

주민자치센터의 활성화 방안 : 대구광역시북구를 중심으로

최 근 열*

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 주민자치센터의 이론적 배경
- III. 주민자치센터의 운영실태분석
- IV. 주민자치센터의 활성화 방안
- V. 결 론

〈요 약〉

최근 행정자치부에서는 정부개혁 일환으로 읍·면·동의 행정체제를 「주민자치센터」로 기능 전환하여 주민을 위한 문화·복지·편익시설과 프로그램 운영을 하여 주민의 삶의 질을 높일 뿐만 아니라 지역 주민의 참여로 주민 자치의식과 공동체 의식을 향상시키는 구심체역할을 수행하도록 하였다. 그러나 주민자치센터의 운영에 대해 본래 의도와는 달리 운영상 많은 문제점이 지적되고 있다. 그리하여 본 논문에서는 대구광역시북구를 사례로 주민자치센터에 대한 운영 현황자료와 설문조사(주민, 주민자치위원, 공무원) 등을 통해 종합적으로 운영실태를 분석하여 나타난 문제점을 토대로 하여 그 활성화 방안을 모색하였다. 즉 먼저 주민자치센터 활성화의 기본 방향은 궁극적으로 행정계층으로서 동은 폐지하되 동의 명칭과 그 구역은 존치시키면서 그 구역을 기본적인 생활권으로 삼고 있는 지역사회를 근거로 순수한 주민자치조직이 운영주체가 되어야 하며, 센터의 대표도 주민 중에 선출하고 각종 프로그램의 개발과 운영도 주민자치조직이 전담하여야 한다. 다음 주민자치센터의 구체적인 활성화 방안으로는 주민자치센터 기능의 재정립, 사무 및 인력 재조정을 통한 동행정의 대응성과 적실성 확보, 시설 및 프로그램 운영의 활성화, 주민자치위원회 구성기준과 권한 강화, 자원봉사자의 모집 다양화와 육성·관리, 주민자치센터에 관한 교육과 홍보의 활성화, 주민자치센터 운영재원의 지속적 지원, 주민자치센터 운영 평가시스템과 환류체계 구축 등이다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 주민자치센터 운영을 지방자치단체에만

* 경일대학교 인문사회과학대학 행정학과 교수

맡겨둘 것이 아니라 벤치마킹한 일본처럼 여·야의 정당을 초월한 정치적 합의 하에 중앙정부가 일관성 있게 책임을 지고 추진하는 것이 필요하다.

I. 서 론

행정자치부에서는 정부개혁의 일환으로 급변하는 지방행정환경의 변화에 능동적으로 대처하고 작은 정부실현과 주민중심의 행정서비스 체제의 구축 및 지역중심의 커뮤니티의 형성 등을 통한 주민자치 여건조성이라는 측면에서 전환기를 맞이한 읍·면·동의 행정체제를 「주민자치센터」로 기능 전환하는 기본계획을 발표하고, 그 계획에 따라 1999년에 도시지역(도농복합시를 제외한 일반시 및 자치구)의 278개 동사무소에서 동 기능 전환사업을 추진하여 주민자치센터를 시범적으로 운영한데 이어, 2000년에 도시지역 전 동사무소에 확대 적용하여 주민이 스스로 참여하여 지역현안을 토론하고 지역공동체를 형성하는 공간으로서 주민자치센터를 설치하여 운영하고 있다¹⁾. 그러나 주민자치센터의 운영에 대해 본래 의도와는 달리 여러 가지 부정적인 의견도 분분하고 실제로 운영상 많은 문제점도 지적되고 있다. 그리고 주민자치센터에 대한 선행연구로는 주민자치센터 도입방안에 연구(한국지방행정연구원, 1998)에 이어 주민자치센터 운영관련 연구로서 몇 편이 이루어졌다(조선일·정순관, 2001; 류영춘, 2001; 이영목, 2001; 장현일, 2001 등). 특히 주민자치센터 운영관련 선행연구가 많지 않을 뿐만 아니라 시범지역을 대상으로 하였고 또한 운영현황자료 분석 방법이나 주민 또는 주민자치위원을 대상으로 한 설문조사 방법 중 하나의 방법으로 분석하여 분석의 종합성이 미흡한 측면도 있다. 따라서 본 연구에서는 주민자치센터를 도시지역 전 동으로 확대 적용한 지 2년째 상반기 운영이 끝난 시점에서 대구광역시북구를 사례로 운영 현황자료와 설문조사 등을 통한 종합적으로 운영실태를 분석하여 문제점을 살펴보고 그 활성화 방안을 모색하고자 한다.

연구방법은 먼저 문헌조사를 통해 실증적 연구의 이론적 토대를 구축하고, 설

1) 도농복합시 및 군의 읍·면·동 사무소의 기능전환은 2000년에 시범실시를 거쳐 2001년에는 읍면과 동을 구분하여 확대 추진하되, 읍면의 경우는 사무·인력조정은 전 읍면으로 추진하고, 주민자치센터는 여건이 좋은 일부 읍면에만 주민자치센터를 설치운영하며, 도농복합시의 동의 경우는 전동에 대해 사무·인력 조정 및 주민자치센터를 설치·운영하도록 하고 있다(행정자치부, 2001 : 1).

문조사를 통해 얻은 자료는 주로 빈도분석과 교차분석(χ^2 분석)을 실시하였으며, 통계분석은 SPSS 10.0 for Window를 활용하였다.

II. 주민자치센터의 이론적 배경

1. 동 기능전환과 주민자치센터

1) 동 기능전환의 필요성

동의 기능을 전환하려는 목적은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 능률적인 지방행정체제의 구축을 위해서이다. 즉 우리나라의 지방행정계층구조는 2개의 자치계층과 1~2개의 비자치행정계층 등 모두 3~4개의 계층으로 이루어진 다층체를 채택하고 있어 의사결정의 시간이 지연되고 지방자치단체와 주민간의 거리가 멀어지고 중간계층이 단순한 중계기능만을 수행하는 등의 여러 가지 문제점을 내포하고 있다. 이들 문제점을 해소하고 능률적인 행정수행을 위해서는 지방행정계층을 축소·조정하면서 최일선 행정계층인 동의 행정기관으로서 지위를 없애고 주민자치센터를 도입하여 시행하는 데 있다. 둘째, 본격적인 지방자치시대에 들어섬에 따라 주민자치의 장을 마련하기 위해서이다. 우리나라의 경우 지방자치제도에 단체자치요소가 강하게 뿌리박고 있으며 또한 그 동안 급격한 근대화 과정에서 전통적인 '농촌공동체'의 해체와 도시공동체형성의 미비라는 '공동체의 이중적 부재'를 겪고 있다. 따라서 지방자치 시대에 주민자치 여건을 마련하기 위해서는 그 지방의 주인인 주민을 위한 민주적인 행정이 실시되어야 하고, 주민중심의 행정체제를 구축하여야 할뿐만 아니라 지역주민과 지역의 자치조직을 중심으로 한 지역민주주의를 실현하고 지역주민의 적극적인 참여를 통한 지역공동체를 구축하기 위해서는 지역중심의 커뮤니티(community) 형성이 필요하다. 커뮤니티란 지역을 기본적인 단위로 하여 지역주민들이 공동의 이해관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린 집단적 성격을 가진 것이라 할 수 있으며²⁾ 이러한 커뮤니티 형성을

2) 그러나 미국이나 일본의 많은 연구에서 커뮤니티에 대한 개념이 보는 시각이나 관점에 따라 조금씩 달리 정의하고 있는데, 우리나라에서처럼 동 기능을 전환하여 주민자치센터를 운영하는 입장에서 보면, 매킨버(R. M. Maclver)의 견해가 타당한 것으로 판단되므로 그의 견해에 의하면 커뮤니티는 지역공동체의 토대가 되는 지역성과 공동체 의식 측면에서 정의되고 있는데 지역성이라는 것은 사회적 유사성, 공통된 사회적 관념, 공통된 습관 및 전통, 공속감 등을 말하는 것이며, 공동체 의식은 우리의식

통하여 진정한 주민자치의 기반을 구축할 수 있는 것이다.

이상과 같은 목적 외에도 교통·통신의 발달과 생활권·경제권의 확대 등으로 시나 구청에 의한 광역적, 종합적 행정의 필요성이 커지면서 종전의 동 단위의 행정개념이 약화되었다. 또한 주거환경이 인구 밀집 공동주택 형태로 변화하여 적은 인력으로 주민행정의 수행을 가능하게 하였으며, 행정전산화 즉 각종 민원의 전산발급, 주민 등·초본 전국 온라인화 등으로 업무량의 감소를 가져왔으며, 행정종합정보화 사업이 끝나는 2002년이 되면 행정업무의 대폭적인 감소가 예상된다. 따라서 이러한 행정환경변화에 적절히 대응하기 위하여 동의 기능전환이 요구된다하겠다(행정자치부, 1999a : 4-5)

2) 동 기능전환의 방향

동 기능전환의 기본방향은 크게 과소 동 통·폐합 안, 자치계층과 행정계층을 일치시킬 목적으로 일선 행정계층인 동을 완전히 폐지하는 안, 행정계층으로서 동을 폐지시키되 기존의 동사무소 시설을 새로운 지방화·민주화의 흐름에 적합한 기능을 보강한 주민자치센터로 전환하는 안 등 3가지로 나눌 수 있다. 이러한 대안들은 나름대로의 장단점이 있지만 주민자치센터로 전환하는 방안은 동사무소의 완전 폐지에 따른 주민들과 행정체계에 많은 혼란을 가져다 줄 우려가 있기 때문에 점진적으로 동 행정체제를 개편하려는 것이다. 즉 현재 3계층 혹은 4계층제로 되어 있는 행정계층을 2계층으로 축소하여 행정사무처리를 위한 시간과 인력을 절약하여 효율적인 행정체제를 구축하고 기존 동사무소의 시설 등을 주민자치센터의 시설로 활용하자는 것이다. 따라서 주민자치센터는 기존의 동 사무 중 주민생활과 직접적인 관련이 있는 사무만 계속 존속시키고, 나머지 사무는 기초자치단체인 시 또는 자치구로 이관, 폐지 및 민간이양 시키고, 주민생활과 관련이 있는 사무 외에 정보서비스, 주민편익, 시민교육, 문화여가, 지역사회진흥 및 주민자치 등 시대 상황에 맞는 새로운 기능을 추가하여 주민중심의 지방자치를 실현 하자는 것이다³⁾.

(we-feeling), 역할의식(role-feeling), 의존의식(depended-feeling) 등을 의미한다 (Hallman, 1987 : 33-38).

3) 동 기능전환의 기본 방향과 관련된 각 대안들의 장단점, 주민자치센터 전환방안의 구체적인 내용 등은 한국지방행정연구원(1998 : 15-29)참조.

