

제주특별자치도 주민자치역량 강화방안 : 주민자치센터 특성화를 중심으로

하 혜 수*

목 차

- I. 서론
- II. 주민자치역량에 관한 이론적 논의
- III. 제주특별자치도의 주민자치역량 강화를 위한 주민자치센터 특성화방안
- IV. 결론
- 참고문헌

I. 서론

중앙정부의 권한이양과정에서 제기되는 중요한 이슈 중 하나는 지방정부의 자치역량이 높지 않다는 것이다. 지방정부의 자치역량이 낮기 때문에 중앙정부에서 이양된 권한이 효과적으로 행사되기 어렵고, 남용될 가능성마저 있다는 주장이다. 지방정부의 자치역량이 부족할 경우 지방정책의 성과를 확보하기 어렵고 주민의 서비스질도 높이기 어렵기 때문에 지방분권화의 긍정적 효과보다는 부정적 측면이 부각될 수 있다는 것이다. 지방정부의 자치역량은 중앙정부로부터 확보한 자치권한, 지방정부가 보유한 자원(인적 자원과 재원 그리고 정보자원), 그리고 지역 시민사회의 활력과 역량 등에 의해 좌우될 것이다. 따라서 지방정부의 역량만으로는 지방정책의 성과를 확보하거나 지방자치 또는 지방민주주의를 성공적으

* 상주대학교 행정학과 교수

로 정착시키기 어렵다는 논리도 가능하다.

오늘날 지방자치 또는 지방정책의 성공은 정부(government)의 역할에 의해서만 좌우되지 않으며, 정부와 시민사회의 유기적인 협력과 연계를 통한 거버넌스(governance)의 구축에 의해 크게 좌우되고 있다. 지방정부에 대한 주민과 NGO 등 시민사회의 신뢰, 협력, 그리고 네트워크 등은 지방정부의 역량을 좌우하는 핵심적인 요소가 된다. 이러한 사회적 자본의 수준에 따라 정책의 성과뿐만 아니라 지방민주주의의 수준이 달라진다는 연구도 제시되고 있다. 그리고 지역주민의 정책참여에 관한 이해와 지식, 참여행동과 태도, 참여의지 등을 통해 주민들 스스로 지역의 문제를 결정하고 해결할 수 있는 주민자치역량은 지방정부의 정책성과뿐만 아니라 지방자치의 성공적 정착을 위해서도 중요한 요인으로 부각되고 있다.

이러한 측면에서 주민자치역량은 중앙정부의 권한이양을 통한 지방정부의 권한확보, 지방거버넌스의 구축을 통한 지방정부의 역량과 성과제고, 그리고 주민의 적극적인 참여를 통한 주민자치의 실현을 위하여 중점을 두어야 할 사안이다. 특히 제주도의 특수한 상황을 고려할 경우 주민자치역량의 제고 필요성은 어느 때보다도 높다고 할 수 있다. 제주도는 지역적 특성과 국제자유도시로서의 특례를 고려하여 다른 광역자치단체보다 강화된 자치권과 책임성을 특별법으로 규정함으로써 특별자치도라는 법적 지위와 위상을 달리하고 있다. 제주특별자치도는 지방행정체제 개편, 중앙권한의 이양과 시범자치제 도입, 자치조직 및 인사권 확대, 그리고 자치재정권 확대 등을 통하여 상당히 강화된 자치권을 확보하고 있다.

제주특별자치도의 권한강화 등은 지방정부의 자치역량을 제고하는데 기여하는 요인이라고 할 수 있지만, 자치계층의 단층화를 통하여 기초자치단체를 폐지한 것은 주민의 참여와 자치역량을 저하시키는 요인으로 지적될 수 있다. 제주특별자치도는 지방행정체제의 개편, 즉 도와 시군의 2층제를 통합하여 단층자치제화 하고 4개의 기초자치단체 대신 2개의 행정시를 설치하였다. 행정시는 자치권과 법인격을 갖지 않는 자치도의 소속기관에 불과하며, 행정시장은 도지사에 의해 임명되고, 지사의 지휘와 통제를 받는다. 이는 행정시의 법적 위상은 물론 자치기능의 부재, 권한과 기능의 약화 등을 초래하고, 최소한 주민의 생활과 밀접히 관련된 문제에 대한 주민의 적극적인 참여와 통제기능을 약화시켰다고 할

수 있다.

이러한 문제인식 하에서 이 논문은 제주특별자치도의 주민자치역량을 제고하기 위한 방안으로 주민참여 및 자치의 중심기능을 수행할 주민자치센터의 특성화방안에 대하여 검토하고자 한다. 특히 주민자치센터의 기능강화에 그치지 않고, 주민자치센터에게 자치권을 부여하는 등 보다 근본적인 위상변화 대안까지 검토하고자 한다. 연구방법으로는 주로 기존의 문헌을 참고하고, 아울러 제주특별자치도 주민자치센터장 및 주민자치위원들과의 인터뷰나 설문조사결과를 활용하였다.

II. 주민자치역량에 관한 이론적 논의

1. 역량의 개념

주민자치역량의 개념을 천착하기 전에 역량의 개념에 대한 정의가 필요하다. 역량은 능력이라는 개념과 구분하기 어려우며, 행정학 관련 논문에서도 능력과 역량의 개념을 상호 교환적으로 사용하고 있다(최길수, 2005). 다만 능력이 추상적이고 일반적 행위능력에 중점이 두어져 있는데 반해 역량은 측정가능성에 중점이 두어져 있는 개념이라고 할 수 있다. 그에 따라 기업의 성과측정과 관련해서는 능력보다는 역량이라는 개념이 널리 사용되고 있는 경향이 있다. 대부분의 학자들은 역량(competence or capacity)의 개념을 효과적인 업무수행능력, 즉 성과와 관련된 능력으로 정의함으로써 일반적 행위능력보다 협의의 개념으로 보고 있다(Spencer and Spencer, 1993; Hellriegel, et.al, 2002; Lucia and Lepsinger, 1999; 최영출, 2003; 이승중·윤두섭, 2005; 임승빈·이재성, 2005; 최미옥·이재성, 2005). 이러한 점에서 최근 강조되고 있는 핵심역량(core competence)도 조직(주로 기업조직)의 성과나 경쟁력을 좌우하는 핵심적 특성이나 능력을 의미한다. 즉 특정 조직(주로 기업조직)이 보유하고 있는 차별화된 기술이나 노하우의 결정체를 의미한다(Prahalad & Hamel, 2003).

역량은 관점에 따라 다양한 내용이 포함될 수 있는데, 직무수행에 영향을 미치는 지식, 기술, 태도 등을 포함하는 복합적인 개념으로 볼 수 있다(Lucia and Lepsinger, 1999). 역량은 개인, 조직, 체제의 수준에서 공히 나타날 수 있다. 이에 따라 기능(업무)을 효과적으로 수행하여 성과를 제고하는데 영향을 미치는 개인, 조직, 체제의 능력(지식, 기술, 태도) 등을 의미한다. 개인적 수준에 중점을 두고 있는 Hellriegel, et.al(2002: 14-25)은 역량을 개인의 효과성에 기여하는 지식, 기술, 행태, 그리고 태도의 조합이라고 정의하면서, 6가지 핵심적 관리역량을 제시하고 있다. 이들은 관리자들이 갖추어야 할 핵심적인 역량으로 의사전달(의사소통과 협상), 기획과 행정(정보수집과 분석, 사업수행, 재무관리), 팀워크(팀설계, 지원환경조성, 팀관리), 전략적 행동(조직이해, 전략적 행동), 세계적 감각(문화적 지식과 이해, 문화적 개방성과 감수성), 자기관리(성실성과 윤리, 개인적 동기과 끈기, 업무와 사생활의 조화) 등을 제시하고 있다. 임승빈·이재성(2005)은 역량의 개념을 특정 환경이나 업무에서 성과를 만들어갈 수 있는 개인의 내적 특질 및 성과를 달성하려는 의지를 내포하며, 그에 따라 능력발휘를 위한 기술, 지식, 행동 및 의지 등이 포함되는 것으로 정의하고 있다.

조직이나 체제적 관점에서 역량을 보고 있는 영국의 부수상실(Office of Deputy Prime Minister)은 역량강화(capacity building)라는 개념에 대하여 지방정부들이 효과적이면서 효율적으로 기능할 수 있는 능력을 강화시켜주기 위한 활동으로 정의하고 있다(ODPM, 2003). Klemp(1980)는 개인과 조직의 두 가지 측면에서 접근하고 있는데, 역량(competence)을 업무에 관한 효과적이고 탁월한 성과를 낼 수 있는 개인 또는 조직의 잠재적 특성(underlying characteristic)으로 정의하고 있다. Lucia and Lepsinger(1999: 2-9)도 조직과 개인을 특별히 구분하지 않고 접근하고 있다. 그들은 역량이란 조직에 있어서 역할을 효과적으로 수행하기 위해 요구되는 지식, 기술, 특성의 조합으로 정의하면서 인적자원의 선발, 훈련, 능력발전, 평가, 지속적 유지를 위한 수단으로 사용된다고 주장한다.

