

# 주민자치센터의 역할과 주민자치위원 교육

조재학 (열린사회시민연합 사무처장)

## I. 주민자치센터의 개요

### 1. 주민자치센터의 설립 목적

주민자치센터는 읍면동 기능전환과 함께 설치된 것으로 읍면동을 단위로 주민의 삶의 질을 높이기 위한 각종 프로그램을 총칭하며 지역 주민의 적극적인 참여를 통해 주민자치 활동의 장, 지역공동체 형성의 구심체 역할을 수행하도록 하는 데 그 목적이 있다. 또한 주민자치센터는 주민들이 서로 교류하고 공동의 문제를 함께 해결하는 주민광장이라고도 할 수 있다.

### 2. 주민자치센터의 기능

주민자치센터 기능은 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편익기능, 시민교육기능, 지역사회진흥기능이 있는데 이 중에서 무엇보다 중요한 것은 주민들이 지역의 다양한 문제를 직접 참여하여 해결하는 자치기능이라 할 수 있습니다.

### 3. 현황

주민자치센터는 1999년 도시지역 시범실시를 시작으로 하여 2002년 8월 기준 전국적으로 3,522개 읍면동 중 1,759개가 설치되어 있다. 동은 80% 면은 5%, 읍은 8% 설치되어 있다. 2단계 설치 대상지역인 도농복합지역을 제외하면 98%로 설치가 완료된 상태임.

### 4. 주민자치위원회 역할과 구성

주민자치센터 설치 조례에 따르면 주민자치센터 운영과 관련한 사항을 결정하거나 심의하기 위하여 주민자치위원회를 두게 되어있으며, 지역에 봉사하고자 하고자 하는 주민 또는 센터 운영과 관련한 전문인들로 구성하게 되어 있다. 2002년 5월 현재 전국적으로 88% 위원회 구성이 완료되었으며 1개센터 평균 20명 내외의 주민자치위원들이 활동하고 있다. 주민자치위원들은 월1회 정례회의 및 센터 운영에 참여하고 있다. 주민들의 의견을 수렴하고 지역특성에 맞는 센터를 운영하기 위하여 타센터 방문 및 여러 기관과의 연계를 추진하고 있으며 지역사회 리더로서의 역할을 높이기 위하여 다양한 교육 및 연수를 진행하고 있다.

### 5. 주민자치센터의 프로그램 현황

프로그램은 총 1,759개 프로그램이 운영 중이며 1개 센터 평균 7개의 프로그램이 운영되고 있습니다. 하루 이용주민은 190,114명이며 1개센터 평균 108명의 주민이 이용하고 있다. 지역문제에 대한 토론회 및 공청회 등과 같은 주민자치프로그램, 노래교실, 풍물교실 등과 같은 문화여가프로그램, 영정사진찍어드리기, 밀반찬봉사, 독거노인 이사집 봉사와 같은 지역복지프로그램, 인터넷방, 영상실, 공구빌려주기 등과 같은 주민편익프로그램, 부모역할교육, 생활의학교실 등과 같은 시민교육프로그램, 아름다운 마을만들기, 마을청소 등과 같은 지역진흥 프로그램 등이 진행되고 있다. 또한 자원봉사자의 참여도 점차 활성화 되어 현재 12,568명의 자원봉사자가 참여하고 있다.

## 6. 과제

주민자치센터가 시범실시 포함 5년째를 맞이하였지만 아직 선진국의 몇십년의 경험에 비하여 초보적 단계이기에 주민자치위원회 활성화, 지역특성에 맞는 프로그램 시행, 주민참여 및 자원봉사활성화, 제도적 개선 등 많은 과제를 안고 있습니다.

## II. 주민자치센터를 어떻게 바라볼 것인가?

1. 대다수의 주민자치센터에서는 비슷한 프로그램들이 나열식으로 진행되고 있으며, 담당 공무원들의 무관심으로 그나마 현재 진행되고 있는 프로그램들도 별 효과를 거두지 못하고 있다. 많은 일선 공무원들의 경우, 동사무소의 기능이전으로 인해 업무량이 늘어났으며, 주민자치센터의 설치가 공무원 구조조정이라는 사안과 관련을 맺고 있어 매우 부정적인 시각으로 바라보고 있다.

이러한 문제점은 주민자치센터를 설치하고자 했던 본래의 취지에서부터 발생하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 지역에서 주민들의 자치력 향상과 지역공동체를 형성한다는 것은 건강한 지역사회를 만들어 나가는 데에 있어 필수적임에도, 그 동기가 동사무소의 기능이전에 따른 공간활용이란 측면에서 주민자치센터가 설치·운영되고 있기 때문이다. 게다가 그 운영을 동장을 중심으로 한 공무원들에게 일임함으로써, 주민들을 프로그램의 대상으로 만들 뿐 활성화된 참여를 보장하지 못하고 있다. 그것은 지금까지 공무원 사회가 주민들의 행정적 편의를 위해 일한 경험이 많은 반면, 주민자치라고 하는 기능과는 상관없이 운영되어져 왔기 때문이다.

주민자치센터는 앞에서 말한 대로 잘 준비된 후 시행된 것이 아니다. 그러다 보니, 여러 가지 시행착오가 많았고 지금도 그 과정에 있다. 그런데 현재의 시행착오가 많이 불안해 보이지는 않는다. 그 이유는 주민자치센터가 조금씩 원래의 설립 취지에 맞는, 명실공히 주민자치를 향한 커뮤니티 센터로서의 모습을 갖추어 나가고 있기 때문이다.

주민자치센터 박람회 공모에 응하는 자료들을 살펴보고, 또 현장 모니터링을 다녀오면서 이같은 사실을 보다 확실하게 알 수 있었다. 아직 많이 부족하지만, 조금씩 아주 훌륭한 모범사례들이 나타나고 있으며 과거보다 주민자치센터 운영 관계자들의 노력도 더욱 커지고 있다. 그래서 주민자치센터가 가져다 줄 지역사회의 희망은 아직 미완성이지만, 그래도 진행중이라 할 수 있다.

2. 주민자치센터는 행정의 주도로 시작되었으나, 이제 지역의 건강한 발전을 위해 매우 바람직하고 유용한 주민들의 자원으로 변화·발전해 가고 있다. 이러한 발전이 지속적으로 유지되기 위해서는 주민자치센터가 프로그램을 얼마나 잘 운영하느냐를 넘어, 주민들의 자치력 향상과 공동체 형성에 직접적인 기여를 할 수 있어야 할 것이다.

주민자치는 지속적인 자치적 능력을 갖춘 사람들에 의해 이루어질 수 있다. 공동체 또한 마찬가지로 공동체적인 사람들에 의해 형성될 수 있는 것이다. 그런데 이런 사람들은 현재 존재하는 것이라기보다 지속적인 훈련과정을 통해 만들어지는 과정에 있다고 보아야 한다. 그 지속적인 훈련의 과정을 담당하는 것이 바로 주민자치센터가 지역사회에서 기여할 수 있는 가장 최선의 길이라 할 수 있다. 따라서 주민자치센터를 운영하는 데에 있어서 가장 중요한 원칙은 주민들이 주민자치센터를 통해 끊임없이 그러한 훈련을 받을 수 있는 기회를 제공해 주어야 한다는 것이다. 그러한 훈련의 과정에서 민과 관의 긴밀한 협력관계는 필수적이라 할 수 있겠다.

## III. 교육 프로그램<sup>1)</sup> 사례

1) 현재 주민자치센터와 관련해서 열린사회시민연합에서 진행하고 있는 교육 프로그램은 크게 대상별로 나누

**-주민자치위원 교육 사례를 중심으로-**

1. 영등포구 주민자치위원 순회 교육 (기본 소양 교육)

- 1) 일시 : 4월 17일 오후2시~4시
- 2) 장소 : 신길6동사무소
- 3) 참여인원 : 영등포구 대림1,2,3동, 신길7동 주민자치위원 54명
- 4) 프로그램

시간	프로그램	비고
오후01:40~02:00	- 접수 및 안내 - 주민자치위원 상호 정보 공유(컨디션은도계) - 영상물 상영 “주민자치센터 주민이 만들어 가요”	
오후02:00~02:10	- 개회식, 내외빈 인사	
오후02:10~02:20	- 영상물 상영 “콘라드아데나워 한국지부 대표 토마스 아베 메시지”	
오후02:20~02:40	- 주제인식하기(주제 문장을 맞추어 주세요)	모더레이터 조재학(열린사회시민연합 사무처장)
오후02:40~03:20	- 주민자치위원 역할에 대한 Brain writing - 주민자치위원 역할에 대한 Speech & Communication	모더레이터 조재학(열린사회시민연합 사무처장)
오후03:20~03:50	- 전문가 강의 - 질의 및 응답	전문가 손순희(인천참여자치연대 실행위원, 연수2동 주민자치위원)
오후03:50~04:00	- 평가 및 마무리	

2. 서대문구 주민자치위원 순회 교육

- 1) 일시 : 5월 15일 오후2시~4시
- 2) 장소 : 아현중앙감리교회
- 3) 참여인원 : 서대문구 대현동, 창천동, 북아현1,2,3동 주민자치위원 51명
- 4) 프로그램

어 주민자치위원 교육, 담당 공무원 교육, NGO활동가 및 자원봉사자 교육 등으로 구분할 수 있다. 그러나 여기에서는 실제 교육 수요에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 자치위원 교육을 중심으로 살펴본다.

시간	프로그램	비고
오후01:40~02:00	- 접수 및 안내 - 주민자치위원 상호 정보 공유(컨디션은도계) - 영상물 상영 “주민자치센터 주민이 만들어 가요”	
오후02:00~02:10	- 개회식, 내외빈 인사	
오후02:10~02:20	- 영상물 상영 “콘라드아테나워 한국지부 대표 토마스 아베 메시지”	
오후02:20~02:40	- 마음열기 “신호등 게임” “주제문장 맞추기”	모더레이터 박희선(서초자원봉사센터)
오후02:40~03:40	- 사례발표 2개 - 사례발표에 대한 질문취합	김영길(인천 학익1동 주민자치위원장) 서경석(강북구 수유2동 주민자치위원)
오후03:40~04:00	- 질문에 대한 응답	
오후03:50~04:00	- 평가 및 마무리	

### 3. 울산광역시 주민자치위원 리더십 워크숍

- 1) 일시 : 2003년 6월 17~18일
- 2) 장소 : 울산광역시 울산교육수련원
- 3) 참여인원 : 동별 자치위원 2인씩 58명 X 2회
- 4) 프로그램

시 간	내 용
09 : 30 ~ 10 : 00	참가자 접수
10 : 00 ~ 10 : 30	개회, 내외빈 소개, 워크숍 프로그램 소개 서로 인사나누기
10 : 00 ~ 12 : 00	특강 “주민자치센터 활성화 과제와 주민자치위원의 역할” 권순복(사단법인 지방행정연구소 이사장)
12 : 00 ~ 13 : 30	점심 및 휴식
13 : 30 ~ 14 : 20	사례발표 및 질의·응답 “주민자치위원회 활성화 사례” 이태조(부산 진구 범천2동 주민자치위원)
14 : 20 ~ 14 : 30	휴식
14 : 30 ~ 17 : 00	워크숍 “주민자치위원 리더십 오리엔티어링” 1)신입자치위원 교안 만들기 2)문장퍼즐(센터와 위원회의 역할) 3)울산시장에게 보내는 건의서 만들기 4)주민자치위원회 활성화 방안 조재학(열린사회시민연합 사무처장)
17 : 00 ~ 17 : 10	마무리 및 폐회

#### IV. 주민자치센터와 주민(시민)운동의 연계방안

##### 1. 주민자치센터 참여의 의의

지역주민(시민)운동단체들이 주민자치센터에 참여하는 의의를 몇 가지만 간단히 언급하면 다음과 같다.

첫째, 주민자치센터가 지향하는 주민자치의 위상과 지역주민(시민)운동이 지향하는 주민자치는 다른 위상이 아니다. 물론, 주민자치센터가 주민자치를 이루는 유일하고 가장 확실한 방법은 아니다. 그렇지만, 주민자치를 지향하

는 훌륭한 거점이 될 수 있다는 점에서 결코 무시할 수 없는 주민들의 자원이다. 이 자원에는 행정적인 지원이 포함된다는 점에서 주민자치를 지향하는 활동에 매우 유리하다.

둘째, 구체적인 지역정보의 파악이 가능하다. 지역주민(시민)운동단체들이 지역에서 활동하기 위해서 가장 기본이 되는 것은 지역의 다양한 정보들을 정확하고 객관적으로 모으고 분석하는 일이다. 그러나 많은 지역단체들의 경우 그러한 정보들에 상대적으로 어두운 경우가 많다. 지역의 정보 중에서 특히 어두운 분야가 지역의 체반 사항들에 대한 의사결정과정에 영향을 미치는 세력들과 그 세력들간의 역관계에 대한 것이다. 지역 내에는 관변단체라 불리는 여러 주민조직들이 활동하고 있다. 이들은 매우 복잡한 관계를 형성하며 탄탄한 지역의 권력구도를 만들어 내고 있다. 이러한 지역세력들에 대한 정보와 이들간의 역관계에 대한 파악이 없이는 지역주민(시민)운동단체의 활동이 고립된 한 영역으로만 남아있을 수밖에 없을 것이다. 주민자치위원으로 참여하는 이들이 공통적으로 밝히는 장점은 바로 이러한 지역의 정보를 접할 수 있다는 것이다.

