

주민자치회 시범실시 현황 및 관련 법제정의 쟁점

○ 주민자치회 시범실시 연혁과 현황

주민자치회 주민자치회

- 주민자치란 ‘근린이라는 공간단위를 매개로 해당지역의 주민과 이해당사자들이 자율성(autonomy)을 가지고 공공서비스를 위한 집합적 의사결정과정과 생산 행위에 참여하는 것’으로 정의할 수 있으며, 정부, 지방자치단체 등 행정기관에 위임된 정치적 또는 관리적 권한을 본래의 주민이 되찾는 것이기도 함
- 주민자치회는 풀뿌리자치를 위한 읍면동 지역사회의 대표적 주민조직으로서 자치계획 수립 및 실행, 주민총회 개최, 주민 참여예산의 제안과 편성, 주민자치센터 운영 등을 실질적으로 수행하는 주민자치 조직임

주민자치회 시범실시 현황

- 2013년 주민자치회 시범실시 사업이 전국의 31개 읍면동을 대상으로 실시되었으며, '15년 주민자치회 시범실시 사업은 18개소를 추가하여 총 49개소에서 실시되었으며, '17년에는 83개소로 확대되었음
- '13년 6월 행정안전부는 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)」의 표준조례안을 마련하여 지방자치단체에 안내하였으며, '15년 6월 개정된 표준조례안을 재차 안내하였음
- 주민자치회 시범실시의 법률적 근거는 '10년 10월 제정된 「지방행정체제개편에 관한 특별법」이며, 동법은 '13년 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」으로 명칭이 변경되었음
- 동 특별법은 제27조에 주민자치회의 설치, 제28조에 주민자치회의 기능을 규정하고 있으며, 특히 제29조 4항은 “행정안전부 장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있으며, 이에 따라 전국적으로 주민자치회 시범실시를 시행하고 있는 것임
- 한편 문재인정부 들어서 행정안전부는 주민자치회와 주민자치회를 전담하는 조직으로서 주민자치형 공공서비스 추진단을 설치·운영하고, 기존의 표준조례안도 대폭적으로 수정하여 새로운 표준조례안을 지방자치단체에 안내함
- '18년 8월에 개정된 행정안전부의 표준조례안은 기존의 주민자치회 위원선정위원회를 폐지하고, 공개모집을 강화하며, 위원선정 추천제, 자치계획 수립, 주민총회 개최, 주민에 개방된 분과위원회 등에 대한 내용을 담음
- 이러한 행정안전부의 주민자치회 정책추진의지와 개정된 표준조례안 안내 및 읍면동에서의 주민들의 인식개선 등에 따라, 주민자치회 시범실시 읍면동이 '19년 6월 214개소, 동년 12월 408개소, '20년 6월 626개소로 큰 폭으로 증가하게 됨
- 행정안전부는 주민자치회 시범실시 정책 사업의 확산과 정착을 위하여 주민, 공무원, 이해관계자에 대한 다양한 컨설팅 및 교육지원사업 등을 펼치고 있음

○ 주민자치회 관련 법제정 쟁점

지방자치법 전부개정법률안과 일부개정법률안

- 정부는 “주민자치회 설치 및 운영”에 대한 내용을 담은 지방자치법 전부개정법률안을 '19년 3월 정부입법 발의로 20대 국회에 제출하였으나, 20대 국회 임기 만료로 폐기되었고, 21대 국회에 들어와 '20년 7월 정부입법발의로 지방자치법 전부개정법률안이 다시 국회에 제출되었음

- 「지방자치법」에 주민자치회의 설치 및 운영에 대한 내용이 규정된다는 것은 한국의 지방자치와 관련된 총괄적 법률에 주민자치회와 관련한 근거를 둔다는데 큰 의미를 둘 수 있었음
- 21대 국회에서는 '20년 12월 정기국회 회기동안에 지방자치법 전부개정법률안의 내용 중 주민조례발안, 주민감사청구 요건 완화, 지방의회 인사권독립, 정책전문인력 도입, 중앙-지방협력관계 정립, 인구 100만명 이상 대도시 특례시 부여 등 많은 부분이 반영되어 지방자치법의 전부개정이 이루어졌으나, 안타깝게도 주민자치회와 관련된 조항은 삭제되고 말았음

