

# \*\*\*공동체 복합지원시설인 주민자치센터의 복합화 현황 및 특성에 관한 연구

- 서울시를 중심으로 -

## A Study on the Present Complex Conditions and Characteristics of Community Centers

- Focused on the Seoul Metropolis -

이미숙\* / Lee, Mi-Suk

서귀숙\*\* / Suh, Kuee-Sook

### Abstract

This study is a research for revitalized characteristics of compounded community center which is a complex aid facility with a key position of regional culture and welfare. Recent complex conditions of community center and public facility is studied on this research. The methods are searches in the Internet, telephone interviews, and documents of present local conditions. The results are as follow : The community center in Seoul City support 2 million people per a center in average and self-supporting financial rate came out low. The community center formed physical shape in one building with community facilities. A district complex community center type, which is a village office united to public facilities, expected to be increased. The community center compound 1 or 2 facilities, divided 15 types. Most of community center is complex type of community center with village office and the other types are complex type of community center with a hall for the aged, nursery, and library. Accordingly, the community center keeps up the complex type of community center with village office type as a physical shape in one building and the district complex community center type complexes with hall for the aged, nursery and library.

키워드 : 공동체, 복합화, 주민자치센터

Keywords : Community, Complexity, Community center

## 1. 서론

### 1.1. 연구의 목적 및 의의

도시민들의 소득수준이 향상되고, 여가활동에 대한 요구가 증가되면서 주민의 복지와 편의를 위해 제공되는 공공시설에 대한 요구는 점차 증대되고 다양해지고 있다. 특히 각 지역마다 고르게 분포되어 있고 가까운 거리에서 쉽게 이용할 수 있는 주민자치센터는 지역문화와 복지의 거점시설로 활성화될 수 있는 가능성이 크다고 할 수 있다.

1999년 1월부터 지방자치단체별로 시행된<sup>1)</sup> 동주민센터 내의 주민자치센터는 주민들의 복지·편의 생활서비스를 제공받을 수 있도록 설치되었으나 기존의 청사를 활용함에 따라 서비스

기능을 수행하는데 많은 문제점을 보이고 있다.

이 중에서도 공간의 부족은 기존 시설을 물리적인 증·개축이나 타 시설 이용과의 복합을 통해 재정적인 부담은 줄이면서 공간효율을 극대화할 수 있는 방향으로 진행되고 있으며, 동통합으로 인한 동청사의 유휴시설을 활용함으로써 다양한 형태의 복합 유형이 발생하고 있다.

본 연구에서는 공동체<sup>2)</sup> 복합<sup>3)</sup>지원시설인 주민자치센터의 일반적인 현황과 다른 공공시설과의 물리적 복합 형태를 파악하고 복합 유형을 도출하여 그 특성을 분석하였다. 이는 현재 주민자치센터와 공공시설과의 복합된 특성을 파악함으로써 앞으로 지역문화와 지역주민의 공동체 생활을 위한 거점시설로서

- 1)자치제도과, 읍·면·동사무소 기능전환 기본계획, 행정안전부, 1999, p.20.
- 2)본 연구에서 공동체란, 지역 주민의 삶의 질 향상을 목적으로 한정된 공간에서 자연발생적 혹은 선택적으로 접촉 및 교류의 기회를 창출하고 자족적인 생활을 영위하는 집단으로 정의하였다.
- 3)본 연구에서 복합화란, 한 물리적 시설에 성격이 다른 시설을 물리적으로 집합 또는 기능적으로 연계한 형태로 정의하였다.

\* 정희원, 숭실대학교 대학원 석사과정

\*\* 정희원, 숭실대학교 건축학부 실내건축전공 부교수 Ph. D

\*\*\* 본 연구는 건설교통부가 주관하고 한국건설교통기술평가원이 시행하는 07 첨단도시개발사업(과제번호:07도시재생B02)에 의해 수행되었습니다.

주민자치센터를 활성화하기 위한 기초자료로 활용하는데 연구의 목적을 갖는다.

## 1.2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 조사 범위는 서울시 25개구의 487개동 주민자치센터를 대상으로 하였다. 조사기간은 2008년 1월에서 4월까지 진행하였으며, 공동체 복합지원시설인 주민자치센터와 공공시설과의 복합 현황 조사 및 유형 분류에 초점을 맞추고 있다.

