

서울형 주민자치회 임원 구성에 관한 연구: 민주적 대표성 확보를 중심으로*

신수경**

이상현***

본 연구는 '서울형 주민자치회' 임원 구성의 한계를 분석하고, 주민 대표성을 확보할 수 있는 민주적 구성 방안을 모색하고자 한다. 이론적 고찰 결과, 임원을 민주적으로 구성하기 위해서 필요한 것은 크게 두 가지이다. 첫째, '민주적 참여 보장'의 차원에서 주민자치회 권한 확대와 임원 임무의 중요성, 독립성의 확보가 필요하다. 둘째, '민주적 대표성 확보'를 위해 남녀 성비를 고려한 추첨을 통한 임원 구성이 모색되어야 한다. 즉, 민주적 참여 보장과 민주적 대표성 확보의 결과로 민주적 책임성을 실현할 수 있다는 것이다. 이에 근거해 서울시 23개 자치구의 주민자치회 시범사업에 대한 실태조사와 자치구별 조례를 분석하였다. 또한 5개 자치구의 주민자치회 현장 실무자를 대상으로 심층면접을 실시하였다. 이를 기준으로 주민자치회 임원이 민주적 대표성을 확보할 수 있는 방안을 요약하면, 첫째, 4인 이상의 남녀 성비를 고려해 임원 대표단 구성, 둘째, 임원 대표단 내에서 자치회장을 추첨으로 구성, 셋째, 회장의 임기를 1년 이내로 최소화하여 기득권 형성을 방지하고 집단지성을 높일 기회를 확보하는 것이다. 결국 주민자치회의 성공가능성을 높이기 위해서는 주민자치회 임원의 민주적 대표성을 확보하는 것이 관건이라고 판단된다.

| 주제어 |

주민자치회, 주민자치, 임원 구성, 민주적 대표성, 추첨제

* 이 논문은 주저자의 석사학위 논문 "주민자치회의 민주적 대표 구성에 관한 연구: 서울형 주민자치회를 중심으로"의 일부를 발전시켜 보완한 것임.

** 주저자, 한신대학교 일반대학원 사회혁신(협), 박사과정

*** 교신저자, 한신대학교 사회혁신경영대학원 교수

I. 서론

2010년 10월에 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 제정과 2013년 제정된 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 근거하여 기존의 주민자치위원회가 주민자치회로 새롭게 전환되고 있다. 특히 2017년부터 ‘서울형 주민자치회’ 시범사업이 본격적으로 시행되면서 주민자치회가 한국의 민주적 주민자치 실현에 어느 정도 기여할 수 있을지에 관심과 우려가 집중되고 있다.

전국의 읍·면·동사무소가 주민자치센터로 전환하고 지역 차원에서 지역주민들이 지역의 문제해결과 정책목표 달성을 위해 주민자치 기구인 주민자치위원회를 설치·운영했지만, 심의·자문 기구의 기능적 한계와 남성 중심의 지역유지와 직능 단체 대표들로 구성되어 대표성 결여, 자치역량 미흡, 활동의지 부족 등이 지속적으로 거론되었고(최근열, 2014; 박세정, 2008), 이에 대한 대안으로 주민자치회에 대한 다양한 평가와 정책적 제안들이 이루어지고 있다. 그러나 기존 주민자치위원회와 법적 근거, 법적 지위, 구성 방법의 변화에도 불구하고 주민자치회 역시 주민 대표성 문제가 여전히 해결되지 않고 있다(김필두, 2014; 김찬동a, 2014; 최근열, 2014; 안철현, 2018).

무엇보다 ‘서울형 주민자치회’의 2018년 통계를 살펴보면 60대 이상의 남성 임원이 92.5%를 차지하고 있으며(구아영, 2019), 공무원과 주민, 주민자치회 위원에게 주민자치회 위원의 주민 대표성을 설문한 결과 3주체 모두 주민자치회가 주민 대표성을 확보하고 있지 못한 것으로 인식하는 것으로 조사되었다(구본선, 2016). 주민자치회 위원의 주민 대표성 확보의 문제에 대한 대안으로 주민총회나 주민 직선제와 같은 민주적 권한을 높일 수 있는 선출 방식과(안철현, 2018; 곽현근, 2012), 대의제의 한계를 극복하기 위한 대안으로 제시된 추천제 방식이 대표적

으로 논의되고 있다(손우정, 2012; 신용인, 2016; 오현철, 2017).

‘서울형 주민자치회’는 추첨으로 위원을 구성하고, 다양한 구성원들이 참여할 수 있도록 연령별, 성별 참여비율과 위원의 임기를 제한하는 등 주민 대표성을 확보하기 위한 방안을 포함하고 있다. 그러나 4년간의 시범사업에 대한 중간 평가 결과, 주민자치회 위원의 구성과 임원 구성에서 여전히 주민 대표성을 확보하지 못한 것으로 드러났으며, 특히 임원 구성의 측면에서 오히려 기존 주민자치위원회로 회귀하는 현상이 보고되고 있다(구아영, 2019). 따라서 주민자치회가 주민 대표성을 확보하기 위해 주민자치회 구성 방식의 전환이 필요하며, 특히 주민 대표성의 문제를 가장 많이 지적받고 있는 주민자치회 임원의 민주적 대표 구성 방식에 대한 연구가 필요하다.

본 연구는 주민자치회의 임원이 주민 대표성을 확보할 수 있는 민주적 대표 구성 방안을 연구하는 것을 목적으로 한다. 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 2017년부터 주민자치회 시범사업을 시행하고 있는 ‘서울형 주민자치회’를 중심으로 다음과 같은 문제를 분석·평가하고자 한다. 첫째, 주민자치회 임원의 구성은 얼마나 민주적 참여를 보장하고 있는가, 둘째, 민주적 대표성을 어느 정도 확보하고 있는가, 셋째, 민주적 책임을 실현하고 있는가 등이다.

궁극적으로 ‘서울형 주민자치회’의 민주적 대표 구성에 대한 평가와 주민자치회 임원의 주민 대표성 확보 방안을 모색하여 주민자치회의 성공적인 가능성을 살피고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 민주적 대표 구성의 의미

버나드 마닝(Bernard Manin, 2004)은 선거는 우월한 사람을 지도자로 등용하는 귀족주의적 측면과 대리기관, 대리인, 또는 하인을 임명하는 민주주의적 측면을 모두 가지고 있다고 정의한다. 오늘날 선거는 객관적이지 않은 투표 행위와 후보의 탁월성의 원칙, 돈과 뺄 수 없는 선거의 관점에서 여전히 귀족주의적 성격을 가지고 있다고 비판한다. 선거를 통한 대의민주주의는 엘리트 민주주의 개념을 내포하는 사실상 귀족적 민주주의의 경향을 띠기 때문에 정당성(legitimacy)과 효율성(efficiency)에서 모두 한계를 드러낸다(이동수, 2005). 민주주의라는 절차를 통해서 위협의 극복이 아니라 오히려 위협을 심화시키는 결과를 만들 가능성을 배제할 수 없게 되는 것이다(이상현, 2016).

탁월성의 관점에서는 선거제가 추천제보다 더 좋은 선출 방법으로 보일 수 있다. 그러나 탁월성에 기초한 대표 선출을 인간의 본성으로 바라보는 선거제도는 민주주의의 기본 가치인 지배하는 사람과 지배받는 사람이 같아야 한다는 ‘동일성 원리’가 약해지고, 평등과 거리가 생기며 부패·갈등을 유발하고, 공공선 추구가 어려워진다(오현철, 2018). 근대 정치 이론가인 칼 슈미트는 선거가 대표성뿐만 아니라 동일성의 원칙을 만족시키는 이중적 본질을 모두 충족하려면 종속적인 대리인 선출에 한해 가능한 것으로 보았다(마닝, 2004).

선거 대의제의 위기에 대한 대안으로 추천제를 통한 ‘시민의회’ 또는 ‘양원제’ 구성에 대한 연구들(칼렌바크·필립스, 2011; 오현철, 2017, 2018; 이지문 2012, 2017, 2018; 손우정, 2012; 이관후, 2018; 서경석, 2020; 신용인, 2016)이 있다.

특히 칼렌바크·필립스(2011)는 부유한 남성 백인이 하원의원의 대다

수를 차지하고, 그에 비해 여성 하원이 4.8%, 아프리카계 미국인이 4.5%로 심각한 불균형을 이루는 의회가 권력과 특권을 위한 싸움에 소모되면서 대중의 목소리는 듣지 않는 미국의 정치 구조를 비판하였다. 특히 변호사 계층이 하원의 46%를 차지하는 배타적인 의회가 어떻게 미국 국민을 대표할 수 있는지 문제를 제기하면서 선거로 구성되어온 의회 체제를 거대 기업과 로비를 통해 아무런 혜택도 받지 않은 435명의 사람들로 '추첨으로 구성하는 하원'을 제안한다.

