

# 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
광주 서구을	더불어민주당	양향자

### 2. 주민자치에 대한 기초 질문을 드리겠습니다.

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

대의 민주주의를 표방하는 대한민국에서 ‘주민자치’는 대의제를 보완하는 풀뿌리 민주주의의 실천이다. 현재 각 읍면동에서 시범실시 중인 주민자치회는 주민들이 주도해 마을 의제를 토론하고 논의하여 비전을 수립하는 일련의 과정을 거친다.

지역구 국회의원은 지역과 주민을 대표하고 정책, 예산, 입법 등을 통해 지역 발전에 기여하지만, 실질적으로 지역전문가는 주민 가까이 활동하는 분들이다. 주민자치회에서 주민들의 애로사항을 가장 잘 이해하고 있어 중요성은 이루 말할 수 없다.

또한 주민자치 요소 중 주민조례발안제는 주민이 의회에 직접 조례를 발의할 수 있어 주민의 삶을 실질적으로 바꾸는 제도로 직접민주주의를 훨씬 잘 구현할 수 있다고 본다.

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

정부는 ‘자치분권 종합계획’을 통해 지방자치법에 부족했던 ‘주민자치’요소를 법 목적 규정과 주민 권리조문에 명시하는 안을 내놨다. 하지만 2018년 11월 입법예고된 ‘지방자치법 전부개정법률안’은 현재 행정안전위원회에 계류되어있다. 주민자치의 실질화는 주민자치의 법제화를 통해 가능하다. 법률이 통과된다면 주민자치가 실질적으로 지역에 뿌리내릴 수 있을 것이라 기대한다.

### 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.

주민자치회는 ‘13년 행정안전부 시범실시 사업의 일환으로 38개 읍면동에서 처음 실시 이후, 자치단체가 자율적으로 운영하는 지역이 늘어나면서 2018년 95개를 거쳐 2019년에는 408개로 대폭 늘어났다.

주민자치회는 주민 주도로 마을의 다양한 문제를 직접 발굴 및 논의하여 해결해나가며 주민 생활의 복리증진 및 공동체 의식을 회복하기 위해 적극적으로 노력한다.

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

주민자치회는 지방자치단체의 위탁사무를 수행하면서 다양한 지역문제에 주민참여를 유도한다. 주민주도로 지역의 먹거리를 발굴하고 마을 비전을 구상하는 등 선도적인 역할 모델을 제시할 수 있다. 정부과 주민사이에서 주민자치회는 단순 자문기구 성격을 넘어 생활 민주주의 플랫폼 역할을 수행한다.

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

주민자치회에 입법권, 인사권, 재정권을 부여하는 것은 인사·사업·재정은 주민들이 자치로 할 수 있도록 권한을 부여하는 것이다. 주민자치회는 주민을 대표해야 하며 그 자치기구의 성격은 법인으로 한다.

이 중 입법권은 ‘주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안’에 ‘규약의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항’을 명시하여 주민자치회 운영에 관한 사항을 회의를 통해 회칙으로 제정하고 개정할 수 있어야 한다.

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

인사권은 ‘주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안’에 ‘회원의 자격과 구분’, ‘임원에 관한 사항’을 명시하여 주민자치회는 대표자 1명과 감사 2명을 두고, 선출할 수 있어야 한다.

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.

재정권은 ‘주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안’에 자산 및 재정에 관한 사항을 규정하여 주민자치회는 회비·기부금·보조금 등을 받을 수 있으며 설립 목적 범위에서 수익사업을 할 수 있어야 한다.

결국 주민자치회에 입법권, 인사권, 재정권이 부여돼야 이름뿐인 주민자치회가 아닌 실질적인 지위와 역할을 가지고 활동할 수 있을 것이라 생각한다.

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

‘지방자치법 전부개정안’에 따르면 주민자치회의 기능은 주민의 화합 및 공동체 형성, 지역발전과 주민의 복리증진 등이 포함된다. 또한 ‘주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안’에서는 주민, 마을, 회원의 자격과 범위를 법으로 규정했다.

