필요성 높아’

서울시 동단위 주민자치 사업들이 복수로 추진 중인 21개 동 가운데 주민조직 구성이 끝난 9개 동을 대상으로 참여자 중복 양상을 분석한 결과, 2개 사업 이상에 중복 참여 중인 주민은 동 평균 35.9명으로 나타났다. 이는 주민자치위원회(27.4명)와 희망지 주민모임(13.1명)의 평균 규모보다 크고 동지역회의(46.2명)와 비슷한 수준으로, 실제 중복 참여자는 많은 편이라고 할 수 있다. 또한 평균 86.2명으로 가장 규모가 큰 마을계획단에는 54.1명(62.8%)의 비중복 참여자가 존재했다. 이들은 마을계획을 통해 공식적인 주민자치 영역에 새롭게 등장한 주민참여자로, 다른 3개 사업이 주민참여 활성화를 위해 영입하고자 주목하는 집단에 해당한다.

사업별로 전체 참여자 대비 중복 참여자 비율인 중복 참여율, 중복 참여자 중 모든 사업에 참여하는 주민의 비율인 중복 참여도를 살펴보면, 주민자치위원회는 중복 참여율(35.6%)은 낮은 반면에 중복 참여도(37.4%)는 가장 높았다. 이는 활동력이 약한 다수의 위원들과 주민대표로 인정받을 정도로 지역활동에 열성적인 소수 리더로 양극화된 기존 주민자치위원회의 특성과 일치한다. 동지역회의는 중복 참여율(76.4%)은 가장 높고, 중복 참여도(12.3%)는 가장 낮았다. 이는 서울시 차원의 선제적인 연계 노력에 따라 실제로 다른 정책 참여자들이 동지역회의에 다수 참여한 결과로 볼 수 있다. 반대로 집행체계가 가장 분리된 희망지사업은 중복 참여율(37.3%)과 중복 참여도(20.4%) 모두 낮았다. 이는, 제도적인 노력 여부가 정책의 통합적인 추진에 효과가 있다는 것을 보여준다.

또 하나 주목할 점은 참여자 중 대표자 집단의 중복 참여율(70.0%)이 일반참여자 집단(29.9%)보다 2.3배 높았다. 적극 활동층인 대표자 집단은 참여자나 예산 등 각 정책의 부족한 부분을 보완하기 위해 다른 정책에도 중복 참여한 것으로 확인되었다. 서울시 차원에서는 사업 간 연계가 미흡한 상황이지만, 현장에서는 적극적 활동층의 인적 연계를 통해 사업들이 상호보완적으로 맞물려 있는 것이다.

사업 간 의제 연계도 이미 활발하게 이뤄지고 있었다. 9개 동의 동지역회의 제안사업 중 61.1%(22건)가 마을계획에서 도출한 실행의제였다. 9개 동 중 2/3가 두 사업의 의제를 스스로 연계했고, 나머지 1/3도 이미 예산을 확보했거나 행정 칸막이로 인해 의제를 연계하지 않은 것으로 확인되어 의제의 유사성과 연계 측면에서도 사업의 통합적 추진의 필요성이 높았다.

“동단위 주민자치사업 통합, 주민참여 확대, 실질 권한 부여가 중요”

4개 사업에 직접 참여한 공무원, 주민, 활동가 18명을 대상으로 기존 주민자치의 문제점과 원인, 동단위 주민자치 사업의 통합 필요성과 과제에 대한 의견을 수렴했다. 기존 주민자치위원회 활동이 주민자치보다는 행정협조에 가깝고, 소수의 참여와 활동력 부족으로 일반 주민과 유리된 것은 실질적인 권한과 자원의 부족, 과도한 행정 개입과 동원이 원인이라고 지적했다.

서울시의 새로운 동단위 주민자치 정책들은 유용한 권한과 자원을 제공했지만 분리 추진에 따른 불편함과 언제까지 지속될지 모른다는 불안정함이 크고, 역할 중복과 상대적 박탈감 등으로 주민조직 간 갈등을 일으키기 때문에 통합적으로 추진되어야 한다는 의견이 다수였다.

서울형 주민자치회를 통해 정책을 통합할 경우 주민자치위원회를 중심으로 하되 마을계획, 동지역회의 등이 빠짐없이 포괄되어야 한다는 공감대가 컸다. 이를 통해 유용함이 확인된 실질적인 권한과 자원이 서울형 주민자치회에도 부여되어야 하고, 기존의 적극적 활동층뿐만 아니라 새로운 다수의 일반 주민들도 참여할 수 있는 구조여야 한다고 제안했다.

중앙정부 협력형 모델 한계 보완한 서울형 주민자치회 모델 구축해야

실제 사업의 추진실태 분석, 정책관계자들의 의견, 중앙정부와 다른 지자체의 주민자치회 사례 분석을 바탕으로 제안하는 서울형 주민자치회 모델의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째는 주민자치회의 구성원을 위원, 활동회원, 회원의 중층구조로 넓혀서 일반 주민의 참여를 확대하는 것이다. 중앙정부 협력형 주민자치회 모델(이하 협력형 모델)은 20~30명 규모의 주민 대표인 위원만으로 주민자치회를 구성해, 모든 주민이 곧 회원이라는 규정이 상징적인 차원에 머무르는 한계가 있었다. 서울형 주민자치회는 위원과 회원 사이에 일반 주민들이 주민자치회 활동에 직접 참여할 수 있는 제도적 기회로 활동회원을 두고, 위원들이 모집/지원/관리함으로써 참여 기회와 폭을 확대하는 동시에 주민자치회의 활동력을 담보할 수 있도록 제안한다.

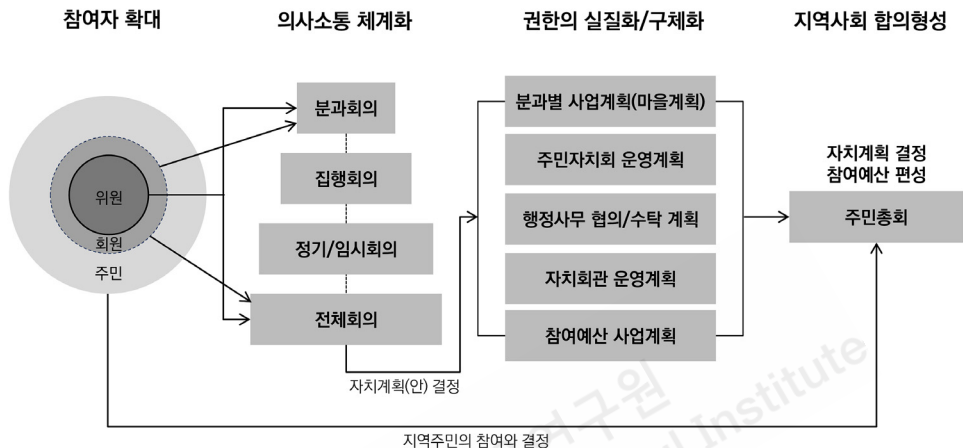
둘째는 위원 선정 절차를 개선해서 주민 대표성과 대등한 민관협력 구도를 확보하는 것이다. 주민자치회는 동주민센터와 대등한 관계를 형성해야 함에도 협력형 모델은 위원의 유형, 위원 선정위원회 구성 등에 동장이 직접 개입할 수 있는 여지가 크다. 서울형 주민자치회는 위원 유형에서 동장 추천은 줄이고 주민 직접 추천을 늘리며, 위원선정위원회도 동이 아닌 자치구 단위로 설치, 운영하도록 제안한다.

주민자치회 기본권한 구체화실질화하고 의사결정체계 세분화 바람직

셋째는 주민자치회의 기본 권한을 구체화하고, 마을계획과 동지역회의의 권한을 결합해 주민 자치를 위한 권한과 자원을 강화하는 것이다. 협력형 모델에 따른 동 행정사무의 협의 및 위탁 권한은 관련 규정이 불분명해 실효성이 부족하고, 각종 주민자치 기능은 추상적이거나 지엽적이다. 따라서 서울형 주민자치회는 동 행정사무의 협의를 단순 의견청취에서 의견반영으로, 동 행정사무의 위탁을 주민자치회 주도로 검토, 제안할 수 있도록 실질화할 것을 제안한다. 각종 주민자치 기능은 자치회관의 운영, 마을계획을 확대한 자치계획의 수립과 실행, 주민총회 개최와 이를 통한 동 참여예산의 편성 등으로 구체화하고 조례로 규정할 필요가 있다.

넷째는 서울형 주민자치회의 구성과 권한에 맞춰 의사결정체계를 세분화하여 민주적이고 활발

한 운영을 가능하게 하는 것이다. 협력형 모델은 주민자치회 위원들의 정기/임시회의만을 필수로 두고 있다. 서울형 주민자치회는 구성원의 층위와 규모가 늘어난 만큼 유사한 마을계획단 사례를 참고해 내부 운영 및 의사결정 체계를 세분화할 필요가 있다. 이에 따라 서울형 주민자치회의 의사결정체계는 위원, 활동회원, 회원(주민) 등 구성원의 참여 여부에 따라 분과회의, 집행회의, 정기/임시회의, 전체회의, 주민총회로 구성할 것을 제안한다.



[그림 2] 서울형 주민자치회 기본모델(안)

서울형 주민자치형 모델 실현 위해 행정추진체계·법제도 정비도 필수

이러한 서울형 주민자치회 모델을 실현하기 위한 추진 전략과 과제는 다음과 같다. 준비 단계에서는 서울시와 자치구의 행정 추진체계 개선, 주민자치회 조기 안착을 위한 전략적 행정 지원의 준비가 필요하다. 기존 동단위 주민자치 사업들이 통합된 서울형 주민자치회는 담당부서들의 추진체계가 서울시와 자치구 차원에서 통합적으로 정비되지 않으면 일선 행정동에는 또다시 분절된 형태로 전달될 수 있다. 25개 자치구에 적용가능한 현실적인 방안으로 찾동 사업의 추진체계 안에 ‘주민자치회 소위원회’(가칭)를 설치, 운영할 것을 제안한다.

행정지원의 전략적 준비는 선행 사례와 정책관계자 의견수렴에서 공통적으로 거론된 주민자치회 운영비와 활동지원 전문가 파견이다. 주민자치회의 조기 안착을 돕되 자립성이 약해지는 부작용을 예방하기 위해, 적정한 지원 기간(4~5년)을 사전에 설정하고, 지원 종료 시점까지 주

민자치회의 단계적 자립 방안을 세워 연동할 필요가 있다.

실행 단계에서는 기존 주민조직과의 소통과 공감대 형성, 기존 정책들의 단계적인 통합과 정리가 필요하다. 주민자치위원회, 마을계획, 동지역회의에 이미 참여하고 있는 주민들의 공감대와 참여 의지 없이는 서울형 주민자치회 구성과 운영은 불가능하다. 따라서 주민자치회 전환 사업 초기에 자치구 주도로 현장 밀착형 소통 과정을 적극적으로 갖고, 이 결과로 자치구별 사업 시행동 선정, 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례 제정이 이뤄질 필요가 있다. 그리고 이미 시행 중인 4개 동단위 주민자치 사업들은 각각의 추진 절차와 일정 등에 맞춰 적절한 시기와 방법으로 정리해서 혼선을 예방해야 한다.

후속 단계에서는 서울형 주민자치회의 안정화를 위한 관련 법과 조례의 제개정이 가장 중요하다. 우선 주민자치회의 근거법이 「지방분권 및 지방행정체제 개편 특별법」에서 기본법으로 전환 될 때 정부와의 협의를 통해 서울형 주민자치회의 고유한 내용이 반영되도록 해야 한다. 광주 광역시 사례처럼 서울시 차원에서도 정책 방향과 지원 내용을 담은 광역 지원조례를 제정할 필요가 있다.

주민참여예산 분야에서는 서울시와 자치구 조례를 개정해 주민자치회가 동에 배정된 참여예산의 편성권을 갖는 ‘동 참여예산위원회’를 겸할 수 있는 조항을 신설해야 한다. 지방자치 분야에서는 주민자치회의 동 행정사무의 협의와 위탁, 자치회관의 운영이 실질적인 권한으로 담보될 수 있도록 지방자치법과 국가배상법의 관련 조항을 개정할 필요가 있다. 마지막으로 향후 도시재생 사업과의 연계를 위해서는 주민자치회가 도시재생 주민협의체를 겸할 수 있도록 서울시 조례 개정을 검토할 것을 제안한다.

목차

01 연구개요	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구내용 및 방법	4
02 서울시 동단위 주민자치 사업	8
1_사업별 개요와 주요 내용	8
2_사업의 주요 특성 비교	23
3_행정동별 주민자치 사업 추진 현황	27
03 서울시 동단위 주민자치 사업 추진실태 분석	32
1_참여자 실태 분석	32
2_의제 내용과 연계 분석	38
3_정책 초점집단 의견수렴	42
04 주민자치회 사례 분석	56
1_행정안전부 주민자치회 시범사업	56
2_광주광역시 ‘광주다운 주민자치센터’	62
3_경기도 시흥형 주민자치회	64
05 서울형 주민자치회 모델과 추진전략	70
1_서울형 주민자치회 모델	70
2_추진전략과 과제	81

참고문헌

89

Abstract

91



표

[표 2-1] 마을계획 주제 분류	13
[표 2-2] 동지역회의 구성 요건	17
[표 2-3] 참여예산 동지역회의 시범사업 선정 유형	17
[표 2-4] 동지역회의 제안사업 검토 기준	18
[표 2-5] 서울시 도시재생사업 유형과 추진 현황	19
[표 2-6] 희망지사업의 공통사항과 선택사항	22
[표 2-7] 주민조직 특성 비교	24
[표 3-1] 동별 사업 참여자 및 중복 참여자 수	33
[표 3-2] 사업별 참여자 중복 비율	35
[표 3-3] 동별 동지역회의 제안사업과 마을계획 의제 비교	39
[표 3-4] 동지역회의 제안사업 주제별 비율	40
[표 3-5] 동지역회의 제안사업 실행방식별 비율	40
[표 3-6] 동별 동지역회의 제안사업의 연계 및 신규 의제 비율	41
[표 3-7] 서울시 동단위 주민자치 사업 관련 의견수렴 대상	44
[표 4-1] 주민자치회 기본모형	57
[표 4-2] 중앙정부 주민자치회 모형 비교	58
[표 4-3] 주민자치회 시범사업 모델의 구성과 운영	60
[표 4-4] 광주형 주민자치회 사무국의 구성	63
[표 4-5] 경기도 시흥형 주민자치회 위원 선정기준과 비율	66
[표 5-1] 서울형 주민자치회 위원의 유형	74

그림

[그림 2-1] 찾아가는 동주민센터 추진체계	10
[그림 2-2] 마을계획 수립 및 실행 일정	14
[그림 2-3] 동지역회의 운영 절차	18
[그림 2-4] 희망지사업의 개념	20
[그림 2-5] 희망지사업 운영 과정	22
[그림 2-6] 사업 진행 과정 비교	25
[그림 2-7] 행정 추진체계: 일반 자치구	27
[그림 2-8] 행정 추진체계: 성북구	27
[그림 2-9] 동단위 주민자치 사업 추진 현황	28
[그림 2-10] 동단위 주민자치 사업의 동별 중복 유형	29
[그림 3-1] 주민자치 사업별 동 평균 참여자 수	34
[그림 3-2] 사업별 중복 참여 양상	36
[그림 3-3] 대표자 집단과 일반참여자 집단의 중복 참여율	37
[그림 4-1] 광주형 주민자치회 기본모형	63
[그림 4-2] 경기도 시흥형 주민자치회 기본모형	65
[그림 5-1] 서울형 주민자치회의 구성원	71
[그림 5-2] 서울형 주민자치회의 위원 유형과 선정 절차	75
[그림 5-3] 서울형 주민자치회의 기능과 권한	77
[그림 5-4] 서울형 주민자치회의 의사결정체계	78
[그림 5-5] 서울형 주민자치회의 자치계획	79

[그림 5-6] 서울형 주민자치회 기본모델(안)	80
[그림 5-7] 관련 법과 조례의 제개정	86



01

연구개요

1_연구배경 및 목적

2_연구내용 및 방법

01 | 연구개요

1_연구배경 및 목적

1) 서울시, 행정동 단위 주민자치 사업들을 적극 추진

최근 주민자치와 관련된 서울시 사업들은 공통적으로 행정동 단위의 혁신을 시도하고 있다. 2015년 ‘찾아가는 동주민센터’(이하 찾동) 사업이 출범하면서 행정 분야에서는 ‘주민자치위원회 활성화’를 목표로 정원 확대, 분과 운영 실질화, 자치회관 자율운영을 추진 중이다. 마을공동체 분야에서는 주민들이 스스로 지역 문제의 해결책을 찾고 실행하는 동단위 ‘마을계획’을 시작했다. 2016년부터 서울시 재정관리담당관은 주민참여예산의 시민 주도성 강화를 목표로 ‘동(洞) 지역회의’에 서울시 참여예산 편성권을 부여하는 시범사업을 추진하고 있다. 도시재생본부는 도시재생사업을 위한 주민 공감대와 역량을 사전에 형성하는 입구 전략으로 ‘희망지사업’을 동단위로 공모하기 시작했다.

서울시 주민자치 사업들이 행정동에 주목하는 이유는 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 우선 원론적인 차원에서 주민자치는 정치권과 행정당국에 위임했던 공적 의사결정에 주민들이 직접 참여하는 것이다. 따라서 주민은 공적 의사결정의 필요성을 느끼는 동시에 영향력을 발휘할 수 있는 수준으로 결집되어야 하고, 행정당국은 기존의 권한을 주민과 나누고 협력할 만큼 작고 낮아져야 한다. 서울시 424개 행정동은 동주민센터가 일상생활과 밀접한 각종 사무를 수행하며 주민과 접촉하는 가장 끝단의 행정구역이라는 점에서 주민 자치에 적합한 공적 의사결정 단위로 볼 수 있다.

현실적인 차원에서 서울시 주민자치 정책들은 외형적 구조에 비해 내실이 부족하다는 비판을 받아왔다. 주민자치위원회와 참여예산 동지역회의는 관련 법과 조례를 통해 일찍부터 운영체계를 제도화했지만 주된 참여자들이 직능단체 회원, 통반장 등 행정기관과 친밀한 소수로 제한되어 주민참여의 폭이 좁고 활동이 다소 형식적이었다(김귀영, 2014; 오지은, 2016). 도시재생사업은 사업 구역 선정부터 활성화계획 수립 및 실행까지 전 과정이 주민보다는 공무원과 전문가 주도로 이뤄져 왔다(이영아 외, 2016).

2012년부터 서울시가 추진한 마을공동체 사업은 이러한 기존 주민자치의 한계를 개선할 실마리를 제공한다. 마을공동체는 주민자치보다 더 작고 사적인 자조활동이지만 자율성, 지역성, 공익성을 강조한다는 점에서 주민자치로 확장될 가능성이 크다. 이들이 주민자치 활동에 참여한다면 형식화된 주민참여가 주민주도로 활성화될 것으로 기대할 수 있다. 이 때 행정동은 다양한 마을공동체가 기존 활동과 가까운 범위에서 주민자치로 연결되는 일종의 전략적 단위가 된다¹⁾.

2) 개별 시행에 따른 행정 비효율과 주민역량 분산

문제는 이러한 주민자치 사업들이 추진부서별로 분절되어 추진되고 있다는 것이다. 이로 인해 마을공동체와 주민자치 역량이 상대적으로 높은 행정동을 놓고 부서 간 경쟁이 과열되거나, 대상지가 겹치고 예산이 비효율적으로 쓰일 수 있다. 일례로 마을계획과 희망지 사업을 함께 추진하는 동에서는 거의 동일한 내용과 절차의 지역자원조사와 의제 발굴 활동이 각자의 예산으로 따로 진행되기도 한다.

행정적 비효율보다 더 큰 문제는 유사한 사업들이 동시 추진되면서 주민들이 혼란과 피로감을 느낀다는 점이다. 한정된 주민역량이 유사 정책들로 분산되면 주민자치 사업들이 탈피하고자 했던 형식적 참여와 주민 동원이 반복될 여지가 있다. 예컨대, 마을계획과 동지역회의 시범사업을 함께 추진하는 동에서는 비슷한 시기에 주민총회가 따로 열려 주민들의 자발적인 공론장보다는 관에 의해 동원된 행사가 될 가능성이 크다.

3) 정부 방침 전환에 따른 서울형 주민자치회 모색

이러한 상황에서 2016년 9월 행정안전부(前 행정자치부)가 주민자치회 전환 사업을 지자체가 직접 추진할 수 있도록 확대한 것은, 서울시가 유사한 동단위 주민자치 사업들을 조정하고 통합하는 새로운 제도적 틀을 모색할 수 있는 기회를 제공했다. 주민자치회는

1) 이러한 시도는 서울의 여러 지역에서 이미 진행 중이다. 금천구는 2015년 주민자치위원회 정원을 50명으로 확대하면서 마을공동체 활동을 하고 있는 주민들을 우선 영입 대상으로 삼았다. 서울시 참여예산 동지역회의 시범사업은 일정 규모와 민주적 의사결정 구조를 갖춘 마을공동체 모임을 동지역회의에 준하는 주민조직으로 인정하고 있다. 도시재생 희망지사업은 마을공동체 모임과 활동가들의 참여를 적극적으로 유도하고 있다.

2012년 대통령 직속 ‘지방행정체제개편추진위원회’가 제안한 새로운 동단위 주민자치 모델이다. 그동안 주민자치의 실질적인 구심점 역할을 하는 데 한계가 컸던 주민자치위원회를, 동 행정사무를 협의·위탁까지 할 수 있는 “실질적인 주민자치 및 민관협치기구”로 전환하자는 것이었다(행정안전부, 2013). 이제까지는 행정안전부의 시범사업으로만 추진됐던 주민자치회 전환을 지자체가 직접 할 수 있게 되면, 서울시는 2017년부터 주민자치회 전환을 본격적으로 추진할 예정이다.

주민자치회는 기존의 어느 주민자치 기구보다도 행정동의 공적 의사결정에 적극적이고 포괄적으로 참여할 수 있도록 권한과 기능을 부여받고 있다. 따라서 서울시가 주민자치회를 도입하면 직접적인 전환 대상인 주민자치위원회뿐 아니라 참여예산 동지역회의, 마을계획, 희망지사업까지 영향권에 들게 된다. 이런 점에서 서울시는 행정안전부의 표준 모델을 그대로 도입할 게 아니라, 현재 추진 중인 독특한 주민자치 사업들의 성과와 과제를 접목하고 반영한 “서울형 주민자치회” 모델을 새롭게 마련할 필요가 있다.

이 연구는 서울시 동단위 주민자치 사업들의 중복 추진에 따른 문제점을 해소하고 연계 효과를 높일 수 있는 구체적인 방안으로서 서울형 주민자치회 모델을 구상하고 실행 전략과 과제를 제안하는 것을 목적으로 한다.

2_연구내용 및 방법

1) 연구 대상과 범위

이 연구의 대상은 서울시 동단위 주민자치 사업들로, 구체적으로는 현재 중복 추진에 따른 문제점과 연계 필요성이 제기되고 있는 찾아가는 동주민센터 사업의 주민자치위원회 활성화(이하 주민자치위원회)와 동단위 마을계획(이하 마을계획), 참여예산 동지역회의의 시범사업(이하 동지역회의), 도시재생 희망지사업(이하 희망지사업)을 선정했다.

그런데 희망지사업은 현재 서울형 주민자치회 구상 논의에서 제외되어 있다. 이 연구는 서울시의 정책 구상과 보조를 맞춰 진행되었기 때문에 연구결과에서도 희망지사업을 제외

했다. 하지만 서울시 도시재생 전략계획에 따른 사업 가능 지역의 범위를 고려하면²⁾, 장차 희망지사업은 주민자치회와 협력을 모색하지 않을 수 없을 것으로 보인다. 따라서 희망지사업은 중복 추진상태와 문제점을 파악하고, 장기적인 연계 방안을 모색하는 수준에서 연구 대상으로 다뤘다.

2) 연구내용과 방법

이 연구의 내용과 방법은 다음과 같다.

첫째, 연구 대상인 서울시 동단위 주민자치 사업들의 제도적 특성을 분석했다. 사업들의 공통점과 차이점은 무엇인지, 각자 따로 추진되는 원인과 이로 인해 어떤 문제점이 발생할 수 있는지, 서울형 주민자치회를 구상할 때 어떤 점들을 고려해야 하는지를 제도적 차원에서 살펴본 것이다. 이를 위해 각 사업의 배경, 추진체계, 주민조직, 사업 내용과 과정(process) 등을 비교 분석해서 시사점을 도출하였다.

둘째, 서울시 동단위 주민자치 사업들의 중복 추진상태와 양상을 참여자와 의제에 따라 분석해서 서울형 주민자치회의 기본방향을 설정하는 데 필요한 실증적인 근거들을 도출하였다. 참여자 중복은 현재 2개 이상의 사업이 함께 추진 중인 9개 동을 대상으로 동별, 정책별 중복 양상을 분석했다. 주민들이 이미 여러 사업에 상당히 중복해서 참여하고 있다면 통합 및 연계 필요성은 높다고 말할 수 있다. 그리고 사업별로 중복 참여의 규모와 정도가 어떠한지, 활동이 적극적인 대표자 집단과 그렇지 않은 일반참여자 집단의 중복 참여 양상은 어떻게 다른지 등은 서울형 주민자치회를 어떻게 구성할지에 대해 구체적인 시사점을 제공한다.

의제 중복은 주민들이 실행의제를 실제로 도출한 9개 동을 대상으로 분석하였다. 사업별 의제의 성격과 내용이 상당히 다르다면, 통합이나 연계보다는 독자 추진을 인정하는 게 맞을 수 있다. 반면에 의제의 성격과 내용이 상당히 유사하거나, 이미 연계가 이뤄지고

²⁾ 서울시 도시재생전략계획에 따르면 424개 행정동 가운데 322개(76%)가 인구 감소, 건축물 노후화 등 쇠퇴 추세로 잠재적인 도시재생 예정 지역이라고 할 수 있다.

있다면 통합의 필요성과 효과가 높다고 하겠다. 이를 확인하기 위해 대상 동별로 각 사업의 의제 목록을 비교하고, 현장 관계자의 확인을 거쳐 유사성과 연계 여부를 판별하였다.

셋째, 서울시 주민자치 사업의 주요 관계자와 경험자를 대상으로 중복 추진에 따른 문제점과 해결 과제에 대한 의견을 수렴했다. 의견수렴 대상은 공무원, 전문가, 주민, 활동가(마을사업전문가³⁾)로 구분해서 선정했고, 연구 대상인 정책들을 복수로 경험했거나 최근 정책 개선 논의에 참여하고 있는지 여부를 고려했다.

