

영국 등 주요 선진사례 분석을 통한 서울형 주민자치 발전모델 연구

2021년 8월

양 훈

목 차

I . 서론	
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	2
II . 이론적 배경과 서울형 주민자치의 시작	
1. 주민자치의 의의	3
2. 우리나라 주민자치회의 연혁과 의의	5
3. 서울형 주민자치의 시작	6
4. 서울형 주민자치회의 의의	9
III . 선행 주민자치회 운영사례 분석	
1. 해외(영국)의 사례분석	16
2. 국내(제주특별자치도)의 사례 분석	21
IV . 선진사례의 시사점과 서울형 주민자치회 발전모델	
1. 주요 선진사례의 시사점	24
2. 서울연구원에서 제시한 서울형 주민자치회 모델(안)	25
3. 주민의 역량강화를 위한 마스터플랜 수립	27
4. 서울형 주민자치회 발전모델 추진을 위한 법적 근거	29
V . 결론 및 제언	
참고 문헌	33

국외훈련 개요

- 1) 훈련국 : 영국
- 2) 훈련기관 : 버밍엄 대학교
(University of Birmingham)
- 3) 훈련분야 : 도시행정
- 4) 훈련과제 : 선진국 Community의 운영사례 연구
- 서울형 주민자치회 활성화 방안을 중심으로 -
- 5) 훈련기간 : 2019. 7. 1. ~ 2020. 6. 30

훈련성과보고서 요약서			
성 명	양 훈	과견연도	2020년
훈련분야	도시행정		
훈련과제	선진국 Community의 운영사례 연구 - 서울형 주민자치회 활성화 방안을 중심으로 -		
훈 련 국	영국		
훈련기관	버밍엄대학교		
보 고 내 용			
제 목	영국 등 주요 선진사례 분석을 통한 서울형 주민자치 발전모델 연구	보고서 매수	51매
내용요약	2018년부터 도입된 ‘서울형 주민자치회’ 운영의 활성화에 기여하고자 영국 등 주요 선진사례를 분석해보고 이를 통한 시사점과 발전모델을 도출 연구함		

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라 지방자치는 「지방자치법」이 1949년에 처음 제정되고 지방의회가 1952년에 구성되면서 시작되었으나, 4.19 및 5.16등 정치적 격동기를 거치며 약 30년 간 중단되었다가 비로소 본격적으로 실시된 것은 1990년대에 이르러서이다¹⁾. 즉 지방자치의 체계는 1990년대 이후 형태를 갖추어 약30년간 진행되었지만 진정한 의미의 주민자치는 요원한 상태라는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 왜냐하면 지방의회는 지속적으로 지방분권 강화를 위해 입법법, 자치권 등을 강화해달라고 요청하고 있지만 실제 주민들은 기초의회나 광역의회의 역할이나 기능에 회의감을 느끼고 있으며, 주민들의 의견을 수렴하는 과정이나 절차가 형식적인 것이 머물고 있기 때문이다. 그러한 의미에서 2018년 선제적으로 시행한 서울형 주민자치회는 그 의미가 크다고 할 수 있겠다. 이는 2015년 7월부터 시작된 “찾아가는 동주민센터”(이하 찾동)에서 주민모임 활성화를 시작으로 주민총회를 거치는 과정을 통해 한발 다가갈 수 있었다고 볼 수 있을 것이다. 이후 서울시에서도 “서울형 주민자치회”의 운영을 위한 활성화 방안이나 그 발전모델에 대한 연구를 “서울연구원”에서 지속적으로 활발히 연구하는 것으로 알고 있다. 이번 연구의 목적은 “서울연구원”에서 추진되는 연구와는 별도로 유관사업의 담당자였던 연구자의 시각에서 접근하여 길라잡이를 마련해보는데 목적이 있다고 하겠다. 2015년 자치행정과에서 찾동 사업의 잉태작업에 관여했던 연구자는 그 이후에도 지속적으로 본 사업에 대한 관심을 갖고 있었고 2018년 “서울형 주민자치회의 시작”에도 뜨거운 박수를 보내며 본 사업이 진정한 의미의 발전모델이 되어 전국으로 확산되기를 진심으로 바라고 있고 본 연구의 목적도 그것에 초점이 맞춰져 있음을 알리고 싶은 마음에서 시작되었다.

1) 행정안전부, 2017.7.13. “지방자치의 발자취, 기록으로 보다” 보도자료 발췌

2. 연구의 범위 및 방법

(1) 연구의 범위

이번 연구의 범위는 주민자치와 관련된 내용에 한정하고자 한다. 물론 주민자치와 관련된 역사적 배경과 이론적 배경도 살펴보고 싶지만, 가급적 큰 범주는 주민자치에 관련된 내용으로 한정하여 연구의 초점을 맞출 것이다. 그래서 선행사례는 해외 선진국의 사례와 국내 지방자치단체의 사례도 그 범위는 다음과 같이 진행할 것이다. 영국의 선진사례는 본 연구자가 1년 동안 버밍엄대학교에서 수학하는 동안 파악한 각종자료와 현지에서의 인터뷰, 현장방문을 통해 수집된 데이터를 중심으로 정리될 것이다. 우리나라의 사례인 제주특별자치도는 기존에 본 연구자가 2018년 서울시립대 법학과 석사과정에 문상덕 교수님께 수학하던 지방자치법에서 수집된 자료와 인터넷을 통한 최신자료를 리서치하여 정리한 것을 바탕으로 진행할 것이다.

(2) 연구의 방법

본 연구의 흐름은 아래와 같이 진행해보고자 한다. 첫째, 주민자치의 이론적 배경과 서울형 주민자치의 시작에 대한 그 배경과 과정을 살펴보고자 한다. 이론적 배경에는 주민자치와 주민자치회의의 의미를 살펴보고, 그 역사적인 연혁까지 살펴볼 것이다. 뿐만 아니라 서울형 주민자치의 배경에 되는 창업사업의 출범과 그 의미를 통해 시작과정에 대한 이해를 돕고자 한다. 둘째, 이후 선행 사례의 분석을 진행할 것이다. 주민자치의 선진국인 영국의 선진사례를 살펴보고 우리나라에서 진행되었던 제주특별자치도의 사례도 살펴보고자 한다. 선진국 사례와 우리나라의 사례를 하나씩 살펴봄으로써 역사적 배경이 다른 선진국은 물론 우리나라 내부에서 진행된 사례의 장단점을 파악해보고자 한다. 셋째, 이를 통해 두 선행 사례의 시사점을 정리해보고 이를 바탕으로 서울형 주민자치회의의 발전모델을 도출해보도록 하겠다.

II . 이론적 배경과 서울형 주민자치의 시작

1. 주민자치의 의의

주민자치(住民自治, inhabitants autonomy, citizen autonomy)는 영국과 미국에서 발달된 지방자치의 개념으로, 주민들이 조직한 지방단체에 의해 지역사회 공적 문제를 스스로 결정하고 집행하는 것을 의미한다. 주민자치의 개념을 요약해보자면, 주민자치는 지방의 주민들이 그 주체가 되어 본인이 사는 지방의 공공사무를 결정하고 스스로 처리하는 주민 참여에 중점을 두는 자치적인 제도를 뜻한다²⁾. 이런 관점에서 주민자치를 살펴본다면, 그 지방의 이익을 대표하는 지방정부와 국가적인 이익을 대표한다는 중앙정부, 그 둘사이에서는 서로 대립한다는 것은 발생할 수 없을 것이다. 또한 중앙정부의 행정사무에 대해 지방정부인 지방자치단체가 처리한다고 하더라도 지방자치단체는 국가의 하급행정기관임에도 불구하고 이중적인 지위를 가진다고 볼 수 없을 것이다. 이러한 주민자치의 개념은 지방의 자치권, 즉 지방자치단체의 자치권은 국가(중앙정부)에 의해 부여된 전달될 권리라는 단체자치의 개념과는 대비되는 개념이며 이론적 토대가 다르다고 할 수 있다.

자기가 살고 있는 지역의 주민이 주민의 의사대로 스스로 책임지고 뜻대로 처리하는 것, 이는 주로 영국에서 발달한 지방자치의 한 유형으로 보는 것이 타당할 것이다. 프랑스와 독일 등 대륙계 유럽에서 발달해 온 단체자치와 다소 상반된 형태의 제도이다. 영국은 오랜 옛날부터 민주정치를 발달시켜온 국가이고, 그 영향을 받은 미국도 마찬가지로 민주정치가 확립되어 발전된 나라이다. 이러한 배경을 감안할 때, 영국과 미국에서의 주민들은 일찍부터 본인이 사는 마을의 문제는 스스로 알아서 처리해야 한다는 생각이 인식되어 있었고, 이러한 생각은 주민이 갖는 권리로서 하나님에게 부여받은 자연법상의 구너지라는 민주적 지방분권 사상으로 발전하였다. 이러한 사상이 바탕이 되면서 형성된 것이 바로 주민자치이다.

따라서 주민자치를 실현하기 위해 전제되어야 할 것은 자치행정권을 국가로부터 위임받은 것이 아니라 국가가 성립되기 전부터 이미 주민들에게 주어진 권리라는

2) [네이버 지식백과] 주민자치 [住民自治, inhabitants autonomy, citizen autonomy] (행정학사전, 2009. 1. 15., 대영문화사)

점이다. 그리고 이러한 전제를 바탕으로 주민들이 자치단체를 구성하고 이를 통해 그 지역의 문제를 처리하도록 하여야 한다는 점이다.

여기서 주민자치가 지방자치단체와 주민과의 관계에 대해 중점을 두는 제도임을 이해할 수 있고, 또한 지방자치에 주민의 참여가 무엇보다도 강조되는 민주주의에 입각한 제도임을 파악할 수 있다.

이를 간략히 표로 정리하자면 다음과 같다.

◎ 단체자치와 주민자치 비교³⁾

구분	단체자치	주민자치
자치 개념의 의미	법률적 의미의 자치 개념	정치적 의미의 자치 개념
원류(原流)	독일·프랑스(유럽대륙형)	영국·미국(영미형)
자치권의 본질	국가로부터 위임, 실정법상의 권리	천부적(天賦的) 인정, 자연법상의 권리
기관 상호 관계	중앙정부와 지방자치단체와의 관계	지방자치단체와 주민과의 관계
소관 사무	고유사무와 위임사무	고유사무
권한 부여 방식	포괄적 위임주의(包括的 委任主義)	개별적 지정주의(個別的 指定主義)
지방정부 형태	권력분립주의형(기관 대립형)	권력통합주의형(기관 단일형)
단체장 선임	중앙정부가 임명	주민이 선출

위의 표를 상세히 살펴보면 고려해보자면, 주민자치의 개념이란 『일정한 지역의 주민들이 지방정부 또는 자치단체를 구성하여 그 지역의 공공적인 문제(公共問題)에 대해 중앙정부, 즉 국가로부터 간섭을 받지 않으면서 지방정부(자치단체)가 스스로 처리하는 것』으로 정의할 수 있다.

3) [네이버 지식백과] 주민자치 [住民自治] (행정학사전, 2009. 1. 15., 대영문화사)
<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=77835&cid=42155&categoryId=42155>

지방자치를 법기술적으로 수단으로 보는 단체자치의 개념과 달리, 주민자치는 자율적인 참여를 지방자치의 실체적이고 본질적 요소로 보고 있다. 특히 한국에서는 그동안 지방정부(지방자치단체)의 자치권의 확대 또는 단체자체의 제도설계나 기능조정 등이 주로 단체자치적 측면에 집중하여 왔기 때문에 주민자치와 관련하여서는 그 기반이 다소 미흡하더라도 이를 보완하거나 개선하려는 관심과 노력이 부족한 것이 사실이다. 4)

4) 주민자치조직의 법제화(주민자치회에 관한 법률 제정의 방향 모색), 2017.2.28., 문상덕 교수

2. 우리나라 주민자치회의 연혁과 의의

주민자치회는 주민의 편의와 복리를 키우고 주민 자치 기능을 강화해서 그 사는 지역의 공동체를 형성하는데 기여하도록 하기 위해 시·군·자치구의 조례에 따라, 그 지역의 주민이 이용할 수 있도록 읍,면,동에 설치된 각종 문화나 복지, 편익 시설과 프로그램을 총칭하는 말⁵⁾이다. ‘동사무소’로 불리던 2007년 9월1일까지, 그 이후 ‘동주민센터’로 명칭이 변경됨에 따라 종전의 ‘주민자치센터’를 부산광역시에서는 ‘주민자치회’로 변경하여 명명하였다(2007년 10월 25일부터). 그래서 당시에는 부산광역시에서만 주민자치회라는 명칭을 사용했었고 부산을 제외한 다른 지역에서는 주민자치센터, 자치회관 등의 명칭으로 사용되었다.

주민자치회의 시설과 프로그램은 주민자치위원회의 자체심의를 통해 읍,면,동이 운영하게 된다. 그 기능으로는 첫째, 지역의 문제에 대한 토론과 마을환경가꾸기, 자율적인 방재 활동 등과 같은 주민자치 기능이고, 둘째, 지역에서의 문화행사나 전시회를 비롯해 생활 체육 등의 문화여가 기능이며 셋째로는 건강 증진이나 마을서점, 청소년의 공부방 등 지역 복지기능, 넷째, 회의장, 알뜰 매장, 생활 정보 제공 등 주민 편익 기능이고 다섯째로는 평생 교육이나 교양 강좌 뿐만 아니라 청소년 교실 등 시민 교육 기능이고 여섯째로는 내집앞 청소하기나 불우한 이웃 돕기를 비롯해 청소년 지도 등의 지역사회의 진흥기능을 들 수 있다.

