

세계지방자치동향

지방행정

- 한국 읍·면·동 주민자치조직의 지위 및 권한의 변화: 세종형 주민자치회 사례를 중심으로
- 독일 독일의 지방행정관리를 위한 지방행정연합체(KGSt)

지방재정

- 일본 일본의 생활보호·사회복지비 변화와 지방복지서비스 경쟁

지역발전

- 미국 미주리 주 캐머론(Cameron) 시의 철거지원 프로그램
(City of Cameron's Demolition Program)

Global Trend

2022. 02.

제31호



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

읍·면·동 주민자치조직의 지위 및 권한의 변화 : 세종형 주민자치회 사례를 중심으로

한국의 읍·면·동 주민자치조직: 주민자치위원회와 주민자치회¹⁾

- 한국에서는 1999년 읍면동 기능전환 정책을 기점으로 읍면동에 주민자치기능을 수행하는 주민자치위원회가 설치되었으나, 이후 주민자치위원회의 위상과 역할에 대한 비판이 대두되면서, 실질적인 주민자치기능의 활성화를 위해 주민자치회가 도입되어 시범실시 중임
 - 2021년 8월 기준 16개 시도, 132개 시군구, 820개 읍면동에서 주민자치회가 시범실시 중 (행정안전부, 2021년 9월 24일 게시 자료)
- 주민자치위원회와 주민자치회는 법적근거, 설치 목적, 기구의 성격 등에서 아래 표와 같은 차이가 존재함

| 표 1 | 주민자치위원회와 주민자치회의 차이

구분	주민자치위원회	주민자치회
법적근거	• 「지방자치법 시행령」 제10조 별표 1-타에 근거한 지자체별 조례	• 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조 내지 29조
설치 목적	• 주민 자치센터 운영에 관한 사항에 심의·의결 (주민자치센터 설치 및 운영 조례 참고)	• 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위함(동 법 제27조)
연혁	• 1999년 읍면동 기능전환 정책 추진에 따라 주민자치센터가 설치되면서, 주민자치센터의 운영을 위한 자치조직으로 설립	• 2010년 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정으로 법적 근거 마련 • 2013년 주민자치회 시범실시 시작 • 2018년 공공서비스 추진단의 설치 및 운영에 관한 규정 시행 이후 본격화 • 2021년 8월 기준 16개 시도, 132개 시군구, 820개 읍면동에서 시범실시 중(행정안전부, 2021년 9월 24일 게시 자료)
기구 성격	• 읍면동 자문기구 • 읍면동장 견제기능 미약	• 읍면동 주민자치 대표기구이자 민관협치 기구 • 읍면동장 견제기능 강화

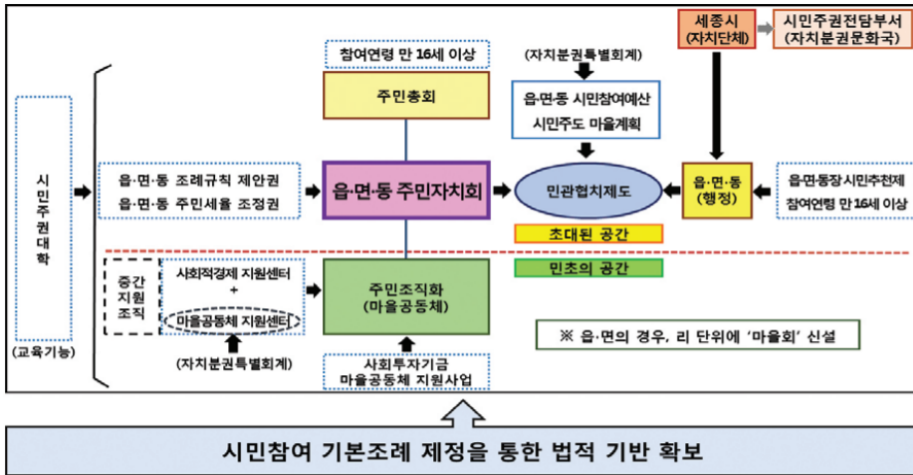
1) 본 내용은 최인수 외(2022) 제2장(본 저자 작성)의 일부 내용을 발췌 및 요약하였음

