

행정안전부 표준조례 조문별 평가(서술평가)

2025. 3



사단
법인

한국주민자치학회

(부설 주민자치평가원)

목 차

〈행정안전부 표준조례 평가결과표〉	×
1. 총칙 및 일반원칙	1
1-1) 목적	1
1-2) 정의	2
1-3) 운영원칙	3
2. 주민자치회 설립절차	5
2-1) 설립주체	6
2-2) 설립구역	7
2-3) 명칭과 소재지	7
2-4) 규약의 제정	8
2-5) 규약의 변경	8
3. 회원	9
3-1) 주민자치회 정수	9
3-2) 위원의 자격	10
3-3) 위원의 선정	11
※ 부가적 평가항목 : 위원의 공개	13
3-4) 위원선정위원회	13
3-5) 위원의 의무	14
3-6) 임기 등	15
3-7) 대우(수당 등)	15
3-8) 해촉	16
4. 임원 등	17
4-1) 자치회의 장	17
4-2) 감사	18
4-3) 간사 등	19
4-4) 분과위원회	20
5. 총회 등	21
5-1) 주민총회	22
5-2) 자치계획	24
5-3) 주민자치회의 운영	26
6. 재정 및 사업	28
※ 부가적 평가항목 : 재산의 승계	29
7. 주민자치회의 역할과 권한	30
8. 행정상·재정상 지원	33
※ 부가적 평가항목 : 감독	38
※ 부가적 평가항목 : 보험	39
9. 주민자치연합회	39

표 목 차

[표1]	제1조(목적) - 항목별 평가결과
[표2]	제2조(정의) - 항목별 평가결과
[표3]	제3조(운영원칙) - 항목별 평가결과
[표4]	제4조(설치 등) 제1항 : 설립주체 - 항목별 평가결과
[표5]	제4조(설치 등) 제1항 및 제3항: 설립구역 - 항목별 평가결과
[표6]	제4조(설치 등) 제2항 : 명칭과 소재지 - 항목별 평가결과
[표7]	제25조(운영세칙) - 항목별 평가결과
[표8]	규약의 변경 : 규정 누락 - 항목별 평가결과
[표9]	제6조(주민자치회 정수) - 항목별 평가결과
[표10]	제7조(위원의 자격) - 항목별 평가결과
[표11]	제9조(위원의 선정) - 항목별 평가결과
[표12]	제9조(위원의 선정) - 부가적 항목별 평가결과
[표13]	제9조(위원의 선정) : 위원추첨운영위원회 - 항목별 평가결과
[표14]	제16조(위원의 의무) - 항목별 평가결과
[표15]	제18조(위원의 임기) - 항목별 평가결과
[표16]	제19조(위원의 대우) - 항목별 평가결과
[표17]	제20조(해촉) - 항목별 평가결과
[표18]	제11조(주민자치회의 장) - 항목별 평가결과
[표19]	제13조(감사) - 항목별 평가결과
[표20]	제12조(간사 또는 사무국) - 항목별 평가결과
[표21]	제14조(분과위원회) - 항목별 평가결과
[표22]	제14조의 2(주민총회) 제1항, 제6항 - 항목별 평가결과
[표23]	제14조의 2(주민총회) 제2항 - 항목별 평가결과
[표24]	제14조의 2(주민총회) 제3항, 제4항 - 항목별 평가결과
[표25]	제14조의 2(주민총회) 제5항 - 항목별 평가결과
[표26]	제14조의 2(주민총회) 제7항 - 항목별 평가결과
[표27]	제14조의 3(자치(마을)계획의 구성 등) - 항목별 평가결과
[표28]	제15조(운영) : 회의 소집 - 항목별 평가결과
[표29]	제15조(운영) : 의결 방법 - 항목별 평가결과
[표30]	제15조(운영) : 행정기관과의 관계 - 항목별 평가결과
[표31]	제15조(운영) : 의견제출 - 항목별 평가결과
[표32]	회계연도, 회계보고 - 항목별 평가결과
[표33]	재산 - 항목별 평가결과
[표34]	회비 - 항목별 평가결과
[표35]	부칙 제3조(경과조치) : 재산의 승계 - 부가적 항목별 평가결과
[표36]	「주민자치회」 기능 규정에 대한 「지방분권균형발전법」과 「표준조례」 비교
[표37]	제5조(기능) - 항목별 평가결과
[표38]	제8조(권한) : 삭제- 항목별 평가결과
[표39]	주민자치회의 재원
[표40]	주민자치회의 운영비와 활동비
[표41]	제21조(지방자치단체의 지원) - 항목별 평가결과
[표42]	사무의 위수탁 : 규정 누락 - 항목별 평가결과
[표43]	제22조(관계기관 등과 협조) 제2항 : 협의체 구성 및 지원 - 항목별 평가결과
[표44]	제22조(관계기관 등과 협조) 제1항 - 항목별 평가결과
[표45]	제23조(감독) - 부가적 평가 항목별 평가결과
[표46]	제24조(보험) - 부가적 평가 항목별 평가결과
[표47]	주민자치협의회 - 항목별 평가결과
[표48]	주민자치협의회 - 항목별 평가결과

그 립 목 차

[그림1]	주민자치분권과 주민자치회의 활동
[그림2]	주민자치회의 기능
[그림3]	주민자치회의 구조
[그림4]	「표준조례」와 입법 지시
[그림5]	주민자치위원의 선정
[그림6]	주민자치 사업의 특성
[그림7]	주민자치회의 고유한 임무
[그림8]	주민자치회의 사업
[그림9]	주민자치회의 기능
[그림10]	서울시의 주민자치회 민간위탁 현황(1)
[그림11]	서울시의 주민자치회 민간위탁 현황(2)

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	1
		2-5	규약의 변경	2	-2	-4	-3
	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
5.	5-1.	5-1-1	총회소집 및 안건 상정	4	2	2	2

평가 분야		평가 항목 (공통)		배점	평가 결과		
원형	대상				항목별 평가척도		평가점수 (+100~-100)
					주민자치 원칙	자치 기능/ 바람직한 역할	
계							-36.91
총회 등	주민총회	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	-1.88
	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	-0.25
		9-2	기능(직무 등)	1	-2	-4	-0.25

주민자치회 시범실시 및 설치운영에 관한 조례 평가 결과

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.)

기관명	평가점수계	부가(감)점수계	총점수
행정안전부	-37.13	0.213	-36.91

※ 평가척도	발견		준수		무시		저해	
	4	3	2	1	-1	-2	-3	-4
	100	75	50	25	-25	-50	-75	-100
						-36.91		

1. 총칙 및 일반원칙

1-1) 목적

제1조(목적) 이 조례는 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 ‘특별법’이라 한다.)」 제 27조에 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.

(※ 도농 복합시는 읍·면·동, 일반시와 자치구는 ‘동’, 군은 읍·면 등으로 조정)

이 조례의 목적은 ‘주민자치의 자발성, 자주성, 자율성의 원칙’에 따라 주민이 자발적으로 주민자치회를 만들 수 있고, 외부의 영향과 간섭없이 주민들이 스스로 정한 마을(구역)에서 주민들이 이웃과 소통하고 연대하여 지역공동체가 민주적이고 바람직하게 발전해 나갈 수 있도록 필요한 사항을 규정하여야 한다.

그런데 현행 제도상에는 「주민자치회」가 실제 존재하지 않고 있는데도 “풀뿌리 주민자치를 활성화하겠다”라는 오류를 범하고 있으며, 주민의 민주적 참여의식을 위한다는 구실을 내세워 주민의 주민자치회 설립 및 운영의 주체로서 지위를 인정하지 않고 단지 주민을 계몽의 대상으로만 보고 있는 등 주민자치의 자발성, 자주성, 자율성의 원칙이 “무시¹⁾”되고

1) **무시** : 주민자치 원리원칙에 입각한 ‘규정’이 무시되어 있어 주민자치 근본정신을 살릴 수 없는 조항/ **저해** : 주민자치 원리원칙에 입각해 볼 때 취지를 왜곡하거나 방해하여 주민자치 근본정신을 의도적으로 평가절하, 폄훼하는 조항(예: 주민자치회 설치, 주민자치회 위원 임명위촉, 보고·감독, 위원회 검사·감사, 주민자치회 간섭·의무 부담, 정치적 의도로 연합회 결성 등)

있다. 또한 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(이하 “특별법이라 한다”) 제 27조(주민자치회의 설치)²⁾에 따르면, 주민자치회의의 구역을 읍·면·동으로, 주체를 읍·면·동 주민으로 분명하게 규정하여 ‘주민들이 자치회를 구성’할 수 있게 되어, 주민총회에서 회칙도 만들어 채택하고 대표도 선출하고 사업도 결정하는 등의 ‘자치’를 할 수 있는 조건을 만들어 놓았는데도 불구하고, 이 조례는 ‘해당 행정구역의 주민으로 구성하는’의 문구를 빼 채 「주민자치회」를 읍·면·동에 설치하도록 하여 「주민자치회」의 구역과 계층을 강요함으로써 주민자치의 취지를 “무시”하고 있다. 항목별 평가 결과는 다음 표와 같다.

[표1] 제1조(목적) - 항목별 평가결과

평가지표 및 평가결과					배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
											계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙		평균	점수	3	10%	주민자치의 원칙		소계		점수	-1.5	-1.5	0
자발성	자주성					자발성	자주성						
-2	-2	-2	-1.5			-	-	0		0			

1-2) 정의

제2조(정의) 이 조례에 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

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.
2. “주민자치회 위원”이란 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)의 주민을 대표하는 주민자치회의의 구성원을 말한다.
3. “주민총회”란 제7조 제1항 각호에 해당하는 사람은 누구나 참여하여 주민자치 활동과 계획 등 자치활동을 논의하고 결정하는 주민공론장을 말한다.
4. “자치(또는 마을)계획”이란 주민총회 등 주민의견 수렴절차를 거쳐 주민자치회가 수립하는 주민자치 및 마을발전, 민·관협력 등에 관한 종합계획을 말한다.

(※ 지역에 따라 자치계획 또는 마을계획으로 규정)

이 조례에서 용어의 정의는 주민자치회 설립과 운영에 있어서 중요한 요소인 ‘마을(구역), 주민, 회원, 주민자치회, 총회 등의 개념을 주민자치의 원리와 원칙에 따라 정하도록 해야 한다. 예시로 “1. 「마을(구역)」은 일정 지역의 주민들이 주민총회의 결의로 정한 주민자치회의 단위를 말한다. 2. 「주민」은 일정 지역에 주민등록을 두고 있는 사람을 주민이라고 한다. 3. 「회원」은 주민과 일정 지역 소재 사업장의 사업주 혹은 단체의 장 그리고 출향(出鄕) 주민 등이 될 수 있으며, 회원의 자격과 요건 그리고 권리를 주민총회의 결의로 정한

2) 제27조는 “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다”라고 규정하고 있다.

다. 4. 「주민자치회」는 연관된 지역의 생활관계들을 지역의 주민들이 자치하는 과정과 체계를 가진 조직을 「주민자치회」라고 한다. 5. 「총회」는 「주민자치회」 회원들의 의사를 결정하는 주민자치회 최고 의사결정기구를 말한다.” 등을 들 수 있다.

그런데 이 조례에서는 주민자치회의 설립과 운영에 필요한 중요한 요소인 「마을(구역)」, 「주민」, 「회원」 등의 개념이 생략되었다. 또한 「주민자치회」에 대해서는 주민자치의 실질화가 가능한 근린 생활 구역(예: 통리)이 아닌 읍·면·동에, 그것도 ‘주민이 스스로 설립’하는 것이 아닌 ‘타의에 의해 설치’된 것으로 정의하여 주민자치의 근본 취지가 “무시”되고 있다. 특히 「주민자치회」를 ‘주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직’으로 정의하여 「주민자치회」가 주민들이 자치하는 민주적인 도구가 아니라 주민들에게 자치를 강요하고 강화하는 권력 조직이 되도록 명시하여 주민의 자발성, 자주성, 자율성의 원칙이 “무시”되고 있다.

또한 주민을 대표하는 「주민자치회 위원」은 외부의 간섭 없이 민주적으로 선출하는 것이 마땅하나, 이 조례에 따르면 「주민자치회 위원」은 아무런 민주적 절차 없이 읍·면·동 주민을 대표하는 「주민자치회」의 구성원이 되도록 하여 주민의 권리가 “무시”되고 있다. 「주민총회」에 대해서도 “주민총회란 제7조 제1항 각호3)에 해당하는 사람은 누구나 참여하여~”라고 정의하면서도 ‘주민의 구체적 범위’를 정하지 않아 물리적·시간적으로 모든 주민의 참여가 불가능하고 일부 주민들만 참여할 수밖에 없게 되어 사실상 주민의 대표성을 확보할 수 없는 결과를 초래하게 되어 실효성 없는 규정으로서 주민자치의 근본 취지가 “무시”하였다. 그리고 「자치(또는 마을)계획」을 주민자치, 마을 발전, 민관협력 등 종합계획으로서의 권위를 부여하는 것은 주민을 주민자치의 주체에서 제외하는 것은 물론이고, 향후 의결의 주체에서도 제외하는 결과를 초래하게 되어 결국 주민자치 기본 원칙이 “무시”된 것이라 할 수 있다. 항목별 평가 결과는 다음 표와 같다.

