

# **한국의 주민자치 발전을 위한 제안**

전 상 직  
한국주민자치중앙회장

# 제1장 한국의 주민자치회

## 1. 주민자치의 근본 문제들

소정의 지역地域(마을, 동네, 근린)의 생활관계生活關係들을 지역의 주민住民(주민, 거민)들이 스스로(자발적, 자주적, 자율적)으로 해결하여 가는 조직절차자원의 체계가 주민자치住民自治이다.

### 가. 분권과 자치

#### (1) 분권-자치 관계

구분	분권	자치	현상
집권	×	×	식민지
	×	○	방치
분권	○	×	통치
	○	○	자 치

#### (2) 분권력-자치력 관계



(가) 분권력 : 관료의 정책기획력 문제. 분권력이 불충분한 경우, 과소過小 분권이 되거나 과오過誤 분권이 되어서 결과적으로 분권의 부작용을 초래(▶ 분권력 제고<sup>1)</sup>).

(나) 자치력 : 분권된 지역사회관계를 분권된 사무와 사업을 자치의 사무로 사업으로 승인하고 수행하는 능력. 자치력이 없으면 분권이 무용(▶ 자치력 제고).

(다) 분권력 ∩ 자치력 : 자치

#### \* 분권과 자치의 GAP에 대해서

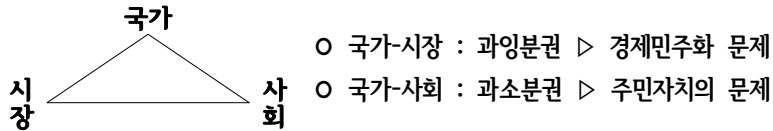
1) 정책기획력은 학술-정책-현장의 경험·지식·인력이 동시에 집중될 수 있는 체계를 필요로 한다. 학자로는 정책에 미치지 못하고, 관료로는 현장에 미치지 못하고, 운동으로는 성공에 미치지 못하는 것으로 판단된다.

- 분권력이 부족한 경우
- 자치력이 부족한 경우

## 나. 분권력과 자치력

### (1) 국가-시장-사회 간

#### (가) 수평적인 분권



#### (나) 수직적인 분권

- 국가 내 수직분권 : 입법부, 행정부, 사법부
- 시장 내 수직분권
- 사회 내 수직분권

#### (다) 주민자치라는 분권 : 행정→사회의 분권, 과연 그 정도 만인가?

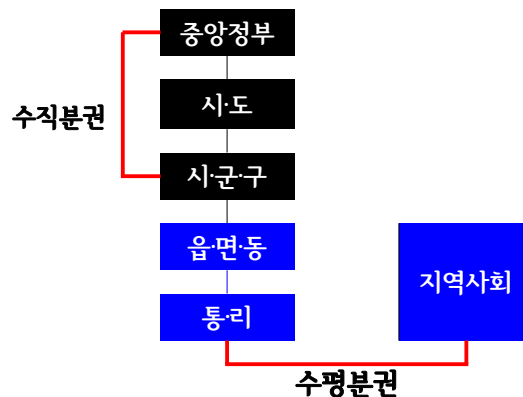
차원	국가			시장	사회	비고
	입법	행정	사법			
국가						
사도						
시·군·구						
읍·면·동		관료			주민	
통리		관치			자치	

분권

(해) 분권으로 자치화된 지역사회는 분권 이전과는 크게 다르게 기능한다.

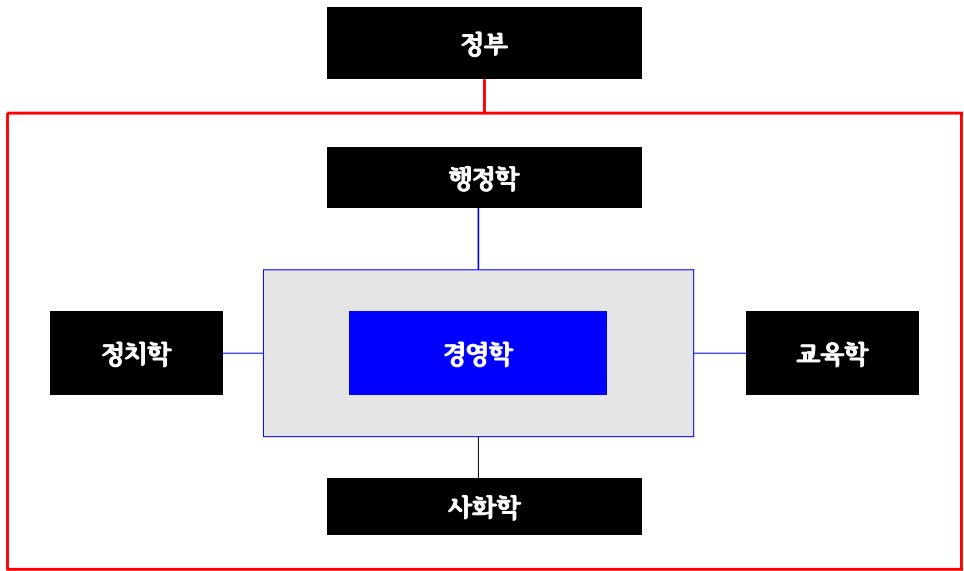
### (2) 주민자치 논의로 들어가기 위하여

#### (가) 주민자치의 분권



(나) 수직분권과 수평분권은 전혀 다르다. 정부의 작동원리와 사회의 작동원리는 전혀다르기 때문이다.

(3) 주민자치는 소정의 지역地域(마을, 동네, 근린)의 과제들을 지역의 주민住民(주민, 거민)들이 스스로(자발적, 자주적, 자율적)으로 수행하는 조직절차·자원의 체계가 주민자치이므로 다양한 학제간의 접근이 반드시 필요.



(가) 행정부의 기획이 닫힌 구조로 진행되고, 닫힌 상태에서 정책(1999년 주민자치위원회, 2013년 시범실시 주민자치회, 2017년 서울형 주민자치회)으로 확정.

(나) 세 정책 공히 조례준칙 혹은 조례 안이라는 형식을 빌려서 행정적으로 결정을 하고, 하부기관으로 하여금 시행하도록 하여 입법절차에서 많은 부분을 간과하였음.

### 학제 간의 특성들

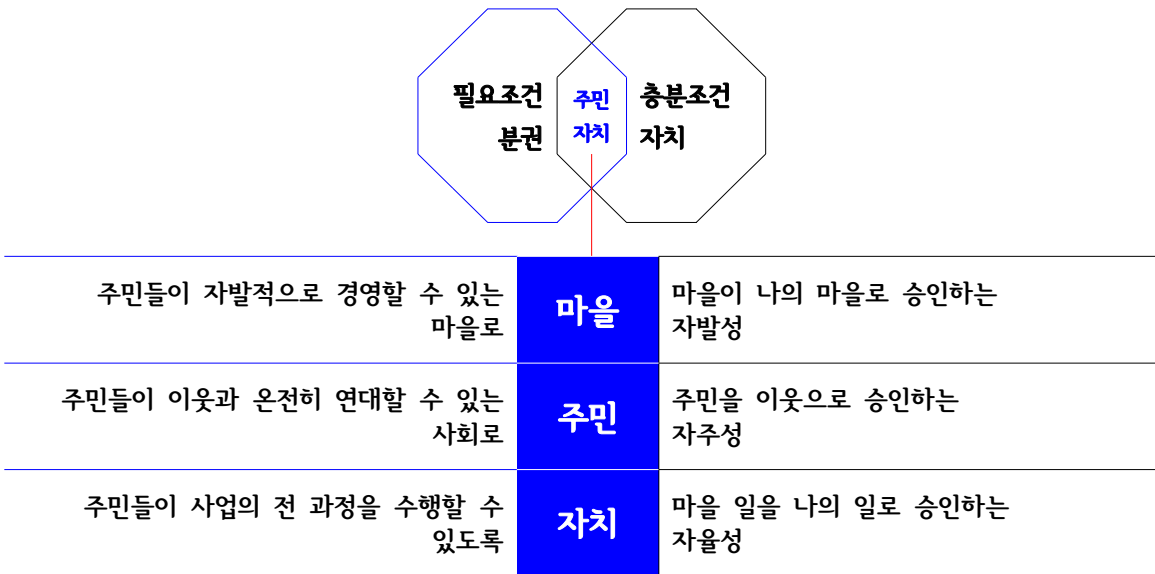
구분	행정학	정치학	사회학	경영학	교육학	비고
특성	공공성	민주성	다양성	효율성	수행성	

### 다. 주민자치 필요조건과 충분조건

#### (1) 주민자치의 요소

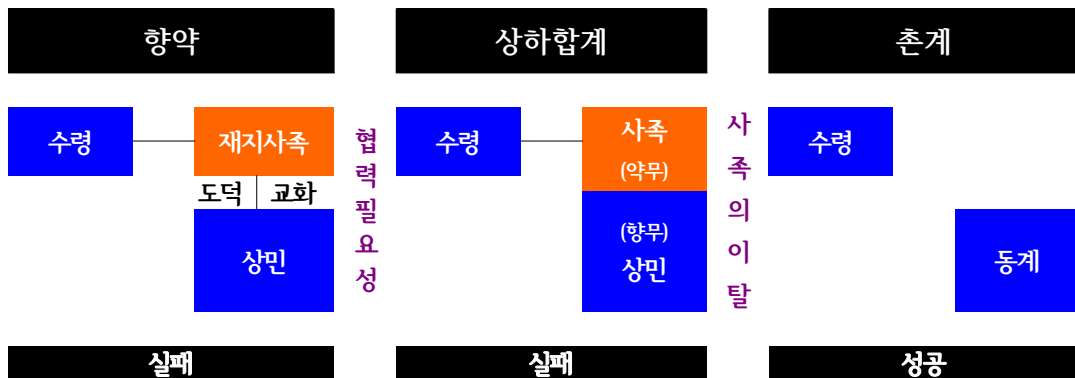
국가구성요소	주민자치요소
영역	마을
국민	주민
주권	자치

(2) 주민자치 조건들



2. 현재까지의 주민자치정책 분석

가. 조선의 향촌자치



- (1) 향약 : 양반이 상민을 교화 하여 공동체를 만들겠다는 시도(실패).
- (2) 상하합계 : 임진왜란 후 필요성에 따라서 양반(상계)과 상민(하계) 통합하였으나, 양반이 주도권 장악을 지속적으로 시도 : 상민(하계)가 지속적으로 반발, 양반이 지역사회에서 이탈.
- (3) 촌계 : 상민(하계)들이 근린을 자치하는 동계 조직하여 불문율로 경영, 두레를 조직(사회적 시장경제)하는 등 한국형 향촌자치 체계구축.
- (4) 조선의 향촌자치 교훈.
  - ① 수령(관료)의 향촌자치 개입은 그것이 선의이더라도 주민에 의한 향촌자치에는 저해가 된다. 향촌자치는 수단적인 가치가 아니라, 향촌자치 그 자체로서 의미를 지녀야 비로소 자치다울 수 있다.

