

## 주민자치센터 운영실태 분석 및 평가에 관한 연구 - 경기도 군포시 사례를 중심으로 -

A Study on Evaluation and analysis to the actual condition  
of Citizen Autonomy Center  
- The Case of Gun-Po 'Shi' -

조석주 (한국지방행정연구원)  
박기관 (상지대학교)

본 연구는 경기도 군포시 주민자치센터의 운영실태와 이용자 만족도를 포함한 성과를 평가 한 후, 향후 발전방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 분석결과, 첫째, 등기능전환에 따라 등사무총 675건 중 485건이 시로 이관되었으며, 151명의 공무원이 99명으로 감소함으로써 행정의 능률성차원은 충분히 달성되었다고 보여진다. 둘째, 주민자치센터 이용자들은 현 주민자치센터 전반적인 운영, 주민자치센터의 시설 및 프로그램 등에 대해 대체로 '만족스럽다'라는 긍정적인 평가를 하였고, 향후 갖추어야 할 시설과 필요한 프로그램에는 편의공간시설과 문화·여가증진을 위한 프로그램을 가장 선호하고 있었다. 또한 주민자치위원은 지역주민단체 대표나 전문가가 적합하며, 그 선정방식에 있어서도 주민 자신들이 직접 선정하는 것을 원하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 실태분석과 평가를 통해 나타난 문제점을 토대로 발전방안을 제시하였는바, '현장업무의 등사무소 환원 및 인력의 환원 검토', 이용자계층의 확대와 자원봉사자 활동강화' 등 모두 5가지 방안을 제시해 보았다.

주제어 : 주민자치센터, 주민자치, 성과평가, 등기능전환, 커뮤니티

### I. 서 론

#### 1. 연구목적

1980년대 이후 세계적 행정개혁의 흐름은 작고 효율적인 정부를 구축하는 동시에 주민지향적인 행정체제를 확립하여 국가의 경쟁력을 제고하는데 있다. 우리 나라는 1991년 지방자치의 실시로 시민사회가 성숙하는 계기가 되었고, 이와 같은 여건의 변화에 따라 계층의 축소와 구역조정의 일환으로 읍·면·동의 기능을 전환하는 방안을 추진하게 되었다.

주민자치센터는 읍·면·동의 사무중 일부가 본청으로 이관되었을 경우, 나머지 빈 공간을 어떻게 활용할 것인가라는 차원에서 처음 논의되었다. 즉 이 공간은 지역주민을 위한 주민자치의 실현과 문화복지 공간으로 이용할 수 있도록 배려한 것이 주민자치센터의 설치목적이다. 이

러한 주민자치센터는 1단계로 1999년 7월부터 12월 사이에 일반시 및 자치구의 278개 동을 대상으로 시범실시·운영되었으며, 2000년 7월 이후 전국 도시지역의 동을 대상으로 확대실시 되었다. 또한 2001년 3월 현재 전국 14개 시·군의 31개 읍·면을 대상으로 주민자치센터가 시범실시·운영되었으며, 2001년 12월 현재 앞으로 농촌지역에 설치계획중인 612개 읍·면(동)의 주민자치센터 중 55개 읍·면에 주민자치센터의 설치가 완료되었다.<sup>1)</sup>

그 동안 주민자치센터에 대한 논의는 학계와 연구기관 그리고 최근에는 지역 시민단체에서 까지 활발히 전개되고 있는 실정이다.<sup>2)</sup> 그러나 기존 이 제도에 대한 논의는 주로 규범론적 접근을 통한 일반적 도입의 당위성에 한정하는 연구경향을 보이고 있고, 실제 운영상의 실태분석이나 운영의 성과를 평가하고자 하는 연구에는 다소 소홀하였다. 특히 주민자치센터에 관련된 1차 자료에 기초한 양적 평가와 실제 이용자이며 수혜자인 주민의 의식을 토대로 한 질적 평가를 병행시켜 논의한 연구는 거의 발견하기 어렵다.

따라서 본 연구는 최초 주민자치단체의 시범실시 지역으로 선정·운영되고 있는 경기도 군포시를 사례로 삼아 주민자치센터의 운영실태와 주민자치센터의 직접이용자인 주민만족도를 포함한 성과를 평가하여 향후 발전방안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 우리 나라 주민자치센터의 최초 시범실시 지역인 경기도 군포시를 선정하여 주민자치센터 운영에 대한 실태 분석과 함께 성과를 평가한 후, 향후 발전방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 이에 따라 연구의 범위는 시간적 범위와 공간적 범위로 나누어 볼 수 있는데, 시간적 범위로는 주민자치센터가 도입된 시점인 1999년 7월부터 설문조사 시점인 2001년 9월까지라고 할 수 있다. 공간적 범위는 기초자치단체 중 경기도 군포시에만 한정하였다.

연구의 공간적 범위를 군포시로 한정한 이유는 이 지역이 우리 나라 주민자치센터 도입에 있어 최초의 시범실시 지역이라는 점과 사례연구의 실증적 축적을 통해 어느 정도 일반화의 모색이 가능하다고 보았기 때문이다.<sup>3)</sup>

본 연구의 방법은 문헌조사방법과 설문조사방법을 병행하고 있는바, 공식적인 1차 자료를 기초로 주민자치센터 운영의 실태를 분석해 보고, 그 동안 성과에 대한 평가는 군포시 행정구

1) [www.mogaha.go.kr/korean/index.htm](http://www.mogaha.go.kr/korean/index.htm).

2) 주민자치센터에 대한 본격적인 연구는 실질적으로 우리 나라의 주민자치센터 설치에 대한 정책방향을 제시한 연구보고서 "읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안"(한국지방행정연구원, 1999)에서 시작되었다. 그 이전에 이미 "지역복지문화센터로 전환 시급한 읍·면·동사무소의 역할"(임승빈, 1996)을 주장한 적이 있으며, 주민자치센터의 시범실시가 된 후에는 "읍·면·동의 합리적인 개선방안에 관한 고찰"(오재일, 1999), "주민자치센터 운영의 개선방안(황은주, 2000)", "주민자치센터의 올바른 접근방안"(권순복, 2001), "주민자치센터의 시민참여 시범사업"(군포환경자치시민회, 2001) 등 많은 학자와 시민단체에서 이에 관한 연구를 수행하였다.

3) 군포시는 2002년 현재 인구 8만6천 세대 약 27만명, 시 전체면적 36.38km<sup>2</sup>이며, 행정구역은 11개동 286동 1,901반으로 이루어져 있다. 시의 행정조직은 4국 1직속 2실, 19과 3사업소이며, 공무원수는 612명(시 509명, 동 99명)으로 공무원 1인당 주민수는 444명으로 경기도의 평균 252명에 비해 매우 높은 편이다. 특시 군포시는 공업 및 주거지역이 중심인 기존도시와 산본신도시 개발로 인한 주거 및 상업중심지인 신도시 그리고 화성군으로 편입된 농촌취락지역으로 구성되어 있는 특성을 가지고 있다. 즉 신도시의 동은 산본2동 재궁동, 오금동, 수리동, 궁내동, 광정동 6개동으로 인구전체 65%를 차지하고 있다. 기존도시는 군포 1동, 군포 2동, 산본 1동, 금정동 4개동이며, 대야동은 신도시 개발로 인한 녹지 공간의 필요성 때문에 1994년 군포시로 편입되었다.

역내 전 11개 동(군포1동, 군포2동, 산본1동, 산본2동, 금정동, 재궁동, 오금동, 수리동, 궁내동, 광장동, 대야동)의 주민자치센터를 직접 이용하고 있는 주민을 대상으로 설문조사를 실시하였다.<sup>4)</sup> 설문조사 방법은 각 동 주민자치센터 담당공무원의 협조하에 본 설문의 의도와 방법을 설명해 한 후, 주민이 직접 작성도록 하는 자기 기입식(self-report) 방법을 채택하였다. 아울러 주민자치센터의 실제 운영상의 문제점을 살펴보기 위해 담당공무원과 심층면접(in-depth interview)조사방법도 병행하였다.

## II. 주민자치센터의 이론적 고찰

### 1. 주민자치센터의 이론적 논의

읍·면·동의 기능전환에 따른 주민자치센터의 기본이론은 소위 '커뮤니티이론'<sup>5)</sup>에 근거를 두고 있다. 커뮤니티란 지역을 기본단위로 하여 지역주민들의 이해관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린 집단적 성격을 가진 것이라고 할 수 있다. 그러나 보는 시각이나 관점에 따라 그 정의가 달라지기도 하는데, 매키버(R. M. Maciver)는 초기에 커뮤니티를 두가지로 정의하고 있는 바(Hallman, 1987: 38-39), 첫째는 지역성이라는 측면에서 사람들이 공동생활을 영위하고 있는 지역이라는 카테고리를 상정하고 그 안에서의 생활체계를 커뮤니티 요소로 삼았다. 두 번째는 공동성이라는 측면에서 사람들이 더불어 생활해 나가는 것을 커뮤니티의 요소로 보았다. 그러나 1910년에 와서 매키버는 공동성 대신에 공동체 의식이라는 개념을 사용하였는데, 지역성은 사회적 유사성, 공통된 사회적 표현, 공통된 전통, 공통된 습관, 공속감 등을 말하는 것이고, 공동체의식은 우리의식(we-feeling), 역할의식(role-feeling), 의존의식(dependent-feeling) 등을 의미한다고 볼 수 있다<sup>6)</sup>. 또한 힐러리(G. H. Hillery)는 사회적

- 4) 설문조사는 군포시 전 11개동 주민자치센터를 이용하는 지역주민을 대상으로 2001.9.1 - 9.15의 기간 동안 실시하였다. 설문은 1개 동당 50부씩 총 550부를 배부하여 285부가 회수되었으며, 회수설문지 중에서 부실하게 응답한 54부를 제외한 231부를 분석대상으로 하였다.

