
분권과 전환의 시대
읍면동자치 도입방안 모색을 위한
전국컨퍼런스

2021년 06월 30일(수) 14시 ~ 20시
대구 수성구청 대강당

주최 한국NGO학회 한국행정연구원 수성구자치분권협의회
지방분권전국회의 지방분권운동대구경북본부

프로그램

■ 등 록 (13:30~14:00)

■ 개회식 (14:00~14:20)

- 인사말 원준호 한국NGO학회 회장
 김영철 수성구자치분권협의회 의장
 안성호 한국행정연구원 원장
 이창용 지방분권전국회의 공동대표
- 축 사 김대권 수성구청장

■ 토론회 제1세션 (14:20~15:40)

- 주 제 주민주권 실현과 읍면동자치
- 사 회 이기우 인하대 교수
- 발 표 김찬동 충남대 교수
 임진철 청미래재단 이사장
- 토 론 김정희 부산대 교수
 은재호 한국행정연구원 연구위원

■ 휴 식 (15:40~16:00)

■ 토론회 제2세션 (16:00~17:20)

- 주 제 읍면동자치단체 및 주민자치회 도입방안
- 사 회 이창용 수성구자치분권협의회 위원
- 발 표 신용인 제주대 교수
안권욱 지방분권경남연대 공동대표
- 토 론 노영권 마을만들기전국네트워크 공동위원장
서명갑 서울 노원구 협치회의 민간위원장

■ 종합토론 (17:20~18:30)

- 사 회 안성호 한국행정연구원 원장
- 토 론 김두현 수성구의회 의원
김성호 자치법연구원 부원장
김준식 지방분권세종회의 상임공동대표
이승철 대구대 교수
윤희철 광주광역시지속가능발전협의회 사무총장
최창용 KDI 국제정책대학원 교수

■ 폐 회 (18:30~18:40)

인 사 말

분권과 전환의 시대, 읍면동자치 도입을 위한 전국 컨퍼런스를 공동개최하며

읍면동자치의 도입을 열망하는 시민과 단체의 뜻을 모아 한국NGO학회, 한국행정연구원, 대구광역시 수성구자치분권협의회, 지방분권전국회의, 지방분권운동대구경북본부는 공동으로 이 컨퍼런스를 개최합니다. 이 컨퍼런스는 읍면동 단위 풀뿌리 시민자치의 필요성과 정당성, 그리고 이를 구현하는 방법을 토론헌으로써 우리 지방자치의 현주소를 성찰하고 개선·보완하는 길을 모색하는 데에 기여할 수 있기를 바랍니다.

1952년 시읍면의회 선거를 치룬지 70주년을 한해 앞둔 시점에서 읍면동자치의 도입을 주창하는 것은 그 의의가 새롭습니다. 자치의 실천이기보다 통치의 기술로 접근되었기는 했으나 건국 후 최초로 시도되었던 기초 단위 자치는 1995년 이후 부활된 지방자치제에서 재기의 기회마저 갖지 못했습니다. 하지만 읍면동자치를 보류한 지방자치는 자치의 범위와 한도를 정하고 있기에 그 자체로 불완전합니다. 읍면동자치를 유예하는 것은 풀뿌리 시민자치의 원리, 곧 민주주의 원리를 보류하는 것이라 하지 않을 수 없습니다.

읍면동자치를 묻는 일은 지방자치의 근간을 묻는 일과 맞닿아있습니다. 우리의 지방자치는 풀뿌리 단위에서 출발하지 못하고 상급 단체와 기관이 중심이 되어 작동하는 구조입니다. 새삼 강조하지만, 지방자치는 풀뿌리 시민자치이고 풀뿌리 단위 위에 있는 상급 자치단체는 풀뿌리 시민자치를 돕는 보충적 역할을 수행해야 합니다. 상급 자치단체는 기초 자치단체 위에 있을지언정 결코 앞서 있을 수는 없는 일입니다. 상급 단체와 기관이 자치의 주인이 되기를 고집하는 현재의 구조를 바로잡아, 시군구는 읍면동자치를 보충하고, 시도는 시군구 자치를 보충하며, 중앙정부는 시도의 자치를 보충하는 방식으로 자치의 망을 재구조화할 필요가 있습니다. 나랏일도 읍면동자치, 즉 풀뿌리 시민자치에서부터 시작되도록 해야 합니다.

우리의 읍면동도 선진 외국의 지방자치가 보여주는 콤포지트, 게마인데, 타운 등과 비교하더라도 손색이 없는 마을이 되어야 하고, 그렇게 공동체가 가능한 생활공간을 바탕으로 풀뿌리 주민자치, 이웃자치를 구현하는 터전이 되어야 할 것입니다. 이번 컨퍼런스가 읍면동자치 도입을 위한 담론에서 의미심장한 기여를 하기를 희망합니다.

신종 코로나바이러스가 아직 제압되지 않은 어려운 여건에서 개최를 후원해주신 대구광역시 수성구와 수성구자치분권협의회를 비롯하여, 협력 단체와 참여자, 그리고 관심과 응원으로 함께 하시는 모든 분들과 컨퍼런스의 뜻을 되새기며 서로 우애와 감사의 마음을 나눕니다.

2021년 6월

한국NGO학회장 원준호

목 차

■ 프로그램	3
■ 인사말	5
■ 토론회 제1세션	9
제1발표 주민주권 실현과 읍면동자치 김찬동 충남대 교수	11
제2발표 왜 직접민주주의인가? 어떤 마을공화국인가? 임진철 청미래재단 이사장	37
토론문 김정희 부산대 교수	47
은재호 한국행정연구원 연구위원	53
■ 토론회 제2세션	57
제1발표 주민자치법제화 관련 쟁점 신용인 제주대 교수	59
제2발표 읍·면·동자치의 기본방향과 그 도입의 필요성 안권욱 지방분권경남연대 공동대표	73
토론문 서명갑 서울 노원구 협치회의 민간의장	89

■ 종합토론 95

토론문 김두현 수성구의회 의원 99

 김성호 자치법연구원 부원장 101

 김준식 지방분권세종회의 상임공동대표 104

 이승철 대구대 교수 109

 윤희철 광주광역시지속가능발전협의회 사무총장 111

 최창용 KDI 국제정책대학원 교수 114

제1세션

주민주권 실현과 읍면동자치

제1 발표

주민주권실현과 읍면동자치

김찬동 충남대 교수

주민주권실현과 읍면동자치

김찬동 충남대 교수

I. 문제제기

자치분권운동은 국가와 시민사회와의 관계를 새롭게 변화시켜 보려는 노력이라고 할 수 있다. 지난 20여년간의 자치분권운동은 문재인정부에 들어오면서, 지방분권형 개헌안이나 주민주권구현을 위한 자치분권종합계획을 통과시켰고, 지방자치법의 전부개정을 32년만에 통과시키는 열매를 거두었다고 볼 수도 있다.

그러나 한편으로는 이런 방식과 내용의 자치분권운동을 앞으로 20년을 더 지속한다고 해서, 한국사회의 시민사회의 자치역량과 공공성을 국가로부터 확보할 수 있을가에 대해서 의문을 가지게 되기도 한다. 2013년부터 주민자치를 읍면동계층에서 새롭게 추진하여 근린자치를 통한 생활자치서비스를 공급하려는 시도는 2020년 12월의 지방자치법 전부개정에서 조문이 삭제되는 수모를 당하였다.

주민자치에 대한 오해와 정당정치에 의한 합의 미형성, 시민사회의 주민자치에 대한 양분된 진영논리 등으로 인하여, 6개의 법률안이 현재 국회에 제출되어 있지만, 과연 금년중으로 주민자치제도에 대한 합의가 가능할 것인가에 대한 의문을 가지게 된다.

20여년전에도 자치분권운동을 통하여 국가로부터 시민사회를 분리해내려는 단계의 노력을 하였다고 하는데(김성국, 1992:165; 노진철 강승구, 2005:14), 현재의 주민자치회에 관한 논의도 여전히 시민사회가 국가로부터 미분화되어 있다는 비판을 받고 있는 것이다. 언제쯤이나 우리 한국사회는 ‘분리된 시민사회의 독자성 추구 단계’로 나아갈 수 있는 것일까?

지방분권운동은 시민단체들이 중심이 되어, 지방의 경제와 문화, 교육을 중앙집중화로부터 탈피시키기 위해, 국가에 대한 적극적인 견제와 비판으로 시작한 시민운동이었다(노진철 강승구: 2005:14). 2000년부터 진보세력과 보수세력이 협력하면서, 지방의 경제성장과 정치발전의 가능성을 여는 지역혁신을 도모한 것이었고, 지방자치를 위협하는 중앙정부와 중앙정치권의 중앙집권주의에 대한 저항운동이었다.

지방분권운동은 2001년 3월에 320개의 지방시민단체들이 참여하여 ‘지방자치현장’을 선포하였고, 9월에는 전국의 지역지식인 2,757명이 참여한 ‘지방분권 실현을 위한 전국 지역지식인 선언’을 통하여 지방분권운동을 보수와 진보를 넘어서 연대하였다.

2002년 4월에는 지방분권운동대구경북본부가 창립되어, 전국적으로 지방분권운동본부가 연이어 결성되었고, 9월 춘천선언에서는 지방분권과 지역균형발전을 동시 추진하기로 결의하기도 하였다(김병준, 2002:13).

그리고 11월에 조직된 ‘지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한 지방분권국민운동’이 창립되었고, 창립선언문에서 지방시민단체들이 연대결성을 통해, 중앙정부 주도의 자원 배분에 의한 하향식 균형발전에 저항하여, 지방정부 주도의 자치역량 증진에 의한 상향식 균형발전을 추구하고자 하였다. 그리고 이를 위해 지방분권 10대의제도 제시하였고, 지방자치의 실질적인 실현을 위한 사회개혁프로그램으로서 지방살리기 3대 입법안 제정을 촉구하기도 하였다.

이러한 자치분권운동의 노력을 2003년 노무현정부의 정부혁신지방분권위원회로 이어졌고, 7월에는 참여정부의 지방분권 추진로드맵으로 이어진다.

결과적으로 자치분권운동은 국가와 시민사회의 역학관계를 변화시키는데 기여하였고, 국가주도의 불균등발전전략에 입각한 압축적 근대화가 불러온 지역불균형과 중앙집권적 권위주의 체제를 바꾸는데 일조를 하였다고 볼 수 있다.

여기서 다시 한 번 국가와 시민사회와의 관계가 정말 변화되었는가를 살펴보려는 소재로서 읍면동의 주민자치 개혁을 검토해 보려 한다. 과연 현재의 주민자치회 입법논의는 국가로부터 시민사회가 분리되어 있는가에 대한 검토를 바탕으로 분리된 시민사회의 독자성과 자치역량에 기반한 제도설계논의를 어떻게 해나가야 할 것인가에 대한 것이다. 자치분권 2.0 시대의 개막이라고 하는 주민주권구현은 시민사회에 대한 국가의 신뢰와 분리된 시민사회가 국가로부터의 독자성의 확보하려는 제도구축 노력없이 어려운 것일 수 있다는 점을 확인해 보고자 한다.

II. 자치분권2.0과 주민주권실현

1. 지방자치법 전부개정과 자치분권 2.0 시대

자치분권 2.0 시대가 개막되었다고 하는 것은 주민주권구현과 관련이 깊다. 지방자치 1.0은 지방자치권이 국가로부터 전래되었다고 하는 국가전래설에서 논의하는 지방자치 이야기라고 한다면, 자치분권 2.0은 지방자치란 시민사회에서 고유한 것으로 자치권이

고유하다는 고유권설에 입각한 자치이야기로 볼 수 있다.

2020년 12월의 지방자치법 전부개정은 바로 한국의 지방자치이야기에서 주민주권구현에 입각한 지방자치가 시작된다는 의미에서 지방자치의 새로운 패러다임의 신호를 알리는 것이라고 할 수 있다.

헌법에서는 주권재민이라고 하여 헌법제 1조 2항에서 대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다고 규정하고 있다. 그리고 대한민국의 국민의 요건은 법률로 정한다고 제2조에서 규정하고 있다. 또 헌법 제2장에서 국민의 권리와 의무에 대해서 제10조부터 제39조까지 다양한 권리에 대해서 규정하고 있다.

자치권과 관련된 것만 살펴보면, 제10조에서 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 제14조 모든 국민은 거주 이전의 자유를 가진다. 제24조에서 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다. 제25조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다. 제34조에서 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

즉, 국민이 주권자로서 행복추구를 위하여 폴리스(polis)의 정치에 참여하는 것이 인간의 행복이라고 한다면, 자치에 참여하는 권리가 헌법에서 보장하고 있다고 볼 수 있다. 또 국민에게 거주이전의 자유가 있으므로, 서울시에 거주하다가 대전시에 거주하는 자유가 있고, 국민으로서 서울시의 주민이다가 대전시의 주민으로서 국민의 권리를 가지고 있는 것이다. 또 헌법에서 선거권을 권리로서 보장하고 있으므로, 국민으로서의 주민은 자신이 거주하는 곳의 지방자치 선거권을 가진다. 그 거주하는 공간이 시군구일 경우에는 물론이고 읍면동인 경우에도 법률로서 정한다고 하면, 선거권을 가질 수 있는 것이다¹⁾.

한편, 국민주권에서 국민은 국가의 주인이라고 하는 사상이지만, 국민은 오랫동안 주인이기보다는 피지배인에 불과하였다고 한다. 즉 국민학교와 같이 국가에 충성하는 선량한 사람을 교육하는 기관으로 인식하였는데, 이는 국가주의와 중앙집권시스템에 익숙한 탓이다(김순은, 2019). 또 국민의 경우는 대의제에 익숙하여, 일단 대표자를 선출하고 나면 더 이상 이들의 활동에 무관심한 경우가 많아, 주인-대리인 관계에서 대리인들의 일탈이 발생하기도 한다. 바로 여기서 대의제 민주주의의 한계가 나타나고, 엘리트 대의자들로 인해, 민주주의가 후퇴하는 현상이 발생하는 것이다.

이에 비해, 주민 혹은 시민이라고 해도 좋을 듯 한데, 주민은 상대적으로 직접 참여하는 주권자라는 의미가 있다. 즉 주민투표, 주민소환, 주민발안, 주민감사청구, 주민소송,

1) 즉 지방자치법의 재개정으로 읍면동을 자치계층으로 규정한다면, 읍면동의 의회나 읍면동장의 선거권을 가질 수 있다.

주민참여예산 등의 직접 참정제도는 직접민주주의와 관련성이 깊다(김순은, 전게서).
여기서 국민과 주민의 비교표를 보면 다음과 같다.

<표1> 국민주권과 주민주권의 비교

비교항목	국민의 시대	주민의 시대
권원	국민주권	주민주권
지위	국가의 주인	지역의 주인
국가형태	집권주의(국가주의)	분권주의(지방주의), 공동체주의
정치적 가치	민주주의(대의 민주주의)	풀뿌리 민주주의(직접민주정)
특징	이념(국가의 운영)정치	생활정치
대상	체제, 사회적 가치	일상의 삶, 공공서비스
참여의 형태	간접참여	직접참여
생활의 비중	낮음	높음
관심의 비중	높음	낮음
폐단	수도권 집중	지역이기주의, 지역불균형

출처: 김순은(2019).

문제는 이번 지방자치법 전부개정이 과연 이러한 주민의 시대를 열고, 문재인정부의 공약이나 자치분권종합계획에서 제시하였던 ‘주민주권구현’이 이루어졌는가를 보면, 상당히 거리가 있음을 알 수 있다. 즉 지방자치법 전부개정 제1조에서 개정되기 전의 지방자치법과 비교하여 보면, ‘주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항’이 추가되었는데²⁾, 이것은 ‘주민 참여(residents’s participation)’에 대한 것이지 주민자치(residents’s self-government)에 대한 것은 아니라는 점이다.

또 원래 지방자치법 전부개정(안)에 포함되어 있었던 주민자치회 규정도 완전 삭제됨으로써, 현재의 지방자치법 전부개정이 과연 주민주권을 구현하려던 문재인정부의 자치분권정책을 구현하고 있는 것인가에 대해서는 의문이 크다.

2. 주민주권(시민주권)과 읍면동계층 자치화

주민주권 논의가 활성화되기 시작한 것은 정당에 의한 이념정치가 아니라, 시민들의 생활정치를 통하여 풀뿌리 민주주의를 경험하고 역량을 함양하지 않으면, 한국의 민주주의 성숙은 기대하기 어렵다는 절박한 시대적 인식에서 논의가 활성화된 것이다.

2) 전부개정되기 전의 지방자치법 제1조에서는 ‘이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써, 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다’고 하고 있다. 여기서 주민이라든가 주민자치라는 개념을 찾아보기 어렵고, 단체자치 패러다임의 지방자치법이라고 하는 비판을 받아 온 것이다. 이번에 전부개정된 지방자치법 제1조에서는 ‘주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항’이 추가된 것을 알 수 있다.

물론, 20세기 전반에 걸쳐 대의민주주의의 한계를 직면하면서, 공동체 민주주의나 속의민주주의의 논의가 대안으로 제시되면서, 직접민주주의와 참여민주주의를 어떻게 현실의 제도속에서 구현할 수 있을가에 대한 노력이 있어왔다.

주민주권을 구현하는 노력의 열매가 2018년의 헌법개정안에서 나타나게 된 것이다. 즉 단체자치의 패러다임에서 자치분권개혁을 20여년간 지속해왔지만, 헌법구조를 근본적으로 변화시키지 않고서는 한국의 자치분권개혁은 어렵다는 인식하에 국회 헌법개정특별위원회의 개헌안이나 문재인 대통령의 헌법개헌안이 제시되었던 것이다.

두 가지의 헌법개정안에서 공통적으로 제시된 것 중에 하나가 분권국가를 지향한다는 것이다. 국가와 지방정부간의 권한을 나누어서 상호 견제와 균형이 이루어지도록 하는 국가시스템을 지향한다는 것이다. 이것은 프랑스 헌법 제1조에서도 ‘프랑스는 비종교적, 민주적, 사회적 불가부녀 공화국으로서 지방분권으로 이루어진다’고 하여, 헌법적 차원에서 지방분권을 명문화하였던 것처럼, 한국 헌법에서도 ‘대한민국은 지방분권국가이다’라고 명문화한 것이다. 여기서 분권국가라 함은 행정권의 분권만이 아니라, 지방을 통치권의 주체로 격상시켜, 지방자치를 실질적으로 이루고자 하는 의지를 담고 있었던 것이다.

이어서, 헌법개정안에서는 ‘주민의 자치권’을 헌법조문으로 명시함으로써, 주민주권을 헌법적 차원에서 규정한 것이다. 즉 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 개헌안에서는 제117조에서 ‘주민은 그 지방사무에 대해 자치권을 가진다. 주민은 자치권을 직접 또는 지방정부의 기관을 통하여 행사한다’ ‘정부간 사무배분과 수행은 보충성의 원칙을 따른다’고 함으로써, 주민주권의 행사방식이 총회방식(직접)이나 지방정부의 기관을 통하여(간접, 대의) 행사할 수 있는 다양성을 제시하고 있다.

또 대통령 개헌안에서는 제121조에 ‘지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는데 참여할 권리를 가진다’ ‘국가와 지방정부간, 지방정부 상호간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다’ ‘지방정부의 종류 등 지방정부에 관한 주요 사항은 법률로 정한다’고 함으로써, 주민주권을 헌법적으로 명시하고 있고, 주민이 근린정부를 조직하고 운영하는데 참여할 권리를 가지도록 하고 있다.

즉 주민주권의 의미하는 바는 법률로 정함에 따라서는 읍면동의 근린정부를 조직하고 구성할 수 있는 헌법적 권리를 명시하고 있는 셈이다.

다시 말해, 헌법개정안이 통과되었다고 한다면, 주민주권에 입각한 주민자치권이 헌법적 가치가 되었을 것이고, 이에 근거하여 읍면동계층의 주민자치가 실현될 수 있었을

것이다. 그러나 현실은 2018년의 헌법개정안은 국회의 문턱을 넘지 못하고, 폐기되고 말았다. 즉 읍면동자치계층화의 노력은 현재의 헌법으로서는 용이하지 않을 수 있고, 헌법개정을 통해, 자치분권적 헌정질서를 만들어내어야 할 문제일 수도 있다.

3. 근린자치정부를 통한 단체자치패러다임의 대전환

지방자치와 주민참여는 매우 다른 개념이다. 지방자치(self-government)로서 주민이 구역안에서 지방정부를 구성하여 자치권을 가지는 것을 의미한다. 즉 지방자치의 4요소로서, 주민, 구역, 지방정부, 자치권이 있어야 하는 것이다.

반면, 주민참여(residential participation)는 지방정부의 주민으로서 시민의 참여를 의미하는 것으로서 시민의 지역거주성을 보다 강조한 개념으로 볼 수 있다. 시민참여의 경우에 정치참여(political participation)를 통상적으로 의미하는 것이지만, 한국의 경우, 행정참여를 시민참여라고 하고, 정치참여의 경우는 선거참여라고 구분하는 것이 논의를 명확히 구분할 수 있을 듯하다.

즉 한국에서 사용되는 주민참여의 대부분의 논의는 주민참여예산에서 드러나듯이 행정과정에 참여하는 것으로서, 정치참여와는 구분되고 있다. 정치참여라고 할 수 있는 주민소환이나 주민투표 등은 매우 제한적으로 조건을 까다롭게 하여, 선거로 선출된 대의자들을 주민이 통제(citizen control)하거나 시민관여(citizen involvement)하는 것이 용이하지 않도록 되어 있다.

여기서 본 고의 논의의 대상이 되는 주민자치란 개념은 매우 애매모호한 개념임을 알 수 있다, 즉 지방자치도 아니고, 주민참여도 아닌 그 중간적인 영역의 개념으로서 ‘주민+자치’를 혼용함으로써, 어느 쪽에 방점을 두는가에 따라서 논자들의 논의를 혼란시키게 된다는 점이다. 즉 주민자치에서 자치에 방점을 두는 논자들은 자치의 기본요소인 ‘자치정부’를 구성하여야 한다고 주장하게 되고, 주민에 방점을 주는 논자들은 주민들이 행정과정에 참여하는 권리를 가지면 되는 것이고 단체자치에 참여가 가능한 공간과 기회를 지방자치단체가 열어줄 것을 요구하고, 그것이 가능한 행재정적 지원을 해 줄 것을 요구하게 된다는 점이다.

그러나, 자치에 방점을 두는 논자들은 후자의 경우, 참여에 불과한 것이고, 자치가 아님을 주장하게 되면서, 주민자치는 그 길을 잃어버리게 된다. 즉 현재 한국의 주민자치회 시범실시와 전면실시를 위한 법제화 논의는 바로 주민자치가 어느 쪽에 방점을 두고 제도설계가 되어야 하는가에 대한 혼란이라고 할 것이다.

<표2> 주민자치 개념의 애매성

지방자치		주민참여
자치정부 자치권 주민 구역	주민자치 (주민참여+ 지방자치)	실질적 참여 형식적 참여 비참여

즉 한국에서 주민자치위원회나 주민자치회 시범실시 논의는 기본적으로 읍면동이라고 하는 행정계층을 전제하면서, 이 행정과정에 주민들이 참여하는 하나의 제도와 사업이었던 것이다. 이 점에서 주민자치위원회든 주민자치회 시범실시든 그 명칭이 어떠하든 그 본질적 요체는 ‘주민참여’에 불과한 것이다.

문제는 이러한 주민참여에 불과한 것에 ‘자치’란 개념을 덧 붙임으로써, 실질적인 지방자치 논의를 혼돈시켜서, 정작 제대로 된 자치논의를 하려고 할 때 방해물 혹은 연막탄과 같은 역할을 해서, 제대로 된 지방자치로 나아갈 길을 막게 된다는 점이다.