또한 가라타니 고진(2003)은 저서 『일본정신의 기원』에서 제비뽑기란 권력이 집중되는 곳에 우연성을 도입하고, 우연성에 의해 권력의 고정화를 저지하는 것이며, 무기명 투표와 달리 추첨은 매수라든가 압력 같은 수단의 효과가 사라짐을 상기시킨다.

도우렌과 스톤(Dowlen & Stone, 2013)도 추첨제 방식이 정치에 기여하는 장점으로 일반 모집단의 의사결정에 동일한 비율을 보장하는 명목 대표성 효과와 특정 집단이 큰 규모의 대표성을 얻을 수 없도록 통제하는 효과, 참여 기회의 확대 효과, 특별한 권리의식과 특별한 존경을 느낄 필요성이 사라지는 심리적 이점 등 추첨제가 정치적으로 대표를 구성할 때 가지는 특징을 제시한 바 있다. 추첨제는 관직을 원하는 사람 누구에게나, 동일한 확률(산술적 확률)을 보장한다는 점에서 민주적으로 중요한 의의를 가지며, 선거제도의 보완적 수단으로서 그 적용 가능 여부가 지속적으로 제기되고 있다(정주환, 2016).

추첨제를 통해 대표를 구성할 때 공식적인 권한을 부여받을 수 있을가에 대한 우려는 존 개스틸(John Gastil, 1994)의 이론에서 실마리를 찾을 수 있다. 개스틸은 우선 민주주의 제도에서 대부분의 선출직처럼 절차를 통해 공식적인 지위를 얻는 '민주적 권한자(Democratic Authority)'와 민주적 리더십의 '행동'을 통해 역할이 부여되는 '민주적 지도자(Democratic Leader)'로 구분한다. 더 나아가 공식적인 지위와 민주적 리더십의 행동을

모두 가지는 교집합에 ‘대중에게 위임받은 권한’을 가진 이상적인 지도자 이론으로 발전시킨다(배지환, 2016). 즉 선거를 통해 민주적 권한자는 될 수 있지만, 민주적 권한자가 곧 ‘대중에게 위임받은 권한’을 가지는 충분조건은 아니며, 민주적 리더십의 ‘행동’ 유무에 따라 대중에게 위임받을 수 있는 자격을 가질 수 있다는 것이다.

무엇보다 최소한 선거 대의제의 대표성의 위기를 이해하고 대안을 찾고자 한다면, 대의 민주주의에서 선거만이 대표의 정당성을 구성하는 유일한 요소이거나, 또는 가장 중요한 요소라는 편견부터 버려야 한다(이관후, 2016b).

2. 민주적 대표 구성의 기준

이지문(2012)은 선거 대의제의 위기를 크게 세 가지로 나누어 제시하였다. 첫째, 정치적 불평등으로 인해 여전히 특정 계층 위주로 대표되는 ‘대표성의 위기’와 둘째, 전체 이익보다는 이익집단이나 소속정당 등의 이익을 추구함으로써 공공선을 외면하고 이익집단과의 관계에서 정치 부패가 발생하는 ‘책임의 위기’, 셋째, 이러한 부패와 무능은 정치 불신과 연결되어 투표 자체를 참여하지 않게 되는 ‘참여의 위기’는 대의 민주주의의 위기를 초래하고, 결과적으로 민주주의의 위기로 귀결된다고 보았다.

오현철(2018)은 시민의회를 성공적으로 구성하기 위한 조건으로 무작위 선발, 성평등, 임무의 중요성(참여도), 독립성, 권한부여(참여도) 등 5가지를 꼽았다. 무작위 선발된 시민의회는 전체 주민을 축소한 주민축소판으로 간주되어 그 자체로서 대표성을 가지며, 이때 전체 주민이 생각하는 가치와 관심을 반영한 것으로 인정된다. 주민축소판인 토의기구의 성평등적 구성과 진행이 좀 더 시민적이고 상호 존중하는 토의 과정을 만드는데 기여하며, 선거결과를 결정짓는 선거법을 작성하는

임무의 중요성이 참여자들에게 높은 동기를 부여한다. 또한 기존의 엘리트들이나 제도로부터 독립적으로 활동하여 참여자들이 자긍심을 느끼고 스스로 책무성을 높일 수 있게 되며, 토의기구의 결론이 곧장 주민 투표에 회부될 만큼 막중한 권한이 부여되면 참여자들이 강하게 동기부여를 받게 됨을 강조한다.

〈표 1〉 민주주의 가치 비교

선거 대의제의 위기	이지문(2012)		오현철(2018)	
	민주주의 정의(링컨, 1863)	민주주의 핵심가치 7가지	민주주의 가치 8가지	시민의회 성공요인 5가지
참여의 위기 (주체 차원)	‘국민의(of the people)’ : 사회 구성원 전체인 모든 국민들이 참여하는 통치	자유	자유	임무의 중요성 권한부여 독립성
		평등	주체성	
			평등성	
			민주성	
대표의 위기 (방법 차원)	‘국민에 의한(by the people)’ : 다양한 사회적·경제적 계층이 대표되는 정치적 대표체를 통한 통치	대표성	대표성	무작위 선발 성평등적 구성
책임의 위기 (목적 차원)	‘국민을 위한(for the people)’ : 공공선 추구하고, 법치에 기반을 둔 통합달성, 인간 발달을 가져올 수 있는 통치	공공선	다양성	종합적 결과 (성공요인 5가지)
			집합지성	
		시민덕성	시민덕성	
		통합		
		합리성		

자료출처: 이지문(2012); 오현철(2018) 통합 재정립

추첨제의 장점을 살펴보는 것은 선거 대의제의 위기를 극복하는 새로운 대표 구성 방식을 도출하는 기제로 활용될 수 있다. 추첨제는 대표자를 선택하는 소극적 자유에서 벗어나 자기 통치의 적극적 자유를 실현한다는 점에서 선거보다 자유를 증진시키며, 선택되어질 기회의 실질적 평등과 배분적 정의에 기여할 수 있다. 또한 기술적으로 실질적·상징적 대표성을 더 확보할 수 있으며, 선거가 조장하는 분열을 줄이는 통합의 측면과 막대한 선거 관리 비용을 줄이는 합리성의 측면에서도 탁

월하다(이지문, 2012).

3. 주민자치회의 대표성 문제

자치행정 차원에서 지방자치는 특정 지역의 주민들이 지역 문제 해결과 정책목표를 위하여 정책과정에 참여하고 의무와 권리를 실행함으로써 지역의 공익을 추구하는 것을 의미한다(심익섭, 2012). 지방자치는 국가와 지방자치단체와의 관계를 설정하는 단체자치와 지방자치단체와 주민과의 관계를 설정하는 주민자치로 나뉜다. 단체자치가 상층부의 결정권자 또는 중앙정부로부터 일정한 자치권을 부여 받거나 또는 의사결정이 위에서 아래로 진행되는 하향식 의사결정 과정인 반면, 주민자치는 개인 또는 지방정부의 하부로부터 상층부의 결정권자 또는 중앙정부까지 진행되는 상향식 의사결정과정이다. 이러한 관점에서 주민자치는 주민의 자치능력을 중요시하는 민주적이고 지방분권적인 지방 제도로 지역 주민들이 권력의 주체가 되는 것이다(심익섭·문황진, 2015).

1998년 김대중 정부가 추진한 '새정부 100대 국정개혁과제' 중 하나로 읍·면·동사무소의 기능과 인력을 축소하고 주민자치센터로 전환하면서 주민자치의 활성화에 대한 제도 마련이 본격화되었다. 이렇게 주민자치센터로의 전환은 지역이나 근린차원에서 지역주민들이 지역의 문제 해결과 정책목표달성을 위한 집합적 의사결정, 공공재와 서비스의 제공에 참여하고 상호작용을 돕는 제도적 장치의 가능성을 보여주었다. 이렇게 읍·면·동사무소가 주민자치센터로 전환되면서 주민자치센터 운영의 심의·자문기구로 주민자치위원회가 설치·운영되었다(심익섭·문황진, 2015).

