

기본연구 2019-08

지방정부와 주민자치회간 협력체계 구축 방안

최길수

연구책임

• 최길수 / 책임연구위원

기본연구 2019-08

지방정부와 주민자치회간 협력체계 구축 방안

발행인 박 재 목

발행일 2019년 11월

발행처 대전세종연구원

34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동 287-2)

전화: 042-530-3517 팩스: 042-530-3528

홈페이지 : <http://www.dsi.re.kr>

인 쇄: 삼화옵셋인쇄사 042-257-0957

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시와 세종특별자치시의 정책적
입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.

차 례

1장 서론	3
1절. 연구의 목적	3
2절. 연구의 범위 및 방법	6
2장 주민자치회에 관한 문헌고찰	9
1절. 주민자치회의 의의	9
1. 주민자치회의 의미 및 필요성	9
2. 주민자치회의 도입배경	10
3. 주민자치회에 대한 연구 경향	15
2절. 주민자치회의 운영 사례	18
1. 국내의 운영 사례	18
2. 해외의 운영 사례	31
3절. 주민자치회 운영 모형	39
1. 규약의 제정 모형	39
2. 주민자치회 조직구성 모형	50
3. 주민자치회의 기능 모형	62
4절. 지방정부 등과의 관계	66
1. 관련규정의 검토	66
2. 주민자치회, 집행부 및 지방의회와의 관계	67
3장 주민자치회와 지방정부간 협력체계 구축방안	71
1절. 주민자치회와 지방정부간 협력모형 구상	71
2절. 협력체계의 참여 주체 및 역할	73
1. 주민자치회의 역할과 기능	73

2. 지방정부의 역할과 기능	76
3. 지원체계 구축 방안	78
3절. 협력체계 운영 방안	81
4장 결론	85
1절. 요약	85
2절. 정책제언	87
참고문헌	91

표 차례

〈표 2-1〉 주민자치회 도입 과정	11
〈표 2-2〉 주민자치회 설치·운영에 관한 표준조례(안)	13
〈표 2-3〉 지방자치법 전부개정안 상의 주요 주민자치	16
〈표 2-4〉 2018년 본예산 분야별 편성 현황	26
〈표 2-5〉 공동체 규범의 구성체계	39
〈표 2-6〉 지방분권특별법 상 주민자치회 설치근거 조항	40
〈표 2-7〉 지방자치법전부개정법률안 상의 주민자치회 근거 조항	42
〈표 2-8〉 주민자치회 규약제정 사례(예시)	44
〈표 2-9〉 당진시 마을자치규약 준칙 표준(안)	45
〈표 2-10〉 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정안(제2조)	55
〈표 2-11〉 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정안(제14조)	56
〈표 2-12〉 주민자치회의 역할(기능)	62
〈표 2-13〉 주민자치회 유형별 기능 비교	65
〈표 2-14〉 주민자치회 유형별 역할 비교	65
〈표 2-15〉 주민자치회, 집행부 및 지방의회 간 비교	68
〈표 3-1〉 주민자치회의 기능강화 방안	73
〈표 3-2〉 부산광역시 주민자치회 지원에 관한 조례(예시)	77
〈표 3-3〉 맞춤형 컨설팅 지원 내용	79

그림 차례

[그림 2-1] 협력형 주민자치회 모델안	51
[그림 2-2] 통합형 주민자치회 모델안	52
[그림 2-3] 주민조직형 주민자치회 모델안	53
[그림 2-4] 주민자치회 본회의 조직구조(예시)	57
[그림 2-5] 주민자치회 조직구조 사례1(서울시 성동구 마장동)	58
[그림 2-6] 주민자치회 조직구조 사례2(충남 서천군 마산면)	59
[그림 2-7] 서울형 주민자치회의 비전과 목표	60
[그림 2-8] 서울형 주민자치회의 모형	61
[그림 3-1] 주민자치회와 지방정부간의 협력 모형	72
[그림 3-2] 주민자치회협의회 기본구조	81



서론

- 1절. 연구의 목적
- 2절. 연구의 범위 및 방법

1장

1장 서론

1절. 연구의 목적

우리나라는 문재인정부에 들어서 자치분권 과제 실현을 위한 총괄 조정기구로서 지방의 자율 확대와 역량 강화를 위한 제도개혁 방안을 마련하여 대통령에게 보고하는 역할을 하는 자치분권위원회를 대통령소속 자문위원회로 설치하였다. 이러한 역할을 하는 등 위원회는 새로운 국가발전 전략으로서 자치분권체제의 확립과 민주주의의 질적 제고를 위한 주민주권 구현을 목표로 [자치분권종합계획(6대전략 33개 과제)]을 발표하였다. 이 계획에 나타난 6대 전략 중 ‘주민주권 구현’ 전략에는 ①주민 참여권 보장, ②숙의 기반의 주민참여 방식 도입,¹⁾ ③주민자치회의 대표성 제고 및 활성화, ④조례 제·개정 주민직접발안제도 도입, ⑤주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화, ⑥주민투표 청구 대상 확대, ⑦주민참여예산제도 확대 등 6개 과제를 설정하였다. 또한 이러한 과제들의 실행력을 제고하기 위해 2018년 11월에 [지방자치법 전부개정법률안]에 대부분 반영되어 현재 입법예고 상태에 있다.

입법 예고된 법률(안) 중 주민주권(풀뿌리민주주의)과 관련 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 획기적인 주민주권을 구현하도록 하였다. 이를 위해 주민권리의 명확화, 조례 제정 및 개·폐 청구제도의 개선, 주민의 직접참여제도 개선, 주민자치회 근거 마련 및 활성화, 자치단체 기관구성 다양화 근거 마련 등으로 개정하였다. 둘째, 실질적인 자치권을 확대하도록 하였다. 국가와 지방간의 사무배분 원칙을 확립하고 “자치분권 영향평가” 제도를 도입하였으며, 조직운영 자율성 확대, 지방의회 운영 자율화 및 역량 강화 등으로 개정하였다. 셋째, 지방자

1) 숙의민주주의는 자유롭고 평등한 시민 사이에 공개적인 논증과 토론이 이루어지고 그 결과를 국가 권력의 잠정적 의사결정 과정에 반영하도록 함으로써 정책결정의 정당성을 확보하려는 민주적 통치방식을 의미하는데, 이는 사회적 합의를 이끌어 내는 절차자체가 중요하고 그러한 절차에 참여하는 주체들이 깊이 있게 사고하고 대화하는 과정을 통해 쟁점을 해결해야 한다는 점을 중시한다.

치단체의 책임성 및 투명성을 제고하도록 하였다. 책임성과 투명성은 주민의 알권리 보장을 위한 정보공개 확대, 지방의회의 윤리성 및 책임성 강화, 국가와 지방자치단체의 연대 및 협력의무 신설, 기초자치단체 사무수행 책임성 강화 등으로 제고될 수 있도록 개정하였다. 넷째, 중앙-지방 협력관계 정립 및 자치단체 사무수행 능률성 강화하도록 하였다. 이것은 중앙-지방 협력관계 제도화, 단체장직 인수위원회 제도화, 특별지방자치단체 설치·운영 구체화, 자치단체간 협력제도 개선, 대도시 특례 부여 등으로 실현될 수 있도록 개정하였다. 그 외 제도개선 사항으로서 지방재정 관계 법률과의 체계를 정비하였고 주민의 참정권 조항을 정비하였다.

우리나라에서 주민자치회 제도의 도입은 2010년 9월에 [지방행정체제개편에 관한 특별법]을 제정하여 그 설치 근거를 마련하였다. 이 법은 2013년 5월에 [지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(주민자치회 관련은 동법 제20조)]로 제호를 변경하였고, 다시 2018년 3월에 일부 개정되어 동법 제27조~제29조(주민자치회의 설치, 기능, 구성 등)의 규정에 의해 많은 자치단체에서 시범적으로 '주민자치회'를 설치·운영하고 있는 상태이며, 그 성과에 대한 평가는 논자에 따라서 다양하게 나타나고 있다.

이미 입법 예고된 [지방자치법 전부개정법률안]이 국회를 통과하여 시행된다면, 풀뿌리 민주주의의 대표적인 제도인 주민자치회 제도의 설치와 운영은 대부분의 지방자치단체에서 본격화될 전망이다.²⁾ 동법 전부개정법률(안)에는 풀

-
- 2) 제13조의3(주민자치회) ① 주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위하여 자율적인 규약으로 읍·면·동별 해당 행정구역 주민으로 구성된 주민자치회를 조직 및 운영할 수 있으며, 필요한 경우 생활권을 기반으로 하는 지역 내 주민자치회 분회를 설치할 수 있다. ② 제1항에 따라 조직된 주민자치회는 지역 내 주민대표성을 반영할 수 있도록 구성되어야 하며, 지방자치단체의 장은 주민자치회가 선정한 위원을 위촉한다. ③ 제2항에 따라 위촉된 위원은 명예직으로 하고, 주민자치회에는 대표자로서 주민자치회장을 둔다. ④ 주민자치회는 그 명의 또는 대표의 명의로 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 등의 정치활동을 하여서는 아니 된다. ⑤ 주민자치회는 다음 각 호의 사무를 수행한다.
1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전, 공동체 형성 등을 위한 사항
 2. 읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무의 협의에 관한 사항
 3. 지방자치단체가 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
 4. 지역발전과 주민의 복리증진에 관한 사항
 5. 그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 위탁한 사항
- ⑥ 제5항 각 호의 사무를 수행하기 위한 계획을 수립할 때에는 지역 주민의 의견수렴을 거

부리 자치를 활성화하고 주민의 민주적인 참여의식을 고양하기 위한 주민자치회를 조직, 운영하도록 규정하고 있다. 동 법률(안)은 주민자치회를 읍·면·동별로 조직, 운영할 수 있도록 근거를 마련하고 기본사항(구성, 사무, 정치적 중립 의무 등)을 규정하며, 국가와 자치단체의 행·재정적 지원 근거를 명시하고, 세부사항(운영 등)은 조례에 위임하도록 하도록 하였다. 주민자치회를 활성화하기 위해 지방자치법에 그에 관한 근거 규정을 두고 국가나 지방자치단체에서 지원할 수 있게 하는 것은 바람직한 현상이라고 할 수 있다.

따라서 향후 주민참여를 기본으로 하는 자치분권이 실질적으로 정착되기 위해서는 상시적인 참여민주주의를 실현하고 지방 중심의 풀뿌리 민주주의를 구현해야 하는 구체적인 전략이 요구되고, 그 중의 하나로 '주민자치회 확산'이 필요하다(전용태, 2019: 45). 이와 같이 주민자치회의 안정적인 정착을 위해서는 기초자치단체의 역할이 우선 중요시되고 있으며, 이에 못지않게 광역자치단체의 역할 또한 중요하다.³⁾ 본격적인 주민자치회 제도의 시행은 지방정부와 주민간의 유기적인 협력관계를 확대하여 현장 중심의 행정서비스 공급을 촉진시킬 것으로 기대되기 때문에 지방정부와 주민자치회간의 이상적이고 협력적인 관계가 정립될 경우 우리나라 풀뿌리 민주주의는 보다 성숙해 나갈 것으로 기대된다. 이러한 맥락에서 본 연구는 주민자치회의 모범적 운영 모델의 구축과 지방정부와의 바람직한 관계 정립을 위한 대안을 제시하여, 지방분권화 시대에 걸맞은 지방 민주주의 발전에 기여하고자 하는 목적을 가지고 있다.

쳐야 한다. ⑦ 주민자치회는 안정적인 자체재원의 확보를 위하여 노력하여야 하며, 이를 위하여 국가나 지방자치단체는 주민자치회의 설치 및 운영, 제5항에 따른 사무 수행 등에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. ⑧ 주민자치회는 지역발전, 공동체 형성 및 주민의 복리증진 등을 위하여 다른 주민자치회와 연계하여 주민자치협의체를 구성할 수 있다. ⑨ 그 밖에 주민자치회의 구성, 운영, 위원의 선정방법 및 사무 수행 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

- 3) 17개 광역자치단체 중에서 단층제인 세종특별자치시(세종특별자치시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례)를 제외하고는 유일하게 부산광역시(부산광역시 주민자치회 지원에 관한 조례)가 조례를 제정하여 지원하고 있는 것으로 조사되었다. 부산광역시 조례를 통해서 본 지원 사업은 ① 주민자치회 시설 및 환경 개선사업, ② 시민 의식제고를 위한 교육사업, ③ 다른 지방자치단체와의 주민자치회 교류사업, ④ 주민자치위원의 역량 강화를 위한 사업, ⑤ 주민자치회에 대한 종합평가, ⑥ 주민자치회 운영 활성화를 위한 프로그램 개발 및 보급사업, ⑦ 주민자치회 프로그램 경연대회, ⑧ 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업 등이다(제3조).

2절. 연구의 범위 및 방법

본 연구에서 다루고자 하는 주요 내용은 주민자치회 제도의 이론적 배경으로써 기존문헌을 중심으로 주민자치회 제도의 의의, 주민자치회의 운영 모형 구상, 국내 시범실시 사례와 해외 사례 등에 대하여 논의하고자 한다. 이러한 논의를 바탕으로 대전광역시를 중심으로 자치구(의회)와 주민자치회 간의 역할관계 정립 방안, 대전광역시(의회)와 주민자치회 간의 역할관계 정립 방안 등을 논의하고자 한다.

앞서 제시된 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구에서는 주민자치회와 관련된 기존문헌에 대한 고찰이 중심이 되고, 관련 전문가 집단과의 토론을 통하여 우리나라 실정에 부합하는 주민자치회의 운영 모델, 시범실시 및 해외 사례검토 등을 통한 시사점을 도출하고자 한다.



주민자치회에 관한 문헌고찰

- 1절. 주민자치회의 의의
- 2절. 주민자치회의 운영 사례
- 3절. 주민자치회의 운영 모형
- 4절. 지방정부 등과의 관계

2장

2장 주민자치회에 관한 문헌고찰

1절. 주민자치회의 의의⁴⁾

1. 주민자치회의 의미 및 필요성

지방자치가 제대로 작동되기 위해 풀뿌리 민주주의 근간이라고 할 수 있는 주민자치회의 역할 및 기능이 마을이나 동네 단위에서 잘 이루어져야 할 것이며 이는 근린자치가 마을(동네) 단위에서 제대로 작동하고 있다는 것이다 (Forgotten, 2016: 37). 주민자치회는 풀뿌리 자치의 활성화, 민주적 참여의식 고양을 위해 읍·면·동에 설치해, 일상생활에서 이루어지는 마을 및 동네에서 주민의 발전, 화합, 주거환경 관리 및 개선, 생활체육, 여가프로그램 등에 관한 사무를 관장하는 주민들을 중심으로 구성된 새로운 조직형태를 말한다(최근열, 2014; 신윤창·손진아, 2017). 즉, 주민자치회는 읍·면·동 단위의 생활공간에서 주민이 원하고 필요로 하는 서비스를 창출·제공하는 실질적인 주민자치를 구현하기 위한 정책수단이며, 근린생활공간 단위에서의 의사결정 주체로 고려된다 (이현우·최준규, 2019).

주민자치회의 필요성에 대해서 네 가지 측면에서 제시해 볼 수 있다(김필두·최인수, 2017; 김필두·한부영, 2017). 첫째, 근린 수준에서 협력적 거버넌스를 구축할 필요가 있는데, 지역사회의 중요한 결정을 주민으로 할 수 있게끔 하고 주민자치회가 지역사회에 적극 참여하고 활동하는 구심점이 되도록 한다는 것이다. 둘째, 지방자치의 중심축 변화에 대해 대응 할 필요가 있는데, 기관 중심의 단체자치에서 지역주민 중심의 주민자치로 지방자치의 패러다임이 변화하고 있으며 근린생활단위에서 주민이 직접 의사결정 권한을 행사하기 위한 중요한 기능을 담당할 수 있게 한다는 것이다. 셋째, 지방행정체제 개편에 따른

4) 본 내용은 김홍주(2019: 22-37)의 연구보고서 내용을 재구성하여 정리하였음.

지방행정 환경변화에 대응할 필요가 있는데, 주민자치조직을 설치하여 읍·면·동별 행정서비스의 사각지대 해소, 근린자치 기능을 명확히 하는데 그 필요성이 있다. 넷째, 지역의 실정에 맞는 맞춤형 주민자치를 구현한다는 측면에서 그 필요성이 제기되는데, 주민이 가장 친근하고 쉽게 접근할 수 있는 기본단위가 읍·면·동이며, 이를 중심으로 지역실정에 맞으며 실제 주민이 원하는 서비스를 제공하는 대표적인 조직이 필요하다는 것이다.

2. 주민자치회의 도입배경

1) 주민자치회 도입과정

기존의 주민자치위원회가 가지는 한계점을 보완·발전적 논의가 확대됨에 따라 주민자치회를 독립적으로 구성하였다. 지방행정체제개편위원회는 주민에게 실질적 권한부여와 운영의 자율성을 보장하기 위해 주민자치 모델을 설정하였으며 이를 위해 주민자치 현장방문, 토론회, 위원회 논의를 통해 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3개의 모델을 확정하였다.

이후 3개의 모형을 모두 시범실시 대상으로 제시했으나 우선 협력형 모델을 시범실시하고 다른 두 가지 모형인 통합형, 주민조직형은 현행법에 배치되어 사실상 제외되었다(김필두, 2018). 주민자치회의 시범사업은 1단계(2013. 7. ~ 2014. 12.) 총 31개 지역을 대상으로, 2단계(2015. 11. ~ 2016. 12.)는 1단계에서 시범실시에 참여한 31개 읍·면·동과 추가로 신청한 18개로 총 49개 읍·면·동을 대상으로 추진하였다.

최근 문재인 정부는 자치분권을 주요 국정목표로 이를 구체적으로 실천하기 위한 주요정책을 제시하고 있으며 이는 주민자치회의 위상과 역할을 강화하기 위한 법률 제·개정, 실질적 마을 협의체로서 주민자치회의 역할을 강화하는 내용이다.

[표 2-1] 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

자료: 설선미·오재일(2016: 55-56) 재구성

2) 설치근거

「지방행정체제 개편에 관한 특별법」제정으로 주민자치회 설치에 대한 법률적 근거가 마련되었다(2010년 10월 1일). 제20조(주민자치회 설치)는 ‘읍·면·동에 해당 행정구역 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다’라고 규정하고 있으며, 제21조(주민자치회의 기능)는 주민자치회의 기능을 주민화합 및 발전, 법령, 조례·규칙이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 사무 일부를 위임 또는 위탁한 사무를 수행한다고 규정하였다.

「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법: 지방분권법」제27조, 제29조에 근거 주민자치회 설치, 기능 등 근거조항을 두고 있는데, 이는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 설치와 기능에 관한 조항과 유사한 내용을 담고 있으나 제21조 주민자치의 기능에서 ‘읍·면·동 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되’라는 문구가 지방분권법 제28조에는 사라졌다. 지방자치발전위원회는 한국지방자치학회에 학술용역을 발주하여, 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3개의 주민자치회 모델을 도출하였으며 특별법 제29조 제4항에 주민자치회 시범 실시 근거를 마련해 2013년 7월부터 전국 31개 지역을 대상으로 시범적으로 실시하였다.

또한, 2018년 3월 20일에 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」으로 법제명을 변경·개정하였으며 설치와 기능에 관해서는 동일하다. 2019년 3월 자치분권위원회(舊 지방자치발전위원회)는 자치분권시행계획을 확정 발표해 주민자치회의 대표성 제고 및 활성화를 위해 「지방자치법」을 개정해 행정·재정적 지원 근거를 명시하고, 시범운영 지역을 확대하는 등 노력을 기하고 있다.

3) 구성 및 운영

주민자치회는 현행 주민자치위원회 제도의 보완·발전 형태로 협력형을 기본 모델로 채택해 설치하여 시행되고 있으며, 구성 및 운영에 대하여 최근 개정된 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 표준조례」를 제시하였다. 기존의 읍·면·동별 주민센터는 그대로 존치하며 민원 및 복지서비스 등의 행정서비스 기능 역시 그대로 수행하도록하였다.

[표 2-2] 주민자치회 설치·운영에 관한 표준조례(안)

구분	주요 내용
제3조(운영원칙)	1. 주민복지증진과 지역공동체 형성촉진, 2. 주민참여의 보장 및 자치활동 진흥, 3. 읍·면·동별 자율적 운영, 4. 정치적 이용 목적의 배제
제4조(설치 등)	시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역의 읍·면·동에 각 1개 설치할 수 있으며 단, 도서 및 벽지지역, 인구·면적을 고려 필요하다고 판단되는 지역, 교통 통신 등이 불편한 지역에 한해 분회 설치가능
제5조(기능)	협의업무(주민생활 밀접업무), 2. 수탁업무, 3. 자치업무
제6조(위원정수)	20명 이상 50명 이하로 구성
제7조(위원자격)	1. 해당 읍·면·동에 주민등록된 자, 2. 해당 읍·면·동에 사업장 주소를 두고 사업장에 종사하는 사람, 3. 해당 읍·면·동에 소재한 각급 학교, 기관, 단체 임직원
제9조(위원선정 및 위촉)	1. 공모신청 및 주민자치학교 이수자, 2. 읍·면·동장, 읍·면·동 소재 각급 학교, 기관 단체에서 추천받은 자(사전 주민자치학교 이수) - 특정 성별이 각호별 총원 60% 이하, 사회적 약자 등 다양한 계층 참여노력 위원의 위촉은 조례로 정하는 바에 따라 자치단체장이 위촉
제11조(주민자치회 장)	주민자치회에 주민자치회의 장 1명, 부회장 1명(또는 2명)을 두되, 의원 중 호선
제12조(간사 또는 사무국)	차기회장은 간사(간사 보조를 위해 자원봉사자 배치) 및 사무국을 설치해 주민자치회 사무를 처리하게 할 수 있으며, 업무량 및 근무시간을 감안 예산범위 내 실비 및 수당을 지급할 수 있음
제13조(감사)	주민자치회에 감사 ○명을 두며 주민자치회 위원 중 호선(단 전문성이 필요한 경우 외부전문가 임명 가능)

구분	주요 내용
제14조(분과위)	분과위원장은 주민자치 위원 중 호선, 분과위원회 운영전반 총괄 및 운영결과를 주민자치회에 보고해야 함
제14조의 2 (주민총회)	연 1회 이상 개최, 주민자치회에서 의결된 안건을 상정하며 주민 과반수의 찬성으로 결정함 1. 주민자치회 활동평가, 2. 행정사무 의견제시, 3. 차년도 마을계획안, 4. 주민참여예산에 대한 편성안, 5. 기타지역현안, 주민자치, 민관협력 등에 관한 사항보고 및 결정
제14조의 3 (마을계획 구성)	1. 주민자치회 운영계획, 2. 마을발전 및 활성화계획, 3. 행정사무 수탁 및 추진계획, 4. 주민자치센터 운영계획, 5. 분과별 사업계획, 6. 주민참여예산에 대한 편성안, 7. 그 밖에 주민자치 및 마을공동체 활성화 계획
제15조(운영)	주민자치회는 정기회(월 1회)와 임시회(필요에 따라 위원 1/3의 요청 시)를 운영하고 회의 개최 통지는 자치회장 명의로 하고 재적위원 과반수 출석으로 개의 및 출석위원 과반수로 찬성 의결
제16조 (위원 의무)	주민자치회 운영과 관련 각종 교육, 연수에 적극 참여하고 주민의 의견을 수렴하고 공익적 목적에 부합해야 함
제17조 (정치적 중립)	「특별법」 제29조 제3항에 따라 정치적 중립의 의무를 가지며, 「공직선거법」 제60조 제1항 제7호에 따라 선거운동을 할 수 없음
제18조·19조 (임기 및 대우)	위원은 임기는 2년으로 연임할 수 있으며 명예직으로 필요한 경우 예산범위 내 실비 및 수당을 지급할 수 있음
제20조 (위원의 해촉)	1. 제7조에 해당하지 않은 경우, 둘 이상 주민자치회 위원으로 선정되었거나, 제7조 1항 단서 중 어느 하나에 해당되는 경우, 3. 선거 운동했거나 정치적 중립의무 위반 경우, 4. 권한남용 금지 의무 위반을 한 경우, 5. 사익추구 금지의무 위반한 경우, 6. 직무태만
제21조 (지자체 지원)	시장(또는 군수·구청장)은 주민세(개인균등분)의 징수액 상당부분을 지원, 주민자치위원회 위원이 주민참여예산위원회에 참여, 주민자치회 위원에 대한 교육 강화, 시책수립에 대한 의견제출, 소속공무원의 주민자치회 운영지원, 전용사무실 제공, 관련법인 또는 단체로 하여금 주민자치회 설치 운영을 지원할 수 있도록 함

3. 주민자치회에 대한 연구 경향

1) 지방분권특별법체제에 있어서 연구 경향

지방자치법 전부개정법률안이 발표되기 전까지 있었던 주민자치회 또는 주민자치위원회 등에 관한 연구로 3가지 영역으로 구분할 수 있는데, 주민자치센터 및 주민자치위원회 등에 관한 연구, 주민자치 및 근린거버넌스에 관한 연구, 주민자치회 제도 도입 및 시범실시와 관련된 연구 등이다.

