

주민자치 강화를 위한 읍면동 개편모델 연구
표지면지

연구진

김 병 국 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

김 필 두 (한국지방행정연구원 연구위원)

윤 준 희 (한국지방행정연구원 객원연구위원)

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
제2절 연구범위	3
제3절 연구방법	4
제2장 현행 읍면동 및 주민자치조직의 진단	7
제1절 읍면동의 진단	9
1. 읍면동의 법적 기반	9
2. 읍면동의 특징	10
3. 읍면동 현황분석	11
4. 읍면동의 행정체제 실태분석	12
5. 읍면동 행정체제의 문제점	29
제2절 읍면동의 주민자치조직 진단	32
1. 읍면동 단위의 주민조직의 현황	32
2. 읍면동 단위의 소규모 주민(자치)조직	33
3. 읍면동 단위의 주민자치센터	44
제3절 현행 주민자치조직의 평가	55
1. 평가의 설계	55
2. 평가기준	55
3. 평가의 결과	56
4. 평가 종합 및 시사점	57
제3장 시군광역화(통합)가 읍면동 주민자치에 미치는 영향 ...	59
제1절 영향분석의 전제	61
제2절 시군광역화(통합)의 효과분석	63
1. 시군통합의 이론적 효과	63

2. 시군통합의 실증적 효과	64
제3절 시군광역화(통합)가 지방행정체제에 미치는 영향분석	69
1. 영향분석의 개요	69
2. 시군통합이 시도에 미치는 영향	69
3. 시군통합이 읍면동에 미치는 영향	72
제4절 읍면동 기능전환이 주민 및 공직에 미치는 영향분석	76
1. 읍면동 기능전환의 의미	76
2. 읍면동 기능전환에 의한 영향분석	77
제4장 선진외국의 주민자치 사례분석	81
제1절 일본의 주민자치조직(자치회)	83
1. 일본의 자치회 개요	83
제2절 미국의 커뮤니티위원회	96
1. 커뮤니티의 개요	96
2. 정부와 커뮤니티의 관계	99
3. 기업사회와 커뮤니티의 관계	99
4. 도시계획과 커뮤니티의 관계	99
5. 시민의 힘	102
6. 커뮤니티협의회	103
7. 커뮤니티협의회의 실태	106
8. 커뮤니티협의회의 강점과 한계	115
9. 커뮤니티에 대한 정부의 시책	115
10. 커뮤니티협의회(Community Association)의 활동사례	123



제3절 영국의 패리쉬위원회	135
1. 패리쉬의 역사	135
2. 패리쉬의 구조	137
3. 전국패리쉬협회(NALC)의 설립 및 회원의 역할	142
4. 최근의 패리쉬 동향	143
5. 패리쉬의 활동실적	145
제4절 벤치마킹을 통한 시사점	147
1. 일본, 미국, 영국의 주민자치기구 비교	147
2. 한국적 환경과의 비교평가	149
3. 시사점	150
제5장 주민자치기능 강화를 위한 주민자치회 모델 구상	151
제1절 주민자치회 설치의 원칙	153
제2절 주민자치회의 위상과 기능	154
제3절 주민자치회의 설치근거	156
제4절 주민자치회의 설치	157
1. 설치 단위	157
2. 읍면동 당 1개의 주민자치회 설치 경우	157
3. 읍면동 당 여러 개의 주민자치회 설치 경우	158
4. 주민자치회 연합조직의 구성	160
제5절 읍면동 당 1개의 주민자치회 설치 모형	161
1. 주민자치회의 결성 및 등록	161
2. 주민자치회의 구성원 및 가입	162
3. 주민자치회의 장소	163
4. 주민자치회의 기관 구성	163
5. 주민자치회의 주요 사무(기능)	170
6. 주민자치회의 재정	171

차 례

7. 주민자치회와 자치단체간 관계	172
8. 주민자치회 대표위원의 역량강화 교육 : (가칭) 주민자치아카데미 설치 운영	173
9. 지역사회내 네트워크 형성방안	173
제6절 읍면동 내 수 개의 주민자치회 설치 모형 : 읍면동의 통리를 중심으로 하는 주민자치회	174
1. 주민자치회의 유형	174
2. 주민자치회의 결성 및 해산	175
3. 주민자치회의 기관 구성	176
4. 주민자치회의 사무와 재정	181
5. 주민자치회와 기타 관계	182
제6장 주민자치회의 효율적 실행방안	185
제1절 실시방법	187
제2절 실시시기	188
제3절 정책적 고려사항	189
참고문헌	191



표 차례

<표 2-1> 전국 읍면동 현황	11
<표 2-2> 읍면동 규모 비교	12
<표 2-3> 전국 읍의 기구 및 정원 현황	20
<표 2-4> 읍의 부서별 주요기능-가평읍	21
<표 2-5> 읍의 부서별 주요기능-대산읍	22
<표 2-6> 전국 면의 기구 및 정원 현황	23
<표 2-7> 면의 부서별 주요기능-가평군 북면	24
<표 2-8> 면의 부서별 주요기능-서산시 고북면	25
<표 2-9> 전국 동의 기구 및 정원 현황	25
<표 2-10> 동의 부서별 주요기능-서대문구 충현동	26
<표 2-11> 동의 부서별 주요기능-서산시 수석동	27
<표 2-12> 읍면동의 조직/인력/기능 비교	27
<표 2-13> 읍면동 주요기능 종합분석	31
<표 2-14> 읍면동 주민조직 실태	33
<표 2-15> 아파트 부녀회의 자치활동 사례	35
<표 2-16> 서울특별시 주민자치위원의 직종별 구성분포	46
<표 2-17> 서울특별시 주민자치위원의 소속별 분포	47
<표 2-18> 서울특별시 주민자치위원의 활동분야별 분포	48
<표 2-19> 서울특별시 각 자치구 동주민자치센터 프로그램의 유형	50
<표 2-20> 읍면동 주민자치센터의 주민자치사업 내용	51
<표 2-21> 2008년도 우수 주민자치센터 사업 내용	52
<표 2-22> 주민자치센터의 운영상 문제점 발굴의 기준	52
<표 2-23> 읍면동 주민자치조직의 종합 비교	54
<표 2-24> 주민자치조직의 평가기준	55
<표 2-25> 평가 결과	56
<표 3-1> 시군광역화(통합) 영향분석의 준거 틀	62
<표 3-2> 통합효과분석의 선행연구	65

표 차례

한국지방행정연구원

<표 3-3> 2000년 지방자치행정체제 발전모형 및 정책효과분석결과	66
<표 3-4> 2007년 지방행정체제 개편연구 결과	66
<표 3-5> 2008년 지방행정체제 개편효과분석 결과	66
<표 3-6> 2007년 지방행정체제 개편연구 통합시 공무원 인식조사 분석	66
<표 3-7> 통합시의 10년간 통계변화량 분석	68
<표 3-8> 통합시와 기준집단간 10년간 통계변화량 비교분석 ·	68
<표 3-9> 시군통합이 시도에 미치는 영향	72
<표 3-10> 시군통합이 읍면동에 미치는 영향	75
<표 3-11> 읍면동 기능전환에 의한 영향분석	80
<표 4-1> 자치회의 설치근거	88
<표 4-2> 자치회보조금 예시 1	90
<표 4-3> 자치회보조금 예시 2	90
<표 4-4> 자치회의 규약과 새로운 자치회 표준모델의 규약 ·	91
<표 4-5> 규약의 운영	94
<표 5-1> 1972 지방자치법과 1985년 지방자치법에 규정·보완 되어 계속적으로 패리쉬에 부여하고 있는 기능 ·	137
<표 5-2> 패리쉬의 주요권한	138
<표 5-3> NALC의 구성원에 대한 역할	142
<표 5-4> 잉글랜드의 대규모 패리쉬 활동사례	146
<표 5-5> 일본 자치회, 영국 패리쉬, 미국 커뮤니티위원회의 비교	147
<표 6-1> 주민자치회 설치기준	157
<표 6-2> 읍면동의 일반현황	158
<표 6-3> 통·리의 일반현황	159
<표 6-4> 대표위원의 정수	164
<표 6-5> 대표위원의 자격 요건	165
<표 6-6> 대표위원의 위촉 기준	165



표 차례

<표 6-7> 주민대표위원의 선정위원회의 구성	166
<표 6-8> 주민대표위원의 임기, 연임, 위촉, 해촉 등	166
<표 6-9> 분과위원회 예시	168
<표 6-10> 유급실무전담요원 배치안	169
<표 6-11> 통리단위 주민자치회	175
<표 6-12> 주민대표자회의 대표위원의 정수	177
<표 6-13> 주민대표자회의 기관구성 및 운영(예시 1)	179
<표 6-14> 주민대표자회의 기관구성 및 운영(예시 2)	179
<표 7-1> 시범실시 단계화	188

그림 차례

<그림 1-1> 연구흐름도	5
<그림 2-1> 읍·면·동 기능전환 체계도	13
<그림 2-2> 동주민센터 개편 예시	17
<그림 2-3> 읍면사무소 개편 예시	19
<그림 2-4> 서대문구 자치회관 운영 조직	45

제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위

제3절 연구방법



제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

- 향후 우리나라 지방행정체제 개편에 있어서 생활권 등을 고려한 시·군 통합은 학계 일부를 제외하고는 그 필요성에 대해 긍정적이고, 국회 지방행정체제개편 특별위원회 법안심사소위원회(이하 국회특위라 함)에서 그 방향을 명확하게 설정하고 있음
- 이러한 방향에 입각할 경우 시·군 구역규모의 광역화가 필연적이게 되는 바, 이로 인한 읍·면·동의 주민자치 기능이 현재와는 다르게 변화될 수밖에 없음
- 시군의 광역화는 지방자치단체의 효율성을 제고하는데 중요한 역할을 하지만 반면에 지방자치의 민주성을 약화시킨다는 주장도 있기 때문에 향후 읍면동의 주민자치 기능을 효과적으로 강화하기 위한 방향을 모색하는 것은 중요한 과제가 됨
- 따라서 본 연구에서는 읍면동 체제의 민주성을 강화하고, 생활자치의 모습을 구현하며, 동원이 아닌 자발적 참여를 전제로 하는 공동체를 구축하고 동시에 정치적이지 않은 주민의 순수한 자치조직으로 전환하기 위한 한국형 주민자치 모델을 확립하는데 그 목적을 두고자 함

제2절 연구범위

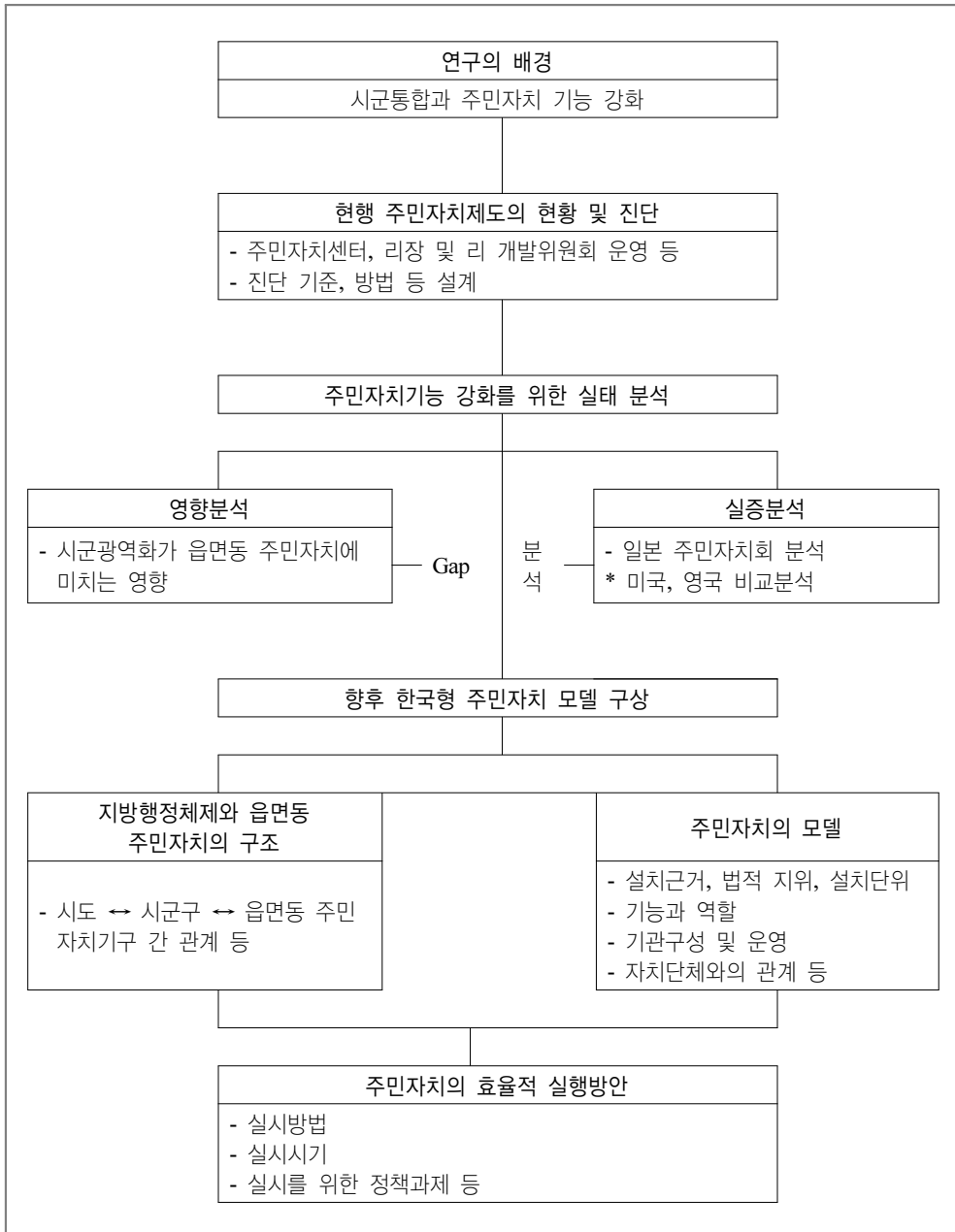
- 시군 통합에 따른 광역화로 주민자치기능이 약화되는 것을 보완하기 위해 읍면동을 대상으로 주민자치기구를 설치하도록 한 국회특위의 결정에 근거하여, 읍면동을 대상으로 하는 주민자치기구화 및 기능 강화 방안에 초점을 둠

- 국회특위에서 향후 일본형 주민자치를 준거로 하는 방향을 설정해 놓은 상태인 바, 이를 기반으로 하여 한국적 읍면동 주민자치모델을 개발하되, 보완적 의미에서 다른 외국의 사례를 분석함
- 현재의 주민자치 조직을 보완하기 보다는 향후 수요 등을 고려하여 새롭게 읍면동을 개편하는 대안을 모색하는데 초점을 두고, 주민자치기구의 형태, 기능, 대상, 구성, 자원, 관계 등의 내용을 다루고 동시에 그 실천사항을 제시함
- ※ 행정안전부의 연구결과 적용시점, 향후 설치될 것으로 예상되는 “가칭, 지방행정체제개편추진위원회”의 설치시기, 연구원 연구역량 및 운영원칙 그리고 연구의 중요성 등을 고려하여 2010년 8월(2개월 연장)에 연구를 종료하고자 함

제3절 연구방법

- 월1회 이상 행정안전부 담당공무원과의 협력을 통하여 연구방향 설정 및 연구자료 및 연구진행 과정을 공유함
- 외부 전문가들의 워크숍 참여를 통해 폭 넓은 자문을 구하고, 동시에 행정안전부와 국회 등의 관련 공무원들의 참여 및 공동연구를 통해 연구의 질적 내용을 보강함
- 일본 주민자치회의 자료 수집을 위하여 인터넷 서치를 최대한 활용하고, 실증자료 수집의 한계가 노정될 경우 일본 지방자치단체의 주민자치회 동향 및 정보자료 수집을 위하여 현지 방문을 모색하고자 함
- 미래의 한국형 주민자치 모델은 시군통합을 전제로 한 읍면동 체제의 전면적 개편을 기반으로 하되, 현행의 주민자치제의 진단 및 영향분석 결과와 외국의 주민자치제의 실증분석 결과 간의 격차를 근간으로 구상하는 접근방법을 선택함
- 이러한 접근과 아울러 일부 근거자료를 마련하기 위해 한국형 주민자치 모델 연구 및 실행계획과 관련해서는 전문가의 의식조사 등을 실시하여 보완자료로 활용함

○ 연구흐름도



〈그림 1-1〉 연구흐름도

제 2 장

현행 읍면동 및 주민자치조직의 진단

- 제1절 읍면동의 진단
- 제2절 읍면동의 주민자치조직 진단
- 제3절 현행 주민자치조직의 평가



제2장 현행 읍면동 및 주민자치조직의 진단

제1절 읍면동의 진단

1. 읍면동의 법적 기반

- 읍면동은 비교적 한정된 지역공간을 생활기반으로 하는 하나의 지역적인 근린단위임
 - 지역주민의 공동 이해를 바탕으로 하여 그들의 생활을 방위하고 개선, 향상시키기 위해 주민 스스로 협동하는 자율적, 자조적 지역 공동체 성질을 가짐
- 현재와 같은 읍면동 사무소 행정체제는 일제의 지방제도에 이어 건국 초부터 임
 - 1914년에 단행한 지방행정구역 개편, 1920년의 조선총독부 지방관제를 거쳐, 일제시대의 위치관할 구역명칭이 미군정시대로 승계되고 그것이 정부수립당시 거의 그대로임
 - 그 후 여러 차례의 읍면동 폐합, 분할이 있었으며 특히 대도시 행정동은 도시권세의 팽창에 따라 많은 변화가 있었음
- 읍면동에 관한 법적인 규정은 지방자치법에 근거하고 있음
 - 동법 제3조에서는 시군구(자치구포함)에 읍면동을 둘 수 있음을 규정하고 있음
 - 읍면동의 설립 절차는 지방자치법 제4조 제3항에서 법정동은 행정안전부 장관의 승인을 받아 조례로 정하도록 되어 있고,
 - 행정동은 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있음¹⁾

1) 법정동은 법적, 공부상(동)으로 개인 또는 법인의 주소를 표시하는 한편, 행정동은 행정운영상의 편의에 따라 구획된 동사무소 관할 구역으로 실제에 있어 1개의 법정동이 수 개의 행정동으로 나누어지거나 1개의 행정동이 수 개의 법정동을 관할하는 경우가 다수이다(이순만, 2000: 125).

- 동법 제120조에서는 자치구가 아닌 구와 읍면동에 소관 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두는데 이 경우의 면 또는 동은 행정면 또는 행정동을 말한다고 규정됨
 - 동법 제118조 제2항에서는 읍장·면장·동장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명함

2. 읍면동의 특징

- 읍면동은 기초자치단체의 하부행정구역에 불과하고 읍면동장은 법적으로 독립된 행정기관이 아니라 다만 시장, 군수의 지역적 보조기관만을 수행함
 - 실제로 지방자치단체의 모든 행정작용이 이루어지는 시작점이 되며 또한 주민 행정수요의 출발점이란 점에서 지방행정의 본거지 뿐만 아니라 행정의사와 주민의사가 접촉하는 교차점이며 상호연결과 조화를 이루는 시발점
- 읍면동은 주민적 단위이면서 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가지고 있는 단위로서 정부와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 기초 조직체
 - 읍면동은 행정추진을 위한 독립적 단순 업무를 집행하는 기관으로서 시·도와 중복되지 않는 업무를 현장에서 직접 처리
- 우리나라는 외국에 없는 각종 증명 제도를 국가에서 법으로 명시하고 있으며 또한 외국에서는 보기 드문 행정사무를 읍면동 사무소가 수행
- 읍면동 행정의 기능을 살펴보면
 - 첫째, 주민과의 접촉이 가능한 제1차적인 행정적·공간적 영역으로서 지방 행정의 시책을 전달
 - 둘째, 단위가 가장 작은 일선 행정기관으로서 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서의 종합행정을 담당
 - 셋째, 현장 출장업무, 지도단속, 조장행정 등 현장위주의 집행기능을 수행한다.
 - 넷째 일선 행정업무의 효율적 추진과 지역의 정체성을 상급기관에 전달하기 위하여 비행정조직인 통·반장을 관할하는 기능
- 읍면동 행정은 다음과 같은 특징을 가지고 있음

- 첫째, 읍면동 행정은 주로 주민복지의 조장을 위한 비권력 성격의 최일선 대민 행정을 수행
- 둘째, 읍면동 행정은 국가의 다양한 정책을 지방자치단체를 통하여 구체적으로 집행하고 지역실정에 맞도록 조정하여 주민에게 전달하고 실천
- 셋째, 행정구역상 읍, 면은 역사적, 문화적인 공동체적 성격을 갖는데 비하여 동은 주민수와 사무량의 합리적 처리에 근거하여 성립됨

3. 읍면동 현황분석

가. 읍면동의 수

- 2009년 1월 1일 현재 전국에 2,072개의 동이 설치되어 있음

〈표 2-1〉 전국 읍면동 현황

전국	읍	면	동	합 계
서울	-	-	438	438
부산	2	3	211	216
대구	3	6	134	143
인천	1	19	123	143
광주	-	-	91	91
대전	-	-	76	76
울산	4	8	44	56
경기	31	107	395	533
강원	24	89	74	187
충북	14	89	51	154
충남	24	147	40	211
전북	14	145	82	241
전남	31	198	66	295
경북	36	202	93	331
경남	20	177	123	320
제주	7	5	31	43
합계	211	1,195	2,072	3,478

자료: 행정안전부(2009), 재구성

나. 읍면동의 규모 비교

〈표 2-2〉 읍면동 규모 비교

구분	인구(명)			면적(km ²)			세대수(개)			통리수(개)		
	평균	최대	최소	평균	최대	최소	평균	최대	최소	평균	최대	최소
읍	19,787	80,535 경기 남양주 화도읍	1,304 강원 영월 상동읍	68.59	291.31 강원 화천 화천읍	7.02 충남 논산 강경읍	7,615	30,680 경기 남양주 화도읍	643 강원 영월 상동읍	38	102 경북 오창읍	10 경북 울릉읍
면	4,300	102,731 경남 김해 장유면	144 강원 고성 수동면	62.53	447.98 강원 홍천 내면	3.25 경기 남양주 퇴계원면	1,850	33,076 경남 김해장 유면	59 강원 철원군 북면	24	110 경남 장유면	1 경기 동두천 진동면
동	19,403	88,433 경남 김해 내외동	263 경기 성남 판교동	4.98	113.96 강원 태백 삼수동	0.13 부산동 좌천4동	73	29,261 경남 김해 내외동	113 경기 성남 판교동	27	152 부산 좌1동	2 제주 예래동

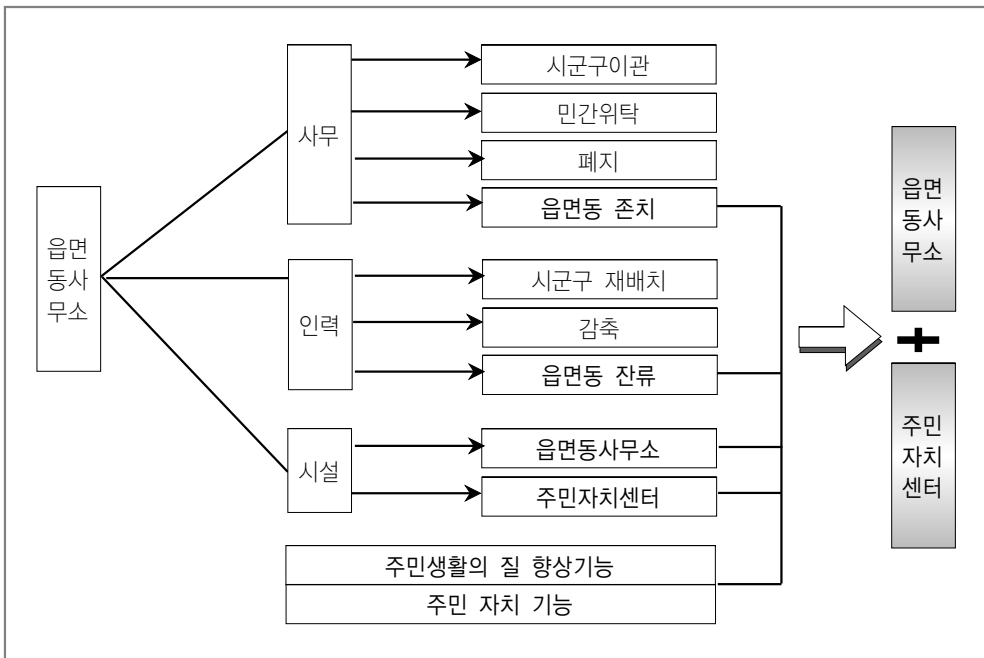
4. 읍면동의 행정체제 실태분석

가. 읍면동의 기능전환 및 역할의 변화

□ 읍면동 기능의 전환

- 읍면동의 기능전환의 배경은 21세기의 급변하는 행정환경에 부응하고 지방행정의 생산성향상을 위해 실시
 - 1999년 2월 5일에 기본계획을 수립하고 1999년 4월 7 일에 기능전환 보완 지침 등을 마련해서 도시지역의 동사무소와 농촌지역의 읍면동사무소를 1, 2단계로 나누면서 도시지역은 2000년까지, 농촌지역은 2001년까지 단계적으로 추진
 - 본격 추진하기에 앞서 일부 지역에 대한 시범실시를 통해 문제점을 검토, 보완
 - 현행 읍면동 제도는 존치하되 그 기능을 주민등록, 민원발급, 사회복지, 민방위 등 주민에게 꼭 필요한 업무만 수행하고 청소, 주택, 교통, 지방세납부 등 일반 행정업무는 시군구청으로 이관을 추진
- 읍면동 기능전환 정책의 추진목적은

- 첫째, 읍면동사무소의 인력과 사무의 시군구청 이관에 의한 신속한 행정의 수행과 중복행정의 방지에 따른 행정의 효율성을 제고하고, 주민의 행정서비스 향상 등을 통하여 행정기능을 강화
- 둘째, 사무와 인력의 시군구청 이관에 따른 읍면동사무소의 여유공간에 주민자치센터를 설치하여 주민의 문화·복지, 편익시설 등으로 꾸며 주민의 삶의 질을 향상시키고 주민자치 활동의 장, 지역공동체 형성의 구심체로서의 역할을 제고



〈그림 2-1〉 읍·면·동 기능전환 체계도

- 읍면동 기능이관으로 사무와 인력이 줄어들면서 생긴 읍면동사무소의 여유 공간을 주민의 문화, 여가, 지역복지, 주민편익 및 시민교육 기능의 공간으로 활용하고 주민의 자치의식과 공동체의식을 함양하기 위한 주민자치센터로 활용
- 읍면동 기능전환은 주민사회가 행정에 대한 수동성, 의존성에서 탈피하여 스스로 건전한 민주시민사회로 자기 변신을 할 수 있도록 지원한다는데 그 의의가 있음

- 읍면동의 기능을 전환하려는 목적은 크게 두 가지를 들 수 있음
 - 첫째로, 행정의 비능률을 초래하고 있는 3~4단계의 행정계층을 축소·조정하여 행정의 효율화를 기하고, 작고 효율적인 정부구축의 기반으로 삼음
 - 둘째는, 본격적인 지방자치시대로 들어섬에 따라 주민참여를 활성화시키고 주민자치를 실현시킬 수 있는 장으로서의 역할을 수행
- 주민자치의 구성조건을 살펴보면, 지방화시대에는 그 지방의 주인인 주민을 위한 주민중심의 민주적인 행정이 실시되어야 하고, 주민중심의 행정체제를 통하여 주민참여가 활성화되어 주민중심의 행정체제가 구축되어야만 지역 중심의 커뮤니티 형성이 가능
- 이러한 관점에서 지방행정이 성장해 나가기 위해서는 적어도 세 가지 측면에서의 발전적 변화가 있어야 함
 - 첫째, 대응태세의 강화가 필요하다. 행정의 외적 여건과 내적수요의 변화에 올바르게 대처하고 능동적으로 수용함으로써 행정의 방향을 바람직하게 이끌어 갈 수 있는 행정체제를 갖추어 나가야 함
 - 둘째, 발전능력의 제고가 필요
 - 셋째, 행정자세의 확립이 필요하다. 정의로운 생활과 공평한 행정과 조화로운 인간관계를 유지함으로써 국민으로부터 신뢰를 높이는 자세를 갖추어 나가야 함

□ 읍면동 기능전환에 따른 변화

- 주민들이 자치활동을 할 수 있는 가장 근거리 행정인 읍면동이 점차 변화하고 있음
- 읍면동은 기존의 역할에서 벗어나 새로운 행정 수요와 행정 공급을 수행하는 위치로 변해가고 있음
- 읍면동은 동사무소의 경우 명칭을 변경하였고, 읍면동이 담당하는 기능과 역할을 ‘주민생활지원담당’ 기능 위주로 조직을 개편하여 주민의 생활을 지원하는 역할을 읍면동의 주요 역할로 내세우게 됨

① 동의 변화

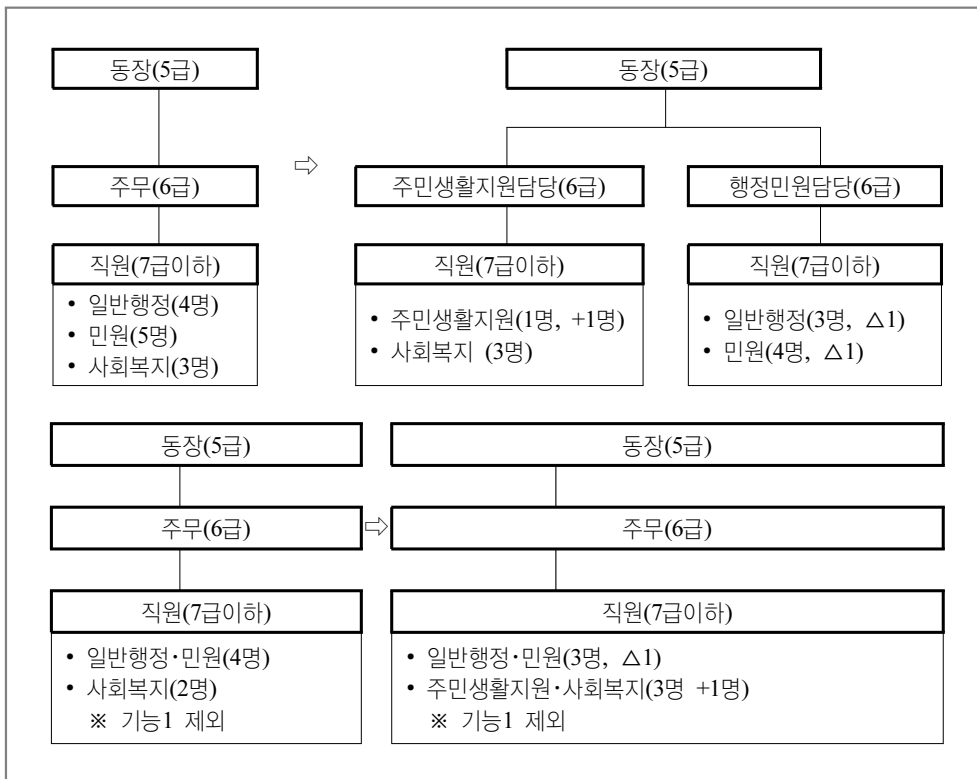
○ 동사무소 명칭 변화

- 동의 경우 ‘동사무소’가 ‘동주민센터’로 명칭을 변경하여, 부르기 쉬우면서도 주민생활지원서비스 기능을 특정 분야에 한정하지 않고 제시하는 효과를 꾀하고 있음
- 특히 ‘동주민센터’는 동 청사건물의 명칭으로 장소적·공간적 개념으로 쓰이는데, 시·구 하부행정기관으로서 ‘동장’의 직명은 그대로 유지하고 있음
- 지방자치법 제6조의 규정에 의한 읍·면·동의 사무소 소재지 조례는 ‘소재지’를 정하는 것이지 ‘명칭’에 관한 조례가 아님
 - 본 규정에서의 ‘사무소’는 ‘사무를 집행하는 장소’를 의미하는 바, 도의 사무소를 도청이라고 하고 시의 사무소를 시청이라고 하며 군의 사무소를 군청이라고 하는 것임
 - 따라서 동의 ‘사무소’ 명칭을 ‘주민센터’로 변경하고, 현판 등을 교체하기 위해서는 조례 및 규칙 개정이 불필요할 전망
 - 다만, 기존의 조례 등에 동사무소로 표현된 것은 각 자치단체가 해당 자치법규의 개정 이 필요하다고 판단하는 경우, ‘동사무소’를 ‘동주민센터’로 변경할 수 있음.
 - 예를 들어 사무소 소재지에 관한 조례, 행정기구 설치 조례 시행규칙 등이 해당

○ 동의 기능과 역할 변화

- 기존에 동에서 취급했던 일반행정·민원업무 일부를 시군구 본청으로 이관하고 일반행정·민원업무 139건 중 35건을 이관하여 현재 104개가 존치
- 민방위업무 등 관계법률 개정이 필요한 사무는 법 개정 이후 본청으로 이관할 예정
- 특히, 주민생활지원기능으로의 인력 재배치 가능성 여부에 따라 자율적인 조정을 인정하며 동별 특수성에 따라 이관사무를 자율적으로 결정
- 도시지역 동과 농촌지역 동간의 차별성을 인정
 - 사회복지업무 72건 중 23건을 시군구 본청으로 이관하여 현재 사회복지업무는 49개가 존치

- 본청에 주민생활지원과 ‘통합조사담당’이 신설되므로, 관련 사회복지사무는 반드시 본청으로 이관하되 보육 등 일제조사는 본청과 읍면동이 함께 수행하고 일반구 설치 시는 사무의 성격, 업무 효율성, 주민편의 등을 고려하여 시 또는 일반구로의 이관 자율결정
- 주민생활지원서비스 관련 기능 강화
 - 공공부조 대상자 및 저소득층에 대한 심층상담, 현장방문, 사후관리 기능을 강화하고 각종 종합적인 정보 제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등을 확대하는 등 주민통합서비스 일선창구로서의 역할을 강화
- 주민생활지원담당 설치
 - 인력이 10명 이상이며 사회복지직이 1명 이상인 동주민센터(前 동사무소)에 사회복지업무와 주민생활지원기능을 전담 수행하는 ‘주민생활지원담당’을 설치
 - 기존 주무업무였던 일반행정·민원기능은 ‘행정민원담당’에서 담당하는 것으로 변경하고, 주민생활지원담당이 가급적 주무담당이 될 수 있도록 운영할 예정이다. 또한 주민생활지원담당의 명칭 및 직렬을 자율적으로 결정
- 담당인력 확보 및 기능
 - 행정민원담당(6급)은 기존 인력을 활용하고 신설된 주민생활지원담당(6급)은 본청 등의 무보직 6급을 우선 활용하는 것을 원칙으로 하고, 부족한 인력은 동주민센터 정원 내에서 직급간 정원조정으로 확보
 - 주민생활지원담당(6급)에게 총괄업무 이외에 반드시 고유업무를 배분하도록 하여 가급적 현행 동주민센터 인력을 현행 수준으로 유지
 - 예를 들어 주민생활지원담당(6급)을 설치한 후 기존 인력 중 2명(일반행정 인력 1명과 민원 인력 1명)을 주민생활지원담당으로 전환배치하는 식으로 조직을 개편



〈그림 2-2〉 동주민센터 개편 예시

- 주민생활지원담당 인력 확보
 - ‘주민생활지원담당’을 설치하는 동주민센터는 주민생활지원담당 인력으로 기존 사회복지업무를 수행하는 인력과 담당정원을 포함하여 최소 3명 이상을 확보
 - ‘주민생활지원담당’을 설치하는 동주민센터는 원칙적으로 행정직 2명을 주민생활지원업무로 전환 배치
 - 동주민센터 인력이 15명 이상이며 사회복지직이 1명인 동주민센터의 경우 행정직 3명을 주민생활지원업무로 전환 배치
- 주민생활지원담당 인력간 업무 분장
 - 사회복지직 인력은 서비스 대상자에 대한 상담·접수, 현장방문, 사후관리 등 현장성·대면성 업무를 집중 수행하되 가급적 행정내부 업무는 지양하도록 하

여 찾아가는 복지서비스에 집중

- 그 외 사회복지 뿐 아니라 주민생활지원기능 전체에 대한 상담과 종합적인 정보제공 기능을 수행

② 읍면의 변화

○ 읍면의 기능과 역할변화

- 읍면사무소에서 담당하던 일반행정·민원업무 일부를 시군구 본청으로 이관하도록 하여 일반행정·민원업무 289건 중 93건을 이관하여 196개를 존치
- 민방위업무·호적업무 등 관계법률 개정이 필요한 사무는 법 개정 이후 본청으로 이관하되 지역실정에 따라 일부 조정 가능
- 주민생활지원기능으로의 인력 재배치 가능성 여부에 따라 자율적으로 조정하도록 하면서, 사회복지업무 일부를 시군구 본청으로 이관

○ 주민생활지원담당 설치

- 현재 사회복지업무를 전담 수행하는 ‘주민담당’ 또는 ‘복지담당’을 운영하는 읍면사무소는 ‘주민생활지원담당’으로 전환하고 사회복지업무를 총무담당 등에서 함께 수행하는 읍면사무소는 분리하여 별도의 ‘주민생활지원담당’을 설치하되 담당의 순증 없이 추진하는 것을 원칙으로 함
- 지역실정에 따라 불가피한 경우에는 담당 증설을 인정
- ‘주민생활지원담당’이 가급적 주무담당이 될 수 있도록 운영하고 주민생활지원담당의 명칭과 직렬 등은 자율적으로 결정

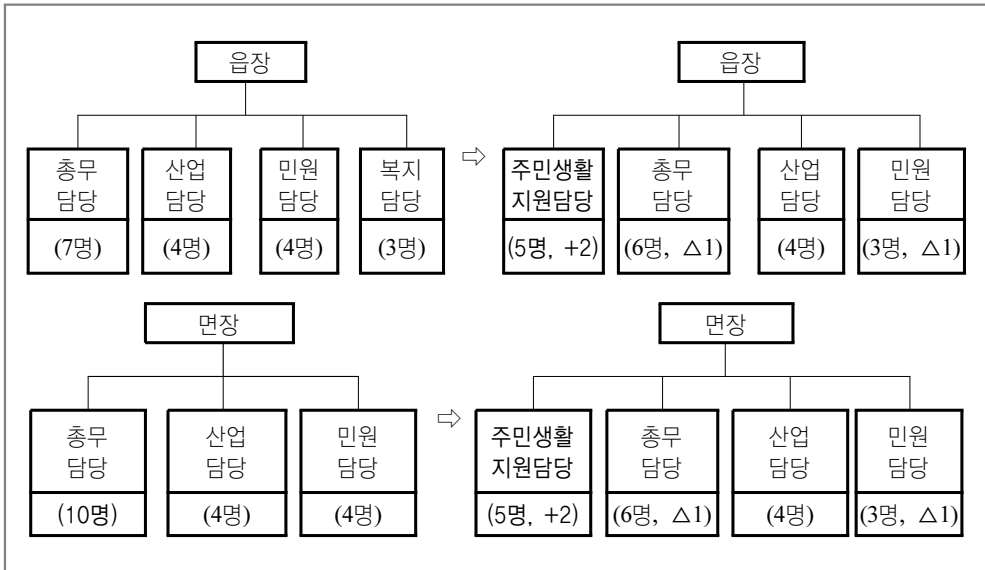
○ 담당인력 확보 및 기능

- 담당 증설 없이 추진하는 읍면은 기존의 담당 정원을 활용하고 담당을 순증하는 읍면은 본청 등의 무보직 6급을 활용하는 것을 원칙으로 함
- 필요한 인력이 부족한 지역은 읍면사무소 정원 중 직급간 정원조정으로 확보하되 주민생활지원담당에게 총괄업무 이외에 반드시 고유업무를 배분

○ 현행 읍면사무소 인력을 가급적 유지

- 읍면사무소의 인력규모는 가급적 현행 수준을 그대로 유지하고 사회복지 조사기능의 본청 이관에 따라 사회복지직의 여유 인력이 있는 읍면사무소는 여유 인력을 활용

- 사회복지직의 여유인력 여부는 사회복지직 1인당 기초생활수급세대가 150-200세대(영구임대주택지역은 250세대)가 되는 것을 기준으로 하여 판단
- 주민생활지원담당 인력 확보
 - 주민생활지원담당 인력으로 기존 사회복지업무를 수행하는 인력과 담당정원을 포함하여 최소 3명 이상을 확보
 - 인력 15명 이상이며 사회복지직이 1명 이상인 읍면사무소의 경우 행정직 2명을 주민생활지원업무로 전환 배치하도록 하고
 - 기타 기준에 미달하는 읍면사무소는 행정직 1명을 주민생활지원업무로 전환 배치
- 주민생활지원담당 인력간 업무 분장
 - 사회복지직 인력은 서비스 대상자에 대한 상담·접수, 현장방문, 사후관리 등 현장성·대면성 업무를 집중수행하되 가급적 행정내부 업무는 지양하여 찾아가는 서비스에 집중
 - 사회복지 뿐 아니라 주민생활지원기능 전체에 대한 상담과 종합적인 정보제공 기능을 수행하는 것을 강조



〈그림 2-3〉 읍면사무소 개편 예시

나. 읍면동의 기구와 인력 및 기능분석

□ 읍

○ 읍의 기구와 인력

- 2009년 1월 1일 현재 전국에 211개의 읍이 설치되어 있음

〈표 2-3〉 전국 읍의 기구 및 정원 현황

시도	읍 수	공무원 평 균 정 원	기 구 수											
			과 수			담 당 수								
			1	2	3	1	2	3	4	5	6	7	8	9
합계	211	26명	14	17	5	2	0	4	43	57	68	14	12	13
서울	0													
부산	2	20명	1					1			1			
대구	3	25명	2								3			
인천	1	24명								1				
광주	0													
대전	0													
울산	4	22명								4				
경기	31	27명	4	8					6	8	12	3	2	
강원	24	22명							12	9		1		2
충북	14	25명			2			1	4	4	4		1	
충남	24	25명		1				1	7	4	8	1	2	1
전북	14	21명				2		1	4	2	4	1		
전남	31	25명		1	1				2	9	16	4		
경북	36	27명		5	1				4	11	12	3	6	
경남	20	25명		2	1				4	5	8	1	1	1
제주	7	47명	7											9

- 전국 211개 읍 중 과가 설치되어 있는 읍은 36개임
- 읍의 규모에 따라서 담당이 1개에서 9개까지 다양함
- 6개 담당이 설치된 읍이 가장 많고, 5개 담당, 4개 담당 등의 순서임
- 읍의 평균 공무원 정원은 26명임

○ 읍의 부서별 주요기능

① 가평읍

- 조직 : 4담당(총무, 주민생활, 민원, 산업)
- 인력 : 총 21명(읍장 1명, 부읍장 1명, 계장 4명, 직원 15명)
- 주요 기능

〈표 2-4〉 읍의 부서별 주요기능-가평읍

담당부서	분장사무명
총무담당	<ul style="list-style-type: none"> • 기본 종합운영계획 수립 조정 • 서무·보안·인사·복무·예산·회계·공인관리·선거·통계 • 이·반장 관리 • 행사기획·민원처리 등 • 리의 감독·공보·문화예술·관광 • 자연보호·청소·환경관리·위생·청사관리·체육·전산통신 • 기타 타분야에 속하지 않는 사항
주민생활 지원담당	<ul style="list-style-type: none"> • 복지대상자 생활실태 및 욕구조사 • 복지대상자 확인조사 등 사후관리 • 기초생활보장 및 사회복지서비스 제공 • 복지위원 관리 • 자활·공공근로 및 노인일자리 등 사업장 관리 • 이웃돕기·지역자원 발굴 및 서비스 연계 • 매·화장 및 개장신고 • 종합복지회관 사용허가 및 사용료 징수 • 주민자치센터 설치 및 운영에 관한 사항 • 주민자치위원회 지원·관리 • 주민생활지원서비스 관련 사무
민원담당	<ul style="list-style-type: none"> • 호적·주민등록·제증명·인감 • 범죄자·파산자의 대장관리 • 어디서나 민원처리제 운영 • 재택전자민원에 관한 사무
산업담당	<ul style="list-style-type: none"> • 농업지도지원·농정·축수산·산림·상공·기상관측 및 그 밖의 산업에 관한 사무 • 도시, 토목, 건설, 도시개발에 관한 사무 • 기타 국토 및 자연보존 이용개발과 지도 단속 • 새마을시설물 관리, 간이상수도 관리 • 세외수입, 납세완납·과세증명, 지방세 독촉, 면허세 고지 • 민방위 • 주민숙원사업 추진·재난·재해대책 업무추진 • 주택철거 멸실사실 확인, 교통 (이륜차 관리) • 고용촉진 및 직업훈련에 관한 사항 • 기타 산업에 관한 사무

② 대산읍

- 조직 : 5담당(주민지원, 세무, 산업, 건설진흥, 민원)
- 인력 : 총 25명(읍장 1명, 부읍장 1명, 계장 5명, 직원 18명)
- 주요기능

