

# 전국 주민자치회 위원 추천제 운용 실태 및 실효성 연구 : 쿼터제를 중심으로\*

A Study on the Current Status and Effectiveness of the Sortition System  
for the Residents' Autonomy Board Members  
: Focusing on the Quota System

신 수 경\*\*  
Suegyung Shin

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 주민자치회와 추천제
- III. 주민자치회 위원 공개추첨 운용 실태
- IV. 쿼터제를 적용한 추천제 사례 분석
- V. 결론

본 연구는 전국 주민자치회 위원의 공개 추천 운용실태를 파악하고, 추천제가 주민 대표성을 확보할 수 있는 실효성 있는 제도로 자리잡기 위한 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 주민자치회 위원을 추천하는 과정에서 적용되는 다양한 쿼터제를 조사하였다. 추천제 실행 여부와 방식, 위원의 정수와 임기, 성별 및 나이별 위원 구성 비율, 신규위원 비율 등 위원 구성 현황에 대한 자료는 행정안전부 정보공개청구를 통해 수집하였다. 자료조사 결과, 대부분의 주민자치회에서는 위원을 공개 추천으로 구성하도록 규정하고 있으나, 정원미달 등으로 무추첨으로 구성된 곳이 다

\* 본 연구에서 분석한 정보공개청구 자료는 이지문 교수(사단법인 한국청렴운동본부 이사장·연세대 연구교수)가 행정안전부에 요청한 자료를 공유받아 작성하였다. 자료정리로 끝날 뻔했으나 연구자의 한계를 극복할 수 있도록 격려하고 이끌어 준 유한나 교수(한신대학교) 덕에 논문을 시작할 수 있었다. 덧붙여 논문 초고의 완성도를 높여 준 익명의 심사자 세 명에게 진심으로 감사를 전한다.

\*\* 한신대학교 민주사회정책연구원 연구원(한신대학교 일반대학원 사회혁신 박사과정)

논문 접수일: 2023. 7. 3. 심사기간: 2023. 7. 3. ~ 2023. 8. 2. 게재확정일: 2023. 8. 2.

수 확인되었다. 또한 단체 쿼터제를 통한 위원 구성은 실질적으로 반영된 반면, 성별이나 연령 쿼터제는 제도가 있어도 실질적으로 적용되지 않아 유명무실한 곳이 많았다. 그러나 이번 조사의 성과 중 하나는 다양한 쿼터제를 설계하고 적용하는 곳들을 소수이지만 발견하였다는 점이다. 해당 지역은 모집정원을 확대하거나 성별 쿼터제와 연령 쿼터제에 대한 기준을 마련하고 이를 실행하기 위한 구체적인 매뉴얼을 가지고 있었다.

본 연구는 양적 비율을 확인하는데 그치지 않고 쿼터제 운영에 대한 독창적인 사례들을 발굴하여 소개하였다. 이를 통해 주민자치회 위원 추천제가 주민 대표성을 확보할 수 있는 효용성 높은 제도로 정착하기 위해 필요한 몇 가지를 도출하였다. 첫째, 단체 쿼터제의 적용 기준과 자격 조건을 명확히 할 필요가 있다. 둘째, 주민자치회의 민주적이고 건강한 조직 문화와 지속가능한 주민 자치 활성화를 위해 위원의 연임 횟수에 대한 제한보다는 신규위원 쿼터제 도입이 필요하다. 셋째, 다양한 추천 쿼터제를 지역에 맞게 계획하고 적용하기 위해서는 추천 매뉴얼의 제작과 공유, 교육이 필요하며, 이는 주민자치회를 지원하는 전문적인 지원조직이 있을 때 가능하다. 궁극적으로 본 연구는 주민자치회에서 주민 대표성을 확보할 수 있는 방안으로 위원 추천제의 잠재력을 강조한다. 추천제가 실효성 있는 제도로 정착하기 위해 단순 무작위 추천이 아닌 제도적 틀로써 쿼터제 시스템에 대한 구체적인 논의가 공론화되기를 기대한다.

□ 주제어: 주민자치, 주민자치회, 추천제, 대표성, 쿼터제

The purpose of this study is to understand the operation status of the public sortition system for the Eup·Myeon·Dong Residents' Autonomy Board in South Korea and to find ways to establish the sortition system as an effective system that can secure the representativeness of residents. To this end, the various quota systems applied in drawing members of the Residents' Autonomy Board were investigated. Request for information disclosure by the Ministry of the Interior and Safety (MOIS) for data on the current status of members, such as whether and how the sortition system is implemented, the fixed number and term of office of members, the proportion of members by gender and age, and the proportion of new members collected through. As a result of the data survey, most of the Board stipulates that members are composed of open draws, but several places consisting of no draws due to insufficient quota have been identified. In addition, while the composition of members through the group quota system was substantially reflected, there were many places where the gender or age quota system was not actually applied even if there was a system. However, one of the survey results is that it has found a small number of places to design and apply the various quota systems. The area had specific manuals to expand the recruitment quota or to establish and implement

standards for gender and age quotas. This study not only confirmed the quantitative ratio but also discovered and introduced original cases of the quota system operation. Through this, some of the necessary things were derived for the Board member sortition system to settle down as a highly effective system that can secure residents' representativeness. First, it is necessary to clarify the application criteria and qualification conditions of the collective quota system. Second, in order to revitalize the democratic and healthy organizational culture and sustainable resident autonomy of the Board, it is necessary to introduce a quota system for new members rather than restrictions on the number of consecutive terms of members. Third, in order to plan and apply various sortition quota systems according to the region, production, sharing, and education of sortition manuals are required, which is possible when there is a professional support organization supporting the Board. Ultimately, this study emphasizes the potential of the member sortition system as a way to secure representation of residents on the Board. In order for the sortition system to settle down as an effective system, it is expected that specific discussions on the quota system will be publicized as an institutional framework rather than a simple random sortition.

□ Keywords: Citizen Autonomy, the Resident' Autonomy Board, the Sortition System, Representativeness, the Quota System

## I. 서론

주민자치위원회의 한계를 극복하고 주민 대표성과 민주성을 강화하는 새로운 대안으로 등장한 주민자치회가 시범실시 10년째를 맞이하고 있다. 주민자치회는 지역 주민의 참여를 통한 주민자치 실현을 목표로 공개 추천으로 위원을 구성하도록 하였다. 기존 주민자치위원회의 위원이 읍·면·동장의 추천을 통해 관변단체 중심으로 구성되었으나, 주민자치회 전환 이후 추천제로 위원을 구성하면서 위원 정원의 확대, 다양한 연령대와 여성의 참여가 상대적으로 높아졌다. 더불어 추천제와 직선제 등 주민 대표성을 더욱 강화할 수 있는 방안이 활발하게 논의되고 있다. 주민 대표성을 강화하기 위한 위원 구성 방안으로 추천제가 대표적으로 제시된 것은 주민축소판으로 주민자치회를 구성하는데 효과적이었기 때문이다. 실제 주민자치회는 제도적으로 특정 성별 비율 상한제와 다양한 연령대 참여를 조례로 규정하고 있다. 이를 실행하기 위해 쿼터제 등의 구체적인 추천 방식이 결합되어야 한다. 만일 무작위 추천 방식으로 위원 구성시 기득권층의 참여를 일부 축소할 수는 있더라도 다양한 주민들의 참여를 통한 주민 대표성 확보 효과는 반감될 수 밖에 없다.

이러한 문제의식 속에서 연구자는 전국 시·군·구에서 시도되고 있는 주민자치회 위원 추천 현황과 추천 방식을 통해 제도의 실효성을 파악하고, 실효성 있는 추천제 실행을 위한 다양한 쿼터제를 관찰하여 기술하고자 한다. 본 연구의 분석 자료는 2023년 2월 행정안전부를 통해 전국 주민자치회 위원 공개 추천 운용 실태에 대한 정보공개청구<sup>1)</sup>를 통해 취합하였고, 연구 대상은 취합 자료 중 주민자치회로 전환하지 않아 부존재로 답변한 72개 시·군·구와 미답변한 곳을 제외한 총 138개 시·군·구, 1,333개의 읍·면·동<sup>2)</sup>을 대상으로 한다. 구체적인 자료조사 항목은 공개 추천 시행 여부, 위원 정수, 쿼터제(성별, 연령별, 지역, 단체, 분과 등) 도입 여부 및 세부 내용, 읍·면·동장의 위원 추천 여부, 위원의 임기 및 연임 횟수, 신규위원 비율 등이다.

본 연구를 통해 전국 주민자치회에서 실질적으로 추천제가 시행되고 있는지, 주민축소판으로 위원을 구성하기 위한 쿼터제가 어떻게 실행되고 있는지 등을 조사하고, 시·군·구나 읍·면·동에서 주민 대표성을 강화할 수 있는 쿼터제를 시행하고 있는 지역의 사례를 탐색하여 기술하고자 한다. 궁극적으로 추천제가 주민 대표성을 강화하는 구성 제도로 자리잡기 위한 조건과 구성 방안을 제안하고자 한다.

1) 정보공개청구서-2392(23.02.06.)호

2) 대한민국 정보공개(<https://www.open.go.kr/>)를 통해 2023년 2월 5일 정보공개를 청구하였으며, 이에 대해 제주도 특별자치도를 포함한 72개 시·군·구에서는 '부존재' 답변받아 제외하고, 나머지 138개 시·군·구, 1,333개 읍·면·동 주민자치회 자료를 활용하였음

## II. 주민자치회와 추천제

### 1. 주민자치회 전환 배경

IMF 국가부채 위기 상황 속에서 한국 정부는 읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터를 운영하고 기존의 기관 주도적인 행정에서 벗어나 주민자치를 실현하기 위한 핵심적인 제도로서 주민자치위원회를 설치하였다(유수동·전성훈, 2017). 주민자치센터와 주민자치위원회는 1999년 『주민자치센터의 설치 및 운영 조례 준칙(행정자치부)』에 근거하여 등장하였기 때문에 법적 기구가 아닌, 지방자치단체 조례에 의해 설치되는 임의 기구의 성격을 띠었다(전대욱·최인수·최지민·유수동, 2022:24). 주민자치위원회의 구성은 일반적으로 25인 이내로 구성하되, 읍·면·동장이 추천한 자 또는 공개모집에 의해 선출된 후보자 중에서 전문지식을 갖춘 자를 주민자치 위원으로 위촉하도록 하였으며 주민자치센터 운영에 관한 사항을 심의 및 결정하도록 하였다(『주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙 중 개정 준칙, 2002』). 그러나 읍·면·동 행정기관의 장이 주민자치 위원을 임명하고 이렇게 임명된 주민자치위원회 위원은 월 1회 회의에 참석하는 정도의 소극적인 활동에 머물렀으며, 업무의 대부분은 읍·면·동 담당 공무원들이 담당하는 등 실질적인 주민자치 실현에는 한계가 있었다(유수동·전성훈, 2017). 무엇보다 행정기관 주도로 주민자치센터가 운영됨으로써 주민들에게 주민자치 주체로서의 권한 및 책임이 부여되지 않아 주민자치위원회의 역할에 대한 기대가 낮았으며, 지속적으로 주민 대표성과 책임성 문제가 제기되었다.