5) [네이버 지식백과] 주민자치회 [住民自治會] (한국향토문화전자대전, 한국학중앙연구원)
http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2825656&cid=55772&categoryId=55810#TABLE_OF_CONTENT1

주민자치위원회와 주민자치회⁶⁾

○ 주민자치위원회

읍면동 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하거나 결정하기 위해 지자체의 조례에 따라 설치된 주민협의체로, 주민자치센터의 문화·복지·편익시설과 프로그램 등 운영 및 읍면동 행정의 자문역할을 담당함

○ 주민자치회

실질적 공동체 생활자치 실현을 위하여 시범운영중인 주민협의체로, 기존 주민자치위원회가 담당하던 읍면동 주민자치센터 운영 등 주민복지 기능 이외 주민화합 및 발전을 위한 주민자치업무, 지방자치단체의 위탁업무 등도 담당함

6) 주민자치회와 주민자치위원회의 의미

http://kin.naver.com/qna/detail.nhn?d1id=8&dirId=814&docId=262166854&qb=7KO866+87J6Q7LmY7ZqM&enc=utf8§ion=kin&rank=1&search_sort=0&spq=1&pid=TrLZmwpVuERssvLGT14sssssswo-247670&sid=jXjEanPwSPGFzxoMTDz9OA%3D%3D

3. 서울형 주민자치의 시작

(1) 배경 : 서울시 찾동 사업과의 연계

찾아가는 동주민센터(이하 '찾동')사업은 동주민센터의 기능을 단순 민원/행정 처리에서 주민 중심의 복지서비스 제공과 마을공동체 조성으로 전환함으로써 지역사회보장 증진과 주민자치 실현을 목적으로 하고 있다.

주민이 함께하는 동주민센터를 만들어 가기 위해 현재의 행정체계를 수동적 신청주의에서 능동적 발굴주의로 전환하여 ①찾아가는 복지를 실현하고, 주민의 행복을 위해 주민의 필요(needs)에 부합하는 ②맞춤형 통합서비스를 제공하고, 주민 누구나 이웃을 위해 마을활동에 직접 참여할 수 있도록 ③주민리더 발굴 및 주민조직을 육성하며, 동주민센터를 항상 열려있는 공간, 그리고 마을문제 해결의 공론화 장으로 활용하여 ④마을공동체 조성에 기여하는 것이다.

(2) 찾동 사업의 추진과정

2015년 7월 1단계 80개동⁷⁾ 시행을 시작으로 2단계 283개동, 3단계 24개 區 342개 洞에서 시행하고 있다. 현재 사업에 대한 성과분석 결과는 1단계 80개 洞 시행의 결과를 2015년 12월부터 2017년 12월까지 복지/건강/마을/행정(주민자치) 분야에 대한 결과를 아래와 같이 도출한 것이다. 특히, 주민자치분야는 서울시 자치행정과에서 주도하여 진행되었던 바, 용역결과물과는 별개로 당시 담당자로서의 현장인터뷰 및 세부적인 진행사항에 대해서도 기술토록 하겠다.

7) 성동, 성북, 도봉, 금천은 전 洞 62개 동 시행, 그 외 9개 자치구는 2개동씩 시행하여 80개 동 시행함



(3) 중간평가 : 주민자치분야⁸⁾

용역결과물을 통해 요약하자면 ①주민과 주민자치위원들의 만족도는 높으나 공무원 만족도는 낮은 수준이라는 점과, ②주민자치위원들을 중심으로 주민자치활동이 원활히 이루어지고 있다는 점이다.

사업의 직접대상자인 어르신, 빈곤가정, 영유아가정, 주민자치위원들과 마을사업참여자의 만족도는 1단계에서 실시한 80개동의 만족도와 대비해서, 2단계에서 실시한 203개동의 2차년도의 만족도와 대비해서 2단계 203개동의 기초대비 성과만족도까지 모두 증가추세를 보이고 있으며, 전반적으로 높은 수준으로 평가된다는 점이다. 하지만 그에 비해 본 사업을 담당하는 공무원의 만족도는 낮은 수준으로 증가폭이 크지 않아 이를 실행하는 공무원의 만족도가 주요성과지표에 다소 영향을 줄 수 있기 때문에 이들의 만족도를 높이기 위한 방안도 포함하

8) 찾아가는 동주민센터 2단계사업 성과관리 학술용역 보고서(2017.12), 서울연구원 27p~29p까지 행정분야 성과분석 결과를 요약 정리한 것임

여 마련되어야 한다는 전문가의 제언이 제시되고 있다. 사실 내부 공무원의 인터뷰에 따르면 업무량 증가에 따른 스트레스보다 기존 주민자치위원회(지역 유지) 세력과 신규 진입한 마을운동가 세력간의 알력이 발생하여 두 세력 간의 민원발생이 높아졌다는 점을 꼽고 있는 경우가 있어 공무원 만족도가 낮은 수준이라는 것을 두고 공무원의 업무증가로 만족도가 낮을 것이라는 예단하는 것은 바람직하지 않을 것으로 판단된다.

그리고 1단계 운영을 통해 주민자치활동이 원활하게 이루어지고 있음으로서 자치회관 자율비율이 1차년 대비 약10%가 높아져서 프로그램을 기획하고 운영까지 자율적으로 운영하는 비율이 증가하고 있다는 점이다. 즉, 자율관리 주체는 자원봉사 인력이 감소하는 반면에 주민자치위원의 비율이 1차년도보다도 60% 이상이 증가하면서 주민자치위원을 중심으로 자치활동이 강화되고 있다는 점이다.

4. 서울형 주민자치회의 의의

서울시, 자치분권 개헌 반영한 '서울형 주민자치회' 본격 시행

- 단순 협의기능 '주민자치위원회'가 생활 민주주의 플랫폼으로 20년 만에 진화
- 자치회관 직접 운영 등 행정, 주민참여예산안 수립·신청, 총회 개최 등 주민권한 대폭 확장
- 작년 4개 구 26개 동 시범→올해 17개 구 91개동 확대... '21년 전 동 시행 목표
- 의무교육 후 공개추첨 선정... 주소지 달라도 직장인, 학생 등 생활주민 누구나 참여가능

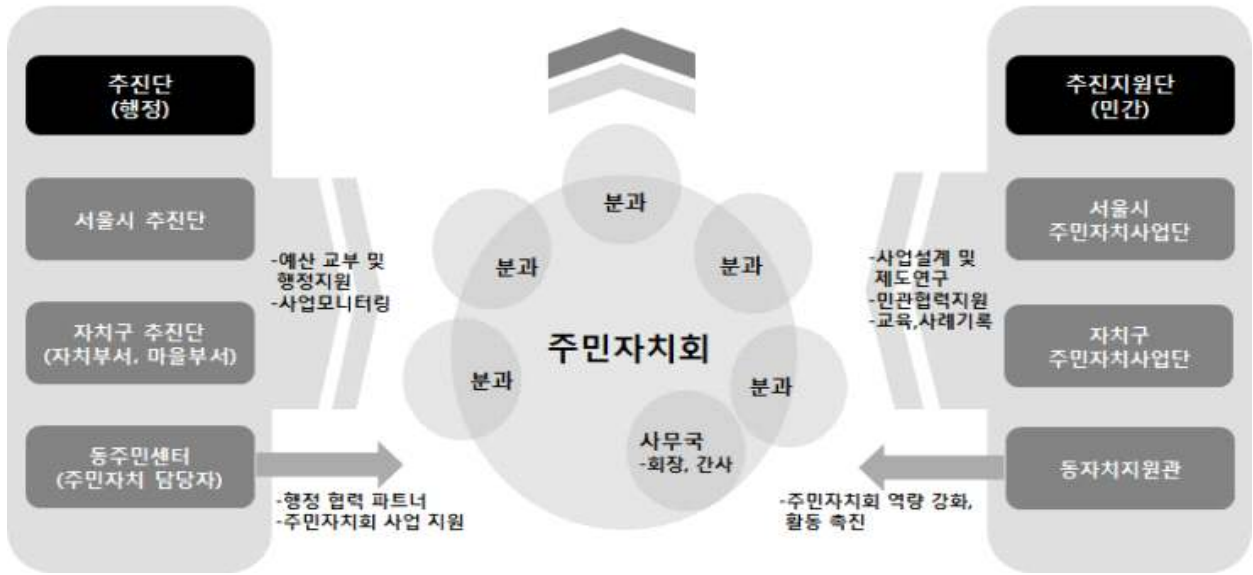
(2018.3.29 보도자료 발췌)

(1) 사업개요

자치회관의 운영에 있어서 기존의 주민자치위원회가 단순한 자문 역할에 불과했다면 '서울형 주민자치회'는 동으로부터 행정권한을 위탁받으면서 책임지고 운영되는 행정권한을 갖게 된다는 점이다. 기존처럼 주민참여예산도 동지역회의를 별도로 구성할 필요없이 주민 자치회가 예산안을 직접 마련하고 신청하는 예산권한을 갖게된다는 점이다. 또한, 본인이 사는 동네의 각종 생활문제를 해결하기 위한 자치계획을 수립하고 그 내부의 최고의결기구인 주민총회를 개최할 수 있는 계획수립권까지 갖게 된다는 점이다.

기존에 정부가 추진해 오던 전국 49개 읍,면,동의 『주민자치회』는 자치회관의 운영의 위탁, 수탁 근거를 마련하는 정도에 그쳤다면, 이번 『서울형 주민자치회』는 대표성과 책임성을 부여하기 위해 6시간의 의무교육시간을 규정하고, 그 위원의 정수를 25명에서 30명으로 증가하였다. 또한 '거주 주민'에 대한 좁은 개념을 '생활 주민'까지 확대하여 그 참여를 보장하고 민주적 절차인 추첨에 의한 위원의 선정과 모든 주민이 참여하는 주민총회의 개최와 그 동네의 생활문제 해결방안을 담은 자치계획의 수립 등을 기본요소로 하고 있다는 점이 차별화 된다고 할 수 있다.

주민총회 (최고의결기구)



(2) 추진계획

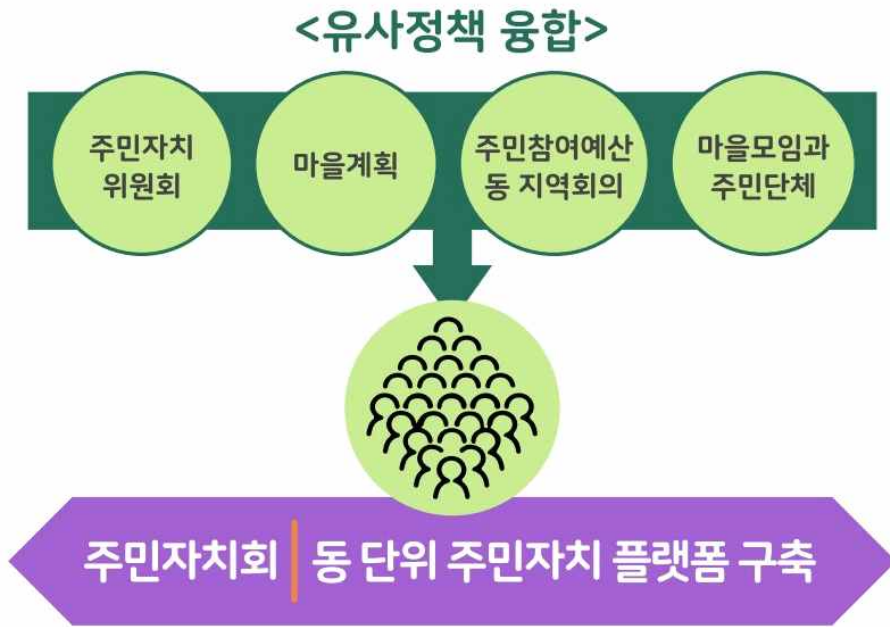
기존에 정부가 추진해오던 주민자치위원회가 각 지역에서 ‘거주’하고 있는 주민만, 즉, 주민등록상 주민만 포함하는 개념이었다면, ‘서울형 주민자치회’는 주소지가 다른 곳이더라도, 즉 해당 지역에서 회사를 다니거나 사업을 하는 직장인, 자영업자, 대학생과 같이 실제로 생활하는 사람이라도 누구나 자치위원이 될 수 있고 참여할 수 있는 것이다. 서울시는 ‘서울형 주민자치회’가 주민자치를 대표하는 기구로서 지역사회에서 활동할 수 있도록 자치구와 동에 민간 전문인력을 지원하도록 하였다. 예를 들어 자치구 주민자치사업단 2명, 동 자치지원관 1명을 배치할 수 있도록 서울시가 인건비를 지원하고, 주민자치위원 중 선정된 주민자치회에서 행정을 담당하는 간사의 활동비의 절반까지 보전할 수 있도록 틀을 마련하였다. ‘자치구 주민자치사업단’에서는 자치구에서 위탁을 받아 운영되는 민간 조직으로 운영되며, 사업의 설계, 민관협력의 지원, 교육과 사례관리 등의 역할을 맡게 되었다. 특히 주민자치회가 기본과제를 일정에 따라 잘 수행하고 관리할 수 있도록 ‘동 자치지원관’은 의사결정을 지원하는 역할도 하게 된다.

이에 대한 세부 사업계획을 살펴보자면 다음과 같다⁹⁾.

