「國際法務」創刊號(第1輯 第1號), 2009. 5. 30.
濟州大學校 法과政策硏究所

제주특별자치도 주민자치센터의 제도적 과제

Institutional Issues on the Community Center of Jeju Special Self-governing Province

배 후 주*
Bae, Hoo-Joo

목 차

Ⅰ. 들어가는 말
Ⅱ. 우리나라와 외국 제도의 비교
Ⅲ. 제주특별자치도의 주민자치센터운영 실태와 한계
Ⅳ. 제주특별자치도의 주민자치센터 제도적 과제
Ⅴ. 맺으면서

국문초록

지방분권개혁이 지향하는 분권화사회에 있어서 주민자치센터는 분권을 담는 그릇으로서 주민자치실현의 기반과 참여행정의 파트너로서 역할을 다하는데 기본방향을 두고 발전시책이 모색되어야 한다. 제주특별자치도의 주민자치센터 설치운영조례가 시행된 지도 2년이 훨씬 지나고 있다. 그 동안 운영과정이 그리 만족하지는 않다.

본 연구는 이러한 주민자치센터가 안고 있는 문제들을 점검해보고 장래 현실적이고 쉽게 실천 가능한 부분을 중심으로 주민자치센터의 바람직한 방향으로서 자치기능의 제도적 과제를 제시하였다. 이러한 과제들이 충실히 반영되어 우리나라 역사상 처음으로 시도되는 제주특별자치도에서의 주민자치센터가 성공적으로 운영되어 삶의 질을 높이고 민주주의의 근간이 되는 공간이 되기 위해서는 서두르지 말고, 실적에 연연하지 말고, 자치기반조성을 충실히 해나가야 하며, 모델을 세워 확산하는 방식으로 진행

논문접수일 : 2009. 3. 20.
심사완료일 : 2009. 4. 30.
게재확정일 : 2009. 5. 12.
* 법학박사 · 제주대학교

하기를 기대한다.

주제어 : 제주특별자치도, 주민자치센터, 참여행정, 자치기반조성

Ⅰ. 들어가는 말

주민자치센터는 분권을 담는 그릇으로 비유된다. 이양된 권한이 특정인이나 특수계층으로 귀속될 때는 또 다른 집권현상이 나타나기 마련이다. 그래서 분권은 주민의 생활현장에서 자치센터를 통한 자치활동 속에서 일어나야 한다. 말하자면 주민참여가 있는 분권현장이 되어야 한다.

그리고 참여자치란 말로만 그쳐서는 안 된다. 자치센터의 자치활동 프로그램을 통해서 실제로 주민이 마을을 가꾸는 프로그램에 참여해야 한다. 파트너쉽 행정도 주민자치센터가 행정의 파트너 위치에 있을 때 가능하다. 요즘 많이 이야기 되고 있는 로컬거버넌스(Local Governance-협치)이론[1]도 자치센터 활동 속에서 찾아야 한다.

이와 같이 지방분권개혁이 지향하는 분권화사회에 있어서 주민자치센터는 분권을 담는 그릇으로서 주민자치실현의 기반과 참여행정의 파트너로서 역할을 다하는데 기본방향을 두고 발전시책이 모색되어야 한다.

정부는 지난 10년여간 주민자치센터를 활성화시키기 위해서 부단한 노력을 하였고 특히, 지난 참여정부에 들어와서는 전국적인 경진대회를 개최하는 등 상당한 노력을 하여 왔다. 그럼에도 불구하고 주민참여 메카니즘으로서의 주민자치센터는 여전히 답보상태에 있다. 상당한 경우는 서류상의 제도로 남아 있다. 이와 같은 부정적인 평가를 내릴 수밖에 없는 이유는 전국적으로 가장 모범적이라고 평가를 받고 있는 주민자치센터의 경우조차도 대부분 그 역할이 형식적이고 프로그램의 내용이 취미나 운동 프로그램을 제공하는 수준에 머물고 있기 때문이다.

---

1) 로컬거버넌스의 등장배경: 1970년대 이후에 거버넌스가 등장하였다. 이는 복지국가의 재정위기, 행정조직의 관리혁명 등을 그 배경으로 하고 있다. 거버넌스는 정부중심의 공적 조직과 사적 조직의 경계가 무너지면서 나타나는 국가(정부), 시민사회 및 시장 간의 파트너십을 통한 새로운 협력형태라고 정의할 수 있다. 일반적으로 거버넌스란 공공의사결정 및 정책추진과정에서 정부뿐만이 아니라 다양한 이해관계자가 직접 참여하여 협력하는 집단적 통치 및 관리체제를 의미하며, 이를 지방적 수준에서 논의하는 경우 로컬거버넌스가 성립된다. 로컬거버넌스 체제가 필요한 배경은 3가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 정치적 민주화와 분권화가 진전되면서 정부 또는 지방정부에 의한 일방적 이해조정과 사회적 합의기반 조성이 점차 어려워지고 있다. 둘째, 사회기능과 조직의 분절화로 인해 지역사회 문제에 대한 종합적 대응이 어려워지게 되었다. 셋째, 경제성장과 민간부문의 역할이 증대되면서 지역사회 문제의 해결주체로서 정부 또는 지방정부의 역할은 상대적으로 점차 약화되고 있다.

제주특별자치도의 경우 대내외 환경변화와 정보사회에 능동적으로 대처하고 중앙정부로부터 이양되는 제반 권한을 수용하고 유지할 수 있도록 제주도민의 자치역량 강화가 매우 중요하며 이를 실천할 수 있는 방안 마련이 시급하다. 따라서 제주지역 자치역량강화는 제주특별자치도의 성공열쇠로서 제주가 특별자치도를 통해 21세기 비전인 국제자유도시를 완성하기 위해서는 자치역량 강화가 전제되어야 하며 이는 아직 제 기능을 다하지 못하는 주민자치센터를 지역특성을 고려하여 자치와 지역공동체의 기반이 될 수 있도록 접근하는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 주민자치센터 설치운영조례[2]가 시행된 지도 2년이 훨씬 지나고 있고 조례의 목적을 개정까지 하였음에도 그 동안 운영과정이 그리 만족하지 못하고 활성화 되지 못하고 있는 이유는 무엇일까?

본 연구는 이러한 제주특별자치도의 주민자치센터가 안고 있는 문제들을 점검해보고 장래 현실적이면서도 쉽게 실천 가능한 부분을 중심으로 주민자치센터의 바람직한 방향으로서 자치기능의 제도적 과제를 제시하고자 한다.

II. 우리나라와 외국 제도의 비교

1. 우리나라 주민자치센터의 도입배경 및 취지

정부는 1999년 지방행정 계층구조 단축의 일환으로 읍·면·동 기능을 대폭 축소하려고 했다. 이와 같이 축소되는 기능을 대신할 기구로 주민자치센터를 고려하게 되었다. 당시 정부의 의도는 읍·면·동 사무소를 주민자치센터로 전환하고, 주민의 행정편의를 위해 주민자치센터에서 증명민원발급과 사회복지 등 최소한의 민원행정업무를 수행하도록 설계하였다. 이 구상에 의하면 주민자치센터는 주민 스스로 지역문제를 풀어가는 주민자치기능의 구심체 역할을 수행하는 기구이다. 말 그대로 주민이 중심이 되는 자치기구를 만들겠다는 것이었다. 이러한 구상을 주도한 중앙부처는 행정자치부(현재의 행정안전부로서 개편되었으며 이하 "행안부"라 함)였다. 행안부의 1999년 기본계획을 보면 초기 단계에서는 행정주도로 주민자치센터를 운영하다가 단계적으로 민간주도로 전환해 궁극적으로 주민 자율적인 커뮤니티센터로 육성한다는 것이다. 좀 더 구체적으

2) 제주특별자치도 주민자치센터 설치·운영 조례제정 (2006. 4. 5): 제1조(목적) 이 조례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제22조의 규정에 의거 주민자치 기능을 강화하고 주민편의 및 복리증진을 도모하며 지역공동체 형성에 기여하도록 하기 위하여 읍·면·동에 두는 주민자치센터의 설치·운영에 관한 사항과 주민자치위원회의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다 (개정 2008.1.9.).