셋째, 주민자치센터에의 참여를 통해 지역단체가 지역내의 세력들 속에 개입할 수 있는 여지가 만들어 질 수 있다. 즉, 나름대로 강고한 망으로 연결되어 지역의 권력을 장악하고 있는 세력들 속으로 지역의 주민(시민)운동단체들도 상당한 한 일원으로 참가할 수 있다는 것이다. 그것은 주민자치위원들의 성격이 대부분 그러한 유지(단체의 대표)들로 구성되기 때문이다. 즉, 지역주민(시민)운동 홀로 고고하게 고립되어 있는 것이 아니라, 그 체반 세력들간의 역관계 속에 포함됨으로써 지역사회의 권력구도에 일정한 영향력을 행사할 수 있는 기반이 된다는 것이다. 그러기 위해서는 지역에 존재하는 소위 관변단체들에 대한 관점도 바뀌어야 한다. 관변단체들 역시 지역사회 활동에 매우 헌신적이며, 나름대로 지역사회 발전에 많은 기여를 하고 있다. 따라서 이들은 대립해서 굴복시켜야 할 대상이 아니라 지역사회 발전을 위해 바람직하게 활용해야 할 자원으로 바라보는 관점의 전환이 필요하다.

넷째, 주민자치센터에의 참여를 통해 활동의 내용과 영역을 보다 구체화할 수 있다. 지역주민(시민)운동을 하는 이들이나 조직과 중앙의 시민운동단체들과는 활동의 내용에 차별성이 있어야 한다. 중앙의 시민단체들은 주로 시민들의 권익을 대변하는 활동을 한다. 그러나 지역의 주민(시민)운동은 그와는 차원이 달라야 한다. 지역주민(시민)운동의 주요 활동내용은 직접 지역의 주민들을 접하고 이들을 조직하여 이들이 지역사회의 주인으로 부각될 수 있도록 조직하는 것이 되어야 한다. 그러나 불행히도 아직 우리 사회의 지역운동은 그러한 수준으로까지 내려가지 못한 경우가 많다. 그러나 주민자치센터는 구체적으로 주민들을 만나는 여러 프로그램으로 운영되어지고 있고, 또 그래야만 한다. 따라서 지역의 단체들이 주민자치센터에 참여한다고 하는 것은 바로 직접적으로 주민들을 접하고 이들을 조직하는 구체적인 사업으로 활동내용을 변화시킨다고 하는 의의가 있다. 만약, 주민자치센터 역시 주민들을 대변하고자 활동의 일부분으로만 접근한다면, 주민자치센터는 그리 유용한 자원과 도구가 될 수 없을 것이다.

다섯째, 주민자치센터에의 참여는 바람직한 민관파트너십의 구체적인 양태로 드러날 수 있다. 주민자치센터는 어떠한 행정과 깊은 관계를 맺고 설립되었으며, 또 그런 상태로 자리를 잡을 것이기 때문이다. 그런데 민관파트너십의 의미를 다시금 되새길 필요가 있다. 민관파트너십의 내용은 관이 해야 할 일을 민간이 함으로써 보다 효율성을 높일 수 있다는 차원을 넘어서야 한다. 민관파트너십의 올바른 개념은 관이 할 수 없는 일을 민간이 한다는 개념으로 바뀌어야 한다. 즉, 민간이 주민자치센터에 참여하고 그 운영을 책임지는 단계로까지 나아가간다고 하는 것은 단순히 주민들의 욕구를 충족시키는 프로그램을 잘 운영하는 것이 아니라, 그러한 프로그램을 통해 주민들을 조직하여 이들이 지역사회의 주인이 되도록 부추기고 활성화시키는 역할을 해야 함을 의미한다. 그런 점에서 주민자치센터에의 참여는 기존의 프로젝트 사업과 같은 것을 벗어나, 바람직한 민관파트너십의 모범을 창출할 수 있는 좋은 계기가 될 수 있다.

## 2. 주민자치센터와 주민(시민)운동단체와의 협력

주민자치센터가 목적하는 바는 주민자치 능력의 강화와 주민공동체를 형성하는 것이다. 그러나 이러한 목적은 지역에서 주민자치센터만의 전유물이 아니다. 지역에는 다양한 사람들이 주민자치와 공동체 형성을 위한 활동을 하고 있다. 지금까지 이러한 목적을 의식적으로 드러내고 활동하는 단체 중 대표적인 것이 지역내에 존재하는 주민(시민)운동단체들이라 할 수 있다. 이들은 흔히 NGO(Non Government Organization)이라 불리우기도 하는데, 주민자치센터가 그 본래의 목적을 달성시키기 위한 활동을 함에 있어 이들과의 긴밀한 관계 형성은 어쩌면 필수적이라 할 수도 있다.

주민자치센터는 애초부터 구체적인 민관협력사업으로 시작되었고, 또 그렇게 진행되어야 한다. 민관협력이란 관과 주민(주민자치센터에서의 민이란 바로 '주민'을 일컫는다)이 함께 협력하여 주민자치센터를 운영한다는 것이다. 이는 주민자치센터의 설립취지에서 잘 나타나고 있다. 이러한 취지를 실현하기 위해서는 관의 일방적인 행정만으로 결코 이루어지지 않는다. 기본적으로 관이 지역활동의 주도권을 쥐는 경우, 민의 자발성은 축소될 수밖에 없고, 이는 주민공동체의 형성이나 주민자치능력의 향상이 아닌 그 반대의 의존성만 심화시킬 뿐이다. 따라서 주민자치센터의 설립목적 달성을 위해서라도 민의 자율적인 참여를 보장할 필요가 있다. 이러한 참여는 관의 행정을 일부 보조하는 차원이 아니라, 평등한 책임과 권한을 위임받는 것을 의미한다. 그리고 주민공동체와 주민자치를 실현하는 최종점에 가기 위해서는 종국적으로 민의 전격적인 자발성을 중심으로 관이 그를 보조하는 형태로 그 관계가 설정되어야 할 것이다.

지역주민(시민)운동단체는 그 소속된 회원 수의 여부를 떠나 조직된 주민들의 모임이거나 또는 지역주민들의 문제를 전문적으로 다루고 있다. 그리고 이들의 주된 활동 중 하나는 끊임없이 지역주민들이 지역사회의 활동에 참여토록 촉구하고 격려하고 자극하는 역할이다. 따라서 이들은 주민자치센터가 추구하고자 하는 목적을 실현하기 위한 활동들을 주민자치센터가 설립되기 이전부터 수행해 왔다. 그러므로 주민자치센터가 명실상부하게 민관협력관계를 통한, 주민주도의 지역커뮤니티 센터가 되기 위해서는 이들과의 협력관계를 통하는 것이 자연스럽고 필수적이라 할 수 있겠다.

또한 프로그램에 있어서도 지역주민(시민)운동단체들에서 시행하는 것은 많은 자원을 활용한 다양한 것들이 있다. 즉, 지역주민들이 지역에 애정을 갖고 지역을 건강하게 발전시킬 수 있는 다양한 프로그램들의 노하우를 갖고 있다는 것이다. 그러한 경험들은 주민자치센터가 필요로 하는 것이다.

물론, 모든 주민(시민)운동단체들이 이러한 노-하우를 풍부히 갖고 있다고 할 수는 없다. 그러나 지역주민(시민)운동단체들의 이러한 활동은 나름대로 전국적인 네트워크를 갖고 운영되고 있다. 따라서 이러한 경험과 노하우가 축적된 지역의 자원들을 제대로 활용할 수 있다면, 주민자치센터는 그 설립취지에 걸맞는 발전을 경험할 수 있을 것이다.

## 3. 협력관계 형성 방법

### 1) 주민자치위원회의 참여방안

행정자치부의 「주민자치센터설치 및 운영조례준칙」 제17조에는 “주민자치위원회 위원은 당해 동사무소의 관할 구역내에 거주하거나 사업장에 종사하는 자 또는 단체의 대표자로서 덕망이 있는 자를 위원으로 위촉하되, 주민 각계각층의 의사가 반영될 수 있도록 교육계, 언론계, 문화예술계, 관계 등에서 균형

있게 위촉하여야 하며, 특히 여성위원의 참여를 적극 장려하여야 한다"고 규정되어 있다.

주민자치위원회 위원의 자격요건을 구체적으로 예시해 보면, 지방의회의원, 관할 구역내의 초·중·고교 학교장, 지역유지, 주민자치조직 대표(조기축구회, 어머니회 등), 지역사회운동조직(바르게살기운동, 새마을운동단체, 청소년회의소, 로타리클럽 등), 행정지원조직(동정자문위원회, 방법협의회 등), 전문가(공무원, 교수, 의사, 변호사, 연구원 등), 기업가 등을 들 수 있다.

그러나, 주민자치위원회의 위원으로는 과거의 행정지원조직의 대표자가 많이 참여하고 일반 주민이나 지역 시민단체의 참여는 저조한 것으로 나타나고 있다. 강원도 동해시의 경우에는 165명의 주민자치위원 중 125명이 새마을, 바르게살기운동 등 소위 관변단체 대표가 차지하고 있다. 이와 같은 현상은 아직도 우리 지역사회가 관변단체의 대표등을 맡고 있는 지역유지 중심으로 이끌어지고 있는 권위주의적 행태를 벗어나지 못하고 있기 때문에 나타나고 있다. 또한, 주민자치센터의 성격에 대한 이해가 부족하여 개인의 권위를 높여 주는 또 다른 감투로 인식하는 경우가 많다.

따라서 주민자치위원회는 주민 위에 군림하는 것이 아니고 주민을 위하여 프로그램등을 선정하고 시설을 관리하고 운영을 보조하는 봉사자라는 점을 명확히 하여 불필요한 갈등과 오해의 소지를 없애는 동시에 일반주민과 지역시민의 대표가 참여할 수 있도록 길을 열어 주는 것이 필요하다. 이를 위하여 설치·운영조례를 개정하여 통별로 자치위원을 직선하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이 때, 자치위원이 통장직을 겸하는 것도 바람직할 것이다.

## 2) 프로그램의 기획과 실행

무엇보다도 지역에서 주민들과 주민자치운동을 수행해 온 지역주민(시민)운동단체들의 경험과 노하우가 이 분야에서 가장 효과적인 역할을 할 것으로 기대할 수 있다. 주민들에 대한 욕구조사와 이를 프로그램으로 반영하기 위한 기획 및 집행 등을 지역주민(시민)운동단체와 함께 수행할 경우, 기존의 주민(시민)운동단체의 전문성과 지역적 기반을 충분히 활용할 수 있을 것이다. 또한 경우에 따라서는 지역주민(시민)운동단체가 기존에 벌이던 주민자치 프로그램들을 주민자치센터의 이름으로 함께 수행할 수도 있겠다.

현재에도 몇몇 주민자치센터에서 지역의 주민(시민)운동 단체들과 공동의 프로그램을 수행하는 것을 볼 수 있다. 예를 들면, 인천시 연수구 연수2동의 주민자치센터에서 운영하는 공부방, YMCA와 생태환경답사 프로그램을 기획·실행한 경기도 시흥시 은행동 주민자치센터, 인천평화의료생활협동조합과 함께 치른 '살기좋은 마을 만들기' 행사 등이 그것이다. 이러한 사례를 만들기 위해서는 무엇보다도 지역주민(시민)운동단체에 프로그램을 위탁하는 방안을 고려할 수 있다. 특정한 지역주민(시민)운동단체에 특정한 프로그램의 기획과 운영을 위탁할 수도 있고, 지역주민(시민)운동단체들에 대해 프로그램을 공모하여 위탁할 수도 있다.

## 3) 주민자치센터의 운영

주민자치센터의 운영에 있어서 가장 중요한 두 가지는 주민들이 주민자치센터에 부담없이 드나들 수 있도록 그 문턱을 낮추는 일과 주민들에게 필요하고 좋아할 만한 프로그램을 운영하는 일이다. 이 두가지에 있어서도 중요한 것은 주민들이 부담없이 주민자치센터에 드나들고 프로그램에 참여하면서 자치력을 증진하고 자연스럽게 주민공동체를 형성할 수 있도록 유도하는 것이다. 이를 위해서는 한시적인 시간에 만나 프로그램을 기획하는 등의 활동만으로는 가능하지 않다.

