

풀뿌리자치를 위한 읍·면자치의 도입 방안

이 기 우* / 조 성 호**

가장 중요한 자치경험은 주민의 근접생활공간의 풀뿌리자치에서 출발한다. 풀뿌리자치를 통하여 주민은 자기결정과 자기책임성을 경험하고 주민으로서 책무를 체감한다. 이러한 자치경험을 통해 형성된 자치정신과 자치경험은 광역지방과 국가전체의 정치단위로 확산된다. 풀뿌리자치는 다른 모든 단위에서 민주주의의 뿌리가 되고 원동력이 된다. 우리나라도 풀뿌리자치인 읍·면자치의 전통을 가지고 있었지만 1961년 군사정부에 의해서 정지되고, 1988년 지방자치법개정을 통해 폐지되었다. 1999년부터 정부에서는 풀뿌리자치의 실증에 대한 학계와 시민사회의 비판을 무마하기 위하여 이른바 ‘주민자치’를 도입하여 20년간 실험하였으나 성과를 거두지 못하였다. 정부는 이러한 ‘주민자치’를 지방자치법에 포함시켜 법제화를 시도하고 있다. 이 논문은 풀뿌리자치의 전통과 수난과정을 비판적으로 살펴보고 선진국수준의 풀뿌리자치를 도입하기 위한 방안을 모색한다. 이 논문에서는 제2장에서 혼란과 오해를 불러일으키고 있는 지방자치의 개념을 검토하고, 풀뿌리자치에 관한 선행연구를 분석하여 그 한계를 검토하고, 기존의 풀뿌리자치 논의를 지방자치의 개념요소를 분석틀로 설정한다. 제3장에서는 읍·면 단위의 풀뿌리자치 실시 경험과 그 중단과 풀뿌리자치의 공백상태에서 정부가 ‘주민자치’라는 변형되고 왜곡된 제도를 도입하는 과정을 분석한다. 제4장에서는 주민자치의 운영실태를 앞에서 설정한 분석틀에 의해서 i) 주체측면, ii) 대상측면, iii) 자기책임성 측면에서 평가하고 문제점을 분석한다. 제5장에서 바람직한 풀뿌리자치를 실현하기 위한 방안을 제시한다. 풀뿌리자치의 실시단위를 읍·면으로 하고, 읍·면에게 지방자치단체로서 지위를 인정한다. 지방자치단체의 사무를 보충성원칙과 전권한성의 원칙에 따라 규정한다. 자치기구로 지방의회 대신에 주민총회를 의결기관으로 선택할 수 있도록 하고, 집행기관도 권력집중과 권력남용을 방지하기 위해 5-7명으로 구성되는 합의제로 구성할 수 있도록 하는 방안을 제안한다. 다만 헌법상 지방의회를 두도록 하고 있어 헌법을 개정하여 예외를 인정하기까지는 잠정적으로 지방의회를 두기로 제안한다. 읍·면의 재정기반과 재정책임을 보장하기 위하여 읍·면세를 제안한다. 지방자치법에는 대강의 원칙을 규정하고 나머지는 읍·면의 현장과 조례로 정하도록 제안한다.

주제어 _ 읍·면자치, 풀뿌리자치, 주민자치, 주민총회

* 인하대학교 법학전문대학원 교수 (제1저자)

** 경기연구원 선임연구위원 (교신저자)

A Study on the Introduction of Eup·Myeon Autonomy

Lee, Ki-woo* / Cho, Sung-ho**

The most important experience of self-government begins with grassroots autonomy in the living spaces of residents. Through grassroots autonomy, residents experience self-determination and self-responsibility, and feel their responsibility as residents. The self-governing spirit and experience of self-government formed through this experience of self-government spreads to regional and national political units. Grassroots autonomy is the root and driving force of democracy in all other units. Korea also had a tradition of grassroots self-government, eup/myeon self-government, but it was suspended by the military government in 1961 and abolished through the revision of the Local Autonomy Act in 1988. Since 1999, the government has introduced so-called 'resident autonomy' in order to dispel criticism from academia and civil society about the disappearance of grassroots autonomy. The government is attempting to legislate such 'resident autonomy' by including it in the Local Autonomy Act. This thesis critically examines the tradition and suffering process of grassroots autonomy and seeks ways to introduce grassroots autonomy at the level of advanced countries. In this paper, in Chapter 2, we intend to establish an analytical framework for this study by reviewing previous studies on grassroots autonomy. Chapter 3 analyzes the experience of implementing grassroots autonomy at the eup and myeon level, and the process of the government introducing a modified and distorted system of 'resident autonomy' in the absence of interruption and grassroots autonomy. Chapter 4 evaluates the operational status of resident autonomy in terms of i) the subject, ii) the target, and iii) the self-determination and responsibility. Chapter 5 presents a plan for realizing grassroots autonomy at the level of advanced countries. The implementing unit of grassroots autonomy is Eup/Myeon, and the Eup/Myeon is recognized as a local government. The affairs of local governments are regulated according to the principle of subsidiarity and full authority. We propose a plan to allow the local assembly to be chosen as the decision-making body instead of the local council as an autonomous body, and to allow the executive body to consist of a consensus system of 5-7 members to prevent power concentration and abuse of power. However, since the constitution requires that there be a local council, it is proposed to temporarily establish a local council until the constitution is amended and exceptions are recognized. Eup/Myeon tax is proposed to ensure the financial base and fiscal responsibility of Eup/Myeon. It is suggested that the Local Autonomy Act stipulates the general principle, and the rest be determined by the charter and ordinance of the eup/myeon.

Key words _ Eup·Myeon, Self-Governance, Grassroots Autonomy, Resident autonomy, General meeting for resident

* Professor, University of Inha Law school (First Author)

** Senior Research Fellow, Gyeonggi Research Institute (Correspondence Author)

I. 머리말

혁명과 반혁명을 되풀이하면서 살육과 무질서의 소용돌이 속에서 프랑스의 젊은 학자인 토크빌은 1831년 미국 여행을 통해 탈출구를 찾고자 했다. 9개월간 미국 여행을 하고 돌아온 토크빌은 1835년 발간한 미국의 민주주의에서 “마을자치를 갖지 못한 나라도 자유로운 정부를 세울 수는 있겠지만, 자유의 정신을 가질 수는 없다”라고 했다(Tocqueville, 2018: 104). 마을자치는 풀뿌리자치이다. 풀뿌리 자치는 모태자치이다. 이때 토크빌이 보고 온 뉴잉글랜드의 지방자치단체인 타운(Town)은 주민이 2천 명 내지 3천 명 정도였다. 타운의 사람들이 직접 나서서 공공의 과제를 스스로 해결하면서 자유를 배우고 실천하는 모습을 보고 그는 ‘작은 일의 실천을 통해 자유를 배우지 못한 사람들이 어떻게 큰 자유를 누릴 수 있겠는가’라고 프랑스의 중앙집권체제를 비판했다.

대한민국에서는 지방자치가 부활되었지만 풀뿌리자치는 파괴되고 존재하지 않는다. 국민주권을 최소의 생활 단위에서 주민이 직접 실천하는 자유의 공간이 없다. 주민이 지방자치단체장과 지방의원을 선거하는 것만으로는 주민의 자치공간을 확보할 수 없다. 주민이 자신의 삶을 스스로 규정하고, 생활문제를 직접 해결하는 것이 아니라 선출직에 의해 행정적으로 관리되고 있을 뿐이다. 또 다른 형태의 변형된 중앙집권이다. 주민으로서 자유와 책임은 실종되고 주민은 단순한 행정소비자로 전락한다.

풀뿌리자치의 실종은 1961년의 군사정변에 기인한다. 군사정부는 우여곡절을 겪으면서 1952년부터 실시한 지방자치를 중단시키고, 마을자치인 읍면자치는 폐지하였다. 대신에 군자치를 도입하였다. 그 후 1988년의 개정지방자치법은 군자치제를 그대로 계승하였다. 풀뿌리자치에 대한 요구가 커지자 정부는 1999년부터 주민자치센터와 주민자치위원회를 만들어 무마하려고 했다. 주민자치위원회에는 주민도 없고 자치도 없다는 비판이 거세어지자 정부는 2013년부터 ‘주민자치회’로 개편하여 풀뿌리자치를 활성화하겠다고 실험 중이다. 지난 20년간 정부는 주민자치위원회 내지 주민자치회를 정착시키기 위해 막대한 예산과 인력을 동원하였지만 마을단위에서 주민의 자치를 정착시키는 데는 실패했다.

그럼에도 불구하고 중앙정부는 주민자치회의 법제화를 추진하고 있다. 21년 1월 김영배 의원은 주민 중심의 「주민자치 기본법안」을 대표 발의하였다. 그리고 이명수 의원의 「주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안」, 김두관 의원의 「주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안」, 한병도 의원의 「지방분권법체제 개편에 관한 특별법 일부개정법률안」 순으로 주민자치 관련 법률안이 상정되었다. 이들 주민자치회 관련 법률안들은 풀뿌리자치를 구현하기에는 근본적인 한계가 있다.

이 글에서는 먼저 오해와 혼란을 불러일으키고 있는 지방자치 개념을 명확히 하고, 선행연구를 분석하여 한계를 분석하여 분석틀을 제시하고자 한다. 우리의 풀뿌리자치의 전통과 그 폐지과정을 분석한

다. 다음으로 주민자치위원회와 주민자치회를 통해 풀뿌리자치가 왜곡되는 과정을 살펴본다. 이에 기초하여 지난 20년간 실험하고 있는 주민자치위원회나 주민자치회가 풀뿌리자치의 대안이 될 수 있는지 분석틀에 의해서 평가를 한다. 마지막으로 바람직한 수준의 풀뿌리자치를 도입하기 위한 방안을 제안한다.

II. 지방자치의 이론적 검토와 분석틀 설정

1. 지방자치의 개념

풀뿌리자치를 이해하기 위해서 지방자치가 무엇인지를 명확히 할 필요가 있다. 많은 학자들이 지방자치를 주민자치와 단체자치로 구분하여 설명을 하지만 잘 이해가 되지 않는다. 단체자치와 주민자치로 지방자치를 구별하여 설명하는 것이 지방자치를 이해하고 실천하는데 무슨 도움이 되는지 의문을 제기하지 않을 수 없다. 더구나, 1999년 ‘주민자치’센터가 시범 실시 되고, ‘주민자치’위원회가 설치되면서 ‘주민자치’라는 말이 전혀 다른 의미로 사용되기 시작하여 지방자치가 무엇인지 이해하기가 어렵게 되었다(강기홍, 2011: 108). 2010년 이후에 사용되기 시작한 ‘주민자치’회도 마찬가지다.

