

2000. 2. 25

제93회 임시회

검 토 보 고 서

기 획 총 무 위 원 회

(전문위원 장 재 영)

광주광역시서구주민자치센터설치및운영조례(안)

1. 제안이유

- 동사무소 기능 전환 1단계 확대 실시를 앞두고 시범실시중인 주민자치센터 설치 및 주민자치위원회 운영 근거를 마련하여 주민자치센터의 원활한 운영과 정착을 위한 제도적 장치 마련

2. 주요골자

가. 주민자치센터

- 1) 주민자치센터의 명칭은 동장 및 위원회의 의견을 들어 구청장이 정함(제4조)
- 2) 자치센터의 시설 등은 동장의 요구에 의해 구청장이 정함(제6조)
- 3) 자치센터는 동장 책임 하에 운영, 민간위탁 및 사용료 징수근거(제7조, 제10조)
- 4) 주민의 이용과 선량한 이용자로서 의무 규정(제11조)
- 5) 감사 및 자원봉사자에 실비보상 근거(제13조)
- 6) 연간 운영계획 및 운영결과를 구청장에게 보고(제14조)

나. 주민자치위원회

- 1) 주민자치센터 운영 등에 관한 심의기구(제15조, 제16조)
- 2) 주민자치위원은 동장이 위촉(15인 이상 25인 이내)(제17조)
- 3) 공무원(지방의원)은 주민자치위원장이 될 수 없도록 함(제17조)
- 4) 위원은 무보수 명예직을 원칙으로 하되, 필요시 실비보상(제23조)
- 5) 동정자문위원회의 폐지(부칙 제3조)
- 6) 광주광역시서구통·반설치조례 개정(부칙 제4조)

3. 검토의견

이 조례안은 동사무소 기능 전환 1단계 확대 실시를 앞두고 시범 실시중인 주민자치센터 설치 및 주민자치위원회 운영 근거를 마련하여 주민자치센터의 원활한 운영과 정착을 위한 제도적 장치를 마련하기 위한 것으로, 주민자치센터의 설치(안 제4조), 시설 및 프로그램(안 제6조), 자치센터의 운영(안 제7조), 자치센터의 시설 등의 사용료 등(안 제10조)과 이용 등에 관한 사항(안 제11조), 수당(안 제13조)과 보고(안 제14조) 등에 관한 사항과 주민자치위원회의 설치(안 제15조) 및 기능(안 제16조), 구성 등(안 제17조)에 관한 것을 그 주요내용으로 하고 있으며 이에 대한 검토의견을 말씀드리겠습니다.

○ 안 제3조에 대한 의견입니다.

안 제3조 제1호와 제2호에서는 주민자치센터와 주민자치위원회의 운영원칙으로서 주민의 복리증진과 지역공동체 형성 촉진(제1호), 주민 참여의 보장 및 자치활동의 조장(제2호)을 들

고 있으나, '지역공동체 형성 촉진'과 '주민 참여의 보장 및 자치활동의 조장'은 방향이 동일한 또 다른 표현이라 할 수 있으므로, 제1호를 "주민의 문화, 복지 및 편익의 증진"으로 수정함이 보다 적절하다 하겠습니다.

○ 안 제5조 제1항에 대한 의견입니다.

주민자치센터의 기능이란 주민자치센터가 하는 일이나 활동 또는 주민자치센터가 그 권한 안에서 활용할 수 있는 능력을 말하고, 그것은 주민자치센터의 설치 목적에 적합해야 한다고 봅니다. 주민자치센터의 설치 목적이 안 제1조에서 규정하고 있는 것처럼 '주민편의 및 복리증진의 도모' 및 '지역공동체 형성 촉진'에 있다면 주민자치센터의 기능 또한 이들 목적 수행에 적합한 것들이야 한다고 생각합니다.

안 제5조 제1항 본문에서는 자치센터는 "주민을 위한 문화·복지·편익기능 및 주민자치기능"을 수행하는 것으로 규정하고 있고, 제1항 각 호에서는 이들 기능을 구체적으로 예시하고 있습니다. 문제는 자치센터의 기능을 "주민을 위한 문화·복지·편익 기능 및 주민자치 기능"으로 한정하고 있다는 점입니다. 물론 주민을 위한 문화·복지·편익 기능 및 주민자치 기능이 자치센터를 설치한 목적수행에 적합하고 필요한 주된 기능이라는 점은 부인할 수 없겠습니다.

