

주민자치센터의 운영체제에 관한 연구

김종성*·신원득**

〈 目 次 〉

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 주민자치센터의 추진과정과 문제점
- IV. 주민자치센터의 운영체제모형
- V. 각 모형의 지역적 적합성
- VI. 결 론

〈 요 약 〉

정부에서는 1999년부터 기존의 읍면동사무소를 주민자치센터로 전환하는 사업을 추진해왔다. 주민자치센터는 지역공동체의 활성화와 자치의식의 제고라는 측면에서 필요한 것이다. 그러나 추진과정에서 운영체제, 주민자치위원회, 전담직원, 주민참여(자원봉사), 운영재원 등의 측면에서 많은 문제점이 나타났다. 이에 따라 주민자치센터의 운영주체의 측면에서 현재의 관주도형에서 관민합동형, 준민간주도형, 민간주도형으로의 전환을 제시하였고, 기관형성의 측면에서 위원회형과 지배인형의 장단점을 제시하였다. 끝으로 읍면동의 지역적 특성에 따라 적합한 운영주체 및 내부기관을 조합하여 바람직한 운영체제를 제시하였다. 본논문은 이러한 바람직한 운영체제의 구축을 통하여 주민자치센터의 기능확립 및 운영활성화를 도모하고자 하는 것이다.

【주제어 : 주민자치센터, 기능전환, 운영체제】

* 충남대학교 자치행정학과 전임강사(제1저자)

** 경기개발연구원 수석연구위원(제2저자)

I. 서 론

정부에서는 행정의 효율화를 위한 작은 정부를 실현하고 주민중심의 행정서비스체제를 구축하기 위하여 1999년부터 기존의 읍면동사무소를 주민자치센터로 전환하는 사업을 추진해왔다. 읍면동의 기능전환은 크게 두 가지의 목적을 가진다. 첫째는 지방행정계층구조의 축소이다. 현재 3~4단계로 구성되어있는 지방행정계층구조를 축소하여 효과적인 정책결정과 집행을 기하며, 기초자치단체와 주민간의 원활한 의사소통을 도모하고, 읍면동을 단순한 행정중개기관으로부터 탈피하게 하는 것이다. 둘째는 주민참여의 활성화를 통한 주민자치의 실현이다. 주민참여를 통하여 주민중심의 행정체제를 구축하며, 지역중심의 코뮤니티를 형성하는 것이다.

이러한 목적에 따라 기능전환사업은 제1단계로 1999년 7월부터 동지역을 대상으로, 2000년 7월부터 읍면(동)지역을 대상으로 시범실시되었으며, 제2단계로 2001년 10월부터는 140개시군 1,863개 읍면동에 대하여 확대시행하고 있다.

그러나 제1단계와 제2단계의 시범실시결과에서도 나타난 바와 같이, 사무·인력조정의 측면에서는 조정기준의 획일성, 일부 이관사무 수행상의 효율성 저하 및 주민불편 발생, 주민자치센터운영의 측면에서는 주민자치위원회의 대표성과 권한 미흡, 사용료 등 징수·관리의 통일적 규정 미비로 운영 애로, 문화·교양강좌 위주의 프로그램으로 자치활동분야 미흡 등의 문제점이 발생하여 당초의 목적 달성에 미흡하다는 평가가 제기되고 있다(한국지방행정연구원, 1998; 최근열, 2002; 심익섭, 2002; 정순관·조선일, 2001, 강은숙, 2002; 하미승·강황선, 2002).

따라서 본연구에서는 주민자치센터 운영의 문제점 분석을 바탕으로 주민자치센터의 기능적 의의와 운영방향을 설정하고 이에 따라 읍면동별로 바람직한 운영체계를 구성해보기로 한다. 즉 본연구의 목적은 지역적 특성에 맞는 주민자치센터 운영체제를 개발하여 주민자치센터의 기능확립 및 운영 활성화를 도모하고자 하는 것이다.

II. 이론적 배경

1. 주민자치센터의 기능적 의의

행정자치부의 「주민자치센터설치및운영조례준칙중개정준칙」(2002.3.7)에 따르면

주민자치센터란 “주민편의 및 복리증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하도록 하기 위하여 주민이 이용할 수 있도록 읍면동사무소에 설치된 각종 문화·복지·편의시설과 프로그램을 총칭”하는 것이다. 한국지방행정연구원(1999: 30)에서는 주민자치센터의 개념을 “지역의 주민자치조직들이 문화복지공간으로 활용하게 될 읍면동사무소 시설과 이를 운영하기 위한 조직체계를 포함하는 것”으로 규정하고 있으며, 김필두(2000: 9)는 주민자치센터를 “같은 지역 안에서 공동체를 형성하면서 생활하고 있는 지역주민들이 문화적 욕구를 충족시키는 장소이며 공동체의식과 연대의식을 가지고 자발적으로 참여하여 지역의 일들을 논의하는 주민자치의 장”으로 규정하고 있다.

이러한 개념규정들은 주민자치센터의 물리적, 공간적 측면에 초점을 맞추고 있는 것으로 보인다. 또한 주민자치센터의 법적 성격을 주민자치조직이라기보다는 영조물로 보는 것도 역시 이러한 경향을 강화시키는 것이다.

물론 주민자치센터가 읍면동사무소의 기능전환에 따른 유휴공간의 활용에서 비롯되었다는 점에서 물리적, 공간적 측면을 경시할 수는 없지만, 시행초기인 현단계에서 주민자치센터의 개념범위 내지 성격을 지나치게 한정시킬 필요는 없다. 또한 주민자치센터의 물리적, 공간적 의미보다는 기능적 측면에서 접근해야 중장기적인 발전방향을 설정하는 데에도 도움이 될 것이다.

행정자치부의 「주민자치센터설치및운영조례준칙중개정준칙」 제5조에 따르면, 주민자치센터는 주민자치기능 및 주민을 위한 문화·복지·편의기능을 수행한다. 그 기능을 예시하면 ①지역문제 토론, 마을환경가꾸기, 자율방재활동 등 주민자치기능, ②지역문화 행사, 전시회, 생활체육 등 문화여가기능, ③건강증진, 마을문고, 청소년공부방 등 지역복지기능, ④회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등 주민편의기능, ⑤평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 시민교육기능, ⑥내집 앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등 지역사회진흥기능 등이다.¹⁾

또한 최근열(2002: 139)은 주민자치센터의 기능으로 ①지역문화행사, 취미교실, 생활체육 등 문화여가기능, ②평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 시민교육기능, ③회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등 주민편의기능, ④내집앞청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등 지역사회진흥기능, ⑤지역문제에 대한 토론, 건의 등 주민자치기능 등을 제시하고 있으며, 김광남(2001: 87)은 ①지역문화행사, 취미동호회, 스

1) 물론 위의 기능 중 당해 읍면동사무소의 실정에 따라 적합한 기능을 특화하여 중점적으로 수행할 수도 있다(동조 제2항).

포츠활동 등 문화여가활동, ②시민교육, 생애학습, 청소년교실, 노인교실 등 사회 교육진흥, ③자원봉사, 불우이웃돕기, 놀이방, 경로시설 등 지역복지향상, ④회의장, 정보센터, 자원재활용, 농산물직거래 등 주민편의기능 등을 제시하고 있다.

이러한 논의를 종합하여볼 때 주민자치센터의 기본적 기능은 크게 세 가지이다. 첫째는 주민자치기능으로서 지역문제에 대한 의견수렴과 건의, 자율방재 및 방범 활동과 같은 지역사회보호활동 등을 포함한다. 둘째는 문화복지기능으로서 교양·취미·여가·건강프로그램과 같은 문화여가활동, 유아놀이방·청소년교실·부녀자·노인생활보호와 같은 주민복지활동 등을 포함한다.²⁾ 셋째는 주민편의기능으로서 영농정보를 비롯한 각종 정보의 제공, 농산물직거래, 물물교환센터 등을 포함한다.

〈그림 1〉 주민자치센터의 기능

일반적으로 주민자치센터를 ①주민자치를 통한 지역사회발전을 도모하는 공회당(Buergerhaus), ②취미 등이 같은 사람들이 모여서 친목을 도모하는 커뮤니티 센터(Community Center), ③주민간 정보교환, 상부상조의 장소로 이용되는 주민센터(Resident's Center)의 성격이 조합된 것으로 보는 것(강은숙, 2003: 124)도 각각 주민자치기능, 문화복지기능, 주민편의기능을 강조하는 것으로 보인다.

