

## 읍·면·동 민주화 방안에 관한 연구: 주민자치와 local party를 중심으로\*

윤 왕 희\*\*

### • 요 약 •

주민자치는 민주주의를 시민들 곁으로 더 가까이 끌어오기 위한 실천적 기획이다. 그러나 한국에서 주민자치는 아직 걸음마 수준에 머물러 있다. 본 연구는 그동안 단체 자치의 한계를 극복하기 위해 주창돼 온 주민자치가 행정의 틀 속에 갇힌 채 동일한 실패를 반복해 온 것은 아닌지 성찰하는 데서 시작한다. 이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 지역정당(local party)이라는 새로운 정치 기획에 주목한다. 즉, 지역정당을 중심으로 읍·면·동 민주화 방안을 찾는 것이 본 연구의 목적이다. 구체적으로, 주민자치회를 읍·면·동과 통·리에 각각 설치·운영하는 중층적 구조를 만들고, 읍·면·동 단위의 주민자치회는 협력형 모델을 적용하며 통·리 단위의 주민자치회는 주민조직형(총회형) 모델을 적용하자는 것이 본 연구의 주장이다. 이를 통해 주민들이 행정의 객체가 아니라 정치의 주체로 거듭나도록 해야 읍·면·동 민주화가 가능할 것이다.

주제어 : 주민자치, 지역정당, 민주주의, 정당정치

## I. 서론

중앙정치권의 대치가 가파르다. 여야 간 대화는 찾아보기 어렵고, 감정 섞인 날선 비난만 연일 언론을 채우고 있다. 이는 내년 총선이 얼마 남지 않았다는 사실과 무관치 않아 보인다. 중앙정치는 5년 혹은 4년마다 치러지는 선거를 중심으로 움직이며, 선거는 곧 양대 진영 간의 전쟁이 된 지 오래다. 선거와 선거 사이, 그리고 중앙이 아닌 우리 지역의

\* 본 논문은 2023 한국국제정치학회 추계학술회의 중 한국지방정치학회 세션에서 발표한 원고를 바탕으로 수정 보완한 것입니다.

\*\* 서울대학교 한국정치연구소 선임연구원

내 이웃들 사이의 이야기는 더 이상 정치적 관심 분야가 되지 못한다(강원택 2019). 그러는 사이 한국의 민주주의는 이제 먼 곳에서만 존재하는 이론적 담론에 그칠 뿐 손에 잡히는 실천 원리로 다가오지 않는 느낌이다.

이런 상황에서 주민자치는 민주주의를 우리 곁으로 더 가까이 끌어오기 위한 실천적 기획이자 민주주의의 질적 고양을 위한 가장 확실한 접근법으로 제시되었다. 그러나 87년 민주화 이후 한국 민주주의가 질적 심화의 단계로 접어들지 못하고 있는 것에서 알 수 있듯, 주민자치는 아직 걸음마 수준에 머물러 있다. 제도적인 측면에서만 보자면, 지방자치체가 부활한 지는 30년이 넘었고 주민자치위원회가 도입된 지도 20년이 넘었다. 뿐만 아니라 주민주권을 강조하며 ‘주민자치회’가 시범실시를 시작한 것도 벌써 10년 전의 일이다. 2022년부터는 전부개정 된 지방자치법이 시행되면서 자치분권과 주민자치가 새롭게 힘을 얻을 수 있을 것으로 기대되기도 했다.

본 연구는 그동안 왜 한국에서 제대로 된 지방자치가 구현되지 못했는지에 대한 문제 제기에서 시작한다. 이 질문에 대한 해답은, 단체자치의 한계를 극복하기 위해 주창된 주민자치 또한 행정의 틀 속에 갇힌 채 동일한 실패를 반복해 온 것은 아닌지 성찰해 보는 데서 실마리를 찾을 수 있다. 이러한 진단 하에 본 연구에서는 주민자치의 정치성을 회복하고 풀뿌리 민주주의의 작동 기제로서 기능하기 위해 local party<sup>1)</sup>라는 새로운 정치 기획에 주목한다. 즉, local party를 중심으로 주민자치가 실질화 될 수 있는 방안을 찾는 것이 본 연구의 목적이다.

이를 위해서는 우선, 현재 시범실시 되고 있는 주민자치회에 대한 분석이 선행될 수밖에 없다. 읍·면·동 계층을 민주화 하려는 의도로 도입된 주민자치회가 과연 본래의 목적을 달성하고 있는지, 그렇지 못하다면 어떤 부분에서 잘못 설계돼 있는지를 살펴보고 읍·면·동 민주화의 새로운 실천 방안을 도출해야 하는 것이다.

주지하다시피 읍·면·동은 행정계층일 뿐 자치계층이 아니다. 시·군·구의 자치단체장이 읍·면·동장을 임명하고 주민센터는 공무원들을 중심으로 하부행정기관으로서의 역할을 하고 있다. 따라서 현재의 법체계 내에서 읍·면·동을 자치계층화 하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그러나 자치계층화 하지는 않더라도 주민들의 역량을 최대한 끌어내면서 민주주의의 원리를 도입하는 것은 가능하리라고 본다. 여기서 가장 중요한 요소는 주민자치위원들을 주민의 직선으로 선출하는 것이며, 그 과정에서 local party가 역할을 할 수 있는

---

1) local party는 전국정당과 달리 특정한 지자체 내에서만 활동하는 정당으로서 실생활 정치와 밀접하게 연계된 정당을 말한다(조규호 외 2023). 아직 한국에서 local party에 대한 합의된 번역어는 존재하지 않는다. 본 연구에서는 ‘local party’, ‘로컬 파티’, ‘지역정당’ 등을 동일한 의미로 혼용한다.

제도적 환경을 만드는 것이다.

그러나 이렇게 구성된 주민자치위원회가 읍·면·동의 입법기관으로서 의결기능을 행사할 필요는 없다. 읍·면·동의 주요 사항들에 대한 심의 기능 정도에만 충실함으로써 기존의 행정관청과 충돌하지 않는 것이 중요하기 때문이다. 물론 주민자치위원회가 심의할 정책의 범위나 대상은 기존의 주민자치위원회가 행하던 것보다는 훨씬 넓어져야 할 것이다.<sup>2)</sup>

읍·면·동 차원에서는 심의(협의) 기능에 그치는 주민자치가 통·리 단위에서는 전면적 권한을 행사하는 총회형 주민자치회로 새롭게 거듭날 필요가 있다는 것 또한 본 연구의 주된 주장이다. 읍·면·동과 달리 통·리에는 상시적인 행정기구나 공무원 인력이 존재하지 않기 때문에 자치와 행정이 충돌할 가능성이 적고, 통·리는 또한 전통적으로 주민들 간의 대면 접촉이 가능한 규모여서 주민자치가 전면적으로 구현될 수 있는 단위이기이기도 하다. 따라서 가장 작은 단위에서 온전한 주민자치를 구현하고 이를 바탕으로 읍·면·동 민주화의 가능성을 확장한다면, 결국 아래로부터의 민주주의 혁신을 통해 국가 차원의 대의민주주의의 질적 심화도 가능해지리라 기대한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저, II장은 한국에서 주민자치에 관한 논의의 전개과정과 제도적 발전에 대한 선행 연구들을 검토한 후, III장에서는 왜 지금 읍·면·동 민주화가 필요한지를 살펴보고, 주민자치와 정치적 중립성의 관계를 탈정치화라는 맥락에서 되짚어보는 작업을 IV장에서 진행한다. V장에서는 읍·면·동 민주화의 실천적 방안들이 제시되는데, 현재의 법체계 내에서 주민자치의 실질적 의의를 살릴 수 있는 현실적 처방들이 주로 논의될 것이다. 마지막으로 VI장에서 본 논문의 내용을 정리한 후 연구의 의의와 한계, 그리고 향후 연구과제들에 대해서도 언급하고자 한다.