그러나 주민자치센터가 행정기관 주도로 운영되면서, 문화생활, 여가공간으로써 기능하는 한계를 벗어나지 못했다. 게다가 주민자치위원회 위원들의 임명권이 읍·면·동장에게 있는 등 지역 대표성을 확보하

지 못하고, 자치 주체로서의 권한과 책임이 미흡하여 주민자치의 구심체 역할에 한계가 있었다(곽현근, 2012; 최근열, 2014). 무엇보다 위원회가 남성 중심의 지역유지와 직능 단체 대표들로 구성된 친목 모임 수준에 그쳐 지역 대표성 결여, 자치역량 미흡, 적극적인 활동 의지 부족 등이 문제로 제기되어왔다(박세정, 2008; 최근열, 2014).

이런 문제의식 속에서 2010년 10월 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제정으로 주민자치회의 제도화 방안과 운영 방향이 구체화되었으며(심익섭·문황진, 2015), 이어 2013년 제정된 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(약칭 지방분권법)」은 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있게 하였다. 이러한 규정에 근거하여 주민자치위원회에서 주민자치회로의 전환이 가능하게 되면서, 전국에서 주민자치회 시범사업이 본격적으로 실시되고 있다. 주민자치회는 기존의 주민자치위원회와 법적 근거, 법적 지위, 주민의 대표성, 위촉권자, 기능, 재정, 그리고 지방정부와의 관계라는 측면에서 상이하다. 두 기구의 근본적인 차이점은 제도화된 기능과 지방정부와의 관계에서 찾을 수 있다. 주민자치회와 지방정부는 대등한 파트너로서 협력적 거버넌스를 구축하고, 주민자치 기능, 협의 기능, 위탁기능 등의 역할이 강화, 확대되었다(김순은, 2014).

서울시의 경우 2016년부터 찾아가는 동주민센터 마을 분야 사업의 연계로 서울형 주민자치회 시범사업을 추진하기 위한 논의가 본격적으로 시행되었으며, 2017년 1단계 4개 자치구 26개 동에서 ‘서울형 주민자치회’ 시범사업이 시작되었다. 이후 2018년 2단계 11개 자치구 55개 동, 2019년 3단계 7개 자치구 35개 동을 추가하였으며, 2022년 전동(全洞) 확대를 목표로 추진하고 있다(김의영 외, 2019). ‘서울형 주민자치회’는 위원을 추천제로 구성하는 등 다양한 주민들이 위원으로 참여할 수 있

도록 했다. 기존 주민자치위원회 위원이 평균 25명 내외에서 주민자치회로 전환하면서 최대 50명으로 확대되었다. 서울시마을공동체종합지원센터의 2019년 보고서에 따르면 주민자치회 시범사업 1단계 여성 위원이 60.8%였고, 2단계 54개동 평균 55.6%인 것으로 나타났다. 이는 2014년 한국여성정책연구원 보고서(연구책임 최금숙)에서 서울 주민자치위원회 여성위원의 비율이 평균 36.0%인 것과 비교하면 주민자치회로 전환된 후 여성위원 선정이 60% 내외로 역전된 것을 알 수 있다.

그러나 기존 주민자치위원회 때부터 제기되어 온 위원과 임원의 주민 대표성 문제는 주민자치회 시범사업 중에도 여전히 문제로 나타나고 있다(김필두, 2014; 김찬동, 2014a; 최근열, 2014; 안철현, 2018). 주민자치회의 주민 대표성에 대한 인식조사 결과, 공무원과 주민, 주민자치회 위원 등 3주체 모두 주민자치회가 주민 대표성을 확보하고 있지 못하다고 인식한 것으로 조사되었다(구본선, 2016). 구아영(2019)의 ‘서울형 주민자치회’ 시범사업 1단계(2017년) 26개 동과 2단계(2018년) 54개동의 2019년 7월까지 추진 과정에 대한 연구에 따르면, 2단계 54개동 기준, 남성 비율이 44.4%, 여성 비율이 55.6%으로 비교적 균형을 이룬 것으로 나타났다. 이에 비해 ‘서울형 주민자치회’ 시범사업 2단계(2018년) 주민자치회 자치회장의 경우 ‘남성 위주의 임원구성’이 92.5%, 60대 이상이 66.1%로 높게 나타났다. 게다가 주민자치위원회 참여 경험이 있는 자치회장이 72.7%로 기존 주민자치위원회 임원의 연속성이 두드러져 여전히 주민 대표성을 확보하지 못하고 있는 것을 알 수 있다.

주민자치회의 주민 대표성 확보 방안 연구에는 주민자치위원이 갖춰야 할 리더십의 덕목이나 유형 등 위원 개인의 자질로 보는 연구(조승자, 2019; 이종탁, 2017), 그 외에 읍·면·동의 규모 축소와 주민자치회와 행정과의 관계에 따라 행정 체계의 변화의 필요성을 제기하는 연구들이 있다(김찬동, 2014a; 최근열, 2014). 이러한 연구들은 주민자치위

원회에 비해 권한과 지위 면에서 보다 향상된 주민자치 조직인 만큼 주민자치회를 이끌어갈 주민자치위원의 리더십을 중요하게 인식하고(조승자, 2019), 주민자치회는 시·군·구청으로부터 직접 사무를 위임이나 위탁받을 수 있는 권한이 확대되는 만큼 위원 구성의 원칙이 필요하다고 주장한다(김의영 외, 2019).

한편, 주민자치회의 구성의 측면에서 선거 대의제의 문제를 극복하고 주민자치회 위원의 대표성을 확보하기 위해 위원의 ‘추첨제’ 구성 방법을 대안으로 제시하는 연구들이 있지만, 주민자치회 시범사업 초기 주로 논의되었던 위원의 추첨제 구성에 머물러 있다(손우정, 2012; 신용인, 2016; 오현철, 2017). 이런 한계로 시범실시 이후 주민 대표성의 문제가 두드러지게 나타나고 있는 주민자치회 임원(자치회장, 자치부회장)의 민주적 구성 방법에 대한 논의로 이어지지 못하거나 위원과 임원 구성을 구분하지 않고 논술하는 경우가 대부분이다. 오히려 추첨으로 뽑힌 위원이 선거로 뽑힌 위원과 같은 정도의 주민 대표성을 갖기 어렵다고 지적하면서, 이에 대한 대안으로 주민총회나 주민 직선제 방식으로 위원이나 임원을 구성하면 주민 대표성을 확보할 수 있다고 주장되기도 한다(김의영 외, 2020; 윤영근·정희옥, 2018; 안철현, 2018; 곽현근, 2012).

〈표 2〉 연구자별 주민자치회 구성 방안

연구자	발표 연도	주민자치회 구성(선출방식) 방안	
		주민자치회 위원	주민자치회 임원
김의영 유창복 이재경 황지영	2020	추첨제는 매우 혁신적인 민주적 선출 절차이지만, 기존의 주민자치위원회의 조직적인 동원으로 다양성과 대표성을 확보하지 못한. 주민대표성을 더욱 강화하고 다양성을 높이기 위한 방안 마련이 필요	주민자치회 회장과 별도로 마을자치회 장(리·통장)을 주민총회에서 선출하고 단계적으로 주민 직선제 선출 시행 제안
윤영근 정희옥	2018	자격요건을 갖춘 지원자를 무작위로 추첨	11월 주민자치위원회에서 주민자치위원 중 한 명을 차기년도 주민자치위원장으로 투표로 선출(단, 중임금지)
하혜영	2020	공개모집 이상적(초기 추천과 공개모집 혼합)	언급 없음

안철현	2018	현재 추천제 합리적 향후 주민직선제 지역대표(50%)+추천에 의한 직능대표(50%) 구성 제안(선거시 전자투표)	구분 없음
양평호	2018	일정한 자격기준으로 공모 후 선정위원 회에서 선임하는 방식 현실적	구분 없음
오현철	2018	전 주민 대상 무작위 추천 → 추천으로 선발된 후보 중 자원 → 자원자 교육	구분 없음
구본선	2016	주민자치회 위원의 선출방식에 대한 인식 조사 결과, 주민은 주민총회 선출과 공모 동시 실시나 주민총회에서 직접 선출을 공무원은 전체 공모, 주민자치회 위원은 주민총회에서 직접 선출을 바람직한 선출 방식으로 인식하는 것으로 조사됨	구분 없음
신용인	2016	추천제 도입 적극 검토	구분 없음
손우정	2012	추천제 도입 필요	구분 없음
곽현근	2012	주민자치위원회 주민 직선제 요소 강화 필요	구분 없음
소진광 외	2011	[준지방자치단체] 주민들의 직접선출방식 원칙, 단, 지역에 따라 추천제와 추천, 선 거제 선택 [지방자치단체] 반드시 직선 선출	언급 없음
박세정	2008	단체장이 자치위원 적극 발굴(각계각층 사람 선정)	언급 없음

주민자치회는 주민자치의 본질과 다르게 여전히 지방 유관단체의 대표라는 성격이 강한 만큼 고정 관념을 바꾸기 위해서는 주민자치회의 구성, 위원 등의 선출에 관한 제도 설계가 우선적으로 고려될 필요가 있다(노영은, 2017).