주민주권에 입각한 지방자치는 주민의 생활공공서비스의 공급에 필요한 지방정부를 자유롭게 구성할 수 있는 권리를 가질 수 있어야 한다. 이 점에서 근린생활공간에 해당하는 읍면동이나 통리이든 혹은 아파트단지이든 주민들이 근린자치정부를 구성할 수 있는 자치권이 부여되어 있어야 한다. 그리고 그 자치의 방식도 총회방식이든 대의제 방식이든 주민들이 자기입법을 통하여 선택할 수 있어야 할 것이다.

이처럼 주민들이 자신의 근린생활영역에서 자치정부를 구성할 수 있는 권리를 가질 때, 주민주권에 입각한 민주공화정이 가능할 것이고, 그 이상의 계층에 대한 자치방식은 협의방식이든 연합정부 방식이든 혹은 도시화의 진전으로 인하여 통합이나 합병방식이든 자치적으로 선택하고 결정할 수 있어야 할 것이다. 이것이 보충성의 원칙에 입각한 자치계층을 상향적으로 구성하는 것이다. 이렇게 될 때 주민자치 패러다임에 입각한 지방자치가 구현될 수 있을 것이다.

문제는 이러한 근린자치정부를 구성할 수 있는 자치권을 국가가 헌법을 통하여 ‘분권’해 줄 수 있는가이다. 이것이 가능하기 위해서는 중앙정부가 생활자치나 광역자치에 대한 권한과 예산, 조직과 인력을 분권분산시킬 수 있어야 하고, 이것은 ‘분권정책’의 논의에 해당한다.

분권정책은 중앙정부와 지방정부의 관계에 대한 것으로서 별도의 논의가 되어야 하는 것이지, 이것을 주민자치나 지방자치논의에 덧붙여 논의할 것은 아니다. 이 점에서 자치분권정책은 매우 혼란을 자초하는 개념이다. 즉 이것은 자치정책과 분권정책이라고

하는 전혀 이질적인 정책을 한 단어로 연결시켜 뭉으로써, 자치정책도 제대로 길을 찾지 못하게 하고, 결과적으로 분권정책도 길을 잃게 만드는 것이다³⁾.

요컨대 주민주권이 제대로 구현되기 위해서는 주민자치의 개념을 지방자치의 관점에서 방점을 두고 논의를 전개시켜야 길을 잃어버리지 않을 수 있다. 지방자치는 주민주권구현이란 궤도를 다시 향해야 한다.

이러한 논의의 위해 이하에서는 읍면동 계층의 현재 법제와 그 현황이 어떤가를 다시 한번 살펴보고, 읍면동계층에서 주민참여의 노력만으로서는 더 이상 한국의 민주주의 성숙이나 지방자치의 발전을 기할 수 없다는 점을 확인해 보고자 한다.

III. 읍면동계층의 제도현황과 변화

1. 읍면동계층의 법제도

한국의 읍면동계층은 지방자치단체의 종류에 포함되지 않는다. 즉 지방자치법 제2조를 보면, 지방자치단체의 종류로서는 ‘1특별시 광역시 특별자치시 도 특별자치도 2 시 군 구’로 되어 있다. 또 3항에서 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면, 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 하고 있다. 따라서 읍면동은 현재의 지방자치법에 의하면 지방자치단체가 아니다.

지방자치단체는 법인격을 가지고, 특별시와 광역시 특별자치시 도 특별자치도는 ‘정부의 직할(直轄)’로 둔다고 하고 있다. 여기서 직할(direct control)의 의미가 중간에 다른 기구나 조직을 통하지 않고 직접 관할한다는 의미라고 할 때, ‘자치단체’라는 의미는 정부의 직할조직으로 한다는 것이 의아하게 생각되는 부분이다.

제3조 3항에서 읍면동에 대한 규정이 나오는데, 군에는 읍면을 두고, 시와 구(자치구를 포함)에는 동을, 읍면에는 리를 둔다고 되어 있다. 여기서 확인할 수 있는 것은 비도시지역인 농촌지역에서는 ‘읍면’을 두고, 도시지역에는 ‘동’을 두고 있는 것을 알 수 있다. 즉 한국의 지방자치법은 도시지역의 구역과 농촌지역의 구역을 구별하고 있다.

지방자치법 제7조2항을 보면, ‘리의 구역은 자연 촌락을 기준으로 하되, 그 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 변경하거나 리를 폐지하거나 설치하거나 나누거나

3) 유사한 논의로서 자치분권정책과 균형발전정책을 하나의 정책으로 혼합시킴으로써, 그 어느쪽의 정책도 제대로 된 길을 잃어버리게 만든 사례와 유사하다.

나 합칠 때에는 그 지방자치단체의 조례로 정한다'고 하며 리의 구역은 자연촌락을 기준으로 하는 것을 알 수 있다.

또 제7조 3항과 4항에서 '행정면'과 '행정동'의 개념을 소개하고 있다. 즉 인구감소 등 행정여건 변화로 인하여 필요한 경우, 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 2개 이상의 면을 하나의 면으로 운영하는 행정운영상 면(이하 행정면)을 따로 둘 수 있다고 하고 있다. 또 동 리에서는 행정능률과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하나의 동 리를 2개이상의 동리로 운영하거나 2개이상의 동리를 하나의 동리로 운영하는 등 행정운영상 동(이하 행정동) 리(이하 행정리)를 따로 둘 수 있다고 하고 있다.

여기서 행정동과 행정리의 설치는 '행정운영상의 효율과 주민의 편의를 위하여'라고 되어 있어, '주민주권의 구현을 위한 풀뿌리 민주주의를 위하여'와 같은 목적은 결여되어 있음을 알 수 있다. 즉 지방자치법의 제1조 목적규정에서 이 법이 '지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고' '대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로' 한다고 되어 있을 정도로 능률성보다 민주성을 앞세우고 있지만, 실제의 법률조문에서는 효율성이 더 중요한 기준으로 하여 제도설계가 되고 있는 것을 확인할 수 있다.

또 제7조 5항에는 '행정동에는 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 통 등 하부조직을 둘 수 있다'고 하고 있고, 행정리도 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 '하부조직'을 둘 수 있다고 규정하고 있다. 행정의 목적을 위한 하부조직을 통과 같은 하부행정조직을 설치할 수 있도록 규정하고 있다.

다시 말해, 행정조직이 이렇게 계층의 뿌리를 따라 계층적으로 설치될수록, 주민자치의 영역은 배제되고 그 토대를 잃어버릴 위험성이 있다는 점을 확인할 필요가 있다.

또 제9조에서 사무소의 소재지란 조항에서 '지방자치단체의 사무소 소재지와 자치구가 아닌 구 및 읍면동의 사무소의 소재지는 종전과 같이 하고, 이를 변경하거나 새로 설정하려면 지방자치단체의 조례로 정한다. 이 경우 면 동은 행정면 행정동을 말한다'고 규정하고 있다. 여기서 주목할 것은 지방자치단체의 소재지에는 지방의회가 설치되어 주민들의 대표성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 있지만, 행정조직의 사무소가 설치되는 읍면동에는 주민들의 대표성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 없다는 점이다. 이 문제를 해결하기 위하여 주민참여 조직인 '주민자치위원회' 나 '주민자치회 시범실시'를 위한 제도가 도입되었지만, 여전히 주민대표성을 확보하고 있다고 하긴 어렵고, 이로 인하여 여전히 행정의 '직할(直轄)'을 받는 문제점이 지속되는 것이다.

한국의 지방자치법이 특이한 것은 제 10조이다. 즉 제 10조는 '시 읍의 설치기준'이

다. 한국의 지방행정시스템에서 시-군-구 가 같은 계층에 속하는 구역인데, 시와 읍의 설치기준이 하나의 조문에 나타난다는 것은 뭔가 사연이 있을 것이다.

즉 1항에서 ‘시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다’고 하여, 도시의 형태를 구비하고 인구 5만 이상이 되어야 시를 설치한다는 것이다. 그리고 제3항을 보면, 읍은 ‘그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 되어야 한다’ 다만 다음 각호의 어느 하나에 해당하면 인구 2만 미만인 경우에도 읍으로 할 수 있다’고 하면서, 군사무소 소재지의 면, 읍이 없는 도농복합형태의 시에서 그 시에 있는 면 중 1개 면 이라고 되어 있다.

여기서 한국의 지방자치법 제 10조가 상정하는 지방자치단체는 사실 ‘시와 읍’이어야 하였을 것이란 추정이 가능하다. 만일 지방자치단체가 시군구로 하기로 하였다면, 시와 군의 설치기준에 대한 기준을 규정하였어야 할 것이다.

과연 이에 대한 연혁을 찾아보면, 1949년의 지방자치법을 보면, 제2조에서 지방자치단체의 종류로서 시읍면을 규정하고 있는 것을 알 수 있다. 즉 ‘본 법에서 지방자치단체라 함은 대별하여 좌의 2종을 말한다 1 도와 서울특별시 2 시, 읍, 면’ 이라고 되어 있는 것이다. 그리고 제3조에서 지방자치단체는 법인으로 하고, 지방자치단체는 그 지방의 공공사무와 법령에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리한다’고 규정하고 있다.

그렇다면, 언제 한국의 지방자치단체가 시읍면자치에서 시군구로 변경되었는가? 그것은 1988년 지방자치법에서 부터이다. 즉 1973년의 지방자치법에서도 여전히 시읍면 자치가 규정되어 있다가, 지방자치가 부활하게 되는 1988년에 비로서 지방자치법 제2조(지방자치단체의 종류)에서 ‘지방자치단체는 대별하여 다음의 2종으로 한다 1 특별시와 직할시 및 도 2 시와 군 및 구’로 되어 있는 것이다.

왜 이렇게 되었을까? 지방자치법의 제1조 목적규정에 변경이 생긴 것을 알 수 있다. 즉 1949년의 지방자치법 제 1조를 보면 ‘본 법은 지방의 행정을 국가의 감독하에 지방주민의 자치로 행하게 함으로써, 대한민국의 민주적 발전을 기함을 목적으로 한다’고 되어 있어, ‘주민자치’를 하게 함으로써, 국가의 민주적 발전을 기한다고 되어 있다.

그런데, 1988년의 지방자치법의 제1조 목적조항을 보면, ‘이 법은 지방자치단체의 종류와 그 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체와의 기본적 관계를 정함으로써, 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하며, 지방자치단체의 건전한 발전을 기함을 목적으로 한다’고 되어 있다. 즉 1987년의 민주화이후 헌법이 개정되어, 국민이 대통령을 직선으로 선출하는 대통령 직선제가 국정차원에서 도입될 정도로 민주주의가 발전하였다고 하는 시기에 정작 지방자치법에서는 오히려 ‘주민자치’ 목적 규정이

빠지고, 지방자치단체의 건전한 발전이라고 하는 ‘단체자치’를 위한 법률으로 변질된 것이다.

지방자치법 제 13조를 보면, 지방자치단체의 사무범위가 나오는데, 예시적 포괄주의라고 하여, 지방자치단체인 경우에 지방자치단체가 처리하는 사무를 7개 영역으로 예시하고 있는 것이다. 즉 지방자치단체가 아닌 읍면동의 경우에는 자치사무를 처리할 수 없고, 시군구의 사무를 위임받아 처리하는 것이다.

또 지방자치법 제 37조에서 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다고 되어 있기에, 지방자치단체가 아닌 읍면동에는 대의기관인 의회를 둘 수도 없는 것이다. 지방의회의원의 경우에는 보통, 평등, 직접, 비밀 선거로 선출하도록 되어 있고, 의원들에게는 의정활동비가 지급된다(법제40조). 또 지방의회의 권한으로서 법제 47조에서 ‘조례의 제정 개정 및 폐지, 예산의 심의확정, 결산의 승인, 기금의 설치 운용, 공공시설의 설치 처분 등의 사항을 의결하도록 되어 있는 것이다.

다시 말해, 읍면동은 현재의 지방자치법으로서는 이러한 의회를 설치하여 권한을 가지는 의결을 할 수 없는 것이다.

2. 읍면동 계층의 현황

한국의 읍면동은 3,401개이다. 읍은 230개이고, 면은 1,182개이며, 동은 2,079개이다. 동의 숫자가 읍면보다 많은 것은 한국의 지방행정시스템에서 도시화의 비율이 매우 높아졌다는 것을 의미한다.

읍면동이라고 하지만, 그 인구규모를 보면, 편차가 큼을 알 수 있다. 즉 읍의 평균인구는 21,863명이고 동의 경우는 20,259명이어서 평균 2만명대임을 알 수 있고, 면의 경우는 3,958명으로 읍면의 20%정도의 인구규모에 해당하는 것을 알 수 있다.

또 읍면동 각각의 동일명칭의 규모도 편차가 매우 큼을 알 수 있다. 읍의 경우, 양산시 물금읍의 경우는 118,579명인 반면, 영월군 상동읍의 경우는 1,114명임을 알 수 있다. 즉 지방자치법상으로는 인구 2만명이상이 해당하는 곳을 읍으로 한다고 하였는데, 현재의 읍이 천명에 불과하다는 것은 인구유출과 인구감소의 결과로 볼 수 있다.

다음으로 동의 경우도 부천시 신중동의 경우는 130,619명으로서 10만명이 넘는 규모의 동이 있는가 하면, 강동구 둔촌1동의 경우는 268명에 불과하다⁴⁾. 또 면의 경우도 순천시 해룡면이 54,056명인 반면, 철원군 근북면의 경우는 111명에 불과하다.

4) 둔촌1동의 경우 인구수가 이렇게 적은 것은 둔촌주공 아파트 재건축과 관련이 있는 것으로 보임.

<표3> 한국의 읍면동 단위 인구 규모

	수	평균	최대		최소	
읍	230	21,863	양산시 물금읍	118,579	영월군 상동읍	1,114
면	1,182	3,958	순천시 해룡면	54,056	철원군 근북면	111
동	2,079	20,259	부천시 신중동	130,619	강동구 둔촌1동	268
읍면동	3,491	14,852				

출처: 행정안전부(2020). 행정안전통계연감(2019.12.31.)참고

인구규모만을 기준으로 보면, 한국의 읍면동의 평균 인구가 14,852명은 선진국의 지방자치정부의 규모에 비해서도 큰 편이라고 할 수 있다. 즉 프랑스의 기초자치정부(Communes)가 36,658개로서 평균 1,797명이고, 독일의 경우 11,313개의 기초자치정부(Gemeinden)가 있어, 7,140명이다. 미국의 경우도 35,886개의 기초자치정부⁵⁾(municipality와 township)가 있어, 평균 8,746명 정도로 볼 수 있다.

요컨대, 한국에서 읍면동은 행정의 하부조직으로 되어 있지만, 지방자치 선진국의 경우, 읍면동 규모의 경우는 기초자치정부로서 지방자치계층으로 되어 있는 것을 알 수 있다.

3. 읍면동 계층의 관치성과 자치성의 충돌⁶⁾

읍면동 계층에서 관치(官治)성과 자치(自治)성이 서로 충돌하고 있으면 결과적으로 관치가 지배적이게 된다. 왜냐하면, 관치는 예산과 법률적 권한을 가지고 있어 자치영역의 지배하고 통제할 수 있기 때문이다.

이 경우에는 시민사회가 자치다운 자치를 경험하지 못할 뿐만 아니라, 자치라는 이름은 가지고 있으나 실제로는 행정관료제에 ‘참여’하는 수준에 그칠 가능성이 크다. 즉 형식적 참여에 그치거나 심지어 명목적 참여에 불과할 수도 있다(김병준, 2011:610-613).

Arnstein이 말하는 실질적 참여로서 주민통제(citizen control)나 권한위임(delegated power), 동반자(partnership)단계의 참여는 어려운 것이다. 실질적 참여의 가장 낮은 단계인 동반자단계가 되기 위해서는 시민사회의 공동체나 자치체가 있어 행정영역과 대

5) 학교구(school district)와 특별구(special district)를 제외한 숫자임. 학교구사 1만2천여개, 특별구가 3만 8천여개가 있음

6) 이하의 자료는 김찬동(2020) 풀뿌리민주주의 활성화를 위한 정책제도설계: 주민자치정책의 정책실패의 근원을 탐색하면서. 한국정책학회 동계학술대회 발표자료 재인용함

등한 위상과 역할을 수행할 수 있는 자치역량이 있어야 할 것이다.

만일 시민사회영역에서 이러한 공동체의 자치나 자치체의 자치시스템이 구비되어 있지 않다면, 지방정부는 물론이고 중앙정부 영역과의 동반자 관계로서의 협치(governance)는 불가능한 것이다.

이러한 관점에서 한국의 읍면동계층에 설치되었던 주민자치위원회라는 것은 ‘주민자치’라는 이름을 가지고 있으나, 실제로는 읍면동자치센터의 취미 여가 프로그램 운영을 위한 주민참여 장치에 불과하였다.

실제로 주민자치위원회는 읍면동의 ‘자치센터’의 운영에 관한 사항을 심의하거나 결정하기 위해서 읍면동에 둔 것이다⁷⁾. 위원회의 심의기능으로서는 1 자치센터의 시설 등 설치 운영에 관한 사항 2 주민의 문화복지 편익증진에 관한 사항 3 주민의 자치활동 강화에 관한 사항 4 지역공동체 형성에 관한 사항 5 기타 자치센터의 운영 등에 관하여 필요한 사항이라고 되어 있다.

즉 주민자치위원회는 자치센터의 운영을 위한 ‘운영위원회’에 불과한 것인데, 그렇다면 자치센터는 과연 무엇인가?

주민자치센터는 주민편의와 복리증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하도록 하기 위하여 동에 설치된 각종 문화복지편익시설과 프로그램을 총칭한다고 한다⁸⁾. 즉 주민자치센터는 ‘시설과 프로그램’에 불과하다.

그리고 이 주민자치센터는 동 행정복지센터에 설치하는 것을 원칙으로 하고 있고, 필요한 경우 당해 동의 관할구역안에 있는 다른 시설 및 공간을 활용할 수 있도록 하고 있다⁹⁾. 이어서 주민자치센터의 기능을 예시하면 다음 표와 같다고 한다.

<표4> 주민자치센터의 기능

기능	예시
주민자치기능	지역문제 토론, 마을환경가꾸기, 자율방재활동 등
문화여가기능	지역문화 행사, 전시회, 생활체육 등
지역복지기능	건강증진, 마을문고, 청소년공부방 등
주민편익기능	회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등
시민교육기능	평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등
지역사회진흥기능	내집앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등

출처: 대전광역시 동구 주민자치센터 설치 및 운영조례(2019.7.1.) 제5조 참조

그런데 이것은 지방자치단체의 자치기능과 대별되는데, 6개영역 57개의 자치행정사무

7) 대전광역시동구주민자치센터 설치 및 운영조례 제15조(2019.7.1.) 참조

8) 상기조례 제1.2조 참조

9) 상기조례 제4조 참조

에 비하면 조족의 혈에 불과한 정도의 사무임을 알 수 있다.

<표5> 지방자치단체의 자치행정사무

영역	개수
1 지방자치단체의 구역 조직 행정관리 등에 관한 사무	11
2 주민의 복지증진에 관한 사무	10
3 농림 수산 상공업 등 산업진흥에 관한 사무	14
4 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치 관리에 관한 사무	15
5 교육 체육 문화 예술의 진흥에 관한 사무	5
6 지역민방위 및 지역소방에 관한 사무	2

출처: 전부개정 지방자치법 제9조 참조

지방자치단체의 기능 중에서 2번째 영역인 주민의 복리증진에 관한 사무만 보더라도 주민복지에 관한 사업, 나 사회복지시설의 설치 운영 및 관리, 다 생활이 어려운 자의 보호 및 지원, 라 노인 아동 장애인 청소년 및 여성의 보호와 복지증진, 마 공공보건 의료기관의 설립 운영, 바 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역, 사 묘지 화장장 및 봉안당의 운영 관리, 아 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도, 자 청소 생활폐기물의 수거 및 처리, 차 지방공기업의 설치 및 운영로 되어 있어 주민자치센터의 지역복지기능이 건강증진, 마을문고, 청소년 공부방 등으로 그치고 있는 것과 대별된다.

자치라 함은 전권한성을 가지고 읍면동 계층의 근린생활과 관련하여 주민이 주권자로서 근린생활문제를 논의하고 의제를 형성하고, 의사결정하면서 집행할 수 있는 근린정부를 구성할 수 있어야 한다. 미국의 타운십(township)정부나 프랑스의 코문정부, 영국의 패리쉬의회(parish council), 독일의 게마인데정부와 같이 근린정부(neighborhood government)로서의 법적 지위를 가지고 있어야 할 것이다.

요컨대 한국의 주민자치위원회는 자치가 아닌 것을 자치라고 하고 있는 셈이다. 주민자치위원회는 주민자치센터에 부속된 것이고, 주민자치센터는 동장의 행정사무에 속한다¹⁰⁾. 결과적으로 주민자치(住民自治)는 동장관치(洞長官治)로 변질되어 왜곡되어 버린 것을 알 수 있다. 주민자치위원회 제도의 이런 문제점을 탈피하기 위하여 주민자치회 시범실시를 2010년부터 제도설계를 하였고, 2012년 주민자치회 3가지의 모형이 나왔고, 2013년부터 주민자치회의 시범실시를 하기 시작하였던 것이다.

10) 조례제 7조 2항에 의하면, 동장은 위원회의 의견을 들어, 소속공무원, 위원회의 위원 또는 자원봉사자로 하여금 자치센터 운영에 관한 사무를 전담 또는 분담하여 수행하게 할 수 있다고 하여, 동장의 권한에 자치센터운영사무가 있는 것을 알 수 있다. 1항에서도 자치센터의 시설 및 프로그램 운영은 위원회의 심의를 거쳐 '동장이 한다' 로 되어 있어, 자치센터의 운영은 동장의 행정권한임을 조례는 명시하고 있다. 이 점에서 주민자치위원회는 동장의 심의기구에 불과하다.

IV. 읍면동자치제도부활을 위한 근린자치제도도입방안

1. 생활자치관리공간의 자치제도설계

아무리 좋은 제도가 있다고 해도, 그 제도를 현장에서 적용하여 그 제도의 열매를 보는 것은 쉽지 않은 일이다. 주민자치제도가 한국의 민주주의 성숙과 자치분권발전에 결정적으로 중요한 과제라는 것에는 공감하는 것이지만, 현재의 지방자치의 계층제도와 권한배분구조에 지각 변동을 일으키는 혁신은 쉽지 않은 것일 수 있다.

한국의 지방자치제도가 1991년 부활한 이후, 통제집권적 구조를 완화시키려고 자치분권개혁을 20여년 이상 지속해 왔지만, 여전히 자치분권의 진전을 위하여 가야할 길이 멀다고 할 수 있다.

한국의 자치계층제도에서 풀뿌리민주주의가 가능할 수 있는 읍면동계층에서의 자치가 아직 제대로 도입되지 않고, 주민참여제도를 활성화하는 방식만 논의되고 있는 것에는 읍면동 주민센터라고 하는 종합행정하부조직을 여전히 존속시키고 있고, 그 행정조직을 통하여 행정서비스를 주민들에게 직접 제공하고 있는 ‘행정관리방식’을 그대로 유지하고 있기 때문이다.

자치분권시대에는 행정의 일하는 방식, 즉 행정관리방식이 바뀌어야 한다. 직접 행정이 주민에게 행정서비스를 공급하는 것이 아니라 시민사회에 자치관리방식에 따라서 공유서비스를 공급할 수 있는 자치관리시스템을 구축해 주는 것이 행정의 일하는 방식이어야 한다. 이것이 작은 정부로 혁신하는 것이고, 시민사회의 자치관리의 역량을 함양하는 길이기도 하다.

한국의 계층제도에서 시군구가 과연 동질적인 계층에 속하는 구역으로 볼 수 있는가에 대해서는 의문이 크다. 즉 처음 시군구계층의 자치를 도입할 때는 ‘인구규모’를 기준으로 유사한 구역으로 다루어질 수 있었을지 모르지만, 현재의 인구규모를 보면, 도저히 동질적인 구역으로 보기 어렵다.

