

지방자치실천포럼

08



이달의 Issue | 주민자치회

● 논단

- 주민자치의 재해석을 통해 본 주민자치회의 제도화 방향
- 주민자치회 시범사업의 성과와 개선 과제



한국지방행정연구원 지방자치실천포럼 통권 제73호 / 발행인 한국지방행정연구원장 하혜수 / 편집위원장 이창균
위원 권오철 박진경 김건위 김성주 김대욱 강영주 / 담당부서 연구기획과

연락처 T 02-3488-7361 F 02-3488-7305 / 홈페이지 www.krila.re.kr / 디자인 크리커뮤니케이션

- 본 지방자치실천포럼은 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.(무료) newsletter@krila.re.kr
- 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치실천포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr

CONTENTS

August 2015 | vol.73

2015.08

이달의 Issue

– 주민자치회

04 논단

- 주민자치의 재해석을 통해 본 주민자치회의 제도화 방향
- 주민자치회 시범실시의 성과와 개선 과제

18 국내외 우수사례

- 마을주민이 함께하는 자치, 평생 살고 싶은 내 어머니 같은 동네, 평내동주민자치센터
- 일본의 주민자치회 : 오오야마자치회(大山自治会)

29 지방자치단체 탐방

- 소통과 주민참여, 행정혁신을 위한 다양한 제도 및 프로그램을 운영하는 시흥시

34 연구원 동정



18



18



29

주민자치의 재해석을 통해 본 주민자치회의 제도화 방향



곽현근

대전대학교 행정학과 교수

혼란스러운 주민자치 개념

단체자치와 주민자치는 지방자치를 대표하는 두 가지 원리다. 일반적으로 단체자치가 중앙정부로부터의 지방정부의 독립성을 강조하는 개념이라면, 주민자치는 지방정부가 주민의 의사와 통제를 기반으로 구성되고 작동해야 한다는 민주주의 원리를 반영한다. 현재 우리나라의 지방자치는 비록 미흡한 수준이지만 중앙정부로부터 어느 정도 권한과 책임을 위임받아 자치사무를 수행한다는 면에서 단체자치의 성격을 띤다.

그렇다면 주민자치는 어떠한가? 많은 이들이 주민자치를 마을문제를 주민들 스스로 해결해 나가는 생활자치의 의미로 받아들이면서 혼란과 오해가 발생한다. 하지만 주민자치는 앞서 언급한 것처럼 지방정부의 민주적 구성과 운영원리를 강조하기 위한 개념이다. 지방자치제도의 맥락에서 지방정부의 민주성 확보를 위한 지배적 형태가 대의민주제다. 우리사회 지방자치도 현재 자치단체장과 지방의회를 주민직선에 의해 구성하고 정기적 선거를 통해 책임을 묻는다는 점에서 대의민주제 중심의 주민자치가 시행되고 있다고 말할 수 있다.

그렇다면 상식적 의미의 주민자치로 간주되는 풀뿌리자치, 마을자치, 생활자치의 현상 또는 이념은 지방정부의 민주성에 초점을 두는 주민자치의 원리와는 어떻게 타협될 수 있는가? 해답의 단초는 대의민주제를 유일한 지방정부의 민주성 원리로 바라보는 관점을 벗어나는 데서 찾을 수 있다.

대의민주제의 민주성결함의 처방으로서의 주민자치

선출직 정치인과 일반시민 사이의 정치적 분업에 기초한 대의민주제는 현대사회의 지배적 정치패러다임이다. 하지만 대의민주제로 대표되는 지방정치가 제대로 작동해 주민의 신뢰를 얻었더라면, 굳이 주민자치라는 용어가 새삼스레 주목받았을 이유는 없다. 대의민주제가 성숙한 선진국에서조차 대의민주제의 '민주성결함'(democratic deficit) 현상은 심각한 정치문제로 부각되어 왔다. 민주성결함은 대의민주적 정부제도에 대한 시민통제력의 단절을 의미한다.

몇 년에 한 번씩 치르는 선거는 다양한 의견과 평가의 가능성을 단 한 표로 결정하도록 강요하기 때문에 선출직 공직자의 명확한 책임을 묻는 것은 사실상 불가능하다. 또한 대다수 비선출직 공직자는 시민들에게 직접적으로 책임지지 않는다. 정치와 시민사회의 철저한 분리 또는 공직자에 대한 정보 부족은 정치인과 관료의 통제 메커니즘으로서 선거의 효과를 약화시켜 왔다.

민주성결함의 핵심은 엘리트 중심의 정치행정이 주인-대리인 관계를 망각하고 자신의 게임에만 몰두하면서, 정치과정에 대한 시민의 좌절감과 국가기관의 불신을 키워왔다는 것이다. 이러한 정치적 소외와 불신은 정치적 무관심과 투표와 같은 전통적 형태의 정치 참여 감소로 이어지면서 '축소된 민주주의'(diminished democracy)를 야기하고 국가정당성의 위기로까지 귀결된다. 대의민주적 지방정부도 민주성결함의 문제로부터 자유로울 수 없다.

대의민주제의 민주성결함을 치유하고, 민주주의에 대한 믿음을 갱신하기 위해서는 선거제도 등의 정치개혁만으로 부족하다는 결론 속에서, 다양한 대안적 민주주의에 대한 담론이 형성되어 왔다. 직접민주주의, 숙의민주주의, 결사체민주주의 등 넓은 의미의 참여민주주의의 새로운 관점들은 공통적으로 민주주의 갱신을 위해서는 시민의 투표행위 이상의 관여가 필요하다는데 동의하고, 시민 참여과정을 강화하는 정치개혁에 초점을 맞추고 있다.

주민자치는 근본적으로 민주주의 재해석을 통해 대의민주제의 민주성결함을 보완하고 지방정부의 민주성을 강화하는 정치적 차원에서 접근해야 한다. 특히 넓은 의미의 주민자치는 주민의 선거참여 방식으로 이미 존재해 왔지만, 최근의 주민자치는 좀 더 적극적인 형태의 주민참여를 강조하는 관점으로 이해할 수 있다.

참여민주주의 관점의 주민자치의 재해석

참여민주주의에 기반을 둔 적극적 의미의 주민자치는 유권자로서의 투표행위를 넘어서는 공공참여(public participation)를 요구한다. 주민자치가 요구하는 공공참여는 크게 두 가지 유형으로 분류해 볼 수 있다. 첫째, 정치적 참여 이전에 자신이 살고 있는 지역의 의제를 중심으로 주민들의 조직화를 통해 집단적 역량형성과 문제해결 과정에 참여하는 것이다. 이러한 유형의 참여는 지역사회 결사체적 활동을 통한 주민들 사이의 관계에 초점을 둔다는 점에서 '수평적 참여'의 의미를 갖는다. 둘째, 공식 제도적 관점을 중시하는 것으로, 현존하는 정치행정구조에서의 의사결정 과정 및 서비스 전달과정에 주민들이 관여하는 것이다. 이러한 유형은 국가와의 관계에 초점을 둔 '수직적 참여'의 의미를 갖는다.

제대로 된 주민자치를 위해서는 위의 참여유형의 하나를 선택하는 문제가 아니라 어떻게 두 유형의 참여를 활성화하고 유기적으로 연계하는가가 중요해진다. 즉, 주민자치는 대의민주제의 단순한 투표참여의 의미를 넘어 지역의 문제해결을 위한 지역공동체 단위의 결사체적 참여와 그러한 결사체적 역량에 기반을 두고 지방정부의 정치행정과정의 참여로까지 주민참여의 의미가 확대되고 있고, 확대되어야 한다는 실증적·규범적 원리를 반영한다. 이러한 관점은 주민자치를 주민에 의한 생활자치 공간에만 국한시켜 마치 지방정부와는 독립된 별개의 지방자치가 존재하는 것으로 인식하는 이분법적 오류를 극복하는데 기여할 수 있다.

참여민주적 주민자치는 대의민주제에 기초한 지방자치와는 다른 철학적·규범적 기반 위에서 출발한다. 대의민주제는 일부 엘리트들이 다른 사람들보다 중요하다는 철학에 기초하지만, 참여민주적 주민자치는 사회의 모든 구성원들이 평등한 권력과 지위를 가져야 한다는 아이디어에 기초한다. 엘리트 중심의 지방자치가 주민들 스스로 자신의 삶에 대한 통제 또는 운명을 다른 사람들에게 맡기는 것을 의미한다면, 참여민주적 주민자치는 개인 또는 집단 수준의 자기결정의 확대를 통해 주민들 스스로 자신의 삶에 대한 주인으로서의 모습을 되찾는 것을 의미한다. 이 때 지방정부는 서비스 공급자의 역할을 넘어 시민들의 정치적 의사결정 과정에의 초대를 통해 책임감 있고 적극적인 공동체 구성원을 양성하는 장치로 간주된다.

