

정책연구 2010-08

# 주민자치회 법리적 검토 및 시범 실시 방안



## 연구진

김 병 국 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

김 필 두 (한국지방행정연구원 연구위원)

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적 .....	3
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	4
1. 연구의 범위 .....	4
2. 연구의 방법 .....	4
3. 연구 설계 .....	5
<b>제2장 주민자치회에 대한 특별법 내용</b> .....	7
<b>제3장 주민자치회의 법리적 검토(1):특별법 내</b> .....	11
제1절 주민자치회의 성격 .....	13
1. 문제의 제기 .....	13
2. 쟁점 .....	13
3. 해설 .....	13
4. 소결 .....	15
제2절 주민자치회의 설치 범위와 그 수 .....	16
1. 문제의 제기 .....	16
2. 쟁점 .....	16
3. 해설 .....	17
4. 소결 .....	18
제3절 주민자치회의 기능 .....	20
1. 문제의 제기 .....	20
2. 쟁점 .....	20
3. 해설 .....	20
4. 소결 .....	21

# 차 례

한국지방행정연구원

제4절 주민자치회에 대한 사무위임과 위탁 .....	22
1. 문제의 제기 .....	22
2. 쟁점 .....	22
3. 해설 .....	22
4. 소결 .....	23
제5절 주민자치회의 주민대표성 .....	24
1. 문제의 제기 .....	24
2. 쟁점 .....	24
3. 해설 .....	25
4. 소결 .....	25
제6절 종합 .....	27
<b>제4장 주민자치회의 법적 검토(2):특별법 외 .....</b>	<b>29</b>
제1절 주민자치회의 법인화 .....	31
1. 문제의 소재 .....	31
2. 주민자치회를 법인격 없는 사단(社團)으로 할 경우 .....	32
3. 주민자치회를 법인으로 할 경우 .....	36
4. 소결 .....	37
제2절 주민자치회와 기존 조직간 관계 .....	40
1. 주민자치회와 주민자치센터간의 관계 .....	40
2. 주민자치회 미설치 현행 주민자치센터의 운영 활성화 방안 .....	42



<b>제5장 주민자치회 시범사업 계획</b> .....	47
제1절 시범사업의 목적 .....	49
제2절 시범사업의 개요 .....	50
1. 시범사업의 실시 근거 .....	50
2. 시범사업의 실시 주체 .....	50
3. 시범사업의 실시 시기 .....	50
4. 시범사업의 실시 방법 .....	51
5. 시범사업의 실시 내용(과정) .....	51
제3절 시범사업 주민자치회의 설치 요령(안) .....	53
1. 설치단위 .....	53
2. 주민자치회의 설치장소 .....	53
3. 주민자치회의 기관 구성 .....	54
4. 주민자치회의 주요 사무(기능) .....	55
5. 주민자치회의 재정 .....	55
6. 주민자치회와 자치단체간 교육 .....	56
7. 주민자치위원 역량강화 교육 .....	56
8. 지역사회내 네트워크 형성방안 .....	57
제4절 세부 추진계획 .....	58
1. 중앙부처 : 행정안전부 .....	58
2. 광역자치단체 : 시도 .....	60
3. 기초자치단체 : 시범사업 대상 시군구 .....	61
4. 읍면동 : 시범사업 대상 읍면동 .....	62
제5절 기타 .....	69
1. 중앙-지방간 긴밀한 협조체제 유지 .....	69
2. 보완대책 .....	69

# 표 차례

<표 3-1> 읍면동의 일반현황 .....	19
<표 3-2> 통 · 리의 일반현황 .....	19
<표 3-3> 법리적검토 결과 종합 1 .....	27
<표 3-4> 법리적검토 결과 종합 2 .....	28
<표 4-1> 법인과 비법인의 주민자치회비교 .....	38
<표 4-2> 지방자치단체의 종류별 사무 (별표 1: 제8조 관련) .....	40
<표 4-3> 주민자치위원회와 주민자치회의 비교 .....	41
<표 5-1> 사무조정방안 예시 1 .....	65
<표 5-2> 사무조정방안 예시 2 .....	66



## 그림 차례

<그림 1-1> 연구설계 .....	5
<그림 2-1> 특별법 내용에 따른 읍면동행정체제 모형(안) .....	10

# 제 1 장 서 론

제1절 연구의 목적  
제2절 연구의 범위 및 방법







## 제1장

## 서론

## 제1절 연구의 목적

- 지방행정체제개편특별법의 통과에 따른 구체적인 후속 조치 필요
  - 특별법에서 규정하고 있는 주민자치회의 구성
  - 주민자치회의 위상 정립을 위한 법적 근거 마련 : (가칭)주민자치회 구성과 운영에 관한 법률
- 우리나라의 지역적인 특성을 고려한 맞춤형 주민자치회 모형의 구축
  - 주민자치의 강화에 필요한 실효성있는 구체적인 방안 마련
  - 주민자치회가 실질적인 주민중심의 자치기구로 기능하는 것이 필요
- 연구의 목적은 첫째, 주민자치회의 모태가 되는 『지방행정체제개편에 관한 특별법』에 규정된 주민자치회 관련 규정에 관한 정확한 법리적인 해석을 내리는 것임
  - 법 규정에 나타난 주민자치회의 위상에 관한 정확한 해석
  - 주민자치회의 범위 설정
  - 주민자치회와 기존 주민센터와의 관계 규명
- 둘째, 주민자치회의 활동과 관련된 법인화에 관한 사항을 정리하는 것임
  - 주민자치회를 법인격인 없는 사단으로 할 경우의 성격 규명
  - 주민자치회를 법인으로 할 경우의 성격 규명
- 셋째, 우리나라의 지역적인 특성에 적합한 맞춤형 주민자치회 모형을 구축하는데 필요한 행정비용을 최소화하고 시행착오를 줄이기 위한 시범사업의 추진을 준비함

- 시범사업을 통하여 지역의 특성을 반영하고 지역주민이 원하는 바람직한 주민자치회 모형을 구축
- 주민자치회에 대한 공무원과 주민의 이해도 증진
- 공무원과 주민의 의사를 반영한 주민자치회 모형 구축

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

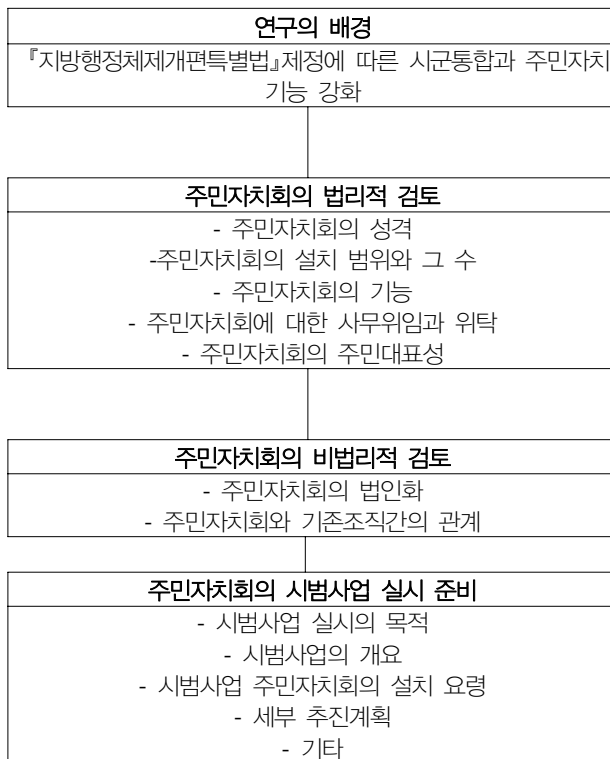
- 시간적 범위 : 주민자치회 시범사업 시행 시기
  - 2011년도 초 시범사업 시행 시기에 초점을 맞춤
- 공간적 범위 : 전국 기초자치단체 대상
  - 시군구 전체를 대상으로 하되 특정한 지역을 시범사업 지역으로 선정
- 내용적 범위 :
  - 주민자치회의 법적 위상 규명
  - 주민자치회의 성격 규정
  - 주민자치회와 기존 주민자치센터의 차별화
  - 주민자치회 시범사업 실시 준비

### 2. 연구의 방법

- 문헌연구
  - 선행연구 검토 : 국내외 주민자치관련 학술연구논문, 각종 연구기관의 주민자치관련 연구보고서 등을 검토·분석하고 시사점 도출
  - 외국 사례 분석 : 주요 선진외국의 주민자치조직 구성과 운영사례 분석 및 시사점 도출

- 사례연구 : 현지 출장 조사 및 관계자 인터뷰
  - 국내 우수 주민자치센터 구성 및 운영사례 분석
  - 제주도 등 주민자치조직의 구성 및 운영사례 분석
- 전문가 및 실무자 워크샵
  - 주민자치 관련 학자 등 전문가 워크샵
  - 주민자치 관련 현장 실무담당자 워크샵

### 3. 연구 설계



<그림 1-1> 연구설계



## 제 2 장

# 주민자치회에 대한 특별법 내용





## 제2장

## 주민자치회에 대한 특별법 내용

## ○ 특별법상의 규정 내용

- 2010. 10. 1.부터 시행되는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 “특별법”이라 한다)」 제4장에서는 ‘읍·면·동 주민자치’라는 제목 아래에 제20조부터 제22조까지 주민자치회에 관한 규정을 두고 있음

- 제20조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.
- 제21조(주민자치회의 기능)
  - ① 제20조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.
  - ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
    1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
    2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
    3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항
- 제22조(주민자치회의 구성 등)
  - ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.
  - ② 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

## ○ 특별법 규정상의 특징

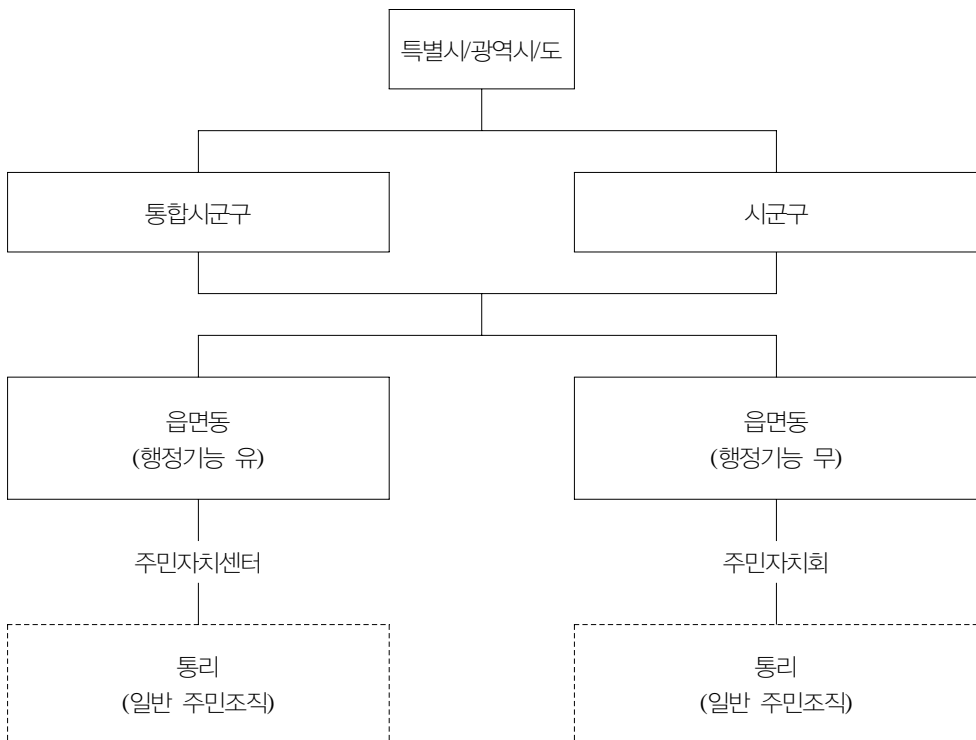
- 특별법에서 규정하고 있는 ‘읍면동 주민자치’는 향후 주민자치회를 설치한다는 방향성만을 제시하고 별도의 법률 제정에서 재차 세부적으로 규정하도록 유보하고 있는 것이 특징임