첫째, 주민자치센터 및 주민자치위원회 등에 관한 연구로서, 지역활성화를 위해 활동해 왔던 경험을 토대로 주민자치센터의 역할을 분석한 연구(오수길, 2010), 주민자치센터가 원래의 목적인 자치기능이 아닌 부수적인 기능(문화·교양·교육기능 등)에 치중하는 현상에 주목하여 주민자치센터의 기능제고에 관한 연구(한상우, 2003; 박종주, 2005), 주민자치센터의 현황 및 문제점 분석을 통한 운영 활성화 방안에 관한 연구(김필두, 2002; 강성권·오재환, 2007), 주민자치위원회의 실태를 분석하고 이를 토대로 주민자치위원회의 향후 방향 설정에 관한 연구(김미옥, 2005), 영국의 지방자치조직인 패리쉬(Parish) 사례 연구를 통하여 기초자치단체 이하 계층의 기능 강화 방안 연구(전주상, 2010) 등이 있다.

둘째, 주민자치 및 근린거버넌스에 관한 연구로서, 지역사회 거버넌스 관점에서 주민자치를 위한 이론적 근거를 제시하기 위하여 우리 사회에 맞는 주민자치 모형을 구성해 보고 향후 발전방향에 관한 연구(곽현근, 2013), 읍면동을 중심으로 행정환경이 변화하는 과정에서 주민자치의 강화 방안 연구(김필두·류영아, 2008), 독일·일본·미국의 로컬 거버넌스 및 주민자치와 주민참여 사례와 관련된 연구(정원식, 2003; 배응규, 2007; 김순은, 2011) 등이 있다.

셋째, 주민자치회 제도 도입 및 시범실시와 관련된 연구로서, 주민자치 강화 차원에서 주민자치회의 중요성을 강조하고 이를 제도화하는 방안 및 발전방향 연구(심익섭, 2012), 주민자치회의 성공적인 정착을 위한 운영방향 및 과제를 제시하는 연구(김필두·김병국, 2011), 국내·외의 주민자치조직 운영 사례를 통

하여 주민자치회 발전과제 및 정책제언을 제시하는 연구(최영훈, 2013; 최병학, 2014), 주민자치회 시범실시의 원활한 수행과 성공적인 정착·확산을 위하여 적절한 추진모델 도출에 관한 연구(한국행정연구원, 2014) 등이 있다.

2) 지방자치법 전부개정법률(안) 발표 후의 연구 경향

시기적으로 명확하기 구분하기는 어렵지만 2018년 9월 지방자치법 전부개정 법률안이 발표된 시점에서부터 주민자치회에 관한 논의가 활발해 졌다. 특히, 대표적인 관련 학회인 한국지방자치학회 동계학술대회(2019.2)에서 ‘주민자치회’와 관련된 주제로 다양한 연구논문들이 발표되었다.⁵⁾ 지방자치법 전부개정법률안의 주민자치 및 주민참여 관련 조항을 살펴보면 다음과 같다.

[표 2-3] 지방자치법 전부개정안 상의 주요 주민자치

No	지방자치 관련 내용	비고
1	지방자치행정에 주민참여 보장(제1조)	신설
2	주민투표로 지방의회와 집행기관 구성 가능(제2조의 2)	신설
3	지방자치행정에 관한 정보공개(제13조의 2)	
4	자율규약으로 주민자치회 구성(13조의 3)	신설
5	주민투표 실시(제14조)	
6	조례의 제정과 폐쇄 청구(제15조)	
7	주민의 감사청구(제16조)	
8	주민소송(제17조)	
9	주민소환(제20조)	
10	지방자치단체의 비용부담(제21조)	
11	지방의회의원 선출(제31조)	
12	지방자치단체장 선출(제94조)	

5) 이와 관련하여, 풀뿌리민주주의 토대로서 주민자치(박철), 주민자치회 제도화의 규범적 의제(곽현근), 조선시대 향촌자치 조직과 주민자치의 역사적 의의(박경하), 조선경국전 융합민본사상의 주민자치 시사점(이종수), 주민자치 활성화를 위한 지역주민조직 체계(최준규·이현우), 주민자치회와 주민(송창석·김주석), 주민자치회와 자치단체 및 지방의회의와의 관계(박종혁), 서울특별시 마을자치의 진화과정과 실천모델(유창복), 세종특별자치시 주민자치모형과 과제(김홍주), 주민자치회의 규약(김필두), 주민자치회의 법 및 조례의 규정(김수연), 스위스의 마을자치(안권욱), 한국의 주민자치의 실질화 전략(전상직) 등이다

주민자치회에 관한 최근의 선행연구들은 주민자치회 제도의 도입을 위한 모델구축, 성공적인 정착방안, 발전과제 등에 대한 논의에 중점을 두고 있음을 알 수 있다. 그러나 동안의 선행연구들은 주민자치회와 지방정부 간에 바람직한(협력적) 관계를 정립해 나아가기 위해 각 주체별(주민자치회-시·군·구/의회-시·도/의회)로 어떠한 역할을 하여야 하는지 탐색해 내는 연구는 양적인 면에서 매우 열악한 편이다.

2절. 주민자치회의 운영 사례

1. 국내의 운영 사례

1) 제주도 주민자치 운영사례 및 시사점

(1) 개요

제주형 주민자치회는 마을공화국을 모토로 하고 있다. 43개의 읍면동이 시민 주권시대를 선도하고자 하는 비전을 가지고 주민자치를 새롭게 설계하였는데, 주민자치회의 설계시에 모델로 삼은 것은 고대 그리스 아테네의 민주정 모델이다.

고대 아테네의 민주정은 기원전 594년부터 기원전 322년 멸망까지 약 300년간 추첨제⁶⁾를 통하여 500인 평의회를 선출한 것이다. 평의회는 민회의 집행위원회 역할을 하는 것으로서 민회를 위한 의제준비와 의결, 집행을 담당하였다. 평의회는 선발은 30세 이상의 남자 중에서 추첨으로 선발하였고, 10개 부족에서 각 50명씩 500명을 선발하였고, 1년 임기에 1/10씩 업무를 수행하였다.

고대 아테네의 민주정이 이처럼 추첨제를 제도화한 것은 시민의 자유란 지배당하지 않고, 번갈아 가며 지배하고 지배받을 때 실현된다는 생각을 가지고 있었고, 평등이란 공직 등의 사회적 재화를 모든 시민에게 동등하게 분배해야 한다는 생각을 가졌던 것에서 기인한다. 즉 추첨제는 누구나 자유롭게 평등하게 시민통치에 참여할 수 있는 기회를 부여하는 제도인 것이다. 다양한 시민을 있는 그대로 반영할 수 있고, 과다대표나 과소대표의 논란을 방지할 수 있다. 단 이 제도의 단점은 무책임하고 불성실한 사람도 대표자가 될 수 있고 꼭 필요한 사람은 제외되는 문제가 있기에 귀족정과 같은 보완책이 필요할 수도 있다.

(2) 기존 문제점

기존의 읍면동 주민자치위원회는 제주특별법상의 대표적 주민자치기구이지만, 대표성 부족이나 권한부족 등의 문제가 있었고, 또 마을유지나 관변단체

6) 아리스토텔레스는 선거제는 귀족정, 추첨제는 민주정이라고 함

인사가 위원을 독점하여 과거의 동정자문회와 별 차이가 없다는 비판이 있었다. 다시말해 주민자치위원의 선정과정에 민주성이나 투명성, 공정성이 보장되지 않아서 '주민대표성'을 확보 할 수 없다는 한계를 가지고 있었다.

또한 제주특별자치도의 경우 2006년 7월에 출범하면서, 종래의 기초지방자치단체인 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 등을 폐지하였고, 제주시와 서귀포시에 행정시를 설치하였다. 이로 인해, 주민자치센터와 주민자치위원회의 역할은 더욱 약화되게 된 셈이다. 즉 특별자치도가 되면서, 모든 권한이 도지사에게 집중되었고, 이로 인해 도 본청의 행정권한과 기능이 집권화되어, 행정관리의 민주성이 약화되었고, 결과적으로 주민들의 생활문제를 행정관리적으로 다루게 되어 획일화되거나 경직화될 개연성이 높아진 것이다. 주민들의 도정에 대한 참여나 지역문제에 대한 참여가 더욱 약화되고, 제주특별자치도의 남북격차가 더 심화되는 현상이 일어나는 것이다. 이에 대한 해결방안으로서 다시 시군구중심의 자치를 도입할 것인가 아니면, 읍면동 단위의 기초자치를 새롭게 설계하여야 하는가의 논란이 있다. 이런 논의 중에 읍면동 주민자치회의 개혁을 하게 된 것이며, 읍면동장의 직선제나 위원 추천제 등을 검토하게 된 것이다.

(3) 운영

2016년 7월 조례를 개정하여 주민자치위원의 선발에 추천 민주제를 도입하였다. 추천 민주제란 모든 주민이 자유롭게 평등하게 주민자치에 참여할 기회를 부여하고, 신청자 중에서 정원 초과시에는 추천으로 선발하는 것이다. 추천제의 단점을 보완하기 위하여 위원 추천에 응하기 위해서는 주민자치학교 3시간을 이수하여야 한다는 조건을 달았다.

위원회의 구성은 추천위원외에도 이장협의회장과 통장협의회장은 당연직 의원으로 하여 정원을 15명에서 35명으로 탄력적으로 구성할 수 있도록 하였다. 위촉권자는 읍면동장에서 행정시장으로 변경하였다.

주민 추천제의 도입은 제주특별법의 개정 없이 도지사의 결단으로 도입이 가능했다. 제일 먼저 주민 선출제의 시범도입을 촉구한 곳은 2017년 11월 제주시 일도2동이었고, 2018년에는 아라동에서 주민 추천제 도입촉구를 위한 주민

선언을 하기도 하였다.

제주도 주민자치위원회협의회에서는 43개 읍면동 주민자치위원회로 구성되어 있고, 무늬만 자치인 주민자치 제도의 개혁을 위하여 2018년 4월에 주민자치 제도개선 TF를 만들어 7월에 '주민자치제도 개선보고서'를 작성했다. 그 내용을 보면, 주민자치조직에 법인격을 부여하고, 자치권의 근거를 조례에 명시하고, 읍면동 자치특례 확대를 제안하는 내용이다. 이를 구체화하기 위하여 '주민자치조직(마을정부)에 관한 자치조례안(마을헌법)'을 만들어 도지사에게 제출하고, 주민투표를 실시하여 도의회의 의결을 거치는 방안을 제시하였다.

제주형 주민자치는 읍면동을 마을정부로 전환하여 자치권과 법인격을 부여하고, 주민들에게 마을정부 자치조직권을 부여하는 내용으로 되어 있다. 여기서 자치조직권이란 마을정부 형성의 자치권을 의미하는 것으로 기관통합형이든 기관 분리형이든 주민이 마을정부의 기관구성을 선택할 수 있는 자치권을 의미한다.

제주형 주민자치는 주민대표성을 확보하기 위하여 주민자치위원 추천제를 정비할 필요를 느끼고 있고, 이를 위해 도시지역인 동에서는 직전 주민자치위원회에 20% 내외의 추천권을 부여하고, 농촌지역인 읍면에서는 리단위 위원 1인 추천권을 부여하는 방안을 제시하고 있다. 또 주민자치위원장의 경우는 민주적 정당성을 확보하기 위하여 주민직선을 검토하고 있다.

제주형 주민자치의 마을자치권의 구체적인 내용을 보면, 주민자치위원회 조직운영의 자율성 확보, 마을계획 수립과 집행권 확보, 마을자치사무 수행을 위한 입법권 행정권 그리고 사무국의 확보, 주민세와 자동차세 등을 주민자치세로 전환, 사업수익이나 기부금, 교부세 등의 세원을 재원으로 하는 자치재정권의 확보 등이다.

제주형 주민자치는 궁극적으로 현재의 주민자치위원회를 통합형의 주민의회로 개혁하는 것을 이념형으로 제시하고 있다. 또 마을자치가 공공성을 확보하기 위해서는 투명성을 가지고 의사결정이 되어져야 하고, 이를 확보하기 위한 마을미디어의 역할과 위상확보가 중요하다. 제주특별자치도에는 제주마을미디어협동조합이 있고, 이를 통해 마을이 세계를 구한다는 비전을 가지고, 마을공화국 실현을 위한 미디어 플랫폼구축을 목표로 하고 있다. 마을미디어협동조합

에는 전문기자와 마을기자, 그리고 마을미디어단 등이 활동하고 있다(신훈민, 2018: 55).

(3) 시사점

주민자치가 지향하는 주민주권을 통한 민주공화정 실현을 구체적으로 선도하고 있는 사례이다. 특히 주민대표성을 확보하기 위하여 추천제를 도입한 것이나, 주민총회와 주민의회를 구분하여 주민의회의 의원을 추천선발하는 공화정의 모형을 제시하고 있는 점은 한국의 주민자치의 미래설계에 선도적인 역할을 하는 것이다.

마을정부라고 할 때, 그 규모가 읍면동 규모로 할지 통리규모로 할지의 문제가 있고, 또 도시지역과 농촌지역, 특히 도시지역의 경우 아파트단지의 경우는 '자치관리'시스템이 도입되어 있기에, 이를 주민자치로 변환시켜서 어떻게 제도화하는가는 한국의 주민자치의 미래설계에서 중요한 과제이다.

2) 서울형 주민자치 운영사례 및 시사점

(1) 비전과 핵심가치

서울형 주민자치의 비전은 동지역 사회의 주민자치력 강화를 통해 민관협력적 사회문제 해결력을 높이는 것이고, 개인이 행복한 지역사회 공동체를 형성하는 것이다.

핵심가치로서는 민주적 참여문화를 조성하는 것이고, 동지역사회에서 민관협력을 하는 것이다.

목표는 공공성 높은 주민자치체를 운영하고, 주민이 결정하는 동자치계획의 수립과 실행을 하는 것이다.

요컨대 서울형 주민자치는 동단위에서의 제도적 기반을 가진 주민자치조직으로서 기존의 주민자치위원회를 대체하여 동지역의 자치계획을 수립하고 이를 실행하며, 주민참여예산을 편성하고, 자치회관을 운영하는 것을 의미한다. 즉 형식적 주민자치에서 실질적 주민자치가 이루어지는 것을 지향하고 있다.

(2) 운영체계

서울형 주민자치회의 운영체계는 행정영역과 주민영역, 그리고 중간영역으로 구분할 수 있다. 먼저 주민영역에서는 주민총회가 있고, 이를 통해 주민자치회를 구성하고, 주민자치회는 사무국을 두어서 회장과 간사가 사무국을 운영한다. 또 주민자치회는 분과를 두어서 세부적인 부분을 분담하여 논의한다.

행정영역은 서울시에 추진단을 두고, 자치구 계층에도 자치구 추진단을 둔다. 자치구 추진단은 자치를 담당하는 부서나 마을을 담당하는 부서에서 이를 수행한다. 자치구 추진단에서 주민자치관련 사업에 대한 예산교부와 행정지원을 하고, 사업을 모니터링하는 사무를 담당한다. 그리고 동계층에서는 동 주민센터에서 주민자치담당자를 둔다. 즉 행정영역에서는 계층을 연결하면서 수직적인 사무통제구조가 짜여져 있다. 동주민센터의 담당자는 행정협력의 파트너로서 주민자치회 사업을 지원하는 사무를 담당하고 있다.

다음으로 중간영역은 관설민영의 추진지원단을 두는 것으로서, 서울시에는 서울시 추진지원단을 두고, 자치구 계층에서는 자치구 주민자치사업단을 둔다. 자치구 주민자치사업단은 사업설계와 제도연구를 하고, 민관협력 지원, 교육, 사례기록의 역할을 하도록 임무를 부여해 두었다. 또 동계층에서는 동자치지원관을 두어 주민자치회의 역량강화나 활동촉진의 역할을 하도록 한다.

(3) 구성요소

주민총회는 주민자치회의 최고의사결정기구로서 원하는 주민은 누구나 참여할 수 있으며, 주민총회에서 자치계획을 최종적으로 결정한다. 자치계획은 주민자치회의 주요한 사업계획을 총칭하는 것으로서, 주민자치회 운영, 마을계획, 위수탁사무, 자치회관 운영, 참여예산 편성 등을 포함하는 종합적인 계획을 의미한다. 주민총회에서 자치계획은 의결하고 승인받아야 한다.

주민자치학교는 주민 누구나 주민자치회의 사업취지나 역할, 책임을 명확하게 이해하고, 참여하도록 하기 위한 교육을 하는 제도이다. 주민자치학교 이수자 중에서 주민자치회 위원을 추천하여 선정하도록 한다

주민자치회 분과는 자치계획 수립이나 실행을 위해 동의 주요한 과제에 따라

서 주민자치회가 설치할 수 있다. 분과에는 주민자치회 위원만 참여하는 것이 아니라, 관심 있는 주민은 누구라도 분과위원으로 참여할 수 있다.

주민자치회 확대회의는 주민자치회 위원과 분과위원까지 참여하는 회의로서 주민자치회 임원선출 등 주요 운영계획을 결정한다.

자치구 주민자치사업단은 자치구와 동의 민관협업을 촉진하고, 사업이 취지에 맞게 안착할 수 있도록 지원하는 민간인력의 중간지원조직이다.

동자치지원관은 자치구 주민자치사업단의 소속으로서 주민이 스스로 주민자치 사업을 수행할 수 있도록 주민자치회의 역량을 강화하고, 주민자치를 촉진하도록 하는 민간전문가를 말한다.

(4) 사업추진방향

서울형 주민자치회는 이를 새롭게 구성하기 위해서 먼저 주민자치회 조례를 제개정하여야 하고, 자치구에서 선정위원회를 구성하여 주민자치회 신규 구성 기준을 만들고 선정과정을 관리하여야 한다. 또 주민자치학교를 최소 6시간 이상 이수한 주민을 대상으로 공개추첨을 하여 이들에 대해서 자치구청장이 위촉하여야 한다.

서울형 주민자치회를 운영하기 위해서는 먼저 주민자치회 임원진과 간사를 선출하고, 기존 주민자치위원회의 사업과 예산을 인수인계하여야 한다. 그리고 주요사업계획에 대한 계획수립과 운영을 하여야 하는데, 이 과정은 민주적 의사소통과 참여문화에 기반하여 이루어지도록 노력해야 한다.

서울형 주민자치회의 역할과 권한을 보면, 동지역의 주민대표의 역할을 수행해야 하는 것인데, 동지역주민의 최고 의사결정기관인 주민총회를 통하여 주민자치회 위원을 선출할 수 있는 권한이 부여되어 있다. 그리고 선출된 주민자치회는 자치계획을 수립하고 이를 실행하며, 자치회관 운영 및 관리, 행정사무 등에서 위수탁을 할 수 있는 권한이 있다. 또 서울시의 주민참여예산사업의 선정권한이 부여되어 있다. 이 점이 서울형 주민자치가 동지역문제에 대한 실질적인 권한을 가질 수 있도록 배려한 부분이라고 할 수 있다.

서울형 주민자치학교는 자치구주민자치사업단이 수행하고, 자치구 주민자치사업단은 동별 주민자치학교 공통과정 운영, 사업진행과정 모니터링을 한다. 동지원관은 주민자치학교 기획 및 운영총괄과 주민자치학교 이수자 관리를 총괄한다. 그리고 동 주민센터에서는 주민자치학교 진행과정을 지원 한다.

서울형 주민자치회 위원의 선출과 위촉과정을 보면, 자치구에서 공개추첨과정을 지원하고, 추첨결과를 동 주민센터에 통보한다. 그리고 위촉식 기획 및 운영까지 한다. 한편, 동주민센터에서는 공개추첨과정을 지원하고, 위촉식을 기획하고 운영한다. 자치구 주민자치사업단은 공개추첨과정을 모니터링하고, 위촉식을 지원한다. 동자치지원관은 신규 구성된 주민자치회 위원을 관리하고 위촉식을 지원한다.

(5) 시사점

주민자치의 본질적 요소의 하나인 주민총회를 구성하여 주민자치회 위원을 추첨으로 선출하도록 함으로써 주민주권을 구현하려는 노력이 엿보인다. 그러나 주민자치회의 재정에 대한 자치권 설계가 약한 것으로 보인다.