특별법 ‘주민자치회’의 어설픈 제도화 맥락

주민자치회는 2010년 10월 제정된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」(이하 ‘특별법’)에 근거를 두고, “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양”을 위해 읍면동에 구성되는 주민조직을 말한다. 특별법은 주민자치회가 설치되면 주민화합 및 발전을 위한 자체 사업뿐만 아니라 관계 법령, 조례 또는 규칙에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 위임·위탁 받아 수행할 수 있음을 밝히고 있다. 또한 주민자치회 위원은 기초자치단체장이 위촉하는 것을 특징으로 하고 있다. 이후 특별법 부칙에 따라 2013년 안전행정부가 공모를 통해 전국 31개 읍면동을 선정하고 시범사업을 실시한 지 2년에 가까운 시간이 흘렀다.

그 동안 지방자치 논의가 단체자치와 행정중심으로 이루어졌음을 감안할 때, 주민자치회 논의를 계기로 주민자치와 지방자치의 민주적 성격에 대한 관심의 불씨를 지피게 된 것은 다행한 일이다. 하지만 주민자치의 제도화 노력인 주민자치회 설치가 지방정부의 ‘정치개혁’이 아닌 ‘행정개혁’의 부자연스러운 맥락에서 다루어졌다는 점은 간과할 수 없다.

특별법은 지방정부의 통합, 기능과 분권 등을 다루는 전형적인 지방행정개혁 노력의 산물이다. 반면, 주민자치회는 도입 목적에서 보듯이 지방민주주의의 강화라는 정치적 의제다. 정치적 의제인 주민자치회 설치를 지방정부 구조와 기능과 관련한 행정개혁의 맥락에서 다룸으로써 지방정부의 민주성 강화 차원이 아닌 지방행정기능(업무)의 대체 또는 보조를 위해 주민자치회를 도입하는 모양새를 띠게 된다. 실제 주민자치회 기능을 규정한 특별법 제21조 또는 주민자치회 시범사업의 추진내용을 보면, 주민참여와 관련된 내용은 찾아볼 수 없고, 주민자치회에 부과된 ‘업무’와 ‘사무’에 관한 내용으로 일관되면서 마치 주민자치회가 국가의 사무를 떠맡은 하위기관과 같은 인상마저 주고 있다.

결국 읍면동의 기존 자생단체들의 탄생 배경과 마찬가지로, 주민자치회는 행정기능 보조를 위해 새로운 주민조직 하나를 만들고 사회봉사 차원의 책임을 부과하면 된다는 정치인들의 짧은 생각과 행정편의주의 관행의 산물로밖에 볼 수 없다. 지방정부의 행정체제변화와 기능전환의 관점에서 출발한 태생적 한계 속에서 특별한 지원 없이 가중된 기능과 책임만을 요구받는 주민자치회가 향후 밟아갈 경로는 기존의 주민자치위원회와 크게 달라 보이지 않는다.

주민자치회의 제도화 방향

그 동안 주민자치회의 논의가 행정계층의 구조와 기능배분의 관점을 벗어나지 못하면서 지방민주주의의 성격에 대한 심층적 논의와 고려는 실종된 상태다. 결과적으로 참여민주주의는 고사하고 자칫 지방정부의 대의민주제가 갖는 대표성(정당성)과 정치적 책무성(accountability)의 원리마저 훼손할 수 있는 모형이 아무런 비판 없이 받아들여지고 있다.

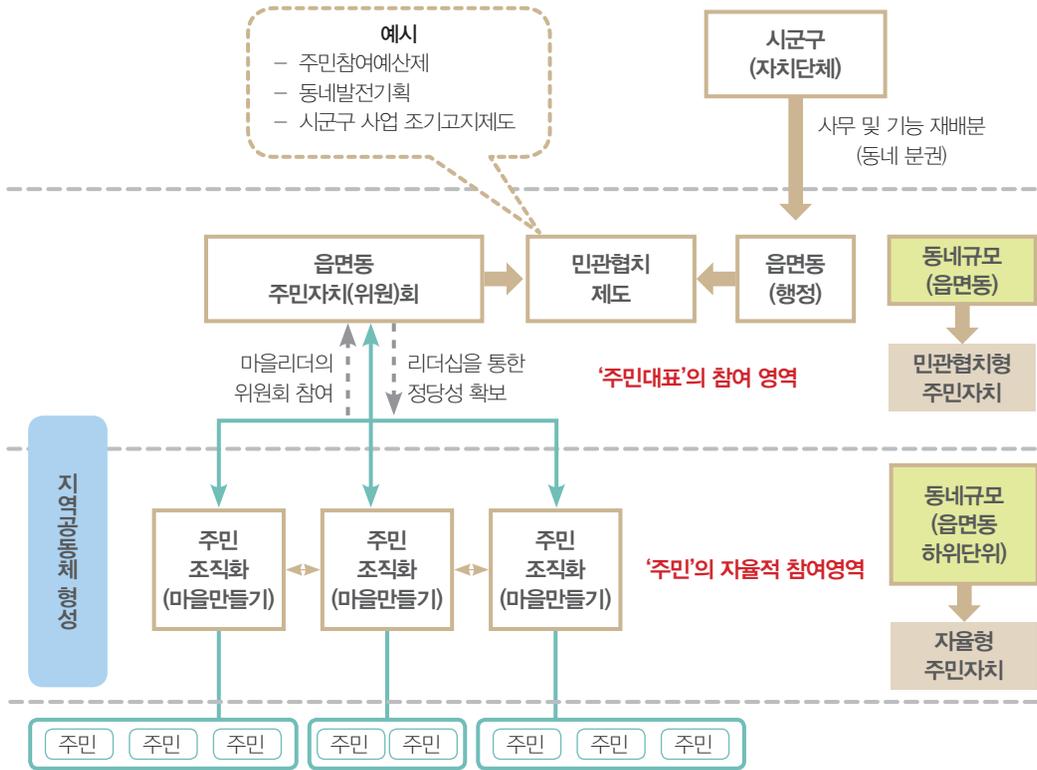
읍면동의 행정조직을 주민조직인 주민자치회 산하 사무기구로 전환하는 것을 골자로 하는 주민자치회 실시모형인 ‘통합형’이 대표적이다. 만약 주민자치회가 주민직선에 의해 정치적 대표성을 갖춘다면, 영국의 패리쉬카운실(parish council)과 같은 동네의회 형태의 정부가 되면서 사실상의 준자치계층의 추가 또는 축소된 규모의 대의민주제 실험의 의미를 부여할 수 있다. 하지만 이러한 처방은 대의민주제 보완을 위한 참여민주적 주민자치와는 거리가 멀다.

반면, 현재 지방자치발전위원회의 구상처럼 주민자치회가 주민직선이 아닌 방식으로 구성되는 경우, 민간조직 아래 공공 관료조직이 위치하게 되면서 정부조직도 민간조직도 아닌 애매한 형태의 조직이 된다. 무엇보다도 일반 공무원은 선출직 공직자에게 책임을 지고, 선출직 공직자는 선거를 통해 최종적으로 주민에게 책임을 지는 대의민주제 책무성의 기본원리가 무너지게 된다. 또한 상시적 전문가 집단인 기초자치단체와 읍면동 사무기구의 틈바구니에 위치하면서 주민자치회가 주민조직으로서의 정체성을 잃거나 현장 공무원에 대한 명령통일의 원칙이 무너지면서 혼란과 비효율을 야기할 가능성이 크다.

참여민주적 관점에서 바라볼 때, 주민자치회에게 기대되는 것은 주민의 수평적이고 수직적인 공공참여의 매개체 역할을 수행하되, 정부로부터 독립적인 지역사회 결사체로서의 정체성을 강화하고 유지해 나가는 것이다. 특히 지역공동체의 대표 조직으로서의 정체성을 잃지 않고 국가행위자와 대등한 기반 위에서 의미 있는 상호작용을 통해 지역공동체와 국가의 상호의존적 관계를 강화하는 매개역할이 요구된다. 이러한 맥락에서 필자는 줄곧 <그림 1>과 같은 ‘협력형’을 바람직한 모형으로 제시해왔다.

협력형 주민자치회 모형의 제도화는 행정보조의 맥락에서 사회봉사 차원의 선언적 기능(사무)을 부과하는 형태가 아니라, <그림 1>에서처럼, 주민, 주민자치회, 읍면동 행정조직, 기초자치단체와 같은 지방민주주의의 산재된 정치적 행위자들의 관계와 상호

〈그림 1〉 바람직한 협력형 주민자치회의 기본 모형



작용의 큰 틀에서 주민자치회로부터 기대되는 분명한 사명과 역할을 도출하고, 의미 있는 상호작용이 가능하도록 구속력 있는 게임의 규칙들을 고안하고 적용하는데서 출발해야 한다.