법적근거 뿐만 아니라 주민자치회가 우리 마을의 공공의 이익을 대표하고 구현할 때 비로소 지역의 대표성을 갖는 주민 대표기구로 거듭날 수 있을 것이다.

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.

현재의 읍면동의 인구 규모는 주민자치회의 적정규모에 비해서 과다하고 면적은 과대합니다.

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.

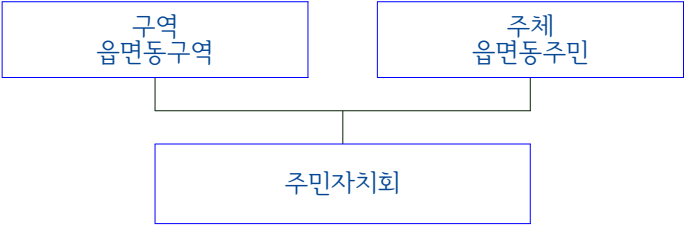
통리에 주민자치회를 설치하면 지역밀착형이 가능하지만 이미 통리가 있습니다.

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

주민자치 실질화를 위해 통·리 문제를 해결할 수 있는 계층 구조와 기능의 재정립이 필요하다. 통회, 리회로 혁신하는 것을 포함해 읍·면·동장을 주민들이 투표로 선출하는 방식으로 바뀌어야 풀뿌리 주민자치를 실천할 수 있다.

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.



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

”인데도 불구하고 행안부가 만든 표준 조례에서는 “해당 행정구역의 주민으로 구성되는”을 뺀 것에 대해서 구체적으로 의견을 주세요.

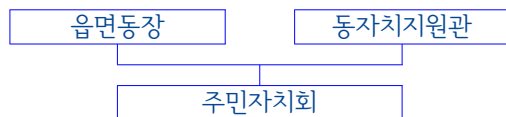
주민의 민심이 그대로 반영될 수 있도록, ‘해당 행정구역의 주민으로 구성되는’ 주민자치회를 둘 수 있음을 분명하게 적시하여 행정안전부의 주민자치 표준조례안을 개정해야 한다.

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 주민자치활성화 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.

동차치지원관의 임무는 주민들의 참여를 독려하고, 조직문화 형성을 지원하는 역할을 수행한다.

동차치지원관 제도에 대해선 자리만 차지하는 국민혈세 낭비라는 주장과 행정에 대한 주민의 영향력을 강화해나갈 수 있다는 긍정평가가 상존하고 있다. 동차치지원관이 주민자치를 위한 것이 아니라 자리를 위한 자리로 전락한다면, 동차치지원관은 본래 제도의 취지에 벗어났다고 볼 수 있다. 도입된다 하더라도 채용과정에서 투명성, 운영과정에서 전문성이 확보되어야 할 것이다.



## 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.

지방자치법 전부 개정안이 통과된다면, 주민자치의 법제화를 통해 실질적으로 주민자치를 구현할 수 있게 된다. 주권행사 방식이 단순히 투표행위에 그치지 않고, 주민들의 정치·행정 과정에 참여를 통해 지역의 변화를 만들어내는 주권자로서 진정한 풀뿌리 민주주의가 실현될 수 있을 것으로 기대된다.

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.

주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안이 통과된다면, 정부와 지방자치단체가 주민자치회에 행정적 재정적 지원을 할 수 있게 되면서 주민이 능동적 주체로서 책임감을 가지고 민주주의 의사결정 과정에 적극 참여할 수 있게 될 것이다.

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

주민자치회가 확산하는 과정에서 초기엔 불협화음과 실패사례가 존재할 수 있겠다. 하지만 민주주의를 지키고자 했던 지난 촛불 시민의 노력, 내 삶을 주체적으로 결정하겠다는 시대정신은 풀뿌리 민주주의, 바로 주민자치에서 시작된다. 누구보다 지역을 속속히 알고 있고, 주민주권 실현을 위해 노력하는 주민자치회 위원들에게 감사하다는 말씀을 전하며, 앞으로도 성숙한 민주주의 발전을 위해 노력해주시길 당부 드린다.

**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.