로 행안부는 주민자치센터에 자치위원회를 두고 이들이 관할 지역 내에서 다음과 같은 사업을 할 수 있다고 제시하고 있다.

- 문화여가활동 : 지역문화행사, 취미동호회, 스포츠 활동
- 사회교육진흥 : 시민교육, 장애학습, 청소년교실, 노인교실
- 지역복지향상 : 자원봉사, 불우이웃돕기, 경로시설 등
- 주민편익기능 : 회의장, 정보센터, 자원재활용, 농산물 직거래 등
- 주민자치기능 등

2. 우리나라 주민자치센터 조성과 그 의미

2001년 6월 29일자로 발표된 행안부의 2단계 읍·면(동) 기능전환 추진지침에 따르면 2001년 7월에서 10월 사이에 준비하여 10월에서 11월중 자치단체별로 자율적으로 시행하는 추진대상은 전국적으로 138개 시·군 1858개 읍·면·동으로 되어 있다. 이 가운데 도농복합 시에 해당하는 경우는 49개의 시에 954개 읍·면·동(69읍, 450면, 435동)이며, 군 단위에서는 904개 읍·면(131읍, 773면)이라고 한다.

그러나 모든 대상에서 동시에 주민자치센터가 설치되는 것은 아니며 도농복합 시 및 군의 경우에는 시·군 별로 여건이 좋은 1-2개 읍·면만 우선 설치하고(단, 시범실시 지역은 제외) 나머지 읍·면은 지역실정을 고려하여 연차적·자율적으로 설치하며 도농복합시의 동의 경우에는 관할 전 동사무소를 대상으로 일괄 설치·운영을 원칙으로 하되 동사무소 건물이 노후·협소하거나 임차 등으로 불가피하게 설치가 곤란한 경우에는 연차별로 계획을 세워 점진적으로 추진하도록 지침을 주고 있다.

주민자치센터의 설치는 읍·면·동사무소의 여유시설과 공간의 활용을 원칙으로 하되 필요시에는 복지회관, 농협, 우체국, 은행, 회사건물 등을 적극 활용할 것도 권하고 있다. 설치에 있어서 다양한 가능성은 일단 열려 있는 것으로 보인다. 그래서 주민의 관심도 제고, 파급효과를 고려하여 읍·면·동 설치 우선순위, 시설 및 프로그램을 결정하며, 인근 읍·면·동사무소와 연계 또는 수 개 읍·면·동사무소를 권역화하여 공동의 주민자치센터 설치운영이 가능하도록 하고 있다. 결국 인구분포, 도시농촌에 따른 지리적 위치 등 지역실정에 맞는 특색 있고 다양한 설치와 운영이 가능한 것으로 보인다. 최소한 행안부가 제시하는 지침상으로는 그렇다.

이렇게 읍·면·동사무소의 기능전환에 따라 문화·복지·여가를 위한 공간으로 전환 계획에 따라 조성되는 주민자치센터는 경우에 따라서는 '문화의 집', '문화복지센터', '동

민의 집' 등 다양하게 불리 우고 있다. 단지, 공통점은 행안부의 정책에 따라 기초자치단체에서 조성하고 운영하고 있으며 생활권의 문화여가 시설로서의 기능을 갖고 있다는 사실이다. 그러나 이러한 공간의 존재는 새로운 것은 아니다. 이미 '문화의 집'과 같은 유사한 기능을 하고 있는 공간이 1996년부터 조성되고 있다.

잘 알려진 것처럼 통신 및 정보기기의 발달로 동사무소가 담당했던 업무가 더 이상 존재할 이유가 없어졌기 때문에 유휴공간과 인력이 발생한 것이며 이의 활용을 위한 필요성으로부터 주민자치센터가 생겨났다. 그런 만큼 정보사회로 이행하고 있는 우리 사회가 요구하는 부분을 충실히 반영하는 기능과 프로그램을 실행하는 공간으로서의 역할을 하도록 하는 것이 중요하다. 물론 여기에 우리의 현실적 요구로서 민주주의 정착을 위하여 반드시 요구되는 지역의 자율적이고 민주적인 자치능력을 증진시키는 역할 또한 중요한 과제가 될 것이다.

3. 주민자치센터의 유형과 운영을 위한 조례준칙

주민자치센터의 조성 및 바람직한 운영방향을 보다 잘 이해하기 위하여 여기서 행안부가 제시하는 몇 가지 설치유형과 운영방향을 추진지침과 조례준칙을 중심으로 알아본다. 우선 설치유형은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 읍·면 주민자치센터 유형이며 다른 하나는 동 주민자치센터 유형이다.

가. 주민자치센터 유형

(1) 읍·면 주민자치센터 유형

군청이 소재한 읍지역을 면적 기준에 따라 대중교통을 중심으로 80분 이상 걸리는 곳, 40-80분 거리, 40분 미만 등 세 유형으로 일반 읍·면 지역은 군청소재지 읍과 원격지 읍·면(전부가 도서인 지역, 대중시간 편도 40분 이상 혹은 운행회수 1일 10회 이하인 산간오지)을 제외한 읍·면을 각각 위의 넓이에 따라 세 유형으로 구분하고 있다.

(2) 동 주민자치센터 유형

① 도시지역/ A형은 주거·상업지역에 속한다. 주거지역은 공동주택 주거비율이 95%인 지역이며 상업지역은 도심지역으로 개별공시지가가 조사표상 상업지역 면적이 도로면적을 제외한 전체면적의 50% 이상인 지역으로 정의하였다. B형은 표준지역으로 A, C, D, E형 이외의 지역에 속하는 지역이다.

② 농어촌지역/ C형은 도농 혼합 지역으로 도시형 주거형태와 근교농업이 혼재한 지역으로 산림면적을 제외한 관할면적 중 경지면적이 10 - 50% 미만인 지역을 의미한다. D형은 자연마을의 취락구조를 가진 주거형태로서, 1차 산업에 종사하는 가구비율이 전체가구수의 20%인 지역 혹은 관할면적 중 경지면적이 50% 이상인 지역으로 규정하였다. E형은 도서와 산간오지 전 지역을 포함하는 원격지 지역이다. 여기서 산간오지는 동사무소와 시청 간 대중교통 편도시간이 40분 이상인 지역 또는 편도 운행회수가 1일 10회 이하인 지역이다.

나. 우리나라 주민자치센터 설치 및 운영조례 준칙

행안부는 주민자치센터 설치 및 주민자치위원회 구성·운영의 제도적 근거를 마련하기 위하여 주민자치센터 설치 및 운영조례 준칙을 마련하였다. 이 준칙의 세부내용은 주민자치센터의 시설 운영과 주민자치위원회에 관한 규정이 핵심내용이다. 군수나 시장이 읍·면·동장 및 위원회의 의견을 들어 명칭을 정하도록 되어있다.

그리고 운영은 읍·면·동장 책임 하에 운영하되 민간위탁 및 사용료 징수에 관한 규정을 마련해 놓고 있다. 강사 및 자원봉사자에 대한 실비보상의 근거가 있으며 연간 운영계획 및 운영결과를 시장이나 군수에게 보고하도록 규정하고 있다.

주민자치위원회는 운영에 관한 심의기구로 10인 이내로 읍·면·동장이 위촉하도록 규정하고 있다. 공무원이나 지방의회 의원은 주민자치위원장이 될 수 없으며 위원은 무보수 명예를 원칙으로 하되 필요시 실비보상을 하도록 되어 있으며 이에 따라 기존에 존재하던 읍·면개발(동정)자문위원회는 폐지한다는 것이다.

