

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

- 주민자치회의의 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 제20조 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 주민자치회의의 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

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

③ 자치운영권의 확보

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

④ 자치재정권의 확보

- 주민자치회의의 재정 확보를 위하여 수강료 수입, 바자회 등 자체사업수익금, 기부금 등 자체재원의 활용범위, 내용, 방법 등을 조례에 명확하게 규정하여야 함
- 주민자치회의의 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.kr로 회신해주시기 바랍니다.