주민자치회를 지원할 수 있는 행정인력을 신설 배치하였다는 것이 특이한 점이다. 즉 주민자치회가 주민자치사업들을 제대로 수행할 역량이 미비하다고 보았기에 일정한 단계까지는 주민들의 자치역량을 함양하고 지원하기 위한 서울시추진지원단, 자치구주민자치사업단, 동자치지원관 등을 신설하였던 것으로 보인다. 그러나 이들 계약직 공무원들은 자칫 새로운 관변조직화하여 주민들의 생활자치가 자치적으로 이루어질 수 있는 가능성을 배제하는 역기능을 하지 않을까 하는 우려도 있다.

3) 세종형 주민자치 운영사례와 시사점

(1) 운영 개요

세종형 주민자치는 세종시의 특수성을 고려하여 풀뿌리민주주의가 자리잡을 수 있도록 지원하는 것이다. 세종시는 신도심과 읍면지역이 공존하는 도농복합도시라는 특성을 가지고 있고, 전국에서 이주해오는 다양한 계층의 사람들이 모이는 곳이며, 특히 젊은 세대들이 늘어나고 있다. 또 세종시는 광역지방자치

단체이면서 단층제 행정조직을 가진 전국유일의 도시이다. 즉 시도광역행정과 시군구의 기초행정을 세종특별시청에서 동시에 처리해야 하는 특성을 가진 곳이다. 그래서 시민들의 다양한 요구를 어떻게 시정에 반영할 것인가가 주요한 과제가 되며, 한정된 수의 공무원만으로서 지역의 특수한 요구들을 어떻게 조정하고 관리할 것인가가 지방자치의 과제가 되고 있는 셈이다.

(2) 주민직접참여지원

세종시는 주민중심의 주도형 주민자치를 지향하고 있다. 그래서 행정이 지원은 하지만, 간섭은 최소화하고 지역 주민들이 스스로 지역의 현안을 해결할 수 있는 자율적 운영체제를 가지도록 지원하고 있다. 이를 위해 주민들이 공적 문제의 의사결정에 직접 참여하여 문제해결을 주도하도록 지원한다. 즉 똑똑세종이나 시민의 창이라는 웹중심의 주민직접 참여시스템을 구축하였고, 이를 모바일로서 참여할 수 있도록 기반을 조성하였다.

또 세종시는 주민들이 지역문제를 소통할 수 있는 커뮤니티공간을 조성하였는데, 지역사회의 유희공간을 개방하고, 읍면동의 공간혁신을 통하여 주민참여와 소통의 자치공간을 확대해가고 있다. 특히 2022년까지 읍면지역에도 복합커뮤니티 센터를 건립하여 읍면 농촌 지역 주민들이 자치활동을 할 수 있는 공간확보에 노력하고 있다.

세종시의 특징 중의 하나가 복합커뮤니티센터를 가지고 있다는 점이다. 복합커뮤니티센터는 주민센터만이 아니라, 복지시설, 도서관 등이 복합적으로 구성된 시설공간으로서 지역사회 주민들의 행정서비스에 대한 필요를 한 공간에서 복합적으로 대응할 수 있도록 조성한 것이다. 문제는 한정된 공무원 수로서 복합커뮤니티센터를 어떻게 운영할 것인가가 과제가 되는데, 이를 위해 주민들이 직접 참여하는 주민참여형 복합커뮤니티 관리운영을 하고 있다.

(3) 재정지원

세종시는 주민자치회에 대한 재정지원에서도 월등히 많은 지원을 하고 있다. 즉 2015년에 9억 4천만원정도의 예산을 편성 지원하였는데, 2017년에는 17

억 4천만원으로 약 2배의 증액을 하였다. 이는 신도심 지역의 급속한 인구증가에 대응하여 주민들의 다양한 자치활동에 대한 요구에 대응하기 위한 것이었다. 2018년부터는 수강료수입과 지원예산을 효율적으로 활용하여 수강생의 다양한 요구수준에 부응할 수 있는 예산의 선순환구조를 확보하도록 제도적 뒷받침을 하고 있다.

세종시는 전국 최초로 주민세균등분 전액을 주민자치재원으로 환원하였다. 즉 주민세 균등분은 개인 7천원, 개인사업자 5만원, 법인사업자 5만원에서 50만원인데, 세종시는 이 세율을 모두 주민자치재원으로 전환한 것이다. 세종시는 읍면동별로 예산협의회를 설치하고, 이곳을 통해 지역주민이 필요로 하는 사업을 발굴하도록 하였고, 자율적으로 예산편성을 하게 하였다. 예산협의회는 현안사업의 재정협의를 위한 1회성 임시 협의회로서 읍면동장 협의회장과 해당지역시의원, 시민참여예산위원, 일반시민 15인 이내로 구성하게 된다. 예산협의회는 시민참여예산운영조례 제20조에 따른 것으로서 읍면동별 주민세 환원사업과, 주민숙원사업 한도액내에서 마을별 형평성과 사업타당성을 고려하여 주민의견을 수렴하여 사업을 발굴한다.

2017년도의 주민세 부과액은 12억 6천만원정도 였는데, 주민숙원사업, 생활 불편해소, 사회적 약자지원, 환경개선사업, 지역문화행사 등으로 11억3천5백만 원을 편성하여 집행하였다. 2018년도에도 주민세 부과액은 11억 3천5백만원 이었고, 편성액은 10억6천2백만원이었다. 총 55개의 사업이 편성되었고, 공공 시설 조성 및 개선사업 13개, 사회적 약자지원 및 환경개선 23개사업, 주민자치프로그램 관련 12개, 지역문화행사 7개 등이다.

[표 2-4] 2018년 본예산 분야별 편성 현황

분야	사업수	편성액(백만원)
공공시설조성 및 개선	13	436
사회적 약자 지원 및 환경개선	23	412
주민자치프로그램	12	180
지역문화행사	7	34
합계	55	1,062

출처: 조태규(2018: 93)

도시지역인 한솔동의 경우에는 주민자치 프로그램실 시스템가습기 1,800만원, 주민자치프로그램 출결카드 500만원 등을 사용하였고, 도담동은 6개사업에 1억 3,600만원을 사용하였는데, 보행로 나무식재 1,900만원, 도로변 화분구입 1,000만원, 나눔축제 500만원 등이다. 아름동은 오가남뜰 게이트볼장 조명 2,400만원, 아름2중 예정부지 활용 도로변 화단조성 2,000만원 등이다. 종촌동은 취약계층대상 교육프로그램 강사수당 6,000만원 등이다.

한편, 농촌지역인 금남면은 쓰레기 불법투기 상습지역 CCTV설치 2,000만원, 공중화장실 유지보수 2,000만원 등을 사용하였다. 조치원읍의 경우에는 4개사업에 2억 2,700만원을 사용하였는데, 공중화장실 위탁관리 7,800만원, 인도계 초작업 3,400만원, 지역문화행사 500만원 등을 사용하였다. 연기면은 주거환경개선사업 900만원, 주민자치프로그램 물품 구입비 1,000만원 등을 사용하였다. 연서면은 마을안길 꽃동산 조성 2,600만원, 재해지원 농업용자재 1,000만원, 지역문화행사지원 500만원 등을 사용하는 식이다. 전의면은 청사 통행로 보도블록 교체 4,500만원, 전동면은 찾아가는 복지상담실 운영 900만원, 불법쓰레기 단속 CCTV 900만원, 구석구석행복버스 운영 500만원을 사용하였다. 이처럼 지역별로 특색에 부합하는 사업들에 지출된 것을 알 수 있다.

(4) 프로그램운영

세종시는 주민자치회가 다양한 주민자치 프로그램을 운영할 수 있도록 지원하고 있다. 즉 2014년에 113개의 강좌에서 2017년에는 444개의 강좌를 운영하고 있다. 또 시민들의 다양한 학습욕구를 지원하기 위하여 집현전 프로젝트, 성인문해교육, 배달강좌 등의 주제별 대상별 맞춤형 평생교육프로그램도 운영하고 있다. 이들 프로그램이 27개과정에 약 3만명 정도가 참여하고 있다.

세종시는 세종축제와 연계하여 주민자치프로그램 경연대회를 개최하여 주민자치 프로그램 홍보도 하게하고, 우수 프로그램에 대한 시상상을 통해서 지역 특색에 부합하는 프로그램 개발과 질적 향상을 위한 지원을 하고 있다.

또한, 전국의 우수 주민자치회와의 자매결연과 문화교류를 통하여 우수한 주민자치 프로그램이 개발되도록 지원하고 있고, 주민자치 위원들의 역량배양에도

노력하고 있다. 또 2018년에는 읍면동 주민자치센터를 주민평생학습센터로 지정하여 행복학습 매니저를 배치하였고, 이들이 주민과 소통하면서 지역에 부합하는 주민자치 프로그램이 운영될 수 있도록 지원하고 있다. 또 지역에 부합하는 프로그램 공모제를 통하여 지역특색에 부합하는 프로그램 개발도 지원하고 있다.

(5) 조례개정

주민자치활성화를 위하여 조례개정과 시행규칙 제정 등을 통하여 주민자치의 제도적 기반을 마련하고 있다. 현재 조례는 행정안전부 표준 조례를 따르고 있어서 복합커뮤니티센터를 중심으로 마을단위의 생활공동체를 형성하고 있는 세종시의 현황을 제대로 반영하고 있지 못한 측면이 있다. 또한 주민자치 프로그램의 강사선정이나 수강료 수입등의 투명성 확보가 명확하게 되고 있지 못한 측면도 있어 이를 보완할 수 있는 제도적 정비 필요하다. 그리고 지역의 대표성을 가진 사람들이 참여할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것도 조례개정을 통해서 정비해야 할 부분이다.

(6) 시사점

세종시는 특별자치시로서 세종시의 자치를 특별하게 자치답게 해야 하는 미션도 있고 이 곳의 자치모델이 전국으로 확산시켜 나가는 기폭제가 되어야 한다는 미션도 부여되어 있기에 주민자치다운 자치, 실질적인 자치, 지방민주주의를 구현하는 주민자치 모델을 제시해야 하는 의무를 가지고 있다. 그래서 세종시는 시민주권특별자치를 하겠다고 지향하고 있고, 이것은 시민들이 주권자로서 주민자치정부를 형성하고 참여하도록 해야 할 사명이 있다고 할 것이다.

세종시의 주민자치 사례는 복합커뮤니티센터를 통하여 주민들의 생활공간의 중심지에 아고라와 같은 공공성의 복합공간을 만들어 두었다는 점이 특이한 시도이다. 또한 복합커뮤니티 공간의 운영에 시민들이 직접 참여할 수 있는 몇가지의 시도를 하고 있다. 즉 동장공모제라든지 주민세의 일부를 주민자치재원으로 전환시켜 준다든지 하는 시도를 하고 있다. 이러한 점이 주민자치다운 주민자치를 지향해 나가는데 시사점을 주는 것이다.

4) 수원시의 주민자치 운영실태 및 시사점

(1) 운영 개요

수원시는 동장 주민추천제를 공모직위로 지정한 사례이다. 2019년 3월 수원시는 영화동, 평동, 행궁동, 영통2동 등 4개 동에 대한 동장직위에 대해서 주민추천제 대상 동으로 결정하였다. 주민추천제로 동장을 임명하게 되면, 동단체원과 일반주민으로 구성된 주민추천인단이 동장 후보자를 선정하고, 임명권자인 시장이 임명하게 된다.

동장추천 운영위원회는 주민추천인단을 100명에서 150명으로 구성하고, 후보자간 토론회, 추천인단 투표 등을 거쳐서 최종대상자를 인사부서에 추천하는 과정을 거친다. 공모직 동장에는 수원시 5급공무원이나 5급승진이 의결된 6급공무원도 응모할 수 있고, 주민추천제 동장에는 성과에 따라서 파격적인 인사우대를 하고, 해당동에 대한 재정지원도 과감하게 한다는 계획을 가지고 있다.

지정사유는 영화동의 경우 전형적인 구도심 지역으로서 주민참여를 이끌어내어서 생활환경을 개선하고 지역경제를 활성화할 필요성 때문이다. 행정동인 평동은 민원이 많은 지역이고, 오목천동, 고색동, 평동, 평리동 등 법정동별로 설립된 개발위원회가 있어서 지역간 의견이 수렴되기가 어려운 지역이다. 즉 주민화합을 이끌어야 할 필요성이 높은 것이다.

행궁동은 수원의 명소인 화성행궁과 공방거리라고 하는 지역특색을 가진 곳으로 주민이 자발적으로 지역관광을 위한 사업을 추진하고 개발해야 하는 지역이다. 영통2동은 공동주택과 단독주택, 공업지역과 상업지역, 거주민과 유동인구가 혼재되어 모든 대상을 아우를 수 있는 사업추진이 필요하고, 주민들의 참여가 무엇보다도 요구되는 지역이다.

(2) 시사점

접민주주의를 실현할 수 있는 동지역의 자치를 구현할 수 있도록 주민들이 직접 동장을 선출하도록 하는 것으로 동장주민추천제가 자치분권의 마중물 역할을 할 것을 기대하고 있다. 이상적인 주민총회형의 주민자치정부를 구성하는 것은 아니지만, 한국적 현실속에서 보다 나은 개혁을 위한 첫걸음으로서의 의

미를 가진다.

5) 당진시의 주민자치 운영실태 및 시사점

(1) 운영 개요

당진시는 주민총회를 통하여 주민다수가 모여서 마을의제를 공유하고, 숙의해서 의사결정하는 주민참여와 공론의 장을 만들어서 주민욕구를 반영하였다는 점이다. 즉 당진2동에서는 주민총회를 구성하기 위하여 사전에 마을계획단을 구성하였다. 마을계획단은 38명으로 이루어져 있는 마을계획 동아리와 3명의 마을계획분과가 중심이 되어 마을계획단 워크숍을 준비하였고, 조별 마을계획을 수립하였다.

충남 당진시의 신평면은 2017년도에 청소년 100인 토론회를 통하여 청소년 문화의 집을 도민참여예산으로 신청하여 선정되었다. 이 과정에서 학생들이 스스로 민주적인 해결방식을 체험하게 되었고, 학생들의 토론결과를 당진시의 정책과정에 반영되도록 하는 성과를 거두었다. 이 과정에서 2018년의 충청남도 도민참여예산 공모사업과정에 참여하여 공모사업이 선정되기도 하였다.

(2) 시사점

주민총회를 통하여 마을의제를 발굴하고 이에 대한 의사결정을 통하여 상위 정부의 예산사업에 참여함으로써, 민주적인 행정이 가능하도록 하는데 기여하였다. 이처럼 행정사업을 추진하는데도 주민참여와 주민자치라고 하는 제도적 그릇을 통하여 진행될 때, 사업의 효율성은 물론 민주성도 반영되어 사업성과와 만족도가 높아지게 된다.

2. 해외의 운영 사례

1) 일본의 주민자치 운영실태 및 시사점

(1) 운영 개요

일본의 주민자치는 자치회(自治會), 정내회(町內會), 정회(町會), 구회(區會), 부락회(部落會) 등의 다양한 이름으로 불리우고 있고, 이웃주민(neighborhood)조직이다. 2014년 현재 약 30만개의 단체가 존재하고 지역주민의 참여에 의한 지역사회관련 활동을 하고 있다. 주로 주거환경정비, 주민간 친목활동, 안전 복지 등의 지역이 안고 있는 문제를 해결하고 있다. 또한 자치회는 시구정촌에 지역의 요구를 전달하는 역할을 하기도 하지만, 시구정촌의 사회서비스 공급활동을 보조하거나 수탁업무를 처리하기도 한다.

최근에는 자치회가 쇠퇴하고 있다는 비판도 있다. 즉 현대사회가 개인주의화가 현저하게 진행되고 있어 개인들이 지역사회에 대한 관심이 줄어들고 있다. 결과적으로 자치회에 대한 가입률이 떨어지고 있고, 고령화로 인하여 자치회조직의 활동담당자도 부족하여 제대로된 기능을 수행하고 있지 못하다는 것이다. 이런 지적은 도시부에서 강하고 비도시부에서도 이런 현상이 나타나고 있다. 산촌부에서는 고령화와 인구과소화로 인하여 지역사회생활자체가 위협받는 현상도 나타나 자치회가 거의 유명무실해지는 경우도 있다.

(2) 역사

일본의 자치회의 역사를 보면, 주로 1946년에서 1950년사이에 혹은 1951년에서 1960년사이에 발족한 경우가 많다. 1947년에서 1951년사이에는 GHQ(연합군 최고사령부)에 의하여 자치회가 해산되었던 시기였는데, 이 시기에 자치회가 발족하기도 하였다. 그러나 이시기에 발족한 자치회는 전시중에 있었던 정내회나 부락회와는 분리된 실체로서 새롭게 발족된 것으로 인식하여야 한다.

자치회수는 인구증가와 함께 1941년부터 1992년까지 증가하여 1.5배로 되었다. 1992년 자치회수는 29만에서 유지되고 있다. 그러나 지역별로 보면, 1946년과 비교하여 2008년도의 자치회수는 도쿄도는 3배, 가나가와 현은 2.6

배, 오사카부는 2.8배가 되어 자치회수 자체가 2배이상 증가한 것을 알 수 있다. 반면, 군마현은 0.8배, 나가노현은 0.9배, 교코부는 0.6배와 같이 감소하는 경우도 있어, 인구가 증가한다고 해서 자치회수가 증가만 한 것은 아니다.

(3) 규모

자치회의 규모를 보면, 전반적으로 소규모이고 100세대 미만이 과반수를 차지하고 있다. 도시부일수록 자치회의 규모가 대규모로 되는 경향이 있고, 자치회의 발족시기가 오래된 곳일수록 자치회의 규모는 작다. 특히 소규모의 시구정촌의 자치회는 역사가 오래되고, 전쟁 전부터 존재하였던 연속성을 가지는 경우가 많다.

자치회의 유형은 촌락형, 비도시신형, 도시구형, 도시신형의 4가지로 나눌 수 있다. 촌락형이 약 40%에 이를 정도로 많고, 세대수의 경우는 도시구형이 45%를 차지한다. 일본의 경우 대부분의 인구가 도시구형과 도시신형에 거주하는데 인구수로는 80%이상이 이 지역에 거주한다.

(4) 재정

자치회의 예산을 보면, 회비가 65%정도이고 자치회재정의 2/3을 차지한다. 자치회의 규모에 따라서도 차이가 있는데, 50세대 미만으로 구성된 자치회는 회비수입이 차지하는 비중이 크고, 500세대 이상은 보조금과 수수료에 의한 수입이 차지하는 비중이 높다. 즉 자치회의 수입에서 차지하는 회비가 주된 것이지만, 소규모 자치회쪽의 회비부담이 크다고 할 수 있다.

일본 정내회의 조직운영양태를 보면 비도시부의 소규모 자치회는 주민들의 높은 참여가 이루어지지만, 도시부의 대규모 자치회는 조직운영에 일부사람들만이 참여하는 과두제(oligarchy)적인 방식으로 운영되는 경향이 있다. 즉 일반 가입자는 자치회의 운영에 소극적인 참여경향을 나타낸다.

자치회의 주된 역할인식은 생활환경유지가 62%로서 가장 높고, 친목도 60% 정도로 인식하고 있다. 다음으로 지역문제 대응이 30%정도이고, 시구정촌과의 협력이 24%, 시구정촌에 대한 요망이 19% 정도로 인식하고 있다(오민석, 2018:

60). 즉 일본에서 주민자치의 역할인식으로서 주로 친목도모와 주거환경유지로 인식하고 있다. 소위 생활자치라고 하는 영역을 주민자치의 역할과 기능으로 인식하고 있는 셈이다.

(5) 선출

자치회의 임원선출 방식에서 선거에 의한 선출이 42%로서 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 즉 임원회와 회장에 의한 결정방식은 도시구형과 도시신형에서 많이 나타나고, 촌락형과 비도시신형에서는 주로 선거와 순번제로 이루어지는 경향이 높다. 또 비도시부의 소규모 자치회에서 전원참여형의 운영이 이루어지고 있고, 전원이 대표선출에 참여하고 있다. 즉 직접민주제의 총회형이 도입되어 있는 셈이다. 이에 비해 도시부의 대규모 자치회에서는 의사운영의 효율성과 가입자들의 무관심으로 인하여 과두제적 의사결정이 이루어지는 것이다.

행정에서 자치회에 대하여 위탁시키는 사무로서는 주로 방재, 방법이 46%이고, 리사이클이 31%이다. 시구정촌의 인구가 많을수록 위탁을 실시하는데, 시구정촌과 자치회는 행정협력적인 관계이다.

(6) 법적 위상

일본의 자치회는 일본지방자치법 제260조2의 제1항에서 단체장이 인가한 '인가지연단체'로서 커뮤니티조직과 지연단체로서 활동하고 있다. 일본에서는 주민자치를 지방자치에 참여하는 주민들의 활동으로 정의하고 있어 주민 스스로 주민의사로서 자치단체를 구성하여 지방정부를 형성하는 활동은 주민자치로 포함시키지 않고 있다. 이처럼 주민자치를 좁게 해석함으로써, 주민에 의한 조례개폐청구, 의회해산청구, 단체장이나 의원해임청구 등과 같은 것을 주민참여로서 해석하고 있다. 또 일본에서 지방자치법상 인가지연단체는 단체명의로 부동산 등기를 할 수 있도록 법적 권리능력이 부여되어 있다. 그리하여 1991년 이후 자치회는 단체명의로 부동산도 소유할 수 있다.

(7) 시사점

일본의 주민자치는 도시부와 비도시부가 명확히 구분되어서 운영되는 것이고, 특히 도시부중에서도 구형과 신형으로 나누어서 도시화에 따른 주민자치의 양태가 달리 나타나는 것을 대응할 수 있도록 분류와 유형화가 이루어지고 있다.

일본의 주민자치는 재정면에서도 가입세대의 회비를 기반으로 운영되는 원칙이 지켜지고 있고, 행정과의 관계에서 사무를 수탁받아서 처리하는 경우에도 주로 사회서비스에 한정하여서 행정을 보완하는 의미이지 직접 행정사무를 위수탁하는 것이 주된 기능으로 인식되고 있지 않다

자치회의 주된 3대 기초활동은 청소, 미화, 생활도로 관리라고 하는데, 이외에도 축제, 고령자 복지 등도 상당한 비중을 차지한다. 즉 일본 자치회의 주된 자치영역은 주거환경, 시설관리, 친목을 통한 지역사회문제 대응이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 안전, 복지, 교육문제 등을 지역차원에서 대응한다. 그렇지만, 자치회는 사회서비스를 직접 제공하는 활동보다는 자원과 네트워크의 역할을 하는 것으로 보아야 한다. 자치회의 사회서비스 활동은 시구정촌에 의한 행정서비스와 중복되거나 행정의 불충분한 서비스를 보완하는 역할이다.

