

IAD분석을 통한 읍·면·동 주민자치센터의 발전방안 연구

: 주민자치센터와 주민자치위원회에 대한 분석을 중심으로

심 익 섭*

문 황 진**

국문요약

한국의 읍·면·동 주민자치센터는 주민자치의 실현을 목적으로 성립되었다. 주민자치센터의 주요기능은 근린 단위에서 지역이슈와 문제해결 그리고 공공재 공급 등을 통한 근린자치와 근린 거버넌스의 구현에 있다. 본 연구는 Ostrom의 IAD분석틀을 응용하여 주민자치센터를 분석하였다. 본고의 분석대상은 주민자치센터와 주민자치위원회이다. 본고의 분석 결과로 제시된 문제점은 ① 근린결사체 또는 NGO·NPO의 참여부재, ② 주민자치센터를 둘러싼 법적·제도적 모호성, ③ 주민자치위원회의 구성을 둘러싼 문제, ④ 정책집행과 공공서비스 제공의 비효율, ⑤ 주민자치센터의 프로그램에 대한 문제 등으로 요약되었다. 이러한 문제점은 거버넌스 이론체계에서 공유하는 참여·조정·연결 등의 특성이 제대로 작동하지 않는다는 것을 의미한다. 본고는 주민자치의 발전방안으로 ① 근린차원의 결사체 현황파악 이후 육성정책 탐색, ② 주민자치센터를 둘러싼 법·제도의 명확화, ③ 주민자치위원회의 구성문제에 대한 논의, ④ 정책집행과 공공서비스 제공의 효율화, ⑤ 주민자치센터의 자치교육 프로그램 제공 등을 제시하였다.

주제어: 주민자치센터, IAD제도분석틀, 근린 거버넌스

I. 서론

세계화의 진전과 지방화의 흐름은 IT혁명으로 표현되는 정보화의 물결을 타고 한국 사회전반에 엄청난 파급력을 보여주었다. 1995년 한국에서 민선지방자치의 실시는 중앙정부와 지방정부 간 새로운 관계를 형성하는 계기가 되었다. 이와 맞물려 신자유주의의 개혁 패러다임의 등장은 탈중앙화와 민주화를 중심테마로 국가경쟁력, 지역균형발전, 지방분권, 풀뿌리 민주주의, 공공갈등 등의 키워드가 등장하여 국가행정과 지방행정을 복잡하고 다양하게 변화시켜 왔다. 한편 국

* 교신저자

** 공동저자

가 시스템에 관한 전통적인 논의는 중앙·지방정부의 정부간 관계에서 출발하여 1970년대의 오일쇼크와 사회주의 붕괴이후 신자유주의의 시기까지 정부와 민간의 역할 정립에 대한 논의로 이어져 왔다. 국가 시스템을 결정하는 정부와 민간의 역할 정립에 대한 논의는 기본적으로 시장실패(Market Failure)와 정부실패(Government Failure)를 전제로 전개되었다.

이에 따라 정부와 시장이라는 단순하고 이분법적인 구분은 복잡성(Complexity)과 불확실성(Uncertainty)에 직면하여 허물어지기 시작하였고, 두 개의 거대한 체계 사이에서 NGO로 대표되는 제3섹터가 출현하였다. 뒤이어 정책전문가 집단과 지역주민이 지역수준의 거버넌스를 구현하며, 국가 시스템의 참여자로서 등장한다. 이러한 일련의 흐름은 한국의 행정·경제·사회·정치·법 등 한국의 국가 시스템 전반에 걸쳐 다양한 참여자들의 참여(Participation)·조정(Coordination)·연결(Networking) 등을 핵심적으로 제시하는 뉴거버넌스(New Governance)와 지역주민의 참여, 풀뿌리 민주주의의 구현을 제시하는 로컬 거버넌스(Local Governance) 등의 부상으로 거버넌스 시대를 열었다. 한국의 경우 1991년 지방자치 부활이후 지배적인 제도적 틀을 구성하였던 광역자치단체(시·도)와 기초지방자치단체(시·군·구) 수준의 지방정치나 지방행정이 나뉘도록 주목을 받으면서 발전해 왔다.

반면 주민중심의 진정한 풀뿌리 차원에서의 자율성 또는 주민자치는 제대로 된 공간을 확보하지 못한 채 답보상태를 벗어나지 못하는 모습을 보여주고 있다. 이러한 상황은 지방자치 논거를 기관이나 단체 중심의 단체자치 논리가 압도하여 정작 지방자치의 또 다른 핵심인 주민자치 담론이 제대로 형성조차 못하였다는 사실을 의미한다(심익섭, 2012). 뉴거버넌스와 로컬 거버넌스 같은 거버넌스 이론은 한국의 지방자치에 당위성 차원에서 주민참여의 중요성과 주민자치의 이론적 정당성을 제공해주고 있다. 그럼에도 불구하고, 현재까지도 이를 실제로 적용하고 운영할 수 있는 제도화나 활성화에 대한 노력은 부족한 상황으로 판단된다. 특히, 최근에 주민자치와 관련하여 강조되고 있는 근린자치(Neighborhood Autonomy)와 근린거버넌스(Neighborhood Governance)의 본질이 풀뿌리 민주주의의 구현이라는 점을 상기해 본다면, 지방자치제도의 대상이자 주체가 되는 주민에 비하여 한국 지방자치제의 성숙은 요원해 보인다.

이 같은 맥락에서, 2010년에 제정된 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 의하여 주민자치를 위한 보다 성숙된 제도화를 위하여 새로운 개념의 ‘주민자치회’를 제안하고 있다. 동법 제27조를 바탕으로 제28조와 제29조에 근거하여 주민자치회의 출범을 통한 읍·면·동을 중심으로 근린자치 활성화 노력으로 세 가지 새로운 모델을 제시하였으며, 나아가 이미 시범실시를 실시한 상태이다. 그러나 주민자치센터의 발전과 방향성 설정이 답보상태에 머무르고 있는 상황은 한국의 지방자치제도가 정부차원의 단체자치에 만족하고 있다는 사실을 시사한다. 행정적 차원에서 지속적으로 진행되고 강조되는 분권화와 거버넌스가 무색하게 행정단위의 최하위차원에서 읍·면·동 주민자치센터는 단순히 문화와 복지프로그램을 제공하거나 주민등록 업무에 멈추어 있다. 그나마 주민자치센터에서 제공하는 프로그램 역시 참여의 저조로 인하여 의미가 퇴색되고 있다.

오늘날 근린자치와 거버넌스 구현을 위한 주민자치센터의 현주소는 거버넌스 시대에 살고 있는 우리에게 많은 것을 시사한다. 주민자치센터의 궁극적인 목표는 근린자치를 통한 풀뿌리 민주주의의 실현이다. 이를 위해 주민자치센터에 문화와 복지관련 프로그램을 설치하고 운영한 것

이다. 주민자치센터가 제공하는 문화·복지관련 프로그램이 주민자치를 위한 인센티브로써 제공되었던 것이다. 문제는 수단이 되는 주민자치센터의 프로그램들이 주민자치라는 목적을 압도하여 수단과 목적이 뒤바뀌어 버리고 말았다는 것이다. 이러한 문제의식 하에 본 연구는 읍·면·동 주민자치센터의 현 실태를 파악하고 문제점을 진단하며, 이를 통하여 읍·면·동 주민자치센터의 정상화 방안을 모색해보고, 나아가 새로운 「주민자치회」를 지향하는 구체적인 발전방향과 정책적인 방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경과 분석틀

1. 근린 거버넌스의 개념과 정의

1970년대에 Harlan Cleveland가 거버넌스(Governance)라는 단어를 처음으로 사용한 이래로, 거버넌스는 정부(Government) 보다 더욱 포괄적인 단어가 되었다. Lynn, Heinrich, & Hill(2000)은 공공행정에서 거버넌스를 공공의 목표와 서비스 제공을 공적으로 지원이 가능한 처방이자 제약으로써 서술하였다(Frederickson, 2004: 2 참조). 그럼에도 불구하고, 거버넌스에 대한 개념은 아직도 확립된 정의나 일치된 정의를 가지고 있지 않다(Rhodes, 1996). 다만, 이 단어의 사용은 접근방법과 관점에 따라 개념이 다르게 나타난다. 일반적으로, 거버넌스는 정부가 독점하여 수행하였던 관리·조정·통제 등 기능을 정부를 포함한 다양한 주체들에게 참여와 협의를 통해 수행되는 것을 의미한다.

정부와 시장의 패러다임은 공공재와 서비스 공급 그리고 정책결정과정 등을 주도하거나 영향력을 행사하였다. 큰 정부와 작은 정부로 구분되는 이들의 논리는 복지국가를 출현시키거나 시장중심주의 정부개혁을 등장시켰다. 마치, 시계추처럼 좌·우로 진동하였다. 제2차 세계대전의 종전 이후 시작된 세계경제호황은 ‘위대한 사회(Great Society)’ 프로그램이라는 거대한 종합복지패키지를 구현하려는 시도와 행정국가화 현상을 초래하였다. 이 과정에서, 시민(국민)들로부터 광범위한 경제·사회적 권한을 정부가 위임받고 독점하게 되었다. 하지만, 도덕적 해이와 비효율이라는 대표적인 단어들로 큰 정부의 폐해와 부당함이 나타났고, 정부실패를 초래하였다. 이러한 정부실패를 해결하기 위하여 등장한 신공공관리(New Public Management: NPM)는 시장중심주의를 바탕으로 탈규제·탈중앙화·민영화 등을 내세우며 하나의 질서로 자리매김하였다. 이렇게 등장한 신공공관리의 정부개혁은 이전의 정부개혁과는 다른 형태로 진행되었다.

그동안의 정부개혁은 행정·정치·법률 등에 기초한 정부간 거버넌스에 의해 주도 되었지만, 신공공관리는 정부간 거버넌스의 역할을 축소하거나 민간 거버넌스를 참여시켜 민영화와 민간위탁으로 정부를 개혁하였다. 이러한 국가시스템의 운영과 공공서비스 전달체계의 역할분담은 시장과 정부사이의 제3섹터를 부각시키면서 거버넌스와 지역공동체 그리고 다차원적인 거버넌스가 주목 받는 계기를 마련하게 된다. 정부간 거버넌스는 중앙-지방정부의 이차원적인 거버넌스이며, 정부간 관계에 기반하는 수직적인 특성을 가지고 있다. 다차원적인 거버넌스의 개념은 정부간 관계의 전통

적인 모형보다 참여자들의 민간과 자원봉사뿐만 아니라 정부간 행위자들을 망라하는 광범위한 형태로써, 비위계적이며, 비공식적이고, 헌법의 차원을 초월해 있다(Pierre & Peters, 2005: 87-90).

이를 통하여 거버넌스의 주요한 양식을 살펴보면, 위계(Hierarchy), 시장(Market), 연결망(Network) 등으로 제시된다(Rhodes, 1997). 거버넌스의 특성은 정책과정이나 문제해결과정에서 공공부문-민간부문-제3섹터 등을 망라하고, 다양한 참여자들의 참여·조정·연결 등을 통한 정부 영역의 한계극복과 문제해결을 위한 시도로 제시된다. 이 시기의 거버넌스에 대한 논의는 ① 시장중심주의에 기반하는 신공공관리의 논리로 접근하는 경향이 강하고, ② 공공재와 서비스 공급에서 제3섹터의 참여는 아직 제한적인 형태이고 정부가 중심이 되었으며, ③ 거버넌스의 구현은 정부간 거버넌스와 시장을 중심으로 하여 제3섹터의 참여는 제한된 형태를 보이고 있다. 이 같은 거버넌스의 한계는 정치-시장 중심의 거버넌스 형태로 판단할 수 있다. 그리고 이러한 거버넌스 개념은 논의를 더욱 확장하여 뉴거버넌스와 로컬 거버넌스에 대한 영역으로 연결되었다.

