

읍·면·동 행정환경 변화에 대응하는 맞춤형 주민자치회 운영 모델 연구

강영주, 이경은



▶ 참여연구진

저 자 강영주, 이경은

연구진 연구책임자 강영주 | 한국지방행정연구원 연구위원
공동연구원 이경은 | 한국지방행정연구원 부연구위원

연구요약

1. 연구 배경 및 목적

- 본 연구의 목적은 읍·면·동 행정환경 변화와 기존 주민자치회 운영의 한계를 극복하기 위해, 지역의 복잡성과 다양성을 반영한 ‘맞춤형 주민자치회 활성화 모델’을 제시하고, 이에 따른 법·제도적 재설계 방안을 제안하는 데 있음
 - 첫째, 주민자치회 제도 재설계를 위한 이론적 토대 구축: 복잡계 이론, 공유지 이론, 거버넌스 이론 등을 토대로 주민자치의 작동 원리를 재개념화하고, 주민자치회가 다루는 주요 서비스 영역의 특성에 따라 모델을 유형화하는 분석틀을 마련함
 - 둘째, 서비스 영역 특성에 기반한 ‘맞춤형 주민자치회 모델(안)’ 설계: 분석틀에 따라 ①공동체자립모델, ②숙의정책협력모델, ③공공서비스직접운영모델을 도출¹⁾하고, 국내외 사례 분석을 통해 각 모델 유형별 성공적인 작동을 위한 핵심 제도 설계 요소(거버넌스 구조, 필요 역량, 자원, 규칙 등)를 도출
 - 셋째, 맞춤형 모델의 현장 적용을 위한 구체적인 법·제도 개선 방안 제시: 각 지역이 특성에 맞게 선택한 주민자치회 주요 기능(역할)에 따른 규칙 차등의 논리를 적용한 ‘기능연동형 참고조례 개정안’을 제시하고 이를 뒷받침하기 위한 행재정적 지원 방안을 제안함²⁾

2. 주요 연구 결과

□ 주민자치회 기능 재설계 모형

- 복잡계 이론(맥락)·공유지 이론(대상)·거버넌스 이론(수단)을 종합하여, 주민자치회 활동 영역의 성격에 따라 자치-협치의 스펙트럼 위에 위치하는 3가지 기능 유형을 도출하였음([표 1] 참고)

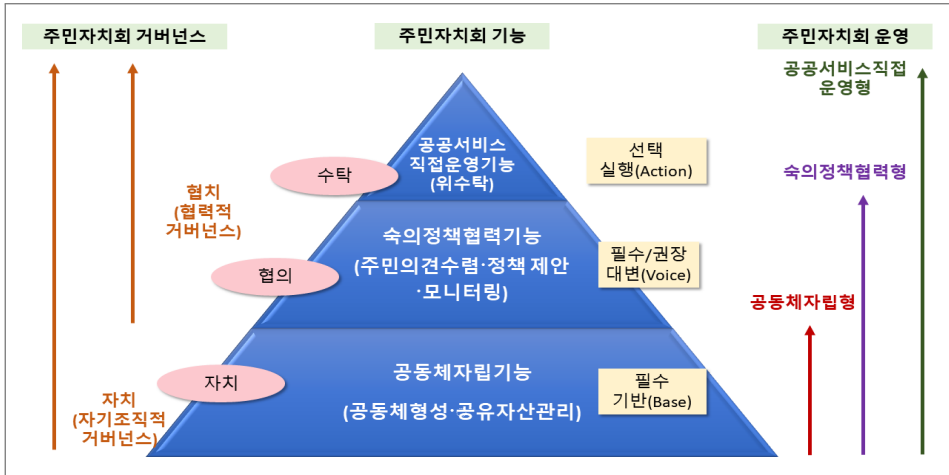
1) 국정과제인 ‘풀뿌리 민주주의 확대’를 실현하기 위한 구체적인 기능 연계 모델을 제시하는 것임
2) 연구 결과를 바탕으로 「지방자치법 시행령」 개정, 조직관리지침 반영, 참고조례안 마련 등 제도 개선에 직접 활용 가능한 실질적 근거자료를 제공함

- 문제해결의 ‘맥락’으로서 복잡계 이론(Complex Systems Theory)을 적용하여 창발적 자기조직화와 유연한 맞춤형 설계가 필요함을 논의하였으며, 문제해결의 ‘대상’에 관해서는 공유지 이론(Theory of the Commons), 문제해결의 ‘방식’으로서 자기조직적 거버넌스와 협력적 거버넌스 이론을 적용하여 주민자치회가 ‘자치(自治)’와 ‘협치(協治)’의 성격을 모두 가질 수 있음을 보였음
- 각 유형은 규칙의 정도, 정부-주민 관계, 서비스의 성격 등에서 뚜렷한 차이를 보이며, 이는 향후 기능연동형 참고조례안 설계의 기본 방향이 됨

【요약 표 1】 주민자치회 기능 및 운영 모형

유형 구분 특징	공동체자립형	숙의정책협력형	공공서비스직접운영형
핵심 기능	공동체자립기능 (공동체 형성 공유자원·생활편의 공동관리)	숙의정책협력기능 (주민 의견 수렴, 정책 제안·협의 자문·조정·모니터링)	공공서비스직접운영기능 (공공서비스 기획·운영·평가, 소규모 위·수탁·직접운영)
영역·특성	공유서비스	공공서비스	
	공공서비스 공백(누락)	공공서비스 보완	공공서비스 대체가능
규칙의 정도	최소한의 규칙(자율규약), 창발 高, 설계 低, 유연성 및 자율성 높음	보통의 규칙(위탁계약), 창발 中, 설계 中, 절차적 민주성 및 투명성 중요	많은 규칙(조례·규칙), 창발 低, 설계 高, 운영 규정의 명확성 중요
거버넌스 (정부-주민 관계/ 주민조직 간 관계)	‘자치’ 중심	‘협치’ 중심	
	자기조직적 거버넌스	협력적 거버넌스	
주요 사례 예시	독립적, 최소한의 지원 관계	파트너십 기반의 상호 보완 관계	계약 기반의 수평적 책임 관계
	관정지하수 산림채취 공동체 기금, 사회적 자본 등 유무형의 자산 관리	가로수 관리 자문 등 정책 모니터링 및 조례 제정 참여	소규모 공원관리, 농기계관리, 주차장 관리 위탁 등
	일본 정내회(町内会)	미국 네이버후드 카운실 (Neighborhood Council) 네덜란드 위크라드 (Wijkraad)	영국 패리시 협의회 (Parish Council)

| 요약 그림 1 | 주민자치회 기능 및 운영 모형



□ 사례분석을 통한 설계 요소 도출

○ 앞에서 제시된 3가지 모델 유형(공동체자립형, 숙의정책협력형, 공공서비스 직접운영형)의 특징을 가장 잘 보여주는 국내외 대표 사례를 각각 선정하여 각 유형의 모델로서 어떻게 작동하고 있는지, 공통된 분석 기준에 따라 심층적으로 분석함

- 공동체자립형에서는 국외 사례로서 미국 남캘리포니아 지하수 자치거버넌스 사례, 일본 정내회(町内会), 일본 이리아이(入会) 산림공유 사례를 살펴 보았으며, 국내 사례는 관정(지하수) 개발 및 사용 사례, 국공유림 임업채취, 어촌계/해녀계 사례, 광주 광산구 송정1동 주민자치회(주민 주도 마을화페 ‘마을 ON’ 프로젝트) 사례, 경북 의성군 단촌면 주민자치회(산불 재난 극복을 위한 주민 주도 ‘재난대책위원회’) 사례를 분석하였음
- 숙의정책협력형에서는 국외 사례로서 미국의 Neighborhood Council (네이버후드 카운실), 네덜란드의 Wijkraad(지역위원회) 사례를, 경기 화성시 반월동 주민자치회(주민자치 학습모임으로 이룬 조례안 만들기) 사례를 국내 사례로 주목하여 분석하였음

- 공공서비스직접운영형에서는 영국 Parish Council (패리시 협의회)를 국외 사례로, 경기 안산시 사동 주민자치회(재활용 쓰레기 정거장 운영사업) 사례, 충남 홍성군 장곡면 주민자치회(생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축) 사례를 국내 사례로 살펴보았음
- (설계 요소 도출) 사례 분석 결과를 바탕으로, 각 모델 유형이 성공적으로 작동하기 위해 반드시 필요한 핵심적인 제도 설계 요소를 ‘거버넌스 구조’, ‘필요 역량’, ‘재원’, ‘규칙’ 등의 차원에서 종합적으로 도출함
 - (핵심 기능 및 사업): 주민자치회가 주로 다루는 서비스는 어떤 영역에 해당하는가(공유서비스, 공공서비스 대체/보완), 해당 서비스를 제공하기 위해 어떤 구체적인 사업들을 수행하고 있는가 등
 - (거버넌스 구조): 정부-주민 관계는 어떠한가(자치, 협치, 자문/보완), 지역 내 다른 주민 조직(입주자대표회의, 이장단 등)과의 연계성은 어떻게 구축되어 있는가 등
 - (필요 역량 및 재원): 해당 모델을 운영하기 위해 주민(위원)들에게 요구되는 핵심적인 인적 역량은 무엇인가(예: 갈등 조정 능력, 사업 기획 능력), 사업 수행을 위한 재원은 주로 어떻게 확보하고 있는가(주민참여예산, 자체 수익, 회비 등) 등
 - (규칙 및 제도): 주민들 간의 갈등을 관리하고 해결하기 위한 내부 규칙이나 절차가 존재하는가, 사업 수행의 결과에 대한 책임성을 확보하기 위한 장치(예: 주민총회 보고, 회계 감사)는 어떻게 마련되어 있는가 등
- 이 분석 결과는 주민자치회 제도적 설계 방안-즉, 주민자치회 참고조례 개정 방안 및 정책적 지원 방안 등-의 직간접적인 근거로 활용함([표 2] 참고)

1 요약 표 2 | 사례 분석 결과 종합 및 시사점

유형	사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출	참고사례 반영 검토
공동체 자립형	미국 남캘리포니아 지하수 자치거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> 오스트롬의 공유자원 설계원칙 구현 법적 권리와 경계 명확화, 사용자 간 비용 및 양수량 배분, 장기적인 모니터링과 데이터 축적, 여러 지 이수조합 간 다층 협력체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 이용자 주도의 합의와 범원 인가의 결합, 워터마스터(Watermaster)의 종립적 집행구조 (역량) 지속적인 모니터링, 데이터분석 역량 확보 (재원) 초과 양수 상환, 구매비용 분담, 사업 비용부과 등 재원조달 규칙 확립 (규칙) 관리배분, 초과양수, 교환규칙이 있고, 범원과 워터마스터(Watermaster)를 통한 분쟁 해결, 제재 체계 	<ul style="list-style-type: none"> 조례에 '공동체자립 기능' 정의 및 수행 결정 절차(주민총회 의결) 내부규약 등록·공개 조항 (가입·분담·갈등조정·책임) '최소한의 규칙' 원칙 명문화(첨여·대상·절차·갈등해결 4대 울타리), 정부 개입 최소화
	국외	일본 이리아이(入会) 산림공유	<ul style="list-style-type: none"> 자발적 집행행동과 제도적 보장이 결합된 복합 거버넌스 전통적 공동체 관습과 근대 법제의 접목 경계 명확성, 전통규범, 집합적 의사결정, 상호감사가 강하게 결합 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 마을총회와 지방자치단체, 산림 조합, 환경 NGO 등 다층적 연계 구조 (역량) 세대 간 기술 전승, 행정기관 및 학계의 기술 지원 체계 (재원) 목재 판매, 임대료, 정부 보조 등으로 구성된 공동기금 (규칙) 산림 이용규칙이 세분화되어 있고, 위반행위에 대한 점진적 처벌 기제 확립
	일본 정내회(町内会)	<ul style="list-style-type: none"> 지울적 결사체로서 공유서비스 영역의 핵심 운영체로서 기능 방법, 방재, 환경미화, 복지 등 행정의 공백이 발생하는 생활 밀착형 서비스를 주민이 자차적으로 제공함 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 지자체 지원은 안전·위험·공익 기준에 한정(정부가임 최소), 전문가입·분담 원리 (역량) 생활서비스 운영·동원 능력, 신뢰·호혜의 사회적 자본 축적 	

유형	사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출	참고조례 반영 검토
		<ul style="list-style-type: none"> • '총회' 중심의 민주적 의사결정 구조와 '전 세대 기입 원칙'을 통해 높은 대표성 및 실행력을 확보함 • 비영부담·갈등관리의 내부 규약이 정착 	<ul style="list-style-type: none"> • (재원) 회비·공동기금·소액주의 등 공유재 기반 재원 마련의 근거 조문 신설(회계공개·주민총회 승인 의무) • (규칙) 공유서비스는 '자치(Self-governance)' 영역으로 최소 규칙(참여·대상·절차·갈등 해결 4대 옐터)만 두고 창설성 보장, 분쟁 조정 절차·감사 규정(연 1회 이상 보고) 명문화 	
	지하수 공유 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 지역공동체의 자율적인 공유자원 관리규범 부재 • 개발과 관리절차는 법령과 조례에 의해 엄격히 규율 • 관정의 자율배분, 위반행위 제재, 분쟁해결의 제도화 수준이 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 환경부, 지방자치단체, 농어촌 공사 등 기관이 관여된 다중 주체, 분절적 책임 문제 발생 • (역량) 마을 단위 유지관리 역량 부족 • (재원) 자치단체 보조 중심, 수질리스크와 비용부담에 대한 명확한 규칙 부재 • (규칙) 일부 자치체 조례로 급수, 요금 규칙은 있으나 양수량이나 모니터링 규칙 부재, 이용자 주도규칙이나 분쟁 조정 및 중재 규칙 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 공유자원(토지·수자원·임산물·어장 등)형 사업을 '공동체자립형'로 정의·열거(포지티브+예시) • 내부규약 존중 원칙, 다만 안전·환경·인권 최소기준만 조례에 상위 규범으로 명시 • 회원 총회 의결·회계공시 의무와 자율감사+외부 감사(선택) 규정 • '운영세칙'에서 '자치 규약'으로 격상 • 필수 포함: 민주적 절차, 갈등조정 방안
	국공유림보호 협약	<ul style="list-style-type: none"> • 자원-노동 교환구조에 기반한 초기적 공유자원 관리 체계 • 불법채취 감소, 주민소득 보안, 신불 및 병해충 예방에 기여, 마을-신림청 간 협력관계 형성 등 성과 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 협약의 운영은 정부가 주도, 주민은 채취 규정을 자율적으로 정함. 일부 자치단체는 마을 규칙과 자치단체 규범을 연계 시도 • (역량) 주민은 임산물 채취 시기, 범위 등을 자율적 결정 	

유형	사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출	참고조례 반영 검토
		<ul style="list-style-type: none"> 현재는 산림자원 보호활동을 위한 주민들의 노동을 대가로 권리가 허용 자치적 운영원칙과 정부·지자체·수협의 지원·감독이 결합된 이중 구조 '공동어장', '임산물 채취권' 등 명확한 공유자원을 기반으로 함 '정관(회칙)' 등 고도화된 자치 규칙을 통해 자원 채취 시기, 방법, 자격, 수익 분배 등을 스스로 결정하고 집행함 (비교) 관정(이하수) 사례와 같이 자치 규범이 미흡할 경우, 자원 고갈 및 주민 갈등이 심화되어 '공유지의 비극'이 발생함 	<ul style="list-style-type: none"> (재원) 교육, 인건, 현장지도, 증빙(채취원증) 등은 자치단체와 행정기관이 제공 (규칙) 행정기관의 제재 기준이 있으며, 일부 마을의 경우 산림자원 관리·채취의 자체 규칙 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 공개 의무화
<p>광주 광산구 송정1동 주민자치회 (주민 주도 마을화페)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 도시형 공유서비스 모델의 가능성 확인 지원하되 간섭하지 않는 재정 설계의 필요성 중간지원조직과의 역할 정립 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 다중심적 협력 네트워크와 주도성 (역량 및 재원) 사회적 자본에 기반한 자생적 재원(주민 펀딩 방식) 확보 (규칙) 자율적 규범 형성과 투명성 확보 장치 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 주민 공동관리+ 행정의 감독·조정 (역량) 이용자 집단의 경험·업무지, 상호 감시와 공동작업을 통한 실행역량 (재원) 조합비·공동수익을 통한 운영 (규칙) 공동어장 등 공유자원의 회원자치·내부규약 기반 관리, 채취 할당·별치·분쟁 해결 규정 등 자율규율 	

유형	사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출	참고조례 반영 검토
	<p>경북 의성군 단촌면 주민자치회 (주민 주도 재단 극복)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 위기 시 '사회적 안전망'으로서의 주민자치회 • 공유서비스 영역은 평상시의 자원 관리뿐만 아니라, 재난 대응과 같은 비상사적 공공서비스 공백을 메우는 데에도 유효 • 자생적 조직에 대한 제도적 인정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 자발적 결사체 구성과 민관 역할 분담 • (역량 및 자원) 축적된 신뢰 자본의 전환과 심시일반 자원 • (규칙) 신속한 의사결정과 긍정성 확보를 위한 내부 규약 	
<p>숙의정책 협력형</p>	<p>네덜란드 위크라드 (Wijkraad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • '주민 의견수렴 → 내부 논의 → 공식 의결 → 행정 제출·공개'로 이어지는 단계적·제도화된 자문 구조를 통해 행정의 정책 설계 과정에 직접 개입함 • 행정의 기획역량 부족을 주민 속의 (현장조사·사례분석)로 보완하며 데이터 기반 대안 제시 능력을 발휘함 	<ul style="list-style-type: none"> • (역량) 근거기반(Evidence-based) 검토·주민-행정 공동 논의 등 속의 기반 자원 역량 강화 • (규칙) 공식 자문 절차의 제도화필요(자문서 제출·등록·공개·회신 절차 명시) 	<ul style="list-style-type: none"> • 자문 의견의 실제 내용에는 개입 금지 • 자문서에 30일 내 회신 의무(채택·불채택 사유, 정책반영 계획) • 자문 간수·채택률 반영 사례 연 1회 이상 공개 • 공동 자문 우선 검토, 주민참여예산·조례 연계
<p>국외</p>	<p>미국 로스앤젤레스시 네이버후드 카운실 (Neighborhood Council)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 분과위원회 심의 → 전체회의 의결 → 공식자문서(CIS) 제출로 이어지는 이중 구조의 공식 자문 절차를 통해 시의회 정책결정 과정과 직접 연계됨 • 윤리·형평성·재정 책임성 교육을 이수해야 자문권을 갖는 구조 하에서 정당성·책임성 기반의 속의 역량을 확보함 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 여러 주민조직의 집합성 자문 플랫폼 설계 필요 • (역량) 공공윤리·책임성 교육 등 자문권 행사 전 교육체계 의무화 • (규칙) '분과 → 전체회의 → 공식 자문 제출'의 단단계 의사결정 구조 구축 필요 	

유형	사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출	참고조례 반영 검토
		<ul style="list-style-type: none"> 여러 NC가 동일 Motion에 CIS 제출 → 집합적 지문 신호로 정책 채택에 영향력 행사 		
		<ul style="list-style-type: none"> 주민 학습모임을 통해 문제 발굴 → 속의 → 조례(안) 작성·제출로 이어지는 주민 주도 지문 구조 구축 조례 제안이 실제 시 조례 제정 및 9.5억 예산 확보로 연계됨 → 주민자치의 정책변영 효과성 확인 취약계층 문제를 공동 의제로 재정의하며 포용적 사회적 역량·공감대 형성 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 주민 학습-속의-문서화-합의 형성 절차를 제도화하는 학습-속의 기반 지문 프로세스 필요 (역량) 취약계층 참여 보장, 포용적 의제화 등 사회적 포용성 강화 장치 도입 (규칙) 조례-예산 연계 등 지문 → 정책변영 메커니즘 명시 	<ul style="list-style-type: none"> 핵심 기능: 정책 의견 수렴, 지문-의견제출, 주민참여제도 운영지원, 행정 모니터링·평가, 조례 제안, 정책 설명화 공론화 행정정보·데이터 제공 의무(14일 내) 수의 방법론 교육·전문가 자문단 운영 지원 절차적 정당성 감독 (회의공개, 의사록 작성·공개, 다단계 속의, 이해충돌 방지)
공공 서비스 직접 운영형	영국 패리시 협의회 (Parish Council) 국외	<ul style="list-style-type: none"> 패리시 협의회 의 제도적 틀 속에서 주민 자원봉사자의 자율적 운영을 결함한 협력적 거버넌스 모델 법제상 권한 이양이 명확하고, 재정·조직 운영 자율성이 높음 퇴비 판매 수익·주민 기부·키운티 지원금 등 다원적 재원 확보 및 분기별 재정보고 공개 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 패리시 협의회-주민 조직 간 위탁·협약 구조 공식화 (역량) 유급 사무국 설치, 실무 역량(사업 기획·회계) 강화 교육 지원 근거 마련 (규칙) 공적 재원 사용에 대한 회계 투명성·책임성 확보를 위한 '보통의 규칙' 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> 계약법 등 관련 법령에 따라 감독 규정 필요 위탁계약서·협약서 기반 목표·성과지표 사전 합의 분기별 집행보고, 연1회 외부회계감사(일정 규모 이상) 의무화 이해충돌 방지 의무

유형	사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출	참고조례 반영 검토
				<ul style="list-style-type: none"> 핵심 기능: 위탁사무 기획·운영·평가, 예산 편성·집행, 서비스 품질 관리 등 구체적인 업무 명시
	<p>인산시 사동 주민자치회 (재활용 정거장)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회가 생활쓰레기 문제 해결을 위해 정거장 설치·운영을 주도하고, 행정복지센터와 역할 분담 행정의 공백 시간대·장소를 주민이 보완하는 공공서비스 대체 모델로 작동 주민참여예산을 통해 운영비를 확보하였으나, 시범사업으로 별도 운영 자침은 미제정 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 주민자치회-행정 간 역할 분담 명확화, 소규모 생활서비스 범위 내 위·수탁 허용 (역량) 분과 중심 실행조직 구성 및 현장 관리 교육·지원 체계 필요 (재원) 행정지원 + 주민참여 자원봉사 결합 모델의 자원 혼합 구조 허용 (규칙) 본사업 전환 시 운영지침·안전 기준 등 최소 표준 운영규칙 마련 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 유형별 맞춤형 지원 의무화 전문인력·예산 우선 지원 명시
국내	<p>홍성군 장곡면 주민자치회 (영농폐기물 자원화)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회-지방정부-지방의회-민간단체의 다자간 협력 거버넌스를 통해 사업 추진 마을이장 중심의 주민 리더십과 환경매니저 등 비공식적 네트워크가 사업 효과를 견인 사업 성과를 토대로 「홍성군 영농 폐기물 수거·처리 등 지원에 관한 조례」가 제정되어, 홍성군 전체로 사업이 확장·제도화됨 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 주민자치회-지방의회-민간단체 간 다자간 협력 체계 구축·제도화 (역량) 교육·운영·공유의 체계적 역량 강화 과정 지원, 환경매니저 등 전문 인력 양성 (재원) 조례에 근거한 지방정부 재정 지원·수거장려금 등 안정적 재원 확보 구조 마련 (규칙) 사업 성과의 조례 제도화 경로를 참고하여 하위 규범 체계 구축 지원 	

□ 맞춤형 주민자치회 모형 운영을 위한 제도 재설계 방안

○ 주민자치회 참고조례의 목적과 기능

- 주민자치회 참고조례는 각 지방자치단체가 관련 조례를 제정하고 운영함에 있어 준거가 되는 핵심 기준을 제공함과 동시에, 주민자치의 바람직한 구현을 위한 선도적 모델을 제시하는 데 그 기능과 목적이 있음

○ 주민자치회의 유연성과 자율성을 대폭 강화하기 위해 ‘기능연동형 참고조례’로의 전환을 제안함

- 현행 참고조례가 모든 읍면동에 동일한 구조와 기능을 강요하여 지역의 복잡성과 다양성을 담아내지 못하는 점을 핵심 문제로 지적되고 있으므로, 본 개정안은 하나의 정답을 제시하는 방식이 아닌, 각 지역이 자신들의 특성과 해결 과제에 맞는 최적의 모델을 선택할 수 있도록 함
- 이는 기존의 획일적 접근에서 벗어나 지역의 고유한 맥락과 주민 자치 역량에 기반하여 스스로 규칙을 만들고 문제를 해결하는 실질적인 주민자치 실현의 제도적 기반이 될 것임
- 맞춤형 모델 선택권 보장: 지방자치단체는 각 읍·면·동의 특성(인구구조, 자치 역량, 주요 현안 등)을 고려하여 적합한 기능 유형을 선택하거나 조합할 수 있는 근거 조항을 마련함
- 기능연동형 조례 구성: 모든 주민자치회에 공통으로 적용되는 ‘기본 조항(총칙, 기본 원칙 등)’과 주민자치회가 수행하는 기능에 따라 차별적으로 적용되는 ‘기능별 차별 적용 조항(재정 및 회계 규정, 감독 규정 등)’으로 조례 구조를 재설계함

| 요약 표 3 | 가능별 규칙 수준 비교

구분	공동체자립기능	숙의정책협력기능	공공서비스직접운영기능
규칙 수준	최소 규칙	보통 수준 규칙	높은 수준 규칙
주된 자원 특성	회비·공동기금·수익 (자체재원)	행정 지원 예산 (보조금 등)	위탁사업비 + 행정지원 (혼합)
감독 원칙	자율 운영 최대 보장, 사후보고	숙의 과정 불개입, 지자체장의 답변 의무, 보조금만 감독	실행법인 설립 원칙, 계약 기반 평가, 외부감사 의무

| 요약 표 4 | 핵심 개정 조항(예시)

유형	핵심 제·개정 조항	의의
공통 기본 조항 (예시)	<ul style="list-style-type: none"> 제2조(정의): 자치활동 중심의 정의 확장 개정: '공동체 형성, 행정 협의, 공공서비스 생산 등 주민의 자치활동 수행 조직'으로 정의 확장 	<ul style="list-style-type: none"> 추후 선택 기능에 따른 차별 규율 적용을 수용할 수 있는 포괄적 지위 부여
	<ul style="list-style-type: none"> 제3조(운영원칙) 맞춤형 운영의 근거 개정: '주민주권 실현', '지역 여건과 주민 역량에 따른 맞춤형 운영' 원칙 명시 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 특성에 따른 기능 선택권을 조례상 원칙으로 천명
	<ul style="list-style-type: none"> 제4조(설치): 주민주도 설치 및 분회 설치 요건 확대 개정: ① 설치 주체 전환: 지자체장 설치 → 주민이 직접 구성 후 등록(수리주의), ② 통·리 및 자연마을 단위 분회 설치 요건 확대(4호 신설), ③ 분회 운영사항(대표의 전체회의 참여, 업무 분담, 재정 운영 등)을 자치규약으로 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 설치권한을 주민에게 부여하여 주민주권 원리 구현, 도서·벽지 한정 → 생활권 기반으로 확대하여 마을 단위 자치 기반 마련
	<ul style="list-style-type: none"> 제5조(기능): 필수·선택 기능의 이원화 개정: 공동체 형성, 공유자원 관리, 자치계획 수립, 자치규약 운영 등을 필수 업무로 규정하고, 숙의 정책협력 업무, 공공서비스 직접 운영을 지역 여건에 따른 선택 업무로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> 공유자원 관리 기능 신설, 기존 협의·수탁 업무를 선택사항으로 전환하여 주민자치회 운영의 자율성 강조
	<ul style="list-style-type: none"> 제14조의 2(주민총회): 실질적 권한 강화 개정: 단순 보고·행사 위주에서 벗어나 자치규약 제·개정, 예산안 승인 등 핵심 사안을 결정하는 '최고의결기구'로 위상 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 맞춤형 모델 선택권이 주민에게 있음을 명시하여 주민주권 실현
	<ul style="list-style-type: none"> 제25조(자치규약): 자기조직화 권한 강화 개정: 운영세칙을 '자치규약으로 격상, 필수 기재사항(민주적 절차 등) 외 세부 운영은 주민 자율에 위임 	<ul style="list-style-type: none"> 조례는 최소한의 기준 제공, 세부 운영은 주민 자율에 위임

유형	핵심 제·개정 조항	의의
선택 기능별 차별 적용 조항 (예시)	<ul style="list-style-type: none"> 제12조(간사 또는 사무국): 기능에 따른 조직 유연성 신설: 수행 기능, 재정 여건 등에 따라 운영 방식 자율 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 업무량이 많은 경우, 이를 뒷받침할 유급 사무원/사무국 운영 근거
	<ul style="list-style-type: none"> 제21조의2(재정 및 회계): 자원 구조의 다변화 신설: 보조금 등 공적 자원과 자체수입 등 사적 자원 구성 가능, 회계관리 원칙 	<ul style="list-style-type: none"> 수익사업 수행 시 회계 혼란 방지 및 재정 자립 기반 마련
	<ul style="list-style-type: none"> 제23조(감독): 책임성의 차등화 개정: 수행 업무 성격에 따라 감독 범위 차별화 	<ul style="list-style-type: none"> '기능에 맞는 규칙 적용을 통해 자율성과 책임성의 균형 확보
	<ul style="list-style-type: none"> 제25조의2(법인 설립): 법적 리스크 해소 신설: 대규모 시설 위탁이나 고용 필요 시 별도 법인 설립 근거 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 직접운영 도입 시 계약 주체 및 책임 소재 문제 해결

○ 주민자치회 활성화를 위한 정책 제언을 행정적 지원체계 구축, 재정 확보 방안, 주민 역량 강화 방안, 활성화 로드맵의 네 가지 차원에서 제시하고 주민자치회 관련 법적 쟁점을 검토하였음

- 행정적 지원체계 구축 방안으로 ①중앙정부 차원에서 행정안전부의 총괄 역할 강화, 주민자치 종합정보시스템 구축, 전국 단위 공통 교육 체계 마련, ②광역지자체 차원에서 권역별 주민자치 지원 허브 구축 및 중간지원 역할 강화, 광역 단위 주민자치 법·제도 기반 구축, ③기초지자체 차원에서 자율성 존중을 전제로 한 실행 지원, 읍면동 행정-주민자치회 간 협력체계 구축, 기초의회-주민자치회 관계의 제도적 명확화를 제안함
- 재정 확보 방안으로 ①국비 지원 확대(특별교부세 활용, 균형발전특별회계 연계), ②지방비 안정화(조례상 예산 편성 의무화, 기능 유형별 차등 지원 기준 마련, 주민세 환원 사업 확대), ③자체 자원 다각화(회비 및 기부금, 수익 사업)를 제안함
- 주민 역량 강화 방안으로 ①교육 체계 구축(사전교육 의무화, 보수교육 정례화, 기능 유형별 심화교육, 리더 양성 과정), ②중간지원조직 활용(컨설팅 지원, 네트워크 구축 지원), ③우수사례 확산(벤치마킹 프로그램, 해외 연수 지원, 사례집 발간)을 제안함

- 주민자치 활성화 로드맵으로 행정안전부·광역지자체·기초지자체·주민자치회 각 주체가 단기·중기·장기에 수행해야 할 역할을 제시하였으며, 단기적으로는 참고조례 정비와 제도 정합성 점검, 중기적으로는 법령 개정과 지원체계 안정화, 장기적으로는 자치역량 고도화를 권고함
- 주민자치회 제도는 2010년 특별법 제정 이후 2025년 「지방자치법」 개정안 본회의 회부에 이르기까지 일반법제화가 추진되어 왔으며, 동 개정안은 행정종속적 구조에서 협력·자율형 구조로의 전환(위임 삭제·위탁 한정), 정치적 중립성·재정 자립성 강화, 자치회 간 협의체 구성 근거 신설, 조례 자율성 확대 등의 의의를 지니는 것으로 평가됨
- 다만 향후 과제로 ①주민자치회 설치의 보편화 및 설치 단위의 탄력적 설정, ②법적 지위(공법인·특수법인·사단법인 등) 명확화, ③‘주민’ 범위의 생활권 중심 확대 근거 마련, ④기능 모듈화(자율사무·위탁사무·숙의협력사무) 법적 근거 신설, ⑤행재정 지원의 의무화 및 기능별 차등화, ⑥자율적 재원 확보 및 재정 운영 책임성 부여 등이 법률 차원에서 보완되어야 함을 제시하고 있음

제 1 장 서 론

제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	5
제2절 연구범위 및 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법 및 구성	7

제 2 장 주민자치회 제도 재설계를 위한 이론적 고찰

제1절 주민자치의 이론적 논의	11
1. 주민자치의 개념	11
2. 주민주권 및 주민주권론	16
제2절 주민자치회 제도 분석	23
1. 주민자치회 제도의 연혁	23
2. 우리나라 주민자치회 제도의 특징	28
3. 주민자치회 시범 실시의 주요 성과 및 한계	32
제3절 주민자치회 제도 재설계 모형	37
1. 주민자치회 제도 재설계를 위한 이론적 토대	37
2. 주민자치회 유형 재설계	40

목 차

제 3 장 주민자치회 제도 설계 요소 도출

제1절 분석 개요	49
1. 분석 목적	49
2. 분석 방법	49
제2절 유형별 사례 분석을 통한 설계 요소 도출	51
1. 공동체자립형의 주요 사례	51
2. 숙의정책협력형의 주요 사례	83
3. 공공서비스직접운영형의 주요 사례	110
제3절 사례분석 결과 종합 및 시사점	141
1. 사례분석 결과의 종합	141
2. 제도 재설계를 위한 시사점	143

제 4 장 맞춤형 주민자치회 구현을 위한 참고조례 개선 방안

제1절 주민자치회 참고조례 현황 및 쟁점	153
1. 주민자치회 참고조례 현황	153
2. 주민자치회 참고조례 개선방안 쟁점별 논의	165
제2절 전국 주민자치회 조례 현황 분석	170
1. 전국 지자체 주민자치회 조례 제정 현황	170
2. 전국 지자체 주민자치회 조례 조항별 비교 분석	171
제3절 맞춤형 주민자치회 모형 설계를 위한 참고조례 개선 방안	175
1. 주민자치회 참고조례의 목적	175
2. 주민자치회 참고조례 개정의 기본 방향	175
3. 주민자치회 참고조례 개선 방안	179

제 5 장 주민자치회 활성화를 위한 정책 제언

제1절 주민자치회 활성화를 위한 정책 제언	215
1. 행정적 지원체계 구축	215
2. 재정 확보 방안	225
3. 주민 역량 강화 방안	228
4. 주민자치 활성화 로드맵	232
제2절 주민자치 관련 법 제개정 쟁점 검토	247
1. 주민자치 관련 법제화 연혁 및 현황	247
2. 「지방자치법」 개정안의 의의 및 한계	252
3. 향후 주민자치회 관련 법제도 개선 과제	256
제3절 연구 결과 요약	272
참고문헌	275

표 목차

표 2-1	주민자치 공간의 의미	13
표 2-2	단체자치와 주민자치의 비교	15
표 2-3	주민자치회 제도의 연혁	26
표 2-4	주민자치위원회와 주민자치회 비교	31
표 2-5	주민자치회 기능 및 운영 모형	42
표 3-1	분석 개요	50
표 3-2	미국 남캘리포니아 지하수 자치거버넌스 사례 요약	57
표 3-3	일본 이리아이(入会) 산림 공유 사례 요약	60
표 3-4	일본 정내회(町内会) 사례 요약	63
표 3-5	우리나라 지하수 공유 사례 요약	66
표 3-6	우리나라 국공유림보호협약 사례 요약	68
표 3-7	우리나라 어촌계/해녀계 사례 요약	71
표 3-8	광주 광산구 송정1동 주민자치회 주민주도 마을화페 사례 요약	73
표 3-9	경북 의성군 단촌면 주민자치회 주민주도 재난극복 사례 요약	76
표 3-10	공동체자립형 사례 분석 결과	80
표 3-11	네덜란드 위크라드 사례 요약	91
표 3-12	리시다 주민자치회 내부규율(Bylaws of Reseda Neighborhood Council, 2024)	99
표 3-13	미국 로스앤젤레스시 NC 사례 요약	99
표 3-14	사례 요약	106
표 3-15	숙의정책협력형 사례 분석 결과	109
표 3-16	Bisleigh-with-Lypiatt 패리시 협의회: 커뮤니티 퇴비화 사업 사례 요약	118
표 3-17	「사동 주민자치회 운영세칙」 제18조제7항에 따른 분과위원회의 업무	120
표 3-18	경기도 안산시 사동 주민자치회: 재활용 쓰레기 정거장 운영사업 사례 요약	126

표 3-19	「홍성군 영농폐기물 수거·처리 등 지원에 관한 조례」 제6조	134
표 3-20	「홍성군 폐기물관리에 관한 조례」 제8조~제11조	134
표 3-21	충남 홍성군 장곡면 주민자치회: 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사례 요약	137
표 3-22	공공서비스직접운영형 사례 분석 결과	140
표 3-23	사례 분석 결과 종합 및 시사점	145
표 4-1	주민자치회 참고조례 제·개정 연혁	154
표 4-2	주민자치회 참고조례 개정 연혁별 주요 내용	155
표 4-3	주민자치회 참고조례(2023년 개정안) 주문별 내용	156
표 4-4	주민자치회 참고조례 상위법령 속 주민자치회에 관한 조항	157
표 4-5	주민자치회 설치 및 운영에 관한 참고조례	159
표 4-6	주민자치회 기능과 관련한 참고조례	160
표 4-7	주민자치회 참고조례	161
표 4-8	주민자치회 참고조례 저평가 항목 요약	162
표 4-9	설치·운영 유형 - 전국 주민자치회 조례 제정	170
표 4-10	주민자치회 위원 정수 및 자격	171
표 4-11	지자체 주민자치회 조례 주요 사례	174
표 4-12	유형별 규칙 수준 비교	178
표 4-13	핵심 개정 조항(예시)	178
표 4-14	「제1장 총칙」 주요 제·개정 조항 개정안	182
표 4-15	「제2장 주민자치회 구성 및 운영」 주요 제·개정 조항 개정안	189
표 4-16	「제3장 주민자치회의 위원」 주요 제·개정 조항 개정안	199
표 4-17	「제4장 지방자치단체 등과의 관계」 주요 제·개정 조항 개정안	202
표 4-18	「제5장 보칙」 주요 제·개정 조항 개정안	206
표 5-1	광역 단위 주민자치회 지원 관련 조례 주요 개선 방향	221
표 5-2	주민자치회 위원 교육 체계	229

표 목차

표 5-3 주민자치 활성화 로드맵	245
표 5-4 현행법 상 주민자치회 관련 조항	251
표 5-5 주민자치회 설치에 관한 수정조항 예시	258
표 5-6 주민자치회의 법적 지위 유형 간 비교	260
표 5-7 주민자치회 법적 형태에 관한 신설조항 예시	262
표 5-8 주민의 범위에 관한 신설조항 예시	264
표 5-9 주민자치회 기능 모듈화 근거에 관한 신설조항 예시	266
표 5-10 주민자치회 지원에 관한 수정조항 예시	268
표 5-11 주민자치회 재원 확보 및 책임성 부여에 관한 수정조항 예시	271

그림 목차

그림 1-1 본 연구의 구성	8
그림 2-1 주민자치회 시범실시 현황	28
그림 2-2 주민자치회 기능 및 운영(이념형) 모형	43
그림 2-3 주민자치회 운영 모형(실천형)	44
그림 3-1 주민참여 현장	87
그림 3-2 네덜란드 위크라드: 상업지구의 주거공간 전환 관련 자문서	89
그림 3-3 반월동 주민자치회의 구성 및 운영의 특징	102
그림 3-4 화성시 반월동 조례안 작성을 위한 학습모임	104
그림 3-5 BCCS 운영 관련 안내문	117
그림 3-6 재활용 쓰레기 정거장 형태	124
그림 3-7 장곡면 주민자치위원회 조직도	128
그림 3-8 장곡면 2030 발전계획 비전체계도: 역의 피라미드 모형	129
그림 3-9 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사업 추진체계	131

제 1 장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법

제1절

연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

□ 읍·면·동 행정환경의 급격한 변화와 지역 사회 복잡성 증대

○ 인구구조의 변화와 공공서비스의 공백

- 저출산·고령화에 따른 지방 인구감소는 읍·면·동의 행정적 기반을 약화시키고 있으며, 특히 농어촌 지역의 경우 행정구역 유지가 어려운 소멸 위기 단계에 진입함
- 인구감소 지역에서는 행정력 약화와 민간 서비스 철수가 동시에 진행되면서, 정부도 시장도 충족시키지 못하는 공공서비스 공백 영역이 발생하고 있음
- 인구증가 지역에서도 획일적 행정체제로 인해 다양한 계층·세대·생활양식을 가진 주민들의 복잡다기한 수요를 충족시키지 못하는 서비스 불일치 문제가 발생하고 있음

○ 복잡계로서의 지역사회

- 이같은 지역사회는 다양한 주체들이 비선형적으로 상호작용하는 ‘복잡 적응 시스템(Complex Adaptive System)’으로 중앙에서 설계된 획일적 제도는 각 지역의 고유한 문제 해결에 한계가 있음

□ 주민자치회 시범 실시의 성과와 한계

○ 시범실시의 장기화와 구조적 한계

- 풀뿌리 민주주의 실현을 목표로 2013년부터 주민자치회 시범 실시가 확대되어 여러 다양한 형태의 주민자치회 유형이 등장하기도 하였으나 여전히 근본적인 한계가 있음

○ 역할 정체성의 모호함과 행정 의존성

- 현행 주민자치회는 주민자치조직, 주민대표기관, 행정사무 수탁기관으로서의 복합적 성격이 혼재되어 역할 정체성이 모호하며, 실질적인 권한 부족과 행정 의존성으로 인해 ‘관변화’되었다는 비판에 직면해 있음
- 특히, 주민 간의 유대와 신뢰(Social Capital) 형성이 선행되지 않은 상태에서 행정 주도의 ‘목적형 사업(Project)’ 수행을 강요함으로써, 주민 피로도가 가중되고 자치회가 행정의 하부조직화되었다는 비판이 제기됨
- 아울러, 자체 회비(사적 자치)와 보조금(공적 행정)의 회계가 분리되지 않아 보조금 정산 규정이 주민 자율 활동까지 과도하게 규제하는 문제가 발생하며, 법적 실체(고유번호증) 부재로 인한 운영 불안정성이 지속됨

○ 획일적 모델의 문제점

- 특히 지역의 다양한 특성과 무관하게 획일적인 참고조례에 기반한 ‘협력형’ 모델 중심의 운영은 지역별 맞춤형 주민자치 실현을 저해하는 구조적 문제로 작용하고 있음

□ 맞춤형 주민자치 모델의 필요성

○ 공유자원(Commons) 영역의 중요성

- 이처럼 인구감소 지역과 인구증가 지역 모두에서 기존 행정체계의 한계가 드러나고 기존의 주민자치회가 주민 스스로 지역의 문제를 발굴하고 해결책을 모색하며 필요한 서비스를 생산·관리하는 ‘공유자원(Commons)’ 영역의 중요성이 부각되고 있음
- 주민자치는 정부가 제공하는 ‘공공서비스’ 영역뿐만 아니라 정부나 시장의 실패로 발생하는 공공서비스 공백 영역에서 주민 스스로 지역의 문제를 규명하고 해결책을 구상하며 관련된 서비스를 생산·관리해야 하는 ‘공유자원(Commons)’ 영역까지 포괄해야 함

○ 자기조직화 원리에 기반한 모델 설계

- 따라서 변화된 행정환경과 지역사회의 복잡성에 대응하기 위해서는 기존의 획일적 접근에서 벗어나 주민들이 스스로 규칙을 만들고 문제를 해결하는 ‘자기조직화’의 원리에 기반한 유연하고 다원화된 모델 설계가 시급함

2. 연구 목적

- 본 연구의 목적은 읍·면·동 행정환경 변화에 따른 지역의 복잡성과 다양성을 반영하여 주민자치회의 자치 기능 활성화와 협치 기능 내실화를 위한 ‘맞춤형 주민자치회 모델’을 제시하고, 이에 부합하는 참고조례 개선 방안 등 주민자치회 활성화 방안을 제안하는 데 있음
- 첫째, 주민자치회 제도 재설계를 위한 이론적 토대 구축
 - 복잡계 이론, 공유지 이론, 거버넌스 이론 등을 토대로 주민자치의 작동 원리를 재개념화하고, 주민자치회가 다루는 서비스 영역의 특성에 따라 모델을 유형화하는 분석틀을 마련함
 - 둘째, 서비스 영역 특성에 기반한 ‘맞춤형 주민자치회 모델(안)’ 설계
 - 분석틀에 따라 ①공동체자립모델, ②숙의정책협력모델, ③공공서비스 직접운영모델을 도출³⁾
 - 국내외 사례 분석을 통해 각 모델 유형별 성공적인 작동을 위한 핵심 제도 설계 요소(거버넌스 구조, 필요 역량, 자원, 규칙 등)를 도출
 - 셋째, 맞춤형 모델의 현장 적용을 위한 참고조례 개선안 등 법·제도 개선 방안 제시
 - 각 지역 특성과 역량에 따라 주민자치회 모델을 선택하고 이의 성공적 작동을 위한 ‘기능연동형 참고조례 개정안’을 제시
 - 주민자치회 활성화를 위한 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체 등에 의한 지원 방안에 관한 로드맵 제안⁴⁾

3) 국정과제인 ‘풀뿌리 민주주의 확대’를 실현하기 위한 구체적인 기능 연계 모델을 제시하는 것임

4) 연구 결과를 바탕으로 「지방자치법 시행령」 개정, 조직관리지침 반영, 참고조례안 마련 등 제도 개선에 직접 활용 가능한 실질적 근거자료를 제공함

제2절

연구범위 및 방법

1. 연구범위

○ 공간적 범위

- 지역 특성(인구구조, 산업, 행정 여건 등)을 기준으로 주민자치회 기능 수행 유형별 대표성을 지닌 국내 지방자치단체(시·군·구) 및 해외 사례(일본, 미국, 영국, 네덜란드 등)를 포함함

○ 시간적 범위

- 시간적 범위는 주민자치위원회 실시(1999년) 이후를 포괄하되, 주민자치회 시범 실시(2013년) 이후의 제도 변화와 운영 실태를 중점적으로 분석함

○ 내용적 범위

- 첫째, 주민자치회의 제도적 특성 및 운영 실태 등을 체계적으로 분석함
- 둘째, 주민자치회 제도 재설계를 위한 이론적 논의(복잡계 이론, 공유지 이론 등)를 검토하고 맞춤형 주민자치회 활성화 모델(공동체자립형, 숙의정책 협력형, 공공서비스직접운영형)을 도출함
- 셋째, 유형별 국내외 사례를 심층 분석하여 주민자치회 활성화를 위한 제도 설계 요소를 도출함
- 넷째, 도출된 설계 요소를 바탕으로 각 유형별 작동방식을 고려한 기능 연동형 참고조례 개정안을 제안함
- 다섯째, 행정정적 지원 방안 및 정책 로드맵, 법제도 개선방안을 제시함

2. 연구방법 및 구성

- 본 연구는 주민자치회 제도 재설계를 위한 이론적 모델 구축과 실증적 검증을 위해 다음과 같은 다각적인 연구 방법을 활용하고자 함
 - 첫째, 주민자치회의 이론적 기반 구축을 위해 문헌분석 및 제도분석 방법을 활용함
 - 주민자치, 거버넌스, 복잡계 이론, 공유지 이론 관련 국내외 선행연구를 검토하여 이론적 분석틀을 마련함
 - 둘째, 심층 사례 분석을 통해 모델 설계 요소를 도출함
 - 주민자치회 모델의 특징을 대표하는 국내외 사례를 선정함
 - 문헌 분석 및 심층 면담을 통해 각 사례의 작동 방식과 성공 요인을 분석하고, 모델별 핵심 제도 설계 요소를 도출함
 - 셋째, 이론적 논의, 사례 분석, 전국 지자체 주민자치회 조례 분석 등 실증 분석 결과를 종합하여 최적의 제도 재설계 방안(참고조례 개정안, 행재정 지원 방안 등)을 도출함
 - 「지방자치법」, 「지방분권균형발전법」 등 관련 법규와 참고조례 변천 과정을 분석하여 제도적 현황과 문제점을 진단함
 - 전국 지자체 주민자치회 조례 분석을 통해 지자체 주민자치회 제도 현황을 분석함
 - 주민, 행정 실무자, 관련 전문가 등 핵심 이해관계자를 대상으로 심층면담을 통해 맞춤형 주민자치회 모델의 타당성을 검증하고 행재정적 지원 방안을 도출함
 - 주민자치회 관련 법적 쟁점 등을 분석하고 법제개정 방안을 제시함

□ 본 연구는 다음과 같이 구성됨

| 그림 1-1 | 본 연구의 구성

단계	연구내용	연구방법
이론적 기반 구축 및 제도 분석 (제2장)	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회 이론적 기반 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 주민자치, 거버넌스, 복잡계 이론, 공유지 이론 등 국내외 선행 연구 검토 - 주민자치회 제도 설계를 위한 이론적 분석틀 마련 제도적 현황 및 문제점 진단 <ul style="list-style-type: none"> - 「지방자치법」, 「지방분권균형발전법」 등 관련 법규 분석 - 주민자치회 변천 과정 분석을 통한 제도적 한계점 도출 	문헌분석 제도분석
사례 분석 및 제도 설계 요소 도출 (제3장)	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 대표 사례심층 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 주민자치회 모형의 특징을 대표하는 국내외 우수 사례선정 - 사례별 작동 방식, 성공 요인 및 한계점 분석 모형별 핵심 설계요소 도출 <ul style="list-style-type: none"> - 사례 분석을 토대로 거버넌스, 역량, 자원, 규칙 등 핵심 제도 설계 요소 도출 	사례분석 심층 면담
맞춤형 주민자치회 제도 재설계 방안 도출 (제4장)	<ul style="list-style-type: none"> 참고조례안 쟁점 분석 및 지자체 주민자치회 조례 제정 현황 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 참고조례안 연혁 및 쟁점 분석 - 지자체 주민자치회 조례 제정 현황 비교 분석 기능연동형 참고조례안 제시 <ul style="list-style-type: none"> - 각 장의 조항별 개정안과 개정이유 구체적 제시 	문헌분석, 심층면담, 전문가 자문
주민자치회 활성화를 위한 정책 제언 (제5장)	<ul style="list-style-type: none"> 행재정 지원 방안 및 법제개정 관련 쟁점 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부 차원, 광역지자체 차원, 기초지자체 차원에서의 지원 방안 제시 - 주민자치회 관련 법제개정 관련 쟁점 정리 주민자치 활성화 로드맵 <ul style="list-style-type: none"> - 각 주체별 활성화 로드맵을 단기, 중기, 장기별로 제시 	문헌 분석, 전문가 자문

출처: 저자 작성

제 2 장

주민자치회 제도 재설계를 위한 이론적 고찰

제1절 주민자치의 이론적 논의

제2절 주민자치회 제도 분석

제3절 주민자치회 제도 재설계 모형

주민자치회 제도 재설계를 위한 이론적 고찰

제1절

주민자치의 이론적 논의

1. 주민자치의 개념

1) 주민자치의 정의

- ‘주민자치’ 개념은 단일한 정의로 수렴되기보다는 다양한 맥락에서 의미 경쟁을 벌여옴
 - 주민자치 개념은 고정된 개념이 아니라 정치 담론 속 경합 과정의 산물이며, 여러 경쟁적 집단에 따라 서로 다르게 정의되고 사용될 수 있음(김현, 2024)
 - 한국 공공 담론에서 주민자치의 헤게모니적 의미는 의미론적 투쟁과 정치화 과정을 통해 전환되어 왔음
 - 구체적으로 용어의 등장 초기에는 ‘주민에 의해 선출된 대표를 통한 행정’ (대의 민주적 시각)을 의미하였으나 1960년대에 직접 민주적 시각이 등장하고 2000년대 이후 직접·참여 민주적 시각이 압도적 비중을 차지하면서 대의 민주적 시각에서의 정의는 주민자치 담론에서 소멸함
 - 다양한 제도화 노력에도 불구하고 주민자치의 개념은 여전히 다양한 의미로 해석되며 혼란스러운 개념으로 남아 있음(곽현근, 2015)
- 주민자치의 개념은 일반적으로 광의의 주민자치와 협의의 주민자치로 나눌 수 있음
 - 광의의 주민자치는 지방정부와 주민 간의 관계에 초점을 맞추고 민주적 원칙을 강조하는 지방자치 사상을 의미함(김순은 & 권보경, 2016; 윤영근, 2022)
 - 협의의 주민자치는 지역 공동체를 기반으로 하는 근린자치(Neighborhood Autonomy)를 의미하며 상대적으로 협소한 지리적 공간 내의 주민들이 직접 또는 대표를 통하여 공통 관심사를 자율적으로 처리하는 과정임(김순은 & 권보경, 2016; 윤영근, 2022)

- 협의의 주민자치는 풀뿌리자치, 동네자치, 마을자치, 생활자치 등의 용어와 혼용됨(곽현근, 2015; 윤영근, 2022)

□ 주민자치는 포괄적으로 ‘지역에 대한 애착과 주민들 사이의 유대의 토대 위에 집합적 역량을 구축한 주민들이 지역 문제를 스스로 또는 정치행정 과정의 참여를 통해 해결해나가는 행위 또는 과정’이라고 정의할 수 있음

- 주민자치의 개념은 단순히 대의민주제의 투표 참여를 넘어, 지역공동체 단위의 결사체적 참여와 그 역량을 기반을 둔 지방정부의 정치행정 과정에의 참여로 주민 참여의 의미가 확대되어야 한다는 실증적·규범적 원리를 반영함(곽현근, 2015)
- 더불어 주민자치는 단순한 제도적 참여를 넘어 숙의적 의사소통과 합의 형성을 통해 지역 공공의 의지를 구성하는 참여민주주의의 심화된 형태임(Habermas, 1992/1996)
- 이러한 관점은 주민자치를 주민에 의한 생활 자치 공간에 한정하지 않고 지역 공공문제를 협력적으로 해결하기 위한 거버넌스의 과정으로 확장함(Ansell & Gash, 2008)
 - 즉, 주민자치는 투표나 의견 개진에 그치지 않고, 공론을 통한 숙의와 협의 과정을 통해 지방정부의 정책결정에 실질적으로 영향을 미치는 정치적, 행정적 참여의 확대 원리를 반영함

□ 주민자치는 본질적으로 자기통치(self-rule/self-governing)를 의미하며, 이는 지방자치의 핵심 요소임

- 자기통치는 인간이 자신의 삶과 공동체의 규범을 스스로 설정하고 따르는 능력에 근거한 개념으로, 주민자치는 이러한 자기결정성의 사회적 실현 형태로 이해될 수 있음
 - 칸트가 제시한 자율(autonomy) 개념은 인간이 외부의 강제가 아닌 자신의 이성(reason)에 따라 도덕적 규범을 수립하는 존재임을 강조하며(Kant,

2002), 이는 주민이 공동체의 규칙과 질서를 스스로 정립한다는 주민자치의 철학적 근거를 제공함

- 통치성(Governmentality) 개념의 관점에서 자치의 시발점은 개인의 이성(reason)과 자기 돌봄(self-care)에 있으며, 이는 가장 작은 단위에서의 자치, 즉 주민자치가 지방자치의 핵심 요소가 될 수밖에 없음을 시사함(김태영, 2022)

□ 주민자치는 해당 지역 주민의 의사와 통제에 따라 지방자치단체가 운영되어야 한다는 풀뿌리 민주주의 원리를 포착하기 위한 개념임

- 주민자치는 대한민국 헌법 제1조에 규정된 주권재민의 원리를 지방 차원에서 실질화하는 장치이며, 주권재민의 헌법적 원리가 주민자치 제도 속에서 구체적으로 구현될 때, 민주주의는 단순한 절차적 체제가 아니라 생활적 실천의 형태를 띠게 됨(하승우, 2011)

2) 주민자치의 공간(space)

□ 주민자치의 공간은 주민들의 참여 성격에 따라 ‘민초의 공간’과 ‘초대된 공간’으로 해석될 수 있음

[표 2-1 | 주민자치 공간의 의미

구분	민초의 공간 (Popular Space)	초대된 공간 (Invited Space)
성격	• 주민들의 자발적 참여와 조직화를 통해 스스로 지역 의제를 발굴하고 해결해 나가는 과정	• 지역공동체 조직 또는 대표가 정부의 행정과정(의사결정 및 집행)에 참여하는 공간
주체 및 통제	• 주민들 자신에 의해 생성, 소유, 통제 되는 활동 무대	• 정책 과정에서 국가 행위자와 비국가 행위자가 함께 협력을 모색하기 위해 정부가 제공하는 참여 제도
이상적 형태	• 지역공동체 회복 및 형성, 정부와 독립적인 지역 문제 해결 활동	• 바람직한 형태는 공동거버넌스(co-governance) 또는 민관협치형으로, 지역공동체와 국가가 대등한 관계에서 상호작용함

출처: 곽현근(2015), 윤영근(2022)의 내용을 바탕으로 저자 재구성

□ 주민자치는 자율형 주민자치와 민관협치형 주민자치로 분류할 수 있으며, 이상적인 주민자치는 이 둘을 유기적으로 연계해야 함

- 자율형 주민자치란, 주민들이 민초의 공간에서 조직화를 통해 지역공동체를 형성하고 정부와 독립적으로 지역 문제를 스스로 해결하는 형태를 의미함(곽현근, 2015)
- 민관협치형 주민자치란, 지역공동체 대표 또는 조직이 초대된 공간인 행정과정(의사결정 및 집행)에 참여하여 지역 문제를 정부와 대등한 관계에서 함께 해결해 나가는 형태를 의미하며, 이는 민-관 공동거버넌스를 뜻함(곽현근, 2015)
- 이상적인 주민자치는 주민들이 자발적으로 민초의 공간을 형성하여 지역공동체의 역량을 발휘하는 것뿐만 아니라, 지역공동체 대표가 정부의 초대된 공간에 참여하여 지역의 삶의 질 향상을 위한 집합적인 의사결정과 생산 행위에 관여하는 것까지를 포함함(곽현근, 2015)

3) 단체자치와 주민자치

- 주민자치와 단체자치는 상호보완적이며 지방자치가 제대로 작동하기 위해서는 이 두 가지 원리가 모두 필요함(윤영근, 2022; 이현국 & 이민아, 2021)
- 그러나, 한국의 지방자치에서는 그동안 단체자치적 성격이 상대적으로 강조되면서 주민자치로서의 원리는 소홀히 다루어져 왔음(윤영근, 2022)
 - 일부 학자들은 단체자치를 지방자치의 한 유형으로 인식하는 것이 주민자치에 대한 깊은 오해를 낳았다고 보고 있음(김태영, 2022)

| 표 2-2 | 단체자치와 주민자치의 비교

구분	단체자치	주민자치
기원	• 독일 등 유럽 대륙 국가의 전통	• 영미권 국가의 전통
초점	• 국가와 별개의 법인격을 가진 단체가 중앙의 통제를 받지 않고 독자적으로 행정 사무를 처리하는 지방자치의 성격 (중앙정부와의 관계)	• 주민 참여를 통한 자치 정부(self-government) 구성이 주민의 자연 법적 권리라는 민주적 성격 (주민과의 관계)
한국에서의 논의	• 지방분권의 원리, 지방자치단체가 주도하는 지방자치	• 지방민주주의의 원리, 주민이 주도하는 지방자치

출처: 곽현근(2015), 홍종현(2023), 이현국·이민아(2021), 채지원(2022), 김태영(2022)의 내용을 바탕으로 저자 재구성

4) 한국 주민자치에 대한 비판과 과제

- 한국의 주민자치는 도입 초기부터 행정기관의 기능 보조를 목적으로 추진된 경우가 많아, 본질적 의미인 ‘자치’보다는 행정 보조적 성격이 강한 것이 현실임(윤영근, 2022)
 - 이러한 상황 속에서 주민자치는 행정기관을 돕는 일종의 ‘자원봉사형 행정 프로그램 참여’의 수준에 머물러 있음
 - 이러한 현상은 주민자치를 행정 관리적 시각에서 접근하는 관점이 지닌 한계와 맞닿아 있음
- 주민이 지방자치의 중심적 역할을 하기 위해서는 단순한 행정적 참여를 넘어 지역의 정치적 의사결정 과정에 영향을 미칠 수 있는 정치적 자치의 복원과 제도적 개혁이 필요함(윤영근, 2022)
 - 주민자치는 본질적으로 정치적 의미를 지닌 개념으로, ‘지방민주주의 혁신’이라는 프레임 속에서 재정의되어야 함
- 주민자치의 실질화에 있어, 읍·면·동 수준의 또는 더 작은 단위에서 주민자치 강화가 구체적 출발점이 될 수 있음(이현국 & 이민아, 2021)
 - 읍·면·동의 인구 규모나 특성에 따라 의회형·주민총회형 등 다양한 주민자치 모델을 보장할 필요가 있음

- 주민자치회가 지방정부와 함께 공공 가치를 추구하고 ‘지역 공동체 주축 조직(community anchor organization)’으로서 기능할 수 있도록 실질적 권한과 기능을 제도적으로 부여해야 함
- 주민들의 참여 역량 부족이나 비효율성에 대한 우려는 형식적 주민자치 운영의 경험이나 엘리트주의적 시각에서 비롯된 편견일 수 있으며 주민 자치를 통한 자치 역량의 향상과 성장이 필요함

2. 주민주권 및 주민주권론

1) 주민주권의 개념

□ 주민주권은 ‘지역주민이 지역의 문제를 스스로 결정할 수 있는 자기결정권’이라고 정의할 수 있음

○ 여기서 자기결정권은 단순히 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 ‘행정적 분권’을 넘어 공동체 구성원들이 스스로의 삶을 통치할 권리를 실현하는 공화주의적 ‘자기통치(self-rule/self-governing)’⁵⁾ 개념에서 비롯됨(권자경, 2016)

- 이러한 관점에서 주민들은 정책의 수용자가 아닌 ‘자기 통치자(self-governors)’로서 스스로의 운명의 주인이 되어야 하며, 민주주의는 자유, 평등, 권리를 단순히 보장하는 수단이 아니라 ‘창조하는 것’임(Barber, 1984/2003)⁶⁾
- 주민주권의 개념은 주민이 정책의 수혜자가 아니라 정치적 주체로서 스스로 결정하고 책임지는 구조를 지향하며, 궁극적으로 ‘주민의, 주민에 의한,

5) 한나 아렌트는 자기통치에 대해 (주민)주권의 실현을 진정한 정치적 삶(bios politikos)의 본질이자 인간의 자유(Freedom)가 실현되는 유일한 영역인 ‘행동(Action)’으로 이해하였으며, 이러한 관점에서 권력(Power)은 고립된 개인이 소유하는 힘이 아니라 사람들이 함께 행동할 때 그들 사이에서 발생하는 관계적 현상임(Arendt, 1958/1998). 따라서 주민주권은 주민들이 ‘함께 존재함(being together)’으로써 창출하는 공동의 권력이며, 이러한 상호적 행위 속에서 정치적 자유가 실현됨

6) 벤자민 바버는 (주민)주권이 시민들에 의한 매개되지 않은 자기 통치(unmediated self-government)를 요구하는 ‘강력한 민주주의(Strong Democracy)’의 이상이라고 주장함

주민을 위한' 통치를 실현하는 기반이 됨(권자경, 2016; 김범수 & 김현, 2022)

- 최근 박채정과 최태현(2021)은 주민주권을 '땅이 제공하는 삶의 가능성의 실현을 둘러싼, 땅과 사람 간의 계약적 권능'으로 정의하며, 주민주권을 지역 공동체의 자생적 통치능력과 토착적 정체성에 기초한 권리로 이해하게 함
 - 이는 국민주권이 전제하는 국가-국민 관계와는 질적으로 다른 개념이라고 주장함

□ 주민주권은 '지역 공동체 내에서 주민의 삶의 질과 관련된 사항에 대하여 의견을 개진하고 결정할 수 있는 최고의 권리'라고 정의되기도 함

- 주민주권에는 주민의 웰빙(well-being)을 포함하여 주민의 삶의 질과 관련된 사항에 관하여 의견을 개진하고 결정할 수 있는 권리뿐 아니라, 중앙정부가 아닌 지방정부가 정책을 결정할 권리를 지니는 것을 포함함(권자경, 2016; 김범수 & 김현, 2022; 김순은, 2012)
 - 아마르티아 센은 주민주권을 경제성장이나 제도적 분권의 수단으로 보지 않고, 주민이 스스로 가치 있다고 여기는 삶을 선택하고 실현할 수 있는 '실질적 자유(real freedom)'와 '역량(capabilities)'을 확대하는 과정으로 이해하였음(Sen, 1999)

2) 유사 개념과의 비교: 국민주권과 지역주권

- 국민주권이 국가의 대내적 최고성과 대외적 독립성을 지닌 개념이라면, 주민주권은 지역 단위에서 주민의 의사결정권을 지칭하는 개념임
- 한국의 헌정 질서는 국민주권 원리에 기초하고 있으므로, 주민주권의 옹호는 국민주권과 주민주권이라는 두 개의 주권이 병존하는 개념적 긴장을 낳음 (김범수 & 김현, 2022)

7) 필립 페티트는 이 최고의 권리가 바로 '비지배(non-domination)'의 상태를 확보하는 공화주의적 권리라고 정의하였으며, (주민)주권은 단순히 정부의 간섭을 줄이는 것을 넘어, 누군가 자의적으로 간섭할 수 있는 '잠재적인 능력(capacity)' 자체를 제거하는 데 초점을 맞춘 것이라고 함(Pettit, 1997)

- 엘리너 오스트롬은 ‘다중중심적 거버넌스(Polycentricity)’ 개념을 통해, ‘서로 공식적으로 독립된 다수의 의사결정 중심’이 존재해야 복잡한 사회 문제를 효과적으로 해결할 수 있다고 주장하면서, 주권이 반드시 단일해야 한다는 고전적 전제를 거부하고, 분산된 권한 체계 속에서 주권의 다층적 구성 가능성을 제시하였음(Ostrom, 2010)
 - 이는 서로 공식적으로 독립된 다수의 의사결정 중심들이 상호 조정하며 문제를 해결하는 구조로, 상위 수준의 개입은 하위 단위가 해결할 수 없을 때에만 정당화되어야 한다는 보충성의 원칙(subsidiarity)과 일맥상통함(Council of Europe, 2013/2016)
 - 오스트롬(Elinor Ostrom)의 관점에서 주민주권은 중앙의 권위만으로는 해결할 수 없는 복잡한 사회문제에 대응하기 위한 ‘다중중심적 거버넌스(Polycentricity)’ 모델에 기반해 정당화될 수 있음
 - 주민주권론자들은 하나의 국가에는 국민주권과 주민주권이라는 이중의 주권 체계가 존재한다고 보며, 일부 학자들은 주민주권이 해당 지역 내에서 최고성의 속성을 지닌 독자적 권력 또는 권리라고 봄(김범수 & 김현, 2022)
 - 헌법재판소는 지방자치의 헌법적 보장이 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의하여 자기통치를 실현하는 것인 주민주권도 헌법적 근거를 갖고 있다고 판시함(김병국 & 최철호, 2012)
- 지역주권은 ‘지방분권’에 대한 대안적 용어라 할 수 있으나 주민주권은 주민의 기본권과 공동체를 통한 주민자치를 강조한다는 점에서 구분됨**
- 지역주권은 지방정부가 지역 단위의 정책결정과 집행에서 자율성을 확보하는 것을 중점으로 하는 개념인 반면, 주민주권은 지방정부가 아닌 지역 주민이 스스로의 삶과 지역 문제를 결정할 권리를 가지는 것을 의미함
 - 두 개념은 상호 보완적 관계에 있으나, 주민주권이 지역주권보다 한 단계 더 근본적인 수준의 민주주의적 정당성을 지닌 개념이라고 볼 수 있음

3) 주민주권 개념의 정당성

□ 주민주권 개념은 지방민주주의(local democracy) 실현과 불가분의 관계에 있음

- 주민주권은 주민들을 정책의 ‘수동적인 수혜자’가 아닌, 자신의 운명을 스스로 효과적으로 형성하는 능동적인 ‘행위자(Agent)’로 격상시킴(Nussbaum, 2000; Sen, 1999)
- 주민주권을 확보하게 되는 지방자치는 자치의 과정을 통해 시민을 길러내고, 도덕적 덕성과 공공정신을 회복시키는 민주주의의 학습장이 될 수 있음(Sandel, 1996; MacIntyre, 1981/2007; Etzioni, 1993)⁸⁾
- 주민주권은 단순한 참여의 확대가 아니라, 공동선에 대한 숙의·비판·책임의 정치를 제도화함으로써 주민 참여의 폭과 내용이 정치적 실천의 영역으로 확장되도록 함(Habermas, 1992/1996; Pettit, 1997)⁹⁾

□ 주민주권의 개념은 행정적 효율성뿐만 아니라 지역 문제 해결의 효과성(Effectiveness)과 적응성(Adaptability) 측면에서도 정당성을 확보함

- 다중중심적 거버넌스 모델에 기반한 주민주권은 다수의 하위 단위들이 ‘지역 지식(local knowledge)을 활용하고, 시행착오 및 학습 과정을 거치는’ 이점을 가지므로 중앙 집중식 행정보다 혁신, 적응, 더 효과적인 결과 달성을 가능하게 하여 행정수요에 대한 실제적인 유효성을 높임(Ostrom, 2010)

8) 마이클 샌델은 읍면(township)과 같은 작은 단위의 자치가 주민들에게 ‘자유를 활용하고 즐기는 방법’을 가르쳐주는 민주주의의 학교라고 보았으며(Sandel, 1996), 알래스터 매킨타이어는 관료적 개인주의에 빠진 현대 국가를 비판하며, 주민주권이 지역사회 차원에서 도덕적 공동체를 복원하는 실천적 정치라고 강조하였음(MacIntyre, 1981/2007). 또한, 아미타이 에치오니는 주민주권을 권리와 책임의 균형을 회복하는 공동체적 대안으로 이해하였음(Etzioni, 1993).

9) 위르겐 하버마스는 주민주권이 ‘영향을 받는 자들이 참여하는 공정한 의사소통 절차’를 제도화함으로써, 주민들이 단순히 사적 이해를 주장하는 것을 넘어 공적으로 옹호될 수 있는 이유를 근거로 논증하고 합의를 형성하는 의사소통적 자유의 실천을 가능하게 한다고 봄(Habermas, 1992/1996). 또한, 필립 페티트는 주민 참여의 가장 핵심적인 기능을 정부의 결정이 자의적이지 않도록 지속적으로 감시하고 비판할 수 있는 ‘도전 가능성(contestability)’의 확보로 보았으며, 이를 통해 주민주권이 정부의 모든 행위가 항상 시민의 이익 제기 가능성 아래 놓이도록 하는 ‘경쟁 민주주의(contestatory democracy)’를 실현하도록 한다고 봄(Pettit, 1997).

