

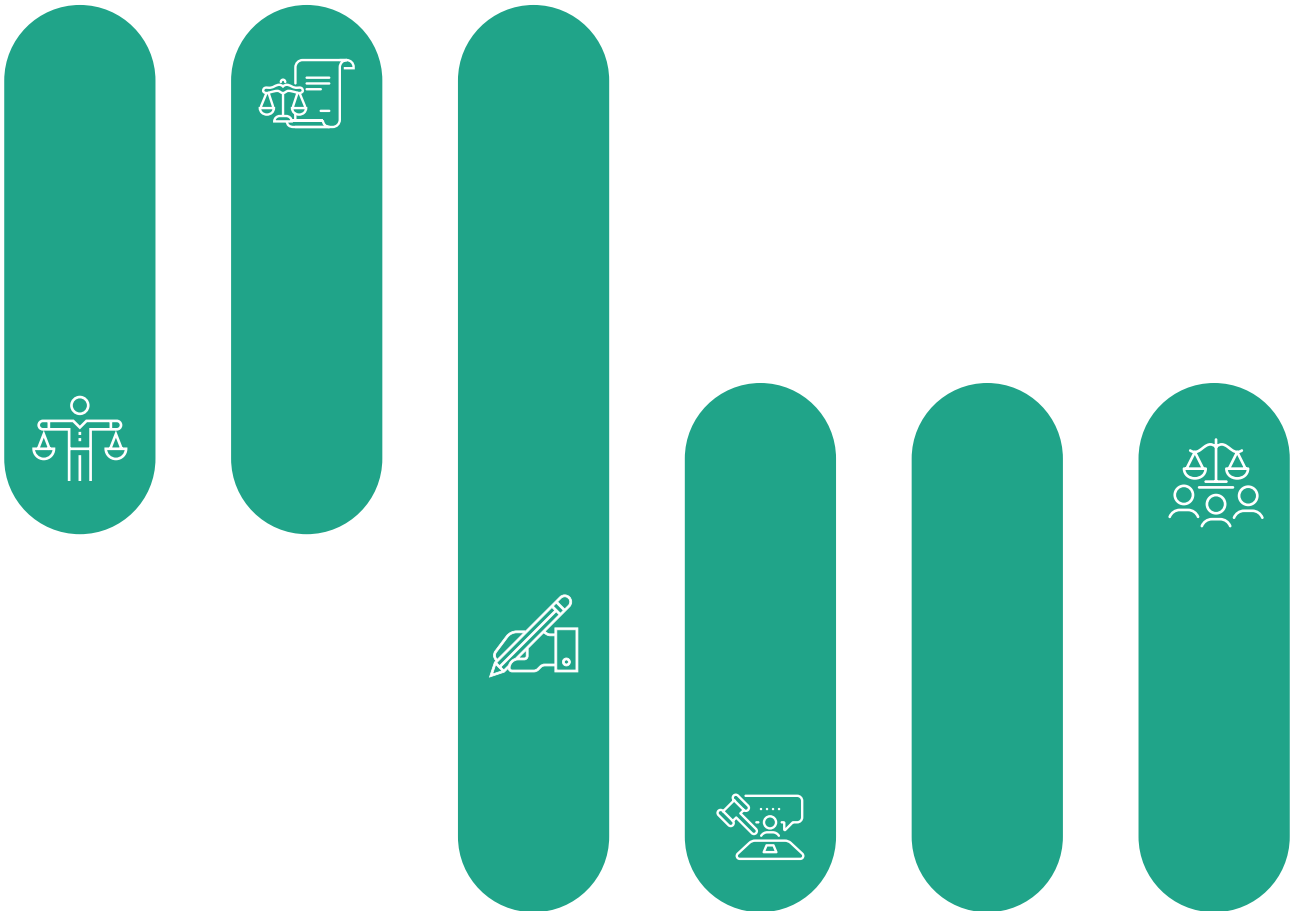
# 지역(지방)자치에서 주민의 의견수렴과정에 관한 입법평가

정재황



# 지역(지방)자치에서 주민의 의견수렴과정에 관한 입법평가

정재황



# CONTENTS

---

ISSUE  
PAPER

**요약문** 4

Chapter.  
**01** 6

---

**들어가며**

Chapter.  
**02** 9

---

**주민참여제 입법평가의 목적·근거**

- 1. 지역자치의 본질 구현과 목적·근거 10
- 2. 헌법적 근거 12

Chapter.  
**03** 16

---

**이 글에서의 주민의견수렴의 개념**

- 1. 주민의 개념 17
- 2. 주민의견수렴과정, 주민참여 17

Chapter.  
**04** 20

---

**본 연구에서의 평가의 기준(지표)**

- 1. 본 연구에서 평가기준(지표) 설정상 고려될 점 21
- 2. 본 연구에서의 평가지표 21

Chapter.  
**05** 24

---

**평가내용**

- 1. 주민의견수렴 법제에 관한 법형식 문제 25
- 2. 주민자치회 제도에 대한 입법평가 27
- 3. 수렴방법 38
- 4. 실효성 측면에서의 입법평가 40
- 5. 진정성, 응집력의 확보를 가져오게 하는 절차의 필요성 41
- 6. 참여성, 자치성 제고 42
- 7. 다양성 확보 - 다양한 의견개진 채널의 구축 43
- 8. 역량평가 44

Chapter.  
**06** 45

---

**마무리 글**

**참고문헌** 47

# 지역(지방)자치에서 주민의 의견수렴과정에 관한 입법평가

정재황<sup>1)</sup>

## 요약문

오늘날 우리의 일상생활에서 여전히 개인에게나 공동체에 중요한 지역공동체 생활에서 그 구성원인 주민이 희망하고 바라는 생활이 자치적으로 이루어져 풍요로운 지역공동체 생활이 영위되어 가야 한다. 이를 위해 주민자치, 주민의사의 충실한 수렴과 반영이 중요한 과제로 부각된다. 본 연구는 그러한 주민의사수렴과정이 충실하게 하기 위한 법제에 대한 입법평가를 하고자 하였다. 다만, 그 법제가 어떻게 운용되는가 제대로 잘 되고 있는가 하는 법운용의 실태가 아니라 법제도 자체의 현황, 그것의 개선, 그것이 제대로 작동하기 위한 전제조건 등 법리와 그 법제가 갖추어야 할 기준을 살피고자 하였다. i) 먼저 주민참여제 입법평가의 목적·근거가 지역자치의 본질인 자결성 등에 있고, 주민의사수렴의 정당성과 필요성이 자기성, 민주성 등에 있으며 헌법적 근거로 헌법 제1조 제1항의 민주공화제 원리, 제117조 지방자치의 조항, 제12조 등의 적법절차원칙, 주민참여자의 기본권(언론의 자유, 집회·결사의 자유, 정보공개청구권, 알 권리 등)에 근거한다. ii) 이 연구에서의 대상은 지방자치법 자체에 이미 상당히 규정되어 있는 조례개폐청구, 주민감사, 주민투표, 주민소환 등이 아닌 그것보다 좀더 일상적이면서 지역 공동체가 벌이게 되는 일반 사업의 계획, 집행, 감독에 주민이 참여하는 과정으로서 주민의견수렴과정을 주로 살펴보았다. iii) 본 연구에서의 평가지표로 본 연구자는 자율성, 자치성, 민주성, 적극성, 진정성, 기초성, 효과성, 실효성, 명확성 등으로 설정하였다. iv) 평가내용은 다음과 같이 요약될 수 있다. 1. 주민의견수렴 법제에 관한 법형식 문제[기본법(일반법) 제정 문제] 검토, 2. 주민의견수렴에 있어서 중심적 활동이 되는 주민자치회

1) 성균관대학교 명예교수 / 한국공법학회 전 회장, 현 고문 / 세계헌법학회 전 부회장, 현 집행이사

제도에 대한 입법평가[현행 법제에 대한 검토로서 직접제적 운용을 지향하게 된다는 (1) 근본적 검토 (2) 주민총회제에 대한 검토, (3) 주민자치회에 대한 조문과 위치관계 설정 등, (4) 주민자치회 설치 지역과 설치주체, (5) 주민자치회의 구성, 위원회 구성, (6) 주민자치회의 기능, 임무, (7) 주민자치회 회의 방식, 의결정족수 등에 대한 검토, (8) 주민자치회에 대한 정보제공의 중요성, (9) 주민자치회 결정에 대한 피드백의 필요성, 감사의 충실성 등을 하였다. 또한 3. 주민의견수렴의 방법[(1) 구두, 서면, 온라인 등 다양한 방법, (2) 인터넷 활용을 통한 주민의견수렴]에 대한 검토, 4. 실효성 측면에서의 입법평가[(1) 실효성의 기준, (2) 실효성 담보 요소로서 (3) 적극적인 정보 제공, (4) 충분한 피드백의 필요성], 5. 진정성, 응집력의 확보를 가져오게 하는 절차의 필요성, 6. 참여성(참여를 위한 '알리미' 제도 등), 자치성 제고, 7. 다양성 확보, 8. 역량평가 등의 방안을 모색해 볼 것을 제안하였다. v) 현재의 주민의견수렴 관련 법제들은 앞으로 좀더 구체적이고 다듬어진 절차들, 실효성과 효과의 제고를 위한 규정들을 요구한다고 평가된다. 특히 의견수렴의 장에 적극적으로 활동하게 하는 절차규정들, 그리고 결과에 대한 Feedback에 관한 규정 등이 중요하다. 그리고 주민자치의 성공, 본래 취지의 실현을 위한 가장 중요한 열쇠는 그야말로 주민들, 공동체의 우리 사람들이 자치의식, 주인의식, 더불어 살아간다는 공동체의식이 투철한 소명의식을 지니는 것이다.

# Chapter

---



들어가며

---

# 들어가며

우리의 일상생활에서 지역공동체적 생활은 오늘날 여전히 개인에게나 공동체에 중요하다. 그 중요한 지역공동체 생활에서 구성원인 주민이 희망하고 바라는 생활이 자치적으로 이루어져 풍요로운 지역공동체 생활이 영위되어 가면 그것이 개인과 지역공동체 나아가 국가전체에 발전을 가져온다는 점에서 주민자치가 중요한 것은 물론이다. 주민의 자치참여가 국민의 일상에 체감온도를 많이 느끼게 하는 것이기도 하고 그만큼 민생에 영향을 주는 것이므로 그 중요성과 필수성은 두말할 나위가 없다. 주민자치의 성공은 지역의 균형발전에도 연결되는 문제이고 지역균형발전의 문제는 한국만의 문제가 아니고 한국에서도 어제 오늘날의 문제가 아니라 어떻게 보면 현재진행형이다. 또다시 이 문제가 부각되고 있다. 그래서 주민자치, 주민의사의 충실한 수렴과 반영이 중요한 과제로 부각된다. 새 정부도 주민참여 확대와 활성화를 중요한 국정과제로 제시하여 추진하고자 한다.<sup>2)</sup>

그런데 주민자치가 실질적으로 잘 이루어지기 위해서는 주민의 의사가 잘 수렴되고 반영되어야 한다는 선결조건이 있음도 물론이다. 바로 이 글은 주민의사수렴과정이 충실히 되기 위한 법제도에 대해 살펴본 것이고 주민의 의견수렴과정에 관한 법제가 어떠한 기준에서 설정되고 운영되어야 하는지 그 법제의 입법에 대한 평가를 함에 있어서 필요한 기준을 찾아보는 것이다. 입법평가라 함은 "일반적으로 입법적 성격을 지닌 국가적 조치에 대한 평가, 즉 실질적 의미에서의 법률에 대한 평가를 의미한다.

2) 새 정부는 분야별 '국정목표' 6개 중 '국정목표 6 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 설정하고 120대 국정과제들 중 '111. 지방시대 실현을 위한 지방분권 강화'를 선정하고 그 과제목표를 "○ 지방자치단체가 주도적으로 지역특성에 맞는 정책을 추진하고, 이를 통해 지역발전을 이끌어낼 수 있도록 강력한 지방분권 추진"으로 설정하여 그 주요내용의 하나로 "… ○ (주민자치회 개선) 주민참여 확대로 주민자치회 자율성 보장 및 지역여건에 따른 주민자치회 구성·운영 다양화, 주민자치회 법적근거 마련"이라고 밝히고 있다. 그 기대효과로 "○ 지방분권을 통해 지방자치단체 주도의 지역발전과 주민복지증진에 기여"라고 보고 있다. 또한 국정과제 '114. 지방자치단체의 자치역량·소통·협력 강화'도 선정하여 그 과제목표로 "○ 지방자치단체가 주도적으로 일할 수 있도록 자치역량을 강화하고, 지방자치단체의 권한확대에 상응하는 자기책임성 확보기제 마련 …"이라고 설정하여 그 주요내용의 하나로 "… ○ (주민참여 활성화) 주민의 정책결정권 확대를 위해 주민e직접 플랫폼기반의 온라인참여 활성화, 주민조례발안·주민투표·주민소환 실효성제고"라고 밝히고 있다. 그 기대효과로 "○ 자치역량 및 책임성 강화를 통해 지방행정서비스의 질적 개선"이라고 보고 있다. 이상 [https://www.president.go.kr/affairs/gov\\_project?target=6](https://www.president.go.kr/affairs/gov_project?target=6) 방문일자 : 2023.05.04.



이 경우 “법형식을 구비한 규범”이 전체 적용영역에 대하여 미치는 재정적 및 비재정적, 의도적 및 비의도적 영향전반을 분석하는 것으로서, 이것은 사전적(prospektiver), 병행적(begleitender) 및 사후적(retrospektiver) 평가를 포괄하는 것을 의미한다<sup>3)</sup>”입법평가는 규범적 평가를 기반으로 하여 법사회학적·법경제학적 기법 등 학제 간 연구방법론의 도움을 받아 여러 가지 측면에서의 접근을 통해 입법이 가지는 효과 내지 영향을 분석하고 파악하여 “좋은 입법” 내지 “더 나은 법”에 도달하고자 하는 입법목적 달성을 위한 일련의 과정을 말한다<sup>4)</sup> 한다.

이러한 입법평가를 본 연구과제인 지역(지방)자치에서의 주민의견수렴과정 법제에 관한 것으로 수행하면 그 연구는 주민의사수렴의 과정이 충분히 구현되고 그 수렴이 진정한 주민의 의사를 충실히 반영하고 효과가 제대로 발휘되도록 하고 있는지를 평가하는 것이 된다. 그런데 본 연구에서는 그러한 평가를 함에 있어서 먼저 기준을 설정하는, 즉 주민의사가 제대로 수렴되고 반영되도록 하기 위한 입법이 자리잡도록 하는 입법을 함에 있어서 갖추어야 할 법의 기준들을 마련해 두고자 한다. 그리고 기존에 주민의 의견수렴과정이 법제화된 것도 있는데 그 운용이 어떠한지, 제대로 작동되고 있는지 등에 대한 법적용(운용)의 현실적인 상태에 대한 평가를 함에 있어서 평가기준을 마련해서 제공하고자 하는 연구목적도 있다. 그것을 위해 현행 법제의 내용, 체계 등을 살피고자 한다. 법운용의 실태가 아니라 법제도 자체의 현황, 그것의 개선, 그것이 제대로 작동하기 위한 전제조건 등을 살피는 것이다. 이처럼 여기서는 그 평가기준, 법제도가 성공하기 위한 법적 조건을 설정하는 것이므로 결국 기존의 법제도가 현실에서 어떻게 이루어지고 있는지 하는 문제는 필요로 하는 한이 아닌 한 주된 논의에서는 논외로 한다. 입법적 평가이므로 법제도 자체가 가지는 영향이나 가져야 할 논리적 조건 등을 먼저 살피는 것이다. 실제운용에 대한 분석은 그동안 운용경험이 많지 않긴 하지만 그래도 살피려면 최근 실증분석들<sup>5)</sup>이 나오고 있으니 그것을 이 글에서 설정하려는 기준에 비추어 그것도 어디까지나 법적 관점에서 비추어 살펴볼 수 있을 것이다. 그러나 여기서는 일단 법운용에 대한 실증분석이 아닌 법제도에 대한 평가를 살펴보는 데 한정한다. 이는 법제가 덜 정비된 예도 있다는 점을 고려한 때문이기도 하다.

3) 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 연구보고서, 한국법제연구원, 2007, 33-34면.

4) 차현숙, 입법평가 논의의 현황과 전망, 일감법학, 제22호, 2012, 49면. 입법평가의 개념에 대해서는 그 외 김수용, 입법평가의 개념과 제도화 방안, 입법평가연구 창간호 2009년 6월 22~24면 등 참조.

