

# 읍·면·동의 기능전환방안(Ⅰ)

- 동을 중심으로 -

연구책임 : 김 필 두(책임연구원)  
조 석 주(책임연구원)

# <요약 및 정책건의>

## I. 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 IMF 위기상황의 극복을 위한 지방자치단체의 계층구조개편과 지방자치세대의 주민중심의 행정서비스체제 구축을 위하여 현행 동 행정체제에 대한 전면적인 개편방안을 모색하는 것임.

## II. 연구의 방법 및 범위

- 연구방법은 문헌조사, 현지조사(사무실태조사, 관련공무원 면담 등), 설문조사(학자, 공무원 등) 등을 병행하였으며, 본 연구에서는 읍과 면을 제외한 동만을 연구대상으로 삼음.

## III. 연구내용

### 1. 읍·면·동의 기능전환의 논리

- 작은 정부이념의 실현
- 민영화와 규제완화

### 2. 읍·면·동 기능전환의 필요성

- 읍·면·동 기능전환의 필요성은 읍·면·동 기능의 축소, 효율적인

행정수행, 주민중심의 행정수행 등임

### 3. 동의 행정체제 분석

- 동은 주민에게 가장 가까운 곳에서 행정시책을 집행하는 최일선 행정기관
- 서울특별시의 동은 동장(5급), 시민생활계와 민원봉사계로 구성

### 4. 사무실태 및 문제점

- 동 사무는 고유사무(30%)와 시·구의 보조사무(70%)로 구분
- 동행정의 문제점은 상급행정기관의 지시업무 과다, 사무에 대한 인력비율의 부적정, 시·구청과 동사무소간 업무분장의 불명확, 인력운영의 비효율성, 등임

### 5. 洞 기능전환 대안의 검토

- 동 사무소의 폐지안과 자치관 전환안을 비교·평가해 볼 때, 폐지안보다 자치관 전환안이 보다 바람직한 안으로 판단됨

## IV. 정책건의

### 1. 자치관의 모델

- 지역의 특성, 주민의 특성 등을 고려하여 설정
  - 대도시형 자치관 : 서울특별시, 6개 광역시

- 기타 도시형 자치관 : 행정구가 있는 시, 일반시, 도농복합시
- 시설 규모가 작기 때문에 한 곳에 여러 시설을 유치하지 못하므로 3~4개를 하나의 단위로 묶어서 자치관 설치

## 2. 자치관의 기능

- 지역의 특성과 주민들의 선호도를 고려
  - 필수기능 : 민원행정업무, 사회복지관련 업무, 취업정보, 생활정보 등
  - 선택기능 : 성인교육, 문화, 레저, 스포츠, 보건의료 등
  - 기타 : 지역의 특성과 주민의 선호에 맞는 기능

## 3. 자치관의 운영방법

- 시 또는 구 등 기초자치단체 직영
- 민간위탁 운영
  - 주민대표로 구성된 자치관 운영위원회 조직
  - 운영위원회에서 관리·운영주체 선정
- 민·관 합동 운영
  - 자치관 운영위원회에 운영 위임
  - 민원행정서비스 담당 공무원들이 자치관 운영을 감독하고 필요한 지원 실시
  - 시설중의 일부는 민간위탁

#### 4. 자치관의 관할구역(범위)

- 1안 : 기존 행정구역(동)을 그대로 활용
- 2안 : 새로운 구역 설정

#### 5. 자치관의 시설

- 기존 동사무소시설 및 부속시설을 최대한 활용
- 기타 복지시설(사회복지관, 마을회관, 부녀회관 등)과 연계

#### 6. 재원조달

- 회비 : 각 시설의 관리를 담당할 단체회원의 회비
- 사용료 : 비회원으로부터 시설사용료 징수
- 기타 : 찬조금, 보조금, 기타 수익사업 등

---

# 목 차

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 목적 .....	1
2. 연구범위 및 방법 .....	2
제2장 읍·면·동 기능전환의 논리와 필요성 .....	6
제1절 읍·면·동의 기능전환의 논리 .....	6
1. 작은 정부이념의 실현 .....	6
2. 민영화와 규제완화 .....	12
제2절 읍·면·동 기능전환의 필요성 .....	14
1. 읍·면·동 기능의 감소 .....	14
2. 효율적인 행정 수행 .....	15
3. 주민중심의 행정 수행 .....	16
제3장 동 의 행정체제 분석 .....	18
제1절 동 의 특성 및 행정수행체제 .....	18
1. 동 의 특성 .....	18
2. 행정수행체제 .....	25
제2절 사무실태 및 문제점 .....	31
1. 사무실태 .....	31
2. 문제점 .....	49

제4장 洞 기능전환 대안의 검토 .....	52
제1절 폐지안의 검토 .....	53
1. 폐지안의 내용 .....	53
2. 폐지안의 효과 .....	59
3. 문제점 .....	61
제2절 자치관화안의 검토 .....	63
1. 자치관화안의 내용 .....	63
2. 자치관 전환의 효과 .....	69
3. 문제점 .....	70
제3절 대안의 평가 .....	71
제5장 자치관 전환 방안 .....	73
제1절 자치관의 성격 .....	73
1. 커뮤니티의 개념 .....	73
2. 커뮤니티의 구성요건 .....	75
제2절 외국의 사례 .....	77
1. 일본의 주민자치제도 .....	77
2. 독일의 주민자치제도 .....	87
제3절 자치관의 설치 및 관리방안 .....	91
1. 설치방안 .....	91
2. 관리방안 .....	98
3. 재원 .....	104
4. 동의 자치관 전환을 위한 환경조성방안 .....	104

참고문헌 .....	107
<부록 1> 설문조사서 .....	109
<부록 2> 설문조사 결과분석 .....	116



---

## 표 목 차

<표 3-1> 서울특별시 및 광역시 동의 일반현황(평균) .....	20
<표 3-2> 행정구가 있는 대도시 동의 일반현황(평균) .....	21
<표 3-3> 구없는 일반시 동의 일반현황(평균) .....	22
<표 3-4> 도농복합형태시 동의 일반현황(평균) .....	23
<표 3-5> 유형별 도시의 동인구밀도(평균) .....	25
<표 3-6> 서울시 동사무소의 분장사무 .....	26
<표 3-7> 상주시 동사무소의 분장사무 .....	27
<표 3-8> 동사무소에서 근무하는 공무원수 .....	28
<표 3-9> 서울시 은평구 동별 예산현황(1997년) .....	29
<표 3-10> 광역시, 기타시의 동 예산 현황 .....	30
<표 3-11> 동사무소의 고유사무 .....	31
<표 3-12> 동사무소의 시·구 보조사무 .....	32
<표 3-13> 대분류사무의 인력비율분석 .....	32
<표 3-14> 기관유지사무의 비율 .....	34
<표 3-15> 행정통계사무의 비율 .....	35
<표 3-16> 선거사무의 비율 .....	36
<표 3-17> 주민등록·호적사무의 비율 .....	37
<표 3-18> 병무사무의 비율 .....	38
<표 3-19> 민방위·재난사무의 비율 .....	39
<표 3-20> 세무·재무사무의 비율 .....	40
<표 3-21> 사회·진흥사무의 비율 .....	41

<표 3-22> 사회복지사무의 비율 .....	42
<표 3-23> 청소·환경사무의 비율 .....	43
<표 3-24> 보건·위생사무의 비율 .....	44
<표 3-25> 건축·건설·도시관리사무의 비율 .....	45
<표 3-26> 도시교통사무의 비율 .....	46
<표 3-27> 산업·상공·지역경제사무의 비율 .....	47
<표 3-28> 투입시간 업무비율 .....	48
<표 3-29> 동사무의 원처리권자 분석 .....	50
<표 4-1> 동 사무조정 내용 .....	56
<표 4-2> 동의 인력재배치 내용 .....	58
<표 4-3> 자치관 전환시 사무조정 .....	66
<표 4-4> 자치관 전환시 인력 재배치 .....	68
<표 4-5> 동사무소 폐지안과 자치관 전환안의 비교 .....	72
<표 5-1> 공민관 제도와 자치회(町會, 町內會) 제도의 비교 .....	86
<표 5-2> 사무국 시설의 종류 .....	96
<표 5-3> 자치1관 시설의 종류 .....	97
<표 5-4> 자치2관 시설의 종류 .....	97
<표 부-1> 읍·면·동사무소의 기능전환 방향 .....	117
<표 부-2> 읍·면·동사무소 기능전환의 찬성이유 .....	117
<표 부-3> 읍·면·동사무소의 기능전환방법 .....	118
<표 부-4> 읍·면·동의 기능전환시 운영방법 .....	119
<표 부-5> 주민자치센터로 기능전환시 행정서비스에 미치는 영향	120
<표 부-6> 주민자치센터로 기능전환시 존치사무 .....	121

---

## 그림 목차

<그림 3-1> 서울시 동의 조직도표 .....	25
<그림 3-2> 대분류사무의 인력비율 분석 .....	33
<그림 3-3> 기관유지사무의 비율 .....	35
<그림 3-4> 행정통계사무의 비율 .....	36
<그림 3-5> 선거사무의 비율 .....	37
<그림 3-6> 주민등록·호적사무의 비율 .....	38
<그림 3-7> 병무사무의 비율 .....	39
<그림 3-8> 민방위·재난사무의 비율 .....	40
<그림 3-9> 세무·재무사무의 비율 .....	41
<그림 3-10> 사회·진흥사무의 비율 .....	42
<그림 3-11> 사회복지사무의 비율 .....	43
<그림 3-12> 청소·환경사무의 비율 .....	44
<그림 3-13> 보건·위생사무의 비율 .....	45
<그림 3-14> 건축·건설·도시관리사무의 비율 .....	46
<그림 3-15> 도시교통사무의 비율 .....	47
<그림 3-16> 산업·상공·지역경제사무의 비율 .....	48
<그림 3-17> 투입시간 업무비율 .....	49
<그림 3-18> 동사무의 원처리권자 분석 .....	50
<그림 4-1> 동의 폐지방향 .....	53
<그림 4-2> 동의 폐지에 따른 사무 조정 .....	57
<그림 4-3> 동의 폐지에 따른 인력 재배치 .....	59

<그림 4-4> 자치관 전환의 방향 .....	64
<그림 4-5> 자치관 전환시의 사무조정 .....	67
<그림 4-6> 자치관 전환시 인력조정 .....	69
<그림 5-1> 자치관의 관리조직(1) .....	100
<그림 5-2> 자치관의 관리조직(2) .....	102
<그림 5-3> 자치관의 관리조직(3) .....	103

# 제1장 서론

## 1. 연구의 목적

지방자치단체장의 민선이 실시된 이후, 지방의 자치권강화, 각종 규제권 및 인·허가권의 지방이양 등으로 지방행정의 비중이 높아지고 지방자치단체가 국가의 정치경제에 미치는 영향도 커져 가고 있다. 이러한 지방자치시대에는 지방의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력이 될 수 있다. 또한, WTO체제의 출범과 더불어 전세계는 새로운 자유무역체제로 돌입하게 되어 국가간의 치열한 생존경쟁이 불가피하게 되었다.

이러한 상황 속에서 IMF라는 국가적 위기상황에 직면하게 되어 국가의 전체적인 구조조정이 불가피하게 되었다. 따라서 지방화시대에 국가의 근간을 이루는 지방자치단체의 구조조정도 필수적이라고 할 수 있다.

지방자치단체의 행정개혁은 계층구조의 개혁으로부터 시작하는 것이 합리적이라고 생각되는데, 현재의 3단계(시·도 - 시·군·구 - 읍·면·동 체제), 4단계(도 - 시 - 행정구 - 동 체제) 등의 다층적 구조의 합리적인 조정이 필요하다. 여기서 우선적으로 거론되는 것이 읍·면·동의 기능전환문제이다.

지금까지 읍·면·동은 기초지방자치단체인 시·군·구의 일선 행정기관으로서 지역주민들과 밀착된 종합행정기능을 수행하여 왔다. 그것은

권위주의 행정시대에 국가정책 혹은 시·도, 시·군·구 등 상부 부서의 시책 및 지시사항을 일방적으로 집행하고 전달하는 것이었다.

그러나, 민선단체장이 출범한 이후 중앙집권적 권위주의행정이 점차 불식되고 기초자치단체(시·군·구)중심의 행정체제가 구축되어감에 따라서 읍·면·동의 역할이 점차 감소되어 가고 있으며, 교통통신의 발달로 먼 거리를 단시간 내에 이동할 수 있게 되었고 다양한 정보를 쉽게 접하게 되어서 주민서비스의 측면에서도 읍·면·동의 역할이 점차로 줄어들어 들어가고 있다.

또한, 지역주민의 입장에서 볼 때, 지방자치단체의 계층이 너무도 세분화되어 있고 유사기구들이 난립되어 있어서 행정관청을 방문하여 민원사무를 처리하는데 불필요하게 많은 시간을 빼앗기는 경향이 있다. 그리고 행정의 효율성 측면에서도 지시 및 보고사항이 3 - 4단계를 거치는 등의 문제가 있기 때문에 시간과 인력, 비용 등의 낭비가 심하다는 지적이 나오고 있다.

본 연구에서는 행정여건의 변화 등으로 전환기를 맞이한 읍·면·동체제를 행정의 효율화와 능률화를 위한 작은 정부의 실현이라는 측면과 지방자치시대에 있어서 주민중심의 행정서비스체제 구축이라는 측면에서 읍·면·동 행정체제를 전면적으로 개편하는 방안을 모색해 보고자 한다.

## 2. 연구범위 및 방법

### 가. 연구범위

본 연구는 행정계층구조개편의 일환으로 읍·면·동의 기능전환을 모색하려는 것이다.

현재, 동·읍·면 등은 제각기 서로 다른 특성을 가지고 있어서 기능전환의 원칙을 정하고 이를 일률적으로 적용하기가 어려울 것이다. 따라서 읍·면·동의 기능전환을 실시할 때에는 각 지역의 지리적 특성, 기능적 특성, 규모, 주민정서 등을 고려하여야 할 것이다.

첫째, 지리적인 특성을 고려해 볼 때, 동과 읍 지역은 도시지역으로 분류할 수 있고, 면은 농촌지역으로 분류할 수 있다.

둘째, 기능적인 측면을 살펴 볼 때, 동은 비교적 전통이 짧고 상대적으로 구에 연속성이 강하여 사무에 대한 권한이 적은 편이지만, 읍과 면은 오랜 전통을 가지고 있으며 사무에 대한 권한이 동에 비하여 상대적으로 큰 편이다.

셋째, 규모면에서 볼 때, 동과 면은 비교적 규모가 작지만, 읍의 경우는 공무원 수도 동과 면의 2 - 3배가 되고 규모도 일반 시와 비슷하다. 따라서 읍을 동이나 면과 같은 수준에서 다룬다는 것은 무리가 따를 수 있다.

넷째, 주민정서를 고려해 볼 때, 동의 경우는 주민들의 이동이 심하고 거주기간이 상대적으로 짧으며, 외지에서 이주한 주민의 수가 많아서 토착민의 수가 상대적으로 적다. 또한, 다양한 직업에 종사하는 사람들이 함께 거주하므로 생활양식이나 생활패턴이 서로 달라서 주민의 동질성이 비교적 약하다. 따라서 지역에 대한 애착이나 관심도가 상대적으로 적다. 반면에, 읍이나 면의 경우는 토착민의 수가 많고 농업이나 어업 등 주민의 직업이 비슷하고 생활양식이 동일하므로 지역에 대한 애착심이나 관심도가 높은 편이다.

이러한 점들을 고려하여 기능전환의 우선 순위를 결정한다면, 첫째, 일반시와 비슷한 규모를 가지고 있으며 장래 시로 승격될 가능성이 있는

읍은 대상에서 제외하고 동과 면만을 대상으로 정하여 우선 동에 대한 기능전환을 시도하고 그 성과를 보아가면서 면으로 확대 실시하는 방안을 들 수 있다.

둘째, 지리적인 특성을 고려하여 도시지역에 속하는 동과 읍을 우선 대상으로 하고 농촌지역인 면은 차후에 실시하는 방안을 생각할 수 있다. 이때, 읍의 규모가 일반 시와 비슷하므로 동과 같은 수준에서 다루기가 곤란한 점도 있지만, 창원시와 같이 과대 동을 가지고 있는 지역도 있으므로 별 무리는 없으리라고 생각된다.

셋째, 동·읍·면 등이 수행하는 기능에 따라서 동을 우선 기능전환 대상으로 정하고 그 결과를 고려하여 읍, 면의 순으로 기능전환작업을 추진하는 방안도 고려할 수 있다.

이상의 점들을 고려하여 본 연구에서는 동만을 중심으로 하여 기능전환방안을 모색해 보고, 읍과 면에 관해서는 다음의 연구과제로 넘기기로 하겠다.

## 나. 연구방법

### ○ 문헌조사

- 조직개편 및 규제완화 등과 관련있는 이론 및 문헌조사
- 외국의 커뮤니티센타 사례연구
- 읍·면·동 사무 관련 법규조사 및 분류

### ○ 실태조사

- 대표적 동의 현황 및 사무실태조사
- 특별시, 6개 광역시의 평균적 동 각각 1개



행정구가 있는 시의 동, 일반시의 동, 도농복합시의 동 각각 1개

○ 설문조사

- 본 연구원의 모니터 요원(교수, 연구원, 공무원, 지방의원 등) 500명 대상 설문조사

## 제2장 읍·면·동 기능전환의 논리와 필요성

### 제1절 읍·면·동의 기능전환의 논리

#### 1. 작은 정부이념의 실현

작은 정부의 개념은 기본적으로 정부실패에 대한 대안으로 정부부문의 영역을 축소하고 이를 민간부문에 이양하여 민간부문의 영역을 확대해야 한다는 신보수주의자의 주장에서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

작은 정부의 개념은 정부가 행사하는 권력과 영향력의 크기를 축소하자는 측면과 정부의 생산성향상이라는 관점에서 정부기구나 조직확대를 억제한다는 측면에서 접근할 수 있다. 다시 말하면, 작은 정부는 국가 권력의 분산 및 통제측면과 행정의 생산성향상과 효율화 측면에 초점을 두고 질적 변수로서 정부의 개입정도, 양적 변수로서 정부의 규모를 줄이자는 것이다.

따라서 작은 정부란 정부규모의 축소만을 의미하지는 않는다. 우리나라의 경우를 살펴보면, 우리나라는 현재 발전해 나가는 국가이므로 정부의 외형적 규모가 확대될 수 있는 요인을 많이 가지고 있다. 규모의 확대는 권력의 팽창을 가져오고 권력의 팽창은 권력남용의 위험성을 가지게 된다. 따라서 우리나라에서의 작은 정부정책에서는 정부의 명목적

크기(예산, 인력, 조직 등)의 조정과 함께 실질적 크기(권력행사의 범위와 방법)를 함께 고려하여야 할 것이다.

또한, 우리나라의 정부부문 비중이 거대하게 인식되고 있지만, 선진국과 비교해 볼 때, 그 외적 규모면에서는 아직도 작은 정부라고 할 수 있다. 따라서 우리나라의 입장에서의 작은 정부라는 것은 선진국에서 사용하는 작은 정부의 개념과 다를 수 있다. 우리가 추구하여야 하는 작은 정부의 개념을 정리하면 다음과 같다<sup>1)</sup>.

첫째, 우리나라 정부의 규모는 앞으로 계속적으로 늘어날 것으로 예상되기 때문에 작은 정부정책이 선진국과 같이 규모의 축소나 성장의 정지 쪽에 초점을 모아서는 안되고 성장의 최대한 억제측면에 초점을 모아 야 할 것이다. 따라서 공공인력의 수와 재원동원규모의 축소뿐만 아니라 정부 영향권의 축소도 고려되어야 할 것이다.

둘째, 선진국에 비하여 상대적으로 외형적인 정부규모가 작은데도 불구하고 현재 정부가 차지하고 있는 사회에서의 비중, 권력, 영향력, 기능 등은 지나치게 팽창되어 있어서 그것이 미치지 않는 영역이 없을 정도이다. 따라서 비공식적인 권력행사나 정부부문의 영향력은 지금보다 대폭 축소되어야 하고 수직적인 억압과 복종식의 권력행사방법은 수평적인 기능분담과 민관협조체제를 조장하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 여기서의 작은 정부란 권력기관이 축소되어 권력남용을 하지 않는 것을 의미한다.

셋째, 국제화와 정보화의 커다란 흐름 속에서 민간기업의 활동을 지원하기 위해서는 정부의 간여를 최소한으로 하고 공정한 정부부문의 간접지원을 지속적으로 실시하여야 할 것이다. 이를 실천하는 방법이 민영

---

1) 현대사회연구소, 작은 정부의 구상과 실천전략, 1992, pp. 8 - 10.

화와 정부규제의 완화이다.

넷째, 지방자치제도와 민주주의의 조속한 정착이 요구된다. 이를 위해서는 국가와 지방간의 기능과 업무의 재배분이 필요하다. 지방자치가 활성화되어서 행정에 대한 민주화의 실천과 주민통제를 강화시키기 위해서는 주민과 가까이 있는 지방에 국가기능을 이양하는 분권화조치가 선행되어야 할 것이다. 이러한 분권화 조치는 시민사회의 성숙을 촉진할 수 있다. 최근에 강하게 부각되고 있는 환경문제를 비능률적인 정부가 책임을 지고 해결하려는 것보다는 지역주민이 환경오염에 대한 높은 의식을 가지고 적극적으로 행태변화를 일으켜서 가해자에게 시정조치를 집요하게 요구하는 시민운동을 통하여 해결하는 것이 효과적일 것이다.

### 가. 작은 정부정책의 대두

19세기에 들어와서 전제적인 왕권이 무너지고 민주적인 시민권이 형성되면서부터 국가는 개인의 재산과 생명을 보호하는 것만을 최대의 사명으로 삼아야 한다는 '최소한의 정부가 최대한의 정부'라는 야경국가의 개념이 세계를 지배했다. 이러한 이념에 따라서 행정조직도 가능한 한 작은 규모를 가지고 가능한 한 국민생활에 덜 관여하는 것이 바람직하다고 여겼다. 그러나, 경제가 발전하고 국민생활이 복잡해짐에 따라서 경제 질서를 바로 잡고 국민의 복지향상을 위하여 국가가 국민의 생활에 적극적으로 관여하는 것이 바람직하다는 복지국가이념이 등장함에 따라서 정부부문의 규모는 빠르게 성장하여 왔다.

제2차 세계대전 이후, 세계경제를 주도하고 선진각국에서 고도경제 성장을 실현시킨 것은 케인즈의 수정자본주의이론에 입각한 경제정책이었다. 그것은 대량생산과 대중의 구매력에 의존하는 대량소비를 의미하

는 고도대중소비사회의 실현을 가져 왔다. 케인즈의 수정자본주의경제체제를 통하여 서구제국은 경제사회의 모든 영역에 대한 국가의 개입을 확대·심화시켜서 전후의 심각한 경제문제를 해결하였다. 이러한 국가개입의 확대는 복지국가이념의 실천과 맥을 같이 하였다.

국가개입의 확대를 가져온 수정자본주의는 전후의 높은 실업과 인플레이션 등 경제사회문제를 효과적으로 해결하는 것을 목적으로 하고 있다. 반면에 복지국가는 경제적인 약자를 보호하고 지원한다는 정치사회적인 이념으로 자본주의체제하에서 불가피하게 야기되는 정치경제적 투쟁과 사회모순을 극복하기 위한 목적을 가지고 있다.

수정자본주의정책과 복지국가의 이상의 추구는 필연적으로 국가 및 공공부문의 비대화와 비능률, 재정위기, 민간기업의 자율성 위축 등 구조적인 문제를 내포하고 있었다.

그러다가, 1970년대에 들어와서 부터는 석유과동을 계기로 해서 세계적인 스태그플레이션이 발생하게 되고 이에 따라 많은 국가들이 재정적자가 누적되어 가는 고통을 겪게 되었다. 그 결과 복지국가 이념의 실천이 과도한 정부개입을 초래하였고, 과도한 정부개입으로 인하여 국가부문이 지나치게 비대해져서 비능률과 비효율을 가져왔다는 비판이 제기되었다. 이러한 가운데 케인즈 이론에 입각한 경제정책의 한계가 드러나게 되고 위기상황의 극복을 위한 정책전환이 시급하게 요구되었다. 이에 따라, 사회부문에서 정부부문의 팽창에 제동을 가하고 적정규모의 정부조직을 유지함으로써 행정의 능률적인 수행을 도모하고 정부규모를 축소한다는 「작은 정부」를 지향하는 「신보수주의」 정책이 등장하게 되었다<sup>2)</sup>.

