

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
익산시 갑	민생당	고상진

2. 주민자치에 대한 기초 질문을 드리겠습니다.

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

주민자치는 풀뿌리 민주주의의 정신을 기본으로 합니다. 진정한 의미에서 참민주주의를 뜻한다. 행정기관의 결정에 의해 사업들이 진행되는 것이 아니라 주민이 주인이되어 의결의 권한을 갖는 매우 중요한 의식이다. 따라서 주민자치가 필요하다.

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

주민자치는 주민이 주체가 되어 행정의 공공사무를 결정하고 처리하는 주민 참여에 중심을 두고, 자치 규약을 만들 수 있는 입법권한, 주민대표를 선출 및 해임할 수 있는 인사권한, 그리고 각종 사업 추진의 예산을 세우고 집행할 수 있는 예산 권한을 주민스스로 참여하여 만들어야 한다.

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.

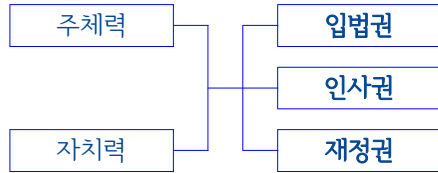
3-1 주민자치회와 주민의 바람직한 관계에 대해서 구체적으로 말씀해 주세요.

주민에 의해 선출된 주민자치회의 구성원들은 정부 측으로부터 받은 권한을 위임받아 업무를 수행하고 주민 뜻에 부합 하도록 행사해야 한다.

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

정부는 선출된 주민자치회에 입법권과 인사권, 재정권 등을 보장하고 권한과 업무를 위임해야 한다. 아울러 주민자치회도 풀뿌리 민주주의의 실현과 공공, 공리적 목적에 부합한 운영을 해야한다.

주민자치회가 자치를 할 수 있기 위해서는 먼저 자치의 주체가 되어야 하고 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.

주민자치회 운영에 관한 사항은 주민자치회 총회에서 회칙으로 제정하고 개정하는 것이 원칙이다. 이 같은 권한을 주민자치회의 입법권이라 하며, 입법권이 주민자치회에 주어지지 않는다면 진정한 주민자치라 할 수 없다고 본다.

현재 시행 중인 주민자치위원회나 시범 주민자치회의 경우, 총회에 입법권이 전혀 없으며, 기초의회의 조례로서 운영이 되고 있다.

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

현재 시행 중인 주민자치위원회와 시범 주민자치회 제도는 의무교육 이수자에 대한 추천제와 인사위원회 위원들의 심의를 통해 선출된 위원들이 대표와 임원을 선출하는 방식이다.

주민자치회의 인사권은 회원들이 대표와 임원을 주민자치회 총회에서 직접 선출할 수 있는 권한이 있을 때 진정한 주민자치회의 인사권이라 볼 수 있다.

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.

주민자치회의 운영과 사업에 소요되는 재정을 조달하고 집행할 수 있는 재정권이야말로 진정 관치와 주민자치를 구별하는 기준이 될 것이다. 만약 예산 집행의 권리가 주어지지 않는다면 의무는 있지만 권한이 부여되지 않는 허수아비가 될 것이다.

시범 주민자치위원회는 회원을 대상으로 한 회비나 기부금, 수익금 조달이 불가능하고 집행 권한도 없다. 따라서 주민자치회가 재정권을 갖도록 총회기능과 조례가 아닌 법령으로의 입법화가 필요하다.

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

구역	주민	마을일
마을로	이웃으로	나의 일로

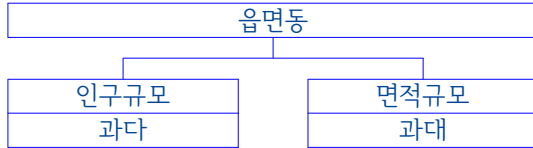
주민이 나의 마을로 승인하지 아니하면 주민자치가 아니며 주민이 이웃으로 승인하지 않아도 주민자치가 아니며 주민들이 나의 일로 승인하지 않아도 주민자치가 아닙니다.

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.

주민자치회는 주민의 대표기구다. 따라서 대표기구의 구성원 모두는 회원총회를 통해 선출되어야 한다. 이렇게 선출된 주민대표들이 모여 구성된 기구여야만, 그 대표성을 인정받을 수 있다. 하지만 현 주민자치위원회와 시범 주민자치회의 경우, 주민대표와 임원을 총회에서 선출하는 과정을 거치지 않기 때문에 대표성이 없으며, 진정한 주민자치라고 볼 수 없다.

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.

주민자치회의 적정 인구 규모에 대해서는 정확한 기준을 내기가 어렵다 판단된다. 왜냐하면 과밀화된 도시와는 상대적으로 도·농·어촌, 산촌 등 지역 실정은 과소화로 그 면적과 인구규모를 재정립해야 할 필요가 있기 때문이다. 따라서 새로운 기준을 만들어 추진하는 것이 타당하다고 생각한다.

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

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



통리에 주민자치회를 설치하면 지역밀착형이 가능하지만 이미 통리가 있습니다.

마찬가지로 앞의 질문과 함께 지역 상황(도,농,어촌,산촌 등)에 따라 더 많은 연구와 대화가 필요하다고 본다. 따라서 구체적인 답변은 생략 하겠음.

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.

```
graph TD; A[구역  
읍면동구역] --- B[주민자치회]; C[주체  
읍면동주민] --- B;
```

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.

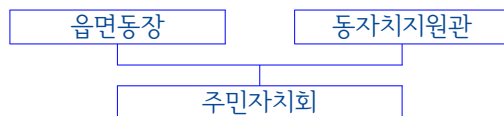
차후 행안부의 구체적인 질의가 필요한 부분으로 생략

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.

동자치지원관의 역할이 강화될수록 행정과의 이중 지배구조로 주민자치회의 부담이 높다. 따라서 동자치지원관은 주민자치 관련 전문가나 학자, 행정 유경험자 등 합리적이고 객관적 기준을 세울 수 있는 사람으로 인선을 하되 그들의 역할이 자문이나 감사를 비롯한 사이드코칭의 역할을 하는 것을 권하고 싶다.

5. 주민자치회법안에 대해서 질문드립니다.

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

25조는 다음과 같이 구성되어 있다.

주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위해 읍,면,동별로 주민자치회를 구성할 수 있다.

주민자치회는 주민의 화합 및 공동체 형성, 읍면동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한 읍면동장과의 협의, 지방자치단체의 장이 위탁하는 사무의 처리, 지역발전과 주민의 복리증진, 그 밖의 관계법령 또는 조례·규칙으로 정하는 사항 등의 기능을 수행하도록 규정하고 있다.

그 외에 대표의 선출과 무보수 명예직, 정치적 중립, 지방자치단체의 행정적·재정적 지원 등이 규정돼 있다.

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

2020년 제정 발의된 <주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안>이 국회에서 통과될 수 있도록 노력하여 주민자치의 기본 요소인 입법권, 인사권, 재정권의 확립을 위해 노력하겠다.

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

풀뿌리 민주주의 실천을 위해 노력해오신 주민자치중앙회와 관계자 여러분 노고에 진심으로 감사드린다. 21대 국회에서 진정한 주민자치의 실현을 위해 노력하겠다. 감사하다.

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.