그러나 이러한 기능들이 주민자치센터의 설치 목적에 부합되는 기능을 망라하는 것은 아니고, 자치센터가 수행할 수 있는 기능의 일부를 예시하는 것이라는 점과 주된 기능 역시 사회여건에 따라 변할 수 있는 가변적인 것이라는 점 등을 고려해 본다면, 안 제5조 제1항 본문을 예시 규정의 형식이 아닌 열거 규정의 형식을 취하여 주민자치센터의 기능을 주민을 위한 문화·복지·편익 기능 및 주민자치 기능으로 열거, 한정하는 것은 문제가 있다고 생각합니다.

이러한 맥락에서 안 제5조 제1항 본문 중 "주민을 위한 문화·복지·편익 기능 및 주민자치 기능"을 "주민과 지역을 위하여 문화·복지·편익 기능 및 주민자치 기능 등"으로 수정함이 타당하다고 생각합니다. 또한 제2호 "시민교육 기능"은 조례안 규정 형식의 형평성과 통일성 차원에서 "주민교육 기능"으로 수정함이 보다 적절하다고 생각합니다.

○ 자치센터의 사용료 등을 규정하고 있는 안 제10조에 대한 의견입니다.

제1항은 전문에서 자치센터의 시설 등의 무상이용에 관한 원칙을 규정하고 있고, 후문에서 사용료 등 징수에 관한 사항을 규정하고 있는 것으로 보아, 제1항 전문은 자치센터의 시설 등의 사용료 등에 관한 원칙 규정이고 후문은 예외 규정이라 하겠습니다. 원칙 규정은 넓게 해석·적용하고 예외 규정은 좁게 해석·적용해야 한다는 법 해석론에서 본다면, 제1항 후문의 규정 방식은 문제가 있다고 생각되며, 사용료 등 징수에 일정한 제한을 가하는 것이 보다 논리적이라 하겠습니다. 따라서 안 제10조 제1항 중 "무상이용을 원칙으로 하되, 동장은 이용자로부터"를 "무상이용을 원칙으로 한다. 다만 동장은 필요한 경우에 이용자로부터"로 수정하는 것이 뒤에 언급한 것처럼 안 제11조 제3항과 관련해서도 타당하다고 생각합니다.

제2항에서는 사용료 등의 징수범위와 요율 등에 관한 사항을 규정하고 있으나 동장과 위원회의 의견을 들어 정하도록 하고 있습니다. 사용료 등의 징수범위와 요율 등에 관한 사항

은 주민과 밀접한 관련을 갖는 것으로서, 조례에서 그 구체적인 기준 등을 명시하는 것이 예측 가능성과 법적 안정성의 차원에서 보아 보다 적절하다고 봅니다. 따라서 제2항 중 “동장과 위원회의 의견을 들어 정한다”를 행정자치부의 표준안처럼 “동장과 위원회의 의견을 들어 정하되, 별표가 정하는 바에 따른다”로 수정하고, 별표 규정의 보완을 위한 후속조치를 조속히 강구해야 할 것입니다.

○ 안 제11조 제3항에 대한 의견입니다.

“주민은 제10조 규정에 의한 시설 등의 이용에 대하여는 사용료 등을 납부할 의무를 진다.”고 하는 안 제11조 제3항의 내용은 자치센터의 시설 등의 무상이용에 관한 원칙과는 법리적으로 모순된다고 생각합니다. 안 제10조 제1항 전문에서 자치센터의 시설 등의 이용무상을 원칙으로 천명한 이상, 이용자가 이들 시설 등의 이용에 대하여 사용료 등을 납부할 의무를 지지 않는 것이 원칙이고, 다만 동장이 이용자로부터 사용료 등을 징수하는 경우에만 시설 등의 이용자는 사용료 등을 납부할 의무를 지게 되는 것이 당연하다고 할 것이므로, 사용료 등의 납부 의무를 지게 되는 경우를 보다 구체적으로 명시해야 할 것입니다. 따라서 안 제11조 제3항을 “주민은 제10조 제1항의 단서규정에 의한 시설 등의 이용에 대하여는 사용료 등을 납부할 의무를 진다.”로 수정함이 법리적으로 타당하다고 생각합니다.

