

“인간의 사회화, 사회의 인간화”

한국 주민자치 발전을 위한
주민자치회 설치·운영 「표준조례」
평가와 개선 방안

2025. 3



사단
법인

한국주민자치학회

(부설 주민자치평가원)

사단법인 한국주민자치학회 주민자치평가원 평가위원장 최홍석입니다.

우리나라 지방자치가 1995년 민선 단체장 선거와 함께 시행한 것이 올해만 30주년이 됩니다. 1999년 읍·면·동 기능전환을 통하여 읍·면에 주민자치센터를 설치하고 주민자치위원회를 구성하여 주민자치를 실현하는 방안을 모색하였지만, 주민자치위원회의 지역 대표성 결여, 자치역량 미흡,



적극적인 활동 의지 부족 등으로 주민자치의 구심체 역할을 하기에는 한계가 있었습니다. 이에 주민자치의 실질적 실현 방안으로 2010년 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 제정하여 읍·면에 주민자치 조직인 주민자치회 설치를 위한 법적 근거를 마련하였으며, 현행 주민자치회 도입 및 시범실시는 2013년 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 근거를 두고 있습니다. 아울러 행정안전부는 2013년 6월 「주민자치회 시범실시 표준조례」를 제정하여 지난 10년 넘게 주민자치회 시범 사업을 실시해 왔습니다. 그간 「표준조례」는 총 6차례 걸쳐 개정되었으며 2023년 기준으로 전국 1,388개 읍면동에서 시범 사업을 운영 중입니다.

그러나 시범 사업의 실질적 효과에 대한 평가에 앞서 모든 제도의 근간은 법령에 근거를 두어야 한다는 점을 다시 한번 강조하고 싶습니다. 바람직한 주민자치를 위해서는 관련 법률 제정 등 제도적 뒷받침이 필수적이며 주민자치의 모범적인 원형에는 “주민자치의 원칙, 주민자치회의 기능과 바람직한 역할” 등이 포함되어야 합니다. 이를 위해서는 전국적으로 시행되고 있는 행정안전부 「표준조례」 및 지방자치단체의 주민자치 조례에 대한 체계적 분석과 평가가 선행되어야 합니다. 지방자치단체가 현재 시행하고 있는 주민자치 조례가 행안부의 「표준조례」로부터 얼마나 영향을 받아 획일적으로 실행되고 있는가를 평가와 계량화를 통해 보여 주는 것, 그 자체로 의미 있는 작업이라고 판단됩니다. 나아가서 주민자치 조례 평가의 의의는 단기적으로는 “주민자치 조례의 이상적 모델(모범·기준)을 제시”하고 자치단체장과 지방의회 의원들의 주민자치에 대한 관심도를 높이는 데 있으며, 장기적으로는 주민자치 관련 독립된 법률 제정을 통해 주민자치 발전을 법적·제도적으로 뒷받침하는 데 있습니다.

주민자치 「표준조례」 평가는 아무도 경험해 보지 않은 새로운 길이였으며 선행 사례가 없는 어려운 작업이었습니다. 평가 방법과 측정을 위한 기본 틀을 갖추기 위해 주민자치평가원은 (사)한국주민자치학회의 20여 년의 연구 성과를 바탕으로, 주민자치 선진 해외사례 벤치마킹, 사단법인 설립 절차와 직무평가를 반영한 업무 프로세스를 반영하고, 지방자치법의 핵심 조문과 주민자치의 철학적 기본 원리와 원칙에 부합한 주민자치 조례 원형을 정립하였습니다. 주민자치

조례 평가 작업을 위해 심사와 자문을 담당할 평가위원회를 구성하고 산학협력성격의 실무평가단을 구성해 주민자치 조례 평가를 실행하였습니다.

아무쪼록 이번 주민자치 조례 평가가 향후 한국 주민자치의 발전을 견인하고, 현재의 주민자치회가 주민자치 원리·원칙에 입각한 자발적이고 자주적이며 자율적인 주민자치회로 거듭나는 계기가 되어 향후 진행될 주민자치 정책평가와 성과 평가의 발판이 되기를 바랍니다. 수고하신 평가위원님, 실무평가단 관계자 여러분 그리고 실무 작업을 총괄하신 주민자치평가원 연구 관계자들에게 평가위원장으로서 진심으로 감사 인사를 드립니다.

풀뿌리민주주의 실현, 주민이 주인이 되는 진짜 주민자치를 만들어야 합니다.

안녕하십니까. 사단법인 한국주민자치학회 회장 전상직입니다.

지방자치는 단체자치와 주민자치가 조화를 이뤄야 합니다. 대한민국 단체자치는 권한과 예산을 이양받아 나름의 성과를 거두며 지속적으로 발전해 왔습니다. 그러나 주민자치는 1999년 시작된 이래 현재까지 주민자치회가 일체 권한과 예산 없이 방치되는 등 자치권을 부여받지 못하고 있습니다. 진정한 지방자치는 단체자치와 주민자치가 균형을 이룰 때 제대로 작동한다는 점을 상기한다면 주민자치 현실은 매우 안타까운 상황입니다.



대한민국 주민자치는 우리의 아름다운 전통을 계승·발전시키지 못하고 있습니다. 1895년 을미개혁 당시 조선 향약 300여 년의 경험을 살린 「향회조규」가 만들어졌고, 이를 통해 통·리, 읍·면·동, 시·군·구에 주민이 주체가 되는 향회를 설치하고 운영했습니다. 「향회조규」는 대회(大會), 중회(中會), 소회(小會)로 구성되어, 지금으로 치면 소회는 통·리, 중회는 읍·면·동, 대회는 시·군·구에 설치되었습니다. 대회는 의회로 발전했고, 소회와 중회는 이중구조로 분리되었으며, 특히 소회 주민 전원이 참가해 운영하는 등 지금 조례보다 훨씬 잘 정비되어 있었습니다. 진정한 의미에서 주민자치가 제대로 작동되었다고 볼 수 있었습니다. 그러나 우리의 주민자치는 일본의 식민 지배, 그리고 해방 이후 산업화를 거쳐 「향회조규」의 전통이 단절되었고, 현재 주민 삶의 현장인 읍·면·동과 통·리는 행정에 의해 철저히 통제되고 있습니다.

1999년 김대중 정부는 주민자치를 하기 위해 읍면동을 없애고자 하였으나 안타깝게도 기형적인 주민자치센터가 만들어지게 되었습니다. 제대로 된 주민자치를 하려면 주민자치회를 읍·면·동이 아닌 통·리에 설치했어야만 했습니다. 전 세계에서 우리나라처럼 읍·면·동 규모의 인구와 범위에 주민자치회를 설치한 나라는 없습니다. 통·리가 적합합니다.

2012년 이명박 정부는 시·군·구를 통합해 전국을 80여 개 대시·군·구로 만드는 계획으로 읍·면·동을 주민자치회로 바꿀 계획을 세웠으나 이 역시 주민자치가 목적이 아니고 단지 읍·면·동을 없애기 위한 수단으로 생각한 것입니다. 고 박원순 전 서울시장의 서울형 주민자치는 주민을 빼버리고 시민단체를 앞세워 주민자치를 지배했습니다. 문재인 정부는 또 어떠했습니까. 행정안전부 「표준조례」는 ‘주민은 없고 위원만 있는 기형적인 주민자치회’를 만들어 주민자치의 본질과 가치를 왜곡했습니다. 윤석열 정부 역시 제대로 된 주민자치를 할 생각이 없는 것 같습니다. 주민자치가 20년 동안 답보 상태인 이유입니다.

진정한 읍·면·동 및 통·리 민주화는 모든 주민이 회원이 되어 주민자치회 회칙을 만들고 회장을 직선하는 등 풀뿌리민주주의 초석이 바로 놓일 때 가능한 것입니다. 주민자치는 주민이 잘 먹고 잘 놀고 잘 사는 것입니다. 이를 혼자서 하면 개인 자치, 관료가 하면 행정, 시민단체가 하면 운동이지만 올곧이 주민들이 함께한다면 진정한 주민자치가 완성되는 것입니다. 쉬운 일은 아닙니다. 그러나 제대로 된 주민자치를 하기 위해서는 반드시 필요한 일입니다. 주민이 내가 사는 지역을 나의 마을로 승인하고, 같이 사는 주민을 나의 이웃으로 승인하며, 마을의 일을 나의 일로 승인한다면 ‘품위 있는 주민, 품위 있는 마을, 품위 있는 한국’이 만들어질 것입니다. 주민자치는 혼자 할 수 없지만 주민 모두 하나 된다면 충분히 가능한 가장 가치 있고 멋진 일입니다.

사단법인 한국주민자치학회는 대한민국 주민자치의 발전을 견인하기 위해 주민자치평가원을 만들었습니다. 주민자치평가원의 운영을 통해 주민자치의 원형을 찾고 평가지표도 개발, 각 지자체의 주민자치 정책과 제도, 현장 등을 평가하여 주민자치 대상까지 시상하는 시스템을 구축 중입니다. 현재 주민자치 조례를 평가하고 있으며, 우선 행정안전부 표준조례를 평가한 후 이를 기준으로 삼아 전국 주민자치 조례 평가를 진행하고 있습니다. 그리고 주민자치 조례 평가결과를 심의·보완하는 주민자치평가위원회도 구성하여 운영하고 있습니다. 이번 주민자치 조례 평가를 통해 대한민국의 주민자치가 한층 더 발전할 것이며, 향후 시행하게 될 정책평가와 성과 평가를 통해 대한민국의 풀뿌리민주주의가 완전히 정착되고 주민이 주인이 되는 진짜 주민자치가 만들어질 수 있는 계기가 될 것이라고 믿습니다.

감사합니다.

< 요약 문 >

1. 주민자치 조례 평가 취지 및 목표

본 연구는 영국과 일본의 주민자치 사례를 분석하고, 한국의 향약 등 역사적 사례에서 성공과 실패 요인을 도출하였다. 목표는 주민자치의 원리에 기반한 체계적이고 보편적인 「주민자치 조례 평가 기준」을 마련하여 지방자치단체장과 의원들이 주민자치를 이해하고 실행할 수 있도록 하는 것이다. 현재 법적으로 주민자치의 제도적 뒷받침이 부족한 상황에서 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 의거, 자치회의 설치와 운영에 필요한 법적 근거가 요구된다. 이를 위해 우선 행정안전부의 「표준조례」를 평가하였고, 이를 기준으로 전국 228개 지방자치단체의 주민자치 조례를 체계적으로 분석하고 평가할 예정이다. 평가 내용은 주민자치의 원칙, 자치 기능, 바람직한 역할 등으로 구성되며, 이러한 과정을 통해 주민자치의 발전을 법적, 제도적으로 뒷받침하고자 한다. 연구의 궁극적 목표는 이상적인 주민자치 조례 모델을 제시하여 주민들이 공동체를 주체적으로 발전시킬 수 있도록 지원하는 것이다.

2. 선행 연구 검토 및 이론적 배경

주민자치회는 1949년 지방자치법 제정 이후 여러 번의 변화를 거쳤다가 1987년 개헌으로 부활하며 1991년 지방의회 의원 선거와 1995년 지방자치단체장 선거를 통해 약 30년 만에 정착되었다. 관련 학술 연구도 활발히 진행되고 있다. 한국학술지인용색인(KCI)에는 주민자치 관련 3,590건의 학술논문이 등재되어 있으며, 학위논문은 총 9,659건에 달한다. 본 연구는 이러한 기존 연구를 바탕으로 주민자치 조례의 평가 기초자료로 활용하고자 하며, 주민자치 제도가 지역사회의 발전과 주민 참여의 확대에 기여하도록 하는 방향성을 제시하고자 한다. 주민자치의 성립 조건과 원리에 대한 이론적 배경은 주민자치의 실현과 발전에 필수적이다. 주민자치가 성립하기 위한 충분조건은 주민들이 자신이 사는 지역을 "나의 마을"로 승인하고, 이웃으로 사람들을 인정하며, 동네일을 개인의 일로 인식하는 자발적이고 자율적인 행동이 필요하다. 그리고 필요조건은 주민들이 대표성을 지니고 연대할 수 있는 시스템과 절차를 법률 및 제도적으로 확립하는 것이며, 필요충분조건은 주민들이 자치의 동기를 가질 수 있도록 하는 행위능력을 현실화하는 것이다. 주민자치의 원리와 원칙은 자발성, 자주성, 자율성의 세 가지 주요 개념으로 구성되며 주민자치의 운영에 있어 기본적인 가치체계를 제공한다. 또한, 주민자치는 마을성과 주민성, 자치성의 세 가지 측면에서 집단적 차원을 이룬다. 각각의 개념은 공동체의 복지와 자율성을 확보하기 위한 필수적 요소로 작용한다. 마지막으로, 연대성, 보조성, 공동선이라는 주민자치의 원리는 주민들이 더 나은 환경에서 상호 협력과 지원을 통해 자치할 수 있도록 하는 데 중점을 둔다. 이러한 이론적 배경은 주민자치가 실질적으로 작동할 수 있는 기반을 마련하고 향후 평가 및 정책 개발에 필수적으로 작용하는 요소들로 작용할 것이다.

3. 평가 방법 및 절차

이 연구에서는 주민자치의 근본 원칙과 성립 조건, 그리고 4대 원리에 따른 평가 요소를 도출하고 이를 통해 주민자치 조례의 평가모델을 설정했다. 주요 평가 요소는 자발성, 자주성, 자율성, 마을성, 주민성, 자치성, 연대성, 보조성, 공동선 등 9개이다. 주민자치 조례 평가 목표는 주민자치 조례의 모범

모델을 제시하고 이를 통해 주민이 자치를 자율적으로 발전할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 기존의 조례를 식별하고 평가할 필요성이 대두되었다. 전국 228개 지방자치단체의 주민자치 조례를 분석한 결과, 주민자치 조례의 유형은 크게 ‘주민자치위원회형’과 ‘주민자치회형’의 두 가지로 분류할 수 있으며 각 조례의 개별 조문에서 공통 요소 및 특이 사항을 도출하여 평가 항목을 정리한다. 이 평가는 주민자치 기본 원칙, 자치 기능, 바람직한 역할을 고려하여 각 조례의 실현 가능성과 효과성을 평가하는 방식으로 진행된다. 평가 기준은 8 척도로 구분되며 각 척도에 따라 조례 규정이 주민자치의 원칙을 준수하는 정도에 따라 평가점수를 부여한다. 발전, 준수, 무시, 저해 등으로 나뉜 이 평가는 주민자치의 기본 정신을 보호하고 이를 실현하는 방향으로 나아가는 데 이바지할 것이다. 이러한 평가모델은 주민자치가 건전하게 발전할 수 있는 토대를 마련하여 주민이 스스로 자치를 수행할 수 있도록 보장하는 효과적인 체계로 자리 잡을 것으로 기대된다.

4. 「표준조례」 평가 결과

행정안전부 「표준조례」에 대한 평가는 ‘발전(+4), 일부 발전(+3), 준수(+2), 일부 준수(+1), 일부 무시(-1), 무시(-2), 일부 저해(-3), 저해(-4)’ 등 8 척도를 적용하고, 「주민자치의 원칙」, 「주민자치회의 자치기능」, 「주민자치의 바람직한 역할」 등 3개의 평가지표에 대해 ‘조례 체계별 평가 항목 및 배점’에 따라 ‘조문별 채점 기준’을 참고하여 평가하였다. 평가 결과 최종 -36.91점으로 확인되었고, 이는 「주민자치의 근본 원칙」과 「주민자치회의 자치기능」, 「주민자치의 바람직한 역할」을 전반적으로 ‘무시’한 것이다. 「표준조례」에 관한 서술평가는 본문에서 확인할 수 있다.

5. 결론 및 함의

이번 행정안전부 표준조례 평가 결과에 함축된 의미는 다음과 같다.

첫째, 행정안전부에서 제시한 표준조례는 “진정한 주민자치와 거리가 먼 관치 위주로 주민들을 이끄는 일방적인 조례”라는 것이다. 둘째, 현장에서 시행하고 있는 주민자치회 조례(시범 조례 포함)는 주민의 의사와 자율권이 무시되며, 관이 개입하기 쉬운 구조로 되어있다. 셋째, 현장에서는 공무원 및 주민 모두가 주민자치의 중요성 및 기능에 대한 인식이 부족해 실질적 자치가 저해되었다. 넷째, 조례 평가를 참고하여 “바람직한 「주민자치 조례 모델(모범·기준)」을 제시”할 수 있었다. 다섯째, 바람직한 주민자치를 위해서는 관련 법률 제정 필요성과 방향을 제시했다. 주민자치 조례의 이상적 모델은 주민자치의 기본 원칙(자발성, 자주성, 자율성), 주민자치회의 운영과 기능(마을성, 주민성, 자치성), 주민자치회의 역할(연대성, 보조성, 공동선)을 바탕으로 제정되어야 한다. 이를 위해 주민자치회는 행정과 정치로부터 독립해야 하며 주민자치 능력을 강화해야 한다. 이와 같은 기준을 통해 주민자치의 실질적인 발전을 도모해야 한다. 이번 주민자치 표준조례 평가를 기반으로 두 가지 정책을 제언한다. 첫째, 「주민자치 조례 모델(모범·기준)」을 제시하고 모범조례 시행을 통한 주민자치회가 정착될 때 주민자치회는 근본적으로는 주민들이 주민자치회를 권리능력과 행위능력을 갖춘 공익법인 또는 사단법인으로 발전되어야 한다. 둘째, 장기적으로 「주민자치 조례 모델(모범·기준)」을 기준으로 관련 법률 제정을 유인하고 방향성을 제시해야 한다.

목 차

I. 서론	1
1. 주민자치 조례 평가의 필요성	1
2. 주민자치 조례 평가대상과 내용	2
II. 선행 연구 검토 및 이론적 배경	3
1. 주민자치 조례 관련 선행 연구 검토	3
2. 주민자치 조례 평가의 이론적 배경	6
III. 평가 방법 및 절차	8
1. 주민자치 9개 「평가 요소」 도출	8
2. 전국 주민자치 조례 체계 분석 및 평가 항목 도출	9
3. 평가 기준 및 척도	11
4. 평가 방법 및 실행계획	13
IV. 행정안전부 「표준조례」 평가 결과	14
1. 총평	14
2. 평가 항목별 세부 평가 내용(요약)	14
V. 결론 - 정책적 함의 및 향후 방향	20
1. 행정안전부 표준조례 평가 결과 함의	20
2. 향후 방향	21
3. 정책제언	23
VI. 평가 연혁 및 평가위원회 구성·운영 현황	24
※ 참고자료 및 문헌	47

표 목 차

[표1]	주민자치 조례 조문 평가대상과 내용
[표2]	주민자치회 법령 관련 입법 변천 과정
[표3]	주민자치 9개 평가 요소
[표4]	전국 주민자치 조례 유형 현황
[표5]	주민자치 조례 조문 평가대상과 평가 항목 매칭
[표6]	평가 기준
[표7]	평가 척도
[표8]	평가 척도 및 점수 계산 공식

그 림 목 차

[그림1]	주민자치 관련 연구 동향
[그림2]	주민자치의 성립 조건-충분조건, 필요조건, 필요충분조건
[그림3]	주민자치 4대 원리
[그림4]	「표준조례」 평가 결과 총점

I . 서론

1. 주민자치 조례 평가의 필요성

가. 평가의 취지

우리나라의 주민자치 시대 향촌 자치의 전통은 조선의 망국과 일제의 강점으로 왜곡된 상태에서 산업화와 민주화 과정을 거치면서 주민자치의 맥이 끊어진 상태이다. 주민자치의 생활 공동체는 와해되어 일제 식민지 시기의 행정 지배체제가 아직도 근린을 행정 목적으로만 통제하고 있어 현재는 지역사회가 제 능력을 발휘하지 못하고 있다.