- 특별법 제20조에서 제22조에는 주민자치회의 설치, 기능, 구성 등에 대한 기본적인 사항만을 규정한 채 구체적인 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 그 설치 운영에 관해서 별도의 법률로 제정하도록 유보하고 있다는 점임
- 이러한 특징을 보이는 것은 시군구의 통합을 추진하는 과정에서 발생하는 통합자치단체의 규모 그리고 일괄적인 통합인지 아니면 자율적인 통합인지에 따른 통합자치단체의 수 등 불안정한 요인들에 대비하여 차후 확실한 주민자치회 설치를 보장하기 위한 것으로 판단됨

○ 특별법 내용에 따른 읍면동행정체제 모형(안)

- 특별법 제20조와 제21조에 의한 주민자치회의 설치를 고려할 경우, 지방행정체제는 다음과 같이 제시될 수 있음



<그림 2-1> 특별법 내용에 따른 읍면동행정체제 모형(안)

# 제 3 장

## 주민자치회의 법리적 검토(1)

### :특별법 내

제1절 주민자치회의 성격

제2절 주민자치회의 설치 범위와 그 수

제3절 주민자치회의 기능

제4절 주민자치회에 대한 사무위임과 위탁

제5절 주민자치회의 주민대표성





## 제3장

주민자치회의 법리적 검토(1):  
특별법 내

## 제1절 주민자치회의 성격

## 1. 문제의 제기

- 주민자치회의 성격을 규명하기 위해서는, 특별법 상의 설치 및 기능 및 구성과 관련된 조항에서 찾아야 하는데, 특별법 상의 규정내용만으로는 그 성격을 규명하기에 불투명한 점이 많음

## 2. 쟁점

- 특별법 상의 주민자치회 관련 규정 사항만으로는 주민자치회의 성격을 명확하게 규명하기에 미흡한 문제

## 3. 해설

- 첫째, 주민자치회의 설치에 관한 직접적인 근거규정은 특별법 제20조로, “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다” 라고 규정하고 있음
  - “ - - - 주민자치회를 둘 수 있다” 는 규정에 의하면, 지방자치단체의 의지에 따라서 주민자치회를 설치할 수도 그리고 설치하지 않을 수도 있다는 것으로 해석됨에 따라서 강제적이지 아니한 임의적 설치 단체로 규명할 수 있을 것임
- 둘째, 주민자치회의 구성방식을 통해 성격을 규명하려면, 주민자치회가 어떻게 구성되는 지, 즉 주민자치회의 구성방식을 살펴볼 필요가 있음

- 우선 특별법 제20조에서는 막연하게 “해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회”라고만 표현하고 있어서, 주민을 구성원으로 하는 주민단체임을 알 수 있지만, 해당 행정구역의 주민 전체로 구성되는 것인지, 아니면 일부로 구성되는지가 불명확함
- 또한 특별법 제22조 제1항에서는 “주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다”라고 하여 그 구성방식을 일부 밝히고 있으나 어떻게 구성할 것인지 등에 관해서는 아직 미흡한 상태임
  - 단 제22조 제1항은, 자치단체의 장이 해당 행정구역 주민 전체를 위원으로 위촉하기는 어렵기 때문에 해당 행정구역 주민 중 일부를 지방자치단체장이 위촉하여 구성하려는 것으로 해석할 수밖에 있으나, 세부적인 사항은 별도의 법률에 규정토록 위임하고 있음

○ 셋째, 주민자치회라는 단체의 성격이 구체적으로 어떤 것인지를 알기 위해서는 주민자치회의 기능 등에 대해 살펴볼 필요가 있음

- 우선 주민자치회의 기능을 보면, 관계 법령 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회가 위임 또는 위탁받을 수 있도록 하고 있음(특별법 제21조 제1항). 그러나 지방자치단체의 사무 일부를 위임 또는 위탁을 받는다는 주민자치회의 핵심적인 기능도 필수적인 것이 아니라 임의적인 것으로 되어 있어 모호한 부분이 많이 존재함
- 그리고 제21조 제2항에서 주민자치회의 주요 기능을 다음과 같이 제시하고 있음

- ① 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
- ② 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
- ③ 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항의 업무를 수행

- 위의 기능 중에서 ①의 “주민화합 및 발전을 위한 사항”이라는 식으로 포괄적이고 애매하게 규정되어 구체적으로 주민자치회가 어떤 기능을 수행하는 것인지에 대해서도 불분명한 점들이 많음

- 더욱이 ③의 “관계 법령”은 법률, 시행령, 시행규칙을 의미하는 것으로 국가사무를 주민자치회에 위탁받아 처리할 수 있다는 가능성을 열어 두고 있고, “조례 또는 규칙”의 경우도 지방자치단체의 자치사무도 위탁을 통해 처리할 수 있도록 해석할 수 있다는 점에서 모호한 점이 있음
- 넷째, 마지막으로 특별법상의 규정만으로는 총체적인 주민자치회의 성격을 규명하기는 어려움
- ‘주민자치회’라는 용어만으로 볼 때에 주민자치회는 소속 구성원을 가진 단체로서의 성격을 가지는 것으로 보이지만, 그 단체가 법인격이 있는지? 그 단체의 구성원의 범위는 어떻게 정해지는지? 등에 대해서는 법률에서 명확한 규정이 없는 상태임

#### 4. 소결

- 첫째, 설치적 관점에서 보면, 현행 특별법에 존재하는 규정만으로는 주민자치회의 성격을 명확히 개념하여 정의할 수 없는 실정이지만, 강제적으로 설치되는 단체가 아니라 임의적으로 설치할 수 있는 단체의 성격을 갖는다는 점임
- 둘째, 기능적 관점에서 보면, 주민자치회의 기능 중에서 ① 주민자치회 구역 내의 주민회합 및 발전을 위한 사항을 강조할 경우, 주민자치회의 성격은 순수한 자치기구적 성격이 강할 것이고, ② 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항과 ③ 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항을 강조할 경우, 순수 자치기구가 아닌 행정기구적 성격이 강할 것으로 예상됨
- 결국 현행 특별법상의 규정만으로 본다면, 임의적인 순수 자치적 단체 혹은 임의적인 행정 기구적 단체의 성격을 가진 것으로 판단할 수 있음
- 그러나 이러한 수준의 성격 규정만으로 향후 주민자치회의 성격을 단정하기에는 무리가 있음

- 따라서 향후 별도로 제정될 법률에서 주민자치회의 성격을 보다 명확하게 규정할 필요가 있음
  - 즉, 제22조 제2항에서 “주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다” 라고 규정하고 있으므로, 따로 제정될 법률에서 주민자치회의 성격에 대해 보다 명확하게 규정을 해야 할 것임
  - 별도 제정될 법률에서 핵심적인 쟁점은 주민자치회의 구성방식 및 주민대표성 확보방안, 주민자치회의 법인격 획득 여부, 주민자치회의 역할과 기능, 주민자치회의 운영방식과 기능, 기존의 주민자치위원회와의 관계 등이 될 것임

## 제2절 주민자치회의 설치 범위와 그 수

### 1. 문제의 제기

- 주민자치회의 설치 범위와 그 수에 관련해서도 특별법 해석상 문제가 있음
  - 특별법 제20조에서는 “읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다” 라고 규정하고 있음으로 인하여 읍면동에만 설치해야 하는지, 혹은 그 수를 1개만 해야 하는 지 등에 대한 의문을 가질 수 있다는 점임

### 2. 쟁점

- 읍면동에만 주민자치회를 설치해야만 하는지, 그리고 읍면동에 이를 설치한다면 읍면동 내에 반드시 하나의 주민자치회를 두어야 하는 것으로 해석해야 하는지, 아니면 읍면동 내로 해석하여 수 개의 주민자치회를 둘 수 있는지에 관한 것임

### 3. 해설

- 이와 관련해서는 법 규정의 전체적인 취지와 입법자의 의도 등을 고려하여 법조항을 해석할 필요가 있음
- 우선 특별법 제3장 제4절의 제목이 ‘읍·면·동 주민자치’로 되어 있음을 볼 때에, 주민자치회는 읍면동 단위로 설치하고, 다른 행정계층에 두지 않는 것으로 해석되고 있음
  - 또한 제21조 제1항을 보면, 주민자치회를 설치되는 경우, 읍면동 행정기능을 지방자치단체 직접 수행하도록 되어 있는 바, 읍면동 단위에 두는 것으로 해석됨
  - 이 경우 시군구의 하위단위인 읍면동에는 특별법에 의해 설치된 주민자치회가 존재하고, 조례에 의해 설치된 주민자치센터(주민자치위원회)가 공존하게 될 것임
- 그리고 읍면동 단위에 주민자치회를 설치하되, 1개만을 설치해야 하는지 혹은 2개 이상 설치해서는 안 되는지에 대해서는 아직 논란의 소지가 있음
  - 우선 읍면동 단위에 주민자치회를 둔다는 규정은 있지만 몇 개를 설치할 것인지에 대해서는 명확한 규정이 없지만, 해석상 1개만을 설치하는 것으로 해석되고 있음
  - 만일 읍면동 당 주민자치회를 1개만을 설치하도록 하게 되면 특별법 입법 취지인 근린자치의 형성을 위한 민주성 강화라는 목표를 달성하는데 어려움이 있다고 판단되는 바, 이를 보완하기 위하여 설치될 주민자치회와 기존의 주민(자치)조직들과의 협의체 구성 등 강력한 네트워크를 구축해야 하고, 동시에 기존의 리 단위 새마을회 등 자치조직들의 활성화 방안을 강구할 필요가 있는 것임



#### 4. 소결

##### ○ 법리적 소결

- 첫째로 주민자치회의 읍면동 설치에 대한 특별법의 입법취지를 고려해 볼 때, 기초자치단체들의 통합에 따른 읍면동의 민주성 취약점을 줄인다는 의도에서 읍면동 단위의 자치기능 강화를 추진하려는 것으로 보이고, 둘째로 읍면동의 행정기능을 통합 지방자치단체가 직접 수행하고 사무의 일부를 주민자치회에 위탁하도록 되어 있으며, 셋째로 제주특별자치도 설치법 제22조에도 “읍면동에는 다음 각 호의 사항을 처리하기 위하여 주민자치센터를 설치한다”고 규정하고 있어 43개의 읍면동에 주민자치센터를 설치하고 있는 바, 주민자치회는 읍면동 단위로 1개만을 설치하는 것으로 해석하는 것이 보다 타당할 것임

##### ○ 행·제도적 소결

- 주민자치회를 읍면동에 설치한다는 대 전제는 특별법의 입법 취지에 비추어 옳바르다고 판단됨
- 그러나 시군통합에 의한 효율성을 강조하는 지방행정체제의 개편에 대한 비판에 대응하여 읍면동 단위의 주민자치를 이행하여 민주성을 강화하려는 측면에서 주민자치회의 설치가 규정되었다면, 그리고 2010년 4월 지방행정체제개편 특위에서 통과 시에 규정된 주민자치회의 법인격 부여 조항을 삭제하여 법인격 없는 사단법인의 지위를 갖도록 하여 보다 주민자치로서의 기능을 강화하려고 했다면, 특히 특별법 제3조 지방행정체제 개편의 기본방향 4에서 제시한 “주거단위의 근린자치 활성화” 측면을 강조해야 한다면, 읍면동 단위로 주민자치회를 설치하되 그 수는 1개 이상을 설치할 수 있어야 한다고도 해석할 수 있음
- 특히 읍면동의 인구 구성비를 보면, 읍과 동의 경우 평균인구가 19천명 수준이므로 주거단위의 근린자치를 지향하는 주민자치회의 기능은 한계를 가질 수 있다는 점임

&lt;표 3-1&gt; 읍면동의 일반현황

구분 (09.1.1기준)	읍면동수	면적(km <sup>2</sup> )		인구(천명)	
		총면적	평균면적	총인구	평균인구
계	3,487	100,139.8	28.7	49,540.4	14.2
읍	211	14,473	68.6	4,175.1	19.8
면	1,205	75,353.7	62.5	5,181.8	4.3
동	2,071	10,313.1	4.97	40,183.5	19.4

&lt;표 3-1&gt; 통·리의 일반현황

구분 (09.1.1 기준)	인구(천명)	세대수	통/리	통/리별 평균 인구수	통/리별 평균 세대수
동(통)	40,183.5	15,166,378	55,859	720	272
읍면(리)	9,356.9	3,838,961	36,300	258	106
계	49,540.4	19,005,339	-	-	-