〈표 2-5〉 읍의 부서별 주요기능-대산읍

담당부서	분장사무명
부읍장	<ul style="list-style-type: none"> • 총무 업무 총괄, 인사 • 회계, 청사관리, 차량관리 • 일반사무 • 보안, 선거, 삼길포우력축제
주민지원담당	<ul style="list-style-type: none"> • 주민지원, 복지, 환경보호업무 • 국민기초, 의료급여, 자활사업 • 응급지원, 이웃돕기, 서비스연계, 사회복지일반 • 장애인복지, 환경, 자원봉사 • 보건·위생업무, 공동모금 • 노인복지, 여성복지 • 한부모가족, 지역사회서비스연계사업 • 아동·보육, 청소년, 사회복지 일반 • 청소차 운행 및 관리 • 불법쓰레기 지도·단속
세무담당	<ul style="list-style-type: none"> • 공유재산 관리, 주민세·사업소세 자신신고 접수 • 취득세 신고 접수 • 자동차세·면허세 징수, 재산세(토지·건물) 과세자료 정리
산업담당	<ul style="list-style-type: none"> • 농지전용·협의, 유류피해 • 계사무, 직불제, 답작일반 • 지역경제(공공근로, 희망근로), 농기계지원, 농업재난재해 • 농지, 산림, 유통, 농업기반시설 • 원예특작, 농어민학자금 • 영유아관리, 축산, 수산
건설진흥담당	<ul style="list-style-type: none"> • 교통일반, 옥외광고물 정비, 가로등 관리 • 공사, 도로 일반, 상하수도, 지하수 폐공신고 및 수질검사 • 재난·재해 업무 • 체육, 새마을 일반, 국토 공원화, 이륜자동차, 민방위
민원담당	<ul style="list-style-type: none"> • 민원업무 총괄, 제적 및 가족관계등록사건 신고 접수 처리, • 제적부 및 가족관계 등록, 보존관리, 수형인 • 계내 서무에 관한 사항 • 인감, 민원행정처리, 민원접수(G4C) 처리 • 주민등록업무

□ 면

○면의 기구와 인력

- 2009년 1월 1일 현재 전국에 1,195개의 면이 설치되어 있음

〈표 2-6〉 전국 면의 기구 및 정원 현황

시도	면수	공무원 평균정원	담당수							
			미거주	2	3	4	5	6	7	8
합계	1,195	13명	10	14	359	703	99	15	2	3
서울	0									
부산	3	13명			3					
대구	6	16명			3	2	1			
인천	19	16명			16	3				
광주	0									
대전	0									
울산	8	14명			1	7				
경기	107	15명	4		55	37	14	1		
강원	89	15명	6		9	60	18	2		
충북	89	16명			8	73	8			
충남	147	16명		1	50	92	4			
전북	145	13명		11	65	65	4			
전남	198	16명			29	159	8	1	1	
경북	202	16명			72	111	18	1		
경남	177	15명		2	48	94	24	8	1	
제주	5	31명						2		3

- 면의 규모에 따라서 담당이 1개에서 9개까지 다양함
 - 4개 담당이 설치된 면이 가장 많고, 3개 담당, 5개 담당 등의 순서임
- 면의 평균 공무원 정원은 13명으로 읍의 절반 수준임

○ 면의 부서별 주요기능

① 가평균 북면

- 조직 : 4담당(총무, 주민생활, 민원, 산업)
- 인력 : 총 15명(면장 1명, 부면장 1명, 계장 4명, 직원 9명)

- 주요기능

〈표 2-7〉 면의 부서별 주요기능-가평군 북면

담당부서	분장사무명
총무담당	<ul style="list-style-type: none"> • 기본 종합운영계획 수립 조정 • 서무·보안·인사·복무·예산·회계·공인관리·선거·통계 • 이·반장 관리 • 행사기획·민원처리 등 • 리의 감독·공보·문화예술·관광 • 자연보호·청소·환경관리·위생·청사관리·체육·전산통신 • 기타 타분야에 속하지 않는 사항
주민생활 지원담당	<ul style="list-style-type: none"> • 복지대상자 생활실태 및 욕구조사 • 복지대상자 확인조사 등 사후관리 • 기초생활보장 및 사회복지서비스 제공 • 복지위원 관리 • 자활·공공근로 및 노인일자리 등 사업장 관리 • 이웃돕기·지역자원 발굴 및 서비스 연계 • 매·화장 및 개장신고 • 종합복지회관 사용허가 및 사용료 징수 • 주민자치센터 설치 및 운영에 관한 사항 • 주민자치위원회 지원·관리 • 주민생활지원서비스 관련 사무
민원담당	<ul style="list-style-type: none"> • 호적·주민등록·제증명·인감 • 범죄자·파산자의 대장관리 • 어디서나 민원처리제 운영 • 채택전자민원에 관한 사무
산업담당	<ul style="list-style-type: none"> • 농업지도지원·농정·축수산·산림·상공·기상관측 및 그 밖의 산업에 관한 사무 • 도시, 토목, 건설, 도시개발에 관한 사무 • 기타 국토 및 자연보존 이용개발과 지도 단속 • 새마을시설물 관리, 간이상수도 관리 • 세외수입, 납세완납·과세증명, 지방세 독촉, 면허세 고지 • 민방위 • 주민숙원사업 추진·재난·재해대책 업무추진 • 주택철거 멸실사실 확인, 교통(이륜차 관리) • 고용촉진 및 직업훈련에 관한 사항 • 기타 산업에 관한 사무

② 서산시 고북면

- 조직 : 3담당(주민지원, 민원, 산업)
- 인력 : 총 18명(면장 1명, 부면장 1명, 계장 3명, 직원 13명)

- 주요기능

〈표 2-8〉 면의 부서별 주요기능—서산시 고북면

담당부서	분장사무명
부면장	<ul style="list-style-type: none"> • 인사, 보안, 리행정지도 • 국공유재산, 개별주택조사, 세외수입, 지방세, 체납세금 • 토목, 가로보안등, 상하수도, 재해대책, 지역개발사업 • 회계, 환경, 국토공원화, 체육대회 • 서무, 선거, 통계, 공보전산, 국화축제, 면지발간사업 • 1호차량 운행 및 관리 • 방역 보조, 국토공원화 보조, 가로(보안)등 보조
주민지원 담당	<ul style="list-style-type: none"> • 명창 고수관 선생기념사업, 평생교육(주민자치센터) • 국민기초, 각종급여 • 여성복지, 자활고용, 긴급복지지원, 재해구호 • 노인, 묘지, 청소년, 보건, 장애인, 보육료감면, 공공근로
산업담당	<ul style="list-style-type: none"> • 농지전용, 농지취득, 농지관리위원회운영, 농지 보전, 농지취득 • 답작, 양정, 농기계, 농업재해 • 농정, 농지원부,축산, 수산 • 전작, 원예, 지역경제, 산림, 교통
민원담당	<ul style="list-style-type: none"> • 제적, 가족관계등록부, 신원조회(호적), 민방위 • 주민등록, 민방위 • 학사, 제증명, G4C, 민원서류접수, 신원조회(일반) • 주민등록, 민방위

□ 동

○ 동의 기구와 인력

-2009년 1월 1일 현재 전국에 2,072개의 동이 설치되어 있음

〈표 2-9〉 전국 동의 기구 및 정원 현황

시 도	동 수	공 무 원 평균정원	주무(담당)수				
			미배치	1	2	3	4
합계	2,072	11명	2	511	1,522	30	7
서울	438	15명		7	427	4	
부산	211	10명		100	111		
대구	134	10명		38	96		
인천	123	10명		46	77		
광주	91	10명		51	40		

시 도	동 수	공 무 원 평균정원	주무(담당)수				
			미배치	1	2	3	4
대전	76	11명		26	50		
울산	44	9명		29	15		
경기	395	11명		113	279	2	1
강원	74	10명		33	41		
충북	51	11명		2	49		
충남	40	13명	2	9	25	9	2
전북	82	13명		16	66		
전남	66	10명		17	48	1	
경북	93	13명		17	76		
경남	123	13명		7	103	7	6
제주	31	16명			19	12	

- 동의 규모에 따라서 주무(담당)가 1개에서 4개까지 다양함
- 2개 주무가 설치된 동의 가장 많고, 1개 주무의 순서임
- 동의 평균 공무원 정원은 11명으로 읍면동 중 가장 적은 수준임

○ 동의 부서별 주요기능

① 서대문구 충현동

- 조직 : 3팀(행정민원팀, 주민생활지원팀, 청소년문화의집)
- 인력 : 총 20명(동장 1명, 팀장 3명, 직원 16명)
- 주요기능

〈표 2-10〉 동의 부서별 주요기능-서대문구 충현동

담당부서	분장사무명
민원행정팀	<ul style="list-style-type: none"> • 인사, 보안, 리행정지도 • 등초본(이해관계인 등), 제증명 및 인증기 관리 • 전입/가족관계 • 일반사무, 통장회의 • 민방위, 교통, 수방, 제설 • 주민등록관련 • 인감, 통합민원 • 대형폐기물 • 청소, 대형폐기물처리, 희망근로 • 차량

담당부서	분장사무명
주민생활지원팀	<ul style="list-style-type: none"> • 이웃돕기 • 노인복지, 국민기초(총정로), 장애인민원 • 국민기초, 의료급여, 자활업무, 차상위, 틈새저소득 • 가정복지, 교육지원
청소년문화의 집	<ul style="list-style-type: none"> • 청사관리 및 무인발급기 관리 • 문화의 집 운영(예산, 회계)

② 서산시 수석동

- 조직 : 1담당
- 인력 : 총 12명(동장 1명, 직원 11명)
- 주요기능

〈표 2-11〉 동의 부서별 주요기능-서산시 수석동

담당부서	분장사무명
	<ul style="list-style-type: none"> • 직원복무단속, 공인관리 • 지출원, 물품출납원, 세입세출외현금출납원 • 환경, 경로당관리(건축) • 경로행사, 고용, 생활민원 • 산업, 산림, 축산해양, 보건 • 건설, 상하수도, 방재, 건축, 도시, 교통, 옥외광고물, 새마을 • 국민기초, 차상위계층, 의료급여, 민생안정, 서비스 연계 • 어려운 이웃돕기, 공동모금 • 세무, 민방위, 통계, 문화관광 • 회계, 체육, 국공유재산, 지역경제 • 일반서무, 선거, 공보전산, 평생학습, 주민자치센터 • 주민등록, 학사, 인감 • 노인복지, 노인일자리, 경로당관리, 보육일반, 아동복지, 지역사회서비스혁신 • 청소년일반, 여성복지, 한부모가정

〈표 2-12〉 읍면동의 조직/인력/기능 비교

구 분	조 직	인 력	기 능
읍 (211개)	과:1-3개 담당:1-9개	평균 26명	<ul style="list-style-type: none"> • 기본 종합운영계획 수립 조정 • 서무·보안·인사·복무·예산·회계·공인관리·선거·통계 • 이·반장 관리 • 행사기획·민원처리 등 • 리의 감독·공보·문화예술·체육·관광 • 자연보호·청소·환경관리·위생·청사관리·체육·전산통신

구 분	조 직	인 력	기 능
			<ul style="list-style-type: none"> • 복지대상자 생활실태 및 욕구조사/확인조사 등 사후관리 • 환경보호/청소 • 기초생활보장 및 사회복지서비스 제공/의료급여/장애인복지 • 복지위원 관리 • 응급지원 • 자활·공공근로 및 노인일자리 등 사업장 관리 • 이웃돕기·지역자원 발굴 및 서비스 연계/자원봉사 • 매·화장 및 개장신고 • 종합복지회관 사용허가 및 사용료 징수 • 주민자치센터 설치 및 운영에 관한 사항 • 주민자치위원회 지원·관리 • 주민생활지원서비스 관련 사무 • 호적·주민등록·제증명·인감 • 범죄자·파산자의 대장관리 • 민원사무 • 농업지도지원·농정·축수산·산림·상공·기상관측/기타 산업 • 도시, 토목, 건설, 도시개발에 관한 사무 • 기타 국토 및 자연보존 이용개발과 지도 단속 • 새마을시설물 관리, 간이상수도 관리 • 세외수입, 납세완납·과세증명, 지방세 독촉, 면허세 고지 • 민방위 • 주민숙원사업 추진·재난·재해대책 업무추진 • 주택철거 멸실사실 확인, 교통 (이륜차 관리) • 고용촉진 및 직업훈련에 관한 사항 • 교통/도로/옥외광고물/가로등 관리 • 상하수도/지하수
<p>면 (1,196개)</p>	<p>담당: 2-9개</p>	<p>평균 13명</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 인사, 복무, 보안, 공인관리, 차량운행, 리장 및 리행정지도 • 국공유재산, 개별주택조사, 세외수입, 지방세, 체납세금 • 도시, 토목, 가로보안등, 상하수도, 재해대책, 지역개발사업 • 예산, 회계, 환경, 국토공원화, 체육대회 • 서무, 선거, 통계, 공보전산, 문화예술, 축제, 관광, 면지발간 • 청소, 환경관리, 위생 • 방역 보조, 국토공원화 보조, 가로(보안)등 보조 • 명창 고수관 선생기념사업, 평생교육(주민자치센터) • 국민기초, 각종급여 • 여성복지, 자활고용, 긴급복지지원, 재해구호 • 노인, 묘지, 청소년, 보건, 장애인, 보육료감면, 공공근로 • 농지전용, 농지취득, 농지관리위원회운영, 농지보전, 농지취득 • 답작, 양정, 농기계, 농업재해 • 농정, 농지원부, 축산, 수산 • 전작, 원예, 지역경제, 산림, 교통 • 제적, 가족관계등록부, 신원조회(호적), 민방위 • 주민등록, 민방위 • 학사, 제증명, G4C, 민원서류접수, 신원조회(일반)

구 분	조 직	인 력	기 능
동 (2,072개)	담당: 1-4개	평균 11명	<ul style="list-style-type: none"> • 주민생활지원사업 • 인사, 보안, 직원복무단속, 공인관리 • 지출원, 물품출납원, 세입세출외현금출납원 • 환경, 경로당관리(건축) • 경로행사, 고용, 생활민원 • 산업, 산림, 축산해양, 보건 • 건설, 상하수도, 방재, 건축, 도시, 교통, 옥외광고물, 새마을 • 국민기초, 차상위계층, 의료급여, 민생안정, 서비스 연계 • 어려운 이웃돕기, 공동모금 • 세무, 민방위, 통계, 문화관광 • 회계, 체육, 국공유재산, 지역경제 • 일반서무, 선거, 공보전산, 평생학습, 주민자치센터 • 주민등록, 학사, 인감 • 노인복지, 노인일자리, 경로당관리, 보육일반, 아동복지, 지역 사회서비스혁신 • 청소년일반, 여성복지, 한부모가정

5. 읍면동 행정체제의 문제점

가. 읍면동 기능의 문제점

- 읍면동에서는 총무(내부관리), 민원, 주민생활지원, 산업(읍면) 등의 기능을 공통적으로 수행
- 민원기능의 경우, 민원인의 방문이 많지 않음
 - 읍면동에서 취급하는 민원이 주민등록, 인감, 제증명 등 많지 않음
 - 인터넷, 무인발급기(은행, 지하철 등 공공장소) 등을 이용하므로 직접 방문하는 민원인은 적음
 - 교통수단의 발달로 읍면동을 방문하지 않고 직접 시군구를 방문함
 - 각종 행정규제완화조치로 민원서류의 요구량이 줄어 듦
 - 읍면동은 접수 등의 절차적인 부분만 처리하고 민원의 궁극적인 해결은 본청의 해당 과에서 담당하고 있음
- 주민생활지원기능과 산업기능의 경우, 시군구 업무와 중복됨
 - 대부분의 중요업무는 시군구 본청에서 취급하고 읍면동에서는 보조적인 업무를 처리함

- 주민자치지원기능이 부각되고 있으나, 전담지원이 없고 다른 업무의 부수업무로 취급됨

나. 읍면동 인력의 문제점

- 읍에는 평균 26명의 공무원이, 면에는 평균 13명의 공무원이, 동에는 평균 11명의 공무원이 근무하고 있음
- 인구와 면적이 큰 읍은 면에 비하여 공무원 수가 많으나 기능상 면과 큰 차이가 없음
- 교통과 통신의 발달로 읍면동을 방문하는 민원인은 감소하고 있으나, 인력은 줄지 않고 있음
- 기능조정으로 업무량은 줄어들었으나, 인력은 일시적으로 감소했다가 다시 늘어남

다. 읍면동 조직의 문제점

- 읍 단위에는 대부분 과가 설치되어 있으나, 업무 효율상 1-2개 과는 그다지 큰 의미가 없음
 - 울산시, 강원, 충북 등은 읍 단위에 과가 설치되어 있지 않음
 - 기능상으로 유사한 면 지역에는 과가 설치 되어 있지 않음
- 읍면동에 설치되어 있는 담당(계)의 수는 1개에서 8개로 편차가 매우 큼

라. 기타 읍면동의 문제점

- 읍면동과 시군간 관계상의 문제점
 - 현재, 시군구와 읍면동 간의 뚜렷한 역할 분담이 이루어 지지 않아서 사회복지 업무나 산업관련 업무가 시군구와 읍면동에서 중복적으로 처리되고 있음
 - 규정상으로는 시군구에서 처리해야 하는 업무지만, 위계질서상 읍면동에서 처리하는 경우가 많음
 - 최종적인 의사결정은 대부분 시군구에서 이루어지므로 직접 시군구에서 처리하지 않고 읍면동을 경유하게 되면 전체적인 업무처리 소요시간이 늘어 날 수 있음

- 읍면동과 주민간 관계상의 문제점
 - 인터넷이나 무인발급기 등의 활용이 높아지면서 행정업무로 읍면동사무소를 방문하는 빈도가 줄어들음
 - 주민의 의식 수준이 향상되고 욕구가 다양해지고 있지만, 읍면동은 여전히 민원행정처리 중심체제로 운영되고 있음
- 읍면동의 근린자치로서의 역할에 대한 문제점 등
 - 주민자치센터 출범 이후, 읍면동은 주민자치의 거점으로 인식되고 있으나, 여전히 읍면동 공간의 대부분을 행정이 점유하고 있음
 - 읍면동을 중심으로 활동하고 있는 새마을 등 행정지원조직들이 연계하여 활동하지 않고 제각기 독자적으로 활동하고 있어서 봉사영역이나 내용 등이 중복됨
 - 근린자치의 활성화를 위하여 필요한 아파트 자치조직, 학교관련 조직 등 다양한 조직이나 단체들이 읍면동을 중심으로 결집되지 못하고 있음
 - ※ 향후 주민자치회에 위임/위탁이 가능한 읍면동 기능의 발굴
- 판단기준: 현재, 읍면동 주민자치센터에서 수행하고 있는 자치기능
- 민간이 수행하기 어려운 행정기능(행정기능): ①민원 ②지도단속 ③규제 ④홍보 캠페인 ⑤행정내부관리 ⑥국가사무 ⑦다예산사업
- 민간이 수행하기 가능한 기능(자치기능): ①주민자치 ②문화여가 ③지역복지 ④주민편익 ⑤시민교육 ⑥지역사회진흥

〈표 2-13〉 읍면동 주요기능 종합분석

사 무 명	사무성격		가 부
	행정기능	자치기능	
직원복무단속, 공인관리	⑤		
지출원, 물품출납원, 세입세출외현금출납원	⑤		
환 경	⑥		
경로당관리(건축)	⑦		
경로행사		③	위임
고 용	⑥		
생활민원	①		

사 무 명	사무성격		가 부
	행정기능	자치기능	
산업, 산림, 축산해양	⑦		
보 건	⑦		
건설, 상하수도, 방재, 건축, 도시, 교통	⑦		
옥외광고물		④	위탁
국민기초, 차상위계층, 의료급여, 민생안정	⑥		
서비스 연계		③	위탁
어려운 이웃돕기, 공동모금		③	위탁
세무, 민방위, 통계	⑥		
문화관광		②	위임
회계, 국공유재산	⑥		
체 육		②	위임
선거, 공보전산	⑥		
평생학습, 주민자치센터		⑤	위임
주민등록, 학사, 인감	⑥		
노인복지, 노인일자리, 경로당관리, 보육일반, 아동복지		③	위탁
지역사회서비스혁신	⑥		
청소년일반, 여성복지, 한부모가정		③	위탁

제2절 읍면동의 주민자치조직 진단

1. 읍면동 단위의 주민조직의 현황

- 읍면동 단위에서의 주민조직들은 특정한 부류의 사람들이 만나서 만든 폐쇄적인 조직이 대부분이고, 지역사회 전체의 이익 보다는 특정집단의 이익을 위하여 활동하는 사례들이 많음
- 이들 중 행정지원단체를 제외하고는 대체적으로 시군구나 읍면동과 상시적인 협력관계를 유지하지 않는 독자적인 활동을 전개하고 있음
- 읍면동과 밀접한 협력관계를 유지하는 동정자문위원회 등의 행정지원단체는 행정기관에서 필요한 경우 회의를 소집하고 도움이나 지원을 요구하는 조직이므로 진정한 의미의 주민자치조직이라고 할 수 없음

- 읍면동 단위에서 활동하는 주민조직의 실태는 다음의 표와 같음

〈표 2-14〉 읍면동 주민조직 실태

구 분	단 체 명
지역사회단체	청년회, 4-H, 노인회, 지역발전추진회, 아파트입주대표자협의회 등
지역봉사단체	로타리클럽, 라이온스클럽, JC, 적십자봉사회, YMCA, YWCA, 환경보존회, 자율방범대, 의용소방대, 사랑의 나눔회, 도덕회복운동위원회, 청소년선도위원회, 녹색어머니회, 사회복지협의회 등
학교관련단체	동창회, 어머니회, 육성회, 장학회, 학교운영위원회 등
직능인단체	의사회, 약사회, 변호사회, 요식업협회, 이용사협회, 공인중개사협회, 상가번영회 등
행정지원단체	새마을협의회, 새마을부녀회, 읍면동정자문위원회, 방법위원회, 바르게살기위원회, 자유총연맹, 방위협의회, 통·리장협의회, 읍면동개발위원회, 읍면동 체육회, 청소년지도자협의회 등
동호인단체	친목회, 조기축구회, 테니스클럽, 배드민턴동호회, 어머니합창단, 서도회, 청소년동아리 등

2. 읍면동 단위의 소규모 주민(자치)조직

가. 아파트 주민자치조직

- 아파트는 현대 도시생활을 대표하는 주거양식
 - 아파트는 전 국민의 50% 이상이 거주하는 보편적인 주거형태로 자리 잡고 있는 만큼 아파트의 확산은 지역사회 공동체에 커다란 영향을 미침
- 아파트 단지의 주민자치조직은 법령에 근거한 상설주민조직인 ‘입주자대표자회의’와 법령에 근거하지 않고 주민들이 자발적으로 조직한 ‘부녀회’로 나눌 수 있음

□ 입주자대표회의

- 법적 근거
 - 주택법 제43조(관리주체 등)
 - 주택법시행령 제50조(입주자대표회의의 구성 등)
 - 주택법 제43조의 2, 시행령 제50조의 2(입주자대표회의의 운영교육)
 - 동법 제51조(입주자대표회의의 의결사항 등)

○ 현황 및 운영실태

- 주택법 제43조의 규정을 근거로 하여 해당 아파트 단지에서 거주하는 주민들의 직접선거를 통하여 선출된 각 동의 대표자들로 입주자대표회의를 구성
- 입주자대표회의에 두는 임원은 동별 대표자 중에서 선출하되, 회장 1인을 포함한 3인 이상의 이사 및 1인 이상의 감사로 구성
- 시장·군수 또는 구청장은 선출된 동별 대표자에 대하여 동별 대표자로 선출된 후 1년 이내에 입주자대표회의의 운영과 관련하여 필요한 교육을 매회별 4시간 이내로 실시
- 입주자대표회의는 그 구성원 과반수의 찬성으로 다음 각 호의 사항을 의결
 - ① 관리규약 개정안의 제안 및 공동주택의 관리에 필요한 제규정의 제정·개정
 - ② 관리비 예산의 확정, 사용료 기준의 결정, 감사의 요구와 결산의 처리
 - ③ 단지안의 전기·도로·상하수도·주차장·가스설비·냉난방설비 및 승강기 등의 유지 및 운영기준
 - ④ 자치관리를 하는 경우, 자치관리기구 직원의 임면에 관한 사항
 - ⑤ 공동주택의 공용부분의 보수·교체 및 개량
 - ⑥ 공동주택에 대한 리모델링의 제안 및 리모델링의 시행
 - ⑦ 장기수선계획 및 안전관리계획의 수립 또는 조정
 - ⑧ 입주자등 상호간에 이해가 상반되는 사항의 조정
 - ⑨ 그 밖에 관리규약으로 정하는 사항

○ 운영상의 문제점

- 입주자대표회의는 주택건설촉진법에 근거를 둔 공동주택관리령의 규정에 따라서 조직된 아파트 주민의 공식적인 자치조직이지만, 입주자대표회의의 활동은 주택법과 시행령, 시행규칙에서 규정하는 아파트의 관리와 운영에 국한되어 있어서 매우 제한적임
- 또한, 주택법 제59조, 시행령 제82조에 의하여 지방자치단체장은 입주자대표회의의 구성 및 의결, 관리주체 및 관리사무소장의 업무, 자치관리기구의 구성 및 운영, 관리규약의 제정·개정 등 입주자대표회의의 활동 전반에 걸쳐서 감독할 수 있으므로 완전한 자치라고 할 수 없음
- 아울러서 입주자대표회의의 중요한 활동 지침인 관리규약은 시도지사가 작성

- 하도록 법에 명시되어 있어서 입주자대표회의의 자치활동을 제약하고 있음
- 입주자대표회의의 임원의 업무범위는 국토해양부령으로 정한다고 규정되어 있으나, 구체적인 내용은 명시하고 있지 않음
- 입주자대표회의를 구성할 수 있는 아파트 단지의 규모에 대한 규정이 없어서 소규모 아파트 단지부터 대규모 아파트 단지에 이르기 까지 그 규모가 천차만별이 될 수 있음
- 구성원이 일반 주민이 아니라 아파트 거주자로 제한되어 있어서 일반적인 지역자치라고 할 수 없음

□ 아파트 부녀회

- 법적 근거 : 없음
- 현황 및 운영실태
 - 부녀회는 법령에 근거를 두지 않고 주민들의 자발적인 의사에 의해서 조직된 순수한 주민자치조직으로 아파트에 거주하는 여성이 구성원이 됨
 - 또한, 부녀회는 아파트 주민의 권익보호, 복지증진 등을 위하여 다양한 사업을 수행하는 동시에 대외적으로도 이웃돕기, 환경보호운동 등을 실천한다. 부녀회는 임의조직임에도 불구하고 그 활동범위가 매우 광범위하며 매우 적극적으로 활동을 전개
 - 입주자대표회의와 부녀회는 종속관계에 있는 것이 아니고 별개의 독립적 관계에 있지만, 같은 아파트에서 같은 입주자가 주체가 되기 때문에 활동에 있어서 상호 협력적인 관계를 유지

〈표 2-15〉 아파트 부녀회의 자치활동 사례

활동유형	활동사례
이웃돕기	바자회, 공동육아, 불우이웃돕기, 도농자매결연, 경로잔치 등
자원재활용	알뜰시장, 헌옷모으기, 쓰레기분리수거
자녀교육	독서실, 공부방, 장학사업
마을축제	주민축제, 체육대회, 노래자랑
마을가꾸기	화단조성, 꽃길조성, 마을대청소, 야생화학습공원, 벽화그리기
기초질서확립	통학길교통정리, 주차관리, 자율방범

활동유형	활동사례
환경보호	환경견학, 환경교실, 음식물쓰레기퇴비화
생활체육·취미	탁구교실, 헬스장, 에어로빅, 노래교실
교양강좌	꽃꽂이강좌, 서예교실, 종이접기
생활용품판매	농수산물직거래, 알뜰장터, 물물교환

자료 : 임석희 외(2003): 393

○ 운영상 문제점

- 구성원이 아파트에 거주하고 있는 여성으로 제한되어 있어서 일반 주민이 참여하는 지역 자치라고 보기에는 어려움
- 1개 동만 있는 소규모 아파트부터 대단지 아파트까지 규모에 제한이 없음
- 활동의 내용이 주민자치센터 활동과 중복 되지만, 상호간의 교류는 거의 없음

나. 반사회

□ 법적 근거

- 각 자치단체별 예규, 훈령, 규칙 등으로 반사회 운영에 관한 근거 제시

□ 현황 및 운영실태

- 반사회는 행정시책의 원활한 말단침투와 동·리 행정을 효율적으로 수행하기 위하여 설치한 동·리의 하부조직으로, 시군조례에 근거하여 설치된 ‘반’의 구성원인 반내 각 세대주 또는 주부로 구성된 주민회의
- 반사회는 법적 조직이라는 점에서 조선 숙종(1678년) 때, 법적인 성격을 부여받은 오가작통제에서 그 기원을 찾아 볼 수 있음
- 이러한 오가작통제는 감오경장 이후 향회로 발전하는데 이 향회가 오늘날 반사회회의 효시라고 할 수 있음
- 반사회의 주요 기능으로 도시지역에 있어서 이웃간의 친목도모, 이웃간의 상부상조, 지역개발에 대한 주민참여와 공동협조, 행정홍보활동, 지역사회방어기능 등을 들 수 있음

- 반상회는 지역주민의 자치회의를 표방하고 있지만, 내면적으로 국가정책 또는 지방행정시책을 주민에게 홍보하고 협조를 구하는 것이 주된 기능으로, 읍면동 일선 행정의 보조조직의 성격을 가지고 있음
 - 자발적인 자치모임을 가지는 것이 아니고 한 달에 한번씩 의무적인 참석을 강요하고 불참 시에 벌금 등을 부과하여 주민의 자발적인 참여가 아닌 강제동원적 성격
- 그러나, 지방자치가 부활된 1990년대 후반부터 도시지역 특히 아파트 단지 등에서 행정기관의 개입이 없는 순수한 주민들의 자치조직으로 반상회가 서서히 부활되어, 아파트 단지내의 다른 주민공동체인 입주자대표회나 부녀회 등과 상호 협조하면서 봉사활동, 주민친목활동 등을 전개
- 서울특별시 종로구 반상회 운영 규정
 - 이 규정은 「서울특별시 종로구 통·반 설치 조례」 제8조에 따라 실시하는 반상회를 효과적으로 운영하기 위하여 필요한 사항을 규정함
 - 정례 반상회는 매월 25일에 개최. 다만, 25일이 공휴일이거나 기타 특별한 사유가 있는 경우에는 이를 조정하여 실시
 - 임시 반상회는 동장, 통장, 반장이 소집하며 회의 종료 즉시 그 결과를 구청장에게 보고
 - 회의 의제는 다음 각호를 포함한 시민의 일상생활과 직결되는 반원 관심사로 함
 - ① 대민행정시책의 새로운 사항주지
 - ② 새마을날에 할 일 토의
 - ③ 반장을 경유하는 각종 민원사항의 처리
 - ④ 각종 취미활동 및 주부 관심사에 관한 사항
 - ⑤ 기타 반원요망사항
 - 회의에서 협의 결정된 사항은 반원정원이 합심 실천할 수 있도록 동장 및 담당공무원(통장포함)은 적극 협력하여야 함
 - 구청장은 정례회의 개최 3일전까지 동장에게 공동의제를 시달하며, 동장은 동자체 회의의제를 추가하여 회의개최 2일전까지 통반에 시달
 - 회의에 참석한 공무원 또는 통·반장은 회의에서 채택된 반원 요망사항을 정리

하여 동장에게 지체없이 서면 복명

- 동장은 동주민센터에 반사회 건의사항 처리부를 비치하고 구청에 보고된 사항을 기재하고 신속히 처리. 다만, 동에서 직접 처리할 수 없는 사항은 해당기관 또는 구청장에게 통보하여 조속한 처리가 되도록 조치
- 요망사항에 대한 결과는 반드시 해당반원이 모두 알 수 있도록 다음 반사회에서 주지시켜야 하고, 처리중인 사항은 반장을 통하여 중간통지를 실시
- 구청장 및 동장은 연 2회 관내 각반의 반사회 운영실적을 평가하고 우수 반과 우수 반장을 선정 표창

□ 문제점

- 반사회 의제를 구청이나 동에서 지정하여 자치적인 활동에 한계가 있음
- 반사회에서 논의되는 안건은 대부분 구청이나 동에 건의할 민원에 해당하는 것으로 주민들이 자치적으로 시행하는 사업은 제외되어 있음

다. 농촌지역 주민자치조직

- 농촌 마을의 발전을 주민들 스스로 협의하기 위한 마을단위 자치조직으로는 리개발위원회, 영농회, 작목반(作目班), 청년회, 부녀회, 4H클럽 등이 있음

□ 리 개발위원회

- 법적 근거 : 각 자치단체 조례
- 현황 및 운영 실태
 - 리 행정에 주민의 의사를 반영하고 주민을 참여케 하여 향토개발을 촉진하기 위하여 읍·면의 리에 리개발위원회를 설치
 - 리개발위원회는 다음 사항을 심의·결정
 - ① 주민자력개발에 관한 사항
 - ② 주민의 이해조정에 관한 사항
 - ③ 주민의 문화·복지·후생에 관한 사항
 - ④ 주민의 공동이익사업에 관한 사항

- ⑤ 사업의 계약과 시공계획 취업계획 작성·집행 및 정산에 관한 사항
 - ⑥ 리 방위 및 예비군운영 협조에 관한 사항
 - ⑦ 기타 읍·면장 및 이장이 부의한 사항
- 리개발위원회는 이장의 추천에 의하여 읍·면장이 위촉한 15인 이내의 위원으로 구성하되 리장, 새마을지도자(남녀), 노인회장, 청년회장 등은 당연직 위원이 됨
 - 리개발위원회는 위원장 1인과 사업위원·감사위원 각 2인을 두어야 하며 규칙이 정하는 바에 따라 4인 이내의 기능별담당위원을 둘 수 있음
 - 위원장, 사업위원, 감사위원은 위원 중에서 호선하여 상호 겸직할 수 없음
 - 읍·면장이 위촉하는 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있음. 다만, 위원의 전출, 사망 등 사고가 있을 때에는 이장의 추천에 의하여 읍·면장이 보궐위촉함
 - 보궐위촉된 위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 함
 - 위원장은 사무를 총괄하고 위원회를 대표하며 회의시 의장이 됨
 - 위원장이 사고가 있을 때에는 사업위원중 연장자가 그 직무를 대행
 - 리개발위원회의 회의는 위원장이 소집
 - 위원장은 위원 3분의1이상의 요구가 있을 때에는 회의를 소집
 - 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고 출석위원 과반수의 찬성으로 결정
 - 사업위원은 위원회에서 결정한 사항을 위원장과 같이 집행
 - 사업위원은 집행한 결과를 매분기마다 위원회와 사업에 참여한 주민에게 보고하여야 하며 사업이 종료된 때에는 30일 이내에 사업비 집행상황을 종합하여 보고
 - 감사위원은 위원회에서 결정된 사항의 집행에 관하여 매월 1회 이상 감사
 - 감사위원은 감사한 결과를 매월 1회 이상 위원회에 보고하여야 하며, 사업이 종료된 때에는 30일 이내에 사업비 집행상황을 종합보고
 - 리개발위원회의 운영경비는 사업수입·보조금·기타 수입으로 충당
 - 회계연도는 군 회계연도에 따름
 - 위원회에 위원 또는 주민중에서 위원장이 위촉한 서기를 둠
 - 위원장은 위원회에서 결정한 사항을 7일 이내에 읍·면장을 거쳐 군수에게 보고

○ 운영상의 문제점

- 리개발위원회는 읍면동장의 자문기관이지 주민자치조직은 아님
- 의결사항 및 운영 사항을 매년 읍·면장을 거쳐 군수에게 보고
- 사업을 직접 의결하여 시행하는 것이 아니고 의결만 하여 읍면장에게 민원의 형태로 건의
- 사업 내용은 주민자치센터의 사업들과 중복지만, 주민자치센터와의 연계활동은 거의 없음

□ 영농회

○ 법적 근거 : 없음

- 농협의 지원을 받아서 만들어지는 자생조직 : 농협 지소의 산하기관적 성격을 가짐

○ 현황 및 운영 실태

- 영농회는 농업을 잘 경영하기 위하여 농업을 하는 사람들이 모여 하는 임의단체
- 농사의 재배작물에 따라 사과 영농회, 배영농회, 쌀영농회 등으로 구별되기도 함
- 영농회에서는 선진, 우수 농가 견학도 가고 영농회별 지역 보조사업도 신청함은 물론
- 직접적인 농사에 도움이 될 수있는 공동생산이나 공동출하, 직거래 등도 실시함
- 최근 한 단계 더 나아가 영농조합법인을 발전

○ 영농조합법인 설립

- 영농조합법인은 농어촌전특별조치법에 의한 특수법인으로서 법인설립에 따른 별도의 인가나 허가가 필요 없음(자율설립)
- 법적 설립요건을 갖추어 설립등기 함으로써 효력 발생 영농조합법인은 농업인 5인 이상이 조합법인 설립을 받기하고 설립에 필요한 절차를 준비하여야 함
- 영농조합법인 설립에 참여할 수 있는 사람은 농어촌발전특별조치법 및 동법시행령에서 정하는 자격을 갖춘 농업인이어야 함
- 영농조합법인조합원 자격 : 농업인, 농산물의 생산자단체
- 정관의 작성 : 정관이란 영농조합법인의 조직, 사업, 관리, 운영 등 영농조합법

- 인에 관한 기본적인 사항을 정하는 자치규범으로서 조합법인 설립시 발기인 5인 이상이 공동으로 작성(농어촌발전특별조치법 제6조제6항) : 전원의 합의를 의미하는 것임
- 정관은 조합법인의 운영에 있어 기준이 되므로 개별조합법인의 사업, 규모, 운영방식에 따라 적절히 규정하되 다음의 사항 (절대적 기재사항) 은 반드시 정관으로 정하여야 함(농어촌발전특별조치법시행령 제13조)
 - ① 명칭(조합법인은 그 명칭중에 반드시 영농조합법인이라는 명칭을 사용하여야 하며 영농조합법인이 아닌 자는 동명칭을 사용하지 못함 : 농어촌발전특별조치법 제6조 제5항)
 - ② 목적
 - ③ 사업
 - ④ 주사무소의 소재지
 - ⑤ 조합원의 자격에 관한 사항
 - ⑥ 조합원의 가입,탈퇴 및 제명에 관한 사항
 - ⑦ 조합원의 탈퇴 및 제명시의 지분의 계산에 관한 사항
 - ⑧ 출자액의 납입방법, 출자액의 산정방법 및 조합원 1인이 출자할 수 있는 출자액의 최고한도액에관한 사항
 - ⑨ 이익금의 처리 및 손실금의 처리에 관한 사항
 - ⑩ 적립금의 비율과 그 적립방법에 관한 사항
 - ⑪ 회계연도와 회계에 관한 사항
 - ⑫ 총회 기타의 의결기관과 임원의 정수. 선출 및 해임에 관한 사항
 - ⑬ 해산사유를 정한 때에는 그 사유에 관한 사항
 - 정관을 작성하고 기타 설립에 필요한 행위(농발법 제6조 제 6항)를 하여야 함
 - 조합원명부의 작성 : 설립당시 조합원의 명부 작성
 - 출자1좌당 금액과 총출자 좌수의 결정
 - 설립 당해연도의 사업계획 수립
 - 설립에 필요한 자산의 취득 등
 - 창립총회 : 정관, 기타 설립에 필요한 행위는 창립총회의 의결을 거쳐 최종확정
 - 창립총회의 구성 : 발기인 및 창립 당시의 조합원 창립총회에서 의결할 사항

- ① 정관의 승인
 - ② 정관에서 정한 임원의 선임(이사회)의 구성 : 임원(이사)은 조합원중에서 선임
 - ③ 출자납입에 관한 사항
 - ④ 설립당해년도 사업계획의 승인 등
- 출자 : 영농조합법인에의 출자는 농지, 현금, 또는 농기계, 가축, 차량, 창고 등 기타 현물로 출자할 수 있으며, 조합원 1인의 출자액은 총출자액의 1/3을 초과할 수 없음
 - 준조합원이 출자한 출자액의 합계는 그 조합법인의 출자 총액의 1/3을 초과할 수 없음

□ 작목반

- 법적 근거 : 없음
 - 작목반은 농협에서 구성하는 작목 생산에 목적을 두고 조직한 조직
 - 국고 보조사업은 작목반은 해당없으며 영농조합법인을 우선으로 지원
- 현황 및 운영 실태
 - 작목반의 구성 : 작목반은 크게 지역단위의 작목반과 생산품목(오이, 토마토, 단감 등)단위의 작목반으로 구분
 - 구성원 단위 : 가구단위(한 구성원은 한개의 작목반에만 참가하는게 아니라 농업인이 작목하는 품목에 따라 가입하고 지역 단위(동네단위)로도 가입하며, 더 큰 지역단위(읍, 면단위)의 품목별, 지역별 작목반에도 중복 가입 가능)
 - 예) 김해시 진영읍 본산리 12XX번지 용성마을에 사는 홍길동이라는 사람이 단감과 참외를 경작한다면, 품목별 단위로 “본산 참외 작목반”, “진영단감 작목반” 지역단위로 “용성작목반” 등에 중복하여 가입하게 됨
 - 작목반의 활동
 - ① 단체구입과 판매 : 작목반에서 하는 일은 구성원 단위로 농자재 구입하거나, 판매를 할 때 경제 단위가 작아서 농자재 판매 회사나 상인들에 비해 불이익을 볼 수밖에 없기 때문에 작목반 단위로 뭉쳐서 단체구매 및 단체

판매를 통해 이익의 증대와 비용의 절감

- ② 생산기술의 공유 : 어떤 작목반에선 서로 맛과 품질을 비교해서 품질이 떨어지는 구성원에 대해선 강제 탈회 시킴
- ③ 작목반은 단순히 동일한 생산품을 공동으로 출하하고 공동으로 판매하는 것으로 그치지 않고 새로운 농업기술에 관한 정보와 자료를 공유하는 동시에 선진지 견학, 외부 강사 초빙 강의 공동교육기능도 수행
- ④ 또한, 과거의 ‘두레’ 또는 ‘품앗이’의 성격을 가진 공동작업을 수행하고, 영농자금의 배분계획, 공동구매계획, 공동작업계획, 공동시설이용계획, 공동수송 및 판매계획 등 작목반이 수행해야 할 계획들을 사전에 논의하고 결정

□ 부녀회

- 부녀회는 단위농협 산하의 부녀회와 새마을협의회 산하의 새마을부녀회로 구분
- 법적 근거
 - 새마을 부녀회 : 새마을운동조직육성법
 - 농협산하 부녀회 : 없음
- 현황 및 운영 실태
 - 양 부녀회 중 단위농협 산하 부녀회는 거의 활동이 없고, 새마을부녀회가 새마을 조직과 독립하여 농촌여성의 자치조직으로 발전하여 비교적 활발한 활동
 - 새마을부녀회는 건전한 가정 육성과 여성의 자질향상, 생활개선 계몽사업, 불우이웃돕기, 소득증대사업 등을 통해서 지역사회발전에 많은 공헌을 하고 있음
 - 새마을 부녀회의 주요 활동
 - ① 봉사 활동 : 철새 모이주기, 농촌 일손 돕기, 재해민 돕기, 새마을 대청소, 고아원 양로원 등 불우이웃 돕기 활동 등
 - ② 사회 운동 : 명절 귀성객 질서 캠페인, 교통사고 줄이기 결의대회, 행락질서 지키기 시민운동, 건전 소비 생활 추진운동, 셋강 살리기 운동, 에너지 절약 캠페인, 기초 질서 지키기 운동, 우유팩 수집 운동, 자연 보호 운동, 연말 연시 검소하게 보내기 등
 - ③ 취미, 교양 생활 : 민속 놀이 개최, 취미, 기술, 교양 강좌 마련, 작품 전시회 등

3. 읍면동 단위의 주민자치센터

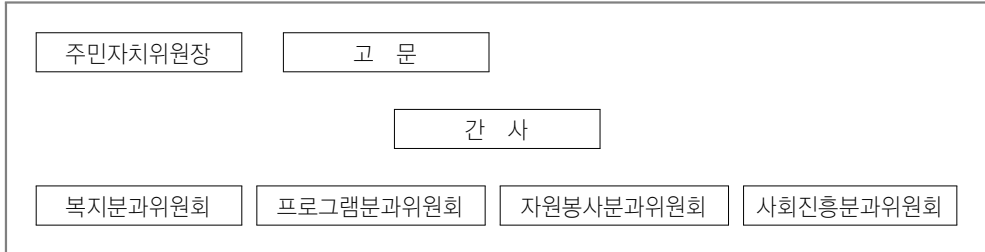
가. 주민자치센터의 법적 근거

- 우리나라 읍면동 수준에서 주민자치를 실시할 수 있는 기구로는 주민자치센터가 있음
- 주민자치센터는 1998년 작고 효율적인 정부의 실현을 위하여 김대중 정부가 추진한 ‘새정부 100대 국정개혁과제’ 중의 하나인 읍면동 기능전환정책의 일환으로 추진
- 이후 1999년에 중앙정부가 일부 동을 대상으로 시범사업을 벌이고 2000년에 전국 동으로 주민자치센터 설치를 확대하였다. 특히 2000년부터 읍면은 선택적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도
- 주민자치센터는 그 설립과 운영에 관하여 법적인 근거를 가지고 있는 자치기구
 - 상위법인 헌법 제117조 1항에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 하여 주민자치에 대한 법적 근거 역할
 - 지방자치법 제8조 제1항에서 지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리 증진을 위하여 노력하여야 한다고 규정
 - 2000년 7월 1일 동법 시행령 제8조 별표 1-타에서 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하여 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원’을 시·도, 시·군·구의 사무로 지정
 - 동조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 ‘주민자치센터’를 설립·운영