우리나라의 주민자치는 김대중 정부 이후 처음으로 주민자치센터와 주민자치위원회로 정책화하였으나 당시 정책 당사자들의 주민자치에 대한 이해 부족으로 결국 지금까지도 주민자치가 왜곡되어 제대로 기능하지 못하고 있다. 이명박 정부는 행정 체제 개편을 위하여 주민자치회를 제도화하고 시범실시를 공식화하였고, 박근혜 정부는 주민자치회 시범실시를 하면서 정책화를 시도하였으나 현장에서는 공무원이 주민자치회를 전적으로 간섭·통제하여 오히려 관치 자치가 팽배하게 되었다. 문재인 정부는 주민자치회를 정치적인 시민 운동 차원에서 접근하여 주민자치의 근본 취지를 크게 벗어났고, 작금의 현실은 주민들의 자발적이고 자율적인 조직이어야 하는 주민자치위원회나 주민자치회 모두가 정치화되고 말았다.(※ 참고 : 붙임 1. 우리나라 주민자치제도 입법 변천과정)

사단법인 한국주민자치학회는 영국의 패리쉬¹⁾와 일본의 정내회²⁾ 등 주민자치를 이미 충분히 경험하고 지혜를 축적하고 있는 외국의 사례에 대해 조사·분석하고, 조선 향약에서의 주민자치 성공 요인과 실패 요인 그리고 발전 요인 등을 도출하였다. 동시에 주민자치 단절 기간 중 두드러진 도시화와 아파트화 등 사회 변화를 충분히 반영하고 주민자치의 원래 취지나 사례들을 집성하여 주민자치 원리와 원칙에 입각한 체계적이며 보편·타당한 「주민자치 조례 평가 기준」을 마련하였다. 본 평가를 통해 시·군·구청장이나 시·군·구 의원들이 충분히 주민자치를 이해할 수 있게 하고 실행할 수 있도록 구체적인 기준을 제공하고, 궁극적으로는 우리나라의 주민자치 발전을 견인하고자 한다.

1) 영국 패리쉬(Parish) : 초기 기독교 교구의 구획 명칭으로서 추후 일부 행정업무 수행하였고, 15세기경부터 주민서비스 제공기관으로 발전(교회 교구로서 사회적 서비스 일부분 담당, 준자치단체적 성격)하였다. 패리쉬 의회는 영국 지방 의회의 기원으로서 지역 주민의 직접 참여에 기초한다.

2) 일본에서는 다양한 주민조직이 존재한다. 자치회, 정내회, 정회, 부락회, 구회, 친화회, 친교회, 친목회, 진흥회 등 실로 다양하다. 이들 중에서 자치회가 29%, 정내회가 26%, 그리고 구회 18%, 부락회 17%를 차지하고 있다. 전통적으로 정내회가 가장 많았으나, 아파트 단지와 주택단지가 들어서면서 정내회라는 명칭보다는 자치회라는 명칭을 즐겨 사용하고 있다. 이들 주민조직을 통틀어 일반적으로 정내회(町内會)라고 한다.

나. 평가 목적 및 목표

현행 「지방자치 분권 및 지역 균형발전에 관한 특별법」 제40조 제1항은 “풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회(이하 “자치회”라 한다)를 둘 수 있다”라고 하고, 같은 법 같은 조 제6항은 “자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”라고 하면서도 관련 법률이 제정되어 있지 않은 상태에서 행정안전부 「표준조례」를 기준으로, 지방자치단체별로 주민자치 조례를 제정·시행토록 하였다.

그러나 바람직한 주민자치를 위해서는 관련 법률 제정 등 제도적 뒷받침이 필수적이며 법률 제정 시 “주민자치의 원칙, 주민자치회의 기능, 주민자치회의 바람직한 역할” 등이 포함되어야 한다. 이를 위해서는 행정안전부 「표준조례」 및 지방자치단체 조례의 체계적 분석과 평가가 선행되어야 하며, 관련 조례 평가(분석) 결과 발전(우수) 사항과 미흡(저해)한 사항의 원인 등을 분석하고 참고하여 “바람직한 「주민자치 조례 모델(모범·기준)³⁾」을 제시”하고, 장기적으로 「주민자치 조례 모델(모범·기준)」을 기준으로 관련 법률 제정 유인 및 방향을 제시할 필요가 있다.

따라서 단기적 목적은 ‘주민자치 조례’의 이상적 모델(모범·기준)을 제시하고 자치단체장의 주민자치에 대한 관심도를 높이는 데 있으며, 장기적 목표는 주민자치 관련 독립된 법률 제정을 통해 주민자치 발전을 법적·제도적으로 뒷받침하는 데 있다.

2. 주민자치 조례 평가대상과 내용

주민자치 조례 평가대상은 행정안전부의 「표준조례」와 주민자치 조례를 제정·시행하고 있는 전국의 226개 시·군·구 및 세종특별자치시·제주특별자치도 등 총 228개 지방자치단체이며, 우선 행정안전부 「표준조례」를 평가한 후 이를 기준으로 지방자치단체의 주민자치 조례를 평가하고자 한다.

「표준조례」는 조례 조문을 대상으로 평가⁴⁾하였고, 평가 내용은 선행 연구 등을 토대로 ‘주민자치의 원칙’을 준수 또는 무시하는 정도와 「주민자치회」의 자치기능과 「주민자치회」의 바람직한 발전을 무시(또는 저해)하거나 발전(또는 준수)하는 정도를 평가하였다.

3) 일본 나고야 아이치현 신시로 시의 사례를 보면, 혁신적인 「자치기본조례」 제정(2013. 4. 1)을 통해 새로운 자치문화를 창조하고 성공적인 지역재생을 이끌었으며, 일본 내 여타 지역의 모범사례로 인정받고 있다. ※ 참고 : <‘자치하는 마을만들기’ - 전국 최초의 정책 만들기에서 배울 내용: 자치적인 마을(전원적인 도시)을 만드는 방법(자율적 지역공동체 구축 방안), 마츠시다 게이이치 (2021) >

4) 조례의 조문을 대상으로 평가하는 이유는 주민자치 원리·원칙에 입각한 평가를 통해 바람직한 주민자치를 위한 관련 법률 제정의 초석을 다지기 위해서이다.

Ⅱ. 선행 연구 검토 및 이론적 배경

1. 주민자치 조례 관련 선행 연구 검토

1949년 최초의 지방자치법 제정 이후 부침을 겪었던 지방자치가 1987년 개헌과 함께 부활하고 이후 1991년 지방의회 의원 선거와 1995년 지방자치단체장 선거 이후 30여 년의 시간 속에서 지방자치가 정착되면서 지역문제 해결과 지역사회 발전의 기제로 주목받게 된 주민자치에 대해서 많은 학술적 연구 활동이 이루어졌다.

한국학술지인용색인(KCI)에는 4,070건의 학술논문이 등재(등재 후보 포함)되어 있으며, 학술연구정보서비스(RISS)에는 학위논문이 국내 박사학위 2,029건을 포함 총 9,671건이 확인된다. ‘주민자치’ 관련 학술지는 1999년 이후 꾸준히 증가하는 추세를 보이고, 학위논문은 2008년 「지방자치법」의 전면 개정을 기점으로 2008년부터 2010년까지 매년 500여 건의 학위논문이 발행되었다. 주제 분류에서는 사회과학이 압도적으로 많으나 그 외에도 인문학, 공학, 교육, 예술 체육, 복합학 등 거의 모든 분야를 망라하고 있어 주민자치 연구가 다양한 학문 분야에서 진행되고 있음을 확인할 수 있다⁵⁾.

하헌정 외(2024)는 KCI에서 186건의 주민자치 분야의 연구물을 수집하여 빈도분석과 키워드 네트워크 분석을 수행하였는데 연구 결과에 따르면 ‘주민자치’, ‘주민자치회’, ‘주민자치센터’, ‘참여(주민참여)’, ‘주민자치위원회’ 등이 가장 많이 사용된 상위 키워드로 나타났다. 이러한 키워드들의 하위키워드는 연도에 따라 차이를 보이고 있는데 2002~2012년에는 주민자치위원회 중심의 프로그램과 기능, 운영 등과 관련된 연구들이 다수 게재되었고, 주민자치회와 주민자치위원회가 혼재되었던 시기인 2013~2017년에는 ‘초대된 공간’에 대한 연구가 활발했으며, 2018~2023년에는 ‘주민자치회’의 구성과 평가, 주민자치회의 역할을 위한 자치분권 연구에 관한 관심이 높아졌음을 확인하였다(하헌정 외, 2024).

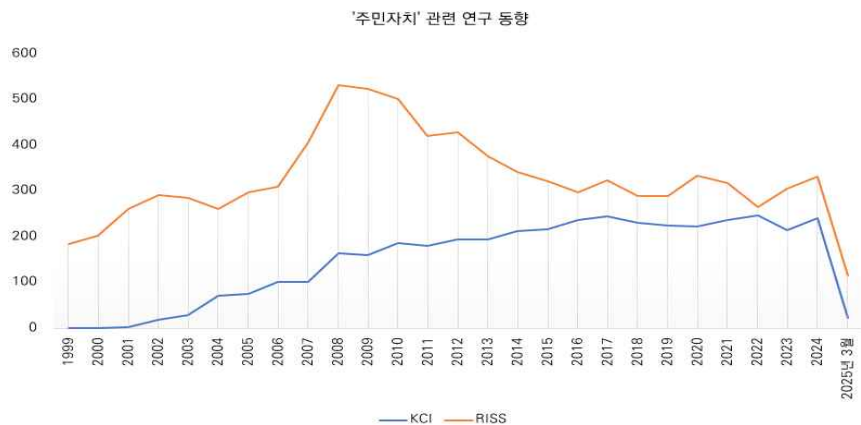
이경미 외(2025)는 2006년 1월부터 2024년 9월까지 국내 등재지에 게재된 주민자치 관련 83편의 논문⁶⁾을 대상으로 체계적 문헌 고찰 방법을 사용하여 분석하였다. 주민자치 연구 현황(시기, 영역, 지역 등), 사용된 연구 방법론, 연구 주제, 연구에서 다룬 성과, 연구에서 논의되

5) 논문 검색은 ‘주민자치’를 키워드로 하였으며, 학술논문은 국내 학술논문으로 한정하였다. 학위논문은 국내 석사 7,592, 국내 박사 2,029, 해외 박사 50건이었다(RISS 학술 연구 정보서비스, 2025.3.13.).

6) 이경미 외(2025)가 연구에서 선정한 학술지는 『지방행정 연구』, 『지방자치법 연구』, 『한국지방자치학회보』, 『현대사회와 행정』, 『한국 지방자치 연구』, 『지방정부 연구』이며, 총 83건을 연구 대상 문헌으로 확정하였다.

는 민주주의 유형이 무엇인지 구체적으로 연구 질문을 설정하였다. 이경미 외(2025)의 연구 결과에 따르면, ‘정책 및 제도’ 관련 연구가 가장 많았고 다음으로 주민자치 현황 및 실태 연구가 많았다고 분석했다.

[그림1] 주민자치 관련 연구 동향



하지만 ‘정책 및 제도’에 관한 연구 중에서 현행 ‘주민자치회 조례’에 관해서 다룬 연구는 드물다. 「지방분권 및 지방행정 체제 개편에 관한 특별법」(현 「지방자치 분권 및 지역 균형발전에 관한 특별법」을 근거로 행정안전부가 제시한 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 표준조례(이하, ‘표준조례’))에 따라 전국의 기초 지방자치단체에서 조례를 제정·시행하고 있음에도 불구하고, ‘주민자치회 관련 조례’에 관한 연구는 김수연(2019), 진동섭(2019), 채진원(2023), 최용전·석호영(2024), 하태영 외(2021) 정도다.

선행 연구에서는 「표준조례」가 획일적인 조례 제정을 유도할 수 있음」을 공통으로 우려하였다(김수연, 2019; 채진원, 2023; 하태영 외, 2021). 하태영 외(2021)는 세 차례에 걸친 행정안전부 주민자치회 「표준조례」의 변천 과정과 조례의 조항별 내용을 검토하고, 국가법령정보센터에 올라와 있는 137개 지방자치단체의 주민자치회 조례를 전수조사하여 분석하였다. 그는 「표준조례」안이 지역의 다양성과 특수성을 반영하지 못하고 각 지방자치단체에 획일적인 조례 제정을 유도할 우려가 있다는 점을 지적했다.

「표준조례」의 한계를 극복하기 위해 선행 연구는 다양한 입법적 대안을 제시하였다. 장교식(2018)은 주민자치회 시범실시를 통해 시사점을 도출하면서 주민자치회 위원의 대표성 문제, 주민자치회 설치와 주민 참여 문제, 주민자치회 운영의 자율성 확보 문제, 주민자치회의 신뢰성 문제를 지적하였다. 이러한 문제를 해결하기 위한 구체적 활성화 방안으로서 주민자치회의 입법적 정비, 주민자치회의 재정 확보, 주민자치회 역할의 재정립, 주민자치회 위원의 지위와 전문

성 확보를 주장했다.

하태영 외(2021)도 각 지방자치단체의 주민자치 조례는 다양한 주민의 참여로 제·개정되어 기존의 단체와 공동체와 새로운 주민의 지속적 참여가 가능하도록 제도적으로 뒷받침되어야 한다고 지적하였다. 채진원(2023)은 주민자치회의 실질화를 위해서는 주민자치회 관련 법률 제정이 필요하고 그 법률에는 특히 “해당 행정구역의 주민”이라는 개념을 구체화해야 한다고 주장하였다. 그리고 진동섭(2019)도 더 실효적인 주민자치회 운영을 위해서 「헌법」과 「지방자치법」 등 관련 법령에 주민자치회의 법적 권한과 사무 배분, 주민자치회의 대표성을 명시할 것을 주장하였으나 「표준조례」안의 구체적인 개선 방향은 제시하지 않았다.

전상직(2017)은 ‘바람직한 조례’로서 주민자치회 조례가 민법상 사단법인의 설립에 준하는 수준의 요소들을 갖춰야 함을 요구하였다. 김수연(2019)은 주민자치회를 구체화하는 조례는 법률의 내용과 중복되지 않으면서 지방에서 자율적으로 결정할 수 있는 핵심적 항목을 수록하는 것으로 충분하다고 주장했다.

반면, 최용전·석호영(2024)은 주민자치 「표준조례」의 입법 영향을 분석하였는데 「표준조례」가 헌법 및 입법원칙에 부합해야 함을 강조하였다. 특히 ‘주민자치회의 정수’, ‘위원의 자격’, ‘간사 또는 사무국’, ‘분과위원회’, ‘주민총회’, ‘지방자치단체 지원’ 등 상세 규정에서의 문제점을 지적하고 구체적인 개선 사항을 제시하였다. 또한 “법률안이나 현행 법률이 국가와 사회, 개인에게 미치는 영향을 과학적이고 체계적으로 분석하는 것”⁷⁾을 말하는 ‘입법 영향분석’의 중요성을 강조하며 주민자치회 조례도 ‘사전입법 영향분석’이 강화되어야 함을 피력하였다.

지금까지 주민자치회 조례와 관련된 선행 연구를 살펴보면 입법적 개선의 필요성을 주장하고 있으나 그 구체적인 대안을 종합적으로 제시하는 연구는 드물다. 특히 「표준조례」안을 바탕으로 전국에서 이미 제정 또는 개정된 주민자치회 조례의 현황, 조례의 내용에 관한 연구는 부족하다. 게다가 이경미 외(2025)가 주장하듯 주민자치의 ‘개념과 의미’를 상징적으로 다룬 연구도 부족하여 ‘주민자치’에 대한 이론적 논의가 강화될 필요가 있다.

이에 본 연구는 주민자치의 이론적 논의를 바탕으로 주민자치의 원칙, 기능, 역할에 관한 개념을 정의하고, 그 개념을 기준으로 개발한 평가모델로 「표준조례」를 평가하고, 조례의 상세한 개선 방향을 도출하고자 한다. 이를 통해 주민자치회의 역할 확대와 법률안 제정을 통해 실질적 주민자치 활성화를 도모하고자 한다.

7) 국회입법조사처. (2020). 입법 영향분석을 통한 더 좋은 법률 만들기, 3면; 최용전·석호영, 2024에서 재인용

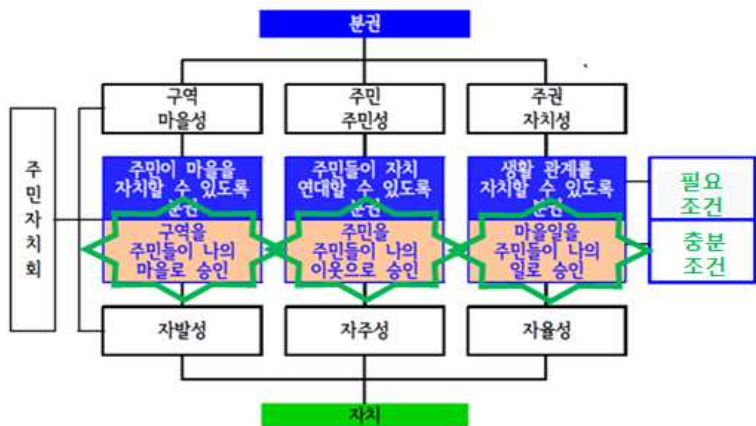
2. 주민자치 조례 평가의 이론적 배경

가. 주민자치의 성립 조건

구역을 주민들이 나의 마을로 승인하고, 주민을 주민들이 이웃으로 승인하고, 동네일을 주민들이 나의 일로 승인하면 주민자치는 충분하게 자발적, 자율적으로 이루어지며 이는 주민자치의 충분조건에 해당한다. 또한 주민들이 마을을 대표 할 수 있도록 하고, 주민들이 주민들과 연대할 수 있도록 하고, 주민들이 생활 관계를 자치할 수 있도록 치적 동기를 부여하고 실천할 수 있는 절차를 확립하고 필요한 지원을 하는 주민자치 체계를 법률·제도적으로 확립하는 것이 주민자치의 필요조건에 해당한다.

이처럼 주민자치회가 주민들에게 주민자치를 할 수 있는 권리능력을 현실화하고 주민들이 자치의 동기를 가질 수 있도록 행위능력을 현실화하고 복잡하고 다양한 문제들에 직면한 예측 불가능한 상황에서도 주민자치가 좌절되지 않도록 자치 역량을 현실화하게 되면 주민자치의 필요충분조건은 완성된다. 주민자치의 성립 조건에 대한 설명은 다음 그림과 같다.

[그림2] 주민자치의 성립 조건⑧- 필요조건, 충분조건, 필요충분조건

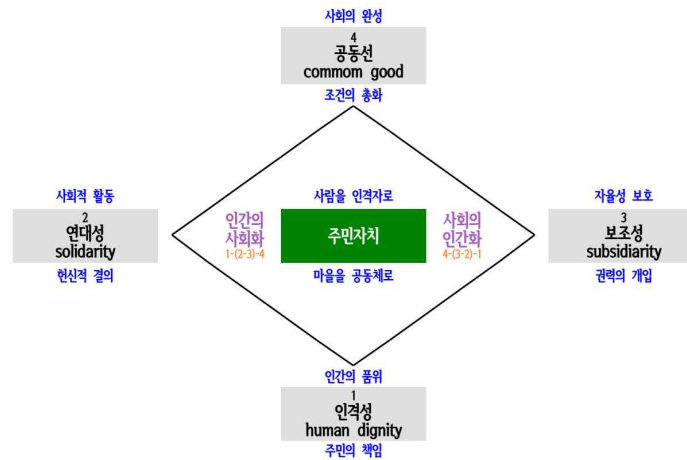


나. 주민자치의 4대 원리

주민들은 주민자치로 혼자서 하는 것이 아닌 현재보다 더 나은 것을 위하여 언제든지, 어디서든지, 어떠한 형태로든지 연대할 수 있고, 연대하도록 하여야 한다. 이것이 「연대성의 원리」이다. 또한 주민들이 자치력으로 성취할 수 있는 부분을 국가나 시장이 빼앗아 행정화 또는 상품화해서는 아니 되며, 옆에서 지원해 주도록 해야 한다. 이것이 「보조성의 원리」이다. 그리고 「공동선의 원리」는 주민 개인이든 마을 집단이든 자기완성을 더욱 풍만하게 하고 용이하게 추구하도록 하는 사회 사건의 총화(總和)를 말하며, 「인간존엄성의 원리」는 주민이 주민자치의 기초이며 목적으로 주민자치는 주민들이 인격적으로 품위 있게 주민자치를 할 수 있도록 하고, 품위 있는 주민자치권이 이미 있음을 분명하게 확인하여야 한다는 것을 말한다. 주민자치의 4대 원리에 대한 설명은 다음 그림과 같다.

