

# 제21대 국회의원선거

## 주민자치 공약분석을 위한 질의서

한국주민자치중앙회는 이번 제21대 국회의원 선거과정에서 주민자치 실질화를 위한 다양한 정책이 개발되고 경쟁하는 바람직한 환경을 조성하려고 노력하고 있습니다.

주민자치 실질화에 대한 이해와 정책개발에 대해서 다음과 같이 질문을 드리니 성실하게 답변하여 주시기 바랍니다.

본 질의서 답변 내용은 월간주민자치와 유효한 방법을 통하여 유권자에게 효과적으로 공개될 예정입니다.

### 1. 후보자

지역구	정당	후보자명
순천광양곡성구례을	정의당	이경자

### 2. 주민자치에 대한 기초 질문을 드리겠습니다.

2-1 후보자님이 생각하는 주민자치의 필요성/중요성은 어떤 것인지 말씀해 주세요.

지방자치가 본격화한지 이제 30년이 되어갑니다. 부침이 있었으나, 지역의 일은 지역 스스로가 해결해야한다는 당연한 전제에 공감대를 형성하고 있습니다. 대의제 민주주의를 보완하고 주민이 주권을 행사할 수 있는 가장 강력한 방법으로서 단체자치뿐 아니라 주민자치가 실질적으로 행사될 수 있어야 할 것입니다.

2-2 후보자님이 생각하는 주민자치의 실질화/현실화 방법은 어떤 것인지 말씀해 주세요.

중앙정부의 정책 및 결정과정에서 주민의 의사가 충분히 반영될 수 있어야 합니다. 이는 그간 지방자치단위에서도 미흡한 부분이라고 할 것입니다. 주민참여가 가능한 제도와 구조의 선행이 있어야 합니다. 중앙/지역간 불균형을 해소할 수 있는 정책은 생산과 소비, 주민간 갈등을 해결할 수 있는 실질적 방안이 될 것입니다. 이 과정에서 주민자치회는 지역과 주민을 대표하여 매개역할을 할 수 있어야 합니다.

### 3. 주민자치회에 대해서 질문을 드리겠습니다.

주민자치회는 이중의 관계에 놓이게 됩니다.



정부와의 관계이며 주민과의 관계입니다. 주민과 관계가 없으면 주민회라 할 수 없으며 정부가 지배를 하면 자치회가 될 수 없습니다.

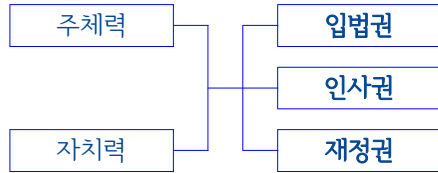
3-1 주민자치회와 주민의 바람직한 관계에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

주민자치회가 주민의 의사를 반영하여 사안을 대응하고 사업을 추진하는 주체가 되어야합니다. 다만 주민의 의견이 하나로 모여지지 않을 때 이를 슬기롭게 해결해나가는 것 역시 주민자치회의 큰 역할이라고 할 것입니다. 특정 사안의 찬반을 놓고 주민갈등이 있어 반목이 심해진다면, 자치회가 특정한 집단의 이익단체로 귀결될 것임은 자명한 사실입니다. 주민이 스스로 지역사회의 당사자로서 활동할 수 있는 토대가 될 수 있는 자치회가 되기 위해서는 다종다양한 주민의 환경을 파악하고 공동으로 대응할 수 있는 조직된 힘이 필요할 것입니다.

3-2 주민자치회와 정부의 바람직한 관계에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

한편 주민자치회는 중앙정부로부터의 단일하지만 강력한 집행의지에 맞서야 합니다. 무작정 정부정책을 수행하는 하위단위라면 자치의 의미가 크게 퇴색될 것이고, 그렇다고 중앙을 무조건 배제한다면 우리만의 자치로 남게 될 것이기 때문입니다. 따라서 자치회는 중앙에 지역의 합의된 의견이 충분히 반영될 수 있도록 해야 할 것입니다.

주민자치회가 자치를 할 수 있기 위해서는 먼저 자치의 주체가 되어야하고 자치의 능력이 있어야 합니다. 자치의 주체가 되지 못하면 자치를 할 수 없고 자치의 능력이 없어도 자치를 할 수 없습니다.



주민자치의 주체역량과 자치역량으로 주민자치회는 입법권과 인사권 그리고 재정권을 필요조건으로 합니다.

