



제418회국회(정기회)
제1차 행정안전위원회

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈주민자치회 설치·운영 근거 이관에 따른 조문정비〉
■ 이해식의원 대표발의(의안번호 제2200411호)

지방자치법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈주민자치회 설치·운영 근거 이관 및 정식실시〉
■ 이해식의원 대표발의(의안번호 제2200412호)

2024. 9.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	4
1. 개 요	4
가. 개정안의 주요내용 및 입법취지	4
나. 주민자치회 제도 도입배경	8
다. 주민자치회 시범실시 현황	11
라. 주민자치회 관련 제21대 국회의 논의 경과	13
2. 검토의견	16
가. 주민자치회 설치·운영 근거의 「지방자치법」 이관	16
나. 주민자치회 시범실시 근거 삭제 등	17
[참고] 주민자치회 시범실시에 대한 실태조사 및 성과분석	19

I. 제안경위

1. 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안

가. 발 의 자 : 이해식의원의원 등 11인

나. 발의연월일 : 2024. 6. 12.

다. 회부연월일 : 2024. 6. 14.

2. 지방자치법 일부개정법률안

가. 발 의 자 : 이해식의원 등 11인

나. 발의연월일 : 2024. 6. 12.

다. 회부연월일 : 2024. 6. 14.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안

지방자치제도가 정착되고 활성화되면서 주민자치의 중요성이 강조됨에 따라 현행법에 규정된 주민자치회의 구성과 운영에 대한 사항을 「지방자치법」으로 이동하여 그 기능을 확대하고 구성에 대한 사항을 구체화하려 함(제40조 삭제).

참고사항

이 법률안은 이해식위원이 대표발의한 「지방자치법 일부개정법률안」(의안번호 제412호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

2. 지방자치법 일부개정법률안

지방자치제도가 정착되고 활성화되면서 주민자치의 중요성이 강조되고 있고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따라 주민자치회가 시범적으로 설치·운영되고 있음.

그런데 현행법에는 주민자치회에 대한 근거가 없어 현재 설치된 주민자치회나 주민자치위원회는 각 지방자치단체의 조례에 따라 운영되고 있음에도 불구하고 지난 2021년 공포된 전부개정법률에도 주민자치회의 설치·운영 근거가 마련되지 않아 이에 대한 개선이 요구되고 있음.

따라서 주민자치회의 설치·운영 근거를 신설하여 진정한 주민자치를 실현하려는 것임(안 제25조의2 신설).

참고사항

이 법률안은 이해식위원이 대표발의한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(의안번호 제411호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 개 요

가. 개정안의 주요 내용 및 입법취지

개정안은 주민자치회의 설치·운영에 관한 근거를 ① 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서 「지방자치법」으로 이관하고, ② 시범실시 근거를 삭제하는 등 그 기능 및 구성을 확대·개편하려는 것임(「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조 삭제 및 「지방자치법」 제25조의2 신설).

<「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 일부개정법률안 조문대비표>

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법	개 정 안
<u>제40조(주민자치회의 설치 등) ①</u> <u>풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회(이하 “자치회”라 한다)를 둘 수 있다.</u> <u>② 제1항에 따라 자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 자치회에 위임하거나 위탁할 수 있다.</u> <u>③ 자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</u> <u>1. 자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항</u> <u>2. 지방자치단체가 위임하거나 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항</u> <u>3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙에서 위임하거나</u>	<삭 제>

<u>위탁한 사항</u> ④ <u>자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.</u> ⑤ <u>제4항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.</u> ⑥ <u>자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.</u> ⑦ <u>행정안전부장관은 자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</u>	
부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

<「지방자치법」 일부개정법률안 조문대비표>

지방자치법	개 정 안
<u><신 설></u>	<u>제25조의2(주민자치회) ① 주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위하여 읍·면·동별로 주민자치회를 구성하여 운영할 수 있다.</u> <u>② 제1항에 따른 주민자치회(이하 “주민자치회”라 한다)는 다음 각 호의 기능을 수행한다.</u> <u>1. 주민의 화합 및 공동체 형성</u> <u>2. 읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한 읍·면·동장과의 협의</u> <u>3. 지방자치단체의 장이 위탁하는 사무의 처리</u> <u>4. 지역발전과 주민의 복리증진</u> <u>5. 그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 정하는 사항</u>