8) 월간 주민자치(2024. 7월 연구세미나, 전상직) : 주민자치의 근본원리, 인간존엄성-연대성-공동선-보조성

[그림3] 주민자치의 4대 원리9)



다. 주민자치의 원리 · 원칙

1) 자발성·자주성·자율성

자발성·자주성·자율성은 모두 개인의 자유와 관련된 개념이지만 그 강조하는 점이 다르다. ‘자발성’은 내재적 동기와 관련된 것으로 인간 본성에 따른 자연스러운 행동을, ‘자주성’은 외재적 동기와 관련된 것으로 외부의 영향 없이 자기 결정을 내리는 능력을, ‘자율성’은 자기 규정과 도덕적 책임을 중심으로 해석된다.

2) 마을성·주민성·자치성

집합적 차원에서 주민자치는 마을성과 주민성으로 이루어진다. ‘마을성’은 내가 살고 있는 지역을 나의 마을로 승인하는 것이며, ‘주민성’은 함께 살고 있는 사람들을 이웃으로 승인하는 것이며, ‘자치성’은 필요한 일들을 나의 일로 승인하는 것이다(전상직, 2020). 마을성·주민성·자치성은 ‘주민자치의 원칙인 자발성·자주성·자율성과 함께 「주민자치회」의 자치기능의 평가 요소에 해당한다.

3) 연대성(Solidarity)·보조성(Subsidiarity)·공동선(Common Good)

연대성·보조성·공동선은 모두 공동체의 복지와 정의를 실현하기 위한 원칙들로, 이들은 상호 보완적이고 사회적 책임과 자율성을 강조한다. 이들은 공동체의 복지, 사회적 정의, 개인의 자유와 상호작용하는 중요한 요소로 다루어진다. 연대성·보조성·공동선은 ‘주민자치의 원칙인 자발성·자주성·자율성과 함께 「주민자치회」의 바람직한 역할의 평가 요소에 해당한다.

9개 평가 요소에 대한 철학적 배경은 【붙임 2】과 같이 설명할 수 있다. (※ 참고 : 붙임 2. 주민자치 평가 9개 요소에 대한 철학적 배경)

9) 월간 주민자치(2024. 7월 연구세미나, 전상직) : 주민자치의 근본원리, 인간존엄성-연대성-공동선-보조성

Ⅲ. 평가 방법 및 절차

1. 주민자치 9개 「평가 요소」 도출

주민자치 조례 평가를 위하여 먼저 주민자치의 근본 원칙과 성립 조건, 주민자치의 4대 원리에서 주민자치의 정착과 발전을 위한 3분야 9개의 평가 요소를 도출하였다. 평가 3분야 9개 평가 요소에 대한 설명은 다음의 표와 같다.

[표3] 주민자치 9개 평가 요소

성공요인		개 념	대표 평가 정의
분야	요소		
주민자치 기본 원칙	자발성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민들의 내적인 자치동기 및 자치하는 즐거움 ○ 주민들이 자치인식¹⁰⁾, 자치동기¹¹⁾와 자치권위¹²⁾를 갖고 공동체를 스스로 만들어 가는 것 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민들이 공동체를 행정에 맡기지 않고 주민들이 스스로 주민자치회를 만들어 가는 것
	자주성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민이 자치하는 외적 요인으로 주민자치를 자주적으로 설계하는 것 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민들의 의지에 따라 공동체를 만들고 민주적으로 의사결정을 하고 효율적으로 사무를 집행하는 것
	자율성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자유라는 토대 위에 성립되는 시간적 · 공간적 개념으로 주민자치회 원칙을 정립하는 것 ○ 주민자치회를 자율과 책임 속에 숙성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민들이 스스로 원칙을 세우고 그에 따라 스스로 판단하고 결정하고 실천하면서 형성해 가는 것 ○ 주민들 스스로 규칙을 작성하고 그 규칙을 준수하는 것
주민자치회의 운영과 기능	마을성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민자치회는 마을회로, 사회조직으로 다층적, 다원적인 특성을 갖는 것 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을은 행정 영역보다 생활의 문제를 소통하고 해결하는 구역을 말함
	주민성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민들로 구성하고 주민들이 주인이 되는 것 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민성은 주민이 회원으로서 주민자치회 근간이 되는 것
	자치성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민들의 집단 차원의 자치회를 말하며 민주적 절차와 공화적 가치를 내포함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민자치회는 스스로 정한 구역에서 입법권, 재정권, 인사권을 갖는 것
주민자치회의 역할	연대성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민자치회의 작동 형식으로 자치할 수 있는 능력을 바탕으로 연대를 하는 것 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민자치회는 주민자치회 내부적으로 혹은 타 기관이나 단체와 연대, 소통하고 협력하는 것
	보조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민들이 연대하여 스스로 할 수 있는 것을 가로채거나 방해하는 일이 없어야 함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가나 지방정부의 간섭과 통제로부터 자유로워야 자발, 자주, 자율성 발현
	공동선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민자치회는 공동체가 아닌 공동선을 추구해야 함 ○ “집단이든 구성원 개인이든 자기완성을 더욱 충만하고 더욱 용이하게 추구하도록 하는 사회생활 조건의 총화” 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인과 공동체가 자신의 이익만을 위해서가 아니라 공동체 전체의 이익을 위해 행동할 것을 요구

10) 자치인식 : 주민자치는 공동체를 행정의 경영에 맡겨둘 것인가 자치회로 경영할 것인가에 대해서 충분하게 인식할 수 있어야 함

11) 자치동기 : 주민자치는 내부적 동기(도덕적 동기-주민들이 스스로 자치하겠다고 나서는 것)와 외재적 동기(재(財)-경제적 동기, 관(官)-정치적 동기, 인(仁)-사회적 동기)이 있다. 따라서 주민자치 제도, 주민자치 사업이 공동체를 '자치'로 경영하겠다는 동기를 부여할 수 있도록 설계되고 운영되어야 함

12) 자치권위 : 주민자치는 공동체적인 질서의 수용을 가능하게 하는 정당성이 있어야 함

2. 전국 주민자치 조례 체계 분석 및 평가 항목 도출

가. 평가 항목 도출

평가 항목 도출 방안의 첫 번째 단계로서 영국 패리쉬와 일본 정내회의 주민자치 운영 사례, 우리나라의 사단법인 설립 절차와 지방자치법 체계를 준용한 「주민자치회 설립·운영 조례」의 모범(기준)을 개발하고 주민자치 직무분석을 통해 주민자치 원리·원칙에 부합하는 주민자치 조례 모델을 설계하였다. 두 번째 단계로서 전국 주민자치 조례 현황을 분석하여 조례의 유형을 파악하였으며, 세 번째 단계로는 각각의 조례유형별 조문에서 공통 요소 및 특이 사항을 평가 항목으로 도출했다. 마지막 단계로서 주민자치평가원에서 개발한 「주민자치회 설립·운영 조례」의 모범(기준)과 전 단계에서 도출된 각각의 조례 유형별 조문 평가 항목을 비교하여 최종 평가 항목을 도출하였다.

나. 전국 주민자치 조례 유형 분석

전국 226개 시·군·구 및 세종시, 제주도 포함 총 228개 지방자치단체 주민자치 조례에 대한 유형을 분석한 결과, 그 유형은 크게 「주민자치위원회형」과 「주민자치회형」 두 개 형태로 파악되었으며, 「주민자치회형」은 다시 「주민자치회」, 「주민자치회 시범」, 「주민자치회 및 주민자치센터 혼합」 등 3가지 형태로 파악되었다.

전국 지방자치단체의 주민자치 조례를 보유한 지방자치단체는 총 228곳 중 227곳¹³⁾에서 총 340개의 주민자치 조례를 보유하고 있으며, 이중 주민자치 관련 조례가 2개인 자치단체는 113곳이고, 주민자치 조례를 1개만 보유한 자치단체는 114곳으로 확인되었다. 전국 주민자치 조례 유형은 다음의 표와 같다.

[표4] 전국 주민자치 조례 유형 현황

합계	주민자치위원회형				주민자치회형				
	소계	주민자치회 조례 ¹⁴⁾	주민자치센터 조례	기타 조례 ¹⁵⁾	소계	주민자치회 조례	주민자치회 시범 실시 조례	주민자치회 및 주민자치센터 조례	기타 조례 ¹⁶⁾
340	177	16	158 (위원회 삭제 - 11개 조례)	3	163	35	79	47	2

13) 경상북도 포항시의 경우는 「읍·면·동 복지회관 설치 운영에 관한 조례」가 있으나 주민자치와는 무관한 것으로 보인다.

14) 부산광역시 주민자치 조례(16개)는 명칭만 「주민자치회 조례」이고 실제로는 「주민자치위원회」 운영

15) 경기도 과천시 「문화교육센터 설치운영 조례」, 강원도 평창군 「읍면자치위원회 조례」, 전북 남원시 「자치사랑방 설치운영 조례」

다. 조례유형별 조문 평가대상 공통 사항 및 특이 사항 도출

주민자치 조례 평가대상 항목을 특정하기 위하여 전국 340개 조례를 유형별로 분류하고, 이를 「주민자치회 설립·운영 조례」의 모범(기준)과 비교하여 조문 평가대상 공통 사항 및 특이 사항을 도출하였다. 조문 평가대상 공통 사항 및 특이 사항 도출 현황은 【붙임 3】와 같이 설명할 수 있다. (※ 참고 : 붙임 3. 조문 평가대상 공통 사항 및 특이 사항 도출 현황)

조례유형별 조문 평가대상 분석을 통해 공통 사항 및 특이 사항을 도출하였고, 그 결과 공통 평가대상 및 항목을 크게 ‘1. 총칙과 일반원칙, 2. 주민자치회 설립 절차, 3. 회원, 4. 임원 등, 5. 총회, 6. 재정 및 사업, 7. 주민자치회의 역할과 권한, 8. 행정상·재정상 지원, 9. 주민자치회 협의회(연합회)’ 등 9개 평가대상과 ‘목적, 정의, 운영 원칙, 설립 주체, 설립 구역 등’ 40여 개의 세부 평가 항목으로 구분하였다. 그리고 특이 사항에 대해서는 각각의 평가대상의 ‘부가적 평가 항목’으로 추가 평가(각각의 평가대상 가중치의 10%)하도록 하였다.

라. 평가모델 : 평가대상과 평가 항목 매칭 방식

주민자치 조례 평가대상인 1. 주민자치 기본정신과 목적, 정의 및 원칙, 2. 주민자치회성립과 운영, 회원, 주민총회, 조직·인사, 예산·회계, 3. 국가·지방자치단체와의 관계, 주민자치회의 위상, 주민자치회의 기능과 역할’ 등을 주민자치 조례 조문 평가 항목인 1. 주민자치의 기본 원칙, 2. 주민자치회의 자치 기능, 3. 주민자치회의 바람직한 역할¹⁷⁾과 매칭하여 평가하며 그 내용은 다음 표와 같다.

【표5】 주민자치 조례 조문 평가대상과 평가 항목 매칭

평 가 대 상	평가 항목 및 평가요소
① 주민자치 기본정신과 목적, 정의 및 원칙	① 주민자치의 기본 원칙 자발성 자주성 자율성
② 주민자치회성립과 운영, 회원, 주민총회, 주민자치회 조직·인사, 예산·회계	② 주민자치의 기본 원칙 + 주민자치회의 자치 기능 자발성 자주성 자율성 마을성 주민성 자치성
③ 지방자치단체와 국가 관계, 주민자치회 위상, 기능 및 역할	③ 주민자치의 기본 원칙 + 주민자치회의 바람직한 역할 자발성 자주성 자율성 연대성 보조성 공동선

16) 경기도 이천시와 충남 논산시 「마을자치회 설치·운영 조례」

17) 주민자치회의 자치 기능과 주민자치회의 바람직한 역할은 모두 주민자치의 기본 원칙을 바탕으로 한다.

3. 평가 기준 및 척도

가. 핵심 평가지표

주민자치 조례 조문 평가를 위해 평가 항목을 크게 3개로 구분하고, 각각의 평가 항목을 9개의 평가 요소로 분류하여 각각의 평가 요소별로 「핵심 평가지표」를 제시하였다. 그 내용은 【붙임 4】와 같이 설명할 수 있다. (※ 참고 : 붙임 4. 핵심 평가지표)

나. 평가 기준

본 학회는 전국 주민자치 조례를 평가하기에 앞서 본 학회에서 개발한 평가모델을 행정안전부 「표준조례」 평가에 우선 적용하여 시험평가를 하였다.

「표준조례」 조문 평가 기준은 ‘발전, 일부 발전, 준수, 일부 준수, 무시, 일부 무시, 저해, 일부 저해’ 등 8 척도로 구분하고 1. ‘주민자치의 원칙을 준수하고, 「주민자치회」의 자치 기능 또는 바람직한 역할을 발전시키는 조문에 해당하면 “발전(또는 일부 발전)”, 2. 주민자치의 원칙을 준수하고, 「주민자치회」의 자치 기능 또는 바람직한 역할을 준수하는 조문에 해당하면 “준수(또는 일부 준수)”, 3. 주민자치의 원칙을 무시하고, 「주민자치회」의 자치 기능 또는 바람직한 역할을 무시하는 조문에 해당하면 “무시(또는 일부 무시)”, 4. 주민자치의 원칙을 무시하고, 「주민자치회」의 자치 기능 또는 바람직한 역할을 저해하는 조문에 해당하면 “저해(또는 일부 저해)”로 평가하도록 한다. 평가 기준에 대한 설명은 다음 표와 같다.

[표6] 평가 기준

척도	발전	주민자치의 원칙을 준수하고, 「주민자치회」의 자치 기능 또는 바람직한 역할을 발전시키는 조례를 입법
	점수	<일부 발전>: 3 <발전>: 4
평가 방법	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 주민자치 원리 원칙을 발전시키는 조례 입법 - 주민자치회를 마을 단위(통리)에서 구성할 수 있도록 하는 조문 - 주민자치회를 설치보다는 주민들이 스스로 설립할 수 있도록 하는 조항이나 조문 - 주민자치회가 자율적인 의사결정으로 임원 등을 선출하는 조항이나 조문 - 주민총회를 개최하면서 위원 중심이 아닌 회원 중심으로 총회를 운영하는 조항이나 조문 - 주민자치회가 시장·군수·구청장이나 읍면동장의 간섭없이 자율적으로 의사결정 하는 조항이나 조문 	
척도	준수	주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능 또는 바람직한 역할을 준수하는 조례를 입법
	점수	<일부 준수>: 1 <준수>: 2
평가 방법	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 평가 항목 중 평가 요소가 주민자치 기본 원칙 부합 여부에 따라 점수 부여 	

척도	무시	주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능 또는 바람직한 역할을 무시하는 조례를 입법
	점수	<일부 무시> : -1 <무시>: -2
평가 방법	◆ 조례가 주민자치 원리·원칙이 누락되거나 무시하는 정도 평가 - 주민자치 원리·원칙에 입각해 볼 때 규정이 무시되어 있어 주민자치 근본정신을 살릴 수 없는 조항이나 조문 - 조례 체계 구성요소 중 조문이 누락되어 있거나 무시하는 정도에 따라 평가	

척도	저해	주민자치의 원칙을 무시하고, 「주민자치회」의 자치 기능 또는 바람직한 역할을 저해하는 조례를 입법
	점수	<일부 저해>: -3 <저해>: -4
평가 방법	◆ 주민자치의 핵심 원리에 비추어 아래와 같은 조항이나 조문은 저해 평가 - 주민자치를 설립보다는 설치를 강제하는 조항이나 조문 - 주민자치회 구역이 읍·면·동으로만 한정하는 조항이나 조문 - 주민자치회의 회원이 없고, 상층부 간부만 있는 조항이나 조문 - 주민들의 주민자치회 임원(또는 위원) 선출권을 제한하는 조항이나 조문 - 주민자치회에 대해 자치계획 제출, 보고, 감사 및 검사 등 통제 위주의 조항이나 조문 - 주민자치회를 자치단체 및 자치단체장의 이익을 위해 이용하는 조항이나 조문 - 기타 주민자치 원리·원칙에 입각해 볼 때 주민자치의 취지를 왜곡하거나 폄훼하는 조항이나 조문	

다. 평가 척도

1) 점수법 : 4개 분야 8척도

행정안전부 「표준조례」 조문 평가 척도는 점수법으로 하고, 4개 분야 8척도로 하였다. 평가 척도에 대한 설명은 다음 표와 같다.

[표7] 평가 척도

분야	발전		준수		무시		저해	
	발전	일부발전	준수	일부준수	일부무시	무시	일부저해	저해
척도	4	3	2	1	-1	-2	-3	-4

2) 가중치¹⁸⁾ 적용

행정안전부 「표준조례」 기준으로 조례 체계별 조문 평가대상으로 구분된 총 9개¹⁹⁾의 평가 대상에 대하여 공통 요소별 중요한 역량을 파악하고, 분야별 중요도 및 개수를 감안하여 2~20%로 가중치를 설정하였고, 부가적 평가 항목의 가중치 배점도 평가대상(100점 만점) 가중치의 10%(10점)을 반영하였다.

18) 가중치(Weight)란 전체에서 가지는 중요성을 높이기 위해 특정 부분이나 요소에 일정한 수치를 더하는 것을 말한다.

19) 1. 총칙 및 일반원칙, 2. 주민자치회 설립 절차, 3. 회원, 4. 임원, 5. 총회 등, 6. 재정 및 사업, 7. 주민자치회 위상과 역할, 8. 행정상·재정상 지원, 9. 주민자치협의회(연합회)

[표8] 평가 척도 및 점수 계산 공식

평가대상	세부 평가항목	점수 (+4~-4)	가중치(%)	부가적 평가항목 가중치 적용 점수*
총칙·일반 원칙	목적, 정의, 원칙	○	10%	○ × 0.1
주민자치회 설립 절차	설립 주체, 명칭과 소재지, 규약 제정	○	15%	○ × 0.15
주민자치회 회원	위원의 정수, 위원 선정, 위원 의무, 임기 등	○	20%	○ × 0.2
주민자치회 임원	직무, 간사, 구성 운영 등	○	10%	○ × 0.1
총회	주민총회, 자치계획, 자치회 운영	○	20%	○ × 0.2
재정 및 사업	재산, 회비, 보조금, 사업	○	5%	○ × 0.05
주민자치회 역할	역할과 기능, 권한	○	10%	○ × 0.1
행정 및 재정 지원	운영비, 사무위탁, 관계기관 협조	○	8%	○ × 0.08
주민자치협의회	설치 및 구성, 기능	○	2%	○ × 0.02
		계	100%	10%

점수 계산 공식

- 총점 = (각 항목별 점수 × 해당 가중치)의 합 + (부가적 평가 항목별 점수* × 해당 가중치)의 합
- 부가적 평가 항목의 가중치 적용 점수* = 평가항목 가중치 × 0.1

4. 평가 방법론 및 실행계획

주민자치 조례 평가의 중요한 역량 및 중요도 측정 기준인 「주민자치의 원칙」, 「주민자치회의 자치 기능」, 「주민자치회의 바람직한 역할」 등 3개 평가 항목 모두 「주민자치의 원칙」의 평가 요소(자발성·자주성·자율성)가 공통적으로 적용된다고 가정하고, 각각의 평가 항목은 조례 체계상 반영된 항목에 한 해 평가 요소를 그룹화하였고, 이 기준에 따라 행정안전부 「표준조례」를 평가하였다. 즉 「주민자치의 원칙」은 ‘자발성·자주성·자율성’ 3개의 평가 요소를 1개 그룹으로 설정하여 준수(일부 준수) 또는 무시(일부 무시)로 평가하였고, 「주민자치회의 자치 기능」은 ‘자발성·자주성·자율성’ 3개의 평가 요소와 ‘마을성·주민성·자치성’의 3개 평가 요소를 2개 그룹으로 설정하여 발전(일부 발전), 준수(일부 준수), 무시(일부 무시), 저해(일부 저해)로 평가하였으며, 「주민자치회의 바람직한 역할」은 ‘자발성·자주성·자율성’ 3개의 평가 요소와 ‘연대성·보조성·공동선’의 3개 평가 요소를 2개 그룹으로 설정하여 발전(일부 발전), 준수(일부 준수), 무시(일부 무시), 저해(일부 저해)로 평가하였다. 「조례 체계별 평가 및 배점」은 【붙임 5】와 같이 설명할 수 있고, 「주민자치 조례 조문별 평가 채점 기준」은 【붙임 6】과 같이 설명할 수 있다. (※ 참고 : 붙임 5. 조례 체계별 평가 및 배점 / 붙임 6. 주민자치 조례 조문별 채점 기준)

IV. 행정안전부 「표준조례」 평가 결과

1. 총평

행정안전부 「표준조례」에 대한 평가 척도는 발전(+4), 일부 발전(+3), 준수(+2), 일부 준수(+1), 일부 무시(-1), 무시(-2), 일부 저해(-3), 저해(-4) 등 8 척도를 적용하였고, 평가 항목인 「주민자치의 원칙」, 「주민자치회의 자치 기능」, 「주민자치의 바람직한 역할」 등 3분야에 대해 「조례 체계별 평가항목 및 배점(붙임 4)」에 따라 「조문별 채점 기준(붙임 5)」을 참고하여 평가하였고, 평가 결과 「표준조례」의 총점은 다음의 그림과 같다.