주민자치회 조항을 담은 지방자치법 일부개정법률안 및 주민자치회 관련 제정법률안 입법발의

- '21년 1~2월, 국회 행정안전위원회 소속 한병도, 김영배, 이해식(이상 더불어민주당)은 주민자치회 조항을 담은 지방자치법 일부개정법률안을 입법발의함

〈표 1〉 주민자치회 조항을 담은 지방자치법 일부개정법률안

구분	한병도 의원안 ('21.01.14)	김영배 의원안 ('21.01.29)	이해식 의원안 ('21.02.01)
지방자치법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 27조의2 (주민자치회의 설치) • 27조의3 (주민자치회의 기능) • 27조의4 (주민자치회의 구성) 	<ul style="list-style-type: none"> • 제1조(목적) '주민 사이의' 문구 포함 • 제21조제1항 주민의 감사 청구 요건에 주민총회의 의결을 포함 • 제27조의2(주민자치회) 	<ul style="list-style-type: none"> • 25조의2 (주민자치회)
	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법 상에 주민자치회의 설치, 기능, 구성 등 기본적 설치근거를 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법 상 일부 주민자치회의 기능을 제시하지만, 세부적인 설치 및 운영의 근거는 따로 법률(주민자치기본법)로 정하는 안 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법 상에 주민자치회의 법적 근거를 마련

- 한편 김영배 의원은 지방자치법 일부개정법률안과 함께 '주민자치기본법안'을 대표발의하였으며, 이명수 의원(국민의힘)은 '주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안'을 입법발의하였음. 최근 김두관 의원(더불어민주당)은 '주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안'을, 김철민 의원(더불어민주당)은 '주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안'을 각각 입법발의하였음

〈표 2〉 주민자치(회) 관련 제정법률안 I

구분	김영배 의원안('21.01.29)	이명수 의원안('21.02.09)
법안명칭	주민자치기본법안(5장 22조, 부칙 4조)	주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안(16조)
제안이유	<ul style="list-style-type: none"> • 2013년부터 시범적으로 실시해 온 '읍면동 주민자치회'의 정책 방향을 재정립하고, 자치적 지역문제 해결을 위한 핵심 공간으로서 소생활권인 읍면동을 산정해 주민의 공적 참여 권한을 부여하고, 주민자치 활성화의 핵심 수단인 주민총회, 주민자치회, 자치계획, 추천제 등의 근거를 규정함으로써, 지방자치의 근간인 '풀뿌리주민자치'에 대한 법률적 체계를 마련할 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치의 결정판이라고 할 수 있는 조선의 향회조규를 기반으로 주민자치를 오늘에 맞도록 되살려 마을의 주인인 주민이 분권하고 주민이 자치하는 진정한 의미의 주민자치를 실현하고자 하며, 비정부 조직(NGO)·비영리 조직(NPO)이면서 동시에 비사적 조직(NFO)인 주민자치회가 주민회로 성립하고 자치회로 발전을 할 수 있도록 하려는 것임.
법안의 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 제1장(총칙) : 제1조(목적), 제2조(기본원칙), 제3조(정의), 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무), 제5조(주민 및 주민자치회의 책무), 제6조(다른 법률과의 관계) • 제2장(주민) : 제7조(주민의 자격), 제8조(주민의 권리와 의무) • 제3장(주민자치회 및 추진체계) : 제9조(주민총회), 제10조(주민자치회), 제11조(주민자치회 구성), 제12조(주민자치회 사무국 설치), 제13조(주민자치회 재정), 제14조(재산 및 시설 보유), 제15조(협의체) • 제4장(읍·면·동 주민자치 계획 및 시행계획) : 제16조(읍·면·동 주민자치 계획 및 시행계획의 수립), 제17조(다른 계획과의 관계) • 제5장(주민자치회 지원) : 제18조(국가 및 지방자치단체의 지원사항), 제19조(전문지원기관의 운영), 제20조(전문인력의 양성), 제21조(국공유재산활용 특례), 제22조(벌칙 적용 시의 공무원 의제) • 부칙 : 제1조(시행일), 제2조(주민자치위원회에 관한 특례), 제3조(주민자치회에 관한 경과조치), 제4조(다른 법률의 개정) 	<ul style="list-style-type: none"> 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(주민자치의 책무) 제4조(주민자치회 창립총회 절차), 제5조(주민자치회 창립총회) 제6조(주민자치회 창립신고), 제7조(주민자치회의 규약) 제8조(주민자치회의 변경), 제9조(주민자치회의 지위) 제10조(회원명부), 제11조(재산목록), 제12조(임원 및 선출) 제13조(주민총회), 제14조(재정), 제15조(재산 및 시설보유) 제16조(주민자치회 협의회), 부칙