역량의 유형은 적용대상에 따라 (조직)핵심역량, 기능역량, 역할역량, 과업역량으로 구분할 수 있다(황규대, 2005). 핵심역량은 조직의 장기적 유지 가능한 경쟁우위를 달성할 수 있는 기술, 자원, 기술의 집합체라고 할 수 있고, 기능역량은 조직의 주요기능(기획, 재무 등)별로 공통으로 요구되는 역량이며, 역할역량은 구성

원이 조직 내에서 행하는 구체적인 역할수행에 요구되는 역량이며, 그리고 과업 역량은 특정 과업을 수행하는데 요구되는 역량이다. 역량은 수행차원에 따라 Can-do역량과 Will-do역량으로 구분할 수 있다. 전자는 역할을 수행하는데 필요한 기본적 능력으로 기술과 지식이 포함되며, 후자는 역할을 수행하고자 하는 개인의 의사와 관련된 성격과 태도적 특성이다.

이처럼 역량을 업무성이나 문제해결능력으로 볼 경우 리더십, 자원, 정보, 시스템, 기술, 태도, 의사소통 등 매우 다양한 요소를 포괄하게 된다. 앞서 제시한 여러 학자들의 정의에서와 같이 역량은 개인의 역량과 조직(시스템)의 역량으로 구분할 수 있다. 개인의 역량요소에는 변동대응능력, 직무수행능력, 의사소통, 직무와 조직에 대한 이해, 적극적인 태도, 혁신의지와 수용, 문제해결능력 등이 포함되고, 조직(시스템)의 역량요소에는 수평적 조직구조, 혁신적 조직문화, 분권적 의사결정시스템, 기관간 정책협력 및 연계 등이 포함된다(남궁근 외, 2002). 이러한 정의를 공공부문에 적용하면 역량은 정책이나 사업을 추진하여 성과를 제고할 수 있는 개인과 조직의 문제해결능력을 의미한다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 역량의 개념을 체제 내에서 정책의 성과를 높일 수 있는 개인과 조직의 지식, 기술, 행태, 태도의 집합체로 정의하고자 한다.

2. 지방정부 역량과 주민자치역량

역량의 개념을 지방정부 수준에 적용하면, 지방정부의 역량은 지방정부의 효과적인 정책추진과 성과제고 능력을 의미한다. 지방정부가 지역의 문제에 대한 적절한 진단과 처방을 통하여 문제를 해결하고, 정책의 성과를 높일 수 있는 능력을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 지방정부의 역량이 높다는 것은 그만큼 자치단체의 대응력과 정책추진력 그리고 문제해결능력이 높다는 것을 의미한다. 지방정부의 역량과 관련하여 임승빈·이재성(2005)은 단체장의 조직관리능력, 창의력, 혁신성 등이 중요하고, 지방정부의 내부구성원인 부단체장, 고위공무원, 그리고 이를 감시하고 지원하는 지방의회 의원들의 역할이 역량을 강화시키는 요소로 보고 있다. 아울러 지방정부의 역량에 영향을 미치는 상황적 내지 외형적 요소로는 정치문화, 지역경제, 사회적 특성, 인구구조, 시민사회의 역할(성숙도와 참여) 등을

제시하고 있다.

지방정부의 역량을 좀 더 대응적이고 효율적인 공공재와 서비스를 생산하기 위한 것으로 시민과 정부의 역량강화를 목표로 하는 다양한 활동을 포괄하는 개념으로 보기도 한다(Hawkins, 1980: 김혜정·이승중, 2006에서 재인용). 김혜정(2006)은 지방정부 내부의 역량과 지역시민사회의 역량을 포함한 지역역량(local capacity)의 개념을 제시하고 있다. 지방정부의 주요 정책행위자와 조직의 특성 및 재정력 등 지방정부 내부의 역량과 더불어 지방정부를 둘러싼 외부적 역량도 중요하다는 것이다. 외부적 역량으로 지역사회의 언론, 기업, 시민사회 시민 및 조직체 등이 지닌 새로운 기술과 전문성, 아이디어, 변화대처능력 등을 포함시키고 있다. 지방정부의 역량을 구성하는 외부적 요소로는 중앙정부로부터의 자치권 확보, 지역경제사회로부터의 자율성 확보, 그리고 인접 자치단체와의 협력적 관계 유지 등이 포함되고, 내부적 요소로는 지방정부의 내적 능력을 구성하는 것으로서 지방정부의 재정력, 인적 전문성, 정보능력 등이 포함될 것이다(김병국·권오철, 1999).

주민자치역량은 주민들이 지역문제를 결정할 수 있는 능력, 즉 지방정부의 정책과정에 참여하여 성과를 높이는데 기여하는 지식, 기술, 행태, 그리고 태도의 복합체라고 할 수 있다. 이러한 점에서 주민자치역량은 지방정부의 역량을 구성하는 하위개념으로서 지방정부의 정책효과성과 성과를 좌우하는 요소가 된다. 거버넌스(governance)나 사회적 자본의 개념을 원용하더라도 주민의 자치역량은 지방정부의 역량과 성과, 그리고 풀뿌리민주주의의 발전을 위해서도 매우 중요한 요소가 될 것이다. 거버넌스는 정부보다 광의의 개념으로 정부와 민간부문 그리고 자원봉사부문의 결합에 의한 서비스제공을 의미하고(Rhodes, 1999: 164), 나아가 정부와 민간부문의 통치권력의 공유 또는 협력적 통치를 의미한다. 전통적으로 거버넌스와 정부는 구분되지 않았으나 점차 정부는 통치를 담당하는 기관이나 주체와 관련된 개념으로, 거버넌스는 전략적 관리의 과정과 구조를 의미하는 것으로 구분되었다. 거버넌스는 공공부문·기업부문·시민사회간의 상호의존성, 신뢰·자원교환·협상과정·결과공유에 기반한 네트워크 구성원들간의 지속적인 상호작용, 국가로부터의 자율성과 상호연관성 유지 등의 특징을 보이고 있다(Rhodes, 1997). 이러한 거버넌스 개념은 정부와 시민사회간의 유기적인 연계와

협력을 강조하며, 시민사회의 활력과 주민의 자치역량이 중요함을 보여주고 있다. 사회적 자본(social capital)은 사회구성원들이 협력하여 공동의 목적을 보다 효과적으로 성취하도록 만드는 신뢰, 규범, 그리고 연결망 등으로 정의된다(박희봉, 2000; 정광호, 2005; 소진광, 2000). 특히 사회적 자본 중에서도 자발적 결사체는 시민참여의 바탕이 되고 풀뿌리민주주의의 시작이 되며, 선거참여나 주민참여제도 역시 정부의 성과에 긍정적 영향을 미친다는 점에서 볼 때(정광호, 2005), 주민집단이 보유한 신뢰나 협력 그리고 네트워크 등의 자치역량은 지방자치 또는 지방민주주의발전을 위해서 매우 중요한 요소가 된다.

주민자치역량을 높이기 위해서는 지방정부와 정책에 대한 이해와 지식을 제고하고, 정책과정에 대한 적극적인 태도, 행동, 의지를 갖도록 하며, 그리고 실제로 정책과정에 대한 참여와 협력을 촉진해야 할 것이다. 이러한 점에서 지방정부의 역량, 특히 혁신역량의 강화를 위해 주민참여제도의 확충을 주장하는 학자도 있다(최미옥·이재성, 2005). 이들은 지방정부의 혁신역량강화를 위해 직접 주민참여제도의 도입과 새로운 주민참여제도의 모색을 강조하고 있다. 공공정책의 지속적인 변화를 위해서는 시민들이나 민간단체에게 정부조직을 개방하는 것만으로는 충분하지 않고, 정책개발 및 집행과정에서 이해관계자들의 직간접적인 관여를 확대해야 한다. 주민들의 정책참여를 촉진하기 위해서는 지역사회의 역량 강화를 위한 다음의 조치가 필요하다(하미승·강황선, 2002: 51). 정책의 과정과 내용에 관한 주민들의 지식 제고, 지역주민이나 시민단체들간 강력한 네트워크 구축, 공공정책에 관한 이해와 비판 그리고 의사소통 등을 포함한 지역구성원들의 역량강화 등에 관심을 가져야 할 것이다. 주민들은 정책과정에서의 참여를 통해 주민자치에 대한 지식을 습득하고, 공동체의 일원으로서 정체성을 가지며, 나아가 지방정책의 성과제고에 기여하는 과정에서 자치역량을 갖추게 될 것이다.

그러나 주민참여에 관한 대부분의 연구는 주민참여제도나 프로그램에 대하여, 특히 주민의 직접적 참여제도에 대하여 강조하는 경향이 있었다. 주민의 참여를 위한 기반에 대해서는 일부 지역권력구조에 대한 논의가 있었지만(하혜수·양기용, 1998), 크게 강조되지 않은 것이 사실이다. 실제로 주민참여가 활성화되지 않고 있는 원인으로는 참여제도와 프로그램의 부재가 아니라 주민참여에 관한 인식결여, 참여공간의 부족, 참여시간과 여유의 부족 등에 기인하고 있다. 이러한 점에

서 주민참여의 실질적인 공간으로 기능하고 있는 주민자치센터의 특성화를 통하여 주민자치역량을 높이는 것이 필요하다. 주민자치센터는 직접민주주의의 훈련장, 작은 정부와 커뮤니티행정의 구현, 공동체 복원을 위한 사회적 자본으로 간주될 수 있다(김일태, 2003: 151-153). 주민자치센터의 특성화는 주민의 직접적 참여의 활성화뿐만 아니라 참여와 자치에 대한 이해와 지식 증진, 나아가 지방정부와 주민간의 신뢰와 협력의 촉진을 통하여 주민의 자치역량과 지방정부의 역량을 제고하는데 기여할 것이다.

