



- 충청남도 주민자치 실질화 방안 모색 -

의 정 토 론 회



충청남도의회
(행정문화위원회)



목 차



I. 토론회 개요 및 세부계획	1
------------------------	---

II. [발 제]

한국의 주민자치회 과거와 현재 그리고 미래	3
-------------------------------	---

III. [토 론]

1. 주민자치회의 해결 과제와 발전 방안	55
2. 주민자치의 본질 회복 방안	59
3. 주민자치회 조례 헌법소원심판청구 및 주민자치 실질화 방안 ..	65
4. 21세기에 맞는 주민자치의 방향	71
5. 관치로부터 경계	75
6. 충청남도 주민자치 실질화 방안	79
7. 충청남도 주민자치 활성화 방안	85

충청남도 주민자치 실질화 방안 모색 의 정 토 론 회

□ 토론회 개요

- 일 시 : 2022. 9. 30(금) 14:00 ~ 16:30
- 장 소 : 충청남도의회 회의실(303호)
- 주 제 : 충청남도 주민자치 실질화 방안 모색

□ 세부계획(안)

시 간		내 용	비 고
< 개 회 식 >			
14:00~14:05	5'	개 회 및 국민의례 등	사회자
14:05~14:15	10'	내빈소개·개회사 및 축사	이현숙 의원
< 토 론 회 >			※ 진행 : 이현숙 의원
14:15~14:45	30'	주 제 발 표	발제자
14:45~15:55	70'	지 정 토 론	토론자 7명(각 10분)
15:55~16:10	15'	종 합 토 론	발제자, 토론자
16:10~16:25	15'	청 중 토 론	참여자 전체
16:25~16:30	5'	정 리 및 폐 회	좌장(이현숙 의원)



한국의 주민자치회 과거와 현재 그리고 미래

한국주민자치중앙회
전상직 회장

한국의 주민자치 과거와 현재 그리고 미래

목 차

I. 들어가면서

1. 주민자치는 민주제다
2. 주민자치는 ‘국가’가 아니라 ‘사회’의 문제다
3. 주민에게 가까울수록 건강하다
4. 자치는 정치적 자치로 완성된다

II. 주민자치회의 속성

1. 주민자치의 정의
2. 주민자치의 원리
3. 주민자치회 속성
4. 주민자치는 마을 주민의 공공조직이다

III. 한국의 주민자치, 과거

1. 조선향약
2. 대한제국, 향회조규
3. 일제강점기, 면-리
4. 군정시기-민주화시기

IV. 한국의 주민자치, 현재

1. 주민자치위원회
2. 행정체제 개편에 관한 법률
3. 2013 시범실시 주민자치회
4. 서울형 주민자치회
5. 표준조례 주민자치회

V. 한국의 주민자치, 미래

1. 주민자치의 지평
2. 주민자치의 조건

VI. 나가면서

1. 한국의 주민자치 상황
2. 주민자치에 대한 우환

전 상 직

사단법인한국주민자치중앙회장

I. 들어가면서

1. 주민자치는 민주제다

민주제의 본령은 정책을 국민이 직접 결정하고 직접 집행하는 직접민주제라고 볼 수 있다. 그러나 직접민주제는 집단의 크기가 약 500명 정도가 직접민주의 한계다.¹⁾ 인구가 증가하고 광역화가 이루어지면서 직접민주제는 사실상 불가능하게 되었다. 그러나 포기할 수 없는 민주제의 실행을 위해서 고안해 낸 것이 대의민주제다. 국민의 대표를 선거로 뽑아서 그 사람들이 국민의 뜻에 따라 정책을 집행하도록 위임한다는 것이다.

대의민주주의는 국민이 직접 자신의 의사를 표출하고 그것이 집약되어 정책으로 결정되는 것이 아니라, 정치인들이 제안하는 것 가운데 마음에 드는 것을 선택하면 그것이 정책으로 입안된다는 구조를 가지고 있다. 정치인 또는 정치인 집단이 제안하는 내용은 국민들이 원하는 것이리라는 가정 아래 요구사항을 유형화 해 놓은 것이다. 그 유형화의 내용이 국민의 요구와 정확하게 일치하는 것은 불가능하다. 선택형 민주주의는 국민들이 선택할 수 있는 정책 제안을 유형화하고 선택하게 하는 과정에서 필연적으로 국민의 의사를 왜곡하게 되어 있다.²⁾

나아가 국민의 입장에서 고를 만한 정책도 정치인도 없을 경우에는 선택을 포기하고 정치와 담을 쌓게 된다. 투표율이 지속적으로 하락하는 중요한 이유이고 국민다수의 무관심 속에 소수로부터 선택을 받은 정치집단이 권력을 행사하게 된다. 정치적 무관심이 강화될수록 직업정치인들은 선거의 결과를 자신들에게 유리하게 끌고 가는 일을 쉽게 할 수 있다. 자신을 선택하도록 설득해야 할 유권자의 수가 줄어들기 때문이다.

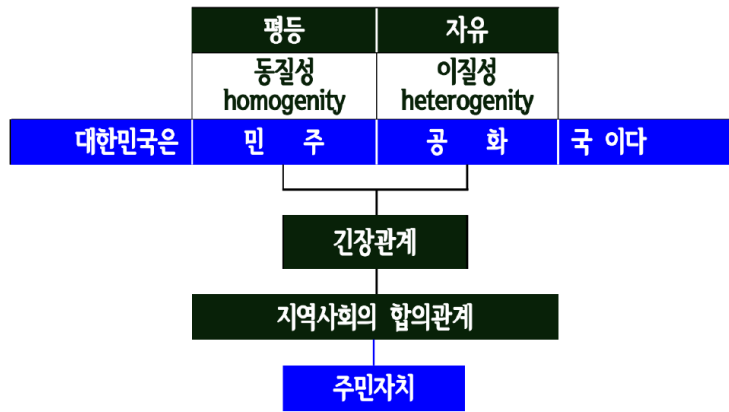
고정 지지층을 확보하고 있는 정치집단은 무슨 일을 저질러도 권력을 잃을 염려가 없게 된다. 국민의 의사는 국가정책에 반영되지 못하는 것이고 국가는 소수의 권력층이 뜻하는 대로 움직여진다. 이것은 민주주의가 아니다.

우리나라는 직접 민주제의 대표적 형태인 주민발안이 주민의 조례제정 및 개폐 청구제도의 형태로 1999년에, 지역 주민의 결정적 의사를 확인하는 지방적 레퍼런덤(local referendum)이 주민투표의 형태로 2004년에 각각 채택되었고, 지방의 대의기관에 대해 책임을 묻는 주민 소환제가 2006년에 도입됨으로써 기본적인 틀을 갖추었다.³⁾ 그러나 한국의 직접민주제는 아직도 부족하다.

1) 이동수(2005), “대의제 민주주의의 위기: 마넩의 논의를 중심으로,” 『시민사회와 NGO』 제3권 1호 8

2) 김성천(2010), “대의민주주의의 위기와 대응방안 “바딤 켈란드의 이론모델을 중심으로,” 34(2) 229-260.

3) 변해철(2016), “한국 헌법상의 직접민주제,” 40(1), 19-34.



단체자치의 전통이 강한 우리나라는 생활관계를 주민들이 직접 결정하고 집행할 수 있는 주민자치회를 강력하게 필요로 하고 있다.

2. 주민자치는 ‘국가’가 아니라 ‘사회’의 문제다

주민자치는 분야(分野)로 볼 때 ‘국가-시장-사회’⁴⁾에서 기본적으로 ‘사회’의 문제다. 그러나 현실적으로는 ‘국가-사회’ 간의 문제이며, 궁극적으로는 ‘국가-시장-사회’⁵⁾ 전체의 문제다. 따라서 주민자치회를 설계하기 위해서는 국가-사회의 관계에서 고찰해야 한다. 주민자치는 수준(水準)으로 볼 때, 국가 수준의 문제가 아니며, 자치단체 수준의 문제도 아니고, 기본적으로 지역 사회의 문제다.



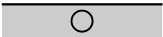
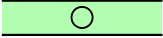
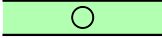
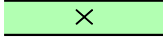
주민자치는 사회적인 조직⁶⁾이지만 국가와의 관계에서 정부와, 자치단체와, 읍·면·동과의 관계에 놓이게 된다. 이때는 분권이 주제가 된다. 그러면서 주민자치의 가장 중요한 관계인 지역과 주민과 생활과의 관계에 놓인다. 이때는 자치가 주제가 된다.

국가-시장-사회의 관계가 균형을 이룰 때 국가도 시장도 사회도 건강하게 된다. 이때 건강한 균형은 주민들에 의한 직접민주로 가능할 수 있으며 직접민주를 통하여 주민들은 건강한 균형을 찾을 수 있게 된다.

4) 김상준(2004), 국가-시장-시민사회 관계의 재구성, 한국사회학회 사회학대회 논문집, 175-185.

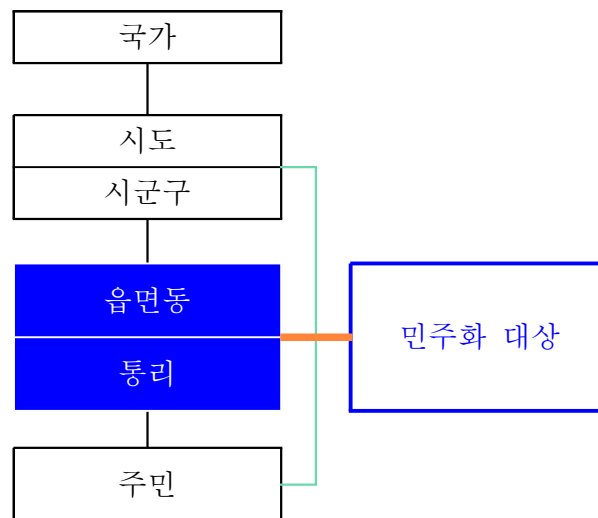
5) 전상직(2017), 공공성(公共性)을 배태할 수 있는 국가-시장-사회를 설계하자, 월간 <공공정책>, 140호, 8-9.

6) 심재우(2019), 조선시대 향촌 사회조직 연구의 현황과 과제(향약·계에 관한 성과를 중심으로), 조선시대사학보, (90), 365-396.

국가	시장	사회	형태
			국가 독재
			시장 독재
			국가·시장 독재
		↓	
			주민자치화

3. 주민에게 가까울수록 건전하다⁷⁾

한국의 행정 계층은 정부-시·도-시·군·구-읍·면·동-통·리로 구성되어 있다. 일제강점기 시에 식민지 수탈체제로 도입·확정한 제도로 산업화와 민주화의 발전을 거친 우리의 실정과는 맞지 않는 부분이 많지만 아직도 생산적으로 청산하지 못하고 있다.



첫째, 시·군·구 자치에 한계가 있다. 주민들과 지리적으로 멀고, 절차적으로도 멀다. 둘째, 자치단체인 시·군·구와 주민들 사이에 읍·면·동이 있다. 읍·면·동은 지역이나 주민을 대변하지 못하고, 시·군·구의 행정집행기구로 운영돼 주민에 의한 지방의 자치에 걸림돌이 되고 있다. 셋째, 통·리는 읍·면·동의 보조기구이고 통·리장은 읍·면·동 행정의 보조자이나, 읍·면·동장이 편법으로 운영하고 있어서 지역과 주민을 대표하는 주민자치에 걸림돌이 되고 있다.

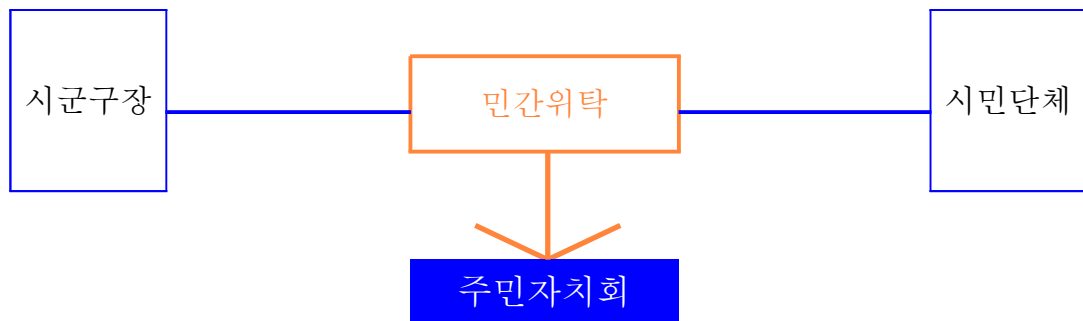
한국의 지역 사회는 점점 통치불능⁸⁾의 상태에 빠져들고 있다.⁹⁾ 우려하지 않

7) 전상직(2017), 통치체는 주민에게 가까울수록 건전하다, 월간 <주민자치>, 66호, 6-7.

8) 통치불능(Ungovernability)은 첫째, 국가를 향한 국민의 요구, 대중의 욕구는 폭발하는데, 이에 상응하는 국가의 능력에는 한계가 있는 것이며, 둘째는 대중의 지나친 참여에 대한 요구로 증가하는 복잡성을 극복하는데 상당한 어려움을 겪게 되는 것이다.

9) 전상직(2014), [통치불능을 우려하며] 주민자치를 재구성하자, 월간 <주민자치>, 27호, 8-9.

을 수 없다.¹⁰⁾ 그 이유는 주민자치 정책이 주민의 증가하는 자치의 욕구를 충족시키지 못하고 있는데 원인이 있으며, 주민의 자치를 정치적인 목적으로 편법으로 구성¹¹⁾¹²⁾하고, 편법으로 지배¹³⁾¹⁴⁾하고, 편법으로 운영¹⁵⁾하기 때문이다.



주민자치회를 시군구청이 시민단체에 위탁운영 시키고 있음

주민자치에 관이 적극적으로 개입하면 주민자치는 틀어지고 만다.¹⁶⁾¹⁷⁾ 시민단체가 개입해도 틀어지고 만다. 관료행정의 개입도 없고 시민단체의 개입도 없이 성립할 수 있는 주민자치의 속성을 무엇일까?

4. 자치自治는 정치적 자치로 완성된다

지방자치에 대한 토론회는 대부분 재정적으로 중앙 대 지방의 8:2 구조로는 지방자치가 성립되기 어려우며 6:4 혹은 5:5 정도는 되어야 비로소 지방자치를 할 수 있다고 하였다. 과연, 단체장이 쓸 수 있는 예산만 넉넉하면 지방자치가 성공할 수 있을까. 단체장들에 의해 강조되는 지방자치는 재정이 중요할 수 있으나 재정은 지방자치성공의 필요조건일 수는 있어도 충분조건은 될 수 없다. 우리가 지방자치를 하면서 놓치고 있는 측면에 대해서 살펴보기로 하자.

지방자치는 단체자치와 주민자치로 이루어진다고 한다. 동의하기 어려운 주장이지만 단체자치와 주민자치의 대립적인 이해에 대해서는 기회가 있을 때 논의

10) 전상직(2014), [주민자치회 시범실시와 세월호 사태를 보면서] 통치불능(統治不能 Ungovernability), 월간 <주민자치>, 31호, 59-66.

11) 안현찬(2018), [토론 답변] “주민자치사업단은 민간단체 아닌 민간위탁 중간지원조직”, 월간 <주민자치>, 81호, 30-30.

12) 전상직(2018), 주민자치에서도 관변단체가 중간에 지원해야 하는가, 월간 <주민자치>, 83호, 8-12.

13) 정병순·황원실(2018), 서울시 중간지원조직 발전 방안, 서울연구원, <정책과제연구보고서>, 1-190.

14) 전상직(2018), 주민자치에서도 관변단체가 중간에 지원해야 하는가, 월간 <주민자치>, 83호, 8-12.

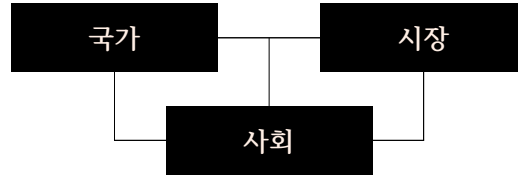
15) 전은경(2018), “동자치지원관은 주민자치회가 결정하도록 해야”, 월간 <주민자치>, 81호, 27-27.

16) 조윤기·황진규·신창호·김순은·이문규·진동섭·전상직(2018), [종합토론] “주민자치는 관이 개입하지 않고 주민에게 맡기는 것” 외, 월간 <주민자치>, 81호, 44-47.

17) 현재의 주민자치회는 주인인 주민은 빠져있고, 읍·면·동장과 기초의회 의원과 주민자치위원 간의 묵시적인 카르텔이 형성돼 있다.

하기로 하고 여기서는 지방자치에서 주민자치는 단체자치에 대립적으로 위치하는 것이 아니라 지방자치의 주체이지만 지방의 민주화에 따라서 작용하고 있는 현상을 유비적으로 파악하면서 논의를 전개하기로 한다.

먼저, 주민자치는 국가-시장-사회의 차원에서 다양하게 살펴야 한다.

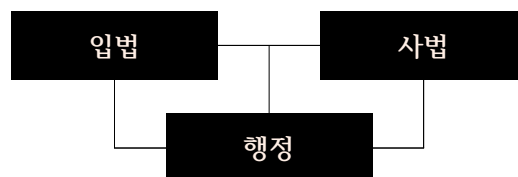


국가에서 주민자치는 행정의 민주화 척도이다. 민주화는 다양성과 다층성을 전제로 이루어지므로 국가의 민주화는 공공성을 국가가 독점하는 것이 아니라 다양한 공공의 형성과 다층적인 공공이 형성되도록 하고 공공을 관통하는 공공성으로 정책을 하는 것이 바로 국가의 민주화이다.

시장에서 주민자치는 마을이라는 공동체의 생태를 유지하고 경영할 수 있도록 시장이 기능할 수 있도록 하는 것이다. 또한 기업이 지역에 기여하면서 동시에 발전을 이룰 수 있도록 하는 것이다. 생산-유통-소비의 과정이 마을을 공동체로 만드는데 기여할 수 있는 기획을 하는 것이 바로 시장의 주민자치화라 할 수 있을 것이다.

사회에서 주민자치는 사회적인 기획을 행정기관이 주도하는 것이 아니요 시장이 점유하도록 하는 것이 아니라 지역사회의 주민들이 지역사회를 기획하고 경영하는 것이다. 지역사회를 하나로 묶는 주민자치회를 지연단체로 설립하고 주민자치회를 중심으로 지역의 주민들과 지역의 단체들이 협력하는 관계망을 형성하고 소통이 되도록 하는 것이 바로 사회의 주민자치라 할 수 있을 것이다.

다음, 입법-사법-행정에서 자치의 함의를 살펴자



행정부, 주민자치라 하면 행정부 내에서의 수직적으로 분권하여서 자치를 하는 것을 단체자치라 하고 수평적으로 분권하여서 자치를 하는 것을 주민자치라 한다. 정부 내에서 하는 수직분권의 내용과 지역사회 간에 하는 수평분권의 내용은 다르다. 수직분권과 수평분권은 대상에서 내용에서 방법에서 차이가 있어서 각기 다르게 구현할 수 있다. 그러나 필자가 만난 단체장들은 수직분권이 없는 상황에서 수평분권은 있을 수 없다고 한다. 주민자치를 모르고 하는 소리다. 지금 주어진 단체장의 권한으로 얼마든지 아름다운 주민자치를 실천해갈 수 있다.

입법부, 통상적으로 주민자치는 행정적이라 생각하지만 주민자치는 정치적이

다. 지금 주민자치에 대한 조례는 기초의회의 조례로 정하고 있다. 최근에 이루어진 조례개정 내용을 분석해보면 주민자치위원장의 임기축소(2년+2년, 더러는 1년+1년)가 대부분이다. 주민자치위원들이 지역사회에서 정치적 역량을 확보하지 못하도록 의회의 권한으로 주어진 조례개정권으로 주민자치를 견제하는 것이다. 또 주민자치위원회가 주민자치를 할 수 있는 예산을 아예 편성하지 않는 의회가 많다. 의원들이 지역활동에 방해가 되기 때문이다.

정치적으로, 지역사회의 발전을 도모하여야 할 지방의회 의원들의 한심한 행태는 왜 근절되지 않고 지속되는가. 국회의원들이 공천권을 쥐고 있으며 실제로 당선될 수 있기 때문에 지방의회 의원들은 주민들 보지 않고 국회의원만 쳐다본다. 이런 상황에서 주민자치는 국회의원들이 지역구 장악도구는 될 수 있을지언정 국회의원을 감시하고 공적이 활동으로 견제할 수 없다.

중앙에서와 달리 지역에서 경쟁과 견제 시스템이 작동하지 않게 된 가장 큰 원인은 독점적 지역정당체제 탓이다. 정당정치는 무엇보다 경쟁, 즉 대안의 정당을 필요로 한다. 그래야 지역주민은 정치와 행정의 책임을 묻고 대안을 선택할 수 있게 된다.

정치학은 지역주의 전략과 지역정당체제에 머물러 있고, 행정학은 자치와 분권의 효율적 통치양식에 초점을 맞추고 있다. 정당·지자체·시민운동·토호 등이 전개하는 권력 작용과 상호 관계에 대한 엄밀한 분석은 턱없이 부족하다.

작동하지 않는 견제 시스템의 또 다른 원인은 단체장과 지방의회의 유착에 기인한다. 한국의 지방권력은 매우 강력한 강시장형 의회에 해당된다. 자치단체의 집행부 수장으로서 시장은 정책추진과 예산배정의 우선순위를 결정하며, 지방 관료에 대한 광범위한 인사권을 통해 관료집단을 종속시켜 놓았고 결국 지방정치의 위계에서 가장 강력한 지위를 차지하게 되었다. 이처럼 시장의 자의적 권력 남용을 견제할 필요성은 간절히 요청되지만, 자치단체장과 지방의회 다수파의 소속 정당이 대부분 같거나 시정을 비판하고 견제할 다른 당의 지방의원의 수는 미약한 실정이다. 미국에서처럼 지역의 정당이 지역 내에서 일자리를 알선하고 복지지원을 실시하는 등의 지역 밀착형 정당이 필요하다고 생각한다.

사법부, 조선의 근린은 사법적인 자치를 구현하였다. 수령에게 제기된 소의 상당수를 마을로 돌려보낸 것만 보아도 사법권을 자치로 향유하고 있었음을 확인할 수 있다. 검찰의 장을 주민들이 선출하거나 법원의 장을 주민들이 선출하는 사례가 있으며 우리도 사법적인 주민자치가 가능하다.

우리나라의 주민자치를 이제는 지역사회의 경영주체로서 자격을 취득할 수 있는 능력을 배태할 수 있도록 기획하여야 한다.

II. 주민자치회의 속성

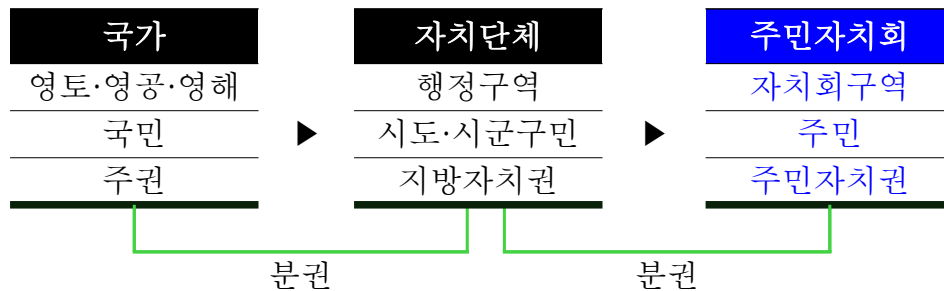
1. 주민자치의 본질

가. 주민자치의 개념

주민자치는 연관된 지역(마을·동네·근린)의 생활관계(친목·민원·사업)들을 지역의 주민(거주민·사업주·출향인)들이 자치(자발적·자주적·자율적)하는 과정(투입-계획·실행·평가-산출)과 체계(조직·절차·자원)를 주민자치住民自治(근린자치·마을자치)라 한다.¹⁸⁾

나. 주민자치의 요소와 분권

① 주민자치요소



- 주민자치를 주민자치회로 실현하기 위해서는 주민자치회가 주민 자치의 주체인 ‘자치회’로서 성립될 수 있도록 격(格)¹⁹⁾을 부여하여야 한다.
- 주민자치회는 첫째 주민들이 자치할 수 있는 주민자치회의 구역이 주어져야 하며 둘째 주민들이 연대할 수 있는 주민들의 관계가 형성되도록 되어야 하며 셋째 주민들이 생활관계를 생활서비스로 경영할 수 있어야 한다.
- 주민자치회법은 주민자치회가 자치회 구역에서 주민들이 생활관계를 경영할 수 있도록 주민자치회에 분권을 하는 것이 필요조건이 된다.