구분	주민자치위원회	주민자치회
구성 (위원선출)	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동장이 위촉 • 각급 기관이나 단체 추천 또는 공개 모집 (25~30명 이내) 	<ul style="list-style-type: none"> • 시군구청장이 위촉 • 공개 모집하여 공개추첨(10~50명 내외)
기능	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치센터의 운영, 주민의 문화·복지·편익증진, 주민의 자치활동 강화, 지역공동체 형성에 관한 사항 등에 대한 심의 • 실제 심의 내용은 주민자치센터 운영에 관한 사항이 대부분 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 생활편의 관련 업무 협의 및 심의(주정차구역 선정 등) • 주민 권리 및 의무와 관련 없는 위임·위탁 사무 처리(작은도서관, 문화센터 운영 및 관리 등) • 기존 행정체제에서 반영되기 힘든 근린자치 영역의 주민자치사무(자율봉사단 운영, 벼룩시장 운영 등) • 자치계획 수립 및 집행 • 주민총회 개최
재정	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 주민센터 지원 외에 별도 재원은 거의 없음 • 일부 지역은 주민자치센터 수강료 수입으로 자체 충당 	<ul style="list-style-type: none"> • 자체재원(수익·위탁사업 수입, 사용료 등), 의존 재원(보조금) 등으로 다양
읍면동 주민센터와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 주민센터 일부 시설 운영을 목적으로 읍면동 주민센터에 설치 • 대부분 읍면동 주도로 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 주민센터와 별개로 설치 • 읍면동 주민센터와 대등한 관계에서 파트너십 구축 • 시군구청과 독자적 관계 설정 가능

출처: 하태영(2020). p.198-199, 행정안전부. (2021.09.24.). 참고하여 재구성

세종형 주민자치회 모형

- 한국의 다양한 주민자치회 사례 중 세종특별자치시(이하 '세종시')의 주민자치회 사례는 22년 2월 현재 한국 주민자치회의 선진모델로 평가할 수 있음
 - 세종특별자치시는 2019년 제18회 전국 주민자치박람회에서 제도정책 분야 최우수상을 수상, 장군·연서면이 각각 우수상과 장려상에 선정됨
 - 2020년 제19회 전국 주민자치박람회에서도 부강·장군면이 최우수상에 선정됨
- 세종시의 '세종형 풀뿌리 주민자치 기본 모형'(이하 '세종형 주민자치회 모형')은 주민자치회 조직 내부의 체계나 구조뿐 아니라 근린지역 단위에서의 새로운 협력적 거버넌스 체계의 구축 및 지역 맞춤형 주민자치 모델 구축이라는 측면에서 높이 평가할 수 있음



출처: 김흥주(2019). p.2

| 그림 1 | 세종형 풀뿌리 주민자치 기본 모형

- 세종시 주민자치회 모형의 구현을 위해 아래 표와 같이 마을조직, 마을 입법, 마을 재정, 마을 계획, 마을 경제 등 총 5대 분야의 12개 실행과제가 추진되었음

| 표 2 | 「시민주권 특별자치시 세종」 5대 분야 12개 실행과제

분야	실행과제	성과 및 추진계획
Ⅰ. 마을 조직	1. 읍면동장 시민추천제 확대	• 전(全) 읍면동(20개) 확대 완료('20.12)
	2. 주민자치회(리단위 마을회) 설치	• 전(全) 읍면동 전환 완료('21.3) • 마을회 설치 완료(255개 리) • 전(全) 읍면동 주민총회 개최(~'21.8)
	3. 참여연령 16세로 확대	• 「시민참여 기본 조례」('18.11) 내용에 포함
Ⅱ. 마을 입법	4. 시민참여 기본 조례 운영	• 「시민참여 기본 조례」('18.11) 제정 • 제도 보완 및 조례 개정('21.7) • 시민주권회의·시민감동특위 운영('19.1~)
	5. 읍면동 조례·규칙 제정권 부여	• 시민참여 조례에 제정권 명시('18.11) • 시민참여율 제고를 위해 대(對)시민 홍보(매년)
Ⅲ. 마을 재정	6. 자치분권특별회계 운영	• 「자치분권특별회계 설치 및 운영 조례」 제정('18.11) • 운영지침 수립 및 직원순회교육('19.2~4) • 특별회계 예산 편성액 확대('19년 기준 159억 → '22년 기준 184억)
	7. 읍면동 주민세율 조정권 부여	• 「지방세법」 개정안 국회 통과('21.12) • 「시세조례」개정 및 읍면동 적용 계획 수립('22)

