


정책제언

# 주민주권시대 주민자치회, 양적 확대를 넘어 질적 발전을 향한 전진

 장 임 숙 | 자치분권위원회 주민복지서비스개편추진단 과장

주민의 힘으로 열리지 않았던 공간을 개방했다. 동네 한가운데 위치한 장고분(長鼓墳)은 펜스로 출입이 제한되어 단절된 공간이었다. 주민의 관심과 참여로 그곳을 문화 배움터이자 시민공원으로 변모시켰다. 장고분 내에서 어린이 그림그리기 행사와 전시가 열렸고, 가을날 돛자리 음악회가 개최됐으며, 지역아동센터와 연계한 역사교육 프로그램도 운영됐다. 모두 주민자치회가 만들어낸 변화다. 지난해 전국주민자치박람회에서 ‘협치의 정석 12개 주민협의체’를 주제로 대상을 수상한 광주 광산구 첨단2동 주민자치회의 사례다.

2020년 지방자치의 가장 큰 이슈는 단연 지방자치법 개정이었다. 민선 지방자치의 제도적 기반이 되었던 1988년 지방자치법 개정 이후 32년 만에 지방자치법이 전부 개정되었다. 이번 개정법률에는 목적 규정에 ‘주민자치’의 원리가 명시되고, 지방의 정책 결정 및 집행과정에 대한 주민의 참여권이 신설되었다. 명시적이지만 지방자치에 주민 주권 실현의 기틀이 마련된 것이다.

사실상 그간의 지방자치에 관한 정책적 논의는 주민자치보다 단체자치에 초점이 맞추어져 있었다. 지방자치는 탄생 배경과 발전 형태에 따라 주민자치와 단체자치로 대별 되는데, 주민자치는 지방을 중심으로 자치 전통의 역사를 가진 영미계 국가에서 발전된 제도이고, 단체자치는 중앙집권의 전통이 강한 독일, 프랑스 등 대륙계 국가에서 유래된 것이다.

우리나라는 중앙집권적인 국가체제가 선행하고, 국가로부터 독립된 법인격을 부여받은 지방자치단체가 지역의 공공사무를 수행하는 형태의 단체자치를 취하기 때문에 자연스럽게 자치 담론은 단체자치와 관련된 지방분권에 초점이 모여진다. 그런데 단체자치와 주민자치는 양자택일의 문제가 아니며, 양자는 상보적 관계로 어느 한쪽의 실현을 위해서는 다른 한쪽의 보완이 필요하다.

자치분권 2.0시대의 개막은 단체자치에 편중된 무게중심을 주민자치로 나누는 것을 의미한다. 그 중심에 지방분권법에 근거한 주민자치회가 있다. 2013년부터 시범실시하고 있는 주민자치회는 2018년 95개에서 2019년 408개로 급증했고, 2020년 626개로 증가해 2022년 3월 현재 1,098개에 이른다. 전체 3,503개 읍면동의 3분의 1이 넘는 규모다.

주민자치회의 양적인 확대에 대응하여 행정안전부는 주민자치회의 다양한 참여 보장을 통한 대표성과 비례성 강화, 주민자치회 위상 강화 및 역량 제고, 지역 자율성 존중 등을 위해 주민자치회 참고 자치법규안을 개정해왔다. 그리고 주민자치형 공공서비스 구축사업의 일환으로 주민자치 분야 매뉴얼 배포, 전국주민자치박람회 개최, 주민자치 민·관·학 현장 포럼 운영, 자치단체 대상 교육 및 컨설팅 지원, 자치와 혁신 핵심 인재 양성과정 운영 등을 지속적으로 추진해오고 있다. 앞으로 주민의 직접 참여기반을 강화하고, 읍면동 단위의 발전계획 수립 및 민관협력체계 구축을 통해 주민주도 생활 자치의 활성화를 꾀할 계획이다.

사실 주민자치회가 실질적인 주민 주권 실현을 추동할 수 있는냐는 양적 성장만이 아닌 질적 발전으로의 이행 여부에 달려있다. 현재 주민자치회의 낮은 주민참여율, 주민자치회 위원의 자치역량 부족과 위원 중심 문화로 인한 주민참여의 효능감과 실효성 부족 등은 여전히 한계로 남아있다.