따라서 일상적인 운영에 있어 이러한 역할을 수행하기 위해서는 주민자치센터를 운영하는 이들의 일상적인 노력이 필요하다 하겠다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 주민자치센터를 담당하는 공무원들도 주민자치센터에

전념할 수 없고, 주민자치위원들도 대부분의 지역에서 드러난 그 구성의 특징상 일상적으로 지역의 주민자치와 관련한 활동 및 고민들을 하지 못하고 있다. 그러나 지역주민(시민)운동단체는 그 주된 활동이 주민자치운동이므로, 주민자치 및 지역주민공동체 형성을 위한 고민을 일상적으로 수행하고 있다. 따라서 이들을 주민자치센터 운영에 책임이 있는 주민자치위원으로 영입하여 일상적인 관심을 갖게 하든지, 아니면 주민자치센터를 담당하는 실무자로 활용할 수 있을 것이다. 이러한 역할배분을 통해 주민자치센터는 지역주민들을 공동체적으로 재조직화하고, 이를 통해 주민자치의 기운을 지역에서 높여나갈 수 있을 것이다.

#### 4) 주민자치위원 및 담당자에 대한 교육

주민자치위원들 및 특히 주민자치센터를 담당하는 실무자는 그에 필요한 전문적인 경험과 지식을 갖추어야 할 필요가 있다. 지역의 자원들을 연계시키고, 주민들이 주민자치센터의 프로그램을 통해 자치능력과 공동체 형성을 이룰 수 있도록 지원하는 일을 매우 전문적인 능력을 필요로 한다. 이러한 능력은 단지 몇가지의 지식을 통해서만은 갖추어질 수 없다. 따라서 부단한 교육과 훈련이 지속되어야 하는데, 이러한 교육·훈련에 있어 다양한 지역사회 활동 경험이 있는 주민(시민)운동 단체가 참여한다면 보다 다양하고 실질적인 교육안을 만들 수 있을 것이다.

#### 5) 주민자치센터 홍보

주민없는 주민자치센터는 존재 가치가 없으며, 지속적으로 존재할 수도 없을 것이다. 따라서 시민단체가 주축이 되어서 주민자치센터의 성격과 시설, 프로그램 등에 대한 홍보를 실시하여 주민참여의 활성화를 유도하여야 할 것이다. 시민단체들이 나서서 홍보하는 것은 행정기관이 나서서 홍보하는 것 보다 주민들에게 신뢰감과 친밀감을 주기 때문에 효과가 클 것이다.

도시지역의 경우, 다양한 직업과 다양한 계층의 주민이 거주하므로 그 지역의 특성을 찾아내어 그 특색과 관련있는 시민조직이 홍보활동에 나서는 것이 바람직할 것이다. 예를 들면, 아파트밀집지역등 주거전용지역의 경우, 전업주부를 주민자치센터에 적극적으로 참여시켜야 하는데, 이를 위하여 여성과 주부가 주로 참여하는 시민단체가 적극적으로 나서야 할 것이다. 또한, 건전한 청소년 동아리등이 적극적으로 주민자치센터 내에서 활동하도록 유도하기 위하여 청소년 관련 시민단체가 나서는 것도 바람직할 것이다.

상가지역이나 오피스지역의 경우는 직장인의 취미서클, 레이크레이션·오락과 관련된 모임, 전문가의 연구모임 등도 육성시켜서 직장인들의 취향에 맞고 흥미를 유발시키도록 노력하여야 할 것이다. 따라서 직장인들을 주된 회원으로 확보하고 있는 시민단체들이 적극적인 홍보에 힘써야 할 것이다.

#### 4. 시민사회단체 주민자치센터 참여 및 연계 사례

- 열린사회시민연합 : 전국, 행정자치부
- 주민자치센터 활성화를 위한 시민사회단체 간담회 및 토론회
- 주민자치센터 활성화를 위한 지역네트워크 구성 지원
- “주민자치센터 활성화를 위한 풀뿌리네트워크” 결성
- 주민자치센터 활성화를 위한 정책 제안
- 주민자치위원 및 공무원 교육

주민자치센터 활동가 교육  
주민자치센터 관련 위원회 참여  
주민자치센터 관련 책자 발간  
정보 제공 및 교류 활성화를 위한 홈페이지 운영

○ 서울지역 : 여성민우회, 한 살림, 관악주민연대, 열린사회 지부  
주민자치위원 결합  
주민자치센터 프로그램 결합 및 프로그램 위탁운영  
주민자치센터 조례 검토 및 정책 제안  
주민자치센터 운영실태 조사  
주민자치센터 평가 결합

○ 인천참여자치연대 : 활동지역-인천시  
활동가들이 주민자치센터 실무자로 직접 결합  
공근로를 통한 주민자치센터 운영도우미 훈련 및 지원  
주민자치위원으로 직접 결합  
주민자치센터 설립 조례 검토 및 정책 제안  
주민자치위원 교육  
주민자치위원 연구 모임 구성 및 운영  
주민자치센터 활성화를 위한 토론회, 간담회 실시  
주민자치센터 운영평가 결합

○ 부산청년정보문화공동체 : 부산지역  
주민자치센터 활성화를 위한 정책 제안  
주민자치위원 및 공무원 교육, 토론회, 간담회 실시  
부산지역 주민자치센터 박람회 실시

○ 수원의회제21 : 수원지역  
주민자치센터 프로그램 직접 결합 : 마을만들기, 마을신문, 정보화프로그램 등  
주민자치센터 운영 실태 조사  
주민자치위원 직접 결합  
주민자치센터 활성화를 위한 토론회, 간담회 실시

○ 대구 KYC, 대구 동구 자원봉사센터 : 대구지역  
주민자치센터 운영 실태조사  
주민자치위원 및 담당 공무원 교육  
주민자치센터 활성화를 위한 토론회, 간담회 실시

○ 광주 YMCA  
주민자치센터 프로그램으로 아름다운 마을만들기 추진

주민자치위원 교육 및 주민자치리더십 향상 프로그램

○ 군산 참여자치연대

주민자치센터 활성화를 위한 정책제안

주민자치센터 설립 조례 검토 및 제안

주민자치위원으로 결합

주민자치센터 운영실태조사

주민자치센터 활성화를 위한 토론회, 간담회 실시

○ 춘천 의제21

주민자치센터 활성화를 위한 토론회, 간담회 실시

참고문헌)

- 주민자치센터의 발전방향과 지역시민(주민)운동단체의 참여, 이호(한국도시연구소 주민운동실장)
- 주민자치센터의 운영방향과 지역운동의 참여방법, 이호
- 풀뿌리시민운동과 주민참여, 박홍순(열린사회시민연합 커뮤니티파트너십센터 소장)
- 주민자치센터의 활성화를 위한 시민단체의 역할강화방안, 김필두(한국지방행정연구원 수석연구원)
- 주민자치센터운영길라잡이 I, II, (사)열린사회시민연합

주민자치센터의 시민사회적 패러다임<sup>2)</sup>

차성수 (동아대학교 사회학과)

우리는 결코 북극성에 이를 수 없을지 모른다. 그러나 우리가 북쪽으로 여행을 계속해야한다면 북극성 쪽으로 눈을 주는 것이 크게 도움이 될 것이다

사회운동에 미래가 있는가라고 우리가 물어서는 안된다. 오히려 우리는 진지하게 이렇게 물어보아야한다. ‘사회운동은 어떤 미래를 가질 것인가?’

1. 새롭게 바라보기:야누스적 주민자치센터

새천년 첫해 정부의 홈페이지에서 가장 인기있는 사이트가 있었다면 아마도 행자부의 읍면동기능전환에 관한 자료제공사이트였을 것이다. 주민자치센터에 관한 행자부의 지침과 시범사례등이 제공될 때마다 적게는 2,000번에서 많게는 5,000번이 넘는 조회수를 보여주고 있다. 물론 관계공무원들의 접속수도 적지 않겠지만 관심가진 시민(단체)들이 적지 않음을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 시민단체들의 관심은 사이버에 머물러있지 않다. 지역활동을 강화하고 지역단체들간의 연대활동을 모색하려는 모임들이 부쩍 많아졌고<sup>3)</sup>, 이때 가장 중요한 주제중 하나는 주민자치센터였다.

주민자치센터에 대한 시민단체의 관심 증가는 외견상으로는 ‘시민없는 시민운동’에 대한 외부의 비판과 자기 반성에 기초하고 있다. 그러나 보다 근본적으로는 시민사회 외부권력에 대한 저항과 비판, 감시와 통제를 넘어서 시민사회를 또는 생활지역단위를 변화시켜야한다는, 시민사회 내부로의 방향전환을 모색하는 측면이 있다. 이런 점에서 관심증가는 반가운 일이다. 그러나 아무리 올바른 방향설정이라도 ‘때를 놓치면’ 운동은 성공할 수 없다. 주민자치센터에 대한 시민단체의 관심은 너무 늦게 시작된 것이다. 1998년 8월 행자부의 기본계획안이 발표되고 그후 이 계획안대로 시범사업과 전면실시가 진행되고 있는데 시민단체의 관심증가는 발등에 불이 떨어진 2000년 하반기부터 본격화되었기 때문이다.<sup>4)</sup>

늦은 시작이 문제되는 이유는 늦은 시작이 조급함을 낳고 조급함은 실패를 낳기 때문이다. 물론 실패가 최악은 아니지만 소규모지역공동체 사업에서의 한번 실패는 쉽게 극복되지 못하기 때문에, 그리고 다른 지역에 급속하게 악영향을 미칠 것이기 때문이다.<sup>5)</sup> 그러나 보다 근본적으로는 주민자치센터가 시

2) 이 글은 강연을 위해 작성된 것입니다. 다른 곳에서 제가 작성했던 글들을 중심으로 재구성한 것이기 때문에 다소 문맥이 어색한 부분도 있으리라 생각합니다. 아울러 혹시 인용을 하게되면 신중하게 해주시기 바랍니다.

3) 대체로 필자의 능력이 닿는 범위에서 보자면 최소한 다섯 개 이상의 전국적인 네트워크 및 연대조직 활동이 진행되고 있다. 물론 개별 지역에서의 연대활동은 제외하고 말이다. 한 주체에 대해서 이렇게 다양한 흐름이 존재한다는 것은 지역활동에 대한 관점의 차이도 적지 않다는 것을 의미한다. 많은 사람들의 우려대로 체계모니의 문제가 아니라면.

4) 물론 여기에는 총선연대라는 새로운 운동방식의 상황적 불가피성, 그리고 화려한 외형적 성공과 승리가 자리잡고 있다. 그러나 ‘늦은’ 관심이라도 표출된 것은 그 화려한 성과를 거둔 것 때문에 드러난 시민운동의 한계 때문이기도 하지 않을까 생각한다.

5) 센터의 운영을 책임지는 공무원들과의 면담에서 확인할 수 있는 가장 어려운 점은 그들이 사업실패에 대한 두려움을 너무 많이 갖고있고 이 때문에 새로운 프로그램이나 운영방식등을 가능성과 당위성만으로 설득하기가 어렵다는 점이다. 따라서 시민단체가 주민자치센터에 개입해서 실패했을때의 파장은 생각보다 클 것이라고 예상할 수 있다.

민사회를 활성화시키는 공간이라는 기회요인만 제공하는 것이 아니라 시민사회공간과 활동을 활성화하되 '정해진 울타리안에서'라는 위험요소를 내포하고 있기 때문이다.<sup>6)</sup> 이때 시민단체가 치밀한 준비없이 정부의 사업에 뛰어들게 될 때 후자를 선택할 가능성이 높아질 것이며, 그 결과 시민단체는 미래를 만들어가는 책임있는 주체로 역할하기는 어려울 것이다.

이 글에서는 먼저 주민자치센터의 이중성이 기본계획과 그 시범사업과정에서 어떻게 나타났는지를 살펴보고, 센터에 대한 시민사회적 패러다임은 어떠해야하는가를 설명하고자 한다.

## 2. 정부의 주민자치센터:기본계획과 시행과정의 문제점.

행정계층구조의 최일선조직으로서 읍면동사무소의 개편은 해방 이후 몇차례과정을 거치면서 계속 제기되어왔다. 특히 90년대 중반 이후 지방자치의 전면실시와 민주주의의 일정한 진전으로 식민지시대와 미군정, 그리고 군사정부를 거치면서 일관되게 유지·확대되어왔던 지역통제적, 능률중심적 성격이 퇴색하면서 개편에 대한 요구는 더욱 확대되었다. 여기에 IMF라는 돌발변수 때문에 국가경쟁력강화를 위한 정부의 구조조정은 핵심적 개혁과제로 제기되었다. 이러한 내적 요구는 경제발전에 따른 사회구조적 변화와 시민들의 욕구변화라는 시민사회적 요구와 맞물리면서 주민자치센터로의 방향선회를 모색하게 된 것이다.<sup>7)</sup> 즉 읍면동사무소의 주민자치센터로의 기능전환은 행정계층구조 축소를 통한 지방행정의 효율성 제고와 문화복지서비스욕구충족 및 주민자치의식고양을 통한 지역공동체형성이라는 이중적 과제를 안고있는 것이다.

