

주민자치센터의 자치기능 활성화 방안

- 제주시를 중심으로 -

강 동 식*

목 차

- I. 서 론
- II. 주민자치센터의 이론적 접근
- III. 주민자치센터에 대한 선행연구 및 외국의 사례
- IV. 주민자치센터의 현황과 문제점
- V. 주민자치센터의 자치기능 활성화 방안
- VI. 결 론

I. 서 론

행정자치부가 정부개혁의 일환으로 읍·면·동의 행정기능을 '주민자치센터'로 전환. 주민의 자치 및 공동체 의식을 함양시키는 구심체적 역할을 수행하고 있으나 본래 의도와는 달리 운영상 많은 문제점이 지적되고 있다. 이러한 주민자치센터는 민선자치단체장 등 통합선거가 있는 1995년 이후부터이다. 이는 중앙집권적 권위주위행정이 점차 불식되고 기초자치단체 중심의 행정체제가 구축되면서 읍·면·동의 역할이 점차 감소되고 있으며, IMF 경제위기에 따라 사회 각 분야에 대한 개혁의 요구가 급증하면서 읍·면·동을 주민자치의 장으로 전환하기 위해서였다. 또한 지방행정 계층구조 변화의 필요성이 제기되면서 행정자치부는 1998년 12월에 주민자치센터 시범실시 계획을 발표하고 1999년부터 설치하여 운영하고 있다. 이러한 주민자치센터는 주민의 자치역량을 강화하여 실질적 주민자치를 실시하기 위한 것으로 지방행정의 다양한 변화 가능성을 제시하고 있으나, 자치기능보다는 문화 교양 교육기능에 치중하고 있어 그 본질을 왜곡하고 있는 것으로 지적되고 있다.

본 연구의 대상을 제주시로 한 이유는 제주시가 주민자치센터를 2001년부터 모든 동(19개)에서 실시하고 있으며, 2002년과 2003년에 전국주민자치센터 박람회에서도 일도 2동

* 제주대학교 행정대학원 교수

과, 이도2동이 우수 주민자치센터로 선정된바있고, 2002년에는 교육인적자원부가 지정한 '평생 학습도시'로 선정되는 등 주민자치센터가 그런 데로 정착단계에 있기 때문이다.

본 연구는 이러한 문제의식 아래 주민자치센터의 바람직한 방향으로서 자치기능 활성화 방안의 역점을 두어 그 문제점을 분석, 개선방향을 제시하는데 있다.

II. 주민자치센터의 이론적 접근

1. 주민자치센터의 의의

지방자치센터란 지방자치법 제8조¹⁾ 및 동법 시행령 제8조에 그 근거를 두고 있다. 지방자치센터 설치 및 운영조례 준칙(제1조, 제2조)에 의하면 주민자치센터는 '주민복지증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체형성에 기여하기 위하여 주민의 이용할 수 있도록 동사무소에 설치된 각종 문화·복지·편의 시설과 프로그램을 총칭'한다고 명시되어 있다. 이와 같이 주민자치센터의 설치목적은 주민복리의 증진과 주민 자치기능의 강화이다. 이러한 주민자치센터는 지역주민 스스로 지역 문제를 해결해 가는 주민자치기능의 구심체 역할의 수행을 목표로 초기에는 행정의 주도 아래 운영하고, 단계적으로는 민간 주도로 전환하여 장기적으로는 주민의 자율조직인 '커뮤니티 센터(community center)²⁾로 육성한다는 것이 정부의 기본 구상이다³⁾.

2. 주민자치센터의 설립 배경

읍·면·동사무소를 주민자치센터로 기능전환을 하게 된 것은 지방자치제의 정착과 지방행정체계의 합리적 조정 등을 들 수 있는데, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 1) 지방자치법 제8조(사무처리의 기본원칙) ①지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복지증진을 위하여 노력하여야 한다.
- 2) 커뮤니티(community)는 지역성과 공동체의식을 기초로 하며, 주민의 창의와 요구를 실현하는 고유의 역할을 가진 집단을 의미한다. 하나의 커뮤니티가 성립하려면, 커뮤니티는 ① 동일지역에 생활하고 있는 사람들의 모임이 형성되어야 하고, ② 주민들의 생활상에 무언가의 상호관련이 있어야 하며, ③ 생활상의 상호관련활동을 일정한 지역에서 완수하려 할 때 필요한 시설이 있어야 하며, ④ 구성원들간의 합의 내지는 행동의 공통성을 만들어 낼 가능성이 있어야 한다는 것이다. 강형기(2001), "지역공동체의 복귀와 주민자치센터의 역할", 『자치행정』(157) 4월, 16-19.
- 3) 행정자치부 <읍·면·동사무소 기능전환 기본계획>, (1999. 2. 5)