9) 2020년 서울형 주민자치회 시범사업 주민자치학교 매뉴얼

이 사업의 추진배경과 필요성은 주민자치위원회, 마을계획, 주민참여예산(동 지역회의), 마을모임과 주민단체 등 유사 정책을 통합하고 융합하여 동 단위 주민자치 플랫폼을 구축하여 주민자치회를 운영하는 것으로 설명하고 있다. 또한 동 단위 민관협력, 협치, 주민참여의 정책 확산 및 주민자치력이 등장하고 찾아가는 동주민센터(이하 찾동) 마을계획, 주민참여예산, 지역복지, 자원봉사, 도시재생 등 동단위 민관협력 정책이 지속적으로 확산되어 주민자치와 마을공동체의 융합을 통한 주민참여가 확산되는 분위기에 맞춰 주민에게 의미 있는 자치권한을 부여하고 확대된 권한에 부합하는 주민 대표성을 포함한 주민자치 제도의 필요성을 강조하고 있다.

1. 시범사업 추진배경과 필요성



Wind
[설정]드

예전과 달라지는 사항에 대해서는 크게 참여확대, 민관 지원체계 구축, 주민권한 강화 등 3가지로 요약하고 있다. 첫째, 주민자치회 신규 구성, 분과원 참여 개방, 주민총회 등 참여확대와, 둘째, 시-구-동 단위 민간지원체계 구축의 주민과 행정과 중간 지원조직의 융합, 셋째, 자치계획 수립 및 실행과 서울시 참여예산 사업의 선정, 주민세 환원 사업의 실행권한 뿐만 아니라 행정사무 협의와 위수탁 등 주민권한을 강화하는 것으로 정리된다. 특히 주민자치 권한 확대에 대한 사항을 표로 정리해보자면 아래와 같다.

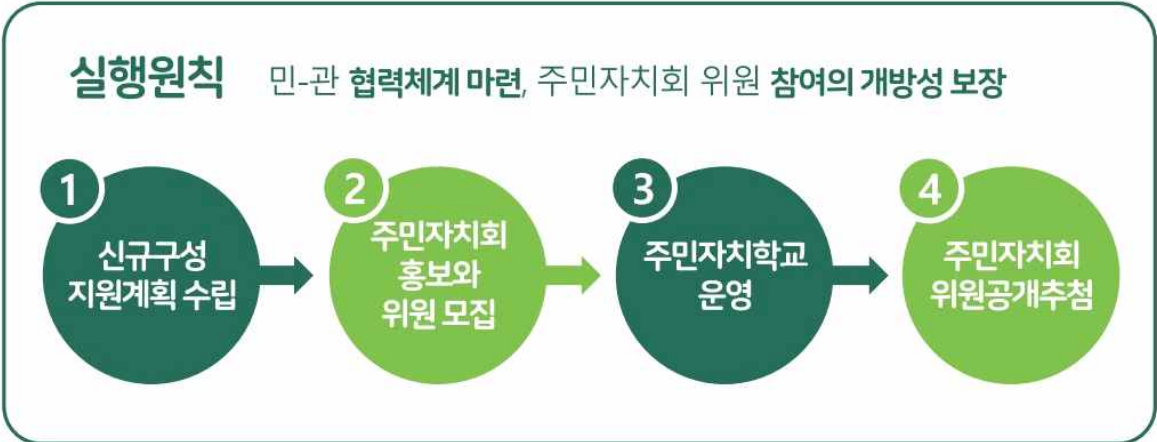
주민자치 권한 확대

내 용	주민자치위원회	(서울형) 주민자치회
명칭	주민자치위원회	주민자치회
위원 인원	25명	50명 이내
선정방식	선정위원회 선정	주민자치학교 이수 후 공개추첨을 통하여 선정
위원 구성 비율	비율 없음	40대 이하 15%, 특정 성 60% 미만
위촉	동장	구청장
권한	자치회관 운영, 동 행정 협의 권한	자치계획 수립권한, 서울시 참여예산 및 주민세(개인균등분) 사업선정권한, 행정사무 위·수탁 및 행정사무 협의권
주민총회	없음	연1회
분과구성	위원으로 구성	주민 누구나 참여
지원체계	없음	자치구 주민자치사업단(마을자치센터) - 구, 동 단위 지원

이러한 주민자치회의 구성단계도 주민자치회를 구성하기 위하여 자치구의 민과 관이 협력하여 사업의 토대를 마련하고 세부사항을 결정하는 단계라고 정의하며 그 단계를 신규 구성계획을 수립, 주민자치회 홍보와 위원의 모집, 주민자치학교 운영, 주민자치회 위원공개추첨의 4단계로 소개하고 있다. 이를 그림으로 쉽게 설명하자면 다음과 같다.

1. 주민자치회 신규 구성

주민자치회 신규 구성단계는 주민자치회를 구성하기 위하여 자치구의 민-관이 협력하여 사업의 토대를 마련, 세부사항을 결정하는 단계



이에 대한 시범운영에 대한 결과를 어떻게 평가되어지고 있을까? 이에 대해 개괄적으로 설명해보자면 다음과 같다.

시범운영 결과¹⁰⁾

시범시행 26개 동의 주민자치회의 구성을 살펴보자면, 지역의 대표기구로써 일정 수준 이상의 기반을 갖춘 것으로 서울시는 평가하고 있었다. 기존 주민자치위원회가 22.5명에 불과했지만, 시범운영 결과 평균인원 45.4명으로 증가하였고, 그 구성원에 있어서도 5명 중 1명이 40대 이하로 구성되어 있다는 점이 특징적이었다. 기존에 비해 단체보다 개인이 많았고 새로운 참여자가 66%를 분포하는 점도 고무적이라고 할수 있을 것이다. 즉, 실제 현장에서는 주민 자치활동과 관련된 성과도 나타나고 있다고 평가되었다. 즉, 성동구의 경우에는 자치회관 위탁 운영을 위해 자치구와 주민자치회 간 세부협약을 맺고 시행하고 있었고, 금천구에서는 기존에 참정권이 없었던 15세 이상의 청소년에게도 주민총회의 투표권한을 부여하는 시범적인 사업도 눈에 띄었다.

- ※ 기존 주민자치위원회 평균 위원 수 = 22.5명 → 서울형 주민자치회 평균 45.4명
- ※ 남:녀 = 4:6 / 40대 이하 비율 약 20% / 개인신청:직능단체 등 = 65%:35%
- ※ 주민자치회 위원 중 기존 주민자치위원회 위원 비중 = 34%
- ※ 주민자치회 위원 중 마을계획단 등 공동체활동 경험자 비중 = 37%

10) 서울시 언론보도자료(18.3.28, 자치행정과)

(3) 서울형 주민자치사업의 평가

2015년부터 시작된 찾동 사업이 행정분야에서는 주민자치위원회의 활성화를 시작하였고, 마을공동체 분야에서는 동단위 마을계획을 시작하게 되었다. 2016년부터 참여예산 분야에서 동단위로 주민들에게 예산 편성권을 제공하는 시범사업을 추진해보기도 하였고, 도시재생 분야에서는 희망지 사업을 동단위로 추진하여 예비적으로 주민 공감대와 역량을 형성하고자 노력하였다. 이러한 정책적인 변화가 나타나게 된 배경을 살펴보자면, 행정동을 주민자치와 민관협력에 적합한 가장 작은 공적 의사결정단위로 판단하고, 지난 5년간 서울시가 추진한 마을공동체 정책에서 축적된 역량을 기존의 주민자치정책에 접목하여 추진하는 기반이 되도록 노력한 점이 주목할 만하다. 하지만 각 정책이 담당부서별로 분리되어 각각 추진되면서 행정적으로는 비효율적이고 소모적인 경쟁이 발생하기도 하고, 주민 현장에서는 혼란과 갈등을 야기하거나, 한정된 공동체 역량의 분산이 발생하기도 하는 문제점이 발생하기도 하였다.

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

서울시 주요 동단위 주민자치사업 비교

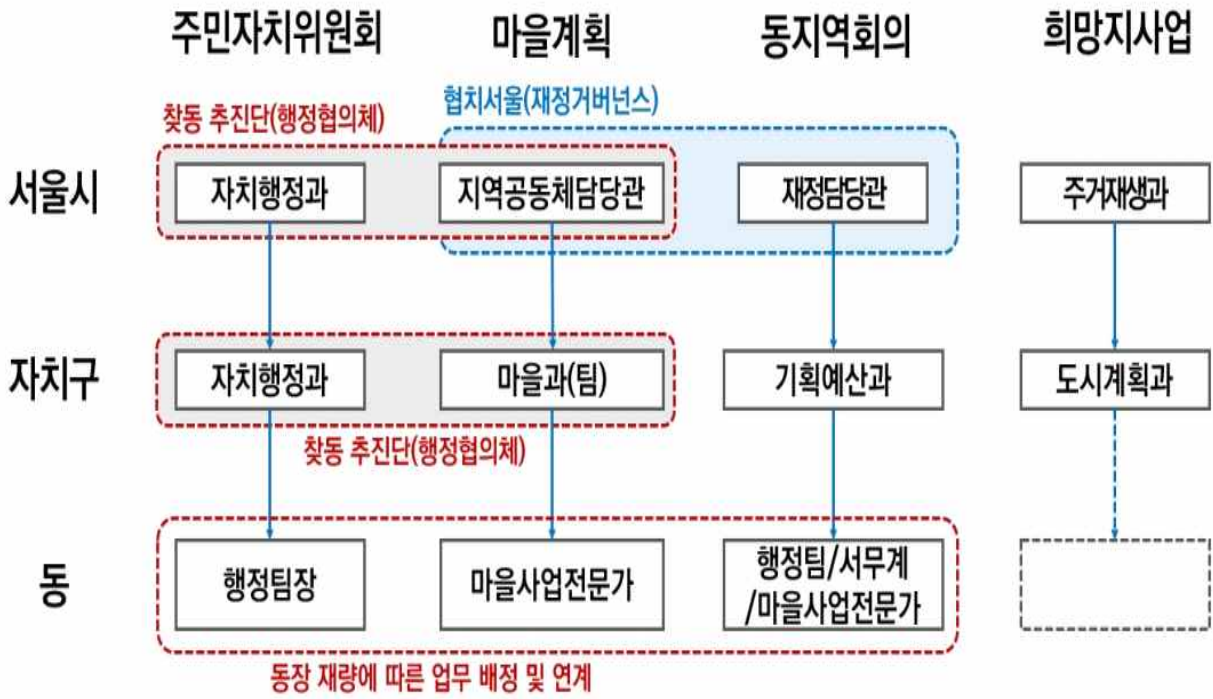
이러한 상황에서 정부의 방침 변경에 따라 서울시가 주민자치회로 전환하는 사업을 2017년부터 추진하게 된 것은 기존에 동주민센터를 단위로하여 주민자치

사업을 추진하였다면, 이를 아우르는 제도적인 틀을 만들어보기 위함이라고 할 수 있다. 즉, 기존의 주민자치위원회보다 주민자치회가 실질적인 권한과 기능을 갖춘 대표적인 주민자치, 민관협력기구로 운영되어야 한다는 점이다. 이에 따라 서울시는 현재 추진 중인 동주민센터 단위의 주민자치사업들을 정부의 표준모델을 그대로 도입하는 것이 아니라 ‘현황과 과제’를 반영하여 ‘서울형 주민자치회’ 모델을 마련코자 한 것이다. 이에 대한 평가를 요약해보자면 다음과 같다.¹¹⁾

㉠ 동단위 주민자치사업, 추진체계 부족

서울시에서 추진 중인 동단위 주민자치 사업들은 일반적으로 주민조직, 사업내용, 진행과정 등 주요한 제도적 특성에서 유사성이 높은 것으로 확인되고 있다. 특히 위의 4가지 사업의 주민조직을 비교해보자면 구성 요건, 기능과 역할에서 큰 차이를 확인하기 어려웠다. 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 협치 서울에 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. 희망지 사업은 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.

11) 안현찬, 서울형 주민자치회 모델 구상과 추진전략, 서울연구원, 2018.10



동단위 주민자치 사업별 추진체계 및 협력구조

㉔ 참여자와 정책의제 연계를 위한 통합 필요

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 비 중복 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 사업간 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.

㉕ 동단위 주민자치사업 통합, 주민참여 확대, 실질 권한 부여가 중요”

4개 사업에 직접 참여한 공무원, 주민, 활동가 18명을 대상으로 기존 주민자치

의 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, 동 지역회의 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.

Ⅲ. 선행 주민자치회 운영 사례 분석

1. 해외(영국)의 사례분석

(1) 영국의 지방자치 개편과정과 그 특징

㉠ 영국의 지방행정의 기원 : Parish

영국은 의회주의와 민주주의의 모국으로서, 주민자치의 역사와 경험에서 뿐 아니라 그 법제도적 측면에서도 참고할 점들이 적지 않은 국가이다. 패리쉬(parish)는 영국 잉글랜드의 대표적인 주민자치조직으로서 현재는 지방정부법(Local Government Act)에 그 법률적 근거를 두고 있다. 패리쉬는 역사적으로 Manor라고 불리는 장원의 지역단위로서 교구의 성격이 강한 지역조직에서 유래되었다. 과거 영국에서는 지방의 행정조직이 제대로 갖추어지지 못하여 교회를 중심으로 한 패리쉬(parish) 단위로 자치가 행하여졌던 것이다(도시지역에서는 상공인들의 도시자치가 발달).¹²⁾

패리쉬는 현재 영국에서는 주로 농촌지역과 소도시 지역의 주민자치조직으로 유지되고 있었다. 패리쉬라는 교구가 설치된 지역은 잉글랜드에서 전체 면적의 90%에 이르는 지역이지만 농촌과 소도시라는 지역의 특성을 감안한다면 패리쉬에 거주하는 인구는 약 1,600만명 정도로 파악되고 있지만 대부분의 패리시는 그보다 작은 500명 내외라고 한다. 즉, 우리나라의 농어촌 지역의 개별 마을 정도의 규모라고 생각하면 될 것이다.