이러한 주민자치위원회의 한계를 보완하고 개선하기 위해 새로운 형태의 주민자치회 도입이 논의되었으며(전대욱·최지민·최인수, 2022), 본격적으로 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(2013.05)』이 시행되면서 주민자치회의 설치와 기능, 구성 등에 대한 법적 근거를 마련하고, 2013년 7월부터 전국 31개 지역을 대상으로 주민자치회 전환이 시범적으로 실시되었다. 주민자치회는 시범 실시 10년이 지나도록 별도의 법률이 제정되지 않아 행정안전부 표준조례(2013년 6월 제정)를 기준으로 지방자치단체 조례에 의해 설치·운영되었다. 이러한 한계에도 불구하고 2022년 12월 말 기준 전국 3,515개의 읍·면·동 중 1,333개 이상이 주민자치회로 전환되어 시범 운영<sup>3)</sup> 중에 있다. 새롭게 도입된 주민자치회의 구성과 운영은

3) 행정안전부는 2021년 12월 31일 기준 136개 시군구/16개 시도.1,013개 읍·면·동에서 주민자치회가 시범실시 중인 것으로 밝히고 있음. 이후 행정안전부 등의 공식 발표가 없는 상황이므로 본 연구에서 정보공개청구를 통해 취합한 138개 시·군·구/1,333개 읍·면·동에 근거하여 최소 1,333개 이상의 주민자치회가 운영 중인 것으로 표기하였음(다만, 답변하지 않은 시·군·구가 있으므로 누락된 곳이 있음)

『주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정안(2020)』에 제시된 것처럼 최소 30명 이상으로 구성하는 등 위원 수의 확대와 공개모집 및 추천제 도입 등의 구성 방법의 투명성, 읍·면·동장이 아닌 시·군·구청장의 위원 임명, 분과위원회 확대 및 일반주민의 참여를 개방하는 것을 주요 내용으로 한다(전대욱·최지민·최인수, 2022:84).

주민자치회는 시범사업임에도 불구하고 주민자치회의 구성과 운영, 사업과 활동, 재원 마련 등의 측면에서 비교적 자치 역량을 강화하는 방향으로 나아가고 있다는 평가(전대욱·최지민·최인수, 2022:84)와 여전히 주민 대표성을 확보하지 못하고 있다는 평가 등이 다양하게 논의되고 있다.

## 2. 주민 대표성과 추천제

주민자치회 위원의 주민 대표성을 확보하는 방안을 모색한 연구는 주민자치회 위원이 갖춰야 할 리더십 등 개인의 역량에 집중하는 연구(이종탁, 2017)와 읍·면·동의 규모 축소나 주민자치회의 구조 등 행정체계 변화의 필요성을 제기하는 연구(김찬동, 2014; 최근열, 2014) 등이 있다. 또 주민자치회 위원 선출방식의 변화에 집중하여 주민 대표성을 확보할 필요성에 대해 주장하는 연구들도 있다(안철현, 2018, 신수경·이상현, 2021; 신용인, 2016).

시범 실시 중인 주민자치회가 진정한 의미의 주민자치 기구가 되기 위해서는 주민자치회 위원의 선출방식에서의 획기적인 전환에 집중해야 함을 강조한 안철현(2018)은 기존 주민자치위원회와 주민자치회 모두 주민 대표성의 한계가 있음을 지적하면서 주민 대표성을 확보하기 위해서는 직접선거를 통해 위원을 선출해야 한다고 주장한 바 있다.<sup>4)</sup> 또 다른 연구

수 있음. 한편, 조성호(2023) 자료에 의하면 2023년 기준으로 주민자치회는 16개 시·도, 142개 시·군·구, 1,388개 읍면동에서 운영 중인 것으로 발표하고 있으나 출처표기가 되어 있지 않아 인용하지 않았음

4) 안철현(2018:185)의 경우 선진적인 국가의 주민자치조직들은 임원 내지는 위원 선출 대부분 주민 직선 방식으로 선출하고 있다는 근거를 영국의 패리쉬와 프랑스의 지구평의회, 독일의 구역의회, 미국의 근린참여조직, 일본의 자치회에서 찾고 있음. 그러나 영국의 패리쉬와 프랑스의 지구평의회, 독일의 구역의회 모두 의회형으로 주민자치회와는 다소 성격이 다르며, 모집인원도 패리쉬는 평균 9명임. 프랑스의 지구평의회(지구위원회)는 구청장이 법적 위원장이 되는 등 한국의 주민자치회와 일정부분 유사한 행정기관형이지만, 이곳에서도 주민 대표 10명은 주민 중에서 추천에 의하여 선정하고 있다는 조사가 있음(소진광 외, 2011:136). 또한 일본의 자치회(주로 정내회)도 회원제로 운영되거나 거주지를 중심으로 세대별로 자동 가입되며, 회장을 직접선거로 선출한다는 자료는 있으나(소진광 외, 2011:121~122), 위원 전체를 직선제로 선출한다는 주장은 찾기 어려움. 따라서 선진적인 국가에서 읍·면·동 단위의 주민자치 조직에서 30~50명 규모의 위원을 직접선거로 선출하는 사례에 대한 추가적인 근거 제시가 필요하다고 판단됨

에서도 주민자치회 위원을 직선으로 선출해야 한다는 주장이 발견되지만, 이는 한국의 주민자치회와는 다른 모형으로 분류되는 지방자치단체 모형<sup>5)</sup>에 한정하고 있다(대통령직속지방행정체제개편추진위원회, 2011:172). 정진현도 주민자치회 위원의 대표성을 강화하기 위해서는 주민총회나 직접 선거방식으로 주민이 선출해야 한데 의견을 보태면서 호주 빅토리아주 멜버른 31개 지방정부 중 하나인 보룬다라시(Boroondara)의 호손 커뮤니티<sup>6)</sup>를 예시로 들고 있다(2017b:132-133). 특히 안철현(2018)은 추천제가 직선제와 간선제의 단점을 보완하는 방식일 수 있기 때문에 현재로서는 합리적일 수 있으나, 추천제가 직선제 만큼의 주민 대표성을 가질 수 없고 주민들의 관심을 끌 수 없으므로 직선제 도입을 검토해야 한다고 주장한다. 구본선(2016)도 주민자치회 위원을 주민총회에서 직접 선출하는 것이 바람직한 선출방식으로 인식하고 있다는 연구 결과를 발표한 바 있다. 또한 주민자치위원을 어떻게 선임하는 것이 가장 바람직하다고 생각하는지에 대한 설문조사를 진행한 결과 416명 중 204명이 선정위원회를 통한 선정 방법을 선택하였고, 직접투표 방식의 구성은 120명, 추천 방식은 70명(16.8%)이 응답하였다는 연구결과도 있다(서순복, 2022). 서순복은 이 연구 결과에 대해 선정위원회를 통한 선임 방식이 현행 제도이기 때문에 선호했다고 볼 수 있다면서도 추천방식보다 직접 투표가 더 많은 표를 얻은 것에 대하여 위원의 대표성과 민주성을 염두에 둔 결과로 평가하고 있다(서순복, 2022:187).

그러나 이러한 연구들은 주민자치회 위원을 대상으로 직선제(직접투표)와 추천제 중 어느 방식을 선호하는지에 대한 기호를 파악할 수는 있으나, 어떤 방식이 주민 대표성을 확보할 수 있는지를 평가하고 있지는 않다. 게다가 서울시 강북구 주민자치회를 연구한 자료에 따르면(신수경 외, 2022)<sup>7)</sup>, 주민자치회 위원 중 기존 주민자치위원회 위원과 주민자치회 신규위원 모두 공개 추천에 대해 대부분 긍정적으로 평가하는 상반된 결과도 있다. 따라서 위원들의 경험에 따라 달라지는 선호도 조사만으로 추천제의 실효성을 판단하기는 어렵다.

5) 지방자치단체 모형은 지방자치단체의 지위를 부여하여 주민자치를 시행하는 경우로 프랑스, 스위스의 코뮌이 이에 해당함(소진광 외, 2011:172)

6) 정진현(2017b)이 제시한 호주의 우수한 사례인 호손 커뮤니티의 경우 5명의 주민 대표를 선출하고 있음. 한국의 읍·면·동 주민자치회가 30~50여 명 규모인 점과 한국과 호주의 주민자치 기구의 역할과 유형에 대한 추가적인 자료가 제시되어야 설득력을 높일 수 있을 것으로 보임

7) 해당 연구는 서울시 강북구 주민자치회 위원 51명을 대상으로 주관성 인식 유형을 분류한 연구로써, 8개의 유형 중 봉사 중심 실리형, 형식적 참여형의 두 가지 유형을 제외한 나머지 유형 모두 '주민자치회 위원 구성은 추천제 방식이 바람직하다(14번)'는 진술문에 긍정적으로 평가함. 그러나 강북구 주민자치회 위원들에게 질문한 내용은 '추천제 방식이 바람직하다'에 대한 찬성과 반대 의견일 뿐 추천제와 직선제 중 어느 것이 더 바람직한지를 묻거나 답한 것은 아님. 다만 추천제에 대해 대체로 긍정적인 평가를 하고 있음을 확인할 수 있는 자료로 의미가 있음

선거란 후보자들 중에서도 뛰어난 자를 선출하는 제도로 발달한 만큼 통상 선출된 자는 선출하는 사람을 대표하기보다 선출하는 사람보다 능력과 덕성의 측면에서 우위에 있어야 한다는 인식이 형성되기 때문에(신용인, 2023) 선거를 통한 선출이 추천제보다 주민 대표성을 더 확보한다고 보기 어렵다. 반면, 이종탁(2017)은 주민자치위원 등의 비선출직 리더에 대한 연구에서 선거만이 대표성을 부여하는 유일한 제도가 아니라는 결과를 도출함으로써 선거를 통하지 않은 비선출직 리더도 대표성을 가질 수 있음을 보여주기도 하였다.

오늘날 민주주의의 상징처럼 여겨지는 투표, 다수결, 선거는 민주주의의 본질적인 제도가 아니었다. 고대 아테네 시민들은 다수가 소수를 종속시키는 부작용과 금권정치를 막기 위해 추천으로 시민 대표단을 구성하였다(오현철, 2018). 버나드 마닝(2004)과 신용인(2016)은 갈등과 대립, 재정 낭비 등 선거의 폐해에도 불구하고, 선거를 통해 최선의 대표를 선출할 수 없으며, 이러한 한계를 가진 선거의 대안으로 추천제에 주목한다.

도우렌과 스톤(Dowlen & Stone, 2013)이 정리한 추천제의 장점은 우선 일반 모집단의 의사결정에 동일한 비율을 보장하는 명목 대표성 효과와 정치적 지배 욕구가 강한 소그룹의 부패 또는 지배의 방지 효과이다. 또한 엘리트 계층의 갈등 완화 효과, 특정 집단이 큰 규모의 대표성을 얻을 수 없도록 통제하는 효과, 모든 시민이 동등한 권리를 갖고 정치에 참여할 수 있는 분배의 효과, 참여 기회의 확대와 정치직의 순환으로 엘리트 그룹의 지배 감소 효과, 마지막으로 추천으로 선발된 대표들은 특별한 권리 의식과 특별한 존경을 느낄 필요성이 사라지는 심리적 이점 등을 장점으로 제시하였다(Dowlen & Stone, 2013). 이러한 이론적 배경에서 오현철(2018)은 읍·면·동 전 주민을 대상으로 무작위 추천을 실시하여 선발된 후보자 중 자원을 받고, 이후 교육을 받으면 주민자치회 위원으로 위촉하는 방식을 제안하기도 하였다.