18) 주민자치 형식에는 자치단체를 주민들이 직접 통제하여 주민자치와 단체자치를 굳이 분리하여 생각할 필요가 없는 형식이 있다. 그러나 한국은 주민에 의하여 선출되지 아니하고 시군구장에 의하여 장이 임명되는 읍면동이라는 행정계층이 있는 매우 특수한 상황으로서 단체자치와 주민자치를 분리하여 운영하지 않을 수 없는 상황이라서 주민자치회라는 형식으로 주민자치의 실질화를 모색하여야 하는 한계가 있다. 향후에는 자치단체를 주민들이 직접 통제하여 단체자치와 주민자치를 굳이 구분할 필요가 없어져야 주민자치가 실질화 될 수 있을 것이다.

19) 주민자치회의 격은 지역과 주민에 대해 배타적 지위를 부여하고 대표적 지위를 부여하기 위한 것이다.

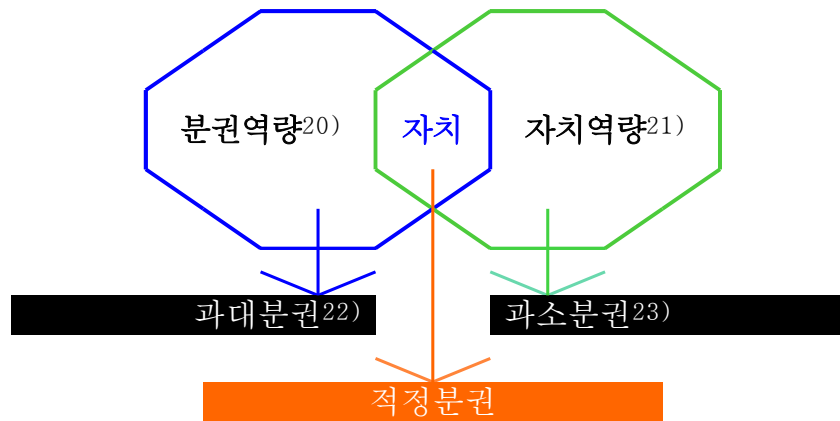
② 분권과 자치의 상관관계

형태	분권	자치	제도
식민지	×	×	주민자치위원회
방치	×	○	조선
통치	○	×	시범 실시 주민자치회
주민자치	○	○	한국에는 없음

무엇을 분권할 것인가 | 무엇을 자치할 수 있는가

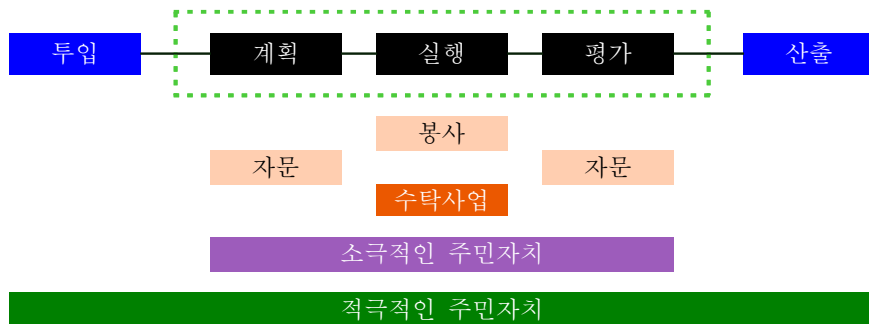
- 주민자치에서는 분권이 매우 중요하지만 분권보다도 주민의 자치를 억압·간섭·지배하지 않는 것이 훨씬 더 중요하다.
- 주민자치회는 ‘정해진 기능’을 하는 것이 아니라 필요한 것을 ‘정하는 기능’을 할 수 있도록 포괄적으로 분권이 되어야 한다.

③ 분권역량과 자치의 역량의 관계



20) 분권력은 학술-정책-현장의 경험·지식·인력이 동시에 집중되는 체계를 필요로 한다, 학자들로는 정책에 미치지 못하고, 관료로는 현장에 미치지 못하고, 운동으로는 성공에 미치지 못하는 것으로 판단된다. 분권력 형성은 현장중심적인 안목에서 이루어진다.

21) 자치의 과정은 (투입)-(계획-실행-평가)-(산출)의 전체 과정이며 자치력은 전체 과정을 경영할 수 있는 능력을 말한다.



적극적인 주민자치 과정으로 자발성과 자율성이 형성되고 자치력이 배태된다.

22) 과대분권 : 주민자치역량<분권으로 강제로 의무를 부과하는 것이 된다. 지배의 근거가 된다. 서울형 주민자치회나 표준조례에서 ‘주민총회’를 하라고 정한 것은 대표적으로 과잉분권이다. 주민들이 회원도 아니고 총회에 자치의 권위를 부여하지도 않으면서 주민총회를 하라는 것은 분권이 아니라 지배나 강요에 불과하다. 그것을 분권 하었다고 하는 것은 자치의 본질을 모르는 소치다.

- 일반적으로 지방자치에서 분권은 자치역량에 맞도록 분권을 하지만 주민자치에서 분권은 주민들의 자치역량이 분권의 근거가 아니라 주민들이 천부적인 주민권의 근거가 되어야 한다.
- 주민자치의 분권은 주민들이 자치를 할 수 있도록 분권을 하는 것이다. 첫째가 주민들이 자발적²⁴⁾으로 경영할 수 있도록 분권 하여야 하고 둘째 주민들이 자주적²⁵⁾으로 연대할 수 있도록 분권을 하여야 하고 셋째 주민들이 자율적²⁶⁾으로 자치할 수 있도록 분권을 하여야 한다.

2. 주민자치의 원리

가. 자발성(自發性)

① 주민들이 공동체를 행정에 맡기지 않고, 주민들이 스스로 만들어가는 것으로 첫째, 자치인식²⁷⁾이 있어야 하고, 둘째는 자치동기²⁸⁾가 있어야 하고, 셋째는 자치권위²⁹⁾가 있어야 한다.

② 주민들의 자발성은 주민자치의 추동력이며, 주민들의 자발성이 없는 주민자치는 주민관치가 되고 말므로 주민자치에서 주민들의 자발성을 형성하는 것이 주민자치를 위한 국가나 행정의 주요한 책무중의 하나다.

나. 자주성(自主性)

① 합리적인 주민들이 강제되지 않은 상태에서 마을과 주민을 위해, 민주적

23) 과소분권 : 주민자치역량>분권으로 강제로 자치를 제한하는 것이 된다. 조작의 근거가 된다. 주민들이 주민들의 뜻으로 능력으로 할 수 있는 일을 행정서비스로 제공하는 것은 서비스 제공자나 서비스 수혜자나 모두가 불만족일 수밖에 없다.

24) 마을의 마을성과 주민의 자발성 (1) 마을의 마을성이 없으면 주민의 자발성이 형성되지 않으며 국가의 행정적 정치적 사회적 제도에 마을이 함몰되어 주민들의 관계는 파편화 된다 (2) 마을성은 행정적 목표에 의해 설계되어서도 안 되고 주민의 자발성에 의해 형성될 수 있어야 한다. (3) 마을은 사회적 조직이므로 행정적 조직이나 정치적 조직과는 달리 매우 느슨하고 중첩적이면서 다층적이고 다원적 특성이 살아있어야 한다.

25) 마을의 주민성과 주민의 자주성 (1) 마을에 사는 주민들 간에 연대가 없으면 개인의 자주성이 있을 수 있어도 마을차원에서 주민자치의 자주성은 있을 수 없다. (2) 주민들의 자주성은 민주적 절차를 단순하게 필요로 하지만 마을성에 근거가 없거나 자치성을 결여한 자주성은 집단차원에서 사회적이거나 국가적인 문제를 초래할 수 있다.

26) 마을의 자치성과 주민의 자율성 (1) 자치성은 자기입법을 할 수 있도록 분권을 하는 것이고 자율성은 자기입법을 하는 것이다. (2) 입법이 타인에게 의존하면 정치가 되고 사무가 타인에게 의존하면 행정이 된다. 자치는 행정과 정치에서 제외된 영역을 활성화하는 것이므로 정치와 행정과 중첩되어서는 안 된다. 사무도 예산도 절차도 마을의 고유한 영역으로 확보되어야 한다.

27) 주민자치는 공동체를 행정의 경영에 맡겨둘 것인가 자치회로 경영할 것인가에 대해서 충분히 인식할 수 있어야 주민자치에 대해서 판단을 작성할 수 있으며, 그 판단에 따라서 자치가 이루어져야 비로소 주민자치라 할 수 있다. 주민자치의 성공을 위해서는 주민 교육이 매우 중요하다고 할 수 있다.

28) ① 내부적 동기 : 도덕적 동기 - 주민들이 스스로 알아서 자치를 하겠다고 나서는 것으로, 실제로는 감나무 밑에서 감 떨어지기를 기다리는 것과 같다. 소인-군자 담론에서 군자도 도덕적 동기만으로 공동체를 위해서 일하지 않았다. ② 외재적 동기 : 재(財)-경제적 동기, 관(官)-정치적 동기, 인(仁)-사회적 동기가 있다. ③ 그러므로 주민자치 제도, 주민자치 사업이 공동체를 자치로 경영하겠다는 동기부여를 할 수 있도록 설계되고 운영되어야 한다.

29) 주민자치는 공동체적인 질서의 수용을 가능하게 하는 정당성이 있어야 한다.

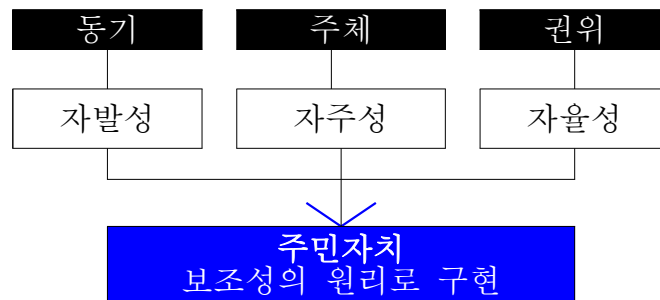
의사결정권, 효율적인 사무 집행권, 주민과 근린의 대표권, 반 의사에 대한 거부권을 행사할 수 있어야 한다.

② 주민자치 제도의 설계는 주민자치회 자주권의 설계라 할 수 있으며, 주민자치회의 자주권은 주민들이 주민자치회를 신뢰할 수 있는 척도라 할 수 있다.

다. 자율성(自律性)

① 주민들이 주민자치의 원칙을 세우고 그것을 따르는 것으로, 주민들이 스스로 판단하고, 결정하고, 실천하면서 형성해 가는 것이며, 주민들 스스로 규칙을 작성하고, 그 규칙에 즐거이 복종하는 것을 말한다.

② 자율성으로 비로소 지역과 주민은 주민자치회안에서 자치를 숙성해 간다.



라. 보조성(補助性)

① 보조성의 원리란 집단의 횡포로부터 개인을, 나아가 상위집단의 전횡으로부터 하위 집단을 존중하고 보호해야 한다는 것이다.

② 개인의 창의와 능력으로 완수될 수 있는 것을 개인에서 빼앗아 사회에 맡길 수 없으며, 한층 더 작은 하위 조직의 조직체가 수행할 수 있는 기능과 역할을 더 큰 상위의 집단으로 옮기는 것은 불의고 중대한 해악이며, 올바른 질서를 교란시키는 것이다.

③ 모든 사회 활동은 본질적으로 사회 구성체의 성원을 돕는 것이므로 그 성원을 파괴하거나 흡수해서는 안 된다.

3. 주민자치회 속성

가. 마을회

① 주민자치회는 마을회라야 한다.

② 마을은 행정을 위한 구역이 아니라, 주민들이 생활의 문제를 소통하고 해결을 위해 연대할 수 있는 구역으로 주민에 의해서 결정돼야 한다.

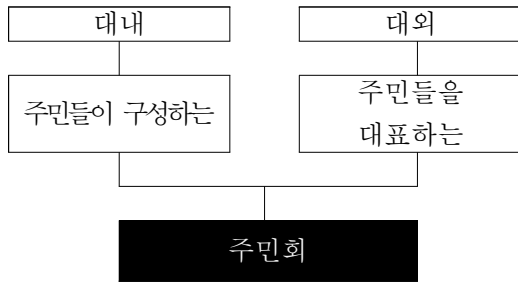
③ 마을은 사회적인 조직이므로 행정적인 조직이나 정치적인 조직과는 달리 매우 느슨하고 중첩적이면서도 다층적이고 다원적인 특성이 살아있어야 한다.

나. 주민회

① 주민자치회는 주민회³⁰⁾라야 한다.

② 주민자치회는 개별 주민으로서 주민권을 가진 주민들의 ‘주민회’라야 한다.³¹⁾ 주민회는 주민으로 구성해야 하고 주민들로만 구성돼야 한다. 주민이 없으면 ‘주민회’가 아니고, 주민 외의 구성원이 있어도 주민회가 아니다. 마을의 주민들로 구성하고, 주민들이 주인이 되고, 주민들이 자치를 하는 회다.

③ 주민회는 주민들 간의 원활한 소통과 마을을 위해 연대하는 것이다.



1. 주민들이 주민자치회를 구성하지 못하면 주민회가 아니고 관변단체가 되고 만다.
2. 주민자치회가 주민을 대표하지 못하면 주민들은 외면하고 관변단체가 되고 만다.

다. 자치회

① 주민자치회는 자치회³²⁾라야 한다.

② 입법이 타인에게 의존하면 정치가 되며, 사무가 타인에게의 의존하면 행정이 된다. 자치는 정치와 행정에서 제외된 영역을 활성화³³⁾하자는 것이므로, 정치와 행정과는 중첩해서는 안 된다. 주민자치회는 주민들이 집단 차원에서 자치하는 ‘자치회’라야 한다.

③ 사무³⁴⁾도 예산도 절차도 마을의 고유 영역으로 확보돼야 한다.

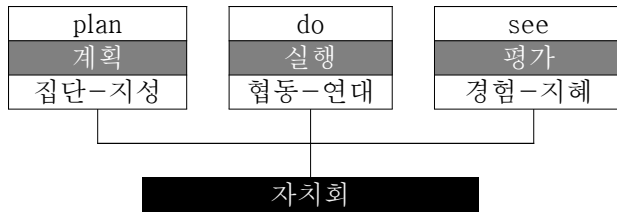
30) [주민자치회 실패원인] 첫째, 행정자치부는 주민들에게 주민자치회에 대해서 설명을 해야 했다. 주민자치회는 마땅히 주민들이 참여하는 주민들의 자치회여야 하지만, 주민자치회를 시범 실시하는 읍·면·동 주민들은 주민자치회에 대해서 전혀 모르고 있었다. 행정자치부는 주민자치회의 취지를 알리고, 주민자치의 필요성과 주민자치회에 대해서 납득할 수 있는 수준의 설명해야 했다. 그리하여 주민들의 자치동기를 확보할 수 있도록 해야 했다. 그러나 그 어느 누구도 주민들에게 주민자치회를 성실하게 설명해 주지 않았다. 주민자치를 오랜 동안 실시한 일본의 경우, 우리의 주민자치회인 정내회·자치회의 필요성에 대해서 주민들의 83.6%가 찬성을 하고 있다고 한다. 그런 동의의 기반 위에서 일본의 주민자치회는 자치의 동력을 확보해 정내회·자치회를 주민의 자치로 성공적인 운영을 하고 있는 것이다.

31) 한부영(2017), [독일의 주민자치회] “주민총회 통한 의견 제시되는 소통의 메카니즘 존재”, 월간 <주민자치>, 41-43.

32) [주민자치회 실패원인] 둘째, 행정자치부는 근린자치를 할 수 있는 조직으로 주민자치회를 새로이 기획을 해야 했다. 주민자치위원회는 동장이 책임지고 경영하는 주민자치센터에서 프로그램의 심의만을 담당하는 무책임·무실무 조직으로, 원천적으로 수행할 자치의 임무가 없었으며, 실제로 자치를 해본적도 없었다. 그런 조직인 주민자치위원회를 행정자치부는 근린자치라는 중대한 임무를 감당해야 하는 주민자치회 조직으로 곧바로 대체시켜 버렸다. 책임이 없는 프로그램 심의위원회를 책임이 막중한 근린자치경영조직으로 바꾼 것이다. 결과는 당연히 실패였다. 근린자치를 할 수 없는 조직에게 근린자치라는 무거운 짐을 얹어 놓는 행정자치부의 무모함이 참담한 실패로 귀결된 것이다.

33) [주민자치회 실패원인] 셋째 행정자치부는 심의위원인 주민자치위원을 그대로 의결·실행위원인 주민자치회의 위원으로 전환했다. 읍·면·동장이 위촉한 주민자치위원은 자발성과 자율성이 있을 수 없는 심의위원회에 불과했다. 실제로도 일 년에 몇 차례밖에 없는 아주 단순한 심의안건에 대해 전혀 이견 없이 수동적으로 무관심한 동의만 하던 주민자치위원들을 그대로 주민자치회 위원으로 전환해, 근린자치 의결과 수행을 맡긴다는 것은 주민자치를 전혀 모르는 문외한이 아니고는 감히 저지를 수 없는 무모한 처사들이다. 주민자치회로 바뀌면, 반드시 주민자치회의 임무에 걸맞은 위원들로 주민자치회를 구성해야 한다.

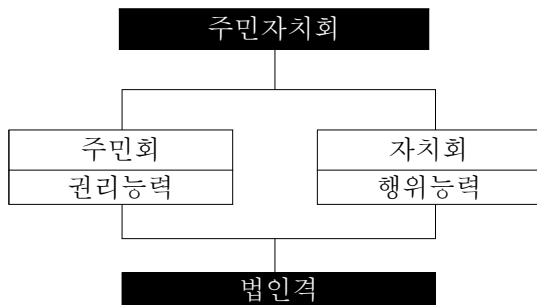
34) [주민자치회 실패원인] 넷째 주민자치회의 임무를 주민의 자치에 맞도록 기획해야 했다. 주민자치회의 임무를 협치의 기능과 자치의 기능으로 설계해서 위·수탁 업무의 수행과 근린자치의 사무를 임무로 부여한다면, 그 임무에 반



1. 주민자치회는 마을 일을 찾아내고 계획하는 과정에서 이웃이 되고 자원이 결집 된다.
1. 마을 일을 실행하면서 협동으로 연대를 하게 된다.
2. 마을 일을 평가하면서 경험을 축적하고 지혜를 확보할 수 있다.

라. 주민자치회는 ‘회’로서 ‘**권리능력**’과 ‘**행위능력**’을 갖추어야 한다.

주민자치회는 자치를 할 수 있는 ‘회’로서 권리능력과 자치를 할 수 있는 행위능력을 갖추어야 비로소 자치를 할 수 있다.

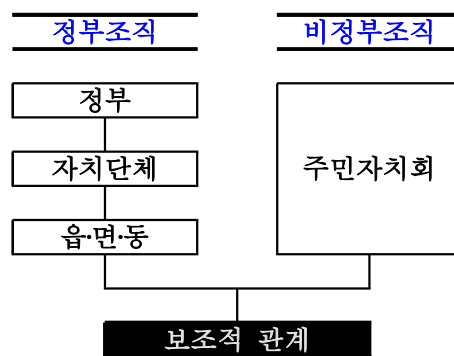


1. 주민들이 주민회를 결성하고 규약을 만들고 대표자를 선출할 수 있는 능력이 있어야 한다.
2. 주민들이 자치를 할 수 있게 계획-실행-평가를 스스로 할 수 있는 체계와 자원이 갖추어져야 한다.
3. 법인격을 갖추지 못하면 권리나 행위 주체가 되기 어렵다.

4. 주민자치회는 마을 주민의 공공조직이다³⁵⁾³⁶⁾

가. 주민자치회는 비정부 조직(NGO)³⁷⁾³⁸⁾이라야 한다.

주민자치회-주민의 관계에 정부가 개입하면 주민자치의 기본이 되는 주민의 자발성·자주성·자율성은 발현될 수 없다.³⁹⁾



드시 주민들이 참여하도록 해야 한다. 만약에 주민들이 참여하지 않는다면, 주민자치회는 임무를 주민들이 참여할 수 있는 임무로 재설계해야 한다. 특히, 주민자치의 전통을 일제가 파괴하고, 지금까지도 행정계층인 읍·면·동이 통·리장을 지휘하여 지역사회의 말단까지 장악하고 있는 상황에서는 주민자치회의 임무설계가 매우 중요하다.

35) 차철욱(2009). 한국전쟁 기억과 마을공동체의 로컬리티. 로컬리티 인문학, (2), 75-104.

36) 김선덕(2019). 도시재생과 마을공동체 이야기. 충북 Issue & Trend, (36), 36-41.

37) 박상필(2002). NGO 개념의 역사와 실체. 현상과인식, 25(4), 87-115.

38) 황종규·노인만(2007). 한국행정학계의 NGO개념 인식에 관한 연구. 한국행정논집, 19(3), 773-802.

39) 오재일(2000). 지역사회에 있어서 지방정부와 NGO와의 관계에 관한 고찰. 한국행정학회 Conference 자료, 351-369.

주민자치회가 사회 조직이더라도 정부와의 관계는 불가피⁴⁰⁾하며, 이때 정부가 주민자치회에 관계하는 형식은 보조적이어야 한다.⁴¹⁾⁴²⁾⁴³⁾

나. 주민자치회는 비영리 조직(NPO)⁴⁴⁾이어야 한다.

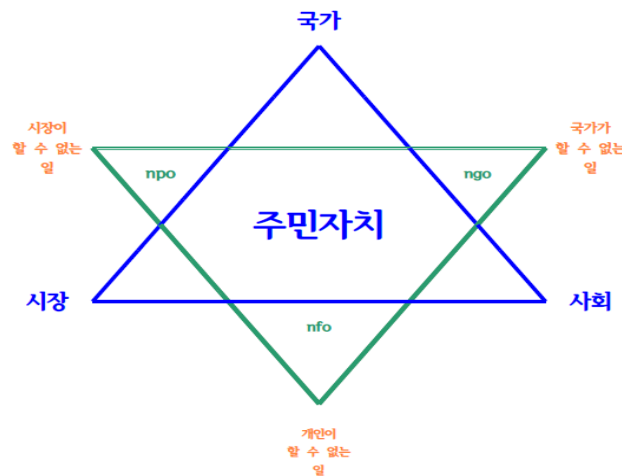
주민자치회는 마을의 공공조직⁴⁵⁾⁴⁶⁾이므로 마을의 이익을 위해 영리 활동을 할 수 있으나 영리 자체가 목적이 될 수는 없다. 주민자치회의 영리 활동이 주민자치의 본질을 넘어서도 안 된다.⁴⁷⁾⁴⁸⁾ 즉 영리를 창출하기 위해 민주적인 자치⁴⁹⁾⁵⁰⁾의 가치를 훼손할 수 없다.

다. 주민자치회는 비사적 조직(NFO)⁵¹⁾이어야 한다.

주민자치회는 주민을 대표하고, 마을을 대표하는 조직으로 대외적으로는 국가나 시장의 지배를 받지 않아야 하지만, 내부적으로도 사적 단체의 영향력⁵²⁾ 하에 놓여서는 안 되는 공공조직이다.

주민자치회 내부의 모든 사적인 조직을 활성화하고, 주민의 자치에 기여할 수 있도록 관계를 형성하는 틀거리로서 주민자치회는 기능해야 한다.

라. 주민자치회는 비정부 조직이며(NGO), 비영리 조직(NPO)이며, 비사적 조직(NFO)의 특성을 가진다.