최근의 거버넌스 연구경향은 영국에서 도시와 사회적 활동 그리고 특히 거버넌스 활동에 대한 공간 또는 장소로써 근린에 대한 관심이 높아지고 있다(Smith et al., 2007; Hider, 2006; Robinson et al., 2005; Sullivan, 2002).¹⁾ 근린은 공간적 차원에서 행정단위의 최소단위이다. 거버넌스의 이론체계에서 근린 거버넌스는 거버넌스, 뉴거버넌스, 로컬 거버넌스 등 거버넌스 이론의 하위개념이자 구체적인 구현이다. 근린차원의 집합적 결정과정에 대한 조정과 지방차원의 하위체계에서 공공 서비스 공급은 근린 관리(Neighborhood Management)와 함께 근린 거버넌스로 융합을 보여주고 있다(Lowndes & Sullivan, 2008).

근린 거버넌스는 근린차원의 공공부문-민간부문-제3섹터 등을 망라하는 다차원적인 참여구조가 형성되고, 거버넌스 이론체계가 공유하는 참여·조정·연결 등의 특성을 강조하고 있다.²⁾ 본 연구에서 제시되는 근린 거버넌스의 특성은 다음과 같다. 거버넌스 일반이론에서 강조되는 참여·조정·연결 등의 특성들은 근린 거버넌스에 승계되고 있다. 이를 바탕으로, 세부적으로 살펴보면, 근린 거버넌스의 주요 특성은 ① 주민들의 공동체에 대한 참여와 관심, ② 지역단위의 상호의존성을 바탕으로 하는 공동체와 사회자본 형성, ③ 대표성과 책임성을 통한 적절성 또는 정당성 확보, ④ 근린 결사체와 지방정부의 관계형성, ⑤ 지방정부와 상호보완적인 제도로써 공공재와 서비스 제공, ⑥ 지방정부와 결사체에 대한 지원, ⑦ 정책과정에서 의견이나 입장표명을 통한 영향력 행사 등으로 제시된다(Sullivan, 2012; Rees, 2009; Lowndes & Sullivan, 2008; Cooper & Musso, 1999; Chaskin & Grag, 1997; Chaskin, 1997).

1) 최근 도시연구의 이슈로써 ‘근린(Neighborhood)’이란 최고로 혼란스러운 개념이라는 것을 시사한다. 이와 함께, 유럽사회 전반에서 근린이라는 단어는 엄청나게 가변적인 의미와 역할로 사용되고 있다(Kennett and Forrest, 2006: 715). Glaster(2001)는 근린에 대한 개념을 영역이나 지역을 중심으로 정의한다면 이해가 쉽다고 본다. 대조적으로, Somerville(2009)은 영역이나 지역 같은 지정확적인 개념을 근거로 접근한다면, 근린에 대한 정의는 더욱 어려워질 수 있다고 보고 있다.

2) Harry C. Boyte(1981)는 주민의 신념(Citizen Belief)에 대한 속성으로 계속 진행 중인 “뒤뜰 혁명(Backyard Revolution)”을 입증하면서, 주민들은 주로 그들의 근린과 지역 공동체에서, 개인적이고 사적인 공간으로써 뒤뜰에서 그들은 공적인 생활의 특정한 영역에 관여하려 한다고 기술하였다. 그리고 주민들은 주어진 의무를 무시하거나 되돌리려 하지 않으며, 지역의 상황에 무관심하지 않다고 보았다. 이것은 근린 거버넌스가 이데올로기나 상황에 구애받지 않는다는 것을 증명하는 것으로 판단된다.

2. 주민자치와 주민자치센터

자치(自治)라는 단어는 스스로 다스리는 것을 의미하고 있다. 지방행정의 차원에서 지방자치는 특정지역의 주민들이 지역문제해결과 정책목표를 위하여 정책과정에 참여하고 의무와 권리를 실행함으로써 지역의 공익을 추구하는 것을 의미한다. 공간적 차원에서 지방자치는 국가의 일부분이자 총합으로써 파악할 수 있고, 지방자치의 토대로써 국가의 일부분이자 일정공간에 거주하는 지역주민들의 권리와 의무가 실행되면서 출발하기 때문이다. 지방자치는 개체인 지방자치단체 혹은 지방정부의 총합이자 집합으로써, 국가를 구성하기 때문에 국가로 통칭되는 중앙정부와의 관계와 상호작용이다. 지방자치에서 발생하는 관계와 상호작용은 지방자치의 체제를 단방체제(Unitary System)와 연방체제(Federal System)로 구별하는 척도로 사용되기도 한다.

지방자치의 논거는 단체자치와 주민자치를 통하여 구분된다. 단체자치와 주민자치에 대한 실질적인 구분은 법적·형식적 차원이나 정치·실질적 차원을 벗어나서 지방자치의 원리로 거슬러 올라가 자치라는 단어를 둘러싼 의사결정과정에 주목할 필요가 있다. 자치를 구현하기 위한 의사결정과정에 주목하여 단체자치와 주민자치에 대한 관점을 제시한다면 다음과 같다. 지방자치의 이론과 전통에서 상층부의 결정권자 또는 중앙정부로부터 일정한 자치권을 부여받거나 또는 의사결정이 위에서 아래로 진행되는 하향식 의사결정과정을 단체자치로 본다. 이와는 대조적으로 개인 또는 지방정부의 하부로부터 상층부의 결정권자 또는 중앙정부까지 진행되는 상향식 의사결정과정을 주민자치로 본다(심익섭, 2012; 최창호, 2009: 85).³⁾ 다시 말하면, 의사결정과정에서 발생하는 하향식 접근방법은 계층적인 의사결정구조와 집행구조를 보일 수밖에 없기 때문에 중앙정부에게 지방정부가 권한을 부여 받아 행사하는 것에 지나지 않는 단체자치를 나타낸다. 상향식 접근방법은 수평적인 의사결정구조와 집행구조를 보여주기 때문에 지방정부 또는 지역주민들이 권력의 주체가 되는 주민자치를 상징한다.

이러한 맥락에서, 1991년의 지방자치제 부활이후 지방자치의 흐름은 자연스럽게 거버넌스 개념을 부각시키는 계기가 된다. 따라서, 1999년에 시작된 읍·면·동사무소에서 주민자치센터로의 전환은 지역차원이나 근린차원에서 지역주민들이 지역의 문제해결과 정책목표달성을 위한 집합적 의사결정, 공공재와 서비스의 제공에 참여하고 상호작용을 가능하게 하기 위한 제도적 장치 마련으로 볼 수 있다. 또한, 기존의 주민자치위원회가 자문기구의 성격을 가진 것에 반해, 현재 시범운영중인 주민자치회는 지역주민들이 스스로 다스리는 지방자치와 주민자치의 본질로써, 로컬 거버넌스와 근린 거버넌스의 구현으로 판단할 수 있다. 이 같은 일련의 흐름은 지방자치가 지향하는 ‘풀뿌리민주주의(Grassroots Democracy)’의 구체화로 지방자치체의 최소단위인 근린 거버넌스와 근린자치로 귀결된다.

이를 환원하면, 단체자치와 주민자치의 논의에서 단체자치와 주민자치를 구분하고 분절적인 것으로 바라보는 것보다 통합적이고 상호연결된 것으로 파악하는 것이 적절하다. 주민자치와 로컬 거버넌스는 지방과 지역차원의 문제해결과 정책목표추구에서 지역주민들의 관심과 이해관계

3) 주민자치와 단체자치를 수평적으로 비교해 보면, 정치적 의미 - 법률적 의미, 고유권설 - 수탁설, 천부적 권리와 전래한 권리, 주민중심 - 정부중심, 기능적 협력관계 - 권력적 감독관계 등을 예시할 수 있다(심익섭, 2012).

를 바탕으로 상호의존성을 조성하여 공동체로써 자각하게 한다. 당연히, 지역주민들은 공동체의식을 바탕으로 자신이 살고 있는 지역의 이슈에 관심을 가지고 지역의 문제해결과 정책결정과정에서 참여하기 위하여 제도적인 장치의 요구는 필연적이다. 주민자치와 로컬 거버넌스의 구현은 주민의 직접적인 참여를 전제로 하기 때문에 지방행정의 최소단위로써 읍·면·동과 같은 작은 범위에서 시작될 수 밖에 없다. 이러한 이치는 심익섭(2002)이 지적한 바와 같이 주민자치와 로컬 거버넌스의 구체화는 주민자치센터로 귀결되는 것과 같다.

주민자치센터의 제도도입은 1999년 2월 5일, 주민자치센터에 대한 계획수립과 4월 7일, 기능전환에 따른 보완지침을 마련하여 도시지역의 동사무소와 농촌지역의 읍·면·동사무소를 1단계, 2단계의 단계적인 계획추진으로 실행되었다. 도시의 동사무소는 2000년까지, 농촌지역의 읍·면·동사무소는 2001년까지 목표로 단계적으로 추진되었다. 주민자치센터 도입과 기능전환을 위하여 전국의 읍·면·동사무소는 행정기관의 기초단위로써 수행하였던 업무를 상위행정기관인 시·군·구청으로 이관하게 된다. 주민자치센터는 기존의 읍·면·동사무소 제도를 토대로 주민등록, 민원발급, 사회복지, 민방위 등 주민생활에서 필수적인 업무만 수행하고 청소, 주택, 교통, 지방세납부, 읍·면·동사무소의 행정업무 등이 상위 행정기관으로 이관하였다. 주민자치센터 제도의 실시에 따라 진행된 행정업무와 기능이관은 사무와 인력을 감축시키는 동시에 업무공간을 주민들의 자치의식과 공동체의를 함양하기 위한 산실로 활용하게 된다. 주민자치센터의 주요기능과 목적은 주민의 문화, 여가, 지역복지, 주민편익 및 시민교육기능의 공간으로 활용하며, 주민들의 자치의식과 공동체주의의 함양에 있었기 때문이다(김필두, 2013: 68-69; 채은경·김영환, 2012: 17).

주민자치센터는 주민편익의 복리증진을 도모하는 주민자치 기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하도록 하기 위하여 읍면동사무소의 여유 공간에 설치된 각종 문화·복지·편익시설과 프로그램 등을 총칭하는 개념이다.⁴⁾ 이와 동시에, 주민자치센터는 그 설립과 운영에 관하여 법적인 근거를 가지고 있는 기초단위의 자치조직이자 자치기구이다.⁵⁾ 주민자치센터의 기본개념은 외국의 ‘커뮤니티 센터’와 유사하며, 지역차원의 공동체주의와 참여를 통하여 지역문제를 해결하고, 정책목표의 처리하도록 설계된 것으로 판단할 수 있다. 지역단위차원에서 주민자치센터는 전국의 읍·면·동사무소라는 행정의 최소단위를 토대로 하여 근린자치 내지 근린 거버넌스를 구현하려는 시도로 판단된다. 이론적으로, 주민자치센터는 공공부문-민간부문-제3섹터를 아우르는 지역차원의 로컬 거버넌스 내지 근린 거버넌스의 개념과 실체로 파악되기 때문이다. 따라서 거버넌스와 로컬 거버넌스 그리고 근린 거버넌스 등의 본질이 주민자치로 연결된다면, 주민자치의 구현은 주민자치센터로 귀결되는 동시에 지방자치의 본질로 환원할 수 있다.

4) 행정자치부주민자치센터설치및운영조례준칙 제1조와 제2조

5) 그 근거로 모든 법률의 최상위에 위치한 헌법 제117조 1항에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 하여 주민자치에 대한 법적 근거 역할을 하고 있다. 또한, 지방자치법 제8조 제1항에서 지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편익 및 복리 증진을 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있으며, 2000년 7월 1일 지방자치법 시행령 제8조 별표 1-타에서 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하여 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원’을 시·도, 시·군·구의 사무로 지정하였다. 그리고 동 조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 ‘주민자치센터’를 설립·운영하도록 규정하고 있다.

