

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

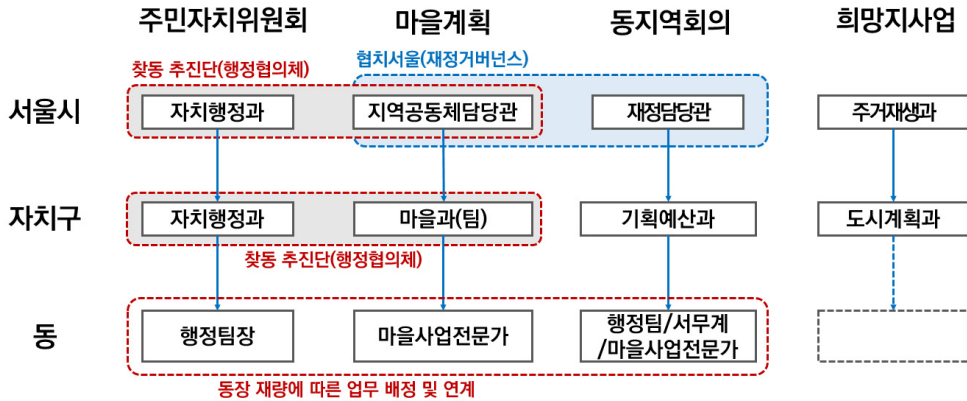
공동체 역량의 분산이 일어나 형식적인 주민참여를 담보할 여지가 크다.

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.

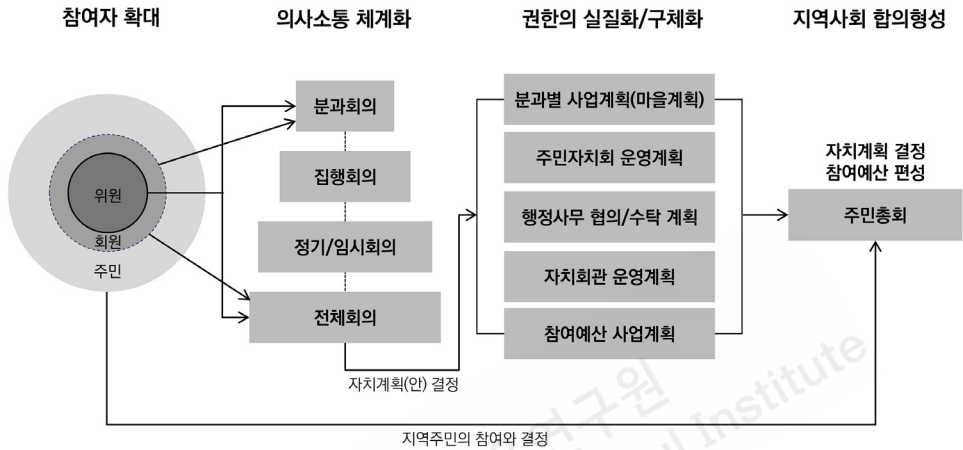
둘째는 위원 선정 절차를 개선해서 주민 대표성과 대등한 민관협력 구도를 확보하는 것이다. 주민자치회는 동주민센터와 대등한 관계를 형성해야 함에도 협력형 모델은 위원의 유형, 위원 선정위원회 구성 등에 동장이 직접 개입할 수 있는 여지가 크다. 서울형 주민자치회는 위원 유형에서 동장 추천은 줄이고 주민 직접 추천을 늘리며, 위원선정위원회도 동이 아닌 자치구 단위로 설치, 운영하도록 제안한다.

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, 정기회의, 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 산행 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.