

발행일 2019. 7. 15. 발행처 대전세종연구원 발행인 박재욱
주 소 대전광역시 중구 중앙로 85 (선화동) Tel. 042-530-3500 Fax. 042-530-3528
제 작 ㈜봄인터랙티브미디어

주민자치회 확대와 향후 발전과제: 세종형 주민자치회 추진사례를 중심으로

연구위원 김흥주

I. 연구의 배경 및 필요성

- 우리나라의 지방자치 도입 역사는 1949년 「지방자치법」 제정과 함께 시작된 이래 1991년 지방의회 재구성, 1995년 단체장 직선으로 지방자치가 부활되는 등 일련의 과정을 거침
- 1998년 IMF위기와 함께 공공부문의 개혁 일환으로 주민자치센터 및 주민자치위원회 설치·운영을 통해 주민자치에 대한 논의가 본격화 되었고, 2010년 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에 주민자치를 실질적으로 실현시키기 위한 취지로 주민자치회가 도입·결정됨
- 그럼에도 불구하고 도입 취지에 대한 고민과 공감대 형성을 위한 노력의 부재로 아직까지 우리사회에 제대로 뿌리내리지 못한 한계에 직면함
- 2017년 문재인 정부의 출범과 함께 국정과제에 ‘풀뿌리 주민자치 강화’, 2019년 자치분권 시행계획에 ‘주민주권의 구현’을 강조함
- 세종시 역시 주민주권을 구현하기 위해 2019년 하반기부터 2022년까지 전체 읍·면·동 주민자치회 전환을 앞두고 있는 시점에서 세종형 주민자치회의 발전적 방향에 대한 검토 필요성이 제기됨

[표 1] 주민자치회 도입 과정

연도	주요 내용
1995.5	도 및 특별 광역시의 자치구 폐지 논의(신한국당 정책토론회)
1996.12	자치구 구청장의 임명제 논의(서울시 지역 국회의원 주최 토론회)
1998.3	읍·면·동사무소를 주민자치센터로의 기능전환 계획 대통령 업무보고
1999	주민자치센터를 자치단체 조례에 의거 운영토록 규정
2005.10-2006.2	지방행정체제 개편특위를 구성해 행정계층 1단계 감축, 시·군·구 광역화, 읍·면·동 준 자치단체화, 지방광역행정기구 설치제안
2008.2	이명박 정부 100대 국정과제에 지방행정체제 개편을 포함시킴
2008.8	「지방행정체제개편 특별법」 제정 추진 결정(민주당)
2008.9	지방행정체제 개편의 추진에 대한 합의(대통령과 민주당 대표합의)
2008.11-2009.2	「지방행정체제개편에 관한 특별법」 국회 제출(한나라당 권경석 의원)
2009.3	지방행정체제개편 특위 구성결의(안)이 국회본회의 의결로 통과
2009.3	지방행정체제개편 특별위원회가 18대 국회에서 설치
2010.4-2010.9	「지방행정체제개편에 관한 특별법(안)」 확정 및 본회의 통과
2010.9-2010.10	「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정(9월)-시행(10월)
2012.12	지방행정체제개편위원회에서 주민자치 시범실시의 기본방향 의결
2013.5	「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정
2013.7-2014.12	전국 31개 지역을 대상으로 주민자치회 시범 실시
2014.12	2015년 12월 31일까지 연장(주민자치회 시범사업 종료시점)
2014.12	지방자치발전종합계획의 핵심과제로 주민자치회 채택
2015.10	전국 18개 지역 시범지역 추가선정, 2016년 12월까지 사업 연장
2017.7	문재인 정부 100대 국정과제에 '획기적 자치분권 및 주민참여실질화' 포함
2018.9-2019.3	자치분권종합계획, 자치분권시행계획(안)에 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 고려
2019.3	「지방자치법」 전부개정안 발의 실질적 주민주권의 강화

