일반 논문

지역공동체 활성화를 위한 주민자치센터?*

이 선 미**

본 연구의 목적은 7년의 역사를 갖고 있는 현재의 주민자치센터의 조직과 운영이 지역공동체 형성에 기여하고 있는가를 실증적으로 고찰하는 데 있다. 이론적 논의에서 논자는 단순한 지역거주집단이 현대적 조건 하에서 사회변혁의 핵심인'지역공동체'로 전환할 수 있기 위해서는 시민성, 권리로서의 참여, 네트워킹 등의 세 가지 조건이 충족되어야 한다고 주장한다. 지역공동체 형성의 다양한 주체들 중 본 연구의 관심은 준행정기관이지만, 동시에 주민자치의 장으로 기대되고 있는 주민자치센터에 있다.본 연구는 주민자치센터박람회의 신청 자료를 대상으로 지역공동체의 조건에 비추어 센터의 조직과 운영의 구체적 요소들을 분석한 결과, 현재 주민자치센터의 조직과 운영이 지역공동체 형성을 활성화하는 데 기여하고 있지 못함을 밝혔다. 즉 조직과 운영 차원에서 볼 때, 주민자치센터는 민주적이고 상호호혜적인 상호작용을 통한 시민성의 교육장으로도, 주민의 평등한 참여의 장으로도, 약한 네트워킹을 위한 장으로도 기능하지 못하고 있다. 마지막으로 향후 주민자치가 지방분권의 핵심으로 자리 잡기 위해서는 주민자치센터의 위상에 대한 보다 진지한 논의와 학문적 연구가 이루어질 필요가 있으며 이를 기초로 하여 주민자치센터의 조직과 운영체계를 다듬어갈 필요가 있다는 과제를 제시한다.

주제어: 지역공동체, 주민자치센터, 시민성, 시민 참여, 사회자본, 네트워크

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 중점연구소 지원에 의하여 연구되었다. (KRF-2002-005-B00003)

** 한양대학교 제3섹터연구소 연구교수

1. 서론

주민자치센터는 1999년 이후 동사무소의 기능전환의 형식으로 전국에 설치되기 시작하였다. 영미권의 커뮤니티 센터 혹은 아트 센터가 지역주민들의 협의 및 상호작용의 장으로 활용되고 있는 것과 유사하게, 한국에서 주민자치센터는 민관 협력의 지역 거버넌스 실현을 위해 주민들의 참여를 유도하고자 설치되었다. 그러나 아직 역사가 짧을 뿐 아니라 위로부터 매우 획일적인 방식으로 설치되었기 때문에, 주민자치센터가 진정한 '주민자치'를 위한 제도적 기반으로 실제 기능하고 있는지는 아직 의문이다. 최근 지역 시민운동단체들이 주민자치센터의 전개과정을 관심어린 눈으로 지켜보고 있는 것도, 주민자치를 위한 주민자치센터의 잠재성과 현실 간의 괴리 속에서 의제화 여부를 고민하고 있기 때문이다.

본 연구는 현재 주민자치센터의 조직과 운영 상태를 주민자치를 위한 기능의 관점에서 분석하는 것을 목적으로 한다. '주민자치'는 매우 포괄적인 개념이기 때문에, 분석을 위해서 주민자치의 개념을 특정한 차원으로 제한할 필요가 있다. 본 연구는 현재 주민자치의 핵심으로 관심의 대상이 되고 있는 '지역공동체'형성 차원에서, 주민자치센터의 조직과 운영을 분석하고자 한다. 주민자치는 정부와 지자체 간의 분권, 지역 간 균형발전을 위한 제도적 기반 뿐 아니라, 관주도적인 지자체 운영으로 대표되는 관과 주민 간의 권력불균형 극복이라는 점에서 '자기통치'라는 보다 근본적인 민주주의 이념의 실현을 지향한다. 전자를 위해서 지자체 수준에서 주민의 활발한 정책 및 정치 참여가 이루어질 수 있도록 하는 제도적 기반들을 구축하기 위해 노력해야한다면(홍일표·하승수 2003), 후자를 위해서는 '지역공동체'의 형성을 통해 주민들의 관심과 참여, 나아가 자기세력화를 위한 기반을 마련할

필요가 있다. 본 연구의 일차적 관심은 후자에 있다. '주민자치'라는 큰 관심 하에서, 본 연구의 구체적 질문은 준 행정기구로서의 주민자치센터가 과연 주민들의 관심과 참여, 나아가 자기세력화를 위한 하나의 제도적 기반으로 기능하고 있는가 하는 것이다. 이때 '지역공동체'란 일차적으로 지리적으로 연속적인 거주집단(geographically continuous grouping of domiciles)을 의미하는 것으로서(Cahoone 2001: 1), 현대 지역풀뿌리 민주주의가 요구하는 몇 가지 조건들이 포함되는 개념으로 사용될 것이다. 다음에서는 먼저 본 연구에서 주민자치센터의 기능 분석을 위해 준거로 삼으려고 하는 '지역공동체'의 현대적 의미와 조건을 살펴보고, 이에 비추어 주민자치센터의 조직과 운영을 분석하고자 한다. 이를 통해 주민자치센터가 지역공동체 활성화[1]에 기여할 수 있는 제도적 기반으로 기능하고 있는가에 답하고자 한다.

2. 이론적 논의

1) 왜 오늘날 '지역공동체'인가?: 새로운 사회변혁세력으로서의 지역공동체

전근대의 사회적 생활의 주요 형태는 지역생활이었다. 전근대적인

1) 이 글에서 지역공동체의 형성과 활성화는 서로 연결되어 있지만, 다른 의미를 가진다. 먼저 현대 사회에서 주민자치의 핵심으로 지역공동체 '형성'이 중요하다고 표현한 이유는, 지역공동체의 현대적 조건이라고 주장되는 것들을 갖추지 못한 전통적인 지역사회집단들은 '지역공동체'로 부를 수 없다는 것을 가정하기 때문이다. 이 글에서 지역공동체는 시민성과 그에 기반을 둔 약한 연대의 네트워킹이 이루어지는 미래지향적인 의미를 가지고 있다. 따라서 아직 없는 것이 '형성'되어야 한다. 이때 형성의 주체는 지역 및 중앙에 위치하는 다양한 시민사회단체, 지역주민, 관, 기업 등 매우 다양할 수 있으며 그것들 간의 관계 설정 역시 고정적일 수 없다. 한편 이 글에서 주민자치센터와 관련하여 지역공동체를 언급할 때는 '활성화'라는 말을 쓰고 있다. 주민자치센터가 지역에서 기존에는 없는 어떤 것을 새롭게 만들어낸다고 기대하기보다는, 이러 저러한 세력에 의해 형성되기 시작하고 있는 지역공동체 형성과정에 기여하는, 즉 활성화시키는 제도적 기반으로서의 가능성이 있을 것으로 기대하기 때문이다.

지역생활의 일상은 멀리서 발생하는 사회적 사건에 상대적으로 덜 영향을 받았다. 따라서 역사적으로 가장 흔한 공동체의 형태도 지역공동체였다. 그런데 근대화는 이러한 사회생활의 가장 오래된 형태를 파괴하는 데 기여했다. 근대성은 탈지역화를 의미하기 때문이다. 근대화와 함께 지역은 인간 존재 구성에 있어 점차 덜 중요한 역할을 하게 되었다. 최근 가속화되고 있는 시장의 전지구화, 인터넷기술 확대와 함께 이러한 과정은 더욱 가속화되고 있는 듯 보인다.

이러한 조건 속에 위치한 지역공동체의 가능성에 대해서는 긍정적 혹은 부정적 견해가 있다. 네오맑시스트인 플랏킨(Plotkin 1991:18)은 공동체 기반적 조직을 "고립의식(enclave consciousness)"을 표현하는 것으로 정의한다. 이는 타인에 대한 두려움, 내부지향적 경향, 외부적 위험성의 최소화 등 '엄격하고 미분화적인 배타주의'의 경향을 가지고 있다고 지적한다. '자기세력화를 위한 강력한 이성'과 결합하지 않은 지역공동체 조직은 부정적이라는 것이다(Plotkin 1991: 19). 반면 윌리암슨과 그 동료들(Williamson et al. 2002)처럼 오히려 전지구화라는 조건 속에서 지역공동체는 매우 중요한 위상을 가질 수 있다고 긍정적으로 보는 입장도 있다. 윌리암슨과 그 동료들은 세계화와 지역화가 동시적으로 이루어지는 상황(glocalization)을 주목하면서, 세계화 속에서 경제의 재구조화가 지역 고유의 제도적 형태와 결합할 경우 지역공동체의 재활성화를 경험할 수 있을 것이라고 주장한다. 전자가 구사회운동적 관점에서 지역공동체의 가능성을 진단하고 있다면, 후자는 경제적 관점에 가깝다. 이와는 달리, 카스텔은 사회구조 변동과 관련하여 새로운 사회변혁행위 가능성을 진단하면서, 지역공동체의 재활성화에 주목한다.