3. 선행연구의 검토

주민자치에 대한 연구경향을 살펴보면 다음과 같다. 김병국·최철호(2012)는 지방자치제도에서 주민권리의 강화, 주민참여의 활성화, 주민선택의 기회 등의 확대를 위한 기준을 제시하고 있다. 연구의 포인트는 법적·제도적 측면에서 강조되는 자치제도를 중심으로 분석하여 주민자치를 효율적 구현하고 자치권 확보에 필요한 시사점을 제공하고 있다. 김순은(2012)은 한국에서 지방자치의 본래도에 진입하면서 가시화되는 탈중앙화와 분권화의 경향에서 주민자치가 부각되는 현상을 분석하였다. 연구의 포인트는 지방차원에서 주민에 포커스를 맞추고 주민자치의 구현을 통한 한국지방자치의 발전을 역설하고 있다. 최진혁(2012)의 연구는 김병국·최철호의 연구와 김순은의 연구를 보다 구체화한 것으로 볼 수 있다. 주민자치의 강화를 위하여 법적·제도적 측면에서 접근하고 있다. 법과 제도적 사례를 고찰하면서, ① 중앙-지방정부간 관계차원의 자치권확대, ② 정책과정과 집행구조에서 주민참여의 보장과 제도화, ③ 정보공개범위의 범위 확대를 통한 투명성 확보 등을 제시하고, 이외에 시민단체의 역할강조와 활성화를 주장하였다. 한편, 심익섭(2003)은 주민자치의 주체이자 행위자인 주민에 주목하여 이들에 대한 시민교육을 고찰하였다. 지방자치라는 시스템을 주민이 운영하고 발전시킬 수 있다는 점에 기초하여 민주시민교육의 개념과 시민교육의 중요성을 조명하였다. 현황과 발전방향에 대한 제시로 시민교육을 통한 역량강화와 주민자치의 구현을 주장하였다.

주민자치센터에 대한 연구경향은 다음과 같다. 장준호·이인혁(2001)은 주민자치활동을 유형별로 분류하고 분석대상을 선정하여 주민자치활동과 공동체 의식의 상관관계를 규명하려 하였다. 동사무소에서 주민자치센터로 전환이 지역차원의 공동체 의식과 활성화에 도움이 되며 주민자치센터 전환이 주민자치와 공동체 활성화에 좋은 영향을 미친다고 주장하였다. 심익섭(2002)의 연구는 규범적 차원에 주민자치센터의 설치·운영 초기 단계에 이루어진 주민자치센터의 기능과 역할에 대한 방향제시에 포괄적으로 진행되었으며, 향후 주민자치센터에 대한 연구에 이정표를 제시하고 있다. 최근열(2002)의 연구는 울산광역시의 주민자치센터에 대한 실태분석을 시도하여 분석결과를 토대로 ① 주민자치센터의 기능과 역할 재정립, ② 자치센터 시설확충과 프로그램 활성화, ③ 주민자치위원회 구성기준강화와 권한강화, ④ 자원봉사자 모집의 다각화와 육성, ⑤ 주민자치센터 홍보와 교육의 활성화, ⑥ 주민자치센터의 재정문제와 지원의 필요성, ⑦ 주민자치센터운영에 대한 평가와 환류시스템 구축 등을 제시하였다. 그의 연구는 실증연구로써 주민자치센터에 관한 연구의 청사진을 제시한 것으로 판단된다.

최진학·김성현·홍준현(2006)은 로컬 거버넌스를 바탕으로 주민자치센터의 역할과 운영방식에서 나타나는 문제점과 원인을 연구하였다. 이들은 경기도 군포시의 주민자치센터들을 분석 대상으로 설정하여 자원, 파트너십, 외부환경, 주민자치센터의 기능 등을 중심으로 문제점과 원인을 제시하였다. 그리고 해결책으로 ① 인프라 구축과 재정적 지원의 필요성, ② 프로그램을 운영을 통한 주민의 관심과 참여유도, ③ 자원봉사의 양성프로그램과 적극적인 참여유도를 통한 공동체 의식 조성 등을 제시한 실증연구이다. 한편, 강창민·정원희·양기근(2010)의 연구는 제주특별자치도 주민자치위원회를 통하여 내륙의 지방자치단체와는 달리, 특별법에 의거하여 주민자치회의

위상을 확보하고 있다는 특이성을 제시하며, 제주특별자치도에서 주민자치위원회가 심의·의결 기능을 가진 독립적 역할을 수행한다고 묘사하였다. 그의 연구는 제주특별자치도에서 주민자치위원회의 특성과 문제점을 제시하면서, 자치센터의 기능강화와 네트워크 형성 그리고 민간주도형 모델을 개발할 것을 역설하고 있다. 하지만, 이들의 연구는 내륙지방의 다른 자치단체들과 환경적·제도적·지리적 차이가 나타나기 때문에 보편적이지 않고 특이한 사례연구로 판단된다.

근린자치 내지 근린 거버넌스에 대한 연구경향은 다음으로 제시된다. 김찬동(2014)은 근린자치제도에 대한 개혁방향을 서울시의 사례를 통하여 제시하고 있다. 특히, 주민자치위원회제도를 살펴보면서 누적되어온 문제점과 주민자치회 시범실시의 문제점에 대하여 다루고 있다. 그의 연구는 주민자치의 구현에 주목하여 주민주도 모델을 통한 시·군·구와 협력적 거버넌스 구축과 근린자치제도의 개혁을 주장하고 있다. 한편, 김순은(2012)은 한국에서 주민자치센터의 운영과 구성을 연구하여 주민자치센터운영이 한국의 풀뿌리민주주의에 기여하지 못하는 현실을 지적하며, 주민자치센터의 개선방향으로 통합모델, 협력모델, 주민조직모델 등을 제시하였다. 그리고 이를 통하여 한국지방자치체계에 주민자치의 방향성을 탐색하였다. 이러한 연구경향은 처방적·규범적 차원에서 거버넌스의 구체화와 주민자치센터의 기능결합으로 다양한 선택지를 제시하고 있다. 심익섭(2012)의 연구는 주민자치회에 대한 소고를 통하여 지방자치의 본질로써, 주민자치를 제시하고 있다. 그의 연구관점은 주민자치를 지방자치의 본질적인 구현으로 상정하고 있다. 또한, 주민자치와 지역차원의 기초 거버넌스 구현으로써, 근린자치와 근린 거버넌스를 다루었다. 특히, 그의 연구에서 제시되고 있는 주민자치회와 자치센터에 대한 소고는 주민자치의 본격적인 실현의 대전제를 제시한다. 이러한 그의 연구는 공식화되고 제도화된 정부간 거버넌스와 비공식적이고 제도화가 진행중인 민간-제3섹터 거버넌스 또는 민간 거버넌스 점점으로 주민자치센터와 주민자치위원회를 제시하고 있다.

하지만, 기존의 연구들은 주민자치센터의 기능과 역할에 주안점을 두거나 주민자치위원회의 위원구성 차원을 주된 논의의 대상으로 하고 있어, 거버넌스 개념에서 다양한 참여자들의 참여·조정·연결 등의 특성을 반영하지 못하고 있다. 또한, 단순하게 계량적이거나 경험적 차원을 강조하는 연구한계를 나타내고 있다. 따라서, 본고의 연구는 기존의 선행연구들과는 다르게 주민자치센터와 주민자치위원회를 중심으로 제도와 거버넌스 분석을 시도하고자 한다. 이를 위하여 E. Ostrom(2005)의 제도분석틀(Institutional Analysis and Development framework: IAD)을 적용하고 활용하여 연구를 전개한다.

4. 연구의 분석 틀

지방자치에서 주민자치와 거버넌스 그리고 주민자치센터를 둘러싼 제도의 흐름은 개인의 합리성과 집단의 합리성 그리고 제도의 상호작용으로 연결된다. 인간의 합리성(Rationality of Human)은 인간의 선택과 행위로 발현된다. 인간행위는 한 개인이 예측한 결과와 밀접한 상호관련을 맺고 있으며, 인간이 내재한 가치 또는 목적에 대한 지향성에 의하여 전개된다(Weber, 1968: 25-26). 이 과정에서, 인간들은 자신이 행할 수 있는 행위의 가능성을 타진하고 행위결과

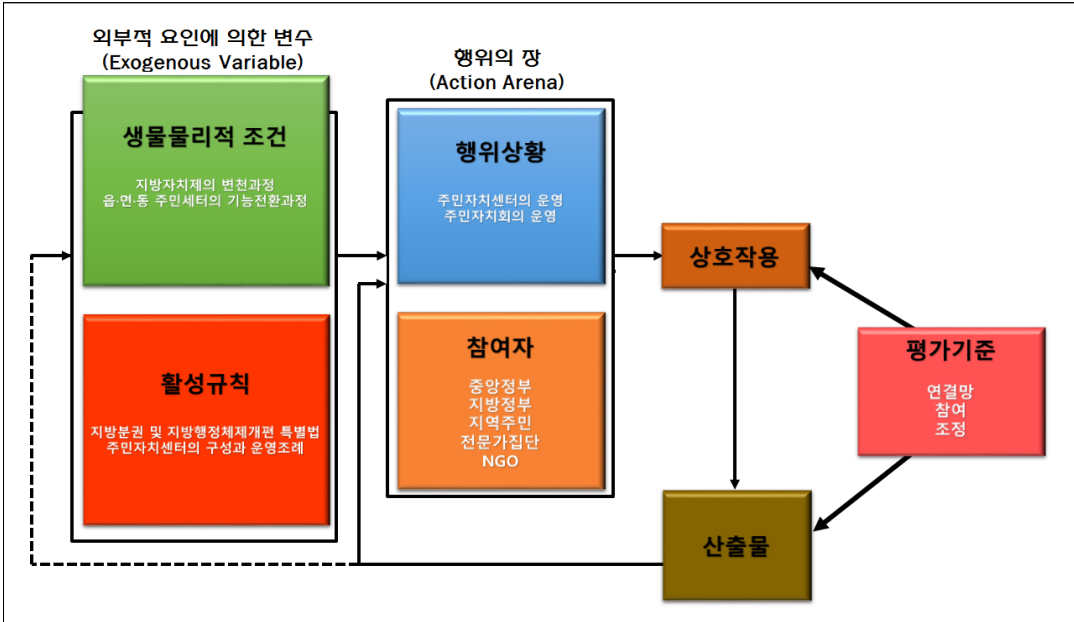
와 그것의 개연성을 평가하며 계산하며, 궁극적으로 가장 자신에게 유용한 것을 선택하고 행위를 실행하게 된다. 효용이론가들은 효용 극대화(Utility-Maximizing)를 시도하여 이윤을 추구하고자 하는 인간들의 선택을 ‘합리성(Rationality)’이라 칭하였다(주창범 & 김경동, 2012; 김경동, 2011). 합리성은 인간행위의 근원이다. 인간의 합리성에서 정치체제, 기술, 제도 이외에 우리를 둘러싼 모든 것들이 발생하였다. 합리적 선택 신제도주의는 방법론적 개체주의(Methodological Individualism)를 통하여 인간행위와 제도의 상호작용에 대한 분석을 시도하였다(Ostrom, 2009; Mantzavinos, 2009; Hodgson, 2007; Scott, 2000; Luke, 1987; Emerson, 1972a·1972b).