나. 주민자치센터의 조직 및 인력

- ‘주민자치센터의 설치 및 운영조례’에 의하면 명목상 운영책임자는 읍면동장임
 - 다만, 실질적인 운영책임자는 주민자치위원회이고 담당 공무원이 지원하고 있음
- 주민자치위원회의 조직
 - 주민자치위원회는 위원장, 부위원장, 고문, 간사 등으로 구성되어 있음

- 주민자치위원회의 원활한 운영을 위하여 각 분야 별 분과위원회를 두고 있음



〈그림 2-4〉 서대문구 자치회관 운영 조직

○ 주민자치위원회의 인력

- 주민자치위원회는 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 30인 이내로 위원과 당연직 고문(3인 이내)으로 구성
- 동장은 당해 동의 관할 구역 내에 거주하거나 사업장에 종사하는 자 또는 단체의 대표자로서 봉사정신이 투철하거나 자치회관의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 위원으로 위촉
 - 당해 동에 소재하는 각급 학교, 통장대표, 주민자치위원회 및 교육·언론·문화·예술 기타 시민·사회단체에서 추천하는 자
 - 공개모집 방법에 의하여 선정된 자
- 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선
- 위원장, 부위원장, 위원 및 고문의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있음
- 서울특별시 각 자치구 동 주민자치위원의 직종별 분포는 다음의 표와 같음
 - 자치위원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 직종은 자영업으로 총 10,779명의 자치위원 중 46.9%인 5,058명이고,
 - 그 다음으로 주부가 22.8%인 2,466명임
 - 반면에 전문직은 전체 자치위원의 8.2%에 불과한 885명임

〈표 2-16〉 서울특별시 주민자치위원의 직종별 구성분포

(단위 : 명, %)

구 분	계	자영업	주부	회사원	전문직	기타
계	10,779	5,058 (46.92)	2,466 (22.88)	533 (4.94)	885 (8.21)	1,837 (17.05)
종로구	411(130)	208	120	13	27	43
중 구	385(101)	262	56	11	16	40
용산구	398(106)	191	71	27	20	89
성동구	509(166)	235	116	37	15	106
광진구	362(130)	205	73	12	38	34
동대문구	585(164)	320	109	21	65	70
종량구	371(136)	190	79	18	41	43
성북구	466(135)	274	92	20	10	70
강북구	370(126)	178	83	10	29	70
도봉구	308(115)	140	86	7	16	59
노원구	455(179)	222	128	23	28	54
은평구	441(165)	246	80	17	24	74
서대문구	405(128)	207	89	24	40	45
마포구	398(131)	134	52	13	32	167
양천구	430(197)	156	145	14	89	26
강서구	430(146)	203	81	28	51	67
구로구	396(119)	196	90	17	24	69
금천구	236(90)	109	66	5	6	50
영등포구	590(153)	270	75	44	41	160
동작구	397(166)	175	93	15	23	91
관악구	636(205)	215	132	63	58	168
서초구	370(158)	110	103	20	68	69
강남구	493(201)	201	163	28	43	58
송파구	483(207)	194	160	27	54	48
강동구	454(153)	217	124	19	27	67

※ ()는 여성위원 숫자임

자료 : 서울특별시(2008) 재구성

- 서울특별시 각 자치구 동 주민자치위원의 소속별 분포는 다음의 표와 같음
 - 자치위원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 일반인으로 전체 자치위원의 45.6%인 3,865명이고,

- 두 번째는 새마을운동, 바르게 살기 등 직능단체 소속으로 42.4%인 3,596명임

〈표 2-17〉 서울특별시 주민자치위원의 소속별 분포

(단위 : 명, %)

구 분	계	통리반장	직능단체	비영리 민간단체	일반인
계	8,478	610(7.20)	3,596(42.42)	407(4.80)	3,865(45.58)
종로구	411(130)	40	212	18	141
중 구	385(101)	22	217	43	103
용산구	398(106)	44	197	24	133
성동구	509(166)	47	207	16	239
광진구	362(130)	23	151	26	162
동대문구					
종량구	371(136)	28	181	20	142
성북구	466(135)	30	235	22	179
강북구	370(126)	32	156	28	154
도봉구					
노원구	455(179)	21	161	12	261
은평구					
서대문구	405(128)	23	178	13	191
마포구	398(131)	45	128	9	216
양천구	430(197)		114	57	259
강서구	430(146)	22	193	15	200
구로구	396(119)	35	149	13	199
금천구	236(90)	17	88	2	129
영등포구					
동작구	397(166)	34	154	9	200
관악구	636(205)	41	307	31	257
서초구					
강남구	493(201)	50	182	19	242
송파구	483(207)	44	213	14	212
강동구	447(153)	12	173	16	246

※ ()는 여성위원 숫자임

자료 : 서울특별시(2008) 재구성

- 활동 분야별로 주민자치위원의 분포를 살펴보면, 다음의 표와 같음
 - 주민자치위원의 활동분야 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 분야는 기타 분야로 전체의 49.2%인 4,900명이인데 주로 전업주부가 가장 큰 몫을 차지하고 있으며,
 - 그 다음으로는 경제계로 전체의 33.2%인 3,304명인데 비교적 자기 시간을 많이 가질 수 있고, 시간조절이 자유로운 자영업자들이 많은 비중을 차지하고 있음

〈표 2-18〉 서울특별시 주민자치위원의 활동분야별 분포

(단위 : 명, %)

구 분	계	교육계	언론계	문화체육 예술계	사 회 복지계	종교계	관 계	경제계	기 타
계	9,954	518(5.2)	82(0.8)	395(4.0)	402(4.0)	144(1.5)	209(2.1)	3,304 (33.2)	4,900 (49.2)
종로구	411(130)	15	1	13	17	4	5	235	121
중 구	385(101)	31	10	33	31	15	8	167	90
용산구	398(106)	7		4	10	4	3	107	299
성동구	509(166)	17	4	25	21	8	10	181	243
광진구									
동대문구	605(164)	21	1	16	26	6	11	182	342
종량구	371(136)	26	2	36	33	9		173	92
성북구									
강북구	362(126)	23	1	4	8	4	7	85	230
도봉구	308(115)	15	2	7	11	5	1	98	169
노원구	455(179)	21	2	18	12	4	7	155	236
은평구	441(165)	44		8	17	2	13	196	161
서대문구	405(128)	19	3	15	17	11	6	204	130
마포구	398(131)	18	2	6	11	14		95	252
양천구	430(197)	24	3	14	37	3	40	184	125
강서구	430(146)	22	9	18	28	5	5	122	221
구로구	396(119)	20		10	17	2	1	102	244
금천구	236(90)	16	1	7	3		16	95	98
영등포구	684(153)	21	11	32	21	4	16	195	384
동작구	265(166)	16	1	16	11	3	2		216
관악구	636(205)	43	14	42	19	14	34	215	255

구 분	계	교육계	언론계	문화체육 예술계	사 회 복지계	종교계	관 계	경제계	기 타
서초구	370(158)	30	3	15	11	10	13	65	223
강남구	493(201)	24	7	24	17	5	6	43	367
송파구	483(207)	23	4	22	18	3	4	190	219
강동구	447(153)	22	1	10	6	9	1	215	183

※ ()는 여성위원 숫자임

자료 : 서울특별시(2008) 재구성

다. 주민자치센터의 기능

- 주민자치위원회의 주요 기능은 다음과 같음
 - 주민자치센터의 시설 등 설치 및 운영
 - 주민의 문화·복지·편익증진
 - 주민의 자치활동 강화
 - 지역공동체 형성
- 서울특별시 각 자치구 동 주민자치위원에서 수행하고 있는 프로그램의 유형은 다음의 표와 같음
 - 프로그램 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 유형은 문화여가 프로그램으로 전체의 37.1%인 3,856개이고,
 - 그 다음으로는 시민교육과 관련있는 프로그램이 20.4%인 2,115개로 나타나고 있음
 - 기타 지역복지(12.2%)나 지역사회진흥(11.1%) 등과 같은 지역사회발전 프로그램들이 있음

〈표 2-19〉 서울특별시 각 자치구 동주민자치센터 프로그램의 유형

(단위 : 건, %)

구 분	계	주민자치	문화여가	지역복지	주민편익	시민교육	지역사회 진 흥	기 타
계	10,385	1,155 (11.12)	3,856 (37.13)	1,267 (12.20)	804 (7.74)	2,115 (20.37)	1,152 (11.09)	36 (0.35)
종로구	345	60	105	41	26	32	70	11
중 구	384	42	106	49	38	113	36	
용산구	254	55	125	10	8	25	31	
성동구	341	19	145	48	28	65	36	
광진구	351	32	96	28	32	68	95	
동대문구	245	15	106	19	14	50	33	8
중랑구	611	98	181	98	31	99	94	10
성북구	275	14	161	14	13	64	9	
강북구	265	29	128	37	41	19	11	
도봉구	317	59	131	42	28	19	38	
노원구	445	42	196	63	21	82	41	
은평구	327	49	119	31	16	98	14	
서대문구	765	101	204	55	60	275	70	
마포구	277	22	193	24	10	17	11	
양천구	444	33	139	88	21	143	20	
강서구	729	62	213	132	106	135	81	
구로구	324	21	129	49	6	73	46	
금천구	196	26	83	11	13	31	32	
영등포구	299	29	148	29	32	52	9	
동작구	386	21	167	48	19	107	24	
관악구	395	29	168	34	32	96	36	
서초구	356	42	109	32	31	110	32	
강남구	816	145	183	150	115	48	175	
송파구	776	70	311	60	35	226	70	4
강동구	462	40	210	75	28	68	38	3

자료 : 서울특별시(2008) 재구성

라. 주민자치위원회의 주민자치활동 실태

- 읍면동 단위에서 주민이 직접 지역의 문제를 찾아내고(의제설정), 주민들의 힘을 모아서 스스로 문제의 해결방안을 모색하는 것을 주민자치활동으로 보고 있음
- 그러한 읍면동 차원의 주민자치활동은 크게 행정안전부에서 주도적으로 추진하고 있는 읍면동 이하 단위의 ‘살기좋은 지역만들기’ 사업과 읍면동 주민자치센터를 중심으로 이루어지고 있는 주민자치활동으로 나눌 수 있음
- 주민자치센터의 주민자치사업
 - 읍면동 주민자치센터에서 지역공동체 형성, 지역주민의 문화여가 선용, 지역복지 증진, 주민편의 도모, 주민의 교육수준 향상, 지역사회 진흥 등을 위한 다양한 프로그램을 운영
 - 주민자치센터의 프로그램은 해당 읍면동 주민의 의견조사를 실시하여 주민들이 원하는 프로그램의 내용을 확인 한 후, 주민자치위원회에서 선정하고 자체적으로 운영

〈표 2-20〉 읍면동 주민자치센터의 주민자치사업 내용

유 형	주민자치사업의 내용
지역공동체	재활용품수집, 마을청소, 자원봉사, 마을문고, 자연보호 순찰대, 자율방범대 등
문화여가	주부노래방, 서예교실, 꽃꽂이교실, 에어로빅, 스포츠댄스, 탁구교실, 헬스교실 등
지역복지	청소년공부방(독서실), 탁아방, 한방진료, 단전호흡, 수맥강좌, 독거노인무료빨래방, 사랑의 빵 나누기, 소년소녀가장돕기 등
주민편의	주민회의장, 시민사랑방, 동아리모임, 알뜰매장, 인터넷방등
시민교육	영어, 일어, 인터넷교실, 미용기술, 지역문화재탐방 등
지역사회진흥	지역축제, 지역문화 알리기, 지역특산품매장, 시민공원조성 등

- 우수사업의 사례
 - 전국의 읍면동 주민자치센터에서 수행하고 있는 다양한 주민자치사업 중에서 2008년도 전국주민자치박람회에서 선정된 우수한 자치사업의 내용은 다음의 표와 같음
 - 주민자치센터가 중심이 되어 수행하고 있는 주민자치사업은 다문화가정 사업, 소외된 이웃과 함께하는 사회 만들기, 공동체 운영, 복지와 문화 등 다양함

〈표 2-21〉 2008년도 우수 주민자치센터 사업 내용

시 도	시군구	읍면동	사업내용
서울특별시	강동구	성내2동	다문화가정 뿌리내리기 “행복교실” 운영
	서대문구	충현동	소외계층을 품고 세상밖으로....
부산광역시	서 구	부민동	소외된 이웃에게 사랑을 나누는 기쁨 「이웃사랑 1004(천사)운동」
	사하구	괴정4동	소담스런 희망을 키워가는 (사)「희망촌 행복나눔회」 운영
광주광역시	북 구	운암3동	“배우는 나, 나누는 우리, 함께하는 운암동”책 읽는 마을 만들기
경 기 도	수원시	조원2동	<ul style="list-style-type: none"> • 행복을 가꾸는 공동체 운영(녹색농장, 아름다운 녹색가게 운영) • 적극적이고 차별화된 주민자치센터 프로그램 운영
	화성시	병점1동	건강한 삶, 행복한 노후 「하버드병점동노인대학」 운영
	구리시	교문2동	평생교육의 실천 그 중심에 주민자치센터가 있다!
	평택시	진위면	자연친화적 문화프로그램·찾아가는 복지프로그램 운영
	양주시	남 면	“찾아가는 사랑의 주민자치센터”-주민의 곁으로!-
충청북도	제천시	고암모산동	프로그램동아리 - 압화수채화교실, 제천클라이밍연합회, 해피요가 교실
전라남도	여수시	주삼동	「도·농이 하나되는 으뜸주삼 만들기」
	나주시	남평읍	<ul style="list-style-type: none"> • 사랑의 나눔행사(나눔의 장·사랑의 장터) • 주민자치대학(좋은동네 시민대학 심화과정)운영

자료: 열린사회시민연합(2008), 전국주민자치박람회자료, 재구성

마. 주민자치센터의 운영상 문제점

○ 문제점 발굴의 기준

〈표 2-22〉 주민자치센터의 운영상 문제점 발굴의 기준

변 수	지 표	세부 내용
주민자치 참여자	주체적 참여자	의사결정자, 서비스전달자 등
	소극적 참여자	후원자, 자문자, 서비스 수혜자 등
주민자치 활동	주민의 참여역량	자치위원의 자격 요건, 교육훈련 등
	주민자치활동 기반	근거 법규, 조직, 인력, 자원 등
	주민자치의 활동 내용	지역공동체, 문화여가, 지역복지, 시민교육, 주민편의, 사회진흥
협력네트워크 구축	정책적 연계망	국가정책과의 연계, 지방자치단체 정책과의 연계
	지역사회연계망	지역사회단체와의 연계

○ 문제점

- 자치위원의 대표성 : 동장이 위촉하는 자치위원은 주민이 직접 선출한 대표도 아니고, 직능별 대표도 아닌 애매모호한 지역 유지 집단임(대부분 새마을 등 2~3개 행정지원조직과 겹침)
- 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 따름(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

〈표 2-23〉 읍면동 주민자치조직의 종합 비교

자치조직명	법적 근거	구역설정	구성원	내부조직	주요활동	행정과의 관계
아파트입주자대표회의	주택법43조 시행령50조	단지단위이므로 구역제한이 없음	해당 아파트 거주자	회장:1인 이사:2인 이상 감사:1인	아파트의 하자 보수 등 유지관리, 안전관리	시군구에서 정한 규약내에서 활동
아파트 부녀회	없음	아파트 단지 단위	해당 아파트 거주 여성	회장, 총무, 회계	아파트주민 권익보호, 복지증진, 이웃돕기 등 다양한 자치 활동	관계 없음
반상회	각 시군구 예규, 훈령	읍면동 산하 통반	관내 거주 주민 전체	통장이 회장 겸임	시군구 및 읍면동 협조사항, 민원사항	담당공무원이 반드시 참석하여 안건 제시
리개발 위원회	각 시군 조례	읍면 산하의 리	리 거주 주민 전체	위원장, 사업위원, 감사위원	민원사항, 자체 개발사업, 읍면 요구사항	읍면장의 자문 역할
영농회	없음 영농조합의 경우 농어촌 발전특별조치법	특별한 규정이 없음	농어민, 농산물생산자 단체	조합장 이사 감사	농업생산품의 공동생산, 공동출하, 농사교육 및 정보교환 등	영농회별 지역보조금 지급
작목반	없음	특별한 규정이 없음	동일한 작물을 재배하는 농어민	회장 총무 감사	단체구입과 판매, 공동생산과 출하	영농조합법인으로 등록되면 정부보조금 지급
새마을 부녀회	새마을운동 조직법	읍면동 단위	읍면동 관내 거주 여성	회장 총무 감사	봉사활동, 사회활동, 취미교양 활동	읍면동 행사를 적극 지원
주민자치센터	각 시군구 조례	읍면동 단위	관내 거주 주민 전체	위원장 총무 감사 분과위원장	주민자치, 문화여가, 지역복지, 주민편익, 시민교육, 지역사회 진흥활동	읍면동장이 자치위원 위촉 시군구별로 자치활동에 대한 행정 재정 지원

제3절 현행 주민자치조직의 평가

1. 평가의 설계

가. 평가의 목적

- 읍면동의 행정을 폐지하고 공무원을 배치하지 않을 경우, 현재 읍면동에서 운영되고 있는 주민자치센터를 “지방행정체제개편에 관한 특별법”에서 제기하고 있는 주민자치회로 전환시킴에 있어서 그 가능성을 평가하고자 하는 것임

나. 평가대상

- 아파트입주자대표회의
- 아파트부녀회
- 반상회
- 리개발위원회
- 영농회
- 작목반
- 새마을부녀회
- 주민자치센터

2. 평가기준

〈표 2-24〉 주민자치조직의 평가기준

구 분	평가기준(지표)	세부 내용
법적 지위	설립근거 법규의 유무	근거 법령, 조례, 규칙, 예규 등
	근거 규정의 주민자치 연관성	주민자치와의 연관성
구역 설정	구역 설정 기준의 타당성	일정한 기준에 따라 구역을 설정하는지의 여부
	구역 규모 정형성	구역 규모의 정형성

구 분	평가기준(지표)	세부 내용
구 성 원	회원의 일반성	회원의 자격 요건
	회원의 책무와 주민자치 연관성	정기회비 납부, 기타 재정 부담, 봉사 의무
	회원의 권리와 주민자치 연관성	회원의 권리, 특권
내부조직	임원 선출의 민주성	주민투표, 추천, 지명 등
	임원의 대표성	회원 대표성, 주민대표성, 지역 대표성 등
기 능	주민자치 이념성	주민자치이념의 실천
	활동의 다양성	공공이익, 지역사회발전, 주민복지
	활동의 자치성	행정의 지도감독, 활동의 독립성 등
협력네트워크 구 축	정책적 연계성	국가 및 지방자치단체 정책과의 연계
	지역사회연계성	지역사회단체와의 연계

3. 평가의 결과

〈표 2-25〉 평가 결과

자 치 조직명	평가 결과																	
	법적 지위			구역설정						구성원								
	근 법	거 규	주민자치연 관 성	기준의 타당성			규모의 정형성			회원의 일반성			회원책무와 주민자치연 관 성			회원권리와 주민자치연 관 성		
				상	중	하	상	중	하	상	중	하	상	중	하	상	중	하
아파트 입주자 대표회의	○				○			○			○			○			○	
아파트 부녀회		○		○			○			○			○				○	
반사회	○			○	○			○	○				○				○	
리개발 위원회	○			○	○			○	○			○				○		
영농회	○			○			○		○			○			○		○	
작목반		○		○			○		○			○			○		○	
새마을 부녀회	○			○	○			○				○				○		
주민자치 센 터	○			○			○	○				○			○		○	

자 치 조직명	평가 결과																				
	내부조직						기 능						협력네트워크								
	임원선출 민주성			임원의 대표성			주민자치 이념성			활동의 다양성			활동의 자치성			정책적 연계성			지역사회 연계성		
	상	중	하	상	중	하	상	중	하	상	중	하	상	중	하	상	중	하	상	중	하
아파트 입주자 대표회의	○			○					○			○			○	○					○
아파트 부녀회	○			○					○	○			○			○					○
반상회		○			○				○			○			○	○					○
리개발 위원회	○				○				○			○			○	○					○
영농회	○				○				○	○			○					○			○
작목반	○				○				○			○	○					○			○
새마을 부녀회	○				○				○			○			○	○					○
주민자치 센 터			○		○				○			○	○			○					○

4. 평가 종합 및 시사점

- 아파트 입주자대표회의는 구역이 일정하지 않고, 구성원이 한정되어 있으며, 사업 역시 아파트의 개보수 등에 국한되어 있으므로 일반적인 주민자치라고 보기는 어렵고 상가번영회 등과 같은 일종의 직능단체로 볼 수 있음
- 반상회나 리개발위원회는 일정한 안정적인 구역을 가지고 있으며, 전체 주민이 참여하고 있지만, 행정을 지원하는 조직으로 시군구에 대한 민원이나 시군구 시책사업의 지원 등만을 다루고 있으며 공무원이 주도하고 있으므로 주민자치조직으로 볼 수 없음
- 영농회나 작목반은 농어민의 자주적인 조직이지만, 특정한 농산물을 생산하는 농민만이 참여할 수 있는 조합방식이고 회원의 이익을 최우선시하는 조직이므로 일반적인 자치조직이라고 볼 수 없음
- 아파트 부녀회와 새마을 부녀회의 활동은 지역사회 전체에 영향을 미치는 다양

한 활동이고 자치적으로 이루어지고 있으나, 구성원이 여성으로 제한되어 있어서 자치협력조직으로 적합함

- 주민자치센터는 읍면동이라는 일정한 구역이 있고, 조례라는 법적 근거가 있으며, 지역사회 구성원 모두의 참여가 가능하고, 문화여가, 지역복지, 주민편익, 시민교육, 지역사회진흥 등 전반적인 지역문제에 대한 관여가 가능하므로 일반적인 주민자치조직으로 가장 근접해 있다고 판단됨
- 다만, 임원의 대표성이나 임원선출의 민주성 등 미흡한 부분에 대한 보완이 필요함

제 3 장

시군광역화(통합)가 읍면동 주민자치에 미치는 영향

제1절 영향분석의 전제

제2절 시군광역화(통합)의 효과분석

제3절 시군광역화(통합)가 지방행정체제에 미치는 영향분석

제4절 읍면동 기능전환이 주민 및 공직에 미치는 영향분석



제3장

시군광역화(통합)가 읍면동
주민자치에 미치는 영향

제1절 영향분석의 전제

- 첫째, 시군광역화란, 시와 군의 통합을 통해 행정구역이 광역화되는 상태를 의미하는 것으로 봄
 - 여기서 행정구역이 광역화된 상태는 통합시군(이하 통합시라 함)을 의미하며, 그리고 상급자치단체인 도와의 관계는 물론 하급행정기관인 행정구 및 읍면동과도 일정한 관계를 유지하는 것을 의미함
 - 통합시의 형태는 시-시통합형, 시-군통합형, 군-군통합형, 시-시-시통합형, 시-시-군통합형, 시-군-군통합형, 군-군-군통합형으로 유형화 되는 것을 총칭할 수 있음
 - 이러한 통합시 형태는 전면통합 혹은 부분통합, 그리고 강제통합 혹은 자율통합이라는 방식에 따라서 선택되어 질 수 있고, 그리고 도시와 농촌간, 규모가 큰 시군과 그렇지 않은 시군간, 재정자립도가 높은 시군과 그렇지 않은 시군간 등의 통합방식에 의해 선택되기도 할 것임
 - 결국 시군광역화는 기능·재정·규모 등 모든 면에서 확대되는 경향을 갖는다는 특징을 가지고 있음
- 둘째, 읍면동 주민자치기능이란, 읍면동 단위가 현재처럼 행정집행기능을 수행하는 것이 아니고, 읍면동 주민들로 구성된 자치조직이 직접 행정 및 지역 활동을 하는 것을 의미함
 - 읍면동 주민자치기능이란 현재 읍면동에서 수행하는 행정집행기능과 주민자치기능(주민자치센터) 중에서 행정집행기능을 배제한 주민자치기능만을 의미하는 것으로 해석될 수 있음
 - 여기 말하는 주민자치기능은 시군구의 광역화를 통해 야기되는 효율성 강화

및 민주성 약화라는 점을 극복하기 위한 수단으로 활용되는 것으로, 현 읍면동 체제를 대상으로 민주성을 강화하고, 생활자치의 모습을 구현하며, 동원이 아닌 자발적 참여를 유도하는 공동체로 전환하되 정치적이지만 않은 주민의 순수한 자치조직으로 전환하는 것을 의미하는 것임

- 궁극적으로, 읍면동 주민자치기능을 강화하는 것은 읍면동의 행정집행기능을 시군구로 이관·폐지하여 읍면동 주민들이 마을 발전을 위한 자치조직을 설치·운영할 수 있도록 하는 것을 의미함
- 셋째, 시군 광역화가 읍면동 주민자치기능에 미치는 영향을 분석한다는 것은, 첫째로 ‘시,군 통합에 의한 기능적·재정적·규모적 확대는 어떠한 효과가 있는가’, 둘째로 ‘이러한 효과는 현행의 시도와 시군구 및 읍면동(행정집행기능 유지 및 주민자치조직 병행)에 어떠한 영향을 미치는 것인가’, 셋째로 ‘시군통합은 향후 전환될 것으로 예상되는 읍면동체(행정집행기능 폐지 및 새로운 주민자치조직 설치)에 어떠한 영향을 미칠 것인가’를 분석하는 것이라 해석하고자 함
- 따라서 본 연구에서는 이하의 표에서 제시하는 준거 틀에 근거하여 영향분석을 하고자 함

〈표 3-1〉 시군광역화(통합) 영향분석의 준거 틀

영향 동인	영향분석의 범위		영향분석의 기준
시 군 광역화 (통합)	시군광역화의 효과분석	통합시(가칭)	<ul style="list-style-type: none"> • 이론적·실증적 효과 • 효율성, 형평성, 경쟁력 • 비용편익분석, 인식조사
	지방행정체제 영향분석	시도, 시군구 읍면동(행정기능 유지 및 주민자치조직 병행)	<ul style="list-style-type: none"> • 기능 • 상호간 관계 • 민주성, 형평성, 효율성
	읍면동 주민자치조직 영향분석	읍면동체제 (행정기능 폐지 및 새로운 주민자치조직 설치)	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 주민자치 조직 • 주민생활 증진 • 행정서비스 제공 • 공직 개선

제2절 시군광역화(통합)의 효과분석

1. 시군통합의 이론적 효과

- 시와 군의 통합은 효율성, 분배의 형평성, 경제성장이라는 측면에서 아래와 같은 효과를 가지는 것으로 나타남
 - 우선, 시군통합에 의한 효율성 향상은 행정비용의 감소로 나타남. 각종 행정기관과 단체들의 통합에 의한 인건비와 경상비 등 행정비용의 감축이 나타나고, 각종 축제, 행사, 대회 등의 통합에 의한 행사비 절감이 나타남. 그러나 시와 군의 통합에 의한 실질적인 인력·기구 등의 조정이 없거나, 통합소요비용이 많이 들거나, 인건비 상승이 있을 경우 행정효율성이 낮아질 수 있음.
 - 시군통합으로 규모의 경제와 이에 따른 공공서비스 생산비용의 감소를 통해 재정적 효율성이 제고됨. 서비스권역의 통합으로 공공서비스(특히 상하수도, 도로, 산업단지, 농공단지, 공기업, 택지개발 등)의 단위당 평균생산비용의 낮아져서 적은 비용으로 다양한 서비스 제공이 가능하게 되고, 지역종합개발 및 광역행정의 용이성으로 인해 관할 구역간 형평성이 확보됨. 그러나 상하수도, 교통 등 자본집약적인 서비스의 경우 시군통합으로 재정적 효율성을 증가할 수 있지만 소방, 교육, 복지와 같은 노동집약적인 서비스의 경우 단위당 서비스 비용이 상승이 야기되면 그 효과는 반감될 수 있음.
 - 시군통합은 지역경제 성장을 촉진하여 경쟁력을 강화시킴. 재정규모의 확대로 대규모 인프라투자 가능하고, 기업유치 및 경제성장에 영향을 미치는 체계적·종합적 전략 수립이 가능함에 따라 지역경쟁력을 촉진할 수 있게 됨. 그러나 통합시 지역 내 도시지역과 농촌지역간의 격차가 증가하게 되면 경쟁력이 약화될 수 있음
- 이 외에도, 시군통합 후 기관구성형태의 다양화 및 차등분권을 추진할 수 있는 기반이 마련되고, 도농간의 격차를 회복할 수 있는 기회가 주어지며, 지역 내 문화 및 정서의 일체감 확보가 가능해 질 수 있음
- 그러나 시군통합의 효과는 서비스 유형은 물론 다양한 이유로 인해 혼합적이라

고 할 수 있음

- 시군통합의 효과는 통합대상 시군들의 조직융합여부, 시민융합 여부, 자치단체장과 지방공무원들의 집행능력, 정부간 권한 및 자율성 여부 등에 의해 결정되기 때문임
- 또한, 학자들의 연구에서도 비용효과 측면, 규모경제 효과 측면, 경제성장효과 측면에서 각기 다르게 나타나고 있는 것은 물론, 시군통합으로 민주적 가치가 훼손되는 것을 방지하기 위해 지방의원 정수를 유지하거나 주민자치기구 등의 설치를 강조하고, 시군분리로 효율성 향상이 증가되지 않은 것을 방지하기 위해 민간위탁과 같은 공공서비스의 규모경제를 확보하려는 대안을 강조하고 있는 것에 기인하기 때문임

2. 시군통합의 실증적 효과

- 과거 시군통합에 대한 연구결과들을 보면, 시군통합이 실증적으로 효과가 없다는 주장하는 학자들과 일부 효과가 있다고 주장하는 학자들이 혼재되어 있음
 - 1995년 시군통합이 이루어질 때 실질적인 지방행정인력 감축을 단행하지 않았는데, IMF경제위기로 인력감축이 이루어지다가 2002년 이후로 인력이 증가하여 예년의 정원을 회복한 이후 소방직 공무원 등의 증원으로 증가추세에 있는 바, 연구의 기간 및 전제적 요소에 따라서 시군통합의 효과가 다소 다르게 나타나고 있는 것으로 판단됨
- 기존 통합효과분석 선행연구 결과를 종합해 보면 아래와 같음
 - 분석방법, 변수, 시기, 준거집단에 대한 차이가 있음에도 불구하고, 2000년 이후 연구에서는 비용절감효과가 있는 것으로 나타났고, 규모경제효과 및 경제성장효과가 나타난 것으로 볼 수 있음
 - 1990년 후반 연구에서 비용절감효과가 없는 것으로 나타난 것은 공무원 수의 축소가 없어 인건비가 줄지 않은 것에 기인하는 것으로 볼 수 있음

〈표 3-2〉 통합효과분석의 선행연구

	비용 절감	규모 경제	경제 성장	
1997홍**	×	○		<ul style="list-style-type: none"> • 평균비교방법 • 비용절감 ; 행정기구수, 공무원수, 일반행정비 비중, 인건비 비중, 사회단체지원비용 • 규모경제 : 상수도급수인구, 상수도일일급수량, 하수처리면적, 하수처리계획인구
1999박**	×	○		<ul style="list-style-type: none"> • 평균비교방법 • 비용절감 : 일반행정비 비중, 인건비 비중, 유사중복기관지원비, 문화체육행사비, 공공시설운영비 • 규모경제 : 상수도급수인구, 상수도관할면적, 하수처리면적, 하수처리계획인구, 공공협오시설반응
2000연**	○		○	<ul style="list-style-type: none"> • 평균비교방법 • 비용절감 : 인건비, 문화체육행사비, 공공시설운영비, 유사중복기관보조금 • 경제성장 : 농업종사자수, 생산서비스업종사자수, 소비서비스업종사자수, 제조업종사자수
2005최**/ 정**	○	×		<ul style="list-style-type: none"> • 평균비교방법 • 비용절감 : 인건비 비중, 일반행정비 비중 • 규모경제 : 1인당 세출예산
2006이**/ 민**	○	○		<ul style="list-style-type: none"> • 회귀분석방법 • 비용절감 : 1인당 일반행정비 • 규모경제 : 1인당 총세출액
2007박**/ 홍**			×(단기) ○(장기)	<ul style="list-style-type: none"> • 평균비교방법 • 경제성장 : 기반고용비율(단기), 고용성장율(장기)
2009유**	△	△	△	<ul style="list-style-type: none"> • 비용절감 : 1인당 일반행정비, 공무원수 • 규모경제 : 1인당 투자사업비, 1인당 경제개발비 • 경제성장 : 1인당 지방세, 인구, 제조업체수, 제조업

자료 : 유재원·손화정, “시군통합의 효과에 대한 경험적 분석”, 한국지방자치학회 세미나 자료집, 2009. 부록.

- 한국지방행정연구원은 2000년과 2007년 그리고 2008년에 다소 다른 기준들을 준거로 비용효과분석을 행한 바 있고, 2007년도에는 지방공무원 인식조사와 통계량 추이분석을 이용하여 시군통합의 효과를 분석한 바 있음
- 2000년, 지방자치행정체제 발전모형 및 정책효과분석(시군통합 경우)

〈표 3-3〉 2000년 지방자치행정체제 발전모형 및 정책효과분석결과

비용편익분석			경제유발효과		
비 용	편 익	편익-비용	생산유발효과	취업유발효과	소득유발효과
1,895억원	12조3,671억원	12조1,776억원	31,2,136억원	596,708명	15조0,100억원

- 2007년, 지방행정체제 개편연구(자치2층제 유지 및 시군통합과 특별지방행정 기관 기능의 도 이관을 전제)

〈표 3-4〉 2007년 지방행정체제 개편연구 결과

	비 용	편 익	편익-비용
비용절감효과	5,617억원	40조3,344억원	39조7,727억원
재정 효과	재정자립도가 23.66%에서 24.56%로 향상		
지역균형발전효과	CV,값이 0.8044에서 0.4044로 불균형 시정효과 (시군)		

- 2008년 지방행정체제 개편효과분석(156개 시군을 100개로 통합)

〈표 3-5〉 2008년 지방행정체제 개편효과분석 결과

비용절감		
비 용	편 익	편익-비용
2,290억원	3조7,000억원	3조 4,710억원

- 2007년, 지방행정체제 개편연구(시군통합효과분석)

〈표 3-6〉 2007년 지방행정체제 개편연구 통합시 공무원 인식조사 분석

구 분	주요내용	
긍정적인 면	경 비 절 감	<ul style="list-style-type: none"> • 유사한 성격의 축제행사 및 체육행사 등 단일화로 예산절감 • 기구, 인력, 공공서비스 생산비용의 절감을 통한 세출경비 절감 • 정원수 감축으로 인건비 절감
	규 모 경 제	<ul style="list-style-type: none"> • 대중교통행정의 단일화로 신속한 행정 추진 • 광역행정 추진원활(교통, 오,폐수, 쓰레기처리 등 혐오시설 설치편리) • 농어촌버스 요금 단일화 및 택시사업구역 통합으로 대중 교통수단의 운영체계 요금의 단일화로 주민의 요금부담 경감 및 교통이용 편의 도모

구 분		주요내용
	효 과 내부화	<ul style="list-style-type: none"> • 통합에 따른 시세확장으로 지역발전 주도적 역할 • 주민의 문화, 체육 접촉 기회 확대 • 지역개발의 이중투자 요인을 제거하고 효율적인 투자로 지역개발 가속화 • 쓰레기 매립장 분요처리장 하수종말처리장 등 혐오시설 공유로 중복 투자 방지 및 친환경적인 행정 추진
	도농지역 균 형	<ul style="list-style-type: none"> • 시 지역의 풍부한 자본이 군 지역에 직접 투자 됨으로써 시너지 발생 • 시와 군의 통합행정 체제로 일관성 있게 시민을 위한 시정운영
	정주생활 체 계	<ul style="list-style-type: none"> • 주거 생활권이 행정구역과 일치로 지역통합 및 지역정체성 확립 • 도시와 농촌지역 통합으로 지역주민 간 교류확대 • 시군간 이질감 해소, 주민유대 강화 및 애함심 고취 • 동일생활권역 형성과 역사적 동질성 형성으로 미래지향적인 세계적 관광휴양 도시 발전계기 마련 • 회복(재래시장, 학군, 교통 등)
부정적인 면	경비 절감	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 불만 증가 및 인력감축 효과 미발생 : 시군 통합으로 공무원 수 증가로 승진기회 적체로 근무의욕 상실 및 조직이완 현상 심화 • 재정지원 미흡으로 경비 부족 : 지역현안사업비 우선지원 등을 약속했으나 일부만 지원, 열악한 군재정으로 재정자립도 저하, 통합 이후 지역균형개발을 위한 재원이 많이 필요하나 통합전보다 국비(양여금, 교부세 등)지원 감소
	규모 경제	<ul style="list-style-type: none"> • 규모의 확대에 의한 주민의 행정 접근성 저하 • 3개지역 통합으로 공무원수 과밀화로 인사문제 발생 및 내부갈등 상존
	효 과 내부화	<ul style="list-style-type: none"> • 생활권 미고려한 통합으로 주민간 갈등 및 지역주의 반복 발생(삼천포와 사천지역) • 오히려 주민생활권, 각종 기관단체, 문화시설 등의 시 중심지 집중 • 읍면지역 일부세금 인상 차량비 증가 행정처리시간 과다소요 등 통합의 부정적인면 호소 • 도시화에 따른 소비성 문화 증가 • 광역상수도 운영으로 비용증가(군부 자체상수도 연차적 폐쇄에 따른 시설비부담증가)
	도농지역 균 형	<ul style="list-style-type: none"> • 잔존하고 있는 통합전 지역간 이기주의 때문에 비효율적인 지역개발 사업에 예산 투자 • 군 지역 혐오시설 설치에 따른 지역감정 발생과 화합 애로 • 도시, 농촌 행정의 이원화로 정책결정의 애로사항 증대 • 농촌지역의 농업관련분야 예산투입 등이 상대적으로 빈약해짐에 따른 농촌지역의 소외감 • 공장 신축 등으로 농촌지역 자연환경 변화
	정주생활 체 계	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 이미지 부각 애로 및 브랜드 홍보효과 저감

〈표 3-7〉 통합시의 10년간 통계변화량 분석

구 분	도농통합 효과
행정경비 절감	• 공공시설, 청사시설, 각종 축제와 사회단체 등의 변화량에도 불구하고 행정경비 절감 효과 낮음
규모 경제	• 외곽도로 연계 등으로 인한 농촌지역 교통편의 제공 효과 있음
외부효과 내부화	• 입지기피시설 등 설치 용이, 시설의 광역적 통합 공급 가능 등의 통합효과 발생
도시와 농촌의 균형 발전	• 농촌지역이 상대적으로 도시지역보다 혜택 수혜로 균형발전 기반구축 효과 발생
정주생활체계 일원화	• 주민편의 제고, 주민간 교류활발, 통학과 통근의 원활화 등의 효과 발생

〈표 3-8〉 통합시와 기준집단간 10년간 통계변화량 비교분석

분석 기준	분석내용	평 가
효율성	행정비용	• 10년간 행정비용의 증가에도 불구하고 1994년 대비 총규모면에서는 감소로 일부 효과 거양
	재정비용	• 기준집단간 비교에서는 부문적인 효과가 발생하고 있으나 그 수준은 매우 낮음
	규모경제	• 주민입장에서 적정서비스 규모는 다소 긍정적이지만 총량적 측면에서는 매우 미흡
	총 합	• 증가율 측면에서 다소의 효과가 발생하지만 규모 면에서의 효율성은 낮음
민주성	주민참여	• 주민참여 만족수준 및 기회의 확대는 큰 변화가 없음
	행정대응	• 전반적인 행정대응적 효과 높음
	총 합	• 통합이후 참여와 행정대응은 효과적이나 농촌지역의 소극적 참여
형평성	지역균형	• 도농간 격차의 상존으로 효과 미미
	생활권 일치	• 생활권내 일치화 정도는 다소 제고되었으나 농촌지역의 불신 잔존
	지역경제발전	• 매우 미약하게 지역경제성장 효과 발생
	총 합	• 도농간 통합효과는 적으나 생활편익차원에서는 다소 효과 발생

제3절 시군광역화(통합)가 지방행정체제에 미치는 영향분석

1. 영향분석의 개요

- 시군의 광역화(통합)는 시도와 읍면동 체제에 영향을 미치는 바, 아래와 같은 선형식으로 제시될 수 있음

- 시군광역화(통합)가 시·도에 미치는 영향

$$F(x)_1 = \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n$$

- 시군광역화(통합)가 읍면동에 미치는 영향

$$F(x)_2 = \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n$$

$f_{(x)_1}$: 시군광역화에 따른 시도의 변화,

$f_{(x)_2}$: 시군광역화에 따른 읍면동의 변화,

x_1, x_2, \dots, x_n : 시군광역화에 따른 변화 항목 (ex. 효율성, 민주성 등)

- 이하에서는 시군광역화(통합)가 지방행정체제에 미치는 영향을 세부적으로 분석하기 위하여 효율성, 민주성, 형평성이라는 행정의 가치를 기준으로 하고자 함
 - 이러한 가치기준들은 통합시와 시도/읍면동 간 관계에 적용하는 것으로, 효율성은 권한범위 및 제도운영성 측면에서, 민주성의 경우 주민의 행정접근성 및 시민참여·통제성 측면에서, 형평성의 경우 지역간 불균등성 그리고 지역 내 재원이동성 측면에서 접근할 수 있을 것임

2. 시군통합이 시도에 미치는 영향

가. 효율성

- 권한배분 측면
 - 시군광역화로 통합시 규모에 부응하는 독자적 권한 유지 및 적정 서비스 공급이라는 점에 근거한 권한 확대 요청에 따라서 시도의 권한을 대폭 이양하게 되어 도의 위상이 약화되는 현상이 발생하게 됨

- 특히 인구 100만 이상의 통합시의 경우 중앙정부와의 직접적인 관계가 확대되어 실질적 의미에서 도와의 관계는 약화됨으로 100만 이상 통합시의 독립성이 강화될 것임
 - 또한 과거 도를 경유하여 시군에서 배분·처리되던 국가사무와 자원들이 인구 100만 이상의 통합시에 직접 배분되기 때문에 중앙정부의 지도감독권은 도와 통합시로 분산되는 바, 통합시에 대한 중앙의존도는 다소 높아지겠지만 도에 대한 중앙의존도는 다소 축소될 것으로 예상됨
- 제도운영 측면
- 시군광역화가 전면적으로 이루어지지 않을 경우, 도와 통합시 및 미통합시·군 간에 차등화된 권한 관계 발생하게 될 것으로 예상되는 바, 도의 기능/지도감독/재정조정 등과 관련된 다양한 제도들이 규모에 따라 다르게 적용될 수 있어 도는 시군간의 관계를 다각화 할 수 있어 운영상의 효율성을 증대시킬 것으로 예상됨
 - 실제로 인구 100만 이상, 50만 이상, 30만 이상 등 대도시에 대해 현재의 특례 규정에 적시된 것보다 더 많은 특례가 확대 적용될 수 있어 도와 시군간 관계의 변화가 크게 발생할 수 있을 것임
 - 또한 도의 통합시에 대한 대폭적인 권한 이양으로 제도들의 운영 폭이 축소될 수 있지만, 실제로는 재정자립도가 매우 낮고 인구가 지속적으로 감소함에도 불구하고 통합되지 않아 시너지 효과를 발휘할 수 없는 시군들에 대해서는 오히려 규모불경제를 이유로 도의 지도감독 등 다양한 제도의 적용이 강화될 수도 있는 가능성이 있음
- 행정비용(공공서비스 제공비용)
- 공공서비스 생산의 최소수준(a minimum level of production: e.g.서비스제공의 최소인구수 등)의 달성으로 다양한 공공서비스의 제공이 가능해짐
 - 가능한 비용분담 수준의 달성(achieving a sufficient degree of cost sharing: e.g. 인구1인당 행정비용/사업비용의 감소)으로 대규모의 비용이 발생하는 공공서비스의 제공이 가능해짐
 - 공공서비스 제공의 광역화(광역소각장등)또는 광역단위 공공서비스 제공을

위한 지방자치단체간의 협상과 지역주민의 동의획득 등을 위한 행정비용의 감소 등

나. 민주성

○ 주민행정접근 측면

- 공간적 의미에서 시군광역화 자체는 도에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 예상되나, 기능적 의미에서 시군광역화는 통합시의 사업범위가 확대되어 의사결정을 해야 할 기회는 확대된다는 점에서 상대적으로 도에 대한 주민의 의사결정 기회는 적어질 것으로 예상됨
- 동일생활권임에도 불구하고 행정구역이 구분되어있던 인접 시·군에서 시행하는 사업에 관한 의사표명의 기회(공청회 참가, 주민투표)가 제한되는 불합리성의 개선이 예상되는 바, 이에 따라, 주민생활권에서의 사업에 관한 주민의 의사표명의 기회가 확대될 것임.