3) 주민자치센터

(1) 주민자치센터의 의의

동의 기능전환을 통한 주민자치센터는 정보화·지방화 등 새로운 환경변화에 맞추어 동의 기능과 역할을 새롭게 정립하려는 것이다. 즉, 주민생활에 꼭 필요한 민원발급, 사회복지, 민방위, 재난관리 등 민원업무는 계속 수행하되, 규제단속·광역적·일반행정 성격의 업무는 시·구로 이관하여 수행하도록 함으로써 남은 여유시설과 공간을 지역실정에 맞게 주민을 위한 문화·복지·편의시설과 프로그램 등으로 꾸며 주민자치센터⁴⁾로 활용하자는 것이다. 그리하여 동이 시·구의 행정을 단순히 보조하는 역할에서 벗어나 기본적인 최소한의 행정기능을 수행하면서, 주민자치센터를 통해 주민을 위한 문화, 복지, 편의시설과 프로그램 운영을 하여 주민의 삶의 질을 높일 뿐만 아니라 지역 주민의 참여로 주민 자치의식과 공동체의식을 향상시키는 구심체 역할을 수행하도록 하는데 의의가 있다.

(2) 주민자치센터의 구성

주민자치센터에는 5~6급 공무원으로 임명된 소장 아래 최소한의 행정기능을 수행하기 위한 공무원을 배치한다. 즉 인사, 예산, 재산관리, 시설유지관리 등 기관유지사무인 서무분야에 1명, 문화·여가·주민편의 등 각종 주민자치 사업 관리분야에 1~4명, 민원 발급, 사회복지, 민방위 재난관리 등 민원행정분야에 2~12명을 배치한다. 그리고 주민자치센터 활성화의 관건이라 할 수 있는 주민참여분야에는 먼저 각종 주민대표로 구성된 주민자치위원회(15~25명)를 구성하여 주민자치사업의 결정 및 집행 등에 대해 심의와 자원봉사자의 선발을 책임지게 된다.

(3) 주민자치센터의 기능 및 시설

주민자치센터의 궁극적인 목표인 지역공동체형성을 위해서 주민자치센터는 지역사회를 매개시키고 지역구심체 역할을 수행해야 한다. 이러한 맥락에서 주민자치센터는 지역 실정에 맞도록 조정할 수 있도록 다음과 같은 기능과 시설 및 프로그램을 갖추도록 하고 있다.

① 주민자치센터의 기능 : 주민자치센터는 주민을 위한 문화·복지·편의기능 및 주민자치기능을 수행하며 그 기능을 예시하면, 첫째 지역문화 행사, 취미교실, 생활체육 등 문화여가기능, 둘째 평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 시민교육기

4) 주민자치센터란 지방자치법 제8조에 의한 주민편의 및 복리증진을 도모하는 주민자치 기능을 강화하여 지역공동체형성에 기여하도록 하기 위하여 동사무소의 여유공간에 설치된 각종 문화·복지·편의시설과 프로그램 등을 총칭하는 개념이다(행정자치부의 주민자치센터 설치 및 운영조례 준칙 제1조와 제2조 참조).

능, 셋째 회의장, 알뜰 매장, 생활정보제공 등 주민편익기능, 넷째 내 집 앞 청소하기, 불우이웃 돕기, 청소년지도 등 지역사회진흥기능, 다섯째 지역문제에 대한 토론, 건의 등 주민자치기능 등으로 나눈다.

② 주민자치센터의 시설 및 프로그램 : 구청장(시장)은 주민자치센터가 위에 제시된 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 동사무소에 필요한 시설과 프로그램(이하 “시설 등”이라 한다)을 갖추어야 한다. 시설 등은 주민자치위원회의 심의를 거쳐 동장이 요구한 시설 등을 우선적으로 하되, 동사무소별 특성, 재정형편 등을 고려하여 구청장(시장)이 조정할 수 있다. 자치센터의 시설 등을 정함에 있어서 사전에 당해 동사무소의 관할 구역 또는 인근지역의 유사시설 등의 운영실태를 충분히 파악하여 중복되지 않도록 노력하여야 한다. 또한 구청장(시장)은 동사무소가 협소하거나 임차한 건물, 기타 재정형편상 시설 등의 설치가 곤란한 경우에는 재정계획이 포함된 연차별 시설 등의 계획을 수립하여야 한다.

(4) 주민자치센터 운영

주민자치센터의 시설 및 프로그램 운영(“자치센터의 운영”이라 한다)은 동장이 하며, 동장은 소속 공무원 또는 자원봉사자로 하여금 자치센터의 운영을 하게 할 수 있다. 또한 구청장(시장)은 필요하다고 인정하는 경우에 당해 동사무소의 동장, 위원회의 의견을 들어 자치센터의 운영을 공무원이 아닌 자 또는 단체에 위탁할 수 있다.

2. 외국 주민자치센터 운영사례의 시사점

외국 주민자치센터 운영사례의 시사점은 우리나라의 주민자치센터 도입과정에서 벤치마킹한 일본과 독일의 경우를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 우리나라의 주민자치센터와 유사한 일본의 주민자치제도로는 사회교육기관인 공민관과 주민자치조직인 자치회(町内會, 部落會, 町會 등)를 들 수 있다. 공민관과 자치회조직은 일본사회에 깊은 뿌리를 내리고 있는 기초적인 주민조직이다. 비록 초기에는 일본의 군국주의의 행정편의 도모와 국민통제를 목적으로 인위적으로 조직화되기는 하였지만, 시간이 경과함에 따라 주민의 자율조직으로 성장하여 국가와 지방자치단체에서 손을 떼었는데도 지역발전과 지역주민의 복지향상에 큰 몫을 하고 있다는 점에서 우리에게 많은 시사점을 주고 있으며 그 구체적인 내용으로는, 첫째, 주민자치조직을 활용하여 지방행정비용을 절약하고 있다는 점이다. 일본의 지방행정체제는 도·도·부·현·시·정·촌의 2계층제로 대도시

인 동경의 경우, 인구가 최고 70만 명이 넘는 구도 하부행정기관이나 출장소 등이 없이 잘 운영되고 있다. 둘째, 서구사회의 대부분의 선진산업국가들은 산업화와 도시화의 과정에서 사회통합의 위기, 정체성의 위기 등을 경험하였는데 일본은 상대적으로 안정적인 사회통합을 유지하고 있다는 점이다. 그 이유는 자치회라는 주민 자율조직이 주변환경정비와 보존, 기초질서인 청소, 교통, 방범활동 등을 자율적으로 잘 운영하고 있기 때문이다. 셋째, 자치회, 정내회 등 단체에 대한 권리능력 부여는 자치회 등이 재정적 기반이 확실하게 됨에 따라서 주민참여의 기반이 견고하게 되고, 이에 따라서 행정에 대한 주민참여가 활성화 될 수 있으며, 아울러 자치회 등이 행정의 말단 보완기능을 수행함으로써 행정의 효율성·능률성도 함께 제고 될 수 있다는 점이다.

독일은 자생적 주민조직을 통하여 민주주의와 지방자치를 발전시켜온 영국이나 프랑스, 미국 등과는 달리 지역사회의 기반이 되는 자생적 주민조직이 형성되어 있지 않았다. 제2차 세계대전에 패배한 후 국가가 주도하여 주민교육을 실시하여 민주주의와 지방자치가 성공적으로 정착하게 되었다. 그리고 1973년에는 국가가 주도하는 대대적인 행정구역개편을 통하여 복잡한 지방행정구역정리에 성공하였고, 지방자치단체로서 법적 지위를 상실한 정리된 행정구역을 공회당이라는 주민조직을 통하여 무리 없이 이끌어 나가고 있다. 일본과 독일의 주민자치센터운영의 주요 내용을 비교하면 <표 1>과 같으며, 일본과 독일의 운영사례에서 가장 중요한 시사점은 지방자치의 발전을 위해서 일정한 지역을 매개체로 한 공동체의식의 형성이 필요하며 주민자치가 필요하다는 교훈이다.

-
- 5) 일본의 자치회 등은 원칙적으로 주민자치조직이며 임의단체의 성격을 지니고 있다. 그러나 1991년 3월 지방자치법 개정으로 기초지방자치단체장(시·정·촌장)의 인가를 받아 법인격을 지닌 인가지연단체로 등록할 수 있게되어 법적 지위가 강화되었고, 각종 지원정책 등 제도적으로 자치회를 육성할 수 있는 장치가 마련되어 회관 건설비용의 장기저리융자, 운영보조금 지급, 인력파견 등의 지원조치를 실시하고 있으며, 1996년 8월 현재 자치회의 총수 293,227개 단체 중 약 3.0%에 해당하는 8,691개가 기초자치단체장의 인가를 받았다(이경옥, 2000 : 86-87).

<표 1> 일본과 독일의 주민자치센터 비교

구 분	일 본		독 일
	공 민 관	자 치 회	공 회 당
중심시설	· 공민관	· 자치회관(공민관을 위탁받아 사용하기도 함)	· 공회당
성 격	· 지방자치단체에서 관장하는 사회교육 기관	· 주민자치조직	· 임의조직
관리운영 주 체	· 공립 공민관, 시설 공민관(현재 공립 공민관의 90%이상을 민간위탁)	· 자율적 주민조직(선거로 임원진 선출, 별도의 사업부서도 있음)	· 특별한 조직 없이 주민직 선으로 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 지방 조직단위
형성과정	· 사회교육기관으로 정부가 계획적으로 육성	· 주민의 자치적 친목 조직으로 성장	· 1973년 행정구역개편 일 환으로 정부가 계획적으로 추진
기 능	· 시민교육장, 레크레이션·체육장, 자치조직사무소 등	· 지역자치사무처리, 자치단체와 특별지방행정기관으로부터 위탁받은 사무처리	· 일반행정 서비스, 시민대학, 문화행사, 주민자치 등의 기능 수행
재 원	· 정부보조금, 회비, 사용료·수수료, 수익사업 등	· 정부보조금, 회비, 사용료·수수료, 수익사업, 수탁비 등	· 수강료·사용료, 찬조금, 자치단체의 지원금
기 타	· 상근 직원 있음	· 상근 직원 없음(자원봉사자 활용)	· 대표자: 기초자치단체의 부단체장 역할, 단체장의 자문역할 수행

자료 : 한국지방행정연구원(1998 : 34-46)의 재구성

Ⅲ. 주민자치센터의 운영실태분석

1. 분석의 틀

정부정책에 따라 대구광역시북구에서는 2개 동사무소(고성동과 침산 2동)에서 시범적으로 동 기능전환사업을 추진하여, 1999년 9월 주민자치센터를 구성하여 운영하여왔으며, 2000년에 전 동으로 확대 적용하여 주민자치센터를 운영하고 있다. 이러한 주민자치센터의 운영실태분석은 대구광역시 북구청에서 제공한 운영 현황자료에 의한 분석과 주민자치센터 시설 및 프로그램 이용 주민(이하는 “주민”으로 표시함), 주민자치위원, 동사무소 근무 일반직 공무원(이하는 “공무원”으로 표시함) 등을 대상으로 한 설문조사분석에 의하였다.