[그림4] 「표준조례」 평가 결과 총점

	발전		준수		무시		저해	
※ 평가 척도	+4	+3	+2	+1	-1	-2	-3	-4
	100	75	50	25	-25	↑ -50	-75	-100
	-36.91							

「표준조례」의 평가 점수는 -36.91점으로 「주민자치의 근본 원칙」과 「주민자치회의 자치 기능」, 「주민자치의 바람직한 역할」을 전반적으로 ‘무시’한 것으로 평가되었으며, 「표준조례」 조문별 평가 결과는 【붙임 7】과 같이 설명할 수 있다. (※ 참고 : 붙임 7. 행정안전부 「표준조례」 평가결과표)

2. 평가 항목별 세부 평가 내용(요약)

가. 총칙 및 일반원칙

세부 평가 항목은 ‘목적, 정의, 운영 원칙’ 등 3개 항목으로 분류된다. 이 항목은 주민의 주민자치회 설립 및 운영의 주체로서 지위를 인정하지 않고 단지 주민을 계몽의 대상으로만 보고 있으며, 「주민자치회」를 읍·면·동에 설치하도록 하여 「주민자치회」의 구역과 계층을 강요하는 등 주민자치의 자발성, 자주성, 자율성의 원칙을 “무시”하고 있다.

나. 「주민자치회」 설립 절차

세부 평가 항목은 ‘설립 주체, 설립 구역, 명칭과 소재지, 규약의 제정, 규약의 변경’ 등 5개 항목으로 분류된다. 「주민자치회」는 주민들의 자치회이므로 당연히 설립 주체도, 설립

구역도 모두 주민들의 결정이 있어야 한다. 그런데 주민이 아닌 시장·군수·구청장에게 「주민자치회」를 설치할 수 있는 권한을 주었고, 시장·군수·구청장이 관할 하는 읍·면·동에 「주민자치회」를 설치할 수 있는 권한을 주었으므로, ‘설립주체’ 항목은 주민자치의 원칙을 “무시”하고 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”한 것으로 평가하였다. 다만 ‘설립 구역’에 대해서는 제4조(설치 등) 제3항에 관할지역 내에 주민자치회의 요청이 있을 때 분회(또는 지회)를 설치할 수 있도록 하여 주민의 의견이 어느 정도 반영된 점을 고려하여 이 항목에 대해서는 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 준수”한 것으로 상향 평가하였다.

‘명칭과 소재지’에 대해서는 「주민자치회」의 명칭을 조례로, 일률적으로 정하고 있고 「주민자치회」의 소재지에 대한 언급이 없어, 이 항목에 대해서는 주민자치의 원칙을 “무시”하고 주민자치회의 자치 기능을 “일부 저해”한 것으로 평가하였다.

‘규약의 제정’에 대해서는 이 조례가 “기타 「주민자치회」의 구성 및 운영에 필요한 사항은 「주민자치회」의 의결을 거쳐 자치회장이 운영세칙으로 정한다”라고 하여 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 준수”한 것으로 평가하였으나, 「주민자치회」 운영의 핵심사항인 ‘규약의 변경’에 대해서는 이 조례에 규정된 바 없으므로 주민자치의 원칙을 “무시”하고 「주민자치회」의 자치기능을 “저해”한 것으로 평가하였다.

다. 회원

세부 평가 항목은 ‘주민자치회 정수, 위원의 자격, 위원의 선정, 위원선정위원회, 위원의 의무, 임기 등, 대우(수당 등), 해촉’ 등 8개 항목으로 분류된다. 먼저 ‘주민자치회의 정수’는 지역 여건에 따라 30명 이상 자율적으로 결정하도록 하였으나, 이 조례는 「특별법」 제27조(주민자치회의 설치)에서 규정한 「주민자치회」의 주체인 ‘읍·면·동 해당 행정구역의 주민을 「주민자치회」에서 누락시켰고, 주민들의 의사로 선출되지 아니하고 추첨으로 뽑힌 위원이 주민을 대표하도록 하여, 이 항목에 대해서는 주민자치의 원칙을 “무시”하고 「주민자치회」의 자치기능을 “저해”한 것이라고 평가하였다.

‘위원의 자격’에 대한 규정은 행정안전부가 지역과 주민의 특성을 무시한 채 획일적으로 마련한 표준조례로서 전국의 읍면동이 가지고 있는 자치 잠재적인 특성을 모두 무시하고 있다. 다만, 출입국관리 관계 법령에 따른 영주의 체류자격을 갖춘 외국인까지 주민자치회 위원의 자격으로 그 범위를 확장한 것은 매우 긍정적으로 볼 여지가 있으므로 주민자치의 원칙 “무시” 및 「주민자치회」의 자치기능을 “일부 무시”로 한 단계 상향 평가하였다.

‘위원의 선정’에 대해서는 이 조례가 선정위원회를 폐지하는 대신에 주민자치 학교를 이수

한 자 중에서 추첨으로 선정된 자를 시장·군수·구청장이 위촉한다고 하여 주민들의 임원 선출권을 박탈하였다. 이는 주민자치의 원칙 “무시” 및 「주민자치회」의 자치기능 “저해”로 평가하였다. 또한 부가적 평가항목으로서 ‘위원의 공개’가 있다. 이 조례에서 시장·군수·구청장이 위원회를 공개하도록 하는 것은 투명성이 어느 정도로 강화된 것으로 인정하여 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 준수”한 것으로 평가하였다.

‘위원의 의무’에 대해서는 이 조례가 「주민자치회」위원의 직무 활동과 운영에 관해 조례로, 포괄적으로 규정하여 구체성이 떨어지고, 「주민자치회」위원에 대해 교육과 연수 의무를 강제로 정하고 있어 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 무시”한 것으로 평가하였다.

‘해촉’에 대해서는 이 조례가 「주민자치회」위원에 대한 해촉 권한을 지방자치단체장에게 분권하여 주민자치의 원칙을 “무시”하고 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”하였지만, 시장·군수·구청장의 자의적인 해촉을 방지하기 위하여 조례에 세부적인 사항을 규정하고, 해촉 발의 요건을 재직 위원 1/3로 한 것은 해촉 권한을 상당히 제어하기 위한 것으로서 긍정적 요인으로 평가할 수 있으므로, 이 점을 고려하여 주민자치의 원칙 “무시”, 「주민자치회」의 자치기능 “일부 저해”로 한 단계 상향 평가하였다.

‘위원선정위원회, 임기 등. 대우(수당 등)’ 등 3개 항목에 관해서는 이 조례 제9조(위원의 선정) 제9항은 「주민자치회」위원 구성 및 선출 방법 등에 관하여 필요한 세부적인 사항은 운영세칙으로 정하도록 하면서, 「주민자치회」최초 구성 시 읍·면·동장이 정하지만 ‘주민의 의견 등’을 수렴하여 정하도록 하고, 임기에 대해서도 2년 연임할 수 있도록 지정하면서 단서로, 지역에 따라 임기 및 연임제한 규정을 자율적으로 결정하도록 하고 있으며, 위원에게 필요시 실비 및 수당을 지급할 수 있도록 하고 있어 모두 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “준수 또는 일부 준수”한 것으로 평가하였다.

라. 임원 등

세부 평가 항목은 ‘자치회의 장, 감사, 간사 등, 분과위원회’ 등 4개 항목으로 분류된다. 먼저 ‘자치회의 장’은 이 조례가 자치회장은 1명, 부회장은 1명 또는 2명을 두도록 강제하여 주민들이 스스로 단독 대표 또는 공동대표 선출할 수 있는 권리를 무력화하였고, 자치회장과 부회장을 위원 중에서 호선하라고 하여 사실상 「주민자치회」가 민주적 절차에 따라 선출할 수 있는 여건을 마련해 주지도 않아 이 항목은 주민자치의 원칙 “무시” 및 「주민자치회」의 자치 기능 “저해”로 평가하였다.

‘감사’에 대해서는 이 조례가 감사를 위원 중에서 호선하도록 하여 주민의 임원선출권을 박탈하는 등 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”하였으나, 감사의 수를 강제하지 않았고, 외부 전문가를 임명하거나, 감사 결과를 주민에게 공개토록 하는 등 공정성을 유지하려고 노력하고 있는 점을 고려하여 주민자치의 원칙 “무시” 및 「주민자치회」의 자치기능 “일부 저해”로 한 단계 상향 평가하였다.

‘간사’에 대해서는 이 조례가 총회의 의결 등 주민의 의견 수렴 없이 회장이 「주민자치회」에 간사를 둘 수 있도록 하여 자치회장의 독단을 조장하고 있으나, 사무국의 운영에 관한 사항을 운영세칙으로 정하고 있어 주민자치의 원칙 “무시” 및 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 무시”로 평가하였다.

‘분과위원회’에 대해서는 이 조례가 주민자치회의 활동 강화와 참여 확대를 목적으로 주민자치회에 분과위원회를 두고, 위원이 아닌 주민들도 참여할 수 있도록 한 점, 분과위원장은 구성된 분과위원 중에서 선출하도록 한 점, 분과위원회 운영 관련 세부 사항은 주민자치회에서 정하는 운영세칙에 담도록 한 점 등은 주민자치의 원칙과 주민자치회 자치 기능을 “준수”하려는 의지로 평가할 수 있다.

마. 총회 등

세부 평가 항목은 ‘총회의 소집 및 안건 상정, 총회 홍보, 참석 대상, 총회 회의록, 자치계획(마을계획), 주민자치회 회의 소집, 주민자치회 운영, 행정기관과의 관계, 의견제출’ 등 9개 항목으로 분류된다. 먼저 ‘총회의 소집과 안건 상정, 의결 방법, 총회 홍보, 회의록’ 등 4개 항목은 각각 「주민총회」를 「주민자치회」 최고의 의사결정기구로 인정하고, 상정된 안건을 ‘참석 주민 과반수의 찬성으로 결정’하는 등 민주적 절차로 운영될 수 있도록 보장해 주고 있으며, 주민들의 참여와 합의를 형성하기 위하여 상정 안건에 대한 사전투표를 진행할 수 있도록 한 점, 주민총회 개최 후 「주민자치회」가 14일 이내에 개최 결과 및 회의록을 작성하여 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 30일 이상 공개하도록 하고 있는 점 등은 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 따라서 각각의 항목은 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “준수(또는 일부 준수)”한 것으로 평가하였다.

다만, ‘주민총회 참석 대상, 자치계획’ 등 2개 항목에 대해서는 총회의 성원에 대한 구체적인 언급조차 없는 상황에서 시장(또는 군수·구청장) 및 읍·면·동장이 주민의 의사와 관계없이 주민총회에 출석하여 발언할 수 있도록 하고 있고, 자치계획(마을계획)을 「주민자치회」가 작성하여 주민총회에서 의결한 계획을 시·군·구청장에게 제출하도록 하고 제출받은 시·군·구청

장은 계획을 검토하여 통보하도록 하고 있는데, 이는 결과적으로 「주민자치회」를 시·군·구청장의 하부기관으로 전락(轉落)시키게 된다. 따라서 이 두 항목에 대해서는 주민자치의 원칙 “무시” 및 「주민자치회」의 자치기능 “저해(또는 일부 저해)”한 것으로 평가하였다.

「주민자치회」의 운영과 관련해서 ‘회의 소집, 의결 방법, 의견제출’ 등 3개 항목은 모두 민주적 절차에 따라 운영될 수 있도록 보장해 주고 있으므로 각각의 항목은 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치기능을 “준수(또는 일부 준수)”한 것으로 평가하였다.

다만, ‘행정기관과의 관계’에 대해서는 이 조례가 읍·면·동장이 주민의 의사와 관계없이 「주민자치회」에 출석하여 발언할 수 있도록 하고 있어 읍·면·동장이 「주민자치회」를 마음대로 좌지우지할 수 있게 하는 여지를 만들어 주었다. 따라서 이 항목은 주민자치의 원칙 “무시” 및 「주민자치회」의 자치 기능 “저해”로 평가하였다.

바. 재정 및 사업

세부 평가 항목은 ‘회계연도, 재산, 회비’ 등 3개 항목으로 분류된다. 「주민자치회」 운영과 관련하여 위 3개 항목은 매우 중요한 요소이다. 그런데 이 조례에서는 관련 규정이 누락되었다. 따라서 이 항목들에 대해서는 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”한 것으로 평가하였다.

또한 부가적 평가 항목으로서 ‘재산의 승계’(부칙 제3조)가 있다. 이 항목은 「주민자치회」가 자신의 목적사업을 위해 필요한 재산 및 시설의 보유·운영에 다소 기여하는 것으로 볼 수 있으므로 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 준수”한 것으로 평가하였다.

사. 「주민자치회」의 역할과 권한

세부 평가 항목은 ‘기능, 권한’ 등 2개 항목으로 분류된다. ‘기능’과 관련하여 이 조례는 「주민자치회」의 기능으로서 ‘주민자치 업무’ 기능은 ‘주민총회 개최, 자치(마을)계획 수립, 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 기타 각종 교육 활동, 행사 등으로 정하고 있다. 그러나 이는 순수 근린 자치 영역에서 수행하는 일을 “조례가 시키는 대로 하라”는 식의 소위 명령에 가깝다. ‘협의 업무’ 기능은 「주민자치회」를 읍·면·동장의 업무협의 대상으로 격하시켜 권위를 낮추고 비중도 줄여들게 하였다. 또한 ‘수탁업무’ 기능도 「지방분권균형발전법」에서 정한 ‘위임사무’ 자체가 없어졌고, ‘위탁 사무’에 대해서도 마치 주민들의 동의가 이루어져 시행이 가능한 것처럼 ‘수탁사무’로 표기하고 있다. 수탁은 주민들의 의지에 따라 자치로 결정하는 것이다. 따라서 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “무시”한 것으로 평가하였다. 그리고 ‘권한’에 대해서는 이 조례에서는 관련 규정이 누락되어 주민자치의 원칙을 “무

시”하고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”한 것으로 평가하였다.

아. 행정상·재정상 지원

세부 평가 항목은 ‘운영비 등 지원, 사무의 위수탁, 협의체 구성 및 지원, 관계기관 등과 협조’ 등 4개 항목으로 분류된다. 먼저 ‘운영비 등 지원’과 관련하여 이 조례의 제21조 제8항은 가장 독소가 되는 조항으로서 시장·군수·구청장이 마음대로 「주민자치회」의 설치 및 운영 전반을 통째로 민간단체에 위탁할 수 있게 하는 조항이다. 따라서 이 항목에 대해서는 주민 자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “저해”한 것으로 평가하였다. ‘사무의 위수탁’도 이 조례에서 관련 규정을 누락하였으므로 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “저해”한 것으로 평가하였다. ‘관계기관 등과 협조’는 관계 기관과의 관계가 매우 불명확하게 규정되어 있어 공무원들이 불리한 자료 혹은 협조를 회피할 수 있으며 이에 대한 대응력이 없는 경우 주민자치회가 무력화될 수 있으므로 주민자치회의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 무시”한 것으로 평가하였다.

다만, ‘협의체의 구성과 지원’은 이 조례 제22조 제2항은 “주민자치회는 제5조의 업무를 수행하는 데 있어 다른 주민자치회와 공동 추진이 필요한 경우, 해당 주민자치회와 협의하여 별도의 협의체 등을 구성·운영할 수 있다”라고 규정함으로써 「주민자치회」가 협의체를 구성·운영할 수 있도록 하여 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “준수”한 것으로 평가하였다.

또한 부가적 평가 항목으로서 ‘감독, 보험’ 등 2개 항목이 있다. 이중 ‘감독’은 시장(또는 군수, 구청장)이 「주민자치회」에 위탁한 업무에 대해 보고하게 하거나 관계 공무원으로 하여금 조사 또는 검사하게 하여 주민자치의 원칙을 “무시”하고 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “저해”한 것으로 평가하였고, ‘보험’에 대해서는 시장(또는 군수, 구청장)이 주민자치회의 활동 과정에서 그 구성원의 안전을 위하여 단체보험에 가입할 수 있도록 규정한 것은 주민자치를 위한 행정의 의무를 적극적으로 이행하는 것으로서, 주민자치의 원칙과 주민자치회의 바람직한 역할을 “준수”한 것으로 평가하였다.

자. 주민자치연합회

세부 평가 항목은 ‘설치 및 구성, 기능’ 등 2개 항목으로 분류된다. 이 두 항목은 이 조례에서 관련 규정을 누락하여 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “저해”한 것으로 평가하였다.

V. 결론- 정책적 함의 및 향후 방향

1. (행정안전부 「표준조례」)평가 결과의 함의

이번 조례 평가를 통해 제시된 함축된 의미는 크게 5가지로 요약할 수 있다.

첫째, 행정안전부(이하“행안부”라 한다.)에서 제시한 「표준조례」는 “진정한 주민자치와 거리가 먼 관치 위주로 주민들을 이끄는 일방적인 조례”라는 것이다. 원래 행안부 주민자치회 시범실시(표준조례) 목적은 주민자치회 시범 설치·운영의 적합성 여부 등 주민자치회 제도의 타당성 및 실현 가능성 판단과 시범실시 결과를 통해 전면 실시 전 주민자치회 제도 사전검토와 시행착오 최소화, 이해당사자(주민, 시민단체, 지방의원, 공무원)의 인식 제고·제도의 수용성 확보 등에 있었다. 그러나 근본적으로 행안부 표준조례가 주민보다는 시장·군수·구청장 및 읍·면·동장에게 “위원위촉 권한, 위원선정위원회 구성 권한 등”이 주어지는 등 진정한 주민자치와는 거리가 먼 주민들에게 일방적인 주민자치를 강요하는 조례였다. 따라서 이번 주민자치회 시범실시(표준조례)는 행안부에서 기대한 유의미한 결과를 도출하기에는 첫 단계부터 부실하게 설계되었다 할 것이다.

둘째, 현장에서 시행되고 있는 주민자치회 조례(시범조례 포함)의 실상을 정확히 파악할 수 있었다는 점이다. 대부분 기초자치단체가 행안부 「표준조례」에 근거하여 제정된 조례로 보편적인 차이가 없는 획일적인 주민자치제도를 운영하고 있었다. 평가결과 아래와 같은 진정한 주민자치에 역행하는 불합리한 사례(규정)가 다수 확인되었다.