카스텔은 근대에서는 사회변혁행위, 즉 "프로젝트 정체성(project identity)"이 '시민사회'로부터 구성되었지만, 전지구화 이후 도래하고

있는 네트워크 사회에서 프로젝트 정체성은 공동체적 저항(communal resistance)으로부터 자란다고 주장한다(Castells 1997: 11). 즉 세방화(glocalization)와 함께 부상하는 네트워크 사회라는 최근의 조건 속에서 지역공동체는 역설적으로 매우 핵심적인데, 바로 지배적 제도와 네트워킹으로부터 독립적인 정체성 재형성의 장, 즉 저항적 정체성의 형성의 장으로서 기능할 수 있기 때문이다. 카스텔은 기든스의 '후기 근대성'에서의 정체성의 특징을 비판적으로 고찰하면서, 도래하고 있는 네트워크 사회에서의 정체성 다이나믹의 특징을 명확히 한다. 기든스가 자아-정체성(self-identity)은 개인에 의해 소유되는 명확한 특성이 아니며, 개인의 일생 중에 개인에 의해 성찰적으로 이해되는 것이라고 주장한 것에 대해, 카스텔은 네트워크 사회에서는 이러한 자아 형성 과정은 불가능하며, 나아가 그것이 사회 변혁의 새로운 형식을 만들어 내지도 못한다고 주장한다. "왜냐하면 네트워크 사회는 대부분의 개인들과 사회집단에게 있어 지방적인 것(the local)과 전지구적인 것(the global) 간의 체계적 괴리에 기초해 있기 때문이다(Castells 1997: 11)." 또한 권력과 경험 간의 분리, 다른 시공간 프레임에 따른 분리에 의해 특징지어지기 때문이다. 따라서 성찰적인 생애 계획은 - 전지구적 네트워크와 그 부수적 장소의 흐름의 무시간적 공간(timeless space)에 살고 있는 소수 엘리트를 제외하고는 - 불가능해진다는 것이다. 또한 "신뢰에 기반을 둔 친밀성의 형성은 지배적인 제도와 조직들의 네트워킹 논리에 대해 완전히 자유로운 정체성의 재정의를 필요로 한다. 그러한 조건에서는 시민사회가 위축 혹은 해체될 수밖에 없다. 왜냐하면 글로벌 네트워크 안에서의 권력 구축의 논리와 특정 사회와 문화 안에서의 결사(association)와 대표(representation)의 논리 간에 더 이상 연속성이 존재하지 않기 때문이다. 따라서 의미의 추구는 공동체적 원리를 둘러싼 방어적 정체성의 재구성에서 일어난다. 대부분의 사회적

행위는 정의되지 않은 흐름들과 격리된 정체성들 간의 대립 안에서 조직된다."(Castells 1997: 11) 카스텔은, 전지구화 속에서 일어나는 근본주의, 여성운동, 대안문화운동, 지역공동체 운동 등의 부상을 네트워크사회로의 구조적 변화의 맥락에서 이해하고 있다. 구사회운동적 주체(subjects) 형성과 그것의 바탕이 된 시민사회는 지배적인 제도와 조직들의 정의되지 않은 흐름들, 네트워킹 속에서 이제 사회변혁의 핵심으로 자리 잡지 못하게 되었으며, 오히려 네트워킹 논리에 대해 완전히 자유로운 정체성의 재정의와, 그 과정에서 형성된 친밀성에 바탕을 둔 공동체적 저항 속에서 사회변혁의 가능성을 볼 수 있다는 것이다.

카스텔의 논의는 전지구화와 지방화가 동시에 일어나고 있는 현대적 조건 속에서 국가-시민사회의 형태 분리와 함께 진행되었던 구사회운동의 변화를 예견한다. 그리고 그 핵심에 재정의된 지역공동체가 있음을 보여준다. 물론 이때 지역공동체는 전통적인 가치공유적 공동체(Gemeinschaft)와는 달리, 정체성의 재정의가 이루어지는 변화의 장이어야만 한다. 전통적인 노동계급을 사회구조적 변혁의 핵심적 세력으로 만들었던 사회구조적 조건이 변함에 따라 정체성의 정치학을 표방하는 새로운 운동 주체들이 등장할 수밖에 없었듯이, 도래하고 있는 네트워크 사회에서 지역공동체는 저항의 핵심적 세력으로 자리매김될 수 있다. 네트워크 사회에서 지역운동은 단지 지역적 차원에서 이루어지는 운동 정도가 아니라 사회변동의 핵심적 흐름으로 이해되어야 한다. 그 이유는 오직 지역공동체 형성을 통해서만이 네트워크 안에서 형성된 방어적 정체성의 변화가 가능하기 때문이다.

지금까지는 오늘날 사회구조적 변동 속에서 지역공동체 운동이 왜 중요한지에 대해 논의했다. 다음에는 이러한 맥락에서 중요하게 부상하는 지역공동체를, 과거의 그것과 구분 지을 수 있는 현대적 특징에 대해 논의하고자 한다.

2) 지역공동체의 현대적 조건들

사회변혁의 핵심세력으로서 오늘날 새롭게 요구되는 지역공동체의 조건은 무엇인가? 전통적 공동체와 구분되는 특징들은 무엇인가? 이러한 질문에 답하는 것을 도와줄 수 있는 몇몇 논자들의 주장을 정리하면 다음과 같은 조건들을 확인할 수 있다.

첫 번째 조건은 공공서비스에 대한 접근의 동질성이다. 신베버주의자들은 도시적 공공 서비스(가구, 교육 등)에 대한 접근성이 현대 지역공동체 조직의 기반이 된다고 주장한다. 즉 사회적 지위와 생활기회에 따른 지역적 차이가 중요하게 작용하며 이는 결국 이해관계의 공유로 이어진다는 것이다(Dunleavy 1981). 그러나 최근 소비기회에 기반을 두지 않은 다양한 지역공동체 활동이 등장하고 있는 것이 주목된다. 예컨대 환경오염 개선을 둘러싼 공동체의 협력, 지역공동육아 등의 대안교육활동 등이 그것이다. 현대적 조건 속에서 요구되는 사회변혁의 핵심으로서의 지역공동체의 전형은, 카스텔이 지적한 바와 같이, 오히려 구조적으로 강요되는 정체성을 넘어서는 이러한 대안적 가능성에서 찾아야만 한다.

두 번째이자 가장 핵심적인 조건은 시민성(civility)이다. 근대 시민사회는 베버적 의미에서의 게젤샤프트(Gesellschaft)의 한 체계유형이지만, 전적으로 합리적인 계약적 관계에 기반을 두지 않은 공동체적 사회관계의 요소를 포함하고 있다. 시민성은 개인적 목적의 계약적 사회(Gesellschaft)도 아니며, 그렇다고 전통적인 감정과 믿음의 공동체(Gemeinschat)도 아니다(Cahoone 2002: 25). '시민성' 개념이야말로 근대 게젤샤프트 하에서의 게마인샤프트적인, 즉 구성원의 주관적 감정에 기반을 둔 사회적 관계성을 반영한 개념이기 때문이다. 그러나 주관적 감정이라고 할지라도 가족, 인종 등의 전통적인 공동체의 기반이 되는

그것과는 매우 다른 매우 중요한 특징이 있다. 가족, 인종 등의 '자연화하는' 공동체와는 달리, 시민성으로 정의되는 다양한 가치와 규범들, 윤리적 요구들과 주관적 소속감은 사회적으로 합의된 것, 하버마스적 의미에서의 공적 담론의 결과여야 한다는 전제가 있다.