	③ 제2항 각 호의 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 주민자치회에 대표자 1명을 포함한 위원을 둔다. ④ 제3항에 따른 위원은 주민자치회의 회원 중에서 지역 내 주민의 대표성을 고려하여 주민자치회가 선정하며, 명예직으로 한다. ⑤ 주민자치회는 그 명의 또는 대표자의 명의로 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 등의 정치활동을 하여서는 아니 된다. ⑥ 주민자치회는 그 운영 및 기능 수행에 필요한 재원을 확보하기 위하여 노력하여야 하며, 지방자치단체는 주민자치회의 운영 및 기능 수행에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. ⑦ 주민자치회는 기능 수행을 위하여 필요한 경우 다른 주민자치회와 연계하여 주민자치협의체를 구성·운영할 수 있다. ⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 주민자치회 또는 주민자치협의체의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 범위에서 주민자치회가 규약으로 정한다.
부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(주민자치회에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조제7항에 따라 시범적으로 설치·운영 중인 주민자치회는 제25조의2의 개정규정에 따라 구성·운영 중인 주민자치회로 본다.	

주민자치회는 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동 단위로 설치할 수 있는 주민자치기구로, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 시범적으로 설치·운영할 수 있는 근거가 마련되어 2013년 이후 현재까지 설치·운영되고 있는 상황임.

개정안은 주민자치회의 근거 법률을 「지방자치법」으로 변경하고, 주민자치회 시범실시에 관한 근거를 삭제하여 정식으로 도입하는 한편, 그 기능 및 구성에 관한 사항을 구체화함으로써, 주민자치를 활성화하려는 취지로 이해됨.

<현행과 개정안의 비교>

	현행	개정안
근거 법률	지방분권균형발전법 §40	지방자치법 §25의2
목적	풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양	풀뿌리자치의 활성화
구성단위	읍·면·동	읍·면·동
구성주체	주민	주민
기능	-주민화합 및 발전을 위한 사항	-주민화합 및 공동체형성
	-지자체에서 위임·위탁한 사무 처리에 관한 사항	-읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한 읍·면·동 장과의 협의
	-기타 법령·조례 또는 규칙에서 위임·위탁한 사무에 관한 사항	-지자체장이 위탁하는 사무처리
		- 지역발전과 주민의 복리증진 - 그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 정하는 사항

	현행	개정안
위원구성	조례에 따라 지자체장 위촉	주민자치회 회원 중에서 주민자치회가 선정
의무	위원의 직무수행 시 정치적 중립 및 권한남용 금지 의무	주민자치회 또는 대표자 명의 정치활동 금지
시범실시	근거규정 ○	근거규정 ×
행·재정적 지원	시범실시를 위한 국가의 행·재정적 지원 가능	지자체의 행·재정적 지원 가능
타 주민자치회 연계 여부	-	다른 주민자치회와 연계하여 주민자치협의체 구성·운영 가능
구체적인 사항	따로 법률로 정함	조례로 정하는 범위에서 주민자치회 규약으로 정함

나. 주민자치회 제도 도입배경¹⁾

1999년 김대중 정부는 작은정부를 실현하고 주민이 중심이 되는 행정서비스 환경을 구축함과 동시에 주민자치 여건을 조성하기 위하여 읍·면·동사무소를 ‘주민자치센터’로 전환하는 ‘읍·면·동 기능전환 정책’²⁾을 추진하였음.

‘읍·면·동 기능전환 정책’은 청소·주택·교통·일반행정 등의 사무를 시·군·구로 이관하여 시·군·구에서 직접 수행하도록 하고, 읍·면·동에서는 민원발급, 사회복지와 같은 주민생활에 밀접한 사무를 수행하여

1) 아래 참고자료를 바탕으로 작성

「주민자치회 모델 재설계 방안 연구」, 한국지방행정연구원, 2022

「주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가 연구」, 한국지방행정연구원, 2020

2) 당초 읍·면·동의 폐지 또는 축소가 논의되었으나 최종적으로는 기능전환으로 결정됨.

읍·면·동의 주민에 대한 서비스 기능을 강화함과 동시에,

사무조정에 따라 발생한 읍·면·동 사무소의 유휴시설·공간에는 ‘주민 자치센터’를 설치하여 주민자치 및 주민을 위한 문화·복지 편의기능을 수행하도록 하고, 주민자치센터의 운영 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 ‘주민자치위원회’를 구성·운영하도록 하는 것이었음.