5) 본 연구에서 주민의견수렴기구의 중심이 되는 주민자치회에 관한 것만을 보면, 신수경, 이상현, 자산기반 지역사회 발전(ABCD) 모델을 적용한 주민자치회 활성화 방안 연구 : 안산 일동을 중심으로, 지방행정연구, 제37권 제1호, 2023.1., 197면 이하 ; 서순복, 주민자치회 운영실태 진단에 관한 탐색적 연구, 사회적경제와 정책연구, 제12권 제4호, 2022.11. 173면 이하 ; 김동철, 김대건, 주민자치회 거버넌스 역량과 효과성에 관한 연구, 지역정책연구(충북연구원), 제33권 제3호, 2022.12., 1면 이하 ; 강정원, 주민자치위원회와 주민자치회의 차이가 공동체의식에 미치는 영향에 관한 연구, 광주대학교 일반대학원, 박사학위논문, 2023 등 참조.

# Chapter

---



## 주민참여제 입법평가의 목적·근거

- |                       |    |
|-----------------------|----|
| 1. 지역자치의 본질 구현과 목적·근거 | 10 |
| 2. 헌법적 근거             | 12 |
-

# 주민참여제 입법평가의 목적·근거

## 1. 지역자치의 본질 구현과 목적·근거

지역공동체(지방자치단체)에서 이루어지는 지역(지방)자치가 중요하다는 것은 주지의 사실이고 두말할 나위 없는 것은 물론이다. 그런데 본 연구자는 용어 문제로서 '지방'이란 용어에 대해 "지방'이란 말이 마치 중앙 아래나 외부의 아웃사이드에 있는 변방이라는 생각을 가지게도 하는 용어라서 지방이란 말부터 바꾸는 것을 검토해 볼 것을 희망한다"라고 의견을 밝힌 바 있다.<sup>6)</sup>

여하튼 지역자치에 관한 여러 법제도들 중 주민의견수렴에 관한 법제에 대한 입법평가가 중요한 것은 주민의견수렴이 제대로 되어야 주민의사가 충실히 반영되어 주민자치, 주민참여도 실질적인 효과를 볼 수 있을 것이고 그리하여 그 법제가 지역자치의 본질적 요소, 기능을 수행하게 하기 위한 것이기 때문임은 물론이다.

따라서 이하에서 먼저 지역자치의 본질에 대해 다시 새겨봄으로써 주민자치, 주민참여, 주민의사수렴과정 법제의 중요성을 검토하여 그것에 대한 입법평가의 중요한 목적·근거를 보다 더 뚜렷이 하고자 한다. 이는 이번 연구의 입법평가에서 그 지표들을 제대로 설정하기 위한 전제적 작업이기도 하다.

6) 정재황, 지역균형발전을 위한 헌법개정 방향, 지방자치법연구, 제23권 제2호(통권 제78호), 2023, 94면. 동지 : 정재황, 지역균형발전을 위한 헌법개정 방향, 한국비교공법학회 제107회 학술대회 '신정부 출범과 지역균형발전의 공법적 과제'에서의 기초발제문, 2022년 6월 23일, 자료집 17면. 이 발제문에서 "필자는 "'지방'이란 용어가 헌법 자체에 들어가 있는 용어이긴 하지만 그 적실성에 대한 검토가 필요하다. '중앙'에 대응하는 의미로 '지방'이라면 중앙집권의 의미를 버릴 수 없는 용어인 한계가 없지 않다. '지역'으로 바꾸어 부를 수도 있을 것이다"라고 지적하여 오고 있다(동 자료집 주 29)에는 "정재황, 헌법학 제2판, 박영사, 2022, 1587면. 이는 헌법학 초판부터도 그러했다. 헌법학 초판, 1823면"라고 적고 있다). 네이버 국어사전에 '지방'을 조회해 보니 "1. 명사 어느 방면의 땅. 2. 명사 서울 이외의 지역. 3. 명사 중앙의 지도를 받는 아래 단위의 기구나 조직을 중앙에 상대하여 이르는 말"이라고 나온다(동 자료집 주 30) <https://ko.dict.naver.com/#/search?query=%EC%A7%80%EB%B0%A9> 지방자치단체도 지역자치단체 또는 지역공동체로 부를 수 있을 것이다"라고 밝힌 바 있다. 같은 자료집, 같은 면(17면). 또 비슷한 취지로, 정재황, 지역균형발전을 위한 헌법개정 방향, 법률신문, 2022.8.17., 연구논단, <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=180982&q=%EC%A0%95%EC%9E%AC%ED%99%A9> 참조.

## 1) 지역자치의 본질

지역자치의 본질에 대해 헌법재판소(이하 줄여서 ‘헌재’라고도 한다) 판례는 “지방자치제도는 “보장의 본질적 내용은 자치단체의 보장, 자치기능의 보장 및 자치사무의 보장이다”라고 한다.<sup>7)</sup> 또 헌법재판소는 그 목적으로 “지방의 공동 관심사를 자율적으로 처결함과 동시에 주민의 자치역량을 배양하여 국민주권주의와 자유민주주의의 이념구현에 이바지함을 목적으로 하는 제도”라고 한다.<sup>8)</sup>

본 연구자는 ‘i) 복수의 자치단체들의 존재 보장, ii) 지역기반성, 주민이라는 인적 요소, iii) 자결성, 독자성, iv) 포괄적 사무성 등을 본질로 들고 있다.<sup>9)</sup> 여기서 주민의견수렴은 바로 자결성의 본질을 구현하기 위한 것이다. 즉 “지방사무를 스스로 처결하도록 맡긴다는 자결성이 그 요소가 되어야 할 것이다. 자치라는 점에서 독자성(고유성)을 지녀야 한다. … 각 지역의 특성과 복리를 위한 사회경제적 시책을 스스로 수립하고 추진할 수 있는 권한이 주어져야 한다”라고 지적하였는데<sup>10)</sup> 이러한 자결성은 주민 스스로의 의사를 통해서이므로 주민의견수렴과정이 지역자치 본질 구현에 필수적이다.

## 2) 지역자치 사무의 비중

오늘날 국민들에 직접적인 일상생활에 영향을 주는 공공행정은 국가에 의한 것 보다 지역자치 공동체의 공공업무 수행에 따라 이루어지는 것이 많다고 볼 것이다. 교통, 상하수도, 쓰레기 처리, 도시계획 등 중요 일상에 관련되는 업무들이 지역자치단체인 시나 군·구에서 이루어지는 경우가 많고 오히려 일반적이다. 현실적으로 국가사무와 지역자치사무의 배분과 그 기준에 대해서 근본적인 고민을 해야 할 것인데<sup>11)</sup> 여하튼 위와 같은 일상적 업무를 국가에서 떠맡아 할 것은 아니고 일상사무에 대해서는 그 운영에 주민의견이 반영되어야 한다. 현 정부가 국정과제로 ‘지역자치단체의 요구사항을 수렴하여 중앙정부가 지원’이라고 한 것에서 보듯이 지역자치단체가 진정으로 바라는 사무에 대한 주민의견수렴이 이루어져야 한다는 전제가 자치성, 민주성을 강화하는 것이다.

오늘날 지역공동체의 삶이 결국 국민의 일상적인 삶이기 때문에 체감을 느끼게 하는 주민참여가 요구되고 그것의 일차적 실현은 주민의견수렴을 통한 자치적 결정을 통해서이다.

7) 헌재 1994.12.29. 94헌마201; 2008.5.29. 2005헌라3.

8) 헌재 1991.3.11. 91헌마21; 1998.4.30. 96헌바62; 2009.3.26. 2007헌마843 등.

9) 정재황, 헌법학, 제2판, 박영사, 2022, 1592-1593면 ; 정재황, 국가권력규범론, 박영사, 2020, 886면 이하. 이 국가권력규범론의 지역(지방)자치에 관한 내용이 더 자세하다.

10) 정재황, 헌법학 제2판, 1593면. 국가권력규범론, 896-897면.

11) 이 문제에 대해 한부영/박재희, 국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구, 한국행정연구원, 연구보고서 2019-08 참조.

### 3) 주민의사수렴의 정당성과 필요성

#### (1) 자기성

헌법 제117조가 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리한다고 규정하여 복지를 강조하는데 지역공동체에서 사안은 주민들에 관한 사안이고 자신의 문제는 자신이 잘 안다는 점을 전제로, 자신의 문제에 대해서는 이해관계를 가진 자신이, 즉 주민이 스스로 결정하고 집행해야 한다는 점에서 그 정당성 근거를 찾을 수 있다.

#### (2) 민주성 등

주민참여, 주민의사수렴과정은 일부 집단에 의한 독선을 방지하고 주민의 욕구, 주민의 행정에 대한 수요 등을 주민의 주인의식이 제고되는 가운데 찾고 실현하도록 하여 민주성을 발휘하도록 하기 위해 필요하다는 지적이 가능할 것이다.

## 2. 헌법적 근거

### 1) 공화제원리

지방자치에 대한 직접적인 헌법조문인 헌법 제117조 이전에 헌법 제1조 제1항의 “대한민국은 민주공화국이다”라는 조항의 공화주의 원리에서 출발해야 한다고 본다. 공화주의의 원리에 대해서는 여러 가지 학설이 있는데 일단은 더불어 살아가는 공동체 정신을 의미한다, 더불어 함께 살아간다는 의식 없이는 자치니 참여니 그 의미가 성립이 안된다고 볼 것이다.<sup>12)</sup>

더불어 살아가며 공동의 이익, 나아가 나 자신의 이익이 더 증대되도록 하여야 할 것이고 그것을 위해서는 공동체 의사결정이 중요하며 주민의 의견수렴을 더 충실히 하는 것이다. 거기에 공화제원리가 기초로 자리잡고 있다고 할 것이다.

### 2) 헌법의 지방자치의 조항들

우리나라 현행 헌법은 제8장에 지방자치의 장을 두고 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 규정하여(헌법

12) 이런 취지로, 정재황, 역균형발전을 위한 헌법개정 방향, 지방자치법연구, 제23권 제2호(통권 제78호), 2023, 92면. 본 연구자는 지역균형발전을 위한 헌법개정 방향을 발제하면서 “공동체에 살아가는 사람들이 공동체를 이룸으로써 더 나은 선을 누릴 수 있어야 할 것이고 공동의 선을 일구기 위한 자치이기 때문이다. 이 공동체 정신은 공화주의를 기반으로 한다. 이는 국가공동체가 그렇게 기반하는 것과 같고 국가공동체는 지역공동체들로 이루어진다.” “공동체 의식의 확인과 함양을 위해 공동체 의식은 공화주의 헌법원리에서 그 헌법적 확인이 될 수 있다고 본다.” “공동체 의식, 더불어 살아간다는 기초적인 생활철학은 헌법의 공화주의 원리에서도 찾을 수 있다.” 라고 밝힌 바 있다. 정재황, 지역균형발전을 위한 헌법개정 방향, 한국비교공법학회 제107회 학술대회 '신정부 출범과 지역균형발전의 공법적 과제'에서의 기초발제문, 2022년 6월 23일, 자료집, 24면.

제117조 제1항) 바로 지방자치에 관한 규정을 두고 있다. 우리 헌법재판소는 종래 지방자치의 보장을 제도적 보장으로 본다.<sup>13)</sup> 그러나 이 제도적 보장이론<sup>14)</sup>에 대해서는 비판적 검토를 본 연구자는 하고 있다.<sup>15)</sup> 제도적 보장이론은 최소한의 보장인데 특히 최대보장이 요구되는 기본권이 연관될 때는 최소한 보장으로 머무른다는 것은 오늘날 받아들이기 곤란하며 지역자치 문제도 헌법 자체에 규정을 두고 있고 주민의 기본권들이 구현되는 삶의 터전의 자치라고 보아야 한다는 점에서 최소한 보장으로 보는 이론에 대해서는 검토가 필요하다. 여하튼 우리 헌법은 지방자치에 대해 그 존재와 권한을 명시하고 있다.

그리고 헌법 제118조 제1항은 “지방자치단체에 의회를 둔다”라고 규정하고 있고 동조 제2항은 “지방의회의 조직·권한·의원선거 …에 관한 사항은 법률로 정한다”라고 규정하고 있다. 이처럼 지방의회의 존재가 헌법적으로 명시되고 있다. 지방의회는 대의적 상설기관으로서 지방의회도 물론 본무로서 주민들의 의견수렴을 해서 반영하는 곳이고 지방자치단체 자체를 대표하여 민의를 반영하고 동 단체의 정책 등에 대한 의사결정을 하는 곳이다. 이 점에서 지방의회가 아닌 주민의견수렴체(기구)와 지방의회와의 관계가 논의된다. 지방의회는 일단 소속된 지방자치단체 전체의 의사를 결정하며 그 결정과정은 지방의회의원이라는 대표자들에 의한 간접적, 대의적 결정과정이다. 이에 비해 본 연구에서의 주민의견수렴체는 가능한 한 직접제적 운용이 요청된다. 헌법 제118조 제1항이 지방의회 아닌 다른 주민의견수렴기구나 절차를 배척하는 것이 아니라 보다 주민에 더 밀착적이고 직접민주제적 운영을 통한 주민의견수렴제도가 필요하고 지방의회에 주민의견을 모아 전달하기 위해서나 지방의회의 대의제를 보완하기 위해서도 필요하다.

### 3) 적법절차의 원칙

#### (1) 헌법규정과 적용범위

주민의 의사를 수렴하는 절차는 적법절차의 원칙을 구현하는 것이다. 헌법의 적법절차원칙은 우리 현행 헌법상 제12조 제1항은 “모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 …법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다”라고 규정하고 있고 같은 조 제3항 본문은 “체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이러한 현행 헌법조문은 이렇게 신체의 자유, 형사절차상 명시적인 규정을 두고 있다. 그러나 우리 헌법재판소나 학자들은 적법절차의 적용범위가 형사절차에서만 아니라 모든 국가작용을 포함한다고 본다.<sup>16)</sup> 그러면서도 “헌재는 적법절차원칙이 국가기관이 국민과의 관계에서

13) 헌재 2009.3.26. 2007헌마843 ; 1998.4.30. 96헌바62 ; 1994.4.28. 91헌바15 등.

14) 제도적 보장 이론에 대해서는, 정재황, 헌법학 2판, 2022, 박영사 376면 이하 참조.

15) 정재황, 헌법학 제2판, 2022, 박영사 383면 이하 참조.

16) 정재황, 헌법학, 제2판, 박영사, 2022, 883면 ; 신헌법입문. 제12판, 박영사, 2023, 418면 등. 판례 : 헌재 1992.12.24. 92헌가8, [판시] 현행 헌법 제12조 제1항 후문과 제3항은 위에서 본 바와 같이 적법절차의 원칙을 헌법상 명문규정으로 두고 있는데 이는 개정전의 헌법 제11조 제1항의 “누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구금·압수·수색·처벌·보안처분 또는 강제노역을 당하지

공권력을 행사함에 있어서 준수해야 할 법원칙으로서 탄핵소추절차와 같은 경우에는 직접 적용할 수 없다”라는 판시를 하기도 했는데<sup>17)</sup>. “이는 타당하지 못하다. 당사 현재 자신 스스로 위에서 언급한 대로 모든 국가작용에 적용된다고 확립한 판례법리, 바로 “적법절차의 원칙은 헌법조항에 규정된 형사절차상의 제한된 범위 내에서만 적용되는 것이 아니라 국가작용으로서 기본권제한과 관련되든, 관련되지 않든 모든 입법작용 및 행정작용에도 광범위하게 적용된다고 해석하여야 할 것이고”라고 판시한(헌재 1992.12.24. 92헌가8. 이후의 동지의 설시가 있었던 결정례들: 헌재 2001.11.29. 2001헌바41; 헌재 2010.03.25. 2009헌마170 등, 그리고 헌재 2018.4.26. 2016헌바453 등) 바와도 모순된다. 국가권력행사의 존재근거도 종국적으로 국민의 기본권보장에 있다는 점을 고려하더라도 그러하고 헌법원칙 적용의 공백을 방치해서도 안된다.”<sup>18)</sup>

여하튼 적법절차 원칙은 법률에서도 규정하고 있는데 바로 행정기본법<sup>19)</sup> 제3조 제1항은 “국가와 지방자치단체는 국민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 적법절차에 따라 공정하고 합리적인 행정을 수행할 책무를 진다”라고 규정하고 있다.