- 40) 이관률·도묘연(2016). 충남지역 NGO의 활동특성과 네트워크 중심성 결정요인. 한국지방자치학회보, 28(4), 199-217.
 41) 김석수(2003). 다원주의와 지방자치. 사회와 철학, (6), 157-187.
 42) 서정훈(2015). 김수환 추기경의 법사상 연구. 인간연구, (29), 191-229.
 43) 김영일(2004). 연방주의 비교연구. 국제정치논총, 44(3), 217-237.
 44) 노태일(2016). 비영리조직(NPO)회계의 문제점과 개선방안. 대한경영학회지, 29(11), 1663-1691.
 45) 권병욱·이준우(2014). 마을의 자치조직과 공공성. 사회과학연구, 25(1), 149-166.
 46) 김형용(2018). 공공성, 주민자치, 그리고 시민사회. 월간 복지동향, (231), 45-51.
 47) 김혜인(2016). [일본편 - 민관협치 돕는 시민사회 토양과 전문가 역할 일본 NPO법인과 중간지원단체들] 日 민관협치, 참여 넘어 '참획' 단계로 진화. 월간 주민자치, 54, 72-78.
 48) 권영주(2016). [일본의 지방자치제도, 주민자치를 중심으로] “정내화와 지역사회 NPO 등에 대한 기대 확대”. 월간 <주민자치>, 58호, 10-21.
 49) 박철(2017). 주민은 정책 함께 만드는 국정 파트너 강조. 월간<주민자치>, 72호, 40-43.
 50) 전상직(2019). “마을의 공공을 주민이 자치하는 것이 마을 민주제”. 월간<주민자치>, 93호, 72-78.
 51) 전상직(2019). 한국의 주민자치회를 설계하다. 월간<주민자치>, 97호, 8-17.
 52) 주민자치위원회를 직능단체로 구성하였을 경우 각각의 직능단체 대표는 마을의 공공 보다는 단체의 이익을 먼저 주장한 사례가 보곤하여 있다.

① 기본적인 속성

- 주민자치회는 국가가 미치지 못하는 영역의 'NGO' 비정부 조직이다.
- 주민자치회는 시장이 기여하지 못하는 영역의 'NPO' 비영리 조직이다.
- 주민자치회는 가족을 넘어서는 영역의 'NFO' 비사적 조직이다.

② 자치와 협치가 모두 이루어지는 공간이다.

- 주민자치는 국가의 범위 내에 있는 경우는 국가의 입장에서는 협치이지만 주민의 입장에서는 자치로 이루어지는 것이 옳다.
- 주민자치가 국가의 영역을 벗어나서 성립하는 경우에 주민들에게는 필요하나 국가가 해줄 수 없는 영역에서 성립한다.

③ 주민자치의 진정한 가치는 국가의 입장에서는 협치에 있을 것이나 주민의 입장에서는 자치에 있다.

마. 주민자치회는 '마을'의 영역에서 '주민'으로 구성되고 주민의 영역에서는 '자치'로 생활관계를 경영하는 것이다.

① '주민의 자치'이기도 하고 '마을의 자치'이기도 하다. 이때 주민자치와 지역자치는 구분하여야 한다. 주민자치는 주민에게 방점이 있지만 지역자치는 지역에 방점이 있어서 전혀 다르다.⁵³⁾ 마을만들기를 주민자치로 오인하고 공동체를 주민자치로 오인하는 소치가 발생하는 것이다. 마을만들기는 사업을 현장에서 밀착하여 실천하자는 것이지만 주민자치는 아니다.



② 마을과 주민의 순환과정은 마을의 내부적인 주민의 주체적인 과정으로 국가의 행정이나 시장의 활동이 개입하면 자치는 퇴색하고 만다.

바. 주민자치는 매우 난이도 높은 수준의 정책을 요구한다.

실제로 행정안전부나 서울시가 수립한 정책은 모두 원칙에 어긋나고 실패한 것은 첫째 정부가 정부조직(GO)으로 주민자치회를 설계하였기 때문이다. 둘째 시민단체가 시민단체조직(FO)로 주민자치회를 설계하였기 때문이다. 그 실패 정도면 실패로는 충분하다.

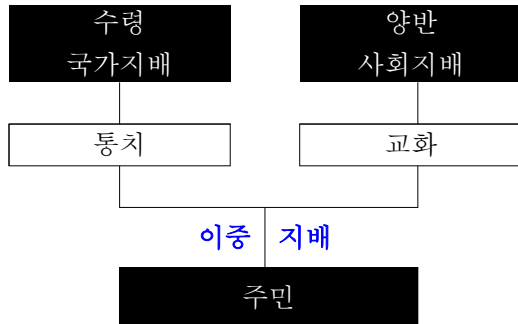
53) 마을에 중점을 두면 지방자치와 다를바 없게 된다. 지방자치가 단체자치와 주민자치로 이루어지는데 주민자치를 다시 지방자치라고 하는 것은 모순이며 이런 모순은 생활자치라는 헛된 주장에서 읽을 수 있다. 주민자치에는 어떠한 이유나 목적으로도 주민의 주체성을 포기해서는 안 된다.

Ⅲ. 한국의 주민자치, 과거

1. 조선향약

가. 향규⁵⁴⁾는 ‘주민의 자치’가 아니라 ‘양반의 자치’였다

조선의 초기 향약은 재지사족(양반)이 상천민을 교화하는 조직으로 주민자치회가 아니었다.

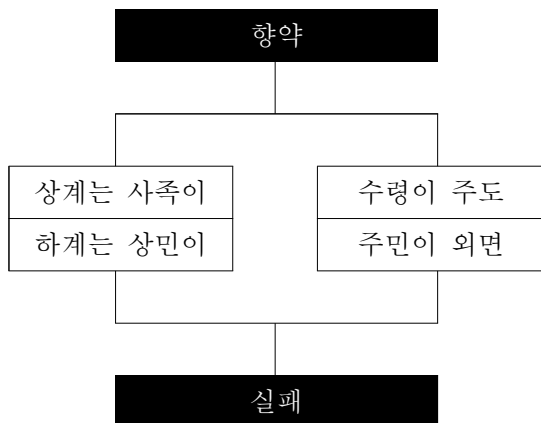


1. 지방수령의 경우는 행정적으로 지배를 하고 있었으나
2. 향약의 실시로 재지사족/양반이 주민을 도덕적으로 지배하게 되었다.
3. 주민/상천민은 수령과 양반의 이중지배를 받게 되어서 오히려 도탄에 빠졌다.

나. 상하합계 그리고 수령향약은 주민관치였다.

양반이 상민의 교화를 담당하는 향약으로 민생이 도탄에 빠지자 이를 해결하기 위하여 양반의 계와 상민의 계를 강제로 합하였으나 양반은 약무(도덕교화)를 고집하고 상민은 향무(마을자치)를 말도록 하여 갈등이 계속되었다.

급기야는 수령이 향약/주민자치회를 직접 관장하였으나 양반과 상민이 동시에 소극적이거나 배척하여 수령향약은 보기 좋게 실패하였다.

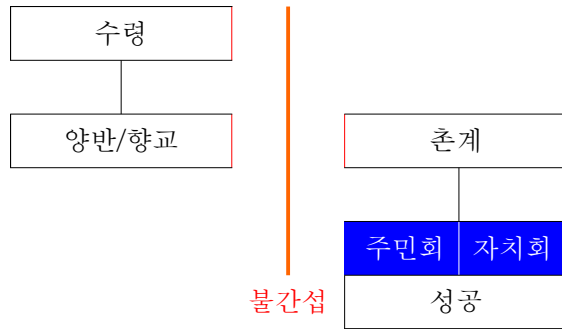


1. 상하합계의 주민자치는 어떠한 지도도 필요로 하지 않는다는 것을 확인할 수 있다.
2. 수령향약은 국가의 행정권으로 구성하고 간섭하는 주민자치회는 성공하지 못하고 실패한다는 것을 여실히 보여주고 있다.
3. 따라서 주민자치회에는 단체장도 시민운동가도 관여하면 안 된다.

다. 촌계가 주민자치로 운영되었다.

주로 농업에 종사하였던 주민들이 공동노동을 하고 마을대동제를 지내면서 자연스럽게, 관료의 지배를 받지 않고 양반의 간섭도 받지 않는 촌계로 발전하였다.

54) 이광우(2017). 조선시대 정부의 향약 시행 논의와 그 성격. 동아인문학, 39(), 137-178.



1. 촌계는 양반이 국정 외에는 촌계/주민자치에 간섭하지 않았다.
2. 양반은 향교에 전념하면서 신분을 이용하여 촌계에 더 이상 관여하지 못하였다.
3. 따라서 전라도 촌계는 주민회가 되었고 자치회가 되었다.

공동노동인 두레는 전국적으로 발달하였으며 전라도 지역에서는 촌계로까지 발전하였다. 촌계는 지배나 간섭이 없으면 마을에서는 저절로 주민회가 형성되고 자치회로 발전한다는 것을 보여주고 있다.

라. 조선향약이 주는 교훈

향촌을 둘러싸고 수령⁵⁵⁾과 양반⁵⁶⁾의 이중 지배는 곧바로 저항⁵⁷⁾에 부딪혔으며, 수령의 직접지배도 한계에 다다랐으며, 주민들은 향촌의 생활세계의 관계들을 주민의 촌계로 자치를 하였다. 이때 관료와 양반의 지배·간섭에서 벗어나서 비로소 주민들의 자치가 발전⁵⁸⁾하였으며 두레/계등의 사회적인 경제가 발전했다.



우리가 주목해야 할 지점은 조선의 주민들이 향촌자치의 필요조건인 분권이 없는데도 불구하고, 향촌자치의 충분조건인 자치를 먼저 구현했다는 것이다. 방치 속의 자치가 형성된 것이다. 조선의 무능의 결과라 보는 이도 있으나, 향촌의 자발적인 자치는 훗날 민중운동의 기폭제가 되었으나 외세의 개입으로 질곡을 겪게 된다.

55) 수령(관료)의 향촌자치 개입은 그것이 선의이더라도 주민에 의한 향촌자치에는 손해가 된다. 향촌자치는 수단적인 가치가 아니라, 향촌자치 그 자체로서 의미를 지녀야 비로소 자치다울 수 있다.

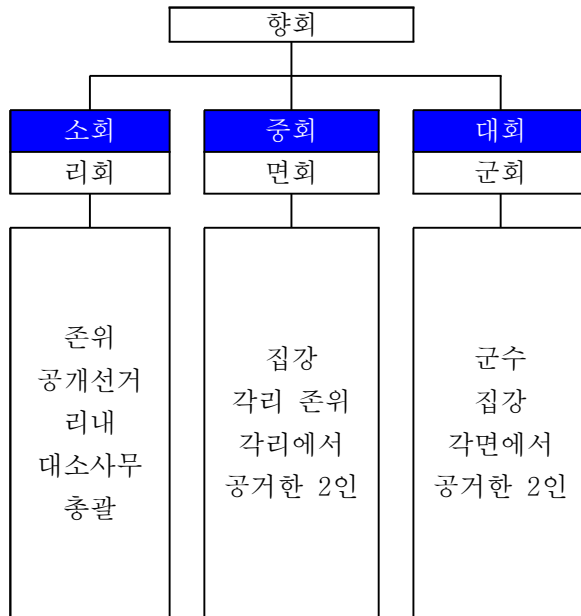
56) 조선 향촌자치에서 가장 큰 문제는 재지사족在地士族이다. 신분제사회에서 우월적인 지위에 있었고, 조선의 사람과 사족들은 도덕적인 모범력도 있었고 지도력도 있었다. 향약 상으로는 향안鄉案(요즈음의 시·군·구 의회와 유사)을 독점하여 향촌자치가 아니라, 주민을 교화의 대상으로 삼아서 향촌을 양반들의 통치대상으로 만들고 말았다.

57) 2017년 현재 시·군·구 의회가 주민자치에 대한 입조권 전권을 쥐고 있는 것은 조선의 양반이 향안을 장악하고 있는 것과 다를 바 없으며 시민단체로 중간지원조직을 만드는 것도 조선의 실패를 되풀이하는 것이다. 주민자치관련 일들을 관료들이 주관하거나 정치인인 단체장의 측근들이 관련조직을 장악하고 사업을 위탁하는 것도 조선의 향촌자치 실패를 되풀이하는 것과 같다.

58) 수령이나 양반으로부터 향촌자치의 필요조건인 마을성·주민성·자치성을 분권 받지 못하였으나 주민들은 스스로 불문율不文律 수령이나 양반들의 간섭을 배제하고, 향촌자치의 충분조건인 자발성·자주·자율성을 확보하여 향촌의 문제를 해결하였다.

2. 대한제국, 향회조규

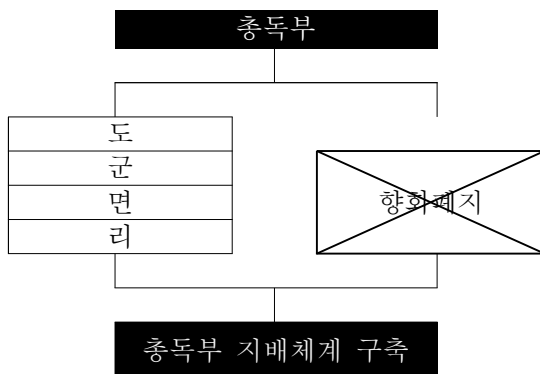
대한제국은 향약규정 및 향회조규를 제정하여 ‘리’에는 소회를, ‘면’에는 중회를, ‘군’에는 대회를 설치하였다.



1. 향회는 조선의 촌계 등의 경험을 바탕으로 을미(1895)개혁 때 도입
2. 존위를 관에서 임명하던 제도는 폐지하고, 매년 정월에 공개선거하고 서기를 두고 사무비용을 지원
3. 향회임무는 현재의 제도로는 통리자치회, 읍면동과 읍면동의회 그리고 읍면동자치회, 시군구의회와 시군구자치회라 할 수 있다.
4. 향회의 기능과 경험을 토대로 발전시켰으면 지방의회와 주민자치회로 전환되었을 것이나 일제의 강점으로 중단되었다.

3. 일제강점기⁵⁹⁾⁶⁰⁾ : 주민자치의 암흑기였다

일제는 조선을 강점하면서 주민자치로 운영되던 ‘면’에 면사무소와 주재소를 설치하고 하부구조로 행정의 통제를 받든 ‘리’를 설치하였다.⁶¹⁾



1. 대한제국의 향회는 폐지되고
2. 총독부의 통치체계를 도/군/면/리까지 수직적으로 완성하였다.
3. 이로써 조선의 향촌자치, 주민자치 제도는 말살되고 향약과 향회는 제도화에서 제외되어서 쇠락하게 되었다.
4. 비록 제도화되지 못하였지만 풍속으로는 남아 있었다.

일제는 조선의 주민을 불신하여 총독부 관료가 하면 공식이지만 주민이 하면 비공식이라면서 주민도 자치도 폄훼하였고 지금도 그런 내용으로 공식은

59) 이광우(2016). 1920~30년대 日本人 官學者의 朝鮮 鄉約 연구에 대한 검토. , (65), 261-289.

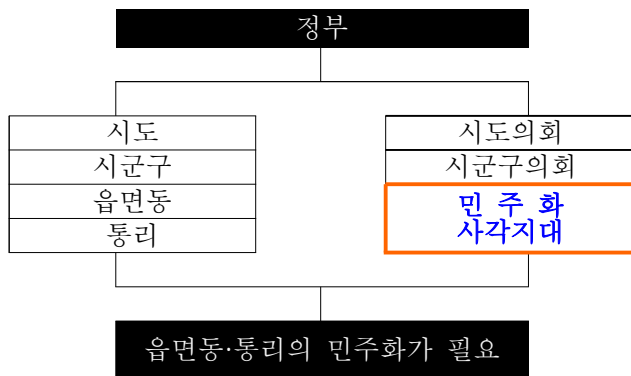
60) 한미라(2015). 일제의 식민정책과 향약 인식. 역사민속학, (49), 59-86.

61) 김운태.2000). 한국행정 근대화 100년의 회고. 한국행정학보, 34(3), 1-25.

관료가 하는 것이라는 인식이 팽배해 있다. 이제는 관료가 공공을 독점하는 식민지 패러다임은 청산하고 주민도 공공을 형성하고 발전할 수 있는 민주공화 패러다임으로 전환하여야 한다.

4. 군정시기-민주화시기

해방 이후에 우리는 아직도 일본의 행정 계층을 그대로 유지하고 있으며, 시·도-시·군·구는 자치화 했지만, 읍·면·동과 통·리는 아직도 관료의 직접 관리 하에 놓여 있으며 자치에서 제외돼 있다.⁶²⁾ 산업화시기에는 경제성장을 이루고 민주화시기에는 정치민주화는 진전시켰으나 주민자치는 선택에서 제외되고 집중에서는 희생이 되었다.



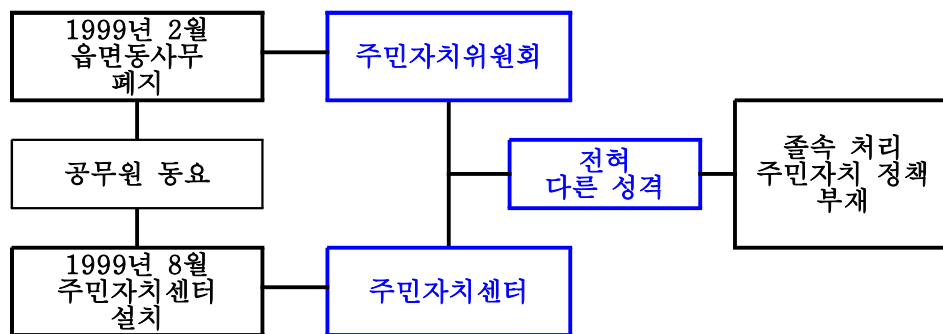
1. 1952년 읍면장 선거를 실시하였으나 우여곡절을 거쳐 폐지되고
2. 현재 읍면동장은 공무원으로 단체장이 임명하고 통리장의 경우도 임명제로서 자치기능이 거의 없다.
3. OECD국가 대부분이 도입하고 있는 읍면동자치와 통리민주화를 우리는 외면하고 있다.

62) 윤현석(2016). 일제강점기 주민조직의 변이와 존속 과정에 관한 연구. 도시연구, (15), 91-127.

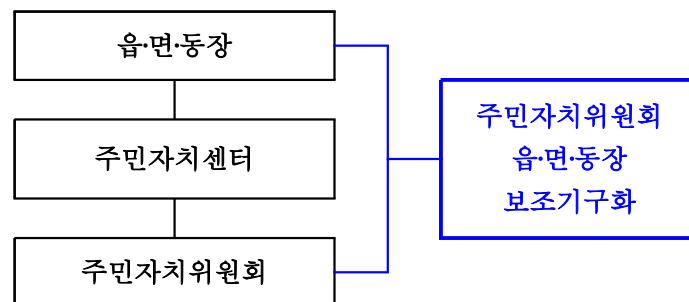
IV. 한국의 주민자치, 현재

1. 주민자치위원회 : 아주 잘못 웨어버린 첫 단추

1999년 2월 읍·면·동을 구조조정하고 주민자치회를 설치하려고 했으나, 공무원들이 동요하자 읍·면·동은 축소하여 존치하고, 여유 공간에 주민자치센터를 설치했다. 이때 읍·면·동의 구조를 1/2로 축소하면 주민자치회의 기능을 줄여서라도 주민자치회로 설치해야 했으나 행정자치부는 주민자치회를 포기하고 주민자치센터를 설치하고 말았다.



주민자치센터⁶³⁾를 설치하면서 주민자치회는 위원회로 바꾸었으며, 위상도 읍·면·동장이 책임을 맡고 있는 주민자치센터의 프로그램 심의위원회로 만들었다.

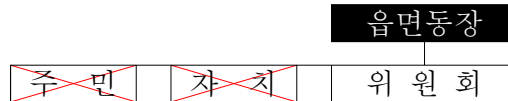


주민자치위원회 정책은 주민자치에서는 완벽하게 빛나가고 현장에서는 실패조차도 할 수 없었던 정책이었다. 이유로는 첫 번째 ‘주민’에 근거를 두지 아니한 위원회이고 두 번째는 ‘자치’를 할 수 없는 위원회였기 때문이다.

~~주~~민 ~~자~~치 위 원 회

‘주민’을 뺀 주인의 자리는 읍면동장이 차지하여 주민자치위원 위촉권을 행사하고 ‘자치’를 빼고는 읍면동의 행정에 보조를 하게 하거나 필요한 봉사를 하게 하거나 필요로 하는 행사에 참가자로 동원하였다.

63) 조석주·박기관(2002). 주민자치센터 운영실태 분석 및 평가에 관한 연구. 지방정부연구, 6(1), 201-220.



주민자치위원회라는 명칭을 사용하면서도 ‘주민’ 영역이나 ‘자치’ 영역에는 진입조차도 하지 못하여 20여년을 시행하였으나 주민자치는 실패도 성공도 하지 못하였다. 주민자치위원회가 아니라 읍면동장위원회였기 때문이다. 주민도 없고 자치도 없는 주민자치위원회로 주민자치 정책은 첫 단추를 매우 잘못 꿴 것이다. 주민자치위원회는 완벽하게 빗나가고 처절하게 실패했다.⁶⁴⁾⁶⁵⁾⁶⁶⁾

관료들의 관료이기주의가 작은 관료이익을 위하여 큰 주민공익과 향촌공익을 무시하는 것을 실례로 관찰 할 수 있었던 사례이다.

2. 행정체제 개편에 관한 법률

가. 법률조항

제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

제28조(주민자치회의 기능) ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.

② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

제29조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.

② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.

③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

64) (2018). 읍면동 주민자치조직 운영 실태와 활성화 방안(주민자치위원의 의식조사를 중심으로). , 23(4), 125-144.

65) 김운태(2000). 한국행정 근대화 100년의 회고. 한국행정학보, 34(3), 1-25.

66) 조석주·박기관(2002). 주민자치센터 운영실태 분석 및 평가에 관한 연구. 지방정부연구, 6(1), 201-220.

④ 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

나. 관찰해야할 사항

① 제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 **해당 행정구역의 주민으로 구성되는** 주민자치회를 둘 수 있다.

→ 현재의 주민자치회 시범실시 조례에는 “**해당 행정구역의 주민으로 구성되는**”을 빼어버리고 “읍·면·동에 주민자치회를 둘 수 있다.”라고 하여서 주민자치회에서 고의적으로 주민의 참가를 막고 있다.

② 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며...

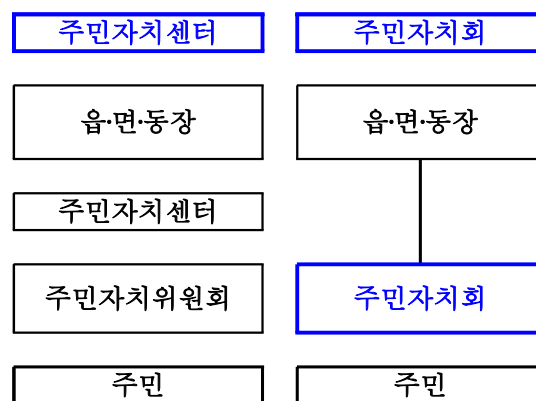
→ 시범 실시범위를 벗어나서 전국적으로 전면실시를 추진하고 있다.

③ 시범실시를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있으나...

→ 시민단체에 위탁하고 있다.

3. 2013 시범실시 주민자치회

주민자치위원회를 그대로 주민자치회로 전환했다. 위원회와 회는 근본적으로 다르다. 주민들이 주민자치회에 참여할 수 없도록 하고 자치도 할 수 없도록 했다.



2013년의 시범실시 주민자치회는 지방분권법에 읍면동 행정구역의 주민으로 회를 구성하라고 분명하게 규정하였다. 자치에 대해서는 명확하게 규정을 하진 못하였지만 적어도 회의 구성원은 주민으로 하여야 한다는 원칙은 분명하게 법률로 정하였다.

주	민	자	치	회
---	---	---	---	---

그러나 시범실시 조례안을 만들면서 행정안전부는 다시 후퇴시키고 말았다. 주민

자치회라고 하고는 회원인 주민을 빼고, ‘회’라고 하고는 다시 ‘위원’으로 구성을 했다. 그리고는 ‘위원’을 읍면동장의 영향력 하에 두었다.