2) 영국의 주민자치 운영실태와 시사점

(1) 운영실태

영국에서 주민자치에 해당하는 것은 패리쉬(parish)를 들 수 있다. 패리쉬는 기독교 교구의 명칭이었으나 점차 행정업무의 일부를 수행하는 단위로 사용되기도 한다. 15세기에는 주민서비스 제공기관으로서의 위상을 가지게 되었고, 지방의 법질서 유지, 쾌적한 서비스 제공, 사회적 보호 등에 대한 업무를 수행하게 되었다. 교회교구로서의 기능도 가지고 있어서 사회적 서비스의 일부분을 담당하기도 한다.

패리쉬 의회는 영국 지방의회의 기원을 이루는 것으로서 지역주민의 직접 참여를 통하여 이루어지고 있다. 그러다가 1894년 지방정부법에 의하여 패리쉬의 주요기능과 역할이 디스트릭트(district)에 의하여 대체되기도 하였다. 그렇지만, 패리쉬 자체는 유지되었고, 기능은 축소되었다.

그러다가 1972년 지방자치법에 의해, 인구 150명이상인 패리쉬에는 의회를 의무적으로 두게 하였다. 패리쉬의회 의원은 주민직선으로 선출하고, 최소 5인 이상으로 구성하도록 하였다. 의장은 공동체의 시장기능을 수행하고, 임기는 4년이고 명예직이다. 선거일로부터 1년전부터 해당 지역의 토지나 부동산을 소유하거나 임대하여 사용하는 유권자는 패리쉬의원으로 출마가 가능하다.

패리쉬는 과세권은 없고, 그 기능이 제한되어 있어 상급자치단체의 업무와 공유하도록 되어 있다. 주요 기능은 주민의사 대표와 전달, 지역사무의 자치적 처리라고 할 수 있다.

패리쉬의 기능은 마을 경작지 활당, 마을회관 유지관리, 여가시설 및 어린이 놀이시설 설치 운영, 가로등이나 주차장 그리고 광장이나 수영장시설 화장실 보도 등의 지역시설의 설치와 관리이다.

패리쉬가 존재하지 않은 곳에서는 지역 주민의 자치를 위하여 지역포럼(local area forum)을 운영하고 있고, 주민의 의견을 행정과 협의하는 지역 대표성을 인정받는다.

(2) 시사점

주민의 직접선거를 통하여 의회를 구성하여 민주적 정당성을 가질 수 있는 대표성을 확보하고 있다. 농촌지역에서 주로 패리쉬가 구성되고 있고, 도시지역에서 패리쉬의 구성은 용이하지 않은 듯하다.

패리쉬는 사회적 서비스를 전달하는 기능을 여전히 수행하고 있고, 공유적 시설들을 관리하는 기능을 가지고 있다. 패리쉬가 제대로 기능하지 않은 곳은 디스트릭트에 의하여 관리된다.

3) 스위스의 주민자치 운영실태와 시사점

(1) 운영실태⁷⁾

스위스는 지방분권적 국가의 대표적인 나라인데, 지방정부의 세원이 전체세

7) 스위스의 주민자치 운영실태는 안권욱(2019, 58-60)의 글을 요약정리 하였음.

원의 66%를 구성하고 있을 정도로 재정분권이 강하게 되어 있는 나라이다. 스위스 연방정부의 세원은 전체의 34%이고, 스위스의 일상적인 삶을 지배하는 것은 주민자치라고 할 수 있다.

① 알트도르프 게마인데

스위스의 농촌부에 대한 주민자치를 이해하기 위하여 알트도르프 게마인데의 사례를 가지고 설명해 볼 수 있는데, 알트도르프는 인구 9,273명(2017년)으로서 Uri 칸톤의 수도에 해당한다. 알트도르프의 최고 의사결정기관은 게마인데 총회이다.

알트도르프 자치단체 기본법에서는 제2조에서 게마인데 총회를 자치기관으로 규정하고 있고, 제14조에서 게마인데 총회를 자치최고기관이며, 총회는 투표권자 전체로서 구성된다고 하고 있다. 즉 주민들이 총회에서 자치입법과 의결기관의 권한을 행사하는데 참여하고 있다. 즉 총회가 의회의 역할을 수행하고 있는 셈이다. 게마인데 총회의 권능은 자치단체 기본법과 주헌법에서 부여되고 있다.

게마인데 총회의 권한은 승인사항, 의결사항, 선거등으로 나눌 수 있다. 승인사항은 자치단체의 예산과 결산의 승인, 다양한 자치단체 각 기관의 보고서 승인, 자치단체 시민권의 허용 등이다. 의결사항은 25만 CHF이하의 일회적 신규 순계지출예산 의결, 사전예산의 의결, 징수세율 의결 등이다. 선거는 건설위원회, 물관리위원회, 회계감사위원회 등의 위원을 회의에서 선출하게 된다.

투표권자는 18세이상의 남녀 스위스 사람으로서 주민들은 주민투표의 권한과 열린마을회의에서 권한을 행사할 수 있도록 되어 있다. 열린마을회의는 투표권자 모두가 한 공간에서 모여 자치단체의 입법권과 의결기능을 행사하는 회의이다. 소위 게마인데 총회라고 불리우는 회의체이다. 이 회의는 매년 2회 개최되고, 예산회의와 결산회의로서 열리고 있다. 결산회의는 매년 6월에 열리고, 결산승인을 한다. 예산회의는 매 회계연도 11월에 열리며, 예산승인이 핵심적 안건이다.

② 크로이츠링엔시

도시부의 주민자치의 사례로서 크로이츠링엔시를 들 수 있다. 인구는 2만 1700명정도이고, 투르가우 칸톤에서 2번째로 규모가 큰 자치단체이다. 도시부이고 인구규모가 크기에 지방의회(Gemeinderat)를 두고 있다. 인구가 2만명을 넘는 자치단체의 경우에는 지방의회를 두도록 하고 있다⁸⁾. 지방의회를 두고 있지만, 자치입법을 독점하고 있지 않는 점이 스위스의 특징이며, 주민주권이 여전히 강하게 지배하고 있는 점이 특징이다. 즉 크로이츠링엔 자치단체 기본법은 자치최고기관으로서 역시 투표권자 전체로 규정하고 있기 때문이다.

자치단체 기본법에서는 제2조에 주요 자치최고기관으로서 투표권자 전체와 자치기관으로서 자치단체기관과 회계감사위원회로 구분된다. 또 자치단체기관이라 함은 시의회, 시집행기관, 의결권한부여위원회, 선거사무소로 구분된다.

자치최고기관으로서 자치단체 기본법 제6조에서 투표권자 전체로서 규정하고 있고, 자치최고기관으로서의 주민권한은 투표를 통하여 행사한다. 즉 선거투표와 의결투표를 통하여 주민들이 권한을 행사한다. 선거투표는 시장1명, 시집행기관 4명, 시의원 40명을 선출하는 것이고, 그 방식은 비례대표제로 하고 있다. 의결투표는 주민이 직접 자치단체 주요 의결사항을 결정하기 위한 투표로서 의무적 의결투표, 임의적 의결투표, 임의적 주민투표 등으로 나뉘어진다.

여기서 의무적 의결투표 대상은 첫째, 자치단체 기본법과 기 기본법의 변경에 대한 것이다. 둘째, 자치단체 구역변경에 대한 것이다. 셋째, 매회계연도의 징수세율에 대한 것이다. 넷째 200만CHF를 초과하는 일회적 지출예산, 200만CHF를 초과하는 회계연도 반복적 기계시설 운영지출예산 등이다. 다섯째, 500만CHF를 초과하는 공유재산의 매입, 매각, 교환이다. 여섯 번째로 자치단체 채무한도이다.

다음으로 임의적 의결투표 대상은 실질적으로 시의회에서 의결한다. 마지막으로 임의적 주민투표 대상은 시의회 의결반대사항, 주헌법상의 투표권, 선거권 관련 사항이다. 다시말해, 주민들은 시의회의결에 반대하는 사항에 대해서

8) 스위스의 경우 지방의회의 기능을 주민이 직접 하고 있는 비율이 80%를 넘고 있기에 이처럼 지방의회를 설치하여 대의제로 하는 경우는 그 비율이 높지 않다.

이를 바로 잡기 위한 주민투표(referendum)을 실시할 수 있고, 주민 5%의 서명으로 성립 실시된다.

한편, 크로이츠링엔 시의회는 주민직선의 비례대표제 선거방식으로 선출되고, 임기는 4년이고 정원은 40명이다. 시의회는 협의, 자문 승인 의결, 자치규정 제정, 지휘 감독 등을 핵심 기능으로 하고 있다. 시의회의 자치재정이나 사무에 관한 사항은 자치단체 기본법 제29조에서 규정하고 있는데, 시의회는 다양한 사안에 대한 자문 승인 의결을 하는 기능을 가지고 있다. 즉 시민권 획득 시행관련, 기관 종사자의 복무 급여 손해배상 관련 사항, 건설규정 공간활용구간계획, 수수료 시설이용분담금 등에 대한 자치규정을 제정할 수 있다.

이외에도 시의회는 다양한 위원회(Kommission)을 두고 위원회 운영에 대한 사항을 결정한다. 시의회의 위원회에는 상임위원회, 특별위원회, 조사위원회 등이 있고, 상임위원회에는 운영감사위원회, 예산회계감사위원회, 시민권위원회 등이 있다. 각 위원회를 통하여 의회는 협의기능을 수행하고 있다.

(2) 시사점

스위스의 주민자치는 주민주권이 우선되는 가치로 작동하는 나라이고, 자치분권국가의 모델이라고 할만하다. 즉 연방정부의 주권보다도 주민주권이 우선되는 사례이다.

주민자치가 도시부와 농촌부로 구분되어 운영되고 있고, 도시부는 지방의회를 구성하되, 주민총회가 보다 우선적 권한을 가지고 있다. 농촌부의 경우는 인구규모가 총회로서 운영할 수 있는 규모이기에 기본적으로 총회에서 지방자치의 의사결정과 입법을 수행하고 있는 것을 알 수 있다.

스위스의 사례를 분석해보면, 한국의 경우도 도시부와 농촌부의 주민자치의 설계가 달라야 할 것이며, 주민자치에 보다 우선된 권한과 재원을 배분하여야 할 것임을 알 수 있다.

3절. 주민자치회 운영 모형

1. 규약의 제정 모형

1) 법의 기초

우리나라의 경우, 공동체의 질서 유지 수단으로서의 규범은 국가법령(헌법, 법률, 명령), 자치법규(조례, 규칙), 자치규약 등으로 구분된다. 이상의 규범 체계를 표로 나타내면 다음과 같다.

[표 2-5] 공동체 규범의 구성체계

구분		제정 및 개정의 주체	예시
국가법령	헌법	국민	
	법률	국회	지방자치법, 주민자치법
	명령	대통령/국무총리/행정 각부장관	지방자치법 시행령, 지방공무원 임용령
자치법규	조례	지방의회	부산광역시 남구(주민자치회 설치 및 운영조례)
	규칙	지방자치단체장	부산광역시 남구(주민자치회 설치 및 운영규칙)
자치규약		마을/공동체	당진시(면천면 삼용2리 마을자치 규약)

2) 주민자치 지원을 위한 근거 법률

주민자치를 지원하는 법적 근거는 헌법과 지방자치법에서 찾을 수 있다. 헌법 117조 제1항에서는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있어서 주민자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 여지를 만들어 놓았다. 지방자치법 제8조 제1항에서는 “지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야한다”고 규정하여 주민자치를 지원하기 위한 근거를 마련하였다. 이 규정에 따라서 지방자치법 시행령 제8조의 별

표 1에서는 읍면동 사무소의 주민자치센터의 설치·운영을 지원하는 업무는 시도 사무이고 읍면동 사무소의 주민자치센터를 설치·운영하는 업무는 시·군·자치구 사무라고 규정하고 있어서 시도와 시·군·구가 주민자치를 지원하여야 한다고 명문화시키고 있다.

지방자치법 제8조를 근거로 하여 각각의 시·군·구에서는 “주민자치센터 설치와 운영에 관한 조례”를 제정하고 있다. 이 조례가 실질적으로 주민자치를 지원하고 주민자치센터의 설치와 운영을 위한 법적 근거가 되고 있다.

제18대 국회에서 2010년 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 제정하여 주민자치회의 설치를 위한 법적 근거를 마련하였다. 특별법에서는 풀뿌리 자치의 활성화 및 주민의 민주적 참여의식 고양을 목적으로 주민자치회 설치·운영한다고 규정하고 있다. 특별법의 제20조(설치)는 “읍면동에 해당 행정구역 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다”고 규정하여 설치근거를 마련하였다. 특별법의 제21조(기능)는 주민자치회의 기능을 주민화합 및 발전, 법령·조례·규칙이 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 위임 또는 위탁한 사무의 수행으로 규정하였다. 이 법은 2013년에는 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』으로 대체되었다.

【표 2-6】 지방분권특별법 상 주민자치회 설치근거 조항

<p>제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.</p> <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 <p>제29조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.</p> <p>② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자</p>

로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.

③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

④ 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

『지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제29조 제3항은 “주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 그러나 특별법의 규정에 따라서 주민자치회에 관한 특별법이든 일반법이든 제정이 되어야 하지만 주민자치회법은 제정이 되지 않고 임시 조례(주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례)만 제정하여 주민자치회 시범실시 지역에만 적용하고 있다. 2010년도에 제정된 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』이 2013년도에 『지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』으로 대체되었으니, 거의 7년 동안 법적 뒷받침 없이 임시조례로만 주민자치회가 구성·운영되고 있다. 특별법이 제정된 후 8년 가까이 시범실시를 하였으나 시범실시의 결과를 바탕으로 관련법이 제정되어야 할 것이라고 생각된다.

지방자치발전위원회에서는 주민자치회의 설치와 운영에 관한 법률의 제정을 제안하였으나 입법화에는 이르지 못하였다. 이 법과 유사한 법률안으로 마을공동체 기본법이 의원입법을 통하여 제안되었고 지역공동체지원법이 행안부를 통하여 국회에 제출되었지만 모두 국회의 문턱을 넘지 못하고 좌절되었다. 주민자치에 관한 단독 입법이 난항을 거듭하자 행정안전부는 지방자치법의 개정을 통하여 주민자치회의 법적 근거를 구하려고 하였다.

이에 따라서 최근 정부는 지방자치법을 전면 개정하면서 주민자치회의 근거 규정을 지방자치법에 신설하였다(김필두외, 2018).

[표 2-7] 지방자치법전부개정법률안 상의 주민자치회 근거 조항

<p>제13조의3(주민자치회) ① 주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위하여 자율적인 규약으로 읍·면·동별 해당 행정구역 주민으로 구성된 주민자치회를 조직 및 운영할 수 있으며, 필요한 경우 생활권을 기반으로 하는 지역 내 주민자치회 분회를 설치할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 조직된 주민자치회는 지역 내 주민대표성을 반영할 수 있도록 구성되어야 하며, 지방자치단체의 장은 주민자치회가 선정한 위원을 위촉한다.</p> <p>③ 제2항에 따라 위촉된 위원은 명예직으로 하고, 주민자치회에는 대표자로서 주민자치회장을 둔다.</p> <p>④ 주민자치회는 그 명의 또는 대표의 명의로 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 등의 정치활동을 하여서는 아니된다.</p> <p>⑤ 주민자치회는 다음 각 호의 사무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전, 공동체 형성 등을 위한 사항 2. 읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무의 협의에 관한 사항 3. 지방자치단체가 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 4. 지역발전과 주민의 복리증진에 관한 사항 5. 그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 위탁한 사항 <p>⑥ 제5항 각 호의 사무를 수행하기 위한 계획을 수립할 때에는 지역 주민의 의견수렴을 거쳐야 한다.</p> <p>⑦ 주민자치회는 안정적인 자체재원의 확보를 위하여 노력하여야 하며, 이를 위하여 국가나 지방자치단체는 주민자치회의 설치 및 운영, 제5항에 따른 사무 수행 등에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>⑧ 주민자치회는 지역발전, 공동체 형성 및 주민의 복리증진 등을 위하여 다른 주민자치회와 연계하여 주민자치협의체를 구성할 수 있다.</p> <p>⑨ 그 밖에 주민자치회의 구성, 운영, 위원의 선정방법 및 사무 수행 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>

3) 자치규약

규약이란 조직체 안에서, 서로 지키도록 협의하여 정하여 놓은 규칙을 말한다(국립국어원, 2019, 표준국어대사전). 일반적으로 법령이나 자치법규의 경우는 국가 혹은 지방자치단체 등 공권력이 주체가 되어 국가 혹은 자치단체의 모든 구성원들에게 공통적으로 적용되는 규범을 정한다. 반면에 규약(規約)은 특

정한 단체 혹은 공동체, 결사체 등의 구성원이 서로 협의하여 특정한 단체 등의 내부에서만 적용이 되는 공동체 규범이다. 예를 들면, 도서관 이용 규칙 혹은 교통규칙, 경기규칙 등은 해당 사안에 대하여 관련있는 모든 사람들이 다 같이 따라 지키기로 약정한 질서나 표준을 말한다. 규약이란 어떤 집단이나 단체에는 공통의 약속에 의해 그 조직이 유지되고, 관리되며 그것에 의해 제약을 받는다. 여기서 말하는 공통의 약속이 규약에 해당된다. 규약은 여러 분야에서 만들어질 수 있는 것으로 상호 의사소통을 전제로 한다.

규칙은 모든 사람이 질서유지를 위하여 다 같이 지킬 것을 강제하는 것을 전제조건으로 성립된다. 예를 들면, 교통규칙을 어기거나 영화관에서는 사진을 찍어서는 안 된다는 규칙을 어기게 되면 처벌을 받게 된다. 규약은 약속이기 때문에 어긴다고 해도 구성원간에 약간의 비난이나 약간의 돈을 내는 정도로 해결된다. 예를 들면, 부녀회에서 봉사활동을 가는데 약속시간에 늦으면 벌금을 내기로 하자는 규정이 있다면, 약간의 벌금을 통하여 통제가 가능하다. 통제가 싫으면, 규약의 경우, 탈퇴가 가능하지만, 규칙의 경우, 자의로 탈퇴할 수는 없다는 차이점이 있다

주민자치회 조례는 시군구 단위에서 지방의회를 통하여 제정되지만, 주민자치회 운영규약은 각각의 읍면동 주민자치회별로 제정하여 운영한다. 행정안전부의 매뉴얼에 의하면, 주민자치회 운영규약은 주민자치회 조례의 범위 내에서 운영원칙·절차, 임원, 세부기능(임무), 회의운영, 회계절차, 분과, 사업계획, 총회, 재정 등 세부적인 주민자치회의 운영과 관련된 사항을 규정하는 것이다(행정안전부, 2019).

[표 2-8] 주민자치회 규약제정 사례(예시)

<p>「서울 성동군 마장동」 : 도시형</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (위원회 구성) 30명 ~ 50명(신청자 60%, 추천받은 자 40%), 위원장 1명 및 부회장 2명, 필요한 경우 분과위원회 둘 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 대상 : 19세 이상의 마장동 거주자, 사업장이 있는 자, 학교·기관·단체의 장 - 위원의 임기 : 2년, 연임 가능(자치회장은 1회만 가능) ■ (회의운영) 정기회(월1회), 주민총회(년1회, 동 인구의 0.5%이상 참여) <ul style="list-style-type: none"> - 안건은 재적위원의 1/2 출석, 출석위원의 1/2 찬성하는 경우 가결 ■ (사무처리) 사무국에서 자치회 사업기획, 예산, 회계, 주민총회 운영 등 수행 ■ (회계) 재정은 교부금, 수입금(자치회관 운영 중 수익), 찬조금, 회비(2만원), 특별 회비(정기회의시 의결로 징수), 회계기간은 1월1일~12월31일
<p>「충남 부여군 외산면」 : 농촌형</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (위원회 구성) 30명 ~ 50명(①주민대표 : 先 공모 後 읍·면·동장 추천, 50%/ ② 직능대표 : 당연직, 30%/ ③전문가 대표 : 공모, 20%) 위원장 1명 및 부회장 2명, 분과 5개 ~ 7개 <ul style="list-style-type: none"> - 대상 : 19세 이상의 외산면 거주자, 사업장이 있는 자, 자문이 가능한 전문가 - 위원의 임기 : 2년, 연임 가능(자치회장은 1회만 가능) ■ (회의운영) 정기회(월1회)와 임시회(자치회장, 위원의 1/3 요청 시), 주민총회(년1회) <ul style="list-style-type: none"> - 안건은 재적위원의 1/2 출석, 출석위원의 1/2 찬성하는 경우 가결 ■ (사무처리) 사무국장 1명(공개선발), 사무보조원 1명으로 구성된 사무국에서 자치회 사업기획, 예산, 회계, 주민총회 운영 등 수행 <ul style="list-style-type: none"> - 필요한 경우 사무국 업무수행자에게 실비 지급가능 ■ (주민 홍보) 주민총회 시의 주민참여 촉진을 위해, 개최일 1개월 전부터 총회홍보, 의견 수렴 등 진행

【표 2-9】 당진시 마을자치규약 준칙 표준(안)

000리(통) 마을자치규약

제1장 총 칙

제1조 【명칭】 본 규약의 명칭을 “000리(통) 마을자치규약”이라 정한다. (이하 “규약”이라 한다)

제2조 【목적】 본 규약은 주민 스스로가 소통과 협력을 통해 풍요롭고 살기 좋은 마을을 만들기 위한 필요사항을 규정함으로써, 실질적 마을자치를 구현하고 공동체 정신의 회복을 통해 주민 공동의 이익을 증진하기 위함을 그 목적으로 한다.

제3조 【적용범위】 본 규약은 000읍면동 000리(통) 공간범위 안에서 일어나는 모든 일과 사람에게 적용한다. 제4조【용어의 정의】본 규약에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다

1. “마을”이란 읍면동의 리통(里統) 단위 행정구역을 말한다.
2. “주민”이란 마을에 주민등록상 주소지를 두고 있는 자를 말한다.
3. “마을회”란 마을과 주민을 대표하는 주민자치 조직을 말한다.
4. “마을회원”이란 마을회의 구성원으로 주민등록상 하나의 세대를 말한다.
5. “마을총회”란 마을회의 모든 회원을 대상으로 한 회의를 말한다. 6. “마을임원회”란 마을일을 협의하기 위한 마을회 임원의 회의를 말한다.