## (2) 주민의견청취

주민의견청취절차를 적법절차의 하나로 본 헌법재판소 결정례들이 있었다. 이 결정들은 지방자치단체의 폐지·분합에 관한 법률에 대한 헌법소원심판 결정들이었다. “헌재는 적법절차로서 청문을 요한다고 보았다. 이 청문절차는 주민의 의견개진 기회를 부여함으로써 준수된다고 보았다. 다음의 결정들이 있었다. ① 시와 군 간에 지방자치단체의 폐지·분합을 가져오는 법률을 제정함에 있어서 주민투표를 실시하지 않은 것이 적법절차에 위배되는지 여부가 논란되었는데 헌재는 주민투표를 거치지 않아도 주민의견조사만으로도 청문의 적법절차가 준수된 것으로 보았다(경기도 남양주시 등 33개 도농복합형태(都農複合形態)의 시 설치 등에 관한 법률 제4조 위헌확인, 94헌마201 \* 동지: 94헌마175<sup>20)</sup>). ② 제주도의 지방자치단체인 시·군을 폐지하는 입법을 위해 폐지되는 당해 시·군별 주민투표가 아닌 제주도 전체의 주민투표를 실시한 것이 폐지되는 지방자치단체의 주민들의 청문권을 침해하는지 여부가 문제되었다. 헌재는 제주도 전역 투표라도

아니한다”라는 규정을 1987.10.29. 제9차 개정헌법에서 처음으로 영미법계의 국가에서 국민의 인권을 보장하기 위한 기본원리의 하나로 발달되어 온 적법절차의 원칙을 도입하여 헌법에 명문화한 것이며, 이 적법절차의 원칙은 역사적으로 볼 때 영국의 마그나 카르타(대헌장) 제39조, 1335년의 에드워드 3세 제정법률, 1628년 권리청원 제4조를 거쳐 1791년 미국 수정헌법 제5조 제3문과 1868년 미국 수정헌법 제14조에 명문화되어 미국헌법의 기본원리의 하나로 자리잡고 모든 국가작용을 지배하는 일반원리로 해석·적용되는 중요한 원칙으로서, 오늘날에는 독일 등 대륙법계의 국가에서도 이에 상응하여 일반적인 법치국가원리 또는 기본제한의 법률유보원리로 정립되게 되었다

17) 헌재 2004.05.14. ; 헌재 2017.03.10., 2016헌나.

18) 정재황, 헌법학, 제2판, 박영사, 2022, 884면.

19) 행정기본법은 다른 법률과의 관계로 “행정에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”라고 규정하고(동법 제5조 제1항) 있고, “행정에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 원칙, 기준 및 취지에 부합되도록 노력하여야 한다”라고 규정하고(동법 동조 제2항) 있다.

20) 헌재 1994. 12. 29. 94헌마201, 경기도 남양주시 등 33개 도농복합형태(都農複合形態)의 시 설치 등에 관한 법률 제4조 위헌확인. \* 동지: 헌재 1995. 3. 23. 94헌마175.

투표결과 집계를 통해 개별 지역별 찬반비율을 확인할 수 있으므로 의견개진의 기회부여가 있었다고 보아 헌법상의 적법절차원칙은 준수되었다고 보았다(2005헌마1190<sup>21)</sup>”<sup>22)</sup>

### (3) 실체적 적법절차

적법절차는 오늘날 절차적인 측면만 요구하는 것이 아니고 실체적인, 즉 내용이 합리적이고 공정하며 타당할 것을 요구한다고 보는 것이 헌법재판소 판례의 입장이다.<sup>23)</sup> 이 주민의견의 수렴과정 자체가 일단은 법에서 정해진 절차를 거칠 것을 이 적법절차원칙은 요구할 것인바 문제는 그 절차를 규정한 법률이 주민의 의견을 제대로 충분히 수렴하기 위한 실질적인 과정이 되느냐 하는 것이다. 지역자치에 있어서 주민의견의 수렴이 형식적으로 이루어지고 있는 예를 볼 수 있다. 결론을 이미 두고 그것에 이르게 하는 발제, 토론이 이루어지는 듯한 의구심을 줄 수도 있는 예를 볼 수 있다. 그것은 형식과 절차는 갖추었다고 외부적으로 호도하는 것일 수 있고 진정한 주민의사를 반영하는 것이 아닐 수 있다. 따라서 이를 막기 위해 내용의 충실성이 담보되도록 실체적 적법절차가 실현되어야 할 것이다. 그리하여 실체적 적법절차의 원칙은 그 의견수렴과정이 그 내용이 진정성, 충실성을 가진 주민의사로서 수렴되고 반영되도록 하는 것을 요구한다고 볼 것이다. 적법절차의 형식이나 절차만이 아니라 공정성, 객관성, 실제부합성 등의 실체적 적법절차의 기준이 주민의견수렴과정 법제에 대한 입법평가에서도 중요한 측정도구가 되는 것이 요구된다고 할 것이다.

### 4) 주민참여자의 기본권

주민의 의견수렴과정에 참여하는 주민은 언론의 자유, 집회·결사의 자유, 정보공개청구권, 알 권리 등의 기본권을 누리게 된다. 위의 적법절차도 중요한 기본권이다. 주민 개개인이 적법한 절차를 통해 의견개진을 할 수 있어야 한다. 이처럼 주민의 위와 같은 기본권들의 실현을 위해서 주민의 의견수렴과정이 충실하도록 하는 법제가 요구되고 그 곳에 입법평가의 목적 또한 있다.

21) 헌재 2006. 4. 27. 2005헌마1190.

22) 이상의 “” 속 글은 정재황, 헌법학, 제2판, 박영사, 2022, 891면을 옮겨놓은 것이다.

23) 정재황, 헌법학, 제2판, 박영사, 2022, 881면. 헌법재판소 판례도 같은 입장이다. 헌재 1992.12.24. 92헌가8. 실체적 적법절차에 대해서도 검토의견이 없지 않다.



## Chapter

## 3



## 이 글에서의 주민의견수렴의 개념

- |                   |    |
|-------------------|----|
| 1. 주민의 개념         | 17 |
| 2. 주민의견수렴과정, 주민참여 | 17 |

# 이 글에서의 주민의견수렴의 개념

주민의견수렴과정에 관한 법제를 살피는 이 글에서 먼저 주민의견수렴의 의미를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 주민의 개념을 보고 주민의견수렴의 개념을 살펴본다.

## 1. 주민의 개념

헌법은 제117조 제1항이 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 ..."라고 규정하여 '주민'이란 말을 사용하고 있긴 하나 '주민'에 대해 정의를 하고 있지는 않다. 지방자치법은 '주민'이란 용어를 관련 사항들에서 사용하면서 주민의 자격으로 "지방자치단체의 구역에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다"라고 규정하고 있어서(동법 제16조) 주민이란 해당 지방자치단체에 주소를 가진 사람이라는 것을 의미한다는 동법의 취지를 이해할 수 있다. 그런데 주민의견수렴과정에서의 주민이란 지방자치단체 내에서도 더 세분화된 경우, 앞으로 살펴볼 주민자치회 등과 같은 경우 하나의 지방자치단체인 기초시, 군, 자치구 내 읍·면·동 내지 더 세분화된 지역에서 주민의견수렴이 이루어져야 할 경우<sup>24)</sup> 그 읍·면·동, 더 세분화된 지역이 소속되는 지방자치단체의 주민이자 그 읍·면·동에서 거주, 생활하는 주민을 의미한다고 할 것이다. 결국 본 연구에서의 주민의견수렴과정에서 주민이란 일상생활밀착적 사안에 대한 의견개진, 의사결정 등을 행하는 주체들이라고 할 것이다.

## 2. 주민의견수렴과정, 주민참여

### 1) 주민자치의 개념

주민의견수렴과정을 통해 이루어지는 주민참여는 곧 주민자치의 실현이다. 주민자치란 지역공동체의 문제가 곧 주민들의 문제이고 이 문제를 주민들이 자신의 문제로 스스로 해결하고 처리하는 것을 의미한다.

<sup>24)</sup> 이 경우가 본 연구에서 더 주력하는 부분의 경우이다.

주민의 직접적 참여 확대를 ‘지방자치분권’의 개념 속에 포함하는 법규정도 있다. 바로 새로 제정된 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’(이 법률은 이전의 ‘지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’을 폐지하고 만든 법률이다. 이 법률의 제정과정에 대해서는 아래의 주민자치회 부분 참조) 제2조 제1호는 ““지방자치분권”이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분하거나 행정수요 및 지역 특성에 따라 지방행정체제를 개편함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다”라고 정의하고 있다.

## 2) 주민참여로서의 주민의견수렴과정

주민의사수렴과정은 주민이 지역공동체의 사안들의 의사결정에 참여하는 것이고 이는 종래 주민참여의 과정으로 보아왔다. 따라서 아래에서 주민참여의 의미를 보면서 주민의견수렴과정을 이해하고자 한다.

## 3) 주민참여의 의미 - 방식 - 대의제, 직접제의 문제

‘참여’의 의미에 대해서는 여러 견해가 있을 수 있다. 그 의미상 특히 참여의 방식이 어떤가에 따라 차이가 나타날 수 있다.<sup>25)</sup> 그리하여 가장 좁게는 주민에 관련되는 사안들의 결정과 집행 과정 자체에 주민 한 사람 한 사람이 직접 참가하여 그 결정과 집행을 행하는, 즉 직접참여제를 의미한다. ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’ 제39조 제1항은 “국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도·주민조례발안제도를 보완하는 등 주민직접참여제도를 강화하여야 한다”라고 규정하고 있는데 주민투표로 정책결정, 주민소환 투표결과로 소환여부를 결정하는 것이니 주민들의 직접참여제라 할 것이다. 넓게는 대표기관을 선출하는 투표도 포함한다고 보는 견해도 있을 수 있을 것이다. 즉 지방의회, 지방자치단체장과 같은 대표자를 선출하여 그로 하여금 그 결정과 집행을 행하게 하는 간접제인데 그 대표자 선출행위는 직접적 주민참여인 것으로 보는 생각인 것이다.

사실 국민이 국가의사결정에 참여하거나 주민이 지역공동체의사결정에 참여하는 한국사회에서 ‘참여’라는 의미를 국회라는 대표자에 의한 정치인 간접민주제가 국민의사를 충실히 수렴 내지 반영하지 못한다는 지적에 따라 그 국민의사를 국민이 직접 형성하자는 의미로 사용되는 경향이 있기도 하였다. 물론 국회를 구성하는 의원을 선출하는 데 국민이 적극 참여하자는 의미로도 보는 견해들이 있긴 하다. 다시 말해 대표자를 선출하는 데 적극 참여한다는 의미의 참여인 것이다.

현재 지역공동체의 경우에도 지방의회라는 대의기관이 있다. 그럼에도 주민참여를 강조하는 것은 대의제의 보완으로서 직접제로서 ‘참여’, 즉 ‘참여’의 의미를 주민이 직접 의사결정에 관여하게 하자는 의미를 강조한다면 주민참여제도는 사실상 직접제로서 기능을 더 많이 해야 하지 않을까 하는 생각을 가지게 할 것이다.

25) 이 ‘참여’, ‘참여민주주의’의 의미에 대한 검토로, 정재황, 기본권연구 1, 길안사 1999, 228면 참조.

#### 4) 이 연구에서의 대상

지방자치법 자체에 이미 상당히 주민참여제도가 있다. 즉 주민투표(지방자치법 제18조), 조례의 제정과 개정·폐지 청구(동법 제19조), 규칙의 제정과 개정·폐지 의견 제출(동법 제20조), 주민소송(동법 제22조), 주민소환(동법 제25조), 청원(동법 제85조) 등과 같은 제도들이 있다. 여기서의 그러한 제도들이 아닌, 주민자치에 공백이 없도록 지역 공동체가 벌이게 되는 일반 사업의 계획, 집행, 감독에 주민이 참여하는 과정으로서 주민의견수렴과정을 주로 살펴본다.

## 4



## 본 연구에서의 평가의 기준(지표)

- |                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 1. 본 연구에서 평가기준(지표) 설정상<br>고려될 점 | 21 |
| 2. 본 연구에서의 평가지표                 | 21 |

# 본 연구에서의 평가의 기준(지표)

## 1. 본 연구에서 평가기준(지표) 설정상 고려될 점

입법평가 제도 자체에서의 평가의 기준도 견해를 달리할 수 있을 것이고<sup>26)</sup> 본 연구에서는 본 연구 주제인 주민의견수렴과정 법제와 관련해서도 서로 다른 견해가 있을 수 있을 것이나 다음의 점이 고려된다. 본 연구에서는 효과성, 실효성 등 입법의 성과 여부나 그 경제성 등에 대해 살펴보기 위한 지표만이 아니라 주민자치, 주민의견수렴과정의 법제가 자치성, 기초성 등을 잘 실천하여 내용적으로 충실한지를 살피게 하는 지표도 필요하다. 사실 내용적 지표도 효과성, 실효성 등 지표에도 연관된다. 자율성, 자치성, 민주성이라는 내용적 지표가 제대로 설정되고 성취될 때 효과성, 실효성이 나타나는 것이기 때문이다.

## 2. 본 연구에서의 평가지표

본 연구자는 위 고려와 더불어 다음과 같은 평가의 기준 내지 지표를 생각할 수 있다고 본다.

### 1) 자율성, 자치성, 민주성

주민의 참여가 자율성, 자치성과 민주성을 강화하여 자치의 본연의 의미를 충실하게 한다. 구 ‘지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제7조도 자치분권의 기본이념으로서 “자치분권은 주민의 자발적

26) 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 현안분석, 2007.7., 46-68면에 따르면 입법평가의 기준은 다음과 같이 설명된다. 즉 1. 법경제성(수단 간의 유효한 관계에 비추어 경제성이 있도록 하여야 한다는 것을 의미), 2. 영향(실시된 정책에 의하여 대상인구나 대상으로 하는 사회상황에 개선 효과가 있었는가, 있었다면 어느 정도로 있었는가라는 것), 3. 실효성(입법평가에서의 실효성측정은 법규범이 사회에서 현실로 적용되고 있는가의 문제를 묻는 것, 비용을 고려하지 않고 효과만을 고려), 4. 비용, 5. 유효성(투입된 자원(Input)과 그로부터 산출된 재화·서비스의 Output)의 관계는 어떠한가를 묻는 것으로서 목적-수단관계를 묻는 것. 동일한 비용으로 최대의 효과를 얻거나 동일한 효과를 위하여 최소의 비용을 들이는 대안을 발굴할 때 이러한 효율성기준이 적합), 6. 친숙성(법규범은 수범자가 어떠한 결정을 내리는 경우 그결정에 영향을 받도록 이해하기 쉽게 형성되어야 한다는 것을 의미), 7. 적용적합성(실행가능성은 그것이 입법으로 채택되고 그 내용이 충실히 시행될 가능성을 의미), 8. 법합치성(법령의 규정 내용은 적용이 가능하게 체계적이고논리적인 구성을 갖추어야 함). 이상은 본 연구자가 위 문헌을 읽고 요약 정리한 것임. 같은 취지의 같은 저자의 문헌, 박영도, 입법학 입문, 증보판, 법령정보관리원, 2014, 575-592면 참조.

참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다”라고 명시하고 있었다. 문언이 추상적이고 동법이 분권에 역점을 두어 있기도 한데 중요한 것은 주민의 자발적 참여이다. 주민의견수렴과정이 참여과정이고 따라서 이것이 제대로 자발적이고 자율적인 민주성을 갖추고 구현되게 하는 법제로 자리잡고 있는지가 평가지표로 필수적인 것이 된다.

## 2) 적극성

주민의 참여가 활발히 이루어지는 적극성을 떨 수 있는 참여절차 법제가 마련되어야 할 것이다. 주민의 의견을 제시하는 것을 주저하도록 하여서는 그 수렴의 범위가 좁을 것은 물론 그만큼 다수의 의사들이 충분히 녹여들어가지 못하게 될 것이다.

## 3) 진정성

주민의 의사들이 제대로 올바른 의사들로 반영되는 것이 필요하다. 주민의 의사를 왜곡시키거나 변질시키는 것을 막을 수 있는 절차들을 마련하는 것이 필요할 것이다. 이것을 막기 위해 주민의사수렴결과를 검증하여 주민의 의사로 부합되는 것인지, 그런 결과가 제대로 실현되도록 노력하는지 등의 Feedback과정이 중요하다.

## 4) 기초성

앞서 연구 대상 문제에서도 언급하였지만 주민참여제로는 주민투표, 조례의 제정과 개정·폐지 청구, 주민소송, 주민소환 등과 같은 제도들도 있다. 이 제도들의 활용은 비일상적이라 할 수 있다. 이에 비해 여기서 주민의견수렴이란 주민의 일상적 생활에 밀접한 구체적이고 주민들의 비교적 직접적인 의사결정이 필요할 경우 주민의사를 수렴하는 경우를 말하고 결국 여기서 말하는 의견수렴은 일상생활에서 주민의사수렴과정을 강화하자는 의미로 주민투표, 조례 개폐 청구와 같은 절차가 아닌 일반적 절차로서 의견수렴절차를 살펴보는 것이다. 따라서 여기서 의견수렴은 일상적 구체적 문제에 대한 의견수렴의 과정을 의미하는 기초적인 제도라고 할 것이다.

## 5) 효과성

주민의견수렴이라는 입법목적대로 효과가 나도록 방법과 절차 등이 마련되어지는가를 살펴야 할 것이다. Feedback이 제대로 되고 있는가 하는 문제는 이 지표에 따른 평가에 직결된다.

## 6) 실효성

효과가 난다고 할지라도 가능한 한 충분한 효과가 나타나는지를 살피는 것이 또한 중요하다. 이 지표 판단은 주민의 의사수렴과정이 가능한 한 비용이 적게 들고도 수렴이 정확히 나오게 하는 방식과 절차 등이

마련되는 것을 살피는 것을 포함한다고 할 것이고 역시 Feedback의 문제도 연관된다고 하겠다.