따라서 이러한 세 가지 기능을 중심으로 주민자치센터의 의의를 정리하면, 「일정한 지역공동체 속에서 주민들의 자치의식을 바탕으로 자발적 참여와 자율적 운영을 통하여 지역사회의 발전을 도모하고 지역주민의 문화적 복지수준을 향상시

2) 여기서의 “복지”개념을 “문화적 복지”라는 측면에서 접근하면, 문화여가활동이나 주민 교육 및 학습활동 등을 다 포함할 수 있다.

키며, 지역주민의 편의를 제공하기 위한 주민자치조직』이라고 할 수 있다.

2. 주민자치센터의 이론적 배경 - 지역공동체이론

국가와 시민사회에 대한 논쟁은 아리스토텔레스 이후 지금까지도 끊이지 않고 있다. 국가와 시민사회의 본질, 개념, 기능, 역할범위 등에 대한 논의는 “정부의 기능축소” 내지는 “작고 효율적인 정부”를 표방하는 신자유주의의 대두와 함께 다시금 초점이 되고 있다. 그러나 아직도 국가와 시민사회의 개념에 대하여 명확한 정의는 없다.

시민사회가 “국가의 직접적인 통제 밖에서 개인들과 집단간에 사적 또는 자발적 협정에 의해 조직되는 사회생활영역(가정생활, 경제영역, 문화활동, 정치적 상호작용 등)”을 의미한다고 본다면(Held, 1989:181; 임혁백, 1993:79~80), 이러한 시민사회는 그 조직화 방식에 따라 둘로 나누어볼 수 있다. 첫째는 문화적 유대에 의해 조직되는 공동체(community)이며, 둘째는 경제적 교환에 따라 조직되는 시장(market)이다(정용덕, 2001; Streeck & Schmitter, 1985; Schmitter, 1985; 임혁백, 1993; 송희준, 1999; Offe, 2000).

자본주의에 기초한 근대 산업사회는 시장과 국가가 다양한 형태로 혼합된 질서로 이어져 왔다. 그러나 20세기 말 이후 급격한 환경변화에 대응하기 위한 국가의 역할 및 운영방법의 새로운 대안을 모색하면서 다시금 “공동체”에 대한 관심이 일고 있다(Offe, 2000).³⁾

그러나 자유주의에 대한 비판세력으로서의 공동체주의자(communitarian)들은 공동체의 개념에 따라 크게 세가지 입장으로 나누어진다(김동수, 1992: 11). 첫째는 공동체를 출생과 성장배경에 기초한 유기적인 실체로 보는 토니스(F. Tönnies)의 경우이다. 그는 공동체의 핵심적 가치를 상부상조에서 찾고 있다. 둘째는 이익의 공동성에 초점을 맞추는 매키버(R. M. MacIver)의 경우이다. 그는 공동선을 위한 의지에 의해 공동체가 창조될 수 있다고 보며, 공동생활의 장으로서의 공동체를 의식적 결속(conscious solidarity) 아래 동거동락하는 특성을 지닌 사회로 파악한다. 셋째는 특정한 사적 이익에 기초하여 규합한 부분공동체를 상정하며, 공동체를 특

3) 이러한 공동체는 크게 두 가지로 분류할 수 있는 바, 첫째는 기능적 측면에서 자발적으로 결합한 결사체(association)이며, 둘째는 지역적 측면에서 문화적으로 결합한 지역공동체(community)이다. 본 연구에서는 주민자치센터의 효율적 운영을 통한 지역공동체의 활성화에 초점을 맞추고 있으므로 지역공동체개념에 한정함을 밝혀둔다.

정 이익의 확대를 위한 도구적 차원에서 이해하는 입장이다.

위의 모든 경우에 있어서 지역적 요소가 공동체의 존립을 위한 충분조건은 아니다. 공동체개념 속에는 지역성(locality)과 더불어 동료의식과 사회적 결속의 의미가 함축되어 있다. 매키버는 후자를 공동체의식(community sentiment)이라 부르며, 우리의식, 역할의식, 의존의식 등으로 구성된다고 하였다(MacIver and Page, 1949:8~10; 강형기, 1990:81에서 재인용). 우리의식(We-Feeling)은 분할이 불가능한 통일체와 더불어 참여하고 있다는 감각을 의미하며, 역할의식(Role-Feeling)은 가치 내지 지분에 대한 자각을 의미하며, 상호의존의식(Dependency-Feeling)은 사람들이 공동체 속에서 물질적 욕구를 충족하기 위하여 서로 물리적인 의존을 할 뿐만 아니라 심리적인 의존관계도 생겨난다는 것이다.⁴⁾

또한 공동체개념에서 중요한 것은 공간적 내지 지역적 토대, 즉 지역성(locality)에 관한 것이다. 공동체의 발전은 일정한 장소에서 구성원들간의 비매개적 대면 접촉을 통해 의사소통을 하며 이해관계 또는 생활양식의 동질성을 직접 가시적으로 확인할 수 있을 때 극대화될 수 있다(최병두, 2000: 43). 다만 단순한 근린지역과 지역공동체는 구별되어야 하는 바, 일정한 지역 안에서 가까이 거주한다는 점에서 지역공동체와 근린지역은 동일하지만, 근린지역은 단순히 공동거주 또는 이웃간에 일상적으로 대면적 상호작용이 일어나는 보다 좁은 지역을 의미하는 반면 지역공동체는 하나의 도시보다는 적지만 근린지역보다는 넓은 지역에서 보다 강한 지역적 정체성과 집단적 유대감을 형성하며 폭넓은 사회적 상호작용이 이루어 진다는 점에서 상이하다(계기석·천현숙, 2000).

이러한 지역공동체는 전통적인 부락단위에서 자연적으로 형성된 것을 상정하지만, 사회적 이동이 극심한 현대사회에서는 제도적으로 분할된 행정구역에도 적용될 수 있다. 물론 도시지역 거주자들은 직장과 주거지가 분리됨으로써 생활의 장으로서의 거주지역에 대한 애착이나 관심은 점차 줄어들었기 때문에 커뮤니티의 정이 형성되기 어렵다. 따라서 커뮤니티를 「지역성」만으로 정의하려는 학자도 있지만, 단순한 지역성만으로는 일체감 있는 인간적 결합을 형성하기는 어렵다. 그러므로 현대의 도시화사회에서는 종래의 전통적인 공동체의식보다는 「자치의식」이라는 측면에서 접근해야 할 것이다.

4) 지역사회심리학(community psychology)분야에서는 구성원 감정(membership), 상호영향의식(influence), 욕구의 충족(integration and fulfillment of needs), 정서적 연계(emotional connection)의 4가지 요소로 공동체의식을 구분하고 있으며, 그 측정에 초점을 맞추고 있다(Davidson and Cotter, 1986; Nasar and Julian, 1995; 장준호·이인혁, 2001에서 재인용).

도시나 농촌을 불문하고 지역주민들이 「자치의식」을 바탕으로 지역사회의 주요한 사안을 스스로 결정하고 집행하는 자주적인 조직체를 형성한다는 것이 중요하다. 이는 기존의 반상회와 같은 주민자치조직으로도 이루어질 수 있으나, 통반 단위의 자치조직은 규모와 범위가 협소하여 한정된 기능만을 수행하여 왔으며, 최근에는 익명성과 이동성으로 대변되는 도시화가 심화됨에 따라 기능이나 역할범위가 점차 축소되고 있다. 따라서 어느 정도의 지역성과 자치의식을 공유할 수 있는 공간적 범위는 읍면동 단위로 확대되어야 하며, 읍면동 단위의 주민조직은 규모의 경제를 통하여 다양한 호혜적(互惠的) 기능을 수행할 수 있게 되었다.

읍면동사무소의 기능 및 역할범위를 축소하고 여유시설 및 공간을 활용한 주민자치센터를 설립하여 이를 주민들의 자치활동의 중심공간으로 활용함과 동시에 문화여가활동이나 복지서비스제공시설로 활용하는 것은 현대적 의미의 커뮤니티를 형성하는 바람직한 방법이 될 수 있다. 또한 이러한 현대적 의미의 커뮤니티는 대의민주주의가 기능을 상실한 현대 사회에 있어서 국가의 역할을 일정 부분 대신 수행함으로써 거대정부의 비효율성을 제거하고 적실성 있는 지역정책을 수립하고 집행하는 데 기여할 수 있다는 장점이 있다.