먼저 지방자치를 단체자치와 주민자치로 구분하여 논의하는 것에 대해서 살펴본다. 이 논쟁은 독일에서 비롯된다. 독일에서 1808년 지방자치제도(도시법)가 시행된 초기에는 지방자치라는 개념이 사용되지 않았다. 19세기 중엽에 와서야 지방자치법에 자치개념이 등장하고 널리 사용되기 시작하였다. 이에 독일에서는 자치개념에 대한 논쟁이 100년을 넘게 지속되었다. 정치적 의미의 자치개념(주민자치)과 법적 의미의 자치개념(단체자치)간의 논쟁이 중심이었다. 하지만 이러한 논쟁이 지방자치의 이해를 돕기는커녕 오히려 지방자치를 이해하기 어렵게 만들고 경우에 따라서는 오해를 초래하기도 했다. 오늘날 독일에서는 이러한 개념으로 지방자치를 설명하는 건해는 거의 없다(자세한 것은 이기우, 1996 참조). 스위스와 스웨덴, 핀란드 등 지방자치 선진국에서 지방자치를 이렇게 설명하는 것을 찾을 수 없다. 우리나라에서는 아직도 100년 전의 독일이론을 답습하여 지방정부와 국가의 관계(외부관계)에서 지방자치는 단체자치이고, 지방정부와 주민과의 관계(대내관계)에서 주민자치라고 설명하는 경우가 적지 않다(최창호·강형기, 2016: 82).

지방자치를 주민자치와 단체자치로 구분하는 것은 무의미한 논쟁이고 지방자치를 올바르게 이해하고 발전시키는데 도움이 되지 않는다. 그보다는 지방자치를 핵심적인 개념요소에 따라 이해하는 것이

훨씬 실제적이고 지방자치를 이해하고 발전시키는데 도움이 된다. 이에 이 논문에서는 주민자치와 단체자치의 개념을 더 이상 사용하지 않기로 하고, 일반적으로 통용될 수 있는 보편적인 개념을 찾아보기로 한다.

지방자치는 영어로 “local autonomy”로 표기되고, 독일어로는 “lokale Autonomie” 또는 “kommunale Autonomie”로 표기된다. 같은 독일어권에서도 지방자치는 일반적으로 “kommunale Selbstverwaltung”으로 표기하는 경향이 있으며, 지방자치입법을 의미하는 “kommunale Autonomie”과는 구별하여 사용한다. 하지만 스위스에서는 자치입법뿐만 아니라 자치행정을 포함하는 의미로서 지방자치라는 개념을 사용한다. 스위스에서는 지방으로 Gemeinde만 있기 때문에 지방자치를 “Gemeindeautonomie”로 표기하는 것이 일반적이다.

지방자치는 무엇보다도 지방의 자치를 의미한다. 여기서 지방이라 함은 주민으로 구성되는 공법상의 지역사단(地域社: Gebietskörperschaft)을 의미한다. 단순히 사법상의 사단은 제외된다. 공법상의 사단 중에서도 지역고권(Gebietshoheit)을 가진 공법상의 사단을 의미한다. 지역고권이란 일정한 지역안에 있는 사람과 사물에 대한 지배권을 의미한다. 공법상의 지역사단에는 국가와 여러 단계의 지방자치단체가 포함된다.

“자치”는 일반적으로 자기결정, 독립성, 자치행정, 결정자유가 보장되는 상태를 의미한다. 이는 어원적으로 자기 스스로를 의미하는 “auto”와 입법을 의미하는 “nomoi”로 구성된 그리스의 “Autonomia”에서 유래하며 “자기입법”을 의미한다. 자치는 관점에 따라, 분야에 따라 다양한 의미를 가질 수 있으나 지방자치법과 관련해서는 일정한 사무에 관련된 입법이나 행정에 있어서 결정의 자유, 독립성, 자율성을 가지는 자기책임성을 의미한다. 지방자치의 개념에 대해서는 논자마다 다양한 개념으로 사용하고 있으므로 한가지의 통일적인 개념으로 표현하기는 매우 어렵다.

2. 지방자치의 요소

여기서는 지방자치를 다른 정치적이거나 행정적인 제도와 구별하는 요소로서 세 가지를 제시하고자 한다(자세한 것은 이기우, 2019, 159 이하 참조).

먼저 지방자치는 누구의 자치인가 하는 문제이다. 즉, 지방자치의 주체 문제이다. 다음으로 지방자치는 무엇에 대한 자치인가 하는 문제이다. 즉, 자치의 대상의 문제이다. 셋째로, 지방자치는 어떻게 하는 것인가의 문제이다. 즉, 지방자치의 방법의 문제이다.

먼저 지방자치단체의 주체에 관한 문제를 살펴본다. 지방자치는 직접적으로는 지방자치단체의 자치이다. 지방자치단체는 주민전체로 구성된다. 주민전체를 구성원으로 하는 단체가 지방자치단체이다.

이 점에서 지방자치단체를 공법상의 지역사단(地域社團)이라고 한다. 사단은 사람의 단체이다. 지역사단인 국가는 국가의 영토에 사는 국민전체로 구성된다. 마찬가지로 지방자치단체는 그 자치구역에 사는 주민전체를 실체로 한다. 지방자치단체의 자치로서 지방자치는 결국 그 구성원인 주민의 자치를 의미하며 이 경우 주민은 개인으로서 주민이 아니라 집단으로서 전체주민을 의미한다. 지방자치는 궁극적으로 지방자치단체를 구성하는 주민전체의 자치, 즉 주민자치이다. 다른 말로 지방자치는 집합체로서 집단적 주민의 자치라고 할 수 있다.

다음으로 무엇에 대한 자치인가의 문제이다. 즉, 자치의 대상이 문제된다. 이는 결국 헌법과 법률에 의해서 정해진다. 우리 헌법은 주민의 복리에 관한 사무라고 규정하고 있다. 주민은 지역에 거주하는 사람이므로 주민복리사무는 결국 지역적 사무를 의미하게 된다. 지방자치의 대상은 법률에 열거한 것에 한정되는 것이 아니고 반대로 법률에 달리 정하지 않는 한 모든 주민복리에 관한 사무를 의미한다. 이를 전권한성(Allzuständigkeit)의 원칙이라고 부른다. 하지만 전권한성은 주민에 가장 근접한 기초 지방자치단체에 해당하는 것이고 광역지방자치단체의 사무는 법률에 규정된 사무에 한정된다. 국가사무도 광역지방정부의 사무처럼 법률에 규정된 것에 한정된다.

셋째로, 자치란 무엇인가 하는 문제에 대한 설명이 있어야 한다. 자치란 자치주체의 자기결정을 의미한다. 사적자치가 개인의 자기결정을 의미하듯이 지방자치란 결국 지방자치의 주체인 주민의 자기결정과 그 결정에 대한 자기책임을 의미한다. 주민이 지방사무를 자기책임으로 결정하는 것이다. 주민의 자기결정과 자기책임성은 그 사무수행을 위한 재정책임도 포함한다. 이는 결국 지방차원의 민주주의를 의미한다. 결국 지방자치란 주민으로 구성되는 공법상의 지역사단인 지방자치단체가 자신의 사무를 자기책임하에 처리하는 정치제도를 의미한다. 자기책임성의 요소로 지역고권과 인사고권, 조직고권, 조례고권, 계획고권, 재정고권 등이 포함되는 것으로 보는 것이 일반적이다.

참고로 유럽공동체내에서 국제법적인 구속력을 유럽자치헌장 제3조는 지방자치의 개념을 다음과 같이 규정하고 있다. “지방자치는 법률의 범위 안에서 공공사무의 중요한 부분을 자기책임으로 규율하고 형성할 수 있는 지방적인 지역사단의 권리와 실제적인 능력을 의미한다.”

3. 선행연구의 검토와 분석틀의 설정

1) 선행연구의 검토

김필두(2014)는 주민자치회 시범실시에 대한 심층면접 조사방법을 통하여 성과 분석을 하였으며, 문제점을 제기하였다. 주민자치회 시범실시는 주민의 자치권한을 확대하는 계기를 마련하였지만, 획일적인 주민자치회 모델(협력형)로 인한 지역별 적합도를 약화시켰으며, 모호한 주민자치회 기능으로 인한

효과적인 사무처리를 할 수 없었다고 언급하였다. 2014년 이후 주민자치회 관련 논문은 주민자치회의 운영에 관한 문제점 발견과 이에 대한 주민자치회의 구체적 활성화 방안을 제시하는 연구가 지속되고 있다. 우선, 최상현(2016)은 경상남도에 소재한 186개 읍·면·동 주민자치위원회 위원을 대상으로 설문 조사를 하여, 주민자치회가 i) 사업재원 확보가 어려우며, ii) 주민의 관심 및 참여가 부족하다고 분석하였다. 다음으로, 장교식(2018)은 주민자치회 관련 문헌자료를 통하여 i) 주민자치회의 의존적인 재원, ii) 주민자치회 내에서 주민의 주도성 부족을 주민자치회의 문제점이라고 주장하였다. 끝으로, 김수연(2019)은 주민자치회 관한 법률분석을 통하여 주민자치회의 조례는 행정안전부의 표준조례안에 근거하여 규정되었기 때문에 주민자치회의 자율성과 독립성이 부족하다고 언급하였다.

〈표 1〉 주민자치회의 관련 선행연구

저자	주요 내용
김필두 (2014)	• 주민자치회는 i) 획일적인 주민자치회 모델(협력형)로 인한 지역별 적합도 약화, ii) 모호한 주민자치회 기능으로 인한 사무 처리의 비효율화 발생
최상현 (2016)	• 주민자치회는 i) 사업 재원 확보가 어려우며, ii) 주민의 관심 및 참여가 부족함
장교식 (2018)	• 주민자치회는 i) 주민자치회의 의존적인 재원, ii) 주민자치회 내에서 주민의 주도성 부족
김수연 (2019)	• 주민자치회의 조례는 행정안전부의 표준조례안에 근거하여 규정되었기 때문에 주민자치회의 자율성과 독립성이 부족함

이상의 선행연구를 살펴보면, 현행 주민자치회는 i) 풀뿌리자치의 주체(장교식, 2018), ii) 풀뿌리 자치의 대상(김필두, 2014; 김수연, 2019), iii) 풀뿌리자치의 자기책임성(최상현, 2016; 김수연, 2019) 측면에서 문제를 분석하고 있다.