그림에서 '자율형 주민자치'는 수평적 공공참여의 의미를 가지는 반면, '민관협치형 주민자치'는 수직적 공공참여의 의미를 가진다. 견고한 주민자치회의 기반을 만들기 위해서는 주민자치회 스스로 수평적 주민참여의 촉진자 역할을 통해 지역공동체 회복과 형성에 기여하고, 다양한 활동의 결과를 통해 주민들 사이에서 꼭 필요한 주민조직이라는 인식의 형성과 함께 정당성을 확보하는 것이 중요하다. 특히 읍면동 단위 주민조직으로서 읍면동 하위 단위에 존재하는 다양한 이질적인 지역공동체 또는 주민조직을 잇는 교량적 역할 또는 이해관계의 조정역할이 주민자치회의 중요한 사명이 되어야 한다. 또한 정부의 '초대된 공간'에서 주민대표 조직으로서 지방정부의 의사결정과 자원배분에 실질

적 영향력을 가질 수 있도록 주민참여예산제와 같은 구체적이고 강력한 참여제도가 주민자치회와 연계해 읍면동 단위에서 실시되어야 한다. 제대로 된 주민자치회의 제도화를 위해서는 부처별로 추진 중인 각종 마을만들기 관련 제도, 최근 행자부가 추진하고 있는 '지역공동체활성화법' 등이 일관된 관점에서 연계 또는 통합될 필요가 있다. 주민자치 활성화를 위해서는 참여공간을 여는데 그치지 않고, 주민과 공무원들이 새로운 공간에서 의미 있는 상호작용이 이루어질 수 있도록 역량형성과 학습을 위한 지원수단들이 제도 설계에 반드시 포함되어야 할 것이다.

주민자치회 시범실시의 성과와 개선과제

주민자치회 도입 배경

주민자치회 도입의 법적 근거인 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에는 “주거단위의 근린자치 활성화(제18조)”, “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양(제27조)” 등을 위하여 주민자치회를 설치·운영한다고 규정되어 있다. 정부가 지속적으로 추진하고 있는 행정체제개편의 핵심은 시군구의 통합이다. 그런데, 시군구 통합의 추진에 따른 행정의 수비범위 확대에 인하여 행정과 주민간의 간격이 벌어지고 행정서비스의 사각지대가 확대되어 가고 있으며, 도시화의 진전 등으로 지역공동체 의식부족과 주민이 지역사회활동에 참여하는 비율이 아주 저조한 실정이다. 이러한 문제점들을 시정하기 위하여 학계와 시민단체 등에서 기초자치단체를 중심으로 하는 주민자치를 강화하기 위한 제도적인 장치의 모색을 요구하게 되었다.

주민자치회는 주민 중심의 근린자치를 활성화하겠다는 목표를 가지고, 주민의 지역에 대한 소속감과 주민화합 및 지역발전을 위한 자발적인 노력의 확대, 행정기관의 동원에 의한 소극적·제한적인 참여를 탈피하고, 지역 내 직능조직·단체 등과 연계관계의 구축, 지방자치단체와 주민 간 유기적인 협력관계의 확대를 통하여 현장 중심의 행정서비스 제공, 능동적인 주민의 참여를 통해 지방행정체제 개편에 따른 민주성 보완 등의 기능을 수행하는 주민공동체의 주축이 될 것을 기대하고 있다.

주민자치회는 기존 주민의 자치조직으로 형성된 주민자치센터의 한계와 문제점 등을 보완하기 위하여 기획되었다. 주민자치센터는



김필두

한국지방행정연구원
지방조직분석진단센터 연구위원

1999년부터 읍면동에 ‘주민자치센터’를 설치하였으나, 자치기능 강화 측면보다는 문화·복지기능 강화 측면이 강하였다. 대부분의 ‘주민자치센터’가 행정기관 주도로 운영되고 있으며, 주민에게 자치 주체로서의 권한과 책임이 부여되지 않았다. 특히, 주민자치위원의 지역대표성, 자치역량, 적극적 활동의지 등의 부족으로 주민자치의 구심점 역할을 수행하는데는 한계가 있었다.

주민자치회 시범실시의 추진 개요

주민자치회는 제18대 국회(2010년)에서 제정된 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 근거로 하여 탄생되었다. 특별법을 근거로 하여 대통령직속 지방행정체제개편위원회에서는 주민에게 실질적인 권한을 부여하고, 운영의 자율성을 보장함으로써 풀뿌리 지방자치의 활성화 및 민주적 참여의식 고양을 위한 주민자치회의 모델을 개발하였다. 당초 한국지방자치학회에서 개발한 주민자치회의 모델은 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3개 모델이었다. 이들 3개의 모델들은 ‘지방행정체제 개편 기본계획’에 반영되었다.

당초에는 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3개 모델을 모두 시범시의 대상으로 반영하기로 하였으나, 통합형(현행 법규 위반)과 주민조직형(읍면동 폐지가 전제)은 현행법의 개정등이 필요하기 때문에 법률 등의 개정없이 조례의 제정만으로 시행할 수 있는 협력형 모델을 시범실시의 모델로 선정하였다.

주민자치회의 시범실시와 관련하여 안전행정부(현 행정자치부)는 행·재정지원과 홍보·교육 등을 담당하고 지방행정체제개편추진위원회(현 지방자치발전위원회)는 주민자치회 시범실시에 대한 모니터링, 평가, 법률제정안 등을 마련하는 역할을 각각 분담하여 담당하였다.

행정자치부에서는 지방자치단체의 추진의지와 수행능력 등을 고려하여 전국 3,400여개 읍면동(신청 166개) 중 총 31개 읍면동을 시범지역으로 선정하고, 주민자치회 시범실시 대상 31개 전 지역을 대상으로 주민자치회 조례를 제정하게 하고, 지역별 약 1억 원 정도의 특별교부세를 주민자치회의 구성과 운영에 필요한 재원으로 지원하였다.

주민자치회 시범실시 모형(협력형)의 주요 내용

협력형은 읍면동과 주민자치회가 공존하며 협력하는 구조를 지니고 있기 때문에 읍면동 사무소는 존치하고 현행 기능을 수행하였다. 주민자치회는 현 주민자치위원회가 읍면동의 자문기능만을 수행해 오던 한계점을 극복하고, 읍면동 행정기능에 대한 사전 협의·심의권을 부여하여 주민자치회의 권한을 강화하였다.

주민자치회 위원의 주민대표성을 확보하고 주민·지역대표성, 전문성, 자발성 등을 확보하기 위하여 다양한 방식을 활용하였으며, 공개모집 방식으로 선출된 위원이 주민자치위원회 전체를 구성할 수 없도록 제한하고, 상·연령·소득수준 등을 고려하여 계층별로 균형 있게 구성하도록 표준조례안에서 규정하고 있다.

주민자치회는 현행 읍면동 사무소의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등에 관한 사항 등에 대하여 사전에 읍면동장과 협의·심의하고, 주민화합 및 발전을 위한 사항 등에 대해서는 자치적으로 처리하며, 국가 혹은 지방자치단체로부터 일정한 사무를 위탁하여 수행할 수 있는 권한을 부여받고 있다.

주민자치회 시범실시 추진성과

주민자치회 시범실시의 첫 번째 성과로는 주민자치에 대한 인식의 제고를 들 수 있다. 주민자치회 시범실시 모형을 선정하기 위한 주민의견조사, 주민자치회 시범실시의 참여 여부를 정하기 위한 주민의견조사 등의 과정을 겪으면서 일반주민이 주민자치의 의미와 실체에 대하여 보다 구체적으로 이해하게 되었다. 또한, 시범실시지역의 주민자치회 조례 제정 과정에서 주민자치의 기본방향 등에 관하여 지방의회 의원들이 재인식하게 되었다.

둘째, 주민자치회 위원들의 위상, 사기와 의욕 등이 높아졌다. 과거 읍면동장이 위촉하던 주민자치위원이 시군구청장이 위촉하는 주민자치회 위원으로 전환되어 외견상 격의 높아진 것으로 인식되었다. 또한, 주민자치센터에는 아무런 법적 뒷받침이 없었으나, 주민자치회는 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』이라는 든든한 법적 근거가 마련되었다. 과거 읍면동장의 자문기구로만 역할을 하던 주민자치위원회와는 달리 주민

자치회는 읍면동과 대등한 입장에서 읍면동의 일을 협의할 수 있는 권한을 부여받아서 민관협력의 기틀이 마련되었다. 이에 주민자치회 위원들은 마을을 위하여 무언가 할 수 있겠다는 의지와 높은 사기를 유지하게 되었다.

셋째, 주민자치회를 본격적으로 시행하였을 경우에 발생할 수 있는 시행착오를 미리 예방할 수 있도록 주민자치회 제도와 협력형 모델의 문제점 등을 경험적으로 확인할 수 있었다. 즉, 주민자치회의 법적 성격구명 문제, 재정의 자율성 문제, 운영의 자율성 확대를 위한 주민대상 교육의 필요성, 관련 법령 및 조례 개정의 필요성, 협력형 모델의 한계와 문제점 등을 확인할 수 있었다.