이제 곧 4.19 혁명기념일이다. 4.19 혁명은 자유민주주의를 수호하기 위해 불의에 항거한 시민혁명으로, 오늘날 우리가 누리는 민주주의는 당시 시민들의 주체적 참여로 일궈낸 결실이다. 숙의하고 참여하는 시민이 정부의 대응성과 효과성을 높인다고 한다. 앞으로 주민 주권 시대를 열어나갈 주민자치에 4.19 혁명의 참여 정신이 깃들기를 바란다.

출처:자치분권위원회\_장임숙 행정안전부 주민복지서비스개편추진단 과장



정부동향

행정안전부

## 시.군.구 맞춤형 특례 부여로 실질적인 자치분권 촉진

- 행정안전부는 전부개정 「지방자치법」 시행(2022.1.13.)으로 새롭게 도입된 ‘시.군.구 특례 제도’를 본격적으로 운영하기 위하여 「지방자치단체 특례심의위원회(이하 “위원회”）」 제1차 회의를 4월 15일(금) 개최했다고 밝혔다.
- 개정 전 「지방자치법」에서는 인구 기준 50만 이상 대도시 외에는 개별 시.군.구에 대하여 특례를 부여받을 수 있는 근거가 없었다.

  - 이를 보완하기 위해 도입된 시.군.구 특례 제도는 실질적 행정수요 등 지역적 특성에 따른 발전전략\*을 수립하고 지역발전을 위해 필요한 특례를 자율적으로 발굴하여 신청하면 위원회의 심의 및 의결을 거쳐 특례를 부여받을 수 있는 제도이다.
  - \* (예시) 지역산업, 문화관광자원 등 해당 지역의 강점을 기반으로 한 특화발전전략
- 위원회는 행정안전부 장관 소속으로 설치 및 운영되며, 위원은 2명의 공동위원장 포함하여 총 15명 이내의 위원으로 구성된다.

  - 공동위원장은 당연직으로 전해철 행정안전부 장관, 위촉 위원장으로 원숙연 한국행정학회 회장이 맡는다.
  - 위원 중 당연직 위원 4명은 기획재정부 및 교육부 차관, 국무조정실 및 법제처 차장이며, 위촉직 위원 9명은 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 행정안전부 장관과 지방4대협의체\*에서 추천한 사람으로 지방자치, 지역개발 분야 등 민간 전문가들이 참여했다.
  - \* 「지방자치법」 제182조에 제1항 각 호에 해당하는 시·도지사, 시·도의회 의장, 시장·군수 및 자치구의 구청장, 시·군 및 자치구의회의 의장과 관련한 협의체
- 위원회에서는 개별 시.군.구에서 요청한 특례가 「지방자치법」상 실질적 행정수요, 국가균형발전 등 법적 기준 충족 여부 및 해당 특례의 실현 가능성 등을 종합적으로 심의하여 의결하는 기능을 담당한다.
- 위원회 심의·의결을 거친 시.군.구의 특례에 대해서는 행정안전부 장관이 지정 사실, 심의 및 의결 내용을 관보에 고시하고, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체에 통보한다.

  - 또한, 위원회의 심의·의결 결과 법령 또는 조례의 개정 등의 조치가 필요한 경우 중앙행정기관 및 지방자치단체에 후속 조치를 권고하고 해당 권고를 받은 기관은 후속 조치를 이행할 의무를 갖는다.
- 행정안전부는 위원회가 본격 출범함에 따라, 시.군.구에서 자율적으로 특례를 발굴하고 신청할 수 있도록 제도 홍보를 강화하고 전문가 등과 함께 컨설팅도 지원할 예정이다.

국토교통부

## 방치된 빈집, 지역재생·성장동력으로 선순환

- 국토부-농식품부-해수부, 빈집 관리 협력 맞손 -

- 국토교통부와 농림축산식품부, 해양수산부는 4월 18일(월) 도시 및 농어촌지역에 방치된 빈집을 효율적으로 관리하기 위한 부처 간 업무협약을 체결하고, 빈집 관련 정책 수립에 있어 긴밀히 협력해 나갈 계획이라고 밝혔다.
- '22년 전국 빈집\*은 10.8만호이며, 인구유출 심화, 고령화 등 지역공동화 위험으로 장기 방치되는 빈집이 증가하고 있다.