주민자치센터로의 기능전환계획은 다음과 같은 이유에서 긍정적인 요소를 충분히 갖고 있다. 첫째, 정부와 행정체계가 시민사회를 동원대상에서 자율적 동반자로 승인한다는 따라서 규제와 통제중심의 행정에서 서비스와 정보제공자로서의 행정체계로 옮겨간다는 '발상의 전환'을 의미한다. 둘째, 급속하게 익명화되고 개인주의화되는 도시적 삶의 위기를 해소할 수 있는 중요한 계기가 될 수도 있다. 전통적인 지역사회 및 공동체가 해체되고 불품없이 뺏어나가는 도시에서, 개인의 이동성을 감당할수 없는 이 도시에서 누구나 자신의 가족이나 직장 외에 공동체적 활동을 하는 공간이 필요하다. 특히 80년대를 분기점으로 우리사회는 제2세대도시로 변화해가고 있다. 도시에서 태어나고 성장한 제2세대에게는 농촌에서 이주해온 제1세대 도시인과 같은 '마음의 고향'이나 공동체가 없다. 따라서 공간적 공동체인 지역사회의 재건은 이들에게 더욱 중요한 의미를 갖게된다. 셋째로 지역사회를 재건한다는 것은 시민적 책임과 자율성을 회복하기 위한 노력이라고 할 수 있다. 피터드러커는 지역사회를 변화시키고 인간을 변화시키려는 사회활동이 21세기에 가장 빠르게 성장할 것이라고 예상하면서, 지역사회의 재건과 자발적인 지역사회 조직이야말로 시민정신의 새로운 중심점이 될 것이라고 하였다. 특히 乳母國家가 실현되기 어렵고 지역사회와 시민적 자율성이 식민지시대이래 중앙집중적 권위주의적 권력에 의해 철저하게 파괴되었던 우리 사회에서 시민적 책임과 자율성을 회복하는 기초로서 지역사회의 재건은 더욱 중요하다고 할 수 있다.

이처럼 우리의 일상생활을 근본적으로 바꿀 수도 있는 계획이 착실하게 진행되고 있음에도 불구하고<sup>8)</sup> 주민자치센터가 소기의 목적을 달성할 수 있는지에 대한 검토와 점검은 부족한 편이다. 그러나 단편적으로 확인될 수 있는 자료들을 통해서 다음과 같은 문제점을 확인할 수 있다.

6) 강압적 통제적 시스템에서 부드러운 시스템이라는 변형된 형태의 행정중심적 지역관리체계의 촉매제로 주민자치센터를 평가하는 우려의 목소리가 있으며, 이것은 곧 체제논리대 시민사회논리에서 전자의 우위가 지속된다는 것을 의미한다. 이에 대해서는 정재욱(1999) 23쪽 참조. 한편 주민자치센터가 국가관리시스템 또는 행정체계의 근본적 전환이라는 시각에 대해서는 '다람뻬두자원칙'-기득권을 지키기 위해서는 먼저 모든 것을 바꿔야 한다-에 대한 윌러슈타인의 글을 참조.

7) 행정계층의 축소와 주민자치센터의 필요성등에 대해서는 행자부홈페이지 '읍면동 기능전환'을 참조.

8) 이러한 전환계획은 1998년 8월 기본계획시안이 발표된 후 시범사업(1999년 6월)이 실시되었고 현재 1단계(2000년 6월:1765개소) 확대실시과정중에 있으며 내년에는 전면실시됨으로써(2001년 6월:1953개소) 기능전환이 마무리될 예정이다.

첫째, 결정은 정부가 주민은 보조자로서의 역할만 주어지는 측면이 강하다. 따라서 주민자치는 없고 센터만 존재하는 경향이 있다. 행자부기본계획안과 관련 조례에 따르면 센터운영은 크게 행정조직에 의한 관리, 민관합동관리, 주민조직에 의한 관리의 세가지 형태로 제시되었지만 지난 시범사업에서 세 번째 유형은 전혀 실시된 바 없고 두 번째 유형도 극히 드물다. 또한 자치센터가 갖는 문화여가기능, 시민 교육기능, 주민편익기능, 지역사회진흥기능과 주민자치기능이 있지만 지난 1년 동안 주민자치기능이 수범사례로 제시된 바가 거의 없었다(행자부홈페이지 수범사례편). 행자부의 다음과 같은 지침은 주민자치 센터에 대한 시각의 일단을 보여주고 있다.

통반장은 주민자치센터 운영에 적극 참여, 보조적 기능 수행과 대민접촉 사무 수행을 보조하는 최일선 단위로 활용하고 읍면동 지역의 각종 자생단체들을 『주민자치센터』 운영에 적극 참여시킴으로써 대민접촉 활성화에 기여하도록 한다(읍면동사무소기능전환기본계획, 99년 2월).

둘째, 첫번째 결과로 주민자치위원회 위원구성이 일부 지역유지로 편중되는 경향을 보여주거나(김진홍:2000), 센터의 다수이용자인 여성과 주부(각각 87.1%, 4.9%:열린사회시민연합:2000)와는 동떨어진 남성(73.0%)이나 자영업자들을 중심으로 구성되는 경향을 보여주게되었다. 게다가 관련 조례에서 주민자치 위원회를 단순한 심의기구에 머물게 함으로써 적극적인 주민들의 참여의지와 의욕을 빼앗고 있다.

셋째, 주민참여의 제한은 결국 지역의 특수성을 반영하는 프로그램의 부족과 천편일률적인 시설등 지역의 자율성과 창의성, 지역의 필요에 따른 프로그램개발등을 고려하지 못하게함으로써 주민자치센터 를 단순한 문화여가시설 정도로 간주하게 만들었다.

넷째, 문화시설프로그램의 경우에도 근접성을 제외하고는 시설, 강사, 프로그램의 질 문화소비의 수준에서 여타 기관과의 경쟁력에서 수월성을 보일 수 없기 때문에 문화소비의 계층화 또는 계층별 단층화를 초래할 가능성이 있다. 나아가 예산 및 재정의 부족<sup>9)</sup>은 시간이 지남에 따라 더욱 시설을 열악하게 만들 것이고 이용자는 더욱 감소하는 악순환이 충분히 예견될 수 있다. 따라서 취약하고 부족한 자치기능을 문화여가의 소비로 충족시키려는 발상은 시간이 지날수록 센터를 무용지물로 만들어가거나 저소득 주민의 이용으로 제한하는 결과를 가져오게 될 것이다.

다섯째, 공무원들의 반발이나 소극적 자세도 자치센터의 위상을 떨어뜨리게 만들고 있다. 공무원들의 구조조정에 대한 반발은 주민자치센터에 대한 반발로<sup>10)</sup> 또는 소극적 자세로 나타난다. 동정자문위원회가 폐지됨에도 불구하고 그 구성원이 대부분 주민자치위원회로 옮겨가 외형적 탈바꿈을 하는 것이나 시설 또는 프로그램이 행자부가 제시하는 기본계획에서 한치의 어긋남도 없이 천편일률적으로 진행되게 만드는 것도 이러한 소극적 자세와 무관하지 않다.

결국 정부의 주민자치센터 운영 시범사업과 기본조례안은 확대실시에도 그대로 반영될 것이 분명한데 그 결과는 자치없는 센터, 문화적 소비단위로서의 센터, 문화적 소비의 계층적 단절로서의 센터라는 제한된 역할로 귀결될 위험이 적지 않다.

9) 시범사업을 실시한 대구지역의 경우 각 센터의 보고서를 보면 재정적 열악함과 향후 문제를 충분히 짐작할 수 있다. 예컨대 시범사업실시기간중 80만원이라는 최소액의 재정을 사용한 곳도 있고 대부분 시설투자비를 제외하고 운영비는 평균 400만원에 불과했다. 그런데 2001년 예산 및 재정계획에 따르면 1000만원에서 4,000만원 정도를 예상하고 있는데 컴퓨터교체 및 수리등과 관련되 시설개보수비용이 500만원에서 1,000만원정도로 책정되어있다는 점은 앞으로도 이러한 고정비용이 적지 않게 사용될 것이라는 것을 의미한다. 따라서 정부가 내년도에 지원하기로 예정되어있는 1,500만원은 사실 프로그램 운영과 무관한 시설유지비용에 불과할 수 밖에 없을 것이다. 대구광역시 동구, 주민자치센터 활성화방안 보고회, 2000.9

10) 예컨대 서울시의 주민자치센터전환 동장교육에서 동장들과 공무원들의 집단적이고 조직적 반발로 예정된 교육시간을 채우지 못하는 사례가 발생하기도 했다. 이러한 집단적 반발이 아니더라도 지침과 조례에 따르는 것이 가장 안전한 공무원의 입장에서 주민자치역량 강화를 적극적으로 기대하기는 어려울 것이다.

### 3. 시민사회적 관점과 운영을 위하여

이러한 한계에도 불구하고 주민자치센터를 지역공동체 형성의 기회로 포착하는 것은 중요하며, 또 좋은 기회이기도 하다. 왜냐하면 평생교육사회로의 전환이 빠르게 이어지면서 사회교육에 대한 시민들의 욕구는 매우 높게 나타나고 있고, 사회이동이 정체되면서 동시에 도시내 공간이동도 감소함에 따라 지역공동체에 대한 주민들의 관심도 높아져가고 있기 때문이다.<sup>11)</sup> 주민자치센터가 진행되기 전에도 마을만들기나 아파트공동체운동의 활성화, 또한 소규모 지역단위 시민단체(grassroots organization)의 활성화는 지역공동체에 대한 시민들의 관심을 반영하고 있다.

그러나 주민자치활동은 주객관적 조건 때문에 다른 시민운동보다도 더욱 어렵다고 생각한다. 먼저 지역문제의 복잡성이다. 생활지역단위는 삶의 질과 관련된 전국단위의 문제와 마찬가지로의 복합적인 문제를 갖고있고 이 문제들은 상호 얽혀있기 때문이다. 즉 문제의 중층성 때문에 부분적인 문제에 대한 부분적인 해결은 직접적으로 다른 문제를 야기시키는 경향이 있기 때문에 문제해결은 분업화되고 전문화된 중앙행정구조나 의사결정구조에 비해 더욱 복잡해진다는 조건이 있다. 둘째로 지역내 인적관계의 복잡성 또한 지역활동을 쉽지 않게 만든다. 정서적으로 묶여있는 지역단위에서 운동논리는 이성적 설득력을 확보할 수는 있어도 정서적 공감과 정체성을 바로 획득하게 만들지는 않는다. 논리에 기반한 운동으로서의 자치활동이 항상 선거의 문턱에서 주저앉는 과거의 경험은 주민자치운동에 좋은 귀감이다. 셋째로 두 번째 조건과 맞물려 지역단위의 의사소통수단의 부재는 결국 지역단위 활동이 몸으로 진행되지 않으면 안된다는 것을 의미한다. 이것은 정서적 정체성이 지역단위활동에서 대단히 중요한 매개이자 근본이라는 것을 가르쳐준다. 물론 이것이 지역운동이 곧 문화운동이라는 것을 의미하는 것은 아니다. 넷째로 생활지역단위의 활동은 지역발전에 대한 전망의 공유에 기초해야하는데 발전에 대한 거대담론의 부재 및 실행가능한 계획의 부재는 이것을 어렵게 한다. 이 문제는 지역운동이 전문성과 결합하지 못함으로써 더욱 심각해지고 이 때문에 지역운동을 하는 많은 사람들은 일상활동에 몸만 지치거나 아니면 정서적 공감을 얻지 못한채 이성적 운동논리에 매몰되는 양 극단을 반복하게 되는 경향이 있다. 다섯째 지역단위에서 전선형성이 쉽게 되지 않는다는 문제가 있다. 지역내 지배구조는 중앙의 지배구조에 비해 더욱 은밀하고 견고하게 구성되어있으며, 이해관계와 정서적 정체성등이 복잡하게 얽혀있기 때문에 이해관계로 공격하면 정서적정체성의 전선으로 대응하고 정서적 정체성을 공격하면 이해관계로 방어하는데 매우 익숙해있다. 기존의 시민운동이나 사회운동이 이러한 전선의 복잡성을 간과하고 단선적인 전선을 형성해왔기 때문에 지역에서의 성공이 쉽지 않았다.

따라서 시민운동은 어렵지만 지역운동은 더욱 어렵다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 우리 사회를 변화시키기 위해서 지역단위에서 생활을 변화시키지 않으면 안된다는 공감의 확산되고 있고 이것이 지역활동의 증가로 표출되고 있다. 따라서 우리가 지금 무엇을 할 수 있으며, 해야만 하는가에 대한 고민은 이제 시작에 불과하다.

#### 1) 새로운 시각과 패러다임이 필요하다.

주민자치센터로의 전환은 우리사회가 당면하고 있는 보다 근본적인 전환과 구조조정이 지역단위 또는 행정단위에서 반영되어 나타나는 것이다. 따라서 주민자치센터를 센터만으로 또는 지역활동단위로만, 또는 일시적 편의성이나 욕구충족의 차원에서 접근하는 것은 우리의 미래와 주민자치센터를 연결시키지 못하게 만든다. 따라서 확실한 미래를 열 수 있는 근본적 전환의 재조정과정으로서 목적합리적으로 포착하여 활용하기 위한 관점이 필요하다. 이러한 시작이 향후 수십 년에서 적어도 20~30년 정도의 미래를 결정하게 될 것이다. 기존의 방식이 통용되지 않아 새로운 방향을 모색할 수밖에 없는 재조정국면에

11) 사회이동(social mobility)와 공간이동(spatial mobility)은 밀접한 관계를 맺고 있다. 이는 여러 도시연구자들에 의해 경험적으로 검증된 바 있다.