설문응답자의 일반적 특성

변수	빈도(%)
성별	남성 24(14.7), 여성 188(81.4) 무응답 9(3.9)
연령	20대 23(10.0), 30대 68(29.4), 40대 86(37.2), 50대 29(12.6), 60대 11(4.5), 무응답 14(6.0)
학력	중졸 20(8.7), 고졸 123(53.2), 대졸 66(28.6), 대학원 4(1.7) 무응답 18(7.8)
직업	주부 152(65.8), 직장인 20(8.7), 자영업 12(5.0), 기타 26(11.0), 무응답 22(9.5)
거주기간	2년 29(12.6), 2~5년 43(18.6), 5~10년 119(51.5), 10~20년 30(13.0), 무응답 10(4.3)

- 5) 커뮤니티(Community)란 지역공동사회 또는 지역사회, 공동체 등으로 번역되어 사용되고 있으며, 일반적으로는 지역사회라고 많이 쓰이고 있다. 그러나 영어의 커뮤니티의 어원은 common, commune, communal 등인데, 이들은 '공동체', 또는 '공동소유' 등으로 해석되고 있다. 또한 라틴어의 어원인 communis는 com(함께)과 munis(봉사하는 일)이라는 합성어로 되어 있다. 따라서 우리말로 정확하게 표현하기가 어렵기 때문에 원어 그대로 '커뮤니티'라고 사용되는 경우가 많다.
- 6) 우리 의식은 분할할 수 없는 통일체에 함께 참가하고 있다는 공유의 감정으로서, 구성원의 공동이해에 관심을 가지고 있거나 집단생활을 영위하고 있는 곳이면 어디라도 존재한다. 역할 의식은 지위나 소속부서에 대한 감정으로서 사회화된 개인에게 커뮤니티 전체 속에서 자신이 구성원으로 속해 있다는 사실을 정확하게 일깨워주는 수단이 된다. 의존의식은 개인이 커뮤니티에 의존하고 있는 것으로서 물질적인 의존은 물론이고 심리적인 의존도 포함되어 있다. 현대 사회에 있어서 개인의 고립에 따른 고독과 불안이 현저하

상호작용(social interaction), 지역(area), 공통의 장(common tie) 3가지를 커뮤니티의 구성요건으로 보고 있으며(園田恭一, 1979 : 235-237)). 햄퍼(E. B. Hamper)와 던함(A. Dunham)은 지역적 규범(physical, geographical and territorial boundaries), 사회적·문화적 동질성(social or cultural homogeneity), 일치(consensus), 자조(self-help), 공동행동 및 상호작용의 관계(communal behavior and interacting)를 커뮤니티의 구성요건에 포함시키고 있다(Hamper & Dunham, 1959 : 23-27). 이에 따르면 커뮤니티는 '지역성과 공동성'이라는 개념을 함께 내포하고 있다고 볼 수 있다.

한편 유럽의 경우, 커뮤니티 내부에는 주민조직이 있어 주민조직에 의한 지역성 및 공동성을 형성하고 있다. 또한 영국의 잉글랜드는 패리쉬, 웨일즈와 스코틀랜드는 커뮤니티라고 부르며, 프랑스에서는 코뮌, 독일에서는 게마인데라는 이름의 주민조직이 각기 주민중심의 지역사회를 형성하였다(Stoker, 1991: 30). 이를 주민조직이 지방자치단체의 기초가 되었고, 커뮤니티를 기반으로 하는 주민조직은 후에 법인격으로서의 권한행사가 가능한 자치단체로 발전하게 된 것이다(임승빈, 1987: 66-67).

지금까지의 커뮤니티에 관련된 이론을 종합해 보면, 커뮤니티는 "일정한 지역의 주민들이 공동체의식을 가지고 공동적인 가치와 이익을 위하여 같이 참여하고 각자 역할을 분담하면서 더불어 살아가는 집단"으로 정의할 수 있다. 커뮤니티 센터는 커뮤니티의 개념적 기초하에 소규모 지역을 단위로 지역주민이 주축이 되어 환경, 문화, 복지 등 지역의 일을 처리하는 일정한 장소로서의 의미를 담고 있다고 하겠다. 이와 같은 종합적 주민광장의 성격으로 인해 커뮤니티 센터의 기능 또한 다양하다고 볼 수 있으나, 대체로 주민들의 요구에 맞는 다양한 문화, 취미 교실을 제공하는 문화여가기능, 민주시민으로서 덕목과 소양을 길러주는 시민교육기능, 주민의 생활과 삶에 필요한 각종 지역 정보를 제공해 주는 정보교류기능, 생활에 필요한 물품과 서비스를 생산, 교환하는 협동경제기능과 함께 지역의 여러 현안문제를 토론하고, 주민들의 모아진 의견을 지방정부에 전달하는 매개적 역할을 비롯한 주민차지 기능 등을 수행한다고 볼 수 있다.

따라서 주민자치센터는 지역주민들이 공동생활을 할 수 있는 주민활동의 장 또는 공간을 제공하고, 이를 통하여 생활정보의 교환이나 여가의 선용, 사회적·문화적 활동에 참여, 더 나아가 지역주민의 자발적인 참여로 지역의 문제를 결정할 수 있는 풀뿌리 민주주의의 기초적인장을 마련해 주는 차원에서 도입된 것이다.

## 2. 주민자치센터의 필요성

주민자치센터는 읍·면·동 기능 전환과 깊은 관련을 갖는데, 21세기 환경변화에 맞추어 현행 읍·면·동 제도를 유지하면서 그 기능 및 인력을 재정비하여 생활민원, 복지기능중심으로의 전환이 필요하다는 인식에서 도입된 것이라 할 수 있다. 이와 동시에 기존 읍·면·동사무소의 여유시설 및 공간은 주민을 위한 복지·문화·편익시설을 갖춘 주민자치센터로 활용하고 주민참여를 통해 지역공동체 형성의 구심체적 역할을 수행하도록 하는데 있다.

사실 읍·면·동은 각종 국정시책의 최 일선에서 시행하는 작은 정부이며, 주민의 의견을 수렴하고 이를 국정에 반영하는 풀뿌리 민주주의, 생활자치의 교량적 역할을 수행하고 있다. 특히 1949년 지방자치법이 제정된 이래 읍·면·동은 주민과 밀착된 생활환경의 구심체로서

---

게 나타나고 있는데, 커뮤니티는 이러한 고독과 불안으로부터의 피난장소가 된다.

중요한 역할을 담당하여 왔다. 그러나 읍·면·동사무소는 세계적인 작은 정부론의 추세에 따라 저비용·고효율에 기초한 지방행정구조 개편의 필요성으로 인해 그 기능의 전환이 모색되게 되었는 바, 그 주요 요인은 다음과 같다.

첫째, 비효율적인 행정의 수행이라는 차원이다. 이는 읍·면·동이 수행하고 있는 각종 기능에 비하여 읍·면·동의 유지를 위한 비용이 더 크게 늘고 있는 고비용·저효율의 현상이 나타나고 있다는 점이다. 대부분의 읍·면·동 사무는 민원사무보다는 시·군·구 본청의 위임 또는 행정지시에 의한 단순한 보조적인 사무이므로<sup>7)</sup> 시·군·구 본청의 사무와 중복되는 사무가 많아서 행정의 효율성을 저하시키고 있으며, 취업기사업, 저축추진, 가족계획사업, 단순 현지확인 등 형식적·과거 답습적인 사무를 수행하고 있다. 또한 3단계 또는 4단계의 결재 계층을 거쳐야 하므로 지시 및 보고의 절차가 길어서 시간·인력 등의 낭비는 물론 각종 문서, 서식 등의 작성 및 보관 등으로 인한 자원 낭비가 초래되고 있다.

둘째, 읍·면·동 기능의 감소를 들 수 있겠다. 이는 현재의 읍·면·동의 고유사무가 적어 독립기관으로서의 존재의의가 회박하고, 더욱이 정보화의 진전으로 업무량이 대폭 감소되고 있다는 점이다. 예컨대, 기관유지사무, 주민등록, 인감, 호적, 병무, 민방위 등 고유사무의 비중이 전체 읍·면·동 사무의 약 36%이고, 나머지는 시·군·구의 보조사무로 되어있기 때문에 독립적인 행정기관으로 존립하기에는 문제가 있다고 할 수 있다. 특히 전국 3,184개의 농업협동조합 지점 등에서 주민등록 등·초본과 호적 등본을 FAX로 발급해주는 FAX민원제도가 보급되고, 전자주민카드제가 전면적으로 실시되면, 읍·면·동 고유사무의 85%를 차지하고 있는 민원사무 발급사무가 대폭적으로 감소하여 읍·면·동의 존재이유가 점차적으로 사라지게 될 것이다.

