

## 토 론 요 지 1

김 성 호 박사 (전국시도지사협의회)

국회는 2000년 11월 행정자치위원회의 발의에 의하여 주민자치센터의 설치 운영에 관한 지방자치법개정안을 발의하였고 심의하였다. 동법개정법률안의 제안이유로서는 주민의 자치활동을 최대한 보장하고 자발적인 주민참여와 기회를 제공하기 위하여 시군자치구에 주민자치센터와 주민자치위원회를 설치할 수 있는 근거를 마련함으로써 읍면동의 행정기능을 점진적으로 축소하고 주민자치기능을 강화하는데 두고 있다.

동법을 심의함에 있어서 간과해서는 안될 사항은 다음과 같다.

첫째, 주민자치센터의 설치는 그 설치목적이 주민자치활동의 보장에 있는 것이 아니라 통신기술의 발전으로 인한 행정전산화와 행정절차 간소화 정책으로 인하여 읍면동의 기능 전환이 불가피하게 전개됨에 따른 데 기인한 것이다. 읍면동이 최소행정 기능만 수행하고 그외 남는 시설을 주민의 편익을 위한 다양한 용도로 활용하게 하는 것이 주민자치센터라는 점을 간과하여서는 안된다. 현재 우리나라에서 설치하고 있는 주민자치센터는 대체로 도시지역의 동사무소라고 하는 기존의 구역과 시설을 전제로 한 것이다.

둘째, 일부 중앙부처가 주민의 삶의 질 향상을 위하여 읍면동 단위에서 행정서비스 제공 시설을 필요로 하고 있다. 각 중앙부처의 이러한 계획 즉 개별적인 중앙부처의 소관사무를 일선지방행정기관에서 개별 중앙부처의 사무로 집행할 경우에는 주민에게 실질적으로 도움이 되지 않고 지역의 실정에 부적합하게 시행될 가능성이 있다. 따라서 종합행정을 집행하고 있는 지방자치단체가 중앙 각 부처의 계획과 이에 따른 예산을 통합하여 중앙 각 부처의 정책목적에 입각하여 지역의 행정수요에 적합하게 재배분 함으로써 이를 지방자치단체 단위에서 행정서비스가 주민자치센터와 같은 시설에서 통합적으로 운영되는 것이 바람직하다.

셋째, 주민자치센터는 지방자치단체가 유지 및 관리한다. 이는 주민이 주민자치센터의 유지 및 관리비용을 부담하고, 책임있게 관리·운영할 수 있는 역량을 확보할 때까지는 불가피하다. 그러나 주민자치센터의 유지 및 관리를

지방자치단체가 담당하더라도 주민의 자치조직은 프로그램 개발과 운영 및 이용자를 위한 봉사인력을 확보하여 스스로 운영할 수 있다. 다만, 주민자치조직이 센터의 효율적 관리와 운영을 위하여 도움을 요청할 경우, 주민의 자율적·창의적 활동이 침해받지 않는 최소한의 범위 안에서 자치단체가 지원할 수 있는 체제로 운영되는 것이 바람직하다.

## 입법사항의 문제점

지방자치법은 지방자치제에 관한 기본법이다. 기본법형식의 법률은 일반적인 법규범형식과 달리 규율내용이 개괄적이고 일반적이며, 헌법에 입각하여 우리나라 지방자치정책의 기본적인 방향을 정하고 관련 정책의 체계화를 도모하려는데 그 목적이 있다. 따라서 지방자치정책의 목표와 이념을 제시하고 이를 실현하기 위한 정책내용으로서의 기구, 조직, 시책, 사무 등을 기본적인 내용으로 담고 있다. 또한 지방자치법은 여기에 열거된 정책이 법률로써 정하여야 할 사항을 포함하는 경우에도 별도의 법규범 즉 시행령이나 지방자치단체의 조례로써 정책의 구체적인 사항을 정하도록 규정할 수 있다. 따라서 지방자치법은 관계법령 조례에 대하여 지도적·우월적·강령적·현장적 기능을 가지며, 관련 법령 및 조례와 같은 집행법의 내용은 당연히 지방자치법의 목적과 취지 및 내용에 적합하여야 한다.