있어서는 특히 장기적 미래의 관점에서 생각해야 한다. 그러한 시점에서 현실에 대한 총체적인 반성(反省)에 입각할 때에만 새로운 전환이 가능하다. 그리고 이것이 결정적으로 중요하다. 따라서 문제는 현재 진행중인 '조정'을 단순히 부분적인 교정의 차원으로 받아들일 것인가? 아니면 초장기적 관점에 입각하여 근거에서부터 재설계와 재구성의 역사적 국면으로 받아들여 100% 활용할 것인가에 달려있다. 현재의 상황에서는 어쩔 수 없이 상당한 희생과 어려움이 따를 것이다. 따라서 그러한 곤란을 넘어서는 이상의 근본적인 전환, 즉 새로운 시대로의 비약을 도모하지 않는다면 별다른 희망은 없어 보인다.

삶의 질을 개선하기 위해서는 그 궁극적인 단위로서 지역공동체의 발전모델을 재구축해야하는 시점에 왔다. 생활지역사회는 지역에 기반하여 살고있는 사람들의 생활과 관련된 활동, 사업 관계의 복합적 총체이다. 지역주민들은 생활상의 욕구를 실현할 수 있는 가능성을 확보해야지만 그 변화를 자신의 삶의 방식으로 수용하고 추진하게 된다. 삶의 방식을 바꿈으로써 생활의 질을 향상시키고 소속된 생활사회의 모습을 바꾸고 그 힘으로 생활과 사회의 질을 지속적으로 제고시켜나가는 것이 지역단위의 시민운동이 될 수 밖에 없다. 이를 위해 무엇보다 먼저 필요한 것은 생활공간단위는 같은 시대에서 생활적 욕구(경제적, 정서적, 환경적 필요)를 충족시켜주는 범주이자 다음 세대로 이러한 삶을 연장시켜주는 것으로 세대내·세대간 공동체의 발상, 즉 중장기적 발상으로의 전환이다.

시장사회화의 원리에서 필요원리로 전환해야한다. 시장사회화논리는 공급사이드의 논리이며 이때 시장원리의 작동은 대량생산 및 소비, 생활의 외부화와 전면적 시장의존으로 이어짐으로써 가속적 경제성장을 가능케 했지만, 결과적으로 수출주도형성장파와 이에 따른 세계적 공급과잉, 금융자본의 지배에 따른 불안정성의 심화로 그 한계를 드러내고 있다. 생활의 외부의존성이 증대됨으로써 이러한 불안정성에 철저히 노출된 우리의 삶을 재구축하는 논리와 지역발전모델이 필요하다.<sup>12)</sup> 이것은 수출기업, 독점대자본이 있고 그곳에 고용됨으로써 생존하는 것이 아니라 우선 지역주민들의 필요를 가장 먼저 충족시킬 수 있도록 경제제건을 도모하고 이에 기반한 경제시스템으로사의 전환을 촉구해야한다는 것을 의미한다.

국가 또는 정부주도의 개발논리와 모델에서 정부와 시민사회가 파트너쉽을 형성하여 지역개발의 모델을 만들어가는 사업이 필요하다. 정부의 개발사업은 공공사업을 통한 성장의 도모나 현상유지정책인데 이러한 사업은 기업의 논리를 반영하는 것이 구조화 체질화되어 시민적 관점에 입각하기 어렵다는 한계가 있다. 또한 행정부의 관료제화는 주민들의 욕구에 개별적, 즉각적으로 대응하기 어렵게 만들며, 종적으로 분화된 비총합적으로 욕구를 해결하는 방식으로서의 한계를 갖고 있다.<sup>13)</sup> 마지막으로 지방자치단체장의 선거와 이로 인한 정책의 가시적 효과에 대한 집착등 민주주의의 딜레마 때문에 장기적 관점에 입각한 종합적인 정책에 우선순위를 두기 어렵다.

따라서 시민들이 '자신의 욕구에 따라, 필요에 따라, 원하는대로 변화시켜나가기'가 필요하다. 생활지역사회가 자립적으로 지속가능한 발전을 추진하기 위해서는 국가의 틀에 의해 왜곡되지 않고 시장경제에도 붕괴되지 않는, 지구적 차원에 입각한 질적으로 고차원적인 새로운 시민사회의 형성이 필요하다.

21세기를 시민사회의 시대라고 하는 것은 단순히 NGO, NPO의 숫자와 활동이 증가한다는 것만을 의미하는 것이 아니라 사회내 다양한 활동주체(기업, 지자체, 정부) 및 그 운용원리의 장점을 활용하면서 그들과 협력 및 공동의 관계를 구축하면서 지속가능한 발전으로 나아가게 만드는 헤게모니를 형성해야 한다는 것을 의미한다. 이것은 NPO, NGO가 단순히 시장의 문제와 국가의 한계를 보완하는 잔여적 섹터가 아니라는 것을 의미하며, 이를 위한 실무자들의 의지와 훈련이 필요하다.

12) IMF가 우리 삶에 미친 영향은 생활의 외부의존성이 얼마나 한 사회를 황폐하게 만들고 위기를 심화시킬 수 있는가를 보여주었다는 점이다.

13) 생활지역사회는 우리 일상생활의 다양한 필요들이 증첩되어 유기적으로 연관되어 있다. 복지, 주택, 고용, 문화, 환경등 그러나 행정부서는 이들 중 한 문제가 나타나면 한 문제를 해결하고 이것이 다른 영역에 어떤 연관고리를 갖는지 검토하지 않는다. 즉 부분적인 문제해결에 급급하지 종합적인 모델과 대안모색을 하기 어렵다는 점이다.

## 2) 시민운동에서 시민사업으로 전환해야한다.

시민단체는 무엇보다도 시민사업을 한다는 실행적 사고가 필요하다. 사업을 벌여 책임감을 갖고 발전시키며 이를 통해 서로의 그리고 광범위한 시민의 필요를 실현해야한다. 이것은 미래의 불확실성과 위험을 감수한다는 것을 뜻하며, 위험을 피하기 위해서는 계획을 명확히 수립하고 경영자원을 최적으로 조달, 배분하며 가장 효율적으로 투입하여 전력투구해야한다는 것을 뜻한다. 즉 스스로 기존 제도의 보완물이라는 수동적 발상에서 행정의 효율성과 시장의 수요자논리에 맞서면서 생활의 질을 높이기 위한 경쟁자로서 그들로부터 무엇을 배우고 극복할 것인지를 판단하는 것이 중요하다.

첫째, 시나리오적 사고를 발전시킬 필요가 있다. 불확실성이 큰 위험사회에서 현재 진행중인 변화의 크기나 심도를 단선적으로 예측한다는 것은 불가능하며 바람직하지도 않다.

둘째, 주민참여의 층위와 수준에 대한 목표를 분명히 설정해야한다. 단순히 교육만 하는 것인지 최종적으로 행위양식과 생활방식을 변화시키면서 공동체건설에 동참하게 만들 것인지에 따라 프로그램의 수준과 내용, 질은 달라지게 될 것이다. 지역에 거주하는 주민이 지역적 정체성을 갖고 주민으로서만 살아가는 경우는 흔하지 않다. 그들 개인개인을 돌아보면 지역에서 일상생활을 하는 개인, 경제활동을 하는 개인, 공적 사적 서비스를 제공하는 개인등 다양한 사회적 역할과 정체성으로 살아간다. 따라서 지역생활공간의 의미가 문화와 정서적 공동체로서의 의미를 중요하게 생각하는 사람도 있고, 생활공간단위는 다르지만 경제활동에서의 이해관계로 지역에 관심을 갖는 사람등 다양한 유형이 있을 수 있다. 나아가 연령별, 성별, 거주년수, 지역내 학교졸업등 다양한 변수가 개인의 지역정체성과 지역에 대한 관심 및 애정을 결정하게 된다. 나아가 각각의 정체성에 따라 주민참여의 층위와 수준도 달라지게 된다.

따라서 지역자치센터의 프로그램들이 참여와 공동기획의 대상으로 주민이라는 막연한 대상을 목표로 하고있다면 그 프로그램의 성공여부는 매우 불투명하다. 정치적 지형관계속에서의 역할, 시장에서의 역할, 공식적 지역조직에서의 역할, 비공식적 지역조직에서의 역할등 다양한 아이덴티티를 갖고 살아가는 개인개인을 구매자로, 고객으로 상정하고 프로그램을 진행하는 것만이 성과를 예측가능하게 만든다.

이러한 미시적 접근을 위해서는 지역에 대한 기초조사와 자료에 대한 구체적인 검토가 필요하고 여기서 지역의 문제나 주민 개인개인의 욕구를 확인해야한다. 이를 바탕으로 막연한 주민자치센터의 프로그램이 아니라 특정한 대상을 타겟으로 하는 프로그램이 만들어질 수 있고, 이러한 프로그램들을 통해 지역활동의 핵심적 역량을 키워내는 것이 가능할 것이다.

문제는 이러한 복합적 정체성을 어떻게 통합된 지역정체성으로 엮어내는가를 고민하는 것이며 이것은 프로그램의 문제가 될 것이다.

셋째, 기본욕구모델로 전환해야한다. 시장의 수요와 필요성에 눈뜨고 귀기울여야 하며, 여기에 머물지 않고 기본적 욕구를 지속가능한 대안으로 발전시켜나가야한다.<sup>14)</sup> 따라서 계몽보다는 '욕구의 수용과 조직화'를 고민하는 DB Marketing, STP Marketing(segmenting, Targeting, Positioning)을 적극적으로 고려하고 활용해야할 것이다.<sup>15)</sup>

넷째, 산발적으로 흩어져서 활동하는 센터의 역량을 종합하고 배분하기위한 전문기획팀이 필요하다. 이들은 실행가능한 지역개발AGENDA를 만드는 것은 물론 지역주민의 욕구조사에서 잠재력의 확인, 지역간 역량의 편차를 극복하고 성공적인 모델을 구축하기 위한 프로그램의 개발등 다양한 역할을 해야할 것이다.

다섯째, 시민활동과 사업을 평가할 수 있는 구체적인 기준과 방법이 마련되어야 한다. 흔히 공공의 일은 의무나 당위에 의해 정당화되는 사례가 적지않다. 그러다보니 활동과 프로그램의 성과가 무엇인지

14) 주민자치센터의 프로그램이나 운영과 관련한 주민수요조사로 흔히 사용되는 것이 설문조사라고 할 수 있다. 그러나 설문조사는 표피적이고 현상적, 단기적 욕망이나 태도만을 확인할 수 있을 뿐이며, 이것을 지역의 필요와 조건에 따라 조율하는 것은 별개의 문제라고 할 수 있다. 따라서 설문조사만으로 수요조사를 한다는 것은 단기적 발상이며 보다 중장기적 공동체형성을 위해서는 지역조사를 보다 구체적으로 시행해야한다.

15) 이에 대해서는 '주민자치센터 전환에 대비한 전략 및 활성화대책'(미발표초고) 을 참조.

불분명한 캠페인성 프로그램이나 책임회피용 활동이 적지않게 진행된다. 활동과 프로그램을 평가할 수 있는 기준과 측정방법이 구체화되면 될 수록 성과를 얻기위한 마케팅도 가능해진다. 즉 평가없는 마케팅은 있을 수 없다는 것이다. 물론 평가기준과 측정방법을 구체화하기 위해서도 목표가 명시적이고 구체화되어야 하며, 이럴때만이 공개적이고 합리적인 평가가 가능해질 것이다. 모든 일이 공정하게 평가되는 것이 중요하지만 특히 좋은 일일수록 평가받아야 성공의 가능성이 높고 그 효과가 확산될 수 있다고 생각한다.

여섯째, 지역주민과의 파트너십을 형성하려는 노력이 필요하다. 그동안 시민운동은 희생과 견제 및 비판이라는 상황적 조건 때문에 폐쇄성과 경직성을 갖는 측면이 있어왔다. 이러한 경직성은 인적 역량의 한계가 되기도 하고, 지역단위에서 걷도는 사업을 만들기도 한다. 따라서 지방자치실시이후 많이 만들어진 지역별 조직, 각종 이익단체의 지역조직, 학연관계나 지연관계등의 폐쇄적 사적 일차집단들도 어떻게 네트워크를 형성할 지에 대해 고민해야할 것이다. 개방성이 보장될 때 지역내의 다양한 관심사가 노출되면서, 센터가 지역주민들의 참여에너지가 고이는 저장소이자 새로운 방향으로 지역을 변화시킬 도관이 될 수 있다.

마지막으로 다양한 사업과 관련하여 대안이 없다거나 미래가 불확실하다는 자조 및 절망은 있을 수 있는 일이다. 특히 사람이 없다는 것에 대한 좌절은 모든 일을 힘들게 한다. 그러나 시민운동은 사람의, 사람들의 지속가능한 발전을 자신의 가장 중요한 근거로 하며, 이를 목표로 하는 것이다. 사람을 변화시키는 일은 멀지만 가야할 길인 것이다. 그리고 그것은 세상을 변화시키는 유일한 힘이 되는 것이다.