즉 시의 평균인구가 327,573명인데 비해, 군의 인구규모는 53,501에 불과하다. 다시 말해, 군의 평균인구는 최대가 대구 달성군의 256,540명이고, 최소인구는 경북 울릉군의 9,617명에 불과하다.

여기서 행정관리방식을 인구규모로 정하는데 문제가 있다고 볼 수 있다. 행정관리의 효율성을 기준으로 계층을 정하고, 획일적인 관리를 하는데 편리할 수는 있을지 모르지만, 주민들이 자치하는 공동체를 기반으로 자치관리하는 방식으로서는 적합하지 않다.

이 점에서 자치관리의 기본단위는 공동체단위여야 할 것이고, 만일 도시화로 인하여, 그 공동체관리의 동질성이 확보된다고 하면, 공동체자치구역의 통합과 합병을 통해, 도시자치관리가 필요할 것이다. 또 도시화되는 공간에서는 공동체적 삶보다는 구역주민으로서 원자화된 주거생활을 하게 되어, 도시정부에 의한 관리가 보다 현실성이 높은 공간관리가 될 수 있다. 물론 이 경우에도 도시정부 구역내의 커뮤니티 공간단위의 자치관리를 가능할 수 있는 구조를 만들어주고, 도시정부는 그러한 커뮤니티관리의 메타관리를 하는 정도로 행정관리방식이 전환되어야 할 것이다.

이러한 논리를 구체화시켜 적용하고 있는 공간이 아파트단지관리방식이다. 아파트단지는 도시화된 공간에서 원자화된 개인들이 공동생활을 하는 공간이다. 공동생활을 하는데 필요한 공유서비스로서 쓰레기처리, 엘리베이터관리, 주차공간관리, 조경관리, 상하수처리, 전기공급, 보안관리 등 공동으로 처리해야 할 자치사무들이 발생하게 되고, 이것을 제대로 관리하지 못하면, 아파트의 재산가치가 하락할 수 있는 것이다. 이 점에서 아파트단지관리를 얼마나 효율적으로 그리고 효과적으로 잘 하고 있는가는 아파트의 재산가치 유지에도 결정적인 부분일 수 있다.

즉 아파트단지의 공유서비스공급을 위한 자치관리시스템이 구축되어 있어야 하는데, 이를 위해 ‘공동주택관리법’이 법률로서 제정되어 있는 것이다. 즉 이법의 제1조 목적은 ‘공동주택의 관리에 관한 사항을 정함으로써 공동주택을 투명하고 안전하며, 효율적으로 관리할 수 있게 하여, 국민의 주거수준 향상’에 기여하고자 한다고 한다.

그러면서도 법 제2장 공동주택의 관리방법을 보면, 제6조에 자치관리와 제7조의 위탁관리를 두고 있는데, 자치관리에서는 입주자대표회의라는 제도와 공동주택의 관리소장을 자치관리기구의 대표자로 선임하여, 기술인력 및 장비를 갖춘 자치관리기구를 구성하여야 한다고 한다.

또 제7조 위탁관리에서는 의무관리대상 공동주택의 입주자들이 공동주택을 위탁관리할 것을 정한 경우에는 입주자대표회의가 주택관리업자를 선정하도록 하고 있다.

여기서, 공동주택을 자치관리하든 위탁관리하든 그 중심적인 주도자가 ‘입주자대표회의’라고 하는 것을 알 수 있고, 입주자 대표회의가 필요하면 ‘기술인력 및 장비를 갖춘 자치관리기구’를 구성하거나 그 관리소장을 임명하도록 하고 있다.

이것이 바로 주민자치의 본질이다. 즉 주민들의 대표가 구성되고, 그 대표자들이 자치권의 주인공이 되어, 자치관리를 하든 위탁관리를 하든 그 선택을 하고, 관리책임자를 임명하는 것이다. 자치분권개혁에서 ‘통합형 기관구성’이라고 하는 방식의 전형적인 기법이 그대로 적용되어 있는 것이다. 2013년의 주민자치회의 3가지 유형의 주민주도형

이 상정한 것이 이와 유사한 방식이라고 할 수 있다.

그리고 재미있는 것은 공동주택관리법의 제3장은 입주자대표회의 및 관리규약이라고 되어있는데, 바로 자치의 본질은 대표성의 확보와 자기입법권을 가지고 자기통제가 가능한 것이라고 할 때, 그러한 본질을 구현하도록 조문화를 하고 있는 점이다.

제14조에서 입주자 대표회의는 ‘4명이상으로 구성하되, 동별 세대수에 비례하여 관리규약으로 정한 선거구에 따라 선출된 대표자(동별대표자)로 구성한다’고 되어 있다.

관리규약에 대해서도 제 18조에서 제2항에서 입주자등은 관리규약을 정한다고 하면서, 관리규약을 제정 개정하는 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 되어 있다. 관리규약이 만들어지면, 입주자대표 회장은 관리규약의 제정과 개정, 입주자대표회의의 구성과 변경에 대해서 시군구청장에게 신고하도록 하고 있다.

즉 아파트단지의 자치에 대해서 규약을 만들고, 입주자대표들을 선정하는 과정에는 시군구청장이 개입하지 않지만, 그 자치체 구성에 대해서는 신고하도록 되어 있는 것이다.

다음으로 층간소음의 방지에 대해서 피해를 입은 입주자등은 관리주체에게 층간소음 발생 사실을 알리고, 관리주체가 층간소음에 피해를 끼친 해당 입주자등에게 층간소음 발생을 중단하거나 소음차단 조치를 권고하도록 요청할 수 있도록 하고 있다. 또 관리주체는 사실관계 확인을 위하여 세대내 확인 등 필요한 조치를 취할 수 있도록 하고 있다(법제20조 2항).

그럼에도 층간소음 발생이 계속될 경우에는 층간소음 피해를 입은 입주자등은 공동주택관리 분쟁조정위원회나 환경분쟁조정위원회에 조정신청을 할 수 있도록 하고 있다.

이외에도 입주자대표회의 또는 관리주체는 공동체 생활의 활성화를 위하여 필요한 경비의 일부를 재할용품의 매각 수익 등 공동주택을 관리하면서 부수적으로 발생하는 수입에서 지원할 수 있도록 하고 있다(법제21조). 다시 말해 아파트단지의 주민자치를 하면서, 생기는 수입으로 입주자들의 소통과 화합 증진 등을 위하여 필요한 활동을 자율적으로 실시하는 공동체 조직에 대해서 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 여기서 주민자치체와 공동체활동과의 관계를 볼 수 있고, 자치체의 위상이 공동체보다는 상위의 개념임을 알 수 있다.

다음으로 전자적 방법을 통한 의사결정에 대한 규정도 있다. 즉 입주자등은 동별 대표자나 입주자대표회의의 임원을 선출하는 등 공동주택의 관리와 관련하여, 의사를 결정하는 경우, 전자적 방법으로 그 의사를 결정할 수 있고, 의무관리대상 공동주택의 입주자대표회의, 관리주체 및 선거관리위원회는 입주자등의 참여를 확대하기 위하여 전자적 방법을 우선적으로 이용하도록 노력하도록 규정하고 있다(법 제22조)

다음으로 관리비와 회계운영에 대해서 제4장에서 규정하고 있다. 자치에서 가장 본질적인 요소의 하나라고 할 수 있는 세월에 해당하는 부분을 법률로서 명시하고 있는 것이다. 즉 제23조에서 관리비 등의 납부 및 공개등에서 ‘의무관리대상 공동주택의 입주자 등은 그 공동주택의 유지관리를 위하여 필요한 관리비를 관리주체에게 납부하여야 한다’라고 규정하고 있다.

여기서 공동주택관리법의 구조와 내용을 일일이 설명하기는 어렵지만, 요체는 아파트 단지관리를 위한 공유서비스를 자치적으로 공급할 수 있도록 주민자치시스템이 설계되어 들어와 있고, 그 자치의 내용을 보면, 자치의 본질에 해당하는 대표성, 자치세원, 규약제정, 공간, 입주민 등의 요소를 세밀하게 고려하여 설계되어 있다는 점이다. 또 자치관리체와 공동체와의 관계를 볼 수도 있어서, 읍면동 주민자치와 관련하여 논란이 되고 있는 자치체와 공동체의 관계도 엿볼 수 있는 것이다. 즉 공동체가 자치체를 관리하는 것이 아니라, 자치체가 공동체를 지원하는 상위의 위상을 가지는 것이란 점이다.

2. 주민자치 규모의 문제¹¹⁾

정책의 목표와 수단을 합리적으로 구조화하고, 정책도구를 잘 준비하였다고 하여도 그 정책이 실패할 수 있다. 목표와 수단의 인과관계를 보는 관점(perspective)이 고전적 기술관료형(classical technocracy)이 가지는 하향적 접근방법(top-down approach)으로만 보면 합리적으로 인식되지만, 정책대상자의 관점에서 상향적 접근방법(bottom-up approach)으로 보면 비합리적으로 평가되는 경우이다.

주민자치정책의 경우, 정책목표와 정책수단의 관계에서 주민주권강화를 위해서는 주민자치 활성화를 정책수단으로 해야하고, 그 정책도구로서 주민자치회를 조직으로서 사용한다는 것이다. 고전적 기술관료형의 입장에서는 계서제적 통제구조하에서 지방자치단체인 시군자치구에서 충분히 일선공무원(street-level bureaucrat)들이 집행할 수 있는 기술적 역량(technical capabilities)을 가지고 있다고 가정한다.

그러나 정작 현실에서는 정책집행자가 주민자치회를 사용하여 주민자치를 활성화시키는 것을 잘 알지 못하거나, 어떤 기술로서 주민들이 자치를 실질적으로 하도록 해야 하는가에 대한 정보와 지식을 가지고 있지 못한 것이다. 관행적으로 운영해 오던 주민자치위원회를 조금 더 발전시켜서 주민자치회로 변경하고, 몇 가지의 새로운 정책수단¹²⁾

11) 이하의 자료는 김찬동(2020) 풀뿌리민주주의 활성화를 위한 정책제도설계: 주민자치정책의 정책실패의 근원을 탐색하면서. 한국정책학회 동계학술대회 발표자료 재인용함

12) 여기서 새로운 정책수단이라 함은 주민총회도입이나 주민세의 주민자치재원으로 전환, 주민자치위원의 인원수 증대 등의 정책수단을 들 수 있음.

을 추가로 도입하는 정도일 것이다.

그러나 주민자치를 활성화시키기 위해서는 주민자치의 규모를 어느 정도로 하는가라는 전혀 새로운 변수를 고려해야 한다. 즉 현재와 같이 읍면동 계층에 주민자치회를 도입해서는 그 인구규모가 평균 14,802명정도여서 선진국의 근린자치정부의 규모에 비해 너무 비대하다는 점이다.

다시 말해 주민자치정책이 그 정책목표인 주민주권강화를 하고, 정책수단인 주민자치 활성화를 위해서는 정책도구의 하나인 주민자치의 규모를 적절한 근린자치규모에 맞추어 축소해야 한다. 이것은 주민자치정책의 정책대상이 되는 계층을 읍면동 계층이 아닌 ‘통리 계층’이나 ‘아파트단지 계층’으로 전환해야 하는 것이다.

근린자치제도에 관한 연구를 보면, 근린을 다양한 규모로 나누는데, 4가지의 유형으로 나눈다. 첫째, 가장 소규모의 단위로서 부모의 돌봄없이도 아이들이 놀 수 있을 정도의 단위로서 주민수는 50명에서 300명 내외이다. 둘째는 촌락이나 마을단위 등 다른 근린과는 구별되는 정체성을 가진 규모로서 주민 수는 500명에서 2000명 정도이다. 셋째로는 정부의 통치가 작동하는 가장 단위로 제한된 책임성을 지닌 공동체로서 영국의 패리쉬나 프랑스의 코뮌을 들고 있다. 개인의 사회적 참여는 선택적이고 자발적이라고 한다. 주로 주민수로 4,000명에서 20,000명정도이다. 넷째로는 도시전체영역을 포괄하는 가장 큰 단위의 근린으로서 생산과 소비가 발생하는 영역으로 주민수는 20,000명 이상이라고 한다(Suttles, 1972).

한국의 읍면동의 규모는 읍의 경우는 대부분이 1만이상이고 동의 경우도 5천이상이다. 즉 한국의 읍과 면의 경우는 근린자치정부를 구성해도 될 정도의 규모이다. 면의 경우는 3천명미만이 약 50%정도 되지만, 3천이상도 50%이상이 되고 있어, 후자의 경우는 근린자치정부를 구성해도 될 규모이다.

요컨대, 주민자치정책의 합리성을 제고하기 위해서는 읍면동 규모의 근린자치는 근린자치정부를 구성할 수 있도록 온전한 자치권을 부여하고, 행정관료제를 읍면동계층에서 철수시켜야 할 것이다. 그리고 읍면동계층에 주민들이 주권자로서 스스로의 정부를 구성할 수 있도록 근린정부형성을 이룰 수 있도록 지방자치법의 법조문의 혁신이 필요하다.

3. 행정사무라는 외피를 가진 민간예산지원사업의 관변화 문제

서울형 주민자치는 주민자치를 지원하는 체계를 마련하였다고 하고, 이를 통해 주민자치를 활성화시키는 선도적 역할을 할 것을 기대한 것이다. 주민자치위원회로서는 자치다운 자치를 할 수 없었던 것은 주민들의 ‘자치역량’이 구비되어 있지 못하다고 판단

하고, 그 주민들의 자치역량이 함양될 수 있도록 지원하는 중간매개조직을 설치하고, 여기에 서울시의 예산을 투입하는 논리구조이다.

그래서 동 계층에는 동지원관을 두고, 자치구단위에는 구지원단이라는 중간매개조직을 설치한다. 동지원관은 주민자치회와 긴밀하게 소통하고, 주민자치회 위원들이 역할을 수행할 수 있도록 촉진하는 역할을 한다는 것이다.

그리고 자치구 주민자치사업단은 민간기관이 위탁받아 운영하도록 하고, 주민자치 활성화를 위하여 필요한 환경을 만들기 위해 자치구 행정과 협의하고 조정하는 역할을 하게 한다는 것이다. 즉 자치구 주민자치사업단은 ‘주민주도의 실질적 주민자치를 실현하기 위해 자치구청 및 동 주민센터와의 민관협업을 촉진하고 사업이 취지에 맞게 안착할 수 있도록 지원하는 중간지원조직’이라는 것이다(서울특별시, 2018:15).

여기서 문제는 행정영역이 자치영역에 해당하는 주민자치회가 스스로 근린자치정부를 형성하도록 법제화를 해 주는 것이 아니라, 행정영역과 자치영역의 사이에 ‘중간매개조직’으로서 자치구 주민자치사업단을 둔다는 것이다.

그리고 이 주민자치사업단에 서울시의 예산지원을 하는데, 자치구당 수억원의 예산을 투입하게 되는데, 이것이 과연 주민자치를 위한 예산인가하는 점이다. 오히려 주민자치회의 사업예산으로 직접 교부하여 그에 대한 사용을 주민자치회가 스스로 결정하고 집행한 후 그에 대한 책임을 주민들에게 직접 지도록 하는 근린자치정부 시스템을 구축해주는 것이 합리적이지 않느냐는 점이다.

현재의 예산지원구조는 자치를 지원하는 조직에 권한과 예산과 인력을 두면서, 정작 중간매개조직이 존재하는 목적에 해당하는 주민자치에는 권한과 예산을 주지 않는 오류를 범하고 있는 것이다.

이 오류는 찾동사업에서도 지적받는 것인데, 찾아가는 복지를 통해서 복지사각지대를 찾아내어 조사를 하고 정보를 제공하기 위하여 복지인력을 두배로 증원하는 등 과감한 예산 투자가 있었다. 그런데, 찾동사업의 핵심이라고 할 ‘보편방문’이라는 것이 찾아가기만 하고, 정작 복지대상자들에게 특별히 제공할 복지서비스가 별로 없다는 비판이다. 즉 찾아가도 방문거부한 경우도 많고¹³⁾, 빈곤가정에 대한 서울시의 공적 예산지원은 10%도 되지 않는다는 것이다.

13) 65세이상의 보편방문 상담율은 60%에 이른다고 하나, 출산가정에 대한 상담율은 5%에 미치지 못한다고 한다. 즉 별다른 서비스도 없이 복지공무원이 찾아오는 것을 달가워하지 않는다는 것이다. 또 방문받는 입장에서조차 복지공무원이 방문해서는 다니는 병원이나 종교기관까지 꼬치꼬치 묻는 과도한 정보수집에 대해 그만 찾아오라는 편지를 듣기도 하고, 정작 빈곤위기가정을 상담하고서는 정부지원보다는 민간서비스 지원을 하는 경우가 더 많다는 것이다. 즉 찾동 사업을 통해서 과감한 인력증원을 통해 빈곤의 어려움을 겪는 가정을 찾아가기는 하지만, 정작 서울시의 공적지원이 아니라 후원이나 기부물품과 같은 민간의 구호수준에 그친다는 비판이 있다(프레시안, 2018.7.13. 찾동의 전국화 문제있다)

즉 서울형 주민자치의 경우도, 정작 주민자치에 대한 직접적 예산을 교부금방식으로 주는 것이 아니라, 오히려 중간매개조직을 만들어 두고, 여기에 서울시의 예산을 투입함으로써, 관설민영이라는 외피를 취하지만, 실제로는 관치화된 예산이라는 것이다. 단지 그 예산의 수혜자가 민간위탁기관이라는 것인데, 이 민간위탁기관은 상당한 숫자가 서울시의 마을공동체만들기 사업을 통하여 형성된 인적 네트워크일 가능성이 높다.

과거의 주민자치위원회의 구성원들이 새마을운동조직이나 바르게살기운동조직 등 관 변화되어 있는 조직이라는 비판이 있었던 것인데, 서울형 주민자치회사업의 경우에도 주민자치지원단의 사업을 위탁받는 민간조직이 새로운 관변조직이 될 개연성이 있다. 민간위탁사업의 계약에 대한 투명성, 공정성, 비정치성을 명확히 하고, 실질적 주민자치가 가능하기 위한 가치와 철학을 가진 전문성을 가지고 있는가에 대한 평가와 확인이 필요할 것이다.

V. 결론

정책이 실패하거나 실패가 예상될 때에는 반드시 그에 합당한 이유가 있다. 주민자치 정책의 경우, 정책목표와 정책수단이 합리적으로 그럴 듯하게 중앙정부에서 기획되고 의사결정되었다고 해도, 정책집행의 현장은 지방자치단체이고, 더구나 주민자치라고 하는 영역은 정부관료제가 영향을 미치지 않아야 할 금단의 영역일 수 있다. 오히려 주민 자치는 주민들이 주권성을 가지고 자치하고자 하는 공간을 스스로 정하고, 그 공간속에 필요한 자치관리의 공공서비스를 확정하고, 그것을 공급할 수 있는 근린자치정부를 구성하여야 하는 것이다.

물론 그러한 근린자치정부를 구성할 수 있는 역량이 있는 공동체가 있는가 하면, 그렇지 못한 공동체가 있을 수 있다. 후자의 경우에는 자치를 굳이 하기 보다는 정부관료제의 행정사무를 통하여 공공서비스를 제공받은 관치를 허용할 수 밖에 없다.

문제는 충분히 주민자치를 할 수 있는 역량이 있는 공동체에 대해서도 여전히 관치적 주민자치를 지속하거나, 변형된 관치적 주민자치로서 중간매개집단을 활용하여 주민자치활성화를 지원하는 행정사무를 전개하는 것이다.

주민자치위원회 제도가 실패하였던 것은 동사무소 혹은 주민센터라고 하는 정부관료제를 그대로 읍면동계층에 남겨둔 상태에서, 주민자치를 해보려고 하였기에, 관료제에 의존적인 그림자에 그릴 수 없었다.

그러다가 이번에 주민자치회 시범실시와 서울형 주민자치모형과 같이, 협력형만으로

는 아무리 주민자치를 위한 지원제도를 마련해도 여전히 관치적 패러다임을 벗어나지 못하는 것이다. 자치적 패러다임에 입각한 주민자치가 되려면, 주민자치는 시민사회의 영역에서 스스로 하는 것이니, 새로운 주민자치회의의 3가지 모형 중에서 주민조직형이나 통합형이 도입되었어야 할 것이다.

다시 말해, 주민자치정책은 협력형의 모형만을 시범실시한다는 의사결정을 하는 순간, 정책실패가 필연적이 될 수밖에 없는 한계를 가지고 있었다고 할 것이다.

서울형 주민자치 모형의 태생과정을 보면, 찾동사업에서 시작하여 참여형 마을계획사업을 결합하여 주민자치회 시범실시 사업으로 승화시키면서 정책이 모양을 구비하게 되었다. 즉 서울형 주민자치 정책은 단일의 정책목표를 가지고 정책수단들을 설계한 것이 아니라, 각각 다른 정책목적들을 가지고 추진되던 몇가지의 정책조합(policy mix)함으로써 만들어진 정책이다. 따라서 정책목표들이 서로 애매모호한 상태로 구성되어 있어, 정책집행단계에서는 다양한 혼란이 생길 수밖에 없다.

참고문헌

- 김병준(2011), 지방자치론. 법문사.
- 김병준. 2002. 시민단체의 지방분권운동: 그 전개와 현황. 지방분권과 국가개혁. 강원
비전 제2차 정기포럼
- 김성국. 1992. 한국자본주의발전과 시민사회의 성격. 한국사회학회 한국정치학회편,
한국의 국가와 시민사회. 한울 149-169
- 김순은. 2019. 주민주권의 주민시대를 열다. 대통령소속 자치분권위원회 전문가기고
- 김찬동(2017). 주민자치제도의 재설계. 궁미디어
- 노진철 강승구. 2005. 협력과 연대로서의 지방분권운동: 대구 경북지역을 중심으로.
담론 201 8(2) pp. 5-37
- 서울특별시(2018), 서울형주민자치회시범사업 매뉴얼.
- 신용인(2018). 주민자치제도 개선에 관한 연구. 지방자치법연구 제59호 제18권제3호.
- 이승종외(2015). 근린자치제도론. 박영사
- 정정길외(2020), 정책학원론. 대명출판사.

제2발표

왜 직접민주주의인가?

어떤 마을공화국인가?

- 마을로 간 촛불민주주의와 전국민회운동

임진철 청미래재단 이사장

왜 직접민주주의인가? 어떤 마을공화국인가?

-마을로 간 촛불민주주의와 전국민회운동-

임진철 준비위원장

(사)청미래재단 이사장 / 직접민주주의마을공화국전국민회 준비위원장

문제상황1:지금 한국은 프랑스의 마크롱을 원하고 있는 상황

■ 2030세대들의 마음은?

이승만정권 이후 2030이 민주개혁진보를 외면하고 대놓고 보수를 지지한 적이 있는가? 없다.

==>2030세대들의 정규직 접근,부동산 접근,금융 접근에 대해서 진입사다리를 반복적으로 걷어차는 모습으로 비춰짐.

■ 촛불시민들의 마음은?

■ 프랑스 마크롱의 자유주의자정당 앙마르슈(전진) 창당과 혁신

마크롱은 프랑스국민들이 기득권화 된 좌우파정당에 염증을 느끼는 상황에서 좌파도 우파도 아닌 자유주의자정당 앙마르슈(전진)정당을 창당했음. 싱크탱크형 청년운동주도로 결성된 앙마르슈정당은 중도좌우파 유권자의 대안으로 부상하여 집권한 후 다양한 급진적 개혁을 함.해고와 고용을 쉽게 할 수 있는 노동개혁과 친기업정책은 경제를 활성화했지만 빈부격차에 대해 항의하는 서민대중중심의 노란조끼 시위가 수그러들지않음.

문제상황2:한국에서 더민당이 재집권하거나 아니면 프랑스 마크롱의 앙마르슈같은 정당을 만들어 집권하면 정치의 근본문제가 해결되는가?