개별 자치단체의 주민자치센터는 이러한 준칙에 따라 지방의회의 협조를 얻어 자체조례를 제정하되 사용료 징수범위와 요율, 자치센터 운영계획 및 결과보고 시기 횟수, 위원정수 및 임기, 회의 개최 시기 및 의결정족수, 위원실비 지급근거, 위원회 경과조치, 읍·면개발(동정)자문위원회 폐지 등에 관한 사항은 일부수정 및 보완이 가능하도록 하고 있다. 보다 구체적으로 운영조례준칙을 검토해 보면, 제5조의 기능에 관한 조항에서 자치센터의 기능을 다음과 같이 예시하고 있다.

- 지역문제 토론, 마을환경가꾸기, 자율방재활동 등 주민자치기능
- 지역문화 행사, 전시회, 생활체육 등 문화여가기능
- 건강증진, 마을문고, 청소년공부방 등 지역복지기능
- 회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등 주민편익기능

- 평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 시민교육기능
- 내집 앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등 지역사회진흥기능

이상의 기능 가운데 해당 장소의 실정에 따라 적합한 기능을 특화하여 중점적으로 수행할 수 있다는 단서조항도 있다.

제6조의 시설 및 프로그램에 관한 조항에서는 시장이나 군수가 시설 및 프로그램을 갖추는 것으로 규정하고 있어 이들이 궁극적으로 주도하도록 되어있다. 이어 제7조의 운영에 관한 조항에서는 시설 및 프로그램 운영을 읍·면(동)장이 하도록 되어 있어 운영에 관한 책임은 이들이 갖도록 하고 있다. 또한 군수(시장)는 자치위원회의 의견을 들어 자치센터의 운영을 공무원이 아닌 자 또는 단체에 위탁할 수 있다 라고 규정하고 있어 개인이나 단체에 위탁운영의 가능성을 열어두고 있다.

주민자치센터는 일단 자치의 목적에 맞도록 자원봉사의 활용을 권장하고 있는데 제8조에는 자원봉사에 관한 조항을 두어 군수(시장)와 읍면(동)장의 적극적인 자원봉사 활용을 권장하고 있다. 그래서 강사도 자원봉사자를 활용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이어 사용료 이용 등에 관한 조항들이 있으나 이것은 주민자치센터의 문제제기와 대안제시에 있어 어느 의미에서 결정적으로 중요한 것은 아니다.

주민의 자율적 운영과 관련하여 중요한 기능을 갖고 있는 주민자치위원회는 자치센터운영에 관한 사항을 심의하기 위한 기구이다. 주민 각계 각층의 의사가 반영될 수 있도록 교육계, 언론계, 문화예술계, 관계 등에서 균형 있게 선발하여 읍·면(동)장이 임명하여 구성하는 주민자치위원회의 기능은 다음의 사항을 심의한다고 규정하고 있다.

- 자치센터의 신설 등 설치 및 운영에 관한 사항
- 주민의 문화·복지·편익증진에 관한 사항
- 주민의 자치활동 강화에 관한 사항
- 지역공동체 형성에 관한 사항
- 기타 자치센터의 운영에 관하여 필요한 사항

4. 외국의 주민자치조직

한국에 문화의 집과 같은 외국사례로서는 구미의 community center, 일본의 공민관 같은 시설을 들 수 있다. 그러나 그 발생의 시기적인 특성으로 보면 시대가 요구하는 특성은 다를 수 있다. 지방자치가 앞서있는 여러 나라에서는 예외 없이 기초자치단체

안에 여러 개의 주민자치조직이 구성되어 있다. 영국[3]의 패리쉬(Parish-, 교구)가 그것이고 미국도 지역에 따라 다르기는 하나 1970년대부터 Neighborhood Organization의 주민자치조직이 피츠버그시를 비롯하여 도시지역에서 급속히 생겨났다. 1980년대에 들어와서는 민주당과 공화당도 이러한 주민근린조직의 가치를 강조하고 있다. 독일의 경우는 뮌헨시의 경우 25개의 시구(市區)가 있으며, 구마다 시구위원회란 주민자치조직이 구성되어 있다. 일본의 경우는 종전 직전의 포츠담선언에 따라 맥아더 점령군 정부에서 폐지된 일본의 전통적인 주민조직인 쵸나이가이(町內會)는 그 후 자치회 이름으로 또는 쵸나이가이를 부활시켜 지금은 전국에서 약 30만개의 주민조직이 있으며 이들 조직들은 마을가꾸기 등 주민자치활동에 참여하고 있다.

이외에도 스웨덴, 이탈리아, 스페인 등 서구 여러 나라는 기초자치단체를 통폐합하면서 폐지된 자치단체에는 시청과의 거리가 먼 것 등에서 오는 주민생활의 불편을 고려해서 폐지된 지역에는 근린의회라는 것을 만들어 주민의 생활자치기능을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 공산국가인 중국도 도시에는 거민위원회(居民委員會)[4], 농촌에는 촌민위원회(村民委員會)[5]란 주민자치조직이 되어 있으며 거민위원회는 상하이시(上海市)가 가장 활발한 것으로 알려져 있다.

특히 일본의 경우는 2005년을 시한으로 3,200여개의 시정촌 자치단체를 1,000개 정도로 줄이는 것을 목표로 하는 정촌 합병이 진행되고 있다. 이 과정에서 폐지된 정촌주민의 일상생활의 불편 등을 해소하는 대응책으로 지역자치조직(주민자치조직)을 설치하는 연구가 진행되고 있다. 일본의 경우를 보면 분권론자인 호소가와(細川護熙) 전 구마모도현지사(能本縣知事) - 후에 수상에 오름)와 이와구니(岩國哲人) 전 이스모 시장이 1991년에 공저한 「지방의 논리」에는 「국가가 변하지 않으면 지방이 변하겠다. 지

3) 영국의 주민조직은 그 명칭, 형태와 기능이 고정적인 것은 아니고 자치제도의 개편, 도시화의 진행에 따른 생활양식의 변화, 그리고 민주주의와 시민의식의 성숙 등에 영향을 받으면서 많은 변화를 보이고 있다. 따라서 전국적 획일적으로 제도화된 주민조직은 없으며 대체로 4가지 유형으로 나눌 수 있다. 그것은 「대의형」, 「결사형 공공단체」, 「결사형 지역공동체」, 「결사형 임의단체」 등 이다.

4) 중국의 지방자치제도를 논하는 경우 대개 특별행정구제도, 민족구역자치제도 및 일반자치제도로 구분하며, 이 가운데 일반자치제도는 촌의 촌민자치와 도시에서 실시하는 거민자치로 구분된다. 촌민자치 또는 거민자치는 기층의 군중성 자치조직으로서 촌민위원회와 거민위원회로 대표된다. 이들 기층의 군중성 자치조직은 농촌이나 도시의 촌민이나 거민을 바탕으로 일정한 지역 범위 내에서 스스로 관리하고 스스로 교육하고 스스로 봉사하는 사회조직으로 이해된다.

5) 촌민자치조직계통의 핵심적인 역할을 하는 촌민위원회의 주된 임무는 촌의 공공사무 처리와 공익사업의 수행, 민간 조정을 통한 분쟁의 처리, 사회 치안의 유지에 협조하고, 인민정부에 대하여 촌민의 의견을 반영토록 건의하는 것이다. 이 외에도 농촌의 경제발전을 추진하고 농촌 생산건설을 촉진하기 위하여 노력하며, 농촌의 집체소유에 속하는 토지와 기타 재산을 관리한다. 촌민위원회는 촌민의 직접선거로 선출되며, 임기는 3년으로 연임이 가능하다. 촌민위원회는 촌민자치의 실현을 위하여 필요에 따라 촌민소조를 설치할 수 있고 인민화해위원회, 치안보위위원회 및 공공위생 등의 위원회를 설치할 수 있다.