제2장 마을회원

제5조 【회원의 가입】 주민등록상 주소지가 000리(통)으로 되어있는 세대가 규약의 취지 및 제반의무 이행에 동의하여 회원가입 신청서를 제출하면 누구나 마을회의 회원이 될 수 있으며, 특별한 사유가 없는 한 누구도 가입을 제한할 수 없다. (이하 “회원”이라 한다)

제6조 【회원의 권리】 회원은 다음 각 호의 권리를 갖으며, 개별 세대의 세대주가 그 세대를 대표하여 권리를 행사한다.

1. 회장 및 임원을 선출할 수 있는 선거권
2. 회장 및 임원이 될 수 있는 피선거권
3. 규약의 제·개정 등에 대한 의결권
4. 마을공동시설의 사용 권리
5. 마을공동재산의 수익 권리
6. 기타 마을총회에서 의결된 권리

제7조 【회원의 의무】 회원은 각 호의 의무를 준수하여야 한다.

1. 규약에 정해진 사항을 지킬 의무
2. 총회로 결정된 사항을 따를 의무
3. 회비를 납입할 의무
4. 마을공동재산(시설)을 보호할 의무 (훼손 시 배상책임) 5. 마을공동의 활동을 문란하게 하거나 방해하는 행위 금지
6. 이웃에게 혐오감을 주거나 미풍양속을 해치는 행위 금지

제8조 【회원의 관리】 회장은 마을회관에 회원명부를 작성 비치하여야 하며, 마을에 새로운 전입자가 있을 경우 회원에 가입할 수 있도록 안내하여야 한다.

제9조 【명예회원】 마을발전에 크게 기여한 자나 도움을 주고자 하는 자는 회장의 추천과 마을임원회의 결정으로 명예회원이 될 수 있다.

제3장 마을회

제10조 【임원의 구성】 ① 마을회에는 다음 각 호의 임원을 두며, 회장은 당연직 이(통)장이 된다.

1. 회장(이통장) 1명
2. 총무 1명
3. 감사 2명
4. 새마을지도자 1명
5. 새마을부녀회장 1명
6. 반장 00명
7. 개발위원 00명
8. 노인회장 1명

② 마을일에 관한 자문을 위하여 00명의 고문을 둘 수 있으며, 고문은 총회의 의결을 거쳐 회장이 위촉한다.

제11조 【임원의 선출】 ① 회장은 『당진시 이·통장 임명에 관한 규칙』에 규정된 자격을 갖춘 자를 대상으로 총회에서 선출한다.

② 총무는 회장이 지명하고 감사는 총회에서 선출하되, 감사는 다른 임원과 그 직을 겸할 수 없다.

③ 반장은 『당진시 통·반 설치 조례』에 따라 선출하고 그 외 임원은 각 단체의 개별규정에 따라 선출한다. 단, 개별규정에 따라 선출이 불가능한 경우 총회에서 선출할 수 있다.

제12조 【임원의 임기】 ① 회장과 감사의 임기는 3년으로 하며 선출된 다음날부터 임기가 만료되는 해 정기총회 일까지를 임기로 본다.

② 총무는 회장과 임기를 같이 한다. 단, 사고로 인해 회장이 궐위된 때에는 차기회장 선출일까지 임기를 유지할 수 있다.

제13조 【임원의 직무】 ① 회장은 마을을 대표하여 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 마을총회 및 마을임원회의 소집과 운영 총괄
2. 주민 의견수렴 및 협의조율
3. 『당진시 이·통장 임명에 관한 규칙』에 따른 이(통)장의 직무

② 총무는 회장을 보좌하여 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 회원명부 관리 및 회원가입 안내업무
2. 회계지출 및 재산관리 등 회계업무
3. 회의에서 회의록 작성 등 간사업무

4. 기타 마을회 운영에 관한 행정업무

③ 감사는 마을회 운영과 관련하여 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 회계지출 및 재산상황에 대한 감사업무
2. 마을사업 및 추진업무에 대한 감독업무
3. 매년 감사결과에 대한 보고업무

④ 회장 궐위 시에는 『당진시 이·통장 임명에 관한 규칙』에 따라 새마을지도자가 그 직무를 대행하며, 회장과 새마을지도자가 모두 유고 시에는 임원 중 연장자 순으로 그 직무를 대행한다.

⑤ 그 외의 임원은 각 단체의 개별규정에 명시된 역할을 수행한다.

제14조 【임원의 해촉사임】 ① 총회를 통해 선출된 자가 다음 각 호에 해당할 때에는 총회의 의결을 거쳐 해촉할 수 있다.

1. 선출 과정에서 규약에 위배된 행위로 물의를 일으켰을 때
2. 회비, 기금 등 공금을 목적 외 사용 또는 유용하였을 때
3. 적법한 절차 없이 마을재산을 매각 등 처분하였을 때
4. 건강 등의 문제로 직무를 수행하기가 어렵다고 인정될 때
5. 지도자로서 품위 또는 위신을 손상시키는 행위를 했을 때
6. 회원으로서의 의무를 이행하지 않을 때

② 이(통)장이 『당진시 이·통장 임명에 관한 규칙』에 따라 해임되거나, 총회로 선출되지 않은 자가 소속된 조직이나 단체에서 그 직을 상실하였을 때에는 마을회 임원의 자격 또한 자동으로 상실한다.

③ 회장이 사임하고자 할 때에는 마을회에 사임의사를 표명한 후 읍면동장에게 사임서를 제출하여야 하며, 회장이 아닌 임원은 회장에게 사임서를 제출하여야 한다.

제15조 【임원의 보궐】 ① 임원이 해촉 또는 사임으로 궐위된 경우에는 그 궐위일로부터 60일 이내에 총회를 통해 다시 선출한다. 단, 회장이 아닌 임원이 경우에는 마을임원회에서 선출할 수 있다. ② 궐위로 인해 새로 선출된 임원의 임기는 전임자의 잔여 임기로 한다. 단, 잔여임기가 150일 미만일 경우 선출하지 아니할 수 있다.

제4장 마을총회

제16조 【총회의 소집】 ① 마을총회는 정기총회와 임시총회로 구분하며, 회장은 마을총회의 의장이 된다.(이하“총회”라 한다)

② 회장은 정기총회를 매년 0회 00월 중에 소집하고, 임시총회 소집이 필요할 경우에는 마을임원회를 거쳐 소집할 수 있다. 단, 다음 각 호의 경우에는 반드시 소집하여야 한다.

1. 임원 3분의 1의 요구가 있는 경우
2. 회원 10분의 1의 요구가 있는 경우

③ 회장은 총회 개최 5일전까지 회의일시, 장소, 안건 등을 명시하여 마을회관 등에 공고해야 하며, 회원 다수가 인지할 수 있는 마을방송 등을 통해 공지하여야 한다.

제17조 【총회의 안건】 총회의 안건은 다음 각 호와 같다.

1. 규약의 제정 및 개정
2. 임원의 선출 및 해촉
3. 예산의 결산 및 감사보고
4. 마을의 계획 및 사업보고
5. 회비의 결정
6. 마을재산의 취득, 관리, 처분
7. 마을임원회의 기능 위임
8. 기타 마을의 중요 현안사항

제18조 【총회의 의결】 ① 총회는 재적회원 과반수의 출석과 출석회원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 선거권, 피선거권, 의결권은 총회에 직접 참석한 자만 행사할 수 있으며, 같은 세대의 세대원에게 위임한 경우를 제외하고는 그 권리를 제3자에게 양도하거나 대리하게 할 수 없다.

제5장 마을임원회

제19조 【임원회의 구성】 마을회의 임원은 마을임원회의 구성원이 되며, 회장이 회의를 주관한다. (이하 “임원회”라 한다)

제20조 【임원회의 안건】 임원회의 안건은 다음 각 호와 같다.

1. 총회에 상정할 안건 심의 (규약 재개정안, 회계 결산안 등)
2. 임시총회의 개최여부 결정
3. 마을사업의 협의 및 토론
4. 주민갈등의 조정 및 중재
5. 회장이 아닌 임원의 보궐 선출
6. 명예회원의 위촉 및 해촉
7. 기타 마을의 현안사항 결정

제21조 【임원회의 소집】 회장이 필요하다고 인정한 경우에는 수시로 임원회를 소집할 수 있으며, 다음 각 호의 경우에는 반드시 소집하여야 한다.

1. 임원 1/3명 이상의 요구가 있을 때
2. 감사의 요구가 있을 때

제22조 【임원회의 결정】 임원회는 임원 과반수의 출석과 출석 임원 과반수의 찬성으로 결정한다.

제23조 【임원회의 기능 위임】 ① 개발위원회가 구성 운영 중인 마을에서는 총회의 의결을 거쳐 개발위원회가 임원회의 기능을 대신하도록 결정할 수 있다.

② 개발위원회가 임원회의 기능을 대신할 때에는 위원회의 안건, 소집, 결정에 관한 사항은 개발위원회의 관련 규정에 따른다.

제6장 재정운영

제24조 【회계연도】 마을회의 회계연도는 매년 1월 1일부터 그해 12월 31일까지로 한다.

제25조 【재정관리】 회장은 마을회의 재정을 반드시 마을회 명의의 통장으로 개설하여 관리하여야 한다. 단, 보조금이 있을 경우 마을회 명의의 보조금 전용통장을 별도로 개설할 수 있다. 제26조 【재정수입】 마을회의 수입은 다음 각 호와 같이 한다.

1. 회원의 회비
2. 정부의 보조금
3. 마을기금
4. 예금이자
5. 기타 자체수익금

제27조 【재정지출】 마을회의 지출은 다음 각 호와 같이 한다.

1. 회장의 업무추진비 : 월 00만원
2. 마을공동시설의 유지관리비
3. 마을공동재산의 매입비
4. 마을회 운영에 관한 비용
5. 기타 임원회가 필요하다고 결정된 비용

제28조 【마을회비】 ① 회원은 세대별로 마을회비(이하 '회비'라 한다)를 납부하여야 하며 금액은 총회 의결에 따른다. 단, 경제적 빈곤자에 대해서는 임원회의 결정으로 회비 납입을 감면할 수 있다.

② 회장은 회원이 요구할 때에는 지체 없이 회비의 수입과 지출에 관한 현황을 회원에게 열람하게 하거나 고지하여야 한다.

제29조 【마을기금】 회장은 소득사업이나 마을기금 조성을 위해 총회 의결을 통해 일정액을 회원에게 모금하거나 기관이나 단체의 지원을 받아 기금을 조성할 수 있다.

제30조 【예산 및 결산보고】 회장은 매년 정기총회에서 금년도 사업계획과 전년도 회계결산 자료를 보고하여야 하며, 잉여금이 발생되었을 때에는 다음 회계연도로 이월하여 사용한다.

제7장 재산관리

제31조 【재산관리】 회장은 마을공동재산을 반드시 마을회 명의로 등기하여 관리하여야 하며, 매년 정기총회에서 재산관리 및 변동내역을 작성하여 보고하여야 한다.

제32조 【재산취득매각】 마을공동재산의 취득매각 등 처분과 마을 공동시설물 등 훼손에 관한 사항은 반드시 총회를 거쳐 결정한다.

제8장 자료관리

제33조 【회의록】 ① 회장은 총회 등 회의를 개최한 때에는 발언내용과 의결사항을 명확히 기록한 회의록을 작성하여야 한다.

② 회의록은 총무가 작성하여 회장과 감사가 기명날인하여 마을회관에 보관한다.

제34조 【회의공개】 회장은 총회 등 회의 의결사항을 마을게시판 등에 7일 이상 공시하고, 각 반장을 통해 회원에게 전달하여야 한다.

제35조 【자료보관】 회장은 마을회 운영에 관한 자료를 다음 각 호의 기간 동안 보관하여야 한다.

1. 회의록 등 행정서류 3년
2. 회계지출 관련 서류 5년
3. 재산변동 관련 서류 영구

제36조 【인계인수】 회장이 임기만료된 경우에는 다음 각 호의 항목을 다음 회장에게 인수인계 하여야 한다.

1. 임원 및 회원명부
2. 통장 및 현금출납부
3. 재산 및 비품명세서
4. 기타 회의록 및 행정서류 일체

제37조 【기타】 본 규약에 명시되지 아니한 사항은 관계법규 및 일반관례에 따르며, 그 밖의 운영에 필요한 세부사항을 별도로 제정 시행할 수 있다.

부 칙

이 규약은 총회의 승인을 얻은 다음날부터 시행한다.

20 년 월 일

2. 주민자치회 조직구성 모형

1) 주민자치회의 기본 모델

주민자치회는 2010년 제18대 국회에서 제정된 『지방행정체제개편에 관한 특별법』이 설치 근거가 된다. 특별법의 제20조(설치)는 “읍면동에 해당 행정구역 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다”고 규정하며 설치근거를 마련하였다. 특별법의 제21조(기능)는 주민자치회의 기능을 주민화합 및 발전, 법령·조례·규칙이 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 위임 또는 위탁한 사무의 수행으로 규정하고 있다. 이상의 특별법을 근거로 하여 대통령 직속 지방행정체제개편위원회를 설치하고 지방행정체제개편 기본계획에 주민자치회의 설치와 운영 계획을 반영하였다. 이 기본계획에서는 풀뿌리 자치의 활성화 및 주민의 민주적 참여의식 고양을 위해 주민 자치회 설치·운영 방안을 마련토록 하였다.

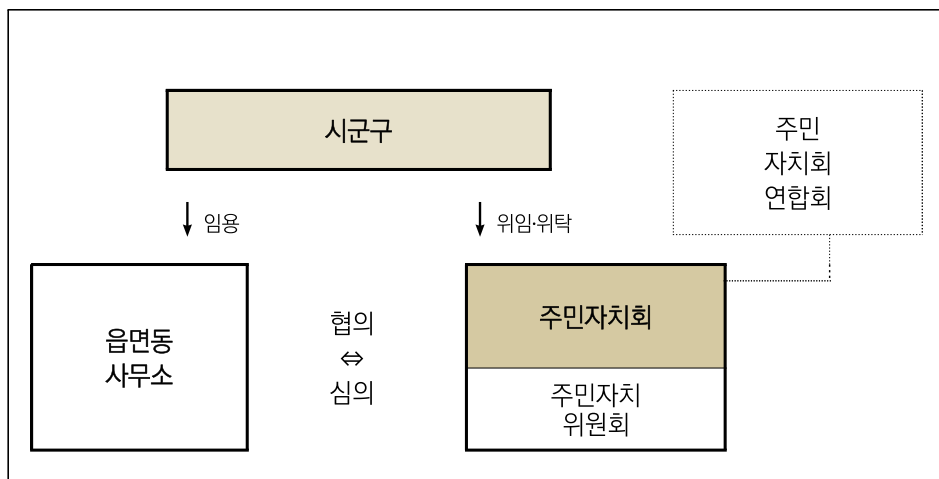
행정안전부에서는 한국지방자치학회의 용역을 거쳐서 주민자치회의 지위와 기능, 읍면동 사무소와의 관계를 기준으로 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3개

주민자치회 모델을 도출하였다(행정안전부, 2013).

(1) 협력형

협력형은 현행 주민자치센터와 주민자치위원회 제도를 보완발전시킨 점진적인 형태로 읍·면·동사무소와 주민자치회가 병렬적으로 설치되는 모습이다. 즉 읍면동사무소는 존치하고 현행 기능을 수행하게 되며, 주민자치회는 현재의 주민자치위원회에서 수행하던 주민자치기능을 중점적으로 수행하면서 특별법의 규정에 따라서 시군구 또는 읍면동으로부터 위탁받은 사무를 처리하고, 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의·심의할 수 있다.

[그림 2-1] 협력형 주민자치회 모델안



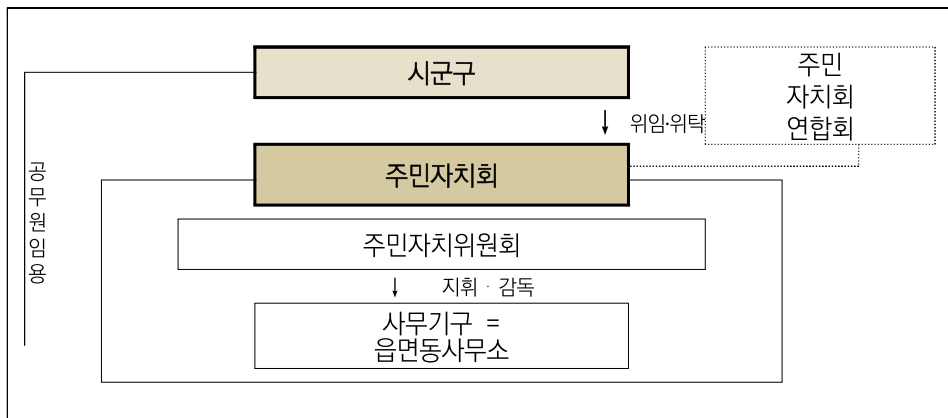
(2) 통합형

통합형은 의결기구(주민자치위원회)와 집행기구(기존 읍·면·동사무소)로 구성된다. 기존의 주민자치위원은 읍면동장이 위촉하므로 주민자치위원회가 읍면동의 자문기구역할을 하였으나, 통합형에서는 읍면동 행정기구가 주민자치회의 사무국 역할을 하게 된다. 통합형에서는 시군구청장이 사무기구 소속 공무원의

인사권을 갖게 되나, 사무기구의 長(기존 읍·면·동장에 해당됨)을 임용할 때는 주민자치위원회와 협의를 거치도록 하고 있다. 통합형에서는 주민자치위원장이 사무국 소속의 공무원에 대한 지휘·감독권을 가진다.

통합형은 지방자치 선진국과 같은 완전한 주민중심의 주민자치회까지는 가는 과도기적 단계로 협력형과 주민주도형의 중간적인 권한과 책임을 가지고 있다.

[그림 2-2] 통합형 주민자치회 모델안



(3) 주민조직형

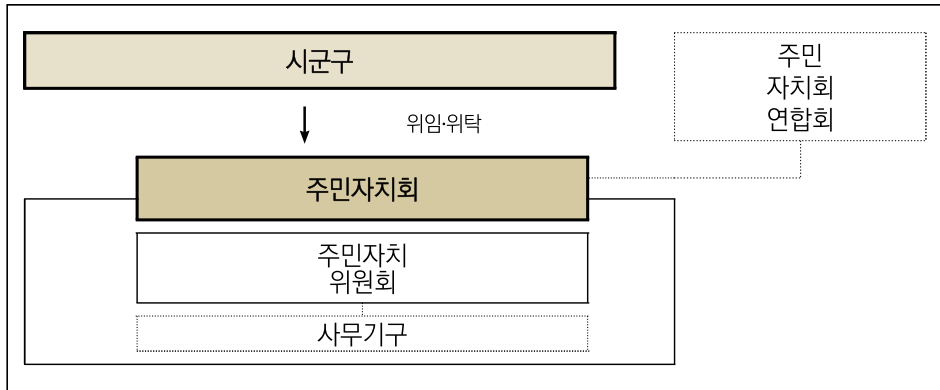
주민조직형은 주민대표인 주민자치위원회가 주민자치와 관련된 의사결정권과 집행권을 모두 가진다. 교통·통신의 발달과 정부의 각종 규제완화 조치로 인하여 상대적으로 대민 서비스 기능이 약화된 현재의 읍·면·동사무소를 폐지하고 순수한 주민 중심의 근린자치 요람이 되는 주민자치회를 설치하는 것이 주민조직형이다.

주민자치위원회의 운영지원을 위하여 유급사무원 또는 자원봉사자로 구성되는 사무기구를 둘 수 있고, 필요하다면 지방자치단체에 공무원 파견의 요청이 가능하도록 하고 있다.

일선 행정기관으로 주민과 가장 가까운 거리에서 호흡하던 읍·면·동사무소가 폐지될 경우, 주민이 시군구로 찾아가서 민원을 처리하는 불편이 야기될 수도

있으나, 사회복지 등 주민생활서비스의 일부를 위탁 받아서 주민자치회가 처리하게 되므로 서비스 사각지대와 주민 불편이 최소화할 방안이 필요하다.

[그림 2-3] 주민조직형 주민자치회 모델안



2) 주민자치회 시범실시 모형

행정안전부에서는 주민자치회의 시범 실시를 위한 지침을 마련하였다. 이 행정안전부의 지침에 의하면, 주민자치회 모형의 기본요소(방향)는 첫째, 주민대표(주민자치회 위원)의 선출 시, 지역대표성, 자발성, 전문성 등을 확보한다. 둘째, 주민자치회의 기능을 포괄적으로 규정함으로써 주민자치회 활동의 다양성을 보장하고, 지역공동체 형성, 행정지원기능, 기타 수익 사업 등의 다양한 활동이 가능하도록 주민자치회의 기능을 포괄적으로 규정한다, 셋째, 주민자치회 설치의 자율성을 확보하고, 모델은 주민자치회 설치의 기본방향 제시, 구체적 사항은 지역 특성을 반영 할 수 있도록 한다 등이다).

행정안전부가 추진하는 주민자치회에 대한 시범실시에 협력형, 통합형, 주민조직형 등 3개 모형 중 협력형을 선정하여 1단계는 2013년 7월 부터 2015년 10월까지 31개 읍면동이, 2단계는 2015년 10월 부터 2016년 12월 까지 1단

9) 주민자치회 시범실시에 관한 내용은 행정안전부의 '읍면동 주민자치회 시범실시 설명회 자료(2013)'를 기준으로 하여 '읍면동 주민자치회 시범실시 현황자료(2017)'를 추가하여 성하였음

계의 31개 읍면동과 신규 18개 읍면동 등 모두 49개 읍면동이 참여하였다(행정안전부, 2017). 이상의 시범 실시를 분석하고, 그 결과를 바탕으로 해서 문재인 정부 출범 이후 2019년부터 본격적으로 추진되었다. 주민자치회의의 시범 실시는 주민자치회의의 3가지 기본 모형(협력형, 통합형, 주민조직형) 중 협력형만을 대상으로 하여 실시하고, 통합형이나 주민조직형은 협력형을 대상으로 실시되는 시범실시의 결과를 평가한 이후로 적용 여부를 결정하기 위하여 보류 중에 있다. 문재인 정부의 자치분권 정책의 제1번 과제로 추진되고 있는 주민자치회의의 시범실시 매뉴얼에 따르면, 주민자치회는 다음과 같이 구성된다(행정안전부, 2019).