그런데 카훈에 따르면 시민성(civility)는 본질적으로 "이웃성(neighborliness)"이다(Cahoon 2001: 22). 이웃의 경험이야말로 가장 근본적인 시민적 경험이기 때문이라는 것이다. 대표인 시민결사체, 즉 시민적 규칙에 따른 자유로운 멤버쉽의 결사체도 거대조직의 수준보다는 이웃 수준에서 가장 명확하게 인지가능하다. 오페와 푹스는 멤버쉽의 개방성과 결사체의 목적에 따라 3가지 유형의 결사체를 분류하고 있는데(Offe and Fuchs 2002), 이때 '시민적 결사체'를 구성하는 결사체의 기준으로 멤버십의 개방성은 매우 핵심적인 원칙이다. 멤버쉽의 개방성은 높지만 '리스트결사체'로 분류되는 거대조직 수준의 결사체는 결사체 목적의 폐쇄성과 상대적으로 낮은 면대면 접촉의 가능성 때문에 시민성 교육의 보고로 평가되지 못한다. 물론 이웃 수준에서 확인되는 멤버쉽 혹은 면대면 상호작용 자체가 필연적으로 '시민성'을 보증하지는 않는다. 따라서 이웃관계의 면대면 접촉의 수준에서 경험될 수 있는 민주적 의사결정 과정과 평등한 담론 조건을 위한 제도적 기반은 시민성 형성의 핵심적 구성요소라고 볼 수 있다. 요컨대 시민성은 주관적 소속감, 규범의 차원일 뿐 아니라, 민주적 의사결정 과정과 담론조건을 위한 제도적 기반의 차원도 포함하고 있다.

지역공동체의 세 번째 조건은 권리로서의 참여 의식이다. 80년대 말 이후 강조되기 시작한 경제발전과 정치발전을 위한 시민사회의 기능적 역할에 대한 강조는 현실 정치에서 보수화할 위험이 있긴 하지만, 이론적으로 중대한 변화를 가져왔다. 그간 시민권에서 초점이 되던 '권리'에서 다양한 수준에서의 '참여'가 강조되기 시작한 것이다(피어

슨 2003: 215-220). 물론 피어슨이 지적한 것처럼, 참여를 강조하는 시민권 논의는 시민공화주의적인(civic republican) 관점의 부활로 이어질 위험도 있다(피어슨 2003: 215). 무엇보다도 시민행동주의(civic activism)를 강조하는 지금의 논조가 법적인 신분으로서의 시민보다는 바람직한 활동으로서의 시민에 초점을 맞춤으로써, 공동체에의 절대적 헌신을 요구하기만 할 뿐, 개인이 원할 때 언제든지 공동체 생활에 참여할 법적 기회를 주는 것을 강조하지는 않기 때문이다. 따라서 헬드(Held 1995)는 참여의 강조가 가져올 수 있는 시민공화주의적 위험을 최대한 인식하면서, 참여의 권리를 시민권의 핵심으로 자리매김하고자 한다. 헬드는 시민들이 시민으로서 활동할 수 있는 현실적인 힘을 가질 때, 다시 말해 시민들이 자신의 민주적 참여를 가능하게 하는 일단의 권리들을 향유하고, 그 권리들을 하나의 자격으로 간주할 수 있을 때 진정한 민주주의에 대해 말할 수 있을 것이라고 주장한다. 나아가 그는 민주적 자율성의 토대는 지금보다 훨씬 더 정교하고 폭넓은 기반을 갖춘 시민권기구들이 있을 때 가능하게 될 것이라고 주장한다. 성원권 혹은 신분으로서의 시민권에 부수적으로 첨가되었던 참여의 권리는 시민권이 투표권을 비롯한 극히 제한된 범위의 심의제도들에 국한되는 경향이 있는 것에 비해, 헬드가 제안하는 새로운 참여의 권리는 이와는 다른 성격과 범위를 포괄한다. 또한 참여의 수준은 국가적(national) 수준 뿐 아니라, 국지적(local), 글로벌(global) 수준을 모두 포함한다. 후자가 전지구적 시민사회의 가능성을 의미한다면, 국지적 수준에서의 참여는 풀뿌리 민주주의의 제도화를 의미한다.

지역공동체의 네 번째 조건은 하부구조적 네트워크이다. 퍼트남은 시민들이 일상생활에서 공유하고 있는 규범적인 가치와 믿음, 사회적 네트워크를 '사회자본'이라고 하였는데, 현대 민주주의 이론가들은 정치적 시민참여가 이러한 비정치적인 일상적 사회관계, 혹은 사회참여

에 크게 의존하고 있다고 주장한다(Putnam 2002). 시민적 자발성에 기초한 다양한 비정치적 모임이나 활동들이 사회공동체에 대한 관심, 신뢰, 네트워크를 형성해 종국적으로 경제발전과 정치발전에 기여한다는 것이다. 이 중 특히 수평적인 면대면 결사체에의 참여를 통한 네트워크 형성은 핵심적인데, 이로부터 상호호혜성과 타인에 대한 신뢰를 학습할 수 있기 때문이다. 또한 이는 사회적 무임승차를 방지하는 효과를 가지고 있다. 지역공동체는 이웃간의 수평적인 면대면 상호작용을 통한 네트워크 형성을 기초로 이루어진다. 이런 점에서 네트워크는 지역공동체의 충분조건은 아니지만, 필요조건임에는 틀림없다. 네트워크를 통해 어떤 사회적 가치가 상호 합의되고 추구되는가는 또 다른 문제이지만, 수평적 네트워크 형성 자체가 상호호혜성과 신뢰를 학습하는 과정이 되기 때문이다.

현실적으로 존재하는 지역공동체는 지금까지 이념형적으로 다룬 세 가지 주요 핵심들 간의 결합관계의 결과이다. 예컨대 하부구조적 네트워크가 강하지만 상대적으로 시민성이 약한 지역은 지역토호들에 의한 전통적인 지역사회에 가깝다. 아직까지 한국에서 전형적으로 나타나는 유형이라고 할 수 있다. 한편 시민성이 강하지만, 상대적으로 권리로서의 참여가 약한 지역은 지역 차원에서의 시민참여 제도화가 아직 이루어지지 않은 유형이라고 할 수 있다. 현재 마을 만들기 운동을 선도적으로 하고 있는 몇몇 지역들이 단적인 예이다. 또한 권리로서의 참여가 제도적으로 강조되지만, 상대적으로 하부구조적 네트워크가 약한 지역에서는 광범한 주민참여와 소속감이 형성되기 어렵기 때문에 몇몇 엘리트에 의한 지역발전이 될 가능성이 있다. 지역공동체가 사회변혁세력으로 등장하기 위해서는 이들 조건들의 상호작용이 필수적이다. 지자체, 시민사회단체, 다양한 풀뿌리 결사체들, 지역기업 등 중 하나 혹은 둘 이상의 협력으로 주도되는 지역공동체 형성의 움직

임들을 다른 주체들이 지원해 줄 수 있어야 하는데(네트워킹), 이를 통해 결과적으로 민주적 과정에 기반을 둔 시민성 형성이 가능해져야만 한다(시민성). 시민성은 네트워킹 자체의 원리일 수 있다. 또한 시민성은 반드시 법적 제도적 참여 기반에 대한 요구와 결합되어야 하는데(권리로서의 참여), 이러한 법적 제도적 요구는 지역의 다양한 주체들 간의 네트워킹을 통해 이루어질 필요가 있다. 이를 통해서만 법적, 제도적 요구가 시민성 형성으로 이어질 수 있기 때문이다.

3. 지역공동체와 주민자치센터

1) 왜 주민자치센터를 연구하는가?

지역공동체를 구성하는 행위자 혹은 제도는 매우 다양하며, 다양한 수준을 포함한다. 지자체, 시민사회단체, 다양한 풀뿌리 결사체들, 지역기업 등 다양한 행위자들이 존재한다. 본 연구의 대상은 최근 행정단위 차원에서 전국적으로 설치되어 운영되고 있는 준행정기관인 주민자치센터의 조직 및 운영에 제한된다. 커뮤니티센터 등 서구의 사례와는 달리, 우리나라 주민자치센터는 주민의 자발적 조직에 의해 아래로부터 조직화된 것이 아니라, 행정혁신의 일환으로 위로부터 설립되었다는 특징이 있다. 따라서 초기에는 준 행정전달체계로서의 기능을 염두에 둔 경향이 있지만(강형기 2001; 전병관·이은구 2002; 하미승·강황성 2002), 점차적인 지역시민운동의 관심과 개입을 힘입어 '주민자치'의 장으로 청사진이 그려지고 있는 과정에 있다(박홍순 2003; 이호 2001).

