

「“충남형” 근린자치 실현을 위한 활성화 기반 모색」 관련 토론요지

이 상 선 공동대표 (균형발전지방분권전국연대)

발표기조에 공감하고, 특히 ‘충남형 근린자치 활성화 기반 강화방안’제시에 대체로 동의하며, 본 주제에 대한 단편적 인식과 보완적 문제의식을 개진코자 함.

□ “근린자치”의 규범적 공론화의 계기

- 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」, 제20조~제22조
 - 제20조(주민자치회 설치) 풀뿌리자치 활성화와 민주참여의식 고양을 위해 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회 설치
 - 제21조(주민자치회의 기능) ① 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령·조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 자치사무 일부를 주민자치회에 위임·위탁 ② 주민자치회의 업무(주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항, 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항, 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항)
 - 제22조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉 ② 주민자치회의 설치와 관련된 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정함.

□ 개념구분의 필요성

- ‘근린자치’(또는 ‘마을자치’)와 ‘주민자치’
 - 발제자는 ‘근린자치’ 또는 ‘마을자치’와 ‘주민자치’를 동의어로 혼용하나 근린자치와 마을자치의 동의화에도 일정한 합의 기반이 전제될 필요성
 - 더불어 근린자치와 주민자치의 동의화에는 이견,
즉, 근린자치가 자치단위나 공간성 및 범위를 내포한다면, 주민자치는 ‘주민에 의한’ 권리적 자치 개념을 함축함으로 기초, 광역을 구분하거나 공간적 제약을 갖지 않는다고 볼 수 있음.

□ '주민통제'의 단계적 인식에 대한 이견

- 주민측면에서 근린자치 활성화의 조건을 '주민참여의 적극적인 참여를 전제'로 하는 인식에는 동의하나, Arnstein의 주민자치 8단계 이론을 참고한 '주민통제(citizen control)'를 상시적 기제로보다 '단계'의 과제로 (비록 소개를 통한) 간접적 인식에는 이견
 - 주민통제는 일종의 주민(직접)참여제-주민발의·주민감사청구·주민투표·주민소송·주민소환 등-에 의한 일상적이고 상시적 참여 체제를 의미함.
- 따라서 기존의 절차적 주민참여제도의 실효성 확보는 근린자치 활성화를 위한 제도적 측면의 한 축으로 중시되어야 함.
 - 충남도와 시·군의 주민참여 관련 조례의 제·개정 추진이 근린자치 과제와 적극 병행추진 필요함.
- 여기에 '주민참여기본조례', '시민배심제'와 같이 이미 타 지자체에서 도입운용하는 제도와 기타 주민의 상상력을 동원한 주민참여제 공모 등의 방식을 도입하여 선도적, 능동적 역할이 필요

□ 주민대표성의 공정성 확보와 '관'주도와 정치적 영향력 배제

- 중앙집권적 행정구조를 온존시킨 채, 선거자치 중심의 지방자치제 도입에 따른 한계- 지속적인 분권실현 공동대응 필요
- '주민'은 동원과 관리, 효율의 논리로 '통제'의 대상으로 민선자치 이후에도 여전히 기관·단체·행정·토호자치 수준 극복과제
- 주민대표의 정당성 확보가 주민자치, 근린자치 핵심과제

□ 지속적이고 체계적인 주민 집단학습 체계 구축

□ 연방제형 지방정부체제 지향에서 근린자치와 주민자치의 방안 모색

* 붙임 : 1차 워크숍 comment

□ “근린자치”에 대한 인식지형

- ‘근린’은 neighborhood의 직역적 한계로 다의적 함축의 포괄성은 인정되나, 어휘 자체의 직감성 약화로 일반적 용어로서의 통용에 제약(예컨대 ‘분권, 균형발전’)
→ ‘근린’보다는 ‘동네’(또는 마을)로 의미와 정서 적합성 고려
- 최근 ‘근린자치’의 제도적 근거의 시발이 된 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’(이하 ‘특별법’)20조~22조는 근린자치 및 읍·면·동 주민자치회를 담고 있으나 명확한 개념규정이나 위상에 대한 정립 미흡. 이는 시군 통폐합 추진에 따른 기초자치 포기 의혹과 비판 무마용으로 등장한 측면이 있어 불명확한 설정
- 일반적으로 특별법의 규정성 및 한시성의 한계에도 불구하고, 본 ‘전략과제 (착수연심회 보완사항) 보고자료’에서 ‘근린자치의 법적·제도적 근거’를 ‘특별법’과 ‘주민자치센터 설치 및 운영조례 준칙’에 의존하고 있음은 재고될 필요성
→ 이보다는 일반법인 ‘지방자치법’ 제 8조의 개정 등을 통한 근린자치의 명확성을 기하고, 동시에 주민자치 그 자체보다는 읍면동 기능전환에 따른 공간 활용에 중점을 두고 있는 현 ‘주민자치센터’의 위상과 기능 재정립 고려
(* ‘보고자료’에서 ‘지방자치의 계층구조’를 광역과 기초에 중앙정부와 읍·면·동을 대상으로 하고 있어 자치계층과 행정계층 구별도 다소 애매함)
- 본 연구과제가 기성 규범의 범주 내에서 논점을 찾을 것인지, 제도개선의 여지까지 포함하여 새롭게(또는 재) 구성할 것인지에 따라 가변성의 여지

