

# 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
남원임실순창	더불어민주당	이강래

### 2. 주민자치에 대한 기초 질문을 드리겠습니다.

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

주민자치는 합리적 토론과 의사결정의 과정의 자율성을 부여하여 주민이 풀뿌리 민주주의의 주역이 체제가 되어야 합니다. 우리나라의 지방자치는, 가장 하부단위인 읍면동에서 주민자치를 경험하지 않고, 그 보다 상위단위인 시군구 의회를 중심으로 실행되었습니다. 그래서 주민자치라기 보다는 대의기관으로서의 성격이 강하게 되었고 거기에 또 강력한 양당체제가 개입되어 있어서 합리적인 의사결정 과정과 주민 참여 자치기관으로서의 성격이 약화되었다고 봅니다. 따라서 읍면동에서 실행되는 주민자치야말로 직접 민주주의에 가장 근접한 제도로서 국민의 의견을 가장 잘 반영할 민주적 자치 체제라고 할 수 있습니다. 우리나라 민주발전의 기본적 제도가 마련되면서 획기적인 변화의 시작이 될 것이라고 봅니다.

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

주민자치는 한마디로 주민이 주인이 되어 합리적 의사결정을 하고 정책을 실천하는 것입니다. 주민이 주민자치의 시작이고 끝이라고 할 수 있습니다.

주민들이 스스로 주인이라는 인식을 하면서, 자치 규율을 결정하고(입법권), 자치 회의의 대표와 위원을 주민들이 스스로 선출하고(인사권), 자치회 운영의 비용을

스스로 계획 집행(재정권) 할 수 있어야 하겠습니다.

이러한 권한의 범위에 대하여 의견이 다를 수 있으나, 시행착오의 우려 때문에 주민자치라는 이름에 맞지 않는 과도한 제약이 주어진다면, 풀뿌리 민주주의 훈련과 성장은 기대할 수 없다고 생각합니다.

풀뿌리 민주주의는 어차피 어느 정도의 시행착오도 하나의 과정으로 인정하면서 출발하는 것이라고 믿습니다. 그런 착오는 획일성에서 벗어나 자기 지역과 지역민에 맞는 제도와 행정집행을 찾아가는 과정일 것입니다. 따라서 주민자치의 실질화와 현실화는 무엇보다 주민자치라는 이름에 걸맞는 자율권을 부여하는 것이라고 믿습니다.

### 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.

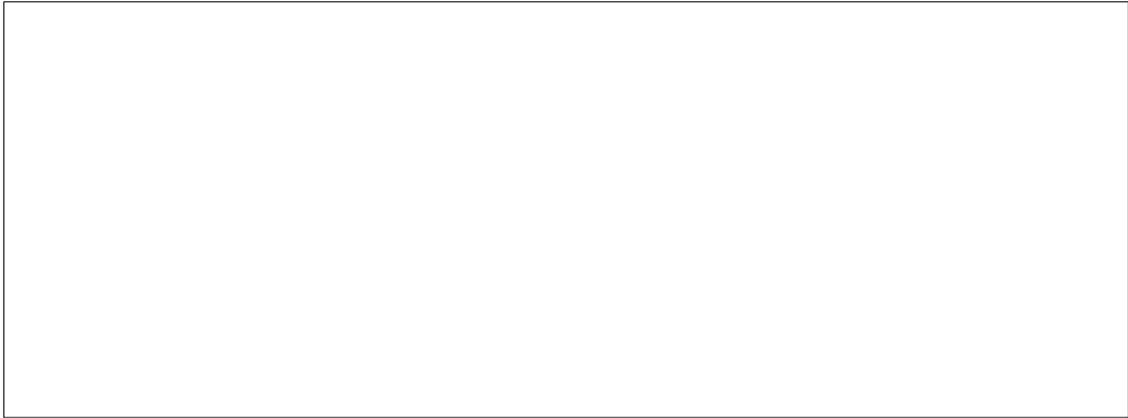
#### 3-1 주민자치회와 주민의 바람직한 관계에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

주민자치에 있어서 주민은 시작이자 끝입니다. 주민이 없는 주민자치는 성립할 수 없습니다. 주민자치회는 구성원의 자격요건을 주민이면 되게 하고, 나이도 일반적인 선거권 연령보다 더 낮추는 것이 좋다는 생각입니다. 어려서부터 자신들의 문제를 토론하고 주체적으로 결정하는 훈련을 한다면 더 큰 문제를 논의할 때 더 합리적이고 민주적인 결정을 할 것입니다. 그리고 청장년, 중년, 노년 등의 소분과를 조직하여 더 실질적이고 구체적인 참여의식을 고취하면서, 자치회의 주인이 실질적으로 주민들이라는 인식을 심어주어야 한다고 생각합니다.