### 3) 파트너십을 넘어서 community governance로

민관의 파트너십은 아무리 강조해도 지나치지 않지만 이와 함께 더욱 많은 내외적 자원의 개발과 협조만이 community governance를 가능하게 할 것이다.

우선 외적 자원에는 지역단위 행정의 협조, 중앙행정의 제도적 법적 정비와 지원, CSO의 프로그램 및 기획 지원등이 필요할 것이다. 먼저 CSO의 역할이 무엇인지에 대해 검토하는 것이 필요하다. CSO는 CBO 현안의 쟁점화 및 대개역할, 전문성의 지원과 교육등 다양한 역할을 수행할 수 있겠지만 가장 시급한 것은 주민자치센터 운영매뉴얼을 만들어주는 것이 아닐까 한다. 지역조사의 내용과 방식, 프로그램의 기획과 운영, 다양한 유형의 활동방식, 자원동원과 협력관계구축 방식, 지역내 다양한 민간단체의 유형화와 협조방식등 구체적인 도움을 줄 수 있는 매뉴얼이 필요하며, 이러한 매뉴얼은 자치센터의 운영과 경험이 축적되면서 수정되고 보완될 수 있을 것이다.

이러한 운영매뉴얼을 만들기 위해서는 지금 진행되고 있는 산발적이고 수공업적인 역외 지원이 CBO에게 오히려 혼란과 부담을 가중시키고 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 현재 주민활동과 관련해서 중앙단위의 활동은 크게 5개의 흐름이 있는데 문제는 이들이 각각 접근하고 있다는 점이며, 접근 내용과 실무자교육에서 다양성이 반영되기보다는 동일한 내용을 반복하고 있다. 전국적 활동을 하는 CSO 중앙단위에서의 타협과 조율을 통해 역할분담과 다각적 지원방안을 모색해야할 것이다. 예컨대 지역적 역할분담을 통해 경쟁적으로 효율성을 높여보려고 노력하거나, 프로그램이나 지역조사나 실무자교육이나 등등의 역할분담을 통해 CSO별로 지원내용을 다양화하고 심화시키려는 노력이 CBO에게 더욱 도움이 되지 않을까 한다.

이와 함께 내적 자원의 범위를 확장하자는 노력이 필요하다. 민관협력은 기본이며, 나아가 다양한 정체성을 갖는 주민들과 그들의 정체성에 입각해서 활동하는 것이 필요하다. 특히 시장에서의 다양한 주체들, 그들의 경제활동을 주민자치 또는 지역의 자율성으로 어떻게 확장시킬 것인지에 대한 노력이 필요하다. 예컨대 지역내 신문은 말할 것도 없고, 지역의 의료전달체계에 속해있는 사람들, 지역내 전자상거래공동체를 만드는 사람들, 지역정보지(버룩시장등과 같은 유형의 작은 단위). 지역종교등을 통해 소비와 거래, 건강, 보건의등과 결합해서 지역내 삶의 질을 높이려는 다양한 활동들이 센터를 중심을 진행되어야 할 것이다. 특히 사이버지역공동체를 형성하기 위한 다양한 노력들이 이들과 어우러져야 콘텐츠

를 구성하는 것이 쉽고 주민들의 접근도 많아지게 된다. 이것은 센터의 활동이 지역에서 경제활동을 하는 사람들에게 어떻게 도움이 될 수 있는지를 고민해야한다는 것을 의미한다. 따라서 센터 또는 센터를 운영하는 CBO는 지역내 대립각과 전선을 구축하는 중심축이라기보다는 지역내 코디네이터의 역할을 수행하려는 노력이 필요할 것이다.

#### 4) 다양한 프로그램을 만들어내기

첫째, 상시, 지속프로그램과 일회, 단기프로그램을 병행하여 참여의 수준과 폭을 넓혀줄 필요가 있다. 이와 함께 프로그램의 수준을 지역주민이라는 일반화된 명사가 아니라 개인개인의 입장(그들의 다양한 정체성을 고려하는)에서 조율해줄 필요가 있다. 예컨대 프로그램의 내용뿐 아니라 개인프로그램, 가족프로그램, 부부프로그램등 참석단위를 복합화할 필요가 있다.

둘째, 수요자를 대상으로하는 일방향적 프로그램은 물론 수요자의 수준과 욕구에 맞는 맞춤형 프로그램을 어떻게 개발할까 고민해야 한다. 이것은 대량생산의 복제물처럼 천편일률적인 프로그램 제공에서 소단위에서 공급할 자원도 끌어내고 수요자도 참여시킬 수 있는 맞춤형 프로그램을 만들어내어야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 프로그램의 유형과 수준을 다양하게 개발하되 특히 지역을 변화시킬 수 있는 창조적 프로그램의 개발이 필요하다. 예컨대 프로그램의 경쟁력을 고려해보는 것이 필요한데 문화소비나 자질향상을 위한 취미 교양프로그램의 경우 저렴한 비용과 근접성이 핵심인데 여기에 질을 높일 수 있는 대안을 어떻게 확보할 것인가가 문제가 될 것이다. 이에 반해 마을만들기와 같은 지역적 특성을 갖는 프로그램은 역외 단체나 기관들이 제공할 수 없는 프로그램이라는 점에서 상대적으로 경쟁력을 갖기 쉽다.

#### 4. 맺으면서

도시화수준이 높을수록 내가 살고있는 동의 경계도 잘 알 수 없고 공동체의식을 갖기란 더욱 어려운 일이다. 공동체의식과 애정이 없다보니 지역문제를 집합적으로 해결하려고 하기보다는 다른 지역으로 이주해버리는 '개인적해결책'이 일상화되면서 지역은 공동체가 아니라 하나의 '집합'에 불과하게 되었다. 따라서 지역주민들간의 연대감과 애정, 그리고 적극적 참여를 마을만들기는 때론 공허하게 들릴 수 있다.

따라서 정부의 <주민자치센터>계획안이 무망한 것으로 여겨지거나 기존의 행정조직을 재편하면서 내세우는 정치적 구호에 불과한 것으로 폄하하는 경우도 있을 수 있다. 물론 정부 시안이 보여주는 목표와 구체적 프로그램간의 단절, 운영주체에 대한 편협성과 배타성은 이런 비판이 근거없는 것이라고 반박하기 어렵게 만들고 있다.

그러나 지금 우리가 경험하고 있는 도시적 삶의 위기는 이런 비판조차 사치스러운 것으로 만들고 있을 정도로 절박하다. 국가나 정부의 시스템만으로 이 모든 문제를 해결할 수 없다는 것은 점차 확실해지고 있으며, 부분적 교정만으로 해결되지 않는 과제라는 것도 분명하게 드러나고 있다. 기왕의 시스템이 여기까지 끌고왔지만 이 시스템만으로는 해결될 수 없는 상황에서 지역사회의 재건이라는 것은 정부의 의도와 상관없이 이미 제기된 과제들이었다.

사실 지금까지 도시문제나 도시계획이란 전문가나 행정가의 전유물이었고 따라서 주민과 소통할 수 있는 언어의 영역은 없거나 '애매함'으로 무시되어왔다. 그러나 전문가와 행정이 주민의 애매한 발언을 귀기울여 들어야한다는 주장이 커지고 있다. 주민들의 일상적 대화의 밑에 깔려있는 다양한 입장, 욕구, 이해 관계 등을 해독하고 그들 사이의 갈등을 조정하는 능력이 요구되고 있다. 그것이 원활하게 이뤄지기 위해서는 전문가와 주민, 행정과 주민 사이에 공유되는 언어의 폭이 넓어야 할 것이다.

그 언어를 통해서 도시 계획은 질적인 변환을 기할 수 있다. 거대하고 추상적인 체계로 군림하는 권

력의 도구에서 삶을 디자인하는 공동의 행위로 바뀌는 것이다. 이를 위해서는 주민들이 자기 삶의 공간을 주체적으로 인식하고 전유하는 의식과 자세가 요구된다. 지금까지 도시 계획은 공학의 독점물로서 기술 관료적 과정으로만 규정되어 왔다. 그러나 시민들이 생활자로서의 의식이 높아질 수록 도시 계획은 문화 정치적 과정이 점점 부각된다. 물론 그것은 권모술수의 게임이 아니라 공공 영역의 형성을 말한다. 그것은 시민 사회에 대한 시민들의 책임성과 의지를 요구한다.

필자는 <주민자치센터>가 당장의 문화적 소비를 충족시키는 기관으로 전락하는 것이 우리의 미래에 절대 바람직하지 않다고 생각한다. <주민자치센터>에서 활동한다는 것이 시민들의 질적 생활의 핵심이 되고 시민으로서의 자격을 부여하는 도덕적 표준이 되며, 우리사회의 공동체적 가치관을 계승하는 수준으로 높아져야 한다고 생각한다.

모든 것이 갖추어져있다하더라도 전심전력을 다하지 않고서는 어떤 완전한 성공을 이룬다는 것이 거의 불가능한 상황 속에서 <주민자치센터>가 출범한다. 그나마 부족하지만 <기회의 포착, 전문지식, 전심전력>이 성공의 조건이 될 것이다. 또한 한번의 성공으로 끝나는 것이 아니라 성공의 꼬리를 물고 계속 다음의 성공으로 성장해야한다는 것이 비영리조직의 핵심이라는 점을 감안하면 변화에 적응할 수 있는 태도와 자세를 항상 잊지 말아야 할 것이다. 시민사회, 시민운동의 정체성은 <지금, 여기에서>결정되고 확정되지 않는다. 그것은 미래에 입각해있으며, 미래로 가는 통로이다. 미래에 입각하지 않으면 미래를 잃게될 것이다.

## 주민자치센터와 시민단체의 역할에 대하여

천선희 (연수2동 주민자치위원)

### 1. 사례

연수구 지역신문인 연수신문 11월8일자 기사를 보면 ‘지난 4일 연수2동 솔안공원에서는 주민자치센터 공부방, 연화초등학교 어머니회 주최로 제1회 어린이와 함께하는 가을문화축제 한마당이 개최됐다. 우성1·2차 아파트 부녀회, 대동 아파트 부녀회, 새마을부녀회, 인천여성의전화가 후원한 이 행사는 연화초등학교 학생들의 흥겨운 풍물공연으로 시작됐고....

<어머니와 함께 하는 벼룩시장>과 <목판인쇄실습> 등 다양한 프로그램들이 곳곳에서 펼쳐졌다....특히 이날 행사에서 주목받았던 것은 복사골 인형극단이 마련한 어린이 인형극 공연이었는데 .... 이 날 자리한 어린이는 물론 아이와 함께 나온 어머니들의 높은 호응을 얻었다. 이밖에도 <찰흙으로 만들기> <동화속 주인공 그리기> <얼굴에 그림 그리기> 행사가 있었으며 주민자치센터에서 진행됐던 대중강좌 사진, 월별 현장체험학습 사진, 공부방 사진전시와 아이들이 만든 도자기 작품전시가 있었다. .... 대동아파트 송혜영 주부는 “소극장 공연이 아니면 좀처럼 보기 힘든 인형극을 아이들과 함께 볼 수 있어 즐겁다”고 말했다.’고 실려 있다.

위의 내용은 연수2동 주민자치센터의 사례이다. 이곳은 1999년 1월에 시범운영 되기 시작할 때부터 지역여성단체가 적극적으로 개입하여 공부방 운영과 프로그램 운영을 해오고 있었고 담당실무자가 주민자치위원으로 활동하면서 여성주민자치위원들과의 교류를 하던 중 마을축제를 기획하게 된 것이다. 우리는 여기서 많은 시사점을 발견할 수 있다.

### 2. 사례를 통해 본 시사점

#### 1) 주민자치센터는 주민자치력과 공동체의식을 훈련하는 장이다.

먼저 지역주민의 입장에서 보면, 다른 동의 주민자치센터와 달리 저렴한 비용으로 공부방을 이용할 수 있으며 매 달 <박물관견학>, <도자기교실>과 같은 현장체험학습을 통해 지역 아이들의 정서가 풍부해지고 또, 여성들의 경우 함께 작업하고 전시회를 여는 <사진반활동>과 <주부인터넷교실>과 같은 프로그램에 참여하여 자기의 문화적 욕구를 충족시키고있다. 이렇듯, 지역주민들은 주민자치센터를 충분히 활용하고 있으며 주민자치센터는 지역에서 동네 사랑방과도 같은 역할을 하고 있다. 그리고, 더 중요한 것은 부녀회를 비롯한 지역여성리더들의 경우 발제문에서 나왔던 ‘지역사회에 관심을 가지고 참여하도록 만든다’는 것이 이번 마을축제를 통해 입증되었다는 점이다. 각 아파트 부녀회원들과 새마을 부녀회원들이 모두 역할분담을 하여 이 행사를 함께 주도하고 진행했으며 다른 주민자치위원들도 관심을 갖고 참여해 후원해 주었다. 말 그대로 지역주민들이 주체적으로 나서서 행사를 치른 것이다. 앞으로 지속적으로 주민자치여성위원들과의 관계 속에서 지역의 중요한 문제나 사안을 함께 의논하고, 해결해 가는 것이 가능하리라 생각되며 이는 ‘주민들의 공동체적 의식의 변화를 지향’하는 과정이 될 것이다. 그리고, 이런 활동에서 이번에 함께 행사를 치른 지역여성들이 주축이 될 것이라는 기대를 할 수 있다.

