

지방의정 브리프

주민자치회 관련 법률안 입법동향

최인수(한국지방행정연구원 연구위원)



I. 주민자치회 개념 및 시범실시 현황

• 주민자치와 주민자치회

- 주민자치란 근린지역을 단위로 지역적 사무 및 문제가 지역 주민의 자발적 참여와 조직화를 통해 그들의 의사에 기초하고 자주적으로 처리 및 해결되는 것을 의미함
- 주민자치회는 풀뿌리자치의 활성화와 주민화합 및 자치계획 수립, 실행을 위해 읍면동 단위에 설치·운영되는 대표적 주민조직체임

• 주민자치회 시범실시 현황

- 1단계(2013년 7월 ~ 2014년 12월) 전국 31개 읍면동에서 실시함
- 2단계(2015년 10월 ~ 2017년 6월) 18개 읍면동 추가, 총 49개소 읍면동에서 실시함
- 3단계(2017년 7월 ~ 현재) 2017년 83개 읍면동에서 실시, 2019년 6월 214개 읍면동, 12월 408개 읍면동, 2020년 6월 626개 읍면동, 2021년 6월 777개 읍면동에서 실시함
- 이처럼 주민자치회 시범실시는 3단계로 구분되는데, 좀 더 크게 구분하면 2017년 이전(2013.7월-2017.6월)의 1기 주민자치회와 이후(2017.7월-현재)의 2기 주민자치회 시범실시 기간으로 구분할 수 있음
- 주민자치회 관련 행정안전부의 표준조례안도 위의 주민자치회 시범실시 1기와 2기에서 현격히 달라졌는데, 2기의 표준조례안은 위원선정위원회 폐지, 위원 공개모집 및 공개추첨제의 도입, 개방된 분과위원회 운영, 마을(자치)계획의 수립, 주민총회 개최 등의 내용을 담고 있음

II. 주민자치회 시범실시 법률적 근거와 지방자치법 전부개정법률안

• 주민자치회 시범실시 법제의 변화 및 법률적 근거

- 주민자치회와 관련한 조항을 포함한 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정(2010.9월)·시행(10월) → 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정(2013.5월) → 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 법제명 변경(2018.3월)
- 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭 : 지방분권법)」 중 주민자치회 조항의 내용

제27조 (주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

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.

② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

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

제29조(주민자치회의 구성 등)

- ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.
- ② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 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.

• 지방자치법 전부개정법률안 국회 통과와 주민자치회 조항의 삭제

- 헌법 제8장 지방자치 및 헌법 제117조와 118조에서 지방자치의 시행에 대한 법률적 위임을 받는 「지방자치법」에 주민자치회의 설치 및 운영에 대한 내용이 규정된다는 것은 주민자치회 실시에 대한 법률적 근거를 두는 것 뿐 아니라, 주민자치가 지방자치의 한 축이 된다는데 큰 의미가 있다고 할 것임
- 정부는 “주민자치회 설치 및 운영”에 대한 내용을 담은 지방자치법 전부개정법률안을 ‘19.3월 정부입법 발의로 20대 국회에 제출하였으나, ‘20.5월말 20대 국회 임기 만료로 폐기되었음
- 21대 국회에 들어와 ‘20.7월 정부입법발의로 지방자치법 전부개정법률안이 다시 국회에 입법발의되었음
- 21대 국회에서 ‘20.12월 정기국회 회기동안에 지방자치법 전부개정법률안의 내용 중 주민조례발안, 주민감사청구 요건 완화, 지방의회 인사권독립, 정책전문인력 도입, 중앙-지방협력관계 정립, 인구 100만명 이상 대도시 특례시 부여 등의 개정내용을 담은 지방자치법의 전부개정이 이루어졌으나, 안타깝게도 주민자치회와 관련된 조항은 삭제되고 말았음

• 주민자치회 조항을 담은 지방자치법 일부개정법률안

- ‘21.1~2월, 국회 행정안전위원회 소속 한병도, 김영배, 이해식(이상 더불어민주당)은 주민자치회 조항을 담은 지방자치법 일부개정법률안을 입법발의함