## 7) 명확성

주민 의견수렴과정에 관한 법제도가 뚜렷이 이해되어야 참여할 의욕이 더 많이 생길 가능성이 있을 것이고 주민들 의사가 충분히, 충실히 전달될 가능성이 많아질 것이다. 행정기본법 제38조 제1항은 “국가나 지방자치단체가 법령등을 제정·개정·폐지하고자 하거나 그와 관련된 활동(법률안의 국회 제출과 조례안의 지방의회 제출을 포함하며, 이하 이 장에서 “행정의 입법활동”이라 한다)을 할 때에는 헌법과 상위 법령을 위반해서는 아니 되며, 헌법과 법령등에서 정한 절차를 준수하여야 한다”라고 규정하고 있다. 동법 동조 제2항은 “행정의 입법활동은 다음 각 호의 기준에 따라야 한다. 1. 일반 국민 및 이해관계자로부터 의견을 수렴하고 관계 기관과 충분한 협의를 거쳐 책임 있게 추진되어야 한다. 2. 법령등의 내용과 규정은 다른 법령등과 조화를 이루어야 하고, 법령 등 상호 간에 중복되거나 상충되지 아니하여야 한다. 3. 법령 등은 일반 국민이 그 내용을 쉽고 명확하게 이해할 수 있도록 알기 쉽게 만들어져야 한다”라고 규정하고 있다.

## 8) 그 외

본 연구자는 앞으로 지역균형발전을 위한 헌법개정의 방향으로 기초성, 다양성, 균형성, 지속가능성, 미래지향성, 유연성 등을 들었던 바 있다.<sup>27)</sup> 그 지적에서 본 연구에도 감안할 지표는 지속가능성, 미래지향성, 다양성, 유연성 등일 것이다. 한번의 입법으로 끝날 것이 아니라 지속가능한 법제가 되어야 할 것이다. 미래지향적으로 보다 더욱 발전된 의견수렴기제가 개발되어야 할 것이고 일상적으로 천편일률적 의제만이 아니라 미래의 needs를 찾아 의제로 삼는 적극성이 필요하고 각 지역공동체의 특성, 차별성을 인정하는 의견수렴방식을 모색하여 다양성, 유연성도 고려되어야 할 것이다.

27) 정재황, 지역균형발전을 위한 헌법개정 방향, 지방자치법연구, 제23권 제2호(통권 제78호), 2023, 90, 93면 참조.



## Chapter

## 5



## 평가내용

1. 주민의견수렴 법제에 관한 법형식 문제	25
2. 주민자치회 제도에 대한 입법평가	27
3. 수렴방법	38
4. 실효성 측면에서의 입법평가	40
5. 진정성, 응집력의 확보를 가져오게 하는 절차의 필요성	41
6. 참여성, 자치성 제고	42
7. 다양성 확보	
- 다양한 의견개진 채널의 구축	43
8. 역량평가	44

# Chapter 5

## 평가내용

### 1. 주민의견수렴 법제에 관한 법형식 문제

#### 1) 검토의 의미

법형식적인 문제가 있다. 주민참여, 주민의견수렴의 제도를 보다 뚜렷이 드러나도록 하는 입법이 필요하다. 그 점에서 주민의견수렴절차에 관한 법제를 주로 다루는 별개의 법률을 제정하는 것이 효율적인지 아니면 지금처럼 분산시켜 활용되도록 하는 것이 나은지에 대한 입법평가도 필요하다. 이 문제는 위 지표들 중 실효성이나 명확성의 문제이기도 하다.

#### 2) 검토와 방안모색

##### (1) 검토

현재 자치적인 주민의견수렴과정에 관한 일반적인 기본적 절차법은 보이지 않는다. 한편 개별 사업(사안)역별로 개별 법률에서 규정을 두어 지방자치단체의 장이 주민의견청취를 하도록 하는 예들<sup>28)</sup>을

28) 몇 가지 예를 보면, ① '농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법' 제6조("시장·군수·구청장은 종합계획을 고려하여 정비계획을 수립하고 이를 주민에게 서면으로 통보한 후 주민설명회를 하고 30일 이상 주민에게 공람하며 주민의 의견을 들은 후 이를 첨부하여 광역시장, 특별자치시장, 도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)에게 정비구역지정을 신청하여야 한다. 정비계획의 내용을 변경할 필요가 있을 때에는 같은 절차를 거쳐 변경 지정을 신청하여야 하되, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 주민에 대한 서면통보, 주민설명회, 주민공람 및 의견청취 절차를 거치지 아니할 수 있다.")와 같이 주민의견청취절차를 농어촌마을 주거환경 개선 영역에서 두고 있는 예, ② 시장·군수는 제1항 또는 제3항에 따라 온천공보호구역을 지정·변경하거나 해제할 때에는 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 한다고 규정한 온천법 제5조, ③ 지하수법 제12조의2 제1항이 "시·도지사는 제12조에 따라 지하수보전구역을 지정하거나 그 지정을 변경하려면 주민의 의견을 들어야 하며, 그 의견이 타당하다고 인정할 때에는 이를 반영하여야 한다. 다만, 국방 또는 국가안전보장을 위하여 기밀을 지켜야 할 필요가 있는 사항(관계 중앙행정기관의 장이 요청하는 것으로 한정한다)이거나 대통령령으로 정하는 경미한 사항인 경우에는 그러하지 아니하다"라고 규정하고 동법 동조 제2항은 "제1항에 따른 주민의 의견 청취에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도의 조례로 정한다"라고 규정한 것과 같은 예 등을 볼 수 있다. 후자의 지하수법 규정은 조례로 주민의견 청취 절차 등의 구체적인 것을

볼 수 있다.

주민이 이니셔티브를 잡고 자치적으로 주민의견을 모으고 의사를 결정하는 과정에 있어서 기본적인 절차나, 기본메뉴얼과 같은 방식에 대해 지침을 주는 법규정을 찾기 어렵다.

## (2) 방안모색 - 기본법(일반법) 제정 문제

이는 아래에서 주민의견수렴절차의 중요한 제도로써 살펴볼 주민자치회에 관해 그 기본규정을 지방자치법에 두느냐, 아니면 따로 주민자치회법을 두느냐 하는 문제가 있는데 이와 별개로 살필 문제이다. 즉 따로 두든지 지방자치법에 두든지 주민의견수렴이 필요한 경우에 그 절차에 관한 중요 법원칙을 기본법을 제정하여 이에 일반적으로 두는 것이 필요한가 하는 문제이다. 예를 들어 마을 주거환경 개선이나 문화프로그램 선정, 자연보호구역 지정 등 개별적, 구체적 사안에서 주민의견수렴과정이나 비교적 기초적인 일반적 주민생활 관련 사안들에서 주민의견수렴기구인 주민자치회에서의 의견수렴과정이든 그 수렴과정에 관한 중요한 기본원칙을 법률적 차원에서 일반법률로 두는 것이 낫지 않은가 하는 차원의 논의인 것이다. 절차의 원칙이 적법절차원칙에 따라 제대로 확립되어야 충실한 의견수렴이 되기 때문에 논의될 필요가 있다.

생각건대 주민들에 대해 그 존재를 주지시키고 활용도를 높이기 위해서는 별도의 법률로 제정하는 것도 바람직하다. 개별 영역별로 주민소환, 조례제정, 개정, 주민투표 등에 대한 개별 법률이 있다. 그런데 여기서 별도의 법률이란 위 주민소환 등의 그러한 비일상적인 특별절차적 직접제로서의 기존의 주민의견수렴제도들, 그리고 개별 영역별 주민의견수렴제도 외에 일상적 생활에 관련된 업무에 관한 자치적 주민의견 수렴에서의 일반적인 절차와 과정을 설정해두는 기본적인 법률로서 별도의 법률을 의미하는 것이다. 또한 예를 들어 건축, 교통, 환경 등 개별 분야별 관련사안에 대한 주민의견수렴절차를 각 해당 개별 법에서 정하도록만 하는 것이 아닌 각 분야에서의 주민의 의견수렴이 필요하다면 그 의견수렴을 어떠한 절차를 어떻게 거쳐서 하는 것이 효율적이므로 그렇게 하도록 이끌어 주고 그 절차, 방식 등을 공통적이고 표준적인 절차와 방식 등으로서 규정해 두는 기본적인 법률과 같은 것을 제정할 수도 있을 것이다. 말하자면 행정기본법이나 행정절차법과 같은 기능을 하는 '지역공동체 주민의견수렴절차 기본법'(가칭) 같은 것을 구상해볼 수 있을 것이다. 행정기본법이나 행정절차법은 행정청이 당사자가 되는 행정에 적용되는 것이고 여기서는 주민자치로서의 주민의견수렴절차법을 염두에 둔 것이다.

구체적인 절차와 방식의 문제는 조례(지방자치단체 관할의 경우)나 자치회(지방자치단체 내 세분화된 자치회 등)의 규약에 맡겨두는 것도 필요할 것이다. 이는 어느 지방자치단체나 자치회에 공통적이고

정하도록 한 예이기도 하다. 어느 특정 영역(예를 들어 위에서 본 마을개선, 온천, 지하수 등과 같은 특정화된 영역)에 한정된 것이 아니나 많은 지역자치단체에 공통적으로 적용될 수 있는 중요한 계획수립 등에서의 주민의견수렴을 명시한 경우를 볼 수도 있는데 그 예로서 '인구감소지역 지원 특별법'과 같은 예도 볼 수 있다. 동법 제5조 제2항은 인구감소지역대응기본계획 및 시행계획의 수립의 원칙으로 그 수립 시 중점적으로 추진할 과제와 그 우선순위를 정하고, 지역주민과 전문가 등 민간부문의 참여와 의견을 충분히 수렴하여야 한다고 규정하고 있다. 동법 제6조 제3항은 시장·군수·구청장이 시·군·구기본계획을 수립하거나 변경하려면 주민의 의견을 청취하여야 하고 동법 제7조 제3항은 시·도지사가 시·도기본계획을 수립하거나 변경하려면 주민의 의견을 청취하여야 한다고 규정하고 있다.

일관성 있게 적용될 기본원칙이나 대강의 절차와 방식은 법률로 정해야 할 필요가 있으나 각 지역자치의 공동체별로 가지는 고유성, 다양성을 반영하기 위한 여지를 두기 위한 것이기도 하다.

## 2. 주민자치회 제도에 대한 입법평가

지역자치 공동체 내에서 주민이 의견제시를 하는 통로로 여러 조직들과 제도들이 있을 수 있다. 그런데 일상생활에 관련되는 일반적(공동체 전반적)인 사안들에 대해 주민의견을 수렴하고 의사결정, 집행 등을 하는 중심적 조직이 주민자치회이다. 그 점에서 주민의견수렴에 있어서 주민자치회가 중요하고 주민의견수렴의 방법, 절차에 관한 현행 법제도들에 대한 검토로서 그 중요성을 감안하여 여기서는 주민자치회제도를 중심으로 살펴본다. 위에서도 다른 주민의견수렴제도의 존재에 대해 언급하였지만 주민의견수렴제도로서 검토해야 할 제도로 주민참여예산제도도 아주 중요한데 다음에 살펴보고 그 외에도 주민의견이 제대로 반영이 되어야 할 ‘공공갈등 예방과 해결’을 위한 활동<sup>29)</sup> 등도 있고 그 검토를 요하는데 다음 기회로 미루고자 한다.

### 1) 현행 주민자치회 법제

구 ‘지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’(이하 구 ‘지방분권법’이라고도 한다)은 주민자치회의 설치에 대해 규정하고 있었다. 이 연구논문의 제출마감일인 2023년 5월 31일 직전에 위 법률과 ‘국가균형발전 특별법’이 통합되어(양 법률은 폐지) 새로이 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’(이하 ‘신 지방분권법’ 또는 ‘현행 지방분권법’, ‘현행 신 지방분권법’이라고도 한다)이 제정되었다.<sup>30)</sup> 이 새로운 법률에서의 주민자치회 규정도 그 조문 위치, 배열만 달리하고 있을 뿐이고 위 ‘지방자치분권

29) 대표적 사례로 쇠소깍에 ‘제주도 쇠소깍 수상레저사업 마을간 갈등’ 해결 사안을 들 수 있다. 이 사례는 ‘제주특별자치도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례’에 따라 도입된 갈등조정협의회 첫 성공사례로 꼽힌다. 이에 관한 보도로, “제주 쇠소깍 수상레저사업 마을 갈등 해소”라는 제목의 뉴스1제주 고동명 기자 보도(<https://jeju.news1.kr/news/articleView.html?idxno=73973> 방문일자 2023.3.16.) ; “쇠소깍 수상레저사업 마을간 갈등 ‘해결’...도 갈등조정협의회, 도입 후 첫 합의 도출”이란 제목의 제주뉴스 편집팀 보도(<http://www.jejunews.biz/news/articleView.html?idxno=71940> 방문일자 2023.3.16.) 등 참조.

30) 이 새로운 법률의 성립과정과 제안이유, 주요내용을 보면, 새 정부가 2022.11.2.에 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안’을 국회에 제출하였다. 그런데 이후 행정안전위원회 대안으로 2023년 5월 25일에 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’으로 본회의에서 의결되었다. 이 법률은 곧 공포될 것인데 이전의 ‘지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’과 ‘국가균형발전 특별법’을 통합함으로써, “그간 자치분권위원회와 국가균형발전위원회가 기능을 분산적으로 수행하면서 상호연계가 미흡하였던 점을 보완하고, 통합된 위원회의 실효성을 강화하며, 효과적이고 체계적인 지방자치분권, 지방행정체제 개편 및 지역균형발전의 추진체계를 구축하려는 것임”이라고 그 제안이유가 설명되어 있고 주요내용은 “가. 지방자치분권 및 지역균형발전을 효과적으로 추진할 수 있도록 지방시대위원회가 5년 단위의 지방시대 종합계획을 수립하도록 하고, 수립된 계획은 국무회의 심의, 대통령 승인 및 국회 보고를 통해 이행력을 담보함(안 제6조). 나. 기회발전특구의 지정·운영 근거를 신설하고, 수도권이 아닌 지역의 시도지사가 산업통상자원부장관에게 기회발전특구의 지정을 신청할 수 있도록 하되, 수도권 내 인구감소지역 또는 접경지역으로서 지방시대위원회가 정하는 지역을 관할하는 시·도지사 또한 기회발전특구의 지정 신청을 허용함(안 제23조). 다. 지방시대위원회의 설치, 구성 및 기능 등(안 제62조부터 제73조까지) 1) 대통령 소속으로 지방시대위원회를 설치하고 지방자치분권 및 지역균형발전의 기본방향과 관련 정책의 조정, 관련 국정과제의 총괄·조정·점검 및 지원 등에 관한 사항을 심의·의결하도록 하여 지방자치분권과 지역균형발전 등을 통합적으로 추진하도록 함. 2) 3) ... 라. 지역균형발전특별회계의 설치 등(안 제74조부터 제94조까지) ... ”라고 설명되어 있다. 국회 의안정보시스템 [https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_H2F3G0T3H2W1Z1E4M5P7P4J1N6F9H2](https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_H2F3G0T3H2W1Z1E4M5P7P4J1N6F9H2) 참조. 방문일자 2023.5.29.

및 지방행정체제개편에 관한 특별법(이제 구법이 된)의 주민자치회 규정과 그 내용이 달라지지 않았다. 이하에서 지방분권법의 규정을 중심으로 현행 주민자치회 법제에 대해 살펴본다.

### (1) 목적과 성격

현행 신 지방분권법 제40조 제1항은 그 목적으로 “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 … 주민자치회를 둘 수 있다”라고 규정하고 있다(구 지방분권법 제27조도 같았다). 그 목적을 이처럼 ‘풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양’으로 설정하고 있다. 또 성격을 보면 일단 법조문의 문구 자체로는 ‘둘 수 있다’고 하여 임의적 기구로서 성격을 가지게 규정하고 있다.

### (2) 설치 구역

현행 신 지방분권법 제40조 제1항은 “읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회(이하 “자치회”라 한다)를 둘 수 있다”라고 하여(구 지방분권법 제27조도 같았다. 이하 구 지방분권법 조문의 인용은 신법규정과 같은 내용의 구 지방분권법 조문의 인용이다) ‘읍·면·동’을 설치구역으로 하고 있다.

### (3) 주민자치회의 기능

#### (가) 위탁사무

현행 신 지방분권법 제40조 제2항은 동법 동조 제1항에 따라 주민자치회(=자치회)가 설치되는 경우 “관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 자치회에 위임하거나 위탁할 수 있다”라고 규정하고 있다(구 지방분권법 제28조 제1항).

