

碩士學位論文

住民自治센터 運營 活性化에 關한 研究

- 서귀포시 사례를 중심으로



濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

康 昌 峯

住民自治센터 運營 活性化에 關한 研究

- 서귀포시 사례를 중심으로

指導教授 梁 永 哲

康 昌 峯

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함



康昌峯의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

2003年 1月 日

審査委員長 _____

委 員 _____

委 員 _____

목 차

第Ⅰ章. 서 론

제1절. 문제의 제기 및 연구목적	————	1
제2절. 연구의 범위 및 방법	————	4

第Ⅱ章. 주민자치센터에 관한 이론적 배경 및 분석틀

제1절. 동행정의 이론적 고찰	————	7
1. 동행정의 특성	————	7
2. 동행정의 기능과 업무	————	10
제2절. 주민자치센터와 동기능전환과의 관계	————	13
1. 주민자치센터개관	————	13
2. 배경 및 필요성	————	25
3. 추진과정 및 실제	————	29
제3절. 연구분석의 틀	————	35

第Ⅲ章. 주민자치센터 운영실태 및 문제점

제1절. 서귀포시의 동기능전환 추진실태분석	————	36
제2절. 주민자치센터운영의 문제점	————	76
1. 주민자치센터에 대한 인식부족	————	76
2. 불합리한 사무·인력조정	————	78
3. 문화·여가프로그램 치중운영	————	82
4. 주민참여의 저조	————	83
5. 주민자치위원회의 기능약화	————	86

第Ⅳ章. 주민자치센터운영 활성화방안

제1절. ‘주민자치센터’ 관련 교육등 확대	89
제2절. 사회진흥프로그램 집중운영 및 지역특성반영 프로그램발굴	90
제3절. 합리적인 사무·인력진단과 배치	92
제4절. 주민참여를 위한 홍보강화	96
제5절. 주민자치위원회의 기능강화	98

第Ⅴ章. 결 론

참고문헌	106
Absrack	109
부 록	113



표 · 그림 목차

- <표2-1> 동사무소 사무근거별 업무처리실태
- <표2-2> 동사무소 사무성질별 업무처리실태
- <표2-3> 주민자치센터 시설 (예시)
- <표2-4> 주민자치센터의 기능
- <표2-5> 유형별 · 인구규모별 인력배치기준
- <표2-6> 유형별 · 인구규모별 인력배치기준
- <표2-7> 존치 · 이관사무 주요내용 (예시)
- <표2-8> 재조정 사무내역
- <표3-1> 시범동에 대한 언론보도 사례
- <표3-2> 동기능전환 추진과정 요약
- <표3-3> 존치 · 이관사무 현황
- <표3-4> 자율적용 존치 · 이관사무현황
- <표3-5> 지역실정반영 존치사무 총괄
- <표3-6> 지역실정반영 존치사무 세부내역
- <표3-7> 동사무소 유형별 인력배치 현황
- <표3-8> 동 존치인원별 · 직급별 배치기준
- <표3-9> 동사무소 사무분장 표준안
- <표3-10> 민원중계처리 대상사무
- <표3-11> 당초 행정자치부 조례준칙과 서귀포시 조례와의 비교
- <표3-12> 주민자치센터 일반현황

- <표3-13> 서귀포시 2002년도 상반기 분야별 프로그램 운영결과
- <표3-14> 2002년도 상반기 주민자치센터 시설이용실태
- <표3-15> 주민자치위원회 성별 구성현황
- <표3-16> 주민자치위원회 분야별 구성현황
- <표3-17> 프로그램 중단사례
- <표3-18> 주민자치센터 일일평균 주민 시설이용현황
- <표3-19> 주민자치센터 관련 언론홍보 사례
- <표4-1> 불합리한 인력배치기준 설명사례
- <그림 2-1> 주민자치센터 활용가능시설
- <그림 2-2> 분석의 틀
- <그림 3-1> 주민호응도
- <그림 3-2> 시설만족도
- <그림 3-3> 프로그램만족도
- <그림 3-4> 자원강사에 대한 만족도
- <그림 3-5> 수강생 재료비부담에 관한 주민의견
- <그림 3-6> 주민자치센터의 필요성
- <그림 3-7> 주민자치센터 이용목적
- <그림 3-8> 주민자치센터 프로그램 만족도

第 1 章. 서 론

제1절. 문제의 제기 및 연구의 목적

1. 문제의 제기

분권화와 지방자치를 위한 제도개혁이 가속화되면서 지방자치단체가 변화된 역할과 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 지방행정체제가 개편되어야 할 필요성이 증대되고 있다.

일반적으로 지방자치 여건으로 자치단체의 기능과 권한의 확대, 행정계층구조의 합리적 조정, 지방재정력의 확충, 자치의식의 함양 등이 지방행정체제 개편방안중 대표적으로 거론되고 있다. 이 중 행정구역 및 계층구조의 문제를 제외한 나머지 사항들은 지금까지 꾸준한 노력을 통해 만족할 만한 수준은 아니지만 개선되고 있다.

그러나 행정계층구조만큼은 그 동안의 사회·경제적 여건 변화와 동떨어진 채 지금으로부터 100여 년 전에 짜여진 기본골격이 크게 바뀌지 않은 채 이어져 오고 있다.

현재 우리나라의 지방자치구조는 중앙정부와 기초자치단체 사이에 광역자치단체를 두는 2단계의 자치계층구조로 되어 있다. 지방행정단위는 도시행정단위라 할 수 있는 등, 농촌형인 읍·면의 3단계 행정조직을 갖는 등 자치단위보다 더욱 복잡하다.

복잡한 조직구조가 주민복지 향상에 도움이 된다면 몰라도, 오히려 고비용 저효율의 행정구조를 양산하는 결과라면 이에 대응한 바람직한 개혁방안의 모색되어져야 한다. 현정부는 이러한 고비용 저효율의 지방행정계층구조 개편을 위해 국정개혁 100대과제의 하나로 ‘읍·면·동기능전환’ 정책을 제시하였다. ‘읍·면·동기능전환’ 정책은 행정환경변화에 따라 일부 기능이 쇠퇴된 일선 읍면동 행정기관의 기능을 축소하고 업무축소에 따라 인력을 감축하며 동시에 지방자치시대 개막과 더불어 증가추세에 있는 주민들의 문화·복지욕구 충족을 위해 주민자치센터를 운영하는 것을 골자로 하고 있다.

그러나 정부의 이와 같은 정책이 인력을 감축함으로써 ‘작고 효율적인 정부구현’이라는 목적은 어느 정도 달성한 것으로 보이나 실제 동기능전환 정책의 소산으로 생겨난 주민자치센터를 운영하는 과정에서 몇 가지 문제점이 나타나고 있다. 우선 주민자치센터에 대한 인식 부족, 불합리한 사무·인력조정, 주민참여의 저조, 문화·여가분야 위주의 프로그램운영, 마지막으로 주민자치위원회의 기능과 위상약화 등이다.

따라서 정부의 ‘동기능전환’ 정책의 뜻한 바 목적이 달성되려면 정책시행의 소산물인 주민자치센터를 올바르게 운영하는데 중앙정부는 물론 지방행정기관의 행정력이 하나로 모아져야 할 것으로 생각한다. 그러나 주민자치센터의 실제적 운영측면을 볼 때 정책의 모든 초점이 인력감축을 중심으로 ‘읍면동기능전환’에만 집중됨으로써 사실상 정책의 성패를 가름 짓는 주민자치센터운영은 뒷전으로 밀려나 있음을 느낀다. 따라서 이와 같은 문제의식을 통해 서귀포시 사례를 중심으로 ‘주민자치센터 활성화’ 방안을 연구과제로 설정하였다.

2. 연구의 목적

그 동안 지방행정체제와 관련하여 급속도의 사회환경 변화에 기인한 행정환경의 변화와 더불어 본격적인 지방자치시대에 알맞는 지방행정 계층구조로의 개편이 있어야 한다는 논의가 지속적으로 있어 왔다.

특히, 읍·면·동은 60년대 이 후 경제발전, 국토개발, 새마을운동 등 국가성장을 모체로 한 행정지도, 주민관리, 주민계도 등 종합행정 기관으로서 역할을 수행해 왔다. 그러나 새로운 21세기 읍·면·동 행정은 전통적인 행정업무 처리에서 벗어나 주민과 가장 근접한 행정기관으로서 주민과의 커뮤니케이션에 집중하고 주민복지를 위한 다양한 복지서비스를 제공하는 주민중심의 행정기관으로 거듭나야 할 필요성이 충분하다.

21세기의 지방자치제도는 비용이 적게 들고 주민의 참여가 실질적으로 보장되는 지방행정구조 하에서 운영되어야 할 것이다.

이의 실현을 위하여 현재의 다층구조로 되어 있는 지방행정구조를 단순화하여 저비용 고효율을 보장하는 지방행정구조로 개편하는 것이 바람직하다. 특히 개편의 방향은 임시처방책이 아니라 장기적 관점에서 접근하되 주민을 위한 실질적인 행정구조 개편으로 가닥을 잡아야 할 것이다.

앞서 언급했듯이 정부는 지방자치제의 개혁방안의 하나로 그동안 논란을 거듭해 오고 있는 읍·면·동의 기능을 『주민자치센터』로 전환하여 저비용 고효율의 지방행정구조로 개편하는 것을 「새정부 추진 100대 국정과제」로 채택하여 추진하여 왔다.

그러나 읍·면·동의 기능전환을 둘러싼 논의에 있어서 그 기본적인

접근자세는 고비용·저효율의 계층구조를 줄이는 경비절약적 차원이거나, 또는 행정전산화 추진과 연계한 업무효율화 차원에서만 다루어서는 안된다. 다시 말하면 주민자치의 실현과 주민편의를 위한 서비스 제고를 통한 주민의 삶의 질을 향상시키기 위해서, ‘주민자치센터’를 어떻게 운영할 것인가에 대한 논의에 초점을 맞추어야 할 것이다.

따라서 본 논문은 주민자치센터가 갖고 있는 주민자치센터에 관한 인식부족의 문제, 불합리한 사무·인력조정의 문제, 문화·여가프로그램의 치중운영문제, 주민참여 저조의 문제, 주민자치위원회의 기능과 위상 약화의 문제점을 가지고 정부에서 추진되고 있는 읍·면·동 기능전환과 관련하여 서귀포시 주민자치센터 사례연구를 통하여 ‘주민자치센터’의 활성화방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 위와 같은 5가지 문제점에 대한 적절한 해법을 제시함으로써 궁극적으로 주민자치 실현과 시민의 삶의 질 향상에 기여하는데 근본 목적이 있다.

제2절. 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

2001년 말 현재 전국에서 전면적인 동기능전환을 통해 시·구 산하에 있는 모든 기관에서 주민자치센터를 운영하고 있는 곳은 서귀포시를 포함해 94개 시·구이다. 그러나 94개 시·구에 있는 모든 주민자

치센터가 천편일률적으로 운영되는 것은 아니다. 왜냐하면 지역적 여건이 차이 있기 때문이다. 따라서 주민자치센터는 다양한 형태로 운영될 수 밖에 없다. 이와 마찬가지로 서귀포시의 주민자치센터도 실제적인 운영측면에서 다른 지역과 같은 점도 있지만 서귀포 지역의 여건 때문에 타지역과 차별되는 점들이 많을 수 밖에 없다.

그러므로 본 연구는 여론청취를 비롯한 자료수집과 현장조사의 용이성 그리고 지역특성에 걸맞는 주민자치센터 운영에 관해 연구하기 위하여 서귀포시와 그 하부기관인 12개 동사무소로 연구의 범위를 설정하였다.

본 연구는 주민자치센터 활성화라는 논제의 접근을 위해 다음과 같이 제5장으로 구성되어 있다.

제1장 서론에서는 문제의 제기 및 연구목적 등을 서술하였다.

제2장에서는 주민자치센터에 관한 이론적 배경 및 분석틀로 동행정의 특성 및 동행정의 기능과 업무 등에 대하여 서술하였다.

제3장 주민자치센터 운영실태분석 및 문제점에서는 서귀포시의 동기능전환 추진실태, 주민자치센터 운영상의 문제점으로써 주민자치센터에 관한 인식부족, 불합리한 사무·인력조정, 문화·여가프로그램의 치중운영, 주민참여의 저조, 주민자치위원회의 기능 약화에 대해 살펴 보았다.

제4장에서는 주민자치센터 활성화방안으로써 세부적으로는 주민자치센터 관련 교육 등의 확대 및 상설화, 사회진흥프로그램 집중운영 및 지역특성반영 프로그램 발굴, 합리적인 사무·인력진단과 배치, 주민참여를 위한 홍보강화, 주민자치위원회 기능강화에 대해 서술하였다.

제5장 결론 부분에서는 시민단체 일각에서 제시하고 있는 주민자치

센터 활성화방안에 대한 의견을 발췌하여 의견을 제시하였다.

2. 연구의 방법

본 연구는 이론적 근거를 확보하기 위하여 각종 서적 및 논문 등 문헌연구는 물론 일선 시에서 주민자치센터를 총괄하고 있는 책임자로서의 본 연구자의 행정경험과 실증적 접근을 위해 현지조사를 병행하였다.

우선 일반적인 이론정립을 위해 각종 서적 등 문헌연구에 주력하였으며 주제 접근을 위한 동기능전환에 대한 배경 및 필요성 등에 대해서는 정책주관부처인 행정자치부의 내부자료와 시민단체에서 발간한 각종 문건 등의 자료를 활용하였다.

또한 핵심적인 논제로서 서귀포시 주민자치센터 운영에 관한 구체적인 자료는 서귀포시 주민자치과의 문건 등 내부자료, 설문지 및 분석결과, 홍보물 등을 참고하였다. 그리고 실증적인 접근을 위해 서귀포시 관내 12개 동사무소에 대한 현지조사도 실시하였다. 특히 본연구의 전과정에서 본 연구자의 주민자치센터 운영경험이 큰 자료가 되었다. 본 연구자는 정부의 시범운영정책에 의거 주민자치센터 시범동으로 선정된 서귀포시 정방동장으로서 근무한 바 있다. 때문에 주민자치센터 시행 초기부터 확대시행단계까지의 생생한 경험을 바탕으로, 특히 현재는 서귀포시 12개 주민자치센터를 총괄하는 부서의 장으로 재직하고 있기 때문에 주민자치센터에 대한 경험적 자료를 충분히 활용하였다.

第 2 章. 주민자치센터에 관한 이론적 배경 및 분석들

제1절. 동행정의 이론적 고찰

1. 동행정의 특성

동이란 시도, 시·구, 동으로 이루어진 우리나라 지방행정제도의 계층구조 중 최하부 계층구조를 이루고 있는 최일선 지방행정기관의 지위로써 시·구에 소속되어 이의 지도 감독을 받는 지방행정기관을 말한다. 이러한 동사무소는 지방자치단체가 아니며 기초자치단체인 시·구에 설치된 기본행정단위로서 일정한 관리구역을 가지는 특수성을 띠고 있다.

일반적으로 구역(area or district)이란 ‘일정한 목적을 달성하기 위하여 일정한 기준에 따라 국토 공간을 구분하여 놓은 일정한 지리상의 한계’¹⁾를 말하며, 법적으로는 ‘일정한 공공기관 또는 단체의 관할권이 미치는 지역적 범위’를 말한다.

이와같은 구역은 그 법적 성격에 따라 자치구역과 행정구역으로 나눌 수 있다. 자치구역은 지방자치단체의 자치권이 미치는 지역적 범위를 말하며, 그것은 자치구역에 비하여 인위성이 강하다고 볼 수 있다.

우리나라의 경우 자치구역은 특별시, 광역시, 도와 같은 광역 자치구역과 시·구와 같은 기본 자치구역이 있으며, 행정구역에는 자치구

1) 김안제 ‘환경과 국토’ 1989년 박영사 559p

역과 일치하는 행정구역과 순수한 행정구역인 동이 있다.

이같은 구역의 개념에 비추어 볼 때, 동사무소의 구역은 지방자치단체의 자치구역과는 달리 행정적 중심의 단위로서 행정능률과 주민의 편리를 위하여 운영되고 있는 단순한 행정구역에 불과하다고 하겠다. 따라서 동 행정구역은 동의 관할권이 미치는 지역적 범위로서 시·구의 행정을 보다 능률적으로 처리하고 당해 주민의 활동을 보다 편리하게 하기 위한 행정상의 목적을 위하여 만들어지며, 시·구의 행정기능의 일부를 지역으로 분담시키기 위하여 시·구의 구역전체를 몇 개로 분할한 것이다.²⁾

아울러 이와 같이 분할된 행정조직에 있어서의 동은 주민과 가장 가까운 거리에서 주민의 편의를 도모한다. 또한 동은 시·구의 행정 시책을 주민들에게 제공하고 주민의 의사를 시·구 행정에 반영하는 행정적 의사전달 통로의 역할을 담당하고 있는 최하말단 일선행정기관으로서 민주행정에 있어 가장 중요한 위치를 차지하고 있으며, 동 이하의 행정수행과정 단위인 통·반을 총괄하며, 연계시키는 지위를 담당하고 있다. 즉 동 행정은 주민과 가장 가까운 거리에서 중앙 및 지방 시책을 최종적으로 처리하는 행정이라는 점에서 여러 가지 독특한 의의를 갖는다. 주민들에게는 동이란 가장 밀집한 일상 생활권을 형성하고 있으며, 기초행정의 단위로서 동은 주민참여란 의미에서 중요한 역할을 하고 있는데, 동의 지위 내지 성격을 요약·정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 동은 기초자치단체의 하부행정구역에 불과하고 동장은 법적으로 독립된 행정기관이 아니라 다만 시장·구청장의 지역적 보조기관에 지나지 않는다. 그러나 실제로 지방자치단체의 모든 행정작용이 이루

2) 한국지방행정연구원 1989년

어지는 종착점이 되며, 또한 주민의 행정수요의 출발점이란 점에서 지방행정의 본거지이다.

둘째, 행정의사와 주민의사가 접촉하는 교차점이며, 상호연결·조화를 이루는 시발점이다. 즉 동은 주민적 단위요, 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가지고 있는 단위이다.

셋째, 정부와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 기초 조직체이다.

이와 같은 지위 내지 성격을 가지고 있는 행정조직에 있어 동은 주민과 가장 가까운 거리에서 시민의 편의를 도모하는 한편, 시정의 정책을 주민들에게 침투시키고 주민의 의사를 시정에 반영하는 행정적 의사전달 통로의 역할을 담당하고 있는 최말단 일선행정기관으로서, 민주행정에 있어 가장 중요한 위치를 차지하고 있는데, 동이 갖고 있는 특수성을 몇 가지로 정리해 보면,

먼저, 동 행정은 대민행정이다. 즉 현대행정의 이념이 주민복지의 증진에서 구해야 한다면 시·구 행정의 일선에서 주민과 호흡을 같이 하는 동 행정은 민주복지행정의 기초가 된다.

또한 동행정은 다양적, 종합적, 집행적 행정이라는 점이다. 이는 대민행정을 요하는 상급기관의 이질적이고 다양한 여러 의사가 동에 집약·집중되어 주민에게 침투·실천되기 때문이다.

그 외 동행정은 무제한적 봉사행정이 요청된다는 점이다. 이는 시·구민생활과 직결되는 제 분야의 행정요소가 동에 집중되므로 근무시간이나 업무량의 과다에 관계없이 무제한적 봉사가 요청되지 않을 수 없기 때문이다.³⁾

3) 이지환 '우리나라 읍·면·동의 행정현황' 1990년 지방행정 70p

이상에서 살펴본 바와 같이 동 행정은 그 특수성으로 인하여 시·구 행정에서 차지하는 비중은 대단히 크다고 할 수 있다.

이와 같은 특수성을 갖고 있는 동사무소는 우리나라 지방행정단계 구조에 있어서 기초자치단체인 시·구의 단순한 하부행정 보조계층으로서 비자치단체이다. 그리고 동은 시의 최하부 행정 보조계층인데 여기서 의미하는 동은 오늘날 구분되고 있는 법정동(공부상의 동인 법정 구역에 있는 동)을 의미한다. 이러한 동은 지방행정의 최하위 보조계층으로서 첫째, 일반행정의 목적을 수행하기 위한 보통 행정기관이며, 둘째 단순한 행정적 기능 중심의 단위이고 셋째, 행정수요의 출발점임과 동시에 결실처로서 지방행정의 기반조직이 된다.⁴⁾

2. 동행정의 기능과 업무



동사무소의 기능을 살펴보면 먼저, 주민과의 직접적인 접촉이 가능한 제1차적인 행정적·공간적 영역으로서의 지방행정시책 전달기능, 주민을 위한 편의제공을 수행해야 할 가장 단위가 작은 일선행정기관으로서의 종합행정기능, 일선행정업무의 효율적 추진을 위하여 비행정 단위인 통·반을 통괄하는 기능, 내부적으로는 조직관리, 인사관리, 재무관리 등의 체제유지를 위한 요소별 행정관리기능을 들 수 있다. 이와 같은 동 행정은 중앙 각 부처의 거의 모든 행정기능이 결집된 종합행정이라고 할 수 있다. 이는 대민봉사행정을 요하는 상급기관의 이질적이고 다양한 여러 의사표시가 동에 집약·집중되어 주민에게 실천되기 때문이다.

4) 임경순 ‘기초 행정단위구역의 실태와 개선방안’ 1983년 내무부 지방행정연수원 고급간부양성반 연구논문집 76p (제3기)

또한 동 행정은 정부 및 지방시책을 구체화시키며, 최종적으로 실현하는 행정으로 정부와 주민을 잇는 교량적 역할을 수행한다.

이와 같이 동행정이 시·구 행정에서 차지하는 비중은 대단히 크다고 할 수 있다. 즉 경제발전에 의한 국민생활의 향상과 생활기능의 복잡·다양화, 국민의 국가에 대한 서비스 요구의 다양화, 발전을 유도해 나갈 행정역할의 증대 등 급격한 행정수요의 증가는 동행정에 있어서 최일선 행정조직의 기능이 더욱 활성화되어야 할 과제인 것이다. 따라서 동 행정업무는 어떤 업무가 그 지역내에 존재하고, 그러한 업무중 규모가 작거나, 수준높은 기술이나 전문성을 요하지 않는 업무로 이루어진다.

첫째, 읍·면·동 행정의 주요기능을 살펴보면

- 주민과 밀착된 생활행정 구심체로서 일선 종합행정 수행
- 생활민원, 제증명발급, 신고 등 민원사무 처리
- 지도·단속·실태조사 등 현장중심의 규제·집행기능 수행
- 청소·불법광고물 철거 등 일부 노력봉사활동 수행

둘째 사무실태별로는 - 34개 읍·면·동 표본조사 결과 ('98년 3월)

1) 사무근거별

<표 2-1> 동 사무소 사무근거별 업무처리실태

구분	계(건)	동장이 원처리권자인 사무				동장이 위임받아 처리하는 사무			
		소계	법령사무	자치법규사	지침계획	소계	법령위임	자치법규위	행정지시
동	601	194	122	64	8	407	19	125	263
%	100	32	20	11	1	68	3	21	44

자료 : 행정자치부 '읍면동사무소 기능전환 기본계획' 1999년 1월

<표2-1>에서 보면 동에서 처리하는 사무 601건 가운데 32%인 194건만이 동 고유사무이고 나머지 68%인 407건이 법령, 자치법규, 행정지시에 의한 위임사무임을 알 수 있다. 동장이 원처리권자인 사무와 위임받아 처리하는 사무의 예를 들면 다음과 같다.

첫째, 동장이 원처리권자인 사무

- 인감증명 발급, 출생·사망신고, 민방위대 편성·동원, 선거인명부 작성, 생활보호자 관리 등

둘째, 동장이 위임받아 처리하는 사무

- 지방세 부과·징수, 병무, 광고물 설치허가 등 소규모 건축물허가, 이륜차관리, 상·하수도, 도로·하천관리 등

2) 사무성질별

<표 2-2> 동 사무소 사무성질별 업무처리실태

구 분	계(건)	기관유지 사 무	민원사무	일반행정	타기관 협 조
동	601	73	166	350	12
%	100	12	28	58	2

자료 : 행정자치부 ‘읍면동사무소 기능전환 기본계획’ 1999년 1월

<표 2-2>에서 보면 동사무소의 주요사무인 민원사무가 166건으로 28%를 차지하고 있으며 일반행정사무가 350건으로서 동사무소 업무의 주종을 이루고 있음을 알 수 있다.

첫째, 기관유지사무로는 예산, 경리, 물품 및 재산관리, 인사 및 복무관리, 문서관리사무 등이 있으며

둘째, 민원사무로는 주민등록·인감·호적, 납세증명, 생보자증명

등 제증명 발급 및 주민등록신고, 출생·사망신고, 외국인등록 사무 등이 있다. 제증명 발급사무의 비율을 보면 주민등록 등·초본발급이 51%, 인감증명발급 34%로 대부분을 차지하고 있다.

셋째, 일반행정사무로는 각종 통계조사, 지방세 업무, 민방위재난 관리, 사회복지, 보건위생, 환경관리, 청소업무, 지역경제, 농수산, 건설·건축 사무 등이 있다.

넷째, 타기관 업무협조사무로는 선거 투·개표 사무, 보훈대상자 지원 사무 등이 이에 속하며 전반적으로 동행정은 중앙의 전행정부처의 성격을 집대성한 축소판이라고 할 수 있다.

제2절. 주민자치센터와 동기능전환과의 관계



1. 주민자치센터 개관

1) 주민자치센터의 기본구상

가. 주민자치센터의 개념

‘주민자치센터’란 주민편의 및 복리증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체 형성을 기여하도록 하기 위하여 주민이 이용할 수 있도록 동사무소에 설치된 각종 문화·복지·편익시설과 프로그램을 총칭한다. 5)

5) 행정자치부 ‘읍면동 기능전환 추진상황’ 2001년 12월

즉 주민자치센터는 주민 스스로 지역문제를 풀어나가는 주민자치기능의 구심체로서 주민참여에 의하여 주민자치사업을 추진하고 민원서비스를 제공하는 지역사회의 중심 거점이며 일정한 지역을 기초로 형성된 공동체 의식을 바탕으로 상호 교류하는 지역주민의 활동의 장이자 민원행정 처리, 생활정보 획득, 여가의 선용을 위한 주민의 종합적인 생활공간을 말한다.

나. 주민자치센터의 성격

주민자치센터는 주민의 교양수준 향상을 위한 각종 강좌의 운영, 주민의 생활편익을 위한 물가정보, 취업, 부동산 등 각종 생활정보를 제공, 체육과 레크리에이션을 위한 장소와 기회의 제공, 주민의 경제력 향상을 위한 각종 취업관련 기능강좌 등을 통하여 주민의 문화·복지를 포함한 보다 포괄적인 욕구를 적극적으로 반영하여 다양한 기능을 수행하는 종합적인 문화·복지센터가 되어야 한다. 또 다른 측면에서 지역주민과 지역의 자치조직을 중심으로 풀뿌리 민주주의를 실현하고 지역주민의 적극적인 참여를 통한 지역공동체를 구축하기 위해 커뮤니티적 성격을 가져야 한다. 그 이유는 커뮤니티⁶⁾를 통해서만이 지역

6) 한국지방행정연구원, '동주민자치센터 이렇게 꾸며갑니다' 2000년 3월 커뮤니티란 지역을 기본적인 단위로 하여 지역주민들이 공동의 이해관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린집단적 성격을 가진 것이라고 할 수 있다. 매키버(R. M. Maciver)는 커뮤니티를 다음과 같이 정의하고 있다. 첫째는 지역성이라는 측면에서 사람들이 공동생활을 영위하고 있는 지역이라는 카테고리를 상정하고 그 안에서의 생활체계를 커뮤니티 요소로 삼았다. 두 번째는 공동성이라는 측면에서 사람들이 더불어 생활해 나가는 것을 커뮤니티의 요소로 보았다. 그러나 1910년대부터 지역성과 공동성을 바탕으로 한 커뮤니티가 붕괴됨에 따라서 매키버는 공동성 대신에 공동체의식이라는 개념을 사용하면서 커뮤니티에는 지역공동체의 토대가 되는 지역성과 공동체의식이 있어야 한다고 하였다.