III. 주민자치센터의 추진과정과 문제점

1. 주민자치센터의 추진배경

주민자치센터는 주민 가까이에서 지방행정을 수행해 온 읍면동사무소를 21세기의 환경변화에 맞추어 그 기능과 역할을 새롭게 변화시키려는 것이다. 그동안 읍면동사무소는 지방행정의 최일선 기관으로서 자치단체와 주민간의 가교역할을 수행하였으나, 이제는 교통·통신의 발달과 생활권·경제권의 확대 등으로 시·군·구청에 의한 광역적, 종합적 행정의 필요성이 커지면서 읍면동 단위의 일반행정기능이 약화되고 있고, 대중매체의 다양화와 주민의식의 변화로 주민에 대한 행정지도, 전달 등 대민행정 기능도 점차로 쇠퇴하고 있다.

반면에 생활수준의 향상으로 주민생활과 밀접한 민원·복지·문화 등의 서비스 기능에 대한 수요는 날로 증대되고 있으며, 또한 지방자치의 실시에 따라 주민의 자치의식을 고양시키고, 도시화로 인해 회박해져 가고 있는 지역 공동체의식을 향상시켜야 할 필요성이 높아지고 있다. 따라서 읍면동사무소의 기능전환은 이러

한 시대적 변화에 맞춰 읍면동사무소의 사무와 인력을 민원과 사회복지업무 중심으로 조정하여 주민에 대한 서비스 기능을 강화하고, 주민자치센터의 운영을 통해 주민의 문화, 복지, 여가기능의 향상은 물론, 지역주민이 그 운영에 적극 참여함으로써 주민 자치의식과 공동체 의식을 함양하고자 하는 것이다.

이와 동시에 읍면동사무소의 여유 시설과 공간에는 주민자치센터를 설치·운영함으로써 주민의 문화·복지, 편의시설 등으로 꾸며 주민들이 편리하게 이용할 수 있도록 하여 주민의 삶의 질을 높이고, 지역 주민들이 주민자치센터의 운영에 적극적인 참여를 통해 주민자치 활동의 장, 지역공동체 형성의 구심체로서 역할을 할 수 있도록 하려는 것이다.

궁극적으로는 주민과 가장 가까이 있는 읍면동 사무소를, 행정이 주체가 되는 것이 아니라 주민이 중심이 되어 주민을 위해 운영되도록 하는 것이며, 읍면동의 쇠퇴된 기능을 정비하고 시·군·구청과 읍·면·동간에 기능과 역할을 명확히 함으로써 지방행정구조를 간소화하여 지방행정의 효율성과 경쟁력을 향상시키려는 것이다.

2. 주민자치센터의 추진과정

주민자치센터의 설치는 읍면동 기능전환사업의 일환으로 시작되었다. 읍면동의 기능전환은 1989년 행정개혁위원회에서 지방행정계층구조를 3계층을 2계층으로 축소(읍면동 폐지)할 것을 건의하면서 비롯되었다. 그리고 1996년에 세계화추진위원회에서 읍면동 기능전환방안을 제시하면서 보다 구체화되었고, 1998년 내무부에서 읍면동 기능전환방안을 대통령직 인수위원회에 보고한 직후, 신정부 100대 국정개혁과제 중 중점추진과제로 「읍면동 기능전환」을 선정함과 동시에, 행정자치부에서 한국지방행정연구원에 읍면동 기능전환방안을 연구의뢰하였고, 이어서 기획예산위원회에서 읍면동 폐지방침을 발표하였다. 그리고 1998년 8월에 읍면동 기능전환 기본계획(시안)을 마련하여 지방자치단체, 관계부처, 당정협의 등 의견 수렴하고, 1999년 2월 읍면동 기능전환 기본계획을 확정·시달하였다.

이에 따라 1단계(1999~2000)로 도시지역의 동 기능전환, 2단계(2000~2001)로 농촌지역 읍면동 기능전환을 추진하였으며, 1999년 4월에는 읍면동 기능전환 보완지침을 통하여 종전의 읍면동 폐지방침으로부터 읍면동체제 유지방침으로 전환하여 전국적 시행을 시달하였다.

읍면동의 기능전환은 4가지 내용으로 구성된다. 첫째는 사무·인력조정관련 자

치법규의 정비이며, 둘째는 주민자치센터의 설치 및 운영에 관한 조례의 제정, 셋째는 주민자치위원회의 구성, 넷째는 주민자치센터의 설치이다. 2003년 12월 말 현재 기능전환의 추진실적은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 기능전환 추진실적(2003.12.31 현재)

항 목	1 단계	2 단계
사무·인력조정관련 자치법 규 정비	94개 시군(100%) 완료	140개 시군 중 117개 시군(84%) 완료
주민자치센터 설치 및 운영 조례제정	94개 시군(100%) 완료	140개 시군 중 126개 시군(90%) 완료
주민자치위원회 구성	1,681개 동 중 1,665개 동(99%) 완 료	796개 읍면동 중 595개 읍면동(75%) 완료
주민자치센터 설치	1,681개 동 중 1,656개 동(98%) 완 료	796개 읍면동 중 425개 읍면동(53%) 완료

출처 : 행정자치부(2004), 읍면동 기능전환 추진실적.

사무이관을 중심으로 기능전환과정을 살펴보면, 행정자치부에서는 아래 <표 2>와 같은 조정기준을 마련하고, 제1단계로 도시지역의 동, 제2단계로 도농복합시의 동 및 군의 읍면의 사무조정지침을 하달하였다.

<표 2> 읍면동사무소의 사무조정실태

	존치사무	이관사무
기 준	<ul style="list-style-type: none"> - 주민생활과 밀접한 민원·복지·주민안 전관리 사무 - 지역특성상 주민편의를 위해 존치가 필요한 사무 - 국가정책상 반드시 존치 필요성이 있는 사무 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 규제·단속 등 읍면사무소의 지위에 부적합한 사무 - 업무성격상 광역성·전문성·통합성이 요구되는 사무 - 기타 시군 본청수행이 바람직한 일 반행정 사무 등
제1단계	655건 중 평균 199건(30%)	655건 중 평균 456건(70%)
제2단계	774건 중 평균 354건(46%)	774건 중 평균 420건(54%)

출처 : 행정자치부(2000, 2001), 동 기능전환 확대시행지침 및 읍면(동) 기능전환 추진지침.

3. 주민자치센터 운영체제의 문제점

읍면동 기능전환의 문제점은 크게 사무·인력조정상의 문제점, 주민자치센터 설

치의 문제점, 주민자치센터 운영체제의 문제점, 주민자치센터 프로그램운영상의 문제점 등으로 나누어 볼 수 있으나(김종성 외, 2002: 54~72), 본연구에서는 주민자치센터의 운영체제의 측면에 한정된 문제점을 살펴보기로 한다. 주민자치센터 운영체제의 문제점을 파악하기 위하여 2002년 4월 24일부터 5월 15일까지 설문조사를 실시하였다. 전국에서 주민자치센터가 설치된 지 1년 이상 경과한 지역 중에서 주민자치센터 50개소(읍 10, 면 20, 동 20개소)를 대상으로 각 자치센터마다 지역주민 10명 주민자치위원 5명, 담당공무원 2명을 선정하여 우편으로 설문지를 배포·회수하였다. 설문지는 총 850부를 배포하여 488부가 회수되었다.

1) 운영체제의 미흡립

우선 읍면동사무소와 주민자치센터간의 기능적 연계가 미흡하다. 즉 주민자치위원회의 기능과 역할 및 권한 등이 명확하게 설정되지 못하여 읍면동장과의 역할관계가 애매하며, 읍면동사무소의 기능과 유기적으로 연계되지 못하고 있다.

주민자치위원회는 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하도록 대부분의 조례에 규정되어 있으나, 사용료의 징수 외에는 의결권이 없기 때문에 종전의 자문위원회와 차별이 거의 없으며 주민자치센터의 운영에 있어서 참여범위가 제한되어 있어 주민자치의 실질적 의미가 퇴색하고 있다.

주민자치위원회의 역할기능에 대한 주민자치위원들의 의견도 전반적인 심의기능이 확대되거나, 실질적인 의사결정권, 나아가서 집행기능까지 보유하여야 한다는 것이 대부분이었고, 주민자치센터 담당공무원들조차도 비슷한 의견을 가지고 있었다.