## II. 선행연구 검토

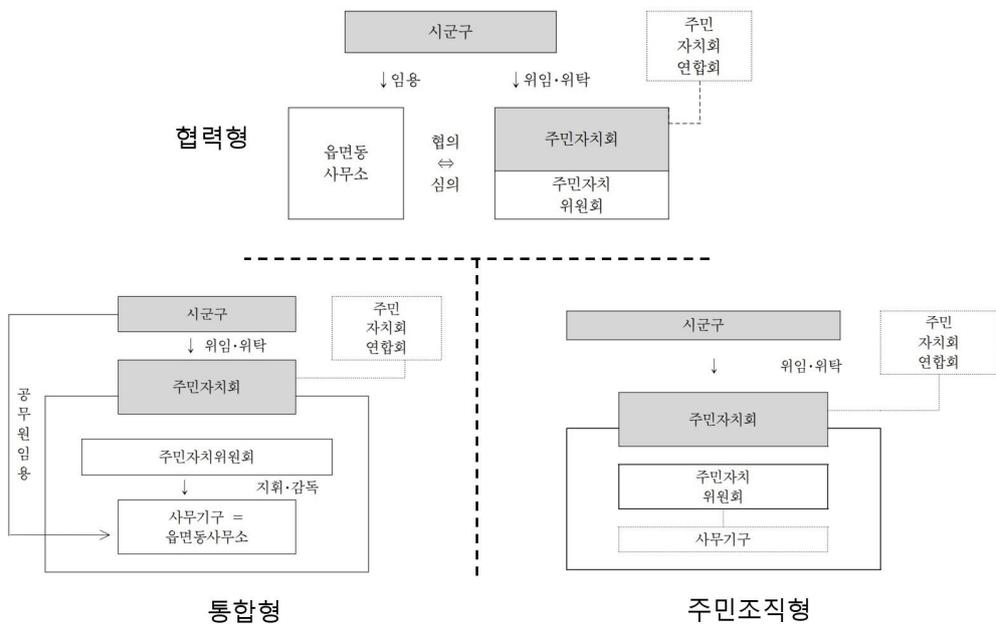
먼저, 주민자치의 사상적 기반에서부터 대립되는 견해가 존재한다. 이는 주로 주민주권론에 대한 입장 차이로 집약되는데, 그동안 지방자치가 단체자치 중심으로 이뤄져 온 것에 대한 반성으로부터 주민자치를 강화하기 위한 논거로 주민주권론을 내세우는 견해가

---

2) 본 논문에서 ‘주민자치위원회’는 주민자치회라는 주민들의 자치조직 내에서 선출된 위원들로 구성되는 회의체를 말한다. 본 연구에서는 읍·면·동과 통·리에 모두 주민자치회가 설치되는 것을 상정하지만 그 운영 형태는 다르게 규정한다.

많았다(김순은 2012; 최진혁 2012; 광현근 2020). 그러나 김범수·김현(2022)은 국민주권과 주민주권의 이중주권 문제, 주민주권론이 오히려 주민의 권능강화에도 역효과를 초래할 위험성이 있는 점 등을 들어 주민주권론에 대해 부정적인 입장을 취한다. 주민자치의 개념에서 대의제를 배제하도록 만드는 주민주권론의 접근은 재고될 필요가 있다는 것이다.

그러나 주민주권론은 지방자치의 현장에서는 주류적 위치를 확보했고, 문재인 정부는 지방분권과 주민참여 확대를 위해 주민주권론을 정책결정의 주요한 논거로 삼았다. 따라서 주민자치에 관한 논의는 주민주권론과 밀접한 관계를 갖는다고 볼 수 있다. 주민자치는 곧 ‘주민의, 주민에 의한, 주민을 위한’ 정부를 일컫는 것이기도 하다. 그렇다면 한국적 현실에서 주민자치는 구체적으로 어떻게 이뤄질 수 있는 것인가? 여기에 대해 심익섭(2012)은 3가지 형태의 주민자치회 모형을 제시한 바 있다. 심익섭은 읍·면·동 행정이 철수하고 주민자치위원회가 주도하는 주민조직형이 가장 이상적인 주민자치 모형이라고 설명했지만 실현가능성은 희박하다고 보았다. 그런데 주민자치회의 시범실시 과정에서는 주민조직형 모형은 고사하고 통합형 모형에도 근접하지 못한 채 협력형 모형만 실시되면서 주민자치의 의미가 크게 퇴색하였다.



출처: 심익섭(2012: 71-73)

〈그림 1〉 주민자치회 모형

행안부의 ‘주민자치회 시범실시 표준조례안’에 근거해 지방의회별로 제정한 ‘주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례’들은 주민자치회의 위상, 구성, 기능 등에서 상당히 미흡한 제도라는 평가를 받고 있다. 주민의 대표성을 확보하지 못하는 위원 구성, 여전히 읍·면·동장의 자문기구 성격을 벗어나지 못하는 미약한 권한과 기능, 재정적인 독립성 미확보, 주민의 관심과 참여 저조의 문제가 주로 지적되는 사항이다(김찬동 2022a). 특히 김찬동은 이러한 관점에서 서울형 주민자치정책의 문제점을 분석하면서 “여전히 관치적 주민자치를 지속하거나, 변형된 관치적 주민자치로서 중간매개집단을 활용하여 주민자치 활성화를 지원하는 행정사무를 전개”하고 있다고 비판한다(김찬동 2022a, 158). 즉, 주민자치는 ‘행정사무라는 외피를 가진 민간예산지원사업의 관변화 문제’를 극복할 수 있어야 한다는 점을 강조한 것이다.

한편, 한국의 지지부진한 주민자치 제도에 대한 개선을 위해 해외 사례에 대한 연구도 활발한데, 김순은(2022)과 홍형득(2016)은 영국의 패리쉬 제도를 통해 근린 공동체의 운영 원리를 소개하고 있으며, 채원호(2023)와 김찬동(2022b)은 일본의 시정촌 자치와 정내회 자치를 분석하면서 민주주의에 대한 경험과 교육의 장으로서 주민자치의 중요성을 강조한다. 특히 이기우·안권욱(2021)은 스위스의 풀뿌리 자치단위인 게마인데를 중심으로 직접민주주의의 작동원리를 상세히 소개하며 분권화와 연방주의 원리를 조명하고 있다.

이러한 상황에서 한국주민자치학회는 그동안 1,000여 차례에 걸친 연구세미나를 통해 주민자치에 관한 담론과 실천을 집약하려는 시도를 보이고 있는데, 전상직(2022)은 자발성, 자주성, 자율성, 보조성을 주민자치의 원리로 내세우며 이론적 체계화를 시도했고, 박경하(2022)는 향약을 통해 전통시대 주민자치의 역사적 함의를 도출하고 있다. 특히 민(民)의 주민자치로서 촌계에 대한 강조를 통해 오늘날의 주민자치에도 적용 가능한 새로운 시사점을 보여주었다. 최근의 논의는 주민자치의 규모 문제로 모아지고 있는 바, 조성호(2023)는 현행 주민자치회의 시범실시 단위인 읍·면·동보다 한 단계 낮은 계층, 즉 통·리 단위에서 주민자치가 전면적으로 구현될 필요가 있다는 점을 강조한다. 이는 전통사회에서 가장 친밀한 공동체 단위였던 통·리에 총회형 주민자치를 실시함으로써 제대로 된 자치의 토대를 만들겠다는 것이다. 특히 도시지역에서는 아파트단지 단위의 입주대표회의를 주민자치의 기능과 연계하는 보다 실제적 방안을 제시하고 있다.

그러나 이러한 담론과 주장들의 공통점은 주민자치의 영역에서 정치적 성격을 배제하고 있다는 점이다. 특히 정당정치의 개입을 차단한다는 데에 상당한 강조점을 두고 있다. 주민자치가 정치적 성격을 띠게 될 경우 자칫 ‘정파적 이해관계’에 이용당하는 등 주민자

치의 본질이 왜곡될 위험성이 있다고 보는 것이다. 따라서 그동안의 주민자치에 관한 논의들은 정당정치가 배제된 ‘무균질의 공간’을 상정하고 있는 것으로 보인다. 또한 주민자치의 실질적 구현을 위해서는 헌법 개정을 포함한 포괄적 차원의 제도 정비가 병행되어야 한다는 주장도 선행연구들의 특징이다(김찬동 2022a; 신용인 2018; 채진원 2020).

본 연구는 두 가지 측면에서 선행연구들과 차별화 된다. 즉, 주민자치는 본질적으로 정치적이라는 점, 따라서 local party라는 새로운 정치적 기획으로 주민자치의 역동성과 지속가능성을 담보해 나가야 한다는 점을 강조한다. 또한 주민자치의 실질화를 위해 헌법이나 법률 개정을 포함한 큰 틀의 법제도적 개혁을 요구하지 않고 현행 법체계 내에서 가능한 방안을 도출해보고자 한다는 점이다. 그래야 주민자치의 실제적인 적용을 앞당길 수 있기 때문이다.

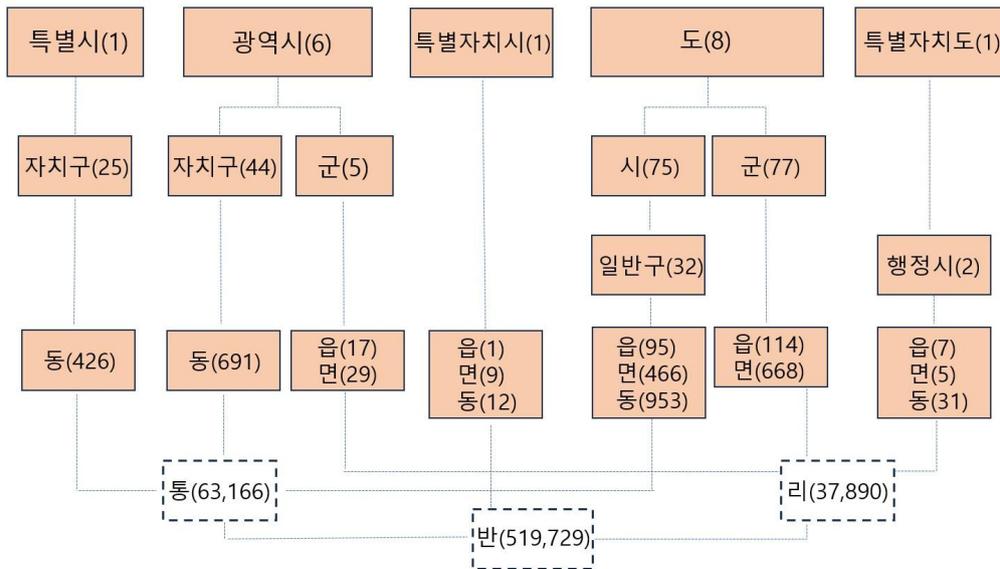
### Ⅲ. 읍·면·동 민주화의 필요성

그렇다면, 왜 읍·면·동은 민주화 되어야 하는가? 더 정확히 표현하자면, 생활자치가 가능한 근린공동체의 민주화 필요성은 어디에서 찾아야 할까? 이에 대한 해답은 우선 민주주의와 지방자치가 상향적으로 제도설계 되어야 한다는 것에서 찾을 수 있다. 즉, 생활자치를 경험할 수 있는 공간에서 민주주의가 작동하지 않는다면, 국가 수준의 민주주의는 한낱 사상누각에 불과하다는 얘기다. 풀뿌리 공간에서 민주주의가 충분히 제도설계 되어 있고, 그에 따라 주민들이 가장 가까운 곳에서 주권자로서의 실천을 경험할 수 있어야 중앙권력 내지 국가공동체의 민주주의 훼손도 막을 수 있는 것이다.