이는 주민자치센터가 주민들이 모여 지역문제를 검토하고 해결방안 등을 논의하는 공간이 될 수 있도록 하여, 주민자치의 활성화와 지역 공동체의 형성을 지원하고, 해당 센터에서 운영하는 프로그램 등을 통해 주민의 삶의 질을 증진하려는 목적이었음.

그러나 실제 운영과정에서 대부분의 주민자치센터 및 주민자치위원회가 문화·여가·교육 프로그램을 제공하는 기능만을 수행하였고, 읍·면·동장이 주민자치위원을 임명하는 구조로 인해 주민자치위원회가 주민센터(前 동사무소)의 하부기관화 되는 등의 문제가 발생하여 실질적인 주민자치의 실현에 한계가 있다는 지적이 제기되었음.

한편, 주민자치회의 도입에 관한 논의는 2010년 대통령소속 ‘지방행정체제개편추진위원회’에서 본격적으로 이루어졌음.

당시 행정 효율성 제고 등을 위해 시·군 통합 등 다양한 지방행정체제개편에 관한 논의가 진행되었는데, 해당 과정에서 지방자치단체의

광역화가 이루어질 경우 약화될 수 있는 주민참여 및 민주성에 대한 보완 차원에서 주민자치회 도입의 필요성이 제기되었음.

또한, 기존 주민자치센터 및 주민자치위원회에서 상술한 문제들이 지속적으로 발생함에 따라, 주민자치위원회보다 독립적이고 자치적인 기능을 수행할 수 있는 대안으로서 주민자치회의 도입 필요성이 제기 되었으며, 2010. 10. 제정된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 ‘주민자치회’ 설치·운영에 관한 근거가 최초로 마련되었음.

이후 주민자치회 모델 개발을 위한 연구사업 추진, 주민자치회의 실질적 운영을 위한 시범실시 기본방향 마련 등의 후속절차를 거쳐 2013. 5. 제정된 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 주민자치회 시범 설치·운영의 근거가 마련되었고, 2013. 7. 전국 31개 지역을 대상으로 최초의 주민자치회 시범 운영이 실시되었음.

<주민자치위원회와 주민자치회의 비교>

구분	주민자치위원회	주민자치회
근거	조례	「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 및 조례
연혁	- 읍·면·동 기능전환의 일환으로 도입된 주민자치센터 운영에 관한 사항을 심의하고자 설치(2000)	- 「지방행정체제개편특별법」 제정 시 관련 근거 마련(2010) - 31개 읍·면·동을 대상으로 시범운영(2013)
현황	- 1,703개 읍·면·동 운영('23.12.)	- 1,531개 읍·면·동 운영 ('23.12.)
위촉권자	읍·면·동장	시·군·구청장

구분	주민자치위원회	주민자치회
위원 정수	25인 이내 평균 22명(22. 12.)	자율적으로 결정 평균 32명(22. 12.)
기능	*조례준칙안¹⁾에 따른 기능 - 주민자치센터의 시설 등 설치 및 운영에 관한 사항 심의 - 주민의 문화·복지·편익증진에 관한 사항 심의 - 주민의 자치활동 강화에 관한 사항 심의 - 지역공동체 형성에 관한 사항 심의 - 기타 주민자치센터의 운영에 관하여 필요한 사항 심의	*법률상 기능 - 구역 내 주민화합 및 발전 - 지자체 위임·위탁사무의 처리 - 기타 업무 *표준조례안²⁾에 따른 기능 - 주민자치 업무: 자치계획 수립 등 순수 근린자치 영역에서 수행하는 주민자치업무 - 협의업무: 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의 - 수탁업무: 주민자치센터의 운영 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 업무의 수탁 처리
재정	주민자치센터 사용료	주민자치센터 운영수익 + 위탁사업 수익 + 주민세 상당액 등 현안사업비 지원

¹⁾조례준칙안: 2005년 「주민자치센터설치및운영조례준칙 개정안」

²⁾표준조례안: 2023년도 「주민자치회 시범실시 표준조례 개정안」

다. 주민자치회 시범실시 현황

2013. 7. 전국 31개 읍·면·동에서 주민자치회 시범실시가 최초로 이루어진 이후, 지속적으로 시범실시 지역이 확대되어 2023. 12. 기준으로 전국 3,530개 읍·면·동 중 1,531개의 읍·면·동(43.3%)에서 주민자치회를 시범실시하고 있음.³⁾

3) 참고로, 주민자치회를 시범실시하는 1,531개의 읍·면·동 중 1,240개의 읍·면·동은 행정안전부의 승인을 받아 운영 중이며, 291개의 경우 행정안전부의 승인을 받지 않고 운영되고 있음.