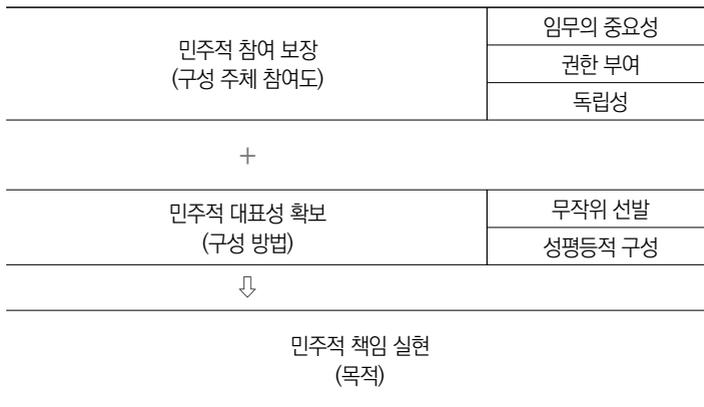
III. 연구방법

본 연구는 주민자치회 민주적 구성에 대한 경험적 증거에 기반한 분석적인 연구를 위해 먼저, 주민자치회 임원의 주민 대표성을 확보할 수

있는 민주적 대표 구성 제도를 모색하고자 한다. 이를 위해 이지문(2012)과 오현철(2018)이 제시한 민주주의 가치와 정의를 기준으로 민주적 대표 구성의 평가 기준과 개스틸(John Gastil, 1994)의 이론에 근거하여 다음과 같은 분석 틀을 구성하였다.

첫째, 모든 사람이 자유롭게 참여할 수 있도록 민주적 참여가 보장되어야 하고, 둘째, 탁월한 사람보다 시민과 비슷한 ‘유사성’에 근거해 다양한 사회 구성원들을 실질적·상징적으로 대표할 수 있는 민주적 대표성 확보가 필요하다. 셋째, 이렇게 확보된 민주적 대표성을 통해 민주적 책임의 실현 방안이 모색되어야 한다.

〈그림 1〉 주민자치회 민주적 대표 구성 분석틀

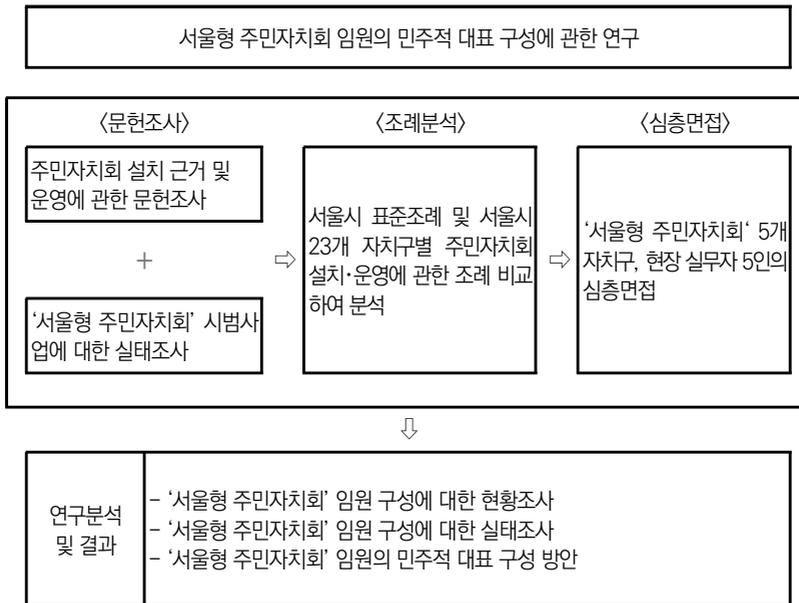


이 분석 틀을 기준으로 첫째, 2017년 이후 ‘서울형 주민자치회’ 시범 사업에 대한 실태조사에 적용해 주민자치회의 임원의 대표성의 성과와 한계를 살피고, 둘째, 주민자치회 시범사업을 시행하고 있는 「서울특별시 OO구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례(이하 서울시 표준조례)」와 서울시 23개 자치구의 ‘주민자치회 실시·운영에 관한 조례’를 분석한다. 셋째, 주민자치회의 행정지원 업무를 담당하고 있는 동별 자치지

원관과 구 단위 주민자치사업단 관계자 등 5개 자치구 현장 실무자 5인을 대상으로 심층면접을 진행하였다. 현장 실무자 5인의 심층면접은 제기된 연구 문제에 대한 실질적인 평가와 구체적인 개선방안을 도출하는데 주요한 자료로 활용되었다.

심층면접 조사 대상의 선정은 ‘서울형 주민자치회 시범사업’ 초기 2017년부터 현재까지 2년 이상 동자치지원관이나 구 단위 주민자치사업단에서 근무한 현장 실무자들로 구성하였다. <부록 1. 참조> 본 연구의 연구 체계도는 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 2> 연구 체계도



IV. 연구결과

1. 임원 구성에 대한 현황조사

1) 특정 성별과 연령대의 임원 구성 문제

서울시 표준조례와 서울시 23개 자치구별 주민자치회 설치·운영에 관한 조례에 따르면 모두 위원을 공개 모집, 공개 추천으로 선정하고, 자치회장과 자치부회장 등의 임원은 호선으로 선출함으로써 기존 주민 자치위원회에서 읍·면·동장의 추천으로 구성한 것과 비교해 민주적 정당성이 개선된 것으로 보인다. 서울시 표준조례에서는 「양성평등기본법」 제21조 제2항에 따라 특정 성별이 위원 수의 60%를 초과하지 않아야 한다고 규정하고 있으며, 23개 모든 자치구가 이를 채택하고 있다.

〈표 3〉 ‘서울형 주민자치회’ 자치구별 임원 구성의 인원 비교

구분	조건	해당 자치구(간단 조례내용)	비고
임원구성인원	회장 1, 부회장 1명	강남구, 강동구, 강북구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구, 중랑구	서울시 표준조례
	회장 1명, 부회장 2명	강서구, 성동구, 성북구	
	회장 1명, 부회장 3명 이내	도봉구(2020 개정)	

다양한 성별, 연령대별 위원 구성을 위한 자치구별 다양한 시도들도 발견되었다. 노원구와 성북구는 임원 구성 시 특정 성별을 1명 이상 포함하도록 하여 여성의 임원 비율을 높였고, 강서구, 성동구, 성북구 3개의 자치구는 자치부회장을 1명에서 2명으로 늘렸으며, 도봉구의 경우

자치부회장을 1명 이상 3명 이내까지 동 주민자치회에서 자유롭게 정하도록 하고 있다. 실제로 도봉 1동 주민자치회의 경우 자치부회장을 40대 이하에서 1명, 50세 이상 60대 이하에서 1명, 70대 이상에서 1명으로 연령대별 총 3명의 자치부회장을 구성한 것으로 확인되었다.

그러나 서울형 주민자치회 위원 구성은 추첨제 결과로 위원 전체의 여성 비율이 남성보다 높아졌음에도 불구하고 임원 구성은 별다른 성과가 없는 것으로 나타났다. ‘서울형 주민자치회’ 시범사업 2단계(2018년)를 살펴보면, 자치회장으로 남성이 92.5%, 60대 이상이 66.1%로 높게 나타났다. 기존 주민자치위원회 참여 경험이 있는 자치회장이 72.7%로 남성이 임원을 독점하고 있는 것으로 나타났다(구아영, 2019).

2) 임원 구성시 갈등 문제

자치회장 선출을 위한 후보 간의 충돌과 자치회장과 자치부회장 간의 권력다툼이 확인되었다. 도봉구의 경우 자치회장이 자치부회장의 충돌을 막고 통합을 우선시한다는 명분을 내세워 자치회장을 호선제로 선출한 뒤, 자치회장이 자치부회장을 추천하고 전체회의에서 의결하는 것으로 조례를 개정한 것으로 조사되었다.