신보수주의 정책은 케인즈의 수요중시정책기조를 공급중시정책기조

---

2) 松原 聰, 民營化と規制緩和(東京: 日本評論社, 1994), p. 15.

로 변화시키고 행·재정개혁, 민영화, 규제완화 등으로 상징되는 정부의 역할수정을 단행하는 것이다. 이것은 공급측면에 있어서의 정부의 다양한 규제나 개입 그리고 정부자체의 비대화가 경제전체에 제약요인으로 작용하고 있다는 인식에서 출발하고 있다.

이와 때를 같이하여 1979년에는 영국에서 대처정권이, 1981년에는 미국에서 레이건 정권이, 일본에서는 나카소네 정권이 탄생하게 되었다. 그리고 1982년에는 서독에 콜정권이 등장하게 되는데, 이들 모두는 신보수주의정책을 내세웠다. 1981년에 등장한 프랑스의 미테랑 사회당 대통령도 1983년까지는 케인즈식 재정팽창정책을 추구하였는데, 프랑스의 경제상황이 악화되자, 1983년 이후에는 신보수주의적 경제정책으로 선회하였다.

현대사회는 고학력화, 출산율의 저하, 고령화의 진전, 여성의 사회진출 등을 대표적인 특징으로 가지고 있다. 이들은 경제성장의 결과로 나타나게 된 사회현상들이다. 이것은 경제성장과 복지사회의 실현을 정책목표로 한 케인즈 정책의 한계를 나타내는 것이다. 동시에 이것은 이러한 정책목표를 시인해 온 사회적 가치의 전환을 의미하기도 한다.

이러한 케인즈주의를 대신하여 등장한 신보수주의는 두가지 중요한 특징을 가지고 있는데, 첫째는 이념적인 측면에서 미국의 레이건 대통령의 군비확장정책등으로 표현된 「강한 정부」정책이고, 두번째는 경제적인 측면에서 정부의 재정규모축소정책 및 민영화와 규제완화로 대표되는 「작은 정부」정책이다. 일본의 예를 보면, 1987년 일반세출액은 5년전인 1982년의 32조5천834억엔에서 366억엔(0.1%)줄어든 32조 6천200억엔으로 나타나 있는 반면, 방위관련예산은 1982년 2조5천861억엔에서 무려 36.0%인 9천313억엔이 늘어난 3조5천175억엔으로 나타나 있다<sup>3)</sup>. 따라서 일본도 「작은 정부」와 「강한 정부」를 추구하고 있다는 것을 알 수 있다.

## 나. 우리나라에 있어서의 작은 정부정책

우리나라의 경우는 6. 25전쟁, 5. 16 등을 겪으면서 정부부문의 규모가 민간부문을 크게 앞지르면서 성장하여 왔다. 정부부문이 강력하게 사회의 제부문을 통제하는 과정에서 국가관료제가 비대해지고 이에 따라 국가부문이 과도하게 커졌고 상대적으로 시민사회의 성장이 국민통합과 국가안보논리에 밀려서 제대로 이루어지지 않아서 시민사회가 자기역할을 제대로 수행하지 못하였다. 이로 인하여 국가발전계획의 수립과 집행이 행정관료를 중심으로 이루어지게 되고 정부부문은 더욱 비대해 지는 악순환을 반복하였다.

우리나라에서 팽창을 거듭하여 비대해질 대로 비대해진 정부부문을 조정하자는 작은 정부에 관한 논의가 시작된 것은 제5공화국이라고 할 수 있다. 5공화국시대에 선진국의 작은 정부이론을 활용하여 조직분야에서는 大局大課主義, 인력분야에서는 총정원제, 예산분야에서는 ZBB제도를 도입하여 시행하게 되었다. 그 결과로 정부조직이 대폭 축소되어 4급 이상의 상위직은 총정원의 11.8%인 599명, 5급 이하 하위직은 1,492명이 각각 감축되었다<sup>4)</sup>. 그러나, 5공화국의 작은 정부정책은 정권초기의 인기 획득을 위한 전시효과를 염두에 둔 것이어서 차츰 시간이 지날수록 개혁의지는 약화되고 정권후반기에는 기구축소개편의 노력이 원점상태로 되돌아갔다. 결국에는 기존의 관료를 군인으로 대체하고 전체관료의 충성심을 확보하는 정도의 개혁에 만족하여야만 했다.

문민정부가 들어서면서부터 정치경제 및 사회일반에 대한 강력한 개혁정책의 추진과 더불어 「작은 정부」에 관한 논의가 활발하게 진행되었다. 그러나, 구체적이고 치밀한 사전계획도 없었고 국민전체에 대한 여론

3) 安原和雄, “歴史感覺を喪失した經濟運營”, 「世界」, 1987. 4

4) 현대사회연구소, 전게서, P.21.

수렴과정도 없이 집권계층이 주도하여 실시한 급진적인 개혁은 즉흥적이고 감정적이며 정치보복성격까지 지녔다고 비난을 받는 등 강한 반발에 부딪혀서 실효를 거두지 못하게 되었다. 결국, 문민정부말기에는 공무원 수가 문민정부이전의 공무원수보다 더 늘어나서 작은 정부라는 구호가 무색하게 되었다.

우리나라의 경우, 3공화국 이후 국가발전을 위한 강력한 경제정책을 추진하는 과정에서 정부의 역할이 강조되고 정부가 강력한 힘을 발휘하여왔다. 따라서 정부부문의 팽창은 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 앞으로 IMF극복이라는 중대한 과제가 도사리고 있기 때문에 강력한 추진력을 가진 정부가 필요하게 될 것이다. 그런데, '작은 정부 = 약한 정부'라는 오해가 생길 우려가 있는데, 작다고 해서 반드시 약한 것은 아니다.

우리나라는 그 동안 국가발전을 추진하는 과정에서 힘있고 큰 정부를 지향해 왔는데, 민간부문에 대한 과도한 정부간여, 환경변화에 대한 행정의 대응능력미흡 등으로 인한 국가자원의 낭비라는 여러 가지 부작용과 함께 발전의 한계에 이르게 된 것이다. 이제 큰 정부로는 세계적인 불경기의 극복, 민주화 및 분권화의 실현이라는 목표를 효과적으로 달성하기가 어렵게 되었다. 따라서 이제는 세계적인 추세가 된 감축관리를 통한 작은 정부정책을 강력하게 추진하여 작지만 강한 정부를 만드는 것이 앞으로의 과제라고 할 것이다.

## 2. 민영화와 규제완화

본 보고서에서는 작은 정부이념의 실현을 통하여 읍·면·동의 기능 전환을 모색하려고 한다. 여기서는 작은 정부정책의 요체가 되는 규제완화조치와 민영화조치에 대하여 논의하겠다.



## 가. 민영화

민영화는 정부부문이 수행해 온 업무를 민간부문에 이전하는 것을 말한다. 다시 말하면, 정부가 소유·경영하던 공기업을 민간에게 불하한 다든가 정부가 직접 생산을 담당하던 것을 민간에게 위탁하는 방식으로 전환하는 것을 말한다. 이와 같은 민영화조치를 통하여 정부부문이 축소되고 작은 정부의 이념을 실현할 수 있게 된다. 또한 민간부문의 창의성과 활력을 적극적으로 정부부문에 도입함으로써 경쟁환경을 조성하고 대민서비스의 질을 향상시킬 수 있게 되었다<sup>5)</sup>.

## 나. 규제완화

정부규제완화와 관련된 정책은 1970년대 중반 이후 선진제국은 물론 개발도상국가에서조차도 중요한 현안 과제로 대두되었다. 정부규제완화를 위한 정책은 경제의 성장과 안정을 위한 현대정부의 역할강화로 정부의 시장개입이 꾸준히 증가하게 되고, 그 결과 경제의 활력이 오히려 약화되고 경제의 효율성이 저하되면서 경제구조와 경제력이 약화되었다는 소위 '정부실패'를 보완하는 차원에서 제기되어 왔다<sup>6)</sup>.

정부기구의 급격한 팽창으로 인한 정부부문의 비효율을 시정하고 규모있고 효율적인 작은 정부의 이념을 실현하기 위해서는 정부부문의 과감한 축소조정이 필요한데, 이를 위해서는 정부가 가지고 있는 권한의 대폭적인 축소조정이 선행되어야 할 것이다. 또한 민주화이념의 실현이라는 관점에서도 정부의 대국민 통제수단이 되었던 각종 행정규제조치를 완화하는 조치가 필요한데, 읍·면·동의 기능전환과 관련하여 읍·면·

5) 經濟企劃廳 總合企劃局, 規制緩和と經濟理論(東京: 大藏省印刷局, 1990), pp.23-25.

6) 최병선, 정부규제론(서울: 법문사, 1992), p. 629.

동의 주요업무인 각종 증명서발급업무의 조정을 위해서는 현재 입학, 취업 등에 첨부되는 10여종의 서류를 간소화하는 조치가 필요할 것이다. 또한 각종 서류발급비용을 절약할 수 있어서 예산 등을 절약할 수 있게 된다.

## 제2절 읍·면·동 기능전환의 필요성

읍·면·동의 기능전환이 필요한 이유로는 읍·면·동 기능의 감소, 효율적인 행정수행, 주민중심의 행정수행 등을 꼽을 수 있다.

### 1. 읍·면·동 기능의 감소

1949년 지방자치법이 제정된 이래, 읍·면·동은 주민과 밀착된 생활환경의 구심체로서 중요한 역할을 담당하여 왔다. 특히 중앙집권적 체제하에서 읍·면·동은 시·군·구 등 기초자치단체와 통계청, 보건복지부, 노동부 등의 특별지방행정기관을 보조하는 기능을 수행해 왔으며, 지역주민과 직접 대면하면서 국가의 시책 등을 홍보하고 불우이웃돕기, 적십자회비모금 등 주민협조성업무와 불법건축물 단속 등 단속규제업무를 효과적으로 수행해 왔다.

그러나, 기관유지사무, 주민등록, 인감, 호적, 병무, 민방위 등 고유사무의 비중이 전체 읍·면·동 사무의 약 36%이고 나머지는 시·군·구의 보조사무로 되어 있기 때문에 독립적인 행정기관으로 존립하기에는 문제가 있다는 것이다. 더군다나, 현재 전국 3,184개의 농업협동조합 지

점등에서 주민등록등·초본과 호적 등·본을 FAX로 발급해주는 FAX민원제도가 보급되고, 전자주민카드제도가 전면적으로 실시되면, 읍·면·동 고유사무의 85% 이상을 차지하고 있는 민원서류 발급 사무가 대폭적으로 감소되어 읍·면·동의 존재이유가 점차적으로 사라져 가게 될 것이다.

또한, 민선단체장이 출범한 이후에 선거에서의 재선 등을 위하여 지역주민을 위한 각종 행정시책을 읍·면·동을 통하지 않고 기초자치단체인 시·군·구에서 직접 추진하고 있기 때문에 그 동안 기초자치단체와 지역주민 사이의 가교역할을 하던 읍·면·동이 자신의 고유기능을 상실해 가게 되었다. 아울러, 교통·통신의 발달로 주민들이 시청이나 구청을 이용하는데 별다른 불편을 느끼지 않게 되어 읍·면·동의 기능 감소를 더욱 부채질하고 있다.

## 2. 효율적인 행정 수행

현재, 읍·면·동이 수행하고 있는 각종 기능에 비하여 읍·면·동의 유지를 위한 비용이 더 큰 이른바, 고비용·저효율 현상이 나타나고 있다.

대부분의 읍·면·동 사무는 시·군·구 본청의 위임 또는 행정지시에 의한 단순한 보조적인 사무이므로 시·군·구 본청의 사무와 중복되는 사무가 많아서 행정의 효율성을 저하시키고 있다. 또한, 3단계 혹은 4단계의 결재계층을 거쳐야 하므로 지시 및 보고의 절차가 길어서 시간, 인력 등의 낭비 초래되고 긴급을 요하는 시책 등이 그 시기를 놓치는 일도 발생하고 있다.

중복된 보고와 결재의 절차를 거쳐야 하기 때문에 각종 문서, 서식

등의 작성 및 보관 등으로 인한 자원 낭비가 초래되고 있으며, 단순업무에 고급 인력을 투입하므로 해서 국가적인 인력정책 측면에서도 바람직하지 못하다.

### 3. 주민중심의 행정 수행

주민중심의 행정을 다른 말로 한다면, 고객중심의 행정, 고객지향행정이라고 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.

지금까지의 지방행정조직은 주민들의 위한 주민중심의 민주적인 조직구조가 아니고 중앙의 하부조직으로 중앙의 경제발전정책을 효과적으로 추진할 수 있는 관리지향적인 조직구조를 가지고 있었다. 따라서 행정의 목표는 국가정책의 능률적인 수행이었고 지역주민의 의견수렴이나 지역주민의 편의를 도모하기 위하여 행정의 목표가 설정되지 않았다. 따라서 민주화시대와 지방자치시대를 맞이하여 주민이 주체가 되고 주민이 원하는 바를 해결해 줄 수 있는 방향으로의 조직개편이 필요하다고 하겠다.

또한, 주민의 생활 수준이 점차적으로 향상되어 가고 주민들의 의식 수준이 높아져 감에 따라서 주민들의 관심사는 생활의 질을 향상시키는 방향으로 변화되어 가고 있으며, 이를 국가 혹은 지방자치단체에 적극적으로 요구하게 되었다. 따라서 행정도 주민의 문화적인 욕구, 삶의 질을

---

7) 설문조사 결과, 총 응답자의 67%가 현재의 읍·면·동을 시대변화에 적합한 새로운 체제로 기능전환하여야 한다고 답하였다.

향상시키고 편안하고 즐겁게 여가를 즐기고 싶다는 욕구 등을 해결해 주는 방향으로 기능전환을 하여야 할 때가 되었다고 생각된다. 즉 지금까지 각종 규제조치를 통한 인·허가, 증명, 신고 등의 사무와 국가시책 홍보, 지도·단속 등의 수단으로만 이용되던 읍·면·동을 비롯한 각종 행정기관이 앞으로는 주민의 교양수준향상을 위한 시민대학 개설, 시민의 생활편의를 위한 물가정보, 취업, 주식, 부동산 등 각종 생활정보를 제공하는 정보서비스센터, 체육과 레크리에이션을 위한 장소와 기회를 제공해주는 문화체육시설, 각종 자격증을 취득하여 주민이 부업에 나설 수 있게 해주는 부업교육시설 등을 통하여 주민중심의 다양한 기능을 수행하는 주민을 위한 행정기관으로 변신하여야 한다는 것이다<sup>8)</sup>.

또한, 현재 걸음마 수준에 있는 지방자치체를 활성화하여 선진국수준으로 높이기 위해서는 지방자치의 뿌리에 해당되는 지역의 자생적 자치조직의 육성이 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 지방의 자생적 자치조직이 활성화될 수 있는 토양을 조성하는 일을 할 수 있는 조직으로 현재의 읍·면·동 행정조직체계가 탈바꿈하여야 할 것이다.

---

8) 민선단체장 출범 이후에 읍·면·동의 기능이 새롭게 전환되는 추세를 발견할 수 있다. 그 대표적인 사례들은 다음과 같다.

- 문화취미강좌개설사례 : 서울시 성동구산하 17개 동사무소, 송파구산하 8개 동 사무소, 노원구산하 24개 동사무소, 성북구산하 4개 동사무소, 광명시 광명5동 사무소, 성남시 수정구 등
  - 직업소개사례 : 서울시 전역, 수원시 권선구 서류2동 등
  - 재활용센터 : 송파구 등
  - 복지센터 활용사례 : 서울시, 인천시 남구, 전주시(폐쇄 동사무소 시설) 등
- 또한, 설문조사 결과, 전체 응답자의 70%가 현재 읍·면·동의 기능이 단순행정업무의 수행보다는 주민중심의 서비스 제공쪽으로 전환되어야 한다고 답하였다.

## 제3장 동의 행정체제 분석

### 제1절 동의 특성 및 행정수행체제

#### 1. 동의 특성

동은 행정조직 가운데 주민의 의사를 행정에 반영할 수 있도록 전달하는 매체이며 한편으로는 주민에게 가장 가까운 곳에서 행정시책을 집행하는 최일선행정기관으로 다음과 같은 일반적인 특성을 가지고 있다.

첫째, 동 행정은 주로 주민복지의 조장을 위한 비권력적 성격의 최일선 대민행정을 의미하므로 주민의 일상생활과 밀접한 관련을 가지고 있으며, 근무시간이나 업무량에 관계없이 폭넓은 봉사행정을 수행하고 있다.

둘째, 지방자치단체에 위하여 집행되고 있는 다양한 국가의 정책은 최종적으로 동 행정을 통하여 지역실정에 적합하도록 조정되어 주민에게 침투·실천되고 있다.

셋째, 행정구역상 읍·면은 주로 역사적·문화적·정신적 공통체적 성격을 갖는데 비하여 동은 인구수와 사무량의 합리적 처리에 근거하여 성립되었다는 점에서 구별될 수 있으나, 읍·면·동 모두 행정기관과 주민과의 직접적·일상적인 대면 행정을 수행한다는 점에서 공통점이 있다<sup>9)</sup>.

현재 우리나라의 동의 수는 전국적으로 2,293개이며('98. 4. 1 현재), 이들을 지역의 특성에 따라서 서울특별시 및 광역시의 자치구에 소속되어 있는 동, 행정구에 소속되어 있는 대도시의 동, 행정구에 포함되어 있지 않은 일반시의 동, 도농복합형태시의 동 등으로 구분할 수 있다.

특별시나 광역시의 자치구내에 있는 동의 수는 서울특별시 530동, 부산광역시 234동, 대구광역시 151동, 인천광역시 128동, 광주광역시 97동, 대전광역시 85동, 울산광역시 50동으로 나타나 있다.

서울특별시의 동은 일반적으로 다른 광역시에 비하여 면적은 좁지만 주민수가 많아 서울시 1개동의 평균 인구밀도는 6개 광역시의 평균 인구밀도보다 약 4배가 높다(<표 3-1>참조). 이는 서울특별시의 동과 동사이의 평균거리가 다른 광역시보다 가깝다는 것을 말한다.

특별시의 동은 아파트 밀집지역, 사무실 밀집지역, 기타 주거 지역 등 동의 지역적 성격이 다양하고, 같은 동네에 거주하고 있는 주민들도 서로 다른 다양한 직종에 종사하고 있다. 또한 연령별 인구분포를 보면 일반 주거지역인 은평구 불광3동의 경우 20대, 30대의 비율이 동전체인구의 약 42%를 차지하고 있다.

---

9) 김성호·조석주, 동행정운영 개선방안(서울:한국지방행정연구원, 정책연구보고서,1997). p.210

<표 3-1> 서울특별시 및 광역시 등의 일반현황(평균)

(단위 : km<sup>2</sup>, 명)

구분	인구	면적	인구밀도
서울	19,491	1.14	17,097
부산	16,134	2.27	7,107
대구	15,561	3.03	5,136
인천	18,448	2.99	6,088
광주	13,372	3.45	3,876
대전	15,501	6.34	2,445
울산	17,216	6.02	2,860
평균	16,038	4.30	4,585

※ 단 평균값은 서울시 제외

공무원수는 서울특별시의 동과 다른 시의 동이 비슷하게 배치되어 있으며, 1일 평균 민원인수 또한 특별시가 아닌 다른 시의 동과 큰 차이는 없다. 단 서울특별시의 경우 1개동이 소유하고 있는 자산가치, 즉 건물과 대지를 합하였을 경우의 가격이 다른 도시지역의 동보다 매우 높음을 알 수 있다. 이는 서울특별시의 부동산가격이 타지역보다 높기 때문이다.

광역시의 동 역시 특별시의 동과 특성상 큰 차이는 없으나 최근에 광역시가 된 지역일수록 1개동의 평균면적이 역사가 오래된 광역시보다 넓다는 것을 알 수 있다. 그러나 1개동의 평균 인구면에서는 인천광역시만이 약간 높을 뿐 모두 비슷한 인구수를 가지고 있다.

광역시 1개동의 평균 공무원수는 16명으로 전국 동의 평균 공무원수와 별 차이가 없으며, 평균 방문민원인수는 약 200명 정도이다.

한편 행정구가 있는 대도시 1개동의 평균인구는 20,862명이며, 평균면적은 3.97km<sup>2</sup>로 광역시의 동과 비교해서 인구는 많은 반면 면적은 좁



아 상대적으로 인구밀도가 높으며 동사무소간의 거리도 근접해 있음을 알 수 있다.

<표 3-2> 행정구가 있는 대도시 동의 일반현황(평균)  
(단위 : 명, km<sup>2</sup>)

시	인 구	면 적	인구밀도	동 수
수원시	22,805	3.46	6,591	35
성남시	20,970	3.22	6,512	44
안양시	19,071	1.88	10,144	31
부천시	22,507	1.52	14,887	35
고양시	20,514	7.65	2,682	35
청주시	19,418	5.47	3,550	28
전주시	14,014	4.91	2,854	42
포항시	16,431	4.91	3,346	9
마산시	32,032	2.76	11,605	27
평균	20,862	3.97	6,908	31

구가 없는 일반시의 1개동 평균면적은 9.05km<sup>2</sup> 이며, 1개동의 평균인구는 13,410명이다. 또한 1개동의 평균면적은 4가지 형태로 분류된 평균동 가운데 가장 넓으며 따라서 동사무소간의 거리도 가장 멀리 떨어져 있음을 알 수 있다.

구가 없는 일반시 가운데 1개동 평균인구수가 가장 많은 시는 안산시로 1개동당 평균 23,636명이며, 1개동 평균인구수가 가장 적은 시는 속초시로 6,555 명이다.

<표 3-3> 구없는 일반시 등의 일반현황(평균)

(단위 : 명, km<sup>2</sup>)

도	시	인구	면적	인구밀도	동수
경기도	의정부시	21,887	5.85	3,741	14
	광명시	19,025	2.14	8,890	18
	동두천시	7,361	9.56	770	10
	안산시	23,636	6.29	3,758	23
	과천시	11,846	5.97	1,984	6
	오산시	12,551	7.12	1,763	6
	시흥시	22,121	13.03	1,698	10
	군포시	21,804	3.03	7,196	6
	의왕시	19,038	9.00	2,115	6
	하남시	12,510	9.30	1,345	10
강원	동해시	6,871	12.01	572	15
	속초시	6,555	8.07	812	13
	태백시	3,777	18.97	199	16
전남	목포시	9,598	1.76	5,453	26
경남	진해시	8,334	6.88	1,211	16
제주	제주시	13,982	13.42	1,042	19
	서귀포시	7,066	21.23	333	12
평균	일반시	13,410	9.04	1,483	13

도농복합형태시의 1개동의 평균면적은 7.47km<sup>2</sup>이며, 평균인구는 13,530명이다. 1개동의 평균인구수가 가장 많은 시는 22,148명의 경기도 이천시이며, 인구수가 가장 적은 시는 2,139명의 경남 김해시이다.

<표 3-4> 도농복합형태시 등의 일반현황(평균)

(단위 : 명, km<sup>2</sup>)

도	시	인구	면적	인구밀도	동수
경기도	평택시	16,656	5.98	1,739	14
	남양주시	13,083	7.56	1,731	6
	용인시	16,604	14.39	1,154	4
	파주시	19,353	11.96	1,618	2
	이천시	22,148	13.27	1,669	3
	안성시	17,109	4.75	3,602	3
	김포시	18,655	11.26	1,657	3
강원도	춘천시	8,333	2.22	3,754	24
	원주시	10,461	4.43	2,361	19
	강릉시	8,048	3.81	2,112	20
	삼척시	6,923	8.94	774	6
충북	충주시	10,426	6.50	1,604	15
	제천시	8,911	7.25	1,229	13
충남	천안시	18,260	5.96	3,064	14
	공주시	7,638	9.63	793	8
	보령시	9,929	7.81	1,271	6
	아산시	12,528	7.42	1,688	6
	서산시	10,990	9.36	1,174	6
	논산시	21,865	9.00	2,429	2
전북	군산시	9,601	3.53	2,720	23
	익산시	15,777	5.54	2,848	15
	정읍시	6,406	10.65	602	12
	남원시	6,422	5.81	1,105	9
	김제시	2,523	10.90	231	7

전남	순천시	11,914	5.54	2,151	16
	나주시	3,522	5.47	644	11
	광양시	96,142	9.15	10,507	7
	여수시	12,829	7.29	1,760	21
경북	경주시	9,144	12.99	702	17
	김천시	9,510	6.69	1,422	9
	안동시	9,344	6.36	1,469	13
	구미시	10,983	5.79	1,893	22
	영주시	6,486	4.65	1,395	13
	영천시	6,347	8.90	713	9
	상주시	8,009	15.66	511	7
	문경시	7,876	7.67	1,027	6
경산시	16,392	6.74	2,432	6	
경남	창원시	38,241	10.45	3,659	12
	진주시	12,786	3.30	3,875	21
	통영시	9,111	1.95	4,672	11
	사천시	6,464	5.89	1,097	10
	김해시	2,139	6.46	331	10
	거제시	10,149	5.05	2,010	6
	밀양시	8,706	4.81	1,810	6
전체 평균	도농복합 형태시	13,517	7.47	2,121	11

한편 유형별 평균 동의 인구밀도는 행정구가 있는 대도시의 동의 1 km<sup>2</sup>당 5,255명이 살고 있어 가장 높은 밀도를 나타내고 있으며, 두번째가 특별시·광역시로 3,730명, 세번째가 도농복합형태시로 1,811명, 구없는 일반시가 가장 낮은 1,482명의 인구밀도를 보이고 있다.

