

연구보고서 2022-04

주민자치회 모델 재설계 방안 연구

전대욱
최인수
최지민
유수동

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

주민자치회 모델 재설계 방안 연구

연구진 전 대 욱(연구위원)
최 인 수(연구위원)
최 지 민(부연구위원)
유 수 동(부연구위원)

발행일 2022년 12월 31일

발행인 김 일 재

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정무간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 (주)현대아트컴 T. 02-2278-4482

ISBN 978-89-7865-515-6

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

본 연구는 우리나라 지방자치에 있어서 가장 주민과 밀착된 읍·면·동 행정에 있어서 주민참여와 협치의 근간이 되는 주민자치 정책에 관한 연구이다. 최근 지방자치법 전부개정안과 주민자치에 관한 각종 법률안이 국회에 계류되고 있으며, 지난 10년간 추진되어 온 주민자치회 시범사업은 새로운 정부에서 전면 실시의 추진이 검토되는 등 관심이 고조되고 있다. 지방행정체제 개편 논의와 함께 2013년 이후 추진되어 온 시범사업은, 주민자치조직의 질적 전환과 발전을 도모하면서 전국 3천여 개소의 주민자치위원회를 주민자치회로 전환시켰고, 직접 민주주의와 풀뿌리 민주주의에 기초한 지방자치에 대한 지역의 주민과 지방자치단체의 추진 의지와 열정은 어느 때보다 크다고 볼 수 있다.

한편 이러한 열기에도 불구하고 새로운 정부에서의 주민자치 정책의 방향과 시범사업에서의 성과를 연계한 구체적인 전략의 수립은 아직 요원하며, 읍·면·동 현장에서 주민자치에 대한 비전과 세부 추진방안은 여전히 혼란스러운 실정이다. 따라서 본 연구에서는 과거 정책의 추진 경과와 성과를 진단하고, 향후 중앙부처 및 지방자치단체가 나아가야 할 주민자치 정책의 추진방안에 관한 논의를 통해 이러한 주민자치에 대한 열기에 도움을 주고자 수행되었다. 구체적으로 본 연구에서는 주민자치 정책의 흐름과 추진현황 및 성과를 진단하고, 향후 주민자치 정책이 나아가야 할 방향과 제도화를 위한 풍부한 논의를 제공하고 있다.

아무쪼록 본 보고서가 제시하는 주민자치 정책의 현재와 미래상이 새로운 정부와 지역에서의 정책 수립에 참고가 되고, 아울러 주민과 밀착된 지방 행정 현장에서의 주민과 행정기관의 실제적인 협치에 길잡이가 되어, 궁극적으로 주민자치를 더욱 공고히 만들 수 있는 데에 기여되기를 바라 마지않는다. 독자들에게 본 보고서가 제시하는 제언을 음미하며 일독을 권유하면서, 끝으로 어려운 연구를 맡아 성실하고 창의적인 대안들을 제안해 준 연구진들에게 고마움을 전한다.

2022년 12월

한국지방행정연구원장 김일재

본 연구는 주민자치회와 읍·면·동 행정기구와의 관계를 재정립하는 새로운 형태의 주민자치회 모델의 도입 가능성과 발전전략을 검토하고, 법·제도적 개선 방안을 제안하는 것을 목적으로 하고 있다.

제2장에서는 주민자치(위원)회의 이론과 쟁점에 대해 검토하였다. 주민자치회 시범 실시를 위해 협력형이 모델로 선택되어 현재에 이르고 있으나, 수많은 제도 개선에도 불구하고 여전히 많은 한계가 존재하고 있다. 협력형의 대안적인 모델로 통합형과 주민조직형이 제시되고 있으나, 실제 적용이 이루어지지 못하였기 때문에 당위적인 측면에서만 거론되고 있으며, 심도 있는 연구가 부재한 상황이다. 따라서 협력형에 대한 대대적인 개편이나 통합형과 주민조직형으로의 전환, 새로운 주민자치회 모델 개발에 대한 검토가 필요한 시점이라는 점을 시사하고 있다. 다음으로 주민자치(위원)회를 둘러싼 쟁점을 법·제도, 조직 및 구성, 운영 및 사업·활동, 재정 및 재원 조달 측면 등을 중심으로 검토하였다. 종합해보면, 풀뿌리 주민자치가 제대로 정착되기 위해서는 주민자치 활동이 공공성을 갖고, 주민들의 자치 역량이 강화되어야 한다는 점을 확인할 수 있었다.

제3장은 크게 두 개의 파트로 구성된다. 먼저, 제20회 전국주민자치박람회 우수사례 공모신청서를 제출한 전국 247개 주민자치(위원)회의 현황자료를 바탕으로 실태 분석을 실시하였다. 제2장에서 도출된 주민자치(위원)회의 공공성과 자치 역량을 중심으로 주민자치(위원)회를 진단하였다. 진단 결과, 주민자치회 전환 시범사업을 통해 전반적인 주민자치(위원)회의 수준을 공공성·자치 역량 평면에서 우상향시켰다는 것을 확인할 수 있었다.

다음으로, 공공성과 자치 역량의 수준이 높아질수록 주민자치의 본래 목적에 부합하는 주민자치회의 모델로 발전할 수 있다는 가설을 검증하였다. 구성 측면에서는 시범사업을 통해 얻은 성과의 수준을, 운영 측면과 사업 활동, 재정 측면에서는 주민자치위원회와 주민자치회 간 차이 수준을 살펴보았다. 시범사업의 결과는 우선 공적인 권한 부여 및 새로운 사업 등을 권장하면서 이를 뒷받침한 제도적인 조치를 강화했다고 볼 수 있다. 이는 자치 역량의 제고보다 공공성의 제고 측면에서 특히 두드러지게 나타나고 있다는

점을 의미한다. 이러한 전략은 “先공공성 강화 및 後자치 역량 견인”이라는 전략적 선택의 결과로 볼 수 있으며, 향후 보다 지속적이며 효과적인 공공성-자치 역량 평면의 우상향 발전을 위한 다양한 시사점을 남기고 있다.

제4장은 새로운 주민자치회 모델 도입을 위한 선진형 주민자치회의 사례를 분석하였다. 주민자치가 고도화되어 운영되고 있는 일본의 자치회, 영국의 패리쉬위원회, 독일과 스위스의 게마인데 등의 사례를 중심으로 도입 배경, 관련 제도, 조직 운영방식, 재정 운영 등을 분석하였다. 이와 함께 국내 사례로 경기 성남시 수정구 단대동 주민자치회, 당진시 신평면 주민자치회, 제주특별자치도 주민자치위원회와 민회, 전남 곡성군 주민자치회를 현황 및 구성, 조직 및 운영, 주요 특징 등을 분석하였다. 국내외 사례를 비교한 결과, 우리나라의 현행 제도는 자치 역량과 공공성이라는 두 측면에서 모두 개선되어야 할 점이 많다는 점을 확인하였다. 기초 조직의 역량 강화와 법제도 마련을 통한 공공성 강화라는 측면에서 우리의 주민자치회 제도 발전에 도움이 될 것으로 기대된다.

제5장은 주민자치회 모델별 수요 분석을 실시하였다. 주민자치의 모델을 구성하는 두 가지 기준인 공공성과 자치 역량을 중심으로 각 구성 요인의 우선순위를 추출하고, 주민자치회 모델의 심화에 필요한 전략적 방향을 도출하였다. 공공성과 자치 역량의 구성요소를 기준으로 중요도, 주민자치회 모델별 평가, 주민자치모델의 진화경로에 대한 심층 설문조사를 주민자치위원, 학계 및 연구기관 종사자 등을 대상으로 실시하였다. 기준별 구성요소의 중요도를 분석한 결과, 공공성과 자치 역량 간의 큰 차이를 보이지는 않았지만 공공성이 자치 역량보다 중요한 구성요소로 인식하고 있음을 확인하였다. 모델 발전에서는 “先공공성, 後자치 역량” 강화가 더 우선시 되어야 함을 확인하였다. 주민자치회 모델별 분석 결과를 종합해보면, 공공성과 자치 역량 기준에는 관계없이 주민자치위원회, 주민자치회 협력형 모델, 주민자치회 통합형 모델, 새로운 주민자치회 모델 순으로 각 기준에 대한 중요도 수준이 높아졌다. 모델별 주체의 역할 중요성의 경우, 민간부문은 주민자치회, 제주민조직, 일반주민 순으로 역할이 중요하다고 나타났으며, 공공부문은 읍·면·동, 시·군·구, 국가 순으로 역할이 중요하다고 나타났다. 정성분석 결과, 주민자치회의 모델이 고도

화될수록 요구되는 공공과 민간의 기대역할이 심화되고 있으며, 특히 공공의 권한 부여가 다변화될 필요가 있음을 확인하였다.

제6장에서는 새로운 주민자치회 도입방안을 제시하였다. 먼저 새로운 주민자치회 모델과 성장전략을 제시하였다. 주민조직의 공공성과 자치 역량 제고를 위한 방향으로 주민자치회가 진정한 읍·면·동의 대표적인 주민조직으로 성장하기 위한 5가지 전략을 제시하였다. 읍·면·동 행정기관과 주민조직의 협력적인 관계를 형성하고 지속하기 위해서는 읍·면·동 행정조직과 주민조직의 역량 강화와 교육, 학습을 통한 주민과 주민조직의 자치 역량 강화가 매우 중요하며, 공공성 강화를 위한 다양한 층위에서의 법률 제·개정 및 자치법규(조례)가 제정되고 시행될 필요가 있다.

다음으로 본 연구에서 제시한 미래지향적인 주민자치회 모델을 위한 법·제도 개선안을 제시하였다. 향후 지방자치법의 지속적인 개정과 개별법률로서의 주민자치회 설치(설립) 및 운영에 관한 법률의 제정을 통한 법적 근거의 마련을 위한 지속적인 노력이 요구된다. 더불어 자치 조직 및 인사 권한, 읍·면·동 자치재정권 및 재정 자율성, 자치 입법적 권한을 강화하는 방향으로 읍·면·동 행정기관과 주민자치회의 권한과 역할 강화가 필요하다.

근(近) 미래의 주민자치회 모델 구현을 위해서는 통합형 모델의 전(前) 단계에서 개정이 필요하다. 이에 자치입법권 및 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권의 측면에서 주민자치회 표준조례안의 개선(안)을 제안하였다. 마지막으로 원(遠) 미래의 모델 구현을 위해 지방자치법의 개정과 주민자치 관련 법률의 제정을 통한 본격적인 주민자치회의 육성과 지원이 필요하다. 이에 주민자치회에 대한 지방자치단체와 같은 특수공법인으로서의 법인격의 부여, 주민의 범위와 주민자치회 구성 대상의 확장, 마을(자치)계획 등에 대한 공적 권한 강화, 주민자치위원 선출 방식의 고도화 등을 제안하였다.

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경 및 필요성	3
2. 연구의 목적	5
제2절 연구의 범위 및 방법	7
1. 연구의 범위	7
2. 연구의 방법	9

제2장 주민자치(위원회) 이론과 쟁점

제1절 주민자치(위원회)의 의의와 필요성	13
1. 주민자치의 의의	13
2. 주민자치(위원회)의 의의 및 필요성	17
제2절 주민자치(위원회)의 정책적 변화	20
1. 주민자치(위원회)의 도입 배경	20
2. 주민자치(위원회)의 변화 과정	24
3. 주민자치회 모델 비교	46
제3절 주민자치(위원회)의 쟁점	54
1. 법·제도	54
2. 조직 및 구성	56
3. 운영 및 사업·활동	60
4. 재정 및 자원 조달	62
5. 기타	63
제4절 주민자치회 모델 재설계 분석의 틀	65
1. 공공성의 차원	65
2. 자치 역량의 차원	69

제3장 주민자치(위원회) 현황진단 및 실태분석

제1절 분석의 개요	75
1. 분석 대상 및 자료 구득	75
2. 현황 관련 정보추출 및 통계작성	77
제2절 기초통계 분석	81
1. 지역별 분포	81
2. 주민자치(위원회) 구성	83
3. 주민자치(위원회) 운영	90
4. 주민자치(위원회) 사업·활동 ①	94
5. 주민자치(위원회) 사업·활동 ②	99
6. 주민자치(위원회) 재정(재원 조달)	104
제3절 기준별 주민자치(위원회) 진단	108
1. 진단 지표 및 방법	108
2. 진단 결과	110
제4절 시범사업 성과평가를 통한 기준의 유효성 검증	114
1. 주민자치(위원회) 구성	115
2. 주민자치(위원회)의 운영	118
3. 주민자치(위원회)의 사업·활동	119
4. 주민자치(위원회)의 재정(재원 조달)	123
5. 공공성 및 자치 역량 진단	124
제5절 소결 및 시사점	126

제4장 선진형 주민자치회 사례분석

제1절 사례분석 개요	131
1. 새로운 주민자치회 모델 도입 관련 사례조사 개요	131
2. 선진적 사례분석 절차	132
제2절 국외 사례	133
1. 일본 자치회(町内會)	133
2. 영국 패리쉬위원회(Parish Council)	136
3. 독일·스위스 코뮌(Kommune)·게마인데(Gemeinde)	141
제3절 국내 사례	146
1. 경기 성남시 수정구 단대동 주민자치회	146
2. 당진시 신평면 주민자치회	150
3. 제주특별자치도 주민자치위원회와 민회	152
4. 전남 곡성군 주민자치회	155
제4절 소결: 사례비교 및 시사점	159

제5장 주민자치회 모델별 수요분석

제1절 분석 설계	165
1. 분석 목표	165
2. 조사설계	166
제2절 수요분석 결과	178
1. 기준별 구성요소의 중요도	178
2. 주민자치회 모델별 평가	181
3. 주민자치모델의 진화경로	189
제3절 소결 및 시사점	191

제6장 새로운 주민자치회 도입방안

제1절 연구 결과 요약 및 정책전략 논의	195
제2절 새로운 주민자치회 모델과 성장전략	198
1. 주민조직의 공공성과 자치 역량 제고	198
2. 읍·면·동 주민조직과 주민자치회의 성장전략	200
제3절 법·제도 개선안	203
1. 대상 법제 및 주민자치회 법적 근거의 개선	203
2. 읍·면·동 행정기관과 주민자치회의 권한과 역할 강화에 대한 방향과 범위 ..	205
3. 근(近) 미래의 모델 구현을 위한 제도 개선	212
4. 원(遠) 미래의 모델 구현을 위한 제도 개선	214
참고문헌	218
Abstract	223

〈표 2-1〉 주민자치(위원회) 도입 과정	22
〈표 2-2〉 주민자치회 근거 법률의 변화	28
〈표 2-3〉 『주민자치회 설치·운영에 관한 표준조례 개정안(2020)』의 주요 내용	30
〈표 2-4〉 주민자치회와 주민자치위원회의 비교	33
〈표 2-5〉 주민자치회 시범 실시 읍·면·동 현황(1,013개 읍·면·동, 2021.12 기준)	34
〈표 2-6〉 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』 개정 내용(2017.12)	35
〈표 2-7〉 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』 개정 내용(2018.08)	37
〈표 2-8〉 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』 개정 내용(2019.08)	43
〈표 2-9〉 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』 개정 내용(2020.04)	43
〈표 2-10〉 주민자치회 모델 비교	51
〈표 2-11〉 주민자치(위원회)회의 쟁점: 법·제도	55
〈표 2-12〉 주민자치(위원회)회의 쟁점: 조직 및 구성	58
〈표 2-13〉 주민자치(위원회)회의 쟁점: 운영 및 사업·활동	60
〈표 2-14〉 주민자치(위원회)회의 쟁점: 재정 및 자원 조달	63
〈표 2-15〉 주민자치(위원회)회의 쟁점: 기타	64
〈표 2-16〉 공공성에 대한 개념 정의 : 주민자치(위원회)회의 기본적인 구성·운영 방향	66
〈표 3-1〉 제20회 전국주민자치박람회 우수사례 경연대회 제출 현황자료	78
〈표 3-2〉 분석 대상 주민자치(위원회)의 지역 및 지역유형별 분포	82
〈표 3-3〉 주민자치(위원회) 구성: 총위원 수 및 구성 방법	84
〈표 3-4〉 주민자치(위원회)의 구성: 남·여 위원 수의 비율	86
〈표 3-5〉 주민자치(위원회) 구성: 분과위원회의 수 및 주민참여 인원	88
〈표 3-6〉 주민자치(위원회) 운영: 정기회의 및 기타 회의 개최 건수	91
〈표 3-7〉 주민자치(위원회) 운영: 연간 사업·활동 및 자치센터 교육강좌 운영 현황	94
〈표 3-8〉 주민자치(위원회) 운영: 역량 강화 및 주민총회 등 수행 여부	97
〈표 3-9〉 주민자치(위원회) 운영: 기타 사업·활동	100
〈표 3-10〉 주민자치(위원회) 연계·가교적 활동: 협력 단체의 수	103
〈표 3-11〉 주민자치(위원회) 자원 조달 방식	105
〈표 3-12〉 주민자치(위원회) 공공성 및 자치 역량 평가지표 및 방법	109

〈표 3-13〉 주민자치(위원회) 공공성 및 자치 역량 진단 결과	111
〈표 3-14〉 시범사업의 성과평가를 위한 가설의 설정	114
〈표 3-15〉 가설검증 1: 주민자치(위원회) 구성	117
〈표 3-16〉 가설검증 2: 주민자치(위원회) 운영	119
〈표 3-17〉 가설검증 3: 주민자치(위원회) 사업 활동	121
〈표 3-18〉 가설검증 4: 주민자치(위원회) 재정(재원 조달 방안)	124
〈표 3-19〉 가설검증 5: 주민자치(위원회)의 공공성 및 자치 역량	125
〈표 4-1〉 해외사례 비교	159
〈표 4-2〉 국내사례 비교	160
〈표 5-1〉 주민자치회 모델 구성에 관한 기준별 구성요소	166
〈표 5-2〉 주민자치회 모델 구성에 관한 기준별 구성요소	170
〈표 5-3〉 기준별 구성요소의 중요도 조사항목	171
〈표 5-4〉 주민자치회 모델별 평가	175
〈표 5-5〉 주민자치회 모델의 진화경로	177
〈표 5-6〉 응답자 특성	178
〈표 5-7〉 기준간 우선순위	180
〈표 5-8〉 기준 내 구성요소의 우선순위 분석 결과: AHP 가중치 값	181
〈표 5-9〉 기준별 충분성: 공공성	182
〈표 5-10〉 기준별 충분성: 자치 역량	182
〈표 5-11〉 공공성 기준 구성요소에 대한 평균	183
〈표 5-12〉 주민자치회 역할 중요성 인식	184
〈표 5-13〉 주민자치위원회: 현재	185
〈표 5-14〉 주민자치회 협력형 모델: 현재	186
〈표 5-15〉 주민자치회 통합형 모델: 현재	187
〈표 5-16〉 새로운(미래형) 주민자치모델: 현재 역할기대	188
〈표 5-17〉 진화경로 선호도	189
〈표 5-18〉 제도적 지원수요: 공공성	190

[그림 1-1] 주민자치회 협력형, 통합형 및 주민조직형 모델	4
[그림 1-2] 연구의 범위 및 체계	7
[그림 2-1] 읍·면·동 주민자치회 모델	46
[그림 2-2] 주민자치(위원)회의 재설계 방향: 공공성 확보	67
[그림 2-3] 주민자치(위원)회의 재설계 방향: 자치 역량 확보	71
[그림 3-1] 제20회(‘21) 전국주민자치박람회 우수사례 공모신청서	76
[그림 3-2] 분석 대상 주민자치(위원)회의 지역유형별 분포	83
[그림 3-3] 주민자치(위원)회 구성: 총위원 수	85
[그림 3-4] 주민자치(위원)회 구성: 구성 방법	85
[그림 3-5] 주민자치(위원)회의 구성: 남·여 위원 수의 비율	87
[그림 3-6] 주민자치(위원)회 구성: 분과위원회의 수	89
[그림 3-7] 주민자치(위원)회 구성: 분과위 주민참여 수	89
[그림 3-8] 주민자치(위원)회 운영: 정기회의 개최실적	92
[그림 3-9] 주민자치(위원)회 운영: 정기회의 참여율	92
[그림 3-10] 주민자치(위원)회 운영: 기타 회의 개최실적	93
[그림 3-11] 주민자치(위원)회 운영: 연간 사업 수	95
[그림 3-12] 주민자치(위원)회 운영: 자치센터 교육강좌 수	95
[그림 3-13] 주민자치(위원)회 운영: 자체 역량 강화 시행 횟수	98
[그림 3-14] 주민자치(위원)회 운영: 주민총회 등 시행 여부	98
[그림 3-15] 주민자치(위원)회 운영: 기타 사업·활동 수	101
[그림 3-16] 주민자치(위원)회 운영: 기타 사업·활동 현황	101
[그림 3-17] 주민자치(위원)회 연계·가교적 활동: 협력 단체의 수	104
[그림 3-18] 주민자치(위원)회 재원 조달 방식	106
[그림 3-19] 주민자치(위원)회 공공성 및 자치 역량 평가	112
[그림 3-20] 주민자치(위원)회 공공성 및 자치 역량 진화모델	127
[그림 4-1] 영국의 행정구조	137
[그림 4-2] 독일의 행정구조	142

[그림 4-3] 성남시 단대동 주민자치회 조직도	147
[그림 4-4] 성남시 단대동 주민자치회와 제 주민단체의 협약 구성도	149
[그림 4-5] 당진시 신평면 주민자치회 구성도	151
[그림 4-6] 곡성군 죽곡면 주민자치회 조직도(2020년)	157
[그림 5-1] 주민자치회 모델 구성에 관한 기준별 구성요소	168
[그림 5-2] 주민자치회 모델의 진화경로	174
[그림 5-3] 조사 수행 절차 개관	176
[그림 6-1] 읍·면·동 주민조직과 주민자치회의 공공성 및 자치 역량 관계	198
[그림 6-2] 읍·면·동 주민조직과 주민자치회의 성장전략	201
[그림 6-3] 읍·면·동 행정기관과 주민자치회의 권한 강화 방향	207
[그림 6-4] 읍·면·동 행정기관과 주민자치회의 권한 강화의 주요 내용	208

주민자치회 모델 재설계 방안 연구

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

| 제1장 |

서론

제1장 서론



제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구의 배경 및 필요성

주민자치는 지방분권으로 이양된 지방정부 권한을 주민이 행사하도록 보장하는 것이다. 주민 스스로 지역문제를 찾아 의사결정을 통해 해결하도록 하는 것으로서, 실질적인 지방자치와 지방분권을 완성하는 데 있어 핵심적인 요소이다. 실질적인 주민자치를 실현하기 위해서는 읍·면·동 단위의 주민참여기구인 주민자치회가 활성화되어야 하며, 이와 관련된 읍·면·동의 기능 및 역할의 변화가 뒷받침되어야 한다.

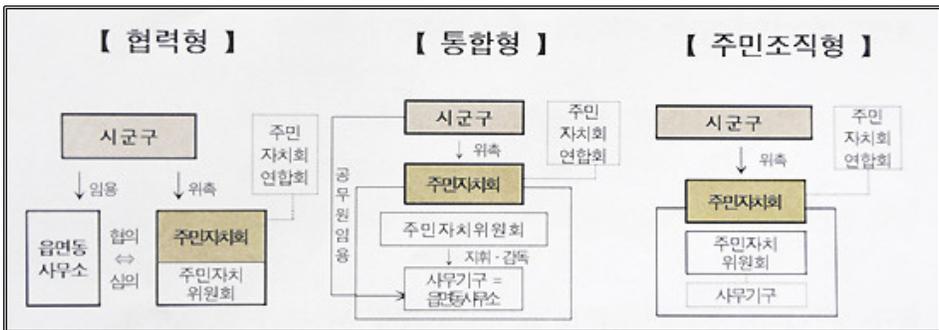
『지방자치분권 및 행정체제개편에 관한 특별법』에서는 주민자치회의 설치, 구성, 기능에 관한 규정을 두고 있어, 이를 근거로 주민자치회가 전국적으로 시범 도입·운영되었다. 2013년 최초로 주민자치회 시범 실시 이후 2021년 12월 말 기준 전국에 1,013개 읍·면·동에서 주민자치회가 운영되고 있으며, 시·군·구 및 생활권 지역사회의 높은 관심과 참여를 받고 있다(하태영 외, 2021).

한편, 2013년 주민자치회 시범 실시 추진과정에서 주민자치회 모델로 3가지, 즉 협력형, 통합형, 주민조직형이 제시되었다. 그러나 통합형과 주민조직형의 경우 현행 법제 하에 추진 불가능하다는 점 등이 일부 쟁점 사항으로 협력형 모델만이 채택되어 현재에 이르고 있다. 협력형은 주민대표로 구성되는 주민자치회의 지위가 읍·면·동장과 대등하여 읍·면·동 행정기능에 대한 협의·위탁 및 주민자치회 자치사무를 직접 수행하고, 주민센터는 현행 행정기능을 유지하는 형태로 기존의 주민자치센터 모델을 개선한 것이다(그림 1-1 참조).

부연하자면, 통합형은 주민자치회 회장이 읍·면·동 직원에 대한 지휘·감독권을 행사함에 따른 지방 인사제도의 대폭적 수정이 필요하다는 점이 문제로 지적되었다. 주민조직형의 경우, 가장 혁신적인 안으로서 읍·면·동 사무소 폐지와 관련된 국민 공감대 형성 등이

주요한 쟁점이었다. 한편 통합형은 주민자치회를 중심으로 읍·면·동 행정기능과 주민자치 기능, 위임·위탁사무 처리기능 등을 포괄적으로 수행함으로써 현행 협력형 주민자치회 모델의 대안으로 검토해 볼 수 있다. 현행 협력형이 다양한 한계들을 나타내면서 주민자치 센터 모델과 큰 차이가 없고, 주민조직형은 이상적이지만 실현 가능성이 희박하다는 점을 고려해보면, 협력형과 주민조직형의 장점들을 취한 중간 수준의 통합형이 향후 고려해야 할 새로운 모델로 고려되고 있다.

그림 1-1 주민자치회 협력형, 통합형 및 주민조직형 모델



현재 전국적으로 광범위하게 시범 실시되고 있는 주민자치회 모델인 협력형은 주민자치회의 기능과 역할이 모호하고 사업 범위의 불분명, 주민대표성 등과 같은 문제들이 지적되고 있어 이에 대한 개선의 여지가 존재한다. 『지방자치분권 및 행정체제개편에 관한 특별법』에 주민자치회는 해당 읍·면·동의 주민화합 및 발전을 위한 사항, 지방자치단체가 위임·위탁하는 사무의 처리에 관한 사항을 수행한다고 규정되어 있으나, 이러한 기능에 맞는 사업이 어떤 기준에 따라 선정되고 누가 선택하는지 등 행정과의 관계 설정 범위가 명확하지 않다(김필두·최인수, 2018; 김찬동, 2014). 더불어 주민의 낮은 참여율과 주민자치회의 주민 대표성 문제가 지속적으로 제기되고 있다(최인수·전대욱, 2020; 하혜영, 2020).

이러한 시범사업을 통해 실질적인 주민참여 플랫폼 역할의 수행할 수 있도록 주민자치(회)에 대한 객관적인 평가와 함께 제도적 개선이 요구되고 있다. 2020년 12월 9일 『지방

자치법』 전부개정안을 통해 지방의회 인사권 독립, 주민 조례 발안 제도, 특별지방자치단체 및 지방자치단체 기관구성 다양화 등 다양한 측면에서 제도적 진전을 이루었으나, 주민 자치회와 관련된 조항은 전체 삭제되어 법적 근거를 여전히 마련하지 못한 점은 아쉬움이 남는다. 이후 지속적으로 주민자치에 관한 조항을 포함한 『지방자치법』 개정안들이 상정되고 있고, 별도로 주민자치에 관한 법률안들도 상정되고 있으나 더 공고한 제도화의 시점을 예상하기란 쉽지 않다.

주민자치회는 읍·면·동의 주민참여와 민관협치를 위한 조직으로서 주민에 의한 주민자치가 구현되기 위해서는 주민자치회의 성격, 권한, 책임, 지방자치단체와의 관계, 자주재원 등에 관한 사항을 규정하는 관련 법의 제·개정이 절실히 요구되고 있다. 이처럼 지방자치단체와 지방자치, 지방분권의 가장 핵심적인 요소인 지역주민의 자율성과 자치 역량 강화를 위한 주민자치 제도의 개선이 시급한 상황이라고 판단된다.

아울러 풀뿌리 자치의 활성화를 위한 주민자치회의 위상을 정립하고, 지역적 특성을 반영한 다양한 모델의 필요성이 요구되고 있다(최인수·전대옥, 2020). 특히 더불어 『지방자치법』에서 새롭게 마련된 지방자치단체 기관구성 다양화 제도는 읍·면·동 집행기관과 주민자치회와의 관계 재정립은 물론, 주민 선택권, 지역 여건, 지방자치 다양성 등을 감안한 읍·면·동 주민자치회의 다양한 모델에 대한 적용이 불가피하다.

읍·면·동 행정기관 및 주민자치센터 또는 주민자치회와의 관계 재정립, 주민자치회 지원을 위한 읍·면·동 행정체계 개편 및 역할 강화 등 주민자치회가 읍·면·동 단위 대표적 주민조직으로서의 중심적 역할과 기능을 강화하기 위하여, 새로운 주민자치회 모델을 개발하고 이를 확산함으로써 주민자치 활성화를 위한 기반을 마련할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

본 연구는 전술한 바와 같이 주민자치회와 읍·면·동 행정기구와의 관계를 재정립하는 새로운 형태의 주민자치회 모델의 도입 가능성과 발전전략을 검토하고 법·제도적 개선 방안을 제안하는 것을 목적으로 한다.

구체적으로 연구목적은 다음의 3가지로 구분된다. 첫째, 주민자치회의 실질적 운영 활

성화를 위하여 주민자치위원회와 주민자치회의 현황을 분석하고자 한다. 현행 주민자치회 모델(협력형)이 주민자치회의 기능과 역할이 미흡하고 읍·면·동 행정기관과의 관계 등 다양한 한계들이 드러나는 등 제도 도입의 취지를 살리기 위한 추진 전략을 재정비하기 위해서는 정확한 현황 파악이 필요하다. 따라서 주민자치회 모델의 한계와 성과의 분석을 통한 신규 모델 도출의 필요성을 확인하고자 한다. 현재 시점에서 주민자치(위원)회의 조직, 제도, 재정, 운영상의 한계점을 분석한다.

둘째, 주민자치회의 실질적 운영 활성화를 위한 신규 모델의 개념을 정립하는 것을 목적으로 한다. 기존 통합형과 주민조직형 등 다양한 주민자치회 모델에 대한 논거를 탐색하고 그 특성을 분석하며, 아울러 다양한 사례의 조사 및 분석 등을 통해 새로운 모델을 제안하고 그 적용 가능성을 검토하고자 한다. 이러한 방법들을 통해 새로운 주민자치회 모델의 개념 정립을 시도하며, 개념 정립 과정과 추후 도입을 둘러싼 쟁점들을 도출한다.

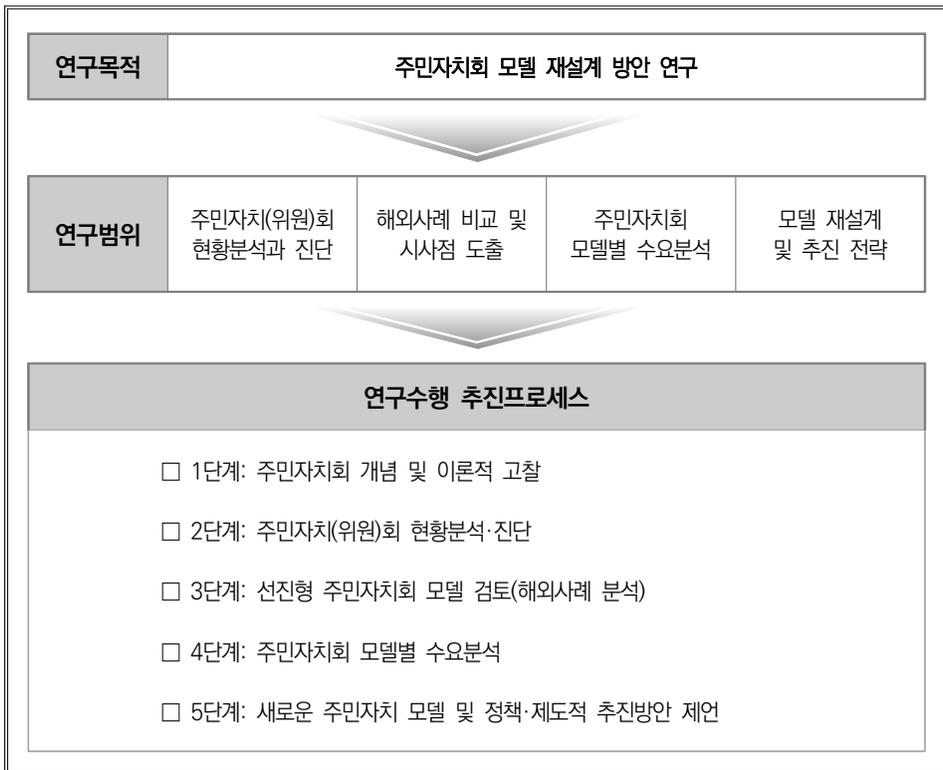
셋째, 주민자치 정책과 주민자치회 추진 전략 및 발전방안을 마련하는 것을 목적으로 한다. 주민자치 정책과 주민자치회 추진 방향을 재정립하고, 주민자치회 활성화를 위한 행정·정책·제도적 발전방안을 마련하고 제언하고자 한다. 주민자치 정책과 주민자치회의 현실적인 개선 방안을 포함한 미래 추진 방향을 제시하고, 이의 실현을 위한 구체적 방안을 제시한다. 조직, 제도, 재정, 운영 측면에서 주민자치회의 새로운 모델 도입 가능성을 검토하고, 이와 관련된 법·제도 검토 및 개정 방안, 정책대안을 제시함으로써 새로운 주민자치회 모델의 모습과 실현 방향을 구체화하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

우선 연구의 시간적 범위는 2013년 주민자치회 시범 실시 이후부터 2021년 말까지 주민자치위원회 및 시범사업을 통해 전환된 주민자치회를 대상으로 한다. 정책의 변천 과정과 시범사업의 결과로 전환된 주민자치회를 포함한 기존 주민자치위원회(이하 “주민자치(위원)회”로 약칭) 등 전반적인 현황과 한계점 등을 분석한다.

그림 1-2 연구의 범위 및 체계



또한 연구의 내용적 범위는 다음의 다섯 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 주민자치(위원회)의 개념, 정책과 모델 등에 관한 개념적이며 이론적인 연구를 수행한다. 주민자치 관련 정책, 제도 및 다양한 모델에 각종 문헌과 선행연구를 통해 주민자치(위원회)의 쟁점을 도출하고 연구의 분석틀을 제안한다.

둘째, 주민자치(위원회)의 현황을 분석한다. 주민자치(위원회)의 구성, 운영, 사업 및 활동, 재정 등 주민자치(위원회)의 쟁점 사항들과 관련된 다양한 현황통계 분석을 수행한다. 특히, 전술한 연구의 분석틀에 따라 주민자치위원회와 주민자치회의 현재 상황을 진단하며, 이를 토대로 주민자치회의 새로운 모델로 나아가기 위한 전략과 정책 방향의 시사점을 제공한다. 특히 공공성과 자치 역량의 두 가지 기준의 질적 수준이 주민자치위원회와 주민자치회 간 차이가 존재한다는 점을 실증하여 새로운 모델 개발에 두 가지 기준의 유용성을 확인하였다.

셋째, 현황분석과 아울러 주민자치조직의 새로운 모델 개발을 위하여, 다양한 모델에 대한 국내·외 사례를 조사하고 분석한다. 주민자치가 발달한 유럽의 주요 국가와 일본 등 해외의 주요 사례는 물론, 국내 우수사례에 대한 조사 및 분석을 통해 선진형 주민자치회 모델의 특징과 차이점 등을 비교 분석한다. 이러한 분석을 통해 앞선 현황분석과 함께 새로운 주민자치회 모델의 시사점을 제시한다.

넷째, 주민자치회 모델별 수요를 분석한다. 주민자치의 진화모델을 구성하는 공공성과 자치 역량의 세부 개념에 따라, 전문가와 이해관계인을 대상으로 설문조사와 계층화 분석법(AHP 기법)을 병행하여 주민자치회 모델별 수요조사를 시행하고, 주민자치회 추진모델의 동태적 경로선택 등 바람직한 추진 전략을 설문한다. 분석 결과를 바탕으로 새로운 모델의 제안과 함께 주민자치조직의 진화경로에 대한 전략적 방향을 제시한다.

다섯째, 분석 결과를 요약하고, 새로운 주민자치회 추진모델의 제시 및 추진 전략, 법제 개선안 등을 논의한다. 결론에서는 앞선 분석 결과들을 요약하고 연구의 의의 및 한계를 제시한다. 아울러 공공성과 자치 역량에 근거한 새로운 주민자치회 모델을 도출하고, 동태적 발전경로와 향후 적용모델 등을 논의한다. 아울러 이러한 가까운 미래 및 먼 미래 모델의 구현을 위한 법·제도에 관한 논의를 수행한다.

이상 연구의 범위 및 체계는 [그림 1-2]에 요약된 바와 같다.

2. 연구의 방법

상기와 같은 연구의 범위 및 주요 내용에 따른 연구의 방법은 다음과 같다. 첫째, 주민자치(위원회)의 개념, 정책과 모델 등에 관한 연구는 각종 정책자료와 선행연구를 중심으로 한 문헌분석을 수행한다. 2013년 주민자치회 시범사업 전후로부터 2021년 말까지의 행정안전부를 중심으로 한 정책자료와 함께 주민자치회의 개념과 쟁점 등은 학술논문과 연구보고서 중심의 문헌분석을 중심으로 진행한다.

둘째, 주민자치(위원회)의 현황분석에 있어서는 현황 조사에 기반한 통계분석을 수행한다. 현황 조사는 별도의 설문 분석을 수행하는 대신 약 270여 개 주민자치(위원회)의 현황과 실태에 관한 사항들이 상세하게 기록된 주민자치(위원회)의 제20회 전국주민자치박람회(2021년 8월 기준) 우수사례 공모신청서의 기재 사항을 분석한 자료를 활용한다. 통계분석은 주민자치(위원회)의 구성, 운영, 사업 및 활동, 재정 등에 관한 쟁점들을 중심으로 작성된 자료를 바탕으로 기초통계 분석과 함께 연구의 분석 틀에 맞는 추가적인 통계분석 등을 수행한다.

셋째, 주민자치(위원회)의 다양한 모델에 대한 사례분석은 선진형 해외사례 및 국내 우수사례를 대상으로, 주민자치조직의 구성, 운영 등 도출된 사례분석의 틀에 의한 분석을 수행한다. 독일, 스위스, 프랑스, 일본 등 주민자치가 발달한 유럽의 주요 국가와 일본 등 해외 주요 사례, 국내 우수사례에 대한 자료조사 및 분석을 통해 선진형 주민자치회 모델의 특징과 주민자치조직 모델의 발전 방향 등에 대한 분석을 통해 새로운 주민자치회 모델 도출의 시사점을 분석한다.

넷째, 주민자치회 모델별 수요분석은 전문가와 이해관계인을 대상으로 공공성과 자치역량의 세부 항목별 중요도와 새로운 주민자치 모델의 발전경로에 대한 설문조사를 수행한다. 이를 통해 계층화 분석 방법(AHP 기법) 및 설문조사를 등 관련 분석을 수행하여 주민자치회 모델별 수요조사와 동태적 발전경로에 필요한 정책적 시사점을 도출한다. 분석 결과를 바탕으로 다음 파트에서 새로운 주민자치회 모델의 방향을 기능하였다.

다섯째, 주민자치회의 모델 재정립과 추진 전략의 도출은 전술한 분석 결과를 종합하여 연구진의 브레인스토밍과 워크숍에 의한 방법을 따른다. 새로운 주민자치회 모델을 도출

과 그 적용 가능성, 추진 전략 등을 위한 논의는 관련된 법·제도에 관한 개선 방안을 포함하여 현실적인 대안의 도출을 지향한다. 연구 결과의 요약 등 결론과 함께, 이와 같은 방법론에 의한 정책 및 법제 개선안의 제시를 통해 연구를 마무리한다.

| 제2장 |

주민자치(위원)회의 이론과 쟁점



제1절 주민자치(위원회)의 의의와 필요성

1. 주민자치의 의의

1) 주민자치의 개념

‘주민자치’는 ‘단체자치’와 함께 지방자치를 구성하는 핵심적인 요소이다. 일반적으로 주민자치는 지역의 현안 과제를 자기 부담 원칙에 의하여 주민들이 자발적·적극적인 참여를 통해 직접 처리하는 것을 의미하며, 단체자치는 국가로부터 자치권을 부여받아 일정한 범위 안에서 그 지역의 행정사무와 자치사무를 담당하는 것으로 정의할 수 있다(김필두, 2014; 심익섭, 2012; 이병렬·이종수, 2015; 최근열, 2014). 또한 단체자치는 기본적으로 법률적인 의미를 지니고 있어 국권설, 수탁설에 바탕을 둔 개념으로 인정의 주체가 국가인 반면에, 주민자치는 지방권설, 고유권설에 바탕을 두고 그 인정 주체가 주민이라는 점에서 차이를 보인다. 주민자치가 추구하는 이념이 민주주의라면, 단체자치는 지방분권을 추구하기 때문에, 주민자치와 단체자치가 상호 배타적인 것이 아니라 단지 그 개념 간 차이에 의한 지방자치의 구성요소로 이해할 수 있다(유수동·전성훈, 2017).

일반적으로 주민자치는 근린 지역을 단위로 주민들이 직접적으로 대면하고 스스로 공동체를 형성하여 지역문제를 해결하기 위해 직접 참여하는 것을 의미한다(최인수·전대옥, 2020: 11).¹⁾ 즉, 주민자치는 ‘근린이라는 공간적인 단위를 매개로 하여 해당 지역의 주민들과 이해관계자들이 자율성(autonomy)을 갖고 공공서비스를 위한 집합적인 의사결정과정

1) ‘근린(neighborhood)’은 가까운 이웃이며, ‘근린 사회’는 ‘사람들이 가까이 이웃하여 서로 잘 알며 친숙하게 공동생활을 하는 지역사회의 최소 단위’이다. 주민자치가 이루어지는 기본단위인 ‘근린’과 유사한 개념은 ‘마을’과 ‘동네’인데, 마을은 도시화 이전, 주거와 농업에 적합한 곳에 사람들이 모여 자연스럽게 형성된 ‘살의 터전’이라 할 수 있으며, ‘동네’는 국가 혹은 지방자치단체에서 인위적으로 설정한 행정구역 의미를 의미한다(최인수·전대옥, 2020: 11).

과 생산 행위에 참여하는 것'으로 정의할 수 있다.

주민자치는 주민의 자발적인 참여와 조직화를 통하여 스스로 지역사회의 문제(의제)를 발굴하고 해결해 나가는 과정에서 지역공동체의 역량을 발휘하게 된다. 또한 지역공동체 조직 또는 대표가 참여하게 되면서 정부 또는 다른 지역공동체와 함께 지역의 삶의 질 향상을 위한 집합적인 의사결정과 생산 행위에 관여하게 된다(최인수·전대욱, 2020). 이처럼 주민자치는 '지역에 대한 애착과 주민들 사이의 유대의 토대 위에 집합적인 역량을 구축한 주민들이 지역문제를 스스로 또는 정치·행정과정에서의 참여를 통해 해결해 나가는 행위 또는 과정'으로 간주할 수 있다(곽현근, 2015). 이를 종합해보면, 주민자치는 지방자치단체의 정치적·관리적인 권한이 근린 단위의 주민들에게 위임되는 것이므로, 주민자치를 행하는 주체자들의 자체적인 역량 강화가 중요할 수밖에 없다.

2) 주민자치의 이념 및 가치

주민자치에 관한 대표적인 이념 및 가치는 풀뿌리 민주주의 관점에서 주민자치에 접근하는 것이다. 대안적 민주주의로 제기되는 것 중 하나가 '풀뿌리 민주주의(grass root democracy)'이며, 1935년 미국 공화당 전당대회 의회제도에 기초하여 대의적 민주주의를 반대하면서 시민운동·주민운동 등을 통해 참여민주주의를 강조한 것에서 유래하였다(김홍주, 2019: 14). 일반적으로 풀뿌리 민주주의는 자유롭고 평등한 시민들이 충분한 정보와 지식을 갖고 심사숙고와 의사소통을 통해 자신의 선호를 변화시키고, 공익을 창출해내는 과정, 바로 이러한 심의 과정 자체에 정치적 의사결정의 정당성을 부여하는 체제이다(최인수·전대욱, 2020: 13).

풀뿌리 민주주의를 가장 강력하게 지원하는 이론은 '사회적 자본(social capital)'이며, 이는 지역사회 구성원들 사이에서 네트워크 또는 풀뿌리 공동체 구성원들의 네트워크와 조직화 된 관계로 간주한다. 사회적 자본과 가장 밀접한 관련이 있는 용어는 '지역공동체(local community)'이며, 지방민주주의를 작동시키는 동력으로 작용한다(곽현근, 2015). 풀뿌리 민주주의는 본래 마을공동체 기반의 주민참여를 강조하기 위해 탄생한 용어이다(곽현근, 2017). 정당과 같은 거대조직에 의해 작동하는 대의적 정치과정이 아닌, 평범한

시민들 또는 민초(民草)들의 조직화와 직접 참여를 통해 활성화되는 정치과정을 강조한다(최인수·전대욱, 2020). 즉, 풀뿌리 민주주의는 풀뿌리 관계형을 통해 집단역량을 키운 주민들은 자신의 문제를 스스로 해결하거나 정부에 대하여 자신들의 바람과 요구를 적절히 표출하게 되고, 정부는 이러한 집단역량을 갖춘 주민의 기대와 요구에 부응하지 않을 수 없게 되면서 민주주의가 작동하고 시민을 주인으로 모시는 ‘좋은 정부’를 만들게 된다는 논리에 기초한다(최인수·전대욱, 2020: 13).

풀뿌리 민주주의 기반의 주민자치는 대의민주제에서의 단순한 투표 참여라는 의미를 넘어 지역문제 해결을 위하여 지역공동체 단위의 결사적인 참여와 역량을 기반으로 하고, 지방자치단체의 정치·행정과정에 참여하여, 주민참여의 의미 및 영향력을 확대하여야 한다는 원리가 반영된 것이라 할 수 있다(김홍주 외, 2018). 즉, 일상생활의 불편 해소, 삶의 질 향상 등을 위한 참여를 넘어, 주민의 사회적 ‘연대(solidarity)’와 ‘행위 주체성(agency)’의 회복을 포함해야 한다는 것을 의미한다(Bhattacharyya, 2004).

풀뿌리 주민자치의 정의는 마을 단위의 주민 활동에 초점을 두는 것이 아니라, 풀뿌리 주민자치의 개념을 포함한다(최인수·전대욱, 2020: 14). 기존 지방자치단체와 주민자치를 이분법화 하는 것이 아니라, 마을에서 삶에 영향을 미치는 행정과정 전반에 참여하는 것으로 판단된다(김홍주, 2019). 이러한 점에서 단순히 주민들이 자원봉사를 하는 것이 아닌, 지방자치단체의 주인으로서 주민참여와 역할을 강화하기 위한 지방민주주의의 혁신적인 의미를 지니게 되는 것이다. 즉, 마을 내의 집합적 역량을 강화하고, 이러한 공동체적인 역량을 기반으로 주민들의 의사와 통제에 지방자치단체의 반응을 촉진하는 정치적인 행위를 의미하는 것이다.

풀뿌리 주민자치가 제대로 정착되기 위해서는 마을공동체 만들기, 주민자치(위원회), 주민참여예산제, 주민세 등 각기 파편화된 제도들을 유기적으로 연계하여 상호 보완적인 제도적 생태계를 구축해야 한다(최인수·전대욱, 2020). 이러한 과정은 주민과 주민조직의 자치적인 역량 강화에 기여하고, 행정적인 지원체계와 결합하며, 대표적인 주민조직으로서 주민자치(위원회)가 민주적인 대표성과 운영을 통해 성장하는 데 기여된다. 특히, 능동적인 주민참여를 통한 주민자치 역량 증진과 생태계 조성에 크게 기여될 수 있다.

주민자치에 관한 또 다른 이념 및 가치는 지역공동체 기반에서 주민자치에 접근하는

것이다. 지역공동체 기반의 생활 속 주민자치는 '수평적 참여'와 '수직적 참여'라는 두 가지 유형으로 구분된다. '수평적 참여'는 정부가 마련한 제도 참여와는 무관하게 주민들 스스로 조직화를 통해 지역의 의제를 발굴하고 해결해가는 과정에 주민들이 직접 참여하는 것이다(Brodie et al, 2009). 이와 같은 유형의 참여는 주민의 자발적이고 결사적인 활동에 뿌리를 두고, 주민들 사이의 대등한 관계 형성을 강조한다는 점에서 '수평적 참여'의 성격을 갖는다(최인수·전대욱, 2020: 14). '수직적 참여'는 주민들이 정부가 공식적으로 제공하는 참여제도를 통해 정부의 의사결정 및 서비스 전달 과정에 참여하는 것이다(Brodie et al, 2009). 이러한 유형에서 참여는 합법적 권력과 자원을 가진 공식 기관인 국가(행정)와 주민과의 직접적 상호작용이 이루어진다는 점에서 '수직적 참여'의 성격을 갖는다(최인수·전대욱, 2020: 15).

지역공동체를 기반으로 하는 생활 속 주민자치는 수평적 참여와 수직적 참여 모두를 포괄하는 관점에서 정의될 수 있다. 주민자치는 '친숙한 생활공간을 중심으로 주민의 자발적 참여와 조직화를 통해 의제를 발굴하고 해결해 나가는 과정뿐만 아니라, 정부가 마련한 공식 제도에 지역공동체 조직 또는 대표가 참여하면서 정부 또는 다른 지역공동체와 함께 자신들의 삶에 직접적인 영향을 미치는 의제들과 관련된 집합적 의사결정과 서비스 생산 행위에 관여하는 것'을 의미한다(곽현근, 2017). 무엇보다 주민들이 자발적으로 스스로 문제를 해결하는 수준의 참여를 넘어 지방자치단체의 공식적인 참여제도에의 참여까지를 주민자치의 의미에 포함한다(최인수·전대욱, 2020). 주민자치를 마치 지방자치단체와는 독립적인 활동으로 간주하고, 정부 서비스의 보완 또는 보충 수단으로서 주민 활동을 바라보는 편향된 관점을 극복하는 데 기여될 수 있다(곽현근, 2015).

3) 주민자치의 필요성

주민자치는 주민의 참여를 기반으로 주민 주권을 통한 자치를 의미한다. 이러한 주민참여의 필요성은 정치적·행정적 측면으로 크게 나뉜다. 정치적 측면에서는 주민참여를 통해 대의민주주의를 실현함으로써 구체화된다. 주민들의 직접선거를 통해 지방의회와 지방자치단체의 장을 구성하고 그들에게 주민 의사나 지역에 관한 정책 결정, 현안에 대한 영향력을 행사할 수 있다는 측면에서 주민이 지방자치의 주체가 된다. 이는 그 주체가 주민이

라는 점에서 각 현안에 대해 더 직접적이고 적실한 대안과 빠르고 다양하게 변화하는 외부 환경에도 민첩하게 대응할 수 있다는 장점이 있다(유수동·전성훈, 2017: 119). 행정적 측면에서는 정책의 기획과 수립, 집행과정에서 유용한 정보를 제공함으로써 행정 효율성의 향상에 기여된다. 주민들은 지역의 자세한 상황과 수요에 대한 정보들을 공무원에게 제공하여 보다 효과적이고 적실성 있는 정책 결정을 담보할 수 있고, 정책으로 인한 각종 갈등을 사전 예방하여 정책에 대한 순응을 확보할 수 있다는 것이다(김필두·류영아, 2008; 김필두·김병국, 2011; 서순복, 2002; 이정석, 2015).

이와 같은 주민참여의 의의와 필요성을 종합해보면, 주민자치는 주민들의 능동적인 참여를 통한 정치적 효능감의 제고, 공동체 정신의 확립, 이해관계 조정, 정치·행정의 대표성·정통성 제고, 사회적인 안정감 제공 등의 긍정적인 효과가 있다. 이러한 주민자치의 순기능에도 불구하고, 주민 대표성 문제, 주민의 전문성 부족, 이해관계에 의한 지역적인 갈등, 행정책임의 회피 및 전가, 정책의 지연 가능성, 정보공개로 인한 지출 증가 등이 주민자치의 주요 문제점을 제기되고 있다(김익식, 2003; 김필두·김병국, 2011; 이규환, 2006; 이해영, 2007).

그러나 주민자치는 주민들의 자발적이고 직접적인 참여를 통해 지역의 현안 문제와 관련된 각종 사안을 결정하고 집행하며 책임을 지게 된다는 측면에서 민주주의 원리로서 그 의의와 필요성이 상당하다고 할 수 있다. 즉, 주민의 자치 역량 강화, 주민 만족도 제고, 주민과 지방자치단체 간의 협력관계 구축 등을 위해 주민자치는 반드시 필요하며, 행정의 민주성과 효율성 증대를 위한 가장 필수적인 요소라 할 수 있다. 이러한 점에서 주민자치는 지방자치의 한계를 보완·극복하고, 풀뿌리 자치 활성화, 민주적인 참여의식 고양 등 민주주의의 실현을 위한 대표적인 수단으로서 그 필요성이 재조명되어야 한다.

2. 주민자치(위원회)의 의의 및 필요성

지방자치가 제대로 작동되기 위해서는 풀뿌리 민주주의의 근간이라 할 수 있는 주민자치회의 기능과 역할이 마을이나 동네 단위에서 잘 이루어져야 하며, 이는 근린 자치가 마을이나 동네 단위에서 제대로 작동하고 있다는 것이다(Forgotten, 2016: 37). 주민자치

(위원)회는 풀뿌리 자치의 활성화, 민주적인 참여의식 고양을 위해 읍·면·동에 설치하여 일상생활에서 이루어지는 마을과 동네 차원에서 주민의 발전과 화합, 주거환경 관리 및 개선, 생활체육, 여가 프로그램 등에 관한 사무를 관장하는 주민들을 중심으로 구성된 새로운 조직 형태를 말한다(신윤창·손진아, 2017; 최근열, 2014). 즉, 주민자치(위원)회는 읍·면·동 단위의 생활공간에서 주민이 원하고 필요로 하는 서비스를 창출·제공하는 실질적인 주민자치를 구현하기 위한 정책 수단이며, 근린 생활공간 단위에서의 의사결정 주체로 고려된다(이현우·최준규, 2019).

주민자치(위원)회의 필요성은 크게 다음의 네 가지 측면에서 제시되고 있다(김필두·최인수, 2017; 김필두·한부영, 2017). 첫째, 근린 수준에서의 협력적 거버넌스 구축이다. 협력적 거버넌스는 지역사회의 중요한 결정을 주민들 스스로 맡기게 된다. 지역사회는 해당 지역주민들에 의해 만들어지기 때문에, 주민자치(위원)회는 주민이 지역사회에 적극적으로 참여하고 활동하는 중심점 역할을 하게 된다. 특히, '참여민주주의'는 대의민주주의가 갖는 약점을 보완하는 최선의 전략으로 주목받고 있고, 협력적 거버넌스는 참여민주주의의 철학을 구현하기 위한 제도적 장치와 과정으로서 강조되고 있다(최인수·전대욱, 2020). 이러한 점에서 주민자치(위원)회는 근린 수준에서의 협력적 거버넌스를 가능하게 하는 주요 수단이라 할 수 있다.

둘째, 지역의 실정에 맞는 맞춤형 주민자치를 구현할 수 있다. 읍·면·동은 주민들이 가장 친근하고 쉽게 접근할 수 있으며, 주민 맞춤형 서비스를 창출하고 민간 참여를 촉진할 수 있는 기본 단위이다. 따라서 읍·면·동을 중심으로 한 정부의 주민 중심 지역 분권 정책의 구체적인 실천 방안 모색이 필요하다(최인수·전대욱, 2020). 주민자치는 지역의 특성을 반영하고 주민들 스스로가 원하는 것을 만들어가는 과정을 도와주는 방향으로 추진되어야 하며, 주민자치를 통해 주민들 스스로 행복을 만들어가는 구체적인 절차와 방법 지원, 지역의 실정에 적합하고 주민이 실질적으로 원하는 서비스를 제공하는 대표적인 주민조직이 필요하다(김필두·최인수, 2017). 이처럼 지역의 실정에 맞는 맞춤형 주민자치는 주민자치회를 통해 구현될 수 있다.

셋째, 지방자치의 중심축 변화에 대해 대응할 수 있다. 기관 중심의 단체자치에서 주민 중심의 주민자치로 지방자치의 중심축이 변화하고 있다. 중앙정부 또는 지방자치단체에

위탁하였던 권한 중에서 주민의 생활과 직접적으로 관련이 있는 근린 생활기능을 주민이 직접 수행하기 위해서 주민의 자기 결정 권한을 행사하기 위한 구심점이 필요해졌다(최인수·전대욱, 2020). 이러한 점에서 주민자치(위원)회는 근린 생활 단위에서 주민이 직접적인 의사결정 권한을 행사하기 위한 중요한 기능을 담당할 수 있다(김홍주, 2019).

넷째, 지방행정체제 개편에 의한 지방 행정 환경변화에 대응할 수 있다. 읍·면·동 주민자치의 실질화를 통해 행정서비스의 사각지대를 해소하고, 주민이 필요로 하는 행정서비스를 적기에 제공하는 주민자치조직이 필요하다(김필두·최인수, 2017; 김홍주, 2019). 주민자치의 활성화를 위해 지방자치단체의 근린자치 지원기능 강화와 함께 지방자치단체와 주민자치(위원)회의 근린 자치 기능을 명확하게 구분하고 민·관 파트너십을 형성하기 위한 정책개발이 필요하다.

마지막으로, 주민과 주민 주권의 대표적·민주적인 권한자로서의 주민대표 기관의 위상을 높일 수 있다. 지역공동체, 주민단체, 시민조직 등 다양한 지역사회의 주민조직에 대한 실질적인 권한을 부여하고, 부여받는 조직으로서의 주민자치(위원)회의 위상이 필요하다(최인수·전대욱, 2020). 이러한 점에서 주민자치(위원)회는 읍·면·동 단위에서 주민의 직접 참여를 통한 주민 주권 실현의 대표적인 주민조직으로서 기능을 강화해야 한다. 읍·면·동 단위에서 행정의 대표조직인 읍·면·동 주민센터와 읍·면·동장, 그리고 주민의 대표조직인 주민자치(위원)회가 민관협력 거버넌스 체계를 구축해야 한다. 특히, 주민자치(위원)회를 통해 지역사회 주민총회를 개최하여 지역 내 중요사항을 의결하고, 결정 사항을 실행하는 등 항시적·집행적 의결기구로서 주민자치(위원)회의 기능을 강화할 필요가 있다.

제2절 주민자치(위원)회의 정책적 변화

1. 주민자치(위원)회의 도입 배경

1991년 지방의회의 구성, 1995년 주민 직선에 의한 선거로 지방자치단체의 장을 선출하게 되면서 지방자치제가 본격적으로 실시되었다. 이에 읍·면·동은 지역주민들의 생활과 밀접한 행정 주체로서 역할이 기대되었다. 그러나 정보화와 산업화 등으로 인해 읍·면·동 기능이 축소되었고, 지역주민과의 접근성이 가장 높은 행정구역이 변화되어야 한다는 필요성에 의해 읍·면·동 기능전환 정책이 1998년에 추진되었다.

IMF 국가부채 위기 상황 속에서 중앙정부는 읍·면·동 기능전환을 통해 작은 정부를 실현하고 주민이 중심이 되는 행정서비스를 구축하기 위한 목적 달성과 함께, 주민자치 여건을 조성하는 측면에서 읍·면·동 행정 체제를 '주민자치센터'로 전환하는 기본계획을 수립하였다. 공공부문 개혁에 대한 요구와 정부 조직 축소에 대한 정책 방향 하에 읍·면·동사무소 폐지에 관한 논의가 제기되었으나, 공무원들의 저항으로 읍·면·동 단위의 행정인력을 축소하여 본청으로 이관하는 방향으로 개혁이 추진되었다(최인수·전대욱, 2020).

주민자치센터 설치계획에 따라 1999년 1단계로 도시지역의 278개 동사무소에서 동 기능 전환사업을 통해 주민자치센터와 주민자치위원회를 시범 운영하였으며, 2000년 2단계로 농촌지역의 읍·면·동사무소의 기능전환을 통해 지역 실정에 맞게 자율적으로 주민자치위원회의 시범 실시를 추진하였다. 이러한 읍·면·동사무소의 기능 개편과정에서 주민자치위원회가 등장하게 되었으며, 읍·면·동 주민들의 문화, 여가, 지역복지, 주민 편익 및 시민교육 프로그램 운영을 통해 지역공동체를 형성할 수 있도록 지원하기 위한 목적이었다(최인수·전대욱, 2021).

즉, 공무원 정원을 축소하는 행정개혁과정에서 시·군·구 본청으로 행정인력을 이관하고 남은 유휴공간에 문화 및 복지 프로그램을 운영할 수 있도록 주민자치센터가 설치되었고, 주민자치위원회로 하여금 주민자치센터의 운영과 다양한 문화 및 복지 프로그램의 운영을 심의하도록 하였다(최인수·전대욱, 2020). 2000년 행정자치부(현 행정안전부)의 '주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙'에 따르면, 주민자치센터의 기능으로 주민자치 기능, 문화여가 기능, 지역복지 기능, 주민 편익 기능, 시민교육 기능, 지역사회 진흥 기능 등이었으

나, 실제로 운영되는 것은 교양 및 여가, 취미 프로그램 운영에 그쳤다(김주원, 2018). 그러나 주민자치센터에서 주민자치위원회가 지역 내 다양한 현안을 논의하고 처리하게 되면서 주민자치 역량 강화를 위한 기반이 마련되었다고 할 수 있다.

이처럼 읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 설치, 주민자치위원회 운영은 지방자치의 본질적인 요소인 주민자치를 실현하기 위한 핵심적인 제도로써 기존의 기관 주도적인 행정에서 벗어나 주민 주도적인 행정으로 전환하고자 하였다는 점에서 큰 의의가 있다(유수동·전성훈, 2017).

그러나 제도 도입 목적과는 달리, 주민자치센터가 이전 동사무소인 주민센터의 하부기관에 해당하는 역할을 수행하면서 실질적인 주민자치 실현을 저해하고 있다는 비판이 제기되었으며, 주민자치센터에서 운영하는 프로그램들이 평생교육 및 민간부문의 프로그램과 중복됨으로 인해 발생하는 민간경제 침해가 문제로 제기되었다(서재호, 2016; 정지훈, 2016). 즉, 행정기관 주도로 주민자치센터의 실질적인 사무기능이 운영되었고, 읍·면·동 행정기관의 장이 주민자치 위원을 임명하였으며, 대부분 지역에서 헬스 등 건강 관련 프로그램 위주로 운영되었다. 더불어 지방자치단체의 예산지원에 의존하여 운영되면서 실질적인 주민자치 실현과 역량 강화에 많은 한계가 나타났다(유수동·전성훈, 2017).

이에 대부분의 주민자치센터와 주민자치위원회에서 발생하는 문제점들을 해결하기 위해 2010년 10월 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』이 제정되었다. 이 법을 통해 주민자치회의 설치와 기능, 구성 등에 대한 법적 근거를 마련하였다. 이와 함께 지방자치발전위원회는 주민자치회의 실질적인 운영을 통한 주민자치 권한을 강화하기 위해 시범 실시를 추진하였으며, 지방행정체제개편추진위원회 내 근린자치분과위원회는 주민자치회 모델 정립을 위해 주민자치회의 지위 및 기능에 따라 협력형, 통합형, 주민조직형의 모델을 확정하였다(한국지방자치학회, 2011).

표 2-1 주민자치(위원)회 도입 과정

구분	주요 내용
1995.05	도 및 특별·광역시의 자치구 폐지 논의(신한국당 정책토론회)
1996.12	자치구 구청장의 임명제 논의(서울시 지역 국회의원 주최 토론회)
1998.03	읍·면·동사무소를 주민자치센터로의 기능전환 계획 대통령 업무보고
1999	주민자치센터를 자치단체 조례에 의거하여 운영토록 규정
2005.10~2006.02	지방행정체제개편특별위원회를 구성해 행정 계층 1단계 감축, 시·군·구 광역화, 읍·면·동 준 자치단체화, 지방광역행정기구 설치 제안
2008.02	이명박 정부 100대 국정과제에 지방행정체제 개편 포함
2008.08	『지방행정체제개편 특별법』 제정 추진 결정(민주당)
2008.09	지방행정체제개편 추진 합의(대통령과 민주당 대표 합의)
2008.11~2009.02	『지방행정체제개편에 관한 특별법』 국회 제출(한나라당 권경석 의원)
2009.03	지방행정체제개편 특별위원회 구성 결의(안) 국회 본회의 의결 통과
2009.03	국회에 지방행정체제개편 특별위원회 설치
2010.04~2010.09	『지방행정체제개편에 관한 특별법(안)』 확정 및 국회 본회의 통과
2010.09~2010.10	『지방행정체제개편에 관한 특별법』 제정(9월), 시행(10월)
2012.12	지방행정체제개편위원회에서 주민자치 시범 실시의 기본방향 의결
2013.05	『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 제정
2013.07~2014.12	전국 31개 지역을 대상으로 주민자치회 시범 실시
2014.12	주민자치회 시범 실시 2015년 12월 31일까지 연장
2014.12	지방자치발전종합계획의 핵심과제로 주민자치회 채택
2015.10	전국 18개 지역 시범지역 추가 선정, 2016년 12월까지 사업 연장
2017.07	문재인 정부 100대 국정과제에 '획기적 자치분권 및 주민참여 실질화' 포함
2018.09~2019.03	자치분권종합계획, 자치분권시행계획(안)에 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 고려, 행정안전부 새로운 주민자치회 표준조례(안) 마련 및 지방자치단체 시달
2019.03	『지방자치법』 전부개정법률안 정부 입법 발의, 주민자치회 설치 운영 관련 내용 포함, 실질적 주민 주권의 강화
2019.04~2019.12	전국 214개(2019.04) 및 408개(2019.12) 지역 읍·면·동이 주민자치회 시범 실시 신청 및 행정안전부 승인
2020.06	전국 626개 지역 읍·면·동이 주민자치회 시범 실시 신청 및 행정안전부 승인
2020.07	『지방자치법』 전부개정법률안 정부 입법 발의, 주민자치회 설치·운영 관련 내용 미포함
2020.12	『지방자치법』 전부개정법률안 국회 본회의 의결
2021.12	전국 1,013개 읍·면·동에서 주민자치회 시범 실시
2022.01	『지방자치법』 전부 개정 법률 시행

출처: 설선미·오재일(2016), 최인수·전대욱(2020)의 자료를 재구성

그러나 통합형과 주민조직형은 『지방자치법』과 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』 등에 따라 시범 실시가 불가능한 것으로 판단되었다. 또한 주민자치회 시범 실시를 위해 안전행정부(현 행정안전부)는 주민자치 담당공무원과 지역주민들을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 그 결과 3,028개 읍·면·동에서 협력형을 가장 선호하는 것으로 나타나 시범 실시 모델로 협력형을 일부 수정하여 주민자치회 시범 실시 모델로 선정하였다(김필두, 2014).