〈표 4〉 ‘서울형 주민자치회’ 자치구별 임원 선출 방법 관련 조례 비교

구분	조건	해당 자치구(간단 조례내용)	비고
임원선출방법	회장, 부회장 각각 호선	강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구, 중랑구	서울시 표준조례
	회장 호선, 회장이 부회장 추천	도봉구	

3) 임원의 임기 문제

‘서울형 주민자치회’ 임원의 임기는 2년으로 대부분의 자치구가 1회 연임이 가능하도록 하고 있다. 예외적으로 마포구의 경우에만 2년 단임 제로 임기를 제한하기도 한다. 서울시 표준조례를 비롯한 대부분의 자치구는 한 차례 연임할 수 있다고만 제시하고 있고 몇 개의 자치구에서만 만 임원의 연임 시 다시 호선을 실시한다고 명시하고 있어 별다른 임원 선출 과정 없이 최소 4년간의 임기가 보장되는 셈이다.

〈표 5〉 ‘서울형 주민자치회’ 자치구별 임원의 임기 비교

구분	조건	해당 자치구(간단 조례내용)	비고
임원임기	연임 없음 (단임)	마포구	서울시 표준조례
	1회만 연임 (연임시 호선여부 불명확)	강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구, 중랑구	

이러한 주민자치회의 임원 구성은 위원들 임기 2년 내에 다른 임원을 새롭게 선출할 기회가 없고, 다양한 사람들과 다양한 방식으로 주민자치 운영을 경험하기 힘든 한계를 가지는 것으로 조사되었다.

4) 임원 역할의 문제

서울시 자치구별 주민자치회 설치·운영에 관한 조례를 살펴보면 주민자치회 회의는 전체회의(정기회의)와 분과회의, 임원회의가 월 1회 이상 개최하고 필요시 수시로 개최한다. 이 외에도 간사가 참여하는 사무국회의와 주민자치회 임원과 동장이 참석하는 민관협력회의가 수시

로 열리며, 자치회장과 부회장은 이 모든 회의에 참석해야 한다. 이 외에도 자치구별 주민자치회 임원 연합회의와 각종 교육 활동에 참여해야 하며, 주민총회 준비위원회와 운영세칙 변경 위원회 등 시기별 다양한 위원회에도 임원들이 참여해야 한다.

한편 자치회장에게 많은 업무와 권한이 집중되면서 자치회장에게 과중한 업무와 참여 요구가 있는 반면 자치부회장의 역할은 ‘자치회장 직무 대행’에 국한되어 있음을 알 수 있다. 오히려 분과위원장이 의제사업을 직접 실행하는 주체로서 사업계획과 사업정산서를 작성하는 등 실무적인 역할과 책임이 큰 것으로 확인되었다.

2. 임원 구성에 대한 실태조사

서울형 주민자치회 시범사업 기간 구 단위 주민자치사업단과 주민자치회의 행정지원 업무를 담당하는 동별 자치지원관 제도를 운영하고 있다. 서울형 주민자치회 시범사업 초기부터 현장 실무자로 활동해 온 5개 자치구 주민자치사업단 관계자와 동자치지원관 5인을 대상으로 서울형 주민자치회 임원 구성에 대한 실태조사를 실시하였다.

1) 공개추첨을 통한 위원 구성의 긍정적 효과

현장 실무자들은 ‘서울형 주민자치회’ 위원을 공개추첨 방식으로 구성되면서 주민자치회의 민주적 구성 절차가 상당 부분 개선된 것으로 평가하였다.

“기존 주민자치위원회는 추천 및 공모였지만, 주민자치회 개편으로 대대적인 공개모집, 공정한 추첨을 거쳐 민주적 절차가 강화되었다”(G자치구 문OO).

“처음에는 공개추첨이 낯설어서 무작위 추첨에 거부 반응이 심했다. (추첨으로 선정하다 보니) 악성 민원을 제기하거나 도덕적으로 공익활동이 어려운 주민들의 참여를 막을 제도적 방법이 없다는 한계는 있지만, 추첨제를 통해 새로운 인물들이 참여하면서 주민 누구에게나 평등한 기회를 주고 주민자치회를 개방한 것은 좋은 것 같다. 동네 유지나 어르신들뿐 아니라 젊은 층들에게도 기회가 제공된 듯하다”(K자치구 김OO).

“주민자치회 공개추첨으로 선정되면서 참가 범위가 넓어졌다. 남녀 성비가 비슷해지고, 연령대도 10살 정도 낮아졌다”(S자치구 김OO).

“주민자치회에 50, 60, 70대 주민 위주로 참여하다 보니 상명하달식에 익숙하고, 창의력의 한계가 있을 수밖에 없다. 게다가 예산이 있다 보니 특정 단체나 모임의 대표가 임원이 되면 사익을 취할 수 있기 때문에 다양한 계층과 사람들이 모이는 인적구성이 무엇보다 중요하다.”(K자치구 김OO)

심층면접 결과, 현장 실무자 모두 위원 선정 시 유사성을 가질 수 있는 다양한 인적구성의 필요성에 공감하고 있었다. 연령별, 성별, 지역별로 다양한 주민들이 위원으로 참여할 수 있는 다양한 방안을 모색할 필요가 제기되었다.

2) 임원 구성 과정의 갈등 해소 필요

자치회장과 자치부회장을 호선제로 선출하는 과정에서 후보 간, 회장과 부회장 간 갈등이 자주 발생하는 것으로 조사되었다.

“현재 주민자치회 위원 중에는 호선도 불편하게 생각하고 추대해야

갈등이 생기지 않는다고 주장하는 경우가 있다. 회장과 부회장 간의 권력 다툼도 심한 편이다. 이런 분위기에서 호선이나 주민총회에서 선출만 해도 혁신적인 것이라고 볼 수 있다”(S자치구 김OO).

“회장의 경우 후보가 한 명이 나오는 경우도 있지만, 4파전이었던 동도 있으며, 직능 단체와 기존 주민자치위원회 안에서의 개인적 갈등이 선거 과정에서 표출되기도 했다”(G자치구 문OO).

“자치회장과 자치부회장을 각각 호선하다 보니, 회장과 부회장의 충돌이 잦았다. 이후 자치회장을 먼저 선출하고 회장이 부회장을 추천해 전체회의에서 의결하는 것으로 조례가 개정되었다. 회장과 부회장의 충돌을 막기 위해 어쩔 수 없는 측면이 있지만 민주적 선출의 측면에서는 아쉬운 부분이 있다”(D동 김OO).

“여전히 주민자치회 자치회장을 뽑을 때 집행부가 아닌 왕을 뽑는 것으로 인식하는 경향이 남아 있다. 선거를 통한 임원 선출은 형식적인 절차만 복잡해지고, 권력 다툼이 심해질 수 있다. 주민자치회는 단위가 작은 만큼 추천제나 임기를 짧게 해서 서로 돌아가면서 해보면 다양한 위원들에게 기회가 돌아가지 않을까 생각한다”(S자치구 김OO).

심층면접을 통해 임원 구성 과정의 갈등을 해소하고, 다양한 주민들이 임원으로 참여할 수 있는 민주적 구성방안의 필요성이 제기되었다.

3) 임원 역할 조정 필요

현장 실무자 심층면접에서도 ‘서울형 주민자치회’ 위원 및 임원의 참여 요구 수준이 매우 높다는 문제가 지적되었다. 이는 직장을 다니는 청

년과 중·장년층의 참여를 방해하는 요소로 작용할 수 있다. 정기회의와 분과회의, 주민총회 등을 준비하기 위해 한 달에 최소 2회 이상 회의에 참석해야 하며, 정해진 장소와 시간에 진행되어 늘 참여할 수 있는 위원들만 참여하는 문제가 발생함을 알 수 있다.

“주민자치회로 들어오는 진입 과정이 너무 어렵다. 무엇보다 주민들이 할 일이 너무 많다. 주민자치회를 구성하자마자 주민총회를 준비해야 하기 때문에 자치회장은 거의 준직장인처럼 주민자치회 활동을 해야 하기 때문에 시간이 자유롭지 않으면 할 수 없다고 봐야한다”(E자치구 백OO).

특히 자치회장의 경우 주민자치회 활동을 위해 비상근에 준하는 시간을 투자해야 하거나, 위원들과의 활동 중에 발생하는 식사비와 그 외 마을 관련 기부 활동에 물질적인 기여도 회장의 주요한 역할로 인식되는 측면이 확인되었다.