[표2] 제2조(정의) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	평균		점수	3	10%	주민자치의 원칙	소계		점수	-1.5	-1.5	0
자발성자주성자율성						자발성자주성자율성						
-2	-2		-1.5			-	0		0			

3) 제7조(위원의 자격) ① 주민자치회의 위원은 제9조에 따른 추천 또는 공개 모집한 날 현재 만 19세 이상의 사람으로서 다음 각 호 중 어느 하나의 자격을 갖추어야 한다. 다만, 공직선거법 제19조에 따라 피선거권이 없는 사람과 지방의회 의원은 주민자치회 위원으로 선정될 수 없다.

1. 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 주민등록이 되어있는 사람
2. 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 사업장 주소를 두고 있는 사업장에 종사하는 사람
3. 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 소재한 각급 학교, 기관, 단체의 임·직원

1-3) 운영원칙

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

이 조례에서 바람직한 운영의 원칙은 첫째, 「주민자치회」의 목적에 맞도록 정해져야 하고 목적은 원칙적으로 주민들이 정해야 하는 것이다. 두 번째, ‘주민 참여’는 주민이 외부의 간섭없이 자발성, 자주성, 자율성에 따라 이루어지는 것이다. 세 번째, ‘주민자치의 자율적인 운영’은 「주민자치회」에서 주민이 소통하고 연대하여 공동선을 향해 자율적으로 운영하는 것이다. 이때 국가나 지방자치단체는 「주민자치회」에 대한 간섭과 통제를 하지 않고 「주민회」가 될 수 있도록, 또한 「자치회」가 될 수 있도록 분권하고, 바람직한 발전을 위해 지원하고 보조할 수 있어야 한다.

그런데 이 조례에서는 ‘운영원칙’이 주민이 정한 「주민자치회」의 목적에 맞게 정해지지 않고 이를 조례로 강제하고 있어 주민의 자발성, 자주성, 자율성의 원칙이 “무시”되고 있다. ‘주민 참여의 보장’은 자치의 관점이 아닌 행정의 관점에서 주민들로 하여금 자치회에 참여하라는 것으로서 실제로는 ‘주민자치회의 설립과 운영의 주체’인 주민은 빼고 대상화된 주민들에게 참여하라는 것과 다름이 없으며, 국가나 지방자치단체의 책무인 ‘자치활동의 진흥’을 주민에게 전가한 것은, 주민자치의 근본 취지에 어긋난 것이다.

현재 읍·면·동에는 읍·면·동장도 있고 관변단체도 있으므로 읍·면·동장과 읍·면·동의 여러 기관이 「주민자치회」를 좌지우지할 수 있는 개입의 여지가 있으므로 읍·면·동별 자율적인 운영은 현실적으로 어려움이 있다. 또한 주민자치의 과정에 정치인과 정치집단 및 동장이 그 활동 과정에 부당하게 개입하여 영향력을 행사하지 못하도록 행정이 제도적 장치를 마련하여야 함에도, 이와 관련한 행정의 역할과 책임에 대해서는 언급하지 않으면서 주민자치회에 ‘정치적 목적의 이용 배제’를 강요하는 것은 행정의 책임을 주민자치회에 전가하는 것이다. 항목별 평가 결과는 다음 표와 같다.

[표3] 제3조(운영원칙) - 항목별 평가결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙 자발성 자주성 자율성	평균		점수	4	10%	주민자치의 원칙	소계		점수	-2	-2	0
						자발성 자주성 자율성						
		-2	-2			-						

2. 「주민자치회」 설립절차 - 주민자치회 설치 등

제4조(설치 등) ① 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역의 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 주민자치회를 설치할 수 있다.

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

③ 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역 내 다음 각 호의 지역에 대하여 주민자치회가 요청하는 경우 분회(또는 지회)를 설치 할 수 있다.

1. 도서 및 벽지 지역
2. 인구·면적 등 지역여건상 분회(또는 지회)가 필요하다고 판단하는 지역
3. 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역

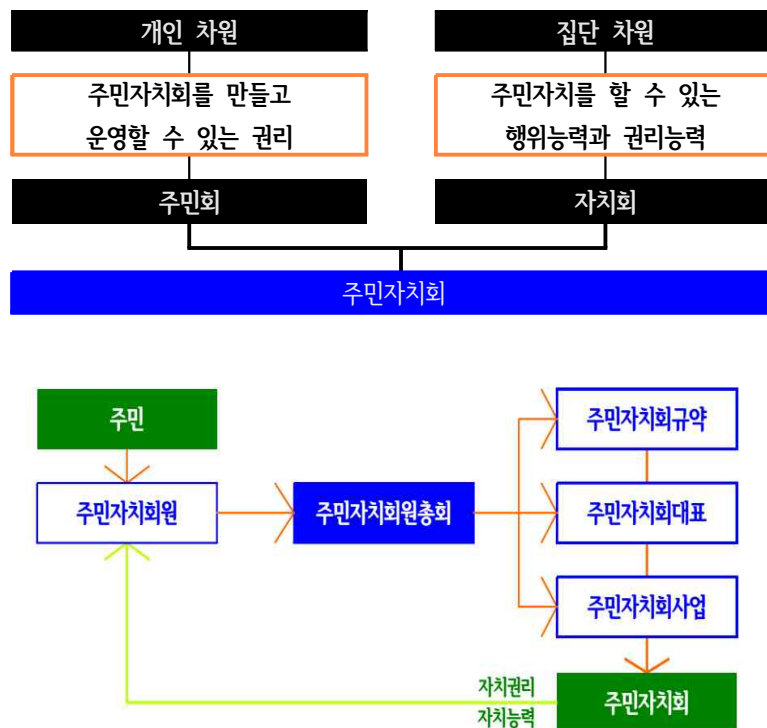
(명칭과 소재지) ② 주민자치회의 명칭은 「○○읍·○○면 주민자치회 또는 ○○동 주민자치회」라 한다.

(규약의 제정) 제25조(운영세칙) 기타 주민자치회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 주민자치회의 의결을 거쳐 자치회장이 정한다.

(규약의 변경)

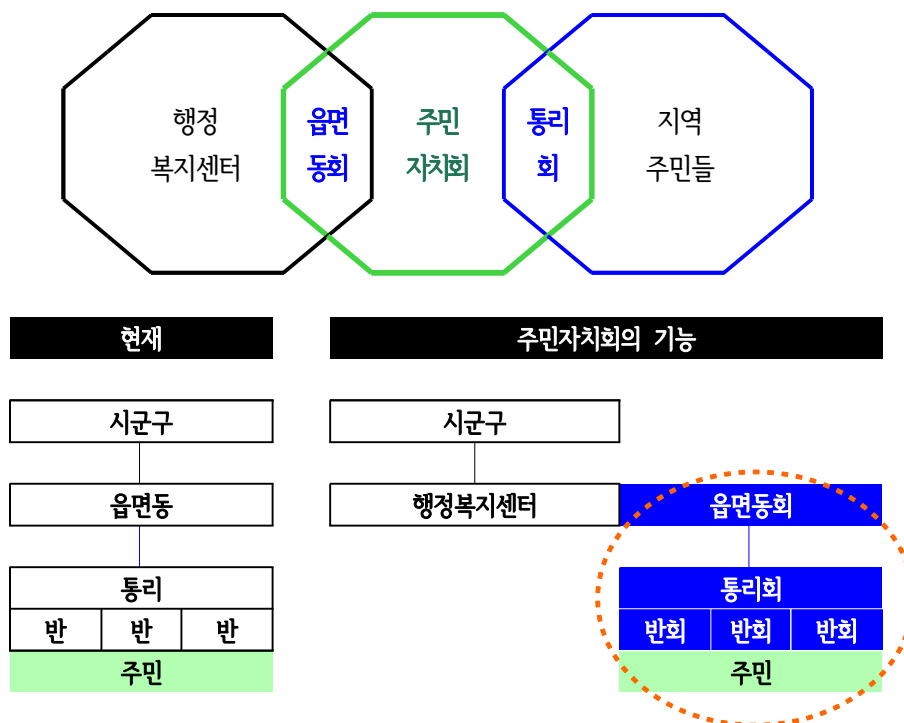
「주민자치회」 주민회이자 자치회이므로 주민이 자발적으로 결정하여 설립되어야 한다. 따라서 「주민자치 분권」은 다음과 같이 이루어지고, 이를 통해 「주민자치회」가 만들어지고, 자치활동이 이루어진다.

[그림1] 주민자치 분권과 주민자치회의 활동



「특별법」은 읍·면·동에 주민자치회를 설치한다고 규정하고 있다. 그러나 읍·면·동의 계층에 행정 계층과 중복적으로 「주민자치회」를 설치하는 것과 읍·면·동 규모에 「주민자치회」를 설치하는 것은 맞지 않다고 학자들의 연구와 주민자치회 사례를 통하여 이미 밝혀졌다. 「주민자치회」에 우리가 기대하는 기능은 두 가지가 있다. 하나는 지역사회와의 관계인 주민들의 “자치 기능”이요, 다른 하나는 행정기관과의 관계인 “협치 기능”이다. 따라서 기능적으로 이중의 기능이 요구되는 만큼 구조적으로도 이중구조를 가질 수밖에 없으며, 「주민자치회」를 읍면동 계층에 둘 때에는 읍·면·동은 협치를 중심으로 하고 통·리 계층에 마을자치회를 두어서 풀뿌리가 민주적으로 운영하는 마을자치회를 분권하여야 한다.

[그림2] 주민자치회의 기능



「주민자치회」에 기대할 수 있는 두 가지 기능 중 지금까지는 협치 기능을 중시하고 자치 기능은 철저히 무시되고 있다. 1999년 주민자치위원회에는 자치기능이 전혀 없으며 2013년 시범 실시 주민자치회에도 자치기능이 없었고, 2018년 표준조례도 동일하다. 자치 기능이 없는 「주민자치회」는 협치도 불가능하다. 진정한 협치는 자치에 기반을 두는 경우에만 의미가 있다.

2-1) 설립 주체

「주민자치회」는 주민들의 자치회이므로 당연히 설치도 주민들의 결정이 있어야 한다. 그런데 이 조례는 주민들이 아닌 시장(또는 군수, 구청장)에게 「주민자치회」 설치할 수 있는 권한을 주면서도 주민들에게는 합의/협의/동의할 수 있는 권한마저도 없게 만들어 주민자치

의 원칙을 “무시”하였고, 시장(또는 군수, 구청장)의 관할구역인 읍·면·동에 「주민자치회」를 설치할 수 있도록 하여 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”하고 있다. 항목별 평가 결과는 다음 표와 같다.

[표4] 제4조(설치 등) 제1항 : 설립 주체 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능			평균	점수	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능			평균	점수	
자발성	자주성	자율성	마을성			자발성	자주성	자율성	마을성			
-2	-4			-3	-3	4	15%	-	-	0	0	-3
												-3
												0

2-2) 설립 구역

「주민자치회」는 주민들의 자치회이므로 설립 구역도 주민들이 결정해야 한다. 그런데 이 조례는 「주민자치회」의 설립 구역을 단체장이 관할 하는 읍·면·동에 설치하도록 하고 있어 주민자치의 취지와 주민자치의 원칙을 벗어났다. 그러나 제3항은 관할지역 내에 주민자치회의 요청이 있을 때 분회(또는 지회)를 설치할 수 있도록 하여 주민의 의견이 어느 정도 반영된 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 본 조문에 대해서는 다음의 표와 같이 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 준수”한 것으로 평가할 수 있다. 항목별 평가 결과는 다음 표와 같다.

[표5] 제4조(설치 등) 제1항 및 제3항: 설립 구역 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능			평균	점수	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능			평균	점수	
자발성	자주성	자율성	마을성			자발성	자주성	자율성	마을성			
1	1			1	1	4	15%	-	-	0	0	1
												1
												0

2-3) 명칭과 소재지

「주민자치회」는 주민들의 자치회이므로 명칭과 소재지도 주민들이 결정해야 한다. 그런데 이 조례는 「주민자치회」의 명칭을 조례로써 일률적으로 정하고 있고, 「주민자치회」의 소재지에 대한 언급이 없다. 이는 주민의 자발성, 자주성, 자율성의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 저해”한 것이다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표6] 제4조(설치 등) 제2항 : 명칭과 소재지 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과								배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)								항목별 평가결과		
																		계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능			평균	점수	2	15%	주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능			평균	점수	-1.25	-1.25	0		
자발성	자주성	자율성	마을성	주민성					자치성	자발성	자주성	자율성	마을성						주민성	자치성
-2		-3			-2.5	-1.25			-		-			0	0					

2-4) 규약의 제정

「주민자치회」는 주민들의 자치회이므로 규약도 주민들이 결정해야 하고, 「주민자치회」의 목적과 사업도 규약에 따로 정해야 한다. 또한 회원자격과 주민총회 임원, 「주민자치회」 운영에 필요한 사항을 규약에서 정할 수 있어야 한다. 그런데 이 조례는 기타 「주민자치회」의 구성 및 운영에 필요한 사항은 「주민자치회」의 의결을 거쳐 자치회장이 운영세칙으로 정하도록 하여 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치기 능을 “일부 준수”한 것으로 평가된다. 항목별 평가 결과는 다음 표와 같다.