- 아니다. 정치의 근본문제라는 시각에서 살펴보면,
- 근대정당이 생긴 이래 우파정당은 민주주의를 대의제와 통치(정치+관치)차원에서 이해해왔음. 좌파들조차 대의 그 자체가 문제라고 보기보다 민중(서민대중)의 근본이익을 충분히 반영하지 못하는 대의가 문제라고 보았던 한계를 노정해왔음.
- 그 대안으로서 혁명정당, 노동당, 공산당 등 국가권력의 장악을 통해 대의하려 했으나 이러한 좌파 대안세력도 기득권화되고 우파의 거울 이미지를 따라 정치적 대의 정당의 창당과 집권의 문제에 집중함으로써 민주주의는 좌우파 모두에서 통치(대의정치+관치) 차원의 문제로 이해되었음.
- 이제 '통치시대'에서 '민치시대(시민정치+주민자치)'로 전환 필요.

2.촛불시민정치세력의 대안적 사고와 실천

1)대안적 사고의 정립

(1)제대로 된 민주주의관

- 직접+숙의+대의+공화주의가 어우러진 제대로된 민주주의(a sane democracy) 기반의 시민헌법체제(추첨제와 선출제의 양원제,시민배심제,자치경찰제등)
- 스위스가 실시하는 직접민주주의제도의 주요내용은 ①선거권자 10만명이 국민발의하면 국민투표로 시민입법(년중4회) ②국회와 행정부가 통과시킨 부당한 법에 대하여 5만명이상 발의로 검증투표(검증투표로 36%폐기)③지자체예산 약 100억원 이상일 때 주민투표 등이다.

2. 촛불시민정치세력의 대안적 사고와 실천

(2) 네오 직접민주주의 정치관

- ① 오프라인 직접민주주의+스마트 직접민주주의
 - 지역공동체앱과 블록체인기반 전자지갑네트워크기반 실시간 직접민주주의 투표플랫폼(M-voting)
 - 독과점화된 플랫폼 자본주의에서 디지털사회적 경제인 프로토콜경제와 스마트직접민주주의로!
- ② 시민정치(국민발안.국민입법.국민소환.국민투표)
 - 민주주의 최소 시민권은 투표에 참여하는 것이고 최대시민권은 대안적 시민결사체를 만들어 시민정치를 전개하는 것
- ③ 주민자치 마을공화국(마을자치정부.마을기금.마을代學園)
- ④ 피어어셈블리(peer assembly)와 피어민주주의(peer democracy)

2. 촛불시민정치세력의 대안적 사고와 실천

(3) 투 트랙 민주주의 정치관

- 한국은 세계적으로 모두가 부러워하는 민주화운동 등 초일류의 사회운동을 자랑하지만 정작 정치는 3류임. 왜 그럴까?
- ① 전쟁판 대의제적 '제도정치'와 잔치판 네오직접민주제적 '시민정치'의 병립
- ② 위로부터의 톱다운 제도정치인 '대의정치'와 아래로부터의 버텀업 운동정치인 '시민정치'간의 경쟁동맹전략
- ③ 대의정치인재(복스마트)와 시민정치인재(스트리트 스마트)간의 상호견제와 협업전략

2. 촛불시민정치세력의 대안적 사고와 실천

(4) 제대로 된 포퓰리즘(민중주의)관

① 제대로 된 포퓰리즘(a sane populism)의 성격

- 제대로 된 포퓰리즘은 정치의 다중(多衆)과 경제의 민중(서민대중)의 이중적 구성이 필요한데, 이러한 포퓰리즘적 다중(민중적 다중)은 정치공간인 폴리스(Polis)에서는 자유를 추구하고 경제공간인 오이코스(Oikos)에서는 평등(서민대중의 근본이익 옹호 실현)을 추구함.

② 제대로 된 포퓰리즘(a sane populism)의 구성요소

- 제대로 된 포퓰리즘은 민중당파성의 정치와 녹색정치의 력서리 포퓰리즘을 필요조건으로하고, 속의직접민주주의와 대의민주주의 그리고 공화주의가 어우러진 '제대로된 민주주의정치(마을공화국-마을연방민주공화국-지구마을연방)'와 '신바람의 잔치판정치'를 충분조건의 구성요소로할 때 완미해짐.

③ 포퓰리즘 정치의 본령 그리고 정치적인 사람과 정치고수

- 포퓰리즘 정치의 본령은 개인의 삶을 책임져주는 것이 아니라 국민(시민, 주민)공동된 조건을 좋게 만드는 것이며, 서민대중(민중)의 근본이익을 옹호하고 실현하는 것이다.

2. 촛불시민정치세력의 대안적 사고와 실천

(5) 게임같은 잔치판 시민정치관

- 정치는 전쟁과 게임(스포츠등)사이를 오르내리는 중간적 활동이다. 전쟁과 게임은 양측이 누가 나을지 겨루는 것이지만 전쟁은 합의된 규칙이 없고 수단과 방법을 가리지않고 적을 섬멸하는데 목적이 있으며 게임은 합의된 규칙안에서 경쟁한다는 점에서 서로 판이하게 다르다.
- 직접민주주의의 시민정치는 진영간 전쟁정치가 아니라 게임과같은 잔치판정치로 나아가야한다. 그 내용은 주요선거시기 시민정치후보단과 정책올림픽 그리고 정치축제활동이다.

2. 대안적 직접민주주의정치 실천프로젝트

(1) 촛불민주주의의 3중적 실천

- ① 촛불의 일상화(생활민주주의):비폭력대화과 인디안집담회,투표참여, 캠페인과 시민청원등
- ② 촛불의 상설화(숙의민주주의):공론장과 지역별(의제,부문)민회
- ③ 촛불의 제도화:마을공화국-마을연방민주공화국-지구마을 연방

(2)매시기 대선과 지선에서 독자적 시민정치후보단

(3)블록체인기반 공정한 여론조사와 정책올림픽&박람회

(4)읍면동/시군구/광역시도/전국단위 직접민주주의 정치축제

(5)직접민주주의 개헌 공론화

3. 마을로 간 촛불민주주의와 직접민주주의의 마을공화국 전국민회운동

1)비관과 낙관의 엇갈리는 미래상

- 유랄 할라리:생체계급사회(신이된 호모데우스와 호모 사피엔스)
- 제레미리프킨: 한계비용제로의 신사회주의 공동체사회
- 아론바스타니:FALC공산주의(완전히 자동화되고 화려 한 공산주의)-21세기 공산주의 선언
- 임진철 :1:9:90% 헬조선신앙반제사회=>1:39:60%적정성장 자유안정성 공평사회=> 초록문명 생명사회/Eco-dream Society(탈성장 자유행복사회,네오샤먼문명사회, 네오수렵채취문명사회등)

3. 마을로 간 촛불민주주의와 직접민주주의의 마을공화국 전국민회운동

2)마을공동체-마을공화국-마을연방민주공화국-이군일민(二君 一民)지구마을연방의 비전

3)직접민주주의마을공화국 전국민회

- 전국3500개 읍면동에 직접민주주의 주민자치 마을공화국(마을자치정부-마을기금-마을 代學園)을 분자혁명구조방식으로 건설하는 것을 1차목표(최소강령)로하고,3500개 읍면동 마을공화국 기초정부+초광역정부(충청권,호남권등)+중앙정부가 3중적으로 구성되는 마을연방민주공화국 건설을 2차목표(최대강령)로 함

“촛불혁명은 마을공화국으로 완성된다.”

토론문

김정희 부산대 교수

은재호 한국행정연구원 연구위원

1세션 ‘주민주권 실현과 읍면동자치’ 토론

김정희(부산대)

김찬동 교수님은 주민참여에 불과한 제도에 대해 ‘주민자치’라는 용어가 사용되면서 시민들로 하여금 착시현상을 일으키게 만든 문제점, 주민자치위원회에서 주민자치회로 바뀐 뒤 협력이나 지원이라는 미명아래 또 다른 관치로 변질되는 문제점 등을 이론과 사례를 통해 짚어주셨고 이에 매우 공감한다. 임진철 이사장님은 제도정치와 시민정치의 결합, 직접+숙의+대의+공화주의가 어우러진 ‘제대로 된 민주주의(sane democracy)’의 실현, 특히 마을단위 공론장과 민회를 강조하셨는데 이 역시 100% 공감한다. 두 분의 발제에 대한 보완논의로서 몇 가지만 덧붙이고자 한다.

1. 읍면동 주민자치회가 아닌 ‘읍면동자치단체’로 주민주권 실현

□ 국민주권과 주민주권

○ 국민주권(popular sovereignty)

- 한 국가 안에서 국민이 최종적인 의사결정을 내릴 수 있는 권력
- 국민주권론에 기초해 수립된 정치체제가 근대 민주주의이며 우리나라도 헌법 제1조 2항 ‘대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다’에서 ‘주권재민’, ‘국민주권’ 원리를 천명하고 있음
- 그러나 우리나라 국민이 실질적인 의사결정권자로서 ‘sovereignty’(통치권, 자주권)를 행사할 수 있는 길은 대통령과 국회의원 선거 등 대표자 선출권에 제한돼 있음. 이처럼 대의민주주의의 틀 안에 갇힌 국민주권은 추상적이고 상징적인 의미에 불과

< 지방분권개헌국민행동이 2016년 총선을 앞두고 제시한 지방분권개헌안 중 일부 >

항목	주요 내용
제2장 국민의 권리와 의무 ※ 국민·주민자치권/ 법률안 국민발안 및 국민투표권/ 국민소환권	제 22조 ①모든 국민은 국민과 주민으로서의 자치권 을 가진다. ③국회의원 직전 선거의 투표권자 총수의 100분의 1 이상은 연서로 법률안을 발안하여 국민투표를 실시할 것을 요구할 수 있다. ⑥국회의원 직전 선거의 투표권자 총수의 50분의 1 이상은 국회의원 또는 탄핵소추의 대상이 되는 고위공직자를 임기 전에 소환하기 위한 국민투표 를 요구할 수 있다. ⑦지방정부에서 주민발안과 주민투표, 주민소환 에 대하여 필요한 사항은 법률 또는 조례 로 정한다.
제3장 중앙정부와 지방정부의 기본관계 ※ 국민·주민 입법권 행사	제44조 ① 입법권은 국민과 주민에 속한다. 국민과 주민은 직접 또는 그 대표기관인 국회나 지방의회에 위임하여 입법권을 행사한다. ②국회는 국민의 위임을 받아 중앙정부의 법률 을 제정하고, 시·도 의회는 시·도주민의 위임을 받아 당해 지방정부의 법률 을 제정한다. 시·군·자치구 등의 의회는 시·군·자치구 주민의 위임을 받아 당해 지방정부의 조례를 제정한다.
제10장 헌법개정 ※ 헌법개정안 국민발안권	제136조 ①국회의원 선거권을 가진 국민은 직전 국회의원 선거의 투표권자 총수의 50분의 1 이상의 연서로 헌법개정안을 발안 할 수 있다. 국회는 60일 이내에 국민이 발안한 헌법개정안에 대해 의견을 내거나 대안을 제안할 수 있다.

○ 주민주권(residents sovereignty)

- 지방자치에서 주민자치, 즉 실질적인 주민참여와 주민 결정권을 강조. 국민들로 하여금 지역단위의 의사결정에 관여할 수 있도록 공공부문 결정을 국가보다 작은 규모의 지역단위로 분권·분산시키는 방식으로 국민주권론을 재구성
- 문재인 정부는 출범 초기 연방제에 버금가는 자치분권을 약속하고 ‘자치분권 종합계획’에서 ‘주민주권의 실현’을 6대 전략의 하나로 채택함. 그 내용은 주민참여권 보장, 공론조사 주민배심 등 주민참여 공론장 확대, 주민자치회 활성화, 주민직접발안제 도입, 주민소환·주민감사청구 요건 개선, 주민투표 청구대상 확대, 주민참여예산제 확대임
- 2021년 6월 현재
 - 지방자치법에 ‘주민참여권 신설’ : 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써...(주민의 참여권을 강조, 주민자치권이 명시되지 않음)

※ 1949년 지방자치법, 2018년 국회 헌법개정특위 자문위원회위원회 개헌안과 대통령 개헌안에 포함된 ‘주민의 자치권’ 조항에서 후퇴

- 정부가 발의(2020.7.3)한 주민조례발안에 관한 법률안: 주민이 지방의회에 직접 조례안의 제정·개정·폐지를 청구할 수 있도록 함(직접발안은 주민이 발의한 조례안에 대해 주민이 직접 투표로 결정하는 것이므로 정부의 법률안은 간접 발안제)
- 주민자치회 : 작년 12월 국회가 지방자치법전부개정안 의결하면서 주민자치회 조항은 삭제.
- 국민발안에 의한 국민투표 등 직접 민주주의가 보장되지 않는 국민주권이 공허한 메아리에 불과하듯 주민주권 구현이라는 정부의 자치분권 목표 역시 슬로건에 머물고 있는 한계.

⇒ 국민주권도 주민주권도 형해화

□ 읍면동 주민자치회를 넘어 ‘읍면동자치단체화’ 논의를 시작할 때

- 행정안전부는 2013년부터 주민자치회 시범사업 실시. 2020년 6월 현재 ‘협력형 보완모델’로 전국 626개 읍면동에서 시범실시
 - 주민참여예산제와 연계한 마을의제 발굴/ 사회적 협동조합 설립으로 지속적 실행기반 마련/ 주민총회 등 주민공론장 통해 자치계획 수립/ 읍면동장 개방형 공모제나 주민직선제 실시 등 주민자치 역량 발휘나 읍면동의 리더십 변화 사례도 발견됨
 - 그러나 주민자치회 차원을 넘어 읍면동의 자치단체 전환(1956년 읍면 자치의 부활)이 이뤄질 때 명실상부한 주민주권 실현
 - 지방자치법 재개정 필요 사항... 인구 규모 또는 지역 공모를 통해 ‘자치 읍면·동’ 시범지역을 선정하고 시범실시를 시작으로 공론화 시작해야

2. 대의 민주주의를 보완하는 새로운 민주주의 담론

□ 민주주의 평가 척도 변화: 시민의 정치참여와 정치문화, 숙의를 강조

- 전 세계 국가의 민주주의 수준을 평가하는 EIU(Economical Intelligence Unit)의 민주주의 지수(Democracy Index)나 스웨덴 브이템(V-Dem) 연구소의 자유 민주주의 지수(Liberal Democracy Index) 등의 민주주의 척도 변화

- 과거에는 자유롭고 공정한 선거의 주기적인 실시, 즉 절차적 민주주의를 중요 시했으나 현재는 정치참여, 정치문화, 시민의 자유 등 민주주의가 실질적으로 작동하는데 기반이 되는 요소들을 강조하고 민주주의의 다양한 기능들에 초점

※ EIU의 민주주의 지수 측정 요소 : 선거과정과 다원주의(Electoral process and pluralism), 정부 기능(Functioning of government), 정치 참여(Political participation), 정치 문화(Political culture)), 시민의 자유(Civil liberties)

※ V-Dem 자유 민주주의 지수 측정 요소 : 선거(electoral), 자유(liberal), 참여(participatory), 숙의(deliberative), 평등(egalitarian)
(하위지표로 주기적 선거, 사법 독립, 직접 민주주의, 성 평등 등...)

- OECD 회원국의 경우 민주주의 수준이 선거과정과 다원주의 부문에서는 큰 차이가 없는 반면, 정치 참여나 정치 문화 부문에서의 수준 차이가 국가별 민주주의 수준에 영향을 미침. 2020년 기준 한국의 EIU 민주주의 지수는 OECD 37개 회원국 중 20위
- ‘정치 참여’는 참여 민주주의 및 직접 민주주의와, ‘정치 문화’는 숙의 민주주의와 연관돼 있다고 할 수 있음. 특히 ‘정치문화’는 강력한 리더나 전문가에 대한 선호도 및 의존도 낮을수록 높은 점수 획득. 즉 정치가에 대한 ‘팬덤 정치’가 판치게 되면 정치문화 부문의 점수 낮아지고, 정치적 의사결정권이 보다 많은 시민에게 분산될수록 점수 높아짐. 또한 직접 민주주의와 숙의 민주주의의 활성화가 민주주의의 질적 제고와 직결됨

< EIU의 2020 민주주의 지수 >

국가	세계 순위	OECD 순위	점수	선거과정과 다원주의	정부 기능	정치 참여	정치 문화	시민 자유
노르웨이	1	1	9.81	10	10	10	10	9.41
아이슬란드	2	2	9.37	10	8.89	8.89	10	9.41
스웨덴	3	3	9.26	9.58	8.33	8.33	10	9.12
뉴질랜드	4	4	9.25	10	8.89	8.89	8.75	9.71
캐나다	5	5	9.24	9.58	8.89	8.89	9.38	9.41
⋮								
한국	23	20	8.01	9.17	8.21	7.22	7.5	7.94

출처: Democracy Index 2020의 재구성(<https://www.eiu.com/n/>)

- 한국의 경우 선거과정과 다원주의, 정부기능 점수는 높은 반면 정치참여와 정치문화에서 상대적으로 낮은 점수 획득. 시민의 실질적 의사결정권 및 토론을 통한

숙의적 의사결정은 여전히 취약한 현실

- 디지털 기술에 힘입어 온라인을 통한 대규모 참여 및 표결이 가능한 직접 민주주의와 달리, 심도 있는 토론과 성찰적 태도가 필요한 숙의 민주주의는 온라인상에서 한계 노정. 따라서 주민들이 공론장에서 만나 자신의 삶에 직결된 공공정책에 대한 의견을 교환하고 토론을 통해 결정하는 숙의 민주주의 단위는 작으면 작을수록 유리함(읍면동, 통리, 마을 단위)
- 민주주의의 질적 수준이 높은 나라일수록 삶의 질이 높음. 읍면동자치, 마을 자치를 통한 직접 민주주의와 숙의 민주주의 실천!!!

읍·면·동 자치분권의 제도화를 위한 토론편

은재호 한국행정연구원 연구위원

□ 자치분권의 이상과 현실

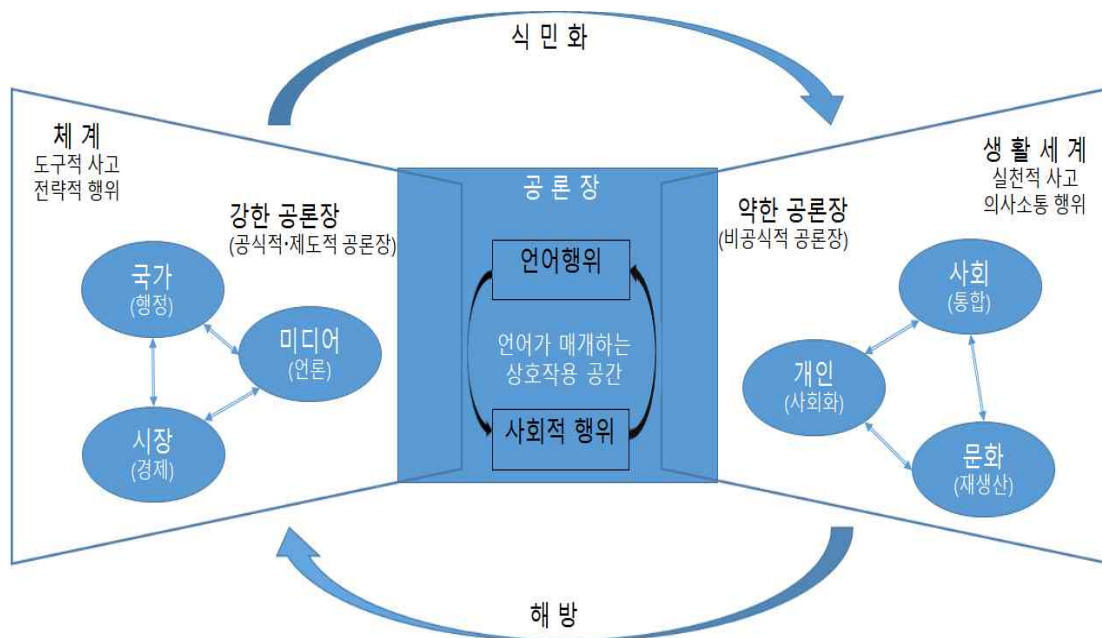
- 한국의 주민자치운동은 읍면동계층에서 새롭게 추진하여 근린자치를 통한 생활자치서비스를 공급하려는 시도로 이어졌으나 김찬동 교수께서 지적하듯이 주민자치에 대한 오해와 정당정치에 의한 합의 미형성, 시민사회의 주민자치에 대한 양분된 진영논리 등으로 인하여, 가시적인 성과를 내지 못하는 게 현실
- 시민사회에 대한 국가의 신뢰와 분리된 시민사회가 국가로부터의 독자성을 확보하려는 제도 구축 노력이 없이는 자치분권 2.0 시대의 개막 즉, 진정한 의미의 주민주권 구현이 어려울 수 있다는 주장에 공감
- 다만, 국가와 시민사회, 시장이 근대국가의 3요소로서 하나가 다른 하나에 대한 자율성을 확보한다고 해서 그것이 서로 무관한 것은 아니라는 데 누구나 동의할 수 있을 것
- 발전국가 모형에 의존한 한국의 성장과정에서 국가와 시민사회의 관계가 왜곡된 것은 사실이나 완전한 독립성과 자율성은 근대국가 어디에서나 허구적 이상일 뿐이고, 독립성과 자율성만큼이나 중요한 것이 상호의존에 주목하는 것이 현실적

□ 지방자치(생활정치)와 국가사무(정당정치)의 매개체는 건강한 공론장

- 주민주권에 입각한 주민자치권이 주민자치의 요체로서 행정참여와 정치참여를 통해 지방을 통치권의 주체로 격상시키고자 하는 시도
 - 자치권은 주민의 생활서비스 공급에 필요한 지방정부를 자유롭게 구성할 수 있는 권리를 포괄하고,
 - 보충성의 원칙에 입각한 자치계층을 상향적으로 구성하게 될 때 주민자치 패러다임에 입각한 지방자치가 구현될 수 있을 것
- 이상의 이론적 논의를 현장에서 구현할 때 직면하는 장애물은 중앙집권적 사고와

- 제도만이 아니라 자치역량, 그 가운데서도 특히 건강한 공론장의 부재와 왜곡
- 공론장은 개인 역량과 제도 역량이 조합해서 만들어지는, 주어진 공동체의 총체적 산물

공론장의 구조와 작동 체계



자료 : 하버마스(1984, 1989b, 1996, 2006)의 종합

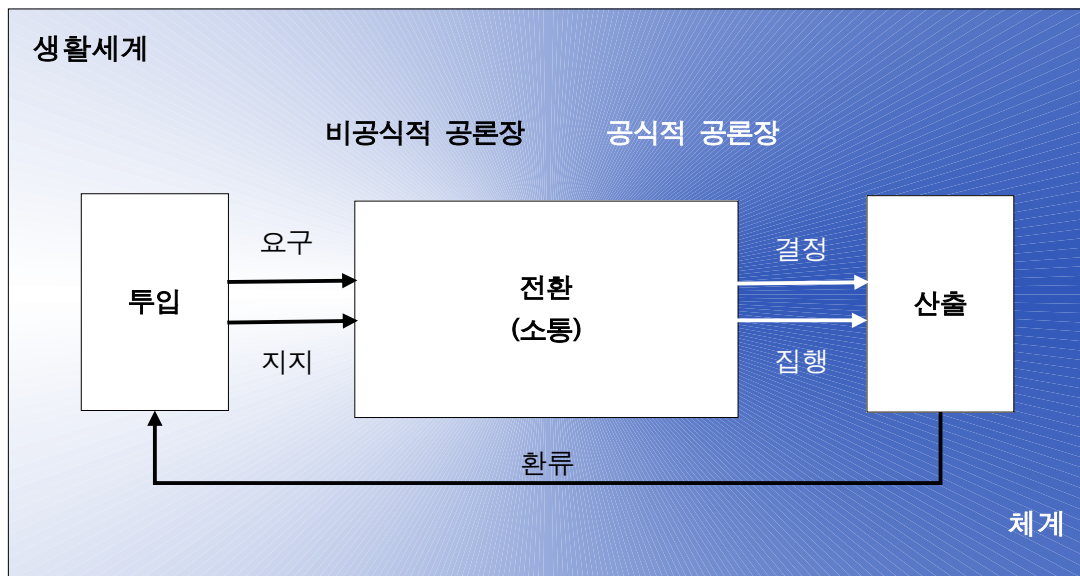
- 하버마스의 표현을 빌리면 체계에 존재하는 강한 공론장과 생활세계의 약한 공론장의 상호작용 과정에서 존재하는 일정한 긴장이야말로 보충성의 원리를 작동하게 하는 원리이자 자치의 보루
- 문제는 ‘어떻게’ 이 건강한 공론장의 형성과 유지할 것인가라는 질문

□ 직접민주주의 마을공화국 전국민회 운동

- 위 질문에 대한 현실적인 고민이 담긴 사회운동이 임진철 박사께서 제안하는 ‘마을공화국’ 운동
 - 전국3500개 읍면동에 직접민주주의 주민자치 마을공화국(마을자치정부-마을기금-마을 代學園)을 분자혁명 구조 방식으로 건설하는 것을 1차목표(최소강령)로 하고, 3500개 읍면동 마을공화국 기초정부+초광역정부(충청권, 호남권 등)+중앙정부가 3중적으로 구성되는 마을연방민주공화국 건설을 2차목표(최대강령)로 설정

- 문제는 활동가와 전문가, 운동가와 행정가의 구분이 모호하다는 것
- 자치분권을 궁극적인 이념적 지향으로 삼는 마을공화국 운동은 ‘통치’를 ‘민치’(시민정치 + 주민자치)로 전환하는 사회운동이자 제도화 운동으로서 입법-사법-행정 기능을 포괄
- 구성원들의 자치역량에 따라 운영 성과가 달라진다는 게 함정

체계이론과 속의정치의 이중 경로 모델



자료 : Easton(1953, 1957)과 Habermas(1996)의 조합

□ 자치역량 개발이 관건

제2세션
읍면동자치단체 및
주민자치회 도입방안

제1 발표

주민자치법제화 관련 쟁점

신용인 제주대 교수

주민자치법제화 관련 쟁점

Date. 2021-5-16

주민자치회 시범사업과 문제점

◆ 주민자치회 시범 사업

- 지방분권법에 근거해 2013년부터 8년 동안 주민자치회 시범사업 실시
- 행정에 예속된 채 행사성·프로그램성 등 일회성 사업을 주로 시행

◆ 주민자치회의 문제점

- 시범사업의 한계
 - 8년이 지나도 아직도 시범사업?
 - 시범사업 꼬리표를 떼기 위해서는 주민자치회를 설치·운영할 수 있는 법률 필요!
- 주민자치의 변질
 - 주민자치는 영미에서 주권재민(主權在民) 실현 위해 발전한 제도
 - 일본의 주민조직 제도 깊은 검토 없이 벤치마킹, 무늬만 주민자치
 - 제대로 된 주민자치를 할 수 있는 제도적 설계 필요!