운영현황자료 분석은 주로 전 동에 주민자치센터를 설치하여 운영한지 2년째인 2001년 상반기(1월~6월) 운영현황 즉 사무 및 인력조정실태, 주민자치센터 설치 및 운영실태, 주민자치센터 프로그램 운영실태, 주민자치위원회 구성실태, 자원봉사자 확보 현황, 주민자치센터에 대한 홍보 및 교육현황, 주민자치센터 설치 및 운영재원 확보 현황 등을 분석기준으로 하여 분석하였다. 설문조사 분석은 동 기능전환에 따른 주민자치센터의 운영실태를 분석해보고, 향후 활성화 방안을 모색하기 위해 북구의 22개 주민자치센터 중 10개 주민자치센터(고성동, 침산1동, 노원1.2동, 산격3동, 복현2동, 대현2동, 검단동, 칠곡1동, 칠곡3동, 태전동)의 주민, 주민자치위원 및 공무원들의 의견을 조사한 것이다. 물론 설문지는 문헌조사와 사례 동의 주민, 주민자치위원, 관계공무원의 면담조사 결과를 반영하여 조사대상별로 세 가지 유형으로 만들었다. 의견조사는 2001년 7월 25일부터 8월 10일까지 17일간 실시되었으며, 북구의 10개 주민자치센터에 설문지 698부(주민용 350부=주민자치센터 당 35부×10; 주민자치위원용 247부=10개 주민자치센터 주민자치위원 전체; 공무원용 101부=10개 동 일반직 공무원 전체)를 배부하여 이중 599부(주민 307부; 주민자치위원 203부; 공무원 89부)를 회수하였다(회수율 85.8%)⁶⁾. 설문

- 6) 각 표본별 응답자의 인구통계학적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 주민응답자의 인구통계학적 특성을 살펴보면, 거주지별로는 25명부터 35명까지이며, 성별로는 여성이 51.1%로 남성보다 조금 많고, 연령별로는 40대가 30.6%로 가장 높으며, 학력에서는 고졸이 50.5%로 다수를 차지하고, 직업별로는 주부가 38.4%로 가장 높고 그 다음이 자영업(24.1%), 회사원(13.0%), 학생(9.4%) 등의 순서로 나타났다. 그리고 주거형태별로는 단독주택이 48.5%로 아파트(42.3%)보다 약간 많았으며, 거주년수별로는 11년 이상이 38.4%로 가장 높았다. 또한 이 표본은 주민전체의 의사를 대표하는 것이 아니라 프

지는 개방형과 폐쇄형 질문을 함께 포함하였으며, 설문문의 내용은 <표 2>에 제시된 바와 같이 주민자치센터의 운영현황, 평가 및 만족도, 주민자치위원회의 구성과 역할, 주민자치센터의 향후 운영방향 등을 분석대상으로 각각 몇 가지 분석기준에 대해 조사하고자 한다⁷⁾.

<표 2> 주민자치센터 운영현황, 평가 및 만족도 등에 대한 분석기준

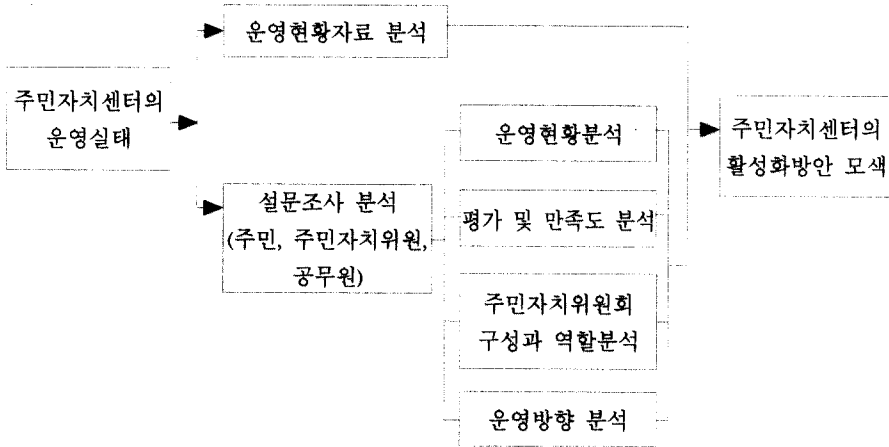
분석 대상	분 석 기 준
주민자치센터의 운영 현황	주민자치센터 인식 정도(주민), 주민자치센터 인지 경로(주민), 주민자치센터의 시설과 프로그램 이용 이유(주민), 주민자치센터 운영상 어려운 점(주민자치위원, 공무원), 주민자치센터 관련 교육현황(공무원)
주민자치센터의 평가 및 만족도	주민자치센터로의 전환의 편리성(주민, 주민자치위원, 공무원), 구청 이관된 생활민원 중 불편분야(주민, 주민자치위원, 공무원), 주민자치센터 프로그램의 유익성 정도(주민, 주민자치위원, 공무원), 주민자치센터 4개 부분별 만족 정도(주민), 동사무소 기능전환과 주민자치센터 운영으로 기대되는 점과 우려되는 점(주민자치위원, 공무원)
주민자치위원회의 구성과 역할	주민자치위원회 인적구성 시 중점적 고려사항(주민, 주민자치위원, 공무원), 바람직한 주민자치위원의 선출방법(주민, 주민자치위원, 공무원), 현재 주민자치위원들의 역할(주민자치위원), 주민자치위원회의 바람직한 역할(주민, 주민자치위원, 공무원)
주민자치센터의 향후 운영방향	강화시켜야 할 기능(주민, 주민자치위원, 공무원), 보강해야 할 시설(주민자치위원, 공무원), 시설과 프로그램 운영에 중점을 두어야 할 대상(주민, 주민자치위원, 공무원), 자원봉사자 참여 여부(주민), 지역시민단체의 주민자치센터에 운영 참여 정도(주민, 주민자치위원, 공무원), 주민자치센터 운영 재원 확보방법(주민, 주민자치위원, 공무원), 선호하는 프로그램(주민, 주민자치위원, 공무원)

()안은 개별 분석기준에 대한 질문대상을 의미한다.

로그그램을 이용하는 주민의 의사를 표현하는 특성이 있다. 둘째, 주민자치위원 응답자의 인구통계학적 특성을 살펴보면, 거주지별로는 12명부터 25명까지이며, 성별로는 남성이 88.2%로 압도적으로 높고, 연령별로는 50대가 55.7%로 가장 높으며, 학력에서는 고졸이 48.3%로 다수를 차지하고 있으며, 주거형태별로는 단독주택이 59.1%로 아파트(29.6%)보다 훨씬 높으며, 거주년수별은 11년 이상 58.1%로 다수를 이루고 있다. 셋째, 공무원 응답자의 인구통계학적 특성을 살펴보면, 근무지별로 8명에서 10명이며, 성별로는 남성이 65.2%로 여성보다 훨씬 높고, 연령별로는 30대가 55.1%로 가장 높으며, 학력은 대학재학이상이 70.8%로 대다수를 이루고 있다.

7) 단, 설문문에 응답한 전체 599명(주민 307명; 주민자치위원 203명; 공무원 89명)중 각 설문 문항별 무응답자는 분석에서 제외하였다.

이상의 내용을 종합한 연구의 분석 틀은 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 분석의 틀

2. 주민자치센터의 운영실태

1) 운영현황자료 분석

(1) 사무 및 인력조정실태

사무 및 인력조정 실태는 행정자치부의 사무 및 인력 조정지침에 제시한 것(존치사무 179건, 존치인력 204명)과 비교하여 존치사무 및 존치인력이 많은 편(272건과 223명)으로 미흡하다고 할 수 있다.

(2) 주민자치센터 설치 및 운영실태

주민자치센터 설치 및 운영실태를 보면, 22개 동사무소에 주민자치센터를 설치하고 있는데, 그 명칭은 주민자치센터, 동민의 집, 문화의 집, 동민문화센터, 자치회관, 자치주민회관, 주민의 집 등으로 다양하게 사용하고 있다. 또한 자치센터의 시설은 산격1동(인터넷방과 다용도실을 제외한 가요교실, 에어로빅, 차명스쿨, 탁구교실, 국악교실 등의 프로그램은 인근 성북 새마을금고 시설사용)과 노원3동(인터넷방을 제외한 서예교실과 탁구교실 등의 프로그램은 원대새마을금고 복지관 사용)을 제외한 20개 동에서 동사무소 시설만을 사용하고 있다. 자치센터의 운영은 동장과 담당공무원 중심으로 운영하고 있으며, 공무원이 아닌 자나 단체에 위탁하여 운영하는 경우는 전혀 없는 실정이다.

(3) 주민자치센터 프로그램 운영실태

2001년 상반기(1월~6월) 주민자치센터 프로그램 운영실태를 보면, 22개 주민자치센터에서 90개 프로그램을 실시하고 있다. 이들 프로그램중 대부분이 헬스, 댄스스포츠, 탁구, 꽃꽂이, 서예, 한문 등 문화여가 및 시민교육기능 관련 프로그램이 대부분이고 알뜰 매장, 생활정보, 내 집 앞 청소하기, 불우이웃 돕기, 지역문제에 대한 토론 등 주민편익, 지역사회진흥 및 주민자치기능 관련 프로그램은 매우 미흡한 실정이다. 또한 문화여가 및 시민교육기능 관련 프로그램 등도 지역의 농협, 새마을금고 및 민간기관 등이 운영하는 프로그램과 중복될 뿐만 아니라 전문강사 및 자원봉사자확보의 어려움 등으로 운영의 어려움이 많은 편이다. 그리고 이들 프로그램의 이용자별 현황을 살펴보면 총 85,097명의 이용자중 주부가 42,389(50.0%)로 가장 많고 그 다음이 초중고학생(20,800; 24.4%), 노인(5,405; 6.4%), 직장인(4,007; 4.7%), 대학생(3,430; 4.0%) 등 순서로 나타났다. 이들 프로그램의 월 회비 징수액은 90개 프로그램 중 73개 프로그램에서 무료이며 나머지 17개 프로그램에서는 최저 3천원부터 최고 25천원을 받고 있다. 수강료를 받는 프로그램은 주민들에게 인기 있는 댄스스포츠, 가요교실, 에어로빅 등이며 이들 프로그램은 대부분이 전문강사를 확보하고 있다.

(4) 주민자치위원회 구성실태

주민자치위원회 구성실태를 보면, 22개 주민자치센터 전체 주민자치위원이 585명(고문을 제외한 동별 최고 30명 최저 16명)으로 구성되어 있으며, 이를 분야별로 살펴보면 교육계 3명, 체육·문화·예술계 4명, 사회복지계 2명, 관계 25명으로 각각 구성되어 있으며 기타가 550명으로 대부분을 이루고 있다. 여성위원은 44명으로 전체 위원 7.5%를 차지하고 있다. 그리고 직종별로 살펴보면, 자영업이 287명(49.1%)으로 가장 많았고, 그 다음이 직능단체(154명; 26.3%), 지방의원(24명; 4.1%), 주부(22명; 3.8%), 전문가(15명, 2.6%), 비영리 민간단체(10명; 1.7%), 회사원(9명; 1.5%) 등의 순서로 구성되어 있다.

한편 대구광역시북구의 지방의원 28명(시의원 4명 포함)중 주민자치위원회에 참여하는 위원은 24명으로 대부분이 참여하고 있다. 또한 지방의원의 참여내역을 살펴보면, 위원장 2명, 위원 13명, 고문 9명 등으로 참여하고 있다.

(5) 자원봉사자 확보현황

자원봉사자 확보현황은 22개 주민자치센터 중 3개에서 10명(총무관리부문 1명, 교육기획부문 1명, 행정지원부문 8명)의 자원봉사자를 확보하고 있는 실정이다. 이는 주민자치센터의 실무운영을 자원봉사자 중심으로 한다는 취지에 비추어 보

아 아주 미미한 실정이다.

