

「지방자치법」 제17조의2 시행과 주민주권 시대의 개막 - 읍·면·동 주민자치회 법제화의 의미와 실행 과제 -

최인수 선임연구위원

주요 내용

- **13년 시범실시의 종결과 주민자치회의 법적 지위 확립**
 - 2026년 3월 31일 국회를 통과하고 4월 14일 공포된 「지방자치법」 일부개정법률(법률 제21544호)이 제17조의2를 신설함으로써 특별법상 시범실시 체제를 끝내고 주민자치회를 정규 주민자치기구로 전환함(2026.10.15. 시행)
 - 특히 제1항은 ‘풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양’을 목적으로 밝히고, 자치회를 ‘해당 행정구역의 주민으로 구성되는’ 기구로 규정하여 주민자치회의 존립 근거가 주민의 자치권에 있음을 법률로 확인함
 - 시범실시는 2013년 31개소에서 2025년 1,463개(행정안전부 승인 기준, 전국 읍·면·동의 41.1%, 141개 시·군·구)로 확대되었으며, 참여율은 동 46.9%(1,008개), 읍 38.3%(90개), 면 31.0%(365개) 순임. 이번 법제화가 상당한 현장 기반 위에서 이루어졌음을 보여줌
- **주민자치회 법적 시행의 성패를 좌우할 3대 과제: 공공성·자치역량·종합계획**
 - (공공성 증진) 구성·운영의 대부분이 조례에 위임된 만큼 공개모집·공개추첨에 의한 위원 선정, 주민총회 의사결정, 회의공개·이해충돌 방지·회계 분리 등 공공성 장치가 조례와 운영세칙에 촘촘히 설계되어야 함
 - (자치역량 증진) 주민자치회마다 운영기간·인적자원·행정여건의 편차가 커서 일률적 기준은 실효성이 낮으므로, 자치역량 진단에 따라 기초형성기·성장발전기·자치성숙기로 나누어 단계별로 차등 지원하고, 사무국·공간·교육·학습 인프라를 제도화해야 함
 - (종합계획 수립) 법제·재정·인력·공간·교육·평가를 하나로 묶는 「주민자치 강화를 위한 종합계획」이 필요하며, 국가-시·도-시·군·구 3층 구조로 연동될 때 제도가 현장에서 효능감 있게 작동함
- **「사회연대경제기본법」 연계를 통한 시너지**
 - 「사회연대경제기본법」(2027.3.16. 시행)은 공공서비스를 민간에 위탁할 때 사회연대 경제조직을 우선 고려하도록 하고, 사회연대금융·우선구매 기반을 마련하였음. 이는 제17조의2 제2항의 사무위탁 규정과 결합하여 주민자치회가 재정적으로 자립하는 경로가 될 수 있음
- **정책 제언**
 - ① 조례 제·개정 시 공공성 기준 제시, ② 자치역량 단계별 지원체계 도입, ③ 주민자치 종합계획 수립·시행, ④ 사회연대경제 연계 가이드라인 마련, ⑤ 시행 4~5년 후 「주민자치회 설치·운영에 관한 법률」 제정 검토

01

주민자치회 법제화의 의미



13년 시범실시의 종결과 법적 지위의 전환

- 주민자치회는 2013년 시범실시 이래 13년간 읍·면·동 풀뿌리 자치의 실질적 담당 기구로 성장해 왔으나 그 법적 근거는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조의 ‘시범실시’에 머물러, 한시적 실험의 성격을 벗어나지 못했음
- 2026년 3월 31일 국회를 통과하고 4월 14일 공포된 「지방자치법」 일부개정법률(법률 제21544호)은 제17조의2를 신설하여 이를 근본적으로 전환하였음. 부칙 제3조로 특별법 제40조를 삭제하고 부칙 제2조로 요건을 갖춘 기존 주민자치회는 제17조의2에 따른 자치회로 간주하여 제도의 연속성을 확보하였음
- 개정법률은 2026년 10월 15일부터 시행되며, 이로써 주민자치회는 지방자치법 체계의 정규 구성요소로 자리잡게 됨



「지방자치법」 제17조의2의 구성과 핵심 내용

- 제17조의2는 총 11개 항으로 설치 근거, 업무, 위원, 정치적 중립, 재정지원, 협의체, 조례위임을 규율함

〈「지방자치법」 제17조의2의 구성과 주요 내용〉

항	규율 사항	주요 내용
①	설치 근거	• 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있음
② ③	사무위탁 및 업무	• 지방자치단체 사무의 일부를 위탁할 수 있으며, 자치회는 주민화합·발전 사항과 위탁사무를 수행
④ ⑤	위원의 위촉·지위	• 조례에 따라 시장·군수·구청장이 위촉, 명예직
⑥ ⑦ ⑧	정치적 중립	• 자치회 명의 정치활동 금지, 위원의 정치적 중립·권한남용 금지, 단체장의 정치적·사적 관여 금지
⑨ ⑩	재정 및 연계	• 재원 확보 노력 의무와 국가·지자체의 행·재정 지원 근거, 주민자치협의체 구성·운영
⑪	조례 위임	• 그 밖의 자치회의 구성·운영 사항은 조례로 정함