규율내용이 광범위한 사항에 걸쳐 추상적·포괄적 내지 탄력적 내용만을 선언적으로 규정하는 경우에는 기본법형식이 타당하다는 점에서 지방자치법 개정으로 족하다 할 것이다.

그러므로 주민자치센터 설치에 관한 규정을 법으로 정하고자 할 경우에는 지방자치법에 근거규정을 두고 지방자치단체가 자치사무의 일환으로써 조례 또는 규칙으로 정하되 읍면동별 실정에 따라 별도로 정하도록 하는 것이 본래의 취지에 적합하다.

## 주민자치위원회의 법적 성격

발제자의 발표사례에 따르면, 주민자치위원회는 주민의 의견을 수렴하여 주민자치센터를 관리 운영하는 주체로서 주민자치조직의 하나로 보인다. 일반적으로 주민자치센터를 주민자치조직으로 볼 것인가 아니면 시설로 볼 것인가에 따라 법적 지위는 달라 질 수 있음에 유의하여야 한다. 주민자치센터의 법적 성격은 그 기능이 규명됨으로써 설정될 수 있는 문제이며, 또한

반대로, 그 기능은 시설에 의하여 제한을 받게 된다. 따라서 「기능과 시설」을 연계시켜서 논의할 필요가 있는 것이다.

만일 주민자치센터를 주민자치조직이 아니라 주민을 위한 복지시설로 간주할 경우에는 법상 상충의 여지를 배제하고 법질서를 훼손하지 않을 수 있다는 점에서 주민자치센터의 법적 성격을 명확하게 할 수 있다. 이와 같이 주민자치센터의 법적 성격을 조직이 아니라 시설로 보아야만 행정실무적으로 무리가 없이 주민자치센터 설치의 조속한 확산을 이루고자 하는 정책목적의 달성에 기여할 수 있을 것이며, 주민의 복지 증진을 위한 기회가 확대될 수 있다는 점에서도 가장 수용될 수 있는 해석이라 할 수 있다.

이상과 같은 논지에 근거하여 동법개정안의 주민자치센터의 법적 성격은 주민자치조직으로서의 주민자치센터가 아니라 영조물로서의 주민자치센터라는 점을 간과하고 있는 것이 아닌가 하는 우려를 금할 수 없다. 이상과 같은 관점에서 주민자치센터는 센터의 유지·관리를 위하여 필요한 범위 내에서 주민자치활동을 허용하는 인적·물적 집합체라는 점에서 영조물의 법적 성격을 가진다. 이 경우, 행정주체가 직접 경영하는 경우에는 직영영조물이라 할 수 있다. 공법상 영조물은 권리능력 있는 영조물을 의미하며, 조직법에 근거하는 영조물권력에 의거하여 영조물의 범위 내에서 이용규칙을 발할 수 있다.

주민자치위원회를 법정화 하는 경우, 첫째, 그 설치목적과는 달리 지방정치의 도구화 할 우려가 크다는 점을 간과할 우려가 있다. 이를 방지하기 위해서는 조례로 정하는 것이 타당한 것으로 보인다. 둘째, 주민자치위원회는 정치적 목적에 이용되어서는 안된다.

셋째, 지방자치단체의 주민자치 기구는 의회이다. 지방의원은 의회를 통하여 주민의 의견을 지방행정에 반영한다. 따라서 만일 **주민자치위원회를 주민자치조직화 한다면, 이는 실질적으로 새로운 지방자치계층을 창설하는 효과**를 가져올 우려가 있다는 점에서 이를 조례나 법률로써 규정할 경우, 시도와 시군구를 자치단체로 규정하고 있는 지방자치법과의 상충여부가 쟁점이 될 수 있으며, 그 주민자치범위를 다시 법으로 정해주어야 하는 과제가 남게 되므로 이를 법정화 하는 데에는 신중하여야 할 것이다.