주민자치회 시범실시의 문제점

주민자치회 시범실시과정에서 나타난 문제점으로는 첫째, 주민자치회의 구성과 운영에 관한 문제점이다. 주민자치회 위원을 추천하는 위원선정위원회의 대표성과 전문성이 없다는 지적을 받았다. 위원선정위원회를 시군구 단위로 구성하는 경우, 읍면동의 사정에 어두운 인재로 구성될 수 있고, 읍면동 단위로 구성하는 경우, 인적자원의 부족으로 주민자치위원과 차별성이 없게 되었다. 또한, 자생단체 대표로 구성하여 주민자치회 위원의 자존감에 손상을 주어 반감을 사고 있었다. 위원선정위원회를 일회성으로 운영하는 한시적 조직으로 구성하였다는데도 문제가 있었다.

둘째, 주민자치회 구성의 문제점이다. 농어촌 등 인구가 적은 지역에서는 실제로 일할 수 있는 기준에 맞는 위원을 발굴하기가 어려웠다. 또한, 지역대표, 주민대표, 직능대표 등의 구분이 제대로 되지 않고 균형있게 선출하기 어려웠다. 해촉의 기준, 사유, 해촉절차, 해촉권자 등에 대한 규정이 명확하지 않았으며, 주민자치회의 회장의 선출 방법, 임기 등에 대한 명백한 규정이 없었다.

셋째, 주민자치회 운영의 문제점이다. 주민자치회 위원의 자질과 역량이 부족하다는 비판은 과거 주민자치위원회와 별반 달라지지 않았다. 주민자치회 위원의 생업종사에 따른 회의 미참석 문제와 회의를 비롯하여 주민자치회 활동에 적극적으로 참석하는 경우, 생업을 소홀히 할 수 밖에 없어서 경제적 수입이 감소하게 되었다는 등의 문제가 지적되었다. 주민자치회 위원의 권한과 책임에 관한 조례의 규정에도 불구하고 행정에 관한 정보나 지식이 공무원에 비하여 월등히 부족한 주민자치회 위원들은 읍면동과 대등

한 입장에서 읍면동의 일을 사전에 협의하기 보다는 여전히 읍면동의 자문역할의 수준에 머물고 있었다.

넷째, 주민자치회 사무보조기구(사무국)의 문제점이다. 조례에는 사무국의 설치에 관한 규정이 없다. 따라서 사무국의 설치는 각 주민자치회의 재량으로 되어 있다. 시군구가 지원하거나 유급사무원을 채용할 만한 재원이 있는 주민자치회를 제외하고는 전담 유급사무원이 근무하는 사무국의 설치가 어렵게 되어 있다. 주민자치회의 전문성 확보 및 주민자치회 위원의 부담을 경감하기 위한 중간조직의 설치·운영의 필요성이 강조되었다.

다섯째, 주민자치회 수행 기능의 문제점이다. 주민자치회 위원 법적 신분이 모호하다. 특별법상에는 주민의 대표라고 포괄적으로 규정되어 있지만, 위촉방법과 절차상에서 여전히 대표성에 대한 논란의 여지가 남아 있다. 주민자치회 위원의 법적 신분은 권한과 연관되어 있는데, 권한 범위가 불분명하다. 지역 내 다른 단체와 비교할 때, 다양한 주민단체와 모임 등을 이끌수 있는 법적인 신분 규정이 되어 있지 않다는 점에서도 주민자치회가 주민을 대표하는 주민자치 조직인가에 대한 의문을 갖게 한다. 주민자치회가 수행할 수 있는 기능의 배분도 모호하다. 이전의 주민자치위원회 또는 주민자치센터의 운영과 차이가 없으며, 일부 주민자치회 위원도 주민자치위원회 운영과의 차이를 인식하지 못하고 있다. 주민자치회의 주요 기능인 협의기능, 위탁사무의 수행기능, 주민자치사무 수행기능 등의 범위와 내용 등에 대한 명확한 규정이 없어서 주민자치회가 의욕만 앞서우고 실질적으로 하는 일은 별로 없다는 비판을 받기도 하였다.

여섯째, 주민자치회 재원확보의 문제점이다. 주민자치회 시범실시에서 중앙정부와 자치단체의 재정재원에 대한 의존경향이 매우 컸다. 자체재원은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 재원을 국가나 지방자치단체로부터 지원받게 되면 그만큼 국가나 지방자치단체로부터의 간섭도 커지게 되어 실질적인 주민자치에는 한계가 있게 된다는 지적이 있었다. 주민자치회 위원의 활동예산도 부족하여 위원의 출장수당 신설을 포함한 각종 수당의 상향 조정이 필요하고, 주민자치활동으로 인한 경제적 손실을 보전해 주는 조치가 필요하다는 지적도 제기되었다.

향후 개선과제

첫째, 주민자치회의 구성과 운영이다. 위원 정수는 20명~50명 사이에서 지역의 특성을 고려하여 자율적으로 조정할 수 있는 재량권을 부여하여야 한다. 인력자원이 부족한 농어촌지역의 경우, 주민자치회 위원에 출향인사의 참여를 허용하는 방안을 검토하여야 한다. 표준조례상에 규정되어 있는 지역대표, 주민대표, 직능대표 등의 비율은 지역의 여건에 맞게 탄력적으로 운영할 수 있도록 자율화하되, 주민자치회위원의 선출은 주민의 대표성을 고려하여 공모 중심으로 하는 것이 바람직할 것이다. 주민자치회 위원에 대한 해촉의 기준, 사유, 해촉절차, 해촉권자 등에 대한 명확한 규정이 필요하고, 회장의 선출 방법, 임기 등에 대해서 명백히 규정하여야 하며, 사무국의 설치를 의무화하고 전용 사무 공간의 확보 및 유급사무원의 채용을 국가와 지방자치단체가 지원하는 것이 필요하다.

둘째, 주민자치회 위원의 법적지위와 신분에 관련된 사항이다. 주민자치회 위원에게 공공의 이익을 위한 직무를 수행하기에 적합한 법적 지위를 부여해야 할 것이다. 주민자치회의 실시 모델에 따라 적합한 위원의 신분을 부여하는 것이 합리적이나, 실시 초기부터 일부 위원에 대한 공무원 신분 부여 시 위원 간의 지나친 경쟁, 대립과 갈등 요인이 발생할 수 있다. 모든 위원을 공무원으로 하는 것은 소요재정에 대한 부담이 매우 커지며, 무보수 명예직에 대한 가치의 훼손, 독일과 싱가포르는 준공무원, 미국, 영국, 프랑스, 일본 등은 민간인 신분이라는 외국사례 등을 고려하여, 가급적 민간위원의 신분을 부여하되, 통합형의 경우 최소 회장 1인이라도 공무원의 신분을 부여하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 주민자치회의 위원은 특별법 등의 규정에 따라서 공적인 업무를 담당하고 있기 때문에 여타 공직을 겸직해서는 안된다.

셋째, 주민자치회가 수행할 수 있는 기능을 명확히 규정하여야 한다. 그러기 위해서는 읍면동과 주민자치회 간 기능배분을 위한 명확한 기준이 필요하다. 읍면동과 주민자치회 간 기능배분의 기준을 예시하면, 다음과 같다.

- 행정기관(읍면동 등)이 수행하는 것이 바람직한 기능
- 주민자치회가 수행하는 것이 바람직한 기능
 - (협의사무) 주민과 행정과의 갈등 조정, 지역개발 등 주민생활과 밀접하고 행정과 주민의 역할 분담이 요구되는 사무 등

- (위임사무) 공무원의 업무량 경감, 행정서비스의 사각지대 해소, 읍면동 사무 중 단순 사실행위 처리 사무 등
- (위탁사무) 지역사회단체의 역량 활용, 공익성보다 능률성 요구, 주민생활과 직결된 시설 등의 관리운영 등
- (주민자치사무) 개별 읍면동의 고유한 특징을 살리고, 다수의 주민 참여가 가능하며 주민 화합 및 발전을 위한 사무 등

넷째, 주민자치회 재원의 확보방안이다. 주민자치회의 가장 중요한 재원은 국가 혹은 지방자치단체가 지원하는 의존 재원이 아니고 주민자치회의 자체 재원이다. 따라서 주민자치회 성공의 관건은 자체 재원의 확보에 있다. 시군구는 주민자치회가 스스로 자립할 수 있는 자체재원 확보를 위한 재원형성을 일차적으로 지원하여야 한다. 지방자치법 시행령에 주민자치센터의 운영을 지원하는 것이 사·도의 사무라고 규정하고 있으므로 사·도도 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다. 중앙정부(문체부, 농축산부, 고용노동부, 기재부, 행자부 등)의 공모지원예산(마을만들기, 마을기업, 사회적기업 등)을 통합하여야 하고, 행정자치부의 지역공동체 지원예산을 활용하여 주민자치회의 자주재원확보를 지원하여야 한다.

〈국내사례〉



류기호

남양주시 평내동
주민자치위원회 위원장

마을주민이 함께하는 자치 평생 살고 싶은 내 어머니 같은 동네 평내동주민자치센터

전국 주민자치 대상

2015년 남양주시 평내동 주민자치위원회는 “주민과 함께 하며 진정한 자치를 이룬” 한 해였다.

