

주민자치회 미설치지역의 특성에 관한 탐색적 연구*

An Exploratory Study on the Characteristics of Municipalities without Residents' Autonomy Councils

김 지 수*·허 문 영**
Jisoo Kim·Munyeong Hur

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 주민자치회: 제도 및 이론적 논의
- III. 연구설계
- IV. 주민자치회 미설치 지역 특성 분석 결과
- V. 결론 및 제언

본 연구는 기초자치단체를 분석 단위로 하여, 주민자치회가 전혀 설치되지 않은 지역의 특성을 규명하고, 주민자치회 제도의 확산 및 향후 법제화 논의에 대한 시사점을 도출하고자 하는 탐색적 연구이다. 이를 위해 지역 단위의 통계자료를 활용하여 고령화비율, 경제활동인구비율, 1인 가구 비율, 도시화비율, 재정자립도, 인구밀도 등 인구·사회적 요인과 재정 역량 변수를 중심으로 주민자치회 도입률의 차이를 분석하였다. 또한 동일한 지역 여건 하에서도 주민자치회 도입 수준이 기초자치단체장의 정책적 의지(이하 단체장 의지)에 따라 달라지는지를 검증하였다. 분석 결과, 주민자치회가 전혀 설치되지 않은 기초자치단체는 도입 지역에 비해 고령화 수준이 높고, 경제활동인구비율과 도시화 수준, 인구밀도가 상대적으로 낮은 경향을 보였다. 다중회귀분석 결과, 고령화비율은 주민자치회 도입률에 가장 강한 제약 요인으로 나타났으며, 인구밀도와 단체장 의지는 도입률과 유의한 관련성을 보였다. 이러한 결과는 향후 주민자치회 법제화 과정에서 기초자치단체의 지역적 특성을 고려한 유연한 제도 설계와 정책 추진체계의 정비가 병행될 필요가 있음을 시사한다.

□ 핵심어: 주민조직, 주민자치, 주민자치회, 탐색적 연구, 다중회귀분석

* 본 연구는 한국지방행정연구원에서 수행한 행정안전부 수시연구과제 “주민자치회에 관한 심층분석 연구: 미설치지역을 중심으로(김지수·김수동, 2025)”의 내용을 바탕으로 작성된 것입니다.

** 제1저자, 한국지방행정연구원, 연구위원

*** 공동저자, 용인시정연구원, 위촉연구원

논문 접수일: 2025. 11. 10. 심사기간: 2025. 11. 10. ~ 2026. 2. 20. 게재확정일: 2026. 2. 20.

This exploratory study examines the characteristics of basic local governments without residents' autonomy councils and draws implications for future institutional expansion and legalization. Using municipal-level statistical data, the analysis focuses on demographic, socio-economic, and fiscal factors—including aging ratio, economically active population, urbanization level, fiscal self-reliance, and population density—while also assessing the role of mayoral policy commitment.

Results show that non-adopting municipalities tend to have higher aging levels and lower economic activity, urbanization, and population density. Regression analysis identifies population aging as the strongest constraint, whereas population density and mayoral commitment are significantly associated with adoption rates. These findings highlight the need for flexible institutional design that accounts for local structural disparities in future policy development.

□ Keywords: Community-based Organizations, Local Self-governance, Residents' Autonomy Councils, Exploratory Analysis, Multiple Regression Analysis

I. 서론

민선 지방자치 30년, 다가올 지방자치의 미래는 이제 우리 사회의 특성과 가치에 부합하는 지방자치의 본질을 찾아 맞춤형의 지방자치로 진화하는 것이라 할 수 있다. 이 논의의 중심에는 지방자치를 구성하는 3개의 요소 중 하나인 '주민'이 있다. 지방자치 초기, 주민의 역할은 '정책의 수혜자'라는 수동적인 관점에 머물렀지만, 점차 지역의 의제(agenda)를 형성하고 정책·사업 프로세스 전반에서 실질적 역할을 수행할 수 있는 능동적 관점의 행위주체로 전환되어 가고 있다.

지방자치의 시작으로부터 국내에서는 단체자치-주민자치에 관한 논의가 있어 왔지만, 주민 자치가 지방자치제도 안에서 자리매김한 것은 1990년대 후반 주민자치센터와 주민자치위원회가 도입된 시점부터라 할 수 있다. 그러나 해당 시기는 IMF 이후 행정 효율화를 강조하면서 지역사회에서 공공부문의 역할을 효율화하고, 민간의 역할을 강조하는 신자유주의적 관점이 강화되던 때이기도 하다. 그 결과 정부주도로 시작된 주민자치센터와 주민자치위원회의 도입은 실질적인 주민의 권한 강화보다는 형식적인 참여로 끝나는 경우가 많았다.

그러나 이와 같은 변화는 이후 사회적으로 주민참여와 공동체활성화 필요성과 주민의 자치 의식 제고로 인해 2013년 주민자치회의 시범 사업이 시작되는 계기가 되기도 했다. 따라서 2013년 새롭게 출범한 주민자치회는 기존 주민자치위원회와 차별화된 목표와 운영방식을 가지게 되었다. 특히 초기에 제시된 주민자치회의 새로운 모델들은 읍면동 단위에서 단체자치와 주민자치를 결합하는 혁신적 아이디어가 포함되기도 했기 때문에 상당히 획기적인 변화의 시작이라 할 수 있었다. 따라서 우리나라의 주민자치회는 주민자치의 상징이라 해도 과언이 아니지만, 제도 도입의 배경에는 신자유주의에 기반해 작은정부, 정부 효율성 강화를 위한 주민참여확대와 풀뿌리민주주의와 공동체활성화를 위한 주민자치강화의 이념이 공존하고 있다.

그러나 최종적으로 시범실시를 위해 채택된 모델은 그중 가장 혁신성이 적고, 기존 제도와 유사한 형태였기 때문에 현재 각 지역에는 주민자치회와 주민자치위원회가 선택적으로 운영되고 있으며, 뚜렷한 차이를 체감하지 못하는 지역 역시 존재한다. 그간 주민자치회의 제도 개선 및 법제화를 둘러싸고 학술적 논의와 입법 시도는 지속적으로 있어 왔다. 그러나 선행연구를 살펴볼 때, 전국의 주민자치회 및 주민자치위원회 설치의 분포를 조사하고, 지역간 어떤 차이가 존재하는지에 대한 분석은 미미하다. 개별지역의 사례를 중심으로 한 분석과 해외사례분석을 통한 제도적 제안은 중요한 의미가 있지만, 전국 데이터를 바탕으로 정량적 분석을 통해 주민자치회 미설치 지역의 특성을 분석해 보려는 시도는 이제 시작 단계에 불과하다.

본 연구는 이와 같은 관점에서 주민자치회 미설치 지역의 특성을 분석해 보고자 한다. 지역

단위의 통계데이터를 활용한 실증분석을 위해, 고령화율, 경제활동인구비율, 1인가구비율, 도시화율, 재정자립도, 인구밀도 등 선행연구에서 확인된 인구·사회적 요인 및 지역의 재정역량 요인을 중심으로 주민자치회 미설치지역의 특성을 분석하고, 상대적 영향력을 도출했다. 또한 이와 같은 분석결과가 선행연구에서 핵심적 영향요인으로 언급된 ‘단체장의 의지’에 따라 차이가 있는지 검증하고자 한다.

이와 같은 분석을 토대로 주민자치회에 관한 법제도를 어떻게 개선해야 할지 시사점을 제시할 수 있기 때문에, 향후 주민자치회에 관한 심층연구의 초석이 된다는 점에서 탐색적 연구로서의 의미가 있기 때문이다.

II. 주민자치회: 제도 및 이론적 논의

1. 주민자치와 주민자치조직

주민자치의 개념사를 연구한 김현(2024)의 연구에 따르면, 주민자치의 개념은 지방자치를 둘러싼 역사적 흐름과 함께 정립되어 왔다고 본다. 일본 모로오카 아키토(諸岡慧人)에 따르면, 주민자치는 “중앙정부의 권한에 속하는 행정사무 이외의 국가행정사무를 일반국민에게 맡기는 제도”로, 1950년대 해방 이후 분단 상황 속에서 ‘주민자치’로 표현된 것으로 언급된다(諸岡慧人, 2023; 김현, 2024 재인용).

같은 관점에서 주민자치의 개념에 대한 가장 일반화된 정의는 ‘단체자치’와 ‘주민자치’의 이분법적 구분을 기초로 한 독일 공법학적 뿌리로부터 온다는 것이 대부분의 교과서에서 기술되고 있는 정설이다(조재승, 1955; 정인홍, 1956). 우리의 지방행정제도가 법제도적으로 단체자치를 기본으로 하고 있는 것과 달리,¹⁾ 구한말과 일제시대를 거쳐 해방과 분단, 민주화 등 우리나라의 역사 속에 함께 하면서, 사회적으로 단체자치-주민자치 간의 개념적 경쟁과 제도화 과정이 지속되어 왔다고 볼 수 있다. 따라서 주민자치의 개념은 학술적 차원뿐만 아니라, 국내의 정치·사회적 맥락 속에서 형성·경쟁·선택되었다고 볼 수 있다.

1) 1957년 『지방행정』에 게재된 “지방자치법 해설”에서는 ‘단체자치’를 대륙에서 연원하는 자치로, 영미에서 비롯된 자치를 단순히 ‘주민자치’로만 표현했다(조재승 1957; 김현, 2024 재인용). 또한 헌법재판소는 지방자치를 “주민의 의사에 따라 지방행정을 처리하는 ‘주민자치’와 국가 내의 일정한 지역적 독립단체의 존재를 전제로 그 단체의 의회와 기관이 자치사무를 처리하는 ‘단체자치’의 개념을 포함한다고 판시한 바 있다(헌재 2009.3.26. 선고 2007헌마847결정).

주민자치 개념의 진화는 곧 ‘지방자치의 민주화’ 과정과 궤를 같이한다. 김현(2024)은 주민 자치가 1950년대 이후 “대의 민주적 시각에서 직접·참여 민주적 시각으로 이행한 정치사회적 기표(signifiant)”라고 규정하며, 이는 단순한 제도 변화가 아니라 민주주의 인식의 패러다임 전환이라고 분석하였다. 즉, ‘주민이 선출한 대표에 의한 행정’에서 ‘주민이 직접 참여하여 지역 문제를 해결하는 자치’로 의미가 확장되면서, 주민자치는 대의제 보완수단이 아닌 민주주의의 실질적 구성요소로 자리매김하게 된 것이다.

이와 같은 관점에서 주민자치의 이념적 토대는 궁극적으로 ‘주민주권(residents’ sovereignty)’의 실현이라고 볼 수 있다. 김순은(2012)은 지방자치를 “국민주권의 지역적 실현형태”로 규정하고, 주민이 지역사회 정치·행정의 실질적 주체가 되어야 한다고 강조하였다. 이러한 변화는 행정이 아닌 주민의 일상적 삶의 공간에서 자치가 실현되어야 한다는 사회적 기대의 확산과 맞물려, 주민자치조직에 대한 개념적·제도적 재정립의 필요성을 촉발하였다.²⁾

그러나 대의제의 보완을 위해 채택되는 주민자치조직은 법·제도적으로 다소 모호한 위치에 있다. 문상덕(2017)은 주민자치조직을 “법적 근거를 가진 공식조직뿐 아니라 주민 스스로 구성된 비공식적 조직까지 포괄하는 개념”으로 정의하며, 이를 “주민주권을 실현하는 생활세계의 거버넌스 장치”로 보았다. 즉, 주민자치조직은 단순한 행정보조체가 아니라 주민 스스로의 결사와 협력에 의해 형성되는 ‘자생적 공공성’의 공간이다. 김영수(2016) 또한 주민자치센터보다 주민조직 자체의 사회적 실천에 주목하며, 이를 풀뿌리 민주주의의 대안적 모델로 평가하였다.