- (1) “주민자치회 설립주체, 구역, 명칭, 규약, 회원, 임원, 회의, 기능, 권한” 등 주민자치회 운영 전반에 주민자치회 자율권이 보장되지 않았으며 주민의 의사가 무시되었다.
- (2) “계획수립 등 자체 사업 및 재정의 자율권 등”도 주민자치회 자율성이 보장되지 않아 관(官)의 개입이 가능하도록 되어 있다.
- (3) “주민참여 보장 및 정보공개”도 중요한 주민자치의 한 축임에도 무시하거나 간과한 시·군·구가 대부분이었다.
- (4) “운영의 민주성”이 부족하였다. “임원 선출, 총회, 주민자치회 운영” 시 민주적 절차로 운영되어야 하나 임원과 읍·면·면장 위주의 기존 관습을 답습한 사례가 많았다.
- (5) 따라서 시범조례는 위 사항 등을 종합한 결과 “주민자치회의 입법권, 인사권, 재정권 등이 주민자치의 원칙인 자율성, 자주성, 자발성을 기반으로 제정되지 않아” 주민자치의 기본 원칙에 어긋난다고 할 것이다.

셋째, 현장(시·군·구)에서는 진정한 주민자치에 대한 이해 부족이 여실히 드러났다 할 것이다. 현장에서는 “주민자치의 원칙, 주민자치회의 기능, 주민자치회의 바람직한 역할”에 대한 이해 부족으로 “주민자치회의 입법권, 인사권, 재정권” 등이 주민자치회에 주어지지 않고 관(官) 위주로 운영되고 있었고, 시장·군수·구청장과 지방의원, 공무원 등이 진정한 주민자치에 대한 인식 및 가치가 성숙되지 않았으며, 주민 또한 조례 등에서 참여가 보장되지 않아 무관심과 몰이해로 밑바닥까지 주민자치 의식이 전파되지 않아 주민들 참여가 제한되었다.

넷째, 조례 평가(분석) 결과 발전(우수)사항과 미흡(저해)한 사항의 원인 등을 분석하고 참고하여 “바람직한 「주민자치조례 모델(모범·기준)」을 제시”할 수 있었다. (조례제정 방향 참고)

다섯째, 바람직한 주민자치를 위해서는 관련 법률 제정 필요성과 방향을 제시했다. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조 제1항은 “풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회(이하 “자치회”라 한다)를 둘 수 있다”라고 되어있고, 같은 법 같은 조 제6항은 “자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”라고 하면서도 관련 법률이 제정되어 있지 않은 상태에서 이번 평가를 통해 그 기준을 마련하여 법률 제정을 유인하고 방향을 제시하였다.

2. 향후 방향

가. 기본 방향

이번 평가를 기반으로 우선 “주민자치 조례”의 이상적 모델(모범·기준)을 제시하고, 자치단체장의 주민자치에 대한 관심도를 높여야 하며, 근본적으로는 국가적 차원에서 실질적인 주민자치가 성숙할 수 있도록 주민자치 관련 독립된 법률 제정을 통해 주민자치 발전을 법적·제도적으로 뒷받침하여야 한다.

나. 조례 제정의 방향

1) 기본 원칙

이번 평가를 기반으로 주민자치 조례’의 이상적인 방향·모델(모범·기준)은 “주민들 스스로 모든 것을 결정해야 한다.”라는 대전제 아래 주민자치의 근본 원칙과 성립 조건인 “①주민자치의 기본 원칙, ②주민자치회의 운영과 기능, ③주민자치회의 역할”등 3대 원칙을 바탕으로 제정되어야 한다.

첫째로, 「주민자치의 기본 원칙」은 “자발성, 자주성, 자율성”에 기반한 원칙으로서 주민들

의 내적 동기와 자치에 대해 이해하며(자발성), 주민이 스스로 결정을 내리는 능력과 외적 영향 없이 공동체를 형성하고(자주성), 주민들이 스스로 규칙을 만들고 이를 따르는 행동을 의미한다.(자율성)

둘째로, 「주민자치회의 운영과 기능」은 “마을성, 주민성, 자치성”에 기반한 원칙으로서 주민들이 사는 지역을 개인의 마을로 승인하고(마을성), 함께 살고 있는 사람들을 이웃으로 인정하며(주민성), 주민들이 자율적으로 필요한 일을 처리할 수 있는 능력을 활용하는 것을 의미한다.(자치성)

셋째로, 「주민자치회의 역할」은 “연대성, 보조성, 공동선”에 기반한 원칙으로서 주민자치회 가 공동체의 복지와 정의를 실현하기 위해 반드시 지켜야 하는 것으로서 이들은 상호 보완적이고 사회적 책임과 자율성을 강조한다.

따라서 이러한 3대 원칙에 입각한 이상적 조례 모델(모범·기준)이 제정되기 위해서는 내·외부 환경 변화가 필요하다. 먼저 주민자치회가 “탈행정화, 탈정치화”되어야 한다. 자치단체장이나 지방의회 의원, 토호 세력들이 기득권 유지들 위한 도구로 활용되지 않도록 행정과 정치로부터 명실상부하게 독립될 수 있는 관련 규정 제정이 필요하다. 그리고 주민 스스로 주민자치 역량을 강화하고 주민자치 중요성을 인식할 수 있는 역량 강화 프로그램 운영이나 정책(규정)이 조례에 포함되어야 한다.

2) 조례 제정 시 반영 사항

위와 같은 원칙에 따라 평가분석 결과, 바람직한 모델(모범·기준)에 포함되거나 배제되어야 할 규정은 아래와 같다.

첫째, 바람직한 조례 모델(모범·기준)에 포함되어야 할 규정으로는 ①(주민자치회 운영의 자율권) 설립주체, 구역, 명칭, 규약, 회원, 임원, 회의. 기능, 권한 등 주민자치회 운영 전반에 대한 자율권 보장. 특히, 주민자치회가 시장·군수·구청장이나 읍·면·동장의 간섭없이 자율적으로 의사결정 할 수 있는 규정이 반드시 포함되어야 한다. ②(계획수립 등 사업 및 재정의 자율권) 자치계획 등 주민자치회 사업 수립부터 집행까지 자율성이 보장되어야 한다. 특히, 재정의 자율성은 관(官)의 개입을 최소화하는 방향으로 규정되어야 한다. ③(주민참여 보장 및 정보공개) 위원 선정과 총회 및 분과위원회에 주민 누구나 참여하고 의견을 제시할 수 있도록 보장하고, 주민자치회의 투명성 확보와 주민의 알권리 보장 차원에서 각종 정보를 공개하여야 한다. ④(운영의 민주성) 임원 선출, 총회, 주민자치회 운영 시 민주적 절차에 의거 의결될 수 있는 규정 제정이 필요하다. ⑤(官으로부터 자율성 보장) 주민자치회가

시장·군수·구청장이나 읍·면·동장의 개입을 최소화할 수 있는 “감사, 보고, 제출 등” 규정을 최소화 내지는 삭제되어야 한다. ⑥(현실적인 자치계획 수립 보장 및 검토) 주민자치회별(통·리 포함) 지역 특성에 맞는 자치계획 수립 및 발굴 환경을 조성하고 규정을 신설(예 : 전입자 환영식, 전통문화 계승행사 등)해야 한다.

둘째, 반면에 바람직한 조례 모델(모범·기준)에서 반드시 배제되어야 할 규정으로는 ①(한정, 제한) 설립구역, 임원 등을 한정하여 주민자치회 자율권을 침해하는 규정 ②(강제, 보고) 교육, 자치계획 제출, 보고, 감사, 검사 및 위원과 선정위원회 위촉의 시장·군수·구청장이나 읍·면·동장 권한 등 주민자치회를 통제하고 강제하는 규정 등이 있다.

3. 정책제언

(제언 1) 이번 조례 평가를 기반으로 「주민자치 조례 모델(모범·기준)」을 제시”하고 모범 조례 시행을 통한 주민자치회가 정착될 때 주민자치회는 근본적으로는 주민들이 주민자치회를 권리능력과 행위능력을 갖춘 공익법인 또는 사단법인으로 발전되어야 한다.

(제언 2) 장기적으로 「주민자치 조례 모델(모범·기준)」을 기준으로 관련 법률 제정을 유인하고 방향성을 제시해야 한다.

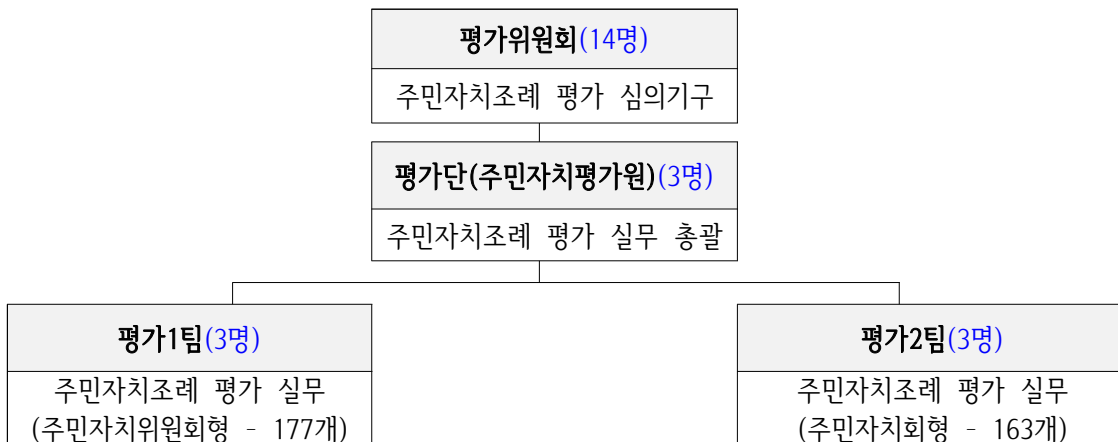
VI. 평가 연혁 및 평가위원회 구성·운영 현황

1. 평가 연혁

- 2024. 6. 17. (사)한국주민자치학회 부설 주민자치평가원 출범
- 2024. 8. 22. (사)한국지방자치학회 하계 학술 세미나(주민자치평가원)
- 2024. 9. 19. 주민자치 평가계획(안) 내부 세미나(주민자치평가원)
- 2025. 1. 2. 주민자치 평가계획 내부 세미나(주민자치평가위원회)
- 2025. 1. 20. 주민자치조례 평가위원회 및 평가단 설치·운영(주민자치평가위원회)
- 2025. 1. 31. 표준조례 및 전국 주민자치조례 평가 내부 검토회의(주민자치평가원)
- 2025. 2. 21. (사)한국지방자치학회 동계 학술 세미나(주민자치평가원)

2. 평가위원회 등 설치·운영

- 조직도



연번	성명	소속	전공	프로필	비고
1	최홍석	고려대 교수	행정	한국행정학회 회장 역임 전 국방부 책임운영기관평가단장	위원장
2	박경하	중앙대 교수	역사	전 대통령자문정책기획위원	
3	전영평	대구대 교수	행정	한국정부학회회장 역임	
4	이대현	서울시 교통연수원장	행정	전 시립대 교수 전 도봉구 부구청장	평가 단장
5	홍형득	강원대 교수	행정	OECD Global Science Forum 공동의장 한국정책학회 회장 역임	
6	김이교	중앙대 교수	행정	전 국책연구전략센터 소장	

연번	성명	소속	전공	프로필	비고
7	전광섭	호남대 교수	행정	한국지방자치학회 회장 역임	
8	김찬동	충남대 교수	행정	대전광역시 인사위원회 위원	
9	허훈	대진대 교수	행정	전 한국정책과학학회 회장 역임	
10	이동호	변호사	법학	법무법인 온다 변호사	
11	이현출	건국대 교수	정치 외교	한국지방의회학회 회장 역임	
12	김성민	건국대 교수	철학	전 한국철학연구 회장	
13	이관춘	연세대 교수	교육	전 한국성인교육학회 회장	
14	김필두	건국대 교수	행정	전 한국지방행정연구원	

○ 실무 평가원(9명)

연번	성명	소속	역할	비고(경력 등)
1	임동국	평가원장	평가원 업무 총괄	전 송파구 부구청장
2	이장원	평가원 부원장	평가 결과 종합 검토	국민권익위 청렴교육전문강사 전 서울시 감사위원회 조사팀장
3	전연섭	평가원 팀장	평가원 관련 홈페이지 관리	종로구 주민발안 주민자치조례 입법화 추진위원회 사무총장
4	정용남	평가1팀	평가 실무 - 주민자치위원회형	한림대 교수
5	송용찬	평가1팀	평가 실무 - 주민자치위원회형	중앙대 교수
6	이재용	평가1팀	평가 실무 - 주민자치위원회형	중앙대 행정대학원(석사)
7	유재명	평가2팀	평가 실무 - 주민자치회형	국민권익위 청렴교육전문강사 전 서울시 시민소통담당관
8	고형철	평가2팀	평가 실무 - 주민자치회형	전 중랑구 행정국장
9	김가영	평가2팀	평가 실무 - 주민자치회형	시립대 도시행정대학원(박사수료)

- 붙임 : 1. 우리나라 주민자치제도 입법의 변천 과정 1부.
2. 주민자치 평가 9개 요소의 철학적 배경 1부.
3. 조문 평가대상 공통 사항 및 특이 사항 도출 현황 1부.
4. 핵심 평가지표(예시) 1부.
5. 조례 체계별 평가 및 배점표 1부.
6. 조문별 채점 기준 1부.
7. 행정안전부 「표준조례」 평가결과표 1부. 끝.

우리나라 주민자치제도 입법의 변천 과정

1. 주민자치센터와 주민자치위원회

1999년 읍·면·동 기능전환을 통하여 읍·면·동의 업무를 축소하는 대신에 읍·면에 주민자치센터를 설치하고 주민자치위원회를 구성하여 주민자치를 실현하는 방안을 모색하였다. 주민자치센터의 설치와 운영은 「지방자치법」 및 동법시행령에 근거를 두고 있다. 「지방자치법」(제8조 제1항)은 “지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하여야 한다”라고 규정하고 있다. 2000년 7월 1일 동법시행령(제8조 별표1-타)은 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하여 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원’을 시·도, 시·군·구의 사무로 지정하고 있고, 동 조항에 따라 자치법규인 조례를 제정하여 ‘주민자치센터’와 ‘주민자치위원회’를 설치·운영하고 있다.

2010년 10월 1일 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 제정하여 읍·면에 설치되고 주민대표로 구성되어 주민자치센터 운영 등 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 주민자치 조직인 「주민자치회」 설치를 위한 법적 근거를 마련하였으며, 2013년 5월 28일 제정 현행 주민자치회 도입 및 시범실시²⁰⁾는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 대체 입법인 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(‘13.5.28 제정) 제27조부터 제29조에 근거하고 있다.

2013년 7월부터 안전행정부에서는 읍·면·동 주민자치회 시범사업을 실시하여 전국으로 대상 지역을 확대하고(31곳 → 1,300여 곳), 그 이후 2023년 6월 「특별법」이 폐지되면서 같은 해 7월 「지방자치분권 및 지역균형발전특별법」으로 통합 시행되고 있다.

[표2] 주민자치회 법령 관련 입법 변천 과정

지방행정체제 개편에 관한 특별법	지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 (약칭: 특별법)	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 (약칭: 지방분권균형발전법)
[시행 2010. 10. 1.] 2013년 폐지	[시행 2013. 5. 28.] 2023년 폐지	[시행 2023. 7. 10.]
제20조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주	제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.	제40조(주민자치회의 설치 등) ① 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회(이하 “자치회”라 한

20) 제정(2013.6.20, 자치제도과), 1차 개정(2014.7.24, 자치제도과), 2차 개정(2015.6.17, 자치제도과), 3차 개정(2017. 2. 1, 자치제도과), 4차 개정(2018. 8. 30, 자치분권과), 5차 개정(2019. 8. 28, 자치분권과), 6차 개정(2020. 4. 22, 자치분권제도과), 7차 개정(2023.08.21., 자치분권제도과)

지방행정체제 개편에 관한 특별법	지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 (약칭: 특별법)	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 (약칭: 지방분권균형발전법)
민자치회를 둘 수 있다.		다)를 둘 수 있다.
제21조(주민자치회의 기능) ① 제20조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다. ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항 제22조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다. ② 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.	제28조(주민자치회의 기능) ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다. ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항 제29조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다. ② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 권한을 남용하여서는 아니 된다. ③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다. ④ 안전행정부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 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.

나. 주민자치회 시범사업

1) 시범실시의 목적

주민자치회 시범실시의 목적에 대해 행정안전부는 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 주민자치회 모델 설치·운영의 적합성 여부, ‘주민자치 기구’로서의 역할 수행 여부, 특별법에 규정된 기능의 수행 가능 여부 등 주민자치회 제도의 타당성 및 실현 가능성 판단, 둘째, 시범실시 결과 평가를 통해 제도 보완 대책 마련, 최종 주민자치회 모델 및 설치·운영방안 확정, 개별법률 제정 또는 지방자치법 개정 등 입법사항 도출 등 전면 실시 전 주민자치회 제도 사전검토 및 시행착오 최소화, 셋째, 국민, 시민단체, 지방의원, 공무원 등 이해당사자의 인식 제고 및 제도의 수용성 확보 등이다.

2) 시범실시 과정

2012년 5월 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회가 주민자치회의 지위와 기능 등에 따

라 ‘통합형’, ‘협력형’, ‘주민조직형’의 3가지 모델을 ‘지방행정체제기본계획’에 포함했으나, 2012년 6월 법제처와 행정안전부가 ‘통합형’과 ‘주민조직형’은 「지방자치법」 등 현행 법령에 위반되어 시범실시 불가 의견을 제출함에 따라 지방행정체제개편추진위원회가 3개 모델 모두 시범실시가 가능한 한 방향으로 특별법 개정을 추진하되, 개정 없이 시범실시가 가능한 ‘협력형’을 우선 시범실시하기로 의결하였다. 그 후 2013년 3월 안전행정부는 ‘협력형’을 일부 수정하여 시범실시 계획을 수립하여 2013년 7월부터 시범실시 중에 있다.

2013년 주민자치회 시범실시 사업이 전국의 31개 읍면동을 대상으로 실시되었으며, '15년 주민자치회 시범실시 사업은 18개소를 추가하여 총 49개소에서 실시되었으며, '17년에는 83개소 '19년 6월 214개소, 동년 12월 408개소, '20년 6월 626개소, 23년 1월 기준 1,274개소로 큰 폭으로 증가하게 되었다.

3) 시범실시 표준조례

'13년 6월 행정안전부는 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)」의 표준조례안을 마련하여 지방자치단체에 안내하였으며, '15년 6월 개정된 표준조례안을 재차 안내하였다. 2018년 8월에 개정된 행정안전부의 표준조례안은 주민자치와 주민자치회를 전담하는 조직으로서 주민자치형 공공서비스 추진단을 설치·운영하고, 기존의 표준조례안도 대폭 수정하여 기존의 주민자치회 위원선정위원회를 폐지하고, 공개모집을 강화하며, 위원 선정 추천제, 자치계획 수립, 주민총회 개최, 주민에 개방된 분과위원회 등에 대한 내용을 담은 새로운 「표준조례안」을 지방자치단체에 안내하였다.

4) 시범실시에 대한 문제점

첫째, 시범실시 하는 주민자치회의 설치를 주민이 아니라 시군구 기초자치단체장만이 설치할 수 있도록²¹⁾하여 출발 시부터 주민의 의사가 무시되었다. 둘째, 주민자치회를 한정된 위원 중심으로 운영·구성²²⁾하도록 하여 주민의 자발성과 자율성을 근본적으로 배제²³⁾하고 있다. 셋째, 위원도 자치단체장이 인정하는 주민자치 교육을 의무 이수한 신청자만을 대상으로 추천으로 선발하여 진입장벽을 쌓아 뜻있는 주민의 참여를 어렵게 하고 있다. 넷째, 주민자치회 운영에서도 세부적 사항까지 규정²⁴⁾하여 민주적 자치가 아니라 권위적 복종을 하도록 하여 자치를 심각하게 왜곡하였다. 다섯째, 결론적으로 시범 조례는 주민자치회의 입법권, 인

21) 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 제4조(설치 등)

① 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역의 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 주민자치회를 설치할 수 있다.