[표7] 제25조(운영세칙) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과						배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)						항목별 평가결과			
														계	평가 점수	가감 점수	
주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능			평균	점수	2	15%	주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	0.75	0.75	0
자발성	자주성	자율성	마을성	주민성					자치성	자발성	자주성	자율성					
1		1			1	0.75			-		-		0	0			

2-5) 규약의 변경

규약의 변경은 「주민자치회」 운영의 핵심 사항이며, 총회의 의결 사항으로 규정되어야 하나, 누락을 하여 주민자치의 원칙이 “무시”되고 「주민자치회」의 자치 기능이 “저해”(원형 누락)되었다. 항목별 평가 결과는 다음 표와 같다.

[표8] 규약의 변경 : 규정 누락 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과						배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)						항목별 평가결과			
														계	평가 점수	가감 점수	
주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능			평균	점수	2	15%	주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	-1.5	-1.5	0
자발성	자주성	자율성	마을성	주민성					자치성	자발성	자주성	자율성					
-2		-4			-3	-1.5			-		-		0	0			

3. 회원 - 주민자치회 위원

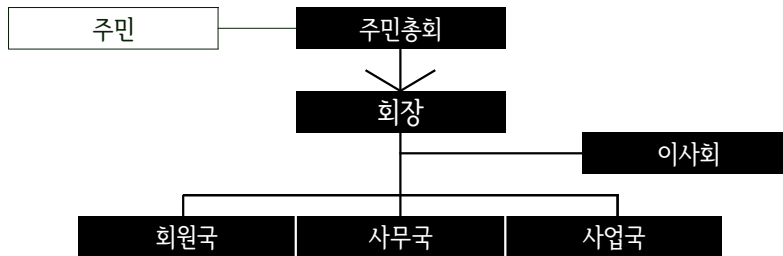
3-1) 「주민자치회」 정수

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

(※ 지역 여건에 따라 40명 이상, 30명 이상 50명 이하 등으로 자율적으로 결정)

「주민자치회」는 주민들로 구성되어야 하고, 주민이 스스로 가입 또는 탈퇴할 수 있어야 하며, 「주민자치회」 조직 및 인사는 주민총회에서 결정하여야 한다. 따라서 「주민자치회」의 구조는 아래 그림과 같아야 한다. 즉, 주민이 주체가 되는 회원이 있고, 최고 의결기구인 회원총회가 있고, 회의 대표인 회장이 있으며, 회의 의사결정기구인 이사회가 있다.

[그림3] 주민자치회의 구조



이 조례는 특별법 제27조(주민자치회의 설치)에서 규정한 「주민자치회」의 주체인 ‘읍·면·동 해당 행정구역의 주민을 「주민자치회」에서 누락시켰다. 이처럼 「주민자치회」의 주체인 주민을 빼버려서 주민총회까지 유명무실 되었고 주민들이 선출하는 이사회도 주민자치위원이 구성하도록 대체했으며, 회원국은 아예 개념이 없고 사무국이나 사업국마저 배려하지 않아서 주민들의 의사로 선출되지 아니하고 추첨으로 뽑힌 위원이 주민을 대표하는 「주민자치회」의 위원이 되고 회장이 되는 기형적인 조직이 되고 말았다. 이는 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”한 것이라고 평가할 수 있다. 항목별 평가 결과는 다음 표와 같다.

[표9] 제6조(주민자치회 정수) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	4	20%	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	-3	-3	0
자발성	자주성	자율성	마을성			자발성	자주성	자율성	마을성			
주민성	자치성					주민성	자치성					
-2	-4	-3	-3			-	-	0	0			

3-2) 위원의 자격

제7조(위원의 자격) ① 주민자치회의 위원은 제9조에 따른 추천 또는 공개 모집한 날 현재 만 18세 이상의 사람으로서 다음 각 호 중 어느 하나의 자격을 갖추어야 한다. 다만, 공직선거법 제19조에 따라 피선거권이 없는 사람과 지방의회 의원은 주민자치회 위원으로 선정될 수 없다.

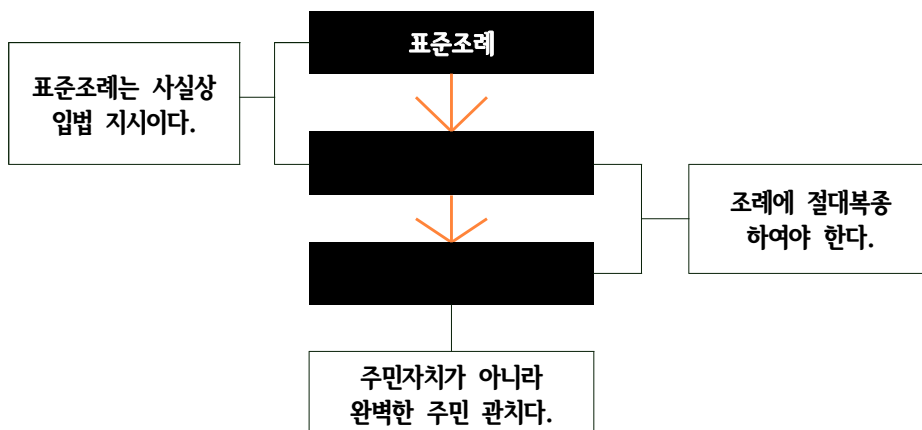
(※ 지역 여건에 따라 위원 연령대 하향 조정 가능)

1. 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 출입국관리 관계 법령에 따라 영주의 체류자격을 갖춘 외국인으로서 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)의 외국인등록대장에 올라 있는 사람(※ 지역에 따라 외국인 자격요건 자율 결정)
3. 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 사업장 주소를 두고 있는 사업장에 종사하는 사람
4. 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 소재한 각급 학교, 기관, 단체의 임·직원

② 제1항 각 호에도 불구하고 둘 이상의 주민자치회의 위원으로 선정된 사람 및 제20조 제1항 제3호의 사유로 해촉된 사람은 해당 사유가 발생한 날부터 주민자치회의 위원 자격이 없는 것으로 본다.

「주민자치회」위원의 자격까지 국가에서 정하는 것은 명백한 국가주의이다. 주민자치 사항까지 정하여 강제로 강요하는 것은 다시 말해서 다음 그림과 같이 식민지적인 통치 방식이라고 볼 수 있다.

[그림4] 「표준조례」와 입법 지시



- 전국의 읍·면·동은 각기 다 다르다. 지역 특성이 다르고 주민 특성도 다르며 자치의 환경도 다르다. 그런데 이 조례는 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 자치 기능을 “일부 무시”로 한 단계 상향 평가하고자 한다. 항목별 평가 결과는 다음 표와 같다.

[표10] 제7조(위원의 자격) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	
자발성	자주성	자율성	마을성			자발성	자주성	자율성	마을성			
-2		-1		-1.5	-1.5	4	20%	-	-	0	0	-1.5
												-1.5
												0

3-3) 위원회 선정

제9조(위원의 선정) ① 주민자치회 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람에 대해 공개추첨으로 선정한다. 다만, 특정 성별이 각 호별 총원의 60퍼센트 이하가 되도록 하여야 하며, 사회적 약자 등 다양한 계층이 참여할 수 있도록 노력하여야 한다.

1. 공개모집에 신청하고 주민자치교육과정을 이수한 사람
2. 당해 읍·면·동 소재 각급 학교·기관·단체 및 기타 읍·면·동장이 필요하다고 인정하는 주민공동조직 등에서 추천받아 주민자치교육과정을 이수한 사람

(※ 각 호별 선정비율은 자율적으로 결정하되, 1호 대상을 2호 대상 보다 우선적으로 구성)

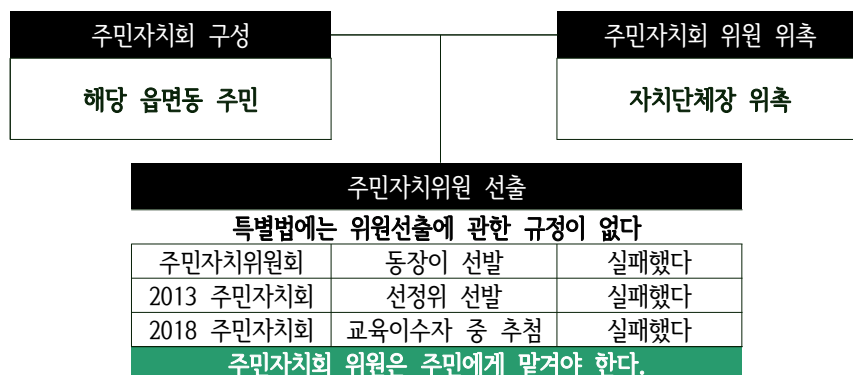
- ② 제1항 각 호의 주민자치교육과정의 이수(또는 군수·구청장)가 인정하는 주민자치활동에 관한 기본교육과정을 최소 6시간 이상 사전 이수한 것을 의미한다.
- ③ 주민자치회는 제1항에서 선정된 주민자치회 위원 외에 제1항 각 호별 예비후보자 순위를 5명 이내에서 추첨으로 정한다.
- ④ 주민자치회는 제1항 및 제3항에 따른 주민자치회 위원과 예비후보자를 선정한 날로부터 10일 이내 그 명부를 시장(또는 군수·구청장)에게 제출하여야 한다.
- ⑤ 시장(또는 군수·구청장)은 명부 접수 후 20일 이내에 주민자치회 위원 선정결과에 따라 주민자치회 위원을 위촉하여야 한다.
- ⑥ 주민자치회 위원의 사임 또는 해촉 등으로 인하여 결원이 발생한 경우에는 시장(또는 군수·구청장)이 다음 각 호의 방법에 따라 위촉한다. 다만, 전임 위원의 남은 임기가 6개월 미만인 경우에는 위촉하지 않는다.
 1. 예비후보자가 있는 경우에는 명부순위 순으로 위촉한다.
 2. 예비후보자가 없는 경우에는 제9조제1항 내지 제5항에 따라 위촉한다.

「주민자치회」의 자치사무와 자치 사업이 이루어지기 위해서는 「주민자치회」 위원이 해야 할 ‘자치 직무’가 잘 설계되어 있어야 하며 그 직무를 수행하기 위해서는 어떠한 능력과 자격 즉 ‘수행 요건’이 필요한지가 명확하게 제시되어야 한다. 이처럼 「주민자치회」 위원은 자치 직무의 수행에 필요한 권한과 동시에 책무도 부여받아서 「주민자치회」의 회무를 수행하게 된다. 물론 감사 대상과 회원의 평가대상이 되기도 하면서 「주민자치회」는 발전의 선순환 과정에 들어서는 것이다.

1999년 주민자치위원회의 조례 준칙은 주민자치위원은 읍·면·동장이 위촉한다고 규정하고 주민자치위원 선출권을 확실하게 규정하지 않았고, 대부분은 읍·면·동장이 임의로 위촉했으며, 이로 인한 부작용이 많았다. 주민자치위원 선출에 압력이 가해지고, 주민자치위원에게 암묵적으로 기부와 행사 참가가 강요되어서 주민자치가 아닌 관변단체로 변질되었으며, 시·군·구 의원이 고문으로 주민자치위원회를 좌지우지하는 경우도 있었다.

2013년 시범실시 주민자치회는 선정위원회에서 선출하되 선정위원회를 단체장과 관료들의 영향력 아래에 두어 사실상 관료가 주민자치위원 선출을 담당했다. 그래서 기존에 읍·면·동장이 선정하던 주민자치위원회와 사실상 차별성이 없었으며 주민자치센터 프로그램 심의위원회인 주민자치위원회의 조직구조와 인적자원을 그대로 승계하여 운영했다. 그 결과는 주민자치는 실패했다.

[그림5] 주민자치위원의 선정



그런데 이 조례는 선정위원회를 폐지하는 대신에 주민자치학교를 이수한 자 중에서 추천으로 선정된 자를 시장·군수·구청장이 위촉한다고 하여 주민들의 임원 선출권을 박탈하였다. 즉 주민자치위원이 되려면 우선 주민자치학교에서 공부할 것이 강요되고 수료한다 해도 추천으로 결정된다. 이는 주민자치의 취지와 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”한 것이다. 항목별 평가 결과는 다음 표와 같다.

[표11] 제9조(위원의 선정) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과					배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)					항목별 평가결과								
												계	평가 점수	가감 점수						
주민자치의 원칙		주민자치회		자치기능	평 균	점 수	5	20%	주민자치의 원칙		주민자치회		자치기능	평 균	점 수	-3.75	-3.75	0		
자발성	자주성	자율성	마을성	주민성					자치성	자발성	자주성	자율성	마을성						주민성	자치성
-2		-4							-3	-3.75	-	-							0	0

※ 부가적 평가항목 : 위원회 공개

제9조(위원의 선정) ⑦ 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회 구성 후 주민자치회 위원에 대한 주요 인적 사항을 1개월 이내에 공고 등의 방법으로 해당 지역 주민에게 공개하여야 하며, 위원을 새로이 위촉한 경우에도 주요 인적사항을 같은 방법에 따라 해당 지역 주민에게 공개하여야 한다.

⑩ 시장(또는 군수·구청장)과 주민자치회는 주민들을 대상으로 주민자치회 위원 공개모집 사실을 설명회의 방식으로 홍보할 수 있다.

위원의 공개 또한 주민들이 정한 방법과 절차에 따라 공개하는 것이 주민자치의 원칙과 주민자치회의 자치 기능을 준수한 것이라고 할 수 있다. 그런데 이 조례에서 시장·군수·구청장이 위원을 공개하도록 하는 것은 투명성이 어느 정도로 강화된 것으로 인정하여 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 준수”한 것으로 평가할 수 있다. 부가적 항목 별 평가는 다음 표와 같다.