오현철이 제안한 전 주민을 대상으로 하는 무작위 추천 명부제는 주민이라면 모두에게 확률적으로 균등한 참여의 기회를 보장한다는 장점이 있지만, 명부 추천 이후 실제 참여 여부를 확인하는 절차에 따르는 행정적 부담이 단점으로 지적되기도 한다(대통령직속국가균형발전위원회, 2020:42). 주민자치회는 일상적인 활동을 수시로 해야하는 활동가로서의 역할까지 요구되는 만큼 추천제 참여 전에 자발적인 동기도 중요한 변수가 될 수 있다.

### 3. 추천제 논의의 전제조건

여전히 직접 선거가 더 민주적인 선출 과정이라거나, 추천제를 단순 무작위 추천으로 인식하는 논의들이 존재한다. 불필요한 논쟁을 줄이기 위해 주민자치회 위원 구성의 민주성과 대



표성에 대한 본격적인 논의에 앞서 다음과 같은 세 가지 전제가 필요하다. 첫째, 대표성에 대한 개념의 합의가 필요하다. 대표성을 사전으로 검색<sup>8)</sup>해보면 ‘어떤 조직이나 대표단 따위를 대표하는 성질이나 특성’으로 조사되며, 영어단어로는 크게 두 가지의 의미가 있다. 하나는 전형적이고 일반적임을 뜻하는 ‘typicality’이고, 다른 하나는 대표(자)와 대리인, (특정 단체를) 대표한다는 의미의 ‘representative’이다. 즉, ‘대표성’이라고 할 때 가장 그 부류의 본질적인 특성을 잘 보여주는 일반적이고 전형적인 것을 대표성으로 볼 수 있으며, 또 다른 의미로 특정 단체나 조직을 대표하는 대리인을 뜻할 수 있다. 이 두 가지는 비슷한 개념이지만 주민 대표성을 강화하는 방법에 대한 해석에서 큰 차이를 일으키거나 오해의 소지가 있기 때문에 구분할 필요가 있다. 이관후(2016)는 추가적으로 ‘representative’의 뜻을 ‘대의’로 한정적으로 해석할 경우 대표제나 대표자의 기능과 역할을 ‘대신 의논하는 것’으로 한정하게 됨으로써 대표에 대한 다양한 논의가 어렵게 됨을 지적한 바 있다. 특히 일본에서 ‘representative’를 ‘대의’로 번역하여 나보다 뛰어난 누군가가 나의 이익, 혹은 더 큰 이익을 위해 대신 의논하는 의미로 무비판적으로 사용되고 있음을 지적하였다. 김정인(2019)은 대표성을 뜻하는 ‘representation’과 ‘representativeness’를 구분한다. ‘representation’이 뜻하는 대표성은 ‘공직자가 시민들을 대표하는 행동’으로 해석하며, ‘representativeness’가 뜻하는 대표성은 ‘표본을 정확하게 반영하는 정도’를 의미한다(김정인, 2019:287). 이러한 단어의 정의를 통합하여 본 연구에서 ‘주민 대표성’이라고 할 때 ‘대표성’은 ‘typicality’과 ‘representativeness’를 의미한다. 따라서 주민 대표성은 사람 사이의 일상적 소통이 이루어지고 이웃의 문제 제기에 신속하고 충실하게 반응하는 반응성(이관후, 2018)과 공개적인 절차를 거쳐 민주적으로 선정되었을 때 강화될 수 있음을 전제한다.

둘째, 추천제 자체가 주민 대표성을 확보하는 것이 아니라, 대표성을 가지는 추천제 설계가 필요하다. 추천제 역시 대리인을 선정하는 방식이라는 측면에서는 대의제의 일종이다. 따라서 추천제와 구분하여 비교되는 개념은 대의제가 아니라, 직·간선제 또는 선거제, 선거 대의제라고 표기하는 것이 혼선을 줄일 수 있다. 같은 대의제이지만 추천제가 선거제와 다른 점은 사회 전체를 있는 그대로 반영하는 인구 축소판으로 대리인을 구성하는데 좀 더 유용하다는 점이다(칼렌바크 & 필립스, 2011:112). 이 부분에 대해서 이지문(2012)은 추천제는 선거제보다 선택되어 질 기회의 실질적 평등과 배분적 정의의 확립에 기여하고, 기술적 대표성 확립을 통해 특정 사회 계층의 과다 또는 저대표를 줄임으로써 실질적·상징적 대표성을 확보할 수 있다고 설명한다. 오현철(2018:49)의 경우 스스로 지원하는 사람들을 대상으로 모집하는 것은

8) 네이버 사전 중 동아출판 프라임 영한사전 참조

<https://en.dict.naver.com/#/search?query=typicality&range=all>

중산층 이상의 고학력자이거나 많은 자원을 가지고 있을 확률이 높으므로 사회경제적 차원에서 전체 주민을 대표하기 어렵고 다양성을 훼손하기 때문에 전 주민을 대상으로 무작위 추첨을 한 뒤 의사를 묻는 방식으로 선정해야 참여 기회의 평등성과 참여 주민의 다양성을 충족할 수 있다고 피력한다. 오현철이 제시한 방법은 평등성과 다양성을 통해 대표성을 확보할 수 있는 가장 이상적인 추첨 방법일 수 있지만, 주민자치회 역할이 일시적인 중요한 결정을 하거나 심의에 머물지 않고 마을 활동가 수준의 자치활동을 요구하는 데다 절차상의 행정적 비용이 과도하게 발생할 소지가 있다.

따라서 본 연구는 추첨제를 통해 주민 대표단을 구성할 때 인구 구성을 최대한 읍·면·동 축소판을 만들기 위해 노력하는 것을 주민 대표성을 확보하기 위한 타협점으로 전제한다. 이 부분에 대해 구체적인 방안을 소개한 신용인(2016: 250)은 추첨시 단순임의추출보다 층화추출을 통해 모집단을 중복되지 않는 몇 개의 층으로 나누어, 각 층으로부터 원하는 표본을 추출함으로써 신뢰성이 높은 대표성을 제고할 수 있다고 설명한다. 구체적으로는 성·연령을 기본적인 층으로 설정하고,<sup>9)</sup> 연령 쿼터제를 시행할 경우 2개의 구간(예. 46세 이하, 47세 이상 등)으로 나누는 방안을 제시하고 있다<sup>10)</sup>.

마지막으로 주민 대표성을 더욱 강화할 수 있는 위원 추첨제 진행을 위한 구체적인 논의가 필요하지만, 한국에서는 추첨제 자체에 관심도 없고 ‘아무나 선택될 수 있다’는 선입견과 편견 때문에 추첨제에 대한 논의가 부정적으로 인식되어왔다(이지문, 2012). 이는 단순히 추첨제 자체의 한계이기보다는 추첨 이전과 이후에 어떠한 기준으로 구성하고, 추첨방식을 어떻게 설계·운용하느냐, 업무의 내용과 역할이 무엇이나에 따라 보완될 수 있음을 전제로 해야 한다. 최소한 선거 대의제의 대표성의 위기를 극복하기 위한 대안을 찾고자 한다면, 대의 민주주의에서 선거(또는 직선제)가 대표의 정당성을 구성하는 유일한 요소이거나 가장 중요한 요소라는 편견(이관후, 2016)부터 거두어야 비로소 논의가 시작될 수 있다.

9) 신용인(2016:250)은 동(洞) 지역은 성별·연령 쿼터제를 시행하고, 읍·면 지역의 경우 그 하부 행정구역인 리(里)의 경우 마을공동체 특성에 대한 대표성 확보를 위해 읍·면 지역은 성별·연령별·리별로 나눠 선정하는 것을 제시하고 있음

10) 신용인(2016:250)은 연령대를 2구간으로 나눌 때, ‘주민등록인구통계표’를 기준으로 활용하였음. ‘2015년 제주특별자치도 주민등록인구통계표’에 의한 연령별 인구를 살펴본 결과 46세 이하가 246,749명, 47세 이상이 246,169명임을 근거로 제주도의 경우 주민자치회 연령대를 2구간으로 나눌 때 46세 이하, 47세 이상으로 구분하여 추첨하는 방식을 제시하고 있음

#### 4. 주민자치회의 주민 대표성

주민자치회 위원의 공개추첨 구성은 혁신적인 민주적 선출 절차로 주목받았다. 그렇다면 기존 주민자치위원회에서 한계로 제기되었던 주민 대표성은 주민자치회 실시 이후 확보되었을까? 2022년 주민자치회 시범사업을 분석한 연구에 따르면, 주민자치회의 추천제 공모방식으로 인해 전체 위원 수가 늘어났으며, 특히 여성위원 수가 두드러지게 증가한 것으로 나타났다(전대욱·최지민·최인수(2022:93).

그러나 기존 주민자치위원회위원회의 반발을 우려한 행정의 소극적인 대응과 기존 위원회 위원들의 조직적인 동원으로 인해 주민자치회 위원의 다양성과 대표성이 충분히 확보되지 못하고 있다는 연구들이 이어졌다(대통령직속국가균형발전위원회, 2020, 68 재인용). 주민자치회 위원 선출방식에 대한 초기 평가에서 김필두(2014:50)는 선정위원의 위원 추천은 읍·면·동장, 이·통장연합회, 지역의 사회단체연합회 등으로 구성된 선정위원회를 통함으로써 지역 유지를 중심으로 위원이 구성되어 주민자치회 위원의 대표성을 확보하지 못함으로써 인적 쇄신에 실패하였다고 분석하였다. 주민자치회 구성과 관련해 소수의 인원을 제외하고 일반주민들의 주민자치회 위원 공모에 대한 지원율이 매우 낮아 위원의 일부만 교체되는 문제점이 지적되기도 하였다(최근열, 2014:16). 또한 주민자치회 초기에는 기존 주민자치위원회 위원이 주민자치회 위원으로 재위촉 또는 승계되고 있는 현상을 발견하고, 그나마 42%만이 신규로 위촉되었으며, 성별 분포는 남성 62.3%, 여성이 37.7%로 여전히 대표성이 낮다는 연구 결과도 있다(정진현, 2017a:107<sup>11)</sup>; 정진현, 2017b:125~126). 이러한 연구들을 통해 주민자치회로 전환되면서 남녀 비율의 균형과 연령대의 하향화가 일부 이루어졌지만, 주민 대표성 강화는 여전히 주민자치회의 과제로 남아 있다.

신용인(2016)은 주민자치 실현을 위해 자치위원회의 구성에 있어 가장 중요한 점은 가능한 다수의 주민이 자유롭게 평등하게 참여할 수 있도록 제도적 보장이 마련되는 것으로 보았다. 실제 자치위원회 구성 결과는 마을의 유지나 관변단체 인사가 위원직을 독점하여 주민 대표성이 현저하게 떨어지기 때문에 자치위원을 선정할 때 성별·지역·직능·계층 등 해당 읍·면·동의 대표성을 확보할 수 있는 추천방식이 필요하다(신용인, 2016:244). 이러한 개념은 주민자치회 시범 사업을 통해 주민 대표성이 확보되었는지를 확인하는 기준으로도 유용하다. 구체적으로 행정안전부 ‘20년도 주민자치회 시범실시 표준조례 개정안(2020.04.22.)’의 ‘제2장 주민자치회의 구성 및 운영’에 관한 조례내용을 살펴보면, 주민자치회 위원 정수의 규모,

11) “주민자치회 전체 위원의 58%는 기존 주민자치위원회 위원 중에서 재위촉되었으며, 42%만이 신규로 위촉되었다. 일부 지역에서는 주민자치위원회 위원 전원을 주민자치회 위원으로 재위촉 또는 승계시키기도 하였다.”(정진현, 2017a).