#### (나) 수행하는 업무 - 법규정

현행 신 지방분권법 제40조 제3항은 “자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 2. 지방자치단체가 위임하거나 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙에서 위임하거나 위탁한 사항”라고 규정하고 있다(구 지방분권법 제28조 제2항). 위 현행 신 지방분권법 제40조 제2항이 지방자치단체 사무의 일부를 위임, 위탁을 ‘할 수 있다’라고 임의적으로 규정하고 위 현행 신 지방분권법 제40조 제3항은 ‘수행한다’라고 규정하면서 또 위 제3호가 ‘그 밖에 위임 또는 위탁한 사항’을 수행한다고 규정하고 있다.

#### 4) 주민자치회의 구성, 위원의 신분과 의무, 시범운영 등 등

현행 신 지방분권법 제40조 제4항은 “자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다”라고 규정하고 위원의 자격, 선출방식 등에 대해 동법 자체에 전혀 규정을 두고 있지 않다(구 지방분권법 제29조 제1항도 마찬가지이었다).

또 현행 신 지방분권법 제40조 제6항은 “자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 자치회의 설치 및 운영에 필요한

사항은 따로 법률로 정한다"라고 법률유보를 규정하고 있다(구 지방분권법 제29조 3항). 현재 그 법률은 제정되어 있지 않고 법률안들이 발의되어 있는 상태이다.

현행 신 지방분권법 제40조 제5항은 "제4항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다"라고 규정하여 그 봉사자로서 신분과 정치적 중립성, 권한남용금지의 의무를 지는 것으로 하고 있다(구 지방분권법 제29조 제2항).

현행 신 지방분권법 제40조 제7항은 "행정안전부장은 자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다"라고 규정하고 있다(구 지방분권법 제29조 제4항). 이 제40조 제7항에 따른 읍·면·동 주민자치회의 시범실시에 관한 사항을 규정함을 목적으로 행정안전부에 의해 '주민자치회 시범실시 및 설치, 운영에 관한 표준조례'(이하 그냥 '표준조례'라고도 한다)가 제정되어 있고 이에 따르는 조례들이 많다. 이 표준조례에 대해서는 문제점이 있다고 보는 의견들이 있다.<sup>31)</sup>

## 2) 검토

### (1) 근본적 검토

주민의견수렴기관으로서 주민자치회의체가 필요하긴 한데 그 회의체가 해당 구역 내 주민들 전체가 한 사람, 한 사람 직접 참여하는 것으로 할 것인지(직접제) 아니면 그 또한 대표자를 선출하여 주민의사를 추출하도록 하여 의사결정 등을 하게 하는 회의체를 가동하게 할 것인지(간접제) 하는 문제가 근본적으로 대두된다. 현행 지방분권법 제40조 제4항은 "주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다"라고 하고 동법 자신이 규정하고 있는 주민자치회의 기능(권한)을 주민자치회 전체가 하는 것인지(주민총회에 대한 규정도 없음) 아니면 대표자 위원들로 하여금 하게 하는지 밝히고 있지 않고 직접제가 원칙인지 간접제가 원칙인지를 명확하게 하지 않고 있다. 표준조례는 '위원'을 두어 활동을 하도록 하면서 직접제인 주민총회 제도도 두어 혼합적인 모습을 보이고 있다고 하겠다. 생각건대 주민자치회에 대해서는 위에서 본 목적, 정당성 부분에서 언급한 대로 주민 자신의 일을 스스로

31) 홍종현, 주민자치와 참여의 확대, 그 헌법적 의미와 한계, 2023년 6월 22일 공법학자대회 발표문, 486-487면 참조. 한편 주민자치회 조례가 심판대상이었던 현재결정례들이 있었는데 본안판단에 들어가 못하여 아쉽다. 서울특별시도 행정안전부와 별도로 '서울형 주민자치회 시범사업' 추진계획을 수립하고 '서울특별시 ○○구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례 표준(안)'을 제정하였고 이에 따라 제정된 서울특별시종로구 주민자치회 시범 설치·운영에 관한 조례에 대해 종로구 주민과 지방자치를 연구하는 단체(학회) 등이 이 사건 조례가 자신들의 헌법상 기본권을 침해하고, 법치주의원리, 민주주의원리, 지방자치제도의 본질적 내용을 침해하여 헌법에 위반된다고 주장하면서 2019. 2. 13. 헌법소원심판을 청구한 사건이 있었다. 이 사건에서 현재는 "먼저 주민자치권의 측면에서 본다. 우리 헌법 제117조와 제118조를 통하여 '지방자치단체의 자치권'을 제도적으로 보장하고 있는바, 제도적 보장으로서 주민의 자치권은 원칙적으로 개별 주민들에게 인정된 권리라고 볼 수 없고, 청구인들의 주장을 주민들의 지역에 관한 의사결정에 참여에 관한 권리침해로 이해하더라도 이러한 권리를 헌법이 보장하는 기본권이라고 할 수 없다"라고 판시하여 주민의 기본권 침해가능성이 없다고 하고 단체에 대해서도 학자 등이 "모인 연구단체로서 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회와 관련하여 어떠한 기본권 침해의 자기관련성이 있다고 볼 수도 없다"라고 하여 결국 적법요건을 구비하지 못하였다고 보아 각하결정을 한 바 있다(헌재 제2지정재판부 2019. 3. 26. 2019헌마162). 이 결정에서 주민자치권의 기본권성을 부정한 것에 대해서는 검토가 필요하다. 그 외 주민자치회 조례에 관한 중복제소라는 이유로, 현재성이 없다는 이유로, 청구기간 초과로 부적법하다는 결정(헌재 제3지정재판부 2022.6.7.2022헌마641) 등이 있었다.

처결하도록 한다는 점에서나 지방의회가 있다는 점에서 법논리적으로 보더라도 가능한 한 원칙적으로 직접자치제에 가까운 운용이 요구된다고 볼 것이다. 종래 읍·면·동의 행정조직과 주민자치회 의제정리, 그 전달 등을 위한 위원회 등에 의한 간접적, 보조적 활동은 필요할 것이다. 중요한 것은 의사결정을 주민의 의사에 따르도록 한다는 것이다.

직접제적 운용을 강화하여 주민 전체가 참가할 수 있고 주민 한 사람 한 사람 개개인이 원하면 참가할 수 있는 주민총회로 할 경우 그 적정 주민 수 등이나 회의방식 등을 감안하여야 할 것이다. 이처럼 해당 주민의 수 등이 문제될 것인데 주민 수가 많은 경우 또 그렇지 않더라도 편의성 등을 고려하여 사이버총회(General meeting on Cyber space)의 운용과 그 활성화를 도모하거나 SNS를 이용한 집단투표의 방법<sup>32)</sup>도 있으므로 이를 이용하는 방안도 모색할 수 있다. 투표의 비밀성, 진정성 등에 있어서 전자투표가 가지는 위험이 완전히 없어지지 않는 문제가 없지 않을 것이다. 정보격차의 문제가 있기도 하다. 이런 저런 문제들로 과도기적으로나 절충적으로 중간의 대표자를 선출하도록 하되 중요사항을 주민총회 의결사항으로 한다면 그 중간 대표자가 선출되는 과정이 대표성이 충실하게 인정될 수 있는 것을 전제로 하여야 할 것이다. 현실적으로 직접제로 하더라도 주민전체에 붙이는 의제 등을 미리 마련하여야 하는 집행부적 성격의 대표자, 임원이 필요할 것이긴 하다. 주민자치회 회원이 많고 적음에 차이가 있더라도 응집력이 중요하다고 볼 것이다.

## (2) 주민총회제에 대한 검토

위에서 주민의견수렴과정이 보다 직접적이어서 현장의 의사가 그대로 전달되는, 가능한 한 직접제로서 주민전체가 참여하는 주민자치회가 지방의회와 차별화될 것이라고 밝힌 바 있다. 그런데 현재 행정안전부의 '표준조례'에서 주민총회 제도를 규정하여 ““주민총회”란 제7조 제1항 각호에 해당하는 사람은 누구나 참여하여 주민자치 활동과 계획 등 자치활동을 논의하고 결정하는 주민공론장을 말한다”라고 정의하고<sup>33)</sup> 있다. 그리고 이 표준조례 제14조의2 제1항 본문은 “주민총회는 … 주민자치회에서 의결된 안건을 상정한다”라고 규정하고 있다. 이 규정대로라면 주민자치회가 주민전체가 구성원으로 되어 있지 않아 그 곳에서 의결된 것을 주민전체가 모이는 주민총회에서 의결하는 것이라고 이해할 수 밖에 없게 하고 그렇다면 주민자치회가 ‘주민으로 구성되어’라는 제2조 제1호에서 자신이 한 정의에도 맞지 않는다. 주민자치회가 직접제라면 주민총회가 별도로 있을 이유가 없는 것이라고 보는 것이 법논리적이다. 또한 표준조례 주민자치회 제14조의2 (주민총회) 제1항은 “주민총회는 연 1회이상 개최하며, … 다만, 특별한 사유가 있는 경우 주민자치회의 의결에 따라 개최횟수를 조정할 수 있다”라고 규정하고 있는데 이는 주민자치회 자체가 아니라 위원회가 상시로 활동하고 총회는 극히 드물게 활동하는 것을 상정하고 있는 것이라고 이해하게 한다. 요컨대 주민자치회가 직접제적 운영으로서 해당 지역공동체 현장의 의견을 모으는 1차적 자치조직이라면, 그래서 지방의회와 차이도 난다면 주민자치회 자체로 하든지 주민총회라

32) 네이버에서 보듯이 '투표하러 가기'와 같은 기능.

33) 표준조례 제2조 제3호.

이름부르면서 주민총회가 곧 주민자치회에서 상시적으로 활동하게 하든지 주민의 수 등이 많아 의견수렴에 있어서 중간조직이 필요하고 따라서 혼합적으로 할 여지를 둘 수 밖에 없다든지 하는, 보다 근본적인 시각에서의 검토 및 정리와 방안 모색이 중요하고 필요하다.

### (3) 주민자치회에 대한 조문과 위치권계 설정 등에 대한 검토

조문 자체가 주민자치회의 기초성, 자결처리성 등 그 중요성이나 기능에 비추어 볼 때 너무 간출하다고 본다. 주민자치회가 좀더 직접자치제에 가까워야 하고 주민자치회는 해당 지역의 구석구석 주민의 의견이 수렴되고 모아지도록 하여 지방의회의 기능을 보완하는 역할을 수행하여야 할 것이다.<sup>34)35)</sup> 바로 이 점에서도 주민자치회와 지방의회와의 관계에 대한 규정을 두는 것을 고려할 필요가 있다. 각 주민자치회에서 의견이 수렴되어 오면 지방의회가 그것을 조정하는 기능을 수행하여야 할 수도 있을 것이다.

### (4) 주민자치회 설치 지역과 설치주체 등

현행 지방분권법은 읍·면·동에 둔다고 하나 읍·면·동의 지역넓이나 인구수가 다를 수 있다. 읍·면·동보다 더 좁게 통이나 리 단위로 하자는 견해도 있으나 이에 반대하는 견해도 있다.<sup>36)37)</sup> 인구집중의 수도권 지역에서 읍·면·동과 인구가 적은 지역에서 읍·면·동의 인구가 차이가 날 것이다. 전자의 경우 동의 인구규모가 많이 클 수가 있다, 복수제를 두자는 법안<sup>38)</sup>도 있고 읍·면·동회와 통·리회로 구분하여 설치하자는 법안<sup>39)</sup>도 있다.<sup>40)</sup> 가능하면 주민자치회가 직접제적으로 운영되게 한다면 넓은 동의 경우에 사이버회의를 늘리는 등의 방안을 모색하는 것이 필요하다. 주민자치회를 주민들 관심영역별로, 예를 들어 교통자회, 문화자치회, 상하수도자치회 등으로 나누어 활동하게 하는 것도 검토할 수 있겠다.

34) 최철호, 주민자치회의 입법을 위한 제언, 법학연구 제28권 제1호:2020. 1., 186면(“지방자치제도 중 단체자치의 전통을 주민자치로 보완하고 기관대립형 자치제도를 다원화된 자치제도로 이행가능하게 하고 대의형 민주주의의 문제점을 보완하는 직접 민주적 지방자치제도로 정착시켜 나가는 견인차 역할을 할 수 있을 것”) 참조.

35) 김희곤, 지방자치와 주민자치회 - 현행 주민자치회의 문제점 및 과제를 중심으로 -, 국가법연구 제16집 1호, 2020.03., 91면(“지방자치단체에서는 이러한 대의제를 보완하여 주민이 직접 당해 지역의 중요한 결정에 참여할 수 있게 하는 주민자치적 요소의 도입이 더욱 필요하게 되는 것”) 참조.

36) 문상덕, “주민자치조직의 법제화 : 주민자치회에 관한 법률 제정의 방향 모색”, 행정법연구 제48권, 행정법이론실무학회, 2017, 20-21면은 “물적 인프라(공간·시설 등) 예컨대 회의실, 사무실, 다양한 활동 공간 및 시설 등이 필요할 것인데, 현재 도시지역의 개별 통 단위에는 그러한 공간·시설들이 별도로 존재하는 것은 아니므로, 전국적으로 9만 수천 개에 달할 주민자치회의 공간·시설을 어떻게 확보할 것인가 하는 문제” 등을 지적하며 “통·리 단위의 주민자치회안에 대하여는 몇 가지의 검토 내지 검증하여야 할 사항들이 있다고 본다.”

37) “정책시행의 초기 단계에서는 시범실시를 진행했던 읍·면·동 단위에서 구성·운영하되, 장기적으로 읍·면·동 단위보다 하위인 통·리 단위 주민자치회 구성을 허용하고, 자율적 조직으로서 다양한 이해관계와 지역주민의 요구를 반영할 수 있는 구조로 발전될 필요가 있을 것”이라는 견해로, 김수연, 주민자치회에 관한 입법의 주요 쟁점, 지방자치법연구 19권 1호, 2019.02. 6면. 같은 취지로, 같은 저자, 같은 논문, 15면.

38) 김철민 의원 대표발의 법률안 제6조 제2항.

39) 김두관 의원 대표발의 법률안 제4조 제1항. 이명수 의원 대표발의 법률안 제2조 제1호도 그렇게 보인다.

40) 도서 및 벽지 지역 등에 분회 또는 지회를 둘 수 있다고 규정한 예로는 표준조례 제4조가 있다.



현행 신 지방분권법 제40조는 “주민자치회를 둘 수 있다”라고만 하여 누가 설치하는 것인지 명확하지 않는데 표준조례 제4조 제1항은 등에서는 시장, 군수, 구청장이 설치하는 것으로 규정하고 있다. 자생적 자치조직임이 바람직하고 시장, 군수, 구청장의 역할이 그 태동과 설치를 위한 준비과정의 행정적 지원에 그쳐야 할 것이다.

‘둘 수 있다’라고 단순히 임의기구화한 것도 문제이다. 지방자치단체들, 읍·면·동 마다 설치상 차이가 올 수 있다.

## (5) 주민자치회의 구성, 위원회 구성에 대한 검토

### (가) 전제적 검토

먼저 주민자치회의 구성의 개념을 정립하기 위해서도, 다시 위에서 논의한 직접제로서의 운용, 직접제를 근간으로 하면서도 중간전달조직이 필요한 경우 간접제적 요소를 가미하는 등의 문제로서 주민자치회가 해당 지역 주민들 전체가 직접 참여하는 직접제로 하느냐 아니면 회원 수의 과다 등으로 중간전달조직으로서 대표자를 선출하여 간접제적 운용을 가미할 것인가에 따라 살펴볼 문제가 있다. 전자인든 후자인든 주민자치회 자체의 구성 문제는 거론되어야 할 것이다. 후자의 경우 더하여 대표자 선출을 어떻게 하느냐 하는 문제가 있다. 위에서 주민자치회를 두는 현행 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’은 ‘위원’을 위촉한다고 하여 주민자치회를 마치 간접제인 것으로, 대의기관인 것으로 보이게 하고 있다. 그러나 동법이 주민총회 제도를 언급하지 않고 주민자치회가 가지는 기능을 주민자치회 대표자로 하게 할 것인지 주민자치회 자체 이름으로 하게 할 것인지 주민총회 전체에서 의결해서 하게 할 것인지 뚜렷하지 않다. 주민자치회 개념부터 흔들리게 하는 규정들도 있다. 즉 표준조례 제9조는 주민자치회 자체와 주민자치회 위원을 구분하면서 제9조 제4항이 “주민자치회는 … 주민자치회 위원 … 선정”이라고 한 뒤 제7항이 “시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회 구성 후 주민자치회 위원에 대한 중요 인적 사항을 … 지역 주민에게 공개”라고 하여 주민자치회가 위원을 뽑아야 하는데 구성 후라고 하면 논리적으로 부적절하고 적어도 이는 바로 아래서 논하는 용어 문제에서 선명하지 못한 점을 보여주고 있다. 간접제적 운영을 염두에 둔 것이라도 ‘주민자치회 구성’ 후가 아니라 ‘주민자치회의 위원회 구성 후’가 정확한 것이다.

