

# 마을공동체 활성화 기본법(안)의 쟁점과 의의

- 지난 2015년 이후 지속적으로 발의되고 논의되어 왔던 마을공동체 활성화를 위한 기본법(안)의 취지, 주요내용 및 의의 등을 소개하고 논의함
- 우선 동 법안의 “기본법(안)”의 의미로서 이미 추진되어왔던 국가 및 지방자치단체의 다양한 정책사업들을 포괄하는 기본 원칙 등을 제시하는 점에서 다소 선언적이나 제정법안으로서의 의의 등을 논의함
- 또한 동 법안을 논의하는 과정에서 불거진 마을공동체의 정의와 권한·책무, 국가와 지방자치단체의 지원체계 등 쟁점과 현재까지 법안에 담겨진 주요 내용을 소개하고자 함

## 개요

- 동 법안은 “지역공동체”의 활성화를 위하여 지난 2015년 최초 발의되어, 문재인 정부 출범 이후에는 “마을공동체”에 보다 초점을 두고 입법을 추진하였음
- 구체적으로 지난 2020년 9월 23일 발의한 이해식의원 등 41인의 『마을공동체 활성화 기본법(안)』(의안번호 2104140)과 2021년 1월 19일 발의한 진선미 의원 등 10인의 『마을공동체 기본법(안)』(의안번호 2107496)으로 구체화되었음
- 이미 행정안전부, 국토교통부, 농림축산식품부, 문화체육관광부 등의 중앙부처를 비롯하여 다양한 광역 및 기초자치단체에서 마을공동체 활성화를 위한 다양한 법률·자치법규의 제정과 관련 정책사업들이 진행되었거나 혹은 진행 중에 있음
- 이러한 가운데, 이를 아우르는 통합 법률의 필요성은 물론 민간의 마을공동체 활동과 공공의 활성화 사업들을 추진하기 위한 기본법(안)으로서의 의의를 지니고 있음
- 현재 동 법안은 계류 중으로 그간 가칭 “주민자치기본법(안)” 및 유사 법률, “사회적경제기본법(안)”과 “사회혁신기본법(안)” 및 유관 법률 등 마을공동체 활성화와 유사한 분야의 법률들과 통합 입법 등이 논의되어 왔으나, 여전히 마을공동체 활성화에 초점을 둔 법률안의 필요성으로 인해 입법이 추진 중에 있음

## 동 법안은 왜 “기본법”이라고 명명했는가?

- 법안의 발의 시 밝힌 제안이유는 차치하고, 이미 마을공동체 활성화에 대한 정부 마중물 정책의 필요성과 관련된 주민들의 권한과 책무를 규정해야 할 필요성은 존재함
- 특히 정부의 사업은 마중물이 되지 않고 관 주도의 하향식 또는 보조금 지급에 치중한 재정사업으로 점철되어 있는 현실에 대해, 정부 사업들은 지역공동체 의식을 제고시키고 주민공동체의 형성과 발전에 기여해야 한다는 원칙을 제시하고 있다는 점이 주목할만함
- 따라서 동 법안은 법적 근거 없이 조례에 의존하는 거의 대부분의 전국 지방자치단체를 위해 법적 기반의 마련을 통해 보다 공고한 제도화를 도모함
- 특히 “기본법”이라는 명칭에 부합하도록, 기존 “도시재생 특별법” 또는 “농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법” 등의 법률에서 명시한 각 부처의 다양한 마을공동체 활성화 사업들 혹은 이에 기반하여 마을공동체와 협업이 필요한 다양한 사업들을 위한 기본적인 추진원칙 등을 담고 있음