본 연구의 방법으로는 홈페이지를 통하여 1차 조사를 실시하여 일반적인 시설개요 및 공공시설 복합 현황을 조사하였고, 1차 조사에서 파악되지 못한 부분은 전화문의를 통하여 2차 자료조사를 실시하였다. 또한 3차로 자치구에서 발간하고 있는 구정백서와 구정현황을 통해 누락된 공공시설과의 복합현황을 확인 및 파악하였다.

## 2. 서울시 주민자치센터의 현황 및 분석

### 2.1. 서울시 주민자치센터의 일반 현황

서울시 25개구의 주민자치센터의 일반적 현황은 <표 1>과 같다. 각 구별로 인구수, 시설수, 재정자립도의 세 항목으로 조사 하였으며, 인구수와 시설수는 전체 합계에 대한 백분율로 나타내었고 재정자립도는 전체 합계 항목에서 평균값을 표시하였다.

인구수는 송파구, 노원구, 강남구 순으로 많으며 시설수는 인원수에 비례해서 많아지는 것을 알 수 있다. 이것으로 지역마다 고르게 분포되어 있다는 것을 알 수 있으며 주민자치센터가 그 지역 주민의 공동체 생활을 위한 거점시설로서의 역할을 담당할 수 있다는 것을 알 수 있다.

시설수는 전체 487개소로 시설당 담당하는 인구수는 평균 2만명으로 나타났다. 노원구, 중랑구, 강서구의 경우 시설당 인구수가 높고, 종로구, 중구, 용산구의 경우 시설당 인구수는 평균에 비해 매우 낮게 나타나고 있어 시설을 이용하는 지역주민의 편리성에 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다. 또한 성북구와 마포구 등 일부 구에서는 소규모동의 통·폐합을 시행하여 시설 당 인구수의 비율은 증가<sup>4)</sup>하고 있다. 주택밀집도가 낮은 종로구, 중구와 같은 경우 소규모동의 통합으로 인한 시설 감소의 영향을 적게 받게 되지만, 노원구, 강서구와 같이 주택밀집도가 높은 지역에서는 감소된 시설로 인한 지역주민의 시설 이용 편리성이 떨어질 것으로 보여진다. 이것은 주택밀집도에 따라 동 통합에 따른 유휴시설 이용에 대한 방안이 다각도로

4)자치제도과, 읍면동사무소 기능전환 기본계획, 행정안전부, 1999, p.9에서는 구역 통·폐합시는 주민자치센터도 통·폐합 조정된다고 정의하고 있다.

이루어져야 함을 보여주고 있다.

서울시 25개 자치구 재정자립도를 살펴보면 평균 48.69%로 서초구(90.5%), 강남구(88%), 중구(83%)의 순으로 높게 나타났고, 반면 관악구, 노원구, 중랑구는 30%에 미치지 못하고 있어 지역적 편차가 크며, 50%이상의 자치구가 평균에도 미치지 못하는 낮은 재정자립도를 보이고 있다. 이것은 일부 자치구를 제외한 나머지 구는 낮은 재정자립도 비율로 의하여 적은 자본으로 시설간의 연계가 가능한 복합화 방안이 필요한 것을 보여주고 있다.

<표 1> 서울시 주민자치센터의 일반적 현황<sup>5)</sup>

구별	인구수 (만명)		시설수 (개소)		인구수/시설수 (만명/1개소)	재정 자립도(% <sup>6)</sup> )
	N	%	N	%		
강남구	56.10	5.50	26	5.34	2.16	88
강동구	46.45	4.56	19	3.90	2.44	49.2
강북구	34.55	3.39	17	3.49	2.03	30
강서구	56.04	5.50	22	4.52	2.55	38.1
관악구	53.56	5.25	27	5.54	1.98	28.3
광진구	37.66	3.69	15	3.08	2.51	39.9
구로구	42.06	4.13	19	3.90	2.21	42.9
금천구	24.91	2.44	10	2.05	2.49	33.4
노원구	61.68	6.05	21	4.31	2.94	28.8
도봉구	37.60	3.69	15	3.08	2.51	34.6
동대문구	37.64	3.69	26	5.34	1.45	36.9
동작구	40.60	3.98	17	3.49	2.39	42.1
마포구	39.27	3.85	16	3.29	2.45	51.8
서대문구	34.86	3.42	21	4.31	1.66	40.3
서초구	40.60	3.98	18	3.70	2.26	90.5
성동구	33.35	3.27	20	4.11	1.67	39.9
성북구	47.00	4.61	20	4.11	2.35	39.1
송파구	62.39	6.12	26	5.34	2.40	74.9
양천구	50.37	4.94	20	4.11	2.52	52.8
영등포구	40.82	4.00	22	4.52	1.86	67.4
용산구	23.58	2.31	20	4.11	1.18	53
은평구	45.92	4.51	19	3.90	2.42	33
종로구	16.58	1.63	20	4.11	0.83	69.8
중구	13.00	1.28	15	3.08	0.87	83
중랑구	42.71	4.19	16	3.29	2.67	29.5
계	1019.27	100	487	100	2*	48.69*