### (나) 용어의 문제

주민자치회를 구성하는 해당 지역 주민들은 ‘회원’이라고 부를 것이며 주민자치회의 의사정리, 의결사항 집행 등을 담당할 조직이 있어 그 대표자들, 임원들은 그렇게 대표자, 임원이라고 부르든 아니면 그것을 위한 위원회가 있어 그 위원회 구성원을 ‘위원’으로 불러 주민자치회 구성원(회원, 주민) 자체와 구별하는 것이 필요할 것이다.

### (다) 위원회 구성 문제

모든 사안을 주민전체 모두가, 또는 주민총회 등으로 직접 의결하는 경우가 아니거나 또 주민전체가

의결하더라도 그 사안의 정리, 부의 등을 담당하고 이후 의결사항을 집행하는 데 필요한 조직이 있어서 여하튼 그 조직이 주민을 대표하는 위원으로 구성되는 위원회를 가동할 경우 그 구성이 문제된다. 이는 주민총회에 의한 직접제가 이루어질 경우라도 간접제 기관이 필요한 경우에 역시 그 구성상 문제가 있는 것이다. 구성상 문제들로 위원의 자격, 위원 선출방식 등의 문제가 있다.

#### 가) 대표자(위원)의 자격 문제

신 지방분권법 제40조 제6항이 “주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”라고만 규정하고 있고 그 별도의 법률은 아직 제정되지 않아 앞으로 위원의 자격을 그 별도의 법률에 어느 정도로까지 규정될 것인지 현재로는 아직 모른다. 표준조례는 연령요건(만 18세 이상)과 거주요건(주민등록, 체류자격, 사업장주소), 소속 중요기관성요건(각 학교, 기관, 단체의 임·직원) 등을 두고 있다.<sup>41)</sup>

첫째, 일정한 자격요건을 적극적으로 규정할 수도 있으나 결격사유를 정하여 제외할 수도 있을 것이다. 둘째, 대표성을 충실히 가질 수 있는 위원들이 선출되게 하는 것이 필요할 것이다. 표준조례는 ‘각급 학교, 기관, 단체의 임·직원’을 자격의 하나로 드는데 각급 학교의 임·직원이란 것도 이상하고 교사나 교감, 교직원을 염두에 둔 것이라면 그리 명시하는 것이 나올 것이다. 아울러 학교와 관련한 사항에는 청소년 학생들이 의제 설정에 참여하도록 하는 것이 필요하다(준위원으로서라도). 세대간, 직능별, 소득별 등에서 골고루 위원이 선출되도록 하는 것이 바람직하다. “자치위원회를 구성하려는 경우 특정 성별·연령대·직업 등에 편중되지 아니하도록 노력하여야 한다”라고 규정한 법률안도 볼 수 있다.<sup>42)</sup> 셋째, 전문적 사항(예를 들어 예산회계 등)에 대한 분석 등을 위하여 전문지식을 갖춘 위원들이 필요할 수도 있다. 이를 위해 위원직을 위에서 언급한 대로 일부 직능별로 할 수도 있을 것이고 아니면 전문가 참여를 제도화하여 활성화할 수 있을 것이다. 넷째, 주민자치회 임무가 집행기관인 읍·면·동의 장이나 지방자치단체의 장(시장, 군수, 구청장)의 주민자치사항 관련 활동에 대한 통제 기능도 수행하여야 한다는 원론에서 그 집행기관, 지방자치단체의 장들과의 이해관계가 없고 투명하며 객관적인 지위에 있도록 하는 것이 중요하다. 제척 제도 등을 둘 필요가 있다. 좁은 지역이어서 더욱 그런 면이 있다.

표준조례 제9조<sup>43)</sup> 제1항은 주민자치교육과정 이수를 선정요건으로 하여 사실상 자격요건으로 하고 있다,

41) 표준조례는 제7조(위원의 자격) ① 주민자치회의 위원은 제9조에 따른 추천 또는 공개 모집한 날 현재 만 18세 이상의 사람으로서 다음 각 호 중 어느 하나의 자격을 갖추어야 한다. 다만, 공직선거법 제19조에 따라 피선거권이 없는 사람과 지방의회 의원은 주민자치회 위원으로 선정될 수 없다. (※ 지역 여건에 따라 위원 연령대 하향 조정 가능)

1. 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 출입국관리 관계 법령에 따라 영주의 체류자격을 갖춘 외국인으로서 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)의 외국인등록대장에 올라 있는 사람  
(※ 지역에 따라 외국인 자격요건 자율 결정)
3. 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 사업장 주소를 두고 있는 사업장에 종사하는 사람
4. 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 소재한 각급 학교, 기관, 단체의 임·직원

42) 김철민 의원 대표발의 법률안 제10조 제3항.

43) 표준조례 제9조(위원의 선정) ① 주민자치회 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람에 대해 공개추첨으로 선정한다. 다만, 특정

이 이수를 자격요건으로 하여야 할 것인지, 그 교육의 이수를 선정 이후 하여서는 아니되는 것인지 하는 점이 검토되어야 할 것이다. 자치의식이 필수적인 점에서 그 교육이 중요하다. 또 검토되어야 할 문제로 그 교육의 내용, 교육 주체 등에 관해 검토되어야 할 점이 있다. 주민자치회 운영에 관한, 예를 들어 회의진행 매뉴얼 등은 위원으로 취임 후 교육을 받게 할 수도 있거나 기왕에 상식적인 지식으로도 보유하고 있을 수도 있을 것이다. 동 표준조례 동조 제2항은 '주민자치교육과정의 이수는 시장(또는 군수·구청장)이 인정하는 주민자치활동에 관한 기본교육과정'이라고 규정하고 있다. 주민자치교육은 주민자치회 운영에 대한 것도 중요하지만 그 해당 지역의 자치수요, 특성 등을 다루어 현안발굴을 하고 토의하는 훈련 등이 담겨져야 할 것이다. 자치의식, 주인의식을 검증하는 방법의 하나로 교육이수요건을 든 취지는 이해되나 주민자치교육이수는 위원 선정 요건 이전에 모든 자치회원들에게도 필요하고 지속가능한 교육으로서 주민자치회원들에 대한 자치의식의 강화, 컨설팅, 피드백 작용으로 중요하다. 또 이것을 선정요건으로 하든 그렇지 않고 후 교육으로 하든 교육적 성과를 거두기 위해서는 적어도 몇 가지 충족되어야 할 요건이 있다. 첫째는 이러한 교육이 개방적이고 이 교육이 이루어진다는 사실, 어떤 내용이고 그 취지가 자치의식 함양 등이라는 점 등이 널리 알려져 있어야 한다. 이는 물론 참여도를 높이기 위한 것이기도 하지만 본 취지를 살리기 위한 것이기도 하다. 일부 주민들에만이 아니라 모든 주민이 자기가 원하면 참여할 수 있도록 정보를 제공하여야 한다. 선정요건으로 하기 위해서는 더욱더 그러하다. 둘째, 교육주체가 주민회 자체로서 기본공통내용 외 교육프로그램 수립 등을 자치적으로 하는 것이 주민자치 본래 취지에 부합된다. 셋째 해당 지역의 고유한 특성과 현안에 대한 교육도 중요한 내용이어야 한다.

중요한 자격요건은 그야말로 자치의식, 주인의식이 투철한 소명의식을 지닌 주민일 것이라는 요건이다. 이것이 성패를 좌우한다.

#### 나) 대표자 선임 문제 - '위촉', '위촉의 주체' 등의 문제

현행 지방분권법이 주민자치회 위원을 지방자치단체의 장이 위촉하게 하는 것은 검토를 요한다.<sup>44)</sup> 무엇보다 일단 자치성에 문제가 있다. 다만, 그 위촉은 일정한 민주적 프로세스를 거쳐 선임된 위원들을 지방자치단체의 장이 단순히 형식적으로 '임명'하는 것일 수 있다. 그러나 그렇다면 더구나 그냥 선임으로도 충분하지 굳이 '위촉'하여야 하는 것인지 의문이 있다.<sup>45)</sup> 지방자치단체장의 위촉으로 구성되게 하는 것은

- 성별이 각 호별 총원의 60퍼센트 이하가 되도록 하여야 하며, 사회적 약자 등 다양한 계층이 참여할 수 있도록 노력하여야 한다.
1. 공개모집에 신청하고 주민자치교육과정을 이수한 사람
  2. 당해 읍·면·동 소재 각급 학교·기관·단체 및 기타 읍·면·동장이 필요하다고 인정하는 주민공동조직 등에서 추천받아 주민자치교육과정을 이수한 사람  
(※ 각 호별 선정비율은 자율적으로 결정하되, 1호 대상을 2호 대상 보다 우선적으로 구성)
  - ② 제1항 각 호의 주민자치교육과정의 이수는 시장(또는 군수·구청장)이 인정하는 주민자치활동에 관한 기본교육과정을 최소 6시간 이상 사전 이수한 것을 의미한다.

44) 김남욱, 주민자치회법의 합리적 제정 방안, 지방자치법연구 21권 2호, 2021.06, 62면은 “주민자치회의 위원을 지방자치단체장에 의하여 선정·위촉하는 경우에는 주민의 의사와 무관하게 선정·위촉이 되어 풀뿌리 민주주의 학교의 기능, 주민의 대표성과 책임성, 민주적 정당성이 결여하게 된다”라고 한다.

45) “별도의 위촉절차를 밟을 필요가 없고 주민에 의해 주민자치회 위원으로 선출되었다는 사실을 행정기관에 통지 내지 신고만 하면 충분한 것으로 판단된다”라는 견해로, 김수연, 앞의 논문, 18면.

지방의회의원이 선거되니 주민자치회는 간편성과 보완성을 고려한 것이라고 짐작할 수 있다고 하더라도 주민의견을 그래도 대변하는 것이고 그 주민의견이 진정성이 있게 전달되게 하는 위원들이 주민정당성을 가지고 선발되어야 할 것이다. 또 지방분권법 제40조 제4항은 '조례로 정하는 바에 따라'라고 규정되어 있는데 조례는 지방의회에서 제정되는 것이므로 검토가 필요하다. 지방의회와의 위상 관계를 고려한 것이라면, 고려하려는 의도에서 조례에 맡긴 것이라면 먼저 지방의회는 여러 주민자치회들이 있는 여러 읍·면·동을 커버하는 시·군·구의 의회라는 점에 비해 주민자치회가 주민의 직접적이고 공동체 밀착적 의견을 더 모을 수 있다는 점을 고려해야 한다. 예를 들어 시의 조례로 정하더라도 시에 속하는 동마다 차이가 있으므로 그 구성에 있어서도 그 주민의 수의 규모 등에 따른 차이가 있을 수도 있을 것인데 이를 일률적으로 모든 동에 적용되게 하는 조례로 획일화시키는 것은 문제가 발생하게 할 수도 있다. 그 조례도 광역지방자치단체의 것인지 기초지방자치단체의 것인지 명확하지 않다.

생각건대 주민자치회 위원회 위원에 대해서는 자치회를 구성하는 주민들의 의사가 제대로 반영되도록, 대표성을 지니도록 하는 자격과 투명하고 보다 객관적인 선출과정을 통해 선출되도록 하는 민주성을 강화하는 것이 필요하다.

#### 다) 위원의 정수 문제

지방분권법은 주민자치회의 기능을 간접적으로 운영하는 위원들의 정수<sup>46)</sup>에 관한 규정을 두고 있지 않다. 표준조례는 제6조가 최소 30명으로 규정하면서 “지역 여건에 따라 40명 이상, 30명 이상 50명 이하 등으로 자율적으로 결정”이라고 참고사항임을 첨언하고 있다.

#### 라) '위원'(대표자, 임원) 선출의 주체, 방식 문제

위에서 위촉 문제를 논의했지만 그 선출이 관건이다. 이에 대해 현행 지방분권법 제40조 제6항이 “주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”라고만 규정하고 있고 그 별도의 법률은 아직 제정되지 않고 있어서 앞으로 법률이 제정되면 그 선출방식에 대해, 그리고 어느 정도로까지 그 선출방식에 대해 그 법률 자체에 규정되는지가 파악될 것이다. 표준조례의 경우 그 조례 제9조 제1항을 보면 추천으로 선정하도록 규정하고 있다. 두 가지 점이 지적되어야 할 것이다. 첫째, “주민자치회 위원은 … 공개추첨으로 선정한다”라고 하는데 공개추첨제에 대해서도 검토가 필요한데 여하튼 공개추첨을 통해 선출되는 것은 알겠으나 누가 공개추첨을 실시하며 최종선출하는지 명확하지 않다. 주민자치회가 주체라는 것을 동조 제4항이 “주민자치회는 제1항 및 제3항에 따른 주민자치회 위원과 예비후보자를 선정한 날로부터 10일 이내 그 명부를 시장(또는 군수·구청장)에게 제출하여야 한다”라고 규정한 것으로 그렇게 알아야 할 것이나 1항에서부터 주체를 명시하지 않은 것은 이해가 되지 않는다. 둘째, 위 자격 요건 문제에서 주민자치교육이수 요건에 문제가

46) 이 정수는 주민자치회 자체의 정수가 아니라 그 대표의 기능을 하는 위원회의 위원 정수이다. 그 점에서 표준조례 제6조가 “제6조(주민자치회 정수) 주민자치회의 위원은 최소 30명 이상으로 구성한다”라고 한 것은 표제가 주민자치회 정수라는 것은 잘못된 것이고 “위원은 … 구성한다”라는 문구도 어법상 부적절하다.

있다는 것을 언급하였지만 여하튼 요건으로서 여기 선정요건으로 규정하고 있는 것은 법적 정합성에 의문이 들게 한다. 자격요건에 넣는 것이 더 체계적이라고 할 것이다.

#### (라) 위원회 역할 문제

주민자치회가 가능한 한 직접제적으로 운영되어야 하므로 위원회는 주민자치회가 결정할 의제를 정리하고 이를 알리고 주민자치회 회의에 주민들이 참여를 많이 하도록 독려하는 임무를 수행하는 것이 되어야 할 것이다. 주어진 예산에서 해당 지역에서 수행하게 될 사업들(예를 들어 주민센터에서의 문화프로그램 구성 등)의 선정, 우선순위 등은 주민자치회에서 자치적 의사결정이 이루어져야 할 것이다. 위원회는 주민자치회에서 결정할 이러한 의제를 마련하고 동장 등 집행조직과의 연계, 협력 등을 위한 역할을 하는 것이 필요할 것이다.

### (6) 주민자치회의 기능, 임무에 대한 검토

현행 신 지방분권법 제40조 제2항, 제3항 각호의 주민자치회의 업무도 명확하지 않거나 그 의의가 무엇인지 회의를 들게 하는 면이 있다. 즉 제1호의 '주민화합 및 발전을 위한 사항'에서 화합, 발전이란 당연한 자치목적이 아닌가 한다. 제2호의 '지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항', 제3호의 '그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항'도 과연 자결적 사항의 처리를 위한 자치회란 점에 위임, 위탁을 넘어서 다른 일상적 생활에 관련되는 사항들에 대해 다룰 수 있도록 하는 것이 주민자치회가 지방의회와 달리 현장에 더욱 가까이 중심에 자리하여 구석구석 필요한 사항을 처리하게 하여야 한다는 본래 취지에 비추어 볼 때 포괄적인 권한기능, 즉 주민자치회는 지방의회가 관할하는 사항 외, 또는 지방의회가 관할하는 사항이라도 보다 좁은 지역에서의 의사결정을 위한 기능을 수행한다고 설정하는 것이 더 긍정적이라고 볼 수 있을 것이라고 생각된다. 주민'자치'회라는 의미에서 그렇게 한정할 필요가 없다고 본다.<sup>47)48)49)</sup>

47) 표준조례 제5조는 다음과 같이 규정하고 있다. "제5조(기능) 주민자치회는 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 "특별법"이라 한다), 제28조에 따라 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 주민자치 업무 : 주민총회 개최, 자치(마을)계획 수립, 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 공동체 형성, 기타 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 수행하는 주민자치업무
2. 협의업무 : 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의
3. 수탁업무 : 시·군·구 및 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 행정기능 중 주민자치센터의 운영 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 업무의 수탁 처리". \* 주민자치센터의 운영'이 주민의 권리에 직접 관련되지 않은지 의문이다.

48) 의원발안의 예로 보면, 김철민 의원 대표발의 법률안 제7조(주민자치회의 기능)는 "주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 주민의 화합 및 공동체 형성, 2. 지역발전과 주민의 복리증진, 3. 자치계획의 수립, 4. 읍·면·동의 사무 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한 읍·면·동장과의 협의, 5. 지방자치단체의 장이 위탁하는 사무의 처리, 6. 주민자치센터의 운영, 7. 그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 정하는 사항"으로 규정하고 있다.