<2023년 주민자치회 및 주민자치위원회 운영현황>

(단위: 개)

합계 (총 읍·면·동)	주민자치회 운영			주민자치위원회 운영	미운영
	계	승인	미승인		
3,530	1,531	1,240	291	1,703	296

※승인: 행정안전부 승인을 받은 주민자치회

<연도별 주민자치회 설치 현황>

(단위: 개)

구 분	2013.7.	2014	2018	2019	2020	2022	2023
설치 읍·면·동	31	47	95	408	626	1,271	1,531

현재 시범실시 중인 주민자치회는 2012년 대통령 직속 지방행정체제 개편추진위원회가 제시한 협력형, 통합형, 주민조직형 모델 중 협력형 모델에 해당함.

협력형 모델은 주민자치위원회를 보완·발전시킨 모델로 읍·면·동사무소와 주민자치회가 대등한 지위에서 병렬적으로 설치·운영되며, 읍·면·동사무소는 현행과 같은 행정기능을 수행하고, 주민자치회는 주민자치 기능, 위탁사무 처리기능, 읍·면·동 행정기능 중에서 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의 및 심의기능 등을 수행함.

또한 주민자치회 운영에 관하여 행정안전부의 승인을 받은 읍·면·동은 총 1,316개이나, 이 중 76개의 읍·면·동은 승인 후 미운영 중임.

협력형 모델에서 주민자치회는 읍·면·동사무소와의 관계 및 역할 등은 주민자치위원회와 유사하지만, 읍·면·동 행정기능에 대한 협의·심의권을 부여받아 권한이 강화되었으며, 위원의 선출 방식을 변경하여 주민대표성과 전문성을 보다 확보할 수 있게 됨.⁴⁾⁵⁾

참고로, 2020년⁶⁾ 한국지방행정연구원은 주민자치회 시범실시에 대한 실태조사 및 성과평가를 수행(2019. 6. 기준)하였으며⁷⁾, 해당 결과는 [참고]에 기재함.

라. 주민자치회 관련 제21대 국회의 논의 경과

정부는 당초 개정안과 동일하게 주민자치회 설치·운영 근거를 「지방자치법」으로 이관하고, 시범실시 근거를 삭제하는 등의 내용이 포함된 「지방자치법 전부개정법률안」⁸⁾과 「지방자치분권 및 지방행정체제 개

4) [참고자료]

「주민자치회 설치·운영 현황 및 향후 개선과제」, 국회입법조사처, 2020

「주민자치회 모델 재설계 방안 연구」, 한국지방행정연구원, 2022

5) 통합형은 주민자치회가 읍·면·동사무에 대한 의결 및 집행기능을 가지는 것으로, 읍·면·동사무소 및 소속 공무원을 주민자치회(의결기구)를 위한 집행기구로 전환하는 모델이고, 주민조직형은 기존 읍·면·동 주민센터를 폐지하여 주민자치회가 직접 자치사무를 결정·집행하는 형태로서 시·군·구의 행정기능을 수행하는 모델임.

6) 한국지방행정연구원은 2024년 기준 주민자치 시범실시 실태조사 및 성과평가를 수행 중이며, 2024년 12월경 결과가 발표될 예정임.

7) 「주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가 연구」, 한국지방행정연구원, 2020

8) 의안번호 제2101426호 「지방자치법 전부개정법률안」, 정부 제출

안 제26조(주민자치회) ① 주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위하여 읍·면·동별로 주민자치회를 구성하여 운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 주민자치회(이하 “주민자치회”라 한다)는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 주민의 화합 및 공동체 형성

2. 읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한 읍·면·동장과의 협의

3. 지방자치단체의 장이 위탁하는 사무의 처리

편에 관한 특별법 일부개정법률안」⁹⁾을 제21대 국회에 제출하였음.

그러나 해당 법률안에 대한 논의과정에서 주민자치위원회와 비교하여 주민자치회가 더 우수한 제도인지 여부, 주민자치위원회와 주민자치회 간의 관계, 하나의 읍·면·동 내 주민자치위원회와 주민자치회의 병존 가능성, 주민자치회의 정치화 가능성 등에 대한 이견이 있어, 추후 주민자치회와 관련된 안건을 심도있게 심사하기로 하고 「지방자치법 전부개정법률」에는 반영하지 않았음.