- 따라서 주민자치회를 설치함에 있어서 읍면동 단위로 1개 이상 설치할 수 있다는 점을 적극적으로 해석하여 차후 제정될 별도의 법률에서 이를 적용시킬 필요가 있음
- 만일 읍면동 단위에 2개 이상의 주민자치회를 설치할 수 있다면, 어떻게 설치할 것인가의 문제가 대두는 바, 기존의 통과 리 단위에 설치하는 방안, 몇 개의 통과 리를 각기 통합하여 광역적 주민자치회로 설치하는 방안, 행정구 혹은 출장소 단위에 설치하는 방안, 그리고 읍면동의 특성 등을 고려하여 시군구 조례로 그 수를 정하도록 하는 방안 등을 고려할 수 있음

- 그리고 일본의 자치회(정내회) 설치 및 운영에서 시사점을 찾는다면, 시정촌 단위에 수개를 설치하도록 하고, 통리단위 혹은 광역단위로 설치한 후에 상위의 광역자치회를 운영하도록 하는 방안도 검토할 수 있음

## 제3절 주민자치회의 기능

### 1. 문제의 제기

- 특별법 제2조의 제1항에 “제20조에 따라서 주민자치회가 설치되는 경우, 읍면동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하고, -----” 라고 규정하고 있고, 제2항에 주민화합 및 발전 사항, 위임 또는 위탁사무처리 사항, 법령등으로 위임 또는 위탁한 사항에 대한 업무를 수행하도록 되어 있음

### 2. 쟁점

- “읍면동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하고” 의 경우, 읍면동의 기능, 인력, 재원 모두를 지방자치단체로 완전 이관한다는 것으로, 행정기능이 완전 철폐된 읍면동과 행정기능을 보유한 읍면동으로 구분되는 것은 법리적으로 문제가 없는 것인가 하는 점임

### 3. 해설

- 읍면동은 지방자치법상의 하부행정기관이고, 그 장은 지방자치단체장의 지휘감독을 받아 소관 국가사무와 지방사무를 맡아 처리하고 소속 직원을 지휘 감독할 수 있도록 되어 있고, 특히 그 사무는 지방자치단체의 조례 및 규칙으로 위임되어 있는 바, 읍면동의 행정기능 폐지는 법리상 문제를 가지고 있지 않음

- 반면에 지방자치법 제4조 제5항에 의해 읍면에 두는 리장의 경우, 행정기능 폐지로 인해 읍면 단위의 리장 제도를 폐지해야 하는 문제가 제기되는데, 이는 법리적으로 문제를 갖지 않는 것으로 판단됨

#### 4. 소결

- 읍면동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행한다는 것은 법리적으로는 전혀 문제를 갖지 않는 것으로 판단됨
- 단지 행·제도적 측면에서 보면, 지방자치단체의 규모가 통합으로 인해 커질 경우 아무리 출장소를 둔다고 해도 근린자치로서의 기능을 감당하기 어려울 뿐만 아니라 리장 제도의 폐지를 가져올 수 있다는 점에서 몇 가지 고려해야 할 것이 있을 것임
  - 리장 제도의 경우 그 설치단위를 읍면에서 출장소에도 둘 수 있도록 지방자치법을 개정하는 것이 필요함
  - 동시에 주민자치회에 가급적 주민화합 및 발전에 관한 사항 이외에 사무위탁의 대상 범위를 과감하게 확대하여 실질적인 주민의 불편사항을 해소할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 개발할 필요가 있음
  - 이 경우 주민자치회 설치와 동시에 안정적 운영이 도모될 수 있을 때까지 지방공무원을 일시적으로 파견 혹은 지원을 하는 것도 검토할 필요가 있음
  - 결과적으로는 주민자치회의 설치와 관련하여 읍면동에 1개 이상의 주민자치회를 두는 근거로 작용할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음

## 제4절 주민자치회에 대한 사무위임과 위탁

### 1. 문제의 제기

- 특별법 제21조 제1항에서는 지방자치단체의 사무 일부에 대해서도 주민자치회에 “위임 또는 위탁할 수 있다” 라고 규정하고 있으나, 이를 둘러싸고 주민자치회의 성격에 따라 달라질 수 있지만 주민자치회는 위임의 대상이 아니라는 의견과 법인체가 아님에 따른 위탁 대상도 될 수 없다는 의견들이 있음

### 2. 쟁점

- 쟁점 1 : 지방자치법상으로는 권한의 위임과 위탁에 대해 구분하고 있으므로, 특별법에서 규정하고 있는 위임 또는 위탁에 대한 개념상의 혼란을 정리하는 문제
- 쟁점 2 : 주민자치회를 비법인화로 설치 시 사무위임과 위탁이 가능한 것인지, 가능하다면 소송 수행시 권리능력 당사자(원고 또는 피고)가 될 수 있는지의 문제
- 쟁점 3 : 주민자치센터 내 주민자치위원회에 대한 사무위탁 여부의 문제

### 3. 해설

- 우선 지방자치법 제104조 제1항에 의하면, “지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 그 보조기관 또는 소속 행정기관 또는 하부기관에 위임할 수 있다”라고 규정하고 있음
  - 또한 같은 조 제2항에서는 “지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다”라고 규정하고 있음

- 이러한 지방자치법상의 조항에 따르면 지방자치단체의 장이 자기 권한에 속하는 사무의 일부를 그 보조기관 또는 소속행정기관, 하부행정기관에 맡길 때에는 “위임”으로 보고, 당해 지방자치단체 외부에 있는 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관에 맡길 때에는 “위임”과 “위탁”을 혼용하고 있는 것임
  - 다시 말해, 지방자치법 제104조 제1항은 지방자치단체 내부에서의 권한위임에 대해 규정한 것이고, 제2항은 당해 지방자치단체 외부에 있는 공적 주체에 대해 권한을 “위임”할 수도 있고 “위탁”할 수도 있다는 것임
  - 그러나 이 경우에 “위탁”이라는 표현을 사용하더라도, 이는 공적(公的) 주체에 게 위탁하는 것이므로 그렇지 않은 민간위탁과는 구분이 되어야 함
  
- 그리고 이것과는 구분해서 권한을 민간주체에 위탁하는 경우에 대해서는 별도로 지방자치법 제104조 제3항에서 규정하고 있음
  - 즉 “지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련 되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다”라고 규정하고 있음

#### 4. 소결

- 결론적으로 쟁점 1과 쟁점 2의 경우, 위임은 지방자치법과 행정권한 위임및 위탁에 관한 규정에 따라서 보조기관, 소속기관, 하부행정기관, 그리고 지방자치단체에게만 가능한 것으로 판단되고, 그 결과 특별법 상의 주민자치회가 법인이건 법인이 아닌 사무위임을 불가한 것으로 판단됨
  - 그리고 위탁은 지방자치법 제104조 제3항 및 행정권한위임및위탁에관한규정 제2조에 따라서, 법인, 단체 또는 그 기관이나 개인에게도 위탁은 가능한 것으로 판단되고, 그 결과 주민자치회에게 위탁은 가능한 것으로 판단됨과 동시에 소송의 당사자가 될 수 있음

- 결국 “위임”이나 “위탁”이나 하는 것도 주민자치회의 성격과 관련이 되는 것으로, 만약 주민자치회가 지방자치단체의 하부기관이라면 주민자치회에 권한을 위임하는 것으로 하는 것이 타당할 것이고, 그렇지 않고 주민자치회가 사법상의 법인이나 단체이기 때문에 주민자치회에는 권한을 “위탁”하는 것이 개념상 타당할 것임

○ 쟁점 3의 경우, 현재 읍면동에 설치되어 있는 주민자치센터에 설치되어 있는 주민자치위원회에게도 사무위탁이 가능한 것인지에 대해서는, 주민자치위원회가 주민자치센터 운영에 관한 사항을 심의하는 심의기구이며 읍면동장의 자문기구로 상시조직이 아니기 때문에 사무위탁이 불가한 것으로 판단됨

## 제5절 주민자치회의 주민대표성

### 1. 문제의 제기

○ 특별법에는 “주민자치회 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다” 와 “주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다” 라고 규정하고 있는 바, 기관구성 차원에서의 주민자치위원회 위원 위촉에 대한 대표성 문제가 남아 있고, 향후 별도의 법률에서 규정해야 할 기관구성 방법 등에 대한 구체적인 방향성을 찾기 어렵다는 점임

### 2. 쟁점

○ 주민자치회의 운영적 핵심인 주민자치회 위원들의 대표성을 어떻게 확보할 것인가의 문제임

### 3. 해설

- 만일 주민자치회가 주민대표성을 확보하지 못한다면, 일부 주민들에게만 재산관리권, 사무처리권 등을 부여하는 것이 민주적 정당성을 획득할 수 있는지의 문제가 발생될 수 있음
  - 왜냐하면, 주민자치회가 지방자치단체의 사무 일부를 위임 또는 위탁받아 처리해야 한다면, 이와 관련한 성격의 사무가 위임 또는 위탁될 가능성이 많기 때문임
- 또한 더 나아가 주민자치회에 자치규약제정권 등을 부여하려면 당연히 주민대표성이 확보되어야만 할 것임
- 해당 행정구역의 전체 주민이 아닌 일부 주민, 그것도 지방자치단체장이 위촉하는 위원들에게 상당한 권한을 주면서 ‘주민자치회’라는 명칭을 사용하는 것이 타당한지도 근본적인 문제임
  - 따라서 주민대표성을 확보하는 방안을 법률로 규정하지 못한다면, 명칭 자체의 타당성에 대한 논란도 피할 수 없을 것임
- 따라서 주민자치회의 구성방식을 어떻게 할 것인지의 문제를 해결하면서 주민대표성을 확보하고 동시에 주민자치회의 성격도 명확하게 할 수 있는 민주적 구성방식이 필요할 것임

### 4. 소결

- 주민대표성을 확보하는 방안으로는 자체 관리하는 선거로 선출하는 방식, 공개모집한 후에 무작위 추첨을 하는 방식 등이 있을 수 있음
  - 전자의 방식을 취할 경우에는 자체 선거관리 규정을 만들고 이에 의해 입후보, 선거관리 등을 하면 될 것임



- 그리고 후자의 방식은 주민의사를 표본적으로 대표할 수 있는 방식이라고 할 수 있음

○ 법률에서 반드시 한 가지 방식만을 규정하기 보다는 위의 두 가지 방식 중 조례를 통해 지방자치단체 스스로 택할 수 있도록 하는 방안도 있을 것임

○ 어쨌든 위와 같은 방식으로 주민대표성을 확보하지 못할 경우에는 주민자치회의 존립 자체에 대해 정당성 시비가 일어날 수밖에 없으며, 사무처리·재산관리 등의 측면에서 자기 권한을 확보하기에 어려움이 있을 것임

## 제6절 종합

○ 이상에서 언급한 법리적 검토 결과를 종합하면 아래와 같음

<표 3-3> 법리적검토 결과 종합 1

	쟁점	해설	소결
주민자치회 성격	- 주민자치회 성격 불명확	- 설치 : 제20조 “둘 수 있다”에 의해 임의적 단체 - 구성 : “주민으로 구성”에 따른 일부 혹은 전체 불명확 - 구성 : “장의 위촉”에 따른 어떻게 구성 미흡 - 기능 : “사무위임위탁받을 수 있음”에 따른 임의적 기술 - 기능 : 국가사무, 지방사무 모두 수행 - 주민자치회의 실체가 법인인지 비법인인지 불분명	- 임의적인 순수 주민자치적 단체 - 임의적인 행정기구적 단체 - 향후 : 별도 법률 세분화 필요 → 구성, 대표성, 법인, 역할과 기능, 운영방식, 관계 등
주민자치회 설치범위와 수	- 읍면동에만 설치 불명확 - 읍면동 내 1개 혹은 다수 설치 불명확	- 법리적으로 읍면동만 설치로 해석 - 읍면동내 몇 개 설치에 대해서는 논란되나 1개만 설치	- 법리적 : 읍면동에 1개만 설치→읍면동자치기능 강화, 읍면동기능의 위탁, 제주특별자치도 읍면동 자치센터 - 행·제도적 : 읍면동 설치는 당위. 그러나 그 수는 다수 가능 → 근린자치 준수, 읍면동단위 민주성 강화, 법인격 미부여로 적은 단위 고려, 읍과 동 인구로의 근린자치 불가 - 2개 이상 설치 시 : 출장소단위, 광역 통리단위, 조례로 자율설치, 일본 정내회 참조