② 조선 향촌자치에서 가장 큰 문제는 재지사족在地士族이다. 신분제사회에서 우월적인 지위에 있었고, 조선의 사람파 사족들은 도덕적인 모범력도 있었고 지도력도 있었다.

가 향약상으로는 향안鄉案(요즈음의 시·군·구 의회와 유사)을 독점하여 향촌자치가 아니라, 주민을 교화의 대상으로 삼아서 향촌을 양반들의 통치대상으로 만들고 말았다.

나 2017년 현재 시·군·구 의회가 주민자치에 대한 입조권 전권을 쥐고 있는 것은 조선의 양반이 향안을 장악하고 있는 것과 다를 바 없다.

다 단체장들이 지휘하는 읍·면·동장이 주민자치위원회를 구성하고 운영하는 전권을 가진 것도 관료들에 의한 향촌 지배에 불과하며, 향촌자치에 정면으로 배치된다.

라 주민자치관련 일들을 관료들이 주관하거나 정치인인 단체장의 측근들이 관련조직을 장악하고 사업을 위탁하는 것도 조선의 향촌자치 실패를 되풀이하는 것과 같다.

③ 수령이나 양반으로부터 향촌자치의 필요조건인 마을성·주민성·자치성을 분권 받지 못하였으나, 주민들은 스스로 불문율로不文律 수령이나 양반들의 간섭을 배제하고, 향촌자치의 충분조건인 자발성·자주·자율성을 확보하여 향촌의 문제를 해결하였다.

④ 우리가 주목하여야 할 지점은 조선의 주민들이 향촌자치의 필요조건인 분권이 없는데도 불구하고, 향촌자치의 충분조건인 자치를 먼저 구현하였다는 것이다. 방치 속의 자치가 형성된 것이다. 조선의 무능의 결과라 보는 이도 있으나, 향촌의 자발적인 자치는 훗날 민중운동의 기폭제가 되었으나 외세의 개입으로 질곡을 겪게 된다.

## 나. 일제 강점기

(1) 일제는 조선의 행정계층에는 없던 면(1914)을 신설하여 근린을 식민지 행정으로 편입.

(2) 조선의 향촌자치를 식민지 지배수단화.

## 다. 전국시기-산업화시기-민주화시기

(1) 이촌향도離村向都 현상으로 급격하게 농촌인구 감소, 도시인구 증가, 농어촌은 그대로 방치하여 공동체가 붕괴되었고, 도시는 인구 집적을 방치하여 공동체 형성하지 못함.

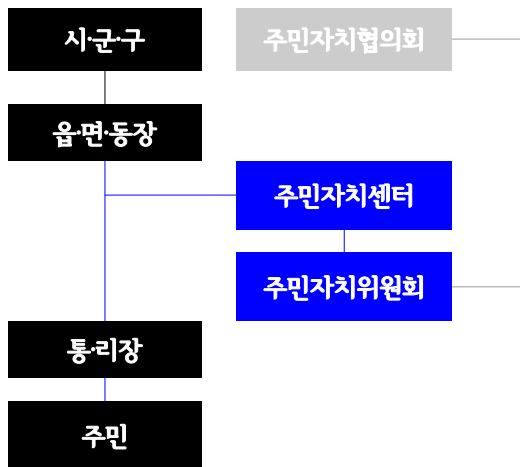
(2) 주민자치 정책

구분	전국시기	산업화시기	민주화시기	비고
내용	일제체계 답습	주민자치 무지	주민자치 간과	

(3) 격변기에 소외당한 주민자치

## 라. 1999년 주민자치센터

(1) 주민자치센터와 주민자치위원회 위상



1. 주민자치센터(영조물)의 부속 위원회
2. 주민자치요소  
마을-주민-자치 모두 없는  
사이비 주민자치

(2) 평가

(가) 분권 : 없음, 자치 : 없음

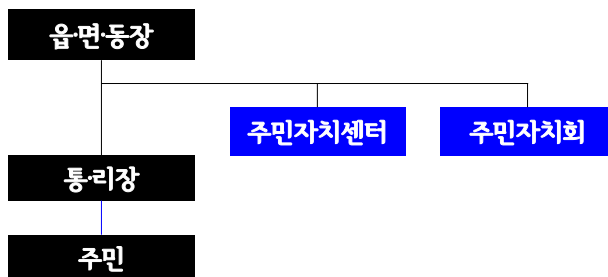
(나) 조직평가

구분	전략	구조	과정	보상	인력	비고
평가	부재	위원회	없음	없음	부재	

(다) 총평 : 실패의 경험도 없음

**마. 2013년 시범실시 주민자치회**

(1) 주민자치회 위상



1. 명칭은 주민자치회이나  
실제로는 조직-인력을  
그대로 유지, 차이가 없음.
2. 주민자치요소  
마을-주민-자치 모두 없는  
주민자치가 아님.

(2) 평가

(가) 분권 : 없음, 자치 : 없음.

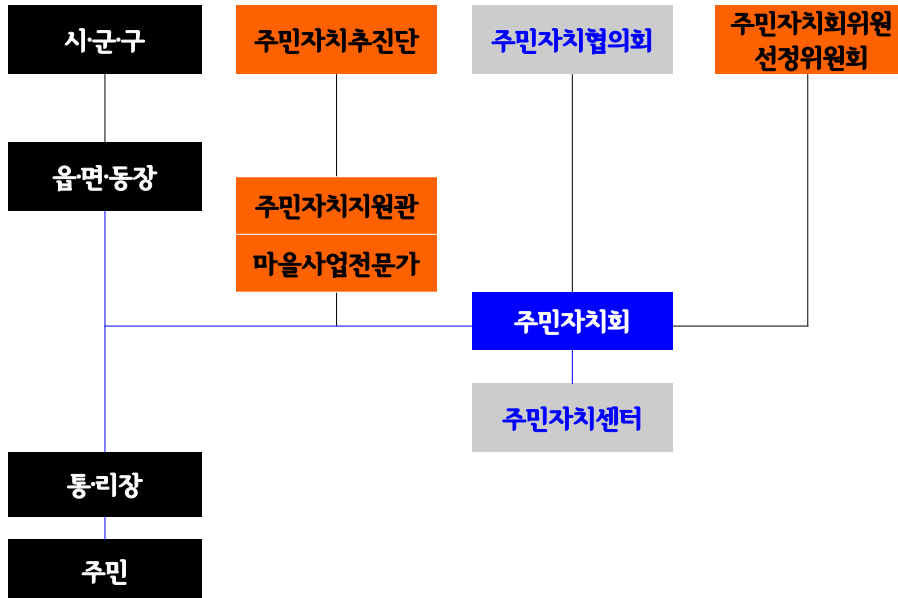
(나) 조직평가

구분	전략	구조	과정	보상	인력	비고
평가	부재	위원회	없음	없음	승계	

(다) 총평 : 주민자치위원회의 실패를 되풀이

## 바. 2017년 서울형 주민자치회

### (1) 주민자치회 위상



(가) 주민자치회를 읍·면에 설치<sup>2)</sup>한다고 하여 주민자치에 대한 근본적인 오류(1998년 주민자치센터, 2013년 시범실시주민자치회)를 그대로 답습하고,

(나) 주민자치회를 기존의 주민자치위원회와 혼동하는 오류(2013년 시범실시 주민자치회)를 그대로 답습하고 있으며,

(다) 주민자치회 위원을 위원 선정위원회에서 선출<sup>3)</sup>하도록 하여 주민에 의한 자치를 관치로 장악하는 유사자치 혹은 사비이비 자치 즉 주민관치의 문제를 그대로 답습하고 있으며,

(라) 주민자치위원의 자격을 주민자치학교 이수자<sup>4)</sup>로 한정하면서 위험적인 문제를 야기하고 있으며, 주민자치회의 위원구성<sup>5)</sup>에 대해서도 정원 50명의 60/100은 주민자치학교 이수자 중에서 추천으로

2) 제3조(설치) ① 구청장은 관할 지역의 동에 주민자치회를 설치할 수 있다. ② 구청장이 주민자치회 설치 여부를 결정할 때에는 해당 동 주민의 의견을 수렴하여야 한다. ③ 주민자치회의 명칭은 「〇〇동 주민자치회」라 한다.

3) 제6조(위원선정위원회) ① 위원의 선정 절차 수행 및 관리 업무를 위하여 자치구에 위원선정위원회를 둘 수 있다. ② 위원선정위원회 위원은 7명 이내로 하며, 다음 각 호에 따라 구청장이 위촉한다. 다만 위원선정위원회를 처음 구성할 때에는 제2호의 위원은 기존 주민자치위원회가 추천하는 사람으로 한다. 1 구청장 추천 공무원 2명 이내. 2 주민자치회 추천 민간인 2명 이내. 3 관내 주요 기관 및 단체 추천자 3명 이내. ③ 위원선정위원회에 위원장 1명과 부위원장 1명을 두며, 위원 중에서 각각 호선한다. ④ 위원선정위원회는 위원 위촉이 완료될 때까지 존속한다.

4) 제7조(위원의 자격) ① 주민자치회 위원은 다음 각 호의 사람 가운데 주민자치회가 주민의 자치소양 강화를 위하여 운영하는 교육(이하 “주민자치학교”라 한다)을 6시간 이상 이수한 사람이어야 한다.

5) 제8조(위원의 위촉) ① 구청장은 위원선정위원회가 공개추천한 사람을 위원으로 위촉한다. ② 위원선정위원회는 다음 각 호에 따라 위원이 될 사람을 공개추천하고... 위원이 될 사람은 각 호별로 특정성별이 100분의 60을 넘지 않도록 하며, 40대 이하가 100분의 15 이상이 되도록 추천하여야 한다. 1. 정원의 100분의 60은 공개모집에 신청한 사람으로 한다. 2. 정원의 100분의 40은 해당 동 소재 주요 기관 및 단체, 기타 동장이 필요하다고 인정한 주민조직 등에서 추천한 사람으로 한다. ...⑦ 그 밖에 위원 위촉 및 주민자치회 구성 등에 필요한 세부적인 사항은 구청장이 결정한다.



선정하고, 40/100은 해당 동 소재 주요 기관 및 단체, 기타 동장이 필요하다고 인정한 주민조직 등에서 추천한 사람으로 한다고 하여, 주민자치에서 주민들을 원천적으로 배제하고 있다.

(마) 주민자치위원의 구성에 있어서도 성별구성(동성 60/100 초과) 규제는 법률권장사항이지만, 연령 구성(40대 이하를 15%로) 규제는 주민의 자율에 맡겨도 좋을 일이며, 주민자치회장의 임기(2년, 단임) 규제<sup>6)</sup>는 지금까지 읍면동장이 위촉하는 관제 위원회의 폐해로 주민자치를 불가능하게 하는 독소조항이다.

(바) 주민자치회 자치계획<sup>7)</sup>도 주민들의 자치가 아니라 행정사무에 협조하는 내용으로만 구성하여서 지금까지의 실패(조선의 향약체계, 주민자치센터의 관치체계, 시범실시 주민자치회의 관치체계)를 그대로 답습하고 있다.