- 2013년도 7월 1일에서 2014년 12월 31일까지 1단계 시범사업 실시(31개 지역대상: 세종시 부강면 포함), 2015년 10월에 추가적으로 18개의 읍·면·동을 선정, 총 49개 지역에 주민자치회 시범 실시 지역을 확대 발표함
- 2018년 10월 기준 읍·면·동별 해당 행정구역에 주민자치회가 설치 운영되고 있는 지역은 총 95개(읍 6, 면 21, 동 68)임. 이중 시범실시는 47개소, 자율실시는 48개소임

II. 세종형 주민자치회 기본모형 도출

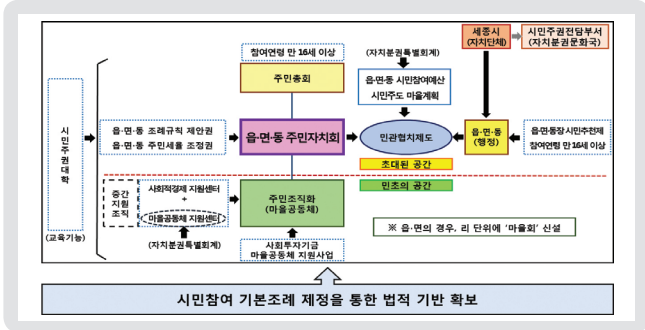
■ 주민자치회 도입과정 및 시범실시 현황

- 주민자치센터의 설치·운영, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 근거 주민자치회가 도입되는 등의 과정을 거쳐 왔으며 이는 [표 1]에서 보여주고 있음

본고는 2019년 대전세종연구원에서 수행한 현안연구 「주민자치회 시범실시에 대한 평가와 향후 발전과제: 부강면 사례를 중심으로」의 일부를 수정·보완한 것임

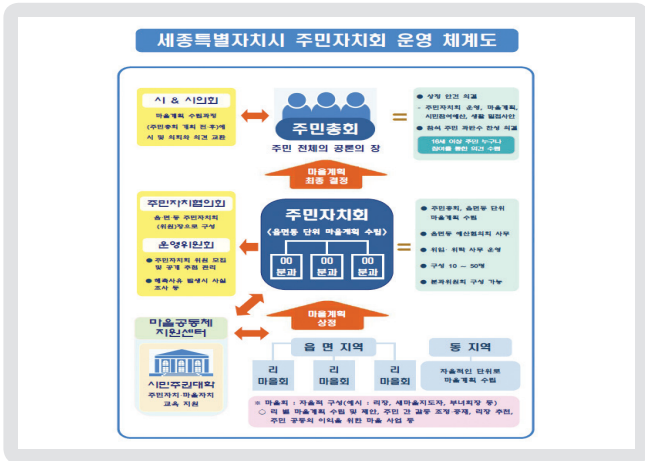
■ 세종형 주민자치회 기본모형 도출 및 쟁점사항

- 마을조직, 마을입법, 마을재정, 마을계획, 마을경제 등 5대 분야 총 12개 과제를 중심으로 ‘세종형 풀뿌리 주민자치 기본 모형’을 설계하였음



〈그림 1〉 세종형 주민자치회 기본모형

-〈그림 2〉는 세종시의 주민자치회 운영체계도를 보여주고 있음



〈그림 2〉 주민자치회 운영체계도

- 현재 세종시에서 주민자치회 확대와 관련된 쟁점 사항은 주민자치회 전환지역 선정, 주민자치위원회 사후교육 방안, 주민자치위원회 신분에 관한 논의, 지방의원의 주민자치회 참여 범위, 유사단체 통합문제 등임