[표12] 제9조(위원의 선정) - 부가적 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%) ※ 배점 : 2				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙 자발성·자주성·자율성	주민자치회 자치기능 마을성·주민성·자치성	평균	점수	5	20%	주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		1	0.25	0
						자발성	자주성	자율성	마을성·주민성·자치성			
-	-					1		1				

3-4) 위원선정위원회(또는 위원추천운영위원회)

(위원선정위원회) 규정 폐지

제9조(위원의 선정)

- ⑧ 주민자치회 위원회의 공정한 선정을 위하여 주민자치회 내에 위원 추천 운영위원회를 구성·운영할 수 있다.
- ⑨ 주민자치회 위원 구성 및 선출방법 등에 관하여 필요한 세부적인 사항은 운영세칙으로 정한다. 다만, 주민자치회를 최초로 구성하는 경우 주민 의견 등을 수렴하여 해당 읍·면·동장이 정한다.

「주민자치회」 위원은 자치 직무 수행 능력과 의지가 있어야 하고, 그러한 위원을 주민이 스스로 선출해야 한다. 주민들은 자치 직무 수행 능력과 의지가 있는 위원 후보에 대해 인정하고 동의하고 있다. 이 조례에서는 ‘위원선정위원회’가 폐지되었다. 다만, 제9조(위원의 선정) 제8항은 “주민자치회 위원회의 공정한 선정을 위하여 주민자치회 내에 위원 추천 운영위원회를 구성·운영할 수 있다”라고 규정하여 위원 추천 운영위원회를 읍·면·동장이 아닌 「주민자치회」가 설치하도록 하고, 같은 조 제9항은 주민자치회 위원 구성 및 선출방법 등에 관하여

필요한 세부적인 사항은 운영세칙으로 정하도록 하면서, 「주민자치회」 최초 구성시 읍·면·동이 정하지만 ‘주민의 의견 등’을 수렴하여 정하도록 하여 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “준수”한 것으로 평가할 수 있다. 항목별 평가 결과는 다음 표와 같다.

[표13] 제9조(위원의 선정) : 위원추천운영위원회 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과					배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)					항목별 평가결과				
												계	평가 점수	가감 점수		
주민자치의 원칙	주민자치회	자치기능	평균	점수	2	20%	주민자치의 원칙	주민자치회	자치기능	평균	점수	1	1	0		
자발성	자주성	자율성	마을성	주민성			자치성	자발성	자주성	자율성	마을성				주민성	자치성
2	2		2	1			-	-		0	0					

3-5) 위원회의 의무

제16조(위원의 의무) ① 주민자치회의 위원은 주민자치회 운영에 대해 주민들의 의견을 수렴하기 위하여 노력하여야 하며, 주민자치회 운영과 관련한 각종 교육, 연수 등에 적극 참여하여야 한다.

② 주민자치회 위원의 주민자치회 활동은 공익 실현의 목적에 적합하여야 하며, 사익을 추구하여서는 아니 된다.

「주민자치회」 위원은 자치 직무 수행 능력과 의지가 있어야 하고, 그러한 위원을 주민이 스 「주민자치회」 위원은 해당 규약에서 정한 목적과 범위 내에서 권리와 의무가 있다. 또한 「주민자치회」 위원은 주민을 대표하고, 대변해야 한다. 따라서 바람직한 공동체의 발전을 위해 노력해야 하고, 공익 실현의 목적에 적합하게 활동하여야 하며, 주민의 의견을 수렴하기 위하여 노력해야 한다. 다만, 위원의 직무(또는 의무)는 「주민자치회」 활동 계획에 따라 매우 구체적으로 설계되어 있어야 한다. 만일 위원의 직무가 구체적이지 아니하면 위원 자신이 활동을 계획할 수 없어 능력을 함양할 수도 없고 주민들이 활동 등을 평가할 수도 없다. 또한 「주민자치회」 위원(또는 회원)에 대해 주민자치회 운영과 관련된 교육과 연수는 필요하다. 다만, 조례로 강제할 것이 아니라 「주민자치회」의 주체인 주민이 자발적인 동기에서 교육과 연수를 요청하면 국가나 지방자치단체는 이에 맞춰 필요한 지원을 해 줄 필요가 있다.

이 조례는 「주민자치회」 위원의 직무 활동과 운영을 조례로, 포괄적으로 규정하여 구체성이 떨어지고, 「주민자치회」 위원에 대해 교육과 연수 의무를 강제로 정하고 있어 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능이 “일부 무시”되고 있다. 항목별 평가 결과는 다음 표와 같다.

[표14] 제16조(위원의 의무) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능			평균	점수	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능			평균	점수	
자발성	자주성	자율성	마을성			자발성	자주성	자율성	마을성			
-1	-1	-1	-1	-1	-0.5	2	20%	-	-	0	0	-0.5
-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-	-	-	-	-	-	0

3-6) 임기 등

제18조(위원의 임기) 위원회의 임기는 2년으로 하고, 연임할 수 있다. 다만, 제9조 제6항에 따라 위촉된 위원회의 임기는 전임 위원회의 잔여 임기로 한다.

(※ 지역에 따라 위원회의 임기 및 연임제한 규정을 자율적으로 결정)

「주민자치회」 위원회의 임기는 「주민자치회」의 총회에서 스스로 결정하는 것이 바람직하다. 「주민자치회」에서 임기를 결정할 때도 장기적인 경험이 필요한 직무와 단기적인 경험으로 수행이 가능한 직무를 분류하여 담당 직무에 따라서 임기 등을 달리 적용하여도 된다. 임기를 전원에게 동일하게 적용하면 「주민자치회」가 중단되는 등의 문제가 있으므로 임기의 운영은 「주민자치회」의 결정에 맡기는 것이 옳다.

이 조례는 「주민자치회」 위원회의 임기를 2년으로 연임할 수 있도록 지정하면서 단서로, 지역에 따라 임기 및 연임제한 규정을 자율적으로 결정하도록 하고 있어 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 준수”하고 있다고 평가할 수 있다. 항목별 평가 결과는 다음 표와 같다.

[표15] 제18조(위원의 임기) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능			평균	점수	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능			평균	점수	
자발성	자주성	자율성	마을성			자발성	자주성	자율성	마을성			
1	1	1	1	1	0.25	2	20%	-	-	0	0	0.25
0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	-	-	-	-	-	-	0

3-7) 대우(수당 등)

제19조(위원의 대우) 주민자치회의 위원은 명예직으로 한다. 다만, 필요한 경우에는 예산의 범위에서 실비 및 수당을 지급할 수 있다.

「주민자치회」위원의 임기는 「주민자치회」는 원칙적으로 무보수 명예직이 옳다. 따라서 무보수 명예직으로 하려면 무보수 명예직으로 수행할 수 있도록 「주민자치회」가 설계되어야만 한다. 그런데 이 조례(표준조례)처럼 읍·면·동 규모에서 상당한 난이도의 업무를 수행하라는 것은 무보수 명예직으로는 불가능하다. 「주민자치회」의 임무를 설계하고 조직을 편성할 때 전략적으로 무보수인지 실비인지 유보수인지를 결정하여야 하고, 명예직인지 권위직인지도 결정하여야 한다. 임무를 잔뜩 부여하면서 명예직이라고 하는 것은 타당하지 않다. 「주민자치회」위원에게 위원회 위원처럼 자치의 임무가 주어지지 않는다면 통상적인 위원회의 회의 수당을 지급하는 것은 타당하며 주민자치로 인한 교육이나 출장은 지원하는 것이 옳다. 그러나 「주민자치회」의 위원에게 주민자치의 실무가 주어진다면 무보수 명예직과는 달라야 한다.

이 조례는 「주민자치회」위원을 명예직으로 하되, 조례로서 필요시 실비 및 수당을 지급할 수 있도록 하고 있어 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “준수”하고 있다. 다만 앞서 언급한 바와 같이 「주민자치회」위원에게 ‘주민자치의 실무’를 주지 않는다는 전제가 있어야 한다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표16] 제19조(위원의 대우) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	자발성	자주성	자율성	마을성	주민성	자치성	평균	점수	0.5	0.5	0
2	2	2	0.5	1	20%	-	-	0	0			

3-8) 해촉

제20조(위원의 해촉) ① 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회의 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 위원을 해촉할 수 있다. 다만, 제1호부터 제3호까지의 경우 해당사유가 발생한 날 해촉이 된 것으로 보며, 제4호 내지 제6호의 경우 주민자치회 재적위원 3분의 2 이상의 의결을 거쳐야 한다.

1. 제7조 제1항 제1호 내지 제3호에 해당되지 않는 경우
2. 둘 이상 주민자치회 위원으로 선정되거나, 제7조제1항 단서 중 어느 하나에 해당하는 경우
3. 선거운동을 하거나, 특별법 제29조제2항에 따른 정치적 중립의무를 위반한 경우
4. 특별법 제29조제2항에 따른 권한남용 금지 의무를 위반한 경우
5. 제16조제2항에 따른 사익추구금지 의무를 위반한 경우
6. 직무태만이나 그 밖의 사유로 인하여 주민자치회 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우

② 주민자치회의 위원은 다른 위원에게 제1항 제4호 내지 제6호의 사유가 발생한 경우 재적위원 3분의 1 이상의 연서(連書)로 위원의 해촉을 시장(또는 군수·구청장)에게 요구할 수 있으며, 이 경우 제1항 단서에 따라 의결을 거쳐야 한다.

특별법에는 “「주민자치회」의 구성은 지역의 주민으로 한다”라고 규정하고 “「주민자치회」 위원은 단체장이 위촉한다”라고만 규정하여 「주민자치회」의 위원선출에 대해 명기하지 않았다. 이 조례도 「주민자치회」 위원선출권에 대한 명문 규정이 없다. 주민자치의 원칙과 취지를 살펴볼 때, 위원선출에 대한 명문 규정이 없다고 하더라도 「주민자치회」 위원선출권을 「주민자치회」의 구성원들에게 부여하는 것이 원칙이다. 따라서 위원선출권과 마찬가지로 위원의 해임권도 「주민자치회」의 구성원들에게 부여하는 것이 주민자치의 실질화를 위해 타당하다.

이 조례 「주민자치회」 위원의 선정과 위촉에 대하여 살펴보면 주민자치 교육 과정을 이수한 자 중 공개 추첨을 통해 선정된 자를 단체장이 위촉하도록 하고 있어 주민자치의 근본 취지와 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”하였다. 이와 마찬가지로 「주민자치회」 위원에 대한 해촉 권한 또한 지방자치단체장에게 분권하여 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”한 것이다.

다만, 시장·군수·구청장의 자의적인 해촉을 방지하기 위하여 조례에 세부적인 사항을 규정하고, 해촉 발의 요건을 재적 위원 1/3로 한 것은 해촉 권한을 상당히 제어하기 위한 것으로서 긍정적인 요인으로 평가할 수 있으므로, 이 점을 고려하여 주민자치의 원칙 “무시”, 「주민자치회」의 자치 기능 “일부 저해”로 한 단계 높여 평가하고자 한다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표17] 제20조(해촉) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과						배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
												계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	1	20%	주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	
자발성	자주성	자율성	마을성	주민성	자치성			자발성	자주성	자율성	마을성	주민성	자치성	
-2								-		-		0	0	
				-2.5	-0.625									
												-0.625	-0.625	0

4. 임원 등

4-1) 자치회의 장(자치위원장)

제11조(주민자치회의의 장) ① 주민자치회에 주민자치회의의 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)

「주민자치회」는 반드시 대표자로서 회장을 두어야 하며, 회장은 주민들이 민주적인 절차로 선출하되, 단독 대표 또는 공동대표 선출 여부는 주민들이 결정해야 한다. 회장은 「주민자치회」의 사무와 사업에 대해 「주민자치회」를 대표하고, 총회를 소집할 수 있으며, 규약에 반하는 행위를 할 수 없다. 또한 총회에서 위임한 사항 이외에는 임의로 결정하거나 집행할 수 없으며, 회장의 이익과 주민자치회의 이익이 상반되는 사항에 대해서는 회장은 대표권을 가질 수 없다.

이 조례는 「주민자치회」의 업무를 총괄하는 대표자로서 자치회장을 두도록 하면서도 자치회장은 1명, 부회장은 1명 또는 2명을 두도록 강제하고 있는데, 이는 주민들이 스스로 단독 대표 또는 공동대표 선출할 수 있는 권리를 무력화한 것이다. 또한 자치회장과 부회장을 위원 중에서 호선하라고 하여 사실상 「주민자치회」가 민주적인 절차에 따라 선출할 수 있는 여건을 마련해 주지도 않았다. 이는 주민들의 주민자치회 임원(또는 위원) 선출권을 제한하는 조항이나 조문으로서 주민의 자발성, 자주성, 자율성의 원칙을 “무시”하였고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”한 것이다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표18] 제11조(주민자치회의 장) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	4	10%	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	-3	-3	0
자발성	자주성	자율성	마을성			자발성	자주성	자율성	마을성			
-2	-4	-3	-3			-	-	0	0			

4-2) 감사

- 제13조(감사)** ① 주민자치회에 감사 ○명을 두며 주민자치회 위원 중 호선한다. 다만, 전문성이 필요하다고 판단되는 경우, 외부 전문가를 감사로 임명할 수 있다.
- ② 감사는 주민자치회의 회계와 주민자치회에서 결정한 사항의 집행에 대하여 감사를 실시하고, 그 결과를 주민자치회와 주민총회에 보고·제출하여야 하며, 연 1회 이상 주민에게 공개하여야 한다.