“임원 대부분이 60대 이상 자영업자 위주로 구성되는 것은 젊은 사람들은 바쁘다는 한계 때문이다. 때로는 동이나 구 행사에 연동되어 있다 보니 기부를 해야 하는 경우가 있고, 아무래도 자치회장이 밥값을 부담하거나 회비 등을 더 낼 때가 있다. 자치회장 스스로도 이런 경제적 부담을 져야 자신이 회장의 역할을 하고 있다고 인식하는 측면이 있기 때문에 경제적으로나 시간상 여유가 있는 사람들이 자치회장으로 나오게 되는 전통(관성)이 남아 있다”(G자치구 문OO).

“기존 주민자치위원회 때보다는 식다과비를 회비로 처리하고 있어서 나아지기는 했지만, 회비를 걷어도 자유롭게 쓸 수 없는 상하이어서 자치회장이 관례적으로 개인 비용을 많이 쓰게 된다”(E자치구 백OO).

한편, 자치회장에게 업무 집중을 막고, 자치부회장과 분과장의 성장을 돕기 위한 노력들이 심층면접 과정에서 드러났다.

“회장뿐만 아니라 부회장들과 분과장들도 돌아가면서 회의의 사회를 보게 하는 등 다양한 경험을 갖도록 기회를 만들어 나가고 있다.”(E자치구 백OO)

“자치부회장을 2명 이상 선출해 회계, 행정 등 업무별로 역할을 나누거나 연령별로 다양하게 구성하는 시도들이 생겨나고 있다. 이런 시도들로 회장과 부회장과의 충돌도 줄이고, 회장의 과도한 업무를 줄이는데도 도움이 될 것으로 기대한다.”(D자치구 김OO)

현장 실무자 5인 모두 공통적으로 주민자치회에서 분과 활동의 중요성과 분과장들의 성장에 대한 긍정적인 평가가 나왔다.

“주민자치회의 성과는 ‘분과’라고 말할 수 있다. 분과 안에서 민주적인 소통을 경험하고 있다.”(S자치구 김OO).

“마을에 관심을 가지고 활동하는 주민들이 많이 없다 보니, 지역을 알고 주민을 알고, 행정을 아는 ‘관변단체’ 사람들이 임원으로 인정받는 분위기이다. 오히려 주민자치회 분과장에 새로운 인물이 등장하는 경우가 자주 있어서, 이런 분과장들의 성장이 중요한 것 같다”(K자치구 김OO).

“마을에서 민주적인 방식으로 회의라는 형식을 경험하는 것 자체가 성장이라고 생각한다. 게다가 분과를 구성하고 분과의 분위기가 좋으면 분과장과 위원들이 크게 성장하는 것이 보인다”(E자치구 백OO).

서울형 주민자치회 시범사업 초기부터 현장 실무자로 활동해 온 5개 자치구 주민자치사업단 관계자와 동자치지원관 5인을 대상으로 서울형 주민자치회 임원 구성에 대한 실태를 조사한 결과, 위원의 공개추첨 구성에 대한 긍정적인 측면이 있지만, 다양한 연령별, 성별, 지역별 주민의 참석 방안이 과제로 제기되었다. 또한 임원 구성 과정에서 자치회장 후보간, 자치회장과 부회장 간 갈등과 권력다툼이 문제로 조사되었다. 이를 해결하기 위해 자치회장이 부회장을 추천하도록 하여 민주적 구성이 퇴행한 측면도 나타났다. 주민자치회 임원 구성의 갈등은 선거 등의 형식적인 절차를 마련하기 보다 추첨제나 단임제 등을 통해 권력의 사유화를 막을 수 있는 구성방안이 필요한 것으로 연구되었다. 마지막으로 서울형 주민자치회 시범사업에서 임원에게 과도한 참여가 요구되는 문제가 지적되었고 다양한 주민들의 참여를 위해서는 임원간의 적절한 업무 분담이 필요한 것으로 조사되었다.

3. 임원의 민주적 대표 구성 방안

1) 민주적 참여 보장 방안

주민자치회 임원 구성의 민주적 참여 보장의 문제는 주민자치회 권한의 확대를 통한 임원 임무의 중요성과 독립성이 확보되어야 한다. 이에 비해 서울형 주민자치회는 의제 사업을 진행하는 데 집중되어 있다.

주민자치회가 주민을 대표하는 기구로서 결정 권한이 부여되어야 주민자치회 임원의 임무의 중요성이 높아질 수 있다. 주민자치회의 권한이 높아지고, 주민 생활에 미치는 영향이 커질수록 주민들이 주민자치회에 거는 기대와 관심이 커질 것이고, 주민자치회 위원과 임원들의 참여 동기도 함께 높아질 것이기 때문이다. 무엇보다 주민자치회가 행정이나 특정 단체로부터 독립성을 유지하기 위해서는 자치회장 1인의 전

문성이나 능력에 기대기보다는 임원 대표단 구성 등 임원진의 집단결정 기구가 체계적으로 구축되어야 한다. 또한 주민자치회 사무국에 최소 2명 이상의 유급 직원과 주민자치회를 지원하는 중간지원조직의 전문적인 현장 중심 지원 시스템이 필요하다. 이렇게 실무와 이론을 갖춘 지원 인력이 안정적으로 구축되고 임원 대표단의 민주적인 구성과 소통이 가능할 때 주민자치회의 독립성은 확보될 수 있다.

한편 임원 임무의 중요성이 높아지는 것이 자칫 임원 선거를 과열시킬 우려도 있다. 이는 임원의 임기를 1년 또는 2년 단임제로 짧게 정하거나 윤번제나 추천제와 같은 유연성에 기초해 누구나 임원이 될 수 있도록 구성방식을 설계함으로 해결할 수 있다. 이러한 과정에서 형성된 '참여의 자유'와 '기회의 평등'의 토양 속에서 민주적 시민덕성이 함양되고 권력의 사유화 가능성이 낮아져 민주적 참여 보장의 기회가 만들어진다.

2) 민주적 대표성 확보 방안

특정 단체나 계층의 기득권층 형성을 방지하고 선출된 임원의 특권 의식을 없애기 위해서는 대표단 내에서 추천으로 회장을 선출하는 등 유연성에 기초한 임원 구성 방법을 결합할 필요가 있다. 무엇보다 주민자치회 임원 구성시 주민과 같은 생각을 가진 주민과 유사한 사람으로 구성해야 한다. 이를 위해 위원 전체 중에서 무작위추출을 통해 구성하는 것이 동일성의 원칙에 더 가깝겠지만, 물리적 참여 요구에 비해 실질적인 보상이 없는 주민자치회 임원의 역할을 고려해 선거와 무작위추출을 혼합한 방식을 계획할 수 있다. 사전에 합의된 민주적 방식으로 성별, 연령대를 고려하여 4명 이상으로 대표단을 구성하고, 대표단 내에서 추천을 통해 자치회장을 뽑는 등 선거와 추천을 결합하는 것도 가능하다.

여전히 주민자치회 임원의 주민 대표성의 한계를 극복하기 위한 방안으로 주민총회나 주민 직선제를 통해 선출해야 한다는 주장들이 많다(윤영근·정희옥, 2018; 안철현, 2018; 김의영 외, 2020). 그러나 앞서 이론적 배경에서 살펴보았듯이 선거는 유명인사나 기득권층에게 오히려 유리한 제도로 직선제를 통한 임원 선출이 주민 대표성을 확보할 수 있을지는 미지수이다. 게다가 자치회장 후보 간의 권력 다툼이나 회장과 부회장의 갈등이 직선제로 해결될 수 있을지 의문이다. 오히려 기득권층의 형성으로 특정 그룹에서 임원을 독점할 가능성이 더 높다.

‘한국에서는 아무나 선택될 수 있다’는 선입견과 편견 때문에 추천제에 대한 논의에 부정적이었다(이지문, 2012). 그러나 2012년 3월 창당한 녹색당에서 대의원 전면 추천제가 도입되고(손우정, 2012; 신용인, 2016; 하승수, 2017), 제주특별자치도 주민참여예산위원회에서 위원 구성 시 추천제를 도입하면서 전국 주민자치회로 확산되었다. 현재 ‘서울형 주민자치회’ 시범사업에서도 추천제로 주민자치회 위원 50명을 구성하는 등 민주적 대표 구성 방식으로 추천제가 유용하게 활용되고 있다. 그러나 임원에 대한 민주적 대표 구성은 여전히 호선제와 직선제 논의에 머물러 있다.

주민자치회는 책임을 묻거나 견제나 소환의 필요성보다는 통계적 평등성을 충족하고, 시민과의 유사성과 불편부당한 대표의 가능성, 숙의·토의의 가능성의 측면에서 선거를 통한 대표제보다 추천제의 강점이 필요하다. 특정 이익집단 및 정파의 권력의 사유화를 막고 사회 전체의 공공선을 추구하기 위해서는 선량하고 ‘헌신적인 지도자’를 기다리는 것보다(소진광 외, 2011), 다양한 이해관계가 있는 시민들의 집합체를 통해 ‘주민 축소판’을 만드는 것이 오히려 주민 대표성을 확보하는 현실 가능한 방법이다(이지문, 2012).