(1) 주민자치회의 구성

① 기본방향

주민자치회는 기존 주민자치위원회 제도를 보완·발전한 형태로 읍면동사무소와 주민자치회가 병렬적으로 설치된다. 읍면동사무소는 존치하고 현행 기능을 그대로 수행한다. 주민자치회는 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능과 읍면동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등에 관한 사항에 대한 협의·심의기능 등을 수행한다. 주민자치회와 읍면동사무소와의 관계는 기존 주민자치위원회와 읍면동사무소와의 관계, 역할 등과 유사하나, 읍면동 행정기능에 대한 협의·심의권을 부여하여 권한을 강화하고 선출방식을 변경하여 주민대표성을 확보하기 위하여 노력한다.

② 설치단위

주민자치회는 기존 제도와의 정책적 연계 및 새로운 제도의 조기정착을 도모하고 운영상 효율성을 확보하기 위해서 읍면동 단위로 1개의 주민자치회를 설치하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 섬·산간지역 등 인구가 적고 산재한 지역, 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 등과 같은 특별한 경우에는 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 하였다. 분회의 설치, 구성 및 운영 등에 관한 사항은

개별 주민자치회 관련 조례에서 결정한다.

③ 주민자치회의 명칭

주민자치회의 명칭은 “○○읍·면·동 주민자치회”로 할 것을 권장하고 있다.

④ 주민자치회의 구성

주민자치회는 주민의 자발성에 기반을 두고 있는 대표기구로서 구성 다양성(성별, 세대 등)과 민주적 선정과정을 통해 구성된 조직이다. 주민자치회는 크게 주민총회, 본 회의, 분회 혹은 지회로 구성되어 있다.

[표 2-10] 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정안(제2조)

○제2조 제1호

1. “주민자치회”란 제1조의 목적(풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양) 달성을 위해 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 설치되고 주민으로 구성되어 주민자치센터를 운영하는 등 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직을 말한다.

○제4조

제4조(설치 등) ① 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역의 읍면·동(또는 동, 읍면)에 주민자치회를 설치할 수 있다.

② 주민자치회의 명칭은 「○○읍·○○면 주민자치회 또는 ○○동 주민자치회」라 한다.

③ 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역 내 다음 각 호의 지역에 대하여 주민자치회가 요청하는 경우 분회(또는 지회)를 설치 할 수 있다.

1. 도서 및 벽지 지역
2. 인구면적 등 지역여건상 분회(또는 지회)가 필요하다고 판단하는 지역
3. 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역

⑤ 주민총회

‘주민총회’는 주민자치회의 분과위원회별로 만들어진 마을의제를 전체 주민들과 함께 공유하고 상호의견을 교환하는 ‘공론의 장’이다. 서울을 비롯하여 대부분의 지역에서는 주민총회를 주민의 ‘최고의사결정기구’라고 표현하고 있다. 그러나, 주민총회는 주민자치사업을 최종적으로 결정하는 역할을 수행하는 것이 아

니고, 각 분과위원회에서 제안하고 있는 마을의제들을 주민들에게 설명하고 홍보도 하는 자리이다. 또한, 각 분과위원회의 마을의제에 대하여 의견을 교환하고 토론을 하기도 한다. 주민들은 마을의제가 마음에 들지 않는 경우, 새로운 마을의제를 즉석에서 제안할 수도 있다. 이러한 토론의 과정과 공론화의 과정을 거친 다음 최종적으로 주민투표에 의해서 마을의제의 우선순위를 정하게 된다.

마을의제의 우선 순위를 정하는 주민투표는 현장투표, 사전투표(온라인 투표, 우편투표 등) 등 다양한 방법으로 진행된다. 우선순위가 앞 순위(예를 들면 1 순위부터 5순위 까지)인 마을의제는 주민자치회의 본회에서 다시 예산확보 등을 포함하여 구체적인 추진계획을 수립한다. 이 과정에서 읍면동장 혹은 시군구의 자치행정 관련 부서, 지방의회 등과 예산 등 행·재정 지원방안에 대한 협의를 한다.

[표 2-11] 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정안(제14조)

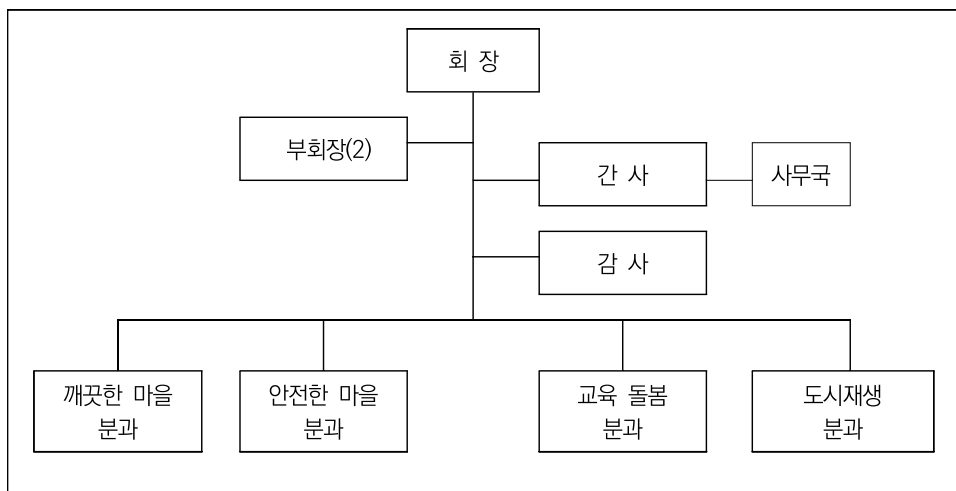
<p>○제2조 제3호 “주민총회”란 제7조 제1항 각호에 해당하는 사람은 누구나 참여하여 주민자치 활동과 계획 등 자치활동을 논의하고 결정하는 주민공론장을 말한다.</p> <p>○제14조의2 ① 주민총회는 연 1회 이상 개최하며, 주민자치회에서 의결된 안건을 상정한다. ② 주민총회는 다음 각 호에 관한 사항을 결정하는 권한을 가지며, 제1항에 따라 상정된 안건은 참석 주민의 과반수 찬성으로 결정한다. 1. 주민자치회 활동 평가 2. 읍·면·동 행정사무에 대한 의견제시 3. 읍·면·동의 다음년도 자치(마을)계획안 4. 읍·면·동에 배정된 주민참여예산에 대한 편성안 5. 기타 지역 현안, 주민자치, 민관협력 등에 관한 사항의 보고와 결정 등 ③ 주민자치회는 주민참여와 숙의를 촉진하기 위하여 주민총회일 1개월전부터 상정 안건 홍보, 주민설명회, 의견수렴 등을 진행하여야 한다. ④ 주민자치회는 많은 주민들의 참여와 주민합의를 형성하기 위하여 상정 안건에 대한 사전투표를 진행 할 수 있다. ⑤ 주민자치회는 해당 읍·면·동의 관계공무원에게 주민총회 출석을 요구할 수 있으며, 시장(또는 군수·구청장) 및 해당 읍·면·동장은 주민총회에 출석하여 발언할 수 있다. ⑥ 주민자치회는 주민총회 개최 후 14일 이내에 개최결과 및 회의록을 작성하여 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 30일 이상 공개한다.</p>
--

⑥ 본 회의 구성

주민자치회의 본 회의는 주민자치위원회(주민총회와 구분되는 주민자치위원총회)와 분과위원회로 구분할 수 있다. 주민자치위원회(주민자치위원총회)는 주민자치회의 실질적인 최고 의사결정기구라고 할 수 있다. 주민자치위원회에서는 주민자치회의 행사, 주요 사업 등을 최종적으로 결정한다. 분과위원회를 거친 의제, 주민총회에서 확정된 우선순위에 따른 의제의 최종적인 정리 등도 주민자치위원회의 역할이다.

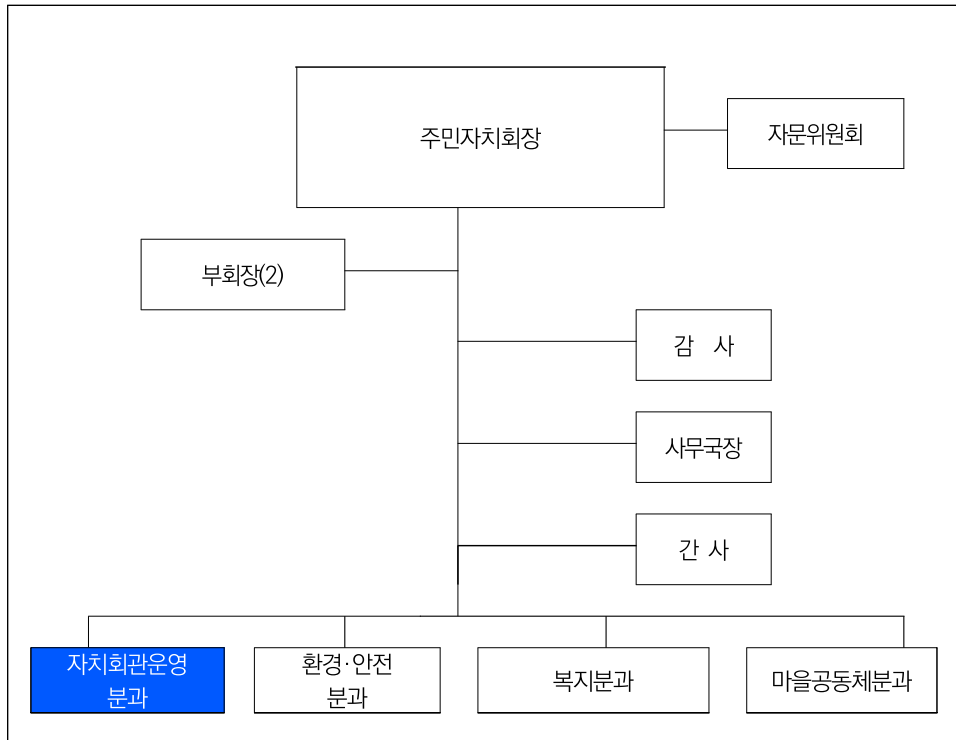
분과위원회는 주민자치의 핵심인 자치계획의 수립 과정을 통하여 실질적으로 주민자치사업을 발굴하고 결정하는 역할을 수행한다. 주민총회나 주민자치위원회는 분과위원회의 결정을 최종적으로 확인하거나 수정·보완하는 역할을 한다. 행정안전부 표준조례안에 의하면, 주민자치회의 기능을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있다. 분과위원회는 주민자치회 위원과 제7조 제1항 각 호에 해당하는 사람 중 참여를 희망하는 사람으로 구성할 수 있다. 분과위원장은 제2항의 주민자치회 위원 중 호선한다. 분과위원장은 해당 분과위원회의 운영 전반을 총괄하고, 운영 결과를 주민자치회에 보고해야 한다(표준조례안 제14조). 주민자치회의 본 회의 조직구조를 정리하면, 다음과 같다(행안부, 2019).

[그림 2-4] 주민자치회 본회의 조직구조(예시)

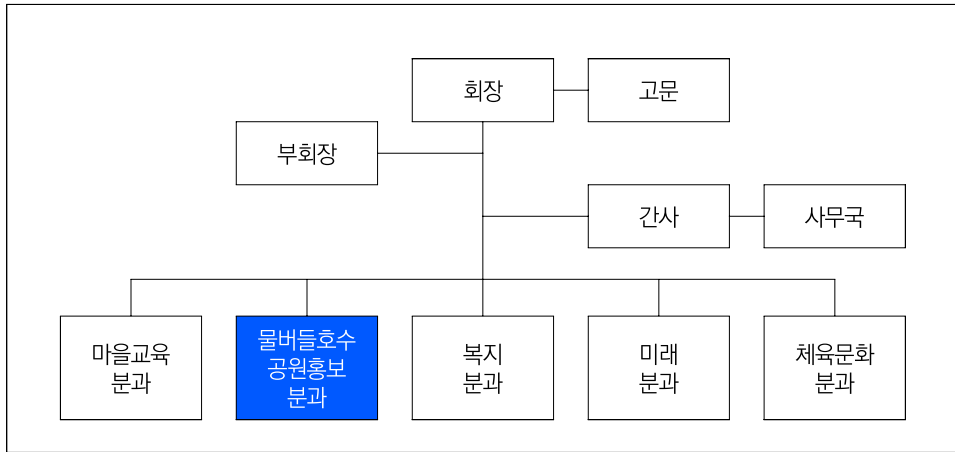


분과위원회는 주민자치위원만 참여하는 것이 아니고, 주민자치회의 관할 지역 내 주민이면 누구나 참여할 수 있다. 예를 들면, 분지분과위원회에는 복지분과 위원과 지역내 복지관련 단체, 학교, 개인 등 지역복지에 관심이 있는 사람이면 누구나 참여할 수 있다. 분과위원회에서 채택된 자치계획은 주민총회를 거쳐서 우선순위가 결정되고 주민자치위원회에서 최종적인 실천계획이 완성된다.

[그림 2-5] 주민자치회 조직구조 사례1(서울시 성동구 마장동)



[그림 2-6] 주민자치회 조직구조 사례2(충남 서천군 마산면)



⑦ 지회 또는 분회

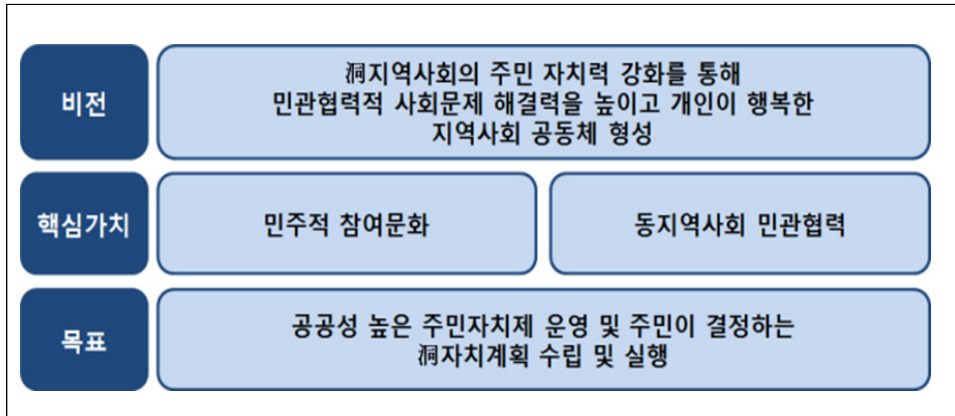
표준조례안 제4조 제3항에서는 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역 내 다음 각 호의 지역에 대하여 주민자치회가 요청하는 경우, 도서 및 벽지 지역, 인구면적 등 지역여건상 분회(또는 지회)가 필요하다고 판단하는 지역, 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 등에 분회(또는 지회)를 설치 할 수 있다고 규정하고 있다.

세종시의 경우, 기존 리 단위의 ‘리 개발위원회’를 폐지하고 ‘마을회’를 설치하여 주민자치회의 분회(지회) 역할을 수행하도록 하고 있다. 부천시의 경우는 36개동을 10개 광역동으로 통합하고 기존 36개동 지역에 설치되어 있던 주민자치위원회를 마을회로 전환하여 10개 광역동에 설치되어 있는 주민자치회의 분회(지회) 역할을 수행하도록 하고 있다.

(2) 서울형 주민자치회 모델

서울특별시에서는 정부의 협력형 주민자치회 모델을 중심으로 독자적인 서울형 주민자치회 시범사업을 실시하고 있다. 서울형 주민자치회의 비전과 목표는 다음의 그림과 같다(김필두외, 2018).

[그림 2-7] 서울형 주민자치회의 비전과 목표

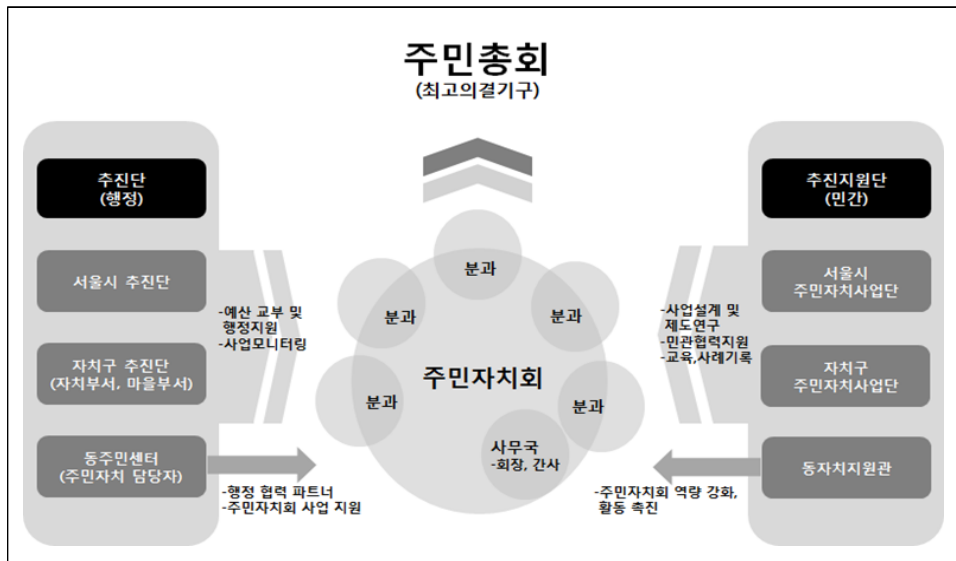


서울형 주민자치회는 최일선 행정구역인 동을 기본 단위로 해서 주민자치조직으로서 주민자치위원회를 대체하여 자치계획 수립 및 실행, 주민참여예산 편성, 자치회관 운영 등을 실질적으로 수행하는 주민조직으로 개념을 규정하였는데, 서울형 주민자치회의 특징은 다음과 같다(김필두외, 2018). 첫째, 자치계획이다. 자치계획은 주민자치회의 주요한 모든 사업 계획으로 주민자치회 운영, 마을계획, 위수탁사무, 자치회관 운영, 참여예산 편성 등을 말한다. 이러한 자치계획은 주민자치회 각 분과위원회의 의결을 거쳐서 주민자치회에서 최종 결정하고, 주민총회에서 의결하고 승인받아 수행한다. 둘째, 주민총회이다. 주민총회는 주민자치회의 최고 의사결정기구로 원하는 주민 누구나 참여할 수 있으며, 자치계획을 최종적으로 결정한다. 셋째, 주민자치학교이다. 주민자치학교는 주민 누구나 주민자치회 사업의 취지와 주민자치회의 역할과 책임을 명확하게 이해하고 참여할 수 있는 주민자치역량강화를 위한 교육기관이다. 주민자치학교 이수자 중 주민자치회 위원을 추천하여 선정하도록 조례에 규정하고 있어서 주민자치학교의 이수자는 주민자치회위원의 필수적인 자격요건이 되고 있다. 넷째, 주민자치회 분과위원회의 활동이다. 주민자치회 분과위원회는 자치계획 수립 및 실행을 위해 동의 주요한 과제에 따른 분과위원회를 주민자치회에 설치하고, 분과위원회에는 주민자치회 위원뿐만 아니라 관심 있는 주민은 누구라도 분과위원으로 참여가 가능하다. 다섯째, 주민자치회 확대회의이다. 확대회의는

필요에 따라 분과위원까지 확대하여 진행하는 회의로 주민자치회의 임원선출 등 주요 운영계획 결정한다. 여섯째, 자치구주민자치사업단이다. 자치구 주민자치사업단은 자치구 및 동의 민관협업을 촉진하고 사업이 취지에 맞게 안착할 수 있도록 지원하는 민간 인력의 중간지원 조직 역할을 수행한다, 일곱째, 동자치지원관이다. 동자치지원관은 자치구 주민자치사업단의 소속으로 주민이 스스로 주민자치 사업을 수행할 수 있도록 주민자치회의 역량을 강화하고, 주민자치를 촉진하는 민간 전문가 중에서 위촉한다,

이상의 서울형 주민자치회의 모형을 정리하면 다음의 그림과 같다,

[그림 2-8] 서울형 주민자치회의 모형



3. 주민자치회의 기능 모형

1) 주민자치회의 기능과 역할

주민자치회는 주민자치회의 설치목적인 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 주민의 문화와 자치의식을 높일 수 있는 프로그램을 발굴하고 운영하며, 자치계획을 수립하고 집행하며, 마을행사를 주관하는 등 지역발전과 주민복지증진을 위하여 노력한다. 주민자치회는 ① 주민의 복리증진과 지역공동체 형성 촉진, ② 주민 참여의 보장 및 자치활동의 진흥, ③ 읍·면·동별 자율적인 운영, ④ 정치적 이용 목적의 배제기능 등의 원칙에 따라 운영되어야 한다(표준조례 제3조).

주민자치회는 읍·면·동 단위의 주민의 대표로 구성된 자치기구로서 이상의 주민자치회의 핵심적인 목표 달성을 위해서 다양한 지역현안 등을 포함하는 ‘자치계획’을 수립하여, ‘주민총회’라는 민주적 의사결정 과정을 통해 공공성을 확립하고, 자치계획을 ‘실행’해 나가는 기구이다.

[표 2-12] 주민자치회의 역할(기능)

<ul style="list-style-type: none">■(협의업무) 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의■(수탁업무) 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■(주민자치 업무) 주민총회 개최, 자치(마을)계획 수립, 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 기타 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 수행하는 주민자치 업무
--

주민자치회의 기능은 크게 협의·심의기능, 주민자치기능, 위임·위탁사무처리 기능 등으로 구분할 수 있다(김필두외, 2018).

(1) 협의·심의기능

현재 읍면동 주민센터에서 수행하고 있는 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등에 관한 사항, 예를 들면, 중장기 읍면동발전계획의 수립·집행·평가, 지역공동체 특성화사업, 소규모 마을만들기 사업 등 수행, 주민자치센터 관리·운영, 마을 주민자치활동 운영·지원 등에 대하여 주민자치회는 읍면동장과 협의·심의할 권한을 가지고 있다. 읍면동장은 주민자치회의 협의·심의한 결과를 참고로 하여 읍면동의 행정사무를 집행하여야 한다.

(2) 주민자치기능

주민자치회가 행정의 도움 없이 자기 비용으로 직접 기획하고 집행하고 평가하는 사업을 의미한다. 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제28조 제2항 제1호에서 주민자치회는 “주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항”을 자치적으로 의결하여 처리할 수 있다고 규정하고 있다. 주민자치회의 자치기능에 관한 구체적인 사항은 시군구의 조례와 규칙 등에서 정할 수 있다.

(3) 위임·위탁사무처리기능

지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제28조 제1항에는 “주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다”고 규정되어 있다. 또한 동조 제2항 제2호와 제3호는 “지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항과 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항”을 주민자치회가 처리할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나, 현실적으로 위임사무는 대체로 상부 행정기관이 하부 행정기관에 특정 사무에 관한 책임과 권한을 이양하는 것이기 때문에 행정기관이 아닌 주민조직인 주민자치회가 원칙적으로 위임사무를 처리하는 것이 불가능하다. 따라서 주민자치회는 위탁사무만 수행이 가능한 것으로 해석할 수 있다.