설립기간이 오래되지 않았기 때문이기도 하지만, 주민자치센터에 대한 지금까지의 연구는 주민자치센터의 조직 구축 등에 관련된 초보

적 수준에 머물러 있다. 대표적으로, 행정조직으로서의 주민자치센터, 지방자치단체와 주민자치단체의 관계, 주민자치위원회의 역할과 구성 등 주로 행정학적 관점의 연구가 주를 이루고 있으며(권순복 2003; 이기우 2002, 지역공동체의 관점에서 주민자치센터의 활동을 분석하는 연구는 매우 드물다. 지역공동체의 관점에서 주민자치센터의 위상을 설정하려는 시도도 있긴 하지만(조문부 2001; 이호 2000) 논의가 당위적 수준에 머물러 있거나, 그 분석적 요소들이 현대적 조건을 반영하고 있지 못하고 있다는 한계가 있다. 최근에 이르러 주민자치센터의 운영방안과 동아리활동, 자원봉사활동 등의 프로그램 운영에 관한 보다 미시적인 연구들이 진행 중에 있지만(김병록 2003; 이창수 2002; 최근열 2003; 박철 1999; 임구원 2002; 조명래 2001), 주민자치센터의 위상 설정에 대한 시민적 합의과정과는 동떨어진 채 조직의 효율적 운영 혹은 지역복지의 관심에 의해 주도되는 경향이 있다. 그러나 지역거버넌스 혹은 지역공동체 등과 같이 '주민자치센터가 왜 필요하며 무슨 기능을 해야 하는가'라는 질문에 답을 제공하는 이론적, 규범적 차원의 논의와 미시적 차원에서의 운영방법에 대한 연구는 상호 결합되어야만 한다. 한편 성인지적 관점에서 여성 문제에 초점을 맞춘 연구로서 한국여성개발원이 시행한 「성인지적 관점의 주민자치센터 운영방안 연구 -성공 사례를 중심으로」(김홍숙·김지영 2001)는 주민자치센터의 역할과 기능 및 운영현황을 소개하면서, 성인지적 관점의 주민자치센터 성공사례 분석에 초점을 맞춘다. 이 연구는 주민자치센터가 지역차원에서 성인지적 가치를 실현하는 조직으로 자리 잡아야 한다는 규범적 전제 하에 기존의 운영체계를 분석하고 있다는 점에서 기존의 논의와는 차별적이다. 그러나 젠더 차원만을 강조한 민주주의를 구현하는 다른 많은 요소들을 고려하지 못하고 있다.

한편 지역공동체 운동에 대한 본격적인 학문적 연구는 아직 거의

없는 상황이다. 대부분 서술적 수준에서 '운동'의 동학을 사회운동론적 관점에서 추적하는 방법을 취하고 있다. 이 경우 아래로부터의 지역 운동의 동학을 포착할 수는 있지만, 지역에 존재하는 다양한 주체 세력들 간의 권력 관계에 영향을 미치는 제도적 기반들에 대한 이해는 결여될 수밖에 없다. 본 연구가 주민자치센터에 관심을 갖는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 본 연구는 원론적으로 '주민자치'를 위해 설치된 주민자치센터가 과연 지역공동체 운동을 지원하는 제도적 기반 중 하나로 작동하고 있는가를 질문함으로써 이 문제에 접근하고자 한다.

2) 주민자치센터의 설립과 전개

주민자치센터는 1999년부터 시범사업으로 일부 지역에서 설치되다가, 이제는 전국 읍면동 사무소에서 부분적으로 설치, 운영되고 있다. 제1단계(1999-2000)로 추진된 94개 시구의 동기능전환 사업은 주민자치센터가 98% 설치됨으로써 거의 완료된 상태이며, 제2단계(2000년-현재)로 실시된 138개 시군의 읍면동 사무소의 기능전환은 사무·인력조정관련 자치법규 정비와 주민자치센터 설치 및 운영조례 제정이 80% 이상 완료된 상태이나, 주민자치센터 설치는 절반가량 진행된 상태에 있다.

이처럼 주민자치 실시 7년째를 맞이하고 있지만, 아직 전체적으로 주민참여가 저조할 뿐 아니라, 저소득층의 주민자치센터 접근 기회가 제한되어 있으며, 주민자치센터의 조직과 운영도 '주민자치'에 걸맞게 갖춰져 있다고 보기 어렵다고 평가되고 있다. 현실적으로 관주도적으로 설치되었기 때문에, 아직은 주민의 관심과 참여를 유도하기 위해 주로 문화 강좌 중심의 운영을 시도하고 있는 실정이다. 그러나 거버

넌스를 강조하는 관료들 뿐 아니라, 시민사회단체 활동가들 역시 주민자치센터가 주민의 참여에 의한 적극적인 공동체 형성의 장으로 정착되길 기대하고 있다. 특히 지역운동 활동가들은 주민자치센터가 주민들의 여가활동의 장으로 제한되기보다는, 주민의 자생적, 자발적 활동에 의해 다른 주민의 참여를 유도하며 이를 통해 민주적 자기통치의 핵심적 장으로 자리 잡아야 한다고 주장하고 있다. 사회운동 내부에서 주민자치센터에 가지는 이러한 기대의 배경에는 지역주민을 복지국가의 수혜자로만 보는 것이 아니라 주민 스스로를 공동체를 만들어가는 자치역량을 가진 시민으로 자리매김하려는 관점의 변화가 전제되어 있다.

3) 연구범위와 연구방법

본 연구의 관심은 주민자치센터가 '지역공동체' 활성화를 위한 제도적 기반이 되고 있는가에 있기 때문에, 몇몇 성공적인 사례의 성공요인 분석이나, 주민자치센터의 행정적 기능 분석보다는, 위에서 제시한 '지역공동체' 형성의 조건에 비추어 현재의 주민자치센터의 조직 및 운영방식을 비판적으로 분석하는 방법을 택할 것이다. 문제는 주민자치센터에 대한 자료가 부재하다는 것이다. 따라서 본 연구는 (사)열린사회시민연합이 4년 동안 실시한 <주민자치센터 전국박람회>에 공모된 서류 중 2002년과 2003년의 자료를 양화하여 사용하였다. <주민자치센터 전국박람회>는 한 시민사회단체의 의해 주관되고 있지만, 아직 뚜렷한 모델이 없는 주민자치센터 운영 방향을 잡기 위해 각 지역 주민자치센터들이 관심을 가지고 참여하여 주민자치센터 운영의 청사진을 만들어가는 중추적 역할을 하고 있다. 이곳에서 우수센터로 채택된 곳의 모델은 다른 센터의 벤치마킹 대상이 되고 있다.[2] 대상이 된 서

류는 2002년 82개, 2003년 56개로서 총 138개였다. 공모서류가 일정한 양식에 따라 기술되었기 때문에 본 연구가 관심을 둔 부분은 대부분 공통적이었고 양화 가능하였다. 박람회에 공모한 센터들은 상대적으로 전국 센터들 중 열성적으로 센터 운영을 하고 있는 곳들이기 때문에, 본 연구의 분석은 전국 센터의 현황 분석이라기보다는 선두그룹 센터들에 국한된 분석이다. 그러나 이 센터들이 다른 센터들의 벤치마킹 대상이 되고 있다는 점에서 전체 주민자치센터의 방향성에 대한 개괄적 분석이 될 수 있다.

다음에서는 주민자치센터의 조직과 운영의 기본요소 중, 지역공동체 활성화에 영향을 줄 수 있다고 판단되는 몇 가지 요소들을 중심으로, 각각이 지역공동체의 현대적 조건을 만족시키는 데 기여하고 있는가를 분석하고자 한다.

첫째, 주민자치센터의 조직과 운영이 시민성 형성에 기여하고 있는가를 보기 위해서는 주민자치위원, 자원봉사자 등으로 대표되는 주민참여의 민주성, 대표적인 결사활동 중 하나인 동아리 활동을 살펴보고자 한다.

연구질문 1 : 주민자치위원, 자원봉사자 등으로 대표되는 주민참여활동이 민주적으로 이루어지고 있는가? 또한 대표적인 결사활동 중 하나인 동아리활동이 활발한가?

둘째, 주민자치센터의 조직과 운영이 주민참여의 장으로 활용되고 있는가를 보기 위해서는, 주민자치센터에의 주민참여 뿐 아니라, 센터

2) '마을만들기'가 대표적인 사례이다. '마을만들기'는 일찍이 지역시민단체에 의해 소개되었고 그 주도 하에 몇몇 지역에서 시행되기도 하였지만, 그것의 전국적 확산은 전국적인 행정단위 차원에서 자리 잡고 있는 주민자치센터의 주요 벤치마킹 프로그램 중 하나로 정착하면서부터라고 할 수 있다.

에의 주민참여가 센터 밖에 있는 주민의 참여를 추동할 수 있도록 제도화되어 있는가를 살펴보고자 한다. 전자와 관련하여서는 센터에의 주민참여가 얼마나 평등하게 이루어지고 있는가를 질문한다. 후자에 관련하여 관심이 있는 것은 주민자치센터에서 운영되고 있는 지역복지 및 진흥프로그램들이다. 센터를 방문하는 주민들의 참여만을 보장하는 다른 여가오락 프로그램과는 달리, 지역복지 및 진흥 프로그램은 센터 밖의 주민과 센터를 찾는 주민간의 참여를 매개함으로써 종국적으로 전체 지역주민의 참여를 제도화하고 있다는 점에서 매우 중요하다.