넷째, 중앙정부와 주요 지자체의 주민자치회 사례를 분석했다. 중앙정부 사례는 지방행정체제개편추진위원회가 제안한 3가지 모델을 검토하고 이 중 협력형 모델을 채택해 2013년부터 행정안전부가 실시한 시범사업 내용과 평가를 조사했다. 그리고 협력형 모델을 토대로 지자체 특성에 맞게 차별화를 시도한 광주광역시 ‘광주다운 주민자치센터’와 경기도 시흥형 주민자치회 사례를 분석해서 서울형 주민자치회 구상을 위한 쟁점과 시사점을 도출하였다.

다섯째, 앞선 분석 결과를 토대로 서울형 주민자치회 모델을 구상하고 실행 전략과 과제를 제시하였다. 서울형 주민자치회 모델은 중앙정부의 협력형 모델을 바탕으로 다른 지자체 사례의 시사점과 서울시 특성을 종합하여 개발했다. 마지막으로 실제 서울형 주민자치회 전환 사업을 실행하는 데 필요한 전략과 과제를 준비, 실행, 후속 단계로 나눠 제안했다.

3) 마을사업전문가는 동 단위 마을계획에서 주민들의 계획 및 실행 활동을 밀착 지원하기 위해, 민간활동가를 대상으로 서울시가 선별한 마을공동체 전담 동 공무원이다. 2015년 6월 35명을 선별해 4개 자치구 14개동에 배치했으며, 현재까지 1단계 마을계획 전 과정을 주민들과 수행했다.

02

서울시 동단위 주민자치 사업

- 1_사업별 개요와 주요 내용
- 2_사업의 주요 특성 비교
- 3_행정동별 주민자치 사업 추진 현황

02 서울시 동단위 주민자치 사업

1_사업별 개요와 주요 내용

1) 주민자치위원회 활성화

(1) 배경

우리나라에서는 1998년 읍면동 기능전환 정책에 따라 주민자치위원회와 자치회관이 신설되면서, 동(洞) 단위 주민자치의 기본 제도가 마련되었다고 할 수 있다. 자치구별 ‘자치회관 설치 및 운영에 관한 조례’에 따르면 자치회관은 지역주민의 문화·복지·편익을 증진하기 위한 시설과 프로그램을 맡고, 주민자치위원회는 자치회관의 운영을 의결하고 다양한 자치활동을 직접 실천하는 주민조직이다. 그 결과 지역사회에서 동주민센터는 최소한의 본연적 행정행위를 담당하고, 자치회관은 주민자치와 관련된 비행정행위를 담당하는(김종성 외, 2004: 208) ‘동단위 행정자치체계’가 처음 구축되었다(안현찬 외, 2012: 50).

하지만 이와 같은 제도화가 무색할 만큼 실제 동단위 주민자치 활동에 대해서는 비판적인 평가가 주를 이룬다. 서울시(2015b) 평가에 따르면 주민자치위원회는 주민들의 요구에 기초한 실질적인 자치활동을 펼치기보다는 문화여가 위주의 자치회관 강좌 운영에 치우쳐 있고, 실제 기획과 운영마저도 대부분 동 공무원에게 의존하는 경향이 강하다. 또한 동 행정사무를 보조하고 각종 행사에 동원되는 경우가 많고, 주민자치위원이 “지역 원로의 명예직화”가 되면서 다양한 주민들의 참여를 기대하기 어렵다. 외형적 체계는 갖췄지만 지역 현안과 주민 요구에 밀착한 실질적인 주민자치는 미흡했고, 민관협력은 형식적이고 일방적인 수준에 그치고 있는 것이다(서울시, 2015b: 11).

이에 따라 서울시와 자치구는 주민자치위원회 활성화를 지속적으로 지원해왔고, 찾아가는 동주민센터(이하 찾동) 사업을 시작하면서부터는 이전보다 적극적이고 구조적인 개선을 시도하고 있다. 찾동은 “동주민센터의 기능을 단순 민원행정 처리에서 주민 중심 복지 서비스 제공과 마을공동체 조성으로 전환함으로써 지역사회 보장 증진과 주민자치를 실현”하려는 사업이다⁴⁾. 이를 위해 새로운 주민의 참여를 촉진하는 것이 필요하지만 기존

참여자들의 활동과 역량을 강화하는 것도 중요하다. 서울시가 주민자치위원회 정원 확대, 분과 운영 실질화, 자치사업 활성화, 자치회관 자율운영 등 구조적인 변화를 지원한 것이 때문이다.

(2) 추진체계

주민자치위원회 활성화는 자치행정과가 그간 독자적으로 해왔던 간접 지원과 다르게 모(母) 사업인 찾동의 기본적인 추진체계를 따른다. 찾동 사업의 추진체계는 운영위원회, 추진단, 추진지원단으로 구성된다. 운영위원회는 찾동 사업의 주요 안건을 결정하는 민관공동 의사결정기구다. 추진단은 보건, 복지, 마을공동체, 행정 등 각 분야 담당부서들의 협업체체다. 추진지원단은 추진단과 함께 사업을 추진하고, 현장을 지원하는 민간 전문가 실무조직이다. 이러한 추진체계는 찾동 사업을 실시하는 자치구별로도 구성되어 있다.

이에 따라 주민자치위원회 활성화는 자치행정 부서가 단독으로 수행하는 것이 아니라 사업계획 확정, 실시 등 선정 등은 운영위원회에서 담당하고, 일선 행정동의 사업 지원과 모니터링 등은 추진단과 추진지원단에서 복지, 보건, 마을공동체 분야와 공동으로 수행한다. 이를 통해 주민자치위원회 활성화가 복지 분야의 지역사회보장협의체 지원, 마을공동체 분야의 마을계획 지원과 불필요한 중복과 갈등이 일어나지 않도록 사전에 조정하고 협력하고자 했다.

(3) 주민자치위원회의 구성

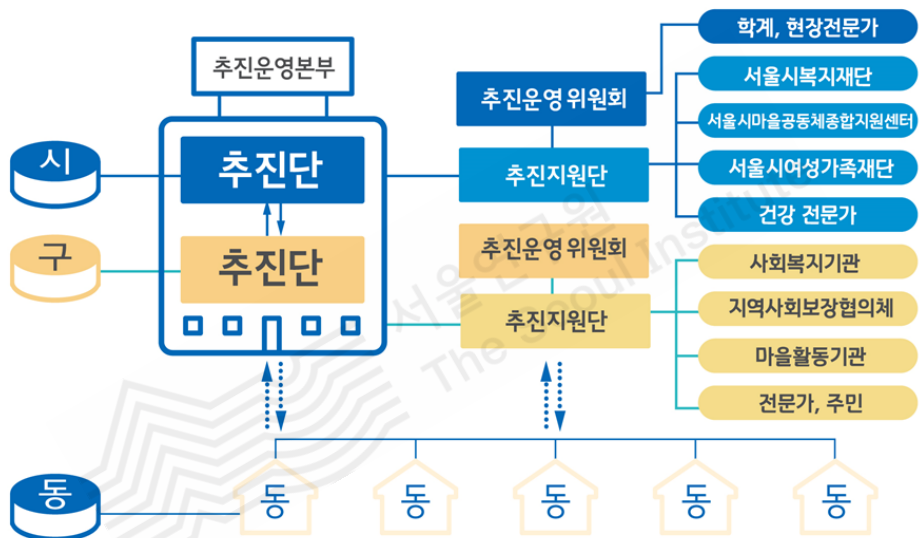
자치구 “자치회관 설치 및 운영에 관한 조례”에 따라 주민자치위원은 추천과 공개모집을 통해 25~30명 규모로 동장⁴⁾이 위촉한다(제17조1항). 추천과 공개모집 요건에는 일반 주민의 폭넓은 참여보다는 지역 대표성, 봉사정신, 전문성 등을 중요하게 언급하고 있다(제17조2항). 주민자치위원들은 스스로 위원장과 간사를 선출하며(제17조4항), 주민자치회

4) 이를 위해 동주민센터 조직체계를 행정자치팀과 2개 복지팀으로 개편하고 복지플래너(복지), 방문간호사(보건), 마을사업전문가(마을공동체) 등 신규 업무와 공무원을 도입한다. 2015년 4개 자치구 80개 동을 시작으로 2018년까지 25개 자치구 424개 전 동으로 확대할 예정이다. 서울시, 찾아가는 동주민센터 1단계 사업 성과관리 학술용역, pp.5~6.

5) 도봉구 등 일부 자치구에서는 동장이 아닌 구청장이 위촉한다. 주민자치위원회가 동주민센터와 대등한 협력주체라는 취지에 더 부합한다.

의 운영은 월 1회 이상의 정기회의를 통해 이뤄진다. 세분화된 자치활동을 위해 내부에 분과위원회를 만들고 분과장을 선출할 수도 있다(제17조9항).

주민자치위원회 활성화는 현재 주민자치위원의 규모와 인적 구성이 활동력과 지역 대표성을 갖기에는 상대적으로 작고, 구체적인 활동과 결부된 분과를 두지 않는 것도 주민자치위원을 명예직화하는 하나의 원인으로 봤다. 이에 따라 활동력 있고 새로운 주민들이 참여할 여지를 넓히고자 정원을 현재 25~30명에서 50명 이내로 늘리고, 분과 설치 및 운영을 의무화하고자 했다.



자료: 서울특별시, 2015d, “찾아가는 동주민센터 업무매뉴얼”, 서울특별시

[그림 2-1] 찾아가는 동주민센터 추진체계

(4) 주민자치위원회의 활동

자치구 조례에는 주민자치위원회의 기능을 1) 자치회관의 설치 및 운영, 2) 주민의 문화, 복지, 편익 증진, 3) 주민의 자치활동 강화, 4) 지역공동체 형성으로 폭넓게 제시하고 있다(제16조1항). 하지만 구체적으로 명시된 기능은 동장의 자치회관 운영에 관한 심의가 유일하다(제7조1항).

주민자치위원회 활동은 정기회의, 자치회관 운영, 자치사업으로 나뉜다. 매월 개최하는 정기회의는 동 행정사무 공유 및 협조, 자치회관 운영 심의, 기타 자치활동 논의 및 결정을 다룬다. 자치회관 운영은 대부분 주민 대상 교양강좌를 분기별로 진행하는 것이다. 자치사업은 주민축제, 환경미화, 텃밭가꾸기, 불우이웃돕기 등 주민자치위원회가 지역에 필요한 사업을 기획하고 실행하는 것이다.

주민자치위원회 활성화는 이러한 기본적인 활동 중에서 자치회관 운영과 자치사업을 강화하고자 했다. 사실상 동 공무원에게 의존하고 있는 자치회관 운영을 주민자치위원회가 직접 맡거나 유급관리자를 두는 자율운영으로 전환하려는 것이다. 자치사업은 관행적인 행사 위주를 벗어나 지역조사, 의제 발굴, 사업계획서 작성 등 일련의 계획 과정을 통해 주민들과의 접촉을 늘리며 새로운 사업을 선제적으로 발굴하고 해결함으로써 주민자치위원회의 위상과 역할을 높이려는 것이다.

2) 마을계획

(1) 배경

민선 6기 서울시 마을공동체 정책의 전략 사업인 마을계획은 행정동 단위로 주민들이 스스로 마을계획단을 구성하고, 소통과 협력으로 지역문제를 해결하는 마을계획을 세우고 실행하는 것을 말한다(찾아가는 동주민센터 추진지원단, 2015). 이를 통해 마을공동체가 지역사회로 확장되고, 주민들의 다양한 생활문제가 논의되는 지역 공론장을 형성하며, 주민들의 문제해결 역량과 민관협력 수준을 높이는 것을 목표로 한다.

마을계획도 주민자치위원회 활성화처럼 찾동 사업의 일환으로 추진되고 있다. 서울시는 찾동 사업을 2018년까지 단계적으로 424개 모든 동에 적용할 계획으로, 1단계인 2015년에 총 13개 자치구 80개 동으로 시작했다. 그중 마을계획은 전면 시행 자치구 4곳⁶⁾에서 지역 여건과 주민역량을 고려해서 3~4개 동씩 총 14개 동을 대상지로 선정했다. 2016년에는 2단계 찾동 사업을 전면 시행하는 13개 자치구에서 2~3개 동씩 총 35개 동을 선정

⁶⁾ 금천구(10개 동), 도봉구(14개 동), 성동구(17개 동), 성북구(20개 동)

함으로써 현재 총 49개 동에서 마을계획이 진행 중이다. 2017년에도 3단계 7개 자치구에서 3개 동씩 선정되면 전체적으로 70개 동까지 확대될 예정이다.

(2) 추진체계

마을계획의 담당부서는 서울시 마을공동체 정책을 총괄하는 지역공동체담당관이다. 하지만 마을계획도 현재는 창동 사업의 일환으로 추진되고 있기 때문에 주민자치위원회 활성화와 마찬가지로 운영위원회, 추진단, 추진지원단으로 구성된 창동 추진체계를 따른다.

(3) 마을계획단의 구성

마을계획단은 주민들의 계획 수립 및 실행 조직이자 지역문제 해결을 논의하는 공론장이다. 서울시 매뉴얼(2015)에 따르면 마을계획단 가입 대상은 참여 의사가 있는 만 15세 이상의 주민이다. 이때 주민은 주민등록 인구 외에도 해당 동에 소재한 업체 종사자, 학교 직원과 학생, 지역단체 활동가 등을 폭넓게 포함한다. 모든 주민은 소속 단체와 직책을 떠나 개인 자격으로 참가하는 것을 원칙으로 한다. 기존 단체의 세력과 직책의 권위가 그대로 유지되면 마을계획단을 유력 단체나 개인이 주도하게 되어 일반 주민들이 참여하는 의미와 효과가 퇴색될 수 있기 때문이다.

마을계획단 규모는 100명 내외를 권장하되 상하한선을 정하지 않고 있다. 2~3만 명 수준의 동 평균 인구를 고려하면, 100명은 되어야 성별, 연령, 세대, 직업 등이 다양한 주민들이 고르게 참여할 수 있고, 지역사회의 정보, 자원, 의제가 충분히 모일 수 있다고 판단했기 때문이다.

이렇게 마을계획 참여자들이 모집되면, 주민들이 스스로 조직체계와 운영규약을 정하고 대표와 간사를 선출하도록 하고 있다. 조직체계는 관심사, 거주지 등에 따라 분과를 구성할 것을 제안하고 있고, 이 분과는 향후 실제 마을계획 의제를 도출하고 실행하는 기본 단위가 된다. 대표는 마을계획의 수립과 실행에 관해 동장 또는 구청장과 협약을 맺는 주체이고, 실무를 맡는 간사는 서울시로부터 활동비를 지원받기 때문에 공식적인 절차와 합의를 거쳐 선출하도록 규정하고 있다.

(4) 마을계획의 내용

마을계획은 주민들의 일상생활과 관련된 육아, 복지, 경제, 문화, 안전 등 거의 모든 분야를 다룰 수 있다. 비법정계획이기 때문에 실효성은 낮은 반면에 주민들의 자유도와 재량권이 높은 장점이 있는 것이다. 1단계 14개 동의 235개 실행계획을 분석했을 때, 실제 마을계획의 주제는 14개 영역으로 분류된다고 볼 수 있다.

마을계획은 실행방식에서 주민주도, 민관협력, 주민제안으로 나뉜다. 주민주도는 행정기관의 별다른 지원과 협력 없이 주민들이 직접 실행하는 유형이다. 민관협력은 주민과 행정기관의 협력이 절대적으로 중요한 유형이고, 주민제안은 행정 계획과 사업에 주민들의 의견을 반영하는 것으로 실현되는 유형이다. 실행방식의 차이에 따라 예산을 확보하는 재원도 주민 자부담, 보조금, 주민참여예산, 서울시와 자치구 사업비 등으로 다양하게 나뉜다.

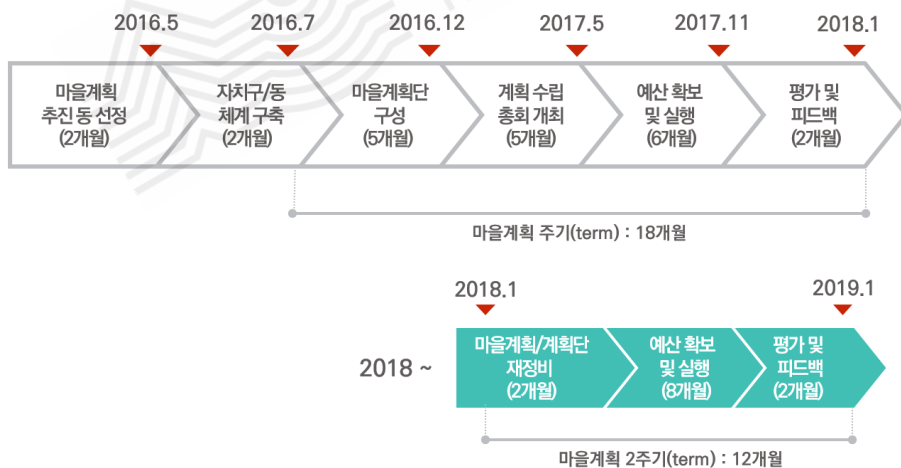
[표 2-1] 마을계획 주제 분류

대주제(8)	소주제(14)	해당 내용 및 분과명
생활/안전	생활	주차, 쓰레기, 악취, 흡연
	안전	놀이터, 보행안전(통학로), 치안, 방재
건강/복지	건강	노인건강, 스포츠
	복지	복지, 자원봉사, 사각지대 발굴
문화/역사	문화(예술)	문화, 예술, 축제, 역사
교육/돌봄	교육	교육, 청소년
	육아	보육, 아동
공유/경제	공유	공유, 자원재활용, 벼룩시장
	경제	지역경제, 수익창출
자연/생태	생태	환경보호, 생태학습
소통/미디어	소통(공간)	세대/가족 통합, 갈등해소, 이웃교류, 다문화, 소통공간
	마을미디어	마을신문, 라디오
인프라/미화	환경미화	벽화, 화단 조성 및 식재, 가로 및 천변 정비
	도시인프라	대중교통 체계, 정류장 개선, 공공 및 편의시설 신축

(5) 마을계획의 수립 및 실행 과정

마을계획의 수립 및 실행 과정은 5단계에 걸쳐 진행된다. 첫 번째는 마을계획 추진 동을 선정하고, 자치구와 일선동에 마을계획 지원 인력을 배치하며 협력체계를 구성하는 준비 단계(4개월)이다. 두 번째는 마을계획 참여자를 모집하고 마을계획단의 조직체계를 갖추는 마을계획단 구성 단계(5개월)이다. 세 번째는 마을계획단이 직접 마을계획을 수립하고 보다 많은 주민이 참여하는 마을총회에서 지역사회의 합의를 형성하는 계획 수립 및 결정 단계(5개월)이다. 네 번째는 결정된 마을계획의 실행예산을 확보하고 이행하는 계획 실행 단계(6개월)이다. 마지막은 마을계획단 구성부터 마을계획 실행까지 전 과정을 주민들이 스스로 점검하는 계획 평가 단계(2개월)이다.

서울시는 준비 단계를 제외한 구성 단계부터 계획 평가 단계까지 18개월을 공식적인 마을계획 기간으로 설정했다. 이렇게 마을계획의 첫 번째 주기가 완료되면, 다음부터는 1년 주기로 마을계획의 재수립과 실행이 지속되기를 의도했다. 정기적이고 누적적인 활동을 통해 마을계획이 일회적인 이벤트로 그치지 않고 지역사회의 실질적인 공론장으로 자리잡기를 기대한 것이다.



[그림 2-2] 마을계획 수립 및 실행 일정

3) 참여예산 동지역회의

(1) 배경

주민참여예산은 지자체의 예산편성 과정에서 주민참여를 보장함으로써 재정운영의 투명성과 민주성을 증대하고 참여민주주의를 활성화하는 것을 목적으로 한다. 한국에서는 2004년 광주광역시 북구, 울산광역시 동구 등이 조례를 제정하면서 처음 시작되었고, 2011년 지방재정법 개정으로 전국에 의무화되었다. 서울시 참여예산제는 일반 시민 누구나 참여예산 사업을 제안할 수 있고, 참여예산위원이 되어 서울시와 자치구 참여예산의 편성 과정에 직접 참여할 수도 있다.

지난 5년간 이러한 방식으로 운영해 온 서울시 참여예산제는 몇 가지 주요한 문제점이 지적되고 있다(서울시, 2016). 첫째, 제안사업 수는 해마다 증가했지만 소규모 공공시설 개보수 사업이 항상 다수를 차지해서 다양성과 질적 수준 향상이 미흡했다. 둘째, 제안사업을 시민투표로 선정하다 보니 예산편성을 위한 토론과 숙의보다는 제안자, 참여예산위원, 자치구 간의 과도한 투표 경쟁이 유발되기도 했다. 셋째, 참여예산위원들이 대부분 고령 남성층으로 청년, 여성, 직장인 등 다양한 집단이 고르게 참여하지는 못했다.

이러한 문제를 해결하는 여러 방안 중 하나로 서울시는 ‘동지역회의’에 주목했다. 동지역회의는 “구청장이 (참여예산)위원회 운영에 있어서 지역주민의 의견을 수렴하기 위해 동별로 둘 수 있는”⁷⁾ 주민모임이다. 일반적으로 동지역회의는 참여예산위원회와 같은 예산편성권이 없는 단순한 의견수렴기구인 경우가 많았다. 서울시는 주민참여예산 편성 과정이 내실 있게 운영되려면 가장 기초적인 주민모임인 동지역회의부터 주민참여가 활성화되고, 그 성과가 자치구와 서울시로 점차 모이는 상향식 모델이 필요하다고 판단했다.

이를 위해 2016년부터는 서울시 요건에 맞게 동지역회의를 구성하고 주민참여 활동계획을 수립한 행정동 50곳을 선정해서, 1개 동당 서울시 참여예산 5천만 원의 편성권을 부여하는 시범사업을 실시하게 되었다.

7) 자치구별 주민참여예산 운영에 관한 조례 제00조 주민회의의 운영, 기능, 역할 등(자치구별로 차이 존재)

(2) 추진체계

동지역회의 시범사업은 서울시 재정관리담당관 산하의 주민참여예산센터가 담당한다. 주민참여예산센터는 시범사업 기획과 공모, 심사와 선정, 선정된 곳들의 활동 지원 및 관리, 최종 제안사업 접수 및 서울시 참여예산 총회 상정 등 사업 전반을 기획하고 추진한다.

그런데 동지역회의의 시범사업은 2016년 협치서울 정책이 출범하면서 ‘부서 간 협치가 필요한 대표적인 정책’으로 설정되었다. 이에 따라 주민참여예산센터는 협치서울 지원단과 협의하여 참여예산 조례에 따른 동지역회의가 아니라도, 유사한 성격을 갖고 있고 주민참여 활동이 실제로 활발한 주민모임 및 단체들도 참여할 수 있도록 문호를 개방하게 되었다. 이때 적극적인 실무 논의를 거쳐 시범사업에 참여 자격을 얻은 사업 중 하나가 마을계획이었다. 따라서 동지역회의의 시범사업은 서울시 재정관리담당관 소속 주민참여예산센터가 주관하지만, 협치서울에 따른 행정 거버넌스 체계를 활용했으며, 선제적인 정책 간 연계 노력이 있었다고 볼 수 있다.

반면 자치구 기획예산부서는 관내 행정동들의 공모신청서를 접수받아 의견서와 함께 서울시에 제출하는 역할을 한다. 동주민센터는 사업을 직접 신청하는 주체이고, 동지역회의를 조직하며, 선정 이후 활동 전반을 지원하는 역할을 한다. 사업의 기획과 실행을 맡은 서울시와 동주민센터에 비해 자치구의 역할과 비중이 상대적으로 적다고 할 수 있다.

(3) 동지역회의의 구성

서울시는 그동안 참여예산위원들이 특정 집단에 편중되어 주민참여의 다양성과 포괄성이 부족했던 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 동지역회의 구성 요건을 제시했다. 이 요건을 충족하지 못한 경우에는 자치구 조례를 근거로 이미 존재하던 동지역회의일지라도 시범사업에 선정될 수 없다.

[표 2-2] 동지역회의 구성 요건

구분	내용
인원	최소 30명 이상으로 구성
성별	남녀, 특정 성별이 60% 이상이 되지 않도록 구성
참여주민	주민자치위원 및 통반장이 아닌 주민이 50% 이상 구성
연령	39세 이하가 전체 구성인원의 20% 이상으로 구성

또 하나의 중요한 특징은 앞서 추진체계에서 언급했듯이, 동지역회의는 아니지만 “대안적인 주민참여 시스템”을 운영하고 있는 주민조직은 이 시범사업에 참여할 수 있다는 것이다. 주민참여예산을 활성화하는 동력을 해당 제도 안에서만 찾지 않고 유사한 주민참여 사업들과 연계해 도모하겠다는 것이다. 이러한 연계 사업에는 마을계획, 도시재생 희망지 사업 등이 포함되어 있다.

[표 2-3] 참여예산 동지역회의 시범사업 선정 유형

구분	내용
유형 1	○ ‘동지역회의’가 제도화되어 있는 지역 자치구 조례 및 시행규칙, 참여예산제 운영계획에 동지역회의가 명시되어 있고 실제 운영되는 지역
유형 2	○ 대안적 주민참여 시스템 운영 ‘동지역회의’가 제도화되어 있지 않으나, 생활권계획, 주민참여형 안전마을사업, 도시재생, 마을계획 등 대안적 주민참여 시스템이 운영되고 있어 ‘동지역회의’로 발전가능한 지역

(4) 참여예산 제안사업의 내용

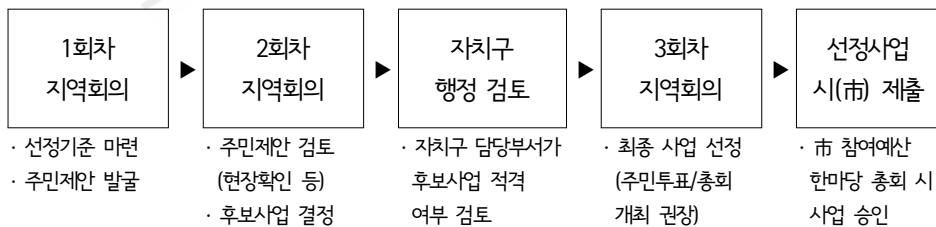
동지역회의는 다양한 주제의 사업을 제안할 수 있지만 주민참여예산의 취지와 요건에 부합해야 한다. 이를 판단하는 기준은 서울시 주민참여예산 중 자치구 대상의 지역참여형 사업 검토기준을 준용하도록 했다. 검토기준을 살펴보면, 제안사업의 주제나 분야는 특별한 제한이 없다. 반면 예산집행의 투명성, 형평성, 공공성 등이 엄격하고, 주민들이 직접 예산을 집행하거나 위탁받을 수는 없도록 제한하고 있다. 주민이 제안하되 자치구가 직접 실행하는 성격의 사업에만 참여예산을 편성할 수 있는 것이다.