○ 주민 참여·통제 측면

- 통합시 내 시민단체 수가 증가될 가능성이 있음에도 불구하고, 도 단위의 시민단체들의 수 및 활동은 크게 변화되지 않을 것이라는 점에서 시군광역화가 도에 대한 주민통제성을 매우 제약한다고 보기는 어려움

다. 형평성

○ 지역간 형평성 측면

- 도 지역 내 통합시의 다수 설치로 통합시의 절대 규모가 확대됨으로써 규모면에서의 차이는 커질 것으로 예상되고, 특히 전면적 통합이 아니고 자율통합에 의한다면 시군광역화가 도 내 지역간 격차를 더욱 크게 할 것으로 예상됨

○ 지역 내 재원이동 측면

- 자율통합의 경우 도 지역 내 통합시 규모에 따라서 도의 재원 배분구조 및 그 양이 다소 다르게 변하겠지만, 도 지역 내 통합시와 미통합시·군에 대한 재원이동성 문제는 제도적인 문제이기 때문에 시군광역화에 의해 크게 달라지지 않을 것으로 판단되어 직접적인 원인이라고 보기 어려움

〈표 3-9〉 시군통합이 시도에 미치는 영향

구 분		시도에 미치는 영향
효율성	권한배분측면	<ul style="list-style-type: none"> • 시도의 권한을 대폭이양하여 도의 위상이 약화 • 통합시의 독립성 강화 • 지도감독권이 도와 통합시로 분산
	제도운영측면	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 제도들이 규모에 따라 다르게 적용되어 운영상의 효율성 증대 예상 • 현재의 특례규정의 확대로 도와 시군간의 관계변화 발생 가능 • 미통합 시군들의 경우 규모의 불경제로 도의 지도감독이 강화될 수 있음
	행정비용측면	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 공공서비스의 제공가능 • 대규모 비용이 발생하는 공공서비스 제공의 가능 • 지방자치단체간의 갈등관리와 주민동의 획득 등에 관한 비용의 감소
민주성	주민행정접근측면	<ul style="list-style-type: none"> • 도에 대한 주민의 의사결정기회의 감소 • 주민생활권에서의 사업에 관한 주민의 의사표명기회의 확대
	주민참여 통제측면	<ul style="list-style-type: none"> • 주민통제성의 제약 가능성은 적음
형평성	지역간 형평성 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 통합시와 미통합시의 도내 지역지역간 격차 확대 가능
	재역내 재원이동측면	<ul style="list-style-type: none"> • 제도적 문제이므로 시군광역화에 의한 영향은 크지 않음

3. 시군통합이 읍면동에 미치는 영향

가. 효율성

○ 권한배분 측면

- 시군광역화로 통합시의 인구규모가 커지게 되는 바, 규모가 커진 통합시의 권한을 효율적으로 집행하기 위해서는 현재의 읍면동을 규모 확대를 통해 행정 서비스를 공급해야 할 것임. 이에 따라서 현재의 읍면동을 통합한 대동제를 실시하여 행정서비스를 제공하거나 혹은 읍면동을 그대로 두고 통합시 밑에 행정구를 설치하여 행정서비스를 제공할 필요성이 발생하게 됨
- 특히 시군광역화로 인하여 통합시가 도로부터 대폭적인 기능을 이양 받을 경우라면 현재의 읍면동단위 보다는 규모가 큰 행정기관인 행정구의 설치 가능성이 높은 것으로 판단됨

○ 제도운영 측면

- 대동제 설치하는 현재의 읍면동을 새로운 조직체계로 재설계하는 것으로, 대동

제의 조직 및 인력규모가 확대되어 비효율적일 수도 있는 반면에 행정구 설치를 하지 않아 조직 비대화 및 비용 절감 등이 가능하기 때문에는 다소간의 효율성이 있을 것으로 판단됨

- 반면에 행정구를 설치할 경우, 읍면동을 그대로 두는 경우 행정계층이 통합시-행정구-읍면동으로 행정구가 추가됨에 따라 행정계층의 중층구조화가 형성되어 행정효율성이 저하된다는 비판을 받게 될 것임

○ 행정비용측면

- 만일 읍면동이 시군광역화 이후에도 행정계층으로 남아 행정업무를 처리한다면, 읍면동의 수준에서 행정비용에 관한 영향은 크지 않을 것으로 예상됨.
- 읍면동이 시군광역화 이후에 자치기구로 전환된다면, 읍면동의 지역특성에 맞는 사업 등에 재원과 인력을 상대적으로 집중할 수 있어 행정비용의 효율성이 향상될 수 있을 것임.
- 보편적인 공공서비스의 제공의 측면에서 통합시의 읍면동 단위의 비용변화는 크지 않을 것으로 예상되나, 지역의 특성을 고려한 특화된 공공서비스의 제공의 측면에서는 효율성의 향상을 기대할 수 있음

나. 민주성

○ 주민행정접근 측면

- 시군광역화는 공간적으로 주민들의 행정참여의 기회를 축소하여 행정접근성을 약화시킨다는 비판을 받고 있어 향후의 읍면동 지위가 민주성을 판단하는 중요한 변수가 됨
- 만일 읍면동이 시군광역화 이후에도 행정계층으로 남아 행정업무를 처리한다면 주민행정접근성은 제고되지만 주민자치라는 가치에서의 민주성을 확보되는 데에는 한계가 있고, 읍면동이 시군광역화 이후에 자치기구로 전환된다면 주민자치라는 차원에서 민주성을 확보한다고 판단할 수 있음
- 통합시의 공간적 규모 확대는 하부행정시설의 균형적 설치를 요구하게 되는데, 이에 효과적으로 대응하여 행정접근성을 확보하지 못할 경우 민원업무 처리를 위한 주민불편이 가중되고, 결과적으로 주민서비스 제공의 효율적인 체

계를 확보하지 못하게 되는 문제를 가져올 수 있음

- 한편 대동제의 경우 통합시-대동제라는 지방행정계층구조로 단순하게 제시됨에도 불구하고 단순히 행정계층의 외연 확대일 뿐이고 별도의 주민자치기능을 강화시키지 못하면 민주성이 취약한 제도로 평가될 수 있음

○ 주민참여·통제 측면

- 시군광역화에 의한 민주성 강화 차원에서 읍면동을 주민자치기구로 전환하여 주민들에게 완전하게 돌려주려는 대안들이 거론되고 있는 바, 읍면동 주민자치기구화는 읍면동에서 행정기능을 완전히 폐지하고 순수하게 주민들에 의한 자치활동만을 전개하게 하는 제도로써 주민에 의한 행정통제를 간접적으로 가져오는 효과를 가질 수 있음
- 또한 시군광역화와 동시에 대동제를 실시한다는 것은 행정구를 설치하지 않는 대신 동 단위에 조직 및 인력 확대는 물론 행정기능을 확충하여 민원업무 및 집행적 업무를 완결하는 체제로 전환하는 것으로, 주민접점지역에서 주민밀착형 행정서비스를 직접 제공한다는 의미에서 주민통제의 가능성을 담보하고 있다고 할 수 있음
- 특히, 주민자치지구로의 전환에 관한 대안은 주민들의 지역애착, 지역 내 공동체 의식 등의 향상으로 이어져, 주민참여·통제에서의 주민들의 적극성을 강화할 것으로 예상됨

다. 형평성

○ 지역간 형평성 측면

- 시군광역화로 통합시 내 읍면동간 불균형은 나타날 수 있지만 통합시의 균형적 인력 및 예산배정 등을 통해서 행정단위인 읍면동의 형평성을 보장받을 수 있기 때문에 시군광역화가 읍면동의 지역간 형평성을 저해하는 직접적인 요소는 아님

○ 지역 내 재원이동 측면

- 통합시 내 읍면동(행정구, 대동제)에 대한 재원이동도 통합시장의 의지 및 통합시 의회의 적정관리로 인해 영향을 받기 때문에 형평성의 문제를 야기하지

않을 것임

- 과거 통합시의 통합효과를 준거로 판단해 볼 때, 지역간 이기주의와 군 지역 협오시설 설치 등으로 도농간 이원적 행정이 일부 전개되기는 하였지만 실질적으로 군 지역(읍면) 주민들의 문화·체육 등의 접촉기회가 확대되고, 특례의 지속적 전개로 단기간 내 생활권 내 동질화 수준이 높아졌으며, 농촌지역이 상대적으로 도시지역보다 많은 혜택 수혜로 균형발전 기반을 구축하는 등의 효과가 있었기 때문에 형평성 문제는 크지 않은 것으로 판단됨

〈표 3-10〉 시군통합이 읍면동에 미치는 영향

구 분		읍면동에 미치는 영향
효율성	권한배분 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 행정서비스 제공에 있어서 행정구(대동제)의 필요성 발생 • 현재의 읍면동 단위보다 큰 규모의 행정기관 설치 가능성이 높음
	제도운영 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 대동제는 현재의 읍면동의 조직체계에 대한 재설계이며 다소간의 효율성 제고 가능 • 행정구의 설치는 행정계층의 중층구조에 따른 행정효율성 저하에 대한 비판이 예상됨
	행정비용 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동의 지위에 따라 다른 양상이 예상됨 • 행정계층으로서의 읍면동 존치는 행정비용에 영향을 미치지 않을 것임 • 자치기구로 전환되는 경우에는 자원과 인력의 집중을 통한 효율성 향상 가능 • 보편적 공공서비스 제공보다 지역특성을 고려한 특화된 공공서비스 제공에서 효율성 향상 가능
민주성	주민행정접근 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동의 지위에 따라 다른 양상이 예상됨 • 행정계층으로서의 읍면동의 존치는 민주성의 향상에 한계가 있음 • 읍면동이 자치기구로 전환되는 경우 주민자치의 차원에서 민주성 향상
	주민참여 통제 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 주민자치기구화를 통한 주민의 행정통제 가능성 향상
형평성	지역간 형평성 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 단위의 지역간 형평성은 시군통합과 관련이 없을 것임
	재역내 재원이동 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 형평성문제는 크지 않을 것으로 판단됨

제4절 읍면동 기능전환이 주민 및 공직에 미치는 영향분석

1. 읍면동 기능전환의 의미

- 시군통합에 의한 시군광역화는 통합시의 효율성을 증대하지만 주민들의 행정접근성을 약화시킨다는 측면에서 효율성 증대와 민주성 약화라는 일반적 특징을 가진 것으로 제시되곤 함
- 따라서 시군광역화에서 강조되는 것이 민주성 강화라는 점임
 - 이러한 문제를 해결하기 위한 방법으로 통합시 내에 행정구(대동제)를 설치하여 일선행정기관으로 하고, 현재의 읍면동에서 행정기능을 폐지하여 행정업무, 행정인력, 행정조직을 모두 없애고 동시에 읍면동을 주민자치회(가칭)로 하여 주민들이 스스로 마을 자치를 행하도록 하는 것이 제시되고 있음
 - 현재 읍면동은 지방공무원들이 주도하는 행정업무와 주민들이 주체이지만 행정부문이 지원하는 주민자치지원업무를 수행하는 것으로 구분되는데, 여기서 읍면동 기능전환이란 의미는 시군광역화가 추진되면 행정업무와 주민자치지원업무 및 이들 업무를 수행하는 공무원들을 읍면동에서 완전히 철수하고, 지역주민들이 주민자치조직을 형성하여 주어진 업무를 직접 수행하도록 하는 것임
- 이러한 의미의 읍면동 기능전환이 이루어지게 되면, 읍면동 주민들은 지금과는 달리 읍면동 지역의 자치주역이 되어 일부 행정서비스의 경우 공급자임과 동시에 수혜자가 될 것이며, 지역 내 모든 문제를 행정기관이 아닌 지역주민들 스스로의 힘으로 해결해야 하는 자치적 역할을 부여받게 되는 것임
 - 특히 읍면동 지역 내에 가칭“주민자치회”가 설치되어 전 지역주민들이 구성원이 되어서 지방공무원의 도움이 없이 거주자들이 단결하여 스스로의 힘으로 살기 좋은 마을을 조성하는 활동을 해야 한다는 것임

2. 읍면동 기능전환에 의한 영향분석

가. 주민생활 측면

- 첫째, 주민들은 주체적인 지역문제 해결자가 되어야 함
 - 주민들은 지역문제에 대해 읍면동으로부터 행정서비스를 직접 수혜하지 못하고 행정구(대동제) 혹은 통합시에서 행정서비스를 공급받아야 한다는 사실을 인지해야 함
 - 통합시가 처리하지 않는 지역 내 작은 문제들은 주민들 스스로가 문제를 제기하고 협의하여 처리하거나 통합시(행정구)에 요청해야 한다는 것임
 - 주민들 스스로는 지역문제의 직접적 해결자가 되기 위하여 향후 설치될 주민자치기구(가칭 주민자치회)의 소속원으로서 일정한 역할을 해야 한다는 점을 인지해야 함
 - 주민들은 자치단체가 지역을 위해 공급해 줄 수 있는 일과 주민자치기구가 스스로 해야 할 일을 구분할 줄 알아야 함
 - 결국 자치단체는 주민자치기구의 성격 및 주민들의 역할 등을 규정하고, 이에 관련된 법적 기반을 구축해야 할 것임
- 둘째, 지역문제를 스스로 해결하기 위해 조직체를 구성해야 함
 - 주민들은 자치단체에게 서비스공급을 요청하거나 스스로의 문제를 해결하기 위하여 조직공동체를 조직해야 함
 - 조직공동체는 주민자치제도와 관련된 법규의 범위 내에서 조직화 하되 순수한 주민자치기구로서의 성격을 지녀야 하고, 그리고 이 기구는 정치적 행동을 할 수 없도록 해야 함
 - 주민자치기구는 법인화를 도모해서 자체적인 수입지출 등 예산관리를 할 수 있어야 할 것임
 - 결국 자치단체는 주민자치조직체 구성을 위한 단위조직, 사무국, 조직운영 등에 대한 준거 틀을 만들어야 함
- 셋째, 살기 좋은 지역 만들기 사업을 실천해야 함
 - 주민자치기구에서 행해야 할 일들은 실질적으로 지역에 도움이 되는 일로 한

정하여 규정되어야 함

- 대체로 주민상호간 활동, 환경미화 활동, 복리후생 활동, 방범·방재 활동, 레크레이션 활동, 문화 활동, 사회교육 활동 등이 그 대상이 될 것임
⇒ 축제 및 운동회 개최, 친목여행, 회람판 설치 및 포스터 게시, 쓰레기 집적소 관리, 공원청소, 폐품회수, 꽃 식재, 어린이회 및 경로회 협력, 자원봉사 활동, 방범순찰, 교통안전운동, 방재훈련 지원 등
- 현재 읍면동에 설치된 주민자치센터가 수행하는 학습형 프로그램을 운영하는 체제가 아닌 실질적 자치조직으로 그 역할과 기능을 정립해야 함
- 결국 자치단체는 주민자치기구가 수행해야 할 자치사업들에 대한 범역을 명확히 구분해 주는 것이 필요함

나. 행정서비스 측면

- 첫째, 지역공동체가 스스로 서비스를 창출·공급해야 함
 - 상술된 주민자치기구의 기능과 역할을 준거하여 스스로 처리해야 할 서비스 수준을 결정하고 실행해야 하며, 동시에 소유자산 및 시설들을 자체적으로 관리해야 함
 - 과거 읍면동 주민들은 행정서비스의 수혜자이었지만 향후 주민자치기구 하에 서의 주민들은 수혜자임과 동시에 공급자가 된다는 의미에서 서비스의 범위를 자율적으로 선정할 수 있어야 함
 - 따라서 자치단체는 주민자치조직이 창출해야 할 서비스를 확정해 주고, 이를 효율적으로 운영할 수 있도록 재정적·행정적 지원을 할 수 있는 근거를 마련해야 함
- 둘째, 통합시의 위탁을 받아 일부 행정서비스를 직접 처리할 수 있어야 함
 - 주민자치기구는 내부 조직을 활용하여 자치단체와의 교류는 물론 유관기관 등과의 협력을 통하여 행정정보를 수집하고 동시에 위탁 등을 통해 일정한 사업을 직접 처리하는 역할을 해야 함
 - 따라서 자치단체는 주민자치조직에 대한 사무위탁의 범위 및 이에 따른 재정적 지원 체계 등에 관한 세부적인 사항 등을 사전에 마련해 두어야 함

다. 조직개선 측면

- 첫째, 주민자치기구에 대한 멘토체제((mentor system)를 가동해야 함
 - 철수하는 읍면동공무원들을 중심으로 해당 지역에 설치될 주민자치기구가 그 기반을 구축할 때까지 멘토체제를 운영하여 상호간 연계성을 확보해야 함
 - 멘토는 해당 지역 주민자치기구의 민원 및 애로사항 등을 수렴하여 관리부서에 제공하고 이에 대한 처리방안들을 공동으로 토론 및 점검해야 함
- 둘째, 통합시 내 읍면동 관리부서를 설치해야 함
 - 통합시 내에 가칭 “주민자치회”를 전담할 기구를 설치 운영해야 함
 - 담당부서는 초기 주민자치회 설립 지원, 법적 근거 마련, 위탁사무 선정, 지원재원 확보, 주민자치회와 행정적 관계 정립, 주민자치회간 네트워크 연계 등과 관련한 시스템을 구축해야 함
- 셋째, 통합시 내 분야별 읍면동 지역담당제를 실시해야 함
 - 읍면동의 주민자치기구화에 따른 행정공백을 제거하고 주민들의 불안감을 해소하기 위하여 민원업무를 대상으로 하는 지역담당제를 운영하여 실질적인 지원체계를 구축하고 동시에 읍면동 지역정보를 확보할 수 있어야 함
 - 통합형 민원처리부서 체계를 갖춘 통합시의 경우 종합민원부서 내에 지역담당자를 배치하여 읍면동의 민원처리를 종합적으로 처리하도록 함
 - 분산형 민원처리체제를 운영하는 통합시의 경우 각 민원부서별로 읍면동 지역담당자를 배치하여 민원별 업무처리의 효율화를 도모해야 함

〈표 3-11〉 읍면동 기능전환에 의한 영향분석

구 분		내 용
주민생활측면	지역문제의 주체적인 해결자로서의 주민	<ul style="list-style-type: none"> • 통합시가 행정서비스 공급의 주체 • 주민들은지역 내 문제들에 대해 스스로 문제 제기 및 협의 또는 통합시에 처리 요청 • 주민들은 주민자치기구의 소속원으로서 일정한 역할 수행 • 자치단체의 역할과 주민의 역할에 관한 구분능력 요구 • 자치단체는 주민자치기구의 성격과 주민의 역할 규정 및 법적 기반 구축
	지역문제 해결을 위한 조직체의 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 조직공동체는 법규의 범위 내에서 조직화하고, 순수 주민자치기구의 성격을 갖으며 정치적 성격의 배제 • 주민자치기구의 법인화를 통한 예산지원 및 관리 필요 • 주민자치조직체 구성을 위한 근거법규 등 필요
	살기좋은 지역만들기 사업의 실천	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치기구의 업무는 지역에 실질적으로 도움이 되는 업무로 한정 • 사업추진을 통해 실질적 자치조직 기반 구축 • 주민자치기구가 수행하여야 할 자치사업에 대한 범위의 명확한 구분이 필요
행정서비스측면	지역공동체 스스로 서비스의 창출 및 제공	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 내에서 주민이 스스로 처리할 서비스 수준의 결정 및 실행과 소유자산 및 시설물의 자체관리 • 주민은 수혜자임과 동시에 공급자임 • 자치단체는 주민자치조직이 제공할 서비스를 확정해 주고, 효율적 운영을 위한 행정·재정적 지원할 근거 마련
	통합시로부터 위탁받은 공공서비스 제공	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치기구는 행정정보의 수집과 위탁받은 사업의 직접처리 역할의 수행 • 자치단체는 주민자치기구에 대한 사무위탁의 범위 확정 및 지원체계 등을 마련
공직개선측면	주민자치기구에 대한 공무원 멘토체제 가동	<ul style="list-style-type: none"> • 철수하는 읍면동 공무원들은 주민자치기구의 기반 구축시까지 멘토체제를 통한 상호간 연계성 확보 • 멘토는 민원 및 애로사항의 수렴 및 관리부서에 제공
	통합시 내 읍면동 관리부서 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 통합시 내 주민자치기구를 전담할 기구를 설치 운영 • 담당부서는 주민자치기구 설립지원, 법적근거마련, 위탁사무선정, 지원재원확보 및 주민자치기구와의 행정적관계정립과 주민자치기구간 네트워크 연계 등과 관련한 시스템 구축
	통합시 내 분야별 읍면동 지역담당제 실시	<ul style="list-style-type: none"> • 민원업무를 대상으로하는 지역담당제 운영으로 행정공백 제거 및 주민자치기구의 실질적 지원체계 구축 • 통합형 민원처리부서 운영 시 종합민원부서 내 지역담당자 배치 • 분산형 민원처리체제 운영 시 각 민원부서별 지역담당자 배치

제 4 장

선진외국의 주민자치 사례분석

제1절 일본의 주민자치조직(자치회)

제2절 미국의 커뮤니티위원회

제3절 영국의 패리쉬위원회

제4절 벤치마킹을 통한 시사점



제4장

선진외국의 주민자치 사례분석

제1절 일본의 주민자치조직(자치회)

1. 일본의 자치회 개요

가. 자치회의 역사

- 일본 자치회는 1500년대 豊信秀吉 시대에 주민관리체제의 일환으로 조직되었으며, 관동대지진(1932년) 이후에 전쟁물자조달, 인력동원 등을 위한 전시동원체제, 지역방위체제 등으로 조직화되었음
- 1947년 미군정은 자치회를 군국주의 유지를 위한 지역조직으로 간주하여 해체를 명령함으로써 자치회의 공식적인 조직은 해체되었으나, 방법연락위원, 홍보위원회, 위생조합 등의 형식으로 명맥은 유지되었음
- 그 후, 1952년 한미강화조약 체결 이후 자치회는 전국적으로 부활되었음
 - 특히 1959년에 발생한 이토만(伊勢灣) 태풍을 계기로 성립된 재해대책기본법에서, 지역커뮤니티에서 주민들에 의한 방재활동을 위한 자주적인 방재조직의 설치가 있었는데 이 때 정내회 등을 모체로 설치됨
- 1970년대 이후에는 자치회에 대한 반발로 “마치꾸리(まちづくり)”, “커뮤니티꾸리(コミュニティづくり)” 운동이 확산되어 한 때 자치회의 활동 및 위상이 약화되었음
- 1990년대 지방자치법 등의 개정으로 자치회의 법적 지위가 강화되고, 각종 지원정책 등 제도적으로 자치회를 육성할 수 있는 장치가 마련되어 회관건설비용의 장기저리 융자, 운영보조금의 지급, 인력파견 등 많은 지원조치가 실시되었음
 - 1990년대에 들어서서 법적 지위를 인정하기 위하여 지방자치법을 개정하여

「認可地緣團體」로 등록할 수 있게 되었음

나. 자치회의 성격

1) 자치회의 개념

- 자치회는 그 구역에 거주하는 사람들이 단결하고, 스스로의 힘으로 살기 좋은 마을을 조성하기 위한 활동을 하는 법인단체임
- 자치회는 살기 좋은 지역사회의 실현을 위해 지역 전체의 다양한 과제를 협동해서 해결해 가는 장소 및 주민상호의 커뮤니케이션 중심지임
- 자치회는 지역의 복지, 환경, 방범, 방재 등 개별 지역에서 일어나는 문제를 해결하고, 지역주민 상호의 연대와 친목을 도모하기 위해 조직된 자주적·민주적인 단체임

2) 자치회의 성격

- 일본의 자치회는 흔히 町會, 町內會 등으로 불려지고 있는데, 원칙적으로 주민의 자치적 친목조직임
 - 자치회 이외의 명칭으로는 과거에는 부락회, 구회, 친화회, 친교회, 친목회, 진흥회 등이 사용되기도 하였음(이하에서 모두 자치회로 사용하고자 함)
 - 최근에는 주로 도심지역의 아파트단지나 주택단지에는 자치회라는 명칭을 사용하고, 정내회는 전통적으로 사용된 명칭으로 주로 비도심지역에서 사용되는 명칭이라 할 수 있음
 - 자치회의 명칭은 약 29%, 정내회가 26%, 구회가 18%, 부락회가 17%로 사용되기도 함
- 자치회(정내회)는 지방자치단체장의 인가를 받는 법인격을 지닌 「認可地緣團體」임과 동시에 민법에 의한 권리능력을 가진, 즉 임의단체임
 - 지방자치법 제260조의 2에서 “자연에 의한 단체”로 규정되고, 지방자치단체장의 인가를 받아 법인격을 취득하고, 단체 명의로 부동산 등기 등을 행할 수 있음

- 법인격을 부여한 것은, 회관 등 상당한 공유재산을 소유하고 있는 자치회가 일반 법인과 마찬가지로 자유롭게 재산권을 행사하도록 하기 위한 조치임
- 현재, 동경도의 23개 특별구내에는 4,302개의 자치회가 있는데, 그 중 103개가 법인격을 갖추고 있음

3) 자치회의 특징

- 가입단위가 개인이 아닌 세대임
 - 규모는 50세대 - 200세대 등 다양한 바, 50-100세대의 자치회가 약 60% 정도를 차지하고, 200-300세대의 자치회도 도시의 인구밀집지역에서 운영되기도 함
 - 때로는 지역내의 기업체, 변호사 사무실 등 단체회원도 가입이 가능
- 관할지역 안의 모든 세대는 자동적(혹은 강제적)으로 가입
 - 원칙적으로 가입이 자유로워서 거주지역 이외의 지역에 있는 자치회에 가입할 수도 있음(현재 전 국민의 90% 이상이 자치회 등에 가입)
- 주민과 지방행정을 연결하는 중간적 조직임
 - 활동목적이 포괄적이며 다양하며, 특히 종합적인 기능을 수행함으로써 기초자치단체 행정을 보완함

4) 자치회의 유형

- 일반적으로 자치회의 유형은 아래와 같이 구분되고 있음
 - 유형1 : 전통적 지역집단 ⇒ 명망유력자형 리더중심
 - 유형2 : 구 중간층 지역집단 ⇒ 지역의 중간층 및 상공 자영업자층
 - 유형3 : 신 중간층 지역집단 ⇒ 대도시 주변의 단지, 고학력/젊은 층/ 화이트칼라
 - 유형4 : 커뮤니티형 지역집단 ⇒ 압력단체적 기능, 표출적 기능

다. 자치회의 역할과 기능

1) 자치회의 역할

- 역할1 : 지역의 방법, 방재, 교통안전, 청소년 건전육성, 지역복지와 주변 환경정비 등 지역문제에 대응하는 역할
- 역할2 : 친목행사를 행하고, 지역친목과 융화를 도모하는 역할
- 역할3 : 서로 합심해서 살기 좋은 마을을 만들어 가는 역할

2) 자치회의 기능

- 자치회의 기능은 자치회의 규모 및 기초지방자치단체의 특성에 따라 다소 차이는 있어 다양한 것으로 판단되지만, 전체적으로 유사한 기능을 수행하고 있음
- A형
 - 만남의 거리를 만드는 커뮤니티 활동 : 축제와 친목여행 등의 개최, 회람판의 회부 등 주민상호연락 등
 - 아름다운 거리를 만드는 환경미화 활동 : 쓰레기집적소의 관리 및 청소, 공원 청소, 꽃의 식재, 리사이클활동에의 협력 등
 - 활기있는 거리를 만드는 복지 활동 : 어린이회와 장수회에의 협력, 각종 자원 봉사 활동 등
 - 안전한 거리를 만드는 방법·방재 활동 : 방법등 설치와 유지관리, 지역방법 순찰, 비상용 물자의 비축 및 방재훈련의 실시
- B형
 - 지원의 기능 : 고령자 등 지원, 행사와 어린이회활동 등 원조
 - 전파의 기능 : 각종 홍보의 회람과 포스터 게시, 개최 내용 안내
 - 만남의 기능 : 축제와 운동회 개최, 어린이와 고령자의 교류
 - 협력의 기능 : 지역의 청소활동, 방재 및 방법의 계획
- C형
 - 교통안전 및 방법 활동, 문화레크레이션 활동, 방재활동, 사회복지협력활동, 쓰레기 수집·관리활동, 환경미화 활동, 아동회·노인회 등의 활동

○ D형

- 환경정비활동 : 방재훈련, 방범등 정비, 거리 미화, 교통안전운동, 병범·방화활동
- 사회교육활동 : 어린이회, 청소년육성,
- 레크레이션활동 : 축제, 운동회, 각종 스포츠대회
- 복리후생활동 : 경로회, 폐품회수
- 문화활동 : 강습회, 강연회, 홍보 및 회보 발행, 게시판 관리

○ 종합적 판단

- · 순수 자치기능
- 주민복지증진, 주민상호연락 및 친목도모(경조사업)
- 町會會館의 관리 및 운영, 문화·스포츠, 교통안전 및 방범, 방재 및 재해구조
- 공해방지, 보건위생, 간이보험, 녹화사업, 폐품수집
- 축제 등의 개최, 기타 수익사업(유치원 등 운영)
- · 자치회의 행정정보기능(동경도의 특별구에 설치된 자치회의 경우).
- 구와의 연락, 도 및 구의 각종 위원회 참여
- 구에 진정, 주민의 요망사항전달, 주민의사 전달
- 지방자치단체, 특별지방행정기관 등으로부터의 수탁사무 수행 ⇒ 총리부, 일본 적십자사, 공동모금회, 경시청(방범연락소), 소방청(소방협력회), 청소(청소협력회), 구청(각종 사무위탁) 등으로부터 각종 행정사무를 위탁받아서 수행

라. 자치회의 설치와 구성 및 운영

1) 자치회의 설치근거

- 지방자치법 제260조의 2에 의한 지연에 의한 단체의 하나임

〈표 4-1〉 자치회의 설치근거

	내 용
지역 단체	<ul style="list-style-type: none"> • 정(町) 또는 자(字:한국의 里)의 구역, 그 외 다른 시정촌내의 일정 구역에 주소를 가진 자의 지연에 기초해서 형성된 단체임 • 지연단체는 지역적 공동 활동을 위한 부동산 또는 부동산에 관한 권리 등을 보유하기 위해서 시정촌장의 인가를 받아야 하고, 인가를 받을 때에는 그 구역에 정한 목적 범위 내에서 권리를 가지고 의무를 행할 수 있음
지연단체의 인가	<ul style="list-style-type: none"> • 지연단체 대표는 다음의 요건을 갖추어 총무성령에 따라 신청함 <ul style="list-style-type: none"> - 그 구역의 주민상호간 연락, 환경정비, 집회시설 유지관리 등 양호한 지역사회 유지 및 형성에 도움이 되는 지역적 공동 활동을 행하는 것을 목적으로 하고, 현재 그 활동을 행하고 있다고 인정할 수 있을 것 - 그 구역(해당 지연단체가 상당한 기간에 걸쳐 존속하고 있는 구역)이 주민에 의해 객관적으로 명확하게 규명되어 있을 것 - 그 구역에 주소를 가진 개인은 구성원으로 될 수 있고, 그 상당 수의 자가 현재 구성원으로 되어 있을 것 - 규약을 정하고 있을 것 • 시정촌장은 지연단체가 각 호의 요건을 충족하면 인가를 하지 않은 수 없음 • 시정촌장은 인가지연단체가 요건을 결하였거나 부정할 수단에 의해 인가를 받았을 경우 그 인가를 취소할 수 있음
규약 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 목적, 명칭, 구역, 사무소(주된 사무소)의 소재지, 구성원의 자격에 관한 사항, 대표자에 관한 사항, 회의에 관한 사항, 자산에 관한 사항
인가지연단체 성격	<ul style="list-style-type: none"> • 인가지연단체는 공공단체 및 그 외 행정조직의 일부로 해석해서는 안됨 • 인가지연단체는 정당한 이유가 없는 한 주소를 가진 개인의 가입을 거부할 수 없음 • 인가지연단체는 민주적 운영 하에 구성원에 대해 부당한 차별적 취급을 해서는 안됨 • 인가지연단체는 특정의 정당을 위해 이용해서는 안됨
인가지연단체의 고시	<ul style="list-style-type: none"> • 시정촌장은 지연단체의 인가를 행할 경우 총무성령에 정한 바에 따라 이를 고시해야 함 • 시정촌장은 고시된 사항의 변경이 있을 때에도 동일한 방법으로 고시를 해야 함 • 인가지연단체는 고시된 사항을 변경할 때에는 총무성령에 정한 바에 따라 시정촌장에 제출하여야 함 • 개인도 시정촌장에게 고시된 사항에 관한 증명서 교부를 청구할 수 있음 • 인가지연단체는 고시가 됨으로서 그 지위를 인정받게 되고, 고시된 사항에 대해서 제3자에 대항할 수 있음

2) 자치회의 구성단위

○ 단위 자치회

- 당해 구역내 거주하는 모든 사람들이 가입할 수 있는 커뮤니티의 중심 조직

- 지구 자치회 연합회
 - 복수의 단위 자치회로 조직되는 “00자치회 연합회”, “00지구자치회연합회”, “00연합자치회” 등
- 중앙 자치회 연합회, 00시 자치회 연합회
 - 각 지구 자치회연합회에서 선출한 대표지들로 조직

3) 자치회의 가입 및 결성

- 자치회의 성격
 - 임의 단체로 각각의 규약에 기초하여 활동
- 자치회 결성 절차
 - 우선 회의를 개최하여 명칭, 결성연월일, 임원, 회원, 반, 구역, 규약 의 준비
 - 자치회 결성서류를 자치단체에 제출
 - 제출되어 수리 → 시민조직보조금 교부요강에서 말하는 시민조직이 되고 자치단체에 등록된 자치회가 됨
- 자치회 결성 효과
 - 다양화 자치회 활동이 보장되어 지역문제에 대응하게 되고,
 - 지역의 친목 및 융화를 도모할 수 있고,
 - 각종 활동에 대해 자치단체로부터 보조금을 받을 수 있으며,
 - 지역 공사 등에 대한 정보를 제공받게 됨

4) 자치회의 조직

- 자치회는 회장(1명), 회계, 감사, 간사 등 10명 내외의 임원으로 구성되어 있으며, 무보수·명예직으로 지역사회를 위하여 봉사하고 있음
- 회장은 주민의 직접선거로 선출하고 있으며, 나머지 임원들은 지역주민의 자원 봉사적 성격을 지니고 활동하고 있음
- 자치회는 사업부서등 조직체계를 갖추고 시정촌 등 지방자치단체와 특별지방행정기관으로부터 여러 가지 행정사무를 위탁받아서 수행하고 수수료를 받아서

활동재원으로 활용하고 있음

5) 자치회 보조금

- 보조금의 종류 : 시민조직보조금, 방법등 설치 및 유지관리 보조금, 집회시설 관리운영 보조금, 집회시설 설치·증개축·수선사업 보조금
- 예시 1

〈표 4-2〉 자치회보조금 예시 1

구 분	내 용
시민조직보조금	• 회원 1세대 당 연간 300엔
방법등 설치 및 유지관리 보조금	• 방법등 유지관리보조금 : 1등 당 연 2,100엔 • 방법등 설치보조금 : 설치비의 80%(단 상한액 있음)
집회시설 관리운영 보조금	• 조성액 : 「당해 연도 4월분 전기요금×10분의 7」과 「전년도 1년간 전기요금×10분의 7」을 비교해서 적은 금액
집회시설 설치·증개축·수선사업 보조금	• 집회시설 신축·증개축·수선·용지취득사업에 대한 2분의 1 • 단지 신축·증개축·용지취득사업의 경우 1천만엔, 수선사업의 경우 250만엔 한도

○ 예시 2

〈표 4-3〉 자치회보조금 예시 2

대상사업	활동내용	보 조 금
지역환경미화운동	도로와 주변 청소, 쓰레기분변수집 등	• 자치회에 속한 세대수 1호당 1,500엔
지역복지활동	경로회 개최 등	• 경로회대상자 1인당 1,500엔
아동청소년육성활동	학부모회, 어린이회 육성활동 등	• 소·중학생 1인당 1,000엔
지역방재활동	자주방재, 소방, 방법활동 등	• 세대수 1호당 500엔
교통안전활동	교통안전운동 추진 등	• 세대수 1호당 500엔
지역문화활동	지역문화 활동 등	• 세대수 1호당 500엔
지역주민교류활동	자치회 미가입자 대책 등	• 세대수 1호당 2,000엔

마. 자치회의 규약

1) 자치회의 규약 실태와 표준적 규약모델의 예

〈표 4-4〉 자치회의 규약과 새로운 자치회 표준모델의 규약

	현재 A자치회 규약	새로운 자치회 모델규약
명칭	00 자치회	00 자치회 ★296천여개 : 자치회(38.5%), 정내회(22.1%), 구자치회(11.6%), 정회, 부락회, 구회 등
목적	<ul style="list-style-type: none"> 살기 좋은 마을 만들기 추진 주민생활문화 향상 회원 친목 	<ul style="list-style-type: none"> 회원상호 및 자치회 내 제 단체와의 협력/협조 회원의 교양 제고 복지증진, 지역생활환경 정비, 방재 노력 등 활동 행정협력 및 협의
사무국	A정의 공회당에 설치하고 직원 배치	시의 00에 설치 ★사무소의 기능 : 문서발송과 접수창구 및 회무처리 장소 기능, 회의 및 집회장소기능, 연락기능
사업	<ul style="list-style-type: none"> 친목과 교류 등 행사 생활개선사항의 행정 요망 및 실현 방법/방재/교통안전/지역청소/쓰레기 회수 추진 방법등 배치/유지/관리 공회당/자치회관 유지관리 각종 단체 육성과 제 단체와의 제휴/협력 고충처리 등 	<ul style="list-style-type: none"> 회원 상호의 친목 전문부서활동 자치회 내외의 각종 단체와 연락 조정 행정정보 활동 및 행정과의 연락조정(주민과 행정 간의 공동사업에 의한 마을 만들기 추진 등) 소유 자산 혹은 수탁시설의 관리운영 지역 장래계획 작성 기타 회 목적당성 사업
회원	주민등록을 한 거주민으로 회비를 납부한 자	지역주민(가입단위는 세대) 및 사업소 ★거주자 전 주민(최근 원룸 거주자 및 외국인 거주자 포함 추세)
임원	회장1인, 부회장1인, 회계1인, 부장4인	회장1인, 부회장○명, 서기○명, 회계1명, 회계감사○명, 조장과 블록장 ○명, 전문부서장○명
고문 / 위원	<ul style="list-style-type: none"> 선택적 사항 고문 : 임원회에서 추천 자치회장이 위촉(학식경험자) 전문위원 : 임원회에서 추천 자치회장이 위촉 	
임원 임무	<ul style="list-style-type: none"> 회장 : 자치회 대표, 회무 통할 부회장 : 회장 보좌 유고시 직무대리 회계 및 부장 : 회계업무 및 각 사업 집행 	<ul style="list-style-type: none"> 회장 : 자치회 대표, 회무통할 부회장 : 회장보좌, 유고시 직무대행 서기 : 회무기록, 자치회 내외의 연락과 광보 회계 : 출납사무 처리, 회계서류 관리 회계감사 : 자치회 회계감사 조장/블럭장 : 조와 블록의 관리 및 회무협력 전문부장 : 각 전문부서 대표 및 업무 처리

	현재 A자치회 규약	새로운 자치회 모델규약
임원 임기	<ul style="list-style-type: none"> • 2년, 단 재임 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 2년, 재임 가능
임원 선출	<ul style="list-style-type: none"> • 회장/부회장/회계/문화부장/환경부장/방법부장 : 자치회 임원유경험자 중 추천을 받아 총회의 승인으로 결정 • 체육부장 : 체육위원 중에서 선출 	<ul style="list-style-type: none"> • 회장/부회장/서기/회계/회계감사/전문부장 : 총회에서 출석자의 투표로 회원(조장 및 블록장) 중에서 선출 • 선출방법 : 선거제척에서 규정하되, 선출된 임원은 총회에서 승인 필요 • 조장과 블록장 : 각 단위회원 중에서 선출
회계 감사	<ul style="list-style-type: none"> • 회계감사 : 2명, 2년 임기, 재임 가능 • 회계감사자 : 임원회에서 추천하고 자치회장이 위촉 	
체육 위원	<ul style="list-style-type: none"> • 위원 : 체육부장 추천 및 자치회장 위촉 • 수 명으로 구성하되 2년 임기 	
조장	<ul style="list-style-type: none"> • 조장이 임원으로 선출된 조는 후임 선출 • 임무 : 조장회와 총회 출석 및 결정사항 전달, 자치회의 전달사항 처리, 방법등 점검, 회원요망접수 및 연락, 자치회비 징수 회원이동 보고, 쓰레기처리 지도, 행사참가, 전문부서 소속 및 행사참가 	<ul style="list-style-type: none"> • 조장과 블록장 : 윤번제 운영
하부 기관 / 연합 조직	<ul style="list-style-type: none"> • 조 : 회원수 20~30호로 조직 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치회의 하부조직 : 조와 블록 • 조와 블록 편성 : 당해 주민 협의 후 임원회 의결 및 총회 승인 • 자치회 연합조직(회장회, 구장회, 협의회 등) 구성 ★ 표준적 조 규모 : 30~50호 정도(3~5의 반 규모)
기관 종류	총회, 임원회, 조장회	총회, 임원회, 전문부서회
기관 임무	<ul style="list-style-type: none"> • 총회 : 예산과 결산, 사업계획 및 보고, 규약 개폐, • 총회 : 최고의결기관으로 출석과반수로 결정 • 임원회 : 총회업무를 기획 및 관리운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 총회 : 사업보고/회계결산/자산관리보고/사업계획/회비개정/예산 승인, 규약개정, 임원선출 등 • 회의성립 : 1/2 출석(위임장 제출)으로 성립 • 의결 : 출석자의 과반수 찬성 • 총회 의장 : 회원 중에서 선출 • 임원회와 전문부서회 의장 : 임원회장과 전문부서장
기관 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 총회 : 임원 및 조정으로 구성하고 매년 3~4월 개최 • 임원회 : 임원 전원, 월 1회 개최 • 조장회 : 조장 전원, 2개월에 1회 	<ul style="list-style-type: none"> • 총회 : 최고의결기관으로 정기총회(년1회)와 임시회(1/30이상 청구, 임원회 의결로 회장이 소집)로 하고, 1세대 1명의 회원으로 구성 • 임원회 : 회계감사를 제외한 각 임원으로 구성하되, 필요시 회장이 소집 • 전문부서회 : 각 전문부서원으로 구성하되, 월1회 부서장이 소집

	현재 A자치회 규약	새로운 자치회 모델규약
전문 부서 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 환경부, 문화부, 체육부, 방범부 	<ul style="list-style-type: none"> • 총무기획부, 방재방법부, 환경위생부, 교통안전부, 문화부, 체육부, 복지부, 조사광보부, 시설관리부 • 임원회가 승인 시 임시 전문부서 설치 가능
운영 경비	<ul style="list-style-type: none"> • 운영비 : 회비 및 협력금 • 회비 : 1호당 매월 300엔(임시수당 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> • 수입 : 회비, 기부금, 보조금, 기타 • 회비 : 1세대 〇〇〇엔으로, 조 및 블록에서 장이 매월 00일까지 회계에 납입하되, 회비감면이 가능 • 기부금: 축제시 혹은 정기적인 개인/기업의 기부 재원 • 보조금 : 행정사무를 수탁 처리할 경우 ★광보지와 연락문서 배포(90.9%), 각종모금협력 의뢰(82), 시와 주민간 상호연락사무(74), 각종조사(53.7), 징세납입통지서배포(52.3), 재해공재가입촉진(45.5), 쓰레기수집위탁(8) 등
수입 지출 회계		<ul style="list-style-type: none"> • 수입지출 및 자산 장부정비 • 지출 : 예산범위 내 지출, 회원에게 정해진 조의금 지불, 납입회비의 반환 안됨 • 회계 : 장부 열람 청구시 열람 ★지출 : 총무비(회의비/교통비/통신비/소모품비/계기장비비/인쇄비/위생비/인건비/사무소비/수도광열비/수선비/공과금비/분담금/예비비)와 사업비(각종 사업 활동)로 구분
회계 감사		<ul style="list-style-type: none"> • 회계연도 종료 후 감사 실시 및 총회에 보고
회계 년도	매년 4월 1일부터 익년 3월 31일	매년 4월 1일부터 익년 3월 31일
가입 탈퇴		<ul style="list-style-type: none"> • 가입 : 조장과 블록장 혹은 자치회장에게 서류 제출 • 탈퇴 : 구역 내 거주하지 않을 때 본인의 요청
부칙		<ul style="list-style-type: none"> • 규약개폐 : 총회 의결 • 세칙 제정 : 임원회에서 제정하고 다음 총회에 보고 및 승인