공개 추천 시행 여부, 성별·연령 쿼터제, 그리고 지역 쿼터제가 가 주요한 측정기준임을 확인할 수 있다(〈표 1〉 참조). 또한 ‘읍·면·동장이 필요하다고 인정하는 주민공동조직’을 추천하는 단체 쿼터제가 어느 정도, 어떻게 시행되고 있는지와 이 과정에서 읍·면·동장의 추천 여부도 주요한 측정지표이다. 또한 주민자치회의 위원의 임기와 연임 횟수, 더불어 신규위원의 비율을 통해 특정 집단이 아닌 다양한 주민들이 참여할 수 있는 시스템인지를 확인할 수 있다. 마지막으로 주민자치회 위원의 구성은 각 읍·면·동에서 세부적인 운영세칙을 정하여 정할 수 있으므로 읍·면·동별 추천 쿼터제 선정 기준 및 운영 매뉴얼 여부를 살펴보는 것은 주민대표성 실태를 분석하는데 유용하다.

〈표 1〉 주민 대표성 실태분석 측정항목

No.	20년도 주민자치회 표준조례 개정안(행정안전부)		주민 대표성 실태분석 측정항목
	조례(제2장)	조례내용	
1	제6조(주민자치회 정수)	주민자치회의 위원은 최소 30명 이상으로 구성한다. (※ 지역 여건에 따라 40명 이상, 30명 이상 50명 이하 등으로 자율적으로 결정)	위원 정수
2	제9조(위원의 선정)	① 주민자치회 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람에 대해 공개추첨으로 선정한다	공개추첨 시행 여부
3	제9조(위원의 선정)	① 특정 성별이 각 호별 총원의 60퍼센트 이하가 되도록 하여야 하며~	성별 쿼터제
4	제9조(위원의 선정)	사회적 약자 등 다양한 계층이 참여할 수 있도록 노력하여야 한다.	연령 쿼터제 지역 쿼터제 등
5	제9조(위원의 선정)	1. 공개모집에 신청하고 주민자치교육과정을 이수한 사람 2. 당해 읍·면·동 소재 각급 학교·기관·단체 및 기타 읍·면·동장이 필요하다고 인정하는 주민공동조직 등에서 추천받아 주민자치교육과정을 이수한 사람 (※ 각 호별 선정비율은 자율적으로 결정하되, 1호 대상을 2호 대상보다 우선적으로 구성)	단체 쿼터제 읍면동장 추천 여부
6	제18조(위원의 임기)	위원의 임기는 2년으로 하고, 연임할 수 있다. 다만, 제9조 제6항에 따라 위촉된 위원의 임기는 전임 위원의 잔여 임기로 한다. (※ 지역에 따라 위원의 임기 및 연임제한 규정을 자율적으로 결정)	임기 및 연임 횟수 신규위원 비율
7	제2장 제9조(위원의 선정)	⑧ 주민자치회 위원의 공정한 선정을 위하여 주민자치회 내에 위원 추천 운영위원회를 구성·운영할 수 있다. ⑨ 주민자치회 위원 구성 및 선출방법 등에 관하여 필요한 세부적인 사항은 운영세칙으로 정한다.	추천 쿼터제 선정 기준 및 운영 매뉴얼 여부

### Ⅲ. 주민자치회 위원 공개추첨 운용 실태

본 연구는 전국 주민자치회 위원 공개 추천제의 운용실태를 파악하고, 추천제가 주민 대표성을 확보할 수 있는 실효성 있는 제도로 자리잡기 위한 방안을 모색하기 위해 2023년 2월 행정안전부에 정보 공개를 청구하였다. 제주특별자치도 등 주민자치회로 전환하지 않아 부존재로 응답한 72개 시·군·구를 제외한 138개 시·군·구, 1,333개의 읍·면·동 주민자치회 사례를 취합하였다.

이 자료를 활용하여 행정안전부 ‘20년도 주민자치회 시범실시 표준조례 개정안(2020.04.22.)’의 ‘제2장 주민자치회의 구성 및 운영’을 기준으로 도출한 ‘주민 대표성 실태분석 측정항목(<표 1> 참조)’에 따라 위원 공개추첨 및 단체추천 현황과 위원 정원과 실제 위원 수 비교, 성별 및 연령별 위원 현황, 신규위원 현황 등 위원 구성 관련 쿼터제 운용 사례에 대해 조사하였다.

#### 1. 위원 공개추첨 현황 및 단체 쿼터제

조사결과 주민자치회로 전환한 곳이 있다고 응답한 138개 시·군·구 중 94.2%에 해당하는 130개 시·군·구가 공개추첨으로 위원을 구성하고 있는 것으로 집계되었다. 그러나 경상남도 양산시의 13개의 읍·면·동과 경상북도 의성군의 18개의 읍·면·동, 경기도 수원시의 44개 중 21곳의 읍·면·동이 모두 신청인 수가 정원 수보다 적거나 같아서 공개추첨을 하지 않은 것으로 조사되었다. 또한 경기도 여주시의 경우 네 곳 중 가남읍을 제외한 세 곳이 정원미달이었다. 위원 공개추첨의 실효성을 살펴보기 위해서는 위원 정원보다 공개모집에 참여한 신청자의 수가 더 많은지가 관건이다. 공개추첨을 원칙으로 하더라도 정원미달로 추첨이 실시되지 못할 수 있기 때문이다. 게다가 이번 조사에 응답한 138개 시·군·구의 평균 실제 위원 수를 계산한 결과 평균 33.8명으로 나타나 주민자치회 위원 정수가 30~50명인 것을 감안하면 공개추첨 경쟁률이 높지 않은 것을 유추해볼 수 있다<sup>12)</sup> 따라서 공개 추천제가 실효성을 갖기

12) 다만 주민자치회 시범 실시 10년 차에도 불구하고, 이제 막 전환한 읍·면·동도 다수 포함되어 있으며, 읍·면·동별로 위원 구성 기준이 상이하기 때문에 시·군·구의 평균 자료로 읍·면·동 주민자치회의 위원 구성 현황을 설명하기는 어렵다. 게다가 본 연구에서는 각 시·군·구에 자료 정보 공개를 청구하였고, 이에 따라 시·군·구 통계만 공개한 자치구와 읍·면·동 자료를 구체적으로 제시한 자치구가 혼재되어 읍·면·동별 구체적인 양적 통계를 제시하기 어려운 한계가 있다. 대표적으로 전라남도 해남군의 경우 주민자치회의 공개추첨 구성 방식과 진행 현황이 7개 읍·면·동마다 다양하게 나타나고 있어서, 시·군·

위해서는 우선적으로 주민자치회 위원 모집인원보다 신청자가 많아야 하며, 이를 위해 홍보 및 위원의 역할과 효능감, 자긍심을 높일 수 있는 종합적인 대안 모색이 필요한 상황임을 확인하였다.

또한 공개 추천 방식으로 응답한 130개 시·군·구의 구체적인 공개 추천 방식에 대해 문의한 결과 무작위 공개 추천이라고 표기하고 그 외 구체적인 추천방식을 표기하지 않은 시·군·구는 총 47개로 전체 138개 시·군·구 중 34.1%에 해당하였다. 또한 단체추천 쿼터제를 적용하여 개인추천과 구분하여 구성하는 시·군·구는 77개로 55.8%에 해당한다. 일부 읍·면·동장이 일정 비율의 위원을 추천하고 이를 포함하여 공개추천을 진행하는 곳도 6개로 조사되었다. 눈에 띄는 곳은 서울시 마포구와 서대문구, 해남군의 계곡면 등으로 공개 추천으로만 위원을 구성하고, 대전광역시 대덕구도 12개 읍·면·동은 별도의 추천 없이 전원 공개 추천으로 위원을 구성하고 있었다.

반면 주민자치회 위원을 구성할 때 공개 추천제를 실시하지 않는 시·군·구는 7개로 이중 전라남도 신안군 팔금면과 해남군 북일면, 충청남도 청양군의 경우 공개 추천 없이 읍·면·동장의 추천만으로 위원을 구성하는 것으로 조사되었다. 전라남도 목포시 주민자치회는 공개 추천 없이 동 자생조직이 추천하거나 위원선정위원회에서 선출하고 있었다. 또한 전라북도 군산시도 공개 추천 없이 공개모집 후 위원선정위원회에서 선정한 주민대표와 단체가 추천한 직능대표, 이·통장협의회에서 추천한 지역대표만으로 위원을 구성하고 있었다. 이는 주민자치회로 전환되었지만 위원 구성 방식은 기존 주민자치위원회 방식을 그대로 유지하거나 답습하고 있는 것으로 보인다.

〈표 2〉 시·군·구별 주민자치회 위원 구성 현황

위원 구성 방식		해당 시·군·구		해당 시·군·구명 또는 세부내용
		개수	비율	
공 개 추 천 방 식	무 작 위 공 개 추 천 구 성	47개 (34.1%)	94.2%	- 공개추천 또는 무작위추천 명시화한 시·군·구 또는 공개추천으로 위원을 구성하지만 명확한 구성 조건을 표기하지 않은 시·군·구 포함 강원도 강릉시, 고성군, 속초시, 춘천시, 횡성군, 경기도 구리시, 남양주시(평내/진접), 성남시, 시흥시, 안산시, 안성시, 화성시, 경상남도 거제시, 산청군, 양산시, 의령군, 진주시, 경상북도 의성군, 하동군, 대구광역시 달서구, 동구, 서구, 대전광역시 대덕구, 부산광역시 동구, 부산진구, 연제구, 서울시 강북구, 동작구, 마포구, 서대문구, 영등포구, 용산구, 세종특별자치시, 울산광역시 북구, 인천광역시 계양구, 서구, 전라북도 완주군, 장성군, 함평군, 충청남도 계룡시, 보령시, 부여시, 아산시, 청양군, 태안군, 홍성군, 증평군

구의 자료의 양적인 평균보다는 각 읍·면·동별 현황 자료가 좀더 구체적으로 보완될 필요가 있음

위원 구성 방식		해당 시·군·구		해당 시·군·구명 또는 세부내용
		개수	비율	
단체와 개인추천 구분하여 구성(단체 쿼터제 적용)	77개 (55.8%)			- 공개추첨을 진행하되 단체추첨에 대한 기준을 제시한 시·군·구 또는 정원초과시 선정위원회를 구성하여 추천방식 논의하는 경우 포함 강원도 인제군, 홍천군, 경기도 가평군, 고양시, 광명시, 광주시, 군포시, 김포시, 부천시, 여주시, 오산시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 파주시, 평택시, 포천시, 하남시, 경상남도 거창군, 고성군, 김해시, 밀양시, 사천시, 창령군, 함안군, 광주광역시 광산구, 남구, 동구, 북구, 서구, 경상북도 통영시, 대구광역시 남구, 수성구, 대전광역시 동구, 서구, 유성구, 부산광역시 부산북구, 사하구, 해운대구, 서울시 강동구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 은평구, 종로구, 중랑구, 울산광역시 울주군, 중구, 인천광역시 동구, 미추홀구, 부평구, 연수구, 용진군, 중구, 전라남도 나주시, 순천시, 진도군, 전라북도 익산시, 정읍시, 충청남도 공주시, 논산시, 서천시, 예산군, 천안시, 옥천군, 음성군, 충청북도 진천군, 충주시
	6개 (4.3%)			강원도 평창군(읍장추천 20%), 경기도 수원시(동장 추천 30%), 경기도 안양시(공개추첨과 동장추천 병행), 경상북도 창원시(읍면동장 추천과 공개추첨 병행), 경상북도 함양군(읍면동장 추천 30%), 전라남도 담양군(읍면장 20%이내 추천가능)
공개추첨 미실시	1개 (0.7%)	6개 (4.3%)	5.1%	전라남도 신안군
	6개 (4.3%)			경상남도 남해군(공고 후 위촉), 경상북도 안동시(이통장협의회 추천 10명, 학교 등 기관 추천자 중 선정위원회에서 10명, 공개모집 후 선정위원회에서 10명 중 25명 이내 선출, 5명 예비후보), 부산광역시 동래구(공개모집 10명, 이통장 및 단체추천 20명, 공개추첨없이 선정위원회 개최), 전라북도 군산시(주민대표, 직능대표, 지역대표 위원을 추천받아 선정위원회에서 선정, 공개추첨 아님), 전라남도 목포시(동 자생조직 추천 및 공개모집 후 선정위원회에서 선출, 공개추첨 아님), 충청남도 서산시(공개모집 후 읍면동장 추천으로 위원선정위원회에서 선정)
공개추첨과 미실시 혼합형태	1개 (0.7%)		0.7%	전라남도 해남군은 면마다 위원 구성 방식이 다름 - 계곡면은 공개추첨으로만 구성 - 북일면은 읍면동장 추천으로만 구성 - 북평면과 황산면, 산이면은 공개추첨(개인과 단체추첨 병행) - 옥천면·삼산면(읍면동장 추천하지 않으며, 공개추첨 방식도 아님)
총합	138개		100%	