셋째, 주민중심의 행정수행의 필요성이다. 주민중심의 행정을 다른 말로 표현하면, 고객중심의 행정, 고객지향 행정이라고 할 수 있다. 국민에 대한 배려와 봉사가 행정의 궁극적인 목표라고 할 수 있기 때문에 지방화시대에는 지역주민을 최고의 고객으로 모시고 최상의 서비스를 제공하는 것이 지방자치단체의 당연한 의무라고 할 수 있다.

주민의 생활수준의 향상은 물론 의식수준이 높아져 감에 따라 주민들의 관심사는 생활의 질을 향상시키는 방향으로 변화되어 가고 있다. 행정도 주민의 문화적인 욕구, 삶의 질을 향상시키고 편안하고 즐겁게 여가를 즐기고 싶다는 욕구 등을 해결해 주는 방향으로 기능전환을 해야 할 때가 되었다. 즉, 지금까지 각종 규제조치를 통한 인·허가, 증명, 신고 등의 사무를 담당하는 기관에서 주민교양수준을 위한 시민대학 개설, 생활편익을 위한 물가정보, 각종 생활정보를 제공하는 정보서비스 센터, 체육과 레크레이션을 위한 장소와 기회를 제공하는 시설 등 주민중심의 다양한 기능을 수행하는 주민을 위한 행정기관으로 탈바꿈해야 할 필요성이 있다.

7) 시·군·구의 보조사무로는 기업체조사 등 통계조사, 불법주차장 단속, 세마을회관 등 공유재산관리, 일시 도로점용 허가, 지방세부과·징수 등의 사무가 있으며, 시·군·구의 지시·지침·재위임 등의 사무는 물가동향파악 등 현장확인 사무, 지하수 등 실태조사, 자연보호 등 각종 행사 동원, 도로·하천관리 등의 사무가 있다.

### III. 주민자치센터의 실태분석 : 군포시 사례를 중심으로

#### 1. 동기능 전환과정 및 사무·인력의 조정 분석

군포시는 '99년 7월부터 9월까지 전동에 대하여 시설 개·보수를 완료하고 11개 동 모두를 주민자치센터로 전환하여 현재까지 운영하고 있다. 군포시는 11개 동사무소 행정구역과 평균 250평이라는 협소한 동사무소 공간에 업무를 수행할 수 있는 최소한의 공간을 제외한 면적을 이용하여 주민자치센터를 설치하였으며 평균면적은 150여평의 규모이다.

군포시는 '99년 사업시행초기 주민자치센터로의 전환을 위해 주민과 시의회의 동의를 구하고자 11개동을 대상으로 사업설명회를 개최하고, 주민의 의견을 수렴하여 주민자치센터의 설치를 추진하였다. 특히 당시 행정공백 없는 동기능 전환사업의 성공적인 추진을 위해 행정지원 기획단을 구성하여 총괄반, 법규정비반, 재정반으로 나누어 효과적인 업무를 수행하도록 하였으며, 현재는 시민만족실의 주민자치팀에서 주민자치센터에 대한 모든 업무를 전담하여 수행하고 있다.

시범실시 자치단체로 선정된 이후 동별 평균 15명의 주민자치위원회를 구성하여 자치사업을 결정하도록 토론회를 개최하고, 주민대표 스스로가 결정한 시설과 프로그램을 확정하여 시행하였다. 또한 축소된 동사무소의 업무·인력조정·위임사무 등 자치법규를 정비하여 제도적으로 뒷받침하였으며, 동사무소에서 처리하는 사무 중 주민등록, 민방위, 사회복지 업무 등 주민과 밀접한 업무를 제외하고 모두 본청으로 이관하였다. 특히 동 인력축소에 따른 업무량 조정을 위해 행정능률단진을 실시하여 559건의 단위사무 중 319건은 폐지하고, 240건에 대하여 동시화·표준화·전산화를 추진하여 행정능률의 향상을 도모하였다.

먼저 군포시의 동기능 전환에 따른 사무조정의 실태를 분석해 보면, 2001년 현재 동에서 시로 이관한 사무중 동에서 처리하고 있는 사무는 없다. <표 1>에서 보는 바와 같이 동기능전환 이전의 동사무총 676건 중 485건이 시로 이관되어 현재 시에서 처리하고 있으며, 나머지 191건을 동에서 처리하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>8)</sup> 191건의 동사무소 존치사무를 살펴보면, 지방세(4), 건설·건축(4), 교통(5), 청소·환경(2), 보건·복지(54), 산업경제(20), 기타(102) 등이다. 또한 시로 이관되어 처리되고 있는 사무의 처리현황을 분석해 본 결과, 동에서 처리하던 것보다 각 사무처리단계가 줄어들었음을 알 수 있었다. 예컨대, 각종 생활민원 접수 및 처리 사무의 경우, 이관 전에는 각 동사무소 접수 → 현장확인(동) → 해당실·과 이첩 → 민원인 통보 → 현장확인(시) → 해당 실·과 처리 → 민원인 통보의 7단계를 거쳐 수 행되었으나, 시로 이관 후에는 인터넷 또는 동접수 → 시민만족실 이첩 → 현장확인(기동반) → 기동반 또는 이첩처리 → 민원인 통보의 5단계로 줄어들었다. 이에 따라 업무처리시간의 단축과 예산이 절감되었으며, 주민에 대한 행정서비스의 효율성이 증대되었다고 할 수 있다.

8) 농촌지역인 군포 2동과 대야동은 191개 사무 모두가 존치되어 있으며, 나머지 동은 170개 단위사무가 존치되어 있다. 21개의 사무는 주로 농촌지역과 관련된 사무로 농지취득자격, 자격증발급, 실경지확인 신청 및 발급, 농지관리위원회 운영, 농지이용실태 조사, 농어업 재해발생신고, 농어민직업훈련신청 및 추천, 농어민후계자 실태조사, 농어민자녀 학자금 지원, 추곡수매, 농기계수량조사, 정부보조 농기계 사용확인, 농업기계화사업 지원대상조사, 죽거나 병든 가축 신고 및 보고, 입산신고 및 허가, 자경사실증명, 농어민사실증명, 어린이놀이터 유지보수, 방역소독, 공중화장실 점검 및 관리, 차량유지관리 등의 사무이다.

〈표 1〉 동기능 전환후 사무처리실태

주요분야	기능전환전 사무(건수)	기능전환 후	
		시이관 사무(건수)	동촌치 사무(건수)
계	676건	485건	191건
지방세	23	19	4
건설·건축	85	81	4
교통	21	16	5
청소·환경	52	50	2
보건·복지	105	51	54
산업·경제	107	87	20
기타	283	181	102

자료 : 군포시 시민만족실 내부자료를 참고하여 재작성, 2001. 2.

한편, 군포시 동기능전환에 따른 인력조정의 실태를 분석해 본 결과, 〈표 2〉에서는 보는 바와 같이 11개동 동사무소의 총 공무원수는 151명이었으나 동기능전환을 하면서 52명이 시로 이관되어 현재는 99명이 동사무소에 근무하고 있는 것으로 나타났다. 이는 1개동 당 평균 11명으로서 기능전환전의 동평균 13.7명에 비하여 약 4.7명이 감소한 것이다.

2001년 현재 동 공무원수가 가장 많은 동사무소는 10명으로, 산본2동, 오금동, 수리동, 궁내동의 4개동이며, 인구수가 가장 적은 대야동이 6명으로 공무원수가 가장 적은 분포를 보이고 있다. 이와 같은 사무와 인력의 축소로 군포시의 초기 동기능전환은 일단 성공한 것처럼 판단되며, 이러한 축소로 인한 빈 공간을 중심으로 동사무소 2층에 주민자치센터를 설치하여 운영하고 있다.

〈표 2〉 동기능 전환에 따른 인력조정 현황

동별	세대수 (세대)	인구수 (명)	공무원수			비고(개관일)
			기능 전환전	존치인력	이관인력	
계	86,983	270,853	151	99	52	'99. 9. 4. 치원조정 완료
군포1동	9,632	26,942	17	9	8	'99. 9
군포2동	7,744	25,859	14	9	5	기존구관:'99. 9, 신관:'00. 12.9
산본1동	8,857	25,295	14	9	5	'99. 7. 29
산본2동	9,144	30,084	14	10	4	'99. 9
금정동	6,963	19,973	13	8	5	'99. 9
재궁동	8,937	27,918	15	9	6	'99. 9
오금동	9,278	29,903	14	10	4	'99. 7
수리동	7,773	24,645	13	10	3	'99. 9
궁내동	7,530	25,441	13	10	3	'99. 9
광정동	9,295	29,096	14	9	5	청소년문화의 집(문체과)
대야동	1,830	5,697	10	6	4	'99. 9

자료 : 군포시 시민만족실 내부자료를 참고하여 재작성, 2001. 2.

## 2. 군포시 주민자치센터의 운영 실태 분석

### 1) 주민자치센터 시설 및 프로그램

군포시는 전 11개동에서 주민자치센터를 시범실시 하고 있으나 각 동마다 지역 및 프로그램 특성에 따라 주민자치센터의 명칭을 다소 달리하고 있다.<sup>9)</sup> 주민자치센터 사업은 23개 시설 54개 프로그램으로 시작하였으며, 주민의 욕구가 지속적으로 증가하여 2001년 현재는 30개 시설 98개의 프로그램을 운영하고 있다.