○ 안 제15조에 대한 의견입니다.

안 제15조에서는 동사무소의 자치센터 운영 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 동사무소에 주민자치위원회를 둔다고 하여 주민자치위원회의 성격을 심의기관으로 규정하고 있고, “위원회의 심의를 거쳐”라고 규정하고 있는 안 제6조 제2항, 안 제14조의 규정방식에 비추어 보아도 위원회의 성격을 심의기관으로 보는 것은 별다른 문제점이 없다고 생각합니다.

그러나 조례안 부칙 제3조의 “광주광역시서구동정자문위원회조례를 폐지한다.”는 규정과 조례안 부칙 제4조의 광주광역시서구통·반설치조례 제4조와 제11조 중 “동정자문위원회”를 “주민자치위원회”로 개정한다고 하는 규정은, 주민자치위원회가 자문기관인 기존의 동정자문위원회의 기능을 수행한다는 것을 의미한다고 보아야 하고, 안 제4조 제2항·안 제7조 제3항 그리고 안 제10조 제2항 등에서 “위원회의 의견을 들어”라고 규정하고 있는 것은 위원회가 자문기관의 성격을 갖는다는 점을 의미한다고 보아야 합니다.

이러한 맥락에서 안 제15조 중 “심의하기 위하여”를 “심의·자문하기 위하여”로 수정함이 관련 조례의 개정 취지나 관련 조항의 규정 방식과도 부합된다고 생각합니다.

○ 안 제16조에 대한 의견입니다.

안 제16조 본문은 위원회를 심의기관으로 보아 “…… 심의한다”고 규정하고 있으나, 앞서 언급한 것처럼 위원회의 법적 성격은 심의·자문기관으로 보아야 하기 때문에 “심의한다”를 “심의·자문한다”로 수정함이 보다 논리적이라 하겠습니다.

안 제16조 제1호와 제5호의 내용은 중복되기 때문에 제5호 “기타 자치센터의 운영 등에 관하여 필요한 사항”을 삭제하고 “기타 동정에 관하여 동장이 부의하는 사항”으로 신설·수정함이 보다 합리적이라 생각합니다.

○ 안 제21조 제1항에 대한 의견입니다.

안 제21조 제1항에서는 위원회의 회의 종류는 '정기회의'와 '임시회의'로 구분하고 있으나, 위원회의 회의는 '정기회'와 '임시회'로 구분하는 것이 일반적 관례이고, 각종 위원회의 회의를 규정하고 있는 다른 조례와의 입법 형식상의 통일성을 기하기 위한 차원에서도 안 제21조 제1항 중 "정기회의"를 "정기회"로, "임시회의"를 "임시회"로 수정함이 타당하다고 생각합니다.

○ 조례안 부칙의 입법형식에 대한 의견입니다.

법령은 문자로 표현되고 일정한 형식을 갖춘 문서로 작성하는 것이 성문법주의 국가의 일반적인 입법형식입니다. 조·항·호 등은 법문의 기본적인 형식으로서 일반적인 구분기준에 따라야 합니다. 부칙의 경우 항 또는 조로 구분하되, 5개항 이하인 경우에는 항으로, 6개항 이상인 경우에는 조로 구분하며, 다만 1개항일 경우에는 항으로 구분하지 아니하는 것이 관례입니다. 조례안의 부칙은 4개항이기 때문에 조로 구분할 것이 아니라 항으로 구분하는 것이 조·항의 구분기준에 따른 것이고, 다른 조례 부칙과의 입법 형식상의 통일성을 위해서도 필요하다고 봅니다. 따라서 조례안 부칙 "제1조(시행일)"을 "①(시행일)"로, "제2조(경과조치)"를 "②(경과조치)"로, "제3조(다른 조례의 폐지)"를 "③(다른 조례의 폐지)"로, "제4조(다른 조례의 개정) ①"를 "④(다른 조례의 개정)"으로 수정함이 타당하다고 사료됩니다.