

"인간의 사회화, 사회의 인간화"

행정안전부 주민자치회 설치·운영 「표준조례」 평가 후속

시군구 주민자치회 조례 평가결과

2026.01



사단
법인 한국주민자치학회
주민자치평가원

CONTENTS

I. 서론

- 1. 시군구 주민자치 조례 평가 취지 6
- 2. 시군구 주민자치 조례 평가 경위 7
- 3. 시군구 주민자치 조례 평가 대상 8

II. 주민자치 조례 평가의 이론적 배경

- 1. 한국 주민자치의 역사 11
- 2. 주민자치의 원리·원칙 13

III. 평가 방법 및 절차

- 1. 주민자치 9개 「평가 요소」 도출 24
- 2. 전국 주민자치 조례 체계 분석 및 평가 항목 도출 25
- 3. 평가 기준 26
- 4. 평가 척도 27
- 5. 평가 방법 및 실행계획 28
- 6. 행정안전부 주민자치회 설치·운영 표준조례 선행 평가결과 29

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

- 1. 총평 31
- 2. 공통 평가항목 평가결과 세부 분석 38
- 3. 부가 평가항목 평가결과 세부 분석 69

V. 결론 - 정책적 함의 및 향후 방향

- 1. 종합 검토 결과 87
- 2. 시군구 주민자치 조례 평가 결과의 함의 88
- 3. 향후 방향 - 제언 90

VI. 평가 연혁 및 평가위원회 구성·운영 현황

【붙임】

- 1. 시군구 주민자치 조례 상중하 그룹별 평가점수 94
- 2. 시도/유형별 평균점수 96
- 3. 주민자치 조례 조문 평가대상 공통사항 및 특이사항 도출 현황 98
- 4. 핵심 평가지표 100
- 5. 조례 체계별 평가 및 배점표 101
- 6. 조문별 평가 채점 기준 104

표목차

[표 1] 시군구 주민자치 조례 평가대상 현황(평가기준일: 2025.1.21.)	9
[표 2] 주민의 분류	22
[표 3] 주민자치 9개 평가요소	24
[표 4] 주민자치 조례 평가대상과 평가항목 매칭	26
[표 5] 평가 척도	27
[표 6] 평가 척도 및 점수 계산 공식	28
[표 7] 시군구 주민자치 조례 평가결과(평가기준일: 2025.1.21.)	32
[표 8] 시도별/조례 유형별 주민자치 조례 평가결과 시도별 순위	33
[표 9] 주민자치회(시범실시 포함) 조례 평가결과 시도별 순위	34
[표 10] 주민자치센터(위원회) 조례 평가결과 시도별 순위	34
[표 11] 주민자치회 및 주민자치센터 조례 평가결과 시도별 순위	35
[표 12] 시도별 비교우위/비교열위 시군구 현황 및 평가점수	35
[표 13] 조례유형별 비교우위/비교열위 시군구 현황 및 평가점수	38

그림목차

[그림 1] 중국향약과 조선향약	11
[그림 2] 조선향약이 주는 교훈	13
[그림 3] 주민자치회의 속성	13
[그림 4] 주민자치의 조건들	14
[그림 5] 주민참여 사다리의 8개 가로대(Sherry R Arnstein, 1969)	17
[그림 6] 주민자치회 구성요소 : 국가의 구성요소와 비교	22
[그림 7] 표준조례 평가 결과 총점	29
[그림 8] 주민자치회 구성요소: 국가의 구성요소와 비교	31



“

I

서론

:

1. 시군구 주민자치 조례 평가 취지
2. 시군구 주민자치 조례 평가 경위
3. 시군구 주민자치 조례 평가 대상

1

시군구 주민자치 조례 평가 취지

지방자치가 시행된지 30년이 지났음에도 불구하고 여전히 지방분권도 주민자치도 제대로 정착하지 못하고 있다. 특히 시행된지 25년이 지난 한국의 주민자치는 향약, 촌계 등 이전 시대의 아름다운 전통을 되살리지 못하고 발전은커녕 날이 갈수록 퇴보하고 있는 실정이다. 우리나라의 향촌 자치의 전통은 조선의 망국과 일제의 강점으로 단절되었고, 산업화와 민주화를 거쳐 선진국 대열에 진입하는 동안의 극심한 사회변동 가운데 주민자치의 맥이 끊어진 상태이다. 주민자치의 생활공동체는 와해되었고, 일제 식민지 시기의 행정 지배체제가 아직도 근린을 행정 목적으로만 통제하고 있어 현재는 지역사회가 제 능력을 발휘하지 못하고 있는 형편이다.

한국의 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 시민운동 차원에서 접근하여 주민자치의 근본 취지에서 크게 벗어났고, 작금의 현실은 주민들의 자발적이고 자율적인 조직이어야 하는 주민자치회나 주민자치위원회가 행정을 보조하는 수준에서 운영되는 등 주민 자치기구로서의 본래 기능을 발휘하지 못하고 있다.¹⁾

2012년에는 처음으로 주민자치회를 법률로서 제도화하고 시범실시를 통하여 주민자치법을 입법하도록 하였으나 시범실시에 대해서조차 평가를 공유하지 못하고 있으며 주민자치법 입법의 경험으로도 활용되지 못하고 있었다. 제21대 국회에는 상당수의 국회의원이 주민자치법을 발의하고 행정안전부도 지방자치법에서 주민자치법을 발의하였으나 모두 폐기되고 말았으며, 법안 중에는 주민자치법이 오히려 주민자치를 파괴하고 휘방한다는 혹평을 받은 법안도 여럿 있었다.

제22대 국회에서도 많은 의원들이 주민자치회와 관련된 법안을 반복적으로 발의하고 있으나 모두 주민자치의 원리·원칙과 주민자치의 실질화와는 거리가 먼 법안으로 주민자치가 아닌 주민관치의 제도화로 귀결될 것이라는 비판을 받고 있다. 특히 최근 국회 본회의에 계류 중인 「지방자치법

1) 2025. 7월 (사)한국주민자치학회 주민자치평가원의 “한국 주민자치 발전을 위한 주민자치회 설치·운영 「표준조례」 평가”, 붙임 1. 우리나라 주민자치제도 입법 변천과정(57p~60p) 참고

일부개정법률안(대안)은 주민의 자발성과 자율성을 전혀 고려하지 않은 잘못된 법안²⁾이며, 오히려 주민자치를 파괴하고 훼손하는 법안이나 결국 국회 본회의를 통과할 것으로 예상된다.

따라서 사단법인 한국주민자치학회에서는 주민자치 제도에 대한 올바른 방향을 제시함과 동시에 궁극적으로는 우리나라의 주민자치 발전을 견인하고자 행정안전부 주민자치회 설치·운영 「표준조례」를 평가하였고, 이를 기준으로 ‘시군구 주민자치 조례 평가 및 분석’을 통해 시·군·구청장이거나 시군구 의원들이 충분히 주민자치를 이해할 수 있게 하고 실행할 수 있도록 구체적인 기준을 제공하고자 한다.

2

시군구 주민자치 조례 평가 경위

사단법인 한국주민자치학회는 영국의 패리쉬³⁾와 일본의 정내회⁴⁾ 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.

이렇게 마련된 평가모델을 활용하여 한국주민자치학회 주민자치평가원에서는 2024년 9월부터

2) ‘지방자치법일부개정법률안(대안)’, 2025.12.4. 국회 행정안전위원장 제안 - 비판적 분석 결과

① 부적절한 설립구역: 주민자치회를 인구나 지역적으로 광범위한 읍·면·동에 설치하도록 규정 ⇒ 읍·면·동 단위는 주민들 간의 친밀성 형성이 어렵고, 자율적인 의사결정능력이나 실질적인 자치 기능을 가질 수 없다는 것이 학계 연구를 통해 밝혀진 바 있다. ② 보조성의 원치 무시: 더 작은 하위 조직체(통·리)가 수행할 수 있는 역할과 기능을 읍·면·동이라는 큰 조직으로 옮기는 것은 보조성의 원리를 완전히 무시하는 행위로 평가된다. ③ 주민 관치(官治)의 제도화: 주민자치회의 운영에 필수적인 사항을 주민 스스로 결정하지 못하고 행정기관의 조례에 의존하게 만든 점은 법안이 주민관치로 귀결될 것이라는 비판을 받는다. ④ 조례 우선주의: 법안은 주민자치회의 구성·운영 등에 필요한 사항을 조례와 자치규약으로 정하도록 했으나, 현실적으로는 상위 규정인 조례를 따를 수밖에 없어 주민들의 자치 규약 제정 권한이 형식적이 된다. ⑤ 주민자치회 구성원 및 운영 방식에 대한 조항 역시 자율성과 민주적 정당성 결여 ⑥ 주민자치회의 고유 역할 및 권한 규정 미비

3) 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 지방의회 기원으로서 지역 주민의 직접 참여에 기초한다.

4) 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.

2025년 3월까지 행정안전부 주민자치회 설치·운영 「표준조례」를 주민자치의 원리·원칙에 입각, 엄정하고 객관적으로 분석, 평가하였고, 2025년 7월 평가결과를 최초 공개하였다. 동시에 「표준조례」 평가내용을 기준으로 삼아 2025년 1월부터 같은 해 6월까지 전국 228개 시·군·구 및 특별자치시·특별자치도의 주민자치 조례 총 322개를 평가하였다. 평가결과(서술평가 및 평가표)에 대해서는 학회에 소속되어 있는 행정·정치·철학·교육·역사·법학 교수들로 구성된 18명의 주민자치평가위원⁵⁾들의 자문을 거쳤고, 주민자치평가원 자체 수정·보완을 거쳐 2025년 11월 최종 완성되었으며, 이를 바탕으로 종합 검토보고서를 작성하였다.

3

시군구 주민자치 조례 평가대상

주민자치의 원리·원칙에 입각한 실효성이 있는 주민자치회가 만들어지기 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)⁶⁾을 제시”하고, 장기적으로 「주민자치 조례 모델(모범·기준)」을 기준으로 관련 법률 제정 유인 및 방향을 제시할 필요가 있다.

이러한 목표에 따라 추진한 시군구 주민자치 조례 평가대상은 행정안전부의 「표준조례」와 주민자치 조례를 제정·시행하고 있는 전국 226개 시·군·구 및 세종특별자치시·제주특별자치도 등 총 228개 지방자치단체이며, 우선 행정안전부 「표준조례」를 평가한 후 이를 기준으로 삼아 시군구 주민자치 조례를 평가하였다.

평가는 「표준조례」와 마찬가지로 조례 조문을 대상으로 하였고, 평가 내용은 「표준조례」 선행연구⁷⁾ 등을 토대로 ‘주민자치의 원칙’을 준수 또는 무시하는 정도와 「주민자치회」의 자치기능과

5) 2025. 7월 (사)한국주민자치학회 주민자치평가원의 “한국 주민자치 발전을 위한 주민자치회 설치·운영 「표준조례」 평가”, 54p~55p 참고

6) 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’ - 시군구 최초의 정책 만들기에서 배울 내용: 자치적인 마을(전원적인 도시)을 만드는 방법(자율적 지역공동체 구축 방안), 마츠시다 게이이치 (2021)

7) 2025. 7월 (사)한국주민자치학회 주민자치평가원의 “한국 주민자치 발전을 위한 주민자치회 설치·운영 「표준조례」 평가”, 16p~18p 참고

「주민자치회」의 바람직한 발전을 무시(또는 저해)하거나 발전(또는 준수)하는 정도를 평가하였다. 시군구 주민자치조례 평가대상 현황은 아래 [표1]과 같다.

[표 1] 시군구 주민자치 조례 평가대상 현황(평가 기준일 : 2025.1.21.)

구분	유형별(3개)			총계	비 고
	A 주민자치위원회 (센터, 회관)	B 주민자치회 (시범실시 포함)	C 주민자치회+위원회 (센터+주민자치회)		
	161	115	48	323	<ul style="list-style-type: none"> •경남 거창시는 2025.5.7. 주민자치센터 조례 폐지 후 주민자치회 및 주민자치센터 조례 제정 •경북 포항시는 주민자치조례가 없음

66

II

선행연구 검토 및 이론적 배경

:

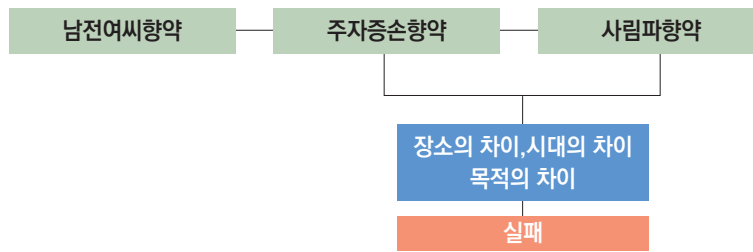
1. 한국 주민자치의 역사
2. 주민자치의 원리·원칙

1

한국 주민자치의 역사

한국의 주민자치는 중종 12년(1517) 경상도 관찰사 김안국(金安國)이 성리대전(性理大全)에 실려있는 주자증손여씨향약(朱子增損呂氏鄉約)을 언해(諺解)하여 간행 보급⁸⁾하고 소학(小學)에 있는 향약(鄉約)을 외방 유향소 및 각 동 약정(約正)에 공급하여 향약을 실시하도록 명하면서 시작되었다.⁹⁾ 조광조의 사림파는 훈구파의 향권(鄉權)을 빼앗아 정치 이상을 실현하고자 강력한 처벌권까지 발동하여 향약을 시행하였으나 그 부작용¹⁰⁾과 반발로 폐지되고 말았다.

[그림1] 중국향약과 조선향약



명종 1년(1545) 백운동서원을 창설했던 주세붕이 향약을 궁촌벽항(窮村僻港)에까지 실시하자고 건의하자 문정왕후는 ‘조광조 때의 향약은 도리어 폐가 있으니 향촌결계(鄉村結契)¹¹⁾와 같은 것으로 환난에 대비-상휼(相恤) 하는 것이 어떠한가?’라고 했고 이에 영의정 윤인경(尹仁鏡)은 ‘향약은 스스로 행하고자 하는 자가 있으면 행하여도 좋지만, 조정이 입법하여 시행하는 것은 어렵다.’¹²⁾ 고 하였다.

조선의 지방조직은 조선의 국가기관과 사족조직(士族組織)과 촌락민조직(村落民組織)이 있었는데

8) 『여씨향약(呂氏鄉約)』이나 『정속(正俗)』 같은 책은 곧 풍속을 순후하게 하는 책이다. 『여씨향약』이 비록 『성리대전(性理大全)』에 실려있으나 주해(註解)가 없어 우리나라 사람들은 쉽게 이해하지 못하므로 김안국이 곧 그 언해를 상세하게 만들어 사람마다 보는 즉시 이해하게 했다.

9) 박경하(2021). 박경하 교수의 향약이야기① 우인 김용덕 교수의 역사관과 향약연구. 월간 주민자치, 118, 76-80.

10) 『여씨향약』은 북송말기 섬서성 남전현에서 여씨(呂氏) 4형제(大忠, 大防, 大鈞, 大臨)들이 시행한 것이 시초였다. 이후 주자(1130~1200)가 이를 보완하여 이상적인 향촌 사회의 모습으로 제시하였는데 국가는 중국이었고 지역은 여씨 집성촌이었으며 시대는 500년 정도의 차이가 있었다.

11) 자생적인 촌락민조직으로 향약이나 사족들의 동계와는 무관하다. 사족의 향촌조직과는 기원 및 계통을 달리하는 하층민의 공동체 조직이 이미 있었으며 조정에서도 그것을 잘 알고 있었다.

12) 조광조가 실시한 관계 향약의 부작용을 이미 확인하고 주민자치는 관치로는 이루어지지 않는 것을 절감하고 있었던 것이다.

II. 주민자치 조례 평가의 이론적 배경

데 국가기관의 수령이 실시한 주현향약(州縣鄉約)에서는 주민자치회가 관료 통치조직에 불과하였으며 사족조직이 실시한 동계(洞契)도 상민을 교화한다는 명분으로 실제로는 지배하는 조직에 불과하였다. 진정한 주민자치는 국가기관이 하는 주현향약도 아니요, 사족조직이 하는 동계도 아니요, 촌락민들이 스스로 결계하여 하는 촌계(村契)¹³라는 것을 이미 경험으로 조정의 삼공(三公)¹⁴ 까지도 잘 알고 있었다. 주민자치를 실질적으로 실행하던 촌계는 성리학 중심의 조선제도 하에서 사족들이 구축하는 동계·동약의 하부조직으로 흡수되기도 하고 기능과 역할을 통제받았으나 생활공동체(계)·노동공동체(두레)¹⁵·사신공동체(동제)¹⁶로서 꾸준히 유지되어왔다. 촌계가 바로 조선의 주민자치회였다.

임진왜란과 병자호란 이후 사족들이 주도하여 상계(사족)와 하계(상민)를 합하여 상하합계(동계)를 만들어 사족과 상민 모두 참가하는 계(契)를 만들었으나 계의 상하 간에 수분(守分)으로 인한 갈등이 심하여 상민들은 목적제로 빠져나가기도 하였다. 유향분기(儒鄉分岐)¹⁷로 인하여 사족과 향족이 대립하고 사회·경제 변동으로 양반층은 약화되고 상민층은 강화되는 상약하강(上弱下強) 현상이 발생하자 수령이 직접 나서서 상하를 모두 장악하였다. 이를 주현향약이라 한다. 향약이라고 써놓고 관치를 하는 주민관치¹⁸의 표본으로 부세징수를 공동납제(공납제)로 전환하자 상민들은 대응조직인 계를 결성하여 공동으로 대비하였으며 부담이 가중되자 민란의 원인이 되기도 하였다. 주민자치회를 세무서의 하부기관 정도로 폄하하고 왜곡하고 악용하여 결과적으로는 국가에도 주민에도 이익이 되지 못하게 하였다.

조선의 주민자치 즉 향약이 우리에게 주는 교훈은 i)수령이 향약을 주도하면 관치가 되어서 실패한다. ii)사족이 향약을 주도하여도 사족의 지배가 되어 실패한다. iii)주민들이 수평적 연대로 촌계를 구성하고 민주적으로 운영하면 반드시 성공한다는 것이다. 우리는 조선향약의 경험(1517-1909)을 온고이지신(溫故而知新)하여야 한다.

13) 박경하(2021). 박경하 교수의 향약이야기 ⑤ 주민자치의 전신으로서의 촌계. 월간 주민자치, 122, 92-96.

14) 조선시대 정1품 관직인 의정부의 영의정·좌의정·우의정을 합하여 부르던 칭호이다.

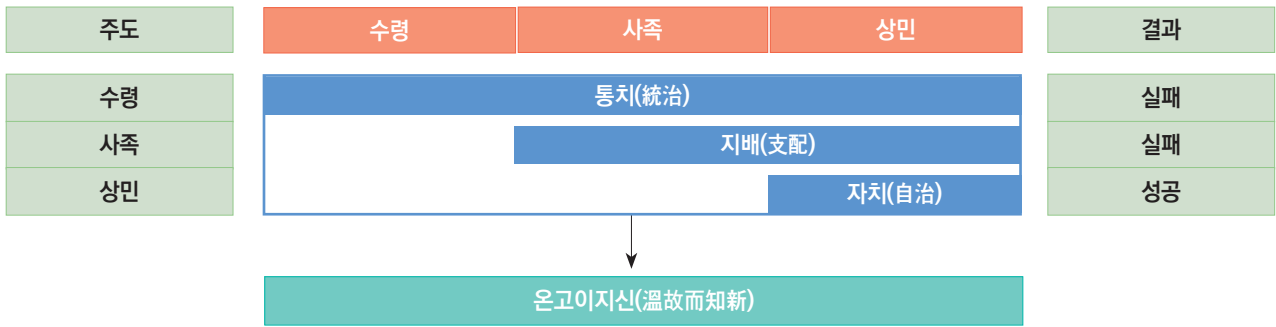
15) 두레의 구성에서 지주층을 적극적으로 배제하고 오직 평민과 농민층만이 참가하여 농민 사회의 자율성을 높였다. 자연 마을 단위로 구성하였으며 대개 한마을에 한 개의 두레가 있었다.

16) 동제는 마을의 공동체적 유대감을 높이고 농경사회의 풍요와 집단의 염원을 비는 전통적인 의례이다. 그런 동제가 무속으로 간주 되어 심하게 탄압받기도 하였다.

17) 조선 후기 신분제의 변화 가운데 사족지배질서의 동요 과정에서 사족과 향족·향품의 분화가 일어났다. 유향품관들은 향촌사회의 지배층으로서 한편으로는 유향소·향약·향회·동약 등의 기구와 조직들을 통해 향촌사회를 지배하는 토호적 존재로 하민(下民)들을 탈법적으로 지배하고 민전을 겸병하며 부역이나 환곡을 물지 않고 천택(川澤)의 이익을 독점하는 등 불법을 저질렀다. 심지어 왕권을 대행하는 수령 및 관인들과 대립해 충돌을 빚기도 하였다.

18) 주민관치(住民官治)라는 용어는 2012년 한국주민자치중앙회 창립시 '주민관치에서 주민자치로'라는 캐치프레이즈로 사용되기 시작하였으며 강원대학교 이병천 교수가 제안한 것이다.

[그림2] 조선향약이 주는 교훈



2 주민자치의 원리·원칙

가. 주민자치의 개념

주민자치란 “근린의 주민들이 근린에서 발생하는 생활 관계를 근린의 주민들이 스스로 결정하고 스스로 실행하며 스스로 발전시켜 나가는 체계를 말한다.” 따라서 주민자치는 i)주민(住民)의 자치이고 ii)근린(近隣)의 자치이고 iii)생활(生活)의 자치이다. 이러한 주민자치의 실행 체계를 주민자치회라고 한다.

나. 주민자치회의 속성

주민자치회는 i)주체인 주민(住民)의 회(會)이고 ii)터전인 근린(近隣)의 회(會)이고 iii)생활인 자치(自治)의 회(會)이다.

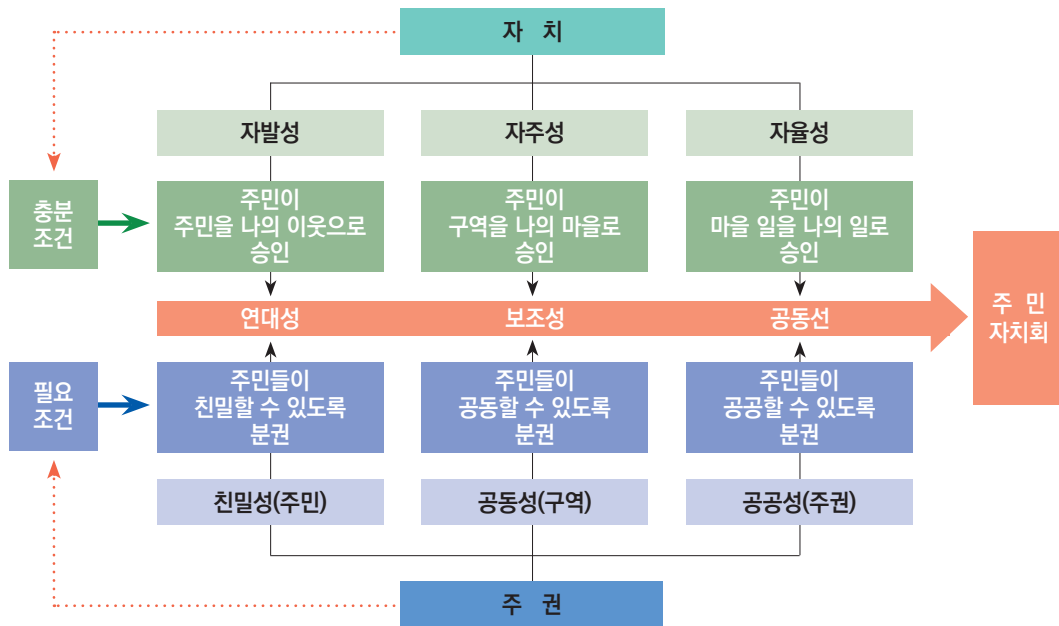


[그림3] 주민자치회의 속성

II. 주민자치 조례 평가의 이론적 배경

- ① 주민의회는 주민들이 자발적이고, 자주적이며, 자율적으로 운영하여야 한다.
- ② 지역의회는 지역성을 존중하여야 한다.
- ③ 자치의회는 주민들의 연대를 존중하고 주민의 자율을 보조하여야 한다.
- ④ 주민들이 공동선을 구현할 수 있도록 제도화하여야 한다.

다. 주민자치회의 조건



[그림 4] 주민자치의 조건들

1) 주민자치의 충분조건

가) 주민을 나의 이웃으로 승인

① 조건

자치의 조건은 먼저 주민들이 근린의 주민들을 ‘이웃’으로 승인하여야 한다. ‘이웃’이라는 것을 물리적 인접성과 정서적 유대는 물론 상호부조의 관계까지를 의미한다.

이러한 관계인 ‘이웃’을 승인하는 것은 근린에서 발생하는 생활 관계를 주민들이 스스로 결정하고 집행하고 발전시킬 수 있는 소속감과 책임감을 갖게 되며 주민자치 성립의 충분조건(充分條件)이 된다.¹⁹⁾

19) Folke(2006)은 ‘결속자본’(bonding capital)과 ‘가교자본’(bridging capital)의 관계에서 이웃관계가 ‘작은 규모의 결속’에서 ‘넓은 네트워크’로 확장된다고 한다.

② 원리 : 자발성

자발성은 심리적으로는 외부의 강제나 압력 없이 개인이 자신의 내적 동기에 따라 행동을 선택·실행하는 상태를 말하며 경영에서는 동기가 외부에 있는 것이 아니라 내부에 있는 것을 말하며 주민자치 그 자체의 흥미·만족감으로 몰입이 유발되는 것을 자발성이라 한다.

자발적 행동을 촉진하는 세 가지 기본 심리 욕구는 i)자율성 ii)유능감 iii)관계성이 충족될 때²⁰⁾이며 내재적 동기와 외재적 동기의 관계는 과제에 외적 보상을 부여하면 오히려 내재적 동기가 저하되는 ‘과잉 정당화’(overjustification) 효과²¹⁾가 발생할 수 있다. 개인이 사건 결과를 자신의 행동에 기인하는 내부 통제 위치가 강할수록 스스로 행동을 결정하려는 자발성이 높아진다.²²⁾

나) 구역을 나의 마을로 승인

① 조건

주민들이 근린을 자신의 마을로 승인하여야 한다. 마을은 지리적인 경계와 물리적인 구조를 가지고 또한 사회적인 차원과 문화적인 차원의 특성을 가지며 정치적·행정적 제도로서 정치적인 지위와 행정적인 지위를 가진다. 이러한 마을의 사회적 경제적 문화적 공동성을 주민들이 환경으로서 나의 마을로 승인한다는 것이다. 여기서 승인이라는 의미는 심리적 정서적으로 친근감을 가지는 것이고 내가 마을의 주체임을 인식하는 것이며 이웃들을 신뢰하고 존중한다는 것이다.

② 원리 : 자주성

자주성(自主性)은 “남의 보호나 간섭을 받지 아니하고 자기 일을 스스로 처리하는 능력이나 성질”로서 ‘스스로 과업을 결정·집행할 수 있는 역량’에 초점을 두며, 외부 제약이 없는 독립적 활동 능력으로 이해할 수 있다. 자주성은 i)개인적 자주성 ii)공동체적 자주성 iii)국가적 자주성이 있다. 자주성은 단순히 독립적인 상태만 의미하는 것이 아니라 상호 간의 협력으로 발전을 추구하는 것도 자주성이라 할 수 있다.

20) Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2000). The “what” and “why” of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry*, 11(4), 227-268. Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2008). Facilitating optimal motivation and psychological well-being across life’s domains. *Canadian Psychology*, 49(1), 14-23.

21) Deci, E. L., Koestner, R., & Ryan, R. M. (1999). “A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation.” *Psychological Bulletin*, 125(6), 627-668.

22) Rotter, J. B. (1954). *Social Learning and Clinical Psychology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

다) 마을 일을 나의 일로 승인

① 조건

주민들이 마을 일을 나의 일로 승인한다는 것이다. 마을의 문제를 외재화하는 것이 아니라 주민의 문제로 내재화하는 것을 말하며 심리적으로는 소속감과 영향력감을 통해 문제를 내재화하고, 행정적으로는 시민 통제 단계의 주인의식을 형성하며, 공동체 발전론적으로는 자율 역량과 지속 가능한 동력을 구축하는 과정이다.

② 원리 : 자율성

자율성(Autonomy)은 문자 그대로 “스스로에 의한 규제(self-regulation)”를 의미하며, 외부의 강제나 통제 없이 개인이 자신의 가치와 목표에 따라 행동을 선택·실행하는 능력으로 임마누엘 칸트는 도덕법칙에 대한 자율적 의지결정을 도덕 행위의 본질로 보았으며, “스스로 세운 법칙에만 종속되는” 상태로서 자율성을 정의했다.

사회적 관계 속에서는 개인의 자율성이 사회적 관계 속에서 구성·제약된다. 전문직·제도적 자율성(Professional Autonomy)은 외부 권위나 제재 없이 판단을 내릴 수 있는 능력으로 자율성을 정의한다. “모든 선택이 개인 책임”이라는 논리는 구조적·제도적 제약을 무시하는 과잉 개인화 결과를 초래할 수 있다.

2) 주민자치의 필요조건

가) 주민들이 친밀할 수 있도록 분권

① 조건

주민들이 서로 친밀한 관계를 맺으면서도, 자율적인 의사결정능력을 갖출 수 있도록 하기 위해서는 “적절한 크기”로 권한을 이양하고, 물리적·사회적 기반을 마련하며, 참여 절차를 설계하는 것이 핵심이다. 심리학 연구에 따르면, 안정적인 친밀 관계가 유지되는 개인 네트워크 규모는 약 100~150명 수준이다.²³⁾²⁴⁾ 주민자치회를 이 정도의 인원 단위로 구성하면, 서로를 잘 알고 신뢰를 쌓기가 유리하며 단순 자문·토론을 넘어, 예산·정책 집행권까지 주민에게 이양하여 ‘주민 통제’ 단계로 이끄는 설계²⁵⁾가 필요하며, 물리적 사회적 인프라를 구축하여야 한다.

23) Dunbar, R. I. M. (1992). Neocortex size as a constraint on group size in primates. *Journal of Human Evolution*, 22(6), 469-493.