② 주민자치회의 명칭은 「○○읍·○○면 주민자치회 또는 ○○동 주민자치회」라고 한다.

22) 표준조례 제6조(주민자치회 정수) 주민자치회의 위원은 최소 30명 이상으로 구성한다.

23) 분과위원회 참여가 가능하고 주민총회 참가가 가능하다고 하지만 아무런 권리도 아무런 의무도 없는 손님의 자격과 다를 바 없다.

24) 표준조례 제5조(기능) 제7조(위원의 자격) 제14조의2(주민총회제) 14조의3(자치(마을)계획의 구성) 제15조(운영) 등

사권, 재정권 등의 주민자치의 자율, 자주, 자발로 운영되어야 하는 주민자치의 기본 원리에 어긋나 있다고 볼 수 있다.

다. 정부 및 국회 주민자치회 법안 발의

2019년 3월 정부는 입법 발의로 “주민자치회 설치 및 운영”에 대한 내용을 담은 「지방자치법」 전부개정 법률안을 20대 국회에 제출하였으나, 20대 국회 임기 만료로 폐기되었다. 2020년 7월 정부 입법발의로 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 내용을 포함하여 「지방자치법」 전부개정 법률안이 다시 국회에 제출되어 주민 조례 발안, 주민감사 청구 요건 완화, 지방의회 인사권 독립, 정책 전문 인력 도입, 중앙-지방 협력관계 정립, 인구 100만 명 이상 대도시 특례시 부여 등 많은 부분이 반영되었다. 그러나 주민자치회와 관련된 조항은 삭제되었다.

’21년 1~3월 다수 의원의 입법 발의는 주민자치회 조항을 담은 「지방자치법」 일부개정법률안과 주민자치회 관련 제정법률안으로 진행되었으나 21대 임기 만료로 모두 폐기되었다. 2024년 6월 22대 국회 임기가 시작되자마자 박정 의원과 이해식 의원이 「주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안」(법률 제1212호)과 「지방자치법」 일부 개정안’에 주민자치를 반영하는 개정안을 발의하였으나 현재 심사도 진행하지 못한 상태로 있다.

라. 주민자치 시범사업의 한계와 입법불비 해소 필요

주민자치 시범사업은 현재 시행되고 있지만 행안부 「표준조례」에 근거하여 기초자치단체가 보편적인 차이가 없는 획일적인 주민자치제도를 운영하고 있다고 볼 수 있다. 또한 2010년 주민자치 「특별법」 제정 이후 “주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”라고 2023년 「지방분권균형발전법」에도 계속 규정함에도 불구하고 현재 입법이 이루어지지 않고 있다. 이에 자치단체 시군구별로 현장에서 적용되는 주민자치 관련 조례가 어떤 근거와 제도적 정합성과 주민자치 원리 원칙을 실현하는가를 점검하고 평가하는 것은 향후 주민자치 제도적 미래를 견인하는 버팀목이 될 것이다.

주민자치 평가 9개 요소의 철학적 배경

주민자치 원리원칙	개 념	철학적 배경
자발성	주민들이 자치하는 동기가 외재적으로 주어지는 것이 아니라 내재적으로 형성되는 것을 말한다. 주민들이 자치하는 것에 고유한 즐거움이 있어서 자치적인 행위가 절로 나오게 되는 것을 말한다.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kant, I. (1785). <i>Groundwork for the Metaphysics of Morals</i> <ul style="list-style-type: none"> - 자발성의 개념을 도덕적 법칙에 대한 내적 동기로 설명한다. 칸트에 의하면, 도덕적 행위는 자기규정에서 비롯되어야 하며, 이는 자발적인 결정의 결과로 볼 수 있다고 한다. ○ Hegel, G. W. F. (1807). <i>Phenomenology of Spirit</i> <ul style="list-style-type: none"> - 인간의 자발성을 통해 자아의 실현 과정을 설명한다. 헤겔에 의하면 자아가 사회적 상호작용과 자발적인 행위 속에서 발전한다고 본다. 즉 자발성은 자아가 자신의 본질을 실현하는 과정에서 중요한 역할을 한다. ○ Aristotle (4th century BCE). <i>Nicomachean Ethics</i> <ul style="list-style-type: none"> - 자발적 행위를 덕과 관련지어 설명하면서 자기 선택과 자기 결정의 중요성을 강조한다. 자발성이 인간의 도덕적 미덕과 어떻게 연결되는지 설명한다. ○ 전상직(한국주민자치학회 회장) <ul style="list-style-type: none"> - ‘자발성’은 내가 우리 동네를 위하겠다는 동기가 안에 있어야 한다는 것이다. 즉 주민자치 동기의 자발성을 말한다. ‘자발성’은 주민들이 지역을 나의 마을로 승인하고 헌신하여야 한다. 주민들의 자발성은 자치의 추동력이며 주민들의 자발성이 없는 자치는 주민관치가 되며, 자치할 수 있도록 주민의 자발성을 형성하는 것이 국가의 주요한 임무라고 한다.
자주성	자주성은 자기 자신에 대한 통제와 자기 결정권을 강조하는 개념으로, 개인이 외부의 영향이나 제약 없이 스스로 결정을 내리고 행동할 수 있는 능력을 중심으로 다루어진다.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kant, I. (1785). <i>Groundwork for the Metaphysics of Morals</i> <ul style="list-style-type: none"> - 칸트는 자주성을 도덕법칙에 따라 행동하는 능력으로 설명한다. 자주성은 개인이 보편적 도덕법칙에 따라 자신의 행위를 결정할 수 있는 능력으로, 도덕적 자율성의 핵심 요소이다. ○ Rawls, J. (1971). <i>A Theory of Justice</i> <ul style="list-style-type: none"> - 자주성의 개념을 정의롭고 공정한 사회에서 개인이 스스로 생활 방식을 선택하고 자율적으로 결정을 내리는 능력으로 설명한다. 존 롤스는 자주성을 정의론의 중요한 요소로 보며, 개인의 선택과 자유를 보장하는 사회적 구조를 제시한다. ○ Foucault, M. (1976). <i>Discipline and Punish: The Birth of the Prison</i> <ul style="list-style-type: none"> - 자기통제와 자율성이 어떻게 사회적, 역사적 맥락에서 형성되는지 분석한다. 미셸 푸코는 자주성을 권력의 관계와 연관을 지어 설명하며, 자주성의 실현은 사회적 맥락에서 어떻게 변할 수 있는지에 대해 탐구한다. ○ 전상직(한국주민자치학회 회장) <ul style="list-style-type: none"> - ‘자주성’과 관련해서는 “주민들이 주민을 이웃으로 승인하고 연대할 수 있어야 한다. 합리적인 주민들이 강제되지 아니한 상태에서 공동체를 위해 민주적 의사 결정권, 효율적인 사무 집행권, 주민과 근린의 대표권, 반(反)의사에 대한 거부권을 행사할 수 있어야 한다.
자율성	자율성은 자기 규율과 자기 주도적인 행동을 강조하는 개념으로, 이는 자기 결정의 자유뿐만 아니라 도덕적 책임과 관련이 깊다.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kant, I. (1785). <i>Groundwork for the Metaphysics of Morals</i> <ul style="list-style-type: none"> - 칸트는 자율성을 도덕법칙에 따른 자기규정으로 이해한다. 자율성은 개인이 외부의 압박을 받지 않고, 도덕적 법칙을 스스로 따를 수 있는 능력이며, 칸트에 의한 자율성은 도덕적 책임과 불가분의 관계를 맺는다. ○ Mill, J. S. (1859). <i>On Liberty</i> <ul style="list-style-type: none"> - 존 스튜어트 밀은 개인의 자유와 자율성을 타인의 자유를 침해하지 않는 범위 내에서 최대한 보장해야 한다고 주장한다. 그는 자유주의적 자율성을 옹호하며, 사회적 규제와 개인의 자율성 사이의 균형을 설명한다.

주민자치 원리원칙	개 념	철학적 배경
		<p>○ 전상직 (한국주민자치학회 회장)²⁵⁾</p> <ul style="list-style-type: none"> - 생활 관계를 마을의 자산과 주민의 능력으로 수행할 수 있어야 한다. 이는 주민들이 공동체의 원칙을 세우고 그것에 따르는 것으로서, 주민들이 스스로 판단하고 결정하고 실천하면서 형성해 가는 것이다. - 자율성과 주민자치는 자기 결정의 원칙을 공동체 차원에서 실현하는 중요한 개념으로, 이들의 철학적 기초는 개인의 자유와 공동체의 협력적 의사결정을 조화시키는 데 있다. 즉 개인이 자율성을 존중받으며 공동체의 자치적 참여가 이루어질 때, 진정한 자율적 사회가 구현될 수 있다.
마을성	내가 살고 있는 지역을 나의 마을로 승인하는 것이다.	<p>○ Hegel, G. W. F. (1807). <i>Phenomenology of Spirit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 헤겔은 정신현상학에서 공동체의 중요성을 강조하며, 공동체 내에서 개인이 자아를 실현하는 과정에 관해 설명하였다. 그는 공동체를 인간 실존의 중요한 요소로 간주하고, 마을성 개념을 이해하는 데 중요한 철학적 기초를 제공했다. <p>○ Durkheim, E. (1893). <i>The Division of Labor in Society</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 에밀 뒤르켐은 공동체 내에서의 사회적 연대를 강조하며, 공동체 내에서 마을성의 본질을 이해할 수 있는 기초를 제공했다. 그는 사회적 연대가 분업을 통해 어떻게 발전하는지 설명하면서, 마을성의 사회적 유대와 협력적 특성을 다룬다. <p>○ Park, J. S. (2010). <i>Confucianism and the Philosophy of Community in Korea</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 한국 유교적 전통에서 공동체와 개인의 관계를 다룬다. 유교에서 강조하는 사회적 책임과 상호 의존성을 중심으로 마을성의 개념을 분석한다.
주민성	함께 살고 있는 사람들을 이웃으로 승인하는 것이다.	<p>○ Tönnies, F. (1887). <i>Gemeinschaft und Gesellschaft</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 페르디난트 텔니에스는 **Gemeinschaft(주민성)**과 **Gesellschaft (사회성)**을 구분하며, 전통적인 공동체와 근대적인 사회 간의 차이를 설명했다. 주민성은 전통적인 공동체에서의 유대감과 상호 의존성을 강조하며, 이를 통해 마을성 개념을 철학적으로 확장할 수 있다. <p>○ MacIntyre, A. (1981). <i>After Virtue</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 알라스터 맥킨타이어는 공동체 내에서 도덕적 실천이 어떻게 이루어지는지를 설명하며, 주민성 개념을 공동체적 가치와 관련하여 논의한다. 주민성은 공동체의 도덕적 기반이 되는 중요한 요소로 다루어진다. <p>○ Taylor, C. (1991). <i>The Ethics of Authenticity</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 찰스 테일러는 공동체의 중요성을 강조하며, 개인의 자아가 공동체 내에서 어떻게 형성되는지에 대해 설명하였다. 주민성은 이러한 과정에서 개인과 공동체가 어떻게 상호작용하며 성장할 수 있는지를 이해하는 데 중요한 기초를 제공한다.
자치성	필요한 일들을 나의 일로 승인하는 것이다.	<p>○ Kant, I. (1785). <i>Groundwork for the Metaphysics of Morals</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 칸트는 자율성을 도덕적 실천의 기본으로 정의하며, 개인이 도덕적 법칙을 스스로 결정하고 따르는 능력을 강조하였다. 자치성은 개인의 도덕적 자율성을 실현하는 중요한 개념으로, 마을성과 주민성의 철학적 기반에 영향을 미친다. <p>○ Rawls, J. (1971). <i>A Theory of Justice</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 존 롤스는 공정한 사회의 원칙을 통해 자치성을 설명하였다. 그는 정의론에서 개인의 자유와 자율성을 보장하는 제도가 어떻게 작동해야 하는지 설명하며, 공동체 내에서 자치성이 중요한 역할을 한다고 주장한다. <p>○ Sen, A. (1999). <i>Development as Freedom</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 아마르티아 센은 자유를 발전의 핵심으로 보고, 개인의 자율성과 사회적 자치가 어떻게 서로 영향을 미치는지를 설명한다. 그는 자치성이 경제적, 사회적 발전과 밀접하게 연결된 개념임을 강조한다.

주민자치 원리원칙	개 념	철학적 배경
연대성	인간은 본성적으로 사회 적이며 인격적 존재이다. 이런 특성 때문에 인간 은 사회의 구성체인 다 른 인간과 조직들과 밀 접한 관계를 맺고 있다 는 것이 곧 연대성이다.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Émile Durkheim (1893). <i>The Division of Labor in Society</i> <ul style="list-style-type: none"> - 에밀 뒤르케임은 사회적 연대의 개념을 다루며, 연대성이 공동체 내에서 사람들이 서로 다른 역할을 맡고 협력하는 방식에 의해 형성된다고 설명한다. 그는 전통적인 사회에서 기계적 연대가, 근대 사회에서는 유기적 연대가 필요하다고 주장한다. ○ Hegel, G. W. F. (1821). <i>The Philosophy of Right</i> <ul style="list-style-type: none"> - 헤겔은 연대성을 사회적 규범과 도덕적 법칙에 따른 상호 의존성의 개념으로 해석한다. 그는 공동체에서 개인의 자유가 실현되기 위해서는 사회적 연대가 필요하다고 본다. ○ Pope John Paul II (1987). <i>Sollicitudo Rei Socialis</i> <ul style="list-style-type: none"> - 요한 바오로 2세는 연대성을 사회적 정의와 밀접하게 연결해 설명한다. 그는 가난한 이들과의 연대가 기독교적 정의와 사랑의 실천으로 이어져야 한다고 주장한다.
보조성	보조성은 문제를 해결하는 책임은 가장 작은 단위에서 처리하는 것이 바람직하다는 원칙으로, 개인, 가정, 지역사회, 그리고 국가의 역할을 적절하게 배분하는 이론이다.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pius XI (1931). <i>Quadragesimo Anno</i> <ul style="list-style-type: none"> - 교황 비오 11세는 보조성의 원칙을 사회적 정의와 결합하여 제시하였다. 그는 공동체적 자치가 개인의 권리와 책임을 존중하는 방식으로 실현되어야 한다고 주장한다. ○ Centesimus Annus (1991). <ul style="list-style-type: none"> - 요한 바오로 2세는 보조성의 원칙을 현대사회에서 경제적 및 정치적 자율성을 보장하는 중요한 원칙으로 설명하였다. 그는 작은 공동체가 스스로 해결할 수 있는 문제는 상위 기관에서 개입하지 않도록 해야 한다고 본다. ○ Aquinas, T. (13th century). <i>Summa Theologica</i> <ul style="list-style-type: none"> - 토마스 아퀴나스는 보조성의 개념을 자연법과 공동체의 정의와 관련하여 논의하면서 그는 사회적 정의를 실현하는 과정에서 각 공동체의 자율성 존중을 중요시한다. ○ Rerum Novarum (1891) <ul style="list-style-type: none"> - 교황 레오 13세는 보조성의 원칙을 노동자 권리와 사회적 정의의 맥락에서 다룬다. 그는 노동자들의 자율적인 조직과 협력이 사회적 발전을 위한 중요한 요소라고 주장한다.
공동선	공동선은 공동체 전체의 이익과 번영을 의미하며, 개인의 이익이 아닌 사회적 조화와 전체의 복지를 중심으로 한 윤리적 개념이다.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Aristotle (4th century BCE). <i>Nicomachean Ethics</i> <ul style="list-style-type: none"> - 아리스토텔레스는 공동선을 덕과 행복의 실현으로 설명하였다. 그는 공동선이 공공의 복지와 사회적 조화를 촉진하는 데 중요한 역할을 한다고 본다. ○ Thomas Aquinas (13th century). <i>Summa Theologica</i> <ul style="list-style-type: none"> - 토마스 아퀴나스는 공동선을 신의 뜻과 인간의 도덕적 실천적으로 실현된다고 설명하였다. 그는 공동선이 사회적 질서와 도덕적 평화를 보장한다고 주장한다. ○ Pope John XXIII (1963). <i>Pacem in Terris</i> <ul style="list-style-type: none"> - 교황 요한 23세는 공동선을 사회적 평화와 공동체적 조화의 원칙으로 강조하였다. 그는 공동선이 인간존엄성을 바탕으로 해야 하며, 사회적 정의가 실현될 때 공동선이 이루어진다고 설명한다. ○ John Paul II (1987). <i>Sollicitudo Rei Socialis</i> <ul style="list-style-type: none"> - 요한 바오로 2세는 연대성과 보조성, 공동선을 통합하여, 사회적 책임과 자율성이 어떻게 공동체의 발전을 이끄는지 설명하였다. 그는 이러한 원칙들이 공정한 사회를 구성하는 기초임을 강조한다.