2) 규약의 운영

- 지방자치법 260조의 3에 근거하여 규약이 운영되고 있음

〈표 4-5〉 규약의 운영

	주요 내용
규약의 변경	<ul style="list-style-type: none"> • 인가지연단체의 규약은 전체 구성원의 3/4이상의 동의를 얻으면 변경할 수 있고, 만일 규약에 별도의 규정이 있을 경우에는 한계가 없음 • 규약의 변경은 시정촌장의 인가를 받아야만 효력이 발생함
재산목록 및 구성원명부	<ul style="list-style-type: none"> • 인가지연단체는 인가를 받은 때 그리고 매년 1월부터 3월까지 재산목록을 작성하여 항상 그 주된 사무소에 비치하지 않으면 안 됨 <ul style="list-style-type: none"> - 단지 사업연도를 설정한 것은, 인가를 받을 때 및 매 사업연도를 종료할 때에 재산목록을 작성하도록 하기 위한 것임 • 인가지연단체는 구성원 명부를 비치하고, 구성원의 변경이 있을 때 필요한 변경을 행하지 않으면 안 됨
대표자	<ul style="list-style-type: none"> • 인가지연단체는 1인의 대표자를 두어야 함 • 대표자는 인가지연단체의 모든 사무에 대해서 이를 대표함. 단지 규약의 규정에 반하는 것을 할 수 없고 또한 총회의 결의에 부응해야만 함 • 대표자의 대표권에 부가하는 제한은 선의의 제3자에게 대항하는 것이 아니어야 함 • 대표자는 규약 혹은 총회의 결의에 따라서 금지되어 있지 않는 한 특정행위의 대리를 타인에게 위임할 수 있음 • 대표자가 결함이 있어 사무가 지연하는 것에 따라 손해를 발생시킬 경우, 재판소는 이해관계인 혹은 검찰관의 청구에 의해 가(假)대표자를 선임하지 않으면 안 됨 • 대표자와의 이익이 상반되는 사항에 대해서, 대표자는 대표권을 가지지 못함. 이 경우 재판소는 이해관계인 혹은 검찰관의 청구에 의해 특별대리인을 선임하지 않으면 안 됨
감 사	<ul style="list-style-type: none"> • 인가지연단체는 규약 혹은 총회의 결의에 1인 혹은 수인의 감사를 둘 수 있음 • 감사는 다음의 직무를 수행함 <ul style="list-style-type: none"> - 재산 상황의 감사 및 대표자 업무집행 상황의 감사 - 재산상황 혹은 업무집행이 법령 혹은 규약에 위반되고, 현저하게 부당한 사항이 있다고 인정될 경우 총회에 보고 - 총회 보고에 필요하다고 판단될 경우 총회의 소집
총 회	<ul style="list-style-type: none"> • 인가지연단체의 대표자는 적어도 매년 1회, 구성원의 통상총회를 개최하지 않으면 안 됨 • 인가지연단체의 대표자는 필요하다고 인정될 때 언제나 임시총회를 소집할 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 임시총회는 전체 구성원의 1/50이상 회의 목적 사항을 제시하고 청구를 행할 경우 대표자는 임시총회를 소집하지 않으면 안 됨. 단지 이 비율은 규약에서 별도의 비율로 정할 수 있음 • 총회의 소집 통지는 총회일 5일 전에 그 회의 목적 사항을 제시하여 규약에 정해진 방법으로 행하지 않으면 안 됨 • 총회에서는 통지된 사항에 대해서만 결의를 할 수 있음. 단 규약에 별도의 규정이 있으면 그러하지 않음

	주요 내용
사무 및 표결	<ul style="list-style-type: none"> • 인가지연단체의 모든 사무는 규약에서 대표자와 그 외 간부들에게 위임한 것을 제외하고는 총회의 결의에 따라야 함 • 인가지연단체의 각 구성원의 표결권은 평등함 <ul style="list-style-type: none"> - 인가지연단체의 총회에 출석하지 않은 구성원은 서면 혹은 대리인에 의해 표결을 할 수 있음. 단 규약에 별도의 규정이 있으면 그러하지 않음 • 인가지연단체와 특정 구성원과 관계있는 의결의 경우 그 구성원은 표결권을 갖지 않음
해산 및 청산	<ul style="list-style-type: none"> • 인가지연단체는 규약에 정한 해산사유 발생, 파산절차 개시 결정, 인가취소, 총회 결의, 구성원이 없을 경우에는 해산함 • 인가지연단체는 전체 구성원의 3/4이상의 찬성으로 해산을 결의 할 수 있음. 단지 규약에 별도의 규정이 있으면 그러하지 않음
	<ul style="list-style-type: none"> • 인가지연단체가 그 채무에 대해 그 재산을 완제할 수 없을 경우, 재판소는 대표자 혹은 채권자의 신청 혹은 직권으로 파산절차 개시를 결정함 <ul style="list-style-type: none"> - 이 경우에 대표자는 직접 파산절차 개시를 신청하지 않으면 안 됨 • 해산된 인가지연단체는 청산의 목적 범위 내에서 그 청산의 완료에 이르기까지는 존속하는 것으로 봄 • 인가지연단체가 해산할 경우 파산절차개시 결정에 의한 해산을 제외하고는 대표자가 그 청산인이 됨 <ul style="list-style-type: none"> - 단지 규약에 별도의 규정이 있거나 혹은 총회에서 대표자 이외의 자가 선임된 경우에는 그 한계가 없음 • 만일 청산인이 없을 경우 혹은 청산인이 결함으로 손해를 발생시켰을 경우 재판소는 이해관계인 혹은 검찰관의 청구에 의해 혹은 직권으로 청산인을 선임할 수 있음 • 중요한 사유가 있는 경우, 재판소는 이해관계인 혹은 검찰관의 청구에 의해 혹은 직권으로 인가지연단체의 청산인을 해임할 수 있음 • 청산인의 직무로는, 현재 업무의 종결, 채권의 징수 및 채무의 변제, 잔여재산의 인도를 행함 <ul style="list-style-type: none"> - 청산인은 이러한 직무를 수행하는 필요한 일체의 행위를 할 수 있음 • 청산인은 취임 후 2개월 이내에 적어도 3회의 공고(관보)를 통해 채권자에 대해 일정한 기간(2개월 이상) 내에 그 채권의 신고를 하도록 최고하지 않으면 안 됨 <ul style="list-style-type: none"> - 이 경우 채권자가 그 기간 내에 신고를 하지 않을 때 제척되는 취지를 부기하지 않으면 안 됨. 단지 청산인은 알고 있는 채권자를 제척할 수 없음 - 기간이 경과한 후에 신고를 한 채권자는 인가지연단체의 채무가 완제된 후 또는 권리 귀속이 된 자에게 인도되지 않은 재산에 대해서만 청구를 할 수 있음 • 청산 중인 인가지연단체의 재산이 그 채무를 완제했을 때, 청산인은 직접 파산절차 개시를 신고하고 그 취지를 공지해야 함 • 청산인은 청산 중인 인가지연단체가 파산절차 개시의 결정을 받은 경우, 파산관재인에게 그 사무를 인계할 때에는 그 임무를 종료한 것으로 함 <ul style="list-style-type: none"> - 이 경우, 청산 중인 인가지연단체가 이미 채권자에 지불 혹은 권리 귀속된 자에게 인도한 것이 있을 때에는 파산관재인은 그것을 환원할 수 있음 • 해산한 인가지연단체의 재산은 규약으로 지정한 자에게 귀속함 <ul style="list-style-type: none"> - 규약으로 권리를 귀속받은 자를 지정하지 않거나, 혹은 그 자를 지정하는방법을 정하지 않았을 때에는, 대표자는 시정총장의 인가를 받아, 그 인가지연단체의 목적에 유사한 목적을 위해 재산을 처분할 수 있음. 단지 총회의 결의를 거치지 않으면 안 됨

	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 이 경우 처분된 재산은 시정촌에 귀속함 • 인가지연단체의 해산 및 청산은 재판소의 감독에 속함 <ul style="list-style-type: none"> - 재판소는 직권으로 언제든지 감독에 필요한 검사를 할 수 있음 • 인가지연단체의 청산이 완료되었을 때, 청산인은 그 취지를 시정촌장에게 제출해야 함 • 인가지연단체에 속하는 다음의 사건들은 그 주된 사무무소 소재지를 관할하는 지방대판소의 관할에 속하는 것으로 봄 <ul style="list-style-type: none"> - 가대표자 혹은 특별대리인의 선임에 관한 사건 - 해산 및 청산 감독에 관한 사건 - 청산인에 관한 사건 • 인가지연단체의 청산인 선임의 재판에 대해서는 불복을 신청할 수 없음 • 재판소가 청산인을 선임하는 경우, 인가지연단체가 해당청산인에 대해서 지불할 보수액을 정할 수 있음. <ul style="list-style-type: none"> - 이 경우 재판소는 해당 청산인(감사를 둔 인가지연단체는 해당 청산인 및 감사)의 진술을 청취하지 않으면 안 됨 • 인가지연단체의 청산인 해임에 대한 재판은 즉시 항고를 할 수 있음 • 재판소는 인가지연단체의 해산 및 청산의 감독에 필요하 조사를 시키기 위해 검사역을 선임하는 것을 할 수 있음 • 인가지연단체의 대표자 혹은 청산인은 다음과 같은 사항에 근거하여 비송사사건절차법에 의해 500,000만엔 이하의 과태료에 처분됨

제2절 미국의 커뮤니티위원회

1. 커뮤니티의 개요

□ 커뮤니티의 유래

- 미국 커뮤니티의 기원은 신대륙 최초의 식민지였던 뉴잉글랜드에서 시행된 [타운 미팅(Town Meeting)]에서 찾을 수 있음
 - [타운 미팅]은 직접민주주의 한 형태로 시민이 지역의 문제를 의논하고 직접 결정하기 위하여 소집된 주민총회의 성격을 가짐
- [타운 미팅]을 운영하는 일반 원칙은 다음과 같음
 - 모든 시민은 충분한 정보를 제공 받아서 책임있는 결정을 할 수 있음
 - 모든 시민은 자신들의 생활과 커뮤니티에 미치는 결정에 참여할 권리를 가지고 있음

□ 커뮤니티의 개념

- 미국의 커뮤니티는 지방자치단체의 구역 내에 있는 소규모 주민들의 집단 주거지임
- 커뮤니티는 근린지구(Neighborhood)의 집합체인 근린협의체(Neighborhood association)이라고도 함

□ 커뮤니티의 목적

- 커뮤니티 조직화(Community Organizing)
 - 구역내 거주 주민들이 자주적으로 부여된 권한을 행사(혹은 투쟁)하기 위하여 일정한 모임을 결성함
 - 이는 다른 커뮤니티나 지방자정부의 권력에 대응하기 위한 수단으로 강구됨 (최근에는 그러한 목적이 약화됨)
- 커뮤니티 개발(Community Development)
 - 쇠퇴해 가는 도심 내부를 공식적으로 활성화 시키는 것을 목적으로 함
 - 커뮤니티 개발사업은 주민 개인의 문제에서 지역의 문리적인 문제에 이르기 까지 모든 커뮤니티의 문제를 대상으로 함
 - 커뮤니티 개발사업은 주민 스스로의 힘과 노력으로 커뮤니티의 문제를 해결한 다는데 초점을 맞춤
- 커뮤니티 형성(Community Bilding)
 - 커뮤니티의 조직화와 함께 커뮤니티가 가지고 있는 자산과 강점을 극대화시켜서 커뮤니티를 개발하기 위한 수단으로 사회적 자본(Social Capital)을 구축하는 것이 필요함
 - 지역사회 개발을 위한 행정으로부터의 지원, 다른 커뮤니티와의 협동, 커뮤니티 협의회로부터의 교육연수와 재원조달 등도 커뮤니티 개발에 많은 도움이 되지만, 궁극적으로 커뮤니티의 책임을 지는 것은 해당 커뮤니티 이므로 이들의 일체감 조성과 내부역량 결집이 가장 중요한 요소가 됨

□ 커뮤니티와 행정의 관계

- 커뮤니티와 행정은 상호 공동의 목표를 추구하면서 협력해 나가는 관계가 되어야 함
- 최근 커뮤니티의 조직화에 따라서 커뮤니티로 권한이 대폭 이양되면서 행정과의 마찰과 갈등이 증가되는 추세임

□ 커뮤니티 형성의 역사

- 커뮤니티의 형성과 발전과정에서 가장 중요한 영향을 미친 것은 시민사회의 건전화(Civic Health)라고 할 수 있음
- 시민사회의 건전화(Civic Health)는 주민이 스스로 그 지역 커뮤니티의 구성원으로서 자각하고 지역내의 많은 다른 주민들과 단결하여 지역의 문제와 욕구를 해결할 수 있는 발전목표를 수립하고 그 목표를 달성할 수 있는 방법 등을 이해하는 상태를 말함
- 시민사회의 건전화(Civic Health)에 영향을 미치는 요인을 다음과 같음
 - 사회학적인 요인 : 다수의 여성들이 사회에 진출하면서 여성의 발언권 증대, 인종문제의 부각
 - 경제적 요인 : 제조업의 부진으로 인한 도시 내부의 커뮤니티 쇠퇴
 - 기술혁신 : 자동차, TV, 컴퓨터 등은 미국인의 생활과 커뮤니티에 많은 영향을 미침
- 시민사회의 건전화(Civic Health)에 영향을 미치는 중요한 세력들은 다음과 같음
 - 정부 : 시민참여에 대한 정부의 대응 변화
 - 기업사회
 - 도시계획
 - 시민의 힘
 - 커뮤니티협의회

2. 정부와 커뮤니티의 관계

- 정부의 시민참여에 대한 태도가 커뮤니티협회의 성공과 실패를 결정하는 중요한 요인이 됨
 - 통치를 전문가에게 맡기게 되면, 커뮤니티협회와 같은 풀뿌리 조직의 존립 근거는 약화됨
 - 정부가 커뮤니티와의 협력을 공식적으로 받아들이게 되면, 커뮤니티협회는 크게 활성화될 것임
- 60년대와 70년대 연방정부는 커뮤니티를 중요한 정책 파트너로 설정하고 주나 지방정부에도 권고함
 - 다양한 보조금과 교부금을 통하여 시민참가형 정책이나 사업을 추진하도록 요구함

3. 기업사회와 커뮤니티의 관계

- 20세기에 들어서면서 급속한 공업화와 대량이민은 도시인구를 급속하게 증가시키고 직접민주제의 실현을 사실상 불가능하게 됨
- 선출직 공무원을 비롯한 공무원수의 증가에 따라서 정부의 운영은 관료나 기술적인 전문가에게 맡기는 것이 바람직하다라는 사고가 미국인들의 사고에 뿌리깊게 자리잡게 됨
 - 따라서 1900년부터 1960년까지의 시기를 미국에서는 [기술관료(Technocracy)의 시대]라고 부르고 있음
- 정부의 입장에서 보면, 주민은 정부의 [고객(Client)]이고, 서비스의 [수용자]이며, 관리하고 통치하여야 할 [얼굴 없는 대중]임

4. 도시계획과 커뮤니티의 관계

- 초기 토지이용규제(Zoning) : 20세기 초
 - 커뮤니티에 깊은 영향을 준 것은 토지이용규제임

- 1900년 초 공업의 영향으로부터 주택지를 보호하기 위한 수단으로 활용됨
 - 토지이용의 과밀은 도시에 심각한 문제를 제기함
 - 상업지구가 많은 개인주택과 혼재하고, 공장이 주택지구 안에 건설됨
 - 정부는 이 문제에 대한 해결책으로 인간의 활동을 각각의 격리된 공간에서 수행하도록 하는 것임
 - 예를 들면, 주택지구, 상업지구, 공업지구 등을 구분하는 것임
- 교외의 스프롤 현상(Suburban Sprawl)과 토지이용규제(Zoning) : 제2차세계대전 후
- 인구의 급증으로 도시의 생활환경이 악화되자 부유층들은 새로운 주거지역을 찾기 시작함
 - 자동차의 보급으로 교외에 거주하면서 통근이 가능하게 됨
 - 교외지역에 직장, 쇼핑 등과는 구별되는 주거전용지역이 설계되기 시작함
 - 제2차세계대전 후, 토지이용규제는 더욱 엄격해져서 불쾌한 공장등을 주거지역에서 멀리 격리시켜 놓음
 - 그 결과, 새로운 교외스프롤 현상이 나타나게 됨
 - 교외스프롤 현상은 지나친 토지이용규제로 도심지와 교외지역이 점차적으로 분리되어 제각기 독자적으로 발전하는 현상임
 - 교외지역에 소규모 쇼핑센터, 도심에서 밀려온 비제조업자의 사무실 등이 도심지와 연계성없이 등장함
 - 이에 따라 외곽 고속도로 문제 등이 발생함
 - 토지이용규제정책에 의한 문리적인 분리와 분단으로 인종차별, 저소득층밀집지역, 슬럼가 등 사회문제가 발생하게 됨
- 토지이용규제(Zoning)에 의한 분단과 커뮤니티
- 교외지역은 모두로부터 고립된 광범위한 베드타운이 형성됨
 - 일터, 쇼핑장소, 잠자는 장소 등이 제각기 떨어져 있어서 자동차로만 접근이 가능하고 걸어서는 접근이 곤란함

- 교외의 거주자들은 경제적으로 여유가 있어서 풍요로운 생활은 하지만 이웃과의 교류도 없고, 자신이 살고 있는 지역에 대한 애착심도 없으며, 단결력도 결여되어 있음
- 도시지역은 낮에만 비즈니스 지역으로 활기를 띠고, 밤에는 공동화됨
 - 돈이 없어서 교외로 이주하지 못하는 빈민층이 모여서 슬럼가 형성
- 도시에 거주하는 빈민층들은 개인적으로는 직장이나 각종서비스의 수혜를 받지 못함
 - 따라서 이들은 교외의 부유층 보다 커뮤니티의 필요성을 절감하여 커뮤니티협의회와 같은 강력한 조직을 형성하게 됨

□ 정부에 의한 도시재생사업 추진

- 1950년대와 60년대 : 빈곤층의 집단 거주로 슬럼화된 도시문제를 해결하기 위하여 일률적인 [top-down방식]의 도시재개발 정책을 추진함
 - 일단, 도심부에 거주하는 빈곤층을 정부가 건립한 공공공동주택단지로 강제 이주시키고 그 지역을 완전히 철거하고 공공건물, 비즈니스센터, 백화점 등을 건립함
 - 빈민층이 집단 이주한 공공공동주택단지는 생활환경이 열악하여 다시 폭력과 범죄가 만연하는 슬럼가로 전락하게 됨
 - 다시 정부가 개입하여 다른 지역으로 빈민층을 이주시키고 재개발을 시도하는 악순환이 반복됨
 - 결국 이 정책은 커뮤니티의 사회적 자본만을 붕괴시킨 실패한 정책으로 기록됨
 - 다만, [top-down방식]이 아닌 지역의 빈민층이 스스로 빈곤개선사업을 설계하고 운영하는 비영리조직인 커뮤니티 액션 프로그램(Community Action Program; CAP)이 결성되어 개선의 여지를 두게 됨
- 1960년대 후반-1980년대 : 시민참여의 필요성 인식
 - 연방정부는 관료의 힘으로 복잡한 도시 문제와 커뮤니티 문제를 해결하는데 한계가 있음을 인정함

- 새롭게 설치된 연방기관인 환경보호청을 비롯하여 연방거래위원회, 규제 및 공공사업청 등에는 시민에 의한 자문위원회, 검토회 등을 설치하여 시민이 계획이나 사업에 참여할 수 있는 기회를 부여함
- 정보공개법(1966), 정부선샤인법(1977) 등 정부의 활동을 감시하는 소송기준을 제공하는 새로운 법률이 의회를 통과함
- 1976년 연방의회는 시민참가사업을 위한 예산 확보를 주와 지방정부에 요구하여 전국 약 39,000여개의 시민단체가 그 혜택을 받음
- 그 당시의 시민참여는 문제의 해결이나 대체해결안의 모색을 위한 것이 아니라 정부의 행동에 반응하는 정도에 그치는 것임
- 이것은 아직 시민이 정부의 의사결정 프로세스를 이해하고 결정을 할 수 있을 만한 기술적이고 전문적인 지식을 가지고 있지 못하였기 때문임

5. 시민의 힘

□ 시민운동의 발생

- 시민의 힘으로 되내부의 문제를 해결해 보자는 운동은 19세기 후반 [근린소운동 (Settlement House Movement)]에서 시작됨
 - 근린소운동은 도시의 상류계층에 속하는 교양있는 시민들(대부분 여성)이 모여서 빈곤지역에 근거를 둔 시민단체를 조직하고 빈곤층 대상의 교양교육과 사회사업을 실시함
 - 이들은 사회교육클럽의 조직화, 보육소의 운영, 오락기회의 제공 등의 사업을 실시함
 - 그녀들은 보다 좋은 도시와 새로운 사회규모를 만드는 소공원, 오락장, 도서관, 쓰레기수집, 경찰과 소방활동, 하수도 등을 지원하기 위하여 주민을 동원함
- 과학적 박애주의(Scientific Philanthropy) : 20세기 전반
 - 자선단체들이 효율적으로 빈곤지역의 문제를 해결하기 위하여 정부의 관료주의적 조직운영과 관리방법을 도입함
 - 예를 들면, 사회사업가는 대상자에게 제공되는 적절한 서비스의 양과 종류 등을 과학적인 방법으로 조사하고 진단하고 처방함

- 이것은 현재의 가족서비스 사업조직이나 사회복지사업의 출발점이 됨
- [기업 양심]의 출현과 소멸 : 제2차세계대전 - 1970년대
 - 2차대전 후, 빈곤문제를 포함한 커뮤니티 문제에 영향을 미친 것은 정부가 아닌 기업임
 - 전후, 경제발전으로 호황을 누린 기업들이 사회복지활동에 기부금을 내는 등 적극적으로 도시내부 커뮤니티 문제를 위한 정부의 노력에 협조함
 - 이런 사업들은 당초에 정부가 계획을 수립하고 그 비용의 일부 혹은 전부를 기업이 부담하는 형식임
 - 이러한 활동들은 1970년대 이후 경제 악화로 점차적으로 소멸되어 감
- 민간기금의 설립 : 1960년대
 - 케네디 대통령 시대, 경제불황 속에서 빈곤한 커뮤니티 문제의 대처방안으로 대규모 민간기금의 설립이 제안됨
 - 이 때 설립된 것이 포드재단 등임
 - 이들은 주로 빈곤층의 교육사업 등에 관심을 가짐

6. 커뮤니티협의회

□ 커뮤니티협의회 의 형성

- 시민운동과 커뮤니티
 - 1950년~1970초, 아프리카계, 학생, 여성 등 사회적으로 경시되어 온 계층들의 단체가 베트남 전쟁 반대, 시민권이나 평등 주장 등을 위한 투쟁 전개
 - 이러한 투쟁의 결과, 시민들이 정부에 대하여 보다 큰 목소리를 내기 위해서는 풀뿌리 조직이나 협의체 등이 필요하다고 인식함
 - 조직을 통하여 사회적인 영향력을 형성하고 이를 활용하기 위한 주민들의 역량 강화의 필요성이 인식됨
 - 정부에 대한 불신이 높았던 70년대 후반까지 각각의 커뮤니티 내부에서 사회적인 영향력을 기르기 위한 시도들이 시작됨
 - 시민에 의한 커뮤니티 조직은 새로운 풀뿌리 운동을 전개하는 국가적인 운동으로 발전함

○ 커뮤니티협약회의의 형성 : 1960년대

- 60년대의 시민운동을 통하여 시민단체들의 공통된 목표는 [반응이 늦은 정부나 기업에 대항하여 일반 시민의 이익을 옹호하는 것]임
- 일반 시민의 민주주의 이상 실현과 특정한 문제에 대한 불평불만을 해소하는 두 가지 모두를 해결하기 위하여 커뮤니티 조직화가 진행됨
- 커뮤니티협약회의의 기원은 50년대와 60년대의 멕시코계 미국인 단체, 시카고의 흑인단체, 교회관계 단체 등임
- 커뮤니티 조직화의 성공요인이 될 수 있는 3가지 원칙은 다음과 같음
 - ① 스스로를 직접 대표하는 시민을 조직화함
 - ② 현지 리더십을 확립
 - ③ 무엇인가를 얻기 위하여 조직화
- 조직화의 성공요인은 의사결정이나 리더십을 조직화의 전문가에게 맡기지 않고 직접 시민의 손으로 수행한다는 것임
- 커뮤니티가 이미 가지고 있는 것을 최대한 활용하는 것이 기본임
- 공동체 이벤트, 축제, 사회자본이나 다른 단체와의 연계활동 등은 커뮤니티 의식 제고를 위한 중요한 수단임

○ 자발적인 조직화에 의한 고도의 운영기술이 필요함

- 성공적인 커뮤니티협약회의의 설립과 운영을 위해서는 시민의 자발적인 참여와 조직화 뿐만 아니라 정치적 환경 속에서 효과적인 행동을 할 수 있는 강력한 영향력을 가진 조직을 만들 수 있는 고도의 기술성과 전문성이 필요함

□ 커뮤니티협약회의의 성장

○ 전국조직의 형성 : 1970년대

- 커뮤니티활동 정보교환센터에 의하면, 1970년대의 중반까지 약 7천 - 8천여개의 지역 클럽들이 형성됨
- 이들 협의체는 주택임대, 범죄 등과 같은 문제에서 복지문제에 이르기 까지 다양한 문제에 대응하고 있음
- 전국적인 NPO조직인 National Commission on Neighborhoods는 전국에 8천개

- 이상의 커뮤니티단체의 리스트를 가지고 있음
- 1970년대는 대규모-영속적-전국적인 규모의 커뮤니티를 위한 조직이나 협회가 지속적으로 증가된 최전성기임
 - 다른 단체와의 연계 강화 : 1980년대
 - 커뮤니티협의회는 커뮤니티를 기반으로하여 다양한 사업들을 전개하기 시작함
 - 그러나, 자금면이나 운영기술면에서 문제가 있기 때문에 다른 커뮤니티협의회나 비영리조직 등과의 연계가 필요하게 됨
 - 커뮤니티 개발공사 : 1980년대 이후
 - 커뮤니티 개발공사는 비영리의 커뮤니티를 기반으로 한 조직으로 특정한 지역(보통은 쇠퇴한 지역)을 활성화시키기 위하여 조직됨
 - 커뮤니티 개발공사는 경제계나 시민대표를 포함한 커뮤니티 주민을 기본단위로 하여 구성되는 이사회에 의하여 운영됨
 - 커뮤니티 개발공사는 주로 주택의 건설 혹은 재건, 주택에 관련된 서비스의 제공 등을 담당함
 - 커뮤니티를 위하여 로비활동을 하는 공사, 사회복지서비스를 제공하는 공사 등도 포함됨
 - 커뮤니티 개발공사는 상업지구의 부동산을 개발하고 지역의 소규모 사업자를 지원하고 주택 이외의 자본 축적에 노력하는 공사도 있음
 - 커뮤니티 개발공사는 연방정부의 [커뮤니티개발포괄보조금]이나 [도시개발사업보조금]에서 자금의 일부를 지원 받고 나머지는 민간기금으로 충당됨
 - 대규모 민간기금으로는 포드재단이 있음
 - 포드재단은 [지방이니셔티브지원공사]를 창설하는 등 유망한 커뮤니티 개발공사를 발굴하여 지원하고 있음
 - 일반적으로 연방정부의 보조금은 조건이 까다롭고 커뮤니티의 자립성을 저해할 우려가 있음
 - 커뮤니티 개발공사는 급속하게 확대되고 있어서 1999년도에는 전국적으로 약 3천개에 이르고 있음

7. 커뮤니티협의회회의 실태

가. 커뮤니티협의회회의 개요

□ 커뮤니티협의회회의 개념

- 자원봉사자를 기반으로 한 조직으로 비영리조직임
- 지방정부와 공식적인 연계관계를 갖지 않음
- 커뮤니티협의회 회원은 공식적인 선거로 선출하지 않고, 무보수임
- 커뮤니티협의회는 교회, 학교, 도서관 등 모임을 가질 수 있는 장소에서 회의 개최함
- 커뮤니티협의회에서는 개인의 시설이나 능력, 선의의 전문적 서비스 등 회원 개인의 자산을 활용함

□ 커뮤니티협의회회의 공통적인 특징

- 커뮤니티협의회가 지켜야 하는 전국적으로 통일된 규칙이나 규정이 없음
- 커뮤니티협의회회의 외형은 달라도 조직구조, 기능 등은 유사함
- 커뮤니티협의회회의 공통적인 특징은 다음과 같음
 - 커뮤니티협의회회의 목표 달성을 위하여 민주적인 원리에 의하여 지방정부 조직과 협동함
 - 커뮤니티협의회회의는 해당 지역, 사람, 시설 등에 대한 애착으로부터 출발함
 - 커뮤니티 내의 사람들이 서로 어울리고 사회자본을 형성해 나가는 것이 목적 중의 하나이지만, 특정한 문제나 취미, 직업, 신조 등을 중심으로 한 특정한 사람들의 모임은 아님
 - 외부에서 파견되어 온 사람(전문가)들이 조직하는 것이 아니고 자원봉사정신을 존중하여 그 지역 사람이면 누구라도 참여할 수 있게 문호가 개방됨
 - 정부조직과는 달리 비공식성도 중요한 구성요소가 됨
 - 커뮤니티협의회회의가 대상으로 하는 과제는 범죄, 학교, 경관, 복지, 건강, 주택 등 커뮤니티 내에서 예상할 수 있는 모든 문제임

나. 커뮤니티협의회회의 기본적인 사항

□ 커뮤니티협의회회의 설치근거

- 지방에 따라서 커뮤니티협의회회의 구역을 결정하는 방법은 다르지만, 대부분의 경우, 커뮤니티협의회 스스로가 자발적으로 구역을 형성
 - 다만, 지방에 따라서는 자치단체에서 구역을 설정하는 경우도 있음
- 구역의 설정은 호수 등 자연지형이나 주요 고속도로 등 인공조형물의 경계선을 반영하는 것이 보통
- 커뮤니티협의회회의 구역은 시헌장(뉴욕시) 등 법적 근거를 가지고 설치하거나 법적 근거 없이 시의회회의 의결로만 설치되는 경우(시애틀시)도 있음
- 미국의 커뮤니티협의회회의는 자원봉사자를 주축으로 구성된 순수한 민간단체로 지방자치단체와는 공식적으로 연관이 없지만, 지방자치단체에서 설정한 구역과 조건을 바탕으로 비영리법인체로 등록되어 있음

□ 커뮤니티협의회회의 구성

- 외부조정자(Facilitator)
 - 지방단체나 커뮤니티 지원기관에서 파견되어 전체적인 계획과 운영을 지원함
 - 이들은 주로 자치의식을 함양시키고 전문적인 조직관리 기술 등을 전수함
 - 대개의 경우, 커뮤니티협의회 형성 초창기에 개입하여 도움을 주지만, 필요에 따라서는 계속 같이 하기도 함
- 협의회 리더
 - 전형적인 커뮤니티협의회에는 이사회가 구성되어 있음
 - 이사회는 의장, 부의장, 비서, 회계 등 임원들과 회원들로부터 선출된 무임소 임원들로 구성됨
 - 커뮤니티협의회회의 일상적인 업무처리를 위하여 약간 명의 유급직원과 무급직원을 두고 있음
- 커뮤니티회원(주민)
 - 회원은 주민, 부동산업자, 사업주, 비영리조직 등 커뮤니티협의회 내에 있다면

누구라도 자유롭게 될 수가 있음

- 커뮤니티협약회의 목적을 달성하기 위해서는 회원들이 커뮤니티의 대표성을 가져야 함
- 인종, 종교, 연령, 사회적경제적 지위 등을 초월하여 커뮤니티의 대표성을 가진 회원을 확보하기 위하여 커뮤니티협약회의는 다음과 같이 열심히 노력하고 있음
 - 뉴스레터의 작성과 배포
 - 많은 주민들이 참석할 수 있도록 회의시간을 조정하고 상호간의 친목을 깊게 하는 모임 개최
 - 다양한 사업에 주민을 참여시키기 위한 원칙이나 전략을 담은 안내문 등 작성
 - 전략계획이나 협약회의 리더를 선출할 때, 전체 주민의 의사를 반영할 수 있는 체제 구축
- 커뮤니티 내의 기타 기관
 - 커뮤니티협약회의는 커뮤니티 내부에서 활동하고 있는 커뮤니티 주민을 지원하는 기타 기관과의 파트너십을 형성함
 - 기타 기관은 초중고등학교, 대학, 지역내 상점가, 상공회, 고용주, 지방단체, 병원, 부동산회사, 도서관, 커뮤니티센터, 경찰, 소방 등임
- 공통의 목적을 가진 커뮤니티 외의 기관
 - 다른 커뮤니티협약회의, 노동조합, 시민단체, 비영리조직, 커뮤니티전국조직 등이 있음
 - 커뮤니티협약회의는 같은 목표를 가진 이들 단체들과 협력함
- 후원자
 - 민간기금, 연방정부, 지방정부 등은 커뮤니티협약회의가 추진하는 각종 사업에 자금을 지원함
- 커뮤니티협약회의의 규약
 - 대부분의 커뮤니티협약회의는 규약을 간소화하려는 경향이 있음

- 커뮤니티협회의 목적은 사회자본을 구축하고 커뮤니티 주거환경을 개선하는 것이기 때문에 복잡한 관료조직이 되어서는 않됨
- 커뮤니티협회의 규약을 책정하기 위한 기준은 없으나, 주에 따라서는 NPO 자격을 획득하기 위한 요건으로 규약을 필요로 하는 경우도 있음
- 보통의 커뮤니티협회는 다음과 같은 사항들이 포함되는 짧은 규약을 작성함 :
 규약의 구성
 - 목적
 - 구역의 경계범위
 - 회원자격
 - 투표규정
 - 재무보고: 결제, 기부, 자금조달 등
 - 회의운영방법: 정례회, 임시회, 의제, 정족수 등
 - 이사회 임원: 정원, 직무, 임기, 공석, 인사의 선임, 간부임원의 선출, 이사회 규칙 등
 - 위원회 규칙: 특정한 장기적 목표나 사업을 수행하는 실행위원회, 단기적 이벤트나 활동을 수행하는 특별위원회 등
 - 공익과 사익의 대립/이사회에의 이의 신청 등
 - 공청회·공문서기록요건 : [선샤인법]에 의해서 위원회 등의 공적인 활동은 반드시 기록하여 지방정부에 제출하여야 함
 - 피차별조항 : 인종, 종교, 피부색, 성별, 연령, 장애, 출신국가, 수입, 정치성향 등
 - 규제의 개선 요건

□ 특징적인 자산

- 커뮤니티협회를 형성하기 위한 첫 번째 단계는 커뮤니티의 자산으로 무엇이 있는가를 인식하는 것임
 - 지역주민의 기술, 협회의 역량, 공적 섹터, 민간섹터, 비영리조직의 충실도, 지역의 물리적·경제적 환경 등이 자산임

- 전국적인 NPO조직인 자산기준 커뮤니티개발기관은 이들 지역의 자산 능력을 정확하게 평가하고 이용할 수 있게 되면 커뮤니티 문제는 내부로부터 해결할 수 있다고 강조함
- 성공적인 커뮤니티협의회는 공적자금이나 민간자금의 도입, 학문적 전문지식의 참고, 정치적으로 영향력이 있는 자와의 파트너십 등 광범위한 외부자원의 끌어 온다고 하였음

□ 연구 과제

- 커뮤니티협의회를 형성하기 위한 가장 중요한 요소 중 하나는 [커뮤니티계획]을 수립하는 것임
- 이 계획은 커뮤니티가 지향해야 할 목표나 과제를 리스트 업하고 우선순위를 정하는 것임
- 커뮤니티의 목표나 과제는 커뮤니티의 크기나 종류에 따라서 달라짐
 - 도시내 빈곤지역의 커뮤니티협의회가 추구하는 목표나 과제와 부유한지역의 커뮤니티협의회가 추구하는 목표나 과제는 서로 다름
- 그러나, 안전, 건강, 주택, 토지이용, 교통계획, 역사적 거리 보존, 지속성과 거주성, 어린이나 노인문제, 학교, 녹지공간, 정부나 기업과의 관계 등은 다소간의 차이는 있지만, 전체 커뮤니티협의회가 추구하는 공통된 목표나 과제임
- 추구하는 목표나 과제가 커뮤니티의 관심이나 요망사항과 합치되는지의 여부를 확인하기 위하여 주민에 대한 설문조사를 실시하거나 평가회의를 개최하는 경우도 있음
- 특히, 커뮤니티계획은 완전하게 끝나는 것이 아니기 때문에 계획에 대한 감사와 평가 및 계획에 대한 수정 보완이 상시적으로 이루어져야 함
- 커뮤니티협의회가 목표를 설정할 때, 필요한 기본적인 유의사항은 다음과 같음
 - ① 목표나 과제의 우선순위 결정
 - 커뮤니티협의회 초기 2-3회 회의는 커뮤니티의 자산을 신선한 눈으로 조사해

서 우선순위를 정할 수 있는 감각을 길러야 함

- 우선순위는 중요한 과제가 어떤 것인가를 비교하는 것만으로 결정하는 것이 아니라 현실적으로 단기간 내에 자신들이 추진할 수 있는 것이 무엇인가를 찾아내는 것이 중요함
- 합의한 결과, 커뮤니티 구성원의 상당수가 특정한 과제의 수행에 동의한다면, 그 과제를 수행하는 것이 최선책일 것임
- 계획이 수립되고, 그 과제에 대한 책임분담이 이루어지면, 곧바로 실행에 들어가는 것이 중요함

② 계획과 실행의 동시성

- 짧은 기간 내에 달성할 수 있는 사업부터 시작하는 것이 중요함
 - 구성원의 흥미와 관심을 지속시키는 것이 중요한데, 이들의 흥미와 관심은 오래가지 않음
- 계획과 실행은 동시에 쌍방향적으로 이루어지는 것이 바람직함
 - 최초의 계획을 너무 오래 끌어서는 안됨. 시작하기 전부터 완벽할 필요는 없음
 - 작은 사업이라도 주민들이 하고자 하는 의욕이 넘칠 때, 곧바로 실천에 들어가고 무엇인가 눈에 보이는 성과를 주민들이 실증을 느끼기 전에 빨리 도출하는 것이 중요함

③ 이념적인 목표(비전)의 중요성

- 사회자본의 구축과 관련된 「이념적인 목표」는 커뮤니티협의회가 보다 구체적인 활동을 수행하는 것과 마찬가지로 중요함
- 성공한 커뮤니티협의회 일꾼들은 「이념 목표」가 제일 중요하다는 것을 인식하고 있음
 - 「이념적인 목표」를 유지하는 방법을 찾지 못하면, 단기적인 목표달성에 집착하고, 그 기간 동안 목표달성이 미흡할 경우, 구성원들은 상실감과 무력감에 빠지게 됨

④ 포괄성

- 과제를 포괄적으로 다루는 것은 과제의 모든 측면을 고려하여 관련된 문제점을 포착하는 것이 중요함
- 관련된 과제를 수행할 필요가 생겨났을 때, 그 과제에 유연하게 대처할 수 있는 체제 구축이 용이함

⑤ [이웃 정탐(Neighborhood Snoop)]의 회피

- 지방자치단체의 웹 사이트에 공식적으로 게재된 것이 아니고, 어떤 특정한 시민 단체의 홈 페이지에 게재된 문제라면 언급할 가치가 있는지 신중하게 고려해야 함
- 커뮤니티협의회가 직면하고 있는 위험(risk)은 [Bunch of Tattletales: 남의 일을 말하기 좋아하는 사람들의 무리]로 퇴화할 위험성임(특히 부유한 커뮤니티에서 자주 발생함)
 - 결국, 타인의 소유물을 감시하고 건축기준조례 위반이나 커뮤니티기준 일탈 등과 같은 자질구레한 사안에 대한 밀고자가 증가될 위험성이 있음
 - 이렇게 되면, 커뮤니티협의회는 커뮤니티를 대표하는 것이 아니라 다른 지역 까지도 위협하는 [스스로 지명한 경찰권력]화할 것임
 - 이러한 상황에서 발생한 적대감은 커뮤니티협의회의 근본적인 목적과는 완전히 위배됨

다. 커뮤니티협의회의 활동분야와 활동내용

- 커뮤니티협의회 자체를 유지하기 위하여 필요한 활동을 포함하여 커뮤니티협의회는 스스로가 표명한 목표를 달성하기 위하여 활동함
- 커뮤니티협의회는 독립된 단체이기 때문에 커뮤니티협의회 활동에는 제한이 없음
- 그러나, 자금부족, 인재부족, 경험부족, 영향력 부족 등으로 인하여 하고 싶은 모든 일을 다 할 수는 없음
- 대부분의 커뮤니티협의회는 그 많은 활동들을 다양한 실행위원회에 위임하고 있음

라. 개발 및 커뮤니티복지위원회

- 시의 도시계획 담당 부서와 커뮤니티의 사이에서 연락·조정업무를 담당함

마. 안전위원회

- 커뮤니티를 기반으로 한 경찰업무를 수행함
- 예를 들면, 범죄예방을 위한 구역별 방법순찰대를 조직하고 지원함

바. 법률/행정위원회

- 편지쓰기운동, 정부관계단체에 우선적으로 커뮤니티 문제에 대하여 검증하는 활동, 지방의회에 출석하여 특정한 목표에 대하여 지방자치단체와 협동하는 등의 활동을 함
- 여기에는 지방정부와 대립적인 활동과 협력적인 활동 모두가 포함되어 있음

사. 기업위원회

- 공원의 유지관리, 커뮤니티 내 특정한 복지사업 등에 관하여 지방정부와 위탁계약 체결함

아. 재무/자금조달위원회

- 자금조달을 위한 이벤트 활동, 보조금 확보를 위한 조사나 모금활동

자. 회전자금의원회

- 주민들에 대한 용자, 학생들에 대한 장학금 지급 등의 활동

차. 홍보위원회

- 뉴스레터 발행, 회의나 이벤트 활동 등의 고지 및 홍보

카. 미화위원회

- [Sweat Equity]라고 불리는 미화를 위한 노동력 제공 활동이 유명함
- 커뮤니티의 미화, 건물의 건축 및 수리, 식물 식재 등의 활동이 포함됨

타. 역사보존위원회

- 지역의 역사를 수집하고
- 커뮤니티 내의 문화유적을 수리 내지 유지·보수함

파. 사교위원회

- 커뮤니티협회의 친목회 등을 개최함

하. 커뮤니티협회의 재원

- 커뮤니티협회의 재원은 크게 다음의 3가지로 구분할 수 있음
- 회비 : 통상 소액(연간 10달러 정도)
- 기부금 : 개인 혹은 자선단체로부터의 기부금
- 기금 혹은 보조금 : 정부 혹은 커뮤니티의 기금, 민간조직으로부터의 보조금
 - 연방정부보조금에는 특정한 보조금의 취득을 위하여 상세한 기준을 충족할 것을 요구하는 경우도 있으나, 대부분의 경우는 포괄보조금(Block Grant)으로 [커뮤니티 개발] 등 유연한 범주로 분류되는 사업에 대하여 주나 지방정부를 통하여 교부함
 - 커뮤니티에 의해서는 사업보조금 외에 시로부터 인재지원을 받기도 함
- 커뮤니티협회는 독립성을 유지하면서 특정한 단체를 위한 조직이 되지 않기 위하여 재원의 출처는 될 수 있는 한 광범위하고 다양하게 하려고 노력함
 - 대부분의 경우, 운영 예산은 아주 소액이고, 커뮤니티 내부 자산을 최대한으로 활용하는 경향이 있음
 - 예를 들면, 워싱턴 DC Stanton Park 커뮤니티협회는 커뮤니티 내에 거주하

는 변호사, 건축가 등이 무료로 제공하는 서비스를 활용해서 각종 커뮤니티 문제를 해결하고 있음

- 커뮤니티협의회가 다루는 과제나 사업들은 특별히 큰 돈이 드는 사업은 드물음

8. 커뮤니티협회의 강점과 한계

- 커뮤니티협회는 정부와 공식적인 관계를 유지하여야 한다는 점에서 강점과 약점을 가지고 있음
- 커뮤니티협회는 정부기관이 아니기 때문에 공식적인 발언권이 없고 정부는 커뮤니티협회의 의견을 들을 필요가 있기는 하지만, 정책이나 계획을 수립하는데 커뮤니티협회의 의견을 반영할 의무는 없음
- 커뮤니티협회는 독립성을 유지한다는 범위 안에서 엄격한 체제의 속박을 받지 않음
 - 신속하게 다른 조직과의 파트너십을 형성하기 위한 움직임, 다른 사업을 수행하는 다른 조직과의 연계 등을 위해서 다양한 접근법을 활용할 수 있음
- 커뮤니티협회는 각종 네트워크를 활용하기도 하고, 시민저항운동을 추진하기도 하며, 노동력을 제공하기도 하는 등 상황에 따라서 필요한 행동을 자유롭게 취할 수 있음
 - 이는 다른 조직과 공식적으로 강한 재정적인 연계관계가 없기 때문에 가능함

9. 커뮤니티에 대한 정부의 시책

가. 지방자치단체의 커뮤니티 정책

□ 지방자치단체와 연방·주

- 일반적으로 지방자치단체는 관할 구역 내 커뮤니티에 대한 정책을 수립할 책임을 가짐
- 연방과 주 정부는 법령 등에 기초하여 연방 또는 주 정부의 사업(연방사적 등록 제도로 등록 된 커뮤니티의 건조물 등)이 아니면 지방자치단체의 정책에 관여하