(6) 주민자치센터에 대한 홍보 및 교육현황

구청 및 동별 주민자치센터의 자치센터에 대한 홍보 및 교육은 리플렛(5회 5종 57,700매), 팜플렛(1회 22종 66,000매), 전단(1회 1종 100,000매), 반회보(2회 110,000매), 지방언론(3회), 유선방송(3회), 구청장의 서한발송(4회 3,023), 구청장 간담회(1회 577명), 구의회 보고회(1회 23명), 주민설명회(1회 22개 동 2,860), 정례 조희시 소속공무원 교육(3회 2,400명), 지역 관변단체 회의(동별 3회 3,960명) 등을 통하여 이루어졌다. 그리고 구청인터넷홈페이지에 주민자치센터 전용 사이트를 개설하여 홍보하고 있다.

(7) 주민자치센터 설치 및 운영재원 현황

주민자치센터 설치 관련 총예산이 1,743백만 원이며, 이중 국비가 280백만 원(16.1%), 대구광역시비가 420백만 원(24.1%), 구비가 1,043백만 원(59.8%)으로 구성되어 주민자치센터당 평균 87백만 원에 해당한다. 그리고 2001년도 주민자치센터 강사수당을 포함한 프로그램 운영비로 87백만 원(주민자치센터당 평균 4백만 원)을 구비로 주민자치센터 설치이후 처음으로 지원하였다.

2) 설문조사 분석

(1) 주민자치센터 운영 현황

주민자치센터 운영현황은 주민자치센터 인식 정도 및 인지 경로, 주민자치센터의 시설과 프로그램 이용 이유, 주민자치센터 운영상 어려운 점, 주민자치센터 관련 교육현황 등에 대해 의견조사를 하였다.

첫째, 주민들의 동사무소의 기능전환과 주민자치센터 운영에 대한 인지정도는 응답자의 다수인 60.9%가 조금 알고 있으며, 그 다음 22.5%는 매우 잘 알고 있고, 거의 모른다고 응답한 사람은 16.6%에 지나지 않았다. 이와 같이 주민자치센터에 대한 인식정도가 상당히 높게 나타난 것은 설문대상을 주민전체 중에 표본 추출한 경우가 아니고 주민자치센터 프로그램이나 시설을 이용한 주민을 대상으로 하였기 때문으로 판단된다.

둘째, 주민들의 동사무소의 기능전환과 주민자치센터 운영에 대한 인지경로는 응답자의 40.7%가 시/구청 또는 동사무소 홍보물을 선택하여 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 동사무소 방문(31.6%), 언론/매스컴(12.4%), 기타(8.5%), 반상회(6.5%) 등의 순서로 나타났으며, 기타에 응답한 사람 중 대다수는 이웃이나 가족으로부터 들은 것으로 나타났다.

셋째, 주민들의 주민자치센터의 시설과 프로그램을 이용한 이유로는 응답자 중 무료이거나 비용이 저렴해서가 40.9%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 집과 가까이 있어서(24.6%), 시설 또는 프로그램이 일상생활에 유익해서(19.6%), 민원을 위해 동사무소 방문 시 이용할 수 있어서(15.0%) 등의 순서로 나타났다.

넷째, 주민자치위원과 공무원들의 주민자치센터 운영상 가장 어려운 점으로는 전체 응답자중 시설 및 운영재원 확보가 39.0%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 주민의 프로그램 참여 제고(21.6%), 프로그램 발굴 및 선정(21.3%), 자원봉사자 및 강사확보(17.4%), 기타(0.7%) 등의 순서로 나타났다. 집단별로 구분하여 살펴보면, 양 집단 모두 시설 및 운영재원 확보를 가장 높게 꼽았으며, 그 다음으로는 주민자치위원이 자원봉사자 및 강사 확보를 지적한 반면에 공무원은 주민의 프로그램 참여 제고를 지적하였다($\chi^2 = 15.857$, $df=4$, $p<.01$).

다섯째, 공무원들의 동사무소 기능 전환과 주민자치센터 운영 관련 교육실적 여부는 응답자의 50.6%가 있는 것으로 나타났으며, 또한 교육을 받은 곳은 동사무소 자체가 42.0%로 가장 많았고 그 다음이 복구청(30.0%), 공무원교육원(14.0%), 행정자치부(12.0%), 대구광역시청(2.0%) 등 순서로 나타났다.

(2) 주민자치센터의 평가 및 만족도

주민자치센터의 평가 및 만족도는 주민자치센터로의 전환의 편리성, 구청 이관된 생활민원 중 불편분야, 주민자치센터 프로그램의 유익성 정도, 주민자치센터 4개 부분별 만족 정도, 동사무소 기능전환과 주민자치센터 운영으로 기대되는 점과 우려되는 점등에 대해 의견조사를 통하여 측정하였다.

첫째, 주민, 주민자치위원 및 공무원들의 동사무소의 기능전환과 주민자치센터 운영이 종전의 동사무소와 비교하여 어떻게 느꼈는지에 대해서는 전체 응답자의 64.9%가 긍정적으로 나타났다. 집단간에 비교하여 보면, 주민과 주민자치위원의 경우 긍정적인 응답이 각각 74.4%와 59.5%로 부정적인 응답보다 높게 나타났으나 공무원의 경우 부정적인 응답이 55.1%로 긍정적인 응답보다 다소 높았다($\chi^2 = 48.936$, $df=6$, $p<.01$). 이와 같이 공무원이 부정적인 응답이 높은 것은 주민이나 주민자치위원의 입장보다는 업무변화 등을 고려한 공무원의 입장에서 평가하였기 때문으로 생각한다.

둘째, 주민, 주민자치위원 및 공무원들의 동사무소 기능전환 후 구청으로 이관된 생활민원 업무중 가장 많은 불편을 초래하는 분야로는 전체 응답자중 청소(불법투기지도단속, 쓰레기수거 등)분야가 45.6%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 교통(주·정차단속, 교통시설물 관리 등; 27.9%), 건축, 건설(하수구 준설, 노점상

단속 등; 19.0%), 광고물(현수막, 벽보; 7.5%) 등 순서로 나타났다. 집단간에 비교하여 보면, 세 집단 모두 가장 불편분야로서 청소분야가 가장 높게 나타났으나, 그 다음 순위로는 주민이나 주민자치위원 경우 교통분야로 나타났으나 공무원의 경우 건축, 건설 분야로 지적하였다($\chi^2=37.937$, $df=6$, $p<.01$).

셋째, 주민, 주민자치위원 및 공무원들의 주민자치센터 시설 및 프로그램이 지역주민에게 얼마나 도움되었다고 생각하느냐에 대해서는 전체 응답자 중 매우 도움이 되었다고 응답한 사람이 20.4%, 약간 도움이 되었다고 응답한 사람이 50.7%로 긍정적으로 응답한 사람이 71.5%에 해당된다. 반면에 거의 도움이 안되었다고 응답한 사람이 24.7%, 전혀 도움이 되지 않았다고 응답한 사람이 4.2%로 부정적으로 응답한 사람이 28.9%로 나타났다. 그리고 집단별로 긍정적인 정도는 차이가 있지만 세 집단 모두 긍정적인 응답이 부정적인 응답보다 높게 나타났다($\chi^2=34.431$, $df=6$, $p<.01$).

넷째, 주민들의 주민자치센터의 4개 부문 즉 프로그램의 내용, 강사의 질, 시설, 수강료에 대해 각 부문별로 어느 정도 만족하느냐에 대해서는 매우 만족 또는 약간 만족한다는 응답이 각각 85.9%, 87.2%, 84.9%, 90.5%로 나타나 모든 부문에서 매우 긍정적으로 나타났다.

다섯째, 주민자치위원과 공무원들이 동사무소 기능전환과 주민자치센터의 운영으로 좋아질 것으로 기대되는 점으로는 전체 응답자중 문화·복지 서비스 기능이 39.0%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 좋아질 것이 별로 없음(27.4%), 주민자치 발전(20.9%), 능률적인 지방행정체제 구축(12.7%) 등 순서로 나타났다. 양 집단을 비교하면, 양 집단 모두 좋아질 것으로 가장 높게 기대되는 점과 가장 낮게 기대되는 점은 각각 문화·복지서비스 기능과 능률적인 지방행정체제 구축으로 나왔으나, 공무원의 경우 좋아질 것이 별로 없다고 응답한 사람도 38.2%나 되며 또한 기능전환의 하나의 목적인 능률적인 지방행정체제구축을 선택한 사람이 3.4%로 보아 동사무소 기능 전환을 부정적으로 인식하는 공무원이 상당수 있는 것으로 판단된다($\chi^2=20.273$, $df=3$, $p<.01$).

여섯째, 주민자치위원과 공무원들이 동사무소 기능전환으로 가장 우려되는 점으로는 전체 응답자의 다수인 45.6%가 조사/확인/지도/단속 등 현장업무 부실을 지적하였으며, 그 다음이 주민에 대한 행정서비스 기능의 약화(31.2%), 재난재해에 대한 대처 능력의 약화(15.1%), 주민여론 수렴기능의 약화(8.1%) 등의 순서로 나타났다. 이러한 경향은 주민자치위원과 공무원의 양 집단간에도 동일하게 나타났다($\chi^2=4.906$, $df=3$, $p>.05(.179)$).

(3) 주민자치위원회의 구성과 역할

주민자치위원회의 구성과 역할은 주민자치위원회 인적구성 시 중점적 고려사항, 바람직한 주민자치위원의 선정방법, 현재 주민자치위원들의 역할, 주민자치위원회의 바람직한 역할 등에 대하여 의견조사를 하였다.

첫째, 주민, 주민자치위원 및 공무원들에게 주민자치위원회의 인적구성 시 어떠한 점에 중점을 두어야 한다고 생각하느냐에 대해서는 전체 응답자중 32.3%가 주민의사를 반영하면 아무래도 상관없음에 응답하여 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 지역대표 중심(28.5%), 전문성 고려(23.8%), 여성참여의 활성화(15.5%) 등 순서로 나타났다. 집단간 비교하여 보면, 주민과 공무원의 경우 주민의사를 반영하면 아무래도 상관없음이 가장 높게 나타났으나 주민자치위원의 경우 지역대표 중심이 가장 높게 나타났다($\chi^2=43.167$, $df=6$, $p<.01$).

둘째, 주민, 주민자치위원 및 공무원들에게 주민자치위원은 어떻게 선출되어야 한다고 생각하느냐에 대해서는 전체 응답자중 주민직접선거가 30.7%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 동장(동사무소)의 추천(29.8%), 지역민간단체의 추천(27.8%), 기타(6.3%), 지방의원의 추천(5.4%) 등 순서로 나타났다. 집단간에 비교하여 보면, 주민의 경우는 주민직접선거, 지역민간단체의 추천, 동장의 추천 등의 순서로 나타난 반면에 주민자치위원과 공무원의 경우는 동장의 추천, 지역민간단체의 추천, 주민직접선거 등의 순서로 나타나고 있어 집단간에 주민자치위원 선출방법의 선호 경향이 다르다고 할 수 있다($\chi^2=48.385$, $df=8$, $p<.01$).