#### 2) 창조적인 민·관 파트너십에 의해서 주민자치는 성공할 수 있다.

두 번째로 주민자치센터를 운영하고 있는 행정기관의 입장에서 보면, 발제문에서 보듯이 이제까지의 민·관협력모델은 관이 주도하고 민은 그에 협조하는 것으로 되어 있었으나 연수2동의 경우 실제로 ‘지역공동체를 활성화하기 위한 활동과 프로그램은 민이 담당하고 관은 그것을 뒷받침하는 행정적, 시설적, 재정적 지원을 담당한다’는 점이 말 그대로 실행되고 있음을 볼 수 있다. 평소에도 주민자치센터에서 운영되는 프로그램은 모두 주민자치센터에서 기획, 실행하고 동사무소에서는 그에 대한 지원을 해왔다. 이번 마을축제에서도 프로그램은 공부방 실무자들과 지역여성들이 함께 기획, 실행하는 대신 동사무소에서는 초등학교에 풍물패공연을 요청하는 일과 당일 사용할 기기와 사무집기 등을 공무원들이 설치하고 도와주는 일 등을 했고 지역에 홍보하여 지역유지나 구의원들을 행사에 초청하는 일 등을 담당했다. 그리고, 재정지원에 있어서는 당일날 배포된 홍보물과 리플렛 비용을 구청에서 지원되는 주민자치센터 홍보비로 충당하였다. 바로, 행정, 시설, 재정 면에서의 지원을 한 것이다. 이런 모습이 바람직한 민·관파트너십의 모습이라고 할 수 있을 것이다.

### 3) 시민단체는 주민자치센터를 어떻게 볼 것인가?

끝으로, 시민단체의 역할에 대해서 생각해보자. 위의 일들이 가능했던 것은 모두 여성단체의 준비와 적극적 개입에 의해서 이루어진 것이다. 물론 주민자치센터를 겨냥하고 준비한 것은 아니었지만 지역운동을 위해 준비해 온 역량이 있었기 때문에 공부방 프로그램을 맡을 수 있었고 지역여성들을 조직하고자 하는 목표를 가지고 주민자치위원으로 들어갔으며 그 중에서 여성주민자치위원들과 따로 모임을 만들어서 교류를 하던 중 그것의 결실로 마을축제까지 하게 된 것이다. 이 과정을 볼 때, 시민단체, 특히 지역을 기반으로 하는 운동단체들이 왜 주민자치센터에 적극적으로 참여해야 하는지에 대해 긴 설명이 필요없게 된다. 우리 시민단체들은 현재 ‘시민 없는 시민단체’, ‘회원 없는 회원단체’로 자기비판을 하고 새롭게 거듭나려는 시도를 많이 하고 있다. 그러려면, 지역에 기반을 두고 지역주민들과 함께하는 운동이 되지 않으면 안된다. 즉, 지역운동의 관점에서 기존의 운동을 점검하고 계획을 세워야 한다. 바로 이 때 주민자치센터는 새롭게 다가온다. 우리는 의식적으로라도 지역으로 주민들을 찾아가야 하는데, 주민자치센터야말로 지역주민들과 만날 수 있는 공간이다. 여러 가지 프로그램을 통해 주민들과 교류하고, 그들의 욕구를 파악하고 그들의 관심이 어디에 있는지 알아낼 수 있는 더 없이 좋은 장이다. 그리고, 그들을 교육하고 조직할 수 있는 곳이다. 시민단체들이 하고 싶어하는 지역운동의 거점이 될 수 있는 곳, 그곳이 바로 주민자치센터이다.

### 3. 주민자치센터에 참여하기 위해 무엇을 준비해야 하는가?

주민자치센터 관련 조례준칙에 보면, 주민자치센터 기능을 1. 문화여가기능 2. 시민교육기능 3. 주민편의기능 4. 지역사회진흥기능 5. 주민자치기능 등으로 보고 있다. 이 내용은 기존 지역운동단체들이 지역에서 하고자 했던 운동의 내용과 크게 다르지 않다. 그렇다면, 시민단체들은 그 장을 적극 활용하고 내용을 채우기만 하면 된다. 이 중에서 궁극적인 목표인 주민자치기능을 위해 문화여가와 같은 다른 기능들을 활용하면 될 것이고 바로 여기에서 시민운동권의 준비가 필요한 것이다. 각 지역의 운동단체들은

1. 주민자치센터를 지역운동의 관점에서 보는 시각을 정립한다.
2. 지역운동의 차원에서 주민자치센터를 담당할 전담인력을 배치하고 육성한다.
3. 다른 단체나 주민자치센터와의 광범위한 네트워크를 마련한다.

(프로그램담당자 확보와 프로그램 공유시스템 마련)

4. 그 지역주민의 욕구에 맞는 내용으로 주민자치센터에서 프로그램을 실천한다.

\* 현존하는 주민자치센터야말로 가장 공개적이고 직접적인 지역운동의 장인 것이다.

## 왜 우리는 이제야 다시 만났나?(토론)

-주민운동과 주민교육의 관계에서 주민자치센터의 가능성을 중심으로-

양병찬 (공주대학교 교육학과)

발표자께서 주민자치센터와 주민운동과의 연계 방안에 대한 지역의 많은 실험을 중심으로 확인시켜주셨습니다. 주민자치센터의 교육적 기능과 그를 통한 주민참여의 가능성에 관심을 가지고 있는 사람으로서 전적으로 공감합니다. 다만 토론자로서 논의거리를 제공한다는 측면에서 한 가지 질문을 던져봅니다.

사회운동과 사회교육은 대체 무슨 관계인가? 이러한 질문에 대해서 여러분은 이미 아시고, 아니 체험하시고 이곳에 오셨지만, 좀 정리를 해보아야 할 것 같습니다.

우선 사회교육의 측면을 살펴보겠습니다. 현재 빠르게 확산되고 있는 평생교육 사회적 붐을 통해서 발견할 수 있는 교육에 대한 일반적 통념은 “교육은 교육이지” “교육은 저 좋아서 하는 것이지”와 같은 사적(私的) 교육관 혹은 소비적 평생교육 개념이 깔려 있는 것 같습니다. 그러나 사회교육의 원형은 이렇지 않았습니다. “성인교육은 사회를 변화시킨다.” 이것은 최근 발간된 Adult Education and Community Development라는 책을 일본에서 번역하면서 붙인 이름입니다. 이는 오랫동안 한국의 사회교육에서도 견지되어 오던 원리입니다. 현재 우리 사회교육은 사회적 가치가 약화되고 있습니다. 우리들의 고민입니다.

한편, 사회운동은 어떠한가요? 시민사회로의 전환이 시작되고 있습니다. NGO의 영향력에 대해 사회가 이해하기 시작했습니다. 그러나 거대 사회운동과는 달리 지역단위에서의 풀뿌리 주민운동은 아직 성공했다고 보기 어렵습니다. 왜냐하면 시민 지지를 끌어들이지 못하고 있기 때문입니다. 이는 그 운동의 내용을 시민들과의 공감할 수 있는 공간이나 방법 등 시민참여의 가능성이 거의 없었기 때문일 것입니다. 지역에서 시민과의 공감에서 성공한 일부 사례가 있지만, 대부분의 시민운동 추진은 시민참여가 미미한 것이 현실입니다. 시민 참여를 촉진하기 위한 가장 일반적인 방식이 시민교육이라는 인식은 이미 오래 되었지만 실제로 그를 위한 시민단체의 노력은 소극적이었다고 할 수 있습니다.

지역과제를 중심으로 한 시민교육은 지역주민운동의 핵심 축입니다. 여기에는 소비적 교육이라는 오명은 물론이고 시민 없는 운동의 핸디캡도 벗어날 수 있는 핵심 원리가 담겨있다고 할 수 있다. 1996년 유네스코 보고서 제목처럼 우리 지역사회에서 “숨겨져 있는 보물, 학습”을 찾아야 할 것 같습니다. 이것이 사회운동과 사회교육이 다시 만나야 할 이유지요.

우리는 주민자치센터를 주목하고 있습니다. 주민들이 함께 모이는 곳, 주민이 지역의 문제를 학습의 과제로 삼는 곳, 지역 문제를 해결할 수 있는 학습모임을 지속적으로 가져갈 수 있는 곳, 그래서 주민운동과 주민교육의 만나는 곳, 주민자치센터에 관심을 갖습니다. 발표자께서는 여러 주민자치센터의 알찬 사례들을 제시하시면서 주민자치센터와 주민운동의 유기적 연계방안을 제안하고 계십니다. 이와 관련해서 구체적인 질문을 몇 가지 해보겠습니다.

- 자치위원을 교육해서야 될까요?

이는 주민자치센터의 태생적인 한계이며, 현실적으로 보다 더 의미 있는 자치활동을 추진해야 하는 방안이겠지만, 지역 문제에 관심을 가진 분들로 위원을 구성하면 자연스럽게 자치위원 역할을 이해하면 될텐데.... 하는 생각을 가지게 됩니다.

- 우리가 행정의 역할을 위탁받는 것은 무엇을 의미하는가?

주민자치센터의 운영에 관한 부분입니다. 현재와 같이 비전문 공무원들의 순환 근무로 주민자치센터 운영의 활성화가 이루어질 것으로 보이지는 않습니다. 그렇지만 우리 시민단체가 위탁 받아야 한다는 생각은 어떠한 난점을 가질까요? 마치 지역의 사회복지관을 이 단체 저 단체 혹은 어떤 대학에서 위탁 운영하고 있습니다. 이 때 어느 한 단체가 점령한(?) 시설에서 그 지역의 타 기관, 단체들이 지역의 문제를 네트워크 하면서 공감하기란 쉽지 않을 것입니다. 위탁의 위험을 이러한 것이죠. 개별 시민단체의 지역 거점으로서 주민자치센터의 운영에는 한계가 있다는 것입니다. 물론 주민자치센터 사업이 추진되기 전인 1995년부터 창원시에서 사회교육센터를 위탁한 모델이 있기는 하지만 분명 지역단체의 거점화 부분은 우리가 고민하게 되는 부분입니다.

- 파트너의 성질을 바꾸어야 하지 않을까?

현재와 같은 비전문적이고 지역 문제 해결에 대한 행정적 관성을 가진 공무원과는 파트너십하기가 쉽지 않습니다. 초기 사회복지 관련 행정 업무를 일반직 공무원들이 담당하였던 것처럼 기존의 일반직 공무원을 동사무소의 직원 배치하듯이 하는 방식으로는 주민자치센터에서의 민관 파트너십은 항상 난항을 겪게 될 것입니다. 일본의 공민관에는 사회교육주사라는 공무원이 배치되어 있습니다. 지역 주민을 조직하고 주민들의 교육적 조건 정비, 교육프로그램개발, 운영 등을 자신의 본무로 하는 공무원들이 있는 것이다. 따라서 이들이 지역의 시민단체와 주민조직과의 네트워크 사업은 그들의 핵심 직무가 됩니다. 우리의 주민자치센터에도 주민교육과 주민조직을 위한 전문가들이 공무원으로 배치되어야 할 것이다. 그럼으로써 우리가 지역 파트너로서의 활동성이 질적 보장을 받게 됩니다.

우리 시민단체와의 관계에서도 현재와 같이 우리 시민단체 스스로 운동가를 재생산 혹은, 공급받을 수 있는 사회적 구조가 취약해진 상황에서 주민교육과 조직을 지원해줄 수 있는 공무원 혹은 반관반민적 성격의 전문가가 필요하다고 봅니다.

이제 우리 지역에는 주민자치센터를 거점으로 풀뿌리 주민운동을 활성화시킬 수 있는 기회를 맞고 있습니다. 주민교육을 통한 주민운동의 확장 가능성이 무한하다고 동의가 된다면, 사회운동과 사회교육 양 분야에서 앞서 제기한 자치위원의 구성, 센터의 운영방식, 파트너의 성격 등에 관한 고민을 계속 함께 나누어야 할 것 같습니다.

#### <참고문헌>

김동성 외(2002). 「주민자치센터 프로그램 개발 연구」. 경기도.

김찬호(2001). “지역이 배움터가 될 때.” 한국YMCA전국연맹. 「마을 전체가 배움터이다 : 학습공동체를 위한 다양한 실험들」.황종건(1994). “사회개발과 교육의 과제 : 지역사회통합의 문제를 중심으로.” 「사회교육의 이념과 실제」. 서울 정민사. pp.317~330.

부천시·푸른부천21실천협의회(2001). 「부천시 평생학습지원센터 설치를 위한 공청회 자료집」.