Ⅲ. 제주특별자치도의 주민자치역량 강화를 위한 주민자치센터 특성화방안

1. 제주특별자치도 주민자치센터의 특성화를 위한 기본전제

가. 주민자치센터의 문제점 개선과 기능강화

우선적으로 고려될 수 있는 특성화의 기본전제는 제주특별자치도 주민자치센터의 문제점 보완과 기능강화라고 할 수 있다. 제주특별자치도의 주민자치센터를 특성화하기 위한 기본전제는 주민자치센터의 문제점을 보완하고 향후 주민자치센터의 기능을 강화하여 생활자치의 중심공간으로 전환하도록 하기 위해서이다. 주민자치센터의 문제점 보완과 기능강화를 위한 특성화 대안을 구상하는데 있어서는 주민자치센터의 일반적인 문제점과 제주도 주민자치센터의 특수한 문제점을 고려해야 할 것이다. 주민자치센터의 일반적인 문제점으로는 읍면동사무소와 주민자치센터간의 명확한 관계 미정립, 주민자치센터의 전담요원 확보 부족, 주민자치위원회 구성의 대표성 확보 미흡(위원구성 폐쇄성), 주민자치센터를 통한 주민참여 부족(일회적 참여), 주민자치센터의 재정확보 문제, 주민자치센터 프로그램의 다양화 부족 등이 지적되고 있다(김환철, 2004 ; 이선미, 2005 ; 김종성·신원득, 2004 ; 김일태, 2003 ; 최근열, 2003 ; 김주원, 2003 ; 하미승·

강황선, 2002).

제주특별자치도의 주민자치센터 운영실태와 문제점의 경우에도 크게 다르지는 않다. 제주특별자치도의 주민자치센터장과 주민자치위원장 그리고 관계 공무원들을 대상으로 설문조사한 결과 주민자치센터의 전문성 부족, 문화여가 프로그램 중심의 운영, 지역실정에 맞는 다양한 프로그램의 개발부족, 예산확보의 불충분성, 주민자치센터의 시설과 장비 부족, 주민자치위원회의 권한부족 등을 지적하고 있는 것으로 나타난다. 제주특별자치도 주민자치센터장과 주민자치위원들과의 간담회를 통해 나타난 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 제주특별자치도의 주민자치센터에 부합되는 위상정립이 이루어지지 않고 있다. 제주특별자치도 출범 이후 도의 기능이 읍면으로 많이 위임되었고, 계속 증대될 것으로 예상되고 있지만, 그에 상응하는 위상과 권한의 강화, 행정지원의 확대, 전담인력의 보강 등이 이루어지지 못하고 있다. 둘째, 주민자치센터 운영에 있어서 농촌지역과 도시지역의 특성이 적절히 반영되지 않고 있다. 농촌지역의 특성상(생업조사, 자원봉사자 부족, 높은 노인인구 비율) 주민들의 적극적인 참여가 부족하고 주민자치위원들의 구성도 용이하지 않다. 그에 따라 농촌지역의 경우 야간프로그램이 확대되어야 하지만 실제 운영은 도시지역과 차이 없이 획일화되어 있다.

셋째, 주민자치센터와 주민자치위원회간의 유기적인 연계가 이루어지지 않고 있다. 주민자치센터가 읍면동의 부속기관처럼 간주되면서 주민자치센터장(읍면동장)의 적극적인 관심과 지원을 받지 못하고 있다. 넷째, 주민자치센터에 지원되는 예산이 매우 부족하며, 지역수요에 따른 차등적 재정지원도 이루어지지 못하고 있다. 다섯째, 주민자치센터의 프로그램이 관련 기관의 프로그램들과 연계되지 못하고 있다. 하나의 읍면동 내에서도 여러 기관들이 유사중복 프로그램을 운영하고 있는 것으로 나타난다. 그리고 주민자치센터의 프로그램이 문화행사위주로 운영되어 본래의 설치목적인 생활자치의 중심적 역할을 수행하지 못하고 있다.

이러한 주민자치센터의 문제점을 보완하고 제주특별자치도 주민자치센터의 위상과 권한을 강화하기 위하여 주민자치센터의 특성화 필요성은 높은 것으로 판단된다.

나. 제주특별자치도의 특수성: 단층자치단체

제주특별자치도는 2006년 7월 기존의 도와 시군이 통합되어 단층자치단체로 개편되었는데, 다른 자치단체와는 달리 광역자치단체이면서 기초자치단체의 지위를 동시에 지니고 있다. 단층제화된 제주특별자치도의 특수성에서 비롯된 문제점을 보완하기 위한 조치의 일환으로 주민참여 및 자치공간의 확대를 위해 주민자치센터의 특성화 필요성이 정당화될 수 있다. 제주특별자치도의 추진에서 반영된 사항은 주로 국제자유도시의 성공적 추진을 위한 자치계층구조의 개편, 중앙권한의 대폭적인 이양, 그리고 특별자치도의 자치권 강화 등으로 요약될 수 있다. 국제자유도시는 단순한 산업발전을 넘어 사람과 자본의 국제적 이동과 기업활동이 최대한 보장되도록 규제를 완화하고 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위를 설정하는 것이며, 이를 위해서는 기존의 법령을 개정하여 새로운 기준을 설정하는 것뿐만 아니라 도시계획, 교통, 상하수도 등 기반시설의 확충과 광범위한 개발계획이 이루어져야 한다(하혜수, 2006). 1도 4시군의 기존 행정체제로는 의사결정비용의 증대, 정책추진상의 갈등, 지역간의 불균형과 편차 심화 등으로 인해 일관된 행정의 추진이 어렵다는 인식하에 자치계층구조가 일원화된 것이다. 그에 따라 자치단체의 자율성과 자치권 강화, 특별자치도 중심의 일원적 정책추진, 지역간 정책불일치와 분쟁가능성 감소 등을 통하여 국제자유도시의 목표를 효과적으로 추진할 수 있는 지방행정체제는 강화되었지만, 지역주민의 생활과 밀착된 기능과 정책에 대한 주민의 일상적인 참여기능을 담보할 수 있는 장치는 약화되었다고 할 수 있다.

제주도가 중앙정부로부터 간섭과 통제로부터 벗어나 보다 강화된 자치권을 누릴 수 있게 되었고, 주민투표, 주민소환제, 도의회의 자율성 강화 등을 통하여 주민들의 참여기회가 본질적으로 제약되었다고 보기 어려운 측면도 있다. 그럼에도 불구하고 자치권을 가진 시·군을 폐지하고 대신 자치권이 없는 행정시를 둔 것은 주민의 실질적인 참여공간과 자치기회를 크게 위축시켰고, 자치단체와 주민

의 유기적인 협력을 통하여 통치해 나갈 수 있는 지방거버넌스(local governance)의 가능성을 약화시켰다고 할 수 있다. 특별자치도의 추진목적과 주민자치를 조화시킬 수 있는 방안으로서 주민자치센터를 특성화할 필요가 있다. 주민자치센터는 기존의 도와 시군간의 자치2계층에 따른 마찰과 갈등비용을 증대시키지 않으면서 주민의 적극적인 참여와 거버넌스체제를 가능하게 할 수 있다는 점에서 제주특별자치도의 특성을 적절히 반영할 수 있을 것으로 판단된다. 주민자치센터의 경우 과거 법인격을 가진 시군이 누렸던 정도의 자치권을 보유하지 않으면서도 주민의 생활과 관련된 일부 기능을 자율적으로 추진할 수 있다는 점에서 특별자치도의 추진에 따른 주민자치 및 거버넌스의 공백을 적절히 메울 수 있을 것으로 보이기 때문이다.

다. 우리나라의 자치계층구조 개혁방향

우리나라의 자치계층구조 개혁방향 역시 제주특별자치도의 주민자치센터 특성화를 위한 준거기준으로 작용할 것이다. 우리나라는 2005년부터 정치권에서 기존의 시군을 통합하여 광역시화함으로써 시도-시군구의 자치2계층제를 단층제로 전환하는 대안을 검토하기 시작하였다. 현재 정치권에서 더 이상 논의는 이루어지지 않고 있지만 행정자치부에서 한국지방행정연구원에 용역을 의뢰하여 시도간 통합, 시군통합, 특별시·광역시-자치구간 통합 등을 통한 단층자치단체 개혁대안에 관하여 연구를 진행하고 있는 것으로 알려져 있다. 단층제 개혁방안의 구체적인 내용은 아직 알려지지 않았지만 단층제 개혁 이후 주민자치 또는 생활자치공간으로서의 읍면동과 주민자치센터의 기능강화방안이 검토되지 않을 수 없을 것으로 사료된다.

단층제개혁을 통한 행정책임성의 확보, 서비스비용 절감, 지역격차의 완화 등을 꾀할 수 있지만 주민의 참여공간 위축, 지역정체성 확보곤란, 주민의 접근성 저하, 풀뿌리민주주의 약화 등의 문제점에 노출될 것이기 때문이다.¹⁾ 우리나라

1) 주민자치센터는 지역문제의 해결을 통한 지역공동체 강화, 지역축제를 통한 지역정체성 형성, 시민의식과 민주시민교육의 학습장으로 기능하고 있는 사례들이 발견되고 있다(강은숙, 2003: 129-131).