이후 2013년 5월 제정된 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』을 근거로 주민자치회 시범 실시가 시행되었다. 2013년 안전행정부(현 행정안전부)는 기초자치단체를 대상으로 공모 실시와 신청을 받아 7월부터 전국 31개 읍·면·동에 주민자치회를 시범 실시하였으며, 1억 원의 특별교부세 예산지원을 하였는데, 이 중 10개소는 안심마을형 주민자치회로 추가적으로 5억 원의 특별교부세 예산지원을 하였다(최인수·전대욱, 2021).

2018년 7월 문재인 정부는 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례안』의 개정을 통해 주민자치회 시범 실시의 목표를 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양으로 설정하여 『지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』의 내용을 인용하였다. 정부는 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 표준조례안²⁾을 지방자치단체에 안내하고 『지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』에 의해 주민자치회를 시범 실시하며, 주민자치회의 민주적 대표성과 운영에 있어 민주성 확대를 위한 자치 계획 수립, 주민총회 개최, 분과위원회의 개방된 운영 등의 내용을 담은 표준조례안을 지속적으로 제·개정하여 지방자치단체에 안내하고 있다(최인수·전대욱, 2021: 22~23).

2) 행정안전부는 주민자치회 설치·운영에 관한 지방자치단체의 조례 제·개정에도 도움을 주고자 2013년 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례안』을 제정하여 안내하고 있으며, 2022년부터 행정안전부에서는 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』의 ‘표준조례’를 ‘참고 자치법규’로 용어를 변경하여 사용하고 있다.

2. 주민자치(위원)회의 변화 과정

1) 주민자치위원회

주민자치센터와 주민자치위원회는 법적 기구가 아닌, 지방자치단체 조례에 의해 설치되는 임의 기구이다. 이는 1999년 행정자치부가 『주민자치센터의 설치 및 운영 조례 준칙』을 제시하면서 주민자치센터와 주민자치위원회가 등장하였기 때문이다. 당시 주민자치를 강화하기 위한 목적으로 전국 지방자치단체에 조례 준칙을 시달하였으며, 지방자치단체가 조례 준칙을 모범으로 『주민자치센터 설치 및 운영 조례』를 제정하여 개별 지방자치단체별로 조례에 근거한 주민자치조직이 설치·운영되기 시작하였다(이용환 외, 2019).

당시 조례 준칙은 법령상 근거를 『지방자치법』 제8조와 『지방자치법 시행령』 제8조로 제시하였으나, 그 내용상 주민자치조직의 명시적·직접적인 근거로는 보기 어려우며, 간접적인 근거 정도의 의미를 둔다고 볼 수 있다. 읍·면·동 주민자치센터와 주민자치위원회는 전국적으로 설치된 공식적·일반적인 주민자치조직임에도 국가적인 차원에서 법령적 근거가 없는 채로 중앙부처에서 임의로 제시한 조례 준칙에 의해 설치·운영되고 있다는 점에서 그 법적 한계가 지적되었다(문상덕, 2017: 11).

주민자치위원회의 기능과 역할 등을 파악하기 위해서는 주민자치센터에 대한 이해가 전제되어야 한다. 주민자치센터는 주민의 편의 및 복리증진을 도모하고 주민자치 기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하고, 주민이 이용할 수 있도록 읍·면·동사무소에 설치된 각종 문화·복지·편익 시설과 프로그램을 총칭한다(『주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙 중 개정 준칙, 2002』). 주민자치센터는 읍·면·동사무소에 설치하는 것을 원칙으로 하지만, 필요한 경우 읍·면·동사무소의 관할구역 내에 있는 다른 시설 및 공간을 자치센터의 시설 등으로 활용할 수 있다(이용환 외, 2019).

주민자치센터는 주민자치 기능, 문화 여가 기능, 지역복지 기능, 주민 편익 기능, 시민교육 기능, 지역사회 진흥 기능을 수행한다. 주민자치 기능으로는 지역 문제에 대한 토론, 마을환경 가꾸기, 자율방재 활동 등이 있으며, 문화 여가 기능으로는 지역문화 행사, 전시회, 생활체육 등이 있다. 지역복지 기능으로는 건강증진, 마을문고, 청소년 공부방 등, 주민 편익 기능으로는 회의장, 알뜰매장, 생활 정보 제공 등, 시민교육 기능으로는 평생교육,

교육강좌, 청소년 교실 등, 지역사회 진흥 기능으로는 내 집 앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년 지도 등 주민센터는 기본적으로 주민을 위한 문화·복지·편익 기능을 수행한다.

주민자치센터의 시설 및 프로그램 운영은 주민자치위원회의 심의를 거쳐 읍·면·동장(읍·면·동 주민센터장)이 운영한다(최근열, 2014). 읍·면·동장은 주민자치위원회의 의견을 들어 소속 공무원이나 주민자치 위원, 자원봉사자로 하여금 주민자치센터 운영에 관한 사무를 전담 또는 분담하여 수행하게 할 수 있다. 시장·군수·구청장은 읍·면·동장과 주민자치위원회의 의견을 들어 공무원이 아닌 개인 또는 단체에 주민자치센터의 운영을 위탁할 수 있으며, 이 경우에는 사업비 등의 지원이 가능하다. 『주민자치센터 설치 및 운영 조례』에 따르면, 주민자치센터 운영책임자는 명목상 읍·면·동장으로 되어 있으나, 실질적인 운영은 주민자치위원회이며 담당 공무원이 이를 지원하는 상황이다.

주민자치위원회는 지방자치단체의 『주민자치센터 설치 및 운영 조례』에 근거하여 설치·운영되고 있다. 주민자치센터 운영에 관한 사항을 심의 및 결정하기 위해 읍·면·동사무소에 주민자치위원회를 두고 있다. 주민자치위원회의 구성은 일반적으로 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 25인 이내로 구성되고, 3인 이내의 고문을 별도로 둘 수 있으며, 당해 읍·면·동에서 선출된 시·군·구의회의 의원은 그 직에 있는 동안 당연직 고문이 될 수 있다(『주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙 중 개정 준칙, 2002』).

읍·면·동장은 당해 읍·면·동사무소의 관할구역 내에 거주하거나 사업장에 종사하는 자 또는 단체의 대표자로서 당해 읍·면·동에 소재하는 각급 학교, 통·리장 대표, 주민자치위원회 및 교육·언론·문화·예술, 기타 시민·사회단체에서 추천하는 후보자 또는 공개모집 방법에 의해 선출된 후보자 중에서 추천 또는 선출된 후보자 중 봉사 정신이 투철하거나 주민자치센터의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 주민자치 위원으로 위촉한다(『주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙 중 개정 준칙, 2002』).

주민자치 위원은 교육계, 언론계, 문화·예술계, 관계, 경제계, 일반 주민 등 각계각층이 균형있게 참여할 수 있도록 위촉하되, 어느 한 계층에 소속된 위원이 전체 위원의 1/3을 초과해서는 아니 되며, 특히 여성 위원의 참여를 적극 장려하여 전체 위원의 1/3 이상이 되도록 노력하여야 한다(『주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙 중 개정 준칙, 2002』). 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하되, 위원장은 공무원이 아닌 자 중에서 선출하여

야 한다. 고문은 읍·면·동장이 위촉하되, 당연직이 아닌 고문을 위촉하는 경우는 당해 읍·면·동사무소의 관할구역 내에 거주하거나 사업장에 종사하는 자로서 전문적인 식견을 갖추었거나 덕망이 높은 자를 위촉하여야 한다(『주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙 중 개정 준칙, 2002』). 읍·면·동장은 고문을 포함한 주민자치 위원 전원에 대한 주요 인적 사항을 매년 1월 이내에 공고·게시 등의 방법을 통해 일반 주민들에게 공개하여야 하고, 고문을 포함한 위원을 새로 위촉한 경우에도 같은 방법으로 그 즉시 일반주민들에게 공개하여야 한다. 위원장과 부위원장, 위원 및 당연직이 아닌 고문의 임기는 1년이고 연임할 수 있으며, 다만 위원장은 1회에 한정하여 연임할 수 있도록 되어 있다.

주민자치위원회의 기능으로는 주민자치센터의 시설 등 설치·운영에 관한 사항, 주민의 문화·복지·편익 증진에 관한 사항, 주민자치활동 강화에 관한 사항, 지역공동체의 형성에 관한 사항, 기타 주민자치센터의 운영에 관하여 필요한 사항 등이 있다.

주민자치위원회나 읍·면·동 주민자치센터의 설치·운영은 별도의 법적 근거가 없이 『지방자치법』에서의 “지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리를 위하여 노력하여야 한다(『지방자치법』 제8조)”는 조항에 의거하여 『지방자치법 시행령』에서 기초자치단체가 수행하여야 하는 관련 사무의 하나로서 예시된 것이라 할 수 있다(이용환 외, 2019). 주민자치위원회는 기초자치단체의 『주민자치센터 설치 및 운영 조례』에 기반하여 설치되어 자율적으로 주민자치 위원을 선출·구성할 수 있으나, 실제로는 중앙정부 훈령에 따라 획일적인 형태로 설치·구성되어 운영되는 실정이다. 대부분의 주민자치위원이 월례회의에 참석하는 수준에서의 활동만 하고 있으며, 주민자치위원회가 수행하여야 하는 대부분의 업무는 읍·면·동 담당 공무원들이 하고 있다. 이와 함께 행정기관 주도로 주민자치센터가 운영됨으로써 주민들에게 주민자치 주체로서 권한 및 책임이 부여되지 않고 있다.

이로 인해 지역사회 내의 공공문제를 해결하기 위한 주민자치위원회의 역할에 대한 기대 수준이 낮아질 수밖에 없었고, 주민 대표성과 책임성 등의 문제가 끊임없이 제기되었다(유수동, 2022). 이러한 문제는 주민자치 역량과 공공성의 차원에서 접근할 수 있다. 그동안 주민자치가 제도적·행정적 개선에 치우침에 따라 주민자치 위원의 전문성과 역량에 대한 관심과 노력은 상대적으로 부족하였다(유수동·전성훈, 2017). 더불어 주민자치위

위원회는 규범적으로 주민의 의견을 수렴하고 이들을 대표함으로써 주민자치를 활성화해야 한다는 당위적인 측면에서 책임성이 수반되어야 하며, 주민자치활동은 공공성에 기반하여야 하지만, 대표성, 정치적 중립성, 책임감 결여 등으로 인해 많은 한계를 드러냈다. 이와 같은 주민자치위원회의 한계를 보완하고 개선을 위한 논의가 확대되면서 대안적인 차원에서 주민자치회의의 도입 필요성에 대한 공감대가 형성되었다. 즉, 주민들에게 주민자치를 위한 실질적인 권한 부여와 주민조직 운영의 자율성을 보장하고, 주민자치위원회보다 독립적이고 자치적인 기능을 수행할 수 있는 방향으로 주민자치회가 시범사업으로서 도입된 것이다.

2) 주민자치회

주민자치회는 『지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에 기반한 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례』에 의거하여 설치·운영되고 있다. 주민자치회 설치 근거의 변천을 살펴보면, 2010년 10월 1일 제정된 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』에 따라 주민자치회 설치·운영에 관한 법률적인 근거가 마련되었다. “풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다(『지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제20조)”, “주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다(『지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제21조 제1항)”고 규정되었다.

또한 “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(『지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제21조 제2항)”을 주민자치회의의 기능으로 규정하였다. 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』을 근거로 하여 대통령 직속 지방행정체제 개편위원회가 설치되었으며(2010.10), 지방행정체제 개편 기본계획에 주민자치회의의 설치와 운영 계획을 반영토록 하였다.

표 2-2 주민자치회 근거 법률의 변화

지방행정체제 개편에 관한 특별법	지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법
<p>제21조(주민자치회의 기능) ① 제20조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.</p> <p>② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항 	<p>제28조(주민자치회의 기능) ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.</p> <p>② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

2013년 5월 28일 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』과 『지방분권촉진에 관한 특별법』을 폐지하고 두 법률을 통합하는 『지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』이 제정되었다. 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』에서의 주민자치회의 설치와 운영에 관한 규정을 승계함으로써 현재까지 주민자치회 설치·운영의 근거가 되고 있다. 그러나 『지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제21조 주민자치회의 기능에서 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』에서의 “읍·면·동 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되”라는 조문 내용이 삭제되었다.

지방자치발전위원회는 한국지방자치학회의 연구용역을 통해 주민자치회의 지위와 기능, 읍·면·동사무소와의 관계를 기준으로 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3개의 주민자치회 모델을 도출하였다(최인수·전대욱, 2020: 22). 또한 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 제29조 제4항에 주민자치회 시범 실시 근거를 마련하여 2013년 7월부터 전국 31개 읍·면·동 지역을 대상으로 시범사업이 실시되었다. 이후 2019년 3월 자치분권 위원회는 자치분권 시행계획을 확정 발표하였다. 주민자치회의 대표성을 제고하고 활성화를 위해 『지방자치법』을 개정하여 행정·재정적 지원 근거를 명시하고자 하였으나, 주민자

치회 설치와 운영, 기능 등을 포함한 『지방자치법』 전부개정법률안이 2020년 5월 20대 국회 회기 만료와 함께 폐기되었다. 이후 2020년 7월 21대 국회에 들어와서 정부 입법 발의로 '주민자치회 설치 및 운영'에 관한 내용이 빠진 『지방자치법』 전부개정법률안이 국회에 입법 발의되었으며, 2020년 12월 9일 지방자치법이 30년 만에 전부 개정되었다.

주민자치회는 주민자치위원회의 보완·발전적인 형태로 협력형을 기본적인 모델로 채택하여 시행되고 있다. 주민자치회의 구성과 운영 등은 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정안(2020)』에 제시되고 있다. 기존 읍·면·동별 주민센터는 그대로 존치하고, 민원 및 복지 등 행정서비스 기능 역시 그대로 수행하고 있다.

주민자치회 위원은 최소 30명 이상으로 구성하되, 지역의 여건에 따라 40명 이상, 30명 이상, 50명 이하 등으로 자율적으로 결정하며, 추천 또는 공개 모집한 날 만 18세 이상의 사람으로 피선거권이 없는 사람과 지방의회 의원은 주민자치 위원으로 선정될 수 없다(『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정안, 2020』). 주민자치회 위원은 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 주민등록이 되어 있는 사람과 사업장 주소를 두고 있는 사업장에 종사하는 사람, 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)의 외국인등록대장에 올라 있는 사람, 해당 읍·동(또는 동, 읍·면)에 소재한 각급 학교, 기관, 단체의 임·직원 중 어느 하나의 자격을 갖추어야 한다(『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정안, 2020』).

주민자치회 위원은 공개모집에 신청하고 주민자치 교육과정을 이수한 사람, 당해 읍·면·동 소재 각급 학교·기관·단체 및 기타 읍·면·동장이 필요하다고 인정하는 주민 공동조직 등에서 추천받아 주민자치 교육과정을 이수한 사람 중에서 공개 추천으로 선정한다(『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정안, 2020』). 특정 성별이 총원의 60% 이하가 되도록 해야 하며, 사회적 약자 등 다양한 계층이 참여할 수 있도록 해야 하고, 주민자치회 위원과 예비후보자를 선정한 날로부터 10일 이내 그 명부를 시장(또는 군수·구청장)에게 제출해야 한다(『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정안, 2020』).

시장(또는 군수·구청장)은 명부 접수 후 20일 이내에 주민자치회 위원 선정 결과에 따라 주민자치회 위원을 위촉한다(이용환 외, 2019: 25). 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회

구성 후 주민자치회 위원에 대한 주요 인적 사항을 1개월 이내에 공고 등의 방법으로 해당 지역주민에게 공개하고, 위원을 새로 위촉한 경우에도 같은 방법에 따라 공개해야 한다(『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정안, 2020』). 주민자치회는 주민자치회의 장 1명과 부회장 1명(또는 2명)을 두되, 주민자치회 위원 중에서 호선한다.

표 2-3 『주민자치회 설치·운영에 관한 표준조례 개정안(2020)』의 주요 내용

구분	주요 내용
제1조(목적)	<p style="text-align: center;">■ 풀뿌리 자치의 활성화, 민주적 참여의식 고양</p>
제3조 (운영원칙)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주민의 복리증진과 지역공동체 형성 촉진 2. 주민참여의 보장 및 자치활동의 진흥 3. 읍면동별 자율적인 운영 4. 정치적 이용 목적의 배제
제4조 (설치 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 시장(또는 군수, 구청장)은 관할 지역의 읍면·동(또는 동, 읍면)에 주민자치회를 설치할 수 있으며, 도서 및 벽지 지역, 인구면적 등 지역 여건상 분회(또는 지회)가 필요하다고 판단하는 지역, 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역에 대하여 주민자치회가 요청하는 경우 분회(또는 지회)를 설치할 수 있음
제5조 (기능)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치 업무 : 주민총회 개최, 자치(마을) 계획 수립, 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 공동체 형성, 기타 각종 교육활동, 행사 등 순수 근린 자치 영역에서 수행하는 주민자치 업무 2. 협의 업무 : 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 행정기능 중 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 업무 3. 수탁 업무 : 시·군·구 및 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 행정기능 중 주민자치센터의 운영 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 업무의 수탁 처리
제6조 (주민자치회 정수)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회의 위원은 최소 30명 이상으로 구성(※ 지역 여건에 따라 40명 이상, 30명 이상 50명 이하 등으로 자율 결정)
제7조 (위원의 자격)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 주민등록이 되어 있는 사람 2. 출입국관리 관계 법령에 따라 영주의 체류자격을 갖춘 외국인으로서 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)의 외국인등록대장에 올라 있는 사람(※ 지역에 따라 외국인 자격요건 자율 결정) 3. 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 사업장 주소를 두고 있는 사업장에 종사하는 사람 4. 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 소재한 각급 학교, 기관, 단체의 임·직원
제8조(권한)	삭제
제9조 (위원의 선정)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 공개모집에 신청하고 주민자치 교육과정을 이수한 사람 2. 당해 읍면동 소재 각급 학교·기관단체 및 기타 읍면동장이 필요하다고 인정하는 주민 공동조직 등에서 추천받아 주민자치 교육과정을 이수한 사람

구분	주요 내용
제10조 (위원 선정위원회)	삭제
제11조 (주민자치회의 장)	• 주민자치회에 주민자치회의 장 1명과 부회장 1명(또는 2명)을 두되, 자치회장과 부회장은 위원 중에서 호선
제12조 (간사 또는 사무국)	• 자치회장은 주민자치회 위원 또는 주민을 간사로 선임하거나, 사무국을 설치하여 주민자치회의 사무를 처리하게 할 수 있음 • 간사 및 사무국 근무자에게 업무량과 근무 시간을 감안하여 예산의 범위 안에서 실비 및 수당을 지급할 수 있고, 자원봉사자에게 실비를 지급할 수 있음
제13조(감사)	• 주민자치회에 감사 ○명을 두며 주민자치회 위원 중 호선했
제14조 (분과위원회)	• 분과위원장은 주민자치 위원 중 호선, 분과위원회 운영 전반 총괄 및 운영 결과를 주민자치회에 보고해야 함
제14조의2 (주민총회)	• 연 1회 이상 개최하며, 주민자치회에서 의결된 안건을 상정(※ 다만, 필요한 경우에는 주민자치회의 의결에 따라 개최 횟수를 조정할 수 있음) 1. 주민자치회 활동 평가 2. 읍·면·동 행정사무에 대한 의견제시 3. 읍·면·동의 다음 연도 자치(마을) 계획안 4. 읍·면·동에 배정된 주민참여예산에 대한 편성안 5. 기타 지역 현안, 주민자치, 민관협력 등에 관한 사항의 보고와 결정 등
제14조의3 (자치(마을) 계획의 구성 등)	1. 주민자치회 운영계획 2. 마을발전 및 활성화 계획 3. 읍·면·동 행정사무 수탁 및 추진계획 4. 주민자치센터 운영계획 5. 분과별 사업계획 6. 읍·면·동에 배정된 주민참여예산에 대한 편성안 7. 그 밖의 주민자치 및 마을공동체 활성화를 위한 계획
제15조 (운영)	• 주민자치회는 정기회의와 임시회의를 운영하며, 정기회의는 월 ○회 개최하고 임시회의는 자치회장이 필요하다고 인정하는 때와 읍·면·동장이 자치회장과 협의한 경우, 또는 위원의 3분의 1이상의 요구가 있을 때 개최할 수 있음(※ 정기회의 개최횟수는 월 1회, 격월, 분기 1회 등 지역 여건에 따라 자율 결정)
제16조 (위원의 의무)	• 주민자치회 운영과 관련 각종 교육, 연수에 적극 참여하고 주민의 의견을 수렴하고 공익적 목적에 부합해야 함
제17조 (정치적 중립)	• 『지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제29조 제2항에 따라 정치적 중립의 의무를 가지며, 『공직선거법』 제60조 제1항 제7호에 따라 선거운동을 할 수 없음
제18조 (위원의 임기)	• 위원의 임기는 2년으로 하고, 연임할 수 있음
제19조 (위원의 대우)	• 주민자치회의 위원은 명예직으로 하되, 필요한 경우에는 예산의 범위에서 실비 및 수당을 지급할 수 있음

구분	주요 내용
제20조 (위원의 해촉)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 제7조 제1항 제1호 내지 제3호에 해당하지 않는 경우 2. 둘 이상 주민자치회 위원으로 선정되거나, 제7조 제1항 단서 중 어느 하나에 해당하는 경우 3. 선거운동을 하거나, 『지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제29조 제2항에 따른 정치적 중립의무를 위반한 경우 4. 『지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제29조 제2항에 따른 권한 남용 금지 의무를 위반한 경우 5. 제16조 제2항에 따른 사익 추구 금지 의무를 위반한 경우 6. 직무태만이나 그 밖의 사유로 인하여 주민자치회 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
제21조 (지방자치단체의 지원)	<ul style="list-style-type: none"> • 시장(또는 군수·구청장)은 주민세(개인균등분)의 징수액 상당 부분을 지원할 수 있고, 주민자치회가 대표적 주민참여기구로서 읍·면·동 단위 주민참여예산기구, 도시 재생 주민협의체 등 주민참여 기구를 대체하거나 연계될 수 있도록 노력하여야 하며, 온라인 참여 여건을 조성하는 등 주민참여를 촉진하기 위해 노력하여야 함

『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정안, 2020』을 근거로 주민자치회와 지방자치단체 간의 관계를 살펴보면, 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회가 읍·면·동(또는 동, 읍면) 주민을 위한 공공사업을 추진하거나 제5조의 사무를 수행하는 경우 행정적 지원 및 전년도 주민세(개인균등분)의 징수액에 상당하는 예산 등을 재원으로 재정적 지원을 할 수 있고, 주민자치회가 대표적인 주민참여기구로서 읍·면·동 단위 주민참여 예산기구, 도시 재생 주민협의체 등 주민참여기구를 대체하거나 연계될 수 있도록 노력하여야 한다(『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정안, 2020』). 또한 주민자치회 위원 및 주민의 자질 함양과 역량 강화를 위하여 교육 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다(『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정안, 2020』).

시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회의 의견을 들어 해당 지역 읍면동 소속 공무원으로 하여금 주민자치회 운영을 지원하게 할 수 있고, 주민자치회의 원활한 업무 수행을 위하여 필요한 범위 내에서 전용 사무실을 제공할 수 있으며, 필요하다고 인정하는 경우에는 관련 법인 또는 단체 등으로 하여금 주민자치회의 설치·운영을 지원하게 할 수 있다(『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정안, 2020』).

주민자치회와 기존의 주민자치위원회를 비교하면 다음과 같다. 주민자치위원회는 읍·면·동장의 자문기구 수준으로 운영되면서 실질적인 주민자치가 실현되기 어려운 측면이

존재하였다. 1998년 읍·면·동 행정기능 전환 이후 읍·면·동사무소에 남은 유휴공간에 주민센터를 설치하고 주민들이 참여하여 자치적으로 운영되도록 주민자치회를 설계하였으나, 주민자치센터에서 진행되는 프로그램의 운영에 대한 것만 주민이 스스로 하는 것의 인식 정도에 머물렀다(김홍주, 2019). 이는 일본의 자치 조직인 정내회(町内會)나 자치회(自治會)가 아닌 커뮤니티센터가 그 벤치마킹의 모델이었기 때문이었다(김찬동, 2017).

주민자치위원회가 행정의 자문위원 수준에 불과한 것으로 나타나면서 주민이 보다 실질적인 주체가 되고 실질적인 주민자치기구를 만들기 위해 주민자치회가 도입되었다. 주민자치회는 기존 주민자치위원회 업무뿐만 아니라, 주민자치 업무, 협의 업무, 수탁업무를 수행할 수 있다. 또한 주민자치회는 『지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에 근거하여 조례에 따라 설치·운영되기 때문에 주민자치위원회처럼 읍·면·동장에 의해 주민자치 위원이 위촉되는 것이 아닌, 시장·군수·구청장에 의해 위촉된다는 점에서 차이를 보인다.

표 2-4 주민자치회와 주민자치위원회의 비교

구분	주민자치회	주민자치위원회
위상	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동 민관협치기구 주민자치 대표기구 및 협의·실행기구 	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동 장의 자문기구
법적근거	<ul style="list-style-type: none"> 『지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제27조~제29조 시·군·구 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 	<ul style="list-style-type: none"> 『지방자치법』 제10조 제2항 및 동법 시행령 제8조 [별표1: 지방자치단체의 종류별 사무] 시·군·구 주민자치센터 설치 및 운영 조례
위촉권자	<ul style="list-style-type: none"> 시장·군수·구청장 	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동장
기능	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 사무, 협의 및 자문사무, 수탁사무, 자치 계획 수립, 주민총회 개최 등 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치센터 프로그램 운영 심의(문화·복지·편익 기능 등)
조직	<ul style="list-style-type: none"> 분회 조직, 일반 주민참여 가능한 분과위원회, 타 주민자치회와 협의체 구성 	<ul style="list-style-type: none"> 분과위원회의 주민 개방성 없음
재정	<ul style="list-style-type: none"> 자체 재원(회비, 수익, 위탁사업 수입, 사용료 등), 주민세, 주민참여예산제 활용 등 다양 	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동사무소 지원 외에 별도 재원이 거의 없음(주민자치센터 보조금)
자치단체와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체와 협력적 관계 	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동 주도로 운영

출처: 최인수·전대욱(2020: 29)

3) 주민자치회 시범 실시 지역 현황

2013년 7월 1일부터 2014년 12월 31일까지 진행된 1단계 시범운영은 전국 3,400여 개의 읍·면·동 중에서 31개 지역이 시범지역으로 선정되었다. 선정 기준으로는 주민자치회를 활성화할 지방자치단체의 추진 의지와 수행 능력 등이었으며, 이를 고려하여 4개 읍, 7개 면, 20개 동이 선정되었다. 이후 행정자치부는 2015년 10월 2개 읍, 16개 동을 추가로 선정하여 총 49개 읍·면·동이 주민자치회 시범 실시 지역으로 확대되었으며, 2016년 12월까지 시범 실시를 연장하였다.

2021년 12월 기준으로 주민자치회 시범 실시 현황은 1,013개 읍·면·동으로 136개 시·군·구, 16개 시·도에서 주민자치회가 시범 실시되고 있다.

표 2-5 주민자치회 시범 실시 읍·면·동 현황(1,013개 읍·면·동, 2021.12 기준)

시·도	시·군·구
서울(200)	강남구(2), 강동구(5), 강북구(5), 강서구(5), 관악구(6), 광진구(10), 구로구(4), 금천구(10), 노원구(6), 도봉구(14), 동대문구(5), 동작구(15), 마포구(5), 서대문구(5), 성동구(17), 성북구(20), 송파구(6), 양천구(5), 영등포구(5), 용산구(5), 은평구(16), 종로구(3), 중구(15), 중랑구(11)
부산(10)	동구(1), 사하구(2), 해운대구(1), 동래구(1), 연제구(2), 북구(2), 영도구(1)
대구(6)	남구(2), 동구(1), 수성구(1), 달서구(1), 서구(1)
인천(90)	계양구(12), 남동구(20), 미추홀구(2), 부평구(9), 서구(22), 연수구(14), 중구(11)
광주(32)	광산구(9), 남구(5), 동구(3), 북구(9), 서구(6)
대전(48)	대덕구(12), 동구(2), 서구(23), 유성구(11)
울산(7)	북구(4), 울주군(1), 중구(2)
세종(20)	세종시(20)
경기(209)	고양시(39), 구리시(2), 광명시(18), 군포시(11), 김포시(14), 남양주시(2), 부천시(10), 성남시(6), 수원시(10), 시흥시(15), 안산시(2), 안성시(2), 오산시(3), 여주시(3), 의정부시(14), 파주시(17), 평택시(7), 포천시(6), 하남시(11), 화성시(15), 안양시(2)
강원(48)	강릉시(9), 고성군(5), 속초시(1), 인제군(1), 정선군(2), 춘천시(9), 평창군(8), 태백시(3), 홍천군(10)
충북(11)	음성군(2), 증평군(2), 진천군(7)
충남(91)	계룡시(1), 공주시(16), 금산군(1), 논산시(12), 당진시(14), 보령시(1), 부여군(4), 서산시(15), 서천군(6), 아산시(4), 예산군(3), 천안시(5), 청양군(2), 태안군(1), 홍성군(6)
전북(5)	군산시(1), 정읍시(2), 완주군(1), 익산시(1)
전남(54)	곡성군(1), 나주시(3), 담양군(12), 목포시(1), 순천시(24), 여수시(4), 장성군(1), 해남군(8)
경북(28)	안동시(10), 의성군(18)
경남(154)	거제시(11), 김해시(19), 거창군(11), 고성군(7), 남해군(10), 밀양시(7), 사천시(2), 의령군(3), 진주시(5), 창녕군(4), 창원시(55), 통영시(2), 양산시(8), 하동군(2), 함안군(2), 함양군(3), 합천군(1), 산청군(2)

출처: 행정안전부(2022)

4) 주민자치회 정책 변화

주민자치회 정책 변화는 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』의 개정 내용을 통해 살펴볼 수 있다. 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』의 개정된 내용을 중심으로 주민자치회에 관한 정책적 변화를 살펴보면 다음과 같다.

2017년 2월 개정된 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』은 종전과는 달리 주민자치회의 업무를 협의 업무, 수탁업무, 주민자치 업무로 구분하여 규정하고, 주민자치회의 직능 대표위원으로 당해 읍·면·동 소재 각급 학교·기관·단체 및 기타 읍·면·동장이 필요하다고 인정하는 주민 공동조직 등에서 추천한 자 중 위원 선정위원회에서 선정한 자로 개정하였다. 더불어 주민자치회 간사로 주민을 선임할 수 있도록 하였고, 간사와 자원봉사자에게 예산 범위 안에서 실비 및 수당을 지급할 수 있도록 하였다. 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회의 의견을 들어 해당 지역 읍·면·동 소속 공무원으로 하여금 주민자치회 운영을 지원하게 하고, 주민자치회의 원활한 업무 수행을 위해 전용 사무실을 제공할 수 있도록 개정하였다. 이와 함께 주민자치회 종사자에 대한 단체보험 등에 가입할 수 있도록 하여 주민자치회의 업무 수행에 따른 안전 문제를 고려하였다.

표 2-6 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』 개정 내용(2017.12)

구분	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』(2017.02 개정)
제5조 (기능)	<p>주민자치회는 특별법 제28조에 따라 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 읍·면·동(또는 동, 읍면) 행정기능 중 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의 2. 읍·면·동(또는 동, 읍면) 행정기능 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 수탁 처리 3. 기타 각종 교육활동, 행사 등 순수 근린자치 영역의 주민자치 업무 	<p>(현행과 같음)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 협의 업무 : 읍·면·동(또는 동, 읍면) 행정기능 중 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의 2. 수탁업무 : 읍·면·동(또는 동, 읍면) 행정기능 중 주민자치센터의 운영 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 업무의 수탁 처리 3. 주민자치 업무 : 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 기타 각종 교육활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 주민자치회 유지를 위해 수행하는 주민자치 업무

구분	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』(2017.02 개정)
제9조 (위원의 선정)	① 주민자치회의 위원은 다음 각 호의 방법으로 위원 선정위원회에서 선출한다. 1. ~ 2. (생략) 3. 직능 대표위원 : 전문가, 직능단체 대표 등을 대상으로 공개모집 후 위원 선정위원회에서 선정한 ○○명	① (현행과 같음) 1. ~ 2. (현행과 같음) 3. 직능 대표위원 : 당해 읍면동 소재 각급 학교기 관단체 및 기타 읍면동장이 필요하다고 인정하는 주민 공동조직 등에서 추천한 자 중 위원 선정위원회에서 선정한 ○○명
제10조 (위원 선정위원회)	① 주민자치회 위원의 공정한 선출을 위하여 시·군·구(또는 읍·면·동)에 위원 선정위원회(이하 “선정위원회”라 한다.)를 둔다. ② (생략) 1. ~ 3. (생략) (신설)	① 주민자치회 위원의 공정한 선정을 위하여 시·군·구(또는 읍·면·동)에 위원 선정위원회(이하 “선정위원회”라 한다.)를 둔다. (※ 인구 등 지역 여건에 따라 1개 읍·면·동 또는 2~3개 읍·면·동을 묶어 구성 가능) ② (현행과 같음) 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. 기타 읍면동장이 필요하다고 인정하는 해당 지역주민공동조직 추천위원 ○명
제12조 (간사)	① 자치회장은 주민자치회 위원 중 간사 ○명을 지명하여 주민자치회의 사무를 처리하게 할 수 있다. ② (생략) ③ 자치회장은 제1항 및 제2항에 따른 간사와 자원봉사자에게 업무량과 근무 시간을 감안하여 실비를 지급할 수 있다.	① 자치회장은 주민자치회 위원 또는 주민을 간사로 선임하여 주민자치회의 사무를 처리하게 할 수 있다. ② (현행과 같음) ③ 자치회장은 제1항 및 제2항에 따른 간사와 자원 봉사자에게 업무량과 근무 시간을 감안하여 예산의 범위 안에서 실비 및 수당 을 지급할 수 있다.
제15조 (운영)	① ~ ③ (생략) (신설)	① ~ ③ (현행과 같음) ④ 주민자치회는 수행업무 중에서 주요사항에 대하여 문서회람, 공고 등을 통해 주민의 일부 또는 전체의 의견을 듣거나 의견제출을 요청할 수 있다.
제21조 (지방자치 단체의 지원)	① ~ ③ (생략) (신설) (신설)	① ~ ③ (현행과 같음) ④ 시장(또는 군수구청장)은 주민자치회의 의견을 들어 해당 지역 읍면동 소속 공무원으로 하여금 주민자치회 운영을 지원하게 할 수 있다. ⑤ 시장(또는 군수구청장)은 주민자치회의 원활한 업무 수행을 위하여 필요한 범위 내에서 전용 사무실을 제공할 수 있다.
제24조 (보험)	(신설)	시장(또는 군수·구청장)은 제5조의 사무를 수행하는 주민자치회 종사자가 신체상의 피해를 입는 경우에 대비하여 단체 보험등에 가입할 수 있다.
제25조 (운영세칙)	기타 주민자치회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 주민자치회의 의결을 거쳐 자치회장이 정한다.	제24조에서 이동

2018년 8월 개정된 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』은 인구·면적 등 지역 여건상 필요하다고 판단하는 지역에 주민자치회 분회(또는 지회)를 설치할 수 있도록 하였고, 주민자치회의 위원은 20명 이상 50명 이하로 구성하도록 하여 주민자치회 정수를 확대하였다. 또한 주민자치회의 위원 선정에 관한 내용을 대폭으로 개정하여 보다 다양한 계층이 참여할 수 있도록 하고, 주민자치 교육과정의 이수 등 주민자치 위원들의 역량을 강화하며, 위원 선정 절차상의 정당성을 제고하고자 하였다. 더불어 사무국을 설치할 수 있도록 하여 주민자치회의 운영을 전문적으로 보조하고자 하였으며, 감사 결과를 연 1회 이상 주민에게 공개하도록 하여 운영의 투명성을 확보하고자 하였다. 분과위원회에 관한 내용을 구체화하였고, 주민총회와 자치(마을) 계획 구성 등을 신설하여 주민자치회의 의사결정과정과 주민자치 활동의 실효성을 높이고자 하였다. 특히, “주민자치회 위원의 주민자치회 활동은 공익 실현의 목적에 적합하여야 하며, 사익을 추구하여서는 아니된다”는 내용을 규정함으로써 주민자치회 활동의 공공성을 강조하였으며, 주민자치회의 공공사업 추진과 사무 수행을 위해 주민세(개인균등분) 징수액에 상당하는 예산 등을 지원할 수 있도록 하여 주민자치회의 재원을 확보할 수 있도록 하였다.

표 2-7 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』 개정 내용(2018.08)

구분	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』(2017.02 개정)	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2018.08 개정)
제2조 (정의)	이 조례에 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다. 1. ~ 2. (생략) (신설) (신설)	1. ~ 2. (현행과 같음) 3. “주민총회”란 해당 읍·면·동 주민이면 누구나 참여하여 주민자치 활동과 계획 등 자치활동을 논의하고 결정하는 주민공론장을 말한다. 4. “자치(또는 마을) 계획”이란 주민총회 등 주민 의견 수렴 절차를 거쳐 주민자치회가 수립하는 주민자치 및 마을 발전, 민관협력 등에 관한 종합 계획을 말한다. (※ 지역에 따라 자치 계획 또는 마을계획으로 규정)
제4조 (설치 등)	① ~ ② (생략) ③ 시장(또는 군수·구청장)은 관할 지역 내 다음 각 호의 지역에 대하여 주민자치회가	① ~ ② (현행과 같음) ③ 시장(또는 군수, 구청장)은 관할 지역 내 다음 각 호의 지역에 대하여 주민자치회가 요청하는 경우 분회

구분	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』(2017.02 개정)	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2018.08 개정)
	요청하는 경우 분회를 설치할 수 있다. 1. 도서 및 벽지 지역 2. 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역	(또는 지회)를 설치할 수 있다. 1. (현행과 같음) 2. 인구면적 등 지역 여건상 분회(또는 지회)가 필요하다고 판단하는 지역 3. (현행 2호와 같음)
제6조 (주민자치회 정수)	주민자치회의 위원은 ○○명 이내로 구성한다. (※ 지역 여건에 따라 3가지 유형(7~15명, 10~20명, 20~30명)중 자율적으로 결정)	주민자치회의 위원은 20명 이상 50명 이하로 구성한다. (※ 지역 여건에 따라 자율적으로 규모 결정)
제7조 (위원의 자격)	① 주민자치회의 위원은 제9조에 따른 추천 또는 공개 모집한 날 현재 만 19세 이상의 사람으로서 다음 각 호 중 어느 하나의 자격을 갖추어야 한다. 다만, 공직선거법 제19조에 따라 피선거권이 없는 자와 지방의회 의원 및 위원 선정위원회의 위원은 주민자치회 위원으로 선정될 수 없다. 1. ~ 3. (생략) ② (생략)	① 주민자치회의 위원은 제9조에 따른 추천 또는 공개 모집한 날 현재 만 19세 이상의 사람으로서 다음 각 호 중 어느 하나의 자격을 갖추어야 한다. 다만, 공직선거법 제19조에 따라 피선거권이 없는 사람과 지방의회 의원은 주민자치회 위원으로 선정될 수 없다. (※ 지역 여건에 따라 위원 자격 연령대 조정 가능, 연령대를 하향할 경우 단서 조항 수정 필요) 1. ~ 3. (현행과 같음) ② (현행과 같음)
제9조 (위원의 선정)	① 주민자치회의 위원은 다음 각 호의 방법으로 위원 선정위원회에서 선출한다. 1. 지역대표위원 : 이장·통장(또는 통장, 이장) 연합회에서 추천한 후보자 중 ○○명(※ 지역에 따라 아동장 협의회, 아동장 등으로 규정할 수 있음) 2. 주민대표위원 : 공개모집 후 위원 선정위원회에서 선정한 ○○명 3. 직능 대표위원 : 당해 읍면동 소재 각급 학교·기관단체 및 기타 읍면동장이 필요하다고 인정하는 주민 공동조직 등에서 추천한 자 중 위원 선정위원회에서 선정한 ○○명 ② 위원 선정위원회는 제1항에 따라 위원 후보자 명부를 작성하며, 제1항 각호에 해당하는 대표위원 후보자 중 5명 이하를 순위를 정하여 예비후보로 선정한다. ③ 제2항의 위원 후보자 명부는 위원 선정위	① 주민자치회 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람에 대해 공개추첨으로 선정한다. 다만, 특정 성별이 각 호별 총원의 60퍼센트 이하가 되도록 하여야 하며, 사회적 약자 등 다양한 계층이 참여할 수 있도록 노력하여야 한다. 1. 공개모집에 신청하고 주민자치 교육과정을 이수한 사람 2. 당해 읍면동 소재 각급 학교·기관단체 및 기타 읍면동장이 필요하다고 인정하는 주민 공동조직 등에서 추천받아 주민자치 교육과정을 이수한 사람(※ 각 호별 선정 비율은 자율적으로 결정하되, 1호 대상을 2호 대상 보다 우선으로 구성) ② 제1항 각 호의 주민자치 교육과정의 이수는 시장(또는 군수·구청장)이 인정하는 주민자치활동에 관한 기본 교육과정을 최소 6시간 이상 사전 이수한 것을 의미한다. ③ 주민자치회는 제1항에서 선정된 주민자치회 위원

구분	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』(2017.02 개정)	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2018.08 개정)
	<p>원회 구성 후 30일 이내에 시장(또는 군수·구청장)에게 제출하여야 한다.</p> <p>④ 시장(또는 군수·구청장)은 위원 후보자 명부 중에서 주민자치회의 위원을 위촉한다.</p> <p>⑤ 주민자치회 위원의 사임 또는 해촉 등으로 인하여 결원이 발생한 경우에는 시장(또는 군수·구청장)이 다음 각 호의 방법에 따라 위촉한다. 다만, 전임 위원의 남은 임기가 6개월 미만인 경우 위촉하지 않는다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지역대표위원은 제1항 제1호에 따라 재선정한다. 2. 주민대표위원 및 직능 대표위원은 제2항에 따라 선정된 예비후보 중 先순위자부터 순서대로 위촉한다. <p>⑥ 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회 구성 후 주민자치회 위원에 대한 주요 인적 사항을 1개월 이내에 공고 등의 방법에 의하여 해당 지역주민에게 공개하여야 하며, 위원을 새로이 위촉한 경우에도 주요 인적사항을 같은 방법에 따라 즉시 해당 지역주민에게 공개하여야 한다.</p> <p>⑦ 주민자치회 위원 구성 및 선출 방법 등에 관하여 필요한 세부적인 사항은 위원 선정위원회에서 결정한다.</p>	<p>외에 제1항 각 호별 예비후보자 순위를 5명 이내에서 추천으로 정한다.</p> <p>④ 주민자치회는 제1항 및 제3항에 따른 주민자치회 위원과 예비후보자를 선정한 날로부터 10일 이내 그 명부를 시장(또는 군수구청장)에게 제출하여야 한다.</p> <p>⑤ 시장(또는 군수구청장)은 명부 접수 후 20일 이내에 주민자치회 위원 선정 결과에 따라 주민자치회 위원을 위촉하여야 한다.</p> <p>⑥ 주민자치회 위원의 사임 또는 해촉 등으로 인하여 결원이 발생한 경우에는 시장(또는 군수구청장)이 다음 각 호의 방법에 따라 위촉한다. 다만, 전임 위원의 남은 임기가 6개월 미만인 경우에는 위촉하지 않는다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 예비후보자가 있는 경우에는 명부순위 순으로 위촉한다. 2. 예비후보자가 없는 경우에는 제9조제1항 내지 제5항에 따라 위촉한다. <p>⑦ 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회 구성 후 주민자치회 위원에 대한 주요 인적 사항을 1개월 이내에 공고 등의 방법으로 해당 지역주민에게 공개하여야 하며, 위원을 새로이 위촉한 경우에도 주요 인적사항을 같은 방법에 따라 해당 지역주민에게 공개하여야 한다.</p> <p>⑧ 주민자치회 위원의 공정한 선정을 위하여 주민자치회 내에 위원 추천 운영위원회를 구성운영할 수 있다.</p> <p>⑨ 주민자치회 위원 구성 및 선출 방법 등에 관하여 필요한 세부적인 사항은 운영세칙으로 정한다. 다만, 주민자치회를 최초로 구성하는 경우 주민 의견 등을 수렴하여 해당 읍·면·동장이 정한다.</p>
제10조 (위원 선정위원회)	① ~ ⑥ (생략)	삭제
제12조 (간사 또는 사무국)	제12조(간사) ① 자치회장은 주민자치회 위원 또는 주민을 간사로 선임하여 주민자치회의 사무를 처리하게 할 수 있다. ② 자치회장은 필요한 경우 자원봉사자를	제12조(간사 또는 사무국) ① 자치회장은 주민자치회 위원 또는 주민을 간사로 선임하거나, 사무국을 설치하여 주민자치회의 사무를 처리하게 할 수 있다. ② 자치회장은 필요한 경우 자원봉사자를 두어 간사를

구분	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』(2017.02 개정)	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2018.08 개정)
	<p>두어 간사를 보조하게 할 수 있다.</p> <p>③ 자치회장은 제1항 및 제2항에 따른 간사와 자원봉사자에게 업무량과 근무 시간을 감안하여 예산의 범위 안에서 실비 및 수당을 지급할 수 있다.</p> <p>(신설)</p>	<p>보조하게 하거나 사무국에 배치할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 의한 사무국을 설치하는 경우, 근무자 배치, 수행업무 등 사무국의 운영에 관한 사항은 주민자치회의 운영세칙으로 정한다.</p> <p>④ 자치회장은 제1항 및 제2항에 따른 간사, 자원봉사자 및 사무국 근무자에게 업무량과 근무 시간을 감안하여 예산의 범위 안에서 실비 및 수당을 지급할 수 있다.</p>
제13조 (감사)	<p>주민자치회에 감사 ○명을 두며 주민자치회 위원 중 호선한다. 감사는 주민자치회의 회계와 주민자치회에서 결정한 사항의 집행에 대하여 감사한다.</p> <p>(신설)</p>	<p>① 주민자치회에 감사 ○명을 두며 주민자치회 위원 중 호선한다. 다만, 전문성이 필요하다고 판단되는 경우, 외부 전문가를 감사로 임명할 수 있다.</p> <p>② 감사는 주민자치회의 회계와 주민자치회에서 결정한 사항의 집행에 대하여 감사를 실시하고, 그 결과를 연 1회 이상 주민에게 공개하여야 한다.</p>
제14조 (분과 위원회)	<p>주민자치회의 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있다.</p> <p>(신설)</p> <p>(신설)</p> <p>(신설)</p> <p>(신설)</p> <p>(신설)</p>	<p>① 주민자치회의 기능을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있다.</p> <p>② 분과위원회는 주민자치회 위원과 제7조 제1항 각 호에 해당하는 사람 중 참여를 희망하는 사람으로 구성할 수 있다.</p> <p>③ 분과위원장은 제2항의 주민자치회 위원 중 호선한다.</p> <p>④ 분과위원장은 해당 분과위원회의 운영 전반을 총괄하고, 운영 결과를 주민자치회에 보고해야 한다.</p> <p>⑥ 그 밖의 운영에 관한 사항은 운영세칙으로 정한다.</p>
제14조의 2 (주민 총회)	<p>(신설)</p>	<p>① 주민총회는 연 1회 이상 개최하며, 주민자치회에서 의결된 안건을 상정한다.</p> <p>② 주민총회는 다음 각 호에 관한 사항을 결정하는 권한을 가지며, 제1항에 따라 상정된 안건은 참석 주민 과반수의 찬성으로 결정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 활동 평가 2. 읍·면·동 행정사무에 대한 의견제시 3. 읍·면·동의 다음 연도 자치(마을) 계획안 4. 읍·면·동에 배정된 주민참여예산에 대한 편성안 5. 기타 지역 현안, 주민자치, 민관협력 등에 관한 사항의 보고와 결정 등 <p>③ 주민자치회는 주민참여와 숙의를 촉진하기 위하여 주민총회일 1개월 전부터 상정 안건 홍보, 주민설명</p>

구분	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』(2017.02 개정)	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2018.08 개정)
		<p>회, 의견수렴 등을 진행하여야 한다.</p> <p>④ 주민자치회는 많은 주민의 참여와 주민합의를 형성하기 위하여 상정 안건에 대한 사전투표를 진행할 수 있다.</p> <p>⑤ 주민자치회는 해당 읍·면·동의 관계 공무원에게 주민총회 출석을 요구할 수 있으며, 시장(또는 군수·구청장) 및 해당 읍·면·동장은 주민총회에 출석하여 발언할 수 있다.</p> <p>⑥ 주민자치회는 주민총회에서 지역주민이 직접 발언하고 의견을 제출할 수 있도록 기회를 보장하여야 한다.</p> <p>⑦ 주민자치회는 주민총회 개최 후 14일 이내에 개최 결과 및 회의록을 작성하여 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 30일 이상 공개한다.</p>
제14조의 3 (자치(마을) 계획의 구성 등)	(신설)	<p>① 주민자치회는 주민의 의견과 요구를 수렴하여 다음 각 호의 세부 계획으로 구성된 자치(마을) 계획안을 수립한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 운영 계획 2. 마을 발전 및 활성화 계획 3. 읍·면·동 행정사무 수탁 및 추진계획 4. 주민자치센터 운영 계획 5. 분과별 사업계획 6. 읍·면·동에 배정된 주민참여예산에 대한 편성안 7. 그 밖의 주민자치 및 마을공동체 활성화를 위한 계획 <p>② 제1항에 의한 자치(마을) 계획안은 주민총회에 상정하여 결정하고, 주민자치회는 주민총회에서 결정된 자치(마을) 계획안을 14일 이내에 시장(또는 군수·구청장)에게 제출한다.</p> <p>③ 시장(또는 군수·구청장)은 주민의 공론인 자치(마을) 계획안이 원활히 실행될 수 있도록 적극적인 행정적·재정적 협력과 지원을 해야 하고, 제2항에 따라 제출받은 자치(마을) 계획안에 대한 이행계획 및 검토 결과 등을 접수일로부터 30일 이내 해당 주민자치회에 통보하여야 한다.</p> <p>④ 주민자치회는 제3항에 의해 시장(또는 군수·구청장)으로부터 통보받은 결과를 참고하여 자치(마을) 계획을 확정·결정하고, 확정된 자치(마을) 계획을 읍·</p>

구분	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』(2017.02 개정)	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2018.08 개정)
		면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 공개하여야 한다.
제16조 (위원의 의무)	주민자치회의 위원은 주민자치회 운영에 대해 주민들의 의견을 수렴하기 위하여 노력하여야 하며, 주민자치회 운영과 관련한 각종 교육, 연수 등에 적극 참여하여야 한다. (신설)	① 주민자치회의 위원은 주민자치회 운영에 대해 주민들의 의견을 수렴하기 위하여 노력하여야 하며, 주민자치회 운영과 관련한 각종 교육, 연수 등에 적극 참여하여야 한다. ② 주민자치회 위원의 주민자치회 활동은 공익 실현의 목적에 적합하여야 하며, 사익을 추구하여서는 아니된다.
제21조 (지방자치 단체의 지원)	① 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회가 읍·면·동(또는 동, 읍면) 주민을 위한 공공사업을 추진하거나 제5조의 사무를 수행하는 경우 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. (신설) ② ~ ⑤ (생략) (신설)	① 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회가 읍·면·동(또는 동, 읍면) 주민을 위한 공공사업을 추진하거나 제5조의 사무를 수행하는 경우 행정적 지원 및 전년도 주민세(개인균등분)의 징수액에 상당하는 예산 등을 재원으로 재정적 지원을 할 수 있다. ② 시장(또는 군수·구청장)은 주민참여예산위원회 등 주민참여기구 구성 시 해당 주민자치회의 위원이 참여할 수 있도록 적극 협력하여야 한다. ③ ②에서 이동 ④ ③에서 이동 ⑤ ④에서 이동 ⑥ ⑤에서 이동 ⑦ 시장(또는 군수·구청장)은 필요하다고 인정하는 경우에는 관련 법인 또는 단체 등으로 하여금 주민자치회의 설치·운영을 지원하게 할 수 있다.
제22조 (관계기관 등과의 협조)	자치회장은 주민자치회의 업무 수행을 위하여 전문적 지식과 경험이 있는 관계 공무원 또는 전문가의 의견을 듣거나 관련 기관·단체 등에 대하여 자료 또는 의견의 제출 등을 요청할 수 있다. (신설)	① 자치회장은 주민자치회의 업무 수행을 위하여 전문적 지식과 경험이 있는 관계 공무원 또는 전문가의 의견을 듣거나 관련 기관·단체 등에 대하여 자료 또는 의견의 제출 등을 요청할 수 있다. ② 주민자치회는 제5조의 업무를 수행하는 데 있어 다른 주민자치회와 공동 추진이 필요한 경우, 해당 주민자치회와 협의하여 별도의 협의체 등을 구성 운영할 수 있다.

2019년 8월 개정된 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』은 주민자치회 위원의 사임 또는 해촉 등으로 인해 결원이 발생하여 새로이 위촉된 위원의 임기를

전임 위원의 잔여 임기로 한다는 내용을 추가하였다. 이는 주민자치회의 위원 운영의 체계화를 기한 것으로 판단된다.

표 2-8 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』 개정 내용(2019.08)

구분	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2018.08 개정)	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2019.08 개정)
제18조 (위원의 임기)	위원의 임기는 2년으로 하고, 연임할 수 있다. (※ 지역에 따라 위원의 임기 및 연임제한 규정을 자율적으로 결정)	위원의 임기는 2년으로 하고, 연임할 수 있다. 다만, 제9조 제6항에 따라 위촉된 위원의 임기는 전임 위원의 잔여 임기로 한다. (※ 지역에 따라 위원의 임기 및 연임제한 규정을 자율적으로 결정)

2020년 4월 개정된 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』은 주민자치회의 위원을 최소 30명 이상으로 구성하되, 지역 여건에 따라 40명 이상, 30명 이상, 50명 이하 등으로 자율적으로 결정할 수 있도록 하였고, 영주의 체류자격을 갖춘 외국인으로서 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)의 외국인등록대장에 올라 있는 사람을 추가하여 외국인도 주민자치회의 위원으로 참여할 수 있도록 규정하였다. 또한 시장(또는 군수·구청장)과 주민자치회는 주민들을 대상으로 주민자치회 위원 공개모집 사실을 설명회의 방식으로 홍보할 수 있도록 하여 주민자치회에 대한 주민들의 관심과 참여도를 제고할 수 있도록 하였으며, 주민자치회에 대한 감사 결과를 주민자치회와 주민총회에 보고·제출할 수 있도록 하여 운영상의 투명성과 책임성을 제고하고자 하였다. 다만, 주민자치회의 협의 권한, 수탁 권한, 주민자치회 관련 권한에 관한 조문을 삭제하여 읍·면·동(또는 동, 읍·면)의 행정기능에 속하는 사무를 수행할 수 있다는 주민자치회의 권한이 축소되었다.

표 2-9 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』 개정 내용(2020.04)

구분	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2019.08 개정)	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2020.04 개정)
제5조 (기능)	주민자치회는 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 '특별법')이	(현행과 같음) 1. (현행 3호와 같음)

구분	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2019.08 개정)	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2020.04 개정)
	라 한다.)」제28조에 따라 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. ~ 3. (생략)	2. (현행 1호와 같음) 3. (현행 2호와 같음)
제6조 (주민자치회 정수)	주민자치회의 위원은 20명 이상 50명 이하로 구성한다. (※ 지역 여건에 따라 자율적으로 규모 결정)	주민자치회의 위원은 최소 30명 이상 으로 구성한다. (※ 지역 여건에 따라 40명 이상, 30명 이상 50명 이하 등으로 자율 결정)
제7조 (위원의 자격)	① 주민자치회의 위원은 제9조에 따른 추천 또는 공개 모집한 날 현재 만 19세 이상의 사람으로서 다음 각 호 중 어느 하나의 자격을 갖추어야 한다. (단서 생략) (※ 지역 여건에 따라 위원 자격 연령대 조정 가능, 연령대를 하향할 경우 단서 조항 수정 필요) 1. 생략 (신설) 2. ~ 3. (생략) ② (생략)	① 주민자치회의 위원은 제9조에 따른 추천 또는 공개 모집한 날 현재 만 18세 이상 의 사람으로서 다음 각 호 중 어느 하나의 자격을 갖추어야 한다. (단서 생략) (※ 지역 여건에 따라 위원 자격 연령대 하향 조정 가능) 1. (현행과 같음) 2. 출입국관리 관계 법령에 따라 영주의 체류자격을 갖춘 외국인으로서 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)의 외국인등록대장에 올라 있는 사람 (※ 지역에 따라 외국인 자격요건 자율 결정) 3. (현행 2호와 같음) 4. (현행 3호와 같음) ② (현행과 같음)
제8조 (권한)	주민자치회는 읍·면·동(또는 동, 읍·면)의 행정기능에 속하는 사무 중 다음 각 호의 사항을 수행할 수 있는 권한을 가진다. 1. ~ 3. (생략)	(삭제)
제9조 (위원의 선정)	① ~ ⑨ (생략) ⑩ (신설)	① ~ ⑨ (생략) ⑩ 시장(또는 군수·구청장)과 주민자치회는 주민들을 대상으로 주민자치회 위원 공개모집 사실을 설명회의 방식으로 홍보할 수 있다.
제12조 (간사 또는 사무국)	① ~ ③ (생략) ④ 자치회장은 제1항 및 제2항에 따른 간사, 자원봉사자 및 사무국 근무자에게 업무량과 근무 시간을 감안하여 예산의 범위 안에서 실비 및 수당을 지급할 수 있다.	① ~ ③ (현행과 같음) ④ 자치회장은 제1항에 따른 간사 및 사무국 근무자에게 업무량과 근무 시간을 감안하여 예산의 범위 안에서 실비 및 수당을 지급할 수 있고, 제2항에 따른 자원봉사자에게 실비를 지급할 수 있다.
제13조 (감사)	① (생략) ② 감사는 주민자치회의 회계와 주민자치	① (현행과 같음) ② 감사는 주민자치회의 회계와 주민자치회에서 결

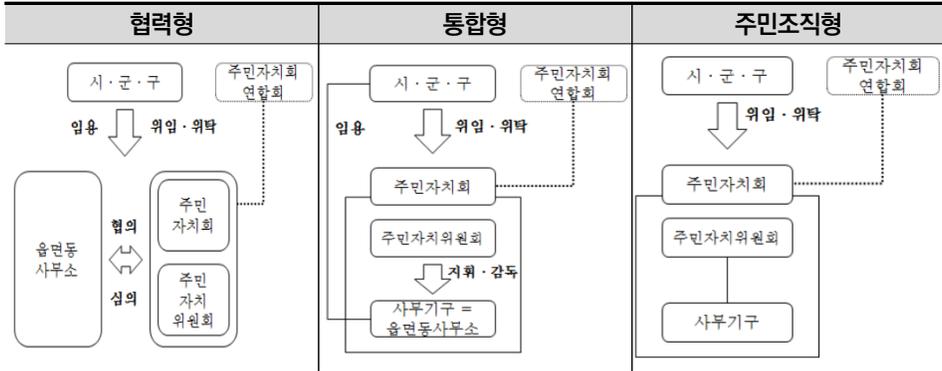
구분	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2019.08 개정)	『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)』(2020.04 개정)
	회에서 결정한 사항의 집행에 대하여 감사를 실시하고, 그 결과를 연 1회 이상 주민에게 공개하여야 한다.	정한 사항의 집행에 대하여 감사를 실시하고, 그 결과를 주민자치회와 주민총회에 보고·제출하여야 하며, 연 1회 이상 주민에게 공개하여야 한다.
제14조의 2 (주민총회)	① 주민총회는 연 1회 이상 개최하며, 주민자치회에서 의결된 안건을 상정한다. (단서 추가) ② ~ ⑦ (생략)	① 주민총회는 연 1회 이상 개최하며, 주민자치회에서 의결된 안건을 상정한다. 다만, 필요한 경우에는 주민자치회의 의결에 따라 개최 횟수를 조정할 수 있다. ② ~ ⑦ (현행과 같음)
제15조 (운영)	① 주민자치회는 정기회의와 임시회의를 운영하며, 정기회의는 월 1회 개최하고 임시회의는 자치회장이 필요하다고 인정하는 때와 읍·면·동장의 요청이 있거나 위원의 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 개최할 수 있다. (※ 신설) ② ~ ④ (생략)	① 주민자치회는 정기회의와 임시회의를 운영하며, 정기회의는 월 ○회 개최하고 임시회의는 자치회장이 필요하다고 인정하는 때와 읍·면·동장이 자치회장과 협의한 경우, 또는 위원의 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 개최할 수 있다. (※ 정기회의 개최 횟수는 월 1회, 격월, 분기 1회 등 지역 여건에 따라 자율 결정) ② ~ ④ (현행과 같음)
제21조 (지방자치 단체의 지원)	① (생략) ② 시장(또는 군수·구청장)은 주민참여예산위원회 등 주민참여 기구 구성 시 해당 주민자치회의 위원이 참여할 수 있도록 적극 협력하여야 한다. (신설) ③ ~ ⑦ 생략	① (현행과 같음) ② 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회가 대표적 주민참여기구로서 읍·면·동 단위 주민참여예산기구, 도시 재생 주민협의체 등 주민참여 기구를 대체하거나 연계될 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 시장(또는 군수·구청장)은 온라인 참여 여건을 조성하는 등 주민참여를 촉진하기 위해 노력하여야 한다. ④ (현행 3항과 같음) ⑤ 제4항에 따른 시책 수립을 위하여 해당. ⑥ (현행 5항과 같음) ⑦ (현행 6항과 같음) ⑧ (현행 7항과 같음)
부칙 제3조 (경과 조치)	최초로 구성되는 주민자치회는 기존 「○○시(또는 군·구) 주민자치센터 설치 및 운영 조례」에 따른 ○○동(또는 읍·면) 주민자치위원회의 정관·재산 등을 승계하는 것으로 간주한다. (신설)	① 최초로 구성되는 주민자치회는 기존 「○○시(또는 군·구) 주민자치센터 설치 및 운영 조례」에 따른 ○○동(또는 읍·면) 주민자치위원회의 기능·재산 등을 승계하는 것으로 간주한다. ② 이 조례 시행 전에 자원봉사자에 대한 수당 지급 사유가 발생한 경우에는 제12조제4항의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정을 적용한다.

3. 주민자치회 모델 비교

지방행정체제개편추진위원회는 주민자치회의 모델로 협력형, 통합형, 주민조직형을 확정하여 제시하였다. 협력형은 주민대표로 구성되는 주민자치회의 지위가 읍·면·동장과 대등하여 읍·면·동 행정기능에 대한 협의·위탁 및 주민자치회 자치사무를 직접 수행하고, 주민센터는 현행 행정기능을 유지하는 형태로 기존의 주민자치센터 모델을 점진적으로 개선시킨 것이다(유수동·전성훈, 2017: 120-121).

통합형은 주민대표로 구성되는 주민자치위원회(의결기구)와 읍·면·동 주민센터(집행기구)를 통합한 형태로써 주민자치회가 행정조직보다 우월한 지위를 가진다. 주민조직형은 기존 읍·면·동 주민센터를 폐지하여 주민자치회가 직접 자치사무를 결정·집행하는 형태로써 시·군·구의 행정기능을 수행하는 모델이다.

그림 2-1 읍·면·동 주민자치회 모델



출처: 유수동·전성훈(2017: 121)

세 가지 모델에는 공통으로 다음과 같은 방향성을 갖고 있다(심익섭, 2012: 70). 지역대표성과 자발성, 전문성 등이 확보되도록 주민대표를 선출하고, 지역공동체의 형성, 행정지원 기능, 기타 수익사업 등 다양한 주민자치회의 활동이 가능할 수 있도록 기능을 포괄적으로 규정되어 있다. 그리고 주민자치회의 설치에 대한 기본방향을 제시하고, 구체적인 사항은 지역의 특성을 감안하도록 자율성을 부여하는 것이다.

1) 협력형

협력형은 주민자치센터와 주민자치위원회를 보완·발전시킨 점진적인 모델로서, 읍·면·동사무소와 주민자치회가 대등하게 병렬적으로 설치·운영되는 형태이다. 읍·면·동사무소는 존치하여 현행 기능을 수행하고, 주민자치회는 주민자치 기능, 위임·위탁사무 처리기능, 읍·면·동 행정기능 중에서 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의 및 심의 기능 등을 수행하게 된다. 예를 들어 읍·면·동 사무 중 지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등에 관한 사항을 협의·심의하게 된다. 주민자치위원회와 읍·면·동사무소 간의 관계와 역할 등은 유사하지만, 읍·면·동 행정기능에 대한 협의·심의 권한을 부여하여 주민자치회의 권한을 강화하고, 주민자치 위원의 선출 방식을 변경함으로써 주민 대표성과 전문성을 확보하고자 하는 모델이라 할 수 있다.