앞서 기술한 바와 같이, 거버넌스 패러다임은 정부와 시장의 관계에서 비롯된다. 정부와 시장은 공공재와 서비스 공급 그리고 정책결정과정을 둘러싸고 지속적인 논쟁과 투쟁을 벌여왔다. 2차 세계대전 전후 경제적 풍요와 함께, 복지국가시대가 도래하였다. 이 시기의 정부는 공공재와 서비스 공급 그리고 정책결정과정을 독점하는 단일중심체제(Mono-centric System)로 운영되었다. 단일중심체제는 정부의 역할이 강조되고, 정부차원의 정책결정과정을 독점하는 상황을 의미한다. 이와 대조적으로 거버넌스 패러다임의 정책결정과정은 정부 이외의 제3섹터와 전문가집단, 지역주민, 기업 등의 민간부문이 참여하는 공공부문-민간부문-제3섹터 등을 아우르는 다차원적인 거버넌스(Multiple Governance) 내지 다중심 거버넌스(Polycentric Governance)의 체제를 성립시킨다(Ostrom, 2006: 57; Low et al, 2003; Folke, Berkes, and Colding, 1998; Moran and Ostrom, 2005).

E. Ostrom은 제도분석틀(IAD)를 통하여 정부와 시장 보다 다중심 거버넌스가 공유자원(Common-Pool Resource: CPR)의 관리뿐만 아니라 공공재와 서비스 제공 그리고 정책결정과정에서 효율적이란 사실을 증명하였다(Poteete et al, 2010; Ostrom, 2005; 1990). 이러한 논의는 중앙정부와 지방정부 사이에서 나타난 분권화에 대한 논의로 이어지며, 지역차원의 근린자치와 근린 거버넌스에 대한 논의로 확대된다. Ostrom(2005)의 IAD는 거버넌스와 공유자원에 대한 연구에서 많은 학자들에 의하여 오랜 기간 동안 활용되어왔다. 제도분석틀은 제도라는 틀과 구조에서 다양한 행위자들이 취하는 전략과 행동에서 발생하는 상호작용에 대하여 적용가능한 연구접근방법이다. 이 방법의 가장 큰 장점은 기존의 한정된 연구 범위를 초월하여 해결책을 탐색하도록 도와주는 점이다(Ostrom, 1990; Gellar, Oakerson, Wynne, 1990). 제도분석틀은 연구자들이 진단적이거나 처방적인 연구를 조직화하는 것에 도움을 줄 수 있다.

특히, 제도적 분석은 다양한 종류의 제도들을 개선시키는 데 많은 관심이 집중되어 있다는 점에서 현실적합성이 있고, 효율성을 높이는 제도설계(Institutional Design)에 대한 진화적인 관점을 중시한다(Ostrom, 1991). 제도분석틀은 다양한 연구에서 사용되기 때문에, 약간의 차이가 존재한다. 하지만, 공통적으로 적용되는 제도분석틀의 구성요소는 크게 외부적 요인에 의한 변수(Exogenous Variables), 행위의 장(Action Arena), 상호작용(Interaction), 평가기준(Evaluative Criteria) 등으로 제시된다(권기현, 2014: 510-511; 한국지방행정연구원, 2012: 12-14, 김경동, 2011: 22-25; Ostrom, 2005). 본고에서 응용한 E. Ostrom(2005)의 제도분석틀은 <그림 1>과 같이 제시된다.

〈그림 1〉 IAD분석틀을 응용한 연구의 분석틀



본 연구의 분석 틀은 제도분석틀을 응용하고 재설계를 통하여 적용하였다. 본 연구의 분석 틀은 내용과 구성요소는 다음과 같다. 우선, 외부적 요인에 의한 변수설정은 다음과 같다. 생물물리적/물리적 조건(Biophysical/Material Condition)은 한국지방자치체의 변천과정과 읍·면·동 주민자치센터의 기능전환과정을 분석대상으로 설정하였다. 활성화규칙(Rules in use)의 경우 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법, 주민자치센터의 구성과 운영조례 등을 분석대상으로 설정하였다.

‘행위의 장’은 행위상황으로 대입하여, 주민자치센터의 운영과 주민자치회의의 운영상황을 분석대상으로 하였다. 참여자들(Participants)의 경우 참여자로 대입하여 분석대상을 크게 중앙정부-지방정부-NGO(NPO)-전문가집단-지역주민 등으로 설정하였다. 한 가지 유의사항은 공동체의 속성(Attribute of Community)에 대한 설정 및 적용인데, 본고의 관점에서 공동체의 속성은 외부적 요인에 의한 변수에서 지역상황과 적용규칙에 의하여 전개되어 행위의 장에서 행위상황과 행위자의 밀바탕을 이루고 있다. 그러므로 공동체의 속성을 외부적 요인에 의한 변수와 행위의 장에 내재한 속성으로 간주하여 별도의 분석변수로 설정하지는 않았다. 단지, 공동체의 속성자체가 종속변수와 독립변수의 특성 중 하나를 가지고 있거나 또는 두 가지 모두를 가지고 있다는 것을 명시하고자 한다. 또한, 본고의 분석대상에 대한 평가기준은 근린 거버넌스의 기본요소인 ① 연결망, ② 참여, ③ 조정 등으로 설정하였다. 근린단위에서 거버넌스에 대한 참여와 구성은 주민자치의 근간이 되므로, 이들 평가기준을 통하여 주민자치센터와 주민자치회에 대한 분석을 시도하고자 한다. 본 연구는 제도분석틀을 응용하여 설계된 <그림 1>의 제도분석틀을 통하여 주민자치센터에 대한 연구를 전개하고자 한다.

Ⅲ. 주민자치센터의 IAD분석

1. 생물물리적 조건

읍·면·동사무소 행정체제는 일제식민시대의 지방행정체제에서 시작되어 대한민국의 건국과 6·25동란을 거쳐 현재까지 제도의 내용과 특성에 변화가 있었지만 기본적인 틀은 계속 유지되어 왔다.⁶⁾ 왜정초기인 1914년에 조선총독부의 지방행정구역개편을 시작으로 1920년 조선총독부의 지방관제와 위치관할구역명칭은 1945년 8월 15일의 광복이후 미군정시대로 승계되었다(한국지방행정연구원, 2012: 12). 대한민국의 제헌정부수립 당시에도 읍·면·동사무소체제의 기초행정단위는 승계되었다. 물론 대도시권역을 중심으로 읍·면·동의 통폐합, 분할, 이전 등이 대도시권역을 중심으로 빈번하게 진행되었지만, 왜정시대에 설정된 기초행정단위의 틀은 현재까지 유지되고 있다.

한국의 지방자치제는 1948년 정부수립 당시 헌법 상 지방자치를 명문화하면서 시작된다. 1949년 7월 지방자치법이 공포되었지만 성문화 수준에 머물러 있었고, 1949년 12월의 지방자치법 개정으로 지방자치 실시는 보류되어 단지 법률과 이론적 논의만 존재하였다. 1952년 6·25동란 중에 이승만 정권의 체제하에서 실시된 지방선거와 의회구성으로 한국의 지방자치는 국내최초로 시작되었다. 1960년 4·19혁명은 이승만 정권의 3·15부정선거로 촉발되어 독재체제의 청산을 위한 움직임으로 1960년 6월 15일 헌법개정에서 지방자치단체장의 선임방식은 법률로 정하고, 시·읍·면장에 대한 주민직선을 규정하였다(헌법 제97조, 제2항). 뒤이어 1960년 11월 1일 지방자치법의 개정은 ① 시·읍·면장뿐만 아니라 도지사, 서울특별시장을 주민이 4년 임기제로 직접선출(지방자치법 제98조, 제99조), ② 지방자치단체장의 위법행위에 대한 징계위원회에서 내무부장관 또는 도지사의 징계요구권 인정(동법 제109조), ③ 선거권자의 연령을 21세에서 20세로 하향하고(동법 제21조), 서울시장선거투표방식을 기명식으로 규정(동법 제77조) 등을 포함하여 오늘날 지방자치제의 토대를 이룬다(이기우, 2009). 그러나 1961년 5·16으로 등장한 군부독재에 의하여 지방자치제는 30년 이상 중단되었다. 1980년대와 90년대는 민주화의 열망으로 군인정치를 종식시키고, 1992년 김영삼 문민정부의 집권으로 1995년 민선지방자치제가 부활하면서, 기초행정단위인 전국의 읍·면·동사무소에 대하여 역할과 기능변화에 대한 논의가 시작된다.

김대중 정부는 100대 개혁과제로써 전국의 읍·면·동사무소를 완전폐지하고 주민자치센터로

6) 읍·면·동에 대한 유래를 살펴보면 다음과 같다. 읍의 경우 1920년에 면제개정에 의한 신규제도로써 ‘지정면’ 제도가 전신으로써, 인구수와 상공업의 발전수준에 따라 조선총독에 의하여 지정된다. 면의 경우, 통일신라시대까지 거슬러 올라가지만, 왜정 초기인 1906년 ‘면내동리촌의 폐지분합과 그 명칭에 관한 건’을 바탕으로 하부행정기관으로써 면의 명칭이 통일되었다. 동의 경우, 왜정이 본격적으로 시작된 1917년 10월 대대적인 행정구역개편으로 이루어진 정회이며, 광복 후인 1947년 4월 동회변경을 거쳐 1955년 4월 18일 시의 동 설치조례에 의하여 동 조직이 자치법상 말단 행정조직으로 설정되어 동사무소로 개칭하였다. 이후, 1961년 ‘지방자치에 관한 임시조치법’에 의거하여 시와 읍의 하부기관으로 존재하던 동을 읍·면과 대등한 지위를 가지게 하였다. 현행 자치법상 동의 지위는 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에서 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍과 면을 두며, 시와 구에는 동을 읍과 면에는 리를 둔다고 규정하여 읍·면과 동일한 지위를 가지고 있다.

전환하려 하였다. 하지만 정책집행과정에서 행정권의 반발로 인하여 읍·면·동사무소는 인력과 기능감축으로 존치하고, 인력과 기능감축으로 인한 공간적 장소에 주민자치센터를 설치하게 되었다. 또한 이 과정에서 학자들 사이에서 주민자치센터에 대한 많은 논쟁과 혼란이 발생하였다.⁷⁾ 나아가 주민자치위원회 구성을 놓고 지역사회에서 갈등이 발생하였으며, 지역주민들의 참여는 저조한 수준이었다. 특히, 주민자치의 본질인 근린자치와 근린 거버넌스의 구현을 위해서는 근린 결사체인 NGO 또는 NPO의 참여가 필수적으로 요구된다. 하지만 애초에 한국에서 근린단위의 NGO나 NPO는 거의 없었던 상황이었기 때문에, 근린단위의 거버넌스는 효과적으로 구현되지 않았다.

주민자치센터의 현황은 <표 1>과 같이 제시된다(행정자치부, 2014). 2014년 1월 1일 기준으로, 주민자치센터가 설치된 읍·면·동은 읍 144개소, 면 632개소 동 1,989개소 등으로 총 2,765개소로 집계된다. 주민자치센터의 명칭사용실태는 주민자치센터 2,117개소, 자치회관 406개소, 주민자치회 203개소, 주민회관 1개소, 기타 38개소 등으로 나타나고 있다.

〈표 1〉 주민자치센터 설치현황과 명칭사용현황

2014년 1월 1일 기준 (단위: 개소)

구 분	주민자치센터 설치현황				주민자치센터 명칭사용현황						
	계	읍	면	동	계	주민자치센터	자치회관	주민자치회	자치센터	주민회관	기타
계	2765	144	632	1989	2765	2117	406	203	0	1	38

자료: 행정자치부, 2014a

2. 활성화규칙

한국의 지방자치에 대한 논의는 지방행정체제에 대한 개편 논의는 지난 1994년 내무부 공무원들을 중심으로 시작되었으며, 2005년에 들어서 정치권 중심의 논의로 확산되었다. 당시 노무현 대통령이 중대선거구 개편을 주장하자 이에 대한 대응으로서 한나라당에서 지방행정체제개편안을 들고 나오게 되었고, 이러한 지방행정체제 개편 논의가 본격적으로 정치권의 논의로 부각된 것이다. 2005년에 국회가 지방행정체제 개편 특별위원회를 구성하여 2006년 지방선거전에 개편을 마무리하려고 시도하였으나 여론의 반대에 부딪혀 실패하였다(이기우·조성호, 2009). 이처럼, 지방자치체제 전면 개편을 둘러싸고 진행되어온 지방자치제와 지방행정체제 개편과정에서 구조를 두고 발생한 논쟁의 본질은 상명하달식 행정문화에 내재된 단일중심(Mono-centric)의 경향에서 찾아볼 수 있다.