* 자료: 「지방자치법」 일부개정법률(법률 제21544호, 2026. 4. 14. 공포, 2026. 10. 15. 시행)을 토대로 재구성



주민자치회 법제화가 갖는 세 가지 의미

- (제도적 안정성의 확보) 설치 근거가 특별법상 한시 규정에서 일반법인 「지방자치법」으로 옮겨져, 정부 교체나 특별법 일몰에 좌우되지 않는 제도 기반이 마련되었음. 행·재정 지원 근거가 법률에 명시된 점(제9항)도 예산 편성의 정당성을 강화함
- (주민 구성 원칙의 법률적 확인) 제1항은 자치회를 ‘해당 행정구역의 주민으로 구성되는’ 기구로 규정함. 주민 자치회가 외부 전문가나 직능 대표의 협의체가 아닌 주민 자신의 기구임을 선언한 것으로 위원 선정 방식과 주민총회 운영의 해석 기준이 됨
- (풀뿌리 민주주의의 목적 규정) 제1항의 목적 규정은 단순한 수식이 아니라 하위 조례와 운영세칙을 해석하고 위법성을 판단할 때 실질적 기준으로 작동하는 규범적 지표임

02

주민자치회 법적 시행을 위한 3대 과제



(과제 1) 공공성 증진 - 지방자치단체 조례 설계가 제도의 질을 결정한다

- 제17조의2가 구성·운영을 조례에 위임한 만큼, 법 시행의 실질은 2026년 하반기 시·군·구가 정비하는 조례의 내용에 달려 있으며 공공성을 담보하는 최소 기준이 조례와 운영세칙에 명시되어야 함
- (선정 절차의 개방성) 위원 위촉권이 단체장에게 있더라도 실제 선정은 공개모집과 공개추첨으로 설계해야 함. 추첨제는 인맥·직능 중심의 폐쇄적 구성을 막고 모든 주민에게 동등한 참여 기회를 보장함. 위원 정수는 '상한'이 아닌 '최소 정수' 방식으로 바꾸어 지역 규모에 맞게 구성하도록 하고, 청년·여성·외국인 주민 등 과소대표 집단의 참여 경로를 별도로 마련해야 함
- (주민총회를 통한 결정) 위원 중심의 의사결정을 전체 주민 참여 구조로 바꾸는 핵심 장치는 연 1회 이상의 주민총회임. 자치계획 심의·의결, 주요 사업 결정, 운영 평가를 주민총회에서 처리하도록 하고 안건의 사전 공개와 의결 구속력을 운영세칙으로 뒷받침해야 형식적 행사에 그치지 않음
- (투명성·책임성 장치) 운영세칙은 주민자치회의 '내부 헌법'으로, 회의 공개, 이해충돌 방지, 회계 기준, 갈등해결 절차, 분과위원회, 연계법인 등의 내용을 담아야 함. 수천 개 자치회가 이를 각자 설계하기는 어려우므로 한국지방행정연구원 등 공공 연구기관이 모범 운영세칙(표준안)을 개발·보급하고 각 자치회가 지역 여건에 맞게 수정하는 방식이 현실적임



(과제 2) 자치역량 증진 - 일률적 지원에서 역량 단계별 차등적 지원으로

- 2025년 기준 16개 시·도, 141개 시·군·구의 1,649개(운영기준)/1,463개(승인기준) 읍·면·동에서 주민자치회가 운영 중이나, 운영기간·인적자원·행정지원 여건의 편차가 매우 큼. 모든 자치회에 동일한 기준과 지원을 일률 적용하면 상위 그룹에는 과소 지원, 하위 그룹에는 과부하로 작용할 것임
- 조직 구성, 민주적 운영, 사업 수행, 지역 협력, 재정 자립의 5개 영역에 걸친 표준 진단체계를 마련하고, 그 결과에 따라 단계별로 차등 지원해야 함. 진단 결과는 서열화가 아니라 맞춤형 지원계획의 출발점으로 활용해야 함