주목할 점은 공개 추천 방식을 채택한 시·군·구에서도 단체와 개인을 구분하여 단체 쿼터제를 적용한 지역이 77개이며, 읍·면·동장이 추천한 사람을 포함하여 추천이 이루어지는 지역도 6개에 이른다. 단체 쿼터제에 참여할 수 있는 조건은 읍·면·동장이나 선정위원회, 이통장 및 단체의 추천 등으로 표기되어 있으며, 이 외에 다른 자격 사항은 발견하지 못하였다.

단체 쿼터제 비율은 최소 20%에서 최대 60%까지 편차는 있지만 그 영향력이 큰 편이다. 단체 쿼터가 명확한 기준이나 조건 없이 이렇게 큰 비중으로 적용이 되면 읍·면·동장이거나 읍·면·동이 속한 선정위원회를 중심으로 주민자치회 위원이 구성되는 비중이 높아진다. 따라서 주민자치회의 위상을 높이고, 다양한 기관 및 단체들과의 연계를 원활하게 하기 위해 단체 쿼터제가 필요하다면 제도의 취지에 맞는 명확한 신청 기준 및 자격 조건을 마련하고 비율을 최소화할 필요가 있다.

## 2. 위원 모집정원과 실제 위원 수 현황

주민자치회 표준조례에서는 주민자치회 위원의 정수를 최소 30명 이상으로 구성하되, 지역 여건에 따라 40명 이상 또는 30명 이상~50명 이하 등 자율적으로 결정하도록 권고하고 있다.<sup>13)</sup> 주민자치회 위원 확대를 위한 제도를 살펴보기 위해 주민자치회 위원 정수를 확인한 결과 최소 모집정원이 15명 이상 30명 미만인 시·군·구가 40개로 나타났으며, 행정안전부 주민자치회 표준조례 권고사항이었던 30명 이상 중 50명 미만인 곳이 60개로 나타났다. 서울시 주민자치회 표준조례에서 제시한 위원 50명을 정원으로 하는 곳도 36개로 이중 서울시 자치구 17개이다. 이 외에도 모집정원이 50명을 초과하는 곳 중 최대 100명을 모집하는 곳도 있다.

〈표 3〉 시·군·구별 위원 모집정원 현황

위원 모집정원	해당 시·군·구		해당 시·군·구명 또는 세부내용
	개수	비율	
30명 미만	40개	29.0%	강원도 인제군, 춘천시, 경기도 가평군, 구리시, 수원시, 오산시, 하남시, 경상남도 거창군, 사천시, 산청군, 의령군, 창령군, 함안군, 남해군, 경상북도 안동시, 창원시, 하동군, 함양군, 광주광역시 남구, 북구, 대구광역시 남구, 동구, 부산광역시 부산북구, 사하구, 서울시 종로구, 울산광역시 북구, 울주군, 인천광역시 중구, 연수구, 전라남도 나주시, 담양군, 신안군, 장성군, 진도군, 충청남도 계룡시, 공주시, 논산시, 서산시, 증평군, 청양군 이중 가장 낮은 곳은 경상남도 산청군, 함안군 가야읍, 함양군(최소 15명 이상)
30명 이상 50명 미만	60개	43.5%	강원도 강릉시, 고성군, 속초시, 평창군, 홍천군, 횡성군, 경기도 고양시, 광명시, 광주시, 군포시, 김포시, 남양주시(평내/진접), 부천시, 안산시,

13) 주민자치회 표준조례에서 주민자치회 정수는 초기 '20명 이상 50명 이하로 구성한다'라고 정하였으나 최소 30명 이상 구성으로 개정(2020. 4. 22.) 되었음



위원 모집정원	해당 시·군·구		해당 시·군·구명 또는 세부내용
	개수	비율	
			안성시, 안양시, 여주시, 의정부시, 포천시, 화성시, 경상남도 거제시, 고성군, 밀양시, 양산시, 경상북도 의성군, 통영시, 광주광역시 광산구, 동구, 서구, 대구광역시 서구, 대전광역시 대덕구, 동구, 유성구, 부산광역시 동래구, 서울시 동작구, 성동구, 양천구, 세종특별자치시, 울산광역시 중구, 인천광역시 계양구, 동구, 미추홀구, 부평구, 전라남도 목포시, 순천시, 함평군, 해남군, 전라북도 군산시, 익산시, 정읍시, 충청남도 보령시, 부여시, 서천시, 아산시, 예산군, 음성군, 천안시, 태안군, 홍성군, 충청북도 진천군
50명 모집	36개	26.1%	경기도 성남시, 시흥시, 의왕시, 이천시, 파주시, 평택시, 대구광역시 달서구, 수성구, 대전광역시 서구, 부산광역시 동구, 부산진구, 연제구, 해운대구, 서울시 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 마포구, 서대문구, 성북구, 송파구, 영등포구, 용산구, 은평구, 중랑구, 인천광역시 서구, 용진군, 전라북도 완주군, 충청남도 옥천군, 충청북도 충주시
답변 누락	2개	1.4%	경상남도 김해시, 경상남도 진주시
총합	138개	100%	
[추가자료] 50명 초과	5개		위원 정원 최대모집이 50명을 초과하는 경우 -광주광역시 광산구 최대 100명 이하(단, 최소 30명 이상) -충청남도 청양군 최대 60명 이하(단, 최소 20명 이상) -경상남도 고성군 최대 60명 이하(단, 최소 30명 이상) -충청남도 홍성군 홍성읍 정원 60명 -충청남도 태안군 원북면 정원 55명

강원도의 경우 춘천시 주민자치회 위원의 정원을 최소 20명 이상으로 하향 조정하였으며, 그 외에는 30명~50명 이하로 정원을 모집하고 있었다. 경기도의 경우 가평군, 구리시, 오산시는 최저 20명 이상으로 정하고, 그 외 지역은 모두 30명 이상이며, 특히 성남시와 시흥시, 의왕시, 이천시, 파주시, 평택시와 경기도 화성시는 대부분 최대 인원인 50명이었다. 경상남도의 산청군과 함안군의 가야읍은 위원 정수를 최소 15명 이상으로 낮추었지만, 같은 경상남도에서도 고성군은 최소 30명 이상 최대 60명을 정원으로 정하였다. 광주시 광산구의 어룡동, 수완동, 월곡1동의 경우 최소 30명 이상 최대 100명 이하로 최소와 최대의 차이가 매우 큰 것으로 나타났으며<sup>14)</sup>, 경북에서는 함양군이 최소 15명 이상, 하동군이 최소 20명 이상인 것으로 확인되었다. 대구시 남구와 동구는 정원이 최소 20명 이상인 반면 달서구와 수성구는 50명이 정원이다. 대전시의 읍·면·동 주민자치회는 정원을 최소 30명에서 40명 이상으로 정하였고, 부산시 북구와 사하구는 최소 인원을 20명으로 정하고, 나머지 구는 30명 또는 50명

14) 비록 실제 위원 수는 어룡동 37명, 수완동 49명, 월곡2동 42명으로 100명을 채우지는 못했지만, 광주시 내 다른 동보다 위원의 수가 많은 편임

을 정원으로 정하는 등 같은 시·군·구 내에서도 읍·면·동별로 차이가 크게 나타났다. 서울시 대부분의 자치구는 공통적으로 정원이 50명이지만, 예외적으로 동작구와 성동구, 양천구는 최소 30명 이상으로 기준을 낮추었으며, 종로구는 최소 25명 이상 50명 이하로 서울시에서 최소 모집정원이 가장 적었다.

특이점은 광주광역시 광산구는 최소 30명 이상 최대 100명 이하로 최소와 최대 위원의 차이가 무려 70명으로 가장 높았으며, 충청남도 청양군은 최소 20명 이상 최대 60명 이하로 두 번째로 높은 차이를 보였다. 이 외에도 최소 인원과 최대 인원이 30명까지 차이가 나는 시·군·구가 15개, 20명 이상 30명 미만 차이는 24개로 나타났다.

한편, 모집정원의 최대 인원이 25명 이하인 시·군·구는 경상남도 산청군과 전라남도 진도군, 두 곳으로 조사되었으며, 나머지 시·군·구는 30명 이상을 최대 인원으로 정하는 등 주민자치회로 전환하면서 정원이 일정부분 확대된 것으로 보인다. 다만 최소 인원과 최대 인원의 차이가 10명 이상인 시·군·구가 61곳이나 되는 것으로 나타나 주민자치회로 전환하면서 모집정원을 늘릴 필요는 인식하였지만, 정원 미달시 추가 모집 등에 대한 행정적 부담을 최소화하기 위해 최소 인원 규정을 둔 것으로 유추해볼 수 있다.

이번 조사를 통해 밝혀진 것 중 하나는 대부분의 주민자치회에서 위원의 정원을 정하는 일관된 규칙이나 기준을 가지고 있지 않다는 것이다. 기존 주민자치위원회의 위원 수가 대체로 20~25명이었던 점을 고려하면 15~20명을 모집하는 읍·면·동은 주민자치회 전환 이후에도 인적 변화가 일어나지 않거나, 공개모집을 적극적으로 홍보할 동기가 발생하지 않는 역효과도 우려된다.

다음으로 138개 시·군·구의 실제 위원 수를 조사한 결과 평균 33.8명으로, 주민자치회 표준조례에서 권장하는 30명 이상의 위원 수를 평균적으로 달성한 것으로 나타났다<sup>15)</sup>. 그러나 평균만으로 모든 읍·면·동 주민자치회의 위원이 30명 내외라고 볼 수는 없다. 실제로 강원도 인제군이 주민자치회 위원의 실제 위원 수가 평균 18.8명, 전라남도 진도군이 19.6명에 그치는 것으로 조사되었다. 실제 위원의 평균 수가 20명 이상 30명 미만인 시·군·구가 42개로 조사되었으며, 30명 이상 40명 미만이 63개, 40명 이상 50명 이하가 31개로 집계되었다.