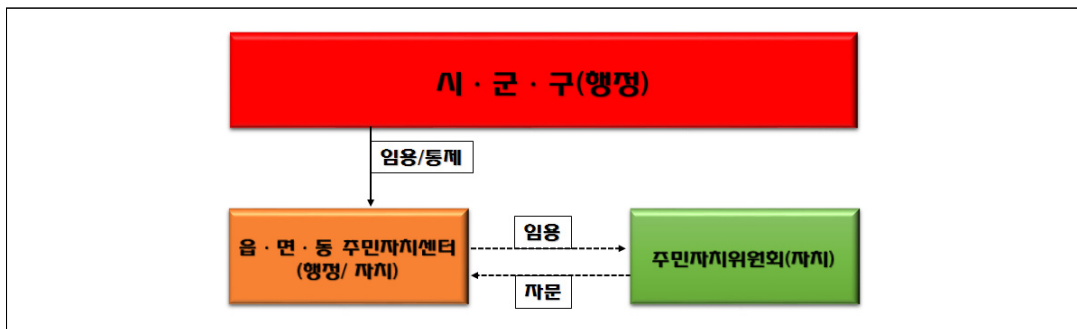
1961년 5·16이후 읍·면자치가 군자치로 개편되고, 1990년대 중반의 대폭적인 시·군 도농통합이 단행된 사실은 한국지방자치가 단일중심의 경향이 내재되었다는 것을 시사한다. 나아가 2005

7) 주민자치센터로 기능전환정책이 추진되기 이전까지 읍·면·동사무소 개혁론이 개진되었다. ① 읍·면·동사무소의 폐지론, ② 읍·면·동사무소의 커뮤니티센터 전환론, ③ 동사무소 폐지와 읍·면사무소 강화론 또는 읍·동사무소 폐지와 면사무소 존속론, ④ 읍·면·동사무소 강화론 등으로 구분되었다(안성호·곽현근, 2003 참조).

년 이후부터 정치권과 정부는 시·군·자치구 합병과 읍·면·동 폐지, 시·도 광역자치단체 개편 등의 지방행정체제개편을 시도하는 단일중심의 경향을 보여주었다. 현행법상의 2자치계층제는 외형상으로는 다중심(Poly-Centric)로 파악되지만, 단체자치의 틀과 한국지방자치제에 내재된 단일중심의 경향은 지방자치의 본질인 주민자치를 침해해 왔다. 이러한 상황에서 다시 논의되기 시작한 지방행정체제개편은 주민자치에 대한 새로운 모색으로 이어지게 된다. 실질적으로 한국에서 지방자치제가 부활한 이래 지방자치제도의 도입과 제도적 성숙에도 불구하고, 한국지방자치의 고유한 특성은 단체자치의 틀에 머물러 있었다고 볼 수 있다.

이에 따라 2009년 3월 국회 지방행정체제개편특별위원회의 구성과 2010년 10월에 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 제정, 2011년 2월에 출범한 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회는 과감한 지방행정체제개편안을 제시하면서, 읍·면·동에 대하여 진정한 근린자치 구현을 위한 「주민자치회」의 제도화 방안과 운영 방향에 대한 대안을 구체화하였다. 2012년 6월 지방행정체제개편추진위원회는 개편안을 대통령과 국회에 보고하여 대안이 마련되었다. 2013년에 집권한 박근혜 정부는 지방행정체제개편위원회와 지방분권추진위원회를 통합하여 지방자치발전위원회를 출범시키면서, 2013년 5월에 「지방행정체제개편에 관한 특별법」을 계승한 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하여 공포하였다. 새롭게 제정된 특별법은 지방행정체제개편에 관한 특별법에서 규정하고 있던 주민자치회의 설치와 운영에 관한 규정을 그대로 승계하고 있다. 본고의 분석대상이 되는 현행 주민자치센터와 주민자치위원회를 도식화한 모형은 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 현행 주민자치센터와 주민자치위원회 모형



2014년부터 시범실시 중인 주민자치센터를 제외한 읍·면·동 주민자치센터는 공공서비스와 복지·문화 프로그램을 제공하고 있다. 법률적으로, 주민자치센터의 운영은 주민자치회의의 심의를 통하여 읍·면·동의 장이 운영하게 되어 있다. 그런데, 문제는 주민자치센터의 운영을 심의할 주민자치위원을 읍·면·동의 장이 위촉하고, 위촉된 위원들이 위원장과 부위원장을 선출한다는 사실에 있다. 이러한 현실은 주민자치가 형식화될 수밖에 없다는 것을 보여준다. 2013년의 공모를 통하여 선정된 31개 읍·면·동 주민자치센터를 대상으로 한 새로운 ‘주민자치회’ 시범실시는 자문기관이었던 주민자치위원회의의 기능을 대폭 강화시켜 의결기관으로써, 주민자치회라는 새로운

모형의 도입가능성을 타진하고 있다.⁸⁾ 주민자치센터는 공공 서비스를 제공하는 읍·면·동의 행정기능과 주민자치회를 통하여 근린자치를 구현하는 주민자치기능이 혼합되어 있다. 주민자치센터는 자치·행정복합체의 형태를 보이고 반관반민조직의 특성을 나타내고 있다.

3. 행위 상황

한국 지방자치의 추세는 정부주도의 단체자치에서 지역주민이 직접적으로 참여하는 주민자치로 전환되는 과정에 놓여있다. 단체자치가 중심이 되는 시기에 분권화를 통하여 지방에 많은 권한들이 이양되었다. 그럼에도 불구하고, 분권화의 논의는 중앙과 지방정부 사이에 행정적·법률적 차원을 넘지 못하고 있기에 주민자치보다는 단체자치의 차원에서 진행된 것에 불과하다. 일례로, 주민자치센터의 구성과 운영은 시·군·구의 사무이고, 주민자치센터의 구성과 운영을 지원하는 것은 시·도의 사무라고 규정하고 있다(지방자치법시행령 8조 별표). 물론, 주민자치센터에서 주민자치위원회의 자치활동의 법적 근거는 시·군·구의 “주민자치센터의 설치 및 운영 조례”이다. 그럼에도 불구하고, 주민자치센터의 설치와 운영에 관한 조례는 주로 읍·면·동 주민자치센터의 시설에 관한 내용으로, 시설의 활용과 관리에 중점을 맞추고 있다. 또한, 시설의 관리와 운영의 주체를 읍·면·동의 장으로 규정하고 있어 사실상 주민자치위원회의 활동을 뒷받침해줄 수 있는 법적·제도적 장치가 미흡한 실정이다.

1999년 김대중 정부 당시 도입 이래 정착되고 있으나 전국의 읍·면·동에는 여전히 주민자치센터가 설치되지 않은 곳이 현재까지도 다수 존재한다. 주민자치활동의 기반이 되는 주민자치센터가 존재하지 않는 읍·면·동은 주민자치활동이 제대로 이루어지지 않는다고 판단할 수 있다. 또한, 주민자치 역시 전국적으로 체계적이고 원활하게 이루어지지 않는다고 볼 수 있다. 전국의 읍·면·동에서 주민자치센터의 설치총계와 설치율 현황은 <표 2>와 같다. 2014년 1월 1일 기준으로 전국의 읍·면·동은 3,488개소이며, 읍·면·동 주민자치센터의 총계는 2,765개소, 설치율은 79.3%이다. 세부적으로, 읍은 216개소이지만 주민자치센터는 144개소에 설치되어 있으며, 설치율은 66.7%를 나타낸다. 면의 경우, 1,196개소이지만 주민자치센터는 632개소이고, 설치율은 52.8%로 나타나 겨우 과반을 넘긴 수준이다. 동은 2,076개소이며, 주민자치센터는 1,999개소로서 96.3%의 설치율로 제시되고 있다.⁹⁾

8) 이에 대한 대책으로 행정자치부(2013년 당시 안전행정부)에서는 2013년 7월부터 2013년 12월까지 전국적 공모를 통하여 신청된 166개 읍·면·동 중 민관합동 선정위원회의 심사를 거쳐 31개 읍·면·동을 선정하였다. 최종 선정지역은 수원시 행궁동 등 경기도 5개, 천안시 원성1동 등 충남 4개, 평산군 운남동 등 광주 3개 등이며 기타 시도는 1-2개 지역이다. 선정된 읍·면·동을 대상으로, 행정자치부는 2014년 하반기까지 읍면동 주민자치회에 대한 시범실시를 추진하게 된다. 안행부에서는 시범실시 기간 중 행정적·재정적 지원과 모니터링을 통한 성공모델을 창출할 계획이다. 또한, 시범운영 결과 분석을 통한 제도의 개선·보완으로 2015년 이후 전국에 확산할 계획이다. 행정자치부는 주민자치회 시범운영의 공모를 받으면서 주민자치회 유형을 7개로 제시했다. 7개 유형은 각각 안전마을형, 지역복지형, 마을기업형, 도심창조형, 지역자원형, 평생교육형, 다문화 어울림형 등이다. 협력형을 중심으로 주민자치회 시범사업을 실시하고 있다. 시범사업이 완료되면, 시범사업의 실시결과를 분석하여 주민자치회의 모형을 확정하고, “주민자치회의 구성과 운영에 관한 법률”을 제정한 후에 2016년부터 주민자치회를 공식적으로 출범시킬 예정이다.(안전행정부, 2013년 6월 5일)

<http://www.mogaha.go.kr/html/site/frt/a01/search/search.jsp> (검색일자: 2015. 2. 15. 13:00)

〈표 2〉 전국 읍·면·동 주민자치센터 설치총계/설치율 현황

2014년 1월 1일 기준 (단위: 개소/%)

합계			읍			면			동		
읍·면·동	자치센터	설치율	총계	자치센터	설치율	총계	자치센터	설치율	총계	자치센터	설치율
3,488	2,765	79.3%	216	144	66.7%	1,196	632	52.8%	2,076	1,989	96.3%

자료: 행정자치부, 2014a 및 2014b 참조

1999년부터 진행된 전국의 읍·면·동사무소의 기능전환은 당초에 읍·면·동사무소의 폐지계획이 수렴된 결과이며, 당시의 행정권과 지방정치인들의 반발에 의한 타협의 산물로 볼 수 있다(안성호·곽현근, 2003). 전국의 읍·면·동사무소가 주민자치센터로 전환된 이후, 2013년 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법의 통과는 읍·면·동의 근린자치 활성화를 목적으로 주민자치회에 대해 명확하게 규정하고 있다.

주민자치센터의 출발점은 전국의 읍·면·동사무소의 폐지론에서 시작된다. 주민자치센터의 기능전환은 읍·면·동사무소의 폐지에 대한 정치권과 행정권의 반발로 정책집행과정에서 발생한 부작용과 반대에서 비롯된 결과이다. 특히, 읍·면·동 기능전환정책계획을 시달 받은 시·군·구 공무원들은 읍·면·동의 폐지가 민원처리에 차질을 빚게 하고 행정의 효율성을 저하시킬 것이라고 반발하였다. 게다가, 2000년 3월 전국 시장·군수·구청장협의회는 읍·면·동 기능전환정책의 폐지를 주요 내용으로 하는 대정부 결의문을 채택하였다. 이처럼, 행정권의 반발이 심해지자 행정자치처는 읍·면·동 폐지를 철회하고, 읍·면·동 사무소의 기능과 인력을 축소하여 존속시키는 주민자치센터의 기능전환으로 방향을 틀었다(안성호·곽현근, 2003).