주민자치조직은 법령에 근거해 일괄적으로 설치되는 주민참여예산제부터, 지자체 선택에 의해 설치되는 주민자치회, 그리고 지역사회에서 자발적으로 형성되는 공동체 조직까지 다양한 형태를 가진다(문상덕, 2017). 이러한 다양성은 주민자치가 법정 제도만으로는 포착될 수 없고, 지역사회 현실과 주민 역량에 기반해 다층적으로 실천된다는 점을 보여준다. 그러나 주민자치조직의 제도적 지위가 모호한 이유는 우리나라 지방자치의 구조가 여전히 단체자치 중심으로 설계되어 있기 때문이다. 홍성우(2022)는 주민자치위원회가 행정기관의 자문기구적 성격에 머무는 반면, 주민자치회는 “자치사무 수행의 실질적 주체”라는 점에서 차별성을 지니지만, 여전히 행정통제와 위탁방식에 종속되는 한계를 지적하였다. 이는 결국 지방자치법 체계 속에서 주민자치조직의 법적 근거와 위상이 명확히 정립되지 못한 결과라 볼 수 있다.

이러한 문제의식은 최근 연구경향에서도 반복적으로 지적된다. 이경미 외(2025)는 2006~2024년의 주민자치 연구를 체계적으로 검토한 결과, 기존 연구의 상당수가 정책·법제 중심에 편중되어 있으며, 주민자치를 직접민주주의 관점에서 분석하기보다는 행정참여 또는 수직적

2) 광현근(2015)은 주민자치를 단순한 행정참여를 넘어 사회적 가치와 정치적 질서를 구현하는 제도적 장치로 규정하며, 주민자치가 자율형(self-governing)과 협치형(co-governance)을 포괄하는 통합적 구조로 제도화되어야 한다고 보았다.

참여모델로 제한하는 경향이 강하다고 평가하였다. 이는 주민자치가 본래 지향하는 '생활공동체 기반의 자치'가 이론적·제도적 차원에서 충분히 탐구되지 않았음을 시사한다. 또한 주민자치를 둘러싼 다양한 시각이 주민자치조직에 대한 구조화 내지 제도화의 과정에 투사되면서 상당히 복잡한 지향점을 가지게 되었음을 말하기도 한다.

결국 주민자치와 주민자치조직은 이념-제도-실천의 삼중 구조 속에서 이해될 필요가 있다. 주민자치는 지방분권의 이념적 토대이며, 주민자치조직은 이를 제도적으로 매개하는 장치이자, 주민이 참여를 통해 자치를 실천하는 구체적 공간이다. 김수연(2019)은 주민자치를 '법제화된 조직 형태보다 주민주권 실현의 사회적 과정'으로 규정하며, 제도의 형식보다 주민의 역량·참여문화·사회적 신뢰가 우선되어야 한다고 주장하였다. 이처럼 주민자치 개념의 발전과 주민자치조직의 다층적 특성은 지방자치 패러다임이 행정 중심에서 주민 중심으로 전환되는 흐름 속에서 이해되어야 한다(김병준, 2022; 김필두·한부영, 2016; 행정안전부, 2023; 자치분권위원회, 2025; Fung, 2006).

그러나 주민자치가 지향하는 직접·참여 민주주의의 이상을 제도적으로 구현하기 위해서는, 주민자치조직이 어떠한 법적·행정적 기반 위에서 형성되고 변화해 왔는지에 대한 체계적 분석이 필요하다. 특히 1990년대 지방자치 부활 이후 등장한 주민자치센터·주민자치위원회는 주민자치가 개념적 논의를 넘어 제도적 현실로 이행하는 전환점이 되었다. 따라서 다음은 이러한 이념적 토대를 기반으로, 주민자치위원회와 주민자치회의 제도적 변천과정을 중심으로 주민자치조직의 제도화를 검토하고자 한다.

2. 주민자치회와 주민자치위원회

1990년대 IMF 경제위기를 거치면서, 김대중정부는 사회적 요구를 정책에 반영하여, 1998년 100대 개혁과제의 일환으로 행정자치부가 주관하여 읍면동사무소를 축소하고 주민자치센터를 설립하는 '읍·면·동사무소 기능전환 기본계획'을 수립하였다(최상현, 2016). 이 정책은 읍·면·동사무소를 단순한 행정적 기구에서 주민 참여를 촉진할 수 있는 새로운 공간으로 탈바꿈시키고자 하였는데, 이와 같은 시도는 주민자치조직의 탄생과 연계된다. 학술적 논의와 사회운동³⁾이 결합된 상황에서 IMF로 인한 경제적 상황이 정책의 창(policy window)을 열었다고 볼 수 있다.⁴⁾

3) 1995년부터 2000년대에 접어들면서 시민사회는 주민자치를 주민이 지역의 운영에 직접참여하고 모든 것을 결정하는 직접민주주의의 원칙과 같다고 정의하였고(이호, 2001), 대의제방식만으로는 주민자치의 취치를 살리기 어렵다고 주장하였다(하승우, 2004).

4) 시민사회운동단체가 직접·참여 민주적 시각의 '주민자치'를 옹호하고, 지방자치단체와 정부가 근린생활

먼저 주민자치위원회는 김대중정부에서 주민자치센터를 운영을 위한 기구로 설계된 주민자치조직이다. 그러나 주민자치위원회는 정부주도로 설계되어, 읍면동단위에서 읍면동장의 영향을 크게 받는 민간참여위원회의 형태를 가지고 있었다. 따라서 자율성과 독립성 확보에 한계가 있어 사실상 정부의 행정적 보조기관에 가깝다는 비판을 받기도 했다. 그러나 주민자치위원회의 출범은 주민들에게는 주민자치를 경험할 수 있는 기회를 제공하고 자치역량을 강화해 보다 높은 수준의 주민자치에 관한 수요를 형성하였으며, 정부에게는 주민참여와 주민자치의 실천가능성을 사회적으로 제기하는 중요한 역할을 하였다.

이러한 경험을 바탕으로 2013년 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제27조에 의거한 ‘주민자치회 시범운영’은 주민 참여와 자치권의 확대를 위한 중요한 진전을 의미한다. 주민자치회의 핵심 가치는 ‘주민 주도의 자치’라는 기본 이념을 실현하는 데 있다. 이는 주민들이 스스로 지역 문제를 해결할 수 있는 능력을 키우고, 자율적으로 지역의 미래를 결정하는 과정을 촉진하는 것이다(곽현근, 2015; 김남욱, 2021; 김수연, 2019; 문상덕, 2017; 장교식, 2018; 행정안전부, 2019).

〈표 1〉 주민자치회(제7차 표준조례 기준) - 주민자치위원회 비교

구분	주민자치회	주민자치위원회
법적 성격 /근거	「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 시범운영 및 광역·기초 조례 근거. 표준조례를 참고해 각 지자체가 조례로 설치·운영(자치조직/참여기구의 성격)	「지방자치법」 및 시행령(1999년 이후)·지자체 조례에 근거한 주민자치센터 운영(자문·협의기구(행정정보조직·자문기구 성격))
설치 단위	읍·면·동 생활권 단위	읍·면·동 주민자치센터 단위
구성 /정수	상·하한 삭제(예시형: 10명·20명·30명 이내 등 지역 자율로 구성). 다양성·대표성 고려 노력의무 유지	통상 20~30명 내외(지자체 자율). 이·통장 등 지역대표 중심 구성이 보편적
위원 자격	만 18세 이상 + 해당 읍·면·동 1년 이상 거주(원칙). 외국인 포함 여부 등은 지자체 자율. 당연직 위원 운영 가능(지역 선택)	해당 읍·면·동 거주자 또는 사업장 주소지 대표 등. 공무원·지방의원 제외가 원칙. 거주요건·연령은 지자체별 상이
선정 방식	위원선정위원회 ‘둘 수 있음’(부활) 공개모집·추천 기반 선정(추첨운영위 삭제). 예비후보 순위 자치회 결정으로 완화	동장·연합회 추천 + 공개모집 병행을 위원선정위원회가 심의·선정하는 방식이 일반적. 행정 비중 큼
임기 /연임·보선	지자체 조례 자율(통상 2년, 연임 허용) 보선 절차·예비후보 운용은 운영세칙/조례로 규율	통상 2년(연임 허용). 결원 시 행정 중심 보선이 일반적

지역에서 주민의 자발적 활동과 관련된 다양한 사업을 ‘주민자치’라는 명칭을 붙여 추진함에 따라 공공 담론에서 ‘주민자치’의 사용빈도 자체가 증가했을 뿐만 아니라, 직접 민주적 시각의 ‘주민자치’ 용례도 체계모니를 장악하게 되었다(김현, 2024).

구분	주민자치회	주민자치위원회
의사 결정 장치	주민총회: 7차에서 의무 → 임의(“개최할 수 있다”)로 완화 자치(마을)계획: 의무 → 임의(“수립할 수 있다”) 운영세칙 공개 의무 신설	주민총회 없음 주민자치센터 프로그램·자문 중심 자치계획 부재. 운영세칙 공개 규정은 제한적
역할	주민자치업무(우선), 협의업무, 수탁업무. 생활권 의제 발굴·숙의·집행 연계, 공동체 형성 등	주민자치센터 프로그램 운영 자문, 행정협조, 지역행사 지원 등 보조·자문 중심
조직 운영	간사·사무국 조문 삭제(7차). 필요시 조례·세칙으로 보완 분과·공동추진 등은 조례·세칙으로 자율화	간사 중심의 단순 체계. 분과 설치 가능하나 프로그램 운영 중심. 사무국 별도 규정은 드물
정보 공개·책임성	정보공개 조항 신설: 미공개 시 지자체가 직접 공개 가능. 운영세칙 공개 의무. 보조금법 준수(재정지원 시)	정보공개 규정 제한적. 보조금법 직접 준수 명시는 드물. 책임성·공개성 요구 수준 낮음
지자체 지원	법인·단체 지원 규정 삭제, 대신 주민자치교육 지원 신설. 온라인 참여 환경 조성 등 참여 촉진 규정	행정·재정 지원 가능(공간·예산·인력), 다만 행정 중속성 높음
대표성·포용성 장치	성별 편중 방지(10분의 6 초과 금지), 다양계층 참여 노력 유지. 당연직 허용으로 지역 특성 반영(균형 필요)	이·통장·단체장 등 직능 대표성 편중 경향. 성별·계층 균형 장치는 상대적으로 약함
행정 개입 정도	제도 설계상 주민주도-행정지원 지향. 다만 선정위원회 설치·정보공개 요청 등 관리·책임성 장치 강화	행정주도-주민참여 보조 성격 강함 동장·행정조직 영향력 큼
핵심 지향	주민주권·생활자치 실현 플랫폼 (숙의·공론·집행 연계, 공개·책임성 강화)	센터 운영 자문기구 (프로그램·행정협력 중심, 자치권한 제한)