1) 주민자치 여건 마련

우리나라도 1991년에 지방의회가 재구성된 이후, 1995년에 지방자치단체장이 주민에 의해 선출됨으로써 본격적인 지방자치시대에 접어들게 되었다. 그러나 우리의 경우 지방자치체에 단체자치적 요소가 강하게 뿌리를 내리고 있어 지방자치시대에 주민자치여건을 마련하기 위해서는 그 지방의 주민이 주인이 되는 민주적 행정이 이루어져야 한다. 이르기 위해서는 주민 중심적 행정체제를 구축하여야 할뿐만 아니라 지역주민과 지역의 자치조직을 중심으로 한 풀뿌리 민주주의를 실현하기 위해서는 지역주민의 적극적인 참여를 통한 지역공동체를 구축, 지역중심의 커뮤니티 형성의 필요성이 널리 인정되고 있는 것이다. 커뮤니티(community)란 지역을 기본적인 단위로 하여 지역주민들이 공동의 이해관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린 집단적 성격을 가진 것이라 할 수 있으며 이러한 커뮤니티 형성을 통하여 진정한 주민자치의 기반을 구축할 수 있기 때문이다.

2) 지방행정체계의 합리적 조정

우리나라의 지방행정계층구조는 광역자치단체(특별시, 광역시, 도)와 기초자치단체(시, 군, 구) 등 2개의 자치행정계층과 기초자치단체인 시, 군, 구의 보조기관인 1-2개의 동·읍·면 등 행정계층구조는 다계층으로 이루어지고 있다⁴⁾. 이로 인해 중간계층이 단순한 중개 기능만을 수행하고 있으며 또한 자치단체와 주민 간에 의사소통 등이 원활치 못한 실정이다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 지방행정계층구조를 축소, 조정하면서 일선 행정계층인 읍·면·동의 행정기관으로서 지위를 없애고 주민자치센터를 도입할 필요성이 대두되고 있으면서이다⁵⁾.

3) 지방행정수요의 변화

교통·통신의 발달과 주민생활권, 경제권의 확대 등으로 시, 군, 구청에 의한 광역적 종합적 행정의 필요성이 커지면서 종전의 동·읍·면 단위에서 일반 행정기능이 약화되고 있다.

- 4) 특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 행정구를 두고 있고 구 아래에는 동을 둘 수 있고, 일반시 아래에는 동을 두고, 도·농 통합시 아래에는 동, 읍, 면을 두고 있다.
- 5) 동·읍·면 기능전환방향은 당초에는 행정계층으로서 동·읍·면을 폐지하고 그 공간 및 시설을 주민자치센터로 활용할 계획이었다. 그러나 동·읍·면이 오랫동안 주민들과 밀접한 생활행정의 중심체로서, 그리고 시·군·구의 보조기관으로서 그 역할을 수행해 왔다는 점 등을 고려할 필요가 있어 동·읍·면 기능은 그대로 두고있으나, 장기적인 안목으로는 행정계층으로 읍·면·동을 폐지하여 주민자치센터로 활용하는 방향이 바람직할 것으로 지적되고 있다.

그러나 생활이 향상되면서 주민생활과 밀접한 문화·복지·여가 등 서비스 기능 등은 증가하고 있다. 이러한 행정환경 변화에 적절히 대응하기 위해서는 동·읍·면의 기능 전환이 바람직한데 이런 대안이 주민들이 자치기능을 향상할 수 있는 주민자치센터의 설립이다.

Ⅲ. 주민자치센터에 대한 선행연구와 외국의 사례

1. 선행연구

주민자치센터에 대한 선행 연구로는 육동일 교수의 “주민자치의 실질화를 위한 과제”의 연구가 있다. 육 교수는 이 연구에서 동 기능전환을 통한 주민자치 센터화는 일선 행정체계의 혁명적 변화를 초래하는 중요한 사항임에도 주민자치의 실질화에 대한 방안이 너무 시급하게 진행됐다고 전제한 후, 주민자치의 실질화 방안을 제시하고 있다⁶⁾.

또 전원보는 주민자치센터의 시범적 실시에서 나타난 문제점을 분석하고 있으며⁷⁾, 정일섭은 주민자치센터의 운영여건을 개선하기 위한 방안을 모색하기 위해, 주민, 자치위원, 담당공무원 등을 대상으로 설문조사를 실시 그 대안을 모색하고 있다⁸⁾. 조선일, 정순관은 주민자치센터 도입이 중앙정부 주도로 이루어져 한계가 있다고 지적하면서, 그 평가지표를 제시하고 있는 등 여러 선행연구가 있다⁹⁾.