- 주민주권의 보장은 ‘공적 책임은 일반적으로 시민에게 가장 가까운 권한에 의해 우선적으로 행사되어야 한다’는 보충성 원칙을 제도적으로 실질화하며, 이는 지방 당국이 법률의 범위 내에서 자신의 책임 하에 공무를 규율하고 관리할 수 있도록 함으로써 신속하고 유연한 대응을 가능하게 함(Council of Europe, 2013/2016)
- 주민 참여는 투표뿐만 아니라 자원봉사 활동이나 이웃 간의 안전 감시와 같은 넓은 범위의 공동체 활동을 포함하며 공동체 구성원들이 소송, 처벌을 두려워해서가 아니라, 그렇게 하겠다고 약속했기 때문에 책임을 이행하도록 하는 사회적 책임(Social responsibility)의 재확인을 통해 행정서비스의 품질을 자발적으로 향상시킴(Etzioni, 1993)
- 주민주권은 소규모 집단 공동 소비 단위의 형성을 통해 대면 토론(face-to-face discussion)과 공통된 이해 달성을 장려하며, 이러한 환경은 신뢰와 호혜성(trust and reciprocity)이 등장하고 유지될 수 있는 기반이 되어 주민들이 스스로 비용이 드는 긍정적인 행동을 취하게 함으로써 공동체 전체의 서비스 품질을 향상시키는 핵심 동력이 됨(Ostrom, 2010)
- 다만, 주민주권을 행정적 효율성이나 이익 추구의 관점으로만 환원하는 것은 수단과 목적의 논리인 유용성(utility)의 논리를 자유가 실현되어야 할 정치 영역에 적용하는 위험한 오류임(Arendt, 1958/1998)
 - 주민주권의 진정한 가치는 행정적 효율보다는 정치적 자유의 실현에 있음

4) 주민주권 개념에 대한 비판

- 주민주권론자들이 옹호하는 대다수의 주민참여제도는 주민 일부의 자발적 참여를 허용하는 제도에 불과하여 주권의 실현 수단이라고 보기 어렵다는 비판이 존재함
- 주권을 실체론적 관점에서 이해할 경우, 주민주권의 실현은 민주주의 제도에 주민 다수가 참여해서 공적 사무를 결정한 경우에 한정되나, 대부분의 참여 제도에는 일부 주민만이 참여한다는 점에서 한계적일 수 있음(김범수 & 김현, 2022)

- 그러나, 아렌트에 따르면, 권력은 사람들이 함께 행동할 때 그들 사이에서 발생하는 잠재력이며 진정한 정치적 삶의 본질은 행동 그 자체에 있음
 - 따라서, 주민주권의 실현은 다수(다수결)의 수적인 총족보다는 주민들이 ‘함께 행동하고 말하는(acting and speaking in concert)’ 정치적 질의 회복에 있다고 볼 수 있음(Arendt, 1958/1998)
 - 이와 관련하여 하버마스는 참여의 정당성을 실체론적 다수가 아닌 절차에서 찾아야 한다고 주장한 바 있음(Habermas, 1992/1996)
 - 그는 논증을 통해 시험되고 합리적인 수용 가능성(rational acceptability)이 보장될 경우, 결정의 정당성을 인정할 수 있다고 하였음
 - 페티트 또한 주민주권은 모든 결정에 대한 주민 다수의 동의가 아닌, 정부의 행위에 대해 언제든지 이의를 제기할 수 있는 도전 가능성이 영구적으로 확보되는 것으로 충분하다고 주장한 바 있음(Pettit, 1997)
- 주민주권의 개념은 주민으로 하여금 자신이나 자신이 속한 집단의 의견을 주권자의 의사로 오해하게 만들 수 있으며, 이 경우 자신 또는 자신이 속한 집단의 의견과 다른 타인의 의견이나 기관의 결정을 대립적이고 부정적으로 인식할 수 있다는 비판이 존재함**
- 이와 같은 인식은 지방자치가 지향하는 타협과 양보, 협력의 정신에 역행하는 결과를 낳을 수 있으며, 주민주권에 대한 옹호가 개인의 권리 주장으로 변질되는 결과를 낳을 수 있다는 위험성이 존재함
 - 이러한 부정적 결과를 예방하기 위해서는 권리와 책임이 서로를 전제하고 공유된다는 공동체주의 원칙이 전면에서 제시되어야 함
 - 바버는 이와 관련하여 담론이라는 메커니즘을 통해 주민들이 단순히 사적인 이해관계를 표출하는 것을 넘어, 타인의 가치에 공감(empathy)하고 스스로의 가치와 이익을 공적인 규범에 맞게 재구성(reformulate)하는 과정을 거치도록 유도함으로써 대립적인 인식을 완화하도록 해야 한다고 주장하였음(Barber, 1984/2003)

- 에치오니는 역시 주민주권의 성숙은 'Give me(내게 달라)'의 권리 중심적 태도에서 벗어나 '내가 공동체를 위해 무엇을 할 수 있는가'라는 책임 중심의 윤리로 전환될 때 가능하다고 강조하였음(Etzioni, 1993)

제2절

주민자치회 제도 분석

1. 주민자치회 제도의 연혁

1) 주민자치센터 및 주민자치위원회 제도의 도입 (1998년~2010년 이전)

□ 읍·면·동 기능 전환 및 주민자치센터의 설치

- 지방자치제도가 1991년 지방의회 구성, 1995년 지방자치단체장 주민 직선 선거를 통해 본격적으로 실시된 이후, 읍·면·동의 기능 개편 필요성이 제기됨 (이광원, 2022; 전대욱 외, 2022a)
 - 1998년 1월, 행정안전부(당시 행정자치부)는 작은 정부 실현과 주민 중심 행정서비스 구축을 목표로 읍·면·동 폐지 중심의 지방행정체제 개편안을 추진함
 - 그러나 공무원들의 반발로 인해 읍·면·동 기능 전환 정책으로 선회함
- 읍·면·동 기능 전환은 크게 두 단계로 진행됨(이광원, 2022; 전대욱 외, 2022a; 홍성우, 2022)
 - 1단계 (1999년)
 - 특별시, 광역시, 일반시의 자치구 지역 278개 동을 대상으로 시행됨
 - 2단계 (2000년~2002년)
 - 2000년에 1,377개 동이 추가되어 총 1,655개 동에 기능 전환이 실시됨
 - 2001년에는 도농복합도시와 군 지역의 31개 읍·면을 대상으로 우선 시행됨
 - 2002년에는 도농복합시와 군 지역의 1,856개 읍·면·동으로 확대 실시됨
- 기능 전환 과정에서 읍·면·동 사무소의 여유 공간(유휴시설)을 활용하여 주민자치센터가 설치됨(심익섭, 2012; 전대욱 외, 2022a; 홍성우, 2022)
 - 주민자치센터는 주민 편의 및 복리 증진을 도모하고 지역공동체 형성에 기여하는 것을 목적으로 함

- 주민자치 기능, 문화 여가 기능, 지역복지 기능 등 여섯 가지 기능이 제시됨
- 실제로는 주로 문화·복지 프로그램이나 교양 및 여가, 취미 프로그램 운영에 그침

□ 주민자치위원회 설치 및 한계

- 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하거나 결정하기 위해 주민자치위원회가 읍·면·동 사무소에 설치됨(이광원, 2022; 전대욱 외, 2022a; 홍성우, 2022)
 - 주민자치위원회는 국가적 차원의 법령이 아닌 행정자치부가 시달한 ‘주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙’과 이를 모범으로 지방자치단체가 제정한 조례에 법적 근거를 둠
- 주민자치위원회는 도입 취지와 달리 다음과 같은 한계를 보임(이광원, 2022; 전대욱 외, 2022a; 홍성우, 2022)
 - 읍·면·동장의 자문기구 수준으로 운영되었으며 자치활동에 실질적인 제약이 따랐고 행정의 보조 역할만을 수행한다는 비판을 받음
 - 주민자치센터의 운영을 관리·운영하는 보조적 기구로서의 역할로 전략하였고 본래 목적인 주민자치의 활성화보다는 인근 거주자의 문화 및 여가 공간으로 변질되었다는 지적이 있음
 - 읍·면·동장이 위원을 위촉했기 때문에 주로 관변 사회단체 대표자나 지역 유지 집단으로 구성되어 주민 대표성이 취약하다는 문제가 대두됨

2) 주민자치회 제도의 도입 및 시범 실시(2010년 이후)

- 주민자치센터 및 주민자치위원회의 한계를 보완하고 실질적인 주민자치 실현을 위한 정책적 대안으로서 주민자치회의 도입이 추진됨(전대욱 외, 2022a; 홍성우, 2022)
- 주민자치회 도입의 법적 근거 마련
 - 주민자치 조직으로서 주민자치회에 관한 법적 근거는 2010년 9월 16일 제정되어 10월 1일 시행된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에서 최초로

마련됨(김경덕, 2023; 심익섭, 2012; 이광원, 2022; 전대욱 외, 2022a; 홍성우, 2022)

- 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여 의식 고양을 위하여 읍·면·동에 주민자치회를 둘 수 있음을 명시함(제20조)
- 주민자치회의 업무로 주민 화합 및 발전을 위한 사항, 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리 등에 관한 사항을 규정함(제21조)
- 다만, 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 필요한 사항은 따로 법률로 정한다고 유보함

○ 2013년 5월 28일에 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 제정되면서 기존의 특별법을 통합 및 승계하여 주민자치회 설치 및 운영의 근거가 됨(이광원, 2022; 전대욱 외, 2022a; 홍성우, 2022)

- 제27조부터 제29조까지 주민자치회의 설치, 기능, 구성 등에 관한 규정을 둠

□ 주민자치회 모델 개발 및 시범 실시

○ 대통령소속 지방행정체제 개편 추진위원회는 2012년에 주민자치를 위한 새로운 개념의 주민자치회 모델(안)을 제언함(김경덕, 2023; 심익섭, 2012; 이광원, 2022)

- (협력형) 기존 주민자치센터 모형을 보완·발전시킨 점진적인 모델로 읍·면·동 사무소와 주민자치회가 병렬적으로 설치되고 주민자치회에 읍·면·동 행정 기능 중 주민 생활과 관련 있는 사항에 대한 협의·심의 기능을 부여함
- (통합형) 주민대표로 구성된 의결기구(주민자치위원회)와 집행기능을 담당하는 사무기구(읍·면·동 사무소)를 통합한 형태임
- (주민조직형) 주민자치 중심의 관점에서 가장 이상적인 모델로 읍·면·동 행정 기능은 지방자치단체가 직접 수행하고 순수한 주민 중심의 근린 자치 요람을 지향함

○ 법제처와 행정안전부는 통합형과 주민조직형이 현행 법령에 위반된다고 판단하여 협력형 모델을 일부 수정하여 시범 실시 모델로 선정함(이광원, 2022; 전대욱 외, 2022a)

- 행정안전부는 주민자치회의 시범 실시를 위하여 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)」(참고조례)을 제정·운영하였으며, 이는 현재까지 6차례의 개정을 거침(김경덕, 2023; 이광원, 2022; 최용전 & 석호영, 2024)
- 주민자치회 시범사업은 2013년부터 현재까지 지속되고 있음(김경덕, 2023; 이광원, 2022; 전대욱 외, 2022a; 최용전 & 석호영, 2024)
 - 2013년 7월부터 전국 31개 읍·면·동을 대상으로 1단계 시범실시가 추진됨
 - 이후 지속적으로 확대되어 2021년 8월 기준 전국 820개 지역, 2021년 12월 기준 1,013개 읍·면·동에서 시범실시되었으며 2023년 현재 1,388개 읍·면·동에서 운영 중임

【표 2-3】 주민자치회 제도의 연혁

연도	주요 사건 및 정책 변화
1991	• 지방의회 구성으로 지방자치제 본격 실시의 기반 마련
1995	• 주민 직선에 의한 지방자치단체장 선출로 지방자치제 본격 실시
1998.01.	• 행정자치부에서 작은 정부 실현을 목표로 읍·면·동 폐지 중심의 지방행정체제 개편안 마련
1998.03.	• 읍·면·동사무소를 주민자치센터로 기능전환하는 계획이 대통령에게 업무보고됨
1999	• 주민자치센터 및 주민자치위원회 1단계 시범 운영 실시 • 도시지역 278개 동사무소가 대상이었음
2000	• 주민자치센터 2단계 기능 전환 추진 (농촌지역 읍·면·동 포함) • 행정자치부의 '주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙' 시달 • 주민자치센터 운영을 지방자치단체 조례에 의거하여 운영하도록 규정함
2002	• 도농복합시와 군 지역의 읍·면·동을 대상으로 기능 전환이 확대 실시됨
2008.02.	• 이명박 정부 100대 국정과제에 지방행정체제 개편이 포함됨
2010.10.1.	• 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제정 • 이 법은 주민자치회의 설치와 기능, 구성 등에 관한 최초의 법적 근거를 마련함
2012.05.	• 대통령소속 지방행정체제 개편 추진위원회는 주민자치회의 지위와 기능 등에 따른 '통합형', '협력형', '주민조직형' 3가지 모델 구축 및 제언
2012.06.	• 법제처와 행정안전부는 '통합형'과 '주민조직형'이 현행 법령에 위반되어 시범사업 실시가 불가능하다는 의견 제출

연도	주요 사건 및 정책 변화
2013.05.28.	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제정 • 기존의 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 규정을 승계하고 통합함
2013.06.20.	<ul style="list-style-type: none"> • 행정안전부, 주민자치회의 시범실시를 위한 '주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)'(참고조례) 마련 및 지방자치단체에 시달
2013.07.	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 31개 읍·면·동을 대상으로 주민자치회 1단계 시범 실시 착수 • 협력형 모델을 일부 수정하여 시범 실시 모델로 선정
2015.10.	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 18개 지역 시범지역 추가 선정 (총 49개 지역)
2017.02.	<ul style="list-style-type: none"> • 참고조례 개정 • 주민자치회의 업무를 협의 업무, 수탁업무, 주민자치 업무로 구분하여 규정
2018.08.	<ul style="list-style-type: none"> • 참고조례 개정 • 주민총회와 자치(마을) 계획 구성 신설 • 위원 정수를 20명 이상 50명 이하로 확대
2019.03.	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치법」 전부개정법률안 정부 입법 발의 (주민자치회 설치 운영 관련 내용 포함) • 시범 실시 지역 408개로 확대
2020.04.	<ul style="list-style-type: none"> • 참고조례 개정 • 위원 정수를 최소 30명 이상으로 구성하도록 규정하고 영주 체류자격을 갖춘 외국인에게 위원 자격 추가 • 주민자치회의 협의/수탁/관련 권한 조문 삭제
2020.12.09.	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치법」 전부개정법률안 국회 본회의 의결 • 주민자치회 관련 규정은 제외/삭제됨 (차별성 및 운영 방안 추가 논의 필요성 이유)
2021.01.13.	<ul style="list-style-type: none"> • 전부 개정된 「지방자치법」 시행
2021.01.-03.	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치법」 개정 이후 다수의 의원들이 주민자치회 관련 개별 법률안 및 개정안을 국회에 발의함
2021.12.	<ul style="list-style-type: none"> • 시범 실시 지역이 전국 1,013개 읍·면·동으로 확대 운영됨
2023.06.09.	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방분권균형발전법」 제정 • 기존의 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 주민자치회 관련 조항이 동법 제40조 제2항 이하에 규정됨
2023.08.21.	<ul style="list-style-type: none"> • 참고조례 개정 • 위원 자격을 '해당 읍·면·동에서 1년 이상 거주한 주민'으로 변경 • 위원 선정을 위원선정위원회에서 공개 추천하거나 선출하는 방식으로 개정
2023	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 1,388개 읍·면·동에서 주민자치회 운영 중

출처: 김경덕(2023), 심익섭(2012), 이광원(2022), 전대욱 외(2022a), 최용전·석효영(2024), 홍성우(2022)의 내용을 바탕으로 저자 재구성

| 그림 2-1 | 주민자치회 시범실시 현황



출처: 행정안전부 홈페이지

2. 우리나라 주민자치회 제도의 특징

- 우리나라 주민자치회는 주민자치를 실현하고 지방행정의 투명성과 효율을 극대화 하기 위해 설계된 복합적인 특성을 가진 조직임(김경덕, 2023; 김수연, 2019)
- 참고조례(안) 상 주민자치회는 성격이 다른 세 가지 업무를 포괄적으로 수행하는 조직으로 설계되어 있음(김경덕, 2023; 홍성우, 2022)
 - 주민자치 업무(고유 사무)
 - 주민총회 개최, 자치(마을) 계획 수립, 마을 축제, 공동체 형성 등 순수한 근린자치 영역에서 수행하는 자치 사무. 이 업무를 수행할 때 주민 자치회는 주민자치 조직의 성격을 가짐
 - 협의 업무(민관 협치)
 - 읍·면·동의 행정 기능 중 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의를 수행함. 이 업무를 수행할 때 주민자치회는 주민의 의견을 행정에 반영시키는 주민대표기관의 성격을 가짐
 - 수탁 업무(행정서비스 수행)
 - 시·군·구 및 읍·면·동이 실시해야 할 행정 사무 중 주민의 권리·의무와

직접 관련이 없는 업무(예: 주민자치센터 운영)를 수탁 처리함. 이 업무를 수행할 때 행정사무의 민간수탁기관의 성격을 가짐

- 이러한 세 가지 성격이 주민자치회라는 단일 조직에 통합되어 있어 그 역할과 방향성에 대한 신중한 검토가 필요하며 세 가지 업무 간에 우위성이 명확하지 않아 조직의 근본적인 성격(주민자치조직인지, 민간수탁기관인지)이 모호하다는 지적을 받기도 함(김경덕, 2023)

□ **주민자치회는 기존 주민자치위원회가 가진 기능적·법적 한계를 보완하기 위해 제도적 권한이 강화된 특징을 가짐**

- 주민자치회는 주민자치위원회에 비해 법적 지위, 구성 방식, 기능 및 역할, 재정적 독립성 등 여러 측면에서 강화된 특징을 보임(전대욱 외, 2022b; 홍성우, 2022)
- (법적 지위 및 주민 대표성의 강화) 기존 주민자치위원회의 대표성 문제를 해소하기 위해 주민자치회는 위상의 상향과 선정 방식의 투명성을 확보함
 - (법정 조직으로서의 지위 확보) 기존 주민자치위원회는 임의조직이었으나 주민자치회는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 근거를 둔 법정 조직으로서의 위상을 갖게 됨(김필두, 2014)
 - (위촉권자 상향) 기존 주민자치위원회 위원이 읍·면·동장에 의해 위촉되어 관변 단체적 성격이 강했던 반면, 주민자치회 위원은 시장·군수·구청장이 위촉하도록 상향 조정됨(김경덕, 2023; 김순은, 2014; 이광원, 2022; 전대욱 외, 2022b; 홍성우, 2022)
 - (공모 및 추천제 도입) 위원 선정은 공개 모집 신청자나 추천받은 사람 중 주민자치 교육과정(최소 6시간 이상)을 이수한 사람에 대해 공개 추천 방식으로 선정함
 - 이는 위원 선정 과정의 투명성과 공공성을 높이기 위한 조치이며 주민자치위원회의 한계로 지적되었던 대표성 부족을 보완하려는 것임(김경덕, 2023; 전대욱 외, 2022a; 2022b; 최용전 & 석호영, 2024; 홍성우, 2022)

- (다양성 확보 노력) 조례는 특정 성별의 비율이 60%를 넘지 않도록 규정하고 사회적 약자 등 다양한 계층의 참여를 위해 노력해야 한다는 의무를 부과하여 위원 구성의 다양성을 법적으로 확보하고자 함(김경덕, 2023; 최용전 & 석호영, 2024; 홍성우, 2022)
- (실질적 주민 참여 및 자치 권한 확대) 주민 참여를 수동적인 의견 제출에서 능동적인 의사결정으로 전환함
 - (주민총회의 결정 권한) 주민자치회는 주민총회를 통해 구역 내 모든 주민이 참여하여 주민자치회에서 의결된 안건(예: 다음 연도 자치(마을) 계획안, 주민참여예산 편성안)을 결정하는 권한을 가짐
 - 이는 주민자치회가 주민총회에 책임을 지는 관계를 구축하고 있는 것으로 보이며 주민자치회는 주민총회에 대해 집행기관적인 양상을 나타냄(김경덕, 2023; 홍성우, 2022)
 - (마을 계획 및 예산 참여) 주민자치회는 자치(마을) 계획을 수립하고 주민참여예산제 편성안을 다루는 등 지역의 재정적 사항에 대한 업무 또는 역할을 담당함
 - 특히 세종시 조례의 경우 주민자치회가 읍·면·동 예산협의회의 자문권을 병유하고 있음(김경덕, 2023; 이광원, 2022)
 - (자치 권한 확대) 주민자치회에 시·군·구 혹은 읍·면·동 사무의 일부를 위탁받아 수행할 수 있는 권한이 부여되었는데, 이는 읍·면·동 차원에서의 분권 실현이자 주민자치 활성화를 위한 실질적인 자치권한 확대의 동기 부여로 평가됨(김필두, 2014)
- (행정적·재정적 지원 기반 마련) 기존 주민자치위원회가 재정적으로 취약했던 한계를 보완하여 주민자치회는 자생력과 더불어 공적인 지원을 받을 수 있는 근거를 확보함(전대욱 외, 2022b)
 - (다양한 재원 확보) 주민자치회는 자체 재원(회비, 수익 사업, 사용료 등), 정부 보조금 및 기부금 외에도 주민세 환원 사업이나 주민참여예산제를 활용하여 재원을 조달할 수 있음
 - 특히 주민참여예산제 활용은 주민자치위원회보다 주민자치회에서

두드러지게 증가하는 경향을 보임(김순은, 2014; 전대욱 외, 2022a; 2022b)

- (행정·재정 지원 법적 근거) 국가나 지방자치단체가 주민자치회의 설치 및 운영, 사무 수행 등에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있는 근거를 마련함
 - 이는 주민자치회가 행정기관의 감독으로부터 완전히 자유로울 수 없게 하는 요인이기도 함(김경덕, 2023; 김수연, 2019; 최용전 & 석호영, 2024)

【 표 2-4 】 주민자치위원회와 주민자치회 비교

구분	주민자치위원회	주민자치회
법적 근거	• 국가적 법령 근거가 없으며 지방자치 단체의 조례 및 조례 준칙에 기반한 조례기구	• 「지방분권법」 또는 「지방분권균형 발전법」 등 특별법에 근거한 법정 기구
위상 및 성격	• 읍·면·동장의 자문기구 수준. 주로 문화·복지 프로그램 심의 역할	• 주민자치조직, 주민대표기관, 행정 사무의 민간수탁기관으로서의 복합적 성격
위원 위촉권자	• 읍·면·동장	• 시장·군수·구청장(지방자치단체장)
위원 선정 방식	• 읍·면·동장이 추천자 및 공모자 중에서 위촉(지역 유지 중심)	• 주민자치 교육과정 이수 후 공개 추천 방식 도입. 대표성 및 공공성 제고 노력
주요 기능	• 주민자치센터 운영 심의(문화·복지·편익 기능)	• 주민자치 업무, 협의 업무, 수탁 업무 등 3대 업무 포괄적 수행
주민 참여	• 단순한 의견 제출 역할에 그침	• 주민총회를 통해 상정된 안건을 직접 결정하는 권한 보유
재정	• 읍·면·동 사무소 지원에 의존하며 별도 재원 확보 어려움	• 자체 재원, 주민참여예산제, 주민세 환원 사업 등 재원 다각화 가능

출처: 김순은(2014), 이광원(2022), 홍성우(2022), 김수연(2019), 최용전·석호영(2024), 심익섭(2012); 김경덕(2023); 전대욱 외(2022a, 2022b)의 내용을 바탕으로 저자 재구성

3. 주민자치회 시범 실시의 주요 성과 및 한계

1) 주민자치회 시범 실시의 주요 성과

□ 주민자치에 대한 인식 제고 및 제도화 공감대 형성

- (주민자치에 대한 인식 개선) 주민자치회 시범실시에 대한 설명회, 홍보, 컨설팅 등을 통해 주민자치회 위원, 일반 주민, 시군구 및 읍·면·동 담당 공무원들의 주민자치에 대한 인식이 높아짐(김필두, 2014)
 - 최인수 외(2020)의 실태조사에서는 주민 설문 응답을 통해 주민자치회 시행 이후 주민들의 자치 참여의식이 증가했다는 응답이 많았음
 - 관련 조례 입법화 과정에서 지방의회 의원들이 주민자치의 기본 방향에 대해 새롭게 인식하는 계기가 마련됨(김필두, 2014)
- (법제화 방향 공감대 형성) 시범실시를 통해 주민자치회 모델의 한계, 위원의 신분 및 역량, 재원 조달 문제 등 다양한 문제점들이 확인되었고, 이를 해결하기 위한 주민자치회 법제화(법률 제정)의 필요성에 대한 공감대가 확산됨(김필두, 2014)

□ 협력적 거버넌스 구축 계기 마련

- (체계적인 민관 협력 제도화) 주민자치회가 주민자치기능, 협의·심의 기능, 위임·위탁 기능 등을 수행할 수 있도록 법과 조례에 명확한 역할 분담이 규정되어 주민자치를 중심으로 하는 민관 협력의 바탕이 마련됨(김필두, 2014)
- (협력적 네트워크 조성) 자치구 주민자치사업단은 주민주도의 실질적 주민자치를 위해 자치구청, 동주민센터의 민관협력을 촉진하고 주민자치회 사업 취지에 맞게 조기 안착을 지원하는 등 자치구 주민관계자 네트워크를 구축하는 역할을 담당함(김홍주 외, 2019)

□ 재원 다각화 통로 마련

- 기존 주민자치위원회의 재원이 제한적이었던 것과 달리, 주민자치회는 국고 보조금, 위탁사업 수수료, 자체사업 수입 등 다양한 재원 조달 통로를 확보할 수 있는 계기를 마련하여 재정적 기반 구축에 기여함(김필두, 2014)

2) 주민자치회 시범 실시의 문제점 및 한계

□ 제도 상의 문제

- (주민자치 철학의 실현 미흡) 주민자치회의 본래 이상형인 주민주도형(동사무소 폐지 전제)이 아닌 협력형 모델만을 중심으로 시범실시가 진행되면서 주민자치의 철학이 행정 관리 패러다임에 의해 희석됨(김찬동, 2014; 김필두, 2014)
 - 주민자치를 실질화하기 위한 정책 목표, 비전, 전략 없이 시범실시 사업만이 존재하여 복합적이고 다층적인 정책 문제를 발생시키고 예산 낭비로 이어질 위험성이 높음(김찬동, 2014)
- (기능 상의 모호성) 주민자치회의 복합적인 성격(주민자치조직/대표기관/수탁기관)으로 인해 세 가지 업무(주민자치, 협의, 수탁) 중 어떤 성격에 중점을 둘 것인지, 즉 주민자치조직으로 기능할 것인지 행정사무의 민간수탁기관으로 기능할 것인지에 대한 방향 설정이 모호함(김경덕, 2023; 이광원, 2022)
- (권한의 형해화) 주민자치회의 협의/심의 권한이 구속력이 없어 사문화될 우려가 있으며 궁극적인 집행권은 읍·면·동장이 가지므로 대등한 위치 확보에 실패함
 - 특별법에서 언급된 ‘위임’ 권한이 조례(안)에서는 ‘수탁’ 권한만 언급되면서 기능이 일부 축소됨(김필두, 2014; 설선미 & 오재일, 2016)
- (운영 규정의 추상성) 주민자치회의 운영 원칙(예: 주민 참여의 보장, 자치활동의 진흥)이 형식적이고 추상적인 원칙 제시에 그쳐, 이 원칙들이 복합적인 성격을 포괄하며 병존 가능한지, 또는 실질적으로 구현될 수 있는 구체적인 조치가 미흡하다는 지적이 있음(김경덕, 2023)
- (행정조직과의 구조적 충돌) 읍·면·동 행정조직(관치 조직)이 그대로 존속하는 공간에 자치회를 만들려고 하면서 주민자치는 강한 관치 아래에 속한 자치가 되었음
 - 이러한 구조는 진정한 거버넌스가 작동하기 어렵게 만들며 행정 관료제의 철학과 방식 전환 없이는 불가능함(김찬동, 2014)

□ 조직 및 인력 구성의 문제

- (대표성 부족 및 인적 쇄신 실패) 위원 선출 방식이 과거 주민자치위원회와 크게 다르지 않아, 기존 위원들이 60% 이상 재위촉되거나 광주광역시 사례에서는 100% 승계된 곳도 있었음
 - 그 결과, 주민자치회는 지역 유지를 중심으로 구성되어 인적 쇄신에 실패했고 주민들로부터의 대표성 확보에 실패함(김찬동, 2014; 김필두, 2014; 설선미 & 오재일, 2016)
- (특정 계층 중심의 편향성) 위원은 50대 이상의 자영업에 종사하는 남성이 대다수를 차지하며, 특히 남성 위원 비율이 평균 62.3%로 남초 현상이 심각하여 여성 참여가 미흡하며, 20대 위원은 0.0009%에 불과하여 젊은 세대의 참여가 저조함
 - 이러한 편향성은 다양한 세대와의 공감 능력 저하를 야기할 수 있음(설선미 & 오재일, 2016; 신윤창 & 손진아, 2017)
- (짚은 결원 및 낮은 역량) 시범 실시 지역 43곳 중 평균 10.7%의 결원이 발생하는 등 위원들의 짚은 결원 문제가 나타났으며(신윤창 & 손진아, 2017), 위원들이 행정 공무원에 비해 권한과 정보가 부족하고 사업 추진 역량 및 행정 절차에 대한 이해가 부족하여 업무 수행에 어려움을 겪음(김필두, 2014; 설선미 & 오재일, 2016)
- (사무국 운영의 취약성) 주민자치회의 실질적인 운영을 위해서는 사무국과 유급 상근직원이 필수적이나 협력형 모델에서는 유급 사무원 배치를 원칙적으로 반대하여 자원봉사자에게 의존하는 경우가 많음
 - 43개 시범지역 중 유급 간사 제도를 운영하는 곳은 13.95%(6곳)에 불과했음(신윤창 & 손진아, 2017)
 - 이로 인해 전문성과 책임성이 미흡해지고 업무 부담이 읍·면·동 공무원에게 전가되는 실정임(김필두, 2014; 설선미 & 오재일, 2016; 신윤창 & 손진아, 2017)

□ 기능 및 사업 운영의 문제

- (주민 부재 및 행정 의존) 주민자치회에 실제 회원이 없고 위원들만 존재한다는 비판이 있으며 위원들이 주민과의 관계보다는 행정에 어떻게 잘 보일지에 초점을 맞추는 경향이 있음(김찬동, 2014)
- (마을 공동체 기능 미흡) 주민자치회의 본연의 일인 주민 간 친목 도모나 공동체 자치 사업보다 시(구) 행정의 자치 사무에 참여하는 역할에 치중하거나 마을공동체 만들기 사업에 무관심한 사례도 보고됨(김찬동, 2014)
- (기존 업무 모방 및 차별성 부족) 업무 유형이 명확하지 않고 지역의 특수성을 반영한 프로그램이 제한적이며 기존 주민자치위원회의 업무를 모방하는 수준에 머무르면서 주민자치회만의 차별성이 부각되지 못하고 있음(설선미 & 오재일, 2016)
- (자치 규약 부재) 공동체를 규율하는 자치 규약(법)을 만들려는 노력이 부족하고 사업 집행에만 집중하면서 자치의 기본 요소인 자기입법과 자기통제가 이루어지지 않아 행정의 하청 단체와 같은 상태로 전락했다는 지적이 있음(김찬동, 2014)

□ 재정 기반의 취약성

- (심각한 중앙 자원 의존성) 주민자치회의 예산은 중앙정부의 특별교부세 등 의존 재원에 크게 의존하며, 이는 주민자치회의 국가 의존성을 키우는 결과를 가져왔음(김필두, 2014; 설선미 & 오재일, 2016)
 - 광주광역시 3개 동 사례에서 의존 자원 비율이 90% 이상으로 나타나는 등 자체 자원만으로는 운영이 불가능한 수준임(설선미 & 오재일, 2016)
- (재원 확보의 불안정 및 갈등 유발) 정부가 지속적인 재원 지원 계획이 없으므로 향후 예산 확보가 불투명하며 일부 지역에서 수익성 사업을 통해 재원을 확보하려 했으나, 이는 근린 지역 내 상권과 마찰을 빚어 경쟁을 가속화하는 문제를 낳음(김필두, 2014; 설선미 & 오재일, 2016)

- (재정 규모의 지역별 편차) 주민자치회의 예산 규모는 지역별로 심각한 편차(최대 41.28배)를 보이며 예산 규모가 1억 원 이하인 주민자치회는 자치활동을 제대로 수행하기 어려운 것으로 분석됨(신윤창 & 손진아, 2017)
- (회계 관리의 불투명성) 주민자치회의 회계 관리에 대한 조항이 미흡하여 읍·면·동장과 주민자치회장 간의 갈등을 야기하는 등 회계 투명성 및 자율성 확보에 문제가 있음(김필두, 2014)
- (물리적 인프라 부족) 주민자치회가 활동할 수 있는 회의실이나 사무실 등 물리적인 운영 공간(인프라)이 부족하여 임시 공간에서 업무가 이루어지는 경우가 많음(설선미 & 오재일, 2016; 신윤창 & 손진아, 2017)

제3절

주민자치회 제도 재설계 모형

1. 주민자치회 제도 재설계를 위한 이론적 토대

1) 문제해결의 맥락: 복잡계 이론(Complex Systems Theory)

□ 지역사회의 복잡성

- 지역사회는 다양한 주민, 단체, 행정기관 등 수많은 행위자들이 비선형적으로 상호작용하며 예측 불가능한 결과를 만들어내는 ‘복잡 적응 시스템(Complex Adaptive System)’으로 이해할 수 있음
 - 이러한 시스템의 특성상, 중앙에서 설계된 획일적인 제도는 각 지역의 고유한 동태성을 반영하지 못하고 실패할 가능성이 높음

□ 창발과 자기조직화

- 지역의 문제는 중앙에서 설계된 방식이 아닌, 주민들의 자발적인 상호작용 속에서 스스로 질서를 형성하며 해결책이 ‘창발(Emergence)’하는 특성을 가짐
 - 정부에 의한 하향식 해결책 제시가 아니라 주민들이 일상생활 속에서 서로 소통하는 과정 속에서 의도하거나 계획하지 않았던 새로운 해결책이나 질서가 저절로 떠오르는 상향식 현상을 의미함
- 따라서 제도의 역할은 모든 것을 통제하는 것이 아니라, 이러한 자기조직화가 일어날 수 있도록 최소한의 규칙을 제공하는 데에 초점을 맞춰야 함(최태현, 2014)
 - ‘최소한의 규칙’이란, 주민들의 자율성과 창의성을 침해하지 않으면서도, 자기조직화 과정이 혼란이나 갈등으로 와해되지 않도록 막아주는 필수적인 울타리를 의미함
 - 예를 들어, (규칙 ①: 참여의 경계 설정) “누가 우리 마을의 문제 해결에 참여할 자격이 있는가?”를 정의함(예: 해당 읍면동에 거주하는 주민, 생활인구 등)

- (규칙 ②: 자치의 대상 설정) “우리가 스스로 결정하고 관리할 수 있는 공유자원은 무엇인가?”의 범위를 정해줌(예: 마을회관, 공동 텃밭, 마을 축제 예산 등)
- (규칙 ③: 의사결정의 절차) “어떻게 공정하고 민주적인 방법으로 우리 스스로의 규칙을 만들 것인가?”에 대한 절차를 규정함(예: 주민총회 개최 요건, 의사정족수, 분과위원회 구성 등)
- (규칙 ④: 갈등 해결의 장치) 의견 충돌이 발생했을 때, 이를 파국으로 이끌지 않고 조정하고 해결할 수 있는 최소한의 장치를 마련함(예: 갈등조정위원회 설치 근거 등)

□ 유연한 맞춤형 설계

- 복잡계의 특성상, 모든 지역에 적용되는 단일하고 최적화된 해결책(one-best-way)은 존재하기 어려우므로 주민자치회 모델은 각 지역의 고유한 맥락과 경로의존성을 존중하고, 변화에 유연하게 적응할 수 있는 ‘맞춤형 설계’를 지향해야 함
 - 이는 과거의 성공 또는 실패 경험이 현재 제도의 작동 방식에 미치는 영향을 고려해야 함을 의미함

2) 문제해결의 대상: 공유지 이론(Theory of the Commons)

□ 지역 문제의 재개념화

- 주민자치회가 해결해야 할 지역 문제는 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom)의 이론에 따라 ‘공동의 자원을 지속가능하게 관리하는 문제’, 즉 ‘공유지(commons) 관리’ 문제로 재개념화할 수 있음
 - 이는 추상적인 ‘주민자치’를 구체적인 관리 대상으로 전환시켜 분석의 명확성을 높임

□ ‘공공서비스’와 ‘공유서비스’ (또는 ‘공유자원’)의 구분

- 주민자치가 다루는 서비스 영역은 그 성격에 따라 다음과 같이 구분할 수 있음

- 공공서비스(Public Services): 전통적으로 정부(행정)가 제공해 온 서비스 영역으로, 제도적 틀과 재원이 비교적 명확함
- 공유서비스(Shared Services)또는 공유자원(Commons): 정부가 제공하는 공공서비스의 공백(누락) 영역에서 주민들이 스스로 생산하고 관리해야만 하는 서비스 영역으로, 정부의 실패 또는 시장의 실패 영역에서 주민들의 생존과 삶의 질 유지를 위해 필수적인 활동 영역이라는 특징을 가짐
- 전통적인 공유자원 이론은 주로 유형의 자연 자원을 다루었지만, 현대 사회의 주민자치 영역에서 공유자원은 공동체가 함께 관리하고 혜택을 누리는 모든 유·무형의 자산을 포괄하여 생각하여야 함
- 물리적 자원 뿐만 아니라 사회적 자본, 지역 경제 생태계, 공동체 기금 등을 모두 포함할 수 있음

□ 공공서비스 영역의 세분화

- 주민자치가 ‘공공서비스’ 영역에서 작동하는 방식은 정부와의 관계에 따라 두 가지로 나뉨
 - 공공서비스 대체: 주민자치회가 정부의 역할을 대신하여 특정 공공서비스를 직접 생산·관리하는 경우로서, 이는 행정의 효율성을 높이고 주민의 요구에 더 신속하게 대응하기 위한 목적으로 이루어짐
 - 공공서비스 보완: 주민자치회가 정부의 공공서비스 전달 과정에 참여하여 자문하거나 보조적인 역할을 수행하는 경우이며, 이는 행정의 전문성과 주민의 현장성 간의 결합을 통해 서비스의 질을 높이는 것을 목표로 함

3) 문제해결의 방식: 자기조직적 거버넌스와 협력적 거버넌스

□ 자기조직적 거버넌스

- 주민들이 외부의 개입 없이 스스로 규칙을 만들고 문제를 해결하는 방식으로, 주민들 간의 자율적인 상호작용과 창발을 핵심 원리로 함
 - 이는 정부의 개입이 최소화되는 ‘공유서비스’ 영역에서 주로 작동하며, 정부와 주민의 관계는 ‘자치(自治)’의 형태를 띠

- 이 모델에서는 주민들의 자율성과 책임성이 가장 중요한 성공 요인이 됨

□ 협력적 거버넌스

- 주민자치회가 행정, 지방의회, 지역 내 다른 단체 등 다양한 주체들과 수평적 파트너십을 형성하여 공동으로 문제를 해결하는 방식
 - 이는 주민자치회가 정부의 역할을 대체하는 ‘공공서비스 대체’ 영역과 ‘공공서비스 보완’ 영역에서 주로 나타나며, 정부와 주민의 관계는 ‘협치(協治)’의 형태를 띠
 - ‘공공서비스 대체’ 영역에서는 주로 명확한 역할 분담과 상호 신뢰가 거버넌스의 성패를 좌우함
 - ‘공공서비스 보완’ 영역에서는 주로 행정과의 연계 및 지원 수준이 활동 범위를 결정하는 경향이 있으나 이 또한 상호 신뢰를 기반으로 이루어질 수 있음

2. 주민자치회 유형 재설계

□ 유형 재설계의 필요성

- 현행 참고조례는 주민자치회의 기능을 획일적으로 규정하고 있어, 읍면동의 다양한 행정환경과 주민 역량 수준을 반영하지 못하는 한계가 있음
 - 도시형·농촌형·도농복합형, 인구과소지역·인구밀집지역 등 지역 유형에 따라 주민자치회에 요구되는 역할이 상이함에도 불구하고, 동일한 기능과 운영 방식을 적용하고 있음
 - 이로 인해 일부 지역에서는 주민자치회가 형식적으로 운영되거나, 반대로 지역 수요에 비해 제도적 지원이 부족한 상황이 발생함
- 복잡계 이론과 공유지 이론에 기반할 때, 지역사회는 고유한 맥락과 조건에 따라 자기조직화하는 적응적 시스템으로 이해되어야 함
 - 획일적 제도 설계는 지역의 자생적 문제해결 역량을 오히려 저해할 수 있으며, 지역 특성에 맞는 ‘기능연동형(Function-Based)’ 접근이 필요함

- 이에 본 연구는 주민자치회의 기능을 세 가지 유형으로 재설계하고, 지역이 자율적으로 유형을 선택·조합할 수 있는 제도적 기반을 제안하고자 함

□ 주민자치회 유형 재설계 모형

- 세 가지 기능 유형은 정의, 핵심 기능, 거버넌스 유형, 규칙 수준, 대표 사례 등의 측면에서 다음과 같이 구분됨
- (공동체자립형) 주민들이 마을의 공유자원(산림, 수자원, 공동시설, 공동기금 등)을 자율적으로 관리하고, 이를 통해 공동체의 결속력과 자치 역량을 강화하는 유형임
 - 오스트롬(Ostrom)의 공유자원 자치관리 8대 원칙(명확한 경계, 이용규칙의 적합성, 집합적 선택장치, 감시체계, 단계적 제재, 갈등해결 메커니즘, 최소한의 자치권 인정, 다층적 정합성)이 핵심 설계 원리로 적용됨
 - 행정의 역할은 최소한의 법적 근거 제공과 초기 역량 강화 지원에 한정되며, 운영의 자율성이 극대화됨
- (숙의정책협력형) 주민자치회가 숙의 과정을 통해 주민 의견을 수렴하고, 이를 행정의 정책 결정 과정에 반영하도록 협의·자문·심의하는 유형임
 - 주민참여예산, 마을계획 수립, 조례 제·개정 의견 제출 등 정책과정 전반에 걸쳐 주민자치회가 공식적 참여 채널로 기능함
 - 숙의 절차, 의견 제출 방식, 행정 협의 규정 등이 조례와 규칙으로 상세히 규정되어 절차적 정당성을 확보함
- (공공서비스직접운영형) 지방자치단체가 제공하던 공공서비스를 주민자치회가 위수탁 계약을 통해 직접 기획·운영·평가하는 유형임
 - 주민이 서비스의 수혜자에서 생산자(co-producer)로 전환되며, 지역 실정에 맞는 맞춤형 서비스 제공이 가능해짐
 - 행정과 주민자치회 간 명확한 계약 관계가 형성되며, 서비스 품질 기준, 재정 집행 규정, 성과 보고 의무 등이 계약으로 명시됨

표 2-5 | 주민자치회 기능 및 운영 모형

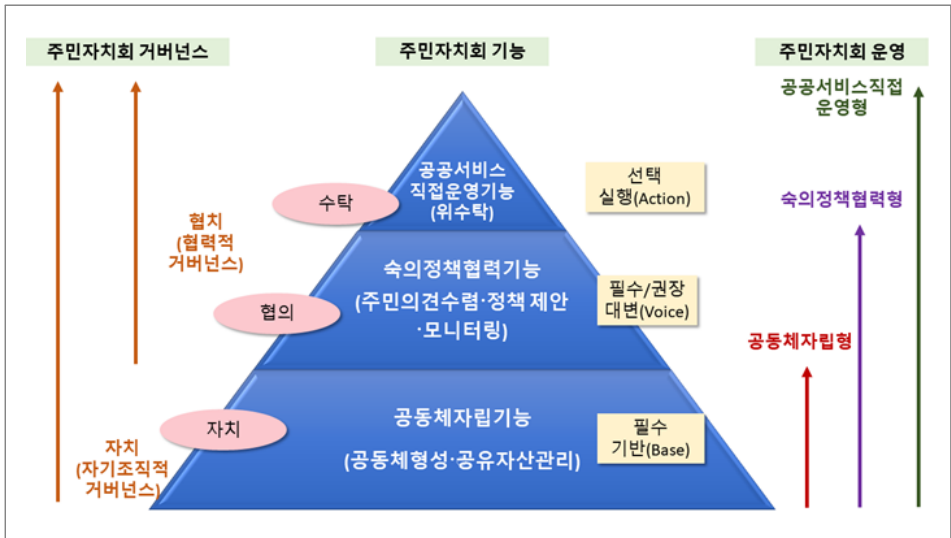
유형 구분 특징	공동체자립형	숙의정책협력형	공공서비스직접운영형
핵심 기능	공동체자립기능 (공동체 형성 공유자원·생활편의 공동관리)	숙의정책협력기능 (주민 의견 수렴, 정책 제안·협의 자문·조정·모니터링)	공공서비스직접운영기능 (공공서비스 기획·운영·평가, 소규모 위·수탁·직접운영)
영역·특성	공유서비스	공공서비스	
	공공서비스 공백(누락)	공공서비스 보완	공공서비스 대체기능
규칙의 정도	최소한의 규칙(자율규약), 창발 높, 설계 낮, 유연성 및 자율성 높음	보통의 규칙(위탁계약), 창발 중, 설계 중, 절차적 민주성 및 투명성 중요	많은 규칙(조례·규칙), 창발 낮, 설계 높, 운영 규정의 명확성 중요
거버넌스 (정부-주민 관계/ 주민조직 간 관계)	'자치' 중심	'협치' 중심	
	자기조직적 거버넌스	협력적 거버넌스	
	독립적, 최소한의 지원 관계	파트너십 기반의 상호 보완 관계	계약 기반의 수평적 책임 관계
주요 사례 예시	관정지하수 산림채취 공동체 기금, 사회적 자본 등 유무형의 자산 관리	가로수 관리 자문 등 정책 모니터링 및 조례 제정 참여	소규모 공원관리, 농기계관리, 주차장 관리 위탁 등
	일본 정내회(町内会)	미국 네이버후드 카운실 (Neighborhood Council) 네덜란드 위크라드(Wijkraad)	영국 패리시 협의회 (Parish Council)

□ 주민자치회 기능 유형 간의 관계

- 주민자치회의 세 가지 기능 유형은 상호 배타적인 것이 아니라, '기반(Base) - 대변(Voice) - 실행(Action)'의 층위적 구조로 이해되어야 함
 - 이는 주민자치회가 단일 유형만을 선택하는 것이 아니라, 기반 유형 위에 다른 유형을 '중첩적으로' 선택할 수 있음을 의미함
- (기반 층위 - 필수) 공동체자립기능은 모든 주민자치회가 갖추어야 할 '필수적 기반'에 해당함
 - 주민 간 신뢰와 협력의 사회적 자본, 공동체 정체성, 자치 역량은 다른 유형의 기능을 수행하기 위한 전제 조건임

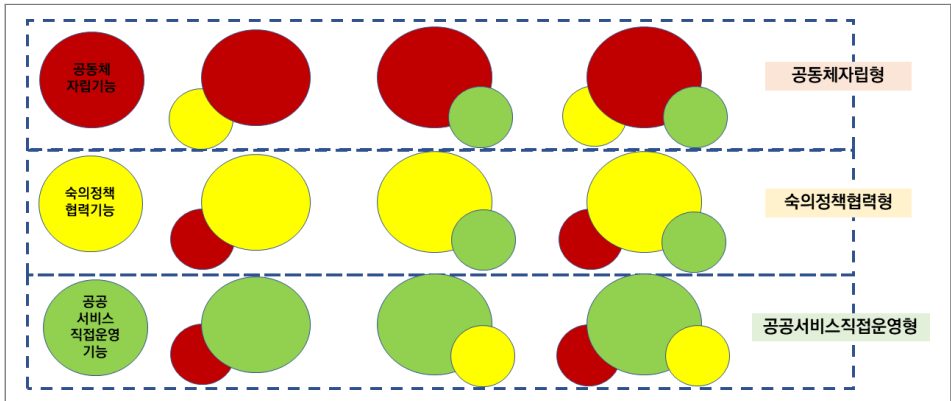
- 이 기반이 취약한 상태에서 유형2나 유형3의 기능을 수행하면, 형식적 참여나 행정 보조에 그칠 위험이 있음
- (중간 층위 - 필수/권장) 숙의정책협력기능은 주민자치회가 행정과 소통하고 정책에 참여하는 ‘대변(Voice)’ 기능으로, 공동체자립기능의 기반 위에서 작동함
 - 공동체 내부에서 형성된 의견과 요구를 외부(행정)로 전달하는 연결 기능을 담당하며, 대부분의 주민자치회에 권장되는 기능임
 - 협의·심의 기능, 주민참여예산 연계, 마을계획 수립 등이 이에 해당함
- (상위 층위 - 선택) 공공서비스직접운영기능은 주민자치회가 직접 서비스를 생산·제공하는 ‘실행(Action)’ 기능으로, 공동체자립기능과 숙의정책협력기능의 역량이 충분히 갖추어진 후 선택적으로 확장하는 영역임
 - 위탁사업 수행, 공공시설 운영 등은 높은 수준의 조직 역량, 재정 관리 능력, 행정과의 신뢰 관계를 필요로 함
 - 모든 주민자치회가 이 기능을 수행해야 하는 것은 아니며, 지역 여건과 자치역량에 따라 ‘선택적’으로 확장함

| 그림 2-2 | 주민자치회 기능 및 운영(이념형) 모형



- 주민자치회의 운영 모형은 세 가지 기능 중 어떤 기능을 주된 기능으로 수행하느냐에 따라 구분되며, 규범적 준거로서의 ‘이념형’과 실제 작동 방식을 반영한 ‘실천형’으로 나누어 이해할 수 있음
 - 주민자치회 운영 모형으로서 공동체자립형은 공동체자립기능을, 숙의정책협력형은 숙의정책협력기능을, 공공서비스직접운영형은 공공서비스직접 운영기능을 주로 수행하는 유형을 각각 의미함
 - 앞의 그림에서 제시한 이념형에서는, 세 가지 운영 모형 모두 공동체 자립기능을 필수적으로 수행하는 것이 바람직하다고 봄
 - 나아가 공공서비스직접운영형의 경우에도 숙의정책협력기능의 역량을 갖춘 상태에서 공공서비스직접운영기능을 수행하는 것이 바람직함을 규범적으로 제시하고 있음
 - 그러나 실천형의 관점에서 보면, 각 운영 모형은 주요 기능을 중심으로 수행하면서 동시에 다른 기능을 병행하는 방식으로 운영될 것이며, 이는 아래 그림과 같이 나타낼 수 있음

| 그림 2-3 | 주민자치회 운영 모형(실천형)



- (유형 간 발전 경로 설계) 주민자치회의 운영 모형은 고정된 것이 아니며, 자치역량 수준에 따라 유형 간 다양한 이동 경로가 나타날 수 있음
 - 자치역량이 초기 단계인 지역은 숙의정책협력기능의 활동(협의·자문)으로

시작하되, 그 과정에서 공동체자립기능의 역량을 동시에 구축해 나갈 수 있음

- 주민들이 함께 모여 숙의하는 경험 자체가 공동체 형성과 신뢰 축적의 기회가 되기 때문이며, 이렇게 축적된 공동체 역량을 토대로, 나아가 공공서비스 직접운영기능으로 확장하는 것도 가능함
- 반면, 농어촌·도서지역 등 이미 공동체 역량이 높은 지역은 숙의정책협력 단계를 거치지 않고 곧바로 공공서비스직접운영기능으로 확장하거나, 공동체자립기능 중심의 운영에 집중하는 경로를 선택할 수 있음
- 이러한 발전 경로는 지역의 여건과 선택에 따라 다양하게 설정될 수 있으며, 참고조례는 이러한 유연성을 보장하는 방향으로 설계되어야 함

□ 참고조례 설계 함의

- 이상의 유형 재설계 논의는 참고조례 개정에 다음과 같은 정책적 함의를 제공함
- (규칙 밀도의 차별화) 참고조례는 유형별로 ‘규칙의 밀도’를 차별화하여 설계해야 함
 - 공동체자립기능에는 최소한의 필수 규정을 통해 규율하도록 하고, 세부 운영 사항은 주민자치회의 자치규약에 위임해야 함
 - 숙의정책협력기능에는 숙의 절차, 의견 제출 방식, 행정 협의 규정을 상세히 규정하도록 하여 절차적 정당성을 확보해야 함
 - 공공서비스직접운영기능에는 위수탁 계약의 기본 원칙과 재정 관리 규정을 명시하도록 하되, 구체적 운영은 개별 계약에 위임함
- (감독 방식의 차별화) 행정의 감독 방식도 유형별로 달라야 함
 - 공동체자립기능: 사후적·결과 중심 감독 (자율성 최대 보장)
 - 숙의정책협력기능: 절차적 적정성 확인 중심 감독 (숙의 과정 점검)
 - 공공서비스직접운영기능: 계약 이행 점검 중심 감독 (성과 기반 평가)
- (기본 기능과 확장 기능의 구분) 참고조례는 공동체 형성 기능을 ‘기본 기능’으로 규정하고, 숙의정책협력기능과 공공서비스직접운영기능은 지역이 선택할 수 있는 ‘확장 기능’으로 선택할 수 있도록 설계해야 함

- 이를 통해 모든 주민자치회가 공동체 기반을 갖추면서도, 지역 특성에 맞는 기능을 자율적으로 선택·조합할 수 있는 제도적 유연성을 확보할 수 있음

□ 성과평가에의 함의

- (성과 평가 체계의 재설계) 주민자치회의 성과 평가도 유형별 특성을 반영하여 재설계해야 함
 - 주민자치회의 성과 평가는 현재 제도화되어 있지는 않으나 자체적인 평가와 역량 향상을 위하여 필요한 과정이라고 할 수 있음
 - 현행 평가는 기존의 다른 보조금 사업 평가와 유사하게 주로 ‘사업 실적’ 중심으로 편중되어 있다고 할 수 있으며, ‘공동체 역량 축적’과 ‘숙의 과정의 질’ 등을 핵심 지표로 포함하도록 할 필요가 있음
 - 이를 통해 주민자치회가 외형적 성과에 매몰되지 않고, 본질적인 자치 역량을 강화하는 방향으로 학습하도록 유도하는 효과가 나타나도록 하려는 것임

제 3 장

주민자치회 제도 설계 요소 도출

제1절 분석 개요

제2절 유형별 사례 분석을 통한
설계 요소 도출

제3절 사례 분석 결과 종합 및 시사점

제1절

분석 개요

1. 분석 목적

- 본 장에서는 제2장에서 도출한 이론적 분석틀, 즉 주민자치회가 다루는 서비스 영역의 성격(공동체자립형, 숙의정책협력형, 공공서비스직접운영형)에 따라 구분된 3가지 유형의 모델을 실증적으로 검증하고 구체화하는 것을 목적으로 함
- 이는 기존의 획일적인 주민자치회 모델이 지역의 복잡하고 다양한 맥락에 부합하지 못한다는 문제의식에서 출발하며, 각 유형에 맞는 최적의 제도 설계 요소를 도출하기 위한 분석적 과정임
 - 이러한 유형별 사례 분석을 통해, 각 모델이 성공적으로 작동하기 위해 필요한 핵심적인 제도 설계 요소를 도출하는 것을 목적으로 함.
 - 최종적으로 도출된 설계 요소들은 제3절에서 단기적으로는 ‘참고조례안 개정 방안’으로, 중장기적으로는 ‘법제도 개선 방안’으로 구체화될 것임

2. 분석 방법

- (유형별 사례 선정) 제2장에서 제시된 3가지 모델 유형(공동체자립형, 숙의정책협력형, 공공서비스직접운영형)의 특징을 가장 잘 보여주는 국내외 대표 사례를 각각 선정함
- (사례 심층 분석) 제2절에서는 선정된 사례들이 각 유형의 모델로서 어떻게 작동하고 있는지, 공통된 분석 기준에 따라 심층적으로 분석함
- (설계 요소 도출) 사례 분석 결과를 바탕으로, 각 모델 유형이 성공적으로 작동하기 위해 반드시 필요한 핵심적인 제도 설계 요소를 ‘거버넌스 구조’, ‘필요 역량’, ‘재원’, ‘규칙’ 등의 차원에서 종합적으로 도출함

- (거버넌스 구조): 정부-주민 관계는 어떠한가 (자치, 협치, 자문/보완), 지역 내 다른 주민 조직(입주자대표회의, 이장단 등)과의 연계성은 어떻게 구축되어 있는가 등
- (핵심 기능 및 사업): 주민자치회가 주로 다루는 서비스는 어떤 영역에 해당하는가 (공유서비스, 공공서비스 대체/보완), 해당 서비스를 제공하기 위해 어떤 구체적인 사업들을 수행하고 있는가 등
- (필요 역량 및 자원): 해당 모델을 운영하기 위해 주민(위원)들에게 요구되는 핵심적인 인적 역량은 무엇인가 (예: 갈등 조정 능력, 사업 기획 능력), 사업 수행을 위한 재원은 주로 어떻게 확보하고 있는가 (주민참여예산, 자체 수익, 회비 등) 등
- (규칙 및 제도): 주민들 간의 갈등을 관리하고 해결하기 위한 내부 규칙이나 절차가 존재하는가, 사업 수행의 결과에 대한 책임성을 확보하기 위한 장치(예: 주민총회 보고, 회계 감사)는 어떻게 마련되어 있는가 등

【표 3-1】 분석 개요

특징	유형 구분	공동체자립형	숙의정책협력형	공공서비스직접운영형
		공유서비스	공공서비스	
분석 대상	국외 사례	일본 정내회(町内会) 미국 남캘리포니아 지하수 일본 이리아이 산림 공유	미국의 Neighborhood Council /네덜란드의 Wijkraad (지역위원회)	영국 Parish Council (패리시 협의회)
	국내 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 관정(지하수) 개발 및 사용 • 국공유림 임업채취 • 어촌계/해녀계 • 광주 광산구 송정1동 주민 자치회: 주민 주도 마을화페 '마을 ON' 프로젝트 • 경북 의성군 단촌면 주민 자치회: 산불 재난 극복을 위한 주민 주도 '재난대책 위원회' 	<ul style="list-style-type: none"> • 경기 화성시 반월동 주민 자치회: 주민자치 학습모임으로 이룬 조례안 만들기 	<ul style="list-style-type: none"> • 경기 안산시 사동 주민 자치회: 재활용 쓰레기 정거장 운영사업 • 충남 홍성군 장곡면 주민 자치회: 생활권 단위 영농 폐기물 자원화 체계 구축
분석 방법		• 사례 분석: 문헌 분석 및 심층면담		
분석 내용 (제도 설계 요소)		<ul style="list-style-type: none"> • 거버넌스 구조: 정부-주민 관계/ 주민조직 간 관계 • 핵심 기능 및 사업: 문제의 성격(보완, 대체, 공유)/ 사업의 내용 • 필요 역량 및 자원: 인적 역량/ 자원 구조 • 규칙 및 제도: 내부 규칙(갈등 예방·관리, 의사결정의 민주성 확보)/ 책임성 확보 		

제2절

유형별 사례 분석을 통한 설계 요소 도출

1. 공동체자립형의 주요 사례

1) 사례 선정

- 공동체자립형 주민자치는 지역 주민이 생활환경과 밀접하게 연관된 공유자원(물·산림·어장·골목경제 등)을 공동으로 이용·관리하기 위해 스스로 규칙을 만들고, 공동생산 활동을 수행하며, 이를 상위 행정체계와 연계된 다층적 거버넌스 속에서 운영하는 주민자치 형태를 의미함
- 공동체자립형 주민자치는 단순한 공동체 활동을 넘어, 자원의 지속가능한 이용, 주민자치의 실질적 작동, 지역 거버넌스 체계의 보완·확장이라는 세 가지 기능을 결합한다는 점에서 주민자치의 핵심 모델로서 중요성이 크다고 평가할 수 있음
 - 이에 따라, 본 절에서는 구체적인 사례를 논의하기에 앞서 (1) 공유자원과 주민자치의 관계, (2) 사례 선정 기준을 아래와 같이 제시함
- 공유자원(common)과 주민자치의 관계
 - 공유자원은 누구나 접근할 수 있다는 비배제성과 특정인이 과다 사용하면 다른 사람의 몫이 줄어드는 경합성으로 인해 개개인은 앞다투어 자원을 더 많이 사용하려 하며, 그 결과 자원의 고갈과 황폐화라는 부정적인 외부효과에 직면하게 됨(Ostrom, 1990)
 - 공유자원 문제를 해결하는 방법은 정부의 직접 개입, 사유화가 대표적이며, 또 다른 방법으로는 공동체 구성원들이 자체적인 규칙을 만들어 관리하는 방법이 있음(Ostrom, 1990)
 - 특히 주민의 생활공간과 밀접하게 관련된 공유자원의 경우 주민의 자치적 활동을 통해 공유자원 문제를 해결하는 방법이 널리 활용되어 왔음

- Ostrom(1990)은 공유자원을 성공적으로 관리할 수 있는 8가지 원칙¹⁰⁾을 제시한 바 있으며, 이 원칙들은 공유자원을 둘러싼 주민자치 활동에도 중요한 함의를 제공하고 있음
 - 공유자원을 활용한 서비스의 공동생산과 공동이익의 배분 규칙을 정하는 것은 주민자치의 핵심적인 활동으로 볼 수 있고, 국가나 민간이 제공하지 못하거나 불충분하게 공급되는 공공서비스를 보완할 수 있다는 측면에서 그 의미를 찾을 수 있음

□ 사례 선정의 기준

- 지역 주민들이 공유자원을 활용한 공유서비스를 운영하는 사례는 매우 다양하며, 이 연구에서는 사례 선정의 기준으로 크게 ①경합성이 큰 자원을 활용하는 사례, ②주민들이 직접 공동생산에 참여하는 사례, ③자치규칙이 다층적 거버넌스 내에서 작동하는 사례로 정하였음
 - 경합성이 큰 자원은 공유규칙이 반드시 필요하며, 주민들의 공동생산은 주민자치의 메커니즘이 실제 작동하고 있음을 의미함
 - 또한 주민자치가 고립된 자치가 아닌 더 큰 규모의 자치조직이나 지방자치단체와의 거버넌스 안에서 작동하는 것은 자치의 투명성과 갈등 해결, 신뢰구축에 중요한 조건으로 볼 수 있음
- 경합성이 큰 공유자원
 - 대표적인 예는 물과 산림이며, 이러한 공유자원 활용사례는 전세계적으로 나타나고 있고 특히 자연하천 보다 지하수를 공동 개발·이용하는 경우 공유자원의 경합성 특성이 더욱 두드러지게 나타남
 - 지하수 사례는 공동이용 거버넌스를 구축한 미국 남캘리포니아의 자치 사례와 이와 대비되는 우리나라의 개발·이용 사례를 소개함

10) ①공유자원과 이용자의 명확한 경계, ②지역적 특성과 일치하는 자원 이용 규칙, ③공동체 구성원의 규칙 제정 참여, ④감시자와 피감시자의 공동 존재, ⑤규칙 위반 시 단계적 제재, ⑥분쟁해결을 위한 경제적이고 쉬운 수단 보유, ⑦외부 간섭 없는 자율적인 규칙제정 권리, ⑧공유자원 시스템을 관리하는 상위수준의 공동체 조직

- 산림자원 활용 사례는 일본 이리아이(入会) 산림 공유 사례와 우리나라의 국공유림보호협약 사례를 소개함

○ 주민의 공동생산

- 공유자원을 활용한 주민의 공동생산 활동은 자치의 지속성과 성과를 만들어내는 핵심적인 요소로 볼 수 있음
- 물과 산림뿐만 아니라 바다의 공동어장 사례는 주민의 공동생산과 이익 공유의 특성이 매우 강하게 드러나는 사례이며, 이 연구에서는 우리나라의 어촌계/해녀계 사례를 소개함
- 주민자치회 운영 사례로서는 도시형 공유자원이라고 할 수 있는 ‘골목경제’ 관리 사례를 보여주고 있는 광주 광산구 송정1동 사례를 선정함
- 농촌형 공유자원 관리 주민자치회 운영 사례로서 경북 의성군 단촌면 주민자치회 사례를 선정하여 분석하였으며, 이는 2025년 3월 경북 북부지역 대형 산불 발생시 행정력의 한계상황에서 공유서비스(재난 구호, 심리적 돌봄)를 생산한 대표적 사례임

○ 다층적 거버넌스 작동

- 소규모 공동체 단위의 자치규칙은 독립된 진공상태에서 만들어지거나 유지될 수 없으며, 그 위의 더 큰 단위에서 다층적 거버넌스가 구축되어야 성과와 신뢰를 담보할 수 있음(Herzberg, 2020)
- 이 점에서 미국 남캘리포니아 지하수 자치사례, 일본 이리아이 산림 공유 사례 및 우리나라의 국공유림보호협약 사례, 어촌계/해녀계 사례는 마을 단위의 거버넌스가 더 포괄적인 지역사회나 지방자치단체와 연계 되어 있다는 점에서 주목할만한 사례임
- 또한 지역주민의 자치활동이 견고한 거버넌스 네트워크를 구축하고 공동체가 필요로 하는 공유서비스를 제공하는 대표적인 사례로 일본의 정내회(町内会)를 들 수 있음
- 의성군 단촌면 주민자치회는 행정의 지시를 기다리지 않고, 자발적으로 관내 16개 민간단체를 규합하여 ‘단촌면 산불재난대책위원회’를 스스로 결성한 사례임

- 종합적으로, 본 연구는 공동체자립형 주민자치회의 활동 사례로 국외 3개 사례와 국내 5개 사례를 선정하였음. 이는 공동체자립형 주민자치의 핵심 기준인 ①경합성이 큰 자원, ②주민의 공동생산, ③다층적 거버넌스 작동 여부를 충족하는지를 중심으로 선정된 것임
- (국외 사례) 지하수·산림·생활공간 공유자원 관리의 대표적 거버넌스 모델 3건을 분석함
 - 미국 남캘리포니아 지하수 자치거버넌스, 일본 이리아이(入会) 산림 공유 사례, 일본 정내회 총 3가지 세부 사례를 분석하였음
- (국내 사례) 물·산림·어장·골목경제·재난돌봄 등 다양한 공유자원을 주민이 직접 공동생산하고 운영한 대표 사례 5건을 분석함
 - 지하수(관정) 개발 및 사용 사례, 국공유보호협약 사례, 어촌계 및 해녀계 사례, 광주 광산구 송정 1동 주민자치회(골목경제 공유서비스) 사례, 경북 의성군 단촌면 주민자치회(재난 공유서비스) 사례 총 5개 세부 사례를 분석하였음

2) 국외 사례

(1) 미국 남캘리포니아 지하수 자치거버넌스

가. 사례 개요

□ 운영 현황

- 남캘리포니아(Southern California)는 로스앤젤레스(Los Angeles), 오렌지(Orange), 리버사이드(Riverside), 샌버나디노(San Bernardino), 벤투라(Ventura), 산디에이고(San Diego) 카운티 등을 포함함
 - 면적은 약 15만 km², 인구는 약 2,400만 명 이상으로 미국 전체의 7% 이상을 차지
 - 이 지역은 반건조(semi-arid) 기후로 강수량이 적으며, 평균 강수량은 연 350 mm 내외로 편중이 심하고, 수백 개의 대수층(aquifers)이 분포하는 지역임

□ 운영의 특징

- 1800년대 후반부터 1900년대 초까지 캘리포니아는 ‘지하수 자유이용 원칙(rule of capture)’ 하에 법적 규제나 이용 규칙이 없었기 때문에 토지 소유자는 자기 땅의 지하수를 무제한으로 뽑아 쓸 수 있었고, 1920년대부터 과잉양수(overdraft)와 지반침하 문제가 발생하였음(Blomquist 1992)
- 이에 따라 지하수를 둘러싼 분쟁이 늘어났고, 이에 대한 법적 조정(adjudication)으로 1944년 레이먼드(Raymond) Basin 판결이 이뤄짐
- 이는 최초의 지하수 판결 사례로서 지하수 권리를 양수량 단위로 수량화 하고, 법원이 공식적으로 확정·감독하는 체계를 확립함
 - 이때부터 “Adjudicated Basin”은 법원이 승인한 자치관리 대수층이라는 개념이 정착됨(Blomquist, 1992)

나. 거버넌스

□ (사업 주체) 이용자 주도 합의와 법인 인가의 결합 형태를 띠

- 당사자(도시·관개구역·민간 개발자)가 양수권·의무·분쟁절차를 스스로 합의 하고, 법원이 이를 판결문(physical solution)으로 결정하여 장기적 신뢰와 예측가능성을 제공¹¹⁾함
 - 전담 Watermaster의 중립적 집행: 판결에 따른 모니터링·정산·초과양수 보전의무 산정을 담당하고, 매년 법원·이해당사자에게 보고하는 구조를 통해 “규칙은 사용자 합의, 집행은 중립기구”라는 역할분담을 수행¹²⁾함
 - 다층(polycentric)적 연결: 지하수 분지 내부 규칙을 상위 인프라·재원과 연동해 운영의 탄력성을 제고함¹³⁾

11) 관련 내용은 다음의 IUCN 홈페이지에서 참고 가능함(출처: <https://portals.iucn.org/library/node/21858>)

12) 미국 남캘리포니아 지하수 사례의 보고 구조는 다음의 홈페이지 참고 가능함(출처: <https://sgma.water.ca.gov/adjudbasins/report/preview/270>)

13) 미국 남캘리포니아 지하수 사례의 지하수 분지 내부 규칙 관련 내용은 다음의 홈페이지 참고 가능함(출처: https://www.usbr.gov/watersmart/waterstrategy/docs/applications/2018/InlandEmpireUtilitiesAgency.pdf?utm_source=chatgpt.com)

다. 역량 및 자원

- (운영 역량) 지속적인 관측·데이터 기반 의사결정과 Watermaster의 법정 보고·감사 체계를 통해 전문적이고 규칙 기반의 운영 역량을 갖추고 있음
 - 지속 모니터링·데이터 분석 역량을 통한 의사결정 구조를 갖추음
 - 수위·수질·양수량의 체계적 관측과 보고 체계가 구축되어, 구체적 데이터를 근거로 의사결정이 이뤄짐(California Department of Water Resources, 2020)
 - 법정 보고 및 감사 루틴이 존재함
 - Watermaster의 법정 보고 의무와 연례 점검을 통해 성과를 평가하고 규정 준수를 담보하고 있음(California Department of Water Resources, 2020)

- (재정 역량) 판결에 내재된 비용분담 규칙을 바탕으로 명확한 자원조달 메커니즘을 보유함
 - 초과 양수 상환(리플레이스먼트 워터), 구매비용 분담, 사업의 비용부과 등 자원조달 규칙이 판결에 내재되어 있음(California Department of Water Resources, 2020)

라. 규칙

- (제도적 기반) 법원 판결(physical solution)을 제도적 근거로 하여 권리 배분·안전채수량·초과양수 조정·제재 절차 등 운영 규칙이 명확히 규정된 구조를 갖고 있음
 - 안정적 권리 배분과 '세이프 일드(safe yield)'를 운영함
 - 분지별 안전채수량을 설정하고, 각 당사자 권리를 수량화해 초과시 상환·교환풀(exchange pool)로 조정함(water.ca.gov)
 - 초과양수 한도·교환규칙이 존재함
 - 미사용 권리의 일부 이월(예: 10%), 초과양수의 다음 연도 상환, 권리의 거래/교환을 허용해 경성규칙 하에서도 유연성을 동시에 달성함(usbr.gov)

- 분쟁해결·제재 체계를 구축함으로써 갈등 누적을 방지하고자 함
 - 법원이 최종 재판권을 보유하고, 워터마스터(Watermaster)가 ‘사실기반(모니터링 데이터)’으로 제재·조정안을 제시함으로써 갈등이 누적되기 전에 절차적 해소 경로를 제도화함 (Water Education Foundation)

| 표 3-2 | 미국 남캘리포니아 지하수 자치거버넌스 사례 요약

사례		요소별 검토 결과
미국 남캘리포니아 지하수 자치거버넌스	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 이용자 주도 합의와 법원 인가의 결합을 통해 장기적 신뢰와 예측가능성 확보 • 전담 워터마스터(Watermaster)의 중립적 집행구조와 지역 규칙을 상위 인프라 및 자원과 연결한 다층적 구조 설계
	역량 및 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 지속적인 모니터링, 데이터 분석 역량 확보 • 초과 양수 상환, 구매비용 분담, 사업 비용부과 등 자원조달 규칙이 판결로 확립 • 워터마스터(Watermaster)의 법정 보고 및 감사루틴 확립
	규칙	<ul style="list-style-type: none"> • 안정적 권리 배분과 세이프 일드(safe yield) 운영 • 초과양수 한도 및 교환규칙 설정을 통한 유연한 운영 확보 • 법원과 워터마스터(Watermaster)를 통한 분쟁 해결 및 제재 체계 구축

(2) 일본 이리아이(入会) 산림 공유 사례

가. 사례 개요

□ 운영 현황

- 일본의 이리아이 사례는 오스트롬이 성공적인 공유자원 사례로 연구한 바 있으며(Ostrom, 1990), 에도시대 이래 유지되어 온 공동체 기반의 산림공유 체계임
 - 에도시대에 마을 공동체 내부에서만 이용권을 인정함으로써 집합적 사용 수익권(collective usufruct right) 구조가 관습적으로 형성되었고(McKean, 1992), 지역의 결속과 자원의 지속적 유지에 기여한 것으로 평가됨
 - 메이지 시대 이후부터는 사유재산제가 확립되면서 이리아이는 공유림(co-owned forest) 조합관리 형태로 전환되었으나, 여전히 이리아이의 운영은 마을총회를 중심으로 유지되고 있음

□ 운영의 특징

- 마을총회는 산림의 이용자격, 채취한도, 벌목계획, 재정운영, 분쟁해결 등을 결정하며, 위반 시 경고·벌금·권리제한으로 이어지는 점진적 제재(gradual sanction) 체계를 정하고 있음(Shimada, 2014)
 - 오늘날 이리아이의 대표 사례로는 지자체·산림조합과의 협력체계를 구축하여 전통적 공동관리의 지속가능성을 높인 교토부 야마구니(山国) 지구(Shimada, 2014)와 ‘100년의 숲(百年の森)’ 프로젝트를 통해 전통적 공동관리 체계를 지역 산업·교육·관광과 연계해 다층적 거버넌스(polycentric governance) 모델로 발전시킨 오카야마현 니시아와쿠라촌(西粟倉村)이 제시되고 있음(Ota et al., 2023)
 - 이러한 이리아이 사례는 공동체의 규범과 관습, 법제가 상호 연계되어 공유자원을 관리하는 자치와 제도의 지속성을 보여주는 것으로 평가됨(Ota et al., 2023)

나. 거버넌스

- (사업 주체) 전통적으로 규정된 입회인 집단을 기반으로, 총회를 통한 주민 자치와 외부 기관과의 협력을 결합한 다층적 자원관리 체계를 형성하고 있음
 - 명확한 구성원 자격·의사결정 체계가 존재함
 - “이리아이 권리자(입회인)”는 혈연·거주·세대에 기반한 자격으로 한정되며, 마을총회(총회)가 주요 의사결정 기구로 작동함
 - 자치적 규칙의 제정 및 감시를 통한 사회적 통제가 작동됨
 - 벌목, 딸감 채취, 방목, 버섯·죽순 채취 등 이용규칙을 주민 스스로 정하고 감시함으로써 사회적 통제(social sanction)가 작동됨
 - 이리아이 산림공유 사례는 다층적 협력 구조를 갖춘
 - 지방자치단체, 산림조합, 환경 NGO와 협력해 보조금·재조립사업을 연계함으로써 전통적 자치와 행정지원이 결합된 형태로 진화함(Shimada, 2014)

다. 역량 및 자원

- **(운영 역량) 주민의 세대 간 관리 지식 전승과 마을-지자체-연구기관 간 기술 협력 모델을 통해 지속적인 산림 관리 역량을 확보하였음**
 - 지속적 관리기술의 내재화를 달성하였음
 - 지역 주민이 수종·벌기령·벌채시기 등 산림관리 지식을 세대 간 전승(Ota et al. 2023)
 - 행정 및 학계의 기술지원의 역량을 갖추
 - 최근에는 마을-지자체-연구기관 협력형 모델(예: 니시아와쿠라촌 사례)이 확산되어, 전문성 보완과 정책 연계가 가능(Ota et al. 2023)
- **(재정 역량) 공공자금 운영을 통해 재조림 및 공익사업에 재투자하는 구조로 순환적 자금 운용체계를 갖추**
 - 목재 판매수익, 임대료, 정부보조 등을 공동기금으로 관리하여 재조림·공익사업(도로·제방·축제 등)에 재투자함(Ota et al. 2023)

라. 규칙

- **(제도적 기반) 전통적 관습이 법적 공동소유권 체계로 제도화되었으며, 자원 이용 규칙이 세분화된 구조를 가지고 있음**
 - 공동 소유권에 대한 법제적 인정을 통해 산림 공유에 대한 제도적 기반을 마련함
 - 1951년 공유림·공유지 정리법 이후, 전통적 관습이 법적 공동소유권 (co-ownership) 형태로 제도화되어 안정성을 확보함(McKean, 1992)
 - 자원별·계절별 채취한도·벌목시기·허가절차 등을 명시함으로써 이용 규칙을 세분화함
 - 예: “한 세대당 땔감 수레 한 대”, “벌채 후 식재의무”
 - 제재와 분쟁조정을 도모함
 - 위반 시 경고벌금을 부과함으로써 공동체 내 명예제재 순으로 점진적 처벌 (gradual sanction) 기제가 작동됨

【표 3-3】 일본 이리아이(入会) 산림 공유 사례 요약

사례		요소별 검토 결과
일본 이리아이(入会) 산림 공유	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 전통적 문화에 기반해 명확한 구성원의 자격을 갖춘 마을총회가 주요 의사결정 기구로 작동 • 자치적 규칙제정과 감시체계 수립 • 지방자치단체, 산림조합, 환경 NGO 등과의 다층적 연계 구조
	역량 및 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민이 지속적인 산림관리 기술을 세대 간 전승 • 목재 판매, 임대료, 정부보조 등으로 구성된 공동기금 관리 • 행정기관과 학계의 기술 지원 체계
	규칙	<ul style="list-style-type: none"> • 산림 이용규칙의 세분화 • 점진적 처벌 기제 작동 • 전통적 관습 이용을 법적 공동소유권 형태로 제도화

(3) 일본 정내회(町内会) 사례

가. 사례 개요

□ 운영 현황

- 일본의 정내회는 공유자원 관리만을 목적으로 하는 조직은 아니며, 마을 단위에서 생활환경, 복지, 지역커뮤니티 유지활동 등 폭넓은 역할을 수행하고 있음
 - 정내회는 에도 시기 이전부터 있었던 상호부조 조직이 메이지 시기 이후 현대적 자치조직으로 확대되었음
- 정내회는 지역의 환경정비, 쓰레기 수거 및 재활용, 방범순찰, 고령자·아동 안전지원(안심네트워크), 지역행사(축제, 체육대회 등), 방재훈련, 복지서비스, 공동시설 관리, 정보전달(회보, 안내방송) 등 실생활에 밀접한 서비스 대부분을 주도적으로 운영함¹⁴⁾
 - 최근에는 고령화 대응 ‘살피기활동’, 지역 내 물품공유, 방재지원, 아동 통학 보조, 주민 활력사업(마을카페 운영, 커뮤니티 스페이스) 등도 정내회 주도로 이루어지고 있음(나카타 유우, 2018)

14) <http://www.citizenautonomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=5500>

□ 운영의 특징

- 정내회의 큰 강점은 마을-지구연합-지방자치단체로 이어지는 다층화된 구조를 갖추고 있다는 점이며, 이는 지속가능성 측면에서 강점으로 평가할 수 있음
 - 이러한 특징은 지역 내 공유자원 활용에 있어 안정적인 거버넌스를 운영할 수 있는 기반으로 작용함

나. 거버넌스

- **(사업 주체) 총회·임원회·전문분과로 구성된 민주적 조직 구조를 기반으로 지역 내 주요 사안을 자율적으로 결정하며, 연합체를 통해 광역 수준의 과제를 다루고 지방정부와 협력하는 다층적 운영체계를 형성함**
 - 정내회의 의사결정은 ‘총회’(연 1~2회), 임원회(회장, 임원, 분과장), 전문분과(복지, 방법, 환경, 보건 등) 형태로 구성되어 민주적으로 운영됨(김성호, 2022)
 - 주요 정책, 서비스 도입, 예산, 운영규칙 등은 모든 세대가 참석 가능한 총회에서 회원 직접 투표와 토론을 거쳐 결정하며, ‘전 세대 가입 원칙’으로 지역 내 의견 수렴률이 높고 주민대표성이 강함(월간 주민자치, 2021.5.25.)
 - 정내회는 자치회의 연합체(총연합정내회, 지구연합)와 수직·수평적 협력 체계를 구성하여 광역적 과제(재난, 복지, 개발 등)는 넓은 연합 논의 구조에서 다루고 있고, 지방자치단체 및 행정기관과 협력 파트너로서 기능함(深川, 2023)

다. 역량 및 자원

- **(운영 역량) 운영위원회의 구성 및 지역 캠페인 활동 등을 통해 지속적으로 조직 역량과 리더십을 강화하는 구조를 갖추고 있음**
 - 정내회 회원 주민이 자발적으로 참여하여 운영위원회를 구성하며, 연수회·교류회·지역 캠페인 활동을 통해 리더십 및 조직역량을 강화함(이범석 외, 2021)

□ **(재정 역량) 혼합된 재정구조를 통해 다양한 공동사업을 수행하고 예산을 투명하게 집행함**

- 정내회는 세대당 회비, 조성금, 기부금, 지자체 보조금 등이 혼합된 재정구조를 갖고 있음(서울연구원, 2013)
 - 회비 수납, 예산 집행, 사업비 운용은 회계분과에서 투명하게 정리되어 총회에서 보고·승인받으며, 주요 공동사업은 회원들이 직접 필요성·부담 수준을 논의해 결정함(김찬동, 2018)
 - 지방정부(시정촌)는 보조금(이벤트, 방법, 방재 등)을 특정 사업이나 연합 조직에 지급하며, 수혜 조건과 집행 내역 공개 원칙이 엄격하게 적용됨(김찬동, 2018)

라. 규칙

□ **(제도적 기반) 기본 규칙과 지자체 협력사업 규정을 갖춘 제도적 운영 구조를 보유함**

- 회원자격·회비·임원선출·총회 개최 등의 기본 규칙이 정해져 있음(서울연구원, 2013)
 - 활동규칙을 통해 마을 정비·청소·방법·청소년·노인복지 등의 사업을 정내회 사업계획으로 채택하고, 정기총회에서 결정 후 활동을 수행함(김성호, 2022)
- 지자체와의 협력사업은 별도의 사업계약이나 협약을 통해 운영하기도 함(김성호, 2022)
 - 서비스 운영, 비용 분담, 시설 배분, 신규사업 선정 등에서 의견 불일치가 발생하면 총회, 임원회, 분과별 간담회를 통해 토론과 조정절차를 거침(월간 주민자치, 2021.5.25.)

