

고양시 주민자치회 전면도입을 위한 제언

시민정책연구부 연구위원 전성훈(행정학 박사)
mpjun97@gyri.re.kr

Contents

- I. 들어가며
- II. 기능 및 권한 명확화
- III. 참여 활성화 및 위상 강화
- IV. 운영 자율성 및 투명성 확보
- V. 결론



본 고에서는 고양시의 주민자치회 전면 도입에 앞서 주요 쟁점사항을 중심으로 제도적인 개선 사항에 대해 논의하고자 하며, 행정안전부의 「2020년 주민자치회 표준조례 개정안」과 현행 「고양시 주민자치회 설치·운영 및 시범실시에 관한 조례」를 쟁점별로 비교·분석하여 개선안을 도출하고자 함

비교·분석을 통한 개선안 도출은 거시적인 틀에서 직접민주주의 및 주민자치 강화를 바탕으로 하되, 쟁점별 적용기준을 세부화 하여 단계별 고도화 방법을 논의코자 함

먼저, 기능 및 권한 명확화 측면에서, 주민자치회의 기능과 권한이 갖는 의미는 각기 상이함에 따라 특정 기관 또는 단체의 기능과 권한을 동일한 내용으로 규정할 경우, 상호 충돌이 발생할 가능성이 높기 때문에 이에 대한 개선이 필요함

둘째, 참여 활성화 및 위상 강화 측면에서, 지속적·점진적인 주민자치 활성화 및 주민참여의 확대를 고려하여 주민자치위원 정수의 상한 규정 폐지가 요구되고, 「공직선거법」 개정에 따른 주민자치위원의 자격을 18세 이상으로 확대해야 할 뿐만 아니라, 고양시 관내 공공기관 및 민간업체와의 협약을 통해 주민자치위원으로의 활동을 위한 적극적인 공가활용을 유도할 필요가 있음

더불어 주민자치회의 안정적인 재원 확보를 위해 주민세 개인균등분을 전액 환원하되, 세금가치의 실현과 사업수행의 노하우 축적, 예산집행상의 합법적 절차 습득, 책임성 확보방안 등을 고려하여 단계적으로 적용하고, 주민자치회와 주민 참여 기구 간의 연계 또는 협력 체계를 구축해야 함

셋째, 운영 자율성 및 투명성 확보 측면에서, 주민자치위원의 선정방식을 행정동별 여건을 고려하여 추천제와 추천제의 비율을 달리 적용토록 하여 운영의 탄력성을 부여고, 주민자치회 운영 조직의 단계별 확장이 요구되며, 주민자치회 감사 결과의 공개범위 확대가 필요함

넷째, 주민자치회 전면도입과 함께 중·장기적 관점에서 고양시 주민자치가 나아가야 할 방향을 명확히 할 필요가 있으며, 적정한 기간을 상정하여 정치적 영향을 최대한 배제토록 하고, 고양시의 내·외부 환경적 특성이 반영된 법정계획의 수립이 요구됨

다섯째, 주민자치회에서 운영하고 있는 ‘주민총회’가 명실상부한 ‘숙의 공론장’으로서의 진화 또는 발전을 위해서는 ‘평등’, ‘참여’, ‘논의’, ‘합의’, ‘균형’, ‘결정’, ‘보편적 이익’ 등과 같은 요소가 조화롭게 어우러져야 하며, 이들 요소가 ‘주민총회’라는 수단과 그리고 그 수단이 사용되는 일련의 과정에 자연스럽게 녹아들어야 함

마지막으로 의회와 주민자치회는 각각 대의민주주의와 참여민주주의의 핵심이라 할 수 있으며, 참여민주주의는 대의 민주주의의 한계를 보완하기 위해 고안된 민주주의의 실현 방법임을 고려하며, 실질적인 자치분권 구현을 위한 수단으로서 주민자치회의 활성화가 요구되며, 이를 위해 의회의 적극적인 협력과 함께 의회와 주민자치회 간의 전략적 관계설정이 선행될 필요가 있음