## 정부의 각종 정책사업의 원활한 추진을 위한 원칙은 무엇인가?

- 국가와 지방자치단체는 공동체 정신을 회복하기 위해 다양한 정책 등을 추진해왔으나, 사업 추진의 주체가 주민이 아닌 정부 중심으로 사업은 하향식으로 추진되었고, 사업지원 방식에 있어 물질적·경제적인 측면이 강조되어 지속적인 추진에는 한계가 있었다고 입법 취지를 밝히고 있음
- 민간에서는 지역공동체의 활성화가 단순히 정부의 지원과 육성에 의해 민간 생태계가 조성되지는 않는다는 비판이 지배적이었으며, 따라서 단지 개별 부처에서 단일 재정사업을 관 주도 방식으로 추진하는 것이 과연 얼마나 주민들의 유대감을 높이고 지역공동체 형성과 발전에 도움이 될 지에 대해 회의적이었음
- 따라서 각 사업의 추진에 있어서 정부의 재정지출 일정과 방식에 따라 각 사업은 부처 고유의 목적만을 중시하여 단년도의 성과를 부각시키는 방식으로 추진되었다는 자성 하에, 향후 관의 일방적인 추진이 되지 않도록 마중물로서의 역할을 강조하고 있음
- 아울러 이를 위해 각 마을공동체의 자율성과 스스로의 역량을 높이고 자립기반을 확충할 수 있도록 정부의 사업이 진행되어야 할 필요가 있음
- 이를 위해 주민의 주도성, 자발성, 공동체성, 지역성에 기반한 사업의 추진이 필요하며, 사업과 부처간 연계·협력의 중요성이 강조되고 있음
- 지역공동체의 활성화를 위하여 필요시 국·공유재산을 사용할 수 있게 하되, 각 사업으로 조성된 공동체의 이익이나 재산 등은 공동체 모두의 이익을 위해 쓰여져야 함이 규정되어 있음

## 주요 내용과 쟁점은 무엇인가?

- 우선 법안에서는 마을공동체를 공간적으로 정의함에 있어 현재 행정구역상 통·리 또는 읍·면·동을 기준으로 정의하는 것이 불가피하므로<sup>1)</sup> 현재 논의되고 있는 “주민자치 기본법(안)”과 중복의 여지가 존재함
- 다만 마을공동체의 정의에 있어서는 읍·면·동 단위의 주민자치회로 한정하지 않고, 통·리 단위에서의 주민모임 또는 하나 또는 둘 이상의 인접한 읍·면·동 지역을 대상으로 한 지역공동체를 포괄적으로 정의하고 있음
- 이로써 실제 각 부처가 행하는 관련 사업의 추진주체인 다양한 주민 자생조직을 포괄<sup>2)</sup>하며 “주민자치 기본법(안)”과는 차별성이 존재함
- 또한 기본법으로서 마을공동체가 추구해야 할 자발성, 자립성, 공동체성, 민주성, 지역성 등의 제 원칙들을 규정하는 것은 물론 이러한 원칙들이 훼손되지 않도록 각종 정책사업을 추진하는 정부의 역할과 책무를 규정하고 있음
- 아울러 무엇보다도 마을공동체의 공공·공익성을 담보하기 위해 정치적 중립의 의무 등을 규정하고 있음<sup>3)</sup>
- 마을공동체 활성화를 위한 계획으로서 마을공동체의 자체적인 발전계획 외에, 국가 및 지방자치단체의 행정계획으로서의 기본계획(3개년 또는 5개년)과 실행계획(1개년)을 시·군·구, 시·도 및 행정안전부가 수립·시행하여 관련 정책과 행·재정적 지원체계를 구축하고자 함

1) 통상 마을공동체의 공간적 범위를 행정구역으로 본다면 근린생활권인 읍·면·동부터 통·리까지이나, 농·산·어촌 지역에서 자연부락을 중심으로 한 리(里)와는 달리 도시지역의 통(統)은 지방자치법에 따른 행정구역이 아닐뿐더러 마을 단위로 보기에 무리가 있으나, 한편 행정구역으로 마을을 정의하는 경우 통·리 단위를 배제하는 것도 무리가 있어, 통·리와 읍·면·동을 모두 포함

2) 주민자치회 외에 지역사회보장협의체, 공동주택입주자대표회의 등 법적으로 규정된 공식적인 주민조직 외에 다양한 자생조직과 동호회 등 비공식적인 주민조직이 존재함. 다만 이러한 조직의 특성 상 주민·외국인등록을 통한 주민 외에, 지역에 거소나 연고를 둔 직장인, 학생, 군인, 출향인 등이 포함되는 경우가 많아 향후 지역공동체의 명확한 법적 규정을 위해서는 보다 엄밀한 접근이 요구됨

3) 이해식 의원안에는 종교적 중립성에 대한 규정이 빠져 있으나, 법안의 초안 또는 진선미 의원 안에는 종교적 중립성을 규정하고 있음. 실제로 많은 종교적 활동과 활동가들이 마을운동과 밀접한 연관을 갖는 경우들이 많아 현실적으로 이를 규정하는 것에 대한 실익이 논의되어 있음