설치 단위는 현행 제도와의 정책적인 연계와 초기 정착을 도모하고, 운영상 효율성 확보를 위하여 읍·면·동 단위로 1개의 주민자치회를 설치하도록 하고 있으나, 특별한 경우에는 예외적으로 분회를 설치할 수 있도록 하였다. 즉, 공간적인 거리감이 큰 섬, 산간 지역 등 인구가 적고 산재한 지역, 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 등은 분회의 설치, 구성, 운영 등을 주민자치회가 판단하여 결정할 수 있도록 하고 있다(『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정(안), 2020』). 주민대표로 구성되는 협의·심의기구인 주민자치위원회를 설치·운영하도록 하고 있는데, 주민자치위원회의 운영 지원을 위해 유급 사무원이나 자원봉사자를 둘 수 있고, 필요시에는 지방자치단체 공무원 파견 요청이 가능하다. 주민자치회의 기능으로는 『지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에 근거하여 읍·면·동 행정기능 중 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의·심의권 부여, 주민자치 기능, 위임·위탁사무 처리기능이 명시적으로 제시되고 있다.

2) 통합형

통합형은 주민대표로 구성되는 의결기구인 주민자치위원회와 그 소속 공무원으로 구성되어 집행기능을 담당하는 사무기구인 기존 읍·면·동사무소를 통합한 형태를 의미한다. 통합형은 지방자치단체장이 사무기구의 조직권과 인사권을 갖게 되지만, 사무기구의 장

임용 시, 주민자치위원회와의 협의를 거쳐야 한다. 주민자치회와 읍·면·동사무소가 협력형처럼 수평적인 관계가 아니라, 주민자치 위원장이 소속 지원의 업무·복무에 대한 지휘권과 감독권을 가진다는 점에서 차이가 존재한다. 통합형에서는 주민자치회를 지원하는 새로운 형태의 읍·면·동사무소로 전환된다.

읍·면·동마다 하나를 원칙으로 하는 설치 단위나 주민자치위원회 구성 방식 등은 협력형과 유사하지만, 기능에 있어서는 읍·면·동 행정기능과 주민자치 기능, 위임·위탁사무 처리 기능 등을 포괄적으로 주민자치회 중심으로 수행하도록 강화된다. 통합형은 지방자치 선진국처럼 완전한 주민 중심의 주민자치회까지는 현실적으로 어렵다고 보고, 그렇다고 해서 현행 주민자치센터와 큰 차이를 보이지 않는 협력형으로는 근린 자치를 하기에는 약하다고 판단하여, 그 중간 정도 수준의 강도를 지닌 근린 거버넌스 모델이라 할 수 있다 (심익섭, 2012: 71-71).

3) 주민조직형

주민조직형은 주민자치 중심이라는 측면에서 주민의 입장을 가장 충실하게 반영할 수 있는 모델이다. 즉, 주민대표가 주민자치회의 사무를 직접 결정하고 집행하는 형태이다. 읍·면·동 행정기능은 지방자치단체에서 직접 수행한다. 즉, 행정기능이 약화된 읍·면·동사무소를 폐지하고 주민자치회를 순수한 주민 중심의 근린 자치 요람으로 만들자는 것이다 (심익섭, 2012). 주민대표로 구성되는 의결·집행기구인 주민자치위원회를 설치·운영하고, 주민자치위원회의 운영 지원을 위해 유급 사무원이나 자원봉사자로 구성되는 사무기구를 둔다. 그리고 필요하다면 지방자치단체에서 공무원 파견 요청이 가능하다.

주민조직형은 순수한 주민자치와 근린 자치라는 측면에서 가장 이상적인 모델이라 할 수 있다. 특히, 행정 계층으로 존재하는 읍·면·동사무소를 폐지한다는 점에서 가장 혁신적인 모델로 평가받는다. 다만, 주민들에 대한 행정서비스의 결여라는 문제점을 해소하기 위해 주민조직형에서는 주민자치회가 대폭적인 주민자치 기능 강화와 함께 필요시 일부 행정기능을 위임·위탁받아 독자적인 처리 권한을 행사한다. 즉, 주민자치회의 위상과 기능을 강조하고 있다.

4) 그 외의 모델: 읍·면·동 자치단체화

앞서 3가지 모델보다 주민자치회의 독립적 운영이 부여되는 모델로서 “읍·면·동 자치단체화” 모델이 가능하다. 실질적 주민자치회의 운영을 위해서는 읍·면·동 자치단체화가 제도적으로 연계될 필요가 있기 때문에 본 연구에서는 해당 개념에 대해서 다음과 같이 살펴보았다.

『지방자치법』 전부개정법률에 따라 지방자치단체의 기관구성 형태의 다양화를 위한 법적 근거가 마련되었다(『지방자치법』 제4조). 이러한 법 규정의 취지는 주민들이 지방자치의 여건에 맞는 기관구성 형태를 스스로 선택할 수 있도록 함으로써 주민의 선택권을 보장하고 지방자치의 다양성을 확보하며, 지역 여건에 맞는 기관구성이 가능하도록 하기 위한 것이라 할 수 있다. 현재 지방자치단체의 기관구성 형태의 특례 부여에 관한 별도 법률의 내용이 마련되지 않고 있는 가운데, 지방자치단체 기관구성 형태의 다양화에 대한 논의는 집행기관과 지방의회 간의 관계를 중심으로 이루어지고 있다. 즉, 지방자치단체의 기관구성 다양화는 기관대립형(단체장 중심형), 절충형(의회중심형), 기관통합형(단체장 권한분산형)을 중심으로 각각의 장단점과 모델 도입 및 제도 설계에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다.

그러나 1949년의 『지방자치법』에서는 시·읍·면이 기초지방자치단체였다는 점을 주목할 필요가 있다. 당시 『지방자치법』에서는 지방자치단체의 종류로 ① 도와 서울특별시, ② 시·읍·면의 2종류로 규정하였다(『지방자치법』 제2조). 기관의 구성 방식으로 지방의회는 주민의 직접선거에 의한 지방의원으로 구성하도록 하였으나, 지방자치단체의 장은 도지사와 서울시장의 경우는 대통령이 임명하고, 시·읍·면장은 각각 해당 지방의회에서 선출하도록 하였다(『지방자치법』 제98조). 그러나 이후 1961년 9월 1일 제정한 『지방자치에 관한 임시조치법』 제2조에 따라 기초지방자치단체를 시·군으로 전환하였으며, 1988년 5월 1일 개정된 지방자치법에서 이를 수용함으로써 시·군·자치구가 기초지방자치단체로 되었다. 일반적으로 읍·면은 선진국에서 기초지방자치단체에 해당되지만, 우리나라에서는 군의 하부 행정구역으로 되어 아무런 자치적인 기능이 주어지지 않았고(이기우, 2009: 40), 이러한 실정은 현재까지 지속되어 오고 있다.

이러한 점에서 주민자치회와 읍·면·동 자치단체화를 연계함으로써 주민자치제도를 읍·

면·동 단위로 강화하여 주민의 참여와 주민자치를 활성화하는 모델에 대한 검토도 필요하다. 현재 시·군·구는 그 규모가 매우 크기 때문에, 주민들의 실질적인 참여가 제한적이고 지역의 현안 과제들을 자기 부담의 원칙에 의해 자발적·적극적·직접적으로 처리하는 것에는 한계가 존재할 수밖에 없다. 이에 주민자치회와 읍·면·동 자치단체와의 연계를 제도적으로 설계하고 법제화하여 주민자치의 참된 의미를 실현하고 그 파급효과를 극대화할 필요가 있을 것이다. 다만, 현재 『지방자치법』에 따르면, 지방자치단체의 기관구성 형태의 특례는 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하는 경우에 한해서만 부여되고 있기 때문에, 『지방자치법』 상 하부행정기관인 읍·면·동이 지방자치단체의 종류로서 인정받기 위해서는 『지방자치법』의 대대적인 개정이 요구될 수밖에 없을 것이다. 특히, 주민자치회와 읍·면·동 자치단체화에 관한 문제는 지방정치·지방행정체제에 상당한 영향을 미칠 수밖에 없기 때문에 충분한 시간을 가지고 국민적인 논의가 필요하다.

5) 주민자치회 모델 비교

주민자치회의 3가지 모델 모두 읍·면·동 단위로 1개의 주민자치회를 설치하는 것을 원칙으로 하되, 섬·산간 지역 등의 특별한 경우에는 예외적으로 분회를 설치할 수 있도록 설치 단위의 유연성을 갖고 있다. 주민자치 위원들은 2년의 임기(연임 가능)로 무보수 명예직 봉사자로 20~30명 범위 내에서 조례로 규정한다. 단, 인구 규모가 적은 지역의 경우에는 20명 이하로도 구성이 가능하다.

주민자치 위원의 자격요건은 당해 읍·면·동에 주민등록이 되어 있는 주민 또는 지역 내에 소재하고 있는 사업장이나 단체 근무자들로 하고, 선출 방식과 구성 비율의 결정, 선거관리 등 주민자치 위원 선출 관리를 위하여 읍·면·동 단위로 9명 내외의 위원 선정위원회를 구성·운영한다. 선출 방식은 지역대표와 일반주민, 직능 대표 등 분야별로 달리할 수 있으며, 공개모집으로 선출된 위원이 주민자치위원회 전체를 구성할 수 없도록 제한함과 함께 성·연령·소득수준 등을 고려하여 계층별로 균형 있게 구성하도록 한다.

주민자치 위원 위촉은 『지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에 따라 시·군·구 조례에 의거하여 지방자치단체장이 위촉하며, 임원이나 분과위원회 등 하부기관의 구성과 회의 개최 시기 및 개최요건, 의사결정 방식 등 회의의 운영에 필요한 구체적 사항

은 지역의 특성을 반영하여 지방자치단체의 조례로 정하도록 한다. 재정에 대해서는 각 모델별로 회비, 사업 수입, 사용료 등 자체 재원, 보조금 등 의존 재원, 기부금 등 기타재원으로 구성한다.

표 2-10 주민자치회 모델 비교

구분	협력형	통합형	주민조직형	읍·면·동 자치단체화
구성	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 위원 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 위원, 공무원 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 위원 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 위원 (읍·면·동장의 직선, 주민자치회 중 호선 등)
공적 권한 (주민자치회 기능)	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 기능 및 행정지원 기능 수행 일부 읍·면·동 행정 기능 협의·심의 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 기능 및 행정지원 기능 수행 읍·면·동 행정기능 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 기능 및 행정지원 기능 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동 정책 수립 및 집행을 독립적으로 운영
공적 업무 (주민자치 위원 역할)	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 기능 결정 및 집행 행정기능 협의·심의 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 기능 및 읍·면·동 행정기능에 대한 결정(의결 기능) 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 기능 결정 및 집행 	<ul style="list-style-type: none"> 독립된 읍·면·동 정책 수립 및 집행의 결정 기구
읍·면·동 사무소	<ul style="list-style-type: none"> 존치(행정기능 유지) 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회 사무기구로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동 행정기능을 지방자치단체 직접 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동 행정기능을 직접 수행
자치단체와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동과 연계·협력(협의·심 의사항에 대한 이행 요구 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구의 하부행정기관 성격 	<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구와 연계·협력(주민 의견 제출 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구 행정중 해당 지역의 주요사업 집행에 대한 실질적 기획, 집행 (시·군·구는 총괄조정)
사무기구	<ul style="list-style-type: none"> 주민(공무원 파견 요청 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 	<ul style="list-style-type: none"> 주민(공무원 파견 요청 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> 주민

단, 임원은 독립적인 재정 운영을 위하여 별도의 특별회계를 두며 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙, 행정감사 규칙 등 관련 규정을 준용토록 한다. 그동안 주민자치센터 운영 경험상 하부 존재이나 연합존재의 중요성이 강조되면서 주민자치회는 필요시 통·리 단위의 주민총회를 구성할 수 있도록 하였고, 법령상 시·군·구 단위의 임의단체로 연합회를 둘 수 있도록 하였다. 국가 및 지방자치단체는 주민자치회에 정보, 재정, 기술 등을 지원하고 교육과 연수 기회를 제공해야 한다. 주민자치회는 현행 주민자치위원회의 권리와 의무

를 승계하고, 주민자치회의 자치활동을 위한 공간으로 주민자치센터를 활용한다.

주민자치회 모델의 차이점을 구성, 권한, 주민자치 위원 역할, 읍·면·동사무소, 자치단체와의 관계 등을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 구성은 협력형과 주민조직형은 주민자치 위원으로 구성되고, 통합형은 주민자치 위원과 공무원으로 구성된다. 주민자치회의 권한의 경우 협력형은 주민자치 기능 및 행정지원 기능을 수행하고 일부 읍·면·동 행정기능에 대한 협의·심의 권한이 있다. 반면, 통합형은 주민자치 기능과 행정지원 기능과 함께 읍·면·동 행정기능을 수행하며, 주민조직형은 주민자치 기능과 행정지원기능만을 수행한다.

주민자치 위원의 역할로는 협력형은 주민자치 기능 결정과 집행, 행정기능 협의·심의 역할을 하며, 통합형은 주민자치 기능과 읍·면·동 행정기능에 대한 결정(의결기능), 주민조직형은 주민자치 기능 결정 및 집행 역할을 한다는 점에서 차이를 보이고 있다. 읍·면·동 사무소는 협력형에서는 존치하고, 통합형은 주민자치회 사무기구로 전환되며, 주민조직형은 읍·면·동 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행한다. 주민자치회와 자치단체와의 관계는 협력형의 경우 협의·심의사항에 대한 이행 요구 등 읍·면·동과 연계·협력 관계를 갖고, 통합형은 시·군·구 하부 행정기관의 성격을 가지며, 주민조직형은 주민 의견 제출 등 시·군·구와 연계·협력 관계를 갖는다.

협력형은 주민자치회 시범 실시 이후 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례안』의 지속적인 개정을 통해 제도 개선을 추진해 왔으나, 주민자치회 모델로서 많은 한계들이 노정되고 있다. 즉, 협력형 모델의 긍정적인 효과가 기대했던 바에 이르지 못하고, 오히려 주민자치의 실현과 활성화를 저해하고 있다는 비판들도 존재한다. 이러한 점에서 협력형은 어느정도 주민자치회 모델로서의 검증은 거친 것으로 판단되지만, 통합형과 주민조직형의 실제 적용이 이루어지지 못하였기 때문에, 실제 행정과 지역사회에 미치는 효과에 대한 연구들은 부재한 상황이다. 다만, 협력형의 대안으로서 통합형과 주민조직형의 필요성이 당위적인 측면에서 거론되고 있을 뿐이다. 아울러 읍·면·동 자치단체화는 공식적 모형으로도 검토되지 않은 모델이다.

과거 주민자치회 시범 실시를 위해 협력형, 통합형, 주민조직형이 개발되었고, 주민자치 담당 공무원과 지역주민을 대상으로 한 설문조사를 통해 가장 선호하는 것으로 나타난

협력형이 시범 실시 모델로 선택되어 현재에 이르고 있다. 그러나 주민자치회의 시범 실시가 약 20년이 흐르는 동안 수많은 제도 개선에도 불구하고, 협력형은 그 한계를 다한 것으로 보인다. 협력형 모델 자체가 갖고 있는 한계인지, 지방행정 환경의 변화 때문인지 등을 규명하여 주민자치회 모델에 대한 근본적인 재검토가 필요한 시점이라 할 수 있다. 즉, 이제는 협력형에 대한 대대적인 개편이나, 통합형과 주민조직형으로의 전환이 요구된다 할 수 있다. 아니면 새로운 주민자치회 모델 개발이 필요한 시점일 수도 있다. 이러한 점에서 윤석열 정부에서도 국정과제로 ‘지방시대 실현을 위한 지방분권 강화’를 위해 ‘주민자치회 개선’을 주요 과제로 설정한 것으로 해석할 수 있다. 윤석열 정부의 주민자치회에 대한 주요 관점이 주민참여 확대로 주민자치회 자율성 보장 및 지역 여건에 따른 주민자치회 구성·운영 다양화라는 점에서 새로운 주민자치회 모델을 개발하여 주민자치 활성화 기반을 마련할 시점이라 할 수 있다.

제3절 주민자치(위원회)회의 쟁점

주민자치(위원회)회를 둘러싼 쟁점들은 법·제도, 조직·구성, 운영 및 사업·활동, 재정 및 자원 조달 등을 중심으로 논의되고 있다. 선행연구들에서는 주민자치위원회가 근린 수준에서의 협력적 거버넌스 구축, 지역 실정에 맞는 맞춤형 주민자치 구현, 주민대표 기관 위상 강화 등을 위해 주민자치회로의 전환을 추진하였으나, 여전히 주민 대표성 문제, 전문성 부족, 지역공동체 형성 부족 등의 문제점이 제기되는 상황이다.

1. 법·제도

주민자치(위원회)회는 법적 기반 부재로 인한 법적 지위와 지방행정체계와의 연계 부족 등의 문제가 제기되고 있다(김남욱, 2021; 김병국·김필두, 2010; 김필두, 2014; 김필두·최인수, 2017; 송광태, 2016; 이용환 외, 2019; 최인수·전대욱, 2020). 풀뿌리 민주주의 구현 및 주민자치 강화를 위한 법적 성격이 부재하여 주민 대의기관으로 미인정되고 있으며, 주민자치회의 주민자치 재정 고권 보장과 주민자치의 주도성을 이끌어 낼 제도적 권한이 부재한 상황이다. 이에 주민자치(위원회)의 법적 성격 명확화와 관련 법제의 제도화가 필요하다라는 제기가 지속되고 있다.

더불어 읍·면·동 공무원과 주민자치(위원회) 간 사무처리에 대한 법적소재를 둘러싼 갈등 가능성이 존재하며, 대도시 자치구·행정구 개편 논의 등과의 연계가 부재하다는 것이다. 이에 명확한 주민자치(위원회)의 권한과 기능, 역할을 규정해야 하며, 행정체계 개편 측면에서 주민자치(위원회)의 기능과 역할이 논의될 필요성이 있다.

또한 주민자치회 모델 선택권이 부재하다. 지역 특성 및 역량에 맞게 주민자치회 모델을 선택할 자유가 부재하고, 지역 특성에 맞는 모델의 수정·보완과 추가 규정 마련이 미흡하여 주민자치위원회와 가장 유사한 협력형만 적용하여 주민자치회의 도입 목적 충족이 어렵다는 것이다. 이와 관련하여 주민자치회 모델에 대한 선택권을 보장하고, 각 모델별 장·단점을 파악하여 다양한 모델을 적용할 필요성이 있다. 이외에도 주민자치(위원회)의 회계 관리·책임에 대한 조항 미비로 인한 주민자치(위원회)와 행정기관 간의 갈등이 발생되고 있어, 이와 관련된 조항을 신설할 필요가 있다는 것이다.

표 2-11 | 주민자치(위원회)의 쟁점: 법·제도

구분	문제점 및 한계	개선 방안	
법률	법적 성격	• 풀뿌리 민주주의 구현 및 주민자치 강화를 위한 법적 성격 부재	• 주민자치(위원회) 법적 성격 명확화 • 주민자치(위원회) 관련 법제 제도화
		• 주민 대의기관으로 미인정	• 읍·면·동 지방자치 단체화 • 주민자치(위원회) 공법인 인정
		• 주민자치(위원회)의 주민자치 재정 고권 보장을 위한 법적 근거 부재	• 주민자치(위원회) 예산편성 및 집행권 법적 근거 마련(재정적 법제도 마련)
		• 주민자치 주도성을 이끌어 낼 제도적 권한 부재	• 명확한 주민자치(위원회) 권한 및 기능, 역할 규정
	법적 지위	• 읍·면·동 공무원과 주민자치(위원회) 간 사무처리에 대한 법적 책임소재를 둘러싼 갈등 가능성 존재	• 행정체계 개편 측면에서 주민자치(위원회)의 기능 및 역할 논의 필요
	지방 행정체계와의 연계	• 대도시 자치구·행정구 개편 논의 등과 연계 부재	
모델 선택권	• 지역 특성 및 역량에 맞게 주민자치회 모델 선택할 자유 부재	• 주민자치회 모델 선택권 보장 • 각 유형별 장·단점 파악 및 다양한 유형 적용	
	• 주민자치위원회와 가장 유사한 협력형만 적용하여 주민자치회 도입 목적의 충족이 어려움		
	• 지역 특성에 맞는 수정 보완과 추가 규정 마련 미흡		
회계 및 감사규정	• 주민자치회(위원)의 회계 관리 책임에 대한 조항 미비로 인한 주민자치(위원회)와 행정기관 간 갈등 발생	• 주민자치(위원회) 회계 관련 조항 신설	
조례	제도적 권한	• 구체적인 권한 명시 부재	• 조례에 주민자치(위원회) 권한 명시 규정 필요
		• 읍·면·동 행정의 보조자적 위상	
		• 협의·심의 기능, 위탁 기능, 주민자치 기능에 따른 사업 범위 및 내용, 선정 기준 불분명	• 주민자치(위원회)의 구체적인 범위와 내용에 대한 규정 및 기준 마련
	지역 특성 반영	• 천편일률적인 조례 제정	• 주민자치회 모델 선택권 보장 • 각 유형별 장·단점 파악 및 다양한 유형 적용
• 지역 특성을 반영하지 않은 표준조례 모방			
규약	주민자치회 규약	• 주민자치(위원회) 내부 회칙에 해당하는 자체 규약 제정 미흡	• 주민자치(위원회) 자체 규약 마련

또한 조례에 구체적인 권한 명시가 부재하여 읍·면·동 행정의 보조적 위상을 갖고 있으며, 협의·심의 기능, 위탁 기능, 주민자치 기능에 따른 사업 범위 및 내용, 선정 기준이 불분명하다. 이에 조례에 주민자치(위원)회의 권한 명시 규정이 필요하며, 역할과 기능에 대한 구체적인 범위와 내용에 대한 규정 및 기준이 마련되어야 한다. 더불어 표준조례를 모방함으로써 조례 제정이 천편일률적이고, 지역 특성을 반영하지 못하고 있다는 한계가 존재한다.

2. 조직 및 구성

주민자치(위원)회는 조직적 측면에서 사무기구와 유급 사무원의 전문성 부족, 기능·권한·책임에 있어 자문역할 수준, 협의·심의 결과의 실효성 부족, 전용 사무공간 확보 어려움 등의 문제가 제기되고 있다(김필두, 2014; 김필두·류영아, 2015; 정진헌, 2017; 최인수·전대욱, 2020; 한국지방행정연구원, 2014; 하혜영, 2020). 주민자치회 분과 설치가 미흡하고 성격과 역할이 불분명하다. 이에 지역 특성을 반영하는 방향으로 주민자치회 분과위원회의 설치·운영이 필요하며 부문별 주민자치회 발전을 위한 논의가 활성화되어야 한다.

주민자치(위원)회 사무기구와 관련하여 구체적인 설치 방법에 관한 규정이 부재하고, 전문적인 능력을 갖춘 사무국 운영이 어렵기 때문에, 공무원 조직에 사업기획 및 추진을 의존하는 상황이다. 이로 인해 읍·면·동에서 실무를 대행하여 행정기관 업무량이 증대되는 반면, 주민자치(위원)회의 기능이 축소되고 있다. 이에 조례에 사무국 설치에 관한 규정을 마련하고, 주민자치회 전용 사무공간 확보, 사무국 운영 전문성 확보, 및 기획 역량 강화가 요구된다.

더불어 충분한 역량을 갖춘 유급 사무원의 채용이 어렵고, 채용을 하더라도 인건비에 대한 부담이 높으며, 예산 및 회계에 대한 전문성이 부족한 상황이다. 이에 국가 또는 지방자치단체에서 유급 사무원 비용의 일부 부담이 필요하고, 지급액의 상한선과 하한선을 마련할 필요성이 있다. 채용 시에는 예산·전문성을 갖춘 유급 사무원을 채용해야 하며, 예산·회계 교육이 강화되어야 한다.

주민자치(위원회)의 기능·권한·책임과 관련해서는 읍·면·동의 자문역할 수준에 머물러 있으며, 실질적인 의사결정 권한과 사업·예산 집행 권한 등은 읍·면·동장에게 부여되어 있다. 이로 인해 주민자치(위원회)의 협의·심의 결과는 읍·면·동장에 대한 구속력이 약하며, 책임성이 결여되고 있다. 따라서 주민자치(위원회)의 위상과 역할 강화, 자율성 강화, 사무처리 범위의 명확화가 필요하며, 협의·심의 결과에 대한 구속력을 확보할 필요가 있다. 더불어 주민자치(위원회) 및 주민자치기구에 관한 인식 개선 교육을 강화해야 한다.

읍·면·동 및 행정기구와의 관계에서 주민자치(위원회)는 읍·면·동 사무에 대한 협의·심의 기능수행의 한계가 있고, 읍·면·동장으로부터 간접적인 지휘·통제를 받고 있다는 문제가 제기된다. 이는 주민자치 위원 역량의 부족에 기인하는 것이며, 공무원과 대등한 관계 설정이 어렵다는 것이다. 따라서 주민자치(위원회)와 읍·면·동 간 적절한 기능 배분이 필요하고, 주민자치 위원 역량 및 행정절차에 대한 이해 강화를 위한 교육이 활성화되어야 하며, 주민자치(위원회)와 공무원 간 협력 및 소통이 강화되어야 한다.

주민자치 위원 구성과 관련해서는 전문 직종 주민 및 시민단체 참여 저조, 인적자원 부족으로 인한 지역대표, 주민대표, 직능 대표의 불균형 선출, 무자격자 추천 등의 문제가 제기되고 있다. 이에 지역 전문가, 시민단체 등 주민자치를 적극적으로 실천할 수 있는 인물이 주민자치 위원으로 선정되어야 하며, 시·군·구 단위와 읍·면·동 단위 구성의 조화가 요구된다. 더불어 주민자치 교육과정을 필수적으로 이수하고, 주민자치총회를 거쳐 위원 선정과 위촉이 필요하다.

더불어 위원 선정위원회의 구성에 관해서도 많은 문제점이 제기되고 있다. 주민자치 위원과 위원 선정위원회 위원 선정에서의 차별성이 부재하며, 형식적으로 운영되고 있다는 것이다. 이에 위원 선정위원회의 위원 추천권을 주민총회 등 지역사회로 전환해야 하며, 위원 선정·운영을 위한 명확한 기준이 마련될 필요성이 있다.

표 2-12 주민자치(위원)회의 쟁점: 조직 및 구성

구분	문제점 및 한계	개선 방안	
조직 체계	조직 구성	• 주민자치(위원)회 분과 설치 미흡	• 주민자치(위원)회 분과위원회 설치·운영 • 부문별 주민자치(위원)회 발전 및 활성화를 위한 논의 활성화
		• 분회의 성격과 역할 불분명	• 지역 특성을 반영하는 방향으로 분회 운영
		• 주민자치(위원)회 하부조직 또는 상부의 연합조직 설치·운영 부재	• 주민자치(위원)회 하부조직 설치·운영 • 주민자치(위원)회 상부 연합조직 설치·운영
		• 주민자치연합회 법적 근거 미약	• 주민자치연합회 법적 근거 마련
	사무기구	• 구체적인 사무조직 설치 방법 규정 부재	• 조례에 사무국 설치에 관한 규정 마련 • 주민자치(위원)회 전용 사무공간 확보 • 사무국 운영의 전문성 확보 • 사무국 기획 역량 강화
		• 조례에 사무국 설치에 관한 규정 부재	
		• 주민자치(위원)회 전용 사무공간 확보 어려움	
		• 전문적인 능력을 갖춘 사무국 운영 어려움	
		• 공무원 조직에 사업기획 및 추진 의존	
	• 읍·면·동에서 실무를 대행하여 행정기관 업무량 증대, 주민자치(위원)회 기능 축소		
	유급 사무원	• 유급 사무원 인건비에 대한 부담	• 국가 또는 지방자치단체에서 유급 사무원의 비용 일부 부담 • 유급 사무원 지급액의 상한선과 하한선 마련
		• 충분한 역량을 갖춘 유급 사무원 채용 어려움	
• 예산 및 회계에 대한 전문성 부재		• 예산·회계 전문성을 갖춘 유급 사무원 채용 • 예산·회계 교육 강화	
기능·권한·책임	• 읍·면·동의 자문역할 수준	• 주민자치(위원)회 위상 및 역할 강화 • 법적 근거 마련 • 주민자치(위원)회 자율성 강화 • 주민자치(위원)회 사무처리 범위 명확화	
	• 실질적인 의사결정 권한, 사업과 예산의 집행 권한 등은 읍·면·동장에게 부여		
	• 주민자치(위원)회의 협의·심의 결과는 읍·면·동장에게 구속력 부재		• 주민자치(위원)회 협의·심의 결과의 읍·면·동장 구속력 확보
	• 주민자치(위원)회에 대한 책임성 결여		• 주민자치(위원)회 및 주민자치기구에 관한 인식 개선 교육 강화
읍·면·동·	• 읍·면·동 사무에 대한 협의·심의 기능	• 주민자치(위원)회 협의·심의 결과의 읍·	

구분	문제점 및 한계	개선 방안
행정기구와의 관계	수행 한계	면·동장 구속력 확보
	• 읍·면·동장으로부터 간접적인 지휘·통제	• 주민자치(위원회)와 읍·면·동 간 적절한 기능 배분
	• 주민자치(위원회) 위원 역량 부족으로 인한 공무원과 대등한 관계 설정 어려움	• 주민자치(위원회) 위원 역량 및 행정절차에 대한 이해 강화를 위한 교육 활성화 • 주민자치(위원회)·공무원 협력 및 소통 강화
주민자치 위원 구성	• 주민자치 위원들의 대표성 문제	• 지역 전문가, 시민단체 등 주민자치를 적극 실천할 수 있는 인물 선정 • 시·군·구 단위와 읍·면·동 단위 구성의 조화 • 균형 잡힌 성별·세대별 위원 구성
	• 시·군·구청에서 서류 중심 위촉	
	• 전문 직종 주민 및 시민단체 참여 저조	
	• 인적자원 부족으로 인한 지역대표, 주민대표, 직능 대표의 불균형 선출	
	• 농어촌의 경우에는 후보 인력 자원 부족	• 주민자치 교육과정 이수 필수 • 주민자치총회를 거쳐 선정 및 위촉 • 주민자치 위원 선정 과정에 대한 주민참여 및 투명성 확보
	• 무자격자 추천	
	• 자치단체장이 정치적 목적으로 자기 사람 중심으로 위촉	
	• 위원 선출에 있어 주민참여 배제	• 주민자치 위원 자격 구체화
	• 지역대표위원, 주민대표위원, 직능 대표위원 등의 구분 모호	
	• 주민대표로 추천받지 못하면 지역대표로 추천의뢰 등 중복·혼합 사례 발생	
위원 선정위원회 구성	• 주민자치(위원회) 위원과 위원 선정위원회 위원 선정과의 차별성 부재	• 위원 선정위원회 위원 추천권을 주민총회 등 지역사회로 전환 • 위원 선정 대표성 확보 • 위원 선정·운영을 위한 명확한 기준 마련
	• 위원 선정위원회가 위원 후보와 오랜 세월 서로 알던 사이로 구성	
	• 나누어 먹기식 위원 위촉 경향	
	• 위원 선정위원 추천권자에 대한 정치적 중립성 확보 문제	
	• 위원 결원 총원 시 위원 선정위원회 일회성 운영	
	• 위원 선정위원회의 형식적 운영	
	• 위원 선정위원회 운영내용 유출	

3. 운영 및 사업·활동

주민자치(위원)회는 운영적 측면에서 형식적 회의 개최, 주민자치 위원 역량 및 전문성 부족, 주민자치(위원)회 사업 범위의 한계, 체계적인 교육 부족 등의 문제가 제기되고 있다 (김남욱, 2021; 김필두, 2017; 김필두·최인수, 2017; 서재호, 2016; 이용환 외, 2019; 최인수·전대욱, 2020). 주민자치(위원)회 회의는 형식적으로 운영되고 있고 책임감이 결여되고 있다. 이에 회의 운영 절차 등 규정을 마련하고, 주민자치 활성화를 위한 회의, 토론회, 간담회 등을 활성화해야 한다.

주민자치 위원의 역량에 관해서도 많은 문제점이 존재하는데, 주민자치 및 사업추진 역량이 부족하여 주민자치(위원)회 운영에 대한 행정조직 의존이 심화되고 있다. 더불어 행정절차에 대한 이해 부족으로 인해 읍·면·동의 정상적인 사무처리 절차를 주민자치(위원)회 활동의 제약요인으로 인식하고 있다. 이에 역량을 중심으로 주민자치 위원을 선정해야 하고, 문제해결 능력과 자생적 역량을 강화할 필요가 있으며, 역량 강화를 위한 학습활동 활성화와 사무조직의 전문성을 강화해야 한다.

주민자치회 활동·사업과 관련해서는 주민자치(위원)회 사업 범위의 한계가 지적된다. 사업 범위 및 내용이 불명확하고, 주민자치위원회 또는 주민자치센터 운영과 유사하다는 것이다. 협의 기능, 위탁사무 수행 기능, 주민자치 사무 수행 기능 등의 범위와 내용 등에 대한 규정이 부족하고, 기존 단체들과 사업이 중복되고 있다.

표 2-13 주민자치(위원)회의 쟁점: 운영 및 사업·활동

구분		문제점 및 한계	개선 방안
회의 체계	형식적 회의 개최	• 형식적 운영	• 회의 운영 절차 등 규정 마련
		• 주민자치회 분과 및 분회 설치 미흡	• 주민자치 활성화를 위한 회의, 토론회, 간담회 등 활성화 • 분회 및 분과위원회 설치·운영 활성화 • 분회 및 분과위원회 운영 규정 마련 • 주민참여 활성화
		• 책임감 결여	• 주민자치회 및 주민자치기구에 관한 인식 개선 교육 강화

구분		문제점 및 한계	개선 방안
위원 역량	주민자치 위원 역량 및 전문성 부족	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 및 사업추진 역량 부족 주민자치(위원)회 운영에 대한 행정조직 의존 심화 	<ul style="list-style-type: none"> 역량 중심 주민자치 위원 선정 주민자치(위원)회 및 주민자치기구에 관한 인식 개선 교육 강화 문제해결 능력 및 자생적 역량 강화 역량 강화를 위한 학습활동 활성화
	행정에 관한 인식 및 역량 부족	<ul style="list-style-type: none"> 행정절차에 대한 이해 부족 행정절차 미숙으로 인해 읍·면·동의 정상적인 사무처리 절차를 주민자치회 활동의 제약요인으로 인식 	<ul style="list-style-type: none"> 사무조직 전문성 강화 전문성을 갖춘 유급 사무원 채용 주민자치회-공무원 협력 및 소통 강화
활동 · 사업	주민자치(위원) 회 사업 범위 한계	<ul style="list-style-type: none"> 사업 범위 및 내용의 불명확성 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치(위원)회 사무처리 범위 명확화 주민자치(위원)회의 분류기준별 사업 적극 발굴·확산 주민자치(위원)회 사업 수행을 위한 가이드라인 개발 주민자치(위원)회를 중심으로 하는 협력적 거버넌스 구축 주민자치 사업 평가 시스템 구축 사업기획 등 교육 방법 다양화
		<ul style="list-style-type: none"> 주민자치위원회 또는 주민자치센터 운영과 유사 협의 기능, 위탁사무 수행 기능, 주민자치 사무 수행 기능 등의 범위와 내용 등에 대한 규정 부재 기존 단체들과 사업 중복 	
교육 체계	체계적 교육 부재	<ul style="list-style-type: none"> 일회성 교육 원론적·총론적인 교육내용 및 실질적인 주민자치(위원)회 운영 및 사업 수행을 위한 내용 결여 기획 능력, 행정 능력, 집행 능력 함양을 위한 교육 부재 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 역량 강화 교육 활성화 주민자치 위원 직무능력 교육 강화 지역주민에 대한 주민자치 교육 강화 주민자치(위원)회 운영 매뉴얼 개발

이에 주민자치(위원)회 사무처리 범위를 명확화하고, 분류기준별 사업을 적극적으로 발굴·확산해야 한다. 더불어 주민자치(위원)회 사업 수행을 위한 가이드라인을 개발해야 하며, 주민자치(위원)회를 중심으로 하는 협력적 거버넌스 구축, 주민자치사업 평가 시스템 구축, 사업기획 등 교육 방법의 다양화가 요구된다.

주민자치(위원)회 교육과 관련해서는 체계적인 교육이 부재하다. 대부분 일회성 교육에 머물러 있고, 원론적·총론적인 교육내용 및 실질적인 주민자치(위원)회 운영 및 사업 수행을 위한 내용이 결여되어 있다. 특히, 기획 능력, 행정 능력, 집행 능력 함양을 위한 교육이 부재하다. 이에 직무능력 교육, 주민자치 교육을 강화하고, 운영 매뉴얼 개발 등 주민자치 역량 강화 교육을 활성화해야 한다.

4. 재정 및 자원 조달

주민자치(위원회)회는 재정적 측면에서 자원 확보 어려움, 예산·회계 전문성 결여, 재정적 취약성 등의 문제가 제기되고 있다(고승희, 2019; 김필두, 2017; 김필두·한부영, 2017; 신윤창·손진아, 2017; 최인수·전대욱, 2020; 한국지방행정연구원, 2014). 재정 재원에 대한 의존 경향이 심화되고 있고, 예산편성 및 집행에 대한 자치단체의 간섭이 높아 주민자치(위원회)회에 실질적인 예산·회계 권한이 부재하며 시설비에 한정하여 집행되는 경향이 높다. 이에 주민자치(위원회)회 사업 활성화 및 예산지원을 확대하고, 자체 예산확보액의 일정 비율 범위에서 지원이 요구된다. 더불어 주민자치(위원회)회에 실질적인 예산·회계 권한이 부여될 필요성이 있다.

더불어 주민자치(위원회)회의 예산·회계 전문성이 결여되고 있다. 주민자치(위원회)회의 행정능력 취약으로 인해 예산·회계 등 행정업무를 읍·면·동 공무원이 수행하고 있으며, 예산의 관·항·목과 예산의 전용·이용에 대한 이해 부족으로 예산 집행에 한계가 있다. 이에 예산·회계 전문성을 확보하기 위한 전문교육을 강화해야 하며, 역량 있는 주민자치 위원들의 선정이 요구된다.

주민자치(위원회)회의 재정적 취약성 문제는 지속적으로 제기되고 있다. 자체 예산의 확보가 어려워 주민자치(위원회)회 회원들의 회비에 의존하고 있다. 특히, 수익을 확보하기 어려운 구조이며, 예산 규모에 있어 주민자치(위원회)회 간 편차가 큰 상황이다. 이에 일정한 예산 규모를 확보하고, 자체 예산확보액의 일정 비율 범위에서 재정적인 지원이 필요하다.

감사 권한과 관련해서는 읍·면·동장이 시·군·구청장을 대신하여 감사권을 행사하는 상황이다. 따라서 주민자치(위원회)회 감사에 관한 규정을 마련하고, 읍·면·동장이 아닌 시·군·구청장이 감사권을 행사하게 할 필요가 있다.

표 2-14 주민자치(위원회)의 쟁점: 재정 및 자원 조달

구분	문제점 및 한계	개선 방안	
예산	자원 확보 어려움	• 재정 자원에 대한 의존 경향	• 주민자치(위원회) 사업 활성화 및 예산지원 확대 • 자체 예산확보액의 일정 비율 범위에서 지원
		• 시설비에 한정하여 집행	
		• 예산편성 및 집행에 대한 지방자치단체 간섭	• 주민자치(위원회)에 실질적인 예산회계 권한 부여
		• 주민자치(위원회)에 실질적인 예산회계 권한 부재	
	주민자치 위원 활동 예산확보 어려움	• 주민자치 활동으로 인한 경제적 손실 보전 조치 부재	• 출장 수당 신설 등 각종 수당 상향 조정 • 경제활동을 하는 위원(지역업 종사)의 경우 경제적 손실 보전 조치 필요
		• 유급 사무원 예산 부족	• 예산 확대 및 현실적인 임금수준 적용
	예산·회계 전문성 결여	• 주민자치(위원회)의 행정 능력 취약으로 인한 예산·회계 등 행정업무를 읍·면·동 공무원이 수행	• 예산·회계 전문성 및 교육 강화 • 역량 있는 주민자치 위원 선정
		• 예산의 관·항·목과 예산의 전용 및 이용에 대한 이해 부족으로 인한 예산 집행 한계	
	재정지원 문제	• 예산 규모에 있어 주민자치(위원회) 간 편차 발생	• 일정한 예산 규모 확보
	재정적 취약성	• 자체 예산확보 어려움	• 주민자치(위원회) 사업 활성화 및 예산지원 확대 • 자체 예산확보액의 일정 비율 범위에서 지원
• 주민자치(위원회) 회원들의 회비에 의존			
• 수익을 확보하기 어려운 구조			
감사	감사 권한	• 읍·면·동장이 시·군·구청장 대신하여 감사권 행사	• 주민자치(위원회) 감사에 관한 규정 마련 • 읍·면·동장이 아닌 시·군·구청장의 감사권 행사

5. 기타

주민자치(위원회)는 인식 부족, 주민자치(위원회)에 대한 낮은 참여율 등의 문제가 제기되고 있다(김필두·류영아, 2015; 김필두·한부영, 2017; 신윤창·손진아, 2017; 최인수·전대욱, 2020; 한국지방행정연구원, 2014). 주민자치(위원회)에 대한 인식이 미흡하고, 책임성 결여, 역량 미비 등으로 인해 소수의 주민자치(위원회) 위원(위원장, 간사 등) 중심으로

운영되고 있으며, 사업추진 역량 및 행정절차에 대한 이해가 부족한 상황이다. 이에 주민 자치(위원)회 및 주민자치기구에 관한 인식 개선 교육과 학습활동을 강화할 필요가 있다.

더불어 주민자치(위원)회에 대한 낮은 참여율 역시 문제가 되고 있다. 주민자치(위원)회 위원 공모에 대한 낮은 지원율, 남녀·세대별 위원 구성 비율 문제, 주민자치 위원 결원 문제 등이 존재하며, 주민총회에 주민참여 인원의 지방자치단체별 편차가 발생하고 있다. 또한 주민에 대한 주민자치 및 주민자치(위원)회 홍보에 대한 시·군·구 협조가 미흡하고, 컨설팅 등의 활동이 활발히 이루어지지 못하고 있다. 따라서 주민대상 교육을 활성화하고, 읍·면·동 단위 홍보활동 및 컨설팅 지원이 강화되어야 한다. 더불어 시·도, 시·군·구 차원에서 홍보활동이 강화되어야 하며, 지역신문, SNS 등 다양한 홍보방식을 활용할 필요가 있다.

표 2-15 주민자치(위원)회의 쟁점: 기타

구분	문제점 및 한계	개선 방안
인식 부족	• 주민자치(위원)회에 대한 인식 미흡	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치(위원)회 및 주민자치기구에 관한 인식 개선 교육 강화 • 문제해결 능력 및 자생적 역량 강화 • 역량 강화를 위한 학습활동 활성화
	• 잘못된 권위 의식 존재	
	• 책임성 결여, 역량 대비 등으로 인해 소수의 주민자치 위원(위원장, 간사 등) 중심 운영	
	• 사업추진 역량 및 행정절차에 대한 이해 부족	
주민 참여 미비	• 주민자치 위원 공모에 대한 낮은 지원율	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 대상 교육 활성화 • 읍·면·동 단위 홍보활동 및 컨설팅 지원 강화 • 시·도, 시·군·구 차원의 홍보활동 강화 • 지역신문, SNS 등 다양한 홍보방식 활용
	• 남녀 위원 구성 비율 문제	
	• 세대별 위원 구성 비율 문제	
	• 주민자치 위원 결원 문제	
	• 주민총회 주민참여 인원의 지방자치단체 별 편차	
	• 주민에 대한 주민자치 및 주민자치회 홍보에 대한 시·군·구 협조 미흡	
	• 시·군·구의 홍보와 주민자치회 자체 컨설팅 등의 활동이 비교적 약함	
	• 읍·면·동 단위에 비해 낮은 시·군·구의 홍보 노력	

제4절 주민자치회 모델 재설계 분석의 틀

주민자치(위원회)의 이론과 쟁점을 종합해보면, 풀뿌리 주민자치가 제대로 정착되기 위해서는 주민자치활동이 공공성을 갖고, 주민들의 자치 역량이 강화되어야 한다는 점을 확인할 수 있었다. 이러한 목적을 달성하기 위해 주민자치위원회가 제도적으로 도입되고, 주민자치회 시범 실시가 추진되었으나, 아직도 주민자치(위원회)의 공공성과 자치 역량에 있어 많은 한계가 노정되고 있다.

1. 공공성의 차원

기본적으로 주민자치 활동과 이를 바탕으로 하는 주민자치(위원회)는 공공성을 갖추어야 한다. 일반적으로 공공성은 '한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질'이다(한국행정연구원, 2008). 이러한 점에서 주민자치(위원회)는 지역주민과 지역사회의 구성원들이 자발적·직접적인 참여를 통해 지역의 현안과 관련된 각종 사안을 결정하고 집행하며 책임을 지게 된다는 측면에서 그 존재 목적이 있는 것이다. 요약하면 주민자치회의 공공성은 법적 권한의 범위를 설정하는 제도적 속성 또는 주민자치회의 구성과 운영의 원칙 등의 구조요건(하드웨어)를 뜻한다.

공공성에 대한 개념과 특징은 American Heritage Dictionary(2003)의 'Publicness(공공성)'에 대한 정의에서 찾아볼 수 있으며, 주민자치(위원회)가 왜 존재하고, 어떻게 구성되고 운영되어야 하는지 그 방향성을 확인할 수 있다. 주민자치(위원회)는 지역주민들의 참여를 바탕으로 지역공동체의 유지와 발전을 위해 존재하며, 지역사회와 지역공동체와 관련되거나 영향을 미치는 사항을 결정·집행하고 책임을 지게 된다. 그리고 주민자치(위원회)의 모든 활동은 공개되어야 한다는 것이다.

『지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』에서는 “풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다(『지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제27조)”고 규정하고 있으며, 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정안(2020)』에서도 주민자치회는 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위해 주민자치회를 설치·

운영하며, 주민의 복리증진과 지역공동체 형성 촉진, 주민참여의 보장 및 자치활동의 진흥, 읍·면·동별 자율적인 운영, 정치적 이용목적의 배제를 운영원칙으로 제시하여 주민자치회의 공공성 확보를 강조하고 있다.

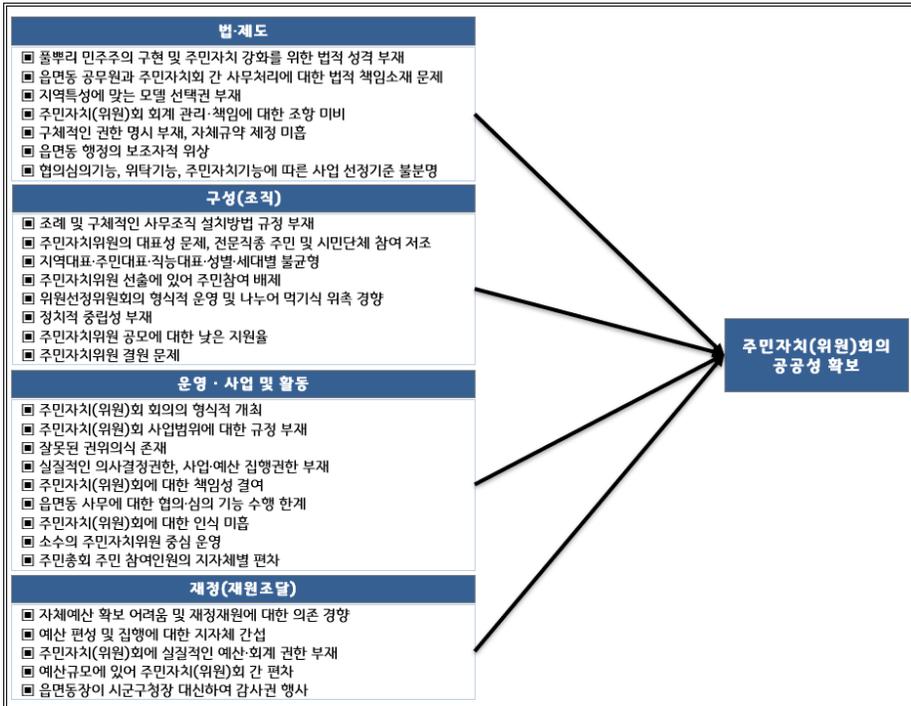
표 2-16 공공성에 대한 개념 정의 : 주민자치(위원)회의 기본적인 구성·운영 방향

1. 다수인 또는 (그들의)공동체에 관련되었거나 영향을 미치는 사항 Of, concerning, or affecting the community or the people: the public good.
2. 다수인 또는 공동체를 위해 유지, 사용되는 사항 Maintained for or used by the people or community: a public park.
3. 다수인 또는 공동체의 참여 Participated in or attended by the people or community: "Opinions are formed in a process of open discussion and public debate".
4. 다수인, 공동체, 또는 정부에 관련되거나 그들을 위해 움직이는 것 Connected with or acting on behalf of the people, community, of government: public office.
5. 모든 사람들에게 공개되는 것 Open to the knowledge or judgment of all: a public scandal.

그러나 선행연구에서는 주민자치(위원)회가 이러한 기본적인 목적 달성에 있어 많은 한계가 존재하고 있음을 지적하고 있다. 주민자치(위원)회는 낮은 주민참여율과 관심, 주민자치 위원회의 주민 대표성 문제, 읍·면·동의 자문역할 수준으로 인한 실질적인 의사결정 및 집행 권한의 부재, 위원 선정위원회의 정치적 중립성 확보 문제, 책임감 결여, 잘못된 권위 의식 존재, 주민 대의기관으로서 미인정 등 기본적인 공공성을 확보하는 데 어려움을 겪고 있다. 이처럼 주민자치(위원)회의 공공성 문제는 법·제도, 구성(조직), 운영·사업 및 활동, 재정(재원 조달) 등 모든 측면에서 발생하고 있다. 따라서 주민자치(위원)회가 실질적인 주민자치를 실현하고, 대표적인 주민조직으로서의 구심적인 역할과 기능을 강화하기 위해서는 무엇보다도 공공성 확보가 전제되어야 할 것이다.

주민자치(위원)회의 공공성과 관련하여 선행연구에서 제시된 쟁점들을 정리하면 다음과 같으며, 공공성을 확보하기 위한 방향으로 주민자치(위원)회의 재설계 방향을 검토할 필요가 있다.

그림 2-2 주민자치(위원회)의 재설계 방향: 공공성 확보



주민자치(위원회)의 공공성에 관한 내용들을 종합해보면, 주민자치(위원회)는 책임성, 연대성, 주민대표성, 개방성, 공개성 등의 원칙을 바탕으로 주민자치(위원회)의 내부적인 가치와 제도적 정당성을 확보해가는 것이 중요하다. 특히 주민자치(위원회)의 공공성에 대한 분석 차원은 규범적인 원칙과 가치로 연결될 수 있다는 점을 주목해야 한다. 주민자치(위원회)가 다루게 되는 공공의 문제를 해결하기 위해서는 실제적인 제도나 조직의 개념만으로 접근하는 것에는 한계가 있으며, 규범적인 가치도 함께 고려되어야 한다. 즉, 주민자치(위원회) 내부적(또는 내재적)으로 다수 사회구성원에 대한 영향을 고려해야 하고, 지역문제 해결을 위한 필수적인 행위, 공동체 의식의 함양과 포괄적인 참여 등이 요구되며, 제도나 조직 측면에서 이를 구현하기 위한 기반이 필요한 것이다.

이러한 점에서 주민자치(위원회)는 다음과 같은 지향점을 갖고 구성·운영되어야 한다.

첫째, 주민자치(위원회)는 포괄성을 확보해야 한다. 주민자치(위원회)의 활동이 지역주민과 지역사회를 위한 가치를 창출하려면, 이들의 요구와 동기를 이해해야 하며 다양한 지역주민들의 폭넓은 참여가 보장되어야 한다(유수동, 2021). 제도적·절차적으로 주민자치(위원회)에 대한 주민 참여가 보장되어 있지만 이들의 참여 방식이 민주적으로 공정하고 절차적으로 타당한지에 대한 운영원칙이 정립되어야 한다. 주민들이 상시로 참여하고 주민자치 활동의 전 과정에 대한 참여와 기회를 보장함으로써 실질적이고 직접적인 주민자치의 가치를 실현해야 하는 것이다(남태우·유수동, 2016).

둘째, 주민자치(위원회) 활동의 실효성을 확보해야 한다. 즉, 주민자치(위원회)의 가치를 실제로 정책 현장에서 구현할 수 있는 제도적 기반이 구축되어야 한다. 주민자치(위원회)의 권한 부재는 참여의 근본적인 동력 부재를 의미한다. 지역 관심사에 대한 주민의 욕구를 실제 행정 현장에 반영하지 못하고 실질적인 변화를 이끌어 낼 수 없다면 참여의 형식 만남을 뿐 참여의 실질적 가치가 훼손된다. 주민자치회의 활동이 실질적인 변화를 가져올 수 있는 공식적인 권한이 부여되지 않으면 주민자치(위원회)의 즉각적인 대응성 확보를 기대할 수 없다. 이를 위해 지역사회 내 정책 결정에 대한 주민 의견수렴, 자문뿐만 아니라 실질적인 의사 결정권을 부여할 수 있는 제도적 기반이 구축되어야 한다. 즉, 주민자치(위원회)의 권한에 관한 구체적인 제도화 및 행정기관과의 협력적인 과정 등 제도적인 설계가 중요하다.

셋째, 주민자치(위원회)의 활동은 효과성을 확보해야 한다. 효과성은 실효성의 결과적 측면이다. 주민자치(위원회)는 가장 효과성이 높은 활동과 사업을 발굴해야 한다. 또한 주민자치회를 통해 도출된 가시적 성과를 지역주민이 인지하고 성과의 확산을 위한 제도적 지원이 뒷받침되어야 한다. 이를 위해서는 지역주민들의 요구와 욕구를 보다 적절하게 반영하기 위해 노력해야 하며, 영향력의 범위가 실질적인 변화를 가져올 수 있을 정도로 충분해야 한다. 주민자치(위원회)를 통해 지역주민과 지역사회에 영향을 미칠 수 있는 권리를 인식하게 만들고, 적절한 권한(영향력 행사) 범위를 설정하는 것이 필요하다. 주민자치(위원회)에서의 효과성은 의사결정 권한과 이를 바탕으로 하는 실질적인 변화를 강조하기 때문에, 일반적인 참여와 같은 개념과는 다른 것이다(유수동, 2021).

2. 자치 역량의 차원

주민자치(위원회)가 주민의 자발적인 참여와 조직화를 통해 스스로 지역사회의 의제를 발굴하고 해결하기 위해서는 주민의 자치 역량이 강화되어야 한다. 주민자치가 이루어질수록 지역 주민의 입장에서는 그만큼의 추가적인 자율과 책임이 뒤따르게 된다. 주민자치 활동을 위해 필요한 다양한 권한들을 원활히 수행하기 위해서는 적절한 거버넌스 구조와 지역의 환경적 여건이 요구될 수밖에 없다. 요약하면 주민자치회의 자치 역량은 주민자치회의 운영에 필요한 관계적 측면과 주민자치회의 구성과 운영의 기본이 되는 공동체성(호혜, 연대, 연계)의 운영 측면(소프트웨어)를 의미한다고 볼 수 있다.

특히, 『지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』에서 주민자치회의 기능으로 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항과 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항으로 규정하고 있다. 이를 위해서는 주민의 자치 역량이 반드시 필요하다는 것을 확인할 수 있다.

주민의 자치 역량은 행정에 의존하지 않고 자체적인 업무 수행 능력을 갖추는 것으로, 지적 역량, 관계적 역량, 제도적 역량, 실행역량으로 구분하여 논의할 수 있다. 지적 역량은 주민이 가진 지식과 정보, 창의성 등을 의미하고, 관계적 역량은 다른 사람과의 소통과 협상을 통해 합의를 이끌어 낼 수 있는 역량으로 소통역량이라 할 수 있다. 이러한 지적역량과 관계적 역량이 있다고 하더라도 동기부여와 리더십, 자원확보 능력 등을 확보하지 못한다면 주민참여와 주민자치를 실천하는 것은 어려울 수밖에 없다.

제도적 역량은 주민들이 지적 역량, 관계적 역량, 실행역량을 갖추고 있다 하더라도, 주민자치활동을 할 수 있도록 지원하는 인프라 등 제도적 기반이 존재하지 않는다면 주권자로서 권리를 행사하는 것은 어려울 수밖에 없다는 점에서 중요한 요소라 할 수 있다. 지적 역량과 관계적 역량, 실행역량은 개인 차원에서 요구되지만, 주민자치(위원회)라는 집합적 활동을 통해 심화·발전된다고 할 수 있으며, 제도적 역량이 이를 더욱 강화할 수 있을 것이다. 따라서 주민자치(위원회)가 제 기능을 다하기 위해서는 주민의 개인적인 역량 강화와 함께 이를 지원할 수 있는 제도적 역량을 강화하는 것이 요구된다.

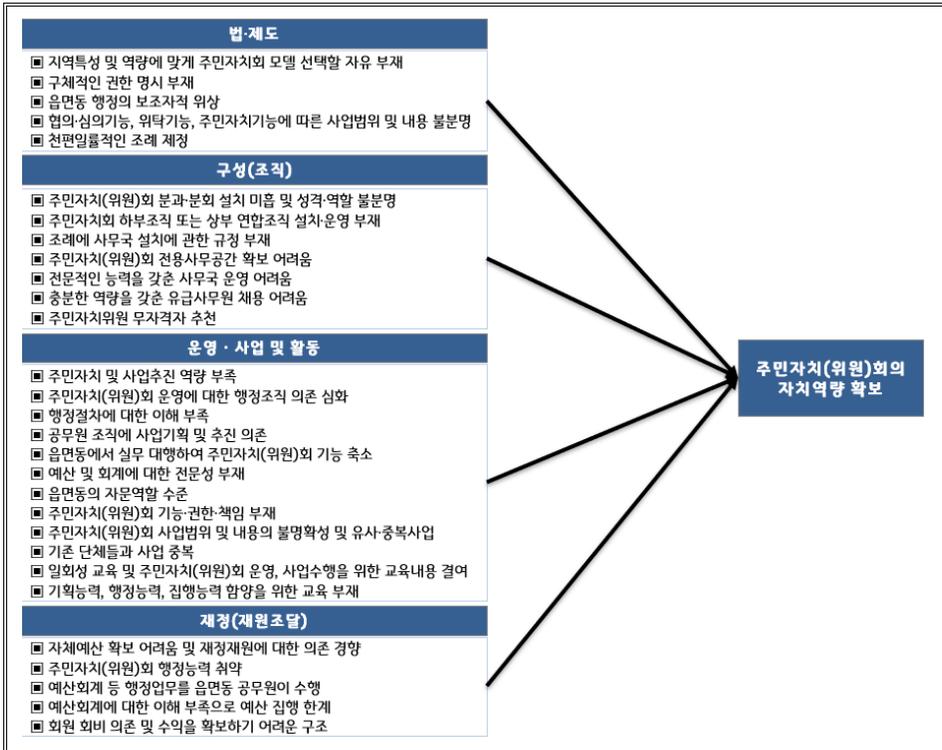
선행연구에서도 주민자치(위원회)회의 자치 역량이 부족하다는 점을 제시하고 있으며, 주

민자치 발전을 저해하는 매우 부정적인 요소라 할 수 있다. 주민의 자치 역량 부족은 주민 자치위원회에서도 계속 지적되었던 문제이며, 이를 위해 주민자치회 시범 실시를 추진하였으나 여전히 개선되지 못하고 있는 주민자치(위원)회의 대표적인 문제점이라 할 수 있다. 주민자치(위원)회는 주민자치 위원 역량 및 전문성 부족, 조직 구성의 성격과 역할 불분명, 사무기구 및 유급 사무원의 전문성 부족, 기능·권한·책임의 부재, 읍·면·동 공무원과 대등한 관계 설정 어려움, 자체 예산 확보 어려움, 사업 범위 및 내용의 불명확성 및 유사·중복 사업, 체계적인 교육훈련 부재 등 자치 역량 강화를 위한 과제들이 산적해 있다.

주민자치(위원)회의 자치 역량과 관련하여 선행연구에서 제시된 쟁점들을 정리하면 그림 2-3)과 같다. 주민자치(위원)회의 자치 역량에 관한 내용들을 종합해보면, 주민자치(위원)회는 자율성, 책임성, 연대성, 호혜성 등의 원칙을 바탕으로 주민자치(위원)회 운영의 독립성 확보를 위한 자치 역량 강화가 필요하다. 앞에서 살펴본, 지적 역량, 관계적 역량, 실행적 역량, 제도적 역량은 자치 역량의 기본적인 구성요소이며, 이외에도 주민자치(위원)회의 실제적인 운영 측면을 중심으로 좀 더 구체적으로 접근해볼 필요가 있다. 조직 운영 측면에서 주민자치(위원)회는 행정으로부터 독립성과 민주성을 확보하기 위한 방향으로 자체 관리 역량을 강화해야 하며, 지속가능성을 확보하기 위해 협력 거버넌스의 구축이 요구된다.

이러한 점에서 주민자치(위원)회는 다음과 같은 지향점을 갖고 운영되어야 한다. 첫째, 주민자치(위원)회는 내부적으로 사회자본이 형성·강화되어야 한다. 사회자본은 다양한 사회문제들을 해결할 수 있는 요소로서, 개인의 특정한 행위를 촉진하는 생산적인 개념이다(유수동·전성훈, 2019). 신뢰, 호혜적 규범, 네트워크 등으로 대변되는 사회자본은 비공식적 가치이자 규범으로, 구성원의 행위를 조정하고 내재화를 통해 협력과 협동적인 행동을 촉진할 수 있다. 특히, 호혜적 규범은 공동체로서의 유대감을 강화하고 서로 도움을 주고받는 균형적인 호혜 관계에 기초를 두고 있기 때문에 주민자치(위원)회의 지향점과 일치하는 것이자 자치 역량을 위해 필수적인 요소라 할 수 있다.

그림 2-3 주민자치(위원회)의 재설계 방향: 자치 역량 확보



둘째, 자치 역량 강화를 위해서는 주민자치(위원)회를 중심으로 하는 협력적 거버넌스를 구축해야 한다. 협력적 거버넌스는 공공재를 제공하기 위해 공공·민간 영역의 행위자들이 집단으로 참여하는 거버넌스의 한 유형으로, 사회문제를 해결하는 과정에서 정부와 시민사회 등 다양한 참여자들로 구성되는 수평적·자발적 네트워크이다. 협력적 거버넌스는 자율성을 갖춘 참여자들의 합의된 의사결정을 바탕으로 협력적인 과정을 거치고, 참여자들 상호 간 조정과 협력을 이끌어내기 위한 사회적인 운영 기제라 할 수 있다(유수동·전성훈, 2016: 89~90). 이러한 점에서 공공·민간 영역의 참여를 바탕으로 상호 지속적인 조정과 협력적 과정을 거쳐 합의를 형성하고, 이를 바탕으로 공공문제를 해결하는 것이

필요하다. 협력적 거버넌스의 핵심 중 하나는 자발적이고 수평적인 네트워크 형성이기 때문에, 주민자치(위원)회가 행정과 동등한 위치에서 논의과정을 이끌어나가는 것이 중요하다.

지금까지 살펴본, [그림 2-2]의 공공성 및 [그림 2-3]의 자치 역량의 두 가지 차원에서, 3장 주민자치(위원)회의 현황분석, 4장 선진형 주민자치회 사례분석, 5장 주민자치회 모델 별 수요분석을 수행하고, 이후 6장의 주민자치회 모델 재설계 방안과 정책대안 등을 도출한다.

제3장

주민자치(위원)회 현황진단 및 실태분석



제1절 분석의 개요

1. 분석 대상 및 자료 구득

주민자치(위원회)는 지방자치가 본격적으로 시행된 김대중 정부 때 1998년 읍·면·동 기능전환의 일환으로 추진된 ‘주민자치센터’를 기점으로 『지방자치법』 및 동법시행령을 근거로 추진되었다. 이후 2013년 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』이 시행되면서 이를 근거로 한 ‘주민자치회’ 시범사업이 추진되었고, 문재인 정부에 들어서 행정안전부를 중심으로 주민의 대표기구로의 자리매김과 아울러 제도 개선 및 시범사업의 본격적인 추진³⁾을 시행하였다.

이를 계기로 지난 2000년 이후 전국 3,500여 개에 달하는 읍·면·동에 설치된 ‘주민자치위원회’ 중 약 28%에 해당하는 1,000여 개⁴⁾의 위원회가 ‘주민자치회’로 전환하였고, 주민참여예산 제도의 적극적 활용을 비롯한 주민총회 및 마을계획 수립 등 다양한 활성화 방안이 추진되었다. 본 장에서는 시범사업을 통해 전환되지 않은 ‘주민자치위원회’를 포함하여, 이와 같은 제도 개선과 시범사업을 통해 전환된 ‘주민자치회’의 현황과 실태분석을 수행하고자 한다.

현황진단 및 실태분석을 위해 본 장에서는 추가적인 비용과 시간·노력을 회피하기 위하여 별도의 설문지나 조사표에 의한 분석을 수행하지 않고, 2021년 전국 약 300여개 주민자치회와 주민자치위원회가 참여한 “제20회 전국주민자치박람회”의 일환으로 추진된 ‘우수사례 경연대회’에 제출된 주민자치위원회 및 주민자치회(이하 ‘주민자치(위원)회’)로 약

3) 행정안전부, 『주민자치회, 600개 읍·면·동으로 확산되고 참여 주체도 다양화된다』, 2020년 1월 31일자 보도자료.

4) 2021. 12월 기준. 16개 시도 및 132개 시·군·구에서 1,013개의 시범 실시가 추진되었음. 행정안전부 누리집(<https://www.mois.go.kr/>) 업무안내 중 ‘지방자치제도’ 게시판(2022. 1. 12일자 게시물) 참조.