이후 주민자치회 관련 사항의 「지방자치법」 이관 및 시범실시 근거 삭제 등을 주요 내용으로 하는 관련 개정안이 다수 발의¹⁰⁾되어 수차례 논의되었으나 다음과 같은 찬반양론이 제기되었으며, 이견을 좁히지 못하고 임기만료 폐기되었음.

4. 지역발전과 주민의 복리증진

5. 그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 정하는 사항

③ 제2항 각 호의 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 주민자치회에 대표자 1명을 포함한 위원을 둔다.

④ 제3항에 따른 위원은 주민자치회의 회원 중에서 지역 내 주민의 대표성을 고려하여 주민자치회가 선정하며, 명예직으로 한다.

⑤ 주민자치회는 그 명의 또는 대표자의 명의로 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 등의 정치활동을 하여서는 아니 된다.

⑥ 주민자치회는 그 운영 및 기능 수행에 필요한 재원을 확보하기 위하여 노력하여야 하며, 지방자치단체는 주민자치회의 운영 및 기능 수행에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

⑦ 주민자치회는 기능 수행을 위하여 필요한 경우 다른 주민자치회와 연계하여 주민자치협의체를 구성·운영할 수 있다.

⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 주민자치회 또는 주민자치협의체의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 범위에서 주민자치회가 규약으로 정한다.

9) 의안번호 제2101432호

10) 「지방자치법」 일부개정법률안: 의안번호 제2107394호(한병도의원 대표발의), 의안번호 제2107797호(김영배의원 대표발의), 의안번호 제2107809호(이해식의원 대표발의), 의안번호 제2112038호(박완수의원 대표발의)

「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 일부개정법률안: 의안번호 제2107810호(이해식의원 대표발의), 의안번호 제2107904호(한병도의원 대표발의)

<주민자치회 관련 개정안에 대한 주요 의견>

찬성취지 의견	반대취지 의견
○ 주민자치위원회를 통한 주민자치의 실현에는 한계가 있으므로, <u>주민자치회를 통해 주민자치를 보다 잘 실현하고 풀뿌리 자치 역량을 발전</u>시키려는 것임. ○ 주민자치회 시범사업을 시작한지 10년이 된 현재까지 <u>구체적인 근거법이 없는 것은 문제</u>가 있으며, <u>자치주권 시대에 맞는 방향성에 따라 도입여부를 판단할 사안</u>이라는 의견 ○ 주민자치회의 <u>부작용에 대한 여러 염려가 제기될 수는 있으나</u>, 이는 개선이 필요한 부분일 뿐 <u>주민자치회의 설치·운영 근거를 법률에 명시하려는 개정안들의 반대근거가 될 수는 없다</u>는 의견 ○ 주민자치위원회의 위원 절반, 새로운 주민 절반으로 하여 <u>주민자치회가 비교적 정치적으로 편향되지 않고 융합적으로 잘 운영되는 사례도 있다</u>는 의견 ○ 주민자치회는 단체자치 중심인 우리나라의 지방자치에 <u>주민자치 및 주민주권의 원리를 보완하는 실천적인 제도</u>이며, 시범실시는 제도 확산 시 해당 제도의 전국적·전면적 도입을 목표로 하는 것임을 고려할 필요	○ 특정 지방자치단체에서 주민자치회 위원 과반수가 선거 전 사임하는 사례가 발생하는 등 <u>주민자치회가 선거에 악용될 우려</u>가 있고, 주민자치회로 인해 현재 잘 운영되고 있는 <u>주민자치위원회의 기능이 훼손될 수 있는</u> 바, 개정안들과 같이 주민자치회의 운영 근거를 별도로 법률에 규정하는 것은 신중한 필요가 있다는 의견 ○ <u>현재도 주민자치회가 읍·면·동의 장과 업무협의를 진행하는 등 여러 역할을 하고 있는 상황</u>에서, 추가로 주민자치회의 <u>법적 근거를 규정할 필요성이 있는지에 대한 의문</u>이 있다는 의견 ○ 개인의 정치적 성향에 따라 주민자치위원회나 주민자치회에 대한 적극적 참여 여부에 차이가 있으며, 이에 따라 <u>정치적으로 편향된 인사로 구성된 주민자치회가 읍·면·동의 행정에 일정부분 관여하는 문제가 발생</u>한 사례도 있다는 의견 ○ 주민자치회는 선거와도 관련되어 있는 등 민감한 부분이 있고, <u>지역에 따라 운영 결과의 차이가 있으므로 시간을 두고 검토</u>할 필요 ○ <u>주민자치위원회의가 기 운영 중인 상황에서 주민자치위원회를 주민자치회로 전환할 경우 현장의 혼란</u>이 우려되므로 신중검토 필요