「주민자치회」는 공정하고 투명한 운영을 위하여 2인 이상의 감사를 두어야 하며, 감사 또한 주민들이 직접 선출해야 한다. 감사는 매년 1회 이상 회계와 직무를 감사하고, 그 결과는 총회에 보고하며, 규약에 정한 절차에 따라 주민에게 공개해야 한다. 만일 감사 결과, 회계나 직무가 법령 또는 규약에 위배 되거나 현저하게 부당한 사항이 있을 때는 회장에게 보고하고, 그 내용이 주민총회에 신속히 보고하여야 할 필요가 있는 경우에는 기간을 정하

여 회장에게 총회의 소집을 요구해야 하며, 회장이 그 기간 이내에 주민총회를 소집하지 아니하면 감사가 직접 총회를 소집할 수 있도록 해야 주민자치의 원리·원칙에 부합한다고 할 수 있다.

이 조례는 「주민자치회」에 감사를 두도록 하면서 그 수를 강제하지 않았고, 외부 전문가를 임명하거나, 감사 결과를 주민에게 공개토록 하는 등 공정성을 유지하려고 노력하고 있다. 그러나 감사를 위원 중에서 호선하도록 하여 주민의 임원 선출권을 박탈하는 등 주민자치의 원칙을 “무시”하였고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 저해”하였다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표19] 제13조(감사) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과						배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과						
												계	평가 점수	가감 점수				
주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	4	10%	주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	-2.5	-2.5	0		
자발성	자주성	자율성	마을성	주민성				자치성	자발성	자주성	자율성	마을성					주민성	자치성
-2		-3		-2.5				-2.5	-		-						0	0

4-3) 간사 등

제12조(간사 또는 사무국) ① 자치회장은 주민자치회 위원 또는 주민을 간사로 선임하거나, 사무국을 설치하여 주민자치회의 사무를 처리하게 할 수 있다.

② 자치회장은 필요한 경우 자원봉사자를 두어 간사를 보조하게 하거나 사무국에 배치할 수 있다.

③ 제1항에 의한 사무국을 설치하는 경우, 근무자 배치, 수행업무 등 사무국의 운영에 관한 사항은 주민자치회의 운영세칙으로 정한다.

④ 자치회장은 제1항에 따른 간사 및 사무국 근무자에게 업무량과 근무시간을 감안하여 예산의 범위 안에서 실비 및 수당을 지급할 수 있고, 제2항에 따른 자원봉사자에게 실비를 지급할 수 있다.

「주민자치회」는 공정하고 「주민자치회」 회장의 사무보조를 위해 간사를 선임할 경우, 그 숫자와 임명 절차 등을 총회의 의결 또는 규약으로 결정해야 하며, 사무국의 규모와 운영 방안도 마찬가지로 총회의 의결 또는 규약으로 결정하는 것이 주민자치의 원리·원칙에 부합한다고 할 수 있다.

이 조례는 총회의 의결 등 주민의 의견 수렴 없이 회장이 「주민자치회」에 간사를 둘 수 있도록 하여 자치회장의 독단을 조장하고 있다. 다만, 사무국의 운영에 관한 사항을 운영세칙으로 정하고 있어 주민자치의 원칙을 “무시”하고 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 무시”하고 있는 것으로 평가하고자 한다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표20] 제12조(간사 또는 사무국) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	
자발성	자주성	자율성	마을성			자발성	자주성	자율성	마을성			
-2			-1	-1.5	-0.375	1	10%	-	-	0	0	-0.375
												0

4-4) 분과위원회

- 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 운영세칙으로 정한다.

「분과위원회」의 구성과 운영은 총회의 의결 또는 규약으로 결정하는 것이 주민자치의 원리·원칙에 부합한다고 할 수 있다.

이 조례 제14조의 ②항에서 ‘분과위원회는 주민자치회 위원과 제7조 제1항 각 호에 해당하는 사람 중 참여를 희망하는 사람으로 구성할 수 있다’라고 하면서 제7조 1항 ‘해당 읍·면·동에 주민등록이 되어있는 사람’ 중에서 참여를 희망하는 사람으로 구성할 수 있다고 하였다. 즉 해당 읍·면·동에 주민등록이 되어있는 모든 사람이 참여하기를 희망하면 누구나 분과위원회의 구성원이 될 수 있다는 모순이 발생한다. 다만 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. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표21] 제14조(분과위원회) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	
자발성	자주성	자율성	마을성			자발성	자주성	자율성	마을성			
2			2	2	0.5	1	10%	-	-	0	0	0.5
												0

5. 총회 등

5-1) 주민총회

(총회의 소집 및 안건 상정) **제14조의2 (주민총회)** ① 주민총회는 연 1회 이상 개최하며, 주민자치회에서 의결된 안건을 상정한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우 주민자치회의 의결에 따라 개최 횟수를 조정할 수 있다.

⑥ 주민자치회는 주민총회에서 지역 주민이 직접 발언하고 의견을 제출할 수 있도록 기회를 보장하여야 한다.

(의결방법) **제14조의2 (주민총회)** ② 주민총회는 다음 각 호에 관한 사항을 결정하는 권한을 가지며, 제1항에 따라 상정된 안건은 참석주민 과반수의 찬성으로 결정한다.

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

(총회 홍보) **제14조의2 (주민총회)** ③ 주민자치회는 주민참여와 숙의를 촉진하기 위하여 주민총회일 1개월 전부터 상정 안건 홍보, 주민설명회, 의견수렴 등을 진행하여야 한다.

④ 주민자치회는 많은 주민들의 참여와 주민합의를 형성하기 위하여 상정 안건에 대한 사전투표를 진행할 수 있다.

(참석대상) **제14조의2 (주민총회)** ⑤ 주민자치회는 해당 읍·면·동의 관계 공무원에게 주민총회 출석을 요구할 수 있으며, 시장(또는 군수·구청장) 및 해당 읍·면·동장은 주민총회에 출석하여 발언할 수 있다.

(회의록) **제14조의2 (주민총회)** ⑦ 주민자치회는 주민총회 개최 후 14일 이내에 개최 결과 및 회의록을 작성하여 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 30일 이상 공개한다.

「주민자치회」에는 최고의 의사결정기구인 총회를 두어야 한다. 총회는 통상총회와 임시총회로 구분하고, 통상총회는 매년 1회 이상 개최하여야 하며 회장이 소집해야 한다. 특히 총회의 의결 없이는 시장·군수·구청장 및 해당 읍·면·동장이 총회에 출석하여 발언할 수 없도록 하여 행정기관의 간섭을 배제하도록 해야 한다.

또한 총회는 사업계획 및 예산안, 사업 보고 및 결산안, 임원선임, 자산관리, 지방자치단체가 위임·위탁하는 사무에 대한 수입·수탁, 규약, 회비, 기타 주민의 친목과 「주민자치회」의 발전에 관한 사항 등을 심의하고 의결하도록 해야 한다. 「주민자치회」의 운영은 총회(통상총회, 임시총회)와 임원, 사무국 등에 대해 규정되어야 하며, 주민과의 관계 역시 「주민자치회」 회원이 당연히 가지는 권리·의무와 주민들이 가지는 권리에 대해서 충분하게 명기하는 것이 주민자치의 실질화를 위해 바람직하다.

5-1)-① 총회의 소집 및 안건 상정

이 조례는 「주민자치회」에서 의결된 안건을 「주민총회」에 상정하도록 하여 「주민총회」를 「주민자치회」 최고의 의사결정기구로 인정하고 있으며, 통상회의를 매년 1회 이상 개최하도록 하고 있다. 또한 주민총회에 지역 주민이 직접 발언하고, 의견을 제출할 수 있도록 한 것은 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “준수”한 것이라고 평가할 수 있다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표22] 제14조의 2(주민총회) 제1항, 제6항 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과					배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)					항목별 평가결과				
												계	평가 점수	가감 점수		
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	4	20%	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	2	2	0				
자발성	자주성	자율성	마을성			주민성	자치성	자발성	자주성				자율성	마을성	주민성	자치성
2	2	2	2			-	-	0	0							

5-1)-② 의결방법

주민총회가 「주민자치회」의 최고 의사결정기구로 인정되고, 「주민자치회」의 의결 방법을 주민들이 스스로 정한 규약에 따를 경우에는 주민자치의 원리·원칙이 발전적으로 운영되고 있다고 평가할 수 있다. 그런데 이 조례는 주민총회의 구성원(회원)과 총회의 성원에 대해서는 언급조차 없다. 또한 주민총회가 주민자치회의 최고 의사결정기구임에도 불구하고 다음 연도 주민자치 계획을 스스로 의결하는 것이 아니라, ‘자치계획안’만을 결정할 수 있도록 하고 있어 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능이 “무시”되고 있다.

다만 상정된 안건을 ‘참석 주민 과반수의 찬성으로 결정’하는 등 민주적인 절차로 운영될 수 있도록 보장해 주고 있는 점을 고려하여 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 준수”한 것으로 평가하고자 한다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표23] 제14조의 2(주민총회) 제2항 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과					배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)					항목별 평가결과		
												계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능		평균	점수	2	20%	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능		평균	점수	0.5	0.5	0
자발성	자주성	자율성					마을성	주민성	자치성					
1	1		1	0.5			-	-		0	0			

5-1)-③ 총회 홍보

주민자치의 원리·원칙에 따라 주민총회의 개최 시기, 방법, 절차, 홍보 등은 주민들이 스

스로 정해야 한다. 그런데 이 조례는 「주민자치회」로 하여금 주민총회일 1개월 전부터 상정 안건 홍보, 주민설명회, 의견 수렴 등을 진행하도록 하는 의무를 강제하고 있어 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 무시”한 것이라고 할 수 있다.

다만 「주민자치회」가 많은 주민의 참여와 주민합의를 형성하기 위하여 상정 안건에 대한 사전투표를 진행할 수 있도록 한 점은 매우 긍정적으로 평가할 수 있으므로 본 조항은 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 준수”한 것으로 상향 평가하고자 한다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표24] 제14조의 2(주민총회) 제3항, 제4항 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	1	20%	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	0.25	0.25	0
자발성·자주성·자율성	마을성·주민성·자치성					자발성·자주성·자율성	마을성·주민성·자치성					
1	1	1	0.25			-	-	0	0			

5-1)-④ 참석 대상

「주민자치회」에 대한 시장(또는 군수·구청장) 및 읍·면·동장의 간섭을 배제하기 위해서는 주민총회의 의결 없이는 시장(또는 군수·구청장) 및 읍·면·동장이 주민총회에 출석하여 발언할 수 없도록 하여야 한다.

그런데 이 조례 제3조(정의)에 따르면 주민총회는 “해당 읍·면·동 주민 누구나 참석할 수 있다”라고 하여 주민총회의 구성원(회원)에 대해 명확히 규정하지 않았고 총회의 성원에 대한 구체적인 언급조차 없는 상황에서 시장(또는 군수·구청장) 및 읍·면·동장이 주민의 의사와 관계없이 주민총회에 출석하여 발언할 수 있도록 하고 있다. 이는 지방자치단체장에게 자칫 「주민자치회」를 마음대로 좌지우지할 수 있게 하는 여지를 만들 수 있다. 이는 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”한 것이다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표25] 제14조의 2(주민총회) 제5항 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	3	20%	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	-2.25	-2.25	0
자발성·자주성·자율성	마을성·주민성·자치성					자발성·자주성·자율성	마을성·주민성·자치성					
-2	-4	-3	-2.25			-	-	0	0			

5-1)-⑤ 회의록

주민자치의 원리·원칙에 따라 주민총회의 회의록 작성과 공개 절차 등은 주민들이 스스로 정할 경우, 주민자치의 원리·원칙을 발전시켰다고 평가할 수 있다. 그런데 이 조례는 주민총회 개최 후 「주민자치회」가 14일 이내에 개최 결과 및 회의록을 작성하여 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 30일 이상 공개하도록 하고 있다. 이는 「주민자치회」가 투명하고, 민주적으로 운영될 수 있는 바탕을 마련해 준 것으로서 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “준수”한 것이라고 할 수 있다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표26] 제14조의 2(주민총회) 제7항 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	1	20%	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	0.5	0.5	0
자발성·자주성·자율성	마을성·주민성·자치성					자발성·자주성·자율성	마을성·주민성·자치성					
2	2	2	0.5			-	-	0	0			

5-2) 자치계획(마을계획)

제14조의3(자치(마을)계획의 구성 등) ① 주민자치회는 주민의 의견과 요구를 수렴하여 다음 각 호의 세부계획으로 구성된 자치(마을)계획안을 수립한다.

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

② 제1항에 의한 자치(마을)계획안은 주민총회에 상정하여 결정하고, 주민자치회는 주민총회에서 결정된 자치(마을)계획안을 14일 이내에 시장(또는 군수·구청장)에게 제출한다.

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)계획안에 대한 이행계획 및 검토결과 등을 접수일로부터 30일 이내 해당 주민자치회에 통보하여야 한다.

④ 주민자치회는 제3항에 의해 시장(또는 군수·구청장)으로부터 통보받은 결과를 참고하여 자치(마을)계획을 확정·의결하고, 확정된 자치(마을)계획을 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 공개하여야 한다.