2. 외국의 사례

우리나라의 주민자치센터 도입과정에 많은 도움을 받은 일본과 독일의 주민자치센터 운영사례를 살펴보면 다음과 같다.

1) 일본

우리나라의 주민자치센터와 유사한 일본의 주민자치제도로는 사회교육기관인 공민관과 주민자치조직인 자치회(町會 또는 部落會)를 들 수 있다.

6) 육동일(2000), “주민자치 실질화를 위한 과제”, (자치공론, 65호) pp. 53-64.

7) 전원보(2000), “주민자치센터의 성공적 실시를 위한 방안”, (21c 정치학회보, 제10집 2호), pp. 137-156.

8) 정일섭, “주민자치센터에 관한 연구”, (한국지방자치학회보, 제13권 제4호), pp. 47-73.

9) 조선일, 정순관(2001), “주민자치센터 운영의 평가와 과제”, (한국사회와 행정연구, 제12권 제2호), pp. 335-357.

공민관은 1949년 문부성 차관 통달을 통하여 공식 출범한 기초적인 주민조직이다. 공민관은 지역을 기반으로 하여 모이고, 배우고, 상호교류를 하는 장으로, 교양·문화·스포츠 등의 활동을 통하여 주민의 자치능력과 지역활성화를 높이는 종합적인 사회교육시설이다¹⁰⁾. 이러한 공민관은 시정촌이나 기타 특정한 구역 내의 주민들을 대상으로 실질적이고 직접적으로 주민들에게 도움이 되는 교육적, 문화적인 사업뿐만 아니라 산업을 진흥시키는 지도 및 정보 교환을 실시하여 주민의 생활 수준을 높이고 지역복지 수준의 향상에 기여할 목적으로 설치되었다. 이러한 공민관은 교육시설로서의 성격이 강하며, 또한 전문기관으로서의 공민관은 전문적인 직원에 의해 운영되어야 한다는 것이다.

자치회제도는 원칙적으로 주민의 자치적 친목조직이며, 임의단체의 조직을 가지고 있다. 1990년대에 들어와 법적 지위를 인정하기 위해 지방자치법을 개정하였고, 자치단체장의 인가를 받아 법인성격을 지닌 “인가자연 단체”로 등록할 수 있게 되었다. 이는 자치회가 일반법인과 마찬가지로 회관 등의 공유재산을 소유할 수 있고, 재산권을 행사할 수 있도록 하기 위한 것이다¹¹⁾.

자치회의 기능으로는 주민자치조직으로서의 기능과 기초자치단체 등의 행정보조 기능을 동시에 수행하고 있다. 주민자치조직으로서 주민복지 증진, 주민 상호 연락 및 침묵도모(경조사업), 정회 회관의 관리 및 운영, 문화스포츠, 교통안전 및 방범, 방재 및 재해구조, 공해방지, 보건위생, 간의 보험, 축제 등의 개최, 기타 녹화사업, 폐품수집, 수익사업(유치원 등 운영) 등을 추진하고 있다. 행정 보조기능으로서 구와의 연락, 도 및 구의 각종 위원회에 참여, 구에 주민의 진정, 요망사항 전달, 주민의사 전달, 지방자치단체, 특별지방행정기관 등으로부터의 수탁사무 수행기능 등이 있다¹²⁾.

일본의 공민관과 자치회 조직은 일본사회에 깊은 뿌리를 내리고 있는 조직으로서 지역발전과 지역주민의 복지향상에 큰 몫을 하고 있다.

2) 독일

독일은 공회당이라는 주민조직을 통하여 일선행정기관의 역할을 수행하고 있다¹³⁾. 공회

10) 공민관은 교육기본법과 사회 교육법에 규정되어 있는 사회교육 시설인데 사회교육법 제20조에 공민관의 설치 목적을 “시정촌 기타 일정한 구역 내에 거주하는 주민을 위하여 실제 생활에 활용될 수 있는 교육, 학술 및 문화에 관한 각종 사업을 실시하여 주민의 교양 향상, 건강 증진, 정서 순화 등을 도모하고 생활문화 증진에 기여하는 것”이라고 정의하고 있다.

11) 이기욱, (2000), “기초자치단체의 심장 커뮤니티”, (지방자치 5월호, 현대사회연구소).

12) 한상우, (2002-2003), “주민자치센터 자치기능 강화방안”, (행정문제논집, 제19집, 한양대학교 행정문제연구소), pp. 125-144.