칭)의 현황자료에 기반한 분석을 추진한다. 주민자치 관련 현황 또는 통계자료는 시범 실시가 추진되는 자치단체나 읍·면·동의 개수 등 행정안전부나 각 자치단체의 내부 자료와 공식적인 통계자료가 존재하지 않고, 내부 자료라고 하더라도 구득이 어렵고 정보가 제한적이라 정량적인 현황을 파악하기 힘들다.

그림 3-1 제20회(‘21) 전국주민자치박람회 우수사례 공모신청서

제20회 전국주민자치박람회 우수사례 공모신청서
- (지역활성화) 분야 -

단체명	서울특별시	구	동	주민자치회	담당자명	
소재지	서울시 (구) 동					
연락처	전화	02		팩스		
	휴대전화	010		E-mail		
소재명	주미이 마을이라는 주민마을 주민자치회					
내용 요약	2021 주민세 반증분 환원사업 주민이 된거 자랑의 일환으로 주민자치회에서 출산용품 직접 만들어 출생신고 주민에게 우리들에 대한 자긍심을 고취시키고 신생아에게 필요한 축하용품으로 받는 주민과 주는 주민 모두가 따뜻한 사랑을 나누고 함께 키우는					
	등을 만들어 출산을 장려시키고자 함 (본문 중임) 해당 우수사례의 사업계획서 및 사업보고서 파일로 제출 1. 2021년 주민세 환원 집행사업 계획서 2. 구경홍보 및 출생축하용품 지원계획 3. 주민자치회 출산가정에 축하용품 전달 보도자료					
공모자료 목록	제20회 전국주민자치박람회 우수사례 공모에 신청합니다.					
	2021년 9월 신청인(대표자)					

제20회 전국주민자치박람회 사무국 귀중

일반운영

1. 일반현황

1) 주민자치사업

연번	사업명	기간	참여주민(명/신청)	내용 및 성과
1	커뮤니티 활성화 기반조사 사업	2020	자치회관 프로그램 참여주민 440명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자치회관 프로그램 조사 ○ 건원2동 주민 설문조사 ○ 자료분석 및 보고회 ○ 최종보고서 제작 발간 ○ 이경관 프로그램 발간 ○ 설문조사 진행(440명) - 주민 안부(18) 및 보고회(28) 진행 - 자치회관 프로그램 개선방안 연구 - 최종보고서 발간 및 배포
2	주민 휴식공간 조성	2020	자치회관 주민자치회 회원(40여명)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민 센터내 휴식공간(목욕탕) 조성 ○ 카페 좌부 자부, 빈티지 공간에 야생초화 ○ 주민 휴식공간 및 주민자치회 회의 장소로 활용
3	주민자치학교 운영	2021	신원현 및 관내(30여명)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신규취원 주민자치회 워크숍 ○ 신규취원 대상으로 오리엔테이션 및 주민자치회 이해 심화교육 진행
4	주민자치 역량강화 교육	2020, 2021	주	<ul style="list-style-type: none"> ○ (온라인) 주민자치회 컨퍼런스 - 75세 이르신 모델 발굴 및 세션소 - 온오프라인 주민자치회 통해 출생아 신청 - 세목, 밴드, 카톡 등 SNS를 통해 홍보 - 실비모델 시장성 개최
5	사랑나눔 행복마을 실버모델 컨퍼런스	2020, 2021	모델 10명 투로출아사 657명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자치회회 주민을 위한 피해발굴 진행 ○ 마을 돌아보기
6	우리 마을 필요한 사업 찾기	2020, 2021	주민자치회 회원 주민(100여명)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비대면 주민총회 개최 ○ 유튜브 실시간 주민총회(2020) ○ 유튜브를 통해 실시간 주민총회(2021)
7	주민총회	2020, 2021	주민자치회 회원 주민(100여명)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비대면 주민총회 개최 ○ 유튜브 실시간 주민총회(2020) ○ 유튜브를 통해 실시간 주민총회(2021)

출처: 제20회 전국주민자치박람회 우수사례 공모신청서 중 1~2 페이지

따라서 별도의 설문조사나 자치단체에 조사표를 회람하는 방식으로 조사할 수밖에 없으나 이는 많은 비용과 시간·노력이 필요하고, 다행히 매년 지방자치의 날에 수행되는 전국지방자치박람회의 우수사례 경연대회에 제출한 서류로부터 구체적인 현황 파악이 가능하다. 본 연구진은 행정안전부와 전국주민자치박람회 사무국 등 관계기관의 협조를 통해 해당 자료에서 현황을 파악하였다.

다만, 해당 샘플이 전국주민자치박람회의 우수사례 경연대회의 공모서류를 기반으로 작성되었기에 무작위추출(random sampling)에 대한 논란이 존재할 수 있다. 즉, 개개의

샘플의 독립성에 대한 의구심이 들 수 있으며, 또한 해당 샘플이 우수사례 경연대회의 자료이므로 실제 전국적인 현황보다 더 활성화된 결과를 보여줄 개연성은 농후하다. 샘플의 독립성에 대해서는 경연대회의 참가 여부에 대해 각 주민자치(위원)회가 서로 영향을 주고받을 수 있다는 뚜렷한 근거가 존재하지 않기에 이에 대한 논의는 생략하기로 한다.

다만, 해당 샘플이 모집단의 평균적인 수준보다 더 우월할 수 있다는 지적은 일리가 있으나, 이에 대한 본 연구진의 판단은 전국적인 현황이 해당 샘플이 보여주는 활성화 정도의 하위 수준과 크게 다르지 않으며, 특히 공표된 전국 주민자치(위원)회의 통계나 현황자료가 전무한 가운데에서, 우수사례라고 하더라도 몇 가지 특출한 경우를 제외하고는 전국 주민자치(위원)회의 수준을 가늠하기에 충분한 자료라고 판단하여 이를 전국적인 현황분석 자료로 제시하고자 한다.

2. 현황 관련 정보추출 및 통계작성

구체적으로, 전국주민자치박람회 우수사례 경연대회의 서류심사는 총 5개 분야(주민자치, 지역 활성화, 학습공동체, 주민조직 네트워크, 제도·정책, 특별공모)에서 약 300여 개의 주민자치(위원)회가 참여하였다. 연구진은 이 중 주민자치(위원)회가 아닌 자치단체를 대상으로 한 '제도·정책' 분야를 제외하고, 나머지 4개 분야에서 중복응모한 주민자치(위원)회를 제외한 총 275개의 주민자치(위원)회가 제출한 서류(공모 서식)에서 현황 및 통계 자료를 추출하였다. 해당 서류심사(공모 양식) 자료에서 구체적으로 추출한 정보는 <표 3-1>과 같다.

서류심사 양식에는 해당 주민자치(위원)회의 구성과 관련하여 총위원의 수, 각 위원의 성별(남녀 구분), 선발방식(당연직, 추천제, 공모제, 추천제 등), 분과의 구체적인 내용과 참여 위원 수, 분과위원회에 대한 위원이 아닌 주민참여자 수 등의 정보가 기재되도록 하였는데, 사무국이 설치된 경우 및 유급 사무원의 배치, 자치지원관의 배치 등의 경우에는 반드시 기입해야 하는 항목이 아니었고 기입한 경우가 거의 없어 사무국 등 지원조직의 경우에는 분석 대상에서 제외하였다.

표 3-1 제20회 전국주민자치박람회 우수사례 경연대회 제출 현황자료

관련 정보		파악 방법
주민자치회 전환 여부	주민자치회 또는 주민자치위원회	서면 심사 작성 주체 및 운영세칙으로부터 파악
구성	총위원 수	2021년 8월 현재 위원회 구성 현황
	남성 및 여성 위원 수	
	구성 방법	추천(당연직 포함), 공모, 추천제 등 현재 구성위원의 선별방식(개별 위원별 파악이 가능한 형태로 제출했으나, 상당수는 개별위원별 파악 불가능)
	분과위원회의 수	분과의 명칭과 기능 포함
	분과위원회의 주민참여율	주민참여율은 자치(위원회) 위원 외의 주민 수를 제출하도록 요구하였으나, 실제 분과 활동을 하는 위원 외 주민 수 외에 관련 사업의 참여자 또는 수혜자 등을 포함하거나 구체적으로 제출하지 않은 경우가 많아, 분과위원의 수를 포함하여 집계함. (분과위원의 수는 조례 또는 운영세칙에 규정됨)
	사무국 설치 등	사무국 설치 및 유급 사무원 고용, 자치지원관 여부 등 파악이 가능하나 필수 제출항목은 아니므로 누락된 경우가 많아서 통계 작성 시 제외
운영	정기회의 개최 건수	2021년 8월 기준 최근 1년간 실적 (월례회의 등 조례·운영세칙에 규정되고, 증빙자료 포함 실 개최 실적)
	정기회의 참석률	실 참석자 수
	기타 회의 개최 건수	임원회의, 분과회의, 민관협력회의 등 (조례·운영세칙 규정 참조, 실 개최 실적)
사업 및 활동	총사업 수 및 관련 내용	2021년 8월 기준 최근 1년간 주민자치(위원회) 주관 사업 및 주요 내용 등 (증빙자료 포함 실 개최 실적)
	주민자치센터 교육강좌 현황	2021년 8월 기준 최근 1년간 실적(관련 동아리 포함). 단 코로나19 사태로 상당수 교육강좌 등 미운영 또는 축소.
	주민역량 강화 프로그램	
	주민 총회 및 마을 의제·계획 수립	구체적인 사례로 제시된 경우를 포함하여, 추진 여부 등은 사업 내용 등으로부터 파악 가능
	위·수탁 사업	자치단체로부터 위·수탁한 사업(수익창출)이 있는 경우 구체적인 내용 파악 가능. 단, 주민자치센터 또는 주민회관 등의 위탁은 주민자치(위원회)의 고유 기능이므로 제외.

관련 정보		파악 방법
	기타	주민자치(위원회) 주관 축제 및 미디어(마을신문, 방송국 등), 공유 공간 활용, 실행법인·마을기업 추진 여부 등
	정부 지원 공모사업	기타 국가·지방자치단체 지원사업(공모사업)을 수행하는 경우 구체적인 내용 파악 가능
연계·가교 활동	협력 단체	해당 지역(읍·면·동 혹은 그 이상)의 협력 단체명과 협력 내용 등 제출 요구
재원 조달	자체 재원 확보 여부, 정부 보조금 등	회비 및 찬조금, 국가·지방자치단체 보조금 등 조달 및 운영·사업예산 집행실적으로부터 확인(조례·운영세칙 규정 참조)
	주민세 환원 주민참여예산 제도	제도 활용 여부. 마찬가지로 예산 집행 실적자료로부터 주민세 환원 및 참여예산 제도에 의해 조달 확인 가능(조례·운영세칙 규정 및 자치단체 내부 자료 참조)

출처: 제20회 전국주민자치박람회 우수사례 공모신청서로부터 연구진 구성

서류심사 양식에는 또한 주민자치(위원회)의 운영에 관한 정보를 기입하게 하였다. 운영과 관련해서는 최근 1년간(2020년 9월~2021년 8월) 회의 및 사업·활동 등의 운영 현황 등의 정보를 제공하도록 하였는데, 구체적으로 회의와 관련해서는 정기회의(월례 또는 분기별 회의)와 기타 회의(임원진 회의, 분과 회의, 민관협력 회의) 등의 개최실적과 참석률을 기입하도록 요구하였으나, 대부분 정기회의의 경우 참석률을 증빙서류와 함께 제출하였으나 기타 회의의 경우 증빙자료를 제시하는 경우는 드물었다.

사업 및 활동의 경우, 마찬가지로 최근 1년간(2020년 9월~2021년 8월) 수행한 사업들의 목록과 구체적인 내용 등을 제출하게 하였으며, 주민자치(위원회)가 주관한 사업들, 주민자치센터의 운영을 위한 교육강좌의 수, 자체 역량 강화를 위한 프로그램 현황 등을 요구하였다. 구체적인 사업 내용으로부터, 최근 몇 년간 정책적으로 장려해왔던 주민총회 및 마을 의제·계획의 수립과 추진 여부, 자치단체로부터 위·수탁받은 사업의 추진 여부, 중앙 정부 및 자치단체로부터 보조금을 지원받는 사업(대부분 공모사업)의 추진 여부 등을 파악할 수 있었다.

또한 마찬가지로 마을 축제 시행 여부, 라디오·유튜브 등의 마을 방송이나 마을신문 등의 마을 미디어 운영 여부(단순한 주민자치(위원회) 소식지의 경우는 제외), 공유공간의

구성 및 활용 여부, 소통과 참여 활성화를 위한 온라인 플랫폼의 구축과 운영, 의사결정기구 및 협의체로서의 주민자치(위원)회의 한계를 탈피하기 위한 실행법인(주로 사회적 협동조합의 형태, 주민자치(위원)회에 의해 설립된 경우로 한정), 기존재하는 마을기업(협동조합 등)의 연계·활용, 마을 텃밭 및 마을 정원의 조성, 리빙랩(주민자치회가 주도하여 운영하는 경우로 한정), 마을합창단 등의 비교적 정형화된 사업이나 활동의 추진 여부 등도 파악이 가능하다.

참고로 특이한 사업 및 활동의 경우로는 동장추천제의 운영(자치단체의 제도적 추진에 따른 주민자치회의 운영), 마을재정력 확보 활동을 위한 기금 마련 활동(행사 수익금 등을 통한 별도의 마을 기금만 해당, 자체 기부금 등에 의한 주민자치회 운영기금의 경우 제외), 사업·활동 및 운영을 위한 크라우드 펀딩, 마을교부세의 운영 등을 들 수 있다.

또한 공모서류 서식에 기재해야 할 사항으로는 연계적 및 가교 활동의 척도로서 해당 주민자치(위원)회의 협력 단체의 목록을 기입하는 항목이 존재하는데, 지역 내 공공기관과 다양한 단체는 물론, 마을공동체 등의 목록과 연계·협력 사항을 구체적으로 기입하는 란을 제시하고 있다. 본 분석에서는 이러한 내용에 기반하여 공통으로 파악이 가능한 연계·협력 단체의 수를 중심으로 분석한다.

마지막으로 공모서류 제출 서식에는 우수사례라고 판단되는 사업이나 활동에 대해 자세히 기술하는 양식이 제시되어 있으나, 이는 공통적인 통계수치로 환원이 불가능하여 분석에서 제외한다. 다만, 해당 자료나 증빙서류에 제출된 다양한 사업의 기획 및 추진·결과 보고 등의 자료로부터 구체적인 사업예산의 집행실적과 아울러, 해당 주민자치(위원)회의 운영세칙 또는 해당 기초자치단체의 조례 등을 종합적으로 판단하여 구체적인 재정운영 실태를 파악할 수 있었다.

본 분석에는 이와 같이 사업·활동 등 운영을 위해 재원을 어떻게 조달하고 활용하는지를 분석에 활용한다. 즉, 주민자치 위원회의 자체 재원(위원들의 회비 및 기부금, 지역사회 의 찬조금 등)의 활용 여부, 정부 보조금의 활용 여부, 주민참여예산제의 활용을 통한 재원 조달 여부, 주민세 환원 사업을 통한 재원 조달 여부 등을 분석한다.

제2절 기초통계 분석

1. 지역별 분포

〈표 3-2〉 및 [그림 3-2]에는 274개 샘플의 지역 유형 및 광역자치단체별 분포가 제시되어 있다. 행정안전부의 지방자치제도 게시판의 발표 자료(2021.09.24.일자)에 따르면, 전국 총 읍·면·동의 개수는 2020년 말 기준 3,501개로 제시되어 있으며 그 중 주민자치센터를 설치하고 주민자치(위원)회를 운영하는 곳은 3,151개소이다. 따라서 274개의 샘플은 전체의 약 8.7%이다.

〈표 3-2〉에서 전체 274개의 응답 자료 중 주민자치위원회와 주민자치회는 각각 118개(43.1%) 및 156개(56.9%)로 주민자치회의 비율이 더 높다. 실제로 전국적으로 시범사업을 통해 전환된 주민자치회의 비율이 약 28~30%(1,000여 개)임을 감안한다면, 전국주민자치박람회의 우수사례 경연대회에 주민자치회가 위원회보다 훨씬 더 많이 응모한 것을 알 수 있다.

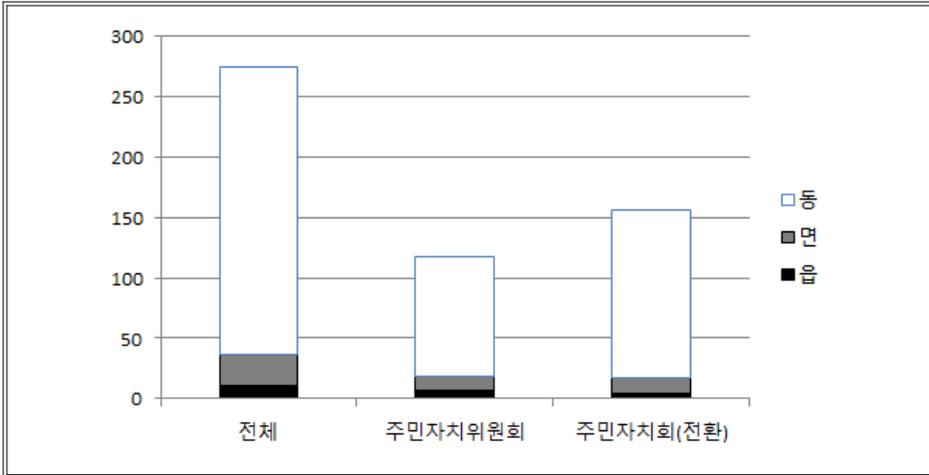
전반적으로 전환된 주민자치회의 제도 기반과 사업·활동이 상대적으로 더 활발함을 고려할 때 본 현황분석 자료가 제도적 측면이나 활동 수준 등을 실제보다 더 과대평가함을 알 수 있으나, 전수한 바와 같이 본 분석자료의 하위 수준이 전국 평균적인 현황과 비슷한 수준이라고 볼 수 있고, 이러한 점을 주지하여 본 분석자료를 볼 필요가 있다.

읍·면·동 지역 유형은 〈표 3-2〉에 제시된 바와 같이 실제 읍·면·동 지역별 분포보다 동 지역에서의 응답 수가 읍·면 지역에서의 응답 수를 훨씬 더 상회한다. 제출된 자료의 경우, 전체 274개 중 11개소는 읍, 25개소는 면, 238개소는 동 지역이다. 이는 각 광역자치단체별 분포에서 볼 수 있듯이 도시지역이 많은 특·광역시 지역에서 전반적으로 응답 수가 실제 읍·면·동의 분포수보다 더 많은 것과 같은 결과이다. 실제 전국 동 지역은 약 60% 정도이나 우수사례 응모 수는 80~90%에 달한다. 이와 같은 응답 분포는 [그림 3-2]에서 확인할 수 있다.

표 3-2 분석 대상 주민자치(위원)회의 지역 및 지역유형별 분포

	모집단		전체		주민자치위원회		주민자치회(전환)	
	전체	비율(%)	응답 수	비율(%)	응답 수	비율(%)	응답 수	비율(%)
합계	3,501	100	274	-	118	43.1	156	56.9
읍	232	6.6	11	4.0	7	5.9	4	2.6
면	1,180	33.7	25	9.1	12	10.2	13	8.3
동	2,089	59.7	238	86.9	99	83.9	139	89.1
서울	425	12.1	26	9.5	2	1.7	24	15.4
부산	205	5.9	65	23.7	49	41.5	16	10.3
대구	141	4.0	1	0.4	1	0.8	0	0.0
인천	155	4.4	6	2.2	0	0.0	6	3.8
광주	96	2.7	49	17.9	19	16.1	30	19.2
대전	79	2.3	14	5.1	0	0.0	14	9.0
울산	56	1.6	11	4.0	6	5.1	5	3.2
세종	20	0.6	7	2.6	0	0.0	7	4.5
경기	551	15.7	64	23.4	29	24.6	35	22.4
강원	193	5.5	2	0.7	0	0.0	2	1.3
충북	153	4.4	1	0.4	1	0.8	0	0.0
충남	207	5.9	8	2.9	1	0.8	7	4.5
전북	243	6.9	3	1.1	2	1.7	1	0.6
전남	297	8.5	6	2.2	2	1.7	4	2.6
경북	332	9.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0
경남	305	8.7	7	2.6	2	1.7	5	3.2
제주	43	1.2	4	1.5	4	3.4	0	0.0

그림 3-2 분석 대상 주민자치(위원)회의 지역유형별 분포



2. 주민자치(위원회) 구성

주민자치(위원)회의 구성은 주민자치위원의 구성 현황 및 방법, 분과위원회 현황 등을 들 수 있다. 우선 총위원 수 및 선발방식은 <표 3-3>에 제시된 바와 같다. 총위원 수의 경우 주민자치위원회는 대략 20여 명 전후로 구성되며, 그 선출 방식은 일반적으로 추천이나 하위 마을 단위의 이·통장 및 여타의 주민조직대표 등을 고려한 당연직 또는 추천제로 읍·면·동장이 임명하는 방식으로 이루어져 왔다.

하지만 주민자치회 시범 사업을 실시하면서, 주민자치회로의 전환과정에서 요구하는 것은 우선 위원의 수를 확대하고, 공모 및 추천제 등을 도입하여 시장·군수·구청장이 위원을 임명하도록 하는 방식을 채택하였다. 이는 위원 수를 확대하고 선거에 의한 선출이 되지 않더라도 공모 및 추천제 등을 운영함으로써 주민자치위원의 주민대표성과 공공성을 제고시키기 위함으로 볼 수 있다. 기존 위원회의 위원 수 확대를 통해, 보다 다양한 주민계층의 참여를 독려하고, 공개모집과 일정 시간의 사전교육 이수를 통해 추천으로 선발하는 방식을 통해 개방적이며 민주적인 구성을 도모하였다. 또한 임명권자를 기존 읍·면·동장에서 시장·군수·구청장으로 한 단계 높임으로써, 공정성과 자치위원의 위상을 제고시키고자 하였다.

표 3-3 주민자치(위원회) 구성: 총위원 수 및 구성 방법

		전체		주민자치위원회		주민자치회(전환)	
		응답 수	비율(%)	응답 수	비율(%)	응답 수	비율(%)
총위원 수	총응답 수	271	100	116	100	155	100
	평균	30.4		23.9		35.3	
	표준편차	9.6		4.9		9.3	
	15명 이하	2	0.7	2	1.7	0	0.0
	16~25명	96	35.4	73	62.9	23	14.8
	26~35명	102	37.6	38	32.8	64	41.3
	35~45명	38	14.0	2	1.7	36	23.2
	45명 초과	33	12.2	1	0.9	32	20.6
추천/당연직 여부	총응답 수	270	100	116	100	154	100
	채택 여부	177	65.6	86	74.1	91	59.1
공모/추첨제 여부	총응답 수	270	100	116	75	154	100
	채택 여부	257	95.2	103	88.8	154	100

〈표 3-3〉에서 이를 확인할 수 있다. 전체 샘플 중 위원회의 평균은 30.4명(표준편차 9.6명)인데, 그중 위원회는 평균 23.9명(표준편차 4.9명)에 불과하고 자치회는 평균 35.3명(표준편차 9.3명)으로 훨씬 더 높은 평균값을 보이고 있으며, 표준편차 역시 위원회보다 큰 값을 보이므로 더 다양하게 분포됨을 알 수 있다.

또한 〈표 3-3〉 및 〈그림 3-3〉에서 최빈값의 경우, 위원회는 16~25명으로 구성된 경우가 가장 많고, 자치회의 경우 26~35명으로 구성된 경우가 가장 많음을 확인할 수 있다. 또한 위원회의 경우 35명을 초과한 사례는 약 2.6%로 거의 존재하지 않는 반면, 자치회의 경우 35명을 초과한 사례가 약 43.8%로서 상당수가 더 많은 위원으로 구성되어 개방성을 견지하고 있음을 알 수 있다.

그림 3-3 주민자치(위원회) 구성: 총위원 수

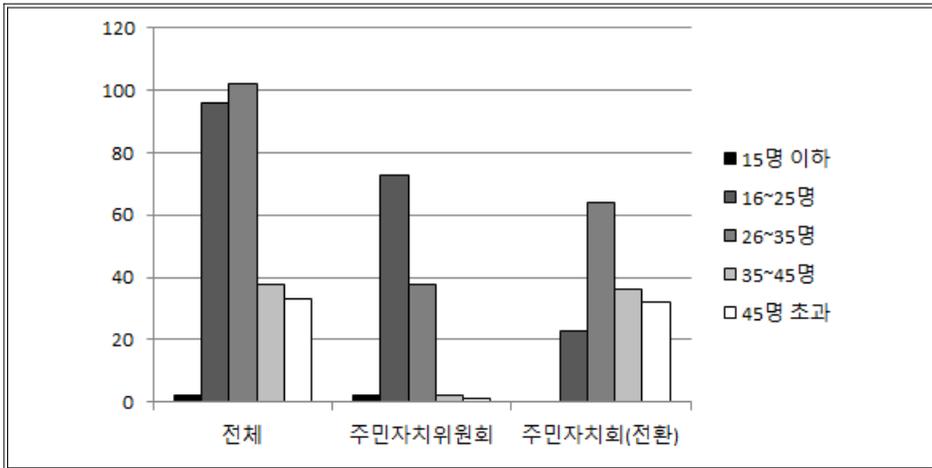
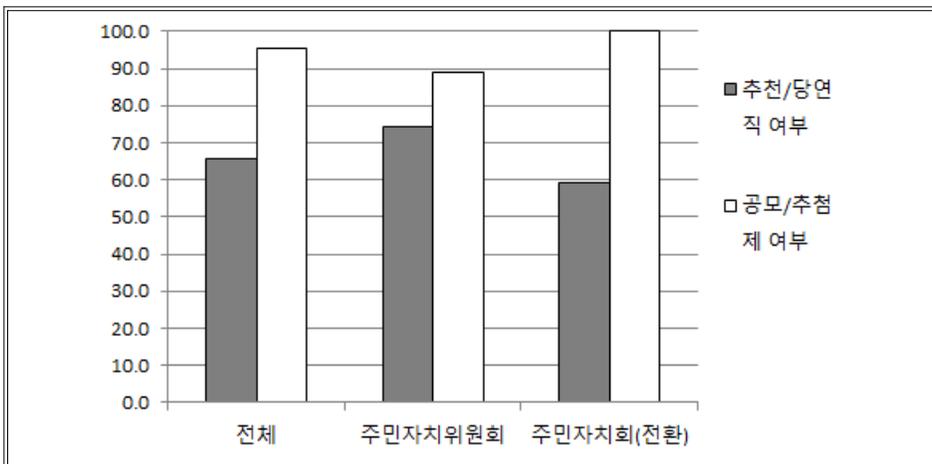


그림 3-4 주민자치(위원회) 구성: 구성 방법



한편 <표 3-3>의 하단부에 제시된 위원구성 방법은 [그림 3-4]에서 확인할 수 있다. 표와 그림에서 추천제 및 당연직에 의한 선발방식은 전체 270개의 파악 가능 사례 중 177개소(65.6%)이며, 그중 위원회는 116개소 중 86개소(74.1%), 자치회는 154개소 중 91

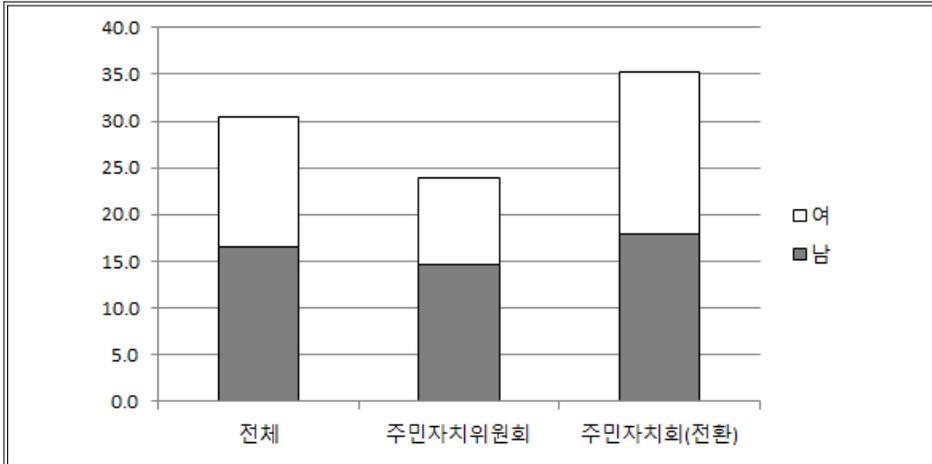
개소(59.1%)를 차지한다. 공모제 및 추천제에 의한 선발방식은 전체 270개 파악 가능 사례 중 257개소(95.2%)이며, 위원회는 116개소 중 103개소(88.8%), 자치회는 154개소 중 154개소(100%)를 차지한다.

표 3-4 주민자치(위원)회의 구성: 남·여 위원 수의 비율

		전체		주민자치위원회		주민자치회(전환)	
		응답 수	비율(%)	응답 수	비율(%)	응답 수	비율(%)
남성 위원	총응답 수	271	100	116	100	155	100
	평균	16.5		14.6		18.0	
	표준편차	5.3		4.4		5.5	
	5명 이하	5	1.8	4	3.4	1	0.6
	6~10명	27	10.0	13	11.2	14	9.0
	11~15명	86	31.7	51	44.0	35	22.6
	16~20명	96	35.4	39	33.6	57	36.8
	20명 초과	57	21.0	9	7.8	48	31.0
여성 위원	총응답수	271	100	116	100	155	100
	평균	13.9		9.3		17.3	
	표준편차	6.7		3.2		6.7	
	5명 이하	5	1.8	4	3.4	1	0.6
	6~10명	27	10.0	13	11.2	14	9.0
	11~15명	86	31.7	51	44.0	35	22.6
	16~20명	96	35.4	39	33.6	57	36.8
	20명 초과	57	21.0	9	7.8	48	31.0

전통적인 주민자치(위원)회 구성 방식인 추천제 및 당연직의 경우 위원회에서 더 높게 나타나고, 새로운 구성 방식인 공모제 및 추천제의 경우 자치회에서 더 높게 나타나는 것은 지극히 당연한 결과인데, 공모 및 추천제가 새로 도입되면서 기존의 위원회 역시 부분적이거나 이 방식을 상당 부문 차용하여 새롭게 선발하고 있는 점은 고무적이다. 이는 시범사업이 확대되거나 혹은 확대되지 않더라도 향후 자치회로의 전환 속도를 높이는 데에 더욱 도움이 될 것으로 기대한다.

그림 3-5 주민자치(위원)회의 구성: 남·여 위원 수의 비율



〈표 3-4〉와 [그림 3-5]는 위원회의 구성에 있어서 성별 현황, 즉 남·여위원의 비율을 제시하고 있다. 전체적으로는 파악 가능한 총 271개의 사례에서 남성 위원은 평균 16.5명(표준편차 5.3명), 여성 위원은 13.9명(6.7명)으로 파악되었다. 그중 파악 가능한 116개 위원회의 경우 평균 14.6명(표준편차 4.4명), 여성 위원은 9.3명(3.2명)으로 나타났으며, 마찬가지로 파악 가능한 155개 자치회의 경우 남성 위원은 평균 18.0명(표준편차 5.5명), 여성 위원은 17.3명(6.7명)으로 나타났다.

전반적으로 위원회보다는 자치회에서 여성 위원의 비율이 높게 나타났으며, 자치회의 경우 남·여의 구성 비율은 거의 1:1에 가깝다는 점에서 자치회 전환이 주민대표성을 더 제고시키기 위한 노력의 결과가 반영됨을 알 수 있고, 결과적으로 더 다양한 계층의 참여를 독려함을 알 수 있다.

〈표 3-5〉와 [그림 3-6] 및 [그림 3-7]은 주민자치(위원)회의 구성에 있어서, 분과위원회의 설치 현황 및 분과위원회에 참여한 주민의 수(위원 및 일반 주민 수 포함)를 제시하고 있다. 우선 분과위원회는 파악 가능한 전체 268개 주민자치(위원)회에서 평균 3.7개(표준편차 1.2개)의 분과를 설치하고 있으며, 파악 가능한 115개 위원회에서는 평균 3.2개(표준편차 1.3개)를, 자치회에서는 평균 4.0개(표준편차 1.0개)의 분과위원회를 통해 다양한 사업이나 활동을 수행하고 있다.

표 3-5 주민자치(위원)회 구성: 분과위원회의 수 및 주민참여 인원

		전체		주민자치위원회		주민자치회(전환)	
		응답 수	비율(%)	응답 수	비율(%)	응답수	비율(%)
분과위원회 수	총응답 수	268	100	115	100	153	100
	평균	3.7		3.2		4.0	
	표준편차	1.2		1.3		1.0	
	2개 이하	17	6.3	13	11.3	4	2.6
	3개	88	32.8	46	40.0	42	27.5
	4개	115	42.9	47	40.9	68	44.4
	5개	36	13.4	8	7.0	28	18.3
	6개 이상	12	4.5	1	0.9	11	7.2
분과 주민참여 인원	총응답 수	266	100	114	100	152	100
	평균	304.3		321.3		291.6	
	표준편차	735.1		775.8		705.4	
	25명 이하	73	27.4	17	11.2	56	49.1
	26~50명	58	21.8	50	32.9	8	7.0
	51~100명	48	18.0	35	23.0	13	11.4
	100~500명	49	18.4	31	20.4	18	15.8
	501명 이상	38	14.3	19	12.5	19	16.7

분과위원회 설치에 대한 최빈값은 전체, 위원회 및 자치회 샘플에서 모두 4개인 것으로 나타났으며, 6개 이상의 분과를 설치한 경우는 위원회 1개(0.9%) 및 자치회 11개(7.2%)로 나타났다. 이로부터 자치회에서 보다 다양한 사업이나 활동을 수행하기 위한 분과위원회의 설치가 더 두드러진 것을 알 수 있다. 이와 같은 사실은 그림 3-6에서 확인할 수 있다.

그림 3-6 주민자치(위원)회 구성: 분과위원회의 수

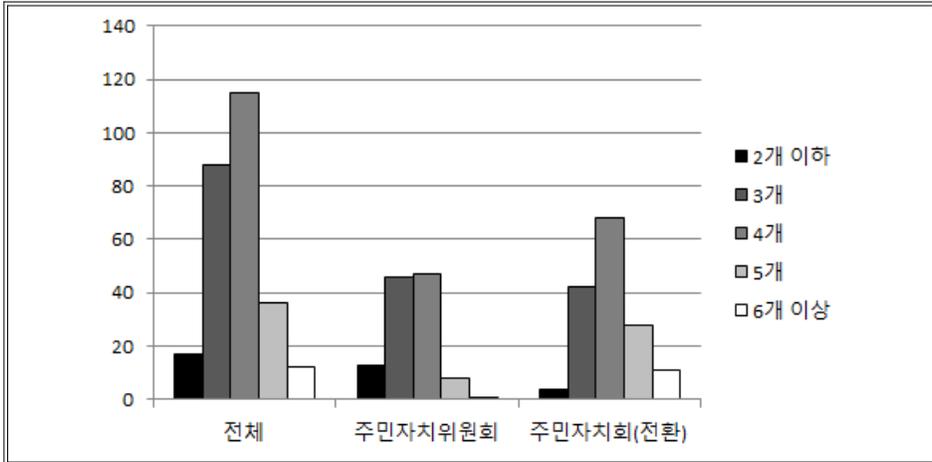
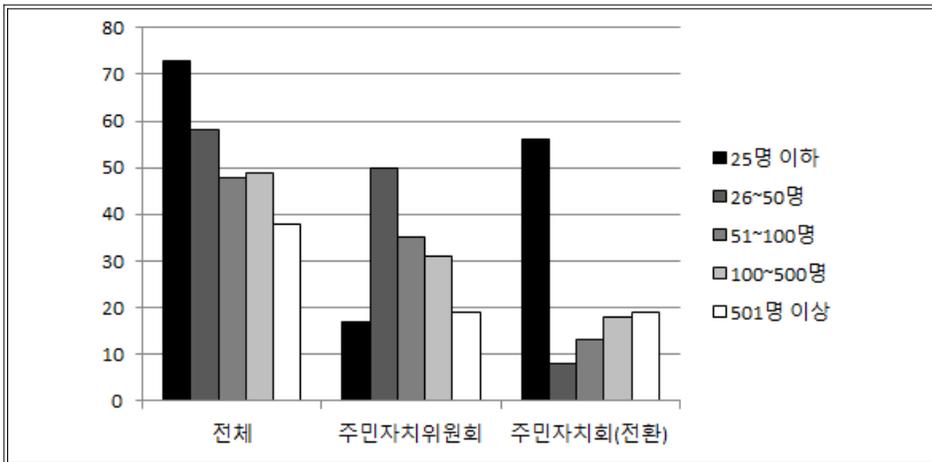


그림 3-7 주민자치(위원)회 구성: 분과위 주민참여 수



한편 <표 3-5>의 하단과 [그림 3-7]에서는 분과위원회 활동에 있어서 참여주민의 수를 제시하고 있다. 전체, 위원회 및 자치회의 3개 군에서 모두 약 300여 명(분과당 약 70~80명)의 주민들이 분과위원회에 참여하고 있는 것으로 파악되었는데, 이는 실제보다는 다소

과대 추정된 결과로 해석되어 해당 수치의 해석이나 활용에 주의를 요한다.

첫째, 주민참여 수에 대한 증빙자료를 요구하지 않아 확인이 불가능하며, 둘째, 전국주민자치박람회 사무국에서 접수한 우수사례 공모신청서에 기록된 양식은 분과위원회의 구성에 자치위원 외 일반주민이 참여한 숫자(자치회 시범사업에서 권장한 사항)를 기록하도록 하는 것이 해당 항목의 원래 의도였음에도 불구하고 그렇지 않았다. 특히 분과위원회에 일반 주민참여를 독려하지 않은 기존 위원회의 경우, 순수하게 분과에 참여한 주민들의 수라기보다는 위원 중 분과에 참여한 자치위원의 숫자나, 도는 관련 사업에 대한 일반주민 참여자나 수혜자를 기록한 경우가 상당히 많기 때문이다.

3. 주민자치(위원)회 운영

〈표 3-6〉과 [그림 3-8]부터 [그림 3-10]까지는 주민자치(위원)회의 운영 중 회의 개최 실적을 나타내고 있다. 주민자치(위원)회의 회의는 운영세칙에 일반적으로 정기회의, 임원(진)회의, 분과회의, 민·관 협력 회의(읍·면·동장 등 관계자 또는 정부 보조 사업의 수행시 관계자 등) 등의 개최 주기와 방법 등이 자세히 규정된 경우가 많은데, 특히 2020년 이후 2022년 초반까지는 코로나19 위기 상황에 따라 개최되지 못하거나, 온라인 회의로 대체되거나 혹은 연기시키는 등 변동 요인이 컸다고 볼 수 있다.

〈표 3-6〉에는 개최실적(온라인 회의 포함)이 제시되어 있다. 회의 개최 실적은 전체적으로 파악 가능한 269개 샘플에 있어서 평균 8.7회(표준편차 3.2회), 파악 가능한 116개 위원회는 8.1회(3.3회), 153개 자치회는 9.1회(3.0회)로 나타났다. [그림 3-8]에서 보는 바와 같이, 전체적인 분포 형태는 대동소이한 것으로 나타났으며, 거의 대부분이 운영세칙 등에 명기된 바와 같이 정기회의는 월례 회의로 월 1회 개최하는 것으로 규정된 바와 같이 코로나19 위기 상황에서도 온라인 회의 등으로 대체하며 특별한 사정이 없는 한 월 1회 정도의 개최실적을 보이고 있다.

표 3-6 주민자치(위원)회 운영: 정기회의 및 기타 회의 개최 건수

		전체		주민자치위원회		주민자치회(전환)	
		응답 수	비율 (%)	응답 수	비율 (%)	응답 수	비율 (%)
정기회의 개최 건수	총응답 수	269	100	116	100	153	100
	평균	8.7		8.1		9.1	
	표준편차	3.2		3.3		3.0	
	1회 이하	2	0.7	1	0.9	1	0.7
	2~4회	33	12.3	19	16.4	14	9.2
	5~8회	85	31.6	40	34.5	45	29.4
	9~12회	132	49.1	51	44.0	81	52.9
	13회 이상	17	6.3	5	4.3	12	7.8
정기회의 참석률	총응답 수	264	100	114	100	150	100
	평균	78.4		77.7		78.9	
	표준편차	11.4		11.6		11.2	
	60% 미만	14	5.3	8	7.0	6	4.0
	60% 이상 70% 미만	52	19.7	22	19.3	30	20.0
	70% 이상 80% 미만	76	28.8	34	29.8	42	28.0
	80% 이상 90% 미만	75	28.4	31	27.2	44	29.3
	90% 이상	47	17.8	19	16.7	28	18.7
기타 회의 (임원회의, 민관협력회의, 기타 회의 등) 개최 건수	총응답 수	269	100	116	100	153	100
	평균	13.0		8.4		16.5	
	표준편차	14.7		9.2		16.9	
	5회 미만	78	29.0	49	42.2	29	19.0
	6~10회	67	24.9	36	31.0	31	20.3
	11~20회	77	28.6	23	19.8	54	35.3
	21~30회	33	12.3	6	5.2	27	17.6
	31회 이상	14	5.2	2	1.7	12	7.8

그림 3-8 주민자치(위원회) 운영: 정기회의 개최실적

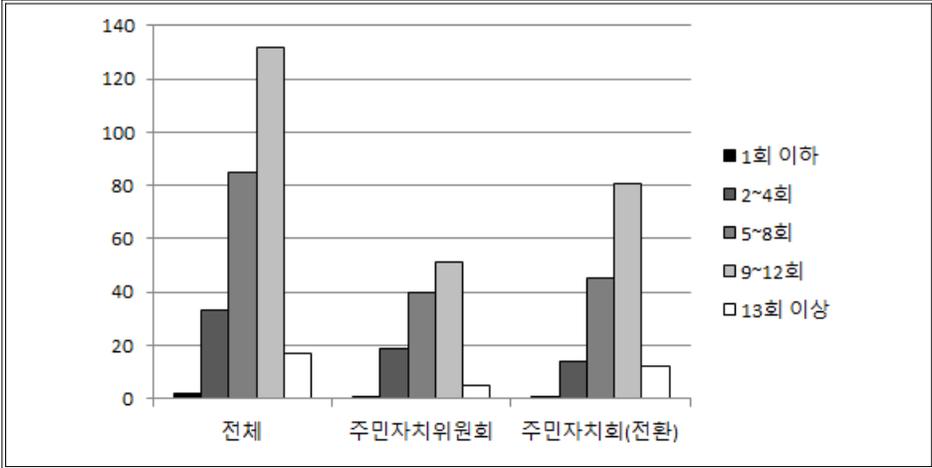
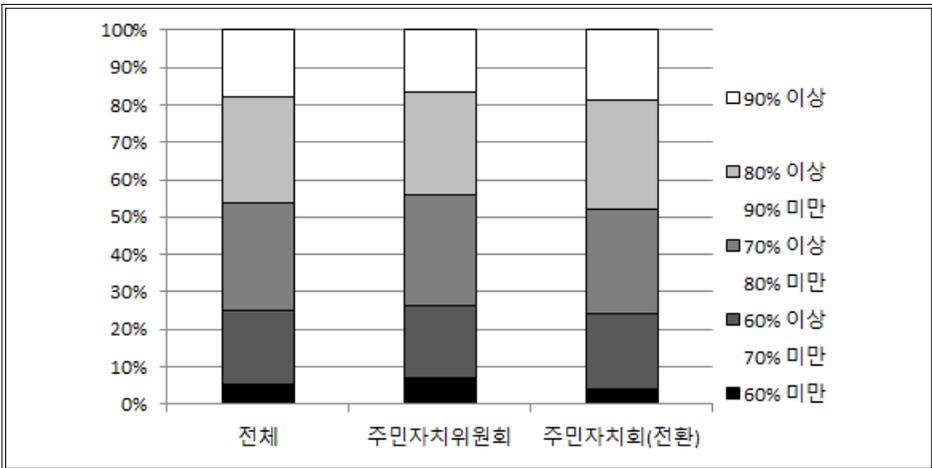


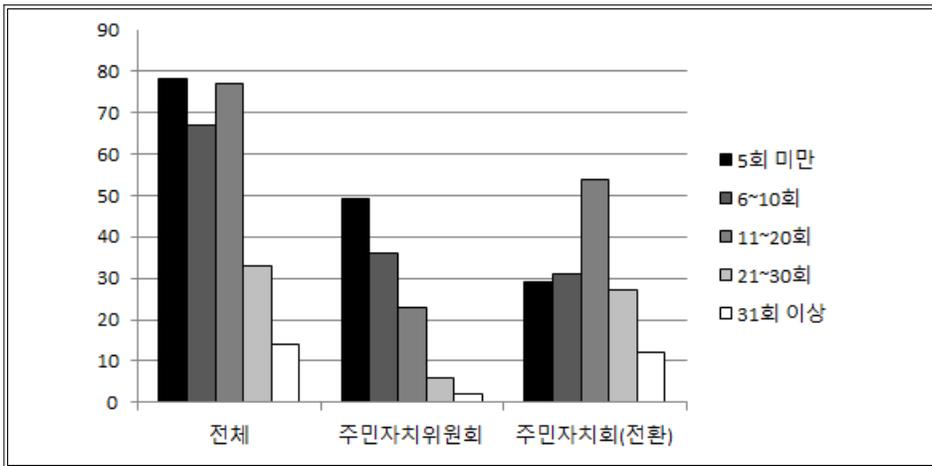
그림 3-9 주민자치(위원회) 운영: 정기회의 참여율



또한 <표 3-6>의 가운데 제시된 정기회의 참석률은 전체적으로 평균 78.4%(표준편차 11.4%), 위원회 77.7%(11.6%), 자치회 78.9%(11.2%)로 나타났다. 위원회와 자치회는 정기회의 개최실적이나 참석률에 있어서 큰 차이를 보이고 있지는 않지만, 자치회로의 전환을

통해 개최실적이나 참석률이 조금 더 큰 값을 나타내고 있다는 점에서 자치회 전환이 자치위원의 참여 정도를 제고시켰거나 혹은 제고시킬 여지가 더 크다고 볼 수 있을 것이다. [그림 3-9]의 돛수분포표에서 이와 같은 사실을 확인할 수 있다.

그림 3-10 주민자치(위원회) 운영: 기타 회의 개최실적



〈표 3-6〉의 하단과 [그림 3-10]에는 정기회의 외에 기타 회의(임원회의, 분과회의, 민·관 협력회의) 등이 제시되어 있다. 단, 기타 회의의 경우 정기회의의 경우와 달리 증빙자료를 제시한 경우가 많지 않아 확인이 어렵고, 정기회의 개최전·후에 개최하는 경우가 많아 별도로 기재하지 않은 경우도 많아 해당 수치는 정확한 값을 반영하고 있다고 보기 어렵다.

그럼에도 불구하고, [그림 3-10]에서는 주민자치회로 전환된 경우에는 주민총회나 마을 의제·계획의 수립 등 단위 사업이나 활동에 있어서 분과위원회나 실무회의가 불가피하므로 기타 회의의 횟수가 기존 위원회의 경우보다 상대적으로 빈번하다는 사실을 확인할 수 있다. 이와 같은 사실은 기존 위원회보다 시범사업을 통해 전환된 자치회의 운영이 더 활발해졌다는 사실을 간접적으로 나타내고 있다고 볼 수 있다.

4. 주민자치(위원)회 사업·활동 ①

주민자치(위원)회의 사업과 활동의 수준은 다음과 같다. 우선 자치(위원)회가 1년간 시행한 사업이나 활동, 그리고 기존 위원회부터 고유의 기능이었던 읍·면·동 주민자치센터의 교육강좌 운영, 위원교육 및 우수사례 벤치마킹 등 주민자치(위원)회 고유의 자체역량 강화 프로그램, 자치회 전환 시범사업에서 도입된 주민총회 및 마을 의제·마을계획 수립, 아울러 기존 위원회부터 추진되어 왔고 시범사업에서 권장되어왔던 중앙정부 및 자치단체로부터의 위·수탁 사업, 각종 보조금 지원사업(공모사업) 등의 수행 여부를 파악함으로써 가능하다.

표 3-7 주민자치(위원)회 운영: 연간 사업·활동 및 자치센터 교육강좌 운영 현황

		전체		주민자치위원회		주민자치회(전환)	
		응답 수	비율 (%)	응답 수	비율 (%)	응답 수	비율 (%)
연간 사업 수	총응답 수	272	100	117	100	155	100
	평균	11.7		11.1		12.1	
	표준편차	7.0		7.0		6.9	
	5개 이하	50	18.4	25	21.4	25	16.1
	6~10개	87	32.0	42	35.9	45	29.0
	11~20개	113	41.5	41	35.0	72	46.5
	20~30개	17	6.3	7	6.0	10	6.5
	31개 이상	5	1.8	2	1.7	3	1.9
자치센터 교육강좌 및 동아리 수	총응답 수	267	100	116	100	151	100
	평균	11.2		11.4		7.1	
	표준편차	9.8		9.6		6.9	
	5개 이하	77	28.8	30	25.9	47	31.1
	6~10개	82	30.7	40	34.5	42	27.8
	11~20개	69	25.8	28	24.1	41	27.2
	20~30개	24	9.0	12	10.3	12	7.9
	31개 이상	15	5.6	6	5.2	9	6.0

그림 3-11 주민자치(위원)회 운영: 연간 사업 수

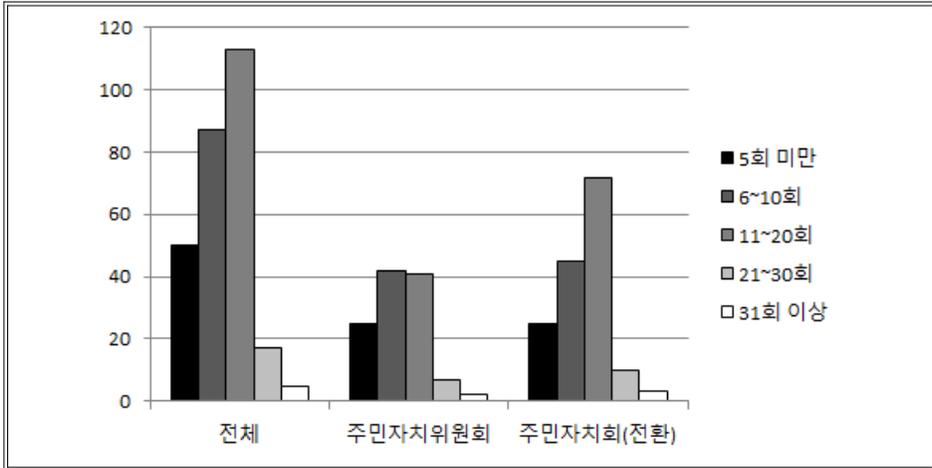
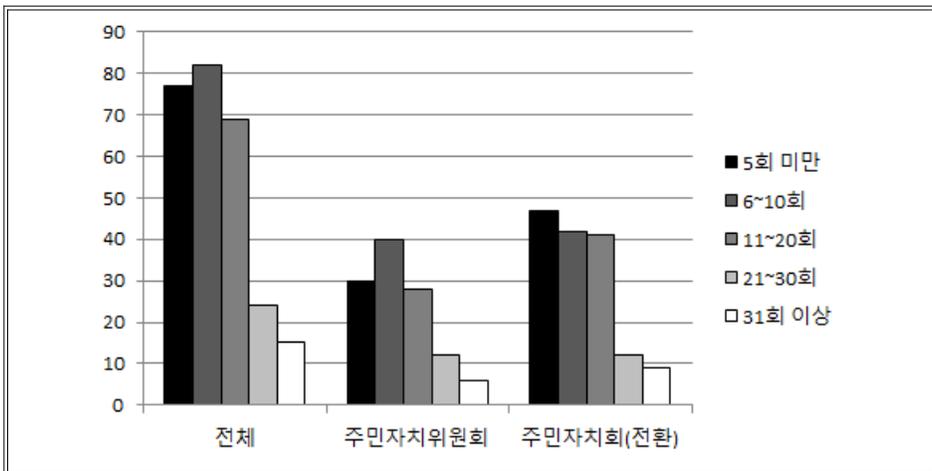


그림 3-12 주민자치(위원)회 운영: 자치센터 교육강좌 수



그 중 <표 3-7>과 [그림 3-11] 및 [그림 3-12]는 자치(위원)회가 1년간(2020.8. ~ 2021.7.) 수행했던 사업이나 활동의 전체 횟수와 자치센터의 교육강좌 및 동아리 수의 운영 현황을 제시하고 있다. 연간 수행한 총사업이나 활동 수는, 전체적으로 파악 가능한 272개 사례에

서 평균 11.7개(표준편차 7.0개), 파악 가능한 117개 위원회 사례에서 평균 11.1개(표준편차 7.0개), 파악 가능한 155개 자치회 사례에서 12.1개(6.9개)로 나타났다.

또한 자치센터의 교육강좌 및 동아리 수의 운영 현황은 전체적으로는 파악 가능한 267개 사례에서 평균 11.2개(표준편차 9.8개)로 나타났다. 파악 가능한 116개 위원회에서는 평균 11.4개(표준편차 9.6개), 파악 가능한 자치회 151개 사례에서는 평균 7.1개(표준편차 6.9개)로 나타나고 있다.

연간 시행사업이나 활동의 경우 단위 사업의 업무 강도나 난이도에 있어서 일률적인 비교는 어려울 수 있으나 [그림 3-11]과 같이 총수행사업 수로 비교하는 경우, 마찬가지로 시범사업을 통해 자치회로 전환된 경우가 단위 사업이나 활동의 개수가 소폭 증가하는 경향을 보이고 있어, 자치회로의 전환이 사업이나 활동의 정도를 더 증가시키는 것으로 볼 수 있다.

반면, [그림 3-12]에서 보는 바와 같이, 원래의 주 기능이었던 자치센터의 일반주민 대상 교육강좌의 경우, 자치회로의 전환이 강좌 운영을 오히려 감소시키고 있다. 우선 위원회나 자치회, 모든 그룹에서 코로나19 위기 상황으로 인한 강좌 및 동아리 운영의 축소로 인한 영향이 크게 나타났으며, 자치회의 경우 이에 더 민감하게 대응한 결과로 볼 수 있다. 아울러 시범사업의 취지가 기존 주민교육 중심의 운영으로부터 주민총회와 마을계획과 같은 공공성을 강조하고 새로운 사업이나 활동에 더 방점을 둔 결과로도 볼 수 있다.

주민자치(위원)회의 자체 역량 강화 프로그램 시행 횟수, 주민 총회 및 마을 의제·계획 시행 여부, 위·수탁 사업⁵⁾ 시행 여부, 정부 지원사업 수행 여부 등은 <표 3-8>, [그림 3-13] 및 [그림 3-14]에 제시된 바와 같다.

자체 역량 강화 프로그램 시행 횟수는 공모 및 추첨 시 행하는 위원 후보자 필수교육은

5) 읍·면·동 행정기능 중 주민자치회에 위탁 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 적극 발굴을 통한 위·수탁 사업은 다음과 같다: 전통적으로 주민자치위원회에 위탁한 주민자치센터의 운영 외에, 작은도서관·공영주차장·공중화장실 등 공공시설물 관리 외에, 마을휴양지·유적지 등 관리, 저소득층 도시락 배달 등 자원봉사활동 지원, 독거노인·결식아동 등 복지서비스 대상자 발굴 및 지원, 문화예술회관·체육시설 등 주민 이용 개방시설 관리 등 주민자치회가 지역의 실정을 잘 파악하여 수행함이 효율적인 사무, 각종 (노인)복지회관 등 사회복지시설 등 운영 지원 등 주민자치회에 대한 재정 보조 등을 통한 관리가 효율적인 사무 등이다. 그 외에 지도·단속·규제·감시업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련된 사무, 의료급여 등의 수급자 조사 업무와 같이 행정책임이 발생하는 사무는 위·수탁업무에서 제외된다. (행정안전부, 『2020년 주민자치형 공공서비스 구축사업 - 주민자치 분야 매뉴얼』, p63)

제외하였으며, 공유공간에서의 자발적 모임 등 주민 공동체성을 제고시키는 활동은 포함하여 집계하였다. 자체 역량 강화 프로그램의 시행 횟수는 전체적으로 파악 가능한 267개의 사례에서 평균 8.3회(표준편차 6.6회), 파악 가능한 116개 위원회 사례에서는 평균 7.1개(표준편차 6.9개), 파악 가능한 151개 자치회 사례에서는 평균 9.2개(표준편차 6.3개)로 나타났다.

표 3-8 주민자치(위원회) 운영: 역량 강화 및 주민총회 등 수행 여부

		전체		주민자치위원회		주민자치회(전환)	
		응답 수	비율(%)	응답 수	비율(%)	응답 수	비율(%)
자체 역량 강화 프로그램 시행 횟수	총응답 수	267	100	116	100	151	100
	평균	8.3		7.1		9.2	
	표준편차	6.6		6.9		6.3	
	5개 이하	100	37.5	59	50.9	41	27.2
	6~10개	98	36.7	33	28.4	65	43.0
	11~20개	55	20.6	18	15.5	37	24.5
	20~30개	10	3.7	4	3.4	6	4.0
	31개 이상	4	1.5	2	1.7	2	1.3
주민총회/마을 의제·계획	총응답 수	272	100	117	100	155	100
	시행 여부	190	69.9	48	41.0	142	91.6
위·수탁 사업	총응답 수	272	100	117	100	155	100
	시행 여부	21	7.7	2	1.7	19	12.3
정부 지원사업 수행 여부	총응답 수	273	100	117	100	156	100
	시행 여부	185	67.8	78	66.7	107	68.6

앞선 총사업 수와 마찬가지로, [그림 3-13]에서 볼 수 있는 바와 같이 위원회보다 자치회에서 자체 역량 강화 프로그램의 시행 횟수가 더 증가하는 것으로 나타났는데, 이는 주민총회나 마을 의제 발굴, 마을계획의 수립 등 일련의 과정에서 자체 역량 강화를 위한 다양한 교육과 워크숍 등이 반영된 결과로 볼 수 있다.

그림 3-13 주민자치(위원회) 운영: 자체 역량 강화 시행 횟수

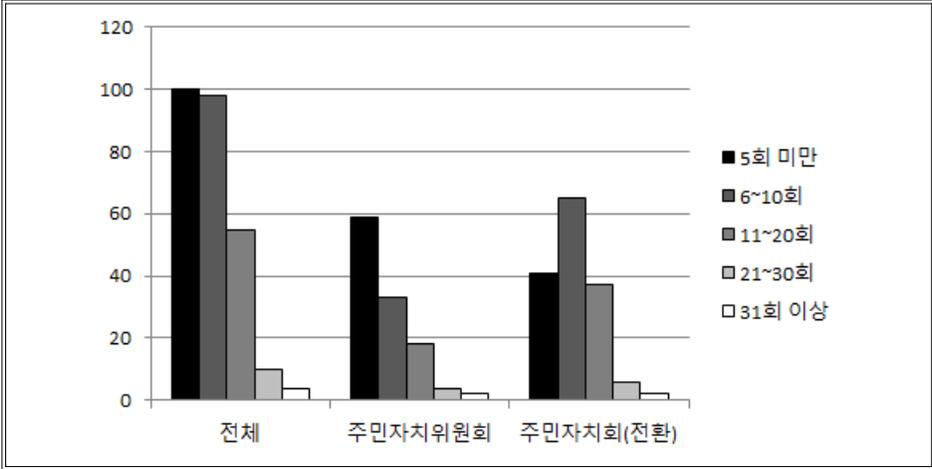
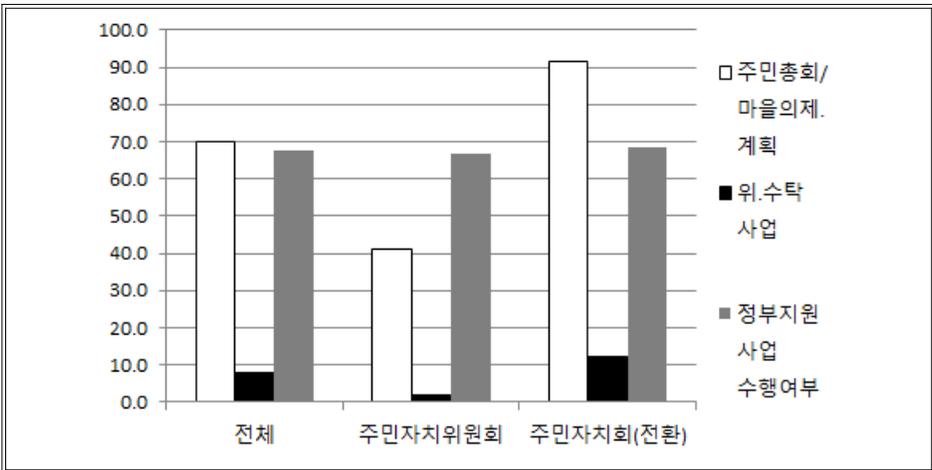


그림 3-14 주민자치(위원회) 운영: 주민총회 등 시행 여부



한편 자치회에서 요구된 주민총회 및 마을 의제·계획 활동의 경우 전체적으로는 파악 가능한 272개 사례에서 190개(69.9%)가 시행하는 것으로 나타났으며, 이 중 117개 위원회 117개 중 48개(41.0%), 자치회 155개 중 142개(91.6%)에서 시행하는 것으로 조사되었다.

대부분의 자치회에서 주민총회 및 마을 의제·계획 활동을 수행하는 것은 마찬가지로 당연한 결과이나, 위원회에서조차 역시 이러한 영향을 받아 주민총회나 마을계획의 수립 등을 추진하는 것은 고무적이다.

정부로부터의 위·수탁 사업의 수행 여부, 정부 보조금 지원사업(공모사업)의 수행 여부는 <표 3-8>의 하단 및 <그림 3-14>에 제시된 바와 같다. 위·수탁 사업의 수행 여부는 전체적으로 파악 가능한 272개 사례에서 21개(7.7%), 위원회 117개 사례 중 2개(1.7%), 자치회 155개 사례 중 19개(12.3%)에서 수행하고 있다. 정부 보조금 지원사업의 경우, 전체적으로 파악 가능한 273개 사례에서 185개(67.8%), 위원회 117개 사례 중 78개(66.7%), 자치회 156개 사례 중 107개(68.6%)에서 수행하고 있다.

이상의 결과로부터, 자치단체의 의지와 제도적 관행 등을 필요로 하는 위·수탁 사업의 경우 아직까지는 (특히 자치회 시범사업에서 권장했음에도 불구하고) 활성화 단계에 이르지 못하고 있다고 판단된다. 반면 정부 보조금 지원사업(공모사업)의 경우 위원회나 자치회에서 적극적으로 추진하는 활동으로 파악되며, 이는 자치회 활동의 촉진이나 재원 마련 등 여러 가지 측면에서 현실적으로 가장 효율적인 사업이나 활동으로 인식되고 있는 현실을 반영하고 있는 결과로 볼 수 있다.

5. 주민자치(위원)회 사업·활동 ②

주민자치회 사업·활동과 관련되어, 주로 시행하고 있는 (상대적으로 정형화된) 사업들이나 기타 새롭게 대두되고 있는 사업·활동을 파악하였다. 위원회나 자치회에서 주로 행해지는 사업이나 주민자치 활동 중 상대적으로 정형화된 활동들은 공유공간의 구축 및 활용, 마을신문이나 라디오·팟캐스트·유튜브 등을 활용한 마을 미디어 사업(단순한 주민자치(위원회) 소식지는 제외), 마을 축제(주민자치(위원)회가 주관하는 경우로 한정), 마을 텃밭 및 마을 정원 등을 들 수 있다.

또한 자치회 시범사업에서 강조된 사업들로는 주민협의체나 의사결정기구로서 실행력이 약한 주민자치(위원)회의 실행역량을 제고시키기 위한 실행법인(주로 사회적 협동조합 등)의 설립·운영, 자치단체의 동장 추천제 운영에 따른 추천 활동 등을 들 수 있다.