\* : 평균값

### 2.2. 주민자치센터의 물리적 복합 형태

행정적 기능 축소로 인한 동청사 내의 여유 공간을 주민편의 및 복리증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체를 형성하기 위해 시작된 주민자치센터는 현재 소규모동의 통·폐합으로 인해 발생된 유휴청사를 활용함으로써 공간의 확장을 이루고 있는 실정이다.

주민자치센터는 과거 예비군 본부로 사용되었던 동대본부와 복합된 형태를 유지하고 있었던 동사무소(현 동주민센터)와 복합되는 형태를 보이고 있다. 그러나 공공시설과의 복합이 이루어지면서 물리적인 복합 형태는 변하게 되었다. 또한 자치구별

5)<표 1>은 2007년 통계청 자료를 토대로 구성하였다.






6)지방재정자립도는 자치단체의 전체 일반재원 가운데 지방세와 세외수입으로 구성된 자주재원이 차지하는 비중으로 정의된다.





로 시행되고 있는 소규모 동에 대한 통·폐합으로 인하여 유희동청사의 주민자치센터 활용은 또 다른 복합화 유형을 창출하고 있다.

현재 진행된 통·폐합<sup>7)</sup>은 광진구, 금천구, 동작구 등으로, 2008년 서울시와 25개 자치구는 총 100개 동사무소를 폐지하기로 하였으며, 이 중 동주민센터 청사는 공공보육시설, 공공도서관, 주민자치센터로 각각 활용될 계획<sup>8)</sup>으로 발표하였다. 이러한 정책적인 현상은 물리적으로 새로운 복합 형태<sup>9)</sup>를 발생시켰으며 주민들에게 복지 편의를 제공할 수 있게 하였다.

다음 <표 2>는 주민자치센터 공공시설과의 물리적 복합형태를 나타낸다.

<표 2> 주민자치센터와 공공시설과의 물리적 복합 형태<sup>10)</sup>

구분			빈도		비고
			N	%	
단독	단독형		3	0.62	주민자치센터
복합	동일건물		466	95.68	주민자치센터+공공시설
	동일대지		2	0.41	주민자치센터+공공시설 & 공공시설
	지구단위		13	2.67	주민자치센터+공공시설 & 주민자치센터
			3	0.62	주민자치센터+공공시설 & 주민자치센터+공공시설
계			487	100	





 주민자치센터  
  공공시설  
  대지선  
  동 한계선

주민자치센터와 시설간의 물리적 복합 형태는 단독과 복합으로 분류하였으며, 복합 형태는 다시 동일건물 복합, 동일대지 복합, 지구단위 복합으로 구분하였다. 복합 유형중 동일건물 복합이 95.68%로 대부분이 한 건물에 여러 공공시설이 복합되어 있는 형태인 것으로 조사되었다.

단독형은 설립 초기에 동주민센터의 공간이 협소하거나 또

는 동주민센터의 이전으로 인해 분리된 형태이다. 동일대지 복합형은 주민자치센터와 공공시설이 복합된 시설과 주소지가 같은 대지 내에 독립하는 공공시설의 단독건물이 복합된 형태를 말한다. 지구단위 복합은 소규모동의 통·폐합으로 인해 최근 발생한 것으로, 유희동청사를 주민자치센터와 공공시설이 주민자치센터와 복합된 형태로 사용하는 것을 말한다. 지구단위 복합 시설 16개소중 13개소(81.25%)는 주민자치센터가 독립건물로 사용되는 경우가 대부분으로 이는 일반적인 지구단위 복합 형태임을 알 수 있다. 서울시와 자치구의 소규모동 통·폐합 정책으로 지구단위 복합형 중 주민자치센터가 독립건물로 운영되는 수는 앞으로 계속 늘어날 것으로 전망된다.