□ **(내부 규율) 갈등 해결을 위해 갈등 관리 절차가 정비되었으나, 조직 내부에서 미조정될 시 지방자치단체의 개입이 존재할 수 있음**

- 갈등해결을 위해 회칙에 ‘이의제기 절차’, 소수 의견 반영, 근거자료 제시,

직접발언 보장, 갈등 중재위원회 또는 제3자 협의체 위임 등 다양한 갈등관리 절차가 정비되어 있음(김홍주 외, 2019)

- 단, 조직 내부에서 해결되지 않는 사안(토지분쟁, 개발반발 등)은 지방자치단체가 조정 역할을 맡고, 정내회는 현장 조정자 혹은 창구 역할을 수행함(Akita et al., 2020)

| 표 3-4 | 일본 정내회(町内会) 사례 요약

사례		요소별 검토 결과
일본 정내회 (町内会)	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 총회, 임원회, 전문분과로 구성된 민주적 운영체계 • 전 세대 가입원칙으로 강한 주민대표성 확보 • 상위 연합체와의 수직적 수평적 협력체계를 구축하고, 지방자치단체 및 행정기관과 연계
	역량 및 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 세대 회비, 조성금, 기부금, 지자체 보조금 등이 혼합된 재정구조 • 운영위원회를 통한 리더십 및 조직역량 강화활동 • 투명한 회계운영 절차 확립
	규칙	<ul style="list-style-type: none"> • 회원자격, 회비, 임원선출, 총회 개최 등 기본규칙과 활동규칙을 수립 • 의견 불일치 시 총회, 임원회, 분과별 간담회를 통한 조정 • 내부에서 해결되지 않는 갈등은 자치단체가 조정 역할 수행

3) 국내 사례

(1) 우리나라 지하수 공유 사례

가. 사례 개요

□ 운영 현황

- 우리나라에서 지하수(관정) 개발은 「지하수법」과 시행령 규칙, 조례에 근거하여 신고 및 허가 기준과 절차가 규정되어 있고, 지하수보전구역 규제와 국가와 지방자치단체의 관리·감독을 받고 있음

□ 운영의 특징

- 우리나라에서 지하수는 공유자원이지만, 공동체 단위의 자치적인 거버넌스 체계를 갖춘 사례는 드문 것으로 평가됨
- 지역 공동체에서 지하수 사용과 관련된 갈등이 다수 확인됨
 - 그 유형으로는 ①관정 개발 위치 선정과 지하수 고갈 우려로 인한 갈등, ②수로를 공유하는 마을 간 물 배분 문제로 인한 갈등, ③가뭄기 자체 관정 지하수의 외부 공급 반대로 인한 갈등, ④관정 개발 및 운영 비용과 지하수의 분배 기준을 둘러싼 갈등 등으로 나눌 수 있음¹⁵⁾
 - 갈등 발생 시 조정자는 지방자치단체가 되는 것으로 볼 때, 지하수 사용과 관련된 지역 공동체 내 공유규칙의 영향력은 매우 제한적인 것으로 평가할 수 있음

나. 거버넌스

□ (사업 주체) 다중주체·분절적 책임이 존재하는 구조를 지님

- 환경부, 지자체, 한국농어촌공사(KRC) 등 다기관이 관여하며, 마을 단위에서는 주민·개별 관정 소유자·영농조직 등 이해당사자가 복잡하여 현장조정·분쟁 중재의 제도화가 미흡함(현운정, 2022)
 - 불법·미신고 관정과 사후관리 취약: 일부 지역에서 무허가·미신고 관정이 누적되어 수량·수질 관리를 왜곡함(현운정, 2022)
 - 실태조사·모니터링 주기: 일부 지역은 연 1회 수준 조사에 머무는 등 조사 주기·범위가 부족해 실제 관정 증가·사용량 변화를 적시에 파악하지 못함¹⁶⁾

15) 주민·마을 갈등 불러온 최악의 가뭄... '물꼬' 다툼 확산 (2017.06.13) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170613146800063>

가뭄, 도농격차 습격하다 (2017.06.30.) <https://www.khan.co.kr/article/201707011525001>

주민 인심까지 마르게 한 물 부족사태 (2007.08.02.) https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000381213

16) 워터저널 블로그. (2018.11.05.). 국회 환경노동위원회 유역·지방환경청 및 환경부 산하기관 국경 감사. <https://www.google.com/search?q=&sourceid=chrome&ie=UTF-8&udm=50&aep=48&cu=0&qsubts=1770803140639&source=chrome.crn.obic>

다. 역량 및 자원

- (운영·재정 역량) 소규모 주체의 운영 형태를 띠며, 유지관리 역량이 부족한 것으로 나타남
 - 마을 단위·개별 관정의 경우 수질검사·소독·펌프 유지관리에 필요한 기술·예산이 부족함(이병호 외, 2013)
 - 수질 리스크와 비용 부담: 음용 부적합 관정 비율이 높은 조사 결과(예: 전국 2,000개 관정 중 62% 음용 부적합)가 매년 나오고 있으며, 이에 대한 정수 설비, 대체수원 전환 등에 상당한 비용이 발생함(동아일보, 2025.3.16.)
 - 대체수원·인공함양 등 기술·재원 연계 부족: 가뭄·과다양수 지역에서 인공함양·대체수원 확보 시범이 진행되나(국가 R&D), 마을 단위 상용화·재원 연계는 제한적인(하규철 외, 2016)

라. 규칙

- (제도적 기반) 일부 지자체에서 조례에 근거해 소규모 급수시설을 운영하는 경우 급수자격·요금기준 등 규칙은 존재함¹⁷⁾
 - 그러나, 양수량·수위 모니터링 등 수문학적 규칙은 제도화 되지 않아 ‘관정 자율관리’를 실현하기에는 한계가 있음
 - 기본적으로 법령과 조례, 행정규칙 등으로 운영되며, 이용자 주도 규칙이나 분쟁조정·중재를 위한 자치규정은 제대로 작동하지 않고 있는 것으로 평가할 수 있음

17) 서초구청. 지하수처리 업무처리절차 (https://www.seocho.go.kr/site/seocho/01/10102060103002015070110.jsp?utm_source=chatgpt.com)
 광주광역시. 마을상수도·소규모급수시설관리 조례. 광주광역시 자치법규. (<https://www.elis.go.kr/allalr/selectAlrBdtOne?alrNo=29000016000010&histNo=005&menuNm=main>)

| 표 3-5 | 우리나라 지하수 공유 사례 요약

사례		요소별 검토 결과
우리나라 지하수 공유	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 환경부, 지방자치단체, 한국농어촌공사 등 여러 기관이 관여하는 다중주체, 분절적 책임 구조 • 관청의 사후관리체계가 미흡하고, 실태조사가 제대로 이루어지지 않아 체계적인 관리거버넌스 구축이 어려움
	역량 및 재원	<ul style="list-style-type: none"> • 마을단위 소규모 주체의 운영, 유지관리 역량 부족 • 수질리스크와 비용부담에 대한 명확한 규칙 부재
	규칙	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 지자체 조례에 의해 급수, 요금 규칙은 있으나, 양수량이나 수위 모니터링 같은 규칙이 제도화되지 않아 자율관리는 어려움 • 법령과 조례, 행정규칙에 의해 운영되며, 이용자 주도규칙과 분쟁 조정이나 중재를 위한 자치규정은 부재

(2) 우리나라 국공유림보호협약 사례

가. 사례 개요

□ 운영 현황

- 우리나라의 산림공유는 국유림보호협약을 체결한 마을 주민들이 국유림 보호활동(산불 예방, 병해충 방제 등) 실적을 일정 기준(통상 60일 이상) 이상 채우면, 해당 국유림에서 임산물(버섯, 산나물 등)을 무상으로 채취할 수 있는 권리를 부여받는 형태로 운영되고 있음¹⁸⁾

□ 운영의 특징

- 협약은 마을단위로 체결하고 협약 마을 주민이 채취 주체가 되며, 주민들이 자체적으로 채취 시기, 참여 인원, 채취 범위 등 실질적 운영 규칙을 마련하거나 마을이장/분과를 통해 공론화하는 방식으로 자원관리 규칙을 운영함
 - 대표 사례로 경남 밀양시 무연마을, 창녕군 옥천마을 등이 국유림보호협약을 체결해 마을별 채취 규칙을 운영하고 있으며, 최근 5년간 751개 마을, 약 1.8만 명이 보호협약을 체결한 것으로 보도됨¹⁹⁾

18) 산림청. 국유임산물 무상양여 기준 완화(2025.02.09.) https://kna.forest.go.kr/kfsweb/cop/bbs/selectBoardArticle.do?nttlId=3204313&bbsId=BBSMSTR_1832

나. 거버넌스

- (사업 주체) 국공유림보호협약 체결 마을이 채취 주체가 되어 자체적으로 채취 규정과 범위, 시기 등을 정하는 방식을 유지함
- 무상양여 신청 대상이 마을(단체)에 한정되고, 마을별 자체적으로 위원회를 구성하여 공동 채취 일정, 분배 방식, 채취 품목 제한 등 규칙을 실질적으로 운영함
 - 단, 외부인·비거주자의 무단채취는 불법으로 강력 단속·처벌함(산림청, 2025.2.10.)
 - 춘천시 등 일부 자치단체는 산림종합계획에서 “산림보호협약 마을 보호활동 강화를 위한 운영 규칙 및 교육”을 명시하고 있으며, 이는 마을 내 자원관리와 자치단체 규범을 연계하는 형태를 띠(춘천시, 2020.3.)

다. 역량 및 자원

- (운영 역량) 교육·안전·현장지도·증빙(채취원증) 등 운영 역량은 자치단체와 행정기관이 제공함
- 주민은 국유림보호활동을 수행하면서 임산물의 채취 시기와 인력, 채취 범위 등을 자율적으로 정함으로써 행정기관과의 역할 분담이 비교적 명확하게 나뉨(산림청, 2014)

라. 규칙

- (제도적 기반) 비교적 명확한 승인·제재 기준에 주민의 자체 규칙이 결합된 이중 구조로 운영되며, 공식 지침과 마을 단위의 보완 규칙을 통해 자원 이용의 질서와 지속가능성을 확보하는 특징을 보임
- 기본적으로 불법 채취 단속과 보호활동 실적이 양여 승인의 조건과 연계되어

19) ‘National Forest Protection Agreement’ Grants Forest Products to Mountain Villages ... “28.5 Billion Won Income Over 5 Years”

출처: 아시아경제 | <https://www.asiae.co.kr/article/2023021411311133904>

있고, 채취 품목·시기·방법에 대한 세부 지침(교육·원증·승인서)이 있어 행정기관의 제재 기준도 분명한 것으로 평가됨

- 일부 마을은 별도의 산림자원 관리/채취 분과를 운영하여, 주민 참여를 촉진하고 자원 남획 방지 등을 위해 규칙을 제정함

【 표 3-6 】 우리나라 국공유림보호협약 사례 요약

사례		요소별 검토 결과
국공유림보호협약	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 국공유림보호협약 체결 마을은 자체적인 채취규정과 범위, 시기 등을 정할 수 있음 • 주민들은 산림보호활동을 대가로 권리를 부여받는 구조이며, 일부 자치단체는 마을 내 규칙과 자치단체 규범을 연계 시도
	역량 및 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 협약의 운영 역량은 자치단체와 행정기관이 제공 • 주민은 임산물의 채취 시기와 인력, 채취 범위 등을 자율적으로 정함
	규칙	<ul style="list-style-type: none"> • 산림보호 활동 실적이 산림자원 양여 승인과 연계 • 행정기관의 제재 기준이 있고, 일부 마을의 경우 산림자원 관리/채취 분과를 두어 자체 규칙 제정

(3) 어촌계/해녀계 사례

가. 사례 개요

□ 운영 현황

- 우리나라의 어촌계와 해녀계는 자치적 운영원칙과 정부 및 지방자치단체의 지원·감독이 결합된 이중구조로 운영됨
 - 우리나라의 연안어업은 2000년대 이후 어촌계가 지역 자원관리의 책임을 맡는 자율·공동관리(co-management) 구조가 제도화 되었음
 - 해녀계는 전통 생태지식과 공동체 규범에 기반한 자원관리 사례로 볼 수 있고, 마을단위 해녀총회를 통해 운영되고 있음

□ 운영의 특징

- 기본적으로 어촌계와 해녀계는 ‘정관’(규약)과 전체 회의를 통해 자치규칙을 정하고 있으며, 정관에는 사업, 회원의 임무·권리와 자격, 임원 선출과 의결 절차, 자원 관리 및 채취 규칙, 벌칙 등이 구체적으로 명시됨

- 공동어장(바다밭)은 계원들이 참여하는 회의를 통해 구체적인 채취 시기·방법(예: 해녀 물질 횡수 제한, 어장 구역별 접근 제한, 금어기·금지어종 정함 등)이 결정됨
- 해녀계의 경우 새로운 해녀나 인원 출입, 외부인의 채취는 회원 동의로 엄격히 제한되는데, 제주 해녀계는 연 1~2회 전체회의에서 채취 시기·수량, 작업 방식, 은퇴 조건, 신규 해녀 진입 조건 등을 회칙으로 결의하고, 이를 계장이 집행함

나. 거버넌스

- (사업 주체) 총회 중심의 자율 규칙 결정 구조를 바탕으로, 정부·지자체·수협·국가·유네스코와 연계된 다층적 협력체계를 통해 자원 이용과 관리 규칙을 규정함으로써 사업을 운영함
 - 어촌계는 총회와 운영위원회가 지역 규칙을 의결하며, 지자체·수협·해수부와 다층적 거버넌스를 구축하고 있음
 - 어촌계의 자율관리와 외부기관의 집행·지원이 결합된 형태이며, 정부·지자체가 보호수면 지정, 방류·감시·단속을 뒷받침하고, 어촌계는 집합적 선택(규칙 설정)·상호감시를 담당(채동렬·남수민, 2011)
 - 해녀계 역시 마을 단위 회원총회가 자격·입회·교육·안전·규칙을 결정하고, 상호감시·점진적 제재가 작동됨(Lee, 2023)
 - 해녀계는 제도적으로 지자체·국가(해수부)·유네스코(무형유산·MAB)와 다층적 거버넌스가 형성되어 있음(Lee, 2023)

다. 역량 및 자원

- (운영 역량) 주민 집단의 실천적 활동을 통해 강한 공동체 기반 운영 역량을 발휘하고 있음
 - 어촌계는 자원 상태 관찰, 방류·복원 활동 참여, 어장질서 유지 등 활동을 통해 실질적인 운영 역량을 발휘함(이서윤·김도훈, 2023)

- 해녀계는 세대 간 전승된 생태지식(TEK)으로 생물 서식지·수온·조류 변화를 관찰하고 이를 조업규칙에 반영함(Chisholm Hatfield & Hong, 2019)
- **(재정 역량) 공동체 내부 자원과 행정 지원이 결합된 혼합 재정구조를 갖추고 있음**
 - 어촌계의 자원은 회비·공동기금, 지자체·국가 보조(방류·시설)가 혼합되어 있음(이서윤·김도훈, 2023)
 - 해녀계의 자원도 회비·공동기금·가공/브랜딩·교육·안전장비 지원 등으로 공동체와 행정이 결합되어 있음
 - 최근에는 해녀학교 등을 통해 인력 유지 노력이 계속되고 있음(Food and Agriculture Organization, 2023)

라. 규칙

- **(제도적 기반) 어촌계·해녀계는 자율 규칙을 기반으로 운영되지만, 동시에 법·제도적 규제를 결합한 이중적 규칙 구조를 갖고 있음**
 - 어촌계와 해녀계는 자율적인 규칙을 운영하고 있으나, 수산업협동조합법, 어촌계 관련 지방조례, 제주특별자치도 해녀어업 조례 등 법령에 따라 지방자치단체, 수산업협동조합(수협)이 행정감독 권한, 사업지침, 주요 자격 승인권을 갖고 있음
 - 제주특별자치도는 고령해녀·신규해녀에게 소득보전비, 정착지원금, 안전 지원 등 재정적 보조와 정책사업을 시행하며²⁰⁾, 해녀학교·교육기관 운영, 해녀 양성사업 등도 지방정부와 연계하여 시행되어 공공기관 지원이 결합되어 있음(좌혜경, 2018)
 - 최근 법령 개정으로 시장·군수·구청장에게 어촌계 지도·감독권한과, 시정명령 및 회계감사 권한이 강화되는 추세이며, 정부는 어촌계 운영지침과 어업권 분쟁, 수산자원 보호를 위한 표준관리규정 제정·관리함²¹⁾

20) 제주특별자치도. 제주특별자치도 해녀어업 보존 및 육성에 관한 조례.

21) 해양수산부. (2024, 11월 19일). 시장·군수·구청장이 어촌계 지도·감독. 수산업협동조합법 법령 개정 추진 [보도자료].

| 표 3-7 | 우리나라 어촌계/해녀계 사례 요약

사례		요소별 검토 결과
어촌계 /해녀계	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> 어촌계/해녀계 총회의 자율규칙과 지자체, 수협, 해수부 등과의 다층적 거버넌스 구축 자율관리와 외부기관의 집행, 지원이 결합된 형태
	역량 및 재원	<ul style="list-style-type: none"> 자원의 상태 관찰, 방류, 복원활동, 어장질서 유지 활동 등을 통해 공동체의 실질적인 운영역량 발휘 재원은 회비, 공동기금, 지방자치단체와 국가의 보조가 혼합된 구조
	규칙	<ul style="list-style-type: none"> 자율적인 규칙을 운영하고 있으나, 법령에 의해 단체장, 수협 등이 감독권한, 자격승인권을 보유 최근 법령 개정으로 단체장의 어촌계 지도감독 권한과 시정 명령 및 회계감사 권한이 강화되는 추세

(4) 광주 광산구 송정1동 주민자치회: 주민 주도 마을화폐 ‘마을 ON 프로젝트

가. 사례 개요

□ 운영 현황

- 송정1동 주민자치회는 2025년, 침체된 골목상권을 살리고 주민 관계망을 회복하기 위해 ‘주민이 키우는 골목경제, 송정1동 마을화폐 마을ON’ 프로젝트를 기획함
 - 핵심은 외부 보조금 없이 주민과 상인, 사회단체가 십시일반으로 모금한 ‘골목경제 펀딩(1,571만 원 조성)’을 자본금으로 하여, 지역 내 가맹점 (마을ON 우리가게)에서만 사용 가능한 자체 화폐를 발행하고 유통하는 구조임

□ 운영의 특징 및 성과

- (자체 재원 조성) 주민 137명의 자발적 참여로 펀딩을 조성하여 자립적 사업 기반을 마련함
- (가치 소비와 돌봄의 연계) 조성된 기금은 단순 소진되는 것이 아니라, 주민자치 활동 참여자나 돌봄이 필요한 이웃에게 ‘마을화폐’로 지급(사회적 처방)되고, 이것이 지역 상점에서 소비되며, 상점은 수익의 일부를 다시 지역에 환원하는 ‘선순환 구조’를 설계함

- (협의체 구성) 주민자치회 단독 수행의 한계를 넘어서기 위해 ‘송정1동 마을ON 골목경제 협의체’를 구성함
 - 투명성 확보를 위해 전문 재단(투게더광산나눔문화재단)과 협약을 체결함

나. 거버넌스

- (사업 주체) 다중심적 협력 네트워크와 주민 주도의 운영체계를 구축하였음
 - 송정1동은 주민자치회가 중심이 되되, 지역 사회단체, 중간지원조직, 행정(행복자치팀)이 결합된 ‘골목경제 협의체’를 구성하여 운영함
 - 이는 관이 주도하고 주민이 동원되는 구조가 아니라, 주민이 주도하고 다양한 주체가 자원을 보태는 ‘자기조직적 거버넌스’의 특성을 보인다고 할 수 있음
 - 기금 관리의 투명성과 신뢰도를 확보하기 위해 공신력 있는 외부 재단(투게더광산나눔문화재단)에 자금 운용을 위탁하는 방식을 택함
 - 이는 주민조직의 약점인 회계 전문성을 보완하고 대외적 신뢰를 높이는 전략적 거버넌스 구축 사례임

다. 역량 및 자원

- (운영 역량) 학습 및 토론 경험과 리더십을 기반으로 주민 스스로 실행력을 축적하며 안정적인 운영 역량을 확보함
- (재정 역량) 사회적 자본에 기반한 자생적 자원 확보를 통해 외부 보조금의 의존을 탈피하고, 지속 가능성을 확보하는 재정 구조를 형성함
 - 대부분의 주민자치회가 보조금 중단 시 사업이 멈추는 한계를 가진 반면, 송정1동은 ‘주민 펀딩’이라는 방식을 통해 자체 자원(Seed Money)을 확보함
 - 이는 외부 의존성을 탈피하고 사업의 지속가능성을 담보하는 핵심 요인으로 작용함
 - 100여 명이 넘는 주민이 펀딩에 참여했다는 것은 해당 주민자치회가 지역 사회 내에서 높은 수준의 신뢰(Social Capital)를 축적하고 있음을 방증함

- 인터뷰에 따르면, 이는 과거의 실패 경험을 딛고 축적된 학습과 토론, 그리고 리더십의 헌신이 만들어낸 결과임

라. 규칙

□ (내부 규율) 마을화폐 운영·환전·재펀딩 규칙을 주민 합의로 설정하고 투명성 확보 절차를 자체적으로 마련하는 내부 규약 중심 운영 구조를 갖고 있음

○ 자율적 규범을 형성하고, 투명성 확보 장치를 마련함

- 마을화폐의 유통 범위를 ‘마을ON 지정 가맹점’으로 제한하고, 환전 및 재펀딩 규칙을 스스로 수립하여 운영함
- 이는 행정 지침이 아닌 주민 합의에 의한 ‘내부 규약’이 작동하고 있음을 보여줌
- 펀딩 내역과 사용처를 투명하게 공개하고, 정기적인 협의체 회의를 통해 사업 진행을 점검함
- 특히 향후 ‘공익실행법인(사회적협동조합 등)’ 설립을 통해 이러한 규칙을 공식적인 정관으로 제도화하려는 계획을 가지고 있음

【 표 3-8 】 광주 광산구 송정1동 주민자치회 주민주도 마을화폐 사례 요약

사례		요소별 검토 결과
광주 광산구 송정1동 주민자치회 주민주도 마을화폐	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회가 중심이 되되, 지역 사회단체, 중간지원조직, 행정(행복자치팀)이 결합된 ‘골목경제 협의체’를 구성하여 운영함 • 기금 관리의 투명성과 신뢰도를 확보하기 위해 공신력 있는 외부 재단(투게더광산나눔문화재단)에 자금 운용을 위탁하는 방식
	역량 및 재원	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 자본에 기반한 자생적 자원 확보: 대부분의 주민자치회가 보조금 중단 시 사업이 멈추는 한계를 가진 반면, 송정1동은 ‘주민 펀딩’이라는 방식을 통해 자체 자원(Seed Money)을 확보 • 해당 주민자치회가 지역 사회 내에서 높은 수준의 신뢰(Social Capital)를 축적하고 있음을 방증
	규칙	<ul style="list-style-type: none"> • 마을화폐의 유통 범위를 ‘마을ON 지정 가맹점’으로 제한하고, 환전 및 재펀딩 규칙을 스스로 수립하여 운영 • 향후 ‘공익실행법인(사회적협동조합 등)’ 설립을 통해 이러한 규칙을 공식적인 정관으로 제도화하려는 계획을 가지고 있음

(5) 경북 의성군 단촌면 주민자치회: 산불 재난 극복을 위한 주민 주도 ‘재난대책위원회’

가. 사례 개요

□ 운영 현황

- (배경) 2025년 3월 산불로 면 전체 가구의 약 20%가 피해를 입는 재난이 발생하자, 주민자치회가 주도하여 이장협의회, 의용소방대 등 16개 단체와 함께 순수 민간 주도의 ‘재난대책위원회’를 구성함(4월~7월 운영)
- (주요 활동) 행정의 손길이 닿지 않는 사각지대 이재민을 발굴하고, 법적 지원 기준에 부합하지 못하는 주민들을 위해 자체적으로 2억 2천여만 원의 성금을 모금하여 지원함.
 - 또한, 이재민 위로를 위한 ‘빨간장날’ 행사를 개최하여 공동체 회복을 도모함

□ 운영의 특징 및 성과

- (사각지대 보완) 행정의 피해 조사 명단과 실제 현장 상황의 불일치를 주민들이 직접 발로 뛰며 확인하고 수정·보완함
- (자체 재원 집행) 정부 지원금 외에 주민 편당(성금)을 통해 주택 미전소 피해자 등 법적 사각지대에 놓인 이재민에게도 실질적인 도움을 제공함
- (공동체 회복) 단순한 물적 지원을 넘어, ‘단촌역 카페’ 운영과 ‘빨간장날’ 축제를 통해 재난으로 상처 입은 주민들의 마음을 돌보는 정서적 공유서비스를 제공함

나. 거버넌스

- (사업 주체) 자발적 결사체 구성을 통해 주민조직 간 역할 분담을 스스로 정립하고, 행정은 법적 업무를 담당하는 이원적 협력 구조를 통해 공공서비스의 공백을 보완하는 운영체계를 갖춤
- ‘재난대책위원회’는 행정이 만든 기구가 아니라, 주민자치회가 “행정이 마비될 정도로 과부하가 걸린 상황에서 우리가 나서야 한다”는 판단 하에 자발적으로 조직함

- 16개 단체 대표가 모여 주민자치회가 방향을 결정하고, 청년회가 물품을 하역하며, 이장단이 배달하는 등 체계적인 역할 분담을 스스로 정립함
- 행정(면사무소)은 법적 기준에 따른 피해 조사와 공적 지원에 집중하고, 주민자치회(대책위)는 행정력이 미치지 못하는 세밀한 구호와 정서적 지원을 맡는 ‘이원화된 협력 구조’를 구축함
 - 이는 유형1(공동체자립형)이 공공서비스와 충돌하지 않고 상호 보완적으로 작동한 이상적 사례임

다. 역량 및 재원

- **(운영 역량) 평소의 회의문화·축제 운영 등을 통해 축적된 조직 경험과 관계망이 위기 대응 실행력으로 전환되는 강한 운영 역량을 보유하고 있음**
 - 약 16개 단체가 일사불란하게 움직일 수 있었던 동력은 평소 ‘빨간장날’ 축제와 ‘단촌역 카페’ 운영을 통해 쌓아온 주민 간의 두터운 신뢰(Trust)와 관계망 덕분임
 - 인터뷰에 따르면 “평소 회의 문화를 바꾸고 자주 만났던 경험”이 위기 시 실행력으로 발현됨
- **(재정 역량) 축적된 신뢰 기반 공동체 재원 동력 역량을 통해 단기간에 재정 자원을 형성함**
 - 주민 간 축적된 신뢰를 통해 단기간에 2억 원이 넘는 성금이 조성되었음
 - 법적 제약이 많은 공적 예산과 달리, 자체 모금한 성금은 이재민의 개별적이고 시급한 필요(예: 법적 지원 제외 대상자 지원)에 맞춰 유연하게 집행됨
 - 이는 공유서비스(유형1) 모델에서 ‘자체 재원(Common Fund)’이 왜 중요한지를 증명함

라. 규칙

□ (내부 규율) 재난 상황 대응을 위해 비공식적·신속 의사결정 규칙과 공정성 확보를 위한 자체 검증 절차를 내부 규범으로 운영함

- 다양한 공지 채널과 비격식적 회의를 통해 신속한 의사결정을 내림
 - 재난 상황의 시급성에 대응하기 위해 카카오톡 등 SNS를 공식 소통 창구로 활용하고, 격식 없는 수시 회의를 통해 의사결정 속도를 높였으며 이는 경직된 행정 절차와 대비되는 주민 조직만의 강점임
- 공정성 확보를 위해 자체 검증 절차를 내부 규약으로 설계함
 - 자체 모금액 배분 시 발생할 수 있는 갈등을 예방하기 위해, 행정의 피해 대장과 주민자치회의 현장 조사를 교차 검증(Cross-check)하여 지원 대상 선정의 공정성을 확보하였는데 여기에는 “내 이웃이 났는데 나는 안 났으니 돕겠다”는 호혜적 규범이 작동함

【표 3-9】 경북 의성군 단촌면 주민자치회 주민주도 재난극복 사례 요약

사례		요소별 검토 결과
경북 의성군 단촌면 주민자치회 주민주도 재난극복	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • ‘재난대책위원회’는 16개 단체 대표가 모여 주민자치회가 방향을 결정하고, 청년회가 물품을 하역하며, 이장단이 배달하는 등 체계적인 역할 분담을 스스로 정립한 자발적으로 조직임 • 행정(면사무소)은 법적 기준에 따른 피해 조사와 공적 지원에 집중하고, 주민자치회(대책위)는 행정력이 미치지 못하는 세밀한 구호와 정서적 지원을 맡는 ‘이원화된 협력 구조’를 구축
	역량 및 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 단기간에 2억 원이 넘는 성금이 모이고 16개 단체가 일사불란하게 움직일 수 있었던 동력은 평소 ‘빨간장날’ 축제와 ‘단촌역 카페’ 운영을 통해 쌓아온 주민 간의 두터운 신뢰(Trust)와 관계망 덕분임 • 평소 회의 문화를 바꾸고 자주 만났던 경험이 위기 시 실행력으로 발현됨
	규칙	<ul style="list-style-type: none"> • 자체 모금액 배분 시 발생할 수 있는 갈등을 예방하기 위해, 행정의 피해 대장과 주민자치회의 현장 조사를 교차 검증(Cross-check)하여 지원 대상 선정의 공정성을 확보

4) 소결 및 시사점

- 공동체자립형 주민자치회와 관련하여 미국 남캘리포니아 지하수 자치거버넌스, 일본 이리아이 산림 공유, 일본 정내회, 그리고 우리나라의 지하수·국공유림·어촌계/해녀계·단촌면 주민자치회·송정1동 사례가 주는 시사점은 다음과 같음
- 첫째, ‘경합성 높은 자원’을 다루는 데 필요한 규칙·모니터링·분쟁해결 체계를 주민 스스로 구축할 때 지속가능성이 확보될 수 있음
 - 남캘리포니아 지하수 자치거버넌스 사례는 경계 명확화, 지속적 모니터링 체계 구축, 분쟁해결 절차 등 오스트롬의 핵심 원칙을 충족함으로써 지하수의 변동성 속에서도 안정적으로 자원을 관리해 온 대표 사례임
 - 동 사례의 핵심적인 성공요인으로는 (1) 법적 권리·경계 명확화, (2) 사용자 간 비용·양수량 배분, (3) 장기적 모니터링과 데이터 축적, (4) 여러 지하수조합 간 다층 협력체제로 볼 수 있음
 - 특히 지하수 사용 권리의 수량화와 유연한 교환·이월 메커니즘을 통해 지하수의 변동성에도 불구하고 자치거버넌스의 지속가능성과 거래비용 절감을 동시에 달성한 것으로 평가됨
 - 반면 우리나라 지하수 공유 사례는 법령 중심의 규율은 존재하나, 공동체 단위의 자율 규범·배분 규칙·분쟁해결 구조가 미비해 갈등을 예방·조정하는 데 한계가 존재함
 - 지하수의 난개발을 막고 지하수 자원 보호라는 관점에서 정부의 규제가 타당한 측면도 있으나, 지역사회 이용자 주도의 규범 부재로 인해 지하수 자원 사용을 둘러싼 갈등이 발생하는 경우 초기에 원만한 해결이 어려운 한계도 내재됨
 - 이는 공유자원 관리에서 공동체 기반 규범이 왜 필요한지를 역설적으로 보여주는 사례임
 - 일본 이리아이 산림 공유 사례 역시 경계 명확성·전통 규범·집합적 의사결정·상호감시가 결합된 자율 규칙을 통해 산림자원의 과잉 이용을 예방하고 세대 간 지속성을 확보한 사례임

- 종합하면, 경합성이 높은 공유자원을 관리하는 경우 법적 규제만으로는 한계가 있으며, 이용자 집단의 자율적 규칙 설정·모니터링·분쟁해결 체계가 갖춰질 때 비로소 공유자원의 지속가능성이 확보된다는 점을 시사함

□ 둘째, 주민의 ‘공동생산(Collective Production)’ 참여는 공유서비스 영역의 작동성과를 결정하는 핵심 요인임

- 국공유림보호협약 사례는 주민의 노동 투입(산림 보호활동)을 전제로 임산물 채취를 허용하는 교환구조를 통해 불법채취 감소·산불 예방·주민소득 보완 등 가시적 성과를 창출함
 - 특히 일부 지역은 교육·안전지침·채취원증 발급 등을 도입해 제도를 체계화하여 장기지속적인 운영을 추진하고 있음
 - 즉, 주민의 직접 참여가 자원의 보호성과를 높이는 핵심 요인으로 작동 가능함
 - 그러나 산림자원 보호활동을 위한 주민들의 노동을 대가로 임산물 채취가 허용된다는 점에서 한계를 드러냄
- 어촌계 및 해녀계 사례는 자율휴어제·어로도구 규제·방류 등 주민의 공동생산 및 관리 활동이 연안자원 회복력 유지로 이어지는 구조를 보여줌
 - 특히 해녀계는 전통 생태지식(TEK)과 자율 규범(휴어기·도구 규제 등)을 통해 수십 년간 연안 생물자원을 안정적으로 관리해 온 대표적 성과 사례임
 - 다만, 고령화 등으로 인해 공동체 기반과 인력의 재생산 구조가 점차 약해지고 있으며, 이는 어촌계와 해녀계의 역량을 약화시키는 요인으로 작용하고 있음
- 단촌면 주민자치회 사례의 경우, 주민자치회가 평시에는 친목 도모나 소규모 사업을 수행하다가도, 재난 등 위기 시에는 행정 기능을 보완하고 지역 사회를 지탱하는 강력한 ‘사회적 안전망(Social Safety Net)’으로 전환될 수 있음을 보여줌
 - 공유서비스 영역은 평상시의 자원 관리뿐만 아니라, 재난 대응과 같은 비상시적 공공서비스 공백을 메우는 데에도 유효함

- 이를 위해서는 평소 주민들이 자주 모이고 협력하는 경험(축제, 카페 등)을 통해 ‘사회적 근육(역량)’을 키워두는 것이 필수적임

- 종합하면, 공동체자립형 주민자치의 성과는 주민의 공동생산 참여 수준에 따라 영향을 받으며, 단순 ‘참여’가 아니라 자율 규범 기반의 ‘지속적 참여’가 핵심 요소임

□ 셋째, 공동체자립형 주민자치회는 단일 공동체 차원을 넘어 ‘다층적 거버넌스’ 기반으로 안정성 및 제도화를 확보함

- 일본 이리아이 산림 공유는 마을-지방자치단체-산림조합-국가의 다층 거버넌스를 구성하여 임업·관광·교육 등과 연계한 장기적 운영 기반을 갖추고 있음
- 우리나라 어촌계/해녀계 역시 지자체·수협·정부와의 공동관리(Co-management)를 통해 규칙의 집행력과 관리 역량을 보완함
 - 자율휴어·방류·어로 도구 제한 등의 자율 규칙을 정하고, 행정기관과의 협력적 거버넌스 구조를 구축한 점은 향후 자원 관리의 안정성을 높이는 요소로 평가할 수 있음
- 종합하면, 공동체자립형 주민자치는 소규모 공동체 내부의 자율 규범만으로는 작동하기 어렵고, 상위 행정·전문기관과 결합된 다층 거버넌스 속에서 제도화·집행력·지속성을 확보함

□ 넷째, ‘생활공공서비스 영역에서의 자치조직 역량’이 공유서비스 운영의 기반이 될 수 있음을 시사함

- 일본 정내회는 법적 공식조직이 아님에도, 지역 주민이 모두 가입하는 원칙 기반의 지역공동체 대표성 확보, 분과 중심의 역할 분담 등 통해 생활공공 영역의 핵심 운영체로 기능함
 - 정내회는 (1) 일상생활 갈등 완화(쓰레기·주차·방법), (2) 지역행사·방재 체계 운영, (3) 주민 소통 플랫폼 형성, (4) 지자체와의 협력 행정 창구 역할 등 다양한 활동을 수행함

- 이는 지역사회 기반의 공유서비스가 ‘조직 역량’과 ‘대표성’ 위에서 효과적으로 작동함을 보여줌
 - 즉, 공동체자립형 주민자치가 자연자원 관리에 한정되지 않고, 도시 생활공공 영역에서도 자치조직의 사회적 기반과 운영 역량이 갖춰질 때 공유서비스 구조를 안정적으로 운영할 수 있음을 시사함
- 다섯째, 공유서비스형 주민자치는 농어촌 중심의 전통적 공유자원 관리뿐 아니라, 도시 영역에서도 다양한 형태로 구현될 수 있음을 시사함**
- 광주 광산구 송정1동 사례는 공동체자립형 주민자치가 물·산림·어장과 같은 전통적 자연자원뿐 아니라, 도시 지역의 경제활력·돌봄과 같은 사회적 공유자원으로 확장될 수 있음을 보여줌
 - 동 사례의 성공 요인은 행정의 까다로운 정산 지침에 얽매이지 않는 ‘자체 기금’의 유연성에 있었음
 - 따라서 향후 제도 설계 시, 주민자치회가 자체적으로 기금을 조성하고 운용할 수 있는 법적 근거(기부금품 모집 허용 특례, 자체 계좌 운용권 등)를 명확히 하고, 이에 대한 행정적 간섭을 최소화하는 ‘자율성 보장’ 장치가 필수적임
 - 주민자치회가 고도화된 사업(금융, 복지 등)을 수행할 때, 부족한 전문성을 보완해 줄 전문기관(재단 등)과의 협력 모델을 표준화하여 조례에 반영할 필요가 있음

| 표 3-10 | 공동체자립형 사례 분석 결과

사례		분석 결과	제도 설계 요소 도출
국외	미국 남캘리포니아 지하수 자치거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 오스트롬의 공유자원 설계원칙 구현 • 법적 권리와 경계 명확화, 사용자 간 비용 및 양수량 배분, 장기적인 모니터링과 데이터 축적, 여러 지하수조합 간 다층 협력체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 이용자 주도의 합의와 법원 인가의 결합, Watermaster의 중립적 집행구조 • (역량) 지속적인 모니터링, 데이터분석 역량 확보 • (자원) 초과 양수 상황, 구매비용 분담, 사업 비용부과 등 자원조달 규칙 확립

사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출
일본 이리아이 (入会) 산림공유	<ul style="list-style-type: none"> • 자발적 집행행동과 제도적 보장이 결합된 복합 거버넌스 • 전통적 공동체 관습과 근대 법제의 접목 • 경계 명확성, 전통규범, 집합적 의사결정, 상호감시가 강하게 결합 	<ul style="list-style-type: none"> • (규칙) 권리배분, 초과양수, 교환규칙이 있고, 법원과 Watermaster를 통한 분쟁 해결, 제재 체계 • (거버넌스) 마을총회와 지방자치단체, 산림조합, 환경 NGO 등 다층적 연계 구조 • (역량) 세대 간 기술 전승, 행정기관 및 학계의 기술 지원 체계 • (재원) 목재 판매, 임대료, 정부 보조 등으로 구성된 공동기금 • (규칙) 산림 이용규칙이 세분화되어 있고, 위반행위에 대한 점진적 처벌 기제 확립
일본 정내회 (町内会)	<ul style="list-style-type: none"> • 자율적 결사체로서 공유서비스 영역의 핵심 운영체로서 기능 • 방법, 방재, 환경미화, 복지 등 행정의 공백이 발생하는 생활 밀착형 서비스를 주민이 자치적으로 제공함. • '총회' 중심의 민주적 의사결정 구조와 '전 세대 가입 원칙'을 통해 높은 대표성 및 실행력을 확보함 • 비용부담·갈등관리의 내부 규약이 정착 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 지자체 지원은 안전·위험·공익 기준에 한정(정부가입 최소), 전원 가입·분담 원리 • (역량) 생활서비스 운영·동원 능력, 신뢰·호혜의 사회적 자본 축적 • (재원) 회비·공동기금·소액수익 등 공유재 기반 자원 마련의 근거 조문 신설(회계공개·주민총회 승인 의무) • (규칙) 공유서비스는 '자치(Self-governance)' 영역으로 최소 규칙(참여·대상·절차·갈등해결 4대 율타리)만 두고 창발성 보장, 분쟁 조정 절차·감사 규정(연 1회 이상 보고) 명문화
국내 지하수 공유 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 지역공동체의 자율적인 공유자원 관리규범 부재 • 개발과 관리절차는 법령과 조례에 의해 엄격히 규율 • 관정의 자율배분, 위반행위 제재, 분쟁해결의 제도화 수준이 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 환경부, 지방자치단체, 농어촌공사 등 기관이 관여된 다중 주체, 분절적 책임 문제 발생 • (역량) 마을 단위 유지관리 역량 부족 • (재원) 자치단체 보조 중심, 수질 리스크와 비용부담에 대한 명확한 규칙 부재 • (규칙) 일부 지자체 조례로 급수, 요금 규칙은 있으나 양수량이나 모니터링 규칙 부재, 이용자 주도규칙이나 분쟁 조정 및 중재 규칙 미흡

사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출
국공유림 보호협약	<ul style="list-style-type: none"> • 자원·노동 교환구조에 기반한 초기적 공유자원 관리 체계 • 불법채취 감소, 주민소득 보완, 산불 및 병해충 예방에 기여, 마을·산림청 간 협력관계 형성 등 성과 • 현재는 산림자원 보호활동을 위한 주민들의 노동을 대가로 권리가 허용 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 협약의 운영은 정부가 주도, 주민은 채취 규정을 자율적으로 정함. 일부 자치단체는 마을 규칙과 자치단체 규범을 연계 시도 • (역량) 주민은 임산물 채취 시기, 범위 등을 자율적 결정 • (재원) 교육, 안전, 현장지도, 증빙(채취원증) 등은 자치단체와 행정기관이 제공 • (규칙) 행정기관의 제재 기준이 있으며, 일부 마을의 경우 산림자원 관리·채취의 자체 규칙 제정
어촌계 /해녀계	<ul style="list-style-type: none"> • 자치적 운영원칙과 정부·지자체·수협이 지원·감독이 결합된 이중 구조 • ‘공동어장’, ‘임산물 채취권’ 등 명확한 공유자원을 기반으로 함 • ‘정관(회칙)’ 등 고도화된 자치 규칙을 통해 자원 채취 시기, 방법, 자격, 수익 분배 등을 스스로 결정하고 집행함 • (비교) ‘관정(지하수)’ 사례와 같이 자치 규범이 미흡할 경우, 자원 고갈 및 주민 갈등이 심화되어 ‘공유지의 비극’이 발생함 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 주민 공동관리 + 행정의 감독·조정 • (역량) 이용자 집단의 경험·암묵지, 상호감시와 공동작업을 통한 실행역량 • (재원) 조합비·공동수익을 통한 운영 • (규칙) 공동어장 등 공유자원의 회원 자치·내부규약 기반 관리, 채취 할당·벌칙·분쟁해결 규정 등 자율규율
광주 광산구 송정1동 주민자치회 주민주도 마을화페	<ul style="list-style-type: none"> • 도시형 공유서비스 모델의 가능성 확인 • 지원하되 간섭하지 않는 재정 설계의 필요성 • 중간지원조직과의 역할 정립 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 다중심적 협력 네트워크와 주민 주도성 • (역량 및 재원) 사회적 자본에 기반한 자생적 재원(주민 펀딩 방식) 확보 • (규칙) 자율적 규범 형성과 투명성 확보 장치
경북 의성군 단촌면 주민자치회 주민주도 재난극복	<ul style="list-style-type: none"> • 위기 시 ‘사회적 안전망’으로서의 주민자치회 • 공유서비스 영역은 평상시의 자원 관리뿐만 아니라, 재난 대응과 같은 비상사적 공공서비스 공백을 메우는 데에도 유효 • 자생적 조직에 대한 제도적 인정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 자발적 결사체 구성과 민관 역할 분담 • (역량 및 재원) 축적된 신뢰 자본의 전환과 심시일반 재원 • (규칙) 신속한 의사결정과 공정성 확보를 위한 내부 규약

2. 속의정책협력형의 주요 사례

1) 사례 선정

- 주민자치회가 공공서비스의 보완영역에서 수행하는 활동은, 기존 공공서비스의 공백을 메우는 ‘대체’보다 공공기관이 수행하는 서비스의 질적 향상·보완·연계 기능을 담당하는 유형을 의미함
 - 즉, 주민자치회가 공공서비스의 직접 공급자가 아니라, 공공기관·전문기관과의 협력을 통해 서비스 품질과 접근성을 향상시키는 보완적 역할을 수행하는 영역임
 - 이러한 형태의 주민자치회는 공공의 기본서비스 제공을 전제로 하되, 주민 참여 및 자문 활동(advisory activity)를 통한 공공서비스 향상과 지속가능성 확보를 목표로 함
 - 예컨대, 공공기관이 주도하는 복지·교육·환경·안전 등의 서비스에 주민자치회가 기획·조정·운영 단계에서 참여함으로써 서비스 사각지대의 해소, 주민 만족도 제고, 지역 공동체성 강화에 기여함
 - 또한 공공서비스 보완형 주민자치회는 다양한 서비스 영역에서 자문기구 또는 학습조직 형태를 띠며, 주민 스스로의 역량 강화를 통한 ‘협치(governance)형 참여 모델’로 발전하는 경향이 있음
- 공공서비스 보완 영역에서의 주민자치회 활동사례로서 2개의 국외 사례와 1개의 국내 사례를 선정하였음
 - 선정된 3개의 국내·외 주민자치회 활동 사례는 공공서비스의 보완 영역을 나타내는 대표 사례로, 주민자치회가 공공서비스의 질 및 지역사회 문제 해결을 위해 ‘자문(advice)’을 제공한 사례임
- (국외 사례) 자문을 통한 공공서비스 보완 영역의 사례로 ‘네덜란드 로테르담 위크라드(Wijkraad)’와 미국 로스앤젤레스시의 Neighborhood Council(이하 NC) 사례를 선정하였음

- 2개 사례 모두 공공서비스의 직접 대체보다는 ‘지역 거버넌스 체계 속 주민참여 자문기구’로 기능한다는 점에서 모형 3의 특성을 잘 보여줌
 - (네덜란드 위크라드) 로테르담시 내 Het Lage Land-Prinsenland’s Gravenland 위크라드의 상업지구의 주거공간 전환 자문 사례가 선정됨
 - (미국 로스앤젤레스 Reseda NC) 노숙인 마약 문제 해결 및 공공안전 도모를 위한 자문 활동을 사례로 선정하였음

- (국내 사례) 경기 화성시 반월동 주민자치회는 주민자치 학습모임을 중심으로 ‘조례안 만들기’ 등 행정과 주민 간의 제도적 협치를 시도한 사례임

- 주민자치회가 주체적으로 지역 현안을 학습·논의하고, 장애인 등 취약계층의 접근성 향상을 위한 조례안을 제안함
 - 공공서비스의 직접 공급보다 주체적 학습 및 의사결정 참여를 통해 제도(법안)설계 과정에 참여하는 보완형 기능을 수행함

2) 국외 사례

(1) 네덜란드 위크라드(Wijkraad): 상업지구의 주거공간 전환 자문

가 사례 개요

□ 위크라드 현황

- (인원) 로테르담 내의 위크라드는 총 37개이며, 현재 약 291명의 위크라드 의원(wijkraadsleden)이 활동하고 있음
 - 위크라드 의원 선발 기준에 따르면, 지원자는 해당 지역의 거주민이어야 하며, 만 16세 이상이고, 선거권이 박탈되지 않아야 함
 - 위크라드 구성원 선출의 경우 4년마다 주민에 의해 선출됨

- (주요 기능) 위크라드는 1) 지역 네트워크의 연결 및 협력; 2) 지역협약 및 계획 수립 지원; 3) 지역계획 및 예산 집행 모니터링; 4) 지역 정책 및 사업 사전 준비단계 감독; 5) 지역 의견 조사 및 정리; 6) 시 정부 대상 자문 제공 총 6가지 역할을 수행함

- 위크라드는 주민과 사회단체, 사업자 등 지역네트워크를 연결하고, 지속적으로 협력 관계를 유지함
- 시 행정조직 및 지역네트워크와 함께 각 지역에 대한 지역협약(wijkakkoord)을 공동으로 수립하고, 그 협약에 부속된 지역계획(wijkplan)의 초안을 확정함
- 지역네트워크·행정조직과 함께 지역계획 및 지역예산 집행을 공동으로 모니터링 함
- 지역의 공공외부공관, 복지 관련기관 및 활동, 지역의 교통안전과 접근성, 지역의 사회적 안전 영역에서 지역 관련 정책 및 사업의 사전 준비 단계에 지역 네트워크가 실질적으로 참여하고 있는지 감독함
- 지역에 영향을 미치는 정책 구상에 관해, 지역 내에서 형성된 의견과 입장을 조사·정리하여 이를 공식화하고, 해당 정책 구상과 관련하여 지역을 대표하는 참여 입장을 결정함
- 시정부의 요청에 따라 자문 및 비청구 자문을 제시함

□ 위크라드 구성 및 운영의 특징

- (조직 구성) 위크라드 의원은 7명으로 구성되며, 위크라드 의원들 중 의장을 선발함
 - 인구 3만명을 초과할 시, 위크라드 의원은 9명 이상으로 구성될 수 있음
- (정기적 공개회의 개최) 위크라드는 시민 단체, 지역 기업과 협력하여 복지 확대, 복지, 접근성 향상, 지역의 치안과 안전 등의 영역에서 활동함. 이러한 현안을 논의하기 위해 매달 공개회의를 개최함
 - 동 회의를 통해 위크라드는 지역 네트워크와 협의하고, 입장을 전하거나 자문을 확정할 수 있음
 - 주민은 누구나 참석할 수 있으며, 경청할 수도 있고 직접 발언할 수도 있음
- (종합 교육프로그램 운영) 로테르담시는 위크라드 의원 대상 종합 교육 프로그램을 운영하여 의원들이 자신의 역할과 책임을 명확히 이해하고, 전문성을 강화할 수 있도록 지원²²⁾하고 있음

22) 위크라드 공식 홈페이지에서 확인 가능함(출처: <https://www.rotterdam.nl/wijkraden>)

- 체계적 인적 역량 강화 프로그램은 ① 워크라드 의원으로서의 역할 이해; ② 협력 및 팀워크 역량 강화; ③ 지역 사회 내 영향력 발휘 방안을 중심으로 진행됨

나. 거버넌스

- (자문·의사결정 구조) 워크라드는 주민의 생활환경 개선 요구를 제도화된 절차를 통해 시정부의 정책결정 과정에 전달하며, ‘의견 수렴 → 내부 논의 → 공식 의결 → 행정 제출’로 이어지는 단계적 자문 구조를 갖춤
- 로테르담시 주민자치회(Het Lage Land, Prinsenland, 's-Gravenland²³)는 시정부의 「프린스알렉산더 경제지역방향(Economische Gebiedskoers Prins Alexander)」 초안에 대해 상업지구(Jacob van Campenplein)를 주거공간으로 전환하자는 자문서를 제출하였음
 - 자문 추진의 출발점은 지역 상권 침체, 비거주용 기업 입주 증가, 생활환경 악화 등 주민들이 제기한 문제 인식이었음
 - 동 워크라드는 자체 회의에서 주민 의견을 검토하고, 문제의 시급성과 대안의 타당성을 논의함
- 수렴된 의견은 내부 회의를 통해 자문서(의견서) 초안으로 작성되며, 의결 절차를 거쳐 공식적으로 시정부에 상업지구의 활용 방안에 대한 자문서를 제출함
 - 자문서는 의견 조율 이후 시정부 시스템에 ‘Wijkraadadvies’ 형식으로 등록되며, 문서 식별번호(BB-number), 제목, 접수일 및 공개일, 정책 분야(경제), 담당 부서, 검토 의견, 검토 결과 등이 명시되어 공개됨
 - 이러한 절차를 통해 워크라드의 자문은 단순한 민원 제기가 아니라, 규칙화된 의사결정 절차를 거친 제도적 의견 표명으로 기능함

23) 세 개의 별도 동(wijk)이지만, Wijkraad Het Lage Land, Prinsenland en 's Gravenland 라는 하나의 주민자치회(Wijkraad)가 이들 3개 동을 아우르고 있는 구조임

- (주민참여) 위크라드는 정책 수립 및 실행 단계 전반에 걸쳐 주민과의 상시적 대화와 접근성 높은 참여 채널을 유지함으로써, 주민의 의견을 제도적으로 반영하는 참여 구조를 확립함
- 위크라드는 주민참여를 단순한 의견 수렴 수준이 아니라, 정책 형성과 실행을 위한 지속적 소통 과정으로 인식하고 있음
 - 공식 보고서에 따르면, 주민자치회는 지역의 정책과 사업을 논의하기 위해 정기적으로 주민과 대화를 나누고, 다양한 형태의 주민 이니셔티브를 지원함(Wijkraad Het Lage Land-Prinsenland-'s Gravenland, 2023)
 - 주민자치회는 공식 웹사이트를 개설하고, Facebook, Instagram, Nextdoor 등 소셜미디어를 통해 주요 활동과 공공 이니셔티브를 주민에게 알림
 - 또한, 정기적으로 지역신문(De Havenloods, Prinsenlandkrant)에 기사나 공지문을 게재하여 주민자치회 활동 미 공지사항 등을 안내함
 - 이러한 접근은 주민이 언제든지 참여할 수 있도록 장벽을 낮추고, 일상적 대화와 비공식적 네트워킹을 통해 지역 의제를 발굴·조정하는 구조를 갖추

| 그림 3-1 | 주민참여 현장



출처: Wijkraad Het Lage Land-Prinsenland-'s Gravenland(2023)

다. 역량 및 자원

- (숙의 역량) 로테르담시 위크라드(Het Lage Land, Prinsenland, 's-Gravenland)는 자문 과정에서 행정의 기획역량 부족을 주민 주도의 분석·제안 역량으로 보완하며 정책설계 단계에 실질적으로 개입한 숙의형 자문체계를 구축하였음
- 위크라드는 공간개발부서(SO Cluster)가 상가 재구조화 계획의 실행계획을 수립하는 과정에서 행정적 분석 인력과 지역자료가 부족하다는 점을 인지하고, 주민자치회 자체적으로 현장조사 및 비교사례 분석을 수행함
 - 주민자치회는 지역 상권의 침체, 비거주기업 입주 증가, 기존 정책의 실효성 부재를 문제로 식별하고, 상가 1층부를 주거공간으로 전환하는 구체적 대안을 설계²⁴⁾함
 - 또한 과거 유사한 문제를 지닌 Grote Beer-Poolsterplein 구간의 상가 주택전환 성공 사례를 시각자료로 제시함으로써 정책적 타당성을 강화함
 - 이러한 접근은 주민자치회가 단순한 이해관계자가 아니라, 데이터와 사례 근거에 기반해 정책대안을 제시할 수 있는 숙의적 파트너임을 보여줌

24) 동 사례의 비청구 자문서의 구체적인 내용 및 보완 자료는 로테르담시의 공식 홈페이지에서 확인 가능함(참고: <https://rotterdamraad.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/d795e64a-a6e1-49ab-9e9d-0ca85a88fe18>)

| 그림 3-2 | 네덜란드 위크라드: 상업지구의 주거공간 전환 관련 자문서



Geachte wethouder Simons,

Hierbij sturen wij u het ongevrraagd advies economische gebiedskoersen Prins Alexander met referentienummer D2509-79802. De wijkraad Het Lage Land, Prinsensland, 's-Gravenland heeft dit in de formele bijeenkomst van 25 september 2025 vastgesteld.

De wijkraden zijn uitgenodigd voor een consultatie m.b.t. economische gebiedskoersen op 8 en 10 september jl. Door omstandigheden waren wij niet in de gelegenheid om deze bijeenkomst te bezoeken. Voor onze wijkraad is er echter wel een punt van aandacht, te weten uw zienswijze m.b.t. de positie van het winkelcentrum Jacob van Campenplein. Ook bij het opstellen van het jaar actieplan 2025 (JAP 2025) is dit punt langzamerhand gekomen. Wij komen hier nog op terug.

Wij delen uw mening dat het Jacob van Campenplein geen levensvatbaar winkelcentrum is en eigenlijk al sinds geruime tijd. Dat was voor ons aanleiding om het cluster SO te vragen met een herstructureringsplan te komen. SO onderschreef ons verzoek maar gaf aan niet over de benodigde plancapaciteit te beschikken. Het moet gezegd dat we dit argument helaas iets te vaak horen voor een gebied dat voor Rotterdam toch echt van belang is. Maar dat terzijde.

In het concept economische gebiedskoersen Prins Alexander van 3 september 2025 schrijft u op blz. 12, uw zienswijze m.b.t. verspreide bedrijfslocaties. Daarbij geeft u aan dat m.b.t. het Jacob van Campenplein hier mogelijk kansen liggen voor toevoeging van kleinschalige bedrijfsruimte voor stadsverzorgende en innovatieve bedrijven en diensten. Deze kansen zullen per locatie nader moeten worden uitgewerkt om inzicht te geven in de transformatie van de huidige winkelruimten naar (betaalbare) bedrijfsruimten en de bepaling welke type bedrijvigheid gewenst en passend is (einde citaat).

출처: Wijkraadadviezen(2025)

- 또한 행정과의 관계에서도 위크라드는 협력과 갈등관리 능력을 병행함
 - 단순히 자문의견서를 제출하는것 뿐만 아니라 정기 회의 참석, 시정부의 의견에 대해 일부 동의하는 수용적 태도를 보이며 갈등을 관리함
 - 시정부의 일부 사안(예: ‘Koper- en Chromdistrict’)에 대해 동의하며, SO 및 SB 부서와의 정기 회의에서 관련 정보를 상호 공유함
- (재정 역량) 로테르담 Het Lage Land-Prinsensland-’s Gravenland 위크라드는 제도상 주민자치단체의 지위를 갖고 있으나, 시정부로부터 독립적 예산과 집행권을 부여받지 못한 상태에서 운영되고 있음
 - 2025년 시의회 발언록에서 위크라드 대표는 “예산도 없고, 권한도 없다 (Geen budget en geen bevoegdheden)”고 지적²⁵⁾하며, 이는 행정이

25) 관련 자료는 아래 출처에서 확인 가능함(출처: https://rotterdamraad.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/397c6a02-b2f4-4964-9f88-a62e71846d06?utm_source=)

약속한 ‘개선제안’이 실질적 실행력 없이 선언적 수준에 머물러 있음을 비판함

- 이러한 상황은 주민자치회의 정책참여와 자문활동이 재정적 자율성의 결여로 인한 구조적 제약 발생의 가능성을 시사함

□ (사회적 역량) Het Lage Land-Prinsenland-'s Gravenland 위크라드는 단일 주민자치회이지만, 서로 다른 세 개 동을 포괄하는 구조 덕분에 지역 간 이해관계를 조정하고 다양한 주민 집단을 대표하는 사회적 역량을 확보하였음

- 하나의 위크라드가 세 개 동(wijken)의 주민을 대표하는 구조는 단일 동 기반 위크라드보다 다층적 요구·관점을 통합하는 기반을 형성함
 - 각 동별 상권·주거·환경 이슈를 가진 주민들이 위크라드 회의 및 의견수렴 과정에 참여하면서, 자연스럽게 지역 간 이해 조정이 이루어짐
 - 이는 자문안이 단일 동의 관점이 아닌, 지역권 전체의 공통 문제로서 Jacob van Campenplein 재편을 다루도록 만든 배경으로 작동함

라. 규칙

□ (제도적 기반) 로테르담 위크라드는 「로테르담시 주민자치회 조례(Verordening op de wijkraden, 2021)」를 근거로 설치된 공식 자문기구로서, 주요 기능 등이 명문화되어 있음

- 본 조례는 지역 주민이 직접 선출한 위원으로 위크라드를 구성하도록 규정하며, 위크라드는 시정부 및 지역 네트워크와 협력하여 지역협약(Wijkakkoord)과 지역계획(Wijkplan)을 수립·모니터링함
- 특히, 복지, 교통안전, 사회적 안전 등 지역 공공서비스 전반에 대한 참여 여부를 감독하고(제21조 d), 시정부 요청 또는 자체 판단에 따라 자문(advies)과 비청구 자문(ongevraagd advies)을 제출할 수 있음이 명시됨(제21조 e, f, g)
 - 이러한 법적 기반은 위크라드가 단순한 주민대표기구를 넘어, 행정의 정책결정 과정에 실질적으로 관여하는 제도적 자문·참여 구조로 기능하도록 보장함

- (내부 규율) 각 위크라드가 자율규범이나 별도의 내부 규칙을 명시한 공식문서는 발견되지 않았으며, 「로테르담시 주민자치회 조례(2021)」에 근거한 운영지침을 따르는 것으로 파악됨

| 표 3-11 | 네덜란드 위크라드 사례 요약

사례		요소별 검토 결과
네덜란드 위크라드	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> 의견수렴→내부논의→의결→Wijkraadadvies 제출·공개 등 단계적 자문 및 회신 구조 제도화
	역량 및 자원	<ul style="list-style-type: none"> (숙의역량) 행정 기획부족 보완 위한 현장조사·비교사례 기반 대안 설계 (재정역량) 독립 예산·집행권 부재로 재정 자율성 취약 (사회적 역량) 지역권 전체 공통문제로서 지역 현안을 다룸
	규칙	<ul style="list-style-type: none"> 「주민자치회 조례(2021)」 기반 공식 자문기구, 자문·비청구 자문·지역계획 기능 법제화 자체 규정은 미파악되며, 시 조례 기반 운영지침 준수

(2) 미국 Los Angeles Neighborhood Council: 리시다(Reseda) 노숙자 복지 및 공공안전 관련 자문

가. 사례 개요

□ 로스앤젤레스 주민자치회²⁶⁾ 현황

- (인원) 로스앤젤레스시의 총 99개 NC 중 리시다 NC의 경우 총 23명의 구성원이 활동함
 - 로스앤젤레스는 다문화적·광역적 도시구조로 인해 지역별 특성과 수요를 시정에 반영하기 위한 제도적 장치로 NC를 도입함
 - 주민자치회는 시의회 및 시장에 대한 공식 자문기구이자 지역사회 대표 기구로 기능하며, 2025년 기준 총 99개의 주민자치회²⁷⁾가 설치되어 있음

26) 미국은 주마다 주민자치회의 구성 및 현황이 다르며, 본 연구는 가장 대표적 사례로 일컬어지는 로스앤젤레스 주민자치회(LA's Neighborhood Council)를 다룸

27) 로스앤젤레스의 NC에 대한 일반 사항은 로스앤젤레스시 공식 홈페이지를 통해 확인 가능함(출처: https://neighborhoodempowerment.lacity.gov/about-neighborhood-councils/?utm_source=chatgpt.com)

- **(주요 기능)** 리시다 주민자치회는 지역사회 현안을 중심으로 행정감시, 의사소통 및 자문, 공동체 역량 강화, 생활환경 개선 등 다양한 기능을 수행함
 - 행정감시: 시정부 부서 및 공무원의 책무성 강화, 정책 집행 모니터링
 - 의사소통 및 자문: 지역 요구사항을 시정부·의회·시장실에 전달하는 자문서 (Community Impact Statement) 작성
 - 공동체 역량 강화: 지역행사·문화축제·노숙인 지원 프로그램 등 커뮤니티 기반 사업 추진
 - 생활환경 개선: 도로 및 보도 정비, 지역 내 노후시설 복구, 도시미관 개선 활동 전개
- **(분과위원회 운영)** RNC는 다수의 분과위원회를 두어 주민 참여형 의제별 논의 구조²⁸⁾를 운영함
 - 위원회는 토지이용, 공공안전, 청소년 교육, 지역경제, 환경정비 등 주요 지역 현안을 중심으로 구성되며, 모든 이해관계자에게 개방되어 있음
 - 정례회의와 별도로 위원회 단위의 논의가 추가적으로 이루어져 공식 회의보다 유연하고 주제 중심적인 참여 공간으로 활용됨

□ 리시다(Reseda) NC 구성 및 운영의 특징

- **(조직 구성)** 리시다 주민자치회(Reseda Neighborhood Council, 이하 RNC)는 로스앤젤레스 서밸리권(Reseda 지역)을 대표하는 주민자치회로, 이해관계자 기반의 대표체계를 갖추
 - RNC의 이사회는 총 17명으로 구성되며, 세부 구성은 다음과 같음²⁹⁾:
 - 일반 지역대표(At-Large Community Stakeholders) 9명
 - 사업체 대표(Business Community Stakeholders) 3명
 - 거주자 대표(Residential Community Stakeholders) 3명
 - 청년 대표(Young Adult Board Member) 1명
 - 청소년 대표>Youth Board Member) 1명

28) 각 위원회별 기능은 아래 리시다 주민자치회 공식 사이트에서 확인 가능함(출처: https://resedacouncil.org/committees/?utm_source=chatgpt.com)

29) 리시다 주민자치회의 조직 구성은 공식 홈페이지를 통해 확인 가능함(출처: <https://resedacouncil.org/>)

- 이 외 6명은 내부 선출을 통해 임원으로 지정되며, 직책은 의장, 부의장, 서기, 회계(Treasurer), 규정담당(Parliamentarian), 질서담당(Sergeant-of-Arms)으로 구분됨

○ **(운영 원칙)** RNC는 투명성, 포용성, 협력성, 책임성, 실효성을 핵심 가치로 함(Reseda Neighborhood Council, 2024)

- 공식 목적은 “로스앤젤레스 시정 운영에 대해 투명하고 협력적인 방식으로 참여하며, 지역주민의 참여를 확대하는 것”으로 명시되어 있음
- 이러한 원칙은 의사결정(안건 상정, 예산 집행, ‘Community Impact Statement’ 제출 등)에 반영되며, 이사회회의 의사결정은 전체 이사 수의 과반수의 찬성으로 이루어짐

○ **(Community Impact Statement 제도 운영)** 리시다 주민자치회는 시정부 정책결정 과정에 공식 의견을 제시하기 위해 ‘Community Impact Statement’ (CIS) 제도³⁰⁾를 운영함

- CIS는 로스앤젤레스 주민자치회 제도의 핵심 자문수단으로, 각 주민자치회가 지역사회에 영향을 미치는 시정 현안이나 정책에 대해 정보를 수집·검토·토론한 뒤 합의를 통해 도출한 공식 입장을 문서 형태로 시장, 시의회, 시정부 부서(예: 도시계획국)등에 제출하는 절차임
- 리시다 주민자치회는 이러한 CIS 작성 과정을 통해 토지이용·환경·공공안전 등 지역 현안에 대한 집단적 견해를 시정에 전달하며, 이는 실제 시정부 회의 및 위원회 심의 과정에서 참고자료로 활용됨

나. 거버넌스

□ **(자문·의사결정 구조)** 리시다 주민자치회의 날록손(Naloxone)³¹⁾ 배포 관련 자문은 분과위원회 중심의 사전 심의와 전체회의의 공식 의결이라는 이중 구조의 제도적 절차에 기반함

30) 리시다 주민자치회의 CIS 관련 내용 및 공식 문서는 공식 웹페이지에서 확인 가능함(출처: <https://resedacouncil.org/community-impact-statements-cis/>)

31) 날록손은 일종의 마약류인 오피오이드 과다 복용 시 역반응을 일으키는 안전한 의약품을 의미함

- 리시다 주민자치회는 노숙자 복지 및 공공안전 관련 분과위원회(Unhoused Neighbor Advocacy Committee)가 시의회 안건을 사전 검토하고, 전체 회의(General Board Meeting)의 표결을 통해 공식 자문서(CIS)를 채택하는 구조를 운영하고 있음
 - 2021년 말, LA 카운티 보건국은 노숙인의 약물 과다복용 사망률 급증(일반 인구 대비 36배)을 공식 발표하며 대응 필요성을 제기함
 - 이를 바탕으로 LA 시의회는 CF 21-1415(날록손 교육 및 배포 확대 Motion)을 발의하여 관련 정책 검토를 개시³²⁾함
 - 리시다 주민자치회는 2022년 1월 3일 분과위원회 회의에서 해당 Motion을 안건으로 논의하였으며, 자문서(CIS) 제출 여부를 검토함
 - 이후 1월 18일 전체회의에서 정족수 기반 표결을 통해 CF 21-1415를 지지하는 CIS를 공식 채택하고, 이를 시의회 City Clerk 시스템에 제출함
- 이러한 구조는 ‘분과위원회에서의 전문적 검토 → 전체회의의 공개적 의결’이라는 단계적 절차를 통해 자문결과의 절차적 정당성과 대표성을 확보하는데 기여함
 - 분과위 논의 결과가 전체회의에 안건으로 상정되고, 공개적인 찬반토론 및 표결을 통해 공식 입장으로 확정됨
 - 제출된 CIS는 시의회 심사 과정에서 공식 참고자료로 기록되며, 시의회의 정책결정의 보조근거로 활용됨

□ (주민참여) 리시다 주민자치회의 날록손 대응 과정은 시의회 Motion(21-1415)에 대한 지역 차원의 의견 수렴과 공개토론을 기반으로 한 참여적 숙의 구조를 특징으로 함

- 분과위원회는 Motion의 주요 내용을 주민에게 공개하고, 다양한 이해관계자에게 발언 기회를 제공하여 지역 차원의 경험·우려·보완 의견을 청취함

32) 날록손 안전 관련 공식 문서는 아래 로스앤젤레스시 공식 홈페이지에 게시됨(출처: https://cityclerk.lacity.org/lacityclerkconnect/index.cfm?cfnumber=21-1415&fa=ccfi.viewrecord&utm_source=chatgpt.com)

- 분과위원회 회의는 주민·지역 활동가·서비스 관계자가 의견을 제시할 수 있는 구조를 갖추
 - 이러한 공개적 의견수렴은 Motion에 대한 지역의 관점과 우려를 확인하고, CIS 초안 작성의 참고자료로 활용됨
- 전체회의에서는 개별 주민·이해관계자의 찬반 의견을 동등하게 수렴하고, 공개 토론을 통해 리시다 지역사회를 대표하는 공식 입장을 결정함
- General Board Meeting은 주민의 2분 발언권, 안전별 토론 등을 통해 다양한 의견을 수렴함
 - 이러한 과정은 날록손 배포 관련 CIS 내용에 주민의 우려·지지·보완 의견이 반영될 수 있도록 함
- 이상을 종합하면, 리시다 주민자치회의 날록손 대응 사례는 ‘문제 제기 → 시의회 Motion → 지역 숙의 → 공식 자문 → 시정 검토’로 이어지는 다층적 거버넌스를 기반으로 단계적 의사결정 구조와 공개 숙의 절차를 통해 지역사회의 공공보건 요구를 시정 정책결정 과정에 연결한 대표적 자문 모델로 평가됨

다. 역량 및 자원

- (숙의 역량) 리시다 주민자치회는 약물 과다복용 대응 및 노숙인 지원 정책에 대한 공공보건 자문 의견을 제시하면서, 제도화된 숙의 절차를 통해 정책결정에 실질적으로 기여한 사례로 평가됨
- 2022년 1월 19일, 리시다 주민자치회는 로스앤젤레스 시의회 안전 CF 21-1415 「Naloxone Training and Distribution 등」에 대해 Community Impact Statement(CIS)를 제출하였음
 - CIS는 노숙인 쉼터 및 거리 지원 현장에서 날록손 비치·교육을 확대하고, 시정부 및 LAHSA(노숙인서비스청) 직원이 응급약물 교육을 받도록 요구하는 내용을 담고 있었음
 - 이후 2023년 1월 11일, 시의회는 「Homelessness and Poverty Committee Report and Resolution」을 통해 해당 안건을 공식 채택하였으며, 날록손 사용과 교육·배포에 관한 시정부 차원의 대응계획을 수립하기로 의결함

- 이는 주민자치회들의 자문 활동(CIS 제출)이 시정부의 공식 정책결정 과정으로 제도적으로 수용된 사례로, 주민자치회의 속의 역량이 실질적 정책반영으로 이어진 결과라 평가할 수 있음
- 리시다 주민자치회 속의과정은 ‘의제 상정 및 토론-의결-자문-의견서(CIS) 제출’의 순서로 운영되며, 주민자치회 위원들은 시정부가 규정한 필수 교육을 이수해야만 자문권을 행사할 수 있음³³⁾(Department of Neighborhood Empowerment, 2025)
 - 이 제도적 교육체계는 주민자치회 위원들이 자문을 통해 시정부의 정책에 영향력을 행사하기 전에 공공윤리, 편견 완화, 형평성, 재정 책임성을 내면화하도록 설계되어 있음
 - 이러한 교육 내용은 주민자치회가 다루는 복합적 공공문제(노숙인 복지·공공보건정책)의 다층적 이해를 지원하며, 교육과정 자체가 속의 역량의 제도적 기반으로 작동함
 - 결과적으로 공공정책 자문은 윤리적 판단과 근거 중심의 합리적 토론위에서 이루어지도록 보장되고, 리시다 주민자치회의 속의 역량은 제도적 절차·윤리적 기반·사실 검토에 근거한 정책 자문 구조로 기능하고 있음
- **(재정 역량) 시정부로부터 배정받은 운영예산을 기반으로, 범죄 예방·환경정비 등 다양한 지역 의제에 대한 자문활동을 지속적으로 수행하며, 이러한 재정 기반은 속의적 행정참여를 가능하게 하는 핵심적 역량으로 기능함**
- 리시다 주민자치회는 시정부로부터 약 32,000 달러의 기본 예산을 배정 받으며, 이는 ① 회의 및 행정운영비, ② 주민참여 및 공청회 활동비, ③ 교육·홍보비 등으로 구성됨
 - 모든 이사회(Board) 구성원은 공공자금 관리 윤리 교육을 이수해야 하며, 예산은 이사회 합의를 통해서만 배정·집행 가능함