표 3-9 주민자치(위원회) 운영: 기타 사업·활동

		전체		주민자치위원회		주민자치회(전환)	
		응답 수	비율 (%)	응답 수	비율 (%)	응답 수	비율 (%)
기타 사업· 활동	응답 합계	274	100	118	100	156	100
	평균	1.1		1.0		1.3	
	표준편차	1.0		1.0		1.0	
	0개	72	26.3	43	36.4	29	18.6
	1개	127	46.4	48	40.7	79	50.6
	2개	50	18.2	16	13.6	34	21.8
	3개	17	6.2	7	5.9	10	6.4
	4개	6	2.2	4	3.4	2	1.3
	5개	2	0.7	0	0.0	2	1.3
세부 사업· 활동별 시행 여부	축제	38	13.9	16	13.6	22	14.1
	공유공간 ⁶⁾	134	48.9	49	41.5	85	54.5
	미디어	79	28.8	31	26.3	48	30.8
	온라인 플랫폼	3	1.1	1	0.8	2	1.3
	실행법인	10	3.6	0	0.0	10	6.4
	마을기업	14	5.1	5	4.2	9	5.8
	마을 텃밭·마을 정원	17	6.2	9	7.6	8	5.1
	리빙랩	7	2.6	3	2.5	4	2.6
	합창단	4	1.5	1	0.8	3	1.9
	동장 추천제	4	1.5	1	0.8	3	1.9
	마을재정력 확보 활동 (기금, 크라우드 펀딩, 마을교부세 등)	2	0.7	1	0.8	1	0.6

6) 행정안전부 내부 자료에 따르면, 2022년 초 현재 공동체 공유공간은 전국적으로 3,312개소(주민자치센터 3,119개소, 소통 협력 공간사업 6개소, 지역사회 활성화 기반 조성사업 69개소, 지역 자산화 사업 12개소, 마을 공방 사업 70개소, 인구감소지역 통합 지원 공간 36개소 등) 가 조성되어 있으며, 이 중 주민자치센터를 제외한 공모사업에 의한 조성은 193개소로 파악됨

그림 3-15 주민자치(위원)회 운영: 기타 사업·활동 수

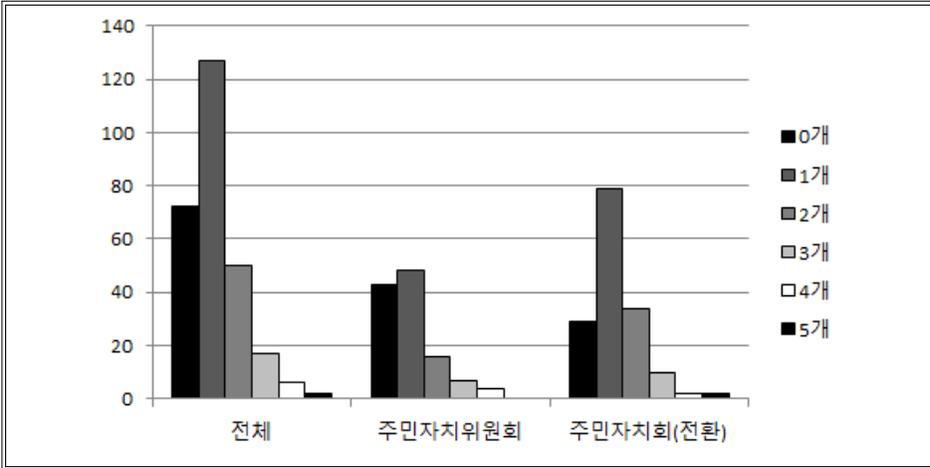
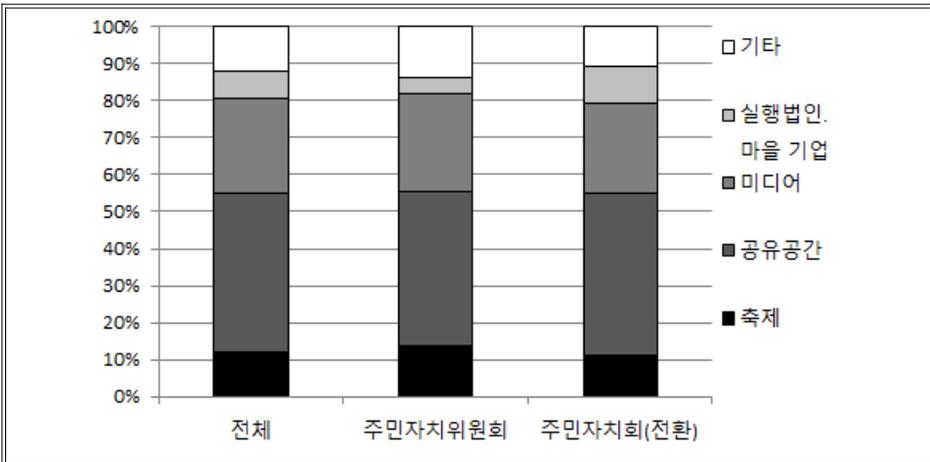


그림 3-16 주민자치(위원)회 운영: 기타 사업·활동 현황



물론 시범사업 이전부터 또는 시범사업과 무관하게 주민들이 기설립한 마을기업(협동조합 등) 등과의 협업이나, 주민참여 및 소통을 강화하기 위한 온라인 플랫폼의 구축·운영, 리빙랩을 통한 마을 의제·계획의 발굴, 마을합창단과 같은 조직화 된 활동(단 코로나19 상황의 방역 활동, 비정기적 행사나 전시회·공연, 나눔 행사 등은 제외), 마을재정력 확보

노력(마을기금, 클라우드 펀딩, 마을교부세 등) 등은 기타 활동으로 파악(단, 주민·자체역량 강화 프로그램과 구분이 어려운 마을 학교는 제외)하였다.

이러한 활동들의 수행 여부와 함께, 동시에 이러한 활동을 동시에 몇 개나 수행하느냐에 관한 결과는 <표 3-9>의 상단과 [그림 3-15]에 제시된 바와 같다. 전체적으로는 파악 가능한 274개의 사례에서 평균 1.1개(표준편차 1.0개), 위원회 118개 사례에서 평균 1.0개(표준편차 1.0개), 자치회 156개 사례에서 평균 1.3개(표준편차 1.0개)로 나타났다.

이와 같은 결과는 앞선 결과들과 마찬가지로 위원회보다 자치회에서 정형화된 또는 새로운 사업이나 활동을 조금 더 수행하는 것으로 나타났으나, 현실적으로 그 차이는 크지 않은 것으로 나타난다. [그림 3-15]에서 확인할 수 있는 바와 같이, 위원회는 이러한 기타 활동들을 수행하지 않는 경우가 많은 반면, 자치회에서는 1개 이상의 기타 활동을 수행하는 경우가 많다.

구체적으로 이러한 활동들은 <표 3-9>의 하단과 [그림 3-16]에 제시된 바와 같다. 전술한 기타 사업이나 활동 별로 그 시행 여부는 다음과 같다. 첫째, 마을 축제의 경우, 전체적으로 274개의 사례 중에서 38개(13.9%)가 시행하고 있으며, 각 그룹별로는 위원회 118개 중에 16개(13.6%)에서, 자치회 156개 중에서 22개(14.1%)에서 시행하는 것으로 나타났다.

둘째, 마을 공유공간 구축 및 운영의 경우, 전체적으로 274개의 사례 중에서 134개(48.9%)가 시행하고 있으며, 각 그룹별로는 위원회 118개 중에 49개(41.5%)에서, 자치회 156개 중에서 85개(54.5%)에서 시행하는 것으로 나타났다. 셋째, 마을 미디어의 경우, 전체적으로 274개의 사례 중에서 79개(28.8%)가 시행하고 있으며, 각 그룹별로는 위원회 118개 중에 31개(26.3%)에서, 자치회 156개 중에서 48개(30.8%)에서 시행하는 것으로 나타났다.

넷째, 온라인 플랫폼의 경우, 전체적으로 274개의 사례 중에서 3개(1.1%)가 시행하고 있으며, 각 그룹별로는 위원회 118개 중에 1개(0.8%)에서, 자치회 156개 중에서 2개(1.3%)에서 시행하는 것으로 나타났다. 다섯째, 실행법인의 경우, 전체적으로 274개의 사례 중에서 10개(3.6%)가 시행하고 있으며, 각 그룹별로는 위원회 118개 중에 0개(0.0%)에서, 자치회 156개 중에서 10개(6.4%)에서 시행하는 것으로 나타났다.

여섯째, 마을기업의 경우, 전체적으로 274개의 사례 중에서 14개(5.1%)가 시행하고 있으며, 각 그룹별로는 위원회 118개 중에 5개(4.2%)에서, 자치회 156개 중에서 9개(5.8%)에

서 시행하는 것으로 나타났다. 일곱째, 마을 텃밭(논 포함)·마을 정원의 경우, 전체적으로 274개의 사례 중에서 17개(6.2%)가 시행하고 있으며, 각 그룹별로는 위원회 118개 중에 9개(7.6%)에서, 자치회 156개 중에서 8개(5.1%)에서 시행하는 것으로 나타났다.

여덟째, 마을 리빙랩의 경우, 전체적으로 274개의 사례 중에서 7개(2.6%)가 시행하고 있으며, 각 그룹별로는 위원회 118개 중에 3개(2.5%)에서, 자치회 156개 중에서 4개(2.6%)에서 시행하는 것으로 나타났다. 아홉째, 마을합창단의 경우, 전체적으로 274개의 사례 중에서 4개(1.5%)가 시행하고 있으며, 각 그룹별로는 위원회 118개 중에 1개(0.8%)에서, 자치회 156개 중에서 3개(1.9%)에서 시행하는 것으로 나타났다.

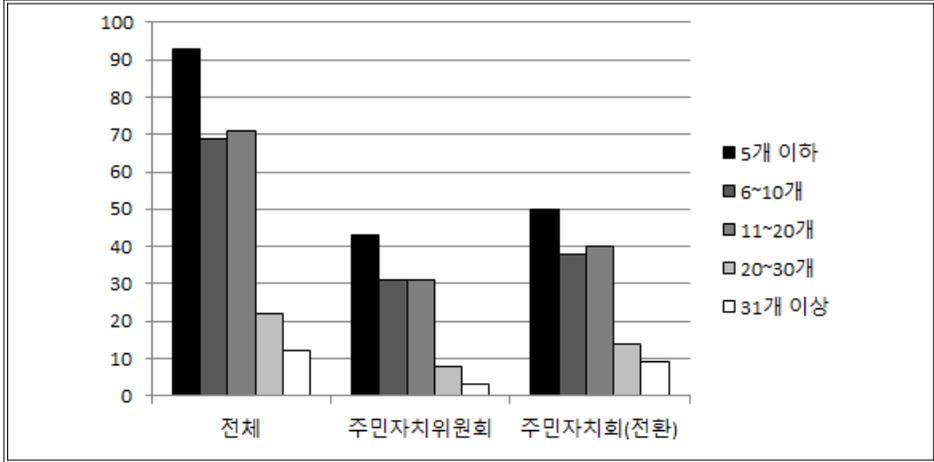
열 번째, 동장추천제의 경우, 전체적으로 274개의 사례 중에서 4개(1.5%)가 시행하고 있으며, 각 그룹별로는 위원회 118개 중에 1개(0.8%)에서, 자치회 156개 중에서 3개(1.9%)에서 시행하는 것으로 나타났다. 열한 번째, 마을재정력 확보 활동 (기금, 클라우드 펀딩, 마을교부세 등)의 경우, 전체적으로 274개의 사례 중에서 2개(0.7%)가 시행하고 있으며, 각 그룹별로는 위원회 118개 중에 1개(0.8%)에서, 자치회 156개 중에서 1개(0.6%)에서 시행하는 것으로 나타났다.

주민자치(위원)회의 사업 및 활동과 관련하여, 마지막으로 주민자치(위원)회의 연계·가교적 활동은 다음과 같다. <표 3-10>과 [그림 3-17]에는 주민자치(위원)회가 지역 내에서 협력하는 단체의 수에 관한 집계 결과를 제시하고 있다.

표 3-10 | 주민자치(위원)회 연계·가교적 활동: 협력 단체의 수

		전체		주민자치위원회		주민자치회(전환)	
		응답 수	비율(%)	응답 수	비율(%)	응답 수	비율(%)
협력 단체 수	총응답 수	267	100	116	100	151	100
	평균	11.3		9.8		12.4	
	표준편차	11.1		8.1		12.8	
	5개 이하	93	34.8	43	37.1	50	33.1
	6~10개	69	25.8	31	26.7	38	25.2
	11~20개	71	26.6	31	26.7	40	26.5
	20~30개	22	8.2	8	6.9	14	9.3
	31개 이상	12	4.5	3	2.6	9	6.0

그림 3-17 주민자치(위원회) 연계·가교적 활동: 협력 단체의 수



주민자치(위원회)는 전체적으로 파악 가능한 267개 사례에서 평균 11.3개(표준편차 11.1개)의 지역 내 단체와 협력관계를 유지하고 있으며, 각 그룹별로는 위원회의 경우 평균 9.8개(표준편차 8.1개), 자치회의 경우 평균 12.4개(표준편차 12.8개)의 협력 단체가 존재하는 것으로 조사되었다. [그림 3-17]에서 알 수 있는 바와 같이, 전체적인 분포는 위원회와 자치회의 경우 대동소이하나, 협력 단체의 수가 20개 이상인 경우가 위원회보다 자치회에서 더 크게 나타난다.

6. 주민자치(위원회) 재정(자원 조달)

주민자치(위원회)의 가장 큰 쟁점 중 하나는 재정(자원 조달)에 관한 것이다. 주민자치(위원회)의 재정은 자체 재원(회비 및 찬조·기부금), 정부 보조금, 주민세 환원 및 주민참여 예산 제도를 통해 재원을 조달하고, 각종 사업과 활동을 영위하기 위한 지출, 교육강좌 프로그램의 운영비, 사무국의 운영과 기타 주민자치(위원회)의 운영에 필요한 지출 등으로 생각할 수 있다.

이 중 지출 측면에서는 사업과 활동의 종류와 규모 등에 따라 지출이 달라질 수 있고,

유급 사무원의 고용 등에 따라 상이할 수 있다. 반면에 이에 필요한 재원의 조달과 관련해서는 그간 자체 재원의 조달, 정부지원금이나 주민세 환원, 참여예산 제도의 적극적 활용 등 다양한 방안을 모색해 왔는데, 여전히 이에 대해서는 다양한 논의가 지속되고 있다.

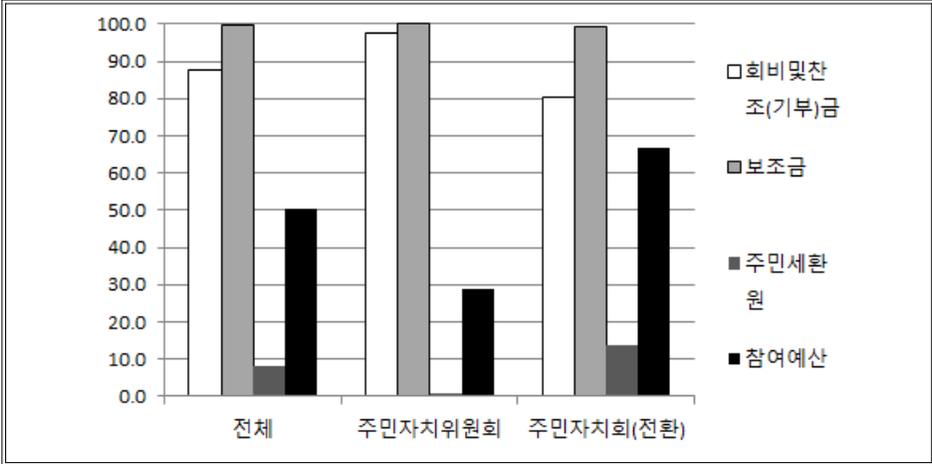
표 3-11 주민자치(위원회) 자원 조달 방식

		전체		주민자치위원회		주민자치회(전환)	
		응답 수	비율(%)	응답 수	비율(%)	응답 수	비율(%)
회비 및 찬조 (기부)금	총응답 수	266	100	113	100	153	100
	시행 여부	233	87.6	110	97.3	123	80.4
보조금	총응답 수	266	100	113	100	153	100
	시행 여부	265	99.6	113	100	152	99.3
주민세 환원	총응답 수	266	100	113	100	153	100
	시행 여부	22	8.3	1	0.9	21	13.7
참여예산	총응답 수	267	100	114	100	153	100
	시행 여부	135	50.6	33	28.9	102	66.7

본 연구에서는 주민자치(위원회)의 재정과 관련하여 쟁점이 되고 있지 않은 지출 측면보다는 쟁점이 되는 자원 조달과 관련한 실태를 분석하고자 한다. <표 3-11>과 [그림 3-18]은 주민자치(위원회)의 자원 조달 방식과 관련한 274개 사례 중 파악 가능한 266개 사례를 바탕으로 현행 자원 조달 방법을 제시하고 있다. 전술한 바와 같이, 제20회 전국주민자치박람회 우수사례 공모 신청 및 증빙자료의 예산지출 상세 자료와 함께, 해당 주민자치(위원회)의 운영세칙 및 관련 시·군·구 조례 등을 참조하여 집계하였다.

회비 및 찬조(기부)금에 의한 재원을 조달하는 사례는 총 266개 자치(위원회) 중 233개(87.6%)로 나타났다. 이 중 위원회는 파악 가능한 113개 사례 중 110개(97.3%)이며, 자치회는 파악 가능한 153개 사례 중 123개(80.4%)로 나타났다. 또한 정부보조금에 의한 재원을 조달하는 사례는 총 266개 자치(위원회) 중 266개(100%) 사례에서 모두 나타났다.

그림 3-18 주민자치(위원)회 자원 조달 방식



한편 자치회 전환 시범사업에서는 자치회의 자원 조달과 관련하여 주민세 환원 및 주민 참여예산제도를 적극적으로 활용한 방안을 적극적으로 권장하였는데, 이는 [그림 3-18]에서 나타난 바와 같이, 이번 분석 결과에서 잘 나타나고 있다.

구체적으로 주민세 환원에 의한 재원을 조달하는 사례는 총 266개 자치(위원)회 중 22개(8.3%)로 나타났다. 이 중 위원회는 파악 가능한 113개 사례 중 1개(0.9%)이며, 자치회는 파악 가능한 153개 사례 중 21개(13.7%)로 나타났다. 참여예산에 의한 재원을 조달하는 사례는 총 266개 자치(위원)회 중 135개(50.6%)로 나타났다. 이 중 위원회는 파악 가능한 113개 사례 중 33개(28.9%)이며, 자치회는 파악 가능한 153개 사례 중 102개(66.7%)로 나타났다.

전반적으로 주민자치(위원)회는 거의 대부분 회비 및 찬조·기부금 등의 자체재원은 물론, 정부보조금에 의한 운영이 대부분을 차지한다고 볼 수 있다. 자치회 전환 시범사업의 결과 일부에서 주민세 환원사업에 의한 자원 조달이나 주민참여예산제도에 적극 참여하고 이를 활용한 재원의 조달이 일부에서 확산되고 있음을 확인할 수 있다. 다만 주민세 환원의 경우, 자치단체의 제도적인 마련 등 추진 의지가 뒷받침되어야 하는 등. 주민자치(위원)회의 독자적인 노력으로는 추진하기에 어렵기 때문에 아직 그 사례는 자치회에서도

5~10% 정도로 전체적으로 많지 않다고 볼 수 있다.

반면, 주민참여예산제도를 활용한 자원 조달과 관련해서는 자치(위원)회만의 의지로 추진이 가능하기에 약 25~30%의 위원회와 약 50~60%의 자치회에서 현재 이를 통한 자원을 조달하고 있다는 점은 고무적이다. 이 수치는 향후 더욱 확대될 것으로 전망되며, 자치회로 전환되지 않은 위원회의 경우라고 할지라도 이에 기반한 예산 조달은 자치회나 이를 활용하는 타 위원회의 영향을 받으면서 더욱 자리를 잡게 될 것으로 예측된다.

자체 자원의 확보 노력 역시 더욱 가속화될 것으로 판단된다. 현재 파악이 가능하지는 않지만, 주민자치(위원)회의 각종 행사수익과 실행법인, 마을기업, 클라우드 펀딩, 마을기금의 운용 등에 의한 수익의 창출 또한 향후 기대되는 자원 조달 방안 중의 하나라고 판단된다. 현재까지 이에 의해 수익을 창출하는 경우는 소수에 불과하겠지만 향후 정책적 추진과 함께 주민자치(위원)회 스스로 노력을 더욱 권장해야 한다고 생각할 수 있다.

결론적으로, 주민자치(위원)회의 자원 조달과 관련해서는, 기존의 회비, 자치센터 수강료 수입 등 자체 자원과 정부보조금에 의존해왔던 주민자치(위원)회는 자치회 전환 시범사업 등을 계기로 사업이나 활동의 수준을 더욱 높이며 관련 자원의 확보를 위한 다양한 방안을 모색할 것으로 기대된다.

제3절 기준별 주민자치(위원회) 진단

1. 진단 지표 및 방법

제2장에서 제시했던 주민자치(위원회)의 공공성 및 자치 역량 분석 틀에 따라, 제2절에서 분석한 현황자료로부터 해당 틀에 맞추어 분석을 수행하였다. 제2장에서 제안한 주민자치(위원회)의 공공성 및 자치 역량의 수준은 본 분석에서 다음과 같이 측정되었다.

첫째, 공공성은 주민자치 활성화를 위한 제도 개선 및 각종 활성화 정책을 통한 공적인 권한 부여 및 자치(위원회)의 공공성 확보 노력으로 정의될 수 있으며, 아울러 주민자치(위원회)가 수행하는 지역사회의 공적인 사업 수행과도 관련이 있다고 볼 수 있다. 제2절에서 분석한 현황자료에서, 이러한 공공성 진단 지표와 관련이 있는 통계치는 시범사업에서 강조한 바와 같이 자치회의 구성과 운영에 있어 공공성 강조부터 생각할 수 있다.

예컨대, 위원회로부터 자치회로 전환하는 시범사업에서 자치위원 수의 확대를 통한 개방성의 강화, 기존의 폐쇄적인 위원회 구성과 달리 자치회 구성에 있어서 공모 및 추천제 등의 제도적 노력, 주민세 환원 사업이나 주민참여예산제의 적극적 활용 등의 제도적 및 행태적 노력, 정부 지원사업의 파트너로서 지역사회를 대표한 사업의 수행 등이 공공성에 관한 지표라고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 제2절에서 분석한 자치회 전환 여부, 자치위원의 수, 공모 및 추천제의 시행 여부, 주민세 환원 및 주민참여 예산제도의 활용 여부, 정부의 위·수탁 사업의 시행 여부 등을 공공성 판단지표로 활용하고자 한다. 여기서, 자치위원 수는 자연수 값을 지니는 비율자료(ratio data)이며, 나머지 각종 제도나 사업의 시행·활용 여부 등은 0 아니면 1의 값을 가지는 이원 변수(binary data)로서 범주형 자료(categorical data)에 해당한다.

따라서 이러한 비율자료와 범주형 자료의 비교와 총합을 위해서 비율 자료의 경우에는 해당 지표의 정규화(normalization)를 통해 평균 0과 표준편차 1의 분포를 갖는 지표로 변환(평균 0을 중심으로 ± 1.96 이내의 값은 전체 분포에서 95% 이내에 있음을 의미)하여, 나머지 0과 1의 값을 갖는 범주형 자료와 합산하는 방법을 취한다.

이와 같은 방법에 따라, 공공성 진단 지표는 총위원 수를 정규화한 값과 아울러, 공모

및 추천제 시행 여부, 주민세 환원 제도 활용 여부, 참여예산 제도 활용 여부, 위·수탁사업 시행 여부에 따라 시행하는 경우 1, 그렇지 않은 경우 0점을 부여하여 합산한 값을 공공성 평가지표의 값으로 활용한다.

표 3-12 주민자치(위원회) 공공성 및 자치 역량 평가지표 및 방법

평가항목		자료 형태	가공 방법
공공성 (하위지표 합산)	주민자치회 전환 여부	범주형(0, 1)	시행(1점) 및 미시행(0점)
	자치위원의 수	비율척도(자연수)	정규화(평균 0, 표준편차 1)
	공모·추천제 시행 여부	범주형(0, 1)	시행(1점) 및 미시행(0점)
	주민세 환원 제도 활용 여부	범주형(0, 1)	시행(1점) 및 미시행(0점)
	주민참여예산제도 활용 여부	범주형(0, 1)	시행(1점) 및 미시행(0점)
	위·수탁 사업 수행 여부	범주형(0, 1)	시행(1점) 및 미시행(0점)
자치 역량 (하위지표 합산)	연간 사업 수	비율척도(자연수)	정규화(평균 0, 표준편차 1)
	자체 역량 강화 프로그램 시행 횟수	비율척도(자연수)	정규화(평균 0, 표준편차 1)
	주민 총회 및 마을 의제·계획 시행 여부	범주형(0, 1)	시행(1점) 및 미시행(0점)
	기타 활동 수	범주형(0~5)	정형화 또는 특성화 사업 수행갯수 (0~5개)에 따른 0~5점 부여
	협력 단체 수	비율척도(자연수)	정규화(평균 0, 표준편차 1)
	정부지원(공모) 사업 수행 여부	범주형(0, 1)	시행(1점) 및 미시행(0점)

출처: 연구진 구성

둘째, 자치 역량 진단 지표 역시 이러한 원칙에 따라 자연수 또는 실수값을 가지는 비율 자료(ratio data)의 경우 정규화시킨 값을, 나머지 각종 제도나 사업 시행 여부 등 이원변수 형태의 범주형 자료의 경우 0과 1의 값을 부여하여 합산하는 방식을 취한다.

주민자치(위원회)의 자치 역량은 주민자치(위원회)가 독자적으로 사업·활동 등을 수행할 수 있는 능력을 의미한다. 따라서 제2절에서 분석한 통계지표 중에, 실제로 수행되는

사업이나 활동의 수준을 나타내는 지표를 활용한다. 구체적으로 연간 사업이나 활동의 수준, 자체 역량 강화 프로그램, 주민총회 및 마을 의제·계획의 수립, 기타 정형화되거나 특성화된 활동, 연계·가교적 활동 수준 등이 자치 역량에 해당하는 지표라고 볼 수 있다.

구체적으로 제2절에서 제시한 관련 통계지표는 연간 사업 수, 자체 역량 강화 프로그램 시행 횟수, 주민총회 및 마을 의제·계획 시행 여부, 기타 활동 수, 협력 단체 수, 중앙정부 및 자치단체의 보조금 지원사업(공모사업) 수행 여부 등으로 볼 수 있다. 이 중 연간 사업 수, 자체 역량 강화 프로그램 시행 횟수, 협력 단체의 수 등은 자연수 값을 갖는 비율자료이므로 정규화 과정을 거쳐 도출된 값(위와 마찬가지로 평균 0을 중심으로 ± 1.96 이내의 값은 전체 분포에서 95% 이내에 있음을 의미)을 활용한다.

나머지 주민총회 및 마을 의제·계획 시행 여부, 보조금 지원사업(공모사업) 수행 여부는 이원변수로의 범주형 자료이므로 0 혹은 1의 값으로 구성되므로 정규화 과정을 거친 값과 합산한다. 또한 기타 활동의 수는, 0과 1의 값을 갖는 다양한 활동의 수행 여부를 합산하여 0~5점의 값을 갖는 범주형 자료이므로, 마찬가지로 타 범주형 자료와 같이 합산한다.

이상과 같은 공공성 및 자치 역량에 대한 진단 지표는 <표 3-12>에 요약된 바와 같다. 각 공공성 및 자치 역량과 관련된 하위 평가지표는 정규화된 값 또는 범주의 값을 합산하여 최종 진단 값을 구한다.

2. 진단 결과

상기와 같은 진단 지표 및 측정 방법에 따라 <표 3-13>에는 공공성 및 자치 역량의 진단 결과에 대한 각 진단 지표별 분포 특성이 제시되어 있다. 공공성 진단 지표의 경우, 총 274개 제출사례에 대한 전체평균은 2.16점(표준편차 1.82점), 118개 위원회 사례의 평균은 0.51점(표준편차 0.77점), 158개 자치회 사례의 평균은 3.40점(표준편차 1.32점)으로 제시되었다. 또한 자치 역량 진단 지표의 경우, 마찬가지로 총 274개 제출사례에 대한 전체평균은 2.50점(표준편차 3.03점), 118개 위원회 사례의 평균은 1.67점(표준편차 3.10점), 158개 자치회 사례의 평균은 3.13점(표준편차 2.83점)으로 제시되었다.

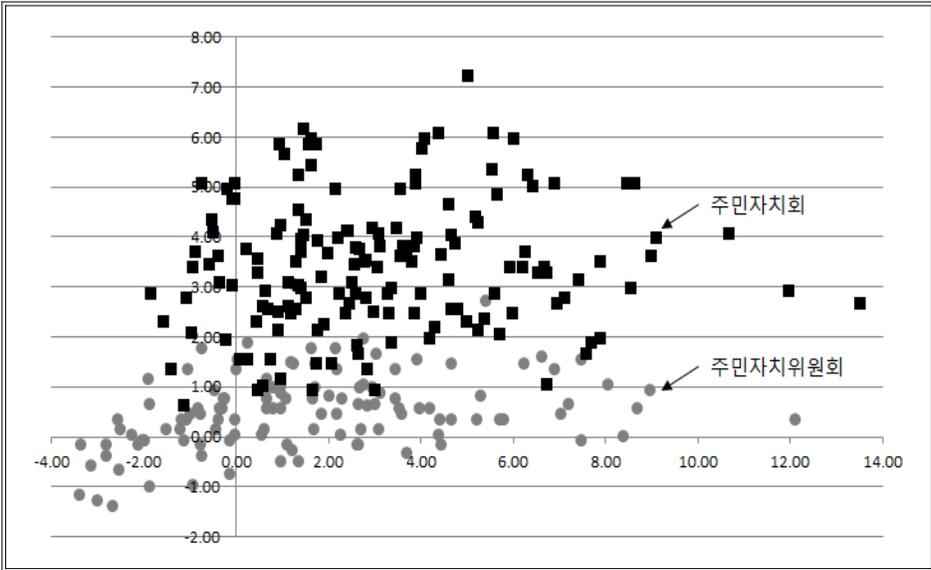
표 3-13 주민자치(위원)회 공공성 및 자치 역량 진단 결과

		전체	주민자치위원회	주민자치회(전환)
분석 대상 사례 수		274	118	156
공공성 진단 값	평균(mean)	2.16	0.51	3.40
	표준편차(st.dev)	1.82	0.77	1.32
	최솟값(min)	-1.40	-1.40	0.60
	최댓값(max)	7.19	3.04	7.19
	중앙값(median)	1.96	0.54	3.37
	최빈값(mode)	0.33	0.33	5.04
자치 역량 진단 값	평균(mean)	2.50	1.67	3.13
	표준편차(st.dev)	3.03	3.10	2.83
	최솟값(min)	-3.36	-3.36	-1.83
	최댓값(max)	13.54	12.15	13.54
	중앙값(median)	2.18	1.23	2.66
	최빈값(mode)	2.18	n.a.	n.a.

참고로 <표 3-13>에서는 최솟값 및 최댓값, 중앙값과 최빈값에 대한 정보가 제시되어 있다. 간혹 두 지표 모두에서 상대적으로 극단적인 값들이 제기되기도 하나, 이러한 값들은 상대적으로 타 자치(위원)회에 비해 상대적으로 모든 사업·활동이나 제도 시행 등이 월등하게 나타난 소수의 경우를 의미한다. 정규화 과정을 거치면서 정규분포의 95%(±1.96)를 넘는 극단값(extreme value)을 보이는 경우도 존재하는데, 이 두 지표의 경우 모두 절대적인 수치의 의미를 지닌다기보다는 전체 분포 내에서의 상대적인 위치를 의미하므로 이러한 극단값에 의미를 부여하거나 또는 절대적인 수치에 대한 해석을 하는 것은 적절하지 않다고 볼 수 있다.

이러한 두 지표를 통한 진단 결과는 [그림 3-19]에 제시된 바와 같다. 그림은 제2장에서 제안한 분석 틀에 따라, 자치 역량을 X축에 놓고 공공성을 Y축에 설정한 평면에 진단 결과값을 부여한 결과이다. 그림에서 보는 바와 같이, 하나의 점으로 표시된 274개의 자료는, 주민자치회(검은색 점으로 표시)와 주민자치위원회(회색 점으로 표시)로 구분하여 제시되어 있다.

그림 3-19 주민자치(위원)회 공공성 및 자치 역량 평가



그림에서 보는 바와 같이 주민자치회와 주민자치위원회의 경우 공공성과 자치 역량의 평면에서 고르게 산포되어 있다고 볼 수 있다. 특별한 형태의 군집을 나타내고 있다고 보기 어렵고, 대체로 자치 역량의 경우 주민자치위원회나 주민자치회가 큰 차이를 보이고 있지는 않지만, 공공성의 경우 주민자치위원회보다 주민자치회가 훨씬 더 높은 수준의 공공성을 확보하고 있다고 볼 수 있다.

공공성의 경우, 특히 시범사업에서 제도 개선을 통한 자치회로의 공적 권한 부여 등이 공공성 진단 지표의 값을 더 높인 것으로 해석된다. 자치센터의 운영이나 필요시 읍·면·동 행정과의 협의 기능 외에는 특별한 공적 권한을 가지고 있지 않은 주민자치위원회 보다, 주민총회나 행정정·재정적 권한이 부여된 주민자치회가 공공성 측면에서 한 단계 더 진보한 수준으로 볼 수 있다. 2018년 이후 시범사업을 추진하면서 확대된 주민자치회는 향후 이러한 공공성 확보 노력과 함께 점차로 미전환 주민자치위원회의 공공성을 견인하면서 더 높은 수준의 공공성을 확보할 것으로 기대된다.

또한 [그림 3-19]에서 제시된 바와 같이, 자치 역량의 경우, 주민자치 활동이나 사업이 활발한 주민자치위원회나 주민자치회 양 그룹 간에 상대적으로 큰 차이는 없다고 볼 수 있으나, 활동이나 사업이 낮은 수준에서는 주민자치위원회보다 주민자치회가 더 큰 자치 역량을 지니고 있음을 확인할 수 있다. 이는 주민총회 및 마을계획 수립, 참여예산 활용 등 내용적인 측면과 재정여건 등에서 보다 더 많은 사업이나 활동을 수행하는 결과를 반영한 것으로 해석이 가능하다.

결론적으로 주민자치(위원)회의 공공성 및 자치 역량의 평가결과로부터 확인할 수 있는 현황은 주민자치회 전환 시범사업을 통해 전반적인 주민자치(위원)회의 수준을 공공성-자치 역량 평면에서 우상향시켰다는 것으로 요약될 수 있다. 특히 자치 역량보다는 공공성의 제고가 두드러지는데, 이를 제2장에서 제시한 분석 틀의 견지에서 보자면, 주민자치(위원)회의 발전을 위해 과거 시범사업에서는 공공성을 제고시키면서 자치 역량의 강화를 견인한 결과로 해석될 수 있다.

향후 주민자치(위원)회의 발전전략은, 이러한 “先공공성 강화 및 後자치 역량 견인”의 전략으로부터 “先자치 역량 강화 및 後공공성 견인”의 전략으로 다소 전환의 여지가 존재한다. 어떠한 전략을 채택하든 간에, 주민자치(위원)회는 공공성과 자치 역량의 강화를 통한 발전이 예상되며, 향후 이를 위한 정책적 노력이 지속되기를 기대한다.

제4절 시범사업 성과평가를 통한 기준의 유효성 검증

본 연구는 공공성과 자치 역량의 수준이 높아질수록 주민자치의 본래 목적에 부합하는 주민자치회의 모델로 발전한다고 가정하고 있다. 이러한 가정이 타당하기 위해선 실제로 주민에게 적은 권한이 부여된 주민자치위원회보다 주민자치회의 공공성과 자치 역량의 수준이 높다는 점이 실증적으로 뒷받침되어야 할 것이다. 이에 주민자치위원회와 주민자치회를 구분하여 공공성과 자치 역량의 수준을 진단할 수 있는 세부 지표의 값의 차이가 통계적으로 유의미하게 나타나고 있는지를 확인하였다.

표 3-14 시범사업의 성과평가를 위한 가설의 설정

	가설	관련 항목	검정통계량·방법
구성	[1-1] 시범사업을 통해 위원 수, 여자 위원 수, 분과 위 등에 차이가 발생했나? (H ₀ : 차이 없음, H ₁ : 시범사업 결과 증가)	총위원 수 남성·여성 위원 수 분과위 설치 수	집단 간 평균차 등분산·이분산 t-검정(단측검정)
	[1-2] 시범사업을 통해 위원 구성 방식(공모·추첨제 등)에 차이가 발생했나?	추천·당연직 여부 공모·추첨제 여부	χ^2 독립성 검정 (단측검정)
	[1-3] 시범사업을 통해 분과위가 활성화되었나? (일반 주민참여 수)	분과위원회 일반주민참여 수	등·이분산 t-검정(단측)
운영	[2-1] 주민자치회 전환이 정기회나 기타 회의(임원·분과·유관단체회의 등)를 활성화시켰고, 위원들의 참석률이 제고되었나?	정기회의 개최 건수, 정기회의 참석률	등·이분산 t-검정(단측)
사업 활동	[3-1] 주민자치회가 주민자치위원회보다 연간 사업이나, 주민센터 및 자체 역량 강화 프로그램 등을 더 활발하게 수행하고 있다고 볼 수 있나?	연간 사업 수, 주민센터 교육강좌 수, 자체 역량 강화 프로그램 수	등·이분산 t-검정(단측)
	[3-2] 주민자치회가 주민자치위원회보다 공유공간 조성·운영, 마을 축제, 마을 미디어, 마을기업 등 고유의 주민자치활동 들을 더 많이 하고 있다고 볼 수 있나? 또한 각 활동별로 주민자치회가 위원회보다 더 활발하게 수행하고 있는가?	특이활동 수의 합계, 각 특이활동별 시행 여부	등·이분산 t-검정(단측), χ^2 독립성 검정 (단측검정)
	[3-3] 주민자치회와 주민자치위원회 연계·협력 단체 수는 상이하나?	협력 단체 수	등·이분산 t-검정(단측)
재정 (자원 조달)	[4] 시범사업의 결과, 자원 조달 방법이 기존 자체 회비 및 보조금으로부터 주민참여예산제 및 주민세 환원 등 보다 다양하게 변화되었다고 볼 수 있는가?	자체 재원, 정부·지방자치단체 보조금 수령, 주민세 환원 사업, 주민참여 예산제 시행 여부	χ^2 독립성 검정 (단측검정)

기준의 유효성을 진단하기 위하여 <표 3-14>와 같은 가설을 설정하고 이의 검증을 통해 구성 측면에서는 시범사업을 통해 얻어진 성과의 수준을, 운영 측면과 사업 활동, 재정 측면에서는 주민자치위원회와 주민자치회 간 차이 수준을 살펴보았다. 우수사례 공모서류로부터 시범사업을 통해 전환된 주민자치회의 구성, 운영, 사업 활동, 재정(재원 조달)의 4가지 측면에서 나타난 변화의 통계적 유의성을 검증함으로써 시범사업을 평가한다.

가설검정은, 독립변수를 주민자치위원회 또는 주민자치회라는 집단 구분으로 볼 때 종속변수는 전술한 바와 같이 자료의 형태가 비율척도나 명목척도나에 따라 검정통계량과 검정 방법이 등분산 혹은 이분산에 대한 t-검정과 집단 간 독립성에 관한 χ^2 -검정 (Chi-square)으로 구분된다.

종속변수가 비율척도인 경우, 시범사업의 결과 주민자치회가 주민자치위원회보다 종속변수가 변화 또는 증가되었는가에 대한 가설은 모집단의 분산에 대한 정보가 없으므로, 우선 (1)분산에 대한 집단 간 F-검정(단측검정)을 통해 등분산 또는 이분산 t-검정을 수행한다. 즉, F-검정의 p값이 유의수준 0.05보다 작으면 등분산이라는 귀무가설을 기각하여 이분산 t-검정을 통한 가설검정을 수행하고, 0.05보다 작으면 등분산 t-검정을 수행한다. 가설에 따라 시범사업 결과로 종속변수가 단순히 “변화”한 경우 양측검정을, “증가”한 경우 단측검정을 수행한다.

또한 종속변수가 명목척도인 경우, 시범사업의 결과 주민자치회가 주민자치위원회보다 종속변수인 각 부문별 제도·활동의 시행 여부가 달라졌다고 볼 수 있다는 가설은 독립변수와 종속변수가 모두 범주형 자료이므로 집단 간 독립성에 관한 χ^2 -검정을 수행한다. 즉 시행 여부를 1로 그렇지 않은 경우를 0으로 놓고, 각 집단별 시행하고 있는 주민자치(위원)회의 합계를 낸 현재 관측치를 집단의 영향이 없는 경우의 기대치와 비교한 검정을 수행한다.

1. 주민자치(위원회) 구성

시범사업을 통해 기존 주민자치위원회로부터 전환된 주민자치회의 구성에서 변화가 있었는가에 대한 가설은 다음과 같다:

- [1-1] 시범사업을 통해 위원 수, 여자 위원 수, 분과위 등에 차이가 발생했나? (H0: 차이 없음, H1: 시범사업 결과 위원 수 등 증가)
- [1-2] 시범사업을 통해 위원 구성 방식(공모·추첨제 등)에 차이가 발생했나? (H0: 차이 없음, H1: 구성 방식 변화)
- [1-3] 시범사업을 통해 분과위가 활성화 되었나? 즉, 분과위원회에 일반 주민참여 수가 증가하였나? (H0: 차이 없음, H1: 참여 증가)

우선 가설 [1-1]과 관련하여, 기존 주민자치위원회(이하 '위원회'로 약칭)와 전환된 주민자치회(이하 '자치회'로 약칭) 위원 수의 평균값은 각각 23.92, 35.27명이며, 위원회·자치회 여성 위원 수의 평균값은 각각 9.37, 17.27명, 두 집단에서 분과위원회 설치 수의 평균값은 각각 3.23, 3.97개로, 위원 수와 여성 위원 수에 있어서는 시범사업 전후에 있어서 차이를 직관적으로 느낄 수 있다.

우선 종속변수가 모두 비올척도이므로, 이와 관련된 가설검증을 위해 두 집단의 분산에 대한 F-검정을 실시하였다. 위원 수, 남자 위원 수, 여자 위원 수, 분과위 각각의 변수에 대한 F-검정 결과 p값은 각각 0.0000, 0.0040, 0.0000, 0.0029로 모집단의 등분산에 대한 귀무가설이 기각되었다. 따라서 이분산 t-검정을 실시한 결과 단측검정 및 양측검정의 p값은 4개 지표 모두 0.0000, 0.0000으로 나타났고, 위원회와 자치회 간 확인한 차이의 존재가 통계적으로 유의미하게 나타났다.

가설 [1-2] 위원구성 방식과 관련된 기초통계 자료는 다음과 같다. 추천·당연직 제도를 시행하는 위원회·자치회의 수는 각각 86, 91개소이며, 공모·추첨제를 시행하는 위원회·자치회의 수는 각각 103, 154로 나타났다. 전환된 주민자치회에서 추천·당연직 방식보다 공모·추첨제 시행 비율이 증가하는 것으로 볼 때, 시범사업으로 인한 위원구성 방식에 차이가 발생했다는 것을 알 수 있다. 구체적으로 χ^2 -검정 결과, p값은 0.0789로 유의수준 5%에서는 차이가 없다는 귀무가설이 채택되나, 10%에서는 귀무가설이 기각된다.

표 3-15 가설검증 1: 주민자치(위원회) 구성

H ₀ : 주민자치위원회와 주민자치회는 같다. ($\mu_{위원회} = \mu_{자치회}$ 또는 위원회·자치회는 독립적)		주민자치위원회	주민자치회(전환)	집단 간 독립성 χ^2 검정	분산에 대한 집단 간 F-검정 p-value	집단 간 차이에 대한 t검정 p값	
						단측검정	양측검정
총위원 수	총응답 수	116	155		0.0000 (이분산)	0.0000 (H ₀ 기각)	0.0000 (H ₀ 기각)
	평균	23.9	35.3				
	표준편차	4.9	9.3				
추천·당연직 시행 여부	총응답 수	116	154	0.0789 (유의수준 5%, H ₀ 기각; 10% H ₀ 채택)			
	시행 응답 수	86	91				
공모·추첨제 시행 여부	총응답 수	116	154				
	시행응답 수	103	154				
남성 위원 수	총응답 수	116	155		0.0040 (이분산)	0.0000 (H ₀ 기각)	0.0000 (H ₀ 기각)
	평균	14.6	18.0				
	표준편차	4.4	5.5				
여성 위원 수	총응답 수	116	155		0.0000 (이분산)	0.0000 (H ₀ 기각)	0.0000 (H ₀ 기각)
	평균	9.3	17.3				
	표준편차	3.2	6.7				
분과위원회 설치 수	총응답 수	115	153		0.0029 (이분산)	0.0000 (H ₀ 기각)	0.0000 (H ₀ 기각)
	평균	3.2	4.0				
	표준편차	1.3	1.0				
분과위원회 일반주민 참여자 수	총응답 수	114	152		0.1373 (등분산)	0.3725 (H ₀ 채택)	0.7449 (H ₀ 채택)
	평균	321.3	291.6				
	표준편차	775.8	705.4				

가설 [1-3]과 관련되어, 위원회·자치회 분과위의 일반 주민참여자 수에 대한 평균값은 각각 (321.31, 291.59명)으로 기존 위원회에서 오히려 일반주민이 더 많이 참여했다고 나타나고 있다. 이 결과는 타 지표와 달리 공모서류 작성 시 증빙자료를 제출하지 않아 자료의 신뢰성이 문제가 존재한다. 두 집단을 대상으로 등분산 가정에 대한 F-검정 결과 p값은 0.1373으로, 등분산에 대한 귀무가설이 채택되어 등분산을 가정한 t-검정을 실시하였다.

그 결과 단측검정 및 양측검정의 p값은 0.3725, 0.7449로 집단 간 차이는 통계적으로 유의하지 않다고 볼 수 있다.

이상 주민자치회 구성에 관한 가설검증 결과, 시범사업으로 인한 주민자치회의 구성에 변화가 있다는 것을 확인하였다. 시범사업으로 인해 분과위원회가 활성화되었다고 보기는 어렵지만, 공모방식에 있어서 공모·추천제의 확산 등 약간의 변화가 관찰되며, 특히 전체 위원 수나 여성 위원의 증가는 두드러졌다고 볼 수 있다. 이상과 같은 결과는 <표 3-15>에 제시된 바와 같다.

2. 주민자치(위원)회의 운영

주민자치회 운영에 관한 가설은 다음과 같다:

[2-1] 주민자치회 전환이 정기회의를 활성화하고 참석률을 제고시켰나? 또한 기타 회의(임원·분과·유관 단체 회의 등)를 활성화하였나? (H0: 회의 수 및 참석률에 차이 없음, H1: 시범사업 후 증가)

위원회·자치회의 정기회의 개최 건수의 평균값은 각각 8.10, 9.08회이며, 두 집단에서 정기회의 참석률 평균값은 각각 77.72, 78.87%, 두 집단에서 기타 회의 개최 건수의 평균값은 각각 8.40, 16.46회로 나타났다. 두 집단에서 정기회의는 약간의 차이를 보이나 그 참석률은 거의 같고, 분과·임원·유관기관 회의 등은 자치회의 경우 월등히 증가한 것을 알 수 있다.

정기회의, 정기회의 참석률, 기타 회의 각각의 변수에 대한 두 집단의 등분산을 가정한 F-검정 결과 p값은 각각 0.1704, 0.3428, 0.0000으로 정기회의나 참석률의 경우 모집단의 등분산에 대한 귀무가설 채택되나, 기타 회의의 경우 기각되었다. 따라서 정기회의 및 참석률의 경우 등분산 t-검정을, 기타 회의의 경우 이분산 t-검정을 실시한 결과, 단측검정 및 양측검정의 p값은 각각 (0.0059, 0.0118), (0.2092, 0.4184), (0.0000, 0.0000)으로, 정기회의 및 기타 회의는 집단 간 차이가 존재하나, 참석률의 경우는 집단 간 차이가 없다고 나타났다.

표 3-16 가설검증 2: 주민자치(위원)회 운영

H ₀ : 주민자치위원회와 주민자치회는 같다. ($\mu_{위원회} = \mu_{자치회}$ 또는 위원회·자치회는 독립적)	주민자치 위원회	주민 자치회 (전환)	집단 간 독립성 χ^2 검정	분산에 대한 집단 간 F-검정 p-value	집단 간 차이에 대한 t검정 p값	
					단측검정	양측검정
정기회의	총응답 수	116	153	0.1704 (등분산)	0.0059 (H ₀ 기각)	0.0118 (H ₀ 기각)
	평균	8.1	9.1			
	표준편차	3.3	3.0			
정기회의 회의 참석률	총응답 수	114	150	0.3428 (등분산)	0.2029 (H ₀ 채택)	0.4184 (H ₀ 채택)
	평균	77.7	78.9			
	표준편차	11.6	11.2			
기타 회의 (분과·임원·유관 단체 회의)	총응답 수	116	153	0.0000 (이분산)	0.0000 (H ₀ 기각)	0.0000 (H ₀ 기각)
	평균	8.4	16.5			
	표준편차	9.2	16.9			

이상 주민자치회 운영에 관한 가설검증 결과, 시범사업으로 인해 정기회의나 기타 회의가 보다 활성화되었다고 볼 수 있으나, 참석률의 경우는 유의미한 차이를 보이고 있지 않다. 특히 참석률의 경우 2021년 자료 제출 시점은 특히 코로나19 위기 상황의 영향이 크다는 사실도 감안할 필요가 있다. 이상과 같은 결과는 <표 3-16>에 제시된 바와 같다.

3. 주민자치(위원)회의 사업·활동

관련된 가설은 다음과 같다:

- [3-1] 주민자치회가 주민자치위원회보다 연간 사업이나, 주민센터 및 자체역량 강화 프로그램 등을 더 활발하게 수행하고 있다고 볼 수 있는가? (H₀: 차이 없음, H₁: 활동 증가)
- [3-2] 시범사업 전환 이후 주민자치회가 주민자치위원회보다 주민총회 및 마을 의제·계획의 수립, 중앙정부·자치단체로부터의 위·수탁 사업 및 공모사업 등을 더 수행하였나? (H₀: 차이 없음, H₁: 활동 증가)

[3-3] 주민자치회가 주민자치위원회보다 공유공간 조성·운영, 마을 축제, 마을 미디어, 마을기업 등 고유의 주민자치활동을 더 많이 하고 있는가? 아울러 각 활동별로 주민자치회가 주민자치위원회보다 더 활발하게 수행하고 있는가? (H0: 차이 없음, H1: 활동 증가)

[3-4] 주민자치회와 주민자치위원회 연계·협력 단체 수는 상이하나?
(H0: 차이 없음, H1: 연계·협력 활동 증가)

우선 가설 [3-1] 관련, 위원회·자치회의 연간 사업 수의 평균값은 각각 11.13, 12.14개, 두 집단에서 자치센터 교육강좌 수의 평균값은 각각 11.37, 7.14개, 두 집단에서 자체 역량 강화 프로그램의 시행 횟수 평균값은 각각 7.14, 9.21회로 나타났다. 연간 사업 수는 큰 차이를 보이지 않고, 교육강좌의 경우에는 위원회가 더 많이 시행하는 것으로 보이며, 자체 역량 강화 프로그램의 시행 횟수는 자치회가 더 많이 시행함을 알 수 있다. 이는 위원회의 경우 자치센터 운영이 주를 이루며, 자치회의 경우에는 주민총회·마을계획 준비 등을 위한 내부 역량 강화 프로그램의 증가에 기인하는 것으로 보인다.

연간 사업 수, 교육강좌수, 자체 역량 강화 프로그램 수 각각의 변수에 대한 두 집단의 등분산 F-검정 결과 p값은 각각 0.4204, 0.3188, 0.1551로 모두 모집단의 등분산에 대한 귀무가설 채택되었다. 따라서 모두 등분산 t검정을 실시한 결과 단측검정 및 양측검정의 p값은 각 변수별로 (0.1199, 0.2397), (0.4287, 0.8574), (0.0056, 0.0112)로 나타났다. 연간 사업 수와 교육강좌 수는 집단 간 차이가 존재하지 않고, 자체 역량 강화 프로그램의 수는 집단 간 차이가 없다는 귀무가설을 기각할 정도는 아니지만 약간의 차이를 확인할 수 있었다.

표 3-17 가설검증 3: 주민자치(위원)회 사업·활동

H ₀ : 주민자치위원회와 주민자치회는 같다. ($\mu_{위원회} = \mu_{자치회}$ 또는 위원회·자치회는 독립적)		주민자치 위원회	주민 자치회 (전환)	집단 간 독립성 χ^2 검정	분산에 대한 집단 간 F-검정 p-value	집단 간 차이에 대한 t검정 p값	
						단측검정	양측검정
연간 사업·활동 수	총응답 수	117	155		0.4204 (등분산)	0.1199 (H ₀ 채택)	0.2397 (H ₀ 채택)
	평균	11.1	12.1				
	표준편차	7.0	6.9				
주민자치센터 교육강좌 및 동아리 수	총응답 수	116	151		0.3188 (등분산)	0.4287 (H ₀ 채택)	0.8574 (H ₀ 채택)
	평균	11.4	7.1				
	표준편차	9.6	6.9				
자체 역량 강화 프로그램 수	총응답 수	116	151		0.1551 (등분산)	0.0056 (H ₀ 기각)	0.0112 (H ₀ 기각)
	평균	7.1	9.2				
	표준편차	6.9	6.3				
주민총회 및 마을 의제·계획 시행여부	총응답 수	117	155	0.0002 (H ₀ 기각)			
	시행 여부	48	142				
위·수탁 사업 시행여부	총응답 수	117	155				
	시행 여부	2	19				
정부지원사업 수행여부	총응답 수	117	156				
	시행 여부	78	107				
마을 축제, 미디어 등 특이활동* 합	총응답 수	118	156		0.2260 (등분산)	0.0166 (H ₀ 기각)	0.0331 (H ₀ 기각)
	평균	1.0	1.3				
	표준편차	1.0	1.0				
유관·협력 단체 수	총응답 수	116	151		0.0000 (이분산)	0.0218 (H ₀ 기각)	0.0437 (H ₀ 기각)
	평균	9.8	12.4				
	표준편차	8.1	12.8				

※ 다만 집단 간 축제, 미디어, 공유 공간 운영 등 각 특이 활동별 영향이 존재하는지에 관한 χ^2 검정 결과, p값은 0.5303 으로 각 활동별 차이는 유의미하게 나타나지 않음

또한 가설 [3-2] 관련, 두 집단에서 주민총회 및 마을 의제·계획 수립을 시행하고 있다는 응답 수는 각각 48, 142개소, 두 집단에서 위·수탁 사업 시행하고 있다는 응답 수는 각각 2,19개소, 두 집단에서 정부·지방자치단체 공모사업을 시행하고 있다는 응답 수는 각각 78, 107개소로 나타났다.

공모사업의 경우 기존 위원회나 전환된 자치회 모두 활발하지만, 주민총회·마을계획의 수립이나 위·수탁 사업의 경우 공적 권한 부여가 필요하므로 확실히 시범사업에 의해 더 촉진됨을 알 수 있다. χ^2 -검정 결과 p값은 0.0002으로 집단 간 영향이 없다는 귀무가설이 기각되고, 시범사업의 결과로 이러한 공적 권한 부여에 의한 사업은 확대되었다고 볼 수 있다.

가설 [3-3] 관련, 위원회·자치회의 특이활동 수의 평균값은 각각 0.99, 1.25개로 약간의 차이가 존재한다. 각 활동별로 공유공간 활용, 마을 축제 및 미디어 등의 활동을 두 집단에서 모두 활발하게 하고 있으며, 자치회만의 고유한 특이활동(실행법인, 동장추천 등)을 수행하는 경우는 10회 미만으로 거의 차이가 없다고 볼 수 있다.

특이활동 수의 합계에 관한 등분산 F-검정 결과 p값은 0.2260으로, 귀무가설이 채택 되어 등분산 t-검정을 실시하였다. 그 결과 단측검정 및 양측검정에 대한 p값은 0.0166, 0.0331로 유의미한 차이가 존재하였다. 다만 집단 간 각 특이활동별로 영향이 존재하는 지에 관한 χ^2 -검정 결과, p값은 0.5303으로 각 활동별 차이는 유의미하게 나타나지 않았다.

가설 [3-4] 관련, 연계·가교적 활동을 나타내는 지표로써 위원회·자치회의 연계·협력 단체수의 평균값은 각각 9.79, 12.40개로, 자치회가 연계·협력활동이 더 활발함을 알 수 있다. 협력 단체 수에 대한 두 집단 간 등분산 F-검정 결과 p값은 0.0000으로 등분산에 대한 귀무가설이 기각되었다, 따라서 이분산 t-검정을 실시한 결과 단측검정 및 양측검정의 p값은 0.0218, 0.0437로 집단 간 통계적으로 유의미한 차이를 발견할 수 있었다.

이상 주민자치회 사업·활동에 관한 가설검증 결과, 시범사업으로 인해 사업이나 활동이 증가했다고는 볼 수 없었다. 기존 위원회는 여전히 주민자치센터의 교육강좌 프로그램의 운영이 주를 이루고 있다고 볼 수 있으며, 시범사업에 의한 자치회에서는 연계·협력 활동이 증가했다고 볼 수 있다. 또한 자치회 고유한 특이활동(실행법인, 동장추천 등)이 일부

관찰되고 있으나 아직은 활성화된 단계로 보기 어려웠다. 전반적으로 두 집단에서 모두 마을 축제, 마을 미디어, 공유공간 운영 등 특이활동들은 증가하고 있으며, 아울러 연계·가교적 활동도 활발해졌다고 볼 수 있다. 이상과 같은 결과는 <표 3-17>에 제시된 바와 같다.

4. 주민자치(위원회)의 재정(재원 조달)

관련 가설은 다음과 같다:

- [4] 시범사업의 결과, 재원 조달 방법이 기존 자체 회비 및 보조금으로부터 주민참여예산제 및 주민세 환원 등 보다 다양하게 변화되었다고 볼 수 있는가? (H0: 차이 없음, H1: 재원 조달 방법 다변화됨)

회비 등 자체 재원을 조달하는 위원회·자치회의 수는 각각 110, 123개소, 정부 및 지방 자치단체 보조금에 의해 조달하는 위원회·자치회의 수는 각각 113, 152개소, 주민세 환원 사업에 의해 조달하는 위원회·자치회의 수는 각각 1, 21개소, 주민참여예산제에 의해 조달하는 위원회·자치회의 수는 각각 33, 102개소로 나타났다. 중앙정부 및 자치단체 보조금은 두 집단에서 거의 모두 활용하고 있으며, 자치회에서 주민세 환원 사업이나 주민참여예산제를 활용하는 비율이 큰데, 이는 시범사업에서 제도적인 권한 부여 및 정책적 장려 등에 기인한 결과로 볼 수 있다.

집단 간 재원 조달 방안의 영향이 없다는 귀무가설 하의 χ^2 -검정 결과, p 값은 0.0000으로 집단 간 영향이 없다는 귀무가설이 기각되었고 시범사업의 결과로 재원 조달 방식은 다변화되고 있다고 볼 수 있다. 시범사업은 재원 조달에 있어서 주민세 환원 및 참여예산제 등 직접적인 보조금 방식으로부터 다변화를 촉진하는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 이상과 같은 결과는 <표 3-18>에 제시된 바와 같다.

표 3-18 가설검증 4: 주민자치(위원회) 재정(자원 조달 방안)

H ₀ : 주민자치위원회와 주민자치회는 같다. ($\mu_{위원회} = \mu_{자치회}$ 또는 위원회·자치회는 독립적)		주민자치위원회	주민자치회(전환)	집단 간 독립성 χ^2 검정	분산에 대한 집단 간 F-검정 p-value	집단 간 차이에 대한 t검정 p값	
						단측검정	양측검정
회비·자체 재원	총응답 수	113	153	0.0000 (H ₀ 기각)			
	시행 응답 수	110	123				
보조금	총응답 수	113	153				
	시행 응답 수	113	152				
주민세 환원	총응답 수	113	153				
	시행 응답 수	1	21				
참여예산제	총응답 수	114	153				
	시행 응답 수	33	102				

5. 공공성 및 자치 역량 진단

주민자치회 시범사업에 대한 상기와 같은 분석 결과는 시범사업을 통해 공적 권한 부여와 주민대표성이 얼마나 확보되었으며, 또한 자치활동의 수행과 역량 강화가 얼마나 이루어졌냐로 귀결된다. 즉, 시범사업의 평가는 한마디로 공공성과 자치 역량을 얼마나 제고시켰느냐로 볼 수 있는데, 이와 관련되어 다음과 같은 가설을 고려할 수 있다:

[5] 시범사업의 결과 공공성과 자치 역량이 각각 증가했다고 볼 수 있나?

이러한 지표들 중 공공성과 자치 역량, 각 범주에 속한 하위지표별로 비율척도의 경우 정규화(normalization) 과정을 거쳐 도출된 값, 명목척도(2진 변수)의 경우 해당 값을 합산하여 진단 지표를 산출하였다. 이렇게 산출된 위원회·자치회의 공공성 진단 값 평균치는 각각 0.52, 3.40점이며, 두 집단의 자치 역량 진단값 평균치는 각각 1.67, 3.13점으로 나타

났다. 두 진단지표 모두 시범사업의 결과로 확연한 증가를 알 수 있다.

공공성 및 자치 역량 각각의 변수에 대한 등분산 F-검정 결과 p값은 각각 0.0000, 0.1462로, 공공성의 경우 모집단의 등분산에 대한 귀무가설 기각, 자치 역량은 채택되었다. 따라서 공공성은 이분산 t-검정, 자치 역량은 등분산 t-검정을 실시한 결과 단측검정 및 양측검정의 p값은 모두 (0.0000, 0.0000)으로 귀무가설이 기각되었다. 즉 시범사업은 공공성과 자치 역량을 모두 견인하였다고 결론을 내릴 수 있다. <표 3-19>에 제시된 바와 같다.

표 3-19 가설검증 5: 주민자치(위원)회의 공공성 및 자치 역량

H ₀ : 주민자치위원회와 주민자치회는 같다. ($\mu_{\text{위원회}} = \mu_{\text{자치회}}$ 또는 위원회·자치회는 독립적)		주민자치 위원회	주민자치회(전환)	집단 간 독립성 χ^2 검정	분산에 대한 집단 간 F-검정 p-value	집단 간 차이에 대한 t검정 p값	
						단측검정	양측검정
공공성 (공적 권한 부여)	총응답 수	118	156		0.0000 (이분산)	0.0000 (H ₀ 기각)	0.0000 (H ₀ 기각)
	평균	0.52	3.40				
	표준 편차	0.77	1.32				
자치 역량	총응답 수	118	156		0.1462 (등분산)	0.0000 (H ₀ 기각)	0.0000 (H ₀ 기각)
	평균	1.67	3.13				
	표준 편차	3.10	2.83				

제5절 소결 및 시사점

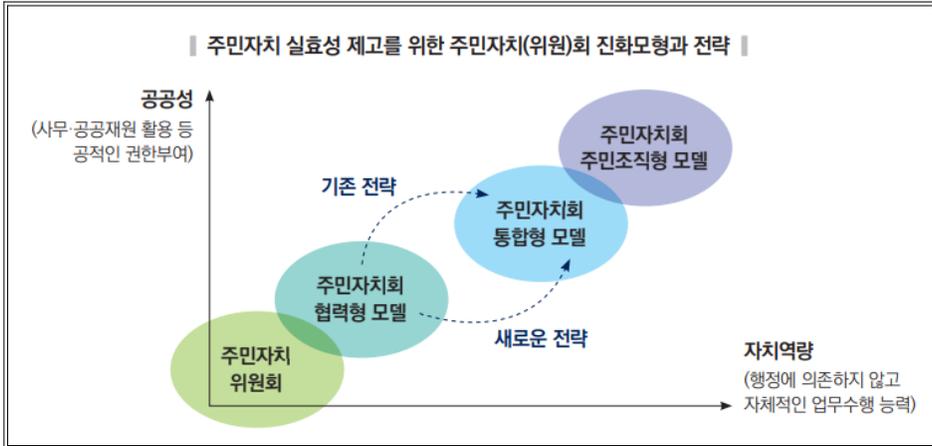
이상 제20회 전국주민자치박람회 우수사례 공모신청서(2021.8. 기준)를 제출한 전국 274개 주민자치(위원)회(전체 3,151개 주민자치(위원)회의 약 8.7%: 위원회 118개, 자치회 156개)의 현황 정보로부터 추출한 현황자료를 바탕으로 한 주민자치회 실태분석을 수행한 결과를 제시하였다. 제1절에서는 분석의 개요와 자료의 종류, 제2절에서는 각 추출지표의 결괏값에 대한 기초통계 분석, 제3절에서는 이를 가공한 공공성 및 자치 역량 진단, 제4절에서는 주민자치회 시범사업의 성과를 진단하기 위한 가설검증 등의 분석 결과를 제시하였다.

특히 제2절의 기초통계 분석에서는, 주민자치(위원)회 전체와 위원회 그룹, 자치회 그룹을 구분하여 구성과 회의 등의 운영, 사업과 활동, 재정(재원 조달) 등의 현황에 대한 분석 결과를 제시하였다. 해당 자료가 우수사례 공모신청서이므로 상대적으로 활동 수준이 우수한 주민자치(위원)회가 응모한 점을 감안해야 하며, 그럼에도 불구하고 해당 통계자료가 전무한 현실에서 전국적인 경향을 나타내는 자료로써 의의를 지닌다고 볼 수 있다.

또한 제3절에서는 공공성 및 자치 역량의 진단 결과를 제시하고 있으며, 제4절에서는 시범사업의 성과를 진단하였다. 이를, 제2장의 결과와 함께 해석해 보자면 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 주민자치(위원)회의 전반적인 수준은 자치위원회의 경우 기존과 크게 다르지 않은 전형적인 사업이나 활동을 수행하고 있지만, 한편으로는 주민자치회 시범사업 등의 영향으로 공공성과 자치 역량을 점진적으로 제고시키고 있다고 볼 수 있으며, 둘째, 주민자치회 시범사업으로 강화된 공적 권한 부여와 전격적인 주민총회·마을계획 등의 시행은 전환된 주민자치회의 공공성 및 자치 역량을 한 단계 높이는 계기가 되었다고 볼 수 있다.

셋째, 시범사업의 결과는 우선으로 공적인 권한 부여 및 새로운 사업 등을 권장하면서 이를 뒷받침한 제도적인 조치를 강화했다고 볼 수 있는데, 이는 자치 역량의 제고보다 공공성의 제고 측면에서 특히 두드러지게 나타나고 있다는 점이다. 이러한 전략은 “先공공성 강화 및 後자치 역량 견인”이라는 전략적 선택의 결과로 볼 수 있으며, 향후 지속적이며 효과적인 공공성-자치 역량 평면의 우상향 발전을 위한 다양한 시사점을 남기고 있다.

그림 3-20 주민자치(위원회) 공공성 및 자치 역량 진화모델



이와 같은 결론은 제2장에서 제시했던 사전적이며 이론적인 분석 틀이 현실적으로 잘 입증되고 있음을 의미한다. 즉, 2장에서 도출했던 공공성-자치 역량 2요인 상의 주민자치 진화모델에서, 현재 우리나라의 주민자치(위원회) 현주소는 과거 주민자치위원회로부터 협력형 주민자치회로 자리를 잡아나가는 과정으로 볼 수 있다. 아울러 최근의 시범사업을 통해 이러한 발전을 위해서 “先공공성 강화 및 後자치 역량 견인”의 전략을 취해 왔다는 사실을 알 수 있다.

향후 “先자치 역량 강화 및 後공공성 견인”의 전략적 선택을 포함한 효과적인 전략의 모색이 필요한 시점이다. 이상의 분석 결과는 궁극적으로 우리나라 주민자치(위원회)의 발전을 위한 방안의 모색 등에 활용되기를 바라며, 다음 장에서 깊은 논의를 지속한다.