그러나 시·군·구의 하부 행정기관인 읍·면·동은 ‘식민지화’라는 말이 나올 정도로(전상직 2021), 그동안 민주화와는 거리가 먼 곳이었다. 읍·면·동 계층에는 주민들이 존재하고 행정구역이 존재하지만, 자치권도 없고 자치단체도 구성할 수 없었던 것이다. 주민자치위원회 혹은 주민자치회가 도입된 이후에도 이러한 상황은 개선되지 않았다. 주민들이 자치를 경험할 수 있는 기회가 박탈된 이른바 ‘관료식민통치’가 지속된 것이다(김찬동 2022a).

그런데 읍·면·동이라고 포괄돼 있는 행정계층은 균질적인 단위라고 보기 어렵다. 현재 한국의 읍·면·동은 전국적으로 3,524개에 달한다. 그 중에서 읍이 234개, 면이 1,177개, 동이 2,113개이다. 읍·면·동의 평균적인 인구 규모는 14,722명인데, 읍은 평균적으로 21,977명, 면은 3,874명, 동에는 19,962명이 평균적으로 거주하는 것으로 나타난다. 읍과 동은 면에 비해 6배 정도 인구 규모가 큰 셈이다. 또한 동은 주로 특별시와 광역시의 자

치구 내 혹은 시 단위의 중소도시에 존재하는 반면, 읍과 면은 주로 군 단위의 농촌 지역에 분포한다. 즉 읍, 면, 동은 도시와 농촌 지역 간 차이가 있고, 인구 규모 면에서도 차이를 보여준다.



출처: 행정안전부(2023), 『행정안전통계연보』(2022.12.31. 기준) 참고.

〈그림 2〉 한국의 행정구역 총괄 현황

물론, <표 1>에서 보는 바와 같이 읍 단위의 계층 내에서도 가장 많은 인구를 가진 읍과 가장 적은 인구를 가진 읍은 120배 이상의 차이를 보이며, 면과 동에도 비슷한 정도의 편차가 존재한다. 이는 읍·면·동을 동일한 성격의 단위로 포괄하는 것이 쉽지 않다는 의미이다. 그런데 현재 읍·면·동은 시·군·구의 하부행정기관으로서 읍·면·동장은 지방공무원으로 보하게 되어 있으며, 시·군·구청장이 임명한다. 즉, 하부행정기관의 장으로서 읍·면·동장의 직무권한은 시·군·구청장의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무와 지방자치단체의 사무를 맡아서 처리하고 소속 직원을 지휘·감독하도록 되어 있다. 다양화 된 형태의 자치 기능 없이 일률적인 행정체계만 작동하는 것이다. 이는 읍·면·동의 자치 역량을 살리지 못하는 것일 뿐만 아니라 지역적 특색에 맞는 특화된 발전을 가로막는 일이다.

〈표 1〉 한국의 읍·면·동 규모 현황

구분	개수	평균 인구	최대 인구		최소 인구	
읍	234	21,977	양산시 물금읍	120,552	영월군 상동읍	1,002
면	1,177	3,874	순천시 해룡면	57,093	철원군 근북면	102
동	2,113	19,962	부천시 신중동	129,109	광명시 광명1동	62
전체	3,524	14,722				

출처: 행정안전부(2023). 『행정안전통계연보』(2022.12.31. 기준) 참고.

또한, 인구 규모로만 보면, 한국의 읍·면·동은 해외 선진국의 기초자치단체보다 더 크다. 프랑스의 코뮌이 36,658개 정도인데 평균 인구가 1,797명이고, 독일의 게마인데는 11,313개 정도이며 평균 인구가 7,140명이다. 미국 역시 35,886개의 기초자치단체(municipality와 township)에 평균 인구는 8,746명 수준에 그친다(김찬동 2022a). 즉, 평균 인구 규모가 14,722명에 달하는 한국의 읍·면·동은 해외 선진국의 사례에 비춰보면 자치단체화 하는 것이 자연스럽다고 볼 수도 있다. 따라서 오랫동안 관치를 기반으로 통제 위주의 지방행정이 지속되어온 한국의 법체계 내에서는 비록 읍·면·동을 자치단체화할 수 있는 길은 막혀 있더라도 최소한 민주화의 수준을 높이는 방향으로 읍·면·동을 변화시켜나가는 것은 반드시 필요한 일이다. 그렇지 않고는 지방자치의 온전한 실현도, 민주주의의 성숙도 요원하기 때문이다.

#### IV. 정치적 중립 혹은 탈정치화

읍·면·동 민주화에 있어 가장 모순적인 문제는 정치적 중립에 대한 과도한 요구이다. 읍·면·동에 주민자치회를 둘 수 있도록 하는 근거 법률인 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조 제1항은 “풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다”고 규정하면서 제5항에서는 주민자치회 위원에 대해 “그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 권한을 남용하여서는 아니 된다”는 점을 명확히 하고 있다. 이에 따라 행정안전부가 제정한 「주민자치회 표준조례안」 제17조(정치적 중립)에서는 주민자치회의 위원이 “정치적 중립의 의무를 가지며, 「공직선거법」 제60조 제1항 제7호에 따라 선거운동을 할 수 없다”고 규정한다. 행안부 표준조례안의 취지에 맞

취, 주민자치회를 시범실시 중인 자치단체들은 해당 조례에 주민자치위원들의 정치적 중립 의무를 규정해 두고 있으며 위원이 직무를 수행하는 과정에서 정치적 중립을 위반한 경우 자동 해촉되도록 하고 있다.

관련 법률과 조례에서 말하는 ‘정치적 중립’은 특정 정당이나 정치인을 지지·반대하는 행위를 해서는 안 된다는 취지로 해석할 수 있으며, 현재 국회에 계류 중인 「주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안」들은<sup>3)</sup> 주민자치회의 기본원칙을 천명하는 조항에서 “주민자치회는 그 명의 또는 그 대표의 명의로 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 등의 정치활동을 하여서는 아니 된다”고 명시하고 있는 점에서도 그러한 취지가 다시 한 번 확인된다. 문제는 이러한 규정들이 주민자치회의 ‘정치적 성격’ 자체를 완전히 부정하는 데에까지 이른다는 점이다. 특정 정당이나 정치인을 지지·반대하지 않는 것과 정치활동을 완전히 금지하는 것은 전혀 다른 차원의 일인데, 지금은 이 두 가지가 서로 혼동되고 있다는 느낌을 준다.

주지하다시피 주민자치는 본질적으로 ‘정치적’일 수밖에 없다. 정치권력의 배분 측면에서 보자면, 주민자치는 중앙정부와 지방자치단체, 주민이라는 세 주체가 상정된 상태에서 이들 간의 권한 재분배를 의미하기 때문이다. 주민자치가 이뤄지는 근린공동체 내에도 수많은 필요와 요구들이 존재하는데, 복수의 요구들 가운데 무엇을 우선할 것인가는 정치적 선택일 수밖에 없는 것이다(King & Stoker 1996). 따라서 주민자치는 ‘정치적 구성물’로 이해해야 하며, 이러한 관점을 바탕으로 한 지방 민주주의 모델에서는 주민들이 ‘정치 참여자’로서의 정체성을 가진다는 것과 책임성 또한 정치적 책임성이 우선한다는 사실이 공통적인 합의 기반이다. 지방 민주주의 모델 하에서만 공동체의 정책결정과정이 엘리트 지배 혹은 시장 지배가 아닌 주민자치를 통해 이뤄질 수 있는 것이다.