49) 조례의 예로, 전라남도 장성군의 '주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례' 제5조를 예로 보면, "주민자치회는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(이하 "특별법"이라 한다) 제28조에 따라 다음 각 호의 업무를 수행한다. <개정 2022.10.19.>

1. 주민자치 업무: 주민총회 개최, 자치계획 수립, 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 공동체 형성, 기타 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 수행하는 주민자치업무
2. 협의업무: 읍·면 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의

법령도 그렇거니와 조례는 지방의회가, 규칙은 지방자치단체의 장이 제정하는 것이어서 지방의회나 지방자치단체의 장이 원하는 사안인지 여부에 따라 달라질 수 있는 여지를 배제할 수 없다.

위 제40조 제2항과 제3항에서 이렇게 ‘관계 법령, 조례 또는 규칙에서 지방자치단체 사무의 일부를 위임, 위탁’이라는 문언이 반복해서 나오는 것도 정리가 필요하다고 볼 것이다.

### (7) 주민자치회 회의 방식, 의결정족수 등에 대한 검토

대면회의 외에도 화상회의방을 만들어 그것을 적극 활용하는 것도 필요하다. 대면회의가 주민들 친목에 더 나을 수 있지만 바쁜 일상생활 속에서도 자신의 마을 공동체에서 문제되는 현안을, 그리고 현안이나 문제가 없다고 하여도 현황을 알게 하여 참여의식을 높일 수 있다.

주민자치회 개최 날자(정기적일 경우 요일 등), 횟수, 주민자치회에서 발언방식, 발언시간, 의결정족수<sup>50)</sup> 등에 대한 규정이 잘 구비되어야 그 효율성을 높일 수 있을 것이다.

### (8) 주민자치회에 대한 정보제공의 중요성

어떤 현안이나 문제에 대해 충실한 토의가 이루어지고 그 이전에 그 토의에 충실히 임하기 위해 주민 개개인도 관련되는 지식, 정보를 보유하고 있어야 한다. 알 권리(정보공개청구권)가 그래서 중요하고 그것의 실현이 주민자치회의 논의를 풍부히 하여 최대한 합리적인 의결을 가져오게 한다. 그것을 위해 읍·면·동의 행정조직이 보유하는 정보들을 충분히 주민들에게 전달하고 공유하도록 하여야 한다. 주민의견수렴이 제대로 되기 위한 전제조건이다. 정보제공은 주민의 요구에 의해서 서면이나 회의 현장에 담당 공무원이 출석하여 답변하는 질의제도가 활용될 수 있을 것이고 그 이전에 인터넷 등에 공표하는 것도 필요하다.

표준조례 제14조의2 제3항은 “주민자치회는 주민참여와 숙의를 촉진하기 위하여 주민총회일 1개월전부터 상정 안건 홍보, 주민설명회, 의견수렴 등을 진행하여야 한다”라고 규정하고 있는데 이는 주민총회를 별도로 두고 이렇게 할 것만이 아니라 주민자치회 자체 전체회의에서 사전 정보제공 등을 위해 요구되는 것이고 그렇게 하는 것이 필요하다. 제14조의2 제5항이 “주민자치회는 해당 읍·면·동의 관계공무원에게 주민총회 출석을 요구할 수 있으며, 시장(또는 군수·구청장) 및 해당 읍·면·동장은 주민총회에 출석하여 발언할 수 있다”라고 규정하고 있고 제6항이 “주민자치회는 주민총회에서 지역 주민이 직접 발언하고 의견을 제출할 수 있도록 기회를 보장하여야 한다”라고 규정하고 있는데 주민총회를 별도로 두고 이렇게 할 것만이 아니라 주민자치회 자체 전체회의에서 그렇게 하는 것이 필요하다.

3. 수탁업무: 읍·면 행정기능 중 주민자치센터의 운영 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 업무의 수탁 처리”라고 규정하고 있다.

50) 표준조례에 따르면 주민총회의 경우 주민자치회에서 의결된 안건을 상정한 경우 참석 주민 과반수의 찬성으로 결정한다고 정족수규정을 두고 있으나(동 조례 제14조의2 제2항 제2문) 다른 사항들에 대한 결정의 정족수에 대한 규정은 찾을 수 없다.

### (9) 주민자치회 결정에 대한 피드백의 필요성, 감사의 충실성

현행 신 지방분권법은 앞서 언급한 대로 선명하지는 않지만 주민자치회도 위원을 두도록 규정하고(동법 제40조 제4항) 있는 점에서는 일단 혼합제적 운영도 예상하고 있다고 하겠다. 그렇다면 대표적인 위원이 주민자치회를 위해 수행한 업무에 대한 피드백과 주민 전체회의에서 의결된 사항, 이를 집행한 데 대한 피드백이 필요할 것이다. 인터넷 웹사이트를 개설하여 보고계시를 하고 그 의사결정 과정, 질문 답변 등의 피드백을 하는 방안 등을 고려해보아야 할 것이다. 주민자치회의 의결 결과와 회의록의 공개가 필요하다. 표준조례 제14조의2 제7항이 “주민자치회는 주민총회 개최 후 14일 이내에 개최결과 및 회의록을 작성하여 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 30일 이상 공개한다”라고 규정하고 있는데 앞서도 언급하였듯이 역시 주민총회를 별도로 두고 이렇게 할 것만이 아니라 주민자치회 자체 전체회의에서 그렇게 하는 것이 필요하다. 위 공개는 물론 그 뿐아니라 나아가 이후 의결 결과의 반영 정도 등을 알려주고 반영되지 않은 경우 그 사유 등을 알려주는 피드백이 필요하다. 이는 재의결이 필요할 수도 있는 사안일 수도 있고 앞으로의 주민자치회의 의사결정에서 주민의견수렴의 효과를 제고시키기 위한 것이기도 하다. 표준조례 제13조 제1항은 “주민자치회에 감사 ○명을 두며 주민자치회 위원 중 호선한다”라고 규정하고 있다. 감사를 왜 주민자치회 자체에서 선정한 독립 인사가 아닌 행정에도 간여하는 위원회에서 호선하는지 의문이다. 보다 객관적이고 외부적인 감사제도가 마련되어야 할 것이다.<sup>51)</sup>

## 3. 수렴방법

### 1) 구두, 서면, 온라인 등 다양한 방법

구두에 의한 수렴은 물론, 서면에 의한 수렴도 이루어질 수 있을 것이다. 서면에 의한 방식에서 서면은 종이서면의 제출 뿐아니라 이메일을 통한 제출도 포함될 것임은 물론이다. 인터넷, SNS를 통한 의견제출, 의견수렴 등 다양한 방식이 오늘날 가능하다.

회의의 종류 내지 유형으로는 일반적인 회의로서 의견 개진, 교환, 토의, 표결 등의 과정이 이루어지는 경우가 많을 것이다. 그러면서 전문가 초빙의 공청회 같은 회의를 가질 수도 있고 이 공청회 등에서 의견수렴을 진중하게 할 수도 있을 것이다. 이러한 공청회의 절차는 행정절차법 제38조에서 제39조의3 규정들을 참조할 수 있을 것이다. 주민의견수렴으로서 각 지역 공동체 현안이라 특수성이 있을 수 있는 점 등을 감안하여 일반 행정절차로서 행정절차법상 청문회와 있을 수 있는 차이점을 살피면서 행정절차법상의 공청회 규정을 참고할 수 있을 것이다. 만약 주민의견수렴절차 기본법이 제정되는 방안을 고려한다면 그 기본법에 회의절차, 공청회 절차 등의 절차들이 포함될 것이다.

51) 그 외 주민자치회에 대한 쟁점에 대해서는, 신수경, 박태영, 이선영, 이규황, 박글라라, 오수길, 주민자치회 전환에 대한 인식 유형 -Q 방법론의 적용-, 한국지방자치학회보, 34(4), 2022. 12., 79면 이하 ; 전대욱, 최지민, 최인수, 주민자치회 시범사업의 평가에 관한 연구, 지방행정연구 36권 4호 2022, 82면 이하 등도 참조.

## 2) 인터넷 활용을 통한 주민의견수렴

위에서 언급한 대로 인터넷 홈페이지를 통한 주민의견수렴이 많이 이루어질 수 있을 것이다. 현재 많이 활용되고 있기도 한 것이 지역공동체의 각종 홈페이지이다. 당장 각 지방자치단체인 시·도, 시·군·구의 홈페이지에 토론방 등의 주민참여 메뉴를 볼 수 있다. 그 외 교육청 홈페이지도 있으며 시민단체의 홈페이지도 운영되고 있음을 볼 수 있다. 앞서 주민자치회의 일상성, 기초성 등을 언급한 만큼 주민자치회 자체의 홈페이지에서 다양한 의견수렴이 이루어지도록 활성화되는 것이 필요하다. 보다 직접제적으로 운영되기 위해서는 인터넷 회의방 등이 중요하다.

이러한 홈페이지를 통한 주민의사수렴이 제대로 성과를 낼 수 있기 위해서는 다음과 같은 여건이 마련되어야 할 것이다. 첫째, 무엇보다도 홈페이지의 접근성 문제이다. 그러지 않아도 컴퓨터를 다루지 못하거나 보유할 수 없는 정보소외, 정보격차(information alienation, digital divide)를 오래전부터 지적해 오고 있다. 둘째, 정보제공이 정확하고 풍부해야 할 것이다. 낡은 정보가 아니라 가능한 한 최근의 정보의 제공이 있어야 한다. 정보의 제공 시기도 제공이 있어야 의견제시가 가능하거나 풍부한 의견, 다양한 의견이 제시될 수 있는 시점에 정보가 제공되는, 즉시적 제공이 요구된다. 이처럼 다루어지고 수렴되어야 할 사안에 대한 것이고 관련되는 실질적인 정보를 풍부히 제때 효과적으로 제공하여 주민이 의견을 제시하는 데 실질적인 도움이 되어야 한다. 셋째, 관할 행정청에 의한 피드백이 중요하다. 자신이 제공한 정보에 대해 주민들의 호응을 살피고 호응이 부족하면 그 이유를 체크하는 것이 필요하다. 그냥 정보제공을 하였다는 것으로 의무를 다하였다고 방기하지 말고 해당 정보의 확산을 먼저 살피는 것이 필요하다. 그리고 정보제공에 대한 만족도 조사가 실질적이어야 할 것이다, 지금도 만족도 조사가 진행되는 예를 볼 수도 있긴 한데 이 조사가 형식적인 조사가 아니라 어떤 면이 좋았고 어떤 부분은 부족하였는지 하는 등에 대해 정보제공 행정청이 파악하여 앞으로 개선될 수 있게 하는 것이 필요하다. 그리고 의견수렴결과의 반영이 이루어져야 하고 주민의 질문, 질의에 대한 답변을 성실히 하여야 할 것이며 의견수렴결과가 반영된 것, 아니된 것 등에 대해 알리는 과정이 필요하다. 주민들 각각의 많은 의견들이 반영될 수는 없으나 다수의견이거나 수용이 좋은 효과를 가져올 수 있을 것이어서 반영하게 되었다거나 다수의견이지만 현실적으로, 예를 들어 예산의 부족이라는 등의 이유로 반영되지 못했다거나 하는 이유제시가 필요하다. 행정절차법 제23조 제1항도 처분의 이유 제시 의무 조항을 두고 있다. 즉 “행정청은 처분을 할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하여야 한다. 1. 신청 내용을 모두 그대로 인정하는 처분인 경우 2. 단순·반복적인 처분 또는 경미한 처분으로서 당사자가 그 이유를 명백히 알 수 있는 경우 3. 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우”라고 규정하고 있다.<sup>52)</sup>

위에서 공청회에 대해 언급하였는데 온라인 공청회 개최도 유용하게 활용될 수 있을 것이다. 이에 관한 규정으로 행정절차법 제38조의2가 온라인공청회 제도를 규정하고 있는데 참고가 될 수 있을 것이다.<sup>53)</sup>

52) 처분 이유 제시 의무 제도에 대해서는, 정재황, 행정행위의 이유부기제의 개선, 여암 진갑덕교수 정년기념 논문집, 1990.7. ; Jae Hwang JEONG, La Réforme de la motivation des actes administratifs en droit coréen à la lumière des expériences étrangères, 프랑스 국립 파리 제2대학교 공법학박사학위 논문. 1989. 6. 참조.

53) 행정절차법 시행령 제22조는 공청회 및 온라인공청회 결과의 알림, 즉 피드백제도를 두고 있다. 동조는 “① 행정청은 공청회에서



주민의견수렴으로서 각 지역 공동체 특유성 등을 감안하여 참고할 수 있을 것이다.

## 4. 실효성 측면에서의 입법평가

### 1) 실효성의 기준

주민의견수렴과정 법제에서의 실효성이란 일단은 두가지, 즉 ① 그 수렴과정이 실제로 충실히 진정한 주민의견을 반영하게 이끄는 것인지 하는 측면과 ② 그 진정성이 있다고 보여지는 주민의견일지라도 그 수렴결과인 주민의견이 제대로 반영되는지를, 또는 반영되도록 하는 법적 효과를 가지도록 하는 법규정을 두고 있는 것인지 하는 요소도 포함하여 측정범위로 할 수 있을 것이다. ②는 ①의 과정이 제대로 되어야 할 이유(논거)가 되는 것이기 때문이다. 다시 말하자면 주민의견수렴과정이 실효적이란 것은 그 진정한 주민의견이 제대로 모여지는 과정이면서 그 진정한 주민의견이 제대로 반영되는 것을 전제로하는 것이기 때문이다. 물론 이를 과정과 그 과정의 효과로 나누어 평가할 수도 있으나 그 소기 목적은 마찬가지로 누려야 할 목적임에는 분명하다.

### 2) 실효성 담보 요소

실효성 담보를 해줄 전제적 요소(사전적, 사후적 요소)로 충실한 정보의 적극적인 제공[아래 3])과 충분한 피드백[아래 4)]을 들 수 있다. 아래 각각 살펴본다.

### 3) 적극적인 정보 제공

#### (1) 중요성

이에 대해서는 앞서 주민자치회에 대해 살펴보면 다룬 바 있다. 그러나 이 문제가 주민자치회만의 것은 아니고 주민의견수렴절차 전반에 걸쳐 중요하다. 어떠한 의사결정의 사안이든 그 결정, 또 그 이전에 그 논의를 위해서는 사안에 관련된 지식, 정보가 충분하여야 그 검토, 논의, 표결이 충실해져 합리적인 결정에 이르게 할 확률을 높여줄 것이다. 주민들이 진지하게 해당 지역공동체 문제, 현안에 대해 고민하고 문제 파악, 문제해결을 위한 방도에 모색 등을 하기 위해서는 사전에 정보를 많이 제공받는 것이 주민의견수렴에서 실효성을 높이기 위해서도 필요하다.

#### (2) 적극적 정보제공의 중요성

행정청이나 지방자치단체의 행정기관이 보유하고 있는 정보가 주민들에게 충실한 정보로서 적극적으로 제공되도록 해야 한다. 또 주민이 행정기관 등에 대해 궁금하거나 필요한 정보에 관한 사전질의 내지

제출된 의견의 반영결과를 발표자와 의견제출자 등에게 통지하거나 인터넷 홈페이지에 게시하는 등의 방법으로 널리 알려야 한다. ② 행정청은 온라인공청회에서 제출된 의견의 반영결과를 해당 온라인공청회주소에 게시해야 한다"라고 규정하고 있다.

정보요청을 하면 이에 적극 응하도록 해야 할 것이다. 주민자치회 등에 행정공무원이 출석하여 현장에서 답변하도록 하는 것도 필요하다.

주민자치회의 경우 정보제공에 대해서는 앞에 주민자치회에 대해 보면서 언급하였다.

#### 4) 충분한 피드백의 필요성

이에 대해서도 앞서 주민자치회에 대해 살펴보면 다룬 바 있다. 그러나 이 문제가 주민자치회만의 것은 아니고 주민의견수렴절차 전반에 걸쳐 중요하다. 주민의사의 수렴결과가 현장의 행정에 반영된 예를 피드백하는 과정이 주민의견수렴의 실효성 제고를 위해 또 앞으로의 발전을 위해 필요하다. 회의결과, 회의록의 공개는 물론 그 뿐아니라 나아가 이후 의결 결과의 반영 정도 등을 알려주고 반영되지 않은 경우 그 사유 등을 알려주는 피드백이 주요하고 의미있는 의견수렴과정이 되도록 한다. 이는 재의결이 필요할 수도 있는 사안일 수도 있고 앞으로의 주민자치회의 의사결정에서 주민의견수렴의 효과를 제고시키기 위한 것이기도 하다. 기록으로 남길 점들은 수렴이 요구된 사안(의제)의 배경이나 줄거리, 그 사안이 특수성 내지 개별성을 가진다면, 그것의 기록, 그 수렴과정, 그 수렴결과의 반영정도와 반영의 결과, 수렴결과를 가져오지 못한 의제와 논점이 있으면 그 논점 등이라고 할 것이다. 이를 백서로 남기거나 앞으로 메뉴얼 작성에 도움이 되도록 하는 기록의 과정을 가지도록 주민의견수렴 관련 법제에서 그 절차를 두도록 하는 것이 필요하다.