제4장

선진형 주민자치회 사례분석



제1절 사례분석 개요

1. 새로운 주민자치회 모델 도입 관련 사례조사 개요

전국의 읍·면·동 3500여 개를 대상으로 설치되어지는 주민자치회가 2022년 8월 현재 전국에 1200여 개의 읍·면·동에 설치될 정도로 양적인 성장을 해 오고 있다. 한편 새로운 주민자치회 모델 도입방안과 관련하여 보다 선진화되고 체계적인 주민자치회 모델 제시를 위하여, 국외에서 운영되고 있는 이른바 선진형 주민자치회의 사례분석이 필요하다. 또한 유럽지역에서는 주민자치 또는 지방자치제도가 착실히 정착되어 운영된 것이 18세기까지 거슬러 올라갈 만큼 오랜 역사적 배경을 갖고 있으며, 긴 시간 동안 주민자치 및 지방자치 제도가 정착되어 왔기 때문에 그 과정을 살펴보고 현재의 제도를 이해하는 것이 중요하다.

국내에서도 1999년~2000년대 초반에 도입되어 운영되어온 주민자치위원회와 2013년부터 시범사업으로 진행된 주민자치회가 상당한 수준의 양적인 성장을 해 오면서, 그중에서는 다양한 형태의 질적인 발전을 이루어온 주민자치위원회 및 주민자치회가 존재하고 있다. 2002년부터 추진되어 온 주민자치박람회가 22년 11월 21회차 박람회 개최를 맞이하고 있다. 주민자치박람회에 출품한 다양한 형태의 주민자치회 우수사례가 존재하며, 몇 가지 선진적 사례를 통해 그 의미를 살펴보고, 새로운 주민자치회 모델 도입 연구에 참고하고자 한다.

2. 선진적 사례분석 절차

우선 국외 사례를 중심으로 한 선진형 주민자치회의 사례분석은 주민자치가 고도화되어 운영되고 있는 일본의 자치회, 영국의 패리쉬위원회, 독일과 스위스의 게마인데 등의 사례를 중심으로 각각 도입 배경, 관련 제도, 조직 운영방식, 재정 운영 등을 해외 각 나라의 헌법을 비롯한 일본의 지방자치법, 영국의 지방분권법, 독일 및 스위스의 게마인데 법 등의 법제도 자료조사와 선행연구 조사 등을 통해 분석하였다. 분석한 국가별 주민자치 제도를 상호 비교하면서 시사점을 도출하였다.

한편 국내의 선진적 우수사례는 다양하게 존재하며, 어떠한 관점에 따라 평가하느냐에 따라서 우수사례의 기준은 달라질 수 있을 것이다. 본 연구에서는 우선 지난 2020년과 2021년 제19회와 제20회 주민자치박람회에 출품하여 대상 및 최우수상으로 선정된 경기도 성남시 단대동 주민자치회와 충청남도 당진시 신평면 주민자치회를 정리하였다. 또한 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법)'에 설치 근거와 도조례에 구성 및 운영 등에 대한 사항을 규정하고 제주도 주민자치위원회의 사례와 제주민회에 대해 서술하였다. 마지막으로 주민자치회 구성과정에서 주민의 참여와 자율성에 기반한 농촌지역 사례로 전남 곡성군 죽곡면과 석곡면의 사례를 다루었다.

각각 분석된 사례의 특징과 한계를 종합하며 주민자치회 모형의 다변화가 필요한지, 현재 한국의 맥락에서 새로운 모델이 어떻게 전개될 것인지에 대한 함의를 도출하여 후술하는 제5장의 수요 도출의 방향을 설정하고자 한다.

제2절 국외 사례

1. 일본 자치회(町内會)

1) 개요 및 도입 배경

일본의 자치회 혹은 정내회(町内會)는 정(町)이나 구역 등 시정촌의 일정한 구역에 주소를 둔 자의 지연(地緣)에 기초하여 형성된 단체를 말한다. 명칭으로서는 자치회, 정내회 외에도 정회(町會), 부락회, 구회(區會), 구(區) 등 다양하게 불리고 있고, 전국에 298,700개가 존재한다(김찬동, 2022).

자치회는 1500년대 토요토미 히데요시(豊信秀吉)시대에 주민관리체제의 일환으로 조직되었다고 보기도 하고, 메이지 시대(明治時代) 시제(市制)가 시행된 다음 해인 1890년에 만들어진 ‘위생 조합’에서 기원을 찾기도 한다.

1897년 전염병 예방법이 공포되어 시정촌이 위생 조합에게 전염병 예방을 위한 비용을 보조해 주면서 위생 조합이 정내(町内)의 위생만이 아니라 지역사회의 활동과 행정에 대해서도 협력하는 구조가 형성되게 된다.

2) 제도(설치 근거, 조례, 법률 등)

정내회가 제도적 차원에서 정비된 것은 1940년 ‘내무성 훈령 제17호: 부락화정내회 정비요령’을 계기로 상의하달의 행정조직으로서 전국적으로 정비되었고, 정내회는 10가구 내외의 “토나리구미(隣組)”를 작성하였다. 1970년대에는 새로운 주민조직운동으로써 “마찌쭈꾸리”나 “커뮤니티 쭈꾸리”운동이 확산되어 자치회의 위상이 약화되었으나 1990년대 지방자치법 개정으로 자치회의 법적 지위가 강화되고 각종 지원정책 등 제도적으로 자치회를 육성할 수 있는 장치가 마련되어 회관 건설비용의 장기저리 융자, 운영보조금의 지급, 인력파견 등 많은 지원 조치를 실시하였다(민현정, 2011).

7) 본래에는 정내회로 불리었으나, 현대에 공동주택, 아파트 등이 증가하면서 최근에는 자치회라는 명칭을 주로 사용하고 있다.

8) 2차대전 기간 동안 국민을 통제하기 위해 만들어진 최말단 지역조직을 뜻한다.

현재 일본의 지방자치법 제260조의 2에서는 자치회를 “마을 또는 구획의 구역 그 외 시정촌 내의 일정한 구역에 주소를 가지는 사람의 지연(地緣)에 근거하여 형성된 단체, 지연에 의한 단체”로 규정하고 있으며, 이러한 단체는 “지역적인 공동 활동을 원활하게 실시하기 위해 시정촌장의 인가를 받았을 때에는, 그 규약에 정해진 목적의 범위 내에서 권리를 갖고 의무를 진다”라고 되어 있다.

또한 같은 조에서는 자치회를 행정 조직의 일부로 규정하지 않고 있으며, 정치적 중립, 법인격 부여 등의 조항 등이 있다. 또한 자치회의 인가는 조직의 활동 여부, 구성원의 지역 거주 여부, 규약의 존재 여부 등을 조건으로 한다. 자치회 규약에는 ① 자치회의 목적, ② 명칭, ③ 구역, ④ 주요 사무소의 위치, ⑤ 구성원 자격에 관한 사항, ⑥ 대표자에 관한 사항, ⑦ 회의에 관한 사항, ⑧ 자산에 관한 사항 등이 모두 명시될 것을 요구한다.

3) 자치회의 조직

자치회의 회원은 지역 거주자의 전 세대와 사업소를 대상으로 하고 있지만 가입과 탈퇴의 자유는 인정되고 있다. 그러나 대부분의 세대가 자치회에 가입되어 있다. 자치회의 회의는 총회, 임원회, 전문 부회 등으로 구성되어 있다. 총회는 정내회의 최고의결기구로, 정기총회와 임시총회로 구성된다. 임원회는 회계감사를 제외한 임원으로 구성되며, 전문 부회는 각 전문부원으로 구성된다. 총회에서의 의결사항은 사업 보고, 회계 결산, 자산관리 보고, 사업계획, 회비 개정 등의 승인에 관한 것 등이 다루어진다. 자치회에는 하부조직 또한 존재하는데, 10~30세대 내외의 조, 블록 등으로 다층적으로 편성되어 있다. 이러한 하부조직 내에도 조장, 블록장 등 계층적 구성이 되어 있다.

지역에는 자치회 이외에도 다양한 조직이 있는데, 이러한 조직들이 모여 자치센터를 운영한다. 자치센터의 운영은 공개지원을 통하여 선출한다. 정회, 자치회, 교사학부모협의회(PTA) 등의 지역공동체가 참여하여 주민자치위원회를 구성한다. 주민자치위원회에는 주민만이 아니라, 기관이나 단체의 대표도 참여한다. 자치회는 일본의 지방자치법상의 지정관리자가 되어서 주민자치센터를 운영한다. 자치회의 사무로는 시의 안내문 작성 및 배포, 지역의 정보수집, 지역 및 스포츠, 콘서트, 범죄 예방 훈련 등의 행사개최, 사회교육 과정, 취미클럽, 벼룩시장 등 운영 등이다. 일반적으로 자치 계층은 커뮤니티 계층과 근린

공동체 계층으로 구분할 수 있다. 커뮤니티 계층은 기초지방자치단체를 7개 정도로 나누고, 인구 규모로는 2~3만명 정도이다(김찬동, 2022).

이러한 단위는 우리나라의 읍·면·동의 규모에 해당한다고 볼 수 있는데, 이보다 작은 규모의 근린 공동체를 근린 공동체 계층이라고 하며, 일본에서는 근린주구(近隣住区)라고 한다. 이는 인구로는 약 5천에서 1만 명 정도로 이 근린주구를 정회나 자치회 등의 관할구역으로 하고 있다.

4) 재정 운영

자치회는 회비를 세대별로 거둔다. 조장이나 블록장이 징수한다. 회원의 특별한 사정이 있을 경우에는 감면하기도 한다. 기금을 운영하기도 하는데 운동회 등이 있을 때 기부를 받는다. 시정촌 행정으로부터 위탁사무를 받을 경우에는 보조금을 받기도 한다. 시구정촌에서는 지역진흥비로서 예산을 편성하여 보조한다.

자치회의 회계연도는 매년 4월부터 그다음 해 3월까지로, 재정은 회비, 기부금, 보조금, 기타 수입으로 구성되어 있다. 회비는 월 1,000엔을 넘지 않는 수준에서 책정된다. 기부금은 보통 자치회 행사 등에서 개인이나 기업으로부터 받는 금액이고, 보조금은 자치회가 행정사무를 담당하는 경우 이에 대한 보상금의 성격으로 지급되는 것이다. 기타 수입으로는 시설임대료 등이 있다.

자치회의 지출은 총회에서 의결한 예산에 따라 지출되며, 회계에 대한 장부를 별도로 작성하고 주민들이 이를 열람할 수 있게 하였다.

2021년 요코하마시의 쓰즈키구의 자치회 결산에 따르면 전체 수입금의 61.8%가 회비, 각종 보조금 19.2% 등으로 자치회의 재정은 상당 부분 회비에 의존하고 있는 것으로 나타났다.

5) 한계 및 시사점

일본 현지에서는 자치회를 부정적으로 보는 시각 또한 존재한다. 일본 주민조직의 특징은 세대 단위의 가입, 조직가입의 반강제성, 기능적 미분화, 지방 행정 말단사무의 보완

작용, 구 중간층이 지배하는 보수적인 전통 온존 기반으로 되어 있는데(中村八朗, 1990), 조직가입의 반강제성이나, 조직의 기능이 지나치게 미분화되어있다는 점 등에서 일본 내에서는 전근대적인 조직으로 보는 시각이 존재한다. 실제로 조직가입의 반강제성은 2차대전 당시의 국민 통제를 위한 “토나리구미(隣組)” 조직에서 계속 이어오고 있다고 볼 수 있다.

그럼에도 우리나라의 주민자치회의 초창기 모델은 일본 자치회의 모델을 따르고 있다고 알려져 있다(김찬동, 2014b). 그만큼 자치회는 지방 행정과의 상호작용을 통해 참된 주민자치를 실현한다고 볼 수 있는 것이다. 자치회는 지역 공동관리를 위한 자치 조직으로 지역주민을 위해 수행하는 역할이 크기 때문이다. 또한 지방 행정과 자치회는 상호의존관계에 있다고 볼 수도 있는데, 행정에서는 자치회 조직을 이용하여 홍보나 연락 사무 등을 수행해 비용을 절감하기도 하고, 지역의 정보에 대해 자치회에 의존하는 바가 크기도 하다. 자치회는 행정의 자원을 이용할 수 있는 기회와 행정의 지위를 이용하여 지역의 문제를 해결하는 데 도움을 받고 있기도 하다.

이렇듯 자치회는 지역 거버넌스의 주체이자, 주민의 복리증진, 기타 지역의 문제를 해결하고 친목을 도모하는 등의 기능을 수행하며 풀뿌리 자치를 실현하고 있다는 점에서 우리의 주민자치회 제도에 시사하는 바가 크다.

2. 영국 패리쉬위원회(Parish Council)

1) 개요 및 도입 배경

영국의 현대적인 지방자치제도는 1835년 도시단체법(Municipal Corporations Act 1835)의 제정과 함께 선출직 지방정부를 구성한 것에서 출발하여 1894년 지방자치법(Local Government Act 1894) 개정을 통해 지방자치 체제를 정비한 것으로 알려져 있다(김순은, 2013). 이후 1972년 대대적인 지방자치법(Local Government Act 1972) 개정으로 행정구역 개편이 이루어지고 수차례 행정구역 통폐합, 신설 등을 거치며 현재의 행정구조를 갖게 되었다.

그림 4-1 영국의 행정구조

잉글랜드				스코틀랜드	웨일즈	북아일랜드	
런던		대도시권 (Metropolitan)	주 (Shire)				
런던광역시		메트로폴리탄 자치구 (Metropolitan Borough)	유니터리 (Unitary Authority)	카운티 (County)	유니터리 (UA)	유니터리 (UA)	디스트릭트 (District)
런던시 (City of London)	런던 자치구 (London Borough)		디스트릭트 (District)	-	-	-	
-		패리쉬(Parish), 타운(Town), 커뮤니티 의회 (Community councils)				-	

출처: 김권일(2021) 재인용

잉글랜드의 경우는 런던을 제외한⁹⁾ 대도시권과 각 주의 행정단위로서의 가장 하부조직으로는 패리쉬(Parish), 타운(Town)이 존재하고, 스코틀랜드와 웨일즈에는 커뮤니티 의회(Community Council)가 존재한다. 이들에 차이점이 존재하는 것은 아니고 지방자치법에 따르면 패리쉬 위원회는 그들 스스로 타운 또는 지역(Neighbourhood), 커뮤니티(Community), 마을(Village) 위원회로 혼용하여 명칭하는 것을 허용하고 있다.¹⁰⁾ 다만 패리쉬는 1894년 지방자치법 개정 때 15세기경부터 성공회 교구가 중심이 된 마을의 행정업무를 수행하는 단위를 통칭하는 것에서 별도의 명칭이 붙게 되었다. 따라서 본 절에서는 영국의 최소 단위 행정조직을 패리쉬 위원회(Parish Council)로 통칭한다.

9) 1965년 런던광역시가 만들어지면서 런던지역의 패리쉬 제도는 폐지되었다.

10) Parish councils may resolve to call themselves 'town', or 'neighbourhood', 'community', or 'village' councils (The Local Government Act 1972, section 245 (6), 12A and 17A)

2) 제도(설치 근거, 조례, 법률 등)

앞서 도입 배경에서 살펴보았듯이 패리쉬 위원회가 법제도적으로 처음 등장한 시기는 1894년이다. 이후 패리쉬 위원회는 1972년 지방자치법을 거쳐 2011년 지방분권법(Localism Act)이 제정되고 나서야 기존 패리쉬의 한계점을 극복할 수 있었다.

1972년 지방자치법 개정에도 불구하고 패리쉬는 *ultra vires*¹¹⁾ 상태를 유지했다. 즉 패리쉬 위원회는 법적으로 지정된 권한 외에는 아무것도 할 수 없는 조직에 불과했다(Bryan POOLE, K.P, 1994). 2011년이 되어서야 지방분권법에서 패리쉬는 *ultra vires* 제약을 벗어나 일반 권한을 부여받아 보다 광범위한 권한을 행사하게 되었다.

상급자치단체 중 광역자치단체(County)와의 관계는 패리쉬 대표제가 특징적이다. 즉, 하나의 카운티 내에 여러 개의 패리쉬가 존재하므로 카운티가 제공하는 서비스와 패리쉬 관련 사항에 대한 원활한 의사소통 및 업무 협력을 위해서 카운티에 지역대표를 두고 있다. 기초자치단체(District)의 경우에는 디스트릭트 의회와 패리쉬 의회 간 업무 협력에 관한 현장을 맺도록 되어있다. 이 현장은 협력관계, 상담, 정보제공, 표준위원회, 지역공동체 활동, 재정 조정, 서비스 제공 권한위임, 활동 지원 등을 주요 내용으로 한다.

다른 패리쉬위원회와의 관계는 패리쉬위원회 협의회를 중심으로 한다. 협의회는 패리쉬 사무직원과 의원들 간 상호 교류, 교육훈련 및 지원 등을 담당한다. 아울러 협의회는 패리쉬의 운영에 대한 법적, 재정적, 절차적, 노동법적 가이드라인을 제시하고, 자치단체 또는 패리쉬 상호 간 분쟁 발생 시 중재자 역할을 한다. 또 패리쉬의 직원의 채용 시 후보 검증, 대행 직원 지원, 중앙정부와의 상호작용을 통해 안정적인 패리쉬 운영을 돕고 있다. 또 탁월한 지역에 대한 '우수패리쉬 인증제'를 실시하고 있다.

3) 패리쉬 위원회의 조직

1972년 지방자치법은 인구 150명 이상인 패리쉬에 의회를 두도록 의무화했다. 패리쉬 의회 의원은 주민 직선으로 선출, 최소 5인 이상 두어야 한다. 의장은 공동체의 시장 기능을 수행하며, 임기는 4년 무보수이나 소정의 수당(연 £60~170)을 지급하는 경우도 있다.

11) 라틴어에서 온 단어로써 영미법에서는 기업이나 정부가 법률에서 정해진 권한의 범위를 넘어서 하는 행위를 뜻한다. 즉, *ultra vires* 행위는 무효나 불법행위가 될 수 있다.

선거일 1년 전부터 해당 지역에서 토지와 부동산을 소유, 임대하여 사용하는 주민은 피선거권을 가질 수 있다.

패리쉬 의원의 주요 기능은 주민 의사 대표 및 전달과 지역 사무의 자치적 처리이다. 패리쉬 주요 기능은 마을 경작지의 할당, 마을회관의 유지관리, 여가시설 및 어린이 놀이 시설 설치 및 운영, 가로등, 주차장, 광장이나 수영장 시설, 화장실, 보도 등 지역 시설의 설치와 관리 등이다.

한편, 영국은 패리쉬가 없는 지역인 인구 150명 미만 지역에 대하여 주민자치를 위해 지역 포럼(Local area forum)을 운영하고 있다. 지역 포럼은 지역주민의 의견이나 행정과 협의하는 지역 대표성이 인정되는 경우가 많다. 따라서 지역 포럼은 다음의 역할과 권한을 가지고 있다.

① 카운티 정책결정위원회 활동과의 링크이다. 지역 포럼은 정책결정위원회가 주민 의견을 접할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 이 역할을 수행하는 데 있어 지역 포럼에는 다양한 주민조직이 있어서 유효하다.

② 각 지역에 있어서의 카운티에 의한 행정서비스 공급상태를 감사하는 역할을 한다. 지역 포럼은 당해 지역 담당 행정직원으로부터 그 지역에 대한 서비스 공급현황을 정기적으로 보고받고 감사하는 역할을 한다.

③ 지역에 관한 문제를 결정하는 역할을 한다. 지역 포럼은 지역개발을 위해서 약간의 예산을 운용한다. 지역 환경의 개선, 주민 홀이나 커뮤니티센터의 운영, 지역문제에 대한 주민과의 상담·정보제공 등이 포함되어 있다(권순복, 2010).

4) 재정 운영

패리쉬 위원회는 제도적으로 조세권과 예산심의권이 별도로 존재하지 않는 준자치단체의 성격을 갖고 있다. 따라서 예산이 소요되는 행정서비스는 상급 행정조직인 자치구(Borough), 유니터리(Unitary), 디스트릭트(District) 등에서 일부 권한을 위임받아 제공하고 있다. 그럼에도 패리쉬 위원회는 예산을 보유하고 있는데, 주로 공공시설 이용료 징수, 임대 수입 등 자체 자원 등이 그것이다.

또한 2011년 지방자치법에 의해 패리쉬 위원회는 General Power of Competence(GPC),

즉, 일반 권한을 부여받을 수 있었다. 원칙적으로 GPC는 위원회가 금융사업을 위해 무역 회사 또는 협동조합의 설립, 지역 상점, 지역 우체국, 에너지 회사 등의 설립을 허용하고 있다(Lincolnshire Association of Local Councils, 2012). 이러한 수익사업들 또한 패리쉬 위원회 재정 운영의 일부분이다.

또한 위원회는 상급 행정조직에 부가금(precept)의 징수를 요구할 수 있다. 즉, 상급 정부는 패리쉬위원회가 요구한 금액을 지방세에 더해 지역주민에게 부과하는 것이다. 이렇게 징수한 금액을 상급 정부는 패리쉬의회에 이전하는 방식으로 재원을 조달한다(소진광, 2011).

5) 한계 및 시사점

영국은 오랜 지방자치의 역사를 가지고 시대의 상황과 사회적 환경 변화에 맞추어 지속적으로 지방 행정 개혁을 추진해왔다. 이러한 노력은 지역의 경쟁력 제고와 더불어 풀뿌리 조직의 권한 증대, 행정서비스의 향상을 도모했다. 과거에는 지방 행정 개혁이 중앙주도적으로 이루어진 측면이 있으나, 최근에는 지역의 특성을 고려하면서 행정의 책임성과 공공 서비스 제공의 효율성에 초점을 맞춰 점진적으로 자발적 개편을 유도하고 있다.

즉, 개편과정에서 이해관계자들의 지지 여부는 물론, 대상 지역의 수용 능력, 개편 후 서비스의 효율성, 주민 권한 확대 등을 신중히 검토함으로써 개편에 따른 부작용을 최소화하고 있으며, 지역적 역량에 기초한 권한 부여 및 자치단체와의 탄탄한 협력체계를 구축하는 것이 주민자치 활성화의 기초가 되고 있다.

이와 같이 패리쉬에 관련된 제도적 장치를 통해 주민자치 조직을 지방자치의 명확한 주체로 인정함으로써, 주민의 자발적이고 적극적인 참여를 유도하고 있다는 점은 주목할 만하다. 주민자치 조직에 대한 자치단체의 지원을 위해 전담 조직을 두어 체계적, 전문적인 관리를 추구한다는 점은 우리에게 시사점을 주고 있다.

비록 패리쉬 위원회가 직접조세권을 갖지 못한다는 한계점이 있을 수 있으나, 상급 행정 조직을 통해 우회적으로 재원을 징수할 수 있고, 자체 사업을 통해 별도의 예산을 확보할 수 있다는 점에서 큰 문제점이 될 수는 없어 보인다. 오히려 상급 행정조직을 통한 예산 확보가 예산 집행의 투명성 측면에서 장점을 가지기도 한다.

3. 독일·스위스 코뮌(Kommune)·게마인데(Gemeinde)

1) 개요 및 도입 배경

독일과 스위스의 게마인데는 국가의 최소 행정단위로써 독일 지방자치단체의 핵심이라고 할 수 있다. 게마인데라는 용어는 독일어권 국가(독일, 오스트리아, 스위스, 리히텐슈타인, 벨기에 일부 지역)에서 공통으로 사용되는 행정단위의 명칭이다. 용어 사용의 측면에서 독일에서는 게마인데와 코뮌을 같은 의미로 혼용하여 사용하는 경향이 있지만 공식적인 명칭은 독일과 스위스 모두 게마인데라고 한다.

게마인데는 행정구역의 최소 단위이지만 조세권, 재정집행권, 지역의 사무에 대한 광범위한 자치권과 의결권을 가진 자치단체이기도 하다.

게마인데 혹은 코뮌이라는 개념은 11세기 후반부터 기원을 찾을 수 있다. 신성로마제국의 서부 지역에서 라틴어로 *coniutario* 또는 *communio*라는 개념에서 출발한 저항 운동이 시작되었다. 1070년에는 현재 프랑스의 르망(Le man)이라는 도시에서 코뮌(Kommune)이라 불리는 운동이 시작되었고, 1077년에는 현 프랑스의 캄브레(Cambrai)에서 영주의 부재를 틈타 장기간 계획되어 왔던 코뮌 운동이 시작되었다. 독일어권에서도 유사한 지역적 움직임이 있었다. 1074년에는 쾰른에서 쾰른 대주교를 상대로, 1073년에는 Worms라는 도시에서 코뮌 운동이 일어났다(Jean-Charles-Léonard Simonde de Sismondi, 1823).

독일과 프랑스 모두에서 발생한 코뮌 운동은 봉건 영주, 특히 성직자 영주로부터 보다 더 큰 자유를 얻는 것을 목표로 한 조직된 시민의 저항 운동이었으며, 현재 독일어권 게마인데, 나아가 서유럽과 중부유럽권의 지방자치 또는 주민자치의 시초라고 볼 수 있다.

스위스에서는 국가의 출발부터 중앙 권력이 없거나 매우 약한 형태로 나타났기 때문에 뚜렷한 공동체주의가 발전되었는데, 오늘날 스위스의 게마인데는 지방자치의 출발점으로 간주되고 있다. 스위스의 게마인데는 조세권을 포함한 높은 수준의 자치권을 가지고 있다. 스위스에서 시행되는 게마인데의 자결권 제도를 민족주의적이고 탈 중앙집권적 정치 구조를 극복한 통합된 지역의 유럽을 건설하기 위한 모델로 설명되기도 한다(Peter Josika, 2014).

따라서 게마인데는 오랜 역사를 가진 시민운동에서 출발하여 현재에는 생활공동체이자 지방자치의 최하위 행정단위로 기능하는 공동체라고 볼 수 있다.

2) 제도(설치 근거, 조례, 법률 등)

오늘날 독일의 게마인데는 국가의 행정 구조의 근간이 되는 행정구역 또는 단체이다. 독일의 행정구조는 연방(Bund)-주(Land)-관구행정(Regierungsbezirk)-자치시(Kreisfreie Stadt) 또는 크라이스(Kreis)-게마인데(Gemeinde)의 구조를 가진다.

그림 4-2 독일의 행정구조

연방(Bund)			
연방주(Land)			자유시 (Stadtstaaten)
관구행정(Regierungsbezirk)			
크라이스(Kreis)		자치시 (Kreisfreie Stadt)	
(게마인데 연합) Gemeinde-verband	게마인데 (Gemeinde)		
(게마인데) Gemeinde			

[그림 4-2]의 게마인데 연합(Gemeindeverband)은 여러 게마인데가 연합한 형태로 단일 게마인데에서 수행하기 어려운 사무의 해결을 위해 게마인데 간 보완 또는 균형을 이루는 사무수행을 위해 설립된 연합이다. 게마인데 연합은 일반 게마인데와 같이 어떤 지역의 경계에 국한된 사무를 수행하지 않으며, 법률 또는 규정에 의해 결성된다. 일반적으로 게마인데 연합과 게마인데를 통칭하여 게마인데로 규정한다.

게마인데는 우리나라의 헌법적인 독일의 기본법(Grundgesetz)에서 그 근거를 찾을 수 있다. 기본법 제28조 제2항에서는 법률의 범위 내에서 지역공동체의 모든 사안을 자신의 책임으로 규정할 권리를 보장함과 동시에 자치행정권, 재정권 및 조세권등을 부여하고 있다. 동법 제70조에서 정한 바와 같이 주(Land)에서는 연방에 부여되지 않은 모든 입법권을 가지는데, 이에 따라 각 주에서는 게마인데의 자치권을 보장하기 위해 게마인데 법(Gemeindeordnung)을 제정하고 있다.

스위스의 경우도 독일과 동일한 게마인데 법(Gemeindegesetz)이 존재한다. 스위스 연

방헌법(Bundesverfassung)은 제47조에서 칸톤(Kanton, 독일의 주와 같은 개념)의 자치권을 존중하고, 제50조에서는 게마인데의 독립성을 주 법률이 정하는 범위에서 보장하도록 하고 있다. 따라서 독일과 동일한 절차로 각 칸톤에서 게마인데 법을 제정하는 방식을 채택하고 있다.

3) 게마인데의 조직

게마인데 조직의 최상위 기구는 게마인데 의회(Gemeinderat)이다. 주에 따라서 불리는 명칭은 독일에서는 Gemeinderat, Gemeindevertretung, Gemeindeversammlung, 스위스에서는 Gemeindeexekutive, Gemeindeparlament 등으로 다르지만 모두 게마인데 의회를 뜻한다.

게마인데 의회는 게마인데의 시민을 대표하는 기관으로 시장이 법률에 따라 책임을 지는 경우나 시의회에서 특정한 문제를 이외의 기관에 할당한 경우를 제외하고는 행정의 전반에 대한 의결권을 가진다. 또한 의결사항의 집행을 모니터링하고 게마인데의 사무에 이상이 있는 경우에 시장이 이를 시정하도록 요구할 수 있다. 게마인데 의회는 시장과 합의하여 게마인데 공무원의 임명, 고용 및 해고를 결정하기도 한다. 합의를 이루지 못한 경우에는 시의회 출석 의원 3분의 2 이상 찬성으로 의회 단독으로 결정할 수 있다. 시장은 게마인데 의회가 시장에게 의결을 전달하거나 이것이 현 게마인데 행정부에 속하는 경우 이를 수행할 의무가 있다(Sixt, 2014).

게마인데 의회는 시장과 명예직인 시의원으로 이루어진다. 게마인데 의회 의원의 임기는 5년으로 지방선거에 의해 선출되며, 피선거권은 18세 이상의 게마인데 시민이어야 한다. 선거는 비례대표제 원칙에 따라 정당의 후보자 추천을 원칙으로 하는데, 선출 의원의 수는 지역의 인구에 따라 달라지며, 이는 게마인데 법으로 정하고 있다. 게마인데 의회 의원은 명예직이라 보수를 받는 건 아니지만, 활동에 쓰이는 비용은 별도로 보상받을 수 있다(Langtagswahl-bw.de).

스위스의 게마인데는 주민총회를 법적으로 보장하고 있다. 칸톤마다 다르지만 주로 독일어권 게마인데에서 주민총회가 보장되며, 주민총회에서는 연간 2~5회 개최되어 주민발안, 주민투표 등 행정위원회와 주민이 제출한 의안 등을 직접민주주의의 형태로 결정한다.

반면에 프랑스어권 게마인데에서는 독일의 게마인데 의회와 유사한 의회민주주의 형태의 게마인데를 운영하고 있다.

이렇듯 게마인데 의회는 지역 정치에서 주도적인 위치를 차지하고 있으며, 주로 예산 및 기타 의결사항(예: 도시개발 및 중요한 인사 등)에 대한 의결을 통해 권한을 행사하고 있다. 그러나 게마인데 의회는 의회(Parlament)가 아니라 의결을 행정부에 할당하는 행정기관의 성격을 가지고 있다고 보아야 한다. 형식적으로 이것은 입법 결의에도 적용되는데, 이러한 이유로 의회와 행정부의 관계와 같이 시장과의 법적인 관계는 존재하지 않는다(Sixt, 2014). 따라서 두 기관은 모두 각자 고유의 행정 활동을 수행하는 것으로 보아야 할 것이다.

4) 재정 운영

게마인데는 기본법 106조에 근거하여 공동세(Gemeinschaftsteuern) 배분과 함께 일부 세목에 대한 직접 조세권 또한 가지고 있다. 또한 주에 속하는 게마인데 간의 재정적 차이를 보완하기 위해 지방재정조정제도를 운영함으로써 지역 간 격차를 줄이기 위한 노력도 기울이고 있다.

게마인데의 재정은 게마인데 재무청(Steueramt 또는 Finanzamt)에서 별도로 관리하고 있다. 게마인데 행정부는 매 회계 연도마다 예산조례를 토대로 일 년간의 예산을 책정하고 의회에서 이를 심의한다. 연간 집행된 예산은 별도의 회계감사위원회에서 연도마감(Jahresabschluss)과 함께 회계감사를 실시한다. 회계감사는 게마인데의 재정에 대한 감사뿐만이 아니라 게마인데의 특별자산, 공기업 등 전반적인 감사를 수행한다.

게마인데에 직접적인 조세권이 있는 만큼 독일과 스위스에서는 게마인데 주민들에 대해서 적극적인 예산참여를 보장한다. 게마인데 법에 주민참여예산제가 직접적으로 명시되어 있는 것은 아니나 주민제안(Bürgerbegehren)을 통해 게마인데의 사무에 주민이 참여하는 제도를 마련하고 있다. 주민 제안 제도는 행정부, 의회의 내부 조직이나 인사나 기타 법률에서 제한하는 바가 아니라면 어떤 제안도 가능하며, 또한 의회에서는 제적 의원 3분의 2 이상의 동의로 게마인데 사무에 시민이 직접 참여하는 것을 허용하고 있다. 이러한 경우 게마인데 행정부에서 이를 거부하는 것을 금지하고 있다.

5) 한계 및 시사점

행정의 최소 단위로서의 게마인데가 광범위한 자치권과 재정권을 가지고 고도화된 지방자치를 실현하고 있는 것으로 보이지만, 빈곤층과 노숙자 등 취약계층의 문제해결에는 어려움이 있는 것으로 보인다. 우리나라의 기초생활보장 지원에 해당하는 독일의 하르츠 IV(Hartz IV)는 연방정부의 예산으로만 지원되는데 지원 금액이 2022년 현재 최대 월 449 유로(약 60만 원)로 생활을 영위하기 어려운 수준의 금액이다. 이들을 위한 주거 대책은 주거촉진법(Wohnraumförderungsgesetz)에 의해 사회주택(Sozialwohnung)의 형태로 지원되는데, 여러 차례의 난민 유입 등으로 주택자체의 수요가 늘어남에 따라 취약계층에 대한 주거 대책 또한 부족한 실정이다. 이러한 문제는 지역 당국인 게마인데가 직접적으로 맞닥뜨리게 되는데, 게마인데는 이러한 취약계층 지원에 대한 권한과 예산이 부족하여 주 또는 연방의 정책에 의존할 뿐이다.

그럼에도 불구하고, 게마인데는 우리나라의 읍·면·동에 해당하는 최말단 행정구역임에도 불구하고 자치권과 재정권을 부여받아 주민이 정책과 예산 측면에서도 적극적으로 주민의 의견을 발의하고 이를 수용하는 형태를 보인다. 특히 주민이 행정에 참여할 기회를 적극적으로 보장하는 게마인데 제도는 별도의 주민자치위원회 또는 주민자치회와 같은 조직 없이도 공공성과 자치권을 동시에 확보하고 있다는 점에서 우리의 제도에 시사하는 바가 크다.

제3절 국내 사례

1. 경기 성남시 수정구 단대동 주민자치회

1) 개요 및 연혁

단대동은 경기도 성남시 수정구의 구시가지에 위치한 행정구역으로 인구 약 15,000명, 6,700세대가량이 거주하고 있으며 단독주택과 공동주택이 혼재된 주거지역이다.

단대동의 주민자치활동은 1999년 7월 주민자치센터 개소와 함께 시작되었다. 주민자치회의 전신인 주민자치위원회는 단대동에서 2005년 8월 처음으로 구성되었으며, 현재 주민자치회의 활동의 기원은 2008년 단대동 마을센터를 중심으로 한 마을공동체 활동으로 보고 있다. 이후 2010년 마을 회의를 시작하고, 2016년 마을활동가가 주민자치위원으로 활동하기 시작했다. 2020년 말 단대동이 성남시 주민자치회 시범동으로 선정되어 2021년 1월에 기존의 주민자치위원회를 주민자치회로 새롭게 구성하여 현재까지 활동을 이어오고 있다.

한편, 단대동 주민자치회(당시 주민자치위원회)는 2002년부터 매년 개최되어 오고 있는 전국주민자치박람회 우수사례 공모에서 2020년에는 최우수상을, 2021년에는 대상을 수상하였으며, 주민자치활동으로 다양한 공모사업에 선정되거나 수상을 하고 있다. 이에 전국 각지에서 벤치마킹을 위한 주민자치(위원)회들의 현장 견학 요청이 쇄도하는 등 주민자치회의 우수사례로 널리 알려져 있다.

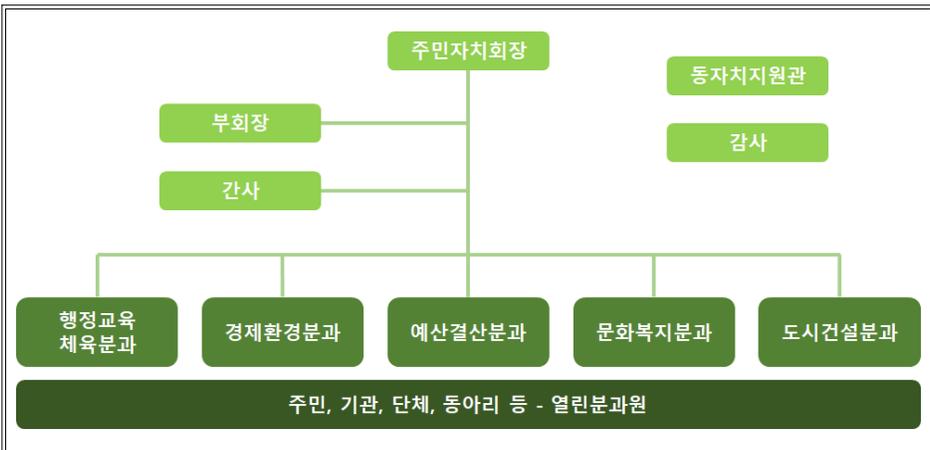
2) 현황 및 구성

2022년 현재 단대동 주민자치회는 총 36명의 위원으로 구성되어 있다. 위원은 추천 또는 공개모집의 방법으로 주민자치회 의결을 통해 위촉하며 2년 임기로 최대 4년까지 위원으로 활동할 수 있다.

단대동 주민자치회의 임원은 회장과 부회장, 간사로 구성되며 동 자치 지원관과 감사는 별도로 두고 있다. 분과는 5개 분야로, 행정교육체육분과, 경제환경분과, 예산결산분과, 문화복지분과, 도시건설분과로 구성되어 있다. 이러한 분과의 구성은 단대동 주민자치회

가 소속되어 있는 성남시 행정과의 적극적인 관계 형성 및 협력사업 추진 등을 위한 것으로 성남시의회 상임위원회 구성과 같은 구조를 띠고 있다.

그림 4-3 성남시 단대동 주민자치회 조직도



그 외 주민, 유관기관 및 단체, 동아리 등은 주민자치회 분과위원회에 열린분과원으로 참여하여 활동하고 있다.

3) 운영 및 조직

단대동 주민자치회는 「성남시 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례」의 규정에 근거하여 운영되고 있다. 이를 근거로 주민자치회 자체 운영규칙인 「단대동 주민자치회 운영세칙」 및 「단대동 주민자치회 운영회칙」을 정하여 운영되고 있다. 운영세칙에는 운영원칙과 주민자치회의 구성과 운영, 위원, 행정과의 관계 등을 정하고 있고, 운영회칙에는 주민자치회 운영에 관하여 상세한 내용을 담고 있다.

단대동 주민자치회 조직의 특징은 각 분과위원회의 운영에 있다고 할 수 있다. 개별 분과위원회는 15명 내외로 구성되어 있으며 일반 주민도 5명 내외로 참여하고 있다는 특징이 있다. 각 분과위원회는 해당 분야의 분과 회의와 추진사업을 담당한다. 예를 들어,

행정교육체육분과에서는 마을공동체 활성화 지원, 자치 계획 수립, 주민총회와 교육프로그램 진행의 활동을 담당하고 경제환경분과는 자원 순환 교육 및 자원 순환 가게 운영 활동을 담당하고 있다. 다만 예산결산분과는 주민자치회의 예산을 심의하는 역할을 맡고 있기 때문에 자치위원으로만 구성되어 운영되고 있다.

단대동 주민자치회의 회의는 정례 회의와 분과 회의가 월 1회 정기적으로 개최된다. 정례 회의와 분과회의 내용에서 의결된 내용은 일반주민에게 공개하고 있다. 기타 수시로 개최되는 민관협력 회의와 임원 회의가 운영된다. 민관협력 회의는 행정과 협력 및 협의회가 필요한 사항, 주민자치회의 계획 공유 등이 논의된다. 임원 회의에서는 민관협력 회의의 준비, 주민총회 준비 및 자체 예산 협의 등의 안건이 논의된다.

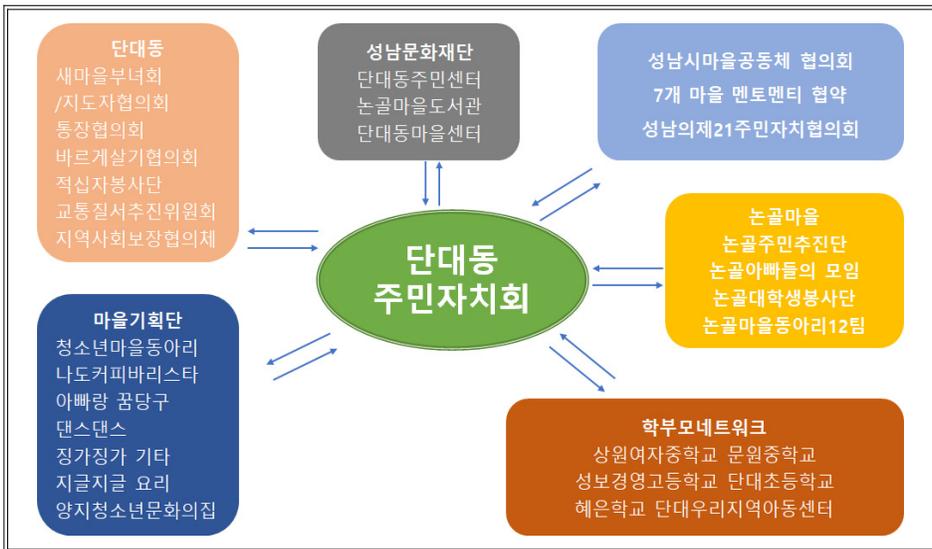
4) 특징

단대동 주민자치회의 특징은 주민자치회의 분과위원회를 성남시의회의 상임위원회와 동일하게 구성하였다는 것과 분과위원회의 주민 개방성을 살려서 일반주민이 참여하는 분과위원회를 구성하였다는 점이다. 이는 지방자치단체의 의결기관인 시의회와 동일한 조직 형태를 갖추므로써 주민자치회와 행정과의 소통을 원활히 하고, 시의회의 의제에 대응하고 시 행정과의 관계를 유지하고자 하는 의도가 있다고 볼 수 있다.

열린 분과원으로 명명되는 주민자치회 분과위원회에 일반 주민이 참여하는 것은 주민자치회의 개방성과 상시적 주민참여의 기제를 마련하고 있다는 의미가 있다. 또한 단대동 주민자치회의 큰 특징의 하나라고 할 수 있는 것은 단대동 내 활동하고 있는 다양한 주민단체와의 협약체결을 통해서 마을 회의에서의 의사결정 과정에 주민단체를 참여시키는 것이다. 이는 주민자치회와 제 주민단체와의 의사결정 관계망을 구축했다는 점에서 단대동 주민자치회의 매우 중요한 특징이라고 할 수 있다. 단대동 주민자치회 마을 회의는 월 1회 마을에 필요한 의제를 결정하는 회의이며, 연 1회 개최되는 주민총회와 더불어 주요한 의결기구이자 마을의 소통창구로 역할하고 있다. 마을 회의 등을 진행하는 데 있어 주민자치회는 의사결정 과정에 협약을 맺은 주민단체들이 참여한다. 주민들 또한 의사결정 단계마다 의견을 교환하고 의견을 제안했을 때 함께 만들어가는 구조로 되어 있기 때문

에 주민자치회에 마을과 주민들의 다양한 의견이 반영되어 마을의 문제를 주민 스스로 해결해 나갈 수 있는 구조가 갖추어져 있다고 할 것이다. 분과위원회에 열린 분과원의 참여와 단대동 내 제 주민단체와의 협약체결을 통한 협력 조직화는 주민자치회가 읍·면·동의 대표적 주민조직으로 성장하기 위한 기반을 강화하고 위상을 갖추어 나가는 사례로써 그 의미가 매우 크다. [그림 4-4]는 단대동 주민자치회와 협력을 위한 협약을 체결한 제 주민단체들의 구성을 보여준다.

그림 4-4 성남시 단대동 주민자치회와 제 주민단체의 협약 구성도



단대동의 주민자치활동이 처음 마을공동체에서 주민자치위원회로, 주민자치위원회에서 주민자치회로 변화하는 과정에서 활동의 단절 없이 진행되어왔던 것은 다양한 의사결정 관계망과 다양한 주민단체들과의 협약체결을 바탕으로 각급 주민단체의 플랫폼들이 자신의 역할을 수행하였기에 가능한 일이었다. 또한 그 중심에는 이러한 변화의 과정을 함께 능동적으로 참여해 온 주민들과 현 주민자치회 회장의 높은 리더십도 간과되어서는 안 될 것이다. 이렇게 형성된 관계망을 토대로 마을 축제(논골 축제), 베틀시장, 교육활동(마을기획단) 등 다양한 형태의 마을사업이 추진되고 추진되어 나갈 것이다.

2. 당진시 신평면 주민자치회

1) 개요 및 연혁

충남 당진시 신평면은 인구 16,000여 명의 아산만을 접하고 있는 지역이다. 주민 대부분은 농축산업에 종사하고 있지만, 인근 산업단지 확장으로 인해 대규모 아파트 단지가 조성되며 도심이 형성되어 도농복합형 마을에 해당한다. 신평면은 지방소멸 시대에 흔하지 않게 발전하고 있는 지역이다. 우수한 관광자원과 대학교 유치, 기업의 증가 등으로 활동 인구가 증가하고 있고, 농촌지역의 주민 강좌 수요 증가, 도시지역의 아이를 키우는 부모들의 사회참여 요구가 높아지는 등 도농복합형 지역으로 주민 욕구가 다양한 지역이다.

신평면 주민자치활동은 2014년 민선 6기 김홍장 시장 취임 이후 2015년 3월 당진시 전체 읍·면·동 주민자치협의회 구성으로부터 출발한다. 2016년에는 「당진시 주민자치센터 설치 및 운영 조례」를 비롯한 시행규칙을 제정하며 당진형 주민자치 제도의 정착이 시작되었다. 2017년에는 리·통 단위 마을 자치 규약 기준안을 배포하여 2018년 최초로 주민총회가 열리게 된다.

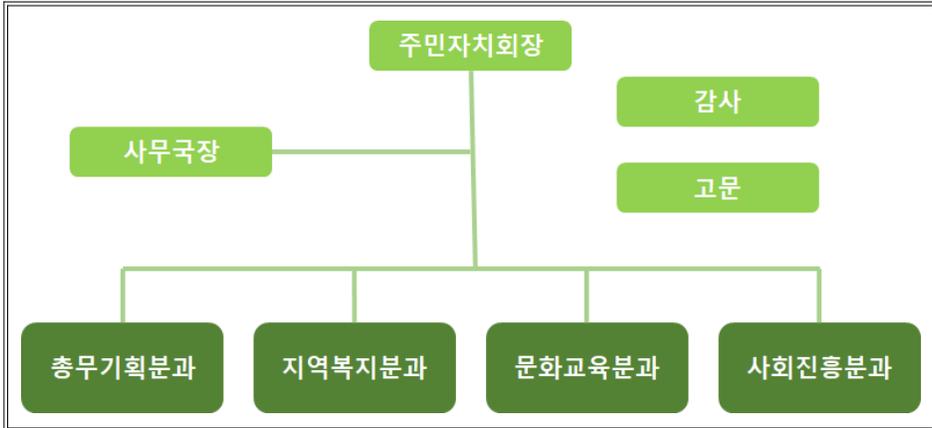
당진시의 주민자치는 다양한 마을사업뿐만 아니라 주민자치형 공공서비스를 제공함으로써 지역의 복지 사각지대에 놓인 주민을 발굴해 주민자치회가 지원하고 있다. 이러한 행정과 주민의 주민자치 활성화 노력에 힘입어 신평면 주민자치회는 2020년 제19회 전국 주민자치박람회에서 대상 수상을 하기도 하였다.

2) 현황 및 구성

2022년 현재 신평면 주민자치회는 총 28명의 위원으로 구성되어 있다. 위원은 공개모집과 추천의 방법으로 주민자치 교육과정을 이수한 사람 중에서 공개 추첨을 통해 선정하고, 시장이 위촉하며 임기 2년의 활동을 한다.

신평면 주민자치회의 임원은 위원장과 부위원장, 사무국장으로 구성되며 감사와 고문은 별도로 두고 있다. 고문 1인은 당연직으로써 당진시의회 의원이 담당한다. 분과는 4개 분야로 총무기획분과, 지역복지분과, 문화교육분과, 사회진흥분과로 구성되어 있다.

그림 4-5 당진시 신평면 주민자치회 구성도



3) 조직 및 운영

신평면 주민자치회는 「당진시 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례」의 규정에 근거하여 구성 및 운영되고 있다. 이를 근거로 주민자치회 자체 운영규칙인 「당진시 신평면 주민자치센터 운영세칙」을 정하여 운영되고 있다. 운영세칙에는 규정 원칙과 주민자치회의 구성과 운영, 위원, 분과위원회의 구성과 운영, 주민자치 참여 포인트제 등에 대한 상세한 내용을 정하고 있다. 주민자치 참여 포인트제는 주민들이 주민자치회에 참여하는 비율을 높이기 위한 인센티브 제도이며, 인천, 동두천, 남양주, 예천 등 일부 지방자치단체에서도 시행되고 있다.

신평면 주민자치회 활동의 중심인 각 분과위원회는 6명 내외로 구성되고, 일반주민도 5명 내외로 참여할 수 있다. 각 분과는 해당 분야의 분과 회의와 추진사업을 담당한다. 총무기획분과에서는 주민자치회 운영과 지역문제의 토론을, 지역복지분과에서는 취약계층 지원사업을, 문화교육분과에서는 주민자치 프로그램 운영을, 사회진흥분과에서는 환경정화와 소규모 마을재생사업 등을 담당한다.

신평면 주민자치회의 회의는 월 1회 정기회의를 갖는다. 회의는 90%대의 높은 회의 참석률을 보이고 있으며, 이외의 분과 회의와 임원 회의는 의제가 생길 때마다 수시로

진행하고 있다.

프로그램 운영 측면에서 ‘참여와 공감’, ‘소통과 화합’이라는 두 가지 주제를 가지고 주민자치회를 운영하고 있다. ‘참여와 공감’ 분야 사업은 능동적인 주민참여를 위한 마을 계획 수립 및 온라인 주민총회, 사회적 협동조합 설립, 청소년 참여를 위한 위원회 구성, 문화공원 조성, 주민총회의 주요 의제였던 도서관 및 수영장 건립 토론회 진행 등이 있다. ‘소통과 화합’ 분야 사업은 마을 교육 공동체 사업, 다문화 가정 대상 프로그램 진행, 소외 계층 청소년을 위한 캠프 진행, 농산물 장터 개설 등 지역주민 간 소통과 다양한 계층의 화합을 위한 프로그램을 운영하고 있다.

4) 특징

당진시의 주민자치는 2015년 행정이 주민자치 활성화 의지를 갖고 각종 정책을 펼쳐나 가며 발전해 왔다는 특징이 있다. 그러나 당진시의 주민자치가 행정으로부터 출발하였다 하더라도 주민들의 적극적 참여와 노력 없이는 현재의 주민자치회는 존재하지 못했을 것이다.

주민이 스스로 지역의 의제와 사업을 제안하고 주민에게 가장 필요한 사업을 추진하도록 한다는 점에서 지역 내에 존재하는 불균형발전 문제를 해소하고 있다. 또한, 행정의 손길이 미치지 못하는 복지 사각지대를 주민이 스스로 발굴하고 지원하는 주민 주도형 주민자치의 모습을 보이는 등 지역혁신과 지역 균형발전의 좋은 예가 되고 있다.

3. 제주특별자치도 주민자치위원회와 민회

1) 개요 및 연혁

제주특별자치도의 주민자치위원회는 다른 지방자치단체와 마찬가지로 1999년 전국 읍·면·동에 주민자치센터가 설치되면서 시작되었다. 하지만 제주의 주민자치 활동은 지역적 특수성과 역사적 배경에 기반한 민회부터 시작했다고 보아야 할 것이다.

제주민회의 역사는 조선시대 말기로 거슬러 올라간다. 1901년 당시 조선에 새로 유입된 종교인 가톨릭이 제주지역에 전파되고 일부 신자들의 행패와 범죄에 대항하기 위한 사건

이 이른바 이재수의 난으로도 불리는 신축 민란이다. 이 사건에 대항하기 위해 대정지역을 중심으로 자생적으로 조직된 주민조직이 바로 민회이다. 이후 민회는 지역의 주민운동을 위한 조직으로 현재까지 남게 되었고, 최근에는 읍·면·동 주민자치 실현 주민운동을 위한 조직으로 개편되었다.

제주만의 권당문화도 제주 주민자치 활동에 큰 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 제주의 권당은 '삼촌'이라는 말로도 표현이 되며 동네 대부분이 '사돈'과 '팔촌'으로 맺어진 친·인척 관계를 일컫는다고 볼 수 있다. 제주의 권당문화는 연결된 삶의 문화이고, 관습에 묶인 삶의 과정을 통하여 볼 때 의식하지 못하는 순간에도 지속적 밀착 소통에서 나타난 긍정적 영향이 주민자치의 발전에 기여하고 있는 것으로 보인다.

현재 제주특별자치도의 주민자치위원회는 43개 읍·면·동에 설치되어 운영 중이며, 광역자치단체이자 기초자치단체의 성격을 동시에 갖는 제주특별자치도의 특수성을 토대로 읍·면·동 주민자치 실현을 위해 노력하고 있다.

2) 주민자치 관련 법제도

제주도의 주민자치위원회는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법)」에 명시되어 있다. 다른 지방자치단체의 주민자치회는 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법, 이하 지방분권법」에 근거하고 있다는 점, 2006년 제주특별자치도 출범으로 기초자치단체가 폐지됨에 따라 별도로 주민자치위원회의 법적 지위 부여의 필요성이 있었다는 점 등은 제주 주민자치위원회의 법제도적 특성이다.

관련한 법제도를 살펴보면, 제주특별법 제45조(주민자치센터의 설치·운영 등)는 3항에서는 행정동의 하부조직에 운영경비의 일부를 지원할 수 있도록 하였고, 4항에서는 “주민자치센터의 설치·운영, 주민자치위원회의 구성·운영 및 제3항의 운영경비 지원 등에 필요한 사항은 도조례로 정한다”라고 주민자치위원회의 지원에 대해 명시하였다.

이에 따라 2008년부터 「제주특별자치도 주민자치센터 설치·운영 조례」를 제정하였다. 조례에는 주민자치센터의 운영과 활동에 관한 사항과 주민자치위원회 구성과 활동, 행정적 지원에 대해 명시하고 있다.

제주도 주민자치위원회가 주민자치회로 명칭 변경을 하지 않은 것은 제주특별법에 주

민자치위원회로 명시되어 있어 법 개정이 필요한 부분과 주민자치위원회로 구성 및 운영을 하여도 명칭이 중요한 것이 아니라, 운영의 내실화를 꾀하는 것이 더 중요하다는 판단에 따른 것으로 보인다.

3) 조직 및 운영

제주도 주민자치위원회의 구성과 조직 운영에 관한 사항은 「제주특별자치도 주민자치센터 설치·운영 조례」에 명시되어 있다. 조례에 명시된 주민자치위원회에 관한 사항은 기본적으로 행정안전부 주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙을 따르고 있다. 기본적으로 위원장과 부위원장, 15명 이상 35명 이하의 위원으로 구성되며, 주민자치위원회 위원은 주민자치학교 과정을 필히 이수하여야 한다. 이외에 주민자치위원회의 자문기구로써 지역 구도위원과 지역원로를 포함하는 자문위원단을 구성할 수 있도록 하였다. 조례에서 언급하고 있는 제주 주민자치위원회의 기능은 제주 지역의 특성을 반영하고 있다. 위원회가 읍·면·동에 요구할 수 있는 기능으로는 일반적인 자치센터의 운영, 지역 민원사항뿐만 아니라, 제주지역에서 빈번하게 발생하여 갈등을 유발하는 개발, 환경문제에 대한 주민의 의견 전달 및 이해조정, 지역 현안에 대한 예산에 대한 제안 기능 등이 포함되어 있다.

제주특별법에 주민자치위원회의 지원이 명시된 만큼 조례에 직접적으로 주민자치위원회 예산지원에 관한 사항을 명시하고 있다. 조례 제25조에서는 ① 주민자치학교 및 주민자치대학 운영 사업 ② 주민자치센터 평가 인센티브 사업 ③ 주민자치위원 역량 강화를 위한 국내외 교육훈련 경비 ④ 주민자치위원회협의회의 역량 강화를 위한 활성화 사업에 예산을 지원할 수 있도록 하였다.

제주특별자치도 전역에서 운영되는 43개 주민자치위원회의 프로그램은 연간 1,000여 개 이상으로 주민자치, 시민교육, 문화 여가, 지역복지, 주민 편익 등의 다양한 분야의 프로그램이 운영되고 있으며, 연간 이용 인원 64만 명으로 하루평균 2,200명으로 개소당 일일 50여 명의 주민이 주민자치위원회의 프로그램에 참여하고 있다.

4) 특징

제주특별자치도의 주민자치위원회는 제주특별법에 근거를 두고 있으면서 지역의 문제에 대한 의견 교환, 마을 의제를 선정하고 해결하는 역할, 주민자치 기능 강화의 역할을 갖고 지역공동체 강화에 기여하고 있다. 오랜 역사를 가진 제주민회 또한 읍·면·동 주민자치 강화를 위해 노력하고 있다. 일부 현재의 주민자치위원회의 역할과 중복된다는 비판이 있으나, 전국적으로 주민자치위원회가 주민자치회로 전환하는 과정에서 제주 민회는 자생적 주민운동 조직으로 활동을 지속하고 있다.

그러나 제주특별법에 근거를 두고 있다는 점이 단점으로 작용하는 부분이 있다. 주민자치회로의 명칭 전환의 문제이다. 타 시도의 주민자치위원회는 지역의 역량과 기능이 뒷받침된다는 전제하에 조례 제·개정을 통해 주민자치회로의 전환이 수월하지만, 제주의 주민자치회 전환은 현재 주민자치위원회라는 용어가 법에 명시된 만큼 특별법 개정이 필요하다. 현재 제주 주민자치회 전환을 위한 특별법 개정안은 국회에 계류된 상태이다. 주민자치회가 주민자치위원회보다 기능이 강화되고 자치 계획 수립, 주민총회 개최, 개방된 분과 위원회 운영 등 보다 민주적인 운영원리를 갖는다는 점에서 그러하다.

4. 전남 곡성군 주민자치회

1) 개요 및 연혁

전남 곡성군은 인구 3만 명의 소규모 기초자치단체로, 농업이 주를 이루고 있는 지역적 특성을 보이는 동시에 인구감소로 인한 지방소멸 위기에 직면하고 있기도 하다. 곡성은 곡성읍, 석곡면, 죽곡면, 옥과면의 4개 생활권으로 나뉜다. 곡성읍은 남원, 석곡면은 순천, 죽곡면은 구례, 옥과면은 광주 등 인근 도시의 생활권에 이어지고 있다. 석곡면은 과거 지역 교통의 중심지 역할수행을 하였다. 섬진강 수계인 보성강에 접해있고 구(舊) 전라선이 지나는 마을이기도 했다. 지금은 소규모의 석곡 터미널만이 그 명맥을 잇고 있다.

하지만 인구의 대도시 집중 현상으로 이들 지역은 당장 지역사회의 생사 문제를 맞이하고 있다. 행정에서는 농림부 신활력플러스 사업을 통해 지역 활성화에 힘을 기울이고 있다. 이들 지역의 주민들은 마을의 다양한 문제를 인식하고 극복하기 위해 2003년 주민자

치 활동이 시작되었다.

특히 죽곡면 주민자치회는 인구소멸을 우려하는 귀향자들이 중심이 되어 2017년 공부 모임에서 시작하여 각 마을회관 순회 방문 설명과 지역사회보장협의체 및 마을 자조 모임과 연계하여 2018년 6월 주민자치준비위원회로 발족하였다. 이후 행정안전부의 주민자치형 공공서비스 구축사업을 토대로 다양한 주민자치 사업을 펼치며 현재까지 이어오고 있다. 곡성군의 주민자치회는 행정이 아닌 지역주민이 주도하여 아래로부터 스스로 만들어진 주민자치회라는데 의미가 있다.

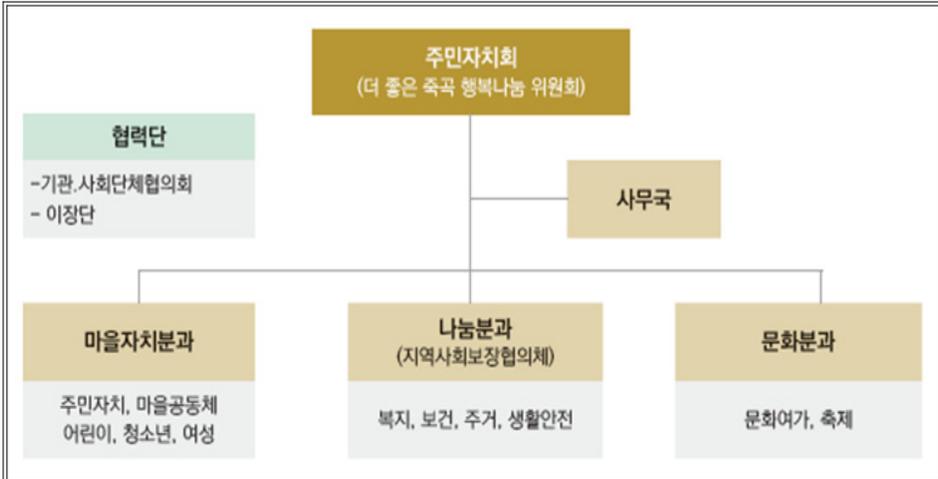
2) 현황 및 구성

곡성의 주민자치 조직은 2003년 곡성읍을 시작으로, 2005년 석곡면, 옥과면의 주민자치센터가 개소되며 출발하였다. 이들 주민자치조직은 주민자치위원회로 출범하여 현재 주민자치회 전환을 준비하고 있다. 주민자치회 설치과정에는 농림축산식품부의 신활력플러스 사업 및 행정안전부 주민복지서비스개선추진단의 소생활권 활성화 사업이 강하게 연계되어 있다. 2개의 사업추진은 '기초생활 만족도 조사', '찾아가는 주민자치 설명회' 등의 사전사업을 통해 주민자치 시범사업을 준비하는 계기를 마련했다.

3) 조직 및 운영

죽곡면 주민자치회는 38명의 위원으로 구성되어 있으며 조직은 주민자치분과, 문화분과, 복지분과, 마을공동체분과, 생태환경분과의 5개 분과로 구성되어 '나누어 찾아가는 주민자치 프로그램', '죽곡문화유산 탐사대', '죽곡마을 119', '토란도란 죽곡마을 축제' 등의 프로그램을 진행하고 있다. 죽곡마을 119 사업은 주민들의 열렬한 지지를 받는 주민자치분과의 주요 사업이다. 사업은 분과위원들이 권역으로 나누어 주 1회 각 마을을 방문하여 독거노인들이나 장애인, 소외 계층의 생활 불편을 해소해 주는 일을 한다. 혼자 계시는 어머니들 댁에 형광등을 갈아드리기도 하고, 고장 난 텔레비전을 고쳐드리기도 하고 혼자 있는 장애인에게 말동무도 되어주고 청소와 반찬 만들기를 함께 하기도 한다(한국농정신문 농민칼럼, 2021.07.25.).

그림 4-6 곡성군 죽곡면 주민자치회 조직도(2020년)



출처: 행정안전부(2021), 2021년 주민자치형 공공서비스 구축사업, 주민자치 분야 매뉴얼

주민자치회 이외에도 죽곡면 지역의 마을학교, 마을공동체사업, 함께마을교육사회협동조합 등과 협력하여 진행하고 있는 사업은 다양하다. 귀농한 협동조합의 농부 조합원이 자신의 밭을 공유농장으로 기능하여 퍼머컬처와 토종종자를 증식에 기여되기도 하고, 이를 이용한 농부장터가 열리는 한편 직접 기른 밀로 마을 빵집을 기획하고 열기도 하였다. 다랭이 생태공유농장, 죽곡초 할운고 생태 텃밭정원, 농부장터, 공유냉장고, 공유 미싱, 반찬 나눔, 죽곡마을 복지지도, 마을밴드 등의 다양한 사업은 주민들이 스스로 조직하여 진행하는 사업들이다(사회적농업거점농장협의체, 2022).

곡성군에서 지원하는 프로그램들은 ‘곡성군 찾아가는 마을자치 워크숍’이 있다. 이 프로그램을 통해 더욱 많은 주민이 마을공동체 활성화에 참여할 수 있도록 하고 있으며, 마을을 찾다니면서 과거의 공동체 활동을 떠올리며 지금의 마을자치로 이어지게 하는 옛이야기를 주민에게 직접 들어보기도 한다. 워크숍에서는 마을의 미래 모습을 그려보고, 앞으로의 활동계획서를 작성해서 주민들이 직접 참여하는 마을을 만들어가고자 한다. 또한 마을마다 규약(약속) 만들어 보기를 진행함으로써, 문서화시킨 마을회칙이나 규약은 아니지만, 주민들이 마을에서 생활 속에서 지킬 수 있는 기본적인 규약들을 만들어보고 있다.

이렇듯 찾아가는 마을 자치 워크숍을 통해 현장과 마을에 기반하여 주민자치의 필요성을 인식하게 하고, 그로부터 주민자치회 설치의 토대를 만드는 과정은 아래로부터의 주민자치 조직을 만들어간다는 점에서 의미가 크다.

4) 특징

곡성군의 주민자치회는 주민이 스스로 지역의 문제를 해결하기 위해 조직된 주민조직이라는 특징이 있다. 죽곡면 주민자치회의 사례는 주민자치회와 지역의 자생적인 협동조합, 네트워크, 지역사회보장협의체 등 다양한 주민단체가 협력하여 농촌에서 서로 돌보며 살아남기 위한 노력이다. 또한 이러한 활동은 마을 안에서 서로에게 의존하며 대안적 네트워크를 만들고 서로 돌봄을 실현하는 공동체를 만들고 있다는 점에서 자생적 농촌형 주민자치회의 좋은 사례로 볼 수 있다.