2) 모형별 주민자치회 기능

주민자치회의 조직과 운영은 3가지 모형이 대체로 유사하지만, 주민자치회의 기능은 3가지 유형별로 약간의 차이가 있기 때문에 유형별로 기능을 제시하였다(김필두외, 2018).

(1) 협력형

협력형은 읍면동장과 주민자치회의 대등한 협력기능에 초점을 맞추었다. 주민자치회의 주된 기능은 주민자치기능에 대한 의결·집행기능, 읍면동의 행정기능 중 주민화합 및 발전에 관한 사항에 대한 협의·심의(자문)기능 등으로 나눌 수 있다.

(2) 통합형

협력형이 주민자치기능과 행정기능이 2원화되는 시스템이라면, 통합형은 주민자치기능과 행정기능이 1원화되는 형태이다. 주민자치회는 주민자치 및 읍면동 행정기능에 대한 의결기능을 담당하고, 읍면동장은 집행기능을 담당하게 된다. 따라서 읍면동은 주민자치회의 사무국의 기능을 수행하게 된다.

(3) 주민조직형

주민조직형은 조선시대처럼 읍면동을 주민이 자치적으로 운영하는 시스템이다. 행정공무원은 시군구 등으로 옮겨가고 읍면동 주민센터에는 주민자치회가 남아서 주민자치기능과 행정서비스제공기능 모두에 대한 의결과 집행기능을 주민자치회가 수행한다.

[표 2-13] 주민자치회 유형별 기능 비교

구분		통합형	협력형	주민조직형
읍· 면· 동 행정 기능	고유행정사무	○	×	×
	협의·심의 대상 사무	○*	○**	×
	위임·위탁 대상 사무	○	○***	○***
주민자치기능		○	○	○
시·군·구의 위임·위탁사무 처리기능		○	○***	○***

* 주민자치회 직접수행

** 주민자치회 협의·심의 후 읍·면·동 사무소에서 수행

*** 주민자치회의 위임사무 직접 수행 여부는 추후 입법과정에서 구체화 필요

[표 2-14] 주민자치회 유형별 역할 비교

구분	주민자치기능		행정(지원)기능		
	순수 주민자치사업	현 읍·면·동 행정기능		위임· 위탁 사무*	
		주민생활관련 행정서비스	위탁사무		기타사무
통합형	○ 위원회 의결		○ 시·군·구 또는 읍·면·동과 협의		
협력형	○ 자치회 의결·집행	○ 자치회 협의·심의	○ 위탁	×	○ 위탁
주민 조직형	○ 자치회 의결·집행	△ 자치회 의견제출	○ 위탁	×	○ 위탁

* 시·군·구 사무 중 위임·위탁사무임

4절. 지방정부 등과의 관계

1. 관련규정의 검토

주민자치회와 지방자치단체 등과의 관계가 무엇인가에 대한 정의는 주민자치회 시범실시 및 설치운영에 관한 표준조례 및 이를 시범실시하고 있는 지방정부의 조례에 일반적으로 규정하고 있다. 일반적으로 동조례 제4장(지방자치단체 등과의 관계)에서 2개의 조항으로 규정해 놓고 있다.

예컨대, 동조례의 규정을 보면, “제21조(지방자치단체의 지원) 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 주민참여 기구 구성시 해당 주민자치회의 위원이 참여할 수 있도록 적극 협력하여야 한다. ③ 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회 위원 및 주민의 자질 함양과 역량 강화를 위하여 교육 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. ④ 제3항에 따른 시책 수립을 위하여 해당 읍·면·동(또는 동, 읍면)장 및 자치회장은 시장(또는 군수·구청장)에게 의견을 제출할 수 있다. ⑤ 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회의 의견을 들어 해당 지역 읍면동 소속공무원으로 하여금 주민자치회 운영을 지원하게 할 수 있다. ⑥ 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회의 원활한 업무 수행을 위하여 필요한 범위내에서 전용 사무실을 제공할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

또한, 동조례 제22조(관계기관 등과의 협조)에서는 “① 자치회장은 주민자치회의 업무수행을 위하여 전문적 지식과 경험이 있는 관계공무원 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 등

을 구성·운영할 수 있다.”라고 하여 주민자치회와 지방정부간의 관계를 규정하고 있다.

2. 주민자치회, 집행부 및 지방의회와의 관계¹⁰⁾

전면개정 되는 지방자치법에 따라 설치될 주민자치회를 지방자치단체와 지방의회 간에 비교하면, 각각의 조직의 주체, 구성방식, 구성원 등이 다르지만, 구성원리, 주요 역할 등에서 유사한 부분이 있다(박종혁, 2019). 주민자치회와 지방자치단체를 비교하면, 두 조직이 모두 주민을 대표한다는 의미에서 같은 역할을 수행한다고 할 수 있으나, 주민자치회가 지방자치단체의 행정사무를 위탁받아 수행하고 행정적 내지 재정적 지원을 받는다는 측면에서 주민자치회가 지방자치단체에 종속된다고 할 수도 있다. 다만, 이렇게 된다면 주민들은 주민자치회를 지방자치단체의 하부 행정기관으로 인식하거나 또 하나의 관변단체로 인식하게 될 소지가 있는 것이 사실이다.

한편, 주민자치회와 지방의회를 비교하면, 지방자치단체와 마찬가지로 두 조직이 모두 주민을 대표한다는 의미에서 같은 역할을 수행하고 있지만, 그들이 보유한 공식적 권한의 성격에 있어서는 전혀 다른 차원을 보이고 있다. 즉, 주민자치회는 자치입법권한을 가지지 못하지만, 지방의회는 자치입법권에 대한 고유 권한을 보유하고 있는 것이다. 그리고 지리적 측면에서 주민자치회의 범위는 지방의회의 범위에 비하여 훨씬 작다고 할 수 있다.

10) 이와 관련된 내용은 박종혁(2019)의 발제논문을 인용하였음을 밝힙니다.

[표 2-15] 주민자치회, 집행부 및 지방의회 간 비교

구분	주민자치회	지방자치단체	지방의회
조직 주체	주민	공무원	의원
구성원리	대표성	공직성/대표성	공직성/대표성
대표자	회장	단체장	의장
구성원	위원	공무원	의원
구성방식	단체장 위촉	공개채용	주민 선출
주요 역할	-지역주민 대표 -주민화합 및 발전 -공동체 형성 -행정사무 협의 -위탁사무 수행 -기타 자치사무 수행	-주민대표 -집행기관 조직 -위임사무 수행 -자치사무 수행 -예산집행 및 결산보고 -기타 주민 편의· 복리 증진	-주민 대표 -조례 제개정 및 폐지 -행정사무 감사 및 조사 -예산 심의 및 확정 -자산의 취득 및 처분 -기금의 설치 및 운용
근거	'지방자치법 전면개정(안)'		

자료 : 박종혁(2019), 재구성.

주민자치회와 지방정부간 협력체계 구축방안

- 1절. 주민자치회와 지방정부간 협력모형 구상
- 2절. 협력체계의 참여 주체 및 역할
- 3절. 협력체계 운영 방안

3장 주민자치회와 지방정부간 협력체계 구축방안

1절. 주민자치회와 지방정부간 협력모형 구상

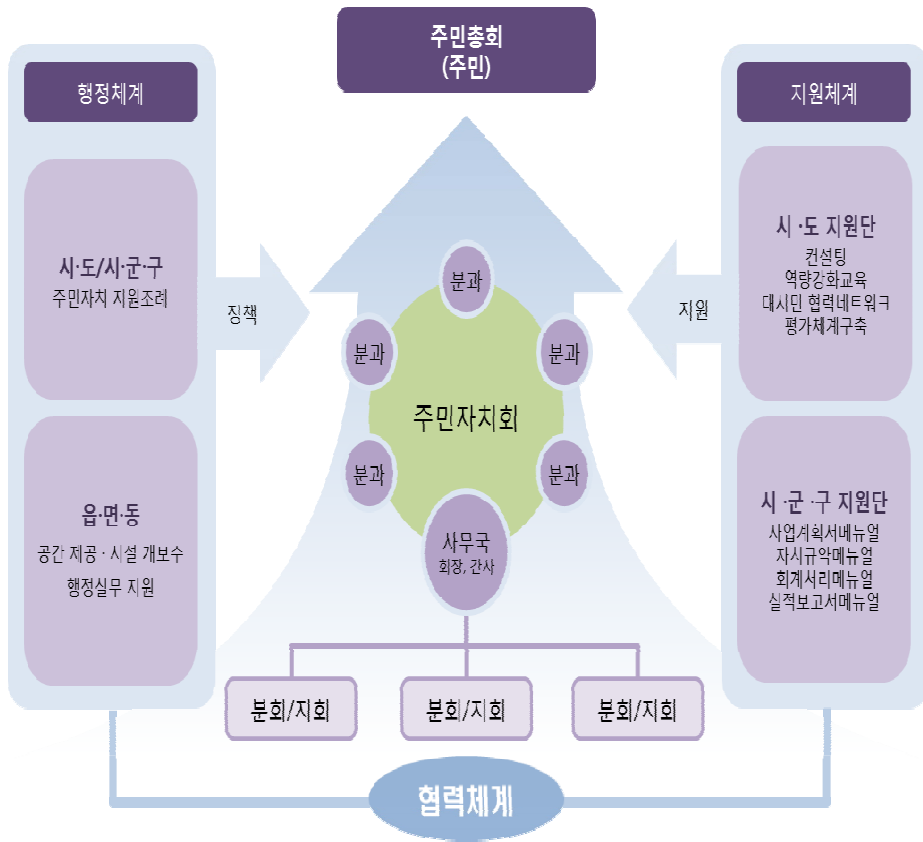
주민자치위원회는 정부와 지역사회를 연결하는 가교역할을 수행하는 반관반민 형태의 풀뿌리민주주의 핵심적인 기구로 인식되고 있다. 주민자치회는 마을의 문제를 해결하거나 의제를 형성하는 과정에서 지역주민, 지역리더, 그리고 지역의 다양한 민간부분이 참여하는 민주적 결사체라고 할 수 있다. 이러한 민주적 결사체인 주민자치회가 개별적으로 정착되고 소귀의 목적을 달성하기 위해서는 지역적 기반을 바탕으로 공공부문과 상호 유기적인 협력관계를 형성하고 작동하는 것이 중요한 요소이다.

주민자치회가 사업을 추진하고 활성화하는 데에는 주민자치회만으로는 불가능하며, 지역주민의 참여를 비롯하여 주민과 주민조직, 행정, 지역사회내 다양한 단체, 관련시설·기관, 마을활동가, 관련 전문가 등과 거버넌스를 구축해야 한다. 이러한 거버넌스 구축은 주민자치회에 필요한 자금, 인재, 기술 등을 지원받거나 지원을 제공해 줄 수 있는 제공자와의 가교역할을 담당하며, 사업을 추진함에 있어 시너지 효과를 창출할 수 있다. 특히 이해당사자간 소통과 연대의 어려움을 극복하고 신뢰 및 화합을 증진시켜 갈등을 예방할 수 있다(한국지방행정연구원, 2015 : 151).

우리나라에서 주민자치회에 대한 본격적인 논의와 시책의 개발은 최근의 경향이라고 볼 수 있으며, 이러한 단계에서 주민자치회 제도가 추구하는 궁극적인 이념 및 목적을 달성하는데 있어서 우선적으로 고민해야하는 과제는 지방자치제도와 자치분권을 기반으로 하는 주민자치회 운영의 토대를 어떻게 설정하여야할 것인가가 중요한 요소이다. 즉, 지방자치제도에 근간을 두고 있는 지방정부와 자치분권의 실현주체로서의 주민자치회간의 관계설정 및 협력체계의 구상에 관한 논의인 것이다.

실질적인 주민자치회를 운영하기 위해서는 주민자치회의 운영을 위한 기본요소를 충족함과 동시에 이것의 운영기반인 지방정부의 정책 및 지원체계가 구축되어 있어야 한다. 여기서 주민자치회는 그 본질적 기능과 역할을 수행하고, 지방정부(행정)는 계층별로 정책 및 지원체계가 구축되어야 한다.

[그림 3-1] 주민자치회와 지방정부간의 협력 모형



2절. 협력체계의 참여 주체 및 역할

1. 주민자치회의 역할과 기능

1) 주민자치회의 기능

주민자치회의 역할을 효율적으로 수행하기 위해서는 주민자치회의 법적 성격과 위원의 법적 신분, 주민자치사업의 성격 등을 명확히 규정하여야 한다. 주민자치회는 정치성을 배제한 순수한 민간조직이고, 주민자치회에 정당관계자는 관여할 수 없도록 법과 조례에 규정하여야 한다. 주민자치회의 역할을 구체적으로 열거하여 공직선거법 등의 규제를 받지 않도록 하여야 하며, 주민자치회의 효율적인 역할(기능) 수행을 위하여 주민자치회의 권한과 책임을 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 주민자치회에 법이 허용하는 최대한의 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권 등을 보장하여야 한다.

[표 3-1] 주민자치회의 기능강화 방안

- ① 자치입법권의 보장 : 주민자치회의 효율적인 운영을 위한 시행규칙, 시행세칙 등을 제정하여야 하며, 여기에는 주민자치회의 자치사무, 위임/위탁사무 등의 구분, 구체적인 내용, 수행방법 등을 구체적으로 명시
- ② 자치조직권 보장 : 주민자치회는 조직기구의 구성과 관련하여 자기선택권을 가져야 하는데, 주민자치회의 유형(협력형, 통합형, 주민조직형)을 시군구별로 자유롭게 선택하도록 하는 것이 바람직할 것이며, 사무국의 설치와 전담 유급사무원의 채용 등에 관한 규정을 각각의 시군구 별 조례에 담아야 함
- ③ 자치행정권의 확보 : 실질적인 주민자치회의 의사결정권한 특히 사업의 기획과 집행 및 평가 권한, 예산의 편성과 집행권한 등이 주민자치회의 권한임을 명시하여야 함
- ④ 자치재정권의 확보 : 주민자치회의 재정 확보를 위하여 기금의 조성이나 기부금품의 모집이 가능하도록 근거규정을 지방자치법 등에 명시하는 것이 필요
- ⑤ 민자치회 위원의 책임의식 제고 : 주민자치사업에 대한 법적, 도덕적 책임을 조례 등에 명시하는 것이 필요함
- ⑥ 주민의 적극적인 참여와 관심의 유도 필요 : 주민자치회 위원 공모, 주민자치사업 등에 대한 홍보를 강화하여야 함

2) 주민자치회의 역할

주민자치회는 지방자치단체가 아니고 읍면동 주거단위에서 마을자치 활성화와 근린자치 실질화의 달성이라는 목표를 가지고 있다. 이상의 목표를 달성하기 위해서는 주민자치회가 마을의 대표적인 주민자치조직으로서의 지위를 가져야 하고, 대표적인 주민자치조직으로서의 역할을 효율적으로 수행하기 위한 자치권의 확보가 필요하다.

주민자치회가 실질적이고 대표적인 주민협의체가 되기 위해서는 지역사회의 다양한 단체나 모임들이 적극적으로 주민자치회의 사업에 참여할 수 있는 조직기구를 구성해야 한다. 이들 다양한 단체들이 참여하여 주민생활과 밀접한 사업을 추진하기 위해서는 분과위원회의 활성화와 분과위원회 중심의 주민자치회의 운영이 활성화되어야 할 것이다.

분과위원회를 중심으로 지역사회내의 다양한 주민단체와 사회단체들이 협력적 네트워크를 구축하는 것이 필요하다. 예를 들면, 지역복지분과위원회의 경우, 대학의 복지학과 교수, 지역복지관, 마을금고 등 금융기관, 복지회관, 기업체, 자활기업, 봉사단체 등이 함께 참여하여 지역의 복지문제에 대하여 협의하고 긴급한 과제를 채택하여 주민자치회에 상정하여 최종적으로 결정하는 방식이다(김필두 외, 2018).

3) 주민자치회의 역할 제고 방안

주민자치회가 읍면동 지역사회에서 제역할을 담당하기 위해서는 첫째, 주민자치회의 위상이 강화되어야 한다. 그러기 위해서는 주민자치회와 읍면동, 주민자치회와 지방의회의 관계를 명확히 하는 것이 필요하다. 우선, 양자 사이에는 상호 보완관계가 형성되어야 한다. 읍면동 사무소가 존치되고 있는 상태에서 민간기구로서 읍면동장과 상호 대등한 입장에서 행정업무와 주민자치업무를 협의하고 조정하는 것이 필요하다. 공문처리, 회계처리 등은 공무원이 지원하고, 주민자치위원회가 자체적으로 수행하는 주민자치사업의 결정권한과 집행권한은 민간위원에게 부여하는 것이 바람직하다. 지방의회와 상시적인 소통과 대

화가 필요하며, 양자간의 견제와 균형관계도 필요하다. 읍면동장은 근린 지역 사회의 생활행정을 책임지는 기관장으로서의 권한을 가지고 있으므로 주민자치회는 읍면동장이 주어진 권한을 주민을 위하여 정당하게 행사되는지에 대한 견제와 감시의 기능을 수행하여야 한다. 주민자치회는 읍면동장이 현장의 문제점이나 사정을 명확하게 파악할 수 있도록 다양한 정보를 제공하는 등 현장행정에 협력하여야 한다. 지방의회의 각종 회의 공개 요구, 회의에 참관, 소속 의원 주민자치회 출석을 요구하는 것도 바람직하다.

둘째, 주민총회에 관한 사항이다. 주민주권주의에 입각하여 주민자치회 회원은 주민의 당연한 권리이자 의무가 되어야 한다. 따라서 주민은 자동적으로 주민자치회의 회원이 되어야 한다. 주민의 대표성 확보, 주민의 관심 유도를 통한 주민참여 확대 등을 위하여 주민 전체 회의로 주민 대표기구이자 주민의 최고 의사결정기구인 주민총회를 설치하는 것이 필요하다. 주민총회의 구성원은 해당 읍면동 지역에 주소를 두고 있는 주민(가구당 1명)과 해당 읍면동 지역에 주소를 두고 있는 사업체(업체당 1명), 출향인사(해당 지역 출신으로 주민자치회 또는 주민총회의 승인을 얻어서 주민총회 회원의 자격으로 주민총회에 참석할 수 있음) 등이다. 주민총회는 시군구 설치 조례(주민총회의 설치와 운영에 관한 조례) 혹은 규칙을 근거로 설치한다. 주민자치회장이 주민총회의 의장이 되는 것이 원칙이지만, 지역에 따라서 주민의 직접 투표로 의장을 선출할 수 있도록 한다. 주민총회의 회의는 정기회의(연 1회 개최, 12월 전후)와 임시회의(주민자치회의 요구, 회원 50인 이상의 요구) 등으로 구분된다. 주민총회의 기능은 ① 주민자치회의 1년간 활동성과 보고, ② 주민아이디어 및 주민 건의 사항 취합, ③ 주민화합과 교류 및 소통의 마을 잔치, ④ 상시 참여민주주의의 실현 등이다.

셋째, 주민자치회 위원의 선정에 관한 사항이다. 위원의 선정은 공개모집에 응하고 주민자치교육을 이수한 자를 대상으로 공개추첨하여 선정하는 것을 원칙으로 한다(행정안전부, 2019). 주민자치위원을 선정하는 사무의 관리는 주민자치회 주관으로 주민자치회 위원 후보자 모집, 공개추첨, 후보자 관리 등 사무를 공정·투명하게 수행하여야 한다. 단, 주민자치회가 처음으로 설치되는 최

초 년도에 한해 주민자치회 위원 선정 방법을 읍면동장이 주민의 의견을 수렴하여 결정할 수 있다. 주민자치회 위원의 자격은 일반적으로 19세 이상으로 해당 읍·면·동에 주민등록 또는 주소를 둔 사업장·단체 근무자 등으로 조례에서 정하고 있다. 다만, 필요에 따라 주민자치회 위원의 연령대를 조정하는 것이 가능하다. 표준조례안 제7조(위원의 자격)에서는 지역 여건에 따라 위원 자격 연령대를 조정할 수 있도록 하였다. 연령대를 하향할 경우에는 조례의 단서 조항을 수정하는 것이 필요하다. 세종시의 경우는 만 16세 이상이면 주민자치회 위원이 될 수 있다고 조례에서 정하고 있다. 서울시 금천구와 충남 당진시에서는 만 15세 이상의 주민은 주민총회에 참석할 수 있다고 조례에 규정하고 있다. 대부분의 주민자치회 조례에서 주민자치회 위원에 되기 위해서는 기본적으로 주민자치에 대한 일정한 교육을 이수하도록 요구하고 있다. 이러한 주민자치회 위원의 자격요건을 충족시킬 수 있도록 각각의 시군구 지방자치단체에서는 주민자치 및 주민자치회 의미와 역할을 이해하고 참여할 수 있는 주민자치 개념, 자치계획, 위탁업무수행 등 주민자치회 업무수행 관련 지식과 정보를 교육하기 위한 주민자치 역량강화 교육계획을 수립하고 여건에 따라 외부강사 등을 활용하는 주민자치 교육과정을 설치하고 운영하고 있다.

2. 지방정부의 역할과 기능

주민자치회를 활성화시키기 위해서는 우선적으로 지방정부(시·도 및 시·군·구) 차원에서 제도적 기반을 마련해야 한다. 주민자치회를 위한 지방정부의 제도적 기반으로서 가장 대표되는 것이 자치법규인 조례를 제정하는 것인데, 시·도에서는 ‘주민자치회 지원에 관한 조례’이고, 시·군·구에서는 ‘주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례’가 될 것이다.

시·도 차원에서 제정하는 주민자치회 지원에 관한 조례에는 목적, 정의, 주민자치회 지원사업, 사무위탁, 홍보 등에 대한 규정이 포함된다. 이와 같은 주민자치회 지원조례를 가지고 있는 광역자치단체는 전국에서 부산광역시가 유일하다(2016년 시행).

[표 3-2] 부산광역시 주민자치회 지원에 관한 조례(예시)

제1조(목적) 이 조례는 주민자치회 지원에 관한 사항을 규정함으로써 주민의 편의와 복리 증진을 도모하고 주민자치회 운영 활성화를 통한 주민자치 실현과 지역 사회 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 “주민자치회”란 다음 각 호의 사항을 처리하기 위하여 읍·면·동에 설치된 각종 문화·복지·편익 시설과 프로그램을 총칭한다.