선행연구들은 주민자치회가 풀뿌리 “자치”라는 것을 전제로 하여 그 문제점을 분석하고 방향을 제시하고 있다. 이 글에서는 주민자치회가 과연 풀뿌리 “자치”로 적합한 형태인지 여부를 알아보고 그 대안을 제시하기로 한다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 지방자치의 개념요소를 분석틀로 하여 이를 분석하고자 한다.

2) 분석틀의 설정

이에 따라, 본 연구에서는 주민자치회의 개념요소를 기준으로 분석틀을 i) 풀뿌리자치의 주체, ii) 풀뿌리자치의 대상, iii) 풀뿌리자치의 자기책임성으로 설정하고자 한다.

첫째, 지방자치단체의 주체에 관한 문제를 살펴본다. 지방자치는 직접적으로는 지방자치단체의 자치

이다. 지방자치단체는 주민전체로 구성된다. 주민전체를 구성원으로 하는 단체가 지방자치단체이다. 이 점에서 지방자치단체를 공법상의 지역사단(地域社團)이라고 한다. 사단은 사람의 단체이다. 지방자치단체의 자치로서 지방자치는 결국 그 구성원인 주민의 자치를 의미한다. 지방자치는 궁극적으로 지방자치단체를 구성하는 주민 전체의 자치, 즉 주민자치이다. 지방자치는 공법상 지역사회단인 지방자치단체의 자치로서 결국은 그 지역사회단의 구성원인 주민의 자치가 된다.

다음으로 무엇에 대한 자치인가의 문제이다. 즉, 자치의 대상이 문제된다. 이는 결국 헌법과 법률에 의해서 정해진다. 우리 헌법은 주민의 복리에 관한 사무라고 규정하고 있다. 주민은 지역에 거주하는 사람이므로 주민복지사무는 결국 지역적 사무를 의미하게 된다. 지방자치의 대상은 법률에 열거한 것에 한정되는 것이 아니고 반대로 법률에 달리 정하지 않는 한 모든 주민복리에 관한 사무를 포함한다(전권한성의 원칙). 어떤 경우이든 자치는 당해 지방자치단체의 자기책임하에 있는 자치사무(고유사무)를 전제로 한다.

셋째로, 자치란 무엇인가 하는 문제이다. 자치란 자치주체의 자기결정을 의미한다. 사적자치가 개인의 자기결정을 의미하듯이 지방자치란 결국 지방자치의 주체인 주민의 자기결정과 그 결정에 대한 자기책임을 의미한다. 주민이 지방사무를 자기책임으로 결정하는 것이다. 주민의 자기결정과 자기책임성은 그 사무수행을 위한 재정책임도 포함한다. 자기책임성은 지역고권, 인사고권, 조직고권, 조례고권, 계획고권, 재정고권 등을 포함한다.

〈표 2〉 본 연구의 분석틀 설정

평가기준	조작적 정의
풀뿌리자치의 주체	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 전체를 구성원으로 하는 지방자치단체 • 공법상의 지역사회단(地域社團)으로서 지방자치단체
풀뿌리자치의 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 주민복리를 위한 지방자치단체의 사무 • 지방자치단체의 상당한 범위의 고유사무
풀뿌리자치의 자기책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 주민이 지방사무를 자기책임으로 결정 • 사무수행을 위한 재정책임과 각종고권

이하에서는 우리나라 풀뿌리자치의 역사적 전개과정을 살펴보고, 설정된 본 연구의 분석틀을 토대로 대표적인 풀뿌리자치 제도인 주민자치회가 풀뿌리자치라 될 수 있는지 여부를 평가한다.

Ⅲ. 풀뿌리자치의 역사적 전개과정 : 풀뿌리자치의 실종과 왜곡

1. 읍·면자치의 전통

한국에서 풀뿌리자치는 오랫동안 읍·면을 중심으로 하는 마을자치를 중심으로 실시되어 왔다. 비록 오늘날 의미에서 지방자치는 아니지만 1917년 조선총독부령으로 발표하여 시행한 면제와 1930년에 면제를 읍·면제로 개정된 것에서 그 출발을 찾을 수 있다. 1914년 6월 9일에 공포된 면제(面制)는 다른 법령에 다른 규정이 없으면 면으로 하여금 ① 도로, 교량, 도선, 하천제방, 관개배수 ② 시장, 조림, 농사, 양잠, 축산 기타 산업의 개량보급, 해조충(害鳥蟲)구제 ③ 묘지, 화장장, 도장(屠場), 상하수, 전염병예방, 오물의 처치 ④ 소방, 수방 ⑤ 기타 특별한 필요에 따라 조선총독의 인가를 받은 사항을 처리하도록 하였다(손정목, 1992:165). 전체 2,512개의 면 중에서 도청소재지나 일본인이 많이 거주하는 23개(1920년부터 24개) 면을 지정면으로 지정하여 특례를 인정하였다. 1920년에 면제를 개정하여 면장의 자문기관으로 면협의회를 두었다. 면회의회원은 군수 또는 도시가 임명하였으나 지정면에서는 주민이 직접 선출하였다(손정목, 1992: 186).

1930년에 면제를 읍·면제로 개정하였다. 종전에 지정면제 대신에 읍을 신설하였다. 그때까지 41개의 지정면을 읍으로 개정하였다. 일정한 요건을 갖춘 면을 읍으로 승격시켜 1945년 해방 당시에는 124개로 늘어났다.(손정목, 1992: 253).

1917년과 1930년에 도입된 읍·면제는 미군정시절을 거쳐 1949년 「지방자치법」에 그대로 승계되었다. 1949년 제정된 「지방자치법」은 시·읍·면을 기초지방자치단체로 하고, 그 하부 행정구역으로 동과 리를 두었다. 동·리장은 주민이 직접 선출하도록 하고 임기는 2년으로 했다. 1952년부터 읍·면자치가 실제로 시행되었으나 자치경험의 미숙과 중앙의 과도한 개입으로 표류하다가 1961년 5.16 군사정변으로 중단되었다.

2. 군자치의 도입과 읍·면자치 폐지에 관한 임시조치

1) 지방자치에 관한 임시조치법

1961년 군사정부에 의해서 제정된 「지방자치에 관한 임시조치법」은 시와 군을 기초지방자치단체로 규정하고 종전에 기초지방자치단체였던 읍과 면을 군의 하급행정구역으로 전환하였다.

1952년 읍·면자치가 실시된 이후 여러 가지 문제점이 지적되었다. 특히 읍·면의 행정능력과 재정능

력이 취약하다는 점이 많이 지적되었다. 읍·면은 인구규모가 평균 10,000명 정도이지만 1,387명에 불과한 면도 있어 지방마다 차이가 많다는 것이었다. 담당사무도 주로 국가적인 사무를 처리하고 주민복지향상을 위한 자체사업은 실시할 수 없었고, 행정의 인적, 물적 설비가 빈약하다는 점이 행정상의 문제점으로 지적되었다. 또한 재정자립도가 면의 경우는 18.7%, 읍의 경우는 44.1%에 불과하여 재정적인 국가의존이 심하다는 것이 지적되었다. 또한 읍·면단위의 소구역에서 실시되는 읍·면장과 읍·면의원 선거를 둘러싼 대립갈등과 민심분열 등의 문제도 지적되었다(최창호, 1983: 118).

이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 다음과 같은 여러 가지 방안이 주장되었다(최창호, 1983: 119). ① 몇 개의 읍·면을 통폐합하여 대 읍·면을 만들자는 안 ② 조선시대의 군현의 구역을 다시 복원하여 그것을 자치단체로 하고 읍·면을 폐지하자는 안 ③ 군을 몇 개로 분할하여 자치단체화하고 동·리를 폐합하여 대동·리로 만들어 군과 동·리를 직결시키고 읍·면을 폐지하는 안 ④ 현재의 군에 법인격을 부여하여 자치단체화하고 읍·면과 동리는 그 하부행정구역으로 존치하자는 안 등이 제기되었다.

군사정부는 이들 방안중에서 4번째 방안을 채택하여 읍·면자치제를 폐지하고 군자치제를 도입하는 급진적인 방안을 채택하였다. 군자치제의 채택이유에 대해서는 다음과 같은 것이 거론된다(조석주·안영훈, 2014: 97 이하). 첫째, 읍·면 자치의 문제를 타개하는 가장 이상적인 방안은 인구 2만 5천 정도를 기준으로 하여 읍·면을 통폐합하는 것인데 지방적 이해의 상충과 제공부(諸公簿)의 변동으로 인한 사회혼란이 예상되므로 군에 공공단체로서의 법인격을 부여하고 읍·면을 그 하부행정구로 존치하는 것이 가장 실현성 있는 대안이다. 둘째, 읍·면자치제를 폐지하고 군자치제를 실시한다면 중앙-도-군-읍·면이라는 4단계 행정체계가 중앙-도-군으로 일단계가 감소되므로 행정처리의 신속과 능률을 기할 수 있다. 셋째, 앞으로 도는 연구, 조사, 조정, 연락기관으로 그 성격을 변경시키고 그 사무를 대폭 시·군에 이양하여 시·군을 명실상부한 지방자치의 중추적 단체로 할 수 있다. 넷째, 군단위의 특별지방행정기관의 통합이 가능하게 되어 지방행정의 종합화와 간소화가 이루어질 수 있다. 다섯째, 읍·면의회의 운영비, 선거비와 소비적 경비를 절감할 수 있다. 여섯째, 군은 앞으로 소구역인 읍·면으로서는 불가능한 지역개발을 활발히 전개할 수 있는 개발권으로 육성할 수 있다. 일곱째, 소구역인 읍·면 단위의 선거에는 파생되어 온 지방민심의 분열을 피할 수 있고 군단위의 민심규합을 이룰 수 있다. 여덟째, 읍·면 자치의 폐지로 인하여 주민의 공동사회로부터의 유리현상이 예상되기도 하지만 역사적으로는 군민이라는 관념이 뿌리 깊이 박혀있고 또 동·리 행정의 강화를 통하여 해결될 수 있는 문제이다. 아홉째, 군구역의 과대에서 오는 주민의 행정상의 불편도 예상할 수 있으나 이는 읍·면을 군의 지역적 보조기관으로 존치하고 호적, 병무 등 주민의 일상생활에 관련이 많은 사무를 처리하게 하면 해결될 수 있다는 것 등이다.