※ 자료: 제403회 국회(임시회) 제4차 법안심사제1소위, 제404회 국회(임시회) 제1차 법안심사제1소위, 제406회 국회(임시회) 제1차 법안심사제1소위, 제410회 국회(임시회) 제1차 법안심사제1소위 회의록을 바탕으로 직접 작성

2. 검토의견

가. 주민자치회 설치·운영 근거의 「지방자치법」 이관

현행 「지방자치법」의 목적규정¹¹⁾에 따르면 「지방자치법」에 포함되는 내용은 ① 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, ② 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항, ③ 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계에 관한 사항임.

주민자치회는 주민자치를 위한 참여기구로서 ② 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항에 포함될 수 있으므로, 「지방자치법」에서 주민자치회를 규정하는 것은 법체계상 가능하다고 보임.

다만, 현재 우리 위원회에 주민자치회의 설치·운영에 관한 사항을 별도의 법률로 규율하려는 취지의 「주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안」(박정의원 대표발의, 의안번호 제2201212호)이 계류 중에 있으므로, 법형식에 관하여 입법정책적인 결정이 필요해 보임.

법형식과 관련하여, 주민자치회의 구성·운영, 위원 선정방법 등 세부 사항 등을 법률에서 정할 경우 지역 여건에 맞는 자율적인 운영이 훼손될 우려가 있으므로, 개정안과 같이 기본적인 사항을 「지방자치법」

11) 「지방자치법」

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.

에서 정하고, 세부사항은 조례로 위임하는 것이 바람직하다는 의견이 있는 반면,

주민자치회에 관한 개별 법률을 제정함으로써 주민자치회의 위상을 높일 수 있다는 의견 및 주민자치회는 지방자치단체의 보조기관, 소속 행정기관, 하부행정기관 등에 속하지 않으므로, 「지방자치법」에 규정하기보다 별도의 법률로 규정하는 것이 적절하다는 의견도 있음¹²⁾.

나. 주민자치회 시범실시 근거 삭제 등

주민자치회의 전면적 도입과 관련하여, 제21대 국회 논의과정에서 풀뿌리자치의 역량을 강화하기 위하여 전면적 실시가 필요하다는 의견과 전면실시는 시기상조라는 의견 등이 제시되었는데, 이와 같은 다양한 의견을 고려하여 전면적 도입 여부를 결정할 필요가 있다고 보임.

또한 주민자치회의 설치단위를 읍·면·동에서 통·리로 축소시킬 필요가 있다는 의견¹³⁾, ‘협력형 모델’이 아닌 ‘통합형 모델’로 주민자치위원회의 구조를 재설계할 필요가 있다는 의견¹⁴⁾ 등 현재 시범실시 중인 주민자치회 모형에 대한 근본적인 문제제기도 이어지고 있는 상황임.

12) 「주민자치회 설치·운영 현황 및 향후 개선과제」, 국회입법조사처, 2020

13) ‘주민’ 배제 ‘주민자치위원’ 우민화 ‘주민자치회’ 무력화시키는 통합형 모델, 주민자치, 2022.7.25.

<http://www.citizenautonomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=5238>

14) 주민자치회 모델 재설계 방안 연구, 한국지방행정연구원, 2022

이와 같은 주민자치회에 대한 다양한 의견들을 고려하여, 주민자치회의 전면실시 여부와 주민자치회 제도의 재설계 등에 대한 종합적인 논의가 이루어질 필요가 있겠음.

참고로, 행정안전부는 주민자치회가 양적으로 팽창함에 따라 현장에서 제기되는 중간지원조직¹⁵⁾ 주도 운영, 위원의 정치적 중립성 등 운영상 문제 개선이 우선될 필요가 있으며, 주민자치회 법적 근거 정비에 대한 이견이 있으므로, 보다 충분한 검토를 위해 현행 규정(「지방분권균형발전법」 §40)을 유지할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5334

15) ‘중간지원조직’이란 주민자치회와 행정기관 간의 연계를 지원·강화하기 위한 조직으로, 동자치지원관, 주민자치지원관 등의 명칭으로 불리는 임기제공무원으로 이루어짐.