<표 3-5> 유형별 도시의 동인구밀도(평균)

(단위 : 명, km<sup>2</sup>)

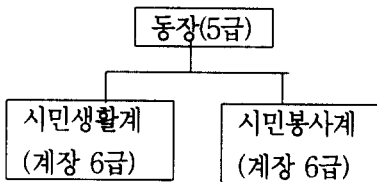
구 분	면적	인구	인구밀도
특별시·광역시(자치구)	4.30	16,038	3,730
대도시(행정구)	3.97	20,862	5,255
일반시(구없음)	9.05	13,410	1,482
도농복합형태시	7.47	13,520	1,811

## 2. 행정수행체제

### 가. 조직

동사무소의 조직은 대체로 지역의 특성에 따라 다르다. 예를 들어 서울특별시의 경우 동장(5급) 아래 시민생활계와 민원봉사계가 있으며 사무장제도는 폐지되었다. 계장은 주로 행정주사(6급)이 보직을 맡고 있는데, 개인의 고유업무는 없으며 주로 각 계의 업무를 총괄하여 동장에게 보고한다. 서울특별시에 있는 동의 조직도표는 다음과 같다.

<그림 3-1> 서울시 동의 조직도표



<표 3-6> 서울시 동사무소의 분장사무

구 분	분 장 사 무
민원봉사계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인감증명 발급업무</li> <li>○ 주민등록증 발급업무</li> <li>○ 전·출입업무</li> <li>○ 민방위업무</li> <li>○ 병사업무</li> </ul>
시민생활계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 청소업무</li> <li>○ 사회복지관련 업무</li> <li>○ 총무분야 업무</li> <li>○ 교통분야 업무</li> <li>○ 토목·주택·건축·하수관련 업무</li> <li>○ 세무업무</li> <li>○ 보건·위생·환경 관련 업무</li> </ul>

광역시외의 경우 대구 달서구는 동장(5급 : 일반직) 아래에 사무장(6급 : 일반직 1명)이 있으며 모두 10 -19명의 직원으로 구성되어 있다. 달서구의 경우 계직제는 설치되어 있지 않다.

행정구가 있는 대도시인 수원시는 광역시의 경우와 마찬가지로 동장(5급)아래에 사무장(6급)이 있으며, 사무장이 동의 업무를 총괄하여 동장에게 보고하는 조직체계를 가지고 있다.

또한 구의 계층이 없이 동만 설치되어 있는 속초시 역시 동장(5급), 사무장(6급)의 조직체계를 가지고 있다.

도농복합형태시인 상주시의 경우, 동장 아래에 사무장이 있으며, 사무장 아래에 총무계와 개발계가 있어 동의 업무를 수행하고 있다.

<표 3-7> 상주시 동사무소의 분장사무

구 분	분 장 사 무
총무계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공보선전, 문화예술</li> <li>○ 문서수발, 보존관리 및 공인관리</li> <li>○ 서무, 보안 및 직원복무</li> <li>○ 회계관리</li> <li>○ 각종 조직체관리 및 통반운영</li> <li>○ 주민등록, 인감, 제증명발급, 매화장허가 등민원상담</li> <li>○ 예비군자원관리 및 병무</li> <li>○ 민방위대 조직편성, 교육훈련, 시설장비관리</li> <li>○ 지방세 징수 및 세외수입 부과징수</li> <li>○ 영세민생활보호, 취로사업, 기타 사회복지사업</li> <li>○ 가정복지사업</li> </ul>
개발계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도시새마을, 자연보호, 새마을가꾸기사업</li> <li>○ 불량주택개량, 무허가 건축물단속 및 철거사업</li> <li>○ 불량도로정비, 도로점용료 부과징수, 위험지구 조사 및 보호, 풍수대책</li> <li>○ 영농지도, 농지, 양정, 축정, 산업, 산림, 상공</li> <li>○ 식수 및 가로수 유지관리</li> <li>○ 주민숙원사업 및 기타 개발사업</li> </ul>

한편 전국 유일의 대동제를 실시하고 있는 창원시의 경우, 인구 2만 명 이하의 동은 동장, 사무장, 총무계, 시민계, 민원센터의 조직형태를 가지고 있으며, 인구 2만명 이상의 동은 동장, 사무장, 총무계, 시민계, 120기동대, 민원센터의 조직체계를 가지고 있다.

#### 나. 공무원수

전국의 동사무소에서 근무하고 있는 총 공무원수는 38,699명(1997년 12월말 현재)이며, 이중 서울특별시의 동사무소에서 근무하고 있는 공무원이 약 29.5%인 11,436명이고, 부산시를 비롯한 6개 광역시의 동사무소

에서 근무하고 공무원이 11,499명으로 역시 29.7%를 차지하고 있다. 그 외에 8개도의 동사무소에서 근무하고 있는 공무원이 15,764명으로 40.8%에 달하고 있다.

따라서 전국적으로 자치구가 있는 서울특별시와 6대 광역시의 동사무소에서 근무하고 있는 공무원이 전국 동사무소 공무원의 59.2%를 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-8> 동사무소에서 근무하는 공무원수

특별시·광역시	공무원수(명)	도	공무원수(명)
서울	11,436	경기	5,462
부산	3,493	강원	1,444
대구	2,488	충북	904
인천	1,991	충남	726
광주	1,511	전북	1,583
대전	1,296	전남	1,192
울산	720	경북	1,883
		경남	2,064
		제주	506
계	22,935(59.2%)	계	15,764(40.8%)

#### 다. 예산

동사무소는 자주예산을 편성하지 않으며, 시 또는 구에서 배정된 예산으로 사업을 집행하고 있다.

서울시 은평구의 경우, 20개 동의 평균 예산은 7억5백만원으로('97년도), 이중 경상비 6억원, 사업비(시설비)가 1억5백만원이 소요되었다



<표 3-9> 서울시 은평구 동별 예산현황(1997년)

(단위 : 백만원)

동별	계	경상비	사업비	비고
녹번동	710	702	8	
불광1동	751	737	14	
불광2동	559	550	9	
불광3동	586	586		
갈현1동	641	641		
갈현2동	624	589	35	
구산동	654	626	28	
대조동	742	656	86	
용암1동	691	616	75	
용암2동	577	577		
용암3동	1,592	567	1,025	청사신축부 지매입
용암4동	587	587		
역촌1동	537	537		
역촌2동	651	568	83	
신사1동	585	585		
신사2동	619	619		
증산동	1,289	564	725	동청사부지 매입
수색동	609	586	23	
진관내동	536	536		
진관외동	569	569		
계	14,109	11,998	2,111	
평균	705	600	105	

한편 광역시의 경우 부산광역시(남포동), 대구광역시(본동), 인천광역시(구월2동), 광주광역시(화정1동), 대전광역시(월평3동), 울산광역시(신정2동)의 평균예산('97년도)은 5억7천4백만원으로, 이중 경상비가 5억2천1백만원, 사업비(시설비)는 5천3백만원이 소요되었다. 총예산중 인건비가 2억7천9백만원으로 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

대도시중 행정구가 있는 청주시(내덕2동)의 경우, '97년 총예산은 7억

3천8백만원으로, 이중 경상비가 6억1천3백만원, 사업비(시설비)가 1억2천5백만원이 소요되었다. 사업비는 다시 순수시설비 9백만원, 지역개발사업비 1억1천6백만원으로 구분되고 있다.

구가 없는 도시인 속초시(금호동)의 경우, '97년 총예산은 약 4억2천6백만원으로, 경상비가 3억8천6백만원, 사업비(시설비)는 4천만원이다.

대동제 실시하고 있는 창원시(봉림동)와 상주시(태화동)의 경우, 창원시(봉림동)는 '97년도 전체예산액이 9억6천6백만원인데, 이중 경상비 8억7천만원, 사업비(시설비) 9천6백만원이 소요되었다. 상주시(태화동)는 '97년 총예산액이 7억2천 6백만원으로, 경상비 7억5백만원, 사업비(시설비) 2천1백만원이다.

이와 같은 결과를 종합하여 볼 때 우리나라 1개동의 연평균 예산액은 약 6억9천5백만원이 소요되며, 이중 경상비 6억원, 사업비(시설비)가 9천5백만원 정도 소요되고 있다. 경상비중에는 인건비가 50%이상을 차지하고 있다.

**<표 3-10> 광역시, 기타시의 동 예산 현황**  
(단위 : 백만원)

동별	계	경상비	사업비	비고
광역시(평균)	574	521	53	
청주시 내덕2동	738	613	125	순수사업비 : 9 지역개발사업비 : 116
속초시 금호동	426	386	40	
창원시 봉림동	966	870	96	
상주시 태화동	726	705	21	
평균	695	600	95	

자료 : 각 동의 내부자료

※ 광역시는 부산광역시 남포동, 대구광역시 본동, 인천광역시 구월2동, 광주광역시 화정1동, 대전광역시 월평3동, 울산광역시 신정2동 등의 평균치

## 제2절 사무실태 및 문제점

### 1. 사무실태

#### 가. 사무의 분류

동의 사무는 크게 고유사무와 시·구의 보조사무로 구분할 수 있는데, 동의 고유사무로는 창구민원사무와 기관유지사무, 시 또는 구의 보조사무로는 복지사무, 지역순찰, 각종 조사·독촉·고지서 송달 등의 사무 등이 있다. 고유사무의 내용은 <표 3-11>과 같다.

<표 3-11> 동사무소의 고유사무

구 분	내 용
복지업무관련 사무	생활보호대상자 조사 및 책정, 저소득자녀 학비보조, 지역의료보험관리, 취로사업, 생업자금융자, 영구임대아파트 입주대상자선정, 장애인 등록, 소년소녀가장 관리, 모자가정보호, 노인승차권배부, 저소득층 전세자금 융자 등
지역순찰	노상적치물단속, 위생업단속, 맨홀·보안등 관리 어린이공원 관리, 불법광고물·무허가건물 관리
조사 및 송달	주민세세원조사, 종토세, 주민세, 자동차세 고지서송달, 징수독려, 학력아동 취학통지서 배부, 예비군·민방위훈련통지서 배부, 투표통지서 배부 등
기타	쓰레기분리수거, 각종위원회회 운영, 선거관리업무, 반사회운영, 통반장관리 등

한편 동의 시·구 보조사무를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-12> 동사무소의 시·구 보조사무

고 유 사 무		기관유지사무
사 무	내 용	
주민등록관련 사무	전출입, 증명발급, 분실신고 등	서무,청사관리, 인력관리,예산 등
인감관련 사무	신고, 증명발급, 변경 등	
호적관련 사무	출생, 사망신고, 증명발급 등	
병사	입영대상자 관리, 신상이동, 병역연기원, 예비군·민방위 자원관리 등	
세무	지방세납부증명, 비과세증명, 독촉장교부 등,	
교통	이륜차등록, 번호판관리, 이륜폐차신고 등	
건축	소규모 건축신고 접수	

한편 위와 같은 동의 고유사무와 보조사무를 보다 세분해서 대분류하면 기관유지, 행정통계, 선거, 주민등록·호적, 병무, 민방위·재난, 세무·재무, 사회진흥, 사회복지, 청소·환경, 보건·위생, 건축·건설·도시관리, 도시교통, 산업·상공·지역경제사무로 14개 사무로 구분되며 이를 사무비율과 인력비율로 분석하여 보면 <표 3-13>과 같다.

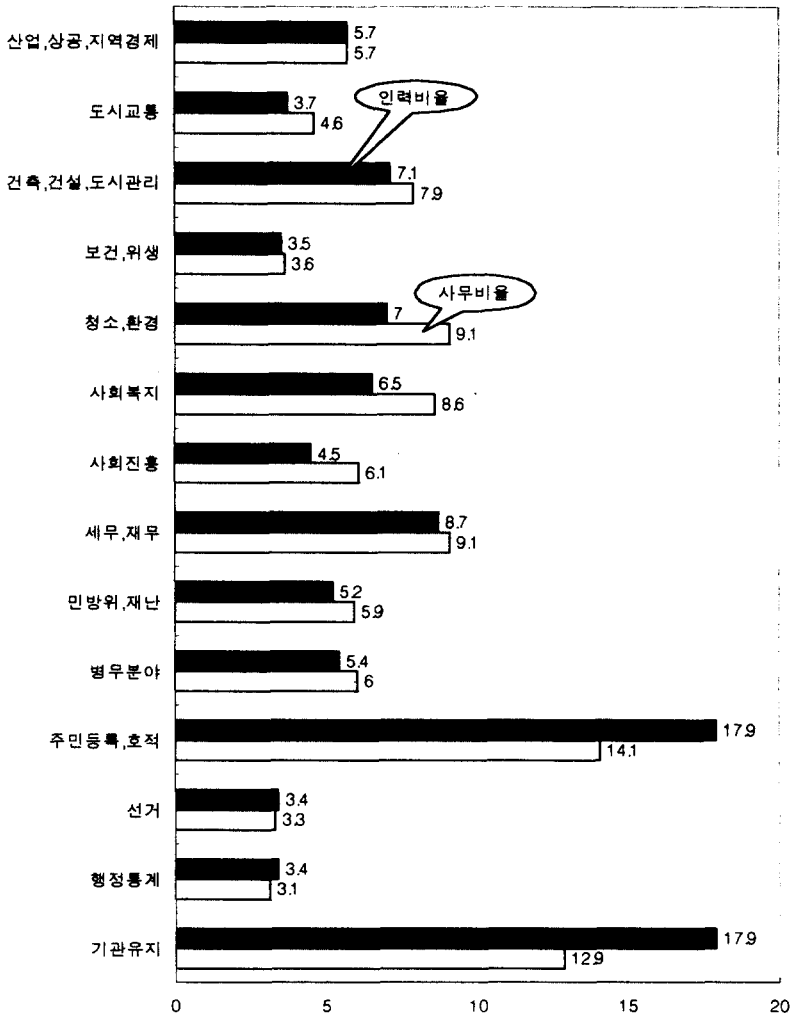
<표 3-13> 대분류사무의 인력비율 분석

(단위 : %)

사 무 명	사무비율	인력비율	비 교
기관유지	12.9	17.9	5.0(+인력)
행정통계	3.1	3.4	0.3(+인력)
선거	3.3	3.4	0.1(+사무)
주민등록·호적	14.1	17.9	3.8(+인력)
병무분야	6.0	5.4	0.6(+사무)
민방위·재난	5.9	5.2	0.7(+사무)
세무·재무	9.1	8.7	0.4(+사무)
사회진흥	6.1	4.5	1.6(+사무)
사회복지	8.6	6.5	2.1(+사무)
청소·환경	9.1	7.0	2.1(+사무)
보건·위생	3.6	3.5	0.1(+사무)
건축·건설·도시관리	7.9	7.1	0.8(+사무)
도시교통	4.6	3.7	0.9(+사무)
산업·상공·지역경제	5.7	5.7	0.0(+인력)
계	100.0	100.0	

자료 : 한국지방행정연구원, 동행정실태조사자료, 1997

<그림 3-2> 대분류사무의 인력비율 분석



위의 표는 시·군의 자료와 행정관행을 참고로 하여 동 사무를 14개 항목으로 대분류하였다. 위 표에서 가장 높은 비율을 차지하고 있는 사무는 주민등록·호적사무로 동사무소 전체사무의 14.1%를 차지하고 있다. 그 다음으로 기관유지사무(12.9%), 세무·재무사무(9.1%)로 이 세사무

가 전체업무의 36.2%를 차지하고 있다. 또한 가장 낮은 비율을 차지하고 있는 사무는 보건·위생업무(3.6%), 도시교통사무(4.6%)이다.

각 사무와 인력과의 관계를 살펴 보면, 기관유지에 투입되고 있는 인력비율(17.95%)이 가장 높으며, 두번째는 주민등록·호적사무(17.94%)이다.

## 나. 사무비율분석

14개 대분류 사무를 다시 세분하여 중분류하였을 때, 각 사무의 비율은 다음과 같다.

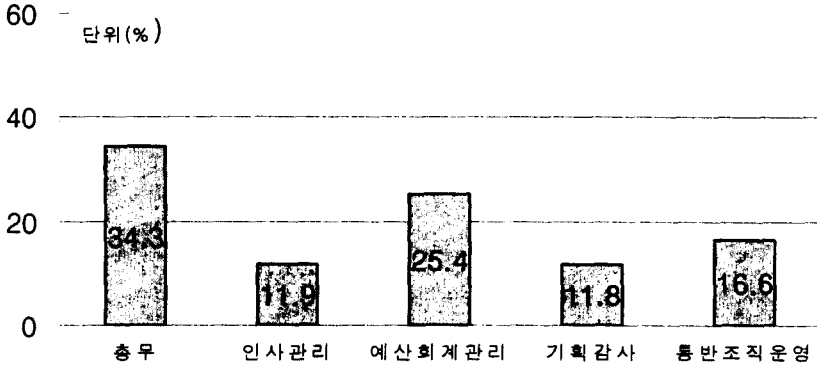
### 1) 기관유지사무

기관유지사무는 총무, 인사관리, 예산회계관리, 기획감사, 통반조직운영으로 분류될 수 있으며, 이중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 사무는 총무분야(34.3%)이고, 두번째는 예산회계관리사무(25.4%)이다.

<표 3-14> 기관유지사무의 비율

구 분	사무비율(%)	비 고
총 무	34.3	
인사관리	11.9	
예산회계관리	25.4	
기획감사	11.8	
통반조직운영	16.6	
계	100.0	

<그림 3-3> 기관유지사무의 비율



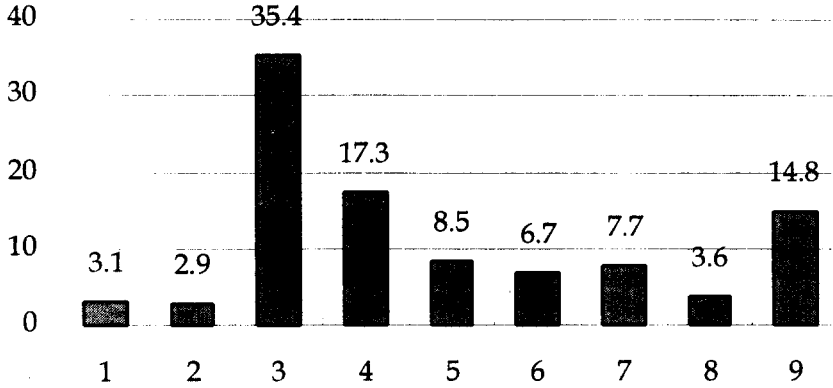
## 2) 행정통계

행정통계 사무에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 사무는 사업체 기초통계조사 사무이며, 두번째는 인구동태 및 주민등록 인구통계작성 사무이다.

<표 3-15> 행정통계사무의 비율

구분	사무비율(%)	비고
1.지역총생산추계자료조사	3.1	
2.사회지표조사	2.9	
3.사업체기초통계조사	35.4	
4.광공업 통계조사	17.3	
5.광공업생멸통계조사	8.5	
6.인구주택총조사	6.7	
7.도소매·서비스업통계조사	7.7	
8.농어업총조사	3.6	
9.인구동태 및 주민등록 인구통계작성	14.8	
계	100.0	

<그림 3-4> 행정통계사무의 비율



### 3) 선거

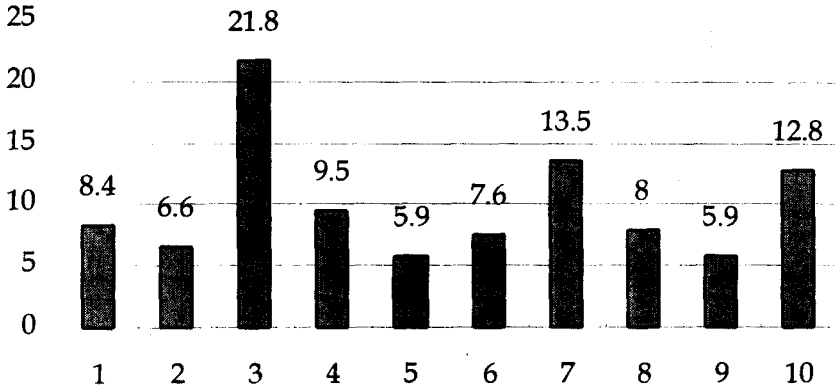
비중이 가장 높은 분야는 선거인명부 작성업무(21.8%)이고, 최하는 선거광고업무와 공명선거캠페인 분야로 각각 5.9%를 차지하고 있다.

<표 3-16> 선거사무의 비율

구분	사무비율(%)	비고
1.투표구조정 및 설치	8.4	
2.선거관리위원회 위·해촉	6.6	
3.선거인명부작성	21.8	
4.부재자신고업무	9.5	
5.선거광고	5.9	
6.선거인명부 열람 및 공람	7.6	
7.공보물 발송	13.5	
8.선전벽보첩부	8.0	
9.공명선거캠페인 전개	5.9	
10.투개표업무 종사	12.8	
계	100.0	



<그림 3-5> 선거사무의 비율



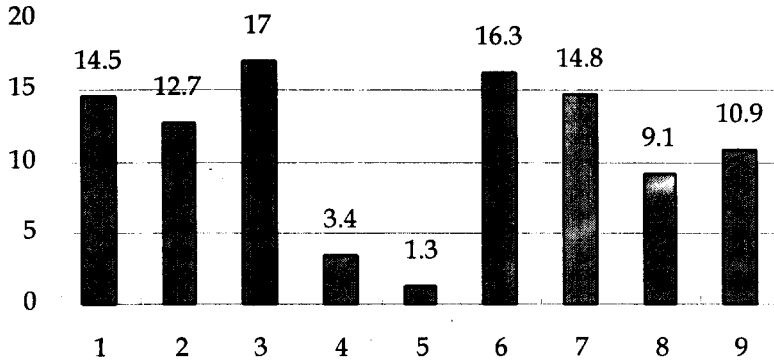
#### 4) 주민등록·호적

비중이 가장 큰 사무는 주민등록전출입사무(17.0%)이고, 비중이 가장 낮은 사무는 외국인등록사무(1.3%)이다.

<표 3-17> 주민등록·호적사무의 비율

구분	사무비율(%)	비고
1.주민등록관리	14.5	
2.주민등록증발급	12.7	
3.주민등록전출입	17.0	
4.국외이주자관리	3.4	
5.외국인등록	1.3	
6.주민등록증명	16.3	
7.인 감	14.8	
8.호 적	9.1	
9.FAX민원발급	10.9	
계	100.0	

<그림 3-6> 주민등록·호적사무의 비율



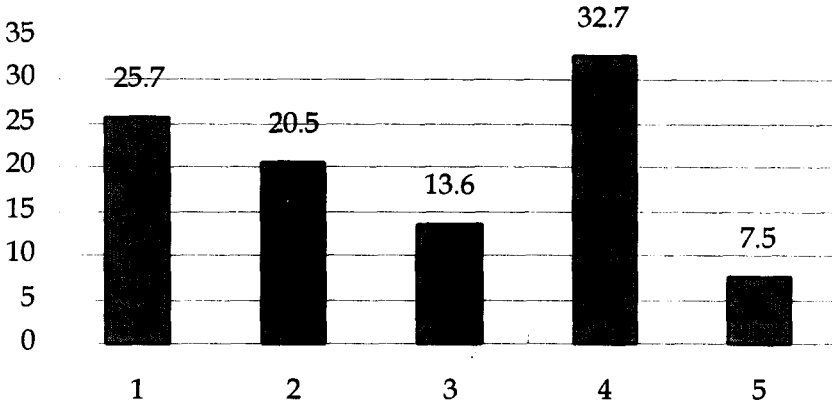
### 5) 병무

비중이 가장 높은 사무는 동원분야사무(32.7%)이고, 가장 낮은 비율을 차지하고 있는 사무는 방위협의회 운영사무(7.5%)이다.