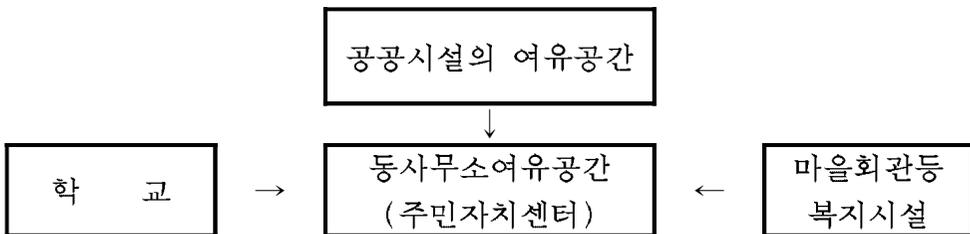
의 문화·복지시설과 프로그램을 주민 스스로가 운영하는 것이 가능하기 때문이다.

2) 주민자치센터 시설 및 기능

가. 주민자치센터 시설

주민자치센터의 시설의 기본원칙은 새로운 건물을 신축하지 않고 가능한 기존의 시설을 활용하고 시설의 보수비를 최소화한다는 것이다. 따라서 주민자치센터는 동 기능전환에 따라 사무와 인력의 이관으로 생긴 동사무소의 여유공간을 활용하여 시설한다. 동사무소의 여유공간 뿐만 아니라 마을회관, 복지회관, 노인회관, 학교, 공공기관의 여유시설 등도 자치센터의 공간으로 활용할 수 있다. 동사무소의 주민자치센터를 주축으로 하여 나머지 활용 가능한 시설에 필요한 프로그램을 운영한다면 주민자치센터에서 활용할 수 있는 공간을 더욱 넓힐 수 있게 될 것이다.

<그림 2-1> 주민자치센터 활용가능 시설



또한 주민자치센터는 <표2-3>의 시설에서 보는 바와 같이 종합적인 복지·행정서비스 기관으로서 민원행정 처리와 주민편익 제공을

위해 여유공간을 최대한 활용하여 다양한 시설을 확보하여야 한다. 시설은 주민이 편리하고 부담감없이 접근할 수 있도록 배치해야 하며 민원행정 수행공간을 가급적 최소화하고 주민을 위한 자치사업 운영공간으로 최대한 활용해야 한다.

<표 2-3> 주민자치센터 시설(예시)

시 설 별	공 간 기 능 및 내 용
민원행정실	필수시설로서 민원발급 등의 행정업무 처리공간
민원안내실	주민자치센터의 이용안내, 주민들의 만남과 대기공간
마을도서관	도서관, 청소년공부방, 독서실 등 서비스공간
생활체육교실	에어로빅, 탁구교실 등 다목적 체육공간
어린이집	어린이 놀이시설 등 보호가 필요한 저소득가구 어린이를 위한 복지 공간
생애학습실	사회교육, 취미교실, 여성교실, 시민교육과 주민교양 증진을 위한 다목적 공간
시민사랑방	실업자 쉼터, 취업정보센터, 주민휴게실, 만남의 장소 등 자유로운 휴식이 가능한 공간
중고품 교환판매장	자원재활용, 중고물품 교환 등을 위한 상설 공간
청소년마당	수련·상담활동, 청소년정보제공, 청소년동아리지원 등 청소년을 위한 종합적 서비스 공간

자료 : 행정자치부 ‘읍면동사무소 기능전환 기본계획’ 1999년 1월

주민자치센터의 명칭은 당초 행정자치부 조례준칙상 주민자치라는 취지에 맞게 천편일률적인 명칭보다는 각각의 지역적 특성과 주민들의 선호도에 맞게 자율적으로 결정토록 하였으나 주민들이 전문적으로 문화프로그램을 운영하는 문화센터와 개념을 혼동하는 사례가 발생하여 2002년 3월 조례준칙 개정을 통해 ○○동주민자치센터 또는 ○○주민자치센터로 통일토록 하였다.

나. 주민자치센터의 기능

주민자치센터의 기능으로서는 반드시 제공해야 할 기능(필수적인 기능)과 지역의 특성과 주민의 선호도를 고려하여 선택적으로 제공해야 할 기능(추가적인 기능)으로 나누어 볼 수 있다. 주민자치센터에서 제공하여야 할 필수기능으로서는 민원행정서비스, 사회복지서비스의 제공, 주민자치활동의 장으로서의 기능과 선택기능으로서는 주민 삶의 질 향상 및 주민자치실현을 위한 기능을 추가할 수 있다.

가) 필수적인 기능

① ‘주민자치 활동의 장’으로서의 기능

등의 기본자치활동은 주민이 서로 만날 수 있는 커뮤니티 영역 내에서 잘 이루어질 수 있다. 지역사회에 살고 있는 주민 스스로가 공동체 의식을 가지고 주체적으로 문제를 해결하려는 자치역량이 필요하다. 이러한 자치경험의 반복 및 커뮤니티 활동을 통하여 그 지역 내에서 일어나는 문제를 해결하고 행정에 참여하는 자치활동의 장으로서의 역할이 제1의 기능이라 할 수 있다. 7) 따라서 주민자치센터는 궁극적으로 주민의 ‘자치역량’을 배양하는 공간이 되어야 한다.

② 민원행정서비스 기능

종래 동사무소의 주요 기능으로서 주민등록 등·초본, 인감증명, 호적 등의 제증명 민원의 발급과 각종 행정·취업정보 자료제공 등이다. 이와 더불어 주민자치센터 소식지 등의 홍보매체를 이용하여 주민자치센터 프로그램이나 주민자치위원회 활동상황 소개 등의 홍보 활동도 민원행정서비스 기능이라 볼 수 있다.

7) 김찬호 ‘도시행정과 커뮤니티’ 자치행정, 1998년 4월

③ 사회복지서비스 기능

주민자치센터는 장애인, 저소득층, 노인 등 날로 증가하고 있는 소외계층의 복지수요에 효율적으로 대처하고 생활보호대상자, 소년·소녀가장, 모·부자가정 등에 대한 실태조사와 생계보호, 상담, 자활 지원 등의 사회복지서비스 기능을 필수적으로 수행해야 하며 사회복지 전문요원을 최소 1인 이상 배치하여 전문상담 활동을 실시하고 그들에 대한 보호프로그램을 개발·운영하여야 한다.

나) 추가적인 기능

① 주민편익 지원기능

주민자치센터는 지역사회의 커뮤니티의 기초단위로서 주민생활의 근거지이다. 따라서 주민자치센터는 주민회의, 중고품교환, 농산물 직거래, 예식장 등 주민편익 시설로서의 기능이 추가된다. 또한 교양·취미강좌, 레크레이션과 스포츠를 즐길 수 있는 주민편익 시설과 주민의 실생활에 직접적으로 도움이 되는 서비스 제공이 필요하다.

② 문화·정보 지원

본격적인 지방자치시대로의 궤도진입에 따라 지역주민의 문화와 복지수요는 나날이 증가하고 있다. 또한 경제적인 여건의 호전으로 인해 보다 윤택하고 다양한 삶을 누리기 위한 주민들의 욕구도 거세지고 있다. 따라서 주민자치센터는 주민들의 문화와 복지수요에 능동적으로 대처하고 주민의 '삶의 질' 향상을 위해 지역 주민들이 손쉽게 이용할 수 있는 소규모 복합문화 공간으로서 지역 주민들에게 문화 서비스를 제공할 필요가 있다. 아직까지 자치단체 또는 민간에서 운영하고 있는 문화공간이 협소하고 주민들의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 프로

그램의 발굴과 운영이 미흡한 실정이며 심지어 문화공간과 멀리 떨어진 곳에 거주하고 있는 주민들의 경우는 이용 자체에 어려움이 있다. 때문에 문화공간으로서 주민자치센터의 역할이 더욱 요구된다.

그러므로 주민자치센터에서는 소규모의 종합적인 문화공간으로서 주민들의 다양적 문화적 욕구를 능동적으로 수용하기 위하여 전시회나 소규모 공간, 각종 문화·교양강좌, 주민들을 위한 문화사랑방 등을 운영하여야 하며 이와 같은 일련의 사업을 통해 지역문화를 형성하고 확장하는 매개역할을 수행해야 한다.

③ 민간협력·지원 기능

주민자치센터는 민간단체의 활동과 지역별 주민 자생조직의 활동의 중심이 되고 체계적으로 이루어질 수 있도록 지원기관으로서의 역할을 수행해야 한다. 지역주민들로 자원봉사모임을 조직하고 어려운 이웃을 지원하는 등 지역공동체 의식을 확산하여야 한다. 또한 지역을 근간으로 형성된 전통적인 주민조직인 새마을부녀회, 새마을지도자협의회, 바르게살기위원회, 청년회 등이 주인의식을 갖고 주민자치센터 운영에 적극적으로 참여할 수 있도록 각 분야별 활동을 발전·육성시킬 필요가 있다.⁸⁾

8) 경상북도연구단, '읍면동사무소의 주민자치센터화 방안에 관한 연구' 1998년 10월

〈표 2-4〉 주민자치센터의 기능

현행 동사무소 기능	주민자치센터 기능				
<ul style="list-style-type: none"> ① 민원기능 <ul style="list-style-type: none"> - 제증명발급 - 신고민원접수처리 ② 주민관리기능 <ul style="list-style-type: none"> - 주민등록·인감증명 - 호적(읍면) - 민방위, 병무 ③ 사회복지기능 <ul style="list-style-type: none"> - 생보자, 장애인 - 노인, 청소년 보호 육성 ④ 고지서 전달 <ul style="list-style-type: none"> - 지방세, 과태료 ⑤ 단속규제기능 <ul style="list-style-type: none"> - 주정차, 불법건축물단속 ⑥ 민간협력기능 <ul style="list-style-type: none"> - 적십자회비모금 - 이웃돕기 등 ⑦ 본청 및 특별행정기관 보조기능 <ul style="list-style-type: none"> - 환경, 위생 - 산업, 도시·건설 - 건축, 통계 ⑧ 기관유지 <ul style="list-style-type: none"> - 예산, 청사관리, 서무 	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">민 원 행 정</td> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ① 민원발급 <ul style="list-style-type: none"> - 주민등록·인감·호적·FAX민원 ② 사회복지 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 사회복지업무 존치 ③ 행정정보 <ul style="list-style-type: none"> - 각종 행정·취업정보 자료제공 ④ 민방위재난관리 <ul style="list-style-type: none"> - 편성·신고, 주민안전·안전관리 </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">주 민 자 치 사 업</td> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ① 지역안전 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 축대, 하수구, 맨홀점검 등 ② 자율정화사업 <ul style="list-style-type: none"> - 마을청소, 눈치우기, 환경정돈 유해업소 계도 ③ 생활안전 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 교통안전, 청소년지도, 자율방범, 의용소방대 등 ④ 자원재활용 <ul style="list-style-type: none"> - 중고품교환, 폐품수집, 소비절약 등 ⑤ 문화활동 <ul style="list-style-type: none"> - 전시회, 요리, 취미교실, 청소년센터 ⑥ 여가활동조성 <ul style="list-style-type: none"> - 동호회, 스포츠, 레크레이션활동 ⑦ 주민편익 기능 <ul style="list-style-type: none"> - 회의장, 예식장, 놀이방, 탁아소 등 ⑧ 각종 주민 단체활동 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 청년회, 부녀회, 노인회 등 </td> </tr> </table>	민 원 행 정	<ul style="list-style-type: none"> ① 민원발급 <ul style="list-style-type: none"> - 주민등록·인감·호적·FAX민원 ② 사회복지 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 사회복지업무 존치 ③ 행정정보 <ul style="list-style-type: none"> - 각종 행정·취업정보 자료제공 ④ 민방위재난관리 <ul style="list-style-type: none"> - 편성·신고, 주민안전·안전관리 	주 민 자 치 사 업	<ul style="list-style-type: none"> ① 지역안전 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 축대, 하수구, 맨홀점검 등 ② 자율정화사업 <ul style="list-style-type: none"> - 마을청소, 눈치우기, 환경정돈 유해업소 계도 ③ 생활안전 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 교통안전, 청소년지도, 자율방범, 의용소방대 등 ④ 자원재활용 <ul style="list-style-type: none"> - 중고품교환, 폐품수집, 소비절약 등 ⑤ 문화활동 <ul style="list-style-type: none"> - 전시회, 요리, 취미교실, 청소년센터 ⑥ 여가활동조성 <ul style="list-style-type: none"> - 동호회, 스포츠, 레크레이션활동 ⑦ 주민편익 기능 <ul style="list-style-type: none"> - 회의장, 예식장, 놀이방, 탁아소 등 ⑧ 각종 주민 단체활동 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 청년회, 부녀회, 노인회 등
민 원 행 정	<ul style="list-style-type: none"> ① 민원발급 <ul style="list-style-type: none"> - 주민등록·인감·호적·FAX민원 ② 사회복지 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 사회복지업무 존치 ③ 행정정보 <ul style="list-style-type: none"> - 각종 행정·취업정보 자료제공 ④ 민방위재난관리 <ul style="list-style-type: none"> - 편성·신고, 주민안전·안전관리 				
주 민 자 치 사 업	<ul style="list-style-type: none"> ① 지역안전 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 축대, 하수구, 맨홀점검 등 ② 자율정화사업 <ul style="list-style-type: none"> - 마을청소, 눈치우기, 환경정돈 유해업소 계도 ③ 생활안전 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 교통안전, 청소년지도, 자율방범, 의용소방대 등 ④ 자원재활용 <ul style="list-style-type: none"> - 중고품교환, 폐품수집, 소비절약 등 ⑤ 문화활동 <ul style="list-style-type: none"> - 전시회, 요리, 취미교실, 청소년센터 ⑥ 여가활동조성 <ul style="list-style-type: none"> - 동호회, 스포츠, 레크레이션활동 ⑦ 주민편익 기능 <ul style="list-style-type: none"> - 회의장, 예식장, 놀이방, 탁아소 등 ⑧ 각종 주민 단체활동 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 청년회, 부녀회, 노인회 등 				
주민자치의 사랑방	주민의 교류·만남 학습·정보의 장				

자료 : 행정자치부 '읍면동사무소 기능전환 기본계획' 1999년 1월

<표2-4>에서 보여지는 바와 같이 동 기능전환 이전의 동사무소의 주요기능은 종합적인 행정업무 처리에 있다. 그러나 동 기능전환 이후의 동사무소의 주요기능이 고유업무처리를 제외하고는 문화·복지서비스 기능, 자치역량 배양기능으로 변화하고 있음을 알 수 있다.

3) 주민자치센터 운영주체

주민자치센터는 동의 행정구역을 기본적인 생활권으로 삼고 있는 지역사회를 근거로 하는 지역주민의 자치조직이 주체가 되어 활용하는 시설의 성격을 가진다. 따라서 주민자치센터의 운영은 주민 혹은 주민자치조직이 직접 참여하여야 하며 자체적으로 운영재원을 확보하는 등 가능한 한 자율적인 운영체계를 확립하는 것이 바람직하다. 이때 국가와 지방자치단체에서는 행정적·재정적으로 지원하는 보조적인 업무만을 수행하여야 한다.

그러나 현실적으로 주민자치센터를 전담하여 운영할 만한 주민자치조직이 아직까지 존재하지 않거나 체계적으로 조직화되어 있지 않기 때문에 지금 당장 주민이 자율적으로 운영하는 주민자치센터를 만들기는 불가능하다. 따라서 자주적인 역량을 갖춘 주민자치센터를 육성하는 것을 궁극적인 목표로 설정하고 그 목표에 접근하기 위한 과도기적인 몇가지 중간 단계를 설정하며 그 중간 단계별로 주민자치센터를 운영해 나가는 것이 바람직하다.

주민자치센터의 운영단계는 도입단계-정착단계-활성화단계 등 3단계로 나눌 수 있다.

첫째, 도입단계는 동의 사무와 인력조정을 통하여 주민자치센터의

시설공간을 확보하고 주민자치센터와 관련된 제반 법령을 정비하는 동시에 주민자치센터와 관련된 조례를 제정하며, 운영프로그램을 선정하는 등 주민자치센터의 기본골격을 갖추는 단계를 말한다. 이 단계는 주민자치센터 개소를 위한 사전준비와 아울러 시행착오를 최소화하기 위한 시범사업실시 단계 등을 포함한다. 또한 프로그램의 적합성 여부를 검증하여 지역특성을 반영한 프로그램을 어느 정도 확정짓고 주민에게 널리 홍보하여 주민들의 적극적인 관심과 호응을 얻어내도록 노력해야 한다.

도입단계에서의 운영주체는 주민자치조직의 유무, 역량 등의 문제로 기초자치단체가 되는 것이 바람직하며 따라서 운영 책임자도 주민자치센터의 기본단위인 동을 대표하는 동장이 되어야 하며 프로그램 발굴 및 운영에도 공무원이 관여하게 된다.

둘째, 정착단계는 관련 법령정비가 마무리되고 주민에게 주민자치센터의 성격이나 프로그램에 대하여 홍보가 끝난 단계를 말한다. 이 단계는 주민자치센터가 주민사회에 완전히 뿌리를 내릴 수 있는 기반을 확보하는 단계이기 때문에 주민이나 동의 주민자치조직이 관심을 가지고 적극적으로 참여할 수 있는 여지를 마련해 주는 것이 필요하다.

정착단계에서의 운영주체는 기초자치단체와 주민의 민·관 합동체제가 되어야 한다. 따라서 주민자치센터의 대표는 공무원이 담당하고 시설의 관리와 유지보수, 민원행정과 사회복지사무 등은 공무원들이 담당하며 주민의 문화·복지 수요 해결을 위한 프로그램은 주민자치조직에서 담당하여야 한다.

셋째, 활성화단계는 주민자치센터를 온전한 주민의 문화·복지, 자치공간으로 완전히 정착시키는 단계를 말한다.

활성화단계에서는 주민자치센터가 순수한 주민자치조직에 의해서 운영된다, 적어도 2010년 안에는 지방행정전산망 완비 등으로 적지 않은 인력과 노력이 소요되는 민원행정사무도 거의 없어지게 되므로 주민자치센터의 순수 민간운영이 가능하게 된다. 따라서 대표도 민간이 되고 프로그램의 관리와 운영도 민간자치조직이 담당하는 체제로의 전환이 가능할 것이다.

4) 주민자치센터 시설 및 운영 재원확보

주민자치센터는 정부와 지방자치단체의 재정지원과 주민자치조직의 자체 재원으로 운영되어야 한다. 주민자치센터는 그 기능 수행에 따라 초기에는 중앙정부와 광역자치단체의 보조금, 지방자치단체의 예산지원을 받아 운영되어야 한다. 물론 초기에는 중앙의 보조금이나 지방자치단체의 예산지원의 폭이 크겠지만 주민자치조직이 성숙단계에 이르면 주민자치조직 스스로 재원을 조달하여 운영하여야 할 것이다.⁹⁾

① 정부의 재정지원

주민자치센터의 운영은 궁극적으로 지방행정 계층구조 개편이라는 원칙 아래, 사회여건의 변화에 따라 동의 기능을 전환하는 이른바 행정제도 개혁의 일환이므로 주민자치센터 시설 및 시설관리 유지비와 같은 필수적인 경비는 국가와 지방자치단체에서 조달해야 마땅하다.

부연하자면 현실적인 측면에서 볼 때 주민자치센터 대부분이 동사무소의 여유공간을 활용하여 시설되므로 지방자치단체에 대한 중앙정부의

9) 한국지방행정연구원, '동주민자치센터 이렇게 꾸려갑니다.' 2000년 3월

교부세 또는 국비보조금 등의 재정적인 지원이 필요하다.

또한 주민자치센터가 어느 정도의 재정적인 자생력을 갖추기 전까지는 자원봉사자 실비보상, 프로그램 수강생 재료비 일부 지원 등이 불가피하다.

② 사용료 및 수강료의 징수

주민자치센터의 도입단계에서는 행정주도로 운영되기 때문에 어느 정도 운영의 틀을 갖추고 주민자치조직에 의해 주민자치센터가 스스로 운영될 때까지는 무료로 운영하는 것이 바람직 할 것이다. 그러나 주민자치센터의 자율적 운영을 위해서는 시설의 지속적 보강과 더불어 시설유지 관리를 위해 수익자 부담원칙에 의거 시설별로 구별하여 사용료를 징수하고 더불어 강사료 등을 위해 수강료를 징수하여야 한다.

주민자치센터의 마지막 단계로써 활성화단계에서는 민간이 주민자치센터 운영의 유일한 책임자의 지위에 서게 됨으로 안정적인 재정확보를 위해 사용료와 수강료의 징수는 불가피할 것으로 생각된다. 이를 위해 각 자치단체에서는 관련근거를 조례로써 명시화하였다. 그러나 이용자 모두에 대해 같은 요율을 적용해서는 안되며 다음과 같은 특정사안이 경우 감면규정도 적용하여야 한다.

첫째, 사회적·경제적 약자 보호나 복지적 요소가 강한 경우

둘째, 조직이나 단체 등의 육성 견지에서 보조적 의미를 포함한 우대책 마련의 경우

셋째, 시설본래의 목적이 보다 효과적으로 달성될 수 있도록 그 이용을 촉진하기 위한 경우 등의 그것이다.

그러나 시설이용 및 주민자치센터 프로그램 수강과는 관계없이 재정 관리측면에서는 수익자 부담원칙, 유사시설과의 형평성, 행정시책상의 필요성 등을 종합적으로 감안하여 결정할 필요가 있다. 서귀포시의 경우 현재 조례로써 사용료 및 수강료 징수규정을 두고 있지만 시설부족과 주민정서 등의 이유로 사용료와 수강료를 징수하고 있지 않다.

2. 배경 및 필요성

동은 1910년부터 행정기관으로 설치된 이후 농어촌근대화, 도시화·공업화 과정을 거치면서 행정지도·주민관리·주민계도 등 최일선 종합행정기관으로 역할을 수행해 왔다.

오늘날 교통통신의 발달, 행정정보화의 급속한 진전과 함께 세계화·지방화 시대에 맞게 주민자치기능(조직)으로 전환할 필요성이 각계에서 지속적으로 제기되어 왔는데, 그 동안 동 제도에 대해서는 지방행정 계층구조 축소 등 행정개혁 차원에서 꾸준히 그 개편 필요성이 제기되어 왔으며, 특히 IMF이후 새정부 출범과 더불어 ‘작은 정부’ 구현과 고비용·저효율의 지방행정 구조조정 차원에서 읍·면·동 기능전환(폐지) 문제를 본격 검토하게 되었다. ‘98. 3월 대통령 업무보고시 지방행정조직의 감축·개편방안으로 읍·면·동의 「주민자치센터」로의 기능전환과 ’98. 7월 대통령 국정과제 점검 보고서 시·도·시·군·구-읍·면·동 3단계 중 읍·면·동을 폐지하고 「주민자치센터」로 기능전환 할 것을 보고하였는데, 추진기간으로는 2000년까지 동과 군청소재지 읍사무소 폐지와 2002년까지 읍·면사무소를 폐지하

는 것으로 되어 있다. 10)

당초 이와 같은 동사무소의 기능전환은 행정의 효율성 제고 측면에서 검토되었으며 이에 따른 배경적인 요인을 요약해 보면 다음과 같은 점을 들 수 있다.

1) 동 기능전환의 배경

첫째, 산업화·정보화의 진전에 따라 시·도-시·구-(일반구)-동과 같은 3-4단계의 전통적인 다단계 지방행정계층구조는 행정처리 지연, 책임소재 불명확, 비용증가 등의 비효율성 초래하였다.

둘째, 교통·통신의 발달과 도시화·산업화·정보화의 진전에 따른 생활권·경제권의 확대에 말미암아 근대화 이전 시·구 본청과 동간의 왕래에 상당 시간 소요되었으나 교통·통신의 발달로 대부분 1시간 이내로 단축되고, 도시화·산업화·정보화의 진전으로 1차 산업 위주의 동단위 생활권 개념이 상실되었으며, 주거문화가 단독주택에서 대단위 APT단지, 공동주택 형태로 변화하여 적은 인력으로 다수의 주민행정의 수행이 가능하고, 구획정리사업 등 도시기반시설의 확충으로 도시 동 행정 수요의 감소하였다.

셋째, 행정전산화에 따른 업무량의 대폭 감소가 하나의 배경적 요인으로 작용하고 있는 바, 선거업무, 지방세부과, 주민등록, 호적 등 각

10) 당초 1999년 1월에 작성된 행정자치부의 ‘읍면동사무소 기능전환 기본계획’에서는 자치계층과 행정계층의 일치를 위해 읍면동 제도의 폐지를 결정하였으나 지방행정여건의 변화와 사회일각의 반대에 부딪혀 1994년 4월 보완지침 다시 작성하였다. 보완지침에 의하면 읍면동 제도는 종전대로 유지하면서 사무·인력 조정에 따른 주민자치센터로의 기능전환에 초점을 맞추고 있다.

중 명부작성과 제증명 민원의 전국 온라인망을 통한 전산발급으로 동사무소 업무량의 8-15% 감소 전망과 시·군·구 행정종합정보화 사업 추진 중(1998-2002) 토지·지적·차량·호적·민방위 등 21개 업무 종합정보화로 One-Stop, Non-Stop 서비스 등의 민원혁신 추세에 있다.

넷째, 기업체 조사 등 통계조사, 불법주정차 계도, 지방세 징수등의 시·구 보조사무(70%) 처리, 물가동향 파악 및 현장확인, 자연보호 등 각종 행사동원 등의 시·구의 지시 또는 재위임 등에 의한 사무의 과다(63%)와 영농교육 인력차출, 농업통계 등 유관기관의 업무와 중복 또는 대행함으로써 동사무소 본연의 업무수행 미흡을 들 수 있다.

2) 동 기능전환의 필요성

2000년대의 급속한 사회환경 변화는 필연적으로 행정환경 변화를 초래하게 되었다. 이와 같은 맥락에서 동은 지방행정계층 축소 등 행정개혁 차원에서 꾸준히 그 개편의 필요성이 제기되어 왔으며 특히 소위 건국 이래 최대의 경제환란이라 일컬어지는 IMF의 지원체제 하에서 새정부는 '작은 정부'의 구현과 고비용·저효율의 지방행정체제를 개편하기 위한 동 기능전환의 문제를 본격적으로 검토하게 되었으며 국정개혁 100대과제로 선정하는 등 강력한 행보를 거듭하게 되었다. 동 기능전환은 다음과 같은 필요성을 갖고 있다.

① 능률적인 지방행정체제 구축의 필요성

21세기의 지방자치제도는 비용이 적게 들면서 주민들의 실질적인 복지를 담당하는 '저비용·고효율'의 구조하에서 운영되어야 한다는 점은 누구나가 공감하는 부분이다. 따라서 경제적 측면에서의 지방 행

정의 능률성 제고와 주민복지 증진, 행정서비스의 향유 대상인 주민들이 만족할 만한 신속하고 정확한 행정 처리는 21세기 지방자치제도 발전의 중요한 과제인 셈이다. 이와 같은 측면에서 지방행정의 합리적인 개편의 필요성이 절실히 요구되었다.

행정자치부의 ‘읍·면·동사무소 기능전환 기본계획’에서도 주지했듯이 교통·통신의 발달, 무제한 속도의 정보화 사회로의 진행은 종래의 동사무소의 주된 기능을 대폭 쇠퇴시키는 계기가 되었으며 이러한 사회환경 변화에 따라 동행정의 지방행정체계에 대한 ‘저비용·고효율’의 새로운 기능 부여의 필요성이 대두된 것이다.

② 주민자치 실현의 장 구축의 필요성

전반적인 경제여건의 향상과 더불어 본격적인 지방자치시대로의 진입은 주민들로 하여금 지방정부에 대한 양질의 문화복지서비스 요구와 적극적인 주인의식에서 비롯된 참여의식을 낳았다. 따라서 지방정부는 주민들의 이러한 여망에 부응하여 주민의 삶을 더욱 풍요롭게 하기 위한 다양한 복지서비스 제공은 물론 주민들이 주인의식을 자유롭게 표출할 수 있도록 하는 제도적인 시스템을 필요로 하게 되었다.

동행정의 기능전환은 이와 같은 주민들의 여망을 충실히 수용할 수 있는 제도적 장치로서 절실히 요구되고 있다.

동 기능전환은 사무와 인력의 조정에서 출발하며 사무와 인력의 조정은 곧바로 동사무소의 여유공간 창출로 귀결지어진다.