<표 3> 물리적 복합 형태별로 나타나는 공공시설의 종류<sup>11)</sup>

분류	복합형태	공공시설의 종류			
		동일건물	동일대지	지구단위	
대분류	소분류				
공공행정 시설	구청	●			
	동주민센터	●	●	●	●
교육시설	구립어린이집	●		●	
	구립독서실	●		●	
	구립공부방	●		●	
복지시설	경로당	●			●
	노인치매센터				●
	장애인종합복지관	●			
	여성능력개발센터	●			
	여성회관	●			
	종합사회복지관	●			
	건강가정지원센터	●			
	보육지원센터				●
	보육정보센터	●			
	자원봉사센터	●			
보건의료 시설	보건소	●			●
	보건진료소	●	●		
문화시설	문화의집	●			
	문화센터	●			
	청소년수련관	●		●(단독건물)	
체육시설	도서관	●			●
	체육센터	●			

물리적 복합 형태의 시설 종류는 <표 3>과 같다. 주민자치센터와 공공시설과의 물리적 복합 형태 중 동일건물 복합에서는 복지시설의 노인치매센터나 보육지원센터를 제외한 나머지 모든 시설이 복합되고 있음을 알 수 있다. 동일대지 복합형에서는 지역생활권<sup>12)</sup> 단위에 있는 청소년수련관, 도서관이 복합되는 형태로 나타나며, 시설의 규모가 크기 때문에 동일대지 안에 독립건물로 복합되어 있다. 지구단위복합형에서는 교육시설과 복지시설이 복합되는 형태를 나타내고 있다.

앞으로 동일건물 복합을 기준으로 한 지구단위 복합 형태의 증가가 예상되며, 그에 따르는 계획이 필요하다고 보여진다.

11) 본 연구에서는 복합된 시설의 종류 중 지구대(파출소)를 제외한다.  
 12) 인구 5~10만명의 규모로 공간적 범위는 대중교통수단을 이용하여 10~15분 이내에 이동할 수 있는 거리를 뜻한다.

7) 연구조사결과, 2008년 4월까지 통·폐합은 광진구(16동→15동), 금천구(12동→10동), 동작구(20동→17동), 마포구(24동→16동), 성북구(30동→20동), 은평구(20동→19동), 중랑구(19동→16동)이다.  
 8) 지방조직발전팀, 소규모 동 통·폐합 추진지침, 행정안전부, 2007, p.4.  
 9) 강동진 외 3명, 지속가능한 신도시개발을 위한 계획지표 연구, 한국지역개발학회지 제17권 3호, 2005에 따르면, 물리적 복합화란 동일건물 또는 동일부지내에 다양한 문화복지시설을 함께 설치하여 지역주민이 필요로 하는 문화복지서비스를 가능한 동일 장소에서 제공하는 것으로 정의하고 있다. 본 연구에서는 물리적 복합화를 소규모동 통·폐합으로 인해 발생한 지구단위복합을 포함하는 것으로 정의하였다.  
 10) 본 연구에서는 시설의 분류 명칭을 아래와 같이 정의한다.  
 - 단독형 : 한 건물에 주민자치센터만 단독으로 설치된 경우  
 - 동일건물복합형 : 한 건물에 여러 시설이 복합된 경우  
 - 동일대지복합형 : 주소가 동일한 대지에 건물이 다른 경우  
 - 지구단위복합형 : 동 통합으로 인한 유희동청사를 주민자치센터나 주민자치센터+기타공공시설과의 복합 형태로 활용하는 경우

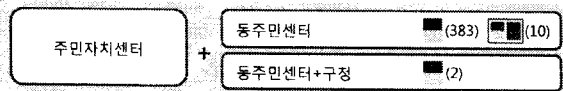
### 2.3. 주민자치센터의 시설 복합 유형 및 특성

공동체 복합지원시설인 주민자치센터와 공공시설이 복합된 유형을 <표 3>의 대분류 항목 기준으로 15가지 유형으로 분류하였으며 <표 4>와 같이 나타났다. 대부분은 공공행정시설(주민자치센터)과 공공행정시설이 복합된 유형을 나타낸다.