I. 들어가며

GYRI

□ 「지방자치법」 전부개정

- 문재인 정부는 정권 초기 연방제 수준에 버금가는 지방분권 실현을 천명하였고, 그에 따른 일환으로 「지방자치법」 전부개정(안)을 2019년 3월 국회에 제출하였으나, 행정안전위원회의 심사만을 통과하고, 지속적인 정쟁으로 인해 제20대 국회가 종료됨에 따라 자동폐기 되었음
- 이후 2020년 6월 21대 국회의 개원을 시작으로 보다 발전된 지방분권에 대한 요구가 전국의 지방자치단체와 지방의회, 학계, 정치권에서 지속적으로 제기되어 왔음
- 이에 따라 동년 7월 정기국회의 개원에 맞추어 문재인 정부에서는 「지방자치법」 전부개정(안)을 발의하였고, 이후 일부개정을 포함한 30여개가 넘는 법안이 발의되었으며, 행정안전위원회는 총 31개 안건에 대한 통합 조정을 거쳐 최종안을 본회의에 부의하였음
- 이러한 일련의 과정을 거쳐 2020년 12월 9일 본회의에서 의결된 「지방자치법」 전부개정 법률안은 1988년 이후 32년만의 쾌거로, 공포 후 1년 후인 2022년 1월 13일부터 시행됨

<표 1> 「지방자치법」 전부개정 법률안 주요 내용

구 분	주요 내용
획기적인 주민주권 구현	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책결정·집행과정에 주민 참여권 신설 ■ 주민조례발안법 별도 제정 ■ 주민조례제·개·폐, 주민감사 청구 요건 완화
자치단체 역량 강화 및 자치권 확대	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인구 100만 이상 대도시 특례시로 ■ 자치단체 자치입법권 보장 강화 ■ 지방의회 정책지원 전문인력 도입
책임성과 투명성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치정보 주민공개 의무화 ■ 지방의회 윤리특별위원회 설치 의무화 ■ 지방의원 겸직금지 규정 구체화
협력·능률성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ■ ‘중앙지방협력회의’ 신설 ■ 지자체간 행정구역 경계 조정절차 마련 ■ 지방자치단체장 인수위원회 도입

출처: 행정안전부 홈페이지 홍보자료 카드뉴스(2020.12.21. ‘주민 중심의 새로운 지방분권 시대’)

□ 주민자치회 설치 근거 배제

- 그러나 「지방자치법」 전부개정에 대한 환영의 목소리와는 달리 우려 또한 제기되고 있는 바, 그 대표적인 것이 주민자치회 설치 근거가 삭제되었다는 것임
- 당초 「지방자치법」 정부(안)에서는 풀뿌리자치 활성화와 주민의 민주적인 참여의식 고양을 위하여 주민이 읍·면·동별로 주민자치회를 구성·운영할 수 있는 근거를 마련하고, 지방자치단체는 주민자치회의 운영 등에 필요한 행·재정적 지원을 할 수 있으며, 법에서 정한 사항 외에 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 조례와 규약으로 정하도록 위임하는 것으로 주민자치회 설치 조항을 포함하였음
- 그러나 본회의에 부의된 최종 법률안에서는 주민의 대표성과 전문성 결여, 특정 집단의 이익 대변 등의 문제점으로 여·야 간 입장 차이가 좁혀지지 않아 주민자치회 설치 근거 조항이 삭제되었음
- 이로 인해 주민자치회는 종전의 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조부터 제29조까지의 규정에 따라 행정안전부 시범사업의 일환으로 유지되어, 현 정부에서 강력하게 추진 중인 주민 주도의 자치분권 실현에 악재로 작용될 가능성이 있음

□ 피할 수 없는 주민자치회 전면도입

- 그럼에도 불구하고 주민자치회는 2013년 행정안전부의 시범사업을 통해 31개 읍·면·동을 시작으로 하여 2020년 6월 현재, 전국 118개 시·군·구 626개 읍·면·동에서 시행되고 있으며(행정안전부, 2020), 행정안전부를 비롯한 자치분권위원회의 지속적인 고도화 정책개발과 직접민주주의 구현에 대한 시민사회의 요구 등으로 향후 「지방자치법」 일부개정을 통해 전면 도입이 예측되고 있는 상황임
- 한편, 고양시는 2016년 「고양시 주민자치회 설치·운영 및 시범실시에 관한 조례」를 제정하여 31개 행정동 중 창릉동과 풍산동에 한하여 주민자치회를 설치·운영하였으며, 2020년 동 조례의 전면개정과 함께 고양동을 비롯한 식사동, 정발산동, 주엽1동, 화정2동에 추가로 주민자치회를 설치하였고, 2021년 31개 동 행정복지센터의 전면도입을 준비하고 있음
- 이처럼 주민자치위원회에서 주민자치회로의 전환이 확산되고 있음에도 불구하고, 기능과 권한, 운영의 자율성과 투명성 확보, 자격기준, 구성방법, 재원확보 등에 대한 논란이 가중되고 있는 것이 현실임
- 이에 본고에서는 고양시의 주민자치회 전면 도입에 앞서 주요 쟁점사항을 중심으로 제도적인 개선 사항에 대해 논의하고자 하며, 행정안전부의 「2020년 주민자치회 표준조례 개정안」과 현행 「고양시 주민자치회 설치·운영 및 시범실시에 관한 조례」를 쟁점별로 비교·분석하여 개선안을 도출하고자 함
- 비교·분석을 통한 개선안 도출은 거시적인 틀에서 직접민주주의 및 주민자치 강화를 바탕으로 하되, 쟁점별 적용기준을 세부화 하여 단계별 고도화 방법을 논의코자 함