제작년 ‘제12회 전국주민자치박람회’에서 대한민국 주민자치 대상(국무총리상)을 수상하며 명실상부 대한민국 최고의 자치마을을 만드는데 성공하였다.

대상 수상에 따라 전국 주민자치센터의 벤치마킹 모델로 주목받아 전국 40개 시 400개 동 주민센터에서 주민자치위원, 단체장, 시군구의원, 공무원 등 2000여 명이 평내동 주민자치센터를 방문하여 주민자치 우수사례와 마을가꾸기 소풍 9경길 체험 탐방 등 성공적인 우수사례 전파 및 남양주시의 대외적 홍보효과를 극대화하여 2003년 10월 개소 이후 진정한 주민자치를 향해 주민과 함께 열정적으로 자치마을을 실현하고 있다.

마을가꾸기 소풍 9경길

평내동 주민자치위원회는 공동주택단지가 밀집한 평내동을 지역문화재와 연계한 7.25km의 소풍 9경길과 4개의 포토존 및 6개의 아트벤치를 조성하여 관광자원으로 발전시켰으며, 그동안 주민들에게 낯설었던 의안대군 사당과 조선시대 기와 가마터, 궁집의 문화재 행사를 통해 지역문화재에 대한 주민참여와 관심을 이끌어 내었다.

또한 쓰레기로 가득했던 빈 공터에 꽃과 나무를 식재하여 신바람나눔 실개천길, 커뮤니티 가야미길을 조성하고, 전통 문화·예술과 함께 여행하는 평내 슬로우 소풍 9경길 축제, 스토리가 있는 아트벤치, 시화거리를 조성하여 타지역에서 벤치마킹 다녀간 전국 주민자치위원, 공무원들에게 각광을 받아 향후 관광사업의 비전을 보이기도 하였다.

소풍 9경길 조성으로 평내동을 널리 알리고 외부에서도 평내동을 찾아올 수 있는 명소로 거듭나 지역 상권 활성화에도 이바지할 것으로 보인다. 특히 소풍 9경길 스토리텔링 사업은 지역 사회단체뿐만 아니라 학생, 학부모, 일반 주민 등 지역 주민의 자발적인 참여와 봉사로 이루어져 진정한 주민참여형 사업이었다.

〈그림 1〉 마을 가꾸기 사업(평내 슬로우 소풍 9경길 조성)



지역발전의 새로운 동력 - 주민자치 롤 모델 제시

특화사업(주민자치학교 리더스 아카데미, 청소년 자치위원회 운영, 지역발전 자문회의, 우수마을 벤치마킹 등) 및 소풍 9경길 보물찾기, 푸른시울림 시낭송 축제, 가족 백일장 및 사생대회, 전통문화예술과 함께하는 평내슬로우 소풍 9경길, 가족 백일장 및 사생대회, 마을가꾸기 사업 등 기획부터 실행, 평가까지 주민자치위원회 스스로 찾아가는 소통의 장 주민 간담회를 통하여 주민의 의견을 수렴하고 발로 뛰며 이루어 낸 성과로서 민간이 주도하고 행정이 뒷받침하는 진정한 주민자치 롤 모델을 제시하였다.

주민과 함께한 지역공동체 사업추진으로 평생 살고 싶은 내 어머니 같은 동네를 조성하였고 이런 과정을 통하여 진정한 주민자치를 실현한 결과 제12회 전국 주민자치박람회 대상을 수상하는 쾌거를 이뤘으며, 그 이후 전국 40개시 400여 주민자치센터의 벤치마킹이 줄을 잇고 있으며, 전국 자치마을의 모범적인 사례로 주목 받고 있다.

지역발전 자문회의 개최

2014~15년 역점사업으로 주민들의 지혜와 힘을 모아 살기 좋고 특화된 명품 자치마을을 만들기 위해 지역발전 자문회의를 매일 지속적으로 운영하여 지역 사회단체장, 입주자대표회장, 학교 운영위원장 및 학부모회장, 지역예술단체, 동호회 회원 등 각 분야별 대표자 80명을 자문위원으로 위촉하여 지역 현안사항을 논의함으로써 함께 고민하며 해결해 나갈 지역의 파수꾼을 발굴하였고, 평내동을 육아하기 좋은 동네, 안심하고 편안하게 어울더울 살 수 있는 마을을 만들고자 중장기 발전계획을 수립하고 하나씩 실천해 나갈 예정이다.

앞으로도 평내동 주민자치위원회는 전국 최고의 자치마을이라는 자부심으로 주민이 주인이 되는 진정한 자치문화 발전에 앞장서 나갈 것이다.

〈그림 2〉 지역발전 자문회의 회의과정과 발표



남양주시 최초 청소년 자치위원회 운영

2013년 주민과 함께하는 찾아가는 소통의 장 운영시 건의된 청소년의 음주, 흡연, 탈선의 문제를 고민하였고, 관내 청소년 스스로 지역사회에 애향심을 갖고 또래 청소년 문제를 함께 해결해 나가고자 2014년부터 현재까지 45명의 초·중·고등학생을 선착순 모집과 학교장의 추천서를 받아 청소년 자치위원회를 구성하였다. 위원회 운영방법은 정기월례회의와 임원회의를 통한 토의와 의안발의를 하며 풀뿌리 민주주의의 장을 체험하며 청소년도 주민이다라는 모토 아래 마을의 애향심을 고취하고 있다.

평내동 주민자치위원회와 청소년 자치위원회가 함께 워크숍을 개최하여 신규 세대가



함께하는 화합의 장을 마련하였고, 학생들이 직접 기획하고 홍보한 너나들이 모꼬지 축제, 소아암 어린이 돕기 청소년 벼룩시장, 학교 환경 캠페인, 소풍 9경길 약대울촌 환경 탐사 등 마을행사를 주도하며 청소년 자원 봉사자를 직접 발굴하는 등 자치문화를 선도 하고 있다.

주민자치학교 『리더스 아카데미』 운영

지역발전의 리더십을 발휘할 수 있는 창의적 지역 인재 양성과 주민자치 인턴과정을 위한 2012~15년 주민자치학교 리더스클럽 아카데미과정을 4기를 운영하였고 총 12회 과정 강좌로서 교육커리큘럼 발굴, 강사 섭외 등 자치위원회가 직접 기획하였다. 리더스 아카데미의 주요강좌는 우리 고장 자원찾기, 셀프리더십, 심폐소생술 및 안전교육, 동네를 아우르는 소통과 리더십, 지역사회에서 갈등 해결방안, 마을 리더들의 자기주도학습, 체육대회 등이다. 매주 오후 7시부터 10시까지 12주를 주민과 함께 운영하여 4년간 130명의 수료생을 배출하며 진정한 지역 인재를 발굴하여 지역 애향심 고취 및 지역발전을 도모 하였다.

수료 후에는 총원우회를 구성하여 지역사회 봉사활동으로 평내호평역 노인 무료급식



소 도우미, 조손가정 생일잔치 차려주기, 지역봉사활동 참여 등을 하고 있다.

다양한 강좌 개설, 열린 사랑방



지역 내 학부모들을 대상으로 교육 수요를 조사한 후 학부모들이 진정 원하는 프로그램 강좌를 개설하여 그들의 만족도를 조금이나마 해결해 나가고 있으며, 매분기 강사 설문조사 및 간담회를 통해 주민과 협력 소통하는 등 주민들의 문화생활에 대한 다양한 욕구를 반영하여 강좌수를 120개로 늘렸다. 평일 오후 10시까지 운영 시간을 연장하여 주민 만족도 향상에 기여하였다. 주말 토요, 일요강좌 전면적 시행과 노인 건강, 음악적 정서의 중요성 등 사회적 분위기를 반영한 실버 에어로빅, 생활체육 강좌, 방송댄스, 프레지 스피치, 유스오케스트라 등 특화 강좌를 개설하여 운영하고 있다. 현재 120개 강좌 운영 및 1,700명의 수강생이 매일 자치센터를 찾아오고 있으며 이로써 평내동 주민자치센터는 주민들의 문화활동 공간으로서 남녀노소 누구나 즐길 수 있고 참여할 수 있는 열린 사랑방 역할을 다하고 있다

소외됨이 없이 누구나 행복한 복지 시책

매년 5월이면 1500여 명이 모이는 어르신 큰 잔치는 경로효친 사상을 되살리고 확산시키기 위해 아파트 부녀회원, 단체회원, 상가, 기업, 학교어머니회가 후원하고 직접 음식을 만들어 참여와 소통으로 동네 축제를 만들었다. 특별 분과인 아름다운 이웃을 구성, 관내 복지 사각지대의 저소득층에게 매월 사랑의 쌀독을 운영하여 지원하고 있으며, 매



아름다운 이웃들



어르신 큰 잔치



유기농 텃밭 가꾸기



2015 청소년 자치 워크숍



벤치마킹



2015 리더스 아카데미

년 아름다운 이웃을 후원해주시는 주민과 어르신 큰 잔치 행사를 개최하여 사회 환원 및 주민화합의 장을 마련하였다. 또한 주민자치위원들이 직접 유기농 텃밭을 가꾸어 김장 배추, 무우 등을 수확하여 무료급식소와 부녀회의 불우이웃을 돕는 김장사업을 지원하고 있다. 이를 통하여 세대를 아우르는 주민참여와 소통으로 주민이 주인이 되는 “진정한 주민자치”라는 시대적 흐름을 선도해 왔다.