무엇보다 주민자치회가 주민 대표성을 확보하기 위해서는 다양한 성

별과 연령대의 주민들이 임원으로 참여할 수 있도록 지원하고 보장하는 현실적인 대안이 마련되어야 한다.

3) 민주적 책임 실현 방안

주민자치회 임원을 대표단으로 구성한다면, 회장의 역할이 필요할 때 누구도 책임을 지지 않으려고 하는 문제가 발생할 수 있다. 대표단 체제는 책임을 나눈다는 장점이 있지만, 누구도 책임지지 않을 수 있기 때문이다. 또한 물리적으로 외부 회의나 내부적으로 결제를 하기 위해 한 명의 대표가 필요할 수도 있다. 이러한 주민자치회 임원 구성시 책임의 문제를 해결하기 위한 방안은 대표성 확보방안과 연관되어 있다. 즉, 평등한 임원의 구성 방법이 민주적 책임의 실현을 높이는 측면이 있다. 앞서 제시한 것과 같이 4인 이상 임원으로 참여하면서 대표단의 역량이 강화될 수 있다. 자치회장은 독단으로 사안을 결정하기 보다 대표단과 함께 논의하고 결정하도록 강제 받을 것이다. 1인 대표체제보다는 대표단 운영 시스템을 갖추기 위해서 더 많은 노력과 투자가 이루어져야 하지만, 한 명의 지도자가 지게 될 책임에 비해 대표단이 짊어질 책임이 가볍지 않을 것이다.

다양한 성별과 연령대로 구성된 주민을 닮은 대표단은 집단지성을 통한 공공선 추구로 민주적 책임 실현에 더 가까워질 수 있다.

V. 결론

주민자치는 선거 대의제의 한계를 극복하고 주민들이 지방행정의 정책과정에 참여하고 의무와 권리를 실행함으로써 권력의 주체가 되는 것이다. 주민자치의 실현을 위해 주민자치회 시범사업이 진행되면서 풀뿌

리 자치의 활성화와 민주적 참여의식의 가능성에 대한 긍정적인 평가가 이루어지고 있다. 그러나 주민자치회가 주민자치위원회와 달리 법적 근거와 지위, 재정적인 변화가 있었음에도 불구하고 주민자치회 시범사업 이후에도 위원 및 임원의 주민 대표성에 대한 문제가 지속적으로 제기되었으며, 특히 임원의 특정 성별과 연령대와 자치 관련 경험의 편중은 기존 주민자치위원회와 비교해 크게 개선되지 않았다.

본 연구는 주민자치회의 임원의 주민 대표성을 확보하고 궁극적으로 주민자치 활성화에 기여하는 구성 방안을 찾는 것을 목적으로 하였다. 이를 위한 이론적 논의를 통해 민주적 참여의 보장과 추천제를 통한 민주적 대표성을 확보의 결과로 민주적 책임성이 실현되는 분석틀을 제시하였다.

이에 근거해 주민자치회와 민주적 대표 구성에 관련된 문헌 조사와, ‘서울형 주민자치회’ 시범사업에 대한 연구 보고서, 「서울특별시 OO구 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 표준안」과 서울특별시 25개 자치구 중 23개 자치구별 주민자치회 설치·운영에 관한 조례를 비교·분석하였다. 마지막으로 ‘서울형 주민자치회’ 5개 자치구의 동 주민자치회를 밀착 지원하고 있는 동자치지원관과 주민자치사업단 소속 현장 실무자 5인에 대한 심층면접을 실시하였다.

이렇게 도출된 결과를 바탕으로 ‘서울형 주민자치회’ 임원의 민주적 대표 구성에 대한 문제를 제기하고 경험적 증거에 기반한 분석적 해결 방안을 제시하였다. 서울형 주민자치회’는 2017년부터 4년간 시범사업 속에서 임원의 대부분이 60대 이상의 남성으로 기존 주민자치위원회 경험자가 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 자치회장과 자치부회장을 호선으로 선출하게 되면서 후보 간의 권력 다툼이나 견제 등의 잦은 충돌도 함께 나타났다. 이에 대한 개선방안을 종합한 결과 첫째, 성별과 연령별 다양한 구성으로 4인 이상의 임원 대표단을 구성하고, 둘째, 대

표단 내에서 자치회장을 추첨으로 구성하되, 셋째, 회장의 임기를 1년 이내로 최소화하여 기득권층 형성을 방지하고 집단지성을 통해 특권의식을 줄이는 방안을 제시하였다.

본 연구의 정책적 시사점은 첫째, 주민자치회 임원의 민주적 대표 구성에 대한 연구의 중요성을 제기하고, 둘째, 위원과 별도로 임원 구성 방안에 대해 구체적인 연구의 중요성과 필요성을 확인하였다. 셋째, 주민자치회 임원의 주민 대표성 확보할 수 있는 구성 방안으로 직선제만이 민주적 대표 구성 방법이라는 편견에서 벗어나 주민자치회의 임원의 추첨 구성의 필요성과 효과성을 제시하였다.

또한 실무적 시사점은 시민사회단체나 공동체 기반 단체의 대표를 민주적으로 구성할 때 활용할 수 있다. 예를 들어 학교의 학부모회와 학생회 대표 구성 시, 공동체 조직이나 사회적 경제조직에서 대의원이나 이사 중에서 이사를 선출할 때 민주적 대표 구성의 관점에서 다양하게 적용될 수 있음을 시사한다.

다만 본 연구는 '서울형 주민자치회' 시범사업이 2017년부터 현재까지 누적된 자료가 많지 않으며, 서울시 23개 자치구의 현재 시점의 주민자치회 설치·운영에 관한 조례를 살펴보는 과정에서도 계속적으로 개정이 이루어지고 있고 조례와 실제로 적용되는 것이 다른 자치구들도 있어 주민자치회의 흐름과 경향을 읽는 자료로서의 한계가 있다. 또한 현장 실무자에 대한 심층면접을 통해 '서울형 주민자치회' 시범사업의 위원 및 임원의 구성에 대한 자료를 인용했지만 현재 시범사업을 실시하고 있는 서울시 23개 자치구 전체에 대한 조사가 아닌 만큼 연구결과를 일반화하기 어려운 한계가 있다. 향후 연구에서는 2017년부터 현재까지 전체 자치구 주민자치회 임원 구성에 대한 종합적인 연구가 필요하다.

참고문헌

- 가라타니 고진(2003). 『일본 정신의 기원』, 송태욱(역). 서울: 이매진.
- 곽현근(2012). “동네자치를 위한 동네거버넌스 형성의 방향과 과제: 영국 동네거버넌스 제도 실험의 교훈.” 『한국행정학회 학술발표논문집』, 1-24.
- 구본선(2016). “주민자치회를 통한 협력적 거버넌스 정착에 관한 연구.” 서울대학교 행정대학원 국내석사학위논문.
- 구아영(2019). 『2019 서울형 주민자치회 시범사업의 성과와 개선방안(보고서 번호: 제2019-03-010호)』. 서울시마을공동체종합지원센터.
- 김순은(2014). “사회적 자본의 관점에서 본 주민자치 시범실시 사례 분석.” 『지방행정연구』, 28(3): 3-34.
- 김의영 외(2019). 『서울형 주민자치회 참여관찰 연구(보고서 번호: 제2019-03-014호)』. 서울시 마을공동체 종합지원센터.
- 김의영 외(2020). 『지역균형발전 촉진을 위한 한국형 근린자치정부 모델 연구』. 국가균형발전위원회.
- 김찬동(2014a). “주민자치회 제도의 향후 방향.” 『한국지방행정연구원』, 28(3): 61-85.
- 김필두(2014). 『주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석: 최종 보고서』. 한국지방행정연구원.
- 노영은(2017). “한국 주민자치회 실시의 바람직한 모형 제안에 관한 연구.” 부산대학교대학원 국내석사학위논문.
- 박세정(2008). “주민참여 관점에서 본 주민자치센터: 현실과 향후과제.” 『사회과학연구』, 24(2): 135-151.
- 배지환(2016). “민주적 리더십 연구.” 고려대학교대학원 국내석사학위논문.
- 버나드 마넝(2004). 『선거는 민주적인가: 현대 대의 민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰』, 곽준혁(역). 서울: 후마니타스.
- 서경석(2020). “추첨회의의 제도화 시론.” 『법학연구』, 23(2): 161-191.
- 소진광 외(2011). 『읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구 [전자자료]』. 대통령직속 지방행정체제개편추진위원회.
- 손우정(2012). “추첨, 선거민주주의의 대안이 될 수 있는가?: 이지만, [추첨민주주의 이론과 실제]” 『경제와사회』, 95: 374-381.
- 신용인(2016). “추첨 방식의 주민자치위원회 구성에 관한 고찰.” 『지방자치법연구』, 16(3): 227-255.
- 심익섭(2012). “주민자치회의의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구.” 『지방행정