셋째, 주민자치위원들에게 참여한 주민자치위원회가 주로 하는 일이 무엇이었느냐에 대해서는 응답자의 55.4%에 해당하는 다수가 주민자치센터 운영에 있어 심의를 선택하였으며, 그 다음이 주민자치센터 운영에 관한 보고를 들음(21.3%), 주민자치위원간의 친목도모(15.3%), 동장 보좌 및 자문(7.9%) 등 순서로 나타났다. 이는 상당수 주민자치위원들이 본래 역할을 수행하지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다.

넷째, 주민, 주민자치위원 및 공무원들에게 주민자치위원회의 역할이 어떻게 되어야한다고 생각하느냐에 대해서는 전체 응답자중 주민자치센터를 주민자치위원회가 실질적으로 책임지고 운영이 40.8%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 동장 및 담당공무원과 주민자치위원회가 공동 운영이 37.6%, 운영은 동장과 담당공무원이 책임지고 주민자치위원회는 운영 감시(18.8%), 주민자치위원회 구성할 필요성 없음(2.9%) 등 순서로 나타났다. 집단간에 비교하여 보면, 주민의 경우는 주민자치센터를 동장 및 담당공무원과 주민자치위원회가 공동 운영이 가장 높게 나타

난 반면에 주민자치위원과 공무원은 주민자치센터를 주민자치위원회가 실질적으로 책임지고 운영이 가장 높게 나타났다($\chi^2=34.301$, $df=6$, $p<.01$).

(4) 주민자치센터의 향후 운영방향

주민자치센터의 향후 운영방향은 강화시켜야 할 기능, 보강해야 할 시설, 시설과 프로그램 운영에 중점을 두어야 할 대상, 자원봉사자 참여 여부, 지역시민단체의 주민자치센터에 운영 참여 정도, 주민자치센터의 운영 재원 확보방법, 선호하는 프로그램 등에 대해서 의견조사를 하였다.

첫째, 주민, 주민자치위원 및 공무원들에게 향후 주민자치센터의 발전을 위하여 강화시켜야 할 기능이 어느 부분이라고 생각하느냐에 대해서는 전체 응답자 중 문화여가기능이 32.3%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 지역사회진흥기능(20.9%), 주민자치기능(18.8%), 시민교육기능(18.1%), 주민편의기능(10.0%) 등의 순서로 나타났다. 집단간에 비교하여 보면, 주민의 경우는 문화여가기능, 시민교육기능, 지역사회진흥기능, 주민자치기능, 주민편의기능 등 순서로 나타났으나, 주민자치위원과 공무원의 경우는 문화여가기능, 주민자치기능, 지역사회진흥기능, 시민교육기능, 주민편의기능 등 순서로 나타났다고 나타났다($\chi^2=20.827$, $df=8$, $p<.01$).

둘째, 주민자치위원과 공무원들에게 향후 주민자치센터의 발전을 위하여 더욱 보강해야 할 시설이 어떤 것이라고 생각하느냐에 대해서는 전체 응답자중 주민자치공간이 34.4%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 정보 및 교육시설(27.1%), 편의시설(20.8%), 복지시설(17.7%) 등 순서로 나타났다. 그리고 양 집단 모두 주민자치공간이 가장 높게 나타났다고 나타났다($\chi^2=5.581$, $df=3$, $p>.05(.134)$).

셋째, 주민, 주민자치위원 및 공무원들에게 주민자치센터 시설과 프로그램을 운영함에 있어서 가장 중점을 두어야 할 대상은 누구라고 생각하느냐에 대해서는 전체 응답자중 주부가 41.1%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 어린이 및 노인(26.7%), 청소년(19.1%), 직장인(7.8%), 기타(5.2%) 등 순서로 나타났다. 집단간에는 항목별 비중이 꽤 차이가 나지만 비중의 우선 순위는 전체 응답자와 비슷하게 나타났다($\chi^2=38.918$, $df=8$, $p<.01$).

넷째, 주민들의 주민자치센터 자원봉사자로서 참여여부는 시간과 여건이 허락 되면 참여하겠음이 48.9%로 가장 높게 나타났고, 그 다음이 마음은 있지만 사정상 참여 불가능(27.9%), 적극적으로 참여하겠음(13.1%), 참여할 생각이 없음(10.2%) 등 순서로 나타나고 있다. 이는 대부분의 주민이 소극적 참여 내지 참여가 불가능함을 의미한다.

다섯째, 주민, 주민자치위원 및 공무원들에게 지역민간단체(NGO)가 주민자치센터에 어느 정도 참여하는 것이 바람직하다고 생각하느냐에 대해서는 전체 응답자 중 주민자치위원회 위원으로 참여가 37.5%로 가장 높게 나타났고, 주민자치센터 운영에 지도·감독 및 자문(25.8%), 주민자치센터 프로그램을 위탁받아 운영(22.5%), 주민자치센터를 책임지고 운영(14.2%) 등 순서로 나타났다. 이는 지역민간단체가 주민자치센터 운영에 직접적이고 적극적인 역할보다 간접적이고 소극적인 참여를 바란다고 볼 수 있다. 집단간 비교하여 보면, 세 집단 모두 역시 지역민간단체가 주민자치위원회 위원으로 참여가 가장 높게 나타났으나, 그 다음 순위로는 주민이나 주민자치위원의 경우는 주민자치센터 운영에 지도·감독 및 자문인데 비하여 공무원의 경우 주민자치센터 프로그램을 위탁받아 운영하는 것으로 나타났다($\chi^2=25.849$, $df=6$, $p<.01$).

여섯째, 주민, 주민자치위원 및 공무원들에게 주민자치센터 시설 및 프로그램 운영을 위한 재원은 어떻게 확보되어야 한다고 생각하느냐에 대해서는 전체 응답자중 시설 및 프로그램의 이용자와 정부 및 지방자치단체 공동부담이 51.6%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 시설 및 프로그램의 이용자가 부담(22.4%), 정부 및 지방자치단체가 부담(21.2%), 지역유지 찬조(3.9%), 기타(0.8%) 등 순서로 나타났다. 집단간 비교하여 보면, 세 집단 모두 역시 시설 및 프로그램의 이용자와 정부 및 지방자치단체 공동부담이 가장 높게 나타났으나, 그 다음 순위로는 주민의 경우 정부 및 지방자치단체가 부담으로 나타난 반면에 주민자치위원과 공무원의 경우 시설 및 프로그램 이용자가 부담하는 것으로 나타났다($\chi^2=27.309$, $df=8$, $p<.01$).

일곱째, 주민, 주민자치위원 및 공무원들에게 향후 거주지 또는 근무지 주민자치센터에서 어떤 프로그램을 운영하는 것이 바람직하다고 생각하느냐에 대해서는 전체 응답자(건)중 컴퓨터 교실이 11.8%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 헬스 교실(11.4%), 주민회의실(10.7%), 한문서예교실(9.8%), 교양강좌(8.9), 가요교실(7.1%), 댄스 스포츠(6.3%), 주민사랑방(6.3%), 탁구교실(6.1%), 인터넷방(5.8%), 독서공부방(5.1%), 탁아방(5.1%), 중고품교환(2.9%), 국악교실(2.5%) 등 순서로 나타났다. 집단간 비교하여 보면, 주민의 경우 컴퓨터교실, 헬스교실, 한문서예교실, 댄스스포츠 등 순서로 선호하는 것으로 나타났고, 주민자치위원의 경우는 주민회의실, 한문서예교실, 헬스교실, 교양강좌 등 순서로 나타났으며, 공무원의 경우는 주민회의실, 헬스교실, 교양강좌, 탁구교실 등 순서로 나타나고 있어 세 집단간에 우

선 순위는 다소 차이가 있는 것으로 나타났다⁸⁾.

3. 주민자치센터의 문제점

주민자치센터 운영실태분석에서 나타난 제문제점들을 종합하여 크게 두 가지로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

1) 주민자치센터 기능상의 문제점

(1) 주민자치센터 기능의 모호성

우선 주민자치센터를 통해 추구하고자 하는 목적과 기능을 분명히 정립해야 하는데, 우리나라의 경우 처음에는 동 기능 전환의 목적이 행정의 비능률을 초래하고 있는 지방행정계층을 축소·조정하면서 최일선 행정계층인 동의 행정기관으로서 지위를 잃애고, 주민생활에 꼭 필요한 민원발급, 사회복지, 민방위, 재난관리 등 민원업무는 계속 수행하되, 규제단속·광역적·일반행정 성격의 업무는 시·구로 이관하여 수행하도록 함으로써 남은 여유시설과 공간을 지역실정에 맞게 주민을 위한 문화·복지·편익시설과 주민자치공간 등으로 꾸며 주민자치센터로 활용함으로써 주민자치를 실현시킬 수 있는 장을 마련하기 위해서였다. 그러나 동사무소 폐지가 공무원의 구조조정으로 이어질 것이라는 우려로 인한 공무원들의 저항으로 부분적인 사무 및 인력조정만 이루어진 채 행정기관으로서의 동사무소가 그대로 남아있으며, 또한 운영중인 주민자치센터는 문화여가 기능에 치중하고 주민이 참여하여 지역현안을 토론하는 지역사회진흥 및 주민자치기능을 소홀히 하여 주민자치센터의 본래 취지인 주민자치 활성화는 상당히 거리가 있는 실정이다.

(2) 사무 및 인력 조정상 문제

동사무소의 기능전환에 따른 사무 및 인력 조정실태가 미흡하며, 또한 행정자치부 사무 및 인력조정 지침에는 동사무소의 인력조정을 지역유형과 주민 수에 따라 획일적으로 조정하도록 되어 동 행정 수행에 어려움이 많이 따른다. 그리고 동 업무 구청이관에 따른 행정서비스 기능의 대응성이 약화되는 문제가 따른다. 특히 청소 업무를 동에서 구청으로 이관함에 따라 취약지역 및 공한지 등의 불법투기 쓰레기가 급증하여 생활민원이 폭증하고 있으나 처리 지연으로 주민불편을 초래하고 있다.

8) 응답 대상자에게 거주지 또는 근무지 주민자치센터에서 선호하는 프로그램을 세 가지씩을 선택하게 하여 나온 전체 건수를 100%로 보고 프로그램별로 환산하였다.

2) 주민자치센터 운영상의 문제점

(1) 주민자치센터 시설 및 프로그램 운영상 문제

첫째, 다양한 프로그램 개발에 한계가 있다. 즉 프로그램을 주민자치위원회의 심의를 받아 동장과 담당공무원이 운영하고 있으나 주민자치위원이나 담당공무원이 전문성이 확보되지 않아 프로그램 운영실태에서 전술한 바와 같이 헬스를 비롯하여 댄스스포츠, 가요교실, 탁구, 꽃꽂이 등 일부 강좌에 치중되고 있으며, 주민자치센터에서 제공하는 프로그램도 운영 담당기관에 의해서 일방적으로 제공되는 비슷한 프로그램이 많이 있다. 그리고 기존의 동사무소는 건물이 행정기능만을 수행하기 위해 건축되어 주민자치센터로 활용하기에는 노후·협소한 곳이 많아 최소한의 문화·복지 프로그램을 수행이 불가능한 동사무소도 있는 상황에서 주민자치사업 활성화를 도모하는데는 한계가 있다. 즉 실태분석에서 살펴본 바와 같이 주민자치센터의 공간을 문화여가 및 시민교육 프로그램 시설물 배치에 활용하고 나면 주민회의실이나 주민소모임 등 주민자치공간으로 활용하기 어려운 실정이다.