24) Dunbar는 인간 네트워크를 다음과 같은 동심원적 계층(cluster) 구조로 제시하였다:

① 가장 친밀한 집단(Support Clique): 약 5명 ② 친구 그룹(Friends): 약 15명 ③ 좋아하는 사람들(Sympathy Group): 약 50명 ④ 텀바의 계수(Core Network): 약 150명 ⑤ 조직·공동체 레벨: 약 500명 ⑥ 넓은 사회망(Acquaintance Network): 약 1,500명, 각 계층은 약 3배 정도의 규모 차이를 보이며, 계층 간 유대의 강도(strength of tie)가 점진적으로 약화된다.

25) Arnstein(1969)은 주민에게 아무런 권한이 없는 상태(Nonparticipation), 명목적인 또는 형식적인 단계(Degrees of tokenism), 주민에게 실질적인 권한이 주어지는 단계(Degrees of citizen power)를 구분하고, 이를 8개의 가로대로 구성된 사다리모 주민참여의 사다리(A Ladder Of Citizen Participation)로 표현하였다.

② 원리 : 친밀성

친밀성(closeness)은 “개인이 타인과의 관계 속에서 느끼는 정서적·인지적 밀착감”으로 정의할 수 있으며 친밀성이 “자기공개(self-disclosure)의 폭(breadth)과 깊이(depth) 속도(Rate)가 비용·보상(Costs & Rewards)이 확대됨에 따라 관계가 점진적으로 더 친밀해진다.”²⁶⁾ 결속 자본(bonding capital)은 “동질적 집단 내 강한 유대감”으로 사회적 친밀성이 구성원 간

[그림 5] 주민참여 사다리의 8개 가로대(Sherry R Arnstein, 1969)

1	2	3	4	5	6	7	8
			형식적 공청회와 집회				
		일방적 정보제공 대비 환류 미흡	아이디어 반영 후 다음 과정의 소홀				시민통제
	행정의 일방적 지도	환류와 협상의 기회 미흡과 정보만 제공	의견조사, 반사회, 공청회 정도 진행			권한위임	
공무원 일방적 교육과 설득	사회적 약자의 환자화	계획의 마지막 단계에서 정보제공	장식적 의례		파트너십		실질적 시민통제 수준
지역유지 중심형 자문위원회	약자의 문제 치유만 지원	주민은 자기 이익보호 기회 상실		회유		주민중심의 우월한 결정권 행사	입안, 결정, 집행, 평가 단계에 참여
공무원의 가르침, 설득, 충고	미봉적인 구조적 해결 지양		협 의		최종결정권은 행정 대비 주민 협상유도	시민지배적 의사결정	공공계획이나 제도에 주도성보장획득
참가서명		정보제공		위원회 활동 대비 행정의 판단	시민과 힘있는자간의 협상하는 권력재분배	공공계획에서 시민결정권 부여	삶에 대한 직접 통제
	처 방			낮은 수준의 참여자의 영향력 행사	기획, 의사결정의 공동 협력과 책임	주민의 비토(veto)권 부여	
조 작				소수자 중심의 위원회 운영	상의 기본원칙을 공유		
				소수자에 의한 다수결방식의 최종의사결정			
비참여단계		명목단계		시민권력단계			

26) Altman, I., & Taylor, D. A. (1973). Social penetration: The development of interpersonal relationships. Holt, Rinehart & Winston.

II. 주민자치 조례 평가의 이론적 배경

상호 신뢰·협력을 촉진해 공동체 응집력을 높이고, 가교 자본(bridging capital)은 다양한 집단 간 느슨한 연결로서 조직 간 협업과 혁신에 기여한다. 그러나 깊은 친밀감 형성에는 결속 자본이 더 결정적이다.²⁷⁾

나) 주민들이 공동할 수 있도록 분권

① 조건

당사자들이 공동으로 결정할 수 있도록 다수의 자율적인 의사결정 단위가 있고 각 단위들이 중첩되어 작동함으로써 주민들이 스스로 문제를 발견하고 해결할 수 있도록 인프라를 제공하여야 한다. 공동 의사결정 포럼 등의 형식을 통하여 정부와 주민이 합의 지향적 논의를 하는 형식이 필요하며 참여예산 등으로 예산의 편성 집행을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 공동성이 증진하기 위해서는 주민 중에서 소수자가 아니라 공동으로 할 수 있는 물리적인 허브나 디지털허브를 구축하여 제공하여야 한다.

다양한 공동자원 관리제도를 연구한 오스트롬은 공유자원 체계를 존속시키는데 기여하는 전제조건을 ‘디자인 원리’²⁸⁾로 제안하면서 공동자원 관리를 통하여 공공관리 역량도 함양할 수 있다고 하였다.

② 원리 : 공동성

공동성(commonness)은 공동체 구성원이 공통 자원이나 공동의 이익 조건을 “집단 구성원 모두가 접근·사용·관리할 수 있도록 공유하고, 스스로 규칙과 제도를 만들어 운영하는 사회적 실천(practice)”을 의미한다. 이는 단순한 합산된 개인 이익이 아닌, 공동체적 책임과 공동관리(co-governance)를 전제로 한다. 공용 방목지(common pasture)에서 반복되는 초식 가축의 쇠약 현상²⁹⁾과 “개별 합리적 선택이 집단 전체의 실패로 귀결될 수 있다.”³⁰⁾는 경고에 대해

27) Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster., Putnam, R. D. (2007). *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-First Century*. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137-174.

28) ① 명확한 경계 (Boundary) : 자원을 이용하는 사람들의 사회적 범위가 명확해야 한다. 이용하는 자원의 물리적 경계가 명확해야 한다. ② 규칙의 부합성 (Congruence) : 자원의 이용과 공급에 대한 규칙은 그 사회적, 물리적 조건과 일치해야 한다. 사용자 중 누가 얼마나 사용할 것인지는 그 사용자가 얼마나 공급하느냐와 일치해야 한다. ③ 집합적 선택 장치 (Participation right) : 자원 이용 체계로부터 영향을 받는 모든 개인(이용자)은 그 자원 이용 규칙을 제정하고 개정하는 데 참여할 권리를 가져야 한다. ④ 감시활동 (Monitoring) : 다른 이용자들이 규칙을 준수하는지 여부를 이용자들이 감시해야 한다. 자원의 상태에 대해 이용자들이 감시해야 한다. ⑤ 점층적 제재 (Sanctions) : 규칙 위반자에 대한 처벌의 정도는 규칙 위반이 증가함에 따라 누진적으로 강해야 한다. ⑥ 분쟁 해결 장치 (Dispute resolution) : 분쟁을 빠르고 적은 비용으로 해결할 방법이 존재해야 한다. ⑦ 규칙 제정 권리 (Rule-making rights) : 이용자들은 그 자원의 관리 규칙을 스스로 제정하고 개정할 권리를 가지고 있어야 한다. ⑧ 최소한의 자치권 보장 (Responsibility) : 가장 낮은 수준에서부터 전체 상호 연결된 시스템까지의 중첩된 계층에서 공동 자원을 관리하는 책임을 구축해야 한다.

29) Lloyd, W. F. (1833). *Two Lectures on the Checks to Population*.

30) Hardin, G. (1968). "The Tragedy of the Commons." *Science*, 162(3859), 1243-1248.

서 “공동체 자을 관리를 성공시키는 디자인 원칙에 입각한다면 공유지의 비극을 피하고 오히려 지속 가능한 관리가 가능하다.”고 하였다.³¹⁾

다) 주민들이 공공할 수 있도록 분권

① 조건

공공은 공동선이다. 주민들의 공동선에 참여는 연대성의 원리에 기반을 뒀서 보조성의 원리를 준수하는 것으로부터 시작한다. 주민들의 공공성 참여는 주민이 지역 특성에 기반한 정책 집행 과정보다 직접적으로 참여할 수 있는 제도적 토대를 제공하며, 각 계층의 행정·재정 역량이 균형 있게 발전하도록 돕는다.

② 원리 : 공공성

공공성은 조직이 얼마나 ‘공적(public)’ 성격을 띠는지 설명하려는 시도에서 시작되었으며 초기에는 “공공기관(public agency) 대 사적기관(private firm)” 이분법이 주를 이루었으나, “공공성은 연속선상에 존재”한다³²⁾는 비판이 제기되었다.

공공성은 “공적 행위자가 대중(people)에 대해 어느 정도로 주목(attention)하고, 그들의 이익·목소리를 대변하는가”를 설명³³⁾하고 공공성이란 조직이 어떠한 주체이든 간에(public or private) 공공의 이익을 위해 얼마나 헌신하는지를 판단 기준으로 삼아야 한다고 한다면서 구조적 공공성을 규범적 공공성으로 전환³⁴⁾하였다. 공공성은 i)정치적(public authority) 차원 ii)관리적(administrative) 차원 iii)네트워크(network) 차원의 공공성이 있다.

3) 주민자치의 필요충분조건

가) 연대성의 원리

연대성은 ‘공동의 이해관계·목표·기준·공감을 공유함으로써 집단 구성원 간 심리적·사회적 결속을 형성하는 상태’를 말한다. 이는 개인의 이익만을 강조하는 이기주의와 달리, 상호 의존성과 공동체적 책임을 중시한다. 연대성은 단순한 동정(sympathy)이나 이타심(altruism)을 넘어, 상호 간 공감과 의무감에 기반한 적극적 협력을 포함한다.

연대성은 i)윤리적 차원(Ethical Solidarity)에서는 개인이 타인에 대한 책임감을 느끼고,

31) Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

32) Pesch, U. (2008). The Publicness of Public Administration: A Conceptual Framework Crisis in Public Administration Theory. *Administration & Society*, 40(2), 170-193. 공공성을 정치적인 공공성(public interest)과 경제적인 공공재(public goods)로 나누어 살폈다.

33) Pesch, U. (2008). The Publicness of Public Administration: A Conceptual Framework Crisis in Public Administration Theory. *Administration & Society*, 40(2), 170-193.

34) Goodsell, C. T. (2017). Publicness. *Administration & Society*, 49(4), 471-490.

II. 주민자치 조례 평가의 이론적 배경

도덕적 의무를 수행하려는 태도를 말하고 ii)정치적 차원(Political Solidarity)에서는 시민 사회·사회운동 등에서 공동의 목표를 위해 조직적 행동을 취하는 것을 말하며 iii)제도적 차원(Institutional Solidarity)에서는 복지국가나 노동조합, 국제기구 등의 제도가 공동체 구성원 간 재분배·상호 부조를 보장하는 메커니즘을 말한다. 이들 차원은 상호 보완적으로 작동하여, 사회 통합과 정의 실현을 가능하게 한다.

연대성을 “비슷함을 인식한 타인을 돕기 위해 비용을 기꺼이 감수하는 실천적 의지”로서 정의를 하면서 “대인(interpersonal), 집단(practice-based), 제도적(institutional) 세 층위에서 드러나는 실천으로 구분”되며 “각 층위가 서로 보완·강화되며, 특히 제도적 연대는 법·정책·조직을 통해 집단적 지원을 안정적으로 보장한다”고 보았다.³⁵⁾

나) 보조성의 원리³⁶⁾

보조성 원리는 “결정·행동 주체를 가능한 한 개인 혹은 하위 조직 수준에 두고, 상위 조직은 하위 수준이 효과적으로 수행할 수 없는 경우에만 개입을 정당화”하는 원리이다. 이를 통해 개인·지역사회의 자율성과 책임을 강화하고, 공공 행정의 효율성·정당성을 제고하고자 한다. 가톨릭 사회교리(1931년 교황 비오 XI(Pius XI)는 회칙 《Quadragesimo Anno》에서 “하위 조직이 그 임무를 수행할 능력이 있을 때는 상위 조직이 이를 침해해서는 안 된다”고 명시하며 보조성을 사회 질서 재건의 핵심 원리로 제시했다.

유럽연합(EU) 마스트리흐트 조약(1992) 제3조(b)에, 이후 수정된 TEU(조약) 제5조에 보조성 원칙을 삽입하여 “비배타적 권한 영역에서 회원국이 목표를 달성할 수 없는 경우에만 EU가 개입”하도록 규정함으로써 제도화했다. 보조성에는 i)수직적 보조성(Vertical Subsidiarity)³⁷⁾ ii)수평적 보조성(Horizontal Subsidiarity)³⁸⁾이 있다.

다) 공동선의 원리

35) Prainsack, B. & Buyx, A. (2017). Solidarity in Biomedicine and Beyond. Cambridge University Press, Littmann, J., Rid, A. & Buyx, A. (2018). “Tackling Anti-Microbial Resistance: Ethical Framework for Rational Antibiotic Use.” European Journal of Public Health.

36) 보조성 사례 ① 독일: 기본법(Grundgesetz)은 명시적 조항 대신 연방·주 간 권한 배분 시 보조성 원칙을 관습적으로 적용한다. ② 스위스: 연방헌법 제5조에 “하위 단위가 수행 가능한 사항은 상위 단위가 관여하지 않는다”고 규정, 직접민주주의와 결합해 지방자치를 강화한다. ③ 이탈리아: 2001년 개헌으로 헌법 제118조(1)에 수직적, 제118조(4)에 수평적 보조성을 도입해 법제화했다.

37) 정책 판단·집행 권한은 가능한 한 시민과 가장 가까운 수준에서 이루어져야 하며, 상위 권한은 ‘부족한 능력·규모·효과’를 보완하는 역할만 수행한다. 그러기 위해서는 분권화(decentralization)를 통해 정책 적합성(policy fit)과 민주적 정당성(legitimacy)을 높여야 한다.

38) 동일 권력 수준에서 공공서비스·정책 기능을 수행할 주체로서 ‘공공기관 대 사회 파트너 비영리·시민사회 조직 간 적절한 역할 분담을 촉진하는 원칙이다. 즉, 동일 레벨 내에서 “누가 가장 적합하게 수행할 것인가?”를 판단하여 비정부 주체에도 권한을 나눠준다는 개념이다.

공동선(Common Good)이란 “주어진 공동체의 모든 또는 대부분 구성원에게 공유되며 이익이 되는 조건과 상태”로 이해된다. 이는 단순한 개인 이익의 합이 아니라, 공동체 구성원 상호 간의 협력과 참여를 통해 형성·유지되는 공적 이익을 강조하는 개념이다.

공동선에는 i)실체적(substantive) 관념: 공동선을 “모두에게 유익한 구체적 가치나 조건”으로 파악하며, 교육·보건·안전·환경 등 특정 가치의 보편적 보장을 강조한다. ii)절차적(procedural) 관념: 공동선의 실현을 “공동체 구성원의 참여와 숙의 과정을 통한 합의 형성”으로 보며, 민주적 숙의와 공적 토론의 과정을 중시한다.

가톨릭 사회교리(CST) 『Quadragesimo Anno(1931)』³⁹⁾ 등에서 “공동선은 개인의 최종 목적을 달성하는 수단”으로 보며, 사회 제도는 이를 실현하기 위한 프레임워크로 작동해야 한다고 하였다. 공동선 개념이 “집단적 도덕 기준”을 내면화하다 보면 개인 권리 침해 및 소수자 억압의 근거가 될 수 있다는 지적⁴⁰⁾이 있다.

라. 주민자치회의의 구성요소 : 국가의 구성요소와 비교

1) 국가의 구성요소

가) 전통적 이론

국가를 구성하는 세 가지 필수 요소로 i)인구(Population) ii)영토(Territory) iii)최고 권력(Effective Public Authority; 주권·정부)이다.⁴¹⁾ 여기서 최고 권력은 내부적으로는 ‘최고 입법·집행 주체’로서, 외부적으로는 ‘다른 국가로부터 독립된 주권’이다.

나) 몬테비데오 협약

국가(person of international law)가 갖춰야 할 네 가지 요건을 규정한다. i)영구적 인구(Permanent Population) ii)명확한 영토(Defined Territory) iii)정부(Government) iv)국제관계 체결 능력(Capacity to Enter into Relations with Other States) 이 네 요소가 모두 충족될 때, 협약은 ‘국가(state)’로서의 자격을 인정한다.

39) Quadragesimo Anno(40주년)는 교황 비오 XI(Pius XI)가 1931년 5월 15일 반포한 회칙으로, 레오 XIII의 『Rerum Novarum(새로운 사태)』(1891)의 40주년을 기념하며 가톨릭 사회교리를 더욱 발전시킨 문서이다. 이 회칙은 대공황으로 인한 경제·사회적 위기를 배경으로, “인간의 자유와 존엄성”을 위협하는 무한 방임적 자본주의와 공산주의·사회주의의 폐해를 비판하고, 연대(solidarity)와 보조성(subsidiarity) 원칙에 기초한 사회 질서의 재건을 촉구했다.

40) Rawls, J. (1971). A Theory of Justice. Harvard University Press., Rawls는 이를 “개인을 공동선의 수단으로 전락시킬 위험”이라 비판하며, 정의의 원칙(selection of just institutions)을 통해 공동선의 논의조차 이 기본 틀 안에서 이루어져야 한다고 주장한다.

41) Jellinek, Georg. Allgemeine Staatslehre. Berlin: O. Häring, 1900

2) 「주민자치회」 구성요소

가) 주민

주민자치의 주권자이다. 「주민자치회」는 기본적으로 주민이 주권을 가지는 회원이 되어야 한다. 주민등록법상의 등록자가 기본 회원이 되고 주민자치회원 총회에서 회원의 자격을 정하여 사업자 등의 회원자격을 결정한다.

[표 2] 주민의 분류

주민	사업자	기관단체	체류자	관계자
주민등록법상 주민	부가가치세법상 등록자	소재 기관 및 단체	장기체류자 영주외국인	출향인 관계인

나) 구역

주민자치의 터전이다. 행정기관이 공식적으로 존재하는 계층에 「주민자치회」는 원리적으로 설치·활동이 불가능하고 협치위원회는 가능하다. 행정 계층으로는 통·리 「주민자치회」가 타당하고 주민자치회 창립 시 주민자치회 구역을 주민들이 총회에서 정하도록 하여야 한다.

주민자치회 구역은 ‘친밀성 형성이 가능’한 지역이면서 ‘거버넌스에도 적합’하여야 한다. 지역적으로 정체성이 강한 경우에는 면적이나 인구와 관계없이 정체성을 존중하여 「주민자치회」 설립이 가능하게 하도록 해야 한다.

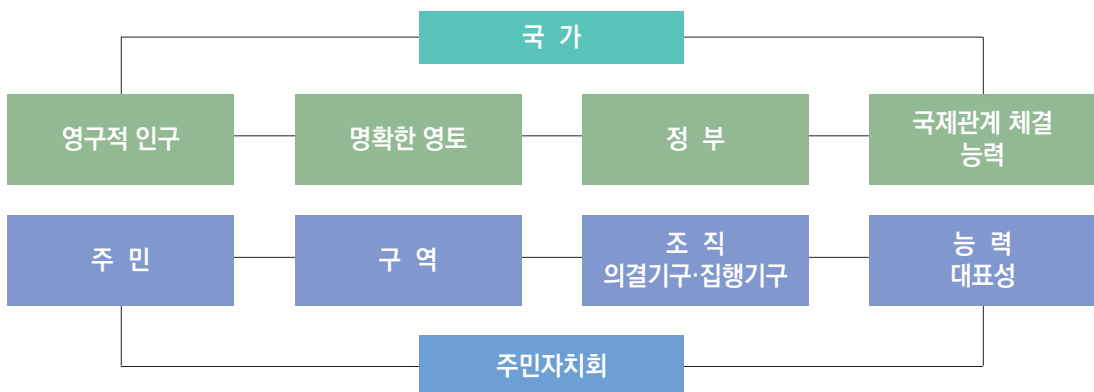
다) 조직

주민자치의 활동이다. i)입법활동: 주민총회(회칙·규약 제·개정, 예·결산 승인, 임원 선출·해임 등) ii)행정활동: 대표자, 감사, 집행부(사무국, 사업국, 회원국) iii)사법활동: 권리와 의무(회원, 조직, 임원)

라) 대표성

주민자치의 구심이다. i)주민대표성 ii)지역대표성

[그림 6] 주민자치회 구성요소 : 국가의 구성요소와 비교



66

III

평가 방법 및 절차

:

1. 주민자치 9개 「평가 요소」 도출
2. 주민자치 조례 체계 분석 및 평가 항목 도출
3. 평가 기준
4. 평가 척도
5. 평가 방법론 및 실행계획
6. 행정안전부 주민자치회 설치·운영 표준조례 선행 평가결과

1 주민자치 9개 「평가 요소」 도출

주민자치 조례 평가를 위하여 먼저 주민자치의 원리와 성립조건에서 주민자치의 정착과 발전을 위한 3분야 9개의 평가 요소를 도출하였다. 평가 3분야 9개 평가 요소에 대한 설명은 다음의 표와 같다.

[표 3] 주민자치 9개 평가 요소

성공요인		개 념	대표 평가 정의
분야	요소		
주민 자치 기본 원칙	자발성	<ul style="list-style-type: none"> 주민들의 내적인 자치동기 및 자치하는 즐거움 주민들이 자치인식⁴²⁾, 자치동기⁴³⁾와 자치권위⁴⁴⁾를 갖고 공동체를 스스로 만들어 가는 것 	<ul style="list-style-type: none"> 주민을 나의 이웃으로 승인하는 것 - 주민들이 공동체를 행정에 맡기지 않고 주민들이 스스로 주민자치회를 만들어 감
	자주성	<ul style="list-style-type: none"> 남의 보호나 간섭을 받지 않고 자기 일을 스스로 처리하는 것 주민자치를 자주적으로 설계하는 것 	<ul style="list-style-type: none"> 주민들이 근린을 나의 마을로 승인하는 것 - 주민들의 의지에 따라 공동체를 만들고 민주적으로 의사결정을 하고 효율적으로 사무를 집행함
	자율성	<ul style="list-style-type: none"> 스스로에 의한 규제를 말하며, 자유라는 토대 위에 성립되는 시간적·공간적 개념으로 주민자치회 원칙을 정립하는 것 주민자치회를 자율과 책임 속에 숙성 	<ul style="list-style-type: none"> 마을 일을 나의 일로 승인하는 것 - 주민들이 스스로 원칙을 세우고 그에 따라 스스로 판단하고 결정하고 실천하면서 형성해 가는 것
주민 자치회의 운영과 기능	친밀성	<ul style="list-style-type: none"> 개인이 타인과의 관계 속에서 느끼는 정서적·인지적 밀착감을 말함 주민자치회 구성원 간 상호 신뢰·협력을 촉진해 공동체 응집력을 높이고, 조직 간 협업과 혁신에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> 주민들이 친밀할 수 있도록 분권하는 것 - 친밀성은 주민들이 서로 친밀한 관계를 맺으면서도 자율적으로 주민자치회를 운영할 수 있어야 하는 것
	공동성	<ul style="list-style-type: none"> 공동체 구성원이 공통의 자원이나 공통의 이익 조건을 집단 구성원 모두가 공유하고, 자율적으로 운영하는 사회적 실천을 말함 	<ul style="list-style-type: none"> 주민들이 공동할 수 있도록 분권하는 것 - 주민자치회가 행정의 영역보다 마을 일의 문제를 공유하고 함께 소통하며 해결하는 것
	공공성	<ul style="list-style-type: none"> 조직이 어떠한 주체이든 간에 공공의 이익을 위해 얼마나 헌신하는지를 판단 기준으로 삼는 것(규범적 공공성) 	<ul style="list-style-type: none"> 주민들이 공공할 수 있도록 분권하는 것 - 주민들이 스스로 정한 구역에서 입법권, 재정권, 인사권을 갖고 연대성의 원리에 기반을 두고 보조성의 원리를 준수하면서 공동선에 참여하는 것
주민 자치회의 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 “집단지든 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

42) 자치인식 : 주민자치는 공동체를 행정의 경영에 맡겨둘 것인가 자치회로 경영할 것인가에 대해서 충분히 인식할 수 있어야 함
 43) 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)가 있다. 따라서 주민자치 제도, 주민자치 사업이 공동체를 '자치'로 경영하겠다는 동기를 부여할 수 있도록 설계되고 운영되어야 함
 44) 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 시군구 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. 시군구 주민자치 조례 유형 분석

전국 226개 시·군·구 및 세종특별자치시, 제주특별자치도 포함 총 228개 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. 주민자치 조례를 보유한 지방자치단체는 2025년 1월 21일 기준 총 228곳 중 227곳⁴⁵⁾에서 총 340개⁴⁶⁾의 주민자치 조례를 보유하고 있었으며, 이중 주민자치 관련 조례가 2개인 자치단체는 113곳이다.

다. 조례유형별 조문 평가대상 공통 사항 및 특이 사항 도출

주민자치 조례 평가대상 항목을 특정하기 위하여 시군구 340개 조례를 유형별로 분류하고, 이를 「주민자치회 설립·운영 조례」의 모범(기준)과 비교하여 “조문 평가대상 공통 사항 및 특이 사항”을 도출⁴⁷⁾하였다. 조례유형별 조문 평가대상 분석을 통해 공통 사항 및 특이 사항을 도출한 결과, 공통 평가대상

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

46) 평가진행 중 일부 지방자치단체에서 보유하고 있던 2개의 조례 중 하나를 폐지하는 경우가 발생되어 시군구 주민자치 조례 평가대상은 당초 340개에서 최종적으로는 [표1]과 같이 총 323개로 확인되었다.

47) 2025. 7월 (사)한국주민자치학회 주민자치평가원의 “한국 주민자치 발전을 위한 주민자치회 설치·운영 「표준조례」 평가”, 65p~66p 참고

III. 평가 방법 및 절차

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, 예산회계, ③ 국가·지방자치단체와의 관계, 주민자치회의 위상, 주민자치회의 기능과 역할 등을 주민자치 조례 조문 평가 항목인 ㉠ 주민자치의 기본 원칙, ㉡ 주민자치회의 자치 기능, ㉢ 주민자치회의 바람직한 역할⁴⁸⁾과 매칭하여 평가였다. 그 내용은 다음 [표4]와 같다.

[표 4] 주민자치 조례 조문 평가대상과 평가 항목 매칭

평가 대상	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 친밀성 공동성 공공성
③ 지방자치단체와 국가 관계, 주민자치회 위상, 기능 및 역할	③ 주민자치의 기본 원칙 + 주민자치회의 바람직한 역할 자발성 자주성 자율성 연대성 보조성 공동선

3 평가 기준

주민자치 조례 조문 평가를 위해 평가 항목을 크게 3개로 구분하고, 각각의 평가 항목을 9개의 평가 요소로 분류하여 각각의 평가 요소별로 「핵심 평가지표」⁴⁹⁾를 제시하였고, 시군구 주민자치 조례를 평가하기에 앞서 본 학회에서 개발한 평가모델을 행정안전부 「표준조례」 평가에 우선 적용하여 시험평가를 하였다. 「표준조례」 조문 평가 기준⁵⁰⁾은 '발전, 일부 발전, 준수, 일부 준수, 무시,

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

49) 2025. 7월 (사)한국주민자치학회 주민자치평가원의 "한국 주민자치 발전을 위한 주민자치회 설치·운영 「표준조례」 평가", 67p~69p 참고

일부 무시, 저해, 일부 저해' 등 8 척도로 구분하고,

i) '주민자치의 원칙을 준수하고, 「주민자치회」의 자치 기능 또는 바람직한 역할을 발전시키는 조문에 해당하면 “발전(또는 일부 발전)”, ii) 주민자치의 원칙을 준수하고, 「주민자치회」의 자치 기능 또는 바람직한 역할을 준수하는 조문에 해당하면 “준수(또는 일부 준수)”, iii) 주민자치의 원칙을 무시하고, 「주민자치회」의 자치 기능 또는 바람직한 역할을 무시하는 조문에 해당하면 “무시(또는 일부 무시)”, iv) 주민자치의 원칙을 무시하고, 「주민자치회」의 자치 기능 또는 바람직한 역할을 저해하는 조문에 해당하면 “저해(또는 일부 저해)”로 평가하도록 하였다.

4 평가 척도

가. 점수법 : 4개 분야 8척도

주민자치 조례 조문 평가는 점수법으로 하고, 4개 분야 8척도로 하되 “가형 척도”와 “나형 척도” 2개의 종류로 구분하였다. 행정안전부 「표준조례」는 “나형 척도”로 평가하였고⁵¹⁾, 이에 따라 시군구 조례 평가 서술도 「표준조례」 평가점수와 대비하기 위해 “나형 척도”로 평가 서술하였다. 조문 평가 척도는 평가 척도에 대한 설명은 다음 [표5]와 같다.

[표 5] 평가 척도

분야	발전		준수		무시		저해	
	발전	일부발전	준수	일부준수	일부무시	무시	일부저해	저해
가형 척도	8	7	6	5	4	3	2	1
나형 척도	+4	+3	+2	+1	-1	-2	-3	-4

나. 가중치⁵²⁾ 적용

행정안전부 「표준조례」 기준으로 조례 체계별 조문 평가대상으로 구분된 총 9개의 평가대상에 대하여 공통 요소별 중요한 역량을 파악하고, 분야별 중요도 및 개수를 감안하여 2~20%로 가중치

50) 2025. 7월 (사)한국주민자치학회 주민자치평가원의 “한국 주민자치 발전을 위한 주민자치회 설치·운영 「표준조례」 평가”, 35p~36p 참고

51) ① “가형 척도”의 평가점수: {8척도(87.5~100점), 7척도(75~87.5점), 6척도(62.5~75점), 5척도(50~62.5점), 4척도(37.5~50점), 3척도(25~37.5점), 2척도(12.5~25점), 1척도(0~12.5점)} × 항목별 가중치

② “나형 척도”의 평가점수: {+4척도(75~100점), +3척도(50~75점), +2척도(25~50점), +1척도(0~25점), -1척도(0~-25점), -2척도(-25~-50점), -3척도(-50~-75점), -4척도(-75~-100점)} × 항목별 가중치

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

III. 평가 방법 및 절차

를 설정하였고, 부가적 평가 항목의 가중치 배점도 평가대상(100점 만점) 가중치의 10%(10점)을 반영하였다.

[표 6] 평가 척도 및 점수 계산 공식

평가대상(9개)	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

5

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 그룹화하였다.

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 ‘친밀성·공동성·공공성’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·공동성’의 3개 평가 요소를 2개 그룹으로 설정하여 발전(일부 발전), 준수(일부 준수), 무시(일부 무시), 저해(일부 저해)로 평가하였다.