33) 로스앤젤레스시 주민자치회 대상 시정부가 필수적으로 규정한 교육 목록 및 상세내용은 공식 홈페이지에서 확인 가능함(출처: https://neighborhoodempowerment.lacity.gov/nctrainings/?utm_source=chatgpt.com)

- 예산은 주민 요구에 대응하는 프로그램 및 행사를 기획·운영하거나, 자치회가 중요하게 다루는 의제(예: 범죄 예방, 노숙인 지원, 아동 안전공간 조성, 지역경제 활성화 등)에 대한 자문 및 홍보 활동에 사용할 수 있음
- 리시다 주민자치회의 재정은 단순한 운영비가 아니라, 주민의 참여와 의견 수렴, 공공정책 자문을 지속가능하게 수행할 수 있는 제도적 자원으로 기능함
 - 예산을 활용해 공청회, 정책 설명회, 정보공유 세션 등을 개최함으로써, 주민자치회는 지역사회의 요구를 시정부의 의사결정 과정에 연결하는 숙의적 자문 역량을 강화함
 - 모든 지출 내역은 공개되어 주민 누구나 확인할 수 있으며, 이는 자문의 투명성과 신뢰성을 뒷받침함
 - 결과적으로 리시다 주민자치회의 재정 역량은 시정부 정책을 보완하고, 공공참여의 제도적 연속성을 유지하도록 지원하는 핵심 기반으로 평가됨
- **(사회적 역량) 리시다 주민자치회의 날룩손 대응은 단일 지역의 참여를 넘어, 여러 Neighborhood Council이 동일 Motion(21-1415)에 대해 의견을 표명함으로써 정책 변화를 견인한 집단적 사회자본의 형성과정을 보여줌**
- 여러 주민자치회(NC)가 동일 Motion에 대해 CIS를 제출함으로써 지역단위 자문의 집합적 효과가 형성됨
 - East Hollywood NC, Greater Cypress Park NC, Los Feliz NC, Atwater Village NC, DTLA NC, Historic Highland Park NC 등 다수의 NC가 참여함
 - 이는 지역 단위 자문이 개별적으로 제출되더라도 시정 차원에서는 집합적 의견 신호로 작용하여 정책의 정당성·대표성 강화에 기여함

라. 규칙

- **(제도적 기반) 리시다 주민자치회(RNC)는 1999년 개정된 「로스앤젤레스 시 헌장 (Los Angeles City Charter)」과 「주민자치회 제도 운영계획(The Plan for a Citywide System of Neighborhood Councils)」에 근거하여 설립된 공식 자문기구임**

- 시 현장 제9조(Article IX)는 주민자치회 제도의 설립 근거를 규정하고 있으며, “정부에 대한 시민 참여를 촉진하고, 시정이 지역의 필요에 더욱 민감하게 대응하도록 하는 것”으로 주민자치회의 목적을 정의함
 - 운영계획(The Plan)은 주민자치회의 운영 절차 및 역할을 구체적으로 명시하며, 이를 통해 주민자치회는 시의회 및 시장에게 공식 자문문서를 제출할 수 있는 제도적 지위를 가짐
 - 리시다 주민자치회의 날록손 자문(CIS 제출)은 이러한 현장 및 운영계획에 근거한 법·제도적 자문 절차를 통해 이루어진 공식적 참여 행위임

- **(내부 규율) 리시다 주민자치회는 상위 법령에 따라 자체적인 운영규정인 「Bylaws of the Reseda Neighborhood Council (2024)」를 기반으로, 내부 조직 운영과 의사결정 절차 등을 규율함**

- 내부규정 제7조(위원회, Article VII)는 보건·복지 관련 업무 수행을 위한 분과위원회를 명시하고 있으며, 특히 Health & Wellness Committee 및 Unhoused Neighbor Advocacy Committee의 역할을 구체적으로 규정하고 있음
 - Health & Wellness Committee는 “지역사회 건강 자원에 대한 인식 제고 및 교육·건강증진 활동을 통한 지역사회 복지 향상”을 목적으로 하며, Unhoused Neighbor Advocacy Committee는 “노숙인 관련 시정부 기관과의 연계 및 지원 프로그램 개발, 시민 교육·옹호활동”을 담당하도록 명시되어 있음
 - 리시다 주민자치회의 날록손 관련 자문은 이러한 두 위원회의 활동 범주 내에서 다뤄진 사안으로, 홈리스 지원 및 공공보건 개선이라는 복합 의제를 중심으로 ‘안전 상정-이사회(Board) 의결-CIS 제출’의 절차를 거쳐 공식 의견으로 확정됨

[표 3-12 | 리시다 주민자치회 내부규율(Bylaws of Reseda Neighborhood Council, 2024)

목차(일부 발췌)	위원회의 역할 명시(Article, VII)
<p>Table of Contents</p> <p>ARTICLE I NAME..... 4</p> <p>ARTICLE II PURPOSE..... 4</p> <p>ARTICLE III BOUNDARIES..... 5</p> <p>Section 1: Boundary Description..... 5</p> <p>Section 2: Internal Boundaries..... 5</p> <p>ARTICLE IV STAKEHOLDER..... 5</p> <p>ARTICLE V GOVERNING BOARD..... 6</p> <p>Section 1: Composition..... 6</p> <p>Section 2: Quorum..... 7</p> <p>Section 3: Official Actions..... 7</p> <p>Section 4: Terms and Term Limits..... 7</p> <p>Section 5: Duties and Powers..... 7</p> <p>Section 6: Vacancies..... 7</p> <p>Section 7: Absences..... 9</p> <p>Section 8: Censure..... 9</p> <p>Section 9: Removal of Governing Board Members..... 10</p> <p>Section 10: Resignation..... 12</p> <p>Section 11: Community Outreach..... 12</p> <p>ARTICLE VI OFFICERS..... 12</p> <p>Section 1: Officers of the Board..... 12</p> <p>Section 2: Duties and Powers..... 12</p> <p>Section 3: Selection of Officers..... 14</p> <p>Section 4: Officer Terms..... 14</p> <p>ARTICLE VII COMMITTEES AND THEIR DUTIES..... 14</p> <p>Section 1: Standing Committees..... 15</p> <p>Section 2: Ad Hoc..... 16</p> <p>Section 3: Committee Creation and Authorization..... 17</p> <p>ARTICLE VIII MEETINGS..... 18</p> <p>Section 1: Meeting Time and Place..... 18</p> <p>Section 2: Agenda Setting..... 18</p> <p style="text-align: center;">2</p> <p style="text-align: center;">Approved May 17, 2024</p>	<p>G. Economic Development – The Committee shall encourage local business participation in community affairs; maintain relationships with related City agencies, Non-Profits, and Chambers of Commerce to improve the economic health of the RNC area. This committee shall also participate in the development of and advocating for a vision for Reseda’s business community.</p> <p>H. Bylaws and Standing Rules (BASR) – The Committee shall meet as necessary to review and recommend additions, modifications and revisions to the By-Laws and Standing Rules as referred to it by the Board or the Board Secretary. If deemed necessary, Committee shall create a draft of amended bylaws or standing rules indicating the additions, changes or deletions and submit it to the Board for final approval.</p> <p>I. Health & Wellness- The Committee shall raise community awareness of health-related resources as well as to improve the health and wellness of the community through education and health promotion activities.</p> <p>J. Mobility and Environment- The Committee shall advocate for the community’s concerns on all modes of transportation including but not limited to bicycling, mass transit, pedestrian, and automobiles. In addition, it will promote local cleanup and neighborhood pride efforts and address ongoing environmental sustainability interests.</p> <p>K. Unhoused Neighbor Advocacy- The Homeless Advocacy Committee shall serve as a liaison between relevant city agencies and the Reseda Neighborhood Council on all issues and programs relating to homelessness. It shall perform outreach to connect the homeless and formerly homeless to available resources and services. It shall inform and educate stakeholders on the issues of homelessness in Los Angeles and advocate for the concerns stakeholders have over the issue. It shall work with community members to develop additional programs to help homeless individuals.</p> <p>L. Community Space - The Community Space Committee shall be responsible for maintaining the Reseda Community Space in an orderly and clean condition. It shall consider ways in which the space may be improved to better serve the community, develop a plan of action, and bring these ideas to the Board for approval. It shall vet all groups interested in using the space to make sure they qualify. It shall maintain a schedule of reservations to maximize efficient usage by different groups and avoid scheduling conflicts. It shall be responsible for locking and unlocking the space and shall make sure there is proper supervision of the space while it is being used. It shall keep an inventory of items present in the space and whether said items are property of the RNC, or on loan from stakeholders. It shall keep a record of all current key holders of the space. It shall provide access for any maintenance or repair crews as needed.</p> <p>M. Executive – The Executive Committee shall consist of the RNC President, Vice President, Treasurer and Secretary. The Committee shall build the agenda for the General Meeting. Any agenda items which cannot be previously vetted by a committee shall be vetted by the executive committee.</p> <p>N. Technology</p> <p>Section 2: Ad Hoc – The Board may create Ad Hoc Committees as deemed necessary. Six (6) months after creation the Board shall review said committees and decide if the ad hoc</p> <p style="text-align: center;">16</p> <p style="text-align: center;">Approved May 17, 2024</p>

[표 3-13 | 미국 로스앤젤레스시 NC 사례 요약

사례	요소별 검토 결과
<p>미국 로스앤젤레스시 NC</p>	<p>거버넌스</p> <ul style="list-style-type: none"> • 분과 심의→전체회의 의결→CIS(공식 의견서) 제출→시의회 심의로 연계되는 공식 자문 체계
	<p>역량 및 자원</p> <ul style="list-style-type: none"> • (숙의역량) CF 21-1415 분석·CIS 제출, 교육 이수 기반 책임성 있는 숙의 구조 • (재정역량) 연간 기본예산(약 3.2만 달러)으로 공청회·홍보·자문 활동 지속 • (사회적 역량) 여러 NC의 CIS 제출을 통한 집합적 정책 영향력 형성
	<p>규칙</p> <ul style="list-style-type: none"> • City Charter·「주민자치회 제도 운영계획(The Plan for a Citywide System of Neighborhood Councils)」, CIS 제출 등 공식 자문 절차 제도화 • 「Bylaws(2024)」로 분과위원회의 역할·의사결정 절차 규정

3) 국내 사례

(1) 화성시 반월동 주민자치회 사례: 학습을 통한 조례(안) 제출

가. 사례 개요

□ 화성시 반월동 주민자치회 현황

- (인원) 반월동 주민자치회는 총 35명으로 구성³⁴⁾되었으며, 공개 추첨을 통해 선발되었음
- (주요 기능) 주민자치회는 지역 내 생활 권역 전반의 의제를 중심으로 주민 스스로 문제를 발굴하고, 공론화를 통해 행정기관에 의견 전달·건의함
 - 분과위원회에서 제안한 의제는 주민총회 투표를 거쳐 행정기관에 의견을 전달됨
 - 특히, 이동약자 편의시설 설치 지원 및 점검을 위한 주민조례(안) 제안 및 서명운동 추진 사례는 ‘주민의 학습과 공론화 → 정책 자문 → 행정 반영’의 전형적 구조를 보여줌
- (분과위원회 운영) 반월동 주민자치회는 크게 4개 분과위원회(기획운영, 안전복지, 도시환경, 문화체육)으로 구성³⁵⁾됨
 - (기획·운영 분과위원회) 상가 쓰레기통 환경 개선, 공동주택 입주자대표와 주민자치회 워크숍 개최, 탄소중립 전환마을 반월 선언식 등의 활동을 수행했으며, 총 9명으로 구성됨
 - (안전·복지 분과위원회) 안전한 통학로 캠페인, 반다리 청소년 꿈터, 셉테드 로고젝터 여성안심 귀갓길 조성 등의 활동을 담당하였으며, 총 8명으로 구성됨
 - (도시·환경 분과위원회) 반월천, 한반천 환경개선 및 캠페인, 화성시 알림판 설치 등의 활동을 수행했으며, 총 9명으로 구성됨

34) 경기도 화성시 반월동 주민자치회의 운영현황 및 주요 기능은 「제 21회 전국주민자치박람회 우수 사례자료집(2022)」의 내용을 바탕으로 작성되었음

35) 화성시 반월동 분과위원회의 현황 및 역할은 「제 21회 전국주민자치박람회 우수사례자료집(2022)」의 내용을 바탕으로 작성되었음

- (문화·체육 분과위원회) 반다리 벽화마을 조성, 주민건강증진 걷기대회 등의 활동을 주관하였으며 총 9명으로 구성됨

□ 화성시 반월동 주민자치회 구성 및 운영의 특징

- (조직 구성) 주민자치회는 회장(1명), 부회장(1명), 간사(사무국장), 감사로 구성되며, 상호보좌와 견제의 균형 구조를 갖추
 - 주민자치회장은 주민자치회에서 선출되며, 주민자치회를 대표하고 전체 업무를 총괄함
 - 부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 부재 시 그 직무를 대행함
 - 간사(사무국장)은 주민자치회 사무국을 운영하며 행정 및 재정관리 실무 등 실질적으로 자치회를 운영함
 - 감사위원은 회장·부회장 및 간사의 업무 집행에 대해 감사 기능을 수행함으로써 내부 통제와 투명성을 확보함
- (운영방식) 주민자치회는 지역 내 생활 권역 전반의 의제를 중심으로 주민 스스로 문제를 발굴하고, ‘지속가능발전목표(SDGs)’를 운영의 핵심 원리로 삼고, RPDCA(Research-Plan-Do-Check-Action) 순환체계에 따라 마을 이행과제 및 실행계획을 수립함
 - (Research 단계) 주민의 생활문제와 지역 현황을 조사·분석하고, 주민의 욕구를 파악하여 우선과제를 도출함
 - (Plan 단계) 도출된 과제를 반월동형 SDGs 목표에 맞추어 마을 이행과제 및 실행계획을 수립함
 - (Do/Check 단계) 마을이행과제를 이행하고, 모니터링 및 평가회를 개최함으로써 지속적 개선체계를 강화함
 - (Action) 주민자치회는 사회변화 수용성을 제고하고 능동적 대응체계를 구축함

그림 3-3 | 반월동 주민자치회의 구성 및 운영의 특징



출처: 「제 21회 전국주민자치박람회 우수사례자료집(2022)」

- (학습기반 마련) 주민자치회는 주민이 직접 정책 제안 과정을 이해하고 주체적으로 참여할 수 있도록 교육 프로그램을 운영함
 - 주민자치회는 캠페인, 학습모임, 주민자치회 워크숍 등을 정기적으로 운영하여 주민의 실질적 참여거 정책 자문 역량으로 발전하도록 유도함
 - 예를 들어, ‘안전한 통학로 캠페인’, ‘메타버스 기반 탄소저감 실천 공유회’, ‘공동주택 입주자대표와 주민자치회 워크숍 개최’ 등이 실시됨
 - 이러한 활동은 생활문제를 주민이 상호작용을 통해 함께 학습하고, 실질적 정책 대안으로 전환되는 사례에 해당함

나. 거버넌스

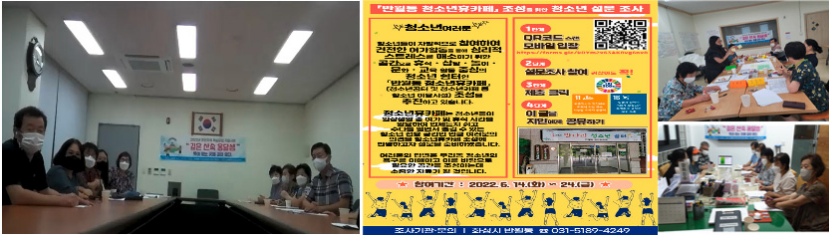
- (자문·의사결정 구조) 지역사회 내 문제를 인식한 후, 자체적 학습모임을 조직하여 해결대책에 대한 의사결정을 실시함
 - 반월동 주민자치회의 대표 성공사례인 ‘화성시 장애인 등의 편의시설 설치 지원 및 점검에 관한 조례(안)’은 인적역량 강화의 순기능을 보여주는 사례임
 - 반월동 주민자치회는 주민자치센터에 승강기가 설치되어 있지 않아, 장애인 등 이동약자의 주민참여가 제한되는 문제를 인식함
 - 주민 스스로 해당 문제를 공론화하고, 취약계층의 이동권 보장 및 편의시설 설치 지원·점검에 관한 조례(안)을 제안함
 - 이를 위해 주민자치회는 ‘주민자치 학습모임’을 조직하여 조례의 필요성과 입안 절차, 법규 체계 및 작성 방식 등을 단계적으로 학습함

- (주민참여) 조례 제안 과정은 단순히 몇몇 위원 중심이 아닌, 일반주민·취약계층·주민자치위원·민간부문(컨설팅 업체) 등 다양한 구성원의 참여가 결합된 다층적 참여 구조가 특징임
- 주민, 장애인 당사자, 노인 등 이동약자, 자원봉사지원단 등 다양한 주민들이 참여하여, 단일 집단이 아닌 생활권 기반의 폭넓은 참여가 이루어짐
 - 참여 주민은 공공시설 접근의 어려움, 이동약자의 참여 제한, 승강기 등 시설 이용의 불편 등 본인의 직간접적 생활 경험을 공유하며 문제를 ‘공식 의제’로 발전시킴

다. 역량 및 재원

- (숙의 역량) 반월동 주민자치회는 이동약자의 시설 접근성 문제를 해결하기 위해 주민 스스로 학습모임을 조직하고 운영하는 숙의(熟議) 기반 참여 구조를 구축함
- 주민들은 단순한 의견 제시에 그치지 않고, 문제의 원인·법적 기준·제도적 한계를 이해하기 위해 단계적으로 학습을 진행함
 - 학습모임은 현안 문제와 해결방안을 선제적으로 토의한 후, 조례 중요성과 입안 기본원칙, 입안 필요성 및 형식 등을 체계적으로 학습하여 자치입법에 필요한 지식을 주민이 직접 축적하는 장(場)으로 기능함
 - 사진자료에서 확인되듯, 주민들은 조례 목적·필요성·근거 규정 등을 함께 논의하며 문안 초안을 집단적으로 조율하는 과정을 거쳤으며, 이는 주민주도의 정책 설계 및 자치입법 역량이 제도화된 사례로 평가됨
- 다만, 주민자치위원 임기가 2년 주기로 교체되는 제도적 구조로 인해, 축적된 학습 결과가 다음 기수로 지속·전승되기 어렵다는 구조적 한계도 존재함
 - 이는 숙의 역량의 제도적 안정성을 확보하기 위한 보완 과제로서 제기됨

[그림 3-4] 화성시 반월동 조례안 작성을 위한 학습모임



출처: 「제 21회 전국주민자치박람회 우수사례자료집(2022)」

□ (재정 역량) 반월동 주민자치회는 조례(안) 제안과 병행하여 실제 편의시설 설치를 위한 재정 확보를 이끌어낸 점에서 재정 역량이 돋보이는 사례임

- 예산 확보 과정에서 주민자치회는 문제의 시급성과 취약계층 이동권 보장의 필요성을 근거로 제시하여, 지역사회 전체의 지지를 확보하고 정책 결정을 견인하는 재정적 설득·조정 능력을 발휘함
 - 주민자치회는 950,000천 원 규모의 예산을 확보하여 주민자치센터 승강기 설치 사업을 추진하였음
- 다만, 주민자치회는 법적으로 수익사업 수행이나 외부 기부 수령이 제한된 비영리 민간단체로 규정되어 있어, 확보된 예산을 제외한 자체 자원 조달 능력에는 구조적 제약이 존재함
 - 또한 수강료 수입 등 내부 자원 활용에도 읍·면·동장과의 협력관계에 기반한 승인·조율이 필요하여, 재정 자율성이 제도적으로 제약되는 이중적 구조가 병존하고 있음

□ (사회적 역량) 동 사례의 가장 두드러진 사회적 역량은 장애인·노인·이동약자 등 취약계층의 문제를 지역사회 전체의 공동 문제로 인식하도록 전환한 ‘사회적 의제화 능력’에 있음

- 주민들은 학습과 인식개선 캠페인, 토론 과정에서 이동약자의 불편을 개인 문제가 아닌 지역사회 구성원 모두의 권리 문제로 재정의하며, 다수 주민이 조례 제안 필요성에 공감하도록 사회적 연대를 형성함

- 다양한 주민이 참여하는 학습모임·간담회·캠페인 활동은 서로의 경험 공유 기회가 되었고, 이를 통해 포용적 의제 설정 능력이 강화된 것으로 판단됨

라. 규칙

□ (제도적 기반) 화성시는 「화성시 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례」(2025. 05. 13 시행)를 토대로 주민자치회의 제도적 기반을 마련함

- 해당 조례는 주민자치회의 운영 원칙, 기능 및 권한, 위원 구성 및 선정, 주민총회, 자치계획 구성 등을 규정함
- 특히 주민자치회의 대표성과 연속성을 동시에 확보하기 위해 추천모집을 우선 선정하고 잔여 정수는 공개모집을 통해 선정하는 방식을 명문화함
 - 지역사회 참여 경험이 풍부한 주민 리더와 신규 참여 주민 간 균형을 확보하기 위해 추천모집을 우선하도록 하고자 한 목적이 있음
- 그러나 현재 제도적 기반이 갖추어졌음에도 주민자치회 운영 담당자와의 초점집단면접(FGI)를 통해 몇 가지 구조적 취약점이 존재함
 - 첫째, 주민자치센터 강사 채용 시 성범죄 조사가 불가하고, 주민자치위원 선정 시 범죄경력 조사가 불가능한 제도적 공백이 존재함. 이는 주민자치회가 공공적 기능을 수행함에도 불구하고 기본적인 안전성·책임성 기준이 미비하다는 점을 시사함
 - 둘째, 주민자치센터의 민간위탁 구조, 수강료 활용 시 읍면동의 승인·조정 절차등은 주민자치회가 완전한 자율조직으로 기능하기 어렵게 만드는 제도적 요인으로 작용함. 이로 인해 재정·운영 권한의 경계가 모호해지고, 주민자치회의 자율성 확보가 필요하다는 지적이 제기됨

□ (내부 규율) 각 주민자치회는 자체 운영세칙(운영규정·회의규정 등)을 제정·운영하고 있음

- 운영세칙은 회의 절차, 안건 상정 방식, 분과 구성, 사업 추진 절차 등을 규정하여 주민자치회 운영 안정성을 높이는 데 기여할 수 있음

- 이는 주민자치회가 단순한 주민모임을 넘어 자기규범을 갖춘 준공적 조직으로 기능하는 데 필수적인 제도적 장치로 평가됨

| 표 3-14 | 사례 요약

사례		요소별 검토 결과
재난극복	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 학습모임 기반 문제 발굴→숙의→조례안 공식 제안의 주민 주도 자문 구조
	역량 및 자원	<ul style="list-style-type: none"> • (숙의역량) 학습모임을 통한 조례 입안·문안 작성 등 자치입법 숙의 역량 축적(단, 임기 2년의 전승 한계) • (재정역량) 승강기 설치 예산 950,000천 원 확보, 수익사업·기부 제한으로 재정 자율성 제약 • (사회적 역량) 취약계층 문제를 지역 공동 의제로 재정의하며 포용적 사회적 연대 형성
	규칙	<ul style="list-style-type: none"> • 「주민자치회 조례(2025)」로 기능·위원구성(추천 모집)·자치계획 등 명문화. 단, 범죄조회 불가·민간위탁 등 제도적 공백 존재 • 각 주민자치회 운영세칙·회의규정 등 자체 규범 보유

4) 소결 및 시사점

- 네덜란드 위크라드, 미국 로스앤젤레스 Neighborhood Council(NC), 화성시 반월동 주민자치회의 사례는 주민자치회가 공공서비스의 직접 제공자가 아니라, 자문을 통해 행정의 정책 설계와 서비스 품질을 보완하는 정책 파트너로 기능함을 보여줌
 - 이는 주민자치회의 자문 기능을 제도적으로 보장하고, 숙의 기반의 참여 역량을 강화하는 것이 공공서비스 보완형 주민자치 모델을 구축하는 핵심 조건임을 시사함
- 첫째, 자문 기능의 제도화 및 정책 반영 메커니즘의 구축이 필수적임
 - 세 사례 모두 주민자치회가 공식적인 절차와 문서화된 경로를 통해 자문을 제출하고, 이를 행정이 정책·제도·예산 과정에서 실제로 활용하는 구조를 갖추고 있음

- 네덜란드 위크라드는 ‘주민 의견 수렴-공식 자문서(Wijkraadadvies) 제출-시정 검토·회신’으로 이어지는 단계가 제도화되어 있으며, 시정부는 공식 회신 의무를 지님
 - 미국 LA Neighborhood Council은 ‘Community Impact Statement (CIS)’ 제출 권한을 가지며, CIS는 시의회에서 공식 심의자료로 채택되어 공공보건 정책(예: 노숙인 대상 향마약의약품 배포) 등 의사결정 과정에 반영됨
 - 화성시 반월동 주민자치회는 자체 학습모임에서 도출된 조례(안)을 시정부에 공식 제출하였고, 이는 2023년 「장애인 편의시설 설치·점검 조례」 제정 및 9.5억 원 규모 사업 예산 확보로 연결됨
- 이러한 점을 종합하면, 공공서비스 보완형 자문 기능이 실효성을 갖기 위해서는 자문 제출의 절차·형식·근거 규정의 제도화와 함께 행정의 정책·제도 결정 체계와의 연계 구조가 동시에 확보되어야 함을 알 수 있음

□ 둘째, 숙의 기반의 주민 역량, 포용성, 절차적 정당성이 정책 영향력의 핵심 요인으로 작동함

- 자문형 주민자치회가 공공서비스 보완 기능을 수행하기 위해서는 학습-숙의-문서화-합의 형성으로 이어지는 참여 과정의 질적 수준이 제도적 기반 못지않게 중요함을 보여줌
- 위크라드는 주민·행정·지역단체 간 공개 논의와 근거 기반(Evidence-based) 검토가 결합된 숙의 구조를 통해 자문의 신뢰성과 정책 적합성을 높여왔음
 - LA NC는 윤리·형평성·예산 책무성 등 사전 교육을 이수해야 자문권을 행사할 수 있도록 하여 주민자문이 공적 책임성과 정책 이해도를 갖춘 형태로 운영되도록 제도화함
 - 반월동 주민자치회는 학습모임을 통해 조례 입안 절차·법규 체계·문안 구성 등을 주민 스스로 학습·숙의·정리하였으며, 취약계층 문제를 공동 의제로 재구성함으로써 자문의 공공성을 강화함

- 종합하면, 모형 2는 주민자치회를 공공서비스의 직접 수행 주체로 보지 않고, 정책 설계·운영 과정에서 행정의 부족한 정보·현장성·수요민감성을 보완하는 ‘정책 파트너’로 재정의하는 유형으로 볼 수 있음
- 이를 위해서는 ① 자문 기능의 제도화 및 정책 연계 메커니즘 구축, ② 속의 기반 주민 역량 및 참여의 질 확보가 핵심 요건으로 작동함
 - 이러한 조건들은 국내 주민자치회가 단순 실행 조직을 넘어, 지역 현안에 대한 진단-대안 제시-제도 개선까지 수행하는 공공서비스 보완형 주민자치회로 발전하기 위한 제도적·운영적 기반을 제공함

| 표 3-15 | 속의정책협력형 사례 분석 결과

사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출
네덜란드 위크리드	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 의견수렴 → 내부 논의 → 공식 의결 → 행정 제출·공개로 이어지는 단계적·제도화된 자문 구조를 통해 행정의 정책 설계 과정에 직접 개입함 • 행정의 기획역량 부족을 주민 속의(현장조사·사례분석)로 보완하며 데이터 기반 대안 제시 능력을 발휘함 	<ul style="list-style-type: none"> • (역량) 근거기반(Evidence-based) 검토·주민-행정 공동 논의 등 속의 기반 자문 역량 강화 • (규칙) 공식 자문 절차의 제도화필요(자문서 제출·등록·공개·회신 절차 명시)
국외 미국 로스앤젤레스시 NC	<ul style="list-style-type: none"> • 분과위원회 심의→전체회의 의결→CIS 제출로 이어지는 이중 구조의 공식 자문 절차를 통해 시의회 정책결정 과정과 직접 연계됨 • 윤리·형평성·재정 책임성 교육을 이수해야 자문권을 갖는 구조 하에서 정당성·책임성 기반의 속의 역량을 확보함 • 여러 NC가 동일 Motion에 CIS 제출 → 집합적 자문 신화로 정책 채택에 영향력 행사 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 여러 주민조직의 집합성 자문 플랫폼 설계 필요 • (역량) 공공윤리·책임성 교육 등 자문권 행사 전 교육 체계 의무화 • (규칙) '발과' → 전체회의 → 공식 자문 제출의 다단계 의사결정 구조 구축 필요
국내 화성시 반월동 주민자치회	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 학습모임을 통해 문제 발굴→속의→조례(안) 작성·제출로 이어지는 주민주도 자문 구조 구축 • 조례 제안이 실제 시 조례 제정 및 9.5억 예산 확보로 연계됨 → 주민자치의 정책반영 효과성 확인 • 취약계층 문제를 공동 의제로 재정의하며 포용적 사회적 역량·공감대 형성 	<ul style="list-style-type: none"> • (역량) 취약계층 참여 보장, 포용적 의제화 등 사회적 포용성 강화 장치 도입(거버넌스) 주민 학습→속의-문서화→합의 형성 절차를 제도화하는 학습·속의 기반 자문 프로세스필요 • (규칙) 조례·예산 연계 등 자문→정책반영 매커니즘 명시

3. 공공서비스직접운영형의 주요 사례

1) 사례 선정

- 주민자치회가 풀어야 할 지역문제의 유형으로서 공공서비스의 대체 가능 영역은 공공서비스의 일부를 공공기관 외의 주체가 제공하거나 공공서비스의 형식을 차용해 지역에 맞춘 해결책을 제시하는 유형을 의미함
 - 주민자치회가 공공서비스의 대체하는 형태로 지역문제를 해결하는 영역은 주민의 참여와 역량을 활용하여 기존의 정부가 제공하는 형태의 공공서비스를 지역 특성에 맞는 방식으로 주민이 직접 서비스를 공급할 수 있는 영역을 의미함
 - 즉, 행정기관이 운영·관리하는 것보다 주민이 직접 운영에 관여하는 경우 공공서비스의 품질 관리 및 비용 효율성이 높아지고 문제 발생 시 신속한 피드백과 조정 가능하여 공공서비스의 지속가능성이 높아질 것으로 기대되는 유형임
 - 해당 영역에는 일상생활과 관련이 있는 지역 환경 개선이나 지역의 공용공간 인프라의 관리 및 운영, 복지 및 돌봄 서비스 제공, 지역 축제의 운영 등의 활동이 포함될 수 있음

- 이와 관련하여 공공서비스의 대체 가능 영역에서의 주민자치회의 활동 사례로 국내 2개의 사례와 국외 1개의 사례를 선정하였음
 - 선정된 3개의 국내·외 주민자치회 활동 사례는 일상생활과 관련한 공공서비스 가운데 자원 관리 및 환경 서비스 대체 가능 영역을 보여주는 사례로 생활 밀착형 서비스와 관련한 인프라를 주민자치회가 직접 관리 및 운영함으로써 지역 문제를 해결하고 있는 사례임

- (국외 사례) 공공서비스의 대체 가능 영역의 사례로는 영국 패리시 협의회(Parish Council)을 살펴보았으며 Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회 사례를 선정하였음
 - Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회는 지역 생활권 특성에 맞춘 패리시 협의회 활동으로 주민들의 생활과 밀접한 관련이 있는 생활환경 측면에서의 활동으로 볼 수 있음

- (영국 Gloucestershire 주의 Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회) 커뮤니티 퇴비화 사업을 사례로 선정하였음

□ (국내 사례) 공공서비스의 대체 가능 영역의 사례로 경기도 안산시 사동 주민자치회 사례와 충청남도 홍성군 장곡면 주민자치회 사례를 선정하였음

- 두 지역의 사례는 모두 지역의 생활권 특성에 맞춘 주민자치회의 활동으로 주민들의 생활과 밀접한 관련이 있는 생활환경 측면에서의 활동으로 볼 수 있음
 - (경기도 안산시 사동 주민자치회) 재활용 쓰레기 정거장 운영사업 활동을 사례로 선정하였음
 - (충청남도 홍성군 장곡면 주민자치회) 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 활동을 사례로 선정하였음

2) 국외 사례

(1) Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회: 커뮤니티 퇴비화 사업

가. 사례 개요

□ 패리시 협의회 현황³⁶⁾

- Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회는 3개의 구(ward)로 구성되어 있음
 - Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회에 해당하는 구는 Bisley Ward, Eastcombe Ward, Oakridge Ward가 속함
- (인원) Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회 의원은 각 구별로 4명으로 총 12명임
 - 12명 의원 가운데 의장 1명과 부의장 1명을 선정함
 - 또한 의원을 보조하는 추가 인력으로 Bisley Ward 2명, Eastcombe Ward 1명, Oakridge Ward 1명이 존재함

36) Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회 홈페이지. (2025). <https://bisley-with-lypiatt.gov.uk/council-members>

- Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회는 기본적으로 영국의 패리시 협의회가 지니는 3개의 권한을 가짐
 - 첫째, 시설을 제공할 수 있는 권한으로 마을회관, 시청, 커뮤니티 센터 등의 지역 사회 이용을 위한 건물이나 공원, 놀이터, 운동장, 수영장 등의 레크레이션 시설, 쓰레기통, 공공 벤치, 공공 화장실 등 공공시설에 대한 권한과 자전거와 오토바이 주차에 관한 권한, 마을 공원 등의 공유지 보호와 관련한 권한 등이 포함
 - 둘째, 협의 권한으로 지역의 모든 계획을 신청할 수 있는 권한, 하수도 공사를 수행하기 위한 제안, 통행권 조사, 산책로 및 거리 명명과 관련한 부칙을 제정하기 위한 권한 등이 포함
 - 셋째, 기타 권한으로 대중 행사 후원, 예술 지원 및 엔터테인먼트 제공, 관광의 장려, 지역 자원봉사단체에게 보조금 제공, 범죄 예방 조치에 대한 자금 지원, 버스 서비스에 대한 보조금 제공 및 지역 교통 계획에 대한 자금 지원, 연못·수로·도랑의 청소 및 배수, 지역계획 수립, 토지를 취득하거나 처분할 수 있는 권한, 유원지·자전거 공원 등과 관련한 조례를 제정할 수 있는 권한 등이 포함

□ 패리시 협의회 구성 및 운영의 특징

- (지역미래계획수립) 지역 미래계획인 Neighbourhood Development Plan(NDP) 수립에 있어 주민 설문·공청회 등을 적극 활용하고 있음
 - Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회는 홈페이지에 지역의 NDP 초안을 공개하고 온라인으로 지역 주민들의 의견을 수집함³⁷⁾
 - 이와 더불어 공청회를 통해 지역 주민들의 의견을 수집하며 2025년에는 2025년 10월 13일부터 11월 28일까지 7주간 공청회가 진행되었음
- (정책 성명서 마련) Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회는 홈페이지에 다양한 정책 성명서(Policy Statement)를 제시하고 있으며 재정·운영·회계 영역에

37) <https://forms.office.com/Pages/ResponsePage.aspx?id=DQSIkWdsW0yxEjajBLZtrQAAAAA AAAAAAARINOb5UMIBISU5GUEpXWUMwR1k4VENIU1ZISlo3RC4u>

관한 정책 성명서 외에 환경·경관·녹지·자원순환 등과 관련한 정책 성명서들이 큰 비중을 차지하고 있음³⁸⁾

- 패리시 협의회의 정책 성명서는 해당 지역 패리시 협의회가 공식적으로 채택한 원칙과 운영 방향, 목표를 담은 문서를 의미함
- 2025년 11월 기준 총 32개 정책 성명서가 공개되어 있으며 환경·경관·녹지·자원순환과 관련한 정책 성명서는 13개가 존재함

- (패리시 협의회 활동 벤치마킹) Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회의 커뮤니티 퇴비화 사업(Bisley Community Composting Scheme, 이하 BCCS)는 생활환경(쓰레기·녹지·자원순환) 측면에서 우수사례로 많이 다뤄지는 모델임
 - 주민 주도 커뮤니티 퇴비화 모델로 지역 커뮤니티 방식으로 성공한 사례로 소개됨³⁹⁾⁴⁰⁾

나. 거버넌스

□ (사업주체) 커뮤니티 퇴비화 사업(BCCS)은 Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회 산하의 지역 공동체 위원회로 주민 자원봉사자들과 함께 운영하고 있음

- Composting Scheme Committee가 별도로 존재하여 사업의 기획·예산집행·운영방침을 결정하며 지역 주민, 농가, 학교, 자원봉사자들이 모두 참여하고 있음
 - 패리시 협의회는 부지의 제공과 지원의 역할을 담당하며 지역의 구의원이 이사회에 합류하였음
 - 지역 주민은 자원봉사자의 형태로 퇴비화 시설의 관리를 담당함

38) Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회 홈페이지. (2025). <https://bisley-with-lypiatt.gov.uk/policies/>

39) Social Farms & Gardens 홈페이지. (2025). <https://www.farmgarden.org.uk/projects/composting-community-network>

40) <https://strouttimes.com/five-alternatives-to-lighting-a-garden-bonfire-which-are-better-for-us-and-the-environment/>

- (주민참여) Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회의 커뮤니티 퇴비화 사업(BCCS)은 지역 사회 구성원들의 적극적인 참여를 통해 수행되고 있음
 - 커뮤니티 퇴비화 사업은 2025년 기준 160가구 약 1,000명의 지역 주민이 참여하고 있음
 - 커뮤니티 퇴비화 사업을 위한 시설의 관리는 지역 내 자원봉사자들이 담당하고 있으며 초기 3명의 자원봉사자가 시설을 관리하였고 현재 2명이 관리하고 있으며 필요에 따라 새로운 책임자를 채용함

- 이상을 종합하면 Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회는 커뮤니티 퇴비화 사업(BCCS)은 패리시 협의회 제도적 틀 속에서 주민 자원봉사자들의 자율적 운영 역량을 결합한 협력적 거버넌스 모델의 한 형태로 볼 수 있음

다. 역량 및 자원

- (운영 역량) Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회는 커뮤니티 퇴비화 사업(BCCS)은 지역 사회 이익 회사(Community Interest Company, CIC)의 형태로 운영됨
 - 2005년 11월부터 시작된 해당 사업은 Stroud 지구 최초의 지역사회 퇴비화 시설을 운영하였으며 이를 활용하여 커뮤니티 퇴비화 사업을 수행하고 있음
 - 해당 사업은 정원·가드닝 폐기물(garden waste)을 커뮤니티 차원에서 모아서 퇴비로 만들고, 이를 다시 지역 주민 혹은 텃밭·구획 재배자(allotment)들에게 제공하는 구조로 운영됨
 - 회원들이 정원·가드닝 폐기물을 퇴비화 시설에 보내면 자원봉사자들이 해당 폐기물을 관리하며 퇴비화 작업에는 평균 6개월의 시간이 소요됨
 - 비회원 주민을 대상으로는 퇴비를 판매하는 대신 비회원 회원들의 기부를 받으며 기부한 비회원들은 퇴비를 일정량 제공받을 수 있음

 - 퇴비 생산량을 기준으로 연간 70~110톤 퇴비가 처리되고 있음
 - 초기 4개의 퇴비통(2m * 2m * 3m 높이)으로 시작되었던 커뮤니티 퇴비화 사업은 현재 6개의 퇴비통으로 확대되었음

- **(재정 역량) 커뮤니티 퇴비화 사업(BCCS)의 재정 운영은 Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회의 「Financial Regulations」에 따라 의회 의결을 통해서 이루어지고 있음**
 - Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회의 「Financial Regulations 2024」에서는 독립 재정 항목으로 커뮤니티 퇴비화 사업과 관련한 수익과 지출 회계가 별도로 기록되고 있음
 - 해당 사업은 퇴비 판매 수익, 주민들의 기부, 카운티 지원금 일부로 운영되고 있음
 - 만약, 운영비가 부족한 경우에는 주민세 성격의 지방세 일부인 Parish Precept를 보조 재원으로 활용 가능함
 - 예산 및 지출 보고서는 주민 모두가 확인할 수 있도록 홈페이지를 통해 공개되고 있음⁴¹⁾
 - (자본) Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회는 커뮤니티 퇴비화 사업(BCCS)의 시작을 위해 스트라우드 지구 의회(Stroud District Council)로부터 1,700파운드(£1,700)의 보조금을 받았음
 - 해당 보조금은 쓰레기통, 대문, 울타리, 도구 창고 등을 건설하는데 사용되었음
- **(사회적 역량) 커뮤니티 퇴비화 사업(BCCS)은 Bisley-with-Lypiatt 패리시 내 거주자들을 대상으로, 주민들이 배출한 정원 녹지 폐기물을 공동으로 수거·퇴비화하고, 그 결과물을 다시 지역 내 정원·텃밭 등에 환원하는 자발적 지역사회 주도형 사업임**
 - 커뮤니티 퇴비화 시설은 회원 전용으로 운영되며 Bisley-with-Lypiatt 패리시 지역 거주자를 회원으로 제한하며 퇴비를 다시 회원들에게 제공하는 운영형태를 보임
 - 이를 통해 회원 간 책임 의식과 ‘우리 지역 사회의 사업’이라는 정체성을

41) BCCS 홈페이지. (2025). <https://bisleycommunitycompostscheme.org.uk/documents-and-reports/>

강화된 것으로 보이며 회원으로 참여한 지역 주민들이 단순한 수혜자가 아니라 공동 생산자(co-producer)로서 공동의 행동을 위한 동기를 부여하고 있는 것으로 보임

- 특히 Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회의 커뮤니티 퇴비화 사업은 지역 주민인 자원봉사자가 시설의 운영을 담당한다는 점에서 주민 스스로 참여하고 책임지는 자발적 규범이 작동하고 있다고 볼 수 있음
 - 이러한 형태는 실제 운영 경험의 축적을 통해 관련 사업에 대한 지역 사회의 실질적인 역량을 함양하게 됨으로써 학습효과가 두드러지고 인접한 다른 커뮤니티의 퇴비화 사업에도 영향을 미치고 있어 사업 효과의 확산 가능성도 나타나고 있음
 - 예를 들어, 지역 내 학교 학생들이 BCCS 시설을 방문하여 실제로 퇴비 만드는 법을 배우는 등 커뮤니티 공유 자원으로서 활용되기도 함

라. 규칙

- Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회의 커뮤니티 퇴비화 사업(BCCS)은 영국의 T23 폐기물 면제(Waste Exemption: Aerobic composting and associated prior treatment)에 따라 운영됨
- T23 Waste Exemption은 영국 환경청(Environment Agency, EA)이 규정한 폐기물 처리 허가 면제의 한 유형임
 - 해당 규정에 따르면 상업적 재활용, 소각 등 일반적인 폐기물 처리 사업은 정식 라이선스(Licence)가 필요하지만 커뮤니티 퇴비화 사업과 같이 소규모이거나 저위험 활동의 경우 면제되며 등록만 하면 사업이 가능함
 - 커뮤니티 퇴비화 사업의 경우 법적 책임 등록자인 패리시 협의회가 지역 내 주민을 대상(회원제)으로 하는 사업이므로 T23의 면제 조건에 해당함
- 다만, Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회의 커뮤니티 퇴비화 사업(BCCS)의 운영과 관련하여 별도로 제정된 공식 지침은 없었으며 안내문의 형태로만 관련 내용이 제공되고 있음

- 커뮤니티 퇴비화 사업은 패리시 협의회가 승인한 내부 규정인 운영 지침을 토대로 운영된다고 홈페이지 상에 규정되어 있으나 공개하고 있는 공식 운영 지침은 없는 것으로 확인됨
 - 다만, 홈페이지 상에 연례보고서와 연간 수입 및 지출 계정, 대차대조표는 공개하고 있었음

| 그림 3-5 | BCCS 운영 관련 안내문

Bisley Community Composting Scheme

Information Sheet

Opening times: every Saturday 10 am – 1 pm, when the site will be supervised if the weather permits and there will be someone available to help you. A pedestrian gate with a coded lock allows wheelbarrow access at all other times to members.

Please sort your garden waste according to the bays on the site:

- Grass clippings, soft (non woody) waste – herbaceous, annual plant material and weeds.
- Small clippings/prunings – hedge/rose clippings, twigs, ivy etc. and branches (no larger than 4" diameter).
- Autumn leaves

Please take all garden waste out of bags. Never leave plastic bags, flowerpots, turf, rootballs or any other non-compostable rubbish on site.

We cannot compost:

- Kitchen waste of any sort.
- Soil, stones or hardcore.
- Materials sprayed with weed killer and pesticides.
- Material contaminated with dog or cat faeces.
- Material known to be infected with clubroot, honey fungus or other noxious diseases. While most diseases will be killed off by the heat generated in the composting process, it is sensible to avoid adding them.
- The following pernicious weeds: broad-leaved dock, Himalayan balsam, spear thistle, creeping thistle or common ragwort. These are regulated under the Weed Act 1959. Other weeds and their seeds will be killed off by the heat generated in the composting process.
- We do not accept commercial waste of any type.

Anyone found abusing the scheme will be banned from the scheme.

Volunteer help is always welcome. Please join us on Saturday morning from 10am onwards if you can spare an hour or two.

This is a members-only scheme. Membership is limited to residents of the parish of Bisley-with-Lypiatt. Do not use unless you have paid your membership. Any non-members who leave waste on this site are liable to prosecution for fly-tipping. Your membership rights are not transferable to anyone outside your own household, including organisations you may belong to.

표 3-16 | Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회: 커뮤니티 퇴비화 사업 사례 요약

사례		요소별 검토 결과
Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회: 커뮤니티 퇴비화 사업	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 디자간 협력적 거버넌스 구축: 패리시 협의회가 주민 조직과 협력하여 기획·운영·재정·규칙까지 마을 차원의 순환경제형 공공 서비스를 자체적으로 운영함으로써 패리시 협의회 제도적 틀 속에서 주민 자원봉사자들의 자율적 운영 역량을 결합한 협력적 거버넌스 모델의 형태를 보여줌 • 주민주도형 사업운영: 패리시 협의회는 전반적인 사업 지원의 역할을 담당하며 대부분의 사업운영은 주민들의 자발적인 참여를 통해 이루어짐
	역량 및 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 역량: 2005년부터 시작된 Stroud 지구 최초의 지역사회 퇴비화 사업으로 2025년 20주년을 맞이함 • 재정 역량: 퇴비 판매 수익, 주민들의 기부, 카운티 지원금 일부 등 다양한 재원을 통해 운영비를 확보하고 있음 • 재정보고서의 공개 문서화: 예산·지출 보고서가 분기별로 공개되어 주민이 확인할 수 있음 • 사회적 역량: 자발적인 지역사회 주도형 사업으로 지역 주민에게 공동 생산자로서의 지위 부여를 통해 공동 행동을 위한 동기를 부여함과 동시에 주민 스스로 참여하고 책임지는 자발적 규범이 효과적으로 작동되고 있음
	규칙	<ul style="list-style-type: none"> • 상위 법률 체계: 영국 환경부의 폐기물 면제 허가 관련 규정에 따라 등록되어 운영되고 있음 • 자체 운영 지침: 해당 사업은 패리시 협의회가 승인한 내부 규정인 운영 지침을 토대로 운영된다고 명시되어 있으나 공식 문서의 확인은 어려움

3) 국내 사례

(1) 경기도 안산시 사동 주민자치회: 재활용 쓰레기 정거장 운영사업

가. 사례 개요

□ 주민자치회 현황

- 경기도 안산시 사동은 『안산시 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영에 관한 조례』 제6조에 따라 매년 주민자치회를 구성하고 있으며 동 조례 제40조에 따라 「사동 주민자치회 운영세칙」을 통해 주민자치회와 주민자치센터 운영에 관한 세부 규정하고 있음

- (인원) 「사동 주민자치회 운영세칙」 제7조에 따르면 사동 주민자치회의 정수는 40명이며, 2024년 12월 31일을 기준으로 주민자치위원은 31명임⁴²⁾
- (기능) 「사동 주민자치회 운영세칙」 제5조에서는 주민 생활 모든 분야와 영역에서 마을 의제를 발굴하고 해결 방안을 모색하기 위해 사동 주민자치회의 기능으로 7가지를 제시하고 있음
 - 첫째, 주민자치회의 자율적인 조직과 운영
 - 둘째, 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 동 행정사무의 협의
 - 셋째, 동 행정기능 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 수탁 처리
 - 넷째, 자치계획 수립, 주민총회 개최 등 자치활동의 민주적 의사결정과정 수행
 - 다섯째, 수립된 자치계획의 실행
 - 여섯째, 주민참여예산 사업의 제안 등 주민참여예산 동 지역회의가 수행하는 기능
 - 일곱째, 그 밖에 각종 교육, 행사, 미디어, 자원 조성 등 주민자치와 마을공동체 활성화를 위한 활동
- (분과위원회) 「사동 주민자치회 운영세칙」 제18조에 따르면 사동 주민자치회는 크게 4개 분과위원회(주민자치기획, 마을교육, 복지커뮤니티, 생활환경)으로 구성됨⁴³⁾
 - (주민자치기획 분과위원회) 주민자치센터운영, 출산선물제작나눔, 마을축제 기획, 청년모임 협력, 상가활성화를 위한 상인모임 참여 등의 활동을 했으며 상인회, 청년모임, 목공주민강사 등 20명의 분과위원이 활동함
 - (마을교육 분과위원회) 자치위원역량강화교육, 사동마을교육협의체운영, 다문화 관련사업, 학교학부모회 협력사업 등의 활동을 했으며 석호초 학부모회, 성안중학교학부모회, 고려인센터 평생학습관, 성안중교사 등 8명의 분과위원이 활동함

42) 2025년 사동 주민자치회 감사 결과보고서. https://www.ansan.go.kr/sangnokgu/common/bbs/selectBbsDetail.do?key=&bbs_code=R0003&bbs_seq=1621337&sch_type=sj&sch_text=%EA%B3%B5%EA%B3%A0¤tPage=1

43) 사동 주민자치회의 분과별 활동내용과 인원은 2022년 주민자치회 우수사례집의 내용임

- (복지커뮤니티 분과위원회) 지역사회보장협의체 및 장애인복지관협력, 취약계층 반찬나눔사업, 체육회 협력 등의 활동을 했으며 지역사회보장협의체, 장애인복지관 등 10명의 분과위원이 활동함
- (생활환경 분과위원회) 생활환경개선, 마을정원관리, 재활용정거장관리, 사동행복마을관리소 운영, 방법대 협력사업 등의 활동을 했으며 사동마을관리소, 사동자율방법대 등 11명의 분과위원이 활동함

표 3-17 | 「사동 주민자치회 운영세칙」 제18조제7항에 따른 분과위원회의 업무

분과위원회명	분과위원회의 업무
주민자치기획분과	가. 자치센터의 운영 및 활동에 관한 사항 나. 지역홍보(자치센터 홈페이지 관리, 자치센터 홍보 사업 등) 다. 지역사회 공동체 문화 활성화 사업 발굴 및 도입 라. 주민참여예산 지역회의 운영 및 사업추진 마. 지역사회 발전을 위한 협력 사업 추진 바. 마을축제에 관한 기획 및 추진
마을교육분과	가. 주민자치위원의 역량강화 교육 및 주민들에 대한 시민교육 나. 지역사회 학교, 기관, 단체 등과 연계한 교육공동체 사업 다. 청소년 참여 및 교육, 자원봉사 사업 라. 청년 네트워크 사업
복지커뮤니티분과	가. 지역복지 자원 발굴 연계 및 협력 사업 추진 나. 지역복지 및 자원봉사 사업 기획 추진 다. 지역주민의 체육, 건강과 관련된 사업 추진
생활환경분과	가. 지역의 주거환경 개선 활동 나. 교통, 방법 등 주민 안전과 관련된 활동 다. 마을정원의 유지, 관리 사업 라. 자원순환 캠페인과 실천 활동

□ 주민자치회 구성 및 운영의 특징

- (마을계획사업) 2015년 마을계획시즌1 사업을 시작으로 2019년에는 마을계획시즌2를 추진하고 의제를 발굴하였으며 2025년 현재는 안산시 주민자치회 가운데 처음으로 유엔의 지속가능발전목표(SDGs)를 시도하고 있음⁴⁴⁾

44) 안산뉴스(<http://www.ansannews.co.kr>). 사동 주민자치회 ‘지속가능발전목표(SDGs)’ 최초 시도 (2025.06.24)

- (주민총회 개최) 매년 8월 주민총회를 개최하여 지역 현안과 관련한 주민들의 의견을 청취하고 주민자치회의 운영과 관련한 사항을 포함한 전년도 자치 계획 추진 결과 및 다음 해의 자치 계획 수립과 관련한 준비 과정을 보고함
 - 사동 주민자치회는 주민총회를 통해 주민 의견이 제대로 반영됐는지 점검하고 그 과정에서 발견한 문제점들을 주민들에게 다시 보고하며 주민의 대표기구로서 주민자치회의 역할을 수행하고 있음
 - 특히, 올해(2025년) 사동 주민자치회는 주민총회에서 의제 발굴과정에서 반복되는 단순민원은 신속히 해결하고 자치사업의 반복성과 누적되는 주민제안사업의 문제를 해결하기 위해 SDGs와 마을 의제를 연계하여 주민총회의 새로운 가치를 모색하고자 노력하였음
- (주민자치 우수사례 벤치마킹) 사동 주민자치회는 10년 동안 총 6번의 주민공론장을 만들며 주민들의 의견을 모아내고 실행해가는 과정에서 실질적인 주민자치를 실현한 전국적인 모범사례로 소개되고 있음
 - 2023년에는 이천시 신둔면 주민자치회⁴⁵⁾와 서울 강북구 마을자치센터와 인천광역시 부평구 산곡1동 주민자치회 등에서 방문하였음⁴⁶⁾
 - 2024년에는 인천광역시 부평구 부개2동 주민자치회⁴⁷⁾와 경기도 광명시 철산 1동⁴⁸⁾과 광명7동 주민자치회 등에서 방문하였음

45) 이천일보. (2023). 이천시 신둔면주민자치회, 안산시 사동 주민자치회 벤치마킹 방문. [https://www.2000news.co.kr/news/articleView.html?idxno=37977\(2023.11.13\)](https://www.2000news.co.kr/news/articleView.html?idxno=37977(2023.11.13))

46) 인천일보. (2023). 안산시 사동 주민자치회, 주민자치 우수사례 벤치마킹 발걸 이어져. [https://www.incheonilbo.com\(2023.05.23.\)](https://www.incheonilbo.com(2023.05.23.))

47) 인천광역시 부평구 보도자료. (2024). 부개2동 주민자치회, 역량 강화를 위한 안산시 사동 우수사례 벤치마킹 및 워크숍 실시. [https://www.icbp.go.kr/main/bbs/bbsMsgDetail.do?msg_seq=21854&b_cd=report&pgno=166\(2024.07.10.\)](https://www.icbp.go.kr/main/bbs/bbsMsgDetail.do?msg_seq=21854&b_cd=report&pgno=166(2024.07.10.))

48) 광명일보. (2024). 철산1동 주민자치회, '우수 주민자치회 벤치마킹'. [https://www.gmilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=24420\(2024.12.12.\)](https://www.gmilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=24420(2024.12.12.))

나. 거버넌스

□ (사업주체) 재활용 쓰레기 정거장 운영사업은 사동 주민자치회의 생활환경분과가 추진한 사업으로 주민자치회는 전체 과정을 기획하고 진행하였음

- 사동 마을계획 시즌1과 시즌2의 핵심과제인 지역 내 쓰레기 문제를 해결하기 위해 사동 주민들을 대상으로 설문조사 실시⁴⁹⁾
 - 2021년 10월 주민 122명을 대상으로 지역의 쓰레기 문제와 관련한 설문조사를 통해 주민들의 의견을 우선적으로 확인
- 사동 주민자치회는 지역의 쓰레기 문제를 해결했던 서울시 금천구 독산4동을 방문하여 관련 정보를 수집하였음⁵⁰⁾
 - 이후 재활용 쓰레기 정거장에 대한 운영 방안을 확정함
 - 사업을 운영함에 있어서는 재활용 쓰레기 정거장 지킴이 배치, 정거장 관리, 이용 주민 배출 안내 및 계도를 담당함

□ (주민참여) 안산시 사동 주민자치회의 재활용 쓰레기 정거장 운영사업 지역 사회 구성원들의 참여를 통해 수행되었음

- 사동 주민자치회는 지역 주민과 쓰레기문제 해결을 위한 대화모임(골목길 대화)을 총 3차례 진행하였으며 이 과정을 통해 주민들이 직접 마을의 문제를 직접 고민하고 해결 방안을 찾기 위해 노력함⁵¹⁾
- 재활용 쓰레기 정거장 사업을 운영함에 있어서 주민들은 재활용 쓰레기 지킴이 활동을 하였음
 - 다만, 초기에는 재활용 쓰레기 정거장 지킴이 신청자가 저조하여 통장들의 참여로 지킴이 활동을 수행하였음

49) 안산시의회 제273회 제2차 본회의 회의록. https://council-record.ansan.go.kr/minutes/svc/web/cms/mnts/SvcMntsViewer.php?schSn=5070&utm_source=chatgpt.com

50) 안산시 공식 블로그. <https://blog.naver.com/cityansan/221654122903>. (2019.9.20.)

51) 안산시 마을만들기지원센터 홈페이지. http://www.happyansan.or.kr/app/business/view?md_id=2019&category_code=473&code=653&page=1

- 안산시 사동의 인접 지역인 와동에서는 2021년 당시 사동에서 시범사업 중이던 재활용 쓰레기 정거장 사업의 운영개선 및 확대 여부를 판단하는 기초자료로 활용하기 위해 쓰레기 정거장 운영 효과와 개선 방안 연구를 수행하였음⁵²⁾
- 해당 연구는 사동의 인접 지역 주민자치회가 재활용 쓰레기 정거장 모니터링 자료를 적극적으로 검토함으로써 사업의 확장 가능성을 확인하기 위해 수행되었던 인접 지역 주민자치회의 활동으로써 이를 통해 사동의 마을의제 실천 사업의 지속성을 뒷받침 할 수 있는 근거를 마련함

다. 역량 및 자원

- (운영 역량) 안산시 사동 주민자치회의 재활용 쓰레기 정거장 운영사업은 다가구 지역 중 시범 지역을 정하여 팝업식 형태로 재활용 쓰레기 정거장을 운영함
- 시범 지역에서는 기존의 골목길 문전 수거를 중단하고 주민 스스로 정해진 시간에 재활용 쓰레기정거장에 직접 재활용 쓰레기를 가지고 나와 분리배출함
 - 사동 주민자치회는 안산시 사동 행정복지센터와 함께 ‘응답하라! 2019-사동 골목길’ 사업의 일환으로 재활용 쓰레기 정거장을 운영함
 - 2019년 당시 시범 지역은 행정복지센터 인근 지역인 등지길 일대 3곳에 재활용 쓰레기 정거장을 설치하였음
 - 재활용 쓰레기 정거장의 운영시간은 매주 월요일·목요일 오후 5시부터 9시, 화요일·금요일 오전 6시부터 10시까지 운영되었으며 재활용 쓰레기 정거장 지킴이가 관리하였음

52) 안산시 마을만들기지원센터 홈페이지. http://www.happyansan.or.kr/app/business/view?md_id=2021&code=836&page=1

| 그림 3-6 | 재활용 쓰레기 정거장 형태



출처: 안산타임스. (2019). “안산시 사동, 쓰레기 문제는 마을에서 해결한다”. (2019.09.18.)

□ (재정 역량) 재활용 쓰레기 정거장 운영사업은 마을만들기지원센터의 지원예산으로 운영되었음

- 해당 사업은 주민공모사업 예산으로 시범 운영되었으며 2019년 당시 지원 예산은 1,000만원이었음
 - 시범 사업 운영 당시 재활용쓰레기 정거장 지킴이의 인건비 지출 협의가 필요하다는 의견이 존재했음

□ (사회적 역량) 재활용 쓰레기 정거장 운영 사업은 주민자치회가 주민들이 쓰레기 문제 해결에 대한 의식을 갖게 하고 적극적으로 행정과 협력해 나가는 방안을 찾으려고 시도한 사업임

- 사동 주민자치회는 해당 사업을 운영하기에 앞서서 3차례 지역 주민과 쓰레기문제 해결을 위한 대화모임(골목길 대화)을 진행했으며 이 과정에서 주민 간 신뢰를 형성하고 공동체 의식을 강화했음
- 특히 재활용 쓰레기 정거장 운영 사업은 지역 내 사회적 네트워크가 확장됨에 따라 정보 공유와 상호 지원 체계가 강화되었다고 볼 수 있음

- 해당 사업은 주민자치회의 마을계획 수행 일환으로 시작된 사업이지만 지역 주민은 물론 동 행정복지센터가 시설 운영에 함께 참여한다는 점에서 지역 내 사회적 네트워크가 확장되었다고 볼 수 있음
- 이러한 형태는 지역사회가 당면한 문제와 관련 사업에 대한 지역 이해관계자들 사이의 정보 공유를 원활하게 함으로써 이해관계자들 사이의 정보 비대칭의 문제를 해소할 수 있으며 사업의 지속성을 확보하고자 할 때 효과적인 작동 기제가 될 수 있다는 점에서 의미가 있음

라. 규칙

- 안산시 사동 주민자치회의 재활용 쓰레기 정거장 운영사업은 주민자치회가 지역의 생활환경 개선을 위해 수행한 주민참여형 사업으로 「지방자치분권 및 지역균형 발전에 관한 특별법」 및 「안산시 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례」에 법적 근거를 두고 있음
 - 다만, 해당 사업은 2023년 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 제정이 이루어지기 이전의 사업으로 2019년 당시 「지방자치분권 및 지방 행정체제개편에 관한 특별법」에 근거하여 운영된 주민자치회에 의해 추진 되었음
 - 재활용 쓰레기 정거장 운영사업은 「안산시 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례」 제15조(자치계획의 구성 등)에 따라 계획된 마을발전 및 활성화 계획을 추진한 사례로 볼 수 있음
- 다만 해당 사업은 시범 운영되었기 때문에 재활용 쓰레기 정거장 운영사업을 위해 별도로 제정된 공식 지침이나 규정은 없었음

표 3-18 | 경기도 안산시 사동 주민자치회: 재활용 쓰레기 정거장 운영사업 사례 요약

사례		요소별 검토 결과
경기도 안산시 사동 주민자치회: 재활용 쓰레기 정거장 운영사업	거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 참여 거버넌스 구축: 주민들이 쓰레기 문제 해결에 대한 의식을 갖게 되고, 의견 수렴 과정을 거쳐 적극적으로 행정과 협력해 나가는 방안을 찾으려고 시도함 • 주민자치회 주도-주민참여형 사업운영: 주민자치회가 주도적으로 지역의 문제를 파악하고 이를 해결하기 위한 사업을 기획, 운영 전반을 담당하며 주민들은 재활용 쓰레기 정거장 지킴이 활동을 수행함
	역량 및 재원	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 역량: 주민자치회와 동 행정복지센터가 협력하여 운영한 사업으로 주민자치회와 행정복지센터가 적절한 역할 분담을 통해 사업 추진의 효율성을 도모하고자 하였음 • 재정 역량: 지방정부의 마을만들기지원센터의 지원예산을 통해 운영비를 확보하였음 • 사회적 역량: 지역 문제 해결방안을 모색하는 과정에서 주민들의 의견을 적극적으로 청취하고 이를 반영한 사업의 수행을 통해 지역 주민들의 공동체 의식을 강화하였음
	규칙	<ul style="list-style-type: none"> • 상위 법률 체계: 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 및 「안산시 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례」에 따라 주민자치회가 수행한 주민참여 사업으로 볼 수 있음 • 자체 운영 지침: 해당 사업은 시범 운영되었기 때문에 별도로 제정된 공식 지침이나 규정은 없었음

(2) 충남 홍성군 장곡면 주민자치회: 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축

가. 사례 개요

□ 주민자치회 현황

- 충청남도 홍성군 장곡면은 『홍성군 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영에 관한 조례』 제4조에 따라 매년 주민자치회를 구성하고 있으며 「장곡면 주민자치회 운영회칙」을 통해 주민자치회와 주민자치센터 운영에 관한 세부 규정하고 있음

- (인원) 2024년 6월을 기준으로 장곡면 주민자치위원은 34명임⁵³⁾

53) 장곡면 홈페이지. (2025). https://www.hongseong.go.kr/em/sub06_0401.do

- (기능) 『홍성군 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영에 관한 조례』 제5조에서는 주민자치회의 기능으로 3가지를 제시하고 있음
 - 첫째, 주민자치업무로 주민총회 개최, 자치계획 수립, 마을 축제, 마을 신문·소식지 발간, 공동체 형성, 그 밖에 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 수행하는 업무
 - 둘째, 협의업무로 읍·면 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의
 - 셋째, 수탁업무로 군 및 읍·면 행정기능 중 자치센터의 운영 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 업무의 수탁 처리
- (분과위원회) 장곡면 주민자치회는 크게 6개 분과위원회(교육·문화, 기획·홍보, 농업·경제, 복지·돌봄, 생활·환경, 공간되살림소분과)로 구성되며 2024년 6월 조직도 상에는 4개의 분과위원회가 운영되고 있음⁵⁴⁾
 - (교육·문화 분과위원회) 장곡면 교육·문화협의회 구성 및 분기별 회의 개최, 장곡초등학교 살리기 및 면내 교육·문화공간 조성 논의, 생활문화공동체, 주민자치프로그램 활성화 등의 활동을 함
 - (기획·홍보 분과위원회) 온라인 주민자치 교육, 주민자치 활동 홍보 타 지역 대외협력교류 활동 등의 활동을 함
 - (농업·경제 분과위원회) 귀농·귀촌인 맞춤형교육인 ‘새내기농부학교’ 진행, 청년농업인 교육 지원, 공동빨래방 운영 등의 활동을 함
 - (복지·돌봄 분과위원회) 장곡면 돌봄기초조사, 지역사회통합돌봄계획 수립, 복지·돌봄분야 실행주체(법인) 설립, 사회적농업 및 주민 주도 생활돌봄 등의 활동을 함
 - (생활·환경 분과위원회) 영농/생활폐기물 문제 지역의제화, 환경교육 주민 강사 양성, 마을로 찾아가는 환경교육, 마을 환경매니저 조직 영농폐기물 수거 지원 활동, 장곡면 정주 환경 개선을 위한 의견 수렴 등의 활동을 함
 - (공간되살림소분과위원회) 지역 내 폐교, 빈집·주민 주도 유희공간 활용 모색 등의 활동을 함

54) 장곡면 홈페이지. (2025). https://www.hongseong.go.kr/em/sub06_0401.do

[그림 3-7] 장곡면 주민자치위원회 조직도



출처: 장곡면 홈페이지. (2025). https://www.hongseong.go.kr/em/sub06_0401.do

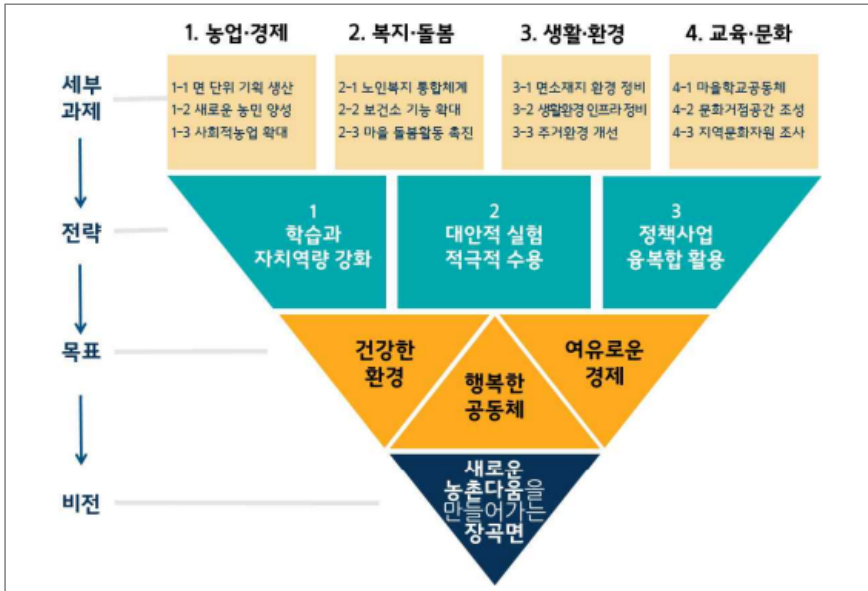
□ 주민자치회 구성 및 운영의 특징

○ (장곡면 2030 발전계획 수립) 주민참여형 상향식 발전계획의 수립으로 장곡면 주민들은 2019년 11월부터 2020년 2월까지 주민 스스로 지역 의제를 학습하고 미래를 토론하는 ‘우리 손으로 일구는 장곡의 미래’ 7회 연속 공동학습회와 개별 인터뷰, 주제별 간담회, 종합토론회를 통해 ‘장곡면 2030 발전계획’을 수립하였음⁵⁵⁾

- 공동학습회는 2019년 11월 20일부터 12월 16일까지, 총 7회 동안 누적 인원 532명이 공동학습회의 자리를 마련했음
- 공동학습회의 주제는 1)지금 농촌은 어떻게 바뀌고 있나, 2)우리 농산물 어떻게 팔까, 3)지역농업 어떻게 전환할까, 4)마을복지 어떻게 접근할까, 5)마을공동체 어떻게 살릴까, 6)무엇을 어떻게 살릴까, 7) 누가 어떻게 결정할까 등의 내용을 학습함

55) 충남농촌활성화센터 블로그. <https://m.blog.naver.com/cnmaeul/221807238126>

[그림 3-8] 장곡면 2030 발전계획 비전체계도: 역의 피라미드 모형



출처: 구자인. (2020). 자치분권 시대의 농촌정책 방향과 제안 (pp. 4)

- (주민총회 개최) 장곡면 주민자치회는 직접 마을로 찾아가는 주민총회를 개최하고 있으며 2021년부터 매해 개최하고 있음
 - 2021년 코로나19로 인해 마을로 찾아가는 제1회 장곡면 주민총회를 개최하였으며 총 32개 마을회관에서 진행하였음
 - 2025년 제5회 마을로 찾아가는 장곡면 주민총회도 총 32개 마을회관에서 3.5일간(2025. 9. 23.(화) ~ 9. 26.(금)) 진행되었음
 - (주민자치 우수사례 벤치마킹) 장곡면 주민자치회는 주민주도의 혁신적인 사업 추진을 통해 주민자치를 실현한 전국적인 모범사례로 소개되고 있음
 - 2023년에는 이천시 모가면 주민자치회에서 방문하였음⁵⁶⁾

56) 이천뉴스. (2023). 이천시 모가면 주민자치회, 홍성군 장곡면 벤치마킹. [https://www.2000news.co.kr/news/articleView.html?idxno=37214\(2023.05.30.\)](https://www.2000news.co.kr/news/articleView.html?idxno=37214(2023.05.30.))

나. 거버넌스

- (사업주체) 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사업은 장곡면 주민자치회 생활환경분과에서 추진한 사업으로 주민자치회는 전체 과정을 기획하고 진행 및 섭외와 관련한 역할을 담당함
 - 지역의 영농폐기물 소각 문제를 해결하기 위해 장곡면 주민자치회 생활분과는 2021년 7월 29개 마을에서 이장, 새마을지도자, 부녀회장 등 53명의 마을리더들을 대상으로 영농폐기물 처리 실태조사를 실시하였음
 - 이를 통해 영농폐기물 소각 문제와 관련한 주민들의 의견을 우선적으로 확인
 - 이후 2021년 10월부터 12월까지 5개 마을을 대상으로 영농폐비닐 수거 시범 활동을 수행함
- (주민참여) 홍성군 장곡면 주민자치회의 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사업은 지역 사회 구성원들의 적극적인 참여를 통해 수행되고 있음
 - 해당 사업은 16개 참여마을의 리더(이장)들의 역할이 두드러졌음
 - 마을 이장들은 주민 환경교육과 영농폐비닐 수거 일정 조정 및 참여 홍보, 마을별 환경매니저 주민 추천, 수거활동 시 마을안내, 사업 설명회, 평가회, 정책제안 토론회 참여 등의 역할을 담당했음
 - 마을의 환경매니저는 장곡면 주민으로 영농폐기물 수거 인력을 지도하는 역할을 담당함
 - 이 외에도 ‘우리마을 환경길잡이 양성과정’을 수강한 주민들인 장곡면 환경길잡이들⁵⁷⁾이 교육콘텐츠 기획, 자원순환 교육 진행을 담당했음
- 홍성군 장곡면 주민자치회의 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사업을 수행함에 있어서 다양한 이해관계자들이 참여하였음
 - 해당 사업을 수행함에 있어서 지방정부와 지방의회의 적극적인 협력이 있었으며 관련 민간단체들도 참여하였음

57) 네이버블로그 숲과 나눔. https://m.blog.naver.com/korea_she/222886241392. (2022.09.28.)