<표 3-4> 법리적검토 결과 종합 2

	쟁점	해설	소결
주민자치회 기능	- 읍면동 행정기능 철폐로 인한 법리적 쟁점 여부	- 지방자치법상 읍면동은 하부행 정기관이고 자치법규에 의한 위 임 처리로 자치법규 개정시 행정 기능 철폐 가능	- 읍면동 행정기능 철폐 가능 - 단 지방자치법 제4조 제5항에 의해 두는 읍면의 리장 및 그 제 도의 폐지도 법리상 가능- 제도적 보완책으로 출장소에 둘 수 있도 록 지방자치법 개정, 주민자치회 위탁시 많은 사무 위탁 및 지방공 무원 한시적 파견 혹은 지원 필요
주민자치회 사무위임과 위탁	- 위임/위탁 개념 혼돈 - 비법인의 경우 사 무위탁 여부 - 주민자치센터 내 위원회 사무위탁 여 부	- 지방자치법 제104조 제1항과 제2항에 의거 위임과 위탁 구분 - 지방자치법 제104조 제3항 및 행정권한위임위탁에관한규정에 의거 개인 위탁 가능	- 주민자치회가 법인 혹은 비법인 상관없이 사무 위임 불가 - 위탁은 가능하고 소송의 당사자 능력 보유 - 주민자치위원회는 심의기구 및 자문기구로 비상시조직에 의한 사 무위탁 불가
주민자치회 주민대표성	- 주민자치회 위원 대표성 확보 방법 불충분	- 대표성 부족시 재산권 및 사무 처리권의 정당성 미확보 - 자치규약제정권 부여 전제조건 으로 대표성 확보 필요 - 일부 주민의 대표성 확보 및 법률 근거 마련 필요	- 자체 관리의 선거로 선출 - 공개 모집 후 추첨으로 선출 - 대표성 확보방법의 조례 위임 검토

# 제 4 장

## 주민자치회의 법리적 검토(2)

### :특별법 외

제1절 주민자치회의 법인화  
제2절 주민자치화와 기존 조직간 관계





제4장

## 주민자치회의 법리적 검토(2): 특별법 외

### 제1절 주민자치회의 법인화

#### 1. 문제의 소재

- 어떤 주체를 법인으로 할 것인지 아닌지는 기본적으로 입법정책적인 판단의 영역에 속함
  
- 법인으로 한다면, 법률에서 법인임을 명시할 필요가 있을 것임
  - 그리고 성격상으로 본다면 주민자치회는 기본적으로 사단법인의 성격을 가지는 것으로 할 수 있을 것임
  - 그러나 사단법인으로 할 경우에는 구성원의 자격, 범위를 정하는 문제가 존재함
  - 주민자치회 위원들만을 구성원으로 하는 사단법인으로 할 경우에는 법인화를 해야 할 필요성이 무엇인지? 도 검토할 필요가 있음
  
- 한편 법인이 아닌 단체라 하더라도 재산을 소유하고 관리할 수 있고 일정한 사무를 처리할 수 있으므로, 단지 이런 측면에서만 볼 때에는 법인으로 할 실익은 크게 없을 수 있음
  - 따라서 법인이 아닌 단체로 하는 경우와 법인으로 하는 경우를 나누어서 실익이 있는지를 검토할 필요가 있음

## 2. 주민자치회를 법인격 없는 사단(社團)으로 할 경우

- ‘법인격 없는 사단’ 또는 비법인 사단이란 단체의 실질이 사단임에도 불구하고, 법률에 의하여 권리능력을 부여받지 못하고 있는 사단을 말함
  - 법인화를 위해서는 주무관청의 허가나 설립등기를 마쳐야 하는데, 이러한 절차를 밟지 않으면 ‘법인격 없는 사단’으로 존재하게 됨
  
- 주민자치회를 법인으로 하지 않고 법인격 없는 사단으로 할 경우에 주민자치회는 법적으로 어떤 취급을 받게 되는 지에 대해 살펴볼 필요가 있음
  - 또한 각종 법률적 행위를 하는데 장애는 없는지? 에 대해 살펴볼 필요가 있음

### (1) 법인격 없는 사단(비법인 사단)의 성립

- 일반적으로 ‘법인격 없는 사단’이 성립할 때에는 주무관청의 허가나 등기와 같은 별도의 절차를 밟지 않기 때문에 사단으로서의 실체를 갖추므로써 성립함
  - 한국 민법학계의 통설에 따르면, ‘법인격 없는 사단’이라고 하기 위해서는 실체에 있어서 법인격 있는 사단과 같은 단체로서의 조직을 갖추어야 하고 대표의 선정방법, 총회의 운영, 재산의 관리 기타 사단으로서 중요한 점에 대해 정관에 의하여 확정되어 있어야 함
  
- 즉 사단이 성립하기 위해서는 그 조직·운영에 있어서 구성원의 개인적 활동으로부터 독립하여 단체 독자의 활동을 영위하고 구성원의 탈퇴나 가입에 의하여 그 동일성을 잃지 아니하며, 그 조직에 의하여 대표의 방법, 총회의 운영, 재산의 관리 기타 단체로서의 주요한 근본규칙이 확정되어 있어야만 한다는 것임
  - 그리고 사단으로서 성립하려면, 최소한 다수결결의가 가능할 만한 3인 이상의 구성원이 있어야 할 것임
  
- 한편 대법원은 법인격 없는 사단에 관하여, “비법인 사단” 구성원의 개인성과는 별개로 권리·의무의 주체가 될 수 있는 독자적 존재로서의 단체적 조직을 가지

는 특성이 있다 하겠음

- 어떤 단체가 고유의 목적을 가지고 사단적 성격을 가지는 규약을 만들어 이에 근거하여 의사결정기관 및 집행기관인 대표자를 두는 등의 조직을 갖추고 있고,
- 기관의 의결이나 업무집행방법이 다수결의 원칙에 의하여 행하여지며, 구성원의 가입, 탈퇴 등으로 인한 변경에 관계없이 단체 그 자체가 존속되고,
- 그 조직에 의하여 대표의 방법, 총회나 이사회 등의 운영, 자본의 구성, 재산의 관리 기타 단체로서의 주요사항이 확정되어 있는 경우에는 “비법인사단으로서의 실체를 가진다고 할 것이다”라고 판단하였음(대법원 1999. 4. 23. 선고 99다4504 판결)

- 즉, 법원의 판례는 ① 사단의 규약, ②의사결정기관, ③업무집행기관, ④독자적·사회적 활동을 ‘법인격 없는 사단의 성립요건’으로 보고 있음
- 그리고 법원은 각종 소송에 있어서 정관, 총회 회의록 등을 제출하면 법인이 아닌 단체에 대해 법인격 없는 사단으로 인정하고 있음

- 그렇다면 주민자치회의 경우에도 학계의 통설이나 판례에서 언급하고 있는 법인격 없는 사단으로서의 실체를 갖추면 법인격 없는 사단으로서 성립할 수 있을 것임
- 즉 정관 내지 규약을 갖추고, 의사결정기관과 업무집행기관을 두며, 재산을 구성원들의 재산과는 독립적으로 관리하고, 독자적으로 사회적인 활동을 하면 주민자치회가 법인격없는 사단으로서의 실체를 갖출 수 있을 것임
- 이 중 필요한 부분에 대해서는 법률로 규정을 하는 것도 바람직한 방법일 것임

## (2) 소송에서의 당사자능력

- 법인격 없는 사단은 민사소송, 행정소송에 있어서 원고나 피고가 될 수 있는 능력이 있음



- 민사소송법 제52조도 “법인이 아닌 사단이나 재단은 대표자 또는 관리인이 있는 경우에는 그 사단이나 재단의 이름으로 당사자가 될 수 있다”라고 규정하고 있음
  - 이 조항에 대해 대법원은 “민사소송법 제52조가 비법인사단의 당사자능력을 인정하는 것은 법인이 아니라도 사단으로서의 실체를 갖추고 그 대표자 또는 관리인을 통하여 사회적 활동이나 거래를 하는 경우에는 그로 인하여 발생하는 분쟁은 그 단체가 자기 이름으로 당사자가 되어 소송을 통하여 해결하도록 하기 위한 것임
  - 여기서 말하는 사단이라 함은 “일정한 목적을 위하여 조직된 다수인의 결합체로서 대외적으로 사단을 대표할 기관에 관한 정함이 있는 단체를 말한다”라고 해석하고 있음(대법원 2009.1.30. 선고 2006다60908 판결)
  - 따라서 이런 요건을 갖춘 법인격없는 사단은 소송에서 당사자능력이 있는 것임
  
- 법인격 없는 사단이 소송의 당사자가 되어 소송을 수행한 경우에, 판결의 효력은 단체 자체에 대해 발생하고, 단체를 구성하는 각 구성원에게 미치는 것은 아님

(3) 권리능력(권리주체성)

- 현재 우리나라 법원은 법인격없는 사단에 대해서도 일정한 범위 내에서 권리주체성을 인정하고 있음
  - 물건의 소유와 관련해서는 법인격없는 사단의 구성원들은 집합체로서 물건을 ‘총유’ 개념으로 소유하는 것으로 설명되고 있음
  
- ‘총유’란 구성원들에게 지분이 없고 사용수익권만 있는 소유의 형태임. 총유물에 대한 사원의 권리·의무는 사원의 지위를 취득·상실함으로써 당연히 취득·상실함

- 특별한 규정이 없는 한, 재산의 처분은 사원총회의 결의로서 하고, 일부 구성원의 개인의사에 의하여 재산을 처분할 수 없음
  - 그리고 재산관리행위도 규약이나 총회의 결의에 의하여 하여야 함
- 그리고 현행 부동산등기법은 법인격없는 사단에 대해서 등기권리자가 될 수 있도록 하고 있음
  - 즉, 부동산등기법 제30조에서는 “① 종중(宗中), 문중(門中), 그 밖에 대표자나 관리인이 있는 법인 아닌 사단(社團)이나 재단(財團)에 속하는 부동산의 등기에 관하여는 그 사단이나 재단을 등기권리자 또는 등기의무자로 한다. ② 제1항의 등기는 그 사단이나 재단의 명의로 그 대표자나 관리인이 신청한다”라고 규정하고 있음
  - 따라서 법인격없는 사단도 자신의 명의로 부동산에 관한 등기를 할 수 있음

#### (4) 법인격 없는 사단의 내부관계

- 법인격없는 사단에 대해서는 민법의 사단법인 규정 중 법인격을 전제로 하는 규정을 제외하고는 유추 적용됨
- 법인격없는 사단은 사단법인과 마찬가지로 자율성이 보장됨. 따라서 대표의 방법, 총회의 운영, 재산의 관리 등에 대해 정관이나 규약이 존재해야 함
  - 그렇지만, 일반적으로 정관이나 규약에는 특별한 형식이 있는 것은 아님
- 법인격없는 사단에 있어서는 구성원들로 구성되는 회원총회가 최고의결기관임. 총회의 결의는 법률이나 정관에 다른 규정이 없으면 사원과반수의 출석과 출석사원 과반수로써 함
  - 법인격 없는 사단에도 대표자는 필수적으로 있어야 함