전체적인 자치계층구조개혁의 방향을 고려할 때 선도자치단체 또는 시범자치단체로서의 위상을 갖고 있는 제주특별자치도의 경우 주민자치센터의 특성화 필요성, 특히 주민자치센터의 위상강화 또는 준자치단체화 등을 추진할 필요성이 있을 것이다. 주민자치센터의 특성화방향을 설정함에 있어서 단순한 권한강화 대안만을 고려할 경우 다른 자치단체와 차별화된 제도를 보유하지 못하게 되며, 더욱이 전국적 자치계층구조 개혁의 이후를 생각하면 오히려 다른 자치단체보다 위상이 낮은 주민자치센터를 운영하게 되는 결과를 가져올 것이다.

이러한 점을 고려할 때 제주특별자치도 주민자치센터의 특성화대안은 단기적으로 기능강화를 추진해야 하지만 중장기적으로는 준자치단체화 등 보다 전향적이고 발전된 대안을 지향해야 할 것으로 사료된다.

2. 제주특별자치도 주민자치센터 특성화대안 모색

주민자치센터의 특성화 대안을 검토함에 있어서 제주특별자치도의 주민자치센터가 안고 있는 문제점을 해소하는데 초점을 둔다면 기능강화대안이나 독립법인화대안을 고려할 수 있지만, 제주특별자치도의 추진과정에서 나타난 주민자치 및 참여기회의 위축을 극복하여 풀뿌리민주주의를 활성화하는 데까지 중점을 이동한다면 읍면동을 준자치단체화 또는 완전자치단체화하는 대안도 검토할 수 있을 것이다. 이러한 점을 고려할 때, 주민자치센터 특성화대안으로는 현재의 체제를 효율화하는 기능강화대안과 독립법인화대안(민간위탁대안)이 도출될 수 있고, 현재의 체제를 근본적으로 혁신하는 준자치단체화대안과 완전자치단체화대안이 도출될 수 있을 것이다.

가. 주민자치센터의 기능강화 대안

현재 제주특별자치도에서 운영중인 주민자치센터를 부분적으로 개선하여 주민참여를 포함한 주민자치기능, 사회복지기능, 지역공동체 관련 기능을 강화하는 대안이다. 읍면동이 주민자치센터의 전반적인 운영과 관리를 담당하는 주체

가 되며, 주민자치위원회에서 자치센터의 시설설치와 운영, 주민자치센터의 프로그램에 대하여 심의하는 기본적인 체제를 유지한다. 읍면동은 민원기관이면서 주민자치센터를 주도적으로 운영하는 주체가 되는 현행 시스템을 일부 개선 및 보완하는 대안으로써 다음과 같은 내용을 핵심으로 포함할 것이다.

주민자치센터의 운영을 전담할 수 있는 직원을 배치하도록 한다. 현재 공무원이 파견되고 있지만 주민자치 및 지역공동체 형성에 관한 전문지식이 부족하여 주민자치센터의 실질적 운영에 제약이 있다. 전담직원의 경우 공무원 출신 중에서 주민자치 관련 전문적인 식견을 지닌 사람이거나 아니면 일정한 과정의 훈련을 받은 사람을 배치하는 것이 필요하다. 전담할 수 있는 직원(전문지배인 등)을 배치할 경우 주민자치센터의 전담인력 부족으로 인한 문제점, 즉 주민자치센터의 위상과 권한강화에 상응하는 역할부족, 지역특성에 맞는 프로그램 개발 부족, 주민자치기능에 대한 전문적 지원미흡 등의 문제를 어느 정도 극복할 수 있을 것이다.

읍면 등 주민의 접근성과 참여에 제약이 있는 지역의 경우 주민참여 및 자치기능을 강화하기 위하여 사이버 주민자치센터(cyber self-governing center)를 운영하도록 한다. 주민들은 인터넷 등 사이버수단을 통하여 의견을 투입하고, 읍면동 지역의 문제에 대하여 토의하고 의결하는 시스템으로 발전시킬 수 있다. 이러한 사이버주민자치센터의 설치에 시민교육이나 인식제고가 선행될 경우 참여에 따른 주민들의 시간과 비용을 줄일 수 있고, 특히 지역이 넓고 생업에 종사하는 인구가 많은 읍면 등 농촌지역에 있어서 실질적인 주민참여를 촉진하는데 기여할 수 있을 것이다.

주민자치위원의 구성에 있어서 공모제를 강화하고, 지역특성에 맞는 정원조정을 실시하도록 한다. 주민자치위원의 정원은 인구동태 등 지역의 특성을 고려하여 탄력적으로 조정하도록 하고, 주민자치위원회의 구성에서도 현재 일부 지역에서 도입되고 있는 공모제방식을 확대 강화하도록 한다. 또한 주민자치의식을 고양하고 자발적인 참여를 확대하기 위하여 자원봉사를 강화하도록 한다. 이를 위해 자원봉사활동실적이 은행에 저축되는 자원봉사활동 마일리지제도를 운영하고, 그 실적을 바탕으로 도의 정책위원 위촉이나 선진지 견학 등에 있어서 우선권을 부여하는 등 인센티브를 제공하도록 한다.

주민자치센터에 대한 예산지원을 강화하고, 지역특성에 맞는 프로그램 개발과 지역수요를 고려하여 지원수준을 차등화 하도록 한다. 주민자치센터 운영프로그램의 경우 주민자치, 지역공동체, 문화복지 등을 포함하도록 하되, 지역의 특성을 충분히 반영할 수 있도록 유도한다. 주민자치센터 프로그램의 지역특성 반영 정도, 주민의 적극적 참여정도, 수혜자의 만족도 등을 평가하여 예산의 차등지원을 강화하도록 한다.

기능강화대안의 경우 지방자치법 등 현재의 법체계를 개선하지 않고도 추진할 수 있기 때문에 대안추진에 따른 제도적, 재정적 제약이 적고, 당장 추진할 수 있다는 장점이 있다. 실제로 주민자치센터장과 위원들로부터 현재의 주민자치센터를 활성화하는 것이 중요하다는 지적도 나오고 있다. 장기적으로는 주민자치위원회에 의결권을 주는 방안을 검토할 수 있지만 선거과열로 인한 지역사회의 분열 등을 고려할 때 단기적으로는 주민자치센터의 활동을 강화하는 것이 필요하다는 것이다. 그러나 읍면동과 주민자치센터간의 관계정립 문제를 해결하기 어렵고, 이미 이루어진 읍면동의 기능강화 등에 상응하는 주민자치센터의 위상강화를 꾀하기 어려운 점이 단점으로 지적된다. 제주특별자치도는 다른 자치단체와 달리 읍면동의 기능과 권한이 강화되었고, 앞으로도 계속 강화되는 추세에 있으며, 더욱이 기능강화대안은 시군통합 및 행정시제의 도입에 따른 주민참여 및 풀뿌리민주주의의 약화를 보완하지 못하여 제주특별자치도의 특성을 적절히 반영하기 어렵다는 점이 지적될 수 있다.

나. 주민자치센터의 독립법인화 대안

이 대안은 주민자치센터의 자율적 운영을 확보하기 위해 법적 권리의무의 당사자능력을 갖춘 독립법인(재단법인)으로 전환하는 것이다. 일본의 주민자치조직인 정회(町會)와 유사한데, 정회는 법인격을 지닌 인가지연단체로 등록할 수 있고 일반법인과 마찬가지로 자유롭게 재산권을 행사할 수 있다(김중성·신원득, 2004 : 210). 독립법인화 대안의 경우 기존의 읍면동사무소는 당분간 유지하다가 점차 폐지하는 것이 가능할 것이다. 읍면동사무소를 유지할 경우 주민자치센터는 행정기관으로부터 공여 받은 시설과 재원을 바탕으로 사업과 운영에 관

한 자율성을 갖게 된다. 기존의 읍면동 사무소를 폐지하는 경우 지방자치단체는 재단법인화된 주민자치센터에 시설 및 기금을 출연하고, 운영비 용도로 매년 보조금을 지원한다.

주민자치센터를 재단법인화 하여 의결권은 이사회인 주민자치위원회에서 행사하고, 실질적인 운영과 집행은 주민자치센터장이 담당한다. 독립법인은 주민자치센터의 실제적인 운영을 담당하고, 특별자치도는 주민자치센터의 운영에 관한 기본방침, 성과, 감독 등에 대하여 최종적인 책임을 진다. 특별자치도와 법인으로서의 주민자치센터간에는 계약이 체결되고, 그러한 계약에 따라 성과목표치, 보조금수준 등이 결정될 수 있도록 한다. 읍면동사무소에서 수행하던 본래적 행정행위 중 공권력적 성격을 띠는 재량적 행정행위는 상급 행정기관으로 이양하고, 민원행정 등 비재량적 행정행위는 주민자치센터에 위탁하여 처리할 수 있다.