2) 군자치제 실시에 대한 평가

군사정부에 의하여 군자치제가 도입된 이후 군자치제에 대한 다양한 평가가 있었다. 군자치가 도입되었지만 이루 30년간 지방자치가 중단되어 실시되지 않았다. 군사정부나 유신체제하에서 언론이 막혀 있었다는 측면에서 객관적인 평가를 할 만한 상황도 아니었고, 평가를 할 여건도 성숙되지 않았음에도 불구하고 군자치제의 공과에 대해 다음과 같은 논의가 있었다.(최창호, 1983: 120 이하 참조)

(1) 군자치제에 관한 긍정적인 평가

첫째, 군자치로 인하여 기초자치단체의 재정능력이 향상, 둘째, 행정능률의 향상, 셋째, 교육행정기관, 농촌지도기관 등이 군수 아래로 통합되는 등 특별지방행정기관의 통합 등이 거론되었다. 지방자치단체의 기구가 늘어나고 공무원이 보강되고, 경비절감으로 주민복지사업에 대한 투자가 가능해졌다는 긍정적인 평가가 있었다.

(2) 군자치제에 대한 부정적인 평가

첫째, 군자치는 행정의 효율화만을 지나치게 강조하여 행정의 민주화가 희생되었다는 지적이 있었다. 즉, 행정과 주민의 거리가 멀어지고 주민의 행정통제기회가 줄어 풀뿌리 민주주의가 실종되었다고 했다. 둘째, 군은 자연발생적인 생활공동체의 성격보다는 인위적인 행정단위였기 때문에 주민의 자치 의식의 기반이 되는 공동체의식이 희박하다는 점이 지적되었다. 이에 비하여 부락이나 읍·면은 기초적인 생활공동체로서 전통을 가지고 있었으나 이를 무시하고 군자치를 실시함으로써 주민의 공동의식이나 자치의식의 빈곤을 초래한다고 했다. 셋째, 과거에 면사무소나 읍사무소에서 처리하던 것을 군청까지 가서 처리해야 하고, 읍·면사무소가 존치되어 중첩적인 사무처리로 주민의 불편이 늘어나고 번잡하게 되었다는 점이 지적되었다. 넷째, 비교적 도시적 특성을 가진 읍지역과 농촌으로서 특성을 갖는 면 지역은 서로 행정적 특성이 다름에도 불구하고 군에 포함되어 그 특성을 살리기가 어려워지고, 읍의 인구나 구조가 도시적인 형태가 강화되면 시(市)로 변화 될 수 있어야 함에도 불구하고 군에 의해 억압되는 등의 문제점도 지적되었다.

이러한 군자치제의 문제점이 지적되면서 군자치를 존속해야 한다는 견해와 읍·면자치를 부활해야 한다는 견해를 양극단으로 하여 다양한 논쟁이 있었다.

3. 「지방자치법」 개정에 의한 읍·면자치의 폐지

1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」에 의한 군자치제의 도입과 읍·면자치의 폐지는 어디까지나 임시조치로서 잠정적인 성격을 가졌다. 「지방자치법」상으로는 여전히 시·읍·면이 기초지방자치단체로 남아 있었다. 지방자치의 부활을 위한 1988년의 개정 「지방자치법」은 읍·면자치를 폐지하였다. 대신 시와 군, 자치구를 기초지방자치단체로 규정했다. 「지방자치법」 개정과정에서 다음과 같은 다양한 논쟁이 있었다(한국지방행정연구원, 1986; 최창호, 1989 참조).

1) 한국지방행정연구원의 개편안 논의

한국지방행정연구원에서는 「지방자치법」 개정을 앞두고 1986년에 지방자치단체의 종류에 관하여 3가지 개편안을 가지고 검토를 하였다. 제1안은 소폭개정안으로서 자치 2계층을 유지하되 특별시와 직할시에는 구를 준자치단체로 개편하고, 도지역은 시와 군을 기초자치단체로 하되, 일반시 중에서 50만 이상의 도시와 도청소재 시를 특정시로 하는 제안이다.

제2안은 중폭개편안으로 특별시와 직할시의 구를 준자치단체로 하고, 도에 시와 군을 자치단체로 하고 그 중 50만 이상의 대도시 등을 특정시로 하는 점에서는 제1안과 동일하지만 군에 소속된 읍과 면을 준자치단체로 지위를 인정하는 점에서 제1안과 차이가 있다.

제3안은 대폭개편안으로 특별시와 직할시의 구를 준자치단체가 아니라 기초지방자치단체로 인정한다는 점에서 제1안 및 제2안과 차이가 있다. 도지역에서는 시와 군을 기초자치단체로 하고 특정시를 인정한다는 점에서 제1안과 동일하다. 면을 폐지한다는 점에서 제2안과 차이가 있다. 대신 군의 규모를 1/2 내지 2/3수준을 축소하는 방안을 제안하고 있다.

특기할 만한 것은 한국행정연구원에서는 시기별로 개편방안을 제시하고 있다. 1987년에서 1998년 사이는 실현가능성에 역점을 두어 제1안을, 1998년에서 2014년까지는 제2안을, 2015년 이후에는 제3안에 의한 개편을 하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

2) 지방자치 실시 전 중앙정치권의 논의

「지방자치법」 개정과 관련하여 정치권에서는 지방자치단체의 종류를 무엇으로 할 것인지에 대해서 다양한 의견이 제시되었다. 이에 자치2계층안과 자치3계층안이 있다. 자치2계층안에도 세부적으로는 다양한 의견이 있었다(최창호, 1989: 22 이하 참조).

첫째는 자치3계층안이다. 도지역의 자치단체를 도-시·군-읍·면·동으로 하고, 특별시와 직할시는 특별시·직할시-구-동을 자치단체로 하여 3단계의 자치제를 채택하자는 주장으로 통일민주당에서 제안

했다.

둘째는 도-군-자치구 자치2계층안이다. 도지역에서는 도-시·군을, 특별시와 직할시에서는 자치구를 지방자치단체로 개편하여 자치2계층을 제안하는 안이다. 민주정의당에서 제안하였다.

셋째는 도-시·읍·면 자치2계층안이다. 도 지역에서는 도-시·읍·면의 2계층을, 특별시와 직할시에서는 특별시·직할시-동의 2계층으로 개편하는 안이다. 평화민주당에서 제안했다. 다만 평화민주당에서는 협상과정에서 필요하면 구자치제로 양보할 수 있다고 했다.

넷째는 도-시·군 자치2계층안이다. 도 지역에서 도-시·군으로 2계층제로 하되 읍·면장을 직선으로 하자는 주장으로 신민주공화당안에서 제안했다.

야당인 평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당은 1988년 5월 18일에 5공청산과 악법철폐를 위한 공조를 합의하였다. 평화민주당과 통일민주당은 기초지방자치단체를 시, 구, 읍, 면으로 하되 동장을 직선하는 안으로 절충하였고, 신민주공화당과는 기초자치단체를 시, 군, 구로 하되 읍·면·동장을 직선하는 것으로 하여 최종합의를 보았다(이상환, 1992: 25). 이에 따라 1989년 3월 4일 「지방자치법」 개정안이 발의되고 3월 15일 국회에서 통과되었으나 대통령의 거부권행사로 무산되었다. 1989년 12월 30일 의결된 「지방자치법」 개정안에 의하여 기초지방자치단체는 시, 군, 구로 유지되었고, 읍·면·동장 직선제는 폐지되고 시장·군수·구청장이 임명하는 것으로 되었다.

4. 읍·면·동 주민자치센터설치와 주민자치(위원회) 설치

1) 주민자치센터의 설치와 법적 성격

시·군·자치구의 하급행정단위인 읍·면·동의 변화를 위한 시도는 여러 단계를 거치면서 전개되었다. 먼저 1998부터 중앙정부는 읍·면·동 사무소를 기능을 개편하여 '주민자치센터'를 설치할 계획을 세웠다. 기존의 읍·면·동을 유지하면서 그 기능과 인력을 감축하고, 남는 여유 공간을 주민복지, 문화정보센터로서 기능하도록 하자는 것이다. 도시지역인 동부터 실시하여 점차 농촌지역으로 확대하여 실시할 계획을 세웠다. 1단계로 1999년에서 2,000년까지 동개편을 마무리하고, 2000년부터 2001년까지 농촌지역의 읍·면까지 확대하여 실시할 계획을 발표하였다. 1999년 7월부터 도시지역에서 시범실시를 하였고, 2000년 3월에는 도농복합시와 군의 읍·면·동에서 시범실시를 하였다. 2000년에는 도시지역에 1단계로 실시하고, 2001년에는 2단계 도농복합시와 군의 읍·면에 2단계로 실시하였다.

이를 위해 2000년 1월에 주무부서에서는 주민자치센터설치 및 운영조례 준칙을 정하여 지방자치단체에 배포하였다. 준칙에는 주민자치센터의 설치와 주민자치위원회 구성과 운영에 관한 내용이 포함되어 있었다. 시·군·구에서는 이 준칙을 기초로 조례를 제정하여 주민자치센터를 설치·운영하였다. 조례

준칙 제5조는 주민자치센터의 기능으로 1. 지역문제 토론, 마을환경 가꾸기, 자율방재활동 등 주민자치기능, 2. 지역문화 행사, 전시회, 생활체육 등 문화여가기능, 3. 건강증진, 마을문고, 청소년공부방 등 지역복지기능, 4. 회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등 주민편익기능, 5. 평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 시민교육기능, 6. 내집앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등 지역사회진흥기능 등을 예시하였다.

주민자치센터라는 말은 행정자치부의 조례준칙에 의하여 사용되었다. 조례준칙은 “주민자치센터”란 제1조의 목적을 위해 “주민이 이용할 수 있도록 읍·면·동에 설치된 각종 문화·복지·편익시설과 프로그램을 총칭한다”라고 정의를 하고 있다. 여기서 제1조의 목적이라 함은 “주민편의 및 복지증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여” 하는데 있다.