주: 주민자치회 열은 2023년 제7차 표준조례(2023.05.11.)의 구성을 기준으로 정리하였고, 주민자치위원회 열은 일반적 운영 실태·조례 경향을 요약한 비교항목임. 세부 내용은 각 지자체 조례에 따라 변동될 수 있음.
출처: 저자 작성

주민자치회의 기틀이 되고 있는 ‘표준조례안’은 2014년 제정 이후 7차례 개정을 거치며 정수 기준, 위원 자격과 선정, 운영 방식, 재정 지원, 정보공개·감사, 기능 배분을 순차적으로 정비해 왔다. 1차 제정(2014)은 주민자치회 제도의 법적 근거 마련 수준이었으며, 2차 개정(2015)에서는 정수 유형화와 함께 위원 자격을 주민등록자 외 사업장 종사자, 학교·기관·단체장까지 확장하여 대표성 기반을 넓혔다. 3차(2017)는 시범실시가 확대되면서 정보공개 절차, 간사 제도, 사무공간 제공, 전담공무원 배치 등 운영 기반 조항이 처음으로 정비되었다. 4차 개정(2018)은 주민자치회 규범 변화의 전환점으로, 주민총회와 자치계획의 의무화, 성별·사회적 약자 고려, 공개추첨 도입, 외부전문가 감사 및 결과 공개 등 책임성과 투명성 조항이 본격 편성되었다. 이후 5차(2019)는 협의·수탁·주민자치의 기능 삼분 체계를 유지하는 등 변경 폭이 제한적이었다. 6차 개정(2020)은 최소 정수를 30명 이상으로 상향하고 상한을 삭제하며, 만 18세·외국인 영주권자 포함 기능을 명시하는 등 포용성을 확대하였다.

〈표 2〉 표준조례안 주요 개정사항

차수	개정 일자	정수	자격	선정	운영	지원	정보공개	감사	기능	법적근거
1	2014. 07.24	위원 해촉사유 신설 (정수 변경 없음)	-	-	-	-	-	-	-	「지방자치법」, 행정안전부 표준조례 제정
2	2015. 06.17	정수 유형화 (7~15명, 10~20명, 20~30명 중 선택 가능)	주민등록자 + 사업장 종사자(신설) + 학교·기관·단체의 장(신설)	지역·주민·직능 대표 추천/공모 → 선정	-	-	-	-	-	-
3	2017. 01.31	정수 변경 없음	-	직능 범위 확대(주민공동조직 추천 포함)	정보공개 절차, 간사제도 정비, 사무공간 제공 가능	전담공무원 배치·전용사무실 제공 근거 신설	주요사항에 대한 문서회람 및 공고 절차 신설	-	-	「주민자치회 시범실시 근거」 행정안전부 고시 반영
4	2018. 08.31	정수 20~50명으로 확대	-	공개추천 도입, 성별다양성·사회적 약자 고려 노력 규정, 위원선정위원회 폐지	주민총회·자치계획 의무화, 분과운영 세부화	법인·단체 지원 가능 조항 신설	-	외부전문가 감사 허용, 감사결과 주민공개 의무 신설	-	「지방방권 및 지방행정체제개편 특별법」 조항 반영
5	2019. 08.23	정수 변경 없음	“주민으로 구성”으로 개념 수정	-	운영 관련 변화 미미	지원 조항 유지	-	감사 조항 유지, 세부 조정 없음	협의업무, 수탁업무, 주민자치업무 3분 체계 유지	-
6	2020. 04.22	최소 30명 이상으로 상향, 상한 삭제	만 18세 이상, 영주권 외국인 포함 가능 (지역 자율)	공개추천 유지, 정기·임시회의 자율화, 주민총회 유연화	정기회의·임시회의 자율화, 주민총회 유연화	주민참여기구 연계·온라인 참여 환경 조성	정보공개 의무 강화(자율적 공개 유도)	-	주민자치업무를 1순위로 재배치, 공동체형성 추가	주민참여예산, 도시재생주민 협의체 등 관련법과 연계 명시
7	2023. 05.11	상·하한 삭제, 예시형 정수 (10·20·30명 이내 등) 도입	해당 읍면동 1년 이상 거주 조건 추가	위원선정위 부활, 예비후보 추천→자치회 결정 완화, 추천운영위 삭제, 다양계층 유지·당연직 허용 가능	주민총회·자치계획 의무 → 임의화, 간사·사무국 삭제	법인·단체 지원 삭제, 주민자치교육 지원·보조금법 준수	정보공개 조항 신설, 미공개 시 지자체가 직접 공개 가능	감사 조항 유지(명문상 삭제 없음, 공개성 강화와 연계)	기능조항 유지, 주민자치업무 중심 구조 고정	보조금법 준수, 정보공개 관련 법률과의 연동 강화

주: 1~7차 표준조례안을 요약정리함.
출처: 저자 작성

회의 자율화, 비상 시 주민총회 유연화, 온라인 참여 기반을 규정하며 접근성과 상황 대응성을 높였고, 주민자치업무를 기능 조항의 최상단에 배치해 생활자치 중심 구조를 명확히 했다. 7차 개정(2023)은 정수 상·하한 폐지와 예시형 기준 제시, 1년 이상 거주 요건 추가, 위원선정위원회 부활, 자치계획·주민총회의 임의화, 간사·사무국·법인단체 지원 삭제 등으로 운영 부담을 축소하는 대신 지역 자율성을 확대하였다. 반면 정보공개 조항 신설, 미공개 시 지자체 직접 공개, 감사 공개성 강화를 통해 책임성 확보 장치는 더욱 강화되었다.

요컨대 표준조례는 초기의 정수·자격 중심에서 출발해, 2018년 이후 주민총회-자치계획-감사-정보공개 체계를 제도적으로 정착시켰다. 2020년 이후에는 연령 하향, 외국인 참여, 온라인 기반 등 포용성과 접근성을 확대했다는 점은 의미가 있지만, 주민자치 고도화의 상징인 주민총회 임의화와 간사·사무국 조항 삭제에 따른 행정지원 약화로 인한 실행 동력 저하의 문제를 가져왔다는 비판을 받기도 했다.

이처럼 표준조례 개정사는 대표성·책임성·투명성을 제도적으로 보강해 온 과정이지만, 전국적 통일성과 지역 자율성 보장 사이의 긴장이 지속된다는 점에서 제도 발전의 '과도기적 성격'을 보여준다.

3. 주민자치회와 주민자치회 설치 영향요인에 관한 선행연구 분석

1) 주민자치회에 관한 선행연구의 경향과 한계

주민자치에 관한 학술적 논의는 2000년대 초 주민자치센터의 제도화를 기점으로 본격화되었다. 초기 연구들은 주민자치센터 운영 실태, 프로그램 참여, 주민교육, 주민의식 변화 등 참여 기반 구축에 초점을 두었으며(최근열, 2002), 지방자치의 실질화를 위한 주민참여 확대 전략을 모색하는 데 주력하였다.

2010년대에 들어 주민자치회 시범운영이 단계적으로 확대되면서 연구의 관심은 제도설계, 운영모델, 법제화로 이동하였다. 김순은(2012)은 주민주권론을 제시하며, 주민자치회 시범운영의 이론적 배경을 제시했다. 김찬동(2014)은 일본 사례를 통해 한국형 주민자치제도의 설계 원리를 제시하였으며, 최근열(2014)은 전국 시범지역을 분석하여 협력형·통합형·주민조직형 운영모델을 체계화하였다. 이병렬·이종수(2015)는 시범실시 과정의 한계를 법적 근거의 미비, 행정조직 종속성, 재정지원 부족으로 진단하며 법률 제정과 자율적 거버넌스 확립의 필요성을 강조하였다. 박현근(2015)은 주민자치를 참여민주주의의 실현 장치로 재정립하였고, 문상덕(2017)은 제도화 방향을 법·제도 측면에서 제시함으로써 주민자치회 법제화 논의를 심화하였다.

또한 지역별 사례를 바탕으로 시범운영사례에 대한 성공요인을 분석하는 연구가 진행되었

다. 대표적으로 서재호(2013)는 부산광역시 거주자를 대상으로 한 설문조사결과를 바탕으로, 주민자치활동 참여가 공동체 의식과 사회적 신뢰 형성에 긍정적 영향을 미친다는 점을 규명하였고, 이는 주민자치가 민주적 거버넌스와 사회적 자본 형성에 기여할 수 있음을 보여준 대표적인 초기 연구로 평가된다. 이 시기의 연구들은 제도 자체보다는 주민자치위원의 역할, 주민참여 경험, 공동체 의식 등을 주요 변수로 다루었다. 종합해 보면, 2010년대의 연구는 주로 정성적 접근과 사례분석을 통해 주민자치회를 ‘제도적 실험’의 관점에서 해석한 점이 특징이다. 즉, 주민자치를 지방분권의 실천 도구로 보면서도, 행정의 통제와 주민자율성 간의 긴장을 핵심 분석 축으로 설정하였다.

2020년대 이후, 주민자치회가 전국적으로 확산되고 제도적 기반이 강화되면서 개념적·이론적 심화와 인식조사 기반 연구의 고도화가 이루어졌다. 먼저, 개념적·이론적 심화를 시도한 연구는 대표적으로 다음과 같다. 김현(2024)은 주민자치 개념의 역사적 변천을 추적하며 ‘행정참여형 주민자치’에서 ‘직접·참여민주주의형 주민자치’로의 전환을 논증하였고, 홍성우(2022)는 점진적 제도변화 이론(Mahoney & Thelen)을 적용하여 주민자치위원회에서 주민자치회로의 전환 과정에서 발생하는 경로의존성과 제도적 갈등을 분석하였다. 또한 이경미 외(2025)는 2006~2024년의 논문을 체계적으로 검토한 결과, 주민자치 연구가 법제·정책 중심에 편중되어 있으며 이론적·실증적 연구가 여전히 부족하다는 점을 지적하였다.

다음으로 인식조사 기반 연구의 고도화 사례로 설명될 수 있는 선행연구는 다음과 같다. 김정인(2022)은 전국 단위 데이터를 활용한 다층회귀분석을 통해 주민자치회 형성 요인을 주민참여 및 공동체 의식, 자원역량, 정치이념, 행정수요, 지방자치단체 특성 요인으로 구분하여 검증하였고, 김동철·김대건(2021)과 박광표 외(2020)는 구조방정식모형(SEM)과 현장 참여관찰을 결합하여 참여·공동체 의식·사회적 자본 간 매개 경로를 분석하였다. 이 중 김정인(2022)의 연구는 지역단위의 분석에 있어 선도적인 연구로, 주민참여를 기초자치단체장 투표율로, 공동체 의식을 “지역삶의 질 실태조사의 사회적 지지비율”로 측정하였으며, 자원역량은 재정자립도와 재정자주도, 정치이념은 단체장의 정치성향과 지방의회의 진보성향의원비율로 측정하였다. 또한 행정수요는 인구와 면적, 지방자치단체의 특성은 도시-농촌 여부, 수도권-비수도권 여부로 특정하였다.