  - \* 시장·군수 등이 1년 이상 거주 또는 사용하지 않음을 확인한 주택
  - 장기 방치된 빈집은 노후화로 인해 마을 미관을 저해하고 안전사고 위험과 범죄에 활용될 가능성도 있어 꼼꼼한 현황 파악 및 관리가 필요하다.
  - 그러나 빈집 문제의 소관부처가 도시지역은 국토부, 농촌지역은 농식품부, 어촌지역은 해수부로 분산되어있고, 빈집 관리에 관한 법령\*과 기준도 달라 빈집의 체계적 관리와 활용에 한계가 있었다.



\* 국토부는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」, 농식품부·해수부는 「농어촌정비법」 적용

- 이러한 문제를 해결하기 위해 세 부처는 도시·농어촌 빈집 정보 통합 관리, 제도 개선 등을 주요 내용으로 협약을 체결하고 빈집 정책에 관한 업무를 함께 추진해 나가기로 합의하였다.
  - 우선 도시와 농어촌지역에서 각기 다르게 적용되고 있는 빈집 실태조사 기준을 일원화하고, 도시·농어촌지역 정보가 통합된 전국 단위 통계를 구축하여 국민에게 제공할 계획이다.
  - 중장기적으로는 빈집 정비 기준, 제도적 지원 등을 담은 빈집법(가칭)을 제정하고, 빈집 통계의 정확성과 신뢰도를 높여 국가 승인 통계로 지정될 수 있도록 공동으로 노력할 예정이다.
  - 나아가 빈집 정비 지원사업 발굴, 세제 개편 및 제도 연구에도 긴밀히 협력해 나가기로 하였다.

행정안전부


## 가맹점 재등록 제한기간 도입으로 지역사랑상품권 부정유통 막는다

- 행정안전부는 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률 시행령」 개정안이 4월 20일(수)부터 시행된다고 밝혔다.
  - 이번 개정안은 가맹점 재등록 제한기간을 도입하고, 과태료 부과기준을 합리적으로 조정하여 부정유통에 따른 제재처분의 실효성을 높여, 건전한 지역사랑상품권 유통질서를 확립하기 위해 마련됐다.
- 이번 시행령 개정안의 주요 내용은 다음과 같다.
  - 먼저, 법 개정에 따라 도입된 가맹점 재등록 제한기간을 구체화하였다.
  - 이전에는 지역사랑상품권 가맹점 등록이 취소된 이후, 가맹점주가 재차 등록을 신청할 경우 이를 거부할 법적 근거가 없어 등록취소 처분의 실효성이 떨어지는 문제가 있어왔다.
  - 이에, 지난해 10월 19일 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」 개정으로 1년 이내의 범위에서 재등록을 제한하는 근거를 마련하였고, 구체적인 기간을 대통령령으로 정하도록 위임하였다.
  - 이에 따라, 부정수취 및 불법환전한 경우 1년, 등록 제한업종을 영위한 경우 6개월 등 등록취소 사유별로 6개월 또는 1년으로 재등록 제한기간을 구체화하고, 위반행위의 내용을 고려하여 1/2의 범위에서 그 기간을 감경할 수 있도록 하였다.
- 다음으로, 과태료 부과기준을 보다 합리적으로 조정하였다.
  - 코로나로 인해 영세 소상공인의 영업환경이 어려워진 상황에서 경미한 위반행위에 대하여도 1,000만 원의 과태료를 부과하는 것은 다소 과도한 측면이 있었다.
  - 이에, 개별 가맹점에 대한 과태료 부과기준을 현실에 적합하도록 1차 위반 시 1,000만 원에서 600만 원으로, 2차 위반 시 1,500만 원에서 1,000만 원으로 하향 조정하였다.
  - 이와 동시에, 중대한 위반행위에 대해서는 강한 처벌 필요성을 고려하여 위반행위가 고의·중과실에 의한 경우 등에는 1/2의 범위에서 과태료를 가중 부과할 수 있는 규정을 새롭게 마련하였다.