〈표 1〉 주민자치회 조항을 담은 지방자치법 일부개정법률안

구분	한병도 의원안(21.01.14)	김영배 의원안(21.01.29)	이해식 의원안(21.02.01)
지방자치법 일부개정 법률안	제27조의2(주민자치회의 설치) 제27조의3(주민자치회의 기능) 제27조의4(주민자치회의 구성)	주민자치가 지방자치의 한 축으로 역할 할 수 있도록 목적에 ‘주민’을 명기함(안 제1조) 주민의 감사청구 요건에 주민총회의 의결을 포함함 (안 제16조) 주민자치회의 설치 근거와 구체적 사항은 따로 법률로 정함을 명기함 (안 제27조의2 신설)	제25조의2(주민자치회)

	지방자치법 상에 주민자치회의 설치, 기능, 구성 등 기본적 설치근거를 마련하고자 함	읍·면·동 풀뿌리자치 활성화를 위하여 주민의 주요 의사결정기구인 주민총회와 집행기구인 주민자치회를 설치· 운영하는 내용의 「주민자치 기본법」 제정안에 따라 관련 조문을 함께 정리하고자 함	지방자치법 상에 주민자치회의 설치와 운영에 대한 법적 근거를 마련하고자 함
비 고	지방분권법상 주민자치회 조항을 대부분 반영	주민자치회와 관련하여 별도 법률로 정함	지방자치법 전부개정법률안에서 삭제되었던 주민자치회 조항을 복원하여 반영

• 주민자치회 관련 개별 제정법률안 입법발의

- 김영배 의원은 지방자치법 일부개정법률안과 함께 ‘주민자치기본법안’을 입법발의(‘21.1월)하였으며, 이명수 의원(국민의힘)은 ‘주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안’을 입법발의(‘21.2월)하였음
- 또한 김두관 의원(더불어민주당)은 ‘주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안’을, 김철민 의원(더불어민주당)은 ‘주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안’을 각각 입법발의(‘21.3월)하였음

〈표 2〉 주민자치(회) 관련 개별 제정법률안

구분	김영배 의원안(21.01.29)	이명수 의원안(21.02.09)
법안명칭	주민자치기본법안(5장 22조, 부칙 4조)	주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안(16조)
법안의 구성	제1장(총칙) : 제1조(목적), 제2조(기본원칙), 제3조(정의), 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무), 제5조(주민 및 주민자치회의 책무), 제6조(다른 법률과의 관계) 제2장(주민) : 제7조(주민의 자격), 제8조(주민의 권리와 의무) 제3장(주민자치회 및 추진체계) : 제9조(주민총회), 제10조(주민자치회), 제11조(주민자치회 구성), 제12조(주민자치회 사무국 설치), 제13조(주민자치회 재정), 제14조(재산 및 시설 보유), 제15조(협약체) 제4장(읍·면·동 주민자치 계획 및 시행계획) : 제16조(읍·면·동 주민자치 계획 및 시행계획의 수립), 제17조(다른 계획과의 관계) 제5장(주민자치회 지원) : 제18조(국가 및 지방자치단체의 지원사항), 제19조(전문지원기관의 운영), 제20조(전문인력의 양성), 제21조(국공유재산활용특례), 제22조(벌칙 적용 시의 공무원 의제) 부칙 : 제1조(시행일), 제2조(주민자치위원회에 관한 특례), 제3조(주민자치회에 관한 경과조치), 제4조(다른 법률의 개정)	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(주민자치의 책무), 제4조(주민자치회 창립총회 절차), 제5조(주민자치회 창립총회), 제6조(주민자치회 창립신고), 제7조(주민자치회의 규약), 제8조(주민자치회의 변경), 제9조(주민자치회의 지위), 제10조(회원명부), 제11조(재산목록), 제12조(임원 및 선출), 제13조(주민총회), 제14조(재정), 제15조(재산 및 시설보유), 제16조(주민자치회 협약체), 부칙