<표 3-18> 병무사무의 비율

구 분	사무비율(%)	비 고
1.선병분야	25.7	
2.징집분야	20.5	
3.소집분야	13.6	
4.동원분야	32.7	
5.방위협의회운영	7.5	
계	100.0	

<그림 3-7> 병무사무의 비율



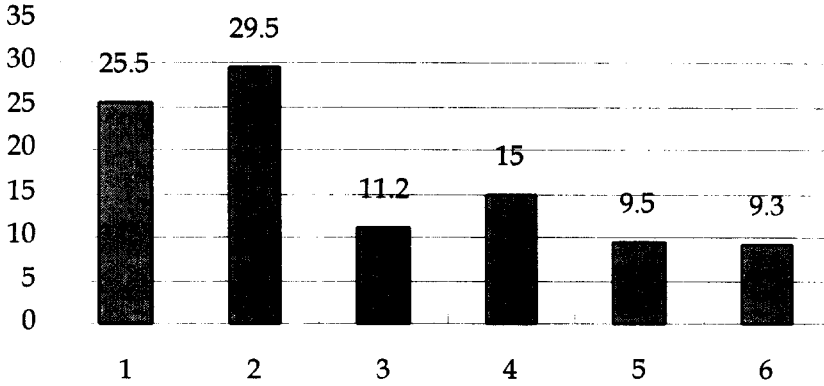
6) 민방위·재난

비중이 가장 높은 분야는 민방위 교육훈련사무(29.5%)이고, 가장 낮은 비율을 차지하고 있는 분야는 재난관리사무(9.3%)이다.

<표 3-19> 민방위·재난사무의 비율

구분	사무비율(%)	비고
1.민방위대편성	25.5	
2.민방위 교육훈련	29.5	
3.민방위 시설장비관리	11.2	
4.인력동원 자원관리	15.0	
5.주민신고망 관리	9.5	
6.재난 관리	9.3	
계	100.0	

<그림 3-8> 민방위·재난사무의 비율



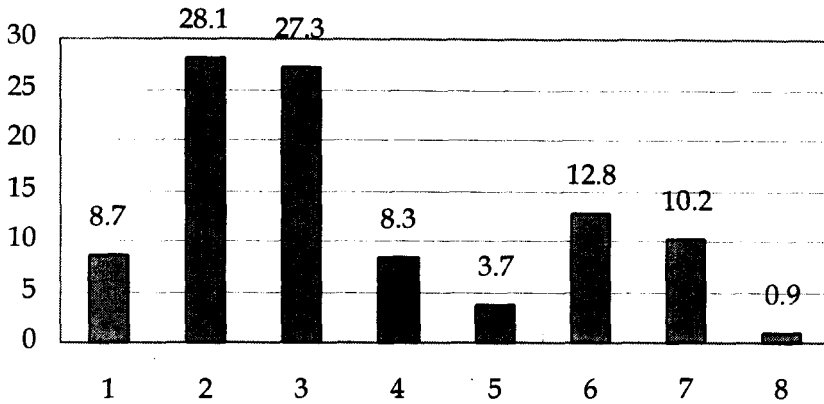
### 7) 세무·재무

비중이 가장 높은 사무는 지방세고지서 송달사무(28.1%)이고, 가장 낮은 비율을 차지하고 있는 사무는 경영수익사업추진사무(0.9%)이다.

<표 3-20> 세무·재무사무의 비율

구분	사무비율(%)	비고
1.과세대상(세원)조사	8.7	
2.지방세고지서송달(정기,수시)	28.1	
3.체납고지서송달납부독려및징수	27.3	
4.지방세관련 민원처리등	8.3	
5.전산입력 자료제출	3.7	
6.제증명발급	12.8	
7.재 산 관 리	10.2	
8.경영수익사업추진	0.9	
계	100.0	

<그림 3-9> 세무·재무사무의 비율



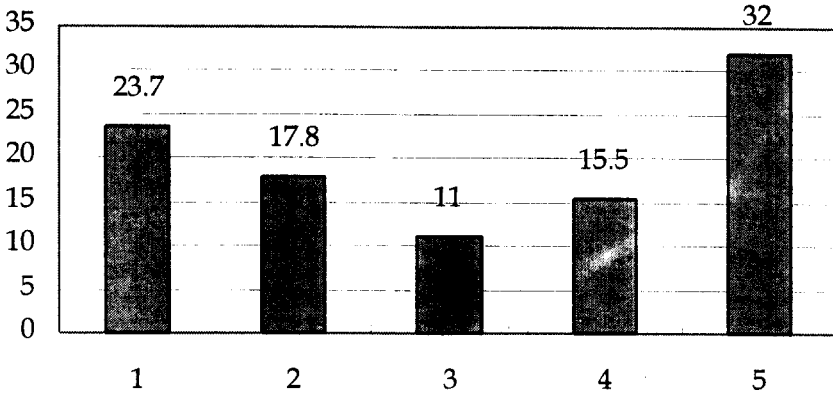
8) 사회·진흥

사회·진흥사무에서 가장 높은 비율을 차지하고 있는 사무는 광고물관리사무(32.0%)이고, 가장 낮은 비율을 차지하고 있는 사무는 생활체육사무(11.0%)이다.

<표 3-21> 사회·진흥사무의 비율

구분	사무비율(%)	비고
1.국민운동단체관리	23.7	
2.국민운동단체자원봉사활동지원	17.8	
3.생활체육	11.0	
4.문화·공보행정	15.5	
5.광고물관리	32.0	
계	100.0	

<그림 3-10> 사회·진흥사무의 비율



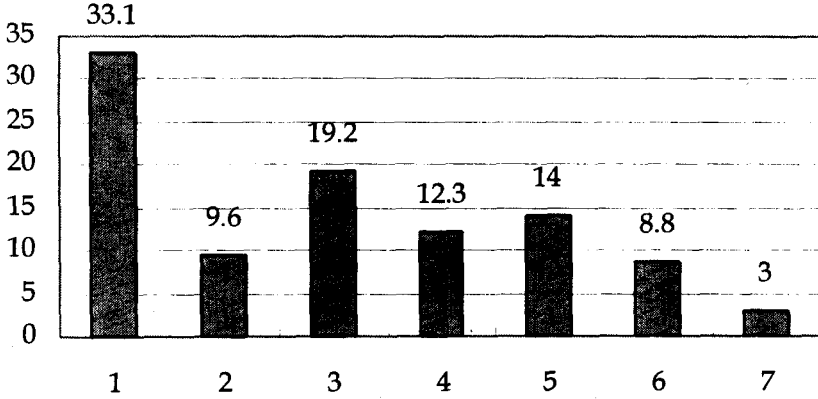
9) 사회복지

비중이 가장 높은 사무는 생보자 등의 보호사무(33.1%)이고, 가장 낮은 비율을 차지하고 있는 사무는 군경원호사무(3.0%)이다.

<표 3-22> 사회복지사무의 비율

구분	사무비율(%)	비고
1.생보자·저소득층· 불우이웃보호	33.1	
2.아동복지	9.6	
3.노인복지	19.2	
4.장애인복지	12.3	
5.모자·부녀복지	14.0	
6.청소년복지 및 활동지원	8.8	
7.군경원호사업	3.0	
계	100.0	

<그림 3-11> 사회복지사무의 비율



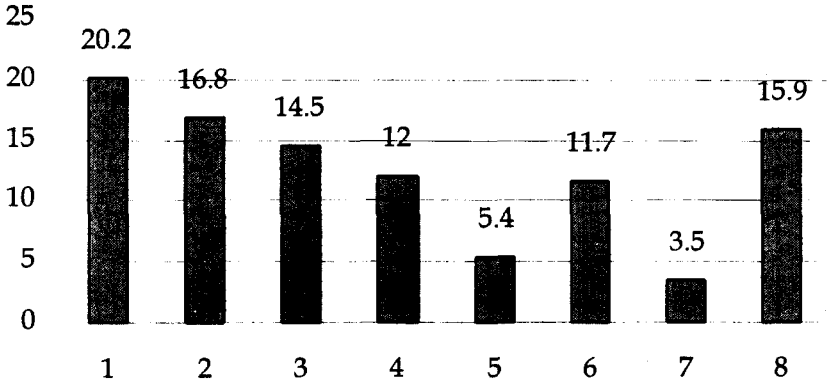
10) 청소·환경

가장 높은 비중의 사무는 쓰레기불법투기행위 단속사무(20.2%)이고, 가장 낮은 비율을 차지하고 있는 분야는 환경보호사무(3.5%)이다.

<표 3-23> 청소·환경사무의 비율

구분	사무비율(%)	비고
1.쓰레기불법투기행위단속	20.2	
2.쓰레기봉투 및 대형폐기물 스티커관리	16.8	
3.쓰레기종량제 홍보 및 지도	14.5	
4.무단투기 쓰레기 수거처리	12.0	
5.정화조청소 및 관리	5.4	
6.환경개선부담금	11.7	
7.환경보호	3.5	
8.국토대청결운동	15.9	
계	100.0	

<그림 3-12> 청소·환경사무의 비율



11) 보건·위생

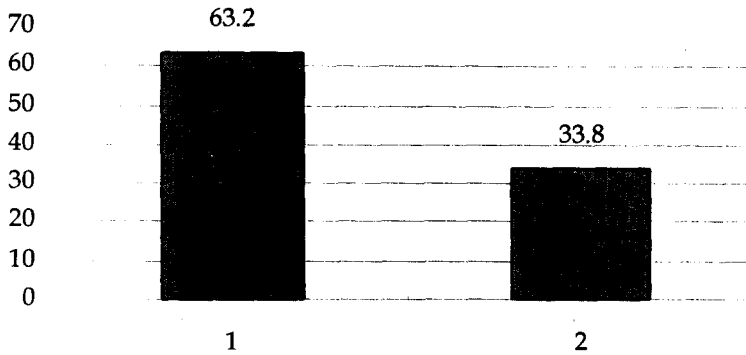
가장 비중이 높은 분야는 보건업무사무(63.2%)이고, 가장 낮은 비율을 차지하고 있는 분야는 위생업무사무(33.8%)이다.

<표 3-24> 보건·위생사무의 비율

구분	사무비율(%)	비고
1.보건업무	63.2	
2.위생업무	33.8	
계	100.0	



<그림 3-13> 보건·위생사무의 비율



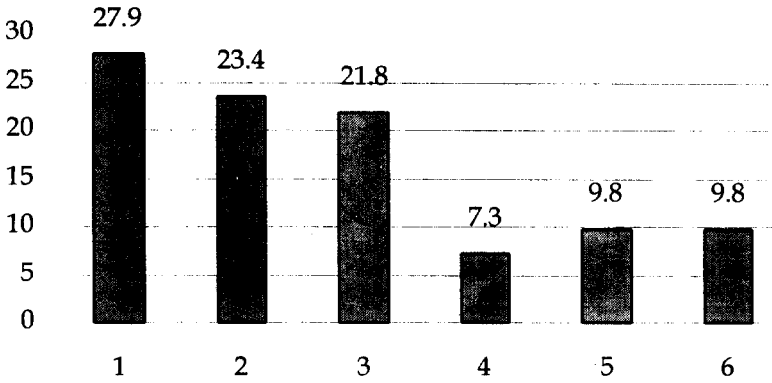
12) 건축·건설·도시관리

가장 높은 비중을 차지하고 있는 분야는 건축업무사무(27.9%)이고, 가장 낮은 비중을 차지하고 있는 분야는 도시관리사무(7.3%)이다.

<표 3-25> 건축·건설·도시관리사무의 비율

구분	사무비율(%)	비고
1.건축업무	27.9	
2.도로·하천관리·건설	23.4	
3.토지관리	21.8	
4.도시관리	7.3	
5.상하수도업무	9.8	
6.자연재해대책	9.8	
계	100.0	

<그림 3-14> 건축·건설·도시관리사무의 비율



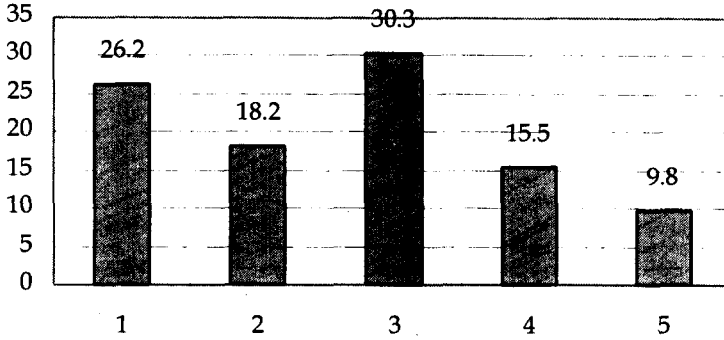
### 13) 도시교통

가장 높은 비율을 차지하고 있는 분야는 이륜자동차관리사무(30.3%)이고, 가장 낮은 비율을 차지하고 있는 사무는 동원차량관리사무(9.8%)이다.

<표 3-26> 도시교통사무의 비율

구분	사무비율(%)	비고
1.교통소통(규제)관련	26.2	
2.교통시설물관리	18.2	
3.이륜자동차관리	30.3	
4.주민홍보(캠페인 등)	15.5	
5.동원차량관리	9.8	
계	100.0	

<그림 3-15> 도시교통사무의 비율



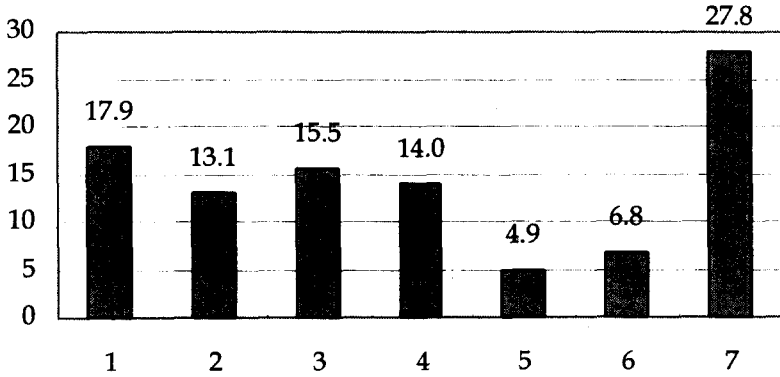
14) 산업·상공·지역경제

가장 높은 비율을 차지하고 있는 사무는 물가관리사무(27.8%)이고, 가장 낮은 비율을 차지하고 있는 사무는 공업관련 사무(4.9%)이다.

<표 3-27> 산업·상공·지역경제사무의 비율

구분	사무비율(%)	비고
1.농정업무	17.9	
2.축산·양정업무	13.1	
3.산림업무(녹지업무)	15.5	
4.상정업무	14.0	
5.공업업무	4.9	
6.노무 및 노동관리	6.8	
7.물가관리	27.8	
계	100.0	

<그림 3-16> 산업·상공·지역경제사무의 비율

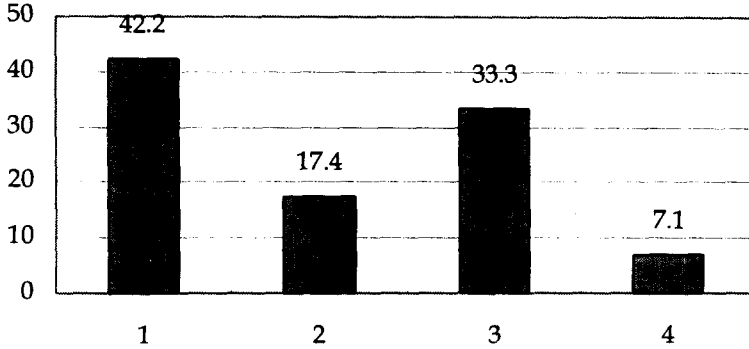


동사무소에서 수행하고 있는 모든 사무를 일반행정무, 보고업무, 출장업무, 노력동원업무의 4가지 형태로 분류하여 업무처리에 투입되는 시간을 기준으로 업무비율을 분석하면 다음과 같다 첫째, 일반행정업무가 가장 많은 42.2%를 차지하고 있으며, 두번째가 출장업무로 33.3%, 세번째가 보고업무로 17.4%, 네번째로 노력동원업무로 7.1%를 차지하고 있다.

<표 3-28> 투입시간 업무비율

업무종류	비율(%)	비 고
1.일반행정업무	42.2	
2.보고업무	17.4	
3.출장업무	33.3	
4.노력동원	7.1	
계	100.0	

〈그림 3-17〉 투입시간 업무비율



## 2. 문제점

동행정에 있어서의 문제점으로 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

### 가. 상급행정기관의 지시업무 과다

동사무소에서 처리하는 업무는 접수문서 및 보고문서가 대부분이며 특히 상급기관의 경유업무가 많다. 이로 인하여 각종 법규상 시장·구청 장업무이면서 동을 경유하여 시달되는 문서가 많아 행정의 능률을 저해하고 있다<sup>10)</sup>.

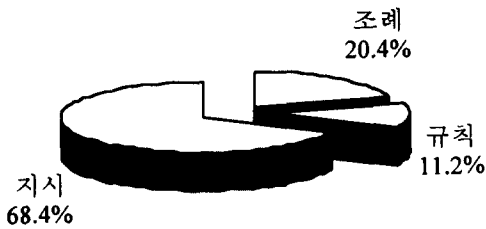
동사무소 업무의 원처리권자를 조례, 규칙, 지시사무로 구분하여 그 비율을 살펴보면 다음 〈표 3-29〉와 같다.

10) 동당 평균 접수문서는 연간 3,000건, 발송문서 2,000건이다.

<표 3-29> 동사무의 원처리권자 분석

구 분	비율(%)	비 고
조 례	20.4	
규 칙	11.2	
지 시	68.4	
계	100.0	

<그림 3-18> 동사무의 원처리권자 분석



#### 나. 사무에 대한 인력비율의 부적정

사무에 따른 동사무소의 인력이 부적정하게 배분되어 있다. 위의 <표 3-13>에서 나타난 것과 같이 사무와 인력이 적정하게 배정된 사무는 산업·상공·지역경제사무 뿐이다. 특히 기관유지사무는 업무에 비하여 인력이 가장 많이 배치되어 있는 반면, 사회복지업무나 청소·환경업무는 인력에 비하여 사무량이 많은 편이다. 앞으로 주민전자카드제도가 실시되면 민원업무량의 감소가 예상되며 이에 따른 인력조정이 필요하다.

한편 규모가 작은 동의 경우, 동장·사무장과 기능적인 사송인·운

전기사를 제외하면 실무행정직은 5-6명에 불과하여 직원 1명이 여러가지 업무를 처리하게 되어 대민행정서비스의 질이 저하되기도 한다.

#### **다. 시·구청과 동사무소간 업무분장의 불명확**

동은 시와 구의 하부행정기관이므로 동사무소와 시·구청과의 업무 배분에 있어 원칙적으로 주민등록증의 발급과 전·출입신고 등 단순민원 업무나 증명민원업무만을 처리하도록 되어 있다. 그러나, 현실적으로는 고유업무보다는 시·구의 보조업무를 주로 처리하고 있기 때문에 시·구청과 동사무소간에 업무배분이 명확하지 못하다. 이는 동사무소가 구청의 하부행정기관이면서 시청의 하부행정기관이기 때문이기도 하다.

한편 시청으로부터 지시·감독을 받는 사무를 다시 구청이 동사무소에 지시·감독하기 때문에 동사무소와 상급기관간의 업무배분이 불명확하게 된다.

#### **라. 인력운영의 비효율성**

현재 동사무소에서 근무하고 있는 공무원의 대다수의 학력이 매우 높는데 비하여 그들이 수행하고 있는 업무는 주로 단순반복업무 또는 육체적 노동력을 요하는 것이다. 즉 각종 단속업무, 조사·확인업무, 고지서 배부 등의 단순반복업무와 대형폐기물 수거, 청소, 주정차단속, 불법건축물·광고물철거, 캠페인성 행사동원 등의 육체적 업무만을 주로 수행한다. 따라서 인력운영이 제대로 되고 있지 못하며, 이로 인하여 행정비용이 증가하고 동사무소 근무 공무원의 사기에도 많은 영향을 미치고 있다.

## 제4장 洞 기능전환 대안의 검토

현재 학계 등에서 논의되고 있는 읍·면·동 기능전환의 기본방향은 크게 동의 사무 및 인력을 대폭 줄이고 규모가 작은 동을 통·폐합하는 과소동 통·폐합안, 현재 3계층 혹은 4계층으로 구성되어 있는 지방행정계층을 2계층으로 축소하여 자치계층과 행정계층을 일치시키자는 목적으로 일선 행정계층인 읍·면·동을 완전히 폐지시키자는 읍·면·동 폐지안, 행정계층으로서의 읍·면·동은 폐지시키되, 기존의 읍·면·동 사무소 시설을 새로운 지방화·민주화의 흐름에 적합한 기능을 보강한 자치관으로 전환하는 안 등 3가지가 있다.

과소동의 통·폐합안은 읍·면·동이라는 일선 행정계층을 그대로 존속시키고 다만 규모만을 줄이자는 안이므로 지방행정구조개혁의 효과가 미미할 것으로 판단되어 제외하기로 하였다. 따라서 본 보고서에서는 읍·면·동사무소의 폐지안과 읍·면·동사무소의 자치관으로의 전환안에 대하여 분석하되, 본 보고서의 연구범위에 맞추어서 동사무소의 폐지안과 동사무소의 자치관으로의 전환안만을 분석하여 양안의 장·단점을 비교·검토해 보고 동 기능전환의 방향을 모색해 보도록 하겠다.



# 제1절 폐지안의 검토

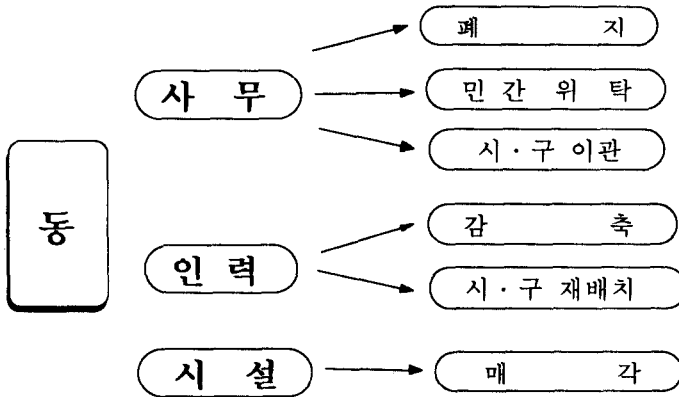
## 1. 폐지안의 내용

동의 폐지안은 동이라는 하나의 행정계층구조를 완전히 폐지하여 현재 3단계인 행정계층을 2단계로 축소하는 동시에 자치계층과 행정계층을 2계층으로 통일시키는 것을 말한다. 다만, 주소지, 우편연락 등 주민들의 편의를 위하여 명칭이나 지번 등은 계속 존속시키는 방안이다.

동사무소가 폐쇄됨에 따라서 동사무소시설 및 부속시설은 매각하게 되고, 동의 사무에 대해서는 사무의 성격에 따라 기초자치단체인 시 또는 구로 이관되거나, 폐지 혹은 민간이양 등의 조치를 취하게 된다.

이를 간단한 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 4-1> 동의 폐지방향



### 가. 사무조정

동사무소의 폐지에 따라 기존에 동사무소에서 시행하고 있던 각종

사무에 대한 전면적인 조정이 필요하게 된 바, 동사무소의 전체사무를 폐지가능한 사무, 민간위탁이 가능한 사무, 시 혹은 구로 이관이 가능한 사무 등 3종류로 분류하였다<sup>11)</sup>.

## 1) 폐지가능사무

### 가) 기준

동의 사무를 폐지할 때는 다음과 같은 기준에 따라 실시하는 것이 바람직하다.

- 행정인력을 낭비하는 사무
- 행정의 실효성이 없는 사무
- 기타 전시성, 주민동원성 사무

### 나) 내용

동사무소가 없어질 경우, 폐지가 가능한 사무로 총무, 인사관리, 예산회계관리, 기획검사, 통·반조직운영 등이 속하는 기관유지사무를 들 수 있는데, 이 기관유지사무는 전체 동 사무의 12.9%를 차지하고 있다.