지 않음

□ 지방자치단체와 커뮤니티와의 관계

- 거의 대부분의 지방자치단체에는 커뮤니티의 문제나 커뮤니티가 수행해야 할 과제 등과 관련하여 [커뮤니티연락사무국(지방자치단체에 따라 그 이름은 다를 수 있음)]이 설치되어 있음
 - 사무국 중에는 정부와 커뮤니티의 [반관 반민]적인 역할을 담당하는 경우도 있음
- 역사적으로 살펴 보면, 초기에는 커뮤니티와 지방자치단체는 적대적인 관계를 형성하고 있었음
- 커뮤니티는 협의회를 결성하고 노동조합과 같은 다른 조직과 연계하여 정치적인 영향력을 강화하여 정부나 경제계를 활용하였음
 - 이들은 도시 내부의 빈곤층을 주축으로 하는 커뮤니티와 교외지역의 중산층을 주축으로 하는 커뮤니티로 구분될 수 있음
- 현재, 대부분의 지방자치단체는 커뮤니티와 적대관계를 유지하지 않고 다양한 형태로 커뮤니티협의회를 적극적으로 지원하는 역할을 담당하고 있음
 - 커뮤니티협의회 초기 조직화하는 것을 지원하는 것부터 커뮤니티협의회 활동을 시정부의 웹사이트를 통하여 홍보하는 것에 이르기 까지 다양함
 - 지방자치단체 웹사이트에는 커뮤니티협회 구성의 잇점을 상세하게 설명하여 게시하고 있으며, 주민 중심으로 사회자본을 구축하는 것이 필요하다는 점을 강조하고 있음
- 지방자치단체에 설치되어 있는 커뮤니티연락사무국에서는 커뮤니티협회의 설립 준비, 유지관리 등을 위한 다양한 지원을 수행하고 있음

□ 지방자치단체의 커뮤니티에 대한 지원

- 지방자치단체가 제공하는 커뮤니티에 대한 일반적인 지원은 다음과 같음

- ① 새로운 커뮤니티가 설립되었을 때, 경계선을 설정(경계선을 둘러싸고 갈등이 발생하면 지방자치단체가 중재)
- ② 커뮤니티의 목표를 명확히 하고 우선순위를 정하는 것을 지원
- ③ 회의장소 제공
- ④ 설립단계에서 벤치마킹할 수 있는 견실한 협의회 소개
- ⑤ 회의 운영 지원

- 지방자치단체 웹사이트에서는 커뮤니티협의회를 구성하는데 필요한 정보를 제공하고 있음

- 이러한 정보는 Community Building의 요령과 유사함

- ① 커뮤니티의 목표를 명확히 하고 우선순위를 정하세요
- ② 커뮤니티의 경계선을 명확히 설정하세요
- ③ 커뮤니티 내 모든 주민들의 의견을 들으세요
- ④ 커뮤니티 자산을 평가하고 계획단계에서 활용하세요
- ⑤ 집행부를 구성하세요(그 지역 사람들을 활용하여 리더로 만드나)
- ⑥ 목표달성을 위하여 빠르게 대응하고 성공의 감각을 키우세요
- ⑦ 모든 활동을 통하여 사회자본을 형성하고 커뮤니티 이벤트나 축제를 계획하세요

- 현재, 커뮤니티협의회가 지방자치단체의 구미에 맞지 않는 목표를 설정하고 추진할 가능성(예를 들면, 지방자치단체가 추진하는 개발투쟁을 전개한다든지, 지방자치단체가 제공하는 서비스의 개선이나 추가를 요구하는 것)은 지방자치단체 웹사이트를 통해서 알 수 없음
- “대중은 통치의 복잡성 등을 이해할 수 없고, 통치로부터 멀리 떨어져 있어서 정부가 일을 맡겨 두는 것이 좋을 것이다”라는 전통적인 관료주의의 자세와도 맞지 않음
- 지방자치단체는 커뮤니티협회의 활성화를 직접적으로 지원하는 것이 바람직함
- [이의를 제기하는 사람을 흡수]하려는 시도는 커뮤니티협회의 형성이나 유지 관리에서 주민을 분리시키고 커뮤니티협회를 지방자치단체의 의도대로 유지·관리하려는 것으로 자발적인 조직으로 발전하는 것에는 맞지 않음
- 많은 커뮤니티협회와 그 연합체는 스스로의 영향력 크기를 인식하고 정부의 개입에 저항할만한 힘을 준비하고 있음

□ 최근의 경향

① 리더의 연수교육

- 지방자치단체 중에는 커뮤니티 내 주민에 대한 리더십 연수를 지원하여 커뮤니티 조직 능력 강화를 꾀하고 있음
- 지방자치단체가 직접적으로 리더 교육을 추진하기도 하지만, 커뮤니티 기금이나 커뮤니티 형성(COmmunity Building)을 지원하기 위하여 설립된 단체 등과 연계해 주기도 함(후자 쪽이 일반적임)
 - 예를 들면, 인디애나주 인디애나폴리스는 3개의 전국적인 규모를 가진 기금의 지원을 받아서 [커뮤니티 육성사업(COmmunity EmpOwment Initiative)]을 추진하고 있음
 - 이 사업은 커뮤니티 주민을 대상으로 커뮤니티 리더십 연수를 실시하거나 커뮤니티 사업을 지원하는 유급의 코디네이터를 배치하는 사업임
 - 이 사업은 [시의 문제와 관련된 풀뿌리 사업을 촉진시키는 모델]을 만들고, [커뮤니티의 정치적 리더의 지식과 영향력을 강화]시키는 것을 목표로 하고 있음

② 보다 큰 책임과 권한의 이양

- 지방자치단체 공무원은 보다 큰 자금을 요구하면서 자신들의 목적과는 거리가 먼 자치단체 사업에는 반대하는 커뮤니티 단체를 [응석부리는 어린애]라고 함
- 많은 커뮤니티 단체들은 지방자치단체의 정책문제에 대하여 건설적인 행동을 할 수 있는 책임을 부여 받기를 바라고 있음
- 인디애나폴리스시에서는 교회, 민간기업, NPO 등이 포함된 지역 내 커뮤니티 단체가 공원관리와 같은 공공서비스의 제공에 참여하는 것을 인정하는 계획을 실행에 옮기고 있음
- 버지니아주 리치몬드시에서는 9개의 지정된 지구에서 선정된 커뮤니티 지도자들이 모여서 시 공무원과 함께 시 정책의 우선순위를 논의하고 있음
- 워싱턴주 시애틀시에서도 지구의 커뮤니티 대표자들이 모여서 시 정부 보조금의 교부처를 스스로 결정하고 있음

- 노스캐롤라이나주 사랏트시에서는 시의 60여개 커뮤니티가 시를 위한 조직을 결성하고 있음
 - 커뮤니티 계획은 실질적인 주민협의를 통하여 작성하고, 시 공무원의 지원을 받아서 커뮤니티의 활동은 커뮤니티 계획 하에서 일정한 조건을 가지고 책임 있게 행동할 것이 요구되고 있음
 - 그 계획과정에는 [고객환류체계(Customer Feedback System)]이 커다란 역할을 수행하고 있음
- 미네소타주 미니애폴리스시에서는 [커뮤니티 재활성화 사업]이 주민-정부-민간 섹터 공동사업으로 추진되고 있음
 - 시의 81개 커뮤니티 중 79개의 커뮤니티가 참가하여 사회복지사업이나 재활성화 사업 계획에 대한 자금으로 정부나 민간의 기금을 활용하고 있음
 - 계획은 주민, 시정부와 카운티정부 등이 공동으로 작성함
 - 시는 직접 그 사업계획에 투자하고, 커뮤니티 자신도 그 사업에 함께 투자하고 있음

③ 사회복지분야·교육분야

- 지방자치단체가 커뮤니티에 보다 큰 역할을 기대하고 있는 부문이 사회복지부문과 교육부문임
- 로스앤젤러스카운티는 기존의 커뮤니티에 존재하는 비정부조직과 [Lead Agency]로서의 계약을 체결하고 그 에이전시에 대하여 문제를 가지고 있는 가족의 케어와 감시를 담당하는 업무를 위탁하고 있음(25개의 커뮤니티 관련 단체들이 계약에 참여하고 있음)
 - [Lead Agency]에는 담당하고 있는 커뮤니티 내에서 가장 잠재능력이 높은 단체가 선정됨(실제로는 교회나 지역사회 청소년단체 등도 참여하는 커뮤니티협의회가 가장 중요한 역할을 담당하고 있음)
- 뉴욕주의 뉴욕시에서도 이상과 같은 시스템을 도입할 것을 검토하고 있음
- 시애틀시에서는 교육분야에서 커뮤니티가 기여하고 있는 역할이 큼
 - 2002년에 커뮤니티와 함께 종합적인 교육시책을 추진하기 위하여 교육관련부

서를 커뮤니티국으로 흡수·합병하는 조직개편을 단행함

④ 사회계약(Social Contract)

- 주민-각종 단체-시 사이에 맺어지는 사회계약은 커뮤니티 형성을 위하여 사용되는 최근의 새로운 방식임
- 필라델피아시에 있는 [시민가치연구소(The Institute for the Study of Civic Values)]는 필라델피아시 정부와 시내의 커뮤니티 사이의 사회계약을 기초하였음
 - 현재는 로스앤젤러스시의 커뮤니티연합체와도 연계하고 있음
- [커뮤니티 사회계약]은 시민 리더, 빈민층 대표, 경제계 지도자, 공무원 등이 공동으로 작성한 문서임
 - 특정한 커뮤니티의 개선을 위한 공통의 과제를 선정하고 이를 실천하기 위한 문서임
- [커뮤니티 사회계약]은 다음의 4가지 분야의 개선목표와 그 목표 달성을 위하여 주민, 경제계, 정부 등의 역할 분담 등을 주요 내용으로 함
 - 커뮤니티의 물리적 환경
 - 커뮤니티의 안전
 - 청소년 교육고하 생활의 질
 - 주민을 위한 경제적 기회
- [커뮤니티 사회계약]이 체결되면, 그 이행을 확인하기 위하여 관계자들이 정기적으로 모임을 가짐
- [시민가치연구소(The Institute for the Study of Civic Values)]는 전과정을 통하여 정보제공이나 조정의 역할을 수행하고 있음(옐를 들면, 계약목포의 정의, 계약문서의 작성, 핵심조항의 이행여부 점검 등)
- [커뮤니티 사회계약]은 시민 대표나 정부가 개선하여야 할 공동의 목표를 달성하여 다양한 직업과 계층의 사람들이 혼재되어 살아가는 커뮤니티를 하나로 결집시키는 새롭고 강력한 도구가 됨

나. 연방정부의 커뮤니티 정책

□ 연방주택도시개발성

- 커뮤니티에 대한 연방정부의 다양한 사업들은 주로 연방주택개발성 산하기관인 커뮤니티계획개발국(the office Community Planning and Development; CPD)에서 담당하고 있음
- 연방정부 커뮤니티 정책의 기본 원칙은 커뮤니티 자신이 사업을 [소유(own)]하여야 한다는 것
 - 커뮤니티 자신이 활성화 계획을 작성·실시하고, 노동을 제공하여야 한다는 점을 강조함
 - 연방정부는 재정적·기술적인 지원을 제공하지만, 모든 사업은 커뮤니티가 적극적으로 주도해 나가는 것이 중요함
- 또한, 연방정부는 민-관 파트너십을 강조하고 있음
 - 커뮤니티 사업을 추진하는 각각의 단계에서 주정부-지방자치단체-비영리조직-영리조직 등 다양한 관계자들을 연계시키는 것이 필요함
- 커뮤니티가 연방정부의 보조금이나 서비스를 직접 신청하는 경우도 있지만, 주정부나 지방자치단체에서 보조금의 배분을 결정하고 직접 집행하는 경우도 있음
- 연방주택개발성에서는 [What Works in Community]라는 정부와 NGO가 협력하여 수행한 커뮤니티 사업이 성공한 사례를 모은 사례집을 발간함

□ 연방주택도시개발성의 주된 커뮤니티 사업

- ① 커뮤니티개발 포괄보조금(Community Development Block Grants; CDBG)
 - CDBG는 관할구역 내 커뮤니티가 직면하고 있는 심각한 문제에 대하여 고민하는 지방자치단체를 지원하는 연방주택도시성의 주요사업임
 - CDBG는 주나 지방자치단체에 대하여 매년 일정액이 지원되고 있음
 - CDBG는 취약한 커뮤니티에 거주하는 저소득층 주택건설 등 서비스의 제공, 일자리 창출이나 창업기회의 확대 등을 위한 주나 지방자치단체의 사업에 대하여

필요한 자금을 배분해 주는 것임

- CDBG는 유자격 커뮤니티 사업, 무자격 커뮤니티 사업, 고립지역 사업 등으로 구분됨

- CDBG는 원칙적으로 매년, 유자격 커뮤니티에 해당되는 주나 지방자치단체에 배분됨(유자격 커뮤니티는 대도시통계지역의 중심도시·인구 5만명 이상의 대도시·유자격 도시인구를 제외한 인구가 20만명 이상의 도시형 카운티를 말함)
- 연방주택도시성은 빈곤의 정도, 인구, 주택의 밀집도, 주택의 연수, 다른 대도시지역과 비교해서 인구증가가 느린 정도 등의 커뮤니티 욕구지표를 활용하여 각각의 보조금 총액을 결정하고 무자격 커뮤니티 등에 대해서도 보조금을 배분함

- 연방주택도시성은 의도적으로 [시민참여]를 유도하기 위하여 피교부단체에 대하여 의무적으로 시민참여에 관한 상세한 계획서를 작성하여 제출하도록 하고 있음

- [시민참여 계획서]에서 특히 저소득층의 참여가 강조되고 있음
- 저소득층 중에서도 특히 슬럼화된 지역이나 황폐화된 지역에 거주하고 있는 거의 항구적으로 저소득층에 속하는 주민들의 참여를 요구하고 있음
- 계획에는 누구라도 시간적으로도 공간적으로도 구애받지 않고 합리적으로 참여할 수 있는 지역집회를 시민들에게 제공하는 것을 포함하도록 하고 있음
- 그 집회에서 제안된 사업은 나중에 사업성과에 대한 정밀조사를 받게 됨
- 저소득층의 불평불만 사항에 대해서는 지체없이 문서로 회답하여야 함
- 많은 비영여권 주민의 참여가 정당하게 보장되는 공청회에서는 영여권 주민의 요구사항을 다루어서는 안됨

- 비교부단체가 사업자격을 얻은 기간(1년에서 3년) 내에 커뮤니티개발 포괄보조금의 70% 이상의 자금이 저소득층의 복지증진, 슬럼화된 지역이나 황폐화된 지역의 개선사업, 긴급한 대책이 필요한 커뮤니티의 문제 해결 등을 위하여 사용되어야 함

② 커뮤니티 재생사업

- 도시와 지방 공히 지역균형발전 차원에서 연방정부는 쇠퇴지역을 지정하고 지역

연고기업에 의한 지역경제활성화나 지역재생을 위하여 정기적인 보조금과 우대 세제조치 등을 강구하고 있음

- 커뮤니티 재생사업 대상자는 경제기회와 커뮤니티 재생촉진을 위한 [포괄적인 전략]을 작성하여 연방주택도시개발성에 지구지정을 신청하여야 함
 - 일단 지구지정이 되면, 연방주택도시개발성이 시행하는 각종 보조금제도의 수혜자가 되어 연방정부의 각종 지원을 받을 수 있음
- 1994년 크린턴 대통령은 빈곤율, 실업율 등 일반적인 경제상황을 고려하여 72개 도시지역 커뮤니티와 33개 농촌지역 커뮤니티를 [권한확대 지역] 혹은 [기업 커뮤니티]로 지정함
- 2001년 부시 정부는 40개의 커뮤니티를 지정하여 고용창출, 경제재생, 저소득층 주택 제공 등의 사업을 추진하였음

③ 경제개발 관련 사업

- 브라운필드 경제개발사업
- 농촌지역 주택개발사업

④ 쇠퇴하는 커뮤니티에 대한 저소득층 주택제공 사업

- 주택투자 파트너십 사업 : 임차인, 신규주택구입자, 기존주택소지자 등에게 주와 지방자치단체에서 보조금 지급
- 자조노력주택제공사업

10. 커뮤니티협회(Community Association)의 활동사례

가. 뉴욕시

커뮤니티위원회의 연혁

- 시민이 시정에 참여하려는 움직임은 1950년대부터 시작됨
- 시정부의 적극적인 움직임이 나중에 커뮤니티위원회로 발전함

- 최초의 움직임은 1951년 만하턴 구장이 자신의 관할 구역내에 12개의 [커뮤니티 계획협의회(Community Planning Council)]을 설치한 것임
 - 각 협의회는 15-20명 정도의 위원으로 구성되고 구장에 대하여 지역계획, 예산 편성 등에 대한 조언을 하였음
 - 1963년 시자치헌장이 개정되어 이 [커뮤니티계획협의회(Community Planning Council)]는 법적 지위를 갖게 됨
 - 법에 의하여 [커뮤니티계획협의회(Community Planning Council)]의 설치가 의무화되고 뉴욕 전시에 62개의 협의회가 설치됨
- 또 하나의 움직임은 존 린제이 시장(1966-1973)에 의한 [미니시청(Little City Hall)]임
 - 시장은 시의 각 지역을 관할하는 지역구관리자(District Manager)를 임명하고 해당 구역에서 시의 행정서비스 제공 실태를 감시하는 임무를 부여함
- 1975년 시의 자치헌장이 개정되어 [커뮤니티계획협의회(Community Planning Council)]와 [미니시청(Little City Hall)]이 통합됨
 - 그 결과, 1975년에 59개의 커뮤니티위원회가 설치됨
- 1989년 헌장 개정에 의해서 커뮤니티위원회에 새로운 환경감시권한이 부여되는 등 위원회의 중요성이 부각됨

□ 커뮤니티위원회의 개요

- 근거 법령
 - 뉴욕시에 설치된 커뮤니티위원회는 뉴욕시자치헌장(New York City Charter) 제 70장에 설치근거를 두고 있음
- 설치수
 - 뉴욕시내에는 의회에서 채택한 59개의 커뮤니티위원회가 설치되어 있음
- 구역설정
 - 자치헌장 69장에 근거하여 시장이 시의회의 의결을 거쳐서 설정함
 - 구역을 설정할 때는 아래의 요건을 고려하여야 함

- ① 단일한 행정구역에 포함되고 시의 발전과정에서 생긴 역사적, 지리적 공통성 및 동일성을 가지 지역일 것(현장 270la)
 - ② 시의 관계행정기관에 의해서 제공되는 행정서비스(경찰, 위생서비스 등)이 효율적, 효과적으로 제공되도록 기획될 것(270lb)
 - ③ 10년에 1번 실시하는 국세조사의 결과를 바탕으로 각 커뮤니티의 인구가 균등하게 되도록 배려할 것. 약 25만명 정도의 인구가 포함 되도록 할 것(270lc)
- 위원 및 조직
 - 각 위원회에는 행정구장(Borough President)이 임명하는 50명 이하의 시민대표가 의결권을 가지 위원으로 취임함
 - 해당 구역을 선거구로 가진 시의회의원도 위원이 되지만, 시의회의원들은 의결권이 없음
 - 위원은 해당 구역에 거주하거나, 취업 혹은 기타 중대한 이해관계를 가진 자로 함
 - 위원의 반수는 해당 커뮤니티구역 내 선거구를 대표하는 시의회의원이 지명하는 자들 중에서 선출함
 - 해당 커뮤니티 구역 내의 시민단체, 기타 주민단체 등은 행정구장 및 시의회의원에게 커뮤니티위원 후보자 추천 리스트를 제출할 수 있음
 - 시의원의 신분을 가진 자는 의원 정수의 1/4 이상을 초과할 수 없음
 - 위원의 임기
 - 위원의 반수는 홀수년 4월 1일부터 2년간, 나머지 반수는 짝수년 4월 1일부터 2년간을 임기로 함
 - 위원회의 연속성과 전문성을 확보하기 위하여 전원이 한꺼번에 개선되지 않도록 함
 - 위원회에서의 출석율이 낮은 위원에 대해서는 행정구장의 결정 또는 위원의 표결로 위원을 직을 박탈할 수 있음
 - 결원이 생기는 경우, 행정구장이 곧 바로 보충함
 - 보수 및 비용변상
 - 위원에게는 보수가 지급되지 않음

- 정례적인 위원회에 출석하는데 필요한 교통비 등의 실비는 변상이 가능함

○ 임원 및 사무국

- 의장은 호선으로 선출함
- 필요에 따라서 부의장, 서기위원, 재무위원 등의 임원을 둘 수 있음
- 분야별로 하부기관인 소위원회를 설치할 수 있음
- 지역구관리자(District Manager)은 위원회 및 커뮤니티 사무국장으로 하여금 사무소를 설치하고 사무직원을 고용하고 주민의 고충을 처리하게 하는 외에, 시의 조성사업 신청지원, 노상 이벤트의 허가 사무 등도 취급함
- 사무국은 행정서비스 제공 창구로서의 역할도 수행함
- 각각의 커뮤니티 수요에 따라서 지역 미화 프로그램 조정, 지역이벤트의 홍보 등과 같은 독자적인 사업도 수행함

○ 회 의

- 원칙적으로 월 1회 정기회의 개최
- 회의는 일반적으로 공개를 원칙으로 함
- 행정구장은 회의개최를 위한 장소 제공의 의무를 짐
- 위원회의 회의에서 일반 주민이 의견을 제출할 기회를 주어야 함
- 위원회에서는 시의 예산, 토지이용계획 책정, 공공사업의 실시 등 개별 안건마다 공청회를 실시하여야 함
- 회의 개최 시에 시의 관련 실국 대표자의 출석을 요구할 수 있음
- 위원회 회의 정족수는 임명위원(시의회의원은 제외) 과반수의 출석과 출석한 임명위원 과반수의 찬성으로 의결함

○ 소위원회(Committee)

- 소위원회의 구성원은 커뮤니티위원회 위원뿐만 아니라 커뮤니티 거주 주민과 그 커뮤니티 구역에 중요한 이해관계가 있는 자들로 구성할 수 있음
- 소위원회의 의장은 커뮤니티위원회 위원이 담당함

□ 주요 활동분야와 활동 내용

- 일반적인 활동 내용

- 커뮤니티 구역내의 주민복지 향상을 위하여 공청회, 청문회 등을 개최하여 주민의 요구사항을 수렴하여 시에 전달
 - 시로부터 생산되는 정보를 주민에게 전달
 - 시의 관련 실국에 소관 사업과 관련된 보고서의 작성을 지원하는 등 시의 업무에 협조함
 - 커뮤니티구 내 현황, 행정수요 등을 시에 보고
 - 시에서 커뮤니티구 내에 제공하는 행정서비스의 양과 질을 평가하여 시에 보고
 - 커뮤니티구 내 주민들의 고충, 요구사항, 문의사항 등을 처리
 - 커뮤니티구 내에서 활동하는 시민단체 등 지역내 공익단체의 현황을 파악하고 그 현황표를 작성하여 주민에게 제공하는 등 시민활동 연계창구로서의 기능 수행
 - 규약의 제정, 의사록의 조정-보존-공개 등
- 지역개발, 토지이용계획, 용도지정 등
- 커뮤니티구 내 지역개발, 토지이용계획, 용도지정 등의 계획 초안 준비
 - 커뮤니티구 내에서 실시가 신청 또는 제안된 사업계획안을 검토하고 공청회를 실시하여 그 결과를 바탕으로 시에 제언
 - 시 또는 연방정부 소관의 지역개발 프로그램의 자금배분과 용도에 대한 공청회를 실시하고 시에 제언
 - 커뮤니티구 내에서 실시되는 공공자본정비사업의 사업규모, 설계디자인 등을 검토하고 그 진행 상황을 평가
 - 용도지정을 변경하는 경우, 사전에 시에 안을 제출하여 검토를 받음
- 예산과정에서의 참여
- 커뮤니티구와 관련된 시의 사업예산에 대하여 관련 실국과 협의하고 시의 예산 견적에 대하여 공청회와 사전 검토를 실시하고 시장에게 예산안에 대한 제언
 - 커뮤니티구의 공공기반정비 수요에 대한 공청회를 개최하고 시민의 요구를 시에 전달하여 시의 예산우선순위를 결정하여 시에 전달
- 권한의 한계
- 커뮤니티위원회는 시의 관련 실국에 대하여 법적으로 직접 명령하거나 지시할

권한이 없음

□ 활동재원

- 위원회의 활동경비(운영자금, 사무실 임차료 등)는 모두 시로부터 제공됨
- 위원회의 활동을 지원하는 단체가 모금활동을 하여 위원회의 재원으로 기부하는 것을 제외하고는 독자적인 재원을 가지고 있지 않음

□ 커뮤니티 관련 법규

- 시민생활관 관련된 법규의 제정권은 모두 시가 가지고 있음
- 다만, 시의 관련 실국에 필요한 법률의 지정이나 개폐를 제언할 수 있음

□ 뉴욕시와의 관계

- 뉴욕시에서는 시장실 직속 커뮤니티지원과 커뮤니티업무반에서 커뮤니티위원회를 담당
 - 각 행정구에서는 구장실에서 담당하고 있음
- 뉴욕시에서는 커뮤니티위원회에 대하여 기술적 지원과 재정적 지원을 실시하고 있음
 - 기술적 지원으로는 뉴욕시의 커뮤니티지원과와 각 행정구장이 공동으로 4월부터 6월까지 새롭게 커뮤니티위원으로 임명될 커뮤니티위원회 위원을 대상으로 실시하는 오리엔테이션
 - 여기서는 뉴욕시 자치현장에서 정하는 위원의 책무, 커뮤니티위원회의 조직구조와 운영방법, 토지이용계획의 입안 및 검토 방법 등을 교육함
 - 또한, 뉴욕시의 커뮤니티지원과에서는 커뮤니티위원을 대상으로 시의 관련 실과의 협조를 얻어서 회의 운영, 이해조정, 시예산책정방법 등에 대한 자료를 제공하고 워크샵을 개최하고 있음
- 재정지원을 위하여 뉴욕시에서는 각 커뮤니티위원회 활동재원으로 운영조성금을 교부

□ 뉴욕시 커뮤니티위원회의 구체적인 운영사례

① 맨하탄구 커뮤니티위원회

○ 커뮤니티구의 개요

- 맨하탄의 중앙부에 위치
- 고층 빌딩이 밀집되어 있으며, 상업과 오피스가 60%를 차지하고 있음
- 다수의 미술관, 박물관 등이 있고, 타임즈 광장을 둘러 싸고 산업, 문화 관광 등의 중심을 이룸
- 인구는 44,028명, 면적은 4.14km²
- 커뮤니티구 내에는 시의회의 4개 소선거구가 있고, 10개의 비즈니스 개선구, 26개의 시민단체가 있음

○ 커뮤니티위원회의 구성 등

- 2002년 12월 현재, 44명의 위원이 취임
- 임원으로 의장, 부의장(2명), 서기, 서기보, 회계 등 총 6명
- 정위원 외에 학식과 전문성을 가진 시민 중에서 8명의 일반위원 위촉(의결권 없음)
- 10개의 소위원회를 설치하여 주제별로 과제를 심의(모든 위원은 2개의 소위원회에 소속됨)
- 10개의 소위원회 : 예술문화관광위원회, 예산·시행정서비스위원회, 허가·변경 심사위원회, 주택·복지위원회, 중요건조물위원회, 토지이용·용도지정위원회, 공원위원회, 치안·주민생활위원회, 운수·환경위원회, 청소년·교육위원회
- 사무국에는 3명의 전임 직원이 근무

○ 예산

- 연간 예산액은 16만 달러; 인건비(전임직원 급여), 사무비(소모품비), 통신운반비(주민들에게 배포되는 뉴스레터, 위원회 회합 안내 등)

○ 위원회의 역할

- 위원회는 주민의 대변기관으로 지역의 의사를 시에 전달하는 기능을 수행하지만, 주민에게 직접 서비스를 제공하지는 않음
- 주민의 고충처리건수는 주 20-30건에 이룸

- 위원회 사무국에서는 매월 뉴스레터를 발간하여 주민에게 정기적으로 정보를 제공하고 있음: 정보 내용은 시 정보, 위원회 정보, 시민단체 정보 등 3가지
- 시의회의원과의 관계
 - 의원은 주민의 의사를 형성하는 기관으로서의 커뮤니티위원회를 아주 중시하여 위원회 회의에 참석하고, 위원과의 빈번한 접촉을 통하여 지역문제나 주민 의사 파악에 노력함
 - 의원이 주민으로부터의 제안 또는 발의에 의한 지역에 관한 정책을 실천에 옮길 때에는 미리 커뮤니티위원회에 자문을 구함
 - 의원과 커뮤니티위원회의 의견이 첨예하게 대립되는 경우는 아주 적음

나. 시애틀시

□ 개 요

- 시애틀시는 미국 서해안 북부에 위치한 인구 56만명의 도시(2002년도)
 - 항공산업과 소프트웨어 산업이 왕성함
 - 미국인들이 가장 살고 싶어하는 동경의 도시임
- 시애틀시에는 약 100개 이상의 커뮤니티가 있으나 시와의 관계는 매우 협조적임

□ 시와 커뮤니티의 최근 동향

- 1987년, 시애틀시의회는 [커뮤니티의 요구와 그 가치를 반영한 계획이나 개발을 추진하는데 필요한 노우하우나 자원을 커뮤니티에 제공하기 위하여 시와 커뮤니티의 파트너십을 구축하는] 것을 목적으로 커뮤니티계획지원 프로그램을 결의함
 - 이 프로그램에 따라서 시애틀시 전체를 새롭게 13개의 구역으로 구분하고, 각각의 구역에 커뮤니티서비스센터를 설치함
 - 현재의 커뮤니티국의 전신인 커뮤니티과가 시에 신설되고, 새로운 형태의 보조금인 커뮤니티조성기금(Neighborhood Matching Fund)의 운영을 담당하게 됨
 - 커뮤니티조성기금(Neighborhood Matching Fund)은 커뮤니티를 기반으로 한 자치사업을 촉진하기 위한 보조금으로 최초에는 150만달러에서 서서히확대되어 2002년 현재 400만달러에 달함

- 1990년, 커뮤니티과(the office of Neighborhood), 커뮤니티서비스센터(Neighborhood Service Center), 시민서비스부(Citizen Service Bureau) 등이 통합되어 커뮤니티국(the Department of Neighborhood)가 설치됨
 - 90년대 이후, 시장의 뜻에 따라 시애틀시는 커뮤니티 관련 정책에 관한 권한을 커뮤니티국으로 일원화시키고 있음
- 시애틀시 커뮤니티의회(Seattle City Neighborhood Council)의 개요
- 시애틀시 커뮤니티위원회의 공식명칭은 시애틀시 커뮤니티 의회(Seattle City Neighborhood Council)임
 - 설치근거
 - 1987년 시애틀시의회 결의로 창설됨 : 시헌장이나 조례는 없음
 - 권능·책무
 - 시애틀시의회의 결의에 따라 시애틀시 커뮤니티 의회(Seattle City Neighborhood Council)에는 3가지 권능·책무가 부여됨
 - ① 커뮤니티조성기금, 커뮤니티계획사업 등의 조정
 - ② 커뮤니티 문제에 대한 논의장소 제공
 - ③ 커뮤니티 계획지원 프로그램의 효율적인 집행에 대한 충고
 - 커뮤니티의회의 구성
 - 위원은 각지구의의회(District Councils)의 대표자인 [보통위원]과 필요에 따라서 선발된 [특별공모위원] 등 2종류가 있음
 - 투표권을 가진 위원은 커뮤니티의회의 규약에 따라서 총 18명을 넘어서는 안됨
 - 지구의회대표는 13개의 지구의의회(District Councils)의 대표자(의장 또는 지명된 자)이고, 커뮤니티의회에서 중심적인 역할을 수행함
 - 13개의 지구의의회는 시애틀시의회의 결의에 따라 관할구역이 설정되어 있음(그 관할구역의 인구는 동등하게 되도록 하고 여기에 역사적 조건, 자연조건, 인공 건조물 등을 가미하여 결정함)
 - 각 대표는 1인 1표의 투표권을 가지고 있으며, 임기는 각 지구의의회가 자유롭게

결정하고 있음

- 시애틀시의회의 결의에 따라 필요한 경우, 커뮤니티의회에 특별공모위원을 추가할 수 있음
 - 특별공모위원은 다음의 자격을 가진 조직의 대표자 혹은 지명된 자로 함
 - 규약이 존재하고 민주주의 원리에 의하여 운영되며 회원이 한정적이지 아닐 것
 - 적어도 1년에 1번 총회가 소집되고, 총회는 일반에 공개되고, 선거를 실시할 것
 - 적극적으로 활동하는 회원 중 적어도 10명이 시애틀시에 거주하거나 직장을 가지고 있을 것
 - 위의 자격을 가진 조직의 대표자 혹은 지명된 자의 신청에 대하여 총회에서 2/3 이상이 승인하면 특별공모위원이 됨
 - 특별공모위원은 의장이 될 수 없음
- 보수·비용변상
- 여비나 교통비 등의 비용변상을 포함하여 일체의 보수는 지급되지 않는 완전한 자원봉사임
- 임원·사무국
- 의장, 부의장, 비서 등 임원은 투표로 결정하는데, 의장을 제외한 나머지 임원은 지구의회대표와 특별공모위원 누구라도 될 수 있음
 - 선거 2개월 전에 3명 이상의 지명위원회가 구성되고, 지명위원회는 선거 1개월 전까지 후보자의 이력 등을 기재한 후보자 명부를 작성함
 - 선거는 총회에서 실시하고 투표는 무기명으로 하며, 다수표를 얻은 자가 선출됨
 - 위원은 커뮤니티의회의 다수결로 자격이 박탈됨
 - 의장은 총회, 집행부회, 임명위원회 등의 의장으로 직무를 수행함
 - 부위원장은 의장 부재시 의장을 대리하지만, 통상 의장을 보좌하여 커뮤니티의회의 운영에 참여함
 - 비서는 커뮤니티국과 협력하여 커뮤니티의회의 활동을 지원함
 - 사무국은 규약상에는 존재하지 않지만, 시애틀시 커뮤니티국 커뮤니티형성과의 공무원이 회의장 준비, 홈페이지 관리 등의 실질적인 업무를 수행함

○ 회 의

- 정례총회 : 매월 마지막 월요일 밤 6시 30분부터 2시간동안 개최되며, 연간 10회 이상 개최하여야 함. 정례총회에서는 각 위원회로부터의 보고나 결정, 위원의 변경승인 등을 함
- 특별총회 : 전위원 20%의 찬성이 있으면, 특정한 안건에 대하여 특별총회를 개최할 수 있음. 개최 5일전까지 전체위원에게 통고하여야 하며 특별총회의 의결사항은 차기 정례총회에서 보고하여야 함
- 긴급총회 : 전위원 40%의 찬성이 있으면, 특정한 안건에 대하여 긴급총회를 개최할 수 있음. 개최 24시간 전까지 전화나 팩스로 전체위원에게 통고하여야 하며 긴급총회의 의결사항은 차기 정례총회에서 보고하여야 함

○ 위원회

- 위원회는 모든 시민에게 공개되어야 하고 연간 4회 이상 개최되어야 함. 커뮤니티의회는 위원회의 활동상황을 매년 감사함
- 위원회에는 집행부회, 예산위원회, 커뮤니티계획위원회, 커뮤니티일반조성금감시위원회, 시전체조사위원회 등이 있음
 - 집행부회 : 의장, 부의장, 비서, 기타 필요하다고 인정되는 자로 구성하고 총회 전에 소집하여 총회 의제 정리, 총회 의사록 준비, 커뮤니티의회의 방향성에 따라 커뮤니티의 일상업무를 검토함. 긴급한 사태가 발생한 경우, 커뮤니티의회의 정례총회를 중지시킬 권한을 가지고 있음
 - 예산위원회 : 시와 협력하여 시의 예산관련 결정에 커뮤니티의회가 참여하여 영향력을 발휘하는 방법을 검토함
 - 커뮤니티계획위원회 : 커뮤니티계획 과정에 대하여 권고하고 검토하는 역할을 수행하고, 커뮤니티계획을 담당하는 시의 실국이나 자문위원회와 커뮤니티의회 사이의 중재 역할을 수행함
 - 커뮤니티일반조성금감시위원회 : 커뮤니티국과 협력하여 커뮤니티일반조성금 신청사업의 심사과정이나 기준을 검토하고 권고함
 - 시전체조사위원회: 커뮤니티일반조성금 신청사업을 조사하고 시장과 시의회의 동의를 얻기 위하여 커뮤니티의회에 대하여 권고함

○ 활동재원

- 일체의 수입과 지출이 존재하지 않음
- 회의장소는 경찰서에 병설된 회의장을 이용함
- 사무국은 별도로 설치되어 있지 않음

○ 커뮤니티관련 법규

- 시민생활에 관한 법규의 제정권은 모두 시가 가지고 있음
- 다만, 시의 관련 실국에 필요한 법률의 지정이나 개폐를 제언할 수 있음

□ 주요 활동분야와 활동 내용

○ 시애틀시 커뮤니티의회의 주요 활동분야와 활동내용은 다음과 같음

- 시민이 신청한 조성금(Neighborhood Matching Fund) 대상사업을 시민이 심사하고 평점을 부여하고 그 결과를 시장과 시의회에 권고함
- 시의 예산 편성과정을 감시함
- 지역개발, 토지이용계획, 용도지정 등에 참여
- 시의 예산과정 참여
- 커뮤니티 계획지원 프로그램의 시행

□ 시와의 관계

- 시애틀시에서는 커뮤니티의회의 재정지원을 위하여 Neighborhood Matching Fund를 운영함
- 시애틀시 청사내에 커뮤니티의회 사무국을 두고 있음
- 시애틀시 커뮤니티의회는 활동장소로 공공시설을 이용하고 있으며, 활동을 위한 특별한 재원은 마련하고 있지 않음

제3절 영국의 패리쉬위원회²⁾

1. 패리쉬의 역사

- 패리쉬(Parish)는 잉글랜드에 존재하는 주민의 자치조직으로, 법률상의 패리쉬가 되는 것 중에는 패리쉬 혹은 빌리지(village ; 비대도시권의 소규모적인 것)로 불리는 것과 타운카운실(council ; 도시부의 대규모적인 것)으로 불리는 것이 있는데, 총칭해서 로칼 카운실(local council)이라던가 패리쉬 카운실(parish council)로 부르고 있음
- 패리쉬(Parish)의 본래 의미는 8세기경부터 설치된 카톨릭의 교구(Vestry)에서 찾을 수 있음
 - 교구(Vestry)는 1개의 교회와 1명의 신부를 가진 구역으로 포교와 종교상의 감독을 목적으로 하는 커뮤니티 단위임
- 패리쉬(Parish)는 16세기경부터 빈민구제, 도로관리, 치안유지 등 지방자치단체로서의 역할을 수행하기 시작하였음
 - 17세기 초두에는 구빈법에 의하여 패리쉬에 빈민감독관을 설치하고, 교구위원의 협력을 얻어서 구빈세의 징수와 빈민구제사업을 수행하였음
 - 19세기 산업혁명의 영향으로 도시로의 인구유출이 증가되고, 빈부격차가 심화되는 등의 사회구조가 변화됨에 따라서 중앙정부 주도의 대규모 사회정책이 추진되었음
 - 1888년 지방자치법에 의해서 잉글랜드와 웨일즈에 카운티가 설치되고, 패리쉬는 중요한 자치단체로서의 기능을 서서히 상실해 갔음
- 1892년 자유당 정권이 들어서면서 패리쉬의 역할과 기능에 대한 재평가가 추진되고 패리쉬의 진흥을 목적으로 하는 패리쉬법(Parish Act)이 1894년에 제정됨에 따라서 패리쉬의 기본적인 구조와 기능이 명확하게 규정되었음

2) 이하의 글은 일본 (재) 자치체국제화협회가 영국의 전국패리쉬협회가 발행한 “Parish Government 1984-1994”를 번역하여, “パリスシユの動向”, Claire Report No.284, 2006.8에 게재한 것을 중심으로 편집·요약한 것임

- 이로 인하여 다수의 패리쉬는 Urban District County라고 불리우는 기초자치단체가 되었고, 인구가 300명 이상인 패리쉬에는 의무적으로 패리쉬 의회를 설치하도록 하고, 인구 300명 이하인 패리쉬에는 주민총회를 두도록 규정하고 있음
- 패리쉬의 종교적 역할은 교구회에서 담당하고, 패리쉬 의회와 주민총회에서는 행정적 역할만을 담당하도록 하여 종교와 행정을 분리시키게 되었음
- 1972년 지방자치법에서는 패리쉬제도의 커다란 변화를 가져왔음
 - 지방자치제도의 개혁이 이루어지면서, 기초자치단체의 수를 감소시켜 광역화를 도모함에 따라서 효율적으로 기능적인 행정운동을 광역적인 범위에서 실시하고자 하는 한편, 주민의 주체적이 참가를 전제로 하는 일선행정의 추진을 확보할 소규모의 패리쉬 설치를 인정하였는 바, 인구 150명 이상의 패리쉬에도 의무적으로 의회를 설치하도록 하였음
 - 패리쉬 명칭과 관련해서는 잉글랜드의 패리쉬는 그대로 명칭이 유지되고, 웨일즈는 Community Council로 명칭을 변경하였음
- 1979년부터 1997년에 이르는 보수당정부(대처-메이저)에서 있었던 “1992년 지방자치법(Local Government Act 1992)”에 근거하여 카운티-디스트릭트의 2층제적 자치구조를 Unitary Authority에 의한 1층제적 자치구조로 전환하려 했으나 이해관계 등으로 2층제와 1층제가 혼용되는 형태를 취하게 되었지만, 패리쉬에 대해서는 그 권한이 다소 약화되기는 하였지만 근본적으로 개혁을 단행하지 않았음
- 1997년 노동당 정부에서 만들어진 “2000년 지방자치법(Local Government Act 2000)”에 의해 지방자치단체 구조모델 3개 중에서 하나를 선택하도록 하는 개혁을 실시하였지만, 패리지에 대해서는 그대로 존손시켰음
- 2002년 5월 잉글랜드 전제 8개 지역에 대해 지역의회(Regional Assembly)의 창설을 제안하였는데, 그 조건은 주민투표에 의하고 Unitary Authority에 의한 1층제 구조를 지향하였지만 실패하였음
 - 그럼에도 불구하고 노동당 정부에서는 지역의회 설립에 의한 지역주의에서 주민에 의한 “근린지역에 의한 자치(Neighbourhood Government)”로의 정책전환을 도모하였고, 동시에 광역화의 단점을 주민과의 거리를 패리쉬를 이용하여

매우려는 자세를 견지하였음

- 현재 잉글랜드에는 약 8,500개³⁾의 패리쉬가 존재하는 것을 알려졌지만, “1997년 지방자치·세율법((Local Government and Rating Act 1997)에 근거하여 도입된 주민청원에 의한 패리쉬 설치제도에 의해 그 동안 180개 이상 설치되었는 바, 앞으로 증가하는 추세에 있음
 - 특히 패리쉬는 법률에 의해 설립이 금지된 런던과 반드시 설립되지 않고 있는 지역도 있지만, 대체로 농촌부가 많고, 도시부가 적은 특징을 보이고 있음

2. 패리쉬의 구조

가. 패리쉬의 역할과 기능

- 패리쉬 내의 인구는 10여명으로부터 약 7만명 이상까지 있고⁴⁾, 특히 패리쉬가 설치된 지역과 그렇지 않은 지역도 있으며, 그 활동내역과 규모도 크기에 따라 다르기 때문에 일반화 하기 어려움
- 패리쉬가 행할 수 있는 행정서비스는 법률에 정해진 권한 범위 내에서 스스로가 어떤 서비스를 실시할 것인가를 결정하여 선택하고 있음

〈표 5-1〉 1972 지방자치법과 1985년 지방자치법에 규정·보완되어 계속적으로 패리쉬에 부여하고 있는 기능

분 야	기 능
생활관련시설	주차장·주류장·가로등 설치, 도로 부설, 공공보도와 승마용 소도 개설, 교통표식·버스정류장 설비와 벤치·우체통·공중전화 설치
공중위생	공중화장실, 쓰레기통 설치, 상하수도 설비 제공
토 지	시민채소원·스포츠·레크레이션 관련시설과 오픈스페이스(공한지 등)의 제공과 유지, 노건 경비
건 물	집회소·옥내스포츠시설·공공시계의 설치 및 정비
사 업	다양한 모임의 개최, 밴드와 오케스트라의 유지, 회화와 공예등의 지원과 촉진, 교류회·회의·상품전·전시회등의 개최

3) 2001년도 기준 수치임. 이 수치는 패리쉬 의회를 갖지 않은 곳은 포함하지 않은 것으로 사료됨

4) 최대의 인구를 가진 곳은 잉글랜드 남서쪽의 사마이센트() 카운티 내의 Weston-Super-Mare Town Council)로 71,000명임

분 야	기 능
사망자관련사업	매장과 화장시설의 제공, 영안실등의 설치, 오랜 묘지의 정비와 폐지, 전쟁기념비의 유지·수리·보전
기 타	교육에 대한 부가적 서비스(초등학교 운영자·이사의 선임, 초등학교 건설 등) 제공, 자선행위의 관리와 실시

- 패리쉬는 행정기관이라기 보다는 주민의 대표기관으로 주민의 의사를 시청 등 행정기관에 전달하는 기능을 수행하고 있음
 - 예를 들면, 쓰레기 처리에 대한 고발, 폭주족에 대한 처벌의뢰, 전투기소음에 대한 진정, 버스노선 변경신청, 우체국사무에 관한 건의 및 요구 등의 업무
- 또한 시 등 상급 자치단체가 지역개발사업이나 대규모 건축사업을 허가할 때 반드시 해당 Parish와 협의해야 함
- 이상에서 설명한 패리쉬의 주요 권한을 종합해 보면 아래 표와 같음