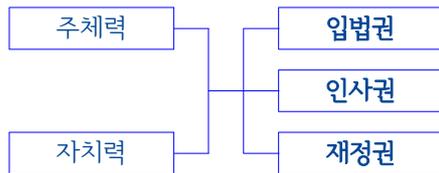
#### 3-2 주민자치회와 정부의 바람직한 관계에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

기본적으로 정부는 읍면동 중심의 주민자치회에 최고의 자율성 독립성을 부여해야

한다고 봅니다. 정부는 현재의 지방자치단체(시군구)와 합리적인 상호관계를 유지하는데 그쳐야합니다. 읍면동 중심의 주민자치회에 정부가 어설피게 가이드라인을 설정하거나, 운영세칙을 세세히 규정하면 지역의 특수성에 맞는 자치행위를 민주적으로 이끌어 낼 수 없습니다. 각 도와 시군구 등 상급단위에서 그 지역에 맞는 자치회의 일반 규정을 제시하더라도 아주 기본적인 내용으로 최소화해야 합니다. 주민자치가 유명무실해 질 수 있기 때문입니다.



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.

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

주민자치회가 주민들의 의견을 청취 결집할 수 있는 자치 규정을 갖는 것은 매우 당연한 일입니다. 중앙정부나 시군구 지자체가 보편적 규율을 부여하고 싶더라도 이런 행위는 절제되어야 합니다. 농촌과 대도시, 중소도시 등 지역적 특징과 주민들의 선호에 따른 입법권이 인정되지 않는다면 주민자치라고 말할 수 없기 때문입니다. 자치법(규정)이 중앙정부의 법률에 상충하지 않는다면 지역에 특징에 맞는 자치적인 입법(자치 범위인 마을단위의 법)의 자율성은 인정되어야 합니다.

다만 자율성이라는 이름하에 특정정파나 특정 지역주민의 의견에 편향되지 않고 균형 잡힌 자율성이 행사될 수 있도록 검증장치가 필요할 것입니다.

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

주민 자치회는 9명 이내로 구성된 위원 선정 위원회에서 자치위원을 예비 선정하게 되어 있는 바, 이런 규정은 투표시의 과열을 막는 안전장치 역할을 할 수 있으나 풀뿌리 자치권(인사권)을 훼손하는 측면이 있습니다. 따라서 자치권과 임원 선거권 행사의 공정성·균형성을 위한 장치를 잘 마련하여서, 자율적 인사권을 인정해야 합니다. 여기서 말하는 인사권이란 1차적으로 주민자치회의 임원(위원포함) 선출입니다. 나아가서 행정기관에서 임명한 읍면동 장의 행정행위에 대한 심의권까지 인정할 것인지 또한 긍정적으로 검토해 볼 수 있다는 생각입니다.

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.

주민자치회가 재정확보를 위해서 자체수익사업을 하도록 허가할 것인가의 여부는 많은 고민이 필요하다고 생각합니다. 그 긍정적 의미에도 불구하고, 경쟁적으로 수입사업의 확대가 이루어지면, 이익단체가 될 위험이 크기 때문입니다. 따라서 기본적으로 주민자치회의 운영경비 이내의 수익사업만을 인정하는 등 엄격한 제한이 있어야 한다고 생각합니다.

기부금, 장학금수여, 불우이웃돕기 활동을 자유롭게 허가할 경우도 동일한 부작용을 예상할 수 있습니다. 따라서 수입사업의 범주와 용도를 매우 좁게 제한하는 것이 타당하다고 봅니다. 그밖에 주민자치 활동을 위한 조사 연구, 활동 등에 대한 재정 집행의 자율권은 인정되어야 합니다.

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



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.