종합하면, 주민자치 연구는 다음과 같이 두 단계로 구분할 수 있다. 1세대(2010년대)는 제도설계 및 법제화방안이 주를 이루었으며, 시범사례연구를 통한 성공요인 분석이 시작되는 제도도입 초기의 연구라 할 수 있다. 2세대(2020년대)는 개념적·이론적 심화연구와 인식조사 기반의 연구가 고도화되는 시기라 할 수 있다. 그러나 이러한 2세대의 연구 역시 표본 대표성의 한계, 인식데이터 기반의 연구로서의 한계 등이 존재한다. 특히 김정인(2022)의 연구는 지역데이터를 바탕으로 지역의 특성을 분석한 선도적인 연구이지만, 인식조사결과와 지역통계

데이터가 혼합되어 사용되었고, 변수의 타당성에 대해서는 지속적인 검증이 필요하다. 이처럼 선행연구에서 지역통계데이터 기반의 연구가 취약한 이유는 주민자치회는 읍·면·동 단위에서 설치되는데 비해, 지역의 특성을 나타낼 수 있는 통계데이터는 대체로 읍·면·동 단위의 취합에 한계가 있기 때문이다.

2) 주민자치회 설치 영향요인에 관한 선행연구와 한계

선행연구를 종합할 때, 주민자치회 설치 여부는 단순히 제도 도입의 문제가 아니라 지방자치단체의 행·재정적 역량, 지역사회의 정치·사회적 환경, 주민참여 수준 등이 복합적으로 상호작용한 결과이다. 특히 주민자치회의 제도화가 「지방자치법」의 직접 규율이 아닌 하위 조례 체계를 통해 이뤄진다는 점을 감안할 때, 각 지역의 제도 수용성은 단순히 법·제도의 존재 여부만으로 설명될 수 없으며, 지방정부의 제도 채택과 확산은 정치적 리더십, 행·재정적 역량, 그리고 지역사회 기반 역량에 의해 좌우되는 경향을 보인다(Pressman & Wildavsky, 1973; Berry & Berry, 1990; 김정인, 2022). 기존 연구들은 주민자치회 설치에 영향을 미치는 요인을 지역사회의 인구·사회적 역량, 지방자치단체의 행·재정적 역량, 정치적 리더십 등 다차원 적으로 제시해 왔다(김정인, 2022; 최인수 외, 2024).

첫째, 지역사회의 인구·사회적 역량은 주민자치회의 실질적 작동가능성을 좌우하는 전제 조건으로 작용한다. 최인수 외(2024)의 전국 단위 조사에 따르면, 시범실시 지역의 평균 인구와 세대수는 미 실시 지역보다 현저히 높았다. 일정 규모의 인구 기반은 회의체 운영에 필요한 인적 자원, 행정협력 인력, 조직 운영 인프라를 확보하는 데 필수적이기 때문이다. 반면 읍·면 단위 농촌지역은 고령화, 청년층 유출, 위원 수급 곤란 등 현실적 제약으로 인해 주민자치회 설치가 구조적으로 어렵다. 이러한 인구·사회구조의 불균형은 주민자치회 설치의 지역 간 편차를 심화시키는 대표적 요인으로 작용한다. 이에 관해 Putnam(1993)은 인구 구조, 고령화 수준, 경제활동 인구 비중, 도시화 정도 등은 주민 참여 기반의 형성과 직결되며, 이는 주민자치회 설치 및 운영의 사회적 조건으로 작용한다고 언급하기도 했다.

둘째, 재정 및 행정역량 요인은 주민자치회 운영을 지속가능하게 만드는 기반 조건이다. 행정 조직의 수행 능력과 재정 여건이 취약한 지역에서는 주민자치회 운영에 필요한 인력·예산·지원체계를 안정적으로 확보하는 데 구조적 제약이 발생할 수 있다(Oates, 1999; 김영수, 2016). 이러한 맥락에서 재정자립도와 같은 지표는 지방정부가 새로운 참여제도를 도입·유지할 수 있는 제도적 여력을 대리적으로 보여주는 변수로 활용되어 왔다(김정인, 2022).

그러나 흥미롭게도 김정인(2022)의 연구에서는 재정자립도가 높을수록 주민자치회 설치 가능성이 오히려 낮아지는 역의 상관관계가 확인되기도 했다. 이는 재정·행정 인프라가 충분

한 지역일수록 기존 행정체계만으로도 지역정책을 수행할 수 있다고 판단해 주민자치회 설치를 효율성 측면에서 불필요하게 인식할 가능성을 보여준다. 반대로 재정자립도가 낮은 지역은 국가의 시범사업 및 광역자치단체의 정책결정방향에 적극적으로 대응함으로써 중앙정부·광역단위 재정사업 지원을 활용할 수 있는 가능성이 있다. 그러나 이러한 상관관계의 방향성은 행정문화, 조직 개방성, 단체장의 정책 의지에 따라 달라질 수 있으며, 이러한 인과경로를 실증적으로 검증한 연구는 다양한 차원에서 계속될 필요가 있다.

셋째, 정치적 리더십은 주민자치회와 같은 주민조직의 제도 채택 여부에 가장 직접적인 영향을 미치는 요인으로 언급된다. 주민자치회 설치의 핵심 추진 동력이다. 단체장의 정책적 관심과 우선순위는 행정 조직의 자원 배분과 정책 실행 의지를 결정하며, 이는 제도의 실제 도입 여부로 연결될 수 있다(Mintrom & Norman, 2009; 김정인, 2022). 특히 주민자치회는 법적 의무 사항이 아닌 선택적 제도라는 점에서, 단체장의 정책적 의지와 문제 인식이 제도 채택의 결정적 계기로 작용할 가능성이 크다(최인수 외, 2024). 반면 지방의회의 성향은 통계적으로 유의하지 않았는데, 이는 주민자치회 도입 결정이 주로 단체장 중심의 행정 리더십 구조에서 이루어진다는 점을 시사한다(김정인, 2022).

넷째, 제도적·환경적 요인 역시 중요하게 작용한다. 주민자치회 표준조례 개정, 광역자치단체의 추진 계획, 시범지역 확대정책은 일종의 ‘정책 확산효과(diffusion effect)’를 발생시킨다. 실제로 인천광역시와 세종특별자치시는 2020년대 초반 광역자치단체장이 전면 도입 계획을 발표하면서, 기초자치단체 단위에서 연쇄적 전환이 이루어지는 확산 양상이 나타났다(행정안전부, 2019; 인천투데이, 2020). 이는 중앙·광역 레벨의 제도적 압력과 인접 지역의 정책 모방이 제도 도입을 촉진할 수 있음을 보여준다.

다섯째, 사회적 요인으로는 주민참여 경험, 공동체 신뢰, 사회적 자본 수준이 거론된다. 주민참여예산제, 주민투표, 마을공동체 사업 등 기존의 참여 경험이 축적된 지역일수록 주민자치회에 대한 조직적 수용성이 높게 나타난다. 공동체적 연대가 강한 지역은 제도 운영에 필요한 신뢰 기반이 확보되어 있어 도입 과정의 갈등 비용도 상대적으로 낮다. 그러나 이러한 논의 대부분이 정성적 사례 연구에 머물고 있어, 사회심리적 변수와 제도 도입 간의 인과관계를 통계적으로 규명한 연구는 어려운 것이 현실이다.

요컨대, 주민자치회 설치 여부는 인구·사회적 역량, 재정·행정역량, 정치적 리더십 등 다양한 요인에 의해 결정되지만, 이들 요인이 어떻게 상호작용하며 도입 여부를 결정하는지에 대한 인과적 구조는 밝혀지지 않았다. 김정인(2022)의 선행연구는 주민자치회의 형성요인에 관한 선행연구를 바탕으로 독립변수를 구성하였다는 강점을 지니지만, ‘공동체의식’을 지역단위로 측정하기 위해 ‘지역 삶의 질 실태조사’ 결과를 활용하는 시도를 하였고, 주민참여는 ‘기초자치단체장 투표율’을 채택하여 활용하였다. 이와 같은 변수의 선택은 이론과의 정합성을 높

이기 위한 시도였지만, 변수의 타당성에 관하여는 추가적인 검증이 필요하다.

그럼에도 불구하고 김정인(2022)의 연구는 주민자치회 설치의 영향요인에 대한 초기의 선행연구고려 다음과 같은 측면의 시사점을 가진다. 첫째, 주민자치회 도입비율(지방자치단체의 전체 읍·면·동 수 중 주민자치회 도입 읍·면·동 수)을 종속변수로 채택하면서 지역단위의 특성을 분석할 수 있게 했다는 데 의미가 있다. 둘째, 유의미한 영향을 미친 변수로서 지방선거의 투표율, 재정자립도, 단체장의 진보성향이 나타났지만, 지방선거의 투표율과 주민자치회 도입비율이 음의 관계를 보이고(-), 공동체의식은 유의미한 관계가 나타나지 않았으며, 자주재원이 낮은 자치단체에서 주민자치회 설립이 원활하게 이루어지는 등 (-) 이론적인 논의와는 다소 차이가 있는 분석결과를 보이기도 했다. 또한 단체장의 진보성향여부가 영향을 미친다는 분석(+)은 시·도별 도입비율을 완벽하게 설명하는 데에는 한계가 있었다. 셋째, 읍·면·동별 제도 도입시점이 상이한 지역이 있으며, 광역자치단체장의 영향도 있어, 기초자치단체장의 성향과 반드시 일치하지는 않기 때문에 연구에 있어 한계는 존재한다.

이와 같은 선행연구의 한계를 고려하여, 최인수 외(2024)의 연구는 공동체의식과 참여수준 등과 같은 비교적 주관적인 인식이 포함되어야 하는 지표보다는 지역의 특성(인구, 고령화비율, 도시화수준 등) 중심으로 주민자치회 설치·운영 차이가 존재한다는 점을 제시했다. 그러나 인과분석의 단계로 나아가지는 않았다. 본 연구는 이와 같은 두가지의 초기 선행연구의 한계를 극복하는 모델을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석방법

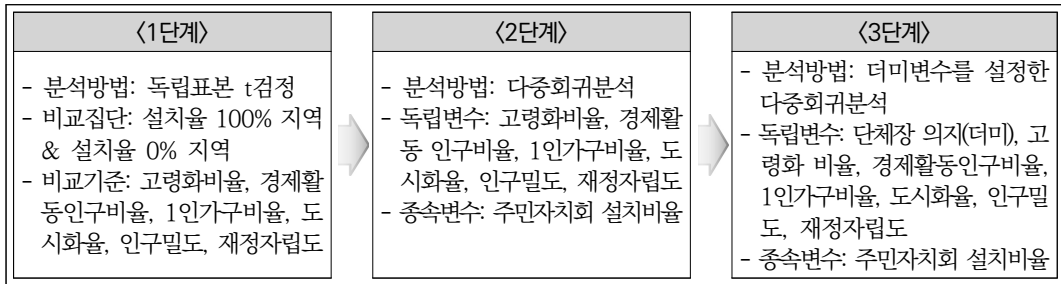
본 연구에서는 주민자치회 미설치지역의 특성을 분석하기 위해 다음과 같은 세단계의 통계 분석을 실행하였다. 1단계, 주민자치회 미설치지역(0%)과 주민자치회 설치지역(100%) 간 인구·사회적 특성 및 재정역량 차이를 통계적으로 검증하였다(독립표본 t검정). 이때 비교변수로는 고령화비율, 경제활동인구비율, 1인가구비율, 도시화율, 인구밀도, 재정자립도 등 선행 연구에서 검토된 변수들을 채택하였다.