13) 독일의 주민조직인 공회당은 1973년 전국적으로 단행된 기초자치단체의 통합과정에서 기초자치

당에서는 지역주민의 직선을 통한 대표자와 그 지역출신 의원을 중심으로 한 자원봉사자들에 의해 운영되고 있다. 지역대표자는 공식적인 기능은 없으나 지역을 대표하고, 통합시의 부시장역할을 수행하면서 주민의 의견이 시정에 반영될 수 있도록 노력하고 있다. 대표자는 무보수 명예직이며, 그 지역 출신의 지방의원 대표자를 겸하는 경우도 있다¹⁴⁾.

공회당 기능은 공회당 대표와 지역의회가 중심이 되어 수행하는 행정과 민원관련 서비스 제공 기능 및 시민대학 기능, 지역 내 스포츠 단체, 취미단체, 로터리클럽 등 지역단체가 중심이 되는 각종 문화행사 기능, 주민자치기능으로 나눌 수 있다. 공회당 재원은 자체재원과 시 정부의 지원재원이 있다. 자체재원은 규모가 큰 경우, 시민대학의 각종 프로그램 수강료, 찬조금으로 구성되어 있고, 시 정부의 지원재원은 공회당이 실시하는 사업을 위한 예산을 시에 요구하면 공무원이 판단하여 지원한다¹⁵⁾. 일본과 독일의 주민자치센터를 비교하면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 일본과 독일의 주민자치센터 비교

구분	일 본		독 일
	공민관	자치회	*공회당
중심시설	*공민관	*자치회관(공민관을 위탁받아 사용하기도 함)	*공회당
성격	*지방자치단체에서 관장하는 사회교육기관	*주민자치조직	*임의조직
관리운영 주체	*공립 공민관, 사설 공민관(현재 공립 공민관의 90% 이상을 민간위탁)	*자율적 주민조직(선거로 임원선출, 별도의 사업부서도 있음)	*특별한 조직 없이 주민직선으로 선출된 대표와 지역출신 지방의원을 중심으로 한 지역자원봉사자, 청년회, 스포츠 클럽회원 등이 자주적 관리
관할구역	*기초자치단체 당 6-7개	*자생부락단위	*인구 500명-2만 명 사이의 법인격 없는 일선 지방조직단위
형성과정	*사회교육기관으로 정부가 계획적으로 육성	*주민의 자치적 친목조직으로 성장	*1973년 행정구역개편 일환으로 정부가 계획적으로 추진
기능	*시민교육장, 레크레이션, 체육장, 자치조직 사무소 등	*지역자치사무처리, 자치단체와 특별지방행정기관으로부터 위탁받은 사무처리	*일반 행정서비스, 시민대학, 문화행사, 주민자치 등의 기능 수행
재원	*정부보조금, 회비, 사용료, 수수료, 수익사업 등	*정부보조금, 회비, 사용료, 수수료, 수익사업, 수탁비 등	*수강료, 사용료, 찬조금, 자치단체의 지원금
기타	*상근 직원 있음	*상근 직원 없음(자원 봉사자 활용)	*대표자: 기초자치단체의 부단체장 역할, 단체장의 자문역할 수행

자료: 한국행정연구원(1998), <읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구>, pp. 34-36에서 재구성.

단체로서 법적 지위를 상실한 행정구역(게마인데 Gemeinde)을 지칭하고 있다.

14) 한상우, 전제서.

15) 김필두 외, (2000), "동 주민자치센터 이렇게 꾸려갑니다", (한국지방행정연구원).

N. 제주도 주민자치센터 설치·운영 현황과 문제점

1. 제주도 지역 주민자치센터 설치·운영 현황

주민자치센터 설치는 제1단계가 1999년 7월부터 전국의 도와 시에 있는 동(洞)인 일반 시 및 자치구 194개의 동 1,658개소 중에서 278개 동에서 시범실시 되고 있다. 제2단계는 2000-2001년까지 도·농 복합시 및 군의 읍·면·동 기능전환 확대시행으로 138시·군 1,861개 읍·면·동을 대상으로 하여 14시·군, 31개 읍·면에서 시범실시 되었다.

행정자치부의 집계에 의하면 2002년 10월 30일 현재 주민자치센터는 1,658개 동사무소 중 1,623개 동사무소에 설치 98%의 실적을 보이고 있으며, 612개 읍·면·동사무소 중 18%인 110개 읍·면·동사무소에 설치 완료되어 운영되고 있다는 것이다. 제주도에 있어서도 지난 2000년부터 전체 43개 읍·면·동 중 1단계 사업으로 제주시 19개 동, 서귀포시 12개 동 등 모두 31개 동이 기능전환을 완료하여 주민자치센터를 설치, 운영하고 있다.