[붙임 3]

주민자치조례 조문 평가대상 공통 사항 및 특이 사항 도출 현황

	주민자치 제도 모범(기준)	주민자치위원회	주민자치회	주민자치회 시범	주민자치회 및 주민자치센터
근거	주민자치의 원리	지방자치법 및 시행령	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조	「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」, 「지방자치법」
총칙		총칙	총칙	총칙	총칙
목적, 정의, 원칙 주민자치회의 종류, 법인격, 명칭과 구역, 사무소 소재지		목적, 정의, 원칙	목적, 정의, 운영원칙	목적, 정의, 운영원칙	목적, 정의, 운영원칙
설립		설치(주민자치센터)	설치	설치	설치
설립절차, 역할과 기능, 설립총회, 의결사항, 설립등록 및 등기, 규약의 명기사항, 규약의 변경		설치 등 시설 및 프로그램 운영, 자원봉사자, 강사 ·수강료 징수 등 이용료(사용료)등 이용료(사용료) 반환 이용 등, 주민참여, 수당, 지도점검, 보고	설치 등	설치 등	설치 등
회원					
자격, 권리, 회원명부					
임원		임원	임원	임원	임원선출
임원의 종류, 임원의 선임, 임원의 직무, 임원의 임기, 임원회의		위원장의 직무, 감사, 고문,	자문위원 자치회의 장(직무), 감사	자치회의 장(직무), 감사	자치회의 장(직무), 감사, 고문
사무국		간사(사무국)	간사(사무국)	간사(사무국)	간사(사무국)
사무국, 보수, 교육		분과위원회	분과위원회	분과위원회	분과위원회
총회			주민총회	주민총회	주민총회
총회, 심의 및 의결, 의사 및 의결정족수, 표결방법, 의사록(회의록)					홍보용 물품 등의 제공
			자치계획(마을계획)	자치계획(마을계획)	자치계획(마을계획)
			자치계획 공개, 회의 및 운영	의견청취, 회의 및 운영	자치계획 효력, 회의 및 운영, 주민자치센터, 설치 등, 기능, 시설 및 프로그램, 운영, 자원봉사자, 강사, 사용료 등, 이용 등, 주민참여, 수당, 보고
		주민자치위원회	주민자치회 위원	주민자치회 위원	주민자치회 위원
		설치, 기능, 구성 등, 인적사항 공개, 임기 등, 선정(심의)위원회, 위원의	위원정수(구성), 위원자격, 위원선정, 예비후보자의 선정,	위원정수(구성), 위원자격, 위원의 선정, 위원선정위원회,	위원정수, 위원자격, 위원선정, 명예 주민자치회,

	주민자치 제도 모범(기준)	주민자치위원회	주민자치회	주민자치회 시범	주민자치회 및 주민자치센터
		책임, 위촉해제, 회의, 회의록, 감독(보고), 위원의 대우(수당 등), 예산지원, 역량강화, 사기진작 등	위원추첨관리위원회, 위원의 교육, 의무, 정치적 중립, 정보공개, 임기, 제척·기피·회피, 해촉, 대우	위원추첨운영위원회, 의무, 정치적 중립, 임기, 위원의 공개, 해촉, 대우	위원위원선정위원회, 위원추첨운영위원회, 의무, 정치적 중립, 겸직금지, 임기, 불신임 의결, 제척·기피·회피, 위촉해제, 위원의 대우
		포상 등	포상 등		포상 등
		포상, 심사위원회	포상		포상
		협의회(연합회) 위원장(단)협의회	협의회(연합회)	협의회(연합회)	협의회(연합회)
		설치, 기능, 구성 등, 직무 등, 사임, 해촉, 회의 등, 사기진작, 회의록, 예산지원, 의견청취, 사업계획서 제출, 결산보고	설치, 기능, 구성 등, 직무 등, 간사 등, 회의, 지원, 자치규약, 회의록. 수당, 의견청취	설치, 기능, 구성 등, 사임, 회의, 정관	설치, 기능, 구성 등, 직무 등, 간사 등, 회의, 지원, 회의록, 수당, 의견청취
	재무회계				
	회계연도, 회계보고, 재산의 구성, 재산의 관리와 처분, 회비, 기부금품 등				
	지방자치단체의 지원		지방자치단체 등 관계	지방자치단체 등 관계	지방자치단체 등 관계
	운영비 등 지원, 사무의 위수탁 등, 협의체 구성운영, 사무처 등 설치, 국가와 지방자치단체의 책무		지방자치단체의 지원, 관계기관 등 협조, 정보공개	지방자치단체의 지원, 관계기관 등 협조, 정보공개	지방자치단체의 지원, 관계기관 등 협조, 정보공개, 자치단체장의 책무, 주민자치의 실질 화를 위한 환경조성, 마을자치회 사업지원, 갈등조정위원회, 사무의 위탁, 주민자치학교 운영, 예산지원
	보칙		보칙	보칙	보칙
	정치활동 제한, 해산, 타법률과의 관계	지도감독 등, 준용, 시행규칙	감독, 보충, 준용, 운영세칙, 시행규칙 등	감독, 보충, 준용, 운영세칙, 시행규칙 등	감독, 보충, 사무의 위임, 운영세칙, 시행규칙 등

핵심 평가지표

평가 항목	평가요소	핵심 평가지표	비고
주민자치 기본원칙	자발성	주민들이 스스로 자치회를 설립할 수 있다	주민자치 개별적요소
		주민들이 스스로 소통하고 연대할 수 있다	
		주민들이 스스로 주민자치회 회원으로 가입 및 탈퇴할 수 있다	
		주민들이 주민자치회를 권리능력과 행위능력을 갖춘 법인으로 등록할 수 있다	
	자주성	주권을 가진 주민이 주민자치회에 참여할 수 있다	
		주민이 스스로 회장이나 임원에 출마할 수 있다	
		주민이 주민자치회의 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리를 갖고 있다	
		주민이 총회에서 투표권, 발언권 및 총회 회의소집권 및 의사록 열람 권을 갖고 있다	
		주민자치회의 총회가 최고의 의사결정기구로서 명시되어 있다	
	자율성	주민들이 스스로 주민자치회의 명칭을 설정할 수 있다	
		주민들이 스스로 주민자치회의 목적과 사업을 정할 수 있다	
		주민들이 스스로 마을(구역)을 확장 또는 축소하는 등 다양한 방법으로 설정할 수 있다	
		주민들이 스스로 규약을 제정·변경할 수 있다	
		주민들이 직접 주민자치회장과 임원을 선출할 수 있다	
		주민자치회원에게 자율적으로 회비를 받을 수 있도록 하고 있다	
		주민자치회원에게 회비를 받을 경우에 회비의 금액과 납부 절차를 구체적으로 명시하고 있다	
주민자치 회운영과 기능 (기본원칙 포함)	마을성	주민자치회가 자발적인 설립이 가능하도록 협의의 근린구역(예: 통리회, 읍면동회 등)으로 구분되어 있다	집합적요소 주민자치 분권
		주민자치회가 주민의 권리와 이익을 대표·대변하고 있다	
		아파트입주자대표회 아파트단지회, 집합상가의 상가회, 전통시장 시장상인회를 통리회로 설치할 수 있다	
	주민성	주민자치회 회원을 해당 마을(구역)의 주민으로 설정하였다	
		주민자치회 회원의 자격을 근린 자치에 맞게 설정하였다(예: 기본회원 - 유권자·세대별 대표 / 특별회원 - 사업자회원·기관회원·단체회원·출향회원·관심회원 등)	
		통회를 회원자격의 기본으로 세대주 대표와 부가가치세법상 사업자대표 등으로 하고 있다	
		주민자치회가 사회적 자본을 형성할 수 있는 절차를 제공할 수 있다	
		주민자치회가 사회적 자본을 형성할 수 있는 사업을 추진할 수 있다	
	자치성	주민자치회가 스스로 정한 구역에서 입법권, 재정권, 인사권을 가질 수 있다	
		주민자치회가 자체 업무수행을 위한 사무소의 소재지를 스스로 정할 수 있도록 하고 있다	

평가 항목	평가요소	핵심 평가지표	비고
		<p>주민자치회가 지방자치단체에서 위임·위탁한 사무에 대해 총회의 의결로 수임·수탁할 수 있도록 하고 있다</p> <p>주민자치회의 사업에 대하여 규약에서 따로 정하고 있다</p> <p>주민자치회 회원의 자격을 총회의 의결로 부여할 수 있다</p> <p>주민자치회는 총회의 의결이 있는 경우 특별회원이나 후원회원 가입을 인정하고 있다</p> <p>주민자치회 회원의 자격과 입회 및 탈퇴에 대한 필요한 세부적인 사항을 규약에서 정하도록 하고 있다</p> <p>회원은 회비를 납부해야 하고 회비를 자발적으로 정회비 및 후원회비를 납부할 의무를 가하도록 하고 있다</p> <p>회원의 입회 또는 탈퇴 시 주민자치회장에게 신고하도록 하고 있다</p> <p>주민 전입 시 주민자치회 회원가입 안내를 하도록 하고 있다</p> <p>주민자치회에서 회원명부를 작성·관리하도록 하고 있다</p> <p>총회는 통상총회(정기총회)와 임시총회로 구분하고 통상총회는 매년 1회 이상 개최하도록 하고 있다</p> <p>총회의 소집절차가 법령과 조례 또는 규약 등에 명시적으로 규정되어 있다</p> <p>총회 심의 및 의결사항이 명시적으로 규정되어 있다</p> <p>총회의 개의와 의결에 대한 정족수가 명기되어 있다</p> <p>총회의 표결방법이 명기되어 있다</p> <p>총회의 의사록 작성 및 공개규정이 명기되어 있다</p> <p>주민자치회에는 반드시 대표자(회장)를 두도록 하고 있다</p> <p>주민자치회 대표(회장)는 규약에서 정하는 바에 따라 단독대표 또는 공동대표로 둘 수 있도록 하고 있다</p> <p>주민자치회에 감사를 2인 이상 두도록 하고 있다</p> <p>임원의 자격에 대해 구체적으로 명기하고 있다</p> <p>회장 및 임원에 대한 주민의 선출방법이 명기되어 있다</p> <p>회장 및 임원 선출을 위한 선거관리위원회가 구성되어 있다</p> <p>회장의 위법하고 부당한 대표권 행사에 대한 금지 또는 제한하는 규정이 명기되어 있다</p> <p>감사가 정기적으로 주민자치회의 회계와 집행사항에 대해 감사를 실시하고 총회에 보고하도록 하고 있다</p> <p>감사가 특별한 경우 직접 총회를 소집할 수 있도록 하고 있다</p> <p>회장 및 임원의 임기가 구체적으로 명기되어 있다</p> <p>임원회의에 대해 구체적으로 명기되어 있다</p> <p>총회 산하에 회장이 관리하는 사무국이 설치되어 있다</p> <p>임원과 사무국 직원에 대한 보수와 교육에 대해 명기하고 있다</p> <p>주민자치회의 회계연도가 명기되어 있다</p> <p>주민자치회 회장으로 하여금 회계연도 미다 사업계획 및 예산안과 사업실적 및 결산서를 총회에 보고하고 승인받도록 하고 있다</p> <p>주민자치회가 재산의 목록을 작성하고 비치하도록 하고 있다</p>	

평가 항목	평가요소	핵심 평가지표	비고
		<p>주민자치회가 재산 운용 상황을 회원 전체에 공개하도록 하고 있다</p> <p>주민자치회의 자산관리와 처분 또는 담보제공시 총회의 의결을 받도록 하고 있다</p> <p>주민자치회가 자치회 목적사업을 위하여 법인단체 또는 개인으로부터 기부금품을 모집·접수할 수 있도록 하고 있다</p>	
주민자치회 역할 (기본원칙 포함)	연대성	주민들이 주민자치회에서 소통하고 연대하여 마을(구역)을 위해 일할 수 있다	관계적 요소
		주민자치회가 지방자치단체와 협력·협치할 수 있다	
		주민자치회 간 소통과 협력 및 지방자치단체와의 소통과 협력을 위하여 시군구, 시도 등 주민자치회협의체 구성이 가능하도록 하고 있다	
		주민자치회협의체 사무를 처리하기 위하여 사무처를 설치·운영할 수 있도록 하고 있다(예: 주민자치회협의체 규약)	
	보조성	국가나 지방자치단체가 주민자치회에 대한 통제와 간섭없이 자치권을 보장하고 있다	
		국가나 지방자치단체가 주민자치의 실질화를 위한 지원 정책을 수립하고, 이에 필요한 재원을 확보하도록 하고 있다	
		지방자치단체가 주민자치회에 대하여 공유재산을 무상으로 대부(貸付)하거나 사용하게 할 수 있도록 하고 있다	
		주민자치회가 지역과 주민자치회의 발전을 위해 지방자치단체와 협력·협치할 수 있도록 하고 있다	
		총회의 의결없이 시장·군수·구청장 및 해당 읍·면·동장이 총회에 출석하여 발언할 수 없도록 하고 있다	
		지방자치단체가 주민자치회에 대하여 자치계획 수립을 강제하거나 계획안에 대해 통제 및 간섭을 하고 있지 않다	
		주민자치회 회장의 요청이 있는 경우에 한하여 지방자치단체의 장이 주민자치회의 사무국 설치·운영과 관련된 사항을 지원해 줄 수 있도록 하고 있다	
		지방자치단체로 하여금 주민자치회의 목적사업 수행에 필요한 운영비를 지원해 줄 수 있도록 하고 있다(예: 주민세)	
		지방자치단체로 하여금 주민자치회에 사무를 위임·위탁할 수 있도록 하고 있다	
		지방자치단체가 주민자치회에 사무를 위임·위탁하는 경우 그 처리를 위한 사업비를 주민자치회에 교부하도록 하고 있다	
		지방자치단체의 장이 주민자치회협의체가 사무의 처리에 대한 지원요청이 있는 경우에 한하여 소속 행정공무원 파견해 줄 수 있도록 하고 있다	
	공동선	주민자치회가 지역과 주민의 공동체형성과 유지 발전에 이바지하고, 공공의 이익을 위해 지역과 주민을 대표하고 대변하도록 하고 있다	
		주민자치회가 사회적 자본을 형성하고 사회서비스를 제공하며 주민의 이익을 대변하고 있다	
		주민자치회는 그 명의 또는 대표자의 명의로 특정 정당을 위하여 활동하여서는 아니 된다는 내용의 정치활동 제한이 명기되어 있다	

조례 체계별 평가 및 배점표

- 조례 공통요소별 중요한 역량을 파악하여 이를 기준으로 가중치를 설정
- 평가항목의 중요도 및 개수 등을 고려하여 항목의 가중치를 적절히 배분
- 부가적 평가항목 배점 : 평가대상 가중치의 10% 반영

주민자치제도 모범(기준)	조례체계별 조문평가대상	평가항목	평가지표 및 평가결과					점수	배점 100	가중치 (100%)	부가항목 평가결과 (10%)
총칙 및 일반원칙	총칙 및 일반원칙	목적	주민자치의 원칙		소계				3	10	
			자발성	자주성							
		정의	주민자치의 원칙		소계				3		
			자발성	자주성							
		원칙	주민자치의 원칙		소계				4		
			자발성	자주성							
주민자치회 설립 절차	주민자치회 설치 등	설립주체	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능		소계			4	발기 설립준비 창립총회 설립신고
			자발성	자주성	자율성	마을성					
		설립구역	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능		소계			4	
			자발성	자주성	자율성	마을성					
		명칭과 소재지	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능		소계			2	
			자발성	자주성	자율성	마을성					
		규약의 제정	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능		소계			3	
			자발성	자주성	자율성	마을성					
		규약의 변경	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능		소계			2	
			자발성	자주성	자율성	마을성					
회원	주민자치회 (위원) A	위원정수 (구성)	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능		소계			4	회원의 자격 회원의 권리 회원의 의무 명예 주민자 치회 위원 예비후보자의 선정 위원의 교육 위원의 공개 정보공개 겸직금지 불신임 의결 제적,기피,회피
			자발성	자주성	자율성	마을성					
		위원자격	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능		소계			4	
			자발성	자주성	자율성	마을성					
		위원의 선정 등	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능		소계			5	
			자발성	자주성	자율성	마을성					
		위원추천운영 위원회	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능		소계			2	
			자발성	자주성	자율성	마을성					
		위원의 의무	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능		소계			2	
			자발성	자주성	자율성	마을성					
		임기	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능		소계			1	
			자발성	자주성	자율성	마을성					
		대우 (수당 등)	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능		소계			1	
			자발성	자주성	자율성	마을성					
		해촉 (위촉해제)	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능		소계			1	
			자발성	자주성	자율성	마을성					

주민자치제도 모범(기준)	조례체계별 조문평가대상	평가항목	평가지표 및 평가결과					점수	배점 100	가중치 (100%)	부가항목 평가결과 (10%)
주민자치 위원회 (위원) B		설치	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				5	20 (A,B 둘다 운영시 10)	위원선정(심의) 위원회 인적사항 공개 위원의 책임 역량강화 사기진작 청년자위원회 예산지원
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
		구성 등	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				5		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
		위원의 직무	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				4		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
		임기 등	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				2		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
		대우 (수당 등)	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				2		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
		해촉 (위촉해제)	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				2		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
임원	자치회의의 장 자치위원장	직무 선임(선출)	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				4	10	자문위원 고문 감독(보고) 포상 등 교육 보수
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
	감사	직무 선임(선출)	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				4		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
	간사 등	간사, 고문 사무국	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				1		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
	분과위원회	구성, 운영	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				1		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
총회 등	주민총회	총회소집 및 안전 상정	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				4	20	홍보용 물품 등의 제공 의견청취 자치계획의 공개 자치계획의 효력
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
		의결 방법	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				2		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
		총회홍보	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				1		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
		참석대상	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				3		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
		회의(의사)록	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				1		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
	자치계획	수립, 제출 통보	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				3		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
	자치회의의 운영	회의 소집	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				2		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
		의결방법	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				2		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							
		행정기관과의 관계	주민자치의 원칙	주민자치회의의 자치기능	소계				1		
			자발성 자주성 자율성	마을성 주민성 자치성							

주민자치제도 모범(기준)	조례체계별 조문평가대상	평가항목	평가지표 및 평가결과						점수	배점 100	가중치 (100%)	부가항목 평가결과 (10%)				
		의견제출	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능			소계			1					
			자발성	자주성	자율성	마을성	주민성						자치성			
재정 및 사업	재정	회계연도, 보고	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능			소계			1	5	기부금품			
			자발성	자주성	자율성	마을성	주민성							자치성		
		재산	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능			소계			2					
			자발성	자주성	자율성	마을성	주민성							자치성		
		회비	주민자치의 원칙		주민자치회의 자치기능			소계			2					
			자발성	자주성	자율성	마을성	주민성							자치성		
주민자치회 역할	주민자치회 위상	역할과 기능	주민자치의 원칙		주민자치회의 바람직한 역할			소계			6	10	마을자치회의 기능, 책무 리마을계획 등			
			자발성	자주성	자율성	연대성	보조성							공동선		
		권한	주민자치의 원칙		주민자치회의 바람직한 역할			소계								4
			자발성	자주성	자율성	연대성	보조성									
지방자치단체 등과의 관계	지방자치단체 등과의 관계	운영비 등 지원	주민자치의 원칙		주민자치회의 바람직한 역할			소계			4	8	자치단체장 의 책무 환경조성 마을자치회 사업지원 갈등위원회 주민자치학교 운영 등			
			자발성	자주성	자율성	연대성	보조성									
		사무의 위수탁	주민자치의 원칙		주민자치회의 바람직한 역할			소계								2
			자발성	자주성	자율성	연대성	보조성									
		협의체 구성 및 운영 지원	주민자치의 원칙		주민자치회의 바람직한 역할			소계			1					
			자발성	자주성	자율성	연대성	보조성									
관계기관 등 협조	주민자치의 원칙		주민자치회의 바람직한 역할			소계						1				
	자발성	자주성	자율성	연대성	보조성								공동선			
주민자치 협의회 (연합회)	주민자치 협의회 (연합회)	설치 및 구성	주민자치의 원칙		주민자치회의 바람직한 역할				소계				1	2		
			자발성	자주성	자율성	연대성										보조성
		기능 (직무 등)	주민자치의 원칙		주민자치회의 바람직한 역할			소계								1
			자발성	자주성	자율성	연대성	보조성									

조문별 평가 채점 기준

※ 평가 척도(점수법)

: 비계량지표는 조례를 평가 요소와 비교하여 4가지 관점 - 발전, 준수, 무시, 저해 - 평가하여 평가척도의 부여된 점수에 따라 평가(※ 행정안전부 「표준조례」는 ‘+4 ~ -4’ 척도로 평가하였다)

발전	발전	8(+4)	○ 주민자치를 발전시키는 조례 입법 - 주민자치회를 마을단위(통리)에서 구성할 수 있도록 하는 조문 - 주민자치회를 설치보다는 주민들이 스스로 설립할 수 있도록 하는 조항이나 조문 - 주민자치회가 자율적인 의사결정으로 임원 등을 선출하는 조항이나 조문 - 주민총회를 개최하면서 위원 중심이 아닌 회원중심으로 총회를 운영하는 조항이나 조문 - 주민자치회가 시장·군수·구청장이나 읍·면·동장의 간섭없이 자율적으로 의사결정하는 조항이나 조문
	일부 발전	7(+3)	
준수	준수	6(+2)	○ 평가항목중 평가요소(내용)가 주민자치의 원리원칙에 부합
	일부 준수	5(+1)	
무시	일부 무시	4(-1)	○ 조례가 주민자치 원리원칙을 무시하는 정도 평가 - 주민자치 원리원칙에 입각해볼 때 규정이 무시되어 있어 주민자치 근본정신을 살릴 수 없는 조항
	무시	3(-2)	
저해	일부 저해	2(-3)	○ 주민자치를 저해하는 정도 평가 - 주민자치를 설립보다는 설치를 강제하는 조항이나 조문 - 주민자치회 구역이 읍·면·동으로만 한정하는 조항이나 조문 - 주민자치회의 회원이 없고, 상층부 간부만 있는 조항이나 조문 - 주민들의 주민자치회 임원(또는 위원) 선출권을 제한하는 조항이나 조문 - 주민자치회에 대한 자치계획 제출, 보고, 감사 및 검사 등 통제위주의 조항이나 조문 - 주민자치회를 자치단체 및 자치단체장의 이익을 위해 이용하는 조항이나 조문 - 기타 주민자치 원리원칙에 입각해 볼 때 주민자치의 취지를 왜곡하거나 폄하하는 조항이나 조문
	저해	1(-4)	