15) 다만, 읍·면·동별 주민자치회 위원의 정원이 15명에서 100명까지 다양하고, 실제 위원 수도 8명(강원도 인제군 기린면)부터 50명까지 다양하므로 평균적인 위원 수에 큰 의미를 부여하기는 어려운 점이 있음

### 3. 성별 및 연령별 위원 현황

주민자치회 표준조례에서 위원 구성 시 의무적으로 명시하고 있는 것 중 대표적인 것이 성별 비율이다. 특정 성별이 60%를 초과할 수 없다는 조항은 읍·면·동 주민자치회의 조례나 시행규칙에 대부분 포함되어 있다. 이번 정보공개청구 자료 분석 결과 138개 시·군·구의 평균 남성 위원의 비율이 53.1%, 여성 위원의 비율이 46.9%로 전국적인 평균값으로는 성별 균형이 이루어진 것으로 보인다.

그러나 시·군·구별로 살펴보면 남성 위원이 60%를 초과한 시·군·구가 30개, 여성 위원이 60%를 초과한 시·군·구는 15개로 총 45개의 시·군·구는 평균적으로 성별 균형을 유지하지 못한 것으로 조사되었다. 서울시를 비롯한 도심지역에서 여성 위원의 비율이 높게 나온 점을 감안하면 서울을 제외한 지역에서는 여전히 남성 위원의 비율이 높다. 강원도 인제군 서화면의 경우 남성 위원의 비율이 무려 93.3%로, 정원 15명 중 한 명만 여성 위원이었다. 시·군·구 통계를 벗어나 읍·면·동별 성별 비율을 살펴본 결과 여전히 남성 중심으로 위원이 구성되어 있음을 확인할 수 있다.

〈표 4〉 시·군·구별 위원의 성별 쿼터 초과 현황

특정성별의 비율		시·군·구			해당 시·군·구명 또는 세부내용
남성위원 60% 이상	여성위원 60% 이상	개수	비율	소계	
60% 초과 70% 미만		26개	57.8%	66.7%	강원도 고성군, 경기도 가평군, 광명시, 여주시, 이천시, 경상남도 거창군, 고성군, 남해군, 의령군, 창령군, 경상북도 함양군, 광주광역시 남구, 대구광역시 수성구, 대전광역시 동구, 인천광역시 옹진군, 전라남도 담양군, 장성군, 진도군, 함평군, 해남군, 전라북도 군산시, 충청남도 논산시, 예산군, 옥천군, 음성군, 충청북도 진천군
70% 이상 80% 미만		3개	6.7%		강원도 홍천군, 경상북도 의성군, 부산광역시 동래구
80% 이상		1개	2.2%		강원도 평창군
	60% 초과 70% 미만	13개	28.9%	33.3%	경상북도 통영시, 대구광역시 서구, 부산광역시 부산진구, 서울시 강북구, 금천구, 동작구, 마포구, 성동구, 용산구, 종로구, 중랑구, 인천광역시 계양구, 충청남도 계룡시
	70% 이상 80% 미만	1개	2.2%		서울시 도봉구
	80% 이상	1개	2.2%		경상북도 하동군
특정성별 60% 이상(소계)		45개	100%	100%	
전체 대비 특정성별 60% 시·군·구 비율		32.6%			138개 시·군·구 중 45개(32.6%)가 성별 쿼터를 초과함

실제 공개 추첨 현장에서 성별 쿼터제가 지켜지기 위해서는 성별을 구분하여 추첨이 이루어져야 하지만, 공개모집이 이루어진 이후에는 행정 편의상 무작위 추첨을 시행한다는 곳들이 많았다. 물론 기존 주민자치위원회 위원의 남녀성비와 비교할 때 여성위원의 참여율이 높아졌고, 연령대가 많이 낮아졌다는 보고가 있지만(서울마을공동체종합지원센터, 2019:95, 전대옥 외, 2022:92~93), 각 읍·면·동별로 다양한 성별이 참여하고 있는지 성별 쿼터의 확인이 필요한 상황이다. 주민 대표성을 확보하기 위해서는 다양한 주민들의 참여가 필요하며, 이를 위해 성별 쿼터제와 연령 쿼터제, 또는 지역 쿼터제를 적용할 수 있도록 쿼터제 적용 기준과 구체적인 매뉴얼이 필요하다.

#### 4. 신규위원 현황

주민자치회 표준조례에 따르면 위원의 임기는 2년이며 연임할 수 있되 지역에 따라 위원의 임기 및 연임제한 규정을 자율적으로 결정하도록 하고 있다. 이번 조사에 응답한 138개 시·군·구 주민자치회 위원의 임기는 대부분 2년이다. 예외적으로 충청남도 청양군 주민자치회 위원의 임기가 3년, 경상남도 창원군 고암면은 1년으로 조사되었다.

위원의 연임은 대부분 1회에서 2회 가능하며, 횟수 제한을 두지 않고 무제한으로 연임이 가능한 시·군·구도 55개에 이른다. 서울시 주민자치회 위원의 임기는 2년으로 한 차례만 연임<sup>16)</sup>이 가능하며, 세종시는 읍·동 위원의 경우 1회 연임으로 한정<sup>17)</sup>하고 있었다. 또한 강원도 고성군 회화면 주민자치회와 경기도 군포시, 안성시, 경상남도 함양군의 경우 연임이 불가능한 것으로 조사되어 지역별로 다양한 기준을 가지고 있음을 확인하였다.

〈표 5〉 시·군·구별 주민자치회 위원의 연임 가능 횟수 현황

연임 가능 횟수	해당 시·군·구		해당 시·군·구명 또는 세부내용
	개수	비율	
불가	3개	2.2%	경기도 군포시, 안성시, 경상북도 함양군
1회	42개	30.4%	강원도 인제군, 평창군, 경기도 광명시, 성남시, 파주시, 포천시, 하남시, 경상남도 김해시, 산청군, 경상북도 창원시, 대전광역시 동구, 서구, 서울시 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 광진구, 금천구, 동작구, 마포구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 중랑구, 세종특별자치시, 울산광역시 북구, 중구, 인천광역시 계양구,

16) 서울특별시 OO구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례 표준안

17) 세종특별자치시조례 제1985호, 2022. 11. 14., 일부개정

연임 가능 횟수	해당 시·군·구		해당 시·군·구명 또는 세부내용
	개수	비율	
			부평구, 서구, 연수구, 용진군, 중구, 전라남도 나주시, 전라북도 익산시, 충청남도 계룡시, 논산시, 부여시, 아산시, 증평군
2회	20개	14.5%	강원도 강릉시, 속초시, 경기도 고양시, 부천시, 안양시, 의왕시, 평택시, 광주광역시 동구, 부산광역시 동구, 부산북구, 부산진구, 사하구, 연제구, 해운대구, 서울시 노원구, 도봉구, 은평구, 인천광역시 동구, 미추홀구, 전라남도 진도군
무제한	65개	47.1%	-공개추첨에 무제한 참여 가능, 1회 연임 후 다시 공개추첨 참여 가능한 것으로 표기한 곳을 모두 포함. (횟수 제한없이 '연임가능'으로 표기 포함) 강원도 고성군, 춘천시, 홍천군, 횡성군, 경기도 광주시, 구리시, 김포시, 남양주시 (평내/진접), 시흥시, 안산시, 여주시, 의정부시, 이천시, 경상남도 거제시, 거창군, 남해군, 밀양시, 사천시, 양산시, 의령군, 진주시, 창원군, 함안군, 경상북도 안동시, 의성군, 통영시, 하동군, 광주광역시 광산구, 남구, 북구, 서구, 대구광역시 남구, 달서구, 동구, 서구, 수성구, 대덕구, 대전광역시 유성구, 부산광역시 동래구, 서울시 구로구, 동대문구, 서대문구, 종로구, 울산광역시 울주군, 전라남도 담양군, 목포시, 순천시, 신안군, 장성군, 함평군, 전라북도 군산시, 완주군, 정읍시, 충청남도 공주시, 서산시, 서천시, 예산군, 옥천군, 음성군, 천안시, 청양군, 태안군, 홍성군, 충청북도 진천군, 충주시
읍·면·동 별 상이	4개	2.9%	경기도 수원시 공개추첨은 무제한 연임, 동장추천시 1회만 연임 경상남도 고성군 회화면 연임불가, 구만면 1회 연임가능, 나머지 무제한 충청남도 보령시 대천4동은 1회 연임가능, 대천3동은 제한없음 전라남도 해남군 북평면과 북일면, 계곡면 1회 연임 가능, 그외 제한없음
연임횟수 규정없음	4개	2.9%	경기도 가평군, 오산시, 화성시, 서울시 용산구
총합	138개	100%	

한편, 주민자치회 위원의 연임이 1, 2회 가능한 경우에도 공개추첨에 참여할 권한을 부여 하는 곳과 추천 없이 연임하는 곳으로 나뉘었다. 경기도 광명시는 추천 없이 1회만 연임할 수 있으며, 경기도 수원시는 동장 추천 위원만 추천 없이 1회 연임할 수 있다. 또한 경기도 안산 시, 광주시 광산구는 연임 시에도 공개모집 선정 절차를 그대로 이행하여 추첨을 통해 연임해야 하며, 대전시 대덕구와 유성구, 서울시 구로구, 동대문구, 전라남도 순천시는 1회는 추천 없이 연임하되, 2회차부터는 공개추첨 신청을 통해 연임할 수 있도록 구체화하고 있다. 그러나 이 외 지역에서는 연임 가능 여부와 연임 횟수에 대한 표기만 있을 뿐 추천 여부를 포함한 구체적인 연임 매뉴얼을 가지고 있지 않거나 이번 조사에 표기하지 않은 것으로 조사되었다.

다음으로 138개 시·군·구의 주민자치회 신규위원의 비율을 살펴보았다. 신규위원의 비율을 파악하기 위해서는 최소 2기 위원을 모집한 이후 비교가 가능하다. 따라서 정보공개청구에 응답한 138개 시·군·구 중 최근 2년 이내에 주민자치회로 전환하여 '해당사항없음'을 표기 하였거나 무응답한 시·군·구 60개를 제외하였다. 주민자치회로 전환한 지 2년 이상되었고,

신규로 주민자치회 위원을 선정한 경험이 있는 78개 시·군·구의 신규위원의 비율은 평균 38%인 것으로 조사되었다. 이 자료를 전체 실제 위원 수의 평균인 33.8명에 대입하면 약 12.8명<sup>18)</sup>에 해당하는 수치로 가늠해볼 수 있다.<sup>19)</sup>

신규위원의 비율을 살펴보기 위해 전국 신규위원의 평균 비율인 38%를 기준으로 두고, 20% 이하인 지역과 50% 이상인 시·군·구로 나누어 분석하였다. 분석 결과, 신규위원 비율이 50% 이상인 시·군·구는 13개 지역으로 나타났으며, 신규위원의 평균 비율이 38% 이상인 시·군·구도 23개로 집계되었다. 또한 9개 시·군·구의 신규위원의 교체 비율이 20% 미만인 것으로 조사되었다. 신규위원의 비율이 50% 이상인 지역은 강원도 고성군, 춘천시, 경기도 고양시, 김포시, 남양주시, 대구시 남구, 수성구, 대전시 서구, 서울시 금천구, 전라남도 나주시, 충청남도 서산시와 아산시, 충청북도 진천군 등 13개 시·군·구이다.<sup>20)</sup>