2단계로는 북제주군 1개 읍(구좌읍), 남제주군 2개 읍·면(남원읍, 안덕면) 등 총 3개 읍·면 지역에서 시범실시 중에 있는데 사무인력 조정, 주민자치위원회 구성, 조례 제정 등을 완료하여 주민자치센터가 설치, 운영되고 있다(<표 4-1> 참조).

<표 4-1> 전국과 대비한 제주지역 주민자치센터 설치현황

구 분	대상지역	설치지역	미설치지역
전국	2,477 (1,681개 동, 796개 읍·면)	2,036 (1,656개 동, 380개 읍·면)	441 (25개 동, 416개 읍·면)
제주도	제주시	19개 동	
	서귀포시	12개 동	
	읍·면	12개 읍·면	9개 읍·면

자료: 행정자치부, 제주시, 서귀포시, 2003년 10월 현재 자료

2. 제주시 주민자치센터 설치, 운영 현황

제주시의 경우 2000년 10월에 주민자치센터 설치·운영에 관한 조례를 제정하고, 12월에 19개 동에 주민자치센터를 설치하여 2001년부터 본격적으로 운영하고 있다. 이에 앞서 1999년 3월에 이도 2동과 봉개동을 시범 동으로 지정·운영하여 1999년 7월 동사무위임조례를 개정하여 건설·건축, 공유수면관리, 보건소, 음반비디오 업무 등을 본

청으로 이관하였으며, 2001년 11월에는 사무·인력조정안을 확정하여 세무업무를 본청으로 이관함으로써 사무·인력조정을 마무리하였다. 그러나 청소업무 등은 주민불편해소를 위해 부득이하게 종전대로 동사무소에서 수행하고 있다.

이와 같이 동사무소의 기능전환으로 시 본청에 한시적으로 1과 3담당 및 각 동별로 전담직원 1명을 증원할 수 있도록 되어 있으나 제주시의 경우 세무 부서에 1과 3담당을 증설하는데 그쳐 사실상 주민자치센터 운영을 위한 인원보장은 이루어지지 않은 상태이다.

현재 각 동별로 주민자치센터 전담인력 1명을 배치하였으나 현실적으로 단일 업무만을 전담하지 못하고 여러 업무를 같이 담당함으로써 전문적인 운영·관리를 못하고 있다.

그러나 동 주민자치위원회가 중심이 되어 지역 주민들의 의견을 수렴하여 가급적 다수의 주민이 참여, 이용할 수 있는 프로그램과 시설을 개발하여 운영하고 있다(프로그램 개발시 인근 주민자치센터의 프로그램과 중복되지 않게 하고 있음). 제주시의 경우 프로그램 및 시설현황을 보면 19개 동에서 380개의 프로그램과 95개의 시설을 운영하고 있고, 동 당 평균 20여 개의 프로그램과 5개의 시설을 운영하고 있다(〈표 4-2〉 참조).

〈표 4-2〉 제주시 주민자치센터 프로그램 및 시설 운영 현황

주민자치센터 소재동	프로그램 수	시설 수
일도 1동	17	7
일도 2동	53	8
이도 1동	21	3
이도 2동	31	9
삼도 1동	20	7
삼도 2동	9	5
용담 1동	15	2
용담 2동	18	6
건 입 동	14	5
화 북 동	33	4
삼 양 동	15	7
봉 개 동	22	8
아 라 동	6	4
오 라 동	39	5
연 동	22	3
노 형 동	12	3
외 도 동	15	3
이 호 동	4	3
도 두 동	14	3
계(평균)	380(20)	95(5)

자료: 제주시(2003) 상반기 내부자료

운영중인 프로그램을 유형별로 보면 지역복지 및 사회진흥 관련 프로그램이 198개인 52%를 차지하고 있으며, 그 다음이 교육, 생활, 체육 관련 프로그램이 182개로 전체의 48%를 차지하고 있다(〈표 4-3〉 참조).

〈표 4-3〉 제주시 주민자치센터 프로그램 유형

주민자치센터 설치 동	교육·생활·체육 프로그램	지역복지 및 사회진흥 프로그램	계
일도 1동	9	8	17
일도 2동	26	27	53
이도 1동	12	9	21
이도 2동	17	14	31
삼도 1동	8	12	20
삼도 2동	4	5	9
용담 1동	5	10	15
용담 2동	8	10	18
건입동	8	6	14
화북동	14	19	33
삼양동	7	8	15
봉개동	11	11	22
아라동	6	-	6
오라동	12	26	39
연동	11	11	22
노형동	7	5	12
외도동	6	9	15
이호동	4	-	4
도두동	6	8	14
계	182(48%)	198(52%)	380

자료: 제주시(2003) 내부자료

프로그램을 선정하는 방법은 주민자치위원회와 동 공무원이 협의하여 결정하는 경우가 50%를 차지하고 있고, 주민자치위원회가 직접 선정하는 경우는 25%이다(〈표 4-4〉 참조).