군포시 전 11개동의 주민자치센터 운영프로그램을 그 기능별로 유형화하여 분석해 본 결과 <표 3>과 같이 나타났다. 현재 전체 동에서 실시하고 있는 프로그램은 문화여가가 31종으로 가장 높고, 다음 건강교실 25종, 시민교육 20종, 정보화 10종, 지역복지 5종, 협동경제 4종, 자치활동 3종 등 98종이다. 따라서 현재 개설되어 있는 총 98종의 프로그램 가운데 건강교실을 포함한 문화여가가 56종으로 전체 57.1%를 차지하고 있어 가장 활성화되고 있는 프로그램이라 할 수 있다.

<표 3> 군포시 11개 동 주민자치센터 프로그램의 종류

구분	자치활동	문화여가	지역복지	시민교육	협동경제	정보화	건강교실
내용	지역문제토론, 마을환경정비, 자율방법	전시회, 음악감상실, 강연회, 취미교실 외 27개	불우이웃돕기, 봉사활동, 보건진료센터, 탁아소, 경로시설	회의장, 평생학습, 청소년교실, 노인교실 외 16개	농산물직거래장터, 자원활용 녹색가게, 중고물품교환센터, 알뜰시장	컴퓨터교육, 생활정보제공, 소시지제작, 인터넷 및 홈페이지 외 6개	헬스, 에어로비, 스포츠댄서, 단전호흡, 발맞사지외 15개
계	3	31	5	20	4	10	25

한편, 군포시 전 11개 동에서 시행되고 있는 프로그램은 비슷한 형태로 운영되고 있으나, 지역적 특성에 따라 약간의 차별성을 보이고 있다. 군포시 전 11개 동의 지역적 구분을 통해 프로그램의 특성을 분석해 보면, 지역적 특성에 따라 프로그램의 성격이 다소 다르게 운영되고 있음을 알 수 있다. 군포시는 산본 신도시와 군포 구 시가지 그리고 도농복합지역으로 크게 구분될 수 있는데, 신시가지에 거주하는 주민들은 신도시개발 후 타지역에서 입주한 사람이 대부분이지만, 구시가지에 해당하는 군포 1동, 군포 2동, 산본 1동, 금정동의 거주 주민들은 신도시 주민들보다 거주기간이 길고 정주의식이 강한 편이라 할 수 있다. 따라서 프로그램의 성격도 지역적 요구를 어느 정도 반영하여 실시하고 있는 것으로 보인다.

9) 예컨대, 군포 1동과 산본 1동이 '문화센터', 금정동과 오금동, 수리동은 '문화의 집', 산본 2동은 '어울마당', 궁내동은 '궁안말 쉼터', 대야동은 '사람들의 집'이라는 같은 명칭을 사용하고 있고, 주민자치센터 명칭을 그대로 사용하고 있는 동은 군포 2동과 재궁동이다.

〈표 4〉 군포시 지역별 주민자치센터 운영 프로그램의 특징

지역구분	프로그램	특색있는 프로그램
구도시	군포1동	이·미용실, 어린이공부방, 알뜰마당(아나바다)
	군포2동	미취학아동 중심프로그램
	산본1동	동아리형식으로 운영, '사랑나눔이회', 사물놀이
	금정동	365일 개방, 거의 모든 프로그램 무료
신도시	산본2동	동아리중심으로 활성화
	재궁동	청소년공부방
	오금동	탁구교실
	수리동	문화여가강좌가 대부분(모두 유료 강좌)
	궁내동	주부, 학생을 위한 프로그램이 대부분, 헬스는 전국최고 수준, 동민대화의 방
도농복합지역	광정동	헬스
	대야동	꽃길가꾸기, 반월저수지공원화작업 등

〈표 4〉에서 보는 바와 같이, 구도시의 경우, 군포 1동은 저소득층을 위한 지역복지프로그램이 다른 동에 비해 잘되어 있는 편이다. 군포 2동은 군포시가 위탁경영하고 있는 군포문화센터에서 성인을 위한 프로그램을 운영하고 있어, 주민자치센터에서는 미취학아동과 젊은 주부들을 위한 강좌가 상대적으로 잘 되어 있다. 산본 1동은 신도시와 구도시가 반반씩 걸쳐있으며 아파트단지와 단독주택 지역이 섞여있다. 또한 주민의 경제적 상황도 산본 신시가지의 다른 동에 비해 상대적으로 낮은 편이다. 이러한 특성을 반영하여 불우이웃을 돋기 위한 자원봉사모임인 '사랑나눔이회'가 1999년 4월에 발족되었고 현재 수급자 혜택을 받지 못하는 어려운 가정 75세대에 도움을 주고 있다.

신도시지역은 산본 2동을 제외하고는 대개 건강교실을 포함한 문화여가프로그램이 상대적으로 많은 편이다. 건강교실은 주민들의 건강에 대한 관심을 반영하는 것이라고 볼 있으며, 문화여가프로그램은 군포시의 다른 관공서(여성회관, 시립도서관 등)에서 하는 프로그램과 겹치는 부분이 많다. 대야동은 신도시 개발로 인한 농지공간의 필요성 때문에 1994년 군포시로 편입되었으며 대부분이 개발제한구역으로 되어 있는 도농복합지역이다. 대야동은 도심밀집지역과는 달리 농촌경관이 펼쳐지고 있고 반월저수지와 갈치저수지가 있어 경관이 아름다운데, 군포시민의 입장에서는 생태적으로 개발하고 보존해야 할 중요한 자산이다. 이러한 특성을 반영하여 지역주민들은 꽃길가꾸기사업을 실행했고, 반월저수지공원화작업 등 지역현안에 대해 토론할 수 있는 프로그램의 개발을 요구하고 있는 것으로 나타나고 있다.

## 2. 주민자치센터 이해관계자의 실태 분석

주민자치센터에 직·간접적으로 관련되는 이해관계자들은 많이 있을 수 있으나, 주요 이해관계자는 주민자치센터를 직접 이용하는 이용주민과 자원봉사자 그리고 주민자치센터의 실질적 운영의 역할을 담당하고 있는 주민자치위원회라 할 수 있다.

먼저 군포시 주민자치센터를 주로 이용하는 주민들은 학생과 주부가 대부분인 것으로 나타났다. 이는 프로그램 개설시간이 대부분 공무원의 근무시간대와 일치하고 프로그램의 내용이 이들을 주 대상으로 하고 있기 때문인 것으로 보여진다. 결국 이러한 현상은 직장인이나 노인

계층은 거의 이용하지 못하고, 프로그램도 학생과 주부들을 중심으로 하는 편향된 프로그램화 현상으로 이어지게 하는 주요 요인이라 할 수 있다. 아울러 하나의 동호회에서 한 공간을 계속 독차지하고 있어 다른 동호회나 지역주민이 공간확보에 어려움이 있어 갈등이 발생하기도 한다.

둘째, 주민자치센터 운영의 활성화를 위해서는 자생적이고 자발적인 주민조직의 활성화와 함께 자원봉사자의 확보가 필수적이다. 군포시는 자원봉사자의 필요성에 따라 사회과에 설치되어 있는 '자원봉사센터'와 연계하여 추진한 결과, 〈표 5〉와 같이 현재 180명에 달하는 자원봉사자가 참여하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 자원봉사 중 주부가 대부분 차지하고 있으며 강사의 비율이 상당히 낮아 문제점으로 대두되고 있는 현실이다.

〈표 5〉 군포시 주민자치센터 자원봉사자 현황

구분	인원 (명)	성별		근무분야별			계층별				
		남	여	강사	운영위원	기타	주부	회사원	자영업	노인	기타
군포시	178	34	144	18	118	42	148	7	12	2	9

이러한 현상은 자원봉사를 희망하는 사람이 적으며 자치위원회 활동이 아직 미흡하여 행정 기관중심의 운영이 불가피한 것으로 보여지나, 지역내 적합한 인물의 부족으로 강사섭외가 어렵게 된 요인이 작용한 것으로 보여진다. 또한 강좌가 비인기 종목의 경우, 회원수가 적어 개강을 하지 못하거나 높은 수강료를 요구하고 있어 강사료 확보문제가 발생하는 어려움이 따르고 있다. 따라서 자원봉사에 대한 마인드를 갖춘 인력을 확보하는 것이 자치사업운영에 중요한 것인 만큼 최소한의 실비보상책으로서 식대와 교통비 정도는 지급되어야 할 것으로 판단된다.

셋째, 주민자치센터의 성공적 운영을 위해서는 지역주민의 관심과 참여를 적극 유도해야 할 주민자치위원회의 주도적 역할이 중요하다. 주민자치위원회는 '주민자치센터의 시설 및 프로그램을 결정하고 지역 및 주민을 위해 봉사하는 기관'으로서 주민자치센터의 실질적인 역할담당자라 할 수 있다. 주민자치위원회는 예·결산보고, 주민자치센터 운영현황보고 및 검토, 연기(반기, 분기) 사업계획 논의 및 평가 등에 대한 심의기구로서 역할을 하고 있다.<sup>10)</sup>

군포시의 주민자치위원회는 1999년 4월 11개동에서 175명의 주민자치위원을 전면적으로 위촉하면서 설치되었다. 당시는 주로 전문성보다는 지역사회단체의 대표들로 구성되었는데, 이러한 상황은 2001년 8월 현재도 크게 달라지지 않고 있다.

