

## 읍면동 주민자치회의 지위와 역할 강화 방안

### 들어가며

#### 실질적 주권자인 국민이 중심이 되는 민주주의의 실현

- 국민 개개인이 주권자로서 권력의 생성과 과정에 직접 참여하고 결정하는 직접민주주의 실현 : 간접 민주주의의 한계 극복
- 결과가 아닌 공론과 합의의 과정을 중시하고, 선거때만 이루어지는 주기적인 참여가 아닌 일상적인 생활속에서의 참여를 통한 풀뿌리 민주주의 실현

#### 자치분권의 성공적 이행을 위한 주민자치의 실질화 : 100대 국정과제, 4대 복합·혁신과제

- 읍면동을 주민자치의 실현공간이자 서비스 제공의 핵심 플랫폼화
- 주민직접참여제도 확대 및 마을자치 활성화
- 주민이 주도하는 실질적인 읍면동 주민대표협의체로서 주민자치회의의 지위와 역할 강화

#### 주민자치회 필요성

- 근린 수준에서의 협력적 거버넌스 구축
  - 협력적 거버넌스는 지역사회의 중요한 결정을 주민들 스스로에게 맡겨둠
  - 참여민주주의 철학을 구현하기 위한 제도적 장치와 과정으로서 협력적 거버넌스가 강조되고 있음
- 지방자치의 중심 축 변화에의 대응
  - 주민의 생활과 직접적으로 관련된 근린생활기능은 주민이 직접 나서서 수행하기 위하여 주민의 자기결정권한을 행사하기 위한 구심점으로 주민자치회가 필요함
- 지역의 실정에 맞는 맞춤형 주민자치의 구현
  - 주민들 스스로 자신들의 행복을 주민자치를 통하여 만들어가는 구체적인 절차와 방법을 지원하는 것이 지역의 실정에 맞고 주민이 원하는 서비스를 제공하는 대표적인 주민조직이 필요함

### 주민자치회의 지위와 역할에 관한 실태와 문제점

#### 주민자치위원회 혹은 주민자치회 위원 법적 신분의 모호함

- 현재의 주민자치 조례에서 주민자치회는 읍면동의 주민자치시책의 자문기관으로 규정하고 있음 → 읍면동 주민자치의 주체는 읍면동장임(지방자치법 시행령 제8조, 주민자치센터의 구성과 운영에 관한 조례 제5조, 제6조, 제7조, 제16조)
- 주민자치회 위원의 법적 신분은 권한과 연관되어 있는데, 권한 범위가 불분명함
- 다양한 주민단체와 모임 등을 이끌 수 있는 법적인 신분 규정이 되어 있지 않음

#### 단체장 혹은 공무원은 주민자치위원회 혹은 주민자치회를 읍면동의 하부기관 혹은 지원기관으로 인식하는 경향이 있음

- 주민자치회 시범실시 조례에는 시군구청장이 위촉권자이지만, 위촉권이 읍면동장에게 위임되는 경향이 있으므로 읍면동장과 주민자치위원회는 상하관계 혹은 종속관계를 형성함
- 지방의원은 주민자치회를 지역의 대표적인 주민자치기관으로 인정하지 않는 경향이 있음

#### 주민자치회의 역할(기능)에 대한 규정의 모호성

- 주민자치회의 주요 기능인 협의기능, 위탁사무의 수행기능, 주민자치사무 수행기능 등의 범위와 내용 등에 대한 규정이 없음
- 주민자치회는 목표 지향적 인식을 가지고 있는 반면, 공무원은 절차의 완결성 즉 과정 중심적 인식을 가지고 있어 이에 따른 역할 갈등이 발생함
- 주민자치회 위원들이 주민자치회 사업의 행정절차에 대한 이해가 부족하여 주민자치회를 지원하는 읍면동의 업무량 증가로 이어지고 있다고 인식함