Date. 2015-10-06

자치란?

◆ 자치의 사전적 의미

- 자치란 자기 일을 스스로 다스리는 것(표준국어대사전)

◆ 자치의 조건

- 스스로 다스리기 위해서는 '자유'가 필요
- 자유는 소극적으로는 '지배로부터 자유', 적극적으로는 '자율(자기입법)'을 의미!
- 자율이란 남의 지배나 구속을 받지 않고 자기가 세운 원칙에 따라 스스로 규제하는 것
- 자기입법이란 자율적 의지에 의해 보편타당하게 규율하는 것

❖ 자치의 핵심은 자기입법이다!

Date. 2015-10-06

주민자치란?

◆ 주민자치의 뜻

- 주민자치는 주민이 주민의 일을 스스로 다스리는 것, 주민의 자기입법!
- 주민이 주체가 되어 주민자치기구를 조직하고 그 주민자치기구가 지역의 공공사무를 결정하고 처리하며 주민은 그 과정에 참여하는 것

◆ 주민자치의 3요소

- 주민이 주체가 되어 주민자치기구를 조직해야
- 주민자치기구가 지역의 공공사무를 결정하고 처리해야
- 주민이 주민자치기구의 결정·처리 과정에 참여해야

Date. 2015-10-06

주민자치 법제화 시도

◆ 정부의 주민자치회 법제화 추진 But 좌절

- 2020년 정부는 지방자치법에 주민자치회 규정 방식으로 추진했으나 국회 심의 과정에서 전부 삭제, 법제화 무산

◆ 2021년 7개 주민자치법안 발의

- 제1안 : 지방자치법에 주민자치회 규정 - 이해식 안, 한병도 안
- 제2안 : 별도 입법(주민자치회법안)- 김두관 안, 김철민 안, 이명수 안
- 제3안 : 지방자치법 근거 규정 + 독립 개별법(주민자치기본법안) - 김영배 안(2개)

* 7개 법안을 통합한 하나의 법안을 마련하지 못하면 그 어느 법안도 통과되지 못하고 법제화가 또 다시 무산될 가능성!

Date. 2015-10-06

핵심 쟁점

- ◆ 주민자치기구 성격
- ◆ 주민자치기구 구성
- ◆ 주민자치기구 회원
- ◆ 주민자치기구 사무
- ◆ 주민참여 방식
- ◆ 주민 공동자산

Date. 2015-10-06

주민자치기구 성격

◆ 지방자치단체 방안

- 읍면동을 지방자치단체로!
- 주민총회, 위원 추천 선발 등은 헌법상 위헌 소지!

◆ 공법인 방안

- 주민자치법의 규율을 받는 특수한 공법인으로 규율!

◆ 자발적 결사체 방안

- 주민자치기구를 자발적 결사체(지역공동체주축조직)으로 이해!

Date. 2015-10-06

주민자치기구 성격

◆ 김철민 안, 이해식 안, 한병도 안

- 주민자치회 성격에 대한 규정 無

◆ 김두관 안, 이명수 안

- 사단법인 가능(김두관 안), 법인 가능(이명수 안)
- 법인 여부 주민 선택으로!

◆ 김영배 안

- 공법인으로 규정

Date. 2015-10-06

주민자치기구 구성

◆ 일률 실시 방안

- 전국적 차원에서 일률적으로 주민자치기구 설치
- 현행 지방자치제도 방식

◆ 주민 선택 방안

- 주민의 선택에 따라 주민자치기구 구성
- 미국의 자치헌장(Home rule) 방식

◆ 자치단체장 설치 방안

- 자치단체장이 주민자치기구 설치

Date: 2015-10-06

주민자치기구 구성

◆ 김영배 안, 이해식 안, 한병도 안

- 주민자치회 구성에 대한 기준과 절차 無
- 김영배 안은 주민총회와 주민자치회를 별도 기구로!

◆ 김두관, 이명수 안

- 통상의 사단법인 설립절차에 준하여 설립하도록 규정
- 주민자치회 창립총회에서 회원 자격 사람 1/3 이상(김두관 안) 또는 과반수(이명수 안) 출석 요구

◆ 김철민 안

- 시장·군수·구청장이 주민자치회 설치

Date: 2015-10-06

주민자치기구 회원

◆ 읍·면·동 주민 모두가 당연히 주민자치기구의 회원이 되는 방안

- 사실상 읍면동자치에 해당

◆ 읍·면·동 주민 중 참여를 원하는 주민만 주민자치기구의 회원이 되는 방안

- 특정 정치세력이 주민자치기구 장악할 가능성

◆ 주민자치회의 위원만 주민자치기구의 회원이 되는 방안

- 현행 주민자치회나 주민자치위원회 방식

Date: 2015-10-06

주민자치기구 회원

◆ 김영배 안, 김철민 안, 한병도 안

- 회원 규정 無

◆ 김두관 안

- 회원 규정 有, 주민등록법상 세대별 대표, 부가가치세법상 사업장 대표

◆ 이명수 안

- 회원 규정 有, 세대별 대표자 1인 원칙

◆ 이해식 안

- 회원 규정 有, 내용 無

Date: 2015-10-06

주민자치기구 사무

- ◆ 통상의 사단법인과 같이 주민자치기구의 업무로 규정하는 안
 - 이명수 안
- ◆ 주민자치기구 업무와 행정사무의 수탁권을 모두 규정하는 안
 - 김영배 안, 김두관 안, 김철민 안, 이해식 안, 한병도 안
 - 김영배 안은 읍·면·동 주민투표권, 조례 개폐청구권, 감사청구권, 예산 편성, 행정사무 평가 사항 심의권, 주요 정책사업 사전 심의권 등 주민에게 광범위한 권한 부여
- ◆ 국가 및 지자체와 사무 배분 전제, 주민자치기구 자치사무 규정하는 안
 - 사실상 읍면동자치

Date. 2015-10-06

주민 공동자산

- ◆ 돈 없는 주민자치 가능할까?
 - 주민이 공동소유하고 자주 관리할 수 있는 공동자산이 없다면 행정 종속 불가피!
 - 공동자산 없이 자치공동체가 활성화 될까? 돈 가는데 마음 가는 것이 인지상정
 - 돈 없는 주민자치는 '빛 좋은 개살구'에 불과!
- 2019년 주민참여예산, 마을만들기 예산 2조 3,000억 원, 전국 읍면동에 고루 배분하면 평균 7억 원 : "읍면동마다 매년 7억 원씩 적립되는 마을기금이 있다면? 그래서 주민 뜻대로 사용할 수 있다면?"
- **현행법상 불가! 국가 및 지자체가 마을기금에 출연할 수 있는 법률 규정 필요!**

Date. 2015-10-06

공동자산 규정

◆ 김철민 안, 이해식 안, 한병도 안

- 공동자산 규정 無

◆ 김두관 안, 이명수 안

- 주민자치회 재산 및 시설 보유 규정
- 기부금, 수익사업 규정

◆ 김영배 안

- 주민자치회 재산 및 시설 보유 규정
- 기부금, 수익사업 규정
- 특수목적 법인 설치 및 운영 규정
- 국가 및 지자체의 출연 규정
- 국·공유재산 우선 매수 내지 무상 사용 규정

Date, 2015-10-06

나랏돈은 국민 소유?

● 나랏돈의 소유자는?

- 2021년 정부 예산 555.8조 원, 2019년 말 기준 국유재산 1,125조 원
- 나랏돈은 주권자인 국민 것, But 정말?
- 소유권 : 물건(돈)을 자기 뜻대로 관리·처분·사용·수익할 수 있는 권리!
- 국민이 나랏돈을 국민 뜻대로 관리·처분·사용·수익할 수 있는가?

● 재정주권의 길

- 이상적인 방법 : 나랏돈을 국민이 직접 관리·처분·사용·수익하는 것
- 혹시 나랏돈의 일부라도 주민이 직접 관리, 처분, 사용, 수익할 수는 없을까?

Date, 2015-10-06

예산 관리 사례

- 예산은 우리 모두의 공동자원, 국가가 관리, But 효율적 관리할까?

- 일자리 예산

- 2021년 일자리 예산 30조 5,000억 원
- 과연 좋은 일자리가 많이 생길까?
- 비판 : 혈세 낭비, 단기 응급처방 불과, 시장 질서 교란, 쯔비기업 양산
- 30조 5,000억 원을 3,500개 읍면동으로 고루 배분하면 읍면동마다 87억 원

- 저출산 대책 예산

- 2006~2020년 16년 간 저출산 대책 225조 3천억 원 사용(2021년 46조 원)
- 출산율 개선 전무, 오히려 악화
- 전문가 진단 : 출산율 제고에 급급한 나머지 단기적 성과에만 매몰된 '정책 실패'
- 40조 3,000억 원을 3,500개 읍면동으로 고루 배분하면 읍면동마다 114억 원

Date, 2015-10-06

새로운 상상

- 국가균형발전 프로젝트?

- 정부는 2019. 1. 29. 향후 5년간 175조 원을 들여 '국가균형발전 프로젝트' 시행 발표
- 과연 균형발전이 될까? 혹시 토건업자와 부동산소유자만 좋은 일이 되지 않을까?
- 175조 원을 전국 3,500개 읍면동에 고루 분배하면 읍면동마다 500억 원의 마을기금 조성 가능, 읍면동마다 500억 원의 마을기금을 주민이 공동소유하고 자주관리한다면 균형발전이 가능하지 않을까?

- 상상의 나라

- 매년 300억 원씩 출연되는 마을기금이 있어 주민 생활에 필요한 기본서비스를 제공한다면?

주민참여 방식

◆ 대의민주주의 중시 모델

- 주민자치기구는 선거로 선출된 소수의 위원들 중심으로 구성 • 운영되어야

◆ 직접민주주의 중시 모델

- 주민자치기구는 주민 모두가 참여하는 최고의사결정기관인 주민총회와 추첨으로 선발된 소수의 위원들의 운영위원회로 구성 • 운영되어야

◆ 기타

- 일반 법인에 준하여 구성 • 운영되어야

Date: 2015-10-06

주민참여 방식

◆ 김두관 안, 이명수 안

- 주민총회, 대표자, 감사 등 규정

◆ 김영배 안

- 주민총회와 주민자치회 별도 기구

◆ 김철민 안

- 주민총회와 자치위원회

◆ 이해식 안, 한병도 안

- 규정 무 ×, 조례 위임

Date: 2015-10-06

결론 1

- ◆ 주민자치기구 성격
 - 공법인 방식 또는 주민 선택권 부여
- ◆ 주민자치기구 구성
 - 주민선택 방안
- ◆ 주민자치기구 회원
 - 주민 전부 회원 방안

Date: 2015-10-06

결론 2

- ◆ 주민자치기구 사무
 - 주민자치기구 업무와 행정사무의 수탁권을 모두 규정
- ◆ 주민 공동자산
 - 김영배 안 또는 김두관 안
- ◆ 주민참여 방식
 - 직접민주주의 중시 방안

Date: 2015-10-06

제2발표

읍·면·동자치의 기본방향과 그 도입의 필요성

안권욱 지방분권경남연대 공동대표

읍·면·동 자치의 기본방향과 그 도입의 필요성

안권욱(지방분권경남연대 공동대표, 전 고신대 교수)

I. 들어가는 말

읍·면·동 수준의 정치·행정적인 우리 삶의 방식 및 형태에 대한 논의가 다시 점화된 것으로 파악된다. 그 논의과정에서 등장한 우리 삶의 방식은 크게 두 형태가 대표적이라 할 수 있다. 그 하나는 ‘읍·면·동 자치’인데, 이는 주로 지방분권전국회의를 중심으로 논의가 이루어지고 있다. 다른 하나는 ‘읍·면·동 주민자치회’인데, 이는 중앙정부와 정치권에서 제시되고 있는데, 최근 시민사회¹⁴⁾에서는 주민자치에 대한 새로운 대안모색을 위한 논의를 이어가고 있는 것으로 언론에서 확인할 수 있다.¹⁵⁾

‘읍·면·동 자치’도, ‘읍·면·동 주민자치회’도 한편으로는 기본적으로 우리의 과도한 현 대의제 정치시스템에 대한 문제인식에서 출발하고 있다. 다른 한편으로, 이들 두 논의는 읍·면·동 정치·행정과정에 주민의 권한을 더 확대·강화하자는 것에 일차적 의의를 두고 있다. 그러므로 이 두 논의는 ‘주민주권의 맥락’에서 우리의 현 정치시스템에 대한 대안으로 제시되고 있는 것이다. 따라서 이 두 논의가 추구하는 기본 가치는 ‘주민주권’이라는 차원에서 그 맥을 같이 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그런데 그 기본 가치를 실현하기 위한 형식적 시스템, 정치행정과정에서 주민의 권한작동방식 등의 차원에서 양자는 뚜렷한 차이가 있는 것이 아닌가한다. 우선, 형식적 시스템 차원의 차이점이다. ‘읍·면·동 자치’는 행정계층인 현 읍·면·동을 자치계층화하고, 준직접민주제의 지방정부를 설치하자는 것이 그 기본 구상이다. 반면, ‘읍·면·동 주민자치회¹⁶⁾’는 현 행정계층의 지위를 지속하고, 주민참여기구로서 주민자치회를 설치하자는 것이 그 기본 설계인 것으로 파악된다. 그러므로 ‘읍·면·동 자치’는 지방자치권이 부여된 정부인데, ‘읍·면·동 주민자치회’는 자치권을 결여하고 있는 현 주민참여예산기구, 도시재생주민협의체 등과 유사한 성격의 주민참여기구이다.¹⁷⁾

14) ‘주민자치법제화네트워크’라는 이름으로 2021년 올해 5월에 조직화되었다.

15) 물론, 중앙정부와 정치권에서 제시하고 있는 내용과는 차별화된 새로운 주민자치 대안을 모색하는 과정에 있는 것으로 알려져 있다.

16) 정부안과 정치권에 의해 제시된 주민자치회법안을 기준으로 하고 있다.

17) 행정안전부 주민자치회표준조례안은 제21조 제2항에서, “.... 주민자치회가 대표적 주민참여기구로서 ... 주민참여예산기구, 도시재생주민협의체 등 주민참여기구를 대체하거나...”라고 규정하여, 주민참여기구

다음은 주민의 권한작용방식 차원에서 차이점이다. ‘읍면·동 자치’에서 주민은 읍면·동의 자치권에 속하는 사항을 직접 결정하는 ‘의사결정자’이다. 이는 직접민주제의 권한작용방식을 근간으로 한 것으로, 주민이 지방의회와 같은 의결기관으로서의 기능을 대신하게 되는 것이다. 반면, ‘읍면·동 주민자치회’에서 주민은 시·군·자치구, 광역시·도 등이 결정해서 추진하는 정책사업의 시행·집행과정에 참여하는 ‘집행참여자’이다. 주민자치회의 주요 사무 중 하나인 수탁사무에서 주민의 역할은 지방정부에서 발주한 용역사업을 특정 민간업체가 수행하는 것과 그 본질에 있어 크게 다르지 않으며, 협의사무에서 주민의 역할은 전문가들의 자문역할과 뚜렷한 차이를 찾기 어렵다. 주민자치회의 주민자치업무에서 주민 스스로 결정할 수 있는 공간이 다른 업무에서 비해 상대적으로 큰 것은 사실이나, 본 업무와 관련한 주민의 결정은 공법상의 구속력을 가진다고 보기 어렵다. 즉, 현 시·군·자치구가 결정한 사항들처럼 행정상의 구속력을 결여하고 있다. 그러므로 ‘읍면·동 주민자치회’는 주민주권강화와 직접적으로 결합하고 있는 대안적 논의 및 구상으로 보기 어렵다.

형식적 시스템의 차원에서도, 주민의 권한작용방식 차원에서도, 주민주권강화와 직접적으로 결합하고 있는 대안적 논의는 역시 ‘읍면·동 자치’ 구상이다. 따라서 본 글에서는 읍면·동 수준의 정치·행정적인 우리 삶의 방식 및 형태에 대한 논의를 ‘읍면·동 자치’를 중심으로 하고 있다.

II. 읍·면·동 자치의 기본방향

1. 보통지방정부의 자치

읍면·동 자치란, 해당 지역 주민들이 보통지방자치단체(local self-government for general purpose)의 법인격을 가진 지방정부를 구성하여, 자기 지역의 공동문제를 자기 부담으로 자기 스스로 결정하여 처리하는 것’으로 정의할 수 있다.

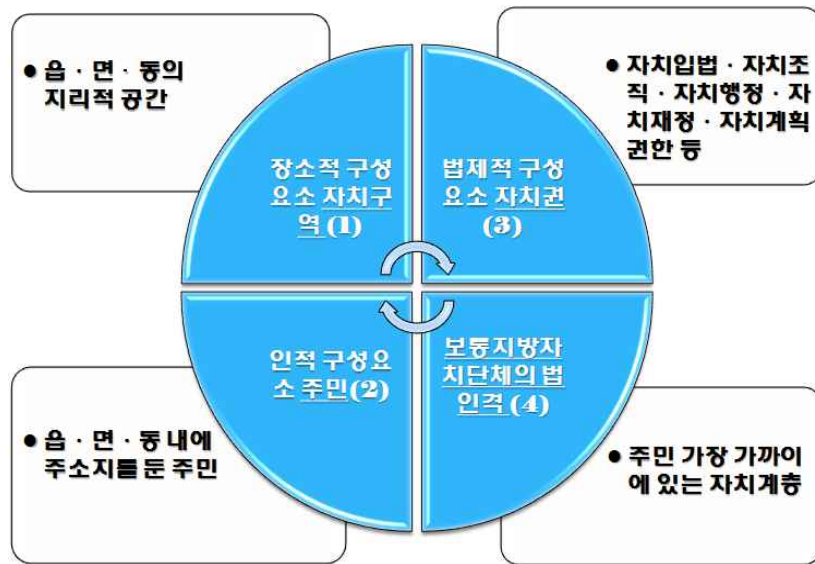
읍면·동 자치는 읍면·동 정부를 통해 이루어지는데, 그 정부는 기본적으로 장소적·인적·법제적 세 요소를 근간으로 다음과 같이 구성하고 있다. 첫째, 장소적 구성요소로서 자치구역은 읍면·동의 지리적 공간을 자치구역으로 하고 있다. 둘째, 인적 구성요소로서 주민은 읍면·동 내에 주소지를 둔 자연인과 법인으로 하고 있다. 셋째, 법제적 구

임을 명확히 하고 있다. 또한 “주민자치회(제2조 1호)란 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직을 말한다.”라고 규정하여, 주민자치활동 강화관련 사항을 결정하는 조직이라기보다는 수행하는 조직으로 명시하고 있다.

성요소로서 읍·면·동의 자치권은 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권, 자치계획권 등을 갖고 있다.

따라서 읍·면·동 자치는 읍·면·동의 지리적 공간을 자치구역으로 하고, 읍·면·동 내에 주소지를 둔 주민을 구성원으로 하여, 그 구역 안의 주민과 사물에 대한 자치권을 가지고 종합자치행정을 하는 보통지방정부로서 주민 가장 가까이에 설치된 자치계층이다.

<그림 2-1> 읍·면·동 자치의 구성요소 및 개념



2. 준직접민주제의 자치

읍·면·동 자치는 준직접민주제로 특징지을 수 있다. 이는 특히, 자치기관과 주권자인 주민에게 부여된 의결권한의 대상적 범위에서 찾을 수 있다. 읍·면·동 자치의 주요 기관은 의결·감사·집행기관 등 3개 기관이다.

우선, 의결기관이다. 읍·면·동 유권자전체를 의결기관으로 하고 있다. 유권자전체는 의결기관으로서 읍·면·동 자치권한에 속하는 모든 주요한 사항을 직접 결정한다. 그 의결의 대상적 범위는 자치입법·조직·행정·재정·자치계획 등 자치관련 모든 주요 사항이며, 원칙적으로 제한이 없다. 이는 지방의회가 있는 경우, 즉 지방의회를 설치한 경우에도 자치관련 모든 주요 사항은 주민이 직접 결정하게 된다.¹⁸⁾

다음은, 감사기관이다. 사무회계감사위원회를 감사기관으로 설치하고 있다. 사무

18) 읍·면·동의 규모가 일정규모 이상으로 큰 경우 또는 주민의 결정으로 지방의회를 설치할 수 있겠지만, 지방의회의 일차적 기능은 의결기능보다는 집행기관의 견제·감시 기능에 놓여 있다.