쟁점 사항	주요 내용
주민자치회 전환지역선정	· 제1안: 전할 회방지역(주민자치회 의결) · 제2안: 자치위원 임기만료지역 · 제3안: 읍·면·동장 시민추천지역(초차원, 연서, 도담, 전의, 한솔, 고운동)
주민자치회 위원 교육실시방안	· 사후교육전제 · 제1안: 시민주권대학 내 주민자치 교육과정으로 대체 주민자치 기본교육과정을 총 16시간으로 운영 · 제2안: 별도의 주민자치회 위원 전문교육과정 운영(워크숍 포함)해 주민자치회 신규위원을 우선 교육대상으로 하되, 기존주민자치위원회는 희망자를 대상으로 별도 전문교육 과정을 운영해 시민주권대학 내 총 20시간 진행

쟁점 사항	주요 내용
주민자치회 위원 신분	· 무보수 명예직 원칙 · 제1안: 기존 주민자치회와 동일 회의비 실비수단 2만 원 지급, 별도 교통비 실비는 감안해 책정 · 제2안: 시 산하 각종 위원회 수당 7만 원과 동일하게 지급 · 제3안: 제1안+제2안을 감안, 4~5만 원을 제한하는 방식으로 가며 종합적으로 2~7만 원 범위 내 결정
지방의원의 주민자치회 참여 범위	· 제1안: 지방의회 의원의 당연직 고문 등으로 제한적 참여 · 제2안: 지방의원의 참여를 원칙적으로 배제 · 제3안: 지방의원의 주민자치회 위원 참여
지향해야 할 사무 및 유사단체 통합문제	· 주민자치회가 수행해야 할 사무: 행정협의사무, 수탁사무, 주민자치사무 · 유사단체와 통합여부 논의(찬반 등)

III. 주민자치회 발전방향 도출

■ 주민들과(간) 소통, 주민의 역량 강화

- 세종시가 주민자치회를 중심으로 풀뿌리민주주의를 실현시키기 위해서는 무엇보다 주민들과(간)의 대화와 소통이 중요, 이와 함께 행정과의 소통 및 지원, 주민의 역량 강화를 모색해야 할 것임

■ 무보수 명예직으로서 주민자치회 위원 신분

- 주민자치위원의 바람직한 신분은 무보수 명예직의 신분이 바람직하며, 이러한 이유로 다양한 주민의 참여기회 확대, 지역사회에 대한 능력과 재능 기여, 정치적 중립성과 사익배제 등이 제시될 수 있음

- 주민결사체의 대표로서 금전적 보상은 지양, 임금노동에 준하는 실무를 맡은 일부 직책에 국한해 유급직 민간직 고려 가능

■ 지역적 특성에 맞는 선출방식 고려

- 주민자치위원의 적합한 선출방식에 있어서는 각 읍·면·동별 주민자치회의 여건과 특성에 맞게 하는 것이 실질적 주민자치의 취지에 부합할 것임

- 제도 정착단계에서는 모든 주민참여 검토(기존자생단체 및 주민자치위원회 장악우려 가능성을 고려), 향후 경력 및 전문성을 고려해 지역적 자율에 맞게 선출(현실적 측면에서 기존 자생·직능단체의 협력이 중요)

■ 지역발전을 위해 주민자치사무, 지역주민이 원하는 사업선택 고려

- 주민자치사무를 적극적으로 수행하는 것이 중요할 것임. 그러

6월 대전 경제동향



종합평가

대전지역의 경기동행종합지수 순환변동치는 2018년 7월 이후 11월과 2019년 2월을 제외하고는 상승하는 추세임. 한편, 경기선행종합지수 순환변동치는 2017년 11월 이후 연속적으로 감소세를 나타내었으나, 2019년 3월 이후 소폭 상승함. 두가지 지수의 상승세를 감안할 때, 향후 대전지역 경기는 단기적으로 상승할 것으로 조심스럽게 전망함.

개별지표에 있어서는 전월대비 소비와 건설경기가 위축된 반면, 생산과 대외거래가 활발하고, 고용상황이 다소 개선됨. 전년동월대비로는 생산이 개선되고 수출이 증가한 반면, 고용상황, 건설경기, 소비가 모두 부진함.