지방분권 및 행정체제 개편에 관한법률 제17조에서 규정한 주민자치‘회’를 도로 ‘위원회’로 주민도 빼고 자치도 빼서 무력화시켰다,

4. 서울형 주민자치회⁶⁷⁾

서울형 주민자치회는 실패한 조선의 향약과 동일한 구조를 가졌다. 조선에서는 양반이 향약으로 상민을 지배했다면, 서울형은 주민자치회로 관변단체⁶⁸⁾가 주민을 지배⁶⁹⁾70)한다. 주민자치회에 주민이 참여하지 못하게 하고, 자치를 못하게 하는 모순은 그래도 두고 관변단체에 주민권과 자치권을 내줬다.

주민자치회를 읍·면·동에 설치⁷¹⁾한다고 하여 주민자치에 대한 근본적인 오류(1998년 주민자치센터, 2013년 시범실시주민자치회)를 그대로 답습하고, 주민자치회를 기존의 주민자치위원회와 혼동하는 오류(2013년 시범실시 주민자치회)를 그대로 답습하고 있다.

또한 주민자치회 위원을 위원 선정위원회에서 선출⁷²⁾하도록 하여 주민에 의한 자치를 관치로 장악하는 유사자치 혹은 사비이비 자치, 즉 주민관치의 문제를 그대로 답습하고 있다. 주민자치위원의 자격을 주민자치학교 이수자⁷³⁾로 한정하면서 위헌적인 문제를 야기하고 있으며, 주민자치회의 위원 구성⁷⁴⁾에 대해서도

67) 전상직(2018). [발표 / 서울형 주민자치회 무엇이 문제인가] “서울시 주민자치회 표준조례 당장 철회돼야”. 월간 <주민자치>, 86호, 12-17.

68) 성성식(2019). [토론] “서울형 주민자치회는 시민단체 지배를 받고 있다”. 월간 <주민자치>, 91호, 94-95.

69) 전상직(2018). [서울형 주민자치회에 대한 비판적 고찰] “지원관 파견은 주민들 무시와 불신의 정책적 표현”. 월간 <주민자치>, 81호, 33-36.

70) 전상직(2018). 서울형 주민자치회는 ‘지원’ 한다면서 ‘지배’와 ‘간섭’도 하는 최악의 제도. 월간 <주민자치>, 80호, 8-12.

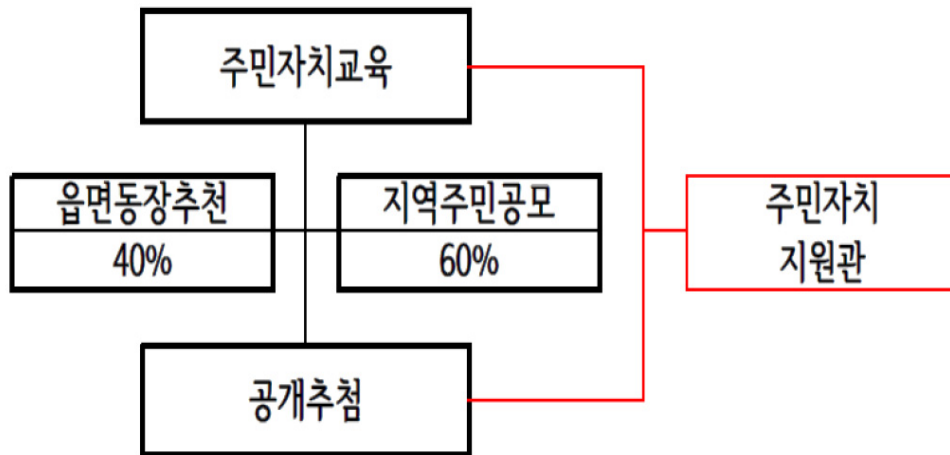
71) 제3조(설치) ① 구청장은 관할 지역의 동에 주민자치회를 설치할 수 있다. ② 구청장이 주민자치회 설치 여부를 결정할 때에는 해당 동 주민의 의견을 수렴하여야 한다. ③ 주민자치회의 명칭은 「OO동 주민자치회」라 한다.

72) 제6조(위원선정위원회) ① 위원의 선정 절차 수행 및 관리 업무를 위하여 자치구에 위원선정위원회를 둘 수 있다. ② 위원선정위원회 위원은 7명 이내로 하며, 다음 각 호에 따라 구청장이 위촉한다. 다만 위원선정위원회를 처음 구성할 때에는 제2호의 위원은 기존 주민자치위원회가 추천하는 사람으로 한다. 1 구청장 추천 공무원 2명 이내. 2 주민자치회 추천 민간인 2명 이내. 3 관내 주요 기관 및 단체 추천자 3명 이내. ③ 위원선정위원회에 위원장 1명과 부위원장 1명을 두며, 위원 중에서 각각 호선한다. ④ 위원선정위원회는 위원 위촉이 완료될 때까지 존속한다.

73) 제7조(위원의 자격) ① 주민자치회 위원은 다음 각 호의 사람 가운데 주민자치회가 주민의 자치소양 강화를 위하여 운영하는 교육(이하 “주민자치학교”라 한다)을 6시간 이상 이수한 사람이어야 한다.

74) 제8조(위원의 위촉) ① 구청장은 위원선정위원회가 공개추첨한 사람을 위원으로 위촉한다. ② 위원선정위원회는 다음 각 호에 따라 위원이 될 사람을 공개추첨하고… 위원이 될 사람은 각 호별로 특정성별이 100분의 60을 넘지 않도록 하며, 40대 이하가 100분의 15 이상이 되도록 추첨하여야 한다. 1. 정원의 100분의 60은 공개모집에 신청한 사람으로 한다. 2. 정원의 100분의 40은 해당 동 소재 주요 기관 및 단체, 기타 동장이 필요하다고 인정한 주민조직 등에

정원 50명의 60/100은 주민자치학교 이수자 중에서 추첨으로 선정하고, 40/100은 해당 동 소재 주요 기관 및 단체, 기타 동장이 필요하다고 인정한 주민조직 등에서 추천한 사람으로 한다고 하여, 주민자치에서 주민들을 원천적으로 배제하고 있다.



주민자치위원의 구성에 있어서도 성별구성(동성 60/100 초과) 규제는 법률 권장사항이지만, 연령 구성(40대 이하를 15%로) 규제는 주민의 자율에 맡겨도 좋을 일이며, 주민자치회장의 임기(2년, 단임) 규제⁷⁵⁾는 지금까지 읍·면·동장이 위촉하는 관제 위원회의 폐해로 주민자치를 불가능하게 하는 독소조항이다.

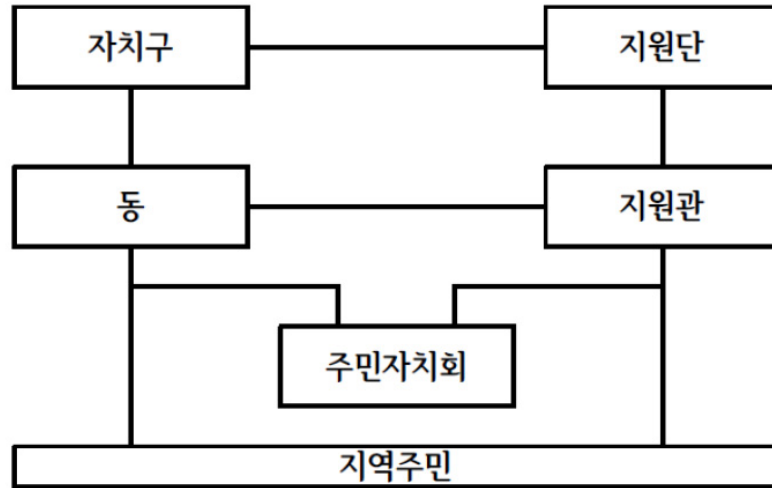
주민자치회 자치계획⁷⁶⁾도 주민들의 자치가 아니라 행정사무에 협조하는 내용으로만 구성해서 지금까지의 실패(조선의 향약체계, 주민자치센터의 관치체계, 시범실시 주민자치회의 관치체계)를 그대로 답습하고 있다. 주민자치회와 단체장의 관계⁷⁷⁾에서 단체장을 주민자치회의 지배적인 위치에 두어 구성원의 관리 전반(교육과 지원)을 맡기고 있으며 주민자치회는 다만 의견 제출자에 불과하게 만들었다.

서 추천한 사람으로 한다. …⑦ 그 밖에 위원 위촉 및 주민자치회 구성 등에 필요한 세부적인 사항은 구청장이 결정한다.

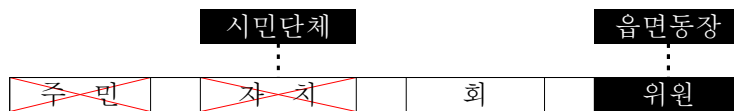
75) 제9조(위원의 임기) 위원회의 임기는 2년으로 하고, 1회만 연임할 수 있다.

76) 제21조(자치계획의 구성) 자치계획은 다음 각 호의 세부 계획으로 구성한다. 1. 주민자치회 운영계획 2. 동정 평가와 의견을 포함한 동 행정사무 협의 계획 3. 동 행정사무 수탁 및 추진 계획 4. 자치회관 운영계획 5. 분과별 사업계획 6. 동 주민참여예산 사업계획 7. 그 밖의 주민자치 및 마을공동체 활성화를 위한 계획.

77) 제22조(지방자치단체의 지원) ① 구청장은 주민자치회 구성원의 의욕 고취, 역량 강화 등을 위하여 교육 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 해당 동 주민자치회는 구청장에게 제1항에 따른 시책 수립에 대하여 의견을 제출할 수 있다. ③ 구청장은 주민자치회가 제4조의 기능을 수행하기 위하여 필요한 인력 지원 및 공간 지원 기타 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.



서울형 주민자치회는 시범실시 조례안으로 만든다고 하였으나 ‘자치’에 대해서는 읍면동장의 영향력 하에, ‘주민’에 대해서는 시민단체의 영향력 하에 두었다. 서울시의 주민자치회는 행정관료와 시민단체의 이중 지배하에 놓이게 되었다.



5. 표준조례 주민자치회

주민자치회 목적	주민자치회 조직	주민자치회 위원	주민자치 동기	주민자치 절차
추구하는가치 낮음	사업사무조직 없음	적합인재 진입불가	자치동기부여 없음	사무절차 권한없음

주민자치회 작동이 불가능

V. 한국의 주민자치, 미래

1. 주민자치의 지평

가. 민주제에서의 주민자치 지평

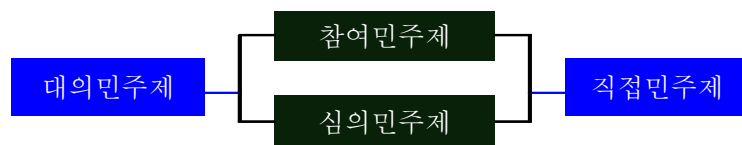
(1) 단체자치든 주민자치든 주민에 의한 지배가 기본이다.



(가) 단체자치는 간접지배로서 대의민주제의 형식을 가진다.

(나) 주민자치는 직접자치로서 직접민주제의 형식을 가진다.

(2) 지방에서 민주제는 제대로 작동하고 있는가.

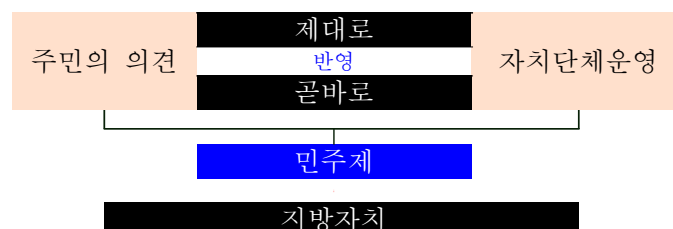


(가) 대의민주제에서 대의와 심의의 결핍 현상이 발생하여 참여민주제나 심의민주제로 대의민주제를 보완하는 것이 필요하다는 요청이 대두되고 있으며

(나) 대의민주제에서 직접민주제를 보완(주민소환, 주민발안, 주민투표)하는 것만으로는 부족하며 필요한 영역에서는 직접민주제 도입의 필요성이 강력하게 대두되고 있다.

(다) ‘대의제’하에서의 주민의 참여 너머 ‘직접제’상의 주민의 자치가 요청 된다.

(3) 지방에서 자치단체가 주민에 의하여 ‘직접적으로 통제’되는 경우는 굳이 단체자치와 주민자치를 구분할 필요가 없다. 이때 ‘직접적으로 통제’ 된다는 것은 내용적으로 정책에 주민의 의견이 ‘제대로’ 반영되는가의 문제요, 시간적으로 주민의 의견이 ‘곧바로’ 반영되는가의 문제다.



(4) 민주와 자치의 관계

	자치	민주	
지방	O	O	자치
	O	X	단체의 통치
	X	O	동원한 민주
	X	X	식민지

분권	→	자치	→	민주
----	---	----	---	----

(가) 분권이 있어야 주민에 의한 통제 즉 자치의 공간이 형성되고, 자치의 공간에서 비로소 주민자치라는 민주제가 이루어 질 수 있다.

(나) 분권도 없고 자치도 없는 지역이나 조직에서는 민주주의가 왜곡되거나 결핍될 수밖에 없다.

나. 분권에서 주민자치의 지평

(1) 분권의 조건들

주민자치회	분권
자치구역	마을을 주민들이 자치할 수 있도록 지역地域으로 계층階層으로, 구역을 명확하게 분권하여야 한다.
주민	주민들이 이웃과 소통하고 연대할 수 있는 결사체結社體를 주민들이 자치로 구성하고 운영할 수 있도록 분권하여야 한다.
자치권	지역과 주민의 생활관계를 주민이 자치할 수 있도록 자치사업自治事業을 주민자치회로 분권하여야 한다.

(2) 계층과 지역의 분권



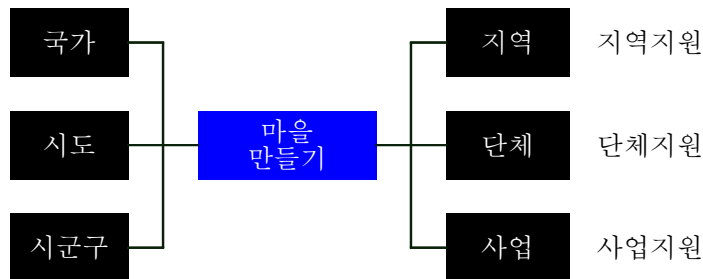
(가) 읍면동 계층에서는 주민자치가 불가하다. 읍면동이라는 행정기관이 있어서 읍면동을 대표하며 포괄적으로 지배하고 있기 때문에 읍면동 계층에서 읍면동과 주민자치회는 양립이 불가능하다.

(나) 통리계층은 행정기관이 아니므로 폐지를 하여도 무방하며 오히려 일제의 잔재로 폐지가 당연하다. 폐지한 통리의 계층을 주민자치회의 계층이자 구역으로 분권하면 비로소 주민자치의 공간이 생긴다. 주민자치 공간에서 주민자치회가 조직이 되고 주민이 자치를 할 수 있게 된다.

(다) 통리의 지역에서 주민자치회가 자연단체로서 지위를 가지도록 분권을 하여야 한다.

다. ‘마을’에서 주민자치 지평

(1) ‘마을’의 개념이 정립되지 않아서 ‘마을’이 다양한 기관들의 관리대상이 됨으로 인해 사실상 마을이 쪼개지고 붕괴되고 있다.



(가) 국가가 직접 마을단위(지역,단체,사업)를 선정하여 사업을 시행하는 경우는 국책 마을만들기가 되고, 시도가 마을단위를 선정하여 사업을 시행하는 경우는 시도 마을만들기가 되고, 시군구가 마을단위를 선정하여 사업을 시행하는 경우는 시군구 마을만들기가 된다.

(나) 마을만들기의 기본은 마을이라는 지역에 살고 있는 주민들의 의지와 노력으로 이루어지는 주민의 자치사업인 바, 국가-시도-시군구가 예산과 인력을 투입하여 시행하는 경우는 마을만들기의 기본 취지에 상당히 어긋난다.

(2) 주민자치의 관계들 사이에서 주민자치회

지역주민	마을	자치단체
	① 주민자치(위원)회	
② 주민자치회 실질화		
③ 주민자치회 발전		

(가) ①의 주민자치(위원)회는 자치단체가 마을단위에서 주민을 배제하고 주민자치회를 직접 조직하여 관제조직으로 주민을 지배하는 반 주민자치체도로 한국의 주민자치제도 모두가 여기에 해당된다. 1999년 주민자치위원회, 2013년 시범 실시 주민자치회, 서울형 주민자치회, 2018 행안부 표준조례안이 대표적이다. 자치분권을 공약으로 내건 문재인 정부도 주민관치의 틀에서 한발 짝도 벗어나지 못하고 있다.

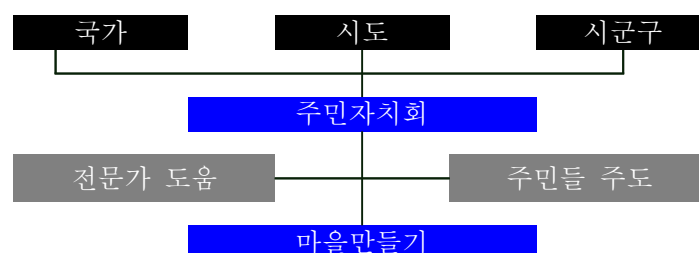
(나) 지역주민들이 마을에서 자치단체의 간섭 없이 주민자치회를 구성하여 주민들의 자치로 운영해야 주민자치의 실질화가 이루어진다. 이러한 주민자치회 구성은 주민자치 형성의 필수조건이고 필수과정이며, 주민자치에서 자치단체를 배제하지 못하거나 자치단체가 개입하면 필연적으로 주민관치가 되고 만다.

(다) 주민자치의 발전은 주민들이 마을단위에서 조직한 주민자치회가 자치단체와 필요한 협치를 하고 자치단체는 주민자치가 실질화 되도록 지원하는 쌍무적인 관계의 형성에서 출발한다.

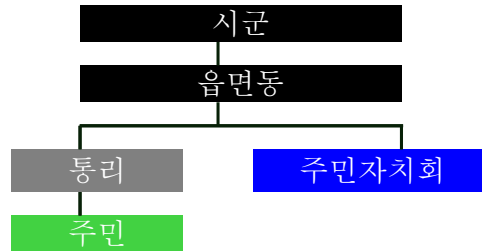
(라) 주민자치는 먼저 주민들이 마을에서 주민자치회를 구성하고 운영하는 주민자치실질화의 단계를 거쳐 자치단체와 협치하는 단계로 나아가야 한다. 자치단체가 나서서 마을에 주민을 배제한 주민자치회를 구성하는 것은 주민자치를 왜곡시키는 걸림돌이 된다.

(마) 한국의 경우는 마을만들기를 임무로 하는 주민자치회도 없고 마을만들기를 하려는 주민자치회도 없다. 마을만들기를 하려고 하여도 할 수 있는 능력이나 여건이 갖추어진 주민자치회가 없는 상황에서 국가-시도-시군구가 마을만들기를 하면서 주민들의 자치영역까지도 장악하여 주민자치 준립의 토대까지 파괴하고 있다.

(3) 마을만들기를 위한 지원은 국가-시도-시군구의 직접지원이 아니라 주민자치회에 지원을 함으로써 주민자치회가 주도하여 마을 만들기를 할 수 있도록 하여야 한다.



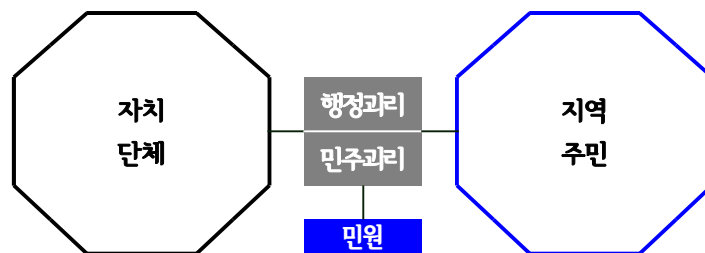
(4) 현재의 주민자치회는 지역의 대표가 전혀 아니다. 자치를 할 수 있는 구조가 아니라 영향력을 행사하기 위하여 다른 기관들과 경쟁을 하여야 하는 구조로서 공동체에는 백해百害하면서도 무익無益한 구조다



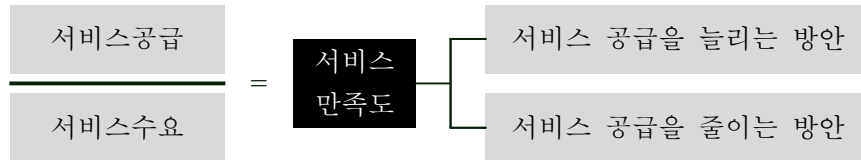
(5) 주민자치회는 마을의 일에 대해 포괄적인 책임을 가질 때 마을의 일을 인식하고 주민 의결의 절차를 거쳐 비로소 마을의 일로 할 수 있다. 주민자치회는 마을의 일에 대해 다른 기관들의 간섭이나 침해를 받지 않는 배타적 대표성을 가질 때 분명한 책임을 지닐 수 있다.

라. ‘주민’에서 주민자치 지평

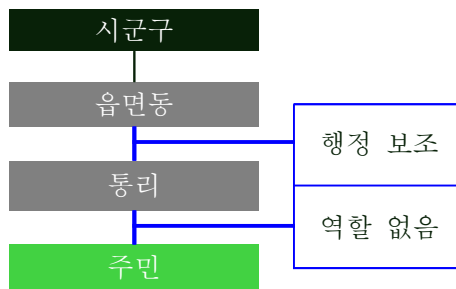
(1) 자치단체와 주민들 간에는 상당한 거리가 있다. 특히 한국의 경우처럼 자치단체의 규모가 큰 경우 자치단체의 입장에서는 주민들에게 다가가기 어려우며 주민으로서는 자치단체에 참여하기도 어렵다. 따라서 자치단체가 민주적으로 통제되지 않으며 주민들도 민주적으로 참여하지 않아서 자치단체와 주민들 간에는 괴리가 있게 된다.



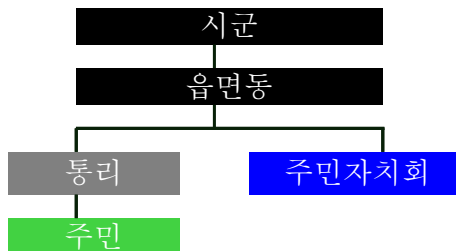
(2) 현대의 사회가 복잡해지면서 주민들의 행정 서비스 수요는 다양해지고 증가해 자치단체의 조직으로는 감당하기 어려워지고 인력으로도 공급하기 어려워졌다.



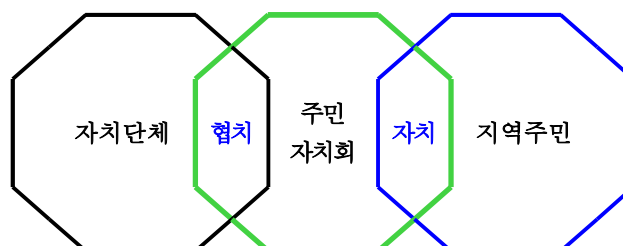
(3) 현재 행정서비스는 자치단체가 독점적으로 장악하여 공급하고 있으며 지역의 밀착 조직인 통리도 자치단체의 대리역할에 그치고 있어서 행정서비스의 개선에 기여하지 못하고 있다. 말하자면 통리는 있으나 시대의 변화에 따라 필요한 역할을 충분히 하지 못하고 있다.



(4) 현행 주민자치회의 임무나 기능은 선언적으로는 주민자치이지만, 내용적으로는 주민자치회의의 주체인 주민이 빠져 있어서 주민들은 어떠한 형태로도 주민자치회에 참가하거나 권리를 가지지 못한 채 심하게 괴리되어 있다.

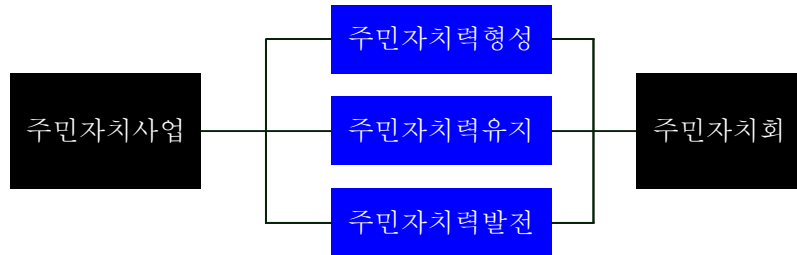


(5) 현재 자치단체가 대형화 되어있는 한국에서는 자치단체의 행정서비스 공급에 필요한 협치와 지역주민의 행정서비스 수요에 필요한 자치가 가능한 주민자치회의의 필요성이 유럽이나 영미보다도 강력하게 대두 되고 있다.