둘째, 프로그램 운영시간대의 신축성이 결여되어 있고, 또한 프로그램 참여 계층의 다양성이 미흡한 실정이다. 즉 운영실태 분석에서 전술한 바와 같이 프로그램 운영시간대가 거의 대부분이 공무원 근무시간에 이루어 있으며, 또한 참여 계층도 주부가 전체 이용자중 50.0%를 차지하고 있어 다양한 계층 참여가 미흡한 실정이다.

셋째, 주민들의 프로그램 참여가 특정 프로그램에 한정되어 있다. 즉 운영실태 분석에서 전술한 바와 같이 프로그램 전체 참여자 중 주부들이 높은 선호도와 접근성이 쉬운 헬스, 댄스스포츠, 가요교실 등 문화·여가기능 프로그램에 치중되어 있고, 비인기 종목의 경우 회원의 수가 적어 개강도 못하거나 전문성을 가진 프로그램도 참여도가 떨어지면 폐강되는 모순점 등이 나타났다.

넷째, 지역 내 민간 및 공공기관간 프로그램이 중복적으로 운영되는 경우가 있다. 즉 운영실태 분석에서 전술한 바와 같이 지역 내에 새마을 금고, 농협, 복지관 등의 공공기관과 취미·여가 관련 상당수 프로그램이 중복되어 있어 회원확보가 어렵고 민간기관과도 시설 및 강사 자질 등에서 경쟁력이 낮아 어려운 실정이라 하겠다.

다섯째, 전문강사 확보의 어려움이 있다. 운영실태분석에서 전술한 바와 같이 북구의 22개 주민자치센터에서 운영하고 있는 90개 프로그램 중 전문강사를 확보한 프로그램은 20개에 지나지 않아 프로그램 강사 확보가 어려울 뿐만 아니라 강

사가 전문성을 확보하지 못할 경우 전체 프로그램의 신뢰성 저하를 가져올 수 있다.

여섯째, 프로그램 운영 관련 관계자들(주민자치위원회 위원과 담당공무원)의 전문성이 결여되어 있다.

(2) 주민자치위원회 구성과 운영에 따른 문제

첫째, 현재 주민자치위원회 구성 실태는 주로 과거 동정자문위원, 새마을 바르게 살기협의회 등 동 단위 단체임원 중심으로 구성되어 있고 교육계, 체육·문화·예술계, 사회복지계, 관계 등 각계 전문가, 시민단체와 여성 참여가 극히 저조하게 나타나고 있어 주민 대표성의 문제와 더불어 주민자치의 활성화라는 본래 취지를 훼손할 우려가 있다.

둘째, 주민자치위원회가 주민자치센터 운영에 대해 심의와 동장의 자문기구로 한정되어 있어 주민자치센터 운영 전반에 대한 책임성을 갖지 못한 점이 큰 문제점이라 할 수 있다. 더 큰 문제는 현행 주민자치위원회가 본래 기능인 주민자치센터 운영에 대한 심의기능도 제대로 수행하고 있지 못하다는 점이다.

(3) 주민자치센터의 자원봉사자 확보 및 관리상 문제

첫째, 운영기관의 자원봉사자 필요성에 대한 인식부족과 주민의 자원봉사자 참여의식이 미약하다. 즉 프로그램 운영에 필요한 자원봉사자 역할은 어느 때보다도 중요하나 그 모집방법이나 열의에 의지가 부족하여 22개 주민자치센터 중 3개에서 10명의 자원봉사자를 확보하고 있는 실정이다. 또한 주민들의 주민자치센터의 자원봉사자로서 참여여부에 대한 설문조사에서 나타난 바와 같이 적극적으로 참여하겠다는 사람이 13.1%에 지나지 않은 것처럼 참여의식이 미약한 실정이다.

둘째, 자원봉사자의 교육 및 관리가 이루어지지 않는다. 참여하는 자원봉사자들을 잘 관리하고 교육시켜 활동할 수 있는 여건을 마련해 주는 것이 중요하나 주민자치센터에서는 이들을 체계적으로 교육시키고 관리할 능력이 부족할 뿐만 아니라 그러한 마인드와 능력을 갖춘 실무자도 없다는데 문제가 있다.

셋째, 자원봉사자에 대한 동기부여가 미약하다.

(4) 주민자치센터에 관한 홍보 및 교육 미흡

주민자치센터의 설치배경, 취지, 목적, 프로그램 운영 등에 대한 주민들에게 홍보가 체계적이지 못하고 미흡할 뿐만 아니라 주민들 대상으로 교육이나 토론회를 개최한 적이 거의 없는 실정이다. 그리고 주민자치센터 운영 관련 담당공무원이나 주민자치위원들을 대상으로 한 교육이나 워크숍 등이 미흡하다고 할 수 있다.

(5) 주민자치센터 시설 및 프로그램 운영재원 확보의 어려움

주민자치센터 시설을 동사무소에 중점 설치함으로 인하여 설치비가 과다 소요될 뿐만 아니라 향후 시설, 물품, 장비, 강사료 등의 운영비 소요 등에 대한 재원 확보 문제가 따른다. 주민자치위원회와 공무원들을 대상으로 한 설문조사에서도 주민자치센터 운영상 가장 어려운 점으로 시설 및 프로그램의 운영재원 확보로 나타났다.

(6) 주민자치센터 운영 평가시스템과 환류체제가 미흡함

현재 주민자치센터 운영에 대한 평가는 상급기관인 구청의 주민자치센터 담당 공무원이 반기별로 주민자치센터 운영실태를 점검차원에서 이루어지고 있는 실정이다. 따라서 평가의 객관성과 신뢰성을 제고할 수 있는 객관적인 평가 측정지표도 마련되어 있지 않고 평가결과를 주민자치센터 운영에 반영할 수 있는 환류체제도 미흡할 뿐만 아니라 인센티브제도 마련되어 있지 않다.

IV. 주민자치센터의 활성화 방안

주민자치센터 활성화의 기본 방향은 궁극적으로 행정계층으로서 동은 폐지하되 동의 명칭과 그 구역은 존치시키면서 그 구역을 기본적인 생활권으로 삼고 있는 지역사회(community)를 근거로 순수한 주민자치조직이 운영주체가 되어야 하며, 센터의 대표도 주민 중에 선출하고 각종 프로그램의 개발과 운영도 주민자치조직이 전담하여야 한다. 따라서 주민자치센터 운영은 주민 또는 주민자치조직이 직접적으로 참여해야하며 자체적으로 운영재원을 확보하는 등 자율적인 운영체제를 확립하는 것이 바람직하다. 다만 국가와 지방자치단체는 기술적·재정적으로 지원하는 보조적인 업무만 수행하여야 한다. 이하에서는 주민자치센터 활성화의 세부적인 방안을 살펴보면 다음과 같다.

1. 주민자치센터 기능상 활성화 방안

1) 주민자치센터의 기능 재정립

향후 주민자치센터는 주민자치기능을 강화시켜 지역공동체 형성의 거점이 되도록 하여야 한다. 즉 주민자치센터는 단순히 주민편의시설을 설치하여 개방하거나 몇 가지 문화·여가 프로그램을 개설하여 운영하는데 그치는 것이 아니고 지역사회

회의 문제들에 대해 주민이나 자생적 주민조직들이 직접 관심을 갖고 참여하고 이웃과 교류, 협동 및 봉사 등을 통해서 더불어 살아가는 공동체의식을 함양할 수 있는 방향으로 구성하고 프로그램을 운영하여야 한다. 특히 이를 위해 향후 지역 사회진흥기능과 주민자치기능을 강화시켜야 할 것이다.

2) 사무 및 인력 재조정을 통한 동행정의 대응성과 적실성 확보

사무 및 인력 조정에 기초자치단체의 신축성을 부여하여 사무 및 인력 재조정을 통한 동행정의 대응성과 적실성 확보가 필요하다. 즉 동 기능 전환으로 생활민원 업무중 불편을 초래하는 분야나 우려되는 부분을 반영하여 사무 및 인력의 합리적인 재조정을 하여야 할 것이다. 특히 생활쓰레기수거, 대형폐기물 수거 등 민간위탁 가능한 업무를 발굴하여 민간위탁을 추진하고, 기초질서인 골목청소, 교통, 방법활동 등 주민 스스로 자력에 의해서 할 수 있는 영역에서는 과감히 행정력을 철수하여 주민이 수동적 수혜자에서 적극적 봉사자로 거듭나도록 지도할 필요가 있다.

2. 주민자치센터 운영상 활성화 방안

1) 시설 및 프로그램 운영의 활성화

(1) 지역네트워크 구축과 지역공동체 형성 프로그램 운영

주민자치센터 프로그램은 좁은 센터공간 내에 한정하지 말고 문화센터, 사회복지관, 학교, 도서관, 사회체육시설 등 지역의 각종 시설이나 자원을 활용하도록 지역의 관련 기관간 지역네트워크를 구축하여 주민들에게 지역특성에 맞는 다양한 프로그램을 개발하여 제공하되 단순히 취미, 교양 프로그램에 그치지 말고 지역공동체 형성을 위한 프로그램을 적극적으로 발굴, 운영하여야 한다⁹⁾. 또한 그러한 다양한 프로그램을 운영하기 위하여서는 시설 면에서 공간활용의 유연성이 확보되어야 되어야 한다.

(2) 프로그램 운영시간대의 확대

시설 및 프로그램의 운영시간을 아침·야간 및 주말에도 확대 운영하여 참여계

9) 즉 취미, 교양 등 문화·여가 관련 프로그램은 지역공동체 형성을 위한 구심점 또는 유인방안으로 진행되어야하며, 지역공동체 형성을 위한 프로그램으로는 우리동네 홈페이지 만들기, 마을신문 만들기, 내 집 앞 청소하기, 청소년 지도, 불우이웃 돕기, 마을잔치, 쓰레기 분리수거, 헌옷 모으기, 알뜰 매장, 바자회, 우리고장 문화유적답사와 지도 그리기, 벽화 그리기, 아버지 자녀 교육 모임 등을 제시할 수 있다.

층도 직장인과 청소년 등으로 확대 시켜 나가야 할 것이다¹⁰⁾. 이는 담당공무원 중심으로 운영하지 말고 자원봉사자를 모집하여 활용하면 가능하리라고 본다.

(3) 프로그램의 감사 확보 및 관리

주민에게 프로그램의 참여를 높이기 위해서는 우선 우수한 전문강사를 확보하는 것이 중요하다. 감사확보는 기초자치단체 또는 자치센터간에 인력뱅크화하여 네트워크를 구성하여 필요시 언제든지 강좌를 개설하고 운영하는 시스템이 마련되어야 한다. 특히 시행초기에는 기초자치단체 단위에서 주민생활에 도움을 줄 수 있는 전문지식을 가진 우수 강사 진을 확보하여 주민자치센터별 순회 교양 강좌 등을 실시하여 주민 의식수준의 향상 및 주민자치센터 이용률 제고에 노력할 필요가 있다. 그리고 프로그램이 다양한 만큼 강사진도 다양하여 강사들에 대한 관리가 필요하며 이들에게 주민자치센터 전반에 대하여 이해 할 수 있도록 기초자치단체에서 자체 교육프로그램을 운영해야 한다.