- 흥성군의회는 주민의견을 반영한 영농폐기물 처리 관련 조례안을 제정했음
- 흥성군청 청소행정팀은 조례안 검토 및 정책제안 토론회 토론패널로 참여했으며 장곡면행정복지센터 맞춤형복지팀은 사업 전반의 홍보와 협조를 담당하였음
- 민간 단체들은 주로 자문의 역할을 담당했으며 예산흥성환경운동연합은 환경교육 주민강사 양성과정 교육 및 콘텐츠 개발을 위한 자문, 마을연구소 일소공도 협동조합은 영농폐기물 처리 관련 조례안의 자문을 맡았음

|그림 3-9| 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사업 추진체계



출처: 행정안전부 (2022). 2022년 주민자치회 우수사례집 (pp. 109)

다. 역량 및 재원

- (운영 역량) 장곡면 주민자치회의 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축은 3단계의 교육-운영-공유의 과정을 통해 체계적으로 운영되었음
- 첫 번째 단계는 교육의 단계로 농촌환경교육 주민강사를 양성하고 농촌 어르신 맞춤형 환경교육 콘텐츠를 개발하였음

- (농촌환경교육 주민강사 양성) 2021년 사업 당시 장곡면 주민강사 참가자를 모집했으며 16명의 지원자 가운데 14명이 양성과정을 수료하였음
 - (농촌 어르신 맞춤형 환경교육 콘텐츠 개발) 양성과정을 수료한 주민 강사들이 환경길잡이 양성과정 교육 내용을 정리하고 직접 찍은 마을 사진 및 자료 활용 교안을 구성하였음
- 두 번째 단계는 실제적인 운영의 단계로 생활권 단위 영농폐기물 수거 지원 사업을 진행할 마을의 신청을 받고 선정하였으며 마을로 찾아가는 환경교육과 봄가을 작기전환기 영농폐기물 수거를 진행하였음
- (마을신청 및 선정) 장곡면 주민자치회는 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축을 위해 영농폐비닐 자원화 활동 마을 이장단 설명회를 진행했으며 해당 사업에 참여할 마을을 공모하였음
 - (마을로 찾아가는 환경교육) 주민강사들이 직접 진행하는 환경교육의 진행과 관련해서 마을 리더(이장, 부녀회장 등)가 주민에게 홍보, 참여 독려했으며 환경교육을 통해 마을별 영농폐비닐 관리 및 수거 지원 활동 안내하였고 총 16개 마을 주민 257명이 교육에 참여하였음
 - (영농폐기물 수거 진행 폐비닐 자원화) 장곡면 주민자치회는 참여 마을 주민의 추천으로 환경매니저를 조직하였으며 마을별 영농폐기물 관리 및 수거지원 활동 계획에 따라 환경매니저 2명과 마을 리더 1명을 중심으로 실질적인 마을별 영농폐비닐 수거 지원 활동을 진행하였음. 주민자치회 생활환경분과에서도 수거 지원 활동 동참 및 정책모델 개발을 위한 현장 모니터링하였음
- 세 번째 단계는 공유의 단계로 환경교육과 폐비닐 수거활동 종합 평가회 및 농촌 영농폐기물 자원화체계 구축을 위한 정책토론회를 개최하였음
- (종합 평가회) 장곡면 주민자치회는 16개 참여마을 환경매니저 및 이장 참여한 마을로 찾아가는 환경교육 및 영농폐비닐 수거 활동에 대한 평가회를 통해 교육 및 수거활동을 보고하고 정책제안을 위한 마을별 공동의견을 청취함과 동시에 주요 이슈에 대해서 토의하였음

- (정책토론회) 종합 평가회의 내용을 바탕으로 장곡면 주민자치회는 장곡면 주민을 비롯한 흥성군청 청소행정팀, 장곡면 행정복지센터 맞춤형복지팀, 흥성군의회 의원, 지역 언론 등 약 45명 참여한 영농폐기물 자원화 체계 구축을 위한 정책토론회인 ‘농촌 영농폐기물 수거, 무엇을 어떻게 바꿀 것인가’를 개최하였음
- 해당 정책토론회에서 장곡면 주민자치회는 장곡면 주민자치회 영농폐기물 자원화 체계 구축 시범사업 활동을 보고하고 주민자치회가 제안하는 ‘영농 폐기물 수거체계 모델’에 대한 논의와 농촌 영농폐기물 수거 관련 주요 정책적 쟁점, ‘흥성군 영농폐기물 수거 처리 등 지원에 관한 조례안’에 대한 검토 및 주민 의견 청취하였음
- 장곡면 주민자치회는 종합 평가회와 정책토론회의 내용을 토대로 해당 사업을 제도화하기 위한 조례 제정을 의회에 제안했으며 흥성군의회는 이를 받아들여 「흥성군 영농폐기물 수거·처리 등 지원에 관한 조례」를 제정하게 되었음

□ (재정 역량) 장곡면 주민자치회의 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사업과 관련하여 「흥성군 영농폐기물 수거·처리 등 지원에 관한 조례」가 제정됨에 따라 예산의 확보와 지원은 해당 조례에 따라 이루어지고 있음

- 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축과 관련한 예산의 확보와 지원 등은 「흥성군 영농폐기물 수거·처리 등 지원에 관한 조례」 제6조에 규정되었음
 - 동 조례 제6조제1항에 따라 해당 사업은 지방정부의 재정지원을 받고 있는 것으로 보임
 - 또한 「흥성군 폐기물관리에 관한 조례」 제8조부터 제11조에 따라 영농 폐기물 수거장려금이 지급되고 있으며 장려금 지급과 관련하여 동 조례 제8조에 예산의 범위에서 재활용품 판매액의 최고 110퍼센트까지 장려금을 지급할 수 있다고 규정되어 있음

【표 3-19】 「홍성군 영농폐기물 수거·처리 등 지원에 관한 조례」 제6조

제6조(예산의 확보 및 지원 등) ① 군수는 다음 각 호의 사업에 필요한 예산의 확보 및 지원에 적극 노력하여야 한다.

1. 영농폐기물 수거장려금
2. 영농폐기물 수거와 공회집하장 설치·관리
3. 영농폐기물 처리와 재활용시설 설치
4. 그 밖에 영농폐기물 관련 농업환경보호활동 및 개선을 위한 시설

② 제1항제1호에 따른 영농폐기물 수거장려금의 지급에 관한 기준과 방법은 「홍성군 폐기물 관리에 관한 조례」 제8조부터 제11조에 따른다.

【표 3-20】 「홍성군 폐기물관리에 관한 조례」 제8조~제11조

제8조(장려금 지급) 군수는 재활용품을 수집 판매한 사람에게 예산의 범위에서 재활용품 판매액의 최고 110퍼센트까지 장려금을 지급할 수 있다.

제9조(장려금 지급대상) 장려금의 지급대상은 읍·면장에게 별지 제1호서식에 따라 재활용품수집 등록을 신청한 개인이나 단체로 하며, 한국환경공단 또는 군수와 수거 협약한 업체에 매각한 재활용품(폐합성수지, 고지, 고철, 공병, 폐플라스틱, 농약빈병)에 한한다.

제10조(장려금 지급시기) 군수는 한국환경공단 또는 군수와 수거 협약한 업체에서 통보된 재활용품 수집실적 및 판매량의 정산 결과에 따라 지급대상자로부터 별지 제2호서식의 청구서를 제출받아 매 반기별 또는 연말에 장려금 지급대상자의 계좌로 지급한다.

제11조(장려금 지급대장의 비치,관리) 군수는 별지 제3호서식에 따라 장려금의 지급에 관한 사항을 기록 유지관리 하여야 한다.

제11조의2(보조금 지급) 군수는 생활폐기물 분리배출을 위하여 분리형 쓰레기통을 필요로 하는 개인이나 단체 등에게 행정적 지원과 예산의 범위에서 재정적으로 지원할 수 있다. 다만 군수가 지정한 분리형 쓰레기통 규격 제품에 한정한다.

- **(사회적 역량) 장곡면 주민자치회의 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축은 농촌 환경 문제를 지역 의제화하여 공동 학습과 논의를 통해 문제의 해결방안을 모색하고 주민들을 대상으로 하는 교육을 통해 주민자치의 역량을 동시에 강화한 사업임**
- 장곡면 주민자치회는 지역 주민을 대상으로 하는 환경 교육을 통해 지역의 환경 문제에 대한 공감대를 형성하고 주민들의 참여를 유도하였음

- 이를 통해 농촌의 환경문제를 공동체가 함께 풀어야 할 지역 의제라는 인식을 형성함은 물론 주민들의 적극적인 참여를 필요하다는 점을 강조하였음
- 특히 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사업은 마을의 리더(이장, 부녀회장 등)와 마을별 환경매니저가 신뢰 기반의 형성과 정보 공유에서 핵심적인 매개자의 역할을 담당함
 - 마을의 리더들은 마을 주민들이 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사업을 위한 환경교육에 참여할 수 있도록 홍보하고 참여를 독려했을 뿐만 아니라 실제로 영농 폐기물 수거 활동에도 참여하였음. 마을 리더는 주민들이 가장 먼저 접촉하는 공식적·비공식적 대표자로 공공사업 참여와 협조의 기반이 됨은 물론 비공식 네트워크를 통한 정보 확산에도 기여하였음
 - 마을별 환경매니저는 농촌환경교육 주민강사 양성과정의 수강을 통해 전문성을 함양하고 마을 어르신들을 대상으로 마을의 생활환경, 농사 형태, 쓰레기 배출습관 등 각 마을의 특성을 반영한 맞춤형 교육콘텐츠의 구성을 통해 주민의 공감대를 형성하는데 중요한 역할을 함
 - 이는 신뢰 기반의 사회적 관계를 강화하고, 정보가 실제로 작동하도록 만드는 핵심 메커니즘의 역할을 했다고 볼 수 있음

라. 규칙

- **장곡면 주민자치회의 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사업은 주민자치회가 지역의 생활환경 개선을 위해 수행한 주민참여형 사업으로 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 및 「홍성군 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례」에 법적 근거를 두고 있음**
- 해당 사업은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조(주민자치회의 설치 등)에 근거하여 운영된 주민자치회에 의해 추진되었음
- 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사업은 추진 당시 「홍성군 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례」 제5조제1항에 명시된 주민자치 업무를 수행한 사례로 볼 수 있음

□ 주목할 점은 장곡면 주민자치회의 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사업의 결과를 토대로 「홍성군 영농폐기물 수거·처리 등 지원에 관한 조례」가 제정됨에 따라 해당 사업은 조례에 근거를 두고 홍성군 전체 지역으로 확산되었음

○ 해당 조례는 영농활동으로 인하여 발생하는 영농폐기물의 수거·처리 지원 등에 관한 사항을 규정함으로써 영농폐기물로 인한 환경오염 방지와 환경보전에 기여함을 목적으로 2022년 11월 15일에 제정되어 시행 중임

- 해당 조례에서 영농폐기물은 농촌에서 영농활동으로 발생된 폐비닐(조사료 사일리지 제조용 비닐 포함), 농약빈병, 농약빈봉지, 폐차광막, 폐부직포, 폐제초매트, 폐점적호스, 트레이(모판 등) 등 영농에 필요로 하지 아니하게 된 농업자재를 의미함
- 군수는 동 조례 제5조(영농폐기물 수거·처리 관리계획 수립)에 따라 홍성군 영농폐기물 관리계획을 수립 및 시행해야 하며 해당 계획에는 마을별·지역별 영농폐기물 공동집하장(시설을 포함한다) 관리 및 확충에 관한 사항과 영농폐기물 수거와 배출 관련 교육 및 홍보에 관한 사항 등이 포함됨
- 특히, 동 조례 제7조에서는 영농폐기물의 수거와 관련하여 “자격과 능력이 인정되는 군내에 주민등록을 두고 실제 거주하는 사람 또는 군내에 소재를 둔 단체(마을회, 주민자치회, 새마을운동조직, 자율방범대, 영농조합법인, 협동조합, 농업인단체 등)에 영농폐기물을 수거하게 할 수 있다.”고 규정함으로써 홍성군의 영농폐기물 수거에서 주민자치회를 포함한 주민단체의 역할이 중요함을 확인할 수 있음

표 3-21 | 충남 홍성군 장곡면 주민자치회: 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사례 요약

사례	요소별 검토 결과
충남 홍성군 장곡면 주민자치회: 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축	거버넌스 <ul style="list-style-type: none"> • 다자간 협력적 거버넌스 구축: 주민자치회가 지역 주민과 협력하여 활동을 수행하되 관련 내용을 조례로 제정하고 활동을 위한 홍보, 협조의 과정에서 지방정부와 지방정부는 물론 민간단체들도 참여하였음 • 주민자치회 주도-주민참여형 사업운영: 주민자치회가 주도적으로 지역의 문제를 파악하고 이를 해결하기 위한 사업을 기획, 운영 전반을 담당하며 마을이장의 주도적인 역할을 중심으로 주민들은 영농폐기물 수거 활동에 참여하였음
	역량 및 재원 <ul style="list-style-type: none"> • 운영 역량: 사업을 교육-운영-공유의 과정을 통해 체계적으로 진행함으로써 사업의 효과를 제고하였으며 지역 주민들에게 다양한 역할을 부여함으로써 주민자치의 역량을 강화하였음 • 재정 역량: 「홍성군 영농폐기물 수거·처리 등 지원에 관한 조례」와 「홍성군 폐기물관리에 관한 조례」에 근거하여 지방정부의 재정 지원과 수거장려금을 지원받음 • 사회적 역량: 자발적인 지역사회 주도형 사업으로 지역 주민을 대상으로 한 교육을 통해 공동 행동을 위한 동기를 부여함과 동시에 마을의 리더, 전문성을 함양한 환경매니저 등 주민들의 공식적, 비공식적 네트워크를 통해 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계가 효과적으로 구축되었음
	규칙 <ul style="list-style-type: none"> • 상위 법률 체계: 「지방자치법」 및 「장곡면 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례」에 따라 주민자치회가 수행한 주민참여 사업으로 볼 수 있음 • 하위 법률 체계: 해당 사업의 가장 주목할만한 성과는 실제적으로 장곡면 주민자치회의 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사업의 결과를 토대로 「홍성군 영농폐기물 수거·처리 등 지원에 관한 조례」가 제정되었다는 점임 • 2022년 제정된 「홍성군 영농폐기물 수거·처리 등 지원에 관한 조례」에서는 전체 홍성군 지역의 영농폐기물의 수거와 처리에 관한 사항이 규정되어 있으며, 주민자치회를 포함한 지역 주민단체들이 영농폐기물의 수거 과정에서 역할을 담당한다는 점을 규정하고 있음

4) 소결 및 시사점

- 주민자치회 활성화와 관련하여 영국 Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회의 사례와 안산시 사동 주민자치회, 홍성군 장곡면 주민자치회의 사례가 주는 시사점은 다음과 같음
- 첫째, 공공서비스의 일부를 공공기관 외의 주체가 제공하거나 공공서비스의 형식을 차용해 지역에 맞춘 해결책을 제시하는 유형을 의미하는 공공서비스 대체 가능 영역에서의 주민자치회는 지역 문제의 해결을 위한 지방정부와 주민의 협치 거버넌스 모델을 구축함에 있어서 중간 매개자의 역할을 담당할 수 있음
 - 안산시 사동의 사례는 주민자치회가 사업을 추진하기 이전에 지역의 문제와 해결방안에 대한 주민의 의견을 적극적으로 청취하였으며 이를 토대로 동 행정복지센터와의 적절한 역할 분담을 통해 사업을 추진하였음
 - 특히, 홍성군 장곡면의 사례는 주민자치회가 지역 주민은 물론 홍성군청, 홍성군의회와 적극적으로 소통하여 사업의 결과를 토대로 조례 제정 제안까지 이어졌으며 이는 지역 차원의 제도적 개선의 출발점이 되었음
- 둘째, 영국 Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회의 사례는 공공서비스 대체 가능 영역과 관련한 주민자치 사업의 재원 확보의 다각화가 이루어질 수 있다는 점을 보여주며 충분한 재원의 확보가 사업의 지속가능성을 보장해줄 수 있다는 점을 보여줌
 - Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회는 커뮤니티 퇴비화 사업(BCCS)은 지역 사회 이익 회사(Community Interest Company, CIC)의 형태로 운영하고 있음
 - 커뮤니티 퇴비화 사업을 위해 회원제의 형태를 도입하였고 이를 통해 회원가입비 및 퇴비 판매 수익을 확보함에 따라 Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회의 재정에서 독립 재정의 항목으로 다뤄지고 있음
 - 특히, 해당 사업은 2005년 처음 시작된 이후 20년째 사업이 지속해서 이루어지고 있다는 점을 고려했을 때 사업 운영을 위한 충분한 재원의 확보는 주민자치회가 수행하는 주민자치 사업의 지속가능성을 확보할 수 있다는 점에서 중요하다고 보임

- 이와 더불어 영국의 경우 운영비가 부족한 경우에는 주민세 성격의 지방세 일부인 Parish Precept를 보조 재원으로 활용이 가능하다는 점도 주민자치회의 활성화와 관련해서 고민해 볼 필요가 있다고 보임

□ 셋째, 읍면동을 둘러싼 행정환경의 변화와 관련하여 주민자치회의 활성화를 위해서는 보다 세부적인 차원에서 동네 맞춤형 또는 마을 맞춤형의 주민자치사업 추진이 필요함

- 예컨대, 안산시 사동 주민자치회와 홍성군 장곡면 주민자치회 모두 지역 내 쓰레기 관련 문제를 해결하기 위한 주민자치 사업을 추진하였음
- 그러나 사업의 성과를 살펴보면, 사동 주민자치회의 재활용 쓰레기 정거장 운영 사업은 2년 간의 시범 사업의 형태로 종료된 반면 장곡면 주민자치회의 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축 사업은 조례로 제정되는 성과를 보였음
 - 지역 문제를 해결함에 있어서 주민들의 의견을 적극적으로 청취하고 이를 사업에 반영하고자 했다는 점에서 두 사업 모두 지역의 환경 문제에 대한 공감대를 형성하고 주민들의 참여를 유도하였다는 공통점이 있음
 - 다만, 사동 주민자치회의 경우 시범 지역을 동 행정복지와 가까운 인근을 대상으로 선정한 것과 달리 장곡면 주민자치회의 경우 생활권 단위 영농폐기물 자원화 체계 구축을 위해 영농폐비닐 자원화 활동 마을 이장단 설명회를 진행했으며 해당 사업에 참여할 마을의 신청을 받았다는 점에서 차이가 있음
 - 또한 장곡면 주민자치회의 경우 농촌환경교육을 수강할 주민 강사를 모집하고 이들이 직접 마을의 라이프스타일을 고려한 마을 맞춤형 환경교육 콘텐츠를 개발하고 지역 주민들을 대상으로 직접 환경 교육을 진행하였으며 마을 주민들과 비공식적 네트워크를 형성하고 있는 마을 리더들이 해당 사업에 적극적으로 참여함으로써 높은 사업의 효과를 도모할 수 있었던 것으로 보임
- 이러한 점을 종합해보면, 공공서비스 대체 가능 영역이 행정기관이 운영·관리하는 것보다 주민이 직접 운영에 관여하는 경우 공공서비스의 품질 관리

및 비용 효율성이 높아지고 문제 발생 시 신속한 피드백과 조정 가능하여 공공서비스의 지속가능성이 높아질 것으로 기대되는 유형이라는 점을 고려하면 읍면동 주민자치회가 추진하는 사업은 기존에 지역 맞춤형으로 논의되는 차원이 아닌 동네 맞춤형 또는 마을 맞춤형의 주민자치사업 추진 계획의 마련과 활동이 필요함

[표 3-22 | 공공서비스직접운영형 사례 분석 결과

사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출
<p>국외</p> <p>영국 패리시 협의회 (Parish Council)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 패리시 협의회의 제도적 틀 속에서 주민 자원봉사자의 자율적 운영을 결합한 협력적 거버넌스 모델 법제상 권한 이양이 명확하고, 재정·조직 운영 자율성이 높음 퇴비 판매 수익·주민 기부·카운티 지원금 등 다원적 자원 확보 및 분기별 재정보고 공개 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 패리시 협의회-주민 조직 간 위탁·협약 구조 공식화 (역량) 유급 사무국 설치, 실무 역량 (사업기획·회계) 강화 교육 지원 근거 마련 (규칙) 공적 자원 사용에 대한 회계 투명성·책임성 확보를 위한 '보통의 규칙' 의무화
<p>안산시 사동 (재활용 정거장)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회가 생활쓰레기 문제 해결을 위해 정거장 설치·운영을 주도하고, 행정복지센터와 역할 분담 행정의 공백 시간대·장소를 주민이 보완하는 공공서비스 대체 모델로 작동 주민참여예산을 통해 운영비를 확보 하였으나, 시범사업으로 별도 운영 지침은 미제정 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 주민자치회-행정 간 역할 분담 명확화, 소규모 생활서비스 범위 내 위·수탁 허용 (역량) 분과 중심 실행조직 구성 및 현장 관리 교육·지원 체계 필요 (자원) 행정지원 + 주민참여 자원봉사 결합 모델의 자원 혼합 구조 허용 (규칙) 본사업 전환 시 운영지침·안전 기준 등 최소 표준 운영규칙 마련 필요
<p>국내</p> <p>홍성군 장곡면 (영농폐기물 자원화)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회-지방정부-지방의회-민간단체의 다자간 협력 거버넌스를 통해 사업 추진 마을이장 중심의 주민 리더십과 환경 매니저 등 비공식적 네트워크가 사업 효과를 견인 사업 성과를 토대로 「홍성군 영농 폐기물 수거·처리 등 지원에 관한 조례」가 제정되어, 홍성군 전체로 사업이 확장·제도화됨 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 주민자치회-지자체-지방의회-민간단체 간 다자간 협력 체계 구축·제도화 (역량) 교육·운영·공유의 체계적 역량 강화 과정 지원, 환경매니저 등 전문 인력 양성 (자원) 조례에 근거한 지방정부 재정 지원·수거장려금 등 안정적 자원 확보 구조 마련 (규칙) 사업 성과의 조례 제도화 경로를 참고하여 하위 규범 체계 구축 지원

제3절

사례분석 결과 종합 및 시사점

1. 사례분석 결과의 종합

- 3가지 모델 유형(공유서비스, 공공서비스 대체, 공공서비스 보완)에 따른 사례를 분석하여 현실에서의 작동 방식을 실증적으로 검증하였으며, 각 모델이 성공적으로 운영되기 위해 필요한 핵심 제도 설계요소(거버넌스, 역량, 자원, 규칙)를 아래 표에서 제시함
 - 이 분석 결과는 주민자치회 제도적 설계 방안-즉, 주민자치회 참고조례 개정 방안 및 관련 법령 제·개정안-의 직간접적인 근거로 활용함
- (공동체자립형) 공유서비스와 관련한 주민자치회 활동 사례를 분석한 결과 해당 유형에서는 주민자치 조직의 내부 규약을 통한 자체 운영 역량의 확대가 필수적임
 - 공유서비스는 지역의 공유자원을 활용하는 것과 관련한 사업들로 내부 규약은 주민자치 조직 및 주민들의 책임성 강화 측면에서 핵심적인 사항임
 - 일본 정내회 사례와 국내 어촌계/해녀계 및 국공유림보호협약의 가장 큰 차이점은 내부 규약을 통한 주민자치회의 자율운영 시스템이 확립되어 있는지 여부였음
 - 공유서비스 영역은 주민자치회의 실질적인 기능을 가장 고도화된 형태로 확보할 수 있는 영역이지만 이와 관련하여 국내 사례는 여전히 행정에 대한 의존도가 큰 상황임
- (숙의정책협력형) 공공서비스의 보완과 관련한 주민자치회 활동 사례를 분석한 결과 해당 유형에서는 주민자치 조직의 자문의 공식적인 절차를 제도적으로 확보하는 것이 필수적임
 - 숙의정책협력 영역은 주민자치회가 공공서비스의 직접 공급자가 아니라, 숙의 과정을 통해 행정기관의 정책 설계·집행 과정에 자문을 제공하는 보완적 역할을 수행하는 것으로, 자문의 절차적 정당성과 대표성을 확보하는 것이 핵심적인 사항임

- 네덜란드 워크라드와 미국 LA NC 사례의 공통점은 '의견 수렴 → 내부 논의 → 공식 의결 → 자문서 제출·공개'로 이어지는 단계적·제도화된 자문 구조를 갖추고 있다는 점이며, 국내 화성시 반월동 사례와의 가장 큰 차이점은 자문 결과가 행정에 회신·공개되는 공식 메커니즘이 법제적으로 보장되어 있는지 여부였음
- 특히, 화성시 반월동 사례는 주민 학습모임을 통해 조례안을 직접 작성·제출하여 실제 시 조례 제정 및 예산 확보로 연계된 성공적 사례이나, 이러한 성과가 개별 주민자치회의 역량에 의존하는 구조라는 점에서 자문 → 정책반영의 제도적 경로를 참고조례에 명시할 필요가 있음

○ **(공공서비스직접운영형)** 공공서비스의 대체와 관련한 주민자치회 활동 사례를 분석한 결과 해당 유형에서는 지역의 특성을 반영한 적절한 사업의 발굴과 주민자치회를 포함한 지역 주민, 지역공동체, 지자체, 지방의회 등 지역 내 다양한 이해관계자들의 적극적인 참여와 지지가 필수적임

- 공공서비스 대체 영역은 주로 생활밀착형 공공서비스를 중심으로 주민참여의 확대가 이루어지고 있었으며 지역 특성 반영한 사업 기획과 지역 내 이해관계자들 간의 공통의 목표 설정과 갈등의 조정이 필수적임
- 특히, 국내 홍성군 장곡면의 사례는 지역의 특성을 반영한 적절한 사업 내용의 선정과 주민자치회와 마을리더, 지자체, 지방의회 사이의 목표의 공유와 적극적인 참여 및 지지가 이루어짐에 따라 관련 사업이 제도화되고 홍성군 전체로 사업이 확장된 성공적인 사례로 볼 수 있음
- 다만, 영국 패리시 사례의 경우 법제상 권한 이양이 명확하고 재정·조직 운영 자율성이 매우 높았으나 국내 사례의 경우 범위·절차·권한·재정 기반이 상대적으로 미흡함

2. 제도 재설계를 위한 시사점

- 사례분석 결과를 바탕으로 참고조례안 개정과 관련한 제도 재설계의 방향성을 제시하면 다음과 같음
 - 첫째, 전국 단일 조례 형태보다는 지역 특성 반영한 차등형 모델을 개발할 필요가 있음
 - 지역 여건(도시·농산어촌)에 따른 단계별 공유서비스 모델의 도입이 보다 효과적일 수 있으며 이를 위해서는 주민자치회가 지역별 특성에 따라 서비스 유형을 선택·구성할 수 있는 참고조례안의 구조 개정이 요구됨
 - 둘째, 주민이 주도하는 주민 자치 사업 구조와 운영의 세부화 및 제도화가 필요함
 - 국외 사례에서 확인할 수 있듯이 공유서비스는 주민자치의 실질성을 강화하는 핵심 기능임
 - 또한 국외 사례는 물론 국내 사례에서 알 수 있듯이 행정이 원칙적으로 담당하게 되는 공공서비스의 일부 영역을 주민자치회를 통해 제공할 수도 있음
 - 이때의 주민자치회는 행정력의 범위가 소홀해질 수 있는 영역을 대체 및 보완하는 기능을 담당하게 됨
 - 참고조례 개정 시, 주민자치회가 공공서비스의 일부를 정식 기능으로 수행할 수 있도록 권한 및 절차를 명확히 반영할 필요가 있음
 - 셋째, 행정 의존성 완화와 자율성과 책임성을 확보할 수 있는 운영 체계를 통한 주민 역량 강화 기반의 마련이 필요함
 - 국내 사례는 행정기관의 승인·지침 중심으로 운영되는 경우가 많아 주민 자율성이 제약됨
 - 특히, 주민자치회의 역할에 대한 지속가능성 확보를 위해서는 주민의 자치 역량 강화가 필수적임
 - 참고조례 개정 시, 주민자치회의 내부 규약을 기반으로 한 운영 자율성을 강화하는 조항 반영 필요가 있으며 이와 함께 역량교육, 운영 매뉴얼, 전문 코디네이터 지원 등의 제도화가 필요함

- 넷째, 구체적인 평가·피드백 체계의 정립이 필요함
 - 공유서비스 운영의 공공성을 확보하고 지속적으로 개선하기 위해 성과 평가·주민평가·행정지원체계를 연계하는 구조의 마련 요구됨
 - 참고조례 개정과 함께 성과관리 조항 신설에 대한 고려가 필요함

| 표 3-23 | 사례 분석 결과 종합 및 시사점

유형	사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출	참고사례 반영 검토
공동체 지립형	미국 남캘리포니아 지하수 자치거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> 오스트롬의 공유자원 설계원칙 구현 법적 권리와 경계 명확화, 사용자 간 비용 및 양수량 배분, 장기적인 모니터링과 데이터 축적, 여러 지하수 조합 간 다층 협력체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 이용자 주도의 협의와 법원 인가의 결합, 워터마스터(Watermaster)의 종립적 집행구조 (역량) 지속적인 모니터링, 데이터분석 역량 확보 (재원) 초과 양수 상환, 구매비용 분담, 사업 비용부과 등 재원조달 규칙 확립 (규칙) 권리배분, 초과양수, 교환규칙이 있고, 법원과 워터마스터(Watermaster)를 통한 분쟁 해결, 제재 체계 	<ul style="list-style-type: none"> 조례에 '공동체지립기능' 정의 및 수행 결정 절차 (주민총회 의결) 내부규약 등록·공개 조항 (가임·분담·갈등조정·책임) '최소한의 규칙' 원칙 명문화 (참여·대상·절차·갈등해결 4대 울타리), 정부 개입 최소화
	일본 이리아이 (入会) 신림공유	<ul style="list-style-type: none"> 자발적 집행행동과 제도적 보장이 결합된 복합 거버넌스 전통적 공동체 관습과 근대 법제의 접목 경계 명확성, 전통규범, 집행적 의사 결정, 상호감시가 강하게 결합 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 마을총회와 지방자치단체, 산림조합, 환경 NGO 등 다층적 연계 구조 (역량) 세대 간 기술 전승, 행정기관 및 학계의 기술 지원 체계 (재원) 목재 판매, 임대료, 정부 보조 등으로 구성된 공동기금 (규칙) 산림 이용규칙이 세분화되어 있고, 위반 행위에 대한 점진적 처벌 기제 확립 	
	일본 정내회 (町内会)	<ul style="list-style-type: none"> 자율적 결사체로서 공유서비스 영역의 핵심 운영체로서 기능 반면, 방재, 환경피해 복구 등 행정의 공백이 발생하는 생활 민자형 서비스를 주민이 자치적으로 제공함 총회 중심의 민주적 의사결정 구조와 '진 시대 가입 원칙'을 통해 높은 대표성 및 실행력을 확보함 비용부담·갈등관리의 내부 규약이 정착 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 자치회 지원은 인건·우형·공익 기준에 한정(정부개입 최소), 전원가입·분담 원리 (역량) 생활서비스 운영·동원 능력, 신뢰·호혜의 사회적 자본 축적 (재원) 회비·공동기금·소액수익 등 공유재 기반 재원 마련의 근거 조문 신설(회계공개·주민총회 승인 의무) (규칙) 공유서비스는 '자치(Self-governance)' 영역으로 최소 규칙(참여·대상·절차·갈등해결 4대 울타리)만 두고 청발성 보장, 분쟁조정 절차·감사 규정(연 1회 이상 보고) 명문화 	

유형	사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출	참고사례 반영 검토
	지하수 공유 사례	<ul style="list-style-type: none"> 지역공동체의 자율적인 공유자원 관리규범 부재 개발과 관리절차는 법령과 조례에 의해 엄격히 규율 관정의 자율배분, 위반행위 제재, 분쟁해결의 제도화 수준이 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> (가버너스) 환경부, 지방자치단체, 농어촌공사 등 기관이 관여된 다중 주체, 분절적 책임 문제 발생 (역량) 마을 단위 유지관리 역량 부족 (재원) 자치단체 보조 감소, 수질리스크와 비용부담에 대한 명확한 규칙 부재 (규칙) 일부 지자체 조례로 급수, 요금 규칙은 있으나 양수량이나 모나리얼 규칙 부재, 이용자 주도규칙이나 분쟁 조정 및 중재 규칙 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 공유자원(토지·수자원·임산물·아장 등)형 사업을 '공동체자립형'로 정의·영거(포지티브+예시) 내부규약 존중 원칙, 다만 안전·환경·인권 최소기준만 조례에 상위 규범으로 명시 회원 총회 의결·회계공시 의무와 자율감사+외부감사(선택) 규정 '운영세칙'에서 '자치규약'으로 격상 필수 포함, 민주적 절차, 갈등 조정 방안 공개 의무화
	국공유림보호 협약	<ul style="list-style-type: none"> 자원·노동 교환구조에 기반한 초기적 공유자원 관리 체계 불법채취 감소, 주민소득 보안, 산불 및 병해충 예방에 기여, 마을-산림청 간 협력관계 형성 등 성과 현재는 산림자원 보호활동을 위한 주민들의 노동을 대가로 권리가 허용 	<ul style="list-style-type: none"> (가버너스) 협약의 운영은 정부 주도, 주민은 채취 규정을 자율적으로 정함, 일부 자치단체는 마을 규칙과 자치단체 규범을 연계 시도 (역량) 주민은 임산물 채취 시기, 범위 등을 자율적 결정 (재원) 교육, 안전, 현장지도, 증빙(채취원증) 등은 자치단체와 행정기관이 제공 (규칙) 행정기관의 제재 기준이 있으며, 일부 마을의 경우 산림자원 관리·채취의 자체 규칙 제정 	
	어촌계/해녀계	<ul style="list-style-type: none"> 자치적 운영원칙과 정부·지자체·수협이 지원·감독이 결합된 이중구조 공동어장, 임산물 채취권 등 명확한 공유자원을 기반으로 함 '정관(회칙)' 등 고도화된 자체 규칙을 통해 자원 채취 시기, 방법, 자격, 수의 분배 등을 스스로 결정하고 집행함 (비교) '관정(지하수)' 사례와 같이 자체 규범이 미흡할 경우, 지원 고갈 및 주민 갈등이 심화되어 '공유지의 비극'이 발생함 	<ul style="list-style-type: none"> (가버너스) 주민 공동관리+ 행정의 감독·조정 (역량) 이용자 집단의 경험·임목지, 상호감시와 공동작업을 통한 실행역량 (재원) 조합비·공동수익을 통한 운영 (규칙) 공동어장 등 공유자원의 회원자치·내부규약 기반 관리, 채취 할당·벌칙·분쟁해결 규정 등 자율규율 	

유형	사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출	참고사례 반영 검토
	광주 광산구 승정1동 주민자치회 (주민 주도 마을화패)	<ul style="list-style-type: none"> 도시형 공유서비스 모델의 가능성 확인 지원하되 간섭하지 않는 재정 설계의 필요성 중간지원조직과의 역할 정립 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 다중심적 협력 네트워크와 주민 주도성 (역량 및 자원) 사회적 자본에 기반한 자생적 자원(주민 편입 방식) 확보 (규칙) 자물쇠 규범 형성과 투명성 확보 장치 	
	경북 의성군 단촌면 주민자치회 (주민 주도 재난 극복)	<ul style="list-style-type: none"> 위기 시 '사회적 안전망'으로서의 주민자치회 공유서비스 영역은 평상시의 자원 관리뿐만 아니라, 재난 대응과 같은 비상사태 공공서비스 공백을 메우는 데에도 유효 자생적 조직에 대한 제도적 인정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 자발적 결사체 구성과 민관 역할 분담 (역량 및 자원) 축적된 신뢰 자본의 전환과 심시일반 자원 (규칙) 신속한 의사결정과 공정성 확보를 위한 내부 규약 	
	네덜란드 위크라드 (Wijkraad)	<ul style="list-style-type: none"> '주민 의견수렴' → 내부 논의 → 공식 의결 → 행정 제출·공개로 이어지는 단계적·제도화된 자문 구조를 통해 행정의 정책 설계 과정에 직접 개입함 행정의 기획역량 부족을 주민 숙의 (현장조사·사례분석)로 보완하며 데이터 기반 대안 제시 능력을 발휘함 	<ul style="list-style-type: none"> (역량) 근거기반(Evidence-based) 검토·주민·행정 공동 논의 등 숙의 기반 자문 역량 강화 (규칙) 공식 자문 절차의 제도화필요(지문서 제출 등록·공개·회신 절차 명시) 	<ul style="list-style-type: none"> 자문 의견의 실제 내용에는 개입 금지 자문서에 30일 내 회신 의무 (채택·불채택 사유, 정책변영 계획) 자문 간수·채택률·반영 사례 연 1회 이상 공개 공동 자문 우선 검토, 주민 참여예산·조례 연계
숙의정책 협력형 국외	미국 로스앤젤레스시 데이비슨드 카운실 (Neighbor hood Council)	<ul style="list-style-type: none"> 분과위원회 심의→전체회의 의결→ 공식지문서(CIS) 제출로 이어지는 이중 구조의 공식 자문 절차를 통해 시의회 정책결정 과정과 직접 연계됨 윤리·형평성·재정 책임성 교육을 이수해야 자문권을 갖는 구조 하에서 정당성·책임성 기반의 숙의 역량을 확보함 여러 NC가 동일 Motion에 CS 제출 → 집합적 자문 신호로 정책 채택에 영향력 행사 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 여러 주민조직의 집합적 자문 플랫폼 설계 필요 (역량) 공공윤리·책임성 교육 등 자문권 행사 전 교육체계 의무화 (규칙) 분과 → 전체회의 → 공식 자문 제출의 단단계 의사결정 구조 구축 필요 	

유형	사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출	참고조례 반영 검토
	국내	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 학습모임을 통해 문제 발굴 → 숙의 → 조례(안) 작성·제출로 이어지는 주민 주도 자문 구조 구축 • 조례 제안이 실제 시 조례 제정 및 9.5억 예산 확보로 연계됨 → 주민 자치의 정책반영 효과성 확인 • 취약계층 문제를 공동 의제로 제정 의하며 포용적 사회적 역량·공감대 형성 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 주민 학습-숙의-문서화-합의 형성 절차를 제도화하는 학습-숙의 기반 자문 프로세스 필요 • (역량) 취약계층 참여 보장, 포용적 의제화 등 사회적 포용성 강화 장치 도입 • (규칙) 조례·예산 연계 등 자문 → 정책반영 메커니즘 명시 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심 기능: 정책 의견수렴, 자문-의견제출, 주민참여제도 운영지원, 행정 모니터링·평가, 조례 제안 정책 설명회·공론화 • 행정정보·데이터 제공 의무 (14일 내) • 숙의 방법으로 교육·전문가 자문단 운영 지원 • 절차적 정당성 감독(회의공개, 의사록 작성·공개, 다단계 숙의, 이해충돌 방지)
공공 서비스 직접 운영형	영국 패리시 협의회 (Parish Council) 국외	<ul style="list-style-type: none"> • 패리시 협의회는 제도적 틀 속에서 주민 자원봉사자의 자율적 운영을 결합한 협력적 거버넌스 모델 • 법제상 권한 이양이 명확하고, 재정·조직 운영 자율성이 높음 • 퇴비 판매 수익·주민 기부·카운티 지원금 등 다원적 재원 확보 및 분기별 재정보고 공개 	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 패리시 협의회-주민 조직 간 위탁·협약 구조 공식화 • (역량) 유급 사무국 설치, 실무 역량(사업기획·회계) 강화 교육 지원 근거 마련 • (규칙) 공적 재원 사용에 대한 회계 투명성·책임성 확보를 위한 '보통의 규칙' 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> • 계약법 등 관련 법령에 따라 감독 규정 필요 • 위탁계약서·협약서 기반 목표·성과지표 사전 합의 • 분기별 집행보고, 연 1회 외부회계감사(일정 규모 이상) 의무화 • 이해충돌 방지 의무 • 핵심 기능: 위탁사무 기획·운영·평가, 예산편성·집행, 서비스 품질관리 등 구체적인 업무 명시

유형	사례	분석 결과	제도 설계 요소 도출	참고조례 반영 검토
	안산시 사동 주민자치회 (재활용 정거장)	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회가 생활쓰레기 문제 해결을 위해 정거장 설치·운영을 주도하고, 행정복지센터와 역할 분담 행정의 공백 시간대·장소를 주민이 보완하는 공공서비스 대체 모델로 작동 주민참여예산을 통해 운영비를 확보 하였으나, 시범사업으로 별도 운영 지침은 미제정 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 주민자치회-행정 간 역할 분담 명확화, 소규모 생활서비스 범위 내 위·수탁 허용 (역량) 분과 중심 실행조직 구성 및 현장 관리 교육·지원 체계 필요 (재원) 행정지원 + 주민참여 자원봉사 결합 모델의 재원 혼합 구조 허용 (규칙) 본사업 전환 시 운영지침·안전 기준 등 최소 표준 운영규칙 마련 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 유형별 맞춤형 지원 의무화 전문인력·예산 우선 지원 명시
국내	홍성군 장곡면 주민자치회 (영농폐기물 자원화)	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회-지방정부-지방의회-민간단체의 다년간 협력 거버넌스를 통해 사업 추진 마을이장 중심의 주민 리더십과 환경 매니저 등 비공식적 네트워크가 사업 효과를 견인 사업 성과를 토대로 「홍성군 영농 폐기물 수거·처리 등 지원에 관한 조례」가 제정되어, 홍성군 전체로 사업이 확장·제도화됨 	<ul style="list-style-type: none"> (거버넌스) 주민자치회-지방의회-민간단체 간 다년간 협력 체계 구축·제도화 (역량) 교육·운영·공유의 체계적 역량 강화 과정 지원, 환경매니저 등 전문 인력 양성 (재원) 조례에 근거한 지방정부 재정 지원·수거장려금 등 안정적 재원 확보 구조 마련 (규칙) 사업 성과의 조례 제도화 경로를 참고하여 하위 규범 체계 구축 지원 	

제 4 장

맞춤형 주민자치회 구현을 위한 참고조례 개선 방안

제1절 주민자치회 참고조례 현황 및 쟁점

제2절 전국 주민자치회 조례 현황 분석

제3절 맞춤형 주민자치회 모형 설계를
위한 참고조례 개선 방안

맞춤형 주민자치회 구현을 위한 참고조례 개선 방안

제1절

주민자치회 참고조례 현황 및 쟁점

1. 주민자치회 참고조례 현황

1) 주민자치회 참고조례 개요

□ 주민자치회 참고조례 검토의 필요성

- 행정안전부는 주민자치회의 시범 실시를 위하여 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)」(참고조례)을 제정·운영하였으며, 이는 현재까지 7차례의 개정을 거침(김경덕, 2023; 이광원, 2022; 최용전 & 석호영, 2024)
- 주민자치회 참고조례는 행정안전부가 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제29조에 의거하여 지방자치단체의 주민자치회 관련 조례 제·개정 지원을 목적으로 배포된 가이드라인으로 지방자치단체의 조례 제정권을 기속하는 효력은 없음(하태영 외, 2021; 최용전 & 석호영, 2024)
 - 지방자치단체는 참고조례안을 참고하여 지역별 특성을 반영하여 지방자치단체별로 주민자치회 조례를 제·개정하는 것이 이상적인 방향임
 - 그럼에도 불구하고 대다수의 지방자치단체는 참고조례를 무비판적으로 그대로 반영하여 제·개정되어 운용되고 있어 참고조례의 문제점이 반복적으로 재생산되고 있음(채진원, 2023; 최용전 & 석호영, 2024)
- 특히 주민자치회 조례가 모법인 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 계승하지 않고 행정안전부의 참고조례를 따르고 있어 주민주권과 지방분권의 취지를 왜곡하고 있음
 - 주민자치회가 입법부의 독립적인 법률 규정이 아닌 법적 성격이 없는

행안부의 참고조례에 의해 뒷받침 되어 관제화의 도구로 전략하여 민주적 정당성을 훼손하고 있다고 볼 수 있음(채진원, 2023)

- 결과적으로 주민자치회 참고조례는 법적 정당성은 갖추지 못한채 획일적인 규율로 인해 지역별 특성과 주민의 요구를 충분히 반영하지 못하고 주민 참여를 형식적 절차에 머물게 하는 한계를 드러내고 있음
- 따라서 주민자치회 참고조례는 민주적 정당성, 절차적 정당성 등 관점에서 비판적으로 검토할 필요가 있음

□ 주민자치회 참고조례 개정 연혁

- 행정안전부는 주민자치회의 시범 실시를 위하여 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)」(참고조례)을 제정·운영하였으며, 이는 현재까지 7차례의 개정을 거침(김경덕, 2023; 이광원, 2022; 최용전 & 석호영, 2024)

【표 4-1】 주민자치회 참고조례 제·개정 연혁

제/개정	담당부서/제·개정 일시
제정	• 자치제도과 - 1176(2013. 6. 20.)
개정	• 자치제도과 - 2369(2014. 7. 24.)
개정	• 자치제도과 - 2153(2015. 6. 17.)
개정	• 자치제도과 - 374(2017. 2. 1.)
개정	• 자치분권과 - 3169(2018. 8. 30.)
개정	• 자치분권제도과 - 2666(2019. 8. 28.)
개정	• 자치분권제도과 - 1222(2020. 4. 22.)
개정	• 자치분권제도과 - 0000(2023. 8. 21.)

출처: 행정안전부(2023)

- 주민자치회 시범실시는 크게 2017년 이전(2013년-2017년)의 1기와 이후(2018년-현재)의 2기로 구분될 수 있으며, 주민자치회 참고조례안도 시범실시 시기에 따라 2018년을 기준으로 크게 변화함(최인수, 2021b)

- 문재인 정부는 지방분권 및 자치 활성화를 위하여 주민자치와 주민자치회를 전담하는 조직으로서 행정안전부에 주민자치형 공공서비스 추진단을 설치·운영하고 기존의 참고조례안도 대폭적으로 수정함(최인수, 2021a)
- 2017년까지는 큰 변화 없이 세부적인 내용이 주로 개정되었다가 2018년에는 2013년부터 시행해온 시범 주민자치회를 2018년부터 위원의 추천 선정, 자치계획 수립, 주민총회 개최, 주민참여예산·주민세 연계 등으로 새롭게 재구성함(행정안전부, 2018; 하태영 외, 2021)
- 구체적인 개정 연혁별 주요 내용은 아래의 표와 같음

표 4-2 | 주민자치회 참고조례 개정 연혁별 주요 내용

1차 변혁기			2차 변혁기	3차 변혁기		4차 변혁기
2014	2015	2017	2018	2019	2020	2023
<ul style="list-style-type: none"> • 위원 자격 여부의 범위 확대 • 위원선정위원회 범위 확대 • 지방자치단체의 지원 확대(일부 신설) • 주민 의견수렴 절차, 단체보험 가입 신설 			<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 위원 선정위원회 폐지 • 위원 공개모집 및 공개추첨제 도입 • 자치계획 수립 • 주민총회 개최 • 분과위원회 구성 운영 및 분회 설치 • 행·재정적 지원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 정의 변경 • 주민총회 참여 자격 확대 • 주민자치회 위원 임기 명확화 	<ul style="list-style-type: none"> • 기능 및 권한 명확화: 권한 규정 삭제, 주민자치 위원회 기능 승계 명확화 • 참여 활성화 및 연계 강화: 위원 정수·자격 확대, 타 주민참여 기구와의 연계 강화 • 운영 자율성·투명성 확보: 주민총회 개최 횟수 예외 규정 신설, 정기회의 횟수 자율화, 임시회의 개최 요건 변경, 감사 공개범위 확대 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 위원 자격 요건 개정 • 위원 선정 교육 요건 삭제 • 위원선정위원회 규정 신설 • 간사·사무국 규정 삭제 • 타 주민참여 기구 위탁 조항 삭제 • 정보공개 규정 신설 • 위원 교육 지원 신설

출처: 최인수(2021b), 하태영 외(2021), 행정안전부(2023)

□ **현행 주민자치회 참고조례 체계 및 주요내용**

- 현재 주민자치회 참고조례는 5개의 장, 25개의 조 그리고 부칙이 4개의 조로 구성되어 있으며 각 조항의 주요 내용을 정리하면 다음 표와 같음

| 표 4-3 | 주민자치회 참고조례(2023년 개정안) 주문별 내용

장 번호와 제목	조문 번호와 제목
제 1장 총칙	제1조(목적)
	제2조(정의)
	제3조(운영원칙)
	제4조(설치 등)
	제5조(기능)
제2장 주민자치회의 구성 및 운영	제6조(주민자치회 정수)
	제7조(위원의 자격)
	제8조(권한) - 삭제
	제9조(위원의 선정)
	제10조(위원선정위원회)
	제11조(주민자치회의 장)
	제12조(간사 또는 사무국) - 삭제
	제13조(감사)
	제14조(분과위원회)
	제14조의2(주민총회)
제14조의3(자치(마을)계획의 구성 등)	
제15조(운영)	
제3장 주민자치회의 위원	제16조(위원의 의무)
	제17조(정치적 중립)
	제18조(위원의 임기)
	제19조(위원의 대우)
	제20조(위원의 해촉)
제4장 지방자치단체 등과의 관계	제21조(지방자치단체의 지원)
	제22조(관계기관 등과의 협조)
	제22조의2(정보공개)

장 번호와 제목	조문 번호와 제목
제5장 보칙	제23조(감독)
	제24조(보험)
	제25조(운영세칙)
부칙	제1조(시행일)
	제2조(적용례)
	제3조(경과조치)
	제4조(유효기간)

출처: 행정안전부(2023)

2) 주민자치회 참고조례(2023년) 검토

□ 상위법령과의 적법성 검토

- 주민자치회 조례의 모법인 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(현 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」) 상의 주민자치회 관련 규정과 주민자치회 참고조례의 내용을 비교·분석하여, 참고조례의 적법성 및 주민자치 원리 위반 여부를 중점적으로 검토하고자 함
 - 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에서 제27조 및 제28조에서 주민자치회의 설치와 기능에 대해 개별적으로 규정한 것을 지방분권 균형발전법에서는 제40조에서 통합하여 규정하고 있음(최용전 & 석호영, 2024)

【표 4-4】 주민자치회 참고조례 상위법령 속 주민자치회에 관한 조항

지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제 40조(주민자치회의 설치 등)
<ul style="list-style-type: none"> • 제27조(주민자치회의 설치) ① 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> ① 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회(이하 “자치회”라 한다)를 둘 수 있다.

지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제 40조(주민자치회의 설치 등)
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ② 제1항에 따라 자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 자치회에 위임 하거나 위탁할 수 있다.
<ul style="list-style-type: none"> • 제28조(주민자치회의 기능) ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. <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 	<ul style="list-style-type: none"> ③ 자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 2. 지방자치단체가 위임하거나 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙에서 위임하거나 위탁한 사항
<ul style="list-style-type: none"> • 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 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다. ③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민 자치회의 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 	<ul style="list-style-type: none"> ④ 자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방 자치단체의 장이 위촉한다. ⑤ 제4항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 권한을 남용하여서는 아니 된다. ⑥ 자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다. ⑦ 행정안전부장관은 자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

출처: 국가법령정보센터

① 주민자치회 설치 및 구성

- 지방분권특별법은 주민자치회를 “읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는”을 명시하여 주민자치회의 주체를 주민으로 명확하게 규정하였음 에도 불구하고 참고조례에서는 해당 내용이 누락시켜 주민자치의 자주성의 원칙이 무시됨(전상직, 2023; 한국주민자치학회, 2025)

- 제4조에 의하면 주민자치회의 설치 권한을 지자체장에 전면 위임시키고 주민들에게는 합의할 수 있는 권한을 배제함
 - 이는 상위법령에서 보장한 주민자치회의 자발적·민주적 구성 가능성을 차단시켜 주민의 주민자치회 설립 및 운영의 주체로서 지위를 인정하지 않음(한국주민자치학회, 2025; 채진원, 2023)
- 제1조와 4조에 의하면 자치회 설치 구역을 읍·면·동으로 한정하였으며, 복수의 자치회 설치 가능성이 모호하게 규정되어 지역의 인구사정을 무시하는 획일적 방식으로 규정됨(한국주민자치학회, 2025; 채진원, 2023)
- 주민자치회의 하부기구로서 분회 형식으로 설치하는 것만 허용되는 와중에 이에 대한 판단도 지자체장의 판단에 위임시킴(채진원, 2023)
 - 지역별 마을 인구수, 주민 생활권, 읍·면·동의 크기의 다양성을 고려하지 않고 획일적인 기준을 제공하고 있으며 이는 상급단체가 존중해야 한다는 보조성의 원리를 침해한다고 볼 수 있음(채진원, 2023)

| 표 4-5 | 주민자치회 설치 및 운영에 관한 참고조례

구분	조항 내용
제1조 (목적)	<p>이 조례는 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조에 따라 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 두는 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 사항과 같은 법 제29조에 따른 읍·면·동 주민자치회의 시범실시에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>(※ 도농 복합시는 읍·면·동, 일반시와 자치구는 '동', 군은 읍·면 등으로 조정)</p>
제4조 (설치 등)	<p>① 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역의 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 주민자치회를 설치할 수 있다.</p> <p>② 주민자치회의 명칭은 「○○읍·○○면 주민자치회 또는 ○○동 주민자치회」라 한다.</p> <p>③ 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역 내 다음 각 호의 지역에 대하여 주민자치회가 요청하는 경우 분회(또는 지회)를 설치 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도서 및 벽지 지역 2. 인구·면적 등 지역여건상 분회(또는 지회)가 필요하다고 판단하는 지역 3. 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역

출처: 행정안전부(2023)

② 주민자치회의 기능

- 지방분권특별법과 참고조례는 재정권이 없는 주민자치회의 기능에 대하여 추상적이고 포괄적으로 규정하여 실제 사무배분과 권한이 매우 제한적으로 규정함
 - 특히 주민자치회의 기능과 관련된 상위법령과 참고조례 조항 모두 주민자치회를 위임·위탁 사무를 처리하는 수임기관으로 서술하여 주민자치회에 업무수행에 있어 독자적인 권한을 부여받았다고 보기 어려움(최철호, 2016)
 - 특별법상의 위탁사무를 단순 수탁업무로 표기하여 주민자치회를 공무 수행 주체로서의 지위를 부여하지 않고 위탁사무 처리기관으로 국한하였으며, 주민자치업무를 구체적으로 지시함으로써 주민자치의 자발성을 제약함(전상직, 2021)

【표 4-6】 주민자치회 기능과 관련한 참고조례

구분	조항 내용
제5조 (기능)	주민자치회는 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 ‘특별법’이라 한다.)」 제28조에 따라 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 주민자치 업무: 주민총회 개최, 자치(마을)계획 수립, 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 공동체 형성, 기타 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 수행하는 주민자치업무 2. 협의업무: 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의 3. 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

출처: 행정안전부(2023)

③ 주민자치회 위원

- 지방분권특별법에는 자치회 구성에 대해 포괄적으로만 규정하여 직접적이고 구체적인 주민자치회의 구성은 조례에 의함(최철호, 2016)
- 2018년과 2020년 참고조례안의 경우 주민자치활동에 관하여 6시간 필수교육 이수를 자격요건으로 제시하고 교육 이수를 한 사람 중 추천하여 선출하여 이에 대한 지적이 많이 제기됨

- 해당 교육과정을 지자체장이 인정한 과정으로 한정함으로써, 지자체장이 교육 내용까지 직접 영향력을 행사할 수 있게까지 함
 - 사전 의무 교육 이수를 자격요건으로 강제하는 것은 주민들의 임원 선출권 박탈, 필수교육 이수에 대한 사전·사후적 효과 불명확, 개별 주민의 역량 차이를 무시한 획일적인 규정이라는 평가가 많음(전상직, 2021; 채진원, 2023; 한국주민자치학회, 2025)
- 위원의 정치적 중립성 조항의 경우 참고조례는 모법보다 선거운동의 자유 등 정치적 자유를 과도하게 제한하는 규정을 추가하여 위헌성의 문제를 내포함(채진원, 2023)
- 지방분권특별법은 정치적 중립의무를 부여하지만 위반시 처벌 등 불이익에 대하여 규정을 두지 않음
 - 공직선거법에 의하면 법령에 따라 정치적 중립을 지켜야 하는 자도 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없고 이를 위반하는 경우 부정선거운동에 해당하여 처벌 등 불이익에 처할 수 있어 정치적 표현의 자유가 심각하게 제한받음

| 표 4-7 | 주민자치회 참고조례

구분	조항 내용
제17조 (정치적 중립)	주민자치회의 위원은 「특별법」 제29조제2항에 따라 정치적 중립의 의무를 가지며, 「공직선거법」 제60조제1항제7호에 따라 선거운동을 할 수 없다.

출처: 행정안전부(2023)

□ 주민자치회 참고조례 평가 연구⁵⁸⁾

- 한국주민자치학회는 주민자치 조례의 이상적 모델을 제시하여 주민자치 발전을 법적·제도적으로 뒷받침하기 위하여 주민자치의 원리에 기반한 평가 기준을 마련하여 2020년 개정안에 대하여 참고조례 평가를 진행함

58) 이상의 내용은 한국주민자치학회의 「한국 주민자치 발전을 위한 주민자치회 설치·운영 '참고조례' 평가와 개선 방안」 (2025) 보고서를 발췌하여 요약함

- 주민자치의 근본 원칙과 성립조건에 따라 9개의 평가 기준을 마련: 자발성, 자주성, 자율성, 마을성, 주민성, 자치성, 연대성, 보조성, 공동성
 - 행정안전부 「참고조례」에 대해서는 ‘발전(+4), 일부 발전(+3), 준수(+2), 일부 준수(+1), 일부 무시(-1), 무시(-2), 일부 저해(-3), 저해(-4)’의 8단계 척도를 적용하여 평가
 - 평가 항목은 전국 주민자치 조례 유형 분석을 통해 공통 요소와 특이 사항을 반영하고, 주민자치평가원이 개발한 「주민자치회 설립·운영 조례」 모범안을 참고하여 도출
- 평가 결과 최종 -36.91점(총점 범위: -100~100점)으로, 이는 「주민 자치의 근본 원칙」과 「주민자치회의 자치기능», 「주민자치의 바람직한 역할」을 전반적으로 ‘무시’한 것으로 평가됨
- 2020년 개정안 기준으로 총 41개의 평가 항목 중 27개가 무시 혹은 저해 평가를 받음
 - 무시·저해와 같이 저조한 평가를 받은 항목 중 2023년 개정안과 일치하는 항목을 정리하면 아래의 표와 같음
- 주민자치회 참고조례는 주민을 자치의 주체로 명확히 위치 짓지 못하고, 자치계획·주민총회·위원 구성 등을 행정체계에 종속시키는 규정을 다수 포함하고 있어 주민자치의 기본 원칙과 자치기능을 전반적으로 훼손하는 경향을 보이고 있다고 판단함
- 한국주민자치학회는 참고조례를 “진정한 주민자치와 거리가 먼 관치 위주로 주민들을 이끄는 일방적인 조례”이며 주민의 의사와 자율권이 무시되며, 관이 개입하기 쉬운 구조라고 평가함(한국주민자치학회, 2025:18)

【표 4-8】 주민자치회 참고조례 저평가 항목 요약

평가분야		평가항목	주요 평가 내용 요약**
원형	대상*		
총칙 및 일반원칙	총칙 및 일반 원칙	목적	• 주민자치회 설립 및 운영의 주체로서 지위를 인정하지 않음

평가분야		평가항목	주요 평가 내용 요약**
원형	대상*		
		정의	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 읍·면·동 단위 설치 강요 • 주민자치회를 읍·면·동 '자치활동 강화 조직'으로 정의하여 주민자치 원칙무시 • 지자체장의 위촉을 통하여 위원을 선출하여 주민의 위원 선출권 제한 및 주민의 대표성 문제 • 주민총회의 주민 범위 규정 부재로 인한 실질적 참여 및 대표성 확보 어려움
		원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 운영원칙을 조례로 강제하여 주민자치회의 목적에 맞는 자율적 운영을 제약함
주민자치회 설립 절차	주민자치회 설치 등	설립주체	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 설치 권한을 주민이 아닌 지자체 장에게 부여
		명칭과 소재지	<ul style="list-style-type: none"> • 명칭과 소재지 일률적으로 규정
		규약의 변경	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심 사항임에도 불구하고 규정 누락
회원	주민자치회	위원정수 (구성)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 위원 선출권 제한
		위원의 의무	<ul style="list-style-type: none"> • 자발적인 동기에 의한 지원이 아닌 조례를 통해 교육과 연수 의무를 강제
		해촉 (위촉해제)	<ul style="list-style-type: none"> • 해임 권한을 지자체장에 부여하여 주민의 위원 해임권 제한 • 지자체장의 해촉 권한을 제어하기 위해 발의요건을 재적위원 1/3로 규정한 것은 긍정적
임원 등	자치회의 장	직무, 선임(선출)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 주민자치회 임원 선출권 제한 • 자치회 구성(회장, 부회장)의 단일화
	감사	직무, 선임(선출)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 주민자치회 임원 선출권 제한
총회 등	주민총회	참석 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 주민총회의 주민 범위 규정 부재로 인한 실질적 참여 및 대표성 확보 어려움 • 지자체장 및 읍·면·동장의 주민총회 개입 허용(발언권 등)
	자치(마을)계획	수립, 제출, 통보, 공개	<ul style="list-style-type: none"> • 자치계획을 실질적으로 '계획 제출권'으로 축소·형해화하여 지자체장 및 읍면동장의 개입 허용
	자치회의 운영	행정기관과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 읍·면·동장의 주민총회 개입 허용(발언권 등)

평가분야		평가항목	주요 평가 내용 요약**
원형	대상*		
주민자치회 역할	주민자치회 (주민자치위원회) 위상	역할과 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 특별법에서 보장한 주민자치의 원칙을 보다 후퇴시킴 • 주민자치 업무를 근린자치 명령형 활동으로 규정 • 협의업무를 읍·면·동장 업무협의 대상으로 격하 • 위탁사무를 주민의 동의를 전제된 수탁 사무로 왜곡하여 표기
		권한	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심 사항임에도 불구하고 규정 누락
지방자치단체 등과의 관계	지방자치단체 등과의 관계	사무의 위수탁	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치센터의 수탁을 기능(제5조)으로 규정하고 있음에도 불구하고 이를 위한 자원 확보 및 의결 절차 규정 누락
		관계기관 등 협조	<ul style="list-style-type: none"> • 관계기관과의 관계가 불명확하게 규정되어 공무원 협조 회피·주민자치회 무력화 우려
주민자치협의회 (연합회)	주민자치협의회 (연합회) 위원장(단)협의회	설치 및 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 운영을 위하여 필요한 규정임에도 불구하고 규정 누락
		기능(직무 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 운영을 위하여 필요한 규정임에도 불구하고 규정 누락

출처: 한국주민자치학회(2025)를 저자가 재구성

* 한국주민자치학회는 2020년 개정안을 기준으로 평가를 진행하였으며 해당 표에는 2023년 개정안과 일치하는 조항과 평가내용을 중점으로 정리함

** 주요 평가 내용은 (부록)행정안전부 참고조례 조문별 평가(서술평가)의 내용을 참고하여 작성

- 참고조례 이외에 현장에서 시행되는 조례 평가 결과, 참고조례에 근거하여 제정된 조례로 보편적인 차이가 없이 획일적으로 운영되고 있으며 주민자치에 역행하는 불합리한 사례가 다수 확인되었다고 보고하고 있음
 - “주민자치회 설립주체, 구역, 명칭, 규약 회원, 임원, 회의, 기능, 권한” 등 주민자치회 운영 전반에 주민자치회 자율권이 보장되지 않고 주민의 의사가 무시됨
 - “계획수립 등 자체 사업 및 재정의 자율권 등”이 주민자치회 자율성이 보장되지 않고 관(官)의 개입 여지를 열어둠
 - “주민참여 보장 및 정보공개”가 주민자치회 운영에 핵심요소임에도 불구하고 무시 혹은 간과함

- “임원 선출, 총회, 주민자치회 운영” 전반에 걸쳐 운영의 민주성이 부족, 임원 및 읍·면·동장 위주의 기존 관습을 답습

2. 주민자치회 참고조례 개선방안 쟁점별 논의

□ 주민자치회 시범 실시의 한계점 및 참고조례의 구조적 한계를 극복하기 위하여 다수의 선행연구에서 참고조례안 개선 방안에 대하여 논의하였으며 이에 대한 내용을 종합하여 쟁점사안별로 논의하고자 함

□ 법적·제도적 기반에 관한 논의

- 주민자치회의 제도화를 통한 안정화 및 지방행정체계와의 연계를 위하여 법적 기반 마련이 필요하다는 주장이 있음(김필두, 2014; 김필두·최인수, 2017; 송광태, 2016; 김수연, 2019; 최인수·전대욱, 2020; 채진원, 2023; 최용전·석호영, 2024)
 - 주민자치회의 성격, 권한, 책임, 관계기구와의 관계, 자주재원 등에 관한 사항을 규정하는 관련 법의 제·개정이 절실히 요구됨
- 법적 기반이 필요하다고 주장하는 측에서는 법적 기반 입법의 형식으로 주로 논의되는 방안은 (1) 지방자치의 일반법 일부개정안 (2) 주민자치 관련 독립된 법률 제정안으로 각각 장단점이 존재하나 장기적으로 개별법 제정을 통해 주민자치의 제도화를 공고화하는 것이 이상적일 것으로 보고 있음(김필두, 2016; 김수연, 2019; 최철호, 2020; 전대욱 외, 2022a; 한국주민자치학회, 2025)
- 장기적으로 지방자치단체와 같은 특수공법인으로서의 법인격 부여에 관한 논의가 많음
 - 법인격 부여시 실익이 존재하므로 이를 종합적으로 판단하여 결정해야할 사항임(김수연, 2019; 최철호, 2020; 한국주민자치학회, 2025)
 - 공법인의 경우 법적 책임에 따른 사회적 공신력 획득, 재정 및 회계 관리의 투명성 확보 등의 장점이 있음(김수연, 2019)

- 다만 법인격 부여시 읍면동이 법인이 아닌 상황에서 상급기관으로부터의 감독·통제에 의해 자치권과의 조화 문제가 야기될 수 있음(김수연, 2019; 최철호, 2020)

□ 다양성을 보장한 주민자치회 모델 선택권 부여

- 현행 참고조례는 협력형 모델을 전제로 제정되어 지역의 다양성과 무관하게 주민자치회 운영을 획일화함으로써, 지역별 맞춤형 주민자치의 실질적 구현을 저해하는 것이 핵심 문제로 지적됨(전대욱 외, 2022a)
- 지역의 특성과 역량에 맞는 주민자치회 모델을 선택할 수 있는 권리를 보장함으로써, 획일적인 주민자치회 운영의 한계를 극복할 필요가 있음(전대욱 외, 2022a)
- 이를 위해 다양한 주민자치회 모델을 한국의 실정에 맞게 개발하고 각 유형별 장·단점을 파악하여 지역의 여건과 특성에 적합한 유형을 도입할 수 있도록 관련 법령을 개정하는 것이 필요함(장교식, 2018; 최근열, 2014)

□ 주민자치회에 관한 주민의 자율권 확대

- 현행 참고조례는 지나치게 상세한 기준을 두어 설립 및 운영을 제약하여 주민자치회 운영의 실효성 및 주민의 자율권 침해를 야기함(김수연, 2019; 전상직, 2021; 전대욱 외, 2022a)
- 따라서 주민자치회의 자율성을 최대한 보장하기 위해서는 특례법에는 주민자치회에 관한 기본 사항만을 규정하고, 참고조례는 각 지역의 여건과 특성에 맞게 운영될 수 있도록 최소한의 기준만 제시하는 방향으로 개정하는 것이 바람직함(문상덕, 2017; 장교식, 2018; 김수연, 2019)
- 제도 운영의 유연성과 주민참여 기회를 확대하는 방향으로 개정하여 실질적 주민자치를 구현하도록 보장하기 위함
- 이에 관한 사항으로는 주민자치회 구성 및 위원 선임방법(자격, 선출 등), 기능 및 권한 등 포괄적으로 해당됨

- (운영의 자율권 확대) 설립주체, 규약, 기능 및 권한 등 주민자치회 운영 전반에 대한 자율권 보장하여 관(官)의 간섭 없이 자율적으로 결정할 수 있도록 해야함(한국주민자치학회, 2025)
- 주민자치회 구성 및 운영에 관하여는 주민의 자율적 의사를 보장하고 이를 위한 최소한의 기준과 입증 절차를 명시하는 것으로 충분함(김수연, 2019)
- (구성의 유연화) 구성 정수·구역·명칭 등 지역에 따라 적합한 조직 구성 및 운영방식이 상이하므로 구성의 대원칙을 제시하는 수준으로만 법적 기반을 마련하는 것이 적절함(장교식, 2018; 김수연, 2019)
- 예를 들어, 지역의 특성(인구구조, 자치역량, 읍면동의 크기 등)에 기반하여 하위단위에 설치, 위원 정수를 조정하는 등 다양한 방식으로 주민자치회를 구성할 수 있도록 자율권을 확대 할 수 있음(김수연, 2019; 한국주민자치학회, 2025; 채진원, 2023)
- (주민의 대표성 확보) 기존의 지방자치단체장이 위축한다는 규정을 삭제하고 직선제와 같이 주민의 의사가 최대한 반영되는 방식으로 주민의 대표성과 민주적 정당성을 확보하는 방향으로 개정해야함(최철호, 2020)
- 또한 지방분권특별법에서 강조하는 “해당 행정구역의 주민” 개념을 참고 조례에 지역현장성(locality)을 반영하거나(채진원, 2023), 다양한 계층의 주민참여를 보장하는 식으로 주민 대표성을 제고해야함(하태영 외, 2021; 장교식, 2018)

□ 행정과의 관계 및 책임소재 명확화

- 지방자치법에 따른 중앙정부 부처-시·도-시·군·구-통·반의 행정관리 체제 하에서는 주민자치의 실질적 구현이 어렵고, 참고조례에 주민자치회의 구체적인 권한 규정이 부재함(장교식, 2018; 김찬동, 2014; 전대욱 외, 2022a)
- 이로 인해 주민자치회가 운영상 읍·면·동 행정을 보조하는 수준의 위상에 머물고 있으며 공무원과 주민자치회간 사무처리 및 회계관리·책임에 대한 법적소재를 둘러싼 갈등 가능성이 존재함(전대욱 외, 2022a)
- 따라서 주민자치회의 법적 지위와 성격, 권한을 조례에 명확히 규정하여

지방행정체계 내 위상을 분명히 하고, 주민자치가 행정과 대등한 위치에서 기능할 수 있도록 자치의 위상을 제고할 필요가 있음

- 이를 위해 현행 행정관리의 관할범위 조정 및 축소(장교식, 2018; 김찬동, 2014), 협의·심의·위탁 기능에 관한 구체적인 범위와 내용에 대한 규정 마련, 회계 관리·책임에 대한 조항 신설(전대욱 외, 2022a) 사무처리 범위 명확화 등이 필요함

□ 기능 및 역할 수행의 실질화 방안 마련

- 참고조례는 주민자치회의 협의·심의 권한이 구속력이 없으며, 운영 규정의 추상성 및 기능상의 모호성으로 인해 권한이 형해화되고 실질적인 주민자치 구현을 어렵게 만들
- 따라서 주민자치회의 협의 및 심의 결과에 대한 실효성(구속력)을 확보할 수 있도록 조례에 명확히 규정하여 자문 역할 수준에 머무는 권한 강화 하거나 수탁 기능 보다는 주민자치회의 주민자치사무 확대하여 자치기능 회복하도록 개정되어야함
- 이 외에 마을계획을 법정 계획으로 격상 및 상향식으로 지역 발전 계획에 반영할 수 있도록 반영하거나 주민총회의 활성화 및 권한 강화를 위한 조항을 강화하는 방향으로 개정할 수 있음

□ 재정권 부여 및 주민 역량 강화

- 주민자치회의 안정적 운영을 위해 재정적으로 자립하여 보다 실질적인 주민자치를 실현할 수 있도록 재정보호를 위한 근거규정을 정비하는 것이 필요함(장교식, 2018)
- 주민으로부터 회비 징수, 주민세 자동배정 등과 같이 구체적으로 자체재원의 활용범위, 내용, 방법 등을 조례에 정비하여 자체재원 확보 및 관리 기반을 마련하는 것이 필요함(장교식, 2018; 김찬동, 2019)
- 이러한 재정의 자율성은 관의 개입을 최소화 하는 방향으로 규정하되

(한국주민자치학회, 2025), 결산보고 등 재정적 책임 의무도 함께 부여하여 회계 및 감사 규정의 투명성을 제고해야함

- 만약 법인격을 부여하고 자체 수익 사업을 운영할 경우에는, 사업자로서 납세의무자에 해당될 여지가 존재하므로 각종 세제지원에 관한 특례 규정을 명확히 해야함(최철호, 2020)
- 마지막으로 주민자치회의 역할 수행능력 제고를 위하여 지속적인 교육과 훈련을 지원, 주민자치사업에 대한 법적·도덕적 책임을 명시, 주민자치위원 윤리강령 등을 제정·운영하여 등 주민자치위원의 전문성과 대표성 강화 및 주민참여를 독려하기 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 필요함(장교식, 2018)

제2절

전국 주민자치회 조례 현황 분석

1. 전국 지자체 주민자치회 조례 제정 현황

- 전국 지방자치단체의 주민자치회 관련 조례 현황을 분석한 결과, 2025년 12월 기준 전국 243개 지방자치단체 중 186개에서 주민자치회 조례를 제정한 것으로 나타남(77%)
 - 주민자치회 조례의 내용적 유형을 기준으로 분류하면, 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정한 조례가 182개이며, 주민자치회 활성화 및 지원에 초점을 둔 조례가 184개로 집계됨
 - 광역지방자치단체에 의한 주민자치회 활성화 및 지원에 관한 조례는 총 4개로서 충청북도, 부산광역시, 인천광역시, 광주광역시에서 제정하고 있음 (세종특별자치시와 제주특별자치도를 포함하면 6개)
 - 100% 제정률을 보이는 광역지자체는 인천광역시, 광주광역시, 충청남도, 경상남도, 제주특별자치도 6개 지자체임

표 4-9 | 설치·운영 유형 - 전국 주민자치회 조례 제정

구분	지자체 수	조례 수	제정률
서울특별시	25	20	76
부산광역시	16	25	156
인천광역시	10	10	100
대전광역시	5	4	80
광주광역시	5	5	100
대구광역시	9	6	67
울산광역시	5	4	80
세종특별자치시	1	1	100
경기도	31	30	97
강원특별자치도	18	13	72
충청남도	15	15	100

구분	지자체 수	조례 수	제정률
충청북도	11	6	55
전라특별자치도	14	9	64
전라남도	22	14	64
경상북도	22	1	5
경상남도	18	18	100
제주특별자치도	1	1	100
합계	243	182	75

출처: 자치법규정보시스템과 국가법령정보센터에서 조회하여 연구자가 작성

2. 전국 지자체 주민자치회 조례 조항별 비교 분석

- 주민자치회 위원 구성 및 자격을 분석하기 위해 앞서 제시한 현황 관련 조례 182개 중 중복 및 관련이 없는 조례(예, 시범실시, 만나이 조례 등) 13개를 제외해 총 169개의 조례를 분석함
- 주민자치회 정수 및 자격 분석 결과는 다음과 같음

【표 4-10】 주민자치회 위원 정수 및 자격

구분	주요 내용
주민자치회 정수	<ul style="list-style-type: none"> • 20명 이상 30명 이하: 4개(오산시, 부천시, 논산시, 증평군) • 20명 이상 40명 이하: 3개(양산시, 거창군, 진천군) • 20명 이상 50명 이하: 29개 • 25명 이상 40명 이하: 1개(남양주시) • 30명 이내: 5개(동두천시, 김포시, 강화군, 김제시, 임실군) • 30명 이상 50명 이하: 3개(동해시, 안양시, 김해시) • 50명 이하: 2개(평창군, 완주군) • 10명 이상 50명 이하: 2개(합천군, 세종특별자치시) • 15명 이상: 1개(산청군) • 15명 이상 30명 이하: 5개(삼척시, 태백시, 홍천군, 함양군, 장수군) • 15명 이상 35명 이하: 1개(횡성군) • 15명 이상 40명 이하: 3개(함안군, 의령군, 금산군) • 15명 이상 50명 이하: 1개(시흥시) • 20명 이내: 1개(계룡시) • 20명 이상 100명 이하: 1개(광산구)