II. 기능 및 권한 명확화

GYRI

○ 주민자치회의 기능

- 주민자치회는 공공성이 확립된 ‘주민총회’라는 민주적 의사결정 과정을 통해 다양한 지역사회 현안을 포함하는 ‘자치계획’을 수립하여 해당 계획을 실행해 나가는 기구로서 ‘주민자치’, ‘협의’, ‘수탁’ 기능을 수행함
- 언급한 주요 기능에 대한 명시는 「2020년 주민자치회 표준조례 개정안(이하 표준 조례안)」과 「고양시 주민자치회 설치·운영 및 시범실시에 관한 조례(이하 고양시 조례)」에 모두 동일하게 규정되어 있으며, 그 우선순위 또한 ‘주민자치’를 최 일선에 배치함으로써 여타의 기능과 비교하여 그 중요도를 강조하고 있음
- 다만, ‘수탁업무’에 있어 표준 조례안에서는 위탁의 주체를 시·군·구 및 읍·면·동으로 규정하고 있으나, 고양시 조례에서는 동 행정기능으로 제한하고 있는데, 이는 행정서비스 공급방법 중의 하나인 위·수탁이 갖는 조건(전문성, 능률성, 효율성 등)과 상대적으로 시·군·구 행정업무의 통일성을 고려한 조치로 판단됨

<표 2> 기능 및 권한에 대한 비교

구분	표준 조례안		고양시 조례	
기능	§ 5	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민자치 업무, 협의업무, 수탁업무 순으로 주민자치 기능 강조 	§ 5	<ul style="list-style-type: none"> ■ 표준 조례안과 동일
권한	§ 8	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규정 폐지 - 기능과 중복적으로 명시됨에 따라 혼란 가중 	§ 8	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규정 유지 - 기능과 중복에 따른 혼란 발생
승계	부칙 § 3	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민자치위원회에서 주민자치회로의 전환에 따른 승계 명확화 	부칙 § 3	<ul style="list-style-type: none"> ■ 표준 조례안과 동일하되, 추가로 위원 임기 규정

출처: 행정안전부(2020), 주민자치회 표준조례 개정안 「고양시 주민자치회 설치·운영 및 시범실시에 관한 조례」

○ 주민자치회의 권한

- 주민자치회의 권한을 규정하는데 있어 행정안전부의 표준 조례안은 당초의 내용과 달리 기능과의 중복을 사유로 폐지하였으나, 고양시 조례에는 유지되고 있어 이에 대한 제도적 개선이 필요함
- 일반적으로 기능과 권한이 갖는 의미는 각기 상이함에 따라 특정 기관 또는 단체의 기능과 권한을 동일한 내용으로 규정할 경우, 상호 충돌이 발생할 가능성이 높음
- 다시 말해서, 여기서 기능이라 함은 주민자치회가 가지는 고유하고 특수한 역할을 의미하며, 권

한은 주민자치회가 보유하여 행사할 수 있는 권리나 권력의 범위로 해석할 수 있는 바, 특정 기능 또는 권한에 있어서 주민자치회와 고양시(행정동 포함) 간의 갈등이 발생할 수 있음

- 한 예로 '수탁'의 경우 고양시(행정동 포함)가 수행하는 행정업무 중 주민자치회에 위탁을 할 수 있는 업무가 극히 제한적일 수 있고, 위탁에 대한 필요성과 수요가 낮을 경우, 이를 당연한 권리로 요구하는 주민자치회와 고양시(행정동 포함) 간의 갈등이 생성될 수 있음