〈 자치역량 단계별 차등적 지원체계(안) 〉

단계	주요 특징	지원의 초점
기초형성기	• 위원 총원과 기본 운영에 어려움, 주민총회 미개최 또는 형식적 운영	• 조직 구성·회의 운영 밀착 컨설팅, 기초 교육, 최소 운영경비 보장
성장발전기	• 정기적 사업 수행, 자치계획 수립 경험 축적 단계	• 자치계획 수립 지원, 수탁사무 역량 강화, 사무국 인건비 지원
자치성숙기	• 안정적 수탁사무 수행, 주민총회 정착, 지역 네트워크 형성	• 연계법인 설립·운영 지원, 협의체 구성, 우수사례 확산 및 동료학습 주도

* 자료: 최인수 외(2026) 주민자치 강화를 위한 종합계획 연구의 역량진단 체계를 토대로 재구성

- (전담 인력의 제도화) 자치계획 수립, 주민총회 운영, 수탁사무 관리를 무급 명예직 위원의 열정만으로 감당할 수는 없음. 독립형·공동형·순회 지원형 등 지역 여건에 맞는 사무국 설치를 허용해야 하며 사무국 직원이 행정 보조자가 아닌 전문 파트너로 일하도록 처우 기준과 직무 지침을 마련해야 함

- (공간 인프라 격차의 해소) 동(洞) 지역은 최소한의 사무 공간은 있으나 회의 공간이 부족하여 인근 카페를 임차하기도 함. 읍·면 지역은 소재지 행정복지센터 한 곳이 동의 수십 배 면적을 감당해야 하는 구조적 한계가 있음. 소재지를 허브로, 보건진료소·마을회관·경로당·작은도서관을 소거점으로 하는 거점 네트워크를 구축해야 함. 공간 수요는 자치계획에 명시하여 예산 반영의 근거로 삼을 필요가 있음
- (교육체계의 전환) 일회성 집합교육에서 벗어나 기초교육, 임기 중 심화교육, 직능별 특화과정으로 체계화해야 함. 교육 이수 시간의 사회공헌 실적 인정(타임뱅크) 등 참여 유인을 함께 제공할 필요가 있음



(과제 3) 주민자치 강화를 위한 종합계획의 수립

- 지방자치법 개정의 시행은 출발점이지 완성이 아님. 현재 주민자치 관련 정책은 조례 정비, 역량 진단, 사무국 지원, 공간 조성, 교육, 평가 등이 개별 사업으로 흩어져 있어 연계와 우선순위가 불분명하며 이를 하나의 시간표로 묶는 종합계획이 필요함
- (3층 계획 구조) 국가 기본계획(5년 단위)이 방향과 재정 프레임을 제시하고, 시·도 시행계획이 이를 구체화하며, 시·군·구 실행계획이 읍·면·동 목표와 연동되는 구조가 바람직함. 「사회연대경제기본법」의 국가 기본계획-지역계획 체계를 적극 참고할 필요가 있음
- (종합계획에 담아야 할 사항) ① 공공성·자치역량 관련 제도 및 정책과의 연계, ② 자치역량 진단체계와 단계별 지원 기준, ③ 사무국 인력·운영경비의 재정 프레임(법정 경비화, 국비 보조), ④ 공간 인프라 조성 및 부처 간 공간 공유 협약, ⑤ 교육체계 개편과 디지털 참여 플랫폼, ⑥ 주민자치박람회 등 성과평가·환류 체계, ⑦ 주민자치회 개별법 제정 검토
- (법적 근거의 확보) 종합계획이 행정계획에 머물면 지속성과 재정 확보에 한계가 있음. 중장기적으로 「주민자치회 설치·운영에 관한 법률」을 제정하여 종합계획 수립 의무, 위원회의 권리·의무, 주민총회의 법적 효력, 수탁사무 절차, 연계법인 기준을 통일적으로 규율하는 것이 바람직함. 본격 논의는 현장 경험이 축적되는 시행 4~5년 시점이 현실적임