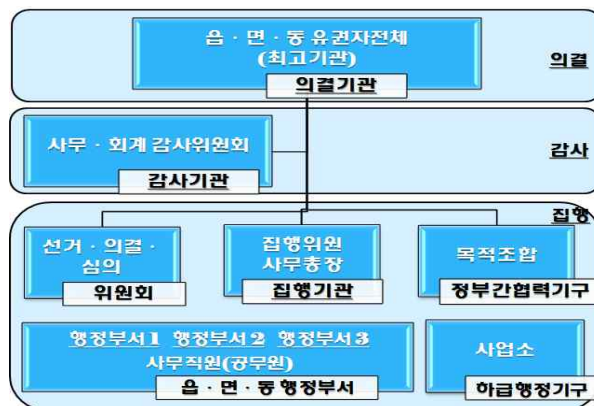
회계감사위원회는 주민의 직접 선거에 의해 선출구성된다. 그 핵심기능은 읍·면·동의 사무와 회계에 대한 사항을 조사·분석·평가하여 주민들에게 보고하는 것에 두고 있다. 그리고 그 사무·회계감사보고를 근간으로 주민은 읍·면·동 사업·행정과 회계를 직접 승인하게 된다. 그러므로 사무·회계에 대한 최종적 승인권한은 주민에게 있고, 감사위원회의 기능적 권한은 읍·면·동의 사무·회계운영에 대한 조사·분석·평가에 있다. 따라서 사무·회계 감사과정 역시 직접민주제를 근간으로 하고 있는 것으로 규정할 수 있다.

그 다음은, 집행기관이다. 집행위원과 사무총장으로 집행기관을 구성하고 있다. 여기서 집행위원은 읍·면·동 단체장·행정부서의 장 등 다수의 인사로 하고 있으며, 이들은 주민대표기관으로서 주민의 직접 선거에 의해 선출구성하고 있다. 이러한 집행위원의 구성방식은 위원회유형의 정부와 유사하다. 이들 집행위원의 주된 기능은 주권자인 주민에 의해 결정된 사항을 집행·실행하는 것에 있다. 또한 주민의 직접결정 대상이 아닌 사항 즉, 주민에 의해 위임된 사항에 대한 결정권한 역시 행사하게 된다. 그런데 단체장을 포함한 집행위원은 주민의 결정으로 명예직 신분이거나 선출직 공무원의 신분으로 직무에 임하게 된다. 여기서 명예직 신분이란, 직업으로서 그 직무를 수행하는 것이 아니므로, 급여가 없으며, 활동비만 지급된다는 것을 의미한다. 물론, 읍·면·동의 인구규모가 크고, 그 직무가 복잡한 경우, 주민의 결정으로 선출직 공무원의 신분을 고려할 수 있을 것이다.

사무총장은 행정전문가로서 일차적 기능은 집행위원들을 보좌하고, 행정공무원의 업무수행을 전문기술적 차원에서 지휘하는 것에 있다. 사무총장은 집행위원들의 추천에 의해, 역시 주민의 직접 선거에 의해 선출·설치하고 있다. 그리고 사무총장의 신분은 임기제 공무원으로 설치하고 있다.

각 행정부서·사업소 등의 사무직원은 지방공무원 신분의 직업공무원으로 하고, 각 읍·면·동 정부가 그 사무직원을 임용하고 있다.

<그림 2-2> 읍·면·동 자치의 기관·기구



3. 주민직접결정의 자치

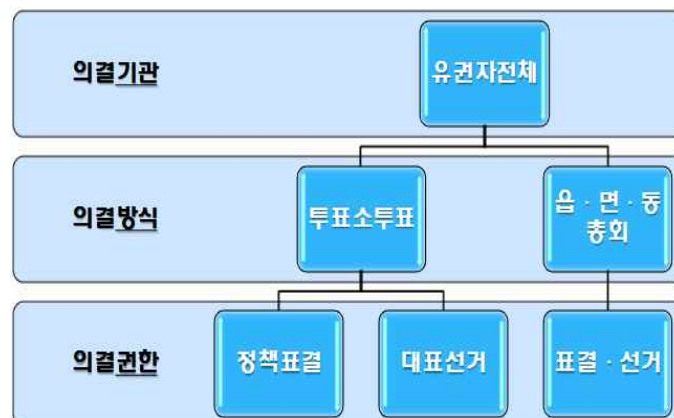
1) 직접결정 방식

읍·면·동 자치의 대표적 특징은 주권자인 주민 특히 유권자전체가 최고의 자치기관인 의결기관으로서 기능을 수행한다는 점에 있다. 그 의결기관으로서 주민의 기능수행방식은 크게 두 가지 제도적 방식에 의존하고 있다. 그 하나는 ‘투표소투표’이고, 다른 하나는 ‘읍·면·동 총회’이다. 즉, 이 두 방식을 수단으로 주민들은 읍·면·동 자치의 주요 사항들을 직접 결정하게 된다.

우선, 투표소투표이다. 투표소투표는 유권자전체가 의결기관으로서, 투표를 통해 읍·면·동 정부의 의사를 직접 결정하는 직접민주제의 제도적 수단이다. 이는 주민이 투표소의 투표행위를 통해 한편으로, 읍·면·동 정책을 최종적으로 직접 표결하여 결정하고, 다른 한편으로 대표자를 직접 선출하여 읍·면·동 정부 각 기관을 구성하는 ‘주민의결권 행사’를 의미한다. 따라서 투표소투표는 읍·면·동 정부의 ‘투표소직접민주주의’로 정의할 수 있다.

다음은 읍·면·동 총회이다. 총회는 주민들이 특정 공간에 집합하여 개최되는 유권자전체총회를 의미한다. 이 총회 역시 읍·면·동 정부의 의사를 주민이 직접 결정하는 직접민주제의 제도적 수단이다. 여기 총회에서도 주민은 한편으로 정책을 최종적으로 직접 결정하고, 다른 한편으로 대표자를 직접 선출하여 읍·면·동 정부의 각 기관을 구성한다. 따라서 총회는 읍·면·동 정부의 ‘총회직접민주주의’로 정의할 수 있다.

<그림 2-3> 읍·면·동 정부 의결기관으로서 주민의 의결권한 행사방식



2) 투표소투표를 통한 정책표결대상 · 주민의결권한

투표소투표에서, 주민에 의한 정책표결대상은 원칙적으로 읍·면·동 자치와 관련한 모든 사항이다. 다만, 정책표결대상을 의무적 주민표결대상, 임의적 주민표결대상으로 구분·설치할 필요가 있다. 그 표결대상을 예시적으로 제시하면 다음과 같다.

우선, 의무적 주민표결이다. 의무적 주민표결은 자치법규, 재정·재산, 자치구역, 읍·면·동 정부간관계, 주민발안 등을 그 대상으로 하고 있다. 첫째, 자치법규의 주민표결은 읍·면·동 자치와 관련한 모든 법규의 제정·개정·폐지 사항이 그 대상이다. 즉, 주민표결대상은 읍·면·동 자치기본법규를 비롯한 자치사무·행정·조직·재정·계획 등 읍·면·동 자치권한에 속하는 자치법규의 제정·개정·폐지 사항을 포함하고 있다. 둘째, 재정·재산의 주민표결은 지출예산(일정금액 이상 신규반복 지출예산¹⁹⁾), 공유재산(일정금액 이상의 취득·매각·교환), 건설계약 승인(일정 이상의 계약금액) 등의 사항을 그 대상으로 하고 있다. 셋째, 자치구역의 주민표결은 읍·면·동 자치구역의 분할·합병·경계변경을 그 대상으로 하고 있다. 넷째, 읍·면·동 정부간관계의 주민표결은 목적조합을 비롯한 읍·면·동 정부간관계의 기구에 가입·탈퇴 등과 관련한 사항을 그 대상으로 하고 있다. 다섯째, 주민발안과 관련한 사항 역시 의무적 주민표결 대상으로 하고 있다.

다음은, 임의적 주민표결이다. 임의적 주민표결은 읍·면·동 정부 및 집행위원회에 의해 제안된 사항, 읍·면·동 총회에 의해 제안된 사항 등을 그 대상으로 하고 있다.

<표 2-1> 주민이 투표소투표를 통해 직접 결정하는 정책표결대상 예시

구분	표결영역	표결대상 예시
원칙	자치영역 전반	읍·면·동 자치의 권한에 속하는 모든 사항
의무적 표결대상	자치법규	읍·면·동 자치기본법규를 포함한 자치법규의 제정·개정·폐지 사항
	재정·재산	지출예산, 공유재산의 취득·매각·교환, 건설계약 승인
	자치구역	읍·면·동 자치구역의 분할·합병·경계변경
	정부간의 관계	목적조합 등 읍·면·동 정부간관계의 기구에 가입·탈퇴
	주민발안	주민발안 사항의 결정
임의적 표결사항	읍·면·동 정부·집행위원회에 의해 제안된 사항	
	읍·면·동 총회에 의해 제안된 사항	

19) 총회에서 결정하는 지출예산 보다 그 예산규모가 큰 예산은 투표소투표의 주민표결로 결정한다.

3) 읍·면·동 총회를 통한 정책표결대상·주민의결권한

읍면동 총회에서, 주민에 의한 정책표결대상은 원칙적으로 투표소투표에서 주민표결로 결정하지 않아도 되는 읍면동 자치의 모든 정책사업제도와 관련한 사항이다. 그 표결대상을 예시적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 재정·예산과 관련한 표결은 읍면동 조세의 징수세율, 예산승인, 결산승인, 지출예산승인(일정금액 범위의 신규·반복 지출예산²⁰⁾), 중기재정계획승인 등의 사항이 그 대상이다.

둘째, 공유재산과 관련한 표결은 공유재산(일정금액 범위의 취득·매각·교환), 읍면동 정부기업의 주식매각(일정 수준이상의 주식자본), 건설계약 승인(일정범위의 계약금액) 등의 사항을 그 대상으로 하고 있다.²¹⁾

<표 2-2> 주민이 읍·면·동 총회를 통해 직접 결정하는 정책표결대상 예시

표결영역	표결대상 예시
원칙	투표소투표에서 주민표결로 결정하지 않아도 되는 모든 사항
재정·예산	읍·면·동 조세의 징수세율, 예산·결산승인, 지출예산승인, 중기재정계획승인
공유재산	공유재산의 취득·매각·교환, 읍·면·동 정부기업의 주식매각, 건설계약 승인

4) 읍·면·동 정부 자치기관 선출·구성의 주민권한

읍면동 정부의 자치기관은 투표소투표, 읍면동 총회에서 선출 구성된다. 첫째, 투표소투표에서 선출되는 자치기관은 읍면동 정부의 집행위원, 사무·회계감사위원회 위원 등이다. 둘째, 총회에서 선출되는 자치기관은 읍면동 정부의 사무총장, 선거관리위원, 의결위원회위원, 사업소의 장 등이다.

20) 투표소투표의 주민표결로 결정해야 하는 지출예산 규모는 총회 표결에서 제외하고 있다.

21) 공유재산, 주식매각, 건설계약승인 역시 투표소투표의 주민표결을 요구하지 않는 사항은 총회에서 표결한다.

Ⅲ. 읍·면·동 자치 도입의 필요성 및 효과

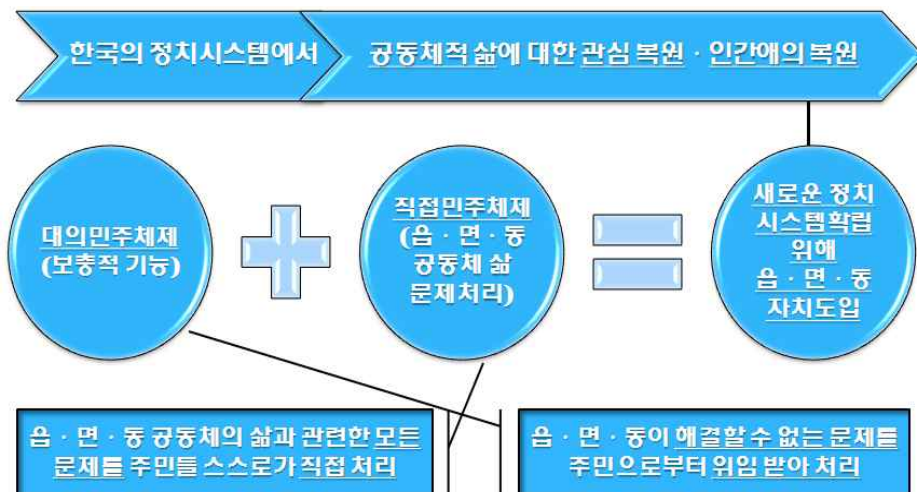
1. 정치시스템에서 공동체적 삶에 대한 관심·인간애의 복원을 위해

읍면동 자치의 도입은 우리 정치시스템에서 ‘공동체적 삶에 대한 관심 복원·인간애의 복원’을 위해 필요하다. 이는 무엇보다 대의민주체제를 근간으로 하고 있는 현 한국 정치시스템에서 민주성·효율성 등의 기능적 한계를 보완하기 위한 ‘이원적 민주정치시스템의 확립’을 요구하고 있다.

첫째, 여기서 이원적 민주정치시스템이란, 현 대의민주체제와 공동체적 직접민주체제가 상호 유기적으로 결합한 시스템이다.

둘째, 여기서 직접민주체제는 읍면동 공동체의 일상적 삶과 관련한 문제들을 처리·해결하는 기능을 수행한다. 그리고 대의민주체제는 읍면동 공동체가 해결하기 어려운 문제를 보충적(Subsidiarität)으로 지원하는 기능을 수행하고 있다. 대의민주체제는 시·군·자치구, 광역시·도, 중앙정부 등이 여기에 해당하며, 읍면동 자치 공동체가 이들 대의민주체제의 정치행정과정에 적극적으로 참여함으로써, 양자는 기능적으로 분리된 것이 아니라, 상호 유기적으로 결합하며 공존하고 있다.

<그림 2-4> 읍·면·동 자치 도입의 필요성



2. 읍·면·동 자치의 구조적 특성과 그 효과

이러한 대의민주체제·직접민주체제의 읍면동 자치, 이들 간의 상호 유기적 기능관

계 확립은, 대의민주체제 단독정치시스템에 비해 상대적으로 많은 정치행정상의 긍정적 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 그 긍정적 기대효과는 읍면동의 자치구조 자체에 내제되어 있는 다양한 장점 요인에서 출발하고 있다.

둘째, 읍면동 자치의 구조적 특성은 무엇보다 ‘작은 자치규모’, ‘가까운 자치계층’, ‘직접결정 자치형태’ 등으로 요약할 수 있다. 이들 각각의 구조적 특성이 이끌어내는 읍면동 자치의 효과는 <그림 2-5>와 같다.

1) 작은 자치규모와 자치구성원의 동질성효과

우선, ‘작은 자치규모’이다. 읍면동 자치의 작은 자치규모에서, 일차적으로 자치구성원의 동질성 효과를 기대할 수 있다. 이는 무엇보다 물리적 공간의 차원에서 읍면동 자치가 마을을 중심으로 이루어지기 때문이다. 마을이란 공간이 어떤 곳인가? 마을은 개인에게 있어, 애정을 기초로 한 운명공동체(Communities of Fate)인 공동사회(Gemeinschaft)의 의미가 가장 큰 공간이다(Hirst, 1994: 50~56). 이 운명공동체 인식은 Rousseau J. J.(1762)가 사회계약론에서 말하는 "공공의 이익을 지향하는 시민의 일반의사형성"을 용이하게 한다(Cole G. D. H. 2008). 그리고 이 운명공동체 인식은 읍면동 공동체문제를 우리 모두의 문제로 받아들임과 동시에 우리 모두가 공동으로 해결해야 할 문제로 인식하게 된다는 것이다.

그런데 정치단위나 자치단위의 인구규모가 큰 경우, 시민과 정부 사이에 자기들의 이익만 추구하는 정당, 이익집단 등 중간조직이 존재하게 됨으로써, 일반의사형성이 어렵고, 갈등이 심화증폭 될 수밖에 없다. 즉, 각자의 이익·이해를 기준으로 합리적 선택을 추구하는 선택공동체(Communities of Choice)의 이익사회(Gesellschaft)에서는, 문제를 각각 다르게 이질적으로 인식하거나 각자의 이해관계 중심으로 문제를 인식하게 된다.

물론, 오늘날 한국의 도시지역이건, 농촌지역이건 상관없이, 공동사회의 성격이 상당부분 상실된 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고, 마을은 아직도 개인에게 있어 각자의 가정이 있는 회복·치유의 의미가 남아 있는 곳이다(Forrest, R, & A. Kearns, 2001: 2125-2143). 즉, 마을의 의미는 개인에게 있어, 여전히 일상의 스트레스와 긴장을 치유하고, 이웃과 꾸밈이 없는 대면접촉을 하는 소중한 곳으로 다가오고 있다.

2) 가까운 자치계층과 현지성효과

다음은, ‘가까운 자치계층’이다. 읍면동 자치의 주민 인접성에서, 우리는 현지성 효과를 기대할 수 있다. 이는 물리적 공간의 인접성보다는, 문제 사안에 대한 인접성 즉, 문제 가까이에 있음으로 인한 문제의 깊은 이해수준에서 읍면동 자치의 효과를 기대할 있다는 것이다.

읍면동에서는 발생한 문제의 직접적 원인은 물론이고, 그 배경적 원인 또한 잘 파악하고 있다. 따라서 읍면동 자치단위에서는 그 문제해결의 대안조치 등의 방법 또한 잘 알고 대응하는 것을 기대할 수 있다.

뿐만 아니라, 문제 사안에 대한 깊은 이해수준은 그 해결과정에서 각 읍면동마다 자기들에게 알맞은 혁신적이고 창의적인 대안 및 처방조치로 이어질 수 있다. 따라서 읍면동 자치에서는 공동체적 삶의 문제가 보다 더 효율적으로 처리되는 혁신적 창의성을 기대할 수 있다.

반면, 주민과 먼 거리가 있는 자치계층이나 중앙정부의 경우, 문제 사안을 직접적으로 경험하지 못함으로써, 문제의 사안자체에 대한 이해도가 낮은 것은 물론이고, 문제인식의 심리적·정서적 거리감 역시 크다(Chandler J. A., 2008; Smith J. T., 1951). 따라서 혁신적 창의성에 기초한 적절한 문제의 해결을 기대하기 어렵다.

3) 직접결정의 자치형태와 민주적 효율성효과

그 다음은, ‘직접결정 자치형태’이다. 읍면동 자치의 주민 직접결정의 자치형태에서, 민주적 효율성 효과를 기대할 수 있다. 이는 무엇보다 자기들의 문제를 자기들의 책임 하에 스스로 결정하기 때문에 기대할 수 있는 것이다.

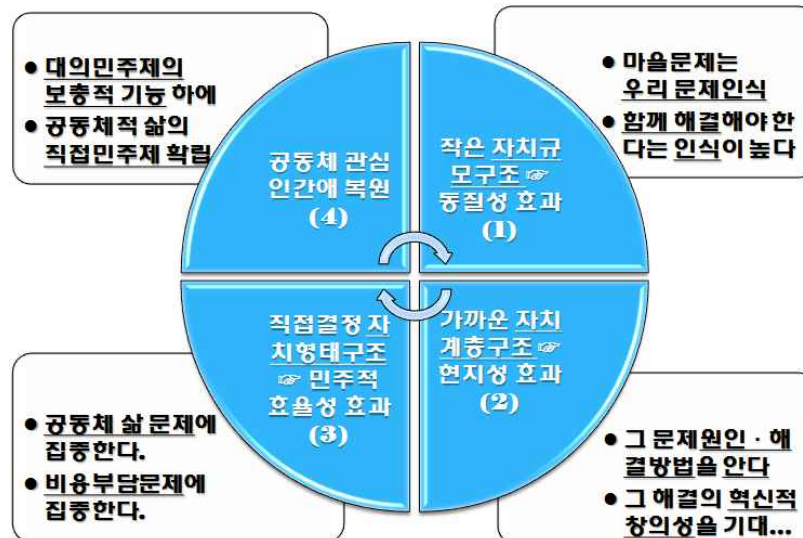
주민 직접결정체제에서, 문제해결의 결정과정은 문제의 사안자체 즉, 공동체적 삶의 문제해결 방안에만 집중하게 된다. 뿐만 아니라, 문제해결에 소요되는 비용을 스스로 부담하기 때문에 보다 더 경제적 효율성에 집중하게 된다. 따라서 주민 직접결정의 자치형태에서는, 주민 스스로 자기들에게 알맞은 정책서비스 즉, 자기선호에 알맞은 정책을 결정할 수 있을 뿐만 아니라, 경제적 효율성도 기대할 수 있다.

이러한 주민 직접결정 형태의 읍면동 자치에서는, 대의민주체제에서 발생하는 여러 다양한 정부실패(government failure)문제 및 비효율의 문제를 해결할 수 있다. 즉, Downs A.(1957)가 주장하는 ‘유권자의 정보부족·정보처리능력 한계와 결합한 공직자의 자기 이익극대화(eigene Nutzenmaximierung)문제’, 파킨슨법칙(Parkinson's Law)에서

지적하고 있는 ‘공공기능수행의 업무량과는 무관하게 발생하는 정부규모의 팽창·거대화 문제 및 예산낭비’, Niskanen W. A.(1971)가 밝히고 있는, ‘관료들의 개인적 효용 및 편익증대와 정부예산극대화 문제’ Raicy·Backoff·Levine(1976)가 주장하는 ‘법적·제도적 메커니즘에 의존한 공공영역의 비용절감·효율성제고 인식결여 문제’, ‘문서주의·책임전가 문제’ 등 수많은 문제들을 주민 직접결정 형태의 마을자치에서는 해결하고 있다.

또한 Ostrom E.(2009; 2005)이 주장하는 ‘전문화된 공공서비스 제공방식이 오히려 서비스제공 효율성 저하와 함께 질 저하로 이어지는 ‘서비스 역설(service paradox) 문제’를 읍·면·동 자치에서는 주민 직접결정 방식을 통해 해결할 수 있다.

<그림 2-5> 읍·면·동 자치의 구조적 특성과 그 효과



이러한 읍면·동 자치의 구조적 특성에서 비롯하는 여러 다양한 정치행정상의 긍정적 효과는 무엇보다 스위스 게마인데(Gemeinde)자치, 미국 뉴잉글랜드지역의 타운(Town)자치 등의 사례가 입증하고 있다.

우리 읍면·동 수준의 게마인데자치에서 특히 유권자전체를 의결기관으로 하고, 국민투표·국민발안 제도를 주·연방 대의민주체제와 결합하고 있는 스위스는 세계 최고 수준의 국민행복과 번영의 나라이다. 스위스는 글로벌인재경쟁력(GTCI)에서 2013년부터 2020년까지 8년간 연속 부동의 세계1위의 자리를 유지하고 있으며, 국가경쟁력 역시 세계 최고의 나라²²⁾이다. 또한 스위스는 2010년부터 2020년까지 평균 실업률은 2~3%

22) 2013년부터 2017년까지 5년간 연속 세계1위의 자리에 있었으며, 2020년 세계3위의 국가경쟁력을 유지하고 있다.

로 실질적으로 실업이 없는 나라이며, 국민 1인당 GDP²³⁾ 역시 세계 최고 수준에 있다. 스위스는 국민이 세계에서 가장 행복한 나라들 중 하나이다. 유엔 지속가능발전해법네트워크(UN SDSN)의 2020년 세계행복보고서(World Happiness Report)에 의하면, 2017년부터 2019년까지 3년간의 시간적 범위 내에서 스위스 국민의 행복지수는 7.560인데, 이는 북유럽국가인 노르웨이(7.488), 스웨덴(7.353)을 앞서고, 영국(7.165), 독일(7.076), 미국(6.940) 등을 뚜렷하게 앞서고 있는 지수이다.

IV. 맺음말

본 글에서 제시하고 있는 ‘읍면동 자치’ 제안에 대해 ‘우리의 현 실정을 고려하지 않은 지나치게 앞서가는 구상’이라는 비판이 있을 수도 있을 것이다. 그 비판은 대부분 현 정치행정시스템과 읍면동의 자치구상, ‘양자 간의 간극’이나 ‘정치·제도권의 태도’ 등에서 출발한 것이 아닐까한다. 즉, ‘현 시스템과 제안된 자치구상 간의 간극이 큰 것이 아닌가?’ 그래서 ‘정치·제도권에서 그 자치구상을 수용하지 않을 가능성이 높은 것이 아닌가?’라는 실현가능성과 관련한 우려에서 이런 저런 비판이 있을 수 있다는 생각이다. 그런데 실현가능성의 맥락과 연결된 현실 인식은 낮은 개혁의지 또는 우리 현실에 대한 낮은 문제인식 등에서 비롯한 것이 아닌가 한다. 실현가능성의 맥락과 결합한 현실은 개혁과정에서 우리가 극복해야할 과제의 현실이지, 우리 문제의 현실이 아니다.