이러한 맥락에서 특별법 제20조의 ‘읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다’라는 규정에 기초하여, 읍·면·동에는 주민자치위원회가 공식적으로 설치되고 운영되어 왔다. 또한, 현재 주민자치회가 시범 운영중에 있다. 그런데, 문제는 주민자치위원회 뿐만 아니라 시범운영중인 주민자치회 역시 행정권이 위촉하는 자치위원들로 채워지기 때문에 주민에 의하여 선출된 것이 아니다. 이 때문에, 지역사회의 대표성을 결여하고 있을 뿐만 아니라 직능별 대표도 아닌 애매모호하게 지역유지들의 친목회 성격을 가질 가능성이 농후하다. 게다가, 자치위원의 구성과 관련한 조례에서 “봉사정신이 투철하거나 자치회관의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 위원으로 위촉하여야 한다.”고 규정하지만, 실제로는 지역유지 중심으로 구성되고 있다. 나아가 대부분의 자치위원들의 역량부족과 저조한 참여로 인하여 주민자치회의 활동계획을 포함한 대부분을 담당공무원이 처리하고 있는 실정이다. 이처럼, 주민자치위원회의 임명권과 운영은 실질적으로 행정권에 맡겨져 있기 때문에, 근린자치를 구현하기 보다는 또 다른 행정 비효율을 초래하고 있다.

현행 주민자치위원회의 조직과 인력을 살펴보면 위원장 1명과 부위원장 1명, 당연직 상임고문 1명, 고문 3명 등을 포함하여 20명을 정원으로 하며, 위원장, 부위원장, 고문, 간사 등으로 구성

9) 행정자치부, 2014b와 행정자치부, 2014a를 참조하여 계산한 것이다.

http://m.mospa.go.kr/mb1/bbs/type001/mobileSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_00000000055&ntId=41986
(2015. 2. 17. 14:00)

되어 있다.¹⁰⁾ 주민자치위원회는 의회처럼 각 분야에 분과위원회를 구성하고 있다. 주민자치위원회의 운영책임자는 읍·면·동장이며, 실질적으로 주민자치위원회와 담당공무원이 운영된다. 전국 읍·면·동 주민자치위원회의 자치위원수와 구성현황은 <표 3>과 같이 2014년 1월 1일 기준으로 총 67,912명으로, 자영업 25,859명(38.08%), 기타 10,710명(15.77%), 직능·민간단체 9,299명(13.69%), 통리반장 4,462명(6.57%), 회사원 4,187명(6.17%), 전문직 3,407명(5.02%), 지방의원 1,559명(2.29%) 등의 순서로 제시되고 있다. 주민자치위원의 구성분포에서 자영업이 다수를 차지하고, 기타, 직능·민간단체 순으로 제시되고 있는데, 지역사회의 전문가집단의 참여가 저조한 것으로 나타나며, 지역시민단체의 참여역시 더욱 필요한 수준으로 제시되고 있다.

주민자치센터의 전환과정과 운영과정에서 근린 자치구현을 위한 지역단위 또는 근린단위의 결사체는 거의 전무한 상황이었다. 이로 인하여, 주민자치센터와 주민자치위원회의 활성화는 어려웠고, 주민자치위원회의 구성과 운영에서 특정계층의 목소리만 울려 퍼지는 상황이 연출되었다. 그리고 주민자치위원회의 구성현황의 <표 3>에서 제시된 바와 같이, 직능 민간단체와 전문직의 참여는 저조한 수준으로 자영업자들을 중심으로 돌아가는 주민자치위원회의 구성은 앞서 지적한 대표성뿐만 아니라 전문성과 실효성에 대한 의문으로 이어질 수밖에 없다. 이 같은 상황은 외형적으로 거버넌스 구조를 만들어냈지만, 실질적으로 거버넌스가 작동하기 어려운 구조이다. 게다가, 근린자치와 근린거버넌스의 산실인 읍·면·동이라는 기초자치단위에서 공공부문-민간부문-제3섹터-지역주민의 다차원적인 참여구조와 거버넌스가 제대로 구현되지 못하고, 거버넌스의 주요특성인 연결·참여·조정 등이 작동하지 않는 문제점을 시사한다.

〈표 3〉 전국 읍·면·동 주민자치위원회 구성현황

2014년 1월 1일 기준 (단위: 명/%)

합계	지방의원	통리반장	직능·민간단체	회사원	전문직	자영업	농축어업	기타
67,912명	1,559명	4,462명	9,299명	4,187명	3,407명	25,859명	8,429명	10,710명
100%	2.29%	6.57%	13.69%	6.17%	5.02%	38.08%	12.41%	15.77%

자료: 행정자치부, 2014a

전국의 주민자치센터에서 운영하는 프로그램현황은 <표 4>와 같이 문화여가 22,277개(56.82%), 시민교육 7,281개(18.57%), 지역복지 3,307개(8.44%), 주민자치 2,387개(6.09%), 지역사회진흥 1,954개(4.98%), 기타 385개(0.98%) 등의 순서로 제시된다. 이 같은 상황은 주민자치센터의 자치기능을 위한 프로그램을 보다는 문화·복지관련 프로그램들이 압도적으로 많은 비중을 차지하는 상황을 보여준다. 그리고 주민자치센터의 프로그램 일일평균 이용현황인 <표 3>은 문화여가에 평균 114.6명(71.94%)이 집중되어 있고, 지역복지가 평균 15.1명(9.48%)로 뒤를 잇고 있음을 볼 수 있다.

주민자치센터의 목적이 근린자치와 거버넌스의 구현이라는 것을 상기해 본다면, 주민자치센터

10) 주민자치위원회 구성과 운영에 관한 조례는 지방자치마다 상이하게 나타난다. 대구광역시 중구의 경우, 위원장 1명, 부위원장 1명, 고문 3명을 포함한 정원 30명으로 주민자치위원회가 구성되어 있다(참조: <http://www.elis.go.kr/>, 검색어: 주민자치센터, 검색일자 2015. 2. 2. 12:10).

터에서 제공하는 프로그램의 편중성과 주민자치와 관련된 프로그램의 낮은 비중은 주민자치센터의 목적과 당위성에 대한 제고로 이어질 수 밖에 없다. 특히, 주민자치의 활성화를 위하여 자치센터가 프로그램을 제공한다고 보았을 때, 인센티브 역할을 하는 문화·복지관련 프로그램이 시민교육을 압도하기 때문에 주객이 전도된 상황으로 판단할 수 있다. 따라서, 선행연구들이 제기한 바와 같이, 주민자치센터에서 제공하는 프로그램의 다양화를 추구하는 것과 더불어 주민자치를 교육하고 학습시키는 프로그램의 다양성 확보와 교육역량의 강화역시 중요하다.

〈표 4〉 전국 읍·면·동 주민자치센터 프로그램현황

2014년 1월 1일 기준 (단위: 명/ %)

합계	주민자치	문화여가	지역복지	주민편익	시민교육	지역사회진흥	기타
39208	2,387개	22,277개	3,307개	1,617개	7,281개	1,954개	385개
100%	6.09%	56.82%	8.44%	4.12%	18.57%	4.98%	0.98%

자료: 행정자치부, 2014a

〈표 5〉 전국 읍·면·동 주민자치센터 프로그램 일일평균이용현황

2014년 1월 1일 기준 (단위: 명/ %)

계	주민자치	문화여가	지역복지	주민편익	시민교육	지역사회진흥	기타
159.3명	4.9명	114.6명	15.1명	6.7명	14.9명	2.3명	0.8명
100%	3.08%	71.94%	9.48%	4.21%	9.35%	1.44%	0.50%

자료: 행정자치부, 2014a

IV. 주민자치센터의 분석결과에 대한 논의

1. 주민자치센터의 분석결과

1) 근린차원에서 NGO·NPO의 참여부재

근린자치의 구현과 주민자치의 실현은 공공부문-제3섹터-민간부문의 참여·조정·연결 등을 통하여 가능하다. 한국의 읍·면·동 주민자치센터는 주민자치와 근린자치를 목적으로 시작되었다. 전국의 읍·면·동사무소의 주민자치센터 전환과정과 현재의 운영상황에서 나타난 다차원적인 참여구조는 외형적으로 공공부문-제3섹터-민간부문의 연결망을 구현한 것으로 보인다. 그러나 본고의 분석에 제시된 바와 같이 주민자치센터의 핵심기능을 담당하는 현행의 주민자치위원회와 시범운영중인 주민자치회에서 근린단위의 NGO·NPO를 상정하는 직능 민간단체의 구성비율은 자영업자들에 비해 2.8배나 낮게 나타난다. 또한, 전문직 종사자들 역시 7.6배 정도 낮은 수준으로 나타나고 있기 때문에, 근린 거버넌스의 기본적 특성인 참여와 연결을 저해하는 것으로 판단

된다. 한국은 미국이나 서구유럽과는 달리 근린차원의 결사체나 NGO는 거의 전무한 실정이다. 실제로 주민자치센터의 전환과정과 현재의 운영상황에서도 근린단위의 결사체와 NGO의 참여는 미미한 수준이다. 단편적인 NGO·NPO에 대한 자료만 정부부처별로 존재할 뿐이며, 전체적인 수준과 근린차원의 NGO·NPO에 대한 통계자료는 거의 없는 상황이다.

2) 주민자치센터를 둘러싼 법적·제도적 모호성

읍·면·동 주민자치센터는 근린단위에서 지역주민들에게 공공서비스를 제공하는 최일선 행정기관이자 근린자치의 구현을 위한 첨병이다. 그럼에도 불구하고, 주민자치센터를 둘러싼 법적·제도적 장치는 모호성을 나타낸다. 일례로, 반관반민의 형태를 나타내는 주민자치의 특성상 시·군·구의 주민생활지원과(팀)에 속해있지 않고, 자치행정과에 속해있어 공공서비스 제공과 정책 집행의 체계적인 연계가 어려운 상황이다. 지역사회에 존재하는 결사체나 NPO의 존재도 거의 전무하지만, 이들이 간혹 존재하여도 개별적으로 활동하기 때문에 공공서비스 제공의 비효율을 초래할 수밖에 없다. 재정적인 측면에서, 정부와 지방자치단체로부터 제도적으로 재정에 관한 사항이 미흡하게 나타난다. 행정자치부가 주민자치센터의 설치비용 및 조례준칙만 명시하였기 때문이다. 게다가, 광역자치단체는 주민자치센터 설치와 운영에서 소외되어 있다. 이 같은 현실은 열악한 재정상황에 직면한 기초자치단체가 주민자치센터에 재원을 제공할 수밖에 없는 상황을 연출한다. 이 때문에 주민자치센터는 자원조달에 어려움을 겪을 가능성이 존재한다.

3) 주민자치위원의 구성을 둘러싼 문제

주민자치위원회와 시범운영중인 주민자치회에서 지속적으로 제기되는 위원구성 문제는 주민자치위원들의 대표성뿐만 아니라 근린단위의 NGO·NPO의 참여문제와 중복되는 부분이다. 시범운영중인 주민자치회와 현행 주민자치위원회는 의결기관과 자문기관이라는 차이가 존재하지만, 근린단위에서 다양한 참여자들의 참여를 통하여 지역이슈와 문제를 해결하는 것에 목적을 두고 있다. 그런데, 문제는 주민자치위원들의 구성분포를 살펴보면, 자영업자들이 다수를 차지하고 있다. 이러한 상황은 근린단위에서 주요이슈와 문제해결에 대한 체계모니를 일부계층이 향유할 가능성이 존재한다. 자영업을 제외한 다른 참여자들의 구성분포는 주민자치위원회가 자칫 지역유지들이나 자산가들의 친목모임 논란으로 이어져 위원구성에 대한 문제점을 보여주고 있다(김필두, 2013: 97-98; 서울특별시, 2010: 26). 특히, 김찬동(2014)의 연구에서 제시된 바와 같이, 현재 시범운영중인 주민자치회에 기존의 주민자치위원회에서 활동하던 위원들이 60%비율로 재위촉되었다는 사실은 주민자치위원회의 대표성 확보 여부에 문제가 있다는 것을 시사한다.