[표 2-4] 동지역회의 제안사업 검토 기준

구분	내용
대상 사업	- 다수의 주민이 참여하여 지역발전에 필요한 사업 - 사업내용을 자치구에 전파해서 시너지 효과를 유발할 수 있는 사업 - 실행력과 효과성이 있으며 다수의 주민에게 혜택이 돌아가는 사업
부적격 사업	- 이미 설치 운영 중인 서울시 또는 자치구, 중앙정부 등 시설에 대한 운영비의 신규 또는 증액을 요구하는 사업 - 특정단체만의 지원을 전체에 요구하는 사업 - 사업추진방식이 위탁을 포함하는 사업 - 일반사업과 프로그램성 사업 모두 단년도 사업이 아니거나 국비매칭 사업 - 사업체가 특정 제품 판매를 목적으로 제안한 사업 - 임대보증금 지원사업 및 재산성 물품을 구입하는 사업 등

(5) 동지역회의의 운영 과정

시범사업에 선정된 동지역회의는 다음의 과정으로 운영된다. 동지역회의는 최소 3회 이상 개최해야 한다. 1차 회의는 사업선정 기준 마련과 주민들로부터 제안사업을 발굴하는 방안을 논의한다. 2차 회의는 접수된 주민제안을 검토해서 예산편성 후보사업을 선정한다. 이 후보사업들은 3차 회의 이전에 자치구 담당부서에서 검토기준에 따라 적격 여부를 판단한다. 3차 회의에서는 적격 판단을 받은 후보사업을 놓고 서울시에 제출할 최종 사업을 선정한다. 최종 사업 결정은 동지역회의 구성원뿐 아니라 일반주민들도 참여할 수 있는 주민총회, 온라인 투표 등을 시행할 것을 권장하고 있다.



[그림 2-3] 동지역회의 운영 절차

4) 도시재생 희망지사업

(1) 배경

도시재생은 물리적 환경개선 중심의 기존 재개발/재건축사업의 대안으로 공공, 주민, 시장 주체들의 긴밀한 협력을 통해 물리적, 경제적, 사회적 환경개선을 종합적으로 추진하려는 취지에서 도입되었다. 2014년 종로구 창신송인 지역이 국토교통부 도시재생 선도지역으로 선정된 것을 시작으로 2016년까지 총 13곳의 도시재생 사업을 추진해 온 서울시는 “성공적인 도시재생을 위해서는 주민참여가 필수적이지만 사업 전반에 걸쳐 실제 참여가 저조하다”는 문제의식을 갖게 되었다(도시재생지원센터 추진반, 2016).

첫째, 선정 단계에서 사업에 대한 주민공감대, 추진역량이 부족한 상태에서 사업구역으로 지정되는 경우가 많았다. 둘째, 계획 및 실행 단계에서도 공동체 활성화를 통한 주민 추진역량 강화가 미흡했다. 셋째, 공공지원이 종료되는 사업 이후 관리 단계에서도 주민협의체의 지속적인 운영을 기대하기 어렵다.

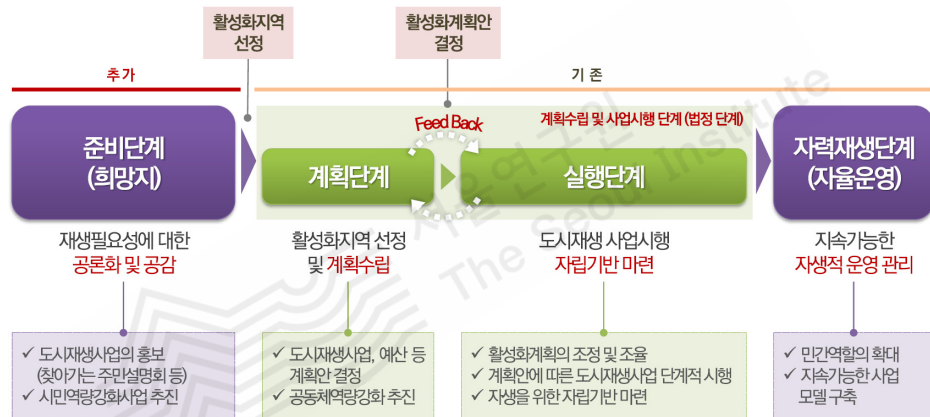
[표 2-5] 서울시 도시재생사업 유형과 추진 현황

정부사업 유형	경제기반재생형 (경제기반형)	근린재생형	
		중심시가지형 (근린중심형)	일반형 (근린일반형)
서울시 유형	저이용/재개발 중심지역	쇠퇴/낙후산업지역 역사문화자원특화지역	노후 주거지역
사업 특성	공공 선투자로 민간투자 유발 민관합동으로 경제거점 조성 주변지역과 상생	지자체 도시계획적 처방 주요 집객시설 개선 특화산업 고도화 지원	주민참여 및 역량강화 근린단위 주거/상권 개선
파급 범위	서울시 전체	5개 권역 단위	자치구 또는 지역 단위
선정 방법	서울시 지정	서울시 지정	자치구 및 주민 공모
사업비	최대 500억 원	최대 200억 원	최대 100억 원
대상지 (13)	창동상계, 서울역(2)	세운상가, 낙원상가, 장안평(3)	창신송인, 가리봉, 해방촌, 장위, 성수, 신촌, 상도, 암사(8)

서울시는 이러한 문제를 해결하고자 도시재생 사업 추진 방식을 주민주도 상향식으로 전환하는 전략으로 희망지사업을 도입했다. 희망지는 “인구감소, 산업구조의 변화, 주거환

경의 노후화 등으로 도시가 쇠퇴하였으나 잠재력 있는 지역주민 스스로가 지역의 역사, 문화, 인적 자원 등을 발굴, 활용하여 경제적, 사회적, 물리적, 환경적 활성화의 가능성이 있는 지역”을 말한다(도시재생지원센터 추진반, 2016). 본격적인 도시재생 사업에 앞서 준비단계로 희망지를 먼저 선정하고 공동체 활성화, 지역의제 발굴, 주민역량 강화 등을 먼저 수행한 후 도시재생사업을 수행할 주민조직이 구성되었다고 판단될 때 본 사업을 실행하겠다는 것이다.

2016년에는 행정동 단위로 주민모임 대상 공모를 통해 20개소를 선정하고, 약 7개월간 최대 1.2억 원씩을 지원하였다. 지원 예산은 거점 공간 마련, 도시재생활동가 운영, 주민 홍보 및 교육, 소규모 사업 실행 등에 쓰인다.



출처: 서울특별시 도시재생본부, 2016, '16년 주거재생활성화를 위한 희망지사업 공모추진 소개

[그림 2-4] 희망지사업의 개념

(2) 추진체계

희망지사업은 서울시 도시재생본부 주거재생과 소속 도시재생지원센터 추진반이 담당하고 있다. 서울시가 설명회 개최, 주민컨설팅 제공, 사업 공모 및 심사, 선정된 지역 지원 등을 직접 담당한다. 희망지사업 신청 주체는 현장의 주민모임이다. 동주민센터를 경유해서 자치구 도시계획과에 신청서를 제출하면, 자치구는 신청서를 검토 및 평가하고, 만약 하나의 행정동에서 복수 신청이 있으면 통합하거나 우선순위를 결정한다. 자치구 차원에

서 이러한 조정을 거친 후 서울시에 최종 신청서를 제출한다.

희망지사업은 도시계획 부서만의 집행체계에 따라 추진되며, 다른 정책과 다르게 유관 부서와의 협의구조는 존재하지 않는다. 희망지사업 지역에 파견할 도시재생활동가를 양성하는 ‘도시재생활동가 포럼’이라는 민간 전문가 및 단체 네트워크가 존재하지만, 찾동 사업의 추진지원단처럼 공식적인 사업 추진 주체는 아니다. 다른 정책에 비해 상대적으로 자치구의 역할과 권한은 큰 반면에 동주민센터는 역할과 권한이 제한적인 것이 특징이다.

(3) 주민조직의 구성

희망지사업은 ‘지역주민 10인 이상의 주민공동체’면 공모 신청이 가능하다. 이때 주민공동체는 “지역에 기반을 두고 친목, 봉사, 복지 등 다양한 활동을 하는 주민모임, 주민자치위원, 주민참여예산위원 등 주민리더, 마을활동가, 사회적 경제 주체 등이 중심이 되어 지역의 쇠퇴 및 침체, 주거환경, 안전, 생활편의 등의 문제 해결을 모색하는 지역공동체 성격의 주민모임”으로 그 범위가 매우 넓은 편이다(도시재생지원센터 추진반, 2016).

주민모임은 구성원 개개인의 참여 의사를 밝히는 차원에서 구성원 전체 명단과 서명을 신청서와 함께 제출하고, 이때 대표자를 내부적으로 선정하도록 하고 있다. 기존 단체 및 모임일 때는 내부적인 직책과 해당자를 유지해도 되지만, 희망지 주민모임만의 필수적인 조직체계와 특정 역할을 규정하고 있지는 않다.

(4) 사업 내용

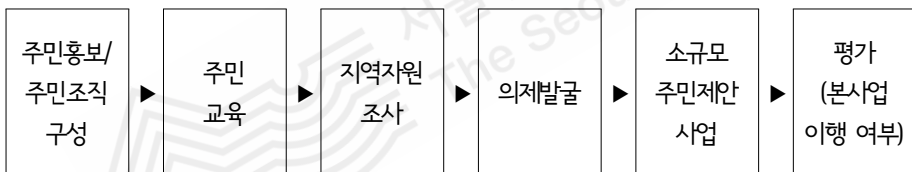
서울시는 희망지사업의 활동 내용을 공통사항과 선택사항으로 제시하고 있다. 공통사항은 도시재생 추진을 위한 기반 조성을 목적으로 모든 대상지에서 필수적으로 진행할 사업이고, 선택사항은 대상지별로 필요에 따라 선택하고 구체화해서 진행할 사업이다. 각각의 세부 사업 내용은 다음과 같다.

[표 2-6] 희망지사업의 공통사항과 선택사항

공통사항	선택사항
모든 대상지에서 필수로 진행	대상지별 필요에 따라 선택, 구체화해서 진행
- 현장 거점공간 조성 및 운영 - 소규모 주민제안사업 진행 - 마을조사 및 의제 발굴 - 도시재생 주민간담회, 설명회 - 주민교육 진행	- 홈페이지, SNS, 소식지 등 온/오프라인 홍보 - 체험 프로그램, 축제, 벼룩시장 등 행사 개최 - 마을텃밭, 주민사랑방 등 소규모 환경개선 - 기타(사례탐방, 어린이 도시재생학교 등)

(5) 사업 진행과정

서울시는 사업 내용 중 공통사항을 선후 관계에 따라 배열한 절차를 희망지사업 주민모임의 활동 과정으로 권장하고 있다. 이 과정을 거쳐 도시재생에 대한 지역사회의 이해, 지역 자원과 의제 발굴, 소규모 사업을 통한 주민들의 경험 축적과 조직구성 등 사업 추진역량이 갖춰졌는지를 놓고 도시재생 본 사업으로의 이행 여부를 판단하겠다는 것이다.



[그림 2-5] 희망지사업 운영 과정

2_사업의 주요 특성 비교

앞서 살펴본 서울시 동단위 주민자치 사업의 주요 내용을 바탕으로 주민조직, 진행 과정, 추진체계를 비교 분석하였다.

1) 주민조직

가장 먼저 주민조직의 규모는 최소 10명(희망지사업)부터 최대 100명(마을계획)에 이른다. 이러한 규모의 차이는 주민조직의 성격과 대표성 필요 여부에 따른 것으로 보인다. 희망지 주민모임은 도시재생을 위한 지역 기반을 조성하는 선도적인 실무활동에 초점을 두고 있기 때문에 규모가 가장 작다. 관으로부터 대표성과 예산편성권을 부여받은 주민자치위원회와 동지역회의는 의사결정이 수월한 30명 정도로 규모를 설정했다. 반면 법적 근거가 미약하고 지역사회 공론장 형성에 중점을 둔 마을계획은 현실적으로 가능한 선까지 참여 규모를 크게 설정하고자 했다.

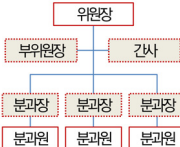
주민조직의 구성 요건은 모든 사업이 공통적으로 일반 주민 대상의 공개모집을 원칙으로 삼고 있다. 하지만 주민자치위원회는 법적 근거와 위상으로 인해 별도의 선정 및 위촉 절차를 갖고 있었다. 다른 주민조직에 비해 진입장벽이 높은 것이다. 마을계획과 동지역회의는 기존의 주민자치가 특정 집단에 편중되어 참여의 다양성과 포괄성이 부족했던 문제를 개선하기 위해 참여 자격은 낮추되 성별, 연령, 기존 단체의 참여 비율을 제한하고 있다.

주민조직은 모든 사업이 특정 주제나 분야에 구애받지 않고 주민생활과 밀접한 지역문제를 주민주도로 해결하는 것을 주요한 역할로 삼고 있다. 수단과 방법에 차이가 있을 뿐 모든 사업의 근본적인 목표는 동일한 것이다. 세부적인 차이로는 주민자치위원회의 기능이 가장 포괄적이고, 마을계획단과 동지역회의는 주민들의 소통과 합의 절차를 이행하는데 방점을 두고 있으며, 희망지 주민모임은 주민참여를 촉진하는 실무활동을 강조하고 있었다.

주민조직의 구성체계는 주민자치위원회와 마을계획이 상당히 유사하고 조직화된 형태를 갖추고 있는 반면, 동지역회의와 희망지 주민모임은 특별한 구성체계가 없었다. 이러한 차이는 주민조직의 지속성 여부에 따른 것으로 보인다. 주민자치위원회와 마을계획단은

한번 설립되면 자체적으로 계속 운영되기를 의도했다면, 동지역회의와 희망지 주민모임은 한시적인 운영을 염두에 둔 것이다. 이런 점에서 주민자치위원회와 마을계획단은 다른 사업에 비해 역할과 활동이 중복될 가능성이 더 높다고 할 수 있다.

[표 2-기] 주민조직 특성 비교

	주민자치위원회	마을계획단	동지역회의	희망지 주민모임
규모	25~50명 (15년 금천구 50명으로 확대)	100명 내외 권장 (25~120명/ 평균 75.6명)	30명 이상 (30~50명 규모)	주민 10명 이상 (10~50명 규모)
구성 요건	- 거주자/종사자 - 공개모집, 동장 추천 - 선정위원회 개최, 동장 위촉	- 거주자/종사자 - 공개모집(직접 신청) - 성별 비율 차이 30% 이내 - 연령대 비율 차이 30% 이내 - 기존 주민단체 회원 60% 이내	- 거주자/종사자 - 공개모집(동주민센터가 조정) - 성별 비율 차이 20% 이내 - 30대 이하 20% 이상 충족 - 주민자치위원, 통장 50% 이하	- 거주자/종사자 (성별, 연령, 기존 단체 활동에 따른 제약 없음)
기능 (역할)	- 자치회관 설치 및 운영 심의 - 주민 문화, 복지, 편익 증진 - 주민자치 활동 강화 - 지역공동체 형성	- 동 현황 및 자원 조사 - 마을계획 수립 및 결정(총회) - 실행예산 결정 및 집행 - 마을계획 실행	- 주민제안사업 발굴 및 검토 - 제안사업 최종 결정 - 시 참여예산 편성(총회 또는 온라인 투표 권장)	- 지역자원 조사 - 지역문제 및 의제 발굴 - 교육 프로그램 운영 - 주민공동체 거점 공간 운영 - 소규모 주민공모 사업 시행
구성 체계			구성 체계 지침 없음 (자율적 구성)	

2) 진행 과정

4개 사업의 진행 과정을 비교한 결과, 구성과 순서가 완전히 일치하지는 않지만 몇 가지 공통된 단계가 존재한다. 첫째는 지역조사 단계로 주민자치위원회 활성화의 지역 특성 분석, 마을계획의 동 현황조사와 마을자원 조사, 희망지사업의 지역자원 조사가 이에 해당한다. 동지역회의는 직접 사업을 제안하기보다는 주민제안을 발굴하는 역할을 맡고 있어 자체적인 지역조사를 하지 않는 것으로 보인다.

둘째는 계획 수립 단계다. 계획의 단초인 의제 발굴부터 실행을 위한 사업계획서 작성까지 그 수준은 서로 다르지만, 4개 사업 모두 주민들이 참여해서 자신들의 요구를 계획으로 발전시키는 단계를 갖고 있다.

셋째는 계획 결정 단계다. 누가 어떻게 계획을 결정하는지는 4개 사업에 차이가 있다. 주민자치위원회와 희망지 사업은 내부 구성원의 합의로 결정하는 반면에 마을계획과 동지역회의는 구성원뿐 아니라 지역주민 전체가 참여하는 투표나 총회로 결정한다. 동지역회의는 서울시 차원의 총회에서 한 번 더 승인을 받는다.

이처럼 4개 사업은 지역조사, 계획 수립, 계획 결정 등 핵심 활동을 공통으로 갖고 있어, 개별 추진보다는 상호연계나 통합을 모색할 필요성이 높다. 통합을 구상할 때는 각 사업이 갖고 고유한 요건을 최대한 존중하는 방향으로 이뤄질 필요가 있다. 예를 들어, 계획 결정 단계는 마을계획과 동지역회의처럼 주민투표나 총회를 개최하는 가장 높은 요건을 채택할 필요가 있는 것이다.



[그림 2-6] 사업 진행 과정 비교

3) 추진체계

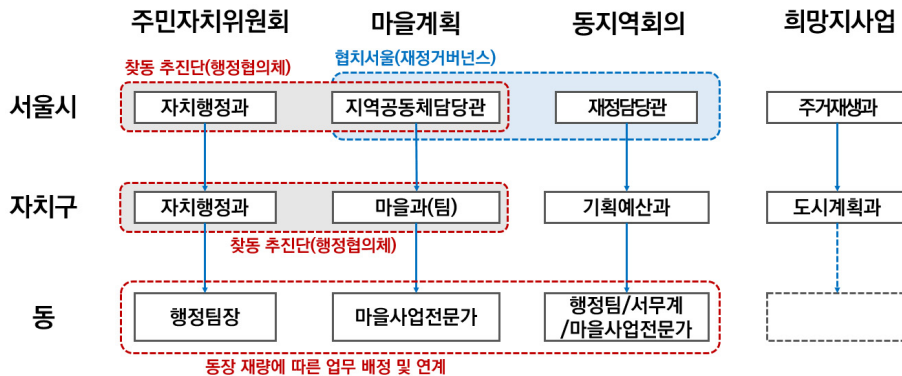
4개 사업은 자치행정, 마을공동체, 재정, 도시재생 등 분야별로 서울시에서 동으로 이어지는 각자의 추진체계를 갖고 있다. 다만, 희망지사업은 동주민센터의 역할이 주민모임의 신청서를 제출하는 역할에 그쳐 행정동 단위의 사업임에도 동주민센터가 공식적인 추진체계에 편입되어 있지는 않다.

여러 분야를 연계하는 협력체계는 서울시에서 동으로 내려갈수록 약해지거나 부재했다. 서울시는 찾동 사업, 협치서울 정책 등에 따라 유관 분야 간 협력구조가 부분적으로 존재했다. 그 결과로 주민자치위원회 활성화와 마을계획은 상호 정보 공유 수준의 협력이, 마을계획과 동지역회의는 선제적인 정책 연계가 시도될 수 있었다.

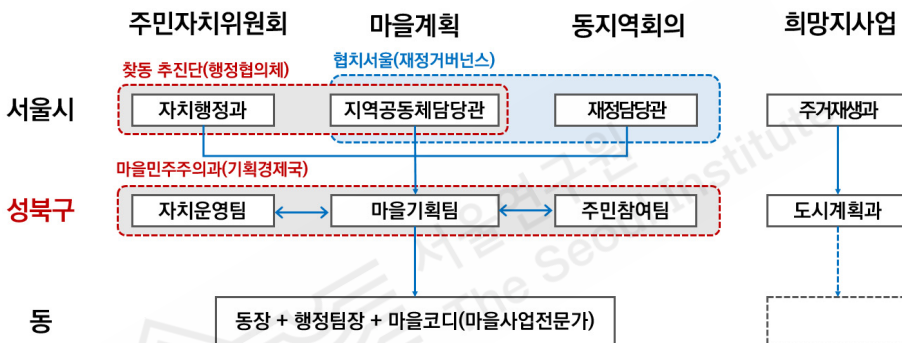
그러나 자치구에서는 찾동 사업의 추진체계가 존재하지만 서울시에 비해 활성화되지 못했고, 참여예산을 담당하는 재정 분야와는 협력체계가 부재했다. 이에 따라 동에는 자치구 부서별로 각 사업이 분리되어 전달되었고, 사업의 연계 여부는 동장의 인식과 재량에 달려 있었다. 유사한 동단위 주민자치 사업들이 각자 추진되고 있고 연계방안을 찾기 어려운 가장 큰 원인은 이러한 분절된 행정 추진체계에 있다고 할 수 있다.

그런데 성북구는 자치구 차원의 통합된 추진체계를 갖춘 주목할 만한 사례였다. 2015년부터 '마을민주주의'를 구정 핵심과제로 정한 성북구는 관련 사업과 인력을 기획경제국 소속 마을민주주의과로 일원화했다. 이에 따라 자치행정, 마을공동체, 기획예산 분야로 각각 분리되어 있는 정책들이 마을민주주의과 내에서 통합적으로 추진되고 있었다. 그래서 성북구는 동장의 재량보다는 자치구가 제시한 통합 추진 방안에 따라 일선 행정 담당자를 배정하고 사업을 실행하고 있었다.

성북구의 이러한 조직 개편은 가장 적극적이고 효과적인 협력체계이지만, 구정 핵심과제의 일환으로 구청장이 강력한 의지를 보여야 가능하다는 점에서 다른 자치구로 일반화하기 어려운 한계가 있다. 또한 성북구에서도 희망지사업은 마을민주주의과와 별개로 도시계획과에서 별도로 진행하고 있었다.



[그림 2-7] 행정 추진체계: 일반 자치구



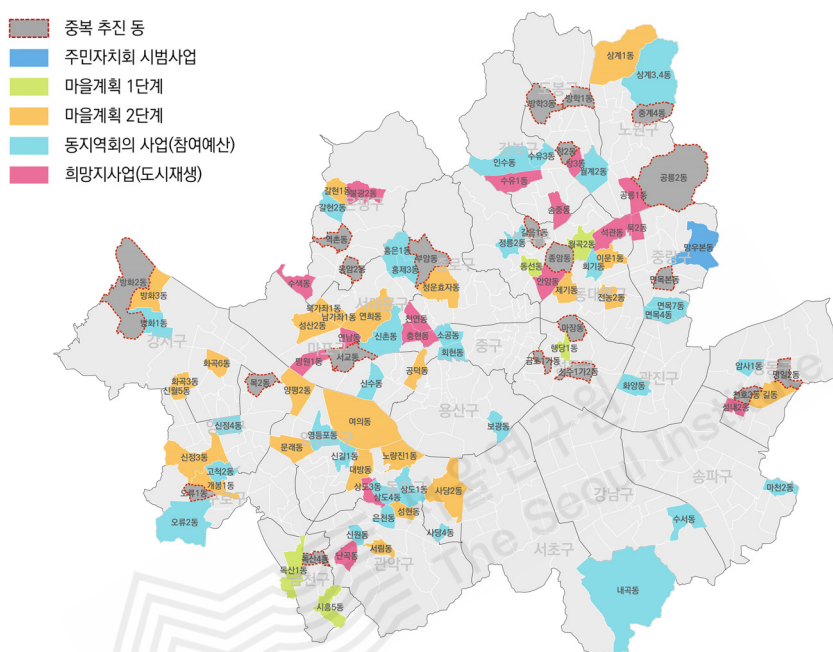
[그림 2-8] 행정 추진체계: 성북구

3_행정동별 주민자치 사업 추진 현황

1) 21개 행정동에서 2개 이상의 동단위 주민자치 사업이 동시 진행 중

이처럼 행정 추진체계가 분절된 일련의 동단위 주민자치 사업들은 얼마나 많은 행정동에 서 동시에 추진되고 있을까? 또 어떤 사업들이 주로 함께 추진되고 있을까? 이를 확인하 기 위해 2016년까지 각 사업의 실제 선정된 대상지 정보를 구해 행정동별 주민자치 사업 추진 현황을 살펴보았다. 이때 주민자치위원회는 이미 모든 행정동에 구성되어 있어 동시 추진 결과가 체감하는 것보다 지나치게 높게 나올 수 있어 행정안전부 주민자치회 전환 시범사업을 시행한 행정동으로 대체하였다.

2016년 현재 서울시 동단위 주민자치사업은 424개 행정동 중 102곳(24.1%)에서 진행되고 있다. 주민자치회 전환 시범사업은 4개 동, 마을계획은 49개 동, 동지역회의는 50개 동, 희망지사업은 20개 동으로 총 123개 동이었지만, 이 중 21개 동(20.6%)에서 2개 이상의 사업이 동시에 추진되고 있었다.



[그림 2-9] 동단위 주민자치 사업 추진 현황

2) 마을계획과 동지역회의가 동시 추진되는 경우가 51.7%로 가장 많아

21개 행정동 중 대부분인 18곳(85.7%)은 동시에 추진 중인 사업의 수가 2개였지만, 3개 사업이 동시에 추진되고 있는 동도 3곳(14.3%)이나 있었다. 동시 추진 중인 사업 유형별로 살펴보면 마을계획과 동지역회의가 겹치는 경우가 12개 동(57.1%)으로 가장 많았다. 다음으로는 마을계획과 희망지사업(3곳), 희망지사업과 동지역회의(2곳), 주민자치회와 마을계획과 동지역회의(2곳) 순으로 많았다.



[그림 2-10] 동단위 주민자치 사업의 동별 중복 유형

사업별로는 동지역회의가 가장 많은 18개 행정동에서 다른 사업과 겹쳐서 진행되고 있었다. 이는 시범사업에 마을계획단이나 희망지 주민모임 등도 참여할 수 있도록 선정 유형을 개방한 서울시 차원의 선제적인 연계 노력의 결과로 볼 수 있다. 반면 다른 사업과의 협의 체계가 없고, 행정 추진체계도 독립적인 희망지사업은 동시 추진되는 곳이 6개 행정동으로 가장 적었다.