분야	실행과제	성과 및 추진계획
Ⅳ.마을 계획	8. 시민주도 마을계획 수립	• 마을계획단 구성 및 마을계획 수립·실행 ('19~'21)
	9. 마을공동체 지원	• 마을공동체 지원센터 설립('19.3) • 마을공동체센터와 통합하여 세종사회적경제 공동체센터로 운영('20.7) • 315개 공동체 발굴·육성 계획 수립(~'22)
	10. 시민주권대학 운영	• 운영 개시('19.4~) • 과정 확대 및 개선·보완(매년)
Ⅴ. 마을 경제	11. 사회적경제지원센터 건립·운영	• 기본계획 수립('18.10) • 공사('19.11~'20.9), 준공('20.9) • 마을공동체센터와 통합하여 세종사회적경제 공동체센터로 운영('20.7)
	12. 사회투자기금 신설	• 「세종특별자치시 사회투자기금 설치 및 운용 조례」제정('18.11) • 기금(10억원 규모) 운용 개시('19.5~)

출처: 세종특별자치시(2021).

세종특별자치시 주민자치회 조례

- 2018년에는 세종형 주민자치회 모형의 제도적 기반을 확보하기 위해 「세종특별자치시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」(이하 '세종시 조례안')이 공포되었음
- 세종시 조례안은 행정안전부의 「주민자치회 시범실시 표준조례안」(이하 '행안부 표준안', 2020년 기준)의 내용과 차이가 존재하며, 이러한 내용들 중 실질적 주민자치 관점에서 좀 더 진전된 내용으로 구성되어 있다고 평가할 수 있는 사항들이 다수 포함되어 있음
- 주민자치회 권한의 확대
 - 행안부 표준안은 주민자치회의 기능을 주민자치업무, 협의업무, 수탁업무로 규정하고 있는 한편(행안부 표준안 제5조), 세종시 조례안에는 행안부 표준안의 내용에 더하여 읍·면·동 지역 현안사업에 대한 자문 등 읍·면·동예산협의회의 기능까지 주민자치회의 기능으로 포함되어 있음(세종시 조례안 제5조 제1항)
- 주민 참여 기회 확대
 - 행안부 표준안은 주민자치회 위원의 자격을 18세 이상자로 규정하고 있으나(행안부 표준안 제7조), 세종시 조례안은 16세 이상자로 그 참여 범위를 확대함(세종시 조례안 제8조 제1항)
- 주민 대표성 강화
 - 행안부 표준안은 주민의 대표성 확보와 관련하여 성별에 대해서만 명시하고 있으나(행안부

표준안 제9조 제1항), 세종시 조례안은 성별, 연령대별, 지역별 비율이 균형을 이루도록 사전에 결정하여 공개하도록 함(세종시 조례안 제9조 제5항)

• 주민자치회 운영 투명성 강화

- 행안부 표준안에는 주민총회와 관련하여 총회 개최 1개월 전부터 안건 내용을 읍면동 게시판과 홈페이지 공고하도록 하는 한편(행안부 표준안 제14조의2 제3항), 주민총회 개최 후 14일 이내 개최 결과를 회의록으로 작성하여, 게시판 및 홈페이지에 30일 이상 공개하도록 하고(행안부 표준안 제14조의2 제7항), 주민자치회 회계 및 주민자치회 결정 사항에 대한 감사 결과를 연 1회 이상 공개하도록 함(행안부 표준안 제13조)
- 세종시 조례안에서는 위 내용과 함께 주민자치회의 정기회 및 임시회 등 모든 회의에 대한 결과를 원칙적으로 공개하며, 회의록을 작성하여 비치하도록 규정하고 있음(세종시 조례안 제14조 제5항 및 제6항)