## 2) 민간위탁가능사무<sup>12)</sup>

### 가) 기준

동의 사무를 민간에 이양 또는 위탁할 때는 다음의 기준을 참고로

- 
- 11) 사무분류기준 : 현재 동사무소에서 수행하고 있는 344개 단위사무를 14개 항목으로 대분류
  - 12) 민간위탁사무의 경우는 읍·면·동 차원에서는 비용과 편익 등의 산출이 어렵고, 민간업자의 수익성을 어떻게 보장해 줄 것인가 등의 복잡한 문제가 얽혀 있기 때문에 본 보고서에서는 이론상의 가능성만을 제시하고 실제로는 시·군·구에 일단 사무를 이관한 후에 다른 시·군·구 사무와 함께 종합적인 민간위탁방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

하는 것이 바람직할 것이다.

- 민간업체가 처리하는 것이 경제적인 사무
- 민간업체가 처리하는 것이 행정서비스의 질을 제고시킬 수 있는 사무
- 기술적인 행정 사무
- 반복적인 통계·조사 사무

#### 나) 내용

민간에 위탁이 가능한 사무로는 지역내총생산 추계자료 조사, 광공업통계조사, 인구주택총조사 등 행정통계 사무와 쓰레기봉투 및 대형폐기물 스티카관리, 무단투기 쓰레기 수거 처리, 정화조 청소관리 등 청소·환경 사무, 건축물 철거 등 건축 사무, 도로유지관리, 결빙도로제설 작업, 하천 관리 등 사무, 상하수도 유지관리 사무 등 건축·건설·도시관리와 관련된 사무를 들 수가 있는데, 이들 사무는 전체 동 사무의 20.1%에 해당된다.

#### 3) 시 또는 구 이관사무

시 또는 구 등 상급자치단체에 이관하여야 하는 사무는 폐지가 가능한 사무와 민간위탁이 가능한 사무를 제외한 나머지 사무로서 전체 동사무중 67%에 해당된다.

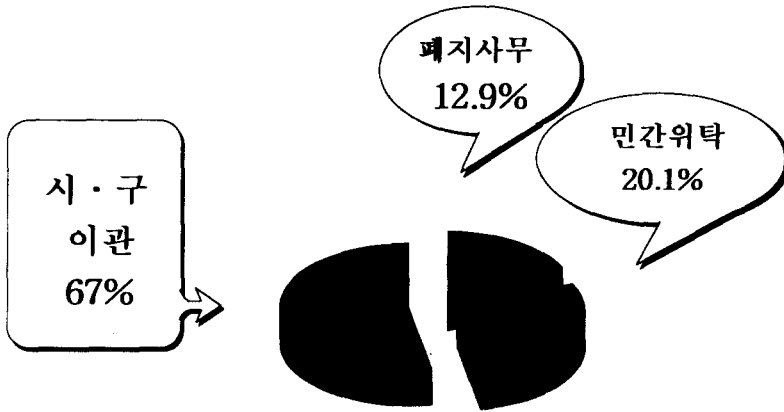
이들 동의 사무조정 내용을 간단한 표로 정리하면, 다음과 같다.

<표 4-1> 동 사무조정 내용

사 무 구 분	사무비율(%)	재배분 방법
기관유지사무	12.9	폐지(12.9%)
행정통계	3.1	민간위탁 (20.1%)
청소·환경	9.1	
건축·건설·도시관리	7.9	
병무	6.0	시·구 이관 (67%)
민방위·재난	5.9	
세무·재무	9.1	
사회진흥	6.1	
사회복지	8.6	
선거	3.3	
보건·위생	3.6	
주민등록·호적	14.1	
도시교통	4.6	
산업·상공·지역경제	5.7	
계	100.0	

※ 동사무의 344개 단위사무에 대한 개인별 1년간  
업무량(처리건수×처리시간)을 대분류하여 백분율로 처리

<그림 4-2> 동의 폐지에 따른 사무 조정



#### 나. 인력 재배치

동사무소가 폐지되고 사무가 조정되면, 이에 따라 동 사무소 근무 공무원의 재배치를 실시하여야 한다.

1998년 4월 1일 현재 동에 근무하는 공무원의 총수는 약 3만9천명에 이르는데, 이들 중 64.7%에 해당하는 약 2만5천명 정도의 공무원은 시청 또는 구청에 재배치될 곳으로 예상된다. 따라서 사무폐지 혹은 사무의 민간위탁 등으로 인한 감축이 예상되는 공무원 수는 전체 동 공무원 수의 35.3%에 해당하는 1만 4천명 정도로 추산된다. 그런데, 중 시 또는 구에는 동일한 사무를 취급하던 기존의 공무원이 있는데, 이들과의 중복으로 인하여 추가적인 인력감축이 예상되는 바, 재배치가 예상되는 동의 공무원중 1/3<sup>13)</sup>인 8천 3백명 정도가 추가로 감축될 가능성이 있기 때문에 예상되는 감축 공무원 수는 약 2만2천3백여명이고, 구청 또는 시청에

13) 서울시 구청의 관계 공무원과의 인터뷰에서 얻어낸 추정치임.

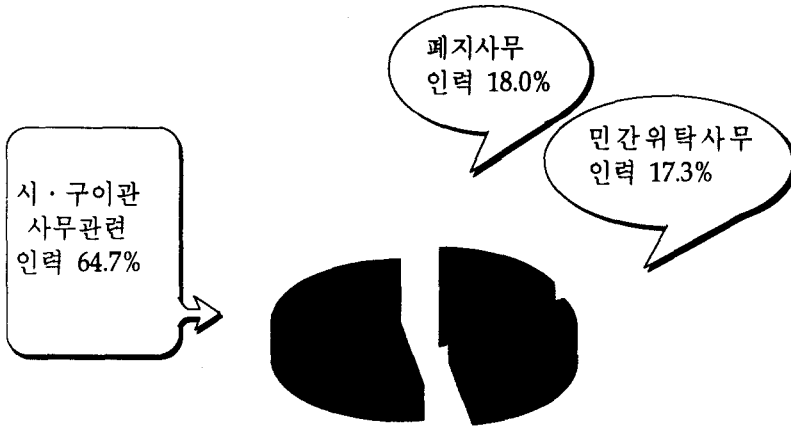
재배치가 가능한 공무원 수는 약 1만6천7백명으로 예상된다.

이들 등의 인력조정 내용을 간단한 표로 정리하면, 다음과 같다.

<표 4-2> 등의 인력재배치 내용

사 무 구 분	인력비율(%)	재배치 구분	재배치 내용
기관유지사무	18.0	폐지(18.0%)	감축(35.3%) 1만4천명
행정통계	3.2	민간위탁 (17.3%)	
청소·환경	7.0		
건축·건설·도시관리	7.1		
병무	5.4	시·구 이관 (64.7%)	시·청 재배치 (64.7%) 2만5천명
민방위·재난	5.2		
세무·재무	8.7		
사회진흥	4.5		
사회복지	6.5		
선거	3.6		
보건·위생	3.5		
주민등록·호적	17.9		
도시교통	3.7		
산업·상공·지역경제	5.7		
계	100.0		

<그림 4-3> 동의 폐지에 따른 인력 재배치



#### 다. 시설 등의 처리

동사무소의 건물과 부대시설 등은 매각하여 시 또는 구의 재정수입으로 처리한다.

## 2. 폐지안의 효과

동사무소를 폐쇄함으로써 얻을 수 있는 효과로는 첫째, 결재라인을 형성하고 있던 동을 폐지하여 지방행정계층을 3계층에서 2계층으로 축소할 수 있다는 것이다. 이를 통하여 행정사무의 처리시간을 단축시킬 수 있고, 각종 행정서식과 서류 등을 줄일 수 있게 된다.

둘째, 동의 사무 중 일부를 폐지하거나 민간위탁함으로써 사업비와 인건비 등을 절약하는 경제적 효과를 거둘 수 있는 동시에 공무원수의 감축을 가져 올 수 있다.

전국 평균 동인 경북 경산시 서부동의 경우, 1997년도 기관유지사무비는 1억2천8백6십만원이고, 총인건비 4억2천2백만천원 중 기관유지사무의 폐지로 인한 인건비 절감액은 약 7천2백만원으로 추산된다. 따라서 총 예산 절감액은 약 2억원에 이를 것으로 예상된다<sup>14)</sup>.

우리나라 총 동수는 2,293개 이므로 모든 동이 폐지되었을 경우, 국가전체적인 예산 절감액은 약 4천6백억원에 이를 것으로 추산된다.

또한, 사무폐지 혹은 사무의 민간위탁 등으로 인한 감축이 예상되는 공무원 수는 전체 동 공무원수의 57.2%인 약 2만2천3백여명으로 예상된다.

또한, 주민카드제 실시 등으로 인한 민원서류발급비용절감 및 인력감축이 예상되는 바, 전체 증명민원서류의 대부분(85%)를 차지하고 있는 연간 약 6백90억원에 이르는 주민등록등·초본, 인감증명 등의 발급비용이 절감될 것으로 추정된다<sup>15)</sup>. 아울러서 민원서류 발급관련 공무원도 상당수 감축될 것으로 예상된다.

셋째, 기존의 동 사무소 시설을 매각·처분하여 시 또는 구 본청의 재정 수입을 올릴 수 있다.

특별시의 평균적 1개동, 광역시의 평균적 4개동, 일반시의 평균적 3개동, 행정구가 있는 거대시의 평균적 2개동 등 10개동의 평균 동사무

---

14) 서부동의 예산 : 총액 16억2천496만원

-인건비 : 4억216만원, 기관운영관서경비 : 6천2만원

경상적 경비 : 6천860만원, 자체사업예산 : 6천7백만원

시배정사업예산 : 10억2천718만원

-기관유지사무비 = 기관운영관서경비 + 경상적 경비

※ 시 또는 구로 사무이관 후의 자체조정으로 인한 추가 감축으로 인한 인건비, 사업비의 감축분은 계산에서 제외

15) 전국 평균 동인 경산시 서부동의 경우

-1997년 1년간 증명민원발급건수 : 16만6천8백건

-증명서류당 평균 수수료 : 180원



소 재산평가액은 1997년말 현재 7억4천만원(과세표준액)으로 추산되고 있다. 따라서 전국 2,300여개의 동사무소를 처분하였을 경우, 약 1,702조원의 재산수익이 각각의 시와 구로 귀속될 것으로 추산된다<sup>16)</sup>.

넷째, 시와 구 등 기초자치단체가 동에 내린 행정지시와 그와 관련된 공문(영구보존문서현황보고, 지방행정동향보고, 주민등록발급상황보고 등)이 상당수 감소되고, 단지 경유기관으로만 동을 경유하고 최종적으로는 시 또는 구에서 처리하는 각종 민원서류(건축신고, 인장업신고 등, 음반 및 비디오 관련, 전염병예방 등)를 시 또는 구에서 직접 접수받게 되므로 해서 시간과 인력 등이 절약될 수 있으며, 한가지 사무처리를 위하여 여러 기관을 방문해야 하는 민원인의 불편을 덜어 줄 수 있게 된다.

### 3. 문제점

동을 폐지하였을 때 제기될 수 있는 문제점에 관하여 많은 논의가 있는데, 그 중에 대표적인 것 몇 가지를 들면, 첫째, 주민과 시 또는 구 등 기초자치단체 사이의 가교역할 부재로 주민의 행정참여와 자치단체의 주민의사를 행정에 반영하는 기능이 저하될 것을 우려하는 주장이 제기되고 있다. 그러나, 동 행정사무의 3분의 2 정도가 시 또는 구 등 기초자

16) 서울시 은평구 불광3동: 10억8천5백만원(대지-10억, 건물-8천5백)  
 대전시 서구 월평1동: 6억7천9백만원(대지-1억8천2백, 건물-4억9천7백)  
 대구시 달서구 본동: 4억1천1백만원(대지- 2억6천7백, 건물-1억4천4백)  
 울산시 남구 신정2동: 5억9천만원(대지- 4억8천7백, 건물- 1억3백)  
 광주시 서구 화정1동: 6억3천만원(대지- 3억8천, 건물- 2억5천)  
 창원시 봉림동: 22억3천2백만원(대지- 16억7천4백, 건물- 5억5천8백)  
 안동시 태화동: 2억원(대지- 1억7천만, 건물- 3천만)  
 속초시 금호동: 8억3천8백만원(대지- 6억4천2백만, 건물- 1억9천6백만)  
 청주시 상당구 내덕동: 4억9천8백만원(대지- 3억9천8백만, 건물- 1억)  
 수원시 팔달구 지동: 2억4천1백만원(대지- 1억2천6백만, 건물- 1억1천5백)  
 자료 : 행정부, 「읍면동기능전환 연찬회」 보고자료, 1998

치단체의 위임사무 혹은 행정지시에 의한 사무이고 자체사무 혹은 고유 사무의 비중이 그다지 크지 않기 때문에 동이 직접 정책을 수립하는 경우는 거의 없다고 보아야 할 것이다. 또한, 동은 주민에게 책임지는 것이 아니고 기초자치단체에게 책임을 지는 주민을 위한 행정이라기 보다는 행정을 위한 행정, 즉 보조적 행정이기 때문에 직접적으로 주민의 입장을 고려한 행정수행이 어렵다. 따라서 주민의 의사반영기능이라면, 동 보다는 오히려 시나 구 쪽이 더 나은 것으로 판단된다.

둘째, 동사무소를 이용하던 주민이 시청 또는 구청을 이용하게 되면, 주민의 행정기관 이용거리가 멀어져서 주민에게 불편을 초래한다는 지적이 있다. 그러나, 교통통신의 발달, FAX민원의 활용, 지역정보화의 추진 등으로 이러한 문제점은 충분히 극복할 수 있을 것으로 생각된다.

셋째, 동사무소의 기존 사무의 절반 이상이 시 또는 구에 이관되면, 시 또는 구의 업무량 증가와 더불어 재배치된 동의 공무원 등으로 인한 직원수의 증가로 인하여 시청이나 구청이 비대해 질 것이라는 우려가 있다. 그러나, 동 사무와 중복되는 시 또는 구의 사무를 자체적으로 조정하여 직원수 및 업무량을 줄일 수 있고, 민간위탁이나 민간이양을 촉진하고, 전자주민카드제의 실시, 각종 규제완화, 지방행정정보화의 적극 추진 등을 통하여 지방행정의 조정이 가능하다고 생각된다.

넷째, 동사무소의 건물 등 자산을 처분할 때, 현재의 IMF 불황기에 공공자산의 매각이 생각처럼 쉽지 않을 것이며, 국민의 재산인 동사무소 등을 시청 또는 구청이 임의로 처분하는데 대한 주민들의 반발을 예상할 수 있다. 그러나, 자산 매각을 통하여 자치단체의 재정을 확충할 수 있는 효과가 크므로 충분히 설득이 가능할 것이라고 생각된다.

다섯째, 동의 폐지와 더불어 수반되는 사무의 폐지 및 민간이양 등

으로 인한 공무원의 감축이 불가피하므로 동 공무원의 반발을 예상할 수 있다. 그러나, 동사무소의 폐지는 공무원 인력의 수급조절과 재배치 등에 관한 중·장기적이고 종합적인 인력계획을 수립을 전제로 하는 것이기 때문에 무조건적인 감축은 있을 수 없고, 기초자치단체 공무원의 자연감소와 시대변화에 따라서 새롭게 발생하는 행정수요를 위한 배치전환 등 다각적인 방안이 모색되어야 할 것으로 생각된다.

## 제2절 자치관화안의 검토

### 1. 자치관화안의 내용

자치관 전환안은 급격한 동 사무소의 폐지는 주민들과 행정체제에 많은 혼란을 가져다 줄 우려가 있기 때문에 점진적으로 동 행정체제를 개편하려는 것이다. 따라서 자치관 전환안의 핵심은 기존의 동사무소를 폐쇄하지 않고 기능을 전환하여 활용하자는 것이다.

동의 자치관 전환안의 중요한 내용은 다음과 같다.

첫째, 현재 3계층 혹은 4계층으로 되어 있는 행정계층을 2계층으로 축소하여 행정사무처리를 위한 시간과 인력을 절약하여 효율적인 행정수행체제를 구축하고, 현재 불일치되고 있는 자치계층과 행정계층을 2계층으로 통일하자는 것이다. 이때, 주소지, 우편연락 등 주민들의 편의를 위하여 명칭이나 지번 등은 계속 존속시키도록 한다.

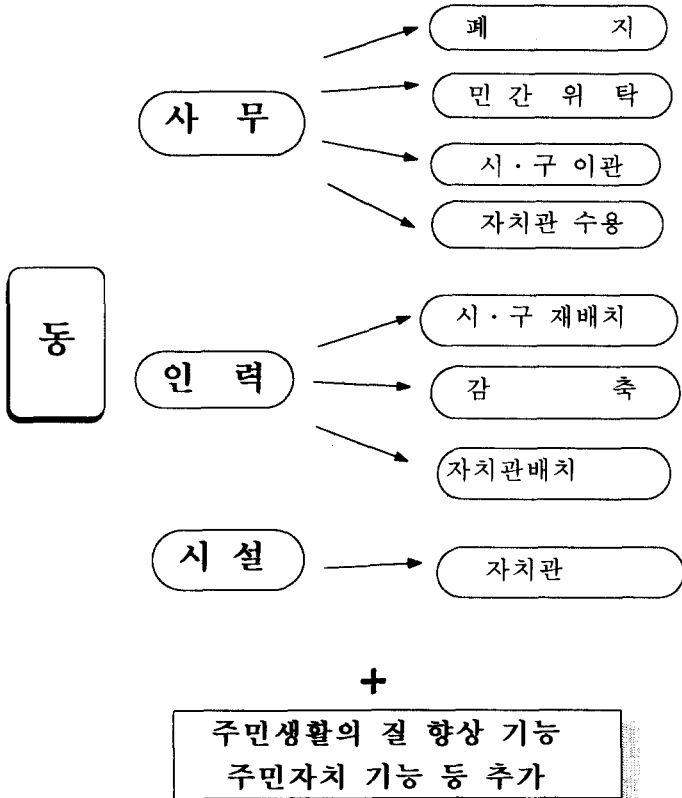
둘째, 기존 동사무소의 시설 등은 (가칭)자치관 시설로 활용한다는 것이다. 자치관에서는 기존의 동 사무 중 주민생활과 직접적인 관련이 있는 사무만을 계속 존치시키고, 나머지 사무는 기초자치단체인 시 또는

구로 이관, 폐지 혹은 민간이양시킨다.

자치관에는 3~4개 동을 하나의 단위로 묶어서 관할 구역으로 삼고, 사회복지관련 사무 등 주민생활과 직접적으로 관련이 있는 사무 외에 정보서비스, 주민편의, 사회교육 등 시대상황에 맞는 새로운 기능을 추가하여 주민중심의 지방자치를 실현하자는 것이다.

동의 자치관 전환안 방향은 다음의 그림과 같다.

<그림 4-4> 자치관 전환의 방향



## 가. 사무조정

### 1) 폐지가능사무

폐지가 가능한 사무는 총무, 인사관리, 예산회계관리, 기획검사, 통·반조적운영 등이 속하는 기관유지사무로 전체 동 사무의 12.9%에 해당된다.

### 2) 민간위탁가능사무

민간위탁이 가능한 사무로는 지역내총생산 추계자료 조사, 광공업통계조사, 인구주택총조사 등 행정통계관련 사무와 쓰레기봉투 및 대형폐기물 스티카관리, 무단투기 쓰레기 수거 처리, 정확조 청소관리 등 청소·환경 사무, 건축물 철거 등 건축 사무, 도로유지관리, 결빙도로제설작업, 하천 관리 등과 관련된 사무, 상하수도 유지관리 사무 등 건축·건설·도시관리와 관련된 사무 등을 들 수 있다. 이는 전체 동 사무의 20.1%에 해당된다.

### 3) 자치관 존치사무

자치관에서 계속하여 수행하여야 하는 지역주민과 관련된 사무는 생보자·저소득층·불우이웃보호, 아동·노인·장애인·모자·부녀복지 등 사회복지관련 사무, 국민운동단체, 생활체육, 문화·공보 관련 사무 등 사회진흥 등과 관련된 사무로 전체 동 사무의 14.7%에 해당된다.

### 4) 시 또는 구 이관사무

시청 또는 구청으로 이관하여야 하는 사무는 폐지가 가능한 사무와 민간위탁이 가능한 사무, 존치사무 등을 제외한 나머지 사무로서 전체

동사무의 52.3%에 해당된다.

5) 자치관의 신설(추가) 기능

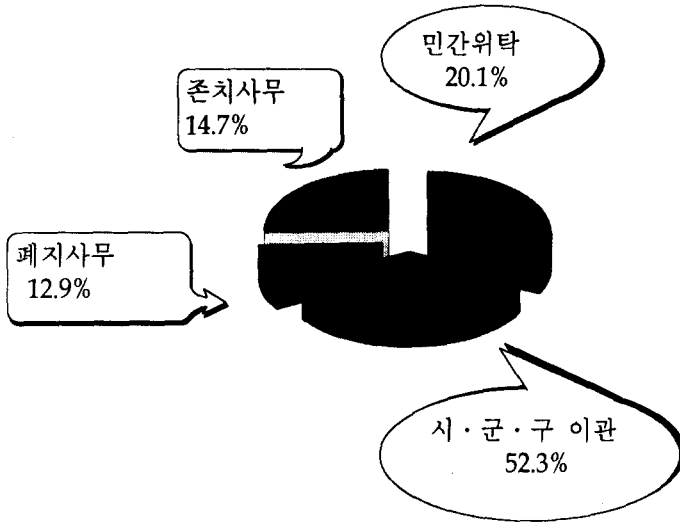
자치관에 새롭게 추가 되어야 하는 기능으로는 주민생활의 질 향상을 위한 추가 기능으로 부업교육, 교양강좌, 건강·레크레이션 강습 등을 위한 시민대학과 예식장, 농수산물직판장 등 주민편익시설, 컴퓨터를 통한 물가정보, 주식정보, 차표예약 등 생활정보제공시설 등을 들 수 있다.

또한, 주민자치실현을 위한 기능을 추가할 수 있는데, 그 대표적인 예로는 청년회, 부녀회, 조기축구회 등 지역자생조직의 모임장소 및 연락 사무소 등의 시설을 들 수 있다.

<표 4-3> 자치관 전환시 사무조정

사 무 명	사무비율(%)	구 분	
기관유지사무	12.9	폐지(12.9%)	
행정통계	3.1	민간위탁(20.1%)	
청소·환경	9.1		
건축·건설·도시관리	7.9		
병무	6.0	시·군·구 이관 (52.3%)	
민방위·재난	5.9		
세무·재무	9.1		
보건·위생	3.6		
선거	3.3		
산업·상공·지역경제	5.7		
도시교통	4.6		
주민등록·호적	14.1		
사회진흥	6.1		존치(14.7%)
사회복지	8.6		
계	100.0		

<그림 4-5> 자치관 전환시의 사무조정



## 나. 인력 재배치

사회복지사무 등 존치사무 수행을 위한 잔류인력은 약 3만9천명의 전체 동 공무원의 11.0%인 4천3백명으로 1개洞당 평균 2명씩이 자치관에 배치되는 셈이다.

시청 또는 구청에 재배치되는 인력은 이관사무 분에 해당되는 전체 동 공무원수의 53.7%인 2만1천명이다. 이들 중 중복된 사무를 처리하는 시청 또는 구청 내에서 근무하는 공무원과의 사무조정을 통하여 7천명 정도가 추가로 감축될 것으로 예상되는 바, 모두 약 1만4천명 정도의 공무원이 감축될 것으로 추정된다. 따라서 1개洞당 평균 6명 정도가 시청이나 구청으로 재배치될 것으로 예상된다.