독립법인화 대안의 장점은 읍면동의 폐지에 따른 지방행정계층구조의 간소화와 행정의 효율성을 제고할 수 있고, 독립적인 법인격체의 형성을 통하여 행정기관의 과도한 통제와 감독을 배제할 수 있으며, 민간의 활력과 노하우를 이용하여 주민자치센터의 효율적 운영을 꾀할 수 있으며, 그리고 관주도가 아닌 주민의 자율적인 주민자치센터 운영을 통하여 주민의 자치역량을 높일 수 있다는 것이다. 그러나 법인화 대안의 단점으로는 지방자치법 등 관련 법제도의 개정이 필요하고, 읍면동 사무소의 폐지에 따른 인력감축과 그에 따른 공무원 집단의 저항이 예상되며, 공권력적 사무의 이양 등 행정시와의 관계에서 기능조정이 이루어져야 하며, 그리고 위탁관계에 따른 거래비용이 증대될 수 있다는 점이다. 그리고 여전히 보조금 지원 등 재정적 의존관계에 있으므로 독립성이 담보되기 어렵다는 점도 지적될 수 있다. 무엇보다 가장 큰 단점은 읍면동 기능의 상위기관 이양으로 주민자치센터의 권한과 기능이 강화되기 어렵고, 이는 제주특별자치도의 출범으로 인해 초래된 주민생활자치기능의 약화를 보완하는데 한계가 있을 것이다. 주민들은 자신들의 생활에 영향을 미치는 중요 사안에 대한 결정권이 없어져 참여에 따른 효능감(participatory efficacy)을 상실하고, 이는 주민자치기능의 약화로 연결될 수 있을 것이다.

주민들, 특히 주민자치센터장이나 주민자치위원들과의 간담회 결과 민간위탁

대안에 대하여 긍정적으로 보는 시각도 있지만 부정적인 시각도 있었다. 긍정적인 시각의 경우 참신하고 기획력 있는 프로그램의 개발과 효율적 운영을 장점으로 지적하였다. 부정적인 시각의 경우 독립법인화될 경우 이벤트성 프로그램에 치중될 수 있다는 점을 지적하였다. 주민자치센터의 궁극적인 지향점은 이벤트성 프로그램이 아니라 모든 주민들이 보편적으로 향수할 수 있는 프로그램을 중심으로 운영하는 것이라는 점을 강조하고 있다.

다. 주민자치센터의 준자치단체화 대안

이 대안은 읍면동사무소와 주민자치센터의 이원화된 구조를 통합하되, 읍면동사무소를 준자치단체적 지위로 격상시키는 것이다. 준자치단체의 명칭은 각각 주민자치센터와 주민자치위원회로 할 수 있다. 주민직선의 주민자치위원회(읍면동의회)를 구성하고, 주민자치센터장(읍면동장)은 의회에서 선출하도록 한다. 읍면동사무소의 대다수 기능은 특별자치도에서 위임한 사무로 구성하고, 일부 주민의 생활과 직결된 사무를 이양함으로써 주민의 참여를 활성화하고, 주민의 공동체의식을 제고하며, 이를 통해 주민자치와 풀뿌리민주주의를 강화하도록 한다. 이 대안의 경우 읍면동에게 법인격을 부여하지 않는다는 점에서 엄격하게 말하면 자치단체가 아니며, 선진국의 대도시에서 발견되는 모델과 유사하다.

선진국 대도시에 있어서 하부기관의 구성형태는 크게 두 가지, 즉 직선의회가 단체장을 간선하는 형태와 단체장은 직선으로 구성하되 의회는 구성하지 않는 형태로 나누어진다(행정자치부, 2000a; 2000b). 직선의회가 단체장을 간선하는 형태의 예에 속하는 파리시나 베를린시 하부기관인 구청의 경우 구의회는 주민직선에 의해 구성하지만 구청장은 구의회에서 선출하며, 법인격을 갖지 않는 행정구 형태로 운영되고 있다. 단체장은 직선하되 의회를 구성하지 않는 예에 속하는 뉴욕 구청의 경우 법인격을 갖지 않는 행정구 형태로 운영되고 있지만 거꾸로 구청장을 주민직선으로 구성하고, 주민직선의 구의회가 없이 구정협의회를 운영하고 있다. 준자치단체대안의 경우 읍면동사무소와 주민자치센터의 이원화된 구조를 통합한다. 현재 주민자치센터와 읍면동사무소가 이원화되어 있고, 읍면동장이 주민자치센터장을 겸직하고 있으나 준자치단체화 대안에서는 읍면동

과 주민자치센터는 명칭상 차이가 나는데 불과하며 어떤 명칭을 사용하느냐 하는 선택의 문제만 남게 된다. 주민직선에 의한 주민자치위원회(읍면동의회)를 구성하고, 주민자치센터장(읍면동장)은 의회에서 선출한다. 이는 주민자치센터의 구성형태가 영국 등의 통합형에 가까운 것이라고 할 수도 있고, 파리나 베를린의 대도시 구청의 구성형태와 유사하다고도 볼 수 있다.

주민자치센터(읍면동사무소)를 법인격을 갖지 않는 준자치단체로 한다. 주민자치위원회는 주민의 직접선출에 의해 구성하지만 주민자치센터장은 자치위원회에서 간선하는 방식을 채택하고, 실질적인 법인격을 부여하지 않는다는 점에서 완전한 지방자치단체라고 하기 어렵다. 제주특별자치도에서 주민자치센터(읍면동사무소)의 기능에 더하여 주민의 생활과 직결된 일부 기능을 추가로 이양한다. 주민자치센터는 현재 도에서 수행하고 있는 인허가, 쓰레기처리 등 일부 주민의 생활과 직결된 기능을 자치적으로 처리할 수 있는 권한을 부여받는다. 그리고 자치역량과 재정적 자립성 등을 고려하여 읍면동을 통합한다. 자치단체의 규모, 재정능력, 자치역량 등을 고려하여 몇 개의 읍면동, 특히 동을 통합하여 대동제로 개편한다.

준자치단체화 대안과 후술하는 완전자치단체화 대안의 차이점을 비교하면 다음과 표와 같다.

<표 1> 준자치단체와 완전자치단체의 특징 비교

구 분	기관구성	조례제정권	예산심의권	조세권	자치사무권	자치조직인사권
행정기관	임명	미부여	미부여	미부여	미부여	미부여
준자치단체	지방의회 직선	미부여	미부여	미부여	부여	부여
완전자치단체	지방의회 직선	부여	부여	부여	부여	부여

단체장과 지방의회의 구성이라는 점에서는 준자치단체와 완전자치단체가 명확하게 구분되지 않는다. 우리의 헌법규정과 관례를 고려할 때 지방의회는 주민직선으로 구성되어야 하지만 단체장의 경우 반드시 주민직선으로 구성되지 않아도 되기 때문에 준자치단체와 완전자치단체를 구분하기 어렵다. 준자치단체는

조례제정과 예산심의권한이 확보되지 않는다는 점에서 완전자치단체와 다르다. 준자치단체는 조례제정과 예산심의권이 없고 다만 조례제정이나 예산심의와 관련하여 주민자치위원회의 의견수렴결과를 도의회에 제출할 수 있고, 특별한 이유가 없는 한 도의회에서 이를 존중하는 형태로 운영될 것이다. 준자치단체는 독자적인 세목을 설치할 수 없다는 점에서 독자적인 세원과 세목을 설치할 수 있는 완전자치단체와 다르다. 준자치단체는 주민의 생활과 직결된 사무에 한정되지만 자치사무를 가지며, 자치사무의 수행과 관련된 자치조직권과 자치인사권을 가질 수 있다는 점에서 일반 행정기관과는 차이가 난다.

준자치단체화 대안의 장점은 행정의 통일성과 주민자치기능을 강화시킬 수 있다. 읍면동사무소와 주민자치센터의 일원화를 통하여 주민자치행정의 중복성을 피하고 통일성과 책임성을 확보할 수 있다. 또한 법인격은 없지만 주민자치센터의 위상과 권한의 강화를 통하여 제주특별자치도의 추진으로 인해 생긴 공백인 주민의 접근성과 참여기능을 강화시킬 수 있다. 그러나 이 대안의 단점으로는 기관구성비용과 법률 제개정의 문제가 초래될 수 있다. 주민직선의 읍면동의회 구성으로 인해 선거비용이나 기관구성비용이 증대될 수 있다. 지방자치법과 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법 그리고 제주도행정체제등에관한특별법 등 관련 법률의 제개정이 이루어져야 한다. 행정시인 제주시와 서귀포시의 위상과 관련해서도 여러 가지 문제가 제기될 수 있다. 제주시와 서귀포시는 도의 출장소 기능밖에 수행하지 못하므로 읍면동을 준자치단체화할 경우 그 위상과 권한이 달라질 수밖에 없을 것이다. 주민자치센터장과 주민자치위원들과의 간담회에서도 행정시를 폐지하고 읍면동을 준자치단체화 해야 한다는 주장이 제기된 바 있다.

라. 주민자치센터의 완전자치단체화 대안

이 대안은 글자 그대로 읍면동사무소와 주민자치센터를 통합하여 자치권을 가진 자치단체로 전환하는 것이다. 대다수의 내용은 준자치단체화 대안과 유사하지만 읍면동이 법인격을 갖는 자치단체라는 점에서 차이가 난다. 이 대안에 따르면, 주민자치센터(읍면동)는 시군구의 기초자치단체와 마찬가지로 법인격을

가지며 온전한 자치권을 확보하게 된다. 1950년 읍면자치제의 부활로도 생각할 수 있다.