정책브리프

# 지역주도형 청년일자리사업, 그간의 성과와 추진방향

 박진경 | 한국지방행정연구원 연구위원

## ○ ‘지역주도형’ 청년일자리사업은 왜 시작되었나?

출산을 감소로 일반적으로는 청년인구도 감소하는 경향을 보이지만 ‘68~74’년에 태어난 2차 베이비붐 세대의 ‘91~96’년생자녀, 즉 ‘에코붐 세대’가 20대 후반이되는 ‘17~’21년에는 청년인구가 오히려 증가

- 90년대 이후 산업·교육·노동시장의 구조적인 문제가 누적됨에 따라서 일자리의 수요가 부족하고 미스매칭 현상이 지속되어 청년인구의 고용부진이 고착화되고 있지만 이들 에코붐 세대의 고용문제는 더욱 심각해질 것으로 예상
- \* ‘에코붐’에는 이들이 2차 베이비붐 세대의 ‘메아리(Echo)’처럼 노동시장에 돌아온다는 의미를 내포

이에 대통령직속 일자리위원회는 ‘18년 3월, 관계부처 합동으로 「청년 일자리 대책」을 수립하고, ’21년까지 청년 실업률 8%이하로의 안정화를 목표로 에코붐 세대의 유입기간인 ‘18~’21년에 ‘18~’22만명의 추가 청년고용 창출대책을 추진하기 시작

- 학교를 졸업하는 시기에 경제적인 환경변화로 이전 시기에 비해서 취업에 더욱 어려움을 겪고 고용에 불이익을 당하는 청년들이 오랜기간 누적되면 ‘잃어버린 세대’\*를 형성할 수 있음
- \* ‘잃어버린세대’는 일본에서 버블붕괴 이후 1990년대 초중반에서 2000년대 중반에 학교를 졸업한 청년들이 장기 경기침체와 청년인구 증가, 경직된 노동시장 구조로 고실업·저임금·고용불안의 3중고를 겪는 세대를 말함. 이들은 현재 중년층이 되었지만 여전히 이전세대보다 낮은 임금과 높은 비정규직 비중을 나타내고 있음

에코붐 세대의 일자리 문제를 완화하는 동시에 지역적인 특성을 고려한 청년 일자리 사업을 추진하기 위하여 2018년 6월부터 행정안전부 주도로 지역주도형 청년일자리사업을 추진해오고 있음

- 청년에게 적합한 지역 일자리를 발굴·제공하여, 자산형성이 가능한 수준의 소득을 창출하는 지속가능한 경제 활동 지원
- 인구감소, 청년유출 등으로 어려움을 겪고 있는 지역에 청년유입을 지원하여 지역의 활력을 제고
- 청년이 지역공동체 발전, 지역사회문제 해결에 기여할 수 있도록 지원하여 지역균형발전, 자치분권의 주체로서의 청년의 역할 정립

## ○ 지역주도형 청년일자리사업은 어떠한 성과를 창출하고 있나?

지역주도형 청년일자리사업의 성과는 정량적 성과인 지역고용(취·창업) 성과 및 지역기업 지원 성과, 정성적 성과인 지역사회 기여 성과, 그리고 거시적인 지역경제 파급효과로 구분할 수 있음

- 성과분석은 큰 틀에서 청년일자리사업 역시 고용노동부에서 실시하는 재정지원 일자리사업의 평가체계를 고려하면서 사업의 특성을 반영한다면 다면적 접근이 가능해야 함



• [그림 1] 지역주도형 청년일자리사업의 종합성과모델



지역주도형 청년일자리사업은 먼저 지역이 주도하는 청년일 자리를 지속적으로 창출해오고 있으며 '18년~'21년간 총 11만 7천명의 청년대상 지역일 자리를 창출하였음