사무와 인력 조정의 결과로서 얻어진 동사무소의 여유공간을 주민을 위한 온전한 문화복지서비스 공간으로서, 주민이 주인의식과 자치의식을 갖고 주도적으로 행정에 참여할 수 있는 주민자치 실현의 공간으로서 활용할 수 있다는 점에서 동기능전환의 필요성을 찾을 수 있을 것

이다. 11)

3. 추진과정 및 실제

IMF 위기상황하에서 출범한 신정부는 민간부문에 대한 구조조정과 더불어 정부부문에 관한 강력한 구조조정의 의지를 표명하였다. 이에 따라 지방자치단체에 대한 구조조정도 불가피하게 되었고, 동시 기능조정도 지방자치단체의 구조조정의 일환으로 구체화되기 시작하였다. 행정자치부로부터 읍·면·동 기능전환 방안에 관한 업무보고를 받은 대통령직 인수위원회에서는 신정부가 추진해야 할 100대 과제 중에서 중점적인 정책으로 추진할 과제로 ‘읍·면·동 기능전환’을 선정하였다. 이어서 신정부의 개혁 프로그램을 주도해 온 기획예산위원회에서 읍·면·동을 전면적으로 개편할 것이라는 계획을 발표하고 행정자치부에서는 그 실행계획을 대통령에게 보고하여 읍·면·동 개편에 관한 정부의 정책이 기정사실화 되었다.

행정자치부에서는 동기능전환의 시행을 위해 1998년 8월 지방자치단체, 관계부처, 당정협의 등의 의견수렴 절차를 거쳐 읍·면·동 기능전환 기본계획(시안)을 마련하였다. 그리고 읍·면·동 개편의 구체적인 실행계획 수립을 위하여 한국지방행정연구원에 『읍·면·동의 기능전환방안』을 연구·의뢰하였으며 연구결과를 바탕으로 1999년 1월에 『읍·면·동사무소 기능전환 기본계획』을 작성하였다. 기본계획에 의하면 1단계로 1999년에서 2000년 동안 일반시와 자치구의 동사무를 대상으로 기능전환을 시도하고, 2단계로 2000년에서 2001년까지 도농복합시의 동과 읍·면에 대한 기능전환을 추진한다는 것이다.

11) 한국지방행정연구원, ‘동주민자치센터 이렇게 꾸려갑니다.’ 2000년

1단계 동기능전환은 25개 일반시와 69개 자치구에 속해있는 1,654개 동을 대상으로 실시되었으며 전면시행에 앞서 1999년 7월에서 12월까지 94개 시·구 278개의 시범동을 운영하였다.

행정자치부에서는 동기능전환 시범실시를 위해 1999년 3월 10일부터 3월 31일까지 95개 표본동에 대한 단위사무별 실태조사를 실시하였고, 조사결과의 검증을 위해 한국지방행정연구원과 합동으로 일부 시·구의 동에 대한 현지방문 조사를 실시하였다. 이와 같은 수순을 거쳐 시범실시에 따른 사무와 인력조정 방안이 마련·시행되었다. 그러나 1999년 11월, 12월 동안 시범실시 운영동에 대한 서면평가, 설문조사, 현지확인, 합동토론회 등의 다면적 평가를 실시한 결과 존치사무·인력의 재조정의 필요성이 인식되어 2000년 1월에서 2월사이 평가결과 분석 및 보완대책 수립과정을 거쳐 2000년 3월 각 지방자치단체에 동기능전환 확대시행지침이 시달되기에 이르렀다. 행정자치부의 동기능전환 확대시행지침에 따라 전국 94개 시·구 1,654개 동이 사무·인력조정, 자치법규정비, 주민자치센터 설치 등의 과정을 거쳐 주민자치센터를 개소하였다.

1) 인력조정

동기능전환에 따른 인력조정은 1999년 5월 행정자치부에 의해 작성된 시범동 사무·인력조정지침에 의해 우선적으로 실시되었으나 앞서 언급했듯이 1999년 11월에서 12월 동안 실시한 시범동 운영평가 결과 탄력적 인력운동을 위한 동별 배치기준의 복수화 설정 등 동사무소 인력배치기준에 대한 재조정의 필요성이 대두됨에 따라 2000년 1월에서 2월 사이 동사무소 존치사무 및 인력 재조정에 관한 보완을 통해 유형별·인구규모별 인력배치기준이 마련·시행되었다.

① 시범실시 당시 동사무소 인력배치 기준

<표 2-5> 유형별 · 인구규모별 인력배치 기준 (1999년 5월)

유형	인 력	인 구				
		1만미만	1~2만	2~3만	3~4만	4~5만
도시지역	A형(주거·상업지역)	7명	8명	9명	10명	11명
	B형(표준지역)	6명	7명	8명	9명	10명
농어촌지역	C형(도농혼합지역)	6명	7명	8명	9명	10명
	D형(농어촌지역)	5명	6명	7명	8명	9명
원 격 지	E형(도서·오지·산간지역)	7명	8명	9명	10명	11명

자료 : 행정자치부 ‘동사무소 사무·인력조정 지침’ 1999년 5월

② 동기능전환 확대시행 당시 인력배치기준

1단계 동기능전환 확대시행을 위한 인력배치기준은 시범동 실시 당시 인력배치 기준 대비 주민자치센터 운영관리인력의 증원(동별 1명)과 탄력적 인력운동을 위한 동별 배치기준의 복수화를 골자로 하고 있다.

<표 2-6> 유형별 · 인구규모별 인력배치 기준 (2000년 3월)

사무	인 력	인 구				
		1만미만	1~2만	2~3만	3~4만	4~5만
도시지역	A형(주거·상업지역)	7~9명	8~10명	9~11명	10~12명	11~13명
	B형(표준지역)	6~8명	7~9명	8~10명	9~11명	10~12명
농어촌지역	C형(도농혼합지역)	6~8명	7~9명	8~10명	9~11명	10~12명
	D형(농어촌지역)	5~7명	6~8명	7~9명	8~10명	9~11명
원 격 지	E형(도서·오지·산간지역)	7~9명	8~10명	9~11명	10~12명	11~13명

자료 : 행정자치부 ‘동기능전환 확대시행 지침’ 2000년 3월

2) 사무조정

① 시범실시 당시 사무조정 내역

동기능전환 시범실시를 위한 표본동 실태조사 결과 파악된 단위사무 655건에 대한 대분류상의 도시 유형별 존치·이관 내역은 다음과 같다

첫째, 도시지역 (A, B형) : 존치 170건 (26%), 이관 485건 (74%)

둘째, 농어촌지역 (C, D형) : 존치 191건 (29%), 이관 464건 (71%)

셋째, 원격지 (E형) : 존치 209건 (32%), 이관 446건 (68%)

〈표 2-7〉 존치·이관사무 주요내용 (예시)

유형별	존치 사무	이관 사무
공 통	문서, 경리, 통반장관리 주민등록, 인감증명원민원 민방위, 인력동원, 재난관리 사회복지, 구인구직신청등	기획예산, 문화공보, 전산통계 선거, 투표, 지방세부과징수 병무, 예비군, 외국인등록 환경위생, 지역경제, 상하수도 도로, 하천관리 등
도시지역 (A, B형)	주거전용주차제등	(농어촌지역 존치사무외) 농어민사실증명, 농어업재해신고 입산신고, 병든가축신고 농지이용실태조사등 농지관리 추곡수매, 농어민후계자, 농기계지원, 양수기관리 등
농어촌 지역 (C, D형)	농어민사실증명, 농어업재해신고 입산신고, 병든가축신고 농지이용실태조사 등 농지관리 추곡수매, 농어민후계자, 농기계 지원, 양수기관리 등	소규모건축신고, 허가사무 정화조관리 등 환경관리 농산물간이집하장관리 등 주거전용주차제 등
원격지 (E형)	(농어촌지역 존치사무외) 소규모건축신고, 허가사무 정화조관리 등 환경관리 농산물간이집하장관리 등	주거전용주차제 등

자료 : 행정자치부 동사무소 사무·인력조정 지침' 1999년 5월

② 동기능전환 확대시행 당시 사무조정 내역

행정자치부는 동기능전환을 시범적으로 실시한 94개 시·구중 89개 시·구에서 제출한 단위사무별 존치·이관 개선의견을 바탕으로 사무를 재조정하였다.

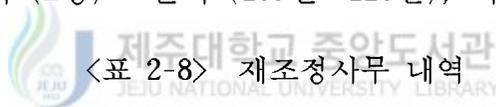
존치사무는 주민생활과 밀접한 민원, 복지, 안전관리 사무와 지역특성 상 주민편의를 위해 존치가 필요한 사무, 국가정책상 반드시 존치 필요성이 있는 사무이며 이관사무는 규제·단속 등 동사무소의 지위에 부적합한 사무, 업무성격상 광역성, 전문성, 통합성이 요구되는 사무, 기타 시·구 본청수행이 가능한 일반행정 사무 등이다.

동기능전환 확대시행에 따른 존치·이관사무 재조정 내역은 다음과 같다.

첫째, 도시지역 (A, B형) : 존치 (170건→179건), 이관 (485건→476건)

둘째, 농어촌지역 (C, D형) : 존치 (191건→199건), 이관 (464건→456건)

셋째, 원격지 (E형) : 존치 (209건→220건), 이관 (446건→435건)



<표 2-8> 재조정사무 내역

(○표 : 존치, 미표시 : 이관)

단위사무명	시범실시			재 조정		
	도시 지역	농어촌 지역	원격지	도시 지역	농어촌 지역	원격지
15						
예산편성요구				○	○	○
추가경정예산안 제출				○	○	○
예산 및 자금배정 요구				○	○	○
주민등록 인구통계조사				○	○	○
동정자문위원회 운영	○	○	○			
반상회운영				○	○	○
취득신고 및 자진납부						
불용품 매각				○	○	○
호주승계(포기·회복)신고				○	○	○
민방위부상자 가료신청				○	○	○
재난시설물 점검						
동절기·해빙기시설물 안전점검						
사회복지시설입소(추천)				○	○	○
생활보호대상자종량제봉투지급·				○	○	○
농지관리위원회 운영	○	○	○			

자료 : 행정자치부 '동 기능전환 확대시행 지침' 2000년 3월

제3절. 연구분석의 틀

현대의 지방자치성격은 단체자치 성격이 강하다. 그러므로 단체가 중심이 될 뿐 주민들은 항상 방관자 내지 정책의 대상으로 남아있는 경향이 강하다. 이러한 기관, 단체 중심의 자치를 진정한 의미에서의 자치, 즉 주민이 주도하는 주민자치로 탈바꿈하려는 노력이 단체자치를 운영하는 나라에서의 일반적 경향이다.

주민자치센터는 바로 주민에 의한 자치, 즉 풀뿌리민주주의 (Gress Root Democracy) 실현을 위한 방안으로 고안된 제도라고 할 수 있다. 따라서 주민자치센터는 우선 주민이 중심이 되어 운영되어야 한다는 명제가 선행되어야 한다. 주민이 중심이 되기 위해서는 주민참여의 제고와 함께 이를 제도적으로 보장해줄 수 있는 장치가 필요하다. 이 제도적 장치가 주민자치센터의 중심기관이며 또한 대의적 기능을 담당하는 주민자치위원회인 것이다. 주민자치위원회가 주민자치센터의 중심기관이 되기 위해서는 주민 스스로 구성하고 통제할 수 있는 시민정신과 인력과 시설 등이 절대적으로 필요하다 하겠다.

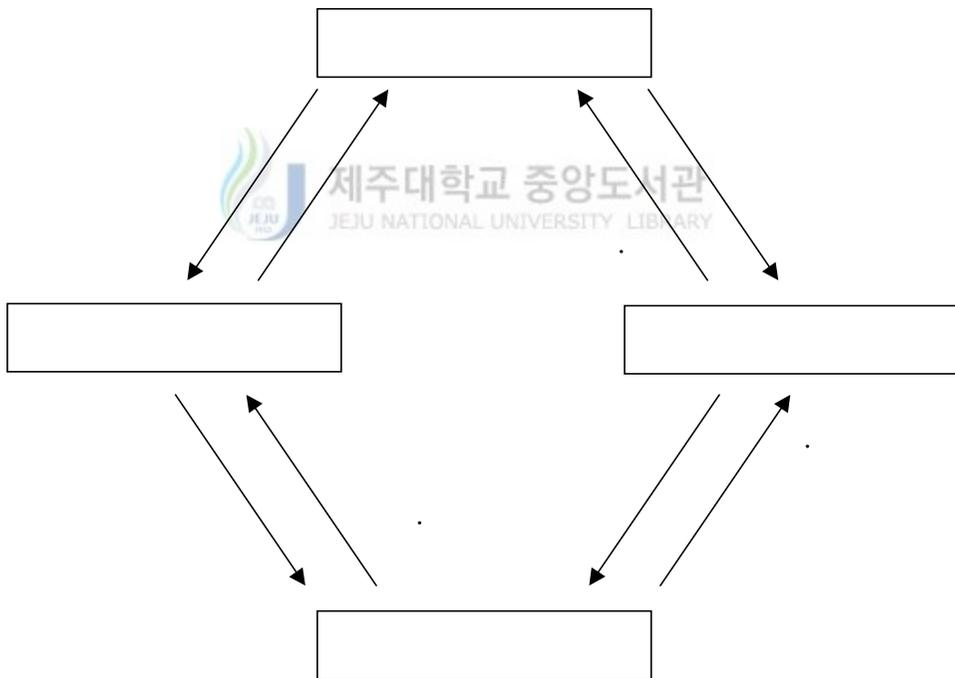
주민자치위원회의 안정적이고 자치지향적인 운영이 주민자치센터의 성공적 운영을 위해서는 절대적으로 필요하지만 이외에도 변수들이 고려되어야 할 것이다. 현재 우리나라는 지방자치실시 역사가 일천하기 때문에 지방자치에 관한 주민들은 매우 수동적이다. 따라서 주민자치센터 운영을 성공적으로 하기 위해서는 주민자치센터가 이 수동적인 대다수 주민에게 접근성을 제고시켜 나가야 한다.

주민들의 접근성을 제고하기 위해서는 주민들과 적실성있는 프로그램

램을 개발해 나가야 한다. 주민자치센터가 운영하는 프로그램은 지역의 특성을 철저히 반영함과 동시에 주민의 실생활과 관련된 사항들과 연관이 되어있어야 하며 주민이면 누구든지 참여할 수 있도록 쉽고 열린 방향으로 운영되어야 한다.

결론적으로 주민자치센터의 중요변수는 주민 스스로 구성·운영하는 기관인 주민자치위원회와 운영 프로그램이라고 할 수 있다. 이 두 변수를 중심으로 한 분석틀을 구성하면 다음과 같다.

<그림 2-2> 분석의 틀



이들 변수와 하위변수간의 조화를 이룰 때 위의 <그림 2-2>와 같은 주민자치센터의 활성화 모형이 이루어진 것이다.

第 3 章. 주민자치센터 운영실태 및 문제점

제1절. 서귀포시 동기능전환 추진실태 분석

1. 동기능전환 추진과정

1) 시범동운영

행정자치부는 94개 시구를 대상으로 하는 동기능전환 정책의 전면 추진에 앞서 시범운영 단계를 설정하였으며 1999년 2월 각 지방자치단체에 ‘동사무소 기능전환 기본계획 및 1단계 시범실시 지침’을 시달하였다.

상기 지침에 의거 서귀포시는 산하 12개 동사무소 가운데 대상지역 선정기준에 적합한 정방동을 시범동으로 선정하였다.

정방동은 약 2개월간의 주민자치센터 시설을 거쳐 1999년 11월 27일 제주도내 최초로 주민자치센터를 개소하였다.

가. 운영실태

① 프로그램운영

정방동은 시범동 운영 당시 꽃꽂이강좌, 종이접기, 어린이문학교실, 일본어강좌 등 4개의 프로그램을 개설하였다. 정방동은 주민자치센터 운영 도입단계임을 고려하여 딱딱하고 경직된 행정기관의 이미지를 변화시키고 다양한 계층의 주민이 부담없이 주민자치센터를 이용할 수 있도록 문화·여가프로그램을 중점적으로 운영해왔다.

정방동은 운영 초기 문화·여가분야 4개 프로그램을 개설하였으나 어린이문학교실을 제외하고는 프로그램 수강계층이 주부에 한정되는 한계를 보였다. 이와 같은 이유로 주민자치센터에 대한 다양한 계층의 주민의 관심과 참여를 이끌어내지 못하는 문제점이 드러났다.

정방동의 프로그램 운영상의 한계는 서귀포시의 경우 주민의 문화수요가 전반적으로 낮고 그나마 문화수요계층이 주부 또는 여성이 주축을 이루고 있는데 기인하고 있기도 하다.

② 시설운영

정방동은 청사 전체면적이 144평으로서 상당한 협소한 편으로 다양한 주민공간을 확보하는데는 어려움이 있었던 것으로 여겨진다. 그러나 정방동은 면적 협소의 문제점을 최소화하기 위해 동장실을 없애고 행정수행에 필요한 공간을 제외하고는 대부분 주민자치센터 시설로 전환하는 자구책을 펴기도 하였다.

주민자치센터 시설은 인터넷정보방, 7종의 물리치료기가 구비된 노인건강센터, 각종 문화·교양강좌 운영을 위한 문화사랑방이다. 정방동은 주민이용률을 높이기 위하여 모든 시설을 무료로 개방하였으나 헬스시설, 에어로빅장 상시 이용시설이 없어 다양한 계층의 주민들을 주민자치센터로 끌어들이지 못하는 문제점이 나타났다.

③ 주민자치위원회 구성

주민자치위원회는 주민들을 대표하여 주민들의 의사와 욕구를 센터 운영에 반영함으로써 주민자치활동을 기획하고 조직해내는 역할을 담당하는 준대의기관의 성격을 갖는 자치조직이다. 또한 주민자치센터를 활성화시킬 수 있는 다양한 역할과 활동을 수행함으로써 주민자치, 지

역공동체라는 가치가 지역사회에 뿌리내리는 데에 기여해야 한다. 12)

따라서 주민자치위원회는 문화·예술, 교육, 언론 등 전문직 종사자는 물론 여성계층 등으로 고르게 구성되어야 한다. 그러나 정방동 주민자치위원회는 12명의 위원중 5명은 개발위원, 5명은 자생단체장, 2명은 통장으로 구성되어있어 주민들의 다양한 의사와 욕구를 센터운영에 반영하는데는 한계가 있었다.

또한 주민자치위원회의 기능과 역할에 대한 인식부족, 고질적인 명예의식 등은 주민자치위원회 활동을 수동적·피동적으로 만들어 주민자치위원회가 진정한 주민자치조직으로 성장하는데 걸림돌로 작용할 소지가 안고 있었다.

정방동주민자치위원회 활동사례로는 ‘기초질서 지키기 캠페인’, ‘백혈병어린이돕기 운동’, ‘월드컵 NT운동 동참’, ‘국기사랑 캠페인’, ‘지역현안문제 토론 및 참여’ 등을 들 수 있다.

나. 시범동 평가

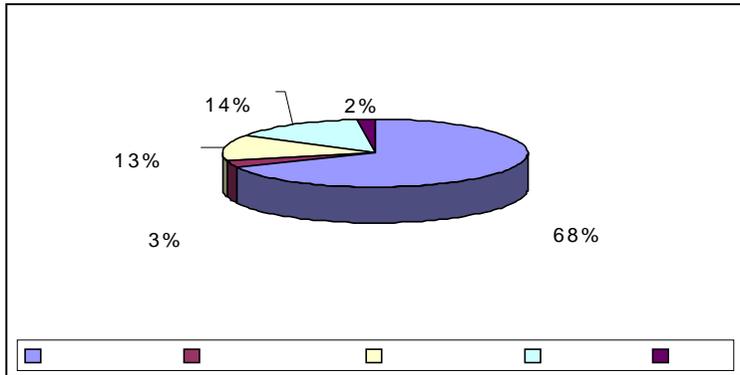
시범동이란 동기능전환 정책을 본격적으로 추진하기 위한 실험적 단계로써 시범동 운영결과에 따라 동기능전환 정책의 방향을 결정된다는 점에서 그 의미는 매우 중요하다 하겠다. 따라서 정방동은 지역주민 300명을 대상으로 시범동 운영 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 통담당 공무원들이 가가호호를 방문하는 직접 조사방식을 취했으며 조사항목은 28개 항목에 일반사항(4), 동기능전환 정책 관련사항(6), 프로그램 관련 사항(8), 시설이용 관련사항(4), 기타 사항(6) 등으로 설계되었다.

대표적인 몇 개 항목에 대한 주민설문조사 결과는 다음과 같다.

첫째, 동기능전환정책에 대한 주민호응도 조사결과

12) 열린사회시민연합 ‘주민자치센터운영 길라잡이’, 2001년

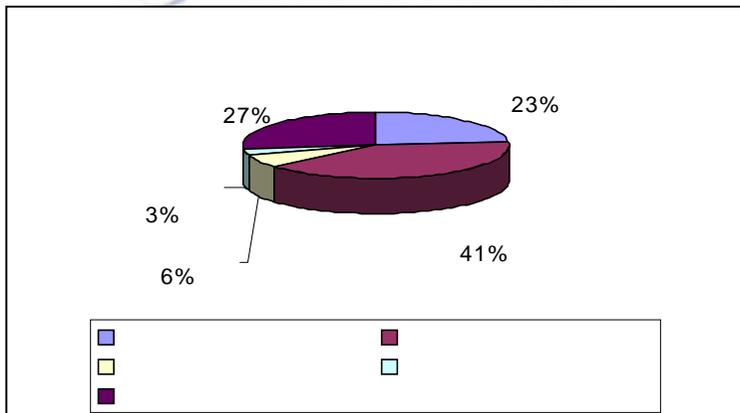
《그림 3-1, 주민호응도》



잘한 일이다 162명(68%), 잘못된 일이다 6명(3%), 그저 그렇다 31명(13%), 모르겠다 32명(14%), 기타 4명(2%)이 응답해 동기능정책에 대한 주민의 생각이 긍정적임을 알 수 있다.

둘째, 시설만족도 조사결과

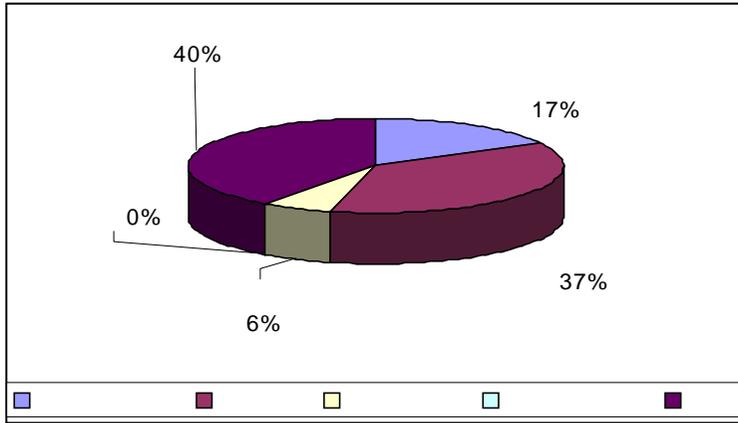
《그림 3-2, 시설만족도》
 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY



주민자치센터 내부시설에 대한 의견은 아주 잘되어 있다 54명(23%), 보통이다 95명(41%), 그저 그렇다 14명(6%), 시설이 미흡하다 8명(3%), 기타 64명(27%)으로써 대체로 주민자치센터 내부시설에 대해 긍정적인 반응을 보였다.

셋째, 프로그램만족도 조사결과

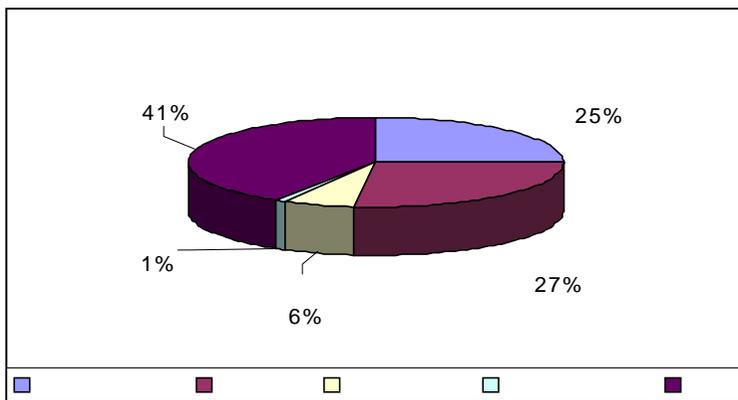
《그림 3-3, 프로그램만족도》



아주 만족하다 40명(17%), 보통이다 87명(37%), 그저 그렇다 14명(6%), 만족하지 않다 0명(0%), 기타 94명(40%)으로 나타나 응답자의 54%가 보통 이상의 만족도를 나타냈으나 기타의 응답자가 40%가 넘고 있어 이들 응답자에 대한 상세한 분석이 필요할 것으로 보여진다.

넷째, 프로그램 자원강사에 대한만족도 조사결과

《그림 3-4, 자원강사에 대한 만족도》

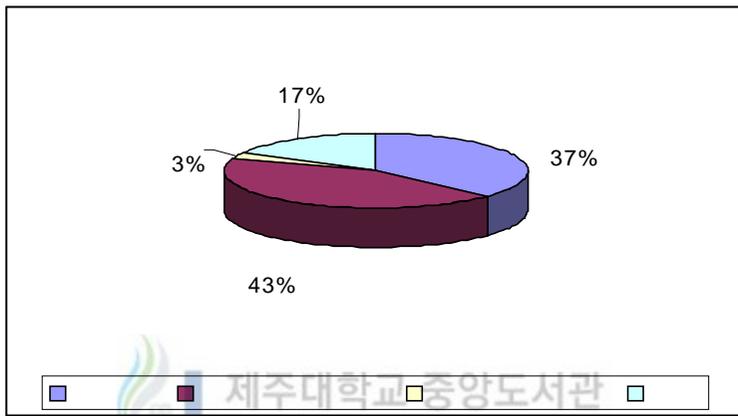


꽃꽂이강좌, 종이접기, 문학교실, 외국어교실 등 프로그램 자원강사에 대한 만족도 조사결과는 《그림3-4》과 같이 아주 만족이 58명(25%), 보통

이 63명(27%), 그저 그렇다 13명(6%), 만족하지 않다 2명(1%), 기타 99명(41%)으로 대체로 만족한 것으로 나타났으나 프로그램 만족도 조사결과와 마찬가지로 기타의 응답비율이 40%를 넘고 있어 기타 의견에 관심을 기울일 필요성이 있다.

다섯째, 수강생의 재료비 부담과 관련한 조사결과

《그림 3-5, 수강생 재료비부담에 관한 주민의견》



자치센터에서 운영하는 꽃꽂이강습, 종이접기 강습 등 재료비가 소요되는 프로그램에 대한 수강생의 재료비를 부담하는 문제에 대하여는 《그림 3-5》와 같이 당연히 본인이 부담해야 한다 87명(37%), 동사무소에서 일부 지원해야 한다 100명(43%), 동사무소에서 전액 지원해야 한다 7명(3%), 기타 41명(17%)으로서 행정기관에서 일부 또는 전부를 지원해야 한다는 응답이 전체의 46%를 차지하고 있어 주민들은 ‘주민자치센터=무료’라는 인식을 갖고 있음을 알 수 있다.

여섯째, 기타 주민자치센터 운영 전반에 관한 건의나 의견제출 사항으로써, 응답자 10명중 자치센터 프로그램을 홍보 부족 5명, 청소년 및 노인을 위한 다양한 프로그램 운영 3명, 샤워시설 설치 1명, 독립적인 화장실 설치 1명, 종합적인 헬스시설 확충 1명, 토·일요일 독서 공간으로 개

방 1명으로 나타나 다양한 프로그램운영과 시설확대에 대한 주민욕구가 높음을 알 수 있다.

위와 같은 설문조사결과는 시범동이 운영된 지 약 4개월이 채 되지 않은 시점에서 이루어진 만큼 ‘동기능전환’ 정책의 인지도나 프로그램 만족도, 시설만족도 등 전반적인 측면에서 정확성이 떨어진다고 볼 수 있다. 때문에 시범동에 대한 보다 다른 측면의 평가를 위해 도내 지방 언론에서 다루었던 시범동 관련 기사를 살펴보았다. <표 3-1>은 1999년부터 2000년까지 시범동을 소재로 한 언론보도사례이다.