따라서 감축예상인력은 기관유지사무폐지와 민간위탁으로 인한 1만4

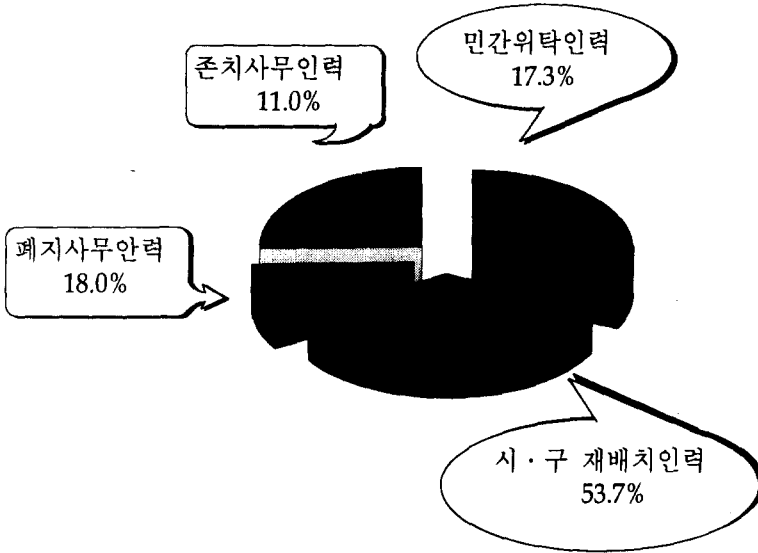
천명과 추가감축 인력 7천명으로 약 2만1천명으로 추산되는데, 1개 洞당 평균 10명 정도가 감축될 것으로 추산된다.

<표 4-4> 자치관 전환시 인력 재배치

사 무 명	인력비율(%)	재배치 구분	재배치 내용
기관유지사무	18.0	폐지(18.0%)	감축(35.3%) 1만4천명
행정통계	3.2	민간위탁 (17.3%)	
청소·환경	7.0		
건축·건설·도시관리	7.1		
병무	5.4	시·구 이관 (53.7%)	시청·구청 재배치 (53.7%) 2만1천명
민방위·재난	5.2		
세무·재무	8.7		
보건·위생	3.5		
선거	3.6		
산업·상공·지역경제	5.7		
도시교통	3.7		
주민등록·호적	17.9		
사회진흥	4.5		
사회복지	6.5		
계	100.0	100.0	3만9천명



<그림 4-6> 자치관 전환시 인력조정



## 2. 자치관 전환의 효과

### 가. 행정계층 축소

3계층 내지 4계층인 행정계층을 2계층으로 축소하여 자치계층과 일치시킬 수 있다.

### 나. 인력감축

기존 동 사무의 일부를 폐지하고, 위탁가능한 사무를 민간위탁함으로써 해서 전체 동 공무원 수의 54%인 2만1천명의 공무원을 감축시킬 수 있게 된다.

### 다. 예산절감 및 사무축소

기관유지사무의 폐지(12.9%), 사무의 민간위탁(20.1%)으로 총 사무중 33% 가 축소될 것으로 예상된다. 그리고 기관유지사무의 폐지(12.9%)로 연간 1조 5천억원의 예산이 절감될 것으로 추정된다.

또한, 총 225건의 동사무소 비치 장부와 대장중 137건(47.5%)이 폐지 될 것으로 예상된다.

### 라. 주민중심의 행정 실현

자치관내에 시민대학, 주민편익시설, 생활정보실 등을 설치함으로써 주민의 실생활에 직접적으로 도움이 되는 서비스를 제공할 수 있게 된다.

또한, 청년회 등 주민자치조직이 활성화 될 수 있게 적극적으로 지원하고 동기를 부여함으로써 해서 주민중심의 지방자치를 활성화시킬 수 있게 된다.

## 3. 문제점

동사무소를 자치관으로 전환하였을 때, 예상할 수 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 동 사무의 일부를 민원행정센터 등에서 계속 유지하여 행정계층구조의 개편효과 반감될 것을 우려하는 주장이다. 그러나, 민원행정센터는 결재라인이 아니고 시나 구청 업무의 보조기관이고, 동 기능전환의 궁극적인 목표는 주민자치의 실현에 있으므로 자치관 역시 주민 스스로가 관리하도록 하는 것이 최종 목표라고 할 수 있다. 따라서 민원행정센

타에 공무원을 배치하는 것은 일시적인 조치이고 장기적으로는 자치관을 주민의 손에 맡길 것이므로 특별한 문제가 없을 것으로 판단된다.

둘째, 동 사무의 이관으로 인하여 시와 구의 업무가 늘어나고 동 근무 공무원의 절반이상이 시나 구 본 청으로 전입하게 됨으로 해서 시나 구의 기구가 지나치게 비대화해 질 것이라는 우려가 있을 수 있다. 그러나, 지방행정전산화, 규제완화와 민영화 촉진 등을 통한 사무량의 축소, 지방공무원 인력의 자연감소(연간 약 3.4%)를 감안한 인력조정 등을 통하여 본 청의 비대화를 충분히 조절할 수 있을 것이다.

셋째, 주민의 행정기관 이용거리가 멀어져서 주민에게 불편을 초래할 우려가 있다는 것인데, 자치관이 부분적으로 행정과의 가교역할 수행을 수행하기 때문에 큰 불편은 없을 것으로 판단된다.

### 제3절 대안의 평가

동 사무소의 폐지와 자치관 전환안을 비교·평가해 볼 때, 폐지안은 결재라인을 형성하고 있던 동을 폐지하여 지방행정계층을 3계층에서 2계층으로 축소할 수 있으며, 이를 통하여 행정사무의 처리시간을 단축시킬 수 있고, 각종 행정서식과 서류 등을 줄일 수 있게 된다는 점, 그리고 동의 사무 중 일부를 폐지하거나 민간위탁함으로써 사업비와 인건비 등을 절약하는 경제적 효과를 거둘 수 있는 동시에 공무원수의 감축을 가져올 수 있다는 점, 기존의 동 사무소 시설을 매각·처분하여 시 또는 구 본청의 재정 수입을 올릴 수 있다는 점 등에서 효과가 크다고 할 수 있다.

그러나, 행정의 능률성만을 강조한 면이 있으며, 행정의 수요자이며 고객인 주민의 입장에 대한 고려가 부족한 면이 있다. 또한, 인력감축에 대한 동 공무원의 반발과 동 사무소 폐쇄에 따른 박탈감 내지 상실감 등으로 인한 주민의 반발이 우려되며, 급격한 상황변화로 인한 혼란이 예상된다.

자치관 전환안은 행정계층 축소조정, 인력감축 등 행정의 능률성제 고라는 측면에서는 폐지안과 비슷한 효과를 가져오지만, 지방화 시대에 맞는 주민중심행정의 실현이라는 측면에서 주민의 편익과 복지등 주민의 삶의 질을 높이는 기능을 추가하고 지역의 자생조직의 활성화를 도와 주민자치기능을 강화할 수 있는 기능을 추가하였다는 점에서 폐지안 보다 바람직한 안으로 판단된다. 또한, 전문가를 대상으로 한 설문조사(<부록 2>참조) 결과에도 자치관으로의 기능전환에 응답자의 67%가 찬성하였다.

· 동사무소의 폐지안과 자치관으로의 전환안을 간단하게 비교해 보면, 다음의 표와 같다.

<표 4-5> 동사무소 폐지안과 자치관 전환안의 비교

구분	공 통 점	차 이 점	
		폐 지 안	자치관 전환안
방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기관유지사무의 폐지</li> <li>· 청소환경사무등 민간위탁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사무소 건물등의 매각</li> <li>· 동사무와 더불어 사무소의 전면 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사무소 건물 등을 주민자치회관으로 활용</li> <li>· 기존사무 일부 존치</li> <li>· 새로운 기능 추가</li> </ul>
효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산 절감</li> <li>· 공무원 감축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정계층축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민생활의 질 향상</li> <li>· 관련 기능 추가로 주민중심의 주민자치 실현</li> </ul>

## 제5장 자치관 전환 방안

### 제1절 자치관의 성격

자치관은 일정한 지역에 생활터전을 가지고 있는 지역주민들이 주인 의식과 연대의식을 가지고 자발적으로 참여하고 각자 역할을 분담하여 지역사회의 복지를 향상시키고자 하는 목표를 추진하는 지역의 거점이 되어야 할 것이다. 따라서 우리나라의 자치관은 읍·면·동의 행정구역을 기본적인 생활권으로 삼고 있는 자연부락 혹은 지역사회(Community)를 근거로 하여 설치되어야 한다. 이에 따라 자치관이 자기 역할을 성공적으로 수행하기 위해서는 자치관이 포괄하여야 하는 구역인 커뮤니티<sup>17)</sup>의 형성이 효과적으로 이루어져야 할 것이다.

#### 1. 커뮤니티의 개념

커뮤니티란 지역을 기본적인 단위로 하여 지역주민들이 공동의 이해관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린집단적 성격을 가진 것이라고

---

17) 커뮤니티(Community)는 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 사용하는 경우도 많다. 일본등에서도 원어 그대로 '커뮤니티'라고 사용하고 있다.

할 수 있다. 그러나, 보는 시각이나 관점에 따라서 그 정의가 조금씩 달라지기도 하고 있는데<sup>18)</sup>, 주민자치센터의 구축을 염두에 두고 살펴 본다면, 매키버(R. M. MacIver)의 견해가 적당하리라는 생각에서 그의 견해를 소개하겠다. 초기에 매키버는 커뮤니티를 두가지 측면에서 정의<sup>19)</sup>하고 있는데, 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, 1910년대부터 지역성과 공동성을 바탕으로 한 커뮤니티가 붕괴됨에 따라서 매키버는 공동성 대신에 공동체의식이라는 개념을 사용하였다. 따라서 커뮤니티에는 지역공동체의 토대가 되는 지역성과 공동체의식이 있어야 한다고 그는 말하였다. 여기서 지역성이라는 것은 ① 사회적 유사성, ② 공통된 사회적 표현, ③ 공통된 전통, ④ 공통된 습관, ⑤ 공속감 등을 말하는 것이고, 공동체의식이라는 것은 ① 우리의식(we-feel), ② 역할의식(role-feeling), ③ 의존의식(depended-feeling) 등을 말한다. 공동체의식을 구체적으로 설명하자면 다음과 같다.

### 가. 우리의식(we-feel)

우리의식은 분할할 수 없는 통일체에 함께 참가하고 있다고 하는 공유의 감정이라고 할 수 있다. 이것은 구성원의 공동이해에 관심을 가지고 있거나 집단생활을 영위하고 있는 곳이라면 어디라도 존재하는 것인데, 그러한 이해관계에 대한 관심이 지역사회, 지역생활 등에 관한 것인

18) G. A. Hillery는 1950년대 까지 영국과 미국의 사회학자들의 커뮤니티에 대한 94편의 연구논문을 분석한 결과, 커뮤니티에 대한 정의가 매우 다양하다는 것을 발견하였다.

G. A. Hillery, Definition of Community, Rural Sociology, Vol. 20, 1955

19) Howard W. Hallman, Neighborhoods(London: Sage, 1987), pp.33 -38.

경우에 우리의식은 가장 확실한 형태로 나타난다. 우리마을이 비난을 받는다든지, 외부로부터 위협을 받을 때, 마음속으로부터 끓어올라 오는 것이 이와 같은 우리의식이라는 감정이다. 이러한 감정을 통하여 사람들은 자신이 속한 사회와 떨어질 수 없는 깊은 연관관계를 가지게 되는 것이다.

### 나. 역할의식(role-feeling)

역할인식은 지위나 소속부서에 대한 감정이다. 각 개인은 상호교환이 이루어지는 사회적 장면에서 수행하여야 하는 역할, 자기자신이 개인적으로 수행하여야 하는 기능 등이 있다는 것을 느끼게 되는데, 이것이 역할의식이다. 사회화된 개인에게 있어서 역할의식은 커뮤니티 전체 속의 자신이 구성원으로 속해 있다는 사실을 정확하게 일깨워 주는 수단이 된다.

### 다. 의존의식(depended-feeling)

의존의식은 개인이 커뮤니티에 의존하고 있다는 것을 의식하고 있다는 것이다. 이것은 물질적인 의존은 물론이고 동시에 심리적인 의존도 포함되어 있다. 현대사회에 들어와서 개인의 고립에 따른 고독과 불안이 현저하게 나타나고 있는데, 커뮤니티는 이러한 고독과 불안으로부터의 피난장소가 된다.

## 2. 커뮤니티의 구성요건

일정한 지역에 생활근거를 가지고 있는 주민이 공통된 가치와 이익

을 위하여 자발적으로 참여하고 서로 비용이나 역할 등을 분담하면서 더불어 살아가는 커뮤니티는 구성원들 사이의 밀접한 인간관계가 중요한 특징일 이루고 있다. 이러한 공동체적 사회를 구성하기 위해서는 몇가지 조건이 필요하게 되는데, 그 조건으로는 지리적 영역, 사회적 상호작용, 공동유대감 등을 들 수 있다<sup>20)</sup>.

### 가. 지리적 영역의 공유

지리적 영역은 주민들의 정신적인 연계가 이루어 질 수 있는 공동의 생활터전을 구축하는데 반드시 필요한 공간적 단위라고 할 수 있다. 이러한 공간적 단위는 주민간의 상호교류가 가능한 근접성, 문화의 단일성, 생활의 통합성 등을 지니고 있어야 한다.

최근에는 교통통신이 발달되어 있기 때문에 지역사회의 지리적 영역이 광역화되어 가고 있다. 그러나, 일방적인 커뮤니케이션이 이루어지는 대중사회와는 달리 커뮤니티는 상호간의 커뮤니케이션을 전제로하여 형성되고 있으므로 교통통신이 발달되었다고 해서 광역화되는 것은 아니다.

지역주민간의 상호교류가 이루어질 수 있는 지리적 영역을 공유하기 위해서는 같은 공간 내에 생활근거지를 가지고 있는 주민들간의 공통된 생활문화와 환경이 존재하여야 한다. 공통된 생활환경은 비슷한 생활욕구에서 나타나는데, 그 환경을 지배하는 문화권 또는 공동생활권을 형성하는 것이 지리적 영역이라고 할 수 있다.

---

20) 정하성의, 지역사회개발론(서울: 백산출판사, 1995), pp.24 - 26.



## 나. 사회적 상호작용

일정한 지리적 영역 내에서 함께 생활하는 주민들간의 상호교류작용을 통하여 커뮤니티가 형성된다. 따라서 같은 생활권내에 살고 있으면서도 상호교류가 단절되어 있고 공동관심사나 유대감이 형성되지 않으면 커뮤니티는 구축되지 않는다.

구성원 개개인의 상호교류를 통하여 본래의 자기 본성을 수정해 가고 문화를 습득하여 안정된 자아를 형성하는 것이 인간의 사회화 과정이라고 할 수 있다. 따라서 커뮤니티는 이러한 사회화 과정을 통하여 형성된다고 할 수 있다.

## 다. 상호공감대 형성

커뮤니티는 일정한 지역에서 거주하는 주민들이 서로 서로를 이해하고 동류의식을 가질 때, 비로소 구축된다고 할 수 있다. 이러한 것은 태어나면서부터 가지게 되는 혈연 또는 지연 등에 의해서 형성되는 공동체의식이 아닌 상호교류를 통하여 이해관계를 공유하는 것을 의미한다. 이러한 상호공감대는 우의의식, 소속감, 공동체의식 등의 형태로 나타난다.

# 제2절 외국의 사례

## 1. 일본의 주민자치제도

일본의 주민자치제도에 대해서는 일반적으로 사회교육기관인 공민관과 자생적 주민자치조직인 자치회(町會 또는 町内會)를 들고 있다. 이

두가지 제도는 출발점과 배경은 서로 다르지만, 현재 일본의 주민자치를 이끌어 가는 기반으로 자리잡고 있으며 상호연계를 통하여 일본의 주민 자치와 주민복지향상에 기여하고 있다.

## 가. 공민관제도

### 1) 공민관의 성격

#### 가)공민관의 설치목적

1949년 문부성 차관 통달을 통하여 공식적으로 출범한 공민관은 일본의 생애학습관련 시설로서 다른 나라에서는 그 예를 찾아보기 힘든 독창적인 시설이다. 공민관은 지역을 기반으로 하여 주민이 「모이고」, 「배우고」, 「상호교류」를 하는 場으로, 교양, 문화, 스포츠 등의 활동을 통하여 주민의 자치능력을 높이고 지역 활성화에 기여하는 종합적인 사회교육시설이다<sup>21)</sup>.

공민관은 교육기본법과 사회교육법에 규정되어 있는 사회교육시설인데, 사회교육법 제20조는 공민관의 설치목적은 “시정촌 기타 일정한 구역 내에 거주하는 주민을 위하여 실제생활에 활용할 수 있는 교육, 학술 및 문화에 관한 각종 사업을 실시하여 주민의 교양 향상, 건강증진, 정서 순화 등을 도모하고 생활문화의 증진, 사회복지의 증진에 기여하는 것”이라고 정의하고 있다.

또한, 문부성 차관의 통첩에 따르면, “공민관은 전국 각 시정촌에 설치되는데, 주민들이 언제라도 모여서 談論하고, 독서하며, 생활산업상의 지도를 받으며 서로간의 우의를 깊게 하는 장소”라고 정의하였다.

따라서 공민관은 시정촌이나 기타 일정한 구역내의 주민을 대상으로

---

21) 日本生涯教育學會編, 生涯學習事典(東京: 東京書籍, 1992), p. 337.

현실적으로 주민의 생활에 도움이 되는 교육적, 문화적인 사업 뿐만 아니라 산업을 진흥시키는 지도 및 정보교환을 실시하여 주민의 생활수준을 높이고 지역복지 수준의 향상에 기여할 목적으로 설치되었다고 할 수 있다.

## 나) 공민관의 특징<sup>22)</sup>

### ① 지역성

공민관은 민주적인 지방자치를 확립하여 지역의 생활환경을 정비하기 위하여 주민생활상의 문제점이나 지역발전을 위한 과제를 찾아내고 그 해결책을 모색하는 場이다. 따라서 주민들 상호간의 생활연대의식을 유지시키는 지역성이 중시되어야 한다. 그러나, 한편으로는 지역폐쇄성에 빠지기 쉬우므로 넓게 외부세계의 변화에도 눈을 돌릴 필요가 있다.

공민관은 반드시 기초자치단체인 시정촌(또는 민법 제34조의 법인)만이 설치할 수 있으므로 국립이나 현립 공민관은 존재하지 않는다.

### ② 시설성

공민관은 교육시설로서의 성격이 강하다. 따라서 계획적이고 지속적으로 다양한 활동을 전개하기 위해서는 전용시설과 설비가 필요하게 되고, 특히 시대의 변화와 발전에 즉각 대응할 수 있는 교재, 교육용구 등의 시기적절한 도입이 중요하다.

### ③ 전문성

공민관은 전문적인 직원에 의해서 운영되어야 한다. 공민관이 효과적으로 기능을 발휘하기 위해서는 직원의 전문적 지식이나 식견, 기술, 열의 등이 중요한 요소가 된다. 따라서 시설운영의 능력을 높이기 위해

22) 湯上二郎 外, 現代公民館全書(東京: 東京書籍, 1989), pp.35 - 36.

서 직원들의 부단한 연구노력이 요구된다.

#### ④ 공공성

공민관은 공립 또는 사립을 불문하고 공공성을 가진다. 교육의 기회 균등, 비영리성, 독립성 등을 확보하기 위해서 공공성은 절대적인 조건이 된다.

### 2) 공민관의 조직

공민관은 불특정 다수를 대상으로 하는 사회교육시설이다. 따라서 사람들의 일상생활권내에 설치하여 많은 사람들이 활용할 수 있게 하여야 한다. 이러한 점들을 고려하여 문부성은 사회교육국장 통달을 통하여 1969년에 「공민관의 설치 및 운영에 관한 기준」을 제시하였다. 공민관 설치기준은 모두 9개조로 되어 있는데, 주된 내용은 대상지역, 시설, 설비, 직원, 연락 등에 관한 사항과 공민관운영심의회에 관하여 규정하고 있다.

#### 가) 공민관의 설치대상 지역

시인 경우에는 중학교 통학구역, 정촌의 경우에는 소학교(초등학교)의 통학구역을 공민관 설치기준으로 삼았다. 대도시인 경우에는 인구밀도, 이용지수를 감안하여 중학교의 통학구역 보다 좁게 설정하는 것도 고려하고 있다.

#### 나) 시설

건물 면적은 330㎡ 이상으로 하고, 강당이 있는 경우에는 강당을 제외한 건물면적을 230㎡ 이상으로 하도록 규정하고 있다.

## 다) 조직 구성

공민관은 시정촌의 교육위원회 산하 사회교육기관으로 교육위원회 사무국의 통제를 받는다. 공민관은 관장과 주사, 기타 직원으로 구성된다.

### ① 관장

관장은 교육장의 추천을 받고 공민관운영심의회 의 의견을 참조하여 교육위원회에서 임명한다. 관장은 상근직과 비상근직으로 나눌 수 있는데, 상근직의 경우는 다시 전임과 겸임으로 나눌 수 있다. 겸임의 경우는 시정촌의 사회교육과장이나 자치단체의 다른 사회교육시설(박물관, 도서관, 문화회관 등)의 장이 관장의 직을 겸한다.

비상근직의 경우는 교육위원회의 사무국장이 관장의 직무를 대리하는 일이 많다.

### ② 직원(주사)

공민관의 주사는 원칙적으로는 전임직원으로 임명하여야 하지만, 대개의 경우, 시정촌의 사회교육담당 주사기 겸임하는 경우가 많다. 이 경우, 직원수는 공민관의 규모에 따라서 다르지만, 적게는 2명, 많게는 20명이 넘는 경우도 있다. 직원들은 서무계, 관리계, 사회교육진흥계 등 2~3개의 계에 소속되어 일한다<sup>23)</sup>.

---

23) 川崎市의 경우는 겸직관장과 20명의 전임직원이 시공무원(사회교육직)의 자격으로 근무한다. 千葉県 袖ヶ浦市에는 상근전임 관장과 3명의 사업담당직원, 1명의 서무담당직원 등 총 4명의 직원이 근무한다. 林健生, 生涯學習施設をつくる(東京: 青弓社, 1997), p.113.

### 3) 공민관의 사업

사회교육법 제22조에는 공민관의 사업에 대하여 다음과 같이 규정되어 있다.

- ① 청년학급 설치
- ② 정기강좌 개설
- ③ 토론회, 강습회, 강연회, 실습회, 전시회 등의 개최
- ④ 도서, 기록, 모형, 자료 등을 비치하고 주민들이 이용하게 함
- ⑤ 체육, 레크레이션 등 행사 개최
- ⑥ 각종 단체, 기관 등의 연락
- ⑦ 기타 시설을 주민의 집회 기타 공공의 목적으로 이용

### 4) 공민관의 운영

공민관은 주민의 대표로 이루어진 공민관운영심의회를 통하여 운영된다. 심의회는 주민들의 직접선거로 선출한 10명 이내의 위원으로 구성되고 임기는 2년으로 되어 있다.

위원에는 관내 학교장, 구장, 자치회(정회)대표, 사회복지협의회대표 등이 포함되어 있고, 관장의 임명, 운영, 기획 등에 관한 사항을 심의한다.

### 5) 재원

공민관의 재원은 공민관 시설의 사용료, 단체회원의 회비, 국가의 보조금 등으로 구성되어 있다.

국가의 보조금으로는 지방사회교육활동비보조금, 사회교육시설정비 보조금 등이 있다.

#### 6) 공민관의 문제점(한계)

공민관의 문제점으로는 첫째, 참여자가 학력 수준이 높고 생활수준이 중·상류층에 속하는 중·노년층의 무직자, 전업주부 등으로 한정되어 있다. 또한, 수익자부담원칙으로 인하여 빈곤계층이 참여할 수 없게 되어서 공민관 활동으로부터 소외되는 계층이 확대되어 간다는 것이다.

둘째, 담당직원의 전문성이 부족하고, 대부분 전임직원이 없고 시정촌 공무원이 겸직하고 있기 때문에 점차적으로 운영이 경직되고 관료화되어 가는 경향이 있다.

#### 나. 자치회(町會, 町内會)제도

##### 1) 성격

자치회는 흔히 町會, 町内會 등으로 불려지고 있는데, 원칙적으로 주민의 자치적 친목조직이며 임의단체의 성격을 지니고 있다. 그러나, 1990년대에 들어와서 법적 지위를 인정하기 위하여 지방자치법을 개정하고, 자치단체장의 인가를 받아 법인격을 지닌 「인가지연단체」로 등록할 수 있게 되었다<sup>24)</sup>. 이것은 회관등 상당한 공유재산을 소유하고 있는 자치회가 일반 법인과 마찬가지로 자유롭게 재산권을 행사하도록 하기 위한 조치이다.

24) 현재, 동경도의 23개 특별구내에는 4,302개의 자치회가 있는데, 그 중 103개가 법인격을 갖추고 있다.

## 2) 특징

자치회의 일반적인 특징은 다음과 같다.