〈표 3〉 주민자치회 관련 제정법률안 II

구분	김두관 의원안('21.03.08)	김철민 의원안('21.03.08)
법안명칭	주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안(19조)	주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안(19조, 부칙 2조)
제안이유	<p>진정한 지방자치 확립은 주민자치가 올바르게 정착되어야 가능하고, 이를 위하여 주민의 권리 극대화 및 유대감 형성을 위한 주민자치회가 전국적·지역별로 구성될 필요가 있음.</p> <p>하지만 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제29조제3항에서 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다고 규정하고 있음에도 불구하고, 현재 주민자치회는 해당 지방자치단체의 조례로 시범 실시되고 있는 상황이어서 주민자치회의 실질적 운영에 한계가 있음.</p> <p>이에 주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률을 마련하여 자발적인 주민 참여를 활성화하고, 주민의 복리증진을 제고함으로써 주민자치가 실질적으로 지역에 뿌리내릴 수 있도록 하려는 것임.</p>	<p>지방자치제도가 정착되고 활성화되면서 주민자치의 중요성이 강조되고 있고, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따라 주민자치회가 시범적으로 설치·운영되고 있음.</p> <p>현행법에는 주민자치회에 대한 근거가 없고 최근 공포된 전부개정법률에도 주민자치회의 설치·운영 근거가 마련되지 않아 이에 대한 개선이 요구되고 있음.</p> <p>이에 주민자치회의 설치·운영에 필요한 사항을 마련하여 주민자치의 활성화에 기여하려는 것임.</p>
법안의 구성	<p>제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(주민자치회 역할)</p> <p>제4조(주민자치회의 구역과 종류), 제5조(주민자치회 설립 등)</p> <p>제6조(규약), 제7조(설립인가), 제8조(주민자치회 임원)</p> <p>제9조(임원의 직무 등), 제10조(감사의 직무 등)</p> <p>제11조(주민총회), 제12조(비치 서류), 제13조(재정)</p> <p>제14조(재산 및 시설 보유), 제15조(주민자치센터의 운영)</p> <p>제16조(해산), 제17조(지방자치단체의 책무)</p> <p>제18조(주민자치 협의체), 제19조(다른 법률과의 관계), 부칙</p>	<p>제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(기본원칙)</p> <p>제4조(국가와 지방자치단체의 책무)</p> <p>제5조(다른 법률과의 관계)</p> <p>제6조(주민자치회의 설치), 제7조(주민자치회의 기능)</p> <p>제8조(주민자치회의 구성), 제9조(주민자치회의 규약)</p> <p>제10조(자치위원회), 제11조(위원의 의무 등)</p> <p>제12조(주민자치회장), 제13조(간사 및 사무국 등)</p> <p>제14조(감사), 제15조(분과위원회), 제16조(주민총회)</p> <p>제17조(자치계획의 수립 및 시행)</p> <p>제18조(지방자치단체와의 관계)</p> <p>제19조(주민자치협의체)</p> <p>부칙 제1조(시행일), 제2조(주민자치회 설치·운영에 관한 경과조치)</p>