종합하여 보면 주민자치센터란 “주민편의 및 복지증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하기 위하여 주민이 이용할 수 있도록 읍·면·동에 설치된 각종 문화·복지·편익시설과 프로그램을 총칭”하는 것이라 할 수 있다.

여기서 편익시설에는 물적인 설비뿐만이 아니라 인적설비를 포함하는 것이므로 결국 읍·면·동에 설치된 주민의 이용에 제공되는 공공시설로서 법적으로는 영조물(營造物)에 해당한다고 볼 수 있다. 「지방자치법」 제144조는 공공시설에 관한 규정을 갖고 있다. 법적인 성질 면에서 보면 구청의 문화센터나 청소년회관, 여성복지회관, 노인회관 등과 같다고 볼 수 있다. 여기서 프로그램은 주민자치센터에서 제공하는 공공서비스, 즉, 급부에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

주민자치센터를 줄속으로 설치하여 운영하다 보니 교양이나 취미 프로그램운용에 급급하였고, 행정청 특유의 실적위주로 운영되다 보니 이용주민의 숫자를 실적으로 채우는데 급급하였다. 예컨대, 외국어강좌, 컴퓨터강좌 등은 물론 심지어는 노래교실, 민속음악, 스포츠 댄스, 수지침, 요가교실, 한자교실, 예절교육, 골프강습 등등을 교육하거나 시설을 제공하고 있다. 이러한 강좌나 시설은 민간에 의하여 이미 영업적으로 제공되고 있거나 구민회관, 각종 문화 및 복지회관, 사회교육기관, 각종 사회단체 등에서 운영하고 있는 것이 대부분이었다.

2007년부터 읍·면·동사무소를 주민센터로 개칭하면서 주민자치센터와 혼동이 생겨서 서울 등 일부 지방에서는 주민자치센터를 ‘자치회관’으로 이름을 바꾸었다. 2016년부터는 다시 주민센터를 행정복지센터로 명칭을 변경하여 혼란을 초래하고, 명칭변경에 따른 간판, 표지판 교체 등 적지 않은 행정비용을 유발하였다.

2) 주민자치위원회와 법적 지위

조례준칙 제15조는 “읍·면·동사무소의 자치센터 운영에 관한 사항을 심의하거나 결정하기 위하여 읍·면·동사무소에 주민자치위원회를 둔다”고 함으로써 주민자치위원회를 주민자치센터의 의사결정기관

내지 심의기관으로 규정하고 있다. 조례준칙 제18조는 주민자치위원회의 기능으로 ① 자치센터의 시설 등 설치 및 운영에 관한 사항 ② 주민의 문화·복지·편익증진에 관한 사항 ③ 주민의 자치활동 강화에 관한 사항 ④ 지역공동체 형성에 관한 사항 ⑤ 기타 자치센터의 운영에 관하여 필요한 사항을 규정하였다.

주민자치위원회는 읍·면·동 주민자치센터의 운영위원회라고 부를 수는 있어도 읍·면·동의 자치사무를 심의하고 결정하는 주민의 '자치'기관으로 볼 수는 없다. 주민자치센터의 공간과 시설의 관리와 프로그램운영에 관한 심의기관 내지 자문기관으로 볼 수 있을 것이다. 이는 구립 어린이 집이나 문화센터, 도서관 등의 운영위원회와 법적 성질이 동일하다고 볼 수 있다.

3) 주민자치회의 시범실시

이명박정부에서 2010년 10월 1일 제정된 「지방행정체제개편에 관한 특별법」은 제4절에서 종전에 주민자치위원회 대신에 주민자치회로 기구를 개편하였다. 박근혜정부에서 2013년 5월 28일 제정된 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(이하에서는 지방분권법이라 한다) 제27조 내지 29조에서 주민자치회의 구성에 관하여 일부 개정하였고, 2018년 3월 20일 제정된 「지방분권법」 27조 내지 29조에서 그대로 유지되고 있다. 2013년 5월에 주민자치회를 시범사업으로 실시하기로 하여, 그 대상지역을 시·도마다 몇 곳을 선정하여 시범실시를 하였고, 여러 차례에 걸쳐 시범사업에 대한 평가를 하기도 했다. 주민자치위원회를 주민자치회로 명칭을 변경한 배경은 이명박정부의 무리한 시·군통합 추진에 있다. 대대적인 시·군통합에 대해 학계와 시민사회에서 풀뿌리자치의 완전한 실종을 우려하는 목소리가 높았다. 이에 정부는 주민자치회라는 것을 급조하여 풀뿌리자치의 걸모습을 꾸미려 했다. 정부는 주민자치회의 모형을 3가지를 제시하고 2013년 7월부터 시범실시를 하고 있다. 주민자치위원회가 주민자치센터의 프로그램운영에 치중했다면 주민자치회는 읍·면·동의 일부 사업에 주민이 참여하는 것을 목표로 하고 있는 듯하다(양자의 차이에 대해서는 김찬동, 2015: 110). 하지만, 여전히 일부 주민만 참여하고 대부분의 주민은 배제되어 있고, 주민의 자기결정권도 결여되어 있어 자치라고 보기는 어렵다.

Ⅳ. 풀뿌리자치로서 주민자치회의 평가

1. 주민자치회의 운영실태

1) 주민자치회의 도입배경

1999년에 민원발급, 사회복지와 같은 주민에 밀접한 사무를 제외하고, 청소, 주택, 교통, 일반행정 사무는 시·군·구청으로 이관하는 읍·면 기능전환 이후 주민자치센터가 읍·면별로 설치·운영되었다(김홍주 외, 2018). 본청으로 행정인력이 이관하고 남은 유휴공간에 문화와 복지프로그램 등의 활동을 할 수 있도록 주민자치센터가 설치되었으며 주민자치위원회가 운영과 심의를 하도록 하였다.

그러나 주민자치위원회 제도의 한계로 주민자치의 구심점 미미, 문화·여가·교육프로그램 중심의 획일적 운영 등에 지적이 제기되어왔다(김홍주, 2019). 2011년 지방행정체제 개편위원회는 기존의 주민자치위원회가 가지는 한계점을 보완·발전적 논의가 확대됨에 따라 주민자치회를 구성하였다(김홍주, 2019). 지방행정체제 개편위원회는 보다 주민에게 실질적 권한 부여와 운영의 자율성을 보장하기 위해 주민자치 모델을 설정하였다. 이를 위해 현장 방문, 토론회, 위원회 논의를 통해 i) 협력형, ii) 통합형, iii) 주민조직형 등 3개의 모델을 확정하였으며, 이후 3개의 모형을 모두 시범실시 대상으로 제시했으나, 우선 협력형 모델을 시범 실시하고 다른 두 가지 모형인 통합형, 주민조직형은 현행법에 배치되어 사실상 제외되었다(김필두, 2018). 주민자치회의 시범사업은 1단계(2013.7. ~ 2014. 12.) 총 31개 지역을 대상으로, 2단계(2015.11.~2016. 12.)는 1단계에서 시범 실시에 참여한 31개 읍·면·동과 추가로 신청한 18개로 총 49개 읍·면을 대상으로 추진하였다.

문재인 정부는 2020년 12월 9일에 「지방자치법」을 전면 개정하였으나, 주민자치에 관한 규정은 국회 심의 과정에서 삭제되었다.

〈표 3〉 주민자치회의 도입과정

연도	주요 내용
2013.7 ~ 2014.12	• 전국 31개 지역을 대상으로 주민자치회 시범 실시
2014.12	• 2015년 12월 31일까지 연장(주민자치회 시범사업 종료시점)
2014.12	• 지방자치 발전종합계획의 핵심과제로 주민자치회 채택
2015.10	• 전국 18개 지역 시범지역 추가선정, 2016년 12월까지 사업 연장
2017.7	• 문재인 정부 100대 국정과제에 '획기적 자치분권 및 주민참여 실질화' 포함

2018.9 ~ 2019.3	• 자치분권 종합계획, 자치분권 시행계획(안)에 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 고려
2020.12	• 「지방자치법」 전면개정(주민자치회 조항은 삭제)

자료 : 설선미·오재일(2016), "자치단체의 주민자치회 운영실태에 관한 연구: 광주광역시 3개 동을 중심으로", 『한국지방자치학회보』를 수정하여 작성함.

2) 주민자치회의 법적 현황

주민자치회 설치의 근거는 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제20조(설치)와 제21조(기능) 등에 있다. 제18대 국회에서는 「지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하고 주민자치회 설치 근거를 마련하였으며, 특별법 제20조(설치)는 ‘읍·면에 해당 행정구역 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다’고 규정하며 설치 근거를 마련하였다. 제21조(기능)는 주민자치회의 기능을 주민화합 및 발전, 법령·조례·규칙이 정하는 바에 따라 자치단체 사무의 일부를 위임 또는 위탁한 사무의 수행으로 규정하였다.

〈표 4〉 2010년 「지방행정체제개편에 관한 특별법」상의 주민자치회

<p>제20조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.</p> <p>제21조(주민자치회의 기능) ① 제20조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다. ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 2. 자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항</p>

2013년에는 「지방행정체제개편에 관한 특별법」을 대신하여 「지방분권법」이 제정되었다. 구체적으로 살펴보면, 「지방분권법」 제29조 제3항은 ‘주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다’고 규정하였다. 또한 동법 제4항은 ‘행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행·재정적 지원을 할 수 있다’고 규정하여 주민자치회에 대한 시범사업 시행 근거를 마련하였다.

〈표 5〉 2013년 「지방분권법상」의 주민자치회

<p>제29조(주민자치회의 구성 등)</p> <p>① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 자치단체의 장이 위촉한다.</p> <p>③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.</p> <p>④ 안전행정부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다</p>

2018년 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(지방분권법)」으로 법제명을 개정하였으나, 설치와 기능에 관해서는 동일하였다(김홍주, 2019), 그리고 2019년 3월 자치분권위원회는 「지방자치법」을 개정해 행·재정적 지원 근거를 명시하고, 시범운영 지역을 확대하는 등 노력을 기하였다.