한편, 우리나라 경제는 최근 생산은 완만하게 증가한 반면, 수출 및 투자 부진은 계속되는 모습임.

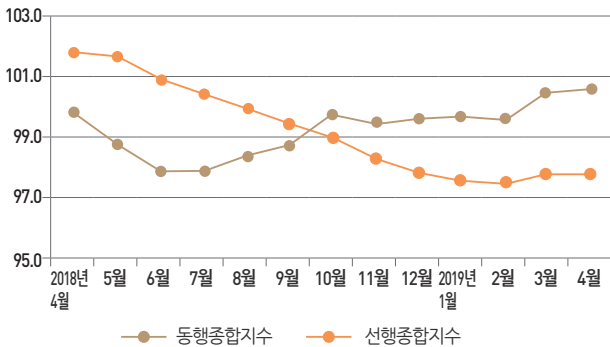
대외적으로는 중국 등 세계경제 성장세 둔화, 반도체 업황 부진이 이어지는 가운데, 최근 미중 통상마찰 확대와 일본의 기술-무역 제재 등 대외여건의 불확실성이 커지고 있는 상황임.

이에 따라 대전광역시는 최근 개별 지표가 다소 개선되는 모습을 보이는 가운데, 지역경제의 증가세를 유지하기 위한 지속적인 일자리 창출 대책 및 저소득층·자영업자를 위한 지원 대책 등 지역현안 및 국비사업을 차질 없이 추진해야 할 것임.

01 경기지수 경기종합지수 순환변동치



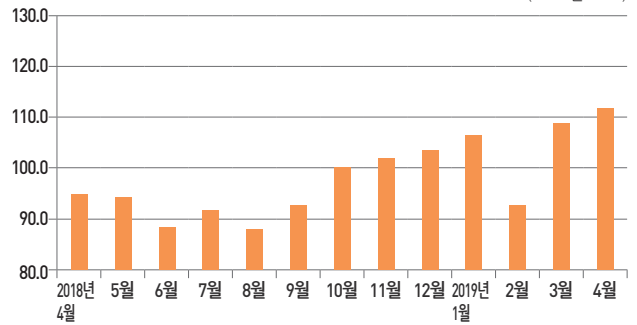
(2015년=100)



02 생산 제조업생산지수



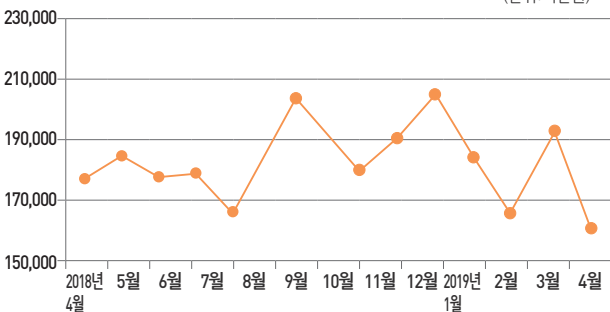
(2015년=100)



03 소비 대형소매점 판매액



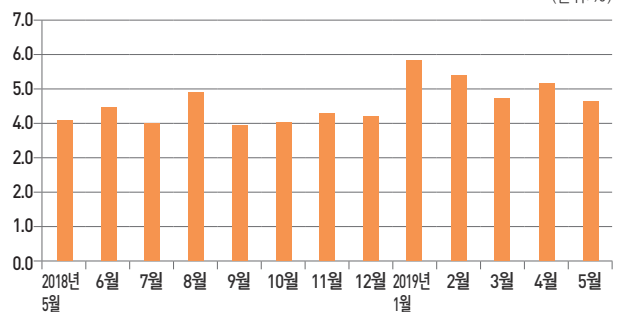
(단위:백만원)



04 고용 실업률



(단위:%)