패리쉬의 법적 성격을 살펴보면, 패리쉬 자체가 기초지방정부는 아니라고 할 수 있다. 통상적으로 패리쉬는 기초지방정부인 디스트릭트(district) 하부에 존재하기 때문이다.¹³⁾ 하지만 패리쉬 의회(parish council)¹⁴⁾는 원칙상 주민직선에 의한 민선의원들로 구성되고 의회 의장은 지역공동체의 수장 역할도 겸하기 때문에 마치 기관통합형 지방정부에 가까운 형태를 띠고 있고, 그 기능면에서도 공공행정서비스, 각종 지역사업, 계획 수립 시 협의 기능, 제한적인 과세기능 등을

12) 김찬동, “주민자치의 제도설계- 일본의 주민자치회와 주민자치센터를 사례로”, 『한국지방자치학회보』 제26권 제1호(2014.3), 121면.

13) 영국의 기본 지방정부(Principal Authorities)로는 광역지방정부인 런던광역시와 잉글랜드 비도시권의 카운티(County)가 있고, 광역 하부의 기초지방정부로는 버러(Borough), 디스트릭트(District)가 있다. 그 외 광역기초통합정부 격인 통합시(Unitary Authority)와 광역 도시 디스트릭트(Metropolitan district)가 있다.

14) 1972년 지방정부법(Local Government Act) 개정으로, 인구 150명 이상의 패리쉬(Parish)에는 의회 설치를 의무화하였다.

수행한다. 패리쉬 행정은 유급의 사무장이 수행하는데 이를 담당하는 사무장은 상근직 또는 파트타임직으로 비서와 재정관(responsible financial officer)의 역할을 하게 된다. 패리쉬의 이러한 특성들을 종합해 보면, 영국의 패리쉬는 주민 상호간의 근린자치조직이라고만 단순하게 볼 수는 없을 것이고, 준지방정부적 성격을 갖는 주민자치조직이라고 할 수 있을 것이다.¹⁵⁾

한편 대도시지역인 그레이터 런던(Greater London)¹⁶⁾이나 메트로폴리탄지역(Metropolitan area)에는 패리쉬가 없거나 거의 설치되어 있지 않다. 이 지역에는 2011년 지방주의법(Localism Act)상의 근린포럼이 지역공동체의 발전계획을 추진할 수 있게 되었다.¹⁷⁾ 즉, 15세기 경부터 패리쉬는 지방의 법질서를 유지하고 사회적 보호는 물론이고 쾌적한 서비스를 제공하고 있었다. 즉, 준자치단체적 성격을 가지는 단체의 성격을 갖고 있기 때문에 주민생활 밀착형 서비스 기능에서 본다면, 패리쉬는 영국 지방정부(지방의회)의 기원이 되는 것이다. 이러한 패리쉬 의회는 1894년 지방정부법에 따라 패리쉬의 주요 기능과 역할이 District에 의해 대체돼 패리쉬의 명맥은 유지, 기능은 축소되게 된다.

㉔ 영국의 지방행정체제 개편과정과 그 특징

1894년 지방정부법에 의한 영국의 근대 지방행정체제 개편과정을 살펴보자면 크게 4가지로 나눌 수 있는데, 이를 요약하자면 다음과 같다.

첫째, ‘영국형 지방자치 기원과 개편’(19세기 이후)으로 볼 수 있다. 영국형 지방자치의 기원은 선출형 다목적 지방자치단체 설치인 1853년, 본격적으로 다계층 현대적 지방행정체제 정립시기인 19세기 말(1888~1899), 지방정부법 제정 등 지방자치 체계(1888년)를 갖추었다. 그리고 1929년 이러한 소규모 지방자치단체 통폐합은 인구증가와 급격한 도시화로 도시지역과 비도시지역 지방자치단체 간에 불균형이 심화된 20세기부터 확정된 지방자치단체 경계의 조정하고, 지방자치단체 통폐합(19세기부터) 등 구조적으로 개혁되었다.

둘째, ‘광역 런던권과 전국 2계층제로 재편’(1963년 이후)으로 볼 수 있다. 광역 런던권 행정체제 개편(1963)은 세계대전 종전 이후 런던 및 주변지역의 인

15) 위에서 언급된 사항은 행정단위로서 기능할 정도의 크기가 되어야 하며, Parish의 경계가 지역공동체의 정체성을 공유하고 비슷한 이해관계가 성립할만한 지역에 근거해 정해져서, 과세권한은 없거나 지역개발부담금을 부과할 수 있다는 점이 있다는 점에서도 유사하다고 고려해볼 수 있다.

16) City of London과 이를 둘러싼 32개의 London boroughs(자치구)로 이루어진 행정구역임

17) 기타 패리쉬 이외 neighbourhood forum을 포함한 영국의 다양한 근린 공동체에 관하여는 김순은, “영국의 주민자치 관련 법규와 제도”, 『주민자치』 Vol. 59 (2016. 9), 33-34면을 참조 바람.

구의 급증과 런던 주변인 수도권의 확장으로 인하여 기존의 수도권 행정체제로는 효율적인 서비스 제공이 어려워짐에 따라 기존 런던 카운티(County of London) 지역 확장(수도권외곽도 일부 편입되었음), 런던 광역청(Greater London Council, GLC)을 설립하여 운영하게 된다(광역런던권 관할). 두 개의 계층제로 전국 지방행정체제가 1972년부터 1975년까지 재편됨에 따라 도시화가 진전되고 영세한 농촌지역(자치단체) 증가되고, 도시지역의 비효율적인 경계가 지방행정체제 개편이 필요해짐에 따라 1972년 지방정부법을 카운티와 디스트릭트, Borough의 2계층으로 통일하였다.

셋째, 1985년 이후부터는 ‘런던 및 광역 도시 행정체제 재편’이다. 1985년부터 1986년까지 런던과 광역도시 행정체제 개편됨에 따라 1986년 런던광역청과 6개 Metropolitan County Council(광역시청)을 폐지하였다. 또 3개 런던 Borough와 36개의 광역시청(Metropolitan Borough)가 단일계층 통합의 교통, 경찰, 소방 등 광역업무를 제외한 자치서비스와 광역 업무는 중앙정부로 환원되거나 혹은 Joint Committees(공동행정관청)이나 특별행정기관을 신설해 수행하였다. 하지만 이 또한 다시 광역으로 2000년에 환원했다(즉, 런던 광역시와 직선시장 출범됨). 이러한 것은 바로 직선시장과 광역의회체제의 런던 광역시(Greater London Authority)가 2000년에 출범되게 된 것으로 요약될 수 있다.

넷째, 1992년 이후부터는 ‘단일계층 지방행정체제 개편’이 특징이다. 1992년에 단일계층 지방행정체제로 전환됨에 따라 두 개의 계층 구조로 비광역도시권 자치단체를 통합자치단체로 전환되어 1995~1998년 까지 도시지역 중심 총 46개의 단일 통합자치단체가 탄생(자치단체 수 15%, 지방의원 수 31% 정도 감소)하였다. 2006년부터 2009년까지 2차 단일계층 지방행정체제 전환되어 England의 두 개의 계층 자치단체를 대상으로 단일 통합자치단체로의 전환 신청을 받아서 2007년 3월부터 16개 지역을 대상으로 이해관계자들의 의견을 수렴하였다. 이러한 이유로 자치단체 간에 중첩기능이 해소되고, 공공서비스의 효율성과 책임성을 제고시킬 수 있고, 고객편의가 향상되었다고 평가되고 있다.

이를 통해 정리된 영국의 지방의회 구성의 특징을 정리해보다면, ㉠1972년 지방자치법을 통해 패리쉬(인구 150명 이상)에 의회를 두도록 의무화하였고, ㉡ 패리쉬 의회 의원은 주민들의 직선으로 선출하고 최소 5인 이상 두어야 한다는 규정과, 의장은 공동체의 시장 기능을 수행하고, 임기는 4년 무보수이다. 또 ㉢ 유권자 중에서 선거일 1년 전부터 해당 지역의 토지나 부동산을 소유하거나 또는 임대해서 사용하는 경우에 패리쉬 의원으로 출마가 가능하다는 규정을 포함하였다. ㉣ 지방의회는 일반적으로 과세권이 없고, 그 기능을 제한적으로 규정함으

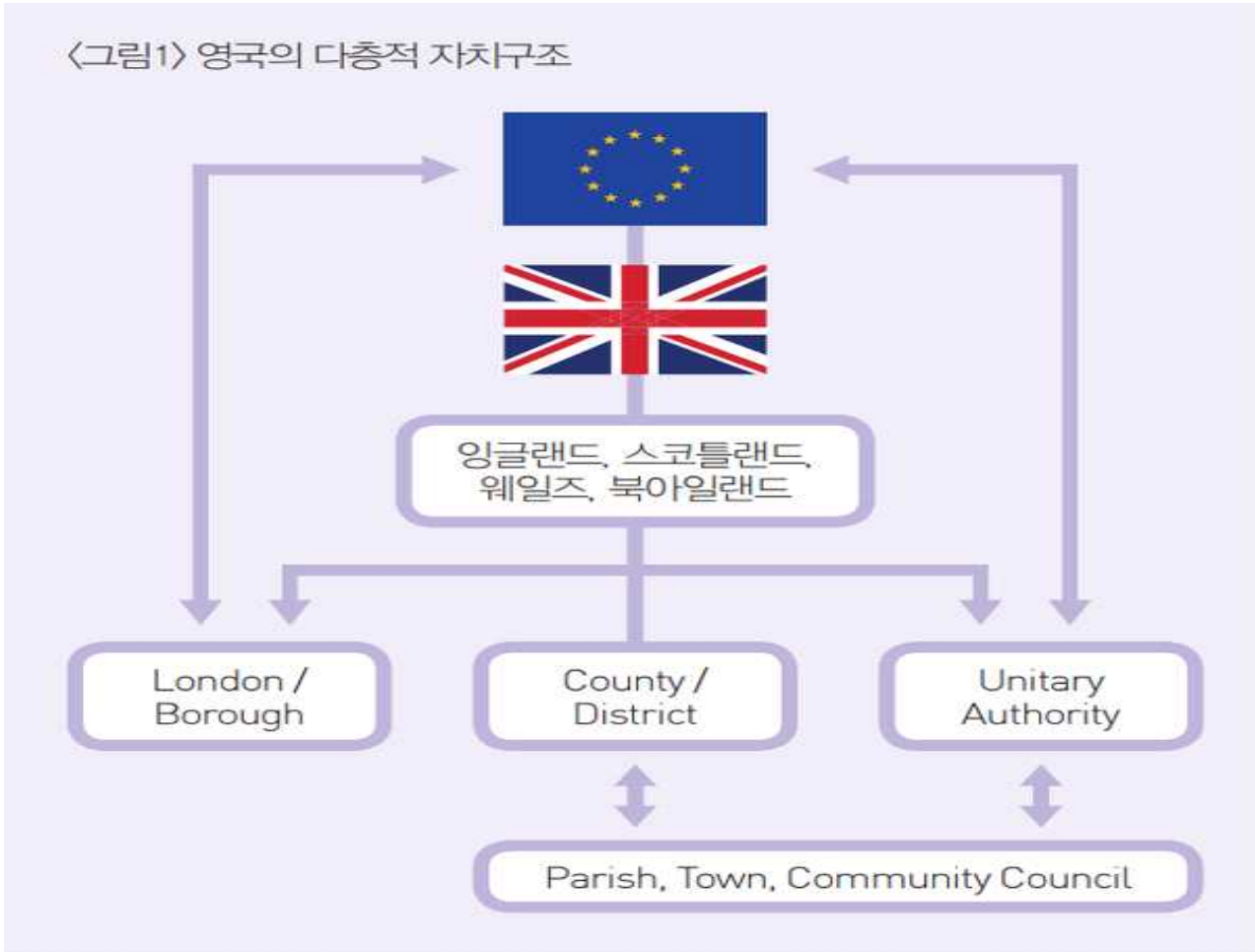
로써 상급 자치단체의 업무를 공유하도록 명기하고 있다. ㉞그 기능은 주민의사 대표에게 전달하거나 지역사무의 자치적 처리라고 할 수 있다.

(2) 영국 지방의회의 역할, 기능 및 주요특징

다음으로 영국의 지방의회의 역할과 기능을 정리해보자면 다음과 같다. 첫째, 마을의 경작지를 할당하고 마을의 회관을 유지관리하거나 여가시설, 어린이 놀이 시설을 설치·운영하거나 가로등, 주차장, 광장, 수영장시설은 물론 화장실, 보도 등의 지역시설의 설치와 관리 등이 이에 해당될 것이다. 둘째, 영국은 패리쉬가 없는 지역에서는 주로 주민자치의 운영을 위해 ‘지역포럼(Local area forum)’이라고 불리는 것을 운영하고 있고, 셋째로 이 지역포럼은 지역 주민의 의견이나 행정적인 협의를 위한 지역대표성이 인정되고 있다는 점이 특징적이다.

그리고 그 지방정부로의 자치권이 이양된 1997년 이후로 특징을 정리하자면, 첫째, 자치권 회수가 가능하다는 점이다. 이는 헌법이나 법률로 자치권이 보장되는 연방제 국가처럼 운영되는 것이 아니라 영국의회가 지방정부에 대한 자치권을 이양하는 법률 자체를 폐지하거나 수정을 통해 자치권 회수가 가능하다는 점이다. 둘째, 지방정부별 권한 차별을 뒤서 비대칭적인 이양할 수 있다는 점이다. 즉, 스코틀랜드와 북아일랜드, 웨일즈는 각각 의회를 설치하도록 했다. 또 스코틀랜드와 북아일랜드에는 입법권과 집행권을 허용했고, 웨일즈에는 집행권과 부수적 입법권을 부여했다. 잉글랜드는 영국의회에서 직접 관장한다.