〈표 4-4〉 프로그램 선정방법

계	주민자치위원회	읍·면·동 공무원 + 주민자치위원회	설문조사	설문조사 + 읍·면·동 공무원	설문조사 + 주민자치위원회	읍·면·동 공무원
242개(%)	61(25%)	122개(50%)	12개(5%)	8개(3%)	35개(15%)	4개(2%)

자료: 제주시(2003) 내부자료

프로그램 중 인기 있는 프로그램과 1회 평균 이용자 수는 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 인기 있는 프로그램과 이용자 수

구분	읍·면·동	프로그램 명	1회 평균 이용주민 수	수강료
1위	이도 2동	가요부르기	80	무료
2위	연동	건전가요	70	"
3위	일도2동	어린이 풍물교실	40	"
4위	화북동	세이프 생활체조	40	"
5위	삼양동	댄스 스포츠	35	"

자료: 제주시(2003) 내부자료

프로그램과 활용도가 많은 자치센터 시설은 <표 4-6>와 같다.

<표 4-6> 활용도가 많은 자치센터 시설현황

구분	설치 읍·면·동	시설명	1일 평균 이용주민 수	주 용도
1위	연동	문화체험	60	도서, 비디오, 인터넷 체험 등
2위	연동	문화관람실	50	문화, 취미교실 운영
3위	일도 2동	인터넷 부스	48	인터넷 이용
4위	이도 2동	문화관람실	41	프로그램 강좌 및 회의
5위	용담 2동	비디오 부스	21	비디오 감상

자료: 제주시(2003) 내부자료

주민자치센터에 대한 홍보, 교육 실시 현황은 <표 4-7>과 같다.

<표 4-7> 주민자치센터 홍보·교육 실시현황

자치센터 홈페이지 운영	세미나 토론회	연찬회	소식지 발간	영상물 제작	프로그램 발표회	우수 센터 견학	주민자치 위원 교육
제주시/19개 동	3회/114명	3회/526명	23종/55,000	-	3회	3회/76명	3회/1,131명

자료: 제주시(2003) 내부자료

주민자치센터 운영 요원은 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> 주민자치센터 운영요원

구분	계	공무원	일용직	공익근무	공공근로	기타
총계	41명	19명	5명	4명	13명	-
자치센터 평균	2명	-	-	-	-	-

자료: 제주시(2003), 내부자료

3. 제주시 주민자치센터의 운영상 문제점

1) 주민자치센터 시설 및 프로그램 운영상 문제

첫째, 다양한 프로그램 개발에 한계를 드러내고 있다.

주민자치센터의 프로그램을 자치위원회의 심의를 받아 동장과 담당공무원이 운영하고 있으나 주민자치위원회나 담당공무원이 전문성 결여로 스포츠, 헬스, 꽃꽂이 등 일부 프로그램에 치중되고 있으며 프로그램도 일방적으로 제공되고 있다.

둘째, 프로그램 참여 계층의 다양성이 미흡(전체이용자중 중 주부참여율이 상당히 높음)하며, 운영시간이 공무원 근무시간과 맞물려 이루어지고 있다.

셋째, 전문 강사 확보가 어렵다. 많은 프로그램에 전문 강사를 확보하지 못해 어려움을 겪고 있으며, 강사들의 전문성 부족은 프로그램의 신뢰성을 떨어뜨리고 있다.

넷째, 주민자치센터에 대한 주민들의 인식부족이다. 주민자치센터는 풀뿌리 민주주의 근본이라 할 수 있다. 주민들은 자치센터를 통해 주민들의 원하는 프로그램을 만드는 데 참여함으로써 공동체 의식을 함양하는 계기를 만든다. 그러나 주민자치센터에 대한 주민들의 인식은 크게 두 가지 면에서 부족한 것으로 지적되고 있다. 하나는 주민자치센터의 존재 자체에 대한 인식 부족이며, 다른 하나는 주민자치센터를 단순히 문화, 취미 활동의 공간으로만 여긴다는 점이다.