2단계, 주민자치회 설치비율과 지역의 인구·사회적 특성의 관계를 분석하기 위해 다중회귀 분석을 실시하였다(모델1). 종속변수인 주민자치회 운영율은 김정인(2022)의 연구에서 활용된 조작적 정의를 활용하여 해당 기초자치단체 전체 읍·면·동 수 대비 주민자치회가 운영 중

인 읍·면·동 수의 비율로 산정하였으며, 독립변수로는 고령화비율(65세 이상 인구 비율), 경제활동인구 비율(15세 이상 인구 대비 경제활동인구 비율), 1인가구 비율, 도시화율, 재정자립도, 인구밀도를 포함하였다.

3단계, 주민자치회의 운영에 있어 ‘단체장의 의지’가 영향을 미치는지 검증하기 위해, 단체장의 의지를 더미변수로 설정한 다중회귀분석 모형을 추가적으로 분석하였다(모델2). 단체장의 의지는 공약, 지방자치단체 공식 보도자료, 언론보도 등을 통해 주민자치회 활성화 또는 확산에 대한 명시적 정책 의사 표명이 확인되는 경우를 1, 그렇지 않은 경우를 0으로 코딩하였다. 이를 통해 동일한 인구·사회적 조건하에서도 단체장의 의지 유무에 따라 주민자치회 운영률에 차이가 나타나는지를 분석하였다. 모든 통계분석은 SPSS 24 프로그램을 활용하여 수행하였다.

〈그림 1〉 단계별 분석방법



출처: 저자 작성

2. 변수선정 및 조작적 정의

본 연구에서는 선행연구를 종합해, 주민자치회 미설치지역의 특성을 확인할 수 있는 지역 통계데이터를 중심으로 인구·사회적 특성을 검토할 수 있는 변수를 중심으로 구성하였다. ‘주민참여’와 ‘공동체의식’은 중요한 요인이지만, 데이터의 속성이 다르고 대표성 있는 지표를 찾기 어렵기 때문에 모형에 포함될 경우 오히려 전체 모형의 타당성을 저해할 수 있는 한계가 있다고 판단하였기 때문이다.

또한 단체장의 진보성향여부는 김정인(2022)의 연구를 통해 중요한 변수로 검토되었으나, 제7차 표준조례 제정 후의 주민자치회 확산경향 등을 검토할 때 이와 일치되지 않는 경향이 점차 확대되고 있음을 확인하였기에 오히려 ‘단체장이 공약 및 언론보도 등을 통해 주민자치회 활성화 및 확산 의지를 명백하게 표명하였는지 여부’를 ‘단체장의 의지’로 명명하여 주요 변수로 채택하였다.

〈표 3〉 주요 변수와 산식

종속변수	산식
주민자치회운영율	$\frac{\text{1개 기초자치단체의 전체 읍·면·동 중 주민자치회를 운영하는 읍·면·동의 비율}}{\text{지역 내 주민자치회 운영 수}} \times 100$
[산식]	$\frac{\text{지역 내 읍·면·동 수}}{\text{지역 내 주민자치회 운영 수}} \times 100$
독립변수	산식
고령화비율(%)	$\frac{\text{1개 기초자치단체 내 총 인구 대비 65세 이상 인구의 비율}}{\text{지역 내 65세 이상 인구 수}} \times 100$
[산식]	$\frac{\text{지역 내 총 인구 수}}{\text{지역 내 65세 이상 인구 수}} \times 100$
경제활동인구 비율(%)	$\frac{\text{1개 기초자치단체 내 15세 이상 인구 대비 지역 내 경제활동인구 비율}}{\text{지역 내 경제활동인구}} \times 100$
[산식]	$\frac{\text{지역 내 15세 이상 인구 수}}{\text{지역 내 경제활동인구}} \times 100$
핵가구(1인가구) 비율(%)	$\frac{\text{1개 기초자치단체 내 전체 가구 수 대비 1인 가구 수의 비율}}{\text{지역 내 1인 가구 수}} \times 100$
[산식]	$\frac{\text{지역 내 전체 가구 수}}{\text{지역 내 1인 가구 수}} \times 100$
도시화율(%)	$\frac{\text{1개 기초자치단체 내 총 인구 대비 도시지역 인구의 비율}}{\text{지역 내 도시 지역 인구 수}} \times 100$
[산식]	$\frac{\text{지역 내 총 인구 수}}{\text{지역 내 도시 지역 인구 수}} \times 100$
재정자립도(%)	$\frac{\text{1개 기초자치단체 총 결산액 대비 자체수입에 대한 비율}}{\text{자체수입}} \times 100$
[산식]	$\frac{\text{예산액}}{\text{자체수입}} \times 100$
인구밀도	$\frac{\text{해당 기초자치단체의 면적 대비 인구 수}}{\text{지역 내 인구 수}} \times 100$
[산식]	$\frac{\text{해당 지역의 면적}}{\text{지역 내 인구 수}} \times 100$
단체장의 의지 (터미변수)	주민자치회 운영에 관한 단체장의 의지 - 공약·언론보도 등으로 주민자치회 활성화 및 확산을 선언하였는지 여부

출처: 저자 작성

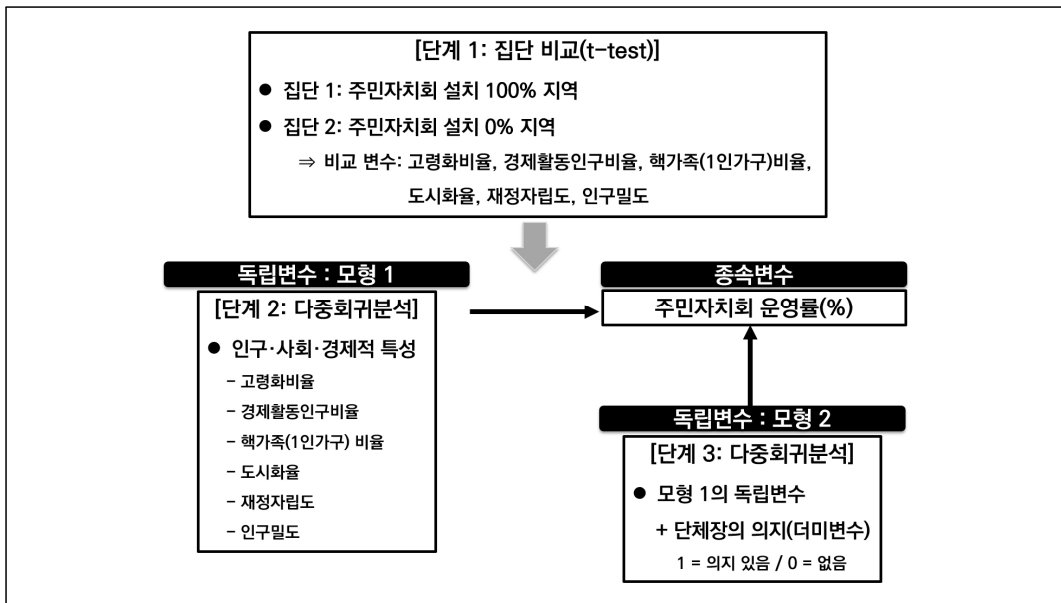
마지막으로 김정인(2022)의 선행연구에서 유의미하지 않은 변수로 확인된 도시여부와 수도권여부 등은 변수에서 제외하였다. 동일 선행연구에서 지역의 재정역량을 확인할 수 있는

두 개의 변수 중 선행연구에서 유의미한 것으로 검토된 재정자립도 변수를 선정하였다.

이와 같은 선행연구를 종합하여, 주민자치회 미설치지역의 특성을 확인할 수 있는 주요 변수는 고령화비율, 경제활동인구비율, 1인가구비율, 도시화율, 재정자립도, 인구밀도 등 인구·사회적 특징과 지역의 재정역량을 판단할 수 있는 지표를 중심으로 구성되었으며, 단체장의 의지를 변수로 추가한 별도의 모형을 비교·분석하고자 하였다. 또한 종속변수는 김정인(2022)의 선행연구를 참고하여, 2025년 1월 1일 기준 지방자치단체의 전체 읍면동 수 중 주민자치회를 설치한 읍면동 비율로 정의하였다.

본 연구는 주민자치회 미설치지역의 특성을 규명하고, 주민자치회 운영 수준에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 단계적 연구모형을 설정하였다. 먼저 주민자치회가 전면 설치된 지역(운영률 100%)과 전혀 설치되지 않은 지역(운영률 0%) 간 인구·사회·경제적 특성의 차이를 독립표본 t-검정을 통해 확인하였다. 다음으로 주민자치회 운영률을 종속변수로 설정하고 고령화비율, 경제활동인구비율, 핵가족(1인가구)비율, 도시화율, 재정자립도, 인구밀도를 독립변수로 투입한 다중회귀분석을 실시하였다(모형 1). 마지막으로 공약·언론보도 등을 기준으로 구성한 단체장의 의지 더미변수를 추가하여, 정책결정 요인의 추가 설명력 및 영향 여부를 검증하였다(모형 2). 연구 모형은 다음의 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 주민자치회 운영률 결정요인에 대한 단계적 연구모형



출처: 저자 작성

IV. 주민자치회 미설치 지역 특징 분석 결과

1. 주민자치회 설치(100%)–미설치(0%) 지역 특징 비교

주민자치회 설치 여부에 따라 지역 특성에 차이가 존재하는지를 확인하기 위해, 본 연구에서는 주민자치회가 모든 읍·면·동에 설치된 지역(운영률 100%)과 주민자치회가 전혀 설치되지 않은 지역(운영률 0%)을 구분하여 독립표본 t-검정을 실시하였다. 그 결과, 일부 변수를 중심으로 두 집단 간에 통계적으로 의미 있는 차이가 나타났다.

우선 재정자립도 비율의 경우, 주민자치회 설치 지역과 미설치 지역 간 평균 차이가 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다($t = 2.756, p < .01$). 이는 주민자치회가 설치된 지역이 그렇지 않은 지역에 비해 상대적으로 재정 여건이 양호한 특성을 지니고 있음을 보여준다. 반면, 핵가구(1인 가구) 비율은 설치 여부에 따라 차이가 관찰되기는 하였으나, 통계적으로 유의한 수준에는 도달하지 못하였다.

경제활동인구 비율에서는 두 집단 간 차이가 분명하게 나타났으며($t = -3.180, p < .01$), 주민자치회가 설치되지 않은 지역에서 경제활동인구 비율이 상대적으로 낮은 경향을 보였다. 아울러 고령화 비율 역시 설치 여부에 따라 뚜렷한 차이를 보였는데($t = -5.004, p < .001$), 미설치 지역의 고령화 수준이 설치 지역에 비해 유의하게 높은 것으로 분석되었다.

도시화율 또한 두 집단 간 차이가 확인되었으며, 주민자치회 설치 지역에서 상대적으로 높은 도시화 수준을 보였다($t = 3.332, p < .01$). 이는 주민자치회 설치가 비교적 도시적 여건이 갖추어진 지역을 중심으로 이루어졌을 가능성을 시사한다. 인구밀도의 경우에도 두 집단 간 평균 차이가 통계적으로 유의하게 나타났으며($t = 3.988, p < .001$), 주민자치회 설치 지역이 미설치 지역보다 인구가 더 밀집된 특성을 지닌 것으로 나타났다.