〈해외사례〉

일본의 주민자치회 : 오오야마자치회(大山自治会)



권오철

한국지방행정연구원
자치행정연구실 연구위원

1. 일본의 자치회 동향

일본의 자치회는 최근 일련의 사회적·자연적 환경요인 속에서 새롭게 역할이 부각되고, 발전방안이 모색되고 있다. 자치회 역할에 영향을 미치는 환경적 요인은 여러 가지가 있겠지만, 그 중 주요한 것을 살펴보면 우선, 2010년 고령자문제, 특히 고령자의 소재불분명문제가 크게 부각된 사건이 발생하였다. 도쿄의 아다치구(足立区)에서 111세로 되어 있던 남성이 실제로는 이미 30여 년 전에 사망한 것으로 밝혀진 사건이다. 이 사건은 자치회를 비롯하여 커뮤니티 수준에서 관리하는 것이 가능하지 않았는지, 좀 더 주민에게 가까운 곳(단체)에서 신경을 썼더라면 일어나지 않을 문제가 아닌지 등등 많은 논의를 야기시켰다.

또 한가지 사건은 2012년 발생한 미증유의 동일본대지진이다. 원자력발전소 폭발사건을 포함하여 대지진의 여파는 막대한 물적·인적 피해는 물론, 많은 사람들의 마음에 치유하기 어려운 깊은 상처를 남겼다. 이 대지진은 후속적인 조치과정에서 자치회를 비롯한 커뮤니티의 결속력이 재해시의 인명피해 정도를 좌우하는 방재대응력에 영향을 미친다는 점이 부각되었다. 그 결과 지방자치단체는 물론, 각각의 자치회에서 독자적으로 대응력을 제고시킬 수 있는 방법들이 강구되어지고 있다.

이와 같은 환경 변화에 따라 커뮤니티, 특히 도시 커뮤니티에 있어 다양한 차원의 네트워크 구축이 활발히 검토되고 있으며, 자치회의 역할에 대한 의미와 무게중심 역시 일정부분 변화를 겪고 있

다. 그리고 이러한 변화와 함께 앞서 제기된 과제의 해결이 중앙정부 차원을 비롯하여, 지방자치단체 차원, 그리고 각 자치회 차원 등 다양한 차원에서 지속적으로 모색되고 있다. 일례로 중앙정부 차원의 경우 총무성은 2009년 '새로운 커뮤니티 모습에 대한 연구회'를 발족하였는데, 동 위원회는 2010년 제출한 보고서를 통하여 자치회를 비롯한 '지역의 다차원적인 주체가 활력을 결집하고, 상호연계·분담하여 지역주민의 수요에 대응하는' 일종의 거버넌스 형태로서 지역커뮤니티조직체(지역공동체)를 제시한 바 있다. 지방자치단체와 자치회 수준에서도 다양한 해결방법이 모색되고 있다. 자치회 활성화 추진계획의 책정, 자치회 운영에 대한 매뉴얼 작성, 자치단체의 새로운 재원지원 방법 모색 등이 도입되고, 또 각 자치회별 실정에 맞는 다양한 실천방안들이 채택·운영되고 있다. 여기서는 이러한 자치회의 노력 중 최근 가장 크게 관심을 받고 있는 오오야마자치회의 운영과 사업의 특징을 살펴본다.

II. 타치가와(立川)시 오오야마자치회(大山自治会)

오오야마자치회는 도쿄도 타치가와시의 오오야마다지 주민의 자치조직이다. 오오야마다지는 29개동의 집합주택으로 이루어져 있으며, 2015년 1월 현재 1,600여 세대, 4,000여 명의 인구가 거주하고 있다. 65세 이상 고령화율은 약 30%로 전국평균보다 높은 편이다. 오오야마자치회는 '전세대 참여', '전세대 명부', '고령자 클럽', '고독사 제로', '장례지원' 등 특징적인 운영과 사업을 통하여 '요람에서 무덤까지', '사람이 마음 따뜻한, 필요한 자치회'의 목표를 실천해 가고 있는 것으로 유명하다. 더하여 일본의 자치회, 정내회 가입률이 해마다 다소 감소 추세에 있는 현실 속에서 오오야마자치회는 가입율 100%를 달성하여 일본 내에서도 놀라운 일로 받아들여지고 있다. 오오야마자치회는 이러한 특징적인 운영방식과 사업추진으로 일본내 많은 자치회의 벤치마킹 대상이 되고 있다.

1. 오오야마자치회의 운영

• 전 세대의 참여를 통한 자치회의 활기 부여

먼저 운영적 측면을 보면 조직구성에 있어 연령별로 임원을 참여시켜 조직화하였으며(매월 임원회의 개최), 기구 역시 참여촉진을 위하여 체육부, 문화부, 교통안전대책부, 방

재방범부, 생활환경부 등 주민이 관심을 가지고 참여의지가 높은 전문부서를 설치·운영하고 있다. 이처럼 자치회 임원에 젊은층을 참여시키고, 내용에 따라서는 중학생, 고등학생도 참여토록 하며, 일부 이벤트의 경우 청소년들이 실행위원 등으로 적극 활동하도록 함으로써, 타 자치회의 구성이 대부분 고령화되어가는 것과 비교하여 활기를 부여하고 있다.

• 지역 내 다양한 인재의 효과적 활용

오오야마자치회는 지역사회내 다양한 인적자원을 효과적으로 활용하기 위하여 “인력뱅크”시스템을 운영하고 있다. 인력뱅크는 지역사회내 잠자고 있는 능력있는 자원을 발굴하여 이들이 지역의 다양한 장에서 자신의 능력을 봉사할 수 있도록 함으로써, 자치회 활동은 물론 봉사가 요구되는 사람들에게 직접적인 도움을 주고 있다. 인력뱅크에는 목수일, 재봉, 정원손질, 전기공사, 기모노 옷매무새 도우미 등 지역사회 내에서 서로 도움을 주고 받을 수 있는 다양한 분야의 사람들이 등록하여 활동하고 있다.

• 커뮤니티 비즈니스 활동 확대

오오야마자치회는 전세대가입과 자치회비 미납률 제로를 달성하고 있지만, 자치회비 이외 활동재원의 확보를 위하여 단지내 유료주차장과 공원의 청소관리를 위탁받아 수행하고 있다. 더하여 이러한 일을 고령자를 중심으로 한 인재센터를 활용함으로써, 고령자에 대한 일터 제공의 의미도 살리고 있다.

• 100% 주민명부의 등록

긴급시에 효과적으로 대응하기 위하여 자치회 멤버들에 대하여 주민명부제출을 의무화하고 있다. 주민명부는 전체 주민명부(가족구성 포함), 65세 이상 고령자 명부, 어린이 명부, 동물사육 명부, 차량등록 명부이다. 전체 명부는 주민의 프라이버시보호를 위하여 자치회의 3역과 민생위원, 소방서에만 제공하도록 하고 있다. 최근 프라이버시의 문제제기가 높은 상황에서 오오야마자치회가 전체 명부를 작성할 수 있었던 것은 지속적인 홍보와 사업의 실천을 통하여 신뢰관계가 형성되어 온 것에 기인하는 것으로 평가된다.

2. 오오야마자치회의 주요 사업

• 고독사 제로를 위한 24시간 체크시스템 운영

오오야마자치회는 일본사회내 큰 이슈가 된 고령자 대책과 고독사의 문제를 해소하기 위하여 주민, 기업, 지역상가 등이 연계된 이른바 '지켜보는 네트워크(見守りネットワーク)'를 구축하였다. 먼저 주민의 경우 모든 세대가 자신의 앞집과 옆집의 상황을 체크하도록 하였고(베란다에 빨래가 계속 널려 있거나, 현관에 우편물 등이 쌓여 있다든지, 또 쓰레기를 버리기 위하여 나오지 않는 경우 등), 기업이나 상가의 체크로는 전력회사, 가스회사, 수도국에는 검침 시 평소 사용료와 극단적인 증감이 있었을 경우, 신문보급소의 경우 이미 배포한 신문이 그대로 방치되어 있는 경우, 그리고 상점에서는 치매의 조기발견을 위하여 며칠새 동일 상품을 반복구매하는 경우 등 다양한 상황에 대하여 자치회나 민생위원에게 연락을 취하여 즉시 확인할 수 있도록 하고 있다. 이를 위하여 자치회는 자체 재원으로 정규직 1명과 예비직원을 채용하여 대응하고 있으며, 오오야마자치회는 이러한 2중, 3중 체크시스템을 통하여 2004년부터 2015년 4월 현재까지 단지 내의 고독사가 제로라는 성과를 달성하고 있다.