〈표 3〉 주민자치위원회 역할기능의 방향에 대한 주민자치위원 설문조사결과

		빈도	백분율	유효백분율
유효응답	전반적인 심의기능 확대	54	39.7	40.3
	심의기능을 포함한 실질적 의사결정권 부여	38	27.9	28.4
	심의기능, 의사결정권을 포함한 집행기능 보장	42	30.9	31.3
	소 계	134	98.5	100.0
미응답		2	1.5	
합 계		136	100.0	

〈표 4〉 주민자치위원회 역할기능의 방향에 대한 공무원 설문조사결과

		빈도	백분율	유효백분율
유효응답	전반적인 심의기능 확대	18	32.7	32.7
	심의기능을 포함한 실질적 의사결정권 부여	15	27.3	27.3
	심의기능, 의사결정권을 포함한 집행기능 보장	22	40.0	40.0
	합 계	55	100.0	100.0

2) 주민자치위원회구성상의 문제

우선 주민자치위원 위촉절차의 비민주성을 들 수 있다. 주민자치위원을 육면동장이 위촉함에 따라 종전의 자문위원회와 차별이 없으며, 일방적·하향적 위촉에 따라 주민의사의 반영이 미흡하며, 위원들이 육면동장이나 관련공무원에 대해 자율성이 미흡하다. 아래 〈표 5〉에서 보듯이 자치위원의 위촉절차에 대한 주민들의 인지도도 상당히 낮다.

〈표 5〉 주민자치위원회 위촉절차의 인지여부에 대한 주민설문조사결과

		빈도	백분율	유효백분율
유효응답	알고 있다	106	35.7	35.8
	모르고 있다	190	64.0	64.2
	소 계	296	99.7	100.0
미응답		1	0.3	
합 계		297	100.0	

또한 주민자치위원의 대표성이 부족하다. 행정자치부의 주민자치센터설치및운영조례준칙 제17조 제3항에 따르면 교육계, 언론계, 문화·예술계, 관계, 경제계, 일반 주민 등 각계 각층이 균형 있게 참여할 수 있도록 위촉하도록 하였지만, 실제로는 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 대부분 기존의 통반장, 부녀회장, 새마을지도자협의회장, 상가협의회장 등을 위촉하기 때문에 다양한 주민의사를 반영할 수 없다. 또한 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 주민자치위원들 스스로도 대표성을 갖고 있다고 생각하는 사람은 28.7%에 불과했다.

〈표 6〉 주민자치위원회의 현재 활동단체(복수응답)

유효응답		빈도	백분율
	이장, 통장협의회	32	13.0
	개발위원회	32	13.0
	부녀회	32	13.0
	새마을지도자협의회	19	7.7
	자율방범대	23	9.4
	바르게살기협의회	17	6.9
	노인회	3	1.2
	영농회	17	6.9
	시민단체	14	5.7
	지방의회	5	2.0
	녹색어머니회	4	1.6
	학교운영위원회	28	11.5
	기타	20	8.1
	합계	246	100.0

〈표 7〉 주민자치위원회의 대표성인식에 대한 자치위원 설문조사결과

유효응답		빈도	백분율	유효백분율
	대표성이 있다	39	28.7	35.8
	대표성이 별로 없다	53	39.0	48.6
	대표성이 없다	17	12.5	15.6
	소계	109	80.1	100.0
미응답		27	19.9	
	합계	136	100.0	

3) 전담직원의 부재

주민자치센터의 운영을 전담하는 직원이 없기 때문에 운영에 있어서의 전문성을 확보할 수 없으며, 책임있는 체계적인 운영이 곤란하다. 읍면동장은 주민자치위원회의 의견을 들어 소속공무원, 주민자치위원회의 위원 또는 자원봉사자로 하여금 자치센터의 운영에 관한 사무를 전담 또는 분담하여 수행하게 할 수 있으나, 실질적으로는 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 대부분 1~2명의 공무원이 다른 업무와 함께 주민자치센터의 프로그램 개발과 운영에 관한 업무를 담당하고 있다.

따라서 주민자치센터 담당공무원은 기존의 업무 외에 추가적인 업무부담으로

생각하여 주민자치센터의 설치와 운영에 대하여 저항하고 있으며, 주민자치센터 업무에만 전념할 수 없기 때문에 적극적이고 능동적으로 업무를 수행하기 곤란하다.

〈표 8〉 주민자치센터 관련 업무량에 대한 공무원설문조사결과

		빈도	백분율	유효백분율
유효응답	전체업무의 80%이상	4	7.3	7.3
	전체업무의 50%이상~80%미만	17	30.9	30.9
	전체업무의 20%이상~50%미만	28	50.9	50.9
	전체업무의 20%미만	6	10.9	10.9
	합 계	55	100.0	100.0

4) 자원봉사 등 주민참여 부족

주민들의 자치의식이 부족하여 적극적인 자원봉사가 이루어지지 않고 있다. 주민자치센터 설치 전후의 적극적인 홍보가 미흡하여 주민들이 주민자치센터의 기능과 의의에 대하여 명확한 인식을 하지 못하고 있으며, 이로 인하여 주민참여가 부족하게 되었다. 〈표 9〉에서 보는 바와 같이 자치센터 담당공무원들도 운영상의 애로점으로 주민참여의 확보문제와 자치위원회들이 이해 및 참여부족문제를 제기하고 있다.

주민참여의 부족으로 인하여 주민자치센터 운영인력이 부족하게 되어 관주도의 운영이 이루어지고 있다. 즉 주민자치센터의 운영에 필요한 자원봉사인력이 부족하여 읍면동사무소의 직원이 프로그램 개발부터 운영까지 직접적으로 주도함으로써 주민자율적인 운영이 안되고 있으며, 주민들의 자치의식도 낮아지고 있다.

〈표 9〉 주민자치센터 운영상의 애로점에 대한 공무원설문조사결과

		빈도	백분율	유효백분율
유효응답	프로그램 선정	7	12.7	13.0
	예산, 재원조달, 시설유지보수 등	11	20.0	20.4
	상급기관의 이해부족	2	3.6	3.7
	주민참여 확보	21	38.2	38.9
	주민자치위원회들의 이해 및 참여부족	13	23.6	24.1
	소 계	54	98.2	100.0
미응답		1	1.8	
	합 계	55	100.0	

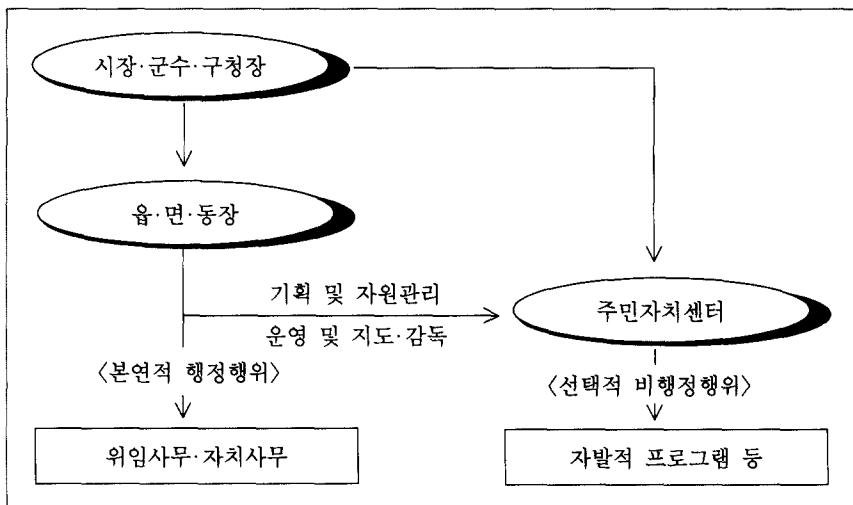
IV. 주민자치센터의 운영체제모형

1. 운영주체의 측면

주민자치센터의 운영체제는 운영주체에 따라 완전행정주도형과 완전민간주도형으로 나누어볼 수 있으며, 이 두가지 모형을 적절하게 조화시킨 민관합동형, 준민간주도형이 있을 수 있다.

1) 행정주도형 운영체제

현행 주민자치센터는 공공행정 목적의 영속적인 수행을 위하여 설치되는 인적·물적 결합체인 영조물적 성격을 보유하고 있다. 따라서 행정의 주체인 지방자치단체의 장은 본연의 행정행위(읍면동의 경우 특히 민원중개행정기능)뿐만 아니라 행정의 단일체로 존재하고 있는 주민자치센터의 전반적 운영·관리의 당사자인 주체로 되어 있다.