〈표 5-2〉 패리쉬의 주요권한

기 능	권한 및 의무
시민채소농원	<ul style="list-style-type: none"> • 대부 채소농원을 제공하는 의무 • 대부 채소농원에 제공하는 토지를 개량, 개조하고 이용권을 대출하는 권한
목욕탕과 세탁소	<ul style="list-style-type: none"> • 목욕탕과 세탁소를 제공하는 권한
매장장, 공동묘지, 화장장	<ul style="list-style-type: none"> • 취득하고 관리하는 권한 • 제공하는 권한 • 기념비, 기념물 유지관리에 합의하는 권한 • 묘지비용을 부담하는 권한
버스정류소	<ul style="list-style-type: none"> • 지붕달린 정류소를 제공하고 유지관리하는 권한
지방조례	<ul style="list-style-type: none"> • 유원지, 자전거집합소, 목욕탕과 세탁소, 공지와 매장장, 유체안치소와 검사실에 관한 지방조례를 제공하는 권한
시 계	<ul style="list-style-type: none"> • 공공의 시계를 제공하는 권한
폐쇄된 교회의 부지	<ul style="list-style-type: none"> • 관리유지에 관한 권한
공동방목지	<ul style="list-style-type: none"> • 제공에 관한 권한
회의시설	<ul style="list-style-type: none"> • 시설을 제공하고 그 이용을 촉진하는 권한
공민관	<ul style="list-style-type: none"> • 건물을 운동, 사교, 레크레이션 목적의 단체가 사용할 수 있도록 제공하고 정비하는 권한
범죄방지	<ul style="list-style-type: none"> • 기자재를 설치하고 유지관리하는 권한 • 범죄의 발견과 예방을 위한 제도를 만들고 유지하는 권한
하 수	<ul style="list-style-type: none"> • 연못과 배수구에 관한 권한

기능	권한 및 의무
오락과 예술	• 오락 제공 및 예술 지원을 하는 권한
증정답례품	• 주고받는 권한
도 로	<ul style="list-style-type: none"> • 보행자도, 승마용도를 유지관리하는 권한 • 도로와 공공의 장소의 조명을 행하는 권한 • 쓰레기상자를 공급하는 권한 • 자전거, 자동차 기타 차량의 주차장소를 제공하는 권한 • 전용도로화, 도로의 확장에 관한 합의를 행하는 권한 • 도로변 좌석과 지붕달린 대합소를 제공하는 권한 • 공공비용으로 행하는 간선도로의 유지관리를 종료하거나, 혹은 간선도로를 통행금지하여 우회시키는 것은 패리쉬의 승낙 필요 • 도로교통공단에 간선도로의 불법 통행금지, 장애물, 노견 폐기물의 불법한 침해에 대해 고충을 신청하는 권한 • 교통표식 및 위험을 경고하는 물건, 기구를 설치하는 권한 • 나무를 심고 꽃을 배치하고, 그것을 관리유지하는 권한
투 자	• 집단투자의 제도에 참여하는 권한
토 지	<ul style="list-style-type: none"> • 합의에 기초해서 토지를 수용, 처분하는 권한 • 토지의 증여를 받는 권한
쓰레기	• 설치장소를 제공하는 권한
복 권	• 진흥하는 권한
유체안치소와 검사실	• 유체안치소와 검사실을 제공하는 권한
공한지	• 토지를 취득하고 유지관리하는 권한
패리쉬문서	• 보관장소를 결정하는 권한
전기통신시설	• 전기통신시설 제공 및 손익분을 공공전기통신 운영자에게 지불하는 권한
공공 건물과 마을 회관	• 일반시민의 회의와 집회용으로 건물을 제공하는 권한
공중화장실	• 제공하는 권한
레크레이션	<ul style="list-style-type: none"> • 토지를 취득하고 공공보도, 유원지, 공한지를 제공하고 그것을 유지관리하는 권한 • 체육관, 운동장, 휴가촌을 제공하는 권한 • 배가 있는 연못을 제공하는 권한
도시와 농촌계획	• 건축허가 실청의 통지를 받는 권한
관 광	• 관광객을 유치하고, 회의장 및 기타의 시설을 제공하는 권한
교통완화	• 교통완화제도에 금전적 보조를 하는 권한
교통수송수단	• 차공유제도, 택시요금할인, 교통수단에 대한 정보를 주는 권한
전역자추모기념비	• 전역자 추모기념비를 유지, 수리, 보호, 개량하는 권한
물 공급	• 호수, 우물, 소하천을 유효이용하고, 그들로부터 물을 취하는 설비를 공급하는 권한

자료 : The Quality Parish and Town Council Scheme – The Quality Parish Explained, ODPM 2003년 6월호, pp. 25-27

나. 패리쉬의 설립방법

- 패리쉬의 설립방법은 3가지로 요약됨
 - 주무(국무)장관의 지시에 의하는 경우
 - District와 Unitary의 기초자치단체가 신청하고 주무장관이 결정하는 경우
 - 250명 이상(혹은 선거민의 10%에 달하는 수가 250명 이상인 경우에는 그 수 이상)의 주민서명으로 기초자치단체가 신청하고 주무(국무)장관이 결정하는 경우
- 패리쉬는 세 번째의 방법으로 인하여 주민에게 직접 설치하는 권한은 부여하고 있다는 점에서 의미가 있음

다. 패리쉬의 구성과 사무국 조직

- 패리쉬는 의회(council)를 가진 패리쉬 의회(Parish Council)와 의회를 갖지 않은 주민총회(Parish Meeting)로 구성된다.
 - 패리쉬의 경우 의회를 설치하는 것이 원칙이지만 유권자 150명 이하의 경우 필수적이지 않음. 즉 패리쉬의회는 패리쉬의 집행기구역할을 하는 주민의 대표기관으로 인구 150명 이상인 패리쉬에 의무적으로 설치하고 150인 이하인 패리쉬는 임의로 설치함
 - 특히 주민총회는 전체주민이 참가하는 기구로 유권자 150명 이하의 패리쉬의회가 설치되지 않은 곳에서 패리쉬의회의 역할을 함
 - 2006년 현재 잉글랜드 패리쉬의 80% 정도가 의회를 설치하고 있음
- Parish의회의 의원수는 Parish의 규모에 따라서 다르지만, 최하 5명(의장 1명과 최저 4명의 의원)으로 되어 있음
 - 의원은 무보수 명예직으로 주민이 직접 선출하고, 임기는 4년이며, 임기 도중 사임할 수 있는데 후임자는 보궐선거를 통하여 선출하지 않고 전임의원이 지명하는 독특한 제도를 가지고 있음
 - 의원의 피선거권은 21세 이상이고, 선거권은 18세 이상의 선거인 등록자임

- 패리쉬 의회의 정기회의는 연 1회 개최되고 임시회의는 연 3회 정도 개최하고 있는데, 매년 최저 1회는 전체 유권자가 참가할 수 있는 주민총회를 3월과 6월 사이에 1회 의무적으로 개최하고 있다.
- 패리쉬에는 유급의 사무직원(clerk)을 두고 있음
 - 대규모 패리쉬에는 상근직원이 있지만, 소규모 패리쉬에는 대다수가 비상근 직원을 두고 있음
 - 직원의 업무는 의회의 운영인데, 의안, 의사록 작성, 의결사항 집행, 회계, 시설 관리, 의원에게 조언, 주민이나 외부에의 정보제공 등의 업무를 담당하고 있음
 - 또한 직원의 장인 사무국장(Town Clerk)은 패리쉬 의회와 의원에 의해 일반적으로 공모되고 패리쉬의회가 임명함

라. 패리쉬의 활동재원

- 패리쉬는 과세권을 갖지만 직접적으로 세금의 징수를 행하지 않음
 - 지방세(council tax)의 과세 및 징수는 기초자치단체인 디스트릭스와 Unitary Authority가 일괄적으로 행하고 있음
 - 이를 위해 패리쉬는 매년 필요예산액을 기초자치단체에게 보고하고, 권고(precept)의 형태인 과제징수명령을 요구함
 - 기초자치단체는 세금을 징수하여 지정 기일까지 그 금액을 패리쉬에 지불하도록 법률로 의무화 되어 있음. 즉 해당 기초자치단체는 의무적으로 징수금액을 의무적으로 지원하여야 함
- 패리쉬의 활동재원은 위에서 언급한 권고(precept)에 의한 지원금이 대부분이고, 그 외에 레크레이션시설 사용료와 주차장 이용료에 의한 요금수입(패리쉬 전체 활동재원의 11% 정도), 시민홀 혹은 커뮤니티센터 시설의 임대수입(패리쉬 전체 활동재원의 5% 정도), 그리고 시민농장 등의 임대수입(패리쉬 전체 활동재원의 3% 정도) 등을 들 수 있음

3. 전국패리쉬협회(NALC)의 설립 및 회원의 역할

가. 설립취지

- 전국패리쉬협회(National Association of Local Councils, NALC)는 잉글랜드와 웨일즈 패리쉬의 전국조직임.
 - 주요 역할은 구성원인 잉글랜드 패리쉬와 타운 카운실 및 웨일즈의 커뮤니티 카운실⁵⁾에 대한 무료 법률적·기술적 그리고 일반적 조언의 제공, 국회 및 다른 기관에 대한 패리쉬의 이익 보호 및 증진에 있음
- NALC의 주요 책무는 ① 커뮤니티에의 관여를 촉진하기 위해서 정부를 움직이게 하는 것, ② 커뮤니티의 요구에 반응하는 것, ③ 지방커뮤니티를 위해서 강력한 의견을 주는 것, ④ 서비스 제공과 관련하여 최선의 패리쉬를 달성하는 것, ⑤ 자원봉사 및 민간부문과의 파트너십을 행하는 것
 - 동시에 NALC은 국회, 지방·전국의 매스컴 속에서 협회 구성원의 권리와 이익을 보호·촉진하고, 그리고 지방자치단체협의회(LGA)와 지방자치단체개선개발기구(I&DeA)와 같은 조직과의 연대를 도모하는 책무도 있음

나. NALC의 구성원에 대한 역할

〈표 5-3〉 NALC의 구성원에 대한 역할

역 할	주요내용
법률문제 조언	<ul style="list-style-type: none"> • 구성원에 영향을 주는 문제에 대해 무료 조언 • 매년 100파운드 이상을 법적 경비로 지출하지 않으면 안되는 복잡한 문제에 대한 상세한 조언 사례가 수 백건 예시
기술적 조언	<ul style="list-style-type: none"> • 버밍엄대학이 있는 도시 및 지역연구센터를 통해 기술적 문제에 대한 전문가 무료 조언
일반적 조언	<ul style="list-style-type: none"> • 구성원에 영향을 주는 다른 문제에 대해 무료 조언 제공
보험 및 보상	<ul style="list-style-type: none"> • 패리쉬가 필요로 하는 일반적 손해배상과 고용자에의 손질보상, 고용자의 불법 행위에 대한 손해배상, 재산적 손실, 의원과 직원의 사고, 문서와 서류에 의한 명예훼손 등에 대한 보상, 적절한 요금에 의한 보험
출 판	<ul style="list-style-type: none"> • Local Council Review

5) 웨일즈 커뮤니티는 과거 존재해 왔던 Wales Association of Community and Town Councils과 National Association of Local Wales란 2개의 조직을 합병해서 2004년 4월에 One Voice Wales라고 하는 웨일즈 내의 커뮤니티와 타운 카운실을 위한 단일조직을 창설한 것임

역 할	주요내용
	• Information Packs for Councillors and Clerks 등
연 수	• 각 카운티의 카운티 카운실협회를 통해, 각 패리쉬와 지방자치단체에 관련된 법률과 절차 및 실천에 대해 의원과 사무책임자에 연수 및 세미나 실시
전국대회	• 의원과 사무책임자가 모여, 패리쉬 문제를 토의할 수 있는 기회로서 전국대회 실시
입 법	• 의회의 일상활동 감시 및 법안 수정 요구 혹은 의원에 대한 로비활동, 관계공무원과 제안된 법령 통의, 정부의 공식조사에 대한 응답
정 책	• 패리쉬 문제와 결의를 반드시 NALC위원회가 심사한 수, 의회와 정부 혹은 다른 기관에게 실현하도록 활동
홍보 및 출판물 배 포	• 인쇄물의 공개, 회의 및 총회 혹은 전구규모의 조직에 참가하여 한 발언 등을 홍보와 책자로 하여 직접 배포

4. 최근의 패리쉬 동향

가. 퀄리티 패리쉬 제도

- 2000sys 11월 환경·교통·지역성에서 공표한 지역정책백서에, 지역 사람들이 스스로 거주할 커뮤니티의 발전에 기여할 수 있도록 하는 방안이 발표되었는데, 그 중심적 개념이 “Quality Parish & Town Council” 이었음
 - 그 후 2003년 6월 부수상부에서 The Quality Parish & Town Council Scheme-The Quality Scheme Explained"가 발표하여 제도화 되었음
 - 2003년 7월부터 신청받아 2006년 3월 7일 현재 265개가 “Quality Status”를 취득했음
- Quality Status 제도란 효율적으로 민의를 대표하고, 활동적인 패리쉬로서의 일정한 기준을 제시하여 그 기준을 만족한 패리쉬에 대해 Quality Status를 인정하는 제도임

나. Quality Status 인정요건 및 효과

□ 인정요건

- 인정을 희망하는 패리쉬는 지역마다 설치된 인정위원회에 신청하고, 인정된 패리쉬는 인정통지를 받은 날로부터 3개월의 유예기간을 거쳐 4년간 Quality

Status를 보증함

○ 요 건

- 의원 80%이상이 선거로 선발될 것 (최초 인정시만, 재인정의 경우 100%)
- 유자격자의 사무직원이 있을 것⁶⁾
- 매년 6회 이상의 회의를 개최할 것
- 1년에 4회 이상 정기적인 뉴스레터를 발행하고, 주민과의 의사소통을 도모할 것
- 년차보고서를 발행할 것
- 회계감사규칙에 따른 회계보고서를 정비할 것
- 의원의 행동규범을 가지고 있을 것

□ 인정 효과

○ 커뮤니티의 효과

- 커뮤니티는 Quality Parish를 통해 패리쉬가 적절하게 운영되고, 설명책임을 완수하는 것을 지역주민이 아는 것이 가능
- 상위 자치단체와의 협력해서 지역문제를 해결할 능력을 갖게 되고, 지역생활에 영향을 주는 서비스와 결정권 및 통제권을 보유
- 서비스에 대한 정보를 제공하는 지역의 평가점수 보유

○ 패리쉬의 효과

- 패리쉬는 Quality Parish를 통해 커뮤니티, 자원봉사자·민간조직, 기초자치단체로부터 보다 큰 신용 획득
- 패리쉬 주민으로서의 자긍심 고취, 커뮤니티의 수요 및 요구를 명확하게 전달, 다른 조직과의 협동을 통해 많은 것을 달성
- 기초자치단체가 교섭을 통해 Quality Parish에게 추가적인 역할과 책임을 부여함으로써 원한다면 보다 많은 지역행정서비스 제공 가능, 상세한 커뮤니티 정보 수집 가능, 확대된 권한 및 자금을 획득 가능
- 직원의 자격증제도를 통해 보다 훈련된 직원 보유

6) 자격평가단체인 AQA에서 인정한 Certification in Local Council Administration, Grosta대학 인정의 Certification of Higher education in Local Policy 혹은 Certification of Higher education in Local Council Administration 취득

- 기초자치단체의 효과
 - 기초자치단체는 Quality Parish에 대해 각각 독립적 평가를 수행하여 파트너십에 의한 서비스를 제공할 수 있는지를 재인식 가능
 - 4년마다 패리쉬의 능력과 품질보증을 행함으로써 신뢰 획득
 - 지역발전 방안과 경험을 가진 패리쉬와의 협동으로 강력한 파트너십을 구축 가능

다. 런던의 패리쉬 설립 동태

- 노동당 정부는 2005년 1월 패리쉬 설립이 법률로 금지할 수 있는 런던에서의 설립을 인정하도록 실험하고는 있지만, 런던거버넌스위원회(Commission on London Governance)⁷⁾는 납세자에게 새로운 부담을 준다는 이유로 찬성하고 있지 않고, 런던에서의 패리쉬 설립이 가능하려면 시간이 필요한 것으로 보고 있음

5. 패리쉬의 활동실적

가. 패리쉬와 카운티·디스트릭트가 관계

- 잉글랜드의 지방자치구조를 설명할 때 패리쉬를 포함하지 않는 경우가 많음
 - 그 이유는 제공하는 행정서비스에 한계가 있기 때문이지만 재정규모가 다른 계층의 자치단체와 비교해서 매우 적기 때문이기도 함
- 일반적으로 카운티(광역)는 패리쉬에 대해 협력적이지만, 디스트릭트(기초)는 그렇지 않은 것으로 NALC에서 보고 있음
 - 그러나 최근 디스트릭트의 패리쉬에 대한 태도는 협력적으로 변모해 가고 있음. 특히 Utility Authority가 되고 싶은 디스트릭트에서 이 경향을 보이고 있는데, 이는 2002년에 도입된 포괄적 업적평가제도(CPA: Comprehensive Performance Assessment)⁸⁾의 영향을 받은 것으로 판단됨

7) 금후 런던의 지방자치단체 구조에 관한 검토·권고를 행할 목적으로, GLA(Greater London Authority)와 ALG(Association of London Government)가 공동으로 설립되어 2004년 2월에 발족함. 총 14명의 의원(각각 7명의 의원)으로 구성되어 2005년 6월에 중간보고를, 2006년 2월에 최종보고서를 발표하였음

나. 잉글랜드의 패리쉬 활동

○ 잉글랜드의 최대규모와 대규모 패리쉬의 활동사례를 표로 제시하면 아래와 같음

〈표 5-4〉 잉글랜드의 대규모 패리쉬 활동사례

	최대규모 (Weston super Mare Town Council)	대규모 (Dunstable Town Council)
개략	<ul style="list-style-type: none"> 인구 : 71,000명 의원 : 31명(자유민주당15, 보수 9, 노동당9) 직원 : 5명 세입예산 : 693,627파운드 세출예산 : 566,970파운드 	<ul style="list-style-type: none"> 인구 : 33,500명 의원 : 21명 직원 : 24명 세입예산 : 790,452파운드 세출예산 : 624,533파운드
설립 경위	<ul style="list-style-type: none"> North Somerset Council 내 38개 패리쉬 중의 하나로, 주민신청(7,000명 이상)에 의해 2000년 신설 	<ul style="list-style-type: none"> South Bedfordshire District 내 17개 패리쉬 중의 하나로, 디스트릭트의 직접적인 요청과 신청에 의해 1985년에 신설
활동	<ul style="list-style-type: none"> 시민채소농원의 구획이 타운카운실에 위양 및 개선사업 공동묘지의 소유권과 운영권 위양 놀이공간 임대 및 수선 	<ul style="list-style-type: none"> 레크레이션 장소, 시민채소농원, 공동묘지 운영권 위양, 사무실 임대 철도 재개설 가능성에 관한 시민집회 개최 및 세대조사 실시 타운내 공공교통수요 조사 실시 및 아이들 놀이장 설치 자매도시방문단 환영회 및 방문 인재서비스위원회와 커뮤니티 프로그램 프로젝트의 경영대리인 활동 합의 야외극 25주년 전람회 개최 군부대와 퍼레이드 실시 커뮤니티시설보조금으로 교회 개축 장애인재센터 개설 및 공동묘지 확대 커뮤니티 안전그룹 편성 및 문화유산시설 주변 정보판 설치와 시장 십자가 설치 노선 재개 및 통행제한지역 지정에 관한 주민조사 실시 타운 내 알콜음주금지구역 도입 보조금으로 프로젝트(고령자건강생활 등) 개시 및 토지 구입
설립 초기 역할	<ul style="list-style-type: none"> 주민에게 시설과 기능을 제공하기 위해서 운영과 정책의 구조기반을 만드는 것, 예를 들면 의사규칙, 재정규칙 등 	<ul style="list-style-type: none"> 지역커뮤니티의 시설과 활동을 제공하는 책임, 주민의 민주적이 대표기관의 역할, 지역주민의 목소리를 상충부에 확실히 전달하는 운동 및 그 지원

8) 포괄적업적평가제도는 잉글랜드 전 지방자치단체가 제공하는 서비스의 질과 서비스의 개선능력을 외부검사기관이 종합적으로 5단계 평가하고 그 결과를 공표하는 제도임

	최대규모 (Weston super Mare Town Council)	대규모 (Dunstable Town Council)
	<ul style="list-style-type: none"> • 원주민과 협의해서 장기계획을 설정하는 전략 구축 • 타운카운실이 실시한 것을 주민이 인식할 수 있도록 독자적 특색을 조성하고 촉진하는 것 • 새로운 버스대합소 설치 • 납세자에게 많은 비용부담이 되지 않는 사무소의 본거지를 제공 	

제4절 벤치마킹을 통한 시사점

1. 일본, 미국, 영국의 주민자치기구 비교

〈표 5-5〉 일본 자치회, 영국 패리쉬, 미국 커뮤니티위원회의 비교

국 가	미 국	일 본	영 국
명칭	Community Board	自治會	Parish
개요	<ul style="list-style-type: none"> • 자원봉사자를 기반으로 한 비영리조직 • 지방자치단체에 비영리법인체로 등록(지방자치단체가 설정한 구역과 조건 충족) • 뉴욕시 59개 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 동일구역 거주민의 자치조직 • 단체장 인가를 받은 법인격을 가진 「인가지원단체」 • 임의단체로 규약근거로 활동 • 동경도 23 특별구내 4,302개 설치(103개 법인격) 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민대표기관 • 설치방법: 주무장관 지시 기초자치단체 신청 주민청원(250명 이상) • 농촌·소도시 마을단위설치 • 10,600여개 설치
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> • 자치헌장 제70장: 뉴욕시 • 시의회 의결: 시애틀시 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법 제260조의 2 	지방자치법
구역 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 역사적/지리적 공동성 • 시의 행정서비스제공 권역: 경찰, 위생서비스 등 • 인구 균등화: 평균 25만명 	<ul style="list-style-type: none"> • 초·중학교 학군 단위 • 자치단체 출장소/행정구 단위 • 사회복지서비스권 단위 • 기타 자치단체별 별도 기준 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정구역단위로 설치
구성원	관할 구역 거주자, 사업장	<ul style="list-style-type: none"> • 세대 단위 회원제 • 관할구역 세대 자동 가입 • 타구역에서도 가입 가능 • 기업 등 단체회원도 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 행정구역 내 거주 주민
기능	<ul style="list-style-type: none"> • 행정과 주민의 연결: 주민 요구 전달, 시 사업 협조 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치기능 : 복지/주민 친목/환경/문화/회관운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 생활관련시설관리: 주차장(주요장)도로(가로등), 목

국 가	미 국	일 본	영 국
	<ul style="list-style-type: none"> • 자문: 지역계획수립 조언 • 예산 과정 참여 및 조언 • 자체 커뮤니티계획 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을만들기 • 행정보조기능(사무위탁) • 축제 등 기타 수익사업 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 욕당/세탁소, 공동묘지/화장장, 버스정류소, 체육/레크레이션장, 공원, 화장장 • 공중위생: 공중화장실, 상하수도, 쓰레기 처리 • 토지관리: 시민채소농원, 공한지 • 주민자치사업: 문화예술, 축제, 주민친교모임, 음악회, 전시회 • 기타: 교육관련 지원 서비스, 사회복지사업
기관구성	내부조직	<ul style="list-style-type: none"> • 임원: 회장, 부회장, 서기, 회계, 회계감사, 조장과 기록장, 전문부서장 • 무보수명예직(임기 2년) • 조장/블럭장: 구역선거로 선출 • 임원: 주민 중에서 선출 • 전문부서: 총무/복지/환경/교통/문화/체육/방법/시설관리 • 사무국 : 유급사무원 고용 	<ul style="list-style-type: none"> • 유형: 패리쉬 의회형(회원수 150명 이상)- 80% 주민총회형- 20% • 의원수: 5명~20명 • 의원: 무보수명예직(임기 4년), 주민 직선 • 중도 사퇴시 후임자는 전임자가 추천
	회의	<ul style="list-style-type: none"> • 정기총회: 월 1회 • 특별총회: 총위원 20% 이상 • 긴급총회: 총위원 40% 이상 • 소위원회: 수시 개최 	<ul style="list-style-type: none"> • 총회: 정기총회(연 1회) 임시총회(회원1/3이상 요구) • 임원회: 필요시 • 전문부서회: 월 1회
	직원	<ul style="list-style-type: none"> • 사무국: 유급사무원 배치 • 시가 조정관(Facilitator)파견 	<ul style="list-style-type: none"> • 사무국: 주민자원봉사
재원	<ul style="list-style-type: none"> • 자주재원 : 주민기부금 • 시 지원금: 모든 활동재원 	<ul style="list-style-type: none"> • 자주재원 : 회비-세대당 월 300엔 기부금-축제시 개인과 기업 • 보조금-행정사무 위탁 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 자주재원: 시설임대 수입, 사용료 • 지원금 : 패리쉬세(지방세 일부)
행정과의관계	<ul style="list-style-type: none"> • 자치헌장을 제정하여 활동의 자율성 보장 • 시에 시장 직속 업무지원팀이 설치됨 • 시는 기술적 재정적 지원 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 대등한 입장에서 협력 • 행정사무 위탁 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발사업 추진시 시는 의무적으로 협의

국 가	미 국	일 본	영 국
특징	<ul style="list-style-type: none"> • 대도시의 주민대표성 강화 • 행정업무 부담 완화 • 주민자생조직(연합) 	<ul style="list-style-type: none"> • 세대별(임의) 가입 • 민법상 법인 • 임의단체(인가지연단체) 	<ul style="list-style-type: none"> • 패리쉬세를 통한 자치단체 재원이전 의무화 • 주민의사대표 • 서비스를 자율로 결정 • 주민대의기관 구성 • 주민청원으로 설치 • 런던지역은 법으로 설치 금지

2. 한국적 환경과의 비교평가

가. 평가준거

- 기본법의 방향과의 부합성
- 시군통합에 의한 민주성 보강(참여성 보장)
- 읍면동의 주민자치기능 강화(행정기능 폐지)
- 읍면동단위 정치성 배제
- 주민대표성 확보가능성

나. 평가

- 미국의 경우, 커뮤니티위원회는 행정기관의 자문 역할을 주로 수행하지만, 일본과 영국의 주민자치기능이 강함
- 미국, 일본, 영국 모두 법적인 근거를 가지고 있음
- 일본과 영국은 행정구역을 기본으로 설치하지만, 미국은 인구규모(25만명)를 기준으로 구역을 설정하고 있음
- 미국과 영국의 관할 구역 주민이 구성원이 되지만, 일본의 경우, 타 지역 주민이나 단체도 구성원이 될 수 있어서 지역 중심 개념에서 벗어나고 있음
- 일본과 미국의 주민자치회 임원은 주민이 자치적으로 선출하지만, 미국의 경우

는 구청장과 지방의원이 대부분을 추천하고 있어서 지역안배나 전문가 영입은 가능하지만 대표성이 미약함

- 미국과 영국에서는 사무국을 설치하고 유급사무원을 배치하고 있으나, 일본은 지역주민이 자원봉사자로 일하고 있음
- 주민자치회의의 활동 범위는 모두 지역 주민의 복지, 교육, 주거환경, 쓰레기, 문화, 체육 등 일상생활 전반에 거치는 광범위한 것으로 행정의 힘이 미치지 못하는 사각지대 해소에 노력하고 있음
- 미국의 경우 주민자치기구의 주된 역할은 시의 자문이기 때문에 활동비의 대부분을 시에서 지원하고 있고, 일본은 세대당 월 회비를 징수하는 등 자주 재원의 비율이 높게 나타남, 영국은 특이하게 지방세의 일종인 패리쉬세를 통하여 재원 확보를 확실하게 하고 있음

3. 시사점

- 법적 근거 및 법적 지위가 명확하기 때문에 우리나라의 경우도 원활한 활동을 위한 법적 근거가 확실하여야 할 것임
- 통일된 단일 행정구역을 기본 단위로 하므로 우리나라도 기존의 읍면동 행정구역 단위로 하는 것이 바람직함
- 주민자치회의의 기능은 주민생활 전반에 걸쳐서 행정의 힘이 미치지 못하는 사각지대 해소와 지역문제 해결에 치중하여야 함
- 재원의 경우, 자치활동이 강조되면, 자주재원이 비율이 높아지고 행정과 관계가 밀접해지면 의존재원이 비중이 커지는 바, 자주재원의 확보가 가능하도록 제도적인 방안을 모색하는 것이 필요함. 특히 영국의 패리쉬세를 참고하여 안정적인 고정 재원 확보를 위한 “주민자치세”의 신설도 고려하여야 함

제 5 장

주민자치기능 강화를 위한 주민자치회 모델 구상

제1절 주민자치회 설치의 원칙

제2절 주민자치회의 위상과 기능

제3절 주민자치회의 설치근거

제4절 주민자치회의 설치

제5절 읍면동 당 1개의 주민자치회 설치 모형

제6절 읍면동 내 수 개의 주민자치회 설치 모형



제5장

주민자치기능 강화를 위한
주민자치회 모델 구상

제1절 주민자치회 설치의 원칙

- 원칙1 : 주민자치회는 지역 내의 일정한 구역을 단위로 해야 함
 - 자치회는 읍면동 혹은 읍면동의 일정 구역 내 주소를 가진 주민을 기초로 구성되는 단체이어야 함
- 원칙2 : 주민자치회는 정치성이 배제된 순수한 주민자치조직이어야 함
 - 자치회는 정당 및 정치인들로부터 자유로운 비정치 조직체로 운영되어야 함
 - 자치회는 기초자치단체인 시군구의 하부행정기관이 아니어야 함
 - 자치회는 구역 내의 주민화합 및 발전에 관한 사항을 다루는 조직이어야 함
 - 자치회는 구역 내 존재하는 다양한 공식 및 비공식 기능조직들과 별개의 조직이어야 함
- 원칙3 : 주민자치회는 인가된 법인체이어야 함
 - 자치회는 자기 부동산의 보유 및 그 권리를 행사할 수 있어야 함
 - 자치회는 일부 지방자치단체의 사무를 처리할 수 있어야 함
 - 자치회는 지방자치단체로부터 인가를 받아 재정적 지원을 받을 수 있어야 함
- 원칙4 : 주민자치회는 새로운 형태의 근린자치조직이어야 함
 - 자치회는 시군통합에 의한 민주성 보완을 위한 읍면동 내의 새로운 동네자치 조직이어야 함
 - 자치회는 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여 의식을 고양하는 목적을 갖는 조직이어야 함
 - ※ 위에서 기술한 구성 원칙을 근간으로 하면, 주민자치회는 일본의 자치회 모델을 준용하되, 행정보조기능을 추가한 형태의 모델을 지향하는 것임

제2절 주민자치회의 위상과 기능

○ 위상1 : 지연에 의한 법인체

- “지방행정체제개편에 관한 특별법안” 제21조 1항에 “--- 해당 행정구역 내의 주민으로 구성되는 ----”이라고 함으로써 지연에 의한 조직임을 규명하였고, 그리고 제21조 2항에 “--- 법인으로 설치할 수 있다”라고 함으로써 법인체임을 규명하고 있음

※ 〈참고〉 지방행정체제개편에 관한 특별법안

제4절 읍·면·동 주민자치

제21조(주민자치회의 설치 등) ① 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역 내의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

② 주민자치회는 법인으로 설치할 수 있다.

제22조(주민자치회의 기능) ① 제21조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙이 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

제23조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.

② 주민자치회의 설치시기, 구성, 법인의 요건, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

- 법인격 부여에 의한 의미 및 장점
- 법인격을 부여한다는 것은 주민들로 구성된 조직체로서 법률상 관계의 주체가 되는 것을 의미하는 바, 이는 자치단체로부터의 하부행정기관이 아닌 독자성을 갖는 조직체로 인정받는 것, 각종 소송 및 계약에서 독립적인 권리를 갖는 것, 조직체 내의 재산에 관한 소유권을 갖고 각종의 사업을 추진할 수 있는 것 등의 장점을 가짐. 다만 법인체의 운영과 관련하여 재정상황이 열악하거나 방만한 경영을 하거나 운영 역량을 갖추지 못하게 되면 파산이 되어 참여한 주민들에게 부담을 주게 됨

- 위상2 : 임의적 성격의 인가단체
 - 주민자치회는 임의단체일수도 필수단체일수도 있지만, “지방행정체제개편에 관한 특별법안”에 의하면 제21조 제1항에 “---주민자치회를 둘 수 있다”와 제21조 2항에 “주민자치회는 법인으로 설치할 수 있다” 및 제22조 제1항에 “제21조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 --읍면동 행정기능을 자치단체가 직접 수행하고, 관계 ---- 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다”라고 규정하고 있어서, 제21조 제1항에 의해 설치할 수도 있고 아니면 설치하지 않을 수도 있다는 점에서 임의적 단체임을 알 수 있음
 - 비록 주민자치회가 임의적 성격을 갖지만 만일 설치되어야 한다면 자치단체에서 위임 또는 위탁한 사무를 처리해야 하기 때문에 지방자치단체의 인가를 받아야 할 것으로 판단되는 바, 향후 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률(가칭)을 제정할 경우 이를 명시적으로 규정해야 한다는 점에서 인가단체적 성격을 가져야 한다고 판단됨
- 기능1 : 개념적 측면
 - 주민대표 기능 : 지역의 복지, 환경, 방법, 방재 등 개별 구역에서 일어나는 문제를 해결하고, 지역주민 상호의 연대와 친목을 도모하기 위한 민주적 주민자치조직
 - 주민공동체 기능 : 살기 좋은 지역사회의 실현을 위해 지역 전체의 다양한 과제를 협동해서 해결해 가는 주민상호간의 커뮤니케이션의 중심 조직
 - 행정사무처리보조 기능 : 법규에 의한 행정사무의 일부를 처리하는 법인단체
 - * 행정사무처리보조기능을 부여할 경우 이를 준자치단체(영국의 패리쉬)로 볼 수 있는 문제점도 있으나, 현재 읍면동의 행정기능을 폐지한다는 전제라면 일부 사무위탁을 통한 단순행정사무의 처리를 허용하는 것이 바람직함
- 기능2 : 법리적 측면
 - 구역 내 주민화합 및 발전을 위한 기능
 - 지방자치단체의 위임 또는 위탁사무 처리기능
 - 기타 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임한 사무 처리기능

- 기능3 : 현실적 측면
 - 지원기능 : 지역 내 조직지원활동, 자치단체 사무처리 지원활동, 사회교육활동 등
 - 전파기능 : 행정정보공시활동, 지역뉴스홍보활동, 강연회 등 문화활동 등
 - 만남기능 : 축제 및 운동회활동, 인적교류활동 등
 - 협력기능 : 청소활동, 방재·방법활동, 교통안전운동활동, 복리후생활동 등
- 성격 : 비정치적인 주민자치기구
 - 주민자치회는 지방자치단체의 산하행정기관이거나 공공단체가 아님
 - 주민자치회는 구역내 주민들이 자유롭게 가입해야 하고 민주적 운영을 행하며 회원에 대한 차별을 행하지 않는 순수한 주민자치기구임
 - 주민자치회는 특정 정당 및 지방정치인들이 이용하는 단체가 아니어야 함

제3절 주민자치회의 설치근거

- 근거법 : 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제21조 - 제23조
- 기본법 : 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률(가칭) → 제정 예정

- 향후 법제화 주요 내용(예정)
 - 주민자치회의 설치시기, 구성, 법임의 요건, 재정 등 설치·운영에 관한 사항
 - 주민자치회의 결성, 등록과 인가 및 고시, 규약내용 및 변경, 대표자 및 감사, 조직 및 운영, 해산 및 청산 등에 관한 사항

- 관련법 : 지방자치법, 지방자치단체의 주민자치센터 설치 및 운영에 관한 조례 등
 - * 향후 기본법이 위임한 사항을 지방자치단체의 조례로 규정하도록 할 것인지에 대한 검토 필요
 - ⇒ 일본의 경우 지방자치법 206조에 지연단체에 대한 조항을 두어 근거법으로 하고 있지만 지방자치단체의 조례로 자치회를 규정하고 있지 않음
 - ⇒ 한국은 이미 근거법 및 기본법을 제정하도록 되어 있기 때문에 기본법에 근거한 조례 혹은 규칙의 제정 필요성이 있을 것임. 이 경우, 특별법-기본법-조례(규칙)의 법체계를 갖추게 될 것임

제4절 주민자치회의 설치

1. 설치 단위

- 주민자치회의 설치 단위에 대해서는 “지방행정체제개편에 관한 특별법안”에 특별하게 규정된 것이 없음
 - 단지 읍면동에 주민자치회를 둘 수 있다고 규정하고 있을 뿐이고, 이에 대한 자세한 것은 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률(예정)에 위임하고 있음
- 설치단위에 대한 대안
 - 대안1 : 읍면동 당 1개 설치
 - 대안2 : 읍면동 당 다수 설치 ⇒ 이 경우 통리단위 기준과 지역특성을 고려한 자율적 단위 기준으로 구분 가능

2. 읍면동 당 1개의 주민자치회 설치 경우

- 현행 읍면동에서 행정기능이 완전히 배제되는 것을 전제로 하면서, 읍면동에 1개의 주민자치회를 두는 경우임
- 이 경우 주민자치회 설치 준거들을 인구와 면적으로 비교해 보면 아래 표와 같음

〈표 6-1〉 주민자치회 설치기준

	면 적	인 구	비 고
읍	너무 큼	너무 많음	<ul style="list-style-type: none"> • 넓은 면적으로 인해 주민들의 응집성 확보와 주민생활의 접점 확보가 어려워 근린집단으로서의 기능발휘 곤란 → 읍면의 평균면적은 경기도 안양시 면적보다 넓음 • 읍의 경우 인구가 많지만 넓은 면적으로 인해 1개의 주민자치회를 설치하게 되면 주민들간 소통을 원활하게 하지 못할 것으로 판단 • 면의 경우 넓은 면적에 비해 인구가 적어서 1개의 주민자치회를 설치하게 되면 주민의 이동범역이 너무 넓어 직접 참여가 불가능할 것으로 판단
면	너무 큼	읍과 동에 비해 유리	
동	읍면에 비해 유리	너무 많음	<ul style="list-style-type: none"> • 동의 도시적 특성을 고려할 경우 인구가 다소 많음에도 불구하고 면적이 적기 때문에 동 단위로 1개의 주민자치회를 설치해도 장소커뮤니케이션으로의 역할은 가능할 것으로 판단

- 한편 인구와 면적 기준으로 보면 다소 무리가 있지만, 읍과 동의 경우 약 19,000명 수준의 주민자치회가, 면의 경우 4,300명 수준의 주민자치회가 설치될 수 있음
- 그리고 전국적으로 약 3,487개의 주민자치회가 설치될 수 있을 것임

〈표 6-2〉 읍면동의 일반현황

구 분 (09.1.1기준)	읍면동수	면 적(k㎡)		인 구(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

3. 읍면동 당 여러 개의 주민자치회 설치 경우

- 현행 읍면동에서 행정기능이 완전히 배제되는 것을 전제로 하면서, 읍면동에 수 개의 주민자치회를 두는 경우임
- 이 경우 설치 대안으로 2가지를 검토할 수 있음
 - 1안은 수 개의 주민자치회를 설치하는 경우, 현재의 통과 리를 기준으로 하는 경우이고, 2안은 지방자치단체가 지역 특성과 여건을 고려하여 자율적으로 설치하는 경우로 구분됨
 - 현실적으로는 통리단위로 설치하는 대안이 실현성이 많은 것으로 판단됨
- 첫째, 1안의 경우 현재의 통과 리를 기준으로 하면 아래 표에서 보듯이 평균 인구수와 세대수가 일본의 자치회 수준(50-150세대)과 비슷한 것으로 나타나고 있어 적정한 것으로 판단되나, 전국적으로 약 9.2만개의 주민자치회가 설치될 수 있을 것임
 - 만일 9.2만개의 주민자치회를 설치할 경우 난립이 우려되어 그 수를 축소하여야 한다면, 인구수와 세대수의 규모를 확대하는 것을 검토할 수 있음.
 - 이 경우 우리나라의 기초자치단체의 규모가 일본에 비해 크고 통합시의 규모도 커질 것이라는 전제 하에서 검토할 수 있을 것임. 그리고 세대수를 통의 경

- 우 약 500세대로, 리의 경우 약 200세대로 조정한다면 전국적으로 약 4.6만개의 주민자치회를 설치할 수 있을 것으로 예상됨
- 그러나 통리단위는 지역 주민들의 실질적 자치조직이므로 세대 중심의 확대를 통한 통합 통리제도로 전환하게 되면 통합대상 통리간 갈등이 야기될 것으로 판단되고, 공동체 의식을 함양하고 주민들의 직접적인 참여를 확보하는 등 주민대면성을 제고시키는데 한계를 가져올 것이라 판단됨.
 - 따라서 통리단위의 주민자치회의 수가 많다고 해도 현재의 통리제도를 적극 활용하는 것이 바람직할 것임

〈표 6-3〉 통·리의 일반현황

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

- 둘째, 자율적 설치의 경우, 인구, 면적, 지역 특성 등을 고려하되, 실질적인 참여가 가능하도록 정하는 것임.
- 그럼에도 불구하고 일정한 기준을 마련해야 하는 바, 그 기준이 세대를 중심으로 할 수도 있고, 기존의 주민조직들을 활용할 수도 있을 것임.
- 만일 기존의 주민조직을 활용한다면 공동주택의 경우 아파트입주자대표회의를 활용하고, 일반주택의 경우 통리단위를 광역적 규모로 통합·설정하여 활용하는 방법이 있을 것임
- 그러나 자율적 설치의 경우 초기에 설치의 어려움이 많을 뿐만 아니라 실질적인 운영이 되지 않은 가능성이 많고, 정부와 지방자치단체의 적극적인 개입이 없이는 이행되기 어려울 것으로 보이는 바, 효과적인 대안이 되지 않을 것임

4. 주민자치회 연합조직의 구성

- 읍면동에 수 개의 주민자치회를 설치할 경우, 연합조직화 하는 것을 검토할 필요가 있음
 - 연합조직의 필요성 : 1개의 주민자치회로서 처리하기 어렵거나 공동으로 처리하면 효율적인 사항들에 대해서 주민자치회 상호간 연합해서 처리할 수 있도록 하는 것이 필요함
 - 일본의 경우, 첫째로 복수의 자치회를 조직할 수 있도록 허용하고 있음. 지방자치법에 의해 설치되는 단위 자치회는 당해 구역 내 거주하는 세대로 구성되는 중심적인 조직이고, 복수의 단위 자치회로 조직되는 “00자치회 연합회”, “00지구 자치회 연합회” “00연합자치회” 등을 두고 있고, 이들 연합(지구)자치회의 대표자들로 구성되는 ’00시 자치회 연합회“ “ ”중앙자치회 연합회“ 등을 두고 있음
 - 우리나라에서 수 개의 주민자치회를 읍면동 단위에 설치할 경우 복수의 단위 자치회를 둘 수 있도록 향후 제정될 관련 법과 시군구의 조례에서 규정하도록 하는 것이 바람직할 것임
 - ※ 위와 같은 논의에도 불구하고 향후 정책적 논의를 유도하기 위하여, 이하의 “주민자치회 기관구성형태와 운영”부문에서는 읍면동 내 1개 설치 대안 및 통리단위 설치 대안으로 구분하여 상세하게 접근해 보고자 함

제5절 읍면동 당 1개의 주민자치회 설치 모형

1. 주민자치회의 결성 및 등록

○ 주민자치회의 결성 및 등록 절차

- 주민자치회의 결성을 위한 회의 → 자치회 결성 서류 작성 → 지방자치단체에 등록 신청 → 지방자치단체 인가 및 고시

○ 주민자치회의 결성을 위한 회의

- 설치대상 지역 내에서 사전 준비위 구성 및 회의 진행

○ 주민자치회 결성 서류 작성 및 등록

- 주민자치회 등록 및 인가 등 결성을 위한 서류작성 : 명칭, 결성 연월일, 임원, 회원, 조직, 규약의 준비
- 지방자치단체에 등록 신청

○ 규약에 포함될 내용

- 목적, 명칭, 구역, 사무소 소재지, 사업, 회원, 구성원 자격, 임원(임원, 고문, 위원 등 임무·임기·설치), 대표자 및 감사, 하부기관 및 연합조직, 기관종류(총회, 임원회, 분임회 등) 및 임무와 조직, 자산 및 운영경비와 회계(년도 및 감사 등), 가입 및 탈퇴 등

○ 지방자치단체의 인가 및 고시

- 조례 (가칭, 주민자치회의 운영 및 지원에 관한 조례)에 근거하여 인가

○ 인가

- 인가기준 : 목적의 적합성, 구성원의 적정성, 규약의 합리성 등
- 인가권자 : 지방자치단체장(기초자치단체장)

○ 고시

- 고시권자 : 지방자치단체장(기초자치단체장)
- 고시내용 변경 : 주민자치회가 변경신청 후 기초자치단체장이 변경고시
- 고시의 효력 : 고시됨으로써 인가된 자연단체로서의 법인격 부여