평가 분야		평가 항목 (공통)		평가 채점 기준 (내용)	평가 결과	
원형	대상				주민자치 원칙	자치 기능/ 바람직한 역할
1. 총칙 및 일반원칙	총칙 및 일반원칙	1-1	목적		3(-2)	
		1-2	정의		3(-2)	
		1-3	원칙		3(-2)	
2. 주민자치 회 설립 절차	주민자치회 설치 등	2-1	설립주체	자치단체장 설치	3(-2)	1(-4)
		2-2	설립구역	읍·면·동 단위	3(-2)	1(-4)
				분회) 주민자치회가 스스로 설치	6(+2)	8(+4)
				분회) 주민자치회 요청으로, 자치단체장 설치	5(+1)	5(+1)
				분회) 자치단체장 설치	3(-2)	1(-4)
		2-3	명칭과 소재지	읍·면·동 주민자치회	3(-2)	2(-3)
		2-4	규약의 제정	주민총회를 거쳐 제정	6(+2)	6(+2)
			주민자치회 의결로 제정	5(+1)	5(+1)	
	2-5	규약의 변경		3(-2)	1(-4)	
	부가항목		운영세칙의 공개	홈페이지 등 공개	(+2)	(+2)
3. 회원	주민자치 회 A	3-1	위원정수(구성)	지역특성 반영	3(-2)	3(-2)
				일정 인원으로 한정	3(-2)	1(-4)
		3-2	위원자격	주민등록 자, 사업장 종사자, 학교 단체 임직원	3(-2)	3(-2)
				연령제한 (18세 이상)	3(-2)	3(-2)
				세대별 1인	3(-2)	3(-2)
				연령제한 16세 이상, 연령제한 없음	3(-2)	4(-1)
				외국인, 출향인 등	3(-2)	4(-1)
				+ 주민자치회 주체(주민자치학교 등) 교육 이수 의무	3(-2)	4(-1)
				+ 자치단체장이 인정하는 교육 이수 의무 등	3(-2)	1(-4)
		3-3	위원의 선정 등	선정, 선임, 선출 관련을 운영세칙으로 정함	6(+2)	6(+2)
				추첨으로 하고, 교육 이수 의무 (X)	3(-2)	3(-2)

평가 분야		평가 항목 (공통)		평가 채점 기준 (내용)	평가 결과	
원형	대상				주민자치 원칙	자치 기능/ 바람직한 역할
				추첨으로 하고, 교육 이수 의무 (O)	3(-2)	1(-4)
				주민자치회가 추천명단 제출	3(-2)	4(-1)
				추첨위원회(선정위원회) 추천명단 제출	3(-2)	1(-4)
				※성별, 사회적 구성 고려 등은 본문에서 서술 평가하되 점수에 영향 없음		
		3-4	위원추천운영위원회	주민자치회 내에 구성, 운영 (※'위원의 선정' 규정에 포함된 경우도 동일하게 평가)	6(+2)	6(+2)
				동에 설치, 동장이 설치 운영	3(-2)	1(-4)
				주민자치회 추천, 동장 추천 동수	3(-2)	3(-2)
				동장은, 추천위원회 배제	3(-2)	2(-3)
				자치단체장 포함해 구성	3(-2)	1(-4)
		3-5	위원의 의무		4(-1)	4(-1)
		3-6	임기 등	스스로 정하도록 함	6(+2)	6(+2)
				연임 가능 (연임 언급 없음 포함)	5(+1)	5(+1)
				임기 가능 (횟수 제한)	3(-2)	2(-3)
				연임 불가	3(-2)	1(-4)
		3-6	대우 (수당 등)	명예직 무보수 + 실비 및 수당 지급 가능	6(+2)	6(+2)
				명예직 무보수	3(-2)	1(-4)
		3-7	해촉 (위촉해제)	주민자치회 1/3 연서, 2/3 의결 해촉 요구	3(-2)	2(-3)
				자치단체장 해촉 가능	3(-2)	1(-4)
	주민자치 위원회 B	3-1	위원의 정수	일정 인원으로 한정	3(-2)	1(-4)
		3-2	구성 등	읍·면·동장이 위촉	3(-2)	1(-4)
				호선	3(-2)	1(-4)
				※고문, 자문위원, 위원들의 교육 등 내용 포함 ※성별, 사회적 구성 고려 등은 본문에서 서술 평가하되 점수에 영향 없음		
		3-3	위원의 직무	교육 의무 (O)	3(-2)	1(-4)
				교육 의무 (x)	3(-2)	3(-2)
		3-4	임기 등	연임 가능 (연임 언급 없음 포함)	5(+1)	5(+1)
				임기 가능 (횟수 제한)	3(-2)	2(-3)
				연임 불가	3(-2)	1(-4)
		3-5	대우 (수당 등)	명예직 무보수 + 실비 및 수당 지급 가능	6(+2)	6(+2)
				명예직 무보수	3(-2)	1(-4)
		3-6	해촉 (위촉해제)	자치단체장 해촉	3(-2)	1(-4)
	부가항목		위원의 공개	주민(주민자치회) 스스로 공개	(+2)	(+2)
				자치단체장이 공개	(+1)	(+1)
			당연직 위촉	시군구 의원을 당연직으로 위촉	(-2)	(-4)
4. 임원 등	자치회의 장	4-1	직무, 선임(선출)		3(-2)	1(-4)
	감사	4-2	직무, 선임(선출)	위원 중 호선	3(-2)	1(-4)
				자치단체장에 제출, 보고	3(-2)	1(-4)
				주민자치회에 제출, 보고	3(-2)	2(-3)
	간사 등	4-3	간사, 고문, 사무국	주민총회 의결, 주민자치회 의견 (O)	6(+2)	6(+2)
				주민총회 의결, 주민자치회 의견 (X)	3(-2)	3(-2)
				+상세사항 운영세칙으로 정함	3(-2)	4(-1)
	분과위원회	4-4	구성, 운영	구성: 위원 + 주민 누구나	6(+2)	6(+2)
				구성: 위원만	3(-2)	1(-4)
5. 총회 등	5-1. 주민총회	5-1-1	총회소집 및 안건 상정		6(+2)	6(+2)
		5-1-2	의결 방법	민주적 절차 갖춤(과반수 참석, 과반수 찬성)	6(+2)	6(+2)
				운영 세칙으로 정함	6(+2)	6(+2)

평가 분야		평가 항목 (공통)		평가 채점 기준 (내용)	평가 결과		
원형	대상				주민자치 원칙	자치 기능/ 바람직한 역할	
	자치계획	5-1-3	총회 홍보	※ 주민자치회는 주민총회에서 지역 주민이 직접 발언하고 의견을 제출할 수 있는 기회를 보장해야 한다	6(+2)	6(+2)	
				1개월 전 홍보 의무	4(-1)	4(-1)	
				1개월 전 홍보 의무 + 사전투표	5(+1)	5(+1)	
		5-1-4	참석 대상	주민자치회가 관계 공무원에게 발언할 수 있게 함	6(+2)	6(+2)	
				(주민자치회 허락 없이) 자치단체장이 주민총회에 출석하여 발언할 수 있다	3(-2)	1(-4)	
		5-1-5	회의(의사)록	주민 스스로(주체가 ‘주민자치회’) 공개	6(+2)	6(+2)	
				지방자치단체의 장(시장, 군수, 구청장 등)이 공개	5(+1)	5(+1)	
				※ 회의록의 비치	5(+1)	5(+1)	
		5-2	수립, 제출, 통보, 공개	자치계획안 자치단체장에 제출	3(-2)	1(-4)	
				※ 자치계획안의 공개	3(-2)	2(-3)	
		5-3 자치회의 운영	5-3-1	회의 소집	자치단체장의 요청 문구 없음	6(+2)	6(+2)
					자치단체장과 주민자치회장 협의	5(+1)	5(+1)
					자치단체장의 요청	3(-2)	1(-4)
	※ 주민총회, 주민자치회 기타 사항 운영세칙으로 정함					1(-4)	
	5-3-2		의결방법	민주적 절차 갖추(과반수 참석, 과반수 찬성 등)	6(+2)	6(+2)	
				운영 세칙으로 정함	6(+2)	6(+2)	
	5-3-3		행정기관과의 관계	자치회는 해당 읍장·면장을 포함하여 관계 공무원에게 회의에 출석하여 발언하게 할 수 있다.	6(+2)	6(+2)	
				주민자치회 요구로 구의원(시의원) 참석	3(-2)	2(-3)	
				읍·면·동장 참석 발언 가능	3(-2)	1(-4)	
	5-3-4		의견제출	주민 스스로 의견 제출	6(+2)	8(+4)	
주민자치회는 필요한 경우 문서회람, 공고 등을 통해 주민의 의견을 듣거나 의견 제출을 요청할 수 있다.		6(+2)		6(+2)			
부가항목		자치회관 운영심의					
		주민자치회의 회의록 공개	주민 스스로(주체가 ‘주민자치회’) 공개	(+2)	(+2)		
			지방자치단체의 장(시장, 군수, 구청장 등)이 공개	(+1)	(+1)		
			※ 회의록의 비치	(+1)	(+1)		
6. 재정 및 사업	재정	6-1	회계연도 회계보고				
		6-2	재산				
		6-3	회비				
	부가항목		수강료 회계 공개		(+2)	(+3)	
			재산 승계	기존 주민자치위원회의 목적, 기능, 재산 승계	(+1)	(+1)	
		자치회관 수강료	주민자치(위원)회 징수+결정 권한(o)+감면 권한(o)	(+2)	(+2)		
			주민자치(위원)회 징수+결정 권한(o)+감면 권한(x)	(+2)	(+1)		
			주민자치(위원)회 징수+결정 권한(x)+감면 권한(x)	(+1)	(+1)		
7. 주민자치 회 역할	주민자치회 (주민자치 위원회) 위상	7-1	역할과 기능				
		7-2	권한	※ “기능 및 권한” 한 조항인 경우, 7-1과 7-2에 같은 조항으로 평가			
8. 지방자치 단체 등과의 관계	지방자치 단체 등과의 관계	8-1	운영비 등 지원	단체 등에 주민자치회 운영을 위탁 할 수 있다(독소조항)	3(-2)	1(-4)	
				-> 독소조항 없음	5(+1)	5(+1)	
		8-2	사무의 위수탁	주민총회를 거쳐 수탁	6(+2)	6(+2)	
				주민자치회 의결로 수탁	5(+1)	5(+1)	
				주민자치센터 운영만 언급	4(-1)	4(-1)	
		8-3	협의체 구성 및 지원		6(+2)	6(+2)	
				자치회장은 주민자치회의 업무 수행을 위하여 전문적 지식과 경험이 있는 관계 공무원 또는 전문가의 의견을 듣거나 관계 기관·단체 등에 자료 또는 의견 제출 등을 요청할 수 있다	4(-1)	4(-1)	
		8-4	관계기관 등 협조	+ 관계기관은 적극 협조 의무	6(+2)	6(+2)	
+ 구의원 등 자문 가능	3(-2)			1(-4)			

평가 분야		평가 항목 (공통)	평가 채점 기준 (내용)	평가 결과	
원형	대상			주민자치 원칙	자치 기능/ 바람직한 역할
	부가항목	감독		(-2)	(-4)
		정보공개	스스로 공개	(+2)	(+2)
			자치단체장이 공개	(+1)	(+1)
		보험	주민자치회 스스로 가입	(+2)	(+3)
			자치단체장이 가입	(+2)	(+2)
		포상 등	※포상, 사기진작, 해외여행, 표창 등 금전적 지원	(+2)	(+2)
9. 주민자치 협의회 (연합회)	주민자치 협의회 (연합회) 위원장(단) 협의회	9-1	설치 및 구성	자치단체장이 설치	3(-2)
				(주어 생략) 설치	1(-4)
	9-2	기능(직무 등)	주민연합회 스스로 정함	3(-2)	3(-2)
			자치단체장이 정함	6(+2)	6(+2)
				3(-2)	1(-4)

※ 규정의 누락: 무시-저해²⁶⁾

※ 마을자치회 관련 규정: 그 규정의 내용에 따라, 각 분야에 통합해서 평가

예: 마을자치회의 기능 -> 7-1. 주민자치회의 기능,

예: (마을자치회) 별도 조항 -> 8-4. 관계기관 등 협조에서 포함하여 평가

26) 규정의 누락 : 주민자치회의 설립과 운영에 반드시 있어야 할 규정이 누락 될 경우, 주민자치의 원칙이 무시되고 주민자치회의 자치기능과 주민자치회의 바람직한 역할 등이 저해된다고 평가하였다.

행정안전부 「표준조례」 평가결과표

평가 분야		평가 항목 (공통)		배점	평가 결과				
					항목별 평가척도		평가점수 (+100~-100)		
원형	대상				주민자치 원칙	자치 기능/ 바람직한 역할			
계							-36.91		
1. 총칙 및 일반원칙	총칙 및 일반원칙	1-1	목적	3	-2		-1.5		
		1-2	정의	3	-2		-1.5		
		1-3	원칙	4	-2		-2		
2. 주민자치회 설립 절차	주민자치회 설치 등	2-1	설립주체	4	-2	-4	-3		
		2-2	설립구역	4	1	1	1		
		2-3	명칭과 소재지	2	-2	-3	-1.25		
		2-4	규약의 제정	2	1	1	0.75		
		2-5	규약의 변경	2	-2	-4	-1.5		
		부가항목		운영세칙의 공개	1.5				
		3. 회원	주민자치회 A	3-1	위원정수(구성)	4	-2	-4	-3
				3-2	위원자격	4	-2	-1	-1.5
	3-3			위원의 선정 등	5	-2	-4	-3.75	
3-4	위원추천운영위원회			2	2	2	1		
3-5	위원의 의무			2	-1	-1	-0.5		
3-6	임기 등			2	1	1	0.25		
3-7	대우 (수당 등)			1	2	2	0.5		
3-8	해촉 (위촉해제)			1	-2	-3	-0.625		
	주민자치 위원회 B	3-1	위원의 정수	5					
		3-2	구성 등	5					
		3-3	위원의 직무	4					
		3-4	임기 등	2					
		3-5	대우 (수당 등)	2					
		3-6	해촉 (위촉해제)	2					
	부가항목		위원의 공개	2	1	1	0.25		
			당연직 위촉	2					
			위원선정위원회 (*주민자치위원회 한정)	2					
4. 임원 등	자치회의 장	4-1	직무, 선임(선출)	4	-2	-4	-3		
	감사	4-2	직무, 선임(선출)	4	-2	-3	-2.5		
	간사 등	4-3	간사, 고문, 사무국	1	-2	-1	-0.375		
	분과위원회	4-4	구성, 운영	1	2	2	0.5		

평가 분야		평가 항목 (공통)		배점	평가 결과		
원형	대상				항목별 평가척도		평가점수 (+100~-100)
					주민자치 원칙	자치 기능/ 바람직한 역할	
계							-36.91
5. 총회 등	5-1. 주민총회	5-1-1	총회소집 및 안전 상정	4	2	2	2
		5-1-2	의결 방법	2	1	1	0.5
		5-1-3	총회 홍보	1	1	1	0.25
		5-1-4	참석 대상	3	-2	-4	-2.25
		5-1-5	회의(의사)록	1	2	2	0.5
	자치계획	5-2	수립, 제출, 통보, 공개	3	-2	-3	-1.875
	5-3 자치회의 운영	5-3-1	회의 소집	2	1	1	0.5
		5-3-2	의결방법	2	2	2	1
		5-3-3	행정기관과의 관계	1	-2	-4	-0.75
		5-3-4	의견제출	1	2	2	0.5
	부가항목		자치회관 운영심의	2			
			회의록 공개	2			
6. 재정 및 사업	재정	6-1	회계연도 회계보고	1	-2	-4	-0.75
		6-2	재산	2	-2	-4	-1.5
		6-3	회비	2	-2	-4	-1.5
	부가항목		수강료 회계 공개	0.5			
			재산 승계	0.5	1	1	0.063
			자치회관 수강료	0.5			
7. 주민자치회 역할	주민자치회 (주민자치위원회) 위상	7-1	역할과 기능	6	-2	-2	-3
		7-2	권한	4	-2	-4	-3
8. 지방자치단체 등과의 관계	지방자치단체 등과의 관계	8-1	운영비 등 지원	4	-2	-4	-3
		8-2	사무의 위수탁	2	-2	-4	-1.5
		8-3	협업체 구성 및 지원	1	2	2	0.5
		8-4	관계기관 등 협조	1	-1	-1	-0.25
	부가항목		감독	0.8	-2	-4	-0.3
			정보공개	0.8			
			보험	0.8	2	2	0.2
			포상 등	0.8			
9. 주민자치 협의회(연합회)	주민자치협의회 (연합회) 위원장(단)협의회	9-1	설치 및 구성	1	-2	-4	-0.75
		9-2	기능(직무 등)	1	-2	-4	-0.75

※ (부록)행정안전부 표준조례 조문별 평가결과- 서술평가 참조

참고자료 및 문헌

[국내 및 해외 문헌]

- 이경미, 한상일, 박민정. (2025). 주민자치 연구의 동향과 과제- 한국연구재단 (우수)등재지
게재 논문을 중심으로. *사회적경제와 정책연구*, 15(1):151-186.
- 전상직. (2020). 주민자치 형성 원리에 대한 소고_한국에서 성공할 수 있는 주민자치를 기획하기 위
한 원리적 접근 “시범실시 중단하고 주민자치회법 입법에 전력해야”. *월간 주민자치*, 105:17-25.
- 진동섭. (2019). *주민자치회의 실효적 운영을 위한 법제적 연구* [박사학위논문, 건국대학교].
<http://www.riss.kr/link?id=T15067757>
- 채진원. (2023). 주민자치회 관련 행안부 표준조례의 비민주성·위법성·위헌성 논의. *분쟁해결연구*,
21(3), 39-71.
- 최용전, 석호영. (2024). 자치법규 사전입법영향분석 사례연구- 주민자치회 표준조례를 중심으로 -. *지
방자치법연구*, 24(1), 87-116.
- 하현정, 서충완, 주상현. (2024). 키워드 네트워크 분석을 활용한 주민자치분야 연구동향 분석. *사회
적경제와 정책연구*, 14(1), 123-152. 10.22340/seps.2024.02.14.1.123
- Aquinas, S. T. (2014). *The summa theologiae*: Complete edition. Catholic Way Publishing.
- Crisp, R. (Ed.). (2014). Aristotle: *nicomachean ethics*. Cambridge University Press.
- Durkheim, E. (2016). *The division of labor in society*. In *Social Theory Re-Wired* (pp.
16-39). Routledge.
- Foucault, M. (1979). *Discipline and punish* [1975]. na.
- Hegel, G. W. F. (1807). 1977. *Phenomenology of spirit*. Trans. AV Miller. Oxford: Oxford
University Press.
- MacIntyre, A. (2013). *After virtue*. A&C Black.
- Mill, J. S., & Mill, J. S. (1966). *On liberty* (pp. 1-147). Macmillan Education UK.
- Park, J. S. (2010). *Confucianism and the Philosophy of Community in Korea*
- Paul II, J. (1988). *Sollicitudo rei socialis*(p. 40). Catholic Truth Society.
- Paul II, P. J. (2008). *Centesimus annus*, 1991. Paragraph, 42.
- Rawls, J. (2017). *A theory of justice*. In *Applied ethics* (pp. 21-29). Routledge.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*
- Taylor, C. (1992). *The ethics of authenticity*. Harvard University Press.
- Tönnies, F., & Tönnies, F. (2012). *Gemeinschaft und Gesellschaft: Theorem der
Kultur-Philosophie* (pp. 27-58). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

XI, P., & Lieshout, J. A. (1931). *Quadragesimo anno*. De Tijd.

XIII, P. L. (2006). *Rerum novarum* (1891).Über die Arbeiterfrage. Zitiert nach: TEXTE ZUR KATHOLISCHEN SOZIALLEHRE. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente. Hrsg. vom Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung-Deutschland-KAB, 7, 41-78.

[기타]

강성봉. (2024년 11월 27일). [특별 인터뷰] 전상직 한국주민자치중앙회 대표회장. *경기브레이크뉴스&주간현대신문*. <https://gg.breaknews.com/25166>