이상의 결과를 종합하면, 주민자치회가 설치되지 않은 지역은 설치 지역에 비해 고령화 수준이 높고, 경제활동인구 비율과 도시화율, 인구밀도, 재정자립도는 상대적으로 낮은 경향을 보이는 것으로 나타났다. 이는 주민자치회 설치 여부가 단순히 제도의 도입 여부에 국한된 문제가 아니라, 지역이 지닌 인구 구조와 사회·경제적 여건과 밀접하게 연결되어 있음을 보여주는 결과로 해석할 수 있다. 주민자치회 설치 여부에 따른 지역 특성 비교 결과는 <표 4>에 제시하였다. 분석 결과, 재정자립도 비율, 경제활동인구 비율, 고령화 비율, 도시화율, 인구밀도에서 두 집단 간 통계적으로 유의한 차이가 나타났다.

〈표 4〉 주민자치회 설치 여부에 따른 지역 특성 비교(독립표본 t-검정 결과)

변수	설치 100% (N=70)		미설치 0% (N=86)		F	t	p
	평균(M)	표준편차(SD)	평균(M)	표준편차(SD)			
재정자립도 비율	0.20	0.10	0.15	0.10	0.106	2.76	.007**
1인가구비율	0.37	0.06	0.38	0.05	3.448	-1.82	.070
경제활동인구 비율	0.09	0.01	0.09	0.02	9.620	-3.18	.002**
고령화 비율	0.22	0.08	0.29	0.09	2.244	-5.00	.000***
도시화율	0.85	0.22	0.72	0.24	3.899	3.33	.001**
인구밀도	0.01	0.01	0.00	0.00	33.967	3.99	.000***

주1: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

주2: Levene의 등분산 검정 결과에 따라 필요 시 Welch의 t-검정 결과를 적용함.

출처: 저자 작성

2. (모형1) 지역특성에 따른 주민자치회 설치비율분석

주민자치회 설치비율과 지역 특성 변수 간의 관계를 파악하기 위해 Pearson 상관관계 분석을 실시하였으며, 그 결과는 〈표 5〉에 제시하였다. 분석 결과, 주민자치회 설치비율은 재정자립도비율($r = .234$, $p < .01$), 도시화율($r = .539$, $p < .01$), 인구밀도($r = .539$, $p < .01$)와 통계적으로 유의한 정(+)의 상관관계를 보였다. 이는 재정 여건이 비교적 양호하고 도시화 및 인구 밀도가 높은 지역일수록 주민자치회 설치비율이 높은 경향이 있음을 시사한다. 반면, 주민자치회 설치비율은 경제활동인구비율($r = -.482$, $p < .01$)과 고령화비율($r = -.405$, $p < .01$)과는 부(-)의 상관관계를 나타냈다. 이는 경제활동인구 비중이나 고령화 수준이 높은 지역일수록 주민자치회 설치비율이 상대적으로 낮게 나타나는 경향을 보여준다. 한편, 1인 가구 비율과 주민자치회 설치비율 간의 상관관계는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

독립변수 간의 관계를 살펴보면, 경제활동인구비율과 고령화비율($r = .886$, $p < .01$), 경제활동인구비율과 도시화율($r = -.866$, $p < .01$), 고령화비율과 도시화율($r = -.820$, $p < .01$) 간에는 비교적 높은 상관관계가 확인되었다. 이러한 결과는 일부 지역 특성 변수들이 유사한 인구·사회 구조를 반영하고 있음을 시사하며, 이후 회귀분석에서는 변수 간 다중공선성 가능성을 고려하여 해석할 필요가 있음을 보여준다.

〈표 5〉 주민자치회 설치비율과 지역 특성 변수 간 상관관계 분석 결과(모형 1)

변수	① 주민자치회 설치비율	② 재정자립도 비율	③ 1인 가구 비율	④ 경제활동 인구비율	⑤ 고령화비율	⑥ 도시화율	⑦ 인구밀도
① 주민자치회 설치 비율	1						
② 재정자립도비율	.234**	1					
③ 1인 가구 비율	.027	-.446**	1				
④ 경제활동인구비율	-.482**	-.577**	.442**	1			
⑤ 고령화 비율	-.405**	-.741**	.488**	.886**	1		
⑥ 도시화율	.539**	.525**	-.322**	-.866**	-.820**	1	
⑦ 인구밀도	.539**	.234**	.027	-.482**	-.405**	.539**	1

주1: $p < .01$ (양측). 표에는 Pearson 상관계수를 제시함.

주2: 표본 수(N)는 228개 기초자치단체임.

출처: 저자 작성

지역 특성이 주민자치회 설치비율에 미치는 영향을 분석하기 위해, 본 연구에서는 주민자치회 설치비율을 종속변수로 설정하고 재정자립도 비율, 1인 가구 비율, 경제활동인구 비율, 고령화 비율, 도시화율, 인구밀도를 독립변수로 투입한 다중회귀분석을 실시하였다(모형 1). 분석 결과, 회귀모형은 통계적으로 유의한 것으로 나타났으며($F = 11.595$, $p < .001$), 수정된 결정계수(adjusted R^2)는 .19로 확인되어 본 모형이 주민자치회 설치비율의 변동을 일정 수준 설명하는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 지역 특성에 따른 주민자치회 설치비율 결정요인 분석(모형 1)

변수	B	β	t	VIF
상수	0.43	-	0.92	-
재정자립도 비율	-0.82	-.18*	-2.00	2.39
1인가구비율	-56.90	-0.07	-0.90	1.49
경제활동인구 비율	16.52	.61***	3.95	6.71
고령화 비율	-4.90	-.99***	-5.89	7.90
도시화율	-0.25	-.14	-1.08	4.66
인구밀도	20.55	.27***	3.73	1.43
R^2 (adjusted R^2)	.21(.19)			
F(df)	F = 11.595*** (df = 5, 222)			
Durbin-Watson	.331			

주1: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

주2: β 는 표준화 회귀계수를 의미함.

주3: 종속변수는 비율형 연속변수로, 해석의 한계를 고려하여 결과를 해석함.

출처: 저자 작성

개별 변수의 영향을 살펴보면, 인구밀도($\beta = .27, p < .001$)와 경제활동인구 비율($\beta = .61, p < .001$)은 주민자치회 설치비율에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 인구가 상대적으로 밀집된 지역이거나 경제활동 인구 비중이 높은 지역일수록 주민자치회 설치가 보다 활발하게 이루어지는 경향이 있음을 시사한다. 반면, 고령화 비율은 주민자치회 설치비율에 강한 부(-)의 영향을 미치는 변수로 확인되었으며($\beta = -.99, p < .001$), 고령화 수준이 높은 지역일수록 주민자치회 설치가 구조적으로 제약되는 경향이 뚜렷하게 나타났다.

재정자립도 비율은 주민자치회 설치비율에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나($\beta = -.18, p < .05$), 그 영향력의 크기는 상대적으로 제한적인 수준에 머물렀다. 한편, 도시화율과 1인 가구 비율은 상관관계 분석에서는 주민자치회 설치비율과 일정한 관련성을 보였으나, 다른 지역 특성 변수를 통제한 회귀분석에서는 통계적으로 유의한 영향이 나타나지 않았다. 이는 해당 변수들이 주민자치회 설치비율과 직접적인 인과 관계를 갖기 보다는, 인구밀도나 고령화 수준과 같은 다른 지역 구조적 요인과의 결합을 통해 간접적으로 작동할 가능성을 시사한다.

이와 같이 상관관계 분석과 회귀분석 결과 간에 일부 차이가 나타난 것은, 상관분석이 변수 간 이변량 관계를 반영하는 반면, 회귀분석은 다른 변수들을 통제한 이후의 독립적인 영향을 검증하기 때문이다. 특히 경제활동인구 비율, 고령화 비율, 도시화율 간에는 상관관계 분석에서 비교적 높은 상관관계가 확인되어, 회귀모형 내에서는 변수 간 설명력이 중첩되는 현상이 발생한 것으로 해석할 수 있다. 이에 따라 회귀분석 결과는 개별 변수의 독립적 효과보다는 지역 특성 전반의 구조적 관계를 중심으로 해석할 필요가 있다.

한편, 본 연구의 종속변수는 0과 100 사이의 비율형 연속변수로서, 선형회귀모형을 적용함에 따라 모형 적합성에 대한 한계가 존재할 수 있다. 그럼에도 본 연구에서는 지역 특성 변수 간의 상대적 영향 방향과 설명 구조를 비교·탐색하는 데 목적을 두고, 기존 선행연구에서 널리 활용되어 온 선형회귀모형을 적용하였다. 이에 따라 본 모형의 결과는 계수의 절대적 크기 보다는 변수 간 영향의 방향성과 상대적 중요도를 중심으로 해석하였다. 이에 따라, 본 분석 결과는 주민자치회 설치비율의 결정 요인을 탐색적으로 제시하는 데 의의가 있으며, 이후 정책적 요인을 포함한 확장 모형을 통해 추가적인 검토가 필요함을 시사한다.

3. (모형2) 단체장 의지에 따른 차이 분석

단체장의 정책적 의지를 포함한 상관관계 분석 결과, 주민자치회 설치비율은 단체장의 의지와 유의한 정(+)의 상관관계를 보였다($r = .172, p < .01$). 이는 단체장이 주민자치회 활성화 의지를 명시적으로 표명한 지역일수록 설치비율이 상대적으로 높은 경향이 있음을 의미한다.

또한 단체장의 의지는 인구밀도($r = .217, p < .01$) 및 도시화율($r = .192, p < .01$)과 정

(+)의 상관관계를, 고령화비율($r = -.295, p < .01$) 및 경제활동인구비율($r = -.224, p < .01$)과는 부(-)의 상관관계를 보여, 정책적 의지가 특정 지역의 인구·사회 구조와 결합되어 나타나는 양상을 시사한다. 한편 경제활동인구비율, 고령화비율, 도시화율 간에는 비교적 높은 상관관계가 확인되어, 이후 회귀분석에서는 다중공선성 가능성을 고려한 해석이 요구된다. 이에 단체장 의지를 포함한 더미회귀분석을 통해 다른 지역 특성 변수들을 통제한 상태에서 단체장 의지의 독립적 효과를 검증하고자 한다.

앞선 모형 1의 분석 결과를 바탕으로, 본 연구에서는 지역 특성 변수에 더해 단체장의 정책적 의지를 반영한 더미변수를 추가한 확장된 회귀모형(모형 2)을 설정하였다. 이는 주민자치회 설치가 지역의 구조적 여건뿐 아니라 정책 결정 주체의 의지에 의해 영향을 받을 가능성을 고려한 것이다. 분석 결과, 모형 2는 통계적으로 유의한 것으로 나타났으며($F = 52.888, p < .001$), 수정된 결정계수(adjusted R^2)는 .58로 확인되어 모형 1에 비해 설명력이 크게 향상된 것으로 나타났다. 이는 단체장의 정책적 의지를 포함함으로써 주민자치회 설치비율에 대한 설명력이 실질적으로 개선되었음을 의미한다. 특히 단체장의 의지 더미변수는 주민자치회 설치비율에 가장 큰 영향력을 지닌 변수로 확인되었으며($\beta = .66, p < .001$), 이는 다른 지역 특성 변수가 동일한 조건에서 단체장이 주민자치회 활성화 및 확산 의지를 정책적으로 명시한 지역이 그렇지 않은 지역에 비해 주민자치회 설치비율이 유의하게 높다는 것을 의미한다. 이 결과는 주민자치회 설치가 제도적·행정적 여건뿐 아니라 단체장의 정책적 판단과 우선순위에 의해 크게 좌우될 수 있음을 시사한다.