### 3. 주민자치회를 법인으로 할 경우

#### (1) 법인의 성립

- 주민자치회에 관한 법률을 제정하면서, 주민자치회를 법인으로 할 수도 있음
- 법인(法人)이란 “자연인 이외의 것으로서 법인격(권리능력)이 인정된 것, 즉, 권리·의무의 주체가 될 수 있는 것”을 말함
  - 현행법상 일정한 목적과 조직 하에 결합한 사람의 단체인 사단(社團)과 일정한 목적에 바쳐진 재산인 재단(財團)이라는 실체에 대하여 법인격이 부여되면 사단법인 또는 재단법인이 성립되도록 되어 있음
- 사단법인은 일정한 목적을 위하여 결합한 사람의 집단으로서 법인으로 성립한 것을 말함
  - 사단법인은 ‘사람의 집단’이 실체라는 점에서 재단법인과 구별됨. 따라서 사단법인은 그 구성원으로서의 사원(社員)의 존재가 필요하며, 최고 의사결정기구인 구성인인 사원들로 구성되는 총회가 됨
  - 사단법인은 정관을 작성하고 주무관청의 허가를 얻어 설립등기를 함으로써 성립함
- 재단법인은 일정한 목적을 위하여 결합된 재산의 집합에 대해 법인격이 부여된 것을 말함
  - 재단법인은 재산이 실체이기 때문에 사람이 실체인 사단법인과는 차이가 많음
  - 우선 ‘사원’이나 ‘사원총회’라는 것이 있을 수 없음
  - 그리고 재산출연자의 의사가 존중되고, 최고 의사결정기구는 이사회가 됨. 재단법인은 재산이 실체이기 때문에 영리아닌 사업을 목적으로 하여 재산을 출연하고 정관을 작성해서 주무관청의 허가를 얻어 설립등기를 함으로써 성립됨
- 결국 주민자치회는 그 성격상 사단법인이 될 수밖에 없을 것임

- 사람들이 스스로 자신들과 관련된 문제들을 결정해 나간다는 ‘자치’의 기본 정신을 생각할 때에, 자치를 추구하는 조직은 ‘재산’이 아닌 ‘사람’이 실체가 되는 사단법인이 될 수밖에 없을 것임
- 그러나 일반적으로 우리나라의 입법례는 재단법인, 사단법인 여부를 명시하지 않고 “----는 법인으로 한다”라는 식으로 규정하고 있음

- 어쨌든 민법 제31조에 의하면, 법인은 법률의 규정에 의하여만 성립할 수 있음
  - 따라서 주민자치회를 법인으로 한다면, 명시적으로 규정할 필요가 있음
- 비영리법인에 관하여 포괄적인 규정을 하고 있는 것은 민법이나, 민법 이외에도 포괄적인 규정을 두고 있는 법률로 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」이 있음
  - 일반적으로 특정한 단체를 법인으로 할 경우에 그 법률에서 필요한 내용들에 대해 규정하고, 그 외의 사항은 민법 중 사단법인에 관한 규정을 준용하는 식으로 규정하고 있음

## (2) 법인의 당사자 능력 및 권리 주체성

- 법인력 없는 사단과는 달리 법인인 주민자치회의 경우 별도로 정하는 법률에 규정됨으로써 당사자 능력과 권리의 주체성을 동시에 갖을 수 있음

## 4. 소결

### (1) 법인과 비법인의 주민자치회 비교

- 위에서 제사한 법인격 없는 사단으로서의 주민자치회와 법인으로서의 주민자치회를 비교하면 아래 표와 같음

<표 4-1> 법인과 비법인의 주민자치회비교

구분	법인격 없는 주민자치회	법인격 있는 주민자치회
성격	- 민법상 사단	- 사단법인
설치	- 주무관청의 허가나 설립등기 불필요	- 주무관청의 허가나 설립등기 필요
성립	- 실체가 필요 - 학계, 대법원 ⇒ 조직, 정관(대표자 선정방법, 총회운영, 다수결원칙, 재산관리 등을 포함), 3인 이상의 구성원 - 판례 ⇒규약, 의사결정기관, 업무집행기관, 독자적·사회적 활동	- 민법 제31조에 의거 법률에 “ ---는 법인으로 한다”근거 필요 - 민법, 당해 법률에 근거
당사자 능력	- 민사소송법 제52조 : 민사소송, 행정소송의 원고 및 피고가 됨 - 판결의 효력 : 구성원이 아닌 단체에 미침	- 있음
권리 능력	- 구성원의 지분 없음 - 단체만이 사용수익권 있음 - 재산관리행위 : 규약 혹은 총회에서 의결 필수 - 부동산등기 가능	- 있음
장점	- 주민자치회가 특별법 및 별도법률에 근거할 경우 법인이 아니라도 공신력 획득 가능	- 사회적 공신력 획득 - 정부로부터의 재정지원 및 세제지원 혜택 - 기부자 모금 가능
단점	- 재정및 회계관리 등의 어려움 예상	- 상급기관의 통제
방향	- 비법인이라도 별도 법률에 의해 구체적으로 성립요건을 규정할 필요 있음	- 별도 법률에 의해 구체적으로 규정할 필요 있음

(2) 법리적 소결

- 우선 법인격 없는 사단도 재산을 소유하고 관리할 수 있으며 소송에서의 당사자 능력도 있기 때문에 주민자치회를 반드시 법인으로 해야 할 필요성이 있는지에 대해서는 검토가 필요함

- 공동주택의 입주자대표회의도 동별 세대수에 비례하여 선출되는 동별 대표자를 구성원으로 하는 법인격 없는 사단(대법원 2007.6.15. 선고 2007다6307 판결 등)으로 하고 있으므로, 주민자치회도 법인격 없는 사단으로 해도 무방할 것임

- 법리적으로 보면, 주민자치회는 법률에 의해 설립 및 구성근거가 마련되는 것이고, 해당 행정구역 내에서는 지방자치단체 사무의 일부를 위탁받아 수행하게 되는 등 특수한 지위를 가지는 것이므로, 반드시 법인으로 해야 할 필요성이 존재하는 것은 아님

## (2) 행 · 제도적 소결

- 그럼에도 불구하고 현 주민자치센터 내 주민자치위원회가 사업자 등록을 한 후 재정 관리를 행하는 현 실정 등을 고려해 볼 때 법인화의 방향을 고려하는 것도 필요할 것임
- 한편 법인화하든 하지 않든 간에 주민자치회 내부의 의사결정구조나 집행기구, 조직운영방식에 대해 법률에서 어느 정도 규정할 필요는 있을 것임
  - 이와 관련해서 몇 가지 내용을 제안한다면, 내부의 의사결정은 재적위원 3분의2 출석에 출석위원 과반수 찬성으로 의결하는 것으로 할 수 있을 것임
  - 일반적인 의결정족수보다는 조금 더 가중하는 것이 책임성을 높인다는 측면에서 필요할 수 있음
  - 그리고 위원들의 호선에 의해 선출되는 위원장이 대표권과 업무집행 총괄권을 가지는 것으로 할 수 있을 것임
- 한편 위원의 자격 및 해촉에 관한 조항도 필요할 것임
  - 위원의 자격은 피선거권과 유사하게 규정하면 될 것이고, 위원이 결석이 잦은 경우에는 해촉하도록 하는 조항도 필요할 것임

## 제2절 주민자치회와 기존 조직간 관계

### 1. 주민자치회와 주민자치센터간의 관계

- 특별법에 따른 주민자치회에 대해 별도의 법률이 제정될 경우에 기존의 주민자치센터 및 주민자치위원회를 어떻게 할 것인지? 의 문제가 있음

#### 1) 주민자치센터의 근거와 성격

- 현재 존재하는 주민자치센터의 법적 근거는 지방자치법 시행령 제8조(자치단체의 종류별 사무) <표 4-2>[별표1]에 있음
  - <표 4-2>[별표1]의 사무구분란에 “읍면동 사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무”가 있고, 시·도사무로는 “읍면동사무소의 주민자치센터 설치·운영지원”을 규정하고,
  - 시·군·자치구의 사무로는 “읍면동사무소의 주민자치센터 설치·운영”을 규정하고 있음
  - 즉, “주민자치센터를 설치·운영”하는 것은 시·군·자치구의 사무이고, 이를 지원하는 것은 시·도의 사무라는 사무구분의 근거만을 대통령령인 지방자치법 시행령 별표에 두고 있는 것임

<표 4-2> 지방자치단체의 종류별 사무(별표 1: 제8조 관련)

구분	시·도사무	시·군·자치구 사무
타. 읍면동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무	읍면동사무소의 주민자치센터 설치·운영지원	읍면동 사무소의 주민자치센터 설치·운영

- 그리고 행정자치부의 조례 준칙에 의해 각 지방자치단체가 「주민자치센터의 설치 및 운영에 관한 조례」를 제정하여 주민자치센터와 주민자치위원회를 운영하고 있는 실정임

- 주민자치센터의 경우에는 일종의 공공시설로 볼 수 있음
  - 지방자치법 제144조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치할 수 있다”라고 규정하고 있는데, 주민자치센터의 경우에는 이런 공공시설의 범주에 들어가는 것으로 볼 수 있음

## (2) 주민자치회와 주민자치센터와의 비교

- 현 “주민자치위원회”와 “주민자치회”의 비교를 해보면 아래 표와 같음

<표 4-3> 주민자치위원회와 주민자치회의 비교

구분	주민자치센터 주민자치위원회	주민자치회
법적 근거	없음	지방행정체제개편특별법 제20조, 제21조, 제22조 주민자치회 구성과 운영에 관한 법률(입법 예정)
위원 위촉권자	읍면동장	시군구청장
대표성	미약(지역 유지 중심)	주민 대표성, 전문성 등 확보
구성단위	읍면동	읍면동 혹은 통리
기능	읍면동 행정의 자문기구 기능	주민자치기구
활동내용	문화여가활동, 사회복지활동 중심	주민화합과 지역발전, 지방자치단체 위탁사무
정책적 연계망	주민자치 활동을 지원하는 과간의 연계가 미흡	주민자치활동 관련과의 적극적인 지원과 연계
지역사회 연계망	직능단체 중심으로 운영 시민단체 등과의 연계활동 미약	다양한 지역사회 단체와의 연계

## (3) 주민자치회와 주민자치센터 간 관계 재정립 방안

- 주민자치회는 그 성격이 단체이므로, 주민자치센터라는 공공시설과는 그 성격에서 구분이 되는 것임
- 다만 주민자치회가 설치된다면, 주민자치회가 지방자치단체로부터 위탁받을 수 있는 사무 중에 하나로 “읍면동에 설치된 주민자치센터의 운영”이 있을 수 있음



- 왜냐하면 주민자치회가 설치된다면 주민자치활동을 위한 공간이 필요할 것인데, 기존의 주민자치센터가 그러한 공간이 될 수 있을 것이기 때문임
- 그리고 기존의 주민자치센터 운영의 문제점을 생각해 보더라도, 주민자치센터의 운영을 주민자치회에 위탁할 필요가 있을 것임
  - 그럼으로써 주민자치센터 운영의 책임주체를 명확하게 하고 주민들의 자발성을 이끌어내고 지역특성을 반영할 필요가 있음
- 한편 주민자치위원회의 경우에는 새롭게 구성될 주민자치회와는 중첩된다고 볼 수 있음
  - 즉, 주민자치회의 기능으로 특별법에서 명시한 “주민화합 및 발전을 위한 사항”은 현재 존재하는 주민자치위원회의 기능 중 하나인 “주민의 자치활동 강화에 관한 사항”이나 “지역공동체 형성에 관한 사항”과 중첩되고 있음
- 또한 주민자치센터의 운영을 주민자치회가 위탁받게 될 경우에는 기존에 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의해 온 주민자치위원회가 존재할 이유가 없을 것임
- 따라서 주민자치회가 별도의 법률에 의해 설치·구성될 경우에는 기존의 주민자치위원회는 해소되어야 할 것으로 생각됨
  - 이럴 경우에 기존의 주민자치위원회가 소유·관리하고 있던 재산은 주민자치회로 승계된다는 것을 법률에서 명시할 필요도 있을 것으로 생각됨