자치계획(마을계획)은 주민들이 「주민자치회」를 통해서 자율적으로 수립하고, 그 수립한

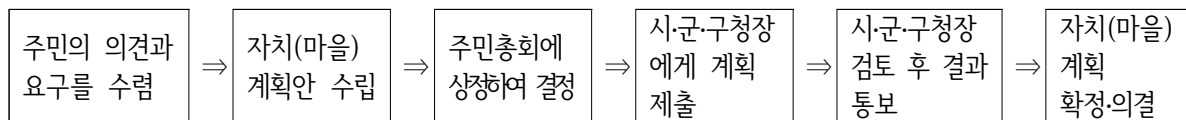
계획을 주민총회에 상정하여 최종적으로 결정한 후 외부의 간섭없이 주민자치로 실행해야 한다. 주민자치 사업의 특성은 경영학 측면에서 볼 때 다음의 그림과 같다.

[그림6] 주민자치 사업의 특성



‘계획이나 평가’의 과정에는 통상 「자문」이라는 형태로 참가하게 되고, ‘실행’에는 「봉사」라는 형태로 참가한다. 그러나 ‘계획-실행-평가’ 전 과정을 수행한다면 소극적인 자치를 하는 것이 되고 적극적인 자치는 투입과 산출까지를 자치하는 것을 말한다.

이 조례는 자치계획(마을계획)의 진행 절차를 다음과 같이 규정하고 있다.



이 조례에서 제시하는 자치(마을)계획의 진행 절차는 먼저 자치계획(마을계획)을 「주민자치회」가 작성하여 주민총회에서 의결한 계획을 시·군·구청장에게 제출하도록 하고 제출받은 시·군·구청장은 계획을 검토하여 통보하도록 하고 있다. 이는 결과적으로 「주민자치회」를 시·군·구청장의 하부기관으로 전락(轉落)시키고, 「주민자치회」의 최고 의결기구인 「주민총회」를 읍·면·동장의 영향력 아래에 두고자 하여 주민자치에 반(反)한다. 주민자치는 주민자치회로서 모든 결정을 완결하여야 하며 어떠한 경우도 외부의 재가나 개입을 허용해서는 아니 된다. 그러나 이 조례의 자치계획은 스스로 완성하지 못하고 실행도 스스로 하지 못하면서 자치계획 수립 후에 시·군·구청장의 재가를 받도록 하여 「주민자치 권한」이 아니라 단지 「계획 제출권」에 불과하도록 하였다. 이는 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”하는 것이라고 할 수 있다.

다만, 절차적 측면에서는 제30조 제1항과 제2항에서 주민자치회가 ‘읍·면’ 주민의 의견과 요구를 수렴한 자치계획을 수립하여 「주민총회에 상정하여 결정」하도록 한 점, 「주민자치회」로 하여금 확정된 자치(마을)계획을 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 공개하도록 한 점 등은 긍정적으로 볼 수 있으므로, 이를 반영하여 주민자치의 원칙 “무시” 및 「주민자치회」의 자치 기능 “일부 저해”로 한 단계 상향 평가하였다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표27] 제14조의 3(자치(마을)계획의 구성 등) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과						배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
												계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	3	20%	주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	-1.88
자발성	자주성	자율성	마을성	주민성	자치성			자발성	자주성	자율성	마을성	주민성	자치성	
-2				-2.5	-1.88			-				0	0	
														0

5-3) 주민자치회의 운영

(회의 소집)**제15조(운영)** ① 주민자치회는 정기회의와 임시회의를 운영하며, 정기회의는 월 ○회 개최하고 임시회의는 자치회장이 필요하다고 인정하는 때와 읍·면·동장이 자치회장과 협의하였거나 위원 3분의 1이상의 요구가 있을 때 개최할 수 있다.

(※ 정기회의 개최 횟수는 월 1회, 격월, 분기 1회 등 지역 여건에 따라 자율 결정)

(의결방법)**제15조(운영)** ② 제1항에 따라 회의개최 통지는 자치회장 명의로 하며, 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

(행정기관과의 관계)**제15조(운영)** ③ 주민자치회는 동(또는 읍·면)의 관계 공무원에게 회의 출석요구를 할 수 있으며, 동(또는 읍·면)장은 주민자치회 회의에 출석하여 발언할 수 있다.

(의견제출)**제15조(운영)** ④ 주민자치회는 수행업무 중에서 주요사항에 대하여 문서회람, 공고 등을 통해 주민의 일부 또는 전체의 의견을 듣거나 의견제출을 요청할 수 있다.

「주민자치회」의 운영은 통상적으로 정기회의와 임시회의로 구분하고 주민들이 스스로 정한 규약에서 정한 절차에 따라 소집해야 한다. 또한 주민자치회의 개의 및 의결 정족수, 표결 방법 등에 관한 사항도 규약으로 정해야 한다. 「주민자치회」는 주민들의 의견을 적극 수렴하여 자치회의 운영에 반영해야 한다. 이때 시장·군수·구청장 및 읍·면·동장은 주민자치회의 존속과 발전을 위해 필요한 지원 외에는 통제나 간섭을 하지 않아야 비로소 실질적인 주민 자치가 이루어진다.

5-3)-① 회의 소집

「주민자치회」의 회의 소집은 시장·군수·구청장 또는 읍·면·동장의 통제와 간섭 없이 자발적이고 자율적으로 이루어져야 한다. 이 조례는 「주민자치회」의 운영을 정기회와 임시회로 구분하면서 회의 소집 권한을 자치회장, 위원 1/3 이상의 요구뿐만 아니라 읍·면·동장이 자치회장과 협의를 한 경우에도 소집할 수 있도록 하고 있다. 이는 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 준수”한 것으로 평가할 수 있다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표28] 제15조(운영) : 회의 소집 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과								배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)								항목별 평가결과						
																		계	평가 점수	가감 점수				
주민자치의 원칙				주민자치회 자치기능				평균	점수	2	20%	주민자치의 원칙				주민자치회 자치기능				평균	점수	0.5	0.5	0
자발성	자주성	자율성	마을성	주민성	자치성	자발성	자주성					자율성	마을성	주민성	자치성									
1				1								-				-								

5-3)-② 의결방법

「주민자치회」의 소집통지와 의결방법 등을 주민들이 스스로 정한 규약에 따른 경우, 「주민자치회」의 자치 기능이 발전적으로 운영되고 있다고 평가할 수 있겠으나, 이러한 사항을 조례에서 정하고 있다. 이 조례는 「주민자치회」가 민주적인 절차에 따라 운영될 수 있도록 보장해 주고 있으므로 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “준수”하고 있다고 평가할 수 있다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표29] 제15조(운영) : 의결방법 - 항목별 평가결과

평가지표 및 평가결과					배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)					항목별 평가결과				
												계	평가 점수	가감 점수		
주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능			평균	점수	2	20%	주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능			평균	점수	0
자발성	자주성	자율성	마을성	주민성					자치성	자발성	자주성	자율성	마을성			
2		2			2	1			-		-			0	0	

5-3)-③ 행정기관과의 관계

「주민자치회」에 대한 읍·면·동장의 간섭을 배제하기 위해서는 주민의 의사와 관계없이 읍·면·동장이 「주민자치회」에 출석하여 발언하게 하는 일이 없어야 한다. 그런데 이 조례는 읍·면·동장이 주민의 의사와 관계없이 「주민자치회」에 출석하여 발언할 수 있도록 하고 있다. 이는 읍·면·동장이 「주민자치회」를 마음대로 좌지우지할 수 있게 하는 여지를 만들어 준 것과 마찬가지이다. 따라서 이 조문에 대해서는 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”한 것으로 평가하였다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표30] 제15조(운영) : 행정기관과의 관계 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과						배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과				
												계	평가 점수	가감 점수		
주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	1	20%	주민자치의 원칙		주민자치회 자치기능		평균	점수	-0.75	-0.75	0
자발성	자주성	자율성	마을성					주민성	자치성	자발성	자주성					
-2		-4		-3	-0.75			-		-		0	0			

5-3)-④ 의견제출

「주민자치회」가 자치회 업무와 관련된 사항에 대해 주민들의 의견을 듣거나 의견제출을 요청할 수 있도록 하는 것은 「주민자치회」의 순기능으로서 이 조항은 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “준수”하고 있다고 평가할 수 있다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표31] 제15조(운영) : 의견제출 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과								배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)								항목별 평가결과							
																		계	평가 점수	가감 점수					
주민자치의 원칙				주민자치회 자치기능				평균	점수	1	20%	주민자치의 원칙				주민자치회 자치기능				평균	점수	0.5	0.5	0	
자발성	자주성	자율성	마을성	주민성	자치성	자발성	자주성					자율성	마을성	주민성	자치성	자발성	자주성	자율성	마을성						주민성
2				2				2	0.5				-				-				0	0			

6. 재정 및 사업

(회계연도, 회계보고)

(재산)

(회비)

「주민자치회」의 장은 회계연도마다 사업계획 및 예산안과 사업실적 보고 및 결산안을 총회에 제출하여 승인받아야 한다. 「주민자치회」는 그 목적사업을 위하여 재산 및 시설을 보유하고 운영할 수 있고, 재산의 보유 및 관리와 처분은 총회의 의결에 따라 결정하며, 재산 운용 상황을 회원 전체에게 공개해야 한다. 또한 「주민자치회」는 회비를 받을 수 있고, 총회에서 과반수 이상의 의결로 회비를 결정해야 하고, 목적사업을 수행하기 위하여 보조금을 받을 수 있어야 하며, 지방자치단체의 보조금 수령 여부는 주민총회의 의결로 정해야 한다. 「주민자치회」는 설립 목적 범위에서 수익사업을 할 수 있도록 해야 하며, 수익사업의 종류와 범위는 총회의 의결 또는 규약으로 정하도록 하는 것이 주민자치의 원리·원칙에 부합한다.

6-① 회계연도, 회계보고

회계연도와 회계보고 「주민자치회」 운영과 관련해서 매우 중요한 요소이다. 그런데 이 조례에서는 규정이 누락되었다. 이는 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 자치기능을 “저해”한 것으로 평가하고자 한다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표32] 회계연도, 회계보고 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	1	5%	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	-0.75	-0.75	0
자발성·자주성·자율성·마을성·주민성·자치성	자발성·자주성·자율성·마을성·주민성·자치성					자발성·자주성·자율성·마을성·주민성·자치성	자발성·자주성·자율성·마을성·주민성·자치성					
-2	-4	-3	-0.75			-	-	0	0			

6-② 재산

「주민자치회」의 재산에 관한 사항은 「주민자치회」 운영과 관련해서 매우 중요한 요소이다. 그런데 이 조례에서는 규정이 누락되었다. 이는 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”한 것으로 평가하고자 한다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표33] 재산 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	2	5%	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	-1.5	-1.5	0
자발성·자주성·자율성·마을성·주민성·자치성	자발성·자주성·자율성·마을성·주민성·자치성					자발성·자주성·자율성·마을성·주민성·자치성	자발성·자주성·자율성·마을성·주민성·자치성					
-2	-4	-3	-1.5			-	-	0	0			

6-③ 회비

「주민자치회」의 회비에 관한 사항은 「주민자치회」 운영과 관련해서 매우 중요한 요소이다. 그런데 이 조례에서는 규정이 누락되었다. 이는 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 자치 기능을 “저해”한 것으로 평가하고자 한다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표34] 회비 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	2	5%	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	-1.5	-1.5	0
자발성·자주성·자율성·마을성·주민성·자치성	자발성·자주성·자율성·마을성·주민성·자치성					자발성·자주성·자율성·마을성·주민성·자치성	자발성·자주성·자율성·마을성·주민성·자치성					
-2	-4	-3	-1.5			-	-	0	0			

※ 부가적 평가항목 : 재산의 승계

부칙 제3조(경과조치) ① 최초로 구성되는 주민자치회는 기존 「○○시(또는 군·구) 주민자치센터 설치 및 운영 조례」에 따른 ○○동(또는 읍·면) 주민자치위원회의 기능·재산 등을 승계하는 것으로 간주한다. (※ 주민자치회가 기존 주민자치위원회를 승계하는 읍·면·동의 경우)

② 이 조례 시행 전에 자원봉사자에 대한 수당 지급 사유가 발생한 경우에는 제12조제4항의 개정 규정에도 불구하고 종전의 규정을 적용한다.

「주민자치회」가 기존의 주민자치위원회 업무와 재산 등을 승계하도록 한 것은 주민자치회가 자신의 목적사업을 위해 필요한 재산 및 시설의 보유·운영에 다소 이바지하는 것이므로 이 부가적 평가 항목에 대해서는 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 자치 기능을 “일부 준수”한 것으로 평가하고자 한다. 부가적 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표35] 부칙 제3조(경과조치) : 재산의 승계 - 부가적 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%) ※ 배점 : 0.5				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	2	5%	주민자치의 원칙	주민자치회 자치기능	평균	점수	0.063	0.063	0
자발성·자주성·자율성	마을성·주민성·자치성					자발성·자주성·자율성	마을성·주민성·자치성					
-	-					1	1	1	0.063			

7. 「주민자치회」의 역할과 권한

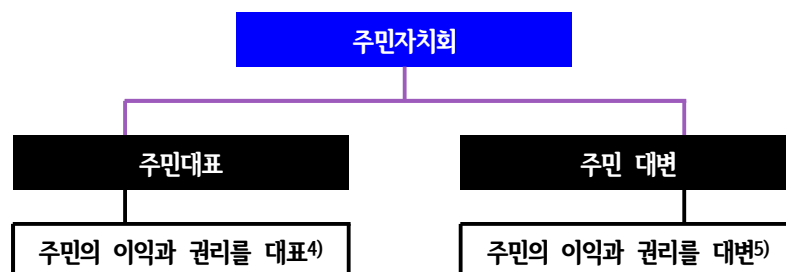
제5조(기능) 주민자치회는 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 ‘특별법’이라 한다.)」제28조에 따라 다음 각 호의 업무를 수행한다.