구분	김두관 의원안(21.03.08)	김철민 의원안(21.03.08)
법안명칭	주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안(19조)	주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안(19조, 부칙 2조)
법안의 구성	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(주민자치회 역할), 제4조(주민자치회의 구역과 종류), 제5조(주민자치회 설립 등), 제6조(규약), 제7조(설립인가), 제8조(주민자치회 임원), 제9조(임원의 직무 등), 제10조(감사의 직무 등), 제11조(주민총회), 제12조(비치 서류), 제13조(재정), 제14조(재산 및 시설 보유), 제15조(주민자치센터의 운영), 제16조(해산), 제17조(지방자치단체의 책무), 제18조(주민자치 협의체), 제19조(다른 법률과의 관계), 부칙	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(기본원칙), 제4조(국가와 지방자치단체의 책무), 제5조(다른 법률과의 관계), 제6조(주민자치회의 설치), 제7조(주민자치회의 기능), 제8조(주민자치회의 구성), 제9조(주민자치회의 규약), 제10조(자치위원회), 제11조(위원의 의무 등), 제12조(주민자치회장), 제13조(간사 및 사무국 등), 제14조(감사), 제15조(분과위원회), 제16조(주민총회), 제17조(자치계획의 수립 및 시행), 제18조(지방자치단체와의 관계), 제19조(주민자치협의체), 부칙 제1조(시행일), 제2조(주민자치회 설치·운영에 관한 경과조치)

● 국회에서의 주민자치회 관련 법률 논의와 민간 영역의 활동

- 국회 행정안전위원회는 주민자치회와 관련한 조항을 담은 3개의 지방자치법 일부개정법률안을 법안소위 등에서 논의하고 있음
- '20.12월 국회에서 주민자치회 조항이 삭제된 채 지방자치법 전부개정법률안이 개정되면서 전국의 주민자치회 위원, 마을활동가, 학계, 현장전문가 등이 논의하고 연대하여, 지방자치법에 주민자치회 조항을 복구하고, 주민자치 법제화를 촉구하는 '주민자치 법제화 전국 네트워크'를 창립('21.5월말)하였으며, 주민자치 법제화의 필요성, 쟁점 등을 정리하고, 주민자치 법제화 공론과정을 진행하고 있음
- 또한 '21.8월부터는 현장 기반 주민자치 정책 논의와 학술대회 등 주민자치 토론의 장 운영, 소규모 주민자치 학습 모임 및 지역 네트워크 역량 강화를 위하여 '주민자치 전국 민(民)·관(官)·학(學) 현장 포럼'이 구성되어 운영될 것임

● 향후 방향

- 주민자치회 조항을 포함한 3개의 지방자치법 일부개정법률안 및 4개의 주민자치회 설치(설립) 및 운영에 관한 법률 중 어느 것이 통과되더라도 읍면동을 중심으로 한 주민자치회의 위상과 역할은 증대될 것임
- 지방분권법에 의하여 8년째 시범사업을 진행하고 있는 주민자치회가 시범실시라는 용어의 사용이 아니라, 지방자치법에 의한 명실상부한 주민자치회가 읍면동 현장에서 활성화되기 위해 지방자치단체의 주민자치회 관련 조례의 고도화 및 세분화가 필요함
- 특히 김영배, 이명수, 김두관, 김철민 의원이 대표발의한 법률안이 국회에서 논의되어 주민자치(회)와 관련한 제정법률이 될 경우, 대대적인 풀뿌리주민자치를 위한 주민총회, 주민자치회의 설치 및 운영에 큰 변화가 예상됨
- 주민주권구현과 풀뿌리민주주의를 위한 자치분권 2.0 시대는 주민자치회 법률제정 및 주민자치회 전면도입·시행 및 공공성에 기반한 읍면동 기능강화, 주민권한 강화 및 현장중심, 주민중심 공공서비스 시행으로 시작될 것임

내용문의 : 최인수 (한국지방행정연구원 연구위원, 033-769-9850, ischoi@krila.re.kr)