○ 주민자치회의 기능 승계

- 현행 주민자치회의 시범실시는 기존 읍·면·동에 설치·운영되고 있던 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하는 것으로, 고양시 또한 크게 다르지 않음
- 이에 따라 표준 조례안과 고양시 조례 모두 부칙 제3조(경과조치)에 당초 주민자치위원회의 기능 및 재산 등을 승계토록 규정하고 있어 전환에 따른 혼란을 경감시키고 있음
- 다만, 표준 조례안에는 규정되어 있지 않으나, 고양시 조례에는 주민자치위원의 임기에 대한 규정을 추가하여, 변경 이전 위원과 변경 이후 위원의 임기에 대한 혼란을 최소화하고 있음

III. 참여 활성화 및 위상 강화

GYRI

○ 주민자치위원의 정수 확대

- 행정안전부의 표준 조례안에 따르면, 주민자치회의 대표성 확보와 원활한 분과위원회 활동을 위한 목적으로 최소 규모의 정수를 규정하여 상한을 폐지하였으나, 고양시 조례에서는 '20명 이상 50명 이하'로 최소 및 최대 규모를 제한하고 있음
- 이러한 제한 규정은 행정동의 인구구조 특성과 인구수 및 세대수가 각기 다름에 따라 주민자치회 구성 및 운영의 합리성을 확보하기 위한 것으로 판단됨
- 다만, 향후 주민자치회의 전면 도입과 지속적·점진적인 활성화 및 주민참여의 확대를 감안하면, 상한 규정의 폐지를 고려할 필요가 있음
- 따라서 이후 단계별 접근방법을 적용하여 1단계에서는 최소 규정을 상향 조정하고, 2단계에서는 상한 규정을 폐지하는 방향으로의 개선이 요구됨

○ 주민자치위원 자격 확대

- 2019년 「공직선거법」 개정을 통해 만 18세 이상의 대한민국 국민은 대통령 선거를 비롯한 각종 선거에서 선거권을 행사할 수 있게 됨에 따라, 표준 조례안에서도 주민자치위원의 자격 요건을 만 18세 이상으로 하향 조정을 하였으나, 고양시 조례에는 당초와 마찬가지로 만 19세 이상

- 으로 유지하고 있어 이에 대한 확대가 요구됨
- 참여 연령의 확대는 주민자치회 구성에 있어 안정성을 확보할 수 있고, 미래세대에 대한 자치분권 및 주민자치의 학습 기회를 제공해 줄 수 있을 뿐만 아니라, 더욱 창의적이고 활성화된 주민자치 활동과 세대갈등 해소를 위한 기회를 제공해 줄 수 있는 단초가 될 수 있음
 - 더불어 영주의 체류자격을 갖추고 동의 외국인등록대장에 등록되어 있는 외국인에 대한 참여 기회를 제공한 것은 표준 조례안과 고양시 조례, 모두 동일하게 적용되어 있어 지역사회 단위에서의 사회통합을 위한 적합한 규정이라 판단됨

<표 3> 참여 활성화 및 위상 강화에 대한 비교

구 분	표준 조례안		고양시 조례	
정수 확대	§ 6	<ul style="list-style-type: none"> ▣ 위원 정수 상한 삭제 - 최소 30명 이상으로 구성 	§ 6	<ul style="list-style-type: none"> ▣ 위원 정수 상한 규정 - 20명 이상 50명 이하
자격 확대	§ 7	<ul style="list-style-type: none"> ▣ 위원 연령 요건 만 18세 이상으로 하향 ▣ 외국인 주민 참여 개방 	§ 7	<ul style="list-style-type: none"> ▣ 위원 연령 요건 만 19세 이상 ▣ 외국인 주민 참여 개방 ▣ 자격제한 규정 - 위원 독점 방지 등
참여 확대	§ 21 ③	<ul style="list-style-type: none"> ▣ 온라인 등 참여 여건 조성을 위한 지자체장의 노력 의무 규정 	§ 24 ⑨	<ul style="list-style-type: none"> ▣ 표준 조례안과 동일
재원 확보	§ 21 ①	<ul style="list-style-type: none"> ▣ 주민자치회에 주민세(개인균등분) 상당액 지원 규정 	§ 24 ①	<ul style="list-style-type: none"> ▣ 규정 없음 - 행·재정적 지원 규정
연계 강화	§ 21 ②	<ul style="list-style-type: none"> ▣ 주민자치회가 대표적 기구로서 읍면동 단위 주민참여 기구(주민참여예산기구, 도시재생주민협의체 등)를 대행하거나 연계될 수 있도록 지자체장에게 노력 의무 부여 	§ 24 ②③	<ul style="list-style-type: none"> ▣ 주민참여 기구 구성시 주민자치위원이 참여할 수 있도록 지자체장에게 협력 의무 규정 ▣ 주민자치회가 여타 주민참여 기구와 연계 될 수 있도록 지자체장에게 노력 의무 규정