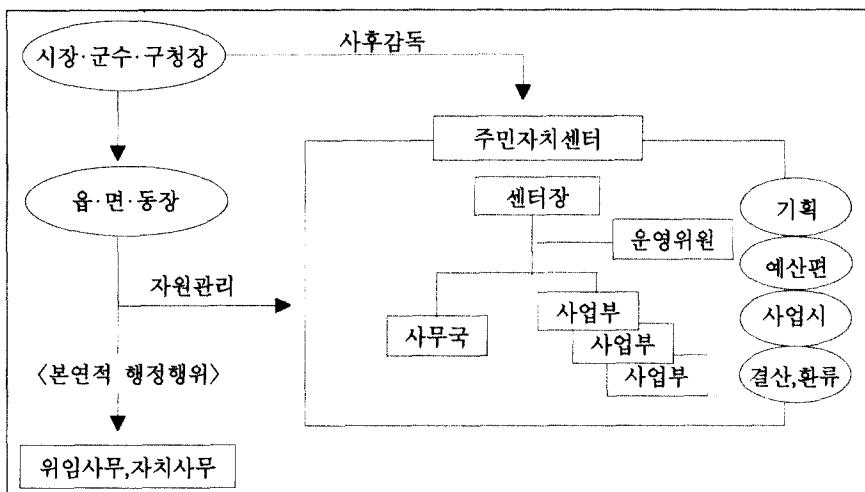


〈그림 2〉 현행 주민자치센터의 행정주도형 운영체제

2) 민·관합동형 운영체제

행정기관의 개입은 시설 및 재정적 지원의 권한범위 내에 한정되며, 시설과 재

정의 운용방법에 대하여서는 원칙적인 간섭 혹은 관여를 배제하며, 다만 사후 감독권만 유지하는 형태이다. 민원사무를 비롯한 위임사무와 자치사무는 기존의 읍면동사무소에서 그대로 수행하며, 주민자치센터는 행정기관으로부터 공여받은 시설과 재정적 기반을 토대로 구체적 사업의 기획, 예산편성, 사업집행, 결산·보고 등의 권한에 대한 자율성과 책임성을 가지게 된다.



〈그림 3〉 민관합동형 운영체제

민관합동형의 장점은 첫째, 현행 행정주도형체제와 크게 다르지 않으므로 주민들이나 공무원들의 심리적 저항이 적고, 둘째, 현행 읍면동체제를 그대로 유지함으로써 읍면동사무소 공무원들의 신분에 대한 불안을 해소할 수 있으며, 셋째, 현행 읍면동사무소를 그대로 존치시킴으로써 민원행정이 원활하게 이루어질 수 있고, 넷째, 주민자치센터가 읍면동사무소의 영조물적 지위를 보유함으로써 시설의 유지관리와 프로그램의 운영에 따른 예산지원이 원활하게 이루어지며, 다섯째, 주민자치의 능력과 경험이 부족한 지역에서는 행정기관과의 긴밀하고 원활한 협조체계 하에서 효율적으로 각종 프로그램을 운영할 수 있다는 점이다.

반면에 단점은 첫째, 현행 읍면동체제를 그대로 유지함으로써 과다한 지방행정 계층구조로 인한 비효율을 해소하지 못하며, 둘째, 행정기관과 주민자치센터간의 엄격한 권한 및 역할분담을 통하여 주민자치능력을 제고시켜야 함에도 불구하고, 실질적으로 행정기관이 물적·인적 자원동원권과 감독권을 남용하여 과도한 감독

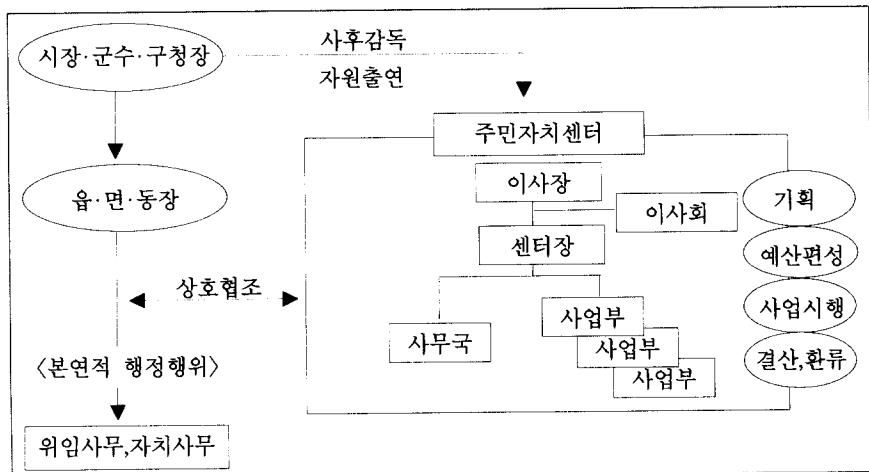
과 통제를 할 경우에는 주민자치센터의 자율성이 침해될 가능성이 높고, 셋째, 행정기관과 주민자치센터의 역할분담이 제대로 이루어지지 않을 경우, 현행체제와 마찬가지로 행정기관이 주민자치센터의 운영을 주도함으로써 공무원들의 과중한 업무부담이 초래될 가능성이 높다는 점이다.

3) 주민간주도형 운영체제

주민간주도형은 기존의 읍·면·동사무소를 그대로 유지하면서, 행정기관(지방자치단체)은 주민자치센터에 시설 및 기금을 출연하여 주민자치센터를 재단법인화시키는 방식으로서, 자치단체에서는 매년 운영비로 보조금을 지원한다.

일본의 경우에도 주민자치조직인 정회(町會)는 자치단체장의 인가를 받아 범인격을 지닌 「認可地緣團體」로 등록할 수 있으며, 이를 통하여 정회가 일반법인과 마찬가지로 자유롭게 재산권을 행사할 수 있다.

민원사무를 비롯한 위임사무와 자치사무는 기존의 읍면동사무소에서 수행하며, 주민자치센터는 행정기관으로부터 공여받은 시설과 재정적 기반을 토대로 구체적 사업의 기획, 예산편성, 사업집행, 결산·보고 등의 권한에 대한 자율성과 책임성을 가지게 된다.



〈그림 4〉 주민간주도형 운영체제

주민가주도형의 장점은 첫째, 협행 읍면동체제를 그대로 유지함으로써 읍면동사

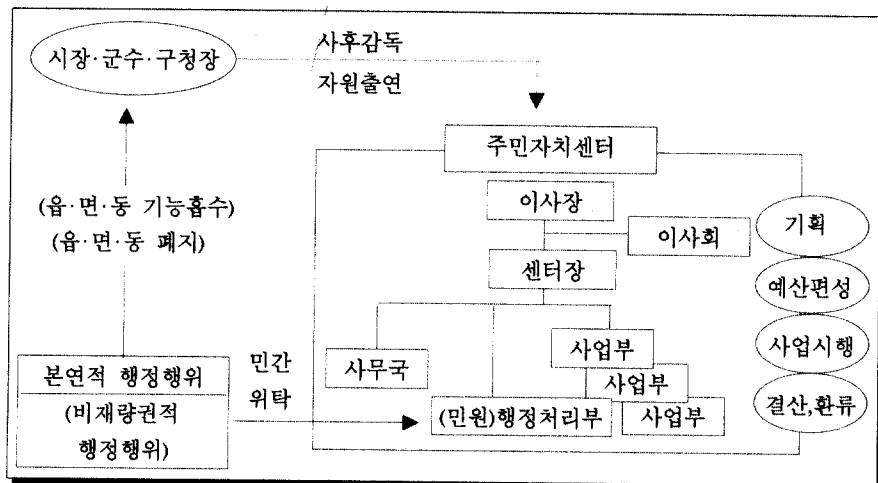
무소 공무원들의 신분에 대한 불안을 해소할 수 있으며, 둘째, 현행 읍면동사무소를 그대로 존치시킴으로써 민원행정이 원활하게 이루어지며, 셋째, 행정기관으로부터의 통제와 감독을 배제함으로써 주민자치센터의 자율성을 확보하고 자치능력을 제고할 수 있고, 넷째, 독자적인 법인격체를 형성함으로써 해당지역의 개별적 다양성을 충분히 반영한 프로그램을 자율적으로 선택하여 운영할 수 있다는 점이다.

반면에 단점으로는 첫째, 제도상으로 주민자치센터가 읍면동사무소와는 별개의 조직체로 설립됨에 따라 원활한 협조체제하에서 실질적인 행정적·재정적·공간적 지원이 곤란할 수도 있으며, 둘째, 별도의 법인체인 주민자치센터에 대한 제도적 지원을 위하여 「지방자치법」과 「지방세법」 등 관련 법령의 대폭적인 개정이 필요하다는 점을 들 수 있다.

4) 완전민주도형 운영체제

완전민주도형은 기존의 읍·면·동사무소를 폐지하는 대신 읍·면·동사무소에서 수행하던 본연적 행정행위 중 공공권력적 성격을 띠고 있는 재량적 행정행위는 상급 행정기관으로 이양하며, 민원행정 등 비재량적 행정행위는 주민자치센터(민원행정처리부)에 위탁하여 처리하는 방식이다.