## 2. 주민자치회 미설치 현행 주민자치센터의 운영 활성화 방안

### (1) 현행 주민자치센터의 기능

- 주민자치센터와 주민자치위원회의 설치 목적이 주민자치기능과 지역공동체 형성에 있다면 현재 주민자치센터와 주민자치위원회의 기능을 지나치게 축소됨

- 주민자치센터의 정의를 읍·면·동에 설치된 각종 문화·복지·편익시설과 프로그램을 총칭하는 것이라 하고 있기 때문임
- 주민자치센터는 읍·면·동에 설치된 주민의 이용에 제공되는 공공시설로서 법적으로는 영조물(營造物)에 해당하고 구청의 문화센터나 청소년회관, 여성복지회관, 노인회관 등과 차이가 없음
  - 주민자치센터에서 운영하는 프로그램은 시설에서 제공하는 공공서비스 즉, 급부에 해당하는 것으로 볼 수 있음
- 주민자치로서 해결해야 할 문제가 매우 많음에도 불구하고 주민자치센터라는 일종의 복지시설에서 운영하는 프로그램을 결정하고 관리하는 기능에 한정시키는 것은 본래의 목적에 부합하지 못하고 있음
  - 기능을 주민자치센터의 운영에 한정시키는 것은 포괄적인 주민자치기능을 “주민자치”라는 개념 속에 담아내기 어렵게 만든다는 점에서 개념 혼란을 초래하고 있음
- 주민자치위원회도 마찬가지로 주민자치센터 운영에 관한 사항을 심의하거나 결정하는 것은 주민자치조직으로 볼 수는 없고, 주민자치센터의 공간관리와 프로그램운영에 관한 심의기관 내지 자문기관으로 볼 수 있음
  - 이는 각종 시설에 관한 운영위원회와 동일하다고 볼 수 있어 차라리 주민자치센터 운영위원회라고 명명하는 것이 옳다고 볼 수 있음
- 주민자치위원회가 주민자치 기능을 강화하고 지역공동체 형성에 기여하기 위해서는 이에 걸맞는 역할과 권한을 부여하고 지역주민 대표조직으로써 인정되어야 함
  - 현재 지방자치단체 주민자치센터 운영에 관한 조례에서는 심의·의결 권한만 있고 운영에 대한 권한은 동장에 있어 동정자문 역할로 의무를 다한 것으로 인식하고 있음

- 현재 주민자치센터가 운영하고 있는 대부분의 프로그램은 민간영역에서 이미 수행하고 있고, 한 사람이라도 주민이 원하면 그 요구에 부응해 주는 것이 정부의 역할이라고 하지만 주민자치센터 이용자가 한정되어 있어 주민이 낸 세금을 특정 다수인을 위해 예산을 집행한다는 것은 문제가 있음
  - 따라서 공법상의 영조물인 주민자치센터에서 민간차원이나 다른 공공기관에서 수행하는 프로그램은 피하고 민간영역에서 하지 않은 공익적인 있는 프로그램을 운영하는 것이 바람직함

## (2) 현행 주민자치센터 운영상의 문제점

- 자치위원의 대표성
  - 동장이 위촉하는 자치위원은 주민이 직접 선출한 대표도 아니고, 직능별 대표도 아닌 애매모호한 지역 유지 집단임(대부분 새마을 등 2-3개 행정지원조직과 겸직)
- 자치위원의 구성
  - 조례에는 “봉사정신이 투철하거나 자치회관의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 위원으로 위촉하여야 한다”고 규정하고 있으나, 실제로는 지역 유지 중심으로 구성됨
- 주민자치활동 역량
  - 대부분의 자치위원들은 역량부족으로 월례회의에 참석하는 것으로 만족하고 활동계획 수립을 포함한 대부분의 활동은 읍면동 담당 공무원이 주도하고 있음
- 자치활동 기반
  - 근거 법규를 각 시군구 주민자치센터 설치 및 운영 조례에 두고 있는데, 법적인 근거 규정이 없는 성격이 애매모호한 반관 반민 조직이라서 자치활동에 많은 제약이 뒤따름(공직선거법에 어떤 경우에는 행정기관의 활동으로, 어떤 경우에는 민간조직의 활동으로 애매하게 해석하고 있음)

## ○ 자치활동 내용

- 조례상에 주민자치센터에서는 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편익기능, 시민교육기능, 지역사회진흥기능 등을 수행한다고 규정되어 있으나, 실제로는 주민자치위원의 역량 부족 등으로 문화여가기능(주민자치센터 취미교양 프로그램)과 지역복지기능(주민자치위원회 봉사사업)에 집중되어 있음

## ○ 정책적 연계망

- 주민자치센터는 주민생활지원서비스 전달체계와 밀접하게 연계되어 있으나, 주민생활지원과나 담당과는 별도로 주민자치센터는 시군구의 자치행정과나 주민자치과에 소속이 되어 있어서 정책적인 연계가 이루어지지 않고 있음. 특히, 주민생활지원서비스 전달체계상 민관협력조직으로 읍면동의 주민자치센터가 매우 유용하지만, 거의 연계되어 활동하지 않음

## ○ 지역사회 연계망

- 아파트부녀회, 새마을부녀회, 리개발위원회 등 주민자치센터와 유사한 활동을 하는 다수의 단체들이 있지만, 제각기 독자적으로 활동하여 활동의 중복과 자원의 낭비를 가져오고 있음

## (3) 현행 주민자치센터의 활성화 방안

## ○ 기존 주민자치센터는 명칭과는 달리 동 주민센터의 공공시설로서 인식됨

- 주민자치위원회의 역할도 각종 문화·여가·취미 프로그램 운영에 한정되고 있어 이러한 체제에서는 지역단위의 지역문제를 스스로 결정하고 집행할 수 있는 풀뿌리자치를 뿌리내리고 자치역량을 강화할 수 없음

- 따라서 주민자치센터의 현실태를 타산지석으로 삼아 향후 동단위로 설치 예정인 주민자치회는 자치적으로 지역문제를 해결하고 자방자치가 풀뿌리에서 주민들과 함께 일어날 수 있도록 함

- 풀뿌리자치를 뿌리내리고 주민의 생활에너지를 공공문제해결에 흡수하는 통로가 될 수 있도록 법적근거를 마련되어야 함
  
- 주민자치위원회는 현재의 기능으로 볼 때 주민자치센터 운영위원회의 역할에 그치므로 현재의 주민자치위원회는 폐지하고 주민자치회로 새로 조직을 구성하여야 함
  - 그 기능은 공익성이 있는 프로그램과 주민자치 기능 강화와 지역공동체 형성을 위한 프로그램만 수행하여야 하며, 주민의 문화적, 복지적 수요가 있을 경우 민간영역을 침해하지 않은 범위에서 자치적으로 결정하여 운영하는 것이 바람직함
  
- 주민자치센터는 주민자치회의 활동 공간으로 활용하고 운영 프로그램은 지방자치단체에서 담당하되 민간영역과 다른 공공기관과 중복되지 않도록 통폐합하여야 하며, 취약지역을 위주로 운영하는 것이 타당함
  - 또한, 시설은 항시 개방하여 주민 누구나 이용할 수 있도록 시설을 소모임 공간, 작은도서관, 가족단위 이벤트 공간, 주민회의장, 만남의 장소, 정보이용장고, 방과 후 공부방 등으로 재설계하여 주민과 친근한 공간으로 업그레이드 시켜야 함

# 제 5 장

## 주민자치회 시범사업 계획

제1절 시범사업의 목적

제2절 시범사업의 개요

제3절 시범사업 주민자치회의 설치요령(안)

제4절 세부 추진계획

제5절 기타





## 제5장

## 주민자치회 시범사업 계획

## 〈추진방침〉

- 각종 지원방안 강구와 읍면동 기능전환으로 인한 인력감축 등 불이익 배제
- 혼란의 최소화와 시범실시 목적의 효과적 달성을 고려하여 대상지역 선정
- 법령개정 없이 최대한 『주민자치회』여건을 조성하여 실시

## 제1절 시범사업의 목적

- 『주민자치회』의 실현 가능성에 대한 판단
  - 읍면동 단위에서 『주민자치회』의 설치와 운영이 가능한지의 여부를 시범사업을 통하여 판단
  - 『주민자치회』가 주민자치의 실질적인 중심조직으로 자리 잡을 수 있는지의 여부를 판단
  - 읍면동 주민들이 『주민자치회』를 자주적으로 운영하는 것이 가능한지의 여부를 판단
- 『주민자치회』설치와 운영시의 시행착오 최소화
  - 『주민자치회』의 성공적인 설치와 정착을 위하여 예상되는 문제점이나 장애요인을 발굴하고 해소방안을 모색
- 공무원과 지역 주민의 동의 확보
  - 『주민자치회』설치의 후속 조치인 시군구와 읍면동의 조직, 기능, 인력 등의 조정에 따른 관련 공무원의 이해와 동의 확보



- 지역 주민, 시민단체, 지방의원 등의 사전 동의 확보를 위한 홍보와 관련 정보 제공

## 제2절 시범사업의 개요

### 1. 시범사업의 실시 근거

- “지방행정체제개편에 관한 법률”부칙 제4조의 규정
  - 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

### 2. 시범사업의 실시 주체

- 총괄 : 행정안전부
  - 전반적인 시범사업의 일정 및 계획 수립
- 주관 : 기초자치단체(시군구)
  - 시범사업 대상 시군구가 실질적으로 시범사업을 주관함
- 지원 : 광역자치단체(시도)
  - 시범사업을 주관하는 대상 시군구가 속해 있는 시도에서 시범사업 지원

### 3. 시범사업의 실시 시기

- 시범사업 실시 준비 : 2012. 1 ~ 2012. 6(6개월간)
  - 시범사업 지침 및 매뉴얼 마련 : 한국지방행정연구원 용역 예정
  - 시범사업 대상지역 선정

- 시범사업의 실시 : 2012. 7 ~ 2012. 12(6개월간)
- 시범사업 실시 대상 시군구 주관으로 시범사업 실시
- 읍면동 단위에 『주민자치회』설치 및 시범 운영

#### 4. 시범사업의 실시 방법

- 시도 참여하에 전 시군구에 대하여 실시
  - 전체 읍면동사무소를 모두 실시하는 시군구와
  - 일부 읍면동사무소만 실시하는 시군구로 구분 선정
- 법령개정 없이 현행 읍면동 사무를 시군구 본청 이관
  - 당해 시군구의 자치법규, 지침 등의 개정·변경에 의한 사무 이관
  - 『주민자치회』에 위탁하여 수행하기로 한 사무는 계속 수행
- 사무이관과 병행하여 당해 인력도 본청으로 이관 배치
- 시범대상 읍면 사무소 및 동 주민센터는 『○○읍면동 주민자치회』로 호칭
  - 업무수행시 공문상에는 ○○읍면동 주민자치회 위원장 또는 ○○읍면동 주민자치회 명칭 사용
- 사무실 확충 및 시설 개·보수, 주민홍보 등

#### 5. 시범사업의 실시 내용(과정)

- ① 시범사업 실시 지침 및 매뉴얼 작성
  - 행정안정부 : 한국지방행정연구원 용역

② 시범사업 추진 조직 구성

- 행정안전부
  - 주민자치회 추진기획단 설치
- 광역 자치단체
  - 주민자치회 지원팀 구성
- 기초자치단체
  - 주민자치회 추진담당 설치 : 계 단위
- 시범사업 대상 읍면동
  - 주민자치회 지원담당 설치 : 계 단위

③ 시범대상지역 선정

- 선정 기준
  - 단체장, 지방의회 등 시범실시에 대한 관심과 의지가 높은 지역
  - 인구, 면적, 재정력, 사무공간 확보 등 시범실시가 용이한 지역
  - 시범실시에 따른 성과 분석이 용이한 지역 등
- 선정 방법
  - 전체 읍면동 실시 시군구 : 시도별 1개 시군구씩 추천(시도)→ 5개 이상 시군구 최종 선정(행정안전부)
  - 일부 읍면동 실시 시군구 : 전체 읍면동 실시 시군구를 제외한 전 시군구 중 시도별 1개 시군구씩 추천(시도)→ 5개 이상 시군구 최종 선정(행정안전부)→ 시군구별 1~3개 이상 읍면동 선정(시군구 : 관할 읍면동수 기준)

④ 관련 법령 등의 정비

- 주민자치센터 혹은 주민자치 관련 조례, 규칙 등의 정비

⑤ 읍면동 조직 및 기능 정비

- 읍면동의 기능과 인력을 시군구로 이관

## ⑥ 주민자치회의 구성

## ○ 주민자치회의 기관 구성

- 주민자치위원의 위촉 : 시군구청장 위촉
- 내부 기관 구성 : 위원장 선임 등 집행부 구성

## ⑦ 주민자치회의 운영

- 주민자치회 주관 시범 운영사업의 선정 및 운영

## ⑧ 주민자치회의 평가 및 환류

## ○ 주민자치회 평가

- 시군구 및 읍면동 자체평가
- 행정안전부 종합 평가

## ○ 평가 결과의 환류

### 제3절 시범사업 주민자치회의 설치요령(안)

#### 1. 설치단위

- 대안1 : 읍면동 당 1개 설치
- 대안2 : 읍면동 당 다수 설치 ⇒ 이 경우 통리단위 기준과 지역특성을 고려한 자율적 단위 기준으로 구분 가능