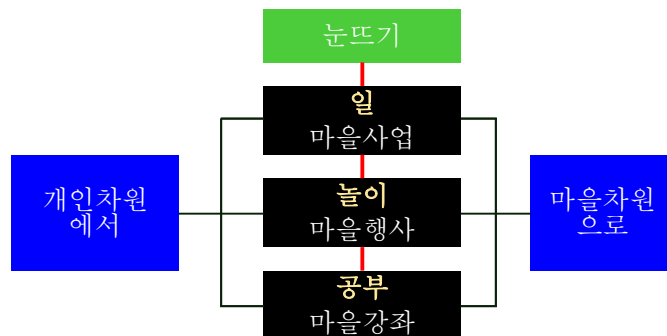


마. '사업'에서 주민자치 지평

(1) 주민자치사업의 기본적 기능은 첫째가 주민자치력 형성을 위한 것이요 둘째가 주민자치력의 유지를 위한 것이요 셋째가 주민자치력의 발전을 위한 것이다. 그리고 주민자치력이 주민자치회 사업으로 실현되도록 하는 것이다.

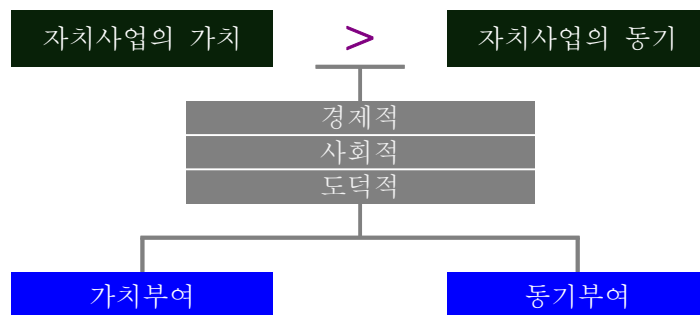


(2) 주민자치사업의 관건은 지역의 주민들이 개인차원에서 마을차원으로 눈을 뜨도록 하는 것이다.



(3) 주민자치사업은 주민들이 하고 싶은 사업이고 주민들이 할 수 있는 사업 (일-놀이-공부)이라야 한다.

(가) 주민들이 하고 싶은 사업



(나) 주민들이 할 수 있는 사업

1) 사업의 난이도와 사업의 능력의 관계

사업의 난이도	사업의 능력	결과	비고
고	고	보기좋은 성공	주민자치의 지향점
고	저	실패	현재의 실태
저	고	실패	
저	저	보기싫은 성공	주민자치의 시작점

2) 주민자치사업의 설계 시 오류

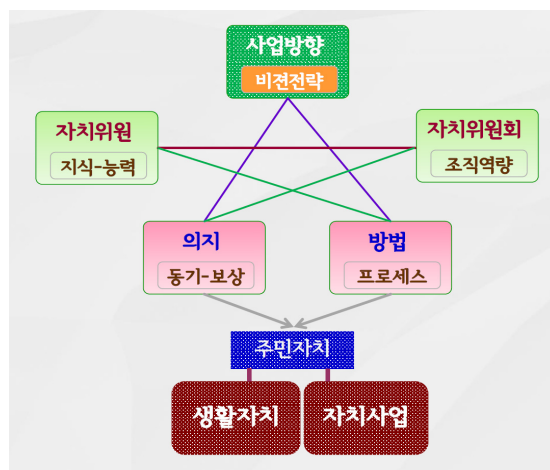
- ① 주민들이 원하지 않는 사업을 임무로 부과하고는 하라고 강요하는 경우
- ② 주민들이 할 수 없는 사업을 규정해 놓고 하라고 강요하는 경우
- ③ 주민들의 자치 공간이 주민자치의 토대요, 협치 해야 할 경우에도 협치 할 수 있는 토대인데 주민자치회를 아웃소싱 대상으로 만들면 주민자치 동력을 상실한다.

3) 주민자치의 성패는 주민자치사업에 달려있다.

- ① 1차적으로 주민들의 소규모 네트워크 형성이 가능한 친목과 소통 중심의 사업이 필요하다.
- ② 이후에는 주민들의 형성된 네트워크를 서로 다시 엮어나갈 동기유발 가능한 난이도(가치 부여)의 사업이 요구된다.
- ③ 주민들의 네트워크가 형성된 이후의 사업의 난이도는 주민들 스스로 조절해 나갈 수 있다.

바. ‘주민자치회’에서 주민자치 지평

(1) 주민자치회 조직의 절차



(2) 주민자치 조직의 작용

(가) 주민자치회의의 비전은 주민자치의 동기를 형성하는 근거가 되고 주민 자치의 절차를 정하는 근거가 된다. 비전이 불명확하거나 잘못 설계된 경우는 주민자치의 동기도 주민자치의 절차도 형성되지 않는다.

(나) 인적자원인 주민자치위원의 역량에 따라 조직의 구조가 달라야 하고 주민자치위원의 역량에 따라 주민자치사무의 절차가 변하게 된다. 이때 주민자치위원의 주민자치역량이 부족한 경우에는 조직편성도 불가하고 주민자치사업의 추진 절차의 수립도 불가하다.

(다) 주민자치회의의 조직 본연의 기능인 업무분장 및 권한부여가 제대로 이루어지지 않으면 주민자치의 사무를 수행할 수 있는 동기는 형성되지 않는다.

(라) 주민자치위원의 주민자치 동기는, 주민자치의 비전으로 주어지는 가치가 명확하고 동의 할 수 있으며, 주민자치회에서 자신의 역할과 권한이 분명 하여야 형성될 수 있다.

(마) 주민자치회의의 자치사무 및 사업의 절차는 주민자치의 비전과 주민자치위원의 역량에 따라 이루어진다. 역량이 맞는 경우는 여러 절차로, 역량이 충분한 경우에는 간명한 방법으로 이루어진다.

(바) 주민자치는 다섯 가지의 요소들이 근거와 원인이 되기도 하면서 상호작용으로 전개된다. 주민자치회가 제대로 작동하기 위해서는 조직적 설계가 명확하여야 한다.

사. 주민자치의 지평 확보

지역사회의 주민들은 베이비부머 세대들의 은퇴로 인해 경륜과 식견이 풍부한 인재풀을 가지게 되었다. 지역의 생활관계까지 주민들에게 분권하지 못하고 관료가 움켜쥐고 있거나 관변단체의 생계사업으로 유지할 때는 머지않아 거센 저항에 직면하게 될 것이다.

<자치력과 분권의 관계>

자치력	분권
O	X
X	O

자치력이 있는데 분권을 하지 않는 경우
반발-불복종-저항
분권에 상당한 자치력이 부족한 경우
자치력 형성 전략이 필요

주민들의 자치역량은 충분하다. 개인적 역량들을 마을의 역량으로 결집하지 못하고 다듬지 못하고 있을 따름이다. 직업 관료들의 행정행위를 기준으로 주민자치를 설계하면 먼저 인적지원과 조직차원의 오류를 낳을 것이다.

결론적으로 한국에서 주민자치는 선진국 도약을 위한 필요조건이다. 충분하게 조사되어 있고 연구되어 있고 주장되어 있다. 한국에서 성공할 수 있는 주민자치의 지평을 확보하는 것이 시급하다.

아. 주민자치회의 기능

(1) 사회적 자본(social capital)을 형성하여야 한다.

① 주민들에게 원활하고 밀접한 인간관계가 형성되어 있고 서로 협력적일 때 주민자치회가 비로소 ‘주민자치’를 할 수 있다.

② 주민자치는 사회적 자본에 있을 때 이루어지기도 하지만 주민자치가 사회적 자본을 형성하기도 한다.

③ 주민자치회는 사회적 자본을 형성할 수 있는 절차를 제공하고 사회적 자본을 형성할 수 있는 사업을 추진하여야 한다.

(2) 사회적 서비스(social service)를 공급하여야 한다.

① 국가가 ‘마을’에 필요한 서비스를 모두 제공해 줄 수 없으며, 시장이 ‘마을’에 필요한 서비스를 모두 시행할 수 없으며, 개인이 ‘마을’에 필요한 서비스를 모두 감당할 수 없다.

② ‘마을’ 차원에서 필요한 ‘사회서비스’는 ‘마을’ 차원의 접근을 필요로 하고 ‘주민’ 차원의 전략을 필요로 한다.

③ 사회적 서비스를 설계하고 생산을 설계하여야 한다.

(3) 주민의 목소리를 대변/변호/옹호(advocacy)하여야 한다.

① 주민자치회는 마을과 주민을 대변/변호/옹호하여야 한다.

② 각기 이해관계를 기반으로 성립된 단체가 각각의 주장이나 요구를 표출하면서부터 민주적인 사회의 운영이 이루어지기 시작한다.

③ 대변/변호/옹호(advocacy)는 지도자나 전문가 그리고 주민자치회의 기본적인 의무다.

(4) 주민자치는 주민의 동의와 역량에 따라 다르다

2. 주민자치의 조건

가. 충분조건으로서 자치

(1) 마을의 차원

- (가) 주민들이 연관된 지역(마을·동네·근린)지역을 마을로 승인해야 한다.
- (나) 주민이 마을의 주인이 되고 어른⁷⁸⁾이 돼야 한다.
- (다) 마을의 공공에 동의를 해야 한다.⁷⁹⁾

(2) 주민의 차원

- (가) 주민들이 지역의 주민(거주민·사업주·출향인)들을 이웃⁸⁰⁾으로 승인해야 한다.
- (나) 주민들과 소통하고 생활관계(친목·민원·사업)에 연대⁸¹⁾해야 한다.

78) 보조성의 원리

- ① 보조성의 원리란 집단의 횡포로부터 개인을, 나아가 상위집단의 전횡으로부터 하위집단을 존중하고 보호해야 한다는 것이다.
- ② 개인의 창의와 노력으로 완수 될 수 있는 것을 개인에게서 빼앗아 사회에 맡길 수 없다는 것은 확고부동한 사회철학의 근본원리이다. 따라서 한층 더 작은 하위조직의 조직체가 수행할 수 있는 기능과 역할을 더 큰 상위의 집단으로 옮기는 것은 불의이고 중대한 해악이며, 올바른 질서를 교란시키는 것이다. 모든 사회활동은 본질적으로 사회구성체의 성원을 돕는 것이므로 그 성원을 파괴하거나 흡수해서는 안된다.
- ③ 한국의 주민자치 현실을 보조성의 원리에 입각하여 살펴보면, 먼저 주민들이 더 잘할 수 있는 일들을 모조리 읍면동의 사무로 편제하여 표현을 그대로 옮긴다면 국가는 불의를 저지르고 있고 중대한 해악을 저지르고 있다. 현실적으로 읍면동장이 주민자치위원 선임권으로 위원회를 위락편락하고 있고, 시군구의회도 조례로 예산으로 주민자치 위원회를 위락편락하고 있다. 이러한 현상을 올바른 질서의 교란에 해당한다.
- ④ 보조성의 원리가 무시되면 개인의 자유와 자기결정권과 창의성이 제약되거나 훼손되며 이는 결국 인간의 존엄성 훼손으로 이어진다. 보조성의 원리는 사회의 다원주의를 인정하고 소수의 권리 수호를 요구한다.

79) 공동선의 원리

- ① 공동선이란 사회성원들이 공동으로 사용할 수 있는 사회의 재산이다. 공원과 같은 공동의 재산이 공동선이란 것이다. 공원이 개인소유의 정원과는 규모나 질에 있어서 비슷하다 해도, 개인소유의 정원은 사회성원 누구나 사용할 수 없기 때문에 공동선이 아니라는 것이다. 공동사용의 가능성이 어떤 물질적 자산을 공동선으로 만든다는 것이다. 공동선에는 물질적인 것만이 있는 것이 아니라 무형의 자산도 있다.
- ② 복잡해진 사회에는 다양한 조건들이 존재하고 조건들 가운데는 공동선에 기여하는 것이 있는가하면 공동선을 저해하는 것도 있다. 따라서 사회가 공동선을 향하여 나아가는 과정은 정태적이지 아니하고 매우 동태적이다.
- ③ 주민자치 측면에서 살펴보면 주민자치는 마을차원에서 공동선을 추구하는 것이다. 마을에 살고 있는 주민들에게 좋으면서 동시에 마을에도 좋은 공동선을 만들고 실천해가는 것이 주민자치이기 때문이다.
- ④ 조선시대에는 마을이 공동선으로 이루어지고 경영되었다. 그러나 일제가 마을을 식민지 통치와 수탈의 대상으로 삼아 식민통치를 하면서 마을이라는 공동선은 파괴되었으며, 급속한 발전과 이동을 거치면서 마을은 방치되어 있어서, 아직도 주민들이 추구하여야할 공동선으로서 마을은 없다.
- ⑤ 이제 우리는 공동체를 형성하기위하여 직접민주제를 실행하기위하여 마을이라는 공동선을 설계하여야 한다. 국가는 틀어쥐고 있는 마을을 주민들의 공동선으로 형성하기 위하여 획기적인 기획을 하여야 한다.

80) 주민의 목소리를 대변/변호/옹호(advocacy)하여야 한다. ① 주민자치회는 마을과 주민을 대변/변호/옹호하여야 한다. ② 각기 이해관계를 기반으로 성립된 단체가 각각의 주장이나 요구를 표출하면서 부터 민주적인 사회의 운영이 이루어지기 시작한다. ③ 대변/변호/옹호(advocacy)는 지도자나 전문가 그리고 주민자치회의 기본적인 의무다.

81) 연대성의 원리

- ① 인간은 본성적으로 사회적이며 인격적 존재이다. 이런 특성 때문에 인간은 사회의 구성체인 다른 인간과 조직들과 밀접한 관계를 맺고 있다는 것이 곧 연대성이다. 모든 사람은 연대성에 따라 사회발전에 대한 연대적 책임과 더불어 다른 사람들의 고통에 대해 연대적 책임이 있다.
- ② 연대성은 가깝든 멀든 그 많은 인간들이 불행을 보고서 막연한 동정심 내지 피상적인 근심을 느끼는 무엇이 아니다. 그와는 반대로, 공동선에 투신하겠다는 강력하고 항속적인 결의이다. 우리 모두가 모두에게 책임이 있는 만큼, 만인의 선익과 각 개인의 선익에 투신함을 뜻한다.
- ③ 주민자치는 주민들이 연대를 하여서 마을의 일을 하는 것이다. 마을을 공동체로 만들기 위해서 먼저, 주민들이

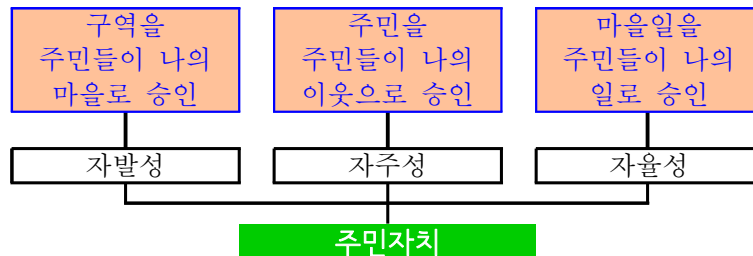
(다) 사회적 자본⁸²⁾을 형성해야 한다.

(3) 자치의 차원

(가) 마을과 이웃의 생활관계(친목·민원·사업)⁸³⁾들을 나의 일로 승인해야 한다.

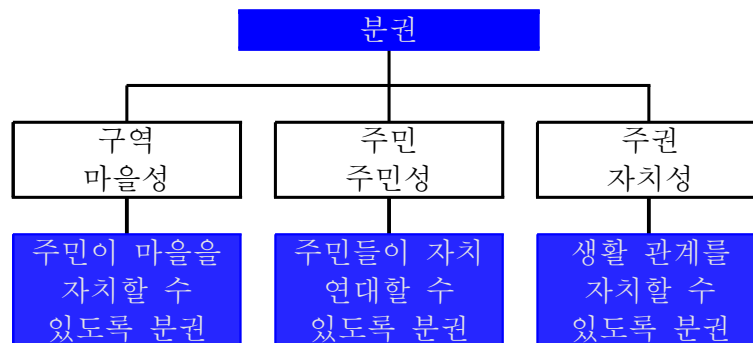
(나) 생활관계를 자치(자발적, 자주적, 자율적)하는 것을 승인해야 한다.

(다) 주민자치과정(투입-계획·실행·평가-산출)을 나의 일로 수행해야 한다.



나. 필요조건으로서 분권

주민의 자치는 주민들이 자발성-자주성-자율성으로 주민의 자치를 승인하는 데서 성립하게 된다. 주민의 자치는 주민들의 승인이 없으면 통치가 되거나 자칫 협치로 변질되고 만다.⁸⁴⁾



주민자치에서 분권은 주민들이 자발적으로 마을의 공공에 참여하고, 자주적으

소통을 하고 의견을 결집하여서 마을 하나의 공동으로 만드는 것이 바로 연대의 첫 단추라 할 수 있다.

④ 그러기 위해서는 주민자치회를 조직차원에서 연대성이 담지될 수 있도록 설계되어야 한다. 또한 주민들이 연대성을 이루는데 필요한 일을 주민자치회에 임무로 부여하여야 한다. 국가가 필요한 일을 주민자치회가 하도록 하는 것이 아니라 주민들이 필요한 일을 연대해서 할 수 있도록 하여야 한다.

⑤ 마을에는 사회적인 강자와 약자가 공존하고 있으며 이때 약자가 일방적인 도움을 받는 것은 공동선을 지향하는 것이 아니다. 약자도 사회 공동선을 위하여 자신들의 몫을 담당하도록 하여야 한다.

82) 사회적 자본(social capital) ① 주민들에게 원활하고 밀접한 인간관계가 형성되어 있고 서로 협력적일 때 주민자치회가 비로소 '주민자치'를 할 수 있다. ② 주민자치는 사회적 자본에 있을 때 이루어지기도 하지만 주민자치가 사회적 자본을 형성하기도 한다. ③ 주민자치회는 사회적 자본을 형성할 수 있는 절차를 제공하고 사회적 자본을 형성할 수 있는 사업을 추진하여야 한다.

83) ① 국가가 '마을'에 필요한 서비스를 모두 제공해 줄 수 없으며, 시장이 '마을'에 필요한 서비스를 모두 시행할 수 없으며, 개인이 '마을'에 필요한 서비스를 모두 감당할 수 없다. ② '마을' 차원에서 필요한 '사회서비스'는 '마을' 차원의 접근을 필요로 하고 '주민' 차원의 전략을 필요로 한다. ③ 사회적 서비스를 설계하고 생산을 설계하여야 한다.

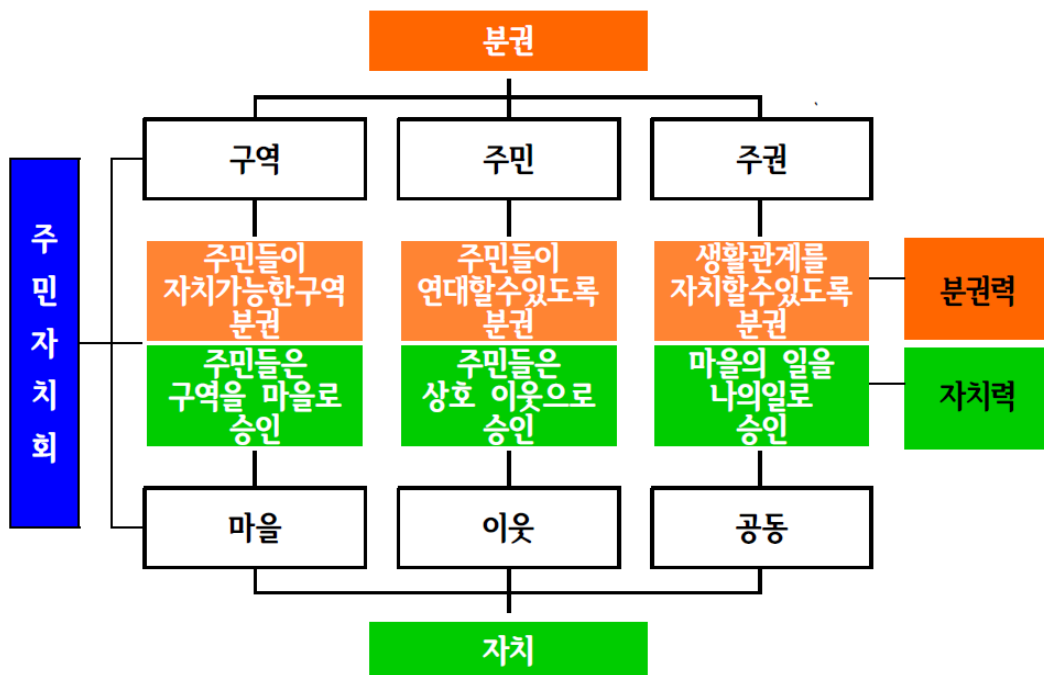
84) 전상직(2017). [주민자치기본법 설계] "주민자치 기본법에 자발성 자주성 자율성 들어가야". 월간 <주민자치>, 71호, 89-91.

로 마을의 공공을 실현하며, 자율적으로 마을의 공공을 숙성시켜가는 과정이 성립할 수 있도록 설계해야 한다.

다. 성공조건으로 주민자치회

주민자치회는 주민자치의 충분조건인 주민들의 자치가 이루어 질 수 있도록 분권을 구체적으로 실현하는 틀거리이다. 먼저 주민들이 구역을 나의 마을로 승인하는데 걸림돌이 되는 것들을 제거하고 승인하는데 힘이 되도록 하는 것이다. 주민들을 이웃으로 승인하는데 걸림돌을 제거하고 디딤돌을 놓아주는 것이다. 그렇게 함으로서 주민자치의 충분조건과 필요조건이 이루어지도록 하는 것이다.

주민자치는 주민들이 주체가 되어서 자치하는 것이다. 주민이 주체가 되지 못하고 관료가 주체가 되면 관치가 되고, 소수가 주체가 되면 전제가 된다. 따라서 주민자치의 주체는 개인적으로 참여하는 주민이 아니라, 주민 전체가 집합적인 차원으로 주체가 되는 것이다.

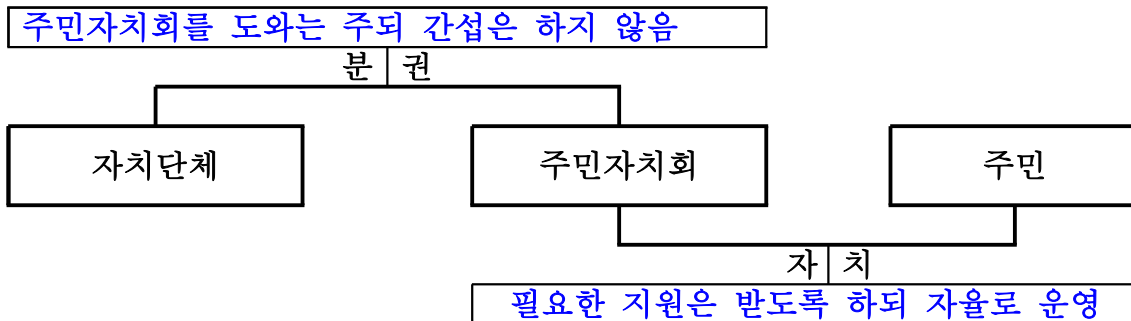
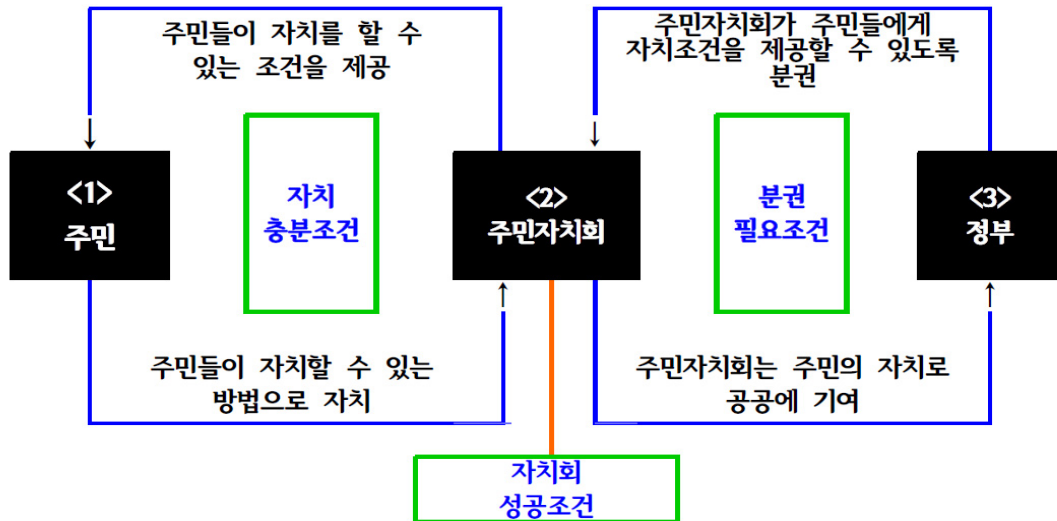


주민-자치회-국가의 관계는 다음과 같다.