우리나라는 3050클럽회원국²⁴⁾ 중 하나로서 세계가 인정하는 수준의 물질적 풍요를 이룬 나라이다. 그럼에도 불구하고, 우리 국민의 행복수준은 2017년~2019년 세계 61위 수준에 머물고 있고, 정부신뢰수준은 2013년~2019년, 20%~30%대 수준으로 아주 낮은 상태에 있다. 지나친 대의민주제 하에, 주권자인 국민은 대표자선출 외에 중앙정치나 지방자치의 주요 결정과정에 직접참여가 배제됨으로써, 헌법상 공화국의 의미를 실재 정치행정과정에서 찾아보기 어렵다. 이것이 우리의 현실이다.

이러한 문제들을 우리의 현실로 인식한다면, 직접민주제를 근간으로 하는 읍면동 자치는 가급적 빠른 시일 내에 도입되어야 한다는 생각이다. 동시에 지방자치에서 뿐만 아니라, 중앙정부의 정치행정과정에 국민발안과 국민투표 제도 역시 도입되어야 할 것이다.

23) 2019년 룩셈부르크(114,408달러)를 제외하면, 스위스의 개인당 국민소득(81,948달러)이 세계에서 가장 높다(한국은행).

24) 이는 1인당 국민소득 3만 달러이상, 인구수 5천만이상의 요건을 갖춘 나라이다. 2021년 현재 일본, 미국, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 한국 등 7개 국가이며, 이들 7개국은 일정수준의 물질적 풍요와 국가 경쟁력을 갖춘 나라로 평가하고 있다.

참고문헌

- 안권욱(2019), 스위스의 마을자치: 알트도르프 게마인데와 크로이츠링엔 시의 사례를 중심으로, 「2019년 한국지방자치학회 동계학술대회 논문집」, 한국지방자치학회.
- 안권욱(2016), 스위스 게마인데총회제도와 운용사례: 게마인데 시르나흐와 레겐스베르그를 중심으로, 「2016년 한국지방정부학회 동계학술대회 논문집」, 한국지방정부학회.
- 안성호(2005), 「분권과 참여 - 스위스의 교훈」, 도서출판 다운샘.
- 이기우·안권욱(2021), 「스위스의 지방분권과 자치」, 서울시.
- 이기우·안권욱 외(2020), 「사·군·자치구 위상재정립과 마을자치 도입방안 연구」, 전국시장군수구청장협의회 정책연구(2020-2).
- Chandler, J. A.(2008), Liberal Justification for Local Government in Britain : The Triumph of Expediency over Ethics, Political Studies(56): 355~373.
- Cole, G. D. H.(2008), The Social Contract Jean-Jacques Rousseau, Cosimo Inc., New York.
- Downs A.(1957), An Economic Theory of Democracy, New York, Harper & Row.
- Forrest, R, & A. Kearns(2001). Social Cohesion, Social Capital and the Neighborhood. Urban Studies, 38(12): 2125-2143.
- Hirst P.(1994), Associative Democracy, London, Policy Press.
- Niskanen, W. A.(1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Aldine Publishing Co.
- Ostrom, E.(2009), A Long Polycentric Journey. Annual Review of Political Science, 13: 1-23.
- Ostrom, E.(2005), Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economics, (Discussion Paper 2005/01. EDGI and UNU - WIDER).
- Parkinson, C. N.(1957), Parkinson's Law, Boston, Houghton Mifflin.
- Rahey, H. G., H. Backoff & C. H. Levine(1976), Comparing Public and Private Organizations, Public Administration Review, Vo. 36, March/April, pp.233-371.
- Smith, J. T.(1951), Local Self Government and Centralization, UK: London.

토론문

서명갑 서울 노원구협치회의 민간의장

실질적 주민자치의 실현을 위한 제언

서명갑 서울 노원구협치회의 민간의장

1. 조례 관련 사항(노원구 조례 - 2018제정, 2019 개정, 2020개정)

- 주민자치회를 동단위로 두고 있음 : 노원구의 경우 1개동의 인구수가 평균 28,420명 수준으로 주민자치회 구성인원 50명(0.18%)으로 의사소통과 대표성의 문제가 있음. 좀 더 작은 생활권 단위의 자치회 구성 운영도 검토할 필요가 있음.(예를 들면 인구의 일정 비율 기준을 반영하여 지역의 규모와 사정에 맞게 자율적으로 구성으로 하는 방안도 검토해 볼 필요가 있음) 대표성과 폭넓은 주민 의사의 반영을 위해 주민총회 회의 성립과 의결 정족수를 확대 규정할 필요도 있음.
- 조례의 경과조치(주민자치위원 우선선발)에 따라 기존 주민자치위원회 인원 위주로 구성됨에 따라 구성원의 다양성이 부족함. 기존 주민자치위원회의 인적구성과 운영방식 답습의 한계를 노출.
- 조례 중 추첨 없이 2회 연임 가능(최장 6년) 조항이 있어 다양한 주민 참여기회가 부족함.(서울시 표준조례 권고안은 1회 연임 가능. 조례가 아닌 구속력 있는 법제화가 필요함)
- 자격 요건이 만18세 이상(20년 개정)으로 연령 계층별 대표성 강화를 위해 연령을 더 낮출 필요가 있다고 판단됨. 일부의 운영세칙에 주민총회 참가자격을 15세 이상으로 한 곳도 있음.
- 감사를 주민자치회 위원 중 호선하는 방식은 객관성과 중립성의 문제가 있음.
- 자치 단체와의 관계조항에서 지원 등을 할 수 있다고 함으로써 구속력이 부족함. (주민자치회가 행정 의존적이 될 수 있는 소지가 있음)
- 구의원이 해당 지역 주민자치회의 당연직 고문이 되는 조항(20년개정)은 주민자치회가 정치적 선전의 장이 될 수 있으며 회의 진행 등에도 비효율적임. 주민자치회의 참여는 논의와 의제발굴 그리고 사업의 실행과정에서의 참여가 필요하지 고문으로서의 참여가 필요하지 않음.

*. 전반적으로 조례제정과 개정 과정에서 일반 주민의 의견 수렴이 부족하였으며 기

존의 주민자치회와 구의회 중심의 조례제정 및 개정으로 내용에 여러 문제점이 나타나고 있음.

2. 사업추진 관련 사항

- 시범사업 추진은 결과적으로 주민차치 사업의 추진 목적에 부응했다기 보다 오히려 시혜의 보편성에 반하는 결과를 가져옴.
동별 시행시기가 다름으로 인한 문제로 사업의 수혜를 차별받고 있을 뿐만 아니라 늦게 시행된 지역은 새로운 사업의 추진에 밀려 사업목적달성에 실패하고 있음.
사업의 추진을 위한 사업에 그치는 경우가 많다.
- 주민자치 추진단이란 조직에 의한 사업추진으로 자칫 주민자치회가 전문 활동가적 시각으로 추진되지는 않는지 고민해야.
- 매뉴얼과 예산을 무기로 하는 확장된 신 관치형 자치회의 모습 노출됨. 자발적 참여 주민은 적고 행정과 동원된 주민이 많은 모습이다.
- 일정 등 모든 계획이 행정 중심으로 이루어지고 있음. 이는 예산 집행의 문제와 연계된 문제로 사업추진 자체에 초점을 맞춘 추진 계획이 필요.
현재 1~2개월의 기간에 마을 의제를 발굴하고 총회를 하는 사례가 많다.
(숙의 과정을 통한 사업의 구체화와 실질화가 부족함)
- 자발적 참여를 권유하면서 자율적 집행 권한은 주지 않음.
- 주민자치회의 발굴 의제와 협치, 주민 참여예산 제도에 의한 발굴 의제가 중복 또는 유사한 경우가 많음. 구 단위의 사업 의제와 동 단위 사업 의제를 분리하고 의제발굴 단위를 조정하여 종합적인 검토가 요구됨.
- 노원의 경우 동 자치예산 제도 시행 중(동별 2억)으로 주민자치의 책임성을 위해 긍정적으로 작용하길 기대함. 반면 자칫 선출직 단체장의 선심성 예산 집행과 정치적 목적 달성을 위한 수단으로 될 가능성도 있음.

3. 주민자치 법제화 관련 의견

- 시범사업은 하지 말고 전면시행이 답이다. 주민 스스로 만들고 해결해 나갈 때 제대로 된 주민자치가 이루어진다.
- 주민자치 본래의 목적 실현을 위해 원칙적 방향에 대한 사회적 합의를 담아내되 구체적 방식 등은 지역의 여건과 주민의사에 맞게 자율적으로 만들어 갈 수 있는

근거를 마련했으면.

- 주민자치기구(현 주민자치회)의 성격은 지방자치단체로 해서 실질적 결정권과 집행권을 가져야한다. 주민자치회가 상당 부분의 재정집행권을 갖고 집행력을 행사해야 책임성을 담보할 수 있다.
- 주민자치기구의 구성문제는 주민의사의 최종적 의결기구로서의 주민총회와 주민총회가 위임한 사항에 대한 사업 집행과 주민총회에 부의할 계획의 수립 등을 수행할 주민자치회를 별도 기구화하되 점진적으로 주민참여가 확대되고 일상화되면 생활권역별 주민총회방식으로 전환하는 방안도 검토가 요구됨.(권역별 주민총회의 대표로 전체회의 구성도 하나의 방안이 될수 있음.)
- 주민자치기구 구성원은 모든 주민이 주민자치기구의 회원이 되어야 하며 앞서 언급한 바와 같이 운영상 현실적 상황을 고려 주민총회의 구성원은 모든 주민으로 하되 주민자치회는 현행 주민자치회의 위원으로 구성운영 하는 방식이 필요함. 향후 앞서 언급한 생활권역별 주민총회 및 주민자치회 구성과도 연계하여 추진할 필요가 있음.

***. 주민자치제의 실현을 위해서는 기존의 제도를 활용한 현실적 실현을 위한 적극적 참여와 개선이 요구됨. 지금의 제도가 부족하고 싫어도 참여해서 지키고 고쳐나가자!**

종합토론

토론문

김두현 수성구의회 의원

김준식 지방분권세종회의 상임공동대표

이승철 대구대 교수

윤희철 광주광역시지속가능발전협의회 사무총장

최창용 KDI 국제정책대학원 교수

읍면동 자치는 주민자치의 이상향?

김두현 수성구의회 의원

1. 들어가는 말

- 구의원의 역할은 무엇인가?
 - : 구의 의결기관의 구의회에 속한 의원
 - : 구청의 행정에 대한 견제와 감시, 예산의 심의 의결, 행정사무감사, 구 조례의 재개정
- 주민들의 구의원에 대한 일반적인 인식
 - : 동네 일꾼, 마을심부름꾼, 대민 봉사하는 사람
 - : 구정에 바쁘죠(?)
- 읍면동자치의 부재로 인한 이중적 지위
 - : 근린자치정부의 부재로 인해 읍면동 단위에서 선출한 대표성을 가진 사람으로 그 지역의 주민을 대표해서 다양한 행정적 문제(민원)를 해결해야 하는 역할 부여
- 구의원으로 구의 행정 및 정책, 예산과 관련해서 견제하고 감시하며 제안해야 하는 고유의 역할을 가짐
- 현재 포괄하고 있는 지역이 기초의회 의원으로서는 너무 규모가 큼
(상동, 중동, 두산동 5만여명)

2. 읍면동자치의 필요성

- 주민들의 가장 가까이에서 생활과 밀착된 문제의 파악과 해결에 효능
 - : 안권욱 대표의 글에서 보듯이 작은 자치규모로 인해 공동체 문제를 스스로의 문제로 받아들이고 문제의 원인에 대한 깊은 이해와 해결방안에 대해서도 잘 알고 있을 가능성이 높다.
- 스스로 문제를 파악하고 해결하며 책임지는 자치의 본질에 적합
- 또한 현재의 기초자치단체는 자치라는 본질을 구현하기에는 너무 큰 규모이며 민주주의의 발전을 위해서도 근린생활단위에서 주민들이 스스로의 문제를 해결하는 과정에서 민주적 리더쉽과 팔로쉽을 훈련해야 함

3. 읍면동자치의 구체적인 제도화와 관련해 몇 가지 검토해야할 지점

- 주민이 주민의 일을 스스로 다스리기 위해 신용인 교수님은 자치의 핵심이 자기 입법이라고 하였는데 전적으로 공감하며 또한 예산의 배정과 예산수립권, 재정주권이 필요
- 주민자치회는 주민자치의 본질에서 볼 때 자치기구라고 볼 수 없다는 진단에 공감
- 현재의 읍면동 단위를 그대로 시군구 아래 자치기구를 구성할 것인가? 아니면 새롭게 근린자치정부의 행정단위를 정할 것인가? 다시 말해 주민자치의 적절한 규모는 어느 정도로 할 것인가?
- 읍면동의 집행책임자와 의회 구성 등은 직접 선거로 선출한다고 했을 때 정당과의 관계 문제는 어떻게 할 것인가? 정당 공천 문제를 어떻게 할 것인가?
- 읍면동 총회의 구성요건은 모든 주민이라고 했을 때 어느 정도 참석을 해야 유효한 총회로 인정할 것인가?
- 읍면동의 자치권은 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권, 자치계획권이라고 했는데 읍면동자치사무의 구체적인 배분은 어떻게 할 것인가? 읍면동에서 자치를 통해 결정할 행정사무는 어떤 것이 좋을까?

4. 읍면동자치 실시에서 몇 가지 고려해야 할 사안

- 주민들의 스스로 자치를 시행할 수 있는 자치역량이 있는가? 근린자치정부를 구성할 수 있는 주민역량이 있는가?
- 지역유지가 주민자치기구의 중심적 역할을 할 우려, 풀뿌리 민주주의의 왜곡 가능성
- 주민들과의 이해가 충돌할 때 갈등해결의 주체와 과정을 어떻게 할 것인가?
: 주차문제, 쓰레기 문제 등
- 민주성과 공공성이 충돌되었을 때 절제와 조정 기능을 할 수 있는냐의 문제
: 학교 통학로 설치 문제, 장애인 보호구역 설치 문제 등
- 결국 마을공화국, 읍면동자치, 풀뿌리 민주주의, 직접 민주주의라는 꿈과 이상의 현실화는 제도의 세밀한 설계와 함께 자치역량의 강화가 필수적

읍면동자치 도입방안 토론회

김성호 자치법연구원 부원장

I. 읍면동자치 논의 배경

안권욱교수께서는 ‘읍면동 자치’ 실시방안에 대하여 현 읍면동 행정계층을 자치계층화하는 방안과 ‘읍면동에 주민자치회를 설치하는 방안을 제안하고 있다. ‘읍면동 자치정부’는 지방자치권을 가진 주민자치기구이나, ‘주민자치회’는 주민자치기구가 아니라 주민참여기구에 불과하다고 정의하였다. 우리나라에서는 현재주민자치 활성화 한다면서 읍면동자치 부활은 배제하고 주민자치회 설치 법제화를 추진하고 있어 정책의 우선순위를 바로 잡을 필요가 있다.

II. 읍면동자치 부활이나, 주민자치회 설치냐?

안권욱교수는 주민자치 활성화를 위한 방안으로 주민자치회 설치보다는 읍면동자치부활을 제안하고 있다.

읍면동자치부활의 근거로서 첫째, 읍면동은 마을 단위에서 구성원의 동질성 효과를 기대할 수 있으며, 둘째, 읍면동이 주민 가장 가까이 있어 현지성 효과를 기대할 수 있고, 셋째, 주민들이 자기 문제를 자기책임으로 결정하여 민주적 효율성 효과를 기대할 수 있다는 점을 들고 있다.

김찬동교수는 주민이 주권자로서 행복추구를 위하여 폴리스(polis)의 정치에 참여하는 것을 인간의 행복이라고 하였다. 이러한 점에서 읍면동자치를 어떻게 제도화 할 것인가에 대하여 주민자치위원회의 본질적 요체는 ‘주민참여’에 불과한 것으로서 ‘자치’라는 개념을 덧붙였기 때문에 오히려 실질적인 읍면동자치로 나아가는 길을 막게 된다고 우려하였다. 진정한 지방자치는 지방정부를 자유롭게 구성할 수 있는 권리를 주민이 가질 수 있어야 한다. 이 점에서 근린생활공간에 해당하는 읍면동이나 통리이든 혹은 아파트단지이든 주민들이 근린자치정부를 구성할 수 있는 자치권이 부여되어야 한다. 그리고 그 자치의 방식도 총회방식이든 대의제 방식이든 주민들이 자기입법을 통하여 선택할

수 있어야 할 것이라고 본질적인 문제를 제기하고 있다.

읍면동을 기초지방정부로 만드는 것은 규모의 경제면에서 비효율적이라는 비판에 대해서는 인구규모만을 기준으로 보면, 한국의 읍면동의 평균 인구가 14,852명이므로 프랑스의 기초지방정부 Communes이 36,658개로서 평균 1,797명이고, 독일의 11,313개의 Gemeinden는 7,140명이다. 미국의 경우도 35,886개의 municipality와 township이 평균 8,746명 정도이므로 우리나라의 읍면동 인구규모가 외국 기초지방정부 인구규모보다 가장 크다는 점에서 읍면동자치부활의 정당성을 강조하였다. 주민주권을 강화하고, 주민자치 활성화를 위해서는 주민자치의 규모를 근린자치규모에 맞추어 읍면동이 아닌 ‘통·리’나 ‘아파트단지’를 계층으로 하는 것도 고려할 수 있다고 제안한 점은 매우 창의적이다.

다만 읍면동 규모의 근린자치정부에는 자치권을 부여하고, 행정관료제를 철수시켜야 할 것이라고 했는데 읍면동에 근무하는 공무원을 철수하자는 의미인가?

또한 읍면동자치 부활을 지방자치법에 근거를 두자는 의미라면, 시군구 실정에 맞게 조례로 설치근거를 두는 것을 어떻게 생각하시는지 궁금하다.

특히 주민자치회 시범실시와 서울형 주민자치모델과 관련하여 여전히 관치적 패러다임을 벗어나지 못했다는 평가에 유의할 필요가 있다. 과거의 주민자치위원회와 마찬가지로 서울형 주민자치회사업의 경우에도 주민자치지원단의 사업을 위탁받는 민간조직이 새로운 관변조직이 될 개연성이 있다는 지적은 주민자치위원회의 한계를 보여준다는 점에서 읍면동자치의 부활이 정도라는 점을 일깨워 주었다.

신용인교수님은 주민자치회 시범사업의 문제점과 주민자치기구의 성격, 구성, 회원, 사무, 주민참여방식, 공동재산 등 쟁점을 잘 정리하여 주었다. 주민자치회 시범사업의 문제를 해결하기 위해 읍면동자치의 부활을 대안으로 채택하는데 대한 입장을 묻고 싶다.

임진철이사장님은 제대로 된 민주주의 정치를 위해서는 전국 3,500개 읍면동에 직접 민주주의 주민자치 마을공화국을 건설하고 마을기금을 조성하는 것을 제안하셨다. 읍면동 근린자치정부의 재정은 주민이 세금형태로 부담하면 되는데 구태여 기금을 조성해야 할 필요가 있을까? 상급 정부로부터 재원을 이전받는다면 주민자치 취지에 부합되지도 않고, 기금조성과 사업결정 관련 주민간 새로운 갈등요인이 되지는 않을까 우려된다.

또한 3,500개 읍면동 마을공화국 기초정부+초광역정부(충청권,호남권등)+중앙정부가 3중적으로 구성되는 마을연방민주공화국 건설을 제안하였는데 그러면 시군자치구를 자

치계층에서 폐지하는 것인가? 시군자치구 폐지 사유를 알고 싶다.

Ⅲ. 주민자치회 설치 법률안에 대한 총평

그동안 제안된 주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안은 주민자치의 활성화와 주민의 민주적 참여의식 고양을 위하여 발의되었다.

그런데 법안 내용은 주민자치회 설치와 사업과 회원을 위한 법이지 주민의 의무, 그리고 참여 확대를 위한 주요사항이 반영되어 있지 않았다.

더욱이 모든 주민자치회의 법적 성격을 법인으로 규정하면서도 주민에게는 발언권만 부여하고, 회원에게만 의결권을 부여한 것도 주민자치 활성화 내지 민주적 운영과 배치된다.

또한 모든 주민자치회를 법인으로 설치하도록 의무화 한 것은 주민자치회가 자치적으로 할 수 있는 사업수요도 다양하고, 지역마다 편차가 크고 역량도 다르다는 점을 고려하면 반드시 법인화할 필요는 없으며, 자율적 선택에 맡기는 것이 바람직 할 수 있다.

주민자치회를 법인화할 바에는 프랑스의 꼬문, 독일의 게마인데, 일본의 정촌처럼 법적으로 읍면동 단위에 기초지방정부를 제도화하는 것이 타당하다고 본다. 역사적으로 검증된 읍면동자치제도가 있음에도 불구하고 법적 성격도 모호한 주민자치회, 주민과 회원의 권한과 책임을 달리하는 제도는 예상하지 못하는 부작용과 지방자치를 훼손하는 기제로 작용할 우려가 크다.

Ⅳ. 진정한 주민자치, 읍면동자치 부활

2018년 국회 개헌특별위원회 자문위원회 개헌안에서는 입법권의 귀속주체를 국민 또는 주민으로 하고, 그 행사는 국민 또는 주민이 직접 행사하거나 대표기관인 국회 또는 지방의회에 위임하여 행사하도록 주민주권 원리를 반영하였다.

주민자치회 회원의 의결로 규약을 만들면, 회원에게만 적용될 뿐이다. 따라서 진정한 의미에서의 주민자치기구가 될 수 없다. 주민자치회가 읍면동의 대표성을 가지려면, 의사결정과정에 마을 주민 모두가 참여할 권리를 가지고 재정책임을 부담할 수 있어야 하고, 자치입법권도 부여받아야 한다.

주민자치의 활성화와 마을사업에 주민이 자발적으로 참여하고 책임지는 것이 이 법의 목적이라면, 주민자치회 설치가 아니라 읍면동 지방정부 부활을 추진하는 것이 제도 도입 취지에 부합된다.

「올바른 주민자치」 어떻게 실현할 수 있나!

김준식 지방분권세종회의 상임대표

1. 한국의 주민자치 역사

우리나라는 1949년 7월 4일 제헌국회에서 지방자치법을 제정하였다. 이 법에서는 서울특별시장과 도지사는 대통령이 임명하고 시, 읍, 면장은 지방의회가 선출하도록 하였다. 그러나 이승만 정부는 치안을 이유로 이 법의 시행을 미루어 오다 한참 전쟁 중인 1952년에 와서 시, 읍, 면 선거를 했다. 그러나 이승만 정부는 1958년에 지방자치법을 개정하면서 시, 읍, 면장을 임명제로 바꾸었고, 그 후 1961년 5, 16쿠데타로 집권한 박정희 정부는 지방자치를 전면 중단하였다. 그 후 1991년 3월 26일 기초지방의원 선거를, 같은 해 6, 20일 광역의원선거를 해 지방의회를 재구성했다. 그리고 1995년 6월 27일 김대중 정부 시절 선거를 통해 자치단체장을 선출함으로써 명실공히 한국의 지방자치제를 부활하였다. 그러나 1958년 폐지된 읍, 면, 동 선거는 부활하지 못해 지방자치는 부활하였으나 주민자치는 부활하지 못하고 단체자치만 있을 뿐 주민자치는 없는 현실이 되어버렸다. 그 결과 읍, 면, 동사무소는 주민자치 행정을 하기보다는 행정의 말단 기관으로 전락하면서 단순히 민원행정, 주민 감시, 주민동원의 기능만 담당해 왔다.