행정기관(지방자치단체)은 주민자치센터에 시설 및 기금을 출연하여 주민자치센터를 재단법인화시키고, 매년 운영비로 보조금을 지원한다.



〈그림 5〉 완전민주도형 운영체제

완전민간주도형 운영체제의 장점은 첫째, 읍면동체제를 폐지함으로써 과다한 지방행정계층구조를 간소화하여 효율적인 지방행정을 도모할 수 있으며, 둘째, 행정기관으로부터의 통제와 감독을 배제함으로써 주민자치센터의 자율성을 확보하고 자치능력을 제고할 수 있고, 셋째, 독자적인 법인격체를 형성함으로써 해당지역의 개별적 다양성을 충분히 반영한 프로그램을 자율적으로 선택하여 운영할 수 있다는 점이다.

반면에 단점으로는 첫째, 읍면동사무소를 폐지함에 따라 민원행정처리의 불편이 증대될 것으로 우려하는 지역주민들의 저항이 심할 것으로 예상되며, 둘째, 읍면동사무소를 폐지함으로써 읍면동사무소소속 공무원들의 신분에 대한 불안으로 인한 저항에 직면할 것이며, 셋째, 비전문행정기관인 주민자치센터에서 민원행정 기능을 위탁처리하기 위하여 대폭적인 기능조정을 통하여 대부분의 기능을 시군구로 이관하여야 하며, 넷째, 제도상으로 주민자치센터가 읍면동사무소와는 별개의 조직체로 설립됨에 따라 원활한 협조체제하에서 실질적인 행정적·재정적·공간적 지원이 곤란할 수도 있고, 다섯째, 별도의 법인체인 주민자치센터에 대한 제도적 지원을 위하여 「지방자치법」과 「지방세법」 등 관련 법령의 대폭적인 개정이 필요하다는 점이다.

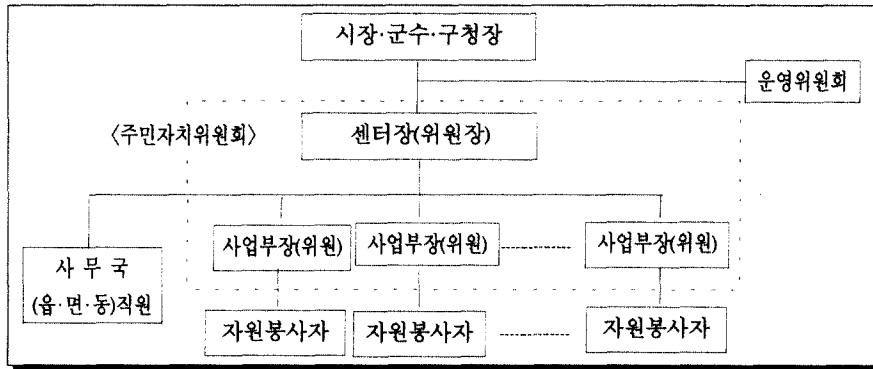
2. 기관형성의 측면

주민자치센터는 기관형성측면에서는 두 가지의 운영체제가 가능하다. 첫째는 위원회형(commission type)이며, 둘째는 지배인형(manager type)이다.

1) 위원회형 운영체제(commission type)

위원회형은 주민자치위원회가 의결기관으로서의 기능과 집행기관으로서의 기능을 겸하는 형태로서, 위원들이 직접 주민자치센터의 센터장과 사업부서의 부서장을 담당하여 실제 사업을 집행하는 주체가 되는 시스템이다.

위원회형의 장점은 첫째, 다수의 위원들이 다양한 의견개진과 논의를 통하여 결정하므로 보다 풍부하고 다양한 프로그램을 운영할 수 있으며, 둘째, 지역사회의 다양한 분야의 대표자가 주민자치위원으로 참여할 경우 당해지역의 개별적 특수사정을 폭넓게 수렴하여 적실성 있는 프로그램을 운영할 수 있고, 셋째, 지역주민의 대표자인 주민자치위원들이 합의하여 의사결정을 함으로써 자치능력을 배양하고 민주성을 제고시킬 수 있고, 넷째, 다수의 위원이 합의하여 결정함으로써 신



〈그림 6〉 위원회형 운영체제

중하고 합리적인 의사결정이 가능하며, 다섯째, 지역내에 이해가 대립되는 사안이 발생하더라도 다양한 의견수렴과 논의를 통하여 원만하게 조정할 수 있고, 여섯째, 의사결정에 참여한 다수의 위원들을 통하여 결정된 사안에 대한 집행에 있어서 강력하고 광범위한 지지를 확보할 수 있고, 일곱째, 위원들을 순차적으로 교체하면 자치센터업무의 연속성을 확보할 수 있으며, 경험부족으로 인한 경솔한 판단을 방지할 수 있다는 점이다.

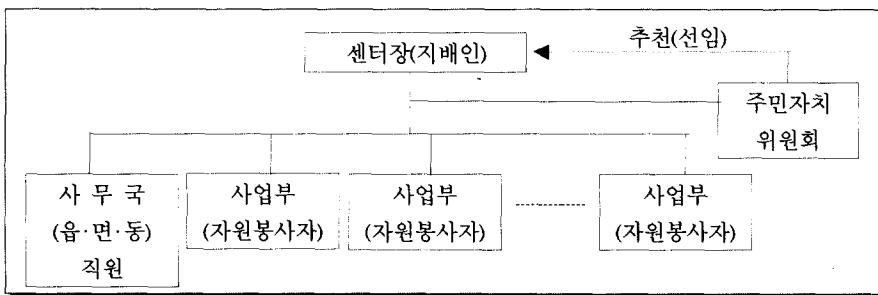
반면에 단점으로는 첫째, 대부분의 주민자치위원은 비전문가들로 구성되기 때문에 각종 프로그램의 개발과 운영에 있어서 풍부한 전문적 지식과 경험을 바탕으로 한 효율성을 확보하기 곤란하며, 집행적 측면에서 비현실적인 결정을 내릴 수 있고, 둘째, 당면한 현안에 대하여 다수의 위원들이 합리적 사고와 논의를 바탕으로 합의하여야 하지만, 위원들간의 주관적 이해관계가 대립하면 조정이 곤란하여 사업의 집행이 지연될 수 있으며, 셋째, 위원들간의 주관적 이해관계가 대립하는 사안의 경우에 정당하고 합리적인 논의과정을 거치지 아니하고 상호타협적으로 결정할 가능성이 있고, 넷째, 모든 안건에 대하여 다수의 위원이 공동으로 결정하기 때문에 책임소재가 불명확하며, 위원들의 책임감도 부족하다는 점이다.

2) 지배인형 운영체제(manager type)

지배인형은 주민자치위원회가 심의·의결기관의 역할을 담당하고, 능력과 전문성을 겸비한 사람을 센터장(지배인)으로 영입하여 모든 사업의 집행권한을 부여하는 방식이다.

미국 뉴욕의 경우에도 지역위원회에서 지역구지배인(district manager)을 임명하여 지역내 행정기관이 공급하는 서비스의 조정기능을 담당하고, 주민의 서비스에 대한 고충을 처리하며, 기타 지역위원회가 부과하는 업무를 수행하고 있다(이승종, 1997).

지배인형의 장단점은 위원회형의 장단점과 상호 역관계이다.



〈그림 7〉 지배인형 운영체제

IV. 각 모형의 지역적 적합성

1. 동지역 주민자치센터 운영체제

1) 운영주체의 측면

동지역의 주민자치센터는 완전민간주도형이 바람직하며, 그 이유로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째, 동사무소에서는 아래 <표 10>과 같이 주민등록 등 민원행정업무와 세무·재무업무가 상당부분을 차지하고 있는 바, 이들 업무의 대부분은 행정전산화와 시군구청으로의 이관을 통하여 감축하기 용이하다. 둘째, 동지역은 지리적 범위가 비교적 협소하여 시군구청과의 거리가 상대적으로 짧아서 민원 주민들의 접근성이 매우 높기 때문에 동사무소의 폐지로 인한 주민불편이 상대적으로 적다. 따라서 동지역에서는 행정기관으로서의 동사무소를 폐지하고 독립법인화된 주민자치센터에서 민원행정업무를 위탁처리하는 방식인 완전민간주도형이 바람직하다.