• 지역실정에 맞는 방재대응 체계 구축

오오야마자치회는 동일본대지진 등의 경험을 통하여 기본적인 방재조직 외에 주간제난에 효과적으로 대응할 수 있도록 주간활용 가능인력에 주목하고 있다. 여성으로만 구성된 방재조직(식량반, 수도반, 구호반)의 구성, 중학교 학생들과의 구호협력체계의 마련 등은 그 대표적인 예이다. 또한 고령층이 증가하는 것에 대응하여 고령자 화재예방을 위한 강습회(연 3회)를 개최하고 있다.

한편, 지역주민 모두가 평소 재난대비를 머리와 몸으로 익힐 수 있도록 방재워크숍(워크숍)이라는 사업을 실시하고 있다. 재난대비의 기본은 자신이 살고 있는 지역에 대하여 잘 아는 것이 기본이기 때문에 지도를 길잡이로 단지내 걷기, 체크포인트 10곳에서 방재퀴즈나 게임에 도전하기, 제한시간내 대피시설 설치하기 등 다양한 행사를 통하여 모두가 즐겁게 참여할 수 있도록 배려하고 있다. 또한 재난상황과 같은 비상시 긴급차량출동의 방해가 되지 않도록 벤치를 겸한 주차방지용 조형을 배치하여 불법적 노상주차를 없애는 대신, 외래자 전용의 주차장(120대)을 설치하여 편의를 제공하였다.

• 다양하고 적극적인 고령자대책의 실시

오오야마자치회는 지역사회의 높은 고령화 정도를 반영하여 다양한 고령자 대책을 세우고 있다. 우선 2010년에 “창년(創年)클럽”을 설립했는데, 말 그대로 해마다 새로운 삶을 만들어낸다는 의미이다. 노래클럽, 바둑클럽, 댄스클럽, 수예클럽, 서예클럽, 그림교실, 꽃꽂이교실, 태극권이나 기공클럽 등 많은 클럽이 활동하고 있으며, 자치회에서는 활동비의 일정액을 지원하고 있다. 현재 전체 고령자 중 70% 정도가 각종 클럽에 등록되어 활동하고 있다.

또한 오오야마자치회는 장례문제에 대해서도 자치회 차원에서 적극적인 지원을 하고 있다. 자치회가 주체가 되어 자치회 집회소를 장례회장으로 하고, 시로부터 32,000엔에 제단을 빌리는 한편, 시의 실버인재센터 장례사업부의 협조를 얻어 진행하고 있다. 장례 물품 또한 지정업체로부터 염가구입을 통하여 통상적인 장례비용과 비교하여 훨씬 저렴하게 이용할 수 있도록 하고 있다. 장례업무를 시작한 이래 매년 약 30명, 현재까지 450명 이상이 자치회에서 장례를 실시했는데, 주민의 장례에 대하여 이웃이 함께하는 모습을 통하여 지역에 대한 유대감과 귀속의식을 높이는 데도 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다.

〈참고문헌〉

- 福留強, “住民に役立つ自治会づくりを -自治会・町内会の再興と活性化策を考える-”, 月刊地域づくり, 平成24年5月.
- 佐藤良子(東京都立川市大山自治会会長), 孤独死ゼロ大山自治会の挑戦, 中央区地域活動ふれあいの集い講演会, 平成26年2月.
- 大山自治会 会報.

소통과 주민참여, 행정혁신을 위한
다양한 제도 및
프로그램을 운영하는

시흥시

경기도 시흥시는 인구 39만명의 15만 세대가 거주하는 도시로써 면적은 135km²이며 17개의 행정동과 30개의 법정동으로 구성되어 있다. 시흥시는 지난해 2014년 정부 3.0경진대회에서 추진실적 경기도 최우수기관 평가에 이어 올해 행정자치부 평가에서 최우수기관으로 선정되어 국무총리표창을 수상하였다. 정부 3.0은 공공정보를 적극적으로 개발하고 공유하며 부처간 칸막이를 없애 소통하고 협력함으로써 국민 맞춤형 서비스를 제공하고 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 정부 운영 패러다임이다.



또한 올해 시흥시는 행정자치부로부터 일하는 방식 혁신컨설팅 도시로 선정되었으며, 이에 따라 행정자치부와 혁신자문단간의 긴밀한 협업체계를 구축하여 현장 컨설팅을 진행 중이다. 이러한 이면에는 시흥시 ‘일하는 방식 혁신 TF팀’을 이끌고 있는 최계동 부시장이 있으며, 시흥시의 혁신을 위한 노력이 담겨져 있다.

시흥시는 정부 3.0이 추구하는 바와 같이 지방자치단체의 행정서비스를 주민과 소통하며 주민이 체감할 수 있는 방식으로 변화하기 위해 노력하고 있다. 소통을 통해 주민참여를 이끌어내고 주민역량을 강화하는 것이 지속가능한 혁신도시 실현을 가능하게 하므로, 시흥시는 이를 위한 다양한 제도와 프로그램을 운영하고 있다. 시흥시의 혁신을 위한 성과는 소통, 주민참여, 행정혁신이라는 단어로 표현될 수 있으며, 지방자치단체 탐방을 통해 시흥시의 다양한 제도 및 프로그램을 소개한다.

첫째, 시흥시에서는 현장 소통행정을 강화하기 위해 “화·목 골목탐방”, “수요 로드체킹”, “직원의 마을+시정 이음단”, “소통코끼리” 등을 추진하고 있다. “화·목 골목탐방”은 매주 화요일, 목요일 시흥시 골목골목을 돌며 삶의 현장에서 시민을 만나 시민의 목소리를 직접 듣고 보고, 시정을 보살피기 위한 프로젝트이다. “수요 로



드 체크링”은 매주 수요일 시설물 관리 실태를 점검하고 사업 및 민원현장을 방문하여 문제를 해결하는 프로젝트이다. 또한 시흥시는 시민들과 소통하고 그 목소리를 정책에 담기 위해 “소통코끼리”를 탄생시켰다. 올해 초 시장과 동 주민과의 대화를 시작하면서 긍정적인 평가를 받았으나, 주민과의 대화에 참여할 수 있는 주민이 제한적이라는 점을 고려해 한명의 목소리라도 더 청취하기 위한 방법으로 “소통코끼리”를 탄생시켰다. “소통코끼리”는 블로그, 페이스북 등 SNS를 통해 시민의 소리를 듣고, 이야기를 공유할 수 있으며, 시정 정책제안과 기타 의견을 수렴하여 시민의 소리를 정책에 반영하기 위해 노력하고 있다. 시흥시에서는 이를 더욱 활성화하기 위해 “시민소통코끼리”(마을경청단, SNS서포터, 시민 필진, 시민 V)와 “청소년소통코끼리”를 모집하고 있다. 이러한 현장 소통행정은 현장 속에서 시흥시 시정전반에 대한 행정의 답을 찾고, 주민과 소통을 통해 소통하는 행정을 가능하게 하고 있다.

둘째, 시흥시는 주민참여를 증진하고 주민역량을 강화하기 위한 제도로 “책임읍면동제”와 “주민계획기”를 운영하고 있다. 지역주민이 스스로 참여하고 결정하는 생활자치를 활성화하기 위한 일환으로 우리나라 최초로 “책임읍면동제”를 시행하였다. “책임읍면동제”는 읍면동장이 책임을 가지고 본래 기능에 더하여 본청의 주민 밀착형 기능까지 함께 제공하는 읍면동을 말한다. 시흥시는 대야동과 신천동을 묶어 대동으로 지정하고, 기존에는 주민들이 읍면동과 구청, 시 본청을 차례

〈책임읍면동제〉

- ① 행정계층 축소로 주민서비스 제공 시간·거리 비용 절감
 - ※ 주민 → 읍면동 → 일반구 → 본청 → 주민 ➔ 읍면동 완결처리(복지·인허가 등)
- ② 기존 읍면동의 단순민원 제공에서 탈피, 본청의 핵심서비스 제공
 - ※ 기존읍면동사무(204건) ⇨ 책임읍면동사무(총 449건, 국가위임100건 + 강화특화145건)
- ③ 청사공간의 통합활용을 통한 문화·교육 등 주민편의 서비스 제공
 - ※ 행정면 시행 인근면 청사의 주민문화 복합공간·마을공방 등 활용
- ④ 주민참여기회 확대로 실질적 생활자치 기반 마련
 - ※ 책임읍면동 시행 지역의 주민자치회설치 및 정책참여 결정 기능 강화

로 방문해야 하는 수고를 책임읍면동제의 대동에서 한 번에 해결할 수 있게 하였다. 이를 통해 주민생활 편의가 증진되어 주민만족도가 향상되었으며, 주민행복 중심의 생활자치 구현에 초석이 되고 있다.