출처: 행정안전부(2020), 주민자치회 표준조례 개정안
 「고양시 주민자치회 설치·운영 및 시범실시에 관한 조례」

○ 주민자치위원 참여 확대

- 주민자치위원으로의 참여 확대를 위해 행정안전부의 표준 조례안과 고양시 조례, 모두 온라인 등 참여 여건을 조성하기 위한 지자체장의 노력을 의무화 하는 규정을 명시하고 있어, 주민자치회 구성의 안정성을 확보하는 제도적 장치가 마련되어 있음
- 다만, 노력의 일환으로 운영적 측면에서 다양한 방법의 고안과 적용이 요구되는 바, 이는 주민자치회의 안정적 구성과 인적자원의 선순환이 보장되어야 주민자치 활성화를 담보할 수 있기 때문임
- 따라서 고양시의 ‘자치계획’ 수립과정에서 모바일 어플리케이션 활용을 통해 주민 참여를 확대하거나, ‘주민총회’에서의 온라인 사전투표 운영 등 코로나19로 인한 대응차원과 함께 비대면 참여 방

법을 연계할 필요가 있음

- 더불어 주민 참여 여건의 조성 또한 뒷받침이 되어야 효과성을 제고할 수 있음을 상기하여, 관내 공공기관을 비롯한 민간업체와의 협약을 통해 주민자치위원으로 위촉된 조직원에 한해 공가를 활용할 수 있도록 유도하고, 만 18세 고등학생의 경우 주민자치위원으로 위촉되어 활동할 경우 봉사활동으로 인정하여 대학입시에 활용토록 교육기관과 긴밀한 협력이 요청됨

○ 주민자치회의 안정적 재원 확보

- 표준 조례안에서는 주민자치회의 공공사업 추진 또는 부여된 기능을 수행할 경우 행정적 지원뿐만 아니라 주민세(개인균등분) 징수액의 상당 부분을 지원할 수 있도록 규정하고 있으나, 고양시 조례에서는 포괄적으로 행·재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있고, 실제로 공모를 통해 사업비를 제한적으로 지원해주고 있어 주민자치회의 안정적 재원을 확보하는데 한계로 작용됨
- 서울시와 수원시, 담양군 등 일부 지방자치단체에서는 주민세 개인균등분의 전액 또는 일부 금액을 자체재원 또는 사업비 보조금의 형식으로 지원해 주고 있는 바, 고양시에서도 전면 도입에 맞추어 이와 같은 재정적 지원을 추진할 필요가 있음
- 다만, 재정 지원에 있어서는 세금가치의 실현과 사업수행의 노하우 축적, 예산집행상의 합법적 절차 습득, 책임성 확보방안 등을 고려하여 단계적 적용이 요구됨
- 먼저, 단계적 적용은 지원방법 및 성과평가를 통한 인센티브로 구분하되, 행정동별로 징수된 주민세를 해당 주민자치회에 분배하는 것을 원칙으로 하며, 고양시의 예산과정을 고려하여 2022년부터 단기, 중기, 장기로 적용토록 해야 함
- 구체적으로 단기, 중기, 장기 모두 행정동별로 징수된 주민세를 해당 주민자치회에 분배토록 하며, 단기에는 현행과 같이 사업비 보조금 형태로 지원하고, 중기에서는 사업비 보조금과 자체 운영비를 8:2 비율로, 장기에서는 6:4 비율로 운영토록 함
- 더불어 39개 주민자치회로 하여금 선의의 경쟁을 할 수 있는 여건을 조성하고, 활성화된 주민자치 구현을 위해 성과평가 결과에 따른 인센티브를 주민세 외에 사업비 보조금 형태로 지원할 필요가 있음

○ 주민자치회와 주민참여 기구 간 연계 강화

- 과거 주민자치회와 여타 주민참여 기구 간의 연계·협력에 대한 규정이 느슨한 것에 착안하여 행정안전부는 주민참여 기구들 중 주민자치회에 대표성을 부여하고, 여타 주민참여 기구를 대체할 수 있도록 규정을 개선하였으나, 고양시 조례에서는 당초의 인적 연계와 주민참여 기구 간 연계에 한하여 지자체장으로 하여금 협력 및 노력의 의무를 부과하고 있어 이에 대한 개선이 필요함
- 다만, 표준 조례안은 향후 주민자치회를 중심으로 여타 주민참여 기구를 주민자치회로 흡수하여 분과위원회 형태 등으로 운영한다는 행정안전부와 자치분권위원회의 정책적 의지가 반영된 것으로 고양시에 적용을 위해서는 지속적인 논의가 필요함