3-3 주민자치회는 주민자치회의 운영에 관한 사항을 주민자치회 총회에서 회칙으로 제정하고 개정할 수 있어야 합니다. 주민자치회의 입법권에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

주민자치회는 자체 규약을 통해 지역내 현안에 효과적으로 대응할 수 있습니다. 단체자치의 경우, 중앙과 달리 직접민주주의의 일환으로 주민소환 및 발안이 가능하기에 이를 적극 활용할 수 있어야 합니다.

3-4 주민자치회는 주민자치회의 대표와 임원을 주민자치회 총회에서 회원들이 선출할 수 있어야 합니다. 주민자치회의 인사권에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

기 지자치단체장 위촉방식은 주민자치회의 대표성을 자칫 침해할 우려가 있습니다. 회원이 직접 선출함으로써 직접투표의 원칙과 직접 민주주의의 방식을 따를 수 있도록 해야 할 것입니다.

3-5 주민자치회는 주민자치회의 운영과 사업에 소요되는 재정(회비, 기부금, 수익 등)을 조달하고 집행할 수 있는 재정권이 있어야 합니다. 주민자치회의 재정권에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

재원을 마련하고 이를 지출하는 것 역시 자치회에서 실시할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요할 것입니다. 회비, 기부금 등 자체 자원조달 방식 이외 세금운영에 대해서도 고민할 수 있습니다.

주민자치회는 주민들이 주민자치회의 구역을 마을로 승인하고 주민을 이웃으로 승인하고 지역의 일을 나의 일로 승인하여야 가능합니다.

구역

마을로

주민

이웃으로

마을일

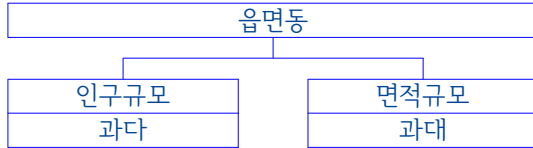
나의 일로

주민이 나의 마을로 승인하지 아니하면 주민자치가 아니며 주민이 이웃으로 승인하지 않아도 주민자치가 아니며 주민들이 나의 일로 승인하지 않아도 주민자치가 아닙니다. 주민자치회가 구역을 대표하여 마을의 공공을 구현할 때 비로소 주민들은 주민자치회를 통하여 구역을 나의 마을로 승인하게 됩니다.

3-6 주민자치회가 지역의 공공을 실현하는 지역조직으로, 주민의 공공을 실현하는 주민조직으로 되기 위해서는 반드시 대표성을 가져야 합니다. 주민자치회의 대표성에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

주민자치회의 대표성을 확보하는 가장 확실한 방법은 주민이 직접 대표자를 선출하는 것입니다. 대표 혹은 가능한 선에서 순번으로 자치회의 구성원을 뽑아낼 수 있습니다.

주민자치회는 무보수 명예직인 대표와 임원이 운영하고 주민들도 무보수 비전임으로 참여를 하여 자치를 하기 위해서는 그 규모가 상당히 중요합니다.



현재의 읍면동의 인구 규모는 주민자치회의 적정규모에 비해서 과다하고 면적은 과대합니다.

3-7 주민자치회를 읍면동 구역에 설치하였을 경우에 무보수 명예직인 주민자치회 대표/임원이 읍면동 구역에서 주민자치를 할 수 있는가를 포함하여 주민자치회의 적정 인구규모와 면적규모에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

주민을 대표하는 대표와 임원은 무보수 명예직의 어려움에도 불구하고 기술적으로 운영될 수는 있을 것입니다. 다만 자치회 구성에서 도·농간 인구불균형이 지속되고 있어 인구 혹은 면적의 일률적 구획설정은 어려움이 존재하는 상황입니다. 이를 어떻게 조정할 것인지에 대해서는 여러 논의가 필요하지만, 현재의 행정구획을 시작으로 하여 대안을 마련해볼 수 있을 것입니다.

주민자치회를 행정계층이 체계적으로 운영되고 있는 읍면동 계층에 설치할 경우 주민자치회와 읍면동이 중복되어 대립적일 수밖에 없습니다.

통리가 행정보조기구의 자격으로 지역을 점유하고 있는 것도 주민자치에는 도움이 되지 않습니다.



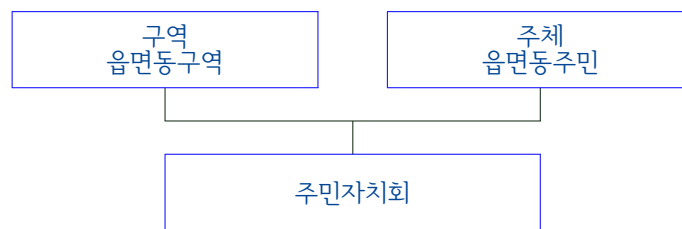
통리에 주민자치회를 설치하면 지역밀착형이 가능하지만 이미 통리가 있습니다.