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

제8조(권한) 삭제

「주민자치회」의 고유한 임무는 다음 그림과 같다.

[그림7] 주민자치회의 고유한 임무



4) (1) 주민자치회는 이중의 지위를 가지는데 첫째 지역이나 주민의 대표자로서 지위를 가지는 것이며 둘째로 정부의 협력자로서 지위를 가지는 것이다. 여기서 대표자로서 지위가 확보되지 못하면 협력자로서 지위를 가질 수 없다. (2) 주민자치회가 지역이나 주민의 대표자로서 지위를 가지기 위해서는 규모의 적합성과 계층의 적절성이 있어야 한다. 주민자치회의 적정 규모로서 읍면동은 너무 크다. 또한 읍면동이라는 행정계층이 이미 존재하고 있어서 대립적으로 주민자치회는

「주민자치회」의 사업은 다음 그림과 같다.

[그림8] 주민자치회의 사업



「주민자치회」가 지역과 주민의 공동체형성과 유지 발전에 이바지하고, 공공의 이익을 위하여 지역과 주민을 대표하고 대변하려면 다음 각호의 활동을 하는 것이 바람직하다.

1. 주민들 간의 소통 화합 협동에 필요한 일
2. 지역 주민을 대표·대변하는 일
3. 지역사회의 유지 발전에 필요한 일
4. 「주민자치회」의 발전에 필요한 일
5. 지방자치단체에 협력·협치하는 일
6. 주민자치센터를 운영하는 일(단, 읍면동 주민자치회에 한함)
7. 기타 「주민자치회」 총회에서 결의하는 일

「주민자치회」가 위와 같은 활동을 하려면 국가나 지방정부의 간섭과 통제로부터 자유로워야 하고, 「주민자치회」가 읍·면·동장에게 업무보고와 정보공개를 요구할 수 있으며, 주민투표, 주민발안, 주민소환 등 주권을 행사할 수 있는 등의 실질적인 권한을 「주민자치회」에 부여하는 것이 주민자치의 원리·원칙에 부합한다.

7-① 「주민자치회」의 역할과 기능

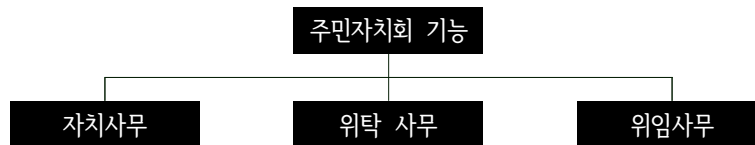
「특별법」⁸⁾ 제28조(주민자치회의 기능) 제1항은 “제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경

존립하기 어렵다.

- 5) 주민의 목소리를 대변/변호/옹호(advocacy)하여야 한다. (가) 주민자치회는 마을과 주민을 대변/변호/옹호하여야 한다. (나) 각기 이해관계를 기반으로 성립된 단체가 각각의 주장이나 요구를 표출하면서부터 민주적인 사회의 운영이 이루어지기 시작한다. (다) 대변/변호/옹호는 지도자나 전문가 그리고 주민자치회의 기본적인 의무다.
- 6) 사회적 자본(social capital)을 형성하여야 한다. (가) 주민들에게 원활하고 밀접한 인간관계가 형성되어 있고 서로 협력적일 때 주민자치회가 비로소 ‘주민자치’를 할 수 있다. (나) 주민자치는 사회적 자본이 있을 때 이루어지기도 하지만 주민자치가 사회적 자본을 형성하기도 한다. (다) 주민자치회는 사회적 자본을 형성할 수 있는 절차를 제공하고 사회적 자본을 형성할 수 있는 사업을 추진하여야 한다.
- 7) 사회적 서비스(social service)를 공급하여야 한다. (가) 국가가 ‘마을’에 필요한 서비스를 모두 제공해 줄 수 없으며, 시장이 ‘마을’에 필요한 서비스를 모두 시행할 수 없으며, 개인이 ‘마을’에 필요한 서비스를 모두 감당할 수 없다. (나) ‘마을’ 차원에서 필요한 ‘사회서비스’는 ‘마을’ 차원의 접근이 필요하고 ‘주민’ 차원의 전략이 필요하다. (다) 사회적 서비스를 설계하고 생산을 설계하여야 한다.
- 8) 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(약칭 : “특별법”)은 2023년에 폐지되고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(약칭 : “지방분권균형발전법” 2023. 7. 10)으로 통·폐합되었다.

우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다”라고 규정하고, 제2항은 “자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 자치회 구역 내의 주민 화합 및 발전을 위한 사항 2. 지방자치단체가 위임하거나 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 3. 그밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙에서 위임하거나 위탁한 사항”으로 규정하고 있다.

[그림9] 주민자치회의 기능



「특별법」과 「표준조례」를 비교하면 다음과 같다.

[표36] 「주민자치회」 기능 규정에 대한 「특별법」과 「표준조례」 비교

특별법		표준조례	특기사항
주민자치 사무		주민자치 사무	
위탁 사무	단체장	수탁사무	주민자치센터의 운영 등으로 국한
	법령 조례		
위임사무	단체장		위임사무 규정 삭제
	법령 조례		
		협의의 사무	

「특별법」에는 자치사무, 위탁 사무, 위임사무를 「주민자치회」의 기능으로 정하고 있고 특히 위임·위탁의 경우는 자치단체가 위탁·위임하는 사무도 있지만 법령·조례·규칙으로 위탁·위임하는 사무까지 주민자치 기능으로 포함하고 있어 매우 적극적이다. 그런데 「표준조례」는 협의업무, 수탁업무, 주민자치 업무를 「주민자치회」의 기능으로 정하고 있다.

「표준조례」에서 규정한 바에 따르면 ‘주민자치 업무’에 대하여 순수 근린 자치 영역에서 수행하는 ‘주민총회 개최, 자치(마을)계획 수립, 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 기타 각종 교육 활동, 행사 등 주민자치 업무’를 「주민자치회」의 기능 중 하나로 지정하고 있으나, 이는 “주민이 자치하라”는 조항이라기보다는 “조례가 시키는 대로 하라”는 소위 명령에 가깝다. 그리고 기능 중 ‘협의 업무’가 있으나, 협의는 합의와도 다르고 협치와도 다르다. 합의가 상호의 책임을 인정하는 것이라면 협치는 상호의 협력을 전제로 하는 것이기 때문이다. 이에 비해 협의는 단순한 의견 교환에 불과하다. 「주민자치회」를 읍·면·동장의 업무협의 대상으로 격하시켜 권위를 낮추고 비중도 줄어든게 한다. 또한 기능 중 ‘수탁업무’가 있으나, 「특별법」에서 정한 ‘위임사무’ 자체가 없어졌고, ‘위탁 사무’에 대해서도 마치 주민들의 동의가 이루어져 시행이 가능한 것처럼 ‘수탁사무’로 표기하고 있다. 하지만 수탁도 주민들의 의

지에 따라 자치로 결정하는 것이다.

이 조례에서 규정한 「주민자치회」의 기능과 역할은 「특별법」에 비해 오히려 주민자치의 원리·원칙에 더 후퇴하였고, 이는 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “무시”한 것으로 평가할 수 있다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표37] 제5조(기능) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과						배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)						항목별 평가결과				
														계	평가 점수	가감 점수		
주민자치의 원칙		주민자치회 역할				평균	점수	6	5%	주민자치의 원칙		주민자치회 역할		평균	점수	-3	-3	0
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선					자발성	자주성	자율성	연대성					
-2		-2				-2	-3			-		-		0	0			

7-② 「주민자치회」의 권한

「주민자치회」의 위상과 권한은 「주민자치회」 설립과 운영에 있어서 매우 중요한 요소이다. 이러한 규정을 누락한 것은 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “저해”한 것으로 평가할 수 있다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표38] 제8조(권한) : 삭제- 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과								배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)						항목별 평가결과									
																계	평가 점수	가감 점수							
주민자치의 원칙				주민자치회 역할				평균	점수	4	5%	주민자치의 원칙				주민자치회 역할				평균	점수	-3	-3	0	
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선	자발성	자주성					자율성	연대성	보조성	공동선										
-2				-4				-4	-3			-				-				0	0				

8. 행정상·재정상 지원

- (운영비 등 지원) 제21조(지방자치단체의 지원) ① 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회가 읍·면·동 (또는 동, 읍·면) 주민을 위한 공공사업을 추진하거나 제5조의 사무를 수행하는 경우 행정적 지원 및 전년도 주민세(개인균등분)의 징수액에 상당하는 예산 등을 재원으로 재정적 지원을 할 수 있다.
- ② 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회가 대표적 주민참여기구로서 읍·면·동 단위 주민참여예산기구, 도시재생주민협의체 등 주민참여기구를 대체하거나 연계될 수 있도록 노력하여야 한다.
- ③ 시장(또는 군수·구청장)은 온라인 참여 여건을 조성하는 등 주민참여를 촉진하기 위해 노력하여야 한다.
- ④ 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회 위원 및 주민의 자질 함양과 역량 강화를 위하여 교육 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

- ⑤ 제4항에 따른 시책 수립을 위하여 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)장 및 자치회장은 시장(또는 군수·구청장)에게 의견을 제출할 수 있다.
- ⑥ 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회의 의견을 들어 해당 지역 읍·면·동 소속공무원으로 하여금 주민자치회 운영을 지원하게 할 수 있다.
- ⑦ 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회의 원활한 업무 수행을 위하여 필요한 범위내에서 전용 사무실을 제공할 수 있다.
- ⑧ 시장(또는 군수·구청장)은 필요하다고 인정하는 경우에는 관련 법인 또는 단체 등으로 하여금 주민자치회의 설치·운영을 지원하게 할 수 있다.

(사무의 위수탁)

(협의체 구성 및 지원) 제22조(관계기관 등과의 협조) ② 주민자치회는 제5조의 업무를 수행하는 데 있어 다른 주민자치회와 공동 추진이 필요한 경우, 해당 주민자치회와 협의하여 별도의 협의체 등을 구성·운영할 수 있다.

(관계기관 등 협조) 제22조(관계기관 등과의 협조) 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.

국가나 지방자치단체는 주민자치를 촉진하고, 자주적인 공동체가 될 수 있도록 「주민자치회」에 대하여 간섭과 통제 없이 필요한 지원(행정상 지원, 재정상 지원)을 할 수 있어야 한다. 「주민자치회」의 재원에는 다음 표와 같이 국가나 자치단체의 지원과 주민들의 회비 그리고 후원금과 사업수익 등이 있을 수 있다.

[표39] 주민자치회의 재원

구분	주민자치회 수입	비고
국가	지원	
자치단체	지원	
주민	회비	
사업	사업의 수익	
외부	후원금	

재정적 지원과 관련해서는 다음의 표와 같이 「주민자치회」의 기본적인 운영비를 국가나 지방자치단체가 「주민자치회」에 지원하여 주고 「주민자치회」의 활동에 필요한 비용은 회비로 조달하는 것이 타당하다.

[표40] 주민자치회의 운영비와 활동비

	지원	회비
주민자치회 운영 경비	자치단체 지원	
주민자치 사업비		회비에서 집행

주민세는 ‘주민이 회원이 되는 주민자치회’에서 보자면 회비의 성격을 가진다. 따라서 주민세의 일부 지원 운운하는 것은 원칙에 맞지 않으며, 주민세를 지원하려면 징수는 자치단체가 하더라도 주민세의 세율이나 세액은 해당 「주민자치회」에서 결정하도록 하고 주민세 전액을 「주민자치회」에 지원하는 것이 옳다. 그렇게 지원된 주민세(회비에 해당)는 전액을 주민자치 사업비에 쓰도록 하고 주민들이 수시로 이를 확인할 수 있도록 공개하고 해당 사업은 주민들의 동의로 결정하고 집행하여야 하는 것이 타당하다.

주민자치회의 주 수입원은 주민자치회원의 회비라야 한다. 회비는 금액의 많고 적음을 떠나 소속감의 발로로 관심의 출발점이므로 회비를 납부하고 동시에 권리도 부여하여야만 주민이 있는 주민자치회가 되며, 주민들의 뜻이나 능력을 결집하여 자치단체와는 별개로 자치활동이 이루어질 때 비로소 자치가 있는 주민자치회가 된다. 그리고 주민자치회의 유지와 운영에 필요한 기본 경비(사무실 임차료, 사무비, 운영비, 기본 인건비 등)는 자치단체에서 지원하여야 한다. 우리나라의 정서상 「주민자치회」의 기본 운영비까지 회원의 회비로 할 경우 「주민자치회」는 심한 불신을 받을 수 있다.