〈표 6〉 2018년 「지방분권법」상의 주민자치회

<p>제27조(주민자치회의 설치)</p> <p>풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.</p>
<p>제28조(주민자치회의 기능)</p> <p>① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.</p> <p>② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 2. 자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항
<p>제29조(주민자치회의 구성 등)</p> <p>① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 자치단체의 장이 위촉한다.</p> <p>② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.</p> <p>③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.</p> <p>④ 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다</p>

3) 주민자치회의 운영현황

주민자치회는 2020년 6월 기준으로 주민자치회는 118개 시·군·구, 626개 읍·면에서 시범 실시 중이다. 지역별로 보면, 서울시에는 25개 구 중 23개 구에 171개 주민자치회가 있으며, 전국에서 가장 많으

며, 부산시 10개, 대구 6개, 인천 70개, 광주 32개, 대전 21개, 울산 4개, 세종 10개, 경기 104개, 강원 42개, 충북 3개, 충남 64개, 전북 3개, 전남 28개, 경북 10개, 경남 48개가 운영 중이다.

〈표 7〉 전국 주민자치회 운영현황

부산(10)	● 동래구(1), 북구(2), 사하구(2), 연제구(2), 영도구(1), 해운대구(1)
부산(10)	● 남구(2), 달서구(1), 동구(1), 서구(1), 수성구(1)
대구(6)	● 계양구(12), 남동구(20), 미추홀구(2), 부평구(9), 서구(8), 연수구(14), 중구(5)
인천(70)	● 광산구(9), 남구(5), 동구(3), 북구(9), 서구(6)
광주(32)	● 대덕구(12), 동구(2), 서구(4), 유성구(3)
대전(21)	● 대덕구(12), 동구(2), 서구(4), 유성구(3)
울산(4)	● 북구(2), 울주군(1), 중구(1)
세종(10)	● 세종시
경기(104)	● 고양시(7), 광명시(18), 군포시(2), 김포시(14), 남양주시(2), 부천시(10), 수원시(8), 시흥시(9), 안산시(2), 오산시(1), 파주시(11), 평택시(4), 포천시(4), 화성시(12)
강원(42)	● 강릉시(9), 고성군(5), 인제군(1), 춘천시(9), 평창군(8), 홍천군(10)
충북(6)	● 진천군(3), 계룡시(1), 공주시(2)
충남(64)	● 논산시(12), 당진시(14), 보령시(1), 부여군(4), 서산시(2), 서천군(6), 아산시(4), 예산군(3), 천안시(5), 청양군(2), 태안군(1), 홍성군(6)
전북(3)	● 군산시(1), 완주군(1), 익산시(1)
전남(28)	● 곡성군(1), 나주시(3), 담양군(12), 목포시(1), 순천시(8), 장성군(1)
경북(10)	● 안동시(8), 의성군(2)
경남(48)	● 거제시(5), 거창군(11), 고성군(5), 남해군(1), 밀양시(3), 사천시(2), 의령군(1), 진주시(3), 통영시(1), 하동군(1), 함안군(1), 합천군(1)

자료 : 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr>).

2. 주민자치회의 평가

1) 플뿌리자치의 주체 측면

플뿌리자치의 주체 측면에서 심각한 문제가 있다. 현재 시범 운영되고 있는 주민자치회는 「지방분권법」의 규정에 근거하고 있다.

〈표 8〉 「지방분권법」상의 주민자치회 설치

제27조(주민자치회의 설치)

플뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

주민자치회가 주민으로 구성된다고 하지만, 여기서 주민은 전체 주민이 아니라 시장, 군수, 구청장에 의해 선임된 일부의 주민에 불과하다. 또한 현재 주민자치회는 전체 주민과 연결고리가 차단되어 있어 주민의 대표기구로 볼 수도 없다. 주민자치회는 주민 전체로 구성되는 공법상의 지역사단이라고 볼 수 없어, 지방자치의 주체로 인정될 수가 없다. 시장, 군수, 구청장에 의해 구성된 주민자치회는 독자적인 지방자치기구의 주체가 될 수는 없다. 행정안전부의 표준조례안에서 주민자치회를 주민을 대표하는 것을 전제로 하고 있지만, 대표성을 정당화하는 연결고리가 없어서 공허한 규정이 된다. 결국 주민자치회는 지방자치의 주체가 될 수 없다. 주민 전체로 구성되는 지역사회단이 지방자치의 주체가 될 수 있을 뿐이다. 일부의 주민으로 구성되는 주민자치회는 민간사회단체로서 공권력을 행사하는 지방자치의 주체가 될 수 없다.

〈표 9〉 행정안전부의 주민자치회 표준조례 개정안

<p>제2조(정의) 이 조례에 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “주민자치회”란 제1조의 목적 달성을 위해 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 설치되고 주민으로 구성되어 주민자치센터를 운영하는 등 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직을 말한다. 2. “주민자치회 위원”이란 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)의 주민을 대표하는 주민자치회의 구성원을 말한다.
--

2) 풀뿌리자치의 대상 측면

풀뿌리자치의 대상 측면에서 주민자치회는 자치의 대상이 없다. 즉, 주민자치회가 처리할 수 있는 사무는 대부분 시·군·구로부터 위임받은 사무로서 행정사무에 한정된다. 구체적으로 살펴보면, 주민자치회의 사무는 「지방분권법」 제28조(기능)에서 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 등으로 규정하고 있다.

〈표 10〉 「지방분권법」상의 주민자치회 기능

<p>제28조(주민자치회의 기능)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다. ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 2. 자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항
--

또한 2020년에 제시된 행정안전부의 「주민자치회 시범실시 및 설치운영에 관한 조례(표준안)」 제5조(기능)에 따르면, 주민자치회 사무는 수탁업무를 업무로 규정하고 있다. 이는 위임행정이라고 할 수는

있지만, 자치사무라고 볼 수는 없다. 또한 “주민자치회 구역내의 주민화합 및 발전을 위한 사항”을 자치사무로 오해할 수 있으나, 읍·면·동 주민자치회에 자치주체성이 없기 때문에, 이는 결국 시·군·자치구의 사무로 되는 것에 불과하다.

〈표 11〉 2020년 「주민자치회 시범 실시 및 설치운영에 관한 조례」(표준안)

<p>제5조(기능) 주민자치회는 특별법 제28조에 따라 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 협의업무 : 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의 2. 수탁업무 : 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 행정기능 중 주민자치센터의 운영 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 업무의 수탁 처리 3. 주민자치 업무 : 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 기타 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 주민자치회 유지를 위해 수행하는 주민자치업무

3) 풀뿌리자치의 자기책임성 측면

주민자치회는 자치의 필수적인 요소인 자기책임성을 갖고 있지 못하다. 자기책임성이란 외부의 간섭을 받지 않고 자치의 대상인 자치사무를 스스로 결정하고 그에 상응하는 책임을 지는 것을 의미한다. 주민자치회에서 어떤 결정을 한다고 해도 그것은 해당 시·군·구의 결정이 되는 것에 불과하며, 구속력이 있는 자기결정이 되지 못한다. 자력으로 집행할 수 있는 권한도 없으며, 시장이나 군수·구청장이 주민자치회의 결정을 집행하지 않는다고 하여 강제할 방법도 없다.

자치의 요소를 이루는 자기책임성은 스스로 입법을 할 수 있는 조례제정권, 조직이나 인사를 할 수 있는 권한도, 계획을 할 수 있는 권한도, 조세를 부과하고 징수할 수 있는 재정적인 권한을 포함한다. 하지만 주민자치회에는 이러한 권한이 없으며, 이러한 권한을 가질 수 있는 자치주체성도 없다. 따라서 주민자치회는 자기책임성을 갖고 있지 않아, 주민자치회의 활동을 지방자치라고 부를 수 없다.

V. 풀뿌리자치의 도입을 위한 제안

위에서 검토한 것처럼 정부가 20년 전부터 추진해 온 주민자치위원회나 2013년부터 실험실시를 확대하고 법제화하려고 하는 주민자치회는, 풀뿌리자치로서 지방자치의 개념요소를 충족하지 못하여 공적영역의 지방자치 내지 풀뿌리자치라고 부를 수 없다. 정부가 추진하고 있는 주민자치회는 민간의 사회영역에 속하는 비영리활동조직에 속한다고 하겠으며 공적영역이 아니라 사적 자치영역에 속하며,

「지방자치법」의 영역이 아니라 「민법」상의 법인 규정이나 여러 가지 결사체에 관한 규정이 적용되어야 할 영역이다. 지방자치는 역사적인 산물로서 국가에 따라 차이는 있으나, 최소한의 글로벌 스탠더드를 발견할 수 있을 것이다. 오늘날 지방자치 문제는 한 나라의 국내적인 문제를 넘어서 국제적인 문제로 보려고 하는 경향을 가지고 있다. 이미 유럽에서는 유럽지방자치현장을 제정하여 법적인 구속력을 가지고 지방자치의 요소를 갖출 것을 요구하고 있다. 현재 진행중인 세계 지방자치현장 제정도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 우리의 풀뿌리자치도 이러한 맥락에서 글로벌 스탠다드에 맞게 설계하고 발전시켜야 한다. 여러 선진국에서 역사적으로 발전해왔고, 지역공동체의 공적인 문제를 효과적으로 해결하고 풀뿌리자치에서 모델을 발견할 수 있을 것이다. 예컨대, 미국의 타운(Town)이나 스위스와 독일의 게마인데(Gemeinde), 프랑스의 코뮌(Commune), 이탈리아의 코무네(Comune) 등에서의 지방자치에서 마을자치의 본보기를 찾을 수 있다.

1. 풀뿌리자치의 실시단위

풀뿌리자치의 실시단위에 대해서 여러 가지 견해가 있을 수 있다. 읍·면을 단위로 하여 실시하자는 견해가 있고, 통·반·리를 단위로 하자는 견해도 있다. 주민에 근접할수록 주민의 결정권과 영향력은 커진다. 이점에서 소규모 단위일수록 풀뿌리자치에 근접한다. 다른 한편으로 오늘날 행정의 복잡성과 전문성이 증대되어 작동 가능한 지방자치단위가 되어야 한다는 요구도 있다. 독일이나 스위스 프랑스는 지방자치단체의 규모가 주민수로 평균 2천명에서 7천명에 이른다. 스웨덴이나 핀란드 등 북유럽국가에서는 평균 1만에서 4만 명 혹은 그 이상인 국가도 있다.