<표 4> 주민자치센터와 복합된 시설 유형

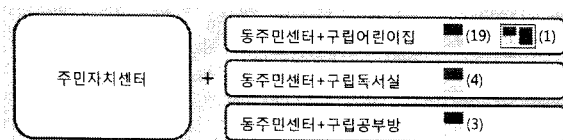
복합시설 유형	빈도	
	N	%
공공행정시설	395	81.61
교육시설	2	0.41
복지시설	1	0.21
문화시설	1	0.21
공공행정시설+교육시설	27	5.57
공공행정시설+복지시설	15	3.10
공공행정시설+보건의료시설	7	1.45
공공행정시설+문화시설	21	4.34
공공행정시설+체육시설	2	0.41
공공행정시설+교육시설+복지시설	4	0.83
공공행정시설+교육시설+문화시설	2	0.41
공공행정시설+복지시설+문화시설	3	0.62
공공행정시설+교육시설+보건의료시설	1	0.21
공공행정시설+보건의료시설+문화시설	1	0.21
공공행정시설+교육시설+복지시설+문화시설	2	0.41
합계	484	100

공공행정시설(주민자치센터)과 복합된 유형 중 가장 큰 빈도를 보이고 있는 공공행정시설과의 복합은 395개소로 복합된 시설 유형 중 81.61%를 차지하며, 공공행정시설+교육시설(5.37%), 공공행정시설+문화시설(4.34%), 공공행정시설+복지시설(3.1%) 등의 빈도순으로 나타난다.



<그림 1> 공공행정시설(주민자치센터)+공공행정시설의 복합 유형

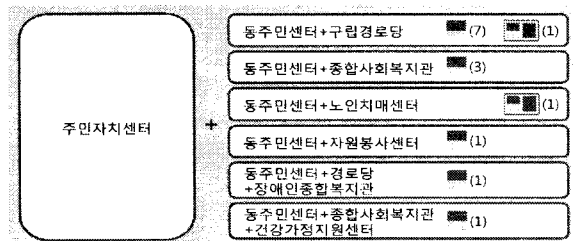
가장 큰 빈도를 보이고 있는 공공행정시설간의 복합 유형은 <그림 1>에서와 같이 주민자치센터와 동주민센터(393개소)가 복합하는 유형이 대부분을 차지하며 전체 395개소 중 393개소(97.4%)가 동일건물의 복합 형태를 갖는다. 이러한 결과는 동주민센터의 여유 공간에 주민자치센터를 설치했던 초기의 복합 형태가 지속되어 왔기 때문인 것으로 보여진다. 공공행정시설과의 복합에서 나타나고 있는 또 다른 물리적 복합 형태는 지구단위 복합 형태로 지구단위복합형 총 16개소 중 10개소(62.5%)로 많은 복합유형임을 알 수 있다.



<그림 2> 공공행정시설(주민자치센터)+공공행정시설+교육시설의 복합 유형

<그림 2>와 같이 공공행정시설과 교육시설의 복합 유형은 27개소로 전체 시설 유형의 5.57%를 나타내고 있다. 주민자치센터+동주민센터+구립어린이집이 20개소로 전체의 76.9%이며 교육시설과의 복합 유형 중 대표적인 유형이라 할 수 있다. 소수이지만 주민자치센터+동주민센터+구립독서실과 주민자치센터+동주민센터+구립공부방과의 복합 유형도 보이고 있다.

공공행정시설+교육시설의 복합유형에서 공동체 복합지원시설인 주민자치센터는 교육시설인 어린이와 청소년을 대상으로 하는 시설을 복합함으로써 시설의 주된 이용주체인 주부들에게 자녀를 안심하고 맡길 수 있는 편의를 제공하고 가족이 함께 공유할 수 있는 공간이라는 인식을 갖게 하는 복합유형이라 말할 수 있다.