주민자치회의 경우 피드백에 대해서는 앞에 주민자치회에 대해 보면서 언급하였다.

한편 피드백을 홈페이지 등 인터넷에서 이루어진다고 하더라도 지금 논의되고 있는 주제나 그 논의의 진행상황 등을 때를 놓치지 않고 살펴볼 수 있게 그 탑재된 사실을 알려주는 제도도 마련할 필요가 있을 것이다. 스마트폰에 알리미 기능 같은 것을 도입할 필요가 있을 것이다. 피드백이 형식적이고 한정된 주민들에 의해서만 이루어진다면 피드백의 진정한 의의와 효과를 발휘하게 할 수 없을 것이다.

지방자치법 제26조 제1항은 “지방자치단체는 사무처리의 투명성을 높이기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보(이하 “지방자치정보”라 한다)를 주민에게 공개하여야 한다”라고 규정하고 있기도 하다. 또한 동법 동조 제2항은 “행정안전부장관은 주민의 지방자치정보에 대한 접근성을 높이기 위하여 이 법 또는 다른 법령에 따라 공개된 지방자치정보를 체계적으로 수집하고 주민에게 제공하기 위한 정보공개시스템을 구축·운영할 수 있다”라고 규정하고 있다. 지방자치단체 자체, 주민들 자치기구에 의한 정보공개시스템을 구축·운영이 필요하다고 볼 것이다. 이는 앞서 언급한 입법평가지표로서 자치성에 비추어 보더라도 당연히 그러하다고 할 것이다.

### 5. 진정성, 응집력의 확보를 가져오게 하는 절차의 필요성

위의 실효성에서도 언급된 요소도 진정성을 담보하기 위한 것이기도 하다. 예를 들어 정보제공은 충실한 정보제공으로 주민의 진정한 의견의 형성과 추출을 가져오게 하는 것이다.

진정성과 관련하여 고려하여야 할 점은 그 절차가 적법절차, 형평성, 실질성 등을 갖추도록 하는 것이다. 예를 들어 공청회를 주민들의 충분하고도 허심탄회한 의사들이 개진되게 그 구성이나 참가자들을 선정하는 것이 아니라 일정 방향으로 유도하는 것은 물론 본연의 주민의견수렴과정이 아니다. 더구나 예를 들어 주민자치회에 부친 사항에 대해 미리 결론을 내놓거나 담합과 같은 부정이 개입하여서는 아니된다. 진정성이 담보되는 절차가 마련되어야 한다. 이를 위해 공청회의 경우 그냥 예정된 발언자들의 발언을 듣고 마치는 형식적인 것이 아니라 지정된 토론이 있다면 그 토론은 물론, 토론에 대한 발언자들의 재반박, 그것에 대해 다시 토론자들 발언, 플로어에서 토론이 활성화될 수 있는 시간의 마련 등 제대로 충실하게 의견수렴될 수 있는 과정들을 두는 것이 필요하다. 주최 측 등에서 자신의 의사 관철을 위한 장식적 의견수렴의 장이어서는 아니된다. 그동안의 공청회 등에 대한 실제 경험들에서 그 과정들을 마련하거나 보완하는 방안을 연구할 수 있을 것이다.

설문조사의 경우 그 형식이나 내용이 주민의 진정한 의사를 찾아내기 위한 것으로 형성되어야 한다. 설문조사를 하였다는 형식적 책임면제만을 위한 것은 설문조사로서 의미가 없다.

주민자치회와 같은 경우 그 회원 수가 많을 경우에 의제선정이 쉽지 않을 수 있다. 이에 대비해 앞서 인터넷활용으로 의견개진을 활성화하고 그 의견개진에서 전체 회원의 일정 수의 지지 댓글이나 추천을 받은 경우에 의제로 채택한다든지 하는 방안을 고려해 볼 수 있겠다. 응집력의 확보를 위한 것이기도 함은 물론이다.

## 6. 참여성, 자치성 제고

주민의견수렴이 합리적 의사로 귀결되고 그 이전에 자신의 문제에 대한 자치적인 해결이라는 자치성의 성과를 가져오게 하기 위해서는 주민들이 의견수렴과정에 적극적으로 참여해야 함은 물론이다.

### 1) 참여도 증대의 핵심요소 - 주민의 주인의식

수렴방법이 그 실효성에 중요한 영향을 미칠 수 있을 것이고 그 편리성이 참여율을 높일 것으로 예상되나 반드시 그러할지는 보장할 수 없다. 여하튼 중요한 동력은 결국 주민의 자치단체의 주인으로서 중요 문제에 대한 의사결정을 위한 의견제시에 적극적인 자세를 취하는 것이다. 그것은 그 중요사항의 결정이 나의 문제로서 결정된다는 인식이 있을 때 더 강한 참여를 가져올 것이다. 생활에 직결되는 자치라는 점을 주지하여야 할 것이다.

### 2) 증대방안 - 참여를 위한 '알리미' 제도

참여는 통지를 전제로 한다. 알아야 참여할 수 있는 기회를 가지게 한다. 주민의견수렴이 진행되는 사실, 주민의견을 수렴하는 해당 사안이 어떠한 사안인지 앞으로 어떻게 진행될 것인지에 대해 스마트폰이나 정기적으로 소식을 전하는 SNS를 통해 공지하여 그 참여도를 높이는 제도가 필요하다. 어떤 사안에 대해 주민수렴절차가 있을 것을 모르고 지나갈 수도 있기 때문에 이를 미리 알려주는 것이 찾아가는

주민자치이자 참여도를 높이는 길이다. Feedback의경우에도 이러한 알리미 제도가 유용할 것이다.

## 7. 다양성 확보 - 다양한 의견개진 채널의 구축

지방의회만이 의견수렴의 대의기관, 전달기관이 아니다. 다양한 주민들의 생활들이 펼쳐지는 만큼 여러 생활영역에서의 의견개진의 채널이 구축되고 활성화되어야 할 것이다. 예를 들어 당장 교육영역에서 의견수렴의 비중이 클 것이다. 그것은 학생들이 가정에서 차지하는 비중, 학생들의 삶의 많은 부분이 이루어지는 학교라는 공간에서 어떻게 학업이 이루어질 것인가 하는 문제는 많은 비중을 차지하는 문제이고 이것에 관심도 많을 것이고 그럴수록 학부모, 지역사회 사람들의 의견수렴이 중요할 것이다. 그 의견수렴의 대표적 예가 학교 운영위원회에서 의견수렴일 것이다. “학교운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양하고도 창의적인 교육을 할 수 있도록 초등학교·중학교·고등학교·특수학교 및 각종학교에 학교운영위원회를 구성·운영하여야 한다”라고 의무적인 설치를 하도록 하고 있다(초·중등교육법 제31조 제1항)<sup>54)</sup>

학교운영위원회에서 자치 단위학교의 구성원들의 의사들이 잘 수렴되어 학교생활에 제대로 반영되어야 교육자치도 충실해질 것이다.<sup>55)</sup> 학교운영위원회에 대해서도 지역사회 주민들과의 의견수렴이 충실하게 될 수 있게 운영되어야 한다. 위에서 언급한 대로 교육의 문제가 주민들의 중요한 관심사이기 때문임은 물론이다. 실제 법령상 비록 심의기관이긴 하나 학교의 예산안과 결산, 학교교육과정의 운영방법, 교복·체육복·졸업앨범 등 학부모 경비 부담 사항, 교장의 공모 방법, 임용, 평가 등(사립교의 경우 제외), 학교급식 등 중요한 사항을 심의하는(초·중등교육법 제32조 제1항) 중요한 역할을 하는 임무를 부여받고 있기 때문이다.

그런데 그 구성이 “국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는 그 학교의 교원 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사로 구성한다”라고 규정되어 있어서(동법 제31조 제2항) 지역사회 인사의 참여가 있다. 그 지역사회 인사 참여에 있어서 그 비율, 선임자격, 선임방식 등이 주민의사수렴과 그 반영에 있어 있어서 중요하다.

54) 사립학교 운영위원회의 의무적 설치가 사립학교 교육의 자율성을 침해하지 않느냐 하는 위헌논란이 있었으나 헌법재판소는 합헌성을 인정하였다. 헌법재판소는 “지역주민의 학교운영위원회 참여 역시 주민자치라는 민주주의 원리와 무관하지 않으며 학교의 운영에 지역사회의 특성과 요구를 반영할 수 있다는 점에서 장점이 있다”라고 하면서 학교운영위원회는 다양한 학교구성원들의 참여를 통하여 학교 정책결정의 민주성과 투명성을 확보하고 지역실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 하는 단위학교 차원의 자치기구이므로 이는 헌법상 보장된 교육의 자주성을 침해한다고 보기 어렵고 사립학교의 자주성·전문성 내지 자율성과 공공성을 조화시키는 범위 내에서 규정된 것이라고 하면서 그 합헌성을 인정하였다. 현재 2001.11.29. 2000헌마278. 초·중등교육법 제31조 등 위헌확인, [결정요지] 헌법 제31조가 보호하는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 국가의 안정적인 성장 발전을 도모하기 위하여서는 교육이 외부세력의 부당한 간섭에 영향받지 않도록 교육자 내지 교육전문가에 의하여 주도되고 관할되어야 할 필요가 있다는 데서 비롯된 것인 바, 비록 심판대상조항에 의하여 사립학교 교육의 자주성·전문성이 어느 정도 제한된다고 하더라도, 그 입법취지 및 학교운영위원회의 구성과 성격 등을 볼 때, 사립학교 학교운영위원회제도가 현저히 자의적이거나 비합리적으로 사립학교의 공공성만을 강조하고 사립학교의 자율성을 제한한 것이라 보기 어렵다.

55) 교육자치에 대해서는, 정재황, 교육권과 교육자치의 공법(헌법·행정법)적 보장에 관한 연구, 교육행정학연구, 제16권 제2호, 1998.07. 286면 이하 참조

## 8. 역량평가

주민자치, 주민참여, 주민의견수렴과정이 실질적으로 제대로 작동하기 위해서는 자치역량이 강화되어야 한다는 지적이 많다.<sup>56)</sup> 그런데 그 자치역량을 어떻게 강화할 것인가, 그 자치역량을 발휘되도록 하기 위한 법제는 어떠해야 하는지에 대한 각론을 제시하는 것이 앞으로 필요하다. 일단 정보접근이 역량을 강화시켜줄 것이다. 이는 주민들의 지식이해력도 중요하나 그 지식이해력은 일단 정보, 지식을 접할 수 있는 기회를 많이 부여하여 할 것을 전제하는 것이기 때문이다. 따라서 지식을 접하고 획득하도록 하는 기회를 많이 가지게 해야 하는데 예를 들어 위에서 언급한 대로 ‘알리미’ 제도를 두어 지역 행정기관이 정보를 충실히 제공하게 하고 주민들은 그 정보에 접하여 이해하기 쉽게 하도록 하여 참여와 자치의 역량을 높이는 법적 제도적 지원 방안을 모색해 보아야 한다.

56) “전반적으로 시범사업은 주민자치조직의 공적 권한부여를 통한 공공성을 우선 제고시켰으며, 이를 통해 자치역량의 강화를 견인했다는 사실을 발견하였다”라는 문헌으로, 전대욱, 최지민, 최인수, 주민자치회 시범사업의 평가에 관한 연구, 지방행정연구 36권 4호 2022, 100면 참조.

# Chapter

---

# 6



## 마무리 글

---



## 마무리 글

선진국가의 기초를 더욱 다지는 중요한 과제는 지역공동체의 자치이다. 지역공동체의 삶이 결국 국민의 일상적인 삶이고 그것의 발전이 곧 국민의 삶의 질을 결정하는 것이므로 지역공동체에서 주민참여, 의견수렴이 실질적으로 이루어지는 것이 국민의 삶의 발전을 가져오게 하는 관건 중에 관건이다. 어느 시에서 행복하게 살아가는 것이 대한민국에서 행복하게 살아가는 것이고 그 행복은 일상의 편의성, 자신의 이익, 복지로 돌아온다는 만족감에서 나온다. 그 만족감이 지역공동체의 주민참여, 그 참여결과의 의사반영으로 진정 주민을 위한 자치예산투입, 더욱 충실한 자치행정이 이루어지게 하여 배가 될 수 있는 것이다.

현재의 주민의견수렴 관련 법제들은 앞으로 좀더 구체적이고 다듬어진 절차들, 실효성과 효과의 제고를 위한 규정들을 요구한다고 평가된다. 특히 의견수렴의 장에 적극적으로 활동하게 하는 절차규정들, 그리고 결과에 대한 Feedback에 관한 규정 등이 중요하다.

그리고 주민자치의 성공, 본래 취지의 실현을 위한 가장 중요한 열쇠는 그야말로 주민들, 공동체의 우리 사람들이 자치의식, 주인의식, 더불어 살아간다는 공동체의식이 투철한 소명의식을 지니는 것이다. 그것이 자치의 본 뜻이기도 하다. 주민자치가 주민자치의식의 충실한 발현으로 주민의견이 제대로 반영되어 주민이 스스로 공동체 삶을 발전시켜 가게 하는 주민의견수렴제도가 그 법적 제도의 개선과 더불어 지속적으로 발전해 가야 할 것이다.



## 참고문헌

---



# 참고문헌

- 강정원, 주민자치위원회와 주민자치회의 차이가 공동체의식에 미치는 영향에 관한 연구, 광주대학교 일반대학원, 박사학위논문, 2023.
- 김남욱, 주민자치회법의 합리적 제정 방안, 지방자치법연구 21권 2호, 2021.06,
- 김동철, 김대건, 주민자치회 거버넌스 역량과 효과성에 관한 연구, 지역정책연구(충북연구원), 제33권 제3호, 2022.12.
- 김수연, 주민자치회에 관한 입법의 주요 쟁점, 지방자치법연구 19권 1호, 2019.02.
- 김희곤, 지방자치와 주민자치회 - 현행 주민자치회의 문제점 및 과제를 중심으로 -, 국가법연구 제16집 1호, 2020.03.
- 문상덕, “주민자치조직의 법제화 : 주민자치회에 관한 법률 제정의 방향 모색”, 행정법연구 제48권, 행정법이론실무학회, 2017.
- 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 현안분석, 한국법제연구원, 2007.7.
- 박영도, 입법학 입문, 증보판, 법령정보관리원, 2014,
- 서순복, 주민자치회 운영실태 진단에 관한 탐색적 연구, 사회적경제와 정책연구. 제12권 제4호, 2022.11.
- 신수경, 박태영, 이선영, 이규황, 박글라라, 오수길. 주민자치회 전환에 대한 인식 유형 -Q 방법론의 적용-. 한국지방자치학회보, 34(4), 2022. 12.
- 신수경, 이상현, 자산기반 지역사회 발전(ABCD) 모델을 적용한 주민자치회 활성화 방안 연구 : 안산 일동을 중심으로, 지방행정연구, 제37권 제1호, 2023.1.
- 전대욱, 최지민, 최인수, 주민자치회 시범사업의 평가에 관한 연구, 지방행정연구 36권 4호 2022, 82면 이하 등
- 정재황, 기본권연구 1, 길안사 1999.
- Jae Hwang JEONG, La Réforme de la motivation des actes administratifs en droit coréen à la lumière des expériences étrangères, 프랑스 국립 파리 제2대학교 공법학박사학위 논문. 1989. 6
- 정재황, 헌법학 제2판, 박영사, 2022.
- 정재황, 국가권력규범론, 박영사, 2020,
- 정재황, 신헌법입문. 제12판, 박영사, 2023.
- 정재황, 지역균형발전을 위한 헌법개정 방향, 법률신문, 2022.8.17., 연구논단, <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=180982&q=%EC%A0%95%EC%9E%AC%ED%99%A9>
- 정재황, 행정행위의 이유부기제의 개선, 여암 진갑덕교수 정년기념 논문집, 1990.7.

정재황, 교육권과 교육자치의 공법(헌법·행정법)적 보장에 관한 연구, 교육행정학연구, 제16권 제2호, 1998.07.

정재황, 지역균형발전을 위한 헌법개정 방향, 한국비교공법학회 제107회 학술대회 '신정부 출범과 지역균형발전의 공법적 과제'에서의 기초발제문, 2022년 6월 23일, 자료집 3-24면.

정재황, 지역균형발전을 위한 헌법개정 방향, 지방자치법연구, 제23권 제2호(통권 제78호), 2023.

최철호, 주민자치회의 입법을 위한 제언, 법학연구 제28권 제1호. 2020. 1.

한부영/박재희, 국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구, 한국행정연구원, 연구보고서 2019-08.

입법평가 ISSUE PAPER 23-14-③

## 지역(지방)자치에서 주민의 의견수렴과정에 관한 입법평가

발행일 2023년 6월 30일

발행인 한영수

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044. 861. 0300 | F. 044. 868. 9913

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

- 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
- 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

# 지역(지방)자치에서 주민의 의견수렴과정에 관한 입법평가

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)  
T. 044. 861. 0300 F. 044. 868. 9913