연구질문 2 : 주민자치센터에의 주민참여가 센터 밖의 주민참여 추동을 매개하여 평등한 참여 실현에 기여하고 있는가? 센터 내 참여와 센터 밖 참여를 매개하는 대표적인 제도인 지역복지 및 진흥프로그램 운영이 활발하게 이루어지는 데 영향을 미치는 요인들은 무엇인가?

셋째, 주민자치센터의 조직과 운영이 지역사회 네트워크 활성화에 기여하고 있는가를 보기 위해서는, 주민자치위원의 사회단체 멤버십을 통한 인적 네트워크와 주민자치센터와 다른 기관들 간의 조직적 네트워크를 살펴보고자 한다.

연구질문 3 : 주민자치센터를 통해 지역 사회 내 인적, 조직적 네트워크가 이루어지고 있는가? 주민자치센터가 지역 사회 내 네트워크 형성에 기여하고 있는가?

4. 지역공동체를 위한 주민자치센터?

1) 시민성 교육의 장

지역공동체를 위한 주민자치센터의 기능을 분석하기 위해 먼저, 가족/친족의 전통적인 '주관적 소속감'을 넘어선, 그러나 동시에 합리적인 계약적 관계를 넘어서는 시민성의 형성과 학습의 장으로 주민자치센터가 기능하고 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 주민자치센터의 조직과 운영이 직접적인 친밀성의 장, 상상적 공동체에의 무조건적인 종속이 아니라, 합리적 규칙에 의해 지지되는 담론과정의 결과 형성된 주관적 소속감이 가능한 조건을 제공하고 있는가를 보려는 것이다.

<표 1> 주민자치위원 선출방식

주민자치위원 선출방식	2002년		2003년		평균(%)
	빈도	%	빈도	%	
통장 혹은 민간단체장 추천 후 동장위촉	59	69.41	30	56.60	64.49
주민자치위원(장)추천 후 동장위촉	12	14.12	1	1.89	9.42
공개모집, 인선위원회선정 후 동장위촉	5	5.88	10	18.87	10.87
추천과 공개모집 병행	7	8.24	8	15.09	10.87
기타	2	2.35	4	7.55	4.35
합계	85	100	53	100	100

주민자치센터의 '자치' 원리를 구현하고 있는 가장 핵심적인 제도는 바로 주민자치위원이다. 현재 주민자치위원의 선출과정을 보면, 다음 <표 1>에서 보는 바와 같이 대략 4가지 유형으로 분류된다. 조사결과에 따르면, 이중 통장 혹은 민간단체장 추천 후 동장이 위촉하는 방식이 약 64%를 차지하고 있었으며, 단지 21.8%만이 공개모집을 전적 혹은 부분적으로 채택하고 있었다. 2002년에 비해 2003년의 경우, 공개

모집을 채택하고 있는 경우가 증가한 것을 볼 수 있어 고무적이긴 하지만, 아직 전체에서 차지하는 비중은 작은 편이다.

<표 2> 자원봉사(센터운영도우미) 활동내용과 동기부여 방안

자원봉사활동내용	빈도	%
프로그램 강사(2개이상)	102	77.86
센터안내 자원봉사	52	39.69
프로그램 기획 및 관리	41	31.30
문고관리	39	29.77
동기부여 방안	빈도	%
자원봉사자 교육	56	40.58
자치위원들과의 정례모임	42	30.43
우수자원봉사자 시상	22	15.94

한편 일반 주민행사 시 참여하는 자원봉사자 외에 센터운영도우미로 활동하는 자원봉사자가 주민자치센터의 운영에 어떤 방식으로 참여하는지를 살펴보면, 프로그램강사, 센터안내 등 상대적으로 단순 서비스 활동이 더 많은 비중을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 프로그램 기획 및 관리 등 주민자치센터 운영에 주인의식을 가지고 참여할 수 있도록 하는 자원활동 참여가 이루어지는 센터는 상대적으로 적다. 자원봉사자 동기부여를 위한 방안에서도 자치위원들과의 정례모임 마련을 통해 자원봉사자의 의견을 직접 센터운영에 반영할 수 있도록 하기보다는 자원봉사자를 교육하는 방식을 선택하고 있는 센터가 더 많았다. 이러한 결과는 현재 주민자치센터가 자원봉사자를 '시민'으로 자리매김하기보다는 단순 서비스 수행자로 인식하고 있음을 암시한다. 시민성의 상호학습 장으로 주민자치센터가 기능하기 위해서는 보다 수평적이고 민주적인 규칙과 규범의 학습이 일상생활 중에 이루어질 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 얼마나 많은 참여인가도 중요하지

만, 어떻게 참여 하는가 역시 매우 중요하기 때문이다.

시민성의 관점에서 볼 때, 동아리 활동은 매우 핵심적이다. 연구 대상의 평균 동아리수는 3.22개였는데, 크게 자원봉사동아리와 교육동아리로 구분된다. 자원봉사동아리는 주로 건강, 예술, 스포츠 분야 동아리가 주를 이루고 있으며, 교육동아리는 어학학습 동아리가 주를 이루고 있었다. 학부모교육 등 시민교육 성격의 동아리도 있었으나 극소수였다. 동아리활동은 그 자체로 수평적인 관계로서, 자율적이고 개방적인 목표설정과 운영을 지향한다는 점에서 시민성 학습의 보고라고 할 수 있다. 그러나 활동내용이 현재로서는 매우 제한되어 있어, 보다 다양하고 참신한 활동내용 개발이 요구된다. 또한 동아리활동의 많은 부분을 차지하고 있는 자원봉사동아리의 활동이 같은 지역 내에서 지역자원 조직화를 위해 활동하는 자원봉사센터 등과 같은 다른 기관과 연계되어 이루어지지 못하고 있다는 한계가 있다. 하나의 폐쇄적인 동아리활동이 여타 다른 동아리 혹은 지역사회활동과 연계될 때 비로소 사회전체 차원에서의 시민성 창출 효과를 낼 수 있다는 것을 고려해 볼 때, 동아리활동자의 중복적 참여를 가능하게 하는 제도적 장치가 요구된다.[3)]

2) 참여의 장

주민자치센터가 지역공동체 형성에 기여하기 위해서는 무엇보다도 평등한 참여가 이루어질 수 있도록 제도화되어야 한다. 현재 지역주민

3) 현재 서초구의 경우 동단위에 설치되어 있는 주민자치센터에, 구 단위로 운영되는 자원봉사센터의 중계실을 두고 자원봉사관리자를 파견하여 주민자치센터의 동아리활동을 전체 자원봉사활동과 네트워킹하려는 시도를 하고 있다. 이러한 시도는 시민성 학습의 관점에서 볼 때 중복적 참여를 가능하게 한다는 점에서 매우 고무적이다.

참여를 활성화하기 위한 시도들은 제도적 차원과 일상적 차원에서 모두 이루어지고 있다. 제도적 차원에서의 시도가 주민소환제 등의 각종 조례 제정운동에 주민들의 힘을 동원함으로써 주민참여의 공적 장애물들을 제거하는 데 그 목적이 있다면, 일상적 차원에서의 주민참여 활성화는 가능한 한 다양한 부류의 주민들에게 공동체에 대한 자발적이고 합리적인 관심과 활동을 동기 부여하는 데 초점이 있다.

주민자치센터가 지역에 대한 주민들의 관심을 가장 많이 불러일으킬 수 있는 방법이 지역복지 및 진흥프로그램의 활성화이다. 지역복지 및 진흥프로그램의 활성화는 주민자치센터라는 제한된 공간에 모인 주민들의 참여에 만족하지 않고, 그 공간에 모인 주민들을 중심으로 그 공간 외부에 있는 주민들의 관심과 협조를 추동할 수 있기 때문이다. 또한 권리로서의 참여는 자발적 참여를 넘어서, 여러 가지 구조적 제약으로 인해 참여하지 못하는 사람들의 조건에 영향을 미침으로써

<표 3> 주민자치센터의 지역복지 및 지역진흥 프로그램

	빈도	%
각종 자원봉사프로그램	97	70.29
등반대회 및 각종 대회개최	53	38.41
마을만들기	43	31.16
마을축제	42	30.43
경로잔치	39	28.26
청소년교육 관련 행사, 캠페인	36	26.09
작품발표회	30	21.74
환경프로그램	23	16.67
직거래 및 결연	15	10.87
주차질서, 자율방범	12	8.70
기행 및 체험	12	8.70
토론회,간담회,시민대학	7	5.07
녹색가게운영	6	4.35

평등한 참여를 추동하기 위한 다양한 수준에서의 시민권제도들의 마련을 요구한다. 이러한 관점에서, '주민자치센터가 다양한 부류의 주민들의 평등한 참여를 추동하는 역할을 하고 있는가?' 라는 질문이 제기될 수 있다.