03

「사회연대경제기본법」과의 연계



지방자치법과 사회연대경제기본법, 두 법의 시간표가 겹치는 지금이 설계의 적기

- 「사회연대경제기본법」은 2026년 8월 20일 국회를 통과하고 9월 15일 공포되어 2027년 3월 16일 시행됨. 사회적 기업·협동조합·마을기업·자활기업·소셜벤처 등을 '사회연대경제조직'으로 포괄하고, 대통령 소속 사회연대경제발전 위원회와 5년 단위 기본계획, 사회연대금융, 공공기관 우선구매를 제도화하였음
- 특히 공공서비스를 민간에 위탁할 때 사회연대경제조직을 우선 고려하도록 한 규정은 「지방자치법」 제17조의2 제2항의 사무위탁 규정과 직접 맞물림. 두 법이 결합하면 주민자치회가 사회적협동조합 등 연계법인을 세워 돌봄·에너지·먹거리·문화 등 생활서비스를 수탁하는 길이 열림
- (자치계획-지역계획의 연동) 자치계획에서 도출된 지역 수요를 시·군·구 사회연대경제 지역계획의 사업으로 반영하고, 지역 사회연대경제조직이 이를 실행하는 순환 구조를 설계할 수 있음. 주민자치회는 수요 발굴과 공론을, 사회연대경제조직은 공급과 고용을 맡는 역할 분담임
- (공공성 확보가 전제) 연계법인이 일부 주민 집단의 사익 추구 수단으로 변질되지 않도록 주민자치회와의 회계 분리 원칙, 설립·운영 기준, 지도·감독 지침을 먼저 정비해야 함. 수탁사무가 제도적 절차에 따라 투명하게 운영되도록 하는 가이드라인도 두 법의 시행 사이에 마련되어야 함

04

정책 제언

- (조례 정비 단계의 공공성 기준 제시) 2026년 하반기 시·군·구의 조례 정비가 제도의 질을 결정함. 공개모집·공개추첨, 주민총회 의무화, 회의 공개, 이해충돌 방지, 회계 기준을 포함한 최소 공공성 기준을 제시하고 지역이 이를 상회하여 설계할 수 있도록 모범(참고) 운영세칙도 조속히 보급해야 함
- (자치역량 진단에 기반한 차등적 지원체계 도입 및 시행) 5개 영역 표준 진단체계를 적용하여 기초형성기·성장발전기·자치성숙기 단계별로 지원 항목과 강도를 차등화함. 진단 결과는 서열화가 아닌 맞춤형 지원의 근거로 활용함
- (주민자치회 종합계획의 수립 및 시행) 「주민자치 강화를 위한 종합계획」을 국가·시·도·시·군·구 3층 구조로 수립하고, 사무국·공간·교육·플랫폼·평가를 하나의 시간표로 연동함. 중장기적으로는 종합계획 수립 의무를 법률에 규정하여 지속성과 재정 기반을 확보함
- (사회연대경제 연계 가이드라인 마련) 두 법의 시행 시차를 활용하여 주민자치회-연계법인-사회연대경제조직 간 역할 분담, 회계 분리, 수탁 절차에 관한 공동 가이드 라인을 2027년 3월 이전에 마련할 필요가 있음
- (주민자치회 개별법 제정 검토) 「지방자치법」 제17조의2 시행 후 4~5년의 경험이 쌓이면 「주민자치회 설치·운영에 관한 법률」 제정을 본격 논의하여 조례 위임에 따른 지역 간 편차를 보정하고 통일적 법제 기반을 마련함



맺음말

- 2026년 10월 15일, 주민자치회는 13년의 시범실시를 마치고 「지방자치법」이라는 새로운 법적 토대 위에 서게 됨. 법률이 부여한 것은 자치의 결과가 아니라 자치를 할 수 있는 자리이며 그 자리를 무엇으로 채울지는 조례와 운영세칙, 그리고 현장의 주민이 결정함
- 공공성으로 신뢰를 얻고, 자치역량으로 실행력을 확보하며, 종합계획으로 그 과정을 지속가능하게 만들어야 함. 여기에 사회연대경제와의 연계로 자치의 경제적 기반까지 갖추어질 때, 제17조의2의 시행은 주민이 스스로 결정하고 책임지는 '주민주권 시대'로의 실질적 전환점이 될 것임

참고문헌

- 최인수·전대욱·김필두·최지민·박현욱·이경은(2022) 「참 주민자치 실현을 위한 읍면동 체계개편 및 권한강화 방안 연구」, 한국지방행정연구원.
- 최인수·최지민·장인성(2024) 「주민자치회 시범실시 운영 현황분석 연구」, 한국지방행정연구원.
- 최인수·최지민·양은진(2026) 「주민자치 강화를 위한 종합계획 연구」, 한국지방행정연구원.
- 행정안전부(2025) 「전국 주민자치회 운영현황」 내부자료. 2025.12.31.
- 행정안전부(2026) 「주민자치회 설치·운영에 관한 참고조례 전부개정안」, 2026.6.8.
- 「지방자치법」 일부개정법률(법률 제21544호, 2026. 4. 14. 공포, 2026. 10. 15. 시행).
- 「사회연대경제기본법」(2026. 8. 20. 국회 본회의 통과, 2026. 9. 15. 공포, 2027. 3. 16. 시행).

내용문의

- 최인수 한국지방행정연구원 자치분권제도실 선임연구위원(033-769-9850, ischoi@krila.re.kr)