구분	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 20명 이상 30명 이하: 5개(동작구, 연수구, 정읍시, 당진시, 공주시) • 20명 이상 33명 이내: 1개(목포시) • 20명 이상 35명 이하: 2개(의왕시, 안동시) • 20명 이상 40명 이하: 10개 • 20명 이상 45명 이하: 1개(고양시) • 20명 이상 50명 이하: 16개 • 20명 이상 60명 이하: 2개(정선군, 청양군) • 25명 이내: 3개(인제군, 영도구, 신안군) • 25명 이상 50명 이하: 9개 • 30명 이내: 8개 • 30명 이상: 1개(안성시) • 30명 이상 50명 이하: 13개 • 30명 이하: 2개(연제구, 도봉구) • 35명 이내: 3개(강릉시, 의정부시, 동대문구) • 40명 이내: 2개(군포시, 사천시) • 45명 이내: 1개(강동구) • 50명 내외: 1개(은평구) • 50명 이하: 14개 • 60명 이내: 2개(동구, 홍성군) • 기타: 3개(연천군, 광양시, 광주광역시 동구) • 없음: 8개(부산광역시 중구, 서구, 남구, 수영구, 사상구, 금정구, 기장군, 강서구) • 인구수 고려한 정원 범위 명시: 4개(수원시, 광양시, 연천군, 광주광역시 동구)
주민자치회 자격	<ul style="list-style-type: none"> • 15세 이상: 5개(화성시, 안산시, 진주시, 해남군, 청양군) • 16세 이상: 6개 • 만 16세 이상: 1개(광산군) • 18세 이상: 87개 • 만 18세 이상: 2개(의령군, 임실군) • 19세 이상: 36개 • 없음: 32개 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 교육 이수 조건 명시 8개(서천군, 노원구, 송파구, 강북구, 동대문구, 성북구, 서대문구, 용산구) • 풀뿌리자치 보장을 위한 조건 명시 1개(공주시) • 거주지 제한 1개(목포시, 신흥동으로 제한) <hr/> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민 등록 포함 145개, 1년 이상 거주 또는 주민등록 명시 32개, 6개월 이상 거주 또는 주민등록 명시 4개(평택시, 음성군, 동작구, 화성시) 2. 외국인 76개 <ul style="list-style-type: none"> • 그 중 영주 또는 체류, 외국인 등록대장 등 자격 명시 12개 (화성시, 구례군, 서산시, 세종특별자치시, 용산구, 광산군, 연수구, 계양구, 울산광역시 중구, 광주광역시 동구)

구분	주요 내용
	3. 사업장 종사자 128개, <ul style="list-style-type: none"> • 그 중 6개월 이상 명시 2개(평택시, 화성시), 1년 이상 명시 7개(양주시, 남원시, 홍성군, 서산시, 양천구, 용산구, 남원시) • 사업자 등록증 등 객관적 증빙자료 제출 명시(6개): 인천광역시 서구, 미추홀구, 금천구, 관악구, 임실군, 평택시 4. 학교, 기관, 단체 임·직원 80개, 임직원 외 자격 명시 43개 5. 재외동포: 3개(안양시, 화성시, 안산시) 6. 학사학위 취득 후 3년이상 실무 전문가 자격 명시 1개(정선군)
사무국 설치 및 지원	1. 사무국 설치 및 지원 조례보유: 84곳 2. 사무국 설치 유형 <ul style="list-style-type: none"> • 선택적 설치형: “자치회장은...간사를 선임하거나, 사무국을 설치하여... 처리하게 할 수 있다.” 고양시, 평택시, 화성시 등. 대부분의 지자체 (약 80% 이상)가 이 방식을 채택하여, 주민자치회의 규모와 예산 상황에 따라 유연하게 조직을 운영함 • 사무국장/사무원 지정형: “사무국을 설치하고, 사무국장을 둔다/선발/선임 한다.” 천안시, 부천시, 인천광역시 중구, 광주광역시 남구 등 사무국의 존재를 전제로 하고 인력 채용 및 지원에 중점을 둔 형태 3. 재정 지원(인건비) 규정의 특징 <ul style="list-style-type: none"> • 실비 및 수당 지급: “예산의 범위에서 실비 및 수당을 지급할 수 있다.” 여주시, 강릉시, 안성시 등. 거의 모든 지자체 조례에서 나타남 • 수강료 수입 활용: 주민자치센터 프로그램 수강료 징수액으로 사무국 인력의 실비/수당을 지급하도록 규정. 인천 남동구, 인천 중구, 고양시, 옹진군 등 • 4대 보험 등 별도 지원: 상근 인력 운용을 염두에 두고 단체 보험 가입 등을 명시하고 전임 인력 지원 강조
회장 및 부회장 인원	1. 회장 1명, 부회장 1명(가장 보편적 유형) <ul style="list-style-type: none"> • 통영시, 수원시 등 80개 2. 회장 1명, 부회장 2명 <ul style="list-style-type: none"> • 대구 수성구, 대구 남구, 청양군, 인천 중구, 연수구 등 3. 회장 1명, 부회장 2명 이내 <ul style="list-style-type: none"> • 공주시, 익산시, 해남군, 도봉구 등 4. 회장 1명, 부회장 3명 이내: 목포시 5. 회장 1명, 부회장 1명 또는 2명: 인천 부평구, 충주시, 미추홀구, 동두천시, 홍성군, 부여군, 예산군, 등
회장 및 부회장 선출 방식	1. 호선: 대부분 2. 경쟁 시 무기명 투표 명시 <ul style="list-style-type: none"> • 예시: 통영시, 인천 서구 2명 이상 경쟁 시 무기명 투표

출처: 자치법규정보시스템과 국가법령정보센터에서 조회한 법령을 연구자가 분석

- 서울특별시 금천구: 제9조(기능) 2항에 따라 각종 교육, 행사, 미디어, 기금 등 주민자치와 마을공동체 활성화를 위한 활동의 주민자치 업무 수행 중 발생된 수익금은 공공의 이익을 위하여 사용되어야 한다는 조항을 신설해, 주민자치회가 자체적으로 창출한 자원(공유자원)을 지역사회에 환원하는 원칙을 명확히 하였음
- 서울특별시 성동구: 제8조(수강료 등 징수) 1항에 따라, 주민자치회는 수강료 및 그 밖의 운영 수익금(이하 “수강료 등”이라 한다) 관리계좌를 주민자치회 명의로 개설하고 주민자치회 간사 또는 사무원 중 회계책임자를 지정하여 운영함을 명시
- 서울특별시 강동구, 서울 성동구, 인천 옹진군: 제5조(기능)의 5항(인천 옹진군)과 6항(서울 강동구 및 성동구)에 ‘기금운용’을 명시해, 주민들이 조성한 기금을 스스로 운용하고 관리할 수 있는 권한을 부여하였음
- 경기도 수원시, 서울특별시 은평구, 전라남도 순천시, 전북특별자치도 순창군: 자치계획의 구성 요소에 ‘주민세환원사업 계획’을 명시하여, 주민들이 낸 세금을 지역 문제 해결을 위한 자원으로 직접 활용할 수 있도록 제도화하였음
- 세종특별자치시: 조례에 ‘마을회’ 및 ‘리 마을계획’에 관한 조항을 별도로 두어, 읍·면·동 하부 단위인 ‘리’ 단위 주민들이 스스로 마을계획을 수립하고 공동의 이익을 위한 사업을 추진할 수 있도록 보장하였음

【표 4-11】 지자체 주민자치회 조례 주요 사례

구분	해당 지자체	특징
수익금·기금 운용	서울 금천구 서울 성동구*	• 수익금의 공익적 사용 의무화
	서울 강동구 서울 성동구 인천 옹진군	• ‘기금 운용’을 주민자치회 고유 기능으로 명시
주민세 환원	경기도 수원시 서울 은평구 전라남도 순천시 전북 순창군	• 주민세 환원 사업 계획 수립 권한 부여
마을 단위 자치	세종특별자치시	• ‘마을회’ 설치 및 ‘리 마을계획’ 수립 보장

*가 표시된 지자체는 조례 시행규칙에 의거함(서울특별시 성동구 자치회관 설치 및 운영 조례 시행규칙)

제3절

맞춤형 주민자치회 모형 설계를 위한 참고조례 개선 방안

1. 주민자치회 참고조례의 목적

○ 주민자치회 참고조례의 목적과 기능

- 주민자치회 참고조례는 각 지방자치단체가 관련 조례를 제정하고 운영함에 있어 준거가 되는 핵심 기준을 제공함과 동시에, 주민자치의 바람직한 구현을 위한 선도적 모형을 제시하는 데 그 기능과 목적이 있음
- 참고조례는 법령의 합치성 및 지방자치단체 조례 제정의 지원이라는 차원에서 제공되며, 무조건 따라야만 하는 것이 아닌 지방자치단체 조례 제정 과정에서 참고적인 자료로 활용됨(최인수 외, 2020, 하태영 외, 2021).
- 즉 지방자치단체가 자치법규를 제정할 때 어떻게 제정할 것인지에 대해 참고할 예시 안으로써 지방자치단체의 조례제정권을 기속하는 효력은 없으며, 지방자치단체는 지역의 구체적인 사정에 따라 해당 참고조례안을 변경하여 입안할 수 있음(하태영 외, 2021)

2. 주민자치회 참고조례 개정의 기본 방향

- 이를 위해 주민자치회 참고조례에 대한 개선 방안은 단순한 조항 수정을 넘어, 주민자치의 실질적인 권한과 자치 역량을 확보하고 행정과의 관계를 재정립 하는 구조적 개혁을 목표로 해야 함
 - 앞에서 논의한 현재 주민자치회 참고조례(안)이 안고 있는 법적 위상의 모호함, 재정적 취약성, 기능 수행의 제한적 실효성 등의 구조적 한계를 극복하기 위한 개선 방안을 제안함
- 주민자치회의 유연성과 자율성을 대폭 강화하기 위해 ‘기능연동형(Function-Based) 참고조례’로의 전환을 제안함
 - 현행 참고조례가 모든 읍면동에 동일한 구조와 기능을 강요하여 지역의

- 복잡성과 다양성을 담아내지 못하는 점이 핵심 문제로 지적되고 있으므로⁵⁹⁾, 본 개정안은 하나의 정답을 제시하는 방식이 아닌, 각 지역이 자신들의 특성과 해결 과제에 맞는 최적의 모델을 선택할 수 있도록 함
- 이는 기존의 획일적 접근에서 벗어나 지역의 고유한 맥락과 주민 자치 역량에 기반하여 스스로 규칙을 만들고 문제를 해결하는 실질적인 주민자치 실현의 제도적 기반이 될 것임

□ ‘획일적 표준’에서 ‘기능연동형 선택(Function-Based)’으로의 전환

- 각 지방자치단체가 지역 여건에 최적화된 주민자치회 모델을 선택하고 설계할 수 있는 ‘기능연동형 체계’를 도입함
 - 맞춤형 모델 선택권 보장: 본 연구에서 제시한 세 가지 기능 유형 (①공동체 자립기능, ②숙의정책협력기능, ③공공서비스직접운영기능)을 조례상에 명시함
 - 지방자치단체는 각 읍·면·동의 특성(인구구조, 자치 역량, 주요 현안 등)을 고려하여 적합한 유형을 선택하거나 조합할 수 있는 근거 조항을 마련함
 - 기능연동형 조례 구성: 모든 주민자치회에 공통으로 적용되는 ‘기본 조항(총칙, 기본 원칙 등)’과 선택된 유형에 따라 차별적으로 적용되는 ‘유형별 특화 조항(핵심 기능, 거버넌스 구조, 필요 규칙 등)’으로 조례 구조를 재설계함

□ 지역 여건을 반영한 주민자치회 구성의 유연화

- 주민자치회의 구성 방식(위원 수, 선정 방식, 조직 구조 등)을 지역 특성, 특히 도시형과 농촌형의 차이를 반영하여 유연하게 설계할 수 있도록 함
 - 구성의 다양성 확보
 - 농촌형 지역의 경우, 인구감소와 고령화를 고려하여 위원 구성 요건을 완화하거나, 기존 마을 리더(이장 등)와의 연계구조를 강화하여 실질적인 운영 동력을 확보하는 방안을 선택할 수 있음

59) 전대욱 외(2022: 56) 「주민자치회 모델 재설계 방안 연구」

- 반면, 도시형 지역은 다양한 주민들의 대표성을 확보하기 위해 공개 추첨제의 비중을 높이거나, 특정 분야(청년, 공동주택 등)의 참여를 보장하는 방식을 도입할 수 있음
- 조직 운영의 자율성 보장
 - 분과위원회 구성, 사무국 운영 방식 등 세부적인 조직 운영에 관한 사항은 참고조례에서 최소 기준만을 제시하고, 선택된 기능 유형과 지역의 실질적인 필요에 따라 자율적으로 결정할 수 있도록 재량을 부여함

□ 기능 유형에 따른 ‘규칙 수준’의 차별화

- 주민자치회가 수행하는 기능의 성격에 따라 요구되는 규칙의 수준을 차별화 하여 자율성과 책임성의 균형을 도모하며, 이는 주민자치의 본질인 자기조직화 원리를 제도적으로 구현하기 위함임
 - 공동체자립기능: 자율성 극대화를 위한 ‘최소한의 규칙’ 적용
 - 주민 스스로 공유자원을 관리하는 ‘자치(自治)’의 영역에서는 주민들의 창발성(Emergence)을 극대화하기 위해 ‘최소한의 규칙(Minimal Rules)’을 적용함
 - 참고조례는 참여의 경계, 기본적인 의사결정 절차 등 필수적인 울타리만을 제공하고, 세부 운영은 주민들의 ‘자치규약’에 최대한 위임함
 - 숙의정책협력기능: 절차적 정당성 확보를 위한 ‘보통 수준의 규칙’ 적용
 - 정부의 정책 결정 과정에 참여하여 자문 및 모니터링 역할을 수행하는 ‘협치(協治)’의 영역에서는 주민 대표로서 공적 의사결정에 영향을 미치게 됨
 - 절차적 민주성과 대표성을 확보하기 위한 엄격한 의사결정 과정, 정보 공개 의무, 정책 영향력 행사에 따른 이해충돌 방지 장치 등을 제도화할 필요가 있음
 - 공공서비스직접운영기능: 책임성 확보를 위한 ‘높은 수준의 규칙’ 적용
 - 정부 사무를 위·수탁받아 직접 운영하는 ‘협력(協力)’의 영역에서는 공적 재원의 집행과 관리에 대한 높은 책임성이 요구됨

- 운영 규정의 명확성, 계약 기반의 수평적 책임 관계를 명시해야 하며, 특히 회계 투명성 확보를 위한 구체적인 절차와 더불어 사적 이익 추구를 방지하기 위한 이해충돌 방지 장치를 의무화할 필요가 있음

| 표 4-12 | 유형별 규칙 수준 비교

구분	공동체자립기능	숙의정책협력기능	공공서비스직접운영기능
규칙 수준	최소 규칙	보통 수준 규칙	높은 수준 규칙
주된 재원 특성	회비·공동기금·수익 (자체재원)	행정 지원 예산 (보조금 등)	위탁사업비 + 행정지원 (혼합)
감독 원칙	자율 운영 최대 보장, 사후보고	숙의 과정 불개입, 지자체장의 답변 의무, 보조금만 감독	실행법인 설립 원칙, 계약 기반 평가, 외부감사 의무

| 표 4-13 | 핵심 개정 조항(예시)

유형	핵심 제·개정 조항	의의
공동 기본 조항 (예시)	<ul style="list-style-type: none"> • 제2조(정의): 자치활동 중심의 정의 확장 • 개정: '공동체 형성, 행정 협의, 공공서비스 생산 등 주민의 자치활동 수행 조직'으로 정의 확장 	<ul style="list-style-type: none"> • 추후 선택 기능에 따른 차별 규율 적용을 수용할 수 있는 포괄적 지위 부여
	<ul style="list-style-type: none"> • 제3조(운영원칙) 맞춤형 운영의 근거 • 개정: '주민주권 실현, '지역 여건과 주민 역량에 따른 맞춤형 운영' 원칙 명시 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 특성에 따른 기능 선택 권을 조례상 원칙으로 천명
	<ul style="list-style-type: none"> • 제4조(설치): 주민주도 설치 및 분회 설치 요건 확대 • 개정: ① 설치 주체 전환: 지자체장 설치 → 주민이 직접 구성 후 등록(수리주의), ② 통·리 및 자연마을 단위 분회 설치 요건 확대(4호 신설), ③ 분회 운영사항(대표의 전체회의 참여, 업무 분담, 재정 운영 등)을 자치규약으로 규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 설치권한을 주민에게 부여 하여 주민주권 원리 구현, 도서·벽지 한정 → 생활권 기반으로 확대하여 마을 단위 자치 기반 마련
	<ul style="list-style-type: none"> • 제5조(기능): 필수·선택 기능의 이원화 • 개정: 공동체 형성, 공유자원 관리, 자치계획 수립, 자치규약 운영 등을 필수 업무로 규정 하고, 숙의정책협력 업무, 공공서비스 직접 운영을 지역 여건에 따른 선택 업무로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> • 공유자원 관리 기능 신설, 기존 협의·수탁 업무를 선택 사항으로 전환하여 주민자치회 운영의 자율성 강조

유형	핵심 제·개정 조항	의의
	<ul style="list-style-type: none"> • 제14조의 2(주민총회): 실질적 권한 강화 • 개정: 단순 보고·행사 위주에서 벗어나 자치 규약 제·개정, 예산안 승인 등 핵심 사안을 결정하는 '최고의결기구'로 위상 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 맞춤형 모델 선택권이 주민에게 있음을 명시하여 주민 주권 실현
	<ul style="list-style-type: none"> • 제25조(자치규약): 자기조직화 권한 강화 • 개정: 운영체제를 '자치규약'으로 격상. 필수 기재사항(민주적 절차 등) 외 세부 운영은 주민 자율에 위임 	<ul style="list-style-type: none"> • 조례는 최소한의 기준 제공, 세부 운영은 주민에게 위임
기능별 차별 적용 조항 (예시)	<ul style="list-style-type: none"> • 제12조(간사 또는 사무국): 기능에 따른 조직 유연성 • 신설: 수행 기능, 재정 여건 등에 따라 운영 방식 자율 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 업무량이 많은 경우, 이를 뒷받침할 유급 사무원/사무국 운영 근거
	<ul style="list-style-type: none"> • 제21조의2(재정 및 회계): 자원 구조의 다변화 • 신설: 보조금 등 공적 자원과 자체수입 등 사적 자원 구성 가능, 회계관리 원칙 	<ul style="list-style-type: none"> • 수익사업 수행 시 회계 혼란 방지 및 재정 자립 기반 마련
	<ul style="list-style-type: none"> • 제23조(감독): 책임성의 차등화 • 개정: 수행 업무 성격에 따라 감독 범위 차별화 	<ul style="list-style-type: none"> • '기능에 맞는 규칙' 적용을 통해 자율성과 책임성의 균형 확보
	<ul style="list-style-type: none"> • 제25조의2(법인 설립): 법적 리스크 해소 • 신설: 대규모 시설 위탁이나 고용 필요 시 별도 법인 설립 근거 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 직접운영 도입 시 계약 주체 및 책임 소재 문제 해결

3. 주민자치회 참고조례 개선 방안

□ 「제1장 총칙」 주요 제·개정 조항

○ 제1조(목적) 개정

- 현행 참고조례는 이미 전면 개정된 구법(「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조)을 근거 법령으로 명시하고 있으며, '시범 실시'를 규정 목적으로 유지하고, 상위법령이 명시한 "해당 행정구역의 주민으로 구성되는"이라는 주민주체성 문구를 누락하여 주민자치회의 주민주권적 성격이 조례의 출발점에서부터 약화되어 있음
- 상위법령인 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조

제1항과의 합치를 위해 근거 법령 조항을 현행화하며, “해당 행정구역의 주민으로 구성되는”이라는 문구를 목적 조항에 명시하여 상위법령과의 합치성을 확보함

- 조례의 규범적 출발점에서 주민주권 원리를 천명하고, 시범실시에서 본격적 설치·운영 단계로의 제도 전환을 반영하여 주민자치회의 주체가 주민임을 명확히 함

○ 제2조(정의) 개정

- 현행 정의가 주민자치회를 “주민자치센터를 운영하는” 조직으로 협소하게 규정하고 있어, 공동체 형성·정책 협의·공공서비스 생산 등 다양한 기능 유형을 포괄하지 못하며 주민의 자발적 구성이라는 본질적 성격이 드러나지 않음
- 주민자치회를 “해당 읍·면·동 주민이 구성하여 운영하는 자치조직으로서, 공동체 형성, 행정 협의, 공공서비스 생산 등을 통해 주민의 자치활동을 수행하는 조직”으로 재정의하여 본 연구에서 제시한 3가지 기능 유형(공동체차립기능, 숙의정책협력기능, 공공서비스직접운영기능)을 포괄할 수 있도록 정의를 확장함
- 주민자치회가 단순한 시설 운영 조직이 아닌, 주민이 자발적으로 구성·운영하는 포괄적 자치조직임을 제도적으로 선언하여 주민주권 원리를 정의 조항에 내재화함

○ 제3조(운영원칙) 개정

- 현행 운영원칙은 주민의 복리증진, 참여 보장, 읍·면·동별 자율적 운영, 정치적 이용 배제의 4개 원칙만을 규정하고 있어, 주민주권의 실현이라는 주민자치의 핵심 가치가 명시적으로 드러나지 않으며, “읍·면·동별 자율적인 운영”이라는 원칙만으로는 지역 여건에 따른 맞춤형 운영을 규범적으로 뒷받침하기에 불충분함
- “주민주권 실현”을 운영원칙의 제1호로 신설하고, 기존의 “읍·면·동별 자율적인 운영”을 “지역 여건과 주민 역량에 따른 맞춤형 운영”으로 구체화하여 총 5개의 운영원칙으로 개편함

- 주민주권을 운영의 최상위 규범 원칙으로 위치시키는 동시에, 본 연구가 제시하는 기능별 차별화 모델이 지역 현장에서 자율적으로 구현될 수 있는 규범적 근거를 마련함

○ 제4조(설치) 개정

- 현행 조항은 주민자치회의 설치 권한을 지자체장에게 전면 위임하여 주민에게 설립에 관한 합의 권한을 부여하지 않고, 분회 설치도 도서·벽지 등 제한적 요건으로만 허용하여 통·리 및 자연마을 단위의 생활권 기반 분회 설치 가능성이 배제됨
- 주민 주도의 설치 권한을 부여하여 주민총회 또는 주민 과반수의 서면 동의를 거쳐 주민자치회를 구성한 후 지자체장에게 등록(수리주의)하는 방식으로 전환하고, 통(統)·리(里) 또는 자연마을 단위로 공동체 기반이 형성된 지역에 분회 설치가 가능하도록 근거 조항을 신설함(제5항 제4호)
- 행정의 역할을 ‘설치 허가자’에서 ‘적법성 확인자’로 전환하여 주민 주도의 설치 권한을 부여하고, 생활권 기반의 실질적 마을 단위 자치 기반을 마련함

○ 제5조(기능) 개정

- 현행 조항은 주민자치 업무·협의업무·수탁업무를 모든 주민자치회에 동일하게 적용하여 기능 차별화가 불가능하며, 위탁사무를 ‘수탁업무’로 표기하여 주민자치회를 위탁사무 처리기관으로 국한시키고, 공유자원 관리 기능이 누락되어 있음
- 모든 주민자치회가 수행하는 ‘기본 기능’(공동체 형성, 공유자원의 공동 관리 및 생활편익 증진, 자치계획 수립, 자치규약 운영 등)과 지역 여건과에 따라 선택적으로 수행하는 ‘확장 기능’(숙의정책협력, 공공서비스 직접운영)을 이원화하고, 확장 기능의 수행 여부를 주민총회 의결로 결정하도록 함
- 기본 기능과 확장 기능의 이원화를 통해 기능별 차별화 모델의 제도적 기반을 마련하고, 공유자원 관리를 명시(제1항 제2호)하여 공동체 자립의 물적 기반을 확보하며, 기능 확장의 정당성을 보장함

표 4-14 | 「제1장 총칙」 주요 제·개정 조항 개정안

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
제1조 (목적)	이 조례는 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조에 따라 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 두는 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 사항과 같은 법 제29조에 따른 읍·면·동 주민자치회의 시범 실시에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	이 조례는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조에 따라 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	<ul style="list-style-type: none"> 상위법령인 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조 제1항과 합치
제2조 (정의)	1. “주민자치회”란 제1조의 목적 달성을 위해 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 설치되고 주민으로 구성되어 주민자치센터를 운영하는 등 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직을 말한다.	1. “주민자치회”란 제1조의 목적 달성을 위해 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 주민이 구성하여 운영하는 자치조직으로서, 공동체 형성, 행정 협의, 공공서비스 생산 등을 통해 주민의 자치활동을 수행하는 조직을 말한다	<ul style="list-style-type: none"> 현행 정의는 주민자치회를 “주민자치센터를 운영하는” 조직으로 한정하여 그 역할과 기능을 협소하게 규정함 본 연구에서 제시한 3가지 유형(공동체지립형, 속의정체협력형, 공공서비스직접운영형)을 포괄할 수 있도록 정의를 확장함 주민에 의한 구성을 명시하여 주민주권 원리를 정의 조항에 반영함
제3조 (운영원칙)	주민자치회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영되어야 한다. 1. 주민의 복리증진과 지역공동체 형성 촉진 2. 주민 참여의 보장 및 자치활동의 진흥 3. 읍·면·동별 자율적인 운영 4. 정치적 이용 목적의 배제	주민자치회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영되어야 한다. 1. 주민주권 실현 2. 주민의 복리증진과 지역공동체 형성 촉진 3. 주민 참여의 보장 및 자치활동의 진흥 4. 지역 여건과 주민 역량에 따른 맞춤형 운영 5. 정치적 이용 목적의 배제	<ul style="list-style-type: none"> 주민주권 명시 지역 여건과 주민 역량에 따른 맞춤형 운영 원칙 명시

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
제4조 (설치)	<p>① 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역의 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 주민자치회를 설치할 수 있다.</p> <p>② 주민자치회의 명칭은 「〇〇읍·〇〇면 주민자치회 또는 〇〇동 주민자치회」라 한다.</p> <p>③ 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역 내 다음 각 호의 지역에 대하여 주민자치회가 요청하는 경우 분회(또는 지회)를 설치 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도서 및 벽지 지역 2. 인구·면적 등 지역여건상 분회(또는 지회)가 필요하다고 판단하는 지역 3. 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 	<p>① 해당 읍·면·동 주민은 주민자치회를 구성할 수 있다. 주민자치회를 구성한 경우 시장(또는 군수, 구청장)에게 등록하여야 한다.</p> <p>② 시장(또는 군수, 구청장)은 다음 각 호의 사항을 확인한 후 이를 수리하여야 하며, 정당한 사유 없이 거부할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 위원 구성의 적법성 2. 주민 의견수렴 절차 이행 여부 <p>③ 시장(또는 군수, 구청장)은 주민자치회가 구성되지 아니한 지역에 대하여 주민자치회 구성을 권고할 수 있다.</p> <p>④ 주민자치회의 명칭은 「〇〇읍·〇〇면 주민자치회 또는 〇〇동 주민자치회」라 한다.</p> <p>⑤ 주민자치회는 다음 각 호의 지역에 분회를 둘 수 있으며, 시장(또는 군수, 구청장)에게 등록하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도서 및 벽지 지역 2. 인구·면적 등 지역여건상 분회가 필요하다고 판단되는 지역 3. 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 4. 통(統)·리(里) 또는 자연마을 단위로 공동체 기반이 형성되어 있어 독자적인 자치활동이 가능한 지역 <p>⑥ 분회의 운영에 관한 사항은 자치규약(또는 운영세칙)으로 정한다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 분회 대표의 위원 전체회의 참여 방식 2. 분회와 주민자치회의 업무 분담 3. 분회 재정 운영 방식 4. 그 밖에 분회 운영에 필요한 사항 	<p>주민 주도 설치권한 부여(제1항·제2항)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 통·리 단위 분회 설치 기능(제4항 제4호 신설) • 분회의 기존 주민자치회와의 관계 등 요건을 자치규약(또는 운영세칙)으로 포함하도록 규정

□ 「제2장 주민자치회의 구성 및 운영」 주요 제·개정 조항

○ 제6조(주민자치회 정수) 개정

- 위헌행 조항은 “00명 이내”로 일률적인 정수 상한만을 제시하여 인구 규모·지역 특성·수행 기능 등을 고려한 맞춤형 구성이 불가능하며, 정수 결정 과정에 주민의 참여 기회가 부재함
- 정수 결정 시 인구 규모, 지역 특성(도시지역/농산어촌지역 등) 및 수행 기능의 성격을 고려하도록 명시하고, 일정 인원 이내·인구 비율·인구 구간별 차등 등 다양한 정수 결정 옵션을 제시하며, 조례 범위 내에서 주민총회의결로 자율 결정할 수 있도록 함
- 지역 맞춤형 구성의 합리성을 제고하는 동시에 정수 결정의 최종 권한을 주민총회에 부여하여 민주적 정당성을 확보함

○ 제7조(위원의 자격) 개정

- 현행 조항은 만 18세 이상·1년 이상 거주 요건을 강제하여 전입 직후 주민이나 생활주민의 참여를 배제하고, 연령·성별·계층 다양성 원칙이 부재하며, 공직선거법에 따라 선출된 공직자의 위원 겸직에 대한 명시적 제한이 없음
- 연령 요건에 대해 지자체가 조례로 자율 결정할 수 있도록 개방하고, ‘1년 이상 거주’ 요건을 원칙적으로 삭제하며, 생활주민(사업장 종사자, 학교·기관·단체 임직원 등) 참여 자격을 확대하고, 연령·지역·계층 다양성 원칙을 명시하며, 공직선거법에 따라 선출된 공직자를 위원 자격에서 배제함
- 포괄적 주민 개념의 도입과 다양성 원칙의 명시를 통해 위원 구성의 대표성을 강화하고, 정치적 영향력 행사를 제도적으로 방지함

○ 제9조(위원의 선정) 개정

- 현행 조항은 위원 선정 방식을 ‘공개 추첨 또는 선출’로만 규정하여, 지역 특성에 맞는 다양한 선정 방식의 채택이 제한됨
- 공개 모집 후 추첨, 위원선정관리위원회 심사·선출, 주민 직접 선거, 지역 내 단체(이·통장 연합회, 직능단체, 시민단체 등) 추천 후 주민총회 승인, 혼합 방식 등 다양한 옵션을 제시하고, 선정 방식을 자치규약(또는

- 운영세칙)으로 정하여 사전 공고하도록 하며, 특정 성별이 위원 정수의 10분의 6을 넘지 않도록 함
- 지역 여건에 맞는 선정 방식의 자율적 선택을 보장하면서, 절차적 투명성과 성별 균형을 제도적으로 확보함
- 제10조(위원선정관리위원회) 개정
 - 현행 ‘위원선정위원회’는 명칭에서 ‘선정’에 초점을 두어 역할이 불명확하고, 읍·면·동장 및 소속 공무원의 참여 제한 규정이 미비하여 행정 개입의 여지가 존재함
 - 명칭을 ‘위원선정관리위원회’로 변경하여 ‘공정한 관리’ 역할을 명확히 하고, 읍·면·동장 및 해당 읍·면·동 소속 공무원은 관리위원회의 위원장이 될 수 없도록 하며(다만 읍·면·동장은 출석하여 의견 진술 가능), 관리위원회의 역할(위원 모집 공고 및 접수 관리, 자격 요건 확인 및 심사, 공개 추첨 또는 선출 절차의 공정한 진행, 선정 결과 공개 및 이의신청 처리)을 구체적으로 명시함
 - 선정 기구의 독립성을 강화하여 행정 개입을 배제하는 동시에, 선정 절차의 공정성과 투명성을 제도적으로 보장함
- 제11조(주민자치회의 장) 개정
 - 현행 조항은 자치회장과 부회장을 ‘위원 중에서 호선’하는 단일 방식만을 규정하여, 주민총회 직접 선거 등 지역 여건에 맞는 다양한 선출 방식의 선택이 불가능함
 - 회장 선출 방식으로 위원회 호선, 주민총회 직접 선거, 기타 자치규약(또는 운영세칙)이 정하는 민주적 방법 등 다양한 옵션을 제시하고, 부회장 수·선출방식·임기·연임제한 등을 지역에 따라 자율적으로 결정할 수 있도록 개방함
 - 회장 선출 방식의 다양성을 반영하여 지역 여건에 맞는 민주적 대표 선출을 보장함
- 제12조(사무국의 설치 및 운영) 신설
 - 현행 참고조례(2023년개정안)에서 간사·사무국 관련 규정(제12조)이

삭제되어, 특히 공공서비스 직접운영형과 같이 사업 규모가 큰 기능을 수행하는 경우 조직적 기반이 부재함

- 필요에 따라 간사를 두거나 사무국을 설치할 수 있도록 근거 조항을 신설하고, 설치 여부는 수행 기능의 성격 및 사업 규모, 예산 규모 및 재정 여건, 상근 인력 고용 또는 공공시설 위탁 운영 등 계약상 책임의 수반 여부를 종합적으로 고려하여 자율 결정하도록 하며, 세부사항을 자치규약(또는 운영세칙)으로 정하되 이를 공개하도록 함
- 사무국·간사 설치를 선택적으로 운영할 수 있도록 명문화하여 조직적 지원 기반을 마련함

○ 제14조(분과위원회) 개정

- 현행 분과위원회 규정은 수행 기능의 성격에 따른 차별화된 조직 설계를 고려하지 않아 획일적 분과 구성이 이루어지며, 참여 대상이 위원과 자격 주민으로 한정됨
- 주민자치회의 기능 성격 및 주요 사업 영역을 고려하여 분과위원회를 구성하도록 하고, 기능별 예시(공동체 형성·주민 화합: 공동체·문화 분과, 복지·돌봄 분과, 환경·안전 분과 등 / 정책 협의·숙의: 정책협의 분과, 주민참여예산 분과, 모니터링 분과 등 / 공공서비스 운영: 시설운영 분과, 사업관리 분과, 회계·총무 분과 등)를 제시하며, 자치규약(또는 운영세칙)이 정하는 바에 따라 해당 읍·면·동 소재 사업장·학교·기관 임직원의 참여를 허용함
- 주민자치회가 수행하는 기능의 성격에 따라 분과위원회 구성이 달라질 수 있음을 명시하여 맞춤형 조직 설계를 지원하고, 위원이 아닌 주민도 참여할 수 있도록 하여 주민 참여의 문호를 확대함

○ 제14조의2(주민총회) 개정

- 현행 조항은 주민총회 개최를 임의사항("개최할 수 있으며")으로 규정하고, 의결 사항이 활동 평가·의견 제시 등에 한정되어 '보고·행사' 성격에 머물러 있으며, 자치규약 제·개정이나 예산안·결산 승인 등 핵심 사안에 대한 의결권이 부재하고, 대면 참석만 전제하여 참여 기회가 구조적으로 제한됨

- 주민총회를 연 1회 이상 필수 개최로 의무화하고, 자치규약(또는 운영세칙) 제·개정, 자치(마을)계획안, 예산안·결산 승인, 위원 정수, 주민참여예산 편성안, 법인 시정 조치 등 핵심 사항을 의결 사항으로 명시하며, 직접 출석 또는 온라인 참여 방식을 병행하여 온라인 참여자도 출석한 것으로 인정함
- 주민총회를 주민자치의 최고의결기구로 위상을 격상시키고, 온라인 참여 허용으로 청년·직장인 등의 참여 기회를 확대하며, 개최 결과 공개 방식을 다양화함

○ 제14조의3(자치(마을)계획의 구성 등) 개정

- 현행 조항은 자치계획안 수립을 임의사항(“수립할 수 있다”)으로 규정하고, 모든 자치계획안을 시장(군수·구청장)에게 제출하도록 하여 순수 자치 사업까지 행정기관의 개입 대상이 되는 구조임
- 자치계획 수립을 의무화하되, 읍·면·동 행정사무 수탁 및 추진계획(제3호), 주민자치센터 운영계획(제4호), 주민참여예산 편성안(제6호)은 ‘해당하는 경우에 한하여’ 포함하도록 하고, 제3호 또는 제6호의 계획을 포함하는 경우에만 시장(군수·구청장)에게 제출하여 협의하도록 함
- 자치계획 수립을 의무화하면서도, 수탁사무·주민참여예산이 없는 주민 자치회의 자율권을 보장하고, 공적 재원이 투입되는 사업에 대해서만 지자체와 협의하도록 하여 자치계획의 실질적 기능을 회복함

표 4-15 | 「제2장 주민자치회 구성 및 운영」 주요 제·개정 조항 개정안

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
제6조 (주민자치회 정수)	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회의 위원은 00명 이내로 구성한다. (※ 지역에 따라 10명 이내, 20명 이내, 30명 이내 등으로 규정) 	<p>제6조(주민자치회 위원 정수)</p> <ol style="list-style-type: none"> 주민자치회의 위원 정수는 해당 읍·면·동의 인구 규모, 지역 특성(도시지역/농산어촌지역 등) 및 주민자치회가 수행하는 기능의 성격 등을 고려하여 조례로 정한다. 제1항의 정수는 다음 각 호의 방법 중 하나로 정할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> 일정 인원 이내(예: 50명 이내) 인구 비율(예: 주민 1,000명당 1명) 인구 구간별 차등(예: 1만 명 미만 20명 이내, 1만 명 이상 40명 이내) 주민자치회는 조례로 정한 범위 내에서 주민총회의 의결을 거쳐 위원 정수를 자율적으로 정할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> 전국 지자체 조례 분석 결과, 정수 규정 방식이 매우 다양하므로 이를 반영 정수 결정 시 고려해야 할 기준(지역 특성 및 기능 유형)을 명시하여 지역 맞춤형 구성의 합리성 제고 최종 결정권은 조례 범위 내에서 주민총회에 부여하여 민주적 정당성을 확보
제7조 (위원의 자격)	<ol style="list-style-type: none"> 주민자치회의 위원은...만 18세 이상의 사람으로서 해당 읍·면·동에서 1년 이상 거주한 주민의 자격을 갖추어야 한다. (후략) 	<ol style="list-style-type: none"> 주민자치회의 위원은 제9조에 의한 선정 절차가 개시된 날 현재 만 00세 이상의 사람으로서 다음 각 호 중 어느 하나의 자격을 갖추어야 한다. 다만, 공직선거법 제19조에 따라 피선거권이 없는 사람과 공직선거법에 따라 선출된 공직자는 주민자치회 위원으로 선정될 수 없다 <ol style="list-style-type: none"> 해당 읍·면·동에 주민등록이 되어 있는 사람 「출입국관리법」에 따른 영주체류자격을 취득하여 해당 읍·면·동에 거주 신고가 되어 있는 외국인 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 자율권 부여 '1년 이상 거주' 요건 삭제 지방의회 의원을 공직선거법에 따라 선출된 공직자로 수정하여 정치적 영향력 배제 지역 자율성 보장 다양성 원칙 명시

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
<p>제9조 (위원의 선정)</p>	<p>① 주민자치회 위원은 제10조의 위원선정 위원회에서 공개 추천하거나 선출한다. 다만, 위원 중 특정성별이 전체 위원의 10분의 6을 넘지 않도록 하여야 하며, 다양한 계층의 사람이 참여할 수 있도록 노력하여야 한다. (※ 지역에 따라 당연직 위원을 둘 수 있음)</p>	<p>② 지방자치단체는 지역 여건을 고려하여 제1항 제1호 및 제2호의 주민에 대해 일정 기간 이상의 거주 요건을 추가할 수 있다.</p> <p>③ 위원 구성 시 다음 각 호의 원칙을 준수하도록 노력하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 연령 다양성: 청년, 중장년, 노년 등 다양한 연령대가 참여하도록 노력 지역 대표성: 생활권역별 균형 있는 참여 유도 계층 다양성: 다문화가정, 장애인, 사회적 약자 등 다양한 계층의 참여 보장을 위해 노력 <p>(※ 이하 조항 번호 순연)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 현행 조례는 위원 선정 방식을 공개 추천 또는 선출로만 규정하여 지역 특성에 맞는 다양한 방식의 채택을 제한함 주민 직접 선거, 단체 추천 후 주민총회 승인, 혼합 방식 등 다양한 옵션을 제시하여 지역 여건에 맞는 선정 방식을 자율적으로 선택할 수 있도록 함
	<p>① 주민자치회 위원은 제10조의 위원선정 위원회에서 공개 추천하거나 선출한다. 다만, 위원 중 특정성별이 전체 위원의 10분의 6을 넘지 않도록 하여야 하며, 다양한 계층의 사람이 참여할 수 있도록 노력하여야 한다. (※ 지역에 따라 당연직 위원을 둘 수 있음)</p>	<p>① 주민자치회 위원은 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 선정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 공개 모집 후 추천 공개 모집 후 위원선정관리위원회의 심사·선출 주민 직접 선거 지역 내 단체(이·통장 연합회, 직능단체, 시민단체 등) 추천 후 주민총회 승인 제1호부터 제4호까지의 방법을 조합한 혼합 방식 <p>② 제1항의 위원 선정 방식은 자치구역(또는 운영세척)으로 정하며, 이를 사전에 공고하여야 한다. 다만, 최초 구성 시에는 주민총회 등 의견수렴을 거쳐 결정한다.</p> <p>③ 특정 성별이 위원 정수의 10분의 6을 넘지 않아야 한다. (※ 이하 조항 번호 순연)</p>	

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
<p>제10조 (위원선정위원회)</p>	<p>① 주민자치회 위원의 공개 추천 또는 선출을 위하여 읍·면동에 위원선정위원회 (이하 "선정위원회"라 한다.)를 둘 수 있다.</p>	<p>제10조(위원선정관리위원회) ① 제9조 제1항 제1호, 제2호 또는 제4호의 방법으로 위원을 선정하는 경우, 선정 절차의 공정성과 투명성 확보를 위하여 읍·면·동에 위원선정관리위원회 (이하 "관리위원회"라 한다)를 둘 수 있다. ② 관리위원회는 ○○명 이내로 구성하며, 다음 각 호의 사람 중에서 주민자치회가 위촉하는 경우에는 읍·면·동장이 위촉한다. 1. 이·동장 연합회 대표 또는 이동장 2. 주민자치 관련 단체 또는 시민사회단체 추천인 3. 지역 내 주민조직(아파트입주자대표회의, 부녀회, 청년회, 상인회 등)의 대표 4. 기타 지역사회에서 신망 있는 사람 ③ 읍·면·동장 및 해당 읍·면·동 소속 공무원은 관리위원회의 위원장이 될 수 없다. 다만, 읍·면·동장은 관리위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다. ④ 관리위원회의 역할은 다음 각 호와 같다. 1. 위원 모집 공고 및 접수 관리 2. 자격 요건 확인 및 심사 3. 공개 추천 또는 선출 절차의 공정한 진행 4. 선정 결과의 공개 및 이의신청 처리 ⑤ 관리위원회의 구성·운영 등에 필요한 세부 사항은 주민자치회 지지규약(또는 운영세칙)으로 정한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 선정 기구 독립성 강화: 명칭을 '관리위원회'로 변경하여 역할을 '선정'이 아닌 '공정한 관리'로 명확화 • 행정 개입 배제

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
제11조 (주민자치회의 장)	① 주민자치회에 주민자치회의 장(이하 "자치회장"이라 한다) 1명과 부회장 1명(또는 2명)을 두되, 자치회장과 부회장은 위원 중에서 호선한다. ② 자치회장은 주민자치회를 대표하며 주민자치회 업무를 총괄한다. ③ 자치회장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부회장이 (또는 부회장 중 연장자가) 그 직무를 수행한다. (※ 지역에 따라 부회장 수, 자치회장 및 부회장 선출방식·임기·연임제한 규정을 자율적으로 결정)	① 주민자치회의 장(이하 "자치회장"이라 한다)은 위원 중에서 다음 각 호의 방법 중 하나로 선출한다. 1. 위원회의 호선 2. 주민총회의 직접 선거 3. 기타 주민자치회 자치규약(또는 운영 세칙)이 정하는 민주적 방법 ② 주민자치회에 부회장 1명 이상을 둘 수 있으며, 부회장은 위원 중에서 호선한다. ③ 회장은 주민자치회를 대표하고, 주민자치회의 업무를 총괄한다. ④ 부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.	• 회장 선출 방식의 다양성 반영
제12조 (사무국의 설치 및 운영)	제12조 (간사 또는 사무국) (삭제)	① 주민자치회는 업무의 효율적 수행을 위하여 간사를 두거나 사무국을 설치할 수 있다. ② 간사 또는 사무국의 설치 여부와 운영 방식은 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 주민자치회가 자율적으로 결정한다. 1. 수행하는 기능의 성격 및 사업 규모 2. 예산 규모 및 재정 여건 3. 상근 인력 고용 또는 공공시설 위탁 운영 등 계약상 책임의 수반 여부 ③ 사무국에는 사무국장 1명과 필요한 사무원을 둘 수 있으며, 간사는 위원 중 1명을 지정하거나 별도로 위촉할 수 있다. ④ 사무국장, 사무원 및 간사는 자치회장이 주민자치회의 의결을 거쳐 임명한다.	• 주민자치회 기능유형에 따라 사무국·간사 설치를 선택적으로 운영할 수 있도록 명문화

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
<p>제14조 (분과위원회)</p>	<p>제14조(분과위원회) ① 주민자치회의 기능을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있다. ② 분과위원회는 주민자치회 위원과 제7조 제1항 각 호에 해당하는 사람 중 참여를 희망하는 사람으로 구성할 수 있다. ③ 분과위원장은 제2항의 주민자치회 위원 중 호선한다. ④ 분과위원장은 해당 분과위원회의 운영 전반을 총괄하고, 운영 결과를 주민자치회에 보고해야 한다. ⑤ 그 밖의 운영에 관한 사항은 자치규약(운영세칙)으로 정한다.</p>	<p>⑤ 주민자치회는 예산의 범위에서 사무국장, 사무원 및 간사에게 업무량과 근무시간을 고려하여 보수 또는 수당을 지급할 수 있다. ⑥ 사무국장 및 간사의 역할은 다음 각 호와 같다. 1. 주민자치회 회의 준비 및 기록 2. 주민자치회 예산·회계 관리 3. 대외 연락 및 행정기관과의 협력 업무 4. 그 밖에 주민자치회 운영에 필요한 사무 ⑦ 사무국 또는 간사의 설치 여부, 규모, 근무 조건 및 운영 등에 관한 세부사항은 자치규약(또는 운영세칙)으로 정하되, 이를 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 공개하여야 한다.</p> <p>제14조(분과위원회) ① 주민자치회의 기능을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있다. ② 분과위원회는 주민자치회가 수행하는 기능의 성격 및 주요 사업 영역을 고려하여 구성하되, 다음 각 호를 예시로 한다. 1. 공동체 형성·주민 화합: 공동체 문화 분과, 복지·돌봄 분과, 환경·안전 분과 등 2. 정책 협의·숙의: 정책협의 분과, 주민참여 예산 분과, 모니터링 분과 등 3. 공공서비스 운영: 시설운영 분과, 사업 관리 분과, 회계·총무 분과 등 ③ 분과위원회는 주민자치회 위원과 제7조 제1항 각 호에 해당하는 사람으로 구성한다.</p>	<p>• 주민자치회가 수행하는 기능의 성격에 따라 분과위원회 구성이 달라질 수 있음을 명시하여 맞춤형 조직 설계를 지원함 • 분과위원회에 위원이 아닌 주민도 참여할 수 있도록 하여 주민 참여의 문호를 확대함</p>

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
<p>제14조의2 (주민총회)</p>	<p>제14조의2 (주민총회) ① 주민총회는 연 1회이상 개최할 수 있으며, 주민자치회에서 의결된 안건을 상정한다. 다만, 필요한 경우에는 주민자치회의 의결에 따라 개최횟수를 조정할 수 있다.</p> <p>② 주민총회는 다음 각 호에 관한 사항을 결정하는 권한을 가지며, 제1항에 따라 상정된 안건은 참석 주민 과반수의 찬성으로 결정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 <p>③ 주민자치회는 주민참여와 속의를 촉진하기 위하여 주민총회일 1개월전부터 상정 안건 홍보, 주민설명회, 의견수렴 등을 진행하여야 한다.</p> <p>④ 주민자치회는 많은 주민들의 참여와</p>	<p>다만, 자치규약(또는 운영세칙)으로 정하는 바에 따라 해당 읍·면·동 소재 사업장·학교·기관 임직원의 참여를 허용할 수 있다.</p> <p>④ 분과위원회의 구성·운영에 관한 세부 사항은 주민자치회 자치규약(또는 운영세칙)으로 정한다.</p> <p>① 주민총회는 연 1회 이상 개최하며, 주민자치회에서 의결된 안건을 상정한다. 다만, 필요한 경우에는 주민자치회의 의결에 따라 개최횟수를 조정할 수 있다.</p> <p>② 주민총회는 다음 각 호에 관한 사항을 의결하며, 제1항에 따라 상정된 안건은 참석 주민 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자치규약(또는 운영세칙)의 제정 및 개정 2. 다음연도 자치(마을)계획안 3. 주민자치회 예산안 승인 4. 주민자치회 결산 승인 5. 주민자치회 활동 평가 <p>7. 제6조 제3항에 따른 위원 정수</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. 읍·면·동에 배정된 주민참여예산 편성안 9. 읍·면·동 행정사무에 대한 의견제시 <p>10. 제25조의2 제8항에 따른 범인에 대한 시정 조치</p> <p>11. 자치규약(또는 운영세칙)에서 주민총회의 의결 사항으로 정한 사항</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. 기타 지역 현안, 주민자치, 민관협력 등에 관한 사항의 보고와 결정 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민총회 필수 개최 • 자치계획, 예산·결산, 자치규약 (또는 운영세칙) 등 핵심 사항을 주민총회 의결 사항으로 명시 • 온라인 참여를 병행하여 청년, 직장인 등 대면 참석이 어려운 주민의 참여 기회를 확대 • 개최 결과 공개 방식 다양화

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
	<p>주민합의를 형성하기 위하여 상정 안건에 대한 사전투표를 진행 할 수 있다.</p> <p>⑥ 주민자치회는 해당 읍·면·동의 관계 공무원에게 주민총회 출석을 요구할 수 있으며, 시정(또는 군수·구청장) 및 해당 읍·면·동장은 주민총회에 출석하여 발언할 수 있다.</p> <p>⑥ 주민자치회는 주민총회에서 지역 주민이 직접 발언하고 의견을 제출할 수 있도록 기회를 보장하여야 한다.</p> <p>⑦ 주민자치회는 주민총회 개최 후 14일 이내에 개최결과 및 회의록을 작성하여 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 30일이상 공개한다.</p>	<p>③ 제2항에도 불구하고, 다음 각 호의 사항은 주민자치회의 의결로 같을 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제2항 제8호의 단체 추천 위원 승인 2. 제2항 제9호의 사무국장, 사무원 및 간사의 임명 3. 자치규약(또는 운영세칙)에서 정한 범위 내의 예산 변경 ④ 주민총회는 직접 출석 또는 온라인 참여 방식으로 개최할 수 있으며, 온라인 참여 자도 출석한 것으로 본다. ⑤ 주민자치회는 주민참여와 속의를 촉진하기 위하여 주민총회일 1개월 전부터 상정 안건 홍보, 주민설명회, 의견수렴 등을 진행하여야 한다. ⑥ 주민자치회는 많은 주민들의 참여와 주민 합의를 형성하기 위하여 상정 안건에 대한 사전투표를 진행할 수 있다. ⑦ 주민자치회는 해당 읍·면·동의 관계공무원에게 주민총회 출석을 요구할 수 있으며, 시정(또는 군수·구청장) 및 해당 읍·면·동장은 주민총회에 출석하여 발언할 수 있다. ⑧ 주민자치회는 주민총회에서 지역 주민이 직접 발언하고 의견을 제출할 수 있도록 기회를 보장하여야 한다. ⑨ 주민자치회는 주민총회 개최 후 14일 이내에 개최결과 및 회의록을 작성하여 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 30일 이상 공개한다. 	

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
제14조의3 (자치(마을)계획의 구성 등)	<p>제14조의3 (자치(마을)계획의 구성 등)</p> <p>① 주민자치회는 주민의 의견과 요구를 수렴하여 다음 각 호의 세부계획으로 구성된 자치(마을)계획안을 수립할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 운영계획 2. 마을발전 및 활성화 계획 3. 읍·면·동 행정사무 수탁 및 추진계획 4. 주민자치센터 운영계획 5. 분과별 사업계획 6. 읍·면·동에 배정된 주민참여예산에 대한 편성안 7. 그 밖의 주민자치 및 마을공동체 활성화를 위한 계획 <p>② 제1항에 의한 자치(마을)계획안은 주민총회에 상정하여 결정하고, 주민자치회는 주민총회에서 결정된 자치(마을)계획안을 14일 이내에 시장(또는 군수·구청장)에게 제출한다.</p> <p>③ 시장(또는 군수·구청장)은 주민의 공론인 자치(마을)계획안이 원활히 실행될 수 있도록 적극적인 행정적·재정적 협력과 지원을 해야 하고, 제2항에 따라 제출받은 자치(마을)계획 및 검토결과 등을 접수일로부터 30일 이내 해당 주민자치회에 통보하여야 한다.</p>	<p>① 주민자치회는 주민의 의견과 요구를 수렴하여 다음 각 호의 세부계획으로 구성된 자치(마을)계획안을 수립한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 운영계획 2. 마을발전 및 활성화 계획 3. 읍·면·동 행정사무 수탁 및 추진계획 (해당하는 경우에 한한다) 4. 주민자치센터 운영계획 (해당하는 경우에 한한다) 5. 분과별 사업계획 6. 읍·면·동에 배정된 주민참여예산에 대한 편성안 (해당하는 경우에 한한다) 7. 그 밖의 주민자치 및 마을공동체 활성화를 위한 계획 <p>② 제1항에 의한 자치(마을)계획안은 주민총회에 상정하여 결정하고, 주민자치회는 주민총회에서 결정된 자치(마을)계획안을 읍·면·동 계시판 또는 홈페이지 등에 공개하여야 한다.</p> <p>③ 주민자치회는 제1항제3호 또는 제6호의 계획을 포함하는 경우, 자치(마을)계획안을 시장(또는 군수·구청장)에게 제출한다.</p> <p>④ 시장(또는 군수·구청장)은 주민의 공론인 자치(마을)계획안이 원활히 실행될 수 있도록 적극적인 행정적·재정적 협력과 지원을 해야 하고, 제3항에 따라 제출받은 자치(마을)계획안에 대한 이행계획 및 검토결과 등을</p>	<p>개정 사유</p> <ul style="list-style-type: none"> • 자치계획 수립·제출을 의무화 • 수탁사무·주민자치센터·주민참여예산이 없을 수 있으므로 선택적 포함 • 수탁사무·주민참여예산 관련 계획이 있는 경우에는 지자체와 협의 의무화

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
	<p>④ 주민자치회는 제8항에 의해 시장(또는 군수·구청장)으로 부터 통보받은 결과를 참고하여 자치(마을)계획을 확정·의결하고, 확정된 자치(마을)계획을 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 공개하여야 한다.</p>	<p>접수일로부터 30일 이내 해당 주민자치회에 통보하여야 한다. ⑤~⑦ (현행 유지)</p>	

□ 「제3장 주민자치회의 위원」 주요 제개정 조항

○ 제16조(위원의 의무) 개정

- 현행 조항은 위원의 의무를 “주민들의 의견을 수렴하기 위하여 노력”하고 “각종 교육, 연수 등에 적극 참여하여야 한다”는 추상적·포괄적 수준으로만 규정하여 구체적 의무 인식이 어려우며, 교육 참여를 강한 의무(“적극 참여하여야 한다”)로 규정하고 있어 자격요건화 우려가 존재함
- 위원의 의무를 회의 참석 및 성실한 직무 수행, 주민자치 관련 교육 이수 노력, 주민자치회 결정 사항 준수, 주민 의견 청취 및 주민총회 결과 존중, 개인정보 보호 및 비밀 유지 등 5개 항목으로 구체적으로 설계하여 위원이 자신의 의무를 명확히 인식하도록 하되, 교육 이수를 ‘노력 의무’(“이수하도록 노력하여야 한다”)로 규정함
- 위원의 역량 강화를 위한 교육은 필요하므로 ‘노력 의무’로 규정하여 교육 강제의 문제를 해소하면서도, 위원의 의무를 구체적으로 설계하여 책임 있는 자치활동의 기반을 마련함

○ 제17조(정치적 중립) 개정

- 현행 조항은 「특별법」 제29조제2항에 따른 정치적 중립 의무와 「공직선거법」 제60조제1항제7호에 따른 선거운동 금지를 포괄적으로 규정하여, 위원의 직무 수행과 무관한 개인적 정치활동까지 제한될 수 있는 구조임
- 정치적 중립 의무의 범위를 ‘주민자치회 직무 수행 시’ 및 ‘주민자치회 명의 사용 시’로 한정하고, 금지 행위를 구체적으로 열거함: ①특정 정당·정치인·입후보예정자에 대한 주민자치회 명의의 지지·반대, ②주민자치회 시설·자원·회의의 정치 활동 이용, ③위원 지위를 이용한 선거운동
- 정치적 중립 의무의 범위를 직무 관련 행위로 한정하여 위원 개인의 정치적 의사 표현 및 선거권 행사는 제한하지 아니하면서, 주민자치회 차원의 정치적 중립은 확보함

표 4-16 | 「제3장 주민자치회의 위원」 주요 제·개정 조항 개정안

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
제16조 (위원의 의무)	<p>① 주민자치회의 위원은 주민자치회 운영에 대해 주민들의 의견을 수렴하기 위하여 노력하여야 하며, 주민자치회 운영과 관련한 각종 교육, 연수 등에 적극 참여하여야 한다.</p> <p>② 주민자치회 위원의 주민자치회 활동은 공익 실현의 목적에 적합하여야 하며, 사익을 추구하여서는 아니된다.</p>	<p>① 주민자치회 위원은 다음 각 호의 의무를 진다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 회의 참석 및 성실한 직무 수행 2. 주민자치 관련 교육 이수 노력 3. 주민자치회의 결정 사항 준수 4. 주민 의견 청취 및 주민총회 결과 존중 5. 개인정보 보호 및 직무상 알게 된 비밀 유지 <p>② 제1항 제2호의 교육은 위원 위촉 후 1년 이내에 시정(또는 군수, 구청장)이 인정하는 교육과정을 이수하도록 노력하여야 한다.</p> <p>③ 주민자치회 위원의 주민자치회 활동은 공익 실현의 목적에 적합하여야 하며, 사익을 추구하여서는 아니된다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 위원의 의무를 구체적으로 설계하여 위원이 자신의 의무를 계획하도록 함 • 위원의 역량 강화를 위한 교육은 필요하므로 '노력 의무'로 규정
제17조 (정치적 중립)	<p>주민자치회의 위원은 「특별법」 제29조제2항에 따라 정치적 중립의 의무를 가지며, 「공직선거법」 제60조제1항제7호에 따라 선거운동을 할 수 없다.</p>	<p>① 주민자치회 위원은 주민자치회의 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 한다.</p> <p>② 주민자치회 위원은 주민자치회의 명의를 사용하지거나 주민자치회의 직무와 관련하여 다음 각 호에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 특정 정당, 특정 정치인 또는 입후보하려는 자에 대하여 주민자치회의 명의로 지지 또는 반대하는 행위 2. 주민자치회의 시설, 자원, 회의를 특정 정치 활동에 이용하는 행위 3. 주민자치회 위원의 지위를 이용하여 선거 운동을 하는 행위 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 중립 의무의 범위를 '주민자치회 직무 수행 시' 및 '주민자치회 명의 사용 시'로 한정

□ 「제4장 지방자치단체 등과의 관계」 주요 제개정 조항

○ 제21조(지방자치단체의 지원) 개정

- 현행 조항은 지자체장의 행정적·재정적 지원을 임의적 규정(“지원을 할 수 있다”)으로만 두고 있어 체계적이고 안정적인 지원이 보장되지 않으며, 사무국·간사 설치 시 필요한 구체적 지원 항목에 대한 근거가 부재함
- 지자체장의 주민자치회 지원 의무를 명시(“행정적·재정적 지원하도록 노력하여야 한다”)하고, 간사 또는 사무국을 설치하는 경우 사무국 운영에 필요한 인건비 보조, 사무공간 및 집기·비품 제공, 사무국 근무자에 대한 역량강화 교육, 그 밖에 사무국 운영에 필요한 행·재정적 지원 등 구체적 지원 근거 조항을 신설함
- 지자체장의 주민자치회 지원 의무를 명시하고, 간사·사무국·사무원 지원의 구체적 근거를 마련하여 주민자치회의 실질적 운영 기반을 확보함

○ 제21조의2(재정 및 회계) 신설

- 현행 참고조례에는 재정 및 회계에 관한 독립 조항이 부재하여 재원 구성이 불명확하고 지방자치단체 지원금 의존도가 높으며 자립 기반이 취약함
- 지방자치단체 보조금 및 지원금, 위탁 사업비, 주민세 환원 사업비(조례로 정하는 경우), 주민 회비(자치규약으로 정하는 경우), 후원금(관계 법령 허용 범위 내), 자체 수익사업 수입 등 다양한 재원을 명시하고, 국가 또는 지방자치단체로부터 공적 재원을 교부받은 경우에는 관계 법령에 따라 별도로 관리하고 정산하도록 하며, 예산안 편성 시 주민총회의승인을 받도록 하고, 자치규약에서 정한 중요사항 변경 시에도 주민총회 승인을 받도록 하며, 수입·지출 내역을 분기별로 주민에게 공개하도록 함
- 재원 구조의 다변화를 통해 재정 자립 기반을 마련하고, 공적 재원 교부 시 관련 법령에 따라 별도 관리를 명시하며, 주민총회의 예산안 승인 및 중요사항 변경 승인 권한을 명문화하여 주민자치의 본질인 주민 통제 원리를 구현함

○ 제22조(관계기관 등과의 협조) 개정

- 현행 조항은 관계기관과의 협조를 관계공무원·전문가 의견 청취 및 다른

- 주민자치회와의 협의체 구성 수준으로만 규정하여 지역 내 다양한 자원과의 연계 기반이 미약하고, 통·리 단위의 기존 마을조직과의 관계가 불명확함
- 이·통장 연합회·부녀회·청년회 등 지역 내 주민조직, 사회연대경제조직·마을기업·사회적 협동조합, 학교·복지기관·문화시설 등과의 협력 체계 구축 근거를 마련하고, 공동체 형성·주민 화합 등의 기능을 수행하는 경우 통(統)·리(里) 단위의 기존 마을조직(이장, 부녀회장, 청년회장 등)과 협력하여 공동체 활동을 수행할 수 있도록 명시적으로 규정함
 - 사회연대경제조직·마을기업 등과의 협력 근거를 마련하여 지역 자원 연계를 촉진하고, 공동체 형성 기능 수행 시 통·리 단위의 기존 마을조직과의 협력이 핵심이므로 이를 명시적으로 규정함

| 표 4-17 | 「제4장 지방자치단체 등과의 관계」 주요 제·개정 조항 개정안

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제인(안)	개정 사유
제21조 (지방자치단체의 지원)	<p>① 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회 가...(중략)...필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. (②~⑩항 생략)</p>	<p>① 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회의 원활한 운영을 위하여 행정적·재정적 지원하도록 노력 하여야 한다.</p> <p>② 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회가 제12 조에 따라 간사를 두거나 사무국을 설치하는 경우, 다음 각 호의 지원을 할 수 있다. 1. 사무국 운영에 필요한 인건비 보조 2. 사무공간 및 집기·비품 제공 3. 사무국 근무자에 대한 역량강화 교육 4. 그 밖에 사무국 운영에 필요한 행·재정적 지원 (※ 이하 조항 번호 순연)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체장의 주민자치회 지원 의무 • 간사, 사무국 또는 사무원 지원 근거 조항 신설
제21조의 2 (재정 및 회계)	(신설 조항)	<p>제21조의 2(재정 및 회계)</p> <p>① 주민자치회의 재정은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치단체의 보조금 및 지원금 2. 위탁 사업비 3. 주민세 환원 사업비(조례로 정하는 경우) 4. 주민 회비(자치규약(또는 운영세칙)으로 정 하는 경우 5. 후원금(관계 법령에서 허용하는 범위 내에서) 6. 자체 수익 사업의 수입 7. 기타 적법한 수입 <p>② 주민자치회는 매년 사업계획에 따라 예산안을 편성하여 주민총회의 승인을 받아야 한다.</p> <p>③ 주민자치회가 국가 또는 지방자치단체로부터</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 조례는 재원 구성이 불명확 하여 지방자치단체 지원금 의존 도가 높고 자립 기반이 취약한 문제를 해결하기 위해, 보조금· 위탁사업비·주민세 환원·회비· 기부금·자체 수익 등 다양한 재 원을 조항에 명시 • 공적 재원 교부시 관련 법령에 따라 별도 관리 명시 • 주민총회의 예산안 승인 및 중요 사항 변경 승인 권한을 명문화 하여 주민자치의 본질인 주민 통제 원리 구현

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
제22조 (관계기관 등과의 협조)	<p>① 자치회장은 주민자치회의 업무수행을 위하여 전문적 지식과 경험이 있는 관계 공무원 또는 전문가의 의견을 듣거나 관련 기관·단체 등에 대하여 자료 또는 의견의 제출 등을 요청할 수 있다.</p> <p>② 주민자치회는 제5조의 임무를 수행하는 데 있어 다른 주민자치회와 공동 추진이 필요한 경우, 해당 주민자치회와 협의하여 별도의 협의체 등을 구성·운영할 수 있다.</p>	<p>공적 재원을 교부받은 경우에는 관계 법령에 따라 별도로 관리하고 정산하여야 한다.</p> <p>④ 주민자치회는 예산의 목적 외 사용을 금지하며, 예산의 변경이 필요한 경우에는 주민자치회의 의결을 거쳐야 한다. 다만, 자치규약(또는 운영세칙)에서 정한 중요 사항은 주민총회의 승인을 받아야 한다.</p> <p>⑤ 주민자치회는 수입·지출 내역을 분기별로 주민에게 공개하여야 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 사회연대경제조직, 마을기업 등과의 협력 근거를 마련하여 지역 자원 연계를 촉진함 • 공동체 형성·주민 화합 기능을 수행하는 경우, 통·동·리 단위의 기존 마을조직과의 협력이 핵심이므로 이를 명시적으로 규정함
	<p>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.</p> <p>② 주민자치회는 다음 각 호의 기관·단체와 협력 체계를 구축할 수 있다.</p> <p>1. 이·동장 연합회, 부녀회, 청년회 등 지역 내 주민조직</p> <p>2. 사회연대경제조직, 마을기업, 사회적협동조합 등</p> <p>3. 지역 내 학교, 복지기관, 문화시설 등</p> <p>4. 기타 주민자치 활성화에 기여할 수 있는 기관·단체</p> <p>③ 공동체 형성, 주민 화합 등의 기능 수행을 위하여 주민자치회는 통(統)·리(里) 단위의 기존 마을 조직(이장, 부녀회장, 청년회장 등)과 협력하여 공동체 활동을 수행할 수 있다.</p> <p>(※ 이하 조항 번호 순연)</p>	<p>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.</p> <p>② 주민자치회는 다음 각 호의 기관·단체와 협력 체계를 구축할 수 있다.</p> <p>1. 이·동장 연합회, 부녀회, 청년회 등 지역 내 주민조직</p> <p>2. 사회연대경제조직, 마을기업, 사회적협동조합 등</p> <p>3. 지역 내 학교, 복지기관, 문화시설 등</p> <p>4. 기타 주민자치 활성화에 기여할 수 있는 기관·단체</p> <p>③ 공동체 형성, 주민 화합 등의 기능 수행을 위하여 주민자치회는 통(統)·리(里) 단위의 기존 마을 조직(이장, 부녀회장, 청년회장 등)과 협력하여 공동체 활동을 수행할 수 있다.</p> <p>(※ 이하 조항 번호 순연)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 사회연대경제조직, 마을기업 등과의 협력 근거를 마련하여 지역 자원 연계를 촉진함 • 공동체 형성·주민 화합 기능을 수행하는 경우, 통·동·리 단위의 기존 마을조직과의 협력이 핵심이므로 이를 명시적으로 규정함

□ 「제5장 보칙」 주요 제개정 조항

○ 제23조(감독) 개정

- 현행 조항은 주민자치회의 모든 업무에 대해 일률적인 조사·감독 권한만을 규정하여, 자체재원으로 운영하는 순수 자치사업과공적 재원이 투입되는 위탁사업에 동일한 감독 기준을 적용함으로써 주민자치의 자율성 침해와 공공서비스 운영의 책임성 확보 한계가 동시에 발생함
- 주민자치회의 자율성을 보장하되, 업무의 성격 및 재원의 법적 성격을 고려하여 감독의 범위와 방식을 차별화함: ①공동체 형성·주민 화합 업무는 자율적 운영 최대 보장, 자체 재원 사업 감독 제외, 재정 지원 시에도 사후 보고 원칙 적용, ②정책 협의·숙의 업무는 숙의 과정 불개입, 보조금 사업에 대해서만 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」에 따라 감독, ③공공 서비스 운영 업무는 위탁계약서·협약서 기반 평가, 분기별 집행내역 보고 및 연 1회 이상 외부 회계감사 실시 의무화 가능, 법인 설립 시 관계 법령에 따라 감독
- 감독 방식을 차별화(규칙 수준 차별화)하여 기능 유형별로 요구되는 책임성의 성격에 따라 감독의 초점과 방식을 달리 적용하고, 재원의 성격에 따른 적용 법률 차이를 반영함

○ 제25조(운영세칙 → 자치규약 등) 개정

- 현행 조항은 운영세칙의 위상이 낮고 자치회장이 정하도록 하여 주민자치회의 자기조직화 권한이 제도적으로 뒷받침되지 못하며, 민주적 의사결정 절차·갈등 해결·이해충돌 방지 등 핵심적 자치규범 요소가 필수적으로 포함되지 않음
- 운영세칙의 위상을 ‘자치규약’으로 격상하되 과도기적 혼란을 방지하기 위해 ‘자치규약(또는 운영세칙)’으로 병기하고, 주민자치회의 의결을 거쳐 정하도록 하며, 필수 포함 사항으로 민주적 의사결정 절차 및 과정 공개, 주민 간 갈등 발생 시 조정·해결, 위원의 이해충돌 방지에 관한 구체적 방안을 명시하고, 위원 선정 방식·사무국 운영·분과위원회 운영·비거주 생활 주민의 분과 참여·분회 운영·공유자원 관리(이용 규칙, 점검·공개, 위반 시

- 제재, 분쟁 해결 절차 등) 사항은 해당되는 경우에 한하여 포함하도록 함
- 자치규약에 포함되어야 할 필수 요소(민주적 절차, 갈등 해결, 이해충돌 방지 등)를 명시하고, 이해충돌 방지 방안을 의무화하여 책임성을 강화하면서, 자기조직화 원리를 제도적으로 강화함

○ 제25조의2(법인 설립) 신설

- 현행 참고조례에는 법인 설립에 관한 근거 규정이 전무하여, 주민자치회가 위탁 사업을 수행하거나 자체적인 수익 사업을 수행할 시에 계약 주체·회계 책임·근로자 고용·손해배상 등의 법적 문제가 해결되지 않으며, 법적 리스크가 주민자치회 및 위원 개인에게 직접 귀속되는 구조적 위험이 존재함
- 대규모 시설 위탁·근로자 고용 사업 등 법인격이 필요한 경우, 「민법」에 따른 비영리법인 또는 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합·사회적협동조합 등 관계 법률에 따른 법인을 설립할 수 있도록 하되, 법인격 유형과 정책 인증명칭(사회적기업·마을기업)을 구분하여 후자는 법인 설립 후 관계 법령에 따라 별도로 인증·지정을 받을 수 있도록 분리 규정함
- 주민자치회가 법인을 활용하여 사업을 수행할 수 있는 제도적 기반을 신설하되, 정관 필수 포함 사항·운영 현황 보고·시정 요구 및 주민총회 의결에 의한 조치 등 단계적 감독 체계를 통해 실질적 통제를 확보하면서, 법인의 채무에 대한 책임을 출연금 또는 출자금의 범위로 제한하여 주민자치회 본연의 활동을 보호함

표 4-18 | 「제5장 보칙」 주요 제·개정 조항 개정안

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안안	개정 사유
제23조 (감독)	① 시정(또는 군수·구청장)은...(중략)...조사하게 할 수 있다. ② (생략) ③ (보조금법 준수 관련 조항)	① 시정(또는 군수, 구청장)은 주민자치회의의 업무 운영 실태와 사업수행 상황 및 예산·회계 사항 등에 대하여 정기적으로 조사하게 할 수 있다. ② (현행 유지) ③ (현행 유지) ④ 시정(또는 군수, 구청장)은 주민자치회의의 자율성을 보장하되, 주민자치회가 수행하는 업무의 성격 및 재원의 법적 성격을 고려하여 감독의 범위와 방식을 다음과 같이 차별화하여 적용한다. 1. 공동체 형성, 주민 화합 등의 업무를 수행하는 경우 가. 시장·군수·구청장은 주민자치회의의 자율적 운영을 최대한 보장하며, 법령위반이 명백한 경우를 제외하고는 내부 운영에 관여하지 아니한다. 나. 주민자치회가 자체 재원(회비, 수익사업 등)으로 운영하는 사업에 대해서는 감독 대상에서 제외한다. 다만, 회계 부정, 주민 권익 침해 또는 관계 법령 위반의 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. 다. 지방자치단체로부터 재정 지원을 받는 경우에 한하여 결산보고서 제출 의무를 부과하며, 이 경우에도 사전 승인이 아닌 사후 보고 방식을 원칙으로 한다. 2. 정책 협의, 숙의 등의 업무를 수행하는 경우	• 감독 방식 차별화(규칙 수준 차별화): 기능 유형별로 요구되는 책임성의 성격에 따라 감독의 초점과 방식을 차별 • 재원의 성격에 따른 적용 법률 차이를 반영

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유	
제25조 (운영세칙)	<p>기타 주민자치회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 주민자치회의 의결을 거쳐 자치회장이 정하고, 확정된 운영세칙을 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 공개하여야 한다.</p>	<p>제25조 (자치규약 등)</p> <p>① 기타 주민자치회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 주민자치회의 의결을 거쳐 자치규약(또는 운영세칙)으로 정한다.</p> <p>② 제1항의 자치규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>1. 민주적 의사결정 절차 및 과정의 공개에 관한 사항</p> <p>2. 주민 간 갈등 발생 시 조정 및 해결에 관한 사항</p>	<p>가. 시장·군수·구청장은 주민자치회의 속의 과정 및 의견 형성에 관여하지 아니한다.</p> <p>나. 지방자치단체 보조금이 지원되는 사업에 대해서는 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」에 따라 감독한다.</p> <p>3. 공공서비스 운영 등의 업무를 수행하는 경우</p> <p>가. 시장·군수·구청장은 위탁사업 또는 공적 재원이 투입되는 사업에 대하여 관련 법령에 따라 감독한다.</p> <p>나. 위탁계약서 또는 협약서에 명시된 사업 목표, 성과지표, 예산 집행 기준에 따라 사업을 평가한다.</p> <p>다. 회계 투명성 확보를 위해 분기별 집행 내역 보고, 연 1회 이상 외부 회계감사 (일정 규모 이상) 실시를 의무화할 수 있다.</p> <p>라. 법인을 설립하여 운영하는 경우, 법인에 대한 감독은 관계 법령에 따른다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 운영세칙의 위상을 자치규약으로 격상하여 자기조직화 원리 강화 • 다만 과도기적 혼란을 방지하기 위해 자치규약(또는 운영세칙)으로 병기함 • 자치규약에 포함되어야 할 필수 요소(민주적 절차, 갈등 해결, 공유 자산 관리 등) 명시 • 이해충돌 방지 방안을 자치규약에 의무화하여 책임성 강화