〈표 6〉 시·군·구별 신규위원 현황

신규위원 비율	해당 시·군·구		해당 시·군·구명 또는 세부내용
	개수	비율	
20% 미만	9개	11.5%	경기도 시흥시, 평택시, 경상남도 남해군, 경상북도 통영시, 광주광역시 북구, 부산광역시 동구, 서울시 노원구, 광진구, 인천광역시 동구
20% 이상 38% 미만	32개	41.0%	강원도 인제군, 광명시, 부천시, 성남시, 수원시, 오산시, 경상남도 고성군, 산청군, 광주광역시 광산구, 대구광역시 달서구, 서구, 대전광역시 대덕구, 동구, 유성구, 부산광역시 동래구, 부산북구, 사하구, 해운대구, 서울시 강서구, 관악구, 마포구, 은평구, 중랑구, 인천광역시 계양구, 부평구, 서구, 연수구, 전라북도 군산시, 완주군, 충청남도 부여시, 예산군, 태안군
38% 이상 50% 미만	23개	29.5%	강원도 강릉시, 홍천군, 경기도 파주시, 화성시, 경상남도 거창군, 함안군, 경상북도 안동시, 창원시, 광주광역시 서구, 대구광역시 동구, 서울시 동작구, 송파구, 세종특별자치시, 울산광역시 북구, 중구, 인천광역시 중구, 전라남도 목포시, 순천시, 진도군, 전라북도 정읍시, 충청남도 공주시, 보령시, 천안시
50% 이상	14개	18.0%	강원도 고성군, 춘천시, 경기도 고양시, 김포시, 남양주시(평내/진접), 경상북도 하동군, 대구광역시 남구, 수성구, 대전광역시 서구, 서울시 성북구, 전라남도 나주시, 충청남도 서산시, 아산시, 충청북도 진천군
총합	78개	100%	

18)  $33.8명 \times 0.38 = \text{약 } 12.8명$

19) 다만 이는 시·군·구 전체 평균을 기준으로 도출한 만큼 실제 신규위원과는 편차가 있으며, 평균적인 비율을 파악하기 위해 단순화한 것이기에 각 읍·면·동의 현황을 좀 더 살펴볼 필요가 있음

20) 이 외에도 해당하는 시·군·구가 있을 수 있으나, 데이터 내용을 활용하기 어렵게 제출하였거나 다른 기준으로 제시한 곳은 일부 제외하였음

좀 더 구체적인 사례를 살펴보면 경기도 평택시는 결원 발생 시에만 추가 모집이 이루어지고 있기 때문에 신규위원의 비율이 5% 미만으로 나타났다. 또한 경기도 파주시 금촌2동의 경우 신규위원이 한 명도 없는 것으로 조사되었다. 서울시 노원구 월계1동과 공릉2동의 경우 신규위원 미충원을 포함하여 전원 연임되었고, 노원구 전체의 신규위원의 비율도 19.7%로 낮게 조사되었다.

반면 서울시 성북구는 위원의 임기가 한 차례만 연임할 수 있어 3기(5차년도)부터는 위원 전원을 신규로 선정할 예정이기 때문에 신규위원이 100% 예정이라고 표기한 점이 눈에 띈다. 실제로 경기도 화성시 동탄7동은 주민자치회 3기(5차년도)에 위원 42명이 모두 신규로 교체된 것으로 확인되었다.

신규 위원의 비율은 특정 기득권층에 한정되지 않고 다양한 사람들이 주민자치회에 관심을 가지고 지속적인 참여가 이루어지고 있음을 유추할 수 있는 주요한 지표이다. 주민자치회 전환 2~4년 이후에 기존위원의 교체가 자연스럽게 이루어지기 위해서는 신규위원의 비율이 최소한 50% 이상이어야 한다. 실질적으로 신규위원의 비율을 일정 정도 유지하기 위해서는 기존 위원의 연임 횟수를 제한하는 것에만 그치지 않고 신규위원의 비율을 일정정도 유지할 수 있도록 신규위원 쿼터제에 대한 도입 여부도 논의가 필요해 보인다.

#### IV. 쿼터제를 적용한 추천제 사례 분석

주민자치회가 위원을 공개추첨으로 구성할 때 추천방식에 대한 구체적인 규정과 매뉴얼을 명시하고 있는지는 공개추첨 실효성을 판단하는 주요한 요인으로 볼 수 있다. 주민자치회 표준조례에서는 특정 성별 60% 이내의 성별 쿼터제를 권고하고 있으며, 선택적으로 읍·면·동 소재 각급 학교·기관·단체 및 기타 읍·면·동장이 필요하다고 인정하는 주민 공동조직 등에서 추천받을 수 있게 함으로써 단체 쿼터제를 가능하도록 명시하고 있다.

이렇듯 성별 쿼터제를 표방하고 있음에도 구체적인 추천 매뉴얼을 갖추지 않고 '무작위 추천'으로 진행함으로써 실제로 성별의 균형이 이루어지지 않아 주민 대표성을 확보하지 못한 지역이 다수 발견되었다. 따라서 본 연구에서는 다양한 주민들이 주민자치회 위원으로 구성될 수 있는 쿼터제의 종류를 살펴보고, 각 시·군·구 또는 읍·면·동별 쿼터제를 적용한 추천제 매뉴얼 사례를 살펴보았다. 이를 통해 다양한 추천제 매뉴얼을 소개하고, 실질적으로 적용할 수 있는 쿼터제 방식을 모색하였다.

이번 정보공개청구 자료에서 주민자치회 위원의 정원을 정할 때 각 시·군·구별 기준을 구

체적으로 제시한 곳들이 일부 발견되었다. 먼저 광주시 동구의 경우 주민자치회 위원 정원을 동별 인구수에 비례하여 정하고 있다. 구체적으로 동별 인구수 5,000명 이하일 때 위원 정원 30명 이내, 5,000명 초과 10,000명 이하일 때 35명 이내, 10,000명 초과할 때 40명 이내로 기준을 제시하고 있다. 두 번째, 경상북도 의성군은 주민자치회 위원 정원을 읍·면 기준 행정리 수의 2배수로 정하고 있다. 현재 의성군이 400개의 행정리로 구성되어 있으므로 의성군 주민자치회 위원 정수는 이 기준에 따라 800명이며, 2022년 12월 31일 기준 실제 위원 수는 799명이다. 다만 정원 수에만 반영할 뿐 지역 쿼터제를 두지 않아 읍·면·동별 위원 수가 최소 26명에서 최대 78명까지 다양하다.

다음은 성별 쿼터제나 연령 쿼터제, 또는 성별과 연령 쿼터제를 혼합한 공개추첨 방식을 구체적으로 제시한 시·군·구들이다. 첫째, 충청남도 홍성군 홍북읍의 경우 남성과 여성, 50세 이상과 49세 이하로 4개의 쿼터로 나눈 후 모집인원보다 초과한 분야에서만 무작위 추첨을 통해 성별과 연령 쿼터제를 시행하였다. 이 결과 홍북읍 주민자치회의 위원은 남녀 비율과 연령대별 비율이 골고루 구성되었다<sup>21)</sup>. 둘째, 세종시와 강원도 홍천군 두촌면은 행정리별 1명씩 우선 추첨하는 지역 쿼터제를 시행하고 있으며, 갈마2동과 가수원동, 관저2동의 경우 연령 쿼터제를 적용하여 40대 이하를 먼저 선정한 후, 나머지를 50대 이상으로 추첨하고 있다. 셋째, 대전시 대덕구와 서구는 공개추첨 시 특정 성별 60% 미만의 '성별쿼터제'와 40대 이하 40% 이상을 적용하고 있으며 '연령별쿼터제'라는 명칭을 정확하게 제시하고 있다. 실제 대덕구 주민자치회 위원 구성을 살펴보면 남성 48%, 여성 52%로 구성되었으며, 40대 이하의 비율이 18.4%로 전국 138개 시·군·구 평균 13.2%보다 높은 것을 확인하였다. 넷째, 전라북도 익산시와 충청남도 홍성군 홍북읍과 장곡면은 성별 쿼터제와 연령별(49세 이하와 50세 이상) 쿼터를 적용해 총 4개 쿼터로 나누어 초과된 분야에서만 무작위 추첨을 실시하고 있다<sup>22)</sup>. 마지막으로 주목할 만한 사례로 세종시가 있다. 세종시는 앞서 밝힌 대로 지역별, 성별, 연령 쿼터제를 적용하여 30일 이전에 지역별, 성별, 연령별 배정 수를 사전에 공지한다. 실제 세종시의 주민자치회 위원 정원의 남녀 평균이 남성 52.2%, 여성 47.8%이며, 40대 이하가 평균 32%로 나타났다. 또한 각 읍·면·동별로 살펴봐도 특정 성별이 최대 63.6%인 곳을 제외하면, 대부분 60~61%를 넘지 않는다. 세종시의 경우 공개모집 이전에 배정 인원을 정하고 공개추첨을 진행함으로써 좀 더 명확한 쿼터제를 시행한 것으로 보인다. 실제로 세종특별자치시 종촌동은 주민자치회 위원 최초 모집에서 67명이 신청하였음에도 불구하고 지원자가 적은 모집구간

21) 충남 홍성군 홍북읍 주민자치회 위원 비율:남자 21명, 여성 23명, 49세 이하 18명, 50세 이상 26명으로 구성됨

22) 이 경우 연령과 성별 각각에 쿼터를 적용해 정원을 채우지 못하는 경우가 발생할 수 있으며, 이에 대해 어떤 방식으로 위원을 구성하고 있는지 확인이 필요함



에서는 결원이 발생하여 추가모집을 실시한 것이 확인되었다(충청뉴스, 2020)<sup>23)</sup>. 또 다른 주목할 사례인 경기도 화성시는 단체추천 없이 공개 추천으로만 위원을 구성하되, 구성관리위원회에서 4개 분야(지역 위원, 전문분야 위원, 공동체분야 위원, 주민위원)에 대한 모집 정수를 결정하여 분과별로 위원을 추천하여 선정한 것으로 조사되었다.

한편, 경기도 하남시의 경우 처음에는 위원 전원을 무작위 공개추첨으로 시행하다가 조례 개정을 통해 30% 이내에서 단체추천을 할 수 있도록 변경하였으며, 충청남도 아산시의 경우 기존에 추천 및 공개모집으로 위원을 선정하였지만 2022년 7월 조례를 개정하여 공개추첨으로 전환하는 등 지역별로 주민자치회 위원 구성에 대한 다양한 시도와 논의들이 활발하게 진행되고 있음을 확인하였다. 이렇듯 본 연구를 통해 지역별로 위원 추천제 구성을 위한 다양한 쿼터제들이 적용되고 있으며, 지속적으로 변화하고 있음을 확인하였다. 각 사례들은 기준과 내용이 조금씩 다르지만 다양한 주민들의 참여를 확대하고 주민 대표성을 확보하기 위한 구체적인 추천 매뉴얼을 모색하는 과정에 있음을 확인할 수 있었다.

## V. 결론

주민자치회는 공개 추천으로 위원을 구성하고 특정 성별이 60%를 넘지 않도록 하였으며 다양한 연령이나 지역 주민의 참여 등을 통해 주민 대표성을 강화하는 것을 목표로 시범 실시되고 있다. 여성 위원의 비율이 늘어나고 참여 연령의 하향화 등이 성과로 보고되고 있지만, 여전히 성별이나 연령, 지역 등이 다양하게 구성되지 못하는 주민 대표성의 한계가 지적되고 있다.

본 연구는 전국 주민자치회 공개 추천제 운용 실태와 위원 추천 관련 쿼터제를 조사하여 주민 대표성을 확보할 수 있는 실효성 있는 추천제 정책사례를 발굴하고 공유하는 것을 목적으로 행정안전부를 통해 전국 주민자치회에 대한 정보공개청구 자료를 활용해 조사·분석되었다. 본 연구는 주민자치회 위원을 주민축소판으로 구성함으로써 주민 대표성을 확보할 수 있다고 전제하고 공개 추천이 주민 대표성을 확보할 수 있는 실효성 있는 제도로 정착하기 위해서는 층화표본추출 방법을 적용하여 다양한 쿼터제의 기준 및 구체적인 실행방안을 마련할 필요가 있음을 제기하였다.