〈그림1〉 영국의 다층적 자치구조



위와 같은 영국의 지방행정체제 개편과정과 그 특징을 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 영국의 지방행정체제 개편은 시대상황이나 사회환경의 변화에 맞게 끊임없이 지방행정 개혁을 추진해 지방의 경쟁력 제고와 주민서비스 향상을 도모하였다. 둘째, 지방자치단체의 지역적 특성을 고려, 행정의 책임성과 공공서비스 제공의 효율성에 초점, 점진적이고 자발적인 개편 유도, 개편에 따른 부작용 최소화에 노력하였다. 특히, 중앙정부는 가이드라인과 선택 가능한 대안을 제시하고, 구체적인 전환방안은 자치단체에서 자율적으로 입안하도록 했다는 점이다.

그렇다면, 영국의 지방의회가 한국의 지방의회에 주는 주요 시사점은 무엇일까? 이를 정리하자면 다음과 같다.¹⁸⁾ 첫째, 주민자치를 위해 읍, 면, 동 수준에서부터 주민조직을 지원하고, Semi-자치단체화 하는 것이 필요하다. 둘째, 우리나라는 영국보다 기초자치단체 규모가 비교적 크기 때문에 읍, 면, 동 수준의 주민자치를 활성화하지 못한다면, 주민자치가 활성화되는 것은 기대하기 어렵다. 셋째, 읍, 면, 동을 마을단위로 묶어서 주민대표를 선출한다면, 지역에 대한 관심과 애착

18) 출처 : 더퍼블릭뉴스(<http://www.thepublicnews.co.kr>)

뿐만 아니라 주민들의 활동까지 활성화될 수 있을 것으로 기대한다. 그리고 도시 지역에서는 동단위 아래의 거주 지역을 중심으로 그 지역의 대표를 선출하는 것이 바람직하다. 넷째, 읍, 면, 동의 기능 문제를 감안할 때, Parish처럼 한국도 읍, 면, 동 기능을 문화와 복지를 중심으로 전체적인 개편하는 것도 바람직 할 수 있다.

2. 국내(제주특별자치도) 사례분석

(1) 제주특별자치도 주민자치의 개요

읍·면사무소나 동주민센터에 동사무소라고 불리는 동주민센터에 주민자치센터를 설치하고 그 센터의 운영과 지역에서의 중요한 사항을 논의하고 결정하기 위하여 주민자치위원회를 설치하고 운영하는 것이다.

이러한 제주형 주민자치조직에 대해 특기할만한 내용이 있다면, 무엇보다도 추천제와 주민자치학교를 꼽을 수 있을 것이다. 즉, 주민자치위원회의 위원을 선정할 때, 선출이 아닌 추천으로 선정한다는 것과 그 주민자치위원은 주민자치학교를 이수하는 교육을 실시한다는 점이다.

주민자치위원회는 위원장 한명과 부위원장 두명(두명 중 한명은 여성)을 포함하여 열다섯명 이상 서른다섯명 이하의 위원을 행정시장으로 위촉하게 된다. 이 위촉 전에 행정시장은 19세 이상의 해당지역의 읍, 면, 동 주민으로 공직선거법상 피선거권이 없는 사람 중에서 조례상의 선정기준에 따라 읍, 면, 동에서 주민자치위원을 공개적으로 모집하도록 규정하고 있다. 이 과정에서도 공개모집할 때 지원자가 해당 정원을 넘게 될 경우에는 추천하도록 하고, 정원을 넘지 않을 경우에는 읍, 면, 동장이 추천하도록 하여 추천한 사람을 주민자치위원으로 위촉하도록 하고 있다. 이 공개모집에 희망한 주민은 해당 조례 18조에 의거, 주민자치학교의 과정을 이수하여, 일정 수준의 교육을 수료하도록 하고 있으며, 당연직 위원과 읍, 면, 동장이 추천한 주민자치위원도 주민자치학교 과정을 이수하지 않았다면, 위촉된 후에라도 반드시 이수하도록 그 의무를 주고 있다.(이상 동 조례 17조)

(2) 제주특별자치도 사례의 특징과 의의

제주형 주민자치위원회(안)의 가장 특징적인 점은 위원의 ㉠공개모집과 추천제,

㉔ 주민자치학교 이수 등으로 요약될 수 있다.

㉕ 위원 공개모집·추첨제

이러한 주민자치회 시범실시안을 자세히 살펴보자면, 주민자치위원을 위원선정 위원회가 내부 간선하는 과정에서 선정하도록 하고 있는데, 제주특별자치도의 사례에서는 독자적인 조례를 통하여 원칙적으로 공개모집과 추첨제의 형태를 띄고 있다. 당연직 위원을 제외한다면 모든 주민자치위원을 공개모집으로 뽑아야 하기 때문에 해당 읍,면,동 주민이라고 한다면, 그 구성원 모두가 추첨 풀에 포함되는 것은 아니지만 먼저 본인이 주민자치위원의 공개모집에 지원한다면 가능한 것으로 풀이될 수 있다. 즉 이러한 지원자가 정원을 초과한다면 추첨으로 선정한다는 것이다.

일반적으로 현대 민주주의에 있어서 대표자의 선출에 직선제나 간선제와 같은 선거방식이 아닌 추첨제를 도입하는 일은 흔하지 않다. 그런데 추첨제는 연혁적으로 민주주의의 원형으로서 그리스 아테네 민주주의의 핵심을 이룬 제도로서, 아테네에서는 시민총회 형식의 직접민주제도인 민회(民會)가 구성되었지만, 실제로는 민회보다는 평의회, 시민법정, 행정관 등이 더 중요한 기능을 수행하였고 그 구성원을 선발하는 데는 추첨방식이 폭넓게 사용되었다고 한다. 이렇게 아테네에서 추첨제를 사용한 이유는 공직을 포함한 사회적 재화들은 모든 시민들 사이에서 동등하고 평등하게 배분되고 기회가 부여되는 것이 정의관념에 부합한다고 보았기 때문이다.¹⁹⁾

공모와 추첨과정으로 주민자치위원을 선정하는 제주특별자치도의 사례는 그동안 주민자치조직이 대표성과 정당성을 가지고 있느냐는 그 필요성에 대한 의견에도 불구하고 위원 선정에 있어서는 현행 주민자치위원회 위원에 대한 읍, 면, 동장이 위촉하는 취촉형이나 주민자치회 시범실시안에서 제시된 간선기구에 의한 선정형 등이 가지는 원리적인 한계의 문제점을 해결 할 수 있을 뿐만 아니라 주민 직선형으로 할 경우에 우려되는 문제점까지 동시에 줄일 수 있기 때문에 향후 주민자치회의 도입을 전국적으로 확대할 경우에 적극적으로 검토해 볼만한 가치가 있다고 많은 전문가들은 추천하고 있다.

㉖ 주민자치학교 이수의 의미와 평가

19) 신용인, “주민자치센터의 비판적 고찰에 관한 토론 - 제주특별자치도 주민자치위원 추첨 선발을 중심으로 -”, 『주민자치』 Vol.62, (사)한국자치학회, 2006, 12월호, 24면 참조

제주가 주민자치학교를 설치한 것은, 지역 스스로의 자치역량 강화를 위해서는 자치위원을 비롯하여 공무원과 자생단체장, 일반주민 등을 대상으로 한 질 높은 주민자치교육의 장을 마련하는 것이 중요하다고 보았기 때문이다. 그런 관점에서 자치위원 공개모집의 신청자격으로 주민자치학교의 과정이수를 필수적으로 요구하게 되었다. 특히 추천제를 운영할 경우에는 무능력하거나 불성실한 사람을 대표자로 선정할 수도 있다는 약점이 있는데, 주민자치학교 과정의 이수 요구는 그런 사람을 어느 정도 거르거나 능력이나 전문성 등을 보완할 수 있다는 점에서 평가할 만하다.²⁰⁾

20) 신용인, “주민자치센터의 비판적 고찰에 관한 토론 - 제주특별자치도 주민자치위원 추천 선발을 중심으로 -”, 『주민자치』 Vol.62, (사)한국자치학회, 2006, 12월호, 25-26면 참조

Ⅳ. 선진사례의 시사점과 서울형 주민자치회 발전모델

1. 주요 선진사례의 시사점

영국의 공식 지방정부인 County나 District 밑에, 패리쉬와 같은 주민자치조직이 자연적·자율적으로 형성되어 현재까지 비교적 안정적으로 운영되고 있다는 것은, 지방자치의 오랜 역사적 전통과 더불어 영국의 주민자치의 특성을 잘 보여주는 단적인 모습이라고 하겠다.

다만 영국의 주민자치의 역사적 배경과 제도의 기본적 구조가 우리와 상당히 상이하고, 패리쉬(의회)가 준지방정부적 성격을 겸비하면서 지방자치단체 수준의 자치활동을 수행하고 있는 점 등을 감안할 때, 이 정도의 강한 주민자치조직을 바로 우리나라에 도입할 수 있을지에 관하여는 매우 신중한 검토가 필요하다고 본다.²¹⁾

영국의 지방의회가 한국의 지방의회에 주는 주요 시사점을 간단히 정리하자면 다음과 같다. 첫째, 우리나라는 주민자치의 발전을 위해 읍, 면, 동 수준의 주민조직을 적극적으로 지원하고, 준자치단체화 하는 것이 필요하다. 둘째, 우리나라는 영국보다 기초자치단체 규모가 비교적 크기 때문에 읍, 면, 동 수준의 주민자치를 활성화하지 못한다면, 주민자치가 활성화되기 어렵다는 것을 반드시 고려해야만 한다. 셋째, 읍, 면, 동을 마을단위로 묶어서 그 지역의 주민대표를 선출하면, 지역에 대한 관심과 애착 뿐만 아니라 주민들의 활동까지 활성화시킬 수 있는 발판이 마련될 것이다. 넷째, 읍, 면, 동의 기능 문제로, Parish처럼 우리나라도 읍, 면, 동의 기능을 문화와 복지 중심으로 대대적으로 개편하는 방안도 고려할 필요가 있다고 전문가는 지적한다.²²⁾

국내의 유사한 사례인 제주특별자치도의 주민자치회 운영사례의 특징을 두가지로 압축하자면, ㉠ 도조례로 자율권 부여하였고, ㉡ 공개모집하고 ㉢ 선출이 아닌 추천제로 선발했다는 점, ㉣ 주민자치학교를 운영하여 추천제로 선발된 무능력하고 불성실한 사람의 약점을 보완했다는 점으로 요약 할 수 있다.

21) 문상덕, 주민자치조직의 법제화, 2018.3

22) 출처 : 더퍼블릭뉴스

2. 서울연구원에서 제시한 서울형 주민자치회 모델(안)

서울연구원에서 제시한 서울형 주민자치회 모델을 한마디로 요약해보자면, 중앙정부 협력형 모델의 한계를 보완하면서 주민자치회 기본권한을 구체화·실질화하고 의사결정체계 세분화한 모델(안)이라고 요약될 수 있겠다.²³⁾

위 평가보고서에 따르면, 실제 사업의 추진실태 분석, 정책관계자들의 의견, 중앙정부와 다른 지자체의 주민자치회 사례분석을 바탕으로 제안하는 서울형 주민자치회 모델의 주요 내용은 다음이 정리될 수 있다. 즉, 중앙정부의 협력형 모델의 한계를 보완한 서울형 주민자치회 모델을 구축하는 방향이다.

첫째는 주민자치회의 구성원을 위원, 활동회원, 회원의 중층구조로 넓혀서 일반주민의 참여를 확대하는 것이다. 중앙정부 협력형 주민자치회 모델(이하 협력형 모델)은 20~30명 규모의 주민 대표인 위원만으로 주민자치회를 구성한다면 모든 주민이 바로 곧 주민자치회의 회원이라는 규정이 상징적인 차원에 머무르는 한계가 있다고 할 수 있다. 서울형 주민자치회는 위원과 회원 사이에 일반주민들이 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.

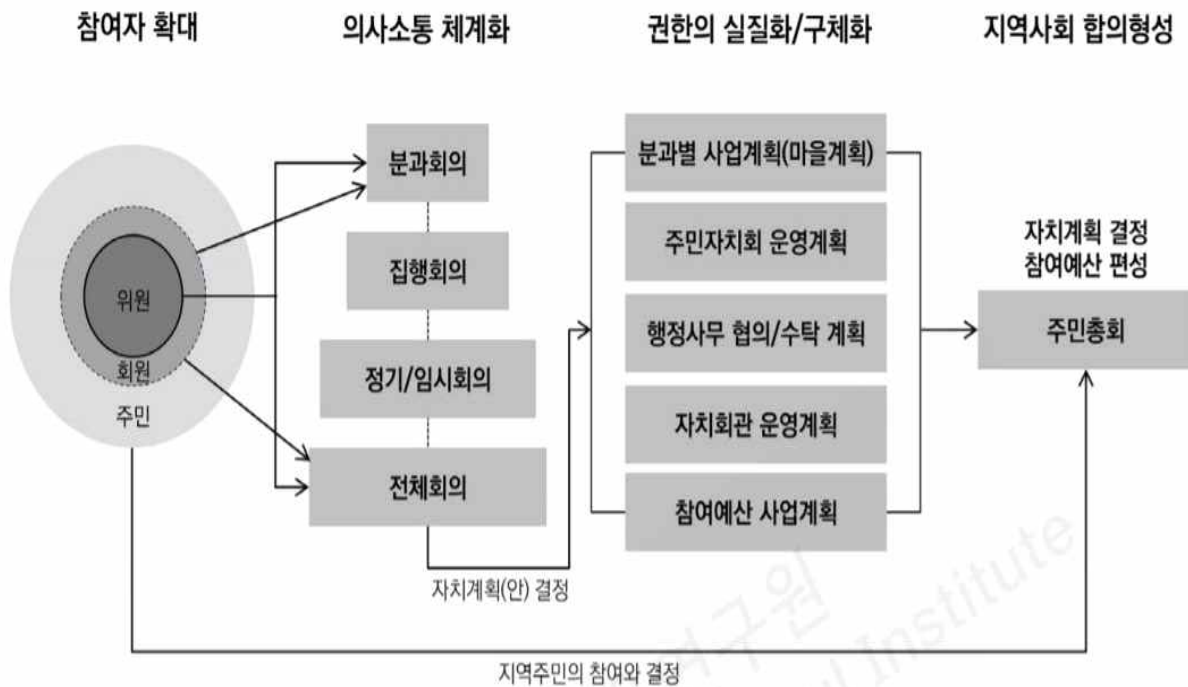
둘째는 위원을 선정하는 절차를 개선해서 주민 대표성과 대등한 관계인 민관협력의 구도를 확보하는 것이 필요하다. 주민자치회는 동주민센터와 대등한 관계를 형성해야 함에도 협력형 모델은 위원의 유형, 위원 선정위원회 구성 등에 동장이 직접 개입할 수 있는 여지가 크다. 서울형 주민자치회는 위원 유형에서 동장 추천은 줄이고 주민 직접 추천을 늘리며, 위원선정위원회도 동이 아닌 자치구 단위로 설치, 운영하도록 제안한다.