사업의 선정 건수와 중복 건수에서 자치구별 차이가 크게 나타났다. 자치구는 사업 대상동을 직접 선정하거나, 주민이 신청한 행정동을 조정하거나 우선순위를 배정할 수 있기 때문에 이러한 차이는 자치구의 정책 수요와 의도를 엿볼 수 있게 한다.

첫째로 도봉구, 성동구, 은평구, 강동구, 노원구는 선정 건수는 상대적으로 중간인 데 비해(4~6개 동), 중복 건수는 가장 많아(2~3개 동) 자치구 차원의 집중 전략이 있었던 것으로 보인다. 둘째로 영등포구, 동작구, 서대문구는 선정 건수는 상대적으로 많은 데 비해(4~8곳) 중복 추진은 한 곳도 없어 자치구가 의도적인 분산 전략을 채택한 것으로 보인다.

다. 셋째로 서초구, 강남구, 송파구 등 이른바 강남3구는 형평성에 입각해 자치구별로 1개 행정동을 의무 배정하는 동지역회의 외에는 다른 선정사업이 없어 정책 수요와 참여 의사가 낮았다고 해석할 수 있다. 마지막으로 종로구, 중구, 용산구 등 도심부 자치구도 선정 건수와 중복 건수가 적은데, 주민자치가 필요한 주거밀집지역 자치가 부족한 것이 정책 수요와 참여 의사 부족의 원인일 것으로 추측된다.

이러한 자치구별 의도에도 불구하고 현재 서울시의 사업별 추진계획, 근거 조례 등을 볼 때 동단위 주민자치 사업은 서울시 전역으로 확대될 것이므로⁸⁾ 여러 사업이 동시에 추진되는 행정동의 개수, 한 개 행정동에서 동시에 추진되는 사업의 수 등은 앞으로 더 늘어날 것으로 예상된다.



8) 행정안전부와 서울시의 주민자치회 전환 계획(주민자치위원회), 자치구 참여예산 조례 및 시행규칙(동지역회의), 서울시 찾아가는 동주민센터 사업 추진계획(마을계획), 2050 서울시 도시재생 전략계획의 복합쇠퇴지수 기준 법적요건부합지역(희망지사업) 등을 기준으로 향후 동시 추진 양상을 추정해보면 424개 행정동 중 최대 399개 동(94.1%)에서 2개 이상의 사업이 동시에 추진될 것으로 예상된다. 이때 가장 많은 유형은 주민자치회, 동지역회의, 희망지사업 등 3개 사업이 겹치는 경우도 211개 동(49.8%)에 이른다.

03

서울시 동단위 주민자치 사업 추진실태 분석

- 1_참여자 실태 분석
- 2_의제 내용과 연계 분석
- 3_정책 초점집단 의견수렴

03 | 서울시 동단위 주민자치 사업 추진실태 분석

1_참여자 실태 분석

1) 분석 대상과 방법

다음으로는 2016년 현재 서울시 동단위 주민자치 사업이 복수 추진되고 있는 동에서 참여자의 중복 참여 규모와 양상을 분석했다. 분석 대상은 2016년 현재 동단위 주민자치 사업이 2개 이상 추진되고 있는 21개 행정동 중 2016년 8월 기준으로 사업별 주민조직 구성이 완료된 9개 동이다⁹⁾.

분석 방법은 9개 행정동의 주민조직별 참여자 명단을 확보하고 속성 정보를 대조하여 동일인 여부를 파악하는 것이다. 속성 정보가 부족해 동일인 여부를 판단하기 어려운 경우에는 동주민센터 관계자의 확인을 거쳤다.

분석 내용은 중복 참여자 규모와 비율, 중복 참여도를 확인하였다. 중복 참여자 규모와 비율은 2개 이상 사업에 참여하고 있는 주민이 몇 명인지, 전체 참여자 또는 주민조직별 구성원 수 대비 어느 정도인지를 살펴보았다. 중복 참여도는 중복 참여의 강도를 확인하기 위해 2개 이상 사업에 동시에 참여하고 있는 주민 중 3~4개, 즉 모든 사업에 참여하고 있는 주민의 비율로 구했다.

분석 결과는 우선 행정동별 참여자 중복 현황을 파악했다. 그리고 사업별 중복 참여 양상을 비교해서 사업의 특성, 사전 연계 노력 등이 미친 영향을 검토하였다. 마지막으로 참여 주민을 대표자 집단과 일반참여자 집단으로 구분해서 중복 참여 양상을 비교하였다. 적극 참여층인 대표자 집단과 일반참여자 집단의 중복 참여 양상과 원인에 차이가 있다면, 정책 통합 방안과 전략에 반영될 필요가 있기 때문이다. 대표자 집단은 각 주민조직에서

⁹⁾ 조사 시점인 2016년 8월 현재 마을계획 2단계와 2016년 주민자치회 시범사업(중랑구 면목본동)은 주민조직이 구성되지 않았다. 그리고 주민자치위원회, 동지역회의, 회합지사업이 동시 추진 중인 종로구 부암동, 강서구 방화2동은 참여자 명단을 확보하지 못해 분석 대상에서 제외하였다.

대표(위원장, 부위원장, 단장, 대표제안자 등), 간사, 총무, 분과장 등 주요 직책을 맡고 있는 주민으로 설정했다¹⁰⁾.

2) 중복 참여자는 동 평균 35.9명으로 많은 편

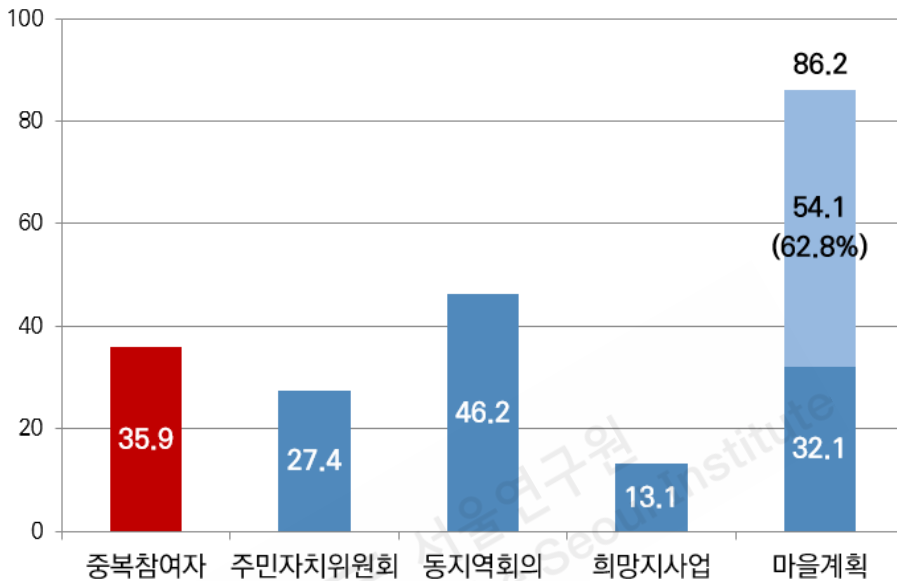
동별 참여자 중복 분석 결과는 다음과 같다. 9개 동의 중복 참여자는 1,052명 중 323명으로 중복 참여율은 30.7%, 동 평균 규모는 35.9명이었다. 중복 참여율이 가장 높은 곳은 종암1동(46.67%)이었고, 가장 낮은 곳은 성수1가2동(20.39%)이었다. 중복 참여율만 봤을 때는 실제로 주민들이 유사한 사업을 동시에 참여하는 경향이 뚜렷하다고 말하기 어려울 수 있다. 하지만 각 사업의 동 평균 참여자 수와 비교했을 때 35.9명이라는 규모는 희망지사업 주민모임(13.1명), 주민자치위원회(27.4명)보다 크고, 동지역회의(46.2명)와도 차이가 크지 않다는 점에서 중복 참여는 활발하다고 해석하는 것이 타당하다.

[표 3-1] 동별 사업 참여자 및 중복 참여자 수

구분	사업별 참여자 수					중복 참여자 수				
	주민 자치 위원회	마을 계획	동 지역 회의	희망지 사업	합계	1개 (비중복)	2개	3개	4개	합계
전체	247	775	352	41	1,415	729	284	37	2	1,052
독산4동	36	76	30	41	183	93	26	10	2	131
방학1동	30	95	56	-	181	64	50	6	-	120
방학3동	26	95	53	-	174	76	40	6	-	122
창2동	20	51	40	-	111	57	27	0	-	84
금호1가동	21	120	35	-	176	106	23	8	-	137
마장동	35	117	34	-	186	120	33	8	-	161
성수1가2동	28	129	31	-	188	121	26	5	-	152
길음1동	26	40	38	-	104	52	26	0	-	78
종암동	25	52	35	-	112	40	33	2	-	75

¹⁰⁾ 동지역회의는 대표자 선정 규정이 없고 실제 명단에도 표기가 되어있지 않아서 대표자가 없는 것으로 처리했다.

중복 참여 비율과 규모의 체감도 차이가 큰 것은 마을계획단의 비(非)중복 참여자 규모 때문이다. 마을계획단은 다른 주민조직에 비해 규모가 월등히 크면서도 비중복 참여자가 54.1명(62.8%)에 이른다. 이로 인해 중복 참여자 비율이 실제 규모에 비해 낮아진 것이다.



[그림 3-1] 주민자치 사업별 동 평균 참여자 수

그런데 마을계획단의 비중복 참여자는 과거에는 공식적인 주민자치 활동에 참여하지 않았던, 마을계획을 통해 새롭게 등장한 주민들이 대부분이다¹¹⁾. 이들은 마을계획에서 각자 관심 있는 의제에 따라 분과 활동에 직접 참여하고, 마을계획 의제를 도출했으며, 마을총회를 성사시켜 주민참여와 지역사회 합의형성의 폭을 넓혔다고 평가받는다(서울시, 2016: 205). 주민자치위원회, 동지역회의, 희망지사업이 기존의 형식적인 주민참여의 한계를 개선하기 위해 적극적으로 영입하고자 했던 이른바 마을공동체 활동층이 바로 이 마을계획단의 비중복 참여자들과 상당 부분 일치한다고 볼 수 있다. 따라서 서울시 동단위 주민자치 사업들은 상당한 규모의 참여자 중복이 있는 동시에, 주민자치 활성화를 위한 새로운 참여층은 마을계획단에 집중되어 있다고 할 수 있다.

11) 찾동 1단계 사업 성과관리 연구(2017: 157)에 따르면, 14개 동의 마을계획 참여자 1,058명 중 주민자치위원, 통장 등 기존 주민자치 활동에 참여하지 않은 일반주민은 881명(83.3%)인 것으로 조사되었다.

3) 사업별 중복 참여 양상은 주민조직의 성격과 사전 연계 노력에 따라 달라
4개 동단위 주민자치 사업의 중복 참여율과 중복 참여도 차이는 동별 비교보다 분명하게 나타났다.

[표 3-2] 사업별 참여자 중복 비율

사업명	1개 참여	2개 중복	3개 중복	4개 중복
주민자치위원회	64.4%	22.3%	12.5%	0.8%
동지역회의	23.6%	61.7%	8.9%	0.5%
마을계획	62.8%	32.3%	4.6%	0.3%
희망지사업	62.7%	29.7%	5.9%	1.7%

주민자치위원회는 중복 참여율(35.6%)은 가장 낮고 중복 참여도(37.4%)는 가장 높았다. 비중복 참여자가 상대적으로 가장 많지만, 중복 참여자 중에서 모든 사업에 참여하는 사람도 가장 많은 양극화가 존재한다는 뜻이다. 이는 자치구 조례를 근거로 법적 위상을 확보하고 20년 가까운 기간 동안 지역사회에서 관습적인 대표성을 인정받은 주민자치위원회의 실제 속성을 잘 보여준다. 주민자치위원회 활동이 전반적으로 저조하다는 기존 평가를 고려할 때 비중복 참여자는 대부분 비활동층에 가까운 것으로 추측할 수 있다. 반면 지역 내 영향력을 가진 일부 열성적인 활동층은 관습적인 대표성과 권위에 따라 다른 모든 사업에 빠짐없이 참여하고 있는 것이다.

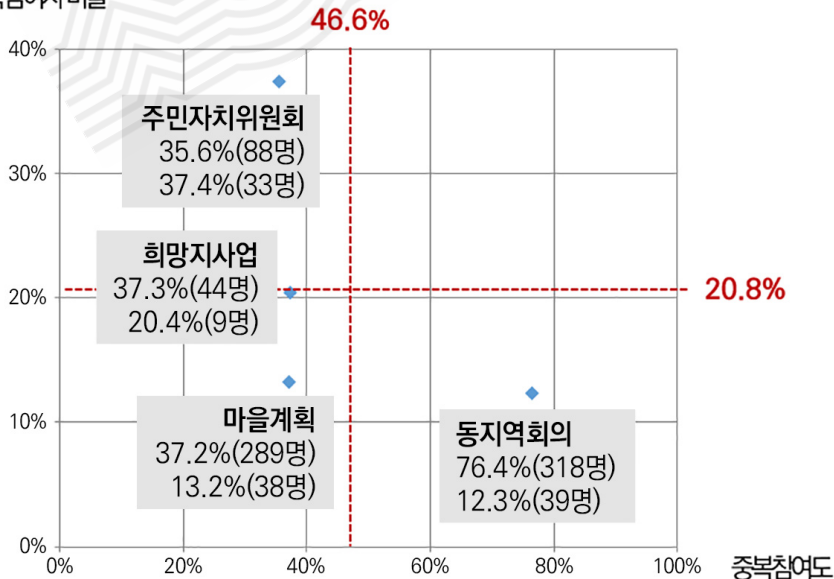
동지역회의는 중복 참여율(76.4%)은 가장 높고, 중복 참여도(12.3%)는 가장 낮았다. 참여자 다수가 다른 사업에도 참여하지만, 모든 사업에 빠짐없이 참여하는 경우는 가장 적다는 뜻이다. 다른 사업에 비해 월등히 높은 중복 참여율은 서울시 차원에서 이뤄진 사전 연계 노력의 결과를 재확인시켜준다. 동지역회의는 다른 3개 사업에 따른 주민조직의 참여를 허용하는 한편, 가장 늦게 추진되었기 때문에 거의 모든 중복 참여자들은 다른 사업 참여자가 동지역회의에 추가로 가입한 경우인데, 그 비율이 76.4%에 달하는 것이다. 그 중에서도 72.96%가 마을계획단과 일치하는 것은 사업을 주관한 서울시 주민참여예산센터가 사전에 협치서울 추진단과의 논의를 통해 마을계획에 적극적으로 문호를 개방한 행

정적 노력과, 마을계획 수립 이후 실행예산 확보가 절실했던 현장의 욕구가 잘 맞아떨어진 결과라고 할 수 있다.

마을계획은 중복 참여율(37.2%)과 중복 참여도(13.2%) 모두 낮은 편이다. 마을계획만 참여한 비중복 참여자가 많고, 중복 참여자들도 1~2개 사업을 추가로 참여했다는 뜻이다. 중복 참여율이 낮은 것은 앞서 언급했듯이 마을계획을 통해 공식적인 주민자치 활동에 처음 등장한 주민들이 많기 때문이다. 중복 참여도가 낮은 것은 동지역회의에만 추가로 참여한 경우가 대부분이었기 때문이다. 희망지사업은 동시 추진 중인 동 자체가 적었고, 주민자치위원회는 정원 제한, 기존 위원 임기, 선정 절차 등으로 위원 위축을 받기가 어려웠다.

희망지사업은 중복 참여율(13.2%)은 낮고, 중복 참여도(20.4%)는 중간 수준이었다. 하지만 다른 사업과 동시에 추진되고 있는 동 개수(6곳), 실제 중복 참여자 인원수(44명)가 월등히 적어 사실상 다른 사업들과 분리 추진되고 있었다. 이는 사업의 추진체계 분석에서 희망지사업은 서울시부터 일선 행정동까지 다른 사업과의 협력체계 없이 독립적으로 추진되면서 제도적인 연계 노력이 거의 전무했던 결과로 볼 수 있다.

중복참여자비율



[그림 3-2] 사업별 중복 참여 양상

4) 대표자 집단의 중복 참여율이 일반참여자 집단의 2.3배

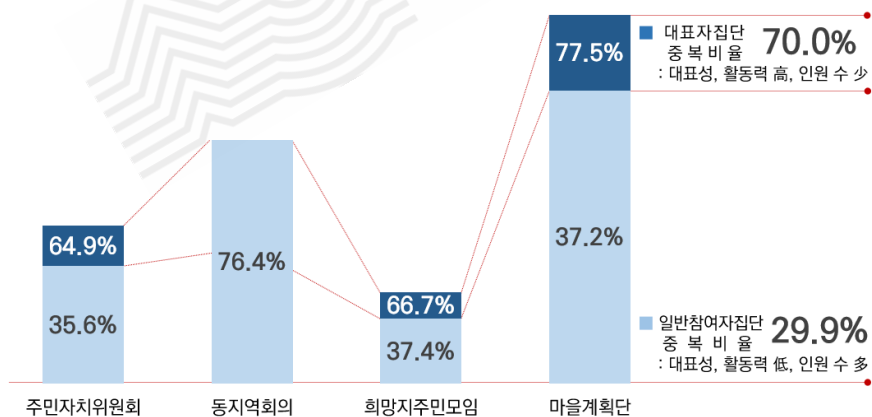
또 하나 주목할 만한 점은 대표자 집단과 일반참여자 집단의 중복 참여율 격차다. 대표자 집단의 중복 참여율(70.0%)은 일반참여자(29.9%)에 비해 2.3배나 높았다. 중복 참여도가 높은 일부 당사자들에게 확인한 결과 적극 활동층인 대표자 집단은 각 사업의 부족한 부분을 다른 사업으로 보완하기 위해 중복 참여를 한 것으로 파악되었다. 현장에서는 주민들의 필요에 의해 적극적인 활동층의 중복 참여를 매개로 사업들을 연계하고 있었다는 뜻으로, 서울시가 여러 동단위 주민자치 사업들을 이제라도 통합할 필요성이 있음을 시사한다.

(금호1가동 마을계획단 간사 겸 동지역회의)

“예산이 없으면 끝난다는 걱정이 많았는데 (참여예산으로) 힘을 받았다.”

(독산4동 주민자치위원 겸 마을계획단장)

“마을계획단을 통해 주민자치위원회를 강화하겠다는 마음에...”



[그림 3-3] 대표자 집단과 일반참여자 집단의 중복 참여율

2_의제 내용과 연계 분석

1) 분석 대상과 방법

각 사업에서 주민들이 도출한 지역사회 의제가 얼마나 유사한지는 참여자의 중복 참여 못지않게 사업 간 연계 필요성을 판단하는 중요한 기준이다. 이를 위해 2016년 현재 동단 위 주민자치 사업이 2개 이상 중복 추진 중인 21개 행정동 가운데 2016년 8월 기준으로 의제 도출이 끝난 9개 동을 대상으로 비교 분석을 진행했다. 9개 동은 모두 마을계획과 동지역회의가 동시 추진 중인 유형이었다.

분석 방법은 문서자료 확보, 현장참관, 관계자 확인으로 이뤄졌다. 먼저 9개 동의 마을계획 총회 결과와 동지역회의 제안사업 목록 등 최종 확정된 의제를 확인할 수 있는 문서를 구해 분석 자료로 삼았다. 그리고 의제의 상세 내용, 주민토론 및 결정 과정을 확인하기 위해 9개 동 마을총회를 직접 참관했다. 문서자료와 현장참관만으로 의제의 유사성을 판별하기 어려운 경우에는 마을사업전문가, 마을계획단, 주민참여예산센터 등에 확인을 요청했다.

조사 결과 9개 동의 마을계획 실행의제는 총 177개, 동지역회의 제안사업은 36개였다. 의제의 유사성은 선정 시기와 기준을 고려해서 동지역회의 제안사업을 기준으로 마을계획 실행의제를 대조했다. 사업 추진 일정상 9개 동은 마을계획 실행의제를 먼저 결정하고, 이 중 주민참여예산 적격 검토기준에 부합하는 것들은 동지역회의 제안사업으로 검토했기 때문이다. 따라서 마을계획 실행의제 대부분이 동지역회의 제안사업으로 채택되었다면 의제의 유사성이 높아 사업의 연계 효과를 기대할 수 있다. 반대로 적격 검토기준에 부합하지 않아서 새롭게 발굴한 동지역회의 제안사업이 많다면 의제의 유사성이 낮아 사업의 분리 추진이 더 적합하다고 판단할 수 있다. 이를 위해 두 사업의 의제가 전혀 다르게 결정된 동은 그 원인을 현장 관계자에게 추가로 확인하였다.

[표 3-3] 동별 동지역회의 제안사업과 마을계획 의제 비교

자치구	행정동	연번	구분	의제
금천구	독산4동	1	신규	마을비우기 공모사업
		2		아이들이 상상하는 놀이터 만들기
		3		스마트한 마을방송
		4		골목축제에서 희망과 사랑을 만나다
		5		어린이와 어른이 함께 하는 마을 운동회
도봉구	방학1동	1	마을계획	복지사각지대 발굴을 위한 이웃 연결망
		2		쓰레기-음식물 처리장 견학 프로그램
		3		청사초롱 소원등길
		4		마을에서 함께 키우는 아이
		5		방학1동 거리축제
		6		어르신 쉼터
		7		청년들의 마음을 치유하는 마을공간
	방학3동	1	신규	아동 청소년 커뮤니티 공간 조성(자치회관 기능 전환)
	창2동	1	마을계획	창림초교 앞 안전한 통학길 위한 가속경보시스템 설치
		2		학부모 진학, 진로 코칭단
		3		창2동 추억창고 만들기
		4	신규	창2동 관내 어린이그림 타일벽화 설치
		5		창2동 마을과수원 정비작업 및 울타리 설치
성동구	금호1가동	1	마을계획	금호1가동 골목길 보안등 교체 및 설치
	마장동	1	마을계획	마장동에 청계천 있다
		2		우리 동네 한뼘공원 가꾸기
		3		공간 나누기, 마음 더하기
		4		함께 그리는 벽화로 따뜻한 골목길 만들기
		5		EM으로 우리 마을 깨끗하게
		6		마을축제, 우리 모두가 주인공
		7		마을에서 배우자
		8		주민과 상인, 우리 지금 만나!
	성수1가 2동	1	마을계획	주택가 쓰레기 문제 해결을 위한 공동 쓰레기통 설치
		2	신규	위생해충 살충기 설치
		3		지역특성화 사업을 위한 지역 기초조사사업
성북구	종암동	1	마을계획	북바위 둘레길 조성
		2		이육사시비 조성과 안내판 설치, 기념길 선정
		3	신규	북카페 쉼터 확장
	길음1동	1	신규	길음동 북카페 신설
		2		길음로 올레길 안내판 설치
		3		의료기 설치 제안

2) 사업 간 의제 연계 양상

9개 동 전체 의제를 비교 분석한 결과, 동지역회의 제안사업 36개 중 22개(61.1%)가 해당 동의 마을계획 실행의제와 일치하거나 유사했다.

22개의 마을계획 의제를 주제별로 나눠보면, 생활/안전(6건), 문화/역사(5건), 교육/돌봄(4건), 소통/미디어(3건), 도시인프라/미화(3건), 건강/복지(1건) 순이었다. 이 중 건강/복지, 교육/돌봄, 소통/미디어 등은 공공시설 조성 및 설치 비용 위주였던 기존 주민참여예산에서 보기 힘들었던 새로운 주제들로 마을계획과 연계하면서 얻은 긍정적인 효과로 볼 수 있다.

[표 3-4] 동지역회의 제안사업 주제별 비율

주제	생활 안전	문화 역사	교육 돌봄	소통 미디어	인프라 미화	건강 복지	합계
의제 수	6	5	4	3	3	1	22
비율(%)	27.3	22.7	18.2	13.6	13.6	4.5	100.0

반면, 실행방식별로 나눠보면 민관협력(11건), 주민주도(9건), (행정계획에 대한) 주민제안(2건) 순이었다. 주민참여예산은 서울시와 자치구의 집행예산 편성에 주민 의견을 반영한다는 점에서 제안사업은 민관협력 또는 주민제안 방식으로 실행되는 것이 적합하다. 따라서 주민이 직접 실행하는 주민주도 방식은 참여예산에 적합하지 않을 수 있다.

[표 3-5] 동지역회의 제안사업 실행방식별 비율

주제	주민주도	민관협력	주민제안	합계
의제 수	9	11	2	22
비율(%)	40.9	50.0	9.1	100.0

현장 관계자 확인 결과, 주민주도 방식에 해당하는 의제들은 마을계획 실행의제를 동지역회의 제안사업으로 검토하면서 행정지원이 필요한 항목을 찾아내서 예산을 편성한 경우가 대부분이었다. 예를 들어, 성동구 마장동에서는 “마을에서 배우자”라는 주민 학습동아리 활동이 처음에는 주민주도 방식의 마을계획 실행의제로 결정되었지만, 이후 동지역회의

제안사업 적격 여부 검토 과정에서 프로그램 운영 및 장소 대관에 필요한 비용을 자치구에서 마을공동체 지원사업처럼 일부 보조하는 것으로 변경했고, 동지역회의 내부 숙의를 거쳐 그 액수만큼을 참여예산으로 편성했다.

3) 동별 의제 연계 양상

동별 분석 결과 동지역회의의 제안사업이 마을계획 실행의제와 완전히 또는 부분적으로 일치하는 동은 66.7%(6곳)였다. 금호1가동, 방학1동, 마장동은 동지역회의의 제안사업이 마을계획 실행의제와 완전히 일치했다. 방학1동과 마장동은 마을총회에서 주민들이 마을계획 실행의제에 투표한 우선순위 결과가 동지역회의의 제안사업의 예산 편성액 규모로 반영되어 있어 동지역회의와 마을계획의 연계 정도가 매우 높았다. 창2동, 성수1가2동, 종암동은 새로 발굴한 1~2건의 동지역회의의 제안사업이 있어 부분적으로 일치했다. 현장 관계자 확인 결과, 신규 제안사업들은 모두 공공시설 조성 및 설치에 관한 것으로 실행예산 부족으로 마을계획 수립 과정에서 탈락한 의제들이 되살아난 경우들이었다.