시군구 주민자치 조례 평가는 위와 같은 방법으로 행정안전부 주민자치회 설치·운영 「표준조례」

를 평가한 후 그 내용을 토대로 「조례 체계별 평가 및 배점」과 「주민자치 조례 조문별 평가 채점 기준」을 만들어 이 기준에 따라 행정안전부 주민자치회 설치·운영 「표준조례」를 평가하였다.⁵³⁾

6 행정안전부 주민자치회 설치·운영 「표준조례」선행 평가결과

행정안전부 주민자치회 설치·운영 「표준조례」 선행 평가결과 평가 점수는 -36.91점으로 「주민 자치의 근본 원칙」과 「주민자치회의 자치 기능」, 「주민자치의 바람직한 역할」을 전반적으로 ‘무시’ 한 것으로 평가되었다. 평가결과는 다음의 [그림 7]과 같다.⁵⁴⁾

[그림 7] 「표준조례」 평가 결과 총점

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

53) 2025. 7월 (사)한국주민자치학회 주민자치평가원의 “한국 주민자치 발전을 위한 주민자치회 설치·운영 「표준조례」 평가”, 70p~76p 참고

54) 2025. 7월 (사)한국주민자치학회 주민자치평가원의 “한국 주민자치 발전을 위한 주민자치회 설치·운영 「표준조례」 평가”, 77p~78p(평가결과표) 및 부록 행정안전부 표준조례 조문별 평가(서술평가) 참고

66

IV

시군구 주민자치 조례 평가 결과

:

1. 총괄
2. 공통 평가항목 평가결과 세부 분석
3. 부가 평가항목 평가결과 세부 분석

1

총괄

가. 주민자치 조례 평가결과 - 전체 평균점수

226개 시군구 및 세종특별자치시, 제주특별자치도 등 228개 지방자치단체의 주민자치 조례는 총 323개이며 이들 조례에 대한 평가는 우선 행정안전부 「표준조례」를 평가하면서 마련된 평가모델과 평가지표를 기준으로 4분야 8척도로 평가하였다.⁵⁵⁾(평가기준일 : 2025. 1. 21.)

전국 228개 지방자치단체의 주민자치 조례 전체 평균점수는 **-51.12점**으로 행정안전부 「표준조례」(-36.91점, “무시” 분야)보다도 -15.21점이 낮아 전반적으로 주민자치의 원리·원칙을 “저해”한 분야에 포함된 것으로 나타났다. 전국 평가결과는 다음의 [그림8]과 같다.같다.

[그림 8] 전국 주민자치 조례 평가 평균점수

※ 평가 척도	발전		준수		무시		저해	
	+4	+3	+2	+1	-1	-2	-3	-4
	100	75	50	25	-25	-50	-75	-100
					↑	↑		
					-36.91	-51.12		
					(표준조례)	(전국평균)		

전국 228개 지방자치단체의 주민자치 조례 전체를 유형별로 나누어 보면 ① 주민자치회(시범실시 포함) 조례가 115개, ② 주민자치센터(위원회) 조례가 160개, ③ 주민자치회 및 주민자치센터 조례가 48개로 총 323개의 조례로 구성되며, 평가결과(나형) 3개의 조례유형 모두 행정안전부 「표준조례」보다 점수가 낮은 것으로 나타났다.⁵⁶⁾

특히 전국 주민자치 조례 전체 평균점수가 “무시”(-50점 미만) 분야가 아닌 “저해”(-50점 이상) 분야에 해당하는 **-51.12점**으로 평가된 이유는 3개의 유형 중 주민자치센터(위원회) 조례(160개)의 평균점수가 **-63.5점**으로 타 유형 조례보다 현격히 낮아⁵⁷⁾전체 평가점수를 낮추는데 크게 영향을 미친 것으로 보인다. 따라서 조례 평가항목별로 주민자치의 원리·원칙을 준수(또는 발전), 무시

55) 주민자치 조례 평가는 4개분야 8척도로 평가하였으며, 평가방법을 가형(+100~0점)과 나형(+100~-100점) 등 2가지 형태로 구분하였으며, 본 서술에서는 시군구 주민자치 조례 평가를 「표준조례」(-36.91점)와 비교·분석하기 위하여 나형으로 평가하여 서술하였다.(본문 19p 참조)

56) ① 주민자치회(시범실시 포함) 조례 -39.19 ② 주민자치센터(위원회) 조례 -63.50 ③ 주민자치회 및 주민자치센터 조례 -38.39

57) 경기도 이천시는 조례가 2개이다. 이중 ‘마을자치회 설치·운영 조례’의 평가결과(-11.5점)가 비교우위에 있으나, 또다른 조례인 ‘주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례’의 평가점수는 -42.71점으로 행안부 표준조례 점수(-36.91점) 보다도 낮아 전반적으로 주민자치의 원리·원칙에 부합하지 않다.

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

(또는 저해)하는 항목이 무엇인지 세밀하게 분석하여 한국 주민자치의 발전을 견인할 주민자치 법안을 만드는데 올바른 방향을 제시할 필요가 있다.

[표 기] 시군구 주민자치 조례 평가결과(평가기준일 : 2025. 1. 21)

연번	시도	평균점수 (나형)	조례개수		유형별 평균점수	비교우위 / 비교열위	
			총개수	유형별 개수		상위 5개 시군구	하위 5개 시군구
전체		-51.12	323	① 주민자치회 (시법실시) 115 ② 주민자치센터 (위원회) 160 ③ 주민자치회 및 주민자치센터 48	① -39.12 ② -63.50 ③ -38.39	1. 이천시(①, -11.50) 2. 논산시(①, -13.47) 3. 의성군(①, -16.79) 4. 담양군(①, -17.76) 5. 대덕구(①, -24.03)	1. ○○○구(②, -66.28) 2. △△△군(②, -66.19) 3. □□□군(②, -66.13) 4. ◇◇◇군(②, -65.79) 5. ▷▷▷구(②, -65.28)

시군구 주민자치 조례 전체 평가결과 비교우위 5개 시군구는 경기도 이천시, 충남 논산시, 경북 의성군, 전남 담양군, 대전 대덕구 등으로 나타났다. 그러나 비교우위에 해당하는 조례조차도 모두 주민자치의 원리·원칙을 “무시(일부 무시)”한 분야(0~25점 미만)에 해당하는 것으로 확인되었다. 이는 결과적으로 한국의 주민자치 제도가 얼마만큼이나 퇴보하고 있는지를 그대로 방증하고 있다.

나. 시도별/ 조례유형별 주민자치 조례 평균점수

1) 시도별 평가현황 - 평가점수

주민자치 조례의 시도별 비교우위 5개 시도는 세종특별자치시(-34.60), 대전광역시(-42.26), 인천광역시(-42.42), 충청남도(-44.73), 제주특별자치도(-47.48) 등으로 나타났다. 이중 주민자치 조례를 1개만 보유한 세종특별자치시를 비교 대상에서 제외하고 대전, 인천, 충남, 제주 등 나머지 4개 시도의 평균점수를 확인한 결과 모두 주민자치의 원리·원칙을 “무시”한 분야(-25~-50점 미만)에 해당하는 정도의 -40점대로 확인되었다. 특히 비교열위에 해당하는 ○○○도(-61.24), ◎◎◎시(-56.40), △△△△△도(-54.55) 등 3개 시도를 포함한 8개 시도는 주민자치의 원리·원칙을 “저해(일부 저해)”한 분야(-50점~-75점 미만)에 해당하는 것으로 확인되었다. 그 이유는 위 8개 시도는 주민자치의 원칙과 기능, 바람직한 역할 부분에서 크게 미달되어 평균점수가 낮은 ‘주민자치센터(위원회) 조례’가 압도적으로 많기 때문으로 보인다.⁵⁸⁾

이처럼 각 시도에서 제정한 주민자치 조례가 일부 시군구를 제외하고 대부분 행정안전부 「표준조례」보다도 평가점수가 낮은 이유는 대부분의 시군구가 주민자치의 원리·원칙에 대한 이해가 부족한 상태에서 풀뿌리 자치보다는 행정편의를 우선시하고, 주민조직을 장악하기 위한 지방자치단

58) (경상북도): 21개 조례 중 위원회 조례 19개, (부산광역시): 24개 조례 중 위원회 조례 16개, (전북특별자치도): 21개 조례 중 위원회 조례 14개 등

체장의 의증이 반영된 것으로 보인다. 시도별/ 조례유형별 주민자치 조례 평균점수는 다음의 [표 8]과 같다.

[표 8] 시도별/ 조례유형별 주민자치 조례 평균점수

연번	시도	시군구수	시도별 평가현황		유형별 평가 현황					
			전체 조례 수	평균 점수	① 주민자치회 (시범실시 포함) 조례		② 주민자치센터 (위원회) 조례		③ 주민자치회 및 주민자치센터 조례	
					조례수	평균점수	조례수	평균점수	조례수	평균점수
계		228	323	-51.12	115	-39.12	160	-63.50	48	-38.39
1	세종특별자치시	1	1	-34.60	1	-34.60				
2	대전광역시	5	6	-42.26	1	-34.69	2	-59.63	3	-33.19
3	인천광역시	10	10	-42.42	1	-48.78	1	-64.10	8	-39.79
4	충청남도	15	22	-44.73	10	-35.87	7	-62.50	5	-37.60
5	제주특별자치도	1	2	-47.48	1	-38.31	1	-56.55		
6	경기도	31	45	-47.6	18	-39.48	16	-63.68	11	-36.76
7	경상남도	18	31	-49.15	13	-38.91	13	-64.32	5	-36.32
8	광주광역시	5	10	-49.60	5	-43.51	5	-55.69		
9	○○○○시	25	32	-49.72	12	-41.61	12	-64.64	10	-44.54
10	○○○도	11	13	-52.46	2	-39.83	8	-61.67	3	-36.32
11	◁◁◁도	22	33	-52.51	12	-38.36	19	-63.84	2	-29.76
12	▽▽▽▽▽도	18	29	-52.78	13	-38.84	16	-64.11		
13	◆◆◆◆시	9	15	-53.88	6	-38.51	9	-54.12		
14	□□□□시	5	8	-54.27	3	-47.12	4	-63.96	1	-36.94
15	◇◇◇◇◇도	14	21	-54.55	7	-33.75	14	-63.02		
16	▷▷▷▷시	16	24	-56.40	8	-40.26	16	-64.48		
17	△△△△도	22	21	-61.24	2	-27.48	19	-64.39		

※ 경상북도 포항시는 주민자치 조례가 없다.

2) 조례유형별 평가 현황 ([표8] 유형별 평가 현황 참조)

가) 주민자치회(시범실시 포함) 조례

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

평가대상은 총 17개 시도(114 시군구⁵⁹), 114개 조례이며, 평균점수는 -39.19점이다. 이는 주민 자치의 원리·원칙을 전반적으로 “무시”한 것이다. 한편 경북, 세종, 대전, 전북, 충남 등 5개 시도를 제외한 나머지 12개 시도는 행정안전부 「표준조례」 평가점수(-36.91)보다도 낮다. 그 이유는 앞서 서술한 바와 같이 대부분의 시군구가 행정안전부 「표준조례」를 근거로 주민자치 조례를 제·개정하면서 주민자치회를 단체장의 행정편의 및 조직관리의 도구로 활용코자 의도적으로 독소조항을 추가하거나 필요조항을 삭제하여 「표준조례」보다도 낮은 점수가 나오게 된 것으로 보인다. 주민자치회(시범실시 포함) 조례 평가결과 시도별 순위는 다음의 [표9]와 같다.

[표 9] 주민자치회(시범실시 포함) 조례 평가결과 시도별 순위

구분	계	1 경북	2 세종	3 대전	4 충남	5 전북	6 제주	7 전남	8 대구	9 ○○	10 <<	11 >>	12 □□	13 ◇◇	14 △△	15 ▽▽	16 ▲▲	17 ◆◆
조례수	115	2	1	1	10	7	1	12	6	13	13	18	2	8	12	1	5	3
평균 점수	-39. 12	-27. 48	-34. 60	-34. 69	-35. 87	-37. 61	-38. 31	-38. 37	-38. 52	-38. 84	-38. 91	-39. 48	-39. 83	-40. 26	-41. 61	-41. 78	-43. 51	-47. 12

나) 주민자치센터(위원회) 조례

평가대상은 총 16개 시도(160 시군구), 160개 조례이며, 평균점수는 -63.50점이다. 주민자치센터(위원회) 조례가 없는 세종특별자치시를 제외한 16개 시도(160 시군구) 모두 행정안전부 「표준조례」 평가점수(-36.91)보다도 낮은 -54~-64점대로 나타나 주민자치의 원리·원칙을 전반적으로 “저해”한 것으로 평가되었다. 이 조례는 행정안전부 「표준조례」를 따르지 아니하고 주민자치센터 운영을 중심으로 주민자치위원회의 위원을 대부분 읍면동장이 위촉하는 등 실질적인 주민자치와 거리가 먼 제도이다. 주민자치센터(위원회) 조례 평가결과 시도별 순위는 다음의 [표10]와 같다.

[표 10] 주민자치센터(위원회) 조례 평가결과 시도별 순위

구분	계	1 대구	2 광주	3 제주	4 대전	5 충북	6 충남	7 전북	8 경기	9 ○○	10 <<	11 >>	12 □□	13 ◇◇	14 △△	15 ▲▲	16 ◆◆
조례수	160	9	5	1	2	8	7	14	16	19	4	1	16	13	19	16	12
평균 점수	-63. 50	-54. 12	-55. 69	-56. 65	-59. 63	-61. 67	-62. 50	-63. 02	-63. 68	-63. 84	-63. 96	-64. 10	-64. 11	-64. 32	-64. 39	-64. 48	-64. 64

다) 주민자치회 및 주민자치센터 조례

평가대상은 총 9개 시도(48 시군구), 48개 조례이며, 평균점수는 -38.39점이다. 9개 시도 중 전남, 대전, 충북, 경남, 경기 등 5개 시도는 모두 행정안전부 「표준조례」 평가점수(-36.91)보다도 높은 -29~-36점대로 나타났으나, 9개 시도 모두 주민자치의 원리·원칙을 전반적으로 “무시”한 것으로

59) 경기도 이천시 주민자치회(시범실시) 조례외에도 ‘마을자치회 조례’가 별도로 운영되고 있다.(조례 2개) 따라서 114개 시군구에서 115개 조례를 보유하고 있다.

로 평가되었다. 주민자치회 및 주민자치센터 조례 평가결과 시도별 순위는 다음의 [표11]와 같다.

[표 11] 주민자치회 및 주민자치센터 조례 평가결과 시도별 순위

구분	계	1 전남	2 대전	3 충북	3 경남	4 경기	5 ○○	6 △△	7 □□	8 ◇◇
조례수	48	2	3	3	5	11	1	5	8	10
평균점수	-38.39	-29.76	-33.19	-36.32	-36.32	-36.76	-36.94	-37.60	-39.79	-44.54

다. 시도별 비교우위/비교열위 시군구 현황 및 평가점수

시군구 주민자치 조례의 전체 평균점수는 -51.12점으로 주민자치의 원리·원칙을 사실상 “저해”한 것으로 평가되었다. 다만 주민자치회의 자치기능과 바람직한 역할을 도출하기 위해서는 평가항목 중 상대적으로 장점과 비교우위에 있는 조례를 파악·분석할 필요가 있다. 시도별 비교우위/비교열위 시군구 현황 및 평가점수는 다음의 [표12]와 같다. 다음 표 중 “조례유형”은 ① 주민자치회(시범실시 포함), ② 주민자치센터(위원회), ③ 주민자치회 및 주민자치센터로 한다.

[표 12] 시도별 비교우위/비교열위 시군구 현황 및 평가점수

연번	시도	시군구 수	시도별 평가현황		비교우위			비교열위		
			전체 조례수	평균 점수	시군구 (5개)	조례유형	점수	시군구 (5개)	조례유형	점수
전체		228	323	-51.12	이천시	①	-11.50	○○○○구	②	-66.28
					논산시	①	-13.47	△△△△군	②	-66.19
					의성군	①	-16.79	□□□□군	②	-66.13
					담양군	③	-17.76	◇◇◇◇군	②	-65.79
					대덕구	③	-24.03	▷▷▷구	②	-65.28
1	서울특별시	25	32	-49.72	동작구	①	-29.44	■구	②	-65.28
					용산구	①	-34.54	○○구	②	-65.28
					동대문구	①	-35.54	■■■구	②	-65.28
					관악구	③	-37.13	□□□구	②	-65.28
					도봉구	③	-38.38	◇◇구	②	-65.08
2	경기도	31	45	-47.6	이천시	①	-11.50	○○시	②	-64.83
					시흥시	③	-24.93	■■■시	②	-64.53
					고양시	③	-27.44	▣▣군	②	-64.47
					연천군	①	-33.29	◎◎시	②	-64.47
					김포시	③	-35.79	<<<시	②	-64.47
3	인천광역시	10	10	-42.42	서구	③	-34.59	▷▷군	②	-64.10
					부평구	③	-36.12	▽▽군	③	-44.69
					중구	③	-39.26	<<<구	③	-44.23
					동구	③	-39.31	□□□구	③	-42.01
					남동구	③	-39.78	■■■구	①	-41.78

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

연번	시도	시군구 수	시도별 평가현황		비교우위			비교열위		
			전체 조례수	평균 점수	시군구 (5개)	조례유형	점수	시군구 (5개)	조례유형	점수
4	강원특별자치도	18	29	-52.78	춘천시	①	-34.46	○○시	②	-65.06
					인제군	①	-34.98	■■■군	②	-65.03
					홍천군	①	-36.29	◎◎시	②	-64.83
					고성군	①	-36.41	●○군	②	-64.78
					평창군	①	-37.60	◇◇군	②	-64.28
5	충청북도	11	13	-52.46	옥천군	③	-34.44	○○군	②	-63.54
					음성군	③	-37.07	■■■군	②	-62.85
					진천군	③	-37.44	▣▣시	②	-62.54
					충주시	①	-38.16	◇◇군	②	-62.54
					증평군	①	-41.50	◎◎군	②	-62.04
6	대전광역시	5	6	-42.26	대덕구	③	-24.03	◇구	②	-59.88
					동구	①	-34.69			
					유성구	③	-37.47			
					서구	③	-38.09			
					중구	②	-59.38			
7	충청남도	15	22	-44.73	논산시	①	-13.47	○○군	②	-64.85
					홍성군	③	-31.41	▣▣시	②	-63.25
					예산군	①	-34.79	◆◆군	②	-62.85
					천안시	③	-35.57	ㄱ군	②	-62.85
					당진시	①	-36.29	◎◎군	②	-61.85
8	전북특별자치시	14	21	-54.55	남원시	①	-30.53	○○군	②	-64.85
					순창군	①	-31.41	▣▣시	②	-64.75
					정읍시	①	-33.71	◎◎시	②	-64.35
					익산시	①	-35.81	■■■군	②	-63.75
					장수군	①	-40.34	●○시	②	-63.25
9	광주광역시	5	10	-49.60	광산구	①	-41.41	○○구	②	-59.12
					북구	①	-43.11	◇구	②	-58.13
					동구	①	-43.18	<구	②	-57.87
					남구	①	-43.74	▣▣구	②	-52.73
					서구	①	-46.11	■구	②	-50.63
10	전라남도	22	33	-52.51	담양군	③	-17.76	◎◎군	②	-66.13
					해남군	①	-31.44	■■■군	②	-65.79
					나주시	①	-33.04	▣▣군	②	-65.19
					화순군	①	-34.44	◇◇군	②	-65.15
					순천시	①	-34.66	◎◎시	②	-64.85
11	대구광역시	9	15	-53.88	수성구	①	-32.66	○구	②	-64.93
					달서구	①	-37.29	<구	②	-64.93
					북구	①	-37.91	■구	②	-64.93
					동구	①	-39.54	▲구	②	-64.18
					남구	①	-41.79	◀구	②	-64.18

연번	시도	시군구 수	시도별 평가현황		비교우위			비교열위		
			전체 조례수	평균 점수	시군구 (5개)	조례유형	점수	시군구 (5개)	조례유형	점수
12	경상북도	22	21	-61.24	의성군	①	-16.79	○○군	②	-66.19
					안동시	①	-39.16	●●군	②	-65.03
					구미시	①	-65.53	◎◎시	②	-64.93
					고령시	②	-63.18	■●시	②	-64.93
					안동시	②	-63.78	▣▣시	②	-63.78
13	부산광역시	16	24	-56.40	동구	①	-34.06	○○구	②	-66.28
					연제구	①	-37.19	□□□구	②	-65.03
					동래구	①	-37.66	■●구	②	-65.03
					해운대구	①	-37.91	▣▣구	②	-65.03
					북구	①	-38.79	◎◎구	②	-65.03
14	울산광역시	5	8	-54.27	북구	③	-36.94	○구	②	-64.35
					중구	③	-43.41	■구	②	-64.35
					울주군	①	-45.54	▣구	②	-64.10
					동구	①	-52.41			
15	경상남도	18	31	-49.15	김해시	③	-32.63	○○군	②	-65.03
					함양군	①	-34.98	■●군	②	-64.78
					창원시	③	-35.63	▣▣군	②	-64.78
					함안군	①	-35.79	◎◎군	②	-64.28
					밀양시	③	-35.97	<<군	②	-64.28
16	세종특별자치시	1	1	-34.60						
17	제주특별자치도	1	2	-47.48						

각 시도별로 비교우위에 있는 시군구는 대체적으로 행안부 「표준조례」를 따르면서도 주민총회 소집 및 의결 방법, 회의록 공개 등 주민들의 자율성이 어느 정도 반영된 조문을 포함시킨 점이 긍정적으로 평가되는 요인이 되었고, 비교열위에 있는 시군구는 대부분 이와 같은 조문을 누락하고 오히려 자치계획을 수립하여 지방자치단체에 보고토록 하는 등 주민자치회의의 자율성을 후퇴시키는 조문을 포함시킨 점이 부정적으로 평가되는 요인이 되었다.

라. 조례유형별 비교우위/비교열위 시군구 현황 및 평가점수

조례유형별 주민자치 조례의 평균점수를 살펴보면, ①번 조례 -39.12점, ②번 조례 -63.50점, ③번 조례 -38.39점으로 확인된다. ①번과 ③번 조례는 주민자치의 원리·원칙을 “무시”한 것으로, ②번 조례는 주민자치의 원리·원칙을 “저해”한 것으로 평가된 것이다.

비교우위/비교열위에 있는 시군구 조례 개별점수를 살펴보면, 비록 전반적으로 주민자치의 원리·원칙을 “무시-저해”한 마이너스(-) 점수대이지만 그나마 주민자치의 원리·원칙에 가깝게 하

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

기 위한 노력으로 볼 수 있는 -10점대를 유지한 시군구는 경기도 이천시(-11.50점), 충남 논산시(-13.47점), 경북 의성군(-16.79점) 그리고 전남 담양군(-17.76점)이다. 조례유형별 비교우위/비교열위 시군구 현황 및 평가점수는 다음의 [표13]와 같다.

[표 13] 조례유형별 비교우위/비교열위 시군구 현황 및 평가점수

연번	조례유형	시군구 수	유형별 평가현황		비교우위		비교열위	
			전체 조례수	평균 점수	시군구(5개)	점수	시군구(5개)	점수
1	주민자치회 (시범실시 포함) 조례	114	115	-39.19	경기도 이천시	-11.50	○○○○○ ○○구	-52.61
					충청남도 논산시	-13.47	●○○○시 ▲구	-52.41
					경상북도 의성군	-16.79	▣▣▣▣도 ■■시	-50.30
					서울특별시 동작구	-29.44	▣▣▣▣도 ♠♠군	-49.66
					전라북도 남원시	-30.53	○○○○시 ≡≡구	-48.29
2	주민자치센터 (위원회) 조례	160	160	-63.50	광주광역시 서구	-50.63	○○○○○ ■■구	-66.28
					광주광역시 동구	-52.73	◆◆◆도 □□군	-66.19
					제주특별자치도	-56.65	▣▣▣▣도 ▼▼군	-66.13
					충청북도 충주시	-56.69	▣▣▣▣도 ▽▽군	-65.79
					광주광역시 북구	-57.87	○○○○시 ▲구	-65.28
3	주민자치회 및 주민자치센터 조례	48	48	-38.39	전라남도 담양군	-17.76	○○○○시 □□구	-51.63
					대전광역시 대덕구	-24.03	○○○○시 ▼▼구	-51.41
					경기도 시흥시	-24.93	○○○○시 ●●구	-49.48
					경기도 고양시	-27.44	○○○○시 ▽▽구	-44.88
					충청남도 홍성군	-31.41	▣▣▣▣시 ■■구	-44.69

2 공통 평가항목 평가결과 세부 분석

[그림 9] 전국 주민자치 조례 평가 평균점수



주민자치 조례 평가를 위해 시군구 조례유형별 조문 분석을 통해 9개의 공통 사항⁶⁰과 및 특이 사항을 도출하였고, 이중 공통 사항은 ‘공통 평가항목’으로, 특이 사항은 ‘부가적 평가항목’으로 구

분하였다. '공통 평가항목'에 대한 평가결과를 세부적으로 분석한 내용은 다음과 같다.

가. 총칙 및 일반원칙

1) 목적

○ 평가지표

주민자치의 원칙		
자발성	자주성	자율성

○ 평균점수 : -1.459

○ 평가종합

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제40조에 따르면 주민자치회의의 구역을 읍·면·동으로, 주체를 읍·면·동 주민으로 분명하게 규정하고 있음에도, 거의 모든 조례에서 주체인 '주민'을 배제한 채 「주민자치회」를 읍·면·동에 설치하도록 하여 「주민자치회」의 구역과 계층을 강요하고 있다.

다만 전남 담양군 등 일부 시군구 조례는 주민 자치권의 직접 행사 또는 마을 주민이 스스로 주민자치를 실현하는 것을 목적으로 하는 등 주민자치의 원리·원칙에 부합한다.

○ 비교우위 조례 : 전남 담양군, 경기도 이천시(마을), 충남 논산시(마을), 경북 의성군

표준조례		비교우위 조례	
제1조(목적) 이 조례는 「지방분권 및 지방 행정체제 개편에 관한 특별법(이하 '특별법'이라 한다.) 제27조에 따라 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 두는 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 사항과 같은 법 제29조에 따른 읍·면·동 주민자치회의의 시범실시에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	평가 점수	〈전남 담양군 주민자치 활성화 조례〉 제1조(목적) 이 조례는 지방자치법 제8조 및 동법 시행령 제8조와 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제27조 및 동법 제18조 제4호에 의거 주민편의 및 복리증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 담양군 주민자치 실현과 마을 주민 스스로 만드는 행복한 마을공동체 구현을 목적으로 한다 ⁶¹⁾ .	평가 점수
	-1.5	〈경기도 이천시 마을자치회 설치·운영 조례⁶²⁾〉 제1조(목적) 이 조례는 이천시 주민 자치권의 직접행사, 행복추구권 실현 및 속의민주주의를 바탕으로 하는 사람 중심 마을자치회 조성을 목적으로 한다.	+1.5

60) 9개의 공통 평가항목 : 1. 총칙과 일반원칙 2. 주민자치회 설립 절차 3. 회원 4. 임원 등 5. 총회 6. 재정 및 사업 7. 주민자치회의의 역할과 권한 8. 행정상·재정상 지원 9. 주민자치회 협의회(연합회)

61) 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(법률 제19514호, 구 특별법)는 2023.6.9. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(법률 제20957호, 특별법)이 제정되면서 폐지되었으며, 구 특별법 제27조의 내용은 특별법 제40조에 반영되었다.

62) 경기도 이천시와 충남 논산시는 '마을자치회 설치·운영 조례' 외에 '주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례'를 시행하고 있으며, 평가점수가 상대적으로 높은 '마을자치회 설치·운영 조례'와 달리 '주민자치회 설치 및 운영 조례'의 평가 점수는 각각 -42.71점과 -38.63점 등 행안부 표준조례 점수(-36.91점) 보다도 낮아 전반적으로 주민자치의 원리·원칙에 부합하지 않는 조례이다.

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

2) 정의

○ 평가지표

주민자치의 원칙		
자발성	자주성	자율성

○ 평균점수 : -1.463

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 ‘주민’에 대한 정의가 누락되어 있으며, ‘주민자치회 위원’ 선출의 민주성과 주민 대표성에 관한 언급이 없다. 또한 ‘주민총회’에 참석하는 ‘주민’의 구체적인 범위가 누락되어 있으며, ‘자치(마을)계획’의 위상을 주민의 총의와 합의로 정하도록 하지 않고 행정의 종합 계획으로서의 위상을 부여하고 있다.

다만 경기도 이천시 등 일부 시군구 조례는 주민자치의 주체인 “주민”부터 다양한 활동을 지원하는 위원회까지 정의하는 등 주민자치 원리·원칙에 부합한다.

○ 비교우위 조례 : 경기도 이천시(마을), 충남 논산시(마을), 전남 담양군, 경북 의성군

표준조례		비교우위 조례	
<p>제2조(정의) 이 조례에 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. “주민자치회”란 제1조의 목적 달성을 위해 읍·면·동에 설치되고 주민으로 구성되어 주민자치센터를 운영하는 등 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직을 말한다.</p> <p>2. “주민자치회 위원”이란 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)의 주민을 대표하는 주민자치회의 구성원을 말한다.</p> <p>3. “주민총회”란 제7조 제1항 각호에 해당하는 사람은 누구나 참여하여 주민자치 활동과 계획 등 자치활동을 논의하고 결정하는 주민공론장을 말한다.</p> <p>4. “자치(또는 마을)계획”이란 주민총회 등 주민의견 수렴 절차를 거쳐 주민자치회가 수립하는 주민자치 및 마을 발전, 민·관협력 등에 관한 종합계획을 말한다.</p>	<p>평가 점수</p> <p>-1.5</p>	<p>〈전남 담양군 주민자치 활성화 조례〉</p> <p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “주민”이란 지방자치법 제12조에 의거 담양군(이하 “군”라 한다)에 주소를 가진 사람을 말한다.</p> <p>2. “명예주민”이란 군 관내에 토지 및 건축물의 소유자와 그 사용할 권리를 가지고 있는 사람을 말한다.</p> <p>3. “마을”이란 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위로서 ‘담양군 읍면리반 설치 및 운영에 관한 조례’에 의거 등록된 마을을 말한다.</p> <p>4. “주민자치센터”란 제1조의 목적을 위해 주민이 이용할 수 있도록 읍면에 설치된 각종 문화 복지 편의시설과 프로그램을 총칭한다.</p> <p>5. “담양자치활동가”란 주민자치 활성화를 위해 읍·면 주민자치회를 지원하고, 교육 및 공동체 프로그램을 기획하며 안정적인 자치회 사무관리 업무를 수행하는 자원활동가로 군이 시행하는 소정의 교육을 이수하고 인증을 받은 자를 정한다.</p> <p>8. “마을자치회”란 공동체 생활자치의 활성화와 민주적 주민 참여 의식 고양을 위하여 마을단위에 설치되고 주민으로 구성된 자생적 마을자치 기구를 말한다.</p> <p>9. “마을자치위원회”란 해당 마을의 주민을 대표하는 마을 자치회의 구성원으로 이루어진 위원회를 말한다.</p> <p>11. “담양군 마을자치회사업 지원 심의위원회”란 마을자치회 활성화를 위하여 마을자치회 정책 및 사업을 심의하고 발전방향을 자문하기 위한 위원회를 말한다.</p> <p>12. “담양군 갈등조정위원회”란 지역 내 갈등을 조정하고 주민들의 의견을 수렴하기 위한 위원회를 말한다.</p>	<p>평가 점수</p> <p>+1.5</p>

3) 운영원칙

○ 평가지표	주민자치의 원칙		
	자발성	자주성	자율성

○ 평균점수 : -1.914

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 ‘주민자치회의 운영 원칙’을 강제하여 주민의 자발성, 자주성, 자율성의 원칙에 반하며, 국가나 지방자치단체의 책무인 주민복지 증진, 자치활동의 진흥 등을 주민의 책무로 전환시켰다. 또한 주민자치회의의 활동 과정에 정치가 개입하지 못하도록 하는 제도적 장치는 누락한 채 ‘정치적 목적의 이용 배제’를 강요하고 있다.