□ 자치의 단상

- 1987 이후 마지못해 정치권과 중앙 관료, 집권논리에 의해 설계된 지방자치의 근간은 현행 지방자치법이며, 시혜적 분권과 권능이 제지된 자치로서 태생적 기형성으로 출발
 - 유교적 정서구조, 개발독재 시기 형성된 통제와 동원 대상의 주민위상
 - 급속한 근대화, 산업화, 자본주의 이행 과정에서 동네와 마을을 구성해온 정서구조가 해체되고, ‘공동체성’ 역사와 문화, 현상이 부정되고 유실됨.
 - 서구적 시민혁명과 민주과정 없이 이식된 민주제
 - 분단상황과 이데올로기가 결합되어 통치권의 횡포와 자의적 기본권 제약 빌미
 - 민주정치학습에 대한 편견과 기회 박탈됨
- 지방자치 시행 이후,
 - 중앙권력의 카르텔에 의해 위성자치 - 단체자치, 관료자치, 행정자치 - 관변자치, 토호자치
- 소정의 분권과 자율적 자치권은 지역사회의 지배구조와 담합적 구도 형성으로 주민자치의 왜곡과 참여 배제(선택적 참여)를 초래하여 배분적 정의를 크게 훼손
⇒ 따라서 동원과 관변화에 익숙해진 지역사회의 지배구조에 대한 이해가 전제되어야 ‘근린’ 또는 ‘동네’자치의 활성화와 모형구상 근접에 용이할 것임. (특히 익명성이 보장되는 대도시와 달리 고령화 등 과소한 농촌 지역 현상에 대한 이해는 충남의 실태분석에 적극 반영되어야)

□ 근린자치 모형을 위하여

- 지방자치법에 근거한 '주민자치센터'의 모호성과 '특별법'에서 연원하고 있는 '근린자치'의 수단성의 한계로, 즉 현행 규범적 범주 내에서의 주민자치 또는 근린자치(또는 동네자치, 마을공동체)의 복원과 재구성, 규정화는 이미 그 자체로서 한계
 - 따라서 제도 개선책과 병행을 고려해야 실효성 증대가 가능할 것임.
 - 본 연구과제의 특성 상, 수행기간의 단기 설정, 제한된 샘플링, 온건하고 무난한 방식의 수행으로는 연구결과의 효능성 제한이 예견
 - 지역사회의 내밀한 (그러나 노골적인) 독점적 권력구조 내지 지배구조의 구조화 된 실상에 대한 진지한 접근이 요구됨. 이를 해소하지 않고는 '동원'의 유지와 참여의 기피 현상은 지속될 것임.
 - 주로 기관의 '육성'에 의존하고 있는 관변단체의 자립화 방안 등
 - 현행 '지방행정체제개편'특별법은 실상 '지방자치(행정)체제개편'을 상정하여 개편의 본질을 축소, 왜곡하고, 규모의 경제성을 공적 효율성과 등치시키는 비약과 모순, 사회적 합의 결여, 이런
 - 이와 같은 인식을 전제로 '근린자치'의 모형 구상 과제도 일정한 한계
 - 주민참여의 확장이 대의제 권능의 축소로 오해되는 부분 해소의 과제
 - 주민참여는 집행과정에서의 직접적 개입으로 의회의 심의·의결 과정과는 무관함에도 참여를 견제하고 기피·배제 행태는 모순이며, 조직이기적 발로임.
 - 지방정부(지방자치단체)의 연방성 강화와 기초단위의 소규모화 및 자치권 강화를 목표로 지역사회 간의 정치적 연대와 연합을 고려하고, 과정적 과제로서 준자치형 근린자치의 강화 방안이 적극 고려되어야 할 것임.
 - 더불어 중장기적인 계획으로 (상대적으로 관료적 권위주의 지방행정으로 평가받아온 충남도정) 사회자본 육성과 자생적 시민사회 조직의 활성화에 관심 요구됨.
- ⇒ 이런 상황 인식하에서 발제내용을 일정 정도 수렴하고 조율을 전제로 할 때, 본 연구과제는 실행과제로서의 완성도를 증대시킬 것임.