읍면동사무소와 주민자치센터의 이원화된 구조를 통합한다. 현재 주민자치센터와 읍면동사무소가 이원화되어 있고, 읍면동장이 주민자치센터장을 겸직하고 있으나 완전자치단체화 대안에서는 읍면동과 주민자치센터는 동일한 기관이므로 어떤 명칭을 사용할 것인지 선택만 남게 된다. 주민직선에 의해 주민자치위원회(읍면동의회)와 주민자치센터장(읍면동장)을 구성한다. 이는 현재 우리나라 지방자치단체의 기관구성형태와 동일하다. 주민자치센터는 현재 시군자치구에서 갖는 자치권과 법인격을 갖는다. 따라서 주민자치위원회는 자치법규(조례) 제정권과 예산심의권을 보유하고, 독자적인 세원과 세목을 신설하고 조세징수권을 가지며, 자치조직권과 자치인사권을 보유한다. 제주특별자치도는 현재 주민자치센터(읍면동사무소)의 기능에 더하여 현재 시군자치구에 상응하는 권한과 기능을 이양하도록 한다. 그리고 자치단체의 규모, 재정능력, 자치역량 등을 고려하여 몇 개의 읍면동, 특히 동을 통합하여 대동제로 개편한다.

완전자치단체화 대안의 장점으로서는 주민자치행정의 통일성과 실질적 주민자치 구현 등의 장점이 기대된다. 읍면동사무소와 주민자치센터의 일원화를 통하여 주민자치행정의 통일성 확보가 가능하다. 자치권과 법인격이 부여된 주민자치센터의 창설을 통하여 제주특별자치도의 추진으로 인해 생긴 공백인 주민의 접근성과 참여기능을 온전하게 보완할 수 있다. 그러나 완전자치단체화 대안의 단점은 선거비용의 과다와 지방자치법 등 관련 법률의 제개정이 이루어져야 한다. 주민직선의 읍면동의회 구성으로 인해 선거비용이나 기관구성비용이 증대될 수 있고, 지방자치법과 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법 그리고 제주도행정체제등에관한특별법 등 관련 법률의 제개정이 이루어져야 한다. 또한 정책의 통합적 추진, 자치단체간 갈등과 마찰비용의 절감, 지역균형발전의 도모, 제주국제자유도시의 효율적인 추진 등 특별자치도의 지향점과 목표에 정면으로 배치될 수 있다.

3. 주민자치센터 특성화 대안 평가를 위한 준거기준

주민자치센터의 특성화 대안으로 점진적 개선안, 독립법인화, 준자치단체화, 완전자치단체화 등 4가지 대안을 제시하였는데, 제주특별자치도의 특성을 고려하여 최적의 대안을 선택하기 위해서는 대안평가의 준거기준을 마련하는 것이 중요하다. 특성화 대안을 평가하기 위한 거시적 기준으로는 현실적합성과 소망성이 고려될 수 있는데, 주민자치센터의 목적과 취지를 살려야 하고, 특별자치도의 설치목적에 충실해야 한다는 것이다. 주민자치의 활성화 기준이 특성화 대안의 평가에 있어서 하한선으로 작용한다면 특별자치도의 목적과 취지는 대안평가에 있어서 상한선으로 작용할 것이다. 이러한 한계 하에서 대안평가를 위한 준거기준을 제시하면 주민자치 및 참여공간의 확대, 특별자치도의 지향점과 취지 반영, 시범적 주민자치센터모형의 개발, 선진국의 자치계층구조 개혁추세, 그리고 법률적 실현가능성 등을 들 수 있다.

가. 주민자치 및 참여공간의 확보

주민자치센터의 특성화 대안의 평가를 위한 준거기준과 관련하여 가장 기본적인 사항은 주민자치센터의 설립취지에 해당되는 주민자치 및 참여공간의 확보여부라고 할 수 있다. 주민자치 및 참여공간의 확보는 주민의 접근성, 지역정체성, 주민의 관심유도 등과 관련되며, 지방행정구역 설정을 위한 민주성 기준으로 중시되고 있다(Bish, 2001; 하혜수·김영기, 2006). 지방자치 및 지방민주주의를 활성화하기 위해서는 시민의 접근성 확보, 직접적 참여와 통제, 그리고 주민의 관심과 정체성 강화 등이 중요하게 고려되어야 한다. 그리고 주민자치 및 참여공간의 확보는 주민과 NGO 등 시민사회의 자치역량을 강화시키기 위해서도 중요한 기준이 될 것이다. 이러한 주민의 자치 및 직접적 참여공간을 확보하기 위해서는 주민들의 근접거리에 있는 읍면동사무소가 주민들의 생활과 관련된 기능과 사무에 대하여 증대된 권한을 보유하여야 할 것이다. 이는 주민자치센터나 읍면동사무소의 지위와 위상이 최소한 지금보다 강화되어야 한다는 사실을 말해주고 있다.

제주특별자치도의 경우 국제자유도시의 성공적 추진과 도정의 통합적 운영을 위해 자치권을 가진 4개 시군을 폐지하고 2개의 행정시를 설치하였다. 이는 주민들의 생활과 직결된 기능을 수행하는 기초자치단체의 부재를 의미하고 그만큼 주민자치 및 참여공간의 위축을 의미한다. 읍면동사무소나 주민자치센터가 실질적 자치권을 보유하지 못하고 상급기관의 위임사무나 단순한 민원사무만을 수행할 경우 주민들의 자치기능은 약화될 수 있고, 주민들의 참여를 통한 실질적인 정책결정기능을 기대하기 어려울 것이다.²⁾ 이러한 측면을 보완하기 위해서는 주민자치센터의 위상강화를 통해 주민의 직접적 참여와 통제기능을 강화할 것이 요청된다. 이러한 기준에 따르면, 주민자치센터의 강화대안은 그 중요성이 떨어지고, 독립법인대안 역시 민간의 자율적인 참여를 유도할 수는 있겠지만 주민자치센터의 위상과 권한을 약화시켜 실질적인 주민자치 및 참여공간을 확보하는 데는 제약이 있을 것이다. 물론 뉴욕시의 지역위원회제에서 보는 바와 같이 자치권을 갖지 않으면서도 지역주민의 참여기제로서 기능하는 경우도 있다. 그러나 이 역시 다른 일각에서는 권한위임의 한계와 지엽적인 문제에 대한 관심유도 등의 문제를 비판하는 등 보다 근본적인 주민통제권의 보장을 강조하고 있다(이승중, 1997: 259). 따라서 준자치단체대안과 완전자치단체 대안의 경우 후술하는 다른 준거기준에 의해서는 제약이 있겠지만 주민자치 및 참여공간의 확보라는 준거기준 면에서는 가장 우선적으로 고려될 수 있는 대안으로 볼 수 있다.

나. 특별자치도의 지향점과 취지 반영

특별자치도의 지향점과 취지 반영 기준의 경우 직접적으로는 주민자치 및 참여공간의 확대 기준과는 대척점에 있다고 할 수 있다. 제주특별자치도는 전술한 바와 같이 국제자유도시의 성공적 추진과 도정의 통합적 운영을 위해 자치계층을 단층제로 개혁한 바 있다. 국제자유도시는 단순한 산업발전을 넘어 노동과 상품의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제를 완화하고,

2) 법인격을 가진 지방자치단체에 대한 권한이양(devolution)이 강조되는 것도 이러한 이유에서이다(Randinelli, 1981).

국제적 기준이 적용되는 지역단위를 설정하는 것이다(고부언 외, 2004; 하혜수, 2006). 이는 기존의 법령을 개정하여 새로운 기준을 설정해야 하며, 도시계획, 교통, 주택 등 기반시설의 확충과 광범위한 개발계획이 추진되어야 한다. 기존의 제주행정체제는 지방자치단체간 재정력 격차, 지역간 불균형, 중층구조에 의한 결재비용과 의사결정비용 증대, 정책추진상 갈등과 마찰비용 증대 등의 제약을 안고 있었다. 그에 따라 정책의 통합적 추진, 지역별 동일한 기준의 적용 등을 위해 특별자치도가 추진된 것이다.

그러나 특별자치도의 추진 역시 궁극적으로는 주민의 생활자치와 풀뿌리민주주의의 정착을 통한 자립적이고 자주적인 지방정부의 구현에 있는 만큼 특별자치도의 추진에 따른 주민자치 측면의 공백을 메우기 위한 조치가 필요할 것이다. 특별자치도의 지향점과 취지반영 기준의 경우 정책의 통합적 추진과 주민자치의 실현이라는 두 가지 측면에서 고려될 수 있다. 이러한 기준에 비추어보면, 현행 주민자치센터의 골격을 유지하면서 기능을 강화하는 대안과 독립법인화 대안은 특별자치도의 추진에 따른 공백을 메우는데 한계가 있다는 점에서 다소 부정적이다. 완전자치단체화 대안은 특별자치도의 지향점과 취지라는 기준 면에서는 역행하는 대안으로 간주될 수 있다. 읍면동사무소(주민자치센터)의 위상강화를 통한 완전자치단체화 대안은 주민의 직접적인 참여와 통제권한을 강화하여 풀뿌리주민자치를 구현하는 데는 기여할 수 있지만 자치계층의 추가에 의해 거래비용이 증대되고, 자치단체간 정책갈등을 유발하며, 그리고 지역간 파편화를 초래하여 도정의 일관된 추진을 저해할 수 있기 때문이다. 따라서 특별자치도의 지향점 반영 기준의 관점에서 고려할 수 있는 최대한은 준자치단체화 대안이 될 것이다. 준자치단체 대안은 주민자치 확보와 도정의 통합성 확보라는 두가지 측면을 적절히 조화시킬 수 있다는 점에서 상대적으로 중요하게 고려될 수 있다.