셋째는 주민자치회의 기본 권한을 구체화하고, 마을계획과 동지역회의의 권한을 결합해 주민자치를 위한 권한과 자원을 강화하는 것이다. 협력형 모델에 따른 동 행정사무의 협의 및 위탁권한은 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 규정해서 추진할 필

23) 안현찬, 서울형 주민자치회 모델 구상과 추진전략, 서울연구원, 2018.10

요가 있다고 전문가들은 제언한다.

넷째는 서울형 주민자치회의 구성과 권한에 맞춰 의사결정체계를 세분화하여 민주적이고 활발한 운영을 가능하게 하는 것이다. 협력형 모델은 주민자치회 위원들의 정기/임시회의만을 필수로 두고 있다. 서울형 주민자치회는 구성원의 층위와 규모가 늘어난 만큼 유사한 마을계획단 사례를 참고해서 내부에서 운영되거나 의사결정의 체계를 세분화해 줄 필요가 있다고 한다. 이에 따라 서울형 주민자치회의 의사결정체계는 위원-활동회원-주민인 회의 등 전체구성원의 참여 여부에 따라 분과회의, 집행회의, 정기/임시회의, 전체회의, 주민총회로 구성할 것을 제안한다.



서울연구원에서 제시한 서울형 주민자치회 기본모델(안)

3. 주민의 역량강화를 위한 마스터플랜 수립

서울형 주민자치회 모델을 실현하기 위한 추진 전략과 과제는 준비단계에서의 전략적 지원과 역량강화를 위한 마스터플랜 수립으로 요약할 수 있을 것이다. 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 적용 가능한 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 주민자치회의 단계적 자립 방안을 세워 연동할 필요가 있다.

제주특별자치도의 사례에서 볼 때, 주민학교를 통한 주민 역량강화를 위한 제도를 마련하기도 한 것처럼 주민의 역량이 바로 주민자치의 발전 원동력이 되는 것은 당연한 것일 것이다.

서울시 주민자치회 도입 사례에서는 실제 동주민센터 현장의 공무원 인터뷰에 따르면 ‘(기존)지역 유지 세력-(신진)마을 운동가 세력’간의 주민자치회 구성비율을 놓고 불협화음이 심심치 않게 파악되고 있다. 기존-신진 세력 간의 세대교체가 바람직한 것으로 예단해서도 안되고 기존 세력의 지금까지의 주민자치발전에 기여한 내용도 간과해서도 안될 것이다.

제주의 사례와 서울의 사례를 통해 부작용들을 종합적으로 분석하여 주민의 역량강화를 위한 주민역량강화 프로그램을 개발하는 것이 선행되어야 할 것이다. 주민자치는 단시간에 제도적인 기반만 마련해준다고 해서 행정적으로 의도한 결과물을 얻을 수 없는 특성이 있다는 점에서 중장기적인 마스터플랜을 마련하는 것도 바람직 할 것이다.

제주형 주민자치위원회안에서는 위원의 공개모집, 추천제, 그리고 주민자치학교 이수 등의 측면에서 퍼스트펍권으로서의 모습도 볼 수 있었고 그 현실적 실현 가능성에 대해서는 부정적인 측면이 없지 않았다. 또한 서울시 찾아가는 동주민센터 출범과 함께 구체화되고 있는 ‘서울형 주민자치회 도입’의 기대감과 현장에서

의 걱정도 함께 느낄 수 있었다.

이론적인 법적 근거마련과 현실감 없는 주민 역량강화 방안은 서울형 주민자치회의 부작용을 가져올 수 있다는 점을 분명히 하고 싶다. 우리나라 지방자치의 역사가 일본, 유럽의 지방자치에 비해 턱없이 부족하다는 점에서 단기간에 신장시킨 대한민국 경제처럼 단기간에 주민의 역량강화를 시키는 것은 또하나의 부작용으로 사회적 비용을 발생시킬 수 있다고 판단된다. 뿐만아니라 서울이라는 거대도시와는 다른 전국 지방자치단체에서는 지방의 특수성이 반영된 '서울형 주민자치회 도입'을 선별적으로 받아들일 때, 성공적인 주민자치회, 더 나아가 지방자치가 실현될 수 있을 것이라고 확신한다.

4. 서울형 주민자치회 발전모델 추진을 위한 법적 근거마련

한국에서 주민자치조직에 대한 법제화, 즉 법적 근거마련에 대한 관심을 갖게하고 논의가 본격적으로 시작된 것은 2000년대 이후 국가가 주도하는 지방행정체계의 개편이 가시화되면서 부터로 전문가들은 보고 있다.²⁴⁾

그런데 당시, 전국의 시,군,구가 다수가 통합되어 개별적인 기초지방자치단체 이전보다 훨씬 대규모가 된다면 국가가 의도한 것처럼, 주민과 지방의 단체장과 지방의회 등 대의기구 간의 접근성이 떨어지게 되고 그 결과 가장 하부인 풀뿌리 민주주의의 실현과 안착에 역행할 것이라는 일부 비판도 있었다. 이에 따라 이러한 비판을 보완하고자 통합추진세력들은 특별법²⁵⁾을 제정하여, 통합적인 시,군,구 하부의 읍,면,동에 주민자치회를 둘 수 있도록 하기 위해 즉, 읍,면,동 단위의 풀뿌리 주민참여와 자치를 제고시키기 위해 노력하였다.²⁶⁾ 그 근거 규정에서도 순서를 보자면 시,군,구 개편조항 바로 다음 항목이 주민자치회 근거규정으로 위치한다는 점도 주민자치회가 통합적인 시,군,구 개편과정에서의 보완책이었다는 것을 추론할 수 있게 하는 사항이다.²⁷⁾ 당시에는 중앙정부가 주도하는 다소 인위적인 시,군,구 통합 추진에 비교적 비판적인 입장이었던 대부분의 시민사회단체와 학계에서도 주민자치회제도의 도입은 시,군,구의 통합문제를 전체로 추진되었기 때문에, 그 사업에 대한 필요성이나 순기능이 매우 충분함에도 불구하고 상대적으로 그 관심이 적을 수밖에 없는 상황이었다.²⁸⁾

주민자치의 강화 내지 실질화를 진행하기 위해서는 제도적인 장치로는 법적 근거를 마련하는 것이 선행되어야 한다. 주민자치의 구심체로서 주민자치회의 가능성을 법률로서 제도화하고 거기에 일정한 법적 지위와 기능, 행정적 및 재정적 지원체계 등을 부여함으로써 주민자치의 강화 내지 활성화를 위한 교두보를 마련

24) 2008부터 2009년까지 추진된 중앙정부(당시의 행정안전부) 주도의 시·군의 자율통합 추진과 “지방행정체제 개편에 관한 특별법”이 제정되면서 이러한 법률에 근거하여 2011부터 2012년까지 그 사이에 추진된 시·군구 통합 시도를 말하고 있다.

25) 2010년 시행된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」

26) 당시의 법률제정 이유서에서도 “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역 내의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있도록 하고...”라고 서술되어 있다.(국가법령정보센터)

27) 덧붙여 동 법 제21조제1항에서 “주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행”한다고 규정하고 있는 것에서도, 기초지방자치단체 안에서의 주요한 행정기능은 통합 시·군·구청으로 통합하려는 의도가 있어서, 다만 이러한 경우에는 주민 근접단위의 행정 또는 자치의 공백을 보완하기 위해 주민자치회를 둘 수 있도록 그 법적인 근거를 수립한 것으로 추측해볼 수 있다.

28) 문상덕, 주민자치조직의 법제화, 2018.3

하는 것이 필요한 것이다.

최근 지방분권의 내용을 포함한 개헌 논의와 연계해서 주민자치의 강화 및 실질화를 구체화할 수 있는 ‘제주특별자치도의 주민자치회 법적 제도화’와 같은 법률적인 교두보를 제공해주는 것이 필요할 것이다.

서울연구원의 평가보고서에서도 법적 근거마련의 필요성을 아래와 같이 그 중요성을 피력하고 있다²⁹⁾. 즉, 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 구성 및 운영은 불가능한 것이다. 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 제·개정이 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. 광주광역시 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.

특히, 필자의 담당 교수이셨던 문상덕 교수의 바람직한 주민자치회 법제 설계에 대한 방향을 요약해보자면 다음과 같다. 즉, 주민자치회 제도의 법제화는 일반법과 특별법으로 갈것인지에 대한 논의, 법적 지위와 성격 등 총 6가지 항목에 대해 일목요연하게 정리해주고 있다.

29) 안현찬, 서울형 주민자치회 모델 구상과 추진전략, 서울연구원, 2018.10

(1) 주민자치회제도의 법제화 수단 : 일반법 vs 특별법

현행 지방행정체제개편법이 주민자치회의 설치와 기능, 구성 등에 관하여도 규정하고 있지만, 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 하고 있어, 주민자치회에 관한 구체적인 법제 설계는 아직까지 입법정책적 현안으로 남아있다. 현행 법률에서 주민자치회 제도를 도입한다면, 이를 일반법 성격으로 보아 지방자치법에 넣어서 추진해야 할 것인지, 아니면 별도의 특별법, 즉 주민자치회에 관한 법률(특별법)으로 도입해야 하는지 그에 대해서는 전문가들의 의견이 엇갈리지만, 그 둘다 일장일단이 있다고 할 수 있다.

즉, 일반법으로 추진하든 특별법 형태로 추진하든 법률적 수준의 범위에 담는다는 점에서는 차이가 발생하지 않을 것이다. 하지만, 일반법으로 추진하는 경우에는 주민자치회 역시 지방자치제도라는 큰 틀의 일부를 이루는 자치조직체제로서 기존의 체계에서 정합성을 유지하며, 즉 지방자치단체와 그 대의기관인 단체장, 집행조직, 의회와 관계에서도 그 체계적 정합성을 고려되면서 그 지위와 성격, 조직구성, 기등 등을 설계할 수 있다는 장점이 있을 것이다. 하지만 주민자치회를 법률로 규정하여 도입한다면 앞으로 그 시행과정에서 상당한 기간동안 법제적인 보완이 지속적으로 필요할 것인데, 이 과정에서 전개되는 다양한 운영상의 경험과 시행착오의 결과를 모니터링하여 선별하고 보완하고 손질하는 과정이 필요하다는 것이다. 그렇다면 특별법은 어떤 장점이 있을까? 일단 특별법 형태로 주민자치회에 대한 단일법 형태로 마련된다면, 그 일련의 과정에서 오는 시행착오와 보완은 비교적 수월하게 추진될 수 있을 것이다. 이러한 예상에서 추측해보자면, 향후 다소 빈번하게 법률 개정 등이 필요할 수 있기 때문에 입법전략상 개정 과정을 단일법 체계로 법제화하고, 추후 지속적인 법 개정과정을 통해 주민자치회제도의 체계와 내용을 발전시켜 지방자치법에 넣는 방안도 고려해 볼만 하다고 판단된다.

(2) 주민자치회의 법적 지위와 성격

주민자치회의 법적 지위와 성격을 살펴보자면, 현재 시,군,구체제인 기초지방자치단체를 전제로 어떤 지위와 성격을 부여해야 하는 것인지, 또한 기초지방자치단체와 주민자치회는 또 어떤 관계를 설정해야 하는 것은 쉽게 결정되기 어려운 문제일 것이다. 다만, 지방자치체계는 우리나라에서는 이미 광역과 기초라는 중층적인 체계로 이루어져있고, 그 상위의 중앙정부, 그 하위에는 읍,면, 동과 같은 행정단위까지 포함한다면, 우리나라는 다층적인 행정체계라고 할 수 있을 것이다. 새로운 주민자치조직을 도입하는 경우에도 그 법적 지위나 권능을 정부적 수준의 것으로 하여 일정한 행정계층을 대체하거나(예컨대 읍·면·동을 완전한 주민자치적 조직으로 전환하는 경우) 또 다른 행정계층을 신설하는 것은 행정효율의 측면에서 결코 바람직하지 않다고 본다. 그렇게 때문에 주민자치회는 자치행정계층인 지방자치단체가 아니라 지역성, 공공성, 주민주도성, 공동체성 등의 성격을 포함한 주민의 상호적인 근린자치조직의 위치, 즉 법적 지위를 부여하는 것이 적절할 것이다.