10) 주민자치위원회의 주요심의사항은 ① 주민자치센터의 설치·운영에 관한 사항, ② 주민의 문화·복지·편익증진에 관한 사항, ③ 주민의 자치활동 강화에 관한 사항, ④ 지역공동체형성에 관한 사항, ⑤ 기타 주민자치센터의 운영 등에 관하여 필요한 사항 등이 있음(행정자치부 주민자치설치 운영 및 조례개정 준칙<2002. 3 참조>; 군포시 주민자치센터 운영조례 준칙<2000. 1. 11> 참조).

〈표 6〉 군포시 각 동별 주민자치센터 구성현황

동별	구성인원			구성분포							동별 위원장의 출신현황
	계	남	여	시의원	동정자문위원	통장	새마을지도자부녀회	아파트입주자대표	노인회	기타*	
총계 (%)	249 (100)	192 (77)	57 (23)	10	66	16	23	18	8	108	11
군포1동	25	17	8	1	10	1	3	-	1	9	동정자문위원
군포2동	25	20	5	1	10	1	2	-	1	10	통장
산본1동	24	20	4	1	7	1	4	1	-	10	지방의원
산본2동	21	17	4	1	7	-	3	1	-	9	동정자문위원
금정동	25	22	3	1	7	1	1	-	1	14	동정자문위원
재궁동	18	14	4	-	2	-	-	-	2	14	사업가
오금동	21	18	3	1	9	1	1	7	-	2	지방의원
수리동	20	10	10	1	2	3	2	3	-	9	통장
궁내동	25	21	4	1	11	2	2	3	-	6	동정자문위원
광정동	24	19	5	1	-	1	1	3	1	17	동정자문위원
대야동	21	14	7	1	1	5	4	-	2	8	동정자문위원

\* 기타에는 일반주민, 교수, 자영업자, 학원강사, 시민단체회원, 상가번영회 임원등이 포함됨.

자료 : 군포시 시민만족실 내부자료를 참고하여 재작성, 2001. 1.

〈표 6〉에서 보는 바와 같이 주민자치위원회 구성인력은 총 249명으로 여성(23%)보다 남성(77%)의 비율이 월등히 높고, 이 중 기타가 108명으로 가장 많으며 이어 동정자문위원 66명, 새마을지도자부녀회 23명, 아파트입주자대표 18명, 통장 16명, 시의원 10명, 노인회 8명의 순으로 나타나고 있다.<sup>11)</sup> 이러한 주민자치위원회의 출신성향의 차이에 의해 갈등이 발생하는 경우가 있다. 예컨대, 동정자문위원이나 통장출신 그리고 시의원, 관변단체 출신 등 기존의 지역유지를 중심으로 한 기득권 그룹과 지역내 NGO출신, 사회사업가, 사회봉사자 등 새로 운 분야의 젊은 위원간에 지역의 문제에 대한 시각의 차이 및 그 해결방안을 두고 보이지 않는 갈등이 발생하고 있다. 이는 일부 주민자치위원회의 경우 과거 동정자문위원회와 같은 성격으로 주민자치위원회를 이해하고 참여하고 있기 때문이다.<sup>12)</sup> 한편 군포시의 경우 전 11개동 중 재궁동을 제외하고는 주민자치위원회에 시의원이 포함되어 있고, 산본1동과 오금동은 시의원이 주민자치위원장을 맡고 있어 행정자치부의 주민자치센터 운영지침에 역행하는 모습을 보이

11) 2001년도 군포시의 주민자치위원회 회의 개최건수 및 심의사항은 다음과 같음. 즉 군포1동은 21회 개최하여 31건 심의, 군포2동은 13회에 8건, 산본1동은 7회 11건, 산본2동은 12회 20건, 금정동은 10회 11건, 재궁동은 6회 11건, 오금동은 7회 7건, 궁내동은 12회 6건, 광정동은 6회 16건, 대야동은 5회 14건 등 총 99회 개최하여 135건을 처리하였음. 주요 심의내용은 각 동마다 차이가 있으나 주로 회적심의, 주민자치센터 시설설치 및 프로그램 심의, 주민자치센터 운영결산 심의, 위촉장 수여, 프로그램 운영시간 조정, 자치센터운영사항에 관한 사항 및 주요 홍보사항 전달, 주민숙원사업 보고, 주민의견사업 우선순위 결정 등이 각 주민자치위원회의 주요 공통 심의사항임.

12) 주민자치위원회는 '주민자치센터의 시설 및 프로그램을 결정하고 지역 및 주민을 위해 봉사하는 기관'인데 비해 동정자문위원회는 '통장에 대한 지역행정 자문기구'라고 할 수 있으므로 그 개념과 기능이 다른데도 불구하고 이를 혼동하여 주민자치센터 설치 초기에 양 기관간 갈등이 존재하였다. 그러나 최근 행정기관 내에 자문기관이 많다는 점과 함께 양 기관간의 갈등관계를 해소해 보고자 주민자치위원회와 동정자문위원회를 통합·운영하는 추세이다.

고 있는 것은 물론, 순수한 지역주민자치성격의 모임이 지역정치에 이용될 수 있는 소지가 있다고 볼 수 있다.<sup>13)</sup>

### 3. 주민자치센터 운영에 대한 이용주민의 평가와 인식

#### 1) 주민자치센터 운영에 대한 전반적인 평가

주민자치센터의 운영에 대한 전반적인 평가를 위해 「자금 이용하고 계신 주민자치센터가 과거 동사무소에 비해서 어떻다고 생각하십니까?」라는 문항을 제시하여 보았다.

〈표 7〉에서 보는 바와 같이 주민자치센터 이용주민들은 과거 동사무소에 비해 현재 주민자치센터가 '매우 좋아졌다' 27.3%, '좋아졌다' 52.4%로 나타나 대체로 긍정적인 인식(79.7%)을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 동사무소 업무의 시청으로의 전환에 따른 불편여부에 대해서는 '잘 모르겠다'라는 응답이 전체 50.6%로 지배적인 가운데, '불편하지 않다'라는 응답(20.4%)보다는 '불편하다'라는 응답(24.7%)이 더 높게 나타나고 있다.

〈표 7〉 현재 주민자치센터에 대한 평가

#### 전반적인 운영의 평가

구분	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족	모르겠다	무응답	계
빈도	63	121	17	1	1	18	10	231
%	27.3	52.4	7.4	0.4	0.4	7.8	4.3	100.0

#### 동사무소 업무의 시업무로의 이전에 따른 불편여부

구분	그렇다	아니다	잘 모르겠다	무응답	계
빈도	57	47	117	10	231
%	24.7	20.4	50.6	4.3	100.0

이러한 결과로 볼 때, 이용주민들은 주민자치센터가 도입·운영되고 있는 현실에 긍정적인 평가를 하고 있으나, 동사무소 업무의 본청으로의 이전에 대해서는 다소 불편을 느끼고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 동기능 전환에 따른 기존 동사무소의 업무 중 대부분의 민원 및 현장업무가 이관됨으로 인해 주민들이 다소 불편을 겪고 있는 것으로 판단된다.

#### 2) 주민자치센터의 시설에 대한 평가와 인식

현 주민자치센터의 시설에 대한 전반적인 평가를 위해 주민자치센터 이용주민들의 만족도를 알아보았다. 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 현 주민자치센터의 시설에 대한 이용 주민들의 만족도는 불만족스럽다(1.7%)라는 응답에 비해 만족스럽다(62.8%)라는 응답이 매우 높게 나타남으로써 대체로 긍정적인 평가를 하고 있음을 알 수 있다. 또한 주민자치센터의 시설 중 탁아방, 휴게실 등의 각종 편의공간에 대한 만족도를 알아본 결과, 역시 각종 편의공간에 대하여도

13) 예컨대, 자치단체장이 본인과 가까운 사람을 주민자치위원으로 천거하거나 일부 시의원은 자기지역에서 다음 선거를 의식해 주민자치위원으로 활동하는 경우가 이에 해당된다고 볼 수 있다. 또한 행 정자치부 준칙 제17조의 규정과 관련하여 볼 때, 주민자치위원장을 지방의원 또는 공무원으로 위촉할 경우 선거 활동금지 기간·종에도 주민자치센터의 운영을 통해 선거활동이 가능하게 되는 문제점이 존재하나, 이를 근본적으로 제한할 수 있는 규정이 없다.