먼저, 주민자치센터의 지역복지 및 지역진흥 프로그램의 내용을 보면 <표 3>와 같다. 자원봉사프로그램을 실시하는 센터가 가장 많았으며, 그 다음으로 등반대회, 마을축제, 경로잔치 등의 주민행사가 주관하는 센터가 많았다. 마을 만들기는 최근 주민자치센터가 주력하고 있는 프로그램 중 하나로서, 43개의 센터가 실시하고 있었다. 상대적으로 마을 만들기는 일회적 혹은 간헐적으로 열리는 주민행사보다 지속적인 주민참여와 조직화를 요구한다는 점에서 지역공동체 형성에 보다 적극적인 역할을 한다고 볼 수 있다. 그러나 토론회, 시민대학, 녹색가게 운영 등 센터 내외 지역 전체 주민의 시민성 교육을 위한 보다 직접적인 참여 방식이 이루어지고 있는 센터는 아직 매우 소수에 불과하다.

지역복지 및 지역진흥 프로그램에 미치는 참여와 관련된 변수를 파악하기 위해서 <표 4>과 같은 독립변수를 사용하여 회귀분석을 시도하였다. 여기서는 특히 주민자치위원의 평등한 참여 활성화를 위한 제도화 정도, 일반 주민들의 참여 정도가 중요하게 고려되었다. 후자의 경우는 상시적 참여를 의미하는 동아리활동에 제한하였다.

변수들 간의 상관관계를 볼 때(<표 5>), 지역복지 및 진흥 프로그램 수와 상관이 있는 변수는 주민자치위원의 센터 운영참여의 적극성, 주민자치센터 운영 조직의 전문성, 동아리수 등으로 나타났다. 일반주민의 상시적인 주민자치센터 참여를 상징하는 동아리수의 경우, 인구수 외에 주민자치위원 선출의 공개성과 센터운영 조직의 전문성이 상관이 있는 것으로 나타났다. 회귀분석 결과(<표 6>), 주민자치센터의 지

역 복지 및 진흥 프로그램 수에 영향을 미치는 변수는 주민자치위원의 센터 참여의 적극성과 동아리수로 나타났다. 특히 동아리수는 매우 의미 있는 변수로서, 동아리수가 많을수록 지역복지 및 진흥 프로그램

<표 4> 주요변수

변수명	내용
통제변수	
1.운영경험	지원서 제출 당시까지의 운영경험(개월)
2. 인구수	해당 동 단위 인구수(명)
3. 지역특성	“1=도시”, “2= 농어촌”, “3=노동복합지역”, “4=신도시”
4. 주거형태	“1=주로 아파트”, “2=주로 연립 혹은 단독주택”, “3= 아파트와 연립 /단독주택”
민주성과 참여	
5. 젠더대표성	여자주민자치위원의 수/주민자치위원 총수×100
6. 공개성	주민자치위원 선출의 공개성 “1=주민자치위원(장)의 추천으로 동장이 위촉” “2=통장 혹은 지역 내 민간단체의 장이 추천하여 동장이 위촉” “3=추천+ 공개모집” “4=공개모집을 통해 인선위원회에서 선정하여 동장이 위촉”
7. 적극성[4]	주민자치위원 활동의 적극성 a. 센터의 시설운영에 직접 참여 b. 지역 내 주요 행사 참여방안 마련 c. 센터의 프로그램 기획 및 운영 등 센터 운영에 필요한 주요 사항에 대해 결정 a, b, c 각각에 대해 해당되면, 1, 해당되지 않으면 0 “적극성” 변수는 (a×3)+(b×2)+(c×1)로 계산하였슴
8. 전문성	주민자치위원회 내 분과위원회의 설치 여부: “0=설치하지 않았음”, “1=설치하였음”,
9. 동아리수	주민자치센터 내에서 운영되고 있는 동아리의 수
10.프로그램수	지역복지 및 진흥 프로그램의 수

4) 어떤 참여가 더 적극적인가를 판단하는 기준은 주민자치센터박람회의 심사기준을 참고하였다. a. 센터시설운영 전반에 참여한다는 것은, 주요 안에 대한 심의나 단순 결정만이 아니라 그것의 실행과정 전반에 걸쳐 자원봉사자로 혹은 운영자로 참여한다는 것을 의미하기 때문에 가장 적극적인 것으로 처리하였다. 반면 c의 경우는 센터 조직의 운영에 관련된 주요 사안 결정에만 참여한다는 점에서, 상대적으로 가장 소극적인 참여로 처리하였다.

<표 5> 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. 운영경험	1	.076	-.348**	.188*	-.011	-.169	.011	-.008	.044	.060
2. 인구수		1	-.217*	-.086	-.011	.018	-.040	-.044	.313**	.120
3. 지역특성			1	-.127	.019	.089	.038	.146	.076	.039
4. 주거형태				1	-.022	-.060	.102	-.040	.048	.160
5. 젠더대표성					1	.129	-.016	.029	.119	-.072
6. 공개성						1	-.076	.123	.300**	.118
7. 적극성							1	.088	.014	.240**
8. 전문성								1	.229**	.169*
9. 동아리수									1	.428**
10. 프로그램수										1

** p < 0.01, * p < 0.05

수가 많고 다양할 가능성이 높다는 것을 알 수 있다. 이는 주민자치센터가 센터의 제한된 공간을 넘어 지역공동체 활성화에 기여하기 위해서는 주민들의 네트워크적 참여를 매개하는 장이 되어야 함을 암시한다. 주민들의 참여를 단순히 프로그램에의 수동적 참여에 국한하는 조직운영으로는 결코 지역공동체 형성에 기여할 수 없다는 것이다. 동아리수의 이러한 중요성에도 불구하고, 현실적으로 동아리운영을 제도적으로 지원하고 있는 센터는 54개(39.1%)로서 매우 적은 실정이다. 동아리운영 지원제도를 마련 중에 있다고 하는 6개 센터를 포함하더라도, 동아리운영을 주민자치센터의 핵심적 운영체계 안에 포함시키고 있는 곳은 절반에 이르지 못하고 있다.

<표 6> 회귀분석: 참여가 지역복지 및 진흥 프로그램의 수에 미치는 영향

	B	Beta
운영경험	.034	.043
인구수	.000	.048
지역특성[a)]		
도시	-.229	-.015
도농복합	.102	.006
신도시	1.778	.040
주거특성[b)]		
아파트	-1.992	-.128
연립/단독	-.604	-.043
주민자치위원 참여		
젠더대표성	-.072	-.124
공개성	.225	.026
적극성	.980*	.225
전문성	.474	.033
동아리수	.853***	.395
상수	-.075	
R2	.268	
F	3.302	
N	120 (df=12)	

주 : 1) a: 더미변수, 기준범주는 농어촌, b: 더미변수, 기준범주는 아파트와 연립/단독
2) * p < .05, ** p < .01, *** p < .001
3) 소수점 세자리수 이하는 일괄적으로 .000으로 처리하였음
4) 전체 사례수는 138개였으나, 독립변수에서 결측치가 발생하여 회귀분석에서 사용된 사례수는 120개였음

둘째, 주민자치센터가 평등한 참여를 추동하는 역할을 하는가 하는 연구 질문에 관해서는 주민자치위원의 성별 및 직업별 참여 분포를 살펴보았다. 권리로서의 참여에 있어 중요한 것 중 하나는 참여할 사람만 참여하라는 자원주의의 원칙이 아니라, 참여를 방해하는 조건들의 개선을 포함하는 권리 개념이다. 향후 주민자치가 대의민주주의를 보완하는 중요한 제도로 자리 잡기 위해서는, 평등한 참여를 제도적 차원에서 고려해야만 한다. 조사의 결과는 주민자치센터의 참여가 아

<표 7> 주민자치위원의 구성

성별	빈도	%	직업	빈도	%
남	2197	71.47	주부	527	17.76
여	877	28.53	회사원	175	5.90
			자영업	1476	49.75
			전문직	152	5.12
			기타	637	21.47
합계	3074	100	합계	2967	100

직 매우 불평등한 수준임을 보여준다.