방분권이 이루어지면 실제 겁을 먹는 쪽은 자치단체의 공무원일 것이다」라는 말이 있다. 앞의 말은 중앙에 대한 분권의 강요이고 뒷말은 분권에 대비하는 공무원의 자질향상을 강요한 뜻으로 풀이된다.

실제로 일본의 분권화 추진과정을 보면 1995년에 5년 시한입법으로 「지방분권추진법」이 제정되고 1999년에 「소위 총괄법(지방분권추진을 위한 관계법률 등의 정비에 관한 법률)」이 정비·시행되었는데 여기서 알아두어야 할 것은 이보다 훨씬 이전인 1993년에 정촌자치단체회는 「지방분권에 따른 대응자세와 지역인재육성」이란 연구보고서를 내고 공무원의 자질향상과 지역인재의 발굴·육성 등을 정촌의 중요시책으로 추진, 분권화에 대비했다. 여기에 더하여 일본은 1970년대 초부터 자치단체의 중요시책으로 추진한 커뮤니티 행정은 분권화사회로 가는데 크게 기여한 것으로 평가된다. 한편 일본의 공민관[6]같은 시설이 6, 70년대 고도산업사회로의 이행과정에서 그 요구에 의해 생겨난 것이라면 우리의 주민자치센터는 한 마디로 정보화 사회로의 이행과정에서 생겨난 것으로 보인다.

주요 국가별 주민자치 기능을 보면 먼저 일본의 주민자치는 공민관과 자치호로 나누어 살펴볼 수 있는데 공민관은 1947년을 시작으로 주민의 사회교육을 담당하고 있다. 공민관의 설치목적은 지역사회주민을 위하여 실제생활에서 활용할 수 있는 교육, 학술 및 문화에 관한 각종 사업을 실시하여 주민의 복지향상에 기여하는데 있다. 공민관의 사업내용은 ①정기강좌개설 ②토론회, 강습회, 강연회 등의 개최 ③도서, 기록, 모형 등을 비치 ④체육, 레크레이션 행사 ⑤주민집회 등을 들 수 있다. 한편 자치회는 주민자치를 위한 친목조직이며 임의단체의 성격이 짙다. 1990년 이후 지방자치법의 개정으로 자치회의 육성장치가 마련되었다. 자치회의 임원은 무보수 명예직으로 지역사회를 위해 봉사하고 있다. 사업내용은 ①문화, 스포츠행사 ②지역사회축제 ③녹화사업 ④폐품수집 ⑤기타 수익사업 등이다. 이와 같이 공민관과 자치회가 상호보완적으로 자치정부의 지원 하에 지역사회 주민활동을 전개하고 있다. 그리고 미타카시 커뮤니티센터의 경우 주민협의회가 센터를 운영하고 있는데 사업내용은 ①마을조성 ②노인모임 ③재활용가게 ④각종취미활동 ⑤스포츠게임 ⑥노인급식 ⑦인사 잘하기 ⑧방재지원 ⑨요리

6) 일본에서 공적(公的) 사회교육의 기간시설로 잘 알려진 공민관(公民館)은 최근 川崎市 시민관에서 실시되고 있는 새로운 사회교육 프로그램들을 공민관이 급격한 사회구조적 변화에 대응해 나가면서 활력을 유지할 수 있는 가능성과 방향을 예시하고 있다. 첫째는 종래의 공민관 활동에서 '잊혀져 있던 사람들', 즉 사회적으로 불이익을 당하고 있는 사람들에 대한 배려이다. 둘째는 공민관 활동이 지역적 기반을 강화하고 주민자치활동과 결합됨으로써 지역사회 형성의 거점으로서의 역할을 확대하는 것이다. 마지막으로, 유능하고 열성적인 사회교육 공무원 및 직원 집단의 확보가 사회교육의 발전에 관건이 될 것으로 보고 있다.

교실 등이다.

독일의 주민자치센터는 1973년 행정개혁 이후 공회당을 중심으로 주민자치가 이루어지고 있다. 임원은 무보수 명예직이며 자원봉사들에 의해 운영된다. 공회당의 기능을 살펴보면 ①일반행정 서비스기능으로 민원해결, 지역숙원사업 지원요청, 지역박물관, 도서관 등의 운영 ②교양강좌, 취미교실, 직업교실 ③문화행사 ④주민자치 등을 들 수 있다. 공회당은 일본의 공민관과 자치회를 혼합한 형태로 운영되고 있다.

호주의 커뮤티케이션은 우리나라의 주민자치센터와 기능이 비슷하며 지역사회 주민들을 위한 다양한 유형의 센터들이 활발하게 운영되고 있다. 이 센터들을 모든 주민들이 안전하고 쾌적한 환경 하에서 이용할 수 있도록 다양한 서비스를 제공하고 있다. 운영목적은 ①지역사회 주민들을 위해 광범위한 교육·사회·여가프로그램 등을 제공한다 ②친환경적 학습활동을 실시한다 ③친교, 레크레이션, 자조프로그램 등을 제공한다 ④정보화 우정을 나누며 공동체의식을 함양한다 ⑤주민들 상호간에 공동관심사를 토론한다 ⑥구직활동을 돕는다. 사업프로그램을 나열하면 성인교육, 공예, 스포츠, 아동보호, 친절, 도자기, 그림, 요가, 건물공감임대, 회의실공간임대, 장난감도서관운영, 건강 및 인간개발, 지역에너지 순환체계, 휴게실이용, 수예, 정원관리, 외국어강의, 산책, 중고가게 운영, 컴퓨터훈련, 실내장식 등이 운영되고 있다.

Ⅲ. 제주특별자치도의 주민자치센터운영 실태와 한계

1. 제주특별자치도 주민자치센터 설치의 법적 근거

먼저 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) 제1항에서 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다라고 되어 있으며, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제22조(주민자치센터의 설치·운영) 제1항에 읍·면·동에는 ①주민의 편의 및 복지 증진에 관한 사항, ②주민자치의 강화에 관한 사항, ③지역공동체의 형성에 관한 사항을 처리하기 위하여 주민자치센터를 설치하며, 제2항에서는 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 주민자치센터 관할구역별로 주민자치위원회를 두되, 각계각층의 주민대표가 고르게 참여하여야 하며, 제3항은 그 밖에 주민자치센터의 설치·운영과 주민자치위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정하도록 되어 있다.

2. 제주특별자치도 주민자치센터 설치 운영실태

제주발전연구원 연구분석에 의하면[7], 총 1034명에 이르는 위원회 위원 구성에 있어서는 남성 69.5%, 여성 30.5% 등으로 편중된데다 직종별로도 자영업(21.1%)과 농축산업(19.4%), 직능단체(15.2%), 주부(11.4%) 등에 비해 전문가 비중(4.2%)이 낮은 것으로 나타났다. 주민자치센터에서 실제 운영되는 324개 분야별 프로그램 비중도 문화여가 65.8%, 시민교육 10.8%, 지역사회진흥 9.8%, 지역복지 5.2%, 주민자치 4.9%, 주민편익 3.4% 등으로 조사돼 주민자치 기능 등의 프로그램 다양화가 필요한 것으로 지적됐다.

주민자치센터에서 활동하는 자원봉사자도 14곳, 123명에 불과한데다 프로그램 강사진도 비용 문제 등으로 전문성을 확보하지 못하면서 이용 주민들의 만족도를 떨어뜨리는 것으로 평가됐다.

인근 주민자치센터와 지역 내 공공·민간시설 등과 운영 프로그램이 중복되면서 효율성을 떨어뜨리고 주민 참여율도 저조한 점도 문제점으로 진단됐다.