(사) 주민자치회와 단체장의 관계<sup>8)</sup>에서 단체장을 주민자치회의 지배적인 위치에 두어 구성원의 관리 전반(교육과 지원)을 맡기고 있으며 주민자치회는 다만 의견 제출자에 불과하게 만들었다.

(2) 1999년 주민자치위원회, 그리고 2013년 시범실시 주민자치회와 비교시 유의할만한 진전이 없으며 오차 범위 내에서 동일.

### (3) 평가

#### (가) 주민자치 요소로 평가

구분	마을	주민	사업	비고
	읍면동장의 마을에서	주민없는 주민자치를	할 수 없는 일도 하라는	

(나) 분권 : 형식, 자치 : 불가.

#### (다) 조직평가

구분	전략	구조	과정	보상	인력	비고
평가	부족	위원회	불명확	없음	불명확	

(다) 총평 : 주민자치의 혁신을 위한 필요성은 알고 있으나 주민자치에 대한 기본이 무시되고 있고 구체적인 방법이 모색되지 못하고 있다.

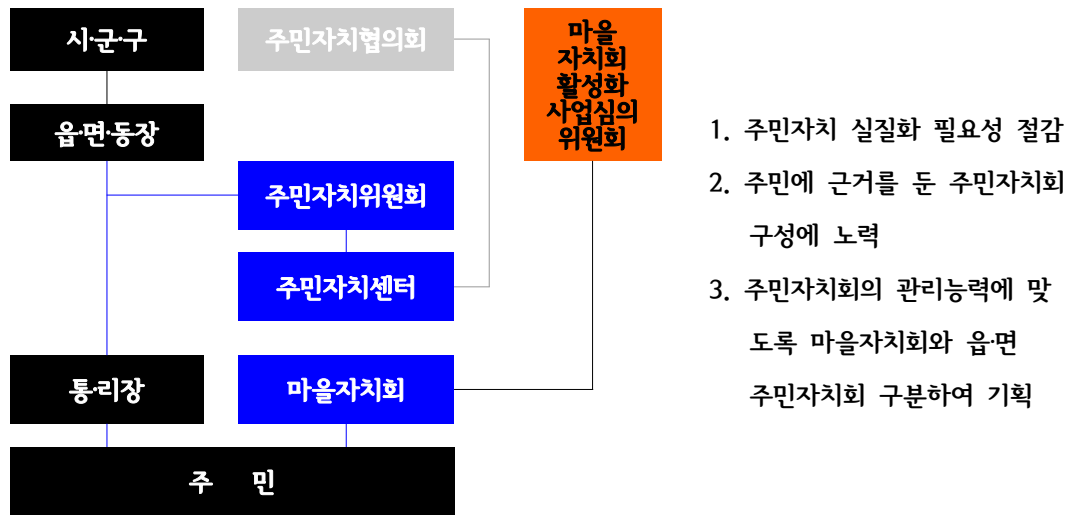
## 사. 2017 담양형 주민자치회

### (1) 주민자치회 위상

6) 제9조(위원의 임기) 위원회의 임기는 2년으로 하고, 1회만 연임할 수 있다.

7) 제21조(자치계획의 구성) 자치계획은 다음 각 호의 세부 계획으로 구성한다. 1. 주민자치회 운영계획 2. 동정 평가와 의견을 포함한 동 행정사무 협의 계획 3. 동 행정사무 수탁 및 추진 계획 4. 자치회관 운영계획 5. 분과 별 사업계획 6. 동 주민참여예산 사업계획 7. 그 밖의 주민자치 및 마을공동체 활성화를 위한 계획.

8) 제22조(지방자치단체의 지원) ① 구청장은 주민자치회 구성원의 의욕 고취, 역량 강화 등을 위하여 교육 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 해당 동 주민자치회는 구청장에게 제1항에 따른 시책 수립에 대하여 의견을 제출할 수 있다. ③ 구청장은 주민자치회가 제4조의 기능을 수행하기 위하여 필요한 인력 지원 및 공간 지원 기타 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.



### (3) 평가

#### (가) 주민자치 요소로 평가

구분	마을	주민	사업	비고
마을자치회	통·리 단위의 마을을 분권	통·리 자치회를 주민에게 분권	마을자치회로 통합	
읍면 자치회			주민자치센터의 경영을 분권	

(나) 분권 : 실질화 노력하여 체감할 수 있는 분권을 기획하였고, 자치 : 자치직무와 자치인력간의 연계(match)성 높였음.

#### (다) 조직평가

구분	전략	구조	과정	보상	인력	비고
마을자치회	분명	명확	미흡	없음	명확	
주민자치회	분명	명확	미흡	없음	명확	

(다) 총평 : 주민자치의 혁신을 절감하면서, 마을자치회는 마을에서 주민들에게 전적으로 분권하고 자치를 지원하는 것으로 기획하였고, 주민자치위원회는 주민자치센터를 분권하여 주민자치 실질화에 바람직한 진전이 있음.

### 아. 주민자치에 있어서 분권과 자치의 원리

#### (1) 마을의 마을성과 주민의 자발성

(가) 마을의 마을성이 없으면 주민의 자발성이 형성되지 않으며 국가의 행정적·정치적·사회적인 제도에 마을이 함몰되어서 주민들의 관계는 파편화 된다.

(나) 마을성은 행정적인 목표에 의해서 설계되어서도 안 되고, 정치적인 목표로 설계되어서도 안 되고, 주민들의 자발성에 의해서 형성될 수 있어야 한다.

(다) 마을은 사회적인 조직이므로 행정적인 조직이나 정치적인 조직과는 달리 매우 느슨하고 중첩

적이면서도 다층적이고 다원적인 특성이 살아있어야 한다.

## (2) 마을의 주민성과 주민의 자주성

(가) 마을에 사는 주민들 간의 연대가 없으면 개인의 자주성은 있을 수 있어도 마을차원에서 주민들의 자주성은 없다.

(나) 주민들의 자주성을 단순한 민주적인 절차를 필요로 하지만 마을성에 근거가 없거나 자치성을 결여한 자주성은 집단차원에서 사회적이거나 국가적인 문제를 초래한다.

## (3) 마을의 자치성과 주민의 자율성

(가) 자치성은 자기입법을 할 수 있도록 분권을 하는 것이 자율성은 자기입법을 하는 것이다.

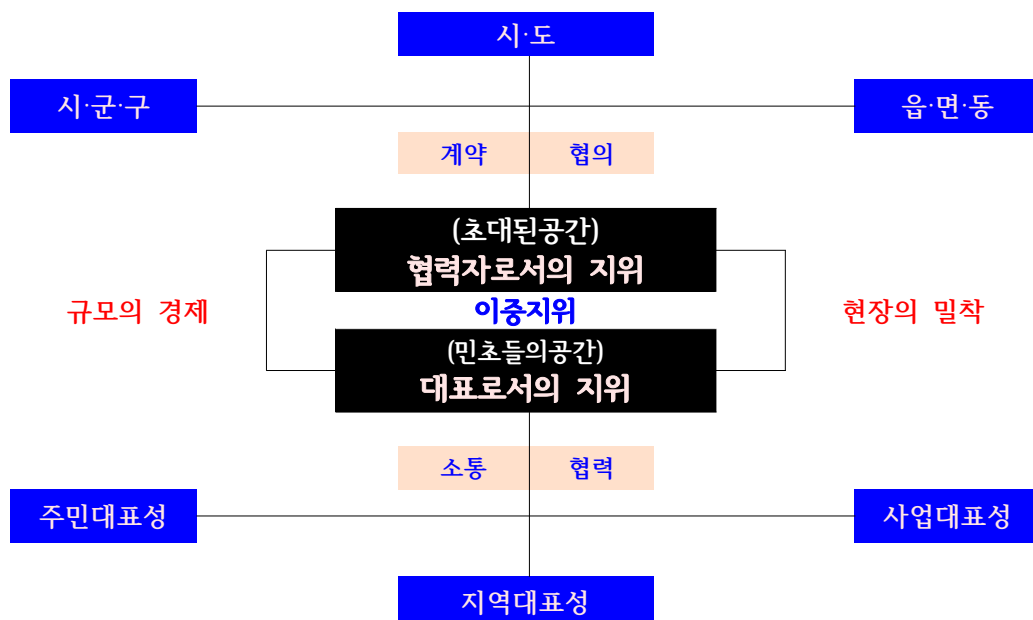
(나) 입법이 타인에게 의존하면 정치가 되며, 사무가 타인에게 의존하면 행정이 된다. 자치는 정치와 행정에서 제외된 영역을 활성화하자는 것이므로, 정치와 행정과는 중첩되어서는 안 된다. 사무도 예산도 절차도 마을의 고유 영역으로 확보 되어야 한다.

## 3. 한국의 주민자치회 설계

### 가. 주민자치회 설치계층 및 규모

(1) 주민자치회의 지위 : 주민자치회를 자치계층으로 설계하는 경우와 주민자치회를 근린단체로 설계하는 경우가 있다. 근린단체로서 설계만을 논의하기로 한다.

(가) 주민자치회는 지역·주민·자치의 대표로서의 지위와 자치단체의 협력자로서의 이중지위를 가진다.



(나) 대표로서의 지위

① 주민자치회는 지역대표, 주민대표, 사업대표<sup>9)</sup>를 하는 주민자치회가 된다.

즉 ▲지역대표는 근린지역에서 일어나는 모든 일에 대해서 포괄적인 임무를 가지고 있는 것을 말하며 ▲주민대표도 근린 주민의 일들에 대해서 포괄적인 임무를 가지며 ▲사업대표는 주민자치와 관련 되는 모든 일들에 대해서 포괄적인 임무를 가지게 된다.

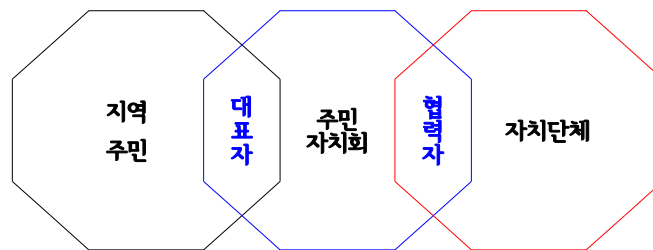
② 주민자치회는 행정의 말단末端이 아니라 지역사회의 첨단尖端이다.

(다) 협력자로서의 지위

① 협력자로서 주민자치회는 위임사무위탁사무협의사무 등으로 자치단체의 행정에 협력한다.

② 협력하기 위해서 주민자치회는 읍면·동 단위의 협의조직과 시·군·구 단위의 협의조직을 가진다.