〈표 7〉 단체장 의지를 포함한 지역 특성 변수 간 상관관계 분석 결과 (모형 2)

변수	주민자치회 설치비율	재정자립도 비율	1인 가구 비율	경제활동인 구비율	고령화 비율	도시화율	인구밀도	단체장의 의지
주민자치회 설치 비율	1							
재정자립도비율	.234**	1						
1인 가구 비율	.027	-.446**	1					
경제활동인구비율	-.482**	-.577**	.442**	1				
고령화비율	-.405**	-.741**	.488**	.886**	1			
도시화율	.539**	.525**	-.322**	-.866**	-.820**	1		
인구밀도	.539**	.234**	.027	-.482**	-.405**	.539**	1	
단체장의 의지	.172**	.172**	-.134*	-.224**	-.295**	.192**	.217**	1

주1: 표에는 Pearson 상관계수를 제시함.

주2: 단체장의 의지는 '의지 없음(0)', '의지 있음(1)'으로 코딩된 더미변수임.

주3: ** $p < .01$, * $p < .05$ (양측)

주4: 표본 수(N)는 228개 기초자치단체임.

출처: 저자 작성

지역 특성 변수 중에서는 인구밀도($\beta = .14, p < .01$)와 경제활동인구비율($\beta = .48, p < .001$)이 단체장의 의지를 통제한 이후에도 주민자치회 설치비율에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 인구가 밀집되고 경제활동 인구 비중이 높은 지역일수록 주민자치회 설치가 상대적으로 용이한 구조적 조건을 갖추고 있음을 의미한다. 반면, 모형 1에서 유의하게 나타났던 재정자립도비율의 영향은 모형 2에서는 통계적으로 유의하지 않게 나타났는데, 이는 재정 여건 자체의 효과가 단체장의 정책적 의지 변수와 일정 부분 중첩되면서 독립적인 설명력이 약화된 결과로 해석할 수 있다.

고령화비율은 모형 2에서도 주민자치회 설치비율에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 변수로 확인되었으며($\beta = -.53, p < .001$), 고령화 수준이 높은 지역일수록 주민자치회 설치가 구조적으로 제약받는 경향이 지속적으로 나타났다. 이는 단체장의 정책적 의지가 존재하더라도 인구 구조적 제약이 주민자치회 확산에 일정한 한계로 작용할 수 있음을 의미한다. 한편, 도시화비율과 1인 가구 비율은 계수의 방향성은 확인되었으나 통계적으로 유의한 수준에는 이르지 못하였다. 이는 상관분석에서 해당 변수들 간에 비교적 높은 상관관계가 확인된 것과 다른데, 이는 상관분석에서는 각 변수가 주민자치회 설치비율과 개별적으로 유의한 관련성을 보였으나, 회귀분석에서는 경제활동인구비율, 고령화비율, 도시화율이 모두 지역의 도시성 및 인구 구조라는 유사한 특성을 반영하고 있어 서로 중복된 설명력을 가지기 때문이다. 그 결과, 다른 변수를 동시에 통제한 회귀모형에서는 일부 변수의 독립적인 효과가 통계적으로 분리되지 않아 유의성이 감소한 것으로 해석할 수 있다. 다만 공선성 지표(VIF)는 허용 가능한 범위 내에 있어, 본 모형은 개별 계수의 해석보다는 변수 간 영향 방향과 상대적 중요도를 중심으로 해석하였다.

한편, 본 연구의 종속변수는 0과 100 사이의 비율형 연속변수로서 이론적으로는 베타 회귀와 같은 대안적 모형의 적용도 가능하다. 그럼에도 본 연구에서는 주민자치회 설치비율에 영향을 미치는 요인의 방향성과 상대적 영향력을 탐색적으로 검토하는 데 목적을 두고 선형회귀모형을 적용하였다. 모형 2의 Durbin-Watson 통계량은 모형 1에 비해 상대적으로 개선된 값을 보였으나, 여전히 낮은 수준을 나타내고 있어 잔차의 자기상관 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다. 따라서 본 회귀분석 결과는 계수의 절대적 크기보다는 변수 간 영향의 방향성과 상대적 중요도를 중심으로 해석할 필요가 있다. 종합하면, 주민자치회 설치비율은 지역의 객관적 여건뿐 아니라 단체장의 정책적 의지가 결합될 때 보다 효과적으로 설명될 수 있으며, 이는 주민자치회 확산을 단순한 지역 구조의 산물로만 이해하기 어렵다는 점을 시사한다.

〈표 8〉 지역 특성과 단체장의 의지에 따른 주민자치회 설치비율 결정요인 분석(모형 2)

변수	B	β	t	VIF
상수	-	-	-	-
단체장의 의지(더미)	0.61	.66***	14.35	1.15
재정자립도 비율	-0.38	-.09	-1.27	2.42
1인가구비율	-32.67	-.04	-0.72	1.49
경제활동인구 비율	13.02	.48***	4.30	6.75
고령화 비율	2.63	-.53***	-4.25	8.44
도시화율	0.02	.01	-0.13	4.72
인구밀도	10.86	.14**	2.70	1.48
R ² (adjusted R ²)	.59(.58)			
F(df)	F = 52.888*** (df = 6, 221)			
Durbin-Watson	.230			

주1: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

주2: 단체장의 의지 더미변수는 '의지 없음(0)'을 준거집단으로 설정함.

주3: 종속변수는 비율형 연속변수로, 선형회귀모형 적용에 따른 해석상의 한계를 고려하여 결과를 해석함.

출처: 저자 작성

V. 결론 및 제언

본 연구는 주민자치회 미설치 지역의 특성을 분석하는 탐색적 연구로서, 지역단위의 통계데이터를 활용한 실증분석을 위해, 고령화율, 경제활동인구비율, 1인가구비율, 도시화율, 재정자립도, 인구밀도 등 선행연구에서 확인된 인구·사회적 요인과 재정역량, 단체장의 의지 등의 영향요인을 중심으로 주민자치회 미설치지역의 특성을 분석하고, 상대적 영향력을 도출했다.

분석결과 주민자치회 미설치지역은 100% 설치 지역에 비해 고령화 수준이 높고, 경제활동인구 비율과 도시화율, 인구밀도, 재정자립도는 상대적으로 낮은 경향을 보이는 것으로 나타났다. 이는 주민자치회 설치 여부가 단순히 제도의 도입 여부에 국한된 문제가 아니라, 지역이 지닌 인구 구조와 사회·경제적 여건과 밀접하게 연결되어 있음을 보여주는 결과로 해석할 수 있다.

또한 주민자치회 설치비율에 미치는 상대적 영향을 분석한 결과, 인구밀도($\beta = .27$, $p < .001$)와 경제활동인구 비율($\beta = .61$, $p < .001$)은 주민자치회 설치비율에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 인구가 상대적으로 밀집된 지역이거나 경제활동 인구 비중이 높은 지역일수록 주민자치회 설치가 보다 활발하게 이루어지는 경향이 있음을 시사한다.

반면, 고령화 비율은 주민자치회 설치비율에 강한 부(-)의 영향을 미치는 변수로 확인되었으며($\beta = -.99, p < .001$), 고령화 수준이 높은 지역일수록 주민자치회 설치 수준이 낮은 경향이 뚜렷하게 나타났다. 재정자립도 비율은 주민자치회 설치비율에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 그 영향력의 크기는 상대적으로 제한적인 수준에 머물렀다.

이에 비해 모형 2의 수정된 결정계수(adjusted R^2)는 .58로 확인되어, 모형 1에 비해 설명력이 크게 향상된 것으로 나타났다. 이는 '단체장의 의지'를 포함한 모형이 주민자치회 설치비율에 대한 설명력을 개선하는데 영향을 미쳤다고 볼 수 있는 근거이다. 지역 특성 변수 중에서는 인구밀도($\beta = .14, p < .01$)와 경제활동인구비율($\beta = .48, p < .001$)이 단체장의 의지를 통제한 이후에도 주민자치회 설치비율에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 인구가 밀집되고 경제활동 인구 비중이 높은 지역일수록 주민자치회 설치가 상대적으로 용이한 구조적 조건을 갖추고 있음을 의미한다. 고령화비율은 모형 2에서도 주민자치회 설치비율에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 변수로 확인되었으며($\beta = -.53, p < .001$), 고령화 수준이 높은 지역일수록 주민자치회 설치가 어렵다는 점이 지속적으로 나타났다. 반면, 모형 1에서 유의하게 나타났던 재정자립도비율의 영향은 모형 2에서는 통계적으로 유의하지 않게 나타났는데, 이는 모형 1에서도 다소 제한된 수준이었기 때문에 타당한 결과로 판단된다. 모형 2의 분석결과는 단체장의 의지가 가지는 강력한 영향력을 나타내지만, 동시에 단체장의 정책적 의지가 존재하더라도 인구 구조적 제약이 주민자치회 확산에 일정한 한계로 작용할 수 있음을 의미한다.

이와 같은 분석결과는 지난 제7차 표준조례안이 주민자치회의 위원구성 기준을 완화하고, 주민총회와 마을계획 등 주민자치의 상징적인 규정을 제외했다는 문제점을 안고 있지만, 주민자치회 설치에 대한 진입장벽을 낮춤으로써 위원회 성립의 조건을 갖추지 못했던 지역에서 주민자치회 설치성과를 이룬 성과도 존재했다는 것을 확인할 수 있다. 특히 최근 사례에 따르면 매우 고도화된 수준의 주민자치를 구현하는 우수 주민자치회가 있는 반면, 주민자치회 구성 그 자체에 어려움을 겪고 있는 지역도 있는 지역의 현실을 고려할 때 주민자치회 관련 법제화에 있어 규정을 매우 유연하게 기술하는 것이 미설치지역의 주민자치회 도입의 문을 열어주는 계기가 될 수 있다는 시사점을 도출하였다.

이러한 맥락에서 향후 주민자치회 법제화는 법령상 지나치게 구체적인 규정을 기술하여 지역의 자율성을 침해하지 않도록, 기본적 원칙을 제시하고 주민자치회의 다양한 가능성을 열어주기 위한 법적 근거를 제시하는 방향으로 논의되는 것이 적절하다고 판단된다. 특히 지역의 인구 구조와 생활권 여건을 반영해 자치역량을 견인하는 역할과 자율적 성장을 지원하는 역할을 모두 포괄할 수 있도록 하여야 한다. 무엇보다 고령화 수준이 높고 인구 밀도가 낮은 지역의 경우, 현행 주민자치회 운영 기준은 위원 수급과 지속적 참여 확보 측면에서 구조적

제약을 가질 가능성이 크다. 따라서 이 경우 주민자치의 가치지향을 침해하지 않는 범위 내에서 위원 정수 기준의 탄력적 적용, 권역 단위 또는 연합형 주민자치회 운영, 온라인·비대면 참여 방식의 제도적 허용 등 다양한 운영 모델을 지원하기 위한 방안이 함께 논의될 필요가 있다. 동시에 마을공동체, 마을기업, 주민참여예산 등 지역 내의 다양한 주민조직과 함께 연계·협력을 활성화하고, 주민자치를 위한 사업·시설운영 등을 할 수 있는 법적 기반을 마련해 주는 것이 필요하다.