- 지역정착지원형(1유형) 참여자는 4년평균 64.6%가 정규직을 전제로 채용되었거나 전환되었고, 취업연계형(3유형) 사업을 통해 역량강화 및 일자리 경험을 한 후 평균 48.0%가 취업으로 연계되었으며, COVID-19사태로 한시적으로 추진된 단기일자리 지역포스트코로나대응형(4유형)사업을 통해서도 30.5%가 취업의 기회를 얻어 경력형성의 징검다리 역할을 수행
- 창업투자생태계조성형(2유형) 사업을 통해서 4년 평균 71.5%가 창업을 실현하였고, '21년에 사업축소로 참여자는 줄었으나 기존에 사업의 혜택을 받았던 초기 창업자들은 추가로 청년고용을 실현하고 있는 것으로 나타남
- 중도포기율은 평균적으로 20%를 넘지 않아서 '21년 한국경영자협회의 입사 1년차 신입사원 퇴사율 27.7%에 비해 낮은 편이었으며, 사업에 참여하고 있는 청년들의 만족도는 90%이상으로 높은 편이었음
- \* '21년 사업을 추진하는 과정에서 각 시도에서 도지사 인증기업 등 청년들이 선호하는 일자리로의 사업장 모집 등을 꾸준히 추진함에 따라서 중도탈락률이 더욱 감소

사업에 참여하고 있는 지역기업이 최근 3년간 약 4만 6천개로 점차 증가하는 추세이며, 수도권보다는 비수도권에, 특광역시보다는 도지역의 고용창출 비중이 상대적으로 높아서 청년들의 지역정착에도 기여



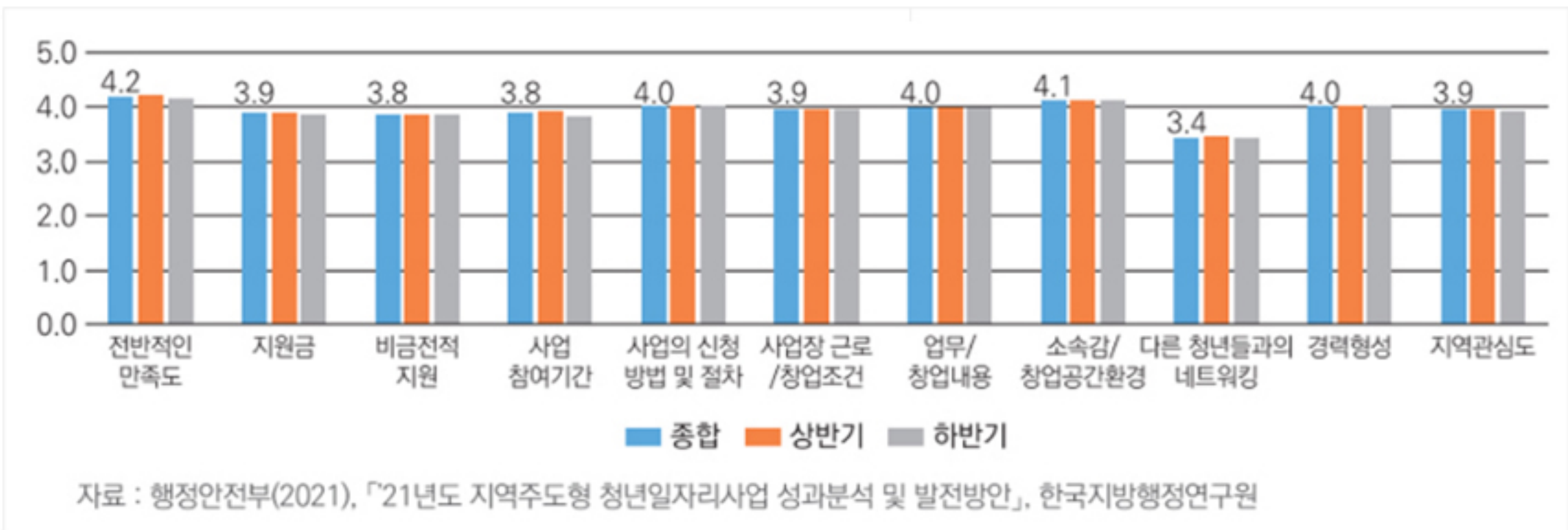
• [그림 2] 지역주도형 청년일자리사업의 정량적 성과 (2018~2021)