[참고] 주민자치회 시범실시에 대한 실태조사 및 성과분석 결과 요약

주민자치회 실태분석	○ 주민자치회와 주민자치회 시범실시 성과에 대한 인식 - 5점 척도 중 3.5에서 4점 사이에 분포하여 주민자치회 및 주민자치회 시범실시에 대한 <u>인식이 비교적 양호</u>한 것으로 나타났으며, 주민자치회 시범실시 이후에는 40%이상의 응답자들이 <u>행정 및 주민간의 소통이 개선된 것으로 응답</u>하였음. - 2017년의 주민자치회 시범실시 성과평가와 동일한 문항을 비교했을 경우 전반적으로 인식 정도는 소폭 상승한 것으로 나타남. ○ 주민자치회의 위상 - 대부분의 응답자들이 주민자치회를 <u>주민의 대표 자치기관이자, 읍면동과 대등한 관계이고, 주민의 대표</u>라고 생각함. - 지역사회 발전을 위해서는 주민자치회의 <u>주민자치사업이 주된 역할</u>이라고 하였음. ○ 2018년 이후 주민자치회 제도 개선사항 - <u>위원 선출과 정수 조정, 주민총회와 재정지원에 관해서는 만족도가 비교적 높은 것으로 나타났으며, 이러한 사항에 대한 효과성도 높은 것으로 나타남.</u> - <u>제도개선 사항 전반에 대해서도 절반 이상의 응답자들이 긍정적으로 평가</u>하였음. ○ 제도 개선사항의 중요성 - 사전(사후)교육 이수제와 정기적 주민총회, 자치계획 수립 등에서 <u>중요성이 높은 것으로 나타남.</u> - 주민자치회 위원회 정수 확대는 그 중요성이 상대적으로 낮은 것으로 나타남. ○ 주민자치회 운영의 향후 개선점 - 주민의 <u>낮은 참여율과 전문성 개선</u>이 가장 시급한 개선점으로 꼽힘. - <u>지자체 재정 지원, 자체 자원 확보 등 재정적인 면에서도 개선이 이루어질 필요</u>가 있음. - 이와 관련하여, 정책적으로 강화할 사업 또한 <u>주민자치회 위원 역량강화교육 지원</u>이 필요하다고 응답하여 주민자치회 구성원의 전문성 강화가 시급한 것으로 보임.
-----------------------	--

주민자치회 성과평가	○ 평가 항목은 크게 <u>근린자치 기반조성(행정적, 재정적 지원), 주민자치회 구성 및 운영, 주민자치회 운영 목적 달성</u>의 세 가지 항목으로 나누어 구성되었음. ○ 근린자치 기반조성 분야에서는 주민자치회 전담공무원 배치와 주민자치회 자체적인 홍보가 비교적 양호한 것에 비해 <u>시군구의 홍보가 다소 부족한 것</u>으로 평가되었음. ○ 동 분야의 지자체별 평가결과의 차이는 <u>주민자치회 관련 조례의 내용이 주된 요소</u>로 작용하였으며, 조례의 내용 중에서는 최근 조례 제개정, 자치계획과 주민총회 운영의 명시 등은 대부분의 지자체에서 이루어지고 있었음. ○ 반면에 주민자치회의 자원과 관련해서는 전체 백분위 평가점수가 25% 가량으로 <u>조례에 반영된 지자체가 많지 않았는데</u>, 이것은 실태조사에서 나타난 <u>주민자치회의 재정여건 개선의 높은 필요성</u>과 맥락을 같이하는 평가결과라고 볼 수 있음. ○ 주민자치회 구성 및 운영 분야는 주민자치회 구성, 운영 및 자원, 사업의 세 가지 세부항목으로 평가하였으며, 주민자치회의 운영 및 자원이 비교적 양호하게 평가되고, 주민자치회의 구성은 비교적 낮게 평가되었음. ○ 주민자치회 운영 목적 달성 분야에서는 주민총회 및 분과위원회 개최, 참여인원에 대해 평가하였으며, 주민총회 및 분과위원회 개최 건수보다는 <u>주민참여인원이 상대적으로 낮게</u> 평가되었음.
-----------------------	---