먼저 성별 분포를 보면, 남성이 71%로 대다수를 차지하고 있다. 주민자치센터의 주요 이용자가 여성이라는 사실을 감안하여 볼 때, 주민자치위원의 이러한 성비불균형은 매우 심각하다. 직업별로도 자영업이 약 50%를 차지하고 있어 다양한 주민들의 의견을 반영하기 어려움을 짐작할 수 있다. 현재 주민자치센터의 운영이 주로 주민자치위원을 중심으로 이루어지고 있음을 생각해 볼 때, 주민자치위원의 구성을 보다 다양화하기 위한 노력이 요구된다.

3) 네트워킹의 장

<표 8>은 주민자치위원의 사회단체 멤버쉽을 보여준다. 멤버쉽 분포는 주민자치센터 활동의 핵심인 주민자치위원의 인적 네트워킹의 성격을 알 수 있다는 점에서 중요하다. 주민자치위원 중 다른 사회단체에서 활동하는 위원은 모두 1,023명으로, 전체 위원 중 약 34.4%였다. 가장 많은 비중을 차지하는 것이 각종 협회 멤버십이었으며, 다음으로 각종 지역관련 단체, 전국적 국민운동단체에 소속된 위원이 많았다. 협회는 일반적으로 직능단체로 분류되는데, 직능단체는 이익추구

<표 8> 주민자치위원의 사회단체 멤버십

단체유형	명	%
각종 협회	280	27.37
지역관련단체(향우회,노인회,개발위,자치회,입주자대표, 마을회장,동장,통장,리장,아파트동대표	277	27.08
전국적 국민운동단체(새마을협의회, 바르게살기협의회 등)	225	21.99
각종 부녀회	125	12.22
지방의원	46	4.50
시민단체	19	1.86
학부모회(녹색, 학교운영위원회)	17	1.66
기타	34	3.32
합계	1,023	100

의 효율성이라는 내적 기준에 규정을 받을 뿐, 외부적 규정력은 매우 낮은 단체 중 하나이다. 직능단체의 인사시스템에 관한 한 연구보고서에 따르면, 한국의 경우 패쇄적 독점형의 인사시스템의 갖춘 직능단체가 46.3%를 차지하고 있다(정상호 2003). 요컨대 한국적 상황에서 협회는 상대적으로 민주적 과정을 학습할 수 있는 장으로 기능하고 있지 못하다는 것이다. 또한 지역관련단체와 전국적 국민운동단체 역시 사정은 마찬가지이다. 특히 후자는 흔히 '관변단체'로 분류되는데, 주민과의 직접적 대면의 정도는 높지만, 민주적 가치에 대한 지향성은 상대적으로 낮은 성격의 단체들이다. 이러한 결과는 주민자치위원을 통한 인적 네트워킹의 가능성은 주로 전통적인 보수적 지역단체들에 제한되어 있어 주민들 간의 수평적 네트워크를 강화시킬 가능성은 상대적으로 낮다는 것을 암시한다. 한편 시민단체 멤버십을 가지고 있는 위원은 멤버십을 가지고 있는 위원 전체의 1.9%밖에 되지 않는다.

주민자치센터와 지역 내 다른 민간 혹은 공공기관과의 네트워킹 방식을 보면(<표 9>), 지역 내 민간시설 및 공공기관과의 역할분담을 통

<표 9> 지역 기관들과의 네트워킹

지역내 기관 및 단체와의 협력	빈도	%
지역내 민간단체 및 공공기관과의 역할분담을 통해 상호협의 및 조정	93	67.39
지역내 다른 기관, 단체의 공간 활용	78	56.52
지역 내 다른 기관과의 연계(프로그램내용 및 강사확보 등)	76	55.07
지역 내 타 기관과 협력 혹은 공동추진한 프로그램 유무	57	41.30

해 상호협의 및 조정을 수행하는 경우가 67%로 가장 많았는데, 이는 주로 기획 단계의 초보적 수준의 협력을 의미한다. 센터의 운영과 관련된, 보다 직접적인 수준의 협력은 55%로서 상대적으로 낮았으며, 프로그램을 공동 추진한 경우는 41%밖에 되지 않았다. 지역 내 가동 자원이 한정되고 있고, 조직의 인력이 제한되어 있을 경우 지역 내 민간단체 및 공공기관과의 협력을 보다 긴밀하게 유지할 필요가 있다. 이는 지역주민들의 복지를 위한 총체적인 접근을 위해서도 필수적이다.

최근 네트워크이론 혹은 사회자본이론에서는 조직 내 회원들 간의 강한 결속이 오히려 조직 밖의 사람들과의 결속을 약화시켜 사회 전체적으로 연대를 약화시킨다는 주장을 하고 있다. 이에 따라 '약한 연대'의 중요성에 대해 논의하는 경향이 있다. 조직 내 회원들 간의 약한 연대를 기반으로 한 조직과 조직 간의 약간 연대, 그러나 네트워크의 단절이나 소외가 없는 상태를 더 이상적으로 보고 있는 것이다. 이런 관점에서 볼 때, 주민자치위원의 사회단체 멤버십의 편향성이나 센터와 다른 기관과의 네트워크의 결여는 사회 전체 사회자본 형성에 부정적인 영향을 미치고 있다고 할 수 있다.

5. 결론

한국에서 주민자치센터는 매우 다양한 기능을 가질 수 있다. 준 행정전달체계로서 민관 파트너쉽을 위한 기능과 지역사회의 복지증진을 위한 세부전달체계로서의 기능 등이 그것이다. 그러나 무엇보다도 강조되어야 할 것은 주민자치의 기능이다. 주민자치의 지향점은 정치적이라기보다는 사회적이다. 정치적 기회구조의 확대와 영향력을 확대하는 것 이전에, 주민들간의 소통의 공간으로서, 제도적 지배로부터 자율적인 정체성의 재정의를 가능케 하는 사회적 기능을 가지고 있는 것이다.

세방화, 네트워크 사회 등으로 특징지어지는 오늘날, 역설적이게 지역사회가 다시 관심의 대상으로 떠오르는 것은 지배문화로부터 자율적인 공동체가 거주집단을 중심으로 형성될 수 있는 가능성이 상대적으로 높기 때문이다. 조직화된 시민사회가 과거 국가중심적 사회에서 자본주의 사회 모순의 조절과 사회변동의 핵심이었다면, 카스텔이 지적한 바와 같이, 네트워크 사회에서는 성찰성을 기반으로 한 조직화된 시민사회의 활동은 그 성격이 진보적이건, 보수적이건 관계없이 점차 약화될 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 단순한 지역의 거주집단들이 진정한 의미의 '지역공동체'로 전화될 수 있도록 지원하는 제도적 기반들은 민주주의의 미래에 매우 중요한 문제가 된다. 본 연구는 7년의 역사를 가진 주민자치센터가 이러한 지역공동체 형성을 위한 제도적 기반으로 기능하고 있는가를 조직과 운영을 중심으로 살펴보았다.

이론적 논의에서 논자는 단순한 지역거주집단이 현대적 조건 하에서 '지역공동체'로 명명될 수 있기 위해서는 분석적 수준에서 시민성, 권리로서의 참여, 네트워킹 등의 세 가지 조건이 충족되어야 함을 강조하였다. 주민자치센터의 조직과 운영을 이러한 분석도구에 비추어

분석한 결과, 아직 주민자치센터는 지역공동체 형성을 위한 제도적 기반으로 자리 잡지 못하고 있음을 확인할 수 있었다. 본 연구의 대상이 된 센터들이 대부분 우수 센터임을 감안하여 볼 때, 전국 센터의 현실은 더욱 열악해 질 것으로 보인다.

먼저, 주민자치센터의 조직과 운영이 시민성 창출에 기여하고 있는가라는 질문에 대해서는 주민자치센터 조직과 운영의 민주성 문제를 통해 답하고자 하였다. 주민자치위원의 선출은 아직 공개모집보다는 통장 및 민간단체장 추천에 의한 지명으로 폐쇄적인 경향이 강했다. 또한 자원봉사자의 위상도 – 자격과 권리를 가진 – '시민'보다는 단순 수행자로 제한되어 있었다. 동아리의 활동은 시민성 학습에 매우 핵심적임에도 불구하고 동아리활동을 체계적으로 지원하는 곳은 상대적으로 적었으며 그 활동내용은 제한되어 있었다. 하나의 폐쇄적인 동아리 활동이 여타 다른 동아리 혹은 지역사회활동과 연계될 때 비로소 사회전체 차원에서의 시민성 창출 효과를 낼 수 있다는 것을 고려해 볼 때, 동아리활동자의 중복적 참여를 가능하게 하는 제도적 장치가 요구된다. 전반적으로 시민성의 성장의 장으로 주민자치센터가 기능하기 위해서는 조직의 효율성보다는 수평적이고 민주적인 규칙과 규범의 학습이 일상생활 중에 이루어질 수 있도록 하는 데 운영의 초점을 둘 필요가 있다.