또한 시흥시에서는 주민주도형 도시재생 모델로써 “주민계획가제도”를 실시하였다. 기존의 관주도형 전면 철거에 의한 재개발 방식인 도시개발사업이 시민들의 형식적인 참여와 관의 일방적인 추진으로 발생하는 다양한 문제를 해결하는 대안으로써 “주민계획가제도”가 추진되었다. “주민계획가제도”는 주민이 중심이 되어 자발적 의지와 참여 속에 행정 및 전문가와 협력하여 주거환경을 개선하는 것으로, 현재 도일시장 및 모랫골마을에서 주민계획가에 의한 맞춤형 주거환경정비사업을 추진 중에 있다. “주민계획가제도”를 추진하면서 “주민계획가제도”는 소통과 협력으로 진화되어 민관협치를 실현하는 계기가 되었으며, 주민참여를 통한 숙원사업을 해결하고, 지역공동체 회복 및 주민역량 강화에 기여하게 되었다. 이를 통해 시흥시의 주민계획가제도는 도시재생의 성공적 모델로써 지역을 넘어 전국적으로 인정받는 사례가 되었다.

셋째, 행정 혁신을 도모하였다. 시흥시는 일하는 방식과 조직문화의 과감한 혁신을 통해 개인발전과 조직 생산성으로 선순환될 수 있도록 “일하는 방식 혁신 TF팀”을 구성하고 조직문화 개선을 추진하고 있다. 우선 행정의 형태를 개선하기 위한 방법으로 회의 진행시간을 대폭 축소하였으며 대면결재를 최소화하고 SNS 활용 보고방법으로 간소화, 부서별 종이출력물 총량제, 태블릿 PC를 활용한 종이 없는 회의를 추진함으로써 일하는 방식의 생산성을 증진시켰으며, 현장중심의 업무지원 방식으로 개선하였다. 뿐만 아니라 학습 및 취미동호회 소모임 활성화, 제안동아리 무한상상클럽 조직운영, 和Talk데이, 마음이 담긴 경조사 알림 가이드라인 운영, 직원들의 다양한 의견 수렴 시 익명 제안도 가능하도록 十匙一飯 생각더하기 등 소통 수단을 다양화하고 있다. 그 외에도 성과 및 격무부서 간식 배달, 직원 경조사 축하 및 위로 메시지, 매주 수요일은 가족과 나만을 위한 소통의 날, 연가 및 초과근무 유연근무 등을 통해 직원들의 사기를 진작하고 있다.



이렇듯 소통과 주민참여에 기반한 행정혁신을 위한 시흥시의 지속적인 노력이 계속되기를 기대하며, 혁신의 성과는 행정주체 자신의 혁신과 아울러 주민들과 얼마나 긴밀히 연결되고, 주민들의 참여를 증진하며, 혁신역량을 강화해야 하는 것에 달려 있을 것이다. 시흥시의 혁신을 향한 질주의 아름다운 마무리를 기대해 본다.

한국지방행정연구원 수석연구원 최인수

객원연구원 양은경

**한국지방행정연구원
-OECD 대한민국
정책센터 교류협력
업무협약식**

일 시 2015년 7월 20일 (월) 16:00 ~ 16:30

장 소 한국지방행정연구원 5층 세미나실

주 최 한국지방행정연구원, OECD 대한민국 정책센터 공공관리정책본부

한국지방행정연구원과 OECD 대한민국 정책센터는 2015년 7월 20일 월요일, 연구원 5층 세미나실에서 '교류협력 업무협약'을 체결하였다.



**제10차
연구심의위원회 개최**

일 시 2015년 7월 22일 (수) 11:00 ~ 16:40
장 소 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2015년 7월 22일 수요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제10차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 시도 정책연구과제 최종 보고, 수탁용역연구과제 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



**제11차
연구심의위원회 개최**

일 시 2015년 8월 3일 (월) 14:40 ~ 16:40
장 소 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2015년 8월 3일 월요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제11차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 수탁용역연구과제 중간 보고에 대한 심의를 진행하였다.



**제15차
정책아이디어
워크숍 개최**

일시 2015년 8월 13일(목) 9:30 ~ 10:35
장소 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2015년 8월 13일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제15차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 이제연 한국지방행정연구원 수석연구원이 '축소도시의 신재생 방안과 과제'를 주제로 발표하였다.



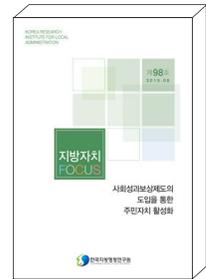
발간물

「지방자치 Focus」 제97호 발간

제 목 지방투자사업의 투자심사 동향 및 개선방향
저 자 송지영(한국지방행정연구원 수석연구원)

「지방자치 Focus」 제98호 발간

제 목 사회성과보상제도의 도입을 통한 주민자치 활성화
저 자 전대욱(한국지방행정연구원 수석연구원)



한국지방행정연구원 교육연수 [담당자: 김유숙 02-3488-7353]

9월 교육일정

과정명	교육기간	교육일정
창조와 소통의 정부3.0	3일(비합숙) (21시간)	제4기 9. 2.(수) ~ 9. 4.(금)
사업예산과 복식부기회계	3일(비합숙) (21시간)	제4기 9. 9.(수) ~ 9. 11.(금)
주민행복 마을만들기	3일(비합숙) (21시간)	제4기 9. 16.(수) ~ 9. 18.(금)

한국지방행정연구원에서는 지방자치 실천포럼 알림마당을 통해 지방자치단체에서 발간되는 책자 및 소식지를 무료로 홍보해 드립니다. 홍보를 원하는 지방자치단체는 Tel. 02-3488-7361 / newsletter@kriia.re.kr로 신청하여 주시기 바랍니다.

2015 지방자치실천포럼

- 2015년 1월호 재정투자사업관리
- 2015년 2월호 복지재정
- 2015년 3월호 지역행복생활권 협력
- 2015년 4월호 실효성 있는 안전정책방향 정립
- 2015년 5월호 지방공무원의 사기진작
- 2015년 6월호 북한이탈주민 지원정책
- 2015년 7월호 공동체정원

2014 지방자치실천포럼

- 2014년 1월호 지방3.0 실현과 주민참여예산제도
- 2014년 2월호 단체장 연임제
- 2014년 3월호 교육자치
- 2014년 4월호 재정책임성
- 2014년 5월호 규제개혁
- 2014년 6월호 재난안전
- 2014년 7월호 민선 6기
- 2014년 8월호 지역발전 격차
- 2014년 9월호 국가혁신 : 공직개혁
- 2014년 10월호 지방자치 연구지원기능
- 2014년 11월호 통일대비 지방자치단체의 역할
- 2014년 12월호 지역공동체

행복은 맞춥니다

7월, 기초생활보장제도가
맞춤형으로 새로워집니다.



“생계·의료·주거·교육 지원 대상 확대”

지원대상 소득·재산이 급여별 선정기준 이하,
부양의무자 기준을 충족하는 가구
(교육급여는 부양의무자 기준 없음)

지원내용	급여종류	선정기준	지원내용	(4인가구 기준)
생계	118 만원	기본적으로 필요한 생활비 지원		
의료	169 만원	의료서비스 이용 시 본인부담금 지원		
주거	182 만원	임차가구는 전월세 비용, 자가가구는 집수리 지원		
교육	211 만원	초·중·고 학생 입학금, 수업료, 학용품비 등 지원		

“지금 신청하세요!”

신청방법 주민등록상 주소지 읍·면·동 주민센터
*현재 기초생활수급자는 별도 신청 불필요

지급시기 >>> 첫 지급일 2015년 7월 20일
(교육급여는 9월부터)

상담문의 보건복지콜센터 (국번없이129)
읍·면·동 주민센터

상세내용 보건복지부 홈페이지 (www.mw.go.kr)
복지포털 복지로 (www.bokjiro.go.kr)



여성이 마음껏 일할 수 있는 세상을 위해

여성 새로일하기센터가 달려갑니다

전국 140개소
여성 새로일하기센터

대표전화
1544-1199

직업상담

- 개별·집단상담 (1:1 맞춤형 상담, 진로상담 등)
- 취업 정보제공
- 취업 정보제공



직업교육훈련

- 직업의식교육, 능력개발교육, 면접교육
- 기업위탁 새일역량교육



취업연계

- 구직·구인 연계
- 인턴십 지원 (새일여성인턴, 결혼이민여성인턴)
- 면접동행



사후관리 서비스

- 상담, 멘토링 등 직장적응 및 경력개발지원
- 사업장 인식개선, 환경개선 지원



정부의 일·가정양립 정보를 한데 모아 '일가정톡톡' 모바일 앱!

*출산휴가·출산장려금 정보, 아이돌봄 서비스·유아학비 지원 정보,
경력단절여성 취업지원 정보 등 아는 만큼 누릴 수 있어요!
('일가정톡톡'은 구글 플레이스토어, 네이버, 애플 앱스토어, 티스토어에서 다운로드가능)



지난호 Issue
공동체정원

07

특별대담

도약하는 희망도시,
함께하는 행복공주
: 오시덕 공주시장