다만 경기도 이천시 등 일부 시군구 조례는 주민의 참여를 기반으로 주민이 주도하고, 주민의 자치권과 행복추구권을 적극 실현하도록 하고 있고 주민 공동체 회복을 지향하고 있는 등 주민자치 원리·원칙에 부합한다.

○ 비교우위 조례 : 경기도 이천시, 전남 담양군, 서울시 동작구, 충남 논산시, 서산시 등⁶³⁾

표준조례		비교우위 조례	
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	평가 점수	<경기도 이천시 마을자치회 설치·운영 조례> 제3조(운영원칙) 이천시 마을자치회(이하 “마을자치회”라 한다)는 다음 각 호의 기본원칙에 따라 운영하여야 한다. 1. 마을자치회는 주민의 참여를 기반으로 주민이 주도한다. 2. 마을자치회는 주민 자치권과 행복추구권을 존중하고 적극적으로 실현한다. 3. 마을자치회는 주민 간의 긴밀한 관계형성을 통한 주민 공동체 회복을 지향한다. 4. 마을자치회의 활동은 주민과 행정기관의 상호신뢰와 협력을 통해 추진한다. 5. 마을자치회는 특정 정당과 관련한 활동이나 정치적 이용 목적을 배제한다.	평가 점수
	-2	<전남 담양군 주민자치 활성화 조례> 제3조(기본이념) ② 주민과 담양군수(이하 “군수”라 한다)는 다음 각 호의 기본이념을 기초로 하여 마을자치회 활성화를 위하여 노력하여야 한다. 1. 주민간의 긴밀한 관계형성을 통한 마을자치회 형성 지향 2. 주민의 자발적인 참여 3. 주민과 행정기관의 상호 신뢰와 협력 4. 마을자치규약과 주민 및 마을의 특성과 문화의 다양성 존중	+2

63) ‘운영원칙’ 기타 우수사례 : “주민자치회는 각 동마다 독립하여 자율적으로 운영해야 한다”(서울시 동작구), “읍면동별 다양성과 특색을 살린 민주적 방식의 자율적 운영”(충남 서산시), “주민·마을의 개성과 문화의 다양성을 존중하고 인종·성별·나이·학력·신체 조건 등에 따른 어떠한 차별 없이 모든 주민의 자유로운 참여가 보장될 것”(충남 증평군), “주민의 복리를 증진하고 민주적이고 성평등한 지역공동체 형성 촉진”(서울시 종로구)

나. 「주민자치회」 설립 절차 - 주민자치회 설치 등

나-1) 설립주체

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : **-2.87**

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 주민자치회 설치의 주체를 지방자치단체장으로 명시하여 주체가 되어야 할 주민의 권한을 배제하고 있다. 다만 전남 담양군 등 일부 시군구 조례는 지방자치단체장의 설치 권한을 명시한 규정이 없거나 주민자치회 설치 시 주민의 의견을 수렴하도록 의무화하고 있는 등 주민자치의 원리·원칙에 부합한다.

○ 비교우위 조례 : 전남 담양군, 경기도 이천시, 충남 논산시, 서울시 마포구 등

표준조례		비교우위 조례	
제4조(설치 등) ① 시장(또는 군수, 구청장)은 관할지역의 읍·면·동(또는 동·읍·면)에 주민자치회를 설치할 수 있다.	평가점수	〈전남 담양군 주민자치 활성화 조례〉 제14조(설치) ① 읍·면의 자치센터 운영에 관한 사항과 제15조의 기능에 관한 사항을 심의하거나 결정하기 위하여 읍·면에 읍·면 주민자치회를 둔다.	평가점수
	-3	제28조(마을자치회 설치 및 구성) ① 마을자치회는 마을단위에 설치하는 것을 원칙으로 한다.	+2

※ 독소조항 사례 : 경북 의성군 「주민·마을자치회 시범 실시 및 설치·운영·지원에 관한 조례」는 주민자치회의 설치권자는 군수이다.(조례 제4조), 다만 '리' 단위에서 주민이 군수에게 마을자치회 설치를 신청할 수 있도록 하면서(조례 제20조) 마을자치회 설치를 지원하기 위해 '중간지원 조직'을 설치하도록 하고 있어(조례 제36조) 자칫 마을자치회를 시민조직의 하수인으로 전락시켜 통제·간섭하기 위한 수단으로 이용될 수 있다.

나-2) 설립구역

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : **-2.41**

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서는 주민자치회의 설립 단위를 주민자치가 가능한 근린 생활구역이 아닌 읍·면·동으로 획일적으로 규정하고 있으나, 일부 시군구 조례에서는 읍·면·동 주민자치회의 요청에 따라 분회 또는 지회를 설치할 수 있도록 하고 있다.

한편, 전남 담양군, 경북 의성시, 세종특별자치시 등 일부 자치단체에서는 주민의 자율성에 기반한 마을 단위의 자치조직(마을회) 설립을 규정하고 있으나 최종 설립 권한은 여전히 단체장에게 주

어지고 있다는 한계가 있다.

○ 비교우위 조례 : 전남 담양군, 경기도 고양시, 전남 나주시, 경북 의성군, 충남 논산시 등

표준조례		비교우위 조례	
제4조(설치 등) 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	평가 점수	〈전남 담양군 주민자치 활성화 조례〉 제28조(마을자치회 설치 및 구성) ① 마을자치회는 마을단위에 설치하는 것을 원칙으로 한다. 〈경기도 고양시 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉 제4조(설치 등) ① 고양시장(이하 “시장”이라 한다)은 동에 주민자치회를 설치할 수 있다. ③ 주민자치회는 법정동, 마을단위의 생활권 기준으로 분회를 설치 또는 폐지할 수 있다. ④ 제3항의 규정에 따라 분회를 설치·운영할 경우 관할 동장의 의견을 들어 주민자치회 의결을 거쳐야 한다.	평가 점수
	+1		+2

나-3) 명칭과 소재지

○ 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -1.25

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 주민자치회의 명칭을 「○○읍·○○면 주민자치회 또는 ○○동 주민자치회」로 하도록 일률적으로 정하고 있으며, 주민자치회의 소재지에 대한 언급도 누락되어 주민자치회가 사실상 행정조직의 보조기구로서의 위상을 갖게 하고 있다.

다만 경기도 이천시 등 일부 시군구 조례처럼 실질적인 주민자치가 가능한 “리(통)”에 마을자치회를 설치하도록 하는 등 주민자치의 원리·원칙에 부합하는 조례도 확인된다.

○ 비교우위 조례 : 경기도 이천시

표준조례		비교우위 조례	
제4조(설치 등) ② 주민자치회의 명칭은 「○○읍·○○면 주민자치회 또는 ○○동 주민자치회」라 한다.	평가 점수	〈경기도 이천시 마을자치회 설치·운영 조례〉 제4조(설치 등) ① 읍·면·동장은 주민의 의견을 수렴하여 각 마을에 마을자치회를 설치할 수 있다. 이 경우 마을인구수, 주민생활권 등을 감안하여 행정리(통) 경계와 다르게 마을의 범위를 정하고 마을자치회를 설치할 수 있다. ② 마을별 마을자치회의 명칭은 「○○리(통) 마을자치회」라 한다.	평가 점수
	-1.25		+1.25

표준조례		비교우위 조례	
(규정누락)	평가 점수	〈경북 의성군 주민·마을자치회 시범 실시 및 설치·운영·지원 조례〉 제26조(마을총회) ② 마을총회는 다음 각 호에 관한 사항을 결정하는 권한을 가지며, 참석 주민 과반수의 찬성으로 결정한다. 1. <u>마을자치규약 제정 및 개정</u>	평가 점수
	-1.5		+1

다. 회원 – 주민자치회

다-1) 주민자치회 정수

○ 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : **-2.942**

○ 평가종합

근린생활권을 단위로 만들어지는 주민자치회 위원의 규모는 주민들이 해당 주민자치회의 활동 범위와 지역적 특성에 맞게 자율적으로 정할 수 있어야 함에도, 거의 대부분의 시군구 조례에서는 읍·면·동 단위의 주민자치회의 의원 정수의 상한과 하한(또는 하한)의 규모를 명시하여 주민자치회의 자율성을 침해하고 있다.

다만 전남 담양군 조례의 경우는 마을자치회의 구성원은 ‘당해 마을 주민’으로 먼저 규정하고, 마을자치회에 ‘마을자치위원회’를 두며 그 위원은 마을자치회에서 선출토록 하고 있는 등 주민자치의 원리·원칙에 부합한 것이라고 할 수 있다.

○ 비교우위 조례 : 전남 담양군

표준조례		비교우위 조례	
제6조(주민자치회 정수) 주민자치회의 위원은 20명 이상 50명 이하로 구성한다. (※ 지역 여건에 따라 자율적으로 규모 결정)	평가 점수	〈전남 담양군 주민자치회 활성화 조례〉 제28조(마을자치회 설치 및 구성) ② 마을자치회의 명칭은 “○○마을자치회”로 하며, 구성원은 당해 마을 주민으로 한다. ③ 마을자치회에는 마을자치위원회를 두며, 위원은 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 9인 이상 21인 이하로 구성하되 위원장은 마을자치회에서 선출하고 부위원장은 위원 중에서 호선한다.	평가 점수
	-3		+2

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

다-2) 위원 자격

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -1.345

○ 평가종합

주민자치회 위원의 자격은 지역과 주민의 특성, 자치환경 등에 따라 주민총회에서 정하는 것이 주민자치의 원리·원칙에 가장 충실한 것이라 할 수 있다.

일부 시군구 조례에서는 청소년과 등록 외국인에게도 위원의 자격을 부여하는 등 주민자치회 위원 구성의 다양성을 일부 반영하도록 하는 경우도 확인되었으나, 거의 모든 시군구 조례는 해당 지역 주민의 특성을 고려하지 않고 위원의 자격을 획일적으로 정하고 있다.

○ 비교우위 조례 : 없다.

표준조례		비교우위 조례	
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 되어 있는 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 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.	평가점수		평가점수
	-1.5		

다-3) 위원의 선정 등

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -3.338

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 주민자치회 위원의 선정을 공개추첨 또는 추천인 중에서 선출하는 방식으로 규정하여 민주성, 주민 대표성 확보에 위배된다. 또한 극히 일부 시군구 조례를 제외한 대부분의 시군구 조례에서 위원 선정의 주체를 주민자치회가 아닌 별도의 위원선정위원회(또는 위원추첨위원회 등)로 정하고 있으며, 선정된 위원과 예비후보자 명부를 작성한 후 이를 단체장에게

‘제출’하여 최종적으로 단체장이 ‘위촉’하도록 하고, 위원의 결원이 발생하면 후임 위원을 조례에서 정한 방법에 따라 단체장이 ‘위촉’하거나 ‘위촉하지 않도록’ 하여 주민자치의 원칙을 무시하고 있다.

특히 대부분의 시군구 조례에서는 위원이 되기 위한 요건으로 자치단체장이 인정하는 별도의 주민자치교육 과정을 이수토록 하여 주민은 누구나 자신이 속한 주민자치 모임의 임원이 될 자격이 있다는 가장 기본적인 전제를 무시하고 있다.

다만, 경기도 시흥시 조례와 같이 위원 구성에서 성별 균형, 다양한 사회적·경제적 계층의 참여 보장 등을 규정하여 주민자치회 구성에서 다양성을 구현하기 위해 노력하도록 하고 있는 조례도 일부 확인된다.

○ 비교우위 조례 : 경기 시흥시

표준조례		비교우위 조례	
<p>제9조(위원의 선정) ① 주민자치회 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람에 대해 공개추첨으로 선정한다. 다만, 특정 성별이 각 호별 총원의 60퍼센트 이하가 되도록 하여야 한다.</p> <p>1. 공개모집에 신청하고 주민자치교육과정을 이수한 사람</p> <p>2. 당해 읍·면·동 소재 각급 학교·기관·단체 및 기타 읍·면·동장이 필요하다고 인정하는 주민공동조직, 이장·통장 연합회 등에서 추천받아 주민자치교육과정을 이수한 사람(※ 각 호별 선정비율은 자율적으로 결정하되, 1호 대상을 2호 대상보다 우선적으로 구성)</p> <p>② 제1항 각 호의 주민자치교육과정의 이수는 시장(또는 군수·구청장)이 인정하는 주민자치활동에 관한 기본교육과정을 최소 6시간 이상 사전 이수한 것을 의미한다.</p> <p>③ 주민자치회는 제1항에서 선정된 주민자치회 위원 외에 제1항 각 호별 예비후보자 순위를 5명 이내에서 추천으로 정한다.</p> <p>④ 주민자치회는 제1항 및 제3항에 따른 주민자치회 위원과 예비후보자를 선정할 날로부터 10일 이내 그 명부를 시장(또는 군수·구청장)에게 제출하여야 한다.</p> <p>⑤ 시장(또는 군수·구청장)은 명부 접수 후 20일 이내에 주민자치회 위원 선정결과에 따라 주민자치회 위원을 위촉하여야 한다.</p> <p>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.</p> <p>1. 예비후보자가 있는 경우에는 명부순위 순으로 위촉한다.</p> <p>2. 예비후보자가 없는 경우에는 제9조제1항 내지 제5항에 따라 위촉한다.</p> <p>⑦ 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회 구성 후 주민자치회 위원에 대한 주요 인적사항을 1개월 이내에 공고 등의 방법으로 해당 지역 주민에게 공개하여야 하며, 위원을 새로이 위촉한 경우에도 주요 인적사항을 같은 방법에 따라 해당 지역 주민에게 공개하여야 한다.</p>	<p>평가 점수</p> <p>-3.75</p>	<p>〈경기 시흥시 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉</p> <p>제8조(위원의 선정방식) 주민자치회 위원은 제9조의 공개추첨방식 또는 제10조의 위원선정위원회 선정방식을 통해 선정하며 <u>선정방식은 주민자치회에서 결정한다.</u> 다만, 주민자치회를 최초로 구성하는 경우 주민 의견 등을 수렴하여 해당 동장이 결정한다.</p> <p>제9조(공개추첨 방식) 공개추첨 방식으로 주민자치회 위원을 선정하기로 한 동은 주민자치회 위원의 공정한 선정을 위하여 주민자치회 내에 공개추첨위원회를 구성·운영한다. 이 경우 공개추첨위원회 구성 및 운영 방식은 <u>운영세칙으로 정한다.</u> 다만, 주민자치회를 최초로 구성하는 경우 주민 의견 등을 수렴하여 해당 동장이 구성·운영한다.</p> <p>제11조(위원의 선정)</p> <p>① 주민자치회 위원을 선정할 때 성·연령·권역 등을 균형 있게 고려하여 선정하며, 특정 성별이 위원의 10분의 6을 초과하지 않도록 노력해야 한다.</p> <p>② 선정위원회 및 공개추첨위원회는 위원을 선정한 후 그 명부를 동장에게 제출하고, 동장은 10일 이내에 시장에게 보고해야 한다.</p> <p>③ 시장은 명부 접수 후 20일 이내에 주민자치회 위원 선정 결과에 따라 주민자치회 위원을 위촉해야 한다.</p> <p>⑤ <u>주민자치회 위원 구성 및 선출방법 등에 관하여 필요한 세부적인 사항은 운영세칙으로 정한다.</u> 다만, 주민자치회를 최초로 구성하는 경우 주민 의견 등을 수렴하여 해당 동장이 정한다.</p>	<p>평가 점수</p> <p>+2.5</p>

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

표준조례	비교우위 조례
⑧ 주민자치회 위원의 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.	

다-4) 위원선정(위원추첨운영) 위원회

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : **-0.815**

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서는 '투명하고 공정한 주민자치회 위원 선정'을 이유로 읍·면·동에 위원 선정위원회(또는 위원추첨운영위원회)을 두고 읍·면·동장이 위원회를 구성·운영토록 하여 주민자치회 구성에서 주민들의 자율적인 의사결정을 가로막고 있는데, 이는 주민자치위원의 공정한 선정을 위해 주민자치회 내에 위원선정위원회를 구성·운영할 수 있도록 한 행안부 표준조례의 내용보다 더 후퇴한 것이다. 다만 다수의 조례에서는 위원회 구성에서 성인지적 관점과 성별균형 준수, 주민자치회에 위원의 일부에 대한 추천 권한 부여 등을 명시하고 있었다.

한편 일부 시군구 조례에서는 위원선정위원회를 주민자치회에서 구성·운영하도록 하고 위원 구성 및 선출방법 등에 대한 세부 사항은 주민자치회에서 의결하는 운영세칙으로 정하도록 하는 등 주민자치의 원리·원칙에 부합한 조례도 확인된다.

○ 비교우위 조례 : 경기 이천시, 경북 의성군, 대전 대덕구, 충남 홍성군, 경남 김해시, 전남 나주시 등

표준조례	비교우위 조례
제9조(위원의 선정) ⑧ 주민자치회 위원의 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.	<경기도 이천시 마을자치회 설치·운영 조례> 제6조(구성 등) ③ 제2항 각 호의 당연직 위원을 제외한 마을자치위원은 제6조제1항에 따른 자격을 갖춘 사람의 신청을 받아 마을자치회 회의를 거쳐 선정한다. 본 항에 따라 선정된 위촉직 위원의 경우에는 「양성평등기본법」 제21조제2항을 따른다. <경북 의성군 주민·마을자치회 시범 실시 및 설치·운영·지원 조례> 제8조(위원의 선정) ⑧ 주민자치회 위원의 공정한 선정을 위하여 주민자치회 내에 위원 추천 운영위원회를 구성·운영할 수 있다.
평가점수	평가점수
+1	+1
	+1

다-5) 위원회의 의무

○ 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -0.275

○ 평가종합

주민자치회 위원이 수행하여야 할 의무는 주민총회의 의결로 정한 규약으로 정해야 함에도 대부분의 시군구는 이를 조례로 정하면서, 주민자치회 위원에게 회의 참석과 교육, 연수의 참여 의무를 강제하고 있다.

또한 대다수 시군구 조례에서 주민자치회 위원에게 정치적 중립의무를 부과하거나 선거운동을 제한하고 있는데, 이는 합리적 이유가 결여된 과도한 기본권 침해이자 위헌이라는 주장이 제기되며, 헌법이 보장하고 있는 국민의 기본권에 대한 과도한 규제로 해석될 여지가 크다.⁶⁴⁾

○ 비교우위 조례 : 세종시

표준조례		비교우위 조례	
<p>제16조(위원회의 의무) ① 주민자치회의 위원은 주민자치회 운영에 대해 주민들의 의견을 수렴하기 위하여 노력하여야 하며, 주민자치회 운영과 관련한 각종 교육, 연수 등에 적극 참여하여야 한다.</p> <p>② 주민자치회 위원의 주민자치회 활동은 공익 실현의 목적에 적합하여야 하며, 사익을 추구하여서는 아니된다.</p>	<p>평가 점수</p> <p>-0.5</p>	<p>〈세종특별자치시 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영 조례〉 제13조(위원회의 의무 등) ① 위원은 그 직무를 수행할 때에 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하고 권한을 남용하여서는 아니 된다.</p> <p>② 위원은 그 직무를 수행할 때에 주민의 대표로 주민의 의견이 반영되도록 노력하여야 하고, 모든 활동은 공익 실현의 목적에 적합하여야 하며, 사익을 추구하여서는 아니된다.</p> <p>③ 위원은 제11조에 해당하는 경우 즉시 시장에게 그 사실을 알려야 한다.</p> <p>④ 시장은 신규 위촉된 위원에 대하여 일정시간 이상의 교육을 실시하여야 한다.</p>	<p>평가 점수</p> <p>+0.5</p>

다-6) 임기 등

○ 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -0.143

○ 평가종합

주민자치회 위원의 임기 등은 주민총회에서 자율적으로 결정하는 것이 주민자치의 원칙과 주민자치회의 기능에 부합되는 것임에도 대부분의 조례에서 위원의 임기를 2년으로 획일적으로 정하고 있다. 또한 다수의 시군구 조례에서는 위원의 연임을 1~2회로 제한하고 있는데 이는 주민자치

64) “주민자치위원의 정치적 중립 의무, 평등권·표현의 자유·선거권 침해”(한국주민자치학회 「주민자치」 129호, 2022.7.).

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

회 활동의 안정성과 지속성 유지에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

다만, 경기도 시흥시 등 일부 시군구 조례에서는 주민자치회 활동의 안정성과 지속성 보장에 도움이 될 수 있도록 위원 연임에 제한을 두지 않았다.

○ 비교우위 조례 : 경기 시흥시, 전남 담양군

표준조례		비교우위 조례	
제18조(위원의 임기) 위원 임기는 2년으로 하고, 연임할 수 있다. (※ 지역에 따라 위원 임기 및 연임제한 규정을 자율적으로 결정)	평가 점수	<경기도 시흥시 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례> 제14조(위원의 임기) ① 주민자치회 위원 임기는 2년으로 하고 연임할 수 있으며, 연임 방식은 운영세칙으로 정한다. 다만, 주민자치회의 장(이하 "자치회장"이라 한다)은 한 차례만 연임할 수 있다. ② 수시로 위촉된 주민자치회 위원 임기는 전임 주민자치회 위원 남은 임기로 한다. 다만, 전임 위원 남은 임기가 6개월 미만인 경우에는 위촉하지 않는다. <전남 담양군 주민자치회 활성화 조례> 제28조(마을자치회 설치 및 구성) ⑤ 그 밖에 임원진의 임명 및 임기에 관한 사항과 마을총회 운영 등은 마을자치규약에 따른다.	평가 점수
	+0.25		+0.5
			+0.5

다-7) 대우(수당 등)

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : +0.46

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서는 주민자치회 위원을 무보수 명예직으로 규정하면서도 필요시 예산의 범위 내에서 실비와 수당 등을 지급할 수 있도록 하였는데, 이는 위원들의 명예를 보장하면서도 적극적인 활동을 보장하는 것으로 주민자치의 원리·원칙을 일부 준수한 것으로 평가하였다.

다만 평균점수에서 상위권에 있는 경기도 이천시, 충남 논산시, 전남 담양군 등은 위원의 대우(수당)에 대한 규정이 없어 이 분야에서는 모두 낮은 평가(-2, -4)를 받았다.

○ 비교우위 조례 : 경북 의성군 외 다수

표준조례		비교우위 조례	
제19조(위원의 대우) 주민자치회의 위원은 명예직으로 한다. 다만, 필요한 경우에는 예산의 범위에서 실비 및 수당을 지급할 수 있다.	평가 점수	<경북 의성군 주민·마을자치회 시범실시 및 설치·운영·지원 조례> 제10조(주민자치회 위원의 대우) 주민자치회의 위원은 명예직으로 한다. 다만, 필요한 경우에는 예산의 범위에서 실비 및 수당을 지급할 수 있다.	평가 점수
	+0.75		+0.5

다-8) 해촉

○ 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -0.628

○ 평가종합

주민자치회 위원의 선정과 해촉에 대한 최종적인 권한은 해당 주민에게 주어져야 한다. 또한 위원의 해촉 요건은 법적인 요건에 따른 자격 상실이나 위원 스스로의 사임을 제외하고는 주민총회에서 주민들의 의결로 결정되어야 한다. 그런데 이러한 위원의 선정과 해촉 권한을 주민이 아닌 시장·군수·구청장에게 주고, 위원의 해촉 요건을 조례로 규정하는 것은 주민자치의 원칙에 부합하지 않는다.

특히 일부 시군구 조례에서는 법적인 요건에 따른 자격 상실이나 위원 스스로의 사임이 아닌 해촉사유 발생시 주민자치회의 의결 없이 구청장이 해촉할 수 있도록 하였는데, 이는 주민자치 원칙을 “무시”하고 주민자치회의 자치기능을 “저해”한 것이다.

○ 비교우위 조례 : 충남 논산시(마을자치회)

표준조례		비교우위 조례	
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.	평가 점수	〈충남 논산시 마을자치회 설치·운영 조례〉 제10조(위원 자격 상실) ① 위원이 다음 각 호 가운데 하나에 해당하는 경우 그 자격을 상실한다. 1. 스스로 사임을 원하는 경우 2. 해당 마을에 거주하지 않게 된 경우 3. 제6조 제1항의 단서규정에 해당하는 경우 4. 제3조의 운영원칙을 심각하게 훼손하여 회의에서 위원의 3분의 2이상의 찬성으로 제명을 의결한 경우 ② 제1항 제2호와 제3호의 사유에 해당하는 위원은 그 사유가 발생한 날로부터, 제1호와 제4호의 사유에 해당하는 위원은 회의에서 의결된 날부터 위원 자격을 상실한다. ③ 위원 자격 상실로 인하여 발생한 결원에 대하여 후임 위원을 선정할 수 있으며, 그 임기는 전임 위원의 잔여기간으로 한다.	평가 점수
	-0.625	-0.25	

라. 임원

라-1) 주민자치회의 장

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -2.943

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 주민자치회의 회장과 부회장의 숫자, 연임 횟수, 선출방식 등을 조례에서 일방적으로 정하고 있는데, 이는 주민들이 스스로 그들의 대표를 정할 수 있는 권리를 제한하는 것이다.

○ 비교우위 조례 : 없음

표준조례		비교우위 조례	
제11조(주민자치회의 장) ① 주민자치회 에 주민자치회의 장(이하 “자치회장”이라 한다.) 1명과 부회장 1명(또는 2명)을 두되, 자치회장과 부회장은 위원 중에서 호선한다. ② 자치회장은 주민자치회를 대표하며 주민자치회 업무를 총괄한다. ③ 자치회장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부회장이(또는 부회장 중 연장자가) 그 직무를 수행한다. (※ 지역에 따라 부회장 수, 자치회장 및 부회장 선출방식·임기·연임제한 규정을 자율적으로 결정)	평가 점수		평가 점수
	-3		

라-2) 감사

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -2.598

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 주민자치회 감사의 인원을 정하면서 주민자치회 위원 중에서 선임하도록 하고 있는데, 이는 주민자치에서 주민의 임원 선출권을 박탈한 것이다. 또한 일부 조례에서는 감사결과를 자치단체장에게 제출하도록 하고 있는데 이는 주민자치회의 자치기능을 심각하게 저해한 것이다.

다만 경기도 이천시 등 일부 시군구 조례에서는 감사 인원을 한정하지 않고 임원에 대한 사항을 규약으로 정하도록 하거나, 전문성이 필요한 경우 외부의 전문가를 임명할 수 있도록 하는 등 주민 자치의 원리·원칙에 부합한 조례도 일부 확인된다.

○ 비교우위 조례 : 경기도 이천시(마을자치회 감사)

표준조례		비교우위 조례	
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 연 1회 이상 주민에게 공개하여야 한다.	평가 점수	〈경기도 이천시 마을자치회 설치·운영 조례〉 제6조(구성) ⑤ 감사는 마을자치위원 중에서 호선하고, 그 밖에 임원에 대한 사항은 마을자치회 규약으로 정한다.	평가 점수
	-2.5		+2

라-3) 간사 등

○ 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -0.474

○ 평가종합

주민자치회의 사무 처리를 위해 간사(또는 사무국)를 두도록 한 것은 바람직하나, 대부분의 조례에서 간사의 선정 권한을 총회의 선출이나 인준 등 주민 의견의 수렴 과정 없이 자치회장이 위원이거나 주민 중에서 지명할 수 있도록 하는 것은 자칫 주민자치회가 자치회장의 독단으로 운영될 우려가 있는 조항이다.

다만, 서울시 성동구 등 일부 시군구 조례에서는 주민자치회의 의결로 간사를 선임토록 하거나 공개모집 또는 공개채용 절차를 거쳐 선임하도록 하여 간사 선임의 공정성과 자율성을 일부 확보하고 있다.

○ 비교우위 조례 : 서울시 성동구, 서대문구, 대전 대덕구, 세종특별자치시 등

표준조례		비교우위 조례	
제12조(간사) ① 자치회장은 주민자치회 위원 또는 주민을 간사로 선임하여 주민자치회의 사무를 처리하게 할 수 있다. ② 자치회장은 필요한 경우 자원봉사자를 두어 간사를 보조하게 할 수 있다. ③ 자치회장은 제1항 및 제2항에 따른 간사와 자원봉사자에게 업무량과 근무시간을 감안하여 예산의 범위안에서 실비 및 수당을 지급할 수 있다.	평가 점수	〈서울시 성동구 주민자치회 설치 및 운영 조례〉 제15조(간사 또는 사무국) ① 주민자치회는 주민자치회 위원 또는 주민 중에서 간사 1명을 선임하거나, 사무국을 설치하여 주민자치회의 사무를 처리하게 할 수 있다. ② 주민자치회는 사무국에 필요한 사무원을 둘 수 있다. ③ 주민자치회는 필요한 경우 자원봉사자를 두어 간사 또는 사무원을 보조하게 할 수 있다. ④ 제1항의 규정에 따라 사무국을 설치하는 경우 근무자의 배치, 수행업무 등 사무국의 운영에 관한 사항은 주민자치회의 운영세칙으로 정한다. ⑤ 주민자치회는 간사 또는 사무원에게 업무량과 근무시간을 고려하여 예산의 범위에서 실비 및 수당을 지급할 수 있고, 자원봉사자에게는 실비를 지급할 수 있다.	평가 점수
	-0.375		+0.5

라-4) 분과위원회

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : +0.408

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 주민자치회의 효율적 운영을 위해 분과위원회를 둘 수 있도록 하면서 해당 주민자치회가 설치된 동의 주민, 사업장 종사자, 각급 학교나 단체 등의 임직원 중 희망하는 사람은 누구나 분과위원이 될 수 있도록 하고, 분과위원회 운영에 관한 사항은 운영세칙으로 정하도록 하였는데 이는 주민자치 원칙에 부합한다고 할 수 있다.