주민자치센터 내 시설도 취약해 놀이방·탁아방이 시설된 곳은 전체 43곳 중 5곳에 불과한데다 장애인시설도 13곳만 시설되는 등 편의시설이 부족한 것으로 나타났다.

3. 제주특별자치도 주민자치센터의 한계

주민자치센터가 설치되고 운영되기 시작한 지도 2년이 훨씬 지나고 있음에도 불구하고 지금까지의 운영과정에서 여러 가지 한계[8]들이 지적되고 있다. 이에 대하여 몇 가지로 요약해서 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 지역사회가 주체가 되는 주민자치센터로 위상이 정해지지 않았다. 주민자치센터의 행위주체들의 명확한 역할상이 정립되지 못하였다. 주민자치센터 운영의 실질적 중심이 되어야 하는 주민자치위원회에 권한과 책임이 함께 부여되지 못하고 도리어 각 읍·면·동장들이나 지역정치인들이 주도가 되어 주민자치위원회가 운영되고 있는 인상을 주고 있다.

둘째, 지역리더쉽을 육성하고 지원하는 데 매우 미흡하다. 주민자치위원회의 구성과

7) 제주발전연구원은 2007년 1월 17일 '주민자치센터 특성화 시범모델 개발' 위탁사업에 대한 최종보고회에서 현 읍·면·동사무소와 주민자치센터의 관계에서 주민자치센터가 지향해야 할 성격에 대한 검토결과가 제시됐다.

8) 주민자치센터 '체질 개선' 시급[제주일보 2007.1.17 00:03] 프로그램 편중·인력 부족·전문성 결여 등 진단: 현재 도내 43개 읍·면·동별로 설치된 주민자치센터가 운영체계상 각종 문제점을 안고 있는 것으로 진단돼 운영 활성화를 위한 근본적인 체질 개선이 절실해지고 있다.

활동에 있어서 주민대표성, 적극적 활동의지, 책임성, 전문성 등의 인선기준을 반영하지 못하였고, 도리어 주민자치위원회가 정치적으로 이용될 가능성을 안고 있다는 것이다. 또한 주민자치센터 운영을 실질적으로 전담하거나 전문적으로 담당할 수 있는 인력과 이들에 대한 지원이 전무하다고 할 수 있다.

셋째, 지역의 고유성을 반영할 수 있는 프로그램의 개발이 매우 미흡하다. 주민자치센터의 프로그램들이 대부분 문화, 생활체육 즉, 스포츠댄스, 컴퓨터교실, 수지침, 꽃꽂이, 서예 등이 주류를 이루고 있다. 그리고 그 대상도 주로 주부들로 되어 있어 주민을 구성하고 있는 다양한 세대를 위한 프로그램이 제시되고 있다고 볼 수가 없다. 한 마디로 프로그램의 단순성이 그대로 들어 나고 있으며 어떤 의미에서는 이곳을 운영하기 위한 프로그램 제시에 대단히 골머리를 앓고 있는 것이 아닌가 하는 인상을 갖도록 한다. 간단히 이야기해서 서로 다른 삶의 환경을 갖고 있는 지역이 거의 유사한 프로그램을 제공받고 있다면 그것은 무엇인가 주민자치센터의 조례준칙에서 목표로 하는 바와 부합되기 어려운 것이라고 하겠다. 더구나 2008. 1. 9 제주특별자치도가 주민자치센터운영 조례의 목적을 개정[9]한 바도 있으나 아직까지도 시행이 되지 않고 있다

넷째, 지역사회의 각 이해관계자들의 자발적인 참여가 지극히 부족하고, 이들 사이의 파트너쉽이 매우 취약하다. 지역주민들의 필요와 지역특수성이 부재한 가운데 개발된 프로그램에 일반주민들의 자발적인 참여를 기대하기란 어렵다.[10] 시범센터로 지정된 일부 주민자치센터에서는 그나마 활발하게 활동이 이루어지고 있으나 이들을 통한 수범사례들이 다른 주민자치센터에 효과적으로 전달될 기회가 적고, 지역의 고유성을 기반으로 한 특화된 프로그램들 사이의 네트워크가 형성되지 않고 있다.

다섯째, 동 기능을 전환해나가는 행정당국의 추진방법이 행정편의적이고 중앙집권적·관주도적 관성에서 벗어나지 못하고 있다는 점이다. 모범적인 사례들[11]이 점차 생

9) 제주특별자치도 주민자치센터 설치·운영 조례 제정(2008.1.9): 제1조(목적) 이 조례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제22조에 따라 주민자치 및 시민교육 기능을 강화하고 주민편의 및 복리증진을 도모하며, 문화여가 프로그램 운영과 지역사회진흥기능을 강화함으로써 지역공동체 형성에 기여하도록 하기 위하여 읍·면·동에 두는 주민자치센터의 설치·운영에 관한 사항과 주민자치위원회의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

10) 한상우, "주민자치센터의 자치기능 강화방안", 「행정문제논집」, 제19집, 한양대학교행정문제연구소, 2002·2003, pp. 141-142.

11) ① 강원도 홍천군 동면 주민자치센터는 개소한 지 5년이라는 세월이 지나는 동안 주민들의 취향에 맞는 프로그램이 정착되어 직접 주민들이 만들어가는 문화복지공간의 모범사례로 평가받고 있다. 농촌사회의 특수성을 반영해 민요와 노래교실, 다이어트댄스, 요가 등의 각종 프로그램을 진행해 지역 중장년층으로부터 적극적인 참여를 이끌고 있으며 여기에 학생들을 위한 한자교실 등 맞춤형 교육까지 벌여 호응이 높다. ② 경상남도 진주시 평거동 주민자치센터는 살기 좋은 평거동, 살고 싶은 평거동이라는 주제로 분야를 주민자치분야, 사회통합지역 복지분야, 문화교양프로그램분야로 특성화하고 특히 주민자치 분야로는 참 살기 좋은 마을 가꾸기, 좋은 동네 주민자치, 시민대학, 환경지킴이 자전거 순

겨나고는 있지만 아직은 대부분의 주민자치센터들이 중앙행정부의 일반적 지침에 따른 천편일률적 시설배치와 프로그램 운영을 하고 있는 것으로 보인다. 목적성을 상실하고 실용성을 고려하지 않은 형식적 시설설치가 진행되었고, 지역실정에 근거한 자치센터의 융통성 있는 운영이 고려되지 못하고 있는 것이다. 또 지역 내 교육, 문화, 복지 등 여러 공공시설과 기관들 간의 연계체계 구축을 통한 지역자원의 효율적 활용과 네트워크 형성이 부족하고, 주어진 동사무소의 공간 내에서의 시설배치와 프로그램운영에만 매달리는 경향을 보이고 있다. 이러한 배경에는 행정의 자율성이 낮아 현장실정에 근거한 융통성 있는 업무기획과 집행이 제대로 안 되고 있는 사정과 관련이 있다.

담당공무원들의 창의성과 자율성이 보장되지 않고 형식적 지침수행에 머무르는 현재의 문제점은 실적과 보고 중심의 행정문화가 낳은 폐단이기도 하다. 기능전환이 추진된 읍·면·동 지역에서도 실질적 행정업무가 줄어들지 않고 있다. 특히 조사통계 업무보고 등 상급행정부서의 업무협조요청 등으로 많은 행정 실무력이 소진되고 있는 것이 여전한 현실이고, 주민자치센터관련 업무만을 맡는 전담공무원이 드물고 부가적 업무로 취급받는 것이 현실이다.

시범실시기간이 있었다고는 하지만 오랫동안 길들여져 온 권위적이고 폐쇄적이고 형식적인 행정문화를 극복하고 주민자율의 개방적이고 실질적인 자치문화를 만들어간다는 것이 결코 쉬운 일은 아닐 것이다. 대부분의 주민자치센터가 아직 제대로 자리잡지 못하고 있고 많은 문제점과 해결과제를 안고 있는 것은 어쩌면 너무나 당연한 일인지도 모른다.