따라서 주민자치회에 대해 단순한 정치적 중립 요구를 넘어서서 정치활동 일체의 금지를 규정하고 있는 것은 주민자치의 정치적 성격을 부정한 채 탈정치화 시키겠다는 의도로 읽혀진다. 한국 정치의 역사를 거슬러 올라가면 이러한 탈정치화 전략(depolicitization strategy)은 꽤 오랜 연원을 가지는 것이다. 대표적으로 유신시대의 헌법과 각종 정치관계법들은 탈정치화 전략의 가장 두드러진 사례에 속한다. 유신헌법의 편제상 통일주체국민회의는 통치기구 중 가장 앞자리에 위치함은 물론 ‘국민의 주권적 수입기관’이라는 점이 명시돼 있는 최고의 권력기구였는데, 이러한 최고 권력기구의 구성원인 “통일주체국민회

3) 현재 국회에 계류 중인 「주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안」은 김철민의원 대표발의(2021.3.8.), 김두관의원 대표발의(2021.3.8.), 이명수의원 대표발의(2021.2.9.) 등 3건이며, 김영배의원 대표발의(2021.1.29.)의 「주민자치 기본법안」이 있다. 4건 모두 소관상임위원회인 행정안전위원회에 회부된 채 2년 넘게 계류 중이다.

의 대의원은 정당에 가입할 수 없”(유신헌법 제37조 제3항)도록 규정돼 있었다. 즉, 대통령 선출과 관련해 정당이 아무런 역할을 할 수 없도록 한 것이다.

박정희의 관점에 따르면, 정당은 ‘주권적 수입기관’의 올바른 주권행사를 방해하고 오염시키는 존재에 지나지 않았다. 따라서 정당이 중요한 국가적 의사결정에 개입하지 못하도록 제도적 장치를 만들 필요가 있었던 것이다. 뿐만 아니라, 유신정우회(국회의원 정수의 1/3)에 대해서도 당적 보유가 허용되지 않았다. 물론 유정회 의원들의 당적 보유가 법으로 금지된 것은 아니었지만, 그들은 공화당에 합류하지 않고 무소속으로서 유신정우회라는 명칭의 교섭단체를 별도로 구성했다. 한편, 유신체제에서 개정된 「국민투표법」(1973.3.3. 시행)은 정당인의 투표 참관과 개표 참관을 배제하고, 선거관리위원회가 선정하는 ‘학식과 덕망이 있는 인물’들로 참관인을 꾸리도록 했다(「국민투표법」 제42조 및 제57조). 결국 국민투표의 투개표 참관 업무에서도 정당을 배제함으로써 사실상 정당은 불공정한 집단 내지 선거의 공정성을 해칠 수 있는 집단으로 격하되었던 것이다(윤왕희 2023).

선거를 단지 행정적 절차로 치부하는 탈정치적 시각, 정당을 중요한 정치과정에서 배제하려는 반정당적 시도가 유신체제를 규정짓는 가장 큰 특징이다. 이는 제약적 대통령의 절대적 권위로 상징되는 행정 우위의 부정적 유산으로서 중앙과 지방의 수직적 관계, 지방에서 정치의 부재 등 다양한 형태로 오늘날의 한국 사회에도 강한 영향을 미치고 있다. 정치의 개입은 주민의 주권행사를 오염시킨다는 생각, 정당은 주민자치에 방해물이 될 뿐이라는 담론은 이러한 탈정치화 전략이 국민들의 인식 속에 깊이 수용되어 강하게 각인돼 있음을 방증하는 것이다.

오랜 권위주의 통치를 끝내고 민주화를 달성한 지 40년 가까이 흘렀지만, 정치의 복원은 거의 이뤄지지 못했다. 오히려 정치의 영역은 최대한 축소하면서 행정이나 사법이 그 자리를 메워야 한다는 생각이 주류의 위치를 차지하고 있다. 주민자치 분야에서도 이러한 주류적 시각은 예외일 수 없다. 따라서 지방에는 ‘행정만 있고, 정치는 없는’ 상황이 여전히 지속되고 있는 것이다. 이는 단지 인식적 차원에서만의 문제가 아니라 제도적 차원의 문제이기도 하다. 4단계로 나뉜 행정계층에 비춰보자면, 자치계층은 2단계까지만 침투할 수 있을 뿐이며, 정당은 그보다도 낮은 1단계, 즉 광역시·도 차원에서만 존재를 인정받는다. 지구당이 폐지되면서 시·군·구 수준에서 정당이 공식적인 조직체를 갖는 것은 불법이 되었을 뿐만 아니라 정당의 사무실조차도 시·군·구 차원에서는 존재할 수 없다. 한국의 정당들은 분권화에 더 없이 취약하며, 생활정치는 정당과 먼 이야기가 되고 말았다(강원택 2010).

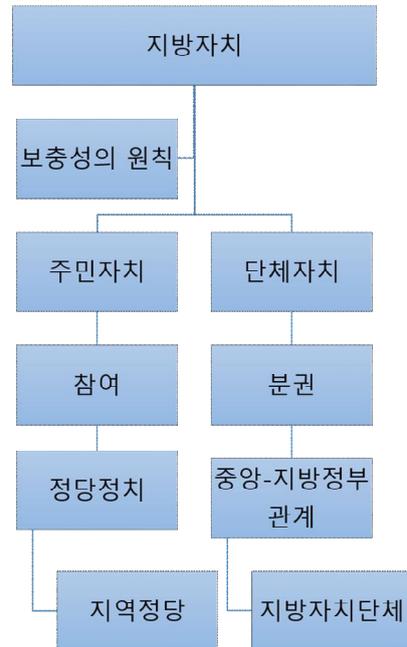
행정 계층	정당(정치) 계층	자치 계층
시·도	시·도	시·도
시·군·구	시·군·구	시·군·구
읍·면·동	읍·면·동	읍·면·동
통·리	통·리	통·리

\* 주: 점선은 각 계층이 제도적으로 작동할 수 있는 영역을 표시함.

〈그림 3〉 행정, 정당정치, 지방자치의 영역

그러나 정당이 없이는 지역의 정치가 살아나기는 힘들다. 한국의 지방자치에서 그동안 정당의 역할에 대한 논쟁이 많았던 이유는 정당이 지역민들의 이해를 대변하고 주민들의 생활과 밀접한 이슈들을 해결하는 모습을 보이지 못하고 중앙당의 하부 기관으로서의 역할에만 충실했기 때문이다. 하지만 정당 성립의 기원을 살펴볼 때, ‘지역’은 하나의 독자적 기반이 될 수 있다(Duverger 1954). 개념적인 차원에서 local party(지역정당)는 전국 단위 정당의 보조 수단이나 하위조직이 아니라 정당체계 구성의 한 축을 담당하는 독자적 위상을 지니는 것이다. 지역정당은 무엇보다 중앙정치에 예속된 지역정치와 정치적 기회구조를 개혁할 수 있는 가능성을 제공한다는 점에서, 지역 주민들의 구체적 생활 단위인 지역 공동체에서 주민들이 정치에 직접 참여할 기회를 확대한다.

따라서 주민자치를 논하는 데 있어 지역정당을 빼놓을 수는 없다. 박상훈(2017)은 지역정당의 기능을 다섯 가지로 제시하고 있는데, ① 지역 내 조직 구성원의 이익 극대화 ② 지역 여론 수렴 및 공공정책 입안 ③ 공직후보자 지명과 지방선거 선출직 공직자 공급 ④ 지지자 및 당원 대상 정치교육 ⑤ 주민 갈등 조정을 통한 지역통합 및 공동체 형성이 그것이다. 이에 따르면, ‘지역을 중시하는



출처: 이재준 외(2022: 12)

〈그림 4〉 주민자치와 지역정당

생활정당'으로서의 로컬 파티는 읍·면·동 민주화를 위해 반드시 필요한 정치기획이 될 수 있다. 기존의 패권적, 일당지배적 지역정치 구도를 극복하고 지역 내의 정치적 다원주의를 확보한다는 의미에서 로컬 파티는 주민자치의 지속가능성을 담보하는 기제가 될 것이다. 로컬 파티가 시·군·구 이하의 단위에서 정치의 빈 공간을 채워줄 수 있다면, 정치적 중립을 넘어 탈정치화 되어 버린 '지방정치의 영역'을 다시 구축할 수 있으리라고 본다. 또한 그것이 결국 주민자치의 새로운 동력으로 작용하게 될 것이다.

## V. 읍·면·동 민주화 방안

우선, 읍·면·동 민주화를 위해서는 현재 읍·면·동의 행정계층에 설치하도록 되어 있는 주민자치회를 읍·면·동과 통·리에 각각 설치·운영하는 중층적 구조를 만들 필요가 있다. 다만, 읍·면·동 단위의 주민자치회는 협력형 모델로, 통·리 단위의 주민자치회는 주민조직형(총회형)으로 서로 다른 모델을 실시해야 한다. 또한 읍·면·동 주민자치회의 위원들은 주민들이 직선으로 선출하며, 위원 선출과 주민자치회 운영에서 로컬 파티가 역할을 할 수 있도록 한다. 현재 읍·면·동 행정사무에 대한 심의 기능 위주로 되어 있는 주민자치회의 기본적 권한은 대체로 유지하되 심의의 대상 범위는 확대하여 읍·면·동의 주요 업무에 대한 실질적인 협의 기능을 강화한다. 통·리 단위에서는 주민에 의한 직접민주주의를 최대한 구현하기 위해 총회형 주민자치회를 통해 의결, 집행 기능이 통합된 온전한 자치체를 운영한다.