(라) 주민자치회 설계



(2) 주민자치회 규모

(가) 이론적인 규모<sup>10)</sup>

	1	2	3	4
정체성	함께 모여 사는 작은 집단	이름이 붙여진 가장 작은 단위의 거주지	최소 단위 정부가 관할하는 거주지	지속가능한 최소 단위의 거주지
주민수	500명 미만	500~3,000명	3,000~20,000명	20,000명 이상
특징	① 이웃과 일상적 접촉으로 형성된 정감과 호혜, 친사회적 행동으로 특징 지워짐 ② 상호작용은 공식적 조정이나 규제를 필요로 하지 않음 ③ 근린의 형태이지만 다른 영역에서 근린을 대표하는 경우는 거의 없음	① 이규모의 중요한 속성은 정체성으로 이웃들 사이의 관계가 집단, 지위, 계급, 인종, 연령 등과 관련된 정체성을 통하여 매개됨 ② 지역사회 결사체, 근린주거조직, 소규모 스포츠 동우회 같은 조직화 동인이 작동함 ③ 근린을 대표하는 조직을 가질 규모가 되며 주민들 전체가 참여하고 숙의할 수 있는 포럼형태의 자율거버넌스가 가능함 ④ 근린조직이 다른 근린이나 더 높은 규모의 근린을 대표할 수 있음	① 정부가 이 규모에서 학교, 치안, 복지 등 서비스를 제공하기 때문에 좀더 제도화된 상호작용이 가능하게 됨 ② 영국의 패리쉬 타운회의나 프랑스 코뮌 등 지방정부의 일차계층의 형태를 띰 ③ 많은 주민조직들이 이단위에서 활동하지만 전체근린을 대표한다고 보기 어려움 ④ 최근 이규모에서 정부와 비정부 조직사이의 파트너십에 관여하는 주민조직의 수가 늘어나는 추세임	① 직장 대학교 프로스포츠 등의 요소가 가미되면 근린이라기보다는 도시의 성격을 띰 ② 경제적 차원이 강조되며 세계화에 따른 도시경쟁으로 중요성이 커지고 있음

9) 이때 자치自治는 지역을 경영하는 행위 전제를 말한다. 통상적인 행정행위인 (Plan)(Do)(See)만을 의미하는 것이 아니라 (Input)과 (Output)까지를 포함하는 전 과정을 자치라 한다.

10) sommerville (2011). p.90. 여러 논문에서 재인용하였다.

#### (나) 주민자치 선진국의 주민자치회 규모

① 스위스의 코뮌은 자치단체로서 지위를 가지고 있지만, 주민의 직접민주제로 운영되고 있으며, 규모는 우리나라의 통 규모인 주민수 1천명 미만이 48.1%, 우리나라의 통·리와 읍면의 중간 규모인 주민수 1천명 이상 1만명 미만이 47%다. 코뮌이 주민의 직접민주제로 운영되는 근린조직이자만 자치단체로서의 역할을 훌륭하게 수행하고 있다. 마을의 공공이 국가의 공공성을 충분히 담지하고 있는 것이다.

인구 규모	코뮌 수	비 고
1천명 미만	1,268개 (48.1%)	최소 코뮌 인구 18명(Corippo)
1천명 이상 - 1만명 미만	1,240개 (47.0%)	
1만명 이상 - 5만명 미만	119개 ( 4.5%)	
5만명 이상 - 10만명 미만	4개 ( 0.2%)	
10만명 이상	5개 ( 0.2%)	최대 코뮌 인구 36.5만명(Zurich)
합 계	2,636개 (100%)	

자료: [http://fr.wikipedia.org/wiki/Communes\\_de\\_Suisse#Population](http://fr.wikipedia.org/wiki/Communes_de_Suisse#Population)

② 일본의 정내회는 한국의 도시 반 규모인 50세대 미만이 32.9%가 되고, 도시 반과 통사이의 중간규모가 55.3%가 되고, 한국의 통 규모는 11.7%가 된다. 1940년대 전쟁 시 도시지역에 정내회 농촌지역에 부락회로 국가가 정비하였으며, 하부에 인조隣組가 있었으며, 큰 역할을 하였다. 1947년 포츠담선언으로 조직이 금지되었으나 1952년 금지가 풀리면서 오늘에 이르고 있다. 근린조직이지만 자치단체의 사무를 수평적으로 분담하고 있다.

구분		50세대 미만	50-99 세대	100-199 세대	200-499 세대	500세대 이상	합계
자치 단체 인구	5만 미만	34.7	26.6	20.5	14.0	4.2	5,773
	5-10만	27.3	22.7	23.3	18.5	8.2	3,348
	10-20만	21.8	20.3	23.8	22.8	11.2	3,134
	20-50만	23.7	20.9	20.9	23.7	10.8	3,246
	50만이상	6.0	10.2	20.4	32.0	31.4	2,065
합계		32.9	19.1	17.7	18.5	11.7	17,908
설립시기	알수없음	36.6	24.9	19.3	137	5.4	6,717
	1945이전	22.7	20.7	22.0	20.9	13.6	1,776
	1946-55	16.1	17.3	20.6	24.9	21.1	1,888
	1956-65	14.8	15.2	23.4	27.5	19.0	1,378
	1976-85	12.6	18.8	25.4	30.0	13.2	1,125
	1986-95	21.5	21.3	24.8	22.9	9.5	656
	1996이후	29.2	22.2	25.6	19.2	3.9	767

#### (다) 한국의 통·리

##### ① 한국의 행정계층

구분	시·군·구			읍·면·동			통·리		반	
	시	군	구	읍	면	동	통	리	도시	농촌
단위수	75	82	69	220	1,193	2,089	58,114	36,836	380,233	109,249
	226			3,502			94,980		489,472	

② 읍·면·동 인구수/세대수

구분	읍		면		동	
	인구	세대	인구	세대	인구	세대
현황	21,255	8,777	4,091	1,945	20,091	8,023

③ 통리반 인구수/세대수

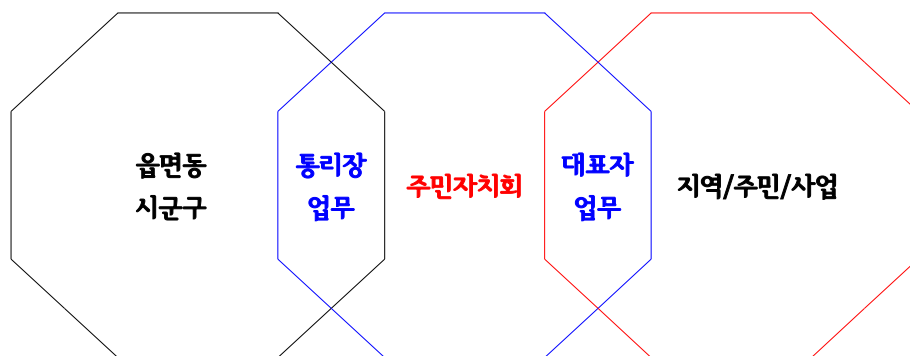
구분	통리		반		비고
	인구수	세대수	인구수	세대수	
통	696	274	109	43	
리	429	183	87	38	

④ 통리장 실태

구분	통장	리장
임명	시구장이 임명	면장이 임명후 군수보고
역할	법령상기능 민방위대장 주민등록전입신고사실확인 주민등록일제조사보조	조례상기능 지역주민의견수렴전달 지역주민화합단결 주역주민이해조정 지역주민의편의증진봉사 사실상기능 주민불편시설을 지방세고지서홍보물전달 지역현황파악 행정시책홍보 주민대표기능
처우	수당 및 학자금지원	

⑤ 통리장이 없을 경우 ‘주민이 불편하다’ 6.2%, ‘행정기관이 불편하다’ 27.6%, 모두 불편하다 60.5%, 불편할 것이 없다 4.8%.

(3) 통리의 주민자치회화<sup>11)</sup>



(4) 한국의 통리반 상황

(가) 한국의 통은 인구 696명(274세대)로, 리는 429명(183세대)로 근린자치를 실시할 수 있는 적정규모라 할 수 있다.

(나) 통리장은 행정보조역할이지만 다년간 운영하여 제도가 안정적으로 정착되어 있으며, 통리장이라는 직책에 대한 대표성이 매우 약하지만 형성되어 있다.

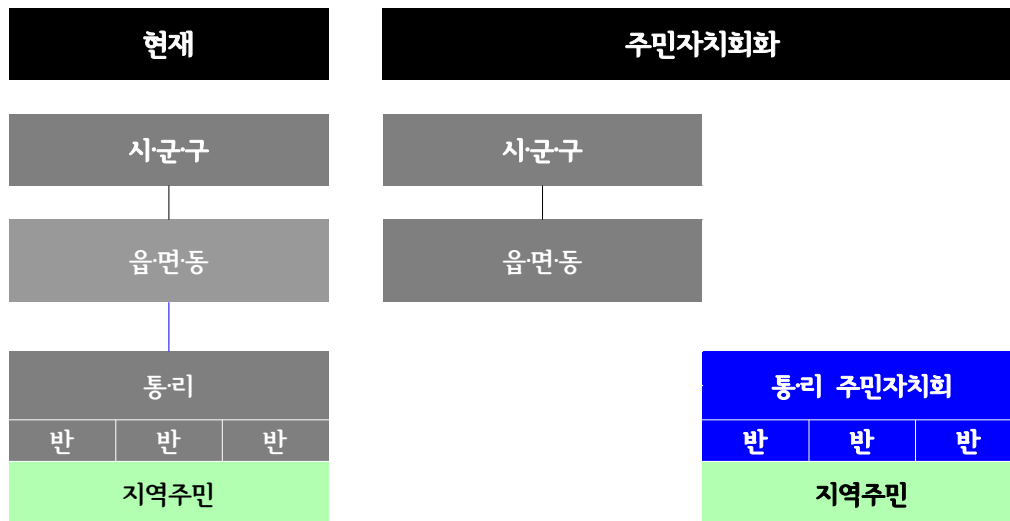
11) 통리의 주민자치회화에 대한 연구는 “통반장과 주민자치위원회 혁신방안”(서울연구원, 김찬동)에서 이미 탁월한 수준의 연구가 있었으며, “읍면동 단위 근린자치의 주요 행위자간 인식 비교분석”(남재건,김필두,김재일 2015)에서는 읍면동 단위에서는 근린자치가 이루어지기 어렵다는 것을 읽을 수 있다.

(다) 주민자치회의 이중지위를 가지므로 현행 통리의 행정보조기능을 행정협력기능으로 전환하고 지역·주민·사업의 대표성을 보완하면 주민자치회로 전환할 수 있다.

(라) 통·리장 제도와 주민자치제도는 이질적인 제도연원을 가지고 있다. 통·리장의 제도는 행정관리의 시각에서 설계된 제도이고, 주민자치회 제도는 주민자치의 시각에서 제도이다. 이론적으로는 양자가 동행하기 어렵지만 현실 내에서는 병행해서는 안 된다.<sup>12)</sup>

①통·리의 지역을 주민자치회단위로 정하고, 통·리장을 주민자치회장으로 주민이 선출하고, 통·리장의 기존임무를 행정협력업무로 정하고, 근린자치사무를 새로이 정하여 통·리를 주민자치회화 하는 것이 현재의 상황에서 가장 바람직한 방안이다.

#### (5) 주민자치회와 읍·면·동과의 관계



(가) 주민자치회는 지역·주민·사업의 대표성을 가지며, 주민총회에서 주민자치회장을 선출하고 독립된 지위를 가지며 읍·면·동과는 동등한 지위에서 계약으로 관계를 형성한다.