2. 주민자치회의의 구성원 및 가입

○ 구성원 자격

- 읍면동 행정구역 내에 거주하고 주민등록이 되어 있는 주민

○ 구성원 가입과 탈퇴

- 가입 : 2안으로 함
 - 1안 : 자격을 갖춘 주민은 자동으로 회원이 됨
 - 읍 평균 19.9천명, 면 평균 4.3천명, 동 평균 19.4명
 - 2안 : 자격을 갖추고 회비를 납부한 주민으로 세대주 단위로 구성함
 - 읍면 평균 2,711세대동 평균 7,323세대

미국: 관할구역 거주자는 자동 가입, 관할 구역 내 기업체는 신청 접수
일본: 관할구역세대는 자동 가입, 타 구역 거주자 혹은 관할구역 기업체/단체 신청 접수
영국: 해당 행정구역내 거주 주민은 자동 가입

- 탈퇴 : 이사 등에 의한 주민등록지 이전 시 자동 탈퇴

○ 가입단위

- 세대를 기준으로 함

미국: 주민, 기업체 대표
일본: 세대, 기업체 대표, 직능단체(의사회, 변호사회 등) 대표, 시민단체 대표
영국: 주민

○ 회원의 권리

- 임원 선거권 및 피선거권
- 임원 담임권
- 시설 및 프로그램 이용권

○ 회원의 의무

- 운영재원의 부담 : 회비, 수강료, 시설 사용료 등

- 주민자치회 활동 및 사업에의 참여와 봉사

3. 주민자치회의 장소

- 사무국
 - 현재의 각 읍면동 사무소 내 : 현 읍면동의 행정사무기능이 폐지되는 것을 전제로 함
- 회의장소
 - 정기회의 : 각 읍면동 사무소 회의실
 - 임시회의 : 각 읍면동 사무소 내 회의실 혹은 임원진 회의에서 결정하는 장소

4. 주민자치회의 기관 구성

① 주민총회

- 구성 : 전체 주민(세대별 대표 1인으로 구성)
- 성격 : 전체주민의 모임
- 역할
 - (가칭) 주민대표자회의 대표위원 인준 : 대표위원 선출결과 보고
 - 사업결산 보고 및 승인
 - 신년도 사업계획·사업예산 보고 및 승인
- 정례회의 및 시기 : 1년에 1회(12월)

미국: 주민총회 없음 일본: 연 1회 개최 영국: 연 1회 이상 개최(3월~6월 사이에 의무적으로 1회 개최)

- 임시회의 : 회장의 요구 혹은 재적 대표위원 1/2이상 요구

② (가칭) 주민대표자회의

㉓ 성격 및 구성

- 성격 : 주민자치회의 주민대표자 모임 (의결 및 집행기관적 성격)
- 구성 : 주민자치회 대표위원(특별법 상 주민자치회 위원을 의미함)들로 구성
- 구성방법 : 시군구 조례로 정하는 바에 의해 자치단체장이 위촉(현 특별법안에 명기)

㉔ 주민자치회의 대표위원

- 대표위원의 정수 : 각 시군구 조례로 정하되, 지역특성과 인구수에 비례하여 결정함

〈표 6-4〉 대표위원의 정수

인 구 수	위원수(안)
5,000명 이하	10명 내외
10,000명 이하	15명 내외
20,000명 이하	20명 내외
30,000명 이하	25명 내외
40,000명 이하	30명 내외
50,000명 이하	35명 내외
50,000명 이상	40명 내외

〈미국〉	50명~80명
〈일본〉	25명 내외
〈영국〉	5명~20명
〈한국(현 주민자치센터 주민자치위원회)〉	25명 내외

○ 대표위원의 자격 요건

〈표 6-5〉 대표위원의 자격 요건

구 분	내 용	
기본자격	거주기간	거주기간 또는 소재 사업장 근무기간 : 3년 이상
	봉사경력	거주지역 또는 국내 자원봉사 활동경력 : 2년 연속 50시간 이상
	겸직제한	2개 이상 직능단체 가입 금지
선택자격	전문자격	교육·문화·예술·복지·환경 관련 자격 및 유경험 여부
	지원동기	주민대표위원으로서의 지원동기 및 포부
	전문지식	자치회관 관련 유경험 및 관련지식 여부

○ 대표위원의 위촉기준

- 대표위원은 대표성, 민주성, 전문성 등을 고려하여 위촉- 서울시 25개 자치구 설문조사 결과, 공개모집 33%, 추천 54% 등으로 나타남

〈표 6-6〉 대표위원의 위촉 기준

구 분	대표성(선출)	민주성(공모)	전문성(추천)
위촉시기	임기 만료 해 12월	임기 만료 해 12월	임기 만료 해 12월
위촉인원	위원회 정원의 30%	위원회 정원의 40%	위원회 정원의 30%
위촉대상	1. 해당 통리 거주자 2. 해당 통리 소재 사업장 근무자	1. 해당 읍면동 거주자 2. 해당 읍면동 소재 사업장 근무자	1. 교육, 언론, 문화예술, 환경, 보건, 복지, 체육 등 전문지식보유자 2. 시민단체 임원 3. 직능단체 임원
위촉방법	1. 통리별로 적정인원을 배분하여 주민의 직접선거로 선출 2. 선거권은 세대당 1표	· 주민자치위원 희망자	1. 동장, 통리장의 직접 추천 2. 학교장, 시민단체 대표, 추천 3. 부녀회장, 직능단체장, 아파트 주민대표자회장 등
선정방식	다수 득표자	1차 서류 검토 ⇒ 2차 구술 면접	1차 서류 검토 ⇒ 2차 구술 면접
선정주체	외부 전문가로 구성된 선정위원회	외부 전문가로 구성된 선정위원회	외부 전문가로 구성된 선정위원회
위촉권자	시군구청장(특별법 23조)	시군구청장	시군구청장

- 공모와 추천위원 중 기존 주민자치위원의 경우, 회의참석율(80% 이상), 교육참석율(80% 이상), 분과위원회 활동 실적 등 고려

〈미국〉	전체 위원의 1/2 : 구역장 지명(투표권 있음) 전체 위원의 1/4 : 전문가, 지방의원 추천자(투표권 없음) 전체 위원의 1/4 : 해당 구역 지방의원(투표권 없음)
〈일본〉	주민 총회에서 선출
〈영국〉	주민 총회에서 선출
〈한국(현 주민자치위원회)〉	홈페이지에서 후보자를 공모하여 선정위원회에서 선정

○ 주민대표위원의 선정위원회의 구성

〈표 6-7〉 주민대표위원의 선정위원회의 구성

구 분	내 용
구 성	10명 내외(읍면동장은 투표권이 없는 위원으로 참여), 간사는 담당공무원(위원이 아님)
설 치	각 읍면동별로 설치
위원장	해당 읍면동장을 제외한 선정위원 중에서 투표로 선출
회의개최	임기 만료 해 12월 중
위원자격	<ul style="list-style-type: none"> • 당연직: 읍면동장(투표권없음), 학교장, 학교운영위원장, 통리장대표, 자원봉사센터장 • 추천직: 종교단체대표, NGO/시민단체대표 등
선정방법	<ul style="list-style-type: none"> • 추천자: 읍면동장 • 선정방법: 1차 서류 검토 ⇒ 읍면동장 선정 • 위촉: 시군구청장

○ 주민대표위원의 임기, 연임, 위촉·해촉 등

〈표 6-8〉 주민대표위원의 임기, 연임, 위촉, 해촉 등

구 분	내 용
임 기	2년
연임 제한	없음
위촉·해촉시기	임기 만료시 해촉, 자치단체장 위촉시 동시 위촉
위원활동실적평가	회의참석 실적, 교육참석 실적, 분과위원회 활동 실적 등 평가

㉔ 주민대표자회의의 임원 구성

- 회장 : 1인
 - 선출 : 위원 중에서 선거로 선출
 - 임기 : 2년
 - 임무 : 주민대표자회의를 대표, 회의를 주재
- 부회장 : 1~2인 이내 ⇒ 규모에 따라 조정
 - 선출 : 위원 중에서 선거로 선출하되, 분과위원장 겸직 원칙
 - 임기 : 2년
 - 임무 : 회장 보조, 회장 유고시 회장의 직무 대리
- 총무 : 1인
 - 선출 : 위원 중에서 회장이 지명
 - 임기 : 2년
 - 임무 : 회장 보조, 회의 행정실무 관장
- 회계 : 1인
 - 선출 : 위원 중에서 회장이 지명
 - 임기 : 2년
 - 임무 : 회의 예산회계 및 출납업무 담당
- 감사 : 1인
 - 선출 : 위원 중에서 선거로 선출
 - 임기 : 2년
 - 임무 : 주민대표자회의의 행정사무 및 회계업무 감사
- 분과위원장 : 5인 이상 ⇒ 규모에 따라 정함
 - 선출 : 위원 중에서 선거로 선출(부회장이 일부 위원 겸직)
 - 조직 : 기능별 분과위원회를 구성하는 원칙에 의함
 - 최종적으로 주민자치회의의 역할과 기능이 정립된 후 추후 확정
 - 임기 : 1년
 - 임무 : 각 전문분야별 분과위원회의의 사업 수행 및 내부 관리

〈표 6-9〉 분과위원회 예시

분과위원회명	활동내용
생활환경분과	쓰레기 처리, 청소, 골목길 환경미화, 꽃길 가꾸기 등
지역복지분과	불우이웃돕기, 독거노인돕기, 소년소녀가장돕기, 다문화가정지원사업 등
프로그램분과	주민의견조사, 문화등 강좌 개설 및 관리, 수강생 및 수강료관리, 강사관리 등
살기좋은 마을만들기분과	문화행사 및 지역축제, 마을 소식지 발간, 커뮤니티 비즈니스, 살기좋은 마을만들기

<p>〈미국〉</p> <p>전문분야별 소위원회 구성(5개) 집행부회, 예산위원회, 커뮤니티계획위원회, 커뮤니티일반조성금감시위원회, 조사위원회 등</p> <p>〈일본〉</p> <p>전문부회(5~8개) 총무위원회, 복지위원회, 환경위원회, 교통위원회, 문화체육위원회, 방범위원회, 시설관리위원회</p> <p>〈영국〉</p> <p>없음</p> <p>〈한국(현 주민자치위원회)〉</p> <p>주민자치분과위원회, 문화여가분과위원회, 지역복지분과위원회, 주민편익분과위원회, 주민교육분과위원회, 사회진흥분과위원회</p>

㉠ 주민대표자회의의 회의

- 정기 회의 : 월 1회
- 임시회의 : 회장의 요구 혹은 재적 대표위원 1/2이상 요구
- 분과위원회 회의 : 수시

〈미국〉	정례회의- 월 1회 특별회의 - 총위원 20%이상 요구 긴급회의 - 총위원 40% 이상 요구 소위원회 - 수시
〈일본〉	임원회의- 수시, 전문부회- 월 1회
〈영국〉	수시 개최
〈한국(현 주민자치위원회)〉	정례회의- 월 1회, 임시회의- 수시, 분과회의- 수시

③ 주민자치회 사무국

- 성격 : 주민자치회 및 주민대표자회의 지원 조직
- 조직
 - 사무국장 : 유급실무전담요원으로 배치 ⇒ 일본과는 달리 읍면동단위 설치의 경우 유급직 고려
 - 사무요원(임의조직) : 자치단체 조례로 정하되, 1명의 유급실무전담요원 혹은 자원봉사자
- 사무국장(유급실무전담요원) 확보방안
 - 주민대표위원이 실제적으로 주민자치회를 운영할 시간적 여력과 공간이 없음
 - 현재 주민자치센터의 경우, 실무보조 요원이 대부분 공익요원 또는 공공근로로 전문성 부족

〈표 6-10〉 유급실무전담요원 배치안

구 분		내 용
자 격	기본자격	해당 읍면동에는 거주하는 20세 ~ 50세 미만의 여성/은퇴 남성
	사무능력	워드·엑셀·파워포인트·포토샵 관련 사무처리능력자
	이수자격	주민자치대학 과정에서 주민자치센터 실무전담요원 과정 이수자(선택사항)
채용인원		각 읍면동 주민자치회에서 결정
계약기간		1년 단위 계약
근무시간		주 30시간(1일 6시간 근무, 오전 9시 ~ 오후 4시)

구 분	내 용
신분	유급 자원봉사자
급여	조례 혹은 자율결정, 4대 보험 지급
활동내용	- 주민자치회의 유지 관리에 관한 사무 - 주민대표자회의의 운영 및 지원 - 주민자치회의의 대외적 사무관계의 처리 등
실적평가	매년 근무실적 평가를 실시 후 평가결과 우수한 자는 차년도 재계약

미국:	3명의 유급 사무원, 시 소속 조정관(Facilitator) 배치
일본:	주민 자원봉사자 배치
영국:	사무국장 포함 유급사무원 배치

5. 주민자치회의의 주요 사무(기능)

※ “지방행정구역 개편에 관한 법률대안” 제22조 근거

① 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 지역복지활동
- 회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등 주민편익활동
- 평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 시민교육활동
- 내집앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등 지역사회진흥활동
- 살기 좋은 마을 만들기 사업 추진
- 기타 수익사업

② 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항

- 주민자치관련 시설 관리
- 공원 등 유지관리
- 쓰레기 수거 및 처리 등

③ 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

<p>〈미국〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 행정과 주민의 연결: 주민요구 전달, 시 사업 협조 • 자문: 지역계획수립 조언 • 예산 과정 참여 및 조언 • 자체 커뮤니티계획 추진
<p>〈일본〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치기능:복지/주민친목/환경/문화/회관운영/마을만들기 • 행정보조기능(사무위탁) • 축제 등 기타 수익사업 수행
<p>〈영국〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 생활관련시설관리: 주차장(주륵장)/도로(가로등), 목욕탕/세탁소, 공동묘지/화장장, 버스정류소, 체육/레크레이션장, 공원, 화장장 • 공중위생: 공중화장실, 상하수도, 쓰레기 처리 • 토지관리: 시민채소농원, 공한지 • 주민자치사업: 문화예술, 축제, 주민친교모임, 음악회, 전시회 • 기타: 교육관련 지원 서비스, 사회복지사업

6. 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

〈미국〉

- 자주재원 : 주민기부금
- 시 지원금: 모든 활동재원

〈일본〉

- 자주재원
회비-세대당 월 300엔
기부금-축제시 개인과 기업
- 보조금-행정사무 위탁 수행

〈영국〉

- 자주재원: 시설임대 수입, 사용료
- 지원금 : 패리쉬세(지방세 일부)

○ 회계 및 회계감사

- 자체감사
- 시군구감사 : 보조금 사업에 대한 감사

7. 주민자치회와 자치단체간 관계

○ 사무관계

- 원칙적으로 독자적인 사업 수행
- 대등한 입장에서의 계약에 의한 사무 위탁

※ 위탁이 가능한 읍면동 사무 예시

- 증명민원서류 발급 : 자동 발급기 설치 및 관리운영
- 사회복지업무 : 복지 대상자 실태 및 수요조사, 서비스연계, 다문화가정지원 사회복지서비스(노인, 청소년, 장애인 등) 전달(제공)
- 환경 : 쓰레기 수거 및 분리, 자연보호, 공원관리
- 시설물관리 : 동 청사, 주민자치센터 관련 시설, 마을회관, 경로당
- 읍면동 단위 소규모 지역개발사업 : 골목길 정비, 꽃길 가꾸기, 등산로 정비 근린공원 설치 및 관리, 마을하천 정비

○ 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

8. 주민자치회 대표위원의 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

9. 지역사회내 네트워크 형성방안

- 기존 주민자치센터의 주민자치위원회 조직의 활용방안
 - 1안-10년의 노하우를 활용하기 위하여 1기에 한하여 현 주민자치위원은 재위촉(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 하

는 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 자원봉사 활동 등에 활용

제6절

읍면동 내 수 개의 주민자치회 설치 모형 : 읍면동의 통리를 중심으로 하는 주민자치회

1. 주민자치회의 유형

- 주민자치회를 통리단위로 설치할 경우 상정가능한 주민자치회 유형을 보면
 - 도시형과 농촌형 주민자치회로, 재산을 소유한 곳과 그렇지 않은 곳으로, 위탁 사무를 처리하는 곳과 그렇지 않은 곳으로 구분이 가능함
- 도시형과 농촌형 주민자치회의 경우, 도시형은 통을 단위로 설치되어 인구와 세대수의 규모가 농촌형보다 클 것이며 그 하부단위를 반으로 하게 될 것임. 그리고 농촌형은 리를 단위로 설치되어 인구 및 세대수가 적을 것이며 그 하부단위를 동으로 하게 될 것임
- 통리단위의 주민자치회는 현재 통리별로 고유재산을 가지고 있는 가의 여부와 위탁사무를 받아서 처리할 것인 가의 여부에 따라서 법인격을 갖는 조직이 될

것인지를 결정하게 될 것임

- 만일 고유재산을 갖고 있다면 향후에 법인격을 인가받아야 할 것이고, 시군구로부터 위탁사무를 받아 처리한다면 법인격을 인가받아야 할 것임
- 따라서 통리단위로 주민자치회를 설치한다면 아래 표와 같은 유형의 주민자치회가 있게 될 것임

〈표 6-11〉 통리단위 주민자치회

유형1	도시형 주민자치회		농촌형 주민자치회	
설치단위	통		리	
유형2	1유형	2유형	3유형	4유형
	인가법인단체	비인가단체	인가법인단체	비인가단체
	고유재산 소유 위탁사무 처리	고유재산 없음 위탁사무 미처리	고유재산 소유 위탁사무 처리	고유재산 없음 위탁사무 미처리

2. 주민자치회의 결성 및 해산

가. 주민자치회의 결성 및 등록 : 전과 동일

나. 주민자치회의 회원 및 가입

- 회원자격
 - 읍면동의 통과 리에 거주하고 주민등록이 되어 있는 20세 이상의 주민
- 회원 가입과 탈퇴
 - 가입 : 통과 리 단위에서 회비를 납부한 세대주 단위의 주민
 - 탈퇴 : 이사 등에 의한 주민등록지 이전 시 자동 탈퇴
- 가입단위 : 전과 동일
- 회원의 권리 : 향회(자치회) 참여권 및 의결권, 임원 선거권과 피선거권
 - 선거권 20세 이상, 피선거권 30세 이상
- 회원의 의무 : 향약(규약) 준수 의무, 회의 결의사항 준수 의무, 공동 부역이행 및 부담금 납부 의무

- 80세 이상 노약자 및 생계곤란자의 경비부담 및 노역의무 제외

다. 주민자치회의 장소

- 사무국 : 통과 리 단위의 마을 회관 등
- 회의장소 : 사무국 소재의 회의실 및 임원진이 정하는 장소

라. 주민자치회의 청산 등

- 주민자치회는 규약에 정한 해산사유 발생, 파산절차 개시 결정, 인가취소, 총회 결의, 구성원이 없을 경우에는 해산함
- 주민자치회는 조례로 규정하여 전체 구성원의 3/4이상의 찬성으로 해산을 결의할 수 있도록 하되, 단지 규약에 별도의 규정이 있으면 그러하지 않음

3. 주민자치회의 기관 구성

가. 주민총회 : 전과 동일

- 구성
- 성격
- 역할
- 정례회의 및 시기
- 임시회의

나. (가칭) 주민대표자회의

① 성격 및 구성

- 성격 : 주민자치회의 주민대표자 모임(의결 및 집행기관적 성격)
- 구성 : 주민자치회 대표위원(특별법 상 주민자치회 위원을 의미함)들로 구성

○ 구성방법

- 1안 : 시군구 조례로 정하는 바에 의해 자치단체장이 위촉(현 특별법안에
명기)
- 2안 : 시군구 조례로 정하되 주민자치회에서 자율적으로 선출하도록 하고 자
치단체장이 위촉하는 형태

* 읍면동 당 1개의 주민자치회를 두는 형태와는 달리 통리 단위로 설치할 경우 2안을 선택하는 것이 실질적인 주민자치의 효과를 배가시킬 수 있고, 현재 제주도에서 운영하고 있는 리단위의 주민자치회 형태(재산이 있는 곳은 새마을회라는 명칭을 사용하기도 함)를 운영하는 곳의 확산에 도움이 될 것이기 때문임

② 주민대표자회의의 대표위원

- 대표위원의 정수 : 각 시군구 조례로 정하되, 지역특성과 인구수에 비례하여 결정함

〈표 6-12〉 주민대표자회의의 대표위원의 정수

인 구 수	위원수
1,000명 이하	10명 내외
2,000명 이하	15명 내외
3,000명 이하	20명 내외
4,500명 이하	25명 내외
6,000명 이하	30명 내외
6,000명 이상	35명 내외

- 대표위원의 자격 요건 : 통과 리 단위 주민으로서 자체적으로 선출 혹은 지명된 자
- 대표위원의 위촉기준 : 없음
- 주민대표위원의 임기, 연임 : 2년 임기에 연임 제한 없음
- 주민대표위원의 위촉·해촉 : 통과 리 단위의 자체적 변화가 있을 시에 자치단체장에게 위촉 및 해촉을 건의

③ 주민대표자회의의 임원 구성

㉠ 기본모형

- 회장 : 1인
 - 선출 : 위원 중에서 선거로 선출
 - 임기 : 2년
 - 임무 : 주민대표자회의를 대표, 회의를 주재
- 부회장 : 1-2인 이내 ⇒ 규모에 따라 조정
 - 선출 : 위원 중에서 선거로 선출하되, 분과위원장 겸직 원칙
 - 임기 : 2년
 - 임무 : 회장 보조, 회장 유고시 회장의 직무 대리
- 총무 : 1인
 - 선출 : 위원 중에서 회장이 지명
 - 임기 : 2년
 - 임무 : 회장 보조, 회의 행정실무 관장
- 회계 : 1인
 - 선출 : 위원 중에서 회장이 지명
 - 임기 : 2년
 - 임무 : 회의 예산회계 및 출납업무 담당
- 감사 : 1인
 - 선출 : 위원 중에서 선거로 선출
 - 임기 : 2년
 - 임무 : 주민대표자회의 행정사무 및 회계업무 감사
- 분과위원장 : 5인 내외 ⇒ 규모에 따라 정함
 - 선출 : 위원 중에서 선거로 선출(부회장이 일부 위원 겸직)
 - 조직 : 기능별 분과위원회를 구성하는 원칙에 의함
 - 최종적으로 주민자치회의 역할과 기능이 정립된 후 추후 확정
 - 임기 : 2년

㉔ 예시모형 1 : 제주도 구좌읍 평대리의 기관구성(회장1인 체제형)

〈표 6-13〉 주민대표자회의 기관구성 및 운영(예시 1)

구분	구성	운영
리민 회의	- 평대리 새마을회 - 총회(정기, 임시)	- 총회 : 규약 제정, 개발이원 선출, 자산 취득 및 처분, 사업계획 승인, 동 분리 및 병합
규약		
회장	- 리장 - 주민 직접선거 - 30세 이상 5년 이상 거주 - 3년	- 리정 최고 책임자
감사	- 주민총회 선출 - 2년	- 리정 및 재무사항 감사
동장	- 각 동에서 선출	- 각 동 대표 및 리장 보좌
개발위원회	- 선출직 : 동당 2명 - 당연직 : 이장, 동장3인, 노인회장, 청년회장, 영농회장, 어촌계장, 축산계장, 농지개발조합장, 해녀회장	- 각 단체를 대표하여 리정에 참여 - 개발위원회 소관 의결사항 의결 - 예산안 심의 및 결산안 승인 - 총회 상정의안 결정
분과위원회	- 노인회, 부녀회, 청년회, 영농회, 어촌계, 축산계, 농지개발조합, 해녀회	- 각 회별 관련 사업 추진
리 사무장		

㉕ 예시모형 2 : 제주도 애월읍 하귀2리 향회의 기관구성(회장과 개발위원장의 분담형)

〈표 6-14〉 주민대표자회의 기관구성 및 운영(예시 2)

구분	구성	운영
리민 회의(향회)	총회	- 정기 : 향약 개정, 예산 및 결산 승인, 사업계획 채택 및 승인, 리장과 개발위원장 및 위원 선출, 감사 선출, 개발위원회 부의사항 승인, 재산처분 승인 - 임시
향약(규약)		
회장	- 리장(겸) - 정기총회 선출 - 2년	- 리민 대표 - 리 고정자산 관리 - 총회 의장
부회장	- 개발위원장(겸) - 정기총회 선출 - 2년	- 개발위원회 위원장 - 회장(리장) 유고시 대행, 총회소집, 이장 선출 - 리의 특별회계 총괄 및 결정

구분	구성	운영
총무, 재무	- 개발위원장 지명 - 2년	- 개발위원회 사무집행 및 회계감사
감사	- 정기총회 선출 - 2년	- 개발위원회에 대한 전반적인 감사
자문위원 및 고문	- 리장이 위촉 - 임기 제한없음 - 새마을금고이사장등	- 리장과 개발위원장 자문
선출직 위원	- 정기총회 선출 - 2년	- 리 산하 동대표들로 구성
분과위원회1 - 개발위원회		- 위원장 : 부회장(겸) - 리 특별회계사업 총괄 (리장 간섭 불가, 리장은 예산 집행만)
- 민속보존회	- 회장(리장) - 상임부회장(개발위원장) - 부회장(청년회장, 부녀회장) - 운영위원(각 동의 장) - 감사(자치회 감사 겸직) - 고문(노인회장) - 총무, 재무, 섭외(회장 지명 후 임원회의 승인) - 간사(리 사무장)	
- 체육회	- 회장(리장) - 명예회장(개발위원장) - 상임부회장(총회에서 선출) - 부회장(청년회장, 부녀회장) - 감사(총회에서 선출) - 이사(개발위원회 총무, 노인회 총무, 각 동 청년·부녀회장) - 고문(임원회의) - 사무국장(회장 추천 인준) - 간사(리 사무장)	
산하단체	- 노인회 - 부녀회 - 청년회	- 회별로 개별사업 추진

④ 주민대표자회의의 회의

- 정기 회의 : 월 1회
- 임시회의 : 회장의 요구 혹은 재적 대표위원 1/2이상 요구
- 분과위원회 회의 : 수시

⑤ 주민자치회의 사무장

- 성격 : 주민자치회 및 주민대표자회의 지원 조직
- 조직
 - 사무장 : 유급실무전담요원으로 배치 ⇒ 일본과는 달리 읍면동단위 설치의 경우 유급직 고려
 - 사무요원(임의조직) : 자치단체 조례로 정하되, 1명의 유급실무전담요원 혹은 자원봉사자
- 채용 : 자치회 자율로 지역 내 주민

4. 주민자치회의 사무와 재정

가. 주민자치회의 주요 사무(기능)

※ “지방행정구역 개편에 관한 법률대안” 제22조 근거

- ① 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 : 전과 동일
- ② 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
 - 1안 : 위탁사무 처리하지 않는 주민자치회
 - 제주도의 사례와 같이 자율적으로 통과 리 내 업무 처리
 - 2안 : 위탁사무 처리하는 주민자치회
 - 통리 단위 주민자치회가 재산을 소유하였거나, 재산증식을 통해 통리 발전을 도모해야 하는 것이 유익하다고 판단한 통리가 시와 계약에 의해 위탁사무를 처리
 - 위탁사무 : 전과 동일
 - * 위탁사무를 처리할 것인지 아닌지에 대해서는 전적으로 주민자치회 자율결정에 맡김
- ③ 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

나. 주민자치회의 재정

- 재원의 구조 및 구성 : 전과 동일
 - 자체재원, 보조금, 기금, 기부금 : 단지 리 주민자치회가 자율결정
- 회계 및 회계감사
 - 자체감사
 - 시군구감사 : 위탁사무를 처리할 경우 보조금 사업에 대한 감사 허용하는 방안과 시군구 감사를 하지 않은 방안이 있음
 - 위탁사무의 규모가 일정 수준 이하일 경우 시군구 감사 배제 원칙을 적용하거나 리단위 주민자치회에는 위탁사무의 유무에 관계없이 시군구 감사를 배제하는 원칙을 적용할 수 있음
 - 본 연구에서는 위탁사업이 있을 경우 일정 이상의 보조금이 있을 때에만 한정하여 실시하는 것이 바람직한 것으로 판단

5. 주민자치회와 기타 관계

가. 주민자치회와 시군구간 관계

- 사무관계 : 전과 동일
- 관리감독관계 : 전과 동일시
- 재정관계 : 전과 동일
- 주민자치회와 시군구간의 중개적 역할을 담당할 000읍면동 주민자치연합회의 구성
 - 읍면동별 1-2개의 “00읍면동 주민자치연합회”를 조례에 의해 구성할 수 있게 하되 법인격을 부여하는 것으로, 통리단위 주민자치회의 지역적 조합이라고 성격을 갖고 통리단위 주민자치회를 회원으로 하는 구성체여야 함
 - 000읍면동 주민자치연합회는 현재의 주민자치센터에서 수행하는 주민교육프로그램기능을 전담하고, 통과 리단위 주민자치회가 수행하기 어려운 시군구의 사무나 소규모 사업들을 직접 수행하는 것이며, 동시에 통리단위 주민자치회

를 지원하는 기능을 하는 것으로 규정해야 함

- 특히 시군구가 통리단위 주민자치회에 위탁하여 처리하기 어려운 사무나 소규모 사업을 처리함으로써 통리단위 주민자치회를 간접적으로 지원하고 그리고 통리단위 주민자치회의 자치기능을 간접적으로 강화시켜주는 역할을 할 수 있을 것임

나. 주민자치회와 기존 자치조직과의 관계

○ 첫째, 주민자체센터와의 관계를 재조정해야 함

- 읍면동의 행정기능이 폐지되고 통과 리 단위의 주민자치회가 설치되는 것을 전제로 할 경우, 현재 읍면동 주민자치센터의 운영방법을 개선해야 함
- 이 경우 통리단위의 주민자치회에서 이를 개별적으로 추진하기 어려운 실정임
- 따라서 시군구에서 읍면동 단위별로 기존 주민자치센터의 운영을 위탁해야 할 경우, 민간부분에 위탁하는 방법과 위에서 제시한 통리단위의 상급단위 주민자치회에서 이를 위탁받아 처리하는 방법을 강구할 수 있음
- 읍면동별 주민자치연합회(가칭)에서 현 주민자치센터의 교육프로그램을 담당할 수 있을 것임

○ 둘째, 도시지역의 주민자치조직과의 관계를 조정해야 할 것임

- 아파트주민대표자회의의 규모가 통 단위보다 클 경우 주민자치회의 설치를 어떻게 할 것인가의 문제임
- 이 경우 시군구 조례로 정하게 되는 주민자치회 설치에 있어서 통리단위 원칙을 준수하되, 동의 경우 특히 아파트입주자대표회가 있는 경우에는 예외적으로 아파트입주자대표회의의 구역을 단위로 주민자치회를 설립하도록 하는 방안을 검토할 수 있음
- 단지 아파트입주자대표회의는 주택법에 의한 조직으로 그대로 운영하되, 첫째로 아파트입주자대표회의 내에 주민자치회를 하나의 조직으로 구성하는 방안, 둘째로 주민자치회 내에 아파트입주자대표회의를 하나의 조직으로 두는 방안, 셋째로 주민자치회와 아파트입주자대표회의를 별개로 설치하여 병렬적으로 운영하는 방안을 검토할 수 있을 것임

- 그러나 양 조직의 설립목적이 다르기 때문에 어느 한 조직의 산하 조직으로 운영하는 방안은 주민자치회 설립 초기단계에서는 채택하기 어렵다고 판단되기 때문에, 세 번째 방안인 병행하여 설립하도록 하고 일정 시간이 지난 후에 병합하여 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
- 한편 주민자치조직으로서의 아파트부녀회의 경우는 법적 조직이 아니므로 주민자치회의 산하조직으로 둘 수 있고, 통의 하위단위인 반상회도 주민자치회의 반 단위 조직으로 활용할 수 있을 것임
- 셋째, 농촌지역의 주민자치조직과의 관계도 조정해야 할 것임
 - 우선 리 개발위원회는 시군의 조례에 의한 조직으로, 이장이 추천하여 읍면장이 위촉한 15인 이내로 구성하되, 리장, 새마을지도자, 노인회장, 청년회장 등이 당연직이 되어 있지만, 주민자치조직이 아니라 실질적으로는 읍면장의 자문조직적 성격이 강함
 - 결국 리 단위의 주민자치회를 설치할 경우, 조례상 중복이 있을 수 밖에 없는바, 리 개발위원회는 주민자치회로 통합하여 운영할 수 있도록 폐지하는 것이 당연한 것으로 판단됨
 - 한편 리 단위의 영농회(농협), 작목반(농협), 부녀회(새마을운동조직육성법) 등도 궁극적으로는 주민자치회로 통합하는 것이 바람직함

제6장

주민자치회의 효율적 실행방안

제1절 실시방법

- 주민자치회의 설치는 당연히 “지방행정체제 개편에 관한 특별법”이 제정되어야 시행되고, 특히 동 특별법에서 규정한 “주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법(가칭)”이 추가적으로 제정되어야 함
- 첫째, 주민자치회를 일시적·전국적으로 설치한 것인가, 아니면 단계적·지역별로 설치할 것인지를 고려해야 함
 - 일시적·전국적으로 설치할 경우, 읍면동 단위 설치안 혹은 통리 단위 설치안 모두 혼란을 가져올 것이 예상됨. 과거 주민자치센터 설치와 관련하여 일시적·전국적 실시를 도모하였지만 결국에는 부문적·지역적으로 실시하는 조치가 있었다는 점에서도, 일시적·전국적 설치는 이행하지 않는 것이 바람직함
- 둘째, 단계적·지역적으로 설치한다면, 시범적으로 주민자치회 모형을 적용한 후 그 장단점을 분석한 후 확대 실시하고, 지역적으로는 2010년에 자율적 통합이 이루어진 통합 창원시(창원, 진해, 마산)를 대상으로 실시하는 것이 바람직할 것임
 - 우선 읍면동 단위 설치의 경우 도시형으로는 동 2개, 농촌형은 읍면 각기 2개 씩을 지정하되 읍면동 평균인구를 가진 곳에 적용함
 - 통리 단위 설치의 경우 4개 유형별로 2개씩 선정하되 가급적 통리의 평균인구를 갖는 곳을 선정하여 적용함
 - 이와 동시에 비통합지역으로 현재 제주특별자치도에서 일부 시행되는 사례들을 제주도 전역으로 확대시키는 시범실시도 병행하는 방안도 검토할 필요가 있음. 이 경우 재산을 보유하고 있는 곳, 보유하고 있지 않은 곳, 농촌의 리 지역과 도시의 통 지역 등을 구분하여 실시함
- 셋째, 시범실시는 2010년 말까지 도시지역 주민자치회 모형과 농촌지역 주민자

치회 모형을 확정하는 것이 우선적인데, 이 경우 제주특별자치도의 주민자치조직에 대한 심도있는 분석을 통해 실용적인 모형을 설정하는 것이 바람직할 것임

- 넷째, 주민자치회를 전면적으로 실시할 경우, 전국적으로 강제성을 가지고 출범할 것인가의 문제임
 - 읍면동의 행정기능 폐지가 전제된 것이라면 당연히 읍면동 단위 설치와 통리 단위 설치의 경우 모두 강제성을 갖는 것이 바람직함
 - 단지 주민자치회의 설치는 강제성을 갖는다고 해도, 어떤 유형의 주민자치회를 설정할 것인가에 대해서는 설치주체들의 자율에 맡기는 것이 바람직할 것임

제2절 실시시기

- 2011년 시범실시 개시 이전에 일부 지역을 대상으로 심층적인 사례분석을 행하고 동시에 사전적 시뮬레이션을 시행할 필요가 있음
- 따라서 실질적인 시범실시 기간은 2011년에 시작하여 1년을 기간으로 하여 실시하되 4단계(준비, 설치, 운영, 평가)의 절차를 거쳐 실시해야 할 것임
- 그리고 1년의 시범실시 기간을 거친 후에 최종적인 주민자치회 모형을 확정하고, 이를 근거로 상술한 “주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률”을 제정하는 것이 중요하고, 그 이후에 전면적인 실시를 검토할 필요가 있음
- 이상의 과정을 단계화 하면 아래 표와 같음

〈표 7-1〉 시범실시 단계화

단계		추진내용
1단계	2010년 전반기	- 사전준비적 연구단계 : 주민자치 강화를 위한 읍면동 개편모델 연구:주민자치회를 중심으로
	2010년 하반기	- 사전준비적 연구단계 : 주민자치회 설치모형 확정 및 시범실시 사업계획 수립 등
2단계	2011년	- 시범실시 및 법제화 완료 단계
3단계	2012년 이후	- 주민자치회 설치 확대 단계

제3절 정책적 고려사항

- 첫째, 우리나라 현실에 부응하는 주민자치회 모형을 정착시키기 위해서는 절차를 명확하게 정립해 두어야 한다는 것임
 - 주민자치회 설치모형을 심층적으로 연구하여 다각적으로 제시하고 이를 기반으로 시범사업을 통해 문제점을 보완한 후 최종 모형을 확정하는 것이 요구됨
 - 최종적인 주민자치회 모형이 확정되면 관련법의 제정을 통해 전국적 혹은 지역적 실시를 행하는 것이 필요함
- 둘째, 주민자치회 설치의 성공적인 열쇠인 정치적 이용을 억제시키는 방법을 강구하는 것임
 - 가장 중요한 것은 주민자치회의 설치 시에 지방의원들의 관여를 효과적으로 제한하는 것이 필요함.
 - 그런데 현재, “지방행정체제 개편에 관한 특별법”에서 일부 규정하고 있는데, 지방자치단체장이 직접 주민자치회 대표위원을 위촉함으로써 간접적으로 지방의원을 배제하는 방법을 제시하고 있어 미진한 것으로 판단됨
 - 따라서 “주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률” 제정 시에 지방정치인의 배제에 관한 명문화된 조항을 반드시 삽입하는 것이 필요함
- 셋째, 만일 현재 국회에 계류 중인 “지방행정체제 개편에 관한 법률”이 제정되지 않을 경우, 시군통합이 이루어지지 않기 때문에 주민자치회의 설치도 하지 않을 것이냐의 문제임
 - 본질적으로는 시군통합이 이루어지지 않으면 읍면동의 행정기능을 폐지시키는 데 한계를 가지게 되므로 주민자치회의 설치가 불가능할 수 있음
 - 그러나 향후 지방자치는 커뮤니티를 중심으로 하는 경향으로 움직일 것이기 때문에 시군통합에 따른 주민자치회의 설치 및 운영만이 전부는 아닐 것이라는 측면에서, 국가정책적으로 통리 단위에서의 순수한 주민자치 확대를 도모하기 위해 주민자치회의 설치를 신중히 집행할 수 있을 것이라 판단됨
 - 이 경우 정부가 계획하고 일정한 준거를 만드는 과정까지 개입할 수 있어도, 실질적으로 설치하고 운영하는 것은 주민들이 참여하여 스스로 설치하고 운영

할 수 있도록 하는 시스템의 개발이 요구된다고 할 수 있음

- 넷째, 향후 주민자치회의 시범실시 및 법제화를 도모하기 위해서는 연구기능을 강화해야 함
 - 현재 읍면동당 1개의 주민자치회를 설치하는 경우와 통리단위로 수개의 주민자치회를 설치하는 경우를 가정해서 기본적으로 다루어야 할 내용들을 중심으로 한 실험적 연구를 완료한 상태임
 - 만일 2010년에 지방행정체제 개편에 관한 법률이 제정된 후, 2011년부터 시범적인 사업을 추진하게 된다면, 2010년 하반기에 중요한 연구를 마무리해야 할 것임
 - 우선 2010년 상반기에 연구한 주민자치회 모형을 대상으로 가상적인 시범지역을 설정하여 1차 시뮬레이션을 행하여 시범실시를 위한 주민자치회 설치모형을 확정하는 작업이 필요하고, 동시에 제주특별자치도에서 일부 시행되고 있는 주민자치조직들에 대한 심층적인 연구를 통해 반영하는 것이 요청됨
 - 그리고 2011년 주민자치회 시범실시를 위한 추진계획을 수립하고 이를 실천한 로드맵을 작성하는 등의 연구가 필요한 것으로 판단됨
 - 이렇게 하여 확정될 한국형 주민자치회 모형을 중심으로 한 법제화가 이루어져야 하는데, 이는추후 제정되어야 할 “주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률안”을 의미하고 늦어도 2011년 말까지는 제정되어야 할 것임
 - 따라서 본 연구원과 행정안전부와 함께 2010년 하반기 연구과제로, 한국형 주민자치회 모형 정립을 위한 시뮬레이션 연구와 2011년 실시할 시범사업계획을 수립하고 운영방향을 제시하는 연구를 지속적으로 시행해야 할 것으로 판단됨

참 고 문 헌

- 강창민 외. (2007). 좋은 정부, 좋은 정책:제2회의;민간을 위한 정책 개발:주민자치센터 특성화를 위한 연구-제주특별자치도를 중심으로-. 동계학술대회 및 정기총회. 한국정책학회.
- 곽현근. (2007). 지역사회 주민조직으로서의 주민자치센터 참여의 영향요인과 사회심리적 효과. 「한국지역개발학회지」. 한국지역개발학회. 19(1): 145~170.
- 곽현근. (2008). 주민자치의 비전과 주민참여 제고방안. 「사회과학연구」. 전북대학교 사회과학연구소. 32(1).
- 김병국 외. (2010). 제5회의:바람직한 지방자치;시,군 통합 대상 지역주민의 판단오류에 관한 연구-시군통합 효과의 예측에서 인식과 판단의 차이에 영향을 미치는 주요요인. 하계학술대회. 한국정책학회.
- 김병국. (2010). 민선5기 출범과 지방자치의 과제;민선5기 주민참여와 역할. 「지방행정」. 대한지방행정공제회.
- 김필두 외. (2008). 읍면동 중심의 주민자치 강화방안. 연구보고서. 한국지방행정연구원.
- 명재진. (2007). 지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고 방안 연구. 「한국부패학회보」. 한국부패학회. 12(3).
- 박찬주. (2009). 조례제정권의 근거와 범위. 「서울대학교 법학」. 서울대학교 법학연구소. 50(1).
- 박희숙. (2009). 일본의 생활정치의 과제와 전망. 「시민사회와 NGO」. 한양대학교 제3섹터연구소. 7(2).
- 양덕순 외. (2008). 지역공동체의식이 주민참여에 미치는 영향 분석-제주특별자치도를 중심으로-. 「한국지방자치학회보」. 한국지방자치학회. 20(1).
- 오수길. (2008). 주민참여제도의 활용과 효능감 분석-시민사회단체의 경험과 인식을 중심으로-. 「한국행정논집」. 한국정부학회. 20(4).
- 정정숙. (2008). 일본지자체의 참여 민주주의의 실현. 「세계지역연구논총」. 한국세계지역학회. 26(3).
- 정진경. (2009). 공적사회복지서비스 행정기관 고객만족도에 관한 연구:동 주민자치센터 이용자 중심. 「한국공공관리학회보」. 한국공공관리학회. 23(3).

- 정하용. (2007). 지방자치시대의 지역사회개발과 주민참여 활성화 방안. 「한국지역개발학회지」. 한국지역개발학회. 19(3).
- 최봉기. (2010). 한국지방자치발전을 위한 지방정부의 역할과제. 「한국정부학회」. 한국행정논집. 22(2).
- 최승범. (2008). 지방자치 거버넌스:Community 재생 거버넌스 형성을 위한 주민학습 체계의 미래방향. 하계학술대회. 한국정책학회.
- 최재승. (2007). 근린 주민조직의 특성에 관한 사례연구-oregon주 Eugene시의 Neighborhood Association 사례-. 「지방행정연구」. 한국지방행정연구원. 21(2).

제주특별자치도(2010), 애월읍 하귀2리 마을현황 및 향약

제주특별자치도(2010), 구좌읍 평대리 현황 및 규약

DTLR(2002), Local Councils' Use of Section 137

Everett Carll Ladd(1999), The Ladd Report

Ines Newman Joseph Rowntree Foundation(2005), Parish and Town Council and Neighborhood Governance

Lisbeth schorr(1997), Strengthening Families and Neighborhoods to Rebuild America

Mark Bevan Joseph Rowntree Foundation(2003), New Parish and Town Council in Urban Areas: Community and DIY Democracy

New York City Charter(2003)

office of the Deputy Prime Minister(2003), The Quality Parish and Town Council Scheme : The Quality Scheme Explained

office of the Deputy Prime Minister(2004), The Future of Local Government: Developing a 10 year Vision

The Department of Neighborhood, City of Seattle(2003), Neighborhood Planning & Assistance Program

The Local Government Information Unit(2005), Charters for Town and Parish Councils and Principal Local Authorities : A Good Practice Guide

山田光也(2004), 파리ッシュ-잉그フンドの地域自治組織の歴史と實態, 北樹出版
中田實(2002), 世界の住民組織, 自治体研究社
日本都市センター(2002), 自治的コミュニティの構築と近隣政府の選擇
自治体 國際化協會(2002), コミュニテイと行政
自治体 國際化協會(2003), 米國のコミュニティ-協議會
自治体 國際化協會(2006), 파리ッシュの動向
일본

<http://www.lga.gov.uk>

<http://www.northsydney.nsw.gov.au>

<http://www.waverley.nsw.gov.au>