IV. 운영 자율성 및 투명성 확보

GYRI

- 주민자치위원의 선정
 - 표준 조례안에 따르면, 주민자치위원의 선정은 공개모집에 따른 추천방식과 단체 등의 추천을 통한 선정방식으로 대분되고, 추천 비율을 우선 적용토록 규정되어 있으며, 고양시 조례 또한 그와 같은 방법으로 선정토록 명시하고 있음
 - 그러나 현실적으로 공개모집에 따른 추천방식의 충원이 여의치 않은 행정동이 많은 관계로 주민자치회 구성의 안정성이 저해되고 있음
 - 이에 다양한 선정방법을 고려할 필요가 있는 바, 현행 한시적인 공개모집을 추천에 한해서 상시모집으로 전환하고, 추천제와 추천제의 비율 구간을 설정하여 지역의 여건에 따라 달리 적용토록 하여 운영의 탄력성을 부여할 필요가 있으며, 선정위원회의 선별적 운영으로 참여의 확산을 제고해야 함
 - 다만, 이러한 선정방법은 주민자치가 활성화되기 이전에만 활용토록 일몰제로 적용하여 독점적 운영을 방지할 필요가 있음
- 주민자치회 운영 조직
 - 현행 표준 조례안에서는 주민자치회의 운영을 위하여 간사 또는 사무국을 설치토록 명시하고 있고, 사무국을 설치하는 경우 구체적인 운영사항을 주민자치회 운영세칙으로 정하도록 자율성을 보장하고 있으나, 고양시 조례에서는 간사만을 두도록 규정하고 있을 뿐만 아니라 인원수 또한 1명으로 제한하고 있어, 주민자치회의 일반적인 사무 처리에 제약이 되고 있음
 - 앞서 언급한 바와 같이 주민자치회의 재원 확보가 안정적으로 진행된다는 전제 하에, 향후 주민자치회의 기능 강화와 운영의 확대가 예측되고 있는 상황에서 충분한 인력의 확충은 사업성과에 막대한 영향을 미칠 것으로 판단됨
 - 따라서 단계적으로 주민자치회 운영 조직의 확대가 요구됨

<그림 1> 주민자치회 조직 확대 전략

단기전략	중기전략	장기전략
운영조직 ■ 간사	운영조직 ■ 간사 또는 사무국	운영조직 ■ 사무국
총 인원 ■ 2명 - 위원 중 1인 - 자원봉사자 1인	총 인원 ■ 3명 이하 - 위원 또는 공개채용(주민) 중 1인 - 자원봉사자 2인 이하	총 인원 ■ 6명 이하 - 위원 중 1인(사무국장) - 공개채용(주민) 2인 이하 - 자원봉사자 3인 이하
운영방법 ■ 총 인원의 상시운영	운영방법 ■ 총 인원의 상시운영	운영방법 ■ 총 인원의 상시운영

- 단기적으로는 현행과 마찬가지로 주민자치위원들 중 1인을 간사로 지명하고, 자원봉사자 1명을 보조토록 하되, 상시적으로 운영하고, 중기에서는 간사 또는 사무국을 설치하여 상시운영하고, 주민자치위원 또는 주민 1명을 간사로 선임하며, 자원봉사자는 최대 2명까지 둘 수 있도록 확대할 필요가 있음
- 마지막으로 장기적으로는 모든 주민자치회에 상시적인 사무국을 설치토록 하고, 주민자치위원들 중 1명을 사무국장에 지명하며, 주민과 자원봉사자를 각각 2인 이하, 3인 이하로 구성토록 하여 사무 처리의 효율성을 확보할 필요가 있음

<표 4> 운영 자율성 및 투명성 확보에 대한 비교

구분	표준 조례안		고양시 조례	
위원 선정	§ 9	■ 주민자치위원의 선정은 추첨(공개모집)과 추천(선정)으로 하되, 추첨 비율을 우선 적용	§ 9	■ 표준 조례안과 동일하되, 추첨 비율을 50%이상으로 규정
운영 조직	§ 12	■ 간사 또는 사무국을 설치하여 주민자치회 사무 처리 - 사무국 운영에 관한 사항은 운영세칙으로 규정	§ 12	■ 간사 1명을 지명하여 주민자치회 사무 처리 - 자원봉사자 간사의 경우 실비, 그렇지 않은 간사의 경우 실비 및 수당 지급
감사 공개	§ 13	■ 감사결과의 주민 공개 외에 주민자치회 및 주민총회에도 제출·보고토록 규정	§ 13	■ 표준 조례안과 동일하되, 외부 감사의 임기 및 연임 규정 추가