• 지역 특성화 강화

- 세종시 조례안에는 행안부 표준안에 존재하지 않는 리 단위의 ‘마을회’ 설치 규정이 존재함(세종시 조례안 제23조 내지 제25조)
- 이 규정에 따르면 리별 마을회는 리별 마을계획 수립 및 제안을 할 수 있으며, 공동체 현안 및 갈등에 대한 조정·중재가 가능함
- 이로써 마을회(리단위), 주민자치회(읍면동단위), 주민총회(읍면동단위)로 이어지는 마을 기반 주민자치 의사결정체계를 구축함

• 위원 전문성 확보

- 행안부 표준안에는 주민자치교육 이수 시간을 총 6시간으로 규정하며, 교육프로그램은 기본 교육과정으로 통칭함(행안부 표준안 제9조 제2항)
- 세종시 조례안에서는 시장에게 신규 위촉된 위원에 대한 교육 실시 의무를 특별히 부여하고 있으며(세종시 조례안 제13조), 이에 따라 세종시에서는 시민주권대학을 통해 시민주권바로알기, 주민자치회 과정, 마을계획 과정, 마을활동가 양성 과정 등 다양한 교육프로그램을 운영하고 있음

시사점

- 세종형 주민자치회 사례는 전국 광역자치단체 최초로, 읍면동장의 자문기구 수준이었던 주민자치위원회에서 주민자치 협의 및 실행기구로서의 주민자치회로 나아가는 청사진을 제시하고 있다는 점에서 의미가 있음

- 세종형 주민자치회의 사례를 살펴보면, 기존의 주민자치위원회에 비해, 자치입법권, 자치조직권, 자치운영권, 자치재정권 등 전반적인 자치권한이 대폭 강화되었음을 알 수 있음
- 세종형 주민자치회 사례를 세종특별자치시의 특성을 반영한 모형으로써 타 지역에 일률적으로 적용하려고 시도하기보다는 각각의 지역적 특성(특히, 도시와 농촌의 특성)을 반영한 모델을 발굴하는 노력이 필요함
- 또한, 세종형 주민자치회 사례에서도 살펴볼 수 있듯이, 주민자치회 구성에서의 주민 대표성 제고, 주민자치회의 민주적이고 책임 있는 운영, 주민자치회 위원들의 전문성 강화, 지역 내에서의 주민자치회의 위상과 역할의 제고와 관련된 고민이 지속되어야 함
- 이와 더불어 주민자치회의 성과 평가, 성과 평가 결과에 따른 적절한 지원, 주민자치회 권한 오남용에 대한 제재 방안 등에 대해서도 점진적인 고민이 필요함

참고문헌

- 김홍주. (2019). 주민자치회 확대와 향후 발전과제: 세종형 주민자치회 추진사례를 중심으로. 「Briefing」, 제133호. 대전세종연구원.
- 세종특별자치시[웹사이트]. (2022.01.24. 조회). https://www.sejong.go.kr/selfgov/sub01_02.do
- 세종특별자치시. (2021). 「세종형 자치모델 시민주권 특별자치시 세종」. 세종특별자치시 홍보자료.
- 최인수, 전대욱, 최지민, 박현욱, 이경은, 김필두. (2022년 상반기 발간 예정). 「참 주민자치 실현을 위한 읍면동 체계개편 및 권한 강화 방안 연구」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 하태영. (2020). 「한국의 주민자치 흐름과 주민자치회의 향후 방향」. 18(2): 191-239.
- 행정안전부[웹사이트]. (2021.09.24 게시, 2022.01.24 조회). 주민자치회 시범실시 읍면동 현황('21.8월 기준). <https://www.mois.go.kr>

이경은

(한국지방행정연구원 부연구위원)