여섯째, 동 기능의 폐지와 자치센터로의 전환이라는 애초의 방향을 포기하고 동사무소의 존속 하에 자치센터를 추진하고 있다는 점에 있다. 먼저 행정면에서 보면 동 체계가 존속됨으로 해서 일상적인 기관유지사무와 통계, 선거, 각종 규제단속, 증명인·허가 업무 등 상급에서 위임한 사무가 지속되고 있으며, 이는 줄어든 인력에 비해 업무과중을 초래하고 새로운 사무인 자치센터 관련업무를 뒷전으로 밀리게 하거나 형식적으로 수행하게 하는 요인이 되고 있다. 특히 자치센터 관련 업무는 기존의 사회복지,

---

참대, 주민자치 위원회 캠페인 등을 하고, 사회통합지역 복지분야로는 노인 돌보미 바우처 사업, 한방증진 프로그램, 저소득층 자녀 무료학습, 열린 도서실 운영 등에 심혈을 다하고 있다. ③ 서울시 노원구 주민자치센터는 행복한 마을의제 만들기, 활동 분야별 민간협력체계 구축, 프로그램 주민공모제, 1센터 1특화프로그램에 대하여 높이 평가받고 있다. 처음부터 주민과 함께 토론해서 의제를 발굴하고 주민과 자치위원회가 함께 움직이는 주민자치의 전형으로 노원구의 '마을의제 만들기'를 꼽았고, 주민이 직접 만든 마을소식지로 정보를 공유한 '상계8동 소식지', 자치위원회 구성의 '여성정원제'를 시행하고 있으며, 권역별 회의를 통하여 증복되고, 참여자가 없는 프로그램 폐지 등 내실 있는 프로그램 개발에 힘써왔다. 또한 '1프로그램 1봉사' 로 수강생이 배우고 익힌 장기를 발휘하는 한편 나눔을 통한 사회적 연대를 만들어 왔다.

사회진흥 업무를 보다 강화하고 신규로 자치위원회 지원업무, 각종 센터 프로그램 관리지원, 센터 시설관리 등을 추가해야 하며 민관협력의 새로운 마인드를 가지고 전문성을 갖추어나가야 하는 업무이므로 기존의 동행정의 관리경험만으로는 많은 한계를 드러낼 수밖에 없는 것이다. 또한 동 체계가 존속함으로 해서 지방자치단체 차원의 장기적이고 계획적이며 효율적인 자치센터 운영에 한계를 보인다는 점이다.

기초자치단체 단위에서 지역특성에 맞게 센터를 구분하고 연계해서 운영하거나 몇 개를 통합해서 운영하는 것, 특성화하는 것, 민간단체에 위탁하는 것 등이 기존 동 체계의 관성으로 인해 어려움을 초래하고 있다. 또 주민자치센터에 대한 재정지원, 정책기획, 교육 등 지방자치단체 차원의 책임성이 떨어지고 구민회관, 복지관, 교육, 문화, 체육 등 여타 유사시설과의 중복문제나 효율적 연계관리에도 어려움이 있다.

생활권 단위의 커뮤니티 육성, 주민자치의 활성화라는 측면에서도 동 체계의 존속은 장애를 초래하고 있다. 오랫동안 타율적이고 수동적인 행정문화에 젖어있는 지역주민들이 지역사회의 진정한 주인으로써 거듭나고, 중앙에 종속된 부분으로서의 지역이 아니라 자발적인 생활공동체로서의 지역을 실현하는 것은 상급 행정의 전달체계인 동이 통·반까지 조직하고 집행해 들어가는 기존 체계가 견고하게 존속하는 한 난망한 일이라고 할 수 있다.

Ⅳ. 제주특별자치도의 주민자치센터 제도적 과제

제주특별자치도 주민자치센터가 본래의 목적대로 주민자치와 지역공동체 활성화의 요람으로 정착되기 위해서 반드시 필요한 제도적 과제를 제시한다

첫째, 주민참여의 원칙을 잘 실현하여야 한다.

주민자치센터는 '주민자치위원회' 를 중심으로, 각 분야의 자원봉사자 등 주민 스스로가 권한과 책임을 가지고 운영하도록 하여야 한다. 주민자치위원회는 지역사회 주민들을 대표할 수 있고 주민자치활동에 대한 경험과 전문성을 가지고 있는 활동력 있는 자원봉사자들로 구성되어야 한다[12]. 주민자치위원회는 단순히 보고 받고 심의하는 기구가 아니라 직접 기획하고 시행하며, 책임을 지는 방식으로 운영되어야 한다. 주민들

12) 강동식, "주민자치센터의 자치기능 활성화 방안", 「법과 정책」, 제10호, 제주대학교 사회과학연구소, 2004. 8. p.27.

자신이 적극 참여함으로써 시설과 프로그램뿐만 아니라 지역사회에 대해 애정과 관심을 갖게 되고 서로 간에 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.

둘째, 전문성제고를 위한 교육 및 인력확보를 위한 제도를 마련하여야 한다.

주민자치센터의 운영을 읍·면·동장의 책임 하에 운영되도록 한 현재의 체계는 행정적 편의를 그대로 반영한 것으로 보인다. 사실상 주민자치센터가 표방하는 목표에 적합한 전문인력인가의 여부가 의문스러운 부분이다. 또 다른 운영인력 역시 전문인력이 아닌 경우가 대부분일 것으로 판단된다. 그렇다면 해당의 전문인력은 조례준칙에서 표방한대로 자원봉사 인력으로 충당되어야 할 것으로 보인다.

그러나 현실적으로 전문성을 지닌 자원봉사 인력의 참여를 유도한다는 것이 쉽지 않을 것이며 또 참여하는 경우가 있다고 해도 행정권을 가진 운영책임단과의 마찰을 피하기가 쉽지 않을 것이다. 그렇다면 우선 요구되는 것은 운영책임인력을 충분한 교육 등을 통해 전문성을 갖도록 하는 것일 것이다. 특히 프로그램기획과 같은 분야는 반드시 이에 필요한 제도를 마련하여 체계적으로 관리를 하거나 조성 전에 기존 인력 가운데 전문교육을 통한 준비를 하여야 하며[13], 나아가 임기만료시에는 제도적으로 일정수의 인원을 유임시켜 전문성이 있는 업무의 지속성까지도 고려하여야 할 것이다.

셋째, 다양한 행정영역의 참여가 있어야 한다.

의미 있는 운영을 위한 또 다른 제언은 같은 조성 및 운영 초기에 관청조직내의 문화예술이나 복지담당 부서가 참여하도록 하는 것이다. 이는 궁극적 책임이 있는 자치단체장이 어떻게 운영하는가에 크게 좌우될 것으로 보이는데 부족한 전문성을 나름대로 보완해 줄 수 있을 것으로 보인다. 지침에 제시된 대로 몇 개 동을 묶어서 주민자치센터나 주민자치위원회를 구성할 수 있도록 하는 것도 전문성 제고와 관련 영역을

13) 제주일보기사(2007.4.28.): "자치센터 강사·봉사자 자료화 후 체계적 관리".

확장하는데 의미 있는 방안이 될 수 있다. 주민자치센터의 경우 주관할 부서가 자치단체의 주민자치과나 그 유사한 부서로 되어있기 때문에 문화, 여가, 복지에 관한 전문성은 갖추기 어려운 만큼 자치단체수준에서 관련 부서가 함께 참여하는 것은 이러한 문제를 보완할 수 있을 것이다.