1998년(김대중 대통령 임기) 국무총리실과 행정자치부는 2002년까지 읍·면·동을 폐지, 주민자치센터로 전환하기로 했다. 정부는 이후 주민자치센터는 읍·면·동의 업무 가운데 인감, 팩스민원, 사회복지업무 등 증명서 처리 업무만 맡고 그 외 일체의 업무는 시, 군, 구에 이관하거나 민간에게 위탁 처리하기로 했다. 그리고 주민자치센터는 지역공동체 의식 함양, 영농활동 지원, 주민복지, 시민문화 생활 및 평생교육 지원, 생활 정보제공, 복지시설의 기능 등을 담당하게 했다.

2000년대 초 행정자치부는 기초지방자치단체인 시, 군, 구가 사무와 인력조정 및 주민자치위원회 구성 등에 관한 자율권을 갖게 하는 '읍·면·동 기능전환 보완지침'을 마련하였다.

노무현 정부는 '주민 생활 서비스체계 혁신사업'을 통해 동사무소를 주민 생활, 복지 사업 등의 전달 핵심기구로 재편하였고 2007년에는 동사무소의 명칭을 '주민센터'로 바꾸어 주민 참여공간으로 만들었다.

2010년(이명박 대통령)에는 '지방분권 및 지방 행정 체제 개편에 관한 특별법'을 통해 행정구역 개편 및 대도시 특례, 시군통합의 기준 및 개편, 그리고 읍·면·동 내 주민 자치회의 설치 및 운영에 관한 규정이 마련되었다.

2017년 문재인 대통령은 취임하자마자 「자치분권 로드맵」을 발표하고 연방제에 버금가는 강력한 지방자치와 지방분권을 실시하겠다고 하였다. 2018년 9월 11일에는 대통령 소속 자치분권위원회는 「자치분권 종합계획(안)」을 발표했다.

이 계획은 '우리 삶을 바꾸는 자치분권'이라는 비전과 더불어 '주민과 함께 하는 정부, 다양성이 꽃피는 지역, 새로움이 넘치는 사회'라는 목표 아래 6대 추진전략 및 33개 과제로 구성됐다. 앞서 2017년에 발표했던 자치분권 로드맵에서는 '풀뿌리 주민자치 강화'라는 항목이 목표 「연방제에 버금가는 강력한 지방분권」 제 ④ 항목으로 들어갔던 데 비해 「자치분권 종합계획」에서는 6대 전략 33개 과제 중 추진전략 1번으로 주민 주권 구현이 들어갔다. 이는 주민 주권과 주민자치를 자치분권 과제의 최우선 목표로 선정했다는 큰 의미를 지닌다.

이렇듯 문재인 정부는 주민자치 구현을 정책의 최우선에 두었지만 4년이 지난 지금에 와서 보면 그 결과가 무엇인지 잘 보이지 않는다. 오히려 문재인 정부 훨씬 이전인 2010년(이명박 대통령)에 시작한 '지방분권 및 지방 행정 체제 개편에 관한 특별법'과 '읍·면·동 내 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 규정'에 의해 시작되었던 「주민자치회」 시범 실시만 계속하고 있다.

결과로 보면 주민자치에 관한 한 과거 정부도 마찬가지지만 문재인 정부도 아무것도 한 게 없다.

2. 주민자치 무엇이고, 왜 해야 하나

오늘 컨퍼런스에서 김찬동, 임진철, 신용인, 안권욱 네 분의 ‘읍면동 주민자치 실현을 위해서’와 ‘읍면동자치단체 및 주민자치회 도입 방안’에 대한 발제에는 주민자치가 왜 필요한지? 현재 주민자치회 시범 실시가 어떻게 진행되고, 어떤 결과를 낳고 있는지, 진정한 주민자치가 무엇이고, 왜 주민자치를 우리가 실시해야 하는지에 대해 잘 정리되어 있다.

김찬동 교수는 ‘주민자치는 주민들이 주권성을 가지고 자치하고자 하는 공간을 스스로 정하고, 그 공간 속에 필요한 자치 관리의 공공서비스를 확정하고, 그것을 공급할 수 있는 근린 자치정부를 구성하여야 한다.’라고 하였다. 전적으로 공감한다.

안권욱 교수는 ‘읍면동 자치는 준 직접민주제로 특징지을 수 있다. 이는 특히, 자치 기관과 주권자인 주민에게 부여된 의결 권한의 대상적 범위에서 찾을 수 있다. 읍면동 자치의 주요 기관은 의결·감사·집행기관 등 3개 기관이다. 읍면동 자치의 도입은 우리 정치 시스템에서 ‘공동체적 삶에 관한 관심 복원·인간애의 복원’을 위해 필요하다. 이는 무엇보다 대의 민주 체제를 근간으로 하는 현 한국 정치 시스템에서 민주성·효율성 등의 기능적 한계를 보완하기 위한 ‘이원적 민주정치 시스템의 확립’을 위해 읍면동자치는 ‘주민 직접 결정 자치 형태’가 되어야 한다’라는 주장에도 적극적으로 공감한다.

특히 김찬동 교수는 ‘자치 관리의 기본단위는 공동체 단위여야 할 것이고, 만일 도시화로 인하여, 그 공동체 관리의 동질성이 확보된다고 하면, 공동체 자치 구역의 통합과 합병을 통해, 도시자치 관리가 필요할 것이다. 또 도시화되는 공간에서는 공동체적 삶보다는 구역주민으로서 원자화된 주거생활을 하게 되어, 도시정부에 의한 관리가 더 현실성이 높은 공간관리가 될 수 있다. 물론 이 경우에도 도시정부 구역 내의 커뮤니티 공간 단위의 자치 관리가 가능할 수 있는 구조를 만들어주고, 도시정부는 그러한 커뮤니티 관리의 메타 관리를 하는 정도로 행정관리방식이 전환되어야 할 것이다. 이러한 논리를 구체화해 적용하고 있는 공간이 아파트단지 관리방식이다.’라고 하였다. 수년 동안 아파트 입주자대표회의 경험하고 있는 나로서는 전적으로 공감한다.

아파트 공동관리 주체인 **아파트 입주자대표회의**의 대표들은 주민의 직선으로 뽑힌다. 대표성이 확보된다. 관리소장과 직원(20명 ~50명)을 스스로 선출할 수 있는 조직권과

인사권이 있다. 아파트 관리와 수선을 위한 예산(수십억 원)을 스스로 정하고 집행할 수 있는 집행권을 갖고 있다. 게다가 아파트 내 부녀회, 도서관 운영회, 취미 모임 등 동호회를 조직 관리하고 문화 행사 등도 기획 진행한다. 그런 데 비해 현재 읍면동 주민자치회 위원들은 스스로 신청해서 추천방식으로 뽑히다 보니 주민 아무도 그들을 대표로 인정해 주지 않는다. 동 직원의 조직권은 물론, 동 단위 각종 사업에 참여하거나 결정할 아무런 권한이 없다. 그야말로 동정 자문위원, 내지 임명직 동장의 행정을 돕는 자원봉사대 수준이다. 그러니 현행 주민자치회는 관내 아파트입주자대표회 수준의 자치도 못 하고 있다.

2. 이제부터는 주민자치 실현을 위한 시민운동이 필요하다.

문제는 주민자치 왜, 무엇을 해야 하는가? 는 우리가 잘 정리 하였는데 어떻게 거기에 도달할 수 있느냐? 가 남은 문제다. ‘왜? 무엇을?’ 에 대한 대답이 학자들의 몫이라면 어떻게 거기에 도달하는가는 시민운동의 몫이다. 이는 민주주의 개념설명과 어떤 민주주의 제도가 바른가를 정리하는 것이 연구자들의 몫이라면 실재 민주주의를 쟁취하는 행위는 언제나 시민들의 투쟁인 것과 같은 논리이다.

해방 이후 지금까지의 민주화 운동은 권력의 정통성이 없는 군부정권, 권위주의 정권에 대항하는 물리적 저항운동이었다면 이제부터는 민주주의를 시민들의 삶의 영역에 안착시켜가는 지방자치, 주민자치 실현이 새로운 민주화 운동이자 제2의 민주화 운동이다. 결국, 민주주의는 풀뿌리 시민들의 민주시민 의식과 민주화 운동 때문에 발전해 간다. 그래서 지방자치, 지방분권, 주민자치, 국가 균형발전의 필요성을 시민들에게 적극적으로 홍보하고 정부와 지방자치단체에 요구하는 시민운동이 필요하다.

우선은 오늘과 같은 컨퍼런스를 통해 주민자치가 왜 필요하고 어떤 주민자치가 바른 주민자치제도인지 명확하게 정리하는 것이 필요하다. 시민(민중)들은 학자들과 달리 여러 가지 이론 논쟁보다는 잘 정리된 모범답안을 요구한다. 물론 그 모범답안은 절대 진리일 수 없으므로 계속 연구하고 토론하고 수정할 필요가 있다. 그러나 일정 시점에서 모범답안이 있어야 시민의 합의가 가능하고 그 합의가 주민자치 시민운동의 동력이 된다.

시민운동은 비전, 목표, 조직, 전략, 운동 방법, 운동자금이 있어야 한다. 주민자치 실

현을 위한 운동도 이런 시민운동의 요건을 갖춘 풀뿌리 시민단체가 주축이 되어야 한다. 그리고 전국의 주민자치회(3,401개) 위원들이 함께하면 큰 동력이 될 수 있을 것이다. 여기서 지방 4단체(광역, 기초 정부와 의회)는 지방분권 운동의 동지는 될 수 있을지 몰라도 주민자치운동의 동지는 되기 힘들다. 이는 중앙정부와 국회가 지방분권운동의 동지가 될 수 없는 것과 같은 이치이다. 특별한 예외는 있을지 몰라도 지방 4단체는 주민자치운동의 상대가 될 가능성이 크기 때문이다.

시민들의 자유와 평등, 복지를 담보하는 민주주의는 하루아침에 주어진 게 아니다. 따라서 민주주의 종착점인 주민자치도 하루아침에 성숙할 수는 없다. 민주주의와 주민자치는 저절로 다가오는 것들이 아니라 시민들의 투쟁을 통해 쟁취하는 것이기 때문이다. 그 성숙한 민주주의와 주민자치는 그 과정을 통해 사람들의 의식이 변하고 제도가 만들어지고, 온몸으로 익혀가는 과정과 시간이 필요하다. 역사에 도약이 없듯이 민주화도 도약은 없다.

토 론 문

이승철 대구대학교 교수

읍·면·동 자치 도입방안 모색을 위하여 발표하여 주신 ‘주민주권실현과 읍면동자치’라는 김찬동 교수님의 논문을 보고 자치에 대해 많은 공부가 되었습니다. 특히 논문에서 제시하고 있는 주민참여와 주민자치의 개념적 정의에 대한 논의는 중요한 의미를 가진다고 생각합니다. 이러한 논의는 왜 주민자치가 필요하며 어떠한 방향으로 주민자치가 실행되어야 하는 가를 제시해 줄 수 있기 때문입니다. 이 연구에 대한 개인의 견은 다음과 같습니다. 첫째, 적절한 공동체자치구역의 범위와 규모는 어느 정도라고 생각하십니까? 둘째, 도시정부 구역 내의 커뮤니티 공간단위 행정관리방식의 사례로 아파트단지관리방식을 제시하고 있습니다. 구체적으로는 ‘공동주택관리법’의 핵심인 ‘입주자대표회의’에 의한 자치시스템이 적합하다고 주장하셨습니다. 그렇다면 자치시스템의 핵심인 입주자대표회의의 구성이 가장 중요한데 현실적으로 입주자대표회의의 구성과 운영이 효율적으로 수행되고 있는가에 대한 견해입니다. 셋째, 근린자치정부를 구성할 수 있는 역량의 여부에 따라 자치관리를 선택하거나 혹은 관치를 허용해야 된다고 주장하셨는데 그렇다면 자치관리의 역량여부를 어떻게 판단하는가 입니다. 교수님의 논문이 주민자치에 대한 개념을 이해하고 어떻게 근린자치제도를 도입해야 하는가에 대한 방향을 제시하고 있다는 점에서 매우 의미있는 논문이라고 생각합니다.

임진철 이사장님의 ‘왜 직접민주주의인가 ? 어떤 마을공화국인가? -마을로 간 촛불민주주의와 전국민회운동-’이라는 발제문은 정치적 관점에서 왜 주민자치가 필요한 것인가를 제시하고 있는 것이라고 생각합니다. 이 발제문에 대한 개인의견은 다음과 같습니다. 첫째, 1:9:90% 헬조선신앙반제사회=>1:39:60%적정성장자유안정성공평사회=>초록문명생명사회/Eco-dream Society(탈성장자유행복사회,네오샤먼문명사회,네오수렵채취문명사회등)에 대한 논리(혹은 근거)는 어떻게 나온 것입니까, 둘째, 제대로 된 민주주의에 대한 개념이 무엇이며, 제대로 된 민주주의와 이들 제도(추첨제와 선출제의 양원제, 시민배심원제, 자치경찰제 등)들의 관련성은 무엇인지에 대한 구체적인 설명이 필요하다고 생각합니다.

신용인 교수님이 발표에 주신 ‘주민자치법제화 관련 쟁점’에 대한 논문은 주민자치법 제화를 위하여 고려해야 할 중요한 6가지 핵심쟁점(주민자치기구의 성격, 구성, 회원, 사무, 주민참여방식, 주민 공동자산)에 대해서 2021년 현재 발의한 7개의 주민자치법안을 비교하고 바람직한 주민자치법안의 방향을 제시한 의미있는 논문이라고 생각합니다. 이 논문에 대한 개인의견은 다음과 같습니다. 첫째, 주민자치법을 제정하기 위해서는 정부의 주민자치회 법제화 무산에 대한 논의가 선행되어야 한다고 생각합니다. 이러한 논의를 통하여 법제화의 문제점을 고찰하고 실현가능한 대안을 제시할 수 있기 때문입니다. 둘째, 주민자치법제화에 대한 핵심쟁점 6가지(성격, 구성, 회원, 사무, 방식, 공동 자산)에 대해 7개의 주민자치법안 발의(안) 내용을 구체적으로 비교하여 각 법안의 차이점과 공통점이 무엇인지를 분석하고 결론에서 이를 토대로 바람직한 법제화에 대한 구체적인 방안을 제시하는 것이 적절하다고 생각합니다.

안권욱교수님이 발표에 주신 ‘읍·면·동 자치의 기본방향과 그 도입의 필요성’에 대한 논문은 읍·면·동 자치의 정의와 구체적인 실천방안을 제시하는 의미있는 논문이라고 생각합니다. 이 논문에 대한 개인의견은 다음과 같습니다. 첫째, 읍·면·동의 범위와 규모가 어느 정도가 적합하다고 생각하십니까, 둘째, 자치입권법은 어떻게 수행되는 것입니까, 셋째, 주민자치를 시행하는 국가 중 스위스를 제외하고 한국의 규모와 상황이 유사한 국가의 사례가 있다면 소개 부탁드립니다.

감사합니다.

토론문

윤 희 철
광주광역시 지속가능발전협의회
(도시·지역개발학 박사)

□ 문제의식

- 최근 지방자치법이 개정되었지만, 실제 자치의 내용은 얼마나 반영되어 있는가?
 - 관습적으로 자치와 거리가 멀었던 우리의 일상이 단순히 상위법 하나 바뀌었다고 자치의 시대가 열렸다고 말할 수 있는지 의문
 - 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(이하 지방분권법)에 ‘주민자치회’의 기능과 구성을 일부 언급하고 있을 뿐 주민자치회의 법적 근거도 빈약한 상황에서 읍면동자치를 논하기 어려움
 - 최근 개정된 지방자치법도 나름 의미는 있지만, ‘주민자치’는 단 한번도 언급되지 않고 있고, 주민을 단순히 행정 행위의 수혜자로만 보는 피동적 사고에 머물러 있음
- 그럼에도 불구하고 마을의 자치는 중요하고, 자치를 통해 일상의 변화가 시작되어야 함
 - 일상의 주민이 행복한 사람을 영위하기 위해서는 자치가 무엇보다 중요하고, 우리 마을(동네)의 문제를 해결하는 기본 바탕이 되는 공간 영역에서의 논의와 활동이 무엇보다 필요함
 - 주민의 필요에 따라 주민을 위한 정책이 읍면동에서 시행될 때, 다수의 주민이 모든 지역에서 다양한 서비스를 받으면서, 지속가능한 복지 국가의 구현이 이뤄질 수 있음

□ 읍면동의 자원과 역량

- 현재 상황에서 읍면동이 할 있는 것은 무엇인가? : 읍면동의 역량과 자원
 - ‘주민’이라는 거대한 인적자원과 역량을 활용해 지역문제를 풀어야 함

- 기후위기대응, 자원순환, 교통, 복지 등과 같은 현실의 문제를 일상에서 풀어갈 수 있음
- 행정 중심의 행위로는 단순한 서비스만 가능했다면 주민 자치를 통해 복합적인 서비스로 풀어갈 수 있음

□ 읍면동자치 도입을 위한 제언

■ 주민자치회의 정상화와 활성화 : 형식적인 주민자치회의 변화 필요

- 마을만들기를 통한 공동체 활성화 중 가장 중요한 것은 주민자치회가 마을의 중심에서 문제를 해결하는데 역량과 권한을 사용해야 함
- 하지만 앞서 발제자들의 발표와 자료에서 볼 수 있듯이 읍면동의 주민자치회는 실질적인 권한이나 사업 집행을 위한 예산이 거의 없음
- 동시에 그동안 ‘주민자치위원회’의 형식적 운영에 문제 의식을 갖는 주민, 행정기관 등도 ‘주민자치회’에 권한 부여에 대해 회의적 시선이 크게 때문에 이를 해소하기 위한 지속적인 논의의 장이 필요함

■ 행정구역의 문제

- 1914년 일제강점기에 확정된 구역 설정이 현재도 유효함. 도시개발과 공간의 변화에 따라 현재는 이해하지 못할 공간 구획의 문제가 여전히 존재함
- 주민의 입장에서는 근린의 가까운 이웃에 유대감이 있지만, 반면 행정은 도로 건너는 다른 행정구역이라는 이유로 구별을 하는 문제가 발생함
- 예를 들어, 도시재생사업이 2개의 행정동에서 진행된 경우, 2개의 주민자치회가 참여하게 되는데, 대부분 하나의 주민자치회가 주도권을 갖으며, 다른 지역은 소외되는 문제가 발생함
- 행정구역의 미세한 조정과 개편이 각종 도시개발사업, 도시재생사업 등을 통해 논의가 되어야 하지만, 현장에서는 개발사업은 단순히 개발사업에 그치고 행정구역의 개편과 연결되지 못하는 문제가 발생해 개선의 여지가 필요함

■ 도시지역의 행정동과 농촌지역의 행정동의 규모의 차이에서의 문제

- 도시지역의 경우 1개의동이 인구 8만 명이 거주하기도 하며, 반면 농촌지역은 고작 1~2천명이 거주할 경우도 발생
- 자치의 권한은 동일하지만 실제 현장에서의 실현은 다를 수 밖에 없음

- 같은 광역시에서도 원도심은 소규모, 신도심은 대규모의 인구 규모를 갖고 있으며, 고령자가 많은 원도심과 같은 쇠퇴지역은 자치의 역량보다 관치가 더 큰 힘을 갖는 한계가 있음
 - 따라서 단시간에 이 문제를 해결하기 보다, 읍면동자치의 전체 그림 속에서 각 영역별, 분야별로 자치의 역량을 극대화할 필요가 있음
- 마을의 계획이 도시기본계획으로 연결되어야 함
- 지금까지의 도시 공간계획은 소수 전문가와 공무원 중심의 엘리트 계획이었으며, 실제로 공간에 대한 그림을 그리는데, 참여의 기회가 거의 무시된 채 진행됨
 - 1981년 도시계획법 개정으로 도시기본계획 수립에 주민공청회가 처음 도입되었으나, 실제 주민참여나 의견수렴의 장은 형식에 그침
 - 도시기본계획의 수립을 위해 ‘시민참여형 도시기본계획’이란 명분으로 다양한 실험이 진행되고 있으나, 역시 비전이나 목표 수립의 키워드를 도출하는데 주민들은 단순히 참여하는데 그치고 실제 계획 수립의 과정에서는 거의 피드백이 이뤄지지 못함
 - 따라서 앞으로의 도시 공간계획은 “마을단위계획 > 생활권계획 > 도시기본계획”의 형태로 확대되는 형식이 되어야 함
 - 마을만들기가 도시계획과 도시재생과 연계해 현실적인 공간의 문제를 풀어가야 함
 - 마을을 누구보다 잘 이해하고, 직접 공간에 대한 그림을 그릴 권리를 주민들이 누리고, 그 생각과 그림이 모여 생활권 계획을 이루면서, 생활권 계획을 모아 도시기본계획이 된다면, 공간에서의 진정한 자치가 실현될 수 있음
- 현재도 다양한 분야에서 생활권계획을 모아 전체 그림을 그리려는 시도는 있으나, 진정한 공간의 자치와 연계하려면 먼저 도시재생사업, 마을공동체 활동으로 학습된 주민들이 도시공간의 그림 그리기에 동참하고, 이것이 확대되어 거대한 도시를 이루는 과정이 체계화될 때 진정한 공간에서의 자치가 이뤄질 수 있음
- ‘자치’가 일상화되지 않는 현실의 우리를 고려하면 긴 호흡과 장기적인 시각으로 읍면동자치에 대해 지속적인 논의가 진행되어야 함

토론문

최창용 KDI 국제정책대학원 교수

1. 개발연대기 발전국가에서 작동한 관료적 권위주의체제에서 분권과 참여를 통한 시민민주주의로의 이행은 시대적 과제
2. 실천 단위로서 읍면동 주제 토론회는 시의적절하며, 특히 읍면동자치 제도화에 기여할 것으로 평가됨
3. 우리나라 민주주의의 완성을 위한 지역 간 협력체제 구축은 매우 중요한 시사점

= 토론 요지 =

□ 지역 단위 정책 수요 다양화:

- 중앙집권 발전국가 당시에는 전국 범위의 정책이 유효(빈곤, 인구, 산업 등)
- 사회경제발전(산업화)과 정치 발전(민주화)으로 주민들의 정책 수요는 훨씬 다양하고, 복합적인 양상을 보이고 있음--> 중앙에 의한 정책 주도 한계 노출
- 문제는 '지역 맞춤형' 정책 수요 발굴, 기획, 집행, 평가를 누가, 어떻게 할 것인가?
(재정 의존 등을 이유로 centralized decentralization; controlled decentralization)

□ 발제문 총평:

- 지역 거주민이자 이해당사자로서 '지역주민'과 공공가치를 실현하는 '시민'간 정체성의 문제; 이익공동체와 가치공동체의 충돌?
- 다양한 지역 문제들 중 무엇을, 어떤 과정을 통해 '지역 의제'로 선정할 것인가--> '문제'에서 '의제'로 전환 시 대표성과 정당성 문제
- 읍면동 '자치'와 읍면동 '주민(에 의한) 자치': 대의민주주의 vs. 직접민주주의
- '자치위원회'의 한계와 가능성--> 지방분권이 지자체장의 권한과 권력 확대로 이어지고 실제 주민들의 분권과 자치권력 확보로 발전하지 못함

□ 향후 과제 관련 질문:

- 주민들의 참여 증가는 참여비용 증가와 정책효과 기대감 상승 유발
- 주민 참여 기회의 양적 평등과 질적 평등을 어떻게 확보할 것인가
- 참여 주민과 비참여 주민 간 현안 이해도, 적극성, 무임승차 등 문제 제기
- 읍면동 단위 ‘합리적 선택’과 인근 지역/광역 혹은 전국 단위 합리성 충돌
- NIMBY vs. PIMFY에 대한 주민 동의의 문제(원전, 친환경, 방폐장 등)
- 읍면동 단위 사회적 자본의 긍정적 측면과 부정적 측면
- ‘정치적 조직화’의 의미와 ‘순수 자치’: 가능성, 한계, 향후 과제