<표 3-1 > 시범동에 대한 언론보도사례

언론사	보도일자	제 목
제주일보	1999. 11. 28	도내 첫 동사무소 기능 전환 주민자치센터로 활짝
제민일보	1999. 12. 23	주민자치센터 “출발이 좋다.”
제주일보	1999. 12. 23	주민자치센터 문화복지 공간 정착
”	2000. 1. 14	“주민자치센터” 외국어 통역자원봉사 센터 운영
”	2000. 1. 18	“주민자치센터” 주민 손으로
한라일보	2000. 1. 26	“정방인의 쉼터”지역주민 호응
제민일보	2000. 8. 11	주민자치센터 일단 합격점
제주일보	2000. 8. 11	주민자치센터 “그런대로.....”
한라일보	2000. 8. 11	동민 삶의 질 향상 기여
제주일보	2000. 11. 24	주민자치센터 시범운영 “성공적”
한라일보	2000. 11. 24	정방인의 쉼터 한돌 맞았어요

2) 동기능전환 확대

당초 행정자치부의 동기능전환 기본계획에 의하면 행정구조 개편을 목적으로 동사무소의 종합행정기관적인 지위를 폐지하는 것으로 구상

되었다. 그러나 사회여건 변화 및 각계 의견 수렴을 통해 행정자치부는 1999년 4월 읍·면·동 사무소의 체제를 종전대로 유지하되 기능을 축소하는 방향으로 방침이 변경하는 것을 주요 골자로 읍·면·동 기능전환 보완지침을 지방자치단체에 시달하였다.

서귀포시는 행정자치부의 1999년말 시범실시 운영 종합평가 결과 마련된 보완대책 및 동 기능전환 확대시행지침에 의거 사무·실태조사를 통해 동사무소의 사무·인력조정, 자치법규 정비, 주민자치센터 시설 등 본격적으로 동기능전환 시책을 추진하기 시작하였으며 2000년 10월 동기능전환사업 종합추진계획을 수립하였다.

2000년 11월에는 제반 준비과정을 통해 동사무소의 사무와 인력조정을 마무리하였고, 11월 16일 서귀포시주민자치센터설치및운영조례를 제정, 공포함으로써 주민자치센터 운영의 법적 근거를 마련하였다.

또한 2000년 11월 부터 12월 사이 정방동을 제외한 산하 11개 동사무소가 주민자치센터 시설을 완료하여, 2000년 12월 22일부터 2001년 1월 5일 사이 각 주민자치센터별로 개소식을 가짐으로써 본격적인 주민자치센터 운영에 돌입하였다.

〈표 3-2〉 동기능전환 추진과정 요약

일 정 별	추진 상황
1999년 2월	동사무소 기능전환 기본계획 및 1단계 시범실시 추진지침 시달(행정자치부)
1999년 2월	시의회 시범실시 지침 설명
1999년 4월	읍·면·동 기능전환 보완지침 시달(행정자치부)
1999년 6월	기능전환 시범시 대상동(정방동) 선정
1999년 11월	정방동 주민자치위원회 구성
1999년 11월	정방동 주민자치센터 '정방인의 쉼터' 개소

일 정 별	추진 상황
2000년 3월	동 기능전환 확대시행 지침 시달(행정자치부)
2000년 3월	동 기능전환 확대시행을 위한 관계자 회의개최
2000년 3~5월	동 기능전환 확대시행 지침에 따른 동사무소 사무·인력 재조정 작업
2000년 7월	서귀포시주민자치센터설치및운영조례(안) 입법예고
2000년 8~11월	주민자치위원회 구성완료
2000년 10월	동기능전환사업 종합 추진계획(안) 수립
2000년 11월	서귀포시주민자치센터설치및운영조례 제정·공포 등 자치법규 정비완료
2000년 11월	사무·인력 조정 완료
2000년 11~12월	주민자치센터 시설완료 (11개동)
2001년 12월~ 2002년 1월	주민자치센터개소완료 및 주민자치센터 운영

자료 : 서귀포시 내부자료

가. 사무·인력 조정  제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

① 사무조정

서귀포시는 행정자치부의 ‘동기능전환 확대시행지침’에 의거 주민불편 최소화와 행정의 효율성 확보를 원칙으로 하여 사무를 조정하였다. 존치 사무의 경우는 주민생활과 밀접한 민원, 복지, 안전관리사무, 지역특성상 주민편의를 위해 존치가 필요한 사무, 기타 법령사무 등이며 이관사무는 규제, 단속 등 동사무소 지위에 부적합한 사무, 업무 성격상 광역성, 전문성, 통합성이 요구되는 사무 등이다. 그러나 서귀포시는 이관사무임에도 불구하고 월드컵이라는 지역현안을 이유로 환경정비, 청소분야 등은 동존치사무로 조정하였다. 또한 정부 지침상 지방자치단체에 결정권한이 주어져 있는 29건의 자율적용사무에 대해서는 주민불편 최소화를 전제로 존치·이관을 결정하였다.

서귀포시 사무 존치·이관현황을 표로 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-3> 존치·이관사무 현황

[단위 : 건]

구 분	존 치 사 무					이 관 사 무			폐지 사무
	계	지침상	자율적용 사 무	지역실정 반영사무	법 령 사 무	계	기수행 사 무	이 관 사 무	
655 (100%)	235 (36%)	178	19	23	15	411 (64%)	274	137	9

자료 : 서귀포시 내부자료

지방자치단체의 여건에 따라 존치·이관이 결정되는 자율적용사무 존치·이관현황은 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 자율적용 존치·이관사무현황

[단위 : 건]

대상사무	존 치	이 관	폐 지	비 고
29	19	7	3	-

자료 : 서귀포시 내부자료

행정자치부 사무조정 지침상 이관사무임에도 불구하고 동으로 존치한 사무내역은 다음과 같다.

<표 3-5> 지역실정반영 존치사무총괄

[단위 : 건]

분야별 건수	환경정비	청소	사회복지	재난관리	기타
23	6	7	5	1	4

자료 : 서귀포시 내부자료

<표 3-6> 지역실정반영 존치사무 세부내역

[단위 : 건]

구 분	환경정비·청소분야	사회복지분야	재난관리등기타
23	13	5	5
	도로변환경정비 (제초작업, 꽃길조성) 공한지정비및청소 자연보호활동 자연보호위원회운영 공 중 용 쓰 레 기 용 기 및적환장유지관리 쓰레기수거(노선외) 환경미화원관리 재활용품수집 장려금신청 쓰레기종량제계도	어려운가구주거 환경개선사업 청소년위원회운영 청소년지도협의회운영 청소년보호위원선정 청소년보호 계도	재해해실태조사 소규모지역사업 현장확인및준공 주민동원업무

자료 : 서귀포시 내부자료

분야별 주요 이관사무내역은 다음과 같다.

첫째, 일반행정분야

- 선거사무, 모금, 고지서 송달, 홍보물 배부 등 일반행정업무

둘째, 조사분야

- 각종 통계조사, 환경, 위생, 건축, 산업분야 조사업무

셋째, 지도·단속분야

- 불법주정차, 불법건축물, 불법광고물 및 노점상, 노상적치물 등 불법행위 지도단속 업무

넷째, 생활민원분야

- 도로, 하수도, 가로등 고장신고 및 진정, 건의 등 주민불편사항 신고접수 및 처리

② 인력조정

서귀포시는 동사무소 배치인력을 산정함에 있어 정부지침의 유형별

인력조정 방침에 근거한 조정을 원칙으로 가급적 동간 균형을 유지하였다. 또한 추가 존치사무의 수행을 위해 동별 배치기준 복수화지침을 최대한 활용하였다. 아울러 인력감축에 따른 부작용의 최소화를 위해 일반직 위주로 배치하였으며 업무수행의 효율성 도모를 위해 동사무소 사무분장 표준안을 마련하여 동사무소 주무에게도 개별사무를 분장토록 하였다.

서귀포시의 인력배치 기준을 보면 동장은 5급, 주무는 6급으로 종전과 같이 배치하되 주민들의 사회복지서비스 욕구를 능동적으로 해결하기 위해 동별로 사회복지전문요원 1명을 필수적으로 배치하였다. 또한 정원 감소에 따른 대주민 행정력 강화를 위해 7·8급 위주로 배치하고 지역실정에 밝은 기능직 1명을 기본적으로 배치하였다. 아울러 민원보조 및 환경정비, 청소 등의 추가 존치사무의 원활한 수행을 위해 일시사역 인부로 보조인력을 배치하였다.

서귀포시는 동사무소 존치인력을 산정함에 있어 총정원 범위내에서 인구수, 면적, 산업구조, 법정동수 등을 종합 고려하여 동별 배치인력을 조정하였고 영세민 가구 밀집지역인 동홍동의 경우 ‘특수형’으로 분류하여 사회복지전문요원을 2명 배치하였다.

동기능전환 추진당시 정부지침에 따른 동사무소 유형별 인력배치 기준 및 서귀포시 인력배치 현황을 보면 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> 동사무소 유형별 인력배치 현황

동별	면적(k㎡)	인구	정부지침상		서귀포시 인력배치		
			유형	정원	유형	조정범위	조정
계	254.57	85,960	C	96	C	72~96	96
송산동	4.80	6,318	C	7	C	6~8	8
정방동	0.44	3,854	A	8	A	7~9	7

동별	면적(k㎡)	인구	정부지침상		서귀포시 인력배치		
			유형	정원	유형	조정범위	조정
중앙동	0.35	5,617	A	8	A	7~9	7
천지동	1.39	4,862	C	7	B	6~8	7
효돈동	6.63	6,022	D	6	D	5~7	8
영천동	46.33	5,204	D	6	D	5~7	8
동홍동	14.32	16,295	C	8	특수	7~9	10
서홍동	13.61	8,133	C	7	C	6~8	8
대륜동	22.24	10,401	C	8	C	7~9	9
대천동	50.35	7,498	D	6	D	5~7	8
중문동	56.35	7,997	D	6	D	5~7	8
예래동	37.76	3,759	D	6	D	5~7	8
동당평균	21.21	7,163	C	6.9	C	6~8	8

자료 : 서귀포시 내부자료

<표 3-7>에서의 동사무소 유형구분에 있어 A형은 주거·상업지역, B형은 표준지역, C형은 도농혼합지역, D형은 농어촌지역, E형은 도서·오지·산간지역을 나타낸다.

<표 3-8> 동 존치인원별·직급별 배치기준

존치인력별	직급별						
	5급	6급	7급	8급	9급	기능직	사회복지
7명	1	1	2	1	-	1	1
8명	1	1	2	2	-	1	1
9명	1	1	2	2	1	1	1
10명	1	1	2	2	1	1	2

자료 : 서귀포시 내부자료

다. 주민불편 최소화대책 마련

① 동사무소 사무분장 표준안 마련

서귀포시는 인력조정에 따라 동사무소 인력이 감축됨에 따라 업무의 혼선과 주민불편을 최소화하고 효율적인 업무 수행을 도모하기 위해 '동사무소 사무분장 표준안'을 마련하였다. 표준안에 따르면 6급인 주무에게도

개별 업무를 수행토록 하고 있다.

〈표 3-9〉 동사무소 사무분장 표준안

사 무 분 야 별	동사무소 존치인력별			
	7명	8명	9명	10명
동정업무 총괄	5급	5급	5급	5급
생활민원등 중계민원업무 (기타업무 포함)	6급	6급	6급	6급
주민자치센터업무		8급	8급	8급
일반행정업무	7급	7급	7급	7급
주민등록, 호적, 민원	7급	7급	7급	7급
			9급	9급
민방위, 재난관리업무	8급	8급	8급	8급
환경정비, 청소업무	기능직	기능직	기능직	기능직
사회복지업무	사회복지직	사회복지직	사회복지직	사회복지직2

자료 : 서귀포시 내부자료

② 민원중계처리창구 운영

서귀포시는 동기능전환으로 본청에 이관되는 민원업무 중 주민생활과 밀접한 관계가 있는 각종 신고 민원업무의 원활한 처리와 주민불편 최소화를 위해 동사무소에 민원중계처리 창구를 운영하고 있다. 민원중계처리 대상사무 현황은 다음과 같다.

〈표 3-10〉 민원중계처리 대상사무

분 야 별	소관부서	단 위 사 무 명	비 고
생활민원	공통	쓰레기봉투 판매지정신청 접수 건설, 상하수도, 교통분야 등 주민불편사항 신고 접수 진정, 질의, 건의사항 접수 기타 주민불편 신고사항 접수	
토지·건축	종합민원실	공시지가 이의신청 접수 건축물대장 말소신청 접수	
자동차관리	건설교통과	이륜자동차 사용신고 접수 이륜자동차 폐지신고 접수	

자료 : 서귀포시 내부자료

라. 주민자치센터 설치·운영의 제도적 근거 마련

서귀포시는 주민자치센터의 설치 및 운영에 관한 사항과 주민자치위원회의 구성 및 운영에 관한 사항을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 2000년 11월 16일 『서귀포시주민자치센터설치및운영조례』을 제정·공포하였다. 동조례는 행정자치부의 『주민자치센터설치및운영조례준칙』에 기반을 두었으며 동장 및 주민자치위원회의 위상을 강화하기 위하여 주민자치센터의 명칭에 대한 결정을 전적으로 위임하였고 위원장 유고시 부위원장의 직무대행에 따른 부위원장의 직무소홀을 우려, 행정자치부 조례준칙과는 달리 부위원장의 수를 2인으로 확대하였다. 동조례는 3장, 24개 조문으로 구성되었다.

제1장은 총칙으로서 조례의 목적과 용어의 개념정의에 관한 사항이며 제2장은 주민자치센터 운영전반에 관한 사항으로써 주민자치센터의 설치·운영에 필요한 제반 사항을 규정하였다. 제3장에서는 주민자치위원회에 관한 사항으로서 주민자치위원회의 기능 및 구성, 임기 등에 관한 사항이다. 서귀포시는 2002년 5월 조례가 개정됨에 따라 시행규칙을 제정하였다. 시행규칙에서는 조례에 규정된 사용료와 수강료 징수기준·관리 사항을 구체화하였으며 자문위원단 구성에 관한 사항을 세부적으로 규정하고 있다. 이와 더불어 주민자치위원회 당연직 고문에 관한 사항을 명백히 하였다. 행정자치부의 조례준칙과 다르게 규정된 『서귀포시주민자치센터 설치및운영조례』의 조문을 비교하면 다음의 <표 3-11>과 같다.

<표 3-11> 당초 행정자치부 조례준칙과 서귀포시 조례와의 비교

조 문	행정자치부 조례준칙	서귀포시 조례	비 고
제4조 (설치등)	②자치센터의 동사무소별 명칭은 당해 동사무소의 동장 및 위원회의 의견을 들어 구청장(시장)이 정한다.	②자치센터의 동사무소별 명칭은 당해 동장과 위원의 협의로 정한다.	동장 및 위원회의 위상 강화

조 문	행정자치부 조례준칙	서귀포시 조례	비 고
제17조 (구성등)	①위원은 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 15인 이상 25인 이내로 구성한다.	①위원은 위원장 1인과, 부위원장 1인 이내를 포함하여 15인 이상 20인 이내로 구성한다.	면적·인구를 고려 위원수를 조정

행정자치부의 조례준칙에는 위원회의 구성인원을 15인에서 25인으로 규정하고 있으나 서귀포시의 경우 12개동 중에서 인구 1만이하 동이 10개동에 달하므로 인구수에 비례한 효율적인 주민자치위원회 구성을 위하여 구성 상한선을 20인 이내로 조정하였다. 지난 2001년에는 행정자치부의 ‘동기능전환 추진상황실태 종합점검’의 결과로 조례준칙안이 새로 개정되었는데 서귀포시에서도 개정된 조례준칙을 바탕으로 2002년 5월 13일 조례를 개정·공포하였다. 개정된 조례를 살펴보면 주민자치위원회의 기능강화를 위해 기존의 단순 심의기능에서 한정적이거나 의결기능을 부여하였으며 주민자치센터 운영의 재정적 뒷받침을 위해 사용료와 수강료 징수규정을 명확히 하였다. 또한 주민의 주민자치센터와 문화센터와의 혼동을 피하기 위해 기존의 자율적인 주민자치센터 명칭부여 조항을 개정하여 ○○주민자치센터 또는 ○○동주민자치센터로 명칭을 통일토록 하고 있다. 그러나 개정된 조례준칙에 의하면 종전 2년이었던 주민자치위원의 임기를 1년으로 단축함에 따라 자칫하면 주민자치위원회 활성화에 역행할 소지가 다분하다. 현행 법률 또는 조례에 의해 구성된 각종 위원회 위원의 임기는 평균 2년인데 비해 주민자치위원의 경우 보다 많은 주민에게 참여의 기회를 부여한다는 취지에서 1년으로 단축한 것은 주민자치위원회의 참여동기와 활동의욕을 떨어뜨리는 근시안적인 조치라 할 것이다. 실상 이와 같은 임기단축으로 서귀포시 주민자치위원들은 부정적인 견해를 갖고 있으며 자치위원으로서 봉사할 수 있는 기회를 박탈당했다는 상실감을 심어주고 있다.

3) 주민자치센터 운영실태

(1) 각종현황

가. 일반현황

〈표 3-12〉 주민자치센터 일반현황

동 별	시 설 면 적 (평)	시 설 투자액 (천 원)	주 요 시 설	주민자치위원현황		본청과의 거 리
				위원수	여성 비율	
계		646, 093		235 (남185, 여50)	21.2%	
송산동	66	55, 340	· 노인사랑방, 열린사랑방 · 문화사랑방, 인터넷방	20 (남17, 여3)	15%	4.5km
정방동	36	37, 930	· 다목적실 · 주민휴게실	20 (남15, 여5)	25%	4.5km
중앙동	88	55, 310	· 통신나눔터, 대화의방 · 문화사랑방, 청소년공부방	20 (남15, 여5)	25%	4.5km
천지동	53	55, 223	· 인터넷정보방, 동민의방 · 동민문화의방	19 (남15, 여4)	21%	4.1km
효돈동	82	54, 675	· 인터넷정보방, 동아리방 · 문화사랑방, 다목적실	20 (남15, 여5)	25%	8km
영천동	55	55, 374	· 인터넷정보방, 주민휴게실 · 주민대화방, 다목적실	17 (남14, 여3)	18%	7km
동흥동	135	55, 536	· 인터넷정보방, 강좌교실 · 다목적문화홀, 전시실	20 (남15, 여5)	25%	6.5km
서흥동	54	55, 600	· 관광정보인터넷방 · 문화강좌실, 다목적사랑방	19 (남16, 여3)	16%	6km
대륜동	55	56, 461	· 인터넷정보방, 취미교실 · 교양강좌실, 문화강좌실	20 (남15, 여5)	25%	2km
대천동	58	55, 453	· 인터넷방, 주민대화의방 · 문화사랑방, 다목적회의실	20 (남15, 여5)	25%	4km
중문동	58	54, 091	· 인터넷방, 동민사랑방 · 다목적실	20 (남16, 여4)	20%	8.5km
예래동	57	55, 100	· 사이버학당, 작은쉼터 · 주민사랑방	20 (남17, 여3)	15%	11.8km

자료 : 서귀포시 내부자료 (2002. 6월 현재)

<표3-12>에 의하면 각 주민자치센터에는 비록 다양한 명칭이 사용되고 있지만 정보검색공간이 공통적으로 시설되었음을 알 수 있다. 또한 동흥동을 제외한 대부분의 주민자치센터 시설면적이 60평 수준에 그치고 있으며 시설비 또한 면적에 상관없이 시범동인 정방동을 제외하고는 일률적으로 55,000천원 범위에서 투자되었음을 알 수 있다. 시설안에 별도의 설비를 갖춘 곳은 정보검색공간 뿐이며 대부분의 시설은 하나의 공간을 여러 개로 나눈 것에 불과하고 의자, 탁자 등 기본적인 물품만을 갖추고 있을 뿐이다. 이와 같은 시설의 열악성은 다양한 계층의 주민 참여통로를 차단하고 있다는 점에서 개선되어야 할 것으로 보여진다.

개별 주민자치센터와 본청과의 거리를 살펴보면 대부분이 6km이하로서 본청과의 접근성은 상당히 용이함을 알 수 있다. 한편 조례상 30%의 구성비가 강조되고 있는 주민자치위원회의 여성비율은 서귀포시의 경우 약 22% 수준에 머물고 있는 것으로 나타나 향후 여성위원의 비율을 확대할 필요성이 있다.

나. 재원현황

주민자치센터 운영을 활성화하기 위해서는 사람과 시설에 대한 지속적인 투자가 이루어져야 한다. 투자주체는 중앙정부를 포함, 광역자치단체, 지방자치단체가 되며 재정적 지원과 더불어 행정적 인센티브 부여도 필수적이다.

서귀포시 주민자치센터 운영예산으로 2001년 및 2002년에 각 120,000천원이 편성되었으며 도비 60,000천원 시비 60,000천원으로 이루어졌다. 동에서도 별도로 지난해에 이어 올해에도 동별로 12,000천원, 총계 144,000천원이 편성되었다. 이와 같은 주민자치센터 예산은 첫째 강사 및 자원봉사자

수당, 제세공과금, 재료비 일부 지원 등 주민자치센터 운영에 주로 쓰여진다. 둘째 주민교육용 PC 구입 등 시설확충에 쓰여진다. 마지막으로 주민자치센터 견학, 주민자치위원회 교육 등 주민자치위원회 기능과 역할 강화를 위한 예산으로 쓰여지고 있다.

중앙정부에서는 2001년에는 동별 5,000천원, 2002년 동별 6,000천원을 보통교부세로 지원하였으나 이는 읍면동 기준경비로 산정되어 있어 엄밀히 따지자면 주민자치센터 운영을 위한 예산으로 보기는 힘들다. 따라서 중앙정부에서는 보통교부세가 아니라 국비보조금의 형식으로 주민자치센터 운영예산을 지원해야 할 것으로 보여진다.

(2) 프로그램 운영실태

서귀포시는 주민자치센터운영의 제1단계인 도입단계이니 만큼 주민자치센터에 대한 주민들의 관심과 참여를 이끌어내기 위하여 주민의 문화적 욕구는 물론 지역특성을 반영한 프로그램을 발굴·운영하는데 노력하고 있다. 그러나 자원강사 인력의 부족, 산업구조적 특성에 따른 지역주민의 문화에 대한 관심부족 등 많은 어려움이 산재해 처음부터 다양한 프로그램을 운영하는데는 근본적인 한계가 있는 것으로 보여진다. 그럼에도 불구하고 지난 1년간의 프로그램운영 실태를 살펴보면 열악한 여건 속에서도 주민에게 양질의 프로그램을 제공하기 위해 다방면의 노력을 기울인 것으로 평가된다.

가. 자원강사 확보 및 수강생 모집

서귀포시는 시민운동이 사회전반적으로 확산되어 있지 않다. 자원봉사 부문 역시 예외는 아니어서 조직이나 활동영역, 개개인의 전문성 등이 미약하다. 따라서 주민자치센터 프로그램 운영에 절대적 요소인

자원강사를 확보하는데는 큰 어려움이 있다. 다른 지역의 경우를 보면 자원봉사단체와 네트워크를 형성해 프로그램 자체를 위탁하거나 또는 조직에 속해 있는 자원봉사자의 지원을 받아 프로그램을 운영하는 곳도 많이 있다. 그러나 아직까지 서귀포시는 이와 같은 형식으로 프로그램을 운영하기에는 사회적인 여건이 열악하다. 따라서 프로그램 자원강사 확보는 우선적으로 지역에 거주하고 있는 프로그램운영에 필요한 자격증 소지자 또는 관련 직업종사자를 발굴하는 방법 이외에는 거의 없는 실정이다. 간혹 서귀포시 홈페이지 또는 생활정보신문을 통하여 자원강사를 희망하는 경우도 더러 있지만 거의 찾아보기 힘든 실정이다.

그러나 자격증을 소지하거나 또는 동등의 실력을 가진 일부 지역주민들이 자원강사로 적극 참여하고 있어 강사확보의 어려움을 다소 해소하고 있는 것으로 보인다. 다만 댄스스포츠, 수지침과 같은 일부 프로그램의 경우는 자원강사가 전무한 실정으로 유료강사를 채용하고 있다.

서귀포시가 주민자치센터 프로그램 자원강사를 지역주민으로 활용한 것은 주민참여의 원칙을 실현한 예라고 볼 수 있다. 왜냐하면 자원강사 또한 주민자치센터 운영의 핵심적인 요소로서 주민참여 형태의 하나이기 때문이다.

요즈음 들어 인터넷 등 실시간을 다루는 정보매체의 발달로 인해 한층 문화적 욕구가 상승된 것은 사실이나 섬이라는 지역적 특성으로, 급속도로 변화하는 문화적 환경변화의 파급효과의 미약, 1차 산업을 주로 하는 산업구조의 특수성으로 인해 여전히 주민들의 문화적 욕구가 낮은 편이다. 이와 같은 이유로 서귀포시에서는 자치단체 홈페이지, 수강생 모집홍보 전단 배포 등의 기본적인 방법과 더불어, 주민자

치센터 운영을 책임지고 있는 주민자치위원, 일선 행정기관의 보조 역할을 수행하고 있는 통장 등을 중심으로 면대면 방식의 수강생 모집방법을 채택하고 있으며 이는 서귀포시의 사회적 여건에 주효하게 작용하여 수강생 모집의 유효한 방법으로서 자리잡고 있다. 이와 더불어 일부 주민자치센터에서는 프로그램별로 자원강사 확보, 수강생 모집 및 출석관리까지 지역 자생단체에 위탁함으로써 프로그램 개설 및 운영 전반에 걸쳐 효율성을 확보하고 있기도 하다.

나. 프로그램 운영

주민자치센터 도입단계에 있어 가장 주안점을 두어야 할 것이 주민들의 다양한 의사와 욕구를 반영한 프로그램 운영에 있다. 도입단계는 동사무소 기능전환을 위한 사무·인력조정의 기본단계는 물론 주민자치센터 운영의 취지와 목적을 주민들이 거부감 없이 수용할 수 있도록 시민과의 공감대를 조성해야 하는 단계이기 때문이다. 따라서 주민들의 공감대를 자연스럽게 유도해내기 위해 필요한 견인차 역할로써 중요시되는 것이 주민들의 욕구에 충실한 다양한 프로그램 운영이다. 그러므로 서귀포시에서는 주민자치센터 도입단계에서 갖는 기능과 목적 수행을 위해 다양한 프로그램을 운영하고자 하였다.

주민자치센터 프로그램은 시설을 중심으로 볼 때 크게 시설안 프로그램과 시설밖 프로그램 두 가지를 들 수 있다. 서귀포시는 프로그램을 운영함에 있어 시설을 활용한 프로그램 운영에 중점을 두었으며 프로그램 운영 대상 및 여건, 주민참여의 범위 등을 고려하여 시설 밖 프로그램도 병행하여 운영하여 왔다. 더불어 지역적 특성을 반영한 특화프로그램 운영사례가 있어 더불어 소개하기로 한다.

① 주민자치센터시설 활용 프로그램

주민자치센터 시설을 이용한 프로그램은 최우선적으로 주민의 욕구를 반영해야 한다. 주민욕구가 반영되지 않은 프로그램은 수강률 저조의 문제를 야기시켜 중도 폐지될 가능성이 있으며 비용 대비 효과면에서도 예산 낭비요인이 되기 때문이다. 그 다음으로 고려해야 할 사항이 자원강사 섭외의 용이, 시설의 접목 등이다. 그러나 서귀포시는 주민의 요구에 의해 개설된 댄스스포츠, 수지침교실 등 일부 프로그램을 제외하고는 자원강사 섭외의 용이성을 우선시하여 프로그램을 개설하는 경향이 있다. 이러한 경향은 주민자치센터에서 운영하는 프로그램에 대한 주민의 낮은 관심과 더불어 자원강사 확보의 어려움에 기인하기도 한다.

다음 <표3-13>는 서귀포시에서 2002년 1월부터 2002년 6월까지 상반기 동안 운영한 프로그램을 분야별로 분류한 결과이다.

<표 3-13> 서귀포시 2002년도 상반기 분야별 프로그램 운영결과

분 야 별 등 별	문화여가 프로그램	주민교육 프로그램	지역복지 프로그램
64 (100%)	21 (33%)	38 (59%)	5 (8%)

자료 : 서귀포시 내부자료 (2002. 6월 현재)

<표3-13>의 프로그램은 강사와 수강생이 있는 프로그램으로서 주민자치프로그램, 주민편익프로그램, 사회진흥프로그램은 포함하고 있지 않다. 문화·여가프로그램에는 한지공예, 서예, 구슬공예 등이 해당되며 주민교육프로그램으로는 법률, 세무강좌, 외국어교육, 컴퓨터교육 등을 들 수 있다, 마지막으로 지역복지프로그램으로는 저소득층 자녀

대상 방과후 공부방, 맞벌이부부 자녀를 대상으로 한 방과후 미술교실 등이 있다.