(4) 주민 의견조사 및 토론회 개최

주민자치센터가 주민들의 친근한 이용공간과 차지활동 거점으로서의 기능을 수행하려면 우선적으로 주민자치센터의 운영 프로그램 등에 대한 지역주민들의 의견을 파악하는 조사가 선행되어야 하고 그러한 기초자료를 바탕으로 지역특성과 맞는 바람직한 운영방안이 모색되어야 할 것이다. 즉 수시로 주민들의 프로그램 만족도 설문조사 실시, 프로그램 참여자들과 즉석 토론회 개최 등을 통하여 그들의 바램이나 문제점을 파악하여 센터운영에 반영함으로써 주민들이 스스로 참여하도록 하여야 한다.

(5) 프로그램 참여자를 위한 다양한 활동기회 제공

주민자치센터에서 운영하였던 각각의 프로그램을 주민과 함께 하는 동별 또는 아파트별 축제나 마을행사시 공연하도록 다양한 방법을 자치센터별로 마련하여 프로그램에 참여하였던 수강자들에게 본인의 잠재력 향상을 확인하는 계기를 조성하고 자긍심을 주어야 한다. 또한 주부노래교실, 고전무용 등 참가자들이 자체 동아리를 형성하여 관내 복지시설이나 노인당 등을 방문하여 위문공연을 함으로써 프로그램 참가자들의 여가 활동 증진과 삶의 보람을 가질 수 있도록 한다. 이

10) 일본의 경우 아침에 체육관시설을 개방하여 시민건강 프로그램을 운영하고 있고, 야간에는 직장인을 위한 취미, 교양을 위한 프로그램을 개설운영하고 있다. 우리나라의 경우도 아침에는 헬스 등 건강관련 프로그램을 운영할 수 있고, 야간 및 주말에는 직장인이나 청소년을 위한 외국강좌 프로그램, 마을도서관 운영, 자녀를 위한 아버지모임 등에 활용할 수 있을 것이라고 본다.

러한 활동들이 주민자치센터의 기능에 대한 인식전환과 주민참여의 시너지효과를 가져오게 하는 계기가 될 것이다.

(6) 지역민간단체와의 연계 활동과 다양한 운영방법의 개발

우리나라에서 주민자치센터 운영의 시행착오를 줄이고 빠른 시간 내에 활성화 시키기 위하여서는 학계의 이론과 민간의 경험과 지혜를 배우고 참여를 촉진하기 위한 다양한 협력체계의 구축이 필수적이다. 또한 지역민간단체에 프로그램을 위탁하여 운영하는 방법을 강구하여야 하며 단체의 선정은 홍보와 적절한 심의과정을 거치고 전담실무자는 그러한 위탁프로그램을 조정하고 관리하는 역할을 하도록 하여야 한다. 또한 기초자치단체 단위에서 한 두 개의 주민자치센터는 민간 주도형으로 개발하여 순수 민간자치조직이 책임지고 운영하도록 할 필요가 있다¹¹⁾. 다만 주민자치센터에 대한 지역민간단체 역할에 대하여서는, 설문조사에서 살펴본 바와 같이 지역민간단체(NGO)가 전체 응답자중 주민자치위원회 위원으로 참여가 가장 높게 나타났고, 그 다음이 주민자치센터 운영에 지도·감독 및 자문, 주민자치센터 프로그램을 위탁받아 운영, 주민자치센터를 책임지고 운영 등 순서로 나타났다. 이는 지역민간단체가 주민자치센터 운영에 직접적이고 적극적인 참여보다 간접적이고 소극적인 참여를 바란다고 볼 수 있다는 점도 유의할 필요가 있다.

(7) 인터넷을 통한 주민자치센터간 네트워크 구축

주민자치센터간 상호 정보를 교류하고 경험을 나누기 위해서는 주민자치센터간 네트워크를 구축할 필요가 있다. 즉, 각 주민자치센터별로 인터넷 홈페이지를 만들고 홈페이지간에 링크를 하여 사이버상의 네트워크를 구축하는 것이다. 이러한 네트워크를 통해 프로그램도 교환하고 매년 프로그램 정년대회의 우수한 사례를 전시하여 주민자치단체간 벤치마킹할 수 있는 자리를 마련하는 방법도 필요할 것이다.

2) 주민자치위원회의 구성기준과 권한 강화

(1) 주민자치위원회의 구성과 구성기준의 세부화

실질적으로 주민자치센터의 운영주체인 주민자치위원회는 주민대표성과 분야별 전문성이 확보되어야하며 진정한 봉사자로서 활동할 수 있는 사람들로 구성되

11) 창원시 같은 경우에는 동 기능 전환 훨씬 이전부터 대동제(大洞制)를 실시하고 잔여 공간을 민간단체에 위탁하여 주민복지센터나 사회교육센터로 운영하여 좋은 성과를 본 사례가 있다(박홍순, 2000).

어야 한다. 즉 설문조사에서도 주민자치위원회의 인적구성에 고려해야 할 사항으로 주민의사를 반영하면 아무래도 상관없음이 가장 높게 나타났으며, 그 다음이 지역대표 중심, 전문성 고려, 여성참여의 활성화 등 순서로 나타났다. 이는 주민자치위원회의 구성이 지역주민의 의사를 반영할 수 있는 자생적이고 공익적인 활동을 하는 여러 단체, 모임, 기관에서 파견한 위원들과 주민자치센터 프로그램 관련 동아리 대표들을 주요 구성원으로 하여 실질적으로 센터를 운영해 나가는 위원회가 되어야 하며, 전문가의 참여를 권장하되 전문성의 기준에서 주민자치활동, 주민자생단체 활동 경험을 중시해야 하며, 또한 주민자치센터 시설 및 프로그램의 주 이용자가 여성임을 감안하여 여성이 많이 참여하도록 해야 함을 의미한다고 할 수 있다.

그리고 주민자치위원의 선임기준을 세부화하여 제시하고 주민자치센터 설치 및 운영 조례나 운영세칙에 명기할 필요가 있다. 예를 들어 여성위원 비율을 30.0% 이상으로 의무화한다든지, 연령배정기준을 두어 청년층의 참여를 보장한다든지, 지역민간단체의 참여, 직선 통장이나 아파트 자치회 등 직접 주민들로 구성된 단체에서 파견한 위원이 50.0% 이상 차지하도록 의무화하는 것 등을 들 수 있다.

(2) 주민자치위원회의 권한강화

주민자치센터는 일본의 주민자치조직인 근린운영협의회와 같이 주민자치위원회에서 전적으로 운영하도록 이양해야 한다. 따라서 현재 주민자치센터 운영에 대한 심의 및 자문권을 점차적으로 의결권을 주어 스스로 책임지고 참여하도록 하여야 한다¹²⁾. 또한 주민자치위원의 선임권은 동장이 일방적으로 결정하여 위촉하는 방식을 지양하고 빠른 시간 내에 주민의 자율적 권한으로 이양해야 한다¹³⁾.

(3) 분과위원회 운영으로 전문성과 효율성 확보

월 1회에 개최하는 주민자치위원회에서 모든 문제를 해결하는 것은 시간적으로 상당한 제약이 따른다. 따라서 주민자치위원회에 3~5개 분과위원회(예를 들어 주민자치센터 운영 분과위원회, 프로그램 운영 분과위원회, 지역공동체형성 분과위원회 등)를 구성하여 운영함으로써 운영의 전문성과 효율성을 확보하여야 한다. 즉 자치센터 프로그램 운영이라든지, 지역사회진흥 또는 주민자치활동 강화 등 마을의 일들을 해당 분과위원회에서 1차 적으로 심의·결정한 안을 전체 위원회

12) 설문조사에서도 향후 주민자치위원회의 역할로는 주민자치센터를 주민자치위원회가 실질적으로 책임지고 운영해야 한다는 의견이 40.8%로 가장 높게 나타났다.

13) 설문조사에서도 바람직한 주민자치위원들의 선출방식으로는 주민직접선거가 가장 높게 나타났다.

에서 심의·의결하는 방식을 취함으로써 시간 절약과 결정에 대한 전문성·책임성을 제고할 수 있다고 본다.

3) 자원봉사자의 모집의 다양화와 육성

(1) 자원봉사자 모집의 다양화

자원봉사자를 모집하기 위하여 모집 방법을 다양화하고 새로운 홍보기법을 개발해야 한다. 먼저 모집방법에 있어서는 첫째, 주민자치센터 프로그램 참여자 중에 찾아야 한다. 즉 노래교실, 댄스스포츠, 헬스교실 등 프로그램 참여자들은 회장, 총무 등 자체 동아리를 구성하여 운영하고 있으므로 이들 중 뜻 있는 분을 접촉하여 스스로 참여하도록 한다. 둘째, 퇴직 교사 및 공무원들을 자원봉사자로 참여시키도록 한다. 셋째, 관내 거주 분야별 전문가를 탐문 발굴하여 동참시키는 것이다. 넷째, 동 직능단체, 자생단체, 동호인 모임 등을 통한 회원 개인별 또는 단체 전체를 자원봉사자로 들어오게 하는 방법이 있다. 다섯째, 기초자치단체 종합자원봉사센터와 연계하여 자연스럽게 확보하고, 지역학교와 연계하여 중고생과 대학생 자원봉사자를 참여시켜 학생들에게 사회봉사 학점 인정 처리 등 혜택을 부여하여 자원봉사자를 안정적으로 확보하는 것이다. 그리고 자원봉사자를 모집하는데 있어서는 모집방법의 다양화뿐만 아니라 새로운 홍보기법을 개발하여 적극적으로 홍보하여 참여자들의 관심을 불러일으키도록 하는 것이 더욱 중요하다.

(2) 자원봉사자의 육성과 관리

모집된 자원봉사자를 육성 관리하는 것이 무엇보다 중요하다. 그러기 위해서는 자원봉사자에게 주민자치센터운영에 관련된 기본적인 교육이 필요하며 또한 그들이 활동할 수 있는 다양한 형태(주민자치센터 운영을 위한 총무, 서무, 회계업무 보조, 시설의 유지 관리, 프로그램의 안내 신청자 접수, 운영일지, 프로그램 강사, 홈페이지 유지관리 보수 및 전산업무 구축 등)의 활동 처를 마련하고 그들의 능력에 따라 스스로 참여할 수 있는 분위기를 형성시켜주는 것도 중요하다.

(3) 자원봉사자를 위한 다양한 정책적 배려

자원봉사자는 무료봉사가 원칙적으로 가장 바람직하지만 현재 자원봉사자 확보가 어렵고 빠른 시간 내에 주민자치센터의 활성화를 위해서는 자원봉사자에 대한 다양한 정책적 배려가 필요하다. 즉 자치센터 시설 및 프로그램 이용의 무상은 물론이고 각 자치센터 마다 최소한의 비용만이라도 확보하여 이들에게 실비보상차원에서 교통비와 급식비를 지원하고, 기초자치단체차원에서 년 1~2회 ‘자원봉사자 경진대회’ 등을 개최하여 우수자원봉사자에 대해 표창 등을 통하여 스스로 자

공심을 갖고 동참하도록 유도할 필요성이 있다.