다만, 일부 시군구 조례에서는 분과위원회에 참여할 수 있는 주민을 주민자치회 위원으로 한정하거나 분과위원회에 참여한 위원이 아닌 주민은 회의에서 발언권만 주도록 하는 등 주민자치회 활동 강화와 주민참여의 확대라는 본래의 취지에 반하는 조항을 두는 경우도 있었다.

○ 비교우위 조례 : 서울시 동작구, 서대문구, 경북 의성군, 대전 대덕구, 경기도 시흥시, 고양시 등 대다수 조례

표준조례		비교우위 조례	
<p>제14조(분과위원회) ① 주민자치회의 기능을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있다.</p> <p>② 분과위원회는 주민자치회 위원과 제7조 제1항 각 호에 해당하는 사람 중 참여를 희망하는 사람으로 구성할 수 있다.</p> <p>③ 분과위원장은 제2항의 주민자치회 위원 중 호선한다.</p> <p>④ 분과위원장은 해당 분과위원회의 운영 전반을 총괄하고, 운영 결과를 주민자치회에 보고해야 한다.</p> <p>⑤ 그 밖의 운영에 관한 사항은 운영세칙으로 정한다.</p>	<p>평가점수</p> <p>+0.5</p>	<p>〈서울시 동작구 주민자치회 설치 및 운영 조례〉</p> <p>제17조(분과위원회) ① 주민자치회 활동을 강화하고 주민의 참여를 확대하기 위하여 분과위원회를 둘 수 있다.</p> <p>② 분과위원회는 주민자치회 위원과 참여를 희망하는 동 주민으로 구성한다.</p> <p>③ 분과위원장은 제2항에 따라 구성된 분과위원 중에서 호선한다. 2명 이상 경쟁 시 무기명투표에 따라 재적분과위원 과반수 출석에 다수득표자를 선출한다.</p> <p>④ 분과위원장은 해당 분과위원회의 각종 활동, 사업계획 수립, 결속력 강화 등 운영 전반을 총괄한다.</p> <p>⑤ 그 밖의 분과위원회 운영에 관한 세부적인 사항은 주민자치회에서 결정한 운영세칙에 따른다.</p>	<p>평가점수</p> <p>+0.5</p>

마. 총회 등

마-1) 주민총회

마-1) - ① 총회의 소집 및 안건

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : +1.828

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 '주민총회'를 명시적으로 주민자치회의 최고 의사결정기구로 명시하고 있지 않으나, '주민자치회 위원이 될 수 있는 사람은 누구나 참여하여 주민자치 활동과 계획 등 자치활동을 논의하고 결정하는 주민공론장'으로 정의하고 있고, 주민자치회에 의결된 안건을 총회 안건으로 상정하도록 하였으며, 주민총회에서 평가와 보고, 결정, 읍·면·동 동 행정사무에 대한 의견 제시 등을 결정하는 권한을 부여하고 있어 주민총회는 사실상 주민자치회의 최고 의사결정기구로 인정하는 것으로 해석된다.

다만, 일부 시군구 조례에서 주민총회와 관련된 조항 자체를 누락한 사례도 발견된다.

○ 비교우위 조례 : 대다수 조례

표준조례		비교우위 조례	
제14조의2 (주민총회) ① 주민총회는 연 1 회 이상 개최하며, 주민자치회에서 의결된 안건을 상정한다.	평가 점수	〈서울시 양천구 주민자치회 설치 및 운영 조례〉 제20조(주민총회) ① 주민총회의 개최 횟수 및 방법은 주민자치회의 의결로 결정한다. ② 주민총회는 다음 각 호의 사항을 결정한다. 1. 주민자치회 활동 평가 2. 동 행정사무에 대한 제안사항 3. 제21조에 따른 자치계획 4. 동 주민참여예산 사업 5. 그 밖에 지역현안, 주민자치, 민관협력 등에 관한 사업	평가 점수
	+2		

마-1) - ② 의결방법

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : +0.868

○ 평가종합

주민총회를 규정한 대부분의 시군구 조례에서는 상정 안건에 대해 참여 주민 과반수의 찬성으로 의결토록 하고 있는데, 이는 외견상 주민자치 원칙과 사회 통념상 인정되는 민주주의 원칙에 부합한 것으로 평가할 수 있다.

○ 비교우위 조례 : 서울시 양천구 외 대다수 조례

표준조례		비교우위 조례	
제14조의2 (주민총회) ② 주민총회는 다음 각 호에 관한 사항을 결정하는 권한을 가지며, 제1항에 따라 상정된 안건은 참석 주민의 과반수 이상 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	평가 점수	〈서울시 양천구 주민자치회 설치 및 운영 조례〉 제20조(주민총회) ① 주민총회의 개최 횟수 및 방법은 주민자치회의 의결로 결정한다.	평가 점수
	+0.5		

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

마-1) - ③ 총회홍보

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : +0.213

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 주민총회의 주민참여와 속의 촉진을 위해 상정안건 홍보와 주민설명회, 의견수렴 등의 절차를 거치도록 하거나, 나아가 상정 안건에 대한 사전투표를 진행할 수 있도록 하였는데, 이를 통해 주민들이 지역사회의 현안과 의제에 대한 관심과 주민자치에의 참여 욕구를 높일 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

다만, 이러한 활동을 주민들이 정한 규약으로 정하는 것이 주민자치의 원리·원칙에 부합하나 대부분 시군구에서는 이를 조례로 정하고 있어 “일부 준수”한 것으로 평가했다.

○ 비교우위 조례 : 경기도 시흥시, 고양시, 서울시 동작구, 전북 남원, 순창 등 다수

표준조례		비교우위 조례	
제14조의2 (주민총회) ③ 주민자치회는 주민참여와 속의를 촉진하기 위하여 주민총회일 1개월전부터 상정 안건 홍보, 주민설명회, 의견수렴 등을 진행하여야 한다.	평가점수 +0.25	〈경기도 시흥시 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉 제20조(주민총회) ③ 주민자치회는 주민참여와 속의를 촉진하기 위하여 주민총회 개최일 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.	평가점수 +0.625

마-1) - ④ 참석대상

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -2.153

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 주민총회의 구성원인 주민의 의사에 반하여 회의 안건과 관계없는 공무원이 제한 없이 총회에 참석하여 발언할 수 있도록 하고 있는데, 이는 주민자치에 행정의 개입과 간섭을 제도화하는 것으로서 주민자치의 원칙을 “무시”하고 주민자치회의 자치기능을 “저해”하는 것이다.

공무원의 주민총회 참여는 안건과 관련하여 총회에 참석한 주민의 의결로 요구하는 경우에만 제한적으로 이루어져야 하며, 발언의 내용도 안건과 관련되는 범위로 한정되어야 한다.

○ 비교우위 조례 : 인천광역시 부평구, 서울시 관악구, 도봉구, 충북 옥천군 등

표준조례		비교우위 조례	
제14조의2 (주민총회) ⑤ 주민자치회는 해당 읍·면·동의 관계공무원에게 주민총회 출석을 요구할 수 있으며, 시장(또는 군수·구청장) 및 해당 읍·면·동장은 주민총회에 출석하여 발언할 수 있다.	평가 점수	<인천시 부평구 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례> 제19조(주민총회) ⑤ 주민자치회는 주민총회에서 주민이 직접 발언하고 의견을 제출할 수 있도록 기회를 보장하여야 한다.	평가 점수
	-2.25	<충북 옥천군 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례> 제14조(주민총회) ⑤ 자치회는 해당 읍장·면장을 포함하여 관계공무원에게 주민총회에 출석하여 발언하게 할 수 있다.	+0.5 +0.5

마-1) - ⑤ 회의록

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : +0.348

○ 평가종합

주민총회의 결과를 주민에게 공개하는 것이 주민자치의 원리 원칙에 부합하다고 할 수 있다. ‘주민자치센터(위원회) 조례’를 제외한 대부분의 시군구 조례는 회의록에 관한 규정이나 공개를 명시하여 주민자치의 원리·원칙을 준수하였다.

○ 비교우위 조례 : 서울시 서대문구, 경북 의성군, 대전 대덕구, 경기도 시흥시 등

표준조례		비교우위 조례	
제14조의2 (주민총회) ⑥ 주민자치회는 주민총회 개최 후 14일 이내에 개최결과 및 회의록을 작성하여 읍·면·동 게시판 또는 홈페이지 등에 30일 이상 공개한다.	평가 점수	<서울시 서대문구 주민자치회 설치·운영 조례> 제19조(주민총회) ⑥ 주민자치회는 주민총회 개최 후 15일 이내에 개최결과를 동주민센터 게시판과 누리집 등에 공개한다.	평가 점수
	+0.75		+0.75

마-2) 자치계획(마을계획)

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -1.896

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 주민자치회가 마을계획을 수립하도록 하면서 그 내용을 구체적으로 규정하고 있고, 주민총회에서 의결된 마을계획안을 단체장에게 제출하도록 하고 단체장은 제출받은 계획의 검토 결과를 주민자치회에 전달하면 이를 주민자치회에서 검토 결과를 반영한 계획을 최종적으로 확정·의결토록 하고 있는데, 이는 주민총회의 자치계획 수립 권한을 ‘계획 제출권’으로 격하시킨 것이다.

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

다만 다수의 시군구에서는 조례에서 확정된 자치계획을 공개하도록 하고 있는데, 이는 주민자치의 투명성 증진과 주민의 알권리 충족, 주민자치에 대한 주민의 관심과 참여 제고라는 측면에서 주민자치의 원칙에 일부 부합한 것으로 볼 수 있다.

특히 경북 의성군의 경우는 자치계획이 원활하게 이행될 수 있도록 군수가 협력·지원할 수 있도록 하고 주민자치계획을 확정, 의결 후 공개하도록 하였으며, 지역 특성에 맞는 사업을 주민자치회와 사전 협의를 통해 주민의견 수렴 및 사업계획을 도출하여 주민총회에서 결정하도록 하였다. 이는 주민자치의 원리·원칙에 부합한다고 볼 수 있다.

○ 비교우위 조례 : 경북 의성군

표준조례		비교우위 조례	
<p>제14조의3 (자치(마을)계획의 구성 등) ① 주민자치회는 주민의 의견과 요구를 수렴하여 다음 각 호의 세부계획으로 구성된 자치(마을)계획안을 수립한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 운영계획 2. 마을발전 및 활성화 계획 3. 읍·면·동 행정사무 수탁 및 추진계획 4. 주민자치센터 운영계획 5. 분과별 사업계획 6. 읍·면·동에 배정된 주민참여예산에 대한 편성안 7. 그 밖의 주민자치 및 마을공동체 활성화를 위한 계획 <p>② 제1항에 의한 자치(마을)계획안은 주민총회에 상정하여 결정하고, 주민자치회는 주민총회에서 결정된 자치(마을)계획안을 14일 이내에 시장(또는 군수·구청장)에게 제출한다.</p> <p>③ 시장(또는 군수·구청장)은 주민의 공론인 자치(마을)계획안이 원활히 실행될 수 있도록 적극적인 행정적·재정적 협력과 지원을 해야 하고, 제2항에 따라 제출받은 자치(마을)계획안에 대한 이행계획 및 검토결과 등을 접수일로부터 30일 이내 해당 주민자치회에 통보하여야 한다.</p> <p>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.</p>	<p>평가 점수</p> <p>-1.875</p>	<p><경북 의성군 주민·마을자치회 시범 실시 및 설치·운영 지원 조례> 제18조(자치계획의 구성 등) ① 주민자치회는 주민의 의견과 요구를 수렴하여 다음 각 호의 세부계획으로 구성된 자치계획안을 수립한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 운영계획 2. 읍·면 발전 및 활성화 계획 3. 읍·면 행정사무 수탁 및 추진계획 4. 주민자치센터 운영계획 5. 분과별 사업계획 6. 「의성군 주민참여 예산제 운영조례」 제8조에 따른 읍·면에 배정된 주민참여예산에 대한 편성안 7. 그 밖의 주민자치 및 공동체 활성화를 위한 계획 <p>② 제1항에 의한 자치계획안은 주민총회에 상정하여 결정하고, 주민자치회는 주민총회에서 결정된 자치계획안을 14일 이내에 군수에게 제출한다.</p> <p>③ 군수는 주민의 공론인 자치계획안이 원활히 실행될 수 있도록 적극적인 행정적·재정적 협력과 지원을 해야 하고, 제2항에 따라 제출받은 자치계획안에 대한 이행계획 및 검토결과 등을 접수일로부터 30일 이내 해당 주민자치회에 통보하여야 한다.</p> <p>④ 주민자치회는 제3항에 의해 군수로부터 통보받은 결과를 참고하여 자치계획을 확정·의결하고, 확정된 자치계획을 읍·면 게시판 또는 홈페이지 등에 공개하여야 한다.</p> <p>⑤ 일반농산어촌개발, 커뮤니티케어, 지역사회보장협의체, 마을만들기, 도시재생 등 지역재생사업과 관련하여 주민자치회와 사전 협의를 통해 주민의견 수렴 및 사업계획을 도출하여야 하며, 최종사업계획은 주민총회에서 결정한다.</p>	<p>평가 점수</p> <p>+1.5</p>

마-3) 주민자치회 운영

마-3) - ① 회의소집

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자기기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -0.859

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

표준조례		비교우위 조례	
제15조(운영) ② 제1항에 따라 회의개최 통지는 자치회장 명의로 하며, 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.	평가 점수		평가 점수
	+1		

마-3) - ③ 행정기관과의 관계

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -0.681

○ 평가종합

주민자치회의 각종 회의에 관계 공무원의 출석은 주민의 요구와 필요에 따라 최소한으로 하는 것이 주민자치의 원리·원칙에 부합한 것이라고 할 수 있다. 그런데 대부분의 시군구 조례에서는 지자체장과 읍·면·동장이 회의에 출석하여 발언할 수 있도록 하고 특별한 사유와 조건, 범위를 정하지 않은 채 동 관계 공무원의 회의 출석을 요청할 수 있도록 하여 주민자치회 활동에 대해 공무원이 실질적으로 개입·간섭과 통제가 가능하다.

이와는 달리 경남 함양군 등 일부 시군구 조례는 주민자치회에서 요청할 경우에만 읍면장이 주민자치회의에 참석할 수 있도록 하고 있어 주민자치회의의 자치기능을 준수했다.

○ 비교우위 조례 : 경남 함양군, 세종특별자치시, 충북 옥천군, 전남 순천시, 충남 당진시 등

표준조례		비교우위 조례	
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.	평가 점수	<p>〈경남 함양군 주민자치회 설치·운영 조례〉 제19조(회의) ⑥ 주민자치회는 읍면의 관계 공무원에게 주민자치회의 회의에 참석하도록 요청할 수 있다. 이 경우 읍면장은 주민자치회의 회의에 출석하여 발언할 수 있다.</p> <p>〈세종특별자치시 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영 조례〉 제18조(관계자의 의견청취) 주민자치회는 업무 수행을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 읍·면·동 관계 공무원 및 관계 전문가 등을 회의에 출석하게 하여 의견을 듣거나 관계 기관·단체 등에 대하여 자료 또는 의견의 제출 등을 요청할 수 있다.</p>	평가 점수
	-0.75		+0.5

마-3) - ④ 의견제출

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : +0.218

○ 평가종합

‘주민자치센터(위원회) 조례’를 제외한 대부분의 시군구 조례에서 주민자치회의 업무 수행을 위해 주민의 의견을 듣거나 의견제출을 요청할 수 있도록 하고 있는데, 이는 주민자치의 원리·원칙에 부합한다.

○ 비교우위 조례 : 충남 논산시, 경북 의성군, 대전 대덕구 등 다수의 조례

표준조례		비교우위 조례	
제15조(운영) ④ 주민자치회는 수행업무 중에서 주요사항에 대하여 문서회람, 공고 등을 통해 주민의 일부 또는 전체의 의견을 듣거나 의견제출을 요청할 수 있다.	평가 점수	〈충남 논산시 주민자치회 설치·운영 조례〉 제12조(민관협업) ⑥ 위원회는 마을자치회 활성화를 위하여 필요한 사항을 읍·면·동장에게 의견으로 제출할 수 있으며, 읍·면·동장은 그 의견에 대하여 성실히 답변하고 필요한 조치를 취하여야 한다. 의견에 대하여 성실히 답변하고 필요한 조치를 취하여야 한다.	평가 점수 +0.75
	+0.5		

바. 재정 및 사업

바-1) 회계연도, 회계보고

○ 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -0.75

○ 평가종합

주민자치회 활동의 실질적인 기반이 되는 재정 관련 회계연도, 회계보고 등의 규정이 「표준조례」와 모든 시군구 조례에서 누락되어 있다.

○ 비교우위 조례 : 없음

표준조례		비교우위 조례	
규정누락	평가 점수		평가 점수
	-0.75		

바-2) 재산

○ 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 평균점수 : -1.5

○ 평가종합

주민자치회 활동의 실질적인 기반이 되는 재정 관련 회계연도, 회계보고 등의 규정이 「표준조

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

례」와 모든 시군구 조례에서 누락되어 있다.

- 비교우위 조례 : 없음

표준조례		비교우위 조례	
규정누락	평가 점수		평가 점수
	-1.5		

바-3) 회비

- 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성
- 평균점수 : **-1.5**
- 평가종합

주민자치회의의 목적 달성을 위해 필요한 재산과 시설의 보유, 관리·처분 등과 관련된 사항이 「표준조례」와 모든 시군구 조례에서 누락되어 있다.

- 비교우위 조례 : 없음

표준조례		비교우위 조례	
규정누락	평가 점수		평가 점수
	-1.5		

사. 「주민자치회」의 역할과 권한

사-1) 기능

- 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성
- 평균점수 : **-2.738**
- 평가종합

대부분의 시군구 조례에서는 주민자치회의의 기능을 협의업무, 수탁업무, 주민자치 업무로 구분하여 명시하면서 「특별법」에서 정한 자치사무, 위탁사무, 위임사무보다도 그 범위를 축소시켰다.

‘협의’는 결정에 관한 법적 구속력이 없어 단순한 의견교환에 불과한 것⁶⁵⁾으로, 주민자치회를 읍·면·동장의 업무협의 대상으로 규정함으로써 그 지위와 권위를 격하시켰으며, 주민자치회에 행

정사무의 수탁을 규정하면서 이에 대한 주민의 동의절차를 누락하여 일방적으로 수탁을 강제하고 있다.

또한 주민자치 업무를 주민총회 개최, 자치계획 수립, 축제, 교육, 행사, 마을미디어 등 순수 근린자치 관련업무로 명시하여 사실상 자치영역을 축소시켰다.

○ 비교우위 조례 : 경기도 이천시, 충남 논산시, 서울시 용산구, 송파구, 동작구, 동대문구 등

표준조례		비교우위 조례	
<p>제5조(기능) 주민자치회는 특별법 제28조에 따라 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <p>1. 협의업무 : 읍·면·동(또는 동, 읍·면) 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의</p> <p>2. 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</p> <p>3. 주민자치 업무 : 주민총회 개최, 자치(마을)계획 수립, 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 기타 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 수행하는 주민자치업무</p>	<p>평가 점수</p> <p>-3</p>	<p>〈경기도 이천시 주민자치회 설치·운영 조례〉</p> <p>제5조(기능) 마을자치회는 주민의 특성과 다양성을 중시하고 마을공동체의 생활자치 실현을 위해 마을자치회 규약을 제정하여 자율적으로 운영하며, 다음 각 호의 기능을 수행한다.</p> <p>1. 마을 주민의 대표의사 합의 등 마을 단위의 주민총회 기능</p> <p>2. 마을가꾸기, 마을경관 조성, 생태복원 활동</p> <p>3. 마을소식지 발간, 마을축제, 마을홍보, 전통계승을 위한 활동</p> <p>4. 마을도서관, 마을공부방, 문화강좌 등 주민의 자발적 학습과 관련 있는 활동</p> <p>5. 어르신 돌봄 및 저소득 지원 등 지역공동체 유대 강화를 위한 활동</p> <p>6. 그 밖에 마을 공동체 지원을 위해 필요하다고 인정하는 사항</p>	<p>평가 점수</p> <p>+3</p>

사-2) 권한

○ 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할		
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선

○ 평균점수 : -2.865

○ 평가종합

다수의 시군구 조례에서는 주민자치회의 권한과 관련한 조항을 누락하고 있고, 권한에 관한 조항을 명시한 시군구 조례에서도 상당수는 주민자치회가 실질적으로 지녀야 할 권한(읍·면·동장의 보고와 정보공개, 주민투표 등 행정에의 직접 참여, 자치활동에 대한 행정의 통제와 간섭 배제 등)은 누락하면서 「표준조례」에서 제시된 축소된 기능과 권한을 명시하고 있다.

또한 상당수의 시군구 조례에서 부칙으로 주민자치회의 권한을 시범실시 기간에 주민자치회가 설치된 읍·면·동에 한하여 적용하도록 하여 주민자치의 권한을 행정이 부여하는 태도를 드러내고 있다.

65) “주민자치위원의 정치적 중립 의무, 평등권·표현의 자유·선거권 침해”(한국주민자치학회 「주민자치」 129호, 2022.7.).

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

○ 비교우위 조례 : 없음

표준조례		비교우위 조례	
제8조(권한) 주민자치회는 읍·면·동(또는 동, 읍·면)의 행정 기능에 속하는 사무 중 다음 각 호의 사항을 수행할 수 있는 권한을 가진다. 1. 협의 권한 : 소규모 주민숙원사업 등 읍·면·동과의 대등한 관계에서 주민생활과 밀접한 관련이 있는 읍·면·동 기능에 대한 협의 권한 2. 수탁 권한 : 주민자치센터 운영 등 읍·면·동 행정기능 중 주민자치회에 위탁하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 수탁처리 권한 3. 주민자치회 관련 권한 : 주민총회 개최, 자치(마을)계획 수립, 마을축제, 마을신문·소식지 발간 등 순수 근린자치 영역에서 주민자치업무를 수행 할 수 있는 권한 (※ 지역에 따라 제5조의 주민자치회의 기능과 함께 규정할 수 있음)	평가 점수		평가 점수
	-3		

아. 행정상·재정상 지원

아-1) 운영비 등 지원

○ 평가지표

주민자치의 원칙	주민자치회의 바람직한 역할				
	자발성	자주성	자율성	연대성	보조성

○ 평균점수 : -0.63

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 주민자치회의 사무수행에 대한 지자체의 행정적·재정적 지원, 지자체의 주민참여 기구 구성에 주민자치회의 참여를 위한 단체장 협력의 의무화, 교육 지원, 단체장에게 의견제출, 소속 공무원의 지원, 전용사무실 제공 등 폭넓은 지원을 규정하고 있는데 이는 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 이러한 지원에 대해 대부분 '할 수 있다'라고 하여 행정의 필요에 따라 주민자치회를 통제하는 수단으로 악용될 수 있다는 점은 문제로 지적될 수 있다.

한편, 대다수의 시군구 조례에서는 단체장이 필요하다고 인정한 경우에 관계 법인이나 단체 등에 주민자치회 운영과 관련하여 협조를 요청할 수 있도록 하거나 나아가 주민자치회 운영을 위한 별도의 지원조직(중간지원조직)을 운영할 수 있도록 하고 필요한 경우 이를 민간위탁으로 운영할 수 있도록 명시하고 있는데, 이는 주민자치회가 주민의 의지와 무관하게 외부 단체 또는 민간기업에 의해 지배되고 왜곡될 수 있다는 점에서 심각한 독소조항이라 할 수 있다.

○ 비교우위 조례 : 서울시 동작구 등

표준조례		비교우위 조례	
<p>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 정수액에 상당하는 예산 등을 재원으로 재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>② 시장(또는 군수·구청장)은 주민참여예산위원회 등 주민참여기구 구성시 해당 주민자치회의 위원이 참여할 수 있도록 적극 협력하여야 한다.</p> <p>③ 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회 위원 및 주민의 자질 함양과 역량 강화를 위하여 교육 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 시책 수립을 위하여 해당 읍·면·동(또는 동, 읍·면)장 및 자치회장은 시장(또는 군수·구청장)에게 의견을 제출할 수 있다.</p> <p>⑤ 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회의 의견을 들어 해당 지역 읍·면·동 소속공무원으로 하여금 주민자치회 운영을 지원하게 할 수 있다.</p> <p>⑥ 시장(또는 군수·구청장)은 주민자치회의 원활한 업무 수행을 위하여 필요한 범위 내에서 전용 사무실을 제공할 수 있다.</p> <p>⑦ <u>시장(또는 군수·구청장)은 필요하다고 인정하는 경우에는 관련 법인 또는 단체 등으로 하여금 주민자치회의 설치·운영을 지원하게 할 수 있다.</u></p> <p>3. 주민자치 업무 : 주민총회 개최, 자치(마을)계획 수립, 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 기타 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 수행하는 주민자치 업무</p>	<p>평가 점수</p> <p style="font-size: 24px;">-3</p>	<p style="text-align: center;">〈서울시 동작구 주민자치회 설치·운영 조례〉</p> <p>제22조(지방자치단체의 지원) ① 구청장은 주민자치회 구성원의 의욕 고취, 역량 강화 등을 위하여 교육 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 해당 동 주민자치회는 구청장에게 제1항에 따른 시책 수립에 대하여 의견을 제출할 수 있다.</p> <p>③ 구청장은 주민자치회가 제4조의 기능을 수행하기 위하여 필요한 인력 지원 및 공간 지원 등 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.</p> <p>④ 구청장은 주민자치회가 대표적 주민참여기구로서 동별 주민참여예산기구, 도시재생주민협의체 등 주민참여기구를 대체하거나 연계될 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>⑤ 구청장은 주민자치회 위원 또는 희망하는 주민에 대하여 주민자치교육을 받을 수 있도록 지원할 수 있다.</p>	<p>평가 점수</p> <p style="font-size: 24px;">+2</p>

아-2) 사무의 위수탁

○ 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할		
	자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성

○ 평균점수 : **-1.178**

○ 평가종합

「표준조례」를 포함한 모든 조례에서 주민자치회의 기능에 '수탁업무'를 명시하고 있으나, 사무의 위수탁과 관련하여 주민자치회의 동의 절차, 위수탁에 따른 비용 지급 등 실질적인 내용은 대부분의 조례에서 누락되어 사무의 위수탁은 실효성 없는 선언에 그쳤다.

반면 소수의 시군구 조례에서는 주민자치센터 운영과 관련한 사무의 위수탁의 구체적인 범위를 규정하고 있으며, 주민자치회에 위수탁 가능한 사무를 구체적으로 명시한 조례와 사무의 위수탁을 위해 주민자치회 산하에 법인 설립을 명시한 조례도 일부 확인된다.

○ 비교우위 조례 : 경기도 고양시, 충남 천안시, 서울시 강북구, 경남 의성군, 거제시, 밀양시 등

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

표준조례		비교우위 조례	
규정누락	평가 점수	<경기도 고양시 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례> 제6조(주민자치회에 위탁할 수 있는 사무) ① 특별법 제40조제2항에 따라 시장이 주민자치회에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다. 1. 주민자치센터의 프로그램 운영에 관한 사무 2. 주민자치, 자치계획 수립, 마을축제, 주민화합 및 지역 발전에 관한 사무로 주민자치회가 수행하는 것이 적합하다고 시장이 인정하는 사무 ② 시장은 제1항에 따라 사무를 위탁하는 경우 수탁자에게 사업비 등을 지원할 수 있다.	평가 점수
	-1.5	<충남 천안시 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례> 제17조(위·수탁사무) 주민자치회는 읍·면·동 사무 중 주민자치력에 의해 운영 가능한 다음 각 호의 사무를 위·수탁하여 처리할 수 있다. 1. 독거노인, 결식아동 등 복지 서비스 대상자 발굴 및 지원 2. 저소득층 도시락 배달 등 자원봉사활동 지원 3. 불법 유동광고물 정비, 공용주차장 관리, 하천 정비, 도로변 화단 가꾸기 사업 등 4. 시가 수행하는 읍·면·동 주민을 위한 사업 5. 그 밖에 행정보다 주민이 더 효율적으로 할 수 있는 사무	+0.5
		<경북 의성군 주민·마을자치회 시범실시 및 설치·운영·지원 조례> 제16조(주민자치회 분과위원회) ① 주민자치회의 기능을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우 산하기구인 분과위원회와 법인을 둘 수 있다. 2. 법인의 운영 가. 법인 설립에 대한 사항은 주민총회에서 의결 나. 법인이사회 임원의 51% 이상은 주민자치회의 현직위원으로 구성 다. 법인의 장은 현직 위원이 하고, 그 임기는 주민자치회의 임기와 같게 할 수 있다. 전직 주민자치위원은 임원 또는 조합원 또는 주주로 참여 가능 라. 당해 읍·면 거주 일반 주민 및 지역 소재 기관·단체 및 기업은 조합원 또는 주주로 참여 가능	+0.5

아-3) 협의체 구성 및 지원

- 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할		
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선
- 평균점수 : +0.249
- 평가종합

「표준조례」에서는 주민공동체간의 연대를 통해 지역사회 문제를 함께 해결함으로써 공동체 전체의 이익을 만들어가기 위해 주민자치회가 주체가 되어 업무 수행 과정에서 필요한 경우 다른 주민자치회와 협의체 등을 구성하여 활동할 수 있도록 하였다.

시군구 조례 확인 결과, 3유형 중 '주민자치센터(위원회) 조례'를 제외한 나머지 2유형인 '주민자치회(시범실시 포함) 조례'와 '주민자치회 및 주민자치센터 조례' 대부분은 「표준조례」와 마찬가지로 주민자치회간 협의체 구성·운영을 명시하였다.