자료분석 과정에서 각 시·군·구 주민자치회에서 실행하고 있는 다양한 공개 추천 쿼터제

23) 충청뉴스. (2020.04.19. 승인). '세종시 '종촌동 주민자치회 위원' 추가모집'.

<http://www.ccnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=178077>. (2023.06.21. 확인)

몇 가지를 발견하였다. 첫째, 성별 쿼터제는 주민 대표성을 강화할 수 있는 최소한의 조건으로 정하고 있으나 실제로 적용하기 위한 매뉴얼의 필요성을 확인하였다. 성별 쿼터제를 실행하는 주민자치회의 경우 성별 비율에 따라 특정 성별이 부족할 경우 추가 모집을 하거나 수시 모집을 통해서라도 보완하려는 의지들을 보였다. 둘째, 연령 쿼터제도 성별 쿼터제와 마찬가지로 다양한 연령대가 참여할 수 있도록 노력하지만 대부분 무작위 추천으로 이에 대해 고려하지 않고 있었다. 일부 주민자치회의 경우 연령 쿼터제를 적용하여 낮은 연령부터 위원을 선정하는 방식으로 쿼터제를 설계함으로써 낮은 연령대 신청자들의 위원 선정 비율을 높이기 위해 노력하고 있는 사례를 일부 확인하였다. 셋째, 주민자치회로 전환하면서 위원의 정원이 30명 이상으로 확대되었음에도 불구하고 위원의 모집정원의 최소 인원을 별도로 정하여 추가 모집 등의 행정적 절차의 부담을 낮추고자 하는 수동적인 태도를 확인하였다. 일부 주민자치회에서는 추가 모집 등을 통하여 모집 인원을 확보하기 위해서 노력하거나 모집인원을 최대 100명으로 확대하는 적극적인 확대 전략을 펼치고 있었다. 이런 경우 신청자 대부분 위원이 될 수 있도록 하여 많은 사람들을 모으는 것에 더 집중하는 등 지역별 특성에 따라 다양한 실험들이 이루어지고 있는 것을 확인하였다.

이러한 사례를 확인함으로써 본 연구에서 주민자치회 위원의 공개 추천제가 실효성을 갖는 제도로 정착하기 위한 제안 사항은 크게 세 가지이다. 첫째, 주민자치회는 기존의 주민자치위원회의 위원들이 특정 지역 기득권층의 장기적인 참여에 대한 문제의식에서 공개 추천 방식으로 위원을 구성할 것을 권고하면서 출발하였지만 기존 위원들의 반발을 최소화하기 위한 방안 중 하나로 단체 쿼터제가 도입되었다. 실제로 단체 쿼터제에 신청자는 대부분 읍·면·동장이나 이통장연합회 등의 관변단체, 또는 선정위원회에서 추천하고 있다. 단체 쿼터제가 주민자치회의 위상 및 역할의 확대를 위한 제도로 재조명되기 위해서는 지역의 기관 및 단체를 대표하여 주민자치회 위원으로 참여하기 위한 단체의 기준과 자격조건을 마련할 필요가 있다. 둘째, 위원의 임기와 연임 횟수는 수시로 변경이 가능하여 기존 위원들의 연임을 유지하는 방향으로 조정될 확률이 높다. 또한 특정 시기에 100% 신규위원으로만 교체될 경우 주민자치회 운영 역량이 초기화되거나 단절될 우려도 있다. 그러나 특정 기득권층의 장기 연임을 제한할 필요도 제기되고 있다. 이를 위해 신규위원 쿼터제를 도입하여 기존 위원 중에서 50%를 선정하고 신규 위원 중에서 나머지를 선정하는 등 신규 위원의 참여율을 높이는 쿼터제를 대안으로 모색해볼 수 있다. 셋째, 전국에서 다양한 공개 추천 쿼터제 제도가 시행중이지만, 이에 대한 원활한 공유나 기록화가 미비한 상황이다. 본 연구를 시작으로 전국의 다양한 유의미한 쿼터제 제도들이 어떤 과정을 거쳐서 제도화되었고, 어떤 성과와 한계가 있는지에 대해 조사하고, 이를 통해 현장에서 적용할 수 있는 구체적인 매뉴얼을 제작해 공유할 필요가 있다.

본 연구는 정보공개청구를 통해 자료를 취합하는 과정에서 시·군·구의 평균을 제출한 곳과

읍·면·동 개별 정보를 제출한 곳이 혼재되어 모든 읍·면·동의 구체적인 현황을 파악하지 못하였다. 이를 보완하기 위해 앞으로도 시·군·구별, 읍·면·동별 자료의 취합 뿐만 아니라 전국 규모의 주민자치회 위원 구성 현황에 대한 구체적인 자료들이 지속적으로 취합되고 공유될 필요가 있다. 또한 본 연구의 자료는 2022년 12월 31일을 기준으로 취합된 만큼 시간 차로 인한 정보의 간극이 존재할 수 있으며, 시·군·구에서 작성하여 제출된 자료들인 만큼 실제 읍·면·동별 변화된 상황이 제대로 반영되지 않았을 수 있다. 이러한 한계에도 불구하고 시·군·구 전체의 추천제 운용의 흐름을 파악하고, 한국의 주민자치회 위원 구성 실태와 추천제 운영 사례를 분석한 자료로서 의미를 찾을 수 있겠다. 더 나아가 다양한 사례를 발굴·공유하여 추천제 매뉴얼 제작의 기초자료로써 기여할 수 있을 것이다.

추첨제는 단순한 제비뽑기가 아닌 객관적인 자료를 바탕으로 제도적 설계를 통해 주민자치회를 주민축소판으로 구성할 수 있는 유용한 제도이다. 따라서 본 연구를 통해 주민 대표성을 강화할 수 있는 민주적 장치로 추천제가 재조명되고, 추천제를 구체적으로 설계·시행하는 것의 필요성과 중요성에 대한 논의가 이어질 수 있기를 기대한다.

## 【참고문헌】

- 곽현근. (2012). 동네자치를 위한 동네거버넌스 형성의 방향과 과제-영국 동네거버넌스 제도 실험의 교훈. 「한국행정학회 하계학술발표논문집」.
- 구본선. (2016). 「주민자치회를 통한 협력적 거버넌스 정착에 관한 연구」. 국내석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 국가균형발전위원회. (2020). 「지역균형발전 촉진을 위한 한국형 근린자치정부 모델 연구」.
- 김정인. (2019). 소극적 대표성에 대한 재평가:지방의원의 연령 대표성을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(3): 285-307.
- 김찬동. (2014). 주민자치회 제도의 향후 방향. 「지방행정연구」, 28(3): 61-85.
- 김필두. (2014). 주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석. 「지방행정연구」, 28(3): 35-60.
- 대통령직속국가균형발전위원회. (2020). 「지역균형발전 촉진을 위한 한국형 근린자치정부 모델 연구」. 서울대학교 사회과학연구원.
- 대통령직속지방행정체제개편추진위원회. (2011). 「읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구」. (사)한국지방자치학회.
- 버나드 마넵. (2004). 「선거는 민주적인가 :현대 대의 민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰」. (곽준혁, 역). 서울: 후마니타스.
- 서순복. (2022). 주민자치회 운영실태 진단에 관한 탐색적 연구. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 295-334.
- 서울마을공동체종합지원센터. (2019). 「서울형 주민자치회 시범사업의 성과와 개선방안」. 2019-03-010.
- 신수경·이상헌. (2021). 서울형 주민자치회 임원 구성에 관한 연구:민주적 대표성 확보를 중심으로. 「NGO 연구」, 16(3): 107-140.
- 신수경·박태영·이선영·이규황·오수길. (2022). 주민자치회 전환에 대한 인식 유형-Q 방법론의 적용. 「한국지방자치학회보」, 34(4): 77-108.
- 신용인. (2016). 추천 방식의 주민자치위원회 구성에 관한 고찰. 「지방자치법연구」, 16(3): 227-255.
- \_\_\_\_\_. (2023). 아테네 폴리스와 주민자치. 「원광법학」, 39(1): 87-112.
- 안철현. (2018). 주민자치회 위원 선출방식에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 30(4): 175-193.
- 어니스트 칼렌바크, 마이클 필립스. (2011). 「추첨 민주주의:선거를 넘어 추첨으로 일구는 직접 정치」. (손우정, 이지문 역). 서울: 이매진.
- 오현철. (2018). 「서울형 주민자치회 시범사업 report :주민대표성 강화를 위한 주민자치회 신규구

- 성 방안 :추첨제를 중심으로». 서울시 마을공동체 종합지원센터.
- 유수동·전성훈. (2017). 주민자치 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구:부천시 주민자치위원의 인식을 중심으로. 「지방행정연구」, 31(3): 115-142.
- 이관후. (2016). 왜 ‘대의민주주의’가 되었는가?: 용례의 기원과 함의. 「한국정치연구」, 25.
- \_\_\_\_\_. (2018). ‘시민의회’의 대표성:유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로. 「한국정치학회보」, 52(2): 31-51.
- 이종탁. (2017). 「비선출직 주민리더의 대표성에 관한 연구」. 박사학위논문, 대전대학교 대학원.
- 이지문. (2012). 민주주의 가치 구현을 위한 추천제 의회 모색. 「대한정치학회보」, 19(3): 71-98.
- \_\_\_\_\_. (2018). 시민의회는 직접민주주의인가, 대의민주주의인가?. 「시민과세계」, 101-135.
- 전대욱·최지민·최인수. (2022). 주민자치회 시범사업의 평가에 관한 연구. 「지방행정연구」, 36(4): 77-104.
- 전대욱·최인수·최지민·유수동. (2022). 「주민자치회 모델 재설계 방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 정진현. (2017a). 읍·면·동 주민자치회의 발전방안. 「자치발전」, 2017(5): 102-112.
- \_\_\_\_\_. (2017b). 읍·면·동 주민자치회의 발전방안 (II). 「자치발전」, 2017(6): 122-134.
- 조성호. (2023). [특별기고] 주민도 없고 자치도 없다' 주민자치회 10 년 성과. 「월간 주민자치」, 139: 8-20.
- 최근열. (2014). 읍면동 주민자치회 시범 실시 실태 및 발전과제. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 3-22.
- Dowlen, O. and P. Stone. (2013). *The Lottery as a Democratic Institution*.

---

**신 수 경:** 한신대학교 사회혁신경영대학원에서 2021년 도시혁신 전공, 문학석사(주민자치회의 민주적 대표 구성에 관한 연구: 서울형 주민자치회를 중심으로)를 취득하고, 현재 한신대학교 일반대학원 사회혁신(협동과정) 박사과정에 재학 중이며, 한신대학교 민주사회정책연구원의 연구원으로 활동하고 있다. 관심 분야는 주민자치, 지역사회 발전, 사회혁신, 커먼즈 등이다. 주요 논저로는 “서울형 주민자치회 임원 구성에 관한 연구(2021)”, “주민자치회 전환에 대한 인식 유형-Q 방법론의 적용(2022)”, “자산기반 지역사회 발전 (ABCD) 모델을 적용한 주민자치회 활성화 방안 연구: 안산 일동을 중심으로(2023)”와 「포틀랜드, 로컬과 혁신이 만나는 도시(2021, 공저)」 등의 저서가 있다(shra10003@hs.ac.kr).