### 1. 읍·면·동 단위에서 협력형 주민자치회 모델의 보완

한국의 행정구조상 현재 읍·면·동은 자치계층이 아니라는 한계를 인정할 필요가 있다. 따라서 읍·면·동의 행정책임자(읍장, 면장, 동장)를 주민들이 직접 선출하거나 읍·면·동에 자치의회를 구성하여 자치 입법권을 확보하는 등의 전면적인 민주화 방식은 현 단계에서는 도달하기 어려운 목표이다. 읍·면·동에는 주민센터라는 행정기관이 있고, 거기에는 전국적으로 수만 명에 달하는 공무원 인력이 배치돼 있다. 읍·면·동의 행정인력에 대한 인사권을 행사하는 시·군·구청장의 이해관계와 행안부를 정점으로 하는 전국적인 행정체계라는 기성의 권력관계를 넘어서기는 쉽지 않은 일이다. 지방자치법을 비롯한 법률 개정 작업은 물론, 더 나아가 헌법을 개정하는 일은 지난한 도전과 실패를 예견해야 하

는 장기적 비전이 될 뿐이다.

따라서 행정계층에 지나지 않는 읍·면·동의 현 상태를 받아들이되, 그 안에서 최대한의 자치적 원리를 구현할 수 있는 방법을 찾을 수밖에 없다. 결국, 이러한 틀 속에서는 협력형 주민자치회 모델이 합리적 선택일 수 있다는 얘기다. 다만, 협력의 대상 범위를 확대하고 협력의 질적 수준을 높일 필요가 있다. 현재 행안부의 「주민자치회 표준조례안」에서는 주민자치회의 기능으로, “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 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의 ③ 수탁업무: 시·군·구 및 읍·면·동 행정기능 중 주민자치센터의 운영 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 업무의 수탁 처리”(「주민자치회 표준조례안」 제5조)를 예시하고 있는데, 이를 보다 확대하자는 것이다.

즉, 현재는 주민자치회가 주민자치센터 운영과 관련된 업무만을 중심으로 협의의 주체가 되거나 주민들 간의 소통과 친목 도모 등 ‘순수 근린자치 영역에서’ 수행될 수 있는 업무에만 관여할 수 있도록 되어 있다. 그러나 향후 주민자치회는 방법, 위생, 복지 등 사회서비스 공급과 관련된 업무와 정책 제언, 민원 등 주민들의 목소리를 대변하는 업무에서도 협의 기능을 수행할 수 있도록 할 필요가 있다. ‘주민들의 권리·의무와 직접 관련되는’ 업무도 협의의 범위에 포함시켜야 한다는 것이다. 물론 협의 혹은 심의가 최종적인 의사결정권을 가진다는 의미는 아니지만, 주민자치회가 공동체의 행정에 대한 협의의 범위와 질을 높이는 것은 행정에 대한 정보개방의 폭을 넓힐 뿐만 아니라 숙의의 가능성을 증대시키는 일이다. 주민의 의견을 수렴하는 절차가 행정기관 혹은 공무원의 일방적, 수직적 계통에 의한 행위가 아니라 주민자치기구의 아래로부터의 투입 기능에 의한 것이라면 한층 더 민주적인 과정이 될 수 있다.

이를 위해서는 주민자치회 위원들의 대표성을 확보하는 것이 중요하다. 지금까지 주민자치(위원)회 운영에서 가장 문제가 됐던 부분도 위원 구성과 관련된 것이기 때문이다. 위원으로 참여하고자 하는 주민들 자체가 적은 상태에서 그들 중에 추첨을 통해 위원을 구성하는 것은 대표성을 확보하기 어려울 뿐만 아니라 주민자치회에 대해 주민들의 관심을 끌어내기도 어려운 방식이었다. 따라서 주민자치위원들은 주민들이 직접 선거를 통해 선출할 필요가 있다. 그리고 이 선거의 과정에 로컬 파티가 활동할 수 있도록 해야 한다.

주민자치위원 구성에 있어서 동장의 추천 혹은 추천제를 규정하고 있는 행안부의 표준조례안은 법적 구속력이 전혀 없다. 주민자치회의 설립 및 운영에 관한 법률이 제정되지 않은 상태에서 주민자치회를 시범실시 하기 위해 조례를 만들어야 하는 지자체들에게 하

나의 예시안으로 제시된 것일 뿐 어떠한 강제성도 없는 것이다.<sup>4)</sup> 따라서 주민자치위원들을 직선하는 것은 문제가 되지 않는다. 오히려 그러한 방법만이 위원들의 대표성을 높이고, 주민자치회의 정통성을 확보하는 가장 확실한 길이다. 그러나 로컬 파티에 대해서는 법적인 문제가 존재한다. 현행 정당법상의 정당 설립 요건을 충족하지 못하기 때문이다. 정당법은 정당이 등록 신청을 하기 위해서는 3가지 요건을 충족해야 한다고 규정하고 있는데, ‘① 중앙당이 수도에 소재할 것 ② 5개 이상의 시·도당을 보유하고 있을 것 ③ 각 시·도당은 관할 구역에 거주하는 1,000명 이상의 당원을 확보하고 있을 것’ 등이다.

그런데 IV장에서 검토한 것과 같이, 로컬 파티는 하나의 기초자치단체 내에서만 활동하는 정당이다. 따라서 정당법의 등록 규정에 의해서 성립되고 활동하는 것이 아니라 지자체의 조례로 운영되는 형태를 취할 필요가 있다. 정당법을 개정하여 소위 ‘전국정당’ 외에 ‘지역정당(local party)’도 허용하도록 하는 것은 사실상 기대하기 어려운 일이다. 더구나 본 연구에서 상정하고 있는 로컬 파티는 대선, 총선, 지방선거 등에 후보자를 출마시키는 전통적 의미의 정당이 아니라 근린공동체의 주민자치기구 구성과 운영에 관여하는 형태에 그치기 때문에 이는 해당 지자체의 자치적 입법권 내에 속하는 사항으로 판단된다. 따라서 명칭에서도 ‘정당’이라는 이름을 사용하는 대신 ‘주민정치단체’로 명명할 것을 제안한다. 왜냐하면 정당법 제41조(유사명칭 등의 사용금지)에서는 “이 법에 의하여 등록된 정당이 아니면 그 명칭에 정당임을 표시하는 문자를 사용하지 못한다”는 금지 규정을 두고 있기 때문이다. 즉, 사실상의 로컬 파티를 ‘주민정치단체’로 정의하면서 기초지자체의 조례로써 해당 구역 내의 주민자치위원 선거 및 주민자치회 운영에 참여할 수 있도록 제도적 근거를 마련하여 근린공동체의 생활정치 투입과정을 제도화, 활성화 하자는 것이다.

이는 지방자치단체의 기관구성 형태 다양화를 규정하고 있는 지방자치법 전부개정 의 정신과도 부합하는 방향이다. 전부개정된 지방자치법은 주민주권과 지방분권을 강화한다는 취지로 약 34년만에 전면 개정된 것인데, 그동안 수동적 객체로 간주되던 주민의 위상을 지역의 주권을 가진 주체로서 재규정했다는 점과 지방자치단체의 권한을 확대하는 동시에 지자체의 책임성과 투명성을 높였다는 특징이 있다(김한나 2022). 특히 전부개정된 지방자치법 제4조<sup>5)</sup>는 지방자치의 여건에 맞는 기관구성 형태를 주민들이 선택할 수

4) 이는 「주민자치회 표준조례안」을 담당하는 행안부 관계자를 통해서도 직접 확인한 사항이다. 주민자치회에 관한 지자체의 조례가 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조를 위반하지 않는 한 어떠한 형태의 조례도 유효하다는 것이다. 즉, 현행 법률상 주민자치회에 대한 규제 조항은 “해당 행정구역의 주민으로 구성”되어야 한다는 것 외에는 없다고 볼 수 있다.

5) 지방자치법 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례)

있도록 함으로써 주민의 선택권을 보장하고 지방자치의 다양성을 확보하도록 했다(하혜영 2021). 이처럼 주민들이 기관구성에 관한 자율성을 갖는다는 것은 주민이 주체가 되어 지역의 실정에 맞는 통치체계를 선택할 수 있다는 의미이다(유성진 2022).

그렇다면 논리적 흐름상 주민들은 주민자치회의 위원들 또한 선택할 수 있어야 한다. 주민자치회의 위원 구성은 지방자치단체의 기관구성과는 비교할 수 없을 정도로 미미한 형태의 주민자치기구에 대한 선택권이기 때문이다. 또한 이를 위해 특정한 지방자치단체 내에서만 활동하는 로컬 파티 성격의 ‘주민정치단체’를 해당 지자체가 자율적으로 등록 관리하면서 주민자치위원 후보자 추천을 비롯한 주민자치회 운영 전반에 관여할 수 있도록 하는 것은 주민들의 자치적 선택권, 즉 정당한 정치적 결정에 해당한다고 볼 것이다. 따라서 현행 법체계 내에서 주민자치회 위원들에 대한 직선제와 ‘주민정치단체’ 허용을 위해서는 주민투표와 해당 지자체의 조례 제정만으로도 충분하다고 판단된다.<sup>6)</sup>

읍·면·동 단위에서 이 정도의 조치만으로도 민주화의 효과를 충분히 달성할 수 있을까? 즉, 주민들 전체가 직접 선거로 구성된 주민자치기구가 단지 협력형의 심의기구 역할만 하는 것은 자치의 에너지를 낭비하는 것이 아닐까? 또한 국회의원 선거에 참여하지도 못하고 심지어 지방선거에 후보자를 내세우지도 못하는 ‘주민정치단체’라는 조직이 과연 로컬 파티로서 유의미한 역할을 할 수 있는 것일까? 물론 이상적인 주민자치에 비해서는 부족한 것이 사실이다. 또한 로컬 파티의 본래적 의미와 기능에 비해서는 미약한 역할에 그치는 아쉬움도 있다. 그러나 이는 향후 ‘정당을 통한 정치참여의 제도화’에 긍정적 작용을 하리라고 확신한다. 사실 한국의 유권자들은 그동안 정상적인 정당활동을

① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리할 수 있다.

② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

6) 익명의 심사자께서 ‘주민정치단체’의 설립 및 활동조건 등에 대한 내용이 추가적으로 제시되어야 한다는 의견을 주셨다. 대표적인 ‘주민정치단체’를 지정하여 주민자치위원 선거를 관할할 것인지 혹은 다양한 ‘주민정치단체’의 선거 관할을 허용할 것인지에 대한 고민이 필요하다는 지적도 있었다. 그러나 본 연구에서 제안되고 있는 주민정치단체는 선거관리위원회가 아니라 ‘정당’의 개념을 띠고 있음을 분명히 밝혀둔다. 즉, 주민정치단체의 성격과 활동은 일반적인 정치결사체로서의 정당과 동일하다. 다만, 현재는 한국의 정당법 체계가 소위 ‘전국정당’만을 허용하고 있는 바, 전국정당의 범주에 들어가지 못하는 ‘지역정당’의 명칭을 변경하여 기초지자체의 조례로써 그 설립근거를 규정하는 한편, 해당 지자체가 등록 및 관리를 담당하자는 것이다. 이는 현행 정당법을 우회하기 위한 교육지책의 방안이라고 생각될 수도 있겠지만, 지방자치의 개념 및 지역정당의 의의를 생각할 때 오히려 이것이 더 본질에 부합한 합리적 처방이 될 수 있다는 점을 강조하고자 한다. 다만, 익명의 심사자께서 지적하셨듯이 주민정치단체에도 최소한의 설립요건은 필요하다는 점에 대해서는 동의한다. 그러나 이 부분은 본 논문의 서술범위를 넘어서는 것이어서 추후 ‘주민정치단체’의 구체적인 형태 및 선거제도와의 탐색적 연계를 다루게 되는 논문에서 체계적으로 기술하고자 한다.

경험해보지 못했다. 기껏해야 중앙당에 의한 동원형 정당에 당원으로서 이름을 올리는 정도였거나 지역의 지지 후보를 당선시키기 위한 선거 캠프형 유사 사조직에 몸담았을 뿐이다. 즉, 아래로부터 주민들 혹은 당원들이 직접 조직하고 운영하는 실질적인 정당은 한 번도 존재하지 않았던 것이다.

뿌리가 없는 조직은 쉽게 흔들린다. 현재 한국의 거대 양당은 중앙 권력자들의 파워 게임을 위해서만 활용될 뿐 지역에 뿌리를 내린 주민들의, 당원들의 조직이 아니다. 그래서 선거 때마다 이리저리 흔들리고 출렁이며 유권자들의 생활 속 이슈, 삶의 문제를 해결하지 못하고 있다. 이렇게 무능하고 탐욕스런 정당들을 그대로 둔 채 주민들에 의한 직접민주주의만 구현하면 한국의 정치상황은 나아질 수 있을까? 결코 그렇지 못하다. 기층 단위에서 직접민주주의를 경험하더라도 정당에 대한 경험이 없으면 그 효과는 반감된다. 현대 국가의 정치체제는 대의제로 운영되며, 대의제의 핵심장치인 정당이기 때문이다. 따라서 유권자들은 대의제 민주주의의 핵심장치인 정당에 대한 체험과 직접민주주의에 대한 체험, 곧 이중 체험을 할 필요가 있으며 이러한 이중 체험의 접점이 바로 로컬 파티라는 점이 강조될 필요가 있다.<sup>7)</sup> 결국 읍·면·동 단위에서 로컬 파티와 함께 주민자치회에 대한 경험을 축적하는 것은, 아주 느릴지는 몰라도, 한국 민주주의의 진전에 중요한 전기를 마련하는 일로 평가될 것이다.

## 2. 통·리 단위에서 주민조직형(총회형) 주민자치회 모델 실시

읍·면·동과 달리 통·리 단위에서는 주민자치회가 보다 온전한 형태의 자치권을 보유한 채 주민들의 전면적 참여를 통해 실행될 필요가 있다. 통·리에는 현재도 국가의 행정력이 완벽하게 미친다고 보기 어렵다. 통·리장은 공무원 신분이 아니며, 통·리에는 상시적인 행정기관과 행정인력도 존재하지 않는다. 즉, 행정계층의 최말단에 속하는 통·리는 행정연락의 업무가 주를 이루는 느슨한 형태의 통제조직인 것이다. 따라서 통·리 단위를 완전한 주민자치 형태로 운영한다고 해도 기존 행정력의 저항이나 기득권 세력들과의 마찰은 적을 것으로 예상된다.

또한 읍·면·동의 평균 인구가 14,722명인 것에 비해 통·리의 평균 인구는 513명에 지

---

7) 익명의 심사자께서, 현재의 정당법 체계 내에서는 ‘정당’이라는 이름도 쓰지 못하게 되어 있는 지역정당의 경험이 과연 주민들에게 민주주의에 대한 어떤 새로운 체험을 제공해 줄 수 있을지 회의적이라는 의견을 주셨다. 그러나 필자는, 비록 미약한 형태이긴 하지만, 아래로부터의 자발적 정치결사체로서 지역정당(주민정치단체)에 대한 경험은 이전까지 존재하던 한국 정당들에 대한 평가 기준 자체를 바꿔 낼 수 있을 것으로 판단한다. 이러한 과정은 연쇄적으로 기존의 거대 양당(전국정당들)에도 영향을 주게 되리라고 본다. 이것이 바로 지역의 생활정치조직으로서 주민정치단체가 가지는 실질적 가치이다.

나지 않는다(행정안전부 2023). 이를 도시지역의 ‘동’과 농촌지역의 ‘리’로 구분해서 보면, 정확한 데이터가 제시된 바는 없으나 통상적인 추론상 통에는 평균 700명 내외, 리에는 평균 150명 내외가 거주하는 것으로 볼 수 있다.<sup>8)</sup> 즉, 실제 주민들의 면대면 접촉이 상시적으로 이뤄질 수 있는 공간이 바로 통·리인 것이다. 일반적으로 주민자치는 근린 지역을 단위로 주민들이 직접적으로 대면하고 스스로 공동체를 형성하여 지역문제를 해결하기 위해 직접 참여하는 것을 의미하는데(최인수·전대욱 2021), 이러한 주민자치의 개념에 가장 부합하는 것이 통·리 단위라 할 수 있다. 뿐만 아니라 전통적인 향촌 사회에서도 주민들이 상부상조 하던 공동체 조직은 주로 리를 단위로 한 것이었다.

현재도 농촌지역의 리에서는 주민들이 모두 서로를 알고 지내는 사이이며, 마을회관이 나 경로당을 중심으로 언제라도 회합이 가능한 상황이다. 따라서 통·리 단위의 주민자치회에는 대의기관을 따로 두지 말고 모든 회원(주민)이 함께 모여 사안을 논의하고 함께 의사결정을 하는 총회형으로 운영하는 것이 적합하다. 대의제는 지나치게 면적이 넓거나 인구가 많아 면대면 접촉이 어려운 상황을 전제로 고안된 대안적 형태의 민주주의이다. 그런데 150명에서 700명 사이의 인원이면 굳이 대의제를 채택하지 않아도 공동체의 일을 무리없이 처리할 수 있다. 구성원들 전체에 의한 직접민주주의가 가능한 것이다. 더구나 디지털 기술의 힘을 빌린다면 온·오프라인이 결합된 형태의 회의 개최도 생각해 볼 수 있고, 휴대폰을 활용한 전자투표도 유용한 방법이 된다. 구성원들이 서로의 존재를 알지 못하는 익명의 거대 단위에서는 온라인 행동주의나 디지털 직접민주주의가 예기치 않은 역효과를 낼 가능성이 있지만, 아주 작은 단위에서 단지 기술적 목적으로만 활용되는 온라인 도구는 공동체의 보다 나은 의사결정을 돕는 순기능적 역할에 그칠 것으로 본다.

통·리 단위의 주민자치회는 사안이 발생할 때마다 수시로 총회 개최를 생각해볼 수 있지만, 적어도 월 1회 이상의 정기적인 회합이 이뤄지도록 하는 것이 좋다. 총회를 통해 주민들 간에 신뢰를 쌓고 의사소통의 방식을 익히며 민주적 공동체 운영을 스스로 터득해 나갈 수 있기 때문이다. 결국, 대의제의 보통선거가 보편화되면서 ‘정치적 삶’으로부터 후퇴했던 시민들(주민들)이 다시 공동체의 일을 함께 숙의하는 ‘정치적 삶’으로 복귀하는 의미를 총회형 주민자치회는 제공하게 될 것이다.