(나) 통·리 주민자치회는 순수한 민초들의 공간으로 구성되고 운영되어야 하며, 읍·면·동과 시·군·구 주민자치회는 초대된 공간으로 구성되고 운영하는 것이 옳다.

#### 나. 주민자치회의 중층구조

(1) 먼저, ‘작동할 수 있는 주민자치회’의 기획이 먼저이고, 읍·면·동과의 관계에 따라서 ‘협력을 할 수 있는 주민자치회’로 구조·기능을 맞추는 순서로 진행.

12) 김찬동 교수는 이것을 비정상상의 정상화하는 것이라 하면서 통·리를 주민자치의 자산으로 하자고 주장하였다.

- (가) 주민자치회로 설계해서 읍면동과 협력하자는 기획 : 자치도 협치도 가능  
 (나) 읍면동의 협력기관으로 설계하여서 주민자치하자는 기획 : 협치도 자치도 불가능

(2) 현재 제안된 주민자치회 모델의 재검토

행정계층 읍·면·동	통·리 주민자치회	읍·면·동 주민자치회	시범실시모델
존치	설치	독립형	
	설치	협력형	협력형
	설치	의회형	
폐지	설치	자치단체형	주민조직형

행정계층인 읍면동의 폐지·존치 여부와 관계없이 통·리 주민자치회는 기본적으로 구성하여야 하며, 읍면·동 주민자치회는 행정계층과의 관계에 따라서

- ① 독립형(현 협력형)은 주민자치회를 읍면동과 관계없이 구성하고, 각자가 별도로 기능을 하되 필요시에만 협력을 하는 방안이며,
- ② 협력형은 처음부터 읍면동과 협력을 전제로 주민자치회를 설계하는 것으로 통·리 차원의 주민자치회에는 변화가 없으나, 읍면동 주민자치회의 조직과 구조를 협력할 수 있는 구조로 설계하여야 한다.
- ③ 의회형은 통·리 주민자치회장단으로 구성된 주민자치회가 읍면동에서 의회의 역할.
- ④ 행정계층으로 읍면동이 폐지되는 경우는 어떠한 형태로든 읍면동이 자치단체로 되거나 준 자치단체로 되어야 한다.

(3) 지발위-행자부 제안 모델과 차이점은 다음과 같다.

행자부 모델		협력형	통합형		주민 조직형	
제안 모델	독립형	협력형		의회형	자치단체형	

지발위-행자부 모델은 처음부터 협력을 전제로 하여 읍면동 주민자치회에만 중점을 두었으며, 실제 주민에 의하여 작동될 수 있는 통·리 자치회는 간과하였다. 협력만 전제로 인적구성을 자치단체의 영향력 하에 두어 주민의 자치를 간과하였으며, 주민자치회의 조직을 주민자치사업수행이 불가한 자문위원회로 편성하였으며, 주민들의 참가를 원천적으로 배제하여서 주민자치의 확대-심화-발전의 경로를 차단하였다.

(4) 주민자치회 설계

주민자치회는 민초들의 공간과 초대된 공간으로 나누어서 설계하여야 하며, 초대된 공간의 구성은 민초에 근거를 두고 구성되어야 자치발전의 선순환 구조를 가질 수 있다.

① 주민자치회의 중층구조





② 읍·면·동 주민자치회 : 지역대표(통리 주민자치회장)+사회대표(읍·면·동 단체들 외)+사업대표(읍·면·동 자치전문성)로 구성.

#### 다. 주민자치회의 자치권

(1). 현재의 주민자치회는 주인인 주민은 빠져있고, 읍·면·동장과 기초의회 의원과 주민자치위원장간의 묵시적인 카르텔이 형성되어 있다.



(2). 현재 주민자치 발전에 걸림돌이 되어서 악순환의 고리로 작동하고 있는 카르텔을 해체하고 발전의 선순환으로 만들 수 있는가?

(가). 주민자치위원의 인사권을 주민에게 부여.

(나). 주민자치회의 입법권을 주민자치회에 부여, 시·군·구 의회는 주민자치회 입법권의 한계만 설정하고 지원만 실시하고, 자치를 위한 입법은 주민자치회에 부여.

(다). 주민자치회에 입법권·행정권·재정권을 자치권으로 부여.

#### 라. 주민자치의 동기 형성 정책

(1). 주민자치의 동기에는 여느 동기와 마찬가지로 경제적인 동기, 심리적인 동기, 사회적인 동기, 도덕

적인 동기가 있다.

	주민자치회장	주민자치위원	사업담당직원	사무담당직원
경제적인 동기			●	●
심리적인 동기	●	●		
사회적인 동기	●	●		
도덕적인 동기	●	●		

(가). 대상에 따라서 주민자치의 동기가 다르다.

(나). 동기에 따라서 동기부여 방법이 다르다.

(다). 동기부여는 주민자치의 방편으로 과잉 동기는 주민들의 자치를 저해한다.

#### 마. 주민자치회의 자치력 형성 정책

(1). 사업이 어려운가? 능력이 부족한가?

구분	사업의 난이도	사업의 능력	결과
	고	고	보기좋은 성공
	고	저	실패
	저	고	실패
	저	저	보기싫은 성공

(2). 주민자치사업의 설계 시 오류

(가). 주민들이 원하지 않는 사업을 임무로 부과하고는 하라고 강요하는 경우.

(나). 주민들이 할 수 없는 사업을 규정해 놓고 하라고 강요하는 경우.

서울시 금천구 조례

##### 제4조(자치계획의 수립 및 결정)

① 제7조에 따른 주민자치회는 동 주민의 의견과 요구를 수렴하여 자치계획을 수립하여야 한다.

② 자치계획은 제21조에 따른 주민자치회의 전체회의 의결로 입안되며, 주민총회에서 의결로 결정한다.

##### 제5조(자치계획의 내용) 자치계획에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

1. 주민자치회 운영계획
2. 동정 평가와 의견을 포함한 동 행정사무 협의 계획
3. 동 행정사무 수탁 및 추진 계획
4. 자치회관 운영계획
5. 주민자치회 분과위원회별 사업계획
6. 동에 배정된 주민참여예산 사업계획
7. 그 밖의 주민자치 및 마을공동체 활성화를 위한 계획

##### 제6조(자치계획의 효력)

① 구청장은 자치계획을 해당 동 주민들이 합의한 공적인 종합계획으로 인정하고, 원활한 실행을 적극적으로 협력·지원하도록 노력하여야 한다.

(다). 민초들의 공간이 주민자치의 토대요 동력인데 전혀 반영되지 않고, 초대된 공간에서도 상당

히 불친절한 초대를 하고 있다.

### (3). 주민자치회 임원

#### (가) 주민자치위원 관련 규정들

##### 서울시 금천구 조례

###### 제11조(위원의 선정과 위촉)

① 주민자치회 위원은 다음 각 호의 방법으로 공개 추천하여 선정한다. 다만, 특정한 성별이 전체 위원 수의 10분의 6을 초과하지 않도록 노력하여야 한다.

1. 공개 모집에 신청하고 제2항에 따른 주민자치학교를 이수한 사람 중에서 총원의 60퍼센트 이내

2. 해당 동 소재 주요 기관 및 단체, 그 밖에 동장이 필요하다고 인정하는 주민 조직 등에서 추천받고 주민자치학교를 이수한 사람 중에서 총원의 40퍼센트 이내

② 주민자치학교는 주민자치회가 운영하는 기본교육으로, 주민자치회의 위원이 되고자 하는 사람은 최소 6시간 이상 사전 이수하여야 한다. 다만, 주민자치회 최초 구성 시에는 구에서 주민자치학교를 운영할 수 있다.

###### 제12조(위원선정위원회)

① 주민자치회 위원에 투명하고 공정한 선정을 위하여 해당 동에 위원선정위원회(이하 “선정위원회”라 한다)를 둔다.

② 선정위원회는 다음 각 호의 방법으로 동장을 포함한 5명 이내의 위원으로 구성하여 동장이 위촉한다.

1. 동장 추천 위원 2명 이내

2. 해당 동 학교·기관·단체의 추천 위원 2명 이내

③ 선정위원회는 제2항에 따라 추천된 위원 중에서 위원장 1명과 부위원장 1명을 각각 호선한다.

④ 선정위원회는 주민자치회 위원 선정절차 진행 및 관리 등에 관한 업무를 수행한다.

⑤ 선정위원회는 해당 동의 주민자치회 위원 위촉이 완료될 때까지 존속한다.

제15조(위원의 대우) 주민자치회 위원과 제20조제2항 본문에 따른 분과위원은 무보수 명예직으로 한다. 다만, 필요한 경우에는 예산의 범위에서 실비 및 수당을 지급할 수 있다.

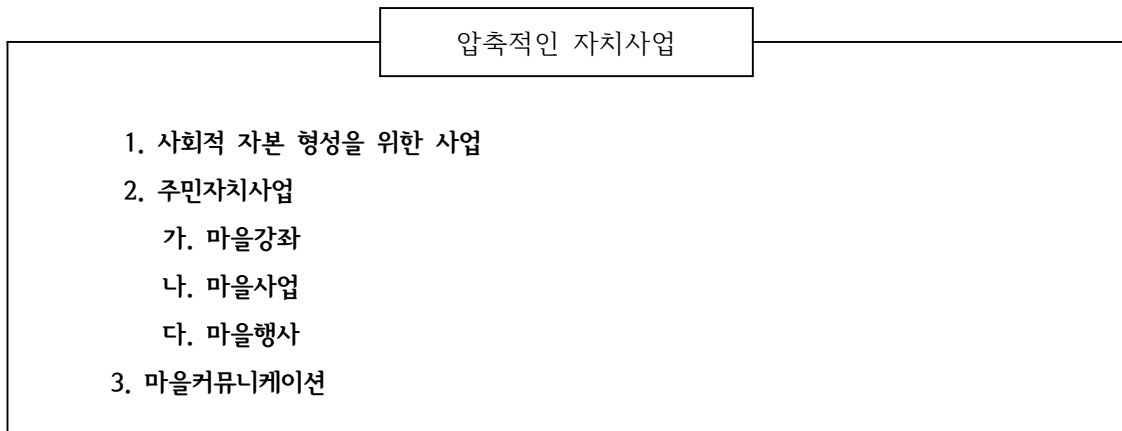
제16조(위원의 임기) 위원의 임기는 2년으로 하고, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 수시로 위촉된 위원의 임기는 전임 위원의 잔여임기로 하고 본인 의사에 따라 추천 없이 한 차례만 연임할 수 있다. 한 차례 연임 이후는 추천방법에 따른다.

(나). 금천구의 조례(거의 대동소이하다)로 주민자치회 임원(현재는 위원)을 선정 시 마을차원의 능력이 있고, 주민들을 지도할 수 있는 지도력이 있고, 봉사하여도 무방할 정도로 여유도 있는 인물이 주민자치위원으로 지원할 것인가...라는 문제가 제기될 수 있다.