---

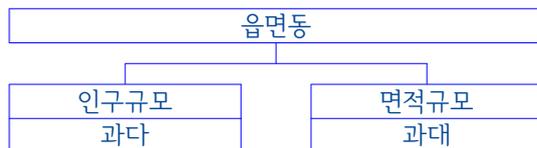
3-6 주민자치회가 지역의 공공을 실현하는 지역조직으로, 주민의 공공을 실현하는 주민조직으로 되기 위해서는 반드시 대표성을 가져야 합니다. 주민자치회의 대표성에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

읍면동의 장이 행정집행을 위해서는 주민자치회의 심의를 거치도록 규정화한다면 주민조직은 대표성을 갖는다고 할 수 있습니다. 행정기관의 장이 주민자치회의 심의를 다만 참고하는데 그친다면 실질적으로 대표성은 부정되는 것입니다.

주민자치위원회, 주민자치협의회 등 다양한 명칭을 주민자치회로 일원화하고, 예산 심의, 공공시설 위탁 및 수탁 심의, 자치규약제정 등 실질적 권한을 부여하고, 읍면동장 주민추천제 도입(혹은 임명 심의), 주민 전자투표 도입 등을 실행한다면 대표성은 확보될 것으로 생각합니다.

---

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.

현재 읍면동의 경우 인구 편차가 매우 큽니다. 대도시 동의 인구는 수만명을 넘는 경우도 많습니다. 이 경우 통·리를 자치단위로 하자는 의견이 나올 수도 있으나 도시와 농촌의 상황이 다를 것이므로, 전문적 연구가 필요합니다. 그러나 어느 경우이든 무보수 명예직으로는 바람직한 대표성을 유지하기가 어렵다고 생각합니다. 교

통비와 실비보상은 이루어져야한다고 생각합니다. 다만 월급제는 또 다른 부작용과 함께 주민들의 거부감이 클 것으로 보입니다. 일반 공무원의 2분의 1 혹은 3분의 1 정도로 수당을 제한해서, 실비보상을 받는 정도로 대우해야한다고 봅니다.

**적정인구와 면적** : 대도시와 농촌을 달리해야 한다고 봅니다. 농촌의 경우 지역성을 중심으로 판단하고(따라서 리회도 가능하다고 봄), 대도시의 경우 행정단위(예: 동)를 중심으로 해야 한다고 봅니다.

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.



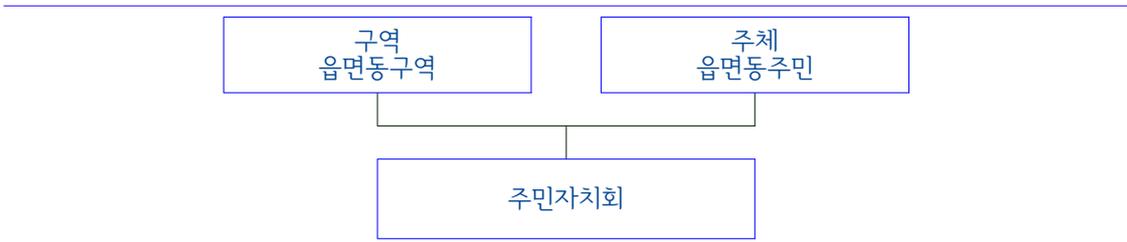
통리에 주민자치회를 설치하면 지역밀착형이 가능하지만 이미 통리가 있습니다.

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

농촌지역에서 리 단위는 지역사회 단위로서 개별적 성격이 비교적 분명하지만, 도시에서의 통은 지역사회적 구별성이 거의 없다고 생각합니다. 같은 아파트 단지에서 동별로 통이 나누기도 하는데, 하나의 아파트 단지가 여러 개의 통회로 나뉘면 갈등의 원인이 될 수도 있습니다. 농촌지역의 리회는 타당한 단위로 이해될 수 있으나, 도시지역 통회를 조직하는 것은 공감을 얻기 어려울 것으로 보입니다. 다만 통회를 인정할 경우 의사결정 범위를 제한하거나 혹은 이웃 통회와의 연석회의 등의 방법이 함께 논의되어야 할 것으로 보입니다.

4. **현재 시범실시하고 있는 주민자치회 표준조례에 대해서 질문 드리겠습니다.**

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



, ‘주민자치회 시범실시 표준조례 개정(안)’(이하 )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 뺀 것에 대해서 구체적으로 의견을 주세요.