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
		<p>3. 주민자치회 위원의 이해충돌 방지에 관한 구체적인 방안</p> <p>4. 위원 선정 방식 및 절차에 관한 사항</p> <p>5. 사무국 또는 간사의 설치 여부, 규모 및 운영에 관한 사항</p> <p>6. 분과위원회의 구성 및 운영에 관한 사항</p> <p>7. 비거주 생활주민의 분과위원회 참여에 관한 사항(해당되는 경우)</p> <p>8. 분회의 운영에 관한 다음 각 목의 사항(해당되는 경우)</p> <p>가. 분회 대표의 위원 전체회의 참여 방식</p> <p>나. 분회와 주민자치회의 업무 분담</p> <p>다. 분회 재정 운영 방식</p> <p>라. 그 밖에 분회 운영에 필요한 사항</p> <p>9. 공유자원·공유자산 관리에 관한 다음 각 목의 사항(해당되는 경우)</p> <p>가. 관리 대상 공유자원·공유자산의 범위 및 명확한 경계</p> <p>나. 공유자원·공유자산 이용 규칙 및 이용자의 권리·의무</p> <p>다. 관리 현황의 정기적 점검 및 공개에 관한 사항</p> <p>라. 이용 규칙 위반 시 단계적 제재에 관한 사항</p> <p>마. 공유자원 이용·관리에 관한 분쟁 해결 절차</p> <p>10. 그 밖에 주민자치회 운영에 필요한 사항</p> <p>③ 주민자치회는 확정된 자치규약을 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 공개하여야 한다</p>	

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준) (신설 조항)	개정 제안(안)	개정 사유
제25조의2 (법인 설립)	<p>① 주민자치회가 다음 각 호의 사업을 수행하고자 하는 경우, 사업의 안정적 수행과 책임성 확보를 위하여 「민법」에 따른 비영리법인 또는 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합·사회적협동조합 등 관계 법률에 따른 법인을 설립할 수 있다.</p> <p>1. 계약 당사자로서 법적 책임을 부담하는 대규모 시설 위탁 운영</p> <p>2. 근로자를 고용하여 운영하는 사업</p> <p>3. 기타 법인격이 필요한 사업</p> <p>② 제1항에 따라 설립된 법인은 관계 법령에서 정하는 바에 따라 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적기업 인증, 「마을기업 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 마을기업 지정 등을 받을 수 있다.</p> <p>③ 제1항 각 호에 해당하지 아니하는 사업은 법인을 설립하지 아니하고 주민자치회 명의로 수행할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따라 주민자치회 명의로 사업을 수행하는 경우, 계약 및 회계 처리에 관한 사항은 자치규약(또는 운영세칙)으로 정한다.</p> <p>⑤ 주민자치회는 제1항에 따라 법인을 설립하는 경우, 법인의 정관에 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.</p> <p>1. 주민자치회와의 관계</p> <p>2. 이익 및 잉여금의 처리(주민자치회 또는 지역 사회 환원 원칙)</p> <p>3. 해산 시 잔여재산의 귀속</p> <p>⑥ 주민자치회는 법인의 이사회 또는 운영위원회에</p>	<p>① 주민자치회가 다음 각 호의 사업을 수행하고자 하는 경우, 사업의 안정적 수행과 책임성 확보를 위하여 「민법」에 따른 비영리법인 또는 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합·사회적협동조합 등 관계 법률에 따른 법인을 설립할 수 있다.</p> <p>1. 계약 당사자로서 법적 책임을 부담하는 대규모 시설 위탁 운영</p> <p>2. 근로자를 고용하여 운영하는 사업</p> <p>3. 기타 법인격이 필요한 사업</p> <p>② 제1항에 따라 설립된 법인은 관계 법령에서 정하는 바에 따라 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적기업 인증, 「마을기업 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 마을기업 지정 등을 받을 수 있다.</p> <p>③ 제1항 각 호에 해당하지 아니하는 사업은 법인을 설립하지 아니하고 주민자치회 명의로 수행할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따라 주민자치회 명의로 사업을 수행하는 경우, 계약 및 회계 처리에 관한 사항은 자치규약(또는 운영세칙)으로 정한다.</p> <p>⑤ 주민자치회는 제1항에 따라 법인을 설립하는 경우, 법인의 정관에 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.</p> <p>1. 주민자치회와의 관계</p> <p>2. 이익 및 잉여금의 처리(주민자치회 또는 지역 사회 환원 원칙)</p> <p>3. 해산 시 잔여재산의 귀속</p> <p>⑥ 주민자치회는 법인의 이사회 또는 운영위원회에</p>	<p>• 공공서비스 운영 기능을 수행하는 경우, 계약 주체, 회계 책임, 손해 배상 등의 문제가 발생할 수 있음</p> <p>• 모든 사업에 법인이 필요한 것은 아니며, 법인 설립이 필요한 경우와 그렇지 않은 경우를 구분하여 규정함</p> <p>• 법인의 독립성과 주민자치회의 책임 범위를 명확히 하여 법적 안정성을 확보함</p>

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
		<p>이사 또는 위원을 추천할 수 있다</p> <p>⑦ 주민자치회는 법인의 운영 현황을 정기적으로 주민총회에 보고하여야 한다.</p> <p>⑧ 제1항에 따라 설립된 법인의 재무 및 손해에 대한 책임은 해당 법인에 귀속되며, 주민자치회는 법인에 대한 출연금 또는 출자금의 범위 내에서만 책임을 부담한다.</p> <p>⑨ 주민자치회는 법인의 운영이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우, 법인 이사회에 시정을 요구하거나 주민총회 의결을 거쳐 다음 각 목의 조치를 결정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법인의 재정 운영이 현저히 부실하여 사업 수행에 중대한 지장이 발생한 경우 2. 법인이 정관에서 정한 목적 외의 사업을 수행하거나 주민자치회와의 합약을 위반한 경우 3. 법인의 운영 과정에서 관계 법령 위반이 확인된 경우 <p>가. 주민자치회 추천 임원의 교체 나. 추가 출연 또는 지원 중단 다. 위탁계약의 변경 또는 해지 라. 법인 해산 요구</p> <p>마. 그 밖에 관계 정상화를 위하여 필요한 조치</p> <p>⑩ 법인이 해산하는 경우, 잔여재산의 처리 및 채무 청산 절차는 다음 각 호에 따른다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 잔여재산은 정관에서 정한 바에 따라 주민자치회 또는 유사한 목적의 비영리단체에 귀속한다. 2. 채무가 자산을 초과하는 경우, 법인의 청산 	

조항	현행 표준조례(2023.8. 개정안 기준)	개정 제안(안)	개정 사유
		<p>절차에 따라 처리하되, 주민자치회는 출연금 범위를 초과하여 책임지지 아니한다.</p> <p>3. 주민자치회는 법인 해산 사유 및 청산 결과를 주민총회에 보고하고 공개하여야 한다.</p> <p>⑪ 주민자치회 위원이 법인의 임원을 겸직하는 경우, 자치규약이 정하는 바에 따라 이해충돌 방지 절차를 준수하여야 한다.</p>	

제 5 장

주민자치회 활성화를 위한 정책 제언

제1절 주민자치회 활성화를 위한
정책 제언

제2절 주민자치 관련 법 제개정
쟁점 검토

제3절 연구 결과 요약

주민자치회 활성화를 위한 정책 제언

제1절

주민자치회 활성화를 위한 정책 제언

- 제4장에서 주민자치회 참고조례 개정안과 법·제도적 기반 마련 방향을 제시하였으나, 제도의 실효성은 법령 정비만으로 확보되지 않으므로, 본 장에서는 행정적 지원체계 구축, 재정 확보 방안, 주민 역량 강화 방안, 주민자치 활성화 로드맵을 제시함
 - 광역 및 기초지방자치단체의 행정적 지원, 안정적인 재정 확보, 주민 스스로의 역량 강화가 동시에 이루어져야 함

1. 행정적 지원체계 구축

- 주민자치회가 실질적 자치 기능을 수행하기 위해서는 행정의 체계적인 지원이 필수적임
 - 현재 많은 주민자치회가 읍면동 행정의 부수적 업무로 취급되거나, 담당 공무원의 잦은 인사이동으로 일관성 있는 지원을 받지 못하는 실정임
 - 중앙-광역-기초로 이어지는 다층적 지원체계 구축이 필요함

1) 중앙정부 차원: 행정안전부의 총괄 역할 강화

□ 주민자치혁신과의 정책 총괄 기능 강화

- 주민자치 정책의 총괄 조정자로서 제도적 틀 설계
 - 주민자치 정책 전반의 기본 방향과 규범적 원칙을 설정하고, 중앙-광역-기초-주민자치회 간 역할 분담이 일관되게 작동하도록 정책 체계를 총괄·조정함
 - 주민자치회 관련 법률, 하위법령, 지침, 참고조례안, 교육과정 등 제도 요소

- 간 적합성을 점점·관리하고, 제도 간 중복·충돌·공백이 발생하지 않도록 상시 점검 체계를 운영함
 - 주민자치 정책이 개별 사업 단위로 분절되지 않도록, 교육·지원·학습·성과 환류를 연계하는 통합 정책 프레임을 설계·운영함
 - 주민자치회의 운영 성과와 현장 쟁점을 체계적으로 수집·분석하여, 법·제도 개선, 지침 개정, 교육 콘텐츠 보완 등 정책 환류로 연결하는 기능을 수행함
 - 중앙정부의 직접 개입을 최소화하는 원칙 하에서, 광역지자체가 주민자치 정책의 주요 지원·조정 주체로 기능할 수 있도록 역할을 재배치하고, 광역 단위 정책 추진 역량을 점점·지원함
 - 주민자치 정책의 지속성과 예측 가능성을 확보하기 위해, 중장기 추진 방향과 단계별 이행 로드맵을 관리하고, 정권·정책 변화에도 제도 운영의 연속성이 유지되도록 기반을 마련함
- 지방자치단체 주민자치 정책 추진 현황의 주기적 모니터링 및 컨설팅 기능 강화
- 주민자치 정책의 추진 현황을 단순 점검·평가가 아닌, 제도 운영 과정에서의 쟁점과 개선 필요 사항을 파악하기 위한 학습 중심 모니터링으로 설계·운영함
 - 광역·기초지자체별 주민자치 정책 추진 단계, 제도 정착 수준, 주요 애로 사항 등을 정성적·맥락 중심 지표를 활용하여 주기적으로 파악하며, 모니터링 결과는 서열화나 성과 비교가 아닌, 유형별·단계별 정책 특성을 이해하기 위한 기초 자료로 활용함
 - 주민자치 정책 추진 과정에서 제기되는 법·제도 해석, 행정-주민자치회 관계 설정, 운영 방식상의 어려움 등에 대해 맞춤형 정책 컨설팅을 제공함
 - 모니터링과 컨설팅 과정에서 축적된 현장 정보를 바탕으로, 교육·참고 조례안 개정·법령 제·개정 등 제도 개선 과제로 환류하는 구조를 구축함
 - 반복적으로 나타나는 현장 쟁점이나 구조적 문제에 대해서는, 정책 개선이 필요한 사안으로 공식화하여 단계적 제도 정비에 반영함
- 주민자치회 운영 경험의 학습·공유를 위한 연례 공동 학습의 장 마련
- 주민자치회의 다양한 운영 경험과 시행착오를 직접 공유하고 상호 학습할

수 있도록, 중앙-광역-기초-주민자치회가 참여하는 연 1회 오프라인 공동 학습의 장을 마련

- 경쟁·전시·포상 중심의 박람회 방식이 아닌, 대화·성찰·사례 교류 중심의 구조로 설계하고, 논의 결과는 정책 개선과 교육·가이드북 개정에 환류

□ 전국 단위 지원 체계 구축

○ 주민자치 종합정보시스템 구축·운영

- 주민자치 정책의 추진 현황, 제도 운영 방식, 교육·지원 이력, 주요 쟁점 및 개선 사례 등을 분산되지 않고 종합적으로 축적·관리할 수 있는 통합 정보시스템을 구축함
- 중앙-광역-기초-주민자치회 간 제도 해석과 운영 경험이 단절되지 않도록, 정책 자료·운영 사례·질의응답 결과·교육 콘텐츠를 연계하는 정보 기반을 마련함
- 주민자치회 운영 성과를 단순 수치 중심이 아닌, 과정·맥락·학습 경험 중심으로 기록할 수 있도록 정성적 정보 입력 및 사례 아카이빙 기능을 포함함
- 광역·기초지자체 및 주민자치회가 필요 시 참고·활용할 수 있도록, 운영 사례, 해석 기준, 자주 발생하는 쟁점(Q&A), 교육 자료 등을 개방형 정보 형태로 제공함
- 정보시스템은 지자체 간 서열화나 성과 비교 도구가 아닌, 정책 학습과 제도 개선을 지원하는 플랫폼으로 운영하는 원칙을 명확히 설정함
- 현재 지자체별로 상이하게 관리되고 있는 주민자치회 현황 자료의 한계를 개선하기 위해, 전국 공통의 표준화된 데이터 수집 양식을 마련하고, 연 2회 이상 정기적인 자료 갱신 체계를 구축함
- 표준화된 현황 DB를 통해 전국 단위 비교·분석이 가능하도록 하되, 우열 판단이 아닌 유형별·단계별 특성 분석과 정책 설계 지원을 목적으로 활용함
- 시스템에 축적된 데이터를 바탕으로, 제도 운영 상의 반복 쟁점과 구조적 문제를 분석하여 법·제도 개선, 지침 개정, 교육과정 보완 등 정책 환류에 활용함

- 개인정보 보호와 주민자치회의 자율성을 고려하여, 공개 범위·접근 권한·정보 활용 원칙을 명확히 설정하고 단계적으로 고도화함

○ 주민자치 역량 강화를 위한 전국 단위 공통 교육 체계 마련

- 주민자치회의 규범적 정체성과 운영 원칙에 대한 전국 공통의 이해 기반을 형성하기 위해, 주민자치 기본교육의 목표·내용·구성을 포함한 공통 교육 체계의 기본 틀을 마련함
- 주민자치회 위원, 관계 공무원 등 참여 주체의 역할과 책임을 고려하여, 기본교육-보수교육-심화·확장 교육으로 이어지는 단계별 교육 구조를 설계함
- 전국 공통으로 적용이 필요한 핵심 교육 요소(주민주권의 의미, 주민자치회의 법적 성격, 운영 원칙, 행정과의 관계 설정 등)에 대해서는, 교육의 질이 강사 개인 역량이나 지역별 여건에 따라 편차가 발생하지 않도록 표준 교재, 강사 매뉴얼, 온라인 학습 콘텐츠 등 공통 교육 자료를 체계적으로 개발·보급함
- 공통 적용이 필요한 사항 이외의 교육 내용에 대해서는 지역 여건과 특성을 반영하여 선택·조정 가능하도록 유연성을 부여함
- 교육 과정에서 제기된 현장의 질문, 혼선, 쟁점 사항을 주민자치 종합정보 시스템과 연계하여 축적하고, 향후 지침·가이드북·교육과정 개편에 환류함
- 지자체가 지역 여건에 맞는 교육 운영의 핵심 주체로 기능할 수 있도록, 중앙정부는 공통 교육 체계 제시와 품질 관리에 집중하고, 실제 교육 운영은 광역·기초 중심으로 분산함

2) 광역지자체 차원: 권역별 주민자치 지원체계 구축 및 중간지원 역할 강화

□ 광역 단위 주민자치 지원 허브 구축

- 권역별 주민자치 지원 기능을 안정적으로 수행하기 위해, 광역 단위의 주민자치지원센터 설치 또는 이에 준하는 전담 지원체계를 구축함
 - 현재 주민자치 지원을 위한 ‘마을지원센터’ 또는 ‘주민자치지원센터’ 미설치 지역이 다수 존재하고, 설치 지역 간 기능·역량 편차가 큰 한계를 고려하여,

광역 단위에서 설치 확대와 최소 기능 기준에 기반한 역량 강화를 병행할 필요가 있음⁶⁰⁾

- 중앙-기초 간 주민자치 정책의 중간 조정·연결 거점 역할 수행
 - 중앙정부가 설정한 주민자치 정책의 기본 방향과 규범적 원칙을 지역 여건에 맞게 해석·구체화하고, 관할 기초지자체 간 주민자치 정책 추진 과정에서 발생하는 해석의 혼선과 운영상 공백을 조정하는 중간 허브로 기능함
- 기초지자체 및 주민자치회에 대한 전문적 지원 기능의 집적
 - 기초지자체 주민자치회가 직면하는 제도·운영·관계 설정상의 문제에 대해 교육, 자문, 컨설팅, 네트워크 지원을 안정적으로 제공할 수 있도록 광역 차원의 지원 기능을 집적함
 - 단, 의사결정 비개입, 평가·감독 금지, 요청 기반 지원, 자문 내용의 공개·공유 등 자율성 보호 원칙을 명확히 적용하도록 함
- 주민자치 연합·협의체의 자율적 형성과 운영에 대한 지원
 - 읍·면·동 단위 주민자치회의 자발적 연대와 공동 문제 해결을 촉진하기 위해, 광역 단위 또는 권역 단위의 주민자치 연합·협의체 형성과 운영을 지원함
 - 연합·협의체는 주민자치회의 상위 의결기구나 행정의 하부조직이 아닌, 경험 공유·공동 학습·의제 연계·공동 제안을 위한 자율적 연대체임
 - 광역지자체의 역할은 연합·협의체의 조직 구성이나 의제 설정에 개입하지 않고, 회의 공간 제공, 운영 컨설팅, 사례 정리, 네트워크 연계 등 간접적·환경 조성형 지원에 한정함

60) 전국 최초의 지자체 출연 마을자치 지원기관인 춘천시마을자치지원센터 사례를 살펴보면, 2020년 7월 설립 이후 약 2년여 만에 기능 이관, 정규직 인력 축소, 조직 규모 감축, '주민자치지원센터'로의 명칭 변경 등 전반적인 조직 축소가 이루어졌으며, 이후 2025년 예산 지원 중단으로 인해 실질적으로 운영이 종료되었음. 이 사례는 기초지자체 차원의 주민자치지원조직이 정치·의회 구성 변화, 재정 여건, 정책 우선순위 조정에 직접적인 영향을 받을 수밖에 없는 구조적 한계를 지니고 있음을 보여줌. 특히 지원 기능과 실행 기능의 경계가 명확히 설정되지 않을 경우, 조직의 정당성에 대한 논란에 쉽게 노출될 가능성이 큼. 더 나아가 주민자치 역량 축적과 같이 장기적 관점이 요구되는 정책 영역은 단기 성과 중심의 기초 지자체 재정·행정 논리로는 안정적으로 방어하기 어려움. 이러한 점에서 주민자치 지원 기능은 기초 지자체 개별 단위가 아니라, 광역 지자체 차원에서 보다 안정적으로 수행·조정되는 것이 정책의 지속성과 전문성 확보 측면에서 타당하다고 볼 수 있음

○ 주민자치 정책 연구·조사 및 학습 지원 기능 수행

- 광역 단위에서 주민자치회 운영 실태를 체계적으로 분석하고, 지역 여건과 특성을 반영한 발전 방안을 연구함
- 주민자치 제도의 정착 수준, 운영 유형, 행정-주민자치회 관계 특성 등을 종합적으로 진단하여, 광역 차원의 정책 설계와 기초지자체 지원 전략에 활용함
- 해외 주민자치 및 지역 거버넌스 사례를 조사·분석하고, 비교·벤치마킹 자료를 제공하여 현장과 정책 설계에 참고 자료로 활용함
- 연구·조사 결과를 교육·컨설팅·연합체 지원 및 중앙정부 정책 환류 과정과 연계함

□ 광역 단위 주민자치 법·제도 기반 구축

○ 현재 광역 단위에서 주민자치회 관련 조례를 두고 있는 지자체는 충북, 광주, 인천, 부산, 제주, 세종임

- 충북, 광주, 인천, 부산의 경우 기초지자체의 상위 기관으로서 광역이 지원사업·보조금·위탁·평가·홍보를 규정하고 기초(군·구/시·군) 또는 관련 단체를 지원하는 내용이 담겨 있음
 - 반면, 제주특별자치도와 세종특별자치시의 경우 하위에 기초지자체를 설치하고 있지 않으므로, 광역 단위에서 주민자치회 제도 운영 자체에 대한 내용을 상세하게 규정하고 있음
- 기초지자체의 상위 기관으로서의 광역지자체의 역할에 대해 규정하고 있는 조례들의 내용을 살펴보면, 그 주요 내용은 다음과 같음
 - 주민자치회에 대한 지원사업(교육·역량강화, 프로그램 개발, 평가·우수사례 공유, 교류사업 등)을 열거함
 - 그 밖에 위탁 근거와 보조금 지원, 역량 교육, 지도·감독 규정을 두고 있음
- 이들 조례는 주민자치 활성화를 위한 광역의 지원 근거를 마련했다는 점에서 의의가 있으나, 주민자치회의 규범적 정체성과 자율성 보장 원칙을 제도적으로 더 분명히 하고, 광역-기초 간 지원 방식이 개입이나 통제로 전이되지 않도록 설계를 정교화할 필요가 있음

○ 현재 광역 단위에서의 주민자치회 지원에 대해 규정하고 있는 조례들의 주요 개선 방향은 다음과 같음

【표 5-1】 광역 단위 주민자치회 지원 관련 조례 주요 개선 방향

개선 과제	개선 필요성	주요 개선 방향
주민자치회 개념·정체성 명확화	<ul style="list-style-type: none"> 일부 광역 조례에서 주민자치회를 시설 운영 주체, 사업 수행 단위, 행정 협력 조직처럼 기술하여 주민자치회의 참여·숙의 기구로서의 정체성 불명확 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회를 참여·숙의 기반의 주민 자치 기구로 명확히 규정하고, 용어·정의·적용 대상 전반을 이에 맞게 정렬
지원 원칙의 명문화	<ul style="list-style-type: none"> 지원·보조·위탁 조항만 존재하고, 비개입 원칙이 명시되지 않아 지원이 사실상 행정의 지휘·통제로 작동할 가능성 존재 	<ul style="list-style-type: none"> 비개입·요청 기반·절차·역량 지원 중심 원칙을 조례의 기본원칙 또는 책무 조항에 명시
광역의 역할 범위 및 한계 명시	<ul style="list-style-type: none"> 현재는 광역의 역할 범위 및 한계에 대한 명시적 조항이 없이 추상적 책무조항만 존재 	<ul style="list-style-type: none"> 광역지자체가 주민자치 지원 허브, 정책 학습·환류 플랫폼으로 기능할 수 있도록, 주민자치 지원에 관한 광역 차원의 책무 근거 명확화
지도·감독 범위의 최소화·정밀화	<ul style="list-style-type: none"> ‘지도·감독’, ‘점검’ 등의 포괄적 문언이 광범위하게 규정되어, 회계·절차를 넘어 사업 내용·의사결정까지 관여할 수 있는 해석 여지 존재 	<ul style="list-style-type: none"> 지도·감독 범위를 공적 재정이 수반 되는 절차적·재정적 준법성으로 한정
평가의 학습화 전환	<ul style="list-style-type: none"> 평가가 우수·미흡, 등급화, 성과 중심으로 운영되면서 서열화·경쟁 구조를 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 평가를 문제 진단·쟁점 도출·컨설팅 연계 등 학습·환류 중심 체계로 재설계
광역-기초 협력 절차 구체화	<ul style="list-style-type: none"> 광역 조례가 지원사업 나열에 그치며, 지원 요청에 의한 협력 절차가 부재하여, 기초의 실제 수요와 연계되지 않는 공모·단발성 사업 중심 운영이 반복될 위험성 존재 	<ul style="list-style-type: none"> 요청-협약-제공-기록-환류로 이어지는 협력 절차를 제도화
지속가능성 장치 보강	<ul style="list-style-type: none"> 정치·의회 구성 변화, 재정 압박 시 광역 지원 기능이 축소·중단될 위험성 존재 	<ul style="list-style-type: none"> 최소 기능 기준, 중장기 추진계획, 전담 기능 지정 등 제도적 안전장치 마련
정보·사례 축적 기반 강화	<ul style="list-style-type: none"> 실패·훈선·조정 경험이 축적되지 않으며, 동일한 쟁점이 지역별로 반복 발생하며 정책 학습이 누적되지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 운영 전 과정의 사례·쟁점 DB 구축 및 교육·컨설팅·조례 해설로 환류하는 절차 규정

3) 기초지자체 차원: 주민자치 운영 지원 및 행정·의회와의 협력 체계 마련

□ 주민자치회의 자율적 활동에 대한 실행 지원 역할 수행

- 자율성 존중을 전제로 한 지원 원칙 확립
 - 기초지자체는 주민자치회의 자율적 의사결정 과정과 내용에 개입하지 않으며, 평가·감독 또는 성과 통제를 목적으로 한 지원은 지양함을 명확히 해야 함
 - 다만, 위탁계약 체결이나 보조금 집행 등 공적 재원이 수반되는 경우에는 관계 법령에 따라 계약 이행 여부, 재정 집행의 적정성 및 회계 처리 등에 한하여 필요한 관리·점검을 수행함
- 행정 절차·재정 집행 등 실행 과정에서의 실무적 지원 제공
 - 주민자치회 활동이 법령과 행정 절차에 따라 원활히 추진될 수 있도록, 예산 집행, 계약, 행정 협의 등 실무 절차를 지원함
 - 주민자치회의 활동이 행정 절차의 복잡성으로 지연되거나 위축되지 않도록, 행정 내부의 조정과 안내 역할을 수행함
- 주민자치회 활동을 위한 물리적·조직적 기반 제공
 - 주민자치회 회의, 분과 활동, 주민총회 등을 안정적으로 운영할 수 있도록 회의 공간, 기본 장비, 행정 지원 인력 등 최소한의 운영 기반을 제공함
 - 전담부서 설치 시 정책 연속성 확보, 전문성 축적, 체계적 지원 가능
- 광역 단위 지원체계와의 연계를 통한 실행 역량 보완
 - 기초지자체가 자체적으로 수행하기 어려운 교육, 컨설팅, 연구, 네트워크 지원 등은 광역 단위 주민자치 지원 허브와 연계하여 활용함
 - 이를 통해 기초지자체는 주민자치의 실행 지원 주체로서의 역할에 집중하고, 과도한 부담이나 기능 중복을 방지하도록 해야 함
 - 현재 읍·면·동 행정은 다양한 행정 업무가 집중되어 있어, 주민자치회 지원 업무에 충분한 시간과 역량을 지속적으로 투입하기 어려운 구조적 한계를 지니고 있으므로, 읍·면·동 여건, 인구 규모, 주민자치회 활동 수준 등을 고려하여, 전담 또는 준전담 형태의 주민자치 지원 기능을 단계적으로 강화할 필요가 있음

- 인구 규모가 크거나 주민자치회 활동이 활발한 지역을 중심으로, 전담 인력 지정, 팀 내 역할 분담, 권역별 공동 지원 등 다양한 방식의 인력 운영 모델을 유연하게 적용함
- 전담 또는 준전담으로 지정된 인력에 대해서는 업무의 연속성과 전문성 축적을 위해 일정 기간 동일 업무를 수행할 수 있도록 인사 운영상 고려하고, 업무 매뉴얼과 기록 관리 등을 통해 인력 교체 시에도 지원 기능이 단절되지 않도록 해야 함

□ 읍면동 행정과 주민자치회 간 협력체계 구축

○ 주민자치회 기능 유형에 따른 읍·면·동 행정과의 협력 관계 구축

- 주민자치회는 자율적인 주민자치 활동을 수행하는 주체이자 주민 의견을 수렴·숙의하는 공론의 장이며, 경우에 따라 행정으로부터 위탁받은 사무를 수행하는 협력 주체로서 복합적인 기능을 수행함
- 주민자치회와 읍·면·동 행정은 지휘·통제 관계가 아닌 상호 협력 관계이며, 주민자치회의 자율성을 존중하는 것을 기본 원칙으로 함
- 이러한 원칙을 전제로, 읍·면·동 행정은 주민자치회의 기능 유형에 따라 협력 방식과 지원 범위를 달리 적용하되, 주민자치회의 자율성은 존중하고 필요한 행정적 지원과 절차적 조정을 수행함

○ 읍·면·동장-주민자치회장 참여 정기 협의체 운영

- 읍·면·동장과 주민자치회장이 월 1회 이상 정기적으로 참여하는 협의체를 운영하여, 행정-주민자치회 간 이해를 제고하고, 불필요한 갈등을 사전에 예방하며, 주민자치회 활동 과정에서 발생하는 행정 절차, 일정 조정, 협력 사항 등을 공유·조율함
- 본 협의체는 주민자치회의 의사결정을 대체하거나 승인하는 기구가 아닌, 상호 정보 공유와 실행 과정의 원활화를 위한 협의·조정 기구로 한정하여 운영함
- 협의체 운영 과정에서 주민자치회의 자율적 판단과 내부 의사결정 권한은 존중하며, 행정의 개입이나 지시로 기능하지 않도록 운영 원칙을 명확히 함

□ 기초의회-주민자치회 관계의 제도적 명확화 및 협력 원칙 정립

- 기초의회-주민자치회 관계 안정화를 위한 기본 운영 가이드라인 마련
 - 조례를 통해 의회와 주민자치회와의 관계를 제도적으로 명확히 밝히고, 이들 간의 협력 원칙을 명시할 필요가 있음
 - 주민자치회 의견 수렴 요청 절차, 제출 방식, 활용 범위, 공개 여부 등에 대한 기본 운영 기준을 가이드라인 형태로 제시하되, 기초의회와 주민자치회의 자율적 판단과 여지를 존중해야 함
- 기초의회와 주민자치회의 제도적 성격과 역할 구분 명확화
 - 기초의회는 주민의 선거를 통해 구성된 대의기관으로서 조례 제·개정 및 정책 결정에 대한 최종 권한과 책임을 보유함
 - 양자는 상호 대체 관계가 아닌, 대의민주주의와 참여·숙의 민주주의의 기능적 보완 관계임
- 주민자치회 의견의 제도적 활용 범위와 한계 설정
 - 기초의회는 조례 제·개정 및 주민 생활에 중대한 영향을 미치는 정책 사안에 대해 필요하다고 판단하는 경우, 주민자치회의 숙의 의견을 공식적인 주민 의견 수렴 자료의 하나로 요청·활용할 수 있음
 - 주민자치회의 의견은 공청회, 설문조사, 간담회 등 다양한 의견 수렴 방식과 병행되는 참고 자료로 활용되며, 의회의 의사결정을 대체하거나 구속하지 않음
- 의견 형성 및 제출 과정에서의 자율성과 중립성 보장
 - 주민자치회는 의견 요청 사안에 대해 자체적인 숙의 방식과 내부 절차에 따라 의견을 형성하며, 이 과정에서 기초의회나 행정의 개입은 배제함
 - 주민자치회 의견 수렴 대상은 정책·제도 중심의 사안으로 한정하고, 정당 정치·선거·인사 등 정치적 사안과는 명확히 분리하여 운영함
- 기초의회의 최종 결정 권한 및 책임 귀속 원칙 명확화
 - 주민자치회의 의견 제출 여부나 내용과 무관하게, 최종적인 정책 결정 권한과 책임은 전적으로 기초의회에 귀속됨

- 기초의회는 주민자치회의 의견을 반영하거나 반영하지 않은 경우, 그 취지와 사유에 대해 설명하는 노력을 기울이도록 하여 정책 결정 과정의 투명성과 책임성을 제고함
- 형식적 의견 수렴 및 책임 전가 방지를 위한 운영 기준 마련
 - 주민자치회의 의견 수렴이 이미 결정된 사안을 정당화하거나, 의회의 판단 책임을 회피하기 위한 형식적 절차로 활용되지 않도록 운영 원칙을 명확히 함
 - 주민자치회의 의견 제출을 정책 결정의 정당성 판단 기준으로 기계적으로 활용하는 방식은 지양함

2. 재정 확보 방안

- 현재 대부분 주민자치회가 지자체 보조금에 전적으로 의존, 규모도 연간 수백만~수천만 원 수준으로 사업 추진에 부족하므로 주민자치회의 실질적 자치 기능 수행을 위해 안정적 재정 기반 필수적임
 - 국비 지원 확대, 지방비 안정화, 자체 재원 다각화를 통한 재정 기반 강화 필요

1) 국비 지원 확대

□ 특별교부세 활용

- 주민자치 시범사업 지원
 - 기능 유형별(공동체자립형, 공공서비스직접운영형, 숙의정책협력형) 선도 모델 육성에 특별교부세 집중 투입
 - 유형당 10개소 이상 시범 주민자치회 선정, 3년간 집중 지원하여 모델 효과성 검증
- 주민자치회 역량강화 사업 지원 확대
 - 위원 교육, 퍼실리테이터 양성, 네트워크 구축, 해외 연수 등에 국비 지원
→ 지자체 재정 부담 완화, 전국적 균질한 역량강화 기회 제공

□ 균형발전특별회계 연계

- 지역 주도형 청년일자리 사업과 주민자치회 운영 연계
 - 주민자치회 사무국에 청년 인턴 배치
 - 주민자치회 운영 마을기업·사회적기업에 청년 일자리 창출 → 주민자치회는 젊은 인력 확보, 청년은 지역사회 참여 경험 축적
- 생활SOC 사업과 주민자치회 운영 연계
 - 국민체육센터, 작은도서관, 다함께돌봄센터 등 생활SOC 시설 운영을 주민자치회(유형2)에 위탁 → 안정적 위탁사업비 확보, 지역 시설의 주민 필요 맞춤 운영

2) 지방비 안정화

□ 조례상 예산 편성 의무화

- 주민자치회 운영비를 일반회계 예산에 별도 항목으로 편성
 - 현재 많은 지자체에서 주민자치회 예산이 읍면동 운영비에 포함 → 규모 파악 어려움, 예산 편성 시 우선순위 밀립
 - 별도 항목 편성 시 예산 가시성 향상, 삭감에 대한 견제 가능
- 기능 유형별 차등 지원 기준 마련
 - 공동체자립형: 자체 재원 비중 높음 → 상대적으로 적은 보조금
 - 숙의정책협력형: 회의 운영비 중심 → 안정적 지원
 - 공공서비스직접운영형: 위탁사업비 중심 → 사업 규모에 따른 지원

□ 주민세 환원 사업 확대

- 개인균등분 주민세의 일정 비율을 해당 읍면동 주민자치회에 환원하는 제도 도입
 - 주민세는 주민이 지역사회 일원으로서 납부하는 세금 → 일부를 해당 주민의 자치활동에 환원하는 것은 논리적 정당성 보유
 - 서울 은평구, 경기 수원시 등 일부 지자체에서 시범 운영 중 → 전국적 확산 필요

- 주민참여예산과 주민자치회 예산 연계
 - 주민참여예산 과정에서 주민자치회 제안 사업 우선 검토, 주민자치회 운영비를 주민참여예산 편성 대상에 포함 검토

3) 자체 자원 다각화

□ 회비 및 기부금

- 주민 자발적 회비 납부 체계 구축
 - 공동체자립형 주민자치회의 경우, 공유자원 관리·운영에 직접 참여하는 주민들로부터 회비 징수
 - 마을 공동시설 이용료, 마을회관 사용료 등 형태로 납부 → 시설 유지·보수와 공동체 활동에 사용하는 선순환 구조
 - 회비 납부가 주민 참여 장벽이 되지 않도록 소득 수준에 따른 차등 부과 검토
- 지역 기업·단체 후원금 유치
 - 지역 내 기업, 상가, 의료기관, 금융기관 등으로부터 후원금 확보 → 후원 기업에 행사 시 홍보 기회 제공 또는 ‘주민자치 후원 기업’ 인증 부여 등 인센티브 제공

□ 수익 사업

- 마을기업, 사회적협동조합 형태의 수익 사업 운영
 - 주민자치회가 직접 마을기업·사회적협동조합 설립 또는 기존 마을기업과 연계
 - 카페, 식당, 편의점, 세탁소 등 생활밀착형 사업, 지역 특산물 가공·판매, 관광 프로그램 운영 등
 - 수익금 일부를 주민자치회 운영비로 전입하는 구조 구축 → 재정 자립 기여
- 공유자원(시설, 공간) 임대 수익 확보
 - 주민자치회 관리 마을회관, 다목적홀, 회의실 등을 외부 단체·개인에게 유료 임대
 - 주민 이용에 불편을 주지 않는 범위 내 운영, 수익 사용처 투명 공개

- 지역 축제, 장터, 문화행사 등을 통한 수익 창출
 - 마을축제, 벼룩시장, 농산물 직거래장터 등에서 참가비, 판매 수수료, 광고 협찬 등 수익 확보 → 수익 창출과 마을 공동체 활성화 동시 효과

3. 주민 역량 강화 방안

- 주민자치회 제도의 성패는 궁극적으로 주민 스스로의 역량에 달려 있음
 - 좋은 제도와 충분한 재정이 뒷받침되어도, 주민들이 자치의 의미를 이해하지 못하고, 민주적 의사결정 방법을 모르며, 사업 기획·실행 능력이 부족하면 형식적 기구에 머무름
 - 2023년 참고조례안에서 위원 교육 의무 삭제는 주민자치 질적 저하 초래 가능 → 체계적 교육 시스템 구축, 중간지원조직 활용, 우수사례 학습과 네트워크 참여 등 종합 추진 필요

1) 교육 체계 구축

□ 위원 대상 교육

- 사전교육(6시간 이상) 의무화 검토
 - 주민자치회 위원 위촉 전 필수 이수 교육
 - 교육 내용: 주민자치의 개념과 역사, 주민자치회의 역할과 권한, 민주적 의사결정 방법, 갈등관리 기초
 - 교육 이수 여부를 위원 위촉 요건으로 명시 → 형식적 참여 방지
- 보수교육(연 2시간 이상) 정례화
 - 현직 위원 대상 매년 이수 교육
 - 교육 내용: 주민자치 정책 동향, 타 지역 우수사례, 갈등관리 심화, 소통기법
- 기능 유형별 심화교육 제공
 - 공동체자립형: 공유자원 관리 기법, 마을기업 운영
 - 숙의정책협력형: 숙의 기법, 정책분석 방법, 모니터링 기법

- 공공서비스직접운영형: 회계·재무관리, 위탁계약 실무, 인사관리

□ 리더 양성 과정

○ 광역 단위 주민자치 아카데미 운영

- 대상: 주민자치회 회장단, 임원, 분과장 등 리더급 위원
- 내용: 리더십, 조직 운영, 재정 관리, 갈등 중재, 네트워킹 (20시간 이상)
- 수료자 간 네트워크 형성을 통한 지속적 교류

○ 퍼실리테이터 양성 과정 운영

- 주민총회, 분과회의, 주민의견수렴 등 다양한 논의 과정을 효과적으로 진행할 수 있는 퍼실리테이터 양성
- 교육 내용: 회의 설계, 진행 기법, 갈등 상황 대처, 합의 도출 방법
- 양성된 퍼실리테이터는 소속 주민자치회 및 인근 주민자치회 회의 진행 지원

○ 차세대 리더 육성 프로그램 운영

- 주민자치회 지속가능성을 위해 청년층, 신규 전입 주민 등 새로운 참여자를 리더로 육성
- 청년 리더 양성 프로그램, 신규 위원 멘토링 프로그램 운영 → 세대 간 경험 전수와 새로운 아이디어 유입 동시 실현

【표 5-2】 주민자치회 위원 교육 체계

구분	대상	주요 내용	시간/주기
사전교육	위원 후보자 전원	주민자치 개념, 역할, 민주적 의사결정	6시간 이상 (위촉 전 필수)
보수교육	현직 위원 전원	정책 동향, 우수사례, 갈등관리	연 2시간 이상 (정례화)
심화교육	임원, 분과장	유형별 전문교육 (회계, 숙의기법 등)	연 4시간 이상 (선택)
리더 양성	회장단, 차세대 리더	아카데미 과정, 퍼실리테이터 양성	20시간 이상 (광역 단위)

2) 중간지원조직 활용

□ 컨설팅 지원

- 신설 주민자치회에 대한 초기 정착 지원
 - 새로 설립된 주민자치회는 조직 구성, 자치규약 제정, 사업 계획 수립 등 많은 과제에 직면
 - 컨설턴트가 초기 3~6개월간 밀착 지원하여 조직의 안정적 출범 지원
- 기능 유형 전환 시 맞춤형 컨설팅 제공
 - 기존 유형에서 다른 유형으로 전환하거나 복수 기능 추가 시 전문적 컨설팅 필요
 - 유형별 요구 역량, 조직 구조, 재원 조달 방식 등이 상이 → 전환 과정 문제 사전 진단 및 해결 방안 제시
- 갈등 상황 조정·중재 서비스 제공
 - 주민자치회 내부 위원 간 의견 충돌 또는 주민자치회-읍면동 행정 간 갈등 발생 시, 중간지원조직이 제3자로서 조정·중재 역할 수행 → 갈등 조기 개입 및 해결

□ 네트워크 구축 지원

- 권역별 주민자치회 협의체 운영 지원
 - 인접 읍면동 주민자치회들의 정기 교류, 공동 사업 발굴, 공통 과제 협력을 위한 협의체 구성 지원
 - 협의체를 통해 개별 주민자치회 고립 방지, 상호 학습과 자극을 통한 역량 향상
- 기능 유형별 실무자 네트워크 구축 지원
 - 동일 기능 유형 주민자치회들 간 네트워크 구성 → 유형별 특화 과제에 대한 정보 교류 및 협력 (예: 네트워크에서 위탁사업 운영 노하우, 인력 관리 경험 공유)

- 전국 주민자치 박람회, 포럼 등 참여 지원
 - 전국 단위 행사 참여를 통한 타 지역 우수사례 학습, 전국적 네트워크 형성
 - 참가비, 교통비, 숙박비 등 지원

3) 우수사례 확산

□ 벤치마킹 프로그램

- 기능 유형별 우수 주민자치회 현장 방문 프로그램 운영
 - 우수 사례를 직접 방문하여 현장 확인 및 담당자 설명 청취가 효과적인 학습 방법
 - 유형별 대표 우수 주민자치회 선정, 벤치마킹 희망 주민자치회의 방문 학습 프로그램 운영
- 해외 주민자치 사례 연수 지원
 - 일본 지역자치구(地域自治区), 독일 오르츠라트(Ortsbeirat), 영국 패리시 카운슬(Parish Council) 등 해외 우수 사례 현장 학습 기회 제공
 - 새로운 시각과 아이디어 습득, 참가자의 학습 내용 소속 주민자치회 및 지역사회 전파 효과

□ 사례집 발간 및 공유

- 유형별 우수사례집 발간
 - 기능 유형별 우수 성과 주민자치회의 활동 내용, 성공 요인, 시행착오와 극복 과정, 향후 과제 등 상세 정리
 - 단순 성과 나열이 아닌, 다른 주민자치회가 벤치마킹 가능하도록 구체적 추진 과정과 노하우 수록
- 온라인 플랫폼을 통한 사례 공유 체계 구축
 - 주민자치 종합정보시스템 또는 별도 온라인 플랫폼에 우수사례 DB 구축, 검색·활용 편의 제공, 사례 공유 게시판, 실무 Q&A 코너, 자료실 운영

4. 주민자치 활성화 로드맵

- 앞서 제시한 실효성 확보 방안과 단계별 이행 전략을 주체별로 종합하여 로드맵 도출
- 행정안전부, 광역지자체, 기초지자체, 주민자치회 각각이 단기, 중기, 장기에 수행해야 할 역할 제시

1) 단기

□ 행정안전부

- 참고조례 정비를 통한 제도적 기반 구축
 - 지방자치단체의 자율적 조례 설계를 지원하기 위해, 구속력이 없는 참고조례안으로서 주민자치회 참고조례안을 정비·보급함
 - 참고조례에 주민주권의 제도적 실현을 담당하는 핵심 참여기구로서의 주민자치회의 성격과 위상, 주민자치회 제도 전반의 기본 방향과 운영 원칙을 명시해야 함
 - 주민자치회가 수행하는 주요 기능 유형(자율적 주민자치 활동, 속의·의견 형성 기능, 행정 협력·위탁 기능 등)을 구분하여, 기능 유형별로 행정 및 의회와의 관계 설정 원칙을 조례 조문 및 해석 지침 형태로 제시함
- 법령·참고조례안·현장 인식 간 정합성 점검 및 제도 정비안 마련
 - 주민자치회 관련 법령, 하위 규정, 기존 참고조례안, 현장 인식 간 용어·개념·역할 규정의 불일치 요소를 점검하고, 이를 반영한 제도 정비안 마련
 - 주민자치회의 주민주권 실현 기능을 제약하거나 왜곡할 수 있는 법·제도적 규정 및 제도 운영 과정에서 반복적으로 발생하는 해석상 혼선을 점검하여, 단계적 제도 개선 방안을 마련함
 - 법률 개정이 필요한 사항과 조례·지침 수준에서 정비 가능한 사항을 구분하여, 단기적으로는 참고조례안 및 해석 지침을 통해 운영 기준을 명확화함

- 주민자치회 제도 이해의 일관성 확보 및 학습 기반 확산 체계 구축
 - 중앙-광역-기초-주민자치회 간 제도 해석의 일관성을 확보하기 위해, 정책 설명회 개최와 함께 해석 기준·운영 사례·유의사항을 포함한 가이드북을 제작·배포함
 - 광역·기초지자체 및 주민자치회가 제기하는 제도·운영 관련 질의에 대해 신속하고 일관된 답변을 제공할 수 있도록, 중앙정부 내에 통합 질의응답 시스템을 운영함
 - 지역 간 주민자치 역량 격차를 완화하기 위해 주민자치 기본교육 표준과정을 개발하고, 이를 온·오프라인 교육 콘텐츠 형태로 전국적으로 확산함
- 주민자치 운영 경험의 공유 및 학습 기반 마련
 - 주민자치회의 운영 경험과 제도 운영 과정에서 나타나는 주요 쟁점과 과제를 공유할 수 있도록, 주민자치회, 행정, 의회가 모두 참여하는 연 1회 공동 학습의 장을 운영함
 - 공동 학습의 장은 주민자치회 운영 사례, 행정-주민자치회 협력 과정, 의회와의 관계 설정 경험 등을 중심으로 구성하여, 주민자치회, 행정, 의회 등이 주민자치 정책이 실제 현장에서 작동하는 과정을 다각적으로 조망할 수 있도록 설계함
 - 사례 발표는 특정 성과를 강조하기보다, 다양한 운영 유형, 제도 적용 과정에서의 혼선과 조정 경험, 개선 시도와 한계 등이 드러나는 사례를 포함하여, 실질적인 정책 학습이 이루어질 수 있도록 함
 - 공동 학습에 참여한 주민자치회, 행정기관, 의회에 대해서는, 향후 주민자치 관련 시범사업, 연구·컨설팅, 교육 프로그램 기획 과정에서 운영 경험을 제공한 정책 협력 주체로서 우선적으로 참고·연계할 수 있도록 하며, 이를 ‘(가칭) 주민자치 정책 설계 협력 기관’으로 지칭함
 - 공동 학습 과정에서 정리된 사례와 쟁점은 정책 검토 자료, 참고조례안 해설, 교육 콘텐츠 제작 시 공식 참고 사례로 활용하여, 참여 주체의 운영 경험이 제도 개선 과정에 반영될 수 있는 경로를 마련함
 - 공동 학습에 참여한 주민자치회는 향후 주민자치 정책 자료집, 가이드북,

교육 자료 등에서 협력 사례로 소개될 수 있도록 하여, 참여 자체가 학습·확산의 자원으로 기능하도록 함

- 공동 학습 과정에서 도출된 주요 논의 내용과 공통 쟁점은 체계적으로 정리하여, 주민자치 관련 지침 보완, 참고조례안 개정 검토, 교육 과정 개선, 정책 연구 자료로 연계·활용함

□ 광역지자체

○ 주민자치 지원에 관한 광역 조례 제정·정비

- 광역지자체 차원에서 주민자치 지원 정책의 지속성과 예측 가능성을 확보하기 위해, 주민자치 지원에 관한 광역 조례를 제정하거나 기존 관련 조례를 정비함
- 광역 조례는 주민자치회의 설치·운영을 직접 규율하거나 통제하는 규범이 아니라, 광역지자체의 주민자치 지원 역할과 책무를 명확히 하는 지원 근거 규범으로 위치 지움
- 광역 조례에는 의사결정 비개입, 평가·감독 금지, 요청 기반 지원, 자율성 존중 등 주민자치 지원의 기본 원칙을 명시하여, 지원 기능이 통제나 관리로 전환되는 것을 예방함
- 광역-기초 간 협력체계를 조례에 명시하여, 기초지자체가 광역의 교육·컨설팅·연구·네트워크 지원을 요청·활용할 수 있는 절차, 공동 사업 추진, 정보 공유, 인력·전문성 연계 방식 등을 제도적으로 정비함
- 광역 조례는 단년도 사업 근거에 머무르지 않도록, 중장기 주민자치 정책 추진 방향과 단계별 지원 체계를 담는 틀로 설계하여, 단체장·의회 구성 변화에도 주민자치 지원 기능이 안정적으로 유지될 수 있도록 함
- 조례 제·개정 과정에서는 기초지자체, 주민자치회, 관계 부서의 의견을 수렴하여, 광역 차원의 지원 역할이 현장 여건과 괴리되지 않도록 하도록 함

○ 광역 주민자치 지원 허브 구축 착수

- 주민자치 정책이 중앙-기초 간에 단절되거나 기초지자체별로 상이하게 해석·운영되는 문제를 완화하기 위해, 광역 차원에서 주민자치 지원 허브 구축을 단계적으로 추진함

- 신규 조직 설치가 곤란한 경우에는 기존 마을자치·주민자치 관련 조직을 활용하거나, 광역 내부에 주민자치 전담 기능을 지정하는 방식으로 추진함
 - 광역 단위 주민자치 지원 허브의 역할이 과도하게 확장되지 않도록, 최소 기능 기준을 설정함
 - 광역 단위 지원 기능은 주민자치회의 의사결정이나 사업 내용에 개입하지 않고, 요청 기반·자문 중심으로 운영하도록 원칙을 명확히 함
 - 최소 기능은 주민자치 관련 교육 지원, 제도·운영 자문, 중앙-기초 간 정보 연계 및 네트워크 지원을 중심으로 구성함
- 주민자치회 연합·협의체의 자율적 형성 환경 조성
- 읍·면·동 단위 주민자치회의 자발적 교류와 공동 학습을 촉진하기 위해, 광역 단위 또는 권역 단위의 주민자치 연합·협의체 형성을 지원함
 - 광역지자체는 연합·협의체의 조직 구성이나 의제 설정에 직접 개입하지 않고, 공간 제공, 네트워크 연계, 운영 컨설팅 등 환경 조성형 지원에 한정함
- 광역 차원의 학습·환류 기반 마련
- 광역 단위에서 축적된 주민자치 운영 사례, 제도 적용 과정의 쟁점, 행정-주민자치회 관계 조정 경험 등을 정리하여, 중앙정부의 정책 검토 및 참고조례안·교육과정 보완 과정에 환류함
 - 이를 통해 광역지자체는 주민자치 정책의 단순 집행 주체가 아니라, 정책 학습과 제도 개선을 연결하는 중간 지원·조정 주체로 기능하도록 함
- 기초지자체
- 주민자치회 현황 점검 및 초기 활성화 방향 설정
- 관할 주민자치회의 설치 시기, 운영 단계, 주요 기능 수행 현황, 행정과의 협력 방식 등을 중심으로 현황을 점검하여, 주민자치회별 특성과 여건을 파악함
 - 주민자치회 활동에 필요한 회의 공간, 기본 장비, 행정 절차 안내 등 최소한의 지원 여건을 점검함

- 해당 점검은 주민자치회의 성과를 평가하거나 우열을 비교하기 위한 목적이 아니라, 자율성 존중을 전제로 한 맞춤형 지원 방향을 설정하기 위한 기초 자료 확보를 목적으로 함
 - 현황 점검 결과를 토대로, 주민자치회 기능 유형과 특성을 파악하고, 기능에 따라 필요한 행정적 지원 범위를 내부적으로 정리하고, 즉시 보완 가능한 사항부터 정비함
- 기능 유형별 시범 주민자치회 지정·지원, 교육 프로그램 개발
- 기초지자체는 관할 주민자치회의 운영 단계와 기능 수행 특성을 고려하여, 기능 유형별 시범 주민자치회를 제한적으로 지정하고, 초기 단계에서 필요한 지원과 학습을 집중적으로 제공함
 - 시범 지정은 우수성 평가나 성과 경쟁을 목적으로 하지 않으며, 서로 다른 기능 유형의 운영 모델을 실험·학습하기 위한 정책적 시범으로 한정함
 - 기능 유형은 주민자치회의 실제 활동 양상에 따라 구분하되, 하나의 유형을 표준 모델로 설정하지 않고 다양한 유형의 공존을 전제로 설계함
 - 시범 주민자치회에 대한 지원은 재정 지원보다는 행정 절차 안내 및 실행 과정 조정, 회의·숙의 운영 방식 자문, 관계 설정(행정·의회) 관련 컨설팅, 교육·연구·네트워크 연계 등 운영 역량 강화를 위한 비재정적 지원을 중심으로 제공함
 - 시범 지정 과정에서는 주민자치회의 자발적 참여 의사를 존중하고, 지정 여부가 향후 지원의 전제 조건이나 의무로 작동하지 않도록 함
 - 시범 기간은 단기로 설정하고, 종료 후에는 자동 해제하여 상시적 지위나 위계가 형성되지 않도록 관리함
 - 시범 운영과 연계하여, 기초지자체는 기능 유형별 맞춤형 교육 프로그램을 개발·운영하되, 주민자치회 위원과 관계 공무원을 함께 대상으로 함
 - 교육은 일회성 강의가 아닌, 사례 공유·토론·실습 중심의 학습 방식으로 구성하여, 주민자치회의 실제 운영에 즉시 활용 가능하도록 함
- 읍·면·동 행정-주민자치회 간 소통 창구 개시
- 읍·면·동 행정과 주민자치회 간 정보 공유와 일정 조정을 위해, 정기적 또는 필요 시 협의가 가능한 소통 창구를 개시함

- 해당 소통 창구는 주민자치회의 의사결정에 개입하거나 이를 승인·통제하기 위한 기구가 아니라, 정보 공유와 실행 과정의 원활화를 지원하기 위한 협의·조정 창구로 한정하여 운영함
 - 초기 단계에서는 정례 회의, 간담회, 실무 협의 등 유연한 방식으로 운영하되, 주민자치회의 기능 유형에 따라 협력 방식과 논의 범위를 구분함
- 기초의회의원 대상 주민자치회 제도 이해 및 학습 프로그램 마련
- 기초의회가 주민자치회의 법적 성격과 기능, 행정과의 관계 설정 원칙에 대해 공통의 이해를 형성할 수 있도록 학습 기회를 마련함
 - 학습 내용은 주민자치회의 제도적 성격과 기능 유형, 주민자치회-행정-의회 간 관계 설정의 기본 원칙, 주민자치 관련 조례·지침 적용 시 주요 쟁점 등을 중심으로 구성함
 - 학습 방식은 일회성 교육이 아닌, 정책 설명회, 간담회, 사례 공유 등 자율적 참여 기반의 형태로 운영하여, 의회의 자율성과 권한을 존중함
- 재개정 참고조례안 참고하여 기초 조례 제·개정
- 행정안전부가 제시한 재개정 주민자치회 참고조례안을 참고 기준으로 활용하여, 지역 여건과 주민자치회 운영 단계에 부합하는 자체 조례 개정을 추진함
 - 참고조례안은 주민자치회의 법적 성격, 기능 유형, 행정·의회와의 관계 설정에 대한 기본 방향과 해석 틀을 제공하는 참고 자료로 활용하되, 조문 구성과 세부 내용은 각 지방자치단체의 자율적 판단에 따라 조정·설계함
 - 조례 개정 시에는 참고조례안과의 형식적 정합성보다는, 주민자치회의 자율성 보장, 기능 유형별 운영의 명확화, 행정 개입 최소화라는 제도 취지의 실질적 구현에 중점을 둬
 - 조례 제·개정 과정에서는 주민자치회 및 관련 주체들의 의견을 폭넓게 수렴하여, 참고조례안의 취지와 현장 운영 간의 긴장을 자율적 설계의 문제로 해소하도록 함

2) 중기

□ 행정안전부

- 주민자치회 제도의 제도적 안정화 및 표준 운영 기준 고도화
 - 단기 단계에서 정비·보급한 주민자치회 참고조례안을 토대로, 지자체 적용 과정에서 나타난 쟁점과 해석상 혼선을 분석하여 참고조례안 해설서 및 보완 지침을 단계적으로 고도화함
 - 주민자치회의 기능 유형별(자율 활동, 숙의·의견 형성, 행정 협력·위탁) 운영 원칙과 행정·의회와의 관계 설정 기준을 보다 구체화하여, 지역 간 과도한 해석 편차를 완화함
- 주민자치 정책 학습·환류 체계의 정례화 및 고도화
 - 연 1회 공동 학습의 장을 시범 운영 단계에서 정례 운영 체계로 전환하고, 참여 주체와 논의 범위를 확대함
 - 공동 학습을 통해 축적된 사례와 쟁점을 체계적으로 분류·정리하여, 지침 개정, 참고조례안 보완, 교육 과정 개선으로 연계하는 정책 환류 구조를 정착시킴
- 중앙-광역-기초 간 역할 분담 구조의 명확화
 - 주민자치 정책 추진 과정에서 중앙정부가 직접 개입하기보다는, 광역지자체가 중간 지원·조정 주체로 안정적으로 기능할 수 있도록 권한과 책임의 경계를 명확히 함
 - 중앙정부는 제도 기준 제시, 해석 통일, 학습·환류 관리에 집중하고, 권역별 현장 지원과 조정은 광역 중심으로 이관하는 구조를 정착시킴
- 주민자치회에 대한 국비 지원체계 정립
 - 주민자치회의 안정적 운영과 제도 정착을 지원하기 위해, 직접 재정 이전에 따른 통제 가능성을 최소화하면서 지속 가능한 재정 기반을 마련하는 방향으로 국비 지원체계를 정립함
 - 재정 지원은 주민자치회의 의사결정이나 사업 내용에 대한 개입을 전제로 하지 않으며, 주민자치 역량 축적, 학습 기반 형성, 제도 실험을 지원하는 보완적 수단으로 한정함

- 국비 지원은 특별교부세, 국가균형발전특별회계 등 기존 재원을 활용하되, 주민자치회에 대한 직접 지원이 아닌 광역·기초지자체의 주민자치 지원 정책을 뒷받침하는 간접 지원 방식으로 설계함
- 지원 대상과 규모는 단년도 성과 경쟁이나 지자체 간 서열화를 유도하지 않도록, 주민자치 제도의 정착 단계와 지역 여건을 고려한 포괄적·유연한 기준에 따라 운영함
- 직접 재정 지원 방식의 한계를 보완하기 위해, 세제 인센티브를 활용한 간접 지원 방식의 도입을 병행 검토함
- 세제 지원은 주민자치회 자체에 대한 특혜가 아니라, 주민자치 관련 공익적 활동과 참여를 촉진하기 위한 행위 기반·사후 적용 방식으로 설계하여 정치적 중립성과 형평성을 확보함
- 이를 통해 주민자치에 대한 재정 지원이 단기적 성과 창출이 아니라, 주민 참여와 학습이 누적되는 제도적 기반으로 기능하도록 유도함

○ 주민자치 종합정보시스템 구축·운영

- 주민자치 정책의 안정적 정착과 제도 학습을 지원하기 위해, 주민자치회 운영 현황과 정책 정보를 분산·단절 없이 종합적으로 축적·관리할 수 있는 주민자치 종합정보시스템을 구축·운영함
- 시스템에는 다음과 같은 정보가 단계적으로 축적·연계되도록 함
 - 주민자치회 설치·운영 현황 및 기본 구조 정보
 - 기능 유형별 운영 방식, 행정·의회와의 관계 설정 사례
 - 교육·컨설팅·지원 이력 및 주요 학습 내용
 - 제도 적용 과정에서 반복적으로 제기되는 쟁점과 해석 사례
 - 운영 과정에서 축적된 사례, 시행착오, 개선 시도에 대한 정성적 기록
- 개인정보 보호와 주민자치회의 자율성을 고려하여, 정보 공개 범위와 접근 권한을 단계적으로 설정하고, 공개 정보·내부 활용 정보·연구 활용 정보 등을 구분 관리함
- 시스템 구축 이후에는 축적된 데이터를 바탕으로, 법·제도 개선, 참고조례안 개정 검토, 교육 과정 보완 등 중장기 정책 개선 과제로 연계함

- 정보시스템 운영 과정에서 광역·기초지자체와 주민자치회의 활용 부담을 최소화하기 위해, 입력 항목과 방식은 간소화하고, 기존 행정 시스템과의 연계를 통해 중복 입력을 최소화해야 함

□ 광역지자체

- 광역 주민자치 지원 허브의 기능 안정화 및 전문성 강화
 - 단기 단계에서 구축한 광역 주민자치 지원 허브를 중심으로, 교육·자문·네트워크 지원 기능을 안정적으로 운영함
 - 광역 단위 지원 조직 또는 전담 기능의 역할 범위와 한계를 명확히 하여, 주민자치회의 의사결정이나 사업 내용에 개입하지 않는 지원 원칙을 제도적으로 정착시킴
 - 권역별 주민자치 교육센터를 운영하여, 주민자치회, 관계 공무원, 기초 의회위원 등을 대상으로 한 교육을 체계적으로 제공함
 - 교육은 주민자치회의 운영 단계와 역할을 고려하여, 사전교육, 보수교육, 심화교육, 숙의 운영, 갈등 조정, 협력 거버넌스 역량 강화를 위한 리더 양성 과정으로 단계화하여 구성함
 - 주민자치회 운영 정체, 행정-주민자치회 관계 혼선, 제도 적용상의 어려움 등을 겪는 기초지자체를 대상으로, 요청 기반의 정책·운영 컨설팅을 제공함
 - 광역지자체는 주민자치 정책의 최소 운영 기준 충족 여부, 제도 운영의 지속성, 행정-주민자치회 관계 설정의 적정성 등을 종합적으로 검토하여 개선이 필요한 사항을 권고함
 - 개선 권고는 제재나 불이익이 아닌, 교육 연계, 맞춤형 컨설팅, 우수 사례 공유, 단계적 개선 로드맵 제시 등 지원 중심 방식으로 제시하고, 반복적·구조적 한계가 확인되는 경우, 중앙정부와 협력하여 제도 개선 과제 또는 추가 지원 필요 사항으로 환류함
- 광역 차원의 주민자치 정책 연구·분석 기능 강화
 - 관할 기초지자체의 주민자치회 운영 유형, 제도 정착 수준, 행정-주민자치회 관계 특성 등을 종합적으로 분석하여, 광역 차원의 정책 설계 및 지원 전략에 반영함

- 주민자치 및 지역 거버넌스 사례를 지속적으로 조사·분석하여, 기초지자체와 주민자치회에 참고 자료로 제공함

○ 주민자치 연합·협의체의 학습·연계 기능 고도화

- 단기 단계에서 형성된 주민자치 연합·협의체가 단순 교류 수준을 넘어, 공동 학습과 정책 제안이 가능한 자율적 네트워크로 발전할 수 있도록 지원함
- 광역지자체는 연합·협의체의 운영을 통제하지 않고, 사례 정리, 정책 제안 정리, 중앙정부 환류 연계 등 지원적 역할에 집중함

□ 기초지자체

○ 주민자치회 운영 유형별 지원 체계 정착

- 단기 단계에서 수행한 주민자치회 현황 점검 결과를 바탕으로, 주민자치회의 기능 유형과 운영 단계에 따라 지원 방식과 범위를 구체화함
- 자율적 주민자치 활동에 대해서는 비개입 원칙을 유지하고, 속의·의견 형성 기능과 위탁 사무 수행 기능에 대해서는 필요한 행정적 지원과 절차적 조정을 명확히 구분함

○ 읍·면·동 행정-주민자치회 협력 방식의 안정화

- 초기 소통 창구 운영 경험을 토대로, 정보 공유·일정 조정·행정 협력 중심의 협력 방식을 안정적으로 정착시킴
- 협력 과정에서 발생한 갈등 사례나 역할 혼선은 내부 기준으로 정리하여, 읍·면·동 단위의 협력 관행으로 축적함

○ 기초의회-주민자치회 관계 운영 기준의 실질적 정착

- 단기 단계에서 마련한 기초의회 대상 학습과 논의를 바탕으로, 주민자치회 의견 활용 방식과 한계를 의회 운영 과정에 점진적으로 반영함
- 주민자치회 의견을 공식적인 주민 의견 수렴 자료의 하나로 활용하되, 의회의 최종 결정 권한과 책임 원칙이 명확히 유지되도록 운영 관행을 정착시킴

3) 장기

□ 행정안전부

- 주민자치회 제도의 헌법적·제도적 위상 정립
 - 주민자치회를 단순한 정책 프로그램이 아닌, 주민주권 실현을 위한 지속적 제도 영역으로 인식하고, 관련 법체계 전반에서 주민자치회의 기능과 역할이 일관되게 반영되도록 제도 정비를 추진함
 - 중기 단계에서 축적된 운영 경험과 쟁점 분석 결과를 토대로, 주민자치회 관련 법률 개정 필요성을 종합적으로 검토하고, 단계적 제도 개선 로드맵을 마련함
- 주민자치 정책의 장기적 안정성 확보 체계 구축
 - 정권 교체나 정책 기조 변화에도 주민자치 제도의 기본 구조와 지원 체계가 흔들리지 않도록, 중장기 주민자치 정책 기본계획 수립을 제도화함
 - 주민자치 정책을 단년도 사업이나 시범 정책이 아닌, 누적·진화형 정책 영역으로 관리할 수 있도록 정책 관리 방식을 전환함
- 읍면동장 주민추천제와의 연계 검토
 - 주민자치회 제도의 성숙 단계 진입 이후, 읍·면·동 단위 행정 책임자 선출·임용 방식과 주민자치 제도 간의 관계를 종합적으로 검토함
 - 읍·면·동장 주민추천제는 주민자치회의 위상과 기능, 행정 책임 구조, 지방행정의 중립성과 전문성에 중대한 영향을 미치는 제도이므로, 주민자치회 제도의 안정적 정착 이후 장기적 관점에서 검토하는 것을 원칙으로 함
 - 검토 과정에서는 주민자치회를 읍·면·동장의 임명·선출을 좌우하는 주체로 설정하기보다는, 주민 의견을 구조적으로 수렴하는 절차, 읍·면·동 행정 운영에 대한 주민 평가·의견 제시 메커니즘, 행정 책임자와 주민 간의 소통·책임성 강화 장치 등을 중심으로 제도적 연계 방안을 모색하도록 함
 - 시범 도입 여부를 검토할 경우에도, 주민자치회 운영이 안정적으로 정착된 지역, 행정-주민자치회 관계 설정이 비교적 명확한 지역, 정치적 중립성과

행정 책임성 확보가 가능한 제도적 장치가 마련된 지역 등을 대상으로 제한적·단계적으로 접근해야 함

- 읍·면·동장 주민추천제와 주민자치회 제도의 연계 검토 결과는 법률 개정이 필요한 사안과 지침·조례 수준에서 조정 가능한 사안을 구분하여 정리하고, 향후 지방행정체계 개편 논의와 연계하여 종합적으로 검토하여야 함

□ 광역지자체

○ 광역 단위 주민자치 정책 거버넌스의 정착

- 광역지자체가 주민자치 정책의 단순 전달자나 지원 기관을 넘어, 권역 단위 정책 설계와 조정의 핵심 주체로 기능하도록 역할을 제도적으로 정착시킴
- 주민자치 지원 허브를 중심으로, 교육·연구·컨설팅·네트워크 기능이 장기적으로 안정 운영될 수 있는 재정·조직 기반을 확립함

○ 광역 단위 주민자치 생태계 구축

- 기초지자체와 주민자치회 간의 개별적·단절적 운영을 넘어, 광역 단위에서 학습-연계-환류가 순환하는 주민자치 생태계를 구축함
- 주민자치 연합·협의체가 지역 내 공통 의제 발굴, 공동 정책 제언, 중앙 정책 환류의 통로로 기능할 수 있도록 간접적 지원을 지속함

○ 광역 차원의 정책 실험과 확산 기능 강화

- 광역지자체는 주민자치 운영 방식, 행정 협력 모델, 속의 구조 등과 관련한 정책 실험을 수행하고, 그 결과를 기초지자체에 확산하는 역할을 담당함
- 이를 통해 지역 간 주민자치 역량 격차를 완화하고, 다양한 운영 모델이 공존할 수 있는 유연한 제도 환경을 조성함

□ 기초지자체

○ 주민자치가 일상 행정의 일부로 작동하는 구조 정착

- 주민자치회를 ‘특별한 조직’이나 ‘추가 업무’가 아닌, 지역 행정과 병행하여 작동하는 일상적 거버넌스 요소로 인식·운영하는 체계를 정착시킴

- 행정 내부에서도 주민자치회와의 관계 설정이 특정 담당자 개인의 경험이나 성향에 좌우되지 않도록, 협력 관행과 내부 기준을 조직 차원에서 축적함
- 주민자치회 기능의 성숙과 분화 지원
 - 자율적 주민자치 활동, 숙의·의견 형성 기능, 행정 협력·위탁 기능이 지역 여건에 따라 점진적으로 분화·성숙할 수 있도록 지원함
 - 모든 주민자치회에 동일한 역할과 성과를 요구하기보다, 지역 특성과 주민 역량에 따른 다양한 발전 경로를 인정하는 운영 관행을 정착시킴
- 읍면동 행정 주요 정책 결정 시 주민자치회와의 협의 의무화
 - 예산 편성, 사업 계획 수립, 공공시설 설치 등에 대해 주민자치회 의견 청취·반영 절차 제도화
- 기초의회-주민자치회 관계의 안정적 공존 구조 확립
 - 주민자치회의 의견이 기초의회의 정책 결정 과정에서 자연스럽게 참고·활용되는 관행을 정착시키되, 대의기관으로서 의회의 최종 결정 권한과 책임 원칙은 명확히 유지함
 - 이를 통해 참여·숙의 민주주의와 대의민주주의가 긴장 없이 공존하는 지역 민주주의 구조를 형성함

4) 주민자치회의 역할

□ 단기

- 3가지 기능 유형 중 지역 여건과 자치역량에 적합한 유형 선택
 - 주민총회 개최하여 주민 의견 수렴, 중간지원조직 컨설팅 활용
- 선택 기능 유형에 맞게 자치규약 정비
 - 조직 구조, 의사결정 절차, 자원 조달 방식, 사업 추진 방식 등 유형별 특성 반영
- 위원 전원 사전교육 이수, 주민총회 활성화로 주민 의견의 주민자치회 운영 반영

□ 중기

- 선택 기능 유형에 맞는 핵심 역량 강화
 - 공동체자립기능: 공유자원 관리, 마을기업 운영 역량
 - 공공서비스직접운영기능: 공공서비스 운영, 회계·재무 관리 역량
 - 숙의정책협력기능: 숙의, 정책분석, 모니터링 역량
- 권역별·유형별 네트워크 적극 참여: 타 주민자치회와 경험 공유, 협력 사업 발굴
- 주민자치회는 자체 수익사업 개발로 재정 자립 기반 마련

□ 장기

- 자립적 운영 주민자치회로 성장
 - 자체 재원 비율 50% 이상 달성 또는 복수 위탁 사업 안정적 운영
 - 읍면동 행정의 공식적 협의 파트너
- 역량 변화에 따라 기능 유형 전환 또는 복수 유형 조합 운영
- 지역 거버넌스의 핵심 주체로서 행정, 지방의회, 시민사회와 대등한 파트너십 형성, 지역 문제 해결과 발전에 주도적 기여

【 표 5-3 】 주민자치 활성화 로드맵

주체	단기	중기	장기
행정 안전부	<ul style="list-style-type: none"> • 참고조례 정비·보급 • 제도 정비안 마련 • 가이드북, 표준 교육과정, 통합 질의·응답체계 마련 • 주민자치 정책 학습 체계 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 제도 정비 및 표준 운영 기준 고도화 • 주민자치 정책 학습 체계 정례화 및 고도화 • 중앙-광역-기초 간 역할 분담 구조의 명확화 • 국비 지원체계 정립 • 종합정보시스템 구축·운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 제도의 헌법적·제도적 위상 정립 • 주민자치 정책의 장기적 안정성 확보 체계 구축 • 읍면동장 주민추천제와의 연계 검토
광역 지자체	<ul style="list-style-type: none"> • 광역 조례 제정·정비 • 광역 주민자치 지원 허브 구축 착수 • 주민자치회 연합·협의체 형성 지원 • 광역 차원의 학습·환류 기반 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역 주민자치 지원 허브의 기능 안정화 및 전문성 강화 • 광역 차원의 주민자치 정책 연구·분석 기능 강화 • 주민자치 연합·협의체의 학습·연계 기능 고도화 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역 단위 주민자치 정책 거버넌스의 정착 • 광역 단위 주민자치 생태계 구축 • 광역 차원의 정책 실험과 확산 기능 강화

주체	단기	중기	장기
기초 지자체	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 현황 점검 및 초기 활성화 방향 설정 • 기능 유형별 시범 주민자치회 지정·지원 • 읍·면·동 행정-주민자치회 간 소통 창구 개시 • 기초의회 학습 프로그램 운영 • 기초 조례 제·개정 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 운영 유형별 지원 체계 정착 • 읍·면·동 행정-주민자치회 협력 방식의 안정화 • 기초의회-주민자치회 관계 운영 기준의 실질적 정착 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 일상 행정의 일부로 작동하는 구조 정착 • 주민자치회 기능의 성숙과 분화 지원 • 읍면동 행정 주요 정책 결정 시 주민자치회와의 협의 의무화 • 기초의회-주민자치회 관계의 안정적 공존 구조 확립
주민자치회	<ul style="list-style-type: none"> • 기능 유형 선택 • 자치규약 정비 • 위원 교육 이수 • 주민총회 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 유형별 역량 강화 • 네트워크 참여 • 협의·수탁 확대 • 자체 수익사업 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 자립 운영 달성 • 유형 전환·복합화 • 지역 거버넌스 주도

제2절

주민자치 관련 법 제개정 쟁점 검토

1. 주민자치 관련 법제화 연혁 및 현황

□ 주민자치회 제도의 최초 법제화(2010년)

- 주민자치회 제도의 최초 법제화는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」(법률 제10397호, 2010.10.1. 제정)을 통해 이루어졌으며, 동 법 제4절 “읍·면·동 주민자치”에서 ‘주민자치회’ 설치 근거를 최초로 명시하였음
- 동법 제20조는 ‘주민자치회’ 설치 근거를 명문화한 조항으로, 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 주민자치회의 설치 목적으로 밝히고 있음
 - 이 조항은 주민이 주체가 되는 자치조직을 제도권 안에 포함시켰다는 점에서 역사적 의의를 지님
 - 다만, “읍·면·동에 …(중략)… 주민자치회를 둘 수 있다”는 규정은 주민자치회를 행정기능의 일부를 수행하는 보조적 조직, 즉 지방정부의 하부조직으로 해석할 여지를 내포하고 있음
 - 또한, “둘 수 있다”는 임의 규정으로 인해 주민자치회의 설치 여부가 지방자치단체의 재량에 좌우됨에 따라 제도의 실제 운영으로 이어지기에는 한계가 있었음
- 동법 제21조는 주민자치회의 기능과 권한 범위를 규정한 조항으로, 제1항에서는 주민자치회가 읍·면·동의 행정기능 일부를 위임 또는 위탁받아 수행할 수 있도록 하였으며, 제2항에서는 주민자치회 기능을 주민화합 및 발전을 위한 사항 등으로 확장하고 있음
 - 이를 통해 주민자치회는 행정사무를 수행하는 준공공적 기구로서의 제도적 가능성을 부여받았다는 점에서 중요한 의의를 지니며, 주민자치회를 단순한 자문·협의기구를 넘어, 일정 부분 행정사무의 수행 주체로 인정한 최초의 법적 근거라는 점에서 제도사적으로도 의미가 큼
 - 다만, “지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다”는 문언은 제2항에서 규정한 주민자치회의 자율적·공동체적 기능에도