불만족스럽다(12.2%)는 인식보다는 만족스럽다(32.8%)이 응답 비율이 더 높게 나타남으로써 대체로 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 주민자치센터 시설의 평가

주민자치센터의 시설							
구분	아주만족	대체로만족	그저그렇다	대체로불만족	아주불만족	무응답	계
빈도	23	122	46	4	0	36	231
%	10.0	52.8	19.9	1.7	0.0	15.6	100.0
탁아방, 휴게실 등 각종 편의 공간							
빈도	10	66	67	23	5	60	231
%	4.3	28.6	29.0	10.0	2.2	25.9	100.0

이번에는 주민자치센터의 발전을 위하여 갖추어야 할 시설은 무엇인지를 이용주민에게 질의해 보았다. 〈표 9〉에서 보는 바와 같이 휴게실 및 각종 편의공간이 전체 32.8%로 가장 높은 비율을 보이고 있고, 이어 교육시설 공간(30.0%), 탁아방 등의 복지시설공간(19.8%), 주민자치공간(7.9%)등의 순으로 나타났다. 따라서 향후 주민자치센터의 시설측면에서 편의공간이나 교육시설 등에 더욱 관심을 기울여야 할 필요성이 있다고 보여진다.

〈표 9〉 향후 주민자치센터가 갖추어야 할 시설

구분	탁아방등의 복지시설	컴퓨터이용공간, 독서실 등 교육시설공간	휴게실 및 각종편의공간	주민자치공간(주민소 모임, 사랑방 등의 회의 및활동공간)	기타	무응답	계
빈도	50	76	83	20	2	22	253*
비율	19.8	30.0	32.8	7.9	0.8	8.7	100.0

\* 중복응답자 22명, 중복응답자 비율 9%

### 3) 주민자치센터 프로그램의 평가와 인식

현 주민자치센터의 프로그램 운영에 대한 평가를 위해 프로그램 내용의 평가, 강사의 질 평가, 수강료의 평가 등 3개 문항을 구성하여 이용주민들의 만족도를 알아보았다.

〈표 10〉에서 보는 바와 같이 주민자치센터의 프로그램의 내용을 비롯한 3개 문항에 대한 이용주민들의 만족도는 '불만족스럽다'라는 응답보다는 '만족스럽다'라는 응답비율이 높게 나타남으로써 대체로 현 주민자치센터의 프로그램 운영에 대해 긍정적인 평가를 하고 있음을 알 수 있다. 3개 문항에 대한 긍정적인 응답(아주만족+대체로 만족) 비율면에서 볼 때, 프로그램의 내용(68.0%)이 가장 높고, 이어 각종 프로그램에 대한 수강료(64.9%)로 나타났으며, 강사의 질(48.5%)이 상대적으로 가장 낮은 만족도를 보이고 있다.

〈표 10〉 주민자치센터 프로그램 운영에 대한 평가

프로그램의 내용							
구분	아주만족	대체로만족	그저그렇다	대체로불만족	아주불만족	무응답	계
빈도	34	123	50	1	0	23	231
%	15.0	53.0	21.6	0.4	0.0	10.0	100.0
강사의 질							
빈도	36	76	51	2	2	64	231
%	15.6	32.9	22.0	0.9	0.9	27.7	100.0
수 강 데							
빈도	50	100	33	6	2	40	231
%	21.6	43.3	14.3	2.6	0.9	17.3	100.0

이번에는 향후 주민자치센터의 발전을 위해 어떠한 프로그램에 보다 치중해야 할 것인지를 이용주민에게 질의해 보았다. 〈표 11〉에서 보는 바와 같이 주민들의 문화·여가 증진을 위한 프로그램 운영이 가장 높은 26.9%의 비율을 보이고 있고, 이어 주민들의 평생교육과 관련한 프로그램(24.4%), 주민들의 복지와 관련된 프로그램(15.6%), 지역자치를 위한 주민자치모임 프로그램(13.8%), 지역사회의 발전과 상호부조 프로그램(10.9%)의 순으로 나타났다.

이러한 결과로 볼 때, 군포지역 주민자치센터 이용주민들은 운영프로그램으로 '문화·여가증진 프로그램', '평생교육관련 프로그램', '복지관련 프로그램'을 요구하고 있음을 알 수 있다. 한편 '지역자치발전과 상호부조프로그램', 특히 '주민자치모임 프로그램의 운영에 대한 요구가 매우 낮은 점은 아직도 군포시 지역주민들이 동사무소에 주민자치센터가 설치된 근본 취지를 이해하지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 11〉 주민자치센터에 필요한 프로그램

구분	주민들의 문화·여가를 위한 프로그램	주민들의 복지와 관련된 프로그램	주민들의 평생교육관련된 프로그램	지역사회발전과 상호부조프로그램	지역자치를 위한 주민자치프로그램	무응답	계
빈도	74	43	67	30	38	23	275*
%	26.9	15.6	24.4	10.9	13.8	8.4	100.0

\* 중복응답자 44명, 중복응답자 비율 16%

#### 4) 주민자치위원회에 대한 인식

군포시 주민자치센터의 주도적 역할을 담당하고 있다고 할 수 있는 주민자치위원회는 프로그램에 대한 제안, 운영비 문제 논의, 기구확충 및 회원모집 논의 등 여러 가지 일을 수행하고 있다. 주민자치위원은 독립된 의결기관이나 집행기관이 아니라 심의기구로서 담당공무원의 성향에 따라 단순보고를 받는 위치에 있는가 하면, 적극적으로 활동할 수 있는 위상을 부여받기도 한다. 따라서 이용주민이 생각하고 있는 주민자치위원회가 수행해야 할 실질적 역할과 함께 주민자치위원의 적격자, 주민자치위원의 선정방식에 대해 어떠한 인식을 하고 있는지를 파악하여 향후 주민자치위원회 구성시 참고하는 것은 중요한 의미를 갖는다.

먼저 주민자치센터 운영을 위해 주민자치위원으로 적합한 대상을 두 가지만 선택하도록 질의

해 보았다. <표 12>에서 보는 바와 같이 전체 응답자의 34.1%가 '지역시민(주민)단체 대표'라고 응답하고 있으며, 두 번째로 24.2%인 지역내 거주하고 있는 '각 분야 전문가'라고 대답하고 있다. 다음으로는 담당공무원(18.6%), 시의회 의원(8.1%), 통장(7.1%) 등을 들고 있다.

이러한 결과로 볼 때, 군포시 주민자치센터 이용주민들은 주민자치위원으로 지역시민(주민)단체 대표나 지역내 거주하고 있는 전문가들이 주민자치위원으로 적합하다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 반면 현 군포시 주민자치위원회의 약 30%를 차지하고 있는 과거 동정자문위원 출신이나 10명이나 되는 시의원은 주민자치위원들로 적합하지 않다고 생각하고 있는 것으로 보인다.

<표 12> 주민자치위원으로 적합한 대상자(2개 선택)

구분	통장	담당공무원	시의회의원	도의원	지역시민(주민) 단체 대표	직능단체 대표	각 분야 전문가	무응답	계
빈도	28	73	32	1	134	6	95	24	393*
%	7.1	18.6	8.1	0.3	34.1	1.5	24.2	6.1	100.0

\* 중복응답자 162명, 중복응답자 비율 41%

둘째, 주민자치위원은 어떻게 선정되어야 하는지를 질의한 결과, <표 13>과 같이 나타났다. 주민자치위원회의 선정방법으로는 '지역시민(주민)단체의 추천'으로 선정되어야 한다는 응답이 전체 응답자의 41.3%로 가장 높고, 이어 '일정 수 이상 지역주민의 추천'이 28.9%의 비율을 보이고 있는 것으로 나타나 주민자치센터 이용주민들은 대체로 지역주민들의 대표나 지역주민 자신들이 직접 주민자치위원을 선정하고 싶어하는 것을 알 수 있다.

<표 13> 주민자치위원회의 선정방식

구분	시장임명	동장의 추천	지방의 원 추천	지역시민(주민) 단체 추천	일정 수 이상의 지역주민의 추천	기타	무응답	계
빈도	5	36	1	100	70	3	27	242*
%	2.1	14.9	0.4	41.3	28.9	1.2	11.2	100.0

\* 중복응답 11명, 중복응답비율 5%

셋째, 주민자치위원회는 어떠한 역할을 해야하는지를 질의해 본 결과, <표 14>와 같이 나타났다. 이용주민 전체 응답자의 39.2%가 '주민자치센터 담당공무원과 함께 주민자치센터의 공동운영'을 가장 높게 인식하고 있으며, 다음으로 '주민자치위원회가 주민자치센터를 실질적으로 책임을 지고 운영'(24.6%)하는 것과 '주민자치센터를 담당공무원이 책임지고, 주민자치위원회는 주민자치센터를 감시하고 보조하는 역할(22.8%)이 비슷한 인식비율을 보이고 있다.