자치분권법에서는 “해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회”라고 제시되어 있는데, 표준조례에서는 “주민”이라는 구성원 개념을 배제하였기 때문에, 결국 지역유지 모임으로 만드는 것 아니냐는 우려가 있다는 것을 알고 있습니다. 본인은 이런 우려는 오해에서 온 것이라고 믿습니다. 당초 주민자치를 풀뿌리 민주주의의 원칙을 구현하는 방법으로 실천하겠다는 것이 현 정부의 큰 목표였기 때문입니다.

이런 우려는 조례상의 “주민자치 위원”의 자격” 조항 및 “위원선정위원회”의 구성 조항을, 모법의 정신에 입각하여 민주적 원칙에 맞게 운영 구성함으로써 해소될 것이라고 생각합니다.

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 구체

적으로 말씀해 주세요.

동자치지원관은 자치구의 주민자치 사업단(민간) 소속으로 동주민센터에 파견근무를 하게 된다고 합니다. 예컨대 주민자치위원과 동의 행정조직을 연결해서 주민자치활동을 원활하게 해주는 교량역할이 아닌가 합니다. 그 역할을 긍정적으로 보면 주민자치 초기에 자치활동을 실천력있게 추동하는 역할을 하는 존재이지만, 자치활동을 제약하는 부작용이 있지 않을까 우려하시는 듯 합니다. 지자체마다 동자치 지원관의 역할이 크게 차이가 나지 않을까 걱정이 되는 것도 사실이지만, 주민들의 전문성 부족을 보좌하는 역할에 충실하도록 역할을 잘 설정해야 합니다. 행사부 등에서 민주적 자치 교육을 이행시킨다면 긍정적 측면이 많다고 봅니다. 어느 정도 주민자치가 익숙해져서 역할이 없어진다면 그 존재를 재평가할 수도 있을 것입니다.

## 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.

- 주민자치회의 가장 중요한 부분은 위원 선정기준일 것입니다. “위원은 주민자치회의 회원중에서 지역내 주민 대표성을 고려하여 주민자치회가 선정”한다고 되어 있는바, “주민의 대표성을 고려”한다는 개념이 추상적이라 구체적인 기준이 필요해 보입니다. 또한 “주민자치회가 선정”한다는 표현도 자칫하면 째짜미 선정으로 오해될 소지가 있는 만큼 주민의 대표성을 확보하는 방법이 더욱 명확히 설정되어야 합니다. 여기에 풀뿌리 민주주의의 성패가 달려있다고 생각합니다.
- “⑤ 주민자치회는 그 명의 또는 대표자의 명의로 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 등의 정치활동을 하여서는 아니 된다”고 되어 있는데, 위원들의 정당 활동이 노골화될 수 있는 문제를 간과하고 있다고 생각합니다. 위원들의 정당활동을 금지해 달라는 주민요구가 나올 수 있다고 봅니다.

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.

- 창립총회의결은 “회원자격을 가진 사람 과반수 출석”으로 되어있는데, 주민의 과반인지, 자치회의 위원의 과반수인지 표현이 매우 모호합니다.

- “주민자치회는 정치적·종교적 중립을 준수”하여야 한다고 하였는데, 선언적 규정입니다. 강제 강행적 규정으로 강화되어야 합니다. 현재 시군구 의회의원에 대해서도 정당추천 배제여론이 상당히 많습니다. 주민자치회 위원은 정당인이 될 수 없다고 명시하기를 시민들은 원할 수 있습니다.
- “주민자치회는 매년 1회 이상의 주민총회를 개최한다”고 되어 있는데 총의의결의 대상을 명시할 필요가 있습니다. 치회의 위원회와 총회의 중간범주 의견수렴 범위를 설정할 필요도 있습니다. 즉 분야별 주민평가회 같은 모임을 구성하여 상시적으로 주민들의 의견을 반영한다면, 직접 민주주의 성격이 강화되기를 원하는 시민들의 요구에 부응할 수 있습니다.
- “설립 목적 범위에서 수익사업을 할 수 있다” “재산 및 시설을 보유하고 운영할 수 있다”고 되어 있는데, 위원회가 소위 지역유지가 모임이 될 수도 있다는 우려와 함께, 자치회의체가 이익단체 내지 사단법인화될 수 있다는 우려가 제기될 수 있습니다.

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

위원회 혹은 위원들께서 정당 활동을 스스로 배제하여, 명실상부한 풀뿌리 민주주의의 근간역할을 하여 주시기 바랍니다.