- 무엇보다도 주민들에 의한 마을공동체의 자체적인 의제계획이 행정계획과 잘 조화되고 반영될 수 있도록 국가와 지방자치단체가 노력<sup>4)</sup>을 기울여야 함을 명시하고 있음
- 이러한 마을공동체의 자체적인 계획 추진을 돕기 위해 정부가 행·재정적인 지원은 물론 하위 및 자치법규 등을 통해 구체적인 사항들을 정하게 함으로써 보다 체계적인 계획수립을 추진함
- 또한 정부는 마을공동체 활성화 정책 추진체계로서 민관협력에 기반한 마을공동체 정책위원회 또는 중앙위원회를 행정안전부 또는 국무총리실에, 마을공동체위원회 또는 지역위원회를 시·도 및 시·군·구에 설치하고 위와 같은 계획을 추진함
- 중간지원조직과 관련해서, 한국마을공동체진흥원(또는 중앙지원센터)과 지역별 지원센터를 통해 민관의 마을공동체 활성화와 역량강화를 체계적으로 지원하며, 이외에도 전문인력의 양성과 국가 및 지방자치단체의 전담부서 설치(진선미 의원안) 등을 제시하고 있음
- 또한 마을공동체 활성화를 위해 국가와 지방자치단체는 마을공동체의 활성화와 주민들의 역량강화를 위해 노력하며, 국·공유재산의 사용료·대부료의 감면을 통해 지원하는 등 정책적인 지원<sup>5)</sup>을 규정(이해식 의원안)하고 있음
- 기반 조성을 위해 각 지역별 마을공동체 재단과 기금<sup>6)</sup>을 설립·운영할 수 있게 하며, 체계적인 마을공동체 역량 강화와 인력 양성, 마을간 상생협약의 체결, 마을공동체의 국·공유재산 활용 촉진을 위해 필요시 마을공동체에 우선 매각 또는 무상 대여, 부기등기와 자산 목록화<sup>7)</sup> 등을 제시(진선미 의원안)하고 있음
- 이러한 일련의 지원체계는 행정 일방의 주도가 아닌 민관협력에 의해 지역생태계를 자생적으로 조성할 수 있도록 다방면에서 마중물적인 성격으로 지원한다는 것임
- 특히 주목할 만한 점은 지역공동체의 자립과 발전을 위한 ‘마을공동체의 자산화’를 촉진시키고 동시에 사유화를 막기 위한 공동체성과 투명성을 강조한 첫걸음으로서의 의의를 지닌다고 할 수 있음
- 이상의 법안은 상징적이며 선언적인 의미의 기본법으로서 제정시 타법의 동시개정 등을 필요로 하지 않고, 실제 진행되고 있는 다양한 법령이나 지침 등을 포괄할 수 있는 법안으로서 제정법이나 상대적으로 논쟁의 여지가 적다는 점이 특징적이라고 볼 수 있음

4) 주민들이 자발적으로 추진하는 마을계획 등은 행정계획과 같은 구체성·전문성이 결여되어 있고 회계연도의 집행일정 등과는 괴리는 경우가 많지만, 주민들의 의견이 담긴 의제계획으로서 이를 적극적으로 반영하여 행정계획을 수립하는 것이 동 법의 취지에 부합하는 상향식 계획수립이라고 볼 수 있음

5) 법안의 초안에는 정부지원으로 조성된 마을공동체 소유 자산에 대한 부기등기 등의 조항이 있었으나, 타 법령 등에 이미 부기등기에 의한 일정기간 처분금지 등의 조항이 있으므로 불필요함

6) 마을공동체의 활성화를 위해 정부 지원에서 탈피하여 지역사회가 스스로 기금을 조성하고 이를 비영리 재단을 통해 자발적이고 독립적으로 운영한다는 규정으로서, 기존 국내에도 존재하는 지역재단(Local Foundation)의 개념으로 볼 수 있음

7) 유희 또는 저활용 공공유재산의 지역공동체 활용 촉진을 위한 우선 매각과 목록화 및 공개 등의 조치는 영국 『지역주의법(Localism Act 2011)』에 처음 제시되었으며, 진선미 의원안에서는 이러한 지역주의법의 지역공동체 활성화를 위한 권한 강화들을 담고 있다는 점에서 진보적이라고 볼 수 있음

**내용문의** 전대욱(한국지방행정연구원 연구위원, dujeon@krila.re.kr, 033-769-9830)

**지난호** 지방공무원 정원관리제도 현황 진단 및 개선방안(김정숙 부연구위원)