[표 3-6] 동별 동지역회의의 제안사업의 연계 및 신규 의제 비율

구분		마을계획 연계 의제		신규 의제		합계
		건수	비율(%)	건수	비율(%)	
전체		22	61.1	14	38.9	36
금천구	독산4동	0	0.0	5	100.0	5
	방학1동	7	100.0	0	0.0	7
도봉구	방학3동	0	0.0	1	100.0	1
	창2동	3	60.0	2	40.0	5
성동구	금호1가동	1	100.0	0	0.0	1
	마장동	8	100.0	0	0.0	8
	성수1가2동	1	33.3	2	66.7	3
성북구	길음1동	0	0.0	3	100.0	3
	종암동	2	66.7	1	33.3	3

독산4동, 방학3동, 길음1동은 동지역회의의 모든 제안사업이 신규 발굴되었는데, 현장 관계자 확인 결과 마을계획 실행의제가 주민참여예산에 부적합했기 때문은 아니었다. 방학3동과 길음1동은 주민참여예산에 적합한 민관협력 또는 주민제안 방식의 마을계획 의제의 실행예산을 이미 자치구 자체 재원으로 확보했기 때문에 동지역회의 제안사업으로 신청할 필요가 없었다¹²⁾. 반면 독산4동은 마을계획과 동지역회의를 지원하는 동 담당공무원이 달라 두 사업이 분리 추진되었다.

따라서 동지역회의와 마을계획 의제가 연계되지 않은 동들을 포함하더라도 두 사업의 의제들은 유사성이 높고, 현장에서 자체적으로 연계 노력을 적극적으로 추진하고 있었다고 볼 수 있다.

3_정책 초점집단 의견수렴

1) 의견수렴 대상과 방법

(1) 의견수렴 내용과 방법

서울시 동단위 주민자치 사업의 참여자와 의제 중복 여부를 실증적으로 파악하는 것과 함께 다양한 관계자들로부터 사업의 중복 추진에 따른 현장의 어려움과 요구사항을 확인하였다. 의견수렴 내용은 크게 기존 동단위 주민자치의 문제점과 원인, 새로운 동단위 주민자치 사업의 중복 추진에 따른 문제점과 통합 필요성, 서울형 주민자치회를 통해 이러한 정책을 통합한다고 했을 때 고려해야 할 과제 등이었다.

(2) 의견수렴 대상

의견수렴 대상은 총 18명으로 공무원, 전문가, 주민 또는 활동가로 나뉜다¹³⁾. 공무원은

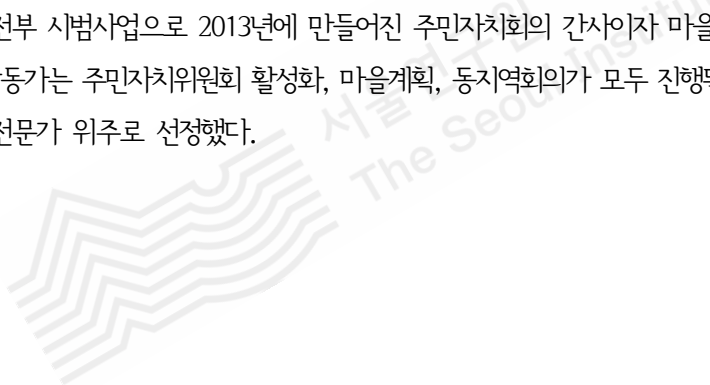
12) 방학3동은 자치구가 발바닥 공원 수질개선 등의 의제를 자치구 담당부서의 사업예산으로 추진하기로 약속했다. 길음1동은 서울시 동지역회의 시범사업보다 앞서 추진된 성북구 주민참여예산으로 실행예산을 확보했다.

13) 의견수렴 내용 중 일부는 서울시 동단위 주민자치 사업에 대한 공개적인 행사에서 대상자가 직접 발언한 내용을 포함하고 있고, 대상자들에게 동의를 구해 실명을 공개하였다.

찾동 사업에 직접 참여하며 주민자치위원회 활성화와 마을계획을 추진하면서 서울형 주민자치회 구상 TF에도 참여한 서울시와 4개 자치구 자치행정과장들을 선정했다. 또한 일선 동주민센터의 요구를 듣기 위해 10년 넘게 주민자치 업무를 담당한 공무원을 추천받아 선정했다.

전문가는 주민자치, 마을공동체, 주민참여예산 관련 전문가 또는 연구자 중에서 특정 영역에 한정되기보다는 여러 사업을 동시에 경험한 사람들로 선정하고자 노력했다. 찾동 운영위원회, 재정거버넌스 등 서울시 차원의 정책 협의체에 참여하고 있어 각 영역에서 이뤄지고 있는 정책 개선 노력을 파악하고 있는지도 고려하였다. 여기에 행정안전부 주민자치회 모델의 기획부터 실행, 평가까지 관여했던 연구자에게도 의견을 수렴했다.

주민은 주민자치위원회와 마을계획을 직접 경험한 사람들로 선정했다. 한 명은 주민자치위원으로 10년 넘게 활동했고, 현재는 마을사업전문가로 채용된 주민이고, 다른 한 명은 행정안전부 시범사업으로 2013년에 만들어진 주민자치회의 간사이자 마을계획단원이다. 현장 활동가는 주민자치위원회 활성화, 마을계획, 동지역회의가 모두 진행된 행정동의 마을사업전문가 위주로 선정했다.



[표 3-7] 서울시 동단위 주민자치 사업 관련 의견수렴 대상

구분	대상	
공무원(6)	임동국	서울시 자치행정과장
	권창석	성동구 자치행정과장
	최동민	도봉구 자치행정과장
	한만석	금천구 마을자치과장
	한재현	성북구 마을민주주의과장
	정건무	가산동 주민센터 주민자치 담당
연구자/전문가(4)	김필두	지방행정연구원 연구위원 (행정안전부 시범사업 기획 및 평가 참여)
	박희선	주민자치위원회 평가위원 마을계획 전문촉진자 서울시 주민자치 활성화 TF 전문위원
	정보연	서울시 찾동추진지원단장 서울시 주민자치 활성화 TF 전문위원
	항상운	서울시 주민자치 활성화 TF 전문위원 서울시 재정거버넌스 TF 전문위원
주민/활동가(8)	김지숙	전 구로4동 주민자치위원 마을사업전문가
	이재희	마장동 주민자치회 간사 마을계획단
	강귀웅	창2동 마을사업전문가
	김경민	마장동 마을사업전문가
	김지연	종암동 마을코디네이터
	윤혜경	성수1가2동 마을사업전문가
	조영진	독산4동 마을사업전문가
	최연희	정릉동 마을코디네이터

(3) 의견수렴 방법

공무원들은 2016년 5월부터 11월까지 진행된 서울시 주민자치 활성화 TF 회의, 그 전후로 있었던 개별 면담을 통해 의견을 수렴했다. 전문가는 서울시 주민자치 활성화 TF와 연계된 5차례의 집중검토회의에 연구자가 직접 참여해서 연구 목적과 내용을 설명하고, 의견을 수렴했다. 주민과 현장 활동가는 1차례의 토론회, 2차례의 자문회의를 열어 의견을 수렴했다.

2) 기존 주민자치의 문제점과 원인

(1) 주민자치위원회 평가

1998년 주민자치위원회가 처음 도입되었던 당시 주민들은 아직 주민자치에 대한 개념적 이해와 참여 의사가 높지 않았다. 이로 인해 그 이전에 동 행정업무와 행사에 주민들이 협조하던 “그냥 원래 하던 방식”이 큰 변화 없이 이어졌고 오랜 시간을 거쳐 지금까지 고착된 게 문제라는 지적이 있었다.

이로 인해 주민자치위원회가 행정 협조와 동원 이외에 실질적인 주민자치 활동을 하는 데는 부족함이 있었다. 그렇지만 현재 지역사회에서 주민대표로서의 권위, 다른 직능단체들의 상위기관이라는 위상을 관습적으로 인정받고 있다. 그 결과로 아무나 주민자치위원이 될 수 없는 진입장벽이 존재한다. 이로 인해 일부 집단에 편중된 주민자치위원들은 “연령, 성별, 사회적 경험 등이 다양한 주민들의 의견을 고르게 수렴하고 대변하는 데 한계”가 있다. 그 결과 현재 주민자치위원회는 부여받은 권위와 위상에 비해 활동력이 낮고 일반 주민과도 다소 유리된 “그들만의 주민자치”가 되어버린 면이 있다고 평가했다.

(박희선/주민자치위원회 평가위원)

“주민자치위원회가 처음 도입될 때... 행정이 하면 되지, 바쁜 주민들이 누가 알아준다고, 돈이 나와 떡이 나와... 이런 마음으로 ‘원래 하던 방식’으로 오랜 시간 굳어온 게 있어요.”

(정보연/서울시 찾동 추진지원단장)

“현재 주민자치위원회는 주민과 상당히 괴리되어 있어요. 연령, 성별, 사회적 경험 이 치우쳐 있어 주민들의 목소리를 충분히 듣고 실행하기 좀 어렵죠.”

(김필두/지방행정연구원 연구위원)

“진입장벽이 높아요. 그래서 외부에서 권위를 인정해주는데 일(활동)을 안 하는 게 문제죠.”

(김지숙/전 구로4동 주민자치위원)

“주민자치위원회에 들어가면 자부심을 가져요. 아무나 신청할 수 없다는 걸 주민 들은 알거든요. 상위단체라고 생각하고 그런 역할을 해야 한다는 인식은 있는데 하지는 않죠.”

(2) 실질적인 권한과 자원 부족, 과도한 행정 개입과 동원

하지만 관계자들은 이러한 실태의 원인을 주민자치위원들의 행태를 비난하는 쪽보다는 제도적 한계와 대등하지 않은 민관협력 구도에서 먼저 찾아야 한다고 강조했다. 제도적 한계로는 실질적인 권한과 자원의 부족을 대표적으로 꼽았다. 주민자치위원회가 주민생활 과 밀접한 자치구 및 동 행정업무나 결정에 개입하려고 해도 조례상 그러한 권한이 주어 지지 않았다. 행정사무가 아닌 자치활동을 펼치려고 해도 이에 필요한 비용은 자체적으로 충당하거나 관의 지원금에 의존해야 하는 실정이다. 조례상 마련된 자체 기금은 주 수입 원인 자치회관 교양강좌 수강료가 법적 상한선이 매우 낮게 정해져 있고, 대부분 적자를 면치 못하기 때문에 가용자원의 역할을 하지 못하고 있다.

이러한 상황에서 더 많은 권한과 자원을 가진 동주민센터가 주민자치 활동을 지원하고 조율하기보다는 동원하고 개입하려는 경향이 강하다고 한다. 새로운 동단위 주민자치 사업들이 추진되고 있는 지금에도 이러한 관성은 남아 있고, 주민조직 간의 긴장과 갈등을 활용하는 경우도 있다고 한다. 그래서 주민자치 제도를 개선하고 주체의 역량 강화를 시도할 때 그 대상으로 주민에게만 초점을 맞추는 경향이 있는데, 행정기관의 변화를 이끌어내는 것이 중요하다는 점을 간과해서는 안 된다는 제안도 있었다.

(박희선/주민자치위원회 평가위원)

“실제로 주민들한테 권한이 별로 없어요. 법적으로 시민권 정도 수준이죠. 타이틀만 바꿨지 관 주도 방식을 유지했기 때문에 행정도, 주민도 크게 불편해하지 않았어요. 이런 지형을 만든 가장 큰 책임은 행정에 있어요. 여기에 주민들이 동승하면서 ‘그들만의 주민자치’가 된 겁니다.”

(김지숙/전 구로4동 주민자치위원)

“11년 동안 주민자치위원을 하면서 다른 위원들한테 ‘뭘 하려고 해도 권한이 없다’는 말을 무수히 들었어요. 행정 뒤치다꺼리만 했던 거죠.”

(강귀용/창2동 마을사업전문가)

“동에 공공자원이 없어요. (주민자치위원회) 기금이 있긴 한데 그렇게 크지 않아요. 자원이 빈약하니 행사할 권력이 없죠. 물론 소수는 개인적인 권력이 있지만 제도화된 권력이 없다는 거죠.”

(김경민/마장동 마을사업전문가)

“저는 일하면서 주민자치회에 실망하거나 상처받은 건 거의 없어요. 오히려 주민자치회와 마을계획단 사이에서 약간 횡방을 놓은 건 행정이라는 생각이 들어요. 주민자치위원들한테 마을총회 참석자 동원을 할당한다든가, 교묘하게 어느 한 쪽을 편드는 거죠. 주민역량 강화를 계속 말하지만, 저는 오히려 행정 쪽 변화가 훨씬 필요하고, 제도에 반영되어야 한다고 생각해요.”

3) 중복 추진에 따른 문제점과 통합 필요성**(1) 주민조직 간 갈등과 협력**

동단위 주민자치 사업들이 중복 추진되면서 생기는 가장 큰 문제점으로는 주민조직 간의 갈등을 꼽았다. 갈등이 일어나는 원인은 자치활동에 대한 인식 및 문화 차이, 역할 중복, 상대적 박탈감 등으로 다양했다.

우선 주민자치위원회는 자치활동을 주민축제, 불우이웃돕기, 동네청소 등 지역사회를 위해 “동 행사에 나와서 봉사”하는 것으로 주로 생각하는 반면, 마을계획에 참여하는 새로운 주민들은 그렇지 않다는 것이다. 여기에는 고령층과 젊은 층의 세대 및 문화적 차이도 포함되어 있다.

마을계획단의 역할과 활동이 개념적으로도, 실제적으로도 주민자치위원회와 중복될 수 있다는 것도 갈등의 원인으로 제기되었다. 이 부분은 두 사업의 주민조직, 활동 내용과 절차의 비교 분석에서도 확인된 바다. 주민자치위원회는 이러한 상황에서 마을계획단이 자신들이 가졌던 독점적인 권위를 침해한다고 느낄 수 있다. 2012년부터 시작된 서울시 마을공동체정책에 따른 예산지원, 주민자치위원회 활성화 사업으로 요구받는 정원 확대와 연임 제한 등은 정책적으로 자신들을 배제하고 축소시킨다는 상대적 박탈감으로 이어지기도 한다.

하지만 오히려 주민자치 사업이 중복 추진된 것이 이렇게 서로 다른 주민들이 서로를 이해하고 협력을 모색하는 계기를 마련했다는 진단도 있었다. 젊은 주민들은 마을계획에 참여하면서 그 전에는 막연하게 부정적으로 생각했던 주민자치위원들을 직접 만나게 되고, 그들이 하는 활동을 알게 되면서 인식의 변화가 생겼다는 것이다. 반대로 주민자치위원들 역시 마을계획으로 새로운 주민들이 수면 위로 등장하고 직접 활동하는 모습을 보면서 지역의 변화를 체감한다는 것이다. 또한 각 사업이 갖고 있는 한계를 보완하기 위해 자원으로 협력하고 연계하는 노력도 나타나고 있었다.

(강귀웅/창2동 마을사업전문가)

“나름 동에서 활동한 분들이 생각하는 자치활동은 동 행사에 나와서 노력, 봉사하는 거예요. 그런데 새롭게 참여한 젊은 주민들은 그런 데 잘 안 나와요. 그래서 불만 아닌 불만을 제기하시죠.”

(김필두/지방행정연구원 연구위원)

“마을공동체는 개념, 범위, 규모가 모호해요. 종교/이락단체 같은 결사체와 구분도 잘 안 돼요. 특히 마을계획단은 역할과 활동이 중복돼서 주민자치위원회와 갈등이 생기는 것 같습니다.”

(임동국/서울시 자치행정과장)

“서울시가 마을사업에는 예산을 활발히 지원하면서 주민자치위원회는 배제한다고 소외감을 느끼고 있어요. 창동 사업의 주민자치위원 정원 확대, 연임 제한도 그동안 누렸던 독점적인 지위를 뺏기는 걸로 받아들여서 저항이 세고요.”

(강귀웅/창2동 마을사업전문가)

“마을계획단 참여자들은 주민자치위원, 통장 이런 분들을 잘 몰랐고 반대단체라는 표현을 쓰면서 터부시했는데, 그분들도 활동을 한다는 것을 알게 됐어요. (반대로) 종친회나 주민자치위원장, 이런 분들도 지금 마을 전체가 변하고 있다고 느끼고 반응을 하세요.”

(조영진/독산4동 마을사업전문가)

“희망치사업이 뒤늦게 마을계획에 연결되면서 (주민들) 분위기가 좋았어요. 마을 계획에서 실행하기 어려웠던 걸 도시계획으로 푸는 그림도 그렸고요.”

(2) 새로운 사업들의 불편함과 불확실함

동단위 주민자치 사업들이 개별 추진되면서 생기는 유사한 절차의 반복, 불합리한 일정 등도 문제로 지적되었다. 예컨대, 비슷한 시기에 마을계획 총회와 주민참여예산 총회를 따로 개최해야 하거나, 5~6월에 확정되는 마을계획은 3월 전에 마감되는 주민지원사업과 연말에 결정되는 행정사업 예산을 적절한 시기에 연계할 수 없다는 것이다.

새로운 사업들이 제공하는 유용한 자원을 안정적으로 확보할 수 있다고 장담할 수 없는 것도 한계로 지적되었다. 마을계획을 제대로 세워도 주민참여예산과 연계하려면 다시 동지역회의 시범사업 공모에 신청해야 하는데, 여기에서 탈락할 수도 있다. 아직 제도적 근거를 갖추지 못한 마을계획과 동지역회의는 향후 얼마나 어떻게 지속될지 알 수 없는 것도 주민과 활동가들을 불안하게 하는 요소였다.

(김지연/종암동 마을코디네이터)

“마을(계획)총회, 동지역회의 총회, 성북구 주민참여예산 총회를 따로 해야 할 번도 했어요.”

(최연희/정릉동 마을코디네이터)

“마을계획을 7월에 시작해서 실행예산 확보가 어려워요. 주민참여예산은 8월에 결정되고, 지치구 예산은 연말까지 제안해야 하잖아요.”

(조영진/독산4동 마을사업전문가)

“올해는 동지역회의 시범사업에 선정됐지만, 내년에는 어떻게 될지 모르잖아요. 매번 공모에 신청한다는 것도 부담스럽고 불확실하죠. 된다고 해도 동에서 따로 추진하면 연계가 안되고요.”

4) 정책 통합의 고려사항과 과제**(1) 주민자치위원회 중심의 빠짐없는 통합**

공무원, 전문가, 주민, 활동가 등 모든 관계자들은 현재 개별 추진되고 있는 동단위 주민자치 사업들이 통합될 필요가 있다고 피력했다. 그리고 이러한 사업들이 다양하게 시행된 것은 서울시의 고유한 특성이며, “가장 확실한 제도적 기반을 가진” 주민자치위원회를 중심으로 다른 사업들을 통합하는 것이 효과적이라고 제안했다. 이는 “다른 주민조직 전체를 조정하는 동 차원의 중간지원조직”으로 설정되었던 주민자치회의의 역할에 부합하면서 서울의 특성에 맞게 차별화하는 방향이라고 할 수 있다.

(한재현/성북구 마을민주주의과장)

“서울은 찾동 사업을 했기 때문에 다른 지자체랑 상황이 다릅니다. 마을계획, 동지역회의를 놔두고 주민자치위원회만 바뀌서는 문제가 생깁니다. 주민자치회는 지역주민의 실질적인 중심 기구, 찾동 사업에 따른 다양한 활동 허브, 제대로 정착할 때까지 충분한 지원 제공, 이 정도 원칙이 있어야 합니다. 그래야 주민들이 제대로 활동할 자부심을 느낍니다.”

(박희선/주민자치위원회 평가위원)

“통상 말하는 기존 주민자치 세력과 또 마을계획으로 등장한 새로운 주민들 간에 대화와 타협이 진정 필요한 시기예요. 그렇게 해서 마을계획이 주민자치 영역으로 들어와야 한다는 거죠.”

(정보연/서울시 찾동 추진지원단장)

“동에 있는 주민조직 중 가장 확실한 제도적 기반을 가진 주민자치위원회를 조직적 뼈대로 삼는 게 효과적일 겁니다.”

(김필두/지방행정연구원 연구위원)

“행정안전부는 주민자치회가 다른 주민조직들의 형님 역할을 해야 한다는 입장이예요. 전체를 조정하는 동 차원의 중간지원조직 같은 거죠.”

(2) 참여 주민의 쇄신과 확대

하지만 주민자치위원회보다 더 많은 권한과 역할이 부여되는 주민자치회를 제대로 운영하려면 기존 주민자치위원들의 활동력과 역량만으로는 부족하다는 진단이 많았다. 행정사무의 협의와 수탁, 실질적인 자치활동을 할 수 있는 젊고 새로운 참여층을 적극 영입하고 역량 강화를 위한 교육이 제공될 필요가 있다는 것이다.

이를 위해 기존 주민조직의 해산과 공정한 절차에 따른 재구성, 다양한 주민들이 쉽게 참여할 수 있는 기회 보장이 제안되었다. 주민자치위원회 중심의 통합이 주민자치위원회를 유지한 채 다른 사업의 주민조직만 해산해서 영입하는 식이어서는 곤란하다는 것이다. 이럴 때 기존 주민조직의 반대가 우려되는데, 마장동 주민자치회는 공정한 기준과 절차를 따르면 그러한 부담을 줄일 수 있음을 보여주는 선례였다.

또한 새롭고 역량있는 주민들이 주민자치회에 참여하기 위해서는 마을계획처럼 진입장벽을 낮춰야 한다는 제안도 있었다. 하지만 행정사무의 협의 및 수탁 등 주요한 권한을 관으로부터 위임받는 위원은 그에 맞는 선정 요건과 절차를 갖출 필요가 있다. 따라서 위원의 선정 요건과 절차를 완화하기보다는, 위원보다 쉽게 주민들이 참여할 수 있는 다른 기회를 마련하는 것이 대안일 수 있다.

(정건무/가산동 주민자치 담당직원)

“행정사무의 협의나 위탁, 자치업무 이런 걸 제대로 하려면 젊은 분들이 필요해요. (참여자를) 동에서 추천하더라도 자치구가 선정하고 3개월 교육을 해줘야 해요. 그래야 검증이 돼요.”

(김지숙/전 구로4동 주민자치위원)

“저는 동장님과 주민들께 ‘고인 물은 썩는다’고 말해요. 동에서 봉사하고 헌신하는 분들의 연령이 점점 높아지고 있어요. 새롭고 많은 주민들을 찾아내는 게 (제도적으로) 있어야 한다고 생각해요.”

(이재희/마장동 주민자치회 간사)

“마장동은 주민자치회를 시작할 때 기존 주민자치위원회를 해산했어요. 1기 임기가 끝나고 재신청한 위원들이 많았지만, 출석을 같은 객관적인 기준으로 평가해서 꽤 탈락하셨고요. 큰 문제가 되진 않았어요.”

(김지숙/전 구로4동 주민자치위원)

“제가 만난 주민들은 ‘단체에 가입하지 않으면 참여할 기회와 창구가 없었다. 그런데 이렇게 마을계획이 생겨서 너무 좋다’고 하세요.”

(3) 주민조직과의 소통 및 공감대 형성

기존 주민조직을 해산하고 주민자치회를 구성하는 충분한 명분과 공정한 절차를 갖추더라도, 당사자인 기존 주민조직과 적극적으로 소통하고 공감대를 형성하지 않으면 실현이 불가능하다는 점이 중요하게 강조되었다. 주민자치를 강조하는 조직들이 외부, 특히 관 주도로 주민조직이 해산되는 것은 바람직하지 않고, 구성원들의 논의와 자체 의사결정 체계를 통해 결정되어야 한다는 것이다.

한편, 주민조직 간에도 서로 통합을 원치 않을 수 있기 때문에 서로 간의 대화와 타협이 필요하고 당사자 조직들 전체의 공감대 형성이 이뤄져야 자치구 입장에서든 사업을 추진할 수 있다는 의견도 있었다. 따라서 본격적으로 주민자치회 전환을 시도하기 이전에 해당 주민조직들을 대상으로 서울시의 정책 취지와 내용을 설명하고 이해를 구하며, 주민조직 내부와 주민조직 간의 논의 기회와 시간을 충분히 제공해야 한다고 제안했다.

(박희선/주민자치위원회 평가위원)

“통상 말하는 기존 주민자치 세력과, 또 마을계획으로 등장한 새로운 주민들 간의 대화와 타협이 진정 필요한 시기예요.”

(한재현/성북구 마을민주주의과장)

“주민자치회를 시행할 때 공론화하고 공감대를 형성하지 않으면 불가능할 겁니다. 주민자치위원은 물론 마을계획단도 서로 섞이는 걸 원치 않을 수 있어요. 본격적인 제도 시행 이전에 주민조직과 소통하고 설득하는 과정이 꼭 필요합니다.”

(권창석/성북구 자치행정과장)

“향후 마을계획단이 독립된 단체가 된다면 반드시 주민자치위원회와 갈등이 조장될 겁니다. 두 단체의 융합을 위해 서울시가 지향하는 걸 분명하게 설명하고 이 해시키는 과정이 필요합니다.”

(황상운/주민자치활성화 민간위원)

“마을계획을 서울시가 시작했다고, 서울시가 없애는 건 안 되죠. 주민들이 충분히 논의하고 결정해야 합니다. 그러면 내년(2017년) 마을총회는 마을계획단 해산을 합의하는 자리가 되어야 해요.”

(4) 실질적인 권한, 자원, 지원의 제공

이러한 주민조직과의 소통과 공감대 형성이 원활하게 이뤄지고, 주민자치회가 제대로 주민자치를 해 나가려면 실질적인 권한, 자원, 지원이 제공되어야 한다는 데도 의견이 모였다. 구체적으로는 예산, 공간, 인력을 꼽았다. 자치활동에 필요한 예산과 공간이 주어지는 것은 물론 주민자치회가 동주민센터로부터 자율적이고 독립적으로 쓸 수 있어야 한다는 점을 강조했다. 처음에는 다소 서툴더라도 예산을 직접 집행하고 공간을 운영하는 경험 자체가 역량 강화의 기회가 된다는 것이다.

그러면서도 주민자치회 활동을 지원하는 전문가의 존재도 중요하게 거론되었다. 전문가의 역할로는 주민자치회 업무와 회계를 지원하는 실무자와, 마을계획에서 마을사업전문가와 같은 주민자치회 구성과 의사소통을 지원하는 촉진자가 함께 제시되었다.

(박희선/주민자치위원회 평가위원)

“주민자치 활성화를 위해서는 사람, 예산, 조직에 대한 지원이 선행되어야 합니다. 자치활동을 할 예산을 확보하고, 실무와 회계를 맡을 코디네이터(실무자)가 필요하고, (주민자치회 사무) 공간이 필요해요.”

(정건무/가산동 주민자치 담당직원)

“주민자치위원회 기금은 동주민센터에서 확실히 독립시키는 게 필요해요.”

(강귀웅/창2동 마을사업전문가)

“역량강화, 이런 말 많이 하잖아요? (뭐든 직접) 해보야 역량이 강화되거든요. 예산도 쓰고 경험이 쌓여야 (자치) 능력이 배양된다는 거죠.”

(권창석/성북구 자치행정과장)

“주민자치회 시범사업을 할 때 가장 아쉬웠던 게 교육이나 활동 지원이 아무것도 없었다는 점입니다. 행자부에 간사 활동비라도 달라고 그렇게 요청했는데도 안 댔어요. 그러니까 주민자치회를 만들어도 활동이 지지부진한 겁니다.”