제4절 소결: 사례비교 및 시사점

국의 사례로 일본의 자치회, 영국의 패리쉬 위원회, 독일과 스위스의 게마인데 및 코뮌의 국의 사례를 분석해보면 아래의 표와 같이 정리할 수 있다.

표 4-1 해외사례 비교

구분	일본	영국	독일	스위스
명칭	자치회 (町内會)	패리쉬 위원회(Parish Council)	게마인데(Gemeinde) / 코뮌(Kommune)	
주도계층	정부 또는 주민	주민	주민	
탄생시기	16세기 또는 19세기 말	15세기 후반 - 16세기 초	11세기 후반	
최초구역설정	정부조직	과거 성공회 교구	주민자발	
법적근거	지방자치법 (地方自治法)	지방분권법 (Localism Act)	게마인데 법 (Gemeindeordnung / Gemeindegesetz)	
행정기능 수행	행정의 보조 역할	국가의 최소 행정단위로서 기능		
자체조세권	없음	상급 행정단위를 통한 우회적 징수	있음	
자체재원	주민 회비 / 보조금 / 수수료 수입	교부금 / 패리쉬 자체 사업	자체 세입 / 교부금 / 수수료 수입 등	

조사한 모든 나라에서 주민자치회 성격의 기초 행정단위는 빠르면 11세기에서 16세기에 걸쳐 오랜 역사를 갖고 점진적으로 조직을 정비해왔다는 공통점이 있다. 조직을 구성한 주도계층은 대체로 주민이 중심이 되었다. 다른 한 가지 공통점은 이들 국가는 근대까지 봉건제적 성격을 갖고 있었다는 점이다. 봉건제와 현대의 지방자치를 직접적으로 비교하기는 어렵고 같은 뿌리라고 볼 수도 없다. 다만 봉건제를 극복하기 위해 지역의 주민이 중심이 되어 저항해 온 유럽의 사례들을 비추어봤을 때, 이러한 역사적 배경이 현대의 지방자치제도에 영향을 끼친 것으로 보인다.

반면에 각각의 사례는 명확한 차이점을 갖는다. 독일과 스위스의 게마인데는 자체 조세

권을 갖고 별도의 게마인데 법을 통해 강력한 자치권을 갖는 것에 반해, 영국의 경우는 우회적 조세권을 일본의 경우는 조세권이 없으며, 법제화 또한 지방자치법에서 명시하여, 자체 조례를 갖는 수준에 그친다. 또한 독일, 스위스, 영국의 게마인데와 패리쉬 위원회는 국가의 최소 행정단위로 기능하여 행정서비스를 제공하지만 일본의 자치회는 행정의 보조 역할을 수행하여 우리나라의 주민자치회에 가까운 모습을 보인다.

각 사례들의 한계점도 명확하다. 일본의 자치회는 조직가입의 반강제성을 띠고 있다는 점, 영국의 패리쉬 위원회는 직접 조세권이 없다는 점, 독일과 스위스의 게마인데는 강력한 자치권을 갖고 있음에도 불구하고 지역의 문제를 해결하는 데 어느 정도 연방이나 주의 개입이 필요하다는 점이다.

다음은 국내의 주민자치(위원)회 사례인 성남시 단대동, 당진시 신평면, 제주도, 전남 곡성군의 사례를 아래의 표와 같이 정리하였다.

표 4-2 국내사례 비교

구분	성남 단대동	당진 신평면	제주특별자치도	전남 곡성군
명칭	주민자치회		주민자치위원회	주민자치회
탄생시기	1999년	2015년	1901년 민회	2003년
법적근거	지방분권법		제주특별법	지방분권법
주도 집단	다수의 조직과의 협약을 통한 주민 중심	행정의 주민자치 강화 노력	원주민 중심 자생적 주민조직	자생적 주민조직
조례	있음	있음	있음	있음
특이사항	다양한 단체와의 협약체결 및 협력사업	개방형 읍·면·동장	지역의 특수성을 반영한 주민자치위원회 운영	농촌형 자생적 주민자치회

국내 사례의 주민자치회(주민자치위원회)는 제주를 제외하면 대부분 1999년을 전후로 한 주민자치위원회 출범에 기반을 두고 있다. 법제도적 기반 또한 지방분권법(제주: 제주특별법)에 두고 있고 지방자치단체의 조례 수준에서 제도가 정비되어 있다.

주민자치회(주민자치위원회)를 주도하는 집단은 각 사례마다 차이가 있다. 성남시 단대동의 경우엔 다수의 지역조직이 주민자치회에 참여하는 형태로 나타나고, 제주는 원주민 중심의 자생적 주민조직, 전남 곡성군의 경우는 농촌의 인구문제를 해결하거나 귀향자가 중심이 되어 아래로부터 만들어진 자생적 조직이다. 반면에 당진시 신평면의 사례는 행정의 주민자치 강화 노력에 주민이 호응하며 정책이 성공한 경우라고 볼 수 있다.

선진형 국외 사례들은 우리나라의 읍·면·동이나 현재의 주민자치회 제도와 비교했을 때, 우리의 현행 제도는 자치 역량과 공공성이라는 두 측면에서 모두 개선되어야 할 점이 많다. 물론 일본 및 유럽의 국가들과 우리나라는 지방자치의 운영체제와 운영방식이 달라서 우리나라에 직접적으로 제도로 적용하기는 어렵다. 그러나 기초 조직의 역량 강화와 법제도 마련을 통한 공공성 강화라는 측면에서 우리의 주민자치회 제도 발전에 도움이 될 수 있을 것이다. 이에 6장에서는 본 4장의 사례분석과 함께 3장 현황조사 및 5장의 새로운 모델 도출을 위한 수요조사를 토대로 새로운 주민자치회의 도입방안을 제시하고자 한다.

제5장

주민자치회 모델별 수요분석



제1절 분석 설계

1. 분석 목표

본 장은 주민자치의 모델을 구성하는 두가지 기준인 공공성과 자치 역량의 세부개념을 정립하고 이러한 개념을 구성하는 요인들의 우선순위를 추출하며, 주민자치회 모델의 심화에 필요한 전략적 방향을 도출하는 것을 목적으로 삼는다.

주민자치회의 모델은 공공성과 자치 역량의 두가지 축으로 구성되는데, 먼저 공공성은 주민자치가 실제로 영향을 미칠 수 있는 권한의 범위를 결정짓는 제도 기반과 관련되어 있다. 주민자치의 위원을 얼마나 다양하고 포괄적으로 구성할 수 있는지, 이들에게 권한을 어디까지 부여할 수 있는지의 법적 테두리 등이 공공성의 수준을 결정한다. 한편 자치 역량은 주민자치회의 독립성과 지속가능성을 뜻하는데 행정으로부터 얼마나 독립적으로 관련 사무를 처리할 수 있는지에 대한 역량과 유관 자원을 구축할 수 있는 거버넌스 수준과 관련되어 있다.

두 가지 축을 구성하는 세부 요소의 다양한 조합이 주민자치회 모델의 다양화를 구성하는데 본 장에서는 설문조사 방식을 통해 이러한 구성요소가 주민자치회를 둘러싼 이해관계자의 설문조사를 토대로 적정하고 타당한지를 확인하고자 한다. 본 장의 연구를 위해 다음의 세 가지 질문을 다음과 같이 설정하였다.

연구 질문 1: 공공성과 자치 역량의 기준을 구성하는 세부 요소 간의 중요도는 어떠한가?

연구 질문 2: 주민자치회의 다양한 모델은 어떤 특성을 가지는가?

연구 질문 3: 바람직한 주민자치의 모델은 어떠한 경로를 통해 구현되어야 하며, 이를 위한 정책적 지원은 무엇인가?

2. 조사설계

1) 조사영역의 설정

주민자치의 다양한 모델을 구축하는 두 가지 기준인 공공성과 자치 역량은 각각 다양한 구성요소로 이루어져 있다. 각각의 기준은 정책 행위와 환경의 관점에서 조직 측면(in-tra)과 성과 측면(out-tro)으로 구별되며 이러한 구별에 따라 구성요소가 세분화된다. 이러한 기준과 구성요소들은 선행연구를 검토한 제2장을 통해 살펴본 주민자치회의 주요 특성과 한계를 토대로 도출되었음을 밝힌다.

표 5-1 주민자치회 모델 구성에 관한 기준별 구성요소

기준	지향점	목표	구성요소		중요도 수준
			조직 측면	성과 측면	
공공성	포괄성, 주민대표성, 효과성	<ul style="list-style-type: none"> 적정한 권한 범위의 설정 실질적 변화를 가져올 제도 기반의 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 구성 방식: 지역의 대표성 있는 다양한 참여자를 주민자치회에 참여시키는 것 운영방식: 공정하며 구조화된 조직관리 기준에 근거하여 주민자치회가 운영되는 것 	<ul style="list-style-type: none"> 권한 범위: 주민자치회 활동이 지역의 실질적 변화를 가져올 정도로 충분한 공적 권한 범위를 가지고 있는지 여부 제도 기반: 권한 행사가 제도적으로 보장되어 지속적인 활동과 성과를 창출하는지 여부 	조직 측면의 중요도 높음
자치 역량	행정으로부터의 독립성, 지역자원과의 연대 및 연계, 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> 운영의 독립성과 민주성 확보를 위한 자체 관리 역량 지속가능한 협력적 거버넌스 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 거버넌스 구조: 행정과 독립적으로 스스로 권한을 수행할 수 있는 구조 ① 행정-주민자치회 간 거버넌스 ② 주민자치회-지역자원 간 연계: 다양한 지역자원을 주민자치회의 일원으로 활용할 수 있는 유입통로의 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 호혜적 규범: 지역자원을 적절하게 동원할 수 있는 호혜성, 자율적 규범이 존재 여부 규범의 내재화: 호혜적 규범이 주민자치회와 지역주민의 역량체계에 자연스럽게 안착하고 발현하는지 여부 	성과 측면의 중요도 높음

먼저 공공성은 포괄성, 주민대표성, 효과성의 세 가지 지향점을 가진다. 공공성은 주민자치회가 담당할 수 있는 권한 범위와 관련되어 있으며 이러한 권한의 테두리 하에서 실질적으로 지역에 미칠 수 있는 주민자치회의 영향력 수준이 달라지게 된다. 더욱더 많은 주민을 공정한 절차에 근거하여 주민자치회의 테두리에 포함하게 되거나(조직 측면), 공식적 권한 범위가 더 많이 보장될수록(성과 측면) 주민자치회를 통한 더 많은 성과 창출이 가능할 것이다. 공공성은 자치 역량에 비해 합법적인 제도적 기반에 더욱 관련성이 높다. 제도적 기반은 얼마나 많은 사람을 주민자치회에 참여시킬 수 있는지(구성 방식), 얼마나 공정하며 적절한 기준에 따라 조직이 관리되고 있는지(운영방식), 권한의 범위가 지역사회에 실질적 변화를 가져올 정도로 충분한지(권한 범위), 이들의 권한 범위가 제도적으로 보장됨으로써 지속가능한 변화를 가져오는지(제도 기반) 모두 제도적으로 보장된 주민자치회의 참여의 권한 범위와 긴밀한 영향력을 가진다.

한편 자치 역량의 기준은 운영방식과 운영에 필요한 자원과 긴밀하게 관련이 있다. 행정으로부터의 얼마나 독립적인 운영이 가능한지(거버넌스 구조)와 주민자치회를 포함한 지역자원과의 연대의 수준(호혜적 규범, 규범의 내재화)로 구성된다. 거버넌스 구조는 운영의 독립성 확보를 위한 자체 관리 역량을 얼마나 확보할 수 있는지, 주민자치회의 위원구성과 이들을 둘러싼 지역자원들과의 연계협력을 통해 지속가능한 지역 중심의 협력적 거버넌스를 공고히 구축하는 것과 관련이 있다. 특히 행정과 주민자치회 간, 주민자치회-지역자원 간 관계로 구분될 수 있다. 이들 각각의 관계가 지속 가능하기 위해서 적정 역량 수준과 신뢰 관계, 자원 동원을 위한 자율적 규범 등이 적절하게 구축되어야 한다.

이론적 검토와 성과평가를 통해 공공성과 자치 역량 모두 조직 측면과 성과 측면의 요소로 세분화되지만 공공성의 경우 조직 측면의 중요도가 높은 반면, 자치 역량은 성과 측면의 중요도가 높을 것으로 가정하였다. 이러한 가정을 토대로 각각의 핵심 수요의 지향점에 따라 다양한 주민자치회의 모델 구성이 가능하다.

2) 영역별 조사내용

주민자치회의 모델을 구성하는 다양한 핵심수요의 적정성을 검토하고, 각각의 세부 요인의 중요도에 대한 가중치를 파악하여 다양한 주민자치회의 모델을 가늠하는 것을 목적

으로 삼고 다음의 분석 절차를 설계하였다.

본 수요조사는 다음의 3가지의 영역으로 구성된다. 3가지 영역은 본조사의 조사를 통해 규명하고자 하는 연구 질문과 맞닿아 있다. 먼저 공공성과 자치 역량의 기준을 구성하는 세부요소 간의 중요도의 수준을 가늠하기 위해 기준별 구성요소의 중요도를 살펴보았다. 두 가지 기준(공공성, 자치 역량)을 구성하는 구성요소들의 상대적 중요도와 해당 구성요소의 논리적 일관성을 검증하기 위한 AHP 기법을 실시하였다. 기준 내 각각의 구성요소를 쌍대 비교하여 가장 중요한 구성요소를 파악하여 공공성과 자치 역량 기준에 대한 심층적 이해를 돕는 것이 가장 큰 목적이며, 향후 주민자치회의 모델 구축, 모델 진화를 위한 시사점을 도출하기 위해 해당 분석이 실시되었다.

다음으로, 다양한 주민자치회의 모델이 어떠한 특성을 가지는지를 파악하기 위해서 주민자치회 모델별 평가를 5점 리커트 척도를 통해 살펴보았다. 각각의 기준별 구성요소의 특징을 매우미흡(1점)에서 매우충분(5점)으로 구분하여 본 연구가 제안하는 4가지 유형(주민자치위원회, 주민자치회 범주 협력형 모델, 주민자치회 범주 통합형 모델, 새로운(미래형) 주민자치 모델)이 각각 어디에 가까운지를 살펴보려고 한다. 또한 모델별로 주민자치회를 구성하는 민간(일반주민, 주민자치회, 제 읍·면·동 주민조직)과 공공(읍·면·동, 시·군·구, 국가 행정)의 주체별 역할 중요도를 리커트 5점 척도로 살펴보았다.

그림 5-1 주민자치회 모델 구성에 관한 기준별 구성요소

영역	세부 영역	측정방식	연구 질문
기준별 구성요소의 중요도	구성요소 우선순위	AHP 쌍대 비교	공공성과 자치 역량의 기준을 구성하는 세부요소 간의 중요도는 어떠한가?
주민자치회 모델별 평가	구성 요소별 평가	5점 리커트 척도	주민자치회의 다양한 모델은 어떤 특성을 가지는가?
	주체별 역할 중요도		
	주체별 역할기대		
주민자치 모델의 진화경로	진화경로 선호도	개방형 설문을 통한 의견조사	바람직한 주민자치의 모델은 어떠한 경로를 통해 구현되어야 하며, 이를 위한 정책적 지원은 무엇인가?
	정책적 지원방안		

▼

주민자치회 모델에 대한 이해와 현장의 수요 분석
주민자치회 모델별 정책 지원 방향의 도출

마지막으로, 주민자치 모델의 진화경로를 규명함으로써 바람직한 주민자치회의 모델 발달에 대한 전문가의 수요와 정책적 지원 수준을 확인하고자 하였다. 본 연구가 제안하는 5가지 주민자치회의 발달경로 중, 주민자치회의 목적과 이상 가치 실현에 가장 가까운 경로가 무엇인지를 개방형 질문으로 물어보고 이를 위한 정책적 지원사항에 대한 다양한 의견을 파악하고자 하였다.

3가지 영역별 조사내용에 대한 세부 설명과 분석 방법론, 분석 문항에 대해 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 기준별 구성요소의 중요도

▣ 조사목적 및 조사방법론

공공성과 자치 역량의 기준을 구성하는 세부 요소 간의 중요도의 수준을 가늠하고 각 구성요소의 상대적 가중치를 파악하기 위해 수행되었다.

주민자치회의 모델을 결정하는 두 가지 기준은 조직 측면과 성과 측면의 다양한 요소로 구성된다. 이러한 구성 요소 중 가장 중요한 의미를 가지는 구성요소가 무엇인지를 판단하는 것은 기준의 전반적인 속성을 파악하는데 유효하다. 다양한 구성요소 간의 역동을 파악하기 가장 적절한 방식은 AHP(Analytic Hierarchy Process, 이하 AHP 기법)이다. 설문조사만으로는 수요요인의 중요도를 체계적으로 판별하기 어렵기 때문에 보완적인 방법론의 도입이 필요하다. AHP는 문제가 복잡하고 다수의 평가 기준이 있을 경우 인간의 뇌가 단계적으로 또는 계층적으로 분석하는 과정을 활용하여 판단한다는 원리에 기초한다. AHP는 상대적 중요도 혹은 선호도를 비율 척도(ratio scale)로 측정하여 정량적 결과를 도출하는 방법으로서 다양한 기준이 존재하는 공공 정책 수립 및 판단에 적절하게 적용할 수 있다.

▣ 조사표의 구성

조사표는 공공성과 자치 역량 두 가지 기준의 상대적 우선 순위에 대한 질문과, 두가지 구성요소에 대한 상대적 우선순위 비교를 위한 쌍대 비교 항목으로 구성되었다.

표 5-2 기준별 구성요소의 중요도 조사항목

Q1-1. 주민자치회 모델에서 우선으로 확보되어야 하는 기준은 무엇인가요? 각각의 구성요소를 종합적으로 고려하여, ①번과 ②번 항목 중 자신의 생각에 가장 부합하는 번호에 ✓표기 해주세요. (1: 거의 고려할 필요 없음, 2: 고려할 필요가 없는편, 3: 보통, 4: 우선적으로 고려해야 하는편, 5: 매우 우선시 되어야 함)

공공성				자치 역량			
구성 방식	운영방식	권한 범위	제도 기반	행정-주민자치회 거버넌스	주민자치회-지역자원 연계	호혜적 규범	규범의 내재화
① “공공성” 확보가 우선시되는 정도 1 2 3 4 5				② “자치 역량” 확보가 우선시되는 정도 1 2 3 4 5			

Q1-2. A와 B의 항목을 비교하여 중요하다고 생각하는 항목에 표기하세요. 가운데의 1번을 기준으로 A와 B가 중요한 정도에 따라 숫자가 증가합니다. 자신의 생각에 가장 부합하는 숫자 1개를 선택하여 ✓ 표기 해주세요.

기준	A	(←A가 더 중요) 평가 척도 (B가 더 중요→)	B
공공성	구성 방식	5 4 3 2 1 2 3 4 5	운영방식
	구성 방식	5 4 3 2 1 2 3 4 5	권한 범위
	구성 방식	5 4 3 2 1 2 3 4 5	제도 기반
	운영방식	5 4 3 2 1 2 3 4 5	권한 범위
	운영방식	5 4 3 2 1 2 3 4 5	제도 기반
	권한 범위	5 4 3 2 1 2 3 4 5	제도 기반

기준	A	(←A가 더 중요) 평가 척도 (B가 더 중요→)	B
자치 역량	행정-주민자치회 거버넌스	5 4 3 2 1 2 3 4 5	주민자치회-지역자원 연계
	행정-주민자치회 거버넌스	5 4 3 2 1 2 3 4 5	호혜적 규범
	행정-주민자치회 거버넌스	5 4 3 2 1 2 3 4 5	규범의 내재화
	주민자치회-지역자원 연계	5 4 3 2 1 2 3 4 5	호혜적 규범
	주민자치회-지역자원 연계	5 4 3 2 1 2 3 4 5	규범의 내재화
	행정-주민자치회 거버넌스	5 4 3 2 1 2 3 4 5	규범의 내재화

(2) 주민자치 모델인식

▣ 조사목적 및 조사방법론

다양한 주민자치회의 모델이 어떠한 특성을 가지는지를 파악하기 위해서 주민자치회 모델별 평가를 5점 리커트 척도를 통해 살펴보았다.

▣ 조사표의 구성

각각의 기준별 구성요소의 특징을 매우미흡(1점)에서 매우충분(5점)으로 구분하여 본 연구가 제안하는 4가지 유형(주민자치위원회, 주민자치회 범주 협력형 모델, 주민자치회 범주 통합형 모델, 새로운(미래형)주민자치 모델)이 어디에 해당하는지에 대한 주관적 인식을 측정하였다. 아울러 민간(일반주민, 주민자치회, 제 읍·면·동 주민조직)과 공공(읍·면·동, 시·군·구, 국가 행정)의 주체별 역할 중요도(5점 리커트 척도), 각 주체들의 현재와 미래 시점에서의 역할에 대해 개방형 질문을 활용하여 조사 대상의 의견을 수렴하였다.

표 5-3 | 주민자치회 모델별 평가

항목		공공성 (1매우 부족, 2부족한 편, 3보통, 4충분한 편, 5매우 충분)			
모델	단계	구성 방식	운영방식	권한 범위	제도 기반
주민자치위원회	현재	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
주민자치회 협력형 모델		1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
주민자치회 통합형 모델		1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
새로운(미래형) 주민자치모델	미래	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

Q2-2. 주민자치회 모델과 단계의 운영에 있어 정책행위자별로 역할 중요도에 대해 5점 척도로 답해주세요.

항목		자치 역량 (1매우 부족, 2부족한 편, 3보통, 4충분한 편, 5매우 충분)																			
모델	단계	행정-주민자치회 거버넌스					주민자치회-지역 자원					호혜적 규범					규범의 내재화				
주민자치위원회	현재	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
주민자치회 협력형 모델		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
주민자치회 통합형 모델		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
새로운(미래형) 주민자치모델	미래	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

항목		역할 중요도 (1거의 없음, 2중요하지 않은 편, 3보통, 4중요한 편, 5매우 중요)														
모델	단계	민간			공공											
		일반주민	주민자치 (위원회)	제 읍·면·동 주민조직 (단체)	읍·면·동	시·군·구 청 (시·도)	국가									
주민자치위원회	현재	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
주민자치회 협력형 모델		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
주민자치회 통합형 모델		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
새로운(미래형) 주민자치모델	미래	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

Q2-3. 주민자치 모델은 공공성과 자치 역량의 강화를 위해 각 주체별 “적절한 현재 역할”에 대하여 자유로운 의견 부탁드립니다(개방형 설문).

모델	단계	민간			공공		
		일반주민	주민자치 (위원회)	제 읍·면·동 주민조직 (단체)	읍·면·동	시·군·구 청 (시·도)	국가
주민자치위원회	현재						
주민자치회 범주							
주민자치회 협력형 및 통합형 모델							

Q2-4. 아직 경험하지 않은 새로운 모델 구현을 위해 각 주체별로 설정해야 할 “향후 바람직한 역할”에 대하여 자유로운 의견 부탁드립니다(개방형 설문).

모델	단계	민간			공공		
		일반주민	주민자치 (위원회)	제 읍·면·동 주민조직 (단체)	읍·면·동	시·군·구 청 (시·도)	국가
새로운 주민자치모델	미래						

(3) 주민자치회 모델의 진화경로

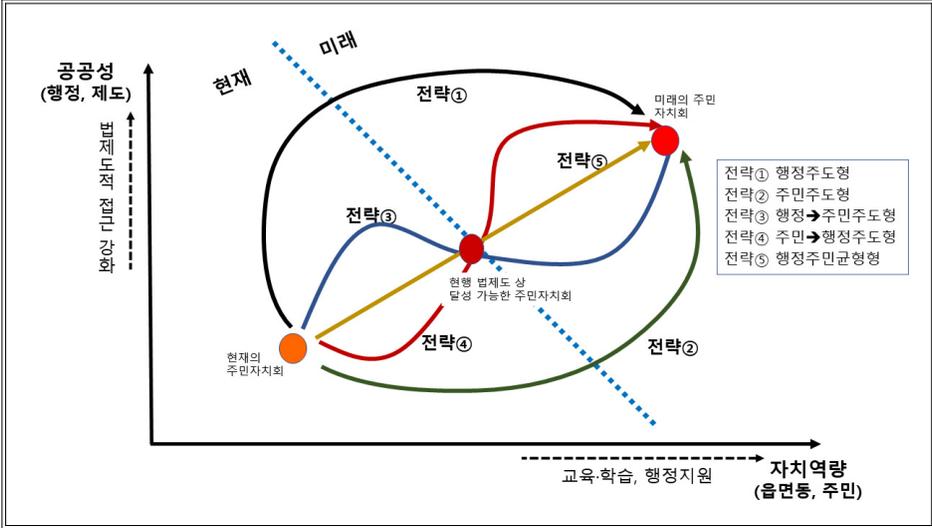
▣ 조사목적 및 조사방법론

주민자치 모델의 진화경로를 규명함으로써 바람직한 주민자치회의 모델 발달에 대한 전문가의 수요와 정책적 지원 수준을 파악하기 위해 바람직한 경로에 대해 선택하게 하고, 선택한 이유 및 정책지원 방안에 대한 의견을 개방형으로 질문하였다.

주민자치회 모델의 진화경로는 [그림 5-2]와 같이 제시할 수 있다. 현재의 주민자치회, 현행 법령상 최대로 구현할 수 있는지 주민자치회, 그리고 미래의 바람직한 주민자치회의 수준을 3가지([그림 5-2]의 3개 지점)로 설정하고 이에 도달할 수 있는 5가지 경우의 수를 “모델의 진화경로”로 보았다.

전략 ①은 시점별로 현재 행정이 주도하여 각종 법률과 제도를 만들며 지원정책을 입안 시행하고 주민자치회의 구성 및 운영까지 지원하는 방법이다. 전략②는 그와 반대로 주민 스스로 자치 역량을 성장시켜 주민과 주민조직의 요구에 의해 주민자치회를 구성 및 운영하는 주민주도형 방법이다.

그림 5-2 주민자치회 모델의 진화경로



전략③과 전략④는 시점별로 행정 주도형과 주민 주도형 전략의 비중을 달리하는 경로이다. 먼저 전략③은 읍·면·동의 현황과 주민조직의 현황 및 역량 수준 등을 고려하여 행정 주도적 방안을 먼저 시행하고 주민조직의 수준이 일정 수준에 이르게 되면 주민의 자치 역량을 증대시키는데 좀 더 방점을 찍는 형태이다. 반면 전략④는 주민의 자치 역량을 증진하기 위한 각종 교육 기회의 제공 주민들의 학습 행·재정적 지원을 펼쳐나가는 것을 우선으로 추진하고 행정이 주도하여 필요한 법 제도적 정비 및 정책적 지원을 펼쳐나가는 방안이라 할 수 있다. 마지막으로 전략⑤는 행정 주도적인 측면과 주민 주도적인 측면을 균형 있게 펼쳐나가는 방안으로 가장 바람직한 전략이라 할 수 있다.

☑ 조사표의 구성

표 5-4 주민자치회 모델의 진화경로

Q3-1. 주민자치의 목적과 지향점을 고려했을 때, 주민자치회 경로 이행에서 가장 바람직한 경로에
○ 표기를 하시고, 해당 경로를 선택한 이유를 구체적으로 기술해주시요.

유형	경로 ①	경로 ②	경로 ③	경로 ④	경로 ⑤
선택 (○ 기입)					
선택이유					

Q3-2. 주민자치회 발전경로 과정에서 지원되어야 할 정책적 지원사항에 대한 의견을 자유롭게 기술하
여 주십시오

기준	경로 ①	경로 ②	경로 ③	경로 ④	경로 ⑤
공공성 (참여, 운영방식, 권한 범위, 제도 기반)					
자치 역량 (행정-주민자치회 거버넌스, 주민자치회-지역자원 호혜적 규범, 규범의 내재화)					

Q3-3. 기타 주민자치회 발전을 위한 자유 의견을 기술해주세요

3) 수요분석 수행 절차

영역별로 취합된 조사 결과를 검토하고, 다양한 모델의 발전을 위해 어떠한 요소들이 제도적으로 지원되어야 하는지에 대한 정책적 방향을 폭넓게 제시하기 위해 다음의 절차를 거쳤다.

그림 5-3 조사 수행 절차 개관

단계	내용
1단계	조사설계
	↓
2단계	수요조사 실시
	↓
3단계	조사표결과의 파악 및 검토
	↓
4단계	분석 결과 작성

4) 조사 실시 및 응답자 특성

주민자치회에 대해 잘 인지하고 있으며, 주민자치위원 또는 관련 전문지식이 있는 학계 및 연구기관에 종사하는 인력(총 14명)을 대상으로 심층 설문조사를 실시하였다. 기간은 2022.9.1~2022.9.15로 대면으로 설문지를 배부하고 회수하여 조사항목별로 분석을 실시하였다. 전체 응답자 중 남자의 비중은 85.71%, 여성은 14.29%이며 소속기관에서 비중을 가장 많이 차지하고 있는 것은 공무원과 활동가의 비중(28.57%)이었으며, 연구자(21.43%), 주민자치위원(14.29%), 기타(7.14%) 순으로 나타났다. 연령대는 대부분의 활동가와 현장 전문가의 비중을 고려했을 때 50대가 가장 많은 것으로 나타났다.

표 5-5 응답자 특성

구분		응답	
		n	%
성별	남성	12	85.71
	여성	2	14.29
연령	20대 이하	1	7.14
	30대	0	0.00
	40대	5	35.72
	50대	8	57.14
	60대 이상	0	0.00
소속 시도	수도권	7	50.00
	비수도권	6	42.86
	미응답	1	7.14
소속 기관	공무원	4	28.57
	연구자	3	21.43
	활동가	4	28.57
	주민자치위원	2	14.29
	기타	1	7.14

제2절 수요분석 결과

1. 기준별 구성요소의 중요도

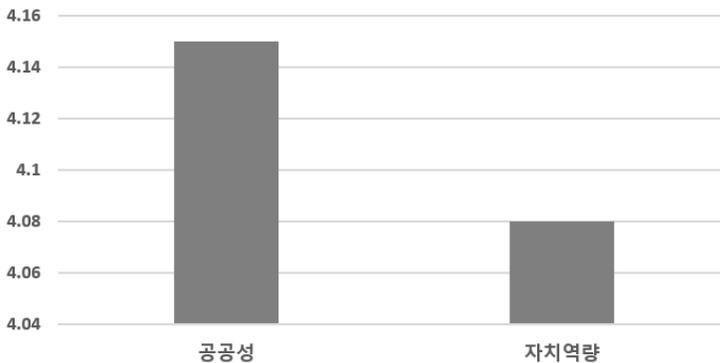
1) 기준간 우선순위

기준간 우선순위에 대한 평균값 비교 결과는 다음과 같다. 주민자치회의 모델을 구성하는 2가지 기준인 공공성과 자치 역량 가운데 응답자들은 공공성을 우선으로 확보해야 한다고 응답하고 있다. 공공성 확보가 우선되어야 한다는 항목에 대한 응답자 평균은 4.15 점으로 자치 역량 확보에 대한 응답자 평균 4.08보다 0.07 수준을 상회하고 있다. 이는 주민자치회의 구성과 제도적 영향력의 범위, 즉 제도적 영역이 먼저 확립이 되어야 이에 부합하는 거버넌스 구조와 자원의 연계 등의 자치 역량이 뒤따른다는 인식에 기반한다.

표 5-6 기준간 우선순위

구분	응답	
	평균	표준편차
공공성	4.15	0.90
자치 역량	4.08	1.12

우선시되는 정도



2) 기준 내 구성요소의 우선순위

구성요소의 우선순위는 AHP 분석을 통한 상대적 가중치를 통해 살펴보았는데 주민자치회를 평가하는 공공성과 자치 역량의 기준에 각각의 4가지 구성요소들이 얼마나 중요하게 기여되는지를 살펴보도록 하였다. 응답자들은 각각의 기준의 4가지 구성요소 간의 상대적 중요도를 비교하는 질문에 반복하여 답하도록 요청받았으며, 이러한 비교과정을 통해 구성요소들의 선호도를 파악할 수 있다. 이렇게 파악된 선호도가 높을수록 해당 기준에서 차지하는 중요도가 높은 동시에, 해당 기준을 높이기 위해 우선으로 지원되거나 확충되어야 하는 영역으로 해석할 수 있다. 따라서 선호도가 높은 구성요소일수록 현재의 수준에서 제대로 이행되지 못하는 사항, 또는 선호도가 낮은 다른 구성요소에 비해 우선으로 고려되어야 할 중요한 구성요소라고 풀이된다.

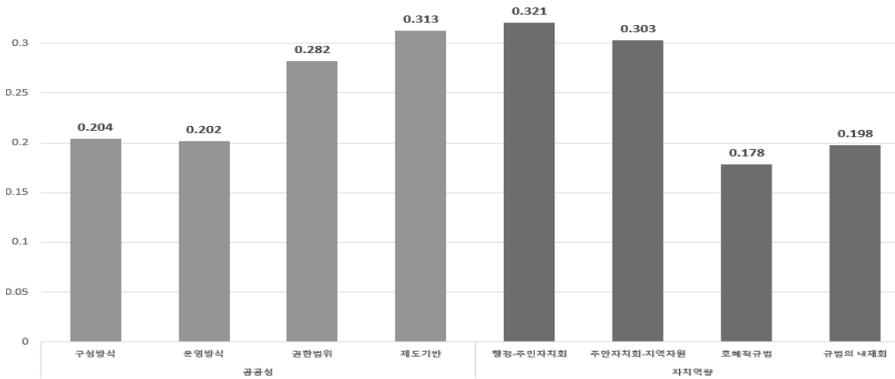
먼저 공공성을 구성하는 4가지 구성요소의 가중치는 다음과 같다. 가장 가중치가 높은 구성요소는 “제도 기반”으로 3.313으로 그다음 순위인 “권한 범위(0.282)”에 비해 0.031가량 가중치가 높다. 그다음은 “구성 방식(0.204)”, “운영방식(0.202)”로 나타나고 있어 공공성을 구성하는 4가지 구성요소의 중요도는 비교적 고르게 분포하는 것으로 보인다. 권한 범위와 제도 기반은 주민자치회가 실제 권한을 행사할 수 있는 제도적 토대와 영역의 법적 근거이므로 영역의 범주를 제대로 확보하고, 확보된 영역 내의 활동을 체계적으로 지원할 수 있는 토대 마련 공공성 확보에 긍정적 영향을 미칠 것으로 해석할 수 있다.

한편 자치 역량을 구성하는 4가지 구성요소의 가중치는 다음과 같다. 가장 가중치가 높은 구성요소는 “행정-주민자치회 거버넌스”로 0.321로 그다음 순위는 “주민자치회-지역 자원”으로 0.303의 중요도를 보인다. “규범의 내재화(0.198)”, “호혜적 규범(0.178)”로 나타나, 행위자들의 구조적 관계 양상(거버넌스)가 구조를 운영하는 규칙(규범, 규범의 내재적 수준)보다 더 중요성이 높은 것으로 나타났다.

공공성과 자치 역량의 기준에서 가장 중요하게 고려되어야 할 속성이 구성 방식과 행정-주민자치회의 거버넌스 구조라면 이러한 구조적 틀을 결정짓는 법적 제도 기반이 우선시 되어야 한다는 것이다. 앞서 선행연구에서 지적된 바와 같이 주민 대의기관으로 미인정되고 있으며, 주민자치회의 주민자치 재정 고권 보장과 주민자치의 주도성을 이끌어낼 제도적 권한이 부재하다는 문제 인식과 동일하다.

표 5-7 기준 내 구성요소의 우선순위 분석 결과: AHP 가중치 값

기준	구성요소	구성요소 가중치	가중치 순위
공공성	구성 방식	0.204	3
	운영방식	0.202	4
	권한 범위	0.282	2
	제도 기반	0.313	1
자치 역량	행정-주민자치회	0.321	1
	주민자치회-지역자원	0.303	2
	호혜적 규범	0.178	4
	규범의 내재화	0.198	3
합계		1.000	



또한 주민자치 및 사업추진 역량이 부족하여 주민자치(위원)회 운영에 대한 행정조직의 높은 의존성으로 인해 주민자치회가 행정에 종속적으로 이끌려가는 경향이 존재하므로 대등한 협력적 파트너로서의 행정과-주민자치회의 역할 재정립이 중요하게 인식되는 것이다.

2. 주민자치회 모델별 평가

1) 모델별 기준수준 분석

기준별 인식은 각 모델별로 공공성과 자치 역량의 수준이 어디에 해당하는지에 대한 5점 리커트 척도로 질문하였다. 먼저 공공성에 대해 전체 응답자는 2.90점으로 응답하고 있으며 모델별로 주민자치위원회가 1.69점, 주민자치회 협력형 모델이 2.51점, 주민자치회 통합형 모델은 3.41점, 그리고 새로운 주민자치회 모델은 4.00점으로 모델별로 공공성 수준이 높아진다 응답하고 있다. 이러한 응답의 차이는 집단 간 평균 비교에도 나타나고 있는데 행정 현장을 지원하는 공무원에 비해 활동가에 속한 응답자의 평균이 0.52점 높은 것으로 나타나 소속기관에 따른 응답의 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

표 5-8 | 기준별 충분성: 공공성

구분		전체	집단 간 평균 비교			
		평균	공무원	연구자	활동가	주민자치위원회
응답 평균		2.90	2.68	3.16	3.20	2.50
모델별 응답	주민자치위원회	1.69	1.68	1.50	1.87	1.50
	주민자치회 협력형 모델	2.51	2.43	2.50	2.87	2.00
	주민자치회 통합형 모델	3.41	3.00	4.00	3.75	3.25
	새로운(미래형) 주민자치모델	4.00	3.62	4.66	4.31	3.25

다음으로 자치 역량에 대해 전체 응답자는 2.95점으로 응답하고 있으며 모델별로 주민자치위원회 1.73점, 주민자치회 협력형 모델 2.58점, 주민자치회 통합형 모델 3.50점, 그리고 새로운 주민자치회 모델은 4.01로 모델별로 자치 역량의 중요도가 높은 것으로 나타나고 있다. 주민에게 더 많은 권한과 역량이 요구되는 모델일수록 공공성과 자치 역량의 중요도가 높다고 인식하는 것은 유사하지만 이러한 인식의 경향은 각 집단별로 차이가 존재한다. 공공성에 비해 행정 현장을 지원하는 공무원에 비해 활동가에 속한 응답자의 평균이 0.49점 높은 것으로 나타나 공공성에 비해 집단 간 편차가 다소 작다.

표 5-9 기준별 충분성: 자치 역량

구분	전체	집단 간 평균 비교				
	평균	공무원	연구자	활동가	주민자치위원회	
응답 평균	2.95	2.74	3.31	3.23	2.46	
모델별 응답	주민자치위원회	1.73	1.37	1.83	2.31	1.37
	주민자치회 협력형 모델	2.58	2.18	2.91	3.06	2.25
	주민자치회 통합형 모델	3.50	3.31	4.00	3.75	2.87
	새로운(미래형) 주민자치모델	4.01	4.12	4.50	3.81	3.37

2) 각 기준별 구성요소에 대한 수준

기준별 세부 구성요소의 인식 수준을 모델별로 세분화하여 살펴보기 위해 구성요소의 평균값을 모델별로 교차분석하였다. 우선 공공성의 구성요소인 구성 방식, 운영방식, 권한 범위, 제도 기반 중 전체 응답자 평균이 가장 높은 구성요소는 운영방식과 제도 기반으로 두 요소 모두 2.99점이었으며, 구성 방식(2.94점), 권한 범위(2.67점) 순으로 나타났다.

주민에게 더 많은 권한과 역량이 요구되는 모델일수록 응답 값이 증가하고 있다. 주민자치위원회와 주민자치회 통합형 모델은 제도 기반 요소가 각각 2.00점, 3.57점으로 가장 높은 점수를 보였으며, 주민자치회 협력형 모델에서는 구성 방식 요소가 2.92점, 새로운(미래형) 주민자치모델에서는 운영방식이 4.14점으로 가장 높은 점수로 나타났다.

표 5-10 공공성 기준 구성요소에 대한 평균

구분	구성요소				
	구성 방식	운영방식	권한 범위	제도 기반	
응답 평균	2.94	2.99	2.67	2.99	
모델별 응답	주민자치위원회	1.71	1.71	1.35	2.00
	주민자치회 협력형 모델	2.92	2.64	2.14	2.35
	주민자치회 통합형 모델	3.35	3.50	3.21	3.57
	새로운(미래형) 주민자치모델	3.78	4.14	4.00	4.07

모델별로 요구되는 수준이 가장 큰 폭으로 증가하는 공공성의 구성요소는 “권한 범위”로 주민자치형의 경우. 1.35수준이었으나 새로운 주민자치모델의 경우 4.00으로 나타나 중요도 수준이 2.65점 높게 나타나고 있다

다음으로 자치 역량의 구성요소인 행정-주민자치회 거버넌스, 주민자치회-지역자원, 호혜적 규범, 규범의 내재화 중 전체 응답자 평균이 가장 높은 구성요소는 행정-주민자치회 거버넌스로 3.21점이었으며, 주민자치회-지역자원(2.97점), 규범의 내재화(2.83점), 호혜적 규범(2.79점) 순으로 나타났다. 공공성 기준과 마찬가지로 주민에게 더 많은 권한과 역량이 요구되는 모델일수록 응답 값이 증가하고 있다. 모델별 응답에서는 주민자치위원회에서는 주민자치회-지역자원 요소가 1.78점으로 가장 높은 점수를 보였으며, 주민자치회 협력형 모델과 주민자치회 통합형 모델, 새로운(미래형) 주민자치모델에서는 행정-주민자치회 거버넌스 요소가 각각 3.00점, 3.71점, 4.42점으로 가장 높은 점수를 보였다. 모델별로 요구되는 수준이 가장 큰 폭으로 증가하는 공공성의 구성요소는 “행정-주민자치회 거버넌스”로 주민자치형의 경우. 1.71수준이었으나 새로운 주민자치모델의 경우 4.42로 나타나 중요도 수준이 2.71점 높게 나타나고 있다.

표 5-11 자치 역량 기준 구성요소에 대한 평균

구분		구성요소			
		행정-주민자치회 거버넌스	주민자치회-지역자원	호혜적 규범	규범의 내재화
응답 평균		3.21	2.97	2.79	2.83
모델별 응답	주민자치위원회	1.71	1.78	1.71	1.71
	주민자치회 협력형 모델	3.00	2.57	2.35	2.42
	주민자치회 통합형 모델	3.71	3.46	3.28	3.50
	새로운(미래형) 주민자치모델	4.42	4.07	3.85	3.71

요약하면 주민자치모델이 고도화될수록 공공성 기준은 권한 범위가, 자치 역량 기준은 행정-주민자치회 거버넌스의 수준이 가장 많이 증가한다. 앞서 살펴본 가중치 분석의 결과를 종합해보면 해당 구성요소가 모델의 진화 및 발달에 영향을 미치는 핵심 요소라고 추론할 수 있겠다.

3) 주체별 역할 중요도

(1) 모델별 역할 중요도 분석

모델별로 주민자치회의 정책행위자의 역할 중요도를 리커트 5점 척도로 질문한 문항의 분석 결과는 다음과 같다. 응답 평균의 결과를 살펴보면 민간의 각각 주체, 공공의 각각 주체에 대한 주민자치회 모델별로 역할별 중요도는 모두 3점 이상으로 ‘보통 이상’, ‘비교적 중요한 편’이라고 인식하고 있다. 그러나 이들 중 가장 중요한 역할을 차지하는 것은 주민자치회(4.00)로 나타났다. 그다음으로는 읍·면·동, 시·군·구의 순서였다. 주민자치회의 실제 터전과 규칙을 결정하는 지방자치단체와 지역 현장이 가장 중요한 역할을 담당해야 한다는 인식에 기반한다. 가장 역할 중요도가 떨어지는 주체는 국가로 3.11 수준, 그다음으로 중요도가 낮은 주체는 일반주민(3.24)로 나타났다.

표 5-12 주민자치회 역할 중요성 인식

구분	전체 평균	주체별						
		민간			공공			
		일반주민	주민 자치회	제 주민조직	읍·면·동	시·군·구	국가	
응답 평균	3.54	3.24	4.00	3.55	3.77	3.60	3.11	
모델별 응답	주민자치위원회	2.83	2.14	3.38	2.57	3.46	3.00	2.46
	주민자치회 협력형 모델	3.33	3.07	3.57	3.21	3.71	3.64	2.78
	주민자치회 통합형 모델	3.89	3.71	4.42	4.00	3.92	3.92	3.42
	새로운(미래형) 주민자치모델	4.12	4.07	4.64	4.42	4.00	3.85	3.78

주민자치회 모델별로 역할 중요도를 세부적으로 살펴보았다. 주민자치수준이 높아지는 모형일수록 공공보다 민간의 역할 중요도가 높아지고 있음을 확인할 수 있다. 역할 중요도가 가장 높은 것은 주민자치위원회 및 주민자치회 협력형 모델의 경우 읍·면·동이, 통합형 모델과 새로운 모델의 경우 주민자치회의 역할이 가장 중요하다고 응답하고 있다. 주민자치위원회의 경우 민간은 주민자치회, 제 주민조직, 일반주민 순, 공공은 읍·면·동, 시·군·구, 국가 순으로 나타났다. 주민자치회 협력형 모델의 경우, 민간은 주민자치회, 제 주민조

직, 일반주민 순, 공공은 읍·면·동, 시·군·구, 국가 순으로 나타났다. 주민자치회 통합형 모델의 경우, 민간은 주민자치회, 제 주민조직, 일반주민 순, 공공은 읍·면·동과 시·군·구의 점수가 같았고 그다음에 국가로 나타났다. 마지막으로 새로운 주민자치형 모델의 경우에도 민간은 주민자치회, 제 주민조직, 일반주민 순, 공공은 읍·면·동, 시·군·구, 국가 순으로 나타났다. 주민에게 더 많은 권한과 역량이 요구되는 모델일수록 공공보단 민간의 역할의 중요성이 높음을 알 수 있다.

(2) 시점별 역할 중요도 분석

▣ 현재 시점

현재 시점을 기준으로 각각의 모델별로 각 주체의 바람직한 역할에 대해 개방형 의견조사를 통해 얻은 응답의 핵심키워드를 분류하여 다음과 같다.

표 5-13 | 주민자치위원회: 현재

구분	주체별					
	민간			공공		
	일반주민	주민자치회	제 주민조직	읍·면·동	시·군·구	국가
주민자치위원회	관심	역할 확대 민간 자원 연계	주민자치회와 의 대표성 갈등 해소 주민조직과 주민자치회 활동 병행	주민자치회 전환노력 경청노력	주민자치회 전환 노력 보조금 지원 행정위임위탁 권한 부여	방향 설정 주민자치회 법적 근거 확보

주민자치위원회의 경우, 민간 주체 중 일반주민의 역할은 “관심”이다. 여기에서 관심은 주민자치회의 활동에 구체적인 사항이 아니더라도, 주민을 대표하는 조직이 실제 지역 내 예산 결정에 일정 부분의 역할을 하고 있다는 제도적 이해를 의미한다. 주민자치회의 경우는 주민의 대표조직으로서의 대표성을 인정받아, 다양한 민간 자원의 연계를 합법적으로 추진할 수 있는 정당성을 부여받는 것이다. 이는 제주민조직의 역할과도 관련되어

있는데, 주민자치회는 제주민조직의 일부만 대표된다는 과소 대표성의 문제가 지속적으로 제기되고 있는바, 다양한 제주민조직의 활동을 주민자치회에 포섭시키는 것이 필요하다. 한편 공공주체인 읍·면·동, 시·군·구, 국가의 역할은 각각 주민자치회의 역할보장을 위한 경청 노력, 주민자치회 활동의 지원, 주민자치회 활동의 법적 근거 확보 등으로 요약할 수 있다.

다음으로 주민자치회 협력형 모델의 경우, 민간 주체인 일반주민, 주민자치회, 제주민조직의 역할은 주민자치회보다는 보다 적극적인 역할수행을 기대하고 있다. 응답자들은 일반주민의 경우는 단순한 관심을 넘어선 참여와 의견 개진을, 주민자치회는 일반주민과 제주민조직을 포용하여 의사결정의 대표성을 확보하는 역할과 동시에 분과 중심의 의견 수렴의 고도화 역할을 수행하는 것을 바라고 있다. 공공부문의 경우는 실질적 활동을 위한 협력, 재정 및 예산지원을 바라고 있으며 특히 기초지방자치단체가 자율적으로 주민자치회의 다양한 모델을 선택하고 자율성으로 운영할 수 있는 법적 수단을 마련할 것을 기대하고 있다. 아울러 국가 차원에서의 성과공유를 통해 다양한 주민자치회 모델을 상향식으로 발굴하여 다양한 현장에 적용할 수 있는 수범 사례 수집의 역할도 필요하다고 보고 있다.

표 5-14 주민자치회 협력형 모델: 현재

구분	주체별					
	민간			공공		
	일반주민	주민자치회	제 주민조직	읍·면·동	시·군·구	국가
주민자치회 협력형 모델	참여 의견 개진	더 많은 참여를 위한 포용 노력 주민참여 프로세스 운영 분과 중심의 의견 수렴	단체를 대표로 참여 공동의제 제안 경쟁 구도 완화 공동거버넌스	협치적 관점에서 적극적 협력	재정지원 예산지원 인력 운영의 자율성 부여	법적 근거 확보 시·군·구주민 자치모델의 자율성 부여 주민자치회 성과공유

한편, 주민자치회 통합형 모델의 경우에는 일반주민의 적극적 참여와 일상적 정치참여, 다양한 의견의 의제화 활동을 바람직한 역할 모델로 인식하고 있다. 주민자치회의 경우

정책시야를 확대하여 수행하는 활동의 책임성을 확보하는 것이 필요하다고 응답하였다. 제 주민조직은 주민자치회와 공동책임을 지는 협력적 동반자로서 역할이 바람직하다고 보았다. 공공주체의 경우 읍·면·동의 역할이 보다 강조되는데 주민자치회로의 권한이양, 주민자치의 실험적 운영을 위한 본청으로부터의 예산확보, 공동생산을 위한 협력적 구조 등을 요구하고 있다. 시·군·구와 국가 차원에서는 자율성 운영에 필요한 법적 제도를 마련할 필요가 있다고 응답하고 있다.

표 5-15 | 주민자치회 통합형 모델: 현재

구분	주체별					
	민간			공공		
	일반주민	주민자치회	제 주민조직	읍·면·동	시·군·구	국가
주민자치회 통합형 모델	적극적 관심과 참여 정치의 일상화 여론조성 분과 활동의 참여	정책 시야 확대 책임성 확대 주민자치회의 실질적 대표 기능 부여 숙의 기능 강화	공동책임 협력적 참여	권한이양 확대 주민자치 실험 위한 예산확보 공동생산 구조 확보	법에 근거한 지원 읍·면·동 예산의 자율 편성 권한 부여	주민자치회 행·재정 독립적 운영의 법적근거 마련(주민자치 회의 법인격 부여)

▣ 미래시점

마지막 새로운 주민자치모델은 현재의 법적 요건으로는 보장되지는 못하지만, 공공성과 자치 역량의 최대한의 확보를 통해 주민자치회가 궁극적으로 지향하는 주민주도의 풀뿌리 민주주의의 실질적 구현모델을 의미한다. 이 모델에 도달하기 위해서는 일반주민은 적극적 참여 의지를 가진 의견 제안자로서의 역할, 주민자치회는 책임성에 기반한 주민의 실질적 대표기관(절차적 정당성 확보와 운영의 합리성을 동시에 확보)이 되어야 하며 제 주민조직은 주민자치운영의 협력적 파트너로 적극 상호작용하는 관계여야 한다. 국가와 지방자치단체의 법적 근거에 따라 읍·면·동은 주민자치회의 자율적 운영을 지원하는 공동 정부로서 역할을 하며 주민자치회를 이끄는 주체가 아닌 대등한 행정기구로서 협력하는

모습을 갖춰야 한다고 응답하고 있다.

이상의 내용을 토대로 주체별로 민간과 공공의 기대역할을 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 민간의 경우는 일반주민이 적극적으로 공론화의 장에 참여하는 제도적 틀을 넓히고 주민자치회의 실질적 대표성을 부여하는 것이다. 공공의 경우 민간보다 모델별로 요구되는 역할이 구체적이며 대폭적으로 심화되고 있다. 공공의 핵심적인 역할을 주민자치회의 실질적 권한을 제도적으로 부여하는 것이다. 이러한 권한의 부여 수준은 행정의 위임위탁 권한을 주민자치회에 부여하는 소극적 사무 수행 권한의 부여부터, 운영의 독립성을 확보할 수 있는 행·재정 권한으로 구분될 수 있다. 소극적 권한 부여는 민간 위탁 등의 방법으로 주민공동체 조직 또는 읍·면·동 대표적 주민조직인 주민자치회에 읍·면·동 행정 및 권한을 위임하는 것 및 행정에 대한 견제를 전제로 주민조직의 영향력을 행사할 수 있는 제도적 권한을 부여하는 것이다. 반면 적극적 권한 부여는 주민대표성에 대한 재정립을 통해 주민자치회의 대표가 실질적 주민의 대표기구로서 기능하도록 하는 선출 방식, 법인격의 부여가 여기에 해당한다. 주민자치모델의 고도화에 따라 공공의 법 제도적 제도 마련과 지원방식이 더 많은 권한 부여와 권한 수행의 실질적 구조 마련으로 고도화되는 셈이다.

표 5-16 새로운(미래형) 주민자치모델: 현재 역할기대

구분	주체별					
	민간			공공		
	일반주민	주민자치회	제 주민조직	읍·면·동	시·군·구	국가
새로운(미래형) 주민자치모델	의지를 가진 참여 의견 제안자	책임감 주민의 대표성 확보	주민자치회 협력 협력적 파트너	권한이양과 책임확보 공동정부 구성 주민자치회와 대응한 파트너	권한이양과 책임확보 실질적 분권(권한이양) 읍·면·동 주민자치 운영에 대한 전권부여	실질적 분권(권한이양)기반 마련

3. 주민자치모델의 진화경로

1) 진화경로 선호도

본 조사에서는 공공성과 자치 역량의 수준에 따라 다양한 주민자치회를 배치하고, 각각의 모델들은 각 기준의 수준에 따라 진화한다고 가정하였다. 진화의 경로는 총 5가지로 구체화할 수 있는데 공공성 우선 경로(경로①), 자치 역량 우선 경로(경로②), 단기적으로는 공공성, 중장기적으로는 자치 역량을 강조하는 경로(경로③), 단기적으로는 자치 역량, 중장기적으로 공공성을 강조하는 경로(경로④), 공공성과 자치 역량을 고르게 강조하는 경로(경로⑤)이다.

진화경로 선호도를 살펴보면, 경로⑤, 경로④, 경로③의 순으로 나타났고 경로①과 경로②에 대한 선호를 보이는 응답자는 없었다. 평균적으로 전체응답자의 78%가량이 경로⑤와 경로④를 응답했다. 이러한 응답 결과를 종합하면 공공성과 자치 역량의 고른 강조가 가장 바람직하지만, 이중 자치 역량을 우선 확보하고 그 이후에 공공성의 제도적 틀을 확대하는 방식이 공공성을 우선으로 확대하는 것보다는 더 선호도가 높다는 것이다. 다만 이러한 인식은 소속집단에 따라 다소 다르게 나타나는데 연구자와 활동가는 자치 역량을 우선으로 강조하는 경로④의 선호도가 가장 높은 것으로 나타났다.

표 5-17 | 진화경로 선호도

구분			전체	집단 간 비중 비교			
			비율(%)	공무원	연구자	활동가	주민자치위원회
진화경로 (비중, %)	경로①	공공성 우선	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	경로②	자치 역량 우선	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	경로③	단기: 공공성 중장기: 자치 역량	21.43	25.00	33.66	0.00	33.33
	경로④	단기: 자치 역량 중장기: 공공성	35.71	25.00	66.67	50.00	50.00
	경로⑤	공공성과 자치 역량 고른강조	42.86	50.00	0.00	50.00	66.67

2) 진화경로별 제도적 지원수요

응답자들이 선호하는 경로③~경로⑤를 위한 제도적 지원수요를 기준별로 수렴한 결과를 제시하면 다음과 같다. 먼저 각각의 경로에서 공공성 확보를 위한 적절한 지원 수단을 요약하면 공통적으로 행·재정 권한의 확보로 요약할 수 있다. 응답자들은 읍·면·동에 기반한 다양한 주민편의, 주민자치 사무를 수행하기 위해서는 읍·면·동이 스스로 재정 운영을 계획하고 집행할 수 있는 재정 자율성이 필요하다고 보고 있다.

특히 주목할 점은 경로별로 자치 역량 확보방안으로 읍·면·동 행정조직의 자율적 인사 권한을 부여가 필요하다고 응답한 것이다. 읍·면·동 행정조직 내 기구를 자율적으로 설치, 변경, 폐지할 수 있는 권한과 읍·면·동 소속 공무원에 대한 인사 및 업무 배치 등에 대한 사항을 읍·면·동 행정조직 내에서 본청 또는 인사권자의 영향을 받지 않고 자율적으로 결정 및 운영할 수 있는 권한을 의미한다.

표 5-18 제도적 지원수요: 공공성

구분	공공성 확보방안	자치 역량 확보방안
경로③	사업 수행 권한 및 재정 권한 부여	공무원 순환보직 제한 컨설팅 및 교육 지원 전문인력 양성
경로④	주민자치회 법적 근거와 제도 기반 마련 공모사업 수행 권한 부여(보조금 지원 법적 근거 확보)	교육 프로그램 시행 자치 조직 및 인사권의 강화
경로⑤	사업 수행 권한 및 재정 권한 부여 공공서비스 위·수탁 권한 부여 주민참여의 다양한 채널 확보 일반시민 참여와 의견 개진이 가능한 공론화 장치 마련	자치 조직 및 인사권의 강화 주민자치위원회 처우개선(보수 및 수당) 풀뿌리 조직 간 연계 강화
공통키워드	주민자치회의 행정수행 권한 부여 재정 권한 부여	읍·면·동 조직 인사의 자율성 부여

성장과 더불어 나날이 복잡해지고 다양해지는 지방 행정 수요에 신속하고 탄력적으로 대응하여 주민의 요구에 반응하고 현장 중심적 행정을 펼치기 위해서는 자율적이고 신속적인 행정인력에 대한 관리체계가 이루어져야 하며, 이를 위해서는 읍·면·동의 행정조직 내 기구구성에서 자치조직권과 공무원 인력 운영에서 인사 권한이 부여되어야 한다는 인식이다.

제3절 소결 및 시사점

기준별 구성요소의 중요도를 분석한 결과 공공성과 자치 역량 간의 큰 차이를 보이지는 않았지만 공공성이 자치 역량보다 중요한 구성요소로 인식하고 있음을 확인하였다. 모델 발전에 “先공공성, 後자치 역량” 강화가 더 우선시 되어야 함을 확인하였다. 주민자치회의 주민자치 재정 고권 보장과 주민자치의 주도성을 이끌어낼 제도적 권한이 부재하다는 문제 인식과 동일하다. 다만 경로에 대한 수요조사에서는 공공성과 자치 역량의 고른 발전이 바람직하다고 응답하고 있기 때문에 이를 병행하여 추진할 수 있는 전략 마련이 요구된다. 아울러 각각의 기준을 구성하는 구성요소 간의 상대적 중요도를 살펴보는 분석에서 공공성 기준에서 가장 높은 우선순위를 차지하는 구성요소는 ‘제도 기반’이며, 자치 역량을 구성하는 최우선 구성요소는 ‘행정-주민자치회 거버넌스’로 나타났다. 주민자치의 권한이 법적으로 부여되어야 대등한 협력적 파트너로서의 행정과-주민자치회의 역할 재정립이 가능하다는 문제 인식에 기인한다. 이상을 종합해보면, 주민자치회 구성과 제도적 영향력의 범위를 설정함에 있어서 내부적 구성과 운영의 타당성보다는 제도적 영역을 포함한 외부적 요인들의 타당성을 먼저 확립할 필요가 있다. 제도적 영역이 우선으로 확립된 이후 이에 부합하는 거버넌스의 구조와 자원의 연계 등과 같은 자치 역량에 관한 사항을 마련하는 것이 중요한 것으로 해석할 수 있다.

주민자치회 모델별 분석 결과를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 주민자치회 모델의 기준별 충분성에 대한 분석 결과 공공성과 자치 역량 기준에 관계없이 주민자치위원회, 주민자치회협력형 모델, 주민자치회 통합형 모델, 새로운 주민자치회 모델 순으로 각 기준에 대한 중요도 수준이 높아진다고 응답하고 있었다.

둘째, 모델별 민간과 공공부문 주체들의 역할 중요성에 대한 분석 결과 모든 모델에서 민간부문은 주민자치회, 제 주민조직, 일반주민 순으로 역할이 중요하다고 나타났으며, 공공부문은 읍·면·동, 시·군·구, 국가 순으로 역할이 중요하다고 나타났다.

셋째, 정성분석 결과, 주민자치회의 모델이 고도화될수록 요구되는 공공과 민간의 기대 역할이 심화되고 있는데 특히 공공의 권한 부여가 다변화될 필요가 있음을 확인하였다. 진화 경로 선호도를 살펴보면, 경로⑤, 경로④, 경로③의 순으로 나타났고 경로①과 경로

②에 대한 선호를 보이는 응답자는 없었다. 공공성 측면에서 응답자들은 읍·면·동에 기반한 다양한 주민편의, 주민자치 사무를 수행하기 위해서는 읍·면·동이 스스로 재정 운영을 계획하고 집행할 수 있는 재정 자율성을 우선으로, 자치 역량 기준에서는 행정조직 내 기구구성에서 자치조직권과 공무원 인력 운영에서 인사적 권한이 부여되어야 한다고 보고 있다.

제6장

새로운 주민자치회 도입방안



제1절 연구 결과 요약 및 정책전략 논의

1991년 광역 및 기초의회의 의원선거를 통해서 공식적으로 지방자치가 부활하고, 1995년 광역과 기초자치단체장으로 선출함으로써 공식적으로 출범하였다. 읍·면·동이라는 가장 주민과 가까운 행정 단위에서 주민밀착형 행정을 지향하며 설치했던 주민자치센터와 주민자치위원회는 2013년 이후 주민자치회 시범사업을 거치면서 성장해 오고 있다. 2021년 말 전국 주민자치위원회의 1/3 정도가 주민자치회로 전환되었고, 읍·면·동 행정기관과 보조를 맞추면서 주민자치 조직으로서 권한과 역량을 갖추는 과정이 진행되고 있다.

향후 주민자치 정책은 읍·면·동 행정 및 다양한 지역공동체와의 더욱 바람직한 거버넌스를 구축할 필요가 있으며, 불가피한 경우 향후 읍·면·동 행정의 기능을 보다 적극적으로 협력하여 수행하면서 진정한 주민자치의 길로 나아갈 필요가 있다. 본 장에서는 앞선 현황 분석과 국내외 사례, 기타 미래 전략에 대한 전문가 설문 결과를 종합하여 이와 같은 주민자치회의 발전 방향과 성장전략을 논하고자 한다.

3장의 주민자치회 실태분석의 결과로부터, 우리나라의 주민자치(위원)회의 전반적인 수준은 기존 주민자치센터 교육 및 문화강좌 운영 중심으로부터, 주민자치회로의 전환을 통해 공공성과 자치 역량을 점진적으로 제고시키고 있음을 알 수 있었다. 주민자치회 시범사업은 주민자치회의 구성과 운영에 있어서, 공적 권한 부여와 제도적 기반 마련으로 주민 대표성과 포괄성 등의 공공성을 제고시켰으며, 이를 기반으로 마을계획 수립, 주민총회 개최 등으로 민주성 제고 활동을 추진하면서 자치 역량을 견인하였다고 평가할 수 있다.

이와 같은 공공성의 강화를 통한 자치 역량을 키워나가는 정책을 “先공공성 강화 및 後자치 역량 견인”으로 명명하였다. 이는 공공성과 자치 역량의 두 축으로 표현한 “공공성-자치 역량 평면”에서 주민자치 조직이 우상향적 발전을 추진하는 가운데, 공공성을 강화하면서 자치 역량을 견인하는 하나의 경로를 제시하고 있다. 또한 새로운 정부의 국정

기조 하의 주민자치 정책에서는 반대로 자치 역량의 강화를 통해 공공성을 견인하는 반대의 경로로 해석할 수 있음을 제시하였다. 결론적으로 주민자치 조직의 동태적 발전을 공공성-자치 역량 평면의 우상향 경로로 표현할 때, 이러한 진화의 전략적 선택을 두가지 경로로 표현하였다.

이와 같은 진화 모델에 대한 벤치마킹 사례로써, 4장에서는 주민자치 정책의 선진형 모델로 볼 수 있는, 영국의 패리쉬 위원회(parish), 일본의 정내회(町内會), 독일 및 스위스의 코뮌(kommune) 또는 게마인데(gemeinde)를 검토하였다. 아울러 국내 모범사례로서 성남시 단대동, 당진시 신평면, 제주도, 전남 곡성군 주민자치(위원회)의 특징 등을 살펴보았다.

선진형 사례의 주민자치 모델은, 역사적으로 전근대 이후 고유의 사회문화적인 배경하에 발전해 왔음에도 불구하고, 주민에 대한 포괄적인 자치 조직으로서 조세권, 행정권, 주민의회와 같은 의사결정 권한 등 근린 단위의 자치단체로서의 성격을 지니는 방향으로 진화하고 있다는 시사점을 주고 있다. 또한 우리나라의 모범사례 역시, 다양한 주민조직과 지역공동체가 참여한 풀뿌리 거버넌스에 기반하고 있다는 점이 오랜 전통을 지닌 선진사례와 같다는 점이 인상적이다.