〈표 12〉 기초지방자치단체의 규모 국제비교(2013년 기준)

국가	지방자치단체의 평균 주민수(명)
스위스	3,163
독일	6,742
이탈리아	7,550
벨기에	18,693
스웨덴	33,240
덴마크	56,943

자료 : IPM Swiss 자료를 기초로 작성함)

우리나라에서 통·반·리는 지방자치단위로서는 너무 규모가 작다. 읍·면의 평균 주민수가 비교적 적절한 마을자치의 규모가 될 수 있을 것으로 본다(신용인, 2013: 300). 이에 대해서 읍·면에서 지방자치의

실시를 주장하면서 동에 대해서는 입장을 열어두고 있는 견해도 있다(이승중, 2014: 58). 읍·면을 자치단위로 인정했던 적이 있고, 지역공동체로서 정체성이 비교적 명확하다는 점에서 이를 마을자치의 단위로 인정하는 데는 큰 무리가 없다. 이에 대해서 동을 자치단위로 인정할 것에 대해서는 논란이 될 수 있으나, 「지방자치법」에서 동장선출제를 통해 준자치제를 인정한 적이 있고, 동주민의 자치욕구가 읍이나 면에 비해서 결코 약하지 않다는 점에서 동을 자치단위로 인정해도 큰 무리는 없을 것으로 본다. 다만, 자치사무의 범위에서는 읍면과 다른 측면을 고려할 필요가 있어서 동자치에 대해서는 여기서는 다루지 않기로 한다.

2. 풀뿌리자치 단위로서 읍·면의 법적 지위

앞에서 논의한 마을자치단위로서 읍·면의 지위를 어떻게 할 것인지가 문제된다. 행정안전부가 도입한 주민자치모델이 풀뿌리자치를 왜곡시키고 파행적으로 가고 있는 근본적 이유는 기본적으로 읍·면에 대해 지방자치단체로서 지위를 부여하지 않고, 시·군·구의 하급기관으로 묶어두고 있기 때문이다. 선진국 수준의 풀뿌리자치를 실현하기 위해서는 무엇보다도 이들 국가처럼 읍·면에 대해 지역사단으로서 지방자치단체의 지위를 인정해야 한다. 즉, 읍·면을 해당 지역의 주민전체를 구성원으로 하는 지역사회로서 법인격을 인정하는 것이 필요하다. 이는 우리의 풀뿌리자치에 대한 역사적인 전통과 시대적인 요청을 함께 고려할 수 있는 방안이라고 본다. 현행 「지방자치법」 제2조에 지방자치단체의 종류로 “1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구”로 규정하고 있다. 여기에 “3. 읍, 면”을 추가한다.

3. 읍·면의 자치사무

마을자치의 단위인 읍·면의 사무를 「지방자치법」에 보장해야 한다. 이를 규정하는 방식은 보충성의 원칙과 전권한성의 원칙에 따라 먼저 광역지방자치단체인 국가와 시·도의 사무, 시·군·자치구의 사무를 먼저 규정하고, 법률에 명시적으로 사무는 모두 읍·면의 사무로 규정하는 것이 바람직하다. 풀뿌리지방자치단체의 권한은 연혁적으로 볼 때 국가나 다른 지방으로부터 온 것이 아니라 원래부터 가졌던 권한이다. 오히려 국가나 상위 지방자치단체의 권한이 지방으로부터 법률에 의해 이양된 것이라고 볼 수 있다(Tocqueville, 2018: 111). 이 점에서 법률에 다른 규정이 없으면 공공사무는 원칙적으로 읍·면의 권한으로 보아야 한다. 이를 위해 국가, 시·도, 시·군·자치구, 읍·면 사이의 전면적인 사무재배분이 필요하다. 현재 우리의 읍·면 규모가 외국의 기초지방자치단체보다도 대체로 규모가 훨씬 크다는 점을 감안하면 현재 시·군·자치구가 수행하는 자치사무의 대부분은 읍·면의 사무로 이양해도 무방하다고 본다.

4. 읍·면자치의 기관구성

읍·면의 자치기관을 구성함에 있어서는 그동안 시·도와 시·군·구 자치에서 나타난 문제점을 보완하고, 마을의 규모도 고려해야 한다. 먼저 대의기관으로서 지방의회의 설치여부이다. 주민수가 3만 명 이상인 경우에는 대의기관으로서 지방의회를 구성하는 것이 불가피한 측면이 있다. 하지만 인구가 3만 명 미만인 경우에는 구태여 대의기관인 지방의회를 설치할 필요는 없다. 적지 않은 국민들이 지방의회의 폐지를 요구하고 있다. 주민전체로 구성되는 주민총회가 충분히 읍·면의 의결기관으로서 기능을 할 수도 있다. 즉 주민수가 3만명 미만인 읍·면에서 지방의회 대신에 주민총회를 의결기관으로 하여 주민들이 직접 지방문제를 결정하도록 하고 책임을 지도록 하는 것이 바람직하다.

문제는 「헌법」 제118조 제1항에 “지방자치단체에 의회를 둔다”라는 규정이다. 「헌법」개정을 통해 대의기관으로서 지방의회 대신에 주민총회를 둘 수 있도록 예외를 규정하는 것이 바람직하다. 「헌법」개정 이전에는 읍·면을 지방자치단체로 인정하기 위해서는 지방의회를 설치하여야 한다. 읍·면에 의회를 설치하는 경우 그 구성원을 5인에서 7인 정도로 하고, 명예직으로 하고, 회기를 짧게 한정하고, 별도의 의회공간을 운영할 필요 없이 읍·면의 회의실을 이용하도록 하면 시·도의회나, 시·군·자치구의회와 차별화하고 경비문제도 절감할 수 있을 것으로 본다.

읍·면에 지방의회를 설치하는 경우에도 주민총회를 둘 수 있는지가 문제될 수 있으나 「헌법」에서 주민총회의 설치를 특별히 금하지 않고 있으므로 법률로 주민총회를 별도로 설치할 수 있다고 본다. 이 경우 주민총회의 권한은 법률로 규정하면 될 것이지만 읍·면의 사무에 관한 예산과 결산의 의결, 지방세의 징수율의 결정, 조례의 의결, 그 밖에 개별적 사무의 중요한 정책의 결정 등이 될 수 있다. 주민총회를 통해 대부분의 읍·면에서 지방정치인을 매개하지 않고 주민이 직접 현안문제를 결정하도록 함으로써 한편으로는 소속감과 정체성을 높이고, 다른 한편으로는 주민의 책임의식을 높이는 데 기여할 것이다.

다음으로 집행기관의 구성에서 고려할 것은 시·도지사나 시장·군수·구청장에게 권력이 집중되어 ‘제약적 단체장’이라는 비판이 제기되고 있다. 제도상으로나 사실상으로 지방의회의 지위에 역할이 지방자치단체장에 비하여 현저히 열악하기 때문이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 주민총회나 지방의회의 권한을 강화하는 방안도 생각할 수 있지만 보다 근본적인 해결책으로 독임제 집행기관 대신에 스위스처럼 3-7명으로 구성되는 합의제 집행기관을 도입하는 방안을 생각할 수도 있다. 협치를 풀뿌리 정치단위인 마을에서부터 실천하고 학습한다는 의미에서 합의제 집행기관의 도입도 적극적으로 검토해 볼 수 있다. 합의제기관으로 설치하는 것이 집행권을 수평적으로 분산시킴으로써 집행권의 내부적 권력분립적 기능을 하며, 집행권의 남용을 방지하는데 기여를 할 수 있으며, 집행권의 행사에서 주민대표성

을 높이는 의미도 찾을 수 있다. 이 경우 합의제 집행기관은 읍·면의 집행기능에 대한 심의 의결기능을 수행하며, 집행위원회의 위원이 분야별로 담당분야를 배분하여 집행을 책임지도록 하는 스위스 모델을 적극적으로 검토할 가치가 있다.

실제 행정은 사무총장이 총괄하도록 하고 사무총장소속의 각 행정부서를 두도록 하는 방안을 생각할 수 있다. 합의제집행기관은 정무적, 정치적 기능을 수행하고, 사무총장과 행정부서는 행정업무를 수행하도록 하여 권력의 집중과 남용을 방지하도록 하는 것이 바람직하다.

5. 재원

읍·면자치를 실시하기 위해서는 독자적인 재원을 필요로 한다. 이를 위해서는 독립된 읍·면세를 도입하는 방식이 바람직하지만 세원발굴에 한계가 있다. 이에 현재 시·군·자치구세의 세원인 재산세, 주민세, 지방소득세 등에 부가세로 부과하는 방법을 생각할 수 있다. 이 경우에도 징수율은 주민총회나 지방의회에서 결정하도록 하여 재정자율성과 재정책임성을 보장하는 것이 바람직하다.

6. 읍·면자치의 규정형식

「지방자치법」이나 개별 법률로 읍·면자치에 관하여 필요한 사항을 세세하게 규정하는 것은 가능하지도 않고, 바람직하지도 않다. 이에 「지방자치법」에서 지방자치단체 종류로서 읍·면을 규정하고, 그 사무와 세원, 의결기관과 집행기관의 대강적인 내용만 규정하고 나머지는 당해 읍·면의 현장과 조례로 정하도록 하는 것이 바람직하다. 지역실정에 맞는 다양한 실험을 할 수 있도록 법률에는 반드시 필요한 내용만 규정하고, 나머지 사항은 읍·면의 현장 또는 조례로 정하도록 한다. 읍·면현장은 주민총회나 지방의회의 의결을 거쳐 주민투표로 확정하도록 하고, 조례는 주민총회나 지방의회에서 의결하는 방안을 제안한다. 읍·면현장에 대해서는 스위스나 독일의 사례가 참고가 되겠지만 스위스의 지방현장(Gemeindordnung)이 독일의 기본조례(Hauptsatzung)보다는 훨씬 더 융통성 있고 시사점이 크다.