그렇다고 해서 통·리 단위의 주민자치회가 대단히 비중있는 사안을 다루거나 고난이도의 정치적 결정을 해나가게 되리라고 보지는 않는다. 국가 행정체계의 최말단에 위치하는 통·리는 애당초 행정연락 등 기본적인 수준의 사무를 수행해왔기 때문이다. 실제로

8) 조성호(2023)에 의하면, 읍 단위에 존재하는 리의 평균 인구는 135명, 면 단위에 존재하는 리의 평균 인구는 123명, 동 단위에 존재하는 통의 평균 인구는 678명이다.

기초자치단체의 조례상에 나타난 통·리장의 임무를 보면, 행정시책의 홍보와 주민여론 및 건의사항 보고, 통·리의 발전을 위한 자주적·자율적 업무처리, 지역사회와 주민을 위한 봉사활동, 주민등록 또는 전입신고 사실확인 등 주민 거주실태 조사, 각종 사실 확인 및 사건·사고 보고 등이 전부다(조성호 2023). 따라서 통·리 단위의 주민자치회의 기능도 주민들 간의 소통이나 친목 도모 등의 사회적 자본 형성 업무가 주를 이루게 될 것이다. 그러나 공동체 내에서 일단 사회적 자본이 원활하게 형성된 다음에는, 주민들의 역량에 따라 공동체에 필요한 다양한 사안들이 논의되고 처리될 수 있을 것으로 예상된다. 이는 전적으로 해당 지역의 특성과 주민들의 자치의지에 달려 있는 문제로, 지역별로 차별화 된 발전이 가능하리라고 본다.

현재 통·리 단위의 총회형 주민자치회 설립 및 운영을 위해 넘어야 할 장애물은 별로 없다. 읍·면·동 단위의 협력형 주민자치회의 보완 발전을 위해서는 지자체별 주민투표와 조례의 제정만 요구되었듯이, 통·리 단위에서도 원하는 형태의 주민자치회를 운영하기 위해서는 지자체의 조례 제정 작업이 요구될 뿐이다. 현행 지방자치법 시행령에서도 통·리장의 임명은 “주민의 신망이 두터운 사람 중에서 해당 지방자치단체의 규칙으로 정하는 바에 따라 읍장·면장·동장이 임명한다”고 되어 있다.<sup>9)</sup> 즉, 지자체 규칙의 형태로 자율적으로 통·리장을 임명할 수 있는 것이다. 이에 따라 도시 지역의 지자체들은 주로 공개 모집과 통장심사위원회의 추천 절차를 거치도록 하고 있고,<sup>10)</sup> 농촌 지역의 지자체들은 ‘주민총회의 추천’을 받은 자 중에서 적임자를 이장으로 임명하고 있다.<sup>11)</sup> 농촌 지역에서는 현재도 ‘주민총회’에서 사실상 이장을 선출하고 있는 것이다. 이를 통해 농촌 지역에서는 향촌 사회의 공동체가 갖는 오랜 전통을 행정체계가 그대로 수용하고 있음을 알 수 있다.

따라서 읍·면 단위의 리에서 주민조직형(총회형)의 주민자치회를 도입, 운영하는 것은 그다지 어렵지 않을 것으로 보인다. 오랜 전통이 잠재돼 있을 뿐만 아니라 수시로 접촉을 하면서 구성원들이 공동체 의식을 공유하는 정도가 높기 때문이다. 그러나 도시지역에 존재하는 통에서는 이와 상황이 많이 다르다. 자신이 거주하는 구역을 ‘나의 마을’로 승인하지도 않으며, 주민을 ‘나의 이웃’으로 승인하는 경우도 드물다. 또한 동네의 일을 ‘나의 일’로 승인하며 참여하는 경우도 쉽게 찾아보기 어렵다. 즉, 주민자치의 필요조건인 마을성, 주민성, 자치성이 모두 부족한 것이다(전상직 2023). 이에 따라 도시지역의 경우

9) 「지방자치법 시행령」 제81조 제2항 참고.

10) 「서울특별시 종로구 통장 및 반장 임명 등에 관한 규칙」 제2조 제3항 참고.

11) 「의성군 이장 임명에 관한 규칙」 제3조 제1항 참고.

아파트 단지별로 구성돼 있는 입주자대표회의를 주민자치회로 전환하는 작업에 대한 논의가 활발하다(김찬동 2022a, 조성호 2023). 같은 아파트에 사는 주민들의 경우 공간적으로 친밀성을 획득할 가능성이 높고, 관리비 납부를 통해 재정적인 안정도 기하고 있기 때문이다. 특히 한국사회의 주거형태를 분류해 보면, 아파트가 거의 70%에 가까운 비중을 차지하고 있어서<sup>12)</sup> 아파트를 중심으로 주민자치 모델을 재구성 한다면 상당히 획기적인 진전이 이뤄질 것으로 기대하는 듯하다.

그러나 아파트에서 주민자치적 관점의 공동체성을 찾기는 어려워 보인다. 아파트는 주민들이 개별화, 원자화 하면서 각자의 주거공간으로 숨어드는 은신처의 역할을 하고 있기 때문이다. 즉, 아파트는 공동체 친화적인 것이 아니라 공동체의 삶과는 정반대의 패턴을 보여준다. 입주자대표회의 또한 민주적 대표성을 통해 자치적으로 구성된다기보다는 입주민들의 무관심 속에 요식적 절차를 거칠 뿐이다. 단지, 같은 아파트에 살면서 관리비를 납부하고 경제적 이해관계를 공유한다는 정도의 공통분모만 찾을 수 있을 뿐이지, 그것을 넘어서는 자발성, 자주성, 자율성을 입주민들로부터 이끌어 내기는 어렵다는 것이다. 따라서 겉으로 보이는 형식적 유사성에 함몰되어 아파트 입주자대표회의를 통한 주민자치 활성화를 기획하는 것은 바람직한 방향이 아니다. 도시지역의 통 단위 주민자치회에 대한 면밀한 설계가 필요해 보인다.

한편, 통·리 단위의 주민자치회는 통장·이장 정도만 주민총회에서 선출하고 상시적인 집행인력은 따로 두지 않는 것이 좋다. 집행을 담당하는 인력이 따로 존재하게 되면 다른 구성원들은 공동체의 일에서 어느 정도 멀어지는 경향이 있다. 물론 규모가 큰 공동체에서는 집행의 효율과 안정성을 확보하기 위해 그것이 더 바람직한 방향일 수 있지만, 가장 작은 규모의 생활자치에서는 누구나 다 다스리고, 다스림을 받는 경험을 공유하는 것이 중요하다. 따라서 사안이 발생하고 의사결정이 내려질 때마다 태스크포스처럼 그때 그때 필요한 집행인력을 지정해 나가는 형태를 취할 필요가 있다. 결정과 집행이 분리되지 않고, 공동체의 일이 언제라도 ‘나의 일’이 될 수 있다는 인식이 자치성과 자율성을 더 끌어 올리기 때문이다. 근린공동체에서의 전면적인 자치의 경험은 더 넓은 수준의 민주주의에도 긍정적 효과를 가져올 것이다.

중요한 점은, 아직 주민자치회에 관한 별도의 법률이 제정되지 않은 상태에서 이와 같이 새로운 형태의 주민자치회 모델은 각 지자체의 선도적인 결단으로 가능해질 수 있다는 것이다. 이러한 상황은 오히려 기회로 인식해도 좋다. 향후 주민자치회를 전국적으로

12) 전국의 총 주택수 대비 주택의 종류별 비중은 단독주택 20.2%, 아파트 64.0%, 다세대 11.9%, 연립 2.8% 등이다(나길수 2023).

획일화 하는 입법이 이뤄진다면 다양한 형태의 실험과 발전을 기대하기 어렵기 때문이다. 따라서 ‘지방정치’를 복원하고, 주민들을 ‘정치적 삶’으로 복귀시키기 위해 지자체들은 새로운 모델을 적용한 주민자치회 조례를 제정할 필요가 있다. 사실상 국회에서 언제 이루어질지 기약할 수 없는 법률 제정을 기다리지 말고, 지자체가 주민과 가장 가까운 곳으로 제대로 된 민주주의, 자치다운 자치를 끌어와야 한다. 이것이 바로 진정한 의미의 ‘시범실시’가 될 것이다. 행안부의 표준조례안에 의해 동일한 형태로 부과된 주민자치가 아니라 지자체별로 다양한 실험과 적용을 통해 효용과 결점이 드러나도록 해야 읍·면·동 민주화의 길을 찾을 수 있다. 이 길이 또한 한국 민주주의의 새로운 돌파구로 이어질 것임은 자명한 일이다.