이는 주민자치센터의 도입과정, 즉 동 기능전환 사업에 따른 주민자치센터 구성과 운영에 있어서 주민참여는 목적과 방침에만 동원된 구호에 지나지 않으며 실질적 주민참여를 보장할 만한 제도나 방법이 마련되지 못하고 있는 등 관주도에 의해 일방적으로 진행되어 왔으며 효과적인 홍보를 하지 못한 것도 그 원인으로 지적되고 있다.

또한 주민자치위원회의 구성, 프로그램의 참여에 이르는 전과정에서 실질적인 주민참여가 제한되고 있으며 현재 주민자치기능을 위한 주민자치센터에 대한 주민참여는 형식적 피동적 형태에 지나지 않은 것으로 지적되고 있다¹⁶⁾.

2) 주민자치위원 구성의 자율성 제고

주민자치센터는 자치이념에 입각하여 주민자치위원회에 의해서 자율적으로 운영되는 것이 바람직한 것으로 지적되고 있다. 이 때문에 현재의 동장에 의해 임명되는

16) 한상우, (2002-2003), "주민자치센터의 자치기능 강화방안", 행정문제논집(한양대학교 행정문제연구소, 제19집), pp. 141-142.

방식을 지양하여야 하며, 또한 주민자치위원회 및 위원회의 구성방식 또한 전부 또는 일부를 주민직선으로 하는 것이 적극 고려되어야 한다. 동시에 주민자치위원회에서는 지역사회에서 활동하고 있는 전문가를 참여시킬 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

3) 자원봉사자에 대한 배려 있어야

자원봉사자를 효과적으로 모집하기 위해서는 모집방법을 다양화하고 새로운 홍보기법을 개발하여 적극적으로 홍보하고 참여자들이 관심을 불러일으키도록 해야 한다. 모집방법에 있어서는 첫째, 주민자치센터 프로그램 참여자(예를 들면 수지침, 고전무용, 노래교실, 스포츠댄스 등) 중에서 참여를 유도하는 방법, 둘째, 관내 거주 퇴임공무원(교사, 공무원 등) 중 전문가를 발굴하는 방법, 셋째, 시 종합봉사센터와 연계하여 자원봉사자를 확보하는 방법, 넷째, 지역 내의 동호인 모임 등을 통한 자원봉사자 확보 방안 등이다.

4) 주민자치센터 시설 및 프로그램 운영재원 확보의 문제점

주민자치센터 시설을 동사무소에 중점 설치함으로써 설치비가 과다 소요될 뿐만 아니라 향후 시설, 물품, 장비, 강사료 등의 운영비 소요 등에 대한 재원확보 문제가 따른다. 이러한 사실은 주민자치위원과 공무원들을 대상으로 한 설문조사에서도 지적된 바와 같이 주민자치센터 운영상 가장 어려운 점으로 시설 및 프로그램의 운영재원 확보로 나타났다¹⁷⁾.

5) 주민자치센터 운영 평가시스템과 feedback체제가 미흡

현재 동사무소에 설치된 주민자치센터에 대한 평가는 상급기관인 시청의 주민자치센터 담당공무원이 분기별로 평가하고 있다. 이로 인해 주민자치센터에 대한 평가는 그 측정지표도 없이 주먹구구식으로 평가되고 있어 운영에 반영할 수 있는 환류체계가 이루어지지 않고 있다.

17) 한상우, 전계서, pp. 155-156.

V. 주민자치센터 자치기능 활성화 방안

주민자치센터의 자치기능 활성화의 궁극적 방향은 행정계층으로서의 동은 폐지하되 동의 명칭과 그 구역은 존치시키면서 주민스스로 활동할 수 있는 지역사회를 근거로 한 자치조직을 형성하는데 있다. 이를 위해서는 주민들이 자치조직의 운영주체가 되어야 하며, 자치센터의 대표는 주민들이 직접 선출하고, 운영도 주민들 스스로 할 수 있도록 점진적으로 개선해 나가야 한다. 다만 국가와 지방자치단체는 기술적 재정적으로 뒷바라지 하는 보조적인 업무만 수행하여야 할 것이다. 주민자치센터 자치기능 활성화 방안을 보면 다음과 같다.

1. 주민자치센터 기능에 대한 홍보

주민자치센터의 기능은 주민자치센터설치 및 운영조례 준칙에 규정되어 있듯이 주민편의 및 복리증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체를 형성하는데 있다. 자치센터가 가장 중점을 두어야 할 기능에 대해서 주민자치위원의 경우를 제외하고는 주민이나 담당공무원 모두 문화, 복지 기능을 지적하고 있으면서도 주민의 경우는 주민자치기능에 관해서는 낮게 인식하고 있다. 또한 자치센터 이용자별(성별, 연령계층 등)로 그 기능에 알맞은 프로그램과 전문적 프로그램을 제공할 수 있어야 하는 등 자치센터의 설치목적을 홍보 주민들의 참여를 이끌어 내어야 한다.