〈표 10〉 읍면동사무소의 업무비중

(단위 : %)

기 능	비 율	읍면사무소	동사무소
주민등록·인감 등 민원업무	12.5	27.38	
세무 및 재무 업무	6.2	14.39	
사무소 유지 업무	15.3	13.43	
건축 및 건설 업무	16.5	11.42	
행정통계 및 선거지원업무	6.3	7.36	
청소 및 환경 업무	11.0	6.08	
지역 경제 업무	7.5	5.33	
도로 및 교통 업무	5.9	3.92	
사회 복지 업무	6.4	3.85	
사회 진흥 업무	5.0	2.84	
병사 및 민방위 업무	4.0	3.51	
보건 위생 업무	0.5	0.49	

출처 : 행정자치부(1998), 읍면동 업무량 실태조사결과.

2) 기관형성의 측면

동지역 주민자치센터의 기관형성은 위원회형이 적합하며, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 동지역에는 상대적으로 많은 주민들이 거주하고 이해관계가 다양하므로 자치센터의 의사결정과 프로그램의 운영에 가급적 많은 주민들이 참여하는 것이 바람직하다. 둘째, 동지역에는 비교적 교육수준이 높고 전문적인 지식과 경험을 축적한 인사들이 많기 때문에 자치센터의 의사결정에 많은 주민들이 참여하는 것이 바람직하다. 셋째, 동지역은 지리적으로 비교적 협소하기 때문에 주민자치센터의 활동에 참여하기 위한 접근이 용이하므로 많은 주민들이 의사결정에 참여할 수 있다. 넷째, 상대적으로 동지역의 지역공동체의식은 미흡하므로, 많은 주민들의 참여를 통하여 “우리의식”을 제고할 필요가 있다. 따라서 동지역의 기관형성체제는 다수의 위원들이 의사결정과 사업집행에 참여하는 위원회형이 바람직하다.

다만 동사무소의 전면적인 폐지는 주민들과 소속공무원들의 극심한 반발을 초래할 것이 예상되므로, 지역적 특성에 따라 점진적으로 적용하는 것이 바람직할 것이다. 서울특별시 및 광역시의 자치구에 소속되어 있는 동은 다른 형태의 동에 비하여 상대적으로 인구가 많고, 면적이 좁으며, 아파트나 사무실이 밀집되어 있

고, 주민들의 성격도 매우 다양하다. 또한 자치구이기 때문에 조례의 제정이 비교적 자율적으로 이루어질 수 있다. 따라서 이 지역의 동사무소는 폐지하고 주민자치센터를 재단법인으로 독립시키는 완전민간주도형의 자치센터운영체제를 직접적으로 시행할 수 있다. 그러나 다른 형태의 동은 서울특별시 및 광역시의 동에 비하여 상대적으로 인구가 적고, 면적이 넓으며, 지역주민들의 직업분포도 비교적 유사한 경우가 많다. 따라서 이 지역의 동사무소는 과도적으로 존치시키되, 주민자치센터를 재단법인으로 독립시키는 준민간주도형의 운영체제를 적용하는 것이 바람직하다. 다만 장기적으로 도시화가 진행되고 자치구가 설치되면 완전민간주도형으로 전환시켜야 할 것이다.

2. 읍지역의 주민자치센터 운영체제

1) 운영주체의 측면

읍지역 주민자치센터는 준민간주도형이 바람직하며, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, <표 10>과 같이 읍사무소는 동사무소와 비교하여볼 때에 건축·건설업무와 청소·환경업무, 사무소유지업무가 상당히 높은 비중을 차지하고 있으며, 도로·교통업무와 사회복지업무, 그리고 사회진흥업무도 전체적인 비중은 낮지만 동사무소에 비하여 2배 가까운 비중을 차지하고 있다. 둘째, 읍지역은 상대적으로 면적이 광범위하기 때문에 민원주민들의 행정기관접근성이 용이하지 아니하다. 셋째, 읍지역주민들은 지역공동체의식이 아직까지 어느 정도 온존하고 있기 때문에 읍체제의 폐지에 대하여 약간의 심리적 반감을 가지고 있다. 넷째, 읍지역에는 비교적 다양하고 양질의 인적·물적 자원이 존재하기 때문에 어느 정도 독립적인 운영이 가능하므로, 지역주민들의 자치능력을 제고하고 자율성을 확보하기 위하여 독립된 법인체로 운영하는 것이 바람직하다. 따라서 읍지역에서는 행정기관으로서의 읍사무소를 그대로 존치하여 민원업무를 비롯한 행정기능을 수행하되, 주민자치센터는 독립법인화하여 자치능력을 배양할 수 있는 방식인 준민간주도형이 적합하다.

2) 기관형성의 측면

읍지역 주민자치센터는 기관형성의 측면에서 지배인형이 바람직하며, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 읍지역에는 상대적으로 많은 주민들이 거주하고 이해관계가 다양하므로 자치센터의 의사결정과 프로그램의 운영에 가급적 많은 주민들이

참여하는 것이 바람직하지만, 읍지역은 지리적으로 비교적 광범위하기 때문에 접근성이에 비추어볼 때 다수의 주민이 주민자치센터의 운영에 참여하기 곤란하다. 둘째, 읍지역에는 교육수준이 높고 전문적인 지식과 경험을 축적한 인사들이 상대적으로 적기 때문에 능력과 전문성을 겸비한 지배인을 영입하여 자치센터의 운영을 위임하는 것이 바람직하다. 따라서 읍지역의 기관형성은 단일의 지배인이 자치센터의 사업을 집행하고 운영하는 지배인형이 적합하다.

또한 지역적으로는 약간의 차별화가 필요하다. 대체로 군청소재지의 읍은 지방 거점도시로서의 역할을 수행하며, 도시적 성격이 강하다. 그리고 이러한 읍은 군청과의 거리가 가깝고, 아파트형의 밀집된 주거형태를 갖추고 있으며, 물적·인적 자원이 양호하다. 따라서 위원회형태의 기관형성이 적용 가능하다. 그러나 비군청소재지나 도농복합시의 읍은 군청과의 거리가 멀고, 인구도 비교적 분산되어 있으며, 주민의 구성도 농업위주의 비교적 유사한 형태를 나타내고 있다. 따라서 지배인형태의 기관형성이 바람직하다. 다만 장기적으로 비군청소재지나 도농복합시의 읍에서도 지역주민들의 자치능력과 의식이 점차 향상될 것이므로 위원회형으로 전환하는 것이 바람직하다.

3. 면지역 주민자치센터 운영체제

1) 운영주체의 측면

면지역 주민자치센터는 운영주체의 측면에서 민관합동형이 적합하며, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 면사무소는 동사무소와 비교하여볼 때에 건축·건설업무와 청소·환경업무, 사무소유지업무가 상당히 높은 비중을 차지하고 있으며, 도로·교통업무와 사회복지업무, 그리고 사회진흥업무도 전체적인 비중은 낮지만 동사무소에 비하여 2배 가까운 비중을 차지하고 있다. 둘째, 면지역은 상대적으로 면적이 광범위하기 때문에 민원주민들의 행정기관접근성이 용이하지 아니하다. 셋째, 면지역 주민들은 지역공동체의식이 아직까지 온존하고 있기 때문에 면체제의 폐지에 대하여 상당한 심리적 반감을 가지고 있다. 넷째, 면지역에는 다양하고 양질의 인적·물적 자원이 빈약하기 때문에 일정부분 행정기관과 밀접한 협력체제를 유지하는 것이 바람직하다. 따라서 기존의 면사무소체제를 유지하면서 영조물로서의 주민자치센터와 협력하여 운영하는 민관합동형이 적합하다.

2) 기관형성의 측면

면지역 주민자치센터의 기관형성은 지배인형이 적합하며, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 면지역에는 비교적 유사한 생활환경을 가진 소수의 주민들이 거주하고 주민상호간의 이해관계가 유사하므로 자치센터의 의사결정과 프로그램의 운영에 지나치게 많은 주민들이 참여할 필요가 없다. 둘째, 면지역은 지리적으로 비교적 광범위하기 때문에 접근용이성에 비추어볼 때 다수의 주민이 주민자치센터의 운영에 참여하기 곤란하다. 셋째, 면지역에는 교육수준이 높고 전문적인 지식과 경험을 축적한 인사들이 상대적으로 적기 때문에 능력과 전문성을 겸비한 지배인을 영입하여 자치센터의 운영을 위임하는 것이 바람직하다. 따라서 면지역의 기관형성은 단일의 지배인이 자치센터의 사업을 집행하고 운영하는 지배인형이 적합하다.