두 번째 조건인 권리로서의 참여라는 관점에서 볼 때, 주민자치센터의 핵심적 역할은 일상생활 중에서 다양한 부류의 주민들이 자신의 지역에 대한 자발적이고 합리적인 관심과 활동을 추구할 수 있도록 동기 부여하는 데 있다. 이러한 맥락에서, 지역복지 및 진흥프로그램의 활성화는 주민자치센터라는 제한된 공간에 모인 주민들의 참여에 만족하지 않고, 그 공간에 모인 주민들을 중심으로 그 공간 외부에 있는 주민들의 관심과 협조를 추동할 수 있다는 점에서 매우 중요하다.

주민자치센터의 지역복지 및 지역진흥 프로그램은 최근 매우 다양해지고 있지만, 아직은 축제 중심의 일회적 성격이 강하며 가치지향적 참여를 확산시킬 수 있는 계기로 정착하지는 못하고 있다. 지역복지 및 지역진흥 프로그램의 활성화에 영향을 미치는 변수는 주민자치위원의 적극적인 센터운영 참여와 동아리 수였는데, 이러한 결과는 주민자치센터에의 주민참여가 지역프로그램을 통해 제한된 공간을 넘어 공간 밖의 주민 참여로 확대되는 네트워킹적 참여 메커니즘을 추론할 수 있게 해준다. 주민들의 참여를 단순히 센터를 중심으로 한 프로그램에의 수동적 참여에 국한하는 조직운영으로는 결코 지역공동체 형성에 기여할 수 없다.

마지막으로 네트워킹의 장으로서 주민자치센터가 기능하고 있는가에 대해서는 주민자치위원의 사회단체 멤버십을 통한 인적 네트워킹의 가능성과 조직 간 네트워킹의 현실을 살펴보았다. 결과적으로 주민자치위원의 사회단체 멤버십은 주민과의 직접적 대면의 정도는 높지만, 민주적 가치에 대한 지향성은 상대적으로 낮은 성격의 단체들에 제한되어 있어 개방적 연대의 효과를 내기에는 어려운 것으로 판단된다. 주민자치센터와 지역 내 다른 민간 혹은 공공기관과의 네트워킹도 아직은 기획 단계의 초보적 수준의 협력에 머물러 있으며 센터 운영과 관련된, 보다 직접적인 수준의 협력은 적은 편이다.

결론적으로 주민자치센터의 조직과 운영은 아직 지역공동체 형성에 기능적이라고 말할 수 없다. 그러나 이제 겨우 7년의 역사를 가지고 있고, 아직 주민들의 관심과 인식 수준도 낮은 상황이라는 것을 고려해 볼 때, 최근 몇 년의 변화 경향은 미래 주민자치센터가 가질 청사진을 긍정적으로 보게 해 준다. 행정적 통치의 관심이 아닌, 정체성의 재정의가 이루어지는 민주적 공동체 형성을 통한 주민자치가 향후 지방분권의 핵심으로 자리 잡기 위해서는 주민자치센터의 위상에 대한

보다 진지한 연구와 논의 및 합의가 이루어질 필요가 있으며 이를 기초로 하여 주민자치센터의 조직과 운영체계를 다듬어갈 필요가 있다. 지역공동체라는 관점에서 주민자치센터의 현실을 분석한 본 연구의 의의는 이러한 담론의 시발점을 제공한 데 있다. 본 연구의 결론은 자료의 제약으로 주민자치센터 전반에 대한 논의라고 보기는 어렵다는 한계가 있다. 또한 주민자치센터에 대한 주민자치 관점에서의 학문적 연구가 거의 없는 상황에서 이루어진 연구이기 때문에 분석틀이나 변수 구성에 있어 이론적으로 정교하지 못한 약점이 있다. 그럼에도 불구하고 이 연구는, 지역공동체 형성의 준-행정조직적 차원에서도 지역공동체의 원칙들이 적용될 수 있다는 가능성을 보여줌으로써, 지역 내 다양한 다른 주체들과 그 관계를 중심으로 한 지역공동체 운동 분석에 일정한 틀을 제공하고자 했다는 점에서 의의가 있다.

참고문헌

강형기. 2001. “지역공동체의 복귀와 주민자치센터의 역할”, 『자치행정』 157, pp.16-19.

권순복. 2003. “분권을 담는 그릇 주민자치센터의 문제점과 발전방향”, 『자치행정』 통권 187호, pp.14-25.

김병록. 2003. “자치의식과 주민자치센터 프로그램 선호에 대한 연구”, 『사회과학연구』 제3권 제1호, pp.25-41.

김홍숙. 김지영. 2001. “성인지적 관점의 주민자치센터 운영방안 연구-성공 사례를 중심으로” 한국여성개발원.

박 철. 1999. “도시 주민자치센터의 효율적인 활용방안: 마케팅 접근방식을 중심으로”, 『地方議會硏究』 9, pp.51-70.

박홍순. 2002. “주민자치센터 활성화와 자원봉사자의 역할”, 『자치행정』 통권 168호, pp.12-14.
_____ 2003. “풀뿌리네트워크 2년 활동의 성과와 주민자치센터 활성화를 위한 과제”, 『도시와빈곤』 제60호, pp.46-64.
서울특별시(편). 2003. 『주민자치센터 100대 인기 프로그램』, 서울특별시 자치행정과.
이 호. 2000. “주민자치센터의 운영방향과 지역운동의 참여방법”, 『도시와빈곤』 45, pp.64-83.
_____. 2001. “주민자치센터 시행, 그 1년의 평가”, 『도시와 빈곤』 제53호, pp.92-108.
이기우. 2002. “주민자치위원회와 주민자치센터”, 『자치행정 통권』 177호, pp.46-4.
이창수. 2002. “주민자치센터 운영 프로그램 개발에 관한 연구”, 『論文集』 제20집, pp.177-190.
임구원. 2002. “지역사회복지를 위한 주민자치센터 활성화 방안에 관한 연구: 군포시 주민자치센터를 중심으로”, 『地域社會開發硏究』 제27집 1호, pp.81-102.
전병관·이은구. 2002. “참여자치의 활성화를 위한 주민자치센터의 합리적 운영방안”, 『論文集』 제32집, pp.205-225.
정상호 외. 2003. “직능단체의 인사시스템 연구”, 중앙인사위원회 연구보고서.
조명래. 2002. “주민자치센터 자원봉사 활성화의 필요성과 과제: 지자체의 역할을 중심으로”, 『자치행정』 통권168호, pp.8-11.
조문부. 2001. “주민자치센터와 커뮤니티(Community)이론”, 『자치행정』 157, pp.11-15.
최근열. 2003. “주민자치센터의 프로그램 개발 :울산광역시 남구를 사례로”, 『韓國地方自治學會報』 제15권 제2호 통권 제42호, pp.79-105.
피어슨, 크리스토퍼. 2003. 『근대국가의 이해』, 박형신·이택면 역. 서울: 일신사 (Pierson, Ch. *The Modern State,* London: Routledge, 1986).
하미승·강황선. 2002. “정부의 정책파트너로서의 지역사회 구축에 관한 연구 :주민자치센터를 통한 지역사회 구축(community building) 방안”, 『韓國政策學會報』 제11권 제4호, pp.47-74.
홍일표·하승수. 2003. “시민참여의 한일비교: 제도와 운동의 동학”, 『시민사

회와 NGO』, 제1권2호, pp.156-188.
Cahoone, Lawrence. 2001. “Locale and Progress.”, *Rethinking Place and Politics,* American Political Science Association, Aug. 31, 2001.
Castells, M. 1997. *The Power of Identity,* Oxford: Blackwell Publishing.
Dunleavy, P. 1981. *Urban Political Analysis: The Politics of Collective Consumption,* London: Macmillan.
Held, D. 1995. *Democracy and the Global Order,* Cambridge: Polity.
Offe, Claus and Susanne Fuchs. 2002. “A Decline of Social Capital?” In Robert D. Putnam ed., *Democracies in Flux,* New York: Oxford University Press, pp. 189-243.
Plotkin, S. 1991. “Community and Alienation: Enclave consciousness and urban movements” In M.P. Smith. ed., *Breaking Chains: Social Movements and Collective Action.* New Brunswick. NJ: Transaction Publishers.
Putnam, R. 2002. *Democracies in Flux.* New York: Oxford University Press.
Williamson, T., David Imbroscio and Gar Alperovitz. 2002. *Making a Place for Community: Local Democracy in a Global Era,* London: Routledge.

KCI