다. 시범적 주민자치센터 모형의 개발

제주특별자치도의 주민자치센터 특성화는 그 자체로 주민자치 및 참여의 활성화, 특별자치도의 추진과정에서 생긴 공백의 충족 등을 위한 목적도 있지만

추가적으로 다른 자치단체에로의 확대를 위한 시범적 성격 또한 지니고 있다. 대개 우리나라의 시범실시는 길어야 1년밖에 하지 않는다는 한계가 있고, 제주도의 경우 특수한 여건에 있으므로 전국적 확대가능성에 다소간 제약이 있는 것은 사실이다. 그러나 제주도의 경우 특별자치도라는 자치권특례가 보장된 특별한 상황에 있으므로 여타 다른 시범자치단체와는 다른 차별성과 특수성을 지니고 있고, 이러한 정책실험사례는 향후 자치계층구조 및 행정구역개편이 추진될 경우 준거할만한 전례가 될 것이다. 지금까지 논의된 자치계층구조의 개혁에 의하면, 시도-시군구의 2층제를 단층제화하는 대안에 초점이 두어져 있으므로 단층제화된 제주특별자치도에서 추진된 주민자치센터의 특성화는 전국적 자치계층구조개혁에 있어서 시범적 사례로 활용될 수 있을 것이다. 주민자치센터 시범모형의 개발이라는 기준에서 볼 때, 단기적으로는 점진적 개선대안이나 독립법인화 등이 중시되겠지만 장기적으로는 준자치단체화 대안이 유력하게 고려될 수 있을 것이다.

라. 선진국의 자치계층구조개혁 추세

세계화시대에 있어서 특정 국가의 성공적인 개혁사례는 하나의 표준으로 정착되는 것이 오늘날의 추세이다. 이러한 점에서 주민자치센터의 특성화 대안 역시 선진국의 개혁사례에 준거하여 검토할 수 있을 것이다. 선진국의 지방행정체제 개혁, 특히 영국의 단층제 개혁사례에 기초하여 제주특별자치도의 주민자치센터 특성화 대안을 검토할 수 있을 것이다. 영국은 행정의 효율화, 민주성과 형평성, 그리고 자치역량의 강화 등을 위해 광역자치단체인 카운티와 기초자치단체인 디스트릭트를 통합하여 46개의 단층자치단체(unitary authority)를 창설하였다(Wilson, 2005). 이러한 측면에서 보면 제주특별자치도의 자치계층 단층화는 영국의 사례와 일맥상통한 조치로 평가된다. 그러나 영국의 경우 단층화 자체가 최종적인 목적이 아니라는 사실을 스코틀랜드의회 구성에서 알 수 있다.

스코틀랜드지역의 경우 카운티와 디스트릭트의 통합 이후 보다 광역적인 지방정부인 스코틀랜드의회를 창설함으로써 스코틀랜드 지역정부와 단층자치단체라는 자치2계층제를 유지하게 되었다. 스코틀랜드 지역정부에게는 해당 지역에

관한 문제에 대하여 영국의회의 법률과 동일한 효력을 지니는 법률의 제정권한을 부여함으로써 훨씬 강화된 권한을 이양하였고, 그에 따라 지방분권적 국가운영체제를 구축함과 동시에 지방정부의 자치역량을 강화할 수 있는 기반을 조성하였다고 할 수 있다(Lancaster & Roberts, 2004; Michell, 2003; 하혜수, 2006). 단층제 개혁 이후 지역정부(Scottish Parliament)의 창설 사례를 볼 때 제주특별자치도의 경우에도 단층제 개혁 이후 궁극적으로는 주민의 접근성과 참여를 촉진시켜 풀뿌리 민주주의를 구현할 수 있는 주민자치센터의 위상과 권한 강화, 더 나아가 생활자치의 강화 등에 대하여 적극적으로 검토하여야 할 것이다. 선진국 자치계층구조개혁의 추세라는 기준에서 보면, 기능강화대안이나 독립법인화 대안보다는 준자치단체화 대안이나 완전자치단체화 대안이 설득력을 얻게 될 것이다.

마. 법률적 실현가능성

주민자치센터의 특성화 모델 개발에 있어서 법제도의 개선 용이성도 준거기준이 될 수 있다. 기존의 법률개정이 수반되는 대안의 경우 실현가능성이 불투명하기 때문에 대안의 채택가능성에 영향을 줄 수 있다. 법률개정이 가능한 경우에도 이해관계집단의 저항이 예상되거나 많은 시간이 소요될 경우에는 단기에 실현될 가능성이 낮다. 따라서 법제도의 개정이 수반되지 않은 현행 제도의 기능강화대안이나 독립법인화 대안 등은 단기적으로 채택될 가능성이 매우 높는데 반해, 준자치단체화 대안이나 완전자치단체화 대안은 지방자치법, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시의 조성에 관한 특별법, 그리고 제주도행정체제에 등에 관한 특별법 등을 개정해야 하기 때문에 중장기적으로 검토될 수 있을 것이다.

다음 표는 지금까지 고찰한 주민자치센터 특성화 대안평가의 준거기준에 따라 4가지 대안을 비교한 결과를 나타낸 것이다. 대안평가에 있어서 5가지 준거기준간의 우선순위를 고려해야 하지만, 가중치부여에 대한 현실적인 제약으로 인해 우선순위가 크게 다르지 않다는 전제하에 4가지 대안을 비교 평가하였다.

<표 2> 주민자치센터 특성화 대안의 비교

평가기준 \ 대안	기능강화대안	독립법인화	준자치단체화	완전자치단체화
주민자치 및 참여공간의 확보	부정적	부정적	다소 긍정적	매우 긍정적
특별자치도의 지향점과 취지 반영	부정적	부정적	다소 긍정적	매우 부정적
주민자치센터 시범모형 개발	단기: 긍정적 장기: 부정적	단기: 긍정적 장기: 부정적	단기: 부정적 장기: 긍정적	부정적
선진국의 자치계층구조개혁 추세	부정적	부정적	긍정적	긍정적
법률적 실현가능성	매우 긍정적	긍정적	부정적	매우 부정적

표에서 보는 바와 같이 주민자치센터의 기능강화대안과 독립법인화 대안은 주민자치 및 참여공간의 확보, 특별자치도의 지향점과 취지 반영, 선진국의 자치계층구조개혁 추세 등의 기준에서는 우선순위가 낮으며, 법률적 실현가능성 기준에서 매우 긍정적이고, 주민자치센터의 시범모형개발에 있어서 단기적으로 긍정적인 것으로 나타났다. 완전자치단체화 대안은 주민자치 및 참여공간의 확보와 선진국의 자치계층구조개혁 추세 기준에 있어서 긍정적인 것으로 나타났으나 특별자치도의 지향점과 취지 반영, 주민자치센터의 시범모형개발, 법률적 실현가능성 기준 면에서는 매우 부정적인 것으로 나타났다. 준자치단체화 대안의 경우 법률적 실현가능성 기준에서 부정적이고, 주민자치센터의 시범모형개발 기준에서는 단기적으로 부정적인 것으로 나타난다. 그러나 주민자치 및 참여공간의 확보, 특별자치도의 지향점과 취지 반영, 선진국의 자치계층구조개혁 추세, 그리고 장기적 측면에서의 주민자치센터의 시범모형개발 기준에서 긍정적인 것으로 나타난다.

이러한 비교검토에 따라 단기적으로는 도시와 농촌의 지역특성을 고려하여 주민자치센터의 기능강화대안과 독립법인화 대안을 적용하고, 장기적으로는 준자치단체화 대안을 적극적으로 검토할 수 있을 것으로 사료된다. 준자치단체대안은 특별자치도의 취지를 훼손하지 않으면서 주민의 생활과 관련된 기능의 이양, 주민자치센터의 위상과 권한강화, 주민의 정체성 확보, 주민들의 접근성과

참여를 위한 실질적인 공간의 확보라는 측면에서 주민의 자치역량을 제고하는데 기여할 수 있는 최적의 대안으로 평가된다.

IV. 결 론

지금까지 제주특별자치도의 주민자치역량 강화를 위해 주민자치센터의 특성화대안에 대하여 검토하였다. 주민자치역량은 주민들의 자치능력을 의미하며, 주민참여와 자치에 관한 주민들의 이해와 지식, 기술, 행동, 태도, 의지 등의 집합체로서 정책의 성과에 긍정적으로 기여하는 핵심적 요소라고 할 수 있다. 주민자치센터는 주민들의 근접거리에서 실질적 참여공간으로서 주민들에게 참여에 관한 이해와 지식을 제공하고, 주민의 공동체의식과 정체성을 강화하며, 주민의 참여와 자치에 관한 학습을 통하여 주민의 자치역량을 제고하는 원천으로 기능한다. 제주특별자치도는 한편으로 중앙정부의 권한이양을 통하여 다른 자치단체보다 증대된 자치권을 확보함으로써 주민의 자치역량을 강화할 수 있는 유리한 위치에 있지만 다른 한편으로 도와 시군이 통합되어 자치계층이 단층화되면서 기초자치단체의 법적 지위가 행정시로 전환되었다. 이러한 과정에서 주민들의 참여 및 자치기회가 축소되고, 그에 따라 주민자치역량은 약화되었다고 할 수 있다.