3-8 **현행 행정 보조기구인 통·리를 주민이 자치하는 통회, 리회로 혁신하는 것에 대해서 소신있게 구체적으로 말씀해 주세요.**

현행 통·리를 주민자치의 통회·리회로 만드는 방법도 주민의 의사를 수렴할 수 있는 한 가지 방법이 될 수 있습니다. 또 다른 방법으로는 이와 유사하지만 기존 통·리 단위로 소대표자가 의견을 취합하고 다시 소대표자 간 협의를 통해 중·대단위에서 협의를 할 수 있는 이중 구조도 가능할 것으로 생각됩니다.

4. 현재 시범실시하고 있는 주민자치회 표준조례에 대해서 질문 드리겠습니다.

특별법, “ 및 지방행정체제개편에 관한 특별법”(특별법)제27조(주민자치회의의 설치) ‘풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다’고 주민자치회의의 구역을 읍·면·동으로, 주체를 읍·면·동 주민으로 분명하게 규정하고 있다.



**표준조례**, ‘주민자치회 시범실시 표준조례 개정(안)’(이하 표준조례)은 특별법의 ‘읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회’에서 ‘해당 행정구역의 주민으로 구성되는’을 빼버리고 ‘읍·면·동에 두는 주민자치회’라고 규정하고 있다.

4-1 모법인 ‘자치분권법’에서 정한 “·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회”인데도 불구하고 행안부가 만든 표준 조례에서는 “해당 행정구역의 주민으로 구성되는”을 빼 것에 대해서 구체적으로 의견을 주세요.

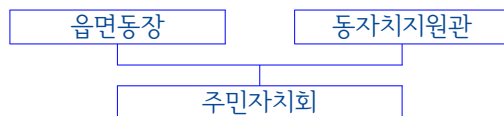
해당 문구 “해당 행정구역의 주민으로 구성되는”의 삭제에 대한 이견이 있을 수 있습니다. 언급한 바와 같이 ‘자치분권법’에서 주민자치회의 구성 성격에 대해 서술한 바 이를 인용하여 사용할 수도 있을 것입니다. 다만 이를 분명하게 하기 위해 법률일부개정안을 발의하여 수정할 수 있습니다.

행안부는 주민자치회 시범실시를 하면서 동자치지원관제도를 사실상 요구하고 있다.

동자치지원관의 임무는

“주민자치회 운영 사업기획 및 현장 지원, 주민자치회 구성 및 모임 네트워크 구성, 운영 촉진, 자치계획 수립 및 운영 기획, 주민자치회 협의·수탁·자치, 업무 기획, 자치구 주민 자치활성화 지속화 방안 연구, 주민자치회 회계 지원”이다.

주민자치회가 할 일을 동자치지원관이 하고 있다.



주민자치회는 기존의 읍면동장지배에서 이제는 동자치지원관의 이중 지배를 받고 있다.

동자치지원관에게 지원되는 것을 주민자치회에 직접 지원하라는 요구가 많다.

4-2 행안부가 권유하고 자치단체가 실시하는 동자치지원관에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

주민자치회와 동자치지원관의 성격이 유사합니다. 지위상 차이로 인해 실질적으로 주권을 행사하는 시민의 의견이 반영되지 않는 경우도 발생할 수 있습니다. 다양한 제도적 마련이 장점이 되기도 하지만, 이처럼 중복·혼용되고 있는 정책은 조정할 필요성이 있어 보입니다.

## 5. 주민자치회법안에 대해서 질문드립니다.

5-1 행안부는 지방자치법 전부 개정안에서 주민자치회 관련하여 조항을 신설하였습니다.<sup>1)</sup> 지방자치법 전부 개정안중 제25조(주민자치회) 조항에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

주민자치회 조항 신설로 권한과 지위에 대한 명시가 있었으나 다른 한편 모호한 의미로 인해 분쟁시 법률상 해석의 문제가 발생할 수 있습니다. 추후 판례 혹은 분명한 법률제정을 선행할 필요가 있습니다.

5-2 한국주민자치중앙회는 ‘주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안’<sup>2)</sup>을 제정하여 국회에 발의되었습니다. 발의된 ‘주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안’에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

발의된 법률안은 지방자치 확립을 위한 주민자치회의 전국 및 지역별 구성을 강조한 의미가 있어 보입니다. 시범실시를 통한 실질한계를 벗어나 주민참여를 활성화할 수 있는 법률이 통과될 수 있도록 21대 국회에서 노력하겠습니다.