(4). 주민자치회 임원의 선정은 전적으로 주민들에게 맡겨야 한다. 임원은 공무원들이 구성하는 위원회에서는 선정하는 정도로는 부족하고 주민들에게 맡겨야 한다.

## 마. 압축적인 주민자치 전략사업

(1). 조선의 향촌자치를 일제가 파괴하고, 건국시기-사업화시기-민주화시기에 압축적으로 소멸되었다. 압축적으로 자치력을 형성할 필요가 있다.



(2). 통리 차원의 주민자회사업 읍면동 차원의 주민자치사업과 시군구 차원의 주민자치사업이 각기 다르다. 현재의 마을만들기, 사회적 기업, 협동조합 등등의 활동들이 주민자치의 틀거리 안에서 자치적 이면서도 유기적인 관계형성이 가능하도록 기획하는 것이 가능하다,

#### 바. 주민자치 중간지원센터의 한계와 문제점

##### (1). 중간지원센터의 역할



##### (2). 중간지원센터의 임무

(가). 공무원 지원을 하는 중간지원 조직인가 (나). 주민자치위원을 지원하는 중간지원 조직인가  
(다) 현재의 상황으로는 공무원을 지원하는 조직도 주민을 지원하는 조직으로도 기능하지 못하고 있다. (라) 원인은 주민자치로 할 일이 없는 상황에서 조직은 무의미하기 때문이다.

##### (3). 중간지원센터의 인력

(가). 전문성 문제 (나). 지속성 문제 (다) 정치성 문제

## 제2장 한국의 주민자치법 설계

### 들어가면서

2017년 주민자치선진국의 제도와 2018 한국의 주민자치분석을 통해서 주민자치법의 입법안 축조를 기획하였으나 유럽의 경우는 전통적으로 단체자치와 주민자치가 잘 융합되어 있어서 주민자치법이라는 특수법이 없으며 필요에 따라서 여러 법률에서 주민자치조항이 산견되는 관계로 주민자치 불모지인 한국의 실정에 맞는 주민자치법을 입법하는데 원리만이 참고되었을 뿐이다. 일본에서는 강력한 중앙집권의 체제하에서 지방의 분권이 치밀한 기획으로 주어져 있으며 주민들도 잘 다듬어진 분권을 수용하여 자치로 응하고 있어서 자치라기 보다는 지배아 복종의 메카니즘이 더 강하게 작용하고 있다고 볼 수 있었다.

그러나 우리는 전혀 달랐다. 조선의 향촌자치에서 살펴보듯이 지배-복종의 관계를 전제로한 향약이나 상하합계는 실패를 하였다. 유럽의 주민자치토양과 일본의 주민자치 토양과 한국의 주민자치 토양은 전혀 다르다. 주민자치의 제도도 판이하게 다르다.

한국의 주민자치법을 설계하기 위하여 전혀 분권이 기획되어 있지않은 상태에서 분권을 기획하면서 동시에 전혀 자치가 준비되어 있지 아니한 상황에서 자치를 기획하여야 하는 이중의 어려움이 있었다.

### 들어가서

#### 1. 한국의 주민자치회 설계

계층	행정계층	주민자치회	협치조직	비고
시도	시도		시도 주민자치연합회	
시군구	시군구		시군구 주민자치협의회	
읍면동	읍면동		읍면동 주민자치위원회	
통리		주민자치회		
반				

가. 기본적인 주민자치회는 계층으로는 통리계층에 설치<sup>13)</sup>하고 규모면으로는 통리를 1-3개정도 통합한 지역에 설치하는 것이 바람직하다고 결론이 났으며

13) 주민자치회를 읍면동에 설치하는 것에 대해서는 주민자치회 설계에서 언급하다시피 첫째 규모에서 읍면동은 주민자치회 규모가 아니며 둘 때 현재 행정계층으로 존재하고 있는 읍면동에 주민자치회를 중복설치하는 것은 추구할만한 의미가 없다고 판단한 것이다.

나. 통리계층에 설치한 주민자치회를 토대로하여 읍면동에는 주민자치위원회를 두어서 읍면동과 협치가 능하도록 협치의 창구와 협치의 실행조직을 갖춘다. 이때 읍면동 주민자치위원회는 기초적으로 주민자치회의 장으로 구성을 하되 읍면동과의 협치를 위하여 필요한 인력을 추가로 확보하고 협치를 위한 조직을 편제하도록 한다. 이때 읍면동 주민자치위원회의 구성은 지역대표인 주민자치회장이 50%가 되도록 하고 50%의 위원은 읍면동의 직역대표, 계층대표, 기관대표 등으로 구성을 하되 주민자치회장단에서 선정하도록 한다. 단, 협치사업에 필요한 인력이나 조직은 필요에 따라서 총회에서 선발하거나 구성하도록 한다.

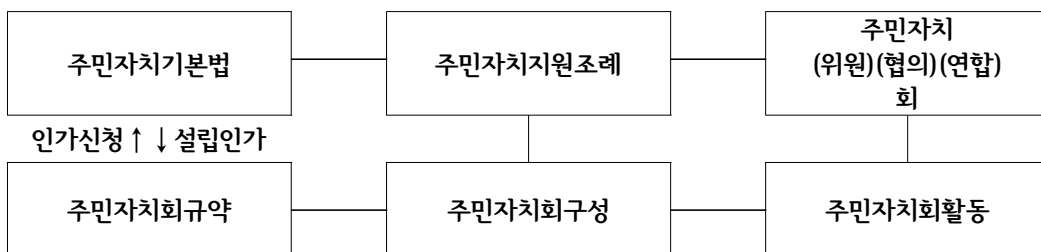
다. 시군구 주민자치협의회는 읍면동 주민자치위원회 위원장이 지역대표가 되어서 지역대표가 50%가 되도록 구성을 하되 나머지 50%는 시군구 차원의 직역대표, 계층대표, 기관대표, 전문위원 등으로 구성을 하되 주민자치위원장단에서 선정을하도록 한다. 시도 주민자치연합회의 경우에도 동일하게 구성하도록 한다.

## 2. 한국의 주민자치법 설계

### 가. 주민자치관계법령의 구조

구 분		내용	방법	비고
헌 법		주민자치의 제도와 원리들	조문에 포함	
법률	주민자치기본법	주민자치 기본법 제정	법제정	
	지방자치법	지방자치법을 주민자치 추가개정	법개정	
조례	시도	주민자치 실질화 지원조례	조례제정	
	시군구	주민자치 실질화 지원조례	조례제정	
주민자치회 규약		주민자치회 구성 및 운영	마을총회에서 규약제정	

### 나 주민자치관계법의 절차



#### (1) 주민자치회가 주민자치의 출발이요 귀결

(2) 헌법-법-조례는 주민자치회의 규약의 성공적인 안착을 지원하고 발전을 견인

(3) 주민자치규약은 주민자치 성공에 초점

#### 다. 읍면동과의 관계

읍면동	자치회	특기사항	비고
존치	주민자치회	협력적주민자치	
폐지		유럽형기초자치전환	

\* 마을자치회는 읍면동의 존치와 폐지 상관없이 필요한 기능

\* 통리의 발전적인 해체가 전제

#### 라. 주민자치회의 체계

\* 주민자치를 위한 중간지원조직은 비자치적이며 마을자치회 지원을 위해서는 읍면동 주민자치위원회에 전문가가 위원으로 배치하여 내부화하는 것이 바람직

### 3. 주민자치관련 법체계

구분	주민자치회규약	주민자치지원조례	주민자치기본법	비고
주민자치회 창립			주민자치회창립 요건 및 절차	
	주민자치회 창립			
		주민자치법인 등록		
지역	주민총회에서 자치회의 지역을 결정			
자치회지위	지역을 대표/주민의 대표/지역사회의 문제에 포괄적으로 관여			
조직	최고의사결정기관/회장·부회장·감사/이사회/사업국/사무국/ 반 班·동棟·노인회·부녀회· 청년회·체육회· 문화회 등			
회원	거주민회원/사업장회원/출향자회원/후원자회원/명예회원			
사업	주민자치기본사업/수임사업·수탁사업/행정협력사업/마을자치회 수익사업			
수입	회비/정부보조금/수임수탁사업비/사업수익/기부금/기타			
재산	고유재산/수탁재산/기부재산			
회의	마을총회/이사회/사무국회의/사업국회의/반장회의			
읍면동 관계	회장은 주민자치위 원회 위원	주민자치지원행정	주민자치제도	
시군구 관계		주민자치정책수립	주민자치교육	

## 제3장 주민자치기본법 설계

본 주민자치기본법안은 주민자치회 설계에 근거하여 작성한 초안으로 법령으로 구조화 조문화 작업을 거치지 아니한 순수 설계에 불과합니다. 법안으로 자격을 갖추기 위해서는 상당한 법제화 과정이 필요하며 앞으로 진행할 예정임을 미리 밝혀드립니다.

### 제1장 총칙

#### 제1조 (목적)

소정의 지역地域(마을, 동네, 근린)의 생활관계生活關係들을 지역의 주민住民(주민, 거민, 출향민, 관심인)들이 스스로(자발적, 자주적, 자율적)으로 소통하고 협력하여 유지·발전하여 가는 조직·절차·자원의 체계인 주민자치住民自治가 이루어질 수 있도록 필요한 사항을 규정하여 지역의 발전과 주민들의 복리증진에 이바지함을 목적으로 한다.

**제2조 (정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. 마을 : 지역의 주민들이 주민총회의 결의로 정한 주민자치회의 구역을 마을이라 한다.
2. 주민 : 마을에 주민등록을 두고 있는 사람을 주민이라고 하며 마을소재 사업장의 사업주 혹은 단체의 장 그리고 출향주민 등에 대해서는 주민으로서 자격과 요건 그리고 권리를 주민총회의 결의로 정한다.
3. 주민자치회 : 주민총회에서 결의하여 창립한 후 시군구의 승인을 거쳐서 법인으로 등록함으로써 성립된다.

주민자치회에 법인격을 인정한다는 것은 주민자치회를 공법인으로서 지위를 부여한다는 것으로 주민자치회가 자신의 이름으로 부동산 또는 부동산에 관한 권리를 보유하거나 재산에 관한 법률 행위를 할 수 있도록 하기 위한 것이다. 주민자치회가 수행하는 업무가 공공성이 크고 제삼자에게 주는 영향도 적지 않고 또한 공법인의 경우 세법상으로도 특별한 취급을 받게 된다는 점에서 주민자치회를 공법인으로 할 실익이 크다고 할 수 있다.

4. 주민총회 : 마을의 주민들로서 구성되는 총회는 마을주민의 1/5이상이 참가하여 성립되며 과반수 이상의 찬성으로 결의한다.



---

#### 주민자치회 창립절차

1. 발기인 모임(창립준비위원회) 설치
  2. 주민자치회 구역의 설정
  3. 주민자치회 목적·조직·활동 내용을 결정-주민에게 공지 의견조사 및 수렴
  4. 주민자치회 규약안 작성
  5. 설립취지서 작성, 주민가입 신청서 작성 및 배포
  6. 가입신청서 접수
  7. 주민자치회 분회(반모임) 조직
  8. 설립총회 개최준비
  9. 주민자치회 설립총회 개최, 의안 상정 및 심의·의결
- 

#### 제3조 (주민자치의 기본원칙)

1. 주민들이 자치로 처리할 수 있는 사무는 주민자치로 처리하는 것을 원칙으로 한다.
2. 지방자치단체는 주민들이 자치로 필요한 사무를 스스로 처리할 수 있도록 도와 주어야 한다.