- 지금까지의 주민자치회 시범실시는 크게 2017년 이전(2013년~2017년)의 1기 주민자치회와 이후(2018년~현재)의 2기 주민자치회 시범실시 기간으로 구분할 수 있는데, 주민자치회 관련 행정안전부의 표준조례안도 위의 주민자치회 시범실시 1기와 2기에서 현격히 달라졌음
- 3명의 국회의원이 각각 대표발의한 지방자치법 일부개정법률안의 어느 것이 통과되더라도 표준조례안은 더욱 세분화되고, 고도화될 필요가 있음
- 지방자치법이 개정된 후에는 시범실시라는 용어가 아니라, 명실상부한 주민자치회 설치 및 운영이 될 것임
- 특히 김영배, 이명수, 김두관, 김철민 의원이 대표발의한 법률안이 국회에서 논의되어 최종적으로 주민자치(회)와 관련한 제정법률이 될 경우, 대대적인 풀뿌리주민자치를 위한 주민총회, 주민자치회의 설치 및 운영에 큰 변화가 예상됨

○ 주민자치회 활성화 정책제언

주민자치회 시범실시 실태분석 및 성과평가¹⁾

- '19년 상반기(6월) 기준, 주민자치회 시범실시 지역 214개 읍·면·동을 중심으로 주민, 주민자치위원, 공무원 대상 설문 및 조사표 조사를 실시하여 주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가 연구가 진행됨
- 연구의 결과로는 주민자치회에 대한 인지도 증가, 읍면동과 대등한 관계로 인식, 주민자치회 위원은 주민의 대표라는 인식 증가 및 자치계획수립 및 주민총회의 중요성이 높게 나타난 반면, 주민의 낮은 참여율, 주민자치회 구성원의 전문성 강화 및 재정여건 개선에 대한 요구가 높게 나타남

1) 자세한 내용은 최인수, 전대욱(2020), 주민자치회 시범실시 실태분석 및 성과평가 연구 참조

〈표 4〉 주민자치회 활성화 정책제언



주민자치회의 법적 지위 명확화 및 읍면동 지역사회내 위상 강화

- 읍면동의 대표적 주민협의체인 주민자치회의 법적 지위를 지방자치법이나 개별법률 등에 명시
- 풀뿌리 자치의 활성화를 위한 주민자치회의 위상 정립 및 도시와 농촌의 지역적 특성을 반영한 모델 발굴 및 확산
- 주민자치회 위원의 대표성 확보 및 민주적 운영방안을 확립하기 위한 제도적 노력



주민자치회 구성에 있어 민주적 대표성 및 민주적 운영 노력

- 주민자치회 위원 선출과정에서 실질적이고 민주적인 대표성 제고
- 읍면동 자치계획 수립 및 주민총회의 고도화
- 주민참여의 개방성이 있는 분과위원회 운영과 활성화 지원 강화
- 민주적 운영을 위한 주민자치회 운영세칙(내규) 제정 및 운영 지원
- 주민자치회 재정력 확보와 사업실행의 내실화를 위한 주민자치회 연계 사업실행법인의 설립 및 지원
- 주민세, 주민참여예산제 등 연계사업 적극 발굴 및 시행



주민자치회 역량 수준에 맞는 맞춤형 정책지원사업의 설계 및 시행

- 현장중심의 전문가 컨설팅과 지원 강화
- 주민자치회 자치역량에 맞는 컨설팅, 현장지향적 교육 및 지원계획의 수립·시행
- 주민자치회의 토대 강화를 위한 공동체와 주민조직 연계 지원



주민자치회 지원체계 확립 및 적정 성과지표 체계 마련

- 주민자치회 운영에 있어서 사무처리 범위 명확화 필요
- 주민자치회 지역사례에 대한 공유 플랫폼의 설계 및 운영 추진
- 주민자치회 추진에 대한 적정 성과지표 체계 마련 및 시행

▶ 참고자료 : 최인수·전대욱(2020), 「주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가 연구」, 한국지방행정연구원.

원문보기 >

▶ 내용문의 : 최인수(한국지방행정연구원 연구위원, 033-769-9850, ischoi@krila.re.kr)

▶ 지남호 : FY2019 지방재정분석 결과 및 시사점(이장욱 부연구위원)

원문보기 >

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.