(김지숙/전 구로4동 주민자치위원)

“요즘 마을사업전문가를 하면서 ‘주민자치위원회도 처음에 이렇게 인력을 지원했으면 어땠을까’ 생각해요. 그랬으면 주민자치가 뿌리를 못 내리고 이렇게 힘들어 하는 현실에 처했을까요?”

이와 같이 실제 사업에서의 참여자와 의제 중복 분석, 다양한 정책관계자 면담을 통해 주민자치가 활성화되기 위해서는 서울시 동단위 주민자치 사업들을 통합할 필요가 있고, 주민자치회가 유력한 방안이 될 수 있음을 확인하였다. 최근 행정안전부가 자체 시범사업으로 추진하던 주민자치회 전환을 지자체 자율추진으로 변경하고, 이를 계기로 서울시가 자체 사업을 구상 중이므로 이러한 정책적 요구가 실현될 수 있는 중요한 여건이 마련되었다고 할 수 있다.

하지만 전국을 염두에 두고 만들어진 행정안전부 주민자치회 모델로는 서울시 동단위 주민자치 사업들을 통합하는 데는 한계가 있다. 서울시 고유 사업인 마을계획과 동지역회의의 장점을 접목하거나, 이들을 주민자치위원회와 통합하는 전략을 담고 있지 않기 때문이다. 서울시보다 앞서 자체 전환을 추진한 광주광역시나 경기도 시흥시가 지역 여건에 맞게 행정안전부 모델을 수정 보완한 것도 같은 이유이다. 따라서 이 연구에서는 중앙정부와 다른 지자체의 주민자치회 사례분석을 통해 서울형 주민자치회 모델 개발에 필요한 시사점을 얻고자 한다.

04

주민자치회 사례 분석

- 1_행정안전부 주민자치회 시범사업
- 2_광주광역시 '광주다운 주민자치센터'
- 3_경기도 시흥형 주민자치회

04 주민자치회 사례 분석

1_행정안전부 주민자치회 시범사업

1) 개요

1999년 전국적으로 설치된 주민자치위원회가 자치 기능을 제대로 발휘하지 못하고 동 행정 보조 기구에 머문다는 문제 인식에서 중앙정부는 2010년 10월 「지방행정체제개편에 관한 특별법」(이하 특별법)을 제정해 주민자치회로 전환하는 정책을 실시하게 되었다. 주민자치위원회보다 권한과 역할이 강화된 주민자치회는 법과 조례로 정하는 바에 따라 주민자치와 관련된 행정사무를 지자체로부터 위임 또는 수탁해서 직접 실행할 수 있도록 한 것이다.

2011년 2월 특별법의 실행 방안을 마련하기 위해 발족한 대통령 직속 지방행정체제개편 추진위원회(이하 추진위원회)는 주민자치회 모델을 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3가지로 확정하였다. 행정안전부는 이 중 협력형 모델을 채택하여 2013년 7월부터 시범사업을 실시하였다. 2015년 10월 현재까지 전국적으로 5개 읍, 7개 면, 37개 동 등 총 49곳에서 주민자치회가 설립되었다.

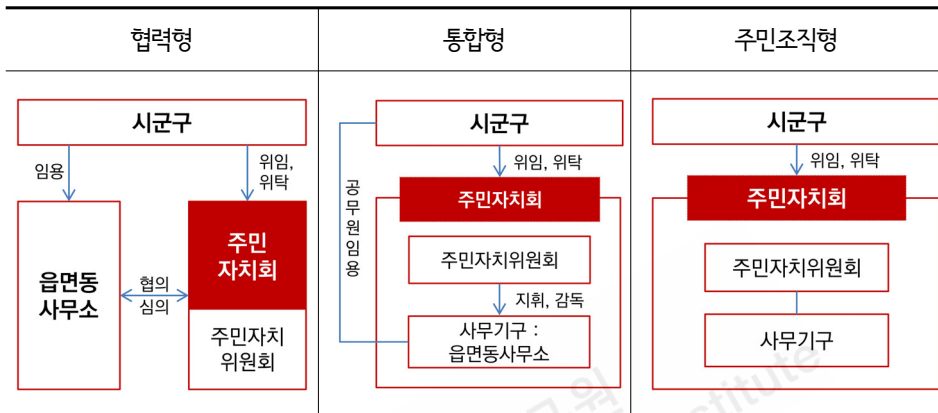
2015년부터는 경기도 시흥시, 광주광역시, 충남 당진시 등 중앙정부 협력형 모델을 수정 보완한 자체 모델로 사업을 추진하는 지자체도 등장했다. 지역별로 읍면동의 여건과 특성이 다양함에도 중앙정부의 단일 모델을 획일적으로 적용하는 것은 한계가 있기 때문이다. 2016년 9월 행정안전부도 앞으로는 중앙정부 시범사업을 종료하고 지자체가 직접 추진할 수 있도록 방침을 변경하면서¹⁴⁾ 지역 특성에 맞는 주민자치회 모델 개발과 전환의 계기가 마련되었다. 이와 같은 배경에서 서울시는 기존 동단위 주민자치 사업을 통합하는 방안으로서 서울형 주민자치회 모델 개발을 검토하게 되었다.

14) 행정안전부 주최 전국 지자체 대상 주민자치회 활성화 방안 설명회(2016.9.1.)

2) 행정안전부 주민자치회 기본모델

추진위원회는 주민자치회의 위상과 기능, 읍면동사무소와의 관계를 기준으로 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3개 기본모델을 제시하였다.

[표 4-1] 주민자치회 기본모형



출처: 지방행정체제개편추진위원회, 2012, “읍면동 주민자치회 설치, 운영방안”을 재작성

(1) 협력형

협력형 모델은 조직의 위상이 읍면동사무소의 자문위원회인 현행 주민자치위원회를 보완, 발전시킨 유형이다. 동 행정사무에 대한 단순 자문을 넘어 지역개발, 생활안전, 복지, 편의시설 운영 등 주민생활과 밀접한 사항에 대해서는 협의권과 수탁권을 부여한 것이다. 따라서 협력형 주민자치회가 설립되면 읍면동사무소는 일선 행정기관으로서 존치하되 주민자치와 관련한 행정사무는 상호 협의와 사무 위탁을 적극적으로 추진하게 된다. 이를 위해 협력형 주민자치회는 조직 운영을 담당하는 유급사무원 또는 자원봉사자를 둘 수 있고, 사무위탁 등으로 필요한 경우 지자체에 공무원 파견을 요청할 수 있다.

(2) 통합형

통합형 모델은 주민자치위원회와 읍면동사무소를 통합한 형태로 조직의 위상이 기초자치 단체의 하부 행정기관인 공적 법인이 된다. 주민자치위원회는 자치활동은 물론 광역 및 기초자치단체로부터 위임받은 행정사무 전반을 의결하고 읍면동사무소를 지휘감독한다.

읍면동사무소는 존치하되 주민자치회의 사무기구로 성격을 전환해서 주민자치위원회의 결정에 따라 행정사무와 자치활동 지원 업무를 집행하게 된다.

(3) 주민조직형

주민조직형 모델은 읍면동사무소의 지원과 협력 없이 자치활동을 직접 결정, 집행하는 형태로 조직의 위상이 독립적인 민간기관이 된다. 이에 따라 주민조직형 주민자치회는 의결기구인 주민자치위원회와 독립적인 운영이 가능한 사무기구를 갖추게 되고, 주민생활과 밀접한 행정사무 대다수를 위탁받아 직접 수행한다. 주민자치회가 수행할 수 없는 행정기능은 기초자치단체로 이관하고 읍면동사무소는 폐지하게 된다.

[표 4-2] 중앙정부 주민자치회 모형 비교

구분		통합형	협력형	주민조직형
법적 지위		하부 행정기관 공공단체(법적 단체)	민간기관 임의단체(비영리민간단체)	민간기관 임의단체(비영리민간단체) 독립된 주민자치기관
기능		의결기능 읍면·동 행정기능	행정 협의 기능 주민자치 기능	주민자치 기능 전담 행정기능은 자치단체 수행
구성	회원	주민 전체(가구 단위)		회원제(자발적 참여) 회원으로 주민총회 구성
	위원	공무원(정무/별정직)	민간인	
	사무 기구	공무원	주민(공무원 파견요청 가능)	
민관 협력	읍면동 사무소	전환 (주민자치회 사무기구)	존치 (행정기능 유지)	폐지 (지자체가 직접 수행)
	지자체 와의 관계	시군구의 하부 행정기관	읍면동과 연계, 협력 (협의, 심의사항에 대한 이행요구 등)	시군구와 연계, 협력 (주민 의견제출 등)

출처: 김필두, 2014, “주민자치회 시범실시에 대한 성과분석”, 『지방행정연구』, 28(3), pp.35~60.을 재작성

3) 주민자치회 시범사업 추진과 평가

추진위원회는 중앙정부 시범사업이 3개 모델을 모두 채택해서 일선 읍면동이 선택할 수 있게 하려고 했지만, 행정안전부는 지방자치법 개정이 필요하다는 이유로 통합형과 주민조직형은 제외하고¹⁵⁾, 선호도가 가장 높은 협력형 모델로만¹⁶⁾ 표준조례안을 마련하여 시범사업을 실시하게 되었다.

(1) 주민자치회의 구성

표준조례안은 주민자치회 위원을 20~30명 규모로 규정하되, 인구가 적은 지역은 20명 이하로도 구성할 수 있도록 했다. 주민자치회 위원은 2년 임기의 무보수 명예직으로 연임이 가능하며, 해당 읍면동의 19세 이상 주민, 사업장 또는 단체 근무자면 누구나 될 수 있다.

주민자치회 위원은 이장 또는 통장연합회에서 추천하는 지역대표, 공개모집을 통해 선정하는 주민대표, 전문가 또는 지역단체가 추천하는 직능대표 등 3개 유형으로 후보자를 모집한다. 후보자가 모집되면 읍면동 또는 시군구 단위로 구성된 위원선정위원회가 적합성과 역량 등을 기준으로 선정한 최종 후보를 기초자치단체장이 위원으로 위촉하게 된다.

(2) 주민자치회의 운영

주민자치회 위원은 2년 임기로 연임이 가능하고, 주민자치회를 대표하는 회장 1인과 부회장 1~2인을 두는 것으로 표준조례안은 규정하고 있지만, 세부적인 선출방식과 조직 구성은 자율적으로 결정할 수 있다. 통리 단위의 하부조직과 시군구 단위의 주민자치회 연합회 역시 각 지자체가 자율적으로 판단해서 설치할 수 있다.

주민자치회 활동에 필요한 재원은 크게 자체 재원과 의존 재원으로 나뉜다. 자체 재원은 위원 회비, 수익사업과 위탁사무의 수입, 자치회관 사용료 등을 말한다. 의존 재원은 중앙정부 시범사업에 따른 지원금과 해당 시군구의 보조금을 말한다.

¹⁵⁾ 통합형과 주민조직형은 읍면동사무소를 아래에 두거나 행정사무 전체를 위임받는 '준(準) 지방자치단체'에 가깝다. 하지만 지방자치법 제2조(지방자치단체의 종류)와 제3조(지방자치단체의 법인격과 관할)에는 주민자치회를 지방자치단체로 볼 수 있는 근거가 없어 현행법상 불가능하다고 판단하게 되었다.

¹⁶⁾ 전체 3,483개 읍면동 중 3,233곳이 참여한 선호도 조사 결과, 협력형 93.6%(3,028곳), 주민조직형 3.3%(105곳), 통합형 3.1%(100곳) 순이었다.

[표 4-3] 주민자치회 시범사업 모델의 구성과 운영

구분	내용	
구성	규모	20~30명 무보수 명예직 위원 위촉(임기 2년, 연임 가능)
	자격	동 주민 또는 동에 주소를 두고 있는 사업장/단체 근무자
선정/위촉	방식	동 또는 자치구 단위 '위원선정위원회'가 선정, 구청장이 위촉
	위원 유형	지역대표 통장연합회 추천
		주민대표 일반주민 대상 공개모집
		직능대표 전문가, 직능단체 대표 대상으로 공개모집
기능	주민자치 기능	마을축제, 마을신문 등 순수 근린자치 활동
	행정사무 협의	주민생활과 편의 관련 동 행정기능 협의/심의
	행정사무 위탁	관계 법령/조례에 따른 행정기능 위임/위탁
운영/회의	운영	임원 선출, 분과위원회 구성 가능
	회의	개최 시기, 요건, 의사결정방식 등은 지역특성에 따라 결정
재정/회계	자체 재원	회비, 사업수입, (자치회관) 사용료 등
	의존 재원	정부 보조금 등
	기타 재원	기부금 등

(3) 시범사업의 성과와 한계

행정안전부는 2014년부터 매년 주민자치회 시범사업 모니터링 및 성과분석을 실시해왔다. 이에 따른 시범사업의 주요한 성과는 다음과 같다. 첫째는 공무원과 주민들의 인식 제고다. 주민, 주민자치회 위원, 담당 공무원 등 총 308명이 참여한 2014년 설문조사 결과 주민자치회 시범실시에 대한 인지도(3.43점 이상), 기존 주민자치위원회와의 차이(3.50점 이상), 마을발전의 기여 정도(3.47점 이상) 등이 높게 나타났다(지방자치발전위원회, 2014).

둘째는 주민자치회의 위상과 권한에 대한 법적 근거 마련이다. 기존 주민자치위원회는 시군구 조례에 따른 임의조직에 불과했다면, 주민자치회는 특별법에 근거를 둔 법정 주민자치조직으로 위상을 높였다. 특별법은 주민자치회의 주민자치 기능, 행정사무의 협의 및 위탁 기능 등을 명시하여 주민자치회의 기능과 권한을 명문화하고 이를 통해 읍면동사무소와의 실질적인 협력을 활성화했다.

셋째는 주민자치회의 재원 확대에 기여했다. 기존 주민자치위원회는 시군구의 보조금과

자치회관 수강료 수입 정도로 재원이 제한적이었지만, 주민자치회는 국고보조, 위탁사업 수수료, 자체사업 수익 등 재원조달 통로가 넓어졌고, 이를 통해 주민자치회의 재정적 독립에 대한 주민 욕구 또한 늘어난 것으로 확인되었다.

이러한 지역주체의 호응과 제도적 개선에도 불구하고 주민자치회의 실제 구성과 운영은 기존 주민자치위원회를 탈피하지 못하는 한계들도 확인되었다. 첫째는 주민자치회 위원의 인적 쇄신이 미흡했다. 모니터링 결과 기존 주민자치위원회처럼 지역 유지 중심으로 위원이 선정되거나, 인적 자원 부족으로 주민대표와 직능대표 위원을 정원만큼 위촉하지 못한 곳들이 많았다. 이로 인해 주민자치회 운영과 실무를 읍면동 공무원이 수행하고 있어 법으로 보장된 행정사무의 협의와 수탁권을 발휘하지 못하고 여전히 동정(洞政) 자문기구에 머무르는 실정이었다.

둘째는 관련 규정이 구체적이지 못해 새로운 권한이 실현되기 어려웠다. 시범사업 지역 대부분은 중앙정부 표준조례안을 그대로 준용했을 뿐 지역 특성에 맞는 수정보완과 추가 규정 마련은 미흡한 것으로 확인되었다. 이로 인해 행정사무를 협의 및 수탁하는 기준과 절차, 권한과 책임 소재 등이 불분명하여 주민자치회의 새로운 권한이 제대로 발휘된 곳이 드물었다. 이로 인해 지역 특성에 따라 주민자치회 모델을 다양화구체화해야 한다는 요구가 높았다.

셋째는 협력형 모델의 적합성을 판단하기 어렵다는 것이다. 협력형 모델이 단독 채택된 것은 다른 모델과의 장단점 비교 결과가 아니라 현행법 저촉 여부와 관계자 선호도 조사 결과에 의한 것이기 때문이다. 또한 앞서 언급한 여러 한계점들이 조직의 위상이 자문위원회인 협력형 모델에 근본적으로 내재한 것일 수 있기 때문에 통합형과 주민조직형에 대한 검증과 시범실시가 필요하다는 의견도 있었다(김필두, 2014). 하지만 이는 지방자치법을 개정해야 하는 중대한 사안으로, 협력형 모델에 주민조직형과 통합형의 장점을 접목하는 개선방안을 고려하는 것도 현실적이다.

2_광주광역시 ‘광주다운 주민자치센터’

1) 개요

광주광역시는 행정안전부 시범사업을 5개 행정동에서 실시했지만¹⁷⁾, 기존 주민자치위원회를 크게 벗어나지 못하는 한계를 경험했다. 이에 따라 광주광역시는 2016년 1월부터 관련 부서, 주민자치위원, 전문가, 시민단체, 마을활동가 등이 참여하는 민관TF를 구성하여 협력형 모델을 수정보완한 ‘광주다운 주민자치센터’ 모델을 개발하였다.

광주다운 주민자치센터는 인적 자원의 재구성, 마을공동체 네트워크와의 협력체계 구성을 통해 “참여와 혁신의 자발적 주민조직”으로 거듭난 광주형 주민자치회가 주도하여 주민자치센터를 지속가능한 지역공동체를 구현하는 공간적 거점으로 기능을 전환하는 사업이다 (광주광역시, 2016).

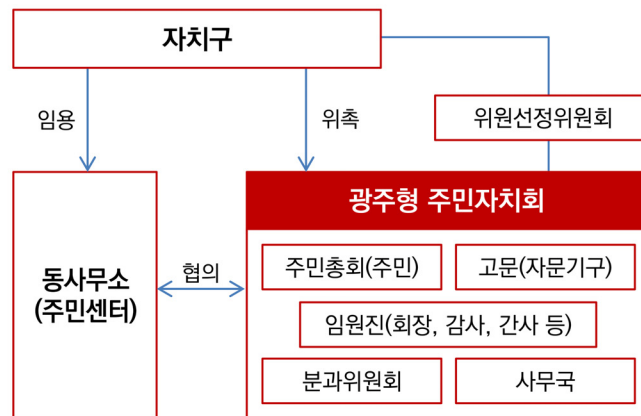
광주광역시는 2016년 7월 5개 행정동을 선정해서¹⁸⁾ 2년간의 시범사업을 실시했다. 시범동에는 1차년도(2016.7~2017.6)에 시설비와 운영비 등 9천만 원을 균등 지원하고, 2차년도(2017.7~2018.6)에는 평가를 통해 차등 지원할 계획이다. 2017년에는 시범사업의 문제점을 개선해 다른 행정동으로 확대할 예정이다.

2) 광주형 주민자치회의 특징

중앙정부 협력형 모델과 비교했을 때 광주형 주민자치회 모델은 2가지 주요한 차이점이 있다. 첫째는 주민총회이다. 광주형 모델은 주민자치회가 주민 의견을 수렴하는 절차로 주민총회를 두고 있고, 연 1회 이상 개최하는 것을 원칙으로 한다. 위원이 아닌 일반 주민도 주민자치회의의 운영과 활동에 참여할 수 있는 기회를 확대한 것이다.

17) 2013년에 봉선1동, 임동, 운남동 등 3개소를, 2015년에 금호1동, 풍암동 등 2개소를 대상으로 실시하였다.

18) 시범동은 동구 산수1동, 서구 금호2동, 남구 월산5동, 북구 운암3동, 광산구 우산동으로, 행정안전부 시범사업 실시 지역은 제외하고 선정하였다.



[그림 4-1] 광주형 주민자치회 기본모형

둘째는 사무국이다. 광주광역시 조례로 사무국 설치를 의무화해서 주민자치회의 자립적인 운영과 역량 강화를 도모한 것이다. 주민자치회 사무국은 주민자치회 위원 중 선정된 사무국장(사무국장)과 주민자치회가 추천한 자원봉사자인 사무직원(사무직원)으로 구성하고, 실무능력과 자치역량 강화를 위한 교육, 실비수준의 수당을 제공한다.

[표 4-4] 광주형 주민자치회 사무국의 구성

직위	인원수	업무내용
사무국장 (간사)	1	- 주민자치회 위원 중 주민자치회의 의결을 거쳐 회장이 임명 - 주민자치회의 의결사항과 회칙에서 정한 제반 업무처리 - 지역공동체 네트워크 구축 및 분과위원회 사업 총괄 - 마을발전계획 수립, 위탁 및 자치사업 발굴 등
사무직원 (자원봉사자)	1~2	- 주민자치회가 추천한 자원봉사자를 회장이 임명 - 주민자치센터 운영, 문서관리, 금전출납 등 제반 실무 담당 - 마을발전계획 수립, 총회/주민자치회/분과위원회 회의자료 작성 등

주민자치회의 구성과 권한에서도 광주형 모델은 주목할 만한 개선점이 있다. 첫째, 주민자치회 위원 정수를 확대하고 다양한 지역공동체 집단의 참여를 보장해서 대표성을 확보하고자 했다. 광주형 모델은 위원 정수를 20~50명으로 확대하고, 위원 선정 이전에 지역공동체 자원조사를 실시한다. 이를 통해 자생단체, 아파트 입주자대표회의 등 해당 동의 다양한 주민단체와 계층이 고르게 참여할 수 있도록 위원 추천을 안내하고, 해당 분과위

원회 설치를 권장한다¹⁹⁾. 주민자치회 자체가 지역공동체를 구성하는 다양한 모임들의 네트워크로 자리매김할 수 있도록 하려는 것이다.

주민자치회의 권한에서는 행정사무 수탁권을 실질화했다. 우선 주민자치센터 운영을 필수 위탁사무로 지정해서, 주민자치회가 지역공동체를 위한 공유 공간을 제공하고 다양한 계층을 위한 주야간 프로그램을 운영하도록 했다. 또한 음식물 쓰레기 절감, 불법 광고물 정비 등 동 여건에 맞는 위임위탁사무를 1건 이상 발굴하도록 규정해서 행정사무 수탁권이 사문화되지 않도록 광주광역시가 견인하는 역할을 하고 있다.

3_경기도 시흥형 주민자치회

1) 개요

경기도 시흥시는 2015년 10월 행정안전부 시범사업에 선정되어 대야동과 정왕1동에서 주민자치회 전환을 실시하게 되었다. 그런데 대야동은 행정안전부의 책임읍면동제(대동제) 사업으로 신천동과 동주민센터를 통합했기 때문에, 신천동에는 시흥형 주민자치회 모델을 개발하여 자체 사업을 병행 추진하게 되었다.

시흥시는 2016년 3월까지 중앙정부 협력형 모델을 바탕으로 시흥형 모델 개발을 완료하고, 6월까지 3개 시범동에서 총 90명의 주민자치회 위원을 위촉했다. 위원 선정 결과, 기존 주민자치위원의 재위촉 비율은 30% 수준으로 다른 지자체의 시범사업에 비해 인적 쇄신이 획기적으로 이뤄진 것으로 평가받는다.

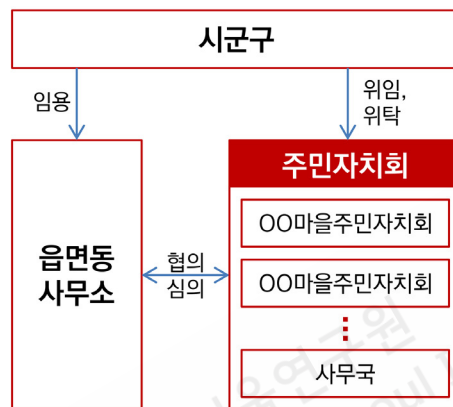
2) 시흥형 주민자치회의 특징

시흥형 주민자치회가 인적 쇄신에 성공한 주요한 원인으로는 주민자치회 아래에 권역별

¹⁹⁾ 예를 들어, 어떤 동의 주거유형 중 아파트가 50% 이상이면, 아파트 입주자 대표를 주민자치회 위원으로 위촉하고, 아파트 분과위원회 설치를 권장하는 식이다.

‘마을주민자치회’를 두는 조직구조 개편을 들 수 있다. 이러한 조직구조는 중앙정부 협력형 모델과 구별되는 시흥형 모델의 가장 큰 차이점이기도 하다.

시흥형 주민자치회는 동단위 주민자치회 아래에 통, 마을, 아파트 단지 등 소규모 권역 단위로 지역주민들이 자율적으로 구성한 마을주민자치회를 설치할 수 있다. 마을주민자치회의 구성과 운영은 서로 독립적이고, 각자의 심의 및 의결 사항도 상호 존중되어야 한다.



[그림 4-2] 경기도 시흥형 주민자치회 기본모형

이에 따라 주민자치회 위원 선정 요건에도 차이가 있다. 위원 모집 유형은 지역대표위원, 직능대표위원, 주민참여(주민대표)위원으로 중앙정부 협력형 모델과 같지만, 지역대표위원의 신청 요건이 다르다. 협력형 모델에서는 지역대표위원 후보를 이장 또는 통장연합회가 추천하도록 해서 기존 주민자치위원회의 참여가 원활했던 데 비해, 시흥형 모델은 소규모 권역별 주민 30명 이상의 추천을 받거나 마을주민자치회 임원인 경우 후보 신청 자격을 부여해서 마을주민자치회 중심으로 재편한 것이다. 그 결과 일반 주민과 긴밀한 관계를 맺고 있지 못한 기존 주민자치위원들은 지역대표위원 후보를 신청하기 어렵게 된 것이다.

[표 4-5] 경기도 시흥형 주민자치회 위원 선정기준과 비율

구분	선정기준	선정비율
지역대표위원	- 해당 동 권역별 지역주민 30명 이상의 추천을 받은 사람 - 각 마을주민자치회의 임원 - 통장은 직위를 사임하여야만 지역대표로 선정 가능	총원의 60% 이내
직능대표위원	- 해당 동에 소재한 각급 학교, 공익을 목적으로 하는 기관 · 단체의 장이 추천한 사람	총원의 30% 이내
주민참여위원	- 일반 시민 지원자 중 위원선정위원회의 심의 후 추천에 따라 선정된 사람	총원의 10% 이내

마을주민자치회는 동시에 일반 주민의 주민자치회 활동 참여를 강화하는 역할도 한다. 시흥형 주민자치회는 위원 정수를 20~40명 범위로 규정하고 있어 마을주민자치회 구성원 모두가 동단위 주민자치회 위원이 될 수는 없다. 하지만 마을주민자치회는 동단위 주민자치회의 공식적인 하위 조직이고 임원이 주민자치회 위원이 될 수 있다는 점에서 일반 주민에게도 개방된 일종의 분과위원회로 볼 수 있다. 중앙정부 협력형 모델의 분과위원회는 주민자치회 위원만 참여할 수 있는 데 비해, 시흥형 모델은 일반 주민이 주민자치회의 상징적인 회원에 머무르지 않고, 실제 주민자치 활동에 참여하며 해당 마을주민자치회 임원을 통해 자신의 의견을 주민자치회 의결에 반영하는 조직구조를 갖춘 것이다.