4) 정책집행과 공공서비스 제공의 비효율

읍·면·동 주민자치센터는 근린단위에서 지역주민들에게 공공서비스를 제공하는 최일선 행정기

관이자 근린자치의 구현을 위한 첩병이다. 하지만, 시·군·구의 주민생활지원과(팀)에 속해있지 않고, 자치행정과에 속해있어 공공서비스 제공과 정책집행의 체계적인 연결이 어렵다. 게다가 주민자치의 행정권한들과 이에 소요되는 비용에 관한 예산운용의 권한은 여전히 동장이 가지고 있다. 따라서 행정권의 협력 없이 주민자치회의 활동은 매우 어려울 수밖에 없는 것이 시범운영중인 주민자치회의 현주소이다. 이러한 상황은 공공서비스의 공급과 관리가 비효율적으로 운영되고 있다는 사실을 반영한다. 이 뿐만 아니라, 지역단위와 근린단위에 존재하는 결사체나 NPO의 존재 역시 전무하여 거버넌스를 통한 정책집행과 공공서비스 제공의 비효율을 초래할 가능성이 농후하다.

5) 주민자치센터 프로그램에 대한 문제

주민자치센터의 1일 이용현황에서 제시된 바와 같이 주민자치센터를 방문하는 주된 목적은 문화와 복지관련 프로그램을 이용하기 위해서이다. 그리고 주민자치센터에서 운영하는 프로그램 구성현황을 살펴본다면, 문화·복지 관련 프로그램 제공이 압도적인 비율을 차지하고 있다. 주민자치센터에서 프로그램 제공이 주민자치를 구현하기 위한 인센티브라는 것을 고려해 본다면, 주민자치센터가 수행하는 역할은 근린단위의 문화·복지센터에 지나지 않는다. 이것은 주민자치센터의 목적이 근린자치와 거버넌스 구현이라는 사실을 상기해 볼 때, 주민자치센터의 수단이자 인센티브로써 제시된 문화·복지프로그램제공이 주민자치센터의 주요기능이 되버리는 상황을 보여주고 있다.

2. 읍·면·동 주민자치센터의 발전방향

1) 근린차원의 결사체에 대한 현황파악 후 육성계획 수립

근린 거버넌스는 근린차원의 공공부문-민간부문-제3섹터 등을 망라하는 다차원적인 참여구조가 형성을 통하여 거버넌스 이론체계가 공유하는 참여·조정·연결 등의 특성을 강조한다. 한국의 상황은 근린차원의 NGO·NPO가 거의 전무한 상황이다. 미국이나 서구유럽의 경우, 근린단위의 NGO·NPO 같은 결사체들이 자연발생적으로 생성되어있었다. 이와 대조적으로, 한국의 역사·문화적 상황의 경로의존은 근린단위의 NGO·NPO에 대한 육성과 진흥의 필요성을 보여준다. 아무리 근린단위라 하더라도 주민자치회가 공공서비스 공급과 관리를 독자적으로 하기에는 무리가 있다. 또한, 근린자치와 거버넌스 구현이라는 주민자치센터의 본질을 생각해 볼 때, 법적·제도적 차원에서 근린단위의 NGO와 NPO를 육성할 필요가 있다. 그런데, 문제는 현실적으로 NGO·NPO에 대한 현황파악이 쉽지 않다는 점이다. 현재, NGO·NPO에 대한 현황파악은 근린단위는 고사하고, 전체적으로 이루어지지 않고 있다. 정부부처별로 가지고 있는 NGO·NPO의 현황은 부처별로 분절적이고, 분산되어 있다. 따라서 근린단위의 NGO·NPO의 육성을 위해서는 NGO·NPO의 전체적인 윤곽을 파악할 수 있는 통계조사가 선행되어야 하며, 이를 통하여 근린단위 뿐만 아니라 전체적인 NGO·NPO의 육성책을 강구해야 한다.

2) 주민자치센터를 둘러싼 법·제도의 명확화

읍·면·동 주민자치센터는 반관반민의 형태를 나타낸다. 이로 인하여, 주민자치의 특성상 주민자치센터에 대한 행정적·재정적 지원의 담당부서가 불분명한 경우가 다수 존재하며, 법적·제도적 차원의 모호성은 주민자치센터에 대한 지원을 어렵게 만들 가능성이 있다. 따라서 주민자치센터를 둘러싼 법·제도에 대한 점검이 필요하며, 모호성이 있는 경우 명확화를 위한 보완이 요구된다. 이를 위하여 ① 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법을 토대로 주민자치회회의 운영에 관한 법률의 명문화, ② 주민자치의 지원을 위한 중앙-지방간의 역할분담에 대한 명문화, ③ 주민자치에 대한 행정지원 등의 법·제도의 정비와 입법의 필요성이 제기된다.

3) 주민자치회의 구성문제에 대한 논의

읍·면·동 주민자치센터의 핵심은 현행 주민자치위원회와 시범운영중인 주민자치회로 파악된다. 현행의 주민자치위원회와 시범운영중인 주민자치위원회는 주민자치위원의 선출과 구성을 놓고, 문제제기와 잡음이 끊이지 않고 있다. 특히, 주민자치위원회부터 제기된 대표성과 참여를 둘러싼 논란들은 주민자치회가 시범운영중인 상황에서도 지속적으로 제기되고 있다.

주민자치위원회와 주민자치회의 주민자치위원들이 행정권에 의하여 구성되는 상황은 주민자치위원회의 당위성에 대한 의문으로 이어지고 있다. 따라서 주민자치회의 운영에서는 주민자치회의 구성원들에 대한 대표성과 민주성 그리고 전문성에 대한 논의가 선행되어야 한다. 구체적으로, 특정집단의 구성비율에 대한 제한, 행정권과의 분리 등을 법규화·제도화시켜 이를 해소할 필요가 있다. 또한, 주민자치회의 구성문제가 주민자치회의 독립성과 독자성에서 비롯된다면, 주민자치회의 신분보장과 권한, 재정·행정적 지원체계의 수립 등에 대하여 고려해야 할 필요성이 있다.

4) 정책집행과 공공서비스 제공의 효율화

읍·면·동 주민자치센터는 근린단위에서 다양한 참여자들의 참여를 통하여 지역이슈와 문제를 해결하는 것에 목적을 두고 있다. 하지만, 근린단위의 결사체들 또는 NGO·NPO가 부재하거나 거의 전무하여 정책집행과 공공서비스 제공의 효율화가 어려운 실정이다. 본질적으로, 이 같은 상황은 근린단위의 주민결사체들과 NGO·NPO의 육성과 진흥으로 해결할 수 없을 가능성이 높다. 이러한 갭을 메우기 위하여 행정권의 제도적인 지원과 연계는 필수적이다. 거버넌스의 기본 토대가 공공부문-민간부문-제3섹터-지역주민의 다차원적인 참여구조라는 것을 상기해 본다면, 행정권의 제도적인 지원과 연계는 거버넌스 구조하에서 필연적일 수밖에 없다. 따라서 공공부문-민간부문-제3섹터-지역주민의 다차원적인 참여구조를 통한 정책집행과 공공서비스 제공의 효율화가 요구된다.

5) 주민자치센터의 자치교육프로그램 제공

읍·면·동 주민자치센터의 주요목적은 근린자치의 구현에 있다. 이러한 목적을 위해 주민자치센터는 도구적 수단으로 복지·문화관련 프로그램과 자치관련 교육 프로그램 등을 제공한다. 그럼에도 불구하고, 주민자치센터 프로그램의 수요는 복지·문화에 집중되어 있고, 주민자치센터 프로그램 활성화를 위한 연구들 대다수는 프로그램의 다양성과 오락성에 대한 내용을 담고 있다. 그런데, 한국의 지방자치역사는 짧고, 주민참여의 역사 역시 자발적 결사와 참여가 일상화된 미국이나 서구유럽에 비하면 매우 짧은 편이다. 이러한 사실을 상기해보는다면 주민자치센터의 자치관련 프로그램이나 주민참여에 대한 교육 프로그램은 장기적인 차원에서 지속적으로 제공될 필요성이 있다.

V. 결론

본고는 Ostrom의 IAD분석틀을 활용하여 기존 읍·면·동 주민자치센터와 주민자치위원회에 대한 분석을 수행하였다. 주민자치센터의 주요목적은 단체자치에 비하여 열악한 수준의 주민자치를 제대로 구현하는데 있고, 이를 위하여 근린단위에서 공공서비스 제공과 관리를 위한 근린 거버넌스를 활용하여 근린자치를 실현시키는 것에 있다. 지방자치의 부활 이후 지금까지 한국의 지방자치제도는 행정권 위주의 단체자치에 머물러 있었지만, 마야흐로 단체자치로부터 주민자치로 본격적인 패러다임의 이동 과정에 직면해 있다고 판단된다. 이러한 상황에서 본 연구는 주민자치의 장이자 지역주민과 가장 가까이 위치한 주민자치센터를 분석대상으로 삼아 연구하게 되었다.

본고의 분석결과, 거버넌스 이론체계에 공통으로 적용되고, 거버넌스 이론체계가 공유하는 주요한 특성인 참여·조정·연결 등의 메커니즘이 근린 거버넌스의 최일선인 주민자치센터에서 제대로 작동하지 않는다는 것을 확인하였다. 세부적으로, 본 논문의 분석을 통하여 주민자치센터의 문제점으로 ① 근린결사체 또는 NGO·NPO의 참여부재, ② 주민자치센터를 둘러싼 법적·제도적 모호성, ③ 주민자치회의 구성을 둘러싼 문제, ④ 정책집행과 공공서비스 제공의 비효율, ⑤ 주민자치센터의 프로그램에 대한 문제 등을 제시하였다. 그리고 이를 바탕으로 본 논문에서는 읍·면·동 주민자치센터의 발전방향으로 ① 근린차원의 NGO·NPO에 대한 현황과약 후 육성 정책 탐색, ② 주민자치회를 둘러싼 법과 제도의 명확화, ③ 주민자치회의 구성문제에 대한 논의, ④ 정책집행과 공공서비스 제공의 효율화, ⑤ 주민자치센터의 자치교육프로그램 제공 등을 발전방안으로 제시하였다.

오늘날까지 공공정책과 서비스의 제공에 대한 주도권을 두고 정부관료제와 시장의 기업가·자본가들이 투쟁을 벌여왔다. 이 과정에서 등장한 관료제 패러다임과 신공공관리(NPM) 패러다임, 그리고 거버넌스 패러다임 등의 전개를 통하여 정부실패(Government Failure)와 시장실패(Market Failure)를 경험하게 하였다. 특히 21세기 들어 거버넌스에 대한 관심과 조명은 뉴거버넌스의 흐름으로 연결되었고, 뉴거버넌스의 패러다임 아래 로컬 거버넌스와 근린 거버넌스까지 확장되었

다. 지방자치의 본질이 지역주민 스스로 참여하며 다스리는 주민자치에 있다는 것을 상기해 볼 때, 본질적인 지방자치의 실현과 거버넌스 패러다임의 융합은 근린 거버넌스와 근린자치로 구체화 된다. 그리고 주민자치센터는 이를 실천하기 위한 최일선에 위치한 것으로 판단된다.