2. 자치위원회의 구성방법 개선

주민자치센터가 주민자치 기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하기 위해서는 자치센터의 프로그램 운영에 전문성도 중요하지만 주민자치위원의 주민대표성이 강화되어야 한다. 그러나 주민자치센터 설치 및 운영 조례 준칙에는 동장이 관할 구역내에 거주하거나 사업장에 종사하는 자 또는 단체의 대표자로서 덕망이 있는 자를 위원으로 위촉하게 되어 있다¹⁸⁾. 이로 인해 자치위원의 위촉은 전적으로 동장의 판단에 이해 이루어지고 있다. 그러나 주민자치센터의 설립목적이 주민자치기능에 있다면 자치위원은 주민들이 직접 선출하는 것이 바람직하며, 그렇지 않을 경우는 동장의 추천 방식보다는 일정 수 지역주민의 추천에 의해서 선발하는 것이 바람직하다할 것이다. 일본이

18) 주민자치센터 설치 및 운영조례준칙 제 17조 2항.

나 독일 등 외국의 경우도 주민대표성을 강화하기 위해 주민들이 직접선출하고 있다.

3. 주민자치센터의 프로그램과 시설

선행연구에 의하면 주민자치센터의 시설이나 프로그램에 대한 이용률은 저조(평균 지역주민의 15%선)한 것으로 나타났다. 이는 지역주민 대부분이 지금도 동사무소의 기능전환을 알지 못하고 있는 것과 그 맥을 같이하고 있으나 기능전환을 아는 주민들이 주민자치센터의 시설이나 프로그램을 이용하지 않는 이유는 시간에 맞지 않은 것으로 지적되고 있어 이용 시간을 조사한 후 재조정하는 것도 한방법이다. 주민들이 많이 이용하고 있는 프로그램은 인터넷, 컴퓨터, 여가 체육 등이 대부분으로 지적되고 있다. 이로 미루어 프로그램의 선정, 시간의 조절 등 주민과 연결될 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다.

4. 주민자치센터의 운영적 측면

지방분권화의 관점에서 보면 주민자치센터는 지방자치의 최일선의 풀뿌리 민주주의 실천 장소로서 기능을 수행한다. 우리나라와 같이 지방자치단체가 많은 인구를 가질 경우는 기초자치단체에서도 진정한 의미의 자치를 실현하기가 어렵기 때문에 주민자치센터는 자치의 사각지대를 최소화할 수 있는 장치라고 하는 인식을 가지고 운영하여야한다¹⁹⁾.

주민자치센터가 발전하기 위해서는 재정적 자주성, 주민참여, 질 높은 전문가의 확보, 시설 등 운영적 측면에서 개선이 필요하다.

Ⅵ. 결 론

세계화, 지방화시대에는 주민의 자율성과 창의성을 바탕으로 국가는 물론 지역의 특성을 발전시켜 주민의 삶의 질을 높여야 한다. 이러한 과업은 주민이 스스로 참여하는 민주주의가 이룩될 때 지방자치는 뿌리를 내리게 될 것이다. 우리의 경우 지방자치가 유보된 지 30여년 만인 지난 '91년 부활되면서 주민이 지역문제에 대해 스스로 참여

19) 한상우, 전계서, p. 140.

하는 제도가 마련되게 되었다. 그러나 기초자치단체의 인구 과잉 등으로 주민의 참여 의식과 공동체 의식이 결여되고 있고 또한 주민자치요소도 매우 미흡한 실정에 있다. 이러한 지방자치제의 한계를 극복하고 주민자치기능을 활성화시키기 위해 지방행정계층인 동의 기능을 전환하여 주민의 스스로 참여 지역현안을 논의하고 지역공동체를 형성하기 위해 지난 2000년부터 각 동에 주민자치센터를 설치 운영하고 있다. 그러나 주민자치센터의 운영에 대해 본래 의도와는 달리 운영과 기능상 많은 문제점이 지적되고 있다.

본 논문은 주민자치센터를 제주시를 예로 운영현황과 그 실태를 분석하여 나타난 문제점을 토대로 그 활성화 방안을 모색하였다. 결론적으로 지방화 시대에 지방행정은 지역사회의 구성원들의 자발적인 참여와 협동이 전제되어야 하고, 어느 정도 과도에 이를 때까지 중앙 및 지방정부의 적극적인 지원이 필요한 것으로 지적되고 있다.