이와 함께 시흥형 모델로 광주형 모델과 유사하게 사무국 설치와 주민설명회 개최를 규정해서 역량 강화와 개방성 확보를 보완했다. 다만, 사무국은 사무국장 1인만을 의무화하고 유급사무원과 자원봉사자는 권장 사항으로 뒤서 광주형 모델에 비해 역량 확보가 미흡할 우려가 있다. 주민설명회도 연 1회 이상 개최를 의무화했지만 지역주민들이 의사결정에 참여할 수 있는 주민총회에 비해서는 위상이 낮은 한계가 있다.

그 결과 시흥형 주민자치회는 추진 과정에서 몇 가지 중요한 한계에 봉착하기도 했다. 첫째, 대대적인 인적 쇄신으로 인해 기존 주민자치위원들과의 갈등이 발생하고²⁰⁾, 마을주민자치회 설치 규정을 포함한 조례 개정이 시의회에서 보류되기도 했다²¹⁾. 주민자치회 역

20) 중부일보, “시흥시 주민자치회, 시범사업 난항”, 2016.12.7

21) 인천일보, “시흥 ‘마을주민자치회’ 활성화-옥상옥 논란”, 2016.4.21.

량 강화를 위한 인적 쇄신을 추진하되 기존 주민자치위원회를 포용하는 전략이 중요함을 시사하는 대목이다.

둘째, 사무국 구성이 미흡해서 주민자치회 내부 갈등이 발생하기도 했다. 담당 공무원과의 면담에 따르면 주민자치회 전환으로 업무량이 늘어났음에도 사무국 인력이 충분히 확보되지 않아 대야동과 신천동은 주민자치회장이 사의를 표명하고, 정왕1동은 사무국장과의 위원들 간에 내분이 일어났다. 주민자치회 모델 설계에 따라 예상되는 실제 운영업무의 양과 수준을 고려해 현실적인 사무국 인원과 재원을 마련해야 한다는 점을 시사한다.



05

서울형 주민자치회 모델과 추진전략

- 1_서울형 주민자치회 모델
- 2_추진전략과 과제

05 서울형 주민자치회 모델과 추진전략

1_서울형 주민자치회 모델

1) 주민자치회의 구성원: 위원-활동회원-회원의 삼중 구조

서울형 주민자치회의 구성원에 관한 앞선 분석의 주요한 내용은 다음과 같다. 첫째, 참여자 중복 분석에서는 마을계획을 통해 새롭게 등장한 다수의 주민참여자들이 확인되었고, 이러한 두터운 참여가 기존 주민자치위원회처럼 대표성을 가진 소수의 참여보다 더 활발하고 실질적인 주민자치에 효과적이라는 것이 확인되었다. 하지만 이들은 대부분 비중복 참여자로 그들의 여건에 맞는 참여 기회와 지원이 제공되지 않으면 비참여층으로 되돌아갈 수 있는 집단이었다.

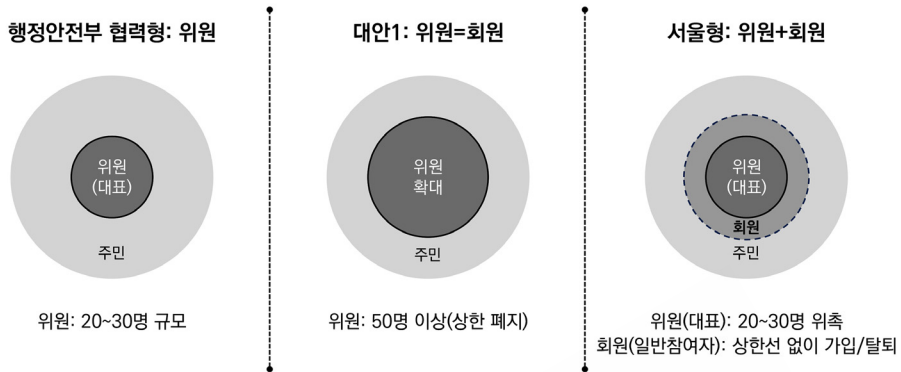
정책 관계자들 역시 새롭고 다양한 주민들의 참여 확대, 일반 주민들도 쉽게 의견을 개진할 수 있는 통로와 기회 제공을 강조했다. 따라서 서울형 주민자치회는 열성적 참여자들을 주민대표적인 위원으로 적극 영입하는 것뿐 아니라 새롭게 등장한 다수의 일반 주민들까지 어떻게 제도적 틀 안에 포용할 것인가가 중요한 과제라고 할 수 있다.

하지만 행정안전부 시범사업 사례는 이러한 참여층 확대에 소극적이었다. 모든 주민이 곧 주민자치회의 회원이라고 규정하고 있지만, 상징적인 차원에 그쳐 실질적인 구성원은 여전히 주민자치회 위원들로 한정됐다.

반면 광주광역시와 경기도 시흥시 사례는 참여층 확대에 대한 시사점을 제시한다. 위원 정수를 최대 50명 정도까지 확대하는 동시에 기존 지역단체를 영입하거나 개방형 분과위원회 형태의 마을주민자치회를 설치해서 위원이 아닌 일반 주민들도 주민자치회 활동에 참여할 수 있도록 한 것이다.

이 연구는 이러한 서울시 동단위 주민자치 사업의 특성과 다른 지자체 사례의 개선점을 참고해서 서울형 주민자치회를 위원, 활동회원, 회원의 삼중구조로 구성할 것을 제안한다. 위원은 행정안전부 협력형 모델과 동일하게 공식적인 절차에 의해 선정되고 자치구가 위

촉한 주민대표다. 회원 역시 해당동에 살거나 일하는 모든 주민을 의미한다. 서울형 주민자치회는 그 사이에 자신의 의사와 필요에 따라 위원보다는 제한적이지만 회원보다는 명확하게 주민자치회 활동에 직접 참여하는 활동회원이라는 층위를 신설하자는 것이다.



[그림 5-1] 서울형 주민자치회의 구성원

(1) 위원

서울형 주민자치회의 위원은 행정안전부 표준조례안의 내용과 크게 다르지 않다. “동 주민을 대표하는 주민자치회의 구성원”(제2조2항)으로, “해당동에 주민등록과 사업장 주소를 가진 만 19세 이상의 모든 주민”(제7조1항)은 누구나 공개모집에 신청할 수 있다.

위원의 정수는 50명 이내로 한다. 서울시에는 금천구처럼 주민자치위원회 활성화 사업에 따라 이미 위원 정수를 50명까지 확대한 자치구들도 있기 때문이다. 동별 정수 확정은 인구 규모와 특성을 고려해서 자치구가 정할 수 있도록 재량권을 부여한다.

위원의 임기는 기존 주민자치회 사례와 같이 2년으로 한다(제18조). 주민자치회의 역량 축적과 승계를 위해 연임은 1~2회 가능하도록 하고, 회수의 확정은 자치구 재량에 맡긴다. 위원의 대우는 무보수 명예직이며, 기존 사례와 마찬가지로 활동에 따른 실비와 수당을 지급한다(제19조).

(2) 활동회원

활동회원의 자격은 기본적으로 위원과 같다. 지역 거주자 또는 사업체 종사자면 누구나 자기 의사에 따라 활동회원으로 가입할 수 있다. 그런데 활동회원은 위원에 비해 법적 권한과 책임이 낮기 때문에 다양하고 포괄적인 참여를 신장한다는 취지에서 연령제한을 미성년자까지로 낮추는 방안을 고려해볼 만하다²²⁾.

활동회원의 정수는 상한선을 두지 않아 지역주민 다수의 참여 기회를 제한하지 않는 것으로 한다. 활동회원은 위원처럼 유형을 사전에 나누지 않고, 참가한 이후 자신의 관심사나 의제, 거주지 등에 따라 주민자치회 내 분과를 선택해 활동할 수 있도록 한다.

활동회원은 위원처럼 법적 선정 및 위촉 절차를 거치지 않았기 때문에 위원과 똑같은 권한을 행사할 수는 없다. 활동회원의 취지는 또 다른 주민대표를 확보하는 게 아니라, 위원이 아닌 주민들에게도 주민자치회 활동에 참여하고 주민자치회로부터 제도적 지원을 받을 수 있도록 하는 데 있다.

따라서 활동회원의 첫 번째 주요한 권한은 주민자치회의 활동에 참여하고 지원을 받는 것이다. 예컨대, 생활쓰레기 배출에 관해 주민자치회가 동주민센터와 협의하고 있다면, 관심 있는 주민은 활동회원이 되어 위원들과 함께 협의에 직접 참여할 수 있다. 골목길 주차 문제를 이웃들과 함께 해결하고 싶다면 주민자치회 안에 관련 분과를 만들고, 공무원과 전문가를 소개받으며, 개선책을 만들고 실행까지 할 수 있다. 이러한 활동에 필요한 정보, 비용, 실무 지원 등을 주민자치회가 제공하는 것이다.

두 번째 주요한 권한은 주민자치회 전체회의에서 발언권과 의결권을 갖는 것이다. 상시적인 논의와 결정은 위원들의 정기회의에서 이뤄지더라도, 더 많은 주민들의 의견을 수렴하고 합의가 필요한 사안에 대해서는 위원과 활동회원들이 참여하는 전체회의에서 함께 결정하는 것이다. 원리적으로는 위원들이 자신들의 결정권한을 활동회원들과 공유함으로써, 주민자치회 내에 위원보다 더 많은 주민들의 의견을 모으는 시스템을 장착하는 것으로 볼 수 있다. 활동회원은 그 성격상 가입과 탈퇴가 자유롭고 임기에 제한이 없는 게 맞지

22) 마을계획은 10대 참여자들이 적지 않았고, 성수1가2동은 9명 규모의 어린이분과를 별도로 구성한 바 있다.

만, 이런 점에서 권한을 부여하는 위원들의 승인 절차가 덧붙여야 한다.

(3) 회원

기존 사례들과 마찬가지로 서울형 주민자치회의 회원도 곧 주민이다. 해당 동네 거주하거나 일하는 사람에게는 당연히 회원이라는 소속감이 주어지는 것이다. 따라서 회원의 정원, 가입과 탈퇴, 임기 등에 대한 별도 규정은 마련하지 않는다.

하지만 서울형 주민자치회는 회원을 개념적이고 상징적인 수준에 머무르지 않도록 하기 위해 주민총회를 도입할 것을 제안한다. 주민자치회 활동 중에서 지역사회 전체에 중대한 영향을 미치는 사안들은 활동회원보다 더 많은 지역주민, 즉 회원들까지 참여하는 의사결정을 거치는 것이다. 이를 통해 주민자치회의 활동과 결정이 일반 주민과 유리되었던 문제도 크게 개선할 수 있다.

2) 위원 선정: 주민 직접 추천 확대와 구 단위 위원선정위원회 설치

실질적인 주민자치는 주민들의 적극적인 활동과 함께 대등한 민관협력 관계를 통해 가능하다. 기존 주민자치위원회는 물론, 행정안전부 시범사업에서도 동주민센터의 과도한 개입과 동원은 중요한 한계로 지적되었다. 주민자치회가 동주민센터와 대등한 관계가 되려면 주민대표인 위원의 모집과 선정에서부터 동의 개입을 최소화할 필요가 있다.

(1) 위원 유형에서 동장 및 관변단체보다는 주민 직접 추천과 참여 확대

이를 위해 위원의 유형은 중앙정부 협력형 모델의 지역대표, 주민대표, 직능대표를 따르되(제9조1항), 세부 내용과 모집 방식은 광주광역시와 시흥시 사례를 참고해서 동장 또는 동주민센터와 밀착된 직능단체 추천을 줄이고 주민들의 직접 추천과 참여(공개모집 및 추천) 비율을 높일 필요가 있다. 우선 지역대표위원은 동장 또는 통장연합회가 추천하는 중앙정부 협력형 모델보다는 동을 세부 권역으로 나누고 권역별 주민 30명 이상의 추천을 받아서 신청하는 시흥시 사례를 참고할 만하다. 직능대표위원도 범위를 기존 동정 참여 집단인 직능단체에서 학교, 공익기관, 시민단체 등으로 확대할 필요가 있다.

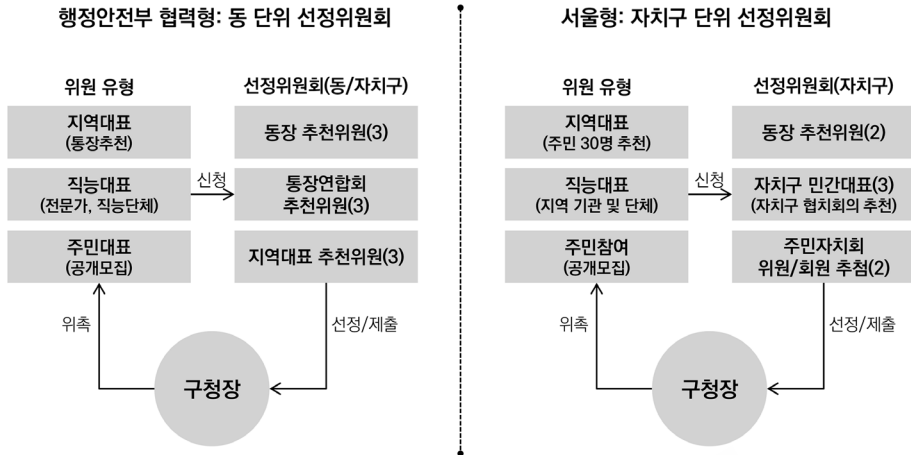
[표 5-1] 서울형 주민자치회 위원의 유형

구분	위원 유형	모집 방식
지역대표위원	행정안전부	통장연합회 추천
	광주광역시	일반 주민 대상 공개모집
	시흥시	권역별 지역주민 30인 이상 추천을 얻어 신청
	서울형 주민자치회	권역별 지역주민 30인 이상 추천을 얻어 신청
주민대표위원 (주민참여위원)	행정안전부	공개모집
	광주광역시	통장단, 아파트자치회 대상 공개모집
	시흥시	일반시민 지원자 중 추천
	서울형 주민자치회	주민자치회 (활동)회원 중 추천
직능대표위원	행정안전부	전문가, 직능단체 대표 대상 공개모집
	광주광역시	각급 학교, 기관, 단체 등 추천
	시흥시	각급 학교, 공익기관 및 단체의 장 추천
	서울형 주민자치회	각급 학교, 기관, 단체, 전문가 추천 및 공개모집

(2) 위원선정위원회를 자치구 단위로 설치하고 운영

중앙정부 협력형 모델은 위원선정위원회를 구청장뿐 아니라 동장이 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 해당 동의 여건과 주민들을 잘 아는 인사로 구성해야 더 나은 선정결과를 얻을 수 있다는 이유에서다. 하지만 선정위원회를 동장과 기존 주민조직에서 추천하는 사람들로 구성하는 것은 주민자치회의 공정한 구성, 동주민센터와의 대등한 민관협력을 어렵게 할 가능성이 있다. 행정안전부 시범사업 평가에서도 동에 선정위원회를 둔 경우 기존 주민자치위원들이 대부분 다시 주민자치회 위원으로 선정되는 문제가 지적되었다.

서울형 주민자치회는 위원선정위원회를 자치구에 두는 것을 원칙으로 하고 동장 추천위원을 축소하는 대신 자치구 민간대표들을 포함하는 것을 제한한다. 특히 서울시는 협치서울 정책에 따라 자치구별로 민관주체들이 참여하는 ‘자치구협치회의’를 구성하고 있는데, 위원선정위원회의 민간대표들을 이곳에서 추천받는 것이 효과적일 수 있다. 자치구 단위의 위원선정위원회는 해당 동의 여건과 주민들에 대한 이해가 부족할 수 있다는 한계는 주민자치회 활동에 직접 참여하는 기존 주민자치회 위원 및 활동회원을 선정위원회에 일부 포함하는 것으로 해결 가능하다.



[그림 5-2] 서울형 주민자치회의 위원 유형과 선정 절차

3) 기능과 권한: 기존 권한의 실질화, 마을계획과 동지역회의 권한 결합

서울시 동단위 주민자치 사업 관계자들은 기존 주민자치위원회가 주민자치 활동을 제대로 하기 힘들었던 구조적 원인은 실질적인 권한과 자원이 부족했기 때문이라고 지적했다. 마을계획과 동지역회의로 새롭게 경험한 권한과 자원은 매우 유용했지만 아직은 불안정하고 불편한 것이 한계였다.

행정안전부의 협력형 모델은 행정사무의 협의와 위탁 권한을 부여했지만, 구체적인 규정이 부족해서 실효성이 충분하다고 보기 어려웠다. 예컨대, 행정사무의 협의는 강제조항이 없는 한, 주민 의견청취에 그칠 가능성이 높다. 광주광역시 사례는 주민자치센터(자치회관)의 운영을 필수 위탁사무로 정하고, 경기도 시흥시 사례는 행정사무의 협의를 동정에 대한 자체 평가와 의견 제시로 구체화하는 진전이 있었다. 서울형 주민자치회에서도 중앙정부 협력형 모델의 기능과 권한을 실질화하는 한편, 마을계획과 동지역회의에 부여되었던 권한을 포함하고 안정화하는 것이 과제이다.

(1) 기존 주민자치회 권한의 실질화 및 구체화

우선 행정사무의 협의 권한은 의견청취 수준에서 의견 반영 수준으로 격상할 필요가 있다. 이를 위해 경기도 시흥시 사례처럼 동정에 대한 평가와 자체 의견제시로 구체화하고, 동이

나 자치구가 의견을 반영하지 못할 때는 참여예산 제안사업 적격 여부 검토처럼 주민자치회에 이유를 설명하고 동의를 구하는 절차를 마련하는 것도 고려해볼 수 있다.

동 행정사무의 위탁은 동주민센터의 관점에서 비용 절감 등을 위해 행정사무를 주민에게 외주를 주는 것이 아니라, 주민자치회가 스스로 적합한 위탁사무를 조사, 선정, 더 나아가 개발할 수 있는 권한을 제공하는 것을 제안한다. 이를 위해 동과 자치구의 행정사무 목록을 작성하고 주민자치회에 사무를 위탁할 수 있는 기준을 마련하여 적절한 위탁사무를 발굴하고 위탁 여부를 협의하는 조정회의를 운영하는 것도 한 방안이다.

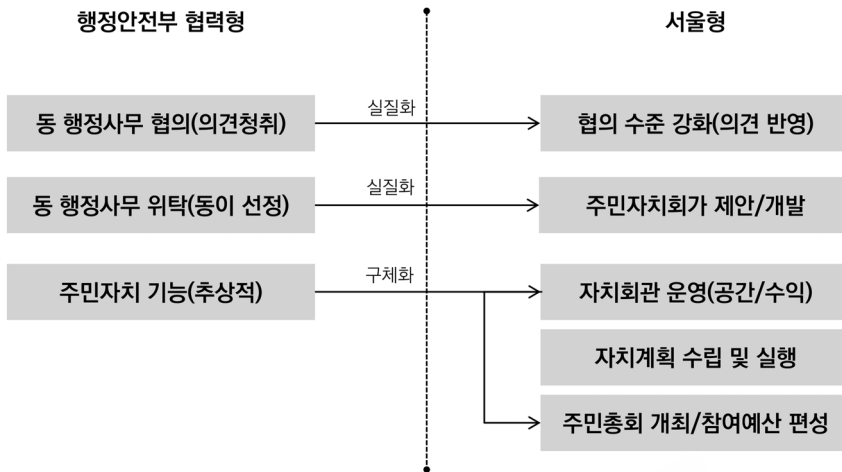
마지막으로 막연한 주민자치 기능에서는 광주광역시 사례처럼 다양한 주민활동의 공간적 거점이 될 수 있는 자치회관의 운영 권한을 동장으로부터 주민자치회로 이관하는 것을 제안한다. 기존 주민자치위원회에도 자치회관 자율운영을 요구받았지만, 그에 필요한 실질적인 운영 및 관리 권한이 이관되지는 않았다. 공간 및 물품, 프로그램, 관련 수입과 지출 등 전반을 주민자치회가 직접 운영할 수 있어야 하고, 이를 위해서는 공공시설의 관리 책임이 공무원에게만 주어져 있는 관련 법령을 함께 개선할 필요가 있다.

(2) 마을계획과 동지역회의 권한의 안정적 제도화

마을계획과 동지역회의에 부여되어 있는 권한과 자원을 결합하면 서울형 주민자치회는 중앙정부 협력형 모델의 한계를 획기적으로 개선할 수 있다. 이에 따라 서울형 주민자치회에는 마을계획을 확대한 자치계획을 직접 수립하고, 이를 실행할 수 있도록 동 참여예산을 편성할 수 있는 권한을 제도적으로 부여할 것을 제안한다.

자치계획은 주민자치회의 기본적인 기능인 행정사무의 협의와 위탁, 자치회관 운영 외에 다양한 주민들의 생활문제와 요구를 해결하는 계획을 주민들이 직접 수립하고, 이를 동과 자치구가 공적으로 지원하는 기제를 마련하는 것이다.

또한 주민자치회가 매년 주민총회를 열어 자치계획에 대한 지역주민의 합의를 형성한다면, 별도의 공모 과정 없이 매년 동 참여예산의 편성권을 부여하는 것이다. 이렇게 되면 서울형 주민자치회는, 서울시 정책 관계자들이 중요한 권한과 자원으로 꼽았던 결정권과 예산을 독립적이고 안정적으로 확보하게 된다고 볼 수 있다.



[그림 5-3] 서울형 주민자치회의 기능과 권한

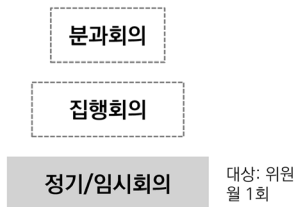
4) 운영과 회의: 구성원 층위에 따른 의사결정체계 세분화

주민자치회 구성원의 층위가 나뉘고 단일한 회의로 의사결정을 할 수 없을 정도로 규모가 커진다면, 내부 운영 및 의사결정체계를 세분화할 필요가 있다. 서울시 동단위 주민자치 사업 중 참여자 규모가 가장 큰 마을계획이 실제 활동단위인 분과회의, 대표와 간사가 공무원전문가와 협의하는 실무회의, 마을계획단 전체회의, 마을총회로 여러 층위의 논의 구조를 갖췄던 것도 이 때문이다.

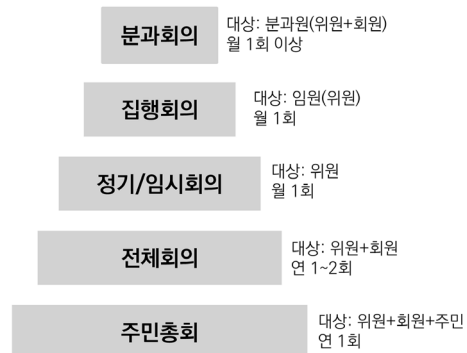
기존 주민자치회 사례에서 필수적인 의사결정 단위로 규정된 것은 위원들의 정기/임시회의 정도이다. 분과의 설치 및 운영, 임원들의 집행회의 등은 시범사업 운영세칙 표준안에서 권장 사항 정도로 제시하고 있다. 광주광역시 사례는 주민총회를 신설하고, 시흥시 사례는 동단위 주민자치회 아래 소규모 권역별 마을주민자치회를 설치하려는 시도가 있었다.

서울형 주민자치회는 기존 주민자치회 사례와 구성원의 층위가 다르고, 그 중 활동회원과 회원의 실질적인 참여를 강조하는 만큼, 이를 뒷받침하는 세분화된 의사결정체계를 구성하고 조례로 명문화할 필요가 있다. 서울형 주민자치회의 의사결정체계는 위원, 활동회원, 회원 등 구성원의 참여 여부에 따라 작은 단위부터 분과회의, 집행회의, 정기/임시회의, 전체회의, 주민총회로 구성할 것을 제안한다.

행정안전부 협력형: 위원회의만 존재



서울형: 위원, 회원, 주민이 참여하는 의사결정체계



[그림 5-4] 서울형 주민자치회의 의사결정체계

5) 자치계획: 지역사회 자치활동과 민관협력에 관한 종합계획으로 확대

주민자치회의 권한과 활동은 자체적인 계획으로 수립될 때 구성원은 물론 지역주민들의 참여를 통해 결정되고 실행될 수 있다. 마을계획과 동지역회의 사례는 주민총회에 계획이 상정되어 지역주민의 합의가 공식적으로 형성되면, 민관협력이나 공공지원 확보 등도 정당성과 실효성이 더 높아진다는 것을 보여준다.

기존 주민자치회 사례들은 주민자치회의 계획 수립과 결정을 특별하게 다루고 있지는 않다. 주민자치회의 운영과 재정 등에 관한 계획을 수립하고 정기회의에서 결정하는 수준의 기본적인 내용 정도가 제시되어 있다.

(1) 자치계획의 구성

서울형 주민자치회는 이러한 기본적인 주민자치회 운영계획과 더불어 새롭게 부여된 권한과 기능에 따른 계획들을 추가해서 (가칭)‘자치계획’으로 확대할 것을 제안한다. 자치계획에는 특정 행정사무에 대한 협의 및 수탁 계획, 자치회관 프로그램, 홍보, 재정, 관리 등을 포함한 자율운영 계획, 분과별로 위원과 활동회원들이 지역문제 해결을 위해 수립한 사업 계획, 이 모든 계획 중 적합한 사업에 대한 참여예산 편성 및 집행 계획 등이 포함된다.

요컨대, 자치계획은 주민자치회가 세운 해당 지역사회의 자치활동 및 민관협력에 관한 종합계획인 것이다. 특히 분과별 사업계획은 그 성격과 내용, 수립 방식 등에서 마을계획과 유사한 것으로, 주민들의 다양한 요구와 의제를 주민자치회 활동으로 담아내는 기제가 될 것으로 예상된다.

(2) 자치계획의 수립 및 결정

자치계획은 1년 단위로 주민자치회의 구성원인 위원과 활동회원들이 주도적으로 수립한다. 각 분과, 사무기구, 임원 등이 세운 하위 계획들은 전체회의를 통해 주민총회에 상정할 자치계획(안)으로 종합된다. 자치계획은 주민총회에서 주민자치회의 회원인 일반 주민들의 참여로 결정된다. 자치계획 안에 참여예산 사업계획이 포함되어 있기 때문에 사업계획의 결정과 참여예산 편성이 주민총회에서 한 번에 이뤄질 수 있다.