4) 주민자치센터에 관한 홍보 및 교육의 활성화

(1) 홍보와 주민참여 전략의 개발

주민자치센터는 무엇보다도 이용률이 높아야 하므로 주민자치센터의 기본 성격과 목적에 대한 홍보가 체계적으로 이루어져야 하며 특히, 주민참여 방법과 자원봉사자모집, 자치위원회 구성과 기능, 시설이나 프로그램의 배치와 관련된 내용 등의 홍보가 구체화되어야 한다. 홍보주체도 주민들이 이해와 공감대가 형성될 때까지 중앙정부차원에서 방송이나 신문 등을 통하여 대대적인 홍보가 필요하며, 지방단위에서도 주민자치센터에 대한 설명회, 주민욕구 설문조사, 공간활용에 대한 의견공모, 작품전시회 등 다각적인 주민참여방안을 강구할 필요가 있다.

홍보수단도 지역매체 활용, 주민자치센터 사이트 개설(기초자치단체별 및 동별), 마을 신문의 활용, 부녀회, 노인회 등 지역단체 활용, 각종 토론회, 사례발표회, 작품전시회, 경연대회 등의 개최, 소속 공무원 직장교육, 지방의원에 대한 간담회 개최 등 다양하게 활용되어야 한다. 또한 홍보가 곧 주민 또는 지역의 각종 주민조직의 참여를 위한 주요 전략이 되어야 한다는 점이다.

(2) 주민자치위원회와 전담 실무자에 대한 교육실시

주민자치센터 운영의 실질적으로 책임지고 있는 주민자치위원회와 전담실무자¹⁴⁾에게 각자 자기의 기능과 역할, 주민자치센터 운영의 전반 등에 관한 전문교육과정을 설치하여 교육을 실시할 필요가 있다. 이러한 교육과정을 동 단위에서 해결할 수 없는 만큼 기초자치단체나 광역자치단체차원에서 지원하는 것이 필요하며, 공무원교육원에서 전문과정을 설치하여 교육시키거나 민간시민단체가 갖고 있는 노하우를 활용하여 민·관 합동 워크숍 개최 등을 통한 교육시키는 방법도 있다.

5) 주민자치센터 운영재원의 지속적 지원

주민자치센터 운영재원은 기초자치단체의 지원과 시설 및 프로그램의 수익자부담원칙에 의한 회비, 사용료, 수강료 등으로 충당하는 것이 원칙이나 주민자치센

14) 전담실무자는 주민자율단체의 운영경험이나 관련 프로그램의 기획 및 집행 등에 전문성이 있는 사람이 담당해야 하며, 커뮤니티 과정이나 사회복지, 문화, 교육 등 일정한 교육을 이수한 사람에게 전담실무자가 될 수 있는 자격을 부여해야 하고 전담실무자가 된 이후에도 정기적인 교육과정을 이수하도록 배려해야 한다. 현재는 전담실무자가 공무원이기 때문에 주민자치센터 이외의 다른 행정업무에 대한 부담을 주지 말아야 하며 민간전문가를 별정직으로 채용하는 방안도 고려해야 한다(이영민, 2001 : 68).

터의 건전한 정착과 기초자치단체의 열악한 재정 여건을 감안하여 광역자치단체나 중앙정부도 지속적으로 일부 지원이 필요하다고 본다. 설문조사에서도 향후 주민자치센터 운영을 위한 재정확보 방법으로는 전체 응답자중 다수인 51.5%가 시설 및 프로그램의 이용자와 정부 및 지방자치단체가 공동부담하기를 원하는 것으로 나타났다.

6) 주민자치센터 운영 평가시스템과 환류체제 구축

주민자치센터의 운영을 활성화시키기 위해서는 기초자치단체차원에서 정기적으로 연 1회씩 주민자치센터 운영전반에 대해 평가하여 나타난 문제점을 보완하고 평가를 기초로 주민자치센터에 대한 차등 차등 재원지원 및 표창수여 등으로 인센티브 연계방식을 모색할 필요가 있다.

평가주체는 평가결과의 신뢰성 및 객관성을 확보하고 나아가 평가결과의 활용에 대한 실효성을 담보하기 위해서 현행처럼 상급기관인 기초자치단체의 주민자치센터 담당공무원이 반기별로 주민자치센터 운영실태 점검차원에서 하는 방식을 지양하고 기초자치단체의 내부 공무원과 외부 전문가, 고객대표를 참여시킨 평가위원회를 설치하여 평가의 전반을 주관하게 하는 방법이 바람직하다고 본다. 즉 평가위원회는 기초자치단체의 부단체장을 위원장으로 하고 해당 분야별 실·과장을 위원으로 하며, 여기에 학계 및 관련 전문가, 고객대표(민간단체대표, 지방의원, 주민대표 등)를 포함시키는 것이 필요하다. 평가 측정지표로는 첫째, 주민자치센터 프로그램의 다양성과 특성화 프로그램의 여부, 주민들의 프로그램의 이용실태 등, 둘째, 주민자치모임이 얼마나 다양하게 구성되어 있으며, 그들의 자치적 운영 정도와 자치적 활동성과 등, 셋째, 지역의 문화센터, 사회복지관, 학교, 도서관, 자생적 단체 등의 각종 시설이나 자원들(자원봉사자, 전문강사 등)과 지역네트워크를 구축하여 주민자치센터 프로그램 운영과 연계하여 수행하는 정도, 넷째, 주민자치센터의 실질적인 운영주체인 주민자치위원회의 역할 수행(회의 개최 시 참여정도, 프로그램 사업 제안건수, 심의건수 등)정도, 다섯째, 주민에 대한 홍보 및 교육실시 정도(홍보방법의 다양성, 주민토론회 및 주민욕구 조사 등) 등을 들 수 있다. 이와 같이 평가내용이 평가측정 지표를 이용한 객관적인 자료 및 실태를 조사하여 평가하는 방법과 주민에 대한 주민자치센터 운영에 대한 만족도 조사 방법이 있을 수 있다. 두 가지 방법을 다 사용하여 평가하는 것이 바람직하겠지만 평가방법 선택 시 평가비용 등도 고려하여 신중히 선택하여야 한다.

V. 결 론

21세기는 주민의 창의성과 자율성을 기초로 지역의 특성을 발전시켜 국가 전체의 경쟁력을 높여야 하는 시대이다. 이러한 시대적 과업은 주민이 주인이 되어 민주주의가 이룩되고 주민이 스스로 참여하는 지방자치체가 뿌리내려만 가능하다. 우리나라의 경우 지방자치가 유보된 지 30년만 인 1991년 지방의회가 구성되고 1995년부터 지방자치단체장 선거로 본격적인 지방자치체가 실시되고 있으나 주민이 지역의 문제에 대해 실질적으로 참여하기에는 기초자치단체 규모가 너무 클 뿐만 아니라 주민의 참여의식과 공동체의식 결여로 주민자치 요소가 매우 미흡한 실정이다. 이러한 지방자치체의 한계를 극복하고 주민자치기능을 활성화시켜 빠른 시간 내에 지방자치체를 정착시키기 위해서 최근 정부정책에 따라 도시지역의 동에서는 동사무소 기능 전환과 함께 주민이 스스로 참여하여 지역현안을 토론하고 지역공동체를 형성하는 공간으로서 주민자치센터를 설치하여 운영해 오고 있다. 그러나 주민자치센터의 운영에 대해 본래 의도와는 달리 운영상 많은 문제점이 지적되었다. 그리하여 본 연구에서는 주민자치센터를 대구광역시북구를 사례로 운영 현황자료와 설문조사 등을 통한 종합적으로 운영실태를 분석하여 나타난 문제점을 토대로 하여 그 활성화 방안을 모색하였다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 주민자치센터 운영을 지방자치단체에만 맡겨둘 것이 아니라 벤치마킹한 일본처럼 여·야의 정당을 초월한 정치적 합의하에 중앙정부가 일관성 있게 책임을 지고 추진하는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

- 김상영, “동의 기능전환의 과제,” 『시정연구(대구광역시)』, 제19호, 1999.
- 류영춘, 「주민자치센터 활성화 방안에 관한 연구-광주광역시를 중심으로-」, 전남대 행정대학원 석사학위 논문, 2001.
- 박홍순, “주민자치센터 활성화를 위한 과제,” 『주민자치센터 활성화를 위한 풀뿌리 네트워크 토론회 논문집』, 2000.
- 이경옥, “자치회·정내회 등 일본의 지연단체,” 『월간 자치행정』, 제146호, 2000.
- 이영민, 「주민자치센터 바람직한 운영방안 연구-광주광역시 북구청을 중심으로-」, 전남대 행정대학원 석사학위 논문, 2001.

- 임석희, 「공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향」, 서울대 행정대학원 박사학위 논문, 1995.
- 장현일, “주민자치센터 활성화 방안 연구-광주광역시 중심으로-,” 「대구경북행정학회 · 광주전남행정학회, 하계 학술대회논문집」, 2001.
- 조선일 · 정순관, “주민자치센터 운영의 평가와 과제 : 전라남도 읍 · 면 시범지역을 중심으로,” 「한국 사회와 행정연구」 제12권 2호, 2001.
- 한국지방행정연구원, 「지방행정의 계층구조와 행정구역개편방안」, 1996.
- _____, 「읍 · 면 · 동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구」, 1998.
- _____, 「동 주민자치센터 이렇게 꾸려갑니다」, 2000.
- 행정자치부, 읍면동사무소 기능전환 기본계획, 1999a.
- _____, 99. 1단계 시범추진지침, 1999b.
- _____, 읍면동사무소 기능전환 보완지침, 1999c.
- _____, 주민자치센터 설치 및 운영조례 준칙, 2000.1.11
- _____, 동 기능 전환 확대시행 지침, 2000.3.6.
- _____, 「읍면동사무소 기능전환추진 지방자치단체 수범사례집」, 2000.10.
- _____, 2단계 읍면(동) 기능전환 추진계획, 2001.6.29.
- 江上涉, “コミュニティ行政の課題と町内會・自治會,” 「都市問題」 제83권 1호, 1992.
- 宮崎伸光, “認可地緣團體の問題點,” 「都市問題」 제83권 1호, 1992.
- 林健生, 「生涯學習施設をつくる」, 東京 : 青弓社, 1997.
- 西尾勝編, 「コミュニティと住民活動」, 東京都 : ぎょうせい, 1994.
- 孫永培, 「東京都區政と住民組織」, 早稻田大學大學院 博士學位論文, 1998.
- Daltrop, Anne. *Politics and European Community*, London : Longman, 1987.
- Haeberle, William D. “Neighborhood Identity and Citizen Participation,” *Administration&Society*, 1987.
- Hallman, Howard W. *Neighborhoods*, London : Sage, 1987.
- Hillery, G. A. “Definition of Community,” *Rural Sociology*, 1955.
- Rohe, William M. *Planning With Neighborhoods*, North Carolina : The University of North Carolina Press, 1985.