이러한 방식의 공동참여는 각 부서마다 관할하는 시설과 프로그램의 공유도 쉽게 한다. 사회복지 시설, 문화의 집과 같은 유사시설, 노동, 노인, 여성, 청소년 관련 부서들이 갖고 있는 지식과 경험의 공유는 자치센터 프로그램 운영 등에 커다란 도움을 줄 것이다. 이 부분은 추진지침에도 관내 유관시설·단체와 연계운영으로 언급된 바 있다. 그러나 주민자치센터에서 통합조정 역할을 통해 체육문화시설과 생활체육협의회, YMCA 등 유관 시민·사회단체의 프로그램과 상호중복 되지 않도록 하라는 것이 과연 현실적으로 가능한지 의문스럽다. 의문스럽다는 것은 각 기관을 통합조정 할 수 있는 능력에 관한 부분과 이를 통해 의미 있는 프로그램의 확보라는 부분에서 그러하다.

넷째, 주민 및 단체의 운영참여 원칙과 위탁운영 활성화를 기하여야 한다.

주민자치센터는 문자 그대로 주민들의 참여에 의한 자율적 운영을 원칙으로 하는 시설인 만큼 관내에 있는 교양, 학습, 취미, 스포츠, 오락 등 다양한 주민써클이나 시민단체(NGO)의 적극 참여를 유도하여 직접 프로그램을 운영하거나 의견제출, 프로그램의 공동개발, 주민자치원회 위원으로서 참여 등 다양한 방법을 마련하라고 지시하고 있다. 그러나 현실적으로 이러한 주민참여가 제대로 이루어질 수 있을 지는 의문스럽다. 이미 행안부가 제시한 24개 사례에서 보듯이 지역의 주민자치센터에서 프로그램의 다양성은 이루어지고 있지 않은데 그러한 원인 가운데 하나가 지역의 개인과 단체의 참여가 이루어지고 있지 않은데 있는 것으로 보인다. 다시 말해서 위의 지침은 원칙일 뿐이고 제대로 되지 않는 원인을 찾는 것이 중요하다는 것이다. 위에 제시한 여러 방안들도 결국은 이러한 원칙이 이루어지고 있지 않은 현실 때문이다.

그러한 목표도 결국 프로그램을 통해 습득될 수 있는 부분이 많기 때문에 프로그램의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 우리의 공공시설 역사상 처음으로 시도되는 제주특별자치도의 문화·복지·여가를 위한 주민자치센터가 성공적으로 운영되어 삶의 질을 높이고 민주주의의 근간이 되는 공간이 되기를 기대한다. 주민자치 역량을 올리기 위해 마련된 주민자치센터가 운영상의 미비점으로 제대로 꽃을 피워보기도 전에 문을 내리는 일은 없어야 한다. 올바른 지역문화 활성화를 위해 변화된 주민자치센터가 나서야 할 것이다.

다섯째, 프로그램 풀제를 운영할 수 있도록 하여야 한다.

프로그램의 특성화[14]와 다양성의 확보라는 점에서 프로그램 풀제 또한 생각해 볼 만한 운영방향이다. 자치단체 별로 혹은 행안부에서 제시한 자치센터 유형별로 필요한 프로그램을 풀제로 운영하는 것인데 각 분야별로 프로그램을 유형에 맞게 혹은 자치단체의 여건에 맞게 구성할 수 있을 것이다. 이러한 작업을 위해 행안부에서 프로그램 풀을 각 분야별로 운영하여 자치센터에 제공할 수 있을 것이다. 또 개별 자치단체 혹은 몇 개 자치단체가 연합하여 프로그램을 풀제로 운영할 수도 있을 것이며 이를 위한 기구를 만들거나 위탁을 실시할 수 있다. 그러나 여기서의 프로그램은 표준적인 성격을 갖게 될 것이기 때문에 개별 자치센터에서는 풀제의 프로그램의 반영비율을 결정하여야 할 것이며 또 현장의 요구와 성격에 맞는 일정부분의 프로그램은 항상 스스로 제작하는 것이 중요하다.

여섯째, 민주적이고 대표성을 확보한 주민자치위원회 구성 및 운영이 되어야 한다.

주민자치위원회의 민주적 구성은 주민자치센터 운영에 매우 중요한 것으로 보인다. 왜냐하면 조성의 초기에 주민자치위원회부터 구성하고 그곳에서 시설 및 프로그램 수요조사를 실시하여 시설 계획수립을 하여 시행하는 것으로 되어 있기 때문이다. 현실을 떠나 최소한 절차상으로는 관의 행정중심 추진이 아닌 주민중심으로 되어 있어 그 구성이 민주적 절차와 대표성을 갖는다면 의미는 충분히 있을 것으로 보인다. 또 조례준칙에서 강조한 대로 교육계, 언론계, 문화예술계, 관계 등에서 나름대로 전문성을 가진 인사들로 구성하는 것도 중요할 것으로 보인다. 그러나 현실적으로 읍·면·동마다 그런 인력을 확보하기는 쉽지 않을 것이며 지역에 따른 편차도 클 것으로 보인다.

따라서 앞서 조례준칙에서도 언급한 것처럼 대도시처럼 동과 동사이의 거리가 멀지 않아 세분화된 구분이 의미 없는 경우 몇 개 동이 연합으로 위원회를 구성해도 무방할

14) 주민자치센터 특성화사업 지원기준 확정과 사업별 기대효과 따라 10억원 차등 지원(제민일보 2007. 3.22): 제주특별자치도가 주민자치센터 특성화사업 예산 지원기준을 확정하고 오는 4월말까지 사업공모에 들어갔다. 도내 주민자치센터 43곳 모두를 지원대상으로 하되, 사업별 기대효과에 따라 차등 지원한다는 계획이다. 도는 주민자치센터가 제출한 사업을 △탁월한 사업 △우수사업 △양호사업으로 구분, 1500만~4000만원 범위에서 차등 지원하는 등 특성화 사업에 10억원을 투자하게 된다. 사업대상은 해당지역 여건, 계획의 비전과 목표 및 실행방식, 사업의 효과 등을 고려한 주민공동체 사업으로 △자립개방형 △생태환경형 △경관미관형 △역사문화형 △관광레저형 △농어촌·도시정비형 등으로 특색 있게 추진된다. 도는 사업 공모 접수가 마무리되면 민·관합동으로 선정심사위원회를 구성, 주민구성원 의지, 사업계획의 실효성, 기대효과 등 세부 심사기준에 따라 평가할 계획이다.

것으로 보인다. 그러나 가장 중요한 것은 주민자치위원회의 위원들이 주민들의 대표성을 충분히 확보하고 있는가 또는 주민들의 의견을 원활히 반영할 수 있는가의 여부가 될 것이다. 현실적으로는 위원회가 정치성을 벗어나지 못하고 있어 이를 중심으로 구성되는 것이 염려스러운 것도 이런 점이다.

결국 이런 문제는 지역에 주민자치센터에 관심을 갖고 자발적으로 참여하려는 개인이나 단체가 얼마나 있는가에 달려있다고 할 수 있으며 주민참여가 취약한 우리 현실에서는 주민자치센터 운영이 자칫 관변의 소수에 의해 좌지우지 되는 일의 발생을 염려하지 않을 수 없는 부분이다. 이러한 문제를 최소화하기위해서는 주민자치위원의 선발과정 등을 투명화하여야 할 것이다.

따라서 시설 조성 시부터 주민들에게 충분히 알려 관심을 불어넣어야 함은 너무도 당연한 일이다. 우리나라처럼 시민사회의 기반이 약하고 참여가 저조한 사회에서는 시설조성 시에는 각 분야별 전문인으로 구성된 위원회가 개별시설단위가 아닌 자치단체 단위로 계획에 참여하여 자치단체와 함께 개별 단위의 주민자치위원회 구성에 참여하는 것도 방법이 될 수 있을 것으로 보인다.

일곱째, 지방자치단체장의 지속적인 관심과 의지가 있어야 한다.