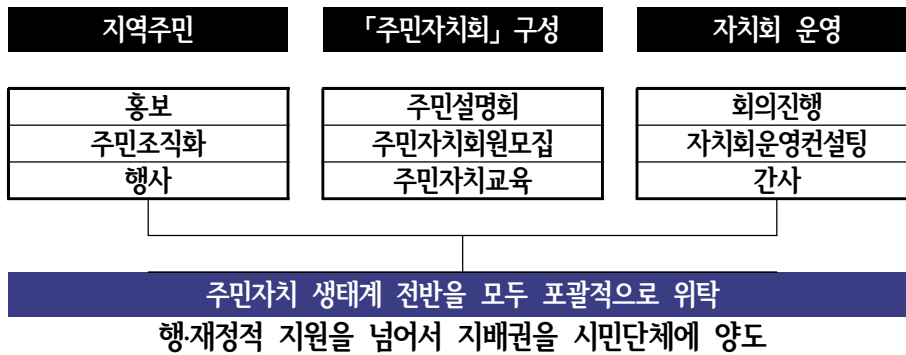
국가나 지방자치단체는 「주민자치회」에 사무를 위임·위탁할 수 있고, 「주민자치회」는 지방자치단체의 위임·위탁 사무를 총회의 결의로 수임·수탁할 수 있어야 한다. 또한 「주민자치회」가 바람직하게 발전하기 위해서는 「주민자치협의체」를 만들 수 있도록 해야 하고, 「주민자치협의체」는 각각의 「주민자치회」가 소통·연대하여 바람직한 발전을 할 수 있도록 주민자치 역량 향상을 위한 교육, 행사, 목적 달성을 위한 사업 등 필요한 지원을 할 수 있도록 해야 한다. 「주민자치회」는 관계기관 등과의 관계에 있어서 명확하게 규정하여야 한다. 불명확하게 규정하는 경우 관계 공무원이 불리한 자료 또는 협조를 회피할 수 있어 이에 대한 대응력이 없으면 「주민자치회」가 무력화될 수도 있다.

8-① 운영비 등 지원

이 조례 제21조 제1항부터 제7항은 「주민자치회」에 대해 지방자치단체에서 재정적, 행정적 지원을 할 수 있도록 하고, 주민참여 촉진을 위한 온라인 참여 여건 조성, 주민자치위원의 역량강화를 위한 교육실시, 시책 수립을 위한 자치회장의 의견제출권 보장, 소속 공무원의 「주민자치회」 운영 지원, 전용 사무실 제공 등 많은 부분에서 「주민자치회」에 대한 지원을 하도록 규정하고 있어 주민자치의 원리·원칙에 부합한다고 할 수 있다.

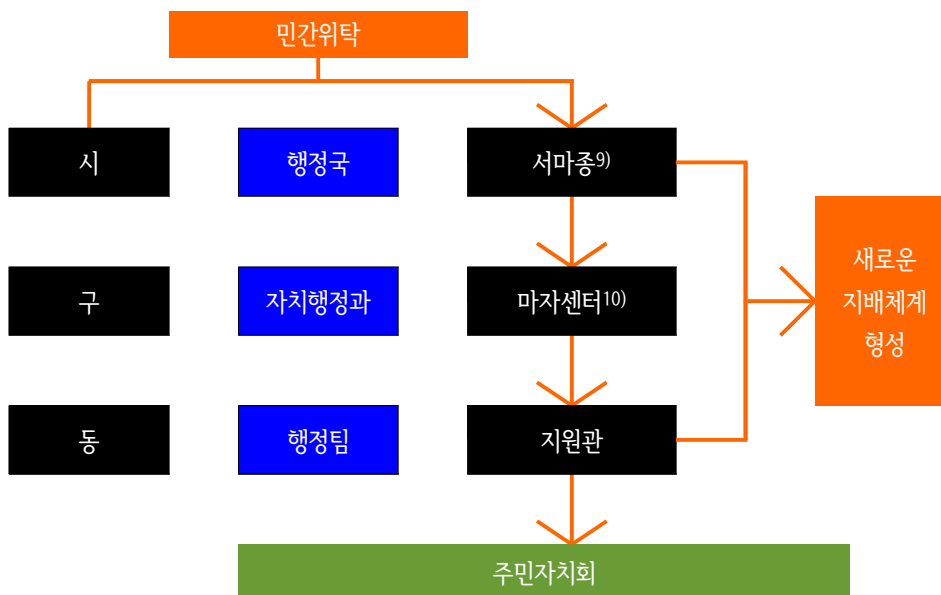
그러나 이 조례의 제21조 제8항은 가장 독소가 되는 조항으로서 시장·군수·구청장이 마을대로 「주민자치회」의 설치 및 운영 전반을 통째로 민간단체에 위탁할 수 있게 하는 조항이다. 서울시에서 이루어진 민간위탁의 결과는 다음의 그림과 같다.

[그림10] 서울시의 주민자치회 민간위탁 현황(1)



- 이로써 다음 그림과 같이 주민자치의 새로운 지배/장악 체계가 형성된다.

[그림11] 서울시의 주민자치회 민간위탁 현황(2)



「주민자치회」를 시범실시하고 있는 시·군·구 모두가 이 조례를 채택하게 됨에 따라 시민단체가 민간위탁으로 주민자치회를 합법적으로 치밀하게 지배할 수 있도록 허용하는 결과를 초래하였다. 민간위탁의 필요성을 판단할 때는 주민 또는 의회의 동의를 받아야 한다. 그런데 이 조례는 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정하기만 하면 언제든지 주민의 동의도 필요 없고 의회의 동의도 필요 없이 자신이 원하는 법인이나 단체에 「주민자치회」의 설치와 운영 전부를 독단적으로 위탁할 수 있다.

「주민자치회」의 설치·운영은 주민들의 자치권이다. 그러나 시·군·구의회가 이를 지키지 못했을 뿐만 아니라 주민들을 제치고 시장·군수·구청장에게 양도하게 된 결과를 초래하였다. 설

9) '서울마을공동체종합지원센터'를 말한다.

10) 마을자치지원센터를 말한다.

사 위탁하더라도 주민들이 할 수 있는 것은 제외하고 지원이 필요한 범위로만 제한하여야 하나 시·군·구의회의 「주민자치회」의 설치와 운영 전부를 포괄적으로 맡겼다. 이처럼 시민단체가 시장·군수·구청장으로부터 설치와 운영의 전 과정에 걸쳐서 행정적인 권한을 위임받고 재정적인 자원을 위임받아서 전방위적으로 집행하게 되어서 결과적으로 「주민자치회」가 시민단체의 하부조직이 될 수밖에 없게 되었다. 따라서 이 조문은 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “저해”한 것이라고 평가할 수 있다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표41] 제21조(지방자치단체의 지원) - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 역할	평균	점수	4	8%	주민자치의 원칙	주민자치회 역할	평균	점수	-3	-3	0
자발성·자주성·자율성·연대성·보조성·공동성						자발성·자주성·자율성·연대성·보조성·공동성						
-2	-4	-3	-3			-	-	0	0			

8-② 사무의 위수탁

이 조례 제5조(기능)에는 ‘주민자치센터의 운영 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 업무의 수탁 처리’라고 하여 주민자치센터의 수탁을 「주민자치회」의 기능으로 규정하고 있다. 그러나 「주민자치회」의 운영에 필요한 재원확보를 위해서는 행정기관 업무 중 근린자치 영역에서 「주민자치회」에서 충분히 처리할 수 있는 사무의 위수탁(예: 안전, 보안 등)과 이에 대한 비용 지급이 필요하다. 이때 사무의 수탁은 주민총회의 의결로 결정하는 것이 주민자치의 원리·원칙에 부합한다고 할 수 있다. 그런데 이 조례는 「주민자치회」의 지원을 위한 사무의 위수탁 내용을 누락하였으므로, 주민자치의 원칙을 “무시”하고, 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “저해”한 것이라고 평가할 수 있다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표42] 사무의 위수탁 : 규정 누락 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 역할	평균	점수	2	8%	주민자치의 원칙	주민자치회 역할	평균	점수	-1.5	-1.5	0
자발성·자주성·자율성·연대성·보조성·공동성						자발성·자주성·자율성·연대성·보조성·공동성						
-2	-4	-3	-1.5			-	-	0	0			

8-③ 협의체 구성 및 지원

「주민자치회」가 바람직하게 발전하기 위해서는 「주민자치협의체」를 만들 수 있도록 해야 하고, 「주민자치협의체」는 각각의 「주민자치회」가 소통·연대하여 바람직한 발전을 할 수 있도록 주민자치 역량 향상을 위한 교육, 행사, 목적 달성을 위한 사업 등 필요한 지원을 할 수 있도록 해야 한다. 그런데 이 조례 제22조 제2항은 “주민자치회는 제5조의 업무를 수행하는 데 있어 다른 「주민자치회」와 공동 추진이 필요한 경우, 해당 「주민자치회」와 협의하여 별도의 협의체 등을 구성·운영할 수 있다”라고 규정하여 「주민자치회」가 협의체를 구성·운영할 수 있도록 하여 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “준수”한 것이라고 평가할 수 있다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표43] 제22조(관계기관 등과 협조) 제2항 : 협의체 구성 및 지원 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과					배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)					항목별 평가결과						
												계	평가 점수	가감 점수				
주민자치의 원칙		주민자치회 역할			평균	점수	1	8%	주민자치의 원칙		주민자치회 역할			평균	점수	0.5	0.5	0
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성					공동성	자발성	자주성	자율성	연대성					
2		2			2	0.5			-		-			0	0			

8-④ 관계기관 등과 협조

관계기관과의 관계가 매우 불명확하게 규정되어 있어 공무원들이 불리한 자료 혹은 협조를 회피할 수 있으며 이에 대한 대응력이 없는 경우 주민자치회가 무력화될 수 있다. 따라서 이 조문은 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “일부 무시”한 것으로 평가할 수 있다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표44] 제22조(관계기관 등과 협조) 제1항 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과							배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%)				항목별 평가결과				
													계	평가 점수	가감 점수		
주민자치의 원칙		주민자치회 역할			평균	점수	1	8%	주민자치의 원칙		주민자치회 역할		평균	점수	-0.25	-0.25	0
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성					공동성	자발성	자주성	자율성					
-1		-1			-1	-0.25			-		-		0	0			

※ 부가적 평가 항목 : 감독

제23조(감독) ① 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회에 위탁한 업무와 재정지원 분야 등에 관하여 관련사항을 보고하게 할 수 있으며, 관계 공무원으로 하여금 그 업무에 관하여 조사하게 하거나 장부 및 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 그 직무를 수행하는 관계 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여 주어야 한다.

시장(또는 군수, 구청장)이 「주민자치회」에 위탁한 업무에 대해 보고하게 하거나 관계 공무원에게 조사 또는 검사하도록 하는 것은 주민자치의 자발성, 자주성, 자율성의 원칙을 “무시”하고 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “저해”한 것으로 평가된다.

[표45] 제23조(감독) - 부가적 평가 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%) ※ 배점 : 0.8				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 역할			평균	점수	주민자치의 원칙	주민자치회 역할			평균	점수	
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성	자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성	
-	-	-	-1	-0.25	1	8%	-2	-4	-3	-0.3	-0.3	-0.3

※ 부가적 평가항목 : 보험

제24조(보험) 시장(또는 군수·구청장)은 제5조의 사무를 수행하는 주민자치회 종사자가 신체상의 피해를 입는 경우에 대비하여 단체보험 등에 가입할 수 있다.

시장(또는 군수, 구청장)이 주민자치회의 활동 과정에서 그 구성원의 안전을 위하여 단체 보험에 가입할 수 있도록 규정한 것은 주민자치를 위한 행정의 의무를 적극적으로 이행하는 것으로서, 주민자치의 원칙과 「주민자치회」의 바람직한 역할을 “준수”한 것으로 평가된다.

[표46] 제24조(보험) - 부가적 평가 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%) ※ 배점 : 0.8				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙	주민자치회 역할			평균	점수	주민자치의 원칙	주민자치회 역할			평균	점수	
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성	자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성	
-	-	-			1	8%	2	2	2	0.2	0.2	0.2

9. 주민자치협의회(연합회)

「주민자치협의회」는 민주적 제도와 절차에 따라 설치 및 구성해야 한다. 「주민자치협의회」는 각각의 「주민자치회」가 소통하고 연대하고 지방자치단체와 협치하며 바람직한 발전을 이루도록 노력해야 한다. 시·군·구에 설치된 「주민자치협의회」는 읍·면·동회를 대변하며 시·군·구를 대표한다.

9-① 설치 및 구성

이 조례는 「주민자치협의회」 설치·운영에 대한 규정을 누락하고 있다. 따라서 이 조문에

대해 주민자치의 원칙 “무시”, 「주민자치회」의 바람직한 역할 “저해”로 평가하고자 한다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표47] 주민자치협의회 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%) ※ 배점 : 0.2				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙		주민자치회 역할		평균	점수	주민자치의 원칙		주민자치회 역할		평균	점수	
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선	자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선	
-2			-4	-3	-0.25	1	2%	-	-	0	0	-0.25
												-0.25
												0

9-② 기능

이 조례는 「주민자치협의회」 기능에 관한 규정을 누락하고 있다. 따라서 이 조문에 대해 주민자치의 원칙 “무시”, 「주민자치회」의 바람직한 역할 “저해”로 평가하고자 한다. 항목별 평가는 다음 표와 같다.

[표48] 주민자치협의회 - 항목별 평가 결과

평가지표 및 평가결과				배점 100	가중치 100%	부가적 평가항목 평가지표 및 평가결과 (10%) ※ 배점 : 0.2				항목별 평가결과		
										계	평가 점수	가감 점수
주민자치의 원칙		주민자치회 역할		평균	점수	주민자치의 원칙		주민자치회 역할		평균	점수	
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선	자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선	
-2			-4	-3	-0.25	1	2%	-	-	0	0	-0.25
												-0.25
												0