#### 주민자치회의 역할(기능)을 수행하기 위한 권한 부재

- 자치입법권 부재 : 규칙, 시행세칙, 규약 등이 제정된 주민자치회 과소
- 자치조직권 부재 : 조례에서 주민자치회의 정원, 임기, 위촉 및 해촉방법 등은 읍면동장의 권한으로 되어 있음
- 자치운영권의 부재 : 현실적으로 읍면동장이 반대하는 강좌, 사업, 행사 등은 추진하기가 어려움 → 공모사업이나 시범사업은 대체로 읍면동과 시군구를 경유해야 하기 때문에 읍면동장의 도움없이 주민자치회 단독으로 추진하기가 거의 불가능함
- 자치재정권의 부재 : 주민자치회 재정의 대부분을 차지하고 있는 시군구의 지원금이나 보조금(전체 주민자치회 재원의 83%)은 지출내역이 분명하고 지출과 정산을 시군구 혹은 읍면동에서 담당하고 주민자치회가 관여할 여지가 별로 없음. 주민자치회의 행정능력이 매우 미비하다는 이유로 예산·회계 등 대부분의 행정업무를 읍·면·동의 공무원이 수행하고 있음 → 실질적인 예산회계 권한이 없음

### 주민자치회의 지위와 역할 강화 방안

#### 주민자치회의 법적 근거 확보를 위하여 지방자치법 등의 개정 및 보완이 필요함

- 지방자치법 제2조 개정 : '이 법은 ...국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써...'라고 하여 국가와 지방간의 관계규정이 지방자치법의 목적임
- 따라서 '풀뿌리 민주주의의 실현을 위하여 공동체의 육성과 주민자치의 활성화'를 지방자치법의 목적에 포함시켜야 함
- 제2장 주민편에 지역공동체의 육성과 주민자치의 활성화에 관련 규정을 신설
- 제7장 재무편에 지역공동체 육성과 주민자치 활성화에 대한 국가와 지방자치단체의 재정적 지원 조항을 신설하는 것이 필요
- 기타 주민자치회의 구성과 운영, 국가와 지방자치단체의 행·재정적 지원과 관련된 법령의 개정

#### 주민자치회의 효율적인 역할(기능) 수행을 위하여 주민자치회의 책임의 명확한 규정 필요

- 주민자치회에 법이 허용하는 최대한의 자치입법권, 자치조직권, 자치운영권, 자치재정권 등을 보장하여야 함

##### ① 자치입법권의 보장

- 주민자치위원회의 효율적인 운영을 위한 시행규칙, 시행세칙 등을 제정하여야 함 → 자치사무, 위임/위탁사무 등의 구분, 구체적인 내용, 수행방법 등을 명시함
- 각 주민자치회별로 주민자치회 규약이나 회칙을 제정하여 주민자치회의 역할과 사업을 명확하게 규정하여야 함(조례의 제정과 폐쇄청구-지방자치법 제15조)

##### ② 자치조직권의 보장

- 주민자치회의 자기선택권 보장 → 국가 혹은 시도에서 주민자치위원회의 정원, 임기, 위촉 및 해촉방법 등을 제정하면 자치의 기본 취지에 어긋남
- 주민자치회의 유형(협력형, 통합형, 주민조직형)을 시군구별로 자유롭게 선택할 수 있도록 보장

##### ③ 자치운영권의 확보

- 실질적인 주민자치회의 의사결정권한, 특히 사업의 기획과 집행 및 평가 권한, 예산의 편성과 집행권한 등이 주민자치회의 권한임을 명시하여야 함
- 읍면동장은 주민자치회의 요구에 따라서 주민자치회의 활동을 지원하는 역할을 담당하도록 명문으로 규정하여야 함

##### ④ 자치재정권의 확보

- 주민자치회의 재정 확보를 위하여 수강료 수입, 바자회 등 자체사업수익금, 기부금 등 자체재원의 활용범위, 내용, 방법 등을 조례에 명확하게 규정하여야 함
- 주민자치회의 자체재원인 수강료 수입, 자체사업 수익금, 기부금 등을 장학금, 불우이웃돕기 등에 주민자치회 명의로 실시할 수 있도록 근거법령을 정비하여야 함

▶ 내용문의 : 김필두(한국지방행정연구원 연구위원, 033-769-9854, kpd@krila.re.kr)

지난호 보기 : 복합커뮤니티센터 운영 활성화를 위한 주민참여 확대 방안(박해욱 연구위원) [원문보기](#)

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 [brief@krila.re.kr](mailto:brief@krila.re.kr)로 회신해주시기 바랍니다.