## 6. 끝으로 주민자치(위원)회 위원에게 하고 싶은 말씀 부탁드립니다.



보다 나은 세상을 위해 주민의 의견을 수렴하고 이행을 위해 노력하시는 주민자치회에 감사드립니다. 정의당은 지역사회에서 시민들께서 불편함이 없도록 지역현안을 적극 대응하고 있으며, 소통을 위해 노력하고 있습니다. 풀뿌리자치가 가능할 수 있는 토대를 만들겠습니다.

**감사합니다.**

## 1) 지방자치법 전부개정안

제25조(주민자치회) ① 주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위하여 읍·면·동별로 주민자치회를 구성하여 운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 주민자치회(이하 “주민자치회”라 한다)는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 주민의 화합 및 공동체 형성
2. 읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한 읍·면·동장과의 협의
3. 지방자치단체의 장이 위탁하는 사무의 처리
4. 지역발전과 주민의 복리증진
5. 그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 정하는 사항

③ 제2항 각 호의 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 주민자치회에 대표자 1명을 포함한 위원을 둔다.

④ 제3항에 따른 위원은 주민자치회의 회원 중에서 지역 내 주민의 대표성을 고려하여 주민자치회가 선정하며, 명예직으로 한다.

⑤ 주민자치회는 그 명의 또는 대표자의 명의로 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 등의 정치활동을 하여서는 아니 된다.

⑥ 주민자치회는 그 운영 및 기능 수행에 필요한 재원을 확보하기 위하여 노력하여야 하며, 지방자치단체는 주민자치회의 운영 및 기능 수행에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

⑦ 주민자치회는 기능 수행을 위하여 필요한 경우 다른 주민자치회와 연계하여 주민자치협의체를 구성·운영할 수 있다.

⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 주민자치회 또는 주민자치협의체의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 범위에서 주민자치회가 규약으로 정한다.

## 2) 주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안

제1조(목적) 이 법은 주민자치의 활성화와 주민의 민주적 참여의식 고양을 위하여 주민자치회의 설립 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “마을”이란 시장·군수·구청장이 관할구역의 읍·면·동 안에서 주민이 지역적인 공동활동을 함께 하며 자치할 수 있는 적정구역을 주민의 의견을 수렴하여 정한 구역을 말한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 주민 의견 수렴을 위하여 공청회를 개최하여야 한다.

2. “주민”이란 마을에 주소를 가진 사람을 말한다.

3. “주민자치회”란 마을을 단위로 설립되어 해당 마을의 지역과 주민을 대표하여 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직을 말한다.

4. “회원”이란 주민자치회의 권리와 의무를 가지는 사람으로 회원의 자격과 구분에 대해서는 정관으로 정한다.

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 주민자치가 실질화 될 수 있도록 주민자치회 관련 정책을 수립하고 시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 주민자치회에 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

③ 국가와 지방자치단체는 주민자치회의 자율성을 보장하여야 한다.

제4조(다른 법률과의 관계) 주민자치회 설립·운영에 관하여 이 법에서 정한 사항에 대하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

제5조(주민자치회의 설립 등) ① 주민자치회를 설립하려면 해당 마을 주민의 5분의 1 이상을 발기인으로 하여 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거쳐야 한다. 이 경우 창립총회의 의결은 회원이 될 자격을 가진 사람 과반수의 출석과 출석자의 3분의 2 이상의 찬성으로 행한다.

② 주민자치회는 법인으로 한다.

③ 주민자치회는 제11조에 따른 주민총회의 의결이 있는 경우 다른 주민자치회로 분할하거나 다른 주민자치회와 통합할 수 있다.

④ 주민자치회는 정치적·종교적 중립을 준수하여야 한다.

제6조(정관) 주민자치회의 정관에는 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.

1. 목적
2. 명칭
3. 구역으로 하고 있는 마을
4. 사무 및 사업
5. 사무소의 소재지
6. 회원 자격과 구분에 관한 사항
7. 임원에 관한 사항
8. 의결정족수 등 회의에 관한 사항
9. 자산 및 재정에 관한 사항
10. 정관의 변경에 관한 사항
11. 규약의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항

제7조(설립인가) ① 제5조제1항의 발기인은 창립총회가 끝나면 14일 이내에 시·군·구의 장에게 설립인가를 받아야 한다. 이 경우 인가의 기준 및 절차는 대통령령으로 정한다.

② 시·군·구의 장은 제1항에 따라 설립인가 신청을 받은 날로부터 14일 이내에 다음 각 호의 경우를 제외하고는 인가하여야 한다.