구분		2018년	2019년	2020년	2021년	합계(평균)
고용 (취·창업) 성과	고용창출인원(명)	11,056	36,265	36,067	33,360	116,748
	1유형(지역정착지원형) : 정규직 전환률(%)	69.0	63.3	62.9	66.5	(64.6)
	2유형(창업투자생태계조성형) : 창업률(%)	85.9	68.7	76.3	31.5	(71.5)
	3유형(민간취업연계형) : 취업연계율(%)	42.6	42.1	64.4	45.6	(48.0)
	4유형(지역포스트코로나대응형) : 취업연계율(%)	-	-	-	30.5	(30.5)
	중도탈락률(%)	12.6	19.1	20.0	17.7	(18.4)
기업지원 성과	참여기업수(개) <sup>1)</sup>	-	13,147	15,332	17,202	45,681
지역사회 기여 성과	수도권→비수도권으로의 청년전입비율(%) <sup>2)</sup>	90.9	91.3	87.7	-	(89.5)
	특광역시→도지역으로의 청년전입비율(%)	68.3	77.9	77.4	80.6	(77.7)
	지역기반 사회적 경제 관련조직 근무비율(%) <sup>3)</sup>	20.9	14.4	15.8	11.5	(14.7)
	사회서비스 제공 일자리 근무비율(%)	15.7	14.8	7.9	2.7	(9.1)

주 : 1) 참여기업수는 2018년도의 경우 조사가 시행되지 않아서 합계는 '19~'21년 합계에 해당함  
 2) 수도권에서 비수도권으로의 청년전입비율은 2021년에 조사가 시행되지 않아서 합계는 '18~'20년 합계에 해당함  
 3) 사회적 경제 관련조직 및 사회서비스 제공 일자리 근무비율은 직접일자리사업(1유형, 3유형, 4유형)에 해당함

자료 : 박진경-임태경(2019), 「지역주도형 청년일자리사업 중간성과분석 및 개선방안 연구」, 한국지방행정연구원  
 행정안전부(2020), 「'20년도 지역주도형 청년일자리사업 성과분석 및 진단연구」, 한국지방행정연구원  
 행정안전부(2021), 「'21년도 지역주도형 청년일자리사업 성과분석 및 발전방안」, 한국지방행정연구원

• [그림 3] 지역주도형 청년일자리사업의 사업참여자 만족도(2021년, 5점 척도)



### ○ 지역주도형 청년일자리 사업의 향후 발전과제는?

지역주도형 청년일자리사업은 '18년 추경부터 '21년까지 한시적으로 기획되어 추진될 예정이었으나 COVID-19로 인한 청년고용 충격 및 지역경제 침체로 새롭게 사업을 재편하여 지속적으로 지역의 청년일 자리를 창출해야하는 중요한 시기



- ‘지역주도형’ 청년일자리사업은 타 부처 청년일자리사업과 달리 청년의 지역정착을 유도하고, 지역의 전문인재를 양성하여 지역혁신과 지역활력증진이라는 선순환 구조 창출에 기여할 수 있어야 함

지역에 청년들이 남아서 떠나지 않고서도 일경험의 기회를 제공받을 수 있도록 청년 일자리 질을 제고하여 고용안전성을 확보하고, 수요자 맞춤형의 사업을 추진하는 것이 가장 중요

- 한시사업이 아니라 변화하는 환경에 부응하고, 미래산업 과제에 도전할 수 있도록 고용기회, 고용안정성, 능력개발, 임금보상, 근로시간, 고용평등 등이 보장받을 수 있는 일자리 요건이 갖추어진 일자리를 제공할 수 있어야 함

지방자체단체 차원에서 지역주도형 청년일자리사업이 중요한 이유는 경직되지 않은 사업내용과 추진체계 구성이라 할 수 있는데, 지역의 현장수요에 대응하여 다양한 콘텐츠를 개발할 수 있도록 하여 상향식·분권식 청년일자리 창출이 가능하도록 중앙정부가 지원해야 함

- 한시적인 사업에서 벗어나 계속사업으로 추진될 예정이므로 청년이 지역경제와 함께 혁신·성장할 수 있도록 유도하는 새로운 사업유형 발굴

마지막으로 사업의 계획단계에서부터 성과평가체계를 마련하여 지역주도형 청년일자리사업이 중장기적으로 체계적으로 관리할 수 있도록 할 필요가 있음

- 구체적인 사업설계는 지자체가 수립하지만 사업의 효율성을 제고할 수 있도록 환류체계를 정비하고 사업평가를 통한 성과 확산

출처: 한국지방행정연구원 \_ 박진경 연구위원



알기쉬운 정책용어

딱 풀 이 딱 딱 한 정 책 용 어 풀 이

# 내 삶에 힘이 되는 '희망사다리 2022'

일자리·주거 등 생활 필수정책 안내 책자



## 생애주기별 국민생활 서비스

영유아부터 청년, 중장년, 어르신까지  
맞춤형 지원정보를 담았어요!  
올해 첫 시행되거나 달라진 내용 등  
최신 정보를 꼭 확인하세요~

지원대상·내용, 신청방법, 문의처를  
한눈에 볼 수 있어요!