표에 의하면 서귀포시에서 2002년 상반기 동안 운영한 64개의 프로그램 중에서 59%인 38개 프로그램이 주민교육분야로서 제일 큰 비중을 차지하고 있으며 두 번째가 문화여가분야로서 33%에 21건을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그러나 지역복지프로그램은 단 8%인 5건에 그치고 있어 알뜰매장, 바자회 등 지역복지프로그램을 확대해야 할 것으로 생각된다.

② 주민자치센터시설 밖의 프로그램

주민자치센터 프로그램은 행정자치부 조례준칙에서도 명시하였듯이 센터내에서만 운영되는 상시프로그램만이 전부는 아니다. 오히려 보다 많은 주민이 참여할 수 있는 현장위주의 프로그램을 적극적으로 발굴 운영하는 것이 지역공동체 활성화를 위한 주민의 관심과 합의를 이끌어내는데 더욱 필요하다. 때문에 서귀포시는 시설 밖의 프로그램 발굴을 장려하여 왔는데 여기 몇 가지 운영사례를 소개하고자 한다.

우선 영천동주민자치센터의 경우 관내 저소득층 자녀들에게 현장 체험의 기회를 제공하고 우리 문화에 대한 애착심을 갖도록 하기 위하여 도내 문화유적지탐방 프로그램을 운영하였다.

동홍동주민자치센터에서는 '내고장 바로 알기'와 청소년들의 향토에 함양을 위해 중·고등학생을 대상으로 방학기간 중 매주 토요일에 향토 순례대행진 프로그램을 운영하였다. 프로그램 종료 후 향토순례대행진에 참가한 학생들을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 의하면 프로그램에 대한 만족도와 호응도가 높게 나타나 앞으로 프로그램을 상설화 하는 등의 확대방안을 강구할 필요성이 있는 것으로 여겨진다.

다음으로 예래동주민자치센터의 ‘한여름밤의 해변음악제’이다. 이 프로그램은 주민화합과 결속력을 다지기 위한 프로그램으로 200명이 넘는 많은 지역주민이 가족단위로 참여함으로써 지역주민이 하나되는 마을 축제 마당으로 자리매김되었다. 이와 더불어 농부의 땀과 흙의 소중함을 체득할 수 있도록 초등학교 대상으로 고구마캐기 현장체험 프로그램을 운영하기도 하였다.

시설 밖의 프로그램은 일시에 많은 사람을 참여시킬 수 있다는 이점에도 불구하고 전체 주민자치센터로 확산되지 않고 있다. 시설 밖의 프로그램은 사실상 주민자치위원회 사업적 성격을 띠고 있는데 일부 주민자치위원회는 아직까지도 제대로된 역할과 기능을 수행하고 있지 못하기 때문이다.

③ 특화프로그램 운영

서귀포시의 주민자치센터에서는 일상적인 프로그램뿐만 아니라 나름대로 특색을 가진 특화프로그램 발굴 노력을 기울이고 있다.

정방동주민자치센터에서는 2002년 월드컵개최도시로서 지역주민에게 기본적인 외국어 회화능력 습득의 기회를 제공하고 원어민들과의 직접적인 대화를 통해 영어문화권에 대한 이해와 주민들의 실전 영어활용능력을 배가시키기 위해 ‘1일 영어카페 WONDERFUL TONIGHT’을 운영하고 있다. 이 프로그램에는 서귀포시에 체류하고 있는 외국인이 기본적으로 참여하고 있으며 참가자 자격 등의 제한을 두지 않고 개방함으로써 노인, 중·고등학생, 주부, 일반인 등이 폭넓게 대거 참여하고 있다. 이색적인 것은 ENGLISH ZONE처럼 카페내에서는 우리말은 전혀 하지 않고 외국어로만 대화한다는 점이다. ‘1일 영어카페 WONDERFUL TONIGHT’은 프로그램의 참신성으로 인해 중앙언론에 소개되는 등 전국적으로 유사한 사례를

찾을 수 없는 특화 프로그램으로 인정되어 우수사례로써 전국 주민자치센터에 소개되기도 하였다.

다음으로 예래동주민자치센터의 '전통제주초가모형제작교실'을 들 수 있다. 이 프로그램은 잊혀져가는 제주 전통의 맥을 잇고 지역주민의 소득원 창출을 위해 기획된 프로그램이다. 전통초가모형은 적게는 수십만원 많게는 수백만을 호가하는 상품으로써 기술을 제대로 익힐 경우 지역주민의 소득원으로도 활용할 수 있다. 프로그램 자원강사는 전통초가모형 기능보유자가 맡고 있으며 주민호응도가 커 지역반과 타 시·군 수강생으로 이루어진 외지인반을 개설하고 있다.

위와 같이 지역여건을 반영한 특화프로그램 혹은 지역특성 프로그램을 중점적으로 개발한다면 주민의 낮은 관심과 참여의 문제를 해결하는데 많은 도움이 될 것으로 여겨진다.

다. 주민자치센터 이용실태

서귀포시는 주민자치센터시설을 운영함에 있어 무료 개방을 통한 주민참여의 확대를 대전제로 하고 있다. 따라서 산하에 있는 주민자치센터가 사용자 징수 없이 모든 시설은 무료로 개방하고 있으며 이에 주민은 필요에 따라 프로그램수강, 정보습득, 모임공간, 휴식공간으로서 주민자치센터 시설을 활용할 수 있다.

원론적인 측면에서 주민자치센터 시설은 크게 다음과 같은 세가지 중요한 기능을 가진다.

첫째, 주민의 의사와 욕구를 반영하여 그에 알맞는 프로그램을 제공하는 문화·복지 서비스 제공 기능

둘째, 정보 습득, 휴식, 모임장소 등 주민편익 기능

셋째, 지역문제에 대한 토론 및 해결 도모를 위한 자치공간으로서의

기능 등이다

서귀포시는 주민자치센터 시설이 갖는 위와 같은 기능을 수행하기 위해 개설 초기부터 모든 시설에 대한 무료 개방을 실시하고 있는 것이다. <표 3-14>은 2002년 상반기 서귀포시 주민자치센터 시설이용 실태이다.

<표 3-14> 2002년 상반기 주민자치센터 시설이용실태

이용목적별 이용인원	정보검색	프로그램 수 강	모임·회의	기타
82,568명 (100%)	22,419명 (27%)	19,440명 (24%)	16,408명 (20%)	24,301명 (29%)

자료 : 서귀포시 내부자료 (2002. 6월 현재)

<표 3-14>를 살펴보면 상반기 동안 주민자치센터 시설을 이용한 82,568명중 27%인 22,419명이 정보검색을 위해 주민자치센터를 이용한 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 앞의 일반현황에서 언급했듯이 서귀포시내에 있는 모든 주민자치센터에 정보검색공간이 공통적으로 시설되었을 뿐만 아니라 주민들의 정보화 욕구가 날로 증가하고 있는 것에 기인한 것으로 생각된다. 다음으로는 프로그램 수강이다. 주민자치센터에서 운영하고 있는 프로그램의 90% 이상이 주민자치센터 시설을 이용해 이루어지기 때문에 주민의 시설이용 형태로써 높은 비중을 차지하는 것은 당연한 결과일 것이다.

주민의 시설이용 실태에서 특기할 만한 것은 주민들의 모임 또는 회의공간으로서 주민자치센터를 이용하는 비율이 20%를 차지하고 있다는 점이다. 동기능전환 이전의 동사무소는 단순히 민원처리를 위한 행정공간이었다. 그러나 동기능전환 이 후 각종 프로그램을 운영하기 시작

하면서 주민들의 동사무소에 대한 거리감이 상당 부분 해소되었으며 비로써 주민들은 주민자치센터를 행정공간의 일부분이 아니라 주민공간으로 인식하고 있음을 20%라는 비율에서 유추해 볼 수 있다.

마지막으로 제일 큰 비율을 차지하고 있는 기타의 이용실태의 예를 들어보면 영화감상, 독서, 노인건강시설이용, 공부방 이용 등이다. 기타의 경우 제일 높은 비율로 나타난 것은 시설 대부분의 개방형 시설로써 공유일을 제외하고는 연중 운영되기 때문으로 해석된다.

(3) 주민자치위원회 구성 및 기능

가. 주민자치위원회 구성

행정자치부의 주민자치센터설치및운영조례준칙에 따르면 주민자치위원은 학계, 언론계, 문화·예술계 등의 고른 부문에서 위촉할 것을 강조하고 있으며 또한 성비에 있어 여성위원을 1/3이상 위촉토록 정하고 있다. 그러나 서귀포시의 경우 주민자치위원회의 여성비율은 22%선에 그치고 있다. 이는 서귀포시여성발전기본조례에서 규정한 각종 위원회의 여성비율에도 미달하는 수치이다. 해당 조례에 의하면 시단위로 구성된 각종 위원회의 여성비율을 30% 이상으로 규정하고 있기 때문이다. 다음 <표 3-15>는 2002년 6월 현재 성비를 기준으로 한 주민자치위원회 구성현황이다.

<표 3-15> 주민자치위원회 성별 구성현황

구성인원	성 별 분 포				비 고
	남	비율	여	비율	
232(100%)	181	78%	51	22%	

자료 : 서귀포시 내부자료 (2002. 6월 현재)

위원회 구성에 있어 여성비율이 강조되는 것은 여성의 권익신장 뿐만 아니라 전업주부인 경우 상대적으로 남성보다는 나은 활동 여건을 갖고 있기 때문일 것이다.

주민자치위원회가 주민의 다양한 목소리를 담아내는 실질적인 주민자치조직으로서의 역할을 담당하기 위해서는 여성의 비율뿐만 아니라 학계, 언론계, 문화·예술계 등 다양한 분야별 전문가들로 구성될 것이 강조되어진다.

<표 3-16> 주민자치위원회 분야별 구성현황 [단위 : 명]

구분 계	교육계	언론계	문화체육 예술계	사 회 복지계	종교계	관 계	경제계	기 타
232 (100%)	12 (5%)	-	15 (7%)	11 (5%)	8 (4%)	2 (1%)	35 (15%)	149 (64%)

자료 : 서귀포시 내부자료 (2002. 6월 현재)



그러나 <표 3-16>에 의하면 주민자치위원 232명중 과반수가 넘는 64%인 149명이 비전문직종 종사자들로 이루어졌으며 36%인 83명만이 전문직종에 종사하고 있음을 알 수 있다. 또한 83명의 전문직 종사자중 자원강사로서 그나마 주민자치센터 프로그램운영에 실질적인 도움을 줄 수 있는 문화예술 분야는 232명중 7%인 15명에 그치고 있어 주민자치위원회 구성의 한계를 드러내고 있다.

나. 주민자치위원회의 기능

주민자치센터는 협소한 장소를 뛰어넘어 지역의 문화를 바꾸고 주민들이 복되게 살아갈 수 있는 여건을 조성하며, 주민들 스스로 지역문제를 제안하고 해결하는 주민자치의 장이다. 따라서 주민자치센터는

주민들이 원하는 것이 무엇인지 알아내고 그들의 의사를 수렴하고 그것을 관철시켜 내는 방식으로 운영되어야 한다. 그렇기 때문에 주민자치위원회는 주민들을 대표해서 주민들의 의사와 욕구를 센터 운영에 반영함으로써 주민자치활동을 기획하고 조직해내는 역할을 담당해야 한다. 주민자치센터설치및운영조례에서는 주민자치위원회의 기능을 다음과 같이 제시하고 있다. 13)

- 첫째, 자치센터의 시설 등 설치 및 운영에 관한 사항
- 둘째, 주민의 문화·복지·편익증진에 관한 사항
- 셋째, 주민의 자치활동 강화에 관한 사항
- 넷째, 지역공동체 형성에 관한 사항
- 다섯째, 기타 자치센터의 운영 등이다.

당초 행정자치부 조례준칙에 의하면 주민자치위원회는 단순한 심의 기능만을 담당하였었다. 그러나 행정자치부에서 지난 2001년 8월에서 9월간 실시한 94개 동기능전환 추진 시·구에 대한 실태 점검결과의 보완사항으로서 조례준칙을 개정하여 제한적이거나 주민자치위원회에 의결기능을 부여하였다. 그러나 주민자치위원회의 의결기능이 주민자치센터에서 운영하는 프로그램 수강료 징수 및 관리분야에 한정되어 있어 주민자치위원회의 기능과 역할강화에는 한계가 있다. 또한 조례준칙에 의하면 프로그램의 결정권한이 동장에게 있어 이 또한 모순점과 한계로 작용하고 있다. 그러나 서귀포시 예래동주민자치위원회의 경우 이와 같은 조례상의 한계에도 불구하고 사실상 의결 및 집행기관으로서 주민자치센터 운영 전반에 관하여 권한을 행사하고 있다.

우선 주민자치센터 신규 프로그램 개설의 경우, 주민자치위원회는

13) 열린사회시민연합 ‘주민자치센터 운영길라잡이’, 2001년

프로그램의 기획단계에서부터 참여하여 회의를 거쳐 최종결정의 권한을 가진다. 최종결정의 형식은 프로그램 운영계획서에 동장과 주민자치위원회 위원장, 부위원장, 간사가 공동 서명의 형식을 취하고 있다.

현재 대부분의 주민자치위원회 활동이 환경정비, 캠페인, 불우이웃 돕기 등 기존 자생단체에서 행하고 있는 일회성 행사에 치우치고 있는 실정이다. 이는 주민자치위원회의 역할과 기능에 대한 인식부족의 소산이다. 앞서 언급했듯이 주민자치위원회는 센터운영은 물론, 자치활동, 지역공동체 형성에 관한 사항을 중점적으로 수행하여야 한다. 예래동주민자치위원회의 경우 위의 기능에 걸맞는 활동사례가 있어 소개하기로 한다.

예래동지역은 외부로부터 인구유입이 적고 토착민 비율이 높은 5개의 자연부락으로 이루어졌다. 때문에 지역주민간의 유대가 강하며 이와 같은 주변여건은 동시에 주민자치위원회 활동의 긍정적 요인으로 작용하고 있다. 예래동주민자치위원회는 도시계획상의 해외도로 개설을 둘러싸고 빚어진 환경단체와 지역주민간 갈등의 중재자 역할을 담당하여 의견조율을 성공시켰는가 하면 2개월간 감귤따기 현장체험행사를 벌여 지역주민의 주수입원인 감귤가격 하락에 따른 새로운 활로를 모색하기도 했다. 이외에도 지역 어민의 소득창출을 위해 관내 해안가에 참돔 종묘 20만미 방류사업을 벌이기도 하였다.

(4) 주민참여 및 홍보

주민의 참여가 없는 주민자치센터는 무용지물이다. 따라서 얼마나 많은 주민을 자치센터로 끌어들이느냐에 따라 주민자치센터의 성패가 달라진다고 볼 수 있다. 주민참여의 형태는 다양하다. 프로그램수강,

시설이용, 자원강사, 시설운영봉사자, 주민자치위원회 참여 등이 그 예이다. 이러한 주민참여는 홍보 정도에 따라 참여폭을 달리 할 수 있다. 때문에 주민자치센터 운영에 있어 홍보의 중요성이 점점 더 강조되고 있다.

가. 주민참여

2002년 상반기동안 서귀포시의 주민자치센터에서 운영한 프로그램은 64개으로써 수강생은 19,440명에 이른다. 그러나 이들 프로그램 중 수강인원이 10명 이하인 프로그램이 있는가하면 심지어 5명 이하인 프로그램도 더러 존재하고 있는 실정이다. 이는 전반적으로 주민의 낮은 참여도를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 물론 서귀포시의 산업구조의 특성상 농번기라는 계절적 요인도 낮은 참여의 원인으로써 작용하고 있다. 참고적으로 다음 <표 3-17>은 2001년 10월에서 12월사이 운영이 중단된 프로그램 사례이다.



<표3-17> 프로그램 중단사례

센터별	중단프로그램	중단사유	비고
중앙동주민자치센터	가요교실	농번기	
영천동주민자치센터	에어로빅	농번기	
대륜동주민자치센터	에어로빅	농번기	
대천동주민자치센터	일본어강좌	수강률저조	

자료 : 서귀포시 내부자료

다음은 주민참여형태로서 시설이용현황이다.

<표3-18> 주민자치센터 일일평균 주민 시설이용현황

구분 동별	일일평균 이용주민수	성 별		연 령 계 층 별			
		남	여	학 생	주 부	성인남	노 인
전체 평균	41명 (100%)	18 (44%)	23 (56%)	17 (41%)	13 (33%)	6 (15%)	5 (11%)

구분 동별	일일평균 이용주민수	성 별		연 령 계 층 별			
		남	여	학 생	주 부	성인남	노 인
송산동	58 (100%)	25 (43%)	33 (57%)	20 (35%)	12 (21%)	6 (10%)	20 (34%)
정방동	65 (100%)	25 (38%)	40 (62%)	15 (23%)	20 (31%)	10 (15%)	20 (31%)
중앙동	32 (100%)	9 (28%)	23 (72%)	17 (53%)	12 (38%)	1 (3%)	2 (6%)
천지동	33 (100%)	13 (39%)	20 (61%)	10 (30%)	16 (49%)	5 (15%)	2 (6%)
효돈동	30 (100%)	20 (67%)	10 (33%)	20 (67%)	5 (16.5%)	5 (16.5%)	
영천동	32 (100%)	12 (38%)	20 (62%)	18 (56%)	10 (31%)	4 (13%)	
동흥동	50 (100%)	15 (43%)	35 (57%)	20 (40%)	21 (42%)	5 (10%)	4 (8%)
서흥동	41 (100%)	21 (51%)	20 (49%)	14 (24%)	14 (24%)	11 (27%)	2 (5%)
대륜동	48 (100%)	27 (56%)	21 (44%)	21 (44%)	17 (35%)	7 (15%)	3 (6%)
대천동	28 (100%)	17 (60)	11 (40%)	14 (50%)	9 (32%)	5 (18%)	
중문동	26 (100%)	10 (38%)	16 (64%)	9 (35%)	13 (50%)	3 (11%)	1 (4%)
예래동	45 (100%)	22 (49%)	23 (51%)	23 (51%)	11 (25%)	9 (20%)	2 (4%)

자료 : 서귀포시 내부자료 (2002. 10월 현재)

<표3-18>에 따르면 주민자치센터를 이용하는 하루 평균인원은 적게는 26명에서 많게는 65명에 이르고 있음을 알 수 있다. 서귀포시 전체적으로는 41명으로 성별을 기준으로 했을 때 여성이 56%인 23명이며 남성이 다소 적은 44%로서 18명이다.

연령계층을 기준으로 주민자치센터 하루 이용평균을 살펴보면 학생이 41%인 17명으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 그 다음이 33%인 13명

으로서 주부계층이 차지하고 있다. 노인은 제일 낮은 이용현황을 보이고 있으며 11%로서 5명에 그치고 있다.

성별을 기준으로 했을 때 여성 이용률이 남성에 비해 상대적으로 높게 나타난 것은 프로그램 수강생 대부분이 여성이라는 점에 기인한다.

또한 연령계층을 기준으로 했을 때 학생비율이 가장 큰 분포를 나타낸 것은 서귀포시 12개 주민자치센터에 빠짐없이 시설된 인터넷정보방 주요 이용계층이 학생이기 때문이다.

반면 노인계층의 이용비중이 가장 낮게 나타난 원인은 크게 두가지로 나누어 볼 수 있는데 첫째, 노인을 대상으로 하는 프로그램을 운영하는 곳이 적기 때문이며 둘째, 노인들은 주로 기존에 시설된 경로당이나 노인 복지관을 이용하기 때문이다. 그나마 5%의 비중을 유지하고 있는 것은, 일부 주민자치센터 내에 시설되어있는 노인건강센터를 이용하는 노인 이용자 때문으로 해석된다.



나. 주민홍보

일반적으로 홍보는 PR(Public Relations)의 일환으로 어떠한 행사나 제도에 대하여 주민의 이해와 수긍을 얻기 위한 것이다. PR로서의 홍보는 일반 선전과 차이를 가지는데 우선 선전이 선전자의 이익을 위하여 일방적으로 대상의 태도와 의견에 영향을 미치고 선전자에 유리한 정보만 선별적으로 주어지는데 반해 PR로서의 홍보는 행정조직의 PR의 주체인 경우, 행정조직과 주민의 쌍방적인 교류를 통하여 상호간에 영향을 미치고 왜곡없이 사실 그대로의 정보를 제공한다는 특징을 가진다.

서귀포시는 주민자치센터의 설치와 더불어 지역주민이 제일 먼저 부딪히는 일선행정기관이 과거와는 크게 변화하였다는 것을 지역주민에게 알리기 위해 다각적인 홍보의 노력을 기울이고 있다. 특히 기존의

동사무소와는 다른 주민자치센터의 새로운 기능과 이미지는 물론 주민자치센터에서 운영코자 하는 프로그램 자원강사 및 수강생 모집 등을 위해 다양한 매체와 채널을 활용하여 홍보하고 있다.

① 인쇄물 제작

서귀포시에서는 우선 동기능전환 시책에 대한 주민들의 궁금증 해소와 공감대 형성을 위해 소책자를 발간하여 배포하였다. 또한 주민자치센터를 본격적으로 운영하기 시작한 2001년 8월에는 주민자치센터간 상호 정보교류의 장으로써 또한 지상을 통한 시민 참여의 장으로써 활용하기 위하여 주민자치센터 소식지 『서귀포 사람들』을 창간한 바 있다. 소식지는 제호(題號) 선정부터 주민들의 적극적인 참여를 유도하기 위하여 주민 공모방법을 채택하였으며 주민자치위원장들의 심사를 거쳐 최종 확정하였다. 심사위원을 주민자치위원장으로 선정한 것은 주민자치위원회의 위상 정립은 물론 구체적인 역할 부여를 통해 주민자치위원으로서의 명확한 책임인식과 참여의식을 갖게 하기 위한 안배인 것으로 여겨진다.

② 인터넷 홈페이지 활용

현대는 정보화시대이니 만큼 인터넷에서 정보를 얻는 사람들이 점점 더 많아지고 있다. 그러므로 네티즌을 위한 홍보도 소홀해서는 안 될 부분이다. 서귀포시에서는 네티즌을 위하여 시 홈페이지는 물론 동별 홈페이지에 주민자치센터 시설현황, 프로그램 운영현황, 수강생 모집 홍보 등을 실시하고 있다. 실제로 젊은 층이나 주부의 경우는 인터넷 정보제공 서비스를 통해 주민자치센터 프로그램에 수강을 신청하고 있기도 하다.

③ 언론홍보

언론의 힘은 예나 지금이나 대단한 것으로 일파만파의 효과를 가진다. 따라서 언론매체를 제대로 활용할 수 있다면 보다 단 시간 내에 보다 많은 사람을 대상으로 주민자치센터에 대한 홍보가 가능하다. 서귀포시는 지방 3개 신문과 지역신문을 통한 주민 홍보방법을 적절히 활용하는 것으로 보인다. <표 3-19>는 언론을 통한 홍보 사례이다.

<표 3-19> 주민자치센터관련 언론홍보 사례

언론명	기사제목	게재년월일
한라일보	주민자치센터 ‘합격점’	2001. 4. 12
제주일보	셀 위 댄스? 댄스스포츠 서민속으로	2001. 4. 12
제주일보	주민자치센터 ‘신바람나게’	2001. 6. 8
한라일보	‘주민자치센터 전국 최고로’	2001. 6. 8
제민일보	서귀포시주민자치센터 ‘튀는 프로그램 많다’	2001. 7. 12
한라일보	‘올 여름은 주민자치센터에서’	2001. 7. 25
제민일보	‘자치센터 민관 거리 좁혀’	2001. 8. 2
한라일보	서귀포시 동별 자치위원회 활동 ‘왕성’	2001. 8. 2
제주일보	주민자치센터마다 인터넷강좌 ‘열풍’	2001. 8. 11
제주일보	외국어교육센터 역할 ‘톡톡’	2001. 8. 26
한라일보	특색있는 사회진흥활동 펼친다	2001. 9. 21
제민일보	‘지역공동체 형성 디딤돌’	2001. 9. 24
서귀포신문	주민자치센터 조기정착 박차	2001. 9. 28
한라일보	주민자치센터 ‘호응’	2002. 1. 10
제주타임스	주민자치센터운영 시민들 후한 점수	2002. 1. 15
제민일보	서귀포시주니자치센터 전국수범사례선정	2002. 1. 22
제주일보	‘주민자치센터운영 필요해요’	2001. 2. 3
제민일보	주민자치센터호응 시민19만여명 이용	2002. 2. 28
제민일보	자치센터 프로그램 ‘톡톡’ 튀네	2002. 7. 26
한라일보	‘알찬방학 자치센터서...’	2002. 8. 5
제주일보	주민자치센터 ‘자리매김’	2002. 8. 7
제민일보	자치센터 시민속으로	2002. 8. 7

④ 면대면 홍보

주민홍보 방법의 하나로서 활용할 수 있는 것 중 하나가 면대면 홍보방식이다. 면대면 방식은 홍보 객체에 대한 홍보효과를 봤을 때 여타의 홍보방법 중 가장 효과적인 방법이라 볼 수 있다. 왜냐하면 언론매체, 유인물 등은 단방향 홍보방식이나 면대면 홍보방식은 쌍방향으로써 밀착홍보가 가능하기 때문이다. 따라서 서귀포시에서는 주민자치센터 운영관계자인 주민자치위원과 통장들을 활용하여 직접적인 대주민 홍보를 수행토록 하고 있다. 그러나 이와 같은 방법은 전달자의 지식 부족이나 주민 접촉의 한계 등으로 인해 많은 성과를 거두지는 못하고 있다.

4) 동기능전환 이 후 달라진 사항

 제주대학교 중앙도서관
가. 주민의 ‘삶의 질’ 향상 NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

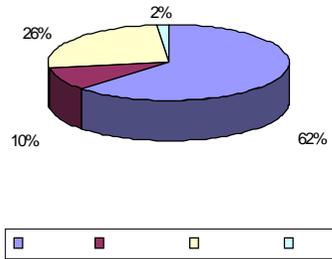
서귀포시에 거주하고 있는 주민중 문화적 욕구를 느끼고 있는 대다수의 사람들은 문화시설 및 프로그램의 부족 등 사회적 여건의 열악과 경제적 여건 등의 문제로 욕구 해소의 기회를 충분히 누리지 못하는 실정이다. 그러나 이와 같은 문제점을 동사무소에서 운영하고 있는 주민자치센터에서 부분적으로나마 해소하고 있다고 볼 수 있다.

이는 지난 2001년 11월 서귀포시에서 시민 300명을 대상으로 실시한 설문조사 항목중 주민자치센터의 필요성과 주민자치센터의 이용목적, 그리고 프로그램수강 만족도 조사결과에서 유추해 볼 수 있을 것이다.

우선 주민자치센터의 필요성 조사결과 응답자 255명중 160명이 주민자치센터는 필요하다고 응답하였으며 이는 전체의 65%로써 높은 비율을 차지하고 있다.

<그림 3-6> 주민자치센터의 필요성

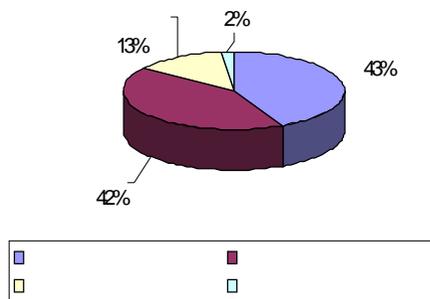
계	필요하다	불필요하다	잘 모르겠다	기타
255명	160명	25명	66명	4명
(100%)	(65%)	(11%)	(22%)	(2%)



주민자치센터 이용목적 조사결과에서는 전체 응답자 157명중 43%인 67명이 인터넷방 등 시설이용을 목적으로 자치센터를 이용하고 있었으며 다음으로 1%가 적은 66명이 프로그램 수강을 목적으로 주민자치센터를 이용하고 있다고 응답해 시민들의 프로그램 수강에 대한 욕구가 강함을 알 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY
<그림 3-7> 주민자치센터 이용목적

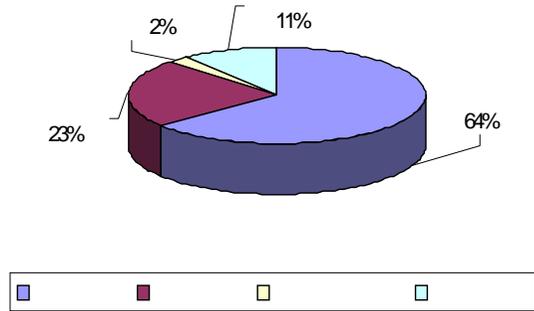
계	인터넷등 편의시설 이용	프로그램 수강	모임또는 회의장소로	기타
157명	67명	66명	21명	3명
(100%)	(43%)	(42%)	(13%)	(2%)



또한 주민자치센터에서 제공하고 있는 각종 문화·여가 프로그램을 이용한 적이 있는 주민 103명을 대상으로 프로그램 만족도를 조사한 결과 전체 64%인 66명이 만족스럽다고 응답해 높은 만족도를 보이고 있는 것으로 나타났다.