주민자치는 주민들이 주체가 되어서 자치하는 것이다. 주민이 주체가 되지 못하고 관료가 주체가 되면 관치가 되고, 소수가 주체가 되면 전제가 된다. 따라서 주민자치의 주체는 개인적으로 참여하는 주민이 아니라, 주민 전체가 집합적인 차원으로 주체가 되는 것이다.

주민자치에서 수평적 관계 형성은 보조성의 원리에 기반 할 때 비로소 가능하다. 주민자치는 주민의 자율성을 기반으로 하며, 주민의 자율성은 공동체에 이바지하는 적극적인 참여를 통해서 발휘되는 것으로, 주민들의 자율성은 개인 차원의 자율성과 마을 차원의 자율성이 모두 발휘될 때 가능하다.

주민자치 관계



VI. 나가면서

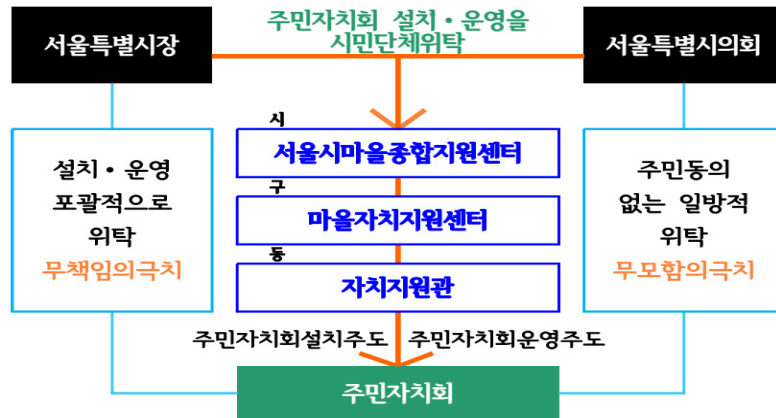
1. 한국의 주민자치 상황

가. 법령상 상황⁸⁵⁾

행안부 장관은 주민자치회 시범실시를 할 수 있으며, 행안부 장관은 시범실시를 통하여 주민자치회 설치 및 운영에 필요한 사항을 확보하고, 행안부 장관은 시범실시를 토대로 주민자치회법을 발의하여야 한다.

지방분권법상의 주민자치회법 절차

주민자치회식민지화체계



서울시주민자치회는
시민단체의 지시를 받아야하는 날벼락을
맞았습니다

85) 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법

제27조(주민자치회의 설치)

풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

제28조(주민자치회의 기능)

① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.

② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

제29조(주민자치회의 구성 등)

① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.

② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.

③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

④ 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

(1) 주민자치회 시범실시			(2) 주민자치법 입법			(3) 주민자치회 시행
1-1 시범실시 계획	1-2 현장시범 실시	1-3 시범실시 결과	2-1 주민자치법 입안	2-2 주민자치법 심의	2-3 주민자치법 제정	3-1 주민자치회 실시

나. 주민자치회 시범실시

(1) 문재인 정부는 표준조례로 주민자치회를 시범실시

(가) 시범실시 표준조례의 문제

1) 주민자치“회”를 다시 “위원회”로

2) “위원”을 추천제로 하여 주민의 진입을 교묘하게 제한하고 시민운동가들의 주민자치회 진입을 매우 용이하게 하였음, 그 결과 서울에서는 주민자치회에서 시민운동가들이 우세하게 된 곳이 다수임

3) 서울시는 주민자치회 지원을 명분으로 중간지원조직을 설치하고 중간지원조직을 시민단체 위탁하여 실제로 주민자치회가 시민단체의 영향력하게 놓이도록 제도화, 이 서울형 주민자치회가 다양한 형태로 전국화, 그 결과 주민자치회는 무력화되어서 시민단체의 하부기관이 되었으며 주민자치회 위원은 중간지원조직의 지시를 받는 위치로 전락

중간지원조직의 임무 : 서울특별시 자치구 구區 마자센터 역할

(1) 구區 및 동洞 주민자치네트워크 구축 및 협업체계 구축한다.

구區 주민자치부서 책임자와 구區 주민자치협의회장도 체치고 위탁을 받은 관변조직의 장이 조직체계도 구축하고 업무체계도 구축하겠다는 것이다. 역시 주민자치에서 주객을 전도시키는 것이다.

(2) 구區 자치행정과와 정례업무 및 협의회의를 한다.

구區 자치행정과의 주민자치업무는 없어진다는 전제가 숨어 있으며 위탁을 받은 지원단이 주민자치업무를 협의를 통해서 직접하겠다는 것으로 해석이 된다. 주민자치의 당사자가 없는 자리에서 관료와 관료의 위탁을 받은 관변조직이 주민자치를 정례적으로 협의를 한다는 것은 주민을 통치의 대상으로 여길 뿐이라는 점이 보여주는 것이다.

(3) 구區 민간단체 및 주민모임 네트워크를 만든다.

구區 지역사회의 단체를 파악하고 체크하여 관리하는 체계를 구축하겠다는 것이다. 주민들의 네트워크 역시 마찬가지로. 주민은 관리대상이 아닌 주체가 되어야 한다.

(4) 동洞 지원관 선발 배치 및 지원한다.

동洞 지원관을 업무위탁을 받은 조직이 선발하고 배치하고 지원한다는 것이다. 위탁을 받은 관변조직이 무소불위의 인사권까지 행하겠다는 것이다.

(5) 동洞 지원관 교육 및 정례 간담회를 실시한다.

상부의 하부 관리방식으로 정기적으로 감독도 하겠다는 것이다.

(6) 주민자치회 간사 정례교육 및 간담회 실시한다.

주민자치회 내부의 간사까지 직접 관리하겠다는 것이다. 주민자치회를 무력화시키는 결과를 낼 수 있다. 선의든 악의든 조직은 명확하여야 한다. 구區 지원관이 동洞도 넘어서서 주민자치회 내부에까지 간섭하는 제도는 자율성을 심각히 해치는 지나친 방법이라 생각한다.

(7) 동별 현장담당 수시지원을 한다.

지원이 자칫 동별 담당의 주민자치사무를 수시로 체크하고 간섭하는 강요가 될 수 있다.

(8) 주민자치역량 강화교육 및 워크숍 운영한다.

주민자치 교육권까지도 행사하겠다는 것이다. 교육이야 말로 주민들이 스스로 찾고 생각하고 실시할 수 있는 영역이다. 주민자치회는 자치를 하지 말고 지원단 시키는 대로 하라는 것이다. 여기서 정책의 미숙함을 지적하지 않을 수 없다.

(9) 동洞 주민자치회 핵심리더 및 동 담당자 간담회를 한다.

핵심리더 즉 지역사회의 어른들까지 사업단 앞에 줄 세우겠다는 것이다. 동 담당자도 사업단 앞에 줄 세우겠다는 것이다. 지역사회를 모르는 오만한 발상이 아닐 수 없다.

(10) 공무원 및 주민을 대상으로 주민자치회 인식확산 설명회에 협업한다.

대 공무원과 대 주민의 주민자치홍보 창구를 맡겠다는 것이지만 주민의 일을 가로채는 것이다.

(11) 주민자치학교 기획 총괄한다. 주민자치학교를 사업단이 운영하겠다는 것이다.

(12) 사업의 동별 현장 모니터링한다.

구區 사업단이 동洞의 사업의 현장을 일일이 체크하는 것은 자치를 저해하는 간섭을 낼 수 있다. 이런 동별 모니터링은 자치의 영역이 지원단의 업무로 변질되었다는 우려를 하지 않을 수 없다.

(13) 사업의 모니터링 및 운영보고서 제작한다. (14) 모니터링 및 컨설팅을 통한 자치구 제도 개선제안을 한다. (15) 주민자치 시범사업 주요자료 아카이빙 및 기록한다. (16) 자치구 우수사례 공유한다. (17) 서울시 현장지원연구-자치구 및 동현장 설문조사 및 자료수합 한다. 모두 주민들이 자치로 할 수 있으며 하여야 할 일이다.⁸⁶⁾

86) 박원순의 서울형 주민자치회 기획은 주민자치를 모르는 아마추어들의 순진함이 정치를 만나서 어떻게 세력화되고 왜곡되는가를 확인해주는 증거가 된다.

(나) 정부는 시범실시 주민자치회를 주민자치회 전환이라는 명분으로 주민을 호도하면서, 시민단체가 주민자치회를 지배하는 체제로, 주민자치회의 전국적이고 전면적인 실시를 추진. 이는 지방분권법에서 정한 주민자치회 시범 실시의 권한을 시민단체의 지방생태계를 구축하는데 악용함으로써 반 주민자치적이며 가히 범죄 수준이라고 할 수 있음.

다. 주민자치법안

(1) 행안부 제출 지방자치법 전부개정안중 주민자치 조항⁸⁷⁾

(가) 2018년11월 지방자치법전부개정안으로 국회제출 하였으나 자동 폐기 되고 2020년5월 지방자치법전부개정안으로 다시 국회에 제출,

(나) 국회 행정안전위원회에서 여야합의로 지방자치법전부개정안중에서 주민자치조항을 삭제하였음

(나) 2022년 현재 국회에 상정된 주민자치법안은 10여개가 있음

2. 주민자치에 대한 우환

가. 주민자치회에 대한 오해와 우려들

(1) 주민자치에 대한 오해

(가) 주민들이 자치를 하면 정부에 저항.반대.거부 시 대책이 없다.

주민들이 함부로 저항하지도 이유 없이 반대하지도 않는다. 선진국에 진입한 한국의 주민들은 충분히 민주제를 향유할 수 있는 자질이 있다. 주민들 저항을 한

87) 지방자치법전부개정안중 주민자치관련조항

제13조의3(주민자치회)

① 주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위하여 자율적인 규약으로 읍·면·동별 해당 행정구역 주민으로 구성된 주민자치회를 조직 및 운영할 수 있으며, 필요한 경우 생활권을 기반으로 하는 지역 내 주민자치회 분회를 설치할 수 있다.

② 제1항에 따라 조직된 주민자치회는 지역 내 주민대표성을 반영할 수 있도록 구성되어야 하며, 지방자치단체의 장은 주민자치회가 선정한 위원을 위촉한다.

③ 제2항에 따라 위촉된 위원은 명예직으로 하고, 주민자치회에는 대표자로서 주민자치회장을 둔다.

④ 주민자치회는 그 명의 또는 대표의 명의로 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 등의 정치활동을 하여서는 아니 된다.

⑤ 주민자치회는 다음 각 호의 사무를 수행한다.

1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전, 공동체 형성 등을 위한 사항

2. 읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무의 협의에 관한 사항

3. 지방자치단체가 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항

4. 지역발전과 주민의 복리증진에 관한 사항

5. 그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 위탁한 사항

⑥ 제5항 각 호의 사무를 수행하기 위한 계획을 수립할 때에는 지역 주민의 의견수렴을 거쳐야 한다.

⑦ 주민자치회는 안정적인 자체재원의 확보를 위하여 노력하여야 하며, 이를 위하여 국가나 지방자치단체는 주민자치회의 설치 및 운영, 제5항에 따른 사무 수행 등에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

⑧ 주민자치회는 지역발전, 공동체 형성 및 주민의 복리증진 등을 위하여 다른 주민자치회와 연계하여 주민자치협의체를 구성할 수 있다.

다면 기껏해야 지역이기주의에 지나지 않을 것이며 지역이기주의는 정부의 정책으로 충분히 감당할 수 있다.

(나) 주민들에게 예산을 주어서 하는 것이라면 공무원들이 집행을 하면 된다. 굳이 주민자치회를 만들 필요가 없다.

주민자치회는 정부의 예산으로 정부의 하청사업을 하는 업체가 아니라 주권을 가진 주민들이 정부의 사각에 있거나 정부가 비치지 못하는 영역에서 가치와 의미가 빛나게 발현되므로 행정적인 단견으로 재단해서는 곤란하다. 주민들이 예산을 집행하면서 서로 소통도 하고 갈등도 하고 합의도 하면서 말하자면 사회적인 자본이 형성되면 그 자본이 예산적 효율 이상의 가치를 생산한다.

(다) 주민들은 자치에 익숙하지 못하므로 전문가로 구성된 중간지원조직이 도와주면 훨씬 더 잘할 수 있다.

박원순의 서울시가 빠졌던 함정이다. 주민들이 자치를 한다함은 할 일의 선정과 그 일의 수행을 모두 주민들이 하는 것이다. 그러므로 일의 선정 시 주민들은 당연히 주민들의 능력을 미리 고려하게 되어있어서 중간지원이 기본적으로 필요 없다. 다만 특수한 기능의 지원은 필요할 경우가 있다. 특수한 기능은 그 기능을 가진 전문가 집단이 봉사하고 있다. 박원순의 서울시 중간 지원조직은 주민 자치에 대한 전문지식도 기능도 없는 정치적 시민단체 혹은 정치적 운동가들이 획책한 역지이다. 을사보호조약을 생각나게 한다. 한국의 중간지원조직은 주민자치회 체계 내에서 이루어지는 것이 좋으며 특수한 기능의 지원은 주민자치회의 요청으로 이루어진다면 지원이 될 것이다.

주민자치회 사업의 난이도와 주민자치역량의 관계

사업의 난이도	사업의 능력	결과	비고
고	고	보기좋은 성공	주민자치의 지향점
고	저	실패	시민단체의 중간개입
저	고	실패	
저	저	보기싫은 성공	주민자치의 시작점

(2) 주민자치에 대한 우려

(가) 주민들이 주민자치회로 결집하게 되면 반드시 세력화할 것이다. 막아야 한다? 세력화의 우려는 두 가지 이다. 행정에 대항하는 세력화하이거나 정치에 영향을 미치는 세력화이다. 행정적인 세력화 우려는 충분한 소통이 있으면 문제가 될 것이 없다. 한국의 행정은 이미 조직적인 저항을 받아야할 정도를 훌쩍 넘어서고 있기 때문이다. 정치적인 세력화는 정책적으로 소통을 할 때 합

리적으로 이루어진다. 정치적 세력화이든 행정적 세력화이든 소통으로 충분하게 바람직하게 작용할 것이다.

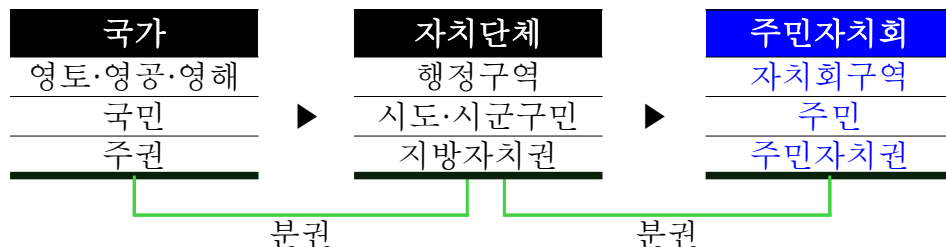
(나) 통리를 자치회로 만들면 통리장의 사무는 누가하는가?

현재 통리장 제도는 통에는 통장만 있고 나머지는 통민이다. 리에도 리장만 있고 나머지는 리민이다. 그러나 통을 통회로 만들면 통회장도 있고 부회장도 있고 직책으로 지금의 통장임무를 수행하는 통장도 있을 수 있다. 따라서 현재 행정적인 기능만 하는 통이 통회로 격상하고 확대하게 됨에 따라서 기존의 행정적인 기능 외에 사회적인 기능 문화적인 기능 등 바람직한 일들을 더 할 수 있다. 따라서 행정적인 역할에는 변함이 없으며 행정적인 기능에다가 다른 기능을 더 할 수 있다.

(3) 오해와 우려에 대하여

주민들이 자치회로 할 수 있는 일은 정치적인 행위나 행정적인 행위가 아니라 자치적인 것들로 정치나 행정이 자치를 손상하거나 훼손하지 않는다면 자치는 그 범위를 생활에 둘 것이다. 침해하는 경우가 있을 경우에는 소통이 사전 또는 사후에 넉넉하게 있다면 모두 해소될 수 있음을 주민자치의 선진 사례들에서 볼 수 있었다. 자치역량이 풍부할수록 갈등은 줄어들게 된다.

3. 윤석열 정부의 주민자치에 대한 소명



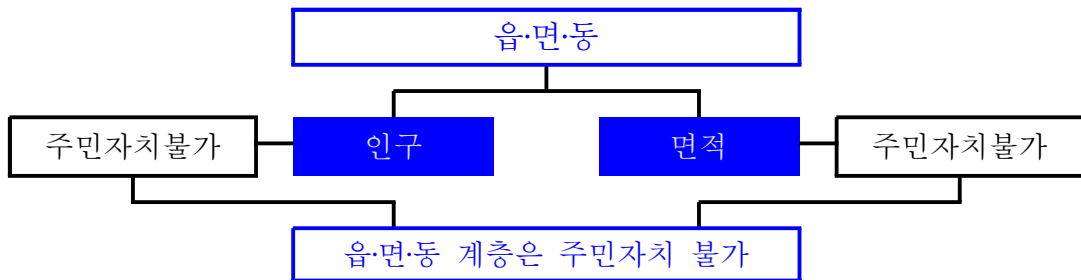
가. 주민자치회 구역 : 주민자치회의 구역을 주민들 소통할 수 있고 주민들이 화합할 수 있고 주민들 협동할 수 있는 면적*규모 · 계층 · 인구 규모를 고려하여야 한다.

(1) 읍면동의 주민자치회

주민이 자치가 가능한 범위는 어느 규모로 설계하는 것이 옳은가? 한국의 읍·면·동은 거의 대부분이 자치단체에 가까운 규모다.

읍	면	동
21,863	3,958	20,259
최소단위 정부가 관할해야 하는 주거지	이름이 붙여진 가장 작은 단위의 주거지	최소단위 정부가 관할해야 하는 주거지
주민자치불가	주민자치가능 면적이 문제	주민자치불가

인구 면에서도 무보수 명예직의 비상근 대표가 감당할 수 있는 규모가 아니며, 면적에서도 생활 관계가 형성될 수 있는 규모가 아니다.



주민자치회를 읍·면·동 계층에 설치하면, 읍·면·동과 주민자치회는 대립적이 된다. 문제는 읍·면·동은 종합적인 행정기관이고, 주민자치회도 대표적인 사회 조직이라 자치를 기준으로 명확하게 수평적인 분권을 하기 쉽지 않다. 또한 주민자치회가 행정기관이 읍·면·동을 대체할 수 있는 역량을 갖추는 것은 현실적으로 매우 어렵다.⁸⁸⁾

(2) 한국에서 주민자치는 통·리 계층이 적합

한국에서 주민자치는 통·리 계층이 적절하며, 기존의 행정 보조 기능도 주민자치회로 전환하면 주민자치 실질화를 앞당길 수 있다. 다만 구역은 면적, 구조, 인구에 따라서 주민들이 민주적으로 설정하는 것이 매우 바람직하다.

88) 인구에 따른 관리형태

가. 주민수 : 500명 미만 => 함께모야사는 작은집단

- ① 이웃과 일상적 접촉으로 형성된 정감과 호혜, 친사회적 행동으로 특징 지워짐
- ② 상호작용은 공식적 조정이나 규제를 필요로 하지 않음
- ③ 근린의 형태이지만 다른 영역에서 근린을 대표하는 경우는 거의 없음

나. 주민수 : 500명-3,000명 => 이름이 붙여진 가장 작은단위의 주거지

- ① 이 규모의 중요한 속성은 정체성으로 이웃들 사이의 관계가 집단, 지위, 계급, 인종, 연령 등과 관련된 정체성을 통하여 매개 됨
- ② 지역사회 결사체, 근린주거조직, 소규모 스포츠 동우회 같은 조직화 동인이 작동함
- ③ 근린을 대표하는 조직을 가질 규모가 되며 주민들 전체가 참여하고 숙의할 수 있는 포럼형태의 자율거버넌스가 가능함
- ④ 근린조직이 다른 근린이나 더 높은 규모의 근린을 대표할 수 있음

다. 주민수 3,000명-20,000명 : 최소 단위 정부가 관할하는 주거지

- ① 정부가 이 규모에서 학교, 치안, 복지 등 서비스를 제공하기 때문에 좀더 제도화된 상호작용이 가능하게 됨
- ② 영국의 패리쉬 타운회의나 프랑스 코뮌등 지방정부의 일차계층의 형태를 띠
- ③ 많은 주민조직들이 이단위에서 활동하지만 전체근린을 대표한다고 보기 어려움
- ④ 최근 이규모에서 정부와 비정부 조직사이의 파트너십에 관여하는 주민조직의 수가 늘어나는 추세임

(3) 행정계층과 지역에서 주민자치권



(가) 읍면동 계층에서는 주민자치가 불가하다. 읍면동이라는 행정기관이 있어서 읍면동을 대표하며 포괄적으로 지배하고 있기 때문에 읍면동 계층에서 읍면동과 주민자치회는 양립이 불가능하다.

(나) 통리계층은 주체적인 행정기관이 아니라 위탁사무⁸⁹⁾를 하고 있으므로 현재 통리장에게 위탁하고 있는 사무를 통리회에 위탁을 하면 사무도 수행할 수 있고 자치회도 활성화 될 수 있다. 통리계층은 ① 이 규모의 중요한 속성은 정체성으로 이웃들 사이의 관계가 집단, 지위, 계급, 인종, 연령 등과 관련된 정체성을 통하여 매개 되며 ② 지역사회 결사체, 근린주거조직, 소규모 스포츠 동우회 같은 조직화 동인이 작동하며 ③ 근린을 대표하는 조직을 가질 규모가 되며 주민들 전체가 참여하고 숙의할 수 있는 포럼형태의 자율거버넌스가 가능하며 ④ 근린조직이 다른 근린이나 더 높은 규모의 근린을 대표할 수 있다. 따라서 당연히 주민자치를 실천할 수 있는 최적의 조건이며 반드시 주민자치회를 설치하여야 할 계층이다.

(다) 자치단체계층에서는 의회도 있고 직접민주제 제도가 구비되어 있으므로 주민자치회가 근본적으로 필요가 없다. ① 직장 대학교 프로스포츠 등의 요소가 가미되면 근린이라기보다는 도시의 성격을 띠며 ② 경제적 차원이 강조

89)

통리장의 관련규정

구분	통장		리장
임명	시구장이 임명		면장이 임명후 군수보고
역할	법령상기능	조례상기능	사실상기능
	민방위대장 주민등록전입신고사실 확인 주민등록일제조사보조	지역주민의견수렴전달 지역주민화합단결 주역주민이해조정 지역주민의편의증진봉사	주민불편시설을 지방세고지서홍보물전달 지역현황과악 행정시책홍보.주민대표 기능
처우	수당 및 학자금지원		

되며 세계화에 따른 도시 간 경쟁으로 중요성이 커지고 있는 특성으로 정부가 경영하여할 대상이다. 한국에서는 행정계층인 읍면동이 여기에 해당된다. 그러나 행정계층인 읍면동에서는 협치를 위해서도 주민자치회가 반드시 필요하다.