청년·대학생

국민취업지원제도  
청년내일채움공제 등

어르신

치매안심센터  
노인맞춤돌봄서비스 등

영유아·청소년

첫만남이용권  
학교밖 청소년 지원 등

중장년

아이돌봄서비스  
여성새로일하기센터 등



## 분야별 희망지원 서비스

저소득층·장애인 등 취약계층의 미래를 응원하고 안정적 생활을 돕는 정책과 취업·창업, 문화·예술, 건강·안전 등 분야별로 다양한 지원 정책을 담았습니다.



정책 이름을 몰라도 '키워드'로 찾아볼 수도 있어요

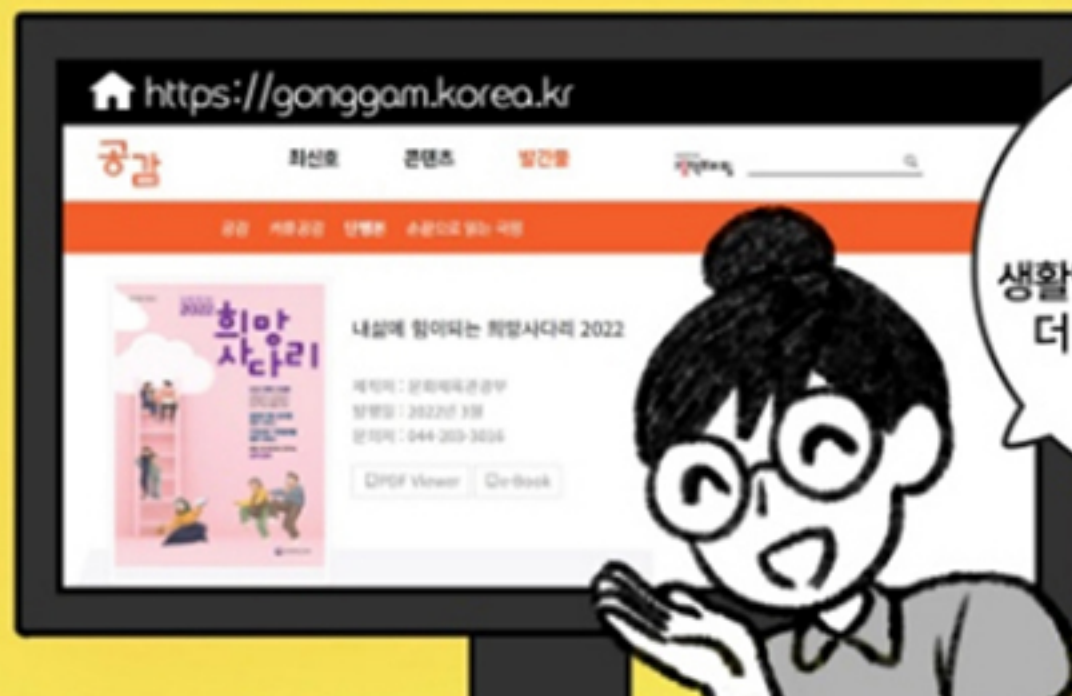
## 더 나은 일상을 위한 '행복 디딤돌'

'희망사다리 2022' 책자는 지자체 민원실이나 다중 이용장소\*에서 누구나 쉽게 찾아볼 수 있어요.

\*전국 도서관, 보건소, 우체국, 농협 등

정책주간지 '공감' 누리집과 주요 온라인 서점\*에서 전자책을 무료로 내려받을 수도 있습니다~!

\*교보문고, 예스24, 알라딘, 리디북스 등



행복으로 가는 디딤돌이 되도록 생활밀착형 서비스 마련에 더 노력하겠습니다~!!