이러한 결과로 볼 때, 아직 주민자치센터가 실질적인 정착단계라 보기에는 어려운 시점에서 이용주민들은 주민자치위원회가 실질적 책임을 지고 운영하는 것보다는 관계 공무원과 주민자치위원회가 서로 긴밀한 협조관계를 유지하면서 공동으로 운영하는 것이 바람직하다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

〈표 14〉 주민자치위원회의 역할

구분	주민자치센터를 담당공무원이 책임지고 주민자치위원회는 주민자치센터 감시 및 보조	주민자치센터 담당공무원과 함께 주민자치센터의 공동운영	주민자치위원회가 주민자치센터를 실질적으로 책임지고 운영	주민자치위원회 구성의 필요성을 느끼지 못한다	무응답	계
반도	53	91	56	8	23	231
%	22.8	39.2	24.2	3.4	9.9	100.0

#### IV. 주민자치센터의 발전방안

##### 1. 현장업무의 동사무소 환원 및 인력 환원의 검토

동기능전환에 따라 군포시 11개 동사무소의 기존 사무와 인력에 있어서 대폭적인 조정이 있었음을 알 수 있었다. 즉 동기능 전환이전의 동사무 총 675건 중 485건이 시로 이관되었으며, 151명의 기존 동사무소 공무원이 99명으로 감소함으로써 행정의 능률성을 도모하고자 하는 성과는 충분히 달성하였다고 볼 수 있다. 그러나 기존 동사무소의 업무중 대부분의 민원 및 현장업무가 본청으로 이관됨으로써 지역주민들은 예전에 동네에서 처리할 수 있는 일을 본청으로 찾아가야 하는 불편을 겪고 있다. 실제 이용주민들의 평가에서도 동사무소 업무가 시로 전환된 것에 다소 불편을 느끼고 있다는 인식비율이 높은 점에 보다 주목할 필요가 있다. 특히 지역적 특성을 고려치 않고 획일적으로 인력조정을 한 결과, 동 행정 수행에 필요한 최소인력의 부족으로 동업무 수행에 차질을 보이는 경우가 있을 것으로 보여진다. 따라서 동사무소 업무에서 본청으로 이관된 업무 가운데, 청소업무, 재해업무, 방역업무, 도농복합지역의 농지업무 중 일부는 동사무소 업무로의 환원과 함께 이에 따른 인력의 환원도 고려해 볼 만하다.

##### 2. 이용자계층의 확대와 자원봉사자 활동의 강화

주민자치센터는 근본적으로 주민자치의 실현을 위해 설치된 공간이며 조직이다. 즉 주민자치센터는 지역에서 발생하는 모든 문제를 지역주민들이 모여 논의하여 자체적으로 해결하는 '지역사랑방'은 물론 지역주민의 문화공간으로서 의미를 담고 있다. 따라서 주민자치센터를 이용하는 대상자는 어느 한 계층에 국한되어서는 바람직스럽지 않다.

현 군포시 주민자치센터 이용주민조사의 경우, 이용 주요계층이 주부(65.8%)로 집중되어 있고, 연령대에서도 30-40대(66.6%)의 비율이 높은 점으로 보아 직장인이나 노인계층은 거의 이용을 하지 않고 있다고 할 수 있다. 따라서 지역주민의 주민자치센터에 대한 인식제고를 위해 주민자치센터 운영에 대한 적극적인 주민의견을 수렴하는 노력과 함께 주민자치센터에서 지역주민을 위한 이벤트 행사를 개최하는 홍보노력을 강화해야 할 필요성이 있다.

또한 주민자치센터의 활성화를 위해서는 자생적이고 자발적인 자원봉사자의 확보가 필수적이다. 현 군포시의 경우, 자원봉사 중 주부가 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있고, 특히 강사의 비율이 매우 낮게 나타나고 있다. 따라서 자원봉사의 활동을 보다 강화시켜야 할

것인데, 이를 위해서는 개인단위의 참여보다는 조직이나 집단단위의 참여를 유도해야 할 것이다. 즉 지역사회조직, 동호인 조직, 각종 직능조직 등이 주민자치센터에 적극 참여할 수 있도록 여건을 조성할 필요성이 있다. 아울러 지역내 대학생이나 직업을 갖고 있지 않는 학력이 높은 여성들을 자원봉사 및 전문강사로 활용하되, 대학생들에게는 자원봉사점수를 부여시키는 방안과 일반여성들에게는 수당을 포함한 적절한 강사료를 지급할 필요성이 있다.<sup>14)</sup>

### 3. 주민자치센터의 시설 및 프로그램의 다양화

주민자치센터가 지역의 특성에 맞게 지역주민의 의견을 수렴하여 시설을 설치·운영하기보다는 먼저 설치·운영하고 있는 지역의 주민자치센터를 모방하는 사례가 많다는 지적이 제기되고 있다. 현 군포시의 경우도 주민자치센터마다 주민휴게실, 인터넷방, 영화관람실, 대화의방, 취미교실 등 거의 비슷한 시설을 설치·운영하고 있는 것이 일반적이다. 또한 주민자치센터를 이용하는 주요계층이 주부에 집중되어 있다보니 프로그램도 건강교실을 포함한 문화여가 위주의 프로그램화(56.9%)되어 있는 데, 주로 꽃꽂이, 종이접기, 에어로빅, 서예교실, 인터넷부스, 도서실 등을 중심으로 편성되어 있는 면을 볼 수 있다. 따라서 지역특성에 맞는 주민자치센터의 설치와 주민자치센터 상호간 네트워크를 구축할 필요성이 있다. 이를 위해 지역의 주거실태, 성별, 연령별, 지역의 산업 등을 파악하여 지역주민이 원하는 시설 및 프로그램을 운영하도록 해야 할 것이다. 또한 주민자치센터 상호간 네트워크 구성은 3개 동을 기본단위로 하되, 각 동마다 시설 및 프로그램을 특화시켜 3대동간에는 서로 같은 시설이나 프로그램이 중첩되지 않도록 함으로써 타동의 주민들도 자유롭게 이용할 수 있도록 하는 방안도 모색할 필요가 있다. 또한 시설에 따른 사용료와 프로그램 수강료의 적절한 정수·관리를 통해 주민자치센터의 운영에 보다 효율성을 확보할 수 있도록 해야 한다. 특히 사용료는 수익자 부담원칙과 공공성을 고려하여 정하고, 수강료는 반드시 자치센터 운영에 필요한 경비로 사용되도록 하여야 한다.

### 4. 주민을 위한 주민자치위원회 구성과 역량강화

주민자치센터의 성패를 좌우할 수 있는 가장 큰 요인은 주민을 위한 주민자치위원회 구성이라 할 수 있다. 보다 실질적으로 주민의 대표성을 확보하고 지역과 주민을 위한 주민자치위원을 참여시키기 위해서는 주민자치위원을 행정기관(동장)이 일방적으로 위촉하기보다는 주민의 의사가 반영되고 주민참여가 가능한 주민자치위원의 선임방식이 필요하다.<sup>15)</sup> 특히 행정기관(동장)이 위원을 위촉할 경우에는 각계 각종이 균형 있게 참여할 수 있도록 해야 하며 봉사정신이나 전문지식을 갖춘 사람이 위원이 될 수 있도록 신증을 기할 필요가 있다. 아울러 위촉된 위원들의 주요인적사항을 주민에게 공개함으로써 위원들의 신뢰성과 책임성을 보다 확보해야

14) 자원봉사자에게는 예산의 범위내에서 필요한 실비를 지급할 수 있고, 자원봉사가 아닌 강사에게는 예산의 범위내에서 강사수당을 지급할 수 있다(행정자치부, 주민자치센터설치 및 운영의 개정준칙, 2002. 3. 자체13101-141 참조).

15) 또한 의회가 의원을 주민자치위원장이 되도록 하는 조례안도 효력이 없음에 유의하여야 한다. 예컨대, 최근 대법원은 '의회가 당해 의원을 당연직 주민자치위원장으로 재의결한 주민자치센터조례안은 효력이 없다'라는 지방의회조례안의결취소 판결을 내렸기 때문이다(대법 2001헌64 지방의회조례안 의결취소, 2001. 12. 11 대법원판결선고 참조).

한다.<sup>16)</sup>

현 군포시 주민자치센터 이용주민 조사의 경우, 주민자치위원으로 지역정치인이나 행정공무원보다는 지역주민단체 대표를 가장 선호하고 있고, 운영위원의 선임방식에서도 전체 70.2%가 지역주민들의 대표나 지역주민자신들이 직접 운영위원을 선정하는 방식을 선호하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 향후 주민자치위원의 선임방식은 동장이나 통장을 중심으로 한 주민자치위원의 선임방식보다는 지역주민대표나 주민이 직접 선정하는 방식이 모색되어야 할 것이다. 한편, 각 지역에 소재하는 각급학교, 통·리장 대표, 주민자치위원회 및 교육·언론·문화·예술 기타 시민·시민단체에서 추천하는 후보자 중 동장이 가장 적합한 위원으로 위촉하는 절충방법도 바람직하다고 할 수 있다.

## 5. 민·관 파트너십의 구축

오늘날 정부와 시민간의 관계는 기존 상호간 권위적 통치관계에서 수평적 협동관계로 전환되고 있다. 특히 공공서비스 전달차원에서 정부와 시민간의 협동생산이 부각되고 있는데, 심화되어가고 있는 지역사회의 재정압박 하에서 이전에는 정부가 책임졌던 공공서비스의 역할을 시민이 함께 수행하도록 하는 것이라고 볼 수 있다(Shafritz, 1998: 531). 이는 정부가 공공서비스 전달의 독점적 지위와 역할을 수행하는 것이 아닌 지역주민과 근린조직이 참여하는 분권화된 시스템이라는 차원에서 중요한 의미를 갖는다.