- ① 가입단위가 개인이 아닌 세대이다(규모는 50세대 - 200세대).
- ② 관할지역 안의 모든 세대는 자동적(강제적)으로 가입한다.
- ③ 종합적인 기능을 수행한다(활동내용이 다양함).
- ④ 기초자치단체 행정을 보완해 준다.

원칙적으로 가입이 자유로워서 거주지역 이외의 지역에 있는 자치회에 가입할 수도 있지만, 대개는 의무적으로 가입하고 있다. 현재, 전국민의 90% 이상이 자치회 등에 가입하고 있다.

또한, 세대가 가입단위이지만, 때로는 지역내의 기업체, 변호사 사무실 등 단체회원도 가입이 가능하다.

## 3) 역사

자치회는 1500년대 풍신수길 시대에 주민관리체제의 일환으로 조직되었으며, 관동대지진(1932년) 이후에 전쟁물자조달, 인력동원 등을 위한 전시동원체제, 지역방위체제 등으로 조직화되었다.

1947년 미군정은 자치회를 군국주의 유지를 위한 지역조직으로 간주하여 해체를 명하였다. 그러나, 공식적인 조직은 해체되었으나, 방법연락 위원, 홍보위원회, 위생조합 등의 형식으로 명맥은 유지되어 왔다.

그 후, 1952년 한미강화조약 체결 이후 자치회는 전국적으로 부활되어 오늘에 이르고 있다. 1970년대 이후에는 자치회에 대한 반발로 “마치쭈쿠리”, “커뮤니티쭈쿠리” 운동이 확산되어 한 때 자치회의 활동 및 위상이 약화되었으나, 1990년대 지방자치법 등의 개정으로 자치회의 법적



지위가 강화되고, 각종 지원정책 등 제도적으로 자치회를 육성할 수 있는 장치가 마련되어 회관건설비용의 장기저리 융자, 운영보조금의 지급, 인력파견 등 많은 지원조치를 실시하고 있다.

#### 4) 조직

자치회는 회장(1명), 회계, 감사, 간사 등 10명 내외의 임원으로 구성되어 있으며, 무보수·명예직으로 지역사회를 위하여 봉사하고 있다.

회장은 주민의 직접선거로 선출하고 있으며, 나머지 임원들은 지역 주민의 자원봉사적 성격을 지니고 활동하고 있다.

자치회는 사업부서등 조직체계를 갖추고 시정촌 등 지방자치단체와 특별지방행정기관으로부터 여러 가지 행정사무를 위탁받아서 수행하고 수수료를 받는다.

#### 5) 기능

자치회의 기능으로는 주민자치조직으로서의 기능과 기초자치단체 등의 행정보조기능 두가지가 있다.

##### 가) 주민자치조직

- 주민복지증진, 주민상호연락 및 친목도모(경조사업)
- 정회회관의 관리 및 운영
- 문화스포츠
- 교통안전 및 방법
- 방재 및 재해구조
- 공해방지

- 보건위생
- 간이보험
- 축제 등의 개최
- 기타 녹화사업, 폐품수집, 기타 수익사업(유치원 등 운영)

나) 행정보조기능(동경도의 특별구에 설치된 자치회의 경우)

- 구와의 연락, 도 및 구의 각종 위원회 참여
- 구에 진정, 주민의 요망사항전달, 주민의사 전달
- 지방자치단체, 특별지방행정기관 등으로부터의 수탁사무 수행  
총리부, 일본적십자사, 공동모금회, 경시청(방법연락소),  
소방청(소방협력회), 청소(청소협력회), 구청(각종 사무위탁)  
등으로부터 각종 행정사무를 위탁받아서 수행

<표 5-1> 공민관 제도와 자치회(町會, 町內會) 제도의 비교

구분	공민관	자치회(정회)
중심시설	공민관	자치회관(공민관을 위탁받아 사용하기도 함)
성격	지방자치단체에서 관장하는 사회교육기관	주민자치조직
관리운영주체	공립공민관, 사설공민관(현재 공립공민관의 90% 이상을 민간위탁)	자율적 주민조직 (선거로 임원진 선출, 별도의 사업부서도 있음)
관할구역	기초자치단체 당 6-7개	자생 부락 단위
형성과정	사회교육기관으로 정부가 계획적으로 육성	주민의 자치적 친목조직으로 성장
기능	시민교육장, 레크레이션·체육장, 자치조직사무소 등	지역자치사무처리, 자치단체와 특별지방행정기관으로부터 위탁받은 사무처리
재원	정부보조금, 회비, 사용료·수수료, 수익사업 등	정부보조금, 회비, 사용료·수수료, 수익사업, 수탁·용역비 등
기타	상근직원 있음	상근직원 없음(자원봉사자 활용)

## 다. 시사점

일본의 공민관과 자치회조직은 일본사회에 깊은 뿌리를 내리고 있는 기초적인 시민조직이다. 비록 초기에는 일본 군국주의의 행정편의도도와 국민수탈을 목적으로 인위적으로 조직화되기는 하였지만, 시간이 경과함에 따라서 주민의 자율조직으로 성장하여 국가와 지방자치단체에서 손을 떼었는데도 지역발전과 지역주민의 복지향상에 큰 몫을 하고 있다는 점에서 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 그 중 중요한 것을 몇 가지만 지적한다면, 다음과 같다. 첫째, 주민자치조직을 활용하여 지방행정비용을 절약하고 있다. 현재 일본의 지방은 도도부현 - 시정촌의 2계층제로 구성이 되어 있다. 대도시인 동경의 경우, 인구가 최고 70만명인의 구가 있고 川崎市 등도 인구가 50만이 넘는데도 하부행정기관이나 출장소 등이 없이 잘 운영되고 있다. 이는 공민관, 자치회 등에서 하부행정기관의 역할을 수행하고 있기 때문에 가능한 것이고, 이를 통하여 별도의 지방행정기관을 설치·운영하는 비용을 절약할 수 있었다.

둘째, 서구사회의 대부분의 선진산업국가들은 산업화와 도시화의 과정에서 사회통합의 위기, 정체성의 위기 등을 경험하였다. 그러나, 일본사회는 상대적으로 안정적인 사회통합을 유지하고 있다. 제2차 세계대전에서 패배한 이후, 일본사회가 비교적 느슨한 통제방식을 취하고 있음에도 불구하고 쓰레기 분리수거, 자율적 방법활동, 교통질서 등이 상당히 잘 지켜지고 있는 이유는 자치회라고 하는 강력하고 잘 짜여진 자율질서 유지조직이 존재하기 때문이라고 생각된다.

## 2. 독일의 주민자치제도

독일의 주민자치는 1973년 대대적인 행정개혁으로 자치단체로서의

법적 지위를 상실한 지역에 설치된 공회당을 중심으로 이루어지고 있다. 여기서는 독일의 공회당을 소개하기로 하겠다.

### 가. 공회당의 성격

독일에서는 지역마다 설치되어 있는 공회당에서 일선행정기관의 역할을 수행한다. 공회당은 법적으로 기초자치단체는 아니지만, 주민들이 자치적으로 여러 가지 사무를 처리하고, 공회당의 대표는 그 지역의 대표자로 활동하고 있다.

공회당은 대략 500명 정도에서 2만명까지의 게마인데가 3~4개씩 통합되어 전국적으로 기초자치단체수가 1/3로 줄어든 1973년 전국적으로 단행된 기초자치단체의 통폐합과정에서 탄생하였다.

통합된 각각의 게마인데는 기초자치단체로서의 법적 지위를 잃어버리고 단지 공회당으로만 존립하게 되었다.

### 나. 조직

공회당에는 특별한 조직은 존재하지 않고 지역주민의 직선으로 선출한 대표자와 그 지역출신 의원을 중심으로 한 자원봉사자들에 의하여 운영된다.

지역대표자는 공식적 기능은 없으나 지역을 대표하고 지역의 대소사를 주관하며, 통합시장의 자문관 역할, 통합시의 부시장 역할을 수행하면서 지역주민의 의견이 시의 정책결정에 반영되도록 노력하고 있다.

공회당 대표는 그 지역의 명망가이며 낮에 행정업무를 수행하여도 생활에 큰 지장을 받지 않을 만한 사람으로 무보수 명예직으로 자기 지

역과 주민을 위하여 봉사한다. 그 지역 출신인 통합 지방의회의 의원이 공회당 대표를 겸하는 경우도 있다. 지방의회의원을 겸할 경우는 지방의 회의원으로서의 수당만을 받게된다.

#### 다. 공회당의 기능

공회당의 기능은 공회당대표와 지역위원이 중심이 되어 수행하는 행정과 민원관련 서비스제공기능 및 시민대학기능, 지역내 스포츠단체, 취미단체, 로터리클럽 등의 지역단체가 중심이 되는 각종문화행사 기능, 주민자치기능 등으로 나눌 수 있다.

##### 1) 일반행정 서비스 기능

- 지역주민의 민원 해결
- 시장에게 지역숙원사업에 대한 지원 요청
- 지역안내 지도, 관광명소 등 소개, 지역의 역사 등을 소개
- 지역박물관, 도서관 등 운영

##### 2) 시민대학 기능

- 유명강사 초청 강연회 개최
- 각종 교양강좌, 취미교실, 직업관련 교육 실시
- 어린이를 위한 성교육, 음악교실, 과외수업 실시

### 3) 문화행사 기능

- 어린이와 청소년을 위한 시설배치
- Cafe, 유스호스텔, 극장 등 문화예술의 장 제공
- 캠핑장 설치운영

### 4) 주민자치 기능

- 재활용센터, 쓰레기처리의 자율적 집행
- 각 지역의 묘지설치장소 결정
- 지역의 분실물센터기능
- 근린공원, 녹색지대관리
- 주차구역의 설정

## 라. 재원

공회당의 재원은 자체자원과 시 정부의 지원 재원으로 나눌 수 있다.

자체재원은 상대적으로 규모가 큰 지역의 경우, 시민대학의 각종 프로그램의 수강료, 찬조금 등으로 구성되어 있고, 시 정부의 지원재원은 공회당이 실시하는 사업을 위한 예산을 시에 요구하면 시 공무원을 파견하여 지원하는 형식을 취한다.

## 마. 시사점

독일은 자생적 주민조직을 통하여 민주주의와 지방자치를 발전시켜

은 영국이나 프랑스, 미국 등과는 달리 지역사회의 기반이 되는 자생적 시민조직이 형성되어 있지 않았다. 따라서 일본과 마찬가지로 제2차 세계대전에서 패배한 이후, 제국주의 체제에 익숙한 국민들을 민주주의 체제에 적응시키기 위한 필요에 의하여 국가가 주도하여 시민교육을 실시하고, 이를 통하여 독일식 민주주의와 지방자치가 성공적으로 정착하게 되었다.

그리고 1973년에는 국가가 주도하는 대대적인 행정구역개편을 통하여 복잡한 지방행정구역정리에 성공하였고, 정리된 행정구역을 공회당이라는 주민조직을 통하여 무리없이 이끌어나가고 있다.

현재, 우리나라도 행정구역개편과 행정계층구조 조정작업이 정부의 주도에 의하여 강력하게 추진되고 있는 만큼, 이러한 독일의 예가 우리에게 많은 시사점을 주리라고 생각된다.

## 제3절 자치관의 설치 및 관리방안

### 1. 설치방안

#### 가. 자치관의 모형

자치관의 운영주체를 누구로 하느냐에 따라서 민간주도형, 자치단체 주도형, 민관합동형 등 3가지 유형으로 나눌 수 있다.

##### 1) 민간주도형

민간주도형은 작은 정부론의 핵심적 요소인 규제완화와 민영화의 취

지에 맞게 자치관의 운영을 전적으로 민간에 맡기는 방안이다.

동의 기능전환에 따라서 동 공무원들이 담당업무와 함께 시 또는 구로 옮겨가거나 민영화 조치에 따라서 민간관리자로 변신하게 되면, 자연스럽게 자치관은 민간인이 담당하게 될 것이다. 다만, 기초자치단체인 시 또는 구에서는 재정지원 혹은 기술적 지원을 해주는 선에서 관여할 수가 있을 것이다.

또한, 자치관은 지역주민의 화합을 바탕으로 하여 지역주민 스스로가 참여하여 지역의 문제를 해결하여야 한다는 지방자치의 이념에도 부합되게 주민 스스로가 자주적으로 운영해 나가는 것이 바람직할 수 있을 것이다.

그러나, 산업화와 도시화의 영향으로 전통적인 지역공동체가 무너지고 도시인들은 각자 개인의 생활에 몰두해 가고 있기 때문에 지역주민들 스스로 지역사회를 재건하여 자치관을 운영하는 것은 쉽지가 않을 것이다.

## 2) 자치단체주도형

다양한 욕구와 의식구조를 가진 주민을 하나의 공동체 안으로 결집시켜서 계획적으로 사업을 추진하기에는 많은 행정경험과 조직력을 갖춘 자치단체가 적당하리라고 생각된다. 즉 행정이 앞장서서 계획을 수립하고 주민들의 참여를 적극적으로 유도하게 된다면, 보다 효과적으로 커뮤니티가 형성될 것이고, 이 커뮤니티를 기반으로 한 자치관이 성공적으로 활동을 할 수 있을 것이다.

## 3) 민·관합동형

민선단체장의 탄생과 더불어 지방자치가 본격적으로 실시되고 있는



시점에서 지역주민이 자치관을 주도적으로 이끌어 가는 것은 당연한 일이지만, 초기의 계획수립이나 조직화 단계에서는 지방자치단체가 주도해 나가고 점차적으로 민간이 참여해 나가는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 또한 업무의 성격상 민간이 수행하기가 곤란하거나 민간이 수행하는 것이 비효율적이라고 판단되는 것만을 지방자치단체가 책임맡고, 나머지 부분은 비용절감과 주민의 직접적인 참여의 원칙에 따라서 민간에게 위탁하는 방식을 채택하는 민·관합동방식이 최소의 비용으로 최대의 효과를 낼 수 있는 자치관의 운영방법이 될 수 있다.

#### 4) 평가

동사무소를 자치관으로 전환하는 궁극적인 목표는 주민자치의 실현에 있으므로, 자치관의 관리는 전적으로 그 지역 주민들이 맡아야 된다고 생각된다. 그러나, 현재의 시점에서 자치관의 관리를 전담할 능력을 갖춘 주민조직이 없기 때문에 주민조직이 관리능력을 갖출 때까지 자치단체에서 지원하는 것이 바람직하다고 판단된다. 따라서 민·관 합동관리가 타당하다고 생각된다.

#### 나. 구역

자치관의 기반이 되는 커뮤니티구역은 주민의 기초적인 일상생활권으로서 일체성을 가진 지역이기 때문에 그 범위를 결정할 때, 해당 지역이 도시지역인가, 혹은 농촌지역인가 등 지역의 특성을 고려하여야 할 것이다. 농촌지역인 경우, 전통적인 자연부락은 규모가 작고, 행정구역인 읍 또는 면은, 편차가 크기는 하지만, 평균적인 규모가 비교적 크다.

커뮤니티구역은 어느 정도의 일상적인 친근성을 가지고 근린집단적인 조직화가 가능하여야 한다는 점을 고려해 볼 때, 자치관이 관할하는

구역의 범위는 기존의 행정구역인 동의 구역을 그대로 자치관의 관할 구역으로 하는 방안과 인구, 면적 등의 변수를 고려하여 평균적이고 비슷한 크기의 자치관이 되도록 기존의 동의 구역을 개편·조정하는 방안 등 2가지로 상정할 수가 있다.

### 1) 기존의 행정구역활용

현재 지방자치의 말단 행정구역으로 되어 있는 동지역, 읍지역, 면지역 등은 도시지역 또는 농촌지역의 특성을 반영하여 구획된 것이므로 동의 기능이 자치관으로 전환되었을 때, 동 구역을 그대로 자치관 구역으로 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 동 구역을 자치관 구역으로 하면 기존의 동 행정체제를 그대로 활용할 수 있으며, 지역주민들도 혼란이 적기 때문에 이용에 편리하게 된다.

### 2) 자치관 구역 재설정

현재의 읍·면·동 구역은 그 크기가 일정하지 않아서 작은 것은 2천여명의 인구에 0.3평방킬로메타의 면적을 가지고 있는 반면, 인구가 4만여명에 면적이 12평방킬로메타에 이르는 규모가 큰 읍·면·동이 존재한다. 주민의 접근성을 자치관의 중요한 설립요건이라고 할 때, 인구와 면적을 고려하여 자치관의 평균적인 규모요건을 정하고 규모가 작은 것은 3~4개씩 묶어서 하나의 자치관으로 하고 규모가 큰 동은 분할하여 구역을 설정하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

또한 일본의 예처럼, 초등학교의 통학권역을 기준으로 하여 자치관의 구역을 결정하는 방법도 있다<sup>25)</sup>. 일반적으로 지역에 대하여 그다지

25) 小林放章, コミュニイ(東京: 第一法規出版株式會社, 1983), pp.104-105.

일본의 소학교구에는 소학교를 중심으로 하여 유치원, 아동문화센터, 노인휴게시설 등이

관심이 없었던 주민들도 자신의 자녀가 초등학교에 입학하게 되면 다른 학부모들과 교류를 하게 되고 자연스럽게 지역에 대하여 관심을 가지게 된다. 또한, 오랫동안 같은 지역에 거주한 사람들은 같은 초등학교를 졸업하였다는 동질감을 갖게 되고 지역과 이웃에 대한 애착을 가지게 되므로 여러 가지 지역시책을 추진에 적극적으로 협조하게 될 것이다. 따라서 초등학교 통학권역을 자치관의 구역으로 하는 경우, 지역주민의 자발적인 참여와 협조를 얻기가 용이할 것이다.

### 3) 평가

자치관의 구역은 급격한 변화로 인한 주민들의 혼란을 방지하고 행정의 계속성을 유지시키기 위하여 기존의 동 구역을 그대로 활용하는 것이 합리적일 것이라고 판단된다. 다만, 서울특별시나 광역시 등 동의 규모가 작고 동이 밀집되어 있는 지역의 경우는 3~4개의 동을 하나의 자치관 권역으로 묶어서 활용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

### 다. 시설

주민의 연대의식을 기초로 하여 안전하고 쾌적한 지역사회를 구축하기 위한 자치관의 활동을 성공적으로 수행하기 위해서는 여러 가지 기반 시설이 필요하다. 자치관의 시설은 지역주민의 다양하고 고도화해가는 욕구를 만족시키고 주민상호간의 인간적인 교류를 만족시킬 수 있는 장소가 되어야 할 것이다. 따라서 시설의 건설과정에 주민을 참여시킨다든

---

배치되어 있는데, 주로 활동반경이 좁은 아동이나 노인이 도보로 이용할 수 있는 범위에 있다. 구역의 넓이는 평균 4-5평방킬로미터(원으로 생각하면 직경이 2-2.5km 정도인 원이고, 정방형으로 생각한다면, 한면이 2-2.2km 정도인 정사각형이다)이고 인구는 5천명(농촌) 내지 2만명(도시) 정도로 되어 있다(自治省 コミュニ研究會, 「コミュニ研究報告」, 1977년 3월 참조).

지, 주민이 관리하기에 적당하다고 인정되는 시설을 주민 스스로 관리하게 함으로 해서 지역주민들 사이에 유대감을 발생시키고 지역사회에 대한 애착심을 주민 모두의 마음속에 정착시킬 수 있어야 할 것이다.

또한, 전국적으로 통일된 천편일률적인 자치관을 설치하는 것 보다는 각 지역의 특징이나 지역주민의 욕구, 생활환경 등을 고려하여 지역사정에 맞는 시설을 설치하는 것이 바람직하다.

### 1) 시설의 종류

자치관의 시설은 때문에 크게 자치관의 중추적인 역할을 수행할 수 있는 사무국과 생활환경을 향상시키는 것을 목적으로 하는 시설이 있는 자치1관, 주민생활의 질을 높일 수 있는 시민대학 시설이 있는 자치2관 등으로 나누어 생각할 수 있다.

#### 가) 사무국

자치관의 사무국 시설로는 자치관의 종합사령실 역할을 수행할 수 있는 관리시설과 민원행정처리시설, 정보처리시설 등을 들 수 있다.

<표 5-2> 사무국 시설의 종류

구 분	내 용
행정서비스시설	청원 등 민원의 취합 및 접수 등의 기능전환 이후 남겨진 사회복지관련 사무, 지역공동체 지원사무
정보서비스시설	취업정보, 주민생활정보, 문화·스포츠·레크레이션 정보 등
자치회관관리	자치관의 사무국

나) 자치1관의 시설

자치관의 생활환경의 개선과 관련이 있는 시설로는 교통관계시설, 환경보전시설 등을 들 수 있고, 주민편의시설로는 문화·체육시설, 기타 시설 등을 들 수 있다.

<표 5-3> 자치1관 시설의 종류

구 분	내 용
교통관련시설	보행자전용도로, 자전거 전용도로, 차량전용도로, 교통안전시설, 가로등, 가로수, 가로화단 등
환경보전시설	녹지대, 도시공원, 근린공원, 공중화장실, 쓰레기수집 및 처리시설, 방범·방재시설 등
문화·체육시설	공연시설, 체육관, 레크레이션강습실 등
기타 시설	예식장, 중고품교환시장, 농수산물직거래장

다) 자치2관 시설

시민대학 시설로는 주민의 삶의 질을 높이는 각종 교양강좌 프로그램을 위한 시설, 청소년을 위한 시설, 부업교육관련 시설 등을 들 수 있다.

<표 5-4> 자치2관 시설의 종류

구 분	내 용
교양강좌 관련 시설	주부교실, 노인교실, 청년강좌, 문학강좌, 서예, 수지침, 단전호흡 등
청소년 관련 시설	독서실, 오락실, 과외교실, 취미교실 등
부업교육시설	미용기술, 꽃꽂이, 실내장식, 종이접기, 도배, 컴퓨터, 기타 자격증 관련 강좌 등

## 2) 시설의 배치 및 정비

### 가) 단기적 방안

자치관의 시설은 동사무소 및 부속시설, 사회복지관, 양로원, 보건소, 각급 학교시설 등 기존의 시설을 최대한으로 활용하도록 하고 새로운 시설의 건설은 가능한 한 억제하고 마지막 수단으로 삼아야 할 것이다.

또한, 사설 테니스장, 사설 헬스클럽, 사기업체의 부설체육관등 부속 시설 등 민간의 영리·비영리 시설을 적극적으로 활용하는 방안도 강구하여야 할 것이다.

### 나) 장기적 방안

장기적으로는 동사무소시설을 중심 축으로 하여 각종 자치관의 부대 시설을 주변에 집중적으로 배치하여 주민자치시설을 복합적 다목적시설로 건설하는 것이 바람직할 것이다.

## 2. 관리방안

### 가. 주민조직에 의한 관리

이 방안은 주민조직이 포괄적으로 자치관의 관리를 책임지는 것을 말한다. 즉 주민대표로 구성된 운영위원회에서 전체적인 운영계획을 수립하고, 각 부속시설별로 관리를 담당할 지역내 자치단체를 선정하여 관리를 위탁하는 방식이다.

#### 1) 관리조직

자치관의 관리조직은 운영위원회와 사무국, 각 시설별 관리조직으로

구성된다.

### ① 운영위원회

운영위원회의 위원장은 주민직선으로 선출하고 임기는 3년으로 한다. 위원장은 관장을 겸한다. 위원회는 20명 내외의 위원으로 구성하는데, 위원은 각 시설관리단체대표, 통장, 구역내 학교장, 자치조직 대표, 지역유지 등을 중심으로 하여 위원장이 위촉한다. 위원의 임기는 2년으로 한다.

위원회의 기능은 자치관의 주요 프로그램 선정, 수익사업 결정, 각 시설별 운영위탁단체 선정 등 자치관의 전반적인 운영계획을 수립하는 것이다.

### ② 사무국

사무국은 자치관의 정부보조금의 관리·배분, 수익사업 수입의 관리, 필요경비의 지출 등 회계업무를 담당하고 운영위원회 소집과 관련된 연락업무, 소속단체간의 연락조정업무 등을 담당한다.

사무국 소속 직원은 자치관에 재배치된 공무원이 겸하는 것이 바람직하다.