바야흐로 한국 지방자치는 ‘그들만의’ 단체자치 논리로부터 ‘시민중심의’ 주민자치 논리가 가미되고 융합되면서 새로운 ‘신지방자치’ 시대를 맞이하고 있다. 주민자치를 위한 제도화가 기존의 주민자치센터와 주민자치위원회였다면, 이제는 15년 이상 주민자치센터를 운용하면서 나타난 문제를 승화시키는 작업이 바로 새로운 신지방자치를 성공시킬 수 있느냐 하는 관건이 되고 있다. 본 연구는 새로운 대안으로 제시되고 있는 ‘주민자치회’를 위하여 기존의 주민자치센터와 주민자치위원회를 IAD기법으로 분석해 본 것이다. 이번 연구 결과를 통하여 한국의 지방자치 발전과 정착에 중요한 시사점을 제공할 뿐만 아니라, 기존의 주민자치센터와 새로 구상중인 주민자치회에 대한 치열한 담론의 장이 마련되어 제대로 된 미래지향적인 주민자치와 주민자치회가 안착되길 기대해 본다.

참고문헌

- 강창민·정원희·양기근. (2010). 제주특별자치도 주민자치센터의 평가와 정책과제. 『한국정책연구』, 10(1): 1~21.
- 권기현. (2014). 『정책학강의』. 서울: 박영사.
- 김경동. (2011). 공공갈등과 방폐장 입지사례연구: IAD를 통한 경주와 부안의 비교분석. 동국대학교.
- 김병국·김필두·윤준희. (2010). 주민자치 강화를 위한 읍·면·동 개편모델 연구, 한국지방행정연구원.
- 김병국·최철호. (2012). 지방자치와 주민주권: 지방자치제도하의 주민주권확보방안: 시론적 연구. 『지방행정연구』, 26(1): 31~52.
- 김순은. (2012). 한국의 주민자치센터의 구성과 운영. 『행정자치연구』, 4(1): 9~16.
- 김찬동. (2014). 근린생활 행정자치제도의 개혁방향. 『서울도시연구』, 15(4): 139~157.
- 김필두. (2013). 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화방안, 한국지방행정연구원.
- 김필두·류영아·전성훈. (2012). 지방자치단체 외부인재풀의 구성과 활용방안. 한국지방행정연구원.
- 심익섭. (2002). 주민자치센터의 운영활성화 방안. 『한국지방자치학회보』, 14(2): 33-53.
- _____. (2003). 주민참여 활성화를 위한 제도화와 민주시민교육. 『한국민주시민교육학회보』, 8(1): 85~101.
- _____. (2010). 중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구. 『사회과학연구』, 16(2): 5~32.
- _____. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 『지방행정연구』, 26(4): 57~84.
- 안성호·곽현근. (2003). 읍·면·동 기능전환정책비판: 동네민주화의 논거·사례·개혁방향. 『한국사회와 행정연구』, 14(2): 177~206.
- 이기우. (2009). 지방자치법 60년 회고와 과제. 『지방행정연구』, 23(3): 25~44.
- 이기우·조성호. (2009). 『지방행정체제 개편론: 본질과 과제』. 서울: 도서출판 금봉어.

- 장준호·이인혁. (2001). 주민자치활동과 커뮤니티 의식 수준간의 관련성 연구. 『한국도시지리학회지』, 4(2): 15~26.
- 주창범·김경동. (2013). 경제적 유인책의 제도화와 정책투명성을 통한 갈등해결연구. 『한국부패학회보』, 18(3): 29~49.
- 채은경·김영환 (2012). 인천광역시 주민자치센터의 자치기능 제고방안. 인천발전연구원.
- 최근열. (2002). 주민자치센터 활성화 방안: 대구 북구를 중심으로. 『행정논총』, 40(2): 135~166.
- 최진학·김성현·홍준현 (2006). 로컬거버넌스 시스템으로 본 주민자치센터의 문제점과 그 원인. 『한국공공관리학보』, 20(1): 1~29.
- 최진혁 (2012). 정책결정과정에서의 주민주권의 강화. 『지방행정연구』, 26(1): 53~80.
- 최창호. (2009). 『지방자치학』. 서울: 삼영사.
- Chaskin, R. J. (1997). Perspectives on Neighborhood and Community: A Review of the Literature. *Social Service Review*, 71(4): 527~548.
- Chaskin, R. J., and Garg, S. (1997). The Issue of Governance in Neighborhood-Based Initiatives. *Urban Affairs Review*, 32(5): 631~661.
- Cooper, T.L. and Musso, J.A. (1999). The potential for neighborhood council involvement in American metropolitan governance. *International Journal of Organizational Theory and Behavior*, 1: 199~232.
- Emerson, R.M. (1972a). Exchange theory, Part I: A psychological basis for social exchange, J. Berger, M. Zelditch and B. Anderson.(eds) *Sociological Theories in Progress*, Vol. 2, Houghton Mifflin: Boston, MA,
- Emerson, R.M. (1972b) Exchange theory, Part II: Exchange rules and networks, J. Berger, M. Zelditch and B. Anderson.(eds) *Sociological Theories in Progress*, Vol. 2, Houghton Mifflin: Boston, MA,
- Folke, C., Berkes, F. & Colding, J. (1998). Ecological practices and social mechanisms for building resilience and sustainability, in: F. Berkes & C. Folke (Eds) *Linking Social and Ecological Systems* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Frederickson, G. (2004). Whatever happened to public administration? Governance, Governance everywhere. Institute of Governance, Public Policy and Social Research. Belfast: Queen's University.
- Hilder, P. (2006) *Local Democracy and Neighbourhood Governance*(London: The Young Foundation).
- Hodgson, Geoffrey M. (2007). Meanings of Methodological Individualism, *Journal of Economic Methodology*, 14: 211~226.
- Low, B., Ostrom, E., Simon, C., Wilson, J., (2003). Redundancy and diversity: do they influence optimal management? In: Berkes, F., Colding, J., Folke, C. (Eds.), *Navigating Social-Ecological Systems - Building Resilience for Complexity and Change*. Cambridge University Press, Cambridge.83~114

- Lowndes, V., and Sullivan, H. (2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. *Public Administration*, 86(1): 53~74.
- Luke, Timothy. (1987). Methodological Individualism: The Essential Ellipsis of Rational Choice Theory, *Philosophy of the Social Sciences*, 17: 341~55.
- Lynn, Laurence E. Jr., Carolyn Henrich, and Carolyn J. Hill. (2001). *Improving Governance: A New Logic For Empirical Research*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Mantzavinos, C. (2009). *Philosophy of the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moran, E., and E. Ostrom, editors. (2005). *Seeing the forest and the trees: human-environment interactions in forest ecosystems*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Massachusetts.
- Oakerson, Ronald J., Susan Wynne, Tham V. Truong, and S. Tjip Walker (1990). *Privatization Structures: An Institutional Analysis of the Fertilizer Reform Program in Cameroon*, Bureau for Private Enterprise, USAID.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1991). Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Towards Complementarity. *American Political Science Review*, 85(1):237~243
- Ostrom, Elinor (2006). *Converting Threats into Opportunities: The 2005 James Madison Award Lecture*. *Political Science & Politics*, 39(1):3~12.
- Ostrom, Elinor (2009). "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems" Nobel Prize Lecture December 8, 2009. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, IN 47408, and Center for the Study of Institutional Diversity, Arizona State University, Tempe, AZ, U.S.A.
- Pierre, J., and Peters, B. G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rees, J. (2009). Urban housing market restructuring and the recasting of neighbourhood governance and community in Durose, C., Greasley, S. and Richardson, L. (eds.) *Changing local governance, changing citizens*, Bristol: Policy Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). 'The New Governance: Governing Without Government', *Political Studies* XLIV: 652~667.
- _____ (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open university Press.
- Robinson, F., Shaw, K. & Davidson, G. (2005). On the side of the angels: community involvement in the governance of neighbourhood renewal, *Local Economy*, 20(1): 13~26
- Scott, J. (2000). Rational Choice Theory, in *Understanding Contemporary Society: Theories of the Present*, eds G. Browning, H. Halcli & F. Webster, Sage Publications, London.

Smith, I., Lepine, E. & Taylor, M. (Eds) (2007) *Disadvantaged By Where You Live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy* (Bristol: The Policy Press).

Sullivan, H. (2001). Modernization, Democratization and Community Governance. *Local Government Studies*, 27(3): 1~2

_____ (2012). Neighbourhood governance and opportunity missed?, in J. Raine and C. Staite (eds) *The World Will Be Your Oyster? Reflections on The Localism Act 2011*, Institute of Local Government Studies.

Weber, Max (1964). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Koeln und Berlin.

국가법령정보센터:

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&subMenu=1&query=%EC%A7%80%EB%B0%A9%EB%B6%84%EA%B6%8C%20%EB%B0%8F%20%EC%A7%80%EB%B0%A9%ED%96%89%EC%A0%95%EC%B2%B4%EC%A0%9C%EA%B0%9C%ED%8E%B8%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%ED%8A%B9%EB%B3%84%EB%B2%95%E3%80%8F#JP18:0>(검색일자: 2015. 1. 8. 15:23)

행정자치부, 2014a(주민자치센터 설치 및 운영 현황):

http://m.mospa.go.kr/mbl/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000055&nttId=42266(검색일자: 2015. 1. 17. 11:23)

행정자치부, 2014b(지방자치단체 행정구역 및 인구현황, 2014. 1. 1. 기준):

http://m.mospa.go.kr/mbl/bbs/type001/mobileSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000055&nttId=41986(2015. 2. 17. 14:00)

법제처, 2014(지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법):

<http://www.law.go.kr/LSW/nwRvsLsInfoR.do?lsiSeq=140662>(검색일자: 2015. 2. 1. 12:00)

자치법규정보시스템: <http://www.elis.go.kr/>, 검색어: 주민자치센터(검색일자: 2015. 2. 2. 12:10).

안전행정부, 2013(2013년 6월 5일 보도자료):

<http://www.mogaha.go.kr/html/site/frt/a01/search/search.jsp>(검색일자: 2015. 2. 15. 13:00)

심익섭(沈翊燮): 독일국립슈파이어행정대학원(DHV-Speyer)에서 행정학박사 학위를 받고(논문: *Verwaltungskultur in Ostasien*), 인하대학교 교수를 거쳐 현재 동국대학교(서울) 사회과학대학 행정학과 교수로 재직중이다. 학문적 관심사는 지방자치, 조직관리, 사회복지 등이며, 주요 최근 논저로는 「대한민국 역대정부 주요정책과 국정운영」(한국행정연구원, 2015 공저), 「독일의 행정과 공공정책」(대영문화사, 2013 공저), “공무상 재해에 대한 보상차등화 모형에 관한 이론적 연구”(지방정부연구, 2014), “주민자치회의 제도화방안과 발전방향에 관한 연구”(지방행정연구, 2012) 등이 있다.(isshim@gmail.com)

문황진(文黃鎭): 동국대학교 대학원 행정학과 박사과정에 재학 중이며, 글로벌 봉사단체인 국제라이온스협회 354-C지구 한국총재를 역임하였다. 주요 학문적 관심분야는 지방자치행정과 사회복지, 시민사회 거버넌스 등이다.(mhj5062@hanmail.net)

Abstract

The Study in the Development Plan for Community Center: Community Center and Residents Autonomy Council through IAD

Shim, Ik-Sup
Moon, Hwang Jin

Community Center in Eup·Myun·Dong in Korea, were established objective for citizen autonomy. Community Center is served as instrument to realize neighborhood autonomy and governance through the supply of the public goods as well as to solve regional issue and problem. The aim of this study is to analyze the Community Center and Residents Autonomy Council. Research subject are as follow: ① the degree of participation in the neighborhood association and NGO(NPO), ② the legal and institutional ambiguity surrounding Community Center, ③ the issues surrounding council, ④ inefficiency of policy implementation and public service, ⑤ the problem of programs at Community Center. The problem is that in governance theory structure, the nature of participation, coordination, and networking are not found. Therefore, the following is the result of the study. The development plan for Community Center are ① foster and promotion of neighborhood association, ② clarification of law and institution around Community Center, ③ to solve composition of Residents Autonomy Council, ④ efficiency of policy implementation and public service, ⑤ self-governing education of Community Center.

Key Words: Community Center, Institutional Analysis and Development Framework(IAD), Neighborhood Governance