#### 제4조 (주민자치회기본원칙)

1. 소정의 지역을 대상으로 한다.
2. 지역의 주민들이 자치회를 구성한다.
3. 지역의 문제에 대해서 포괄적으로 관여한다.
4. 대외적으로 지역과 주민을 대표한다.

#### 제5조 (국가의 책무)

1. 국가는 마을을 주민들이 자치할 수 있도록 주민의 자치권을 보장하여야 한다.
2. 국가는 주민자치가 실질화될 수 있는 주민자치 정책을 수립하고 시행하여야 하며 이에 필요한 재원을 확보하는 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

#### 제6조 (지방자치단체의 책무)

1. 지방자치단체는 주민자치가 실질화 될 수 있도록 하여야 한다.
2. 지방자치단체는 주민자치가 실질화 될수 있도록 주민자치정책을 수립하여야 한다.
3. 지방자치단체는 주민자치회 활동에 필요한 예산을 지원하여야 한다.

#### 제5조 (다른법률과의 관계)

1. 주민자치에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.
2. 본법과 저촉되는 다른 법률이 있는 경우는 본법이 우선한다.

### 제2장 주민자치회

#### 제6조 (주민자치회창립)

1. 주민자치회는 마을의 주민들이 주민총회의 결의로 주민자치회를 창립할 수 있다.
2. 주민자치회는 다음의 요건을 갖추어야 한다

가. 소정의 구역에 거주하는 주민들간의 소통과 연대를 통하여 지역사회를 형성하고 유지하고 발전시키는데 필요한 공동활동을 하는 것을 목적으로 하고 실제로 공동활동을 하고 있어야 한다.

나. 주민들이 마을로 승인하는 소정의 구역으로 주민들이 주민총회에서 결의로 정한 구역이어야 한다.

다. 마을에 주소를 둔 주민은 모두 주민자치회의 구성원이 될 수 있고 마을 주민의 상당수가 실제로 주민자치회의 구성원으로 되어 있어야 한다.

라. 다음 사항이 명기되어서 주민총회에서 승인된 규약이 있어야 한다.

(1) 주민자치회 목적 (2) 주민자치회 명칭 (3) 주민자치회 구역 (4) 사무소의 소재지 (5) 주민자치회 회원자격에 관한 사항 (6) 주민자치회 대표자에 관한 사항 (7) 회의에 관한 사항 (8) 자산에 관한 사항

3. 시군구의 장은 전항의 요건을 충족한 주민자치회는 인가하여야 한다.

4. 주민자치회는 정당한 사유없이 마을에 주소를 가진 개인의 가입을 거부할 수 없다.

5. 주민자치회는 민주적인 방식으로 운영하며 주민자치회의 회원에 대해서는 어떠한 차별을 해서는 않된다.

6. 주민자치회는 특정 종교 혹은 정당을 위해서 활동 할 수 없다.

#### 제8조 (회원명부)

1. 주민자치회는 회원의 명부를 작성·관리하여야 한다.

2. 회원의 변동이 있는 경우는 변경사항을 반영하여야 한다.

#### 제9조 (재산목록)

1. 주민자치회는 자산목록을 작성하여 비치하여야 한다.

2. 재산에 변동이 있는 경우는 변동사항을 반영하여야 한다.

#### 제10조 (대표자)

1. 주민자치회에는 1명의 대표자를 두어야 한다.

2. 주민자치회의 대표자는 주민자치회의 사무와 사업과 회를 대표한다.

3. 대표자는 주민자치회의 규약에 반하는 행위를 할 수 없다.

4. 대표자는 대표자의 이익과 주민자치회의 이익이 상반되는 사항에 대해서는 대표권을 가질 수 없다.

#### 제11조 (감사)

1. 주민자치회는 총회의 결의로 2명 이상의 감사를 둘 수 있다.

2. 감사는 다음의 직무를 수행한다.

가. 재산상황의 감사 및 대표자 업무집행 상황의 감사

나. 재산 상황 및 업무 상황이 법령 혹은 규약에 위배되고 현저하게 부당한 사항이 있는 경우 총회에 보고한다.

다. 총회에 보고가 필요하다고 판단되는 경우 총회를 소집할 수 있다.

#### 제12조 (총회)

1. 주민자치회는 매년 1회의 회원 전원이 참가하는 주민총회를 개최한다.

2. 대표자는 필요하다고 인정하는 경우 총회를 소집할 수 있다.

3. 주민자치회 회원 규약에서 정하는 일정비율 회원수 이상이 회의의 목적을 제시하고 총회의 소집을 요구하는 경우 대표자는 회의를 소집하여야 한다.
4. 주민자치회의 사무 및 사업은 규약에서 대표자 혹은 직원들에게 위임된 경우를 제외하고는 총회의 의결을 거쳐야 한다.
5. 주민자치회의 특정구성원과 관계가 있는 의결의 경우 그 구성원은 표결에서 제외할 수 있다.

#### 제13조 (주민자치회의 변경)

1. 주민자치회의 인가조건에 해당하는 변동이 있는 경우 대표자는 이를 시군구의 장에서 인가변경 신청하여야 한다.
2. 시군구의 장은 요건충족되는 인가변경신청을 거부할 수 없다.

### 제3장 읍면동 주민자치위원회

#### 제13조(읍면동 주민자치위원회의 구성)

1. 읍면동 차원에서 주민자치회간의 소통과 협력을 위하여 읍면동차원의 주민자치사업을 추진하고 읍면동 차원의 협치를 위하여 주민자치회 대표를 중심으로하는 읍면동 주민자치위원회를 둘 수 있다.
2. 읍면동 주민자치위원회는 지역위원으로 읍면동 주민자치회대표자 60%와 주민자치회대표자들이 선정하여 위촉하는 주민위원 40%로 구성한다.
3. 주민위원은 읍면동 주민자치위원회의 고유사업의 성공적인 수행을 위하여 필요한 다음 각호의 위원으로 구성한다.
  - 가. 주민자치센터의 운영에 필요한 전문위원
  - 나. 읍면동의 지역사회를 대표하는 직역대표, 계층대표, 단체대표 등
  - 다. 읍면동 자치사업에 필요한 전문요원
  - 다. 읍면동 지역사회의 통합을 위하여 필요한 지도자 등
3. 읍면동 주민자치위원의 선임은 공개로 추진 하는 것을 원칙으로 하되 주민자치회 대표자회의에서 선임할 위원의 인원수 와 자격요건 그리고 선임절차를 정하여 시행하기로 한다.

**제14조 (읍면동 주민자치위원회 기능)** 읍면동 주민자치위원회는 다음의 사무와 사업을 수행하기로 한다.

1. 주민자치회간의 소통 및 협력
2. 읍면동차원의 사무
  - (1) 주민자치센터의 운영
  - (2) 수임사무
  - (3) 수탁사무
  - (4) 읍면동차원의 주민자치사업

### 3. 기타

#### 제15조 (읍면동 주민자치위원회의 지위)

1. 읍면동 주민자치위원회는 주민자치위원회의 정관 및 임원과 변동사항을 시군구의 장에게 신고하여야 한다.
2. 읍면동 주민자치위원회는 읍면동의 주민자치대표조직으로서 지위를 가진다.
3. 자치단체장은 읍면동 주민자치위원회의 운영에 필요한 예산과 교부금을 지원하기로 한다.

자치단체장은 주민자치예산과 교부금의 교부계획을 수립하여 예산에 반영하여야 한다. 이때 교부금의 경우 주민자치회의의 활동이나 조직과 밀접한 관계가 있으므로 주민자치 실질화 차원에서 정책을 검토하여 수립하여야 한다.

## 제4장 시군구 주민자치협의회

#### 제16조(시군구 주민자치협의회 구성)

4. 시군구 차원에서 주민자치위원회간의 소통과 협력을 위하여 시군구차원의 주민자치사업을 추진하고 시군구 차원의 협치를 위하여 주민자치회 대표를 중심으로하는 시군구 주민자치협의회를 둘 수 있다.
5. 시군구 주민자치협의회는 지역위원으로 읍면동 주민자치위원회대표자 60%와 읍면동 주민자치위원회대표자들이 선정하여 위촉하는 주민위원 40%로 구성한다.
6. 주민위원은 시군구 주민자치위원회의 고유사업의 성공적인 수행을 위하여 필요한 다음 각호의 위원으로 구성한다.

가. 주민자치정책의 기획 및 시행에 필요한 전문위원

나. 시군구의 지역사회를 대표하는 직역대표, 계층대표, 단체대표 등

다. 시군구 자치사업에 필요한 전문요원

라. 시군구 지역사회의 통합을 위하여 필요한 지도자 등

3. 시군구 주민자치협의회 위원의 선임은 공개로 추진 하는 것을 원칙으로 하되 읍면동 대표자회의에서 선임할 위원의 인원수 와 자격요건 그리고 선임절차를 정하여 시행하기로 한다.

**제14조 (시군구 주민자치협의회 기능)** 시군구 주민자치협의회는 다음의 사무와 사업을 수행하기로 한다.

1. 읍면동 주민자치위원회간의 소통 및 협력
2. 시군구차원의 사무
  - (1) 주민자치정책
  - (2) 수임사무
  - (3) 수탁사무

(4) 시군구차원의 주민자치사업

3. 기타

제15조 (시군구 주민자치협의회 지위)

1. 시군구 주민자치협의회는 주민자치협회의의 정관 및 임원과 변동사항을 시군구의 장에게 신고하여야 한다.
2. 시군구 주민자치협의회는 시군구의 주민자치대표조직으로서 지위를 가진다.
3. 자치단체장은 시군구 주민자치협회의의 운영에 필요한 예산과 교부금을 지원하기로 한다.

## 제4장 주민자치회규약설계

### 전문

주민자치회는 마을의 조직이요 주민의 조직이다. 주민들이 삶의 터전인 마을을 주민들이 스스로 경영하는 것은 주민들의 고유한 권리며 의무다. 마을자치회는 주민들이 지역을 마을로 승인하고 주민을 이웃으로 승인하고 마을의 일을 나의 일로 승인하는 것으로 성립된다. 마을의 자치를 위하여 자치의 권리와 동시에 자치의 의무를 명확하게 선언하고 실행하기 위하여 주민자치회 규약을 제정한다.

### 제1장 총칙

#### 제1조 명칭

1. 본 회는 (고유명칭)(일반명칭)이라 한다.

(1) 고유명칭

(가) 명칭은 해당지역의 자연적인 특성이나 역사적인 특성을 포함하여 해당지역의 주민자치회를 대표하는데 적합한 것이어야 한다. 일반적으로 전래 되어 오는 대표적인 지명을 사용하는 것이 좋다.