(라) 계층별 주민자치회 조직 및 성격

행정계층	협치형	자치형
시군구	시군구협의회	
읍면동	읍면동회	
통리		통리회

(1) 통리회 : 자치에 중점을 두어서

통리는 인구나 면적에서 근린이므로 이웃 간의 관계도 생활관계로 형성이 될 수 있고 자연스럽게 소통이 이루어지고 화합도이루어질 수 있어서 주민들이 자치를 하기 에 적절하다.

통리회를 기본적인 자치회로하고 통리회에 현재의 통리장을 직책으로 두어서 기존의 통리를 그대로 운영하면서 통리회로 확대개편하면 훌륭한 주민자치회가 될 수 있다. 자치회의 구역은 주민들에게 맡기는 것이 옳다.

(2) 읍면동회 : 협치에 중점을 두어서

읍면동이 자치 체가 되면 자동적으로 읍면동 의회도 있게 되므로 읍면동이 자치체가 되면 읍면동 자치회가 필요가 없게 된다. 다만 현재와 같이 읍면동장이 공무원으로 주민의 의사와 관계없이 임명되는 경우는 주민과 소통하고 화합하고 읍면동 발전에 필요한 역할을 하는 주민자치회가 필요하다. 읍면동 자치회는 협치에 중점을 두는 것이 옳다.

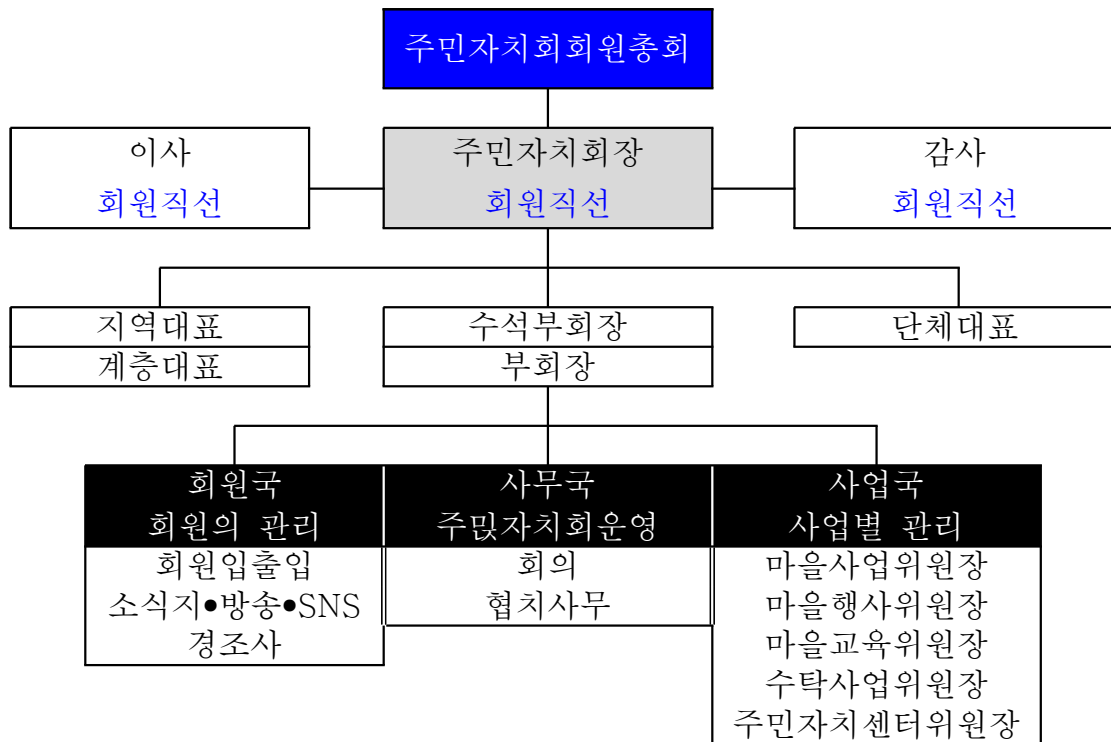
(3) 통리회와 읍면동회의 관계

통리회와 읍면동회는 서로 각별하게 자치를 할 수 있도록 분리되어야 한다. 분립은 각자의 몫을 각자가 하면서 서로 협력하는 관계를 말한다. 두 자치회간에는 보조성의 원리가 엄격하게 적용되어야 한다.

(4) 시군구 협의회

시군구의 읍면동 자치회와 통리자치회의 연합회로 성격을 가진다. 역할로는 자치단체인 시군구가 조례도 만들고 예산도 편성하고 행정도도 진행하므로 주민자치를 위하여 대표하고 대변하는 역할을 하고 대 읍면동회나 통리회를 위하여 필요한 전문지원을 하는 지원조직으로 역할을 하는 것이 좋다.

나. 주민자치회 조직



(1) 주민자치회 기본권

(가) 입법권 : 주민자치회 규약을 스스로 제정할 수 있도록 입법권이 있는가. 주민자치회가 정하는 규약이 법령/조례에 의해서 보호가 되어야 기본이다. 법령/조례가 실체법이 되면 저해가 된다.

(나) 인사권 : 주민자치회를 주민들이 구성할 수 있도록 조직권과 인사권이 있는가. 주민자치회의 조직권과 인사권이 있어야 기본이다. 행정기관이나 의회의 간섭이 있으면 저해가 된다.

(다) 재정권 : 필요한 재정을 스스로 조달하거나 지원을 받을 수 있는 재정권이 있는가 기본 재정의 지원과 필요 재정의 확보방안이 있어야 기본이다. 외부의 판단에 따르게 된다면 저해가 된다.

(2) 주민총회 : 최고의사 결정기구, 규약의 제개정, 대표/감사의 선출, 사업계획/재정계획의 승인, 상벌의 결정 등. 주민자치회원 총회가 없으면 주민자치가 없다. 입법권이 없으면 주민자치가 없는 식민지와 같다.

(3) 회장 : 최고회무집행책임자. 주민자치회 회원이 총회에서 직접 선출, 총회의 결정사항/위임사항 집행, 규약의 집행, 회를 대표하고 사무를 총괄, 복수회장에 대해서는 규약에서 정함

다. 주민자치회 회원 : ① 주민의 경우는 (가) 유권자를 회원으로하는 방법과 (나) 세대주를 회원으로 하는 방법이 대표적이며 ② 사업체의 경우는 사업주를 ③ 단체의 경우는 대표를 최고의결기구의 구성원으로 한다.



주민자치회의 해결 과제와 발전 방안

충청남도의회 행정문화위원회
최광희 위원

주민자치회의 해결 과제와 발전 방안

최광희 위원(충청남도의회 행정문화위원회)

□ 주민자치가 당면한 문제점

정권이 바뀔 때 마다 자치분권 확립과 주민자치 실질화를 강조하지만 우리나라 지방 자치는 주민자치보다 단체자치 중심으로 운영되고 있다.

풀뿌리민주주의 구축을 위해 기존 주민자치위원회의 발전적 모델로 2013년부터 주민자치회 시범실시가 운영되고 있지만 시범실시 주민자치회에도 여전히 주민도 없고 자치도 없는 현실이다. 이로 인해 주민들의 관심과 참여 부진이 계속되는 상황이다.

□ 주민자치회의 한계

주민자치에 대한 명확한 권한이 부재된 채 재정지원마저 소극적으로 운영되어 주민들은 주민자치회를 행정의 하부조직으로 인식하는 경우가 많다.

주민자치회에 대한 주민의 관심 및 참여 부족, 주민자치위원 선정에 있어서 동기 부여를 주지 못하는 추천제, 무차별 강요되는 사전의무교육 등은 주민자치회를 유명무실하게 만드는 대표적인 문제점으로 지적되고 있다.

주민자치회가 주민자치위원회보다 적극적으로 행정과 협의해 주민자치 사업을 추진하거나 수탁 업무 등을 맡을 수 있다고는 하지만 행정 위주의 관치로 인해 수동적이고 소극적인 활동으로 일관하고 있다.

이는 주민자치회의 독립성 부재와 기능적 한계에서 원인을 찾을 수 있으며, 행정기관 및 자생단체 등과 협력관계를 구축하기 위한 주민자치회의 적극적인 노력 부족도 원인으로 들 수 있다.

물론, 주민자치회의 예산 부족과 인적자원 부족도 큰 문제점이다. 별도의 사무국원은 물론 최소한의 인력인 사무국장 없이 운영되는 주민자치회도 존재하는 실정이기 때문이다.

□ 주민이 중심이 되는 실제적인 주민자치회 법 마련되어야...

가장 근본적 원인은 주민자치회의 법적 근거가 없다는 점이다. 2021년 지방자치법 개정과정에서 주민자치회 조항은 전부 삭제되었고, 이에 지방자치단체 조례와 단체장의 의지에 따라 주민자치회의 명운이 결정되는 현실이다.

□ 주민자치회 활성화 방안

주민자치회 활성화를 위해 가장 시급한 과제는 주민자치회가 주민, 지역을 대표할 수 있는 자치권을 갖는 동시에 주민자치위원의 역량 강화를 통한 전문성 확보라 하겠다. 이를 통해 지역의 난제, 마을의 문제를 주민자치회와 주민이 스스로 해결해야 한다.

이를 위해 지역의 다양한 구성원과 상호협력 관계를 갖는 한편 부녀회, 방범대, 시민단체, 경제적 여유가 있는 기관 등 다양한 지역 조직과 협력적 거버넌스 구축도 필요하다.

주민자치위원은 지속적으로 주민과 소통하며 지역의 문제를 이끌어 내는 역할과 이를 해결하는 데 있어 주인의식을 가져야 할 것이다.

물론 주민자치회가 가장 유기적인 협력관계를 유지해야 하는 곳은 행정기관이다. 단, 행정은 충분히 지원하되 간섭하지 말아야 하며, 주민자치회는 주도적으로 행정과 소통하고 협력하며 일련의 사업들을 추진하는 체계적인 시스템을 구축해야 한다.

특히 봉사활동, 여가활동 위주의 주민자치 사업을 넘어 지역 문제를 해결하기 위한 선도적인 사업 운영도 필요하다.

더불어 코로나19로 인한 사회적 거리두기가 해제된 상황에서 오랫동안 위축된 주민자치 현장을 다시 활성화시키기 위해 온오프라인을 망라한 적극적이고 다양한 홍보 활동으로 모든 주민이 주민자치에 참여하도록 유도하는 사업도 시급하다.



주민자치의 본질 회복 방안

충남대학교 도시·자치융합학과
김찬동 교수

주민자치의 본질 회복 방안

김찬동 교수(충남대학교 도시·자치융합학과)

1. 전체적으로

○ 한국의 주민자치 제도가 길을 잃고 있는 듯하다. 법제화의 과정을 거치다가 제도의 본질에서 벗어나고 있다는 경고음을 내면서, 논의를 중단하였고, 국정과 지방자치의 리더십의 전환에 따라 시범실시도 그 규모가 축소되거나 중단되고 있다.

길을 잃었을 때는 기본으로 돌아가 보거나 원래의 출발점에서부터 다시 시작해 보는 것이 필요하다. 혹은 전체의 길과 지형을 볼 수 있는 높은 곳에 올라가거나 내비게이션을 통하여 현재 위치와 목표점을 다시 확인하는 과정이 필요하다.

주민자치에 대해서도 자치가 무엇이고 왜 주민자치를 해야 하는가에 대한 기본을 확인하는 것이 필요하다. 또 주민자치의 시작점이었던 1999년의 읍면동 축소와 주민자치센터의 설치라고 하는 것에서부터 지금까지의 여정을 복기해보는 것이 필요하다.

또 주민자치를 바라볼 수 있는 지방자치, 그리고 민주주의, 그리고 헌법적 가치 등을 가지고 주민자치가 어디로 빠져 들어가서 그 길을 잃어 버렸는지, 지방자치의 산맥과 민주주의라고 하는 지형의 모습을 조망하면서, 주민자치가 지방자치와 민주주의, 그리고 헌법적 가치라는 목표를 향하여 나아갈 수 있도록 방향과 진로를 재설계해 주어야 할 것이다.

○ 이 점에서 전상직 회장님의 이번 원고는 주민자치에 대한 본질과 원리, 속성에 대해서 다시 한 번 조망을 하면서, 주민자치의 과거, 현재, 미래를 하나하나 비평적으로 분석한 글이다. 그리고 한국의 주민자치 역사에서 중요한 틀을 형성하여 영향을 주었던 ‘행안부표준조례’에 대한 비평, 그리고 김영배, 한병도, 이해식 법률안에 대하여 조목조목 주민자치의 기본에서 어떻게 벗어났는가를 분석하고 있다.

2 구체적으로

○ 1장에서 주민자치의 기본에 대해서 다시 한번 말하고 있다. 즉 주민자치는 민주주의이고 직접 민주주의여야 한다는 점을 강조하고 있다. 즉 주민자치를 행정

사무를 처리하는 하나의 조직이나 방식으로 보아서는 여전히 관치일 뿐이라는 점이다. 주민자치를 민주주의라고 하는 패러다임에서 바라보아야 한다는 점을 강조한 것이다. 주민자치는 주권자인 주민들이 주권을 행사하는 방식의 하나이고 그러한 패러다임으로 보아야지 국가주의 행정을 집행하는 조직의 연장선에 있는 제도로서 보아서는 안된다는 것을 명시한 것이다.

또 주민자치는 국가영역이 아니라 시민사회영역이어야 한다는 점을 지적하고 있다. 이 지점이 중요한데, 한국의 주민자치의 과거와 현재는 국가영역 혹은 행정(관료제)의 영역에 머물고 있고, 결과적으로 시민사회를 동원하려는 프레임과 가치관에서 벗어나고 있지 못하다는 점을 지적하고 있다.

다음으로 주민자치는 주민과 가까워야 한다는 보충성의 원칙을 새삼스럽게 강조한 것이다. 즉 자치는 주민들이 공동체를 만들면서부터 스스로 결정하고 집행하는 자치력을 가지는 것에서 시작하는 것이고, 스스로 자치할 수 없는 영역은 상위의 정부나 자치체를 만들어서 처리하는 연방주의적 사고방식으로 제도설계가 되어야 한다는 점을 지적하고 있다.

이것이 반대로 국가로부터 시작하여, 단체자치를 허용하는 방식의 제한된 자치, 혹은 국가 전래적인 자치가 되어서는 주민은 결국 행정의 대상이 되거나 행정에 동원되는 하향적 기능 분담의 방식이 작동하게 된다는 점이다.

또 주민자치는 정치적 성격의 의사결정의 자치권이 있어야 한다는 ‘정치적 자치’로 완성된다는 지적을 하고 있다. 즉 주민자치를 행정사무를 처리하는 행정 영역으로만 보아서는 민주주의라는 산맥을 넘을 수 없고, 헌법적 가치라는 지향점으로 나아갈 수 없다는 점이다. 여기서 정치는 물론 정당정치를 의미하는 것은 아니다. 의사결정권을 의미하고 입법권을 의미하는 정치 혹은 의회적 성격을 가지는 것이어야 한다는 것이다. 즉 주민자치는 의회적 가치를 가진 입법권을 가져야 완성된다는 것을 지적하고 있다.

이처럼 1장에서는 주민자치의 가장 기본적인 조망이 가능할 수 있는 주장들을 제시하고 있고, 전적으로 동의하는 바이다.

○ 2장에서는 주민자치회의 속성에 대해서 논하고 있다. 주민자치의 본질, 원리, 속성, 공공조직에 대해서 제시하고 있다.

주민자치의 본질은 분권과 자치(로서 구역과 주민, 자치권)의 역량이 구비되어야 가능한 것이고, 이것이 형식적으로 되어있거나 적정 분권이 되어있지 않으면, 국가주의에 치우치게 되는 점을 정확히 지적하고 있다.

또 주민자치의 원리에 대해서도 자발성, 자주성, 자율성, 보조성이라고 하는 원리를 제시하고 있고, 주민자치의 속성으로서 주민회(사람)나 마을회(공간)인가 혹은 자치회(권력)이나 라는 구분을 통하여 주민자치는 권리능력과 행위능력을 구비한 법인격을 가지고 있는 자치가 되어야 함을 제시하고 있다.

또 주민자치는 공공성을 가진 조직이어야 한다는 점도 명확히 하고 있다. 그래서 주민자치는 NGO혹은 NPO로서 NFO의 성격을 가진 조직이라는 점을 다시 한번 기억하게 한다. 그래서 주민자치는 시민사회 영역의 조직이어야지, 정부영역의 조직인 것은 아니란 점을 기억하게 하여, 한국의 주민자치회 시범실시 혹은 서울형 주민자치 그리고 행정안전부의 주민자치 표준조례 등이 어떻게 기본에서 벗어나 있는가를 평가할 수 있는 이론적 토대를 제시하고 있다고 할 수 있다.

○ 3장에서는 한국의 주민자치의 과거 즉 원류로서 향약에 대해서 제시하면서, 이러한 향약이 일제시대의 식민 통치에 의하여 그러한 자치의 토양이 무너졌다는 점을 밝히고 있다.

그리고 4장에서는 주민자치의 현재로서 주민자치 위원회, 행정체제개편법률상의 주민자치회, 그리고 2013년의 시범실시 주민자치회, 서울형 주민자치회, 표준조례상의 주민자치회에 대해서 분석하고 비판하고 있다.

즉 주민자치의 기본과 원리, 그리고 속성에서 어떻게 벗어나 있는가를 제시하고 있다.

그리고 이러한 논의를 바탕으로 주민자치의 미래의 지평을 제시하고 있다. 주민자치는 기본적으로 분권이 되어진 상태에서 자치가 가능한 것이고 그러한 자치는 민주주의에 입각한 것이어야 한다는 지평을 제시한다. 그래서 분권→자치→민주라고 하는 프레임을 제시하면서, 주민자치가 어디서 출발하여 무엇을 지향하여야 하는가를 요약하고 있다. 자치와 민주가 균형있게 작동하지 않는다면, 그것은 동원된 민주가 되거나, 식민지 상태의 자치가 된다는 지적을 하고 있다.

주민자치의 지평으로서 단체자치는 대의제에 입각한 것이라고 한다면, 주민자치는 직접민주제에 의한 것이어야 한다는 것이나, 주민자치의 기능으로서 사회적 자본형성이 이루어져야 하고, 사회적 서비스를 공급하여야 하며, 주민의 목소리를 대변하고 옹호해야 한다는 것이다.

그리고 주민자치의 미래 조건으로서 분권력과 자치력이 구비되어야 한다는 것도 지적하고 있다. 그러면서 한국적 현실에서 주민자치가 구현될 수 있는 공간은 통리계층에서 가능할 것이고, 읍면동은 협치의 공간으로 그러면서, 시군구 자치단체에서 커뮤니티 정책의 공간으로서 설계되어야 할 것이다.

○ 충남도의 경우에는 시군이라고 하는 기초지방자치단체가 있고, 군에는 읍면이라고 하는 행정계층이 있다. 읍면의 공간은 선진국의 지방자치제도와 비교하여 보면, 지방자치단체로 전환하여야 할 공간임을 알 수 있다. 이 점에서 충남도가 주민자치의 본질과 속성을 회복하기 위해서 읍면을 지방자치단체화할 것을 중앙정부 혹은 국회의 법률개정을 건의하는 것이 필요할 것이다.

공동체자치로서의 주민자치가 실질적으로 이루어질 수 있는 공간은 리자치 혹은 마을자치에 입각한 마을연합자치라고 할 수 있을 것이고 이 공간은 주민총회에 입각한 주민자치가 가능할 것이다. 또 주민자치는 공유재산이 있을 때, 실효성 있게 주민이 권리의식을 가지고 참여하고, 의사결정과정에 유효하게 참여하게 될 것이다.

주민자치의 주민들이 거주하는 공간에서 공유재산이 존재하지 않는다면, 행정에 참여하는 객체가 될 가능성이 높다. 물론 지방자치단체의 대의제 선거에 4년에 한 번 참여하는 주체가 되기는 하겠지만, 생활자치의 주권자로서의 주체가 되기 위해서는 공유재산 혹은 회비에 입각한 주민자치로 설계되어야 할 것이다.

그리고 그러한 공유재산의 자치관리에 대한 공간에는 정부영역으로서의 행정은 개입하지 않아야 하고, 단지 자치관리의 작동방식에 대한 법 제도적 설계와 그러한 법 제도가 작동할 수 있는 환경 만들기에 그쳐야 할 것이다.

충남도의회는 바로 리단위의 주민자치가 공유재산 혹은 공유공간에 대한 자치관리가 가능할 수 있는 법 제도적 환경만들기로서의 조례입법, 그리고 중앙정부에 대하여 지금까지의 주민자치정책의 근본적 개혁을 하도록 중앙-지방협력회의 등을 통하여 정책 건의하는 것일 것이다.



주민자치회 조례 헌법소원심판청구 및 주민자치 실질화 방안

법무법인 온다
이동호 변호사

주민자치회 조례 헌법소원심판청구 및 주민자치 실질화 방안

이동호 변호사(법무법인 온다)

발제문에서 지방분권법상의 주민자치 관련 법률 조항, 행정안전부 시범조례, 현행 의원 입법안 등에 대한 심도 깊은 분석과 신랄한 비판을 해주신 점 감사드립니다.

본 토론자는 주민자치중앙회 차원에서 진행 중인 헌법소원심판 청구를 대리하는 변호사로서 헌법재판소의 위헌 결정을 이끌어 내고 올바른 주민자치 관련 입법이 이뤄지기를 바라는 마음에서 주로 법적 관점에서 본 토론에 임하고자 합니다.

2013년 지방분권법 제정 시 주민자치회 설치 근거를 마련하면서 ‘주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다’ (제29조 제3항)고 하였습니다. 그래서 2013년 이후 국회에서는 다음과 같이 여러 차례 관련 세미나가 개최되기도 했고 한국자치학회와 한국주민자치중앙회도 주도적으로 참여하고 있습니다.

제목	개최일	주최 의원
자치분권 2.0시대 주민자치 활성화를 위한 국회 토론회	2022.02.25	박재호 등
(제10회) 주민자치 실질화 정책 대토론회	2022.02.10	이명수 등
주민자치기본법 방향을 찾다! 공동 세미나	2021.03.12	김영배
제7회 주민자치회법 입법 대토론회 : 주민관치에서 주민자치로	2019.05.13	이주영 등
제6회 주민자치 실질화 대토론회	2019.01.16	이주영 등
읍면동 혁신- 주민자치, 마을자치!	2017.12.04	진선미 등
제4회 주민자치 실질화 대토론회	2017.01.10	김두관 등
주민자치 실질화 대토론회	2016.01.12	이학재 등
주민자치실질화 대토론회	2015.01.13	이학재
주민자치의 어제와 오늘, 그리고 나아갈 방향	2013.05.09	이학재

이러한 논의를 거치면서 주민자치회 설치 및 운영 관련 별도 입법안이 현재까지 9건이 발의된 것으로 확인됩니다.

회기	법안명	발의의원	발의일자	비고
21대	주민자치회 기본법안	김영배	2021.01.29.	소위원회부
	지방자치법 개정안	김영배	2021.01.29.	소위원회부
	지방자치법 개정안	이해식	2021.02.01.	소위원회부
	지방자치법 개정안	한병도	2021.02.03.	소위원회부
	주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안	이명수	2021.02.09.	
	주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안	김두관	2021.03.08.	
	주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안	김철민	2021.03.08.	
	지방자치법 개정안	박완수	2021.08.12.	
20대	주민자치회설립 및 운영에 관한 법률안	이학재	2020.01.02.	

주민자치회 설치 근거가 법률에 처음 반영된 때가 2010년(지방행정체제 개편에 관한 특별법)이니 10년 가까이 흘렀습니다. 전신인 주민자치위원회가 처음 설치된 1999년으로부터 치면 20년도 더 지났습니다.

그러나 법제화는 매우 미비한 상황인데, 주민자치위원회는 그 근거를 지방자치법 관련 조문(현 제12조 제1항 - 지방자치단체는 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다)으로 보기도 하나 엄밀히 말하면 직접 근거도 아니고 실제로는 조례에 의해서 시행되어 왔을 따름입니다.

주민자치회의 경우도 2010년 특별법 때부터 설치·운영에 필요한 자세한 사항은 별도 법률로 정한다고 했으나 별도의 법률안이 발의된 것은 앞서 보듯이 불과 2년 전인 20대 국회 막판이었습니다. 현 21대 국회에서도 독자적인 법률 제정안은 4건이고 나머지 4건은 현행 지방분권법에 있는 조항을 지방자치법 개정안에 사실상 그대로 옮겨 놓은 수준에 불과합니다.