## VI. 결론

지금까지의 논의를 <표 2>에 나타나 있는 김찬동(2022a)의 분석틀에 적용하여 정리하면 다음과 같다. 즉, <2영역>에 머물고 있는 읍·면·동 주민자치회에서 정치 부문의 민주화를 조금 더 진전시키고, 통·리 단위의 주민자치회를 설치하여 중층화 하면서 통·리 주민자치회는 <4영역>의 전면적 민주화 모델을 적용하자는 것이다. 읍·면·동 주민자치회의 민주화 진전을 위해 도입된 것이 주민자치위원들에 대한 직선제와 로컬 파티(주민정치단체) 허용이다. 통·리 주민자치회는 주민조직형(총회형)을 통해 완전한 자치를 이룰 수 있도록 했다.

<표 2> 읍·면·동 민주화에 대한 유형화

행정 \ 정치	무민주화	민주화
민주화	<2영역> 주민자치위원회 도입 주민참여예산제도 참여형 도시계획	<4영역> 주민의회 혹은 주민총회 / 민료구성
비민주화	<1영역> 동사무소	<3영역> 주민총회 / 동사무소 준치

출처: 김찬동(2022a: 166).

여기서 중요한 것은 행정 부문의 민주화와 정치 부문의 민주화가 서로 연동돼 있다는 사실이다. 즉, 진정한 읍·면·동 민주화는 정치 부문의 진전 없이는 불가능하다는 것이다. 그동안 주민자치가 왜 제자리 걸음에 머무를 수밖에 없었는지에 대한 실마리를 찾을 수 있는 부분이다. 읍·면·동 민주화를 위해서는 정치적 기획이 뒤따르지 않을 수 없다. 행정 민주화라는 틀로는 명백한 한계가 존재한다. 주민들이 행정의 객체가 아니라 정치의 주체로 거듭나도록 해야 하는 것이다. 주민주권의 원리가 구현되는 것은 정치의 공간이지 행정의 공간이 아니다.

물론 주민자치회 모델을 새롭게 재구성한다고 해서 그것이 원하는 대로 작동하리라고 보는 것은 무리일 수 있다. 전대옥 외(2022)는 풀뿌리 주민자치가 제대로 정착하기 위해서는 주민자치 활동이 공공성을 확보하고, 주민들의 자치 역량이 강화되어야 한다는 점을 지적한다. 정치의 민주화, 행정의 민주화 이전에 사회의 민주화가 선행돼야 한다는 것이다. 주민자치는 시민사회의 영역에서 스스로 하는 것이기 때문이다. 그렇다면 과연 우리 사회에 그러한 역량이 확보되어 있는가? 속단하기 어렵고, 아직은 많이 부족해 보이는 것 또한 사실이다. 그러나 선거 중심의 대의제만으로는 질 높은 민주주의를 담보하지 못한다는 것은 확실하다. 생활공간에서 민주주의가 학습되고 경험되지 않을 경우, 그 나라의 민주주의는 사상누각에 불과하다. 따라서 현재와 같은 상태가 지속된다면 한국의 민주주의는 위협에 처하게 될 것이다. 지금 한국의 정치체제는 주민자치를 통한 민주주의의 성숙과 발전을 그 어느 때보다도 필요로 하고 있다.

## 참고문헌

- 강원택, “폐쇄적 지역 정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로”, 『한국정치연구』, 제19집 제1호, 서울대 한국정치연구소, 2010.
- 강원택, 『한국정치론』, 서울: 박영사, 2019.
- 곽현근, “자치분권원리로서 ‘주민주권’의 이론적 토대 정립을 위한 시론”, 『한국행정연구』, 29집 2호, 한국행정연구원, 2020.
- 김범수·김현, “지방자치이론에 관한 비판적 검토: 주민주권론은 주민자치에 유용한 이론인가?”, 『한국정치연구』, 제31집 제3호, 서울대 한국정치연구소, 2022.
- 김순은, “주민주권론과 지방자치의 발전”, 『지방행정연구』, 26집 1호, 한국지방행정연구원, 2012.
- 김순은, “영국의 패리쉬 제도”, 이현출·전상직·김필두 편, 『읍면동 민주화: 어떻게 이를 것인가?』, 서울: 건국대학교 출판부, 2022.
- 김찬동, 『주민자치 제도와 민주주의 혁신』, 대전 유성: 충남대학교 출판문화원, 2022a.
- 김찬동, “일본의 읍면동 자치”, 이현출·전상직·김필두 편, 『읍면동 민주화: 어떻게 이를 것인가?』, 서울:

- 건국대학교 출판부, 2022b.
- 김한나, “지방자치법 전부개정 주요 내용과 쟁점: 지방의회를 중심으로”, 『전부개정 지방자치법 시행에 따른 자치분권과 지역정치의 전망과 과제』, 한국정치학회 특별학술회의 자료집, 2022.
- 나길수, “공동주택관리체계 현황과 문제점: 주민자치 관점에서”, 한국주민자치학회 연구세미나 자료집, 2023.
- 박경하, “조선시대 향약과 읍면동 주민자치”, 이현출·전상직·김필두 편, 『읍면동 민주화: 어떻게 이를 것인가?』, 서울: 건국대학교 출판부, 2022.
- 박상훈, 『정당의 발견: 민주주의에서 정당이란 무엇이고 또 무엇일 수 있을까』, 서울: 후마니타스, 2017.
- 신용인, “주민자치제도 개선에 관한 연구”, 『지방자치법연구』, 제18권 제3호, 한국지방자치법학회, 2018.
- 심익섭, “주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구”, 『지방행정연구』, 26집 4호, 한국지방행정연구원, 2012.
- 유성진, “민주주의 관점에서 본 지방자치법 전부개정안과 대안”, 『전부개정 지방자치법 시행에 따른 자치분권과 지역정치의 전망과 과제』, 한국정치학회 특별학술회의 자료집, 2022.
- 윤왕희, “유신시대의 정당과 선거: 현재적 의미에 대한 재해석과 성찰을 중심으로”, 『21세기정치학회보』, 제33집 3호, 21세기정치학회, 2023.
- 이기우·안권옥, 『스위스의 지방분권과 자치』, 서울특별시, 2021.
- 이재준 외, “지방자치에서 정당정치 활성화를 위한 정치제도 개선방안 연구”, 경기도의회 연구용역 보고서, 2022.
- 전대욱·최인수·최지민·유수동, “주민자치회 모델 재설계 방안 연구”, 한국지방행정연구원 기본과제 보고서, 2022.
- 전상직, “읍면동은 왜 식민지화 되었나?”, 『시민정치연구』, 제2호, 건국대 시민정치연구소, 2021.
- 전상직, “읍면동은 왜 식민지화 되었나?”, 이현출·전상직·김필두 편, 『읍면동 민주화: 어떻게 이를 것인가?』, 서울: 건국대학교 출판부, 2022.
- 전상직, “주민자치의 개념, 원리, 조건”, 종로구 주민자치 실질화 교육연구 자료집, 2023.
- 조규호 외, 『주민에게 허하라! 지역정당』, 전남 영광: 도서출판 쇠뜨기, 2023.
- 조성호, “뿔 단위 주민자치회 도입의 기본구상”, 한국주민자치학회 연구세미나 자료집, 2023.
- 채원호, “일본의 주민자치”, 종로구 주민자치 실질화 교육연구 자료집, 2023.
- 채진원, “읍·면·동 민주화의 정치적 의미”, 『주민자치』, 제109호, 한국주민자치학회, 2020.
- 최인수·전대욱, “주민자치회 시범 실시 실태조사 및 성과평가 연구”, 한국지방행정연구원, 2021.
- 최진혁, “정책결정과정에서의 주민주권의 강화”, 『지방행정연구』, 26집 1호, 한국지방행정연구원, 2012.
- 하혜영, “지방자치단체의 기관구성 다양화 논의와 향후 과제”, 『이슈와 논점』, 제1844호, 국회입법조사처, 2021.
- 행정안전부, 『행정안전통계연보』(2022.12.31. 기준), 2023.
- 홍형득, “패리쉬처럼 읍·면·동 기능 문화·복지 중심으로 개편 필요”, 『주민자치』, 제59호, 한국주민자치학회, 2016.
- Duverger, Maurice, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London: Methuen, 1954.
- King, Desmond and Gerry Stoker, *Rethinking Local Democracy*, London: Macmillan Press LTD., 1996.

【 Abstract 】

**Research on democratization plans for eup, myeon, and dong:  
Focusing on resident autonomy and local parties**

Yoon Wang Hee

Resident autonomy is a practical plan to bring democracy closer to citizens. However, in Korea, resident autonomy is still at a nascent level. This study begins by reflecting on whether resident autonomy, which has been advocated to overcome the limitations of group autonomy, has repeated the same failure while being trapped within the administrative framework. With awareness of this problem, this study focuses on a new political project called local party. In other words, the purpose of this study is to find ways to democratize eup, myeon, and dongs centered on local political parties. Specifically, a multi-layered structure is created in which residents' self-governance associations are established and operated in eup, myeon, dong, and tongs and ri, respectively. Residents' self-governance associations at the eup, myeon, and dong levels apply a cooperative model, and residents' self-governance associations at the tong and ri level apply a general assembly type model. Through this, democratization of eup, myeon, and dong will be possible only when residents are reborn as subjects of politics rather than objects of administration.

**Key Words** : resident autonomy, local party, democracy, party politics

---

• 논문투고일 : 2023년 10월 12일 / 논문심사완료일 : 2023년 11월 14일 / 게재확정일 : 2023년 11월 18일