○ 비교우위 조례 : 경북 의성, 전북 남원, 전남 담양군, 대전 대덕구, 경기도 고양시 등 다수

표준조례		비교우위 조례	
제22조(관계기관 등과의 협조) ② 주민자치회는 제5조의 업무를 수행하는데 있어 다른 주민자치회와 공동 추진이 필요한 경우, 해당 주민자치회와 협의하여 별도의 협의체 등을 구성·운영할 수 있다.	평가 점수	〈대전광역시 대덕구 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉 제33조(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.	평가 점수
	+0.5		+0.5

아-4) 관계기관 등과 협조

○ 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할		
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성

○ 평균점수 : -0.251

○ 평가종합

대부분의 시군구 조례에서 주민자치회의 원활한 활동을 위해 필요한 경우 관계 공무원이나 전문가, 기관·단체 등에 자료나 의견의 제출을 요청할 수 있도록 규정하고 있는데, 이는 주민자치회의 자율적 활동을 침해하는 것으로 보기는 어려우나, 서울시 동대문구 등 일부 시군구를 제외하고 대다수의 시군구 조례는 주민자치회의 요청에 대한 행정의 구체적인 이행 의무를 명시하지 않고 있다는 한계를 갖고 있다.

○ 비교우위 조례 : 서울시 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 용산구, 종로구,
대구광역시 남구, 부산광역시 해운대구

표준조례		비교우위 조례	
제22조(관계기관 등과의 협조) ① 자치회장은 주민자치회의 업무수행을 위하여 전문적 지식과 경험이 있는 관계 공무원 또는 전문가의 의견을 듣거나 관련 기관·단체 등에 대하여 자료 또는 의견의 제출 등을 요청할 수 있다.	평가 점수	〈서울시 동대문구 주민자치회 설치·운영 조례〉 제23조(관계기관 등과의 협조) ① 주민자치회는 제4조의 기능을 수행하기 위하여 관계 공무원이나 전문가 및 관련 기관·단체 등에 자료 또는 의견 제출 등을 요청할 수 있다. ② 구청장은 주민자치회의 요청을 최대한 존중해야 하고, 이와 달리 하는 경우 소속 공무원으로 하여금 주민자치회에 그 사유를 설명하도록 해야 한다.	평가 점수
	-0.25		+0.5

자. 주민자치회 협의회(연합회)

자-1) 설치 및 구성

○ 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할		
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성

○ 평균점수 : -0.685

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

○ 평가종합

각각의 주민자치회는 타 주민자치회와 소통·연대하면서 지방자치단체와 바람직한 협치를 해나가기 위해 자율적으로 주민자치회 협의회(연합회)를 구성할 수 있어야 한다. 그러나 「표준조례」와 대다수의 시군구 조례에서는 관련 조항을 누락하거나, 협의회 구성 권한을 단체장에게 부여하고 있다. 이와는 달리 경남 통영시 등 일부 시군구 조례의 경우 주민자치회가 주체가 되어 주민자치협의회를 구성할 수 있도록 하고 있다.

○ 비교우위 조례 : 경남 통영시, 거제시, 김해시, 창원시, 충북 증평군 등

표준조례		비교우위 조례	
규정누락	평가 점수 -0.75	〈경남 통영시 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영 조례〉 제25조(주민자치협의회) ① 주민자치회는 읍·면·동 주민자치회 간의 상호 교류와 주민자치 활성화를 위하여 전 읍·면·동 자치회장을 회원으로 하는 통영시 주민자치협의회를 구성할 수 있다. 다만, 주민자치회가 구성되지 아니한 읍·면·동에서는 「통영시 주민자치센터 설치 및 운영조례」제25조에 따른 주민자치위원장이 회원으로 참여할 수 있다.	평가 점수 +0.5

자-2) 기능, 운영

○ 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할		
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선

○ 평균점수 : -0.535

○ 평가종합

「표준조례」와 대부분의 시군구 조례는 관련 조항을 누락하였고, 일부 조례에서는 주민자치협의회의 기능과 운영 관련 조항을 명시하고는 있으나, 실제 내용은 회의소집 권한을 단체장에게 부여하는 등 협의회 활동의 자율성을 가로막고 있는 경우가 많았다. 이와는 달리 경남 통영시 조례의 경우 주민자치협의회의 회원이 주체가 되어 구성 및 운영에 관한 운영세칙을 정할 수 있도록 하고 있다.

○ 비교우위 조례 : 경남 통영시

표준조례		비교우위 조례	
규정누락	평가 점수 -0.75	〈경남 통영시 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영 조례〉 제25조(주민자치협의회) ② 협의회의 구성 및 운영 등에 관한 사항은 회원들의 협의를 거쳐 별도의 운영세칙으로 정한다. ③ 시장은 협의회가 시민을 위한 공공사업을 추진하거나 제5조의 사무를 수행하는 경우 필요한 행정적 지원과 예산의 범위에서 재정적 지원을 할 수 있다. ④ 시장은 필요한 경우 협의회의 활동에 참여하는 회원에게 예산의 범위에서 실비 및 수당을 지급할 수 있다.	평가 점수 +0.5

3

부가 평가항목 평가결과 세부 분석

주민자치 조례 평가를 위해 시군구 조례유형별 조문 분석을 통해 도출된 특이 사항인 '부가적 평가항목'은 긍정적 요인(+)과 부정적 요인(-)으로 나뉘며, 긍정적 요인은 주민자치의 원리·원칙을 준수(발전)하는 정도에 따라 가점을 부여하고, 부정적 요인은 주민자치의 원리·원칙을 무시(저해)하는 정도에 따라 감점을 부여하였다.

긍정적 부가항목 평가 ⇒ 29개 항목

부가항목 중 주민자치의 원리·원칙을 준수(발전)한 항목에 대한 평가결과를 세부적으로 분석한 내용은 다음과 같다. 각각의 공통 평가대상 가중치의 10%의 가점을 부여하였다.

가-부가)⁶⁶⁾

① 운영세칙 공개 : 경기도 의정부시 등 36개 조례

주민자치회에서 확정된 운영세칙을 주민에게 공개하도록 한 것은 주민자치회 운영의 투명성을 보장함으로써 주민참여를 보장하고 유도하는데 기여할 수 있어 주민자치 원칙과 주민자치회의 자치기능을 “준수”한 것으로 평가한다.



〈경기도 의정부시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영 조례〉

제26조(운영세칙) 주민자치회의 구성 및 운영에 관하여 이 조례에서 정하지 않은 사항은 주민자치회의 의결을 거쳐 자치회장이 정하고, 확정된 운영세칙을 홈페이지에 공개하여야 한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙

자발성 | 자주성 | 자율성

주민자치회의 자치기능

친밀성 | 공동성 | 공공성

○ 부가항목 평가점수 **+1.875**

나-부가)⁶⁷⁾

① 겸직금지 : 인천광역시 옹진군

주민자치회의 임원을 맡고 있는 기간에 주민자치회 위원은 마을의 '이장직'을 겸하여 활동할 수

66) 9개의 공통 평가항목 중 “2. 주민자치회 설립 절차” 평가항목에 ‘부가되는 평가항목’을 말한다.

67) 9개의 공통 평가항목 중 “3. 회원 - 주민자치회” 평가항목에 ‘부가되는 평가항목’을 말한다.

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

없도록 규정하였는데, 주민자치회 활동의 중립성과 객관성, 전문성을 보장하기 위한 장치로 평가된다.



〈인천광역시 옹진군 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉

제20조(겸직금지) 위원은 다음 각 호의 직을 수행하는 동안에는 이장직을 겸하여 활동할 수 없다.

1. 주민자치회장 2. 주민자치부회장 3. 감사 4. 분과위원장 5. 간사

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +1.5

② 명예위원 : 경기도 고양시

동별 특성을 고려하여 주민자치회의 의결로 ‘명예 주민자치회 위원’을 둘 수 있도록 하면서 그 역할과 활동 범위는 운영세칙으로 정하도록 한 것은 주민자치의 자주성, 자율성 원칙을 준수하면서 공동성, 공공성의 기능을 보장하는 것이다.



〈경기도 고양시 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉

제12조(명예 주민자치회 위원) ① 주민자치회는 동별 특성을 고려하여 명예 주민자치회 위원을 둘 수 있으며, 주민자치회의 의결을 거쳐 주민자치회의 장(이하 “자치회장”이라 한다)이 위촉한다. ② 명예 주민자치회 위원의 역할과 활동 범위는 운영세칙으로 정한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +1.625

③ 불신임 의결 : 경기도 고양시

주민자치회 임원들이 정당한 사유 없이 직무를 수행하지 않는 경우 등의 사유 발생시 주민자치회의 의결로 불신임할 수 있도록 한 것은 주민자치회 활동의 원칙과 자치기능을 준수한 것이다.



〈경기도 고양시 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉

제26조의2(자치회장·부회장·감사의 불신임 의결) ① 주민자치회는 자치회장·부회장·감사가 다음 각 호에 해당하는 경우 불신임을 의결할 수 있다.

1. 법령을 위반했을 경우 2. 정당한 이유 없이 직무를 수행하지 않을 경우 3. 그 밖의 사유로 그 직에 적합하지 않다고 인정될 경우 ② 제1항의 불신임 의결은 재적위원 3분의 1 이상의 발의와 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하며, 불신임 의결이 있는 경우 자치회장·부회장·감사는 해당 직에서 해임된다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +1.5

④ **위원 공개모집 홍보** : 충청남도 부여군 등 18개 조례

단체장과 주민자치회가 위원 공개모집 사실을 설명회 방식으로 홍보할 수 있도록 한 것은 주민자치회 활동과 주민자치에 대한 주민들의 관심을 제고할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다.



〈충청남도 부여군 주민자치회 설치·운영 조례〉

제8조(주민자치회 위원의 선정) ⑩ 군수와 주민자치회는 주민을 대상으로 주민자치회 위원 공개모집 사실을 설명회의 방식으로 홍보할 수 있다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +1.5

⑤ **위원의 공개** : 강원특별자치도 강릉시 등 156개 조례

위촉된 주민자치회 위원을 공개하도록 한 것은 주민자치회 활동의 투명성 증진과 주민의 알권리 충족을 위해 바람직하다. 다만 위원 공개의 주체를 주민자치회가 아닌 단체장으로 한 것은 한계로 볼 수 있다.



〈강원도 강릉시 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영 조례〉

제8조(위원의 공개) ⑧ 시장은 주민자치회 구성 후 주민자치회 위원에 대한 주요 인적사항을 1개월 이내에 공고 등의 방법으로 해당 지역 주민에게 공개하여야 하며, 위원을 새로이 위촉한 경우에도 주요 인적사항을 같은 방법에 따라 해당 지역 주민에게 공개하여야 한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +1.25

⑥ **고문·자문위원** : 충청남도 서산시 등 3개 조례

자치회별로 고문을 둘 수 있도록 하면서 그 대상에서 지방의회 의원은 배제한 것, 고문의 역할과 표결권을 제한한 것 등은 주민자치회 운영의 연속성과 읍·면·동 특성에 맞는 자치활동 제고에 도움이 될 수 있으므로 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만, 고문 제도의 운영이 지역의 특정 인사들의 주민자치회에 대한 영향력 유지 수단으로 악용되지 않도록 하는 장치가 필요하다.



〈충청남도 서산시 주민자치회 설치·운영 조례〉

제17조(고문) ① 주민자치회는 자치회의 연속성과 읍·면·동 특성에 맞는 자치활동을 위해 3명 이내의 고문을 둘 수 있다. 다만, 위원이 아닌 사람으로 하며, 「공직선거법」 제19조에 따른 피선거권이 없는 사람과 지방의회 의원은 제외한다.

② 제1항에 따른 고문은 해당 읍·면·동의 관할 구역 내에 거주하거나 사업장에 종사하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 자치회장이 위촉한다.

1. 전임 주민자치위원장 또는 전임 자치회장

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과



2. 주민자치회 구성 이후 최초 회의 시 의결로 추천하는 사람
- ③ 고문의 임기는 위촉일로부터 해당 주민자치회 위원 임기까지이며 제12조에 따라 해촉된다. 다만, 결원이 발생한 경우 잔여 임기가 6개월 미만일 때에는 추가 위촉하지 아니한다.
- ④ 고문은 자문·조언 등의 역할을 수행하고 주민자치회 일원으로써 제19조 제1항의 정기회의에 참석하여 의견을 제시할 수 있으나 표결권을 갖지 못한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +1.25

⑦ 위원의 제척·기피·회피 : 경기도 가평군 등 17개 조례

주민자치회 운영에서 위원들의 제척, 기피, 회피의 요건을 명확히 한 것은 위원의 이해관계에 따라 주민자치회 활동이 왜곡·변질되는 것을 예방하고 공정고 투명한 활동을 보장하기 위한 장치이다.



〈경기도 가평군 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉

제21조(위원의 제척·기피·회피) ① 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 안건의 심의·의결에서 제척(除斥)된다.

1. 위원 본인과 관계있는 사항
2. 위원 본인과 친족 관계에 있거나 친족 관계에 있었던 자와 관계있는 사항
3. 위원이 해당 심의 대상 안건에 자문·연구·증언·진술·감정·감사·수사·조사·대리 등의 방법으로 직접 관여한 경우
4. 위원이 해당 심의 대상 업체에 임원 또는 직원으로 재직할 경우
5. 위원이 속한 기관과 이해관계가 있는 사항
6. 위원 또는 위원이 속한 기관이 자문·고문 등을 행하고 있는 자와 이해관계가 있는 사항
7. 그 밖에 위원이 심의 안건과 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 경우

② 당사자는 제1항에 따른 제척사유가 있거나 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피(忌避) 신청을 할 수 있고, 위원회는 의결로 기피 여부를 결정한다. 이 경우 기피 신청의 대상인 위원은 그 의결에 참여하지 못한다.

③ 위원 본인이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·의결에서 회피(回避)하여야 한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +1.5

라-부가)⁶⁸⁾

① 법인 운영 : 경상북도 의성군 등 3개 조례

주민자치회가 수탁한 행정사무와 보조사업, 자치사업 등을 수행하기 위한 법인을 주민총회의 의결을 거쳐 주민자치회 산하에 설치하도록 하고, 주민자치회 현직 위원이 법인 이사회 임원의 과반을 구성하도록 하며, 당해 읍·면 거주 일반 주민 및 지역 소재 기관·단체 및 기업은 조합원 또는 주주로 참여 가능하도록 한 것은 주민자치회의 행정사무 위수탁을 위해 필요한 조항이자 장기적으로

68) 9개의 공통 평가항목 중 “4. 임원” 평가항목에 ‘부가되는 평가항목’을 말한다.

주민자치회를 공익법인으로 발전시킬 수 있는 토대가 될 수 있다는 점에서 매우 긍정적이다.



〈경상북도 의성군 주민·마을자치회 시범실시 및 설치·운영·지원 조례〉

제16조(주민자치회 분과위원회)

2. 법인의 운영

- 가. 법인 설립에 대한 사항은 주민총회에서 의결
- 나. 법인이사회 임원의 51% 이상은 주민자치회의 현직위원으로 구성
- 다. 법인의 장은 현직 위원이 하고, 그 임기는 주민자치회의 임기와 같게 할 수 있다. 전직 주민자치위원은 임원 또는 조합원 또는 주주로 참여 가능
- 라. 당해 읍·면 거주 일반 주민 및 지역 소재 기관·단체 및 기업은 조합원 또는 주주로 참여 가능
- 마. 법인은 주민자치회의 행정사무 위탁사업, 보조사업, 자치사업 등을 직접 수행

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +0.875

마-부가)⁶⁹⁾

① 회의록 공개, 서류 비치 : 전라남도 담양군 등 9개 조례

주민자치회 운영과 관련된 서류를 비치·정리하고 「공공기록물 관리에 관한 법률」에 따라 보관토록 한 것은 주민의 알권리를 보장하고 주민자치회의 공공성을 제고하는데 기여하는 것이다.



〈전라남도 담양군 주민자치 활성화 조례〉

제21조(회의록) 읍·면 주민자치회의 간사는 회의시 마다 회의록을 작성하여 비치하고, 주민에게 공개함을 원칙으로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 공개하지 아니할 수 있다.

1. 다른 법률과 법령, 조례에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보
2. 공개될 경우 군민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보
3. 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보.
4. 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +1.5

② 인수인계 등 : 서울시 동작구

주민자치회의 위원 임기 만료시 차기 위원과의 성실한 업무 인수인계는 주민자치의 발전을 위해 당연하게 요구되는 것이다.

69) 9개의 공통 평가항목 중 “5. 총회 - 주민자치회 운영” 평가항목에 ‘부가되는 평가항목’을 말한다.



〈서울시 동작구 주민자치회 설치·운영 조례〉

제27조(인계인수 등) 주민자치회는 임기 만료시 차기 주민자치회에 자치계획 등 주요 업무를 성실히 인계인수하여야 한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙	주민자치회의 자치기능
자발성 자주성 자율성	친밀성 공동성 공공성

○ 부가항목 평가점수 **+1.5**

③ 자치센터 운영 : 경상남도 거제시 등 14개 조례

주민자치센터의 운영을 주민자치회에 위탁할 수 있고 그 경우 운영비 등을 지원할 수 있으며, 자치센터 운영을 위해 주민자치회에 자원봉사자의 적극적 모집과 주민 및 단체의 의견 수렴 의무를 부여하고, 자치센터 운영 관련 사항의 단체장 보고 및 공개 등을 규정한 것은 주민자치회가 자치센터 운영 전반에 관여할 수 있는 절차적 근거를 마련함으로써 주민자치회의 자치기능을 제고하는 것이다.



〈경상남도 거제시 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉

제23조(운영) ① 자치센터의 시설 관리는 면장·동장이 하고, 프로그램 운영은 주민자치회가 한다.

② 주민자치회는 면장·동장의 의견을 들어 주민자치회의 위원 또는 자원봉사자로 하여금 자치센터 운영에 관한 사무를 전담 또는 분담하여 수행하게 할 수 있다.

③ 주민자치회는 제2항에 따라 지정된 주민자치회의 위원 또는 자원봉사자에게는 업무량과 근무시간 등을 감안하여 제27조제6항에 따라 수강료 징수액 중 일정금액을 실비로 지급할 수 있다.

④ 시장은 필요하다고 인정하면 면장·동장과 주민자치회의 의견을 들어 시설 및 프로그램의 운영(이하 "자치센터의 운영"이라 한다)을 공무원이 아닌 사람 또는 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 시장은 자치센터 운영을 수탁한 사람이나 단체에 대해 사업비 등을 지원할 수 있다. 다만, 시장은 특별한 사유가 없는 한 자치센터의 운영은 해당 면·동 주민자치회에 우선적으로 위탁할 수 있다.

⑤ 제4항에 따라 위탁할 때에는 「거제시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」에 따른다.

⑥ 시장은 자치센터의 건전한 운영과 발전을 위해 운영비 등 필요한 예산을 적극적으로 지원하되, 제27조에 따라 징수 가능한 수강료의 수입 총액을 감안하여 적정수준의 예산을 지원하는 것을 원칙으로 한다.

⑦ 시장은 자치센터 운영에 대한 효율적인 정책수립, 연구·개발, 협조·지원 등을 위해 필요한 경우에는 전문가, 관련분야 종사자, 시민·사회단체 관계자 등 10명 이내로 자문단을 구성·운영할 수 있다.

⑧ 시장과 면장·동장은 관할구역 자치센터와 유사한 기능을 수행하는 기관·단체들과의 연계 방안을 적극 마련하여야 한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙	주민자치회의 자치기능
자발성 자주성 자율성	친밀성 공동성 공공성

○ 부가항목 평가점수 **+1.5**

④ 자치센터 운영 심의 : 전라남도 진도군 등 47개 조례

주민자치센터 운영과 관련한 시설 및 프로그램의 결정, 운영계획, 변상 또는 이용제한의 조치, 운영 결과보고서에 주민자치회의 심의를 거치도록 규정한 것은 주민자치회가 자치센터 운영의 전반에 관여하고 주민자치회의 의견이 반영될 수 있는 절차적 근거를 마련하여 주민자치회의 자치기능을 제고하는데 기여한다.

〈전라남도 진도군 주민자치 활성화 조례〉

제25조(운영) ① 자치센터의 시설 및 프로그램 운영(이하 "자치센터의 운영"이라 한다)은 읍·면 주민자치회의 심의를 거쳐 읍·면장이 한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙	주민자치회의 자치기능
자발성 자주성 자율성	친밀성 공동성 공공성

○ 부가항목 평가점수 **+1.5**

⑤ 장학사업 : 인천광역시 서구

주민자치회 및 주민자치협의회가 '자체 재원'을 마련하여, 장학사업을 할 수 있도록 하면서 구체적인 사항을 주민자치회 및 주민자치협의회회의 의결로 결정토록 명시하고 있는데, 이는 주민자치회의 활동을 확장시킨 것으로 평가할 수 있다.

〈인천광역시 서구 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉

제17조(장학사업) 주민자치회 및 제35조에 따라 구성된 주민자치협의회는 자체 재원 마련을 통해 장학 사업을 할 수 있으며, 구체적인 사항은 주민자치회 또는 주민자치협의회회의 회의에서 결정한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙	주민자치회의 자치기능
자발성 자주성 자율성	친밀성 공동성 공공성

○ 부가항목 평가점수 **+1.75**

⑥ 주민의 회의 참관 : 서울시 서대문구

주민자치회 회의를 공개하여 주민 누구나 참관할 수 있도록 한 것은 주민자치회 활동에 대한 주민의 관심과 참여를 제고하는 것으로 주민자치 원칙과 자치기능에 부합하는 것이다.

〈서울시 서대문구 주민자치회 설치·운영 조례〉

제18조(회의) ③ 주민자치회의 회의는 누구나 참관할 수 있다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙	주민자치회의 자치기능
자발성 자주성 자율성	친밀성 공동성 공공성

○ 부가항목 평가점수 **+1.5**

⑦ 주민자치회 회의록 : 경상북도 안동시 등 58개 조례

주민자치회 회의 시마다 회의록을 작성·비치하고 주민에게 공개토록 한 것은 주민자치회 활동의 투명성을 높여 주민참여를 제고하는데 기여할 수 있다.

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과



〈경상북도 안동시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영 조례〉

제15조(운영) ⑤ 주민자치회는 회의에 대한 회의록을 작성·비치하고 이를 공개하여야 한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +1.5

⑧ 주민총회 의장 : 경기도 화성시

주민총회 개최시 주민자치회 회장을 당연직 의장으로 하지 않고 자치규약(운영세칙)으로 의장의 선출 방법과 역할을 자율적으로 정하도록 한 것은 주민자치의 원칙과 주민자치회의 자치기능을 준수한 것이다.



〈경기도 화성시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영 조례〉

제14조(주민총회) ⑧ 그 밖의 주민총회의 의장의 선출·역할 등 운영에 필요한 사항은 운영세칙으로 정한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +1.5

바-부가)⁷⁰⁾

① 자치센터 수강료 : 경기도 오산시 등 48개 조례

주민자치센터의 수강료를 주민자치회가 징수하고 이를 자치센터 프로그램의 운영 경비로 사용할 수 있도록 명시하면서 수강료는 주민자치회가 읍·면·동장과 협의하여 정하도록 하고 있는데, 이는 주민자치회의 사업에서 자율성을 일정 수준 보장하는 것으로 주민자치의 원칙과 자치기능을 준수하는 것이다.



〈경기도 오산시 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉

제28조(사용료 등) ① 자치센터의 시설 등은 무상이용을 원칙으로 하되, 이용자로부터 사용료, 수강료 등(이하 “사용료 등”이라 한다)을 징수할 수 있다.

② 제1항 중 사용료는 자치센터의 시설·장비 등을 이용하는 경우로서 동장이 징수하며, 수강료는 프로그램을 이용하는 경우로서 주민자치회에서 징수한다.

③ 사용료 등의 징수범위와 요율 등은 시장이 별표로 정하는 기준과 범위 안에서 결정하되 사용료는 주민자치회의 의견을 들어 동장이 정하고, 수강료는 동장과 협의하여 주민자치회가 정한다. (이하 생략)

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +0.375

② 수강료 회계 공개 : 충청북도 음성군 등 44개 조례

주민자치센터의 수강료를 주민자치회가 징수하여 자치센터의 프로그램을 운영하는 경비로 사용할 수 있도록 하면서 그 관리를 전담하는 회계책임자를 지정하고 수입과 지출의 내역을 정기적으로 공개하도록 한 것은 주민자치회 운영에서 회계의 투명성을 확보하는데 기여하는 것이다.



〈충청북도 음성군 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉

제24조(사용료 등) ⑤ 제2항에 따라 주민자치회가 징수한 수강료에 대해서는 읍·면장과 협의하여 주민자치센터 운영에 필요한 경비로 사용하여야 하며, 그 수입·지출내역을 반기별로 반기 경과 후 30일 이내에 공고·게시 등의 방법에 따라 일반 주민에게 공개하여야 한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +0.406

③ 재산 승계 : 강원도 강릉시 등 135개 조례

다수의 조례에서 부칙으로 새로 구성되는 주민자치회가 기존의 주민자치위원회 재산 등을 승계하도록 하고 있는데, 이는 주민자치회의 사업을 위해 필요한 재산과 시설의 보유·운영에 기여하는 것이다.



〈강원도 강릉시 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영 조례〉

부칙 제4조(경과조치) ① 최초로 구성되는 읍·면·동 주민자치회는 기존 「강릉시 주민자치센터 설치 및 운영 조례」에 따른 해당 읍·면·동 주민자치위원회의 기능·재산·위원 등을 승계하는 것으로 간주한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 +0.313

아-부가⁷¹⁾

① 갈등조정위원회 : 전라남도 담양군

마을자치회에서 합의를 도출하지 못한 현안과 관련한 갈등을 심의·조정하는 군 단위의 갈등조정 위원회를 두고 위원으로 관련 전문가, 군의회 추천 군의원, 지역 특성을 잘 아는 거주 주민 등을 위촉하도록 하여 지역 내 갈등의 조정과 주민의견 수렴 등의 역할을 하도록 하였는데, 이는 주민자치회의 바람직한 발전에 기여할 수 있는 장치이다. 다만, 갈등조정위원회가 형식적 또는 지자체의 마을자치회 활동에 대한 통제의 수단으로 운영되지 않도록 하기 위해서는 위원회 활동의 자율성이

70) 9개의 공통 평가항목 중 “6. 재정 및 사업” 평가항목에 ‘부가되는 평가항목’을 말한다.

71) 9개의 공통 평가항목 중 “8. 지방자치단체 등과의 관계” 평가항목에 ‘부가되는 평가항목’을 말한다.

보장되어야 할 것이다.

<전라남도 담양군 주민자치 활성화 조례>

제7장 담양군 갈등조정위원회
제36조(갈등조정위원회 설치·구성)
 ① 군수는 지역 내 갈등을 조정하고 주민들의 의견을 수렴하기 위해 군수 소속으로 담양군 갈등조정위원회(이하 "조정위원회"라 한다)를 둘 수 있다.
 ② 조정위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 9명 이내의 위원으로 구성한다.
 ③ 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.
 ④ 당연직 위원은 군 변호사가 되고, 조정위원회의 임원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람중에서 성별을 고려하여 군수가 위촉한다.

1. 변호사, 교수, 또는 갈등관련 전문가 등 학식과 경험이 풍부한 사람
2. 담양군의회에서 추천한 군 의원
3. 담양군에 3년이상 거주한 자로 지역의 특성을 두루 아는 사람
4. 덕망있는 자로 전문지식이 있다고 군수가 인정하는 사람 (이하 생략)

제37조(갈등조정위원회 기능) 조정위원회는 다음 각 호의 심의·조정을 수행한다.

1. 마을자치회에서 합의를 도출하지 못한 고충민원, 다수인민원, 사회갈등 등과 관련된 조사 및 조정 처리
2. 군, 읍면에서 현안사업과 관련된 사항
3. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 필요하다고 인정하는 사항

제38조(갈등조정 신청) (이하 생략)

○ 부가항목 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선

○ 부가항목 평가점수 **+0.6**

② 공인의 비치 : 인천광역시 중구

주민자치회 명의를 '공인'을 사용한다는 것은 주민자치회 사무 처리의 독립성과 공공성을 드러내는 것으로 주민자치의 원칙과 주민자치회의 바람직한 역할을 준수하는 것이다.

<인천광역시 중구 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례>

제35조(공인의 비치) 주민자치회는 주민자치회 및 주민자치센터 운영과 관련된 사무 처리를 위하여 주민자치회 명의를 공인을 보유할 수 있으며, 공인의 사용에 관한 사항은 「인천광역시 중구 공인 조례」를 준용한다.

○ 부가항목 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선

○ 부가항목 평가점수 **+0.6**

③ 동의 행정지원 : 경기도 하남시

주민자치회가 수행하는 업무에 대한 동의 행정적 지원을 규정하면서 그 범위와 방식을 주민자치회의 자치활동을 보조하는 것으로 한정하여 주민자치회와 협의하여 정하도록 하였는데, 이는 주민자치의 원칙과 주민자치회의 바람직한 역할을 준수하는 것이다.



〈경기도 하남시 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영 조례〉

- 제22조의2(동의 행정적 지원)** ① 동은 주민자치회가 제6조에 따른 사무를 수행하는 데 필요한 경우에는 행정적 지원을 할 수 있다. 이 경우 지원의 구체적인 범위 및 방식은 주민자치회와 협의하여 정한다.
- ② 제1항에 따른 행정적 지원은 주민자치회의 자치활동을 보조하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 행정적 지원의 대상이 되지 아니한다.
1. 관계법령에 위반되는 사항이 있을 경우
 2. 공공의 이익에 반하는 경우

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선

○ 부가항목 평가점수 +0.6

④ 마을자치회 사업 : 전라남도 담양군

행정에서 마을자치회에 지원할 수 있는 사업의 범위를 구체적으로 정하고 마을자치회가 필요한 지원을 받고자 할 경우 그 절차를 명시하였으며 지원신청을 받은 사업에 대한 군수의 사업 필요성과 타당성 검토 의무화 등을 규정하였는데, 이는 마을자치회의 활성화에 실질적으로 기여할 수 있는 제도적 장치이다.



〈전라남도 담양군 주민자치 활성화 조례〉

제30조(지원계획의 수립 및 예산의 지원) 군수는 매년 마을자치회 사업에 대한 지원계획을 수립하고 필요한 예산을 지원할 수도 있다.