#### 2. 주민자치회의 설치장소

- 사무국
  - 현재의 각 읍면 사무소 및 동 주민센터 내

- 회의 장소
  - 현재의 각 읍면 사무소 및 동 주민센터 내 회의실

### 3. 주민자치회의 기관구성

- 주민자치위원의 위촉
  - 위촉권자 : 시군구청장
  - 위원정수 : 각 시군구 조례로 정하되, 지역특성과 인구수에 비례하여 결정함
  - 자격요건 및 위촉 기준 : 주민자치위원은 대표성, 민주성, 전문성 등을 고려하여 일정한 명분의 자격요건과 위촉기준을 정하고 요건과 기준에 맞게 위촉
  - 주민자치위원의 임기, 연임, 위촉·해촉 등을 조례에 명문화
  
- 주민자치회의 집행부 구성
  - 임원 선임 : 회장, 부회장, 총무, 회계, 감사 등
  
- 주민자치회의 사무국 설치
  - 현재의 각 읍면 사무소 및 동 주민센터 내
  - 유급 간사(사무국장) 배치 : 주민자치위원 혹은 주민
  
- 주민자치회 분과위원회 설치
  - 지역의 특성을 고려하여 설치
  
- 주민자치회의 회의
  - 정기회의 : 월 1회
  - 임시회의 : 회장의 요구 혹은 재적 대표위원 1/2이상 요구
  - 분과위원회 회의 : 수시

#### 4. 주민자치회의 주요사무(기능) : “지방행정구역 개편에 관한 법률대안” 제22조 근거

- 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
  - 지역문제토론, 마을환경가꾸기, 자율방범활동 등 주민자치활동
  - 지역문화행사, 전시회, 생활체육, 마을축제, 취미동아리활동 등 문화여가활동
  - 독거노인돕기, 소년소녀가장 돕기, 건강증진, 마을문고, 청소년공부방 등 지역 복지활동
  - 회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등 주민편익활동
  - 평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 시민교육활동
  - 내집앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등 지역사회진흥활동
  - 살기 좋은 마을 만들기 사업 추진
  - 기타 수익사업
  
- 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
  - 주민자치관련 시설 관리
  - 공원 등의 시설 유지 및 관리
  - 쓰레기 수거 및 처리 등
  
- 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

#### 5. 주민자치회의 재정

- 재원의 구조 및 구성
  - 자체재원 : 수강료 수입, 시설 사용료, 자체수익사업 수입(헬스장 운영, 알뜰시장 운영, 농수산물 직거래장 운영, 기타 수익사업 운영), 시군구 위탁사업 수행
  - 정부보조금 : 시군구 마을만들기 사업 보조금, 주민자치회 운영 보조금
  - 기금 : 주민자치기금 조성
  - 기부금 : 기업 등 기부금

- 회계 및 회계감사
  - 자체감사
  - 시군구감사 : 보조금 사업에 대한 감사

## 6. 주민자치회와 자치단체간 교육

- 사무관계
  - 원칙적으로 독자적인 사업 수행
  - 대등한 입장에서의 계약에 의한 사무 위탁
- 관리감독관계
  - 원칙적으로 대등한 협력 관계 유지
  - 주민자치회의 사업에 대한 기술적 조언
  - 시군구 보조금(위탁) 사업에 대한 회계감사 실시
- 재정관계 등
  - 마을만들기 사업 추진을 위한 보조금 지원
  - 사무위탁을 통한 재정지원

## 7. 주민자치회원 역량강화 교육 : (가칭)주민자치아카데미 설치 운영

- 설치 단위 : 각 시군구 별
- 교육기간 : 6개월
- 교육 대상 :
  - 주민자치회 대표위원 후보 및 일반 주민
  - 주민자치아카데미 이수자에게 만 주민자치위원의 자격 부여

## ○ 교육내용 :

- 주민자치의 개념, 필요성
- 주민자치위원의 기능과 역할
- 주민자치위원회의 운영방법

## ○ 교육기관 :

- 1안 : 시군구내부에 자체 설치
- 2안 : 외부기관 위탁 - 관내 대학(평생교육센터, 행정대학원 등), 전문연구기관, 학회 등

## 8. 지역사회내 네트워크 형성방안

## ○ 기존 주민자치센터의 주민자치위원회 조직의 활용방안

- 1안 : 10년의 노하우를 활용하기 위하여 1기에 한하여 현 주민자치위원은 재 위촉(희망자의 경우)
- 2안 : 주민자치회 대표위원 총원 중 1/3은 기존 주민자치위원 중에서 위촉

## ○ 아파트주민대표자회의, 부녀회, 영농회, 직능단체 등의 활용방안

- 기존의 주민자치센터 자치위원을 활용한다면, 대개의 경우 포함이 되어 있음
- 주민자치회 대표위원으로 이들 단체의 대표자는 당연히 위촉하도록 조례화 하는 것을 고려

## ○ 기타 종교조직, NGO, 시민단체, 학교 등과의 연계방안

- 인적 자원 연계 : 관련조직의 대표자를 대표위원으로 위촉(당연직), 각종 주민 자치활동의 자원봉사자로 각 단체의 회원 활용
- 물적 자원 연계 : 교회, 성당, 학교 등의 시설을 활용
- 프로그램 연계 : 유사한 문화 교양 프로그램 등은 통합하여 운영



- 관내 기업 등 민간 기관과의 연계
  - 문화·체육 관련 시설 강습소와 연계하여 역할 분담 : 기초 단계는 읍면동에서, 심화·고급단계는 시설 강습소에서 수장 유도
  - 민간기업과의 연계 : 사원복지시설 등의 개방 및 주민과 함께 활용, 전문가 등을 강사요원으로 활용, 사내 문화·취미 동아리를 읍면동과 연계하여 자원봉사활동 등에 활용

## 제4절 세부 추진계획

### 1. 중앙부처 : 행정안전부

- 시범사업 기본계획 및 지침 수립
  - 시범사업 추진 기본계획 수립
  - 시범사업 매뉴얼 마련 : 지방행정연구원 용역 예정
  - 읍면동 사무실태 조사 지침 마련
  
- 지원 계획
  - 「주민자치회추진지원단」구성 : 단장 - 지방행정국장, 책임관 - 자치제도과장
  - 조직개편 지원 : 읍면동 기능(사무) 및 인력 조정의 기준과 지침 제공
  
- 홍보 계획 : 대상별로 차별화된 홍보 실시
  - 국민 : 신문, 방송 등 언론매체와 행정안전부 홈페이지를 통한 대국민 홍보 실시
  - 공무원 : 시도 담당 공무원 대상 주민자치회 설명회 및 교육 실시
  - 국회의원 : 행정안전위원회 소속 국회의원 대상 간담회, 설명회 개최

## &lt;주요 홍보내용&gt;

- 읍면 사무소 및 동 주민센터를 『주민자치회』로의 전환 배경과 사유
- 『주민자치회』의 기능과 역할, 미래상 제시
- 앞으로의 민원처리 기관, 방법 등 변경사항

## ○ 평가 계획

- 「주민자치회 시범사업평가단」구성 : 민간전문가 참여, 시범사업 결과 평가
- 시군구 자체평가결과 종합
- 전문가 종합평가
- 평가 결과의 환류 : 향후 주민자치회의 설치와 운영 지침에 반영

## &lt;주요 평가내용&gt;

- 『주민자치회』의 조직, 운영체계
- 주민자치 사업 관리, 민원행정의 효율성
- 기구인력, 사무 재조정의 적정성
- 읍면동 행정의 시군구 본청 직접 수행시 문제점
- 지역주민의 참여도, 반응성 등

## ○ 법령정비 계획

- 주민자치회 설치와 운영에 관한 표준조례(안) 마련 : 한국지방행정연구원
- 조례, 규칙 등의 정비를 위한 기본 지침 마련 : 조직, 기능, 인사 등

## ○ 재정지원 계획

- 주민자치 사업예산 지원(특별교부세)
- 문화관광부, 농림수산부 등 중앙부처의 사업비 지원 유도
- 중앙부처의 마을만들기 관련 사업예산 우선 지원
- 공모사업의 가산점 부여(인센티브 부여)

- 행정종합정보화사업 우선 지원
- 기타 연구인력, 조직운영 지원 등

## 2. 광역자치단체 : 시도

- 시범사업 기본계획 및 시범사업 수행 지침 수립
  - 시도 시범사업 추진 기본계획 수립 : 행정안전부의 기본계획 및 지침의 범위 내에서 시도별 자체 세부추진계획 수립
  - 시범사업 대상 시군구 선정 지침 수립
  - 시범사업 대상 시군구 선정 및 행정안전부에 추천
  - 읍면동 사무실태 조사 주관
  
- 지원 계획
  - 「주민자치회추진기획단」구성 : 단장-자치행정국장, 책임관-자치행정과장
  - 조직개편 지원 : 읍면동 기능(사무) 및 인력 조정을 위한 행재정적 지원
  
- 홍보 계획 : 대상별로 차별화된 홍보 실시
  - 시도 주민 : 지역 언론 매체, 시도 홈페이지, 소책자 등을 통한 주민 홍보 실시
  - 공무원 : 산하 시군구 담당 공무원 대상 주민자치회 설명회 및 교육 실시
  - 지방의회의원 : 시도 지방의회 의원 대상 간담회, 설명회 개최
  
- 평가 계획
  - 「주민자치회 시범사업평가단」구성 : 민간전문가 참여, 시범사업 결과 평가
  - 시도 주관 자체평가 실시
  - 평가 결과를 향후 주민자치회 설치 운영 지침에 반영

- 재정지원 계획
  - 시도의 실정에 맞게 각종 재정 지원책 마련

### 3. 기초자치단체 : 시범사업 대상 시군구

- 시범사업 기본계획 및 시범사업 수행 지침 수립
  - 시군구 자체 세부추진계획 수립 : 시도의 기본계획 및 지침의 범위 내에서 시군구별 자체 세부추진계획 수립
  - 시범사업 대상 읍면동 선정(일부 읍면동만 시범사업을 실시하는 경우)
  - 주민자치회 기관구성 지침
  - 주민자치회 공간 확보 지침
  - 주민자치 사업의 선정과 추진 지침
  - 읍면동의 조직 정비, 기능과 인력 재배치 등을 위한 계획 수립
- 지원 계획
  - 「주민자치회추진기획단」구성 : 단장-부단체장, 책임관-자치행정과장
  - 주민자치지원팀 신설 : 주민자치회의 구성과 운영을 위한 행·재정적 지원
- 홍보 계획 : 대상별로 차별화된 홍보 실시
  - 일반 주민 : 지역 언론 매체, 시군구 홈페이지, 소책자 등을 통한 주민 홍보 실시
  - 단체 등 : 학교, 직능단체, 시민단체, 지역자생단체 등에 대한 홍보
  - 공무원 : 읍면동 주민자치지원팀 공무원 대상 주민자치회 설명회 및 교육 실시
  - 지방의회의원 : 시군구 지방의회 의원 대상 간담회, 설명회 개최
- 평가 계획
  - 「주민자치회 시범사업평가단」구성 : 민간전문가 참여, 시범사업 결과 평가
  - 시군구 주관 자체평가 실시
  - 평가 결과를 향후 주민자치회 설치 운영 지침에 반영

- 재정지원 계획
  - 시군구의 실정에 맞게 각종 자치위원교육비, 자치사업비 등에 대한 지원예산 편성 마련
  
- 법령정비 계획
  - 주민자치회 설치와 운영에 관한 조례 마련
  - 조직 개편, 기능 조정, 인력 재배치 등을 위한 조례, 규칙 등의 정비

< 『주민자치회』 관련 법령 정비 >

- 대상
  - 시범지역 시군구의 각종 조례, 규칙, 예규, 지침 등
  
- 개정 시기
  - 시범사업 개시 전 : 2012. 5 ~ 6(2012. 7 시범사업 시행)
  - 자치법규 정비지침 시달 : 행정안전부
  
- 개정내용
  - 『주민자치회』의 법적지위, 설치운영 근거
  - 읍면동장의 권한 → 시장, 군수, 구청장의 권한
  - 읍면 사무소 및 동 주민센터 관련규정 삭제 등
  