6월 세종 경제동향



종합평가

세종시의 2019년 6월 세종시 소상공인 체감경기지수는 65.0으로 나타남. 2018년 11월부터 2019년 1월까지 하락하던 체감경기지수는 2월부터 꾸준히 증가하다 6월 대폭 하락. 소상공인의 경기에 대한 전망 지수는 전년 동월과 전월 대비 모두 감소한 것으로 나타남

생산측면에서는 세종시 5월 광공업 생산지수는 전년 동월 대비 2.3% 감소, 전월 대비 1.2% 감소함. 출하지수는 전년 동월 대비 4.3% 증가 하였으며, 전월 대비 1.0% 감소함

5월 주택매매 거래량은 280건으로 전년 대비 28.4% 감소하였으며, 전월 대비 12.0% 증가함. 전월세 거래량은 1,317건으로 전년 대비 24.0% 증가, 전월 대비 8.3% 증가함

5월 경제활동 인구는 17만 천명으로 전년 동월(15만 2천명) 대비 12.5% 증가, 전월(16만 8천명) 대비 1.8% 증가함. 취업자는 16만 7천명으로 전년 동월(14만 8천명) 대비 12.8% 증가하였고, 전월 대비 1.2% 증가함

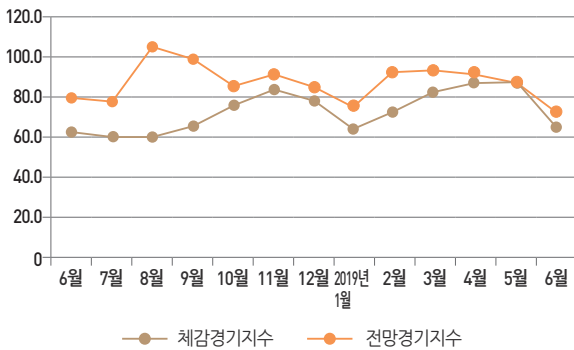
5월 전국의 실업률은 4.0%이며, 세종시 실업률은 2.6%로 제주도(2.4%), 전북(2.4%) 다음으로 낮게 나타남. 세종시 5월 실업률은 전년 동월 대비 보합하며 전월대비 0.8%p 증가함

01

경기지수 소상공인 경기지수



(100=전월 대비 보합)

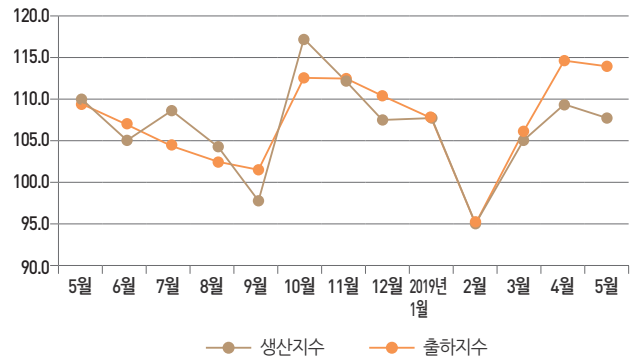


02

생산 광공업 생산지수 추이



(2015년=100)

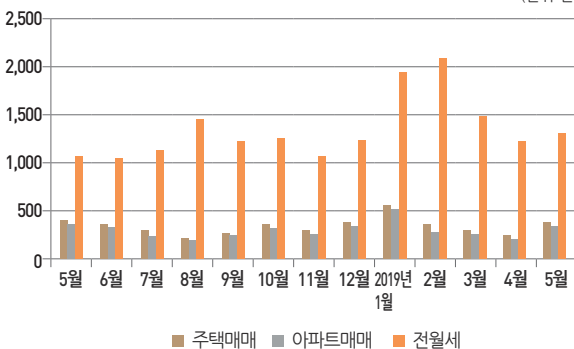


03

부동산 부동산 가격지수



(단위:건)



04

고용 실업률



(단위:%)