- 연구』, 26(4): 57-84.
- 심익섭·문황진(2015). "IAD 분석을 통한 읍·면·동 주민자치센터의 발전방안 연구: 주민자치센터와 주민자치위원회에 대한 분석을 중심으로." 『지방정부연구』, 19(1): 147-172.
- 안철현(2018). "주민자치회 위원 선출방식에 관한 연구." 『한국지방자치학회보』, 30(4): 175-193.
- 양평호(2018). "주민자치회 운영의 발전방안에 관한 연구." 한양대학교공공정책대학원 국내석사학위논문.
- 어니스트 칼렌바크·마이클 필립스 공저(2011). 『추첨 민주주의: 선거를 넘어 추첨으로 일구는 직접 정치』, 손우정·이지문(역). 서울:이매진.
- 오현철(2014b). 『통반장과 주민자치위원회 제도의 혁신방안(2014-OR-01)』. 서울연구원.
- _____(2017). "시민의회, 민주주의를 완성하는 길." 『창작과비평』, 45(3): 353-368.
- _____(2018). 『(2018) 서울형 주민자치회 시범사업 report: 주민대표성 강화를 위한 주민자치회 신규구성 방안: 추첨제를 중심으로』. 서울시마을공동체종합지원센터.
- 윤영근·정희옥(2018). 『사회혁신을 위한 주민자치제도의 발전방안 [전자자료]』. 서울: 한국행정연구원(KIPA).
- 이관후(2016a). "왜 '대의민주주의'가 되었는가?: 용례의 기원과 함의." 『한국정치연구 (Journal of Korean Politics)』, 25(2): 1-26.
- _____(2016b). "한국정치에서 대표의 위기와 대안의 모색: 정치철학적 탐색." 『시민과 세계』, 제28호: 1-34.
- _____(2018). "'시민의회'의 대표성: 유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로." 『한국정치학회보』, 52(2): 31-51.
- 이동수(2005). "대의민주주의를 넘어서." 『OUGHTOPIA』, 20(1): 283-302.
- 이상현(2016). "위험경관의 생산과 민주주의의 진화: 삼척시 주민투표 사례를 중심으로." 『동향과 전망』, 96: 113-152.
- 이종탁(2017). "비선출직 주민리더의 대표성에 관한 연구." 대전대학교 국내박사학위논문.
- 이지문(2012). 『추첨민주주의 이론과 실제 = Sortition democracy theory and practice: 직접·대의민주주의를 포함하는 새로운 시민정치 패러다임의 모색』. 파주: 이담Books.
- _____(2017). "광장정치와 제도정치의 포함으로서 추첨시민의회 모색." 『NGO

연구』, 12(1): 1-40.

_____(2018). “시민의회는 직접민주주의인가, 대의민주주의인가?” 『시민과세계』, 32: 101-135.

정주환(2016). “그리스 민주정치와 선거제도-아테네 민주주의의 형성과 추천제를 중심으로.” 『법학논총』, 40(1): 159-182.

조승자(2019). “주민자치위원 리더십에 대한 실증연구.” 국민대학교정치대학원 국내석사학위논문.

최근열(2014). “읍면동 주민자치회 시범실시 실태 및 발전과제.” 『한국지방자치연구』, 16(3): 215-240.

최금숙 외(2014). 『여성의 주민자치 참여 활성화를 통한 마을 중심 여성일자리 확대방안 연구(2013연구보고서(수시과제)-20)』. 한국여성정책연구원.

하승수(2017). “시민의회, 민주주의에 어떤 의미를 갖는가?” 『내일을 여는 역사』, 69: 42-54.

하혜영(2020). 『주민자치회 설치·운영 현황 및 향후 개선과제 [전자자료]』. 국회 입법조사처.

서울특별시 OO구 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 표준안(2017)

서울특별시 OO구 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 표준안(2020)

서울특별시 강남구 주민자치회 설치 및 운영 조례안(2019)

서울특별시 강동구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례(안)(2018)

서울특별시 강북구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례(2019)

서울특별시 강서구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례(2019)

서울특별시 관악구 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례(2020)

서울특별시 광진구 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례(2019)

서울특별시 금천구 주민자치회 실시 및 자치회관 설치·운영에 관한 조례(2020)

서울특별시 노원구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례(2020)

서울특별시 도봉구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례(2019)

서울특별시 도봉구 주민자치회 설치운영에 관한 조례안(수정)(2020.09)

서울특별시 동대문구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례(2019)

서울특별시 동작구 주민자치회 시범실시에 따른 설치·운영에 관한 조례(2019)

서울특별시 마포구 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례(2020)

서울특별시 서대문구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례(2018)

서울특별시 성동구 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례(2020)

- 서울특별시 성북구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례(2019)
서울특별시 송파구 주민자치회 설치 및 운영 조례(2019)
서울특별시 양천구 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례(2018)
서울특별시 영등포구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례(2019)
서울특별시 용산구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례(2019)
서울특별시 은평구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례(2020)
서울특별시 종로구 주민자치회 시범 설치·운영에 관한 조례(2018)
서울특별시 중랑구 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례(2019)
지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭: 지방분권법)(시행 2013.5.28.)
주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례(표준안)(2017.02.행정자치부)
주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)(2019.08. 자치분권제
도과)
주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안(2020.04.22. 행정안전부)

Dowlen, O., & Stone, P. (2013). The Lottery as a Democratic Institution.

Gastil, J. (1994). A definition and illustration of democratic leadership. *Human relations*, 47(8), 953-975.

부록

〈부록 1〉 ‘서울형 주민자치회 시범사업’ 현장 실무자 심층면접 대상자 정보

대상자	주민자치회 현장실무자 심층면접 대상자 정보					심층면접 일시	비고
	연령대	성별	자치구	직책	경험		
김OO	50대	여	S구	사업단	3년 5개월	2020.11	
김OO	40대	여	K구	지원관	3년 2개월	2020.11	
문OO	30대	남	G구	사업단	7년 11개월	2020.11	
백OO	50대	여	E구	사업단	2년	2020.11	
김OO	50대	여	D구	지원관	3년 2개월	2020.11	

Abstract

A study on Composition of the Executives of the Seoul Residents' Autonomy Board: Focusing on Securing Democratic representativeness

Suegyung Shin

(Director, Ph.D. Student, Hanshin University)

Sanghun Lee

(Corresponding author, Professor, Hanshin University)

This study analyzes the limitations of the composition of the executives of 'the Seoul Residents' Autonomy Board' and seeks a democratic composition plan to secure the representativeness of residents. As a result of theoretical consideration, there are two main things needed to construct the executives democratically. First, it is necessary to expand the authority of the residents' autonomy board, to secure the importance of executive duties, and independence in order to guarantee democratic participation. Second, in order to secure democratic representativeness, the organization of executives through sortition(lottery) considering gender ratios should be sought.

In other words, democratic responsibility can be realized as a result of guaranteeing democratic participation and securing democratic representation. Based on this, the survey on the actual condition of the demonstration project of 'the Seoul Residents' Autonomy Board' of 23 autonomous regions in Seoul and the ordinances by autonomous regions were analyzed, and in-depth interviews were conducted on the practitioners of the residents' autonomy board of five autonomous regions.

To summarize the plan that the executive of the residents' autonomy board can secure democratic representativeness based on this, first, the organization of the executive delegation considering the gender ratio of four or more men and women, second, the composition of the autonomous president by sortition(lottery) within the executives' delegation, and third, the minimum term of the president within one year to prevent the formation of vested rights and secure opportunities to increase collective intelligence. In the end, in order to increase the possibility of success of the residents' autonomy board, it is important to secure the democratic representativeness of the residents' autonomy board executives.

Key Words: Residents' Autonomy Board, Residents' Autonomy, Composition of Executives, Democratic representativeness, Sortition

논문신청일: 2021.11.28.

논문심사일: 2021.12.21.

게재확정일: 2021.12.24.