다만 이러한 성격의 주민자치회에 별도의 법인격을 부여할 것인지는 또 다른 정책적 선택이 될 수 있다. 일본의 자치회(혹은 정내회)는 소유 부동산의 등기를 통하여 소유권을 원활하게 행사할 필요가 있었기 때문에 지방자치법의 개정을 통하여 인가지연단체라는 법인 등록의 길을 열어주었던 것인데, 향후 이러한 이유로 우리의 주민자치회에도 법인격을 부여할 필요가 있을 경우에는 일본의 제도가 참고가 되겠지만, 현재 구상 중인 주민자치회는 읍·면·동과의 협력형 모델로서 자치활동에 필요한 부동산 등 주요 인프라도 읍·면·동의 인프라를 차용하는 형태가 될 가능성이 크기 때문에, 부동산 소유권의 등기나 행사 필요성에 의해 법인화를 도모할 필요성까지는 없지 않을까 한다.

그리고 법률을 통하여 주민자치회를 정식으로 도입할 경우엔 현행의 주민자치센터 및 주민자치위원회는 폐지되고 새로운 주민자치회에 의하여 대체되게 될 것이다.

(3) 주민자치회의 설치 단위

현재 우리나라에서 실시 중인 3가지 주민자치조직, 즉 전국 읍·면·동의 주민자치센터 및 주민자치위원회, 49개 읍·면·동에서의 시범실시 중인 주민자치회, 그리고 제주형 주민자치센터 및 주민자치위원회는, 모두 읍·면·동 단위에 설치되어 있다는 점에서 공통적이다.

읍·면·동이 전통적인 근린자치의 개념에 부합하는지에 관하여는 논자에 따라 견해가 다를 수 있으나, 필자는 오늘날 교통수단의 발달에 따른 시간거리의 축소, 정보통신기술의 혁명적 발전에 따른 공간적 장애의 감소, 읍·면사무소나 동주민센터가 그동안 주민에 가장 근접한 말단행정의 단위로 인식되어 왔고 실제적으로도 주로 민원·복지 등 주민관련 행정사무들을 수행하여 온 점³⁰⁾, 읍·면·동 기능 전환 정책 이후 20년 가까이 읍·면·동 단위에서 주민자치센터 및 주민자치위원회가 운영됨으로써 미흡하지만 적어도 주민자치에 관한 상징적인 역할을 수행해 온 점, 주민자치가 본격적으로 활성화될 경우에도 그에 필요한 시설이나 공간 등을 새로 확보하지 않더라도 현재의 읍·면 사무소나 동 주민센터의 물적 인프라를 활용할 수 있다는 점, 앞에서 언급한 대로 통·리 단위로 주민자치회를 설치하려는 안의 부적절성이나 예상되는 여러 난점 등을 종합적으로 고려할 때, 주민자치회는 지방행정체제개편법에서도 규정하고 있는 것처럼, 읍·면·동 단위에 설치하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 다만 현재의 읍·면·동 기능의 일부 축소 내지 변경을 전제로, 읍·면·동과는 일정한 협력적 관계를 설정하는 것이 바람직할 것이다.

앞서 살펴본 영국의 패리쉬나 일본의 자치회는 (인구)규모면에서 우리의 읍·면·동보다 훨씬 소규모의 단위에서 주민자치조직이 형성된 예인데, 영국이나 일본 모두(그 외의 주요 서구 선진국도 대체로 그러하지만) 기초지방정부의 규모가 우리보다 훨씬 작은 규모이기 때문에 그 하부에 두는 주민자치조직도 훨씬 소규모 단위에 설치하는 것이 가능하고 적절하였을지 모르나(역사적으로 오랜 과거로부터 마을공동체 내지 도시공동체 중심으로 형성되어온 자치조직이라는 점도 주민자치조직의 소규모화의 배경이 될 것이다), 우리의 경우에는 앞서 살펴본 바와 같이 기초지방자치단체의 규모가 비교 대상국들보다 훨씬 크다는 점과 그동안의 주민자치조직 관련 시도들이 지속적으로 읍·면·동 단위에서 이루어져 왔다는

30) 주민들의 기본적인 생활 뿐만 아니라 삶의 질을 결정짓는 생활자치 측면에서 다양한 공공서비스의 제공하는 단위가, 근린생활권이라는 것을 감안해본다면, 지방자치단체라는 공급자 협의주체는 주민대표조직이 곧 주민자치회로 보고, 주민자치회는 이러한 공공서비스의 제공단위와 일치할 때 더욱 효율적이라는 주장도 참고(전대욱, “주민자치회 실행모델 제안에 관한 의견”, 『제4회 주민자치 실천화 대토론회 발표집』, 한국주민자치중앙회 외 주최 (2017. 1. 10), 77면.)

점을 감안할 때, 읍·면·동보다도 더 작은 단위(예컨대, 통·리)에다 주민자치조직을 설치하는 것은 바람직하지 않다는 분석과 평가를 내린바 있다.

(4) 주민자치회의 기능

읍·면·동 단위에 주민자치회를 법제화할 경우, 기존의 읍·면·동장과 공무원 중심의 일방적 행정시스템에 대하여, 근린주민자치조직인 주민자치회가 말단 행정에 대한 실질적 협력 파트너로서 협의·협력하거나 주민밀착형 행정사무의 경우에는 그 일부를 수탁방식으로 분담하기도 하고 나아가 주민 고유의 자치업무를 주민의 시각에서 개발하여 일부 공공서비스의 제공자로서의 역할도 기대할 수 있을 것으로 본다.

또한 이러한 주민자치조직은 단순한 행정의 협력파트너로서의 역할을 넘어서 읍·면·동을 포함한 지방행정에 대한 민주적 견제장치로서도 기능할 수 있을 것으로 본다.

(5) 주민자치회의 위원 선임과 구성

주민자치회제도의 성공의 관건은 그 대표성과 정당성이 여하히 담보될 수 있는냐에 달려있다고 본다. 그리고 그러한 대표성과 정당성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 위원의 선임 등 주민자치회의 구성이 민주적이고 투명한 방식과 절차로 이루어지는 것이 중요하다고 생각한다.

앞서 주민자치회 위원에 대한 주민 직선이나 선정위원회에 의한 간선, 행정기관 추천·위촉 등의 각 방식들의 한계나 단점을 분석·제시한 바 있다. 이러한 점들을 감안할 때, 앞서 살펴본 제주의 사례, 즉 주민자치위원의 공개모집 및 추천제, 주민자치학교 필수이수제 등은 향후의 주민자치회의 일반적 법제화의 과정에서도 매우 유의미한 시사점을 제시하고 있는 것으로 평가하고 싶다.

주민자치회의 위원의 자격, 위원 및 위원의 선임방식 등은, 무엇보다도 관(官)의 개입이나 영향력을 최소화하면서, 주민이 중심이 되어 민주적이고도 투명한 조직구성방식을 채택하는 것이 요구된다고 본다. 이것이 새로운 주민자치회제도의 성공의 열쇠가 될 것이다. 따라서 그 중요도에 기하여, 이 부분에 관하여는 법률에 기본적인 내용을 법정하여 주민자치회제도의 성공을 담보하는 것이 불가피하다고 생각한다.³¹⁾ 물론 법률의 입안과정에는 앞서 살펴본 다양한 제도안들의 실험결

31) 최윤영, 주민자치회에 관한 법적 검토, 『공법학연구』 제16권 제3호(2015. 8), 이책의 287-288면에서도 법률이 직접 규정하는 것이 바람직한 사항으로서 주민자치위원의 자격기준, 정치적 중립의무, 선거운동 및 권한남용 금지, 위원의 해촉정계관련

과를 충실히 반영하고 지방의 다양한 의견을 폭 넓게 수렴하려는 노력이 우선되어야 할 것이다.

(6) 주민자치회에 대한 운영 지원 등

근린자치조직으로서의 주민자치회가 구성된다 하더라도, 재정·인력 등 그 운영에 필요한 실질적인 자원들이 확보되지 않는다면 기대한 만큼의 성과를 거두기는 어려울 것이다. 지방행정체제개편법 제29조제4항도 “행정자치부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.”고 규정하고 있고, 제주특별법 역시 “그밖에 주민자치센터의 설치·운영, 주민자치위원회의 구성·운영 및 제3항의 운영경비 지원 등에 필요한 사항은 도조례”로 정하도록 하고 있는바(법 제45조④), 향후 주민자치회가 정식 법제화될 경우에는 그 설치 목적에 부합할 수 있도록 중앙정부 및 관련 지방자치단체로부터의 행·재정적, 제도적, 인적 차원의 지원에 소홀하지 말아야 할 것이고 이러한 취지를 법률에도 규정하여야 할 것이다. 또한 일반적 주민자치조직으로서의 주민자치회 위원의 위상 제고를 위하여, 예컨대 분야별 지역자치회의체인 지역복지협의체나 주민참여예산제 지역회의 등에 주민자치위원이 참여할 수 있는 권리와 의무를 규정하는 것도 필요할 것으로 본다.

최근 행정자치부가 주민자치회 시범실시 관련 표준조례를 개정하여 시달하면서, 예컨대 주민자치회장이 간사와 자원봉사자에게 실비 외 수당을 지급할 수 있고 주민자치회 종사자가 신체상의 피해를 입는 경우에 대비하여 단체보험 등에 가입할 수 있다거나, 시장(또는 군수·구청장)이 주민자치회의 의견을 들어 해당 읍·면·동 소속공무원으로 하여금 주민자치회 운영을 지원하게 할 수 있도록 하고, 주민자치회의 원활한 업무 수행을 위하여 필요한 범위 내에서 전용 사무실을 제공할 수 있도록 하는 등 주민자치회에 대한 행·재정적 지원을 강화하려고 한 점을 전향적으로 평가할 수 있을 것이다. 그 외에도 지방행정연수원이나 시·도 공무원교육원, 각종 워크숍·연찬회·간담회 등을 활용하여, 주민자치위원에 대한 역량강화 교육이나 전문컨설팅 등을 시행함으로써 주민자치회의 전문성 제고를 도모하는 것도 긴요한 지원방안이 될 것이다.

사항 등을 제시하고 있다.

V. 결론

지금까지 영국 등 주요선진사례 분석을 통한 서울형 주민자치 발전모델을 도출하기 위해 연구를 진행하였다.

첫째, 먼저 주민자치의 이론적 배경을 살펴보았다. 즉, 주민자치의 정의부터 프랑스, 독일 중심의 대륙계 개념인 단체자치와 영국과 미국 중심의 주민자치의 개념을 비교해보고, 우리나라 주민자치회의의 역사적 연혁도 살펴보았다. 우리나라에서 주민자치의 의미는 무엇이고, 헛갈리는 용어인 주민자치위원회와 주민자치회의의 의미와 차이점도 알아보았다. 그리고 이러한 이론적 배경을 바탕으로 서울형 주민자치의 시작점을 알아보려고, 2015년 서울시 찾동사업의 태동을 간략하게 살펴보고 찾동사업의 중간평가 중 주민자치 분야의 진행상황도 알아보았다. 이렇게 시작점을 알아본 뒤에 2018년부터 본격적으로 시작된 서울형 주민자치회의의 의미, 그 세부적인 내용과 개념도 알아보았고, 이에 대한 서울연구원의 전문가의 평가도 간략히 살펴보려고 하였다.

둘째, 선행된 국내외 주민자치회의의 운영사례를 분석해보기 위해 영국의 사례와 한국의 제주특별자치도 선행사례를 선택하여 분석해보았다. 먼저, 역사적으로 의회주의와 민주주의의 모국으로 알려진 영국은 종교적 교구의 성격을 중심으로 지역조직으로 발전된 점을 알아보고, 영국의 지방행정체계 개편과정에서의 그 특징도 살펴보았다. 이를 바탕으로 영국 지방의회가 하는 역할, 기능과 그 주요 특징도 세심하게 알아보았다. 뿐만 아니라, 우리나라에서 시험적으로 실시된 제주특별자치도의 사례도 분석하였다. 도 조례를 기반으로 시작된 이 사례는 세가지의 특징적인 점이 있었는데, 그것은 공개모집, 추천제, 주민자치학교 이수라는 것으로 요약될 수 있었다. 그리스 아테네 민주주의 시민총회 형식인 민회와 유사하게 공개 모집을 하고 그 구성원의 선발은 투표를 통한 선발이나 간선에 의한 위촉이 아니라 추천제로 한다는 점은 매우 특색이 크다고 할 수 있을 것이다. 이러한 추천제의 역량이라는 약점은 주민자치학교의 이수를 통해 능력이나 전문성을 보완하도록 하는 조치되었다.

셋째, 이러한 선진사례의 분석을 통해 서울형 주민자치회 발전모델을 도출하기 위한 시사점을 뽑아보았다. 해외사례인 영국의 지방의회가 한국의 지방의회에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째 한국에서는 주민자치발전을 위해 읍, 면, 동 수준에서 운영되는 주민자치조직을 지원하고, 준자치단체화 논의를 하는 것이 필요할

것이다. 둘째, 한국은 영국보다 기초자치단체의 규모가 비교적 크게 운영되고 있기 때문에 하위단위인 읍,면,동에서의 주민자치가 활성화되지 않는다면, 주민자치가 활성화되기 어려운 구조라는 것도 고려되어야 한다. 셋째, 읍,면,동에서 주민대표를 선출할 때, 자연부락 형태로 묶어서 선출된다면 본인이 살고 있는 지역에 대한 관심과 애착, 그리고 활동이 활성화 될 수 있을 것이다. 넷째, 패리시와 같이 한국의 읍,면,동 기능을 복지기능과 문화기능으로 전환하는 방안도 고려해 볼만 하다고 전문가는 제안하고 있었고, 국내사례인 제주특별자치도의 사례는 ㉠ 도조례로 자율권 부여하였고, ㉡ 공개모집하고 ㉢ 선출이 아닌 추천제로 선발했다는 점, ㉣ 주민자치학교를 운영하여 추천제로 선발된 무능력하고 불성실한 사람의 약점을 보완했다는 점으로 요약해볼 수 있을 것이다. 이를 바탕으로 서울형 주민자치회 발전 모델을 정리해보자면, ㉠ 중앙정부 협력형 모델의 한계를 보완한 서울형 주민자치회 모델 구축해보자는 것, ㉡ 주민의 역량강화를 위한 마스터플랜을 수립의 필요성, ㉢ 서울형 주민자치회 발전모델 추진을 위한 법적 근거를 마련해야 한다는 것으로 요약해보았다.