(나) 해당 지역내에 여러 지명이 있는 경우는 주민들이 합의하여 대표지명을 선택하거나 대표할 수 있는 지명으로 작명하는 것이 필요하다.

(다) 개발이나 구획의 정리등으로 고유한 명칭이 없는 경우는 해당 지역을 포함하고 있는 지명에 유래를 두거나 현재의 자연적인 특성 혹은 사회적인 특성에 근거를 두어서 작명하는 것이 필요하다.

(라) 자치회의 명칭은 해당 지역의 특성을 나타내기도 하고 주민을 통합 시킬 수 있는 중요한 상징으로 해당 마을의 공공성을 담지할 수 있도록 작명하여야 한다.

(2) 일반명칭

(가) 통상 일반명칭은 자치회로 생각한다.

(나) 자치회라는 일반명칭을 생략할 수도 있다.

2. 본회는 시군구에 법인등록을 함으로 성립한다.

주민자치회는 지역의 단체로서 지역에 주소를 두고 있는 단체나 사람들을 모두가 구성원이 될 수 있는 범 지역 그리고 범 사회의 단체를 말한다. 지역이나 사회를 대표하게 되므로 인가를 필요로하며 인가의 기준에 합당한 요건과 절차를 갖추어서 시군구로부터 허가를 득하여야 한다.

#### 제2조 목적

본 규약은 주민자치기본법 제0조 혹은 지방자치법 제0조에 의하여 주민자치회를 설치하고 운영하는데 필요한 제반사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

#### 제3조 용어의 정의

1. 마을 : 마을은 마을총회에서 정한 소정의 지역을 말한다.

2. 주민 : 마을에 주민등록을 하고 실제로 거주하는 사람을 말한다.

3. 회원 : 주민자치회에서 정한 절차에 따라서 주민자치회의 회원으로 가입한 사람을 말한다.

4. 주민총회 : 주민자치회에 가입한 회원의 1/5이상의 출석으로 성립한다.

#### 제4조 주민자치회와 지위

1. 주민자치회는 지역을 대상으로 한다.
2. 주민자치회는 주민들이 구성한다.
3. 주민자치회는 지역의 문제에 대해서 포괄적으로 관여한다.
4. 주민자치회는 대외적으로 지역과 주민을 대표한다.

### 제5조 마을자치회의 지역

1. 본 회의 지역은 00시도 00시군구 00읍면동 00길-00길(이하 ‘마을’이라 한다)로 한다
2. 마을의 범위는 주민총회의 의결로 정한다.
3. 마을의 범위의 변경은 주민총회의 의결로서 변경할 수 있다.

주민자치회의 구역설계는 매우 중요하다. 주민들이 구역을 삶의 터전인 나의 마을로 승인하는 것이 주민자치의 기초이기 때문이다. 도시의 경우 초등학교 구역에 사회적 자본이 이미 존재하고 있으며 아파트 단지의 경우에는 동일한 관리사무소가 사회적 자본을 형성하는데 용이하다. 따라서 주민자치회의 구역 설계는 규모의 경제와 관리의 범위 그리고 사회적 자본을 고려하여 설계하여야 한다.

### 제6조 사무소

본 회의 사무소는 00시도 00시군구 00읍면동 00에 둔다.

## 제2장 회원

### 제7조 회원의 구분 및 자격요건

1. 마을주민회원 : 제5조 1항에서 정하는 마을에 주민등록을 하고 실제로 거주하는 사람은 모두 회원이 될 수 있다.
2. 사업장 및 단체 회원 : 마을에 소재지를 두고 사업을 경영하는 사업주나 단체의 장은 소정의 절차를 거쳐서 회원이 될 수 있다
3. 출향회원 : 일정기간 마을에 거주하였던 출향인사는 소정의 절차를 거쳐서 회원이 될수 있다,
4. 특별회원 : 회의 발전에 기여하거나 자치사업에 공헌을 하는 자는 소정의 절차를 거쳐서 회원이 될 수 있다.

### 제8조 회원의 의무

1. 회원은 회비 납부의무를 가진다.
2. 회원은 회의 사무와 사업에 협조할 의무를 가진다.

회원은 유권자를 대상으로 하는 방안과 세대주를 대상으로 하는 방안이 있으며 회원의 권리는 전 주민에게 부여를 하되 회비납부의 임무는 세대주에게 부과하는 것이 타당하는 보고가 있다.

### 제9조 회원의 권리

1. 회원은 선거권을 가진다.
2. 제6조1항에서 정하는 회원은 피선거권을 가진다.

### 제10조 회원의 관리

1. 사무국은 회원의 명부를 작성하여 유지한다.
2. 회원이 타 마을로 이주를 하거나 사망하는 경우는 회원의 자격을 상실한다.
3. 본인이 탈퇴를 희망하는 경우에는 탈퇴할 수 있다.

## 제3장 사업

### 제11조 사업의 구분

1. 회원 상호간의 교류 및 친목
2. 마을자치회의 고유사업 : 마을행사, 마을사업, 마을강좌 등
3. 수임사업
4. 수탁사업
5. 행정연락 및 민원사무
6. 소유 재산의 관리, 수탁 시설의 관리
7. 기타

### 제12조 사업의 수행

1. 수임사업과 수탁사업은 사업국에서 수행한다.
2. 사업국에 속하지 아니한 사업은 모두 사무국에서 수행한다.

## 제5장 조직

### 제13조 임원

1. 명예회장 1인, 회장 1인, 감사 2인, 부회장 2인을 둔다

대표자의 경우는 선출제와 순번제가 있으나 선출제의 경우 지원자의 부재 혹은 의욕의 과잉 등이 우려되며 순번제의 경우는 경험의 부족이 문제가 될 수 있다. 따라서 주민자치회의 사무나 사업의 난이도를 설계시 주민자치회 대표의 능력을 고려하여야 한다.

대표자의 경우 첫째로 시간적 부담 둘째로 정신적 부담, 셋째로 사생활의 지장을 느낄수 있다.

회장고 임원에게는 활동의 실비가 보상되어야 한다. 현재 통리장에게 지급되는 보수등을 고려하여 활동실비와 주민자치회 활동의 동기가 되도록 하여야 한다.

2. 새마을 회장, 부녀회장, 노인회장, 개발위원장...을 둘 수 있다.

아파트입주자 대표회의, 아파트 부녀회, 반상회, 리개발위원회, 영농회, 작목반, 새마을 부녀회 등 마을에 소재하는 단체들이 주민자치회내에 조직으로 구성되는 것이 바람직하다.

3. 사업국 : 국장 1인, 사업부장은 사업의 수임·수탁사업을 수행하기 위하여 필요한 경우 이사회의 결의로 채용할 수 있으며 반드시 다음 총회에 보고 승인을 얻어야 한다.

4. 사무국 : 사무국장 1인, 회계 1인, 서기 1인을 둔다.

5. 반장 : 반의 반장 혹은 아파트 동대표를 둘 수 있다.

반장 조직의 유무가 주민자치회에 미치는 영향은 상당히 크다. 반 조직이 있고 반장이 있어서 작동되어야 비로소 주민자치가 실질화될 수 있다. 따라서 주민자치회의 설계는 반이 주민자치 조직으로 작동할 수 있도록 만드는데 핵심이 있다.

### 제14조 임원의 선출



1. 회장.부회장.감사는 총회에서 선출한다.

주민자치회 임원의 역할에서 행정기관으로부터 독립 그리고 주민자치회의 자립이 가장중요하다. 주민자치회의 업무가 읍면동이나 시군구와 직결되어 있어서 자칫하면 행정기관에 의존하는 정도가 높아지면 준행정기관이 되어서 주민자치회 본래의 의도를 퇴색하게 한다.

2. 명예회장은 회장이 추대하고 총회에 보고한다.

3. 새마을회장,부녀회장,노인회장,개발위원장,체육회장,반장,동대표는 해당 단체에서 선출하여 총회에 보고하여야 한다.

4. 사업국장과 사무국장은 회장의 추천으로 총회에서 승인을 받아야 한다.

## 제15조 임원의 임기

임원의 임기는 2년으로 연임할 수 있다.

## 제6장 회의

### 제16조 주민총회

1. 주민총회는 모든 회원이 참가할 수 있으며 정기총회와 임시총회가 있다.

2. 정기총회는 매년 1월에 실시한다.

3. 임시총회는 필요시 회장이 소집 할 수 있으며 이사회가 과반수의 의결로 요청하거나 회원의 1/5이상이 요청하는 경우 회장이 소집한다.

4. 총회의 의장은 회장이 된다.

5. 총회의 의결사항은 다음과 같다.

가. 사업보고의 승인

나. 회계결산의 승인

다. 자산관리 보고의 승인

라. 사업계획의 승인

마. 회비개정의 승인

바. 예산의 승인

사. 규약의 개폐

아. 임원의 선출 등

6. 주민총회는 과반수의 의결로 성립한다.

### 제17조 임원회

1. 임원회는 회장이 소집한다.

2. 임원회는 제14조의 임원이 회의의 구성원이 되며 회계와 서기는 회의에 배석한다.

3. 정기회의는 매월가지며 임시회의는 회장이 소집한다.

## 제7장 재정

## 제18조. 수입

1. 회비 : 회비는 주민총회에서 정한다.

---

회비는 주민자치회의 사업을 먼저 결정한 후에 회비를 징수하는 방법과 징수하는 회비를 근거로 사업을 하는 방법이 있다.

---

2. 기부금 : 주민자치회는 기부금을 받을 수 있다.
3. 보조금 : 주민자치회는 보조금을 받을 수 있다.

4. 기타

## 제19조. 지출

1. 회의 지출은 총회에서 의결된 예산에 의거해 회의 목적으로 실시한다
2. 납인된 회비는 원칙으로 환불하지 않는다.

## 제20조. 결산

1. 회장은 정기총회시 회의 재정을 결산하여 보고를 한다.
2. 감사는 결산보고시 회계감사를 실시하고 결과를 정기총회시 보고하여야 한다.
3. 회원이 장부열람을 할수 있다.

## 제8장 재산

### 제21조 재산의 관리

1. 재산의 취득은 반드시 마을총회의 승인을 얻어야 한다.
2. 기부나 증여로 재산이 취득되는 경우는 임원회의 결정으로 취득을 하고 다음 마을총회에 보고하여야 한다.
3. 재산의 매각은 반드시 마을총회의 사전승인을 얻어야 한다.
4. 재산의 관리를 위하여 재산대장을 작성하여 비치하기로 한다.

## 제9장 관계

### 제22조 지역단체 관계

1. 주민자치회는 지역의 문제에 대해서 대표적인 지위를 가진다.

2. 지역의 단체는 마을자치회에 가입할 수 있다.

### **제23조 읍면동 관계**

1. 주민자치회의 회장은 자동으로 읍면동 주민자치위원회의 위원이 된다.
2. 주민자치회는 읍면동의 사업에 대해서 협조하기로 한다

### **제24장 회의록**

1. 모든 회의의 회의록은 반드시 작성되어야 한다.
2. 작성된 회의록은 회원이 요청시 언제든지 공개하기로 한다.

부칙