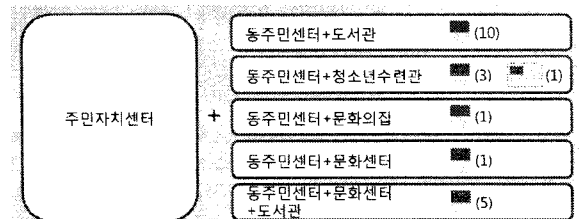


<그림 3> 공공행정시설(주민자치센터)+공공행정시설+복지시설의 복합 유형

<그림 3>과 같이 공공행정시설과 복지시설의 복합 유형은 15개소로 전체 복합 유형 중 3.1%를 나타내고 있다. 주민자치센터+동주민센터+구립 경로당이 복지시설과의 복합이 8개소로 전체의 53.3%이며, 과반수 이상의 복합 유형임을 알 수 있다. 주민자치센터와 기초생활권 내의 시설인 구립 경로당이 복합함으로써 노인들이 주민과의 교류를 통해 세대간의 커뮤니케이션이 이루어질 수 있는 공동체 복합시설 역할을 수행할 수 있는 유형이라 할 수 있다. 또한, 노인치매센터의 경우 동통합으로 인한 유휴 청사에 주민복지서비스를 주민자치센터와 복합한 유형이다.

이 외에 주민자치센터+건강가정지원센터+종합사회복지관 시설 복합은 지역주민들의 복지향상에 중점을 두는 복합유형이라 할 수 있을 것이다.

<그림 4>에서는 공공행정시설과 문화시설의 복합 유형을 나타내며, 시설 21개소로 전체 복합 유형의 4.34%를 차지하고 있다. 주민자치센터+동주민센터+도서관이 10개소 전체의 47.6%로 나타났다.



<그림 4> 공공행정시설(주민자치센터)+공공행정시설+문화시설의 복합 유형

동주민센터+문화센터+도서관 복합 유형은 5개소(23.8%)로 나타나고 있다. 주민자치센터와 동주민센터+청소년수련관의 경우 동일대지 복합 형태로 규모의 특성상 청소년 수련관이 독립 건물로 존재함을 알 수 있다.

### 3. 결론

본 연구는 서울시를 중심으로, 공동체 복합지원시설인 주민자치센터의 현황과 물리적 복합 형태 및 유형을 분류하였으며 연구의 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 서울시 25개구의 주민자치센터는 인구수에 비례한 시설의 분포로 지역주민의 거점시설로서의 역할을 담당할 수 있다. 자치구별 재정자립도는 평균 48%로 낮고 지역적인 편차가 큰 것으로 나타나 시설의 연계를 통한 복합화 방안이 필요하다.

둘째, 주민자치센터의 물리적 복합 형태는 단독형, 동일건물 복합형, 동일대지 복합형, 지구복합형으로 구분되며, 90% 이상이 동일건물 복합형으로 조사되었고, 동통합으로 인한 유휴동청사 활용적 측면에서 나타난 지구단위복합형은 주민자치센터가 단독건물로 복합되는 형태이다.

셋째, 주민자치센터는 일반적으로 1~2종류의 시설과 복합되며 주민자치센터+동주민센터 복합 유형이 전체의 80%이상으로 주류를 이루고 있음을 알 수 있었다. 이 외로는 주민자치센터+동주민센터+구립어린이집, 주민자치센터+동주민센터+구립경로당, 주민자치센터+동주민센터+도서관 복합 유형을 보이고 있다. 이는 기존 동주민센터와 복합된 형태를 기본으로한 교육과 복지시설 중심의 세대별 교류 시설이 복합되는 것으로 보여진다.

향후에는 폭넓게 활용될 수 있는 기초자료로서, 사회·경제적인 상황을 고려한, 지역별로 나타나고 있는 복합 형태나 새로운 유형에 대한 세분화된 연구를 계속해 나가고자 한다.

#### 참고문헌

1. 강호, 지방자치시대의 동사무소 건축계획방안에 관한 연구, 홍익대학교 석사학위논문, 1999
2. 강동진 외 3명, 지속가능한 신도시개발을 위한 계획지표 연구, 한국지역개발학회지 제17권 3호, 2005
3. 김성태, 한국 지방자치단체의 지방재정자립도 결정요인분석, 한국동서경제연구 제16호 제1권, 2004
4. 유성현, 공공시설의 복합화 실태 및 이용만족도에 관한 연구, 단국대학교 석사논문, 2006
5. 이춘희 외 1, 공공시설 복합화의 적용 및 활성화 방안 연구, 국토연구 제 52권, 2007
6. 지방조직발전팀, 행정안전부 보도자료, 행정안전부, 2007
7. 통계청 <http://www.nso.go.kr>
8. 행정안전부 <http://www.mopas.go.kr>