어떤 제도나 변화프로그램도 최고경영자의 적극적이고 지속적인 의지와 관심 없이는 성공을 이루기가 어렵다. 동서양 그리고 민관을 불구하고 공히 적용되는 얘기다. 지방자치단체장이 마을자치의 중요성을 강조하고 홍보해야 한다. 또한 지방의회를 적극 설득하여 의원들도 관심과 지원을 통하여 충분한 예산을 확보하도록 해야 한다. 이와 더불어 자치단체별로 주민자치센터 간에 네트워크를 형성해서 관계되는 주민자치위원과 담당공무원들 간에 정보를 공유하고 학습할 수 있도록 여건을 만들어 주어야 한다. 연말에는 우수 자치프로그램에 대해서는 표창을 해서 주민자치센터 간에 선의의 경쟁을 하도록 하는 것도 한 방법이다.

그 동안 주민자치센터는 사실상 단체장과 지방의회의 관심 밖에 있었다. 대부분의 경우 운영은 관계되는 실무 공무원에 맡겨져 오고 있었다. 최고 경영자의 관심밖에 있었기 때문에 주민자치센터는 서류상의 제도로 남아 있었다. 이는 목표관리제, 성과급제, 팀제의 경우도 마찬가지다. 앞으로 제주특별자치도 주민자치센터가 서류상의 제도를 잘 활용하려면 자치단체장의 절대적 관심과 지속적인 제도연구가 뒷받침되어야 할 것이다.

V. 맺으면서

주민자치센터는 모두에서 언급하였듯이 정보사회로의 변화과정에서 생겨난 결과이며 그 동안 우리사회에 결여되어 있던 주민참여에 의한 자율적 결정능력을 향상시키고 문화·복지·여가를 위한 공간이다. 여기서 무엇이 더 중요하고 안하고는 말하기가 간단하지 않다. 단지 의미있게 살펴보아야 할 것은 현재의 운영방식이 변화하는 사회의 요구에 부응할 수 있느냐에 관한 것이다.

오늘날 우리가 살고 있는 삶의 환경변화를 정보사회라고 하며 이러한 사회변화에서 요구되는 문화와 지식이 사회적 생산력을 결정한다는 의미에서 지식기반사회라고 하기도 한다. 이러한 사회에서의 본질적인 요소는 창의력이며 이것은 문화활동을 통해서 얻어진다는 것이 많은 주장들의 핵심적인 내용이다. 문화의 세기가 도래한다는 주장의 근거도 이런 내용에 다름 아니다. 따라서 주민자치센터는 바로 이러한 변화에 부응할 수 있는 내용을 담은 곳이어야 할 것이다. 그리고 그러한 부응이란 문화·복지·여가의 공간으로서의 주민자치센터에서 최소한의 창의성 증진을 위한 프로그램이 제공되어야 함을 의미한다.

그러므로 운영실태에서 지적되는 문제와 그 해결을 위한 방안 역시 이러한 의미 있는 프로그램을 제공할 수 있는 여건마련 및 제도개선에 집중되어야 할 것이다. 물론 이것이 전부라고 주장하는 것은 아니다. 왜냐하면 자치라든지 세대간의 의사소통, 주민참여와 자율적 결정과 같은 것도 하나같이 우리사회에서 중요한 과제이기 때문이다. 그러나 그러한 목표도 결국 프로그램을 통해 습득될 수 있는 부분이 많기 때문에 프로그램의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

주민자치센터의 설치와 운영은 수십년에 걸친 장기적 플랜이란 생각을 갖고 분명한 목적의식과 지속성을 갖고 추진해야 한다. 서두르지 말고, 실적에 연연하지 말고, 기반조성을 충실히 해나가야 하며, 모델을 세워 확산하는 방식으로 해야 한다. 행정시스템의 변화가 선행되어야 하며, 충분한 예산이 뒷받침되어야 한다. 무엇보다도 자치센터를 담당해나갈 사람, 즉 주체형성과 주민자치기능의 활성화를 위한 각별한 노력이 중심이 되어야 한다.

그리고 지역사회 구축은 급속한 경제성장과 도시화의 변화이후에 지방자치라고 하는 또 하나의 행정환경변화에 적응해야하는 지방행정의 중요한 이념이다. 따라서 주민자치센터는 주민자치의 기본단위라고 하는 본연의 기능을 수행하기 위해 좀 더 많은 적응 시간을 가져야 하고, 지방분권과 주민자치권 회복이라는 시대적 기대에 부응하기

위해서 도출된 문제점을 지속적으로 개선·발전 시켜나가야 할 것이다. 우리나라 역사상 처음으로 시도되는 제주특별자치도 주민자치센터가 성공적으로 운영되어 삶의 질을 높이고 민주주의의 근간이 되는 공간이 되기를 기대한다.

참고문헌

강동식, "주민자치센터의 자치기능 활성화 방안", 「법과 정책」, 제10호, 제주대학교 사회과학연구소, 2004. 8.

강영훈, "제주지역 주민자치센터의 발전방안 연구", 「제주발전연구」, 제6호, 제주발전연구원, 2002.

권순복, "주민자치센터의 올바른 접근방안(Ⅰ)(Ⅱ)", 「자치행정」, 제5·6권, 자치행정연구소, 2001.5·6.

김필두, 「읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구」, 한국지방행정연구원, 1999. 10.

오재일, "읍·면·동의 합리적 개선방안에 관한 고찰", 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 1996.

임승빈, "일본 지역사회에 있어 전통적 주민조직의 역할", 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 2007.

조석주·박기관, "주민자치센터 운영실태 분석 및 평가에 관한 연구", 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 2002.

최진학, "로컬거버넌스 구현과 평생교육 활성화를 위한 주민자치센터의 발전방안", 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 2006.

하승수, "주민자치위원회 활성화 제도개선방향", 『주민자치, 열 사람의 한 걸음』, (주)미디어제주, 2007. 2.

한상우, "주민자치센터의 자치기능 강화방안", 「행정문제논집」, 제19집, 한양대학교행정문제연구소, 2003.

행정자치부, "2단계 읍면동 사무소 기능전환 추진지침", 2001.

_____, "1·2단계 읍면동 사무소 기능전환 보완지침", 2002.

서귀포시청 홈페이지 http://www.seogwipo.go.kr/

제주시청 홈페이지 http://www.jejusi.go.kr/

제주특별자치도, 주민자치센터 특성화시범모델개발, 2007.

[Abstract]

Institutional Issues on the Community Center of Jeju Special Self-governing Province

Bae, Hoo-Joo
Jeju National Univ.

In the decentralized society seeking decentralization reform, the citizens' self-governing center is an entity that embraces the concept of decentralization, so it is required to look for the development policies setting the establishment of the base for realization of citizens' self government system and the role as the partner for participative administration as the basic directives for policies. It has already been passed for more than two years since enforcement of the ordinance relating to the establishment and operation of the citizens' self-governing center of Jeju Special Self-governing Province. However, the procedures for its operation have not been followed in a satisfactory fashion up until now.

In this study, the researcher addressed such problems held at the citizens' self-governing center, and presented the institutional issues of self-governing functions with a focus on the parts, which are realistic and feasible, in a way of easy to put it into practice in forthcoming years, as for desirable directions. With reflection of such methods onto the policy in a faithful manner, the citizen's self-governing center of Jeju Special Self-governing Province that attempted for the first time in the history of our country should be operated successfully insomuch as to elevate the quality of life for Jeju citizens and also to become a space that will play a role as the backbone for democracy. To do so, we are required to establish the base for citizens' self-government system conscientiously, having not to dwell on results, and so as to not hastily. Meanwhile, it is earnestly expected that the policies be executed by means of diffusion having established a model.

Key words : Jeju Special Self-governing Province, Citizen's Self-Governing Center, Participative Administration, Establishment of base for self-government system