〈그림 3-8〉 주민자치센터 프로그램 만족도

계	만족스럽다	그저 그렇다	만족하지 못하다	잘 모르겠다
103명	66명	24명	2명	11명
(100%)	(64%)	(23%)	(2%)	(11%)



비록 설문조사가 표본추출, 전체인구수에 대한 조사대상인원 등의 한계로 통계학상 정확도가 다소 떨어지는 점은 있으나 조사결과 주민자치센터의 필요성, 이용목적 및 프로그램 만족도 항목에서 거의 과반수에 이르는 긍정적인 응답결과 주민자치센터가 시민의 ‘삶의 질’ 향상에 일정 부분 기여하고 있다고 볼 수 있다.

나. 시민과 행정기관과의 거리감 해소

시민의 경제력 향상과 주인으로서의 자기권리 찾기운동이 활발해지면서 행정기관에 대한 주민의 기피현상은 다소 완화된 듯 보여진다. 행정기관 또한 주민만족 행정실현을 위해 문턱을 낮추고 적극적인 자세로 주민을 맞이하고 있는 것이 민선자치시대의 변화라면 변화일 것이다. 이러한 흐름에 일정 부분 기여하고 있는 것이 주민자치센터라 볼 수 있다.

동사무소 또한 행정기관의 하나이므로 주민들 입장에서는 특정한 용무없이 찾기에 다소 불편한 점이 없지 않다. 그러나 동에서 운영하고 있는 주민자치센터에서 주민의 욕구와 의사에 부응한 문화·복지프

로그랩을 운영함으로써 주민들이 별다른 거부반응 없이 동사무소를 이용할 수 있는 계기를 부여하고있다. 이는 시민으로 하여금 행정기관에서 담당하고 있는 사무와 공무원들에 대한 이해의 폭을 확대시킴으로써 시민과 행정기관과의 거리감을 해소하는 기초로 작용하고 있다.

다. 지역공동체 형성의 초석 마련

사회전반의 경제력 향상은 의·식·주와 같은 인간의 기본적인 삶의 조건을 보다 풍요롭게 만들었으나 상대적으로 조상 대대로 이어온 이웃중심의 선량한 양속을 저해하고 이웃과는 단절된 철저한 개인중심의 사회풍토를 초래하였다. 따라서 일정한 공간에 모여 살면서도 지역공동의 문제는 도외시하고 개인의 이해관계와 직결된 사안에 대해서만 관심을 갖는 이기성으로 인해 지역공동체 정신이 많이 희미해져 가는 실정이다.

때문에 서귀포시 각 주민자치위원회에서는 ‘지역공동체형성’을 제일의 목표로 삼아 활동하는 노력을 보이고 있다. 대표적인 예로 예래동 주민자치위원회의 활동사례를 들 수 있다. 구체적인 사례를 살펴보면

첫째, 주민화합 및 결속을 다지기 위해 매해 여름마다 ‘한여름밤의 해변음악제’라는 마을축제를 개최하고 있으며

둘째, 민박촌이 형성되어있는 상예2동 마을에 관광객들이 주로 이용하는 공항리무진버스 정류장을 신설토록 관련기관에 건의한 바 있다.

셋째, 서귀포시 대표적인 관광지인 중문관광단지 입주자들과 수차례 마을발전에 관해 논의하는 것 등을 들 수 있다.

이외에도 정방동주민자치위원회에서는 명동로 일대가 서귀포시의 대표적인 상가지역으로서 중심추 역할을 수행해 왔었으나 IMF 이 후 경

기침체가 심화되자 이 지역의 부흥을 위해 다양한 이벤트로 구성된 축제를 개최한 사례도 있다.

라. 지방세 징수율 및 각종 통계조사의 정확성 제고

① 지방세사무

동기능전환 이전에는 지방세 관련 사무가 동사무소 수행사무였기 때문에 지방세 고지서는 시 본청에서 발부하고 송달은 동사무소 통담당 직원별로 납세의무자 주거지를 직접 방문하여 송달하였다. 또한 체납자에 대해서는 체납액 일제 정리기간 동안 동사무소 통담당 직원별로 체납가구를 방문하여 독려하거나 직접 징수하는 방식을 취했었다.

그러나 동기능전환 이 후 지방세 관련사무가 본청으로 이관됨에 따라 동에 근무하고 있던 세무직 공무원 또한 본청으로 이관되었으며 지방세 고지서 전달은 우편송달로 대체되었다. 아울러 체납자의 경우 필요에 따라서 본청 세무담당 공무원이 직접 방문하여 납부를 독려하고 있다.

동기능전환으로 지방세 징수 및 체납액 독려 등의 사무가 동사무소에서 본청으로 이관함에 따라 지방세 징수율 저조 등의 문제점이 예상되었었다. 그러나 예상과는 달리 지방세 징수율이 오히려 증가한 경우도 있었으며 세무직 공무원의 활용도도 높아지는 등 세무사무가 순조롭게 처리되고 있다. 다만 지방세 고지서의 우편송달로 공과금이 소요되는 점은 있다.

② 통계사무

동기능 전환 당시 통계담당 공무원이 종전 13명에서 3명으로 급감하였으며 사무 또한 본청으로 이관되어 통계조사의 정확성이 떨어질 것

이라는 우려가 있었다. 그러나 지역실정에 밝고 조사경험이 풍부한 인력을 발굴하여 조사요원으로 채용함으로써 오히려 기능전환 이전보다 통계의 정확성이 제고되고 있다. 2000년 농어업총조사나, 2002년기준 사업체기초통계조사가 그 예이다. 그러나 2005년에 실시될 인구주택총조사의 경우는 단 시일내에 대규모 인력이 소요되는 통계조사이니 만큼 동사무소와의 긴밀한 협조체계가 요구되어진다. 때문에 행정자치부에서도 인구주택총조사 만큼은 공동사무로 규정하여 본청과 동이 공동으로 수행할 수 있도록 하고 있다.

제2절 주민자치센터 운영의 문제점



1. 주민자치센터에 대한 인식부족

① 공무원

주민자치센터가 조기에 사회에 뿌리내리기 위해서는 지방자치단체장을 비롯한 동장 등 기관장의 적극적인 관심과 강력한 정책 추진의지가 선행되어야 한다. 또한 실무 차원에서는 제도에 대한 정확한 이해를 바탕으로 구체적인 실천방안을 수립하고 집행하도록 최선의 노력을 기울여야 한다. 이와 더불어 공무원들은 주민자치센터에 관심을 가지고 사무조정에 따른 어려움을 극복하기 위한 나름대로의 방안을 강구하여 주민자치센터 조기정착에 적극적으로 협조하여야 한다.

공무원들의 주민자치센터에 대한 무관심과 소극적인 자세는 그 결과

가 당사자 본인에게만 국한되는 것이 아니라 주민자치위원회를 육성하고 활동을 장려해야 할 책임을 방기함으로써 주민자치센터의 총체적인 부실을 초래할 수도 있다. 또한 공무원들의 업무상의 비협조적인 태도는 일선 동사무소 직원들의 업무가중 및 사기저하를 초래하여 주민자치센터운영 부실을 더욱 부채질할 수 있으므로 주민자치센터 운영에 관계된 모든 사람들의 자세와 노력이 중요한 것은 재론의 여지가 없다.

② 주민자치위원

현재 각 주민자치위원회의 구성을 살펴보면 어느 한 곳 예외 없이 지역 유지, 자생단체장 등이 필수적으로 포함되어 있다. 이들은 주민자치위원 말고도 이러저러한 여타의 자리를 이중 삼중으로 맡고 있는 사람들로서, 대다수는 주민자치위원회를 단순한 소속집단으로 생각할 뿐 준거집단으로서의 중요성을 부여하고 있지는 않는 듯 하다. 때문에 주민자치위원이라는 직위는 여러 개의 직위중 하나일 뿐 열의를 가지고 전적으로 매달려야 할 대상으로 고려되고 있지 않다. 따라서 주민자치위원 스스로가 주체로서의 지위를 스스로 포기하고 다분히 피동적인 객체로서의 위치에 만족하려는 경향이 엿보인다.

③ 주 민

주민자치센터운영의 대원칙은 주민참여이다. 따라서 주민참여가 전제되지 않는 주민자치센터는 유명무실한 제도에 불과하다. 주민참여를 이끌어내기 위해서는 행정기관은 물론 주민자치센터 운영관계자들의 주민홍보에 대한 노력이 이루어져야 한다. 주민의 참여나 호응도가 떨어지는 것은 주민자치센터운영 사실 자체에 인식하지 못하는데서 비롯되는 면이 적지

않기 때문이다. 따라서 주민의 참여를 타하기 전에 행정기관은 물론 주민 자치위원들의 적극적인 주민 홍보 노력이 선행되어야 한다.

한편 주민들은 자신의 속한 주변에 대해 보다 적극적인 관심과 참여의식을 가져야 할 것이다.

2. 불합리한 사무·인력조정

앞서 주민자치센터 개관에서 언급했듯이 주민자치센터는 크게 도입단계, 정착단계, 활성화단계 등의 3단계의 발전단계를 거친다. 단계별 운영기간은 별도로 정해진 것이 아니며 각 단계별 성숙도에 따라 다음 단계로 이행하게 되는 것이다.

현재 주민자치센터는 도입단계로서 운영주체는 행정기관이며 구체적으로는 시·구의 경우 동장이 된다. 따라서 도입단계를 넘어 정착단계로 진행되기 위해서는 현재 도입단계에서 안고 있는 문제점을 진단하는 것이 우선적으로 요구된다.

본 연구자의 의견으로 도입단계의 가장 큰 문제점은 지방자치단체의 의견이 고려되지 않은 불합리한 사무·인력조정에 있다고 여겨진다.

가. 인력조정의 문제점

서포시의 경우 동기능전환 당시 132명이었던 동 근무인력이 동기능전환 이후 정원 기준으로 36명이 감소한 96명으로 대폭 줄어들었으며, 당시 128명이었던 현원 기준으로 볼 때는 32명이 줄어들었다. 덧붙이자면 인력조정 당시 정규직 기준으로 동 평균 근무인원이 11명이었던 것이 인력조정 이후 평균 8명으로 대폭 감소하게 된 것이다.

이와 같은 대폭적인 인원감소는 시·동간 업무마찰과 동사무소 직원 의

사기저하 현상을 초래하고 있다.

① 인력조정으로 인한 시·동간의 마찰

동기능전환에 따른 동사무소 배치인력은 동 유형과 인구 등 두가지를 기준으로 산정되었으며 이 인원은 동 존치사무 처리를 위한 최소한도의 인원이기도 하다. 따라서 동기능전환 이 후로 본청에 이관된 사무를 처리할 여유인력은 없다고 볼 수 있다. 그러나 1차 산업의 주류를 이루고 있는 서귀포시와 같은 도·농 복합시의 경우 계획수립 또는 업무추진 등의 필요에 의해 시시때때로 1차 산업분야의 기초자료 조사가 필수적으로 요구되어진다. 그러나 가축통계조사, 작물통계조사 등 법령사무를 제외한 각종 조사사무가 본청으로 이관됨에 따라 1차 산업분야 추진에 걸림돌이 되고 있다.

② 동사무소 직원의 사기저하

대폭적인 인원 감축으로 인해 동사무소 직원은 직무능력 향상을 위한 교육기회마저도 제대로 누리지 못하고 있다. 서귀포시 시내동의 경우 정규직원은 7명으로 동장과 사무장을 제외하면 5명에 불과하다. 그러므로 동사무소 직원이 1개월 이상의 교육을 받는 것은 거의 불가능한 실정이며 1주 이상의 단기교육 또한 쉬운 형편은 아니다.

출산휴가 또한 예외가 아니다. 기능전환 이전에는 그나마 인력의 여유가 있어 업무대체가 가능하였으나 현재는 최소한의 인원만이 근무하고 있기 때문에 비록 출산휴가가 법적으로 보장된 사항이기는 하나 동료직원 눈치보기 등 이중의 어려움을 겪고 있다. 이런 이유로 동사무소에서는 임신중의 여성을 기피하고 있는 실정이다.

이는 결과적으로 동사무소 직원의 사기저하는 물론 동사무소 근무기피

현상을 초래하고 있으며 동기능전환 정책 자체에 대한 불신과 회의를 가중시키는 결과를 낳고 있다. 이러한 불신과 회의는 주민자치센터 운영에도 영향을 미치고 있음은 당연한 귀결이다.

나. 사무조정 문제점

① 사무조정의 비실효성

행정자치부의 사무조정 방침에 의하면 선거, 통계, 세무 등 많은 인력과 시간이 소요되는 대규모 사무와 조사·규제·단속 등 동사무소 지위에 부적합한 사무를 본청으로 이관토록 하였다. 그러나 사실상 서귀포시의 경우 정부의 사무조정 방침은 실효를 거두지 못하고 있다.

왜냐하면 동기능전환 당시 육지부 타 시·구에서는 조사·규제·단속 사무를 일선 동사무소에서 수행했던 반면 서귀포시의 경우 규제·단속 사무는 동기능전환 이전부터 본청에서 수행하고 있는 사무이기 때문이다. 이에 덧붙여 세무사무를 제외한 선거, 인구주택총조사 등 일부 통계사무는 이른바 ‘공동수행사무’라는 형태로 종전과 마찬가지로 동에서 수행토록 하고 있기 때문에 사무조정의 효과는 더욱 미미할 수밖에 없다. 다만 공동수행사무의 경우 동기능전환을 통해 달라진 점이 있다면 사무처리의 책임소재가 본청 처리부서에 있다는 점이다.

한편 동사무소의 수행사무는 행정자치부에서 지방자치단체 사무로 규정한 655건의 사무 이외에 자생단체 활동 지원, 시 단위 행사 지원, 대민접촉 등의 업무가 사실상 동 사무의 주류를 이루고 있다. 그러나 이와 같이 실질적으로 동사무소에서 많은 비중을 할애해 처리하고 있는 사무는 지방자치단체 사무에 포함되어 있지 않을 뿐만 아니라 더군다나 동기능전환과 더불어 동사무소의 주요사무가 되어버린 주민자치센터운영사무가 추가됨

으로써 동사무소 직원의 업무가 가중되고 있다.

② 한시적 존치업무의 이관 지연

서귀포시는 사무조정당시 월드컵개최도시라는 지역여건을 감안하여 지침상 이관사무인 환경정비 관련사무 13건을 동에 한시적으로 존치시킨 바 있으며 이륜자동차사무의 경우는 사무전산화에 따른 자료입력을 이유로 한시적으로 동에 존치시켰다. 그러나 환경정비사무는 월드컵이 끝났음에도 아직까지 동에서 수행하고 있는 실정이어서 향후 동사무소 인력진단을 통해 최종적으로 사무의 존치·이관을 결정해야 할 필요성이 있다.

이륜자동차사무의 경우는 특이한 경우로써 당초 전산화에 따른 자료입력이 마무리되는 즉시 본청으로 완전 이관하는 것으로 방침이 설정되었었다. 그러나 관련법 개정으로 인해 기존의 동에서 관리하던 자료에서 몇 개 항목이 추가됨으로써 전산화 프로그램에서 요구하는 자료입력이 미비, 사실상 폐기된 것으로 간주되는 이륜차에 대한 직권말소 조치와 관련한 갈등으로 인해 본청이관이 지연되고 있다.

시 주관부서에서는 업무의 효율적 추진을 위해 한시적 존치업무의 이관 지연의 문제점을 철저히 분석하고 그에 상응하는 적절한 조치를 취해야 할 것이다.

③ 동기능전환 전 업무처리형태 만연

사무조정에 의하여 사무별로 존치·이관을 결정하여 업무처리 주체를 분명히 하였으나 현재는 사무조정과는 상관없이 종전의 업무처리 형태로 돌아가고 있는 실정이다. 이는 일부 공무원들의 주민자치센터에 대한 이해 부족과 더불어서 본청 편의위주의 업무처리를 고집하기 때문이다. 이로 인해 일선 동사무소 직원의 불만이 가중되는 한편 주민자치센터에 대

한 부정적인 시각도 함께 생겨나고 있다.

서귀포시는 이와 같은 문제점 해결을 위해 2002년 5월 본청 및 동을 대상으로 존치·이관사무 처리실태 조사를 실시하여 사무의 재조정을 꾀하였으나 제출된 의견은 단 세 건에 불과했다. 또한 제출된 세 건은 모두 동에서 제출된 의견으로서 이는 본청 직원들이 종전의 업무처리 형태를 유지함으로써 사무조정 에 대한 불편함을 전혀 겪지 않고 있다는 반증이기도 하다. 따라서 서귀포시는 인력과 사무에 대한 종합적인 진단을 실시하여 실효성있는 사무조정을 꾀할 필요성이 있다.

3. 문화·여가프로그램 치중운영

주민자치센터 프로그램은 행정기관과 주민자치위원회 공동으로 개발·운영되어야 한다. 그러나 주민자치센터 담당공무원 일부의 전문성 부족, 주민자치위원회의 소극적인 참여형태가 어우러져 지역특성을 반영한 프로그램을 발굴하지 못하고 단순한 문화·여가 프로그램을 운영하는데 그치고 있다. 주민자치센터 프로그램이 효율적으로 개설·운영되기 위해서는 주민욕구를 우선적으로 반영하고 지역여건에 대한 분석을 통해 지역특성별·연령별·계층별 또는 계절별 프로그램이 개발되어야 한다. 그러나 서귀포시에서 2002년 상반기 동안 운영했던 프로그램을 살펴보면 지역특성에 관계없이 12개 주민자치센터중 1개소를 제외하고는 모두 일어, 영어, 또는 중국어 등 외국어회화 프로그램을 공통적으로 운영하였는가 하면 노인계층을 대상으로 한 프로그램은 단지 3개 강좌에 그치고 있다. 또한 직장인을 위한 프로그램은 전무한 실정이며 학생대상 프로그램의 경우도 여름·겨울방학 등 특정기간에

한정하여 운영되고 있어 문제점으로 나타나고 있다.

아울러 프로그램 대부분이 문화·여가부분에 편중되어 있어 자격증 취득 프로그램 및 부업프로그램 등 주민생활에 실질적으로 도움을 줄 수 있는 프로그램은 정방동의 꽃꽂이강좌와 예래동의 제주전통초가모형제작교실을 빼고는 거의 운영되고 있지 않는 실정이다. 또한 지역복지 프로그램은 예래동의 방과후 공부방 운영, 서흥동 방과후 어린이미술교실 등에 그치고 있다.

이와 같이 운영프로그램이 빈약한 이유로 주민자치센터가 도입된 지 얼마 되지 않은 만큼 기존의 활용가능한 자료의 부족, 전담 공무원 부재에 따른 주민자치센터 운영 프로그램 개발의 문제, 주민자치위원회의 관조적 참여형태를 들 수 있다.

4. 주민참여의 저조



가. 주민참여통로의 부족

주민자치센터는 제도의 취지상 주민 스스로가 권한과 책임을 가지고 운영되어야 한다. 비록 주민자치센터의 발전단계상 현재는 행정기관 주도로 운영되고 있지만 궁극적인 운영주체는 주민이며 동시에 주민자치센터의 주인 또한 주민이다. 따라서 주민의 참여정도는 주민자치센터의 성패를 좌우하는 성공의 지표라 할 것이다.

그러나 주민은 자신의 직접적인 이익 또는 이해관계를 떠난 문제에 대해서는 대부분 피동적이고 수동적으로 행동하기 마련이다. 그러므로 주민 참여에 관한 문제해결의 우선점을 주민 자신에게 돌린다 하더라도 현 시점에서 행정기관은 주민자치센터 운영에 있어 독점적인 운영

주체의 지위를 갖고 있으므로 주민자치센터의 다음 단계를 준비하는 차원에서 주민참여 향상을 위한 다각적인 노력을 기울여야 할 명백한 책임을 갖는다.

주민자치센터가 아무리 주민에게 이로운 제도라 할 지라도 주민이 이를 인식하지 못하고 참여통로 또한 개설되지 않는다면 주민참여는 이루어질 수 없다. 주민자치위원의 선출방식의 경우 대표성을 확보할 수 있는 공개모집방식이 아니라 지역유지 중심으로 동장 직권 추천방식으로 선출되는 경우가 대부분이다. 또한 프로그램 자원강사를 포함한 자원봉사자 모집의 경우도 공개모집에 의하기보다는 누군가의 소개 또는 입소문으로 확보하는 경우가 많아 활용가능한 잠재적인 자원봉사 인력을 놓치는 경우가 더러 있다.

이외에도 프로그램 개설의 경우 민원처리를 위해 동사무소를 방문하는 주민을 상대로 간단한 설문지를 비치하여 상시적으로 주민욕구를 조사할 수 있음에도 불구하고 이를 시행하고 있는 주민자치센터는 일부에 불과하다. 이와 같은 점들이 주민참여 저조의 문제를 확대·양산하는 원인이 하나라고 할 수 있다.

나. 주민의 참여의식 부족

주민의 참여가 전제되지 않는다면 주민자치센터는 그 존재의의를 상실하게 된다. 다시 말해 주민자치센터 성공의 열쇠는 주민참여에 있다는 말이다. 그러나 지난 2002년 6월 21일부터 10일간 주민자치센터 시행지역 주민 670명을 대상으로 제주대학교 강영훈교수가 실시한 지역주민 의견조사 결과에 따르면 강사, 운영요원, 자원봉사 등으로의 참여의사를 조사한 결과 '참여의사가 있다'고 응답한 사람이 전체의 20.7%에 불과하다. 반면

‘참여의사 없다’ 21.7%, ‘고려해 보겠다’ 42.7%로¹⁴⁾ 과반수가 넘는 64%의 사람이 주민자치센터 운영참여에 부정적이거나 미온적인 반응을 보이고 있다. 이는 곧 홍보의 문제에서 비롯된 결과라 볼 수 있다.

다. 홍보의 문제

홍보에도 엄연히 주체와 객체가 있다. 그러나 홍보가 그 효과를 더하기 위해서는 주체와 객체가 서로 하나가 되는 쌍방향 홍보 방식이 요구되어진다. 그러나 현재 서귀포시의 홍보방식의 대부분은 단방향방식이다. 일방적인 언론홍보, 소식지 등의 인쇄물, 프로그램안내 전단 등이 주류를 이루고 있으며 이는 주민의 참여와는 전혀 무관한 방식으로써 한번 본 후에 재고의 여지없이 묻혀버리는 일회적인 성격이 강하다. 이러한 홍보방식은 장기적인 홍보효과를 얻기에는 무리가 있다. 따라서 주민의 관심과 참여를 이끌어내기 위해서는 무엇보다도 주체인 행정기관과 객체인 주민이 동시에 의견을 나눌 수 있는 쌍방향방식의 홍보방식이 절실히 요구되어지며 항시적으로 접근가능한 홍보방식을 개발하는 것도 중요하다.

지역주민 의견조사결과에 따르면 동기능전환에 대한 주민인지도는 ‘안다’라고 응답한 사람이 28.5%, ‘모른다’라고 응답한 사람이 71.5%로 나타나 주민홍보문제가 심각한 것으로 나타났다. ‘안다’라고 응답한 사람들의 인지경로를 보면 동사무소 방문(33.9%)과 주위 사람을 통해서 (24.3%), 언론과 매스컴을 통해서가 18.0%, 홍보물을 통해서가 17.5%이다. 이를 통해서 보면 동사무소를 찾아오는 경우와 주위사람을 통해서 알고 있는 경우가 전체의 과반수가 넘고 있어서 기능전환 홍보에 관해 행정기관이 소

14) 강영훈, ‘지역주민의견조사와 프로그램 개발방향, 『바람직한 주민자치센터 프로그램의 모색』, 제주발전연구원, 2002.

극적임을 알 수 있다.

5. 주민자치위원회의 기능 약화

주민자치위원회는 기존의 행정기관의 조례 또는 법령에 의해 일정한 사안에 관한 심의를 목적으로 설치·운영되는 각종 위원회와는 성격을 달리한다. 주민자치위원은 지역주민을 대표하여 주민자치를 위해 일할 수 있는 열의와 능력을 갖춘 사람이면 누구나 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다.¹⁵⁾ 다시 말해 주민자치위원회는 활동력을 갖춘 자원봉사자들로 구성되어져야 하며 또한 주민자치센터 운영에 실질적으로 도움을 줄 수 있는 일부 전문가를 포함하여 구성하여야 한다.

가. 선출방식의 문제점

주민자치센터설치및운영조례에 규정된 주민자치위원의 위촉방식은 크게 두 가지이다. 첫째 학교, 각급 시민·사회단체에서 추천하고 동장이 위촉하는 방식, 둘째, 공개모집에 의한 선출방식이다. 대부분이 사람들이 주민자치위원회의 대표성을 거론할 때 지역유지를 얘기한다. 그러나 보편적으로 통용되는 ‘지역유지’의 개념은 경제력인 능력을 갖추고 있거나 또는 한때 사회단체 또는 자생단체의 일원으로 활동한 경력이 있는 사람을 일컫는다. 따라서 단순히 지역유지라는 이유만으로 지역주민에게 대표성을 부여받았다고는 말하기는 어렵다.

진정한 대표성이란 주민의 손에 의한 선출되거나 또는 학교 등 공공기관 또는 시민·사회단체에서 추천받은 사람에게 부여되어야 한다.

15) 열린사회시민연합 ‘주민자치센터운영길라잡이’ 2001년

그러나 12개 주민자치위원회 대부분은 지역유지를 중심으로 구성되어 있다.

또한 전문성 부문에 있어서도 문제점이 드러나고 있다. 이미 언급한 바 있듯이 전체 232명의 주민자치위원중 149명이 자생단체장, 통장 등 지역유지로 구성되어 있으며 전문성을 갖춘 사람은 34%인 73명으로써 그나마 프로그램 운영에 직접적으로 참여할 수 있는 문화·예술분야 종사자는 7%인 15명에 그치고 있어 주민자치위원회의 전문성 확보에 다소 어려움이 있다.

나. 임기단축으로 인한 참여의욕 상실

개정전 행정자치부 주민자치센터설치및운영조례준칙에는 주민자치위원의 임기를 2년으로 규정하였다. 그러나 지난 3월 행정자치부는 조례준칙 개정을 통해 주민자치위원의 임기를 1년으로 단축시켰다. 행정자치부에서 주민자치위원의 임기를 단축시킨 사유로써, 보다 많은 주민의 참여기회 제공이라는 이유를 들고 있지만 이는 오히려 주민자치위원의 적극적으로 활동할 기간을 단축시킴으로써 의욕상실을 물론 참여동기를 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

참여도 중요하지만 그 보다 더욱 중요한 것은 내실이다. 내실을 다질수 있는 충분한 기간이 보장되지 않는다면 주민자치위원은 단순한 명예직으로 전락할 것이며 이는 자치조직으로서 주민자치위원회를 성장시키는데 걸림돌로 작용할 우려가 충분하다. 실상 서귀포시의 경우 많은 수의 주민자치위원들은 임기단축에 대해 부정적인 견해를 표출하고 있다. 따라서 주민자치위원의 임기는 조례준칙을 개정하여 종전대로 환원 조치하는 것이 필요할 것으로 여겨진다.

다. 지역 자생단체와의 갈등

일부 주민자치위원회의 경우 구성시기부터 지금까지 지역내 주민자치위원회의 위상을 둘러싸고 동단위 자생단체와의 마찰이 일고 있는 곳이 더러 있다. 또한 내부적인 화합과 결속이 이루어지지 않는 문제점이 부분적으로 발생하고 있다. 단체장과 주민자치위원을 동시에 맡고 있는 사람의 경우 단체의 입장을 우선시하는 경향이 있으며 주민자치위원은 그저 또 하나의 감투정도로만 여기는 정도에 그치는 경우가 있다. 이는 결과적으로 주민자치위원회의 위상약화를 초래할 뿐만 아니라, 주민자치위원회 또한 기존 동단위 자생단체와 같은 일개 단체로 전락시킬 위험성을 내포하고 있다.