제31조(마을자치회 지원대상) 군수는 마을자치회 활성화를 위하여 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.

1. 마을자치회 형성 및 활성화 사업
2. 마을자치회 관련된 교육·컨설팅 등 주민역량강화 사업
3. 마을자원을 활용한 호혜적 공동협력 활동
4. 주민 교류와 교육을 통한 마을정체성 강화사업
5. 쾌적한 주거환경 및 마을 공간 조성사업
6. 마을의 역사와 문화 보존 등 특성화 사업
7. 마을 갈등 조정을 위한 조율 사업
8. 그 밖에 주민의 삶의 질을 향상하기 위하여 필요하다고 인정하는 사업

제32조(지원신청 등)

- ① 마을자치회가 사업을 추진하는데 필요한 지원을 받고자하는 경우에는 사업계획을 수립하여 군수에게 서면으로 지원신청을 하여야 한다.
- ② 군수는 지원신청을 받은 때에는 사업의 필요성과 타당성 등을 검토하여 지원여부와 지원금액 등을 결정하여야 한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선

○ 부가항목 평가점수 +0.7

⑤ 보험 가입 : 서울시 강북구⁷²⁾ 등 147개 조례

대다수 조례에서 단체장이 주민자치회의 활동 과정에서 그 구성원들의 안전을 위해 단체보험에

72) 서울시 강북구는 보험가입의 주체를 주민자치회로 하였다.

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

가입할 수 있도록 하였는데, 주민자치 활성화를 위한 행정의 의무를 적극적으로 이행하는 것이자 주민자치회의 안정적인 활동에 기여하는 것이다.



<서울시 강북구 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례>

제37조(보험) 주민자치회에서는 제5조의 기능을 수행하는 주민자치회 구성원이 신체상의 피해를 입을 경우를 대비하여 단체보험 등에 가입할 수 있다.

○ 부가항목 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선

○ 부가항목 평가점수 **+0.813**

⑥ 역량강화 : 강원특별자치도 태백시

주민자치회 위원들의 사기진작과 업무수행 능력 향상을 위해 예산의 범위에서 시장이 각종 교육 및 연수, 프로그램 개발 보급, 타 주민자치회와의 교류사업 등을 지원하거나 보조할 수 있도록 규정하였는데, 이는 주민자치의 활성화를 위한 행정의 의무를 적극적으로 이행하는 것이다.



<강원특별자치도 태백시 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영 조례>

제23조의2(역량강화 및 사기진작) 시장은 지역사회의 발전과 주민을 위하여 봉사하는 주민자치회 위원들의 사기진작과 임무 수행능력 향상을 위하여 예산의 범위에서 다음 각 호에 대한 사항을 제공하거나 필요한 사업을 보조할 수 있다.

1. 모범 주민자치회 위원에 대한 선진지 견학 또는 역사 문화탐방
2. 주민자치회 위원 역량강화를 위한 각종 교육 및 연수 등
3. 주민자치 활성화를 위한 프로그램 개발보급 및 경연대회
4. 타 시·군과의 주민자치 교류사업

○ 부가항목 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선

○ 부가항목 평가점수 **+0.6**

⑦ 전자투표 : 대전광역시 서구

주민자치회 활동 과정에서 전자투표를 활용한 의견 수렴, 임원 선출 등의 방법을 규정한 것은 다양한 주민들이 주민자치회의 활동에 관심을 가지고 참여할 수 있도록 하기 위한 장치로 주민자치의 원칙과 주민자치회의 바람직한 역할을 준수한 것이다.



<대전광역시 서구 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례>

제37조(전자투표 및 개표) 주민자치회는 주민의견 수렴 및 주민자치회 임원선출을 위하여 전자조직을 이용한 방법으로 투표 및 개표를 실시할 수 있다.

○ 부가항목 평가지표	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
	자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선

○ 부가항목 평가점수 **+0.6**

⑧ **정보공개** : 전북특별자치도 장수군 등 46개 조례

주민자치회의 활동은 투명하고 공개적으로 이루어져야 하며 그 활동 내용은 공개되는 것이 바람직하다. 다만 공개의 주체가 되는 주민자치회가 공개에 소극적이라 하더라도 단체장이 공개의 주체가 되는 것은 주민자치의 발전에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.



〈전북특별자치도 장수군 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영 조례〉

- 제24조(정보공개)** ① 군수는 주민자치회가 제8조, 제12조, 제14조, 제15조 및 제26조에 따른 정보를 공개하지 아니하는 경우, 주민자치회에 해당 정보공개를 요청할 수 있다.
 ② 군수는 주민자치회가 제1항에 따른 요청을 이행하지 아니하는 경우, 직접 해당 정보를 읍·면 게시판 또는 홈페이지 등에 공개할 수 있다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선

○ 부가항목 평가점수 +0.5

⑨ **포상** : 경기도 부천시 등 24개 조례

활동이 우수한 주민자치회 또는 위원, 관계 공무원을 포상하거나 선진지 견학 등 인센티브를 부여하는 것은 주민자치회 운영의 활성화와 주민자치의 이해 증진, 주민참여 촉진 등의 효과를 제고하는 것이다.



〈경기도 부천시 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉

- 제33조(지방자치단체의 지원)** ① 시장은 주민자치회가 등 주민을 위한 공공사업을 추진하거나 제5조의 업무를 수행하는 경우, 행정적·재정적 지원을 할 수 있으며, 주민자치회 위원 등에 대해 「부천시 포상 조례」에 따라 포상할 수 있다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선

○ 부가항목 평가점수 +0.6

긍정적 부가항목 평가

⇒ 29개 항목

부가항목 중 주민자치의 원리·원칙을 무시(저해)한 항목에 대한 평가결과를 세부적으로 분석한 내용은 다음과 같다. 각각의 공통 평가대상 가중치의 10%의 감점을 부여하였다.

다-부가)

① **고문 위촉** : 부산광역시 해운대구 등 10개 조례

IV. 시군구 주민자치 조례 평가 결과

지방의회 의원이 자신의 지역구 읍·면·동(비례대표 구의원의 경우 주민등록지)의 주민자치회 당
연직 고문으로 참여할 수 있도록 한 것은 설령 의결권에 제한을 둔다 하더라도 사실상 주민자치회
운영에 영향력을 행사할 수 있도록 보장하는 장치로 주민자치회 자치기능을 “저해”하는 것이다.



〈부산광역시 해운대구 주민자치회 설치·운영 조례〉

제16조(구성) ⑤ 해당 선거구에서 선출된 구의원은 그 임기 동안 당연직 고문이 되고, 동장은 해당 동에 거주하거나 해당 동에
소재하는 사업장에 종사하는 자 중에서 3명 이내의 고문을 따로 위촉할 수 있다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 **-0.75**

② 당연직 위촉 : 전라남도 장흥군 등 54개 조례

지방의회 의원이 자신의 지역구 읍·면·동(비례대표 구의원의 경우 주민등록지)의 주민자치회 당
연직 고문으로 참여할 수 있도록 한 것은 설령 의결권에 제한을 둔다 하더라도 사실상 주민자치회
운영에 영향력을 행사할 수 있도록 보장하는 장치로 주민자치회 자치기능을 “저해”하는 것이다.



〈전라남도 장흥군 주민자치센터 설치·운영 조례〉

제17조(구성 등) ① 위원은 위원장, 부위원장 각 1명을 포함하여 25명 이내로 구성하되, 3명 이내의 고문을 따로 둘 수 있으며,
이 경우 해당 읍면에서 선출된 군의회 의원은 그 직에 있는 동안 당연직 고문이 될 수 있다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 **-0.75**

③ 위원선정 특례 : 부산광역시 연제구 등 7개 조례

최초의 시범동 주민자치회 구성시 그 위원 중 일부 또는 전부를 기존의 주민대표성을 갖고 있지
않은 주민자치위원회 위원 중에서 구청장이 인정한 교육과정을 수료한 자 중에서 우선 선정할 수
있도록 한 것은 주민자치회의 대표를 구성원인 주민들이 선출할 권리를 박탈한 것이다.



〈부산광역시 연제구 주민자치회 시범실시 및 설치·운영 조례〉

부칙 제3조(경과조치) ② 최초로 구성되는 주민자치회 위원은 모집공고일 현재 해당 동 주민자치위원으로 활동중인 위원 중 제8조
제2항에 따른 교육과정을 수료한 위원을 우선 선발한다.

③ 새로이 선발하는 단체추천 및 공개모집 위원은 부칙 제3조제2항에 따라 선발된 위원을 제외한 잔여 위원 수의 범위에서 제8조
제1항 각 호의 비율에 따라 선발한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 **-0.75**

④ **위원선정위원회** : 전라남도 무안군 등 7개 조례

위원 위촉을 위하여 주민자치 주민자치위원 선정심의위원회를 구성·설치할 경우 읍·면장이 설치의 주체 및 위원장이 되며 그에 필요한 사항 또한 읍·면장이 정하도록 하였다. 이는 행정기관이 주민자치위원회의 자율적인 의사결정 및 인사권을 저해한 것이다.



〈전라남도 무안군 주민자치센터 설치·운영 조례〉

- 제17조의2(주민자치위원 선정심의위원회)** ① 읍·면장은 주민자치위원을 민주적이고 공정하게 선정하기 위하여 주민자치위원 선정심의위원회(이하 "선정위원회"라 한다)를 둔다.
- ② 선정위원회는 위원장을 포함하여 5명 이상 7명 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 위원은 다음 각 호의 사람중에서 읍·면장이 위촉한다. 이 경우, 특정 성별이 위촉위원수의 10분의 6을 넘지 않도록 하여야 한다.
1. 주민자치센터 운영 또는 주민자치에 대한 경험과 지식을 갖춘 사람
 2. 지역주민을 대표할 수 있는 기관·단체의 대표자 및 지역사회 지도자
 3. 지역발전에 관심이 있고 덕망이 있는 사람
- ④ 위원장은 읍·면장으로 한다.
- ⑤ 위원의 임기는 위원으로 위촉한 날부터 주민자치위원을 선정한 날까지로 한다.
- ⑥ 위원의 선정 절차와 방법, 선정위원회 운영 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 **-0.75**

마-부가)

① **중간지원 조직** : 경상북도 의성군

시장·군수·구청장이 위탁하는 중간지원조직은 자칫 마을자치회를 시민조직의 하수인으로 전락시켜 통제·간섭하기 위한 수단으로 이용될 수 있으며, 이는 주민자치의 자발성과 자율성의 원칙에 벗어난 것이라 할 수 있다. 주민자치를 퇴행시키는 가장 독소조항이다.



〈경북 의성군 주민·마을자치회 시범 실시 및 설치·운영·지원 조례〉

- 제36조(중간지원조직의 설치)** ① 군수는 주민(또는 마을)자치를 체계적이고 종합적·전문적으로 추진할 수 있도록 지원하는 전담 조직으로 중간지원조직을 설치하거나 민간에 위탁할 수 있다.
- ② 주민(또는 마을)자치 중간지원조직은 마을자치지원센터(이하 "지원센터"라 한다)라 하고 「의성군 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 제8조에 따른 의성군 도시재생지원센터(이하 "도시재생지원센터"라 한다) 안에 두며, 지원센터장은 도시재생지원센터의 장이 겸직할 수 있다.
- 제37조(지원센터의 업무)** ① 지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 주민(또는 마을)자치 활성화 계획 수립과 관련 사업의 추진 지원
 2. 주민(또는 마을)자치회 구성·운영 지원 및 컨설팅
 3. 주민(또는 마을)자치 활성화를 위한 마을자치학교 운영
 - 4 ~7(생략)
- 제38조(관리 및 운영)** ① 군수는 지원센터를 효율적으로 운영하기 위하여 관련 법인이나 단체 등에 위탁할 수 있다.
- 제39조(지도·감독)** ① 군수는 수탁기관에 대하여 위탁사무의 처리와 관련하여 필요한 사항을 보고하게 하거나, 위탁사무 지도·감독에 필요한 서류 및 시설 등을 검사할 수 있다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성

○ 부가항목 평가점수 **-0.75**

② 정책심의위원회 : 경상북도 의성군

주민(또는 마을)자치 활성화를 위해 군에 주민(또는 마을)자치 지원과 관련한 사항을 심의하는 마을자치정책심의위원회를 두고, 그 위원으로 군청의 주민(또는 마을)자치와 마을만들기 업무 담당 과장을 당연직 위원으로 포함하도록 한 점, 위원의 위촉과 해촉을 군수의 권한으로 한 점 등은 심의위원회가 주민(또는 마을)자치를 통제하고 간섭하는 수단으로 활용될 수 있다는 점에서 매우 부적절하다.



〈경북 의성군 주민·마을자치회 시범 실시 및 설치·운영·지원 조례〉

제4장 마을자치 정책심의위원회

제28조(마을자치 정책심의위원회 설치 및 기능) ① 주민(또는 마을)자치 활성화를 지원하기 위하여 의성군 마을자치 정책심의위원회(이하 “정책심의위원회”라 한다)를 둔다.

- ② 정책심의위원회는 주민(또는 마을)자치에 관한 다음 각 호의 사항을 심의한다.
 1. 주민(또는 마을)자치 기본계획 및 시행계획 수립에 관한 사항
 2. 주민(또는 마을)자치 지원계획 수립 및 변경에 관한 사항
 3. 주민(또는 마을)자치 관련 사업의 지원대상과 범위
 4. 주민(또는 마을)자치 사업의 분석·평가
 5. 주민(또는 마을)자치회에서 제안한 주민참여예산 심의
 6. 그 밖에 주민(또는 마을)자치 사업에 필요하다고 인정되는 사항 (이하 생략)

제29조(정책심의위원회의 구성) ① 정책심의위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 10명 이내의 위원으로 구성한다.

- ② 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ③ 위원은 당연직과 위촉직으로 구성하며, 당연직 위원은 주민(또는 마을)자치, 마을만들기 업무 담당과장으로 한다.
- ④ 위촉직 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 해당 분야의 남성 또는 여성 전문 인력이 부족한 경우를 제외하고는 특정 성별이 위촉직 위원의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.
 1. 주민(또는 마을)자치에 학식과 경험이 풍부한 자
 2. 마을만들기에 대해 학식과 경험이 풍부한 자

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동선

○ 부가항목 평가점수 -0.75

아-부가)

① 감독 : 부산광역시 동래구 등 157개 조례

대다수의 조례에서 단체장에게 주민자치회에 위탁한 업무와 재정지원 사업 등에 대해 보고하게 하고 공무원으로 하여금 조사, 검사할 수 있도록 하고 있는데 이는 주민자치회를 단체장의 지휘·감독을 받는 조직으로 규정하는 것이다. 지자체의 재정이 지원된 주민자치회의 사무에 대한 투명성 확보는 지원된 사업의 범위 내에서 주민자치회의 자체 감사 활동을 거쳐 공개된 자료에 대해 의견을 제시하는 방식으로 진행하는 것이 바람직하다.



〈부산광역시 동래구 주민자치회 시범실시 및 설치·운영 조례〉

- 제22조(감독)** ① 구청장은 주민자치회에 위탁한 업무와 재정지원 분야 등에 관하여 관련 사항을 보고하게 할 수 있으며, 관계 공무원이 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.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성

○ 부가항목 평가점수 -0.3

② **중간지원 조직** : 충청남도 청양군

주민자치를 ‘체계적, 종합적, 전문적으로 추진’한다는 명목으로 ‘중간지원조직’을 ‘군수’가 설치할 수 있도록 하고 중간지원조직을 외부 법인 또는 단체에 위탁 가능하도록 하고 있는데, 이는 민간기업 또는 외부 단체에 의해 주민자치를 왜곡시킬 수 있는 심각한 독소조항이다.



〈충남 청양군 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례〉

- 제37조(중간지원조직의 설치 등)** ① 군수는 주민자치를 체계적이고 종합적·전문적으로 추진할 수 있도록 지원하는 중간지원 조직을 설치할 수 있다.
 ② 군수는 중간지원조직의 효율적 운영을 위하여 법인이나 단체에 위탁할 수 있다.
 ③ 중간지원조직의 운영에 관한 사항은 군수가 정한다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성

○ 부가항목 평가점수 -0.75

③ **주민자치학교** : 전라남도 무안군 등 2개 조례

주민자치의 역량 강화와 주민자치위원회의 민주적인 운영을 위해 주민자치 학교를 운영할 경우 운영주체가 주민자치위원회가 되어야 함에도 불구하고 읍·면장에게 운영토록 하고, 필요한 경우 읍·면장은 관련 전문기관에 위탁하여 운영할 수 있도록 한 것은 행정기관이 주민자치위원회를 지배할 수 있는 구조를 만든 것과 다름없다.



〈전남 무안군 주민자치센터 설치·운영 조례〉

- 제24조(주민자치 학교 등 교육 운영)** ① 군수는 자치센터 운영 및 활성화, 위원회 역량 강화 등 주민자치가 활성화될 수 있도록 상시적인 교육지원을 적극적으로 수행하여야 한다.
 ② 제1항에 따라 군수는 읍·면별 주민자치 학교를 읍·면장에게 운영토록 하며, 필요한 경우 읍·면장은 관련 전문기관에 위탁하여 운영할 수 있다.

○ 부가항목 평가지표

주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능		
자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성

○ 부가항목 평가점수 -0.75

66

V

결론

:

1. 종합 검토 결과
2. 시군구 주민자치 조례 평가 결과의 함의
3. 향후 방향 - 제언

1

종합검토 - 조례유형별 검토결과

1) 주민자치회(시범실시 포함) 조례

주민자치회(시범실시 포함) 설치·운영 조례에 대한 평가결과 총평균점수는 -39.19점으로 115개의 조례 중 83개 조례(71.9.1%)가 행안부 「표준조례」 평가점수(-36.91)보다 낮은 점수를 받았으며, 대부분의 주민자치 조례가 통제·간섭과 행정편의 관점에서 주민자치를 행정이 부여하고 관리하는 방향으로 제정되었으며, 전반적으로 주민자치의 “자발성, 자주성, 자율성” 원칙을 침해하였다. 특히 주민자치에 필수적인 자치규약 제·개정 권리, 자율적인 주민자치회 운영, 재정 확보 부문에 대한 보장 및 지원이 누락되는 등 여러 문제점이 노출되었으며, 문제점에 대한 주요 내용은 다음과 같다.

- i) 주민자치회 설치 권한을 주민이 아닌 지방자치단체장에게 부여
- ii) 주민자치회 설치구역이 주민들간 친밀성 형성이 어렵고 실질적 자치기능을 할 수 없는 광범위한 읍면동 행정구역에 설치
- iii) 주민자치회 구성을 주민의 총의가 아닌 단체장의 통제 아래에서 이루어지도록 함
- iv) 임원 선출에서의 비민주성
- v) 주민총회와 주민자치회 회의 운영에서 행정의 통제와 간섭의 제도화
- vi) 주민자치회의 민간위탁으로 외부 단체나 기업에 의한 주민자치의 왜곡 가능성
- vii) 주민자치회에 대한 행정적·재정적 지원 미흡 등

2) 주민자치센터 설치·운영 조례

주민자치센터 설치·운영 조례는 舊 행자부의 「주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙」을 따라 작성되어 매우 유사하며 조례에 대한 평가결과 총평균점수는 -63.50점으로 160개 조례 중 160개 조례(100%) 모두 행안부 「표준조례」 평가점수(-36.91)보다 낮은 점수를 받아 3개의 조례유형 중 평가점수가 가장 낮았으며, 모든 조례가 행정 편의적 관점에서 주민자치를 부여하고 통제·간섭하는 주민자치 “저해” 수준에 그치고 있다. 특히 조례가 주민자치의 원칙인 “자율성, 자주성, 자발성”을 기반으로 제정되지 않아 주민자치회의 입법권, 인사권, 재정권 등이 침해 및 무시되는 등 여러 문제점이 노출되었으며, 문제점에 대한 주요 내용은 다음과 같다.

- i) 대부분의 시·도는 근린 생활 구역이 아닌 ‘읍·면·동’에 한하여 「주민자치위원회」를 두도록 하여 주민자치의 실질화가 어려움
- ii) 주민자치위원회의 활동 범위와 구성을 행정편의적으로 강제하였으며, 대부분 감사, 분과위원회, 주민총회(소집 및 안건, 의결방법, 총회 홍보, 참석대상, 총회 회의록 등), 자

- 치(마을)계획의 구성, 의견제출, 주민자치협의회 등의 규정이 원형이 누락됨
- iii) 주민자치위원회 위원을 읍·면·동장이 추천과 공개모집을 통해 위촉할 수 있도록 하고, 조례로써 위원의 수, 위원장, 부위원장, 고문의 수를 제한하며, 특히 위원장과 부위원장을 위원 중에서 호선하도록 강제함
 - iv) 지방자치단체의 책무인 주민의 문화·복지·편익 증진과 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 주민자치위원회의 기능으로 강제 부과하고, 자치센터의 운영을 공무원이 아닌 자 또는 단체에 위탁하고, 사업비 등을 지원할 수 있도록 하여 개인과 단체가 주민자치위원회」 지배할 수 있는 여지가 있음

3) 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례

주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영 조례에 대한 평가결과 총 평균점수는 -38.39점으로 48개의 조례 중 34개 조례(70.8%)가 행안부 「표준조례」 평가점(-36.91)수보다 낮은 점수를 받았으며, 주민자치의 원리·원칙의 관점에서 보면 주민자치 “무시” 수준에 그치고 있다. 이 조례의 문제점은 ①번 주민자치회(시범실시 포함) 조례와 ②번 주민자치센터(위원회) 조례의 문제점과 혼재되어 있다는 것이다.

2 시군구 주민자치 조례 평가 결과의 함의

이번 시군구 주민자치 조례 평가를 통해 제시된 함축된 의미는 크게 3개로 요약할 수 있다.

첫째, 한국의 주민자치 조례가 주민자치회(또는 주민자치위원회)에 대한 지방자치단체장의 통제·간섭과 행정편의주의, 그리고 지방의회의 견제⁷²⁾에 따라 제·개정되어 제각각 운영되고 있어 주민자치에는 주민이 없고, 자치가 보이지 않는다.

한국의 주민자치 조례의 형태는 주민자치센터(위원회)형, 주민자치회형, 주민자치회와 주민자치센터 혼합형의 3종류가 있다. 1999년 상반기 행정자치부(현 행정안전부)가 각 지방자치단체에 「주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙」을 시달한 이후 같은 해 하반기부터 각 시군구에서 지역의

72) 9개지방의회(기초의회)가 주민자치회를 견제하는 이유는 단순히 권력 다툼 차원을 넘어, 민주주의의 원리, 예산의 책임성, 그리고 정치적 이해관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문이다. 주요 이유는 1. 대의민주주의의 대표성 충돌(가장 핵심적인 이유): 지방의원은 선거를 통해 주민으로부터 직접 선출된 '대의기구'이나, 주민자치회 위원은 추천이나 선정위원회를 통해 선발된다. 2. 재정적 책임성과 투명성 확보: 공적 자금 집행의 감시 3. 정치적 중립성 우려: 정치적 사조직화 경계 4. 기능 및 권한의 중복: 기초의원 역할 위축 5. 행정 효율성과 전문성 문제: 실행 능력에 대한 의구심 6. 지역 내 주도권 다툼: 지역 내 권력 지형 변화 - 출처: 2020.12월 한국지방행정연구원 정책연구과제 “주민자치회 시범실시 실태 조사 및 성과평가(최인수 등)”, 2024. 8월 “지방의회와 주민자치회 간 지방의회와 주민자치회간 바람직한 관계 모색 - 미국의 사례를 중심으로(박노수)”

조례를 제정하여 주민자치센터(위원회)를 운영하기 시작하였고, 2010년 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 주민자치회에 관한 규정이 처음으로 포함된 후 2013년 안전행정부(현 행정안전부)가 전국 31개의 읍면동을 시범지역으로 선정하면서 해당 지방자치단체에서 「주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례」를 제정하여 주민자치회를 운영하기 시작하였다. 이때 행정안전부는 「주민자치 시범실시 표준조례안」을 마련·배포한 후 지금까지 7차례⁷³⁾나 개정안을 배포하였다. 2017년 이후 문재인 정부의 ‘자치분권 로드맵’에 따라 서울시 등 주요 지자체가 시범 사업을 대폭 확대하면서, 2017년~2020년 사이에 전국 많은 지자체에서 관련 조례가 제정되었다. 한편 일부 시군구에서는 기존에 실시하고 있던 ‘주민자치센터 조례(1999년 도입)’와 행정안전부에서 시행하는 주민자치회 시범사업을 통합할 필요가 있다고 생각하고 기존 조례를 개정하거나 새로 만들면서 주민자치회와 주민자치센터 혼합형 조례를 제정하여 운영하기 시작했다. 이처럼 제각각인 주민자치 조례는 지방자치단체장의 통제·간섭과 행정편의주의, 그리고 지방의회의 견제에 따라 제·개정되어 모두 주민자치의 원리·원칙을 벗어나 한국의 주민자치 발전을 크게 후퇴시켰다.

둘째, 대다수의 조례가 “진정한 주민자치와 거리가 먼 관치 위주로 주민들을 이끄는 일방적인 조례”로 판정된 행정안전부의 「주민자치회 시범실시 표준조례안」(-36.91점)보다 평가점수가 턱없이 낮게 나왔다. 이로써 현장의 정책 입안자들이 주민자치에 대해 이해가 부족하다는 것이 여실히 드러난 것이라고 할 수 있다.

‘주민자치’라는 명칭을 갖고 있지만 실제로는 주민자치와 거리가 먼 ‘주민자치센터(위원회) 조례’는 행정안전부의 「주민자치회 시범실시 표준조례안」보다 평가점수가 낮게 나온 점(평균: -63.5점)은 이해할 수 있다. 그런데 「표준조례」를 따르던 시군구의 주민자치 조례의 대부분이 「표준조례」보다도 평가점수가 낮다.⁷⁴⁾ 즉 현장에서는 “주민자치의 원리·원칙, 주민자치회의 자치기능과 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 제한된 것이다. 결국 모두 마이너스(-) 점수로 나타나 전반적으로 주민자치의 원리·원칙을 “무시·저해”한 것으로 나타났다.⁷⁵⁾

셋째, 이번 조례 평가를 통해 주민들의 자치활동을 법이나 조례로써 규제하는 것은 바람직하지 않고 오히려 지양(止揚)되어야 한다는 것을 알았다.

73) 2014년, 2015년, 2017년, 2018년, 2019년, 2020년, 2023년

74) 주민자치회(시범실시 포함) 조례 평균점수: -39.19점(총 114개 조례 중 32개 조례만이 표준조례보다 높다.)

주민자치회 및 주민자치센터 조례 평균점수: -38.39점(총 48개 조례 중 14개 조례만이 표준조례보다 높다.)

75) 한국주민자치학회에서 평가한 주민자치 법안이 모두 마이너스(-) 점수는 아니다. 제21대 국회의원 김두관 의원이 2021.3.8. 대표발의한 「주민자치회 설립 및 운영에 관한 법률안」에 대해 2025. 9월에 평가한 결과 (+41.58점)으로 나와 주민자치의 원리·원칙을 준수한 것으로 나타났다. 그러나 제22대 국회가 개원되면서 관련 법안은 폐기되었다.

주민자치 활동은 주민들이 자율적으로 만든 규약에 의해 이루어져야 하며, 국가나 지방자치단체는 주민이 스스로 할 수 있는 일까지 간섭하거나 통제하지 말아야 한다. 국가나 지방자치단체는 주민들이 연대할 수 있도록 분권하고, 주민들이 자치할 수 있도록 분권하여 자생할 수 있도록 법과 제도를 마련하고 지원해 주어야 한다. 그래야만 주민자치회가 지역과 주민의 공동체 형성과 유지 발전에 이바지하고, 공공의 이익을 위하여 지역과 주민을 대표하고 대변하는 진정한 의미에서 주민자치회가 만들어질 것이기 때문이다.

3 향후 방향 - 제언

이번 평가는 어느 시군구가 더 잘했나 또는 누가 더 못했나를 따지는 평가가 아니다. 한국 주민자치 조례가 주민자치의 원리·원칙에서 얼마만큼이나 벗어났으며, 풀뿌리 주민자치를 얼마만큼이나 훼손시키고 있는지를 확인하고, 이를 원상으로 회복시킬 방법이 찾고자 하는 것이다.

이번 평가를 통해 주민자치 조례의 바람직한 방향·모델(모범·기준)이 무엇인지를 제시하였고, 조례에 포함되어야 할 규정과 배제되어야 할 규정이 무엇인지를 알 수 있었다. 바람직한 조례 모델(모범·기준)에 포함되어야 할 규정으로는 주민자치회 운영의 자율권 보장, 계획수립 등 사업 및 재정적 자율권, 주민참여 보장 및 적극적인 정보공개 추진, 운영의 민주성 및 官으로부터 자율성 보장 등이 있다. 반면에 바람직한 조례 모델(모범·기준)에서 반드시 배제되어야 할 규정으로는 설립 구역, 임원 등을 한정하여 주민자치회 자율권을 침해하는 규정, 교육, 자치계획 제출, 보고, 감사, 검사 및 위원과 선정위원회 위촉의 시장·군수·구청장이나 읍·면·동장 권한 등 주민자치회를 통제하고 강제하는 규정 등이 있다.

주민자치의 자치 기능과 바람직한 역할을 더욱 강화하기 위해서는 「주민자치회(위원회)」 설립, 구성 및 운영에 관한 주체가 '주민'임을 명기하고, 공간적 범위를 읍·면·동 이하의 '통리 단위'로 주민자치 설립 구역을 규정하고, 주민자치회(위원회)의 활동 범위와 구성을 자율적 정할 수 있도록 하여야 한다. 무엇보다도 행정안전부 「표준조례」의 획일적 시행을 지양하고, 12년간 시범실시한 주민자치회의 경험을 찬찬히 검토하여 한국에서 성공할 수 있는 주민자치제도를 먼저 설계하고, 주민들이 스스로 자치회를 만들고 운영할 수 있도록 하는 주민자치 법안이 반드시 마련되어야 할 것이다.