이러한 측면에서 제주특별자치도 주민자치센터의 특성화 필요성이 제기되는 바 주민자치센터의 기능강화대안, 독립법인화대안, 준자치단체화대안, 완전자치단체화대안 등을 검토하였다. 주민자치역량의 강화를 위해서는 주민자치단체의 기능강화대안보다는 자치권과 법인격을 가진 완전자치단체화대안이 유리할 것이다. 그러나 주민자치역량의 강화 외에도 국제자유도시 구현과 제주특별자치도의 지향점과 취지반영 등과 같은 다른 기준 역시 고려되어야 할 것이다. 이러한 점에서 주민자치센터의 특성화대안을 비교하여 최적대안을 선택하기 위하여 주민참여 및 자치공간의 확대(주민자치역량의 강화)뿐만 아니라 특별자치도의 지향점과 취지 반영, 시범적 주민자치센터모형의 개발, 선진국의 자치계층구조 개

혁추세, 그리고 법률적 실현가능성 등을 고려하였다. 특별자치도의 지향점과 취지 반영 기준의 경우 국제자유도시의 실현과 정책의 통합적 추진을 위해 단층제 개혁을 추진한 만큼 새로운 자치계층의 신설은 곤란하다는 것이고, 시범적 주민자치센터모형의 개발 기준은 제주도의 사례가 전국적 자치계층구조개혁에 있어서 유력한 전례를 제공한다는 것이며, 선진국의 자치계층구조 개혁추세 기준은 단층제개혁이 궁극적 목적이 아니며 중앙권한의 획기적 권한이양과 생활자치권의 강화가 이루어져야 한다는 것이며, 법률적 실현가능성은 법률 제개정의 용이성여부이다.

이러한 기준에 따라 주민자치센터 특성화대안을 비교한 결과, 준자치단체화 대안이 유력한 것으로 나타났다. 준자치단체화 대안은 법률적 실현가능성 기준에서 우선순위가 떨어지지만 주민자치 및 참여공간의 확보, 특별자치도의 지향점과 취지 반영, 선진국의 자치계층구조개혁 추세, 그리고 장기적 측면에서 주민자치센터의 시범모형개발 기준에서 우선순위가 높은 것으로 나타났다. 준자치단체화대안은 주민자치센터가 주민생활과 관련된 기능에 대하여 자치권을 갖게 되어 주민의 참여와 자치를 강화하여 주민자치역량을 높일 수 있으면서 동시에 법인격이 미부여된 준자치단체의 설치를 통해 자치계층의 증설을 초래하지 않기 때문에 특별자치도의 지향점과 취지를 적절히 반영하는 것으로 평가된다. 따라서 법률적 실현가능성 등을 고려하여 단기적으로는 주민자치센터의 기능강화대안을 선택하고, 장기적으로는 특별자치도의 추진과정에서 약화된 주민참여 및 자치기능을 강화하기 위하여 주민자치센터의 준자치단체화대안을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 강은숙.(2003). 주민자치센터 평가와 지역공동체구축에 관한 연구 -군포시 사례를 중심으로-. 「행정논총」. 41(2): 117-141.
- 고부언·하혜수 외.(2004). 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략」. 제주 : 제주발전연구원.
- 김병국·권오철.(1999). 지방자치단체 역량평가를 위한 지표개발 연구 -내부조직역량 평가체제 구축을 위한 시론-. 「한국지방자치학회보」. 11(4) : 53-73.
- 김일태.(2003). 주민자치센터 활성화를 통한 자치역량 제고방안 -서울특별시 관악구 사례로-. 「한국도시행정학보」. 16(2): 149-167.
- 김종성·신원득.(2004). 주민자치센터의 운영체제에 관한 연구. 「행정논총」. 42(2) : 196-221.
- 김주원.(2003). 문화·복지프로그램에 대한 지역주민 인식분석 : 강원도 주민자치센터를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 15(1): 149-168.
- 김혜정.(2006). 지방정부의 정책혁신을 위한 지역역량. 「한국정책학회보」. 15(3) : 73-100.
- 김혜정·이승종.(2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 「한국행정학보」. 40(4) : 101-126.
- 김환철.(2004). 주민자치센터 활성화방안에 관한 연구 -의정부시를 중심으로-. 「지방행정연구」. 18(3) : 79-98.
- 남궁근 외.(2002). 「공공개혁의 중장기 비전과 과제」. 한국행정학회.
- 박희봉.(2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력. 한국행정학회 추계학술대회 논문집.
- 소진광.(2000). 지방자치와 사회적 자본. 「한국지방자치학회보」. 12(4) : 93-112.
- 윤두섭·이승종.(2005). 지방정부의 역량에 관한 개념화 연구. 「한국지방자치학회보」. 17(3) : 5-24.
- 이선미.(2005). 지역공동체 활성화를 위한 주민자치센터?. 「시민사회와 NGO」.

3(1) : 173-288.

- 이승중.(1997). 미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제 : 뉴욕시의 지역위원회(community boards)를 중심으로. 「한국정치학회」. 31(4): 249-269.
- 이재성 · 임승빈.(2005). 지방정부 역량과 단체장 역량과의 관계성 -민선10년 지방자치 실시 이후의 자치구와 시를 중심으로-. 「한국행정논집」. 17(3) : 857-878.
- 정광호.(2005). 사회자본과 지방정부역량의 관계 : 이론 틀과 경험적 논의. 한국행정학회 춘계학술대회발표논문집.
- 최근열.(2003). 주민자치센터의 프로그램 활성화 방안 -울산광역시 사례를 중심으로-. 「한국사회와 행정연구」. 14(1) : 241-268.
- 최길수.(2004). 지방정부의 자치역량강화에 관한 연구. 「지방자치와 혁신」. 한국행정학회 동계학술대회발표논문집. 411-444.
- 최미옥 · 이재성.(2005). 지방정부의 혁신역량과 주민참여제도. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 최영출.(2003). 지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화. 「지방행정연구」. 17(2) : 27-49.
- 하미승 · 강황선.(2002). 정부의 정책파트너로서의 지역사회 구축에 관한 연구 - 주민자치센터를 통한 지역사회 구축(community building) 방안-. 「한국정책학회보」. 11(4) : 47-74).
- 하혜수.(2006). 지방자치 행정체제의 개혁: 성공사례와 정책적 함의. 「지방의 관점에서 본 자치·행정제도 개혁의 방향」. 경인행정학회 2006년도 추계학술대회 논문집. 31-58.
- 하혜수 · 양기용.(1998). 민선단체장 이후 주민참여제도의 운영실태분석 -부천시, 평택시, 안성군의 사례를 중심으로-. 「한국지방자치학회보」. 10(2) : 73-90.
- 하혜수 · 김영기.(2006). 지방행정구역과 자치계층구조 개혁의 지향점과 기준에 관한 연구. 「한국행정논집」. 18(1) : 1-28.
- 행정자치부.(2000a). 「선진외국의 지방자치제도(I)」. 서울 : 행정자치부.
- 행정자치부.(2000b). 「선진외국의 지방자치제도(II)」. 서울 : 행정자치부.

- 황규대.(2000). 인적 자원시스템을 위한 역량개념의 재조명. 성균관대학교 경영연구소. 15.
- Bish, Robert L.(2001). Local Government Amalgamations : Discredited Nineteenth - Century Ideals Alive in the Twenty-First. *The Urban Papers*. 150(March).
- Hellriegel, Don, Susan E. Jackson and John W. Slocum, Jr.(2002). *Management : A Competency-Based Approach*. Cincinnati, Ohio: South-Western.
- Klemp, G. O., ed.(1980). *The Assessment of Occupational Competence*. Washington, D.C.: Report to the National Institute of Education.
- Lancaster, Steve and David Roberts, eds.(2004). *British Politics in Focus as Level*. Lancs: Causeway Press.
- Lucia, Anntoinette D. & Richard Lepsinger.(1999). *The Art and Science of Competency Models: Pinpointing Critical Success Factors in Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- Michell, James.(2003). Politics in Scotland. in Patrick Dunleavy, et.al.(eds.). *Developments in British Politics 7*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- ODPM.(2003). *Capacity Building in Local Government*. Final Interim Report to ODPM. London: Office of Deputy Prime Minister.
- Prahalad, C. K. and Gary Hamel.(2003). The Core Competence of the Corporation. *International Library of Critical Writing in Economics*. 163: 210-222.
- Rhodes, R.A.W.(1999). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Hants: Gower Publishing Co. Ltd.
- Rhodes, R.A.W.(1997). *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Philadelphia : Open University Press.
- Rondinelli, Dennis A.(1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*. 47(2) : 133-145.

Spencer, L. M. and S. M. Spencer.(1993). *Competence at Work*. New York : John Wiley & Sons.

Wilson, David.(2005). The United Kingdom: An Increasingly Differentiated Politics? Denters, Bas and Lawrence E. Rose, eds. *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Hampshire: Palgrave.