물론 현행 21대 국회에서 총 8건 입법안이 발의된 것은 고무적입니다. 그러나 발의된 지 1년이 훨씬 지나도록 논의 속도는 매우 미진합니다. 제일 처음 발의된 김영배 의원의 안과 지방자치법 개정안 중 3건이 법안 소위에 회부되어 있는 정도에 불과하고 나머지 법률안에 대해서는 아직 법안소위 심사조차 개시되지 못한 상태입니다. 이런 상태로는 21대 국회 통과도 장담하기 어렵다고 봅니다.

20년 넘는 주민자치회 시행 역사에 비하면 국회 내에서의 입법에 대한 논의는 매우 저조한 상황임을 부인할 수 없습니다, 이로 인해 발제문에서도 통렬하게 비판했던 행정안전부 시범조례에 의한 주민자치 왜곡이 시정되지 못하고 오히려 전국적으로 확산되고 고착화될 우려를 금할 수 없습니다,

그래서 이를 바로잡기 위해서 주민자치중앙회 차원에서 4차례 법령 헌법소원이 제기되었습니다.

사건번호	심판 대상	청구내용	침해된 기본권	단계
21헌마 1605	주민자치회 조례 (서울 양천구/관악구)	위원 선정시 사전 6시간 교육 강제 위헌	공무담임권등	본심판 회부
22헌마 641	주민자치회 조례 (서울 양천구/영등포구 관악구/마포구등)	주민 배제, 위원으로만 구성은 위헌	결사의 자유 주민 자치권	각하
22헌마 1069	지방분권법 주민자치회 조례 (서울 서대문구)	주민자치회 위원 선거운동 금지 등 위헌	선거운동의 자유 표현의 자유	본심판 회부
22헌마 1269	공직선거법 제60조 제1항 7호 등	주민자치위원회위원의 선거운동 금지 등 위헌	선거운동의 자유 표현의 자유	사전 심사중

※2022. 9. 21. 기준

헌법소원 대상은 특정 지자체 조례이지만 헌법소원 인용 결정은 모든 국가기관과 지방자치단체를 기속하기 때문에 위헌 결정과 배치되는 전국의 모든 조례들은 효력을 상실한다는 점에서 파급 효과가 전국적일 수 있습니다. 올바른 입법에 대한 국회 차원의 관심사를 촉발할 수도 있을 것입니다.

그러나 지방분권법은 주민자치회가 ‘주민으로 구성되어야 한다’는 점을 천명하였음에도 정작 주민을 배제하고 소수의 위원으로 대체한 행안부 시범조례를 답습한 현행 지자체 조례들에 대한 헌법소원청구는 주민자치회는 결사의 자유권 보호 대상이 아니고 주민의 자치권은 현행 헌법상 기본권으로 볼 수 없다는 이유로 각하되기도 했습니다.

이에 주민자치권을 헌법상 기본권으로 명시하는 개헌을 기다리면서도 현행 헌법 하에서 국회 차원의 조속한 법안 통과를 촉구하려면 결국 헌법소원심판청구 인용이 절실하다고 봅니다.

이를 위해 주민자치 현장의 목소리 전달도 필요한데 주민자치회 위원 대상으로 사전 6시간 교육의 필요성, 실익 여부에 대한 설문조사도 진행중에 있습니다.

공직선거법상 주민자치위원의 선거운동 금지와 관련해서도 전국적인 차원에서 주민자치위원들의 위헌 결정 촉구 서명 운동 전개도 필요할 것 같습니다.

헌법소원 결정이나 법안의 국회 통과를 기다릴 것 없이 자치단체 차원에서 행정안전부 시범조례 답습의 고리를 끊는 것도 필요하다고 봅니다. 마침 충청남도 주최로 주민자치 실질화 토론회가 개최되고 있듯이 광역자치단체 차원에서 시범조례를 새롭게 마련해 이 조례를 시, 군에 전파하여 위헌성이 제거된 주민자치가 실시되고 이를 통해서 국회에 법안 통과도 압박하는 상향식 운동 전개도 고려해 볼 필요가 있을 것입니다. 감사합니다.



21세기에 맞는 주민자치의 방향

충청남도 주민자치회
이일건 대표회장

21세기에 맞는 주민자치의 방향

이일건 대표회장(충청남도 주민자치회)

지금까지는 관료 정치로 주민자치가 무력화되었다. 그러나 지금이 대한민국 주민 자치의 전환의 시기가 아닌가 생각된다. 주민자치가 정치시스템으로 인하여 잘못된 것이 확실하다면 문제를 정확히 진단하고 방향성을 모색하여 개선하는 일이 시급하다.

주민이 주인 되어 스스로 계획하고 실행할 수 있도록 그간의 오류를 바로잡아야 한다. 관은 주민이 부족한 부분을 채워주는 역할만 하면 된다. 이런 방향으로 나아갈 때 앞으로 주민자치는 지금까지 헤매던 길에서 바른길을 제대로 찾아 나아갈 수 있을 것이다.

주민자치는 주민이 주인이어야 하는데 지금까지는 주와 객이 바뀐 상태였다. 관에서 모든 계획을 만들어 지시하는 형태였다. 그러나 지금부터는 올바른 충남형 주민자치 조례를 만들어 주민 스스로 사업을 계획하고 실행할 수 있도록 모든 권한을 주민에게 돌려주어야 한다.

이번 토론회를 통하여 우리가 하고 싶은 주민자치로 나아갈 수 있는, 모든 결정을 주민 스스로 할 수 있는 올바른 방향과 길을 찾게 되길 바란다.



관치로부터 경계

서천군 마산면 주민자치회
이병도 회장

관치로부터 경계

이병도 회장(서천군 마산면 주민자치회)

농촌형 주민자치를 6년 동안 섬기면서 아쉽고 변혁이 되어야 할 부분들을 몇 가지를 구분해 본다.

지금에 주민자치는 내 지역에 문제를 스스로 찾고 해결책을 찾아가는 주민이 주인이요 주체이다. 하지만 이름만 주민자치이지 관치이다. 모든 부분에서 관의 핸들링에서 벗어나지 못하고 있다.

주민자치는 시민단체나 사회단체가 아닌 설치 조례법에 의한 주민자치기구 기관이다. 설치조례만 있지 운영 조례가 없다.

세칙이나 규정이나 규약을 만들고자 해도 상위법이 단순하여 적용하기 쉽지 않다.

전문 경영인을 영입하여(사무국장, 간사) 운영해야 한다.

농촌은 인프라 인력풀에 한계가 분명하다.

위원들에 자치에 대한 이해가 부족하여 소극적이다.

지속 가능한 주민자치를 위한 역량 강화가 절대 필요하다.

이와 같은 상황을 종합적으로 리딩 할 수 있는

전문인력이 필요하다.

관치로부터 벗어나려면 예산을 스스로 세우고 받아 집행할 수 있어야 한다.

예산에 규모를 점진적으로 특히 사업비, 운영비 확대해야 하며 인건비 운용이 원활해야 한다. 주민자치회도 수익사업에 쉽게 접근할 수 있게 해야 한다.

(사회적 협동조합)

현장에서 체감하는 농촌형 주민자치에 가장 시급한 사항들이다.



충청남도 주민자치 실질화 방안

천안시 쌍용2동 주민자치회
김봉환 회장

충청남도 주민자치 실질화 방안

김봉환 회장(천안시 쌍용2동 주민자치회)

「서론」

우리나라의 주민자치는 1988년에 공포된 제6공화국 헌법에 의거, 1988년 4월에 「지방자치법」이 전면 개정되었고 1991년 시군자치구의회의 의원선거와 1995년 4대 지방선거가 실시되면서 본격적인 주민자치시대를 맞이하게 되었다. 이후 1997년 IMF의 과정 속에서 행정계층에 대한 효율화 논의에 따라 1998년 읍·면·동의 기능전환을 추진하게 되었고 1999년부터 읍·면·동에 주민자치센터가 설치되면서 주민 스스로 주민의 복지향상을 고민하고 스스로 해결할 수 있는 초석이 만들어졌다.¹⁾ 이후 2010년 지방행정체제개편 특별법이 제정되면서 주민자치회 설치를 위한 기틀이 마련되었고 2012년부터 주민자치회를 위한 시범사업이 시작되었다.

지방자치란 특정한 지역의 주민들이 주체가 되어 스스로의 책임(자치권)으로 그 지역의 일(자치권)을 자기부담(자주재정)으로 주민들이 공동으로 처리하는 것을 말한다.²⁾ 그렇다면 대한민국에서 지방자치의 자치분권 실질화의 목소리가 왜 높아지고 있으며 주민자치의 제도화가 왜 전개되고 있는지에 대한 이유를 간략하게 살펴볼 필요가 있다고 본다. 대한민국의 근대사는 그야말로 파란만장한 역동의 역사였다. 조선왕조가 몰락하면서 일제에 의한 식민지화로 많은 핍박 속에 살았고 이후 6.25전쟁으로 극도로 피폐해진 국력과 가난, 그리고 그 과정에서 비롯된 정치 불안 등 이루 말할 수 없는 수난의 근대사를 겪었다. 그 과정에서도 “잘살아보자”라는 구호 아래 국가발전에 몰두하면서 국력신장, 경제발전이란 국가의 지향적 가치가 우선시 되면서 국민의 자의권은 무시되어 왔다. 그동안 국가발전이란 명분 아래 억눌린 국민의 자치권은 국민 스스로 생각하고 움직일 수 있는 동력이 억제되고 국가 정책에 따라 움직이는 피동적인 국민성을 갖도록 하는 원인을 제공했다고 본다. 이러한 종속적 체계는 인간의 기본권과 복지 욕구를 축소시켜 다양한 사회문제를 잉태하는 계기를 갖게 하였다고 본다.

현재 대한민국은 세계 10위권의 경제성장을 이루었으며 국민 1인당 총소득(GNI) 또한 세계 10위권 안으로 진입하였다. 표면상 경제적으로는 부족할 것이

1) 김필두(2022). “읍면동민주화 어떻게 이룰 것인가?” 「지방자치제도의 연혁과 읍면동」, 시민정치연구소 총서4

2) 김필두(2022). “읍면동민주화 어떻게 이룰 것인가?” 「지방자치제도의 연혁과 읍면동」, 시민정치연구소 총서4

없는데도 자살률 OECD국가 중 1위, 출산율 OECD국가 중 최하위로 초 저출산 국가이며 청년실업율도 OECD국가 중 중위권에 있다. 코로나 팬데믹(Pandemic) 이후 빈부의 양극화와 물가의 불안 문제는 더욱 심각해지고 있으며³⁾ 자연재해, 정치불안, 각종범죄 등의 문제도 사회 각 분야에서 봇물처럼 터져 나오고 있는 실정이다. 이러한 문제는 그동안 대한민국의 선진화된 민주주의를 실행하지 못한 결과들으로써 국가가 이 모든 문제를 감당하기에는 이미 그 한계선을 넘어섰다고 볼 수 있다. 어떻게 보면 그동안 정치세력들의 기득권 확보를 위하여 주민자치란 명분만을 내세워 주민을 위한 자치가 아니라 정치적 세력 확장을 위한 관치기구로서 의무와 책임만 주고 권리와 권한은 없는 주민자치를 해온 결과라고도 말할 수 있다.

「본론」

대한민국은 일제식민지로부터 해방되면서 독립국가로써의 제도적 기틀을 마련하였고 헌법으로 국민의 기본권과 국가의 통치규율을 규정하는 기본법을 만들었다. 그럼에도 불구하고 국민의 기본권과 통치규율에 정해진 규정을 정치세력의 자의적 해석으로 말미암아 국민의 기본권은 제한되었고 국민의 복지 욕구는 정치적으로 이용되어 헌법 제1조 ②항의 ‘대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.’는 문구는 국민 투표권으로만 제한되었다고 볼 수 있다. 실제 대한민국의 정치현장에서 국민은 국가권력을 이루는 단위에 불과하였다.

사실 헌법의 제1조 ②항의 ‘대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.’는 문장의 정의에 따라 대한민국의 주인은 국민이고 국민은 풀뿌리 민주주의의 주인으로서 지역의 현안을 스스로 돌아보고 지역의 현안을 해결해 나가는 주체가 되어야 했지만, 그동안 대한민국은 앞서 언급한 국난극복을 위한 경제발전을 국가의 전략적 과제로 삼아왔기 때문에 헌법에 명시된 국민의 주권을 국가의 권력기관에서 관리되었다고 볼 수 있다. 그 결과 지금 대한민국 대부분의 국민들은 주권을 가진 국민으로서 지역사회의 문제를 스스로 해결하기보다는 국가의 권력과 행정력에 기대어 해결하는 것을 불편해하지 않고 당연시 하고 있다. 다시 말하면 우리는 자치에 대한 의식이 내면화 되어 있지 않기 때문에 지역현안을 스스로 해결하고 만들어 가는 자치의식이 미흡하다고 말할 수 있다.

3) 김택환(2021). 뉴코리아 비전과 도전, 자미산 출판

우리는 미국, 독일, 스위스, 영국 등의 자유민주주의를 체제를 보고 배웠다. 따라서 그 장점과 단점도 잘 알고 있다. 특히 연방제와 같은 자치분권과 풀뿌리 민주주의의 자치역량으로 자연재해와 사회문제를 풀어가는 선진국들의 모델을 익히 보고 배워 왔다. 그럼에도 불구하고 아직 정치는 후진국 수준을 넘지 못하고 있는데 그것은 대한민국의 자유민주주의 역사가 짧은 탓이 아닌가 한다. 다행스러운 것은 늦었지만 풀뿌리 민주주의의 주인인 주민의 참여와 슬기를 모아 국가의 위기를 극복하고 선진화된 새로운 대한민국을 구현하고자 2013년 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법을 마련하고 주민이 자치를 할 수 있는 근거를 마련하여 2018년 지방분권법에 따라 재정분권 및 주민주권강화를 위한 주민자치회 로드맵이 발표되었다는데 큰 의미를 가질 수 있다. 그러나 여기에서 한 가지 아쉬운 것은 지방분권에 따라 주민주권강화를 위한 주민자치회를 만든다는 전략을 세웠다면 당연히 주민자치의 당사자인 주민 대표들이 모여 토론할 수 있는 기회를 여러 차례 제공하고 그 과정속에서 주민자치회가 탄생될 수 있도록 행정부가 노력하였다면 좋지 않았을까 하는 아쉬움을 갖는다. 현재 각 지방자치단체에서 실시되고 있는 주민자치는 각 지방자치단체의 특성을 살린다는 명분하에 00형주민자치란 이름으로 시범사업을 통하여 주민자치위원회를 주민자치회로 또는 마을자치회로 전환하고 있다. 그러나 대부분 주민자치회로 전환하는 지방자치단체는 앞서 말한 대로 지방자치단체의 행정요원 또는 지방자치단체에서 시범사업을 수입 받은 시민단체의 주도하에 주민자치회로의 전환을 실시하고 있을 뿐이다. 이러한 과정을 본다면 과거의 관치로부터 벗어나지 못했던 주민자치위원회와 현재의 주민자치회는 별반 다를 것이 없다고 본다. 진정한 지방분권의 주체자로 주민자치가 실현되려면 지방자치단체의 주축인 주민자치(위원)회의 일원들이 스스로 연구 및 토론할 수 있는 장을 만들고 그들의 숙의과정을 통하여 주민자치회로 거듭날 수 있도록 돕고 그 과정에서 나타난 문제를 다시 또 점검하고 피드백하면서 주민 스스로의 동력을 갖도록 지방자치단체가 지원해야 한다고 본다.

충청남도에서도 전국 시·도 지방자치단체와 마찬가지로 충남형주민자치를 위한 정책로드맵을 발표하고 지방분권법에 따른 주민주권강화를 위한 주민자치사업을 2013년부터 시작하였다. 그러나 앞서 말한 바와 같이 주민자치를 위한 주체자인 주민은 없고 주민자치사업을 실현시키고자 하는 행정주체자인 행정요원, 또는 한 번도 주민자치위원으로, 마을자치위원으로 참가해 보지 않은 시민사회단체 소속 회원, 이론중심의 대학교수들이 주축이 된 토론회나 학술대회를 한두 번의 결과물을 기준으로 주민자치 로드맵이 만들어졌다는데 아쉬움을 갖는다.

「결론」

충청남도에는 대략 읍·면·동이 208개 정도인 것으로 알고 있고 도내 읍·면·동 대부분은 주민자치(위원)회를 두고 있다. 그중 당진은 2015년 당진형주민자치 시범사업을 통하여 당진형주민자치회로의 전환을 마치고 지금은 전국에서 주민자치회 성공 모델로 자리매김하였다. 이후 충청남도에서도 2013년부터 관심을 가져오던 충남형주민자치회를 2018년 시범사업으로 실시하였고, 논산은 2020년에 15개 읍·면·동을 주민자치위원회에서 주민자치회로 전환하였고, 공주시와 천안시 또한 2021년을 기점으로 읍·면·동을 주민자치회로 전환을 위한 시범사업을 실시하고 있다.

‘도민이 주인이 되는 충남형주민자치’란 슬로건을 내 걸고 시작한 충남형 주민자치의 현 주소는 과연 어떠한가? 앞서 말한 바와 같이 한 번도 주민자치현장에 참여해 보지 못한 행정기관의 공무원, 시민사회단체, 비전공교수들에 의해 충남형주민자치의 로드맵이 설정되고 주민자치회의 위원 교육자로 활동한다면 과연 충남형주민자치가 원하는 효과를 얻을 수 있을까? 또한 충청남도에 약 208개의 읍·면·동 주민자치회 위원의 역량강화를 위한 전문 강사 인력풀은 마련되어 있는가? 코로나와 같은 언택트(Untact) 시대에 교육을 이수 할 수 있도록 하는 교육 시스템은 갖춰져 있는가? 그리고 충남형주민자치만을 위한 기준 매뉴얼이 준비되어 있는가? 충남형주민자치회의 성공사례와 실패 사례를 연구한 연구물은 있는가? 충남형주민자치회가 자치역량을 발휘할 수 있도록 인력(사무 및 행정직원)의 실질적 지원은 되고 있는가? 주민자치회 운영을 위한 권한을 실현시킬 수 있는 제정(주민세)적 지원은 되고 있는가? 등에 대한 실질적 모니터링이 이루어지고 있는가이다.

이러한 선결과제들이 하나하나 점검되고 실시되는 과정에서 다시 문제를 분석하고 피드백했을 때 충남의 주민자치가 실질적인 발전을 할 수 있고 그 결과를 통해 도민이 주인이 되는 실질적 주민자치가 실현될 수 있다고 본다.



충청남도 주민자치 활성화 방안

충청남도 공동체정책과
유호열 과장

충청남도 주민자치 활성화 방안

유호열 과장(충청남도 공동체정책과)

I. 주민자치 지원 방향

1 주민참여 기반 강화

- 읍면동 단위 주민 의사결정 기구인 주민자치회로의 자율 전환 유도
 - 주민자치회에는 권한과 위상 부여(도민참여 예산 우선권 부여 등)
 - 시·군 평가(주민세 활용 우수시군 위임평가)를 통해 주민자치 역량 상향 평준화 도모
- 온라인 시스템 고도화를 통한 주민 참여 확대
 - 충남넷 '만사형통' 내실 운영으로 온라인 참여 기반 구축
 - 지역소식 공유 및 마을사업 제안 및 평가, 주민총회 개최 등 모바일 시스템 적극 활용

2 단계별 맞춤형 지원을 통한 주민자치회 역량 강화

- (육성 단계) 사업 발굴 및 주민총회 운영 등 컨설팅 운영, 역량강화 워크숍
 - 주민자치회 설립단계부터 구성 및 운영 방법 등 컨설팅 강화, 시군 맞춤형 주민자치 아카데미 운영, 주민자치 워크숍 실시
- (심화 단계) 기반이 마련된 주민자치회 중 공모로 사업비 지원
 - 주민자치회 제안사업을 통한 지역 현안 실행 사업비 지원
 - 도민참여예산과 연계, 주민 참여예산 확대

3 주민자치 우수사례 성과 공유 및 전국 확산

- 주민세 활용 특화사업 우수 시·군 선정 및 사례 공유
 - 주민자치 활성화 재원으로 주민세 활용 확대 유도
- 주민자치 사진 공모전, 우수 사례 아카이브 영상 제작 홍보
 - 주민자치를 선도하는 주민참여 모습을 담은 사진과 영상 발굴
 - HD 영상 제작, 주민자치 한마당 시 상영 및 도 유튜브 게시 등
- 매년 주민자치 한마당 개최
 - 사진 공모전 수상작 전시, 우수사례 경진대회, 공감토크, 프로그램 공연

II. 2022년 주요 지원 현황 및 그동안 성과

1 2022년 주요 지원 현황

- (주민자치회) 208개 읍면동 중 106개소(51%) 전환
⇒ 주민자치회 자립 및 정착 지원, 역량강화를 통한 체계적인 육성 지원
 - **충남형 혁신모델 공모사업** 주민자치회 시범사업 후속지원 18개소, 주민자치회 제안사업 8개소 등 26개소 570백만원 지원
 - **주민자치 역량강화** 주민자치 컨설팅(12개소/~12월까지 추진), 주민자치 아카데미 지원(138백만원, 15개 시군 5천여명 참여), 주민자치 상설 온라인 학교 운영(누적 1,182명 수강)
 - **주민자치 확산** 주민세 활용 인센티브(2개 시군 27백만원 지원), 주민자치 언론 홍보(연 3회), 주민자치한마당(12월 계획), 사진 공모전 개최(10월)
- (개방형 읍면동장제 시범사업) 공주 중학동당진 신평면 시범지역 선정, 운영
※ 제19회(2020년) 주민자치 박람회에서 제도정책분야 道 최우수상 수상

2 그동안의 성과

- (제도기반 조성) 15개시군 주민자치회 조례 및 관련 제도기반 구축
- (주민자치회 확산) 주민자치위원회 → 주민자치회(106개소, 51%)로 전환 권한 강화(주민자치회 사무국 운영, 사무국장 인건비 지원 등)
- (읍면동 행정운영 혁신) 주민자치 활성화를 위한 읍면동장 주민추천제, 담당자 전문직위 운영 지원
- (주민참여 확대) 농촌사회 다양한 주체 발굴(20대부터 70대까지)로 참여주민의 양적·질적 확대에 기여
- (주민주도성 강화) 기존 주민자치프로그램 중심의 소극적 활동 등에서 탈피, 지역문제 발굴 및 해결을 위한 리빙랩 방식 추진 시도

Ⅲ. 한 계 점

- (주민자치회 시범사업 후속 대책 미흡)
 - 2018년부터 시작된 충남형 주민자치회 시범사업 기간(3년) 종료 후 안정적인 운영기반 확보에 어려움
- (정책사업간 연계 부족)
 - 시군별 진행되는 주민자치아카데미, 주민자치 시범사업, 상설주민자치학교 등 관련사업간 연계 운영계획 부재
 - 주민자치회에서 발굴한 의제에 대하여 타부서 정책사업 연계지원 미흡
- (저변확대 노력 부족)
 - 기존 주민자치위원회와 지역단체 중심 전환이 아닌 다양한 계층이 참여할 수 있도록 지역주민 전체 대상 참여율 확대 필요
- (주민자치회 지원체계 미흡)
 - 주민자치회의 대표성과 공공성 확보방안 마련 필요, 주민자치회와 읍면 행정과 협력관계 강화, 면단위 정책사업과 주민자치회 연계 확대 필요

Ⅳ. 개선방안

- (주민자치사업 재원(주민세, 참여예산 등) 확대)
 - 주민세 개인 균등분 상당액 활용, 읍면동 자치계획형 참여예산 활성화 지원 등
- (주민자치회 고도화 지원)
 - 주민참여 지역문제 해결 및 주민자치계획 수립 등 주민자치회가 실질적인 역할을 수행할 수 있도록 컨설팅 확대를 통한 역량 강화 등
- (지자체, 주민자치 인식 강화)
 - 도·시군 주민자치 업무 지원 공무원들의 주민자치에 대한 이해와 주민자치 활성화 정책 수립 역량 강화로 상호 연계협력 시너지 제고