1. 주민의 편의와 복지 증진에 관한 사항
2. 주민자치의 강화에 관한 사항
3. 지역공동체의 형성에 관한 사항

제3조(주민자치회 지원사업) ① 부산광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 주민자치회 운영 활성화를 위하여 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.

1. 주민자치회 시설 및 환경 개선사업
2. 시민 의식제고를 위한 교육사업
3. 다른 지방자치단체와의 주민자치회 교류사업
4. 주민자치위원의 역량 강화를 위한 사업
5. 주민자치회에 대한 종합평가
6. 주민자치회 운영 활성화를 위한 프로그램 개발 및 보급사업
7. 주민자치회 프로그램 경연대회

8. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항의 지원사업에 필요한 경비를 예산의 범위에서 구청장·군수에게 보조할 수 있다.

③ 제2항에 따른 보조금의 지원 방법 및 절차 등은 「부산광역시 지방보조금 관리 조례」를 따른다.

제4조(사무의 위탁) ① 시장은 주민자치회 지원사업을 효율적으로 추진하기 위하여 제3조제1항제4호부터 제8호까지의 지원사업을 비영리 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.

② 제1항에 따라 지원사업을 위탁하려는 경우 이 조례에서 정하지 아니한 사항은 「부산광역시 민간위탁 기본 조례」를 따른다.

제5조(홍보 등) 시장은 주민자치회 지원사업 등에 관한 사항을 부산광역시보 또는 부산광역시 인터넷 홈페이지 등을 통하여 홍보할 수 있다.

제6조(포상) 시장은 다음 각 호의 공적이 현저한 주민자치위원 및 시민에게 「부산광역시 포상 조례」에 따라 포상할 수 있다.

1. 주민자치회 활성화에 기여한 공적이 현저한 경우
2. 시정의 발전 또는 주민자치 발전에 공헌이 현저한 경우

부칙

이 조례는 공포 후 1개월이 경과한 날부터 시행한다.

시·도와는 달리 대부분의 시·군·구에서는 [지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법] 제27조에 근거하여, 행정안전부의 표준안을 기초로 ‘주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례’를 제정하여 운영하고 있다. 동 조례의 총칙은 목적(풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위함), 정의(주민자치회·위원·총회·마을계획), 운영원칙 등이 규정되어 있다. 그밖에 주민자치회의 구성 및 운영(주민자치회의 정수 등), 주민자치회의 위원(위원의 의무 등), 지방자치단체 등과의 관계(지방자치단체의 지원 등) 등이 규정되어 있다.

또한, 읍·면·동 차원에서는 공간제공 및 행정실무 지원 등을 통하여 주민자치회가 제도적 정착에 기여하는데, 읍·면·동별로 주민자치회관을 건립하여 운영하는 것이 바람직하다.

3. 지원체계 구축 방안

1) 시·도의 지원체계 구축

주민자치회의 활성화를 위한 두 번째 지방정부의 역할과 기능은 지원체계를 구축하여야 한다는 것이다. 주민자치회를 위한 지원체계는 시·도 및 시·군·구에 (가칭) ‘지원단’을 설치하여 운영하는 방안을 강구해 볼 수 있다. 지원단의 구성은 지방정부의 주무부서 공무원, 지방의원, 지역의 전문가, 시민단체 대표, 기업인 대표까지 포괄하도록 구성한다.

우선, 맞춤형 컨설팅 지원은 주민자치회가 역량제고를 통해 지역 특성을 고려한 체계적인 주민자치 활동을 할 수 있도록 하기 위해서 안내자 및 조력자의 역할이 강조되며 이를 위해 맞춤형 컨설팅을 지원해야 할 것이다. 행정자치부의 주민자치회 운영을 위한 컨설팅을 지원하고 있는 실정이지만 이는 형식적이고 원활하게 운영되고 있지 않다는 비판이 제기되고 있다. 맞춤형 컨설팅 지원은 다음의 사항을 포함하여 고려해야 할 것이다(한국지방행정연구원, 2015 : 155)

[표 3-3] 맞춤형 컨설팅 지원 내용

- 주민과 지역공동체, 주민자치회의 수요조사 및 의견 수렴
- 주민자치회 및 지역 진단
- 주민자치회 적정모델 발굴 및 제안
- 주민자치회 모니터링 및 평가, 피드백
- 네트워크 구축 및 연계 지원
- 주민모임 지원
- 계획서 작성 등 행정적 지원

둘째, 주민자치회가 올바르게 정착되기 위해서는 역량을 강화해야 한다. 교육 및 학습을 통해 전문성을 제고할 수 있으며, 지역주민으로써 정체성을 회복하고, 애乡심을 고취시킬 수 있다. 단 교육이 일회성이나 단발성 세미나를 지양해야 할 것이며, 중장기적이고 체계적인 교육을 지향해야 할 것이다(한국지방행정연구원, 2015 : 155-156).

셋째, 주민자치회가 주민의 적극적인 참여를 통해 주민자치 활동을 촉진하고 활성화하기 위해서 자긍심 고취가 요구되며, 사업을 원활하게 추진하기 위해서는 재정적 지원이 요구되고 있다. 인센티브는 우수사례발표회 혹은 주민자치회 평가체계 등을 통해 우수 주민자치회를 선정하여 인센티브를 제공하며, 주민자치회를 담당하는 관련 공무원에게도 제공하여 주민자치회에 대한 적극적인 업무지원을 유도할 필요가 있다(한국지방행정연구원, 2015 : 156).

넷째, 주민자치회에 대한 시·도지원단은 지역내 다양한 시민사회단체와 네트워크를 구축하여 다양한 주민자치회 활동에 대한 정보를 교환하고 성공사례 등을 적극 개발하여 전파하는 역할도 수행한다.

다섯째, 주민자치회가 원활하게 사업을 추진하고 활성화하여 지속가능성을 제고하기 위해서는 계획단계에서부터 체계적으로 모니터링하고 피드백을 해야 할 것이며, 이에 주민자치회에 대한 진단을 포함한 평가체계를 마련해야 할 것이다(한국지방행정연구원, 2015 : 158).

2) 시·군·구의 지원체계 구축

주민자치회 협력체계내에서 시·군·구의 지원체계는 주민자치회에 대한 실무적이고 실질적이면서 현장중심적인 부분을 지원하게 되는데, 여기서도 시·도와 마찬가지로 가칭 '시·군·구지원단'을 구성하여 추진한다. 주민자치회 시·군·구 지원단은 주무부서, 지역내 전문가, 시민사회단체 대표 등으로 구성되고 주민자치회에 대한 지원기능은 주민자치회를 실질적으로 운영하는데 적용할 수 있는 사업계획서, 자치규약, 회계처리, 실적보고서 등에 대한 표준 매뉴얼을 작성하여 지원하도록 한다.

사업계획은 주민자치회의 운영계획, 마을발전 및 활성화 계획, 읍·면·동 행정사무 수탁 및 추진계획, 주민자치센터 운영계획, 분과별 사업계획, 읍·면·동에 배정된 주민참여예산에 대한 편성안 등이 포함된다.

자치규약은 주민자치회 운영규약으로서 주민자치회 조례의 범위 내에서 운영 원칙·절차, 임원, 세부기능(임무), 회의운영, 회계절차, 분과, 사업계획, 총회, 재정 등 세부적인 주민자치회의 운영과 관련된 사항을 규정하는 것이기 때문에 주민자치회를 운영하는데 있어서 중요한 요소가 된다.

주민자치회의 회계처리는 조직 및 단체의 재정운영에 관한 부분으로 투명성과 책임성을 확보하는 중요한 수단이 된다. 그럼에도 불구하고 회계관리체계는 다소 전문적인 분야이기 때문에 지원단에서 표준메뉴얼을 작성하여 제시하여야 할 것이다.

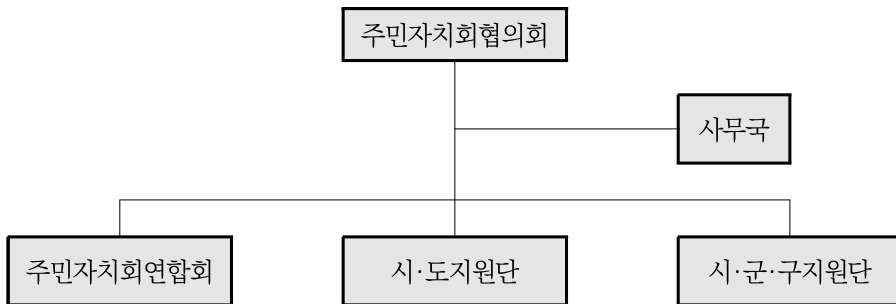
실적보고서의 작성은 주민자치회 단위별로 1년동안의 운영성과를 나타내는 백서와 같은 성격을 지니고 있다. 이러한 실적보고서는 평가를 위한 기본자료이며, 또한 진단 및 컨설팅을 받기 위한 기초자료가 된다.

3절. 협력체계 운영 방안

전술한 바와 같이, 주민자치회 제도가 추구하는 궁극적인 이념 및 목적을 달성하는데 있어서 우선적으로 고민해야하는 과제는 지방자치제도와 자치분권을 기반으로 하는 주민자치회제도와와의 관계 설정이 중요한데, 지방자치제도에 근간을 두고 있는 지방정부와 자치분권의 실현주체로서의 주민자치회간의 관계설정 및 협력체계의 구상에 관한 논의인 것이다.

이와 같이 주민자치회와 지방정부간의 협력체계의 운영은 양자가 참여하는 협의회를 결성함으로써 가능할 것이다. 즉 주민자치회는 지역단위로 연합회를 결성하여 협의체에 참여하고, 지방정부는 계층별로 지원단이 협의체에 참여하는 것이다.

[그림 3-2] 주민자치회협의회 기본구조



이와 같은 주민자치회연합회를 운영하기 위해서는 그 제도적 근거를 마련해야 하는데, 가칭 ‘○○○ 주민자치회 연합회 구성 및 운영 등에 관한 조례’를 통해서 가능할 것이다. 이러한 연합회의 역할과 기능은 ①시민의 복리 증진과 지역공동체 형성 촉진, ②시민 참여의 활동 및 자치활동의 조장, ③자치회관 운영에 대한 정책 수립 및 연구·개발에 관한 사항, ④자치회관의 효율적 운영을 위한 상호 정보 교환 및 지원에 관한 사항 등이다(서울특별시의회, 2018: 119).



결 론

1절. 요약

2절. 정책제언

4장

4장 결 론

1절. 요약

본 연구는 주민자치회의 모범적 운영 모델의 구축과 지방정부와의 바람직한 관계 정립을 위한 대안을 제시하여, 지방분권화 시대에 걸맞은 지방 민주주의 발전에 기여하고자 하는 목적을 가지고 있다. 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구에서는 주민자치회와 관련된 기존문헌에 대한 고찰이 연구방법의 중심이다.

주민자치회에 관한 문헌 고찰을 통해서 주민자치회의 의의(의미 및 필요성, 도입배경, 연구 경향), 주민자치회의 운영사례(국내사례, 해외사례) 검토, 주민자치회의 운영모형 소개(규약모형, 조직구성 모형, 기능 모형), 지방정부 등과의 관계 등을 논의하였다.

마지막으로 주민자치회와 지방정부간의 협력체계 구축을 위한 방안에 대하여 다음과 같이 논의하였다. 첫째, 바람직한 주민자치회와 지방정부간의 협력 모형을 구축해야 한다. 주민자치회는 정부와 지역사회를 연결하는 가교역할을 수행하는 반관반민 형태의 풀뿌리민주주의 핵심적인 기구로 인식되고 있으므로 주민자치회가 개별적으로 정착되고 제기능을 다하기 위해서는 지역적 기반을 바탕으로 공공부문과 상호 유기적인 협력관계를 형성하고 작동하는 것이 중요하다. 둘째, 주민자치회가 사업을 추진하고 활성화하는 데에는 주민자치회만으로는 불가능하며, 지역주민의 참여를 비롯하여 주민과 주민조직, 행정, 지역사회내 다양한 단체, 관련시설·기관, 마을활동가, 관련 전문가 등과 거버넌스를 구축해야 한다. 셋째, 실질적인 주민자치회를 운영하기 위해서는 주민자치회의 운영을 위한 기본요소를 충족함과 동시에 이것의 운영기반인 지방정부의 정책 및 지원체계가 구축되어 있어야 한다. 넷째, 주민자치회를 활성화시키기 위해서는 우선적으로 지방정부(시·도 및 시·군·구) 차원에서 제도적 기반을 마련해야 하는데, 시·도에서는 ‘주민자치회 지원에 관한 조례’이고, 시·군·구에서는

‘주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례’가 될 것이다. 다섯째, 주민자치회의 활성화를 위해서는 지방정부의 지원체계를 구축하여야 한다는 것이다. 주민자치회를 위한 지원체계는 시·도 및 시·군·구에 (가칭)‘지원단’을 설치하여 운영하는 방안을 강구해 볼 수 있다. 여섯째, 지방자치제도에 근간을 두고 있는 지방정부와 자치분권의 실현주체로서의 주민자치회간의 관계설정 및 협력체계의 운영해야 하는데, 주민자치회와 지방정부간의 협력체계의 운영은 양자가 참여하는 협의회를 결성함으로써 가능할 것이다. 즉 주민자치회는 지역단위로 연합회를 결성하여 협의체에 참여하고, 지방정부는 계층별로 지원단이 협의체에 참여하는 것이다.

2절. 정책제언

주민자치회를 활성화시키기 위해서는 우선적으로 지방정부(시·도 및 시·군·구) 차원에서 제도적 기반을 마련해야 한다. 주민자치회를 위한 지방정부의 제도적 기반으로서 가장 대표되는 것이 자치법규인 조례를 제정하는 것인데, 시·도에서는 ‘주민자치회 지원에 관한 조례’이고, 시·군·구에서는 ‘주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례’가 될 것이다.

시·도 차원에서 제정하는 주민자치회 지원에 관한 조례에는 주민자치회 지원에 관한 사항을 규정함으로써 주민의 편의와 복리 증진을 도모하고 주민자치회 운영 활성화를 통한 주민자치 실현과 지역사회 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 대부분의 시·군·구에서는 행정안전부의 표준안을 기초로 ‘주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례’를 제정하여 운영하고 있는데, 지방정부의 정책적 반영이 있어야 할 것이다.

주민자치회의 활성화를 위한 지방정부의 역할과 기능은 지원체계를 구축하여야 한다는 것이다. 주민자치회를 위한 지원체계는 시·도 및 시·군·구에 (가칭) ‘지원단’을 설치하여 운영하는 방안을 강구해 볼 수 있다. 지원단의 구성은 지방정부의 주무부서 공무원, 지방의원, 지역의 전문가, 시민단체 대표, 기업인 대표까지 포괄하도록 구성한다. 주민자치회 협력체계내에서 시·군·구의 지원체계는 주민자치회에 대한 실무적이고 실질적이면서 현장중심적인 부분을 지원하게 되는데, 주민자치회를 실질적으로 운영하는데 적용할 수 있는 사업계획서, 자치규약, 회계처리, 실적보고서 등에 대한 표준 매뉴얼을 작성하여 지원하도록 한다.

주민자치회와 지방정부간의 협력체계의 운영은 지역별 주민자치회연합회와 지방정부의 가칭 주민자치회 지원단이 참여하는 협의회를 결성함으로써 가능할 것이다. 즉 주민자치회는 지역단위로 연합회를 결성하여 협의체에 참여하고, 지방정부는 계층별(시·도 및 시·군·구)로 지원단이 협의체에 참여하는 것이다. 주민자치회연합회는 가칭 ‘○○○ 주민자치회 연합회 구성 및 운영 등에 관한 조례’를 통해서 가능할 것이다.



참고문헌

참고문헌

- 강성권·오재환. (2007). 「부산광역시 주민자치센터 운영활성화 방안 연구」, 부산발전연구원.
- 강창민·정원희. (2015). 제주형 주민자치회 제도 도입방안 연구, 제주발전연구원 정책연구보고서.
- 곽현근. (2012). 읍면동 근린자치의 방향과 과제, 「지방행정체제개편 학술세미나」, 한국행정학회·한국지방자치학회.
- _____. (2015). 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향, 「한국행정학보」, 49(3): 279-302.
- _____. (2017a). 지방자치 원리로서의 '주민자치' 재해석을 통한 생활자치 개념화와 제도모형 구성, 「현대사회와 행정」, 27(2): 1-29.
- _____. (2017b). 지방민주주의 혁신을 위한 생활자치 의의와 활성화 과제: 생활자치 활성화의 방향과 과제, 「주민자치」, 제65권(2017. 03): 80-89.
- _____. (2018a). 풀뿌리 민주주의 관점의 주민자치의 의의와 제도화 방향, 정책웹진 〈서울마을〉 제4호.
- _____. (2018b). 풀뿌리 민주주의를 위한 주민자치 제도화의 방향과 과제, 대통령 소속 자치분권위원회 주민자치전문위원회 워크숍 발표자료.
- 김미옥. (2005). 주민자치센터 조직의 구성과 기능 정립에 관한 연구, 「한국사회복지행정학」, 7(2): 63-97.
- 김순은. (2011). 일본의 로컬거버넌스와 주민참여, 「한국지방자치학회보」, 23(2): 187-214.
- 김찬동. (2014). 주민자치의 제도설계, 「한국지방자치학회보」, 26(1): 117-138.
- _____. (2014a). 통반장과 주민자치위원회 제도의 혁신방안, Working Paper, 서울연구원.
- _____. (2014b). 주민자치 실질화를 위한 주민자치정책제안, 「서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집」.
- _____. (2017). 「주민자치의 이해를 위한 주민자치제도의 재설계」, 대전: 궁미디어
- 김재철. (2012). 아파트 자치회의 행정정보조기능 도입방안, 포커스 광주, 제11호.
- 김필두. (2002). 주민자치센터 활성화 방안에 관한 연구, 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」.
- 김필두·김병국. (2011). 주민자치회의 설치와 운영에 관한 연구, 「한국정책학회 하계 학술대회 및 국제학술대회」.

- 김필두류영아. (2008). 「읍면동 중심의 주민자치 강화 방안」, 한국지방행정연구원.
- 김필두최인수. (2017). 주민주도형 주민자치(위원회) 운영활성화: 세종형 주민자치회 모형정립, 세종특별자치시 2017년 정책이슈 리포트.
- 박상우백정미·변화영·임진영. (2015). 수원형 주민자치회 모델개발, 수원시정연구원 보고서.
- 박종주. (2005). 사회적 자본 형성을 위한 주민자치센터의 기능제고 방안, 「한국지방자치학회 동계학술대회 자료집」.
- 박종혁. (2019). 주민자치회와 자치단체 및 지방의회와의 관계, 「한국지방자치학회 동계학술대회 자료집」.
- 배응규. (2007). 도시계획·개발과정에서 주민참여시스템으로서 뉴욕시 커뮤니티 보드의 운영특성 및 시사점 연구, 「서울도시연구」, 8(2): 1-18.
- 서울특별시. (2017). 「서울형 주민자치 시범사업 매뉴얼」.
- 서울특별시의회. (2018). 「주민자치회 실태 진단과 의회와의 협력방안 연구」.
- 설선미·오재일. (2016). 지방자치단체의 주민자치회 운영 실태에 관한 연구, 「한국지방자치학회보」, 28(4): 51-71.
- 세종특별자치시. (2018). 「이·통장을 위한 알기 쉬운 업무 안내서」.
- 신훈민. (2018). 제주형 주민자치회, 43개 마을공화국, 「주민자치」, 제86권 : 52-55.
- 심익섭. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구, 「지방행정연구」, 26(4): 57-84.
- 안권욱. (2019). 외국의 선진 사례 : 스위스의 마을자치, 「주민자치」, 제90권 : 58-63.
- 안현찬. (2018). 서울형 주민자치회 시범사업 정책설계화 추진과정, 「주민자치」, 제 81권(2018. 07):22-24.
- 안현찬·구아영. (2016). 「서울형 주민자치회 모델구상과 추진전략」, 서울연구원.
- 오민석. (2018). 일본 사회관계자본의 풍부함은 자치회에 의해 구현, 「주민자치」, 제 81권 : 58-66.
- 오수길. (2010). 지역활성화를 위한 주민자치센터의 역할과 과제, 「한국지방정부학회 학술대회 자료집」, 2010(3): 1-18.
- 이기우. (2018). 주민자치회 법제화의 여부와 방법. 주민자치활성화를 위한 법제도 개선방안 토론회: 주민자치회 개별입법 필요한가? 대통령소속 자치분권위원회 행정안전부.
- 이병령·이종수. (2015). 주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제, 「한국자치행정학보」, 29(1): 157-180.
- 임도빈. (2004). 「한국지방조직론: 행위자, 전략, 게임」, 서울: 박영사.

- 임승빈. (2007). 민주주의 행정에서 천황중심주의 행정체계로의 회귀인가, 「일본연구논총」, 제25권.
- _____. (2016). 제왕적 대통령제가 현행 헌법때문인가, 한국일보 2016년 12월2일 오피니언 컬럼.
- _____. (2018). 「지방자치론 11판 개정판」, 서울:법문사.
- _____. (2018). 분권과 균형발전, 한국일보 2018년 9월4일 오피니언 컬럼.
- 전용태. (2019). 주민자치회 활성화를 위한 광역자치단체의 협력체계 구축 방안, 「한국지방자치학회 동계학술대회 자료집」, 45-60.
- 전주상. (2010). 영국 패리쉬의 정책적 함의, 「한국사회와 행정연구」, 21(1): 97-120.
- 정원식. (2003). 독일지방자치에 있어 주민참여와 로컬거버넌스, 「한국정책과학학회보」, 7(3): 223-242.
- 정지웅·임상봉. (1999). 「지역사회개발학」, 서울대학교출판부.
- 조규태. (2018). 환원된 주민세 주민이 필요한 사업에 자율 편성, 「주민자치」, 제81권 : 92-93.
- 지남석·안용준. (2018). 세종시 마을공동체 활성화를 위한 정책 제언, 대전세종연구원.
- 최병학. (2014). 충남형 주민자치 거버넌스 구축을 위한 정책과제, 「충남리포트」, 106.
- 최영훈. (2013). 외국의 주민자치회 운영사례와 시사점, 「자치행정연구」, 5(1): 73-87.
- 한국자치학회. (2018). 「주민자치」, 각 월호.
- 한국지방행정연구원. (2014a). 주민자치회 시범실시 추진모델(I), 「지방자치Focus」, 67.
- _____. (2014b). 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석, 한국지방행정연구원 보고서.
- _____. (2015). 부산지역 주민자치회 적정모델 진단에 관한 연구, 정책연구보고서.
- 한상우. (2003). 주민자치센터의 자치기능 강화 방안, 「행정문제논집」, 19: 125-148.