진안평생학습고을추진위원회(2002). 「진안평생학습고을 조성 실적 보고 자료집」.

福留强(2001). 「生涯學習時代の生き方 : いまこそ市民改革を」. 東京 : 文芸社.

## 지역사회교육을 통한 지역만들기 활성화 전략<sup>16)</sup>

-주민자치센터와 평생학습마을만들기 사업을 중심으로-

### I. 지역만들기와 학습공동체

지역과 주민은 함께 성장한다. 주민은 지역이 가지고 있는 독특한 과제를 해결할 수 있는 주체이고 지역 발전의 최대 수혜자라고 할 수 있다. 따라서 지역 발전을 위한 과제 해결을 지원하는 행정은 주민과의 긴밀한 협력이 요구된다. 특히 주민들의 자발적인 참여는 주민 자치의 핵심이 되기 때문이다. 지역의 주민도 공무원도 모두가 지역의 발전을 고대한다. 그게 우리 개인의 삶과 지역 공동체에 의미 있는 변화를 가져오기 때문이다. 그러나 실제로 주민과 행정이 함께 만나는 장이 마련되기란 그리 쉽지 않다. 반사회나 동정자문위원회 등과 같은 구조가 있었지만 이를 통해서 주민이 지역사회에 관심을 가지고 행정과 함께 서로 협력할 수 없다는 것을 우리는 경험을 통해서 알고 있다. 주민들은 행정이 독단적으로 지역의 일을 처리하고 있다고 몰아 세우고 있고 행정은 주민들이 지역 문제에 별로 관심이 없다고 불평하고 있다.

이러한 현실을 극복할 수 있는 대안으로서 주민들의 “학습에 대한 관심”과 지역만들기라는 “행정적 과제”를 묶어보고자 한다. 이는 주민이 지역만들기의 주인이라는 관점에서 출발하며, 주민들의 학습과정이 이를 촉진한다는 사실에 근거한다. 최근에 주민들의 평생학습에 대한 관심이 증대하고 있고 이에 행정은 다양한 형태로 평생학습서비스를 제공하고 있는데, 여기에서 우리가 지역을 위한 주민과 행정의 협력과 소통이 가능한 공간이 제공될 수 있다는 가능성을 발견할 수 있다. 특히 주민자치센터를 중심으로 주민의 모임 공간이 확보되고 그곳에서 많은 시민교육프로그램이 제공되고 있는데, 이 때 주민을 위한 평생학습이 그들의 교양이나 취미를 만족시키는 것으로 끝나는 것은 아니다. 지역 공동체를 위한 학습이 요구되는 것이다. 즉, 평생학습을 통한 문제 해결을 위한 토론, 의견교환, 공동 결정, 공동책임 등의 민주적 훈련을 통한 지역 주민의 자치의식 함양과 지속적인 성장 가능한 지역 공동체의 기반을 형성한다.

### II. 지역만들기의 현실과 가능성 : “자치君”이 “학습嬢”을 만났을 때!

주민을 주체로 하여 “자치”와 “학습”이라는 생소한 만남이 시작되고 있다. 우리가 이전에는 시도해 보지 않았던 어색한 동거라고 말할 수도 있다. 행정의 관점에서 우선 보면, 교육과 관련된 교육인적자원부는 자치 관련 행정자치부에 어떠한 구애(求愛) 요청도 하지 않았다. 문화관광부나 복지부에서는 주민자치센터의 공간을 공유하고자 「문화의 집」이나 「청소년문화의 집」으로, 또는 복지센터로 지정 받기 위하여 프로그램 경비의 일부와 리컨스트럭션을 지원하고 있는 것과 비교하면 교육인적자원부는 관심도 없다. 이런 관계에서 주민자치센터의 학습에 대한 관심은 이례적인 것이다.

왜 갑자기 “자치”의 매력적인 파트너로 “학습”이 부각될까? 분명 서로 매력이 끌리는 데가 있을 것이다. 주민자치와 학습의 협력은 오랜 역사와 다양한 실험 속에 존재하여 왔다. 일본의 공민관(公民館)은 문부성에서 관장하고 있는 시설로서 주민의 학습, 주민자치, 교류의 장, 스포츠의 공간으로 자리잡고 있으며, 서구 선진국의 community center와 같은 시설도 그 공간을 채우는 가장 중요한 내용으로 주민의 학습컨텐츠를 보유하고 있다. 한편, 우리나라의 1970년대 새마을운동이 한창이었던 때, 마을 회관을 중심으로 한 새마을교육이 운동과

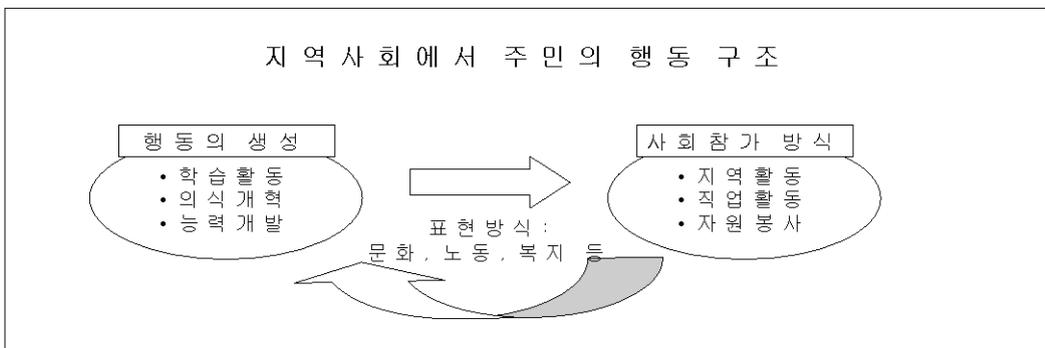
16) 본 글은 토론자의 주민자치센터와 학습도시에 대한 논문을 요약 편집하였습니다.

함께 해왔다는 것을 보아도 학습과 자치는 함께 갈 수밖에 없는 칼떡 궁합이라 할 수 있다.

행정자치부가 동사무소 통폐합 계획을 세우면서 “빈공간 채우기 작업”으로 주민자치센터 설치 계획을 추진하고 있지만, 여기에는 놀라운 가능성이 숨겨져 있다. 그것은 주민참여의 거점 시설로서의 역할이다. 주민자치센터를 교육과 문화의 공간으로 만들어가는 것은 커뮤니케이션의 장으로 주민들을 끌어들이는 작업이라고 할 수 있다. 오늘날 지역화가 강조되고 있음에도 불구하고 현실적으로 주민들은 개인주의적 경향을 강하게 보이면서 지역 참여에 소극적이다. 해법이 필요한 때이다. 요즘 시민들이 자신의 개인적인 취미와 관심, 학습요구, 문화향수 요구 등에만 동력을 발동시킨다는 데 착안하고 있는 것이다. 지역의 자치교육체제 구축의 거점 시설로서 주민자치센터의 새로운 역할이 기대되고 있는 것이다.

주민과 자치위원, 담당공무원을 대상으로 실시된 주민자치센터 운영에 관한 의견조사에서 향후 희망하는 프로그램에서 인터넷, 영어강좌 등의 평생교육 프로그램(33.9%, 24.3%, 27.0%)이 가장 높게 나타났다(열린사회시민연합, 2000 : 25). 즉, 주민들은 자신의 취미나 교양, 인적자원개발 등을 위한 학습프로그램에 참여하기 위하여 주민자치센터에 오게 된다. 그러나 여기에서 그치는 것이 아니라 공동의 토론, 관심, 문화가 형성되게 된다. 주민자치센터가 지역 과제를 함께 고민하는 장으로, 주민들에게 참여의 권한과 책무의 자율적 주도권(empowerment)이 부여되는 지역공동체가 되어갈 수 있는 가능성이 여기에서 발견되는 것이다.

다만, 현재 주민자치센터의 운영을 보면 이에 대한 문제의식이 명료하지 않다. 한 지역의 주민자치센터프로그램개발연구에 따르면, 주민자치센터의 프로그램을 크게 주민자치, 지역복지, 문화여가, 주민교육/학습의 4대 항목으로 분리시키고 있다(김동성 외, 2002 : 133-144). 그러나 그 내용을 정확히 보면 자치나 문화, 복지라고 구분하는 프로그램 내용 가운데 평생학습으로 분리되어야 하는 것들이 많다. 이는 대부분의 프로그램이 방법적 측면에서 평생학습적 방식을 취하게 되며, 이는 자연히 앞에 각 항목인 자치, 문화, 복지라는 내용으로 연결되어지는 것을 의미하는 것이다.



최근 창원시 사회교육센터나 군포시 주민자치센터의 실험도 우리에게 이러한 확신을 가지게 하는 사례이다. 창원시 사회교육센터는 “동사무소통합에 따른 잉여공간으로 형성된 민원센터 2층을 주민참여의 장과 시민 삶의 질 향상을 위한 문화복지공간으로 지정, 마을도서관, 사회교육, 문화활동, 청소년공부방 등 각종 모임의 장소로 활용함으로써 마을공동체 및 전 시민들의 배움과 화합의 장으로 운영하고 있는 센터”이다. 1995년 시범 운영 당시에는 마을도서관 설립 운동을 중심으로 교육·정보·문화운동을 전개해오다가 1998년 주민자치운동을 위한 사회교육센터운동을 추진하여 주민참여단, 주민모니터 평가, 주민자치조직을 통한 마을 축제 등을 실시한다. 이 때부터 시설의 명칭을 사회교육센터로 통일하기 시작한다. 1999년 창원시 사회교육센터운영협의회

(창사협)이 발족되었고 2001년 현재 23개의 사회교육센터가 운영되고 있다.

한편, 주민자치센터 시범 도시인 군포시에서도 결국 주민의 평생교육 요구가 급증하면서 주민자치센터에 적합한 프로그램 개발의 필요성이 제기되었다. 주민자치센터의 역할에서 가장 생소한 직무 수행 능력이 바로 시민교육을 위한 학습프로그램 개발이었기 때문이다. 주민들은 분명 학습에 대한 강한 욕구를 보이고 있고 현재의 센터의 인적 자원으로는 그 욕구를 충족시키기에 어려움이 있는 것이 현실이다. 행정에서 교육에 프로포즈를 하는 가장 중요한 이유는 실제적으로 교육프로그램개발의 전문성을 찾고자 하는 것이다.

### III. 활력있는 마을을 소망하며

주민들의 학습은 일상생활에서 자발적인 참여로 이루어진다. 따라서 일상의 삶의 장소인 지역사회에 기반을 둔 활동이 된다. 이는 성인들이 생활 공간인 지역사회에서 학습의 과제를 찾고 이 때 지역과제가 학습과제로 연결되게 되며, 주민의 사회 참가가 이루어지는 것이다. 현재 우리의 교육의 한계인 교양·취미교육에만 편중되어 개별화가 가속화되고 있는 오늘날의 상황에서 우리가 어떻게 공동체성과 지역성을 살린 시민교육적 내용들을 평생교육 속에 담을 수 있을 것인가가 과제로 대두되고 있다. 이를 위해 지역사회 중심의 학습공동체에 대한 전망과 전략이 강구되어야 할 것이다.

최근 이와 관련하여 주민자치센터의 설치와 평생학습마을만들기 사업 등이 추진되고 있는데, 관련 사업과 시스템이 유기적으로 연결되어 상호간에 시너지적 효과가 일어나길 기대한다. 지역사회교육을 통하여 활력있는 지역을 만들어가게 될 것이다. 마을만들기 사업은 지역의 학습공동체를 통하여 지역의 과제를 지역주민들이 함께 해결할 수 있다. 이를 위한 자발적인 학습소모임을 결성하고 이러한 자생적인 활동을 물리적으로 지원할 수 있는 학습지원체제가 정비되어야 할 것이다.

◎ 주민투표 비용은 시민단체, 후원, 주민단체 가 100여만원을 부담하여 투표용지, 사무비 및 식대로 지출하였다.

#### 4. 주민투표의 영향과 현재

◎ 언론의 지대한 관심과 사회적 파장으로 경기도가 도시계획변경을 불허하는 결정에 영향을 준 것으로 판단됨

◎ 2003년 7월 현재까지 해당부지는 미개발 상태임.

#### 5. 주민투표의 어려움과 절차적 정당성

○ 주민자치법이 없고, 행정집행부가 관여하지 않는 상황에서, 고도의 절차적 정당성이 요구되는 주민투표를 실시하는 것은 많은 한계가 있다. 특히, 투표의 등가성과, 대표성등이 큰 문제이다. 결국, 민간이 추진하는 주민투표의 신뢰성은 여론기관의 설문조사와 같이 참고자료로만 제도권이 수용하였다.

○ 그러나, 그 결과가 주민투표를 추진한 측의 입장과 같을 경우, 대단한 자기 확신을 갖게된다. 반면에, 반대 측은 주민투표 자체를 반민주적인 것으로 평가하게된다. 입장의 차이를 곧 적대감으로 인식하는 사회속에서 절차적 정당성을 부여하는 제도장치는 매우 필요하다. 주민참여가 관심과 보람, 그리고 성취감을 느끼기 위해서는 주민투표에 관한 법제화가 필요하다.