주민자치센터는 지역사회의 운영을 구성원들이 자치적으로 자신의 일들을 수행해 나가는 새로운 문화를 형성해 가는 과정이라 할 수 있다. 행정의 요구에 따라 주민이 협력하는 방식이 아니라 주민들이 주체가되어 스스로 책임을 질 수 있도록 행정이 어떻게 협력할 것인가하는 방식이다. 따라서 주민자치센터가 진정한 지역주민의 활동의 장(場)뿐아니라 주민의 종합적인 생활공간으로서 정착되기 위해서는 주민과 행정간의 새로운 파트너십이 형성되어야 한다. 이를 위해 지방정부차원에서는 종합적인 지원책이 마련되어야 할 필요가 있는데, 특히 동(읍·면)장을 비롯한 공무원들은 주민자치센터가 잘 정착될 수 있도록 행정적, 재정적 지원을 아끼지 말아야 하며,<sup>17)</sup> 주민들과 적극적인 대화를 통해 의견을 충분히 수렴할 수 있도록 노력해야 한다. 아울러 지방자치단체(지방정부와 시의회), 동장, 담당공무원, 사무장, 주민자치위원, 주민 등이 상호 유기적으로 연계되어 주민자치센터를 활성화시킬 수 있는 역할분담이 이루어져야 할 필요성이 있다.

16) 읍·면·동장은 위원을 위촉할 경우 교육계, 언론계, 문화·예술계, 관계, 경제계, 일반 주민 등 각계각층이 균형있게 참여할 수 있도록 위촉하되, 어느 한 계층에 소속된 위원이 전체 위원 1/3을 초과해서는 안되며, 특히, 여성위원의 참여를 적극 장려하여 전체 위원의 1/3이상이 되도록 노력하여야 한다(행정자치부, 주민자치센터 설치 및 운영조례 개정 준칙, 제17조의 3항 참조), 또한 읍·면·동장은 고문을 포함한 위원전원에 대한 주요 인적사항을 매년도 개시 1개월이내 공고·게시 등의 방법에 의해 일반주민에게 공개하여야 한다(동 준칙 제17조 제6항 참조).

17) 특히 군포시 주민자치센터의 예산면에서 보면, 현재 11개동 전체의 자원봉사자 급식비는 총 8,250만원이며, 주민자치위원수당은 총 5,468만원이다. 2001년 현재 군포시 주민자치센터 총 예산은 1억 3,718만원으로 군포시 동사무소 총예산액 17억여원의 7.8%에 그치고 있다. 따라서 완전한 민간주도형 주민자치센터로 전화되지 않은 시점에서 주민자치센터 제 역할을 수행하기 위해서는 양질의 프로그램 운영, 유능한 강사의 초빙, 자원봉사자 확보를 위한 홍보 등을 위한 재정지원이 더 확대되어야 할 필요성이 있다. 특히 투입되는 예산은 시설비 위주의 경직성 경부를 지양하고 프로그램 개발과 운영에 많은 비중을 두어야 할 것이다.

## V. 결 론

오늘날 지방정부는 급변하는 환경변화에 대응할 수 있는 조직의 유연성은 물론 내부 관리의 효율화를 통해 지역주민에게 보다 질 좋은 행정서비스를 제공해야 필요성이 절실히 요구되고 있다(박기관, 2001 : 30).

주민자치센터 제도는 지방자치의 실시와 교통·통신의 발달 등으로 인하여 지역사회를 둘러싸고 있는 정치·행정·사회·경제 등 모든 분야에 있어서의 환경변화에 효과적으로 대응하여 지역사회를 보다 바람직한 방향으로 발전시키기 위하여 도입되었다. 특히 지역주민들이 자발적으로 사회적·문화적 활동에 참여할 뿐 아니라 지역문제를 스스로 결정할 수 있는 토대를 마련해 준다는 점에서 그 가치가 인정된다.

본 연구는 군포시 주민자치센터를 사례로 삼아 그 운영의 실태를 분석함은 물론 실제 이용주민들을 대상으로 평가하여 발전방안을 도출해 보았다.

현 군포시의 주민자치센터는 동기능 전환에 따라 사무 및 인력조정 등으로 인해 행정의 효율화를 도모하고 있고, 지역주민을 위한 시설과 프로그램을 운영함으로써 이용대상자의 만족률이 높은 점(79.7%)으로 보아 어느 정도 소기의 성과를 거두고 있다고 보여진다. 그러나 주민자치센터 설치의 근본취지인 지역의 주민자치를 위한 모임의 장소로서의 인식의 부족과 이에 따른 관련 프로그램이 아직 부족하고, 주민자치센터 설치의 초기단계로 인해 그 운영상에 있어서 적지 않은 문제점이 노정되고 있다. 군포시 주민자치센터의 실태분석과 평가를 통해 나타난 문제점을 토대로 몇가지 방안을 제시하였는데, 1) 현장업무의 동사무소 환원 및 인력 환원의 검토, 2) 이용자계층의 확대와 자원봉사자 활동의 강화, 3) 주민자치센터의 시설 및 프로그램의 다양화, 4) 주민을 위한 주민자치위원회 구성과 역량강화, 5) 민·관 파트너십의 구축이 그것이다.

현재는 주민자치센터에 대한 이해부족과 각자의 이해관계, 그리고 운영상의 문제점으로 인해 이 제도에 대한 많은 논란이 일고 있는 실정이다. 그러나 어떠한 제도도 처음부터 완벽한 제도는 있을 수 없다. 초기단계에서 나타난 제도적·운영적인 문제점에 대하여 행정기관과 지역주민이 서로 노력하여 보완하면 훌륭한 제도로 정착될 것이다. 일본과 독일 등 선진국의 경우도 수십년의 세월이 지나 우리 나라의 주민자치센터와 같은 주민자치제도가 정착되었다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

## 참 고 문 헌

- 김필두·조석주. (1999). 「읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 경상북도 연구단. (1998). 「읍면동사무소의 주민자치센터화 방안에 관한 연구」.
- 군포시. (2000). 「동사무소 기능전환 추진상황」. 경기도: 군포시.
- 군포시. (2001). 「동기능전환 추진상황」. 경기도: 군포시.
- 박기관. (2001). "지방정부의 행정성과평가 및 적용모형에 관한 연구", 「한국지방자치학회보」 13(1).
- 조석주·박기관. (2001). "주민자치센터의 문제점과 개선방안". 서울행정학회 추계학술대회 발표논문.

- 안윤식. (1998). 「읍·면·동사무소의 주민자치센터화 방안에 관한 연구」. 경기도: 지방행정연수원.
- 오재일. (1996). "읍·면·동의 합리적 개선방안에 관한 고찰". 「지방행정연구」.
- 이대수. (2000). 「주민자치센터의 친환경적 이용방안」. 경기도: 푸른경기 21.
- 이호. (2000). 「군포시 주민자치센터 조사보고서」.
- 임승빈. (1987). "일본 지역사회에 있어 전통적 주민조직의 역할", 「지방행정연구」.
- Ernest B. Hamper & Arthur Dunham, eds. (1959). *Community Organization in Action*, As-socation Press.
- Gerry Stoker. (1987). *The Politics of Local Government*, Macmillan Press, 2nd.
- Hallman, Howard W. (1987). *Neighborhoods*, London : Sage.
- Hillery, G. A. (1995). Definition of Community, Rural Sociology, Vol. 20.
- Haeberle, William D. (1987). *Neighborhood Identity and Citizen Participation*, Administration & Society, Vol. 19-2.
- Maciver, R. M. (1949), *Society*, New York : Rinehart & co.
- 江上涉. (1992). "Community 行政의 課題와 町内會·自治會", 「都市問題」.
- 湯上二郎外. (1989). 「現代公民館全書」. 東京: 東京書籍.
- 竹田貴夫. (1992). "Community 行政과 町内會·自治會", 「都市問題」.
- 中田 實. (1992). "地域社會의 變動과 町内會·自治會", 「都市問題」.
- 園田恭一. (1979). 「現代Community論」. 東京: 東京大學出版會.
- 日本生涯教育學習編. (1992). 生涯學習事典」. 東京: 東京書籍.

**조석주:** 세종대학교에서 경제학 박사학위를 취득하고 현재 한국지방행정연구원의 행정서비스현장 팀장(수석연구원)으로 재직하고 있음. 주요관심분야는 공공경제, 광역행정, 도시행정 등이며, 저서로는 「지방정부기능론(공저)」이 있음. 주요 논문으로는 "시군통합의 효과분석", "읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 활성화방안", "지방화시대의 통·리반장제도 개선방안", "지역NGO의 지방자치단체 정책참여방안", "구자치체의 효율적 운영방안에 관한 연구" 등이 있음. Tel : 02-3488-7316, E-mail : csj@krila.re.kr

**박기관:** 건국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 상지대학교, 순천향대학교 등에 출강하고 있음. 주요 관심분야는 지방 및 도시행정, 공공관리개혁, 정책평가 등이며, 저서로는 「지방분권과 지방자치」(2001), 「일본 지방자치의 이해」(1999) 등이 있으며, 주요논문으로는 "한국 지방자치학 분야의 연구경향 분석"(2002), "정보화근로사업의 고용효과 분석"(2002)", 지방의회 의정활동의 평가 및 강화방안"(2001), "지방 정부의 행정성과평가 및 적용모형에 관한 연구"(2001), "지방행정개혁의 실태와 발전방안"(1999) 등이 있음. Tel: 011-845-4069, E-mail: pkg15@chollian.net.