불구하고, 그 핵심적 역할을 행정사무의 위임 또는 위탁 수행으로 한정할 수 있는 해석 여지를 남기고 있음

- 이러한 규정 체계는 주민자치회를 자율적인 주민자치기구라기보다 지방행정체계의 하부 보조조직으로 이해하게 할 가능성을 내포하고 있으며, 결과적으로 주민자치회의 자율성과 독립성을 제도적으로 약화시키는 한계를 가짐
- 동법 제22조는 주민자치회의 구성 및 운영에 관한 기본 사항을 규정한 조항으로, 제1항에서 주민자치회의 위원을 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉하도록 하고, 제2항에서는 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 구체적인 운영사항을 별도의 법률로 정하도록 명시하고 있음
 - 이 조항은 주민자치회의 구성과 운영에 관한 최소한의 법적 틀을 제시함으로써, 제도의 형식적 근거와 행정적 정당성을 확보했다는 점에서 의의가 있음
 - 그러나 이러한 규정은 동시에 주민자치회의 자율적 운영보다는 지방자치단체장에게 종속된 조직으로 기능할 가능성을 내포하고 있음. 즉, 조직구성에 관한 권한이 지방자치단체장에게 부여됨으로써, 주민자치회가 주민자치기구로서의 자율성과 독립성 확보에 한계를 지니게 됨
 - 또한, 동 조항은 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 별도의 입법을 예고했으나, 실제로 후속 법률이 제정되지 않아 제도의 실질적 구현으로 이어지지 못하였음

□ 주민자치회 제도의 법적 실험 근거 마련(2013년)

- 이후 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(법률 제11829호, 2013.5.28.)이 제정되며, 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 상의 주민자치회 관련 규정이 동 법 제27조~제29조로 이관되고, 일부 조항이 추가되었음
 - 주요 변동 사항은 주민자치회 위원의 정치적 중립을 규정한 제29조 제2항, 행정안전부장관의 주민자치회 시범설치 및 행·재정 지원 근거를 규정한 제29조 제4항의 신설임

- 동법 제29조 제2항은 주민자치회 위원의 정치적 중립 의무와 권한 남용 금지를 명문화하고 있음
 - 이 조항은 주민자치회가 단순한 주민참여조직을 넘어 공적 책무를 수행하는 행정참여기구로 제도적 위상을 정립하는 전환점이 되었으며, 이후 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(2023)과 「지방자치법」 개정안(2025)에서 정치활동 금지 및 행정중립 조항으로 발전하는 법적 기반을 제공하였음
 - 그러나, 이 규정은 주민자치회를 주민참여기구라기보다 행정기능의 일부를 수행하는 ‘행정협력기구’로 설정한 관점을 강하게 반영하고 있으며, 이로 인해 주민자치회의 본래 취지인 ‘주민 주도적 자치’보다는 ‘행정적 책임 수행’이 강조되는 결과로 이어지고 있음
 - 결국, 이 조항은 이후 주민자치회의 법적 위상을 둘러싼 논의에서 ‘자치기구 대 행정협력기구’라는 구조적 긴장을 낳는 요인으로 작용할 가능성이 높음
- 동법 제29조 제4항은 주민자치회의 시범적 설치·운영 및 이에 대한 행정적·재정적 지원 근거를 명문화한 조항임
 - 이 조항은 주민자치회 제도의 실질적 시행을 위한 정책적·행정적 기반을 최초로 마련한 법적 근거로 평가되며, 특히 법률 차원에서 중앙정부가 직접 시범운영을 추진하고 행·재정적으로 지원할 수 있도록 규정함으로써, 주민자치회가 단순한 법적 개념을 넘어 실제 행정현장에서 작동할 수 있는 제도적 실험단계로 진입하게 된 계기가 되었음
 - 그러나, 이 조항을 기반으로 중앙정부가 제도 설계와 운영기준을 주도하고, 지방자치단체는 이에 협력하는 방식의 ‘행정주도형 시범운영 체계’가 형성되면서, 제도의 핵심 주체인 주민이 제도 설계와 운영 과정에서 배제되거나 주변화되는 결과를 초래하였음
 - 결국, 제29조 제4항은 주민자치회의 법적 제도화를 진전시킨 동시에, 주민 중심 자치 실현이라는 본래의 목적과 행정주도적 실행 간 괴리를 심화시키는 이중적 효과를 낳았음

□ 주민자치회 제도의 일반법으로의 전환 좌절(2020년)

- 주민자치회 제도는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」(2010), 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(2013) 등을 거치며 특별법적 근거를 기반으로 한 한시적·시범적 제도로 운영되어 왔음
- 그러나 이러한 법적 구조는 주민자치회를 일반적 지방자치제도의 일부로 통합하기보다, 정책적 실험이나 행정보조적 장치로 한정시키는 결과를 낳았음
- 특히, 2020년 제21대 국회에서 지방자치법 전면 개정 시도 과정에서 주민자치회 관련 조항이 포함되었음에도, 여야 간 이견으로 삭제되면서 주민자치회가 일반법으로 제도화되는 과정이 좌절되었음

□ 주민자치회 조항의 통합 및 정비(2023년)

- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(법률 제19430호, 2023. 6. 9., 제정)이 제정되면서, 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」상의 주민자치회 관련 규정이 다시 동 법 제40조로 이관·통합됨
 - 주요 변동 사항은 조문 체계의 단순화 및 통합이며, 내용적인 변화는 크게 존재하지 않았음
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」상 주민자치회 관련 조항은 다음과 같음

| 표 5-4 | 현행법 상 주민자치회 관련 조항

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조

- 제40조(주민자치회의 설치 등) ① 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회(이하 “자치회”라 한다)를 둘 수 있다.
- ② 제1항에 따라 자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 자치회에 위임하거나 위탁할 수 있다.
- ③ 자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
 2. 지방자치단체가 위임하거나 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙에서 위임하거나 위탁한 사항
 - ④ 자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.
 - ⑤ 제4항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.
 - ⑥ 자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.
 - ⑦ 행정안전부장관은 자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

□ 주민자치회 제도의 일반법제화 움직임(2025년 12월 현재)

- 2025년 12월 현재, 그동안 특별법 체계에서 한시적으로 운영되어 온 주민자치회를 일반법적 제도로 정착시키기 위한 「지방자치법」 개정안이 본회의 심의에 회부된 상태임
 - 이번 개정안은 법안심사제1소위원회가 2024년 6월 12일 발의된 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안(이해식의원 대표 발의) 등 총 14건의 법률안을 병합하여 심사한 결과, 이를 통합·조정하여 마련한 대안임
 - 개정안의 핵심은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 규정되어 있던 주민자치회 관련 근거를 「지방자치법」으로 이관함으로써, 주민자치회의 제도적 위상을 특별법상 한시적 시범기구에서 지방자치의 일반 제도로 전환하려는 데 있음
 - 아울러, 개정안에는 기존 법률의 일부 내용을 보완·수정하거나, 미비했던 제도적 요소를 신설하는 조항들이 다수 포함되어 있어, 주민자치회의 법적 기반 강화와 제도 운영의 실효성 제고를 동시에 도모하고 있음

2. 「지방자치법」 개정안의 의의 및 한계

1) 본 개정안의 의의

○ 주민자치회의 일반법제화

- 이번 개정안은 그동안 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」과 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 한시적 규정에 근거하여 시범적으로 운영되어 온 주민자치회를 지방자치의 일반법 체계 안으로 편입시킨다는 점에서 법제사적 전환점으로 평가할 수 있음
- 이는 주민자치회를 지방자치의 항구적·보편적 주민참여 제도로 제도화하는 의미를 지님

○ 행정종속적 구조에서 협력·자율형 구조로의 전환

- 제17조의2 제2항에서 '위임'을 삭제하고 '위탁'만으로 한정함으로써, 주민자치회를 행정권한을 직접 행사하는 하위기관이 아닌 지방자치단체와 협력 관계를 맺는 주민참여형 자치기구로 재정립하였음

○ 정치적 중립성과 행정 독립성의 법적 보장 강화

- 제17조의2 제6항과 제7항을 통해 주민자치회의 조직적 정치활동 금지 및 위원 개인의 정치적 중립 의무를 명문화하고, 제8항에서는 지방자치단체장의 정치적 목적이나 개인적 이익을 위한 관여 금지 조항을 신설하여, 주민자치회가 특정 정당이나 지방정치의 영향력에서 벗어나 공공성·독립성을 갖춘 자치기구로 발전할 제도적 기반을 마련하였음

○ 주민자치회의 재정 자립성과 운영 지속가능성 강화

- 제17조의2 제9항은 주민자치회의 행·재정적 지원 주체를 중앙정부에서 지방정부까지 확대하고, 동시에 자치회 스스로의 재원 확보 노력 의무를 명문화하였음
- 이는 중앙집중형 재정지원 체계에서 지방분권형 공동지원체계로의 전환을 의미하며, 주민자치회가 지원받는 수동적 기구가 아니라 재정적 자율성을 지닌 자치운영 주체로 기능할 수 있는 법적 근거를 마련한 것으로 평가할 수 있음

- 자치 간 협력 및 광역적 주민자치 네트워크 기반 마련
 - 제10항의 신설은 주민자치회가 개별 읍·면·동 단위의 한계를 넘어 주민자치협의체 구성 근거를 명문화함으로써, 생활권 단위의 협력형 자치체제로 발전할 수 있는 토대를 마련하였음
 - 이는 주민자치가 단위 자치에서 네트워크형 협력자치로 확장되는 풀뿌리 거버넌스의 제도화로서, 향후 광역 단위의 주민협의체 구성 근거로 발전할 가능성이 있음
- 지방자치단체의 조례 자율성 확대
 - 제11항은 주민자치회의 구성·운영 사항을 중앙정부나 별도 법률이 아닌 지방자치단체의 조례로 위임함으로써, 제도 설계의 주체를 중앙에서 지방으로 이양하였음
 - 이는 주민자치제도의 운영이 중앙의 일률적 기준이 아니라, 지역 실정과 주민 특성에 기반한 다원적 자치모델로 발전할 수 있는 제도적 여지를 열어주었다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있음

2) 개정 조문의 구체적 내용 및 한계

□ 제17조의2 제2항

- 「지방자치법」 개정안 제17조의2 제2항은 주민자치회의 행정사무 수행 근거 규정으로, 기존 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조에서 사용된 문구인 ‘위임하거나 위탁할 수 있다’ 중 ‘위임’을 삭제하고 ‘위탁’만으로 한정하였음
 - 이러한 문언 변경은 주민자치회의 법적 성격을 지방행정의 하위조직으로 오인할 소지를 줄이고, 주민자치회를 지방자치단체와 협력적 관계를 맺는 독립적 주민자치조직으로 재정립하려는 입법적 의도가 반영된 것으로 해석됨

□ 제17조의2 제5항

- 개정안 제17조의2 제5항은 “자치회의 위원은 명예직으로 한다”고 명시하여,

주민자치회가 비상근·비보수형 참여기구임을 명확히 하였음

- 이 조항은 주민자치회의 운영이 직업적 직위나 금전적 보상에 기초하지 않고, 자발적 공익 참여를 중심으로 이뤄져야 함을 전제로 한 것임
- 다만, 명예직 규정은 자치회의 공공성 유지에는 기여하지만, 반대로 위원의 전문성 확보 및 지속적 참여 유인 측면에서 한계를 초래할 수 있음
- 주민자치회의 실질적 운영 과정에서 일정한 행정지원, 실비보상, 교육기회 등이 병행되지 않으면, 자원봉사 형태의 제도 운영이 장기적으로 참여 피로감과 운영 역량 저하로 이어질 가능성이 있음

□ 제17조의2 제6항 내지 제7항

- 동법 제17조의2 제6항과 제7항은 주민자치회의 정치적 중립성과 공공성 확보를 위해 새롭게 강화된 조항으로, 기존 특별법이 규정하던 자치회 위원의 정치적 중립 의무와 권한 남용 금지(개인 차원)뿐 아니라, 한 걸음 더 나아가 자치회 조직 자체의 정치적 중립 의무(집단 차원)까지 규정함
 - 이 두 조항의 결합은 주민자치회가 단순한 주민참여기구를 넘어 공공사무 수행의 일부를 담당하는 준공공적 성격의 제도임을 전제하면서, 동시에 정치적 중립성과 공익성을 제도적으로 담보하려는 입법적 장치로 해석됨
 - 다만, 이러한 포괄적 정치활동 금지 규정이 과도하게 해석될 경우, 주민자치회의 정책제안이나 공론활동 등 자치적 의사표현의 자유를 위축시킬 우려도 존재함

□ 제17조의2 제8항

- 동법 제17조의2 제8항은 주민자치회의 독립성과 공정성을 제도적으로 보장하기 위해 지방자치단체장의 정치적 목적이나 개인적 이익을 위한 관여를 금지하는 규정을 신설한 조항임
 - 이러한 규정은 주민자치회의 ‘행정으로부터의 독립’을 명문화한 첫 입법적 조항으로, 주민자치회가 행정 협력의 대상이면서도 행정권력으로부터 자유로운 주민자치의 주체임을 법적으로 선언한 의미가 있음

- 다만, 실제 제도 운영 과정에서 지방자치단체장이 위원 위촉(제4항), 행·재정적 지원(제9항) 등 간접적 방식으로 영향을 미칠 가능성은 여전히 존재하므로, 해당 조항이 실효성을 갖추기 위해서는 운영 규칙·조례 수준에서 구체적인 관여 금지 기준과 절차적 통제 장치를 명확히 규정할 필요가 있음

□ 제17조의2 제9항

- 개정안 제17조의2 제9항은 주민자치회의 재정적 자립성과 안정적 운영을 확보하기 위해, 행·재정적 지원의 주체를 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체로 확대하였으며, 자치회 스스로 운영 재원을 확보하기 위한 노력 의무를 부과하고 있음
 - 개정안은 정부의 행·재정적 지원을 상시적·보편적 제도로 확장하면서, 국가와 지방자치단체 모두의 공동 지원 책임을 명문화하였으며, 이는 지방자치단체가 지역 실정에 맞는 지원 방식을 설계할 수 있는 분권형 재정지원 체계로 전환된 점은 중요한 진전이라고 할 수 있음
 - 또한, 주민자치회가 스스로 재원 확보를 위해 노력해야 한다는 조항은 주민자치회가 지역문제 해결을 위한 자율적 기획·운영 주체로 발전할 수 있는 제도적 기반을 제공함
 - 다만, 이러한 “자율적 재원 확보” 의무가 실질적으로 작동하기 위해서는, 지방자치단체 조례나 관련 지침에서 수익사업, 기부, 민간협력사업 등 재원 조성의 구체적 범위와 절차를 명확히 규정할 필요가 있음

□ 제17조의2 제10항

- 동법 제17조의2 제10항은 주민자치회 간 연대와 협력의 법적 근거를 처음으로 명문화한 조항임
 - 이는 기존 법률에 없던 새로운 내용으로, 주민자치회가 개별 읍·면·동 단위에 한정된 조직을 넘어, 지역 간 연계와 공동 대응이 가능한 네트워크형 자치체계로 발전할 수 있는 제도적 토대를 마련한 것임

- 이 규정은 주민자치회를 ‘지역공동체 간 협력 플랫폼’으로 확장시키는 의미를 지니며, 풀뿌리 자치를 개별 단위의 활동에 머물게 하지 않고, 지역 간 협력을 통해 생활권 기반의 종합적 주민자치 거버넌스를 구축할 수 있는 기반이 될 수 있음
- 다만, 주민자치협의체의 구성 방식, 법적 성격, 운영 체계, 지원 범위 등에 대한 세부 기준은 아직 명시되어 있지 않으므로, 향후 조례나 시행령에서 운영구조와 역할범위를 구체화할 필요가 있음

□ 제17조의2 제11항

- 동법 제17조의2 제11항은 주민자치회의 구체적 구성 및 운영 근거 마련을 지방자치단체의 조례에 위임하고 있음
 - 기존 법률 체계에서는 구체적 주민자치회의 구성 및 운영을 별도 법률로 규율하도록 하여, 주민자치회가 중앙정부 또는 국회 차원의 추가 입법을 기다려야 하는 구조에 머물렀던 반면, 개정안은 지방자치단체가 지역 실정에 맞는 제도 설계와 운영기준을 마련할 수 있도록 자치입법 권한을 부여하였음
 - 다만, 조례 위임의 범위가 광범위한 만큼, 중앙정부(행정안전부) 차원에서는 현재의 ‘참고조례’나 가이드라인 형태의 기본 틀을 제시하여, 지방자치단체가 이를 참고할 수 있도록 지원할 필요가 있음
 - 다만, 이러한 중앙정부의 역할은 일률적 기준 제시가 아니라 ‘참고모델 제공’ 수준으로 제한되어야 하며, 각 지역의 자치 여건과 특성을 반영한 조례 제정의 자율성과 창의성을 충분히 보장하는 방향으로 운영되어야 함

3. 향후 주민자치회 관련 법제도 개선 과제

- 이번 「지방자치법」 개정안은 주민자치회의 법적 근거를 「지방자치법」 내에 포함시킴으로써 제도적 안정성과 일반법적 위상을 확보하였다는 점에서 의의가 크지만, 여전히 주민자치회의 실질적 자율성과 운영의 독립성을 보장하기 위한 구체적 제도설계와 법적 장치가 미비한 측면이 존재함

□ 주민자치회 설치의 보편화 및 설치 단위의 탄력적 설정 필요

- 현행 개정안 제17조의2 제1항은 “읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다”고 규정하고 있으며, 이는 주민자치회 제도를 최초로 법제화한 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에서부터 변화없이 이어져온 규정임
 - 이 조항의 핵심 취지는 주민자치회의 설치를 주민의 의사와 관계없이 지방자치단체장의 재량에 맡기는 임의 규정 형태로 두고, 동시에 그 기본 설치 단위를 전국 공통으로 읍·면·동 행정구역 단위로 일률적으로 고정하는 것임
 - 이 조문에 의해 주민자치회의 설치 여부는 지방자치단체의 결정에, 설치 단위는 중앙정부의 결정에 종속되어 있어, 주민 스스로 주민자치회 설치를 결정하거나 생활권 단위로 조직을 구성할 수 있는 자율성이 제약되어 있음
- 먼저, 법적으로 주민자치회 설치 여부가 지방자치단체장의 재량에 따라 결정되다 보니, 정책적 관심이나 행정적 역량이 부족한 지자체에서는 제도 도입이 지연되거나 사실상 방치되는 사례가 발생하고 있음
 - 주민자치회가 법적으로 설치 근거를 가지고 있음에도 불구하고, 실제 현장에서는 제도의 운영 주체가 행정에 종속되거나, 설치 자체가 이루어지지 못하는 지역 간 제도 불균형을 초래하는 요인으로 작용하고 있음
- 나아가, 주민자치회 설치에 주민의 주체성이 규정되어 있지 않아, 주민자치회가 설치된 지역에서조차 제도의 목적과 기능에 대한 주민 인식이 매우 낮고, 일부 주민들은 주민자치회를 행정의 하부조직 혹은 지원기구 정도로 이해하는 경우가 빈번함
 - 이로 인해 주민자치회가 본래 지향하는 ‘주민 스스로 지역의 문제를 논의하고 결정하는 자치기구’로서의 정체성과 자율성이 현장에서 충분히 구현되지 못하고 있음
- 따라서, 주민자치회가 단순히 법률상의 제도 명칭에 그치지 않고, 주민이 실질적으로 참여하고 주체로서 기능하는 생활자치의 제도적 기반으로 자리매김하기 위해서는, 주민자치회의 설치를 전국적으로 보편화하는 동시에,

그 설치 과정에서 주민의 의사와 참여가 직접 반영될 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 함

- 한편, 법적으로 주민자치회의 설치 단위가 읍·면·동으로 일률적으로 규정되어 있음에 따라, 대도시 지역에서는 하나의 행정동이 수만 명의 주민을 포괄하여 실질적인 주민참여가 어려운 형식적 운영으로 흐르는 경향이 나타나고 있는 반면, 농산어촌 지역에서는 인구 감소와 재정 부족으로 인해 자치회 운영 자체가 어려운 불균형 구조가 나타나고 있음
- 이렇듯, 지역 간 구조적 차이를 고려하지 않은 단일 행정단위 설정은 주민참여의 형식화, 회의체 중심 운영, 대표성 약화 등의 문제로 이어질 우려가 있으며, 결과적으로 주민자치회가 지역의 다양성을 반영하지 못하고, 제도 본래의 취지인 생활권 기반의 자치 실현으로 이어지지 못하는 구조적 문제를 내포함
- 따라서, 법률에서 주민자치회의 설치와 관련한 구체적인 단위 설정은 지방자치단체의 조례로 위임하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 이를 통해 지방자치단체가 지역 특성과 주민 수요에 따라 세분화된 생활권 단위(리·통·마을 등) 또는 통합형 주민자치회(복수 읍·면·동 공동운영 형태)를 선택적으로 운영할 수 있도록 하는 유연한 제도 설계가 가능해질 것임

【표 5-5】 주민자치회 설치에 관한 수정조항 예시

「지방자치법」 개정안	수정조항(예시)
제17조의2(주민자치회의 설치 등) ① 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회(이하 “자치회”라 한다)를 둘 수 있다.	제00조 ① 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 주민의 의사에 따라 조례로 정하는 범위에서 주민자치회(이하 “자치회”라 한다)를 둔다. ② 주민자치회의 설치에 필요한 주민의 의사 수렴 절차와 그 방법은 조례로 정한다.

※ 본 조문(안)은 정책적 방향을 설명하기 위한 참고 예시이며, 실제 법률 제개정 시에는 법률 전문가의 별도 검토가 필요함

□ 주민자치회의 법적 지위 논의

- 현행 「지방자치법」 개정안(제17조의2)은 주민자치회의 설치와 운영에 관한 기본 사항을 규정하고 있으나, 주민자치회의 법적 지위에 대한 명시적 규정이 부재하여 이를 보완할 필요성이 있다는 논의가 있음
 - 주민자치회가 법인격 없는 임의기구로 운영되면서 인사와 예산 등 주요 의사결정 과정에서 지방자치단체장의 영향력이 크게 작용하고, 주민자치회 명의로 행정사무를 수행할 때 계약·회계 등의 법적 주체가 명확하지 않아 책임소재가 불분명한 상황임
 - 또한 지자체마다 주민자치회의 지위와 역할에 대한 해석이 달라 지역 간 제도 운영의 편차가 확대되고 있음
- 이로 인해 주민자치회 제도 운영 현장에서 주민자치회의 역할과 권한이 모호하게 작동하여, 현장에서 혼란을 일으키고 있으므로, 주민자치회의 법적 지위를 명확하게 할 필요가 있음
- 주민자치회의 법적 지위와 관련해서는 다양한 대안들이 제시될 수 있으며, 대표적으로 공법인, 특수법인, 민법상 사단법인 또는 법인격 없는 사단법인이 논의될 수 있으며, 여기서의 핵심 쟁점은 주민자치회 제도의 자율성과 법적 안정성 간의 균형을 어떻게 설정 하느냐임
 - 공법인형은 주민자치회를 공공사무를 수행하는 제3의 공공조직으로 법제화하는 방식으로, 법률에 근거해 설치되고 행정의 위임사무를 직접 수행할 수 있다는 점에서 제도적 안정성과 공공성이 가장 높으나, 법률상 감독과 통제의 범위가 넓어질 경우 주민자치회의 독립성과 자율성 확보가 어려워질 위험이 있음
 - 특수법인형은 주민자치회를 별도의 특별법에 근거해 설립되는 준(準) 공공조직으로 법제화하는 방식으로, 공공성과 자율성을 절충할 수 있는 중간형 모델이며, 중앙정부나 지방자치단체가 설립 근거를 마련하되, 주민 참여를 의무화하고 자율적 운영 구조를 제도적으로 보장할 수 있음
 - 민법상 사단법인형은 주민자치회를 주민들이 자발적으로 결성하여 설립허가를 받은 비영리법인의 형태로 법제화하는 방식으로, 주민자치회의

자율성과 법적 주체성을 가장 확실하게 보장할 수 있으며, 법인격을 통해 계약·재정·사업 수행이 가능해지고, 독립된 조직운영이 가능하지만, 공공 사무 수행과 관련된 법적 근거가 약해 공공성과 책임성 확보를 위한 별도의 제도 장치가 필요함

- 법인격 없는 사단법인형은 주민자치회에 법인격을 부여하지 않되, 지방자치단체의 조례에 근거하여 공공 기능을 수행하는 준공공형 자치기구로 운영하는 방식으로, 별도의 법률 제개정이 필요하지 않다는 점에서 효율적이지만, 법적 권한과 책임 주체가 불명확해진다는 점이 한계로 지적됨

【표 5-6】 주민자치회의 법적 지위 유형 간 비교

구분	공법인형	특수법인형	민법상 사단법인형	법인격 없는 사단법인형
법적 근거	「지방자치법」 또는 별도 특별법	별도의 특별법	「민법」 제32조	「지방자치법」 및 지방자치단체 조례
법적 성격	공공법 영역의 법인 (공법인)	준공공법인 (특별법상 법인)	사법 영역의 비영리법인	법인격 없는 공공적 조직
설립 주체	법률 또는 행정행위	중앙정부 또는 지자체, 주민참여 포함	주민(조합원) 자발적 결성	주민 구성 및 조례 근거
법인격 보유	있음	있음	있음	없음
대표적 사례	대한상공회의소, 농협, 수협	한국토지주택공사 (LH), 사회복지공동모금회 등	사회적협동조합, 재단법인	일본 지역자치조직, 한국 주민자치회 (현행)
주요 기능	공공사무 수행, 행정 위탁	공익적 기능 수행 + 민간 참여	자발적 공익사업 수행	생활권 단위 주민참여, 협치
행정과의 관계	감독·지휘 관계	협약·감독 병행	협약·자율 운영	협치·지원 관계
자율성 수준	낮음 (행정종속)	중간~높음 (법적 자율성 부여)	높음 (자율 운영 중심)	중간 (행정지원형 자치)
공공성 수준	매우 높음	높음	중간~높음	높음
재정 기반	공공예산 중심	공공지원 + 자체 수익사업	출자금·기부금·수익	공공보조금 + 주민사업 혼합형
감독 체계	국가·지자체의 직접 감독	주무부처의 제한적 감독	주무관청 허가 및 사후 감독	조례에 따른 행정지원·평가

구분	공법인형	특수법인형	민법상 사단법인형	법인격 없는 사단법인형
법적 책임 주체	법인 (공법인)	법인 (특수법인)	법인 (사법인)	지방자치단체 또는 구성원
운영의 유연성	낮음	중간	높음	높음
도입 난이도	매우 높음 (법률 제정 필요)	높음 (별도 특별법 필요)	중간 (법인 설립 허가 필요)	낮음 (조례로 가능)
행정통제 강도	강함	중간 (협약형 통제)	약함	중간
적합 시기	제도 성숙기 (장기)	중기~장기 (시범 이후 제도화 단계)	성장기 (중기)	초기 (현행)

○ 종합적으로 볼 때, 주민자치회의 법적 지위는 자율성과 법적 안정성 간의 균형 속에서 설계되어야 하며, 중장기적으로 민법상 사단법인 또는 특수법인 형태로 규정하는 방향이 논의되고 있음

- 민법상 사단법인형은 주민이 주체가 되어 자발적으로 설립하는 조직 형태로, 행정의 간섭을 최소화하고 독립적 의사결정권과 재정 자율성을 확보할 수 있다는 점에서 주민자치의 본질적 가치인 ‘주민 주권’ 실현에 가장 부합함
 - 법인격을 통해 계약, 재정, 사업 수행 등에서 법적 주체로 기능할 수 있으며, 주민이 직접 지역사회 문제를 기획하고 실행할 수 있는 실질적 기반을 마련할 수 있음
 - 다만, 공공성 확보와 행정적 연계성 측면에서 일정한 보완장치(감독·협약·성과관리체계)가 필요함
- 특수법인형은 공법과 사법의 중간적 성격을 가지는 준공공조직으로, 국가가 설립 근거를 마련하되, 주민 참여를 필수적으로 보장하고 자율적 의사결정 구조를 제도화할 수 있는 모델임
 - 이러한 형태는 법률에 근거한 공공성 확보와 함께, 주민자치회의 자율적 운영·사업 수행의 법적 기반을 동시에 갖출 수 있다는 점에서 유리함
 - 그러나, 설립 근거가 되는 별도 법률 제정이 필요하고, 입법 및 제도 설계 과정에서 행정과 주민 간의 권한 배분 및 책임 한계를 규정하는 법적 정교함과 정치적 합의가 요구됨

- 또한, 특별법에 따라 공공적 지위를 부여받는 만큼, 향후 행정기관의 감독권 강화나 지원 예산의 조건부 집행 등을 통해 주민자치회의 독립성과 자율성이 다시 제약될 우려도 존재함
- 다만, 주민자치회의 법적 형태에 대해서도 법률로 일률적으로 규정하기 보다는, 각 지역의 자치역량, 주민참여 수준, 재정 여건, 행정 지원 체계 등 현실적 조건을 고려하여, 지방자치단체와 주민이 스스로 적합한 법적 지위를 결정할 수 있도록 자율성을 부여할 필요가 있음
- 법률에서 주민자치회에 대한 특정 법적 형태를 일괄적으로 규정할 경우, 주민자치회의 제도적 성숙도나 지역의 행정·재정 여건이 충분하지 않은 지역에서는 제도 도입과 운영에 어려움이 발생할 수 있음
 - 따라서, 법률은 주민자치회의 기본적인 제도 유형(예: 공법인형, 특수법인형, 민법상 사단법인형 등)을 제시하되, 각 지역의 주민자치회가 조례를 기반으로 각 주민자치회의 여건에 맞는 법인격 형태를 선택·결정할 수 있는 제도적 선택권을 부여해야 함
 - 이 경우 중앙정부와 지방자치단체는 주민자치회의 법적 형태별 운영 방식, 권한 구조, 책임 범위 및 지원 기준에 관한 명확한 행·재정적 지침을 마련하여야 하며, 주민들이 이를 충분히 숙지하고 비교·검토할 수 있도록 공론화 및 설명 절차를 의무화할 필요가 있음

【표 5-7】 주민자치회 법적 형태에 관한 신설조항 예시

「지방자치법」 개정안	신설조항(예시)
없음	제00조 ① 자치회의 법적 형태는 이 법에 따른 특수법인, 민법상 사단법인 또는 법인격 없는 사단법인 중에서 지역의 자치역량, 주민참여 수준, 재정 여건 등을 고려하여 조례로 정할 수 있다. ② 제1항에 따른 법적 형태는 주민총회를 거친 후, 지방의회의 의결을 거쳐 확정한다. ③ 행정안전부장관은 주민자치회의 법적 형태별 운영 방식, 권한 구조, 재정운영, 감독체계 및 지원 기준 등에 관한 기본지침을 마련하여야 한다. ④ 지방자치단체의 장은 제3항에 따른 지침을 바탕으로, 지역의 자치역량과 주민참여 수준에

「지방자치법」 개정안	신설조항(예시)
	적합한 세부 운영기준 및 행·재정 지원계획을 수립하여야 한다. ⑤ 국가와 지방자치단체는 주민에게 주민자치회의 법적 형태에 대한 정보제공, 교육, 상담 및 지원체계를 구축하여야 한다. ⑥ 제1항부터 제5항까지의 사항에 필요한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 본 조문(안)은 정책적 방향을 설명하기 위한 참고 예시이며, 실제 법률 제개정 시에는 법률 전문가의 별도 검토가 필요함

□ ‘주민’의 범위 설정에 대한 자율성 부여 근거 필요

- 현행 「지방자치법」 개정안(제17조의2)은 주민의 개념을 별도로 규정하고 있지 않아, 주민의 범위를 「지방자치법」 제16조에 따른 주민, 즉 ‘지방자치단체의 구역에 주소를 가진 자’로 한정하여 해석할 여지를 남기고 있음
 - 이로 인해 해당 지역에 생활·경제·사회적 기반을 두고 있으나 주민등록상 거주지가 다른 생활인구, 또는 지역 내 사업자·근로자·학생 등 실질적 생활주체들이 제도에서 배제되는 문제가 발생함
- 주민자치회의 본래 취지는 주민 스스로 생활권 단위에서 공공문제를 논의·결정하는 것이므로, 그 구성 주체인 ‘주민’ 역시 ‘생활권’ 중심의 포괄적 개념으로 확대될 필요가 있음
- 다만, 이와 관련해서는 「지방자치법」 제16조에 따른 주민 외에 주민등록상 거주지가 다른 생활인구, 또는 지역 내 사업자·근로자·학생 등도 주민의 범위에 포함하여 지방자치단체의 조례로 규율할 수 있는지에 대한 법리적 검토가 필요함
- 법제처는 조례로 「지방자치법」에 따른 주민과 달리 주민의 범위를 정할 수 있는지 여부에 대한 질의에 대해 ‘일정한 사람에게 지방자치단체의 정책을 제안하고 의견을 개진할 수 있도록 하는 등 법적인 권리·의무와 무관한’ 경우에는 가능하다고 답변한 바 있음⁶¹⁾

61) 법제처 홈페이지(검색일: 2025.12.09.) <https://www.moleg.go.kr/lawinfo/reglAnalysis/reglAnalysisInfo.mo?mid=a10107020000&pageIdx=198&caseSeq=2011001064&rowIdx=5>

- 이를 역으로 해석하면, 주민자치회 구성, 의결, 예산 집행 등과 같이 법적 권리나 의무가 발생하는 사안에 대해서는 조례로 주민의 범위를 자의적으로 변경할 수 없다는 의미로 볼 수 있음
 - 즉, 주민자치회가 단순한 '의견제시형 주민참여기구'가 아닌, 법적 권리·의무가 부여되는 준공공조직으로 인정되는 이상, 그 구성원 자격은 「지방자치법」 상 주민 개념과의 체계적 정합성을 확보할 필요가 있다는 점을 시사함
- 따라서, 주민자치회를 구성하는 주민의 범위를 확장하고자 하는 경우, 조례만으로는 한계가 있으며, 법률 차원에서 주민자치회의 구성원인 '주민'에 대해 '생활권 기반 주민' 개념을 포괄적으로 인정할 수 있는 근거 규정을 신설할 필요가 있음
- 향후, 법률 제개정 시에는 주민자치회를 구성하는 '주민'의 개념을 법률에서 기본적으로 확장 정의할 필요가 있음
- 이와 동시에, 각 지방자치단체는 지역의 사회·경제적 구조, 인구 특성, 생활권 범위 등을 고려하여 법률이 제시한 기본 개념의 틀 안에서 주민총회를 통해 주민 스스로 참여 자격을 결정할 수 있도록 하는 자율적 절차를 보장해야 함

| 표 5-8 | 주민의 범위에 관한 신설조항 예시

「지방자치법」 개정안	신설조항(예시)
없음	제00조 ① 주민자치회를 구성하는 주민은 '해당 지역에 주소를 두거나, 그 지역을 생활·경제·사회적 기반으로 하는 자'로 한다. ② 제1항에 따른 주민의 구체적인 범위는 주민총회의 의결을 거쳐 정할 수 있다. ③ 국가와 지방자치단체는 주민자치회의 구성원 범위 결정과 관련하여 필요한 행정적·법률적 지원을 할 수 있다.

※ 본 조문(안)은 정책적 방향을 설명하기 위한 참고 예시이며, 실제 법률 제개정 시에는 법률 전문가의 별도 검토가 필요함

□ 주민자치회의 기능 모듈화 근거 필요

- 현행 「지방자치법」 개정안 제17조의2 제2항 내지 제3항에서는 주민자치회의 기능을 규정하고 있으며, 그 주된 내용은 지방자치단체로부터 ‘위탁받은 사무의 처리’에 초점을 두고 있음
 - 제3항 제1호에서는 “자치회 구역 내 주민화합 및 발전을 위한 사항”을 규정하고 있으나, 이는 구체적 사업이나 결정 권한을 수반하지 않는 추상적·선언적 표현에 그치고 있어, 주민자치회가 주민 스스로 지역문제를 발굴하고 해결하기 위한 구체적인 사업을 자율적으로 기획·집행할 수 있는 법적 근거로 해석하기에는 불명확함
 - 결과적으로 주민자치회가 실제로 수행할 수 있는 업무는 지방자치단체가 위탁하는 사무(제3항 제2호) 또는 법령·조례에서 별도로 위탁한 사항(제3항 제3호)에 국한되고 있음
 - 그 결과, 주민자치회의 독자적 사업 수행, 예산 편성, 외부 협력 등 핵심적인 자치 기능은 행정 승인 절차를 거쳐야만 가능한 구조가 되어, 주민자치회의 실질적 자율성이 크게 제약되고 있음
 - 실제 현장에서는 주민자치회가 주민총회를 통해 의제를 결정하고도, 지자체의 의사결정 지연 등으로 사업 추진이나 예산 집행에 제약을 받는 사례가 다수 발생하고 있음
- 또한, 주민자치회의 기능유형을 달리할 수 있는 법적 근거가 존재하지 않으며, 모든 자치회가 동일한 법적 기능 범위 안에서 운영되도록 규정되어 있음
 - 이로 인해 지역별 특성과 주민 역량의 차이를 고려한 기능별 맞춤형 운영체계를 구축하기 어렵고, 각 자치회가 지역 실정에 맞게 기능을 선택하는 권리가 제한되고 있음
 - 즉, 본 연구에서 제안하는 ‘기능연동형 기능 구조’를 실질적으로 제도화하기 위해서는 상위 법률에서 주민자치회의 기능을 유형별로 구성할 수 있는 명시적 법적 근거를 신설할 필요가 있음
- 따라서 향후 법률 개정 시에는 제17조의2 제3항의 ‘기능’ 조항을 단순한 위탁사무 중심 구조에서 벗어나, 주민자치회가 주민총회의 의결을 거쳐 직접

수행할 수 있는 사무의 개념((가칭) 자율사무)을 명시적으로 포함시키고, 자치회의 운영 방향과 지역 여건에 따라 기능을 선택할 수 있는 ‘기능유형별 구성 근거(기능연동형 구조)’를 법률상으로 명시할 필요가 있음

- 궁극적으로는 주민자치회가 공동체 발전, 공공서비스 위탁, 정책협력 거버넌스 등 다양한 방식으로 지역사회에 기여할 수 있도록 법적 자율성과 기능적 다양성을 동시에 확보하는 방향으로 제도체계를 정비할 필요가 있음

【표 5-9】 주민자치회 기능 모듈화 근거에 관한 신설조항 예시

「지방자치법」 개정안	신설조항(예시)
없음	제100조 ① 자치회는 다음 각 호의 업무를 수행하며, 구체적인 사항은 조례로 정한다. 주민 화합 및 공동체 활성화 사업 주민 교육 및 역량 강화 사업 마을계획의 수립 및 실행 주민총회의 개최 및 운영 기타 주민자치 실현을 위해 필요한 사항 ② 자치회는 제1항에 따른 업무 외에도 지역의 여건과 주민의 의사를 고려하여 주민총회의 의결을 거쳐 다음 각 호의 업무를 선택적으로 수행할 수 있다. ‘자율사무’: 지역주민의 생활의 질 향상과 공동체 발전을 위하여 주민총회의 의결을 거쳐 자치회가 자율적으로 수행하는 사무 ‘위탁사무’: 지방자치단체로부터 위탁받거나, 법령 및 조례 등에 의해 위탁받아 수행하는 사무 ‘숙의협력사무’: 주민의견 수렴, 주요 정책 결정 과정에 대한 자문 등 주민참여 증진을 위한 사무 ③ 제2항의 유형별 업무의 구체적인 내용과 범위, 절차, 지원 등의 사항에 대해서는 조례로 정한다.

※ 본 조문(안)은 정책적 방향을 설명하기 위한 참고 예시이며, 실제 법률 제개정 시에는 법률 전문가의 별도 검토가 필요함

□ 주민자치회에 대한 행정적·재정적 지원 의무화 및 기능별 차등화 근거 필요

- 현행 「지방자치법」 개정안 제17조의2 제9항에서는 국가 및 지자체의 주민자치회에 대한 행·재정적 지원을 임의 규정으로 두고 있음

- 이 규정은 행·재정 지원의 필요성을 법적으로 인정하고 있음에도 불구하고, ‘할 수 있다’는 임의 규정의 형태를 취하고 있어, 지방자치단체가 주민자치회에 대한 지원을 선택적으로 시행하거나, 정책 우선순위나 예산 사정에 따라 지원을 축소·중단할 수 있는 근거로 작용하고 있음
- 이에 따라, 향후 입법 보완 시에는 현행 제17조의2 제9항의 ‘할 수 있다’를 ‘하여야 한다’는 의무 규정 형태로 전환할 필요가 있음
 - 다만, 국가 및 지방자치단체의 지원을 법적 의무로 규정할 경우, 재정 안정성은 확보되더라도 그에 따른 행정적 통제 강화가 불가피하게 뒤따를 우려가 있음
 - 따라서 법률 개정 시에는 지원과 자율의 균형을 보장할 수 있는 장치가 병행되어야 함
- 또한, 주민자치회는 제도상 동일한 이름을 가지고 있으나, 실제로 수행하는 기능과 책임의 범위는 상이하므로, 모든 주민자치회를 동일한 기준으로 지원하는 방식은 실효성이 낮음
 - 특히, 본 연구가 제안한 기능적 모듈화 방식을 도입할 경우에 그 차이가 더욱 커질 수 있으며, 기능 유형별로 상이한 수요를 반영한 차등 지원 근거가 필요함
- 기능의 복잡성과 운영 부담이 큰 유형에는 보다 실질적이고 지속적인 지원이 필요한 반면, 주민 자율성과 자립성이 높은 기능 유형에는 행정의 간섭을 최소화하는 방향의 지원이 바람직함
 - 특히, 공공서비스직접운영형 주민자치회의 경우, 행정사무 위탁 수행에 따라 법적 책임과 회계 의무를 부담하게 되므로, 이를 뒷받침할 인력·예산·시설 지원을 법률 차원에서 우선 지원 대상으로 명시할 필요가 있음
- 또한, 기능유형 간 지원 격차가 형평성 논란으로 이어지지 않도록 하는 입법적 조치가 필요함
 - 주민자치회의 기능유형별 맞춤형 지원체계가 도입될 경우, 자원의 배분 수준에 따라 유형 간 또는 지역 간 형평성 문제가 발생할 가능성이 존재함

- 이러한 지원 격차가 누적될 경우, ‘행정 위탁형 자치회’가 제도적으로 우대받는 구조가 고착화되어 근본 취지인 자율형 주민자치 모델의 다양성을 저해할 우려가 있음
- 따라서 법률에서는 ‘유형별 지원 차등’을 인정하되, 그 하위 규범(대통령령 및 조례)에서는 최소보장 기준과 우선지원 원칙을 함께 명문화하여 형평성과 자율성의 균형을 제도적으로 확보할 필요가 있음

표 5-10 | 주민자치회 지원에 관한 수정조항 예시

「지방자치법」 개정안	수정조항(예시)
제17조의2(주민자치회의 설치 등) ⑨ … (전략) …, 국가 및 지방자치단체는 자치회의 운영 및 기능 수행에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.	제00조 ① 국가 및 지방자치단체는 주민자치회의 운영 및 기능 수행에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다. 다만, 이 경우에도 이러한 지원이 주민자치회의 자율성과 독립성을 침해 하여서는 아니 된다. ② 제1항의 지원은 주민자치회의 수행 기능의 복잡성과 운영 부담의 정도를 고려하여 지원의 수준과 방식을 달리할 수 있다. ③ 제1항의 지원의 경우, 모든 주민자치회가 기본적인 운영을 보장받을 수 있는 최소 기준을 보장하여야 한다. ④ 제3항의 최소 기준을 초과한 기준에 대해서는 행정사무를 위탁받은 자치회에 대해 우선 지원 할 수 있다. ⑤ 제1항 내지 제4항에 따른 행정적·재정적 지원의 기본 사항은 대통령령으로 정하되, 세부 지원 항목·절차 및 평가에 관한 사항은 조례로 정한다.

※ 본 조문(안)은 정책적 방향을 설명하기 위한 참고 예시이며, 실제 법률 제개정 시에는 법률 전문가의 별도 검토가 필요함

□ 주민자치회의 자율적 재원 확보 및 재정 운영 책임성 부여 근거 필요

- 주민자치회의 재정은 단순한 행정보조금의 수혜 구조가 아니라, 주민 스스로 지역자원을 활용하고 공동체 기반 재원을 조성하여 자율적·책임형 재정 운영체계로 전환될 필요가 있음

- 이를 위해 법률에서 주민자치회의 재원구성, 예산편성, 회계책임 및 감독 원칙을 명시함으로써 재정 운영의 합법성·투명성·책임성을 확보하고, 동시에 지방자치단체의 과도한 통제 가능성을 방지할 필요가 있음
- 현행 「지방자치법」 개정안 제17조의2 제10조에서는 ‘자치회는 그 운영 및 기능 수행에 필요한 재원을 확보하기 위하여 노력하여야’ 한다고 규정하고 있으나, 이 조항은 주민자치회의 재정 자립 필요성을 선언적으로 규정하고 있을 뿐, 그 구체적 재원 확보 수단이나 법적 권한을 부여하지 않고 있음
 - 자치회가 자율적으로 예산을 편성하거나 자체 수입을 창출할 수 있는 법적 근거가 부재한 상황에서 ‘재원을 확보하기 위해 노력해야 한다’는 문구는 실질적 효력을 갖기 어려운 형식적 의무조항에 그치기 쉬움
 - 실제로 대부분의 주민자치회는 독자적 회계 주체가 아니며, 예산은 지방자치단체의 위탁금이나 보조금 형태로 교부되고, 회계 관리 또한 읍·면·동 행정복지센터를 통해 집행되는 구조에 머물러 있음
 - 또한, 주민자치회가 자율 재원 확보를 위해 회비 징수나 후원금 모집, 자체 수익사업 등을 추진하려 해도 명확한 법적 근거가 없어 행정기관의 해석에 따라 제약받거나 불허되는 사례가 많음
 - 나아가, 일부 지자체에서는 이러한 법적 불확실성을 이유로 주민자치회의 자율사업 추진을 지원하지 않거나, 지자체가 승인한 사업만을 예산지원 대상으로 제한하는 관행이 지속되고 있음
- 따라서, 법률 차원에서 자치회가 자율적으로 조성할 수 있는 재원의 종류, 회계관리의 독립성, 예산편성 및 집행 권한을 명확히 규정할 필요가 있으며, 그 근거 조항을 통해 자치회가 재정의 주체로서 법적 지위를 확보하도록 해야 함
- 한편, 재정 자율성의 확대는 반드시 투명성과 책임성 확보를 전제로 해야 하므로, 이에 대한 규정도 추가될 필요가 있음
 - 주민자치회는 자율재원을 포함한 모든 수입과 지출 내역을 정기적으로 주민총회에 보고하고, 공개해야 하며, 필요 시 외부 회계감사 또는 주민 감사제도를 도입하여 재정운영의 공정성과 신뢰성을 확보할 필요가 있음

- 특히, 주민회비나 기부금 등 주민의 직접적인 참여에 기반한 재정에 대해서는 공적인 관리·감독을 배제하는 한편, 자치규약에 ‘재정운영 공개의무’ 및 ‘결산 보고 절차’를 명시하여, 책임성과 신뢰성을 확보하도록 하는 것이 바람직함
- 한편, 주민자치회의 재원 확보 경로가 다양해질 경우, 재원별 성격이 다양해져, 지방자치단체의 보조금이나 위탁사업비 등 공적 재원과 회비·기부금·자체 수익사업 등 자율 재원이 혼재될 가능성이 높음
 - 이 경우, 모든 재원을 동일한 기준으로 관리·감독하는 것은 행정 효율성 측면에서도 비합리적이며, 자치회의 자율성과 창의성을 저해할 우려가 있음
 - 이에 따라, 주민자치회의 재원 성격에 따른 차등적 관리·감독 체계가 필요함. 즉, 지방자치단체의 보조금이나 위탁사업비 등 공적 재원이 포함된 사업에 대해서는 회계의 투명성·적법성을 확보하기 위해 행정기관의 감독이 필요한 반면, 회비·기부금·자체 수익사업 등 주민 스스로 조성한 자율 재원에 대해서는 행정의 사전 승인이나 간섭을 배제하고, 주민총회 중심의 자율적 관리를 원칙으로 해야 함
- 또한, 주민자치회의 재정운영이 전국적으로 안정적으로 정착되기 위해서는 국가와 지방자치단체가 재정관리 표준지침과 회계 기준을 마련하고 제공할 필요가 있음
 - 중앙정부는 통제보다는 지원과 표준화, 즉, 자율적 회계제도 운영을 위한 가이드라인 제공에 초점을 맞춰야 함
 - 또한, 각 지방자치단체는 해당 기준을 바탕으로 조례와 지침을 정비하여 재원 특성에 따른 회계처리 방식, 회계감사 절차, 재정공시 기준 등을 구체화해야 함

[표 5-11 | 주민자치회 재원 확보 및 책임성 부여에 관한 수정조항 예시

「지방자치법」 개정안	수정조항(예시)
<p>제17조의2(주민자치회의 설치 등) ⑨ … (전략) …, 국가 및 지방자치단체는 자치회의 운영 및 기능 수행에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</p>	<p>제00조 ① 주민자치회의 재정은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치단체의 보조금 및 지원금 2. 위탁사업 수행에 따른 사업비 3. 주민세 환원분 또는 재정분권사업에 따른 교부금 4. 주민 회비, 기부금 및 자율적 재원 5. 자체 수익사업에 따른 수입 6. 기타 법령 또는 조례로 정하는 수입 <p>② 주민자치회는 매 회계연도 예산안을 편성하여 주민총회의 의결을 거쳐 확정하며, 예산의 목적 외 사용은 금지한다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 주민자치회의 기능 유형과 재원 성격에 따라 감독의 범위와 절차를 달리할 수 있으며, 구체적인 사항은 조례로 정한다. 다만, 이 경우에도 제1항 제4호 및 제5호에 대해서는 관여해서는 아니 된다.</p> <p>④ 주민자치회는 제1항 각 호의 재원을 투명하게 관리하여야 하며, 예산의 집행 결과 및 결산 내역을 주민총회에 보고하고 공개하여야 한다.</p> <p>⑤ 주민자치회는 제1항 제4호 및 제5호에 따른 자율재원을 조성·관리함에 있어 주민자치회의 자치규약으로 정한 절차에 따라야 하며, 그 수입·지출 내역을 정기적으로 공개하여야 한다.</p> <p>⑥ 국가 및 지방자치단체는 주민자치회의 재정 운영의 자율성과 투명성 확보를 위하여 회계기준, 결산보고, 외부회계감사 등에 관한 지침을 마련하여야 한다.</p>

※ 본 조문(안)은 정책적 방향을 설명하기 위한 참고 예시이며, 실제 법률 제개정 시에는 법률 전문가의 별도 검토가 필요함

제3절

연구 결과 요약

- 본 연구는 읍·면·동 행정환경의 급격한 변화와 주민자치회 시범실시 10여 년간 드러난 구조적 한계를 극복하기 위해, 지역의 복잡성과 다양성을 반영한 ‘맞춤형 주민자치회 활성화 모델’을 제시하고 이에 따른 참고조례 개정안과 행재정 지원 방안을 제안하고자 수행되었음
- 제2장에서는 주민자치회 제도 재설계를 위한 이론적 기반을 구축하고, 현행 주민자치회 제도의 현황과 한계를 진단하였음
 - 현행 주민자치회는 주민자치조직, 주민대표기관, 행정사무 수탁기관으로서의 복합적 성격이 혼재되어 역할 정체성이 모호하며, 획일적인 ‘협력형’ 모델 중심의 운영이 지역별 맞춤형 주민자치 실현을 저해하는 구조적 문제로 작용하고 있음을 확인함
 - 복잡계 이론, 공유지 이론(엘리너 오스트롬), 거버넌스 이론을 토대로 주민자치의 작동 원리를 재개념화하고, 주민자치회가 기능 특성에 따라 모델을 유형화하는 분석틀을 마련함
 - 이에 따라 ①공동체자립기능, ②숙의정책협력기능, ③공공서비스직접 운영기능의 3가지 기능 유형을 제시함
- 제3장에서는 세 가지 기능 유형별로 국내외 대표 사례를 심층 분석하여 핵심 제도 설계 요소를 도출하였음
 - 공동체자립형 사례로 미국 남캘리포니아 지하수 자치거버넌스, 일본 이리아이(入会) 산림 공유, 일본 정내회(町内会), 국내 지하수·국공유림 보호협약·어촌계/해녀계·광주 광산구 송정1동·경북 의성군 단촌면 주민자치회 등을 분석하여 자기조직적 거버넌스, 공유자원 관리 규칙, 사회적 자본 형성 요소를 도출함
 - 숙의정책협력형 사례로 네덜란드 위크라드(Wijkraad), 미국 로스앤젤레스시 네이버후드 카운실(Neighborhood Council), 화성시 반월동 주민자치회 (이동권 조례 제안) 등을 분석하여 숙의 절차의 제도화, 자문 의견 반영 메커니즘, 절차적 정당성 확보 요소를 도출함

- 공공서비스직접운영형 사례로 영국 Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회(커뮤니티 퇴비화 사업), 안산시 사동 주민자치회(재활용 쓰레기 정거장), 홍성군 장곡면 주민자치회(영농폐기물 자원화) 등을 분석하여 위탁계약 구조, 재정 관리 체계, 성과 평가 시스템 요소를 도출함
- 제4장에서는 주민자치회 참고조례 현황을 분석하고 맞춤형 주민자치회 구현을 위한 참고조례 개선 방안을 제시하였음
 - 현행 참고조례가 법적 정당성을 갖추지 못한 채 획일적 규율로 지역별 특성과 주민 요구를 반영하지 못하고 주민 참여를 형식적 절차에 머물게 하는 한계를 진단하고, 상위법령인 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」과의 정합성을 검토함
 - 전국 243개 지방자치단체 중 186개(77%)에서 주민자치회 조례를 제정한 현황을 분석하고, 위원 정수, 자격 요건, 기능 규정 등 조항별 비교 분석을 실시함
 - 참고조례 개정의 기본 방향으로 ‘획일적 표준’에서 ‘기능연동형 선택(Function-Based)’으로의 전환, 지역 여건을 반영한 주민자치회 구성의 유연화, 기능 유형에 따른 규칙 수준의 차별화를 제안함
 - 모든 주민자치회에 공통으로 적용되는 ‘기본 조항(총칙, 기본 원칙 등)’과 선택된 유형에 따라 차별적으로 적용되는 ‘유형별 특화 조항(핵심 기능, 거버넌스 구조, 필요 규칙 등)’으로 조례 구조를 재설계함
- 제5장에서는 주민자치회 활성화를 위한 정책 제언을 행정적 지원체계 구축, 재정 확보 방안, 주민 역량 강화 방안, 활성화 로드맵의 네 가지 차원에서 제시하고 주민자치회 관련 법적 쟁점을 검토하였음
 - 행정적 지원체계 구축 방안으로 ①중앙정부 차원에서 행정안전부의 총괄 역할 강화, 주민자치 종합정보시스템 구축, 전국 단위 공통 교육 체계 마련, ②광역지자체 차원에서 권역별 주민자치 지원 허브 구축 및 중간지원 역할 강화, 광역 단위 주민자치 법·제도 기반 구축, ③기초지자체 차원에서 자율성 존중을 전제로 한 실행 지원, 읍면동 행정-주민자치회 간 협력체계 구축, 기초의회-주민자치회 관계의 제도적 명확화를 제안함

- 재정 확보 방안으로 ①국비 지원 확대(특별교부세 활용, 균형발전특별회계 연계), ②지방비 안정화(조례상 예산 편성 의무화, 기능 유형별 차등 지원 기준 마련, 주민세 환원 사업 확대), ③자체 재원 다각화(회비 및 기부금, 수익 사업)를 제안함
- 주민 역량 강화 방안으로 ①교육 체계 구축(사전교육 의무화, 보수교육 정례화, 기능 유형별 심화교육, 리더 양성 과정), ②중간지원조직 활용(컨설팅 지원, 네트워크 구축 지원), ③우수사례 확산(벤치마킹 프로그램, 해외 연수 지원, 사례집 발간)을 제안함
- 주민자치 활성화 로드맵으로 행정안전부·광역지자체·기초지자체·주민자치회 각 주체가 단기·중기·장기에 수행해야 할 역할을 제시하였으며, 단기적으로는 참고조례 정비와 제도 정합성 점검, 중기적으로는 법령 개정과 지원체계 안정화, 장기적으로는 자치역량 고도화를 권고함
- 주민자치회 제도는 2010년 특별법 제정 이후 2025년 「지방자치법」 개정안 본회의 회부에 이르기까지 일반법제화가 추진되어 왔으며, 동 개정안은 행정중속적 구조에서 협력·자율형 구조로의 전환(위임 삭제·위탁 한정), 정치적 중립성·재정 자립성 강화, 자치회 간 협의체 구성 근거 신설, 조례 자율성 확대 등의 의의를 지니는 것으로 평가됨
- 다만 향후 과제로 ①주민자치회 설치의 보편화 및 설치 단위의 탄력적 설정, ②법적 지위(공법인·특수법인·사단법인 등) 명확화, ③‘주민’ 범위의 생활권 중심 확대 근거 마련, ④기능 모듈화(자율사무·위탁사무·숙의 협력사무) 법적 근거 신설, ⑤행재정 지원의 의무화 및 기능별 차등화, ⑥자율적 재원 확보 및 재정 운영 책임성 부여 등이 법률 차원에서 보완되어야 함을 제시하고 있음

국내 및 해외 문헌

- 곽현근. (2015). 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향. 한국행정학보, 49(3), 279-302.
- 구자인. (2020). 자치분권 시대의 농촌정책 방향과 제안. 「민위방본」, 64.
- 권순현. (2023). 주민소환제에 대한 검토 및 개선 방향. 「홍익법학」, 24(1), 365-392.
- 권자경. (2016). 주민직접참정제도의 주민주권 강화방안. 「한국지방자치학회보」, 28(2), 135-162.
- 김경덕. (2023). 주민자치회를 통하여 본 주민참여의 역할과 향후 과제. 「지방자치법연구」, 23(3), 53-83.
- 김범수, & 김현. (2022). 지방자치이론에 관한 비판적 검토: 주민주권론은 주민자치에 유용한 이론인가?. 「한국정치연구」, 31(3), 97-126.
- 김병국, & 최철호. (2012). 지방자치제도 하의 주민주권 확보방안: 시론적 연구. 「지방행정연구」, 26(1), 31-52.
- 김상민. (2016). 주민자치와 협력적 마을만들기. 「한국지방자치학회보」, 28(1), 181-209.
- 김상현. (2016). 주민소환투표 청구의 대상과 사유에 관한 연구. 「지방자치법연구」, 16(4), 251-272.
- 김상호. (2013). 비교적 관점에서 현행 주민감사청구제도의 문제점과 개선방안. 「지방정부연구」, 17(2), 211-232.
- 김성호. (2022). 「읍·면·동 주민자치 활성화 대안」. 충남연구원 정책보고서
- 김수연. (2019). 주민자치회에 관한 입법의 주요 쟁점. 「지방자치법연구」, 19(1), 3-26.
- 김순은, & 권보경. (2016). 도시공동체의 주민자치와 사회자본: 입주자대표회의의 사례 분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 30(1), 41-76.
- 김순은. (2012). 주민주권론과 지방자치의 발전. 「지방행정연구」, 26(1), 3-29.
- _____. (2014). 사회적 자본의 관점에서 본 주민자치 시범 실시 사례 분석: 역촌동을 중심으로. 「지방행정연구」, 28(3), 3-34.
- 김찬동. (2014). 주민자치회 제도의 향후 방향. 「지방행정연구」, 28(3), 61-85.
- _____. (2018). [대한민국 주민자치대상] 일본 홋카이도 해외시찰 후기. 한국자치학회 블로그. 2018년 8월 17일. <https://ja-chi.tistory.com/190>.

- _____. (2024). 「주민자치패러다임과 자치분권시스템 개혁」. 충남대학교출판문화원.
- 김태영. (2022). 주민자치에 대한 이해와 오해. 「한국지방행정학보」, 19(3), 153-173.
- 김필두. (2014). 주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석. 「지방행정연구」, 28(3), 35-60.
- 김현. (2024). 주민자치의 개념사: ‘주민자치’는 어떻게 직접·참여 민주주의의 기표가 되었는가?. 「정치사상연구」, 30(2), 34-66.
- 김흥주, 곽임근, & 최민지. (2019). 「주민자치회 시범실시의 평가와 향후 발전과제: 부강면 사례를 중심으로」. 대전세종연구원.
- 나가타유우. (2018). 일본의 포괄적 지원체계 현황과 과제. 「국제사회보장리뷰」, 2018 (겨울), 49-60.
- 동아일보. (2025.3.16.). 지하수 관정 2000곳 중 62%, 마시는 물 부적합.
- 문상덕. (2017). 주민자치조직의 법제화: 주민자치회에 관한 법률 제정의 방향 모색. 「행정법연구」, (48), 1-28.
- _____. (2021). 주민감사청구 전치주의와 주민소송에 관한 고찰-대법원 2020. 6. 25. 선고 2018 두 67251 판결 및 관련 하급심판결을 소재로. 「지방자치법연구」, 21(4), 61-98.
- 박채정, & 최태현. (2021). 땅과 사람의 관계로서 주민주권 개념과 제도의 모색. 「행정논총」, 59(4), 1-37.
- 박현희. (2010). 주민발의 제도의 운영현황과 특성: 참여주체, 이슈, 효과를 중심으로. 「한국행정학회 하계학술발표논문집」, 2010, 1-29.
- 윤주선. (2013). 「오프라인 융합형 마치즈쿠리의 가능성: 일본 지역SNS 사례연구」. 서울연구원.
- 산림청. (2025.2.10.) 국유임산물 무상양여 기준 완화. 산림청 규제혁신 발행자료.
- 설선미, & 오재일. (2016). 지방자치단체의 주민자치회 운영 실태에 관한 연구-광주광역시 3개 동을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 28(4), 51-71.
- 신미애. (2018). 주민자치회의 법적 지위와 기능에 관한 연구. 「인문사회 21」, 9(6), 1547-1558.
- 신윤창, & 손진아. (2017). 읍·면·동 주민자치회 도입의 문제점과 개선방안에 관한 연구-협력형 모델의 시범운영 사례를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 21(4), 93-116.
- 심익섭, & 문황진. (2015). IAD 분석을 통한 읍·면·동 주민자치센터의 발전방안 연구:

- 주민자치센터와 주민자치위원회에 대한 분석을 중심으로. 「지방정부연구」, 19(1), 147-172.
- 심익섭. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 「지방행정연구」, 26(4), 57-84.
- 안철현. (2017). 지역주권과 주민주권의 관점에서 본 지방정부 기관구성과 주민자치회 조직형태. 「21세기정치학회보」, 27(4), 31-53.
- 여관현. (2015). 마을만들기 추진단계별 주민자치의 실천에 관한 연구-성북구 장수마을 사례를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 29(2), 263-292.
- 오현순. (2013). 매니페스토 이행과정에서 심의 민주주의의 적용 사례 연구-지자체단체장 공약이행 평가를 위한 주민배심원제 운영 평가. 「시민사회와 NGO」, 11(2), 99-146.
- 윤영근. (2022). 공적(公的) 공간으로서의 주민자치에 대한 소고. 「한국사회와 행정연구」, 33(2), 23-43.
- 윤왕희. (2025). 읍·면·동 민주화 실태에 관한 연구: 주민자치의 정치화를 중심으로. 「시민정치연구」, (10), 3-24.
- 이광원. (2022). 주민자치회의 정책형성 과정과 입법화 방안 연구-정책흐름 모형 (PSF) 을 활용하여. 「한국지방자치학회보」, 34(1), 171-196.
- 이병렬, & 이종수. (2015). 주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제. 「한국자치행정학보」, 29(1), 157-180.
- 이병호, 김우석, 배경환, 이한규, 윤종필, 손정률, 김태현. (2013). 「지하수 공공관정 시설 현황조사 및 개량기술 개발」. 국토교통부·한국지하수지열협회 최종보고서.
- 이서윤, 김도훈. (2023). 성향점수매칭을 통한 제주지역 자율관리어업의 효과 분석. 「수산해양교육연구」, 35(5), 965-976.
- 이석범, 이혁주, 임채홍, 신현주. (2021). 「춘천 농촌 읍·면 주민자치 모델 구상 및 실행 계획 연구」. 한국공동체아카이브.
- 이장욱, & 서정섭. (2019). 지방자치단체의 주민참여예산 운영의 개선방향. 「지방행정연구」, 33(2), 53-80.
- 이현국, & 이민아. (2021). 한국 주민자치의 현주소와 발전방안-영국의 로컬카운실 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 33(4), 177-202.
- 임현. (2008). 자치입법의 활성화를 위한 주민의 역할-조례제정개폐청구제도의 개선 논의를 중심으로. 「지방자치법연구」, 8(4), 147-165.

- 장교식. (2018). 주민자치회의 활성화를 위한 법제적 검토. 「토지공법연구」, 84, 195-216.
- 전대욱, 최인수, 최지민, & 유수동. (2022). 「주민자치회 모델 재설계 방안 연구」. 한국 지방행정연구원.
- 전대욱, 최지민, & 최인수. (2022). 주민자치회 시범사업의 평가에 관한 연구. 「지방행정연구」, 36(4), 77-103.
- 전상직. (2021). 주민자치회 시범실시 참고조례 분석: 주민은 빼버리고 주민자치위원을 우민화하고 주민자치위원회를 무력화하기 위한 꼼수다. 「학술발표대회 논문집」, 2021(4), 809-840.
- 정일섭. (2006). 주민투표제도에 대한 평가. 「한국지방자치학회보」, 18(4), 5-23.
- 좌혜경. (2018). 「제주해녀 이해」. 제주특별자치도 제주학연구센터.
- 주기완. (2020). 지방자치단체 주민참여예산제도 운영실태와 발전 방향에 관한 연구- 창원시 사례를 중심으로. 「공공사회연구」, 10(3), 119-161.
- 채동렬·남수민. 2011. 어업자원 관리수단으로서의 해양보호구역제도에 관한 연구. 「수산경영론집」, 42(3): 41-61.
- 채진원. (2022). '읍면동 민주화'의 주민자치적 의미와 조건에 대한 시론적 고찰. 「분쟁해결연구」, 20(2), 1-31.
- 채진원. (2023). 주민자치회 관련 행안부 참고조례의 비민주성·위법성·위헌성 논의. 「분쟁해결연구」, 21(3), 39-71.
- 최근열. (2014). 주민자치회 시범실시와 향후 정책과제. 「한국지방정부학회 학술대회 자료집」, 3-21.
- 최승필. (2021). 주민투표제에 대한 법적검토와 그 쟁점. 「지방자치법연구」, 21(1), 37-65.
- 최용전, & 석호영. (2024). 자치법규 사전입법영향분석 사례연구-주민자치회 참고조례를 중심으로. 「지방자치법연구」, 24(1), 87-116.
- 최인수, 전대욱, & 장인성. (2020). 「주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가 연구」. 한국지방행정연구원.
- 최인수. (2021a). 주민자치회 시범실시 현황 및 관련 법제정의 쟁점. 「지방자치 정책브리프」, No. 115. 한국지방행정연구원.

- _____. (2021b). 주민자치회 관련 법률안 입법동향. 「지방의정 브리프」, 제11호. 한국 지방행정연구원.
- 최철호. (2016). 주민자치 조례 제정을 위한 법적근거의 문제점과 대안: 현행 특별법과 참고조례(안)으로는 한계, 향후 「주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안」 내용이 관건. 「주민자치」, 53, 34-38.
- _____. (2020). 주민자치회의 입법을 위한 제언. 「법학연구」, 28(1): 171-192.
- 최태현. (2014). 자기조직적 거버넌스의 재고찰: 설계와 창발 개념의 통합을 중심으로. 「행정논총」, 52(2): 67-90.
- _____. (2019). 공과 공의 사이에서: 작은 공'들의 공공성 가능성 고찰. 「한국행정학보」, 53(3): 1-27.
- _____. (2023). 「절망하는 이들을 위한 민주주의」. 파주: 창비
- 춘천시. (2020.3). 「춘천시 산림종합계획 수립」. 춘천시.
- 하규철, 고경석, 고동찬, 김동훈, 김용제, 김용철, 문상호, 문희선, 석희준, 신제현, 윤욱, 윤윤열, 윤희성, 이길용, 이병대, 이봉주, 이수형, 이은희, 정병주, 조병욱, 조수영, 현성필, 황세호, 권홍일, 김보아, 박연희, 신에스더, 정운영. (2016). 「복합 인공 함양 기법을 이용한 지하수확보·활용기술 개발」. 한국지질자원연구원.
- 하승우. (2011). 생활정치와 로컬 거버넌스의 민주적 재구성. 「경제와사회」, 90, 12-38.
- 하태영, 손정혁, & 오지은. (2021). 전국 지방자치단체의 주민자치회 조례 현황 분석에 관한 연구. 「지방행정연구」, 35(2), 3-41.
- 한국주민자치학회. (2025). 「한국 주민자치 발전을 위한 주민자치회 설치·운영 참고조례 평가와 개선 방안」. 사단법인 한국주민자치학회 주민자치평가원.
- 행정안전부, 부산광역시, & 열린지방자치연구회. (2024). 「주민자치의 힘으로 함께 여는 지방시대: 우수사례 자료집 (제21회 전국주민자치박람회)」.
- 현운정 (2022). 「지하수의 효율적 이용·배분을 위한 제도적 기반 마련 연구」. 한국환경연구원.
- 홍성우. (2022). 주민자치조직의 제도적 변화와 한계 분석-주민자치위원회와 주민자치회 비교를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 34(2), 237-260.
- 홍종현. (2023). 주민자치와 참여의 확대, 그 헌법적 의미와 한계. 「지방자치법연구」, 23(3), 3-52.

- Akita, N., Ohe, Y., Araki, S., Yokohari, M., Terada, T., & Bolthouse, J. (2020). Managing conflicts with local communities over the introduction of renewable energy: The solar-rush experience in Japan. 『Land』, 9(9), 290.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. 『Journal of public administration research and theory』, 18(4), 543–571.
- Arendt, H. (1998). 『The human condition (2nd ed.)』. The University of Chicago Press. (Original work published 1958)
- Barber, B. R. (2003). 『Strong democracy: Participatory politics for a new age (20th anniversary ed.)』. University of California Press. (Original work published 1984)
- Blomquist, W. (1992). 『Dividing the waters: Governing groundwater in Southern California』. ICS Press.
- California Department of Water Resources. (2003). 『Raymond Groundwater Basin (Basin No. 4-23)』 [Basin description]. California Natural Resources Agency.
- California Department of Water Resources. (2020). 『Watermaster service areas overview』. California Natural Resources Agency.
- Chino Basin Watermaster. (1995). 『Optimum Basin Management Program (Phase I Report)』. Chino Basin Watermaster.
- Chisholm Hatfield, S., & Hong, S.-K. (2019). Mermaids of South Korea: Haenyeo (Women Divers) Traditional Ecological Knowledge, and Climate Change Impacts. 『Journal of Marine and Island Cultures』, 8(1), 1–17.
- Council of Europe. (2013). 『European Charter of Local Self-Government. Strasbourg: Council of Europe』, Congress of Local and Regional Authorities. (Reprinted 2016)
- Department of Neighborhood Empowerment. (2025). 『Neighborhood Council trainings』. <https://neighborhoodempowerment.lacity.gov/nctrainings/>

- Etzioni, A. (1993). 「The spirit of community: Rights, responsibilities, and the communitarian agenda」. Crown Publishers.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2023). 「Jeju Haenyeo Fisheries System」, Republic of Korea. Globally Important Agricultural Heritage Systems (GIAHS)
- Gemeente Rotterdam. (2022). 「Het Lage Land, Prinsenland en 's-Gravenland: Wijkverslag」.
- Habermas, J. (1996). 「Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy (W. Rehg, Trans.)」. The MIT Press. (Original work published 1992)
- Herzberg, R. Q. (2020). Elinor Ostrom's Governing the Commons: Institutional diversity, self-governance, and tragedy diverted. 「The Independent Review」, 24(4), 627-636.
- Kant, I. (2002). 「Groundwork for the metaphysics of morals (A. W. Wood, Ed. & Trans.; with essays by J. B. Schneewind et al.)」. Yale University Press.
- Lee, H.-C. (2023). Collective management and multilevel governance structure of Jeju Haenyeo (female divers) communities. 「Journal of Multicultural and International Cooperation」, 8(1), 1-18.
- MacIntyre, A. C. (2007). 「After virtue: A study in moral theory (3rd ed.)」. University of Notre Dame Press. (Original work published 1981)
- McKean, M. A. (1992). Success on the commons: A comparative examination of institutions for common-property resource management. 「Journal of Theoretical Politics」, 4(3), 247-281.
- Nussbaum, M. C. (2000). 「Women and human development: The capabilities approach」. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). 「Governing the commons: The evolution of institutions for collective action」. Cambridge University Press.
- _____ (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. 「Global Environmental Change」, 20(4), 550-557.

- Ota, M., Shimada, D., & Nakashima, Y. (2023). Current status and challenges for forest commons in Japan. 『Forests』, 14(4), 833.
- Pettit, P. (1997). 『Republicanism: A theory of freedom and government』. Oxford University Press.
- Sandel, M. J. (1996). 『Democracy's discontent: America in search of a public philosophy』. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sen, A. (1999). 『Development as freedom』. NY: Alfred A. Knopf.
- Shimada, D. (2014). A case study of iriai forests in Yamaguni District, Nishiawakura Village, Japan: Transformation of traditional commons and the challenge for the commons' revival. 『International Journal of the Commons』, 8(2), 651-673.
- 深川光耀. (2023). まちづくりにおける私発協働のメカニズム. 『立命館産業社会論集』, 59(3), 123-139.

웹사이트

- 네이버블로그 숲과 나눔. (2025). https://m.blog.naver.com/korea_she/222886241392.
- 안산시 공식 블로그. <https://blog.naver.com/cityansan/221654122903>.
- 안산시 마을만들기지원센터 홈페이지. <http://happyansan.or.kr/>
- 장곡면 홈페이지. https://www.hongseong.go.kr/em/sub06_0401.do
- 주민자치 홈페이지. 일본 정내회 지역·주민대표성에서 한국 주민자치 시사점을 찾다. <http://www.citizenautonomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=4681>.
- 충남농촌활성화센터 블로그. . <https://m.blog.naver.com/cnmaeul/221807238126>.
- BCCS 홈페이지. . <https://bisleycommunitycompostscheme.org.uk/documents-and-reports/>
- Bisley-with-Lypiatt 패리시 협의회 홈페이지. <https://bisley-with-lypiatt.gov.uk/council-members>

Bisley-with-Lypiatt Parish Council Neighbourhood Plan. <https://forms.office.com/Pages/ResponsePage.aspx?id=DQSIkWdsW0yxEjajBLZtrQAAA AAAA%20AAAAANAARINOb5UMIBISU5GUEpXWUMwR1k4VENIU1Z ISlo3RC4u&idchked=true>.

Department of Neighborhood Empowerment. Neighborhood Council trainings. <https://neighborhoodempowerment.lacity.gov/nctrainings/>

Reseda Neighborhood Council. Bylaws of the Reseda Neighborhood Council. Reseda Neighborhood Council. Home page. Retrieved November 15, 2025, from <https://resedacouncil.org/>

Social Farms & Gardens 홈페이지. <https://www.farmgarden.org.uk/projects/coming-community-network>

Stroud Times 홈페이지. <https://stroudtimes.com/>

정책연구 2025-09

읍·면·동 행정환경 변화에 대응하는
맞춤형 주민자치회 운영 모델 연구

저 자	강영주 한국지방행정연구원 연구위원 이경은 한국지방행정연구원 부연구위원
발 행 일	2025년 12월 19일
발 행 처	한국지방행정연구원
주 소	(26464) 강원특별자치도 원주시 세계로21(반곡동)
전 화	033-769-9999
홈 페이지	http://www.krila.re.kr
인 쇄 처	웃고문화사 033-748-6577