차년도 자치계획은 전년도 자치계획 실행 결과와 평가를 반영해서 수립하게 되면, 1년 주기 자치계획은 매년 새로운 계획을 수립하는 것이 아니라 기존 자치계획의 정기적인 수정 보완에 더 가까워져 실행 가능성이 높아진다. 이를 통해 매년 주민총회에서 전년도 자치계획의 실행 결과를 일반 주민에게 보고하고 공유하는 것도 가능해진다.

행정안전부 협력형: 주민자치회 운영계획

조직 운영계획
주민자치회가 결정

주민자치회 운영계획

서울형: 자치계획

지역사회 자치활동 및 민관협력 종합계획
마을총회에서 결정(재정지원 및 행정협력 근거)

주민자치회 운영계획

행정사무 협의/수탁 계획

자치회관 운영계획

분과별 사업계획(마을계획)

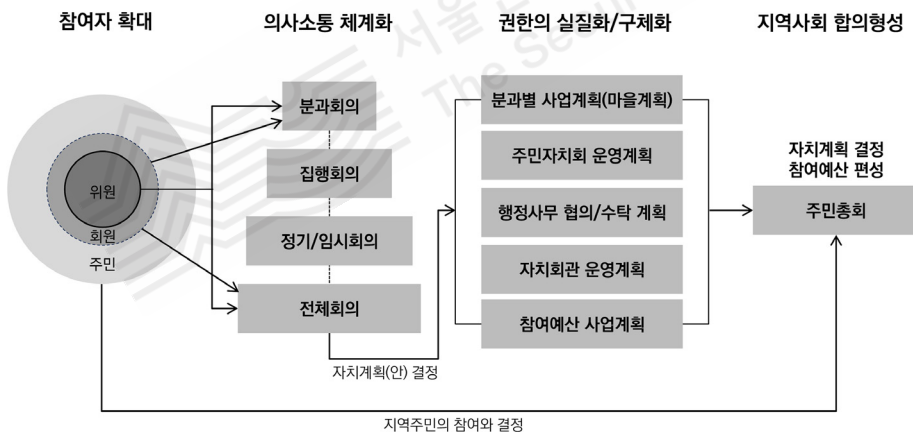
참여예산 사업계획

[그림 5-5] 서울형 주민자치회의 자치계획

6) 경과조치: 기존 주민조직들의 해산 후 재구성

서울형 주민자치회를 구성하면 그 토대가 되는 기존 주민조직들을 어떻게 할 것인가가 현실적으로 중요한 과제가 된다. 기존 주민자치회 사례들은 공통적으로 모태가 되는 주민자치위원회의 정관과 재산 등은 승계하더라도 조직 자체는 해산하고 위원을 새롭게 선정하는 절차를 밟았다. 정책 관계자 의견수렴에서 이 과정을 실제로 진행했던 마장동 주민자치회 위원은 합리적인 기준과 공정한 절차에 의한다면 기존 주민자치위원들의 반발이 예상만큼 크지 않았다고 밝혔다.

서울형 주민자치회는 이를 더 확대해서 주민자치위원회, 마을계획단, 동지역회의 등 관련 된 기존 주민조직 모두를 해산하고 새롭게 위원과 회원을 모집·선정할 것을 제안한다. 이 과정에서 정책 관계자들이 강조한 것처럼 기존 주민조직들과의 충분한 소통과 공감대 형성을 거쳐야 한다. 또한 정책별로 고유한 추진 절차와 일정, 해당 주민조직의 내부 의사결정 방식 등을 고려해 적절한 해산 방안과 시기를 마련해야 한다.



[그림 5-6] 서울형 주민자치회 기본모델(안)

2_추진전략과 과제

서울형 주민자치회 전환을 추진하기 위한 전략과 과제는 크게 준비단계, 실행단계, 후속 단계로 구분할 수 있다. 준비단계에서는 서울시와 자치구의 집행체계 개선, 주민자치회 조기 안착을 위한 행정지원의 전략적 준비가 필요하다. 실행단계에서는 서울형 주민자치회의 당사자인 기존 주민조직과의 소통 및 공감대 형성, 기존 정책들의 단계적인 통합과 정리가 이뤄져야 한다. 후속단계에서는 주민자치회와 직간접적으로 관련된 법과 조례의 제정 및 개정, 서울형 주민자치회 확대 및 지속 방안 마련이 주요 과제이다.

1) 서울시와 자치구의 행정 집행체계 개선

준비단계에서는 서울형 주민자치회가 기존 동단위 주민자치 사업들을 통합하는 방식으로 추진될 수 있도록 기존 동단위 주민자치 사업의 추진체계부터 통합적으로 정비할 필요가 있다. 그렇지 않으면 사업의 통합이 불완전하거나 일선 현장인 행정동에는 또다시 분절된 형태로 전달될 가능성이 있기 때문이다.

서울시와 자치구의 행정 추진체계 개선책으로는 현재 서울시처럼 부서 간 협력체계를 마련하는 방식과 성북구처럼 조직을 통합하는 방식이 있다. 그런데 성북구 방식은 핵심 구정에 따른 구청장의 강력한 의지가 수반되어야 하기 때문에 모든 자치구에 적용할 수 있는 범용적인 해법으로 채택하는 데 한계가 있다. 따라서 현실적으로는 서울시 방식을 주민자치회에 맞게 수정 보완하는 것이 적절하다.

구체적으로는 2017년부터 24개²³⁾ 자치구에서 시행되는 찾동 사업의 집행체계를 활용하는 방법이 있다. 찾동 사업은 복지, 보건, 행정, 마을공동체 담당부서들은 행정협의체인 추진단을, 관련 민간주체들은 추진지원단을 구성해서 사업의 주요 안건과 실무를 상호 협의를 통해 진행하는 집행체계를 도입하고 있다.

서울시와 자치구의 찾동 사업 추진단 내부에 ‘주민자치회 소위원회’(가칭)를 구성하고, 주민참여예산을 담당하는 기획예산부서가 결합하게 되면 현재 수준의 서울형 주민자치회와

23) 2016년 10월 3단계 찾동 사업 공모에 참여하지 않은 강남구 제외

관계된 행정부서들을 모두 포괄하는 협의체를 구성할 수 있다. 창동 사업이 구축해 놓은, 일선 동주민센터에 정책과 자원을 전달하고 상시적으로 협의하는 네트워크를 활용할 수 있는 장점도 있다. 소위원회가 어느 정도 안정화되면, 현재 독립 추진 중이지만 정책 연계 필요성이 높은 희망지사업을 담당하는 도시재생부서도 집행체계 개선에 큰 부담을 갖지 않고 결합할 수 있는 여지가 더 커질 것으로 예상된다.

2) 조기 안착을 위한 전략적 행정지원

주민자치회를 처음 구성하고 체계를 갖추는 초기 단계에서는 행정적인 지원이 결정적으로 필요하다. 이를 위해서는 준비단계에서 어떤 지원을 어느 정도 제공할지를 결정하고 필요한 자원을 확보해야 한다. 행정안전부 주민자치회 시범사업 성과평가와 서울시 정책관계자 의견수렴에서 공통적으로 중요하게 언급한 지원은 두 가지였다.

첫째는 주민자치회 운영비 지원이다. 주민자치회를 구성하는 과정에는 주민설명회와 간담회, 각종 홍보, 지역조사, 위원과 회원 모집, 설립식 등 반드시 치러야 하지만 예산이 부족하면서 약소해지기 쉬운 절차와 행사들이 있다. 이에 필요한 재원을 주민조직이나 동주민센터가 자체 조달하기는 현실적으로 어렵고, 주민자치회 자체 수입원을 이 시기에 곧바로 갖추는 것도 거의 불가능하다. 따라서 자치계획을 수립해서 자치회관 운영을 통한 수익 마련, 행정사무 수탁을 통한 사업비 및 수수료 확보 등 자체 재원 마련 방안을 찾고 실행할 때까지는 주민자치회 운영비용을 한시적으로 지원할 필요가 있다.

둘째는 활동지원 전문가 파견이다. 활동지원 전문가의 역할은 실무자와 촉진자가 함께 요구되고 있다. 처음에는 촉진자의 역할이 크게 필요하다. 기존 주민조직들과의 소통 및 공감대 형성, 주민자치회 구성, 구성된 이후 초기 내부 의사결정 과정에서는 서로 다른 주민들의 대화와 합의가 원활하게 이루어지기 어렵기 때문이다. 마을계획에서 마을사업전문가와 외부 전문촉진자가 이러한 역할을 수행했고, 효과가 있었다고 확인되었다. 그리고 주민자치회가 구성된 이후 자체 활동을 시작하게 되면 다양한 실무와 회계를 지원하는 역할이 중요할 것이다. 그러나 어느 시점에는 주민자치회가 이 역할을 스스로 감당해야 하기 때문에 미리 내부적으로 담당 간사를 정하고 활동지원 전문가와 함께 일하면서 역량

을 키우는 전략적인 조치가 필요하다.

주민자치회 운영비와 활동지원 전문가 파견을 위해서는 준비단계부터 예산을 추정해서 확보하고, 전문가를 발굴 및 양성해야 한다. 또한 이러한 지원을 언제까지 제공하는 것이 조기 안착을 도우면서도, 공적 지원에 대한 의존으로 자립성이 약해지는 부작용을 줄일 수 있는지를 전략적으로 판단해야 한다. 지원 기간을 정확하게 제시하기는 힘들지만, 다수의 정책관계자들은 4~5년 정도가 적절하다는 의견을 제시했다. 주민자치회 위원들의 임기가 2년이고, 연임이 2~3회 가능하다는 점을 고려했을 때 두 번째 연임 전후까지는 지원이 필요하다는 판단이었다. 지원 기간이 정해지면 운영비용과 전문가 파견에 드는 전체 예산의 추정, 서울시와 자치구의 부담률, 연차별 지원 규모의 유지 또는 축소 여부 등을 구체적으로 기획하는 게 가능해진다. 더불어 모든 주민자치회는 첫 자치계획을 수립할 때 행정지원이 종료되는 시점까지 단계적인 자립 방안을 함께 마련하는 것을 사업 지침에 반영하는 것도 필요하다.

3) 기존 주민조직과의 소통 및 공감대 형성

실행단계로 넘어가게 되면 가장 우선적이고 중요한 과제는 기존 주민조직과의 소통 및 공감대 형성이다. 그 시기로는 주민자치회 전환에 참여할 자치구는 정해졌지만 자치구 조례 제정과 행정동 선정이 이뤄지지 않은 초기가 바람직하다. 이미 조례와 행정동이 결정된 후에는 주민조직과의 소통이 요식행위가 될 공산이 크기 때문이다. 다시 말해, 주민 소통 및 공감대 형성의 결과가 행정동 선정과 자치구 조례에 반영될 수 있어야 한다는 것이다.

주민조직과의 소통 및 공감대 형성은 서울시가 아닌 자치구가 주도하는 것이 적합하다. 자치구는 직접 행정동을 선정하고, 근거 조례를 입법하며, 주민자치회와 협력할 주체가기 때문이다. 주민자치회 설립을 위한 주민설명회, 주민조직 간담회 등도 자치구가 지역사회 여건에 맞춰 현장밀착형으로 추진하는 것이 더 적합하다.

주민자치회의 법적 근거인 자치구 조례도 서울시가 제공한 표준조례안을 그대로 채택하는 게 아니라 주민조직과 공무원의 의견을 폭넓게 수용해서 자치구 특성과 요구에 맞게 차별화할 때 실효성이 높고 제정 절차도 수월할 것이다. 행정동 선정 또한 동주민센터,

관계 주민조직의 공감대가 형성되어야 실제 주민자치회 구성과 운영이 훨씬 원활할 것이다. 즉, 지역사회 의견수렴을 반영한 자치구 조례 제정과 행정동 선정은 공감대 형성의 실질적인 결과이자 주민자치회 전환을 주민주도로 추진하는 원동력이다.

4) 기존 사업들의 단계적인 통합과 정리

주민자치회 전환에 대한 공감대와 추진 기반이 마련되면, 해당 동에 적용된 기존 주민자치 사업들을 단계적으로 통합 또는 정리해야 한다. 이는 각 사업의 철학적 특성에 따라 각자 다른 방식으로 진행될 필요가 있다.

주민자치회 전환 시행동으로 선정되면 찾동 사업에 따른 주민자치위원회 활성화와 마을계획은 행정 차원의 추진과 지원을 종료하는 것이 바람직하다. 구체적으로 주민자치위원회 정원 확대, 인원 충원, 분과 설치 등을 추진하지 않는 것이다. 주민자치위원회는 ‘주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례’의 경과조치에 따라 주민자치회가 구성되면 정관과 재산을 이관하고 자동 폐지된다. 따라서 주민자치회 구성 이전에 자치회관 운영, 기금 등 재산의 정리 등을 진행할 필요가 있다.

마을계획은 차년도 마을계획 수립, 의제별 실행예산 확보, 마을계획단 대표 및 간사 선출 등을 보류할 필요가 있다. 그리고 주민자치회 구성 직전인 5~6월에 예정된 마을총회는 지난 마을계획의 수립 및 실행을 평가하고, 무엇보다 마을계획을 시작했던 방식처럼 마을계획단의 해산과 주민자치회 참여를 지역사회와 함께 결정하는 자리로 만들 필요가 있다.

동지역회의는 한 번 시행동으로 선정되었다하더라도 다음 해에 다시 자격을 갖춰 공모에 응해야 하는 방식이다. 따라서 시범사업 공모 시 자치구가 주민자치회 전환을 염두에 둔 행정동은 신청하지 않도록 안내해서 혼선과 중복을 예방할 필요가 있다.

희망지사업은, 이미 진행 중인 사업은 유지하되 연말 평가를 통해 도시재생 본 사업 대상으로 승격하는 것을 주민자치회 구성과 운영 이후로 유보할 필요가 있다. 해당동이 예정 지역이라면 동지역회의와 마찬가지로 공모 참여를 제한하는 것이 혼란을 줄일 수 있다.

5) 관련 법과 조례 제정 및 개정

후속단계에서는 서울형 주민자치회 전환의 확대와 안정화를 위한 기반을 마련하는 것이 주요한 과제이다. 우선적으로는 자치구 ‘주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례’ 제정 이외에 관련된 법과 조례의 추가적인 제개정이 필요하다.

첫째는 주민자치회 관련 입법이다. 행정안전부는 주민자치회 전환 시범실시의 법적 근거인 ‘지방분권 및 지방행정체제 개편 특별법’을 2017년 이후에는 폐지하고 기본법을 제정할 계획을 갖고 있다. 이때 서울시는 중앙정부와의 협의를 통해 서울형 주민자치회의 고유한 내용을 뒷받침하는 내용을 기본법에 반영할 수 있도록 해야 한다. 대표적으로 활동회원, 자치계획, 주민총회 등에 관한 최소한의 법적 근거를 규정할 필요가 있다.

서울시는 장기적으로 25개 자치구를 대상으로 주민자치회 전환을 추진하기 위해 광역지원조례를 제정할 필요도 있다. 유사한 사례로 광주광역시가 2015년 “광주다운 주민자치센터”를 자체 추진하면서 광역조례를 제정한 바 있다. 서울시 광역지원조례에는 서울시 차원의 추진근거, 집행체계, 자치구와 일선 주민자치회에 직접 제공하는 전략적 지원의 종류와 방식 등이 담겨야 한다. 또한 이 조례는 주민참여예산, 마을공동체, 도시재생 등 유관 정책의 서울시 조례들이 연계되는 법적 허브 기능을 맡을 것으로 예상된다.

둘째는 주민참여예산 관련 조례 개정이다. 현재 동지역회의의 시범사업은 조례에 따른 일상적인 정책 집행이 아닌 한시적인 실험에 해당한다. 주민자치회가 안정적으로 주민참여예산의 편성권을 부여받기 위해서는 서울시와 자치구 주민참여예산 운영 조례 개정이 필요하다. 동지역회의는 서울시와 자치구 참여예산위원회와 같은 참여예산 편성권이 부여되어 있지 않다. 따라서 동지역회의에 참여예산 편성권을 부여하거나, 동 참여예산위원회로 승격하고, 조례로 정한 요건에 부합하면 주민자치회가 이를 겸할 수 있도록 하는 규정을 신설할 필요가 있다.

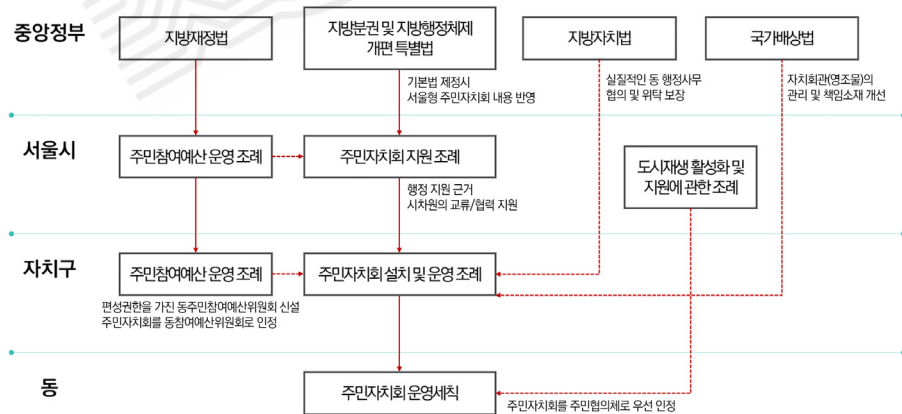
셋째는 지방자치 관련법 개정이다. 중앙정부 협력형 모델보다 주민자치회의 권한이 실질화되려면 지방자치법, 국가배상법의 관련 조항 개정이 필요하다. 지방자치법에서는 행정사무의 협이가 단순한 의견수렴에 그치지 않고 실질적인 효력을 갖도록 조항을 개정해야 한다. 행정사무의 위탁에서도 관이 갑의 위치에서 비용절감 등의 목적으로 민간에게 위탁

하는 취지로 짜여 있는 조항들을 주민자치 활성화에 맞게 조정할 필요가 있다.

국가배상법에서는 영조물(營造物)에 대한 관리 권한과 책임 조항을 개정할 필요가 있다. 자치회관은 영조물인 동주민센터에 속해 있기 때문에 관리 권한과 책임, 특히 사고 시 법적 책임이 공무원에게 있다. 이 때문에 조례상 자치회관 운영 권한을 주민자치회에 넘기더라도, 책임 소재로 인해 사실상 공무원들의 관리하에 남을 여지가 크다. 따라서 자치회관에 한해서는 영조물에 대한 공무원과 주민자치회의 관리 권한과 책임을 재조정해야 주민자치회가 자치회관을 주도적으로 운영할 수 있게 된다.

넷째는 도시재생 관련 조례 개정이다. 주민자치와 도시재생이 가장 적극적으로 연계되는 방법 중 하나는 주민자치회가 도시재생 주민협의체를 겸하는 것이다. 도시재생 사업에 따라 별도의 주민협의체를 신설하지 않고, 원래부터 지역사회에서 주민들의 의견을 수렴하고 자치계획을 수립하는 기구인 주민자치회가 그 역할을 수행하는 것이다.

이를 위해서는 ‘서울시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례 시행규칙’의 관련 조항에 주민자치회가 결합할 수 있는 근거와 조건을 추가할 필요가 있다. 또한 주민자치회의 자치계획을 도시재생 활성화 계획과 연계하는 방안, 도시재생 사업이 여러 행정동에 걸쳐 진행될 때 복수의 주민자치회가 협력체계를 구성하는 방안까지 제시된다면 더욱 효과적일 것이다.



[그림 5-기] 관련 법과 조례의 제개정

6) 서울형 주민자치회 확대 및 지속 방안 마련

서울형 주민자치회 전환이 기존 동단위 주민자치 사업을 실시하지 않은 동으로까지 확대 되려면 장기적으로 다음과 같은 방안들도 마련되어야 한다. 우선 마을계획과 동지역회의 가 추진되지 않은, 다시 말해 주민자치위원회만 존재하는 동에서 새로운 주민들을 발굴하 고 영입하는 별도의 방식과 절차를 기획하고, 이러한 주민들이 마을계획 수립과 동 참여 예산 편성 등을 주민자치회 설립 이전에 예비적으로 경험하는 기회를 별도로 제공하는 것 이 필요할 수 있다.

다음으로는 2019년에 찾동 사업이 종료되면 주민자치회의 독자적인 추진 및 지원체계를 어떻게 마련할지를 사전에 구상해야 한다. 찾동 추진체계가 해산되더라도 그 동안 축적된 관련 부서들의 통합적인 협의 구조, 일선 동주민센터와의 소통 및 지원 채널 등은 주민자 치회 추진체계로 최대한 승계하는 것이 중요하다. 또한 관련법 및 조례 제개정 시점에 맞춰 참여 부서와 추진체계를 재정비하는 방안을 선제적으로 마련할 필요가 있다. 더 나 아가 서울시 424개 모든 행정동에 주민자치회가 설립된 이후에는 일시적인 사업의 추진체 계를 벗어나 상시적인 주민자치 지원 및 협력체계로 전환되어야 한다.



참고문헌

- 김귀영, 2013, 「동주민센터 기능개선을 위한 학술연구 용역」, 서울연구원.
- 김종성신원득, 2004, “주민자치센터의 운영체계에 관한 연구”, 『행정논총』, 42(2), pp.195~222.
- 김찬동, 2012, 「마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안」, 서울시정개발연구원.
- 김찬동, 2014, 「지방자치시대 주민참여제도화 방안」, 서울연구원.
- 김필두, 2014, “주민자치회 시범실시에 대한 성과분석”, 『지방행정연구』, 28(3), pp.35~60.
- 김필두, 2016, “찾아가는 동주민센터와 주민자치 활성화”, 『찾동 성과 공유회 자료집』.
- 김형용, 2015, “지역사회복지기관의 복지-마을 논의를 위한 시론”, 한국사회복지학회 춘계학술대회.
- 박주형, 2013, “도구화되는 공동체: 서울시 「마을공동체 만들기 사업」에 대한 비판적 고찰”, 『공간과 사회』, 43(0), pp.5~43.
- 서울시마을공동체종합지원센터, 2014, “마을계획지원 분과보고회”.
- 서울시마을공동체종합지원센터, 2015, “서울시 마을공동체지원사업 성과연구보고서: 마을, 3년의 변화 그리고”.
- 서울특별시, 2015a, “2025 서울시 도시재생전략계획”, 서울특별시.
- 서울특별시, 2015b, “동마을복지센터 사업 운영 안내”.
- 서울특별시, 2015c, “동마을복지센터 표준직무설계”, 행정국 자치행정과.
- 서울특별시, 2015d, “찾아가는 동주민센터 업무매뉴얼 I. 마을”, 서울특별시.
- 서울특별시, 2015e, “찾아가는 동주민센터 업무매뉴얼 II. 행정”, 서울특별시.
- 서울특별시, 2016a, “도시재생 활성화를 위한 주민역량강화 희망지 공모지침”, 도시재생본부 도시재생지원센터.
- 서울특별시, 2016b, “도시재생 활성화를 위한 희망지 공모사업 추진계획”, 도시재생본부 주거재생과.
- 서울특별시, 2016c, “주민참여예산 동지역회의 시범사업 운영계획”, 기획조정실.
- 안현찬박소현, 2012, “마을만들기 관점에서 본 주민자치위원회의 특성분석”, 『대한건축학회 논문집』, 28(2), pp.149~158.
- 오지은, 2016, “주민참여예산, 주민은 있는가?”, 『희망제작소 희망이슈』, 제10호.
- 유창복, 2014, 「도시에서 행복한 마을은 가능한가: 마을과 행정 사이를 오가며 짚아가 들려주는 마을살이의 모든 것」, 휴머니스트, 서울.

이영아서종균 2016, 「도시재생과 가난한 사람들」, 창조적 도시재생 시리즈 63, 국토연구원.

이호, 2016, 「서울시 참여민주주의 활성화 방안 연구」, 서울연구원.

정상호, 2014, “참여민주주의의 관점에서 본 서울시 주민참여예산제 연구”, 『시민사회와 NGO』, 12(1), pp.3~34.

지방자치발전위원회, 2014, “주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석”.

지방행정체제개편추진위원회, 2012, “읍면동 주민자치회 설치, 운영방안”.

팻치 할리, 2003, 「협적적 계획」, 한올아카데미, 서울.

행정안전부, 2016, “주민자치회 시범실시 매뉴얼(안)”, 지방행정실 자치제도과.

<관련 법령>

「국가배상법」

「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」

「지방자치법」

「지방자치법 시행령」

「지방재정법」

「지방재정법 시행령」

「행정안전부 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례」

「서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」

「서울특별시 주민참여예산제 운영 조례」

23개 「자치구 주민참여예산제 운영 조례, 시행규칙」

25개 「자치구 자치회관 설치 및 운영 조례, 시행규칙」

「광진구 주민참여예산제 운영에 관한 조례」

「은평구 주민참여 기본조례, 주민참여위원회 운영 조례」

「광주광역시 광산구 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」

「시흥시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」

Abstract

The Model and Strategies of the Seoul Community Autonomy Board

Hyun-Chan Ahn · Ayoung Gu

As the primary administrative unit in Korea, Dong has been considered to be the most suitable level for community autonomy and grassroots governance. The major Dong-level community autonomy programs by the Seoul Metropolitan Government(SMG) are Resident Self-Governing Committees(RSGC), Community Planning, Participatory Budget Committees(PBC), and Preparatory Urban Regeneration(PUR).

According to the comparative and empirical analysis, they are very similar in composition, function, and process of the community organization, but also greatly overlap in their participants and agendas. However, due to the lack of inter-departmental cooperation, they are implemented separately and there is little positive synergy among them.

Based on the case study on the Community Autonomy board of the central and municipal governments, this research proposes an ideal model and strategies for the Seoul Community Autonomy Board(SCAB) as an institutional design to integrate the segregated programs. SCAB can ensure wider participation, more horizontal partnership with the Dong office, and more concrete resources for the community than in the basic model of the central government. The phased strategies for realizing the SCAB model are also proposed as three stages of preparation, execution, and follow-up.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose
- 2_Scope and Methods

02 Dong-level Community Autonomy Programs in Seoul

- 1_Overview of the Programs
- 2_Comparative Analysis of the Programs
- 3_Status and Prospect of the Program Overlapping

03 Characteristics and Issues of Overlapping Programs

- 1_Overlap of Participants between the Programs
- 2_Overlap of Agendas between the Programs
- 3_Focus-group Interview

04 Case Study of the Community Autonomy Boards

- 1_Pilot Project by the Central Government
- 2_Gwangju Community Autonomy Board
- 3_Siheung Community Autonomy Board

05 The Model and Strategies of the Seoul Community Autonomy Board

- 1_Model of the Seoul Community Autonomy Board
- 2_Strategies to Establish the Seoul Community Autonomy Board

서울연 2016-PR-35

서울형 주민자치회
모델 구상과 추진전략

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2016년 12월 30일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-308-2 93330 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.