1. 설립인가 구비서류를 갖추지 못한 경우
2. 설립의 절차, 정관의 내용이 법령을 위반한 경우
3. 그 밖에 제1항 후단에 따른 설립인가 기준에 미달한 경우

③ 대표자는 제1항에 따라 인가를 받은 사항에 변동이 있는 경우 시·군·구의 장에게 변경인가를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 신고하여야 한다.

제8조(주민자치회 임원) ① 주민자치회는 대표자 1명과 감사 2명을 두고, 선출 방식은 정관으로 정한다.

② 그 밖에 임원의 구성에 관해서는 정관으로 정한다.

제9조(대표자의 직무 등) ① 대표자는 주민자치회의 모든 사무와 사업에 대해 주민자치회를 대표한다.

② 대표자는 정관에 반하는 행위를 할 수 없고, 주민총회의 의결을 따라야 한다.

③ 대표자는 대표자의 이익과 주민자치회의 이익이 상반되는 사항에 대해서는 대표권을 가질 수 없다.

제10조(감사의 직무 등) ① 감사는 회계의 감사와 직무의 감사를 실시한다.

② 감사는 회계나 직무가 법령 또는 정관에 위배되거나 현저하게 부당한 사항이 있을 경우 대표자에게 보고하여야 하며, 그 내용을 주민총회에 신속히 보고하여야 할 필요가 있는 경우 정관으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 대표자에게 주민총회의 소집을 요구하고, 대표자가 그 기간 이내에 주민총회를 소집하지 아니하면 직접 총회를 소집할 수 있다.

제11조(주민총회) ① 주민자치회는 매년 1회 이상의 주민총회를 개최한다.

② 대표자는 필요하다고 인정하는 경우 주민총회를 소집할 수 있다.

③ 주민자치회 정관에서 정하는 일정 비율의 회원 수 이상이 회의의 목적을 제시하고 주민총회의 소집을 요구하는 경우 대표자는 회의를 소집하여야 한다.

④ 주민자치회의 사무 및 사업은 정관에서 대표자 또는 직원들에게 위임된 경우를 제외하고는 주민총회의 의결을 거쳐야 한다.

⑤ 주민은 누구나 주민총회에 출석하여 발언할 수 있다.

⑥ 주민자치회의 특정 구성원과 관계가 있는 의결의 경우 그 구성원은 표결에서 제외할 수 있다.

제12조(비치 서류) ① 주민자치회는 다음 각 호의 서류를 작성하고 갖추어 두어야 한다.

1. 회원 명부

2. 재산 목록

② 주민자치회는 제1항 각 호의 사항에 변동이 있는 경우 변동사항을 반영하여야 한다.

제13조(재정) 주민자치회는 회비·기부금·보조금 등을 받을 수 있으며 설립 목적 범위에서 수익사업을 할 수 있다.

제14조(재산 및 시설 보유) ① 주민자치회는 그 목적에 따른 사무 및 사업을 위하여 재산 및 시설을 보유하고 운영할 수 있다.

② 주민자치회는 투명성 및 공정성 확보를 위하여 운용 상황을 공개하여야 한다.

제15조(해산) 주민자치회는 회원 4분의 3 이상의 동의가 있는 경우 해산한다.

제16조(주민자치회 협의체) ① 주민자치회는 목적 달성을 위하여 다른 주민자치회와 연대할 수 있다.

② 주민자치회 간의 소통·협력 및 지방자치단체와의 소통·협력을 위하여 읍·면·동, 시·군·구, 시·도 또는 전국 단위의 주민자치회 협의체를 둘 수 있다.

③ 주민자치회 협의체의 구성과 운영은 규약으로 정한다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(다른 법률의 개정) ① 공직선거법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제60조제1항제7호 중 “주민자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 조례에 의하여 읍·면·동사무소의 관할구역별로 두는 위원회를 말한다. 이하 같다)위원”을 “주민자치회(「주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 주민자치회를 말한다. 이하 같다)임원”으로 하고, 같은 조 제2항 전단 중 “주민자치위원회위원”을 각각 “주민자치회 임원”으로 한다.

제86조제1항 각 호 외의 부분 중 “주민자치위원회위원”을 “주민자치회 임원”으로 한다.

제103조제2항 중 “주민자치위원회”를 “주민자치회”로 한다.

② 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제29조제1항을 다음과 같이 하고, 같은 조 제2항 및 제3항을 각각 삭제하며, 같은 조 제4항을 제2항으로 한다.

① 주민자치회의 설립 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.