출처: 행정안전부(2020), 주민자치회 표준조례 개정안
 「고양시 주민자치회 설치·운영 및 시범실시에 관한 조례」

○ 주민자치회 감사 공개 확대

- 주민자치회의 회계와 집행사항에 대한 투명성 및 책임성을 확보하기 위한 차원에서 표준 조례안에서는 감사결과를 주민자치회와 ‘주민총회’에 보고·제출토록 하고, 연 1회 이상 주민에게 공개

- 토록 함으로써 당초보다 공개범위를 확대하였음
- 이와 함께 고양시 조례에서도 표준 조례안과 유사하게 규정하고 있으나, 외부 감사의 임기 및 연임 규정이 추가 되어 있으며, 특히 감사결과와 보고 및 제출받는 주체를 주민자치회로 한정하고 주민총회 또는 홈페이지 공고 등의 방법으로 연 1회 주민에게 공개토록 규정하고 있어, 이에 대한 개선이 요구됨
- 주민자치회의 전면도입과 위상 강화, 재정 및 인력의 확대가 예측되는 상황에서 주민자치회의 모든 운영사항에 대한 투명성과 책임성은 더욱 확대되어야 하며, 이러한 차원에서 표준 조례안과 동일하게 주민자치회 및 ‘주민총회’에 감사결과를 제출·보고토록 하고, 홈페이지 공고 등의 방법을 통해 연 1회 이상 주민에게 공개토록 개정이 필요함

V. 결론

GYRI

- 본 고에서는 직접민주주의 및 주민자치 강화를 바탕으로 행정안전부의 표준 조례안과 고양시 조례를 비교·분석하여, 주민자치회 전면도입을 앞두고 있는 고양시에 대한 발전방향을 주요 쟁점별로 정리하였음
- 앞서 제시한 주요 쟁점별 개선사항 외에 주민자치회의 안정적 정착과 점진적인 고도화를 위한 제언은 다음과 같음

□ (가칭)주민자치회 활성화 기본계획 수립

- 현행 「고양시 주민자치회 설치·운영 및 시범실시에 관한 조례」에서 주민자치와 관련된 계획의 수립에 대한 규정은 제17조(자치계획의 구성 등)로 개별 주민자치회에서 수립하는 ‘자치계획’이 유일한 상황에서, 중·장기적 관점에서 고양시와 개별 행정동의 내적특성을 지닌 주민자치회의 발전방향은 미흡한 것이 사실임
- 일반적으로 정책목표를 달성하는데 장시간이 소요되는 정책은 중·장기적 차원에서의 비전과 전략목표, 성과목표, 연도별 세부과제, 성과평가방법 등으로 구성되는 하나의 완성된 기본계획을 수립하여 수행됨
- 직접민주주의와 활성화된 주민자치를 구현하기 위한 대표적인 정책수단인 주민자치회 또한 단기적으로 목표를 달성하기 매우 어려운 정책 중의 하나일 뿐만 아니라, 정치적 영향을 가장 많이 받는 대표적인 정책이라 할 수 있으며, 향후 주민자치회의 설치 근거가 「지방자치법」에 명시

될 가능성이 농후한 상황에서 기존의 행정안전부 주도의 시범사업에서 탈피하여, 지방자치단체 주도로 전환될 개연성이 매우 높음

- 따라서 주민자치회 전면도입과 함께 중·장기적 관점에서 고양시 주민자치가 나아가야할 방향을 명확히 할 필요가 있으며, 적정한 기간을 상정하여 정치적 영향을 최대한 배제토록 하고, 고양시의 내·외부 환경적 특성이 반영된 법정계획의 수립이 요구됨

□ '숙의 공론장'으로서의 '주민총회'