또한 주민자치회 제도의 확산과 정착을 위해서는 제도 설계와 더불어 정책 추진 체계의 정비도 병행되어야 한다. 본 연구 결과에서 확인된 바와 같이 단체장의 의지는 주민자치회 설치 비율을 설명하는 핵심 요인으로 작용하고 있으며, 이는 주민자치회 확산이 주민 역량이나 지역 조건만으로 자동적으로 이루어지기 어렵다는 점을 의미한다. 따라서 향후 제도 개선 논의에서는 단체장이 재난안전, 보건복지 등 현장밀착형의 정책 및 사업에 대한 추진계획수립시 주민자치회와의 협력방안을 함께 모색할 수 있도록 하는 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다.

본 연구의 결과는 전국의 주민자치회 설치비율에 관한 데이터를 생성하여, 그 원인을 통계적 기법을 통해 분석해 본다는 점에서 기존연구와 차별화되는 방법론적인 장점을 지닌다. 그러나 이 분석결과에는 해석에 유의할 필요가 있으며, 이와 같은 초기의 탐색적 연구를 바탕으로 향후 인식조사 등을 결합한 심층적인 연구가 진행될 필요가 있다. 또한 본 연구에서 통계적으로 검증된 모형의 설명력을 개선하기 위해, 선행연구 등에서 검토된 지리적 인접성, 주민의 공동체 의식 또는 자치의식 수준 등 다양한 변수가 추가적으로 검토될 필요가 있다. 따라서 향후 연구에서는 인식조사, 심층면담, 사례조사 등이 단계적으로 결합되어 분석됨으로서 보다 심층적인 논의로 나아갈 필요가 있다.

【참고문헌】

- 강승엽·박관태·정문기. (2023). 주민자치회 참여 및 비참여 동기에 관한 연구-서울시 노원구 중계본동 주민자치회를 중심으로. 「한국행정연구」, 32(2): 31-58.
- 곽현근. (2015). 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향. 「한국행정학보」, 49(3): 279-302.
- 김남욱. (2021). 주민자치회법의 합리적 제정 방안. 「지방자치법연구」, 21(2): 35-76.
- 김동철·김대건. (2021). 시민참여와 사회적 자본의 관계에서 공동체 의식의 매개효과에 관한 연구: 춘천시 주민자치회 전환 지역을 중심으로. 「사회과학연구」, 60(1): 3-29.
- 김병준. (2022). 「지방자치론」. 노부스비아.
- 김수연. (2019). 주민자치회에 관한 입법의 주요 쟁점. 「지방자치법연구」, 19(1): 3-26.
- 김순은. (2012). 주민주권론과 지방자치의 발전. 「지방행정연구」, 26(1): 3-29.
- 김영수. (2016). 풀뿌리 민주주의와 대안적 자치모델의 모색-주민자치센터와 주민조직의 자치활동을 중심으로. 「기억과 전망」, 34: 187-236.
- 김정욱. (2022). 지방자치단체의 주민자치회 운영 사례 분석. 인천광역시를 사례로. 「도시행정학보」, 35(1): 23-47.
- 김정인. (2022). 주민자치회 형성 요인에 관한 연구. 「지방행정연구」, 36(1): 177-203.
- 김찬동. (2014). 주민자치의 제도설계-일본의 주민자치회와 주민자치센터를 사례로. 「한국지방자치학회보」, 26(1): 117-138.
- 김필두. (2014). 주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석. 「지방행정연구」, 28(3): 35-60.
- 김필두·류영아. (2015). 주민자치회와 지역사회의 협력 방안 연구. 「한국거버넌스학회보」, 22(3): 283-307.
- 김필두·한부영. (2016). 「생활자치의 개념과 접근방법에 관한 연구」. 한국지방행정연구원 기본보고서.
- 김현. (2024). '주민자치'는 어떻게 직접·참여 민주주의의 기표가 되었는가?. 「정치사상연구」, 30(1): 34-66.
- 김흥주·강인호. (2020). 세종형 주민자치회 평가와 향후 발전과제: 부강면 주민자치회 시범실시 사례 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 24(2): 99-119.
- 문상덕. (2017). 주민자치조직의 법제화: 주민자치회에 관한 법률 제정의 방향 모색: 주민자치회에 관한 법률 제정의 방향 모색. 「행정법연구」, (48): 1-28.
- 박광표·김동철·김대건. (2020). 주민자치회는 민주시민교육의 장이 될 수 있는가?: 춘천시 신사우동 주민자치회 사례를 중심으로. 「지역정책연구」, 31(1): 73-95.
- 서재호. (2013). 주민자치 활동 참여와 공동체 의식: 부산광역시 4개 동 주민자치센터 주민의 인식 조사를 토대로- 부산광역시 4개 동 주민자치센터 주민의 인식조사를 토대로. 「한국사회와 행정연구」, 24(2): 437-459.

- 석호원. (2022). 주민자치회 내부갈등의 원인과 유형에 관한 연구: 고양특례시 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 34(3): 167-198
- 설선미·오재일. (2016). 지방자치단체의 주민자치회 운영 실태 및 개선방안: 광주광역시 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 51-71
- 신수경·김동욱·이문희·이재은. (2022). 주민자치회 전환에 대한 인식 유형: Q 방법론의 적용. 「한국지방자치학회보」, 34(4): 77-108
- 신용인. (2021). 주민자치 법제화에 관한 연구. 「지방자치법연구」, 21(3): 139-171.
- 안철현. (2018). 주민자치회 위원 선출방식에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 30(4): 175-193
- 이경미·한상일·박민정. (2025). 주민자치 연구의 동향과 과제: 한국연구재단(우수) 등재지 게재 논문을 중심으로. 「사회적경제와 정책연구」, 15(1): 151-186.
- 이병렬·이종수. (2015). 주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제. 「한국자치행정학회보」, 29(1): 157-180.
- 이호. (2001). 주민자치·주민자치운동의 현황과 과제. 「도시와 빈곤」, 50: 93-104.
- 인천투데이. (2020). 「인천 주민자치회, 올해 연말까지 60곳 전환한다」. <https://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=201791>(검색일:2025.06.15.).
- 자치분권위원회. (2025). 「자치분권 종합계획(주민자치 관련 과제 포함)」. 세종: 자치분권위원회.
- 장교식. (2018). 주민자치회의 활성화를 위한 법적 검토. 「토지공법연구」, 84: 195-216.
- 전대욱·최지민·최인수. (2022). 주민자치회 시범사업의 평가에 관한 연구. 「지방행정연구」, 36(4): 77-104
- 정지훈. (2016). 주민자치회 도입에 따른 지방자치단체 적용방안의 탐색적 연구: 용인시를 중심으로. 「한국정책연구」, 16(1): 1-22.
- 조성호·문영훈. (2010). 한·영·일 주민자치회 제도의 비교에 관한 연구. 「시민정치연구」, 1(1): 105-132.
- 정인홍. (1955). 「行政學」. 제일문화사.
- 조재승. (1955). 프로이센의 지방자치. 「지방행정」, 4(7).
- 조재승. (1957). 지방자치법해설(제3회). 「지방행정」, 6(8): 122-136.
- 조재승. (1957). 지방자치법해설(제6회). 「지방행정」, 6(12): 178-192.
- 주영서·이상열. (2021). 주민자치 활성화 요인 효과에 대한 인식 분석. 「한국지방자치연구」, 22(4): 45-65
- 최근열. (2002). 주민자치센터의 활성화 방안: 대구광역시북구를 중심으로. 「행정논총」, 40(2): 135-165.
- 최근열. (2014). 읍면동 주민자치회 시범실시 실태 및 발전과제. 「한국지방자치연구」, 16(3): 215-240.
- 최상현. (2016). 주민자치위원회 운영 실태와 개선방안에 관한 연구. 「한국행정연구」, 25(1), 139-168.

- 하승우. (2004). 「참여를 넘어서는 직접행동」. 한양대학교출판부.
- 하태영. (2020). 한국의 주민자치 흐름과 주민자치회의 향후 방향: 빅데이터 분석을 중심으로. 「지방정부연구」, 24(3): 1-26.
- 하태영. (2022). 주민자치회의 리더십과 조직문화가 조직성과에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 24(1): 123-145.
- 헌법재판소. 2007헌마843. 「주민소환에 관한 법률 제1조 등 위헌확인(합헌)」 [전원재판부 결정]. 헌법재판소 판례정보.
- 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」.(2013). 제27조.(2013 제정, 이후 일부개정).
- 행정안전부. (2019). 「세종시 주민자치회, 1곳에서 전 읍면동으로 확대」. <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156313819&검색일:2025.06.15>.
- 행정안전부. (2020). 「2020년 주민자치형 공공서비스 구축사업: 주민자치 분야 매뉴얼」. 세종: 행정안전부. [https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=7GNi6QDNH9an2ztE5ep8q1Er.node40?bbsId=BBSMSTR_000000000012&nttId=76159\(검색일:2025.06.15\)](https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=7GNi6QDNH9an2ztE5ep8q1Er.node40?bbsId=BBSMSTR_000000000012&nttId=76159(검색일:2025.06.15))
- 행정안전부. (2023). 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 표준조례 개정안」. 세종: 행정안전부. [https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=bwOyb411j22MatRtr0+FgOXM.node30?bbsId=BBSMSTR_000000000055&nttId=102938\(검색일:2025.06.15\)](https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=bwOyb411j22MatRtr0+FgOXM.node30?bbsId=BBSMSTR_000000000055&nttId=102938(검색일:2025.06.15)).
- 홍성우. (2022). 주민자치조직의 제도적 변화와 한계 분석-주민자치위원회와 주민자치회 비교를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 34(2): 237-260.
- 諸岡慧人. (2023). 「住民自治概念の歴史的研究：序論」, 法学 第87卷 第1号, 1-27. 東北大学法学会.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66: 66-75.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(4): 649-667.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

김 지 수: 중앙대학교에서 행정학 박사학위(논문: 원자력 에너지 정책 갈등에 대한 이해당사자의 프레임분석: 원전지역 주민을 중심으로, 2015)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원에 연구위원으로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 지방행정, 지방분권, 시민참여 및 공론화 등이며, 최근 논문으로는 “지방자치단체 공무원 인력산정모형 개선에 관한 탐색적 연구(2024)”, “지방의회 사무기구의 수행기능과 업무량분석에 관한 연구: 생활인구의 적용을 중심으로(2024)”, “지방자치단체 재정지출에 있어 총액한도제 도입 효과에 대하여: 기초자치단체 의회 경비지출을 중심으로 (2024)” 등이 있다(jisookim@krila.re.kr).

허 문 영: 현재 용인시정연구원에서 위촉연구원으로 재직 중이며, 건국대학교에서 행정학 석사학위(논문명: 공무원의 조직시민행동이 이직 의도에 미치는 영향)를 취득하였다. 연구관심 분야는 조직관리, 지방행정, 이민·다문화 정책 등이며, 최근 논문으로는 “신뢰와 직무만족 관계에서 감정노동 변수의 매개효과(2023)”, “조직시민행동이 공무원의 이직의도에 미치는 영향에서 공직가치의 조절효과(2024)”, “지방소멸 시대, 외국인 유입은 지역의 경제성장을 위한 대안이 될 수 있는가 (2025)” 등이 있다(mun95@yongin.re.kr).