66

VI

평가 연혁 및 평가위원회 구성·운영 현황

:

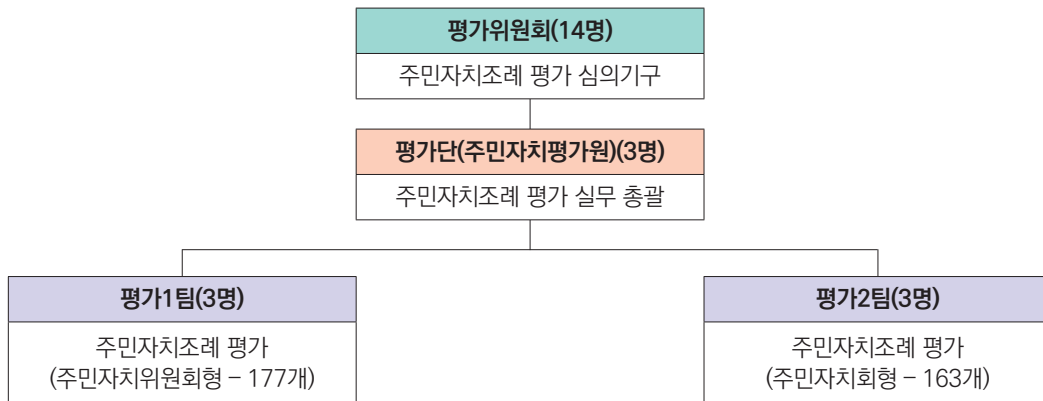
1. 시군구 주민자치 조례 평가점수 1부
2. 시도/유형별 평균점수 1부
3. 주민자치 조례 조문 평가대상 공통사항 및 특이사항 도출 현황 1부
4. 핵심 평가지표 1부
5. 조례 체계별 평가 및 배점표 1부
6. 조문별 평가 채점 기준 1부

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)
- ▶ 2025. 3. 21. 주민자치연구 세미나(사단법인 한국주민자치학회)
- ▶ 2025. 3. 27. 주민자치조례 평가단 보고회(주민자치평가원)
- ▶ 2025. 4. 24. 전국 주민자치조례 평가결과 보고 내부 세미나(주민자치평가위원회)
- ▶ 2025. 5. 1. 2025한국행정학회 춘계 기획세미나(사단법인 한국행정학회)

2 평가위원회 등 설치·운영

▶ 조직도



▶ 평가위원회 위원(14명)

연번	성명	소속	전공	프로필	비고
1	최흥석	고려대 교수	행정	한국행정학회 회장 역임	위원장
2	박경하	중앙대 교수	역사	대통령자문정책기획위원 역임	
3	전영평	대구대 교수	행정	한국정부학회회장 역임	
4	이대현	서울시 교통연수원장	행정	시립대 교수 역임 전 도봉구 부구청장	평가 단장
5	홍형득	강원대 교수	행정	OECD Global Science Forum 공동의장 한국정책학회 회장 역임	
6	김이교	중앙대 교수	행정	국책연구전략센터 소장 역임	
7	전광섭	호남대 교수	행정	한국지방자치학회 회장 역임	
8	김찬동	충남대 교수	행정	대전광역시 인사위원회 위원	
9	허 훈	대진대 교수	행정	한국정책분석평가학회 회장 역임	
10	이동호	변호사	법학	한국주민자치중앙회 자문변호사	
11	이현출	건국대 교수	정치외교	한국지방의회학회 회장 역임	
12	김성민	건국대 교수	철학	한국철학회 회장 역임	
13	이관춘	연세대 교수	교육	한국성인교육학회 회장 역임	
14	김필두	건국대 교수	행정	한국지방행정연구원 역임	

▶ 평가 실무(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	전 서울시 감사위원회 조사1팀장 국민권익위 청렴교육전문강사
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 석사
7	유재명	평가2팀	평가 실무 - 주민자치회형	전 서울시 시민소통담당관 국민권익위 청렴교육전문강사
8	고형철	평가2팀	평가 실무 - 주민자치회형	전 종량구 행정국장
9	김가영	평가2팀	평가 실무 - 주민자치회형	시립대 도시행정대학원(박사수료)

- 【붙임】** 1. 시군구 주민자치 조례 상중하 그룹별 평가점수 1부.
 2. 조문 평가대상 공통 사항 및 특이 사항 도출 현황 1부.
 3. 핵심 평가지표(예시) 1부.
 4. 조례 체계별 평가 및 배점표 1부.
 5. 조문별 채점 기준 1부. 끝.

【붙임 1】

시군구 주민자치 조례 상종하 그룹별 평가점수

▷ 상위그룹(-30점 미만, 8개 시군구)

연번	시도	시군구	조례유형	평가점수(+100 ~ -100)
1	경기도	이천시	마을자치회 조례 ⁷⁶⁾	-11.5
2	충청남도	논산시	마을자치회 조례 ⁷⁷⁾	-13.47
3	경상북도	의성군	주민 마을자치회 조례(시범실시)	-16.79
4	전라남도	담양군	주민자치 활성화 조례	-17.76
5	대전광역시	대덕구	주민자치회 및 주민자치센터 조례	-24.03
6	경기도	시흥시	주민자치회 및 주민자치센터 조례	-24.93
7	경기도	고양시	주민자치회 및 주민자치센터 조례	-27.44
8	서울특별시	동작구	주민자치회 조례	-29.44

▷ 중위그룹(-48점 ~ -56점, 10개 시군구)

연번	시도	시군구	조례유형	평가점수(+100 ~ -100)
1	서울특별시	중랑구	주민자치회 및 주민자치센터 조례	-49.48
2	전라남도	무안군	주민자치회 조례(시범실시)	-49.66
3	전라남도	목포시	주민자치회 조례(시범실시)	-50.3
4	광주광역시	서구	주민자치센터 조례	-50.63
5	서울특별시	노원구	주민자치회 및 주민자치회관 조례	-51.41
6	서울특별시	은평구	주민자치회 및 주민자치회관 조례	-51.63
7	울산광역시	동구	주민자치회 조례(시범실시)	-52.41
8	부산광역시	영도구	주민자치회 조례(시범실시)	-52.61
9	광주광역시	동구	주민자치센터 조례	-52.73
10	제주특별자치도	제주특별자치도	주민자치센터 조례	-56.65

76) 경기도 이천시는 '마을자치회 조례' 외에 '주민자치회(시범실시) 조례'를 별도로 운영하고 있고, '주민자치회(시범실시) 조례'의 평가점수는 -42,71점으로 행안부 표준조례의 평가점수(-36.91점)보다도 낮게 평가되었다.

77) 충남 논산시도 '마을자치회 조례' 외에 '주민자치회 및 주민자치센터 조례'를 별도로 운영하고 있고, '주민자치회 및 주민자치센터 조례'의 평가점수는 -38.63점으로 행안부 표준조례의 평가점수(-36.91점)보다도 낮게 평가되었다.

④ 하위그룹(-65점 ~ -66점, 10개 시군구)

연번	시도	시군구	조례유형	평가점수(+100 ~ -100)
1	○○○○도	■●군	주민자치센터 조례	-65.15
2	○○○○도	♠♠군	주민자치센터 조례	-65.19
3	◎◎◎◎시	□□구	주민자치센터 조례	-65.28
4	◎◎◎◎시	▼▼구	주민자치센터 조례	-65.28
5	◎◎◎◎시	◇◇구	주민자치센터 조례	-65.28
6	◎◎◎◎시	▲구	주민자치센터 조례	-65.28
7	○○○○도	▽▽군	주민자치센터 조례	-65.79
8	○○○○도	●●군	주민자치센터 조례	-66.13
9	☒☒☒도	○○군	주민자치센터 조례	-66.19
10	●●●●시	●●구	주민자치센터 조례	-66.28

【붙임 2】

주민자치 조례 조문 평가대상 공통사항 및 특이사항 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 운 영, 주민자치센터, 설치 등, 기능, 시설 및 프로그램, 운영, 자원봉사자, 강사, 사용료 등, 이용 등, 주민참여, 수당, 보고
		주민자치위원회	주민자치회 위원	주민자치회 위원	주민자치회 위원

	주민자치 제도 모범(기준)	주민자치위원회	주민자치회	주민자치회 시범	주민자치회 및 주민자치센터
		설치, 기능, 구성 등, 인적사항 공개, 임기 등, 선정(심의)위원회, 위원의 책임, 위촉해제, 회 의, 회의록, 감독(보고), 위 원의 대우(수당 등), 예산지원, 역량강화, 사기진작 등	위원정수(구성), 위원자격, 위원선정, 예비후보자의 선정, 위원추천관리위원회, 위원의 교육, 의무, 정치적 중립, 정보공개, 임기, 제척·기피·회피, 해촉, 대우	위원정수(구성), 위원자격, 위원 선정, 위 원선정위원회, 위원추천운영위원회, 의무, 정치적 중립, 임기, 위원 공개, 해촉, 대우	위원정수, 위원자격, 위원선정, 명예 주민자치회, 위원위원선정위원회, 위원추천운영위원회, 의무, 정치적 중립, 겸직금지, 임기, 불신임 의결, 제척·기피·회피, 위촉해제, 위원 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, 보형, 준용, 운영세칙, 시행규칙 등	감독, 보형, 준용, 운영세칙, 시행규칙 등	감독, 보형, 사무의 위임, 운영세칙, 시행규칙 등

【붙임 3】

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	
	자주성	주민들이 스스로 주민자치회 회원으로 가입 및 탈퇴할 수 있다	
		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 열람권을 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	
주민자치회 운영과 기능 (기본원칙 포함)	친밀성	주민자치회 회원을 해당 마을(구역)의 주민으로 설정하였다	집합적요소 주민자치 분권
		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	
	공동성	주민자치회가 자발적인 설립이 가능하도록 협의의 근린구역(예: 통리회, 읍면동회 등)으로 구분되어 있다	
		주민자치회가 주민의 권리와 이익을 대표·대변하고 있다	
		아파트입주자대표회 아파트단지회, 집합상가의 상가회, 전통시장 시장상인회를 통리회로 설치할 수 있다	
	공공성	주민들이 주민자치회를 권리능력과 행위능력을 갖춘 법인으로 등록할 수 있다	
		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
주민자치회 운영과 기능 (기본원칙 포함)	공공성	주민자치회가 지방자치단체에서 위임·위탁한 사무에 대해 총회의 의결로 수임·수탁할 수 있도록 하고 있다	집합적요소 주민자치 분권
		주민자치회의 사업에 대하여 규약에서 따로 정하고 있다	
		주민자치회 회원의 자격을 총회의 의결로 부여할 수 있다	
		주민자치회는 총회의 의결이 있는 경우 특별회원이나 후원회원 가입을 인정하고 있다	
		주민자치회 회원의 자격과 입회 및 탈퇴에 대한 필요한 세부적인 사항을 규약에서 정하도록 하고 있다	
		회원은 회비를 납부해야 하고 회비를 자발적으로 정회비 및 후원회비를 납부할 의무를 가지도록 하고 있다	
		회원의 입회 또는 탈퇴 시 주민자치회장에게 신고하도록 하고 있다	
		주민 전입 시 주민자치회 회원가입 안내를 하도록 하고 있다	
		주민자치회에서 회원명부를 작성·관리하도록 하고 있다	
		총회는 통상총회(정기총회)와 임시총회로 구분하고 통상총회는 매년 1회 이상 개최하도록 하고 있다	
		총회의 소집절차가 법령과 조례 또는 규약 등에 명시적으로 규정되어 있다	
		총회 심의 및 의결사항이 명시적으로 규정되어 있다	
		총회의 개의와 의결에 대한 정족수가 명기되어 있다	
		총회의 표결방법이 명기되어 있다	
		총회의 의사록 작성 및 공개규정이 명기되어 있다	
		주민자치회에는 반드시 대표자(회장)를 두도록 하고 있다	
		주민자치회 대표(회장)는 규약에서 정하는 바에 따라 단독대표 또는 공동대표로 둘 수 있도록 하고 있다	
		주민자치회에 감사를 2인 이상 두도록 하고 있다	
		임원의 자격에 대해 구체적으로 명기하고 있다	
		회장 및 임원에 대한 주민의 선출방법이 명기되어 있다	
		회장 및 임원 선출을 위한 선거관리위원회가 구성되어 있다	
		회장의 위법하고 부당한 대표권 행사에 대한 금지 또는 제한하는 규정이 명기되어 있다	
		감사가 정기적으로 주민자치회의 회계와 집행사항에 대해 감사를 실시하고 총회에 보고하도록 하고 있다	
		감사가 특별한 경우 직접 총회를 소집할 수 있도록 하고 있다	
		회장 및 임원의 임기가 구체적으로 명기되어 있다	
		임원회의에 대해 구체적으로 명기되어 있다	
		총회 산하에 회장이 관리하는 사무국이 설치되어 있다	
		임원과 사무국 직원에 대한 보수와 교육에 대해 명기하고 있다	
주민자치회의 회계연도가 명기되어 있다			
주민자치회 회장으로 하여금 회계연도 미다 사업계획 및 예산안과 사업 실적 및 결산서를 총회에 보고하고 승인받도록 하고 있다			
주민자치회가 재산의 목록을 작성하고 비치하도록 하고 있다			

VI. 평가 연혁 및 평가위원회 구성·운영 현황

평가 항목	평가요소	핵심 평가지표	비고	
주민자치회 운영과 기능 (기본원칙 포함)	공공성	주민자치회가 재산 운용 상황을 회원 전체에 공개하도록 하고 있다	집합적요소 주민자치 분권	
		주민자치회의 자산관리와 처분 또는 담보제공시 총회의 의결을 받도록 하고 있다		
		주민자치회가 자치회 목적사업을 위하여 법인단체 또는 개인으로부터 기부금품을 모집·접수할 수 있도록 하고 있다		
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 설치운영과 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

【붙임 4】

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%)
			주민자치의 원칙	주민자치회의 자치기능	소계				
총칙 및 일반원칙	총칙 및 일반원칙	목적	자발성 자주성 자율성	소계			3	10	
		정의	자발성 자주성 자율성	소계			3		
		원칙	자발성 자주성 자율성	소계			4		
주민자치회 설립 절차	주민자치회 설치 등	설립주체	자발성 자주성 자율성	주민자치회의 자치기능 친밀성 공동성 공공성	소계		4	15	발기 설립준비 창립총회 설립신고
		설립구역	자발성 자주성 자율성	주민자치회의 자치기능 친밀성 공동성 공공성	소계		4		
		명칭과 소재지	자발성 자주성 자율성	주민자치회의 자치기능 친밀성 공동성 공공성	소계		2		
		규약의 제정	자발성 자주성 자율성	주민자치회의 자치기능 친밀성 공동성 공공성	소계		3		
		규약의 변경	자발성 자주성 자율성	주민자치회의 자치기능 친밀성 공동성 공공성	소계		2		
회원	주민자치회 (위원) A	위원정수 (구성)	자발성 자주성 자율성	주민자치회의 자치기능 친밀성 공동성 공공성	소계		4	20 (A,B 둘다 운영시 10)	회원의 자격 회원의 권리 회원의 의무 명예 주민자치 회 위원 예비후보자의 선정 위원의 교육 위원의 공개 정보공개 겸직금지 불신임 의결 체척, 기피, 회피
		위원자격	자발성 자주성 자율성	주민자치회의 자치기능 친밀성 공동성 공공성	소계		4		
		위원의 선정 등	자발성 자주성 자율성	주민자치회의 자치기능 친밀성 공동성 공공성	소계		5		
		위원추천운영 위원회	자발성 자주성 자율성	주민자치회의 자치기능 친밀성 공동성 공공성	소계		2		
		위원의 의무	자발성 자주성 자율성	주민자치회의 자치기능 친밀성 공동성 공공성	소계		2		

VI. 평가 연혁 및 평가위원회 구성·운영 현황

주민자치제도 모범(기준)	조례체계별 조문평가대상	평가항목	평가지표 및 평가결과						점수	배점 100	가중치 -100%	부가항목 평가결과 (10%)
			주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능						
회원	주민자치 위원회 (위원) B	입기	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계	20 (A,B 둘다 운영시 10)	위원선정(심 의)위원회 인적사항 공개 위원의 책임 역량강화 사기진작 청년자치 위원회 예산지원	
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성				
		대우 (수당 등)	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계			
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성				
		해촉 (위촉해제)	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계			
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성				
		설치	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계			
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성				
		구성 등	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계			
	자발성		자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성					
	위원의 직무	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계				
		자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성					
	입기 등	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계				
		자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성					
	대우 (수당 등)	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계				
		자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성					
	해촉 (위촉해제)	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계				
		자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성					
임원	자치회의 장 자치위원장	직무 선임(선출)	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계	10	자문위원 고문 감독(보고) 포상 등 교육 보수	
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성				
	감사	직무 선임(선출)	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계			
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성				
	간사 등	간사, 고문 사무국	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계			
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성				
	분과위원회	구성, 운영	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계			
자발성			자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성					
총회 등	주민총회	총회소집 및 안건 상정	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계	20	홍보용 물품등의 제공 의견청취 자치계획의 공개 자치계획의 효력	
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성				
		의결 방법	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계			
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성				
		총회홍보	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계			
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성				
		참석대상	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계			
자발성	자주성		자율성	친밀성	공동성	공공성						
회의(의사)록	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계					
	자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성						

주민자치제도 모범(기준)	조례체계별 조문평가대상	평가항목	평가지표 및 평가결과						점수	배점 100	가중치 -100%	부가항목 평가결과 (10%)			
			주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능							소계		
총회 등	자치계획	수립, 제출 통보	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계	3					
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성							
	자치회의 운영	회의 소집	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계	2					
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성							
		의결방법	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계	2					
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성							
		행정기관과의 관계	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계	1					
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성							
		의견제출	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계	1					
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성							
재정 및 사업	재정	회계연도, 보고	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계	1	5	기부금품			
			자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성							
		재산	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계	2					
	자발성		자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성								
	회비	주민자치의 원칙			주민자치회의 자치기능			소계	2						
		자발성	자주성	자율성	친밀성	공동성	공공성								
	주민자치회 역할	주민자치회 위상	역할과 기능	주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할			소계			6	10	마을자치회의 기능, 책무 리마을계획 등
				자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성						
		권한	주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할			소계	4					
자발성			자주성	자율성	연대성	보조성	공동성								
지방자치단체 등과의 관계	지방자치단체 등과의 관계	운영비 등 지원	주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할			소계	4	8	자치단체장의 책무 환경 조성 마을자치회 사업지원 갈등위원회 주민자치학교 운영 등			
			자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성							
		사무의 위수탁	주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할			소계	2					
			자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성							
		협의체 구성 및 운영 지원	주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할			소계	1					
자발성	자주성		자율성	연대성	보조성	공동성									
관계기관 등 협조	주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할			소계	1							
	자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성									
주민자치 협의회 (연합회)	주민자치 협의회 (연합회)	설치 및 구성	주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할			소계	1	2				
			자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성							
		기능 (직무 등)	주민자치의 원칙			주민자치회의 바람직한 역할			소계	1					
			자발성	자주성	자율성	연대성	보조성	공동성							

【붙임 5】

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 평가하였고 전국 지자체 조례는 '1~8' 척도로 평가하되, 부가항목은 '+4 ~ -4' 척도로 평가한다)

발전	발전	+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	+3	
준수	준수	+2	◎ 평가항목중 평가요소(내용)가 주민자치의 원리원칙에 부합
	일부 준수	+1	
무시	일부 무시	-1)	◎ 조례가 주민자치 원리원칙을 무시하는 정도 평가 - 주민자치 원리원칙에 입각해볼 때 규정이 무시되어 있어 주민자치 근본정신을 살릴 수 없는 조항
	무시	-2	
저해	일부 저해	-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	-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		-2	
		1-2	정의		-2	
		1-3	원칙		-2	
2 주민자치회 설립 절차	주민자치회 설치 등	2-1	설립주체	자치단체장 설치	-2	-4
		2-2	설립구역	읍·면·동 단위	-2	-4
				분회) 주민자치회가 스스로 설치	+2	+4
				분회) 주민자치회 요청으로, 자치단체장 설치	+1	+1
				분회) 자치단체장 설치	-2	-4
		2-3	명칭과 소재지	읍·면·동 주민자치회	-2	-3
	2-4	규약의 제정	주민총회를 거쳐 제정	+2	+2	
주민자치회 의결로 제정			+1	+1		
2-5	규약의 변경		-2	-4		
	부가항목	운영세칙의 공개	홈페이지 등 공개	+2	+2	

평가 분야		평가 항목 (공통)		평가 채점 기준 (내용)	평가 결과	
원형	대상				주민자치 원칙	자치 기능/ 바람직한 역할
3 회원	주민자치회 A	3-1	위원정수(구성)	지역특성 반영	-2(3)	-2(3)
				일정 인원으로 한정	-2(3)	-4(1)
		3-2	위원자격	주민등록 자, 사업자 종사자, 학교 단체 임직원	-2(3)	-2(3)
				연령제한 (18세 이상)	-2(3)	-2(3)
				세대별 1인	-2(3)	-2(3)
				연령제한 16세 이상, 연령제한 없음	-2(3)	-4(1)
				외국인, 출향인 등	-2(3)	-4(1)
				+ 주민자치회 주체(주민자치학교 등) 교육 이수 의무	-2(3)	-4(1)
				+ 자치단체장이 인정하는 교육 이수 의무 등	-2(3)	-4(1)
		3-3	위원의 선정 등	선정, 선임, 선출 관련을 운영세칙으로 정함	+2(6)	+2(6)
				추첨으로 하고, 교육 이수 의무 (X)	-2(3)	-2(3)
				추첨으로 하고, 교육 이수 의무 (O)	-2(3)	-4(1)
				주민자치회가 추천명단 제출	-2(3)	-1(4)
				추첨위원회(선정위원회) 추천명단 제출	-2(3)	-4(1)
		※ 성별, 사회적 구성 고려 등은 본문에서 서술 평가하 되 점수에 영향 없음				
		3-4	위원추첨운영위원회	주민자치회 내에 구성, 운영 (※ '위원의 선정' 규정에 포함된 경우도 동일하게 평가)	+2(6)	+2(6)
				동에 설치, 동장이 설치 운영	-2(3)	-4(1)
	주민자치회 추천, 동장 추천 동수			-2(3)	-2(3)	
	동장은, 추천위원회 배제			-2(3)	-3(2)	
	자치단체장 포함해 구성		-2(3)	-4(1)		
	3-5	위원의 의무		-1(4)	-1(4)	
	3-6	임기 등	스스로 정하도록 함	+2(6)	+2(6)	
			연임 가능 (연임 언급 없음 포함)	+1(5)	+1(5)	
			임기 가능 (횟수 제한)	-2(3)	-3(2)	
	연임 불가		-2(3)	-4(1)		
	3-6	대우 (수당 등)	명예직 무보수 + 실비 및 수당 지급 가능	+2(6)	+2(6)	
			명예직 무보수	-2(3)	-4(1)	
3-7	해촉 (위촉해제)	주민자치회 1/3 연서, 2/3 의결 해촉 요구	-2(3)	-3(2)		
		자치단체장 해촉 가능	-2(3)	-4(1)		
주민자치 위원회 B	3-1	위원의 정수	일정 인원으로 한정	-2(3)	-4(1)	
			읍·면·동장이 위촉	-2(3)	-4(1)	
	3-2	구성 등	호선	-2(3)	-4(1)	
			※ 고문, 자문위원, 위원 교육 등 내용 포함 ※ 성별, 사회적 구성 고려 등은 본문에서 서술 평가하 되 점수에 영향 없음			
	3-3	위원의 직무	교육 의무 (O)	-2(3)	-4(1)	
			교육 의무 (x)	-2(3)	-2(3)	
	3-4	임기 등	연임 가능 (연임 언급 없음 포함)	+1(5)	+1(5)	
			임기 가능 (횟수 제한)	-2(3)	-3(2)	
			연임 불가	-2(3)	-4(1)	
	3-5	대우 (수당 등)	명예직 무보수 + 실비 및 수당 지급 가능	+2(6)	+2(6)	
명예직 무보수			-2(3)	-4(1)		
3-6	해촉 (위촉해제)	자치단체장 해촉	-2(3)	-4(1)		

VI. 평가 연혁 및 평가위원회 구성·운영 현황

평가 분야		평가 항목 (공통)		평가 채점 기준 (내용)	평가 결과	
원형	대상				주민자치 원칙	자치 기능/바람직한 역할
	부가항목		위원의 공개	주민(주민자치회) 스스로 공개	+2	+2
				자치단체장이 공개	+1	+1
			당연직 위촉	시군구 의원을 당연직으로 위촉	-2	-4
			위원선정위원회 (*주민자치위원회 한정)	위원선정위원회 둘 수 있다 ※주민자치회의 위원추첨운영위원회 규정 준용	-2	-2
4 임원 등	자치회의 장	4-1	직무, 선임(선출)		-2(3)	-4(1)
	감사	4-2	직무, 선임(선출)	위원 중 호선	-2(3)	-4(1)
				자치단체장에 제출, 보고	-2(3)	-4(1)
	간사 등	4-3	간사, 고문, 사무국	주민총회 의결, 주민자치회 의견 (O)	+2(6)	+2(6)
				주민총회 의결, 주민자치회 의견 (X)	-2(3)	-2(3)
				+상세사항 운영세칙으로 정함	-2(3)	-1(4)
	분과위원회	4-4	구성, 운영	구성: 위원 + 주민 누구나	+2(6)	+2(6)
				구성: 위원만	-2(3)	-4(1)
5 총회 등	5-1. 주민총회	5-1-1	총회소집 및 안건 상정		+2(6)	+2(6)
		5-1-2	의결 방법	민주적 절차 갖춤(과반수 참석, 과반수 찬성)	+2(6)	+2(6)
				운영 세칙으로 정함	+2(6)	+2(6)
				※ 주민자치회는 주민총회에서 지역 주민이 직접 발언하고 의견을 제출할 수 있는 기회를 보장해야 한다	+2(6)	+2(6)
		5-1-3	총회 홍보	1개월 전 홍보 의무 1개월 전 홍보 의무 + 사전투표	-1(4) +1(5)	-1(4) +1(5)
		5-1-4	참석 대상	주민자치회가 관계 공무원에게 발언할 수 있게 함	+2(6)	+2(6)
				(주민자치회 허락 없이) 자치단체장이 주민총회에 출석하여 발언할 수 있다	-2(3)	-4(1)
		5-1-5	회의(의사)록	주민 스스로(주체가 '주민자치회') 공개	+2(6)	+2(6)
				지방자치단체의 장(시장, 군수, 구청장 등)이 공개	+1(5)	+1(5)
				※ 회의록의 비치	+1(5)	+1(5)
	자치계획	5-2	수립, 제출, 통보, 공개	자치계획안 자치단체장에 제출 ※ 자치계획안의 공개	-2(3) -2(3)	-4(1) -2(3)
	5-3 자치회의 운영	5-3-1	회의 소집	자치단체장의 요청 문구 없음	+2(6)	+2(6)
				자치단체장과 주민자치회장 협의	+1(5)	+1(5)
				자치단체장의 요청	-2(3)	-4(1)
				※ 주민총회, 주민자치회 기타 사항 운영세칙으로 정함	+1(5)	+1(5)
		5-3-2	의결방법	민주적 절차 갖춤(과반수 참석, 과반수 찬성 등)	+2(6)	+2(6)
				운영 세칙으로 정함	+2(6)	+2(6)
		5-3-3	행정기관과의 관계	자치회는 해당 읍장·면장을 포함하여 관계 공무원에게 회의에 출석하여 발언하게 할 수 있다.	+2(6)	+2(6)
				주민자치회 요구로 구의원(시의원) 참석	-2(3)	-2(3)
		5-3-4	의견제출	읍·면·동장 참석 발언 가능	-2(3)	-4(1)
주민 스스로 의견 제출				+2(6)	+4(8)	
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

평가 분야		평가 항목 (공통)		평가 채점 기준 (내용)	평가 결과	
원형	대상				주민자치 원칙	자치 기능/바람직한 역할
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	주민자치회	7-1	역할과 기능			
주민자치회 역할	(주민자치위원회) 위상	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)	-2(3)	-4(1)
				8-2	사무의 위수탁	+1(5)
		8-2	사무의 위수탁	주민총회를 거쳐 수탁	+2(6)	+2(6)
				8-4	주민자치센터 운영만 언급	+1(5)
		8-3	협업체 구성 및 지원		-1(4)	-1(4)
		8-4	관계기관 등 협조	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	+2(6)	+2(6)
				+ 관계기관은 적극 협조 의무	-2(3)	-4(1)
				+ 구의원 등 자문 가능		
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	-2(3)	-4(1)
				(주어 생략) 설치	-2(3)	-2(3)
	9-2	기능(직무 등)	주민연합회 스스로 정함	+2(6)	+2(6)	
			자치단체장이 정함	-2(3)	-4(1)	

※ 규정의 누락: 무시-저해⁷⁸⁾

※ 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

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

참고자료 및 문헌

[국내 및 해외 문헌]

- 홍형득. (2020). 영국의 다층적 자치구조와 패리쉬의 특징과 시사점, *월간 주민자치*, 36-37p
- 전주상. (2010). 영국 패리쉬의 정책적 함의, *한국사회와 행정연구*, 97-120p
- 김찬동. (2022). 일본 정내회 사례가 한국 통리 주민자치회에 주는 시사점, *월간 주민자치* 28-29p
- 전상직. (2020). 주민자치 형성 원리에 대한 소고_한국에서 성공할 수 있는 주민자치를 기획하기 위한 원리적 접근 “시범실시 중단하고 주민자치회법 입법에 전력해야”. *월간 주민자치*, 105:17-25.
- 박경하. (2024). 향약 이야기(32)-조선후기의 촌계[1], *월간 주민자치*, 90-93p
- 채진원. (2023). 주민자치회 관련 행안부 표준조례의 비민주성·위법성·위헌성 논의. *분쟁해결연구*, 21(3), 39-71.
- 최용전, 석호영. (2024). 자치법규 사전입법영향분석 사례연구- 주민자치회 표준조례를 중심으로 -. *지방자치법연구*, 24(1), 87-116.
- 하헌정, 서충완, 주상현. (2024). 키워드 네트워크 분석을 활용한 주민자치분야 연구동향 분석. *사회적경제와 정책연구*, 14(1), 123-152. 10.22340/seps.2024.02.14.1.123
- Aquinas, S. T. (2014). *The summa theologica*: Complete edition. Catholic Way Publishing.
- Crisp, R. (Ed.). (2014). Aristotle: *nicomachean ethics*. Cambridge University Press.
- Dunbar, R. I. M. (1992). Neocortex size as a constraint on group size in primates. *Journal of Human Evolution*, 22(6), 469-493.
- 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. 경기브레이크 뉴스&주간현대신문. <https://gg.breaknews.com/25166>