VI. 결 론

지금까지의 지방행정조직은 주민중심의 민주적인 조직구조라기보다는 중앙정부의 정책을 효과적으로 집행하기 위한 일방적·하향적 조직구조였다. 민주화와 지방화의 시대를 맞이하여 주민이 주체가 되는 실질적인 지방자치를 구현하기 위해서는 지역공동체단위의 자생적 자치조직이 활성화되어야 한다. 주민자치조직은 지역주민의 자발적 참여와 자율적 운영, 그리고 자주적 결정을 바탕으로 지역공동체를 구축하여야 한다. 이런 의미에서 주민자치센터는 읍면동사무소의 기능전환을 전제로 정부에서 추진하여 설립한 기관이지만, 앞으로는 실질적인 「주민자치조직」으로 전환되어야 한다.

주민자치조직으로서의 주민자치센터는 지역사회의 민주성과 형평성, 그리고 효율성을 제고시키는 방향으로 운영되어야 하며, 이에 적합한 운영체제를 구축하여야 한다. 개념적으로 가능한 여러 운영체제와 읍면동의 지역적 실정을 조합한 결과, 동지역에서는 동사무소 대신 독립적 재단법인으로서의 주민자치센터를 설립하고 위원회형태로 운영되어야 하고, 읍지역에서는 읍사무소를 존치시키되 독립법인으로서의 주민자치센터를 설립하고 지배인형태로 운영되어야 하며, 면지역에서는 면사무소와 주민자치센터가 협력적인 형태로 설립되어 지배인형태로 운영되는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 주민자치센터가 어떠한 형태의 내부운영체제를 가지더라도 지역주민과 자원봉사자들의 적극적인 참여와 행정기관의 행정적·재정적·시설적 지원이 기본전제가 되어야 하며, 지역특성에 적합한 프로그램을 자주적으로 결정하고 운영하여야 한다는 것이다.

주민자치센터의 운영은 주민의 자발적인 참여가 바탕이 되어야 하지만, 센터내부의 운영이나 프로그램의 개발 및 운영은 전문적인 지식과 경험을 갖춘 관리자가 전담하여야 한다. 우선 센터의 전반적인 운영을 담당하는 사람과 프로그램운영자, 시설관리자, 그리고 회계담당자 등이 필요하다. 특히 프로그램운영자는 주민들의 요구에 대한 조사 및 분석, 각종 프로그램의 개발 및 기획, 프로그램 운영 결과에 대한 평가 및 분석 등을 수행하여야 하며, 가족 및 육아, 지역사회, 사회복지, 사회체육, 청소년교육, 레크리에이션 등 각종 분야에 대한 전반적인 지식과 경험을 보유하여야 하므로, 기존의 사회복지사나 생활체육지도자와 같이 특정분야의 전문가보다는 다양한 분야를 포괄하여 운영할 수 있는 일반적인 전문관리자어야 한다.

자발적인 주민자치조직으로서의 주민자치센터가 원활하게 운영되기 위하여는 자원봉사자의 참여가 필수적이다. 시군구의 자원봉사센터를 적극 활용함은 물론 지역내의 각종 학교, 종교단체, 사회단체, 시민단체, 복지단체 등 자원봉사관련기관과 자원봉사자에 대한 정보를 교류하고, 적극적으로 자원봉사자를 발굴하여야 한다. 또한 발굴한 자원봉사자에 대하여는 적절한 교육과 훈련을 통하여 충분히 능력을 발휘할 수 있도록 해야하며, 적절한 인센티브를 통하여 지속적인 참여를 확보하여야 한다.

주민자치조직으로서의 주민자치센터가 활성화되어 바람직한 지역공동체가 형성되어야 우리의 지방자치도 진정한 풀뿌리민주주의로서의 의미를 찾을 수 있을 것이며, 이것이 바로 세방화(世方化: glocalization)의 첨경이라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강은숙. (2002). 주민자치센터의 현황분석과 향후과제-군포시 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 12(4):243-262.
- 강은숙. (2003). 주민자치센터 평가와 지역공동체구축에 관한 연구. 「행정논총」. 41(2):117-136.
- 강형기. (1990). 청주시 주민조직의 커뮤니티성과 주민지도자의 행태에 관한 연구. 「지방자치연구」. 2(1):75-134.
- 계기석 · 천현숙. (2000). 「커뮤니티 중심의 주거환경정비연구」. 국토연구원 연구보고서.
- 김광남. (2001). 주민자치센터 어떻게 구성 · 운영되어야 하는가. 「도시문제」. 대한 지방행정공제회.
- 김종성. (2002). 「주민자치센터 운영모델 개발연구」. 경기개발연구원 연구보고서.
- 김필두. (2000). 읍면동 주민자치센터 설치의 필요성과 활성화 방안. 「지방자치」. 141.
- 박홍순. (2000). 주민자치센터 활성화를 위한 과제. 「주민자치센터 활성화를 위한 풀뿌리네트워크 사업자료」. 열린사회시민연합.
- 송희준. (1999). 국가와 시민사회의 관계: 이론적 개관과 실천적 전망. 「한국행정연구」. 8(1):5-28.
- 심익섭. (2002). 주민자치센터의 운영활성화 방안. 「한국지방자치학회보」. 14(2): 33-53.
- 이승종. (1997). 미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제: 뉴욕시의 지역위원회를 중심으로. 「한국정치학보」. 31(4):249-269.
- 임혁백. (1993). 민주화시대의 국가-시민사회 관계의 틀 모색. 최장집 · 임현진 공 편. 「시민사회의 도전: 한국민주화와 국가, 자본, 노동」. 서울: 나남.
- 장준호 · 이인혁. (2001). 주민자치활동과 커뮤니티 의식 수준간의 관련성 연구. 「한국도시지리학회지」. 4(2):15-26.
- 정순관 · 조선일. (2001). 주민자치센터 운영의 평가과 과제-전라남도 읍,면 시범지 역을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 12(2):335-358.
- 정용덕. (2001). 「현대국가의 행정학」. 서울: 법문사.
- 최근열. (2002). 주민자치센터 활성화방안: 대전광역시북구를 중심으로. 「행정논총」.

- 40(2):135-165.
- 최병두. (2000). 공동체이론의 전개과정과 도시공동체 운동. 「도시연구」, 6:32-50.
- 하미승 · 강황선. (2002). 정부의 정책파트너로서의 지역사회 구축에 관한 연구-주민자치센터를 통한 지역사회구축 방안. 「한국정책학회보」, 11(4).
- 한국지방행정연구원. (1998). 「읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구」. 한국지방행정연구원 연구보고서 98-27.
- 행정자치부. (1998). 「읍면동 업무량 실태조사결과」.
- 행정자치부. (1999). 「시범실시 동사무소 사무인력조정지침」.
- 행정자치부. (2000). 「시범실시 읍면 사무인력조정 지침」.
- 행정자치부. (2000). 「읍면동 기능전환 문답풀이」.
- 행정자치부. (2000, 2001). 「동 기능전환 확대시행 지침 및 읍면(동) 기능전환 추진 지침」.
- 행정자치부. (2002, 2003). 「읍면동 기능전환 추진실적」.
- Davidson, W. B. and P. R. Cotter. (1986). "Measurement of Sense of Community within the Sphere of City". *Journal of Applied Social Psychology*, 16..
- Held, D. (1987). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, Paul. (1994). *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Amherst: The University of Massachusetts Press.
- MacIver, R. M. and C. H. Page. (1949). Society, N.Y.: Rinehart & Co.
- Nasar, J. L. and D. A. Julian. (1995). "The Psychological Sense of Community in the Neighborhood". *Journal of the American Planning Association*. 61:178-184.
- Offe, C. (2000). "Civil Society and Social Order: Demarcating and Combining Market, State and Community". *European Journal of Sociology*, 41(1):71-94.
- Schmitter, P. (1985). "Neo-Corporatism and the State". in W. Grant(ed.). *The Political Economy of Corporatism*. London: Macmillan.
- Streeck, W. and P. Schmitter. (1985). *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London: Sage.

Abstract

A Study on the Operating System of Community Center

Jong-Seong Kim · Weon-Deuk Shin

The Offices of Eup · Myon · Dong have been transformed to Community Center(Residents Autonomy Center) from 1999. Community Centers are need to activate regional community and to enforce autonomous consciousness. But many problems as the operating system, organizing community committee, staffing full-time officer and managing volunteers(or residents participation) are revealed. So the aim of this study is the construction of desirable operating system, that is to establish the functions and to activate the operation of Community Center. The first function of Community Center is resident autonomy in the direction of democracy. The second is culture and welfare service in the direction of equity. The third is administrative convenience in the direction of efficiency. The subject of operating system is classified three type, that is public leading type, corporation type, private leading type. The inner institution of operating system is classified two type, that is committee type, manager type. In conclusion, the desirable operating systems of Eup · Myon · Dong are proposed as to regional characteristics.

【Key words : community center, functional transformation, operating system】