- 일괄개정
  - 자치법규 일괄정비조례 제정 등

#### 4. 읍면동 : 시범사업 대상 읍면동

- ① 읍면동의 기능 조정
  - 읍면동 사무실태 조사
  
- 조사목적
  - 읍면동 단위사무별 사무량 · 소요인력 파악

- 시군구 이관, 폐지, 『주민자치회』위탁사무 등 분류
- 법령, 자치법규, 행정지시 등 개정대상 사무 분류
- 사무이관 및 위탁에 따른 보완대책 강구 등

#### ○ 조사시기 및 대상

- 시범실시 시군구(시군구 전체 시범사업 실시) : 2012. 2~3
- 시범실시 읍면동(읍면동만 시범사업 실시) : 2012. 2~3

#### ○ 조사방법

- 시도 주관(행정안전부 지원)
- 시도와 시군구가 읍면동 『합동조사반』편성 현지조사
- 조사지침 시달; 행정안전부

#### □ 사무 재조정

##### ○ 재조정 원칙

- 읍면동 사무는 시군구 본청 이관 원칙  
이관 후 본청 재배분, 민간이양·위탁, 폐지 등 조치
- 타 기관 업무는 관계기관 협의하여 타기관 이관추진
- 민간위탁이 가능한 사무는 『주민자치회』에 존치하여 계속 수행  
주민편의, 안전관리, 주민근접성 등 기준  
기능과 역할, 지역특성 등을 감안하여 일정 범위 내에서 동과 읍면간  
차별화

< 『주민자치회』 위탁 사무 (예시) >

- 민원발급
  - 주민등록 : 전입신고, 등초본 교부 등
  - 인 감 : 인감신고, 인감증명발급 등
  - 호 적 : 출생사망신고, 등초본 교부 등
  - FAX민원 : 각종 등초본, 공장등록증명 등 215종
- 사회복지 : 생활보호, 노인·부녀·장애인복지 등
- 민 방 위 : 민방위신고, 편성 관리, 주민신고망 등
- 재난관리 : 재난순찰, 사고발생 초동 보고 등
- 행정정보 : 행정취업정보 등 일상생활 관련 정보 안내

○ 단계별 조정

- 1단계 : 행정지시·지침·계획에 의한 사무의 이관
  - 물가동향 파악, 기업체 실태조사 등 각종 현황조사
  - 버스승강장 정비, 가로공원조성 등 환경정비사업
  - GB관리, 농지훼손 등 단속규제사무 등
- 2단계 : 자치법규상 사무의 이관
  - 복지회관, 공설납골당 등 시설물 유지관리
  - 주민소득개발사업, 농지특별지원금 지원 등
- 3단계 : 법령상 사무의 이관
  - 불법주정차 단속, 청소년유해업소 지도단속, 공사장 안전점검
  - 농어업재해조사, 농업총조사 등 조사·통계사무
  - 지방세 부과·고지, 선거사무 등

- 4단계 : 민간이양 · 위탁 및 폐지 가능사무는 본청 이관 후 일괄조치
  - 공원, 놀이터, 공중화장실 등 공공시설 관리
  - 지방세등 각종 공과금의 고지 · 통지사무
  - 저축추진, 캠페인 등의 주민동원업무
  - 각종 실적보고, 현지확인보고 등 행정내부 보고사무 등

※ 사무 재조정방안 예시

<표 5-1> 사무조정방안 예시 1

구 분	단위사무명(예시)	재 조 정 방 안
① 기관유지	○ 인사 · 서무 ○ 경리 · 청사관리 ○ 예산	○ 본청이관(총무과) ○ 본청이관(회계과) ○ 본청이관(기획감사실)
	○ 주민 표창 · 추천	○ 본청이관(총무과)
	○ 통리반업무	○ 본청이관(동정과 신설)
② 행정통계	○ 광공업, 인구, 사업체 기초조사 등	○ 본청이관(통계계) - 조사인력을 파트타임제 활용 등
③ 선거	○ 각종선거 관련업무	○ 본청이관(동정과) - 선거시 마다 종사원 모집활용방안 등
④ 주민등록 · 호적, 인감	○ 주민등록인감관리 ○ 호적관리 ○ FAX민원	○ 『주민자치회』 위탁 ※ 도농복합시의 경우 호적사무를 시본청으로 이관하는 방안 검토
⑤ 병무 · 예비군	○ 선병, 징집, 소집, 동원	○ (1안) 읍면동별 향토예비군 중대이관 ○ (2안) 본청이관 ○ (3안) 병무청 이관 ※ 국방부와 협의



<표 5-2> 사무조정방안 예시 2

구 분	단위사무명(예시)	재 조 정 방 안
⑥ 민방위 · 재난	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민방위대 편성관리, 주민신고망 관리</li> <li>○ 교육훈련,</li> <li>○ 시설장비관리</li> <li>○ 인력동원</li> <li>○ 재난관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 『주민자치회』 위탁</li> <li>○ 본청 이관(재난관리과)</li> <li>○ 본청 이관(재난관리과)</li> <li>○ 본청 이관(재난관리과)</li> <li>○ 『주민자치회』 위탁</li> </ul>
⑦ 세무 · 재무	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 과세대상세원</li> <li>○ 고지서 전달</li> <li>○ 체납세금</li> <li>○ 재산관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 본청이관(세무과)</li> <li>○ (1안) 우송방안</li> <li>○ (2안) 민간용역</li> <li>○ (3안) 『주민자치회』 위탁:수수료 지급</li> <li>○ 본청이관(징수과)</li> <li>○ 본청이관(회계과)</li> </ul>
⑧ 사회진흥	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자생단체관리</li> <li>○ 자원봉사</li> <li>○ 생활체육</li> <li>○ 문화홍보</li> <li>○ 광고물관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 본청이관(등정과)</li> <li>○ 『주민자치회』 위탁</li> <li>○ 본청이관(문화체육과)</li> <li>○ 본청이관(문화체육과)</li> <li>○ 본청이관(건설과)</li> </ul>
⑨ 사회복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생활보호자</li> <li>○ 아동 · 노인 장애인 · 모자 · 부녀복지</li> <li>○ 청소년 보호육성</li> <li>○ 보훈</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 『주민자치회』 위탁</li> </ul>

② 기구 · 인력 재조정

○ 읍면동 기구 · 인력의 재조정

- 사무이관과 병행, 인력도 동시에 시군구 본청에 재배치
- 『주민자치회』에 사무의 이양 · 위탁시 인력도 이관 검토

- 『주민자치회』설치와 운영 지원을 위한 최소인력 배치 :
  - 주민자치지원팀(계 단위) 신설 : 3-4명

#### ○ 본청의 기구 및 인력 보강

- 읍면동 사무가 이관되는 관련 실과 중점 보강
- 지역정보화, 사회복지, 환경, 노동, 문화관광 등 신규 행정수요분야 보강
- 민원업무의 집중에 따른 민원실의 확대 보강
- 지도단속, 주민관리, 징수 등 대민행정의 효율적 수행을 위한 전담부서 설치
- 각종 생활민원 기동조직 편성운영 등 :
  - 도로, 상·하수도, 보안등, 폐기물 수거 등 분야별 편성
  - 관할 구역 및 민원수요에 따라 권역별 편성 운영
- ※ 총액인건비 규정 개정, 기구수 조정 검토

### ③ 사무실 등 확보방안

#### ○ 시군구 본청의 사무실 등 확보

< 예상되는 소요 공간(예시) >

- 읍면동사무소 이관인력의 근무공간
- 민원업무 집중처리를 위한 사무공간, 민원대기실, 주차장
- 각종 장표 집중관리시설 등

- 기존 사무실의 효율적 배치 등 최대한 활용
- 미활용 시설의 적극 활용, 사용가능한 노후시설의 개보수
- 건물임차, 가건물 신축, 기존 건물의 증·개축 등

#### ○ 『주민자치회』운영공간 확보

- 현행 읍면 사무소 및 동 주민센터 건물 활용 원칙
- 사무소의 개·보수, 증·개축 등 추진

- 민원행정 업무 및 센터운영의 종합조정
- 현행 읍면 사무소 및 동 주민센터 건물에서 수행
- 주민자치회 운영 공간 : 사무국, 회의실, 집행부 임원실 등

④ 주민자치회의 설치

○ 주민자치회의 기관구성

- 사무국의 설치 : 유급 사무원(사무국장) 배치
- 주민자치위원 위촉 : 시군구청장 위촉
- 집행부 구성 : 회장, 부회장, 간사, 감사, 회계 등

⑤ 주민자치회 사무(사업) 계획 수립 및 운영

○ 시범적 운영사업 선정

- 특별법 제21조 근거 :  
예) 살기 좋은 마을 만들기 사업, 커뮤니티 비즈니스, 사회복지사업

○ 시범사업의 운영

- 주민자치회가 주관하여 자치사업을 시범적으로 운영
- 현행 읍면 사무소 및 동 주민센터 건물의 여유 공간을 적극 활용하되
- 관할 구역내 미활용 시설 또는 기 운영 중인 자치사업 관련 건물의 통합 활용  
도 가능

⑥ 홍보 : 홍보 내용의 차별화

○ 주민

- 주민편의 증진, 주민자치 강화, 행정비용절감 등

- 공무원
  - 지방행정계층개편에 따른 국가 경쟁력 강화 및 지방행정 구조개선의 불가피성, 일선 행정서비스 전달체계의 변화 필요성, 공무원 피해 최소화 등
- 지방의원 등 지역지도층
  - 행정계층체제개편에 따른 주민자치 강화, 지방행정의 효율성 제고, 경비절감을 통한 주민부담 경감 등

## 제5절 기타

### 1. 중앙-지방간 긴밀한 협조체제 유지

- 중앙 - 시도 - 시군구간 추진체제 확립
  - 행정안전부 : 총괄 조정, 지원
  - 시도 : 관할 시군구 지원, 조정
  - 시군구 : 기능전환 추진
- 기본계획 및 지침의 범위 내에서 시도, 시군구별 자체 세부추진계획 수립
- 추진상황에 대한 신속한 보고체제 유지

### 2. 보완대책

- 필요성
  - 읍면 사무소 및 동 주민센터 폐지에 따른 지역 공동체의식의 약화를 예방하고, 주민의 생활민원 불편 해소

- 읍면동 사무의 이관에 따른 시군구 본청의 과중한 행정업무집중 완화
  - 『주민자치회』가 주민의 자치의식 제고, 지역공동체의 구심적 역할 등 제기능을 다 하도록 함
- 주민 자율조직의 적극참여 유도
- 읍면동 지역의 각종 자생단체들을 『주민자치회』운영에 적극 참여시킴으로써 대민접촉 활성화
  - 지역주민이 중심이 되는 『주민자치회』의 운영과 지역공동체의식 형성에 기여
- 현장대응 기동조직 편성운영
- 주민과 시군구간 행정단위가 없어 신속한 현장대응 곤란, 주민불편 초래
  - 안전관리, 도로보수 등 분야별 생활민원 기동처리반 운영으로 주민에게 다가가는 행정 수행
- 통리반장 운영의 활성화
- 『주민자치회』운영에 적극 참여, 보조적 기능 수행
  - 대민접촉 사무 수행을 보조하는 최일선 단위로 활용
  - 현재의 단순 조사, 통보기능에서 주민과 『주민자치회』의 연결고리 역할 수행
- 행정사무의 감축 조정
- 불필요한 사무의 폐지, 민간 이양·위탁, 행정규제 완화 등의 지속 추진으로 행정사무 감축
  - 주민의 행정수요 감소 및 행정부담 경감의 이중효과 기대
- 민원제도의 적극 개선
- 이동민원, 중계민원, 위탁민원, FAX민원, PC통신 민원, 재택처리민원 등의 확대 적용
  - 시군구 본청의 민원업무 집중 완화, 주민의 민원편의 증대

- 『주민자치회』에 대한 지원 대책 마련
  - 『주민자치회』가 건전하게 착근될 수 있도록 체계적인 지원과 육성대책이 필요
  - “주민자치회 구성과 운영에 관한 법률(가칭)”제정 예정