라. 주민자치위원회의 관변단체화 시각

일부에서는 주민자치위원회가 관변단체가 아니냐는 시각이 존재하고 있다. 이와 같은 이유는 위촉된 위원들이 대부분 관변단체나 직능단체의 전·현직 임원들이거나 지역유지들¹⁶⁾이라는 점에서 찾아볼 수 있다. 주민자치위원회는 지역주민을 위해 자신만의 목소리를 내어야 함에도 불구하고 기존의 관변단체와 마찬가지로 시정시책에 일방적으로 동조하고 시정의 목소리만을 일방적으로 주민에게 전달하지 않느냐는 우려가 사회 일각에 존재하는 것이다. 때문에 주민자치위원회에 관한 부정적인 시각을 해소를 위해서는 행정기관과 주민자치위원회 공동의 노력이 모아져야 할 것으로 보인다.

16) JDI OPINION '제주지역 주민자치센터의 운영실태와 발전방향'
2002년 9월, 제주발전연구원

第 4 章. 주민자치센터운영 활성화 방안

제1절. ‘주민자치센터’ 관련 교육 등 확대

1. 교육대상 확대

서귀포시에서 실시하고 있는 주민자치센터 관련 교육은 주민자치위원 및 공무원을 대상으로 하고 있다. 그러나 교육방식이 한꺼번에 200명 정도를 교육시키는 집체교육 방식이며 대상 또한 한정적이어서 교육의 실효성을 확보하는데는 어려움이 있다. 따라서 교육의 실효성을 확보하기 위해서는 교육대상을 일반시민, 시의원, 기관장 등으로 확대하고 대상별로 교육방식을 차별화해야 할 것이다.

예를 들어 주민자치위원은 교육인원을 10명에 15명으로 하는 한정시켜 리더십 양성을 위한 맞춤형 교육, 세미나 또는 워크숍 위주의 교육방식을 채택해야 한다. 실무를 담당하는 공무원을 대상으로는 프로그램 개발 또는 주민자치센터 운영기법 등에 대한 교육을 실시하여야 한다. 또한 시민에게는 주민자치센터에 대한 이해를 높이기 위해 제도전달 교육을 실시하여야 할 것이다.

2. 교육기회의 확대 및 상설화

지금까지 주민자치센터와 관련한 교육개최 현황을 보면 단지 1년에 1회 내지 2회에 그치고 있어 다분히 전시성을 감안한 교육이라는 생각이 든다.

따라서 교육을 통해 주민자치센터 운영에 직접, 간접적으로 참여하고 있는 대상에 대한 의식과 행동의 변화를 꾀하기 위해서는 연중 지속적으로 교육을 실시하고 또한 상설화해야 할 필요성이 있다.

예를 들어 제주도지방공무원교육원에서 일선 읍면동 주민자치센터 실무담당공무원을 대상으로 1년 1회 3일 과정으로 실시하고 있는 주민자치센터과정을 분기별 1회 개설하는 등 상설화하는 것이다. 주민자치센터는 정부시책이니 만큼 광역단체인 제주도 또한 주민자치센터 활성화에 대한 책임을 져야 하기 때문이다.

제2절. 사회진흥프로그램 집중운영 및 지역특성반영 프로그램 발굴

지금은 주민자치센터 도입단계이다. 따라서 주민의 관심과 참여를 유도하기 위해 주민의 욕구와 의사를 반영한 문화·여가프로그램을 중점적으로 운영하고 있다. 이런 이유로 주민자치센터는 문화·여가프로그램을 운영하는 곳으로 오해하는 사람들이 있다. 물론 주민자치센터의 여러 가지 기능 중에 문화·여가기능이 중요한 기능의 하나이기는 하지만 보다 더 중요한 것이 사회진흥이나 지역공동체 형성기능이다.

따라서 주민자치센터에서 문화·여가 프로그램을 운영하는 것도 중요하지만 더 나은 단계로의 진행을 위해 그리고 주민자치센터 운영목적을 실현하기 위하여 사회를 진흥시키기 위한 프로그램을 집중적으로 운영하여야 한다. 사회진흥 프로그램의 실효성을 담아내기 위해서는 주민의 관심과 참여가 필요하다. 문화·여가프로그램은 궁극적으로 주민의 '삶의 질' 향상에도 기여하지만 또 다른 한편으로는 주민의 관심을 주민자치센터로

끌어들이기 위한 매개이기도 하다.

또한 주민자치센터에서는 사회진흥 프로그램을 집중적으로 운영하면서 동시에 문화·여가프로그램 운영에 내실을 기해야 한다. 그 동안 주민자치센터에서 운영하였던 프로그램 일부는 주민의 의사와 욕구를 반영하지 못함으로써 중도에 폐지되거나 수강률이 현저히 떨어지는 현상을 낳았다. 따라서 행정기관을 비롯한 각 주민자치위원회에서는 지역적 특성과 여건을 충분히 파악하여 그에 적합한 프로그램을 발굴하여야 한다.

예를 들어 서귀포시 시내중심에 위치한 송산, 정방, 중앙, 천지동주민자치센터의 경우 동인구는 6천 미만이며 송산동 4.8km², 정방동 0.44km², 중앙동 0.35km², 천지동 1.39km²로서 길 하나를 사이에 두고 모두 인접해 있다. 이로 인해 인접 주민자치센터간에 동일한 프로그램을 운영했을 경우 수강생이 분산되는 현상이 초래되고 있으며 주민자치센터 프로그램의 주요 수요계층인 여성대상 프로그램을 연중 운영하고 있는 여성회관 프로그램과의 중복문제도 겹쳐 수강률 저조문제가 나타나고 있다.

따라서 시내 4개 동은 프로그램 개설시 인근 주민자치센터와의 사전 조율을 통해 프로그램을 개설하거나, 하나의 권역을 형성하여 센터별로 서로 상이한 분야를 선정하여 집중적으로 운영하는 방안도 강구해 볼 만하다. 이와 더불어 시내동은 인구가 밀집하여 교통문제, 주차문제, 쓰레기 문제 등 도시형 민원이 많은 지역이므로 기초질서지킴이 프로그램이나 상인들을 위한 법률·세무상담 및 강좌, 또는 상권살리기 프로그램을 운영하는 것도 지역특성을 살릴 수 있는 하나의 방법이라 할 것이다.

외곽동의 경우는 인구구성상 농민층이 다수를 점유하므로 유기농법교육과 같은 영농기법 전달교육, 농기계수리교육, 농업인 건강관리교실 등 실질적으로 주민이 욕구를 느끼고 적극적으로 참여할 수 있는 프로그램을

발굴해야 한다. 특히 한라봉 재배농가가 많은 영천동 같은 경우는 한라봉 재배기술교육 같은 프로그램도 운영할 경우 적지 않은 효과를 거둘 것으로 여겨진다.

그러나 프로그램을 차별화, 특성화하기 위해서는 다양한 분야의 지역자원 확보가 전제되어야 한다. 지역자원을 확보하기 위해서는 복지기관, 전문 인력으로 구성된 봉사단체, 대학교 등과의 네트워크 구성이 필수적이다. 특히 시민의 사회참여가 활발하지 않은 서귀포시의 경우는 각급 기관·단체와의 네트워크 구성이 더더욱 요구된다. 따라서 시에서는 활용 가능한 자원봉사 인력을 적극 발굴하여 DB를 구축할 필요성이 있다.

제3절. 합리적인 사무·인력진단과 배치



1. 인력배치 기준의 현실화 및 조정의 재량권 부여

행정자치부는 동사무소 배치인력의 산정기준으로 동의 유형과 인구수 두 가지를 들었다. 그러나 서귀포시 여건상 이와 같은 단순한 기준으로 동사무소 인력을 배치하기에는 적지 않은 어려움과 무리가 있음을 다음의 <표4-1>의 결과를 보면 쉽게 알 수 있다.

<표 4-1> 불합리한 인력배치기준 설명사례

동 별	면적(k㎡)	인구	법정 동수	정 부 지침상	서귀포시 인력배치			
정방동	0.44	3,854	1	A 8	A	7~9	7	
중문동	56.35	7,997	4	D 6	D	5~7	8	

☞ 범례 : A - 주거·상업지역 / D - 농어촌지역

<표4-1>에 따르면 정방동은 면적이 0.44km²에 인구수 3,854명, 관할 법정동수가 1개동임에도 불구하고 정부지침상 배치인력은 8명이다. 그러나 상대적으로 정방동에 비해 128배나 큰 면적을 관할하고 있고 인구 또한 정방동에 비해 2배에 이르며 법정동수 또한 4배에 이르는 중문동은 정부지침상 동사무소 배치인력이 정방동보다 2명이 작은 평균 6명에 그치고 있다. 타 시·구의 동인구수에 비추어 인구기준을 편의상 10,000명을 기준으로 삼았다 치더라도 <표 4-1>에서 보았을 때 관할 면적이나 법정동수만큼은 동사무소 배치인력 산정기준에 포함되어야 한다는 것이 본 연구자의 생각이다. 그럼에도 불구하고 인력배치 기준을 단순화하고 지방자치단체로 하여금 천편일률적으로 정부의 인력배치 방침을 준수토록 하는 것은 오히려 동기능전환정책의 안착에 역행하는 조치라 여겨진다.

지난 2002년 7월을 기한으로 사실상의 지방정부의 구조조정이 마무리된 만큼 본청과 동간의 인력배치 문제는 지방자치단체에 전면적인 자율조정권을 부여해도 무방하리라 생각된다.

2. 사무조정의 현실화

가. 자율조정권 부여

지방자치단체 사무 655건은 행정자치부가 한국지방행정연구원과 공동으로 34개 표본 읍·면·동을 대상으로 조사한 결과이다. 그러나 사실상 일선 동에서 비중있게 수행하고 있는 각종 자생단체 지원, 행사 동원, 대민접촉 및 현장민원처리 등은 지방자치단체 사무 655건에 포함되어 있지 않아 사무조정의 효율성을 확보하기에는 원칙적인 한계를 갖고 있다. 따라서 정부는 지방자치단체 사무를 확정함에 있어 실제

수행하고 있는 사무가 포함되도록 하는 현실화작업을 추진할 필요성이 있다.

효율적인 사무조정 방안의 일례를 제시한다면 행정자치부에서는 법령·조례 등을 근거로 지방자치사무를 확정하되 지방자치단체에 일정 비율에 대한 사무결정권을 부여하여 현실적으로 일선 등에서 수행하고 있는 사무를 자치사무에 포함토록 하는 것이다. 또한 개별 사무의 존치·이관은 지방자치단체 여건에 맞게 조정할 수 있도록 자율 조정권을 부여하여야 할 것이다.

그러나 행정자치부가 지방자치단체 유형을 도시지역, 도·농복합지역, 원격지 등 세가지로 분류하여 자치단체 유형에 따른 사무조정방침을 준수토록 강조함으로써 효율적인 업무추진에 지장을 초래하고 있다. 또한 유형분류에 있어서도 서귀포시를 도·농복합시가 아니라 일반 도시지역으로 분류함으로써 문제의 심각성을 가중시키고 있다.

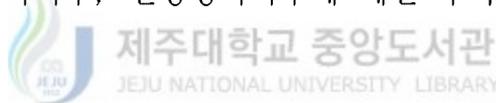
예를 들어 각종 조사업무가 본청으로 이관됨으로써 1차 산업분야 육성을 위한 종합적인 계획 작성시 활용할 기초자료 조사가 전혀 이루어지지 않고 있다는 점이다. 따라서 거듭 강조하건대 효율적인 업무처리를 위해서는 자치단체 여건을 충분히 반영할 수 있도록 자율조정권이 지방자치단체에 주어져야 할 것이다.

나. 사무의 재조정 실시

행정기관이 업무처리를 함에 있어서 중요시해야 할 것은 주민불편은 최소화하고 업무의 효율성은 극대화하여야 한다는 점이다. 그러나 자치단체의 여건을 도외시한 일방적인 행정자치부의 사무조정 방침으로 인해 주민불편과 업무의 비효율성을 초래하고 있다. 서귀포시는 사무

조정 당시 주민불편을 최소화하기 위해 상하수도, 가로등 관련 각종 생활민원, 공시지가 의의신청접수 및 건축물대장 말소신청 접수 등의 토지, 건축민원, 이륜자동차 등 자동차관련 민원은 민원중계처리사무로 지정하여 종전대로 동에서 처리토록 하고 있다.

때문에 민원의 주종을 이루는 이와 같은 업무를 동에서 처리토록 함으로써 사무조정으로 인한 주민불편이 크게 문제가 되고 있지는 않다. 그러나 업무처리의 효율성의 경우 현실에 기초하지 않은 존치·이관 등의 사무분류로 인해 본청이나 동사무소 모두 업무처리의 곤란을 겪고 있다. 특히 서귀포시 같이 도시·농촌이 복합된 도시의 경우 1차 산업분야에 대한 각종 기초조사가 필수적이나 각종 조사업무가 본청으로 이관됨으로써 조사에 다소 어려움이 있다. 또한 한시적으로 동으로 존치시켰던 이륜차사무, 환경정비사무에 대한 후속 대책이 필요한 시점이다.



따라서 서귀포시는 인력과 사무에 대한 종합적인 분석을 통하여 주민편익을 제고하고 업무의 효율성 확보가 가능하도록 사무의 전반적인 재조정작업을 추진해야 할 것이다.

다. 사무조정 방침 이행

일선 동사무소 직원의 업무가중과 불만표출의 주요한 원인중의 하나가 본청 일부 공무원들이 사무조정방침을 준수하지 않고 동기능전환 이전대로 업무를 처리코자 하는 비협조적인 자세에 있다. 이는 동기능전환 정책에 대한 인식부족에서도 이유를 찾을 수 있지만 대부분은 본청 편의대로 업무를 처리코자 하는 이기적인 행태에서 비롯된다. 이와 같은 본청 일부 부서의 비협조적인 자세는 공무원 스스로 사무조정방

침을 준수하고자 하는 개선의지가 선행되어야 한다.

또한 동기능전환을 추진하고 있는 주관부서에서는 본청 직원의 이해와 협조가 뒤따르도록 제도전달 교육을 정기적으로 실시하여야 한다.

제4절. 주민참여를 위한 홍보강화

1. 주민참여통로의 다각화 모색

주민자치센터 운영의 대원칙은 주민참여이며, 따라서 프로그램 선정에 있어서도 예외없이 적용되어야 한다. 프로그램이 실효성을 갖기 위해서는 지역주민의 욕구와 지역사회의 여건을 우선적으로 고려하여 하므로 사전에 지역주민의 욕구조사와 더불어 지역자원, 지역여건에 대한 조사가 실시되어야 할 것이다.

조사가 완료되면 결과를 토대로 가장 적합한 프로그램을 구상하여야 하며 마지막으로 구체적인 실행계획을 세워야 한다. 이와 같은 단계를 거쳐 프로그램을 선정하는 것이 수강률 저조 등으로 인한 중도폐지와 같은 문제점을 최소화할 수 있다.

그러나 서귀포시 주민자치센터의 경우 자원강사 확보의 용이성을 우선시 하여 프로그램을 선정하는 경향으로 말미암아 수강생 모집결과 당초 계획인원에 미달하는 사례가 종종 발생하고 있으며 프로그램 운영기간 중에 수강률 저조로 프로그램이 조기에 종료되는 사례도 발생하고 있다.

때문에 프로그램의 선정은 주민참여가 전제된 주민욕구조사와 지역여건

조사가 최우선적으로 실시되어야 할 것이다. 주민욕구조사에 있어 주민의 참여기회를 제공할 수 있는 방법으로는 설문조사를 대표적으로 꼽을 수 있다. 그러나 주민의 진정한 욕구파악과 객관성 유지를 위해서는 설문지의 설계는 물론 조사표본 선정이 올바르게 이루어져야 한다. 단순히 설문지 회수의 용이성과 단기회수의 가능성만을 고려하여 설문조사를 실시할 경우 조사표본을 편향적으로 선정하는 오류를 낳을 수 있기 때문이다.

설문조사는 굳이 특정시기를 설정하고 많은 수의 항목과 많은 수의 주민을 대상으로 실시할 필요는 없다. 프로그램 개설을 목적으로 한 주민욕구조사라면 민원처리를 위해 동사무소를 찾는 주민들을 대상으로 얼마든지 손쉽게 실시할 수 있기 때문이다. 이를 위한 준비사항으로 단지 민원창구에 2개 내지 3개의 항목으로 설계된 설문지를 비치하고 민원담당자로 하여금 작성토록 권유만 하면 되기 때문이다.

이외에도 프로그램선정에 있어 주민참여의 방법으로 반상회와 마을회의를 들 수 있다. 근래 들어 공동주택 중심으로 주거문화가 변하고 있어 전통적인 반상회 개념은 약화되었지만 아파트 동별 계단모임, 아파트 주민총회 등이 꾸준히 활성화되고 있어 주민참여 방법의 하나로 활용될 수 있다. 또한 도·농 복합시, 또는 군의 자연부락단위의 경우 마을 대소사를 관장하기 위해 정기적으로 개최되는 마을총회는 물론 비정기적으로 마을회의도 개최기 때문에 이를 통한 주민참여도 고려해볼 만하다.

2. 홍보방법의 다각화

‘백문(百聞)이 불여일견(不如一見)’이라는 말이 있다. 이는 시각적 효과의 중요성을 일컫는 말이다. 그러므로 주민참여를 이끌어 내기 위

해서는 시각적 효과를 누린 홍보방법을 발굴해야 할 필요성이 있다. 덧붙여 시각적 홍보의 방법은 일시적이 아니라 항시적으로 접근 가능한 매체에 의하여야 한다. 예를 들어 인터넷을 활용한 상용서비스는 물론 비디오CD 또는 가정에서 손쉽게 활용할 수 있는 비디오테이프 등이다. 또한 홍보의 내용은 단순한 프로그램 소개 또는 자원봉사 모집에서 벗어나 주민자치센터 운영의 취지 및 목적 등 제도자체의 이해를 돕기 위한 넓은 의미의 홍보를 펼쳐야 하며 ‘주민자치센터 평가보고회’, ‘주민설명회’, ‘주민욕구설문조사’, 등 주민의 능동적인 참여의 여지가 가능한 쌍방향방식의 홍보방법을 적극 활용되어져야 한다.

제5절. 주민자치위원회의 기능 강화



1. 관련 조례 등 제도의 정비

새로운 제도를 시행함에 있어 그 목적을 가장 단기간에 효율적으로 달성하기 위해서는 필수적으로 제도를 운영하는 주체들의 제대로운 인식과 노력이 요구된다. 이와 같은 맥락에서 볼 때 주민자치센터라는 새로운 제도가 바람직한 방향으로 진행되기 위해서는 주민자치센터 공동운영 주체인 동시에 최종적으로는 유일무이의 운영주체인 주민자치위원회의 역할이 매우 중요하다. 그러나 제도상의 한계, 고질적인 명예의식, 제도에 대한 이해와 참여의식 부족 등은 주민자치센터 활성화에 걸림돌로 작용하고 있다.

때문에 주민자치센터의 조기정착과 활성화를 위해 문제점에 대한 조속한 해결방안을 강구해야 할 것이다. 우선 주민자치위원회의 운신의 폭을 제한하고 있는 제도상의 문제점을 해결해야 할 것이다. 이를 위해서 현행 서귀포시주민자치센터설치및운영조례의 조속한 개정이 요구되어진다. 주민자치센터의 공동운영 주체라는 역할 인식을 강조하면서도 현행 조례에 의하면 주민자치위원회는 수강료 징수·관리부문의 의결권을 제외한 단순 심의 기능만을 가지고 있다. 이는 주민자치위원회의 적극적인 활동을 가로막는 장애물이 되고 있다. 따라서 주민의 대표적인 자치조직으로서의 위상 정립과 주민자치센터 운영에의 적극적인 참여 동기를 부여하기 위해서는 주민자치위원회의 권한을 대폭 강화하는 방향으로 조례 개정이 이루어져야 할 것이다.

주민자치위원회의 권한 확대와 더불어 개선해야 할 것이 주민자치위원의 임기문제이다. 행정자치부의 조례준칙 개정으로 말미암아 주민자치위원의 임기는 종전 2년에서 1년으로 단축되었다. 이는 주민자치위원회 활성화에 역행하는 처사이다. 정부의 동기능전환 정책과 주민자치센터의 운영취지를 이해하고 실천적인 행동으로 표출하기 위해서는 최소 2년의 임기는 보장되어야 한다. 따라서 정부는 주민자치위원회의 권한 확대와 임기 연장을 골자로 조례준칙 개정조치를 취해야 할 것으로 생각한다.

2. 교육 및 자치프로그램 개발

주민자치센터운영의 일부 문제점으로 제기되는 것이 주민자치위원의 그릇된 명예의식과 소극적인 참여형태이다. 이를 개선하기 위해서 지속적으로 직접적인 제도전달교육, 홍보매체를 활용한 주민자치위원들의 인식 전

환 유도, 더불어 타 시·군·구 우수 주민자치센터에 대한 비교 견학 등도 꾸준히 실시해야 한다. 정부의 의도대로 주민자치센터가 정해진 발전 단계를 거쳐 진행하게 될 경우 최종적인 운영주체는 주민자치위원회이다. 그러므로 주민자치위원의 의식문제는 제도의 성패를 가를 수 있는 중요한 변수가 되며 따라서 주민자치위원회에 대한 교육과 동기부여는 지속적으로 실시되어야 한다.

주민자치위원회에 대한 교육이나 동기부여 못지 않게 중요한 것이 주민자치위원회의 역량 강화를 위한 다양한 사회진흥 프로그램과 자치활동 프로그램 개발이 이루어져야 한다. 활동의사는 있으나 소프트웨어 부족으로 행동하지 못하는 경우가 왕왕 나타나기 때문이다. 따라서 행정기관은 물론 시민운동을 통해 축적된 노하우를 갖고 있는 시민·사회단체, 주민자치위원회 공동으로 지역공동체 형성을 위한 주민자치 프로그램을 적극적으로 발굴 운영하는 것이 필요한 것이다.



第 5 章. 결 론

이상에서 서귀포시 주민자치센터운영사례를 중심으로 주민자치센터 활성화방안에 대하여 살펴보았다. 현재 주민자치센터 운영실무를 책임지고 있는 공무원으로서 본 논고는 논문으로써의 가치보다는 동기능전환과 주민자치센터 업무추진에 따른 일련의 행보 추적에 가치를 더 두고 싶다. 따라서 본 논문은 연구자료로써가 아니라 주민자치센터 업무를 실제적으로 추진한 책임자로서의 나름대로의 성과와 미진한 부분에 대한 자성과 발전의 자료로써 삼고자 한다.

논문을 준비하는 과정에서 필자가 미처 인식하지 못했던 많은 이론적인 부분들, 실무적인 이해 부족으로 인한 오류들을 차곡 차곡 인지하고 그에 대한 대응방안을 세울 수 있는 계기가 된 점이 성과라면 성과일 것이다.

어쨌든 간에 그간 주민자치센터 운영에 관한 자료를 정리하면서 필자가 느끼는, 또한 주민자치센터 제도 마련에 참여했던 대부분이 정책연구자가 제시하고 있는 주민자치센터 운영활성화 방안을 부분적으로 발췌하여 소개함으로써 본 논고를 마무리하고자 한다.

주민자치센터 활성화 방안을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째로 주민참여의 원칙을 잘 실현하여야 한다.

주민자치센터는 ‘주민자치위원회’를 중심으로, 각 분야의 자원봉사자 등 주민 스스로가 권한과 책임을 가지고 운영하도록 하여야 한다. 주민자

치위원회는 지역사회 주민들을 대표할 수 있고 주민자치활동에 대한 경험과 전문성을 가지고 있는 활동력 있는 자원봉사자들로 구성되어야 한다. 주민자치위원회는 단순히 보고 받고 심의하는 기구가 아니라 직접 기획하고 시행하며, 책임을 지는 방식으로 운영되어야 한다. 주민들 자신이 적극 참여함으로써 시설과 프로그램뿐만 아니라 지역사회에 대해 애정과 관심을 갖게 되고 서로간에 유대관계를 넓힐 수 있어 주인의식과 책임의식, 그리고 공동체의식을 함양할 수 있게 된다. 그 동안 수동적으로 서비스 받기만을 바라거나 무언가를 요구하는 것에 익숙해진 주민들의 의식을 이웃과 지역사회를 위해 무엇을 할 것인가 하는 성숙한 시민의식으로 변화시켜야 한다. 예를 들어 무단 투기된 쓰레기를 빨리 치우라고 행정당국에 요구하는 것 못지 않게 이제는 주민 스스로 무단투기를 방지할 수 있도록 캠페인을 벌이고 모니터하는 것이 더욱 중요하다.

둘째로 지역자원 연계의 원칙을 잘 실현하여야 한다. 자치센터는 반드시 시설을 설치하여 운영하는 것에 한정하지 않으며, 동사무소라는 공간을 넘어 지역사회를 활성화시킬 수 있는 다양한 프로그램을 지역실정에 맞게 운영하는 것이 중요하다. 또 주민자치센터는 인근 지역의 관련 시설과 상호 보완 또는 연계하여 운영하여야 한다. 그래야만 다양한 지역 주민의 욕구를 충족시켜 나갈 수 있고 민간시설기관과의 중복 운영에 따른 문제점을 방지할 수 있다. 자치센터를 중심으로 지역사회의 여러 민간자원들-학교, 교회, 병원, 언론, 단체, 기관, 개인 등등-과 네트워크를 형성해야 한다. 자치센터의 사업은 지역사회에 존재하는 다양한 자원들을 연계하고 그 힘을 동원하여 수행할 때 더욱 큰 성과를 거둘 수 있다.

셋째로 민·관 파트너십의 원칙을 잘 실현하여야 한다. 지역주민들이 자치센터에 애정을 갖고 참여하는 것은 어느 한 순간에 갑자기 되는 것은

아니다. 민간자율로 운영한다고 해서 주민들이 알아서 모든 것을 하라고 방치하는 것을 의미하는 것은 더더욱 아니다. 주민자치센터는 지역사회의 운영을 구성원들 스스로의 힘으로 자치적으로 해나가는 새로운 문화를 형성해 가는 과정이다. 행정의 요구에 따라 주민이 협력하는 방식이 아니라, 주민들이 주인이 되고 책임을 질 수 있도록 행정이 어떻게 협력할 것인가 하는 방식이다. 위와 같은 방향에서 주민과 행정간의 새로운 파트너십이 형성되어야 한다. 진정한 파트너가 되기 위해서는 서로를 존중하고 상대방이 갖고 있는 장점을 잘 살릴 수 있도록 도와야 한다. 동(읍·면)장을 비롯해서 공무원들은 주민자치센터가 잘 정착될 수 있도록 행정적, 재정적 지원 등 다방면의 도움을 아끼지 말아야 한다. 지역정부 차원에서의 종합적인 지원책이 마련되어야 한다. 주민들과 대화를 잘 이끌어 갈 수 있는 새로운 공무원상이 정립되어야 한다.

마지막으로 활성화를 위한 정책을 입안할 때 중심에 두어야 할 기본방향에 대해서 언급하는 것으로 맺음말을 대신하겠다. 주민자치와 지역공동체 활성화를 목표로 하는 주민자치센터의 설치와 운영은 우리사회 발전의 장기적 비전을 개척하는 것이고 시민사회 전반의 생활문화를 개혁하는 운동적 성격의 문제이다. 행정기능전환과 시설재배치와 같은 단기간의 행정적 조치로만 될 일이 아니고 주민자치역량의 육성과 풀뿌리 시민단체에 대한 지원 등 정치적 판단과 사회운동적 흐름이 따라야 가능한 일이다.

무엇보다도 장기적 관점에서 ‘시설’이 아니라 ‘사람’에 지속적인 투자가 이루어져야 한다. 즉 주민자치센터가 활성화되기 위해서는 새로운 형의 주민지도자 양성이 필수적이다. 주민자치위원회가 지역 유지들의 친목모임으로 전락해서는 안된다. 더욱이 선거철에 정치바람에 휘둘리게 된다면 주민자치센터의 전망을 찾아가는 데 매우 어려운 난관에 봉착할 가능

성이 높다. 기존 지역개발위원회나 관변인사에만 의존하지 말고 새로운 사람을 발굴하고 역할을 주어 성장시켜야 한다. 민주주의는 ‘과정’이다. 자율적인 운영과 시행착오를 거듭하면서 더 나은 민주주의로 훈련되는 것이다. 주민자치위원회의 구성을 과감히 개방하자. 지역사회에서 여성들의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 주민추천과 직접선출을 시도해보자. 연령, 직업별 배정비율을 정해볼 수도 있다. 주민자치위원회의 역할도 확실하게 밀어주자. 단순 심의자문기구는 자치형의 지도자를 배출할 수 없다. 직접 센터운영주체가 되어 책임지고 일하게 해야 한다. 센터에서 운영하는 프로그램을 통해 주민소모임, 동아리를 만들고 그들의 대표를 센터운영위원으로 참여시켜야 한다.