- 현행 '주민총회'가 '숙의 공론장'으로 진화하기 위해서는 먼저, 명확한 개념의 이해가 선행될 필요가 있음
 - 일반적으로 '숙의(discursive)'의 사전적 개념은 여러 사람이 모여 특정한 문제를 깊이 생각하고 상호간 충분한 논의를 하는 일련의 과정으로 이해되며, 다수의 전제로 인한 참여민주주의의 부정적 효과를 보완하기 위해 제시된 숙의민주주의로부터 시작되었음
 - 더불어 '공론장(public sphere)'은 여러 사람이 모여 함께 의논할 수 있는 장소 또는 환경으로 이해할 수 있고, 사회학적 측면에서는 사회구성원 간의 합리적 토론을 통해서 그들의 보편적 이익에 관한 사회적 합의를 도출하는 담론적 공간으로 이해됨
 - 종합하면, '숙의 공론장'은 특정 문제에 이해관계가 있거나 관심이 있는 모든 사람들이 해당 문제에 대해 깊이 고민하고 상호 간에 충분한 논의를 거쳐 결정하는 일련의 과정이자 공간으로 볼 수 있으며, 영국에서 시작된 '타운미팅(town meeting)'이 하나의 사례가 될 수 있음
- 한편, 현재 고양시 주민자치회에서 운영하고 있는 '주민총회'는 「고양시 주민자치회 설치·운영 및 시범실시에 관한 조례」 제16조에 그 기능과 권한이 명시되어 있음에도 불구하고, '숙의 공론장'으로서의 역할이 부족하다는 평가가 지배적임
 - 이러한 상황에서 '주민총회'가 명실상부한 '숙의 공론장'으로서의 진화 또는 발전을 위해서는 언급한 바와 같이 '평등', '참여', '논의', '합의', '균형', '결정', '보편적 이익' 등과 같은 요소가 조화롭게 어우러져야 하며, 이들 요소가 '주민총회'라는 수단과 그리고 그 수단이 사용되는 일련의 과정에 자연스럽게 녹아들어야 할 필요가 있음

□ 의회와 주민자치회 간의 협력적 전략관계 형성

- 의회와 주민자치회는 각각 대의민주주의와 참여민주주의의 핵심이라 할 수 있으며, 참여민주주의는 대의민주주의의 한계를 보완하기 위해 고안된 민주주의의 실현 방법임

- 다시 말해서, ‘주권자로서 국민의 자기 지배’가 민주주의의 본질이라 한다면, 대의민주주의는 모든 국민이 국가의 의사결정 과정에 참여하여 직접 결정하는 것이 현실적으로 적용이 어렵다는 구조적 한계에서 그 효용성이 인정됨
- 그러나 대의민주주의가 직접민주주의 대체재로서 갖는 본질적인 한계와 다수의 횡포 가능성, 주인과 대리인 간의 갈등과 괴리, 귀족적 민주주의 경향 등 다양한 문제점이 노정되면서, 참여민주주의가 강조되고 있음
- 여기서 참여민주주의는 대의민주주의를 배척하고 대신하기 위해 고안된 것이 아니라, 대의민주주의 폐해를 보완하고 민주주의의 본질적 가치를 구현하기 위한 것으로, 정책결정 과정에 직접 민주주의의 요소인 주민참여를 확대하는 것이기 때문에 참여민주주의와 대의민주주의 간의 관계는 대립관계가 아닌 상호 보완관계라 할 수 있음
- 이러한 논리로 의회와 주민자치회는 각각 민주주의를 구현하기 위해 활용되는 대표적인 수단이며, 이들 간의 관계 또한 상호 견제 또는 대립이 아닌 보완관계로 상정하여 다양한 협력체계를 구축할 필요가 있음
- 특히, 주민자치회는 법률에 따른 일정한 기능 및 권한을 기반으로 상시적인 주민참여활동을 조장할 수 있기에 직접민주주의가 실현된다는 점에서 여타의 제도(주민투표제도, 주민발안제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도 등)에 비해 가장 강력하다 할 수 있음
- 따라서 대의민주주의의 한계를 보완하는 동시에 실질적인 자치분권 구현을 위한 수단으로서 주민자치회의 활성화가 요구되며, 이를 위해서는 의회의 적극적인 협력과 함께 의회와 주민자치회 간의 전략적 관계설정이 선행될 필요가 있음

고양시정연구원 이슈브리프

제25호

발행일 2021.02.04.
발행인 이재은
발행처 고양시정연구원

TEL 031.8073.8341
FAX 031.8073.0710
HOME PAGE www.gyri.re.kr
ADDRESS 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층 **고양시정연구원(GYRI)**

- 이 보고서에 실린 내용은 고양시정연구원의 공식의견과 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용을 인용할 시 반드시 출처를 명시해야 하며 무단전재 또는 복제하는 것을 금합니다.