이러한 사례분석의 결과로부터, 우리는 선진형 사례들이 전술한 진화모델에서 어느 정도에 위치하는지를 가늠할 수 있다. 시범사업 초기부터 공론화되어 왔던 주민자치회 협력형, 통합형 및 주민조직형 모델은 이러한 국내외 사례의 시사점이 반영된 모델이라고 볼 수 있는데, 예컨대 협력형은 일본의 정내회와 가깝고, 통합형이나 주민조직형은 영국 패리쉬위원회 및 독일과 스위스의 코뮌·게마인데 모델과 가깝다. 오히려 후자로 갈수록 가장 작은 지역단위에서 자치입법권, 자치 조직·행정권, 자치재정권 등 상당 부분의 권한이 확보되어 있다는 사실로 볼 때, 주민자치 조직의 자치 단체화의 경향을 볼 수 있다.

5장에서는 이러한 논의를 종합하여, 주민자치회 협력형, 통합형 및 주민조직형 모델과 4장에서 제시했던 선진형 모델(독일·스위스 코뮌·게마인데 등)을 해당 평면에 매핑하면서, 향후 우리에게 필요한 주민자치회 모델의 진화에 필요한 요인과 경로를 모색하였다. 전문가 설문 결과, 공공성과 자치 역량이 주민자치 조직의 발전을 위해서 모두 중요하였으며, 공공성의 차원에서는 권한 범위의 확대, 공정하고 체계적인 구성 및 운영을 통한 주민대표

성의 확보와 운영의 민주성 확대 등의 제도적 기반 확보가 필요하다. 자치 역량의 차원에 서는 호혜적 규범과 지역공동체 내에서 그 규범화 및 규범의 내재화와 함께, 주민자치 조직과 지역자원의 적절한 연계가 역량 강화에 있어 핵심적인 사항이라고 제시되었다.

이러한 공공성과 자치 역량의 확대를 위한 전략적 경로의 선택에 있어서는, 획기적인 법제도의 개선을 기대하기 어려운 근미래(近未來)까지와 궁극적인 법제도적 개선을 통한 선진형 모델 또는 읍·면·동 자치단체화와 같은 원미래(遠未來)까지의 2단계로 구분된 시점을 기준으로 공공성과 자치 역량의 우선적인 발전경로를 설정하고 설문조사하였다. 설문 조사 결과 2단계에서 모두 공공성과 자치 역량의 고른 발전이 중요하다는 결과를 제시하였고, 행정과 민간의 역할이 모두 중요하다는 의견이 지배적이었다.

결론적으로 이러한 분석을 통해, 주민자치(위원)회라는 주민자치 조직의 과거와 현재, 그리고 미래의 모습들을 조망하고 향후 우리가 추진해야 할 주민자치회의 바람직한 모델을 도출하였다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다. 주민자치회의 정책적 변화 과정과 이론적 쟁점이 논의되었고, 이를 통해 현황분석과 사례분석 등 실증분석이 수행되었다는 점은 기존 연구에서 찾아보기 어려운 기여점이며, 아울러 주민자치회의 미래 모델과 성장 전략의 도출 또한 본 연구의 큰 기여도라고 볼 수 있다.

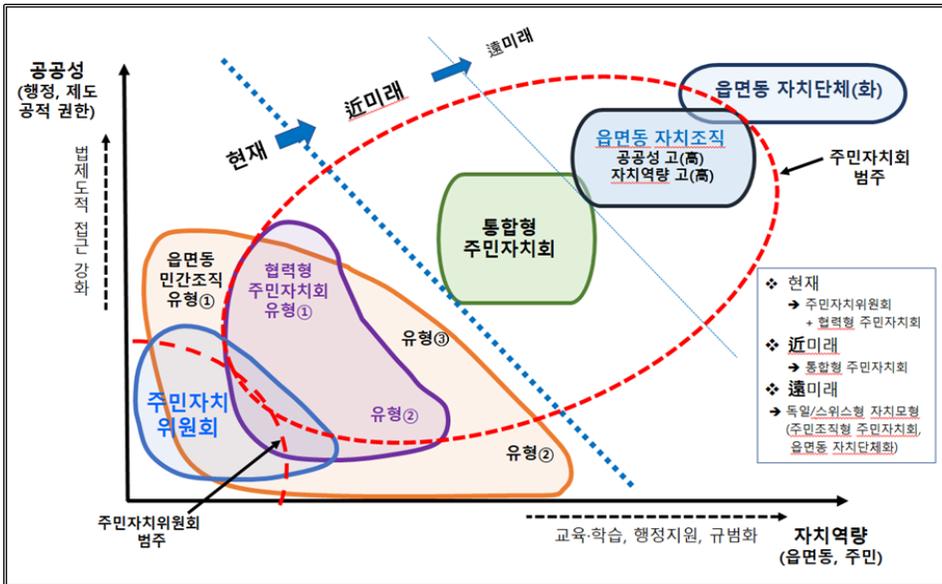
이러한 분석들은 시간과 비용의 제약 등으로 일련의 아쉬움을 남긴다. 현황분석에서 보다 넓고 풍부한 자료의 분석을 통해 주민자치회의 다양한 측면에 대한 분석이 수행될 필요가 있으며, 사례분석 역시 국내외 사례에 대한 보다 폭넓고 다양하며 깊은 분석이 요구된다. 아울러 주민자치회 미래 모델을 도출하기 위한 전문가 설문조사 역시 초기의 시도로서 보다 폭넓은 의견과 정교한 설문 내용을 바탕으로 결론을 도출할 필요가 있다. 이들은 후속 연구로 남기고자 한다. 이후의 절에서는 이와 같은 분석 결과를 종합하여 주민자치 조직의 성장을 위한 전략과 이에 필요한 법제 개선안을 다루면서 연구를 마무리 하고자 한다.

제2절 새로운 주민자치회 모델과 성장전략

1. 주민조직의 공공성과 자치 역량 제고

[그림 6-1]은 읍·면·동내 존재하는 다양한 주민조직 및 주민자치회를 공공성과 자치 역량 관점에서 표현한 것이다. 공공성은 법제도적 규정화를 통해 강화되고, 일반적으로 행정과 제도적 접근에 의해 강화된다고 할 수 있다. 법제도적 기반에 의해 설치되고 운영되는 행정기관이 대표적이라고 할 수 있다. 공적 권한의 부여와 아울러 공적 업무의 수행이라는 측면에서 공공성을 실행해 나간다. 한편 하부행정기관으로서의 읍·면·동 행정기관의 자치 역량과 주민자치회를 비롯한 주민의 자치 역량은 다양한 교육과 학습, 경험 등을 통해 강화된다고 할 수 있다. 행정과 주민조직과의 거버넌스, 주민조직과 지역자원과의 연계, 호혜적 규범의 제정 및 규범의 내재화는 자치 역량의 중요한 구성요소이다.

그림 6-1 읍·면·동 주민조직과 주민자치회의 공공성 및 자치 역량 관계



읍·면·동 생활권 단위의 다양한 민간 주민조직들은 크게 2가지의 유형으로 나눌 수 있다. 우선 법제도적 근거를 통해 설립되고 운영되면서 시·군·구 또는 읍·면·동 행정기관의 보조적 역할을 수행하는 주민조직이 있다. 이러한 주민조직은 상대적으로 공공성은 높다고 할 수 있으나 자치적 역량은 낮은 각종 관변단체, 직능단체와 같은 주민조직(읍·면·동의 민간 조직 유형①)이다. 한편 시·군·구 또는 읍·면·동 행정기관에 대한 의존성은 낮으면서 자율적인 조직 구성과 운영을 하는 시민단체, NGO 조직(읍·면·동 민간 조직 유형②)이 있고 이러한 주민조직은 상대적으로 자치적 역량은 높다고 할 수 있다. 현실적으로 제한적으로 존재할 것으로 여겨지는 공공성과 자치 역량 모두 어느 정도 수준에 이르는 주민조직(읍·면·동 민간 조직 유형③)이 있다.

[그림 6-1]의 좌측 하단에 위치하는 것으로 표기된 주민자치위원회는 1999년 읍·면·동 기능 개편과 함께 주민자치 조직으로서 도입되었으며, 당시의 도입 취지와는 다르게 공공성과 자치 역량을 제대로 갖추어 나가지 못하면서, 읍·면·동 주민자치센터의 운영과 교육 강좌 및 문화프로그램을 운영하는 수준의 조직으로 한계가 생겼다. 이러한 주민자치위원회의 한계를 극복하고 공공성과 자치 역량을 지닌 읍·면·동 대표적 주민조직으로서의 위상을 갖는 주민자치회는 2013년 박근혜 정부의 출범과 함께 시작되었으며 현재까지 시범 사업으로 추진되어 오고 있다.

주민자치회 도입을 위한 연구 및 모델 설계과정에서는 협력형, 통합형, 주민조직형의 3가지 모델이 검토되었으나, 현행 법률과의 관계에서 가장 낮은 수준이라고 할 수 있는 협력형 주민자치회 모델만이 우선으로 도입 시행되고 있다(그림 1-1) 참조. ‘협력형 주민자치회’는 읍·면·동사무소 존치, 주민자치회와 병렬적 지위에서 상호 협조 관계를 구조화 하며, ‘통합형 주민자치회’는 읍·면·동사무소가 주민자치회로 통합되어 사무기구의 역할을 수행하는 구조이다. ‘주민조직형 주민자치회’는 읍·면·동사무소 폐지, 주민자치회가 의결 및 집행기능을 수행하는 구조이다. 통합형과 주민조직형의 경우는 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’ 제20조(설치)에 따라 ‘읍·면·동에 해당 행정구역 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다’라고 규정돼 있어 이를 추진할 경우, 다시 법을 개정해야 한다는 문제가 있다.

2021년 12월 말 기준 전국적으로 3,500여 개의 읍·면·동 가운데, 1,013개의 주민자치회

가 시범 실시되고 있는데, 모두 협력형 모델이며 공공성과 자치 역량 측면에서 그다지 높은 수준이라 할 수는 없으며, 대표적으로 2가지 형태로 구분될 수 있는데 공공성이 강조되는 형태(협력형 주민자치회 유형①)와 자치 역량이 강조되는 형태(협력형 주민자치회 유형②)가 그것이다. 한편 통합형 주민자치회와 주민조직형 주민자치회는 공공성과 자치 역량이 더 강화된 형태의 모델이라 할 수 있으며, 읍·면·동 자치단체화는 독일의 게마인데, 스위스와 프랑스의 코뮌 형태의 자치단체 모델이라 할 수 있다.

2. 읍·면·동 주민조직과 주민자치회의 성장전략

주민자치의 관점에서 읍·면·동의 주민조직, 주민자치위원회, 주민자치회가 진정한 읍·면·동의 대표적 주민조직으로서 공공성도 높고 자치 역량도 높은 수준의 읍·면·동 자치조직으로 성장하기 위한 전략은 [그림 6-2]와 같이 5가지로 정리할 수 있다.

읍·면·동 주민자치센터를 운영하고 주민을 대상으로 문화프로그램을 운영하는 수준의 주민자치위원회에서 협력형 주민자치회와 통합형 주민자치회를 거쳐 공공성과 자치 역량이 높은 주민조직으로 성장하기 위해서는 크게 행정주도적 또는 주민주도적 전략이 있다고 할 수 있다. 우선, [그림 6-2]의 전략 ①과 같이 행정이 주도하여 각종 법률과 제도를 만들며, 각종 지원정책을 입안하여 시행하고 주민자치회의 구성 및 운영까지 지원하는 방법이다. 본 연구에서는 이를 “先공공성 강화 및 後자치 역량 견인” 전략으로 명명한다. 한편 그림의 전략 ②는 그와 반대로 주민 스스로 교육, 학습 및 지역자원연계 등을 통해 자치 역량을 성장시켜, 주민과 주민조직의 요구에 의해 주민자치회를 자율적으로 구성 및 운영하는 주민주도형 방법이다. 이는 “先자치 역량 강화 및 後공공성 견인” 전략으로 명명된다.

전략 ③과 전략 ④는 행정주도형과 주민주도형을 읍·면·동의 현황과 주민조직의 현황 및 역량 수준 등을 다각적으로 고려하는 것으로, 전략 ③은 행정주도적 방안을 먼저 시행하여 주민조직의 수준이 공공성 측면에서 일정 수준에 이르게 되면 주민의 자치 역량을 증대하는 데 좀 더 방점을 찍는 성장전략이다. 전략 ④는 주민의 자치 역량을 우선으로 증진하기 위한 각종 교육 기회의 제공, 주민들의 학습, 행정적, 재정적 지원을 펼쳐나가는

진정한 주민자치 실현과 민주적 주민자치회의 운영을 위해서는 시·군·구, 읍·면·동 행정기관 및 주민조직, 주민자치회의 공적 권한 강화라는 시·군·구 지방자치단체(장)의 강한 의지가 중요하다고 할 것이며, 공적 권한을 부여받고 시행하는 읍·면·동 행정기관과 주민조직의 역량 수준 또한 중요한 요소이기에 이를 성장시키기 위한 다양한 전략을 현장의 다양한 여건 및 상황에 맞게 채택하고 세부적인 실행계획 및 실천 과제와 함께 추진해 나가는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

제3절 법·제도 개선안

1. 대상 법제 및 주민자치회 법적 근거의 개선

본 절에서는 앞에서 논한 미래지향적인 주민자치회 모델과 관련된 법제의 개선에 대한 논의가 제시된다. 주민자치회 관련 법령과 현재 논의 중인 법안, 표준조례안 등은 다음과 같다:

- (1) **[지방분권법]** 주민자치회 시범 실시의 법률적 근거가 된 『지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』(2010년 제정시 명칭은 『지방행정체제개편에 관한 특별법』), 이하 지방분권법
- (2) **[지방자치법]** 2020년 12월에 국회를 통과한 『지방자치법』 전부개정안 및 이후 주민자치회 조항을 포함하여 입법발의된 지방자치법 일부개정법률안, 구체적으로 한병도 의원안(2021.01.14), 김영배 의원안(2021.01.29), 이해식 의원안(2021.02.01), 박완수 의원안(2021.8.12.)
- (3) **[주민자치회 관련 개별법률안]** 주민자치(회) 관련 제정법률안: 주민자치기본법안(김영배 의원 대표발의, 2021.1.29), 주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안(이명수 의원 대표발의 2021.02.09), 주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안(김두관 의원 대표발의, 2021.03.08), 주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안(김철민 의원 대표발의 2021.03.08)
- (4) **[주민자치회 표준조례]** 『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례』 제정안(2013년), 개정안(2020년, 17년 이후 매년 개정)

우선 지방분권법은 제27조 주민자치회의 설치, 제28조 주민자치회의 기능, 제29조 주민자치회의 규정 등을 두면서 주민자치회 시범 실시의 법률적 근거가 되었으며, 이후 지방자치법 전부개정안(2020.12.9)에서 주민자치회 관련 조항이 삭제되면서 여전히 주민자치회 시범사업의 법률적 근거 조항이 되고 있다. 이러한 법적 근거는 2장에서 제시한 바와 같이

기존 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하는 시범사업으로서는 충분했다고 평가할 수 있다.

그러나, 이 주민자치회 시범사업은 특별법의 근거 조항 외에 지방자치법과 같은 일반법의 개정을 전제로 하지 않았기에 협력형을 대상으로 할 수밖에 없었다는 한계를 드러낸다. 협력형 모델은 5장 및 6장 2절에서 제시한 것과 같은 미래 주민자치회 모델에서 근미래의 초기 모델로서, 통합형과 주민조직형, 나아가 읍·면·동 자치조직으로 거듭나기 위한 모델로는 불충분하다. 따라서 특별법이 아닌 지방자치법의 주민자치 원칙과 근거 조항 등에 대해 단계적으로 법률 개정을 통해 주민자치 조직의 진화를 반영할 필요가 있다.

이러한 점에서 2020년 말에 통과된 지방자치법 전부개정안에 주민자치회 관련 조항(§26)이 전부 삭제된 것은 주민자치 정책에 있어서 아쉬운 점이라 볼 수 있다. 전부개정안의 통과 이후, 다시 주민자치회 근거 조항을 반영한 일련의 법률안들이 발의되었다. 한병도 의원안(2021.01.14)에서는 주민자치회의 설치, 기능, 구성 등 기본적 설치 근거와 행·재정적 지원 등을 반영한 조항(§27의 2, 3, 4)을 삽입하였고, 이는 지방분권법상의 주민자치회 조항을 다수 반영한 특징을 지닌다. 기존의 행정안전부 장관을 지방자치단체의 장으로 대체하며 다음과 같이 “지방자치단체의 장은 주민자치회의 설치 및 운영을 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다”로 표현하였다.

김영배 의원안(2021.01.29)에서는 일부 조항(§1, §21①, §27의 2)에 주민 및 주민자치회의 역할 등 근거를 제시하면서, 세부적인 설치 및 운영의 근거는 별도의 법률안(주민자치기본법안, 2021.01.29)을 발의하였다. 이해식 의원안(2021.02.01) 역시 주민자치회 법적 근거를 제시(§25의 2)하였는데, 이는 기존의 지방자치법 전면개정안의 삭제된 조항(§26)을 복원한 것이라 할 수 있다. 박원수 의원안(2021.08.12)은 한병도 의원안처럼 지방분권법상의 주민자치회 조항을 대부분 반영하였으나, 주민자치회의 구성과 관련하여 지방자치단체 장의 주민자치회의 구성 절차 등에 관여해서는 아니된다와 다음과 같이 “지방자치단체의 장은 주민자치회에 대한 행정적·재정적 지원 등으로 그 운영에 관여해서는 아니된다”라고 규정한 것이 특징이다.

이상과 같은 법률 제·개정의 동향은 지방분권법에 근거를 둔 주민자치회 시범사업을 지방자치법에 명기함으로써, 시범사업 이후의 본격적인 주민자치회의 전면 실시를 위한

법적 근거를 만드는 것으로 볼 수 있다. 기제시된 다양한 법적 근거의 마련을 위한 법률안은 대동소이하며, 시범 실시가 아닌 전면 실시와 미래지향적인 주민자치 조직을 위한 근거 조항은 현재 풍부히 제시되어 있어 추가적인 논의는 불필요하다고 볼 수 있다. 향후 지방자치법의 지속적인 개정과 개별법률로서의 주민자치회 설치(설립) 및 운영에 관한 법률의 제정을 통한 법적 근거의 마련을 위한 지속적인 노력이 요구된다.

2. 읍·면·동 행정기관과 주민자치회의 권한과 역할 강화에 대한 방향과 범위¹²⁾

대한민국 헌법 제8장 제117조는 '지방자치단체가 주민의 복리증진을 위하여 사무를 처리하고, 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다'와 같이 지방자치단체의 자치 권한을 규정하고 있다. 지방분권 강화, 주민자치 구현, 현장 중심 보건복지 서비스 개편 등 읍·면·동과 읍·면·동 주민생활권을 둘러싼 환경의 변화로 인해 최일선 대·주민 읍·면·동 행정기관의 기능과 역할 강화가 강조되고 있다. 이는 주민자치형 공공서비스 구축 및 주민자치회 시범사업 읍·면·동의 양적 증가와 더불어 공동체와 주민조직이 읍·면·동 행정과 협력하고 주민의 역량 강화를 기반으로 한 주민조직과 주민자치회의 권한 강화에 대한 요구가 커지고 있음을 보여준다.

한편 현대사회의 복잡·다양해지고 있는 행정수요에 신속하고 탄력적으로 대응하기 위해서는 주민자치 공간인 읍·면·동 행정기관의 기능 강화를 위한 자치권 확보가 선행되어야 할 과제임에도 불구하고, 안타깝게도 읍·면·동 차원의 자치 권한, 자치 재정적 권한은 여전히 상당한 제약이 존재하는 실정이다. 더 나아가서는 읍·면·동 행정기관의 기능 강화를 넘어선 주민조직과의 협업 및 주민조직의 집단적 역량을 통한 행정적 기획과 집행을 가능하게 할 필요가 있다.

이러한 상황에서 읍·면·동 행정기관의 권한과 역할의 강화 그리고 주민자치회로 대변되

12) 본 주민자치회의 권한과 역할 강화에 대한 방향과 범위에 대한 내용은 '참 주민자치 실현을 위한 읍·면·동 체계 개편 및 권한 강화 방안 연구(최인수 외, 2022)의 4장의 1절 내용을 축약하여 재정리하였음을 밝힌다.

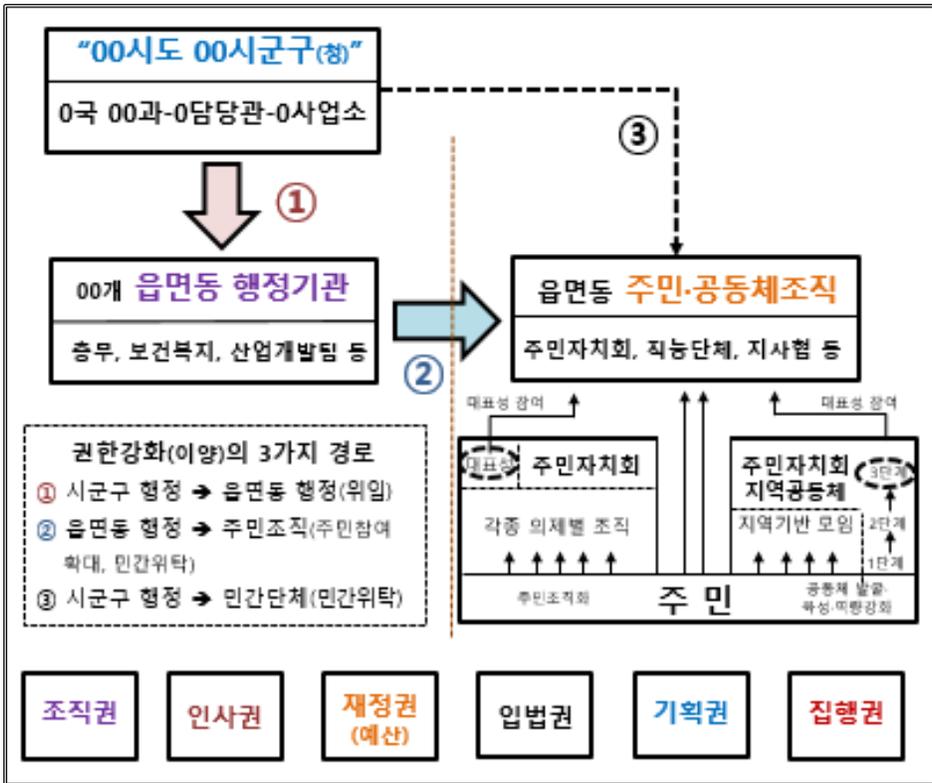
는 주민조직의 권한과 역할 강화라는 것은 지방자치단체의 다양한 사무의 읍·면·동 행정기관으로의 위임이라는 형태와 읍·면·동으로 위임된 사무를 주민조직과 함께 협력해서 처리하는 형태, 그리고 다양한 층위에서 주민조직 자체가 읍·면·동 행정기관에 대한 영향력을 확대 강화하는 형태 등을 포함하게 된다. 읍·면·동 행정기관의 자치적 권한은 읍·면·동 행정기관의 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권, 자치입법권, 자치행정권 등으로 구분될 수 있으며, 이러한 5가지 읍·면·동 행정기관의 자치적 권한에 대하여 주민조직 또는 읍·면·동 대표적 주민조직으로서의 주민자치회가 영향력을 미치는 다양한 수준의 권한(권리) 확보 및 시행이 필요하다.

읍·면·동의 현장 행정에 대한 권한을 강화하기 위한 기본방향은 다음 [그림 6-3]과 같은 시·군·구 행정과 읍·면·동 행정기관, 주민공동체와의 협력과 견제, 시군 행정으로부터의 업무의 위탁과 같은 3가지 경로로 정의할 수 있다. 첫째, 읍·면·동 자치활동을 위한 사무에 속하지만 시·군·구 행정으로 추진되는 시·군·구 행정사무 및 권한을 읍·면·동 행정기관으로 위임하는 것이다(경로 ①). 읍·면·동이 다양한 주민들의 행정수요에 유연하게 대응할 수 있는 신축적인 인적자원관리 체계를 구축하며 읍·면·동의 자율성과 책임성을 강화할 수 있다. 이에는 시·군·구의 행정사무를 읍·면·동에 위임하는 것을 포함해서 읍·면·동 내 행정인력에 대한 자율적인 조직 및 인사권을 부여하는 것, 읍·면·동 예산을 자율적으로 편성하고 집행하는 것, 읍·면·동내 다양한 사업을 기획하고 집행할 수 있는 권한을 포함한다.

둘째, 주민과 공동체 조직에 의한 실질적 주민자치를 실현하기 위하여 주민참여 확대와 민간 위탁 등의 방법으로 주민공동체 조직 또는 읍·면·동 대표적 주민조직인 주민자치회에 권한을 위임하는 것, 그리고 행정에 대한 견제를 전제로 주민조직의 영향력을 행사할 수 있는 제도적 권한을 부여하는 것이다(경로 ②). 주민공동체 조직은 각종 의제별 주민조직화를 통한 주민자치회를 기반으로 주민의 대표성을 확보하고 참여하는 방법과 지역 기반 모임으로 공동체의 발굴·육성·역량 강화 등을 통해 대표성을 확보하여 참여할 수 있다. 주민공동체는 읍·면·동의 강화된 행정권한에 대한 협력과 견제를 바탕으로 자주적으로 참여하여 주민자치를 실현할 수 있도록 해야 할 것이다. 읍·면·동 내 다양하게 존재하는 공동체 및 주민조직 간의 협업 및 향시적 네트워크가 중요하며, 주민 및 주민조직의 집단적 역량 강화를 위한 노력과 계획 수립 및 시행이 필요하다.

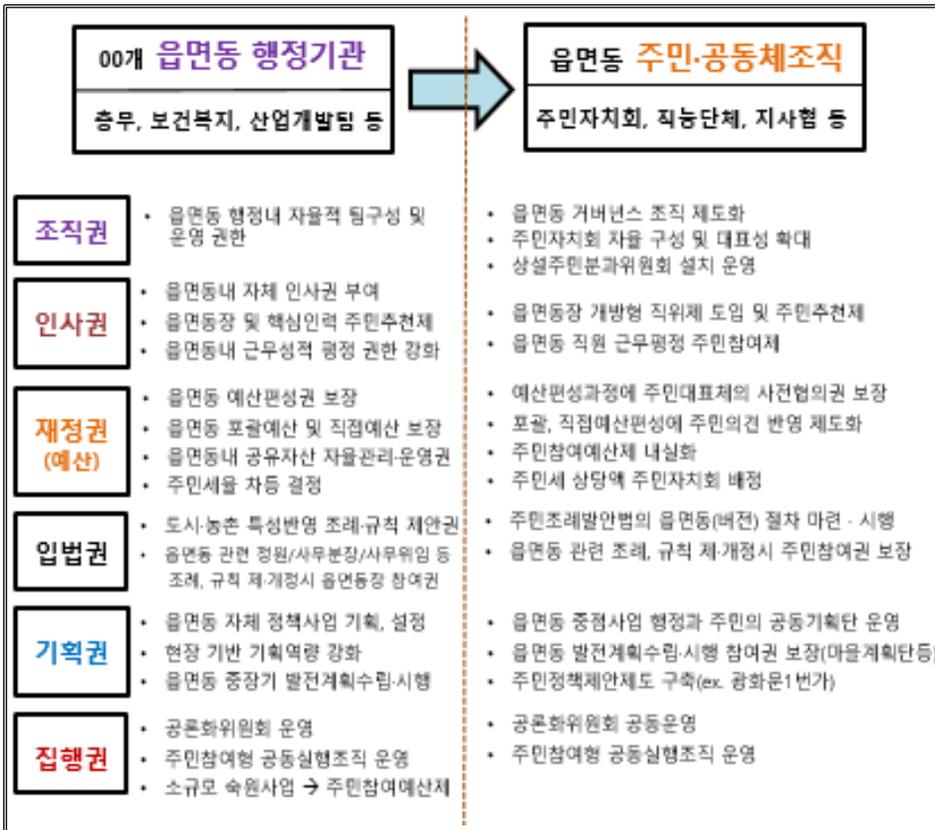
마지막으로 시·군·구 행정에 대한 사무를 읍·면·동 단위 민간 조직에게 직접적으로 위탁하여 수행하게 하는 것으로 권한의 강화라는 측면보다는 단순 업무 수행의 대행 또는 위탁 처리라고 하는 것이 타당할 것이다(경로 ③). 본 연구에서는 경로 ③에 대한 민간 위탁과 관련한 사항은 다루지 않았다.

그림 6-3 읍·면·동 행정기관과 주민자치회의 권한 강화 방향



읍·면·동 행정기관과 주민공동체 조직의 읍·면·동 차원의 권한 강화는 경로 ①의 시·군·구 행정에서 읍·면·동 행정으로의 권한위임이며, 이는 크게 ① 자치조직 및 인사적 권한 강화, ② 자치재정권 및 예산편성권 강화, ③ 자치입법적 권한 강화, ④ 자치행정권과 관련한 자체 기획 및 집행 권한 강화로 구분할 수 있다. 다음 [그림 6-4]는 읍·면·동 행정기관과 주민·공동체조직(주민자치회 등)의 권한 강화 내용과 방안을 설명하고 있다.

그림 6-4 읍·면·동 행정기관과 주민자치회의 권한 강화의 주요 내용



1) 자치조직 및 인사적 권한 강화

자치 조직 및 인사적 권한 강화는 읍·면·동 자체의 고유한 재량권으로 읍·면·동 행정조직 내 기구를 자율적으로 설치, 변경, 폐지할 수 있는 권한과 읍·면·동 소속 공무원에 대한 인사 및 업무 배치 등에 대한 사항을 읍·면·동 행정조직 내에서 본청 또는 인사권자의 영향을 받지 않고 자율적으로 결정 및 운영할 수 있는 권한을 의미한다. 급속한 경제성장 과 더불어 나날이 복잡해지고 다양해지는 지방 행정 수요에 신속하고 탄력적으로 대응하여 주민의 요구에 반응하고 현장 중심적 행정을 펼치기 위해서는 자율적이고 신속적인 행정인력에 대한 관리체계가 이루어져야 한다.

이를 위해서 읍·면·동의 행정조직 내 기구구성에서 자치조직권과 공무원 인력 운영에서 인사적 권한이 부여되어야 한다. 읍·면·동 행정기관의 자치조직 및 인사권을 강화하는 방안으로는 읍·면·동 행정조직 내 자율적 팀 구성 및 팀 운영에 대한 권한과 읍·면·동 행정기관 내 공무원 인력의 자율적인 업무 배치가 가능하도록 읍·면·동장에게 자율적 인사권이 부여되어야 하고, 이러한 읍·면·동내 행정인력 상호 간의 근무성적 평정 권한 또한 강화될 필요가 있다.

한편 이러한 읍·면·동장에게 부여되는 자치조직 권한과 자율적 인사권의 부여에 대한 상응하는 읍·면·동장의 책임성 강화를 위해서 읍·면·동장 및 부읍·면·동장 등에 대한 주민 추천제 또는 읍·면·동장에 대한 개방형 직위제 도입 등이 함께 검토되어야 한다. 또한 주민공동체조직의 읍·면·동 행정에 대한 자치조직 및 자율적 인사권 강화에 대한 견제 및 주민 의견이 반영되는 제도로는 읍·면·동 내 민관거버넌스 체계 제도화, 주민자치회 자율적 구성 및 주민 대표성 확대, 다양한 분야에서의 상설적 주민분과위원회 설치 및 운영, 읍·면·동장 개방형 직위제 도입 및 읍·면·동장 주민추천제, 읍·면·동 직원 근무평정에 대한 주민참여제도 등이 있다.

2) 읍·면·동 자치재정권 및 재정 자율성 강화

읍·면·동의 자치재정권 및 재정 자율성은 읍·면·동 행정사무를 수행하는 데 있어 필요한 재원을 자율적으로 조달 및 재정의 자율성을 확보하는 권한을 의미한다. 읍·면·동에

기반한 다양한 주민편의, 주민자치 사무를 수행하기 위해서는 읍·면·동이 스스로 재정운
영을 계획하고 집행할 수 있는 재정 자율성이 요구된다.

읍·면·동 행정기관의 자치재정권과 재정 자율성의 강화하는 방안으로는 읍·면·동 자체
적 예산편성권 보장, 읍·면·동 포괄예산 운영 및 직접예산 보장, 읍·면·동내 공유자산 자율
관리권 및 운영권, 주민세율 차등 적용 등이 있을 것이다. 주민공동체 조직이 영향력을
행사하는 재정 예산권과 재정 자율성 강화 방안으로는 예산편성 과정에 주민대표조직에
대한 사전협의권 보장, 포괄 및 직접예산 운영에 주민 의견 반영 제도화, 주민참여예산제
내실화, 주민세 상당액 주민자치회 배정 등이 있을 것이다.

3) 자치입법적 권한 강화

자치입법적 권한이라 함은 자신의 사무를 자율적으로 처리하기 위해 자치법규를 제정
할 수 있는 권한을 의미한다. 읍·면·동 행정과 주민공동체 조직에게 각 지역의 여건과
특성을 반영하여 자치법규인 조례를 발안할 수 있도록 제도화하고 지방의회를 통해 발안
한 조례가 제정될 수 있게 함으로써 지역의 의사가 자치 입법적으로 반영될 수 있는 체계
를 구축하는 것이 중요하다.

읍·면·동 행정기관의 자치입법권 강화방안은 도시와 농촌의 특성을 반영한 조례·규칙
제안권, 특정 읍·면·동에 깊은 영향을 미치는 조례 및 규칙의 제·개정 시 읍·면·동장 등
행정기관의 발언권, 참여권을 보장하는 것이 필요하다. 주민공동체 조직의 자치입법적 권
한을 강화하는 방안은 2020년 12월 지방자치법이 전부 개정되었고 그 시행과 더불어 제
정·시행된 주민조례발안법을 읍·면·동 차원에서 주민발안 절차 및 매뉴얼 마련 시행, 특정
읍·면·동에 관련 있는 조례 및 규칙의 제·개정 시 주민 의견 수렴 절차 의무화 및 주민참여
권을 보장하는 것이 필요하다.

4) 자치행정권과 관련한 자체 기획 및 집행 권한 강화

읍·면·동 행정기관의 자체적인 기획 및 집행 권한은 읍·면·동의 자치행정권과 관련된
권한으로 읍·면·동 행정조직이 자체 사무를 수행함에 있어서 상급 기관인 시·군·구 본청의

관여 없이 자주적으로 정책 및 사업을 기획 및 계획하고 집행 처리할 수 있는 권한이다. 읍·면·동 행정기관의 자체적인 기획 및 현장 행정력을 강화하기 위한 방안으로 읍·면·동 자체 정책사업 기획, 현장 기반 기획 역량 강화, 읍·면·동 중장기 발전계획 수립 및 시행, 읍·면·동 공론화위원회 운영, 주민참여형 공동실행조직 운영, 소규모 숙원사업 예산의 주민참여예산제로의 내실화 등이 있다.

주민공동체 조직이 읍·면·동 행정기관의 기획 및 현장 행정력 강화에 기여되고 활용하기 위해서는 읍·면·동 중요사업에 대해 행정과 주민이 공동기획단을 구성하여 운영하는 것, 읍·면·동 발전계획의 수립 및 시행에 주민조직 참여권 보장, 주민의 정책 제안 활성화 제도의 마련 및 시행, 공론화위원회의 행정과 주민의 공동 운영, 주민참여형 정책사업 공동집행(실행)조직 운영 등이 있을 것이다.¹³⁾

한편 주민자치회 시범사업의 향후 추진과 주민자치회 관련 조항을 포함하는 지방자치법 개정 또는 주민자치회 관련 개별법의 제정을 통해 법적 근거를 마련하고 전면 실시된다는 것을 염두에 둘 때, 앞서 서술한 미래지향적인 주민자치회 모델의 구축을 위해서는 주민자치회의 협력형 모형으로부터의 점진적인 도약을 위한 읍·면·동 권한 강화와 주민자치회를 중심으로 한 읍·면·동 행정 거버넌스의 구축이 필요하다. 이는 근미래의 지방자치법의 개정 및 주민자치회 관련 법률, 아울러 표준조례(참고자치법규)의 개정을 위한 주민자치회의 권한과 책무에 대한 청사진이 될 것이며, 아울러 읍·면·동의 행정권한에 대한 주민자치조직으로서의 권한 배분에 관한 원칙으로 볼 수 있다.

따라서 각종 법안과 표준조례안 등의 개정에 있어서 이와 같은 행정권한의 읍·면·동 주민자치조직으로서의 이양은 근미래의 법제 및 정책제언에 관한 핵심적인 전략 방향으로 활용될 수 있으며, 아울러 원미래를 지향하는 이정표로서 기능할 것이다. [그림 6-3]과 [그림 6-4]에는 (자치)입법권, (자치)행정권(기획 및 집행권), (자치)조직·인사권, (자치)재정권으로 구분된 권한이양의 범위가 제시되어 있으며, 현재의 협력형 주민자치회 모델을

13) 위에서 제시하고 있는 ① 자치 조직 및 인사적 권한 강화, ② 자치재정권 및 예산편성권 강화, ③ 자치 입법적 권한 강화, ④ 자치행정권과 관련한 자체 기획 및 집행 권한 강화에 대하여 세부적인 강화방안으로 제시하고 세부적인 실천 과제들의 개요, 주요 내용, 추진사례 등에 대한 것은 한국지방행정연구원 이 수행한 경기도 이천시의 연구용역과제 ‘참 주민자치 실현을 위한 읍·면·동 체계 개편 및 권한 강화 방안 연구’ 보고서의 4장을 참고하기 바란다(최인수 외, 2022).

기초로 읍·면·동 주민자치 조직의 권한 강화에 관한 예시를 제공하고 있다.

향후 근미래와 원미래에 있어서 읍·면·동의 권한 강화를 통한 선진형 주민자치회 모형의 구현이 점진적으로 추진될 필요가 있다. 이러한 권한과 책무의 범위에 따라 근미래와 원미래의 세부적인 제도 개선 사항에 대해서는 다음 소절에서 논의한다.

3. 근(近) 미래의 모델 구현을 위한 제도 개선

주민자치회의 구성 및 운영, 아울러 이를 위한 사업과 재정 등에 관한 구체적인 제도는 현재 협력형 모델을 기반으로 한 표준조례안과 계류 중인 주민자치회 관련 법안 등에 상세하게 제시되어 있다.

우선 시범사업을 위한 표준조례안(2020년 기준)은 2장에서 분석한 바와 같이 주민자치회의 정수를 최대 50인까지 확대하고, 주민자치회 위원의 공개모집과 추천제 등을 도입하고, 그 대상을 외국인 등 다양한 계층이 참여할 수 있도록 함으로써 주민대표성과 포괄성 등 공공성의 확보를 위한 제도 개선안이 포함되었다. 아울러 분회의 설치와 주민에게 개방된 분과위원회의 구성, 마을(자치)계획의 수립 및 주민총회의 개최, 읍·면·동 행정의 위·수탁 사업 수행, 주민세 징수액에 상당하는 예산지원 등 운영에 있어서 상당한 권한을 부여했다고 볼 수 있다.

이러한 표준조례안에 따른 주민자치회 시범사업의 결과는 3장의 실태분석에서 추진현황을 확인할 수 있듯이, 주어진 공적 권한의 범위에 따라 주민자치회의 구성 및 운영, 사업 및 재정 등의 측면에서 주민자치회가 활성화되고 있다. 아울러 이러한 시범사업의 결과에 따라 표준조례안이 매년 개정되고 있으며, 다음과 같은 쟁점들이 본 연구에서 논한 근미래의 통합형 모델의 전(前) 단계에서 개정의 필요성이 제시되고 있다:

- 표준조례안은 협력형 모델을 기반으로 하고 있으므로, 통합형 및 주민조직형, 나아가 읍·면·동 자치단체화를 감안한 주민자치회 모델의 시범적인 실시가 필요하므로 자치입법권(주민조례발안제 등) 및 자치조직권(읍·면·동장추천제, 개방직 공무원의 읍·면·동

- 장 임용 등) 등 현행 법률 개정 없이 시행할 수 있는 조항을 삽입할 필요가 있음
- 2017년 표준조례안에서 도입된 주민자치회의 협의, 수탁 및 주민자치 활동 관련 권한(8조)에 관한 조항이 주민자치회의 기능(5조)과 중복된다는 의견에 따라 2020년 개정안에서 삭제되면서, 읍·면·동 행정기능에 속하는 사무를 수행할 수 있다는 주민자치회의 권한이 축소되었으나, 향후 통합형 모델 등을 감안할 때, 해당 조항을 보다 보완적으로 복구하여 자치행정권을 제고시킬 필요가 있으며, 세부적인 위·수탁 사업의 대상과 절차 등을 명기할 필요가 있음
 - 또한 주민조직으로서 자치행정권의 제고를 위한 역량 강화의 측면에서, 시범사업의 분회 및 분과위원회 설치 등으로부터 지역자원의 연계와 읍·면·동 행정 및 다양한 지역공동체 조직과의 거버넌스를 책무로 규정하고, 관련된 사항들에 대한 보고 및 공시 등의 조항을 삽입할 필요가 있음
 - 마찬가지로 자치행정권의 측면에서, 사무국과 간사에 대한 규정 외에, 시범적으로 도입되고 있는 주민자치회 연계 사업실행법인의 선택적인 도입, 기존 마을기업·사회적경제 조직 등 실행력을 갖춘 마을공동체 조직과의 연계와 협력 등에 관한 조항을 삽입할 필요가 있음
 - 자치재정권의 측면에서, 표준조례안의 “주민세 징수액에 상당하는 금액의 지원”을 근거로 주민세 환원 사업 등이 확대될 필요가 있으며, 아울러 기존 보조금 지원을 중심으로 운영되던 재원 조달 방식을 탈피하기 위해, 자체 재원의 확보와 그 방법, 자체 회계처리 및 감사 등 관련 규정을 통한 명문화가 필요함
 - 자치행정권 및 자치재정권의 측면에서, 자치단체의 유휴 및 저활용 국·공유 재산에 대한 특례 등 접근권한을 강화할 필요가 있음. 특히 재정적인 측면에서 보조금에 의존하던 주민자치회의 자체 재원 확보를 위한 수익사업의 활성화와 함께, 유휴 및 저(低) 활용되고 있는 공적 자산의 활용도, 지역공동체 활성화를 위한 공유공간의 확보 등을 명시적인 규정으로 제시할 필요가 있음
 - 기타 주민자치 활동과 관련된 권한 부여에 있어서, 주민총회의 활성화 및 권한 강화, 마을계획의 수립 등에 관한 조항은 고부적이나, 마을축제 및 마을 미디어 운영, 공유공

간의 활용 등 근거 조항을 신설하여 자치활동의 폭을 넓힐 필요가 있으며, 실효성 제고를 위한 참여 대상의 확대와 자치단체의 지원, 조례로부터 위임된 권한을 포함한 운영세칙을 통해 세부적인 운영사항 등을 명기할 필요가 있음

4. 원(遠) 미래의 모델 구현을 위한 제도 개선

주민자치회 표준조례안의 개선(안)과 별도로, 통합형 및 주민조직형, 기타 선진국형과 같은 읍·면·동 자치단체화 등을 겨냥한 원미래의 제도 개선은 지방자치법의 개정과 주민자치 관련 법률의 제정을 통한 본격적인 주민자치회의 육성과 지원으로 요약될 수 있다. 본 연구에서는 관련 법안의 제정 시 쟁점이 되는 주요 사항들에 대하여, 본 연구가 제안하는 새로운 주민자치회 모델의 구현을 위한 개선사항들을 중심으로 논하며, 다음과 같은 법제도 개선안을 제안하고자 한다:

- 주민자치회에 대한 지방자치단체와 같은 특수공법인으로서의 법인격의 부여가 필요함. 주민자치회는 현재 비법인 사단으로 운영되고 있으나, 향후 공적 권한의 부여 및 행정기능을 대체하는 각종 사업의 수행, 회계처리 등 다양한 측면에서 법인격의 부여가 필요하며, 단순한 사단법인 또는 재단법인이 아닌 주민대표성을 전제로 한 읍·면·동 대표적 주민자치조직으로서의 특수한 공법인 부여가 필요함
- 다양한 주민조직, 특히 공시적·법적 주민조직(예: 『사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률』에 의한 지역사회복지협의체) 및 다양한 민간 경제조직, 자생단체에 대한 우산조직(umbrella organization)으로서 주민자치회와 타 지역공동체 조직과의 관계에 관한 조항의 삽입이 필요함. 해당 단체와 협력이 필요하며, 필요시 주민자치회장 및 읍·면·동장의 책무로써 규정함을 통해 지역사회 내 사회적 자본의 확충을 위한 주민자치회로서의 성격에 대한 규정이 필요함
- 주민자치회의 구성 방식에 있어서, 주민의 범위와 주민자치회 구성 대상을 확장하여 거주자(야간인구) 외에 외국인 및 통근·통학인구, 관계 인구 및 주간인구 등 다양한 생활

인구 개념을 포함할 필요가 있음. 특히 2023년 1월 1일부터 시행되는 『인구감소지역 지원 특별법』에서 생활인구를 포괄적으로 정의하고 있고, 향후 인구감소를 감안할 때 거주인구(주민 및 외국인등록자) 뿐만 아니라 지역공동체를 구성하는 다양한 이해당사자를 포함할 수 있도록 주민자치회의 대상 주민 개념에 대한 확장이 필요함

- 또한 주민자치 위원회 선출 또는 선정에 있어서 현재와 같은 공모 및 추천방식을 포함하여, 선거에 의한 선출 방식 등 주민대표성 강화를 위한 보다 다양한 제도적 장치들을 규정하고, 지역 특성에 맞도록 선택적으로 적용할 수 있도록 제도적 노력이 필요함
- 주민총회 역시 이러한 생활인구의 개념을 포함하여 확장하려는 법제도적 개선안이 필요함. 주민자치회가 주민대표 임원 회의의 성격을 지닌다면, 주민총회는 전체 회원의 총회로서 자리매김할 필요가 있음. 일본 정내회의 사례와 같이, 거주민 전체에 대한 가입 의무화에 대한 논의가 필요하며, 공론화 절차를 거쳐 이에 대한 법제화가 필요함. 또한 필요시 거주인구 전체를 포함한 회원과 생활인구 또는 관계 인구에 해당하는 준회원의 개념으로 구성할 필요가 있음
- 자치조직권 및 자치행정권의 측면에서, 동장 추천제 및 개방직 공무원의 읍·면·동장 임용 등, 협력형에서 기존 법제를 벗어나지 않고 권한을 부여하는 취지를 살린 제도들에 대해, 필요시 주민자치 관련 법률에 근거 조항의 마련과 관련된 타법의 개정 등을 본격적으로 논의할 필요가 있음. 특히 원미래에서 읍·면·동 자치단체화를 지향할 때, 시·군·구 자치단체와의 행정체계와 지역 내 거버넌스, 각 주체별 역할과 책무 등에 대한 공론화와 제도화에 대한 노력이 필요함
- 마을(자치)계획 등에 대한 공적 권한 강화가 필요함. 마을계획을 법정 계획으로 격상시키고, 이를 상향식으로 지역발전계획에 반영할 수 있도록 임의조항의 형태로부터 강제 조항의 형태로 점진적인 발전이 필요함. 각종 마을공동체 대상의 중앙정부 및 광역자치단체의 공모사업 수행 시 이러한 법정 계획에 포함된 사업을 우선으로 수행하며, 관련 계획이 주민 권리에 미치는 영향과 이에 대처하는 제도의 마련을 통해 부작용을 최소화할 필요가 있음
- 주민자치회의 구성에 있어서, 위원 선출 방식의 고도화가 불가피함. 주민대표성 확보를

위한 선거방식(예: 『주택법』의 입주자대표회의) 또는 온라인 플랫폼에 의한 직선제 등의 도입에 대한 공론화를 통한 제도화가 필요함

- 지역별로 주민자치조직을 추구함에 있어서 고도화 수준에 따라 독일 및 스위스의 사례와 같은 의회형, 행정기관형 및 의회-행정기관 복합형 등의 모델에 대한 선택이 가능하도록 지방자치법의 기관구성 다양화에 대한 별도 법률 제정이 필요함. 2022년 10월 현재 국회에는 『지방자치단체의 기관구성 형태 변경에 관한 특별법안』이 김영배 의원 외 10인이 의안 발의되어 있음. 전국 3500여 읍·면·동의 경우 평균 인구가 14,000여 명 수준으로 독일과 스위스의 최하위 자치단체인 게마인데(평균 인구 7,000여 명)와 코뮌(평균 인구 3500여 명)의 경우에 비추어 기관구성 다양화의 시범적 적용 등을 위해 한국의 거대 읍·면·동을 시범적으로 자치단체화하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것임.
- 한편 지방자치단체 기관구성 형태 중 의회형의 경우 자치입법권의 강화 및 지방의회와의 관계 설정을 위한 공론화가 필요하며, 행정기관형의 경우 읍·면·동 자치단체화를 지향할 수 있도록 자치조직권 및 자치행정권의 강화가 필요함. 아울러 주민조례발안제 등 직접참여제도에 있어서 주민자치회의 역할과 기능을 강화할 수 있도록 지방자치법의 제도 개선도 동시에 논의될 필요가 있음
- 주민자치조직의 자체 재원의 확보를 위한 기부금품 등 관련 법안의 개정, 마을기금의 운영, 공법인으로서의 유희 및 저활용 국·공유자산을 활용한 수익사업의 확대(예: 지역자원으로서 임대사업, 문화재와 같은 지역자원의 독점적 활용 등) 등을 가능하게 하는 법률 조항의 마련이 필요함. 특히 마을기금의 경우 관련 시행령 등을 통해 투명하고 합리적인 운영이 가능하도록 섬세한 제도 설계가 중요함
- 장기적으로 주민자치회를 읍·면·동 단위의 공유자산에 대한 관리주체로서 자리매김하게 할 필요가 있음. 시·군·구의 공유재산관리관이 아닌 읍·면·동 자치 조직의 관리하에 자치단체 소유의 공유 재산에 대한 관리는 물론, 지역공동체의 공동소유 자산에 대한 인벤토리 구축 및 포괄적인 관리와 활용도 제고가 필요함
- 또한 재정적 지원의 영역에서 주민세 환원 사업, 주민참여예산제 외에 추가적인 재원 확보를 위한 제도적 노력이 필요함. 특히 공론화를 통한 적절한 조세권의 부여, 고향사

량기부금제의 활용 등 보다 다양한 자원 확보 방안에 대한 공론화와 제도적인 노력이 필요함

- 주민자치 관련 법률안에 있어서 주민자치조직의 정책적 지원을 위한 온라인 정보시스템의 구축 및 통계 DB 구축, 중간 지원조직의 설치와 운영, 평가 및 연구 등 각종 지원과 정책 홍보를 위한 조항의 삽입을 통해 제도적인 지원방안의 명문화가 필요함. 아울러 주민자치 관련 인력양성과 권한 강화, 주민자치위원 및 관련 인적 자원의 경력과 자격인정 등에 대한 공론화와 제도적인 노력도 고려할 필요가 있음

참고문헌



- 고승희. (2019). 자치 역량 강화를 위한 주민자치회 활성화 방안. 「열린충남」, 89: 16~19.
- 곽현근. (2015). 주민자치 개념화를 통한 모델 설계와 제도화 방향. 「한국행정학보」, 49(3): 279~302.
- 곽현근. (2017). 지방자치 원리로서 '주민자치' 재해석을 통한 생활자치 개념화와 제도모델 구성. 「현대사회와 행정」, 27(2): 1~29.
- 곽현근. (2018). 풀뿌리 민주주의 관점의 주민자치의 의의와 제도화 방향. 정책웹진 <서울마을> 제4호 (검색일 2022.06.30.).
- 곽현근·김상봉·박정수·배귀휘·이현국. (2019). 「시민주권형 읍·면·동제 모델 개발」.
- 권순복. (2010). 읍·면·동제 개혁과 동네자치. 「자치행정」, (사)지방행정연구소.
- 김권일. (2021). 영국의 지방행정체제 개편. 「국가법연구」, 17(2): 137~156.
- 김남욱. (2021). 주민자치회법의 합리적 재정 방안. 「지방자치법연구」, 21(2): 35~76.
- 김익식. (2003). 지방자치행정에의 시민참여에 관한 연구: 참여제도와 의식에 관한 경험적 분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 17(1): 45~71.
- 김주원. (2018). 「분권시대, 주민자치제도 활성화 방안」. 연구보고 18~40. 강원연구원.
- 김찬동. (2017). 「주민자치의 이해를 위한 주민자치제도의 재설계」. 대전: 궁미디어.
- 김필두. (2014). 주민자치회 시범 실시에 대한 성과 분석. 「지방행정연구」, 28(3): 35~60.
- 김필두. (2017). 읍·면·동 주민자치회 시범 실시 성과평가와 향후 개선과제. 「자치발전」, 2017(10): 29~39.
- 김필두·김병국. (2010). 「주민자치회 법리적 검토 및 시범 실시 방안」. 한국지방행정연구원.
- 김필두·김병국. (2011). 주민자치회의 설치와 운영에 관한 연구. 「한국정책학회 하계학술대회 겸 국제학술대회 발표논문집」, 557~576.
- 김필두·류영아. (2008). 「읍·면·동 중심의 주민자치 강화방안」. 한국지방행정연구원.
- 김필두·류영아. (2015). 「주민자치회 정착을 위한 협력네트워크 구축방안」. 한국지방행정연구원.

- 김필두·최인수. (2017). 「주민주도형 주민자치(위원회) 운영활성화: 세종형 주민자치회 모델정립」. 세종특별자치시 2017년 정책이슈 리포트.
- 김필두·최인수. (2018). 「주민자치형 공공서비스에 대한 탐색적 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김필두·한부영. (2017). 「읍·면·동 주민자치회 시범 실시 운영 성과평가」. 한국지방행정연구원.
- 김찬동. (2014a). 주민자치의 제도 설계 - 일본의 주민자치회와 주민자치센터를 사례로. 「한국지방자치학회보」, 26(1): 117~138.
- 김찬동. (2014b). 주민자치회 제도의 향후 방향. 「지방행정연구」, 28(3): 61~85.
- 김찬동. (2022). 「발제문 요약 섹션II-①」 일본 정내회 사례가 한국 통리 주민자치회에 주는 시사점. 「월간 주민자치」, 129: 28~29.
- 김흥주. (2019). 「주민자치회 시범 실시의 평가와 향후 발전과제: 부강면 사례를 중심으로」. 대전세종연구원.
- 김흥주·곽현근·임승빈. (2018). 「세종형 풀뿌리 주민자치 제도화 방안」. 세종특별자치시 연구용역보고서.
- 남태우·유수동. (2021). 주민참여와 정부대응성 간 관계요인에 대한 탐색적 연구: 학술논문과 뉴스기사 내용분석의 퓨처스 휠 기법 적용. 「사회과학논총」, 36: 1~26.
- 민현정. (2011). 일본 지역주민조직의 유형과 특성에 관한 연구. 「민주주의와 인권」, 11(2): 421~446.
- 서순복. (2002). 지방자치시대 주민참여의 실태 평가와 대안모색: 광주광역시를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 13(1): 231~253.
- 서재호. (2016). 주민자치회의 책임성에 대한 연구. 「한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집」, 103~113.
- 설선미·오재일. (2016). 지방자치단체의 주민자치회 운영 실태에 관한 연구: 광주광역시 3개 동을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 51~71.
- 소진광. (2011). 「읍·면·동 주민자치회 모델 개발 연구」. 대통령직속 지방행정체제개편추진위원회.
- 송광태. (2016). 경남지역의 주민자치: 창원시 용지동 주민자치회를 중심으로. 「지방행정」, 750: 28~31.
- 신윤창·손진아. (2017). 읍·면·동 주민자치회 도입의 문제점과 개선 방안에 관한 연구: 협

- 력형 모델의 시범운영 사례를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 21(4): 93~116.
- 심익섭. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 「지방행정연구」, 26(4): 57~84.
- 유수동. (2021). 사회혁신을 위한 리빙랩 활용에 관한 연구: Hamburg의 Finding Places 사례를 중심으로. 「한독사회과학논총」, 31(3): 94~119.
- 유수동. (2022). 주민자치회 사업 의제발굴을 위한 읍·면·동 행정기관의 역할. 「2022년 주민자치 전국 민·관·학 현장 포럼 성과공유회 발표자료」.
- 유수동·전성훈. (2016). 재난관리정책에 대한 집행요인과 협력적 거버넌스에 관한 연구: 지방공무원의 인식을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 23(3): 87~115.
- 유수동·전성훈. (2017). 주민자치 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구: 부천시 주민자치위원의 인식을 중심으로. 「지방행정연구」, 31(3): 115~142.
- 유수동·전성훈. (2019). 조직문화가 직무몰입에 미치는 영향에 관한 연구: 사회자본의 매개효과를 중심으로. 「정부행정」, 15: 105~131.
- 이규환. (2006). 「한국지방행정학: 이론과 실제」. 서울: 법문사.
- 이기우. (2009). 지방자치법 60년 회고와 과제. 「지방행정연구」, 23(3): 25~44.
- 이병렬·이종수. (2015). 주민자치회 시범 실시의 제도적 한계와 발전과제. 「한국자치행정학보」, 29(1): 157~180.
- 이용환·이현우·염일열·김진덕·가선영. (2019). 「경기도형 주민자치회 구축방안 연구」. 정책연구 2019-65. 경기연구원.
- 이정석. (2015). 주민자치회 활성화를 위한 주민자치회 성공모델 진단시트의 도입 및 활용 방안. 「지방정부연구」, 19(3): 411~435.
- 이현우·최준규. (2019). 주민자치 활성화를 위한 지역주민조직 체계: 일본 주민조직 사례를 중심으로. 「월간 주민자치」, 89: 51~56.
- 이혜영. (2007). 지방자치단체 주민참여제도의 실태 평가와 발전방안의 모색. 「인문사회과학논문집」, 37: 87~107.
- 정지훈. (2016). 주민자치회 도입에 따른 지방자치단체 적용방안의 탐색적 연구: 용인시를 중심으로. 「한국정책연구」, 16(1): 15~33.
- 최근열. (2014). 주민자치회 시범 실시와 향후 정책과제. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 3~21.

- 최인수·전대욱. (2021a). 「주민자치형 공공서비스 구축사업 평가 및 향후 방향 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구보고서.
- 최인수·전대욱. (2021b). 「주민자치회 시범 실시 실태조사 및 성과평가 연구」. 한국지방행정연구원.
- 최인수·전대욱·유수동·주희진·김필두. (2022). 「세종형 공공서비스 전달체계 연구」. 한국지방행정연구원, 세종특별자치시 수탁연구과제.
- 최인수·전대욱·최지민·이경은·박현욱·김필두. (2022). 「참 주민자치 실현을 위한 읍·면·동 체계개편 및 권한 강화 연구」. 한국지방행정연구원, 이천시 수탁연구과제.
- 최지민·김정숙·안혜경. (2021). 「현장중심의 읍·면·동 기능개편 방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구보고서.
- 하태영·손정혁·지은. (2021). 전국 지방자치단체의 주민자치회 조례 현황분석에 관한 연구. 「지방행정연구」, 35(2): 3~41.
- 하혜영. (2020). 주민자치회 설치·운영 현황 및 향후 개선과제. 「NARS 현안분석」, 148: 1~18.
- 한국지방자치학회. (2011). 「읍·면·동 주민자치회 모델 개발 연구」.
- 한국지방행정연구원. (2014). 「주민자치회 시범 실시 모니터링 및 성과분석」.
- 한국행정연구원. (2008). 「새로운 시대의 공공성 연구」.
- 행정안전부. (2021a). 「2021년 주민자치형 공공서비스 구축사업, 읍·면·동 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼」.
- 행정안전부. (2021b). 「2021년 주민자치형 공공서비스 구축사업, 주민자치 분야 매뉴얼」.
- 행정안전부. (2022). 「주민자치회 시범 실시 읍·면·동 현황(2021.12월 기준)」.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1974). *the Challenge of Local Governmental Reorganization*. Washington, D.C.
- Bhattacharyya, J. (2004). Theorizing Community Development. *Journal of Community Development Society*, 34(2): 5-34.
- Blair, J. P. and Zhang, Z. (1994). Ties that Bind Reexamined. *Economic Development Quarterly*, 8(4): 373-377.
- Bryan POOLE, K.P and Keith-Lucas (1994). *Parish Government, National Association*

of Local Councils: First Edition. (1 Jan. 1994)

Werner Sixt, Johannes Stingl. (2014). *Gemeindeordnung (GemO) für Baden-Württemberg.*

Jean-Charles-Léonard Simonde de Sismondi. (1823): *Histoire des Français. Treuttel et Würtz*, 1823, S. 406.

Peter Josika. (2014): *Ein Europa der Regionen – Was die Schweiz kann, kann auch Europa. IL-Verlag*, Basel 2014.

統治機構のあり方に関する調査小委員会. (2003). 「地方自治 (特に道州制、都道府県合併、小規模自治体の実態)」に関する基礎的資料, 衆議院憲法調査会事務局.

市町村の合併の特例に関する法律.

東京都条例(市としての要件に関する条例).

日本都市センター. (2017). 「各国の地方自治体の体系」.

中村八朗. (1990), 「文化型としての町内会」倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房, 62-108.

自治体国際化協會(2008), バーデン・ヴュルテンベルク州市町村法(http://219.109.36.105/j/forum/pub/other_index.html)(검색일 2021.5.20.).

都道府県データランキング(<https://uub.jp/pdr/j/n.html>)(검색일 2021.6.12.).

<https://www.gemeindeverzeichnis.de/dtland/dtland.htm>(검색일 2021.6.12.).

<http://landtagswahl-bw.de>(검색일 2022.7.1.).

Abstract



A Study on the Redesignation of the Residents' Autonomous Council Model

This study proposes the development strategy of a new type of local community council model in Korea that redefines the relationship between the local community council and the administrative agencies of local governments, including eup, myeon, and dong and proposes legal and institutional improvement measures.

In Chapter 2, the theories on local community council as well as its related issues were reviewed.

A Pilot project was performed nationwide from 2013 - 2022 to promote the transition from RCs (Residents' Committees, old organization) to RACs (Residents' Autonomous Councils, new organization). Initially, the Model of "Cooperation with the Administrative agencies" (MC) in which the two bodies coexist and cooperate was selected and operated. Despite the continuous reform measures, some limitation remains in the range of operation. As alternatives, two different models, including the Model of "Integration with the two bodies" (MI) and the Model of "Council-Led Administration" (MCLA), were considered. However, those two alternative models are yet to be implemented because they pose some implementation difficulties, which have been only discussed as an option and need further in-depth studies to find practical applications. This study suggests the followings: 1) a major revision to improve the current cooperation model: 2) adopting either the integration model or the council-led administration model, or 3) developing a new local autonomous council model. This study also reviews the various characteristics of such models as well as the theoretical and empirical issues of the councils in Korea in terms of legal, institutional,

organizational, operational, and financial aspects. The authors suggest that in order to build democracy from the grassroots, the activities of local autonomous entities should be performed to serve the public interest, and residents' self-government capabilities should be enhanced.

Chapter 3 primarily consists of two parts. First, a statistical analysis using the current status data of the 247 councils nationwide extracted from the application materials submitted for consideration to the Best Practices Contest in the 20th National Community Council Fair in 2021 in Korea. The councils were reviewed, focusing on their degree of publicness as well as self-government capabilities. It shows that through the pilot project, the overall level of residents' self-government capabilities and publicness have been improved.

It also suggests that self-government capabilities as well as publicness are the major determinants of running a successful local autonomous council model. The pilot project has obtained some positive outcomes in terms of organizational composition, program operation and activity level, and financing. Furthermore, it enables residential empowerment and encourages initiating new projects along with strengthening institutional measures, which shows that pursuing publicness is prioritized over improving residents' self-governing capabilities. This can be viewed as one good strategic option, putting "strengthening publicness first and self-governing capabilities later".

In Chapter 4, the authors analyze some best practices of local community councils in various countries. Reviewed cases include the Japanese Autonomous Association, the Parish Council of the UK, and Gemeinde/Kommune in Germany and Switzerland, as well as some examples of community council cases in Korea such as RCs in Dandae-dong, Sinpyeong-myeon, Dangjin-si, Gokseong-gun, and RCAs in the Jeju Province, focusing on their legal, institutional, organizational, operational, and financial characteristics.

Case analysis outcomes show that the current system in Korea has many areas for improvement in the aspects of self-governing capabilities and publicness. Based on such case analysis outcome, factors needed to enhance both self-governing capabilities as well as the degree of publicness are suggested to improve the current local council system.

Implications of what should be considered when building a new model are also discussed.

In Chapter 5, the demand analysis for each proposed council model was conducted. The key components of self-government capacity and publicness were used to identify the public demand for such models and their perceived priorities and, thus, to guide strategic directions for improving the local autonomy models.

A survey and an in-depth interview of key interest parties, including local community council members, professionals, and experts were conducted on the importance, necessity, and desirable path of such models. The degree of publicness turns out to be a more important factor than the self-governing capacity, although no statistically significant difference was reported between the two. Most participants appear to agree with the idea of ‘strengthening publicity first and self-governing capacity later’.

Regardless of publicness and self-governing capacity factors, the level of perceived importance for each factor’s components increased in the order of MC, MI, and MCLA.

As for the importance of the role of the stakeholders, in the case of the private sector, the role of the local council was ranked first, followed by other community organizations and local residents. In the case of the public sector, the lower level of local government, Eup, Myun, Dong were ranked first, followed by City, County and Province, and the central government, suggesting that with a more advanced council model, they would have higher expectations on the both public and private roles. It also suggests that the residents should be empowered to participate in varying areas for the success of the proposed council models.

Chapter 6 presents a plan to introduce a new model of the council and its development strategy. Five strategies were suggested to enhance publicity and self-governing capability and, thus, enable local community councils to well-represent the community to the local authority.

In order to form and sustain a cooperative relationship between the administrative agencies and the local community, it is important to strengthen the capacity of the community council and those of the administrative agencies through education and learning, and laws and ordinances need to be enacted and implemented at various levels.

The authors also provide suggestions for improving the laws and the related governing system needed to develop the future-oriented council model. In the future, continuous efforts are required to prepare legal grounds through a continuous revision of the Local Autonomy Act and enactment of the Bill of the Establishment and Operation of the RACs. Moreover, it is necessary to strengthen the authority and role of the administrative agencies and the community council in a way that strengthens the autonomous organization and personnel-related authority, fiscal autonomy, financial independence, and autonomous legislative authority.