VI. 맺는말

스위스의 역사학자인 아돌프 가쎄(Adolf Gasser)는 1900년대 초에 유럽에 민주주의가 도입되었지만 어떤 나라에서는 민주주의를 방어하는데 성공하였고, 어떤 나라들에서는 민주주의가 붕괴되어 전체주의국가로 전락하거나 전체주의 국가에 패망하였는지를 분석하였다. 작은 공간에서 지방문제를 주민들이 직접 결정하는 풀뿌리자치를 제대로 실시한 나라들에서 민주주의를 지켜내었고, 마을자치를 실시하지 않거나 형식적으로만 실시한 국가에서는 그러하지 못하다는 것을 발견하였다. 그는 풀뿌리 자치야말로 시민을 길러내는 시민학교라고 하면서 풀뿌리자치(Gemeindeautonomie)를 유럽의 구원(Gemeindefreiheit als Rettung Europas)이라고 했다(Gasser, 1976: 83이하).

한국의 지방자치역사에 있어서 치명적인 실수는 읍·면자치를 폐지하고 군자치로 전환한 것에 있다고 본다. 읍·면자치를 폐지함으로써 풀뿌리자치는 실종되었다. 주민생활이 주민의 결정에 좌우되는 자치 체험과 자치책임을 학습하지 못하고 있다. 시·군·구자치하에서 주민은 실명으로 구체적인 생활정치的主체가 되지 못하고 익명과 통계숫자로 존재하고 정치 내지 권력정치의 추상적인 객체가 되어버린다. 주민은 거대규모의 시·군·구 자치제하에서 수동적이고 무책임한 관리대상으로 전락한다.

국민주권을 국가차원이나 시·도나 시·군·자치구 단위에서 직접 실현하는 것은 현실적으로 어렵다. 주민들이 자신의 문제를 직접 결정하고 책임을 지는 국민주권의 실현은 좁은 공간인 마을단위에서 비로소 가능하다. 누구나 다 공감하는 것처럼 군자치를 풀뿌리자치라고 볼 수는 없다. 주민들과 거리가 너무 멀고, 생활공동체로서 주민의 개관가능성이 높지 않기 때문이다.

우리나라에서 풀뿌리자치의 실종은 민주주의의 위기와 때를 같이 한다. 5.16 군사정변으로 지방자치가 중단되고 잠정적으로 읍·면자치를 폐지하고 군자치를 도입한 것에서 비롯된다. 지방자치를 부활하는 과정에서 읍·면 마을자치에 대한 논의가 있었지만 일단 지방자치를 실시하는 것이 시급하여 기존의 군자치를 기초자치로 승계하였다. 풀뿌리자치의 부활에 대한 요구가 높아지자 정부는 1999년부터 주민자치센터와 주민자치위원회를 설치하여 무마하려고 시도하였으나 심각한 한계를 드러냈다. 이명박 정부는 2010년에 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에서 종전의 주민자치위원회를 주민자치회로 개편하도록 규정하였다. 2013년부터 현재까지 시범실시를 하고 있다. 주민의 자치의식과 책임감이 크게 증대되지도 않았고, 지역발전과 주민생활향상에 크게 기여하지도 못하고 있다. 이점에서 지난 20년간의 주민자치회와 주민자치회의 실험은 성공적이라고 평가하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 행정안전부는 「지방자치법」 개정안에 주민자치회를 포함시켜 법제화를 시도하고 있다.

행정안전부의 「지방자치법」 개정안에서 제안된 주민자치회는 지방자치의 요소를 갖추지 못하고 있

다. 지역사단으로서 주민이 결여되어 있고, 고유사무와 고유세원을 갖지 못하여 자기결정과 자기책임성이 없어 명칭과는 달리 지방자치로서의 실체를 갖추지 못하고 있다. 일부 주민의 참여제도로서 의미가 전혀 없는 것은 아니지만 풀뿌리 지방자치와는 거리가 멀다. 풀뿌리 수준의 지방자치를 실현하기 위해서는 선진국처럼 읍·면 단위에서 마을자치를 도입하여야 한다. 이를 위해서 「지방자치법」에 제2조에 지방자치단체의 종류로 읍·면을 추가하는 입법조치가 필요하다. 특히 읍·면 마을자치의 기구로 지방의회를 반드시 두어야 하는 것은 아니며 주민 수가 3만명 이하인 경우에 주민총회로 지방의회를 갈음할 수 있도록 하는 것이 주민의 직접적인 자기결정을 실현하기 위해서 바람직하다. 하지만 「헌법」상 반드시 지방의회를 두도록 규정하고 있어 「헌법」 개정전에는 지방의회를 두되 최소규모로 운영하고, 이와 별도로 1년에 1번 내지 2번씩 개최하는 주민총회를 두도록 하는 것이 바람직하다.

지방자치단체장에게 권력이 집중되어 여러 가지 부작용이 나타나고 있는 만큼 집행기관의 구성도 읍·면장의 독립제로 운영하는 것보다는 5-7인으로 구성되는 합의제 집행기관을 읍·면의 현장으로 채택할 수 있는 방안을 제안한다. 또한 자주재원으로서 주민세, 재산세, 소득세 등을 마을세인 읍·면세로 인정할 필요가 있다.

마을자치의 도입은 큰 국가를 세우기 위한 기초공사에 해당한다. 지금까지 우리는 위에서 아래로 큰 국가를 만들고 급속한 발전을 이룩해 왔으나 흔들리고 있다. 기초가 허약하기 때문이다. 지방자치를 통해 주민의 삶을 개선하여 행복감을 높이고, 지역발전을 통해 국가발전을 이루기 위해서는 지금이라도 선진국 수준의 풀뿌리자치를 도입해야 한다.

■ 참고문헌 ■

- 강기홍(2011). “지방행정체제 개편과 읍·면·동의 자치성 강화.” 『지방자치법연구』, 11(2): 89-117.
- 김수연(2019). “주민자치회에 관한 입법의 주요 쟁점”, 『한국지방자치법학연구』 제61호 제19권 제1호.
- 김찬동(2018). “주민이 생활행정·자치하도록 자치분권 헌법개정 돼야”, 『주민자치』, vol.76: 81-83.
- 김찬동(2015). 『주민자치의 이해』, 충남대학교출판문화원.
- 김필두(2014). “주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석”, 『지방행정연구』 제28권 제3호.
- 김필두(2018). “읍·면 주민자치회의 지위와 역할 강화 방안”, 『지방자치 정책 Brief』, 한국지방행정연구원.
- 손정목(1992). 『한국지방제도·자치제도사 연구(상)』, 일지사.
- 신용인(2018). “마을공화국 제도화”, 『법학논총』, 30(3): 275-314.
- 안성호(2016). “스위스 미래클과 코뮌자치”, 『주민자치』, 60: 32-43.
- 이기우(1996). 『지방자치이론』, 학현사.
- 이기우(2004). “지방자치단체의 분권화”, 『한국지방자치학회보』, 16(2): 147-166.
- 이기우(2019). “국가와 지방정부간 입법권의 배분”, 『대한민국 국가경쟁력강화를 위한 지방분권개헌』, 한국지방자치학회, 157-189.
- 이기우·하승수(2007). 『지방자치법』, 서울: 학현사.
- 이병렬·이종수(2015). 『주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제』, 29(1), 157-180.
- 이승중 외(2015). 『근린자치제도론』, 서울: 박영사.
- 이승중(2014). “기초지방자치의 모형: 통합시 vs 시군구자치 vs 마을자치”, 『지방자치의 쟁점』, 54-62. 서울: 박영사.
- 이상환(1992). 『지방자치법 이렇게 만들어 졌다』, 도서출판 대륙.
- 장교식(2018). “주민자치회의 활성화를 위한 법적 검토”, 『토지공법연구』, 제84집.
- 전상직(2018). “주민자치회는 읍·면·동이 아니라 통리에 설치해야”, 『주민자치』, vol.76: 24-29.
- 조석주·안영훈(2014). 『읍·면자치 도입방안』, 한국행정연구원.
- 채원호(2020). 『주민주권 구현과 주민자치회』 한국정책지식센터.
- 최상현(2016). “주민자치위원회 운영 실태와 개선방안에 관한 연구”, 『한국행정연구』, vol.25, no.1, 통권 44호 pp. 139-167.
- 최창호·강형기(2016). 『지방자치학』, 삼영사.
- 최창호(1983). 『한국지방행정의 재인식』, 삼영사
- 최창호(1989). “지방자치단체의 종류와 계층”, 『한국지방자치학회보』, 제1권 제1호, 17-47.

하혜영(2019). “주민조례발안제도 현황과 향후과제”, 『이슈와 논점』 제1597호, 국회입법조사처.

한국지방행정연구원(1987). 『2000년을 향한 지방행정좌표』, 한국행정연구원.

Gasser, Adolf(1946). Gemeindefreiheit als Rettung Europas, *Basel*.

Gasser, Adolf(1976). Staatlicher Grossraum und autonome Kleinräume, *Zürich*.

Gasser, Adolf(1950). Von den Grundlagen Des Staates, *Stuttutgart*.

Meyer, Kilian(2011). Gemeindeautonomie im Wandel, *Norderstedt*.

Orwell, George(1949). Nineteen Eighty-Four.

Tocqueville, Alexis de(1835). 『De La Démocratie en Amérique』.

원 고 접 수 일 | 2021년 10월 10일

심 사 완 료 일 | 2021년 11월 18일

최종원고채택일 | 2021년 11월 25일

이기우 leekw@inha.ac.kr

1989년 독일 Münster대학교에서 법학 박사학위를 취득하였다. 현재 인하대학교 법학전문대학원 교수로 재직 중이며, 법학전문대학원장, 정부혁신지방분권위원회 위원, 국회개헌특위자문위원회 제1소위원장 등을 역임하였다. 지방자치행정법(1991), 지방자치이론(1994), 지방자치법(2007), 분권적 국가개조론(2014), 이제는 직접민주주의다(2016), 스위스의 지방자치와 분권(2021) 등의 저서가 있다. 주요 관심분야는 지방분권, 직접민주주의, 헌법개정 등이다.

조성호 csh@gri.re.kr

연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 경기연구원 선임연구위원으로 재직하고 있으며, 대통령소속 지방행정체제 개편추진위원회 위원, 대통령소속 지방자치발전위원회 TF위원 및 정책자문위원, 대통령소속 자치분권위원회 위원을 역임하였다. 주요 관심분야는 지방분권, 지방자치, 규제정책, 공공정책 평가 등이다. 주요 저서로는 지방분권형 헌법개정, 자치경찰제 도입방안, 도 지위와 기능 재정립 방안, 중앙-지방 사무재배분 방안 등이 있다.