센터가 활성화되려면 전담실무자 양성이 필수적이다. 현재의 주민자치 센터업무는 담당공무원의 부가업무일 뿐이다. 전담실무자에게 필요한 전문성은 프로그램을 기획운영하고, 주민을 조직하는 능력이다. 기존 행정 공무원의 마인드만 가지고는 어렵다. 별정직 등으로 전문인력을 투입해야 하고 그에 따른 예산이 지원되어야 한다. 기존 공무원 중에 관련 전문성이 있는 인력을 재훈련 과정을 통해 배치하는 것도 한 방법이다. 이 과정에서 기존 주민운동의 경험과 노하우를 축적하고 있는 풀뿌리시민단체의 활용이 매우 중요하다. 풀뿌리시민단체들이 실무자를 파견하거나 프로그램을 위탁받아 운영할 수 있는 유인력을 만들고 운영의 자율성을 보장해야 한다. 시민단체들도 지역사회에서의 파트너십 형성과 단체중심의 사고를 넘어선 지역공동체를 위한 역할강화라는 마인드의 전환이 있어야 함은 물론이다. ‘자원봉사 지원법’을 제정하여 자원봉사에 대한 지원, 인정, 보상과 같은 자원봉사 활성화 기반을 제도화하고 풀뿌리시민단체들을 활성화할 수 있도록 ‘민간비영리단체 지원법’을 보완개정하여야 한다.

주민자치센터에 대한 중앙정부나 중앙매스컴의 홍보나 보도, 캠페인 등을 적극화해서 사회적인 분위기를 조성해야 한다.

동사무소라고 하는 공간을 중심으로 주민자치센터 운영을 사고하는 틀을 벗어나야 한다. 지역사회의 학교나 공공시설, 민간공익시설 등과의 연계체계를 만들고 아파트자치회, 반상회 등 주민자치적 요소를 적극적으로 개발해야 한다. 동사무소 공간에 문화, 복지 관련 시설을 설치하거나 프로그램을 운영하는 것에 매몰되지 말고, 주민자치기능을 발굴하고 연결하는 데 중점을 두는 것이 바람직하다고 판단된다.

앞으로 주민자치센터의 운영은 수십 년에 걸친 장기적 관점에서, 실적에 연연하지 말고 착실히 기반을 다지면서 내실있게 꾸려가야 할 것이다.



<參考文獻>

1. 국내문헌

1) 저서

- 김병준, 「한국지방자치론」, (법문사, 1998)
- 김안제, 「환경과 국토」, (박영사, 1979)
- 손재식, 「현대지방행정론」, (박영사, 1991)
- 최창호, 「지방자치제도론」, (삼영사, 1994)
- 경상북도연구단, “읍면동사무소의 주민자치센터화방안에 관한연구”.
「지방행정 연수대회 연구보고서」, 제35회, 1993
- 열린사회시민연합, 「주민자치센터, 무엇을 해야하나」, 2000
- 열린사회시민연합, 「주민자치센터 운영길라잡이」, 2001
- 제주도, 「읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 프로그램 개발」, 2002
- 주민자치센터연구팀, 「동주민자치센터, 이렇게 꾸려갑니다」
한국지방행정연구원, 2000

2) 논문

- 강영훈, “지역주민의견조사와 프로그램개발방향” 「바람직한 주민자치센터 프로그램의 모색」, 제주발전연구원, 2002
- 김남선, “커뮤니티의 기초이론”, 「자치행정」, 지방행정연구소, 1998
- 김필두, “읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구”
한국지방행정연구원, 1999
- 김찬호, “도시행정과 커뮤니티”, 「자치행정」, 지방행정연구소, 1998
- 이지환, “우리나라 읍·면·동의 행정현황” 「지방행정」,
대한지방행정공제회, 1990

- 임경순, “기초행정단위구역의 실태와 개선방안” 내무부 지방행정연수원,
고급간부 양성반, 제3기, 1983
- 임승빈, “읍·면·동사무소 커뮤니티 기능전환과 운영방식”, 「지방자치」,
현대사회연구소, 1998
- 임승빈, “주민자치센터의 기능전환과 운영방식”, 「지방자치」,
현대사회연구소, 1998
- “제주지역 주민자치센터의 운영실태와 발전방향”, 「JDI OPINION」,
제주발전연구원, 2002
- 행정자치부, “읍면동사무소 기능전환 기본계획”, 1999
- 행정자치부, “동사무소 사무·인력조정지침”, 1999
- 행정자치부, “읍면동 기능전환 보완지침”, 1999
- 행정자치부, “동기능전환 확대시행지침”, 2000
- 행정자치부, “읍면동 기능전환 추진상황”, 2001
- 서귀포시, “동기능전환 종합 추진계획”, 2001
- 서귀포시 각종 내부자료, 1999~2002

2. 외국문헌

- Browman and Kearney, State and Local Government, 2rd,
Houghton Mifflincompany, 1993
- M.S.Carlson and A.S.Davidson, After the Election:How do gOverning
board become effective work group?, State and Local Government
Review, Vol. 31, No. 3, 1999
- C.R.Adrian and M.R.Fine, State and Local Politics, Lyceum Book, 1991

Cynthia Ophein, Reinventing Images: State Legislative Efforts to Reach the Public, *State and Local Government Review*, Vol. 28, No. 2, 1996

National Conference of State Legislatures, Strengthening State Legislatures, A Report of NCSL's Legislative Institution task force, 1994

H.V. Savitch and R.K. Vogel, Path to New Regionalism, *State and Local Government Review*, Vol. 32, No. 39 (Fall 2000)

M. Joe Moon, The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?, *Public Administration Review*, July/August, vol. 62, no. 4

Robert Agranoff and Michael McGuire, The Intergovernmental Context of Local Economic Development, *State and Local Government Review*, vol. 30, No. 3 (Fall 1998)



Abstract

A STUDY ON THE PROMOTION OF COMMUNITY CENTER

Chang-Bong Kang

Department of Public Admonistration

Graduate school of Public Administration

Cheju National University

Supervised by professor Young-Chol Yang

As the reform of the systems for the decentralization and the local autonomy is being accelerated, it is also necessary to reform the local administrative system so that the local autonomy can play its changed role and perform its functions efficiently.

The current structure of administrative hierarchy, however, has remained since it was introduced about 100 years ago regardless of social and economic changes.

Currently we have a two-level local autonomy system with the provincial administration between the central government and the local basic autonomy.

If a complicated structure of an organization results in the administrative structure with high cost and low efficiency rather than helps to improve the welfare of the citizens, we should seek to come up with desirable measures to reform that.

Especially in the new 21st century the administration in *eup · myeon · dong* should be transformed into the citizen-centered administration which can communicate with the citizens and provide various kinds of services for the citizens' welfare as the nearest government offices besides their administrative work that they traditionally do.

In other words the local autonomy should be operated under the local administrative structure which would cost less and provide more opportunities for the citizens to participate.

In order to realize that, the current local administrative structure with multiple levels should be simplified and transformed into a local administrative structure with low cost and high efficiency. And that transformation should be made from the long-term perspective not rough-and-ready for the citizens' sake.

The central government has been pushing ahead with the reform plan of the local administrative structure with low

cost and high efficiency by changing the functions of *eup · myeon · dong* to 『Residents' Autonomy Center』 which has been hotly debated, after the government adopted the reform as one of 「100 tasks of the new government」 .

When it comes to changing the functions of *eup · myeon · dong*, we should approach that not only to cut down on expenses by reducing the structure with high cost and low efficiency and to improve the efficiency of the work by computerizing the administrative work. We should focus on how to operate the ' Residents' Autonomy Center' to improve the quality of life for the citizens by realizing the citizens' autonomy and uplifting the quality of service for the citizens' sake.

This dissertation consists of five chapters as below to approach the main idea of how to activate the 'Residents' Autonomy Center' by looking into the examples of the Residents' Autonomy Center in Seogwipo city regarding the reform of the functions of *eup · myeon · dong* which has been carried out by the central government.

Chapter 1 the raise of the problems and the purpose of the study in the beginning

Chapter 2 theoretical background and analysis on the Residents' Autonomy Center

Chapter 3 analysis on the current operating situation of the Residents' Autonomy Center and the problems

Chapter 4 measures to activate the operation of the Residents' Autonomy Center

Chapter 5 Conclusion

Especially the third chapter is a thorough look into the problems derived from the operation of the Residents' Autonomy Center ; unreasonable adjustment of work and work force, lack of the citizens' participation, poor programs, weakened status of the committee on the community affairs. The fourth chapter is the in-depth approach to how to activate the Residents' Autonomy Center by putting forward the measures to those problems.

Finally I want to emphasize that the citizens and social groups as well as the administrative organization should make efforts together so that the Residents' Autonomy Center can take root in the society considering this new system is an indisputable trend.

(부록1)

설문지

○ 안녕하세요?

1. 평소 동정(시정)에 협조해 주신데 대하여 깊은 감사를 드립니다.
2. 이 설문지는 1999년 11월 27일 제주도에서 처음으로 정방동 주민자치센터인 “정방인의 쉼터”가 개소된 이후 운영실태 등을 종합적으로 분석하여 앞으로 주민자치센터 운영에 참고코자 작성한 것입니다.
3. 각 문항에 대하여 귀하께서 평소에 가지고 계신 생각이나 느낌을 사실대로 응답하여 주시기 바랍니다.

이 설문에 응해주신 동민 여러분께 거듭 감사드립니다.

2000. 2. .

정방동장
정방동주민자치위원장

※ 문의전화 : 정방동사무소 T. 733-1532

다음은 본설문지 분석에 따른 기초적 자료입니다. 해당 번호에 “○”로 기입하여 주십시오

1. 귀하의 성별은? (남, 여)

2. 귀하의 연령은?

- ① 10대 ② 20대 ③ 30대 ④ 40대 ⑤ 50대 ⑥ 60대 이상

3. 귀하의 직업은?

- ① 농·어업 ② 관공업 ③ 사무직 ④ 도소매업
⑤ 서비스업 ⑥ 기 타 ()

4. 귀하의 학력은?

- ① 중졸이하 ② 고졸 ③ 대졸(전문대 포함) ④ 대학원
⑤ 기 타 ()

5. 귀하의 주소 (주민등록상)는?

- ① 정방동
② 주소는 타동으로 되어있지만 현재 정방동 거주
③ 주소는 정방동으로 되어있지만 타동에 거주
④ 기 타 ()

6. 정방동사무소에 용무 또는 기타 사유로 어느 정도 찾고 있는 편입니까?

- ① 자주 찾는다.
② 가끔 찾는다.
③ 가본적이 없다.
④ 기 타 ()

12. 귀하께서는 주민자치센터 내부시설에 대하여 어떻게 생각하십니까?
 ① 시설이 아주 잘되어있다. ② 보통이다. ③ 그저 그렇다.
 ④ 기 타 ()
13. 주민자치센터인 ‘정방인의 쉼터’에서는 인터넷정보방, 노인건강센터, 문화 사랑방 (종이접기, 꽃꽂이, 외국어교실)을 운영하고 있습니다. 이런 내용을 알고 있습니까?
 ① 알고 있다. ② 모른다.
14. 귀하께서는 주민자치센터 시설을 이용해 본 적이 있습니까?
 (노인건강센터, 인터넷정보방, 문화사랑방에서 각종회의 참석, 꽃꽂이, 외국어교실 등)
 ① 있다. ② 없다.
15. 귀하께서는 주민자치센터에서 운영하고 있는 프로그램중 가장 관심이 있거나 가장 좋다고 생각하는 분야는 어느 것입니까?
 ① 인터넷정보방 ② 노인건강센터 ③ 꽃꽂이강습 ④ 종이접기
 ⑤ 문학교실(글짓기, 한자등) ⑥ 외국어교실(일어) ⑦ 기타 ()
16. 귀하께서 이용하고 있는 프로그램 또는 시설에 대하여 어느 정도 만족하십니까?
 ① 아주 만족하다. ② 보통이다. ③ 그저 그렇다.
 ④ 만족하지 않다. ⑤ 기 타 ()
17. 현재 문화사랑방에서 운영하고 있는 꽃꽂이강습, 종이접기, 외국어교실 등 강사는 자원봉사자로 운영하고 있습니다. 이들 자원봉사자에 대하여는 어떻게 생각하십니까?

27. 현재 동사무소2층 문화사랑방에서는 꽃꽂이강습, 종이접기, 외국어(일어) 교실을 운영하고 있으며 지난 겨울방학 때에는 초등학생을 대상으로 문학 교실(글짓기, 한자)을 운영한 바 있습니다. 앞으로 운영중인 프로그램 이외 어떤 프로그램을 운영해야 되는지 의견을 기입하여 주시기 바랍니다.



28. 기타 주민자치센터에 관한 의견이나 프로그램운영 등 어떤 내용도 무관 하오니 의견을 기입하여 주시기 바랍니다.

(부록2)

문화·정보시설 및 프로그램운영 현황

(2002. 6월 현재)

1. 종합문예진흥사업소

○ 시설별 운영현황

구분 도서관별	시 설 별	운영시간	이용자(2000년 1년기준)	이용료 또는 대출료 등	비 고
문예회관	문예회관	열람실 자료실	연중 24시간 09:00~22:00	76,173명	무료
시립도서관	시립도서관	열람실 자료실	06:00~24:00 09:00~22:00	147,578명	무료
동부도서관	동부도서관	열람실 자료실	06:00~24:00 09:00~22:00	55,166명	무료

○ 도서보유 현황

분 류 별	보 유 량(권)		
	문예회관	시립도서관	동부도서관
계	50,720	43,287	9,567
총 류(000)	3,392	3,184	829
철 학(100)	2,316	1,834	412
종 교(200)	1,163	1,634	233
사회과학(300)	10,754	7,749	1,433
순수과학(400)	2,508	2,310	872
기술과학(500)	4,428	4,279	872
예 술(600)	2,300	2,677	472
어 학(700)	1,640	1,851	793
문 학(800)	16,564	10,991	2,669
역 사(900)	5,655	6,778	982

2. 여성회관

○ 전문기능인력양성교육

교육과목		인원	교육기간	교육과정	교육시간
조리	한식	24	4~5월, 9월~10월	2개월	주2회 2시간
	양식	24	4월 ~ 5월	2개월	주2회 2시간
	일식	24	7월 ~ 8월	2개월	주2회 2시간
	중식	24	9월 ~ 10월	2개월	주2회 2시간
	복요리	24	11월	1개월	주2회 2시간
	제과·제빵	24	7월 ~ 8월	2개월	주2회 2시간
컴퓨터	기초에서 인터넷까지	20	1월 ~ 12월	2개월	주3회 2시간
	엑셀	20	3월 ~ 8월	3개월	주2회 2시간
	워드프로세서2·3 급자격증반	20	2월 ~ 10월	3개월	주2회 2시간
	컴퓨터활용능력2·3 급자격증반	20	8월 ~ 10월 (야)	3개월	주2회 2시간
	홈페이지만들기	20	3~5월, 7월~9월(야)	3개월	주3회 2시간
양재	초급	17	2월 ~ 4월	3개월	주2회 3시간
	중급	17	5월 ~ 7월	3개월	주2회 3시간
	고급	17	8월 ~ 10월	3개월	주2회 3시간
생활 한복	초급	17	2월 ~ 4월	3개월	주2회 2시간
	중급	17	5월 ~ 7월	3개월	주2회 2시간
	고급	17	8월 ~ 10월	3개월	주2회 3시간
금속공예 (귀금속·철보)		(주) 20 (야) 20	1월 ~ 12월		(주)주2회 3시간 (야)주2회 2시간

○ 부업관련 교육

교육 과 목	인 원	교육 기간	교육과정	교육시간
도배사양성과정	30	5월 ~ 6월	2개월	주5회 2시간

○ 여성의식 향상교육

교육 과 목	인 원	교육 기간	교육과정	교육시간
21세기 여성대학	30	3월 ~ 9월	3개월	주2회 2시간
대 화 기 법	20	3월(야)	1개월	주1회 2시간
문 화 탐 방	20	4월	1개월	주2회 2시간
생활법률 및 경제상식	30	6월, 9월	1개월	주2회 2시간
문 예 창 작	20	7월 ~ 8월	2개월	주2회 2시간
여성교양강좌	150	7월, 9월		1회 2시간

○ 취미교육

교육 과 목	인 원	교육 기간	교육과정	교육시간	
홈 패션	초 급	17	4월~5월(야)	2개월	주2회 2시간
	중 급	17	6월 ~ 7월	2개월	주2회 3시간
궁 중 요 리	24	1월, 12월	1개월	주2회 2시간	
생 활 요 리	24	3월, 7월(야)	1개월	주2회 2시간	
한 지 공 예	20	8월 ~ 9월	2개월	주2회 2시간	
생 활 도 자 기	20	3월 ~ 5월	2개월	주2회 2시간	
수 채 화	20	5월 ~ 6월	2개월	주2회 2시간	
사진촬영교실	20	7월 ~ 8월	2개월	주2회 2시간	
연 극 교 실	20	7월 ~ 8월	2개월	주2회 2시간	

○ 건강교육

교육과목	인원	교육기간	교육과정	교육시간
단 전 호 흡	24	2월 ~ 11월	2개월	주3회 1시간
댄 스 스포츠	50	3월 ~ 6월	2개월	주1회 3시간
테 니 스	20	3월 ~ 5월	3개월	주3회 1시간
에 어 로 빅	30	2월 ~ 11월	2개월	주3회 1시간
스 퀴 시	20	2월 ~ 5월	2개월	주3회 1시간

○ 외국어 시민강좌

교육과목	인원	교육기간	교육과정	교육시간	
영 어	초 급	30	2월 ~ 10월	4개월	주5회 1시간
	중 급	30	2월 ~ 10월	4개월	주5회 1시간
	고 급	30	2월 ~ 10월	4개월	주5회 1시간
	전문 통역	25	2월 ~ 10월	4개월	주5회 1시간
일 본 어	초 급	30	3월 ~ 10월	2개월	주5회 1시간
	중 급	30	3월 ~ 10월	2개월	주5회 1시간
	고 급	30	2월 ~ 10월	4개월	주5회 1시간
	전문 통역	25	3월 ~ 10월	2개월	주5회 1시간
중 국 어	초 급	25	3월 ~ 10월	2개월	주5회 1시간
	중 급	25	3월 ~ 10월	2개월	주5회 1시간
	고 급	25	2월 ~ 10월	4개월	주5회 1시간
	전문 통역	25	2월 ~ 10월	4개월	주5회 1시간

3. 서귀포학생문화원 도서관

○ 시설규모

구 분 용도별	실수	좌석수 (석)	면 적	
			m ²	평
자료열람실	4	60	521.38	157.71
남자일반열람실	1	60	112.90	34.15
여자일반열람실	1	60	105.30	31.85
남학생열람실	1	36	63.18	19.11
여학생열람실	1	48	79.42	24.03
아동열람실	1	32	70.47	21.32
교월열람실	1	12	26.91	8.14
독학열람실	1	12	43.37	13.15
회의실	1	36	74.52	22.55
사무실	2		121.37	36.71
공용			514.47	155.60
구내식당	1		127.98	38.71
계	15	356	1,861.27	563.03

○ 장서보유현황

류별	총류	철학	종교	사회과학	순수과학	기술과학	예술	어학	문학	역사	계
보유권수	4,018	1,928	1,083	7,447	2,524	3,692	2,171	1,754	11,470	4,266	40,353
비율(%)	10.0	4.8	2.7	18.5	6.3	9.0	5.4	4.3	28.4	10.6	100

4. 서귀포우체국 등

○ 서귀포우체국

구 분	위치(장소)	시설규모	교 육 과 정	강의시간	수강료
컴퓨터 강 좌	서귀포중앙동 우체국 3층	컴퓨터 16대 (1일45명 교육)	<ul style="list-style-type: none"> • OA과정반(1개월과정) • 윈도우, 워드, 인터넷 (각 1주) • 특별반(직장반) 	1일 3회	무 료

○ 서귀포문화원

교 실 명	교 육 시 간	강 좌 내 용	참가대상
생활놀이문학교 실	월요일 오후 2시~4시	레크리에이션과 포크댄스등	일반시민
한국무용교실	화요일 오후 2시~4시	한국고전무용등 기본자세	
국악교실(초급 반)	수요일 오후 2시~4시	장구 및 풍물 기초	
국악교실(중급 반)	목요일 오후 2시~4시	장구 및 풍물 중급	
민 요 교 실	금요일 오후 2시~4시	제주노동요 및 경기민요 등	
향토역사교실	토요일 오후 2시~4시	우리고장의 유적탐방 등 향토역사 현장 교육	
일 어 교 실	토요일 오전 10시~12시	일어회화 기초반	

'주민자치센터'의 동별 문화·복지시설 현황

1. 마을회관·복지회관 등

동 별	시 설 명	시설 면적 (㎡)	사 업 량 (시설내용)	1일 평균 이용자	이용료	문화시설 이 외 의 시설내용	동사무소 와의거리
송산동	송산서귀 마을경로당	84	체육용품:7종 물리치료기:1종 기타물품:10종	20명	무 료		10m
	보목마을 경로당	266	체육용품:10종 물리치료기:1종 기타물품:9종	10명	”		31km
천지동	노인복지회관	156	건강시설:1식 오락시설:1식	25명	”		300m
효돈동	신호 노인회관	170	발안마기외 10조 13개	30	”		150m
	하효 노인회관	112	러닝머신의 5종 6개	30	”		700m
영천동	토평동 경로당	302		30명	”	토평동마을 회관사무실 , 마을문고	500m
	상호1동 경로당	149		20명	”	마을금고, 마을회관	700m
	상호1동 경로당	45		15명	”	마을회관	1.5km
	상호1동 경로당	64		15명	”	마을회관	1.5km

동 별	사 업 명	시설 면적 (㎡)	사 업 량 (시설내용)	1 일 평균 이용자	이용료등 (대출료)	문화시설 이 외 의 시설내용	동사무소 와의거리
동흥동	동흥동 경로당	33	운동기구:2종 물리치료기:1종	45명	무 료		동사무소 내
	동흥동 7통경로당	49	운동기구:2종 물리치료기:1종	15명	"		1.4km
	동흥동 9통경로당	121		19명	"		0.5km
	동흥동 10통경로당	60	운동기구:2종 물리치료기:1종	45명	"		1.4km
	동흥동 11통경로당	47		18명			1.4km
서흥동	서흥동 경로당	172	전위물리치료기:1식 운동기구:5종 8점	30명	회원 1개월 15,000원 비회원 1일 1,000원 부부 1,500원		500m
대륜동	법환경로당	128	벨트맛사지:3개 안마의자:1개 허리운동기:1개 자전거운동기:1개 걷기운동기:2개 계단운동기:1개	10명	무 료		1.8km
	호서경로당	168	걷기운동기:1개 자전거운동기:2개 벨트맛사지:3개 전기치료기:4개 발맛사지기:2개 전신운동기:1개	10명	"		1.3km
	새서귀 경로당	178	걷기운동기:1개 벨트맛사지:1개 자전거운동기:1개	5명	"		2.1km

동 별	사 업 명	시설 면적 (㎡)	사 업 량 (시설내용)	1 일 평균 이용자	이 용 료 (대출료)등	문화시설 이 외 의 시설내용	동사무소 와의거리
대천동	노송경로당	143	물리치료기등	13명	무 료		1.5km
	용흥경로당	133	"	10명	"		0.6km
	도순경로당	120	"	10명	"		0.5km
	월평경로당	56	"	10명	"		2.5km
중문동	중문경로당	279	물리치료기, 운동기구, 가전제품	30명	"		1.5km
	대포경로당	104	운동기구, 가전제품	20명	"		1km
	하원경로당	165	물리치료기, 운동기구, 가전제품	25명	"		2km
	회수경로당	147	물리치료기, 운동기구, 가전제품	20명	"		2km
예래동	색달마을회관 (색달동 1980-1)	237	1층 : 마을회관 137.4㎡ 2층 : 노인회관 134.7㎡	22명	"		1.8km
	상예2동마을회관 (상예동 4647-2)	301	1층 : 마을회관 및 노인회관 151.8㎡ 2층 : 새마을문고 149.4㎡	20명	"		1.3km
	하예마을회관 (하예동 163-1)	302	1층 : 경로당 102.82㎡ 2층 : 마을회관 101.07㎡ 3층 : 새마을문고 97.83㎡	25명	"		2.1km
	하예하동마을회 관 (하예동 1559-1)	123	1층 : 마을회관 89.76㎡ 2층 : 청년사무실 33.48㎡	20명	"		
	상예1동마을회관 (상예동 1279-1)	373	1층 : 마을회관 및 노인정 208.24㎡ 2층 : 새마을문고 및 청·부녀회 사무실 164.7㎡	300명	"		

2. 새마을문고

문고명	소재지	문고현황					관리형태
		장서수	열람석	면적 (㎡)	월평균 이용자수	월평균 대출자수	
중앙새마을문고	서귀동 269-4	5,150	84	204	28,560	800	청소년 공부방
서흥새마을문고	서흥동 441-9	3,500	56	148	7,800	200	청소년 공부방
하호새마을문고	하호동 236	3,300	88	108	9,600	350	청소년 공부방
신호월라 새마을문고	신호동 700-2	3,500	48	198	7,200	150	청소년 공부방
호근새마을문고	호근동 1764-8	4,100	60	89	10,800	400	청소년 공부방
강정새마을문고	강정동 4417	1,700	58	165	7,200	300	청소년 공부방
색달새마을문고	색달동 1890-1	2,800	48	132	5,400	250	청소년 공부방
동흥새마을문고	주공아파트 103동505호	4,50	42	66	9,000	400	유급관리
법환새마을문고	법환동 251	2,500	70	115	6,000	150	
도순새마을문고	도순동 861	3,600	42	99	6,000	250	유급관리
용흥새마을문고	용흥동 4060	2,800	30	66	6,000	250	유급관리
월평새마을문고	월평동 419-1	2,500	48	132	2,400	150	회원 윤번제
회수새마을문고	회수동 377	2,800	48	72	3,800	210	유급관리
대포새마을문고	대포동 1955	3,000	48	89	3,600	250	"
중문새마을문고	중문동 1568	3,430	42	125	5,400	250	"

문고명	소재지	문고현황					관리형태
		장서수	열람석	면적 (㎡)	월평균 이용자수	월평균 대출자수	
하원애향 새마을문고	하원동 467-7	3,500	56	99	5,400	250	유급관리
상예새마을문고	상예동 1282-1	2,500	42	82	3,600	250	회원 운번제
상예새마을문고	상예동 4674-5	2,300	42	132	2,800	150	"
하예새마을문고	하예동 59	1,950	42	99	3,000	200	유급관리
하예하동 새마을문고	하예동 1559-1	2,000	42	82	4,200	250	회원 운번제
119새마을문고	중문동 2162	3,100	66	138	12,800	250	유급관리
독대학	해병 93대대	2,000	42	66	6,000	500	당직병

3. 청소년 공부방

공부방명	소재지	위탁운영단체	면적	좌석수	일일평균 이용자수
중앙동 청소년공부방	서귀동 269-4	중앙새마을문고	208㎡	84명	90명
서흥동 청소년공부방	서흥동 441-9	서흥새마을문고	159㎡	84명	15명
호근동 청소년공부방	호근동 1764-8	호근새마을문고	92.5㎡	60명	20명
강정동 청소년공부방	강정동 4417	강정동마을회	164㎡	65명	60명
색달동 청소년공부방	색달동 1980-1	색달새마을문고	133.4㎡	50명	10명
신효동 청소년공부방	신효동 701-1	신효동청년회	216.6㎡	50명	5명
하효동 청소년공부방	하효동 236	하효새마을문고	212㎡	88명	10명
예래동 청소년공부방	상예동 269-4	예래새마을문고	249㎡	90명	20명
토평동 청소년공부방	서귀동 269-4	토평새마을금고	264㎡	90명	40명