1. 제언

관련분야의 다양한 논문과 연구자료를 바탕으로 서울형 주민자치회 모델을 포함한 주민자치회의 발전방향에 대해 전문가들은 다음과 같이 제언하고 있다.³²⁾ 주민자치회는 그 지역에 살고 있는 주민들의 화합과 발전을 위한 사무, 지방자치단체가 위임 내지 위탁하는 사무의 처리에 관한 사무 뿐만 아니라 그 밖에 관계법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사무를 처리한다. 또한, 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라서 그 지방자치단체의 장이 위촉한다. 그리고 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 규정되어 있다. 도입 시행에 관한 논의가 있었던 2014년부터 주민자치회가 제대로 기능하기 위한 바람직한 운영방안을 마련해보고자 정리해본 것이다. 주민자치회의 개선방안으로는 자치기능 중심의 주민자치회와 주민복지, 주민의 삶의 질을 높이는 사업, 충분한 재정의 지원하고 확보하는 일, 자치권한의 확대와 민/관의 협력을 높이는 일, 민주시민교육의 훈련장으로서의 활용할 수 있는 것들을 제언하고 있다.

제도적인 발전방안을 검토해보자면, 주민이 선출하는 구조의 주민자치위원회 구성, 이를 통한 주민자치위원의 대표성과 전문성의 확보를 들 수 있을 것이다. 이를 위해 전문가의 참여를 적극적으로 권장하고 주민자치, 주민자생단체 활동 등의 경험을 우선시하여 한다는 점, 뿐만 아니라 주민자치회 시설과 프로그램의 주이용자가 여성이라는 점을 고려한다면 여성이 많이 참여하도록 유도되어야 한다는 점이다. 그리고 주민자치위원회의 구성원을 선임하는 기준도 세분화하여 제시함으로써 주민자치회 설치 및 운영조례, 또는 그 운영세칙에 구체적으로 명기할 필요가 있다.

뿐만 아니라 주민자치위원의 선정에 있어 읍,면,동장의 일방적인 결정으로 위촉되는 방식이 아니라 주민이 자율적으로 권한을 이양받아 선정되는 방식으로 전환되어야 한다. 특히, 운영위원회에 참가하는 주민대표는 대표성이 가장 중요한 요건이 되기 때문에 전문성보다는 주민을 고루 대표하는 대표성이 우선되어야 한다. 즉, 반드시 전문가 집단과 같이 지역에서 영향력이 있는 인물이나 소위 지역유지로 구성될 필요가 없다.

특히 읍,면,동장과 같이 정부행정을 관리하는 업무를 하는 사람이 주민자치회를 대표하거나 운영위원회를 소집하고 주재하는 등 그 대표를 겸하지 않고, 주민의

32) 주민자치회의 운영방안에 대한 연구, 한양대학교 김윤태, 2015

대표에게 그 자리를 위임해 주는 것도 좋은 본보기가 될 수 있을 것이다. 현재 각 자치단체에서는 의식적으로 주민편의행정의 추진이라든가 행정서비스의 적극화, 책임행정의 고양과 같은 민주행정의 구현을 위해 노력하고 있는바, 이라헌 자치행정이 확고히 정착될 수 있도록 동주민센터의 행정기능을 전환하여 지방행정을 새롭게 재설계하는 방안도 적극적으로 고려되어야 한다.

지금까지 동주민센터의 기능 전환이라면 사무나 인력의 조정에 따른 공간활용 측면에서 운영되고 있기 때문에, 주민들의 여가 또는 문화서비스의 확대라는 기능적인 측면만 강조되어 왔지만 앞으로는 주민자치 기능을 확대하여 지역공동체의 형성을 위한 거점으로 발돋움하는 것이 바람직 할 것이다. 다시말해 주민자치회는 단순히 주민편익시설을 설치하여 주민들에게 이를 개방하거나 몇가지 여가 또는 문화프로그램을 개설하는 데에 그치는 것이 아니라 지역사회의 문제, 그 동네에서 일어나는 문제에대 한 논의와 해결방안에 대해 주민들이 직접 관심을 갖고 참여하여 지역공동체 의식을 갖고 해결방안까지 찾아가는 기능으로 재정립되어야 한다. 이를 위해서는 주민자치 공간이 확보되어 지역현안을 주민들이 논의하고 토론하는 공간이 있어야 할 것이고 주민자치 프로그램도 역시 더 많아지는 한편, 그러한 기능도 문화나 여가 기능과는 차별화된 공동체 프로그램으로 차별화되어 운영되어야 할 것이다.

한국의 환경에서 주민자치기능을 강화하기 위해서는 모델 안을 도출하기 위해서는 행정안전부에서 운영되는 개편위원회에서 주요 쟁점들을 위주로 검토하고, 근린거버넌스 실현을 위한 적합성이나 읍,면,동 및 주민자치센터에서 운영되는 문제점에 대한 극복 가능성도 논의되어야 할 것이고 일본의 자치회나 영국의 패리시와 같은 해외사례의 시사점이 분석된 토대가 준비되어야 할 것이다. 우선적으로 근린거버너서 이론 중에서 Lowndes & Sullivan의 유형 중 근린역량강화 모형에서 이를 실현하고 Kooiman의 공동거버넌스를 실현하는 모델이 되기 위해서는 주민자치회가 지역사회를 대표하는 행정과의 관계가 되고 지역사회의 의견을 수렴하고 형성해낼 수 있는 리더로서의 역할을 충분히 수행할 수 있고, 평등한 기반 위에 지역사회의 참여를 활성화하는 것이 필요할 것이다. 이러한 공동거버넌스 실현을 위해서는 읍,면,동의 최하위 단위에서부터 수평적인 협력관계가 형성되어야만 할 것이다.

이는 어떤 이론적인 모형과도 무관하게 주민자치위원들이 선출방식부터 합리적으로 운영하고 그 내부적인 교육을 통해서 지속적인 주민자치역량을 강화하며 법적인 근거나 그 재원확보 등 주민자치의 기반을 마련하는 것이 중요할 것이다. 현재 우리나라에서 읍,면,동 단위의 주민자치에서 문제점이라고 한다면, 읍,면,동의 주민자치 지원기능이 부족하다는 점과 민관 또는 민간 간에 원활한 협력이 쉽지 않

다는 점, 뿐만아니라 주민자치센터가 주민자치 역할을 제대로 하지 못한다는 점, 주민자치위원회가 애매한 성격으로 남아 있고 또한 주민자치위원의 자질이 부족하다는 점들이 지적되고 있다. 이러한 환경 속에서 통합형으로 운영된다면 읍,면,동 단위 주민자치 지원기능이 부족한 상황에서 사무기구 기능까지 수행하기에는 무리가 따를 것으로 판단된다. 여전히 반민반관의 애매한 성격으로 운영되기 쉬운 것이다. 광범위한 위임위탁업무를 수행한다면 민관 및 민간 간의 협력관계 형성과 자치기능 활성화에서도 부적합하다는 의견이 대다수를 이루게 될 것으로 예상된다.

이를 위해 읍,면,동 근린단위의 접근성을 확보하는 한편 지역민들의 의식수준과 민간자원 간 차별성과 협력관계를 고려한다면, 시,군,구 단위의 주민주도형보다는 협력형 모델이 더 적합할 수도 있다. 역사적으로나 환경적인 차이는 있을 수 있지만 일본의 자치회와 영국의 패리시의 비교를 통해 거버넌스모델을 분석해보자면 다음과 같다. 행정과의 관계나 그 기관의 구성에서는 그 모형에서 일부 차이를 보이지만 자원봉사자나 유급 사무직원을 두도록 하는 협력형이나 주민주도형과는 일치하는 구조이기 때문에 행정과의 관계에서도 보다 대등한 협력관계를 형성하는 것은 물론 비행정적 분야에서 위탁을 수행하기 때문에 협력형이나 주민주도형과 유사하다고 요약될 수 있을 것이다. 그 외에 행정안전부의 개편위원회에서 논의 중인 설치단위, 재원, 구성의 내용이 대부분 유사하다고 판단된다. 이러한 분석을 바탕으로 바람직한 거버넌스 모델을 수립하자면 기본적으로 협력형을 근간으로 하여 별도의 독립된 단체로 설립하되, 읍,면,동 단위로 1개 이상을 설치하는 것을 원칙으로 해야 할 것이다.

주민자치위원의 역량을 강화하기 위하여 위원을 선출하는 방식을 합리화하고 자격요건을 엄격히하여 주민자치회연합회 등은 필요시 설치토록 하는 것도 고려해볼 만 하다. 그 기능은 구역 내에서 주민들의 화합이나 발전을 위한 사항, 비행정적 분야에 관한 위임이나 위탁에 관한 사항을 읍, 면, 동단위 수평적 관계에서 협의하거나 심의하도록 하는 것이다. 그 밖에 시범실시에 관해서는 행정안전부와 실무적인 협의를 통해 결정하는 것이 바람직하며, 현재의 주민자치위원회를 확대, 개편하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

2. 맺음말

끝으로 1년간의 영국 버밍엄에서 수학하면서 진행한 연구주제에 대한 개인적인 고민과 소회를 정리해보자면, 다음과 같다. 개인적으로는 2018년부터 시작된 서울형 주민자치의 발전모델을 위한 고민은 2015년 자치행정과에서 찾동 사업을 진행하면서부터 시작되었던 것 같다. 몸은 자치행정과를 떠나 다른 업무를 하게 되었지만, 사업에 대한 중간평거나 보도자료를 보면서 본 사업에 대한 관심은 계속되었고, 이는 영국에서 수학하는 동안 지속적으로 고민에 고민을 거듭했었다. 발전모델에 참고할 선행사례를 선정함에 있어서도 해외의 사례와 국내의 사례를 하나씩 포함했던 것은 역사적 배경은 다르지만, 세계적으로 가장 앞선 사례인 영국을 살펴보고, 우리와 뿌리가 같은 제주특별자치도의 사례를 세심하게 알아본 것도 그 맥락에서였다. 개인적인 바람을 하나 더하자면, 서울형 주민자치의 성공의 열쇠는 제도적 뒷받침이나 이론적 연구보다 실제 주민자치를 실행하는 주민의 역량강화에 있다고 본다. 주민자치는 사람이 하는 일이고, 주민의 역량이 뒷받침되지 않는다면 성공은 요원하다고 생각한다. 주민자치는 사람이 하는 일이고, 그 사람의 역량이 성공의 성패를 결정할 것이다. 서울형 주민자치의 발전적인 모습을 응원한다.

■ 참고문헌 ■

- 주민자치조직의 법제화(주민자치회에 관한 법류 제정의 방향 모색)
서울시립대 문상덕 교수(2017.2.28.)
- 주민자치의 의미〔住民自治, inhabitants autonomy, citizen autonomy〕, 대영문화사, 2009. (접속일 : 2021년 8월)
<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=77835&cid=42155&categoryId=42155>
- 주민자치와 주민자치회의 차이점, (네이버 지식백과) (접속일 : 2021년 8월)
http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2825656&cid=55772&categoryId=55810#TABLE_OF_CONTENT1
- 행정안전부, 2017.7.13. “지방자치의 발자취, 기록으로 보다” 보도자료, (접속일 : 2021년 8월)
https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=58897
- 신용인, ‘주민자치센터의 비판적 고찰에 관한 토론-제주특별자치도 주민자치위원 추첨 선발을 중심으로-, 주민자치 VOL62. 2006, 12월호
- 서울시, 자치분권 개헌 반영한 ‘서울형 주민자치회’ 본격 시행, 서울시 언론보도자료(18.3.28)
- 읍면동 거버넌스 모델에 관한 연구, 서울대학교 김진희 석사논문(2012년)
- 한국 주민자치회 실시의 바람직한 모형 제안에 관한 연구, 부산대학교 노영은 석사논문(2017년)
- 주민자치회의 운영방안에 관한 연구, 한양대학교 김운태 석사논문(2014)
- 서울시 찾아가는 동주민센터 2단계 사업 성과관리 학술용역, 서울연구원, (2017.12)
- 특별기획_주민자치법 입법연구 포럼자료 중
③영국의 주민자치와 주민자치회 : 영국의 지방행정체제 변화와 주민자치 기반 (접속일 : 2021년 8월)
<https://www.thepublicnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=12003>
- 서울형 주민자치회 모델 구상과 추진전략, 서울연구원, 안현찬, 2018.9.12.

- 서울형 주민자치회 사업의 이해(교안), (접속일 : 2021년 8월)
www.eplearning.or.kr
- 2019 서울형 주민자치회 시범사업 매뉴얼(교육자료)
- 서울시마을공동체지원센터 : 서울형 주민자치회 성과발표회, (접속일 : 2021년 8월)
<http://www.epmaeul.org/news/articleView.html?idxno=330>