### ③ 각 시설별 관리조직

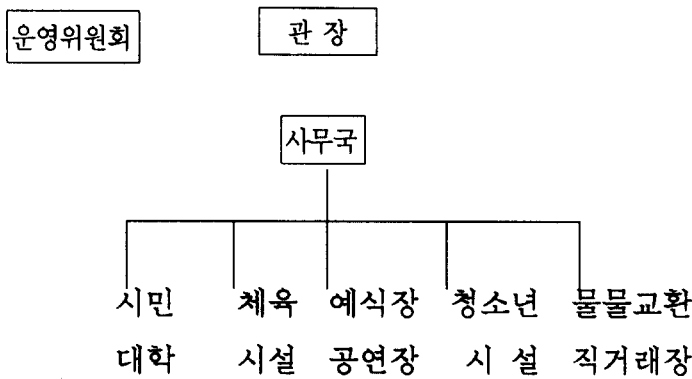
자치관에 소속된 각각의 시설에 대한 관리운영은 운영위원회에서 선정한 지역내의 각종 관련 자치조직이 담당한다.

예를 들면, 체육시설은 조기축구회, 테니스동호회, 배트민턴동호회 등 체육관련 자치조직에 관리를 위탁한다. 교통관련시설의 관리는 노인

회에서, 환경관련시설의 관리는 어머니회, 시민대학시설의 관리는 청년회 등에 각각 관리를 위탁한다(관리단체의 대표는 반드시 운영위원회에 소속되어야 함).

이상을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 5-1> 자치관의 관리조직(1)



#### 나. 행정조직에 의한 관리

이 방안은 기초자치단체가 직접 자치관의 관리를 전담하는 방안이다. 원칙적으로 기초자치단체가 관리를 담당하고 주민조직은 자치관의 부속 시설에서 실시하는 사업의 운영에만 참가하도록 하는 안이다.

##### 1) 관리조직

관리조직은 주민대표로 구성된 운영위원회와 사무국, 사업부서 등으로 구성된다.



### ① 운영위원회

운영위원회의 위원장은 주민직선으로 선출하고 임기는 3년으로 한다. 위원장은 관장을 겸한다. 위원회는 20명 내외의 위원으로 구성하는데, 위원은 각 시설관리공무원, 통장, 구역내 학교장, 자치조직 대표, 지역유지 등을 중심으로 하여 위원장이 위촉한다. 위원의 임기는 2년으로 한다.

위원회의 기능은 자치관의 주요 프로그램 선정, 수익사업 결정, 각 시설별 운영계획수립 등 자치관의 전반적인 운영계획의 수립이다.

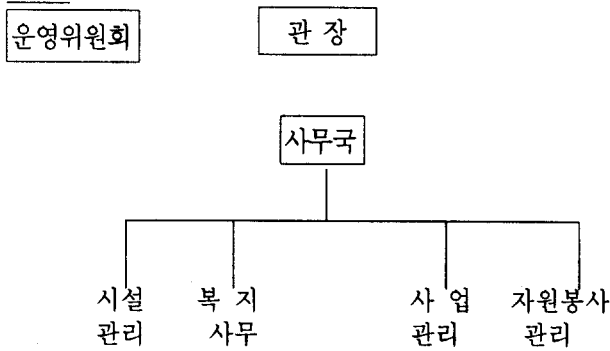
### ② 사무국

사무국은 자치관 소속 시설의 관리, 정부보조금의 관리·배분, 수익사업 수입의 관리, 필요경비의 지출 등 회계업무를 담당하고 운영위원회 소집과 관련된 연락업무, 지역내 자치조직간의 연락·조정업무 등을 담당한다.

### ③ 각 부서

사무국 산하에 시설관리, 복지사무, 사업관리, 자원봉사자관리 등의 부서를 두고 자치관에 소속된 각각의 사업부서 시설을 관리운영한다. 각 부서에는 2~3명의 공무원을 배치하고 부족한 일손은 자원봉사자로 해결한다. 이상을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 5-2> 자치관의 관리조직(2)



#### 다. 민·관합동관리

원칙적으로 기초자치단체에서 파견된 공무원이 관리와 운영을 담당하고 일부시설에 대해서만 민간위탁방식으로 주민의 자치조직에게 경영을 위임하는 방식이다.

##### 1) 관리조직

자치관의 관리조직은 운영위원회와 사무국, 각 시설별 운영조직으로 구성된다.

##### ① 운영위원회

운영위원회의 위원장은 주민직선으로 선출하고 임기는 3년으로 한다. 위원장은 관장을 겸한다. 위원회는 20명 내외의 위원으로 구성하는데, 위원은 각 시설관리단체대표, 통장, 구역내 학교장, 자치조직 대표, 지역유지 등을 중심으로 하여 위원장이 위촉한다. 위원의 임기는 2년으

로 한다.

위원회의 기능은 자치관의 주요 프로그램 선정, 수익사업 결정, 민간 위탁시설의 운영단체 선정 등 자치관의 전반적인 운영계획을 수립하는 것이다.

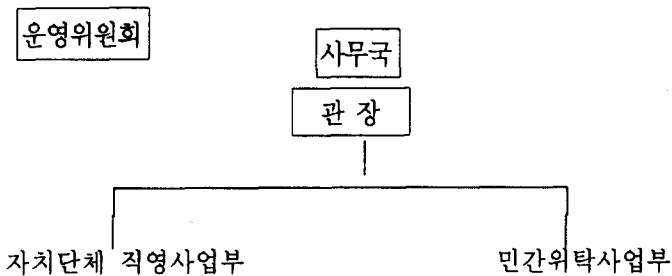
### ② 사무국

사무국은 자치관의 정부보조금의 관리·배분, 수익사업 수입의 관리, 필요경비의 지출 등 회계업무를 담당하고 운영위원회 소집과 관련된 연락업무, 소속단체간의 연락조정업무, 시설의 위탁을 받은 단체에 대한 지도·감독 등을 담당한다.

### ③ 각 시설별 관리조직

각 시설별 사업부서는 원칙적으로 시청이나 구청에서 파견된 공무원이 담당하지만, 체육시설, 예식장, 농수산물직거래장, 물물교환시장 등에 대한 관리운영은 운영위원회에서 선정한 지역내의 관련 자치조직이 담당하도록 한다. 이상을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 5-3> 자치관의 관리조직(3)



## 라. 평가

현재, 우리나라는 자치관 제도를 처음으로 도입하는 단계에 있으므로 자치관의 관리와 운영을 책임질 수 있는 능력을 갖춘 주민자치단체가 육성될 때까지 지방자치단체가 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 따라서 자치관의 관리는 민과 관이 합동으로 맡고 장기적으로는 민간의 손으로 넘기는 방안이 바람직할 것이다.

## 3. 재원

### 가. 자체재원

자체재원은 시설의 사용료, 시민대학의 각종 교육 프로그램의 수강료, 공연장이나 예식장 등의 임대료 등의 수입과 농수산물직거래시장, 각종 축제 및 이벤트행사 등 수익사업을 통한 수입으로 한다.

시설의 운영을 위탁받은 단체의 경우, 그 단체에 속한 회원은 사용료를 회비로 대체하고 비회원이 시설을 이용하는 경우에만 사용료를 징수하도록 한다.

### 나. 보조금

사무국의 운영경비, 대형 프로젝트의 추진, 지역 자생조직의 운영지원 등을 위하여 국가 혹은 지방자치단체에서 일정한 보조금을 지급한다.

## 4. 동의 자치관 전환을 위한 환경조성방안

동을 자치관으로 전환시킬 때, 선행되어야 할 것은 자치관 제도를

뿌리내리게 하고 주민자치기구로 정착시키기 위하여 그 지역의 자생적 지역주민단체를 육성시켜야 할 것이다.

장기적으로 지역주민의 자치조직은 그 지역의 자치관 운영에 대한 책임을 맡아야 할 것이다. 또한, 각종 지역사회봉사활동에 참여할 자원봉사자를 육성하고 공급하는 공급원으로서의 역할도 지역의 자치조직이 담당하여야 하는 몫이다.

지역주민의 자치조직이 자치관의 관리와 운영을 전담하게 되면 지역사회와 자치관에 대한 관심과 애착심이 생기게 되고, 이를 통하여 지역민의 참여의식을 높이고 자원봉사등 사회봉사활동에 대한 동기를 부여해주는 효과를 얻을 수 있다.

자생적 지역주민단체를 육성시키는 방안으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 지역반상회, 통·반조직을 활성화시키는 방안이다. 과거의 반상회 등은 국가시책을 홍보하고 전달하는 일방적인 기능만을 수행하여 왔으며, 통장 혹은 반장은 기초자치단체에서 임명하여 지방자치단체의 최일선기관으로서 행정기관의 심부름꾼의 역할만을 수행하였다. 처음에는 국가의 전시동원체제로 조직되었지만 이제는 행정의 영향권에서 벗어나 주민의 자치조직으로 전환·발전된 일본 자치회의 예처럼, 행정기관의 통제에서 벗어나서 주민의 직선으로 반상회장이나 통장, 반장을 선출하고 이들을 자치관의 운영위원으로 참여시켜서 지역의 여러 가지 사업을 수행하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 또한, 이들 조직이 활성화된다면, 자치관의 운영을 주도해 나갈 수 있을 것이다.

둘째, 자치관의 관할구역 내에 있는 기업체의 적극적인 지역활동 참여를 유도한 방안이다. 기업체들이 지역활동에 참여함으로써 지역

주민과의 유대를 강화하게 되면, 지역주민도 우리 기업이라는 인식을 하게 되어 각종 사업수행에 적극 협조하게 될 것이다.

직장내의 각종 동호회, 취미서클 등이 자치관의 활동에 참여하게 되면, 지역사회와 기업이 더욱 친밀한 관계로 밀착될 수 있을 것이다.

셋째, 어머니회, 육성회, 동창회 등 학교관련조직을 자치관 활동에 참여시키는 방안이다. 이들 학교관련 조직은 자녀교육이라는 공통적인 관심사를 가지고 있으므로 청소년 관련 프로그램 등에 많은 관심을 가지고 자치관의 활동에 적극적으로 참여할 수 있을 것이다.

넷째, 지역내의 조기축구회, 테니스동호회, 향우회, 청년회 등 다양한 자생조직을 활성화시키는 방안이다. 이들을 활성화시켜서 관련된 자치관의 시설에 대한 관리와 운영을 맡긴다면, 애착심을 가지고 적극적으로 활동에 동참할 것으로 기대된다.

# 참고문헌

## 1. 국내문헌

박종화역, Savas, E. S., 민영화의 길, 서울 : 한마음사, 1994

이승중, 민주정치와 시민참여, 서울 : 도서출판 삼영, 1993

장병구, 읍·면·동 지역복지센터, 접근방법, 「지방자치」, 제121호,  
1998. 4

정하성외, 지역사회개발론, 서울: 백산출판사, 1995

최병선, 정부규제론, 서울 : 법문사, 1992.

현대사회연구소, 작은 정부의 구상과 실천전략, 1992

내무부, 정기보고서식편람, 1990

경기도, 민원사무심사기준, 1995

서울특별시 은평구, 부산광역시 남포동, 대구광역시 본동, 인천광역시 구  
월2동, 광주광역시 화정1동, 대전광역시 월평3동, 울산광역시 신  
정2동, 청주시 내덕2동, 속초시 금호동, 창원시 봉림동, 상주시  
태화동, 내부자료, 1998

## 2. 외국문헌

Daltrop, Anne, Politics and European Community, London : Longman,  
1987

Haeberle, William D., Neighborhood Identity and Citizen Participation,  
「Administration & Society」, Vol. 19-2., 1987

- Hallman, Howard W., *Neighborhoods*, London : Sage, 1987
- Hillery, G. A., *Definition of Community*, *Rural Sociology*, Vol. 20., 1955
- MacIver, R. M., *Society*, New York : Rinehart & co., 1949
- Rohe, William M., *Planning with Neighborhoods*, North Carolina : The University of North Carolina Press, 1985
- 經濟企劃廳 総合企劃局, 規制緩和と經濟理論, 東京 : 大藏省印刷局, 1990
- 林健生, 生涯學習施設をつくる, 東京 : 青弓社, 1997
- 西 三郎, 新時代の自治體福祉計劃, 東京 : 第一書林, 1993
- 小林敏章, コミュニティ, 東京 : 第一法規出版株式會社, 1983
- 孫永培, 東京都區政と住民組織, 早稻田大學 大學院 政治學博士學位, 1998
- 松原 聰, 民營化と規制緩和, 東京: 日本評論社, 1994
- 安原和雄, “歴史感覺を喪失した經濟運營”, 「世界」, 1987. 4
- 日本生涯教育學會編, 生涯學習事典, 東京 : 東京書籍, 1992
- 右田紀久惠, 自治體の地域福祉展開, 東京 : 法律文化社, 1994
- 自治省 コミュニティ 研究會, コミュニティ研究報告, 1993
- 地方自治總合研究所, 地方分權の戰略, 東京 : 第一書林, 1996
- 湯上二郎 外, 現代公民館全書, 東京 : 東京書籍, 1989



<부록 1>

## 설문조사서

안녕하십니까?

금번 저희 한국지방행정연구원에서는 “읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 운영방안에 관한 연구”를 수행하고 있습니다.

이와 관련하여 당 연구원의 모니터요원 및 전문가집단을 대상으로 설문조사를 실시하고 있습니다.

본 내용은 무기명으로 처리되며, 본 연구 이외의 어떠한 목적에도 사용되지 않습니다.

※ 본 연구의 목적은 읍·면·동 계층을 폐지하고자 하는 것이 아니며, 동사무소(읍사무소, 면사무소)의 현재의 기능을 바람직한 방향으로 전환하고자 하는데 있음을 인식하고 응답하여 주시기 바랍니다.

※ FAX 답변을 부탁드립니다.

- 연구진 : 김필두·조석주(전화 : 0331)250 - 0916~7)
- FAX : 0331 - 250 - 0905~6, 0909
- 조사기간 : 1998. 5. 29 ~ 6 .7(도착일자)

## 한국지방행정연구원장

본 설문은 읍·면·동의 기능전환과 관련하여 여러분의 고견을 듣고자 하는 것입니다. 다음의 질문사항에 대하여 귀하가 생각하시는 해당번호에 ○표 하여 주시기나 직접 기입하여 주십시오.

1. 귀하께서는 읍·면·동(사무소)의 기능이 앞으로 어떠한 방향으로 나아가는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- (1) 현행대로 유지(            )
- (3) 시대변화에 맞게 새로운 기능으로 전환(            )
- (3) 단계적 폐지(            )
- (4) 전면 폐지 (            )

2. 위 1번 문항의 (1) “현행대로 유지”에 ○표 하신 분만 응답하십시오.

2-1. 동사무소(읍사무소, 면사무소)의 기능을 현행대로 유지시키는 것에 대해 찬성하시는 이유는?

- (1) 동사무소(읍사무소, 면사무소)의 기능전환시 업무의 혼란으로 지역주민에게 불편을 초래하므로(            )

- (2) 동사무소(읍사무소, 면사무소)는 생활면 또는 정서면에서 지역주민의 구심점으로 뿌리깊게 자리잡고 있으므로( )
- (3) 동사무소(읍사무소, 면사무소)기능이 지역주민의 복리증진에 많은 기여를 하였으므로( )
- (4) 기타( )

3. 위 1번 문항의 (2)번 “시대변화에 맞게 새로운 기능으로 전환”에 ○ 표 하신 분만 응답하십시오.

3-1. 동사무소(읍사무소, 면사무소)의 기능전환에 찬성하시는 이유는?

- (1) 현재의 동사무소(읍사무소, 면사무소)는 주민서비스업무보다는 행정규제업무를 주로 수행하고 있으므로( )
- (2) 현재의 동사무소(읍사무소, 면사무소)는 과거 일제시대 행정체계의 잔재이므로( )
- (3) 지역주민의 의식수준에 비하여 동사무소(읍사무소, 면사무소)의 기능이 뒤떨어져 있으므로( )
- (4) 업무량이나 업무성격상 동사무소(읍사무소, 면사무소)에서 폐지되거나 이관될 사무가 많으므로( )
- (5) 기 타( )

3-2. 동사무소(읍사무소, 면사무소)의 기능전환이 이루어질 경우,  
시행방법은?

- (1) 읍·면·동 동시 실시( )
- (2) 동부터 우선 실시하고 그 결과에 따라 읍·면 실시( )
- (3) 읍·면·동 각각 몇개 지역을 우선 시범실시하고 후에 전면 실시  
( )
- (4) 도시지역의 동만 실시하고 읍·면은 현행제도 존속( )
- (5) 동과 읍만 실시하고 면은 현행제도 존속( )
- (6) 기타( )

4. 위 1번 문항의 (3)번 "단계적 폐지"에 ○표 하신 분만 응답하십시오.

4-1. 동사무소(읍사무소, 면사무소)의 단계적 폐지방법은?

- (1) 동사무소 폐지후 그 결과에 따라 읍사무소와 면사무소 폐지  
( )
- (2) 동사무소와 읍사무소의 폐지후 면사무소 폐지( )
- (3) 읍사무소와 면사무소의 폐지후 동사무소 폐지( )
- (4) 면사무소 폐지후 읍사무소와 동사무소 폐지( )

5. 위 1번 문항의 (4)번 “전면 폐지”에 ○표하신 분만 응답하십시오.

5-1. 전면 폐지에 찬성하시는 이유는?

- (1) 동사무소(읍사무소, 면사무소)에서 주민을 위하여 하는 일이 별로 없으므로( )
- (2) 지역주민이 동사무소(읍사무소, 면사무소)를 찾는 일이 별로 없으므로( )
- (3) 동사무소(읍사무소, 면사무소) 건물 및 대지를 매각하여 지역주민의 복지를 위하여 투자하는 것이 훨씬 실익이 있으므로( )
- (4) 앞으로 전자주민카드의 실시로 동사무소(읍사무소·읍사무소)의 기능이 점차 사라질 것이므로( )
- (5) 기타( )

6. 다음은 동사무소(읍사무소, 면사무소)의 기능전환과 관련된 질문입니다. 응답자 모두 답변하여 주십시오.

6-1. 동사무소(읍사무소, 면사무소)의 기능이 전환된다면 어떠한 형태가 바람직합니까?

- (1) 주민자치센타를 설립하여 지역주민의 복지관련 업무만 담당케 하고 나머지 업무는 시군구 이관, 민간위탁, 폐지시킴( )
- (2) 동사무소(읍사무소, 면사무소)의 모든 사무를 민간위탁시킴( )

(3) 동사무소(읍사무소, 면사무소)의 모든 사무를 시군구에 이관시킴  
( )

(4) 동사무소(읍사무소, 면사무소)의 모든 업무를 폐지시킴( )

(5) 기타( )

※ 주민자치센터 : 현재 동사무소(읍사무소, 면사무소)의  
기능 중지역주민을 위한 사회복지·보건·위생사무만  
담당하고 나머지 사무는 시군구 이관, 민간위탁, 폐지

6-2. 주민자치센터로 기능전환하였을 경우 지역주민에 대한  
서비스의 질은?

- (1) 매우 좋아질 것이다( )
- (2) 약간 좋아질 것이다( )
- (3) 종전과 차이가 없을 것이다( )
- (4) 종전보다 약간 나빠질 것이다( )
- (5) 종전보다 아주 나빠질 것이다( )

6-3. 주민자치센터로 전환되었을 경우, 지역주민의 복지향상을 위하여  
계속 유지·존속되어야 할 사무는? (3개만 기입하여 주십시오)

- (1) 행정통계·선거( )
- (2) 주민등록·호적( )
- (3) 병무( )
- (4) 민방위·재난( )

- (5) 세무·재무(        )        (6) 사회진흥(        )
- (7) 사회복지(        )        (8) 청소·환경(        )
- (9) 보건·위생(        )        (10) 건축·건설·도시관리(        )
- (11) 도시교통(        )        (12) 산업·상공·지역경제(        )

6-4. 주민자치센터로 기능전환하였을 경우, 현재의 사무중 많은 부분이 시군구 이관, 민간위탁, 폐지된다면 지역주민의 입장에서 가장 불편을 느낄 수 있는 사무는?

- (1) 행정통계(        )        (2) 주민등록·호적(        )
- (3) 병무(        )        (4) 민방위·재난(        )
- (5) 세무·재무(        )        (6) 사회진흥(        )
- (7) 사회복지(        )        (8) 청소·환경(        )
- (9) 보건·위생(        )        (10) 건축·건설·도시관리(        )
- (11) 도시교통(        )        (12) 산업·상공·지역경제(        )
- (13) 선거(        )

6-5. 주민자치센터로의 기능전환시 현재 동사무소(읍사무소, 면사무소)의 사무와 비교하여 추가될 기능은? 생각나는 대로 기입하여 주십시오.

끝까지 응답해 주셔서 감사합니다.

## <부록 2>

# 설문조사 결과분석

## 1. 개요

본 설문조사는 읍·면·동사무소의 기능전환에 대한 의견을 살펴보기 위하여 실시되었다. 조사대상은 한국지방행정연구원의 모니터요원(400명), 전문가집단(70명), 읍·면·동 공무원(30명)이고, 1998년 5월 30일부터 6월 8일 까지 총 500명 중 200명(40%)의 응답을 얻었다.

조사내용은 읍·면·동사무소의 기능전환 방향과 읍·면·동이 자치관으로의 전환에 대한 것이다.

## 2: 분석내용

### 가. 기능전환 방향에 관한 질문

현행 동사무소기능의 전환 방향을 묻는 질문에 대하여 응답자의 과반수를 넘는 인원인 132명(67.0%)이 “시대변화에 맞게 새로운 기능으로 전환”하는 것이 바람직하다고 답변하고 있으며, 두 번째로는 전체응답자의 18.3%인 36명이 “현행대로 유지”에 답변하고 있다. “단계적 폐지”와 “전면폐지”는 그 반응이 매우 미약하여 각각 15명(7.6%), 14명(7.1%)에 그쳤다.



<표 부-1> 읍·면·동사무소의 기능전환 방향

응답내용	빈도(명, %)
1) 현행대로 유지	36(18.3)
2) 시대변화에 맞게 새로운 기능으로 전환	132(67.0)
3) 단계적 폐지	15(7.6)
4) 전면 폐지	14(7.1)
계	197(100.0)

1) 읍·면·동사무소 기능전환의 찬성이유

위의 읍·면·동사무소의 기능전환 방향을 묻는 질문에서 “시대변화에 맞게 새로운 기능으로 전환”에 응답한 132명을 대상으로 다시 기능전환에 찬성한 이유를 물어보았다. 이에 대하여 “현재 읍·면·동사무소의 기능이 주민서비스 제공업무보다는 단순한 행정업무를 주로 하고 있기 때문”이라고 답한 수가 전체 응답자의 66.9%인 89명으로 가장 많으며, 두번째가 “읍·면·동사무소의 사무 성격상 폐지되거나 이관될 사무가 많으므로”에 답한 응답자로 24명(18.0%)이다. 그외에 “지역주민의 의식수준에 비하여 동사무소(읍사무소·면사무소)의 기능 및 업무능력이 뒤떨어져 있으므로 ”에 답한 응답자 수가 11명(8.3%)이다.

<표 부-2> 읍·면·동사무소 기능전환의 찬성이유

응답내용	빈도
1) 현재 동사무소(읍사무소·면사무소)의 기능이 주민서비스 제공업무보다는 단순한 행정업무를 주로 수행하고 있으므로	89 (66.9)
2) 현재 동사무소(읍사무소·면사무소)의 기능이 과거 권위주의시대의 업무를 답습하고 있으므로	5 (3.8)
3) 지역주민의 의식수준에 비하여 동사무소(읍사무소·면사무소)의 기능 및 업무능력이 뒤떨어져 있으므로	11(8.3)
4) 동사무소(읍사무소·면사무소)의 업무중 그 양이나 성격상 폐지되거나 이관될 사무가 많으므로	24(18.0)
5) 기타	3(3.0)
계	133(100.0)

## 2) 읍·면·동사무소의 기능전환방법

읍·면·동의 기능전환 방향을 묻는 질문에서 “시대변화에 맞게 새로운 기능으로 전환”에 답변한 132명에게 기능전환의 추진방법에 대하여 질문하였다. “몇 개 지역을 우선 시범적으로 기능전환해 보고 차후 전면 확대”에 응답한 수가 53명으로 전체응답자의 40.2%이며, 두번째로 “동사무소부터 우선 기능전환하고 그 결과에 따라 읍·면으로 확대”에 응답한 수가 전체응답자의 31.8%인 42명이다. 또한 “읍·면·동을 동시에 기능전환”(21명, 15.9%), “도시지역의 동사무소만 기능전환하고 읍사무소와 면사무소는 현행대로 유지”(14명, 10.6%) 등의 순으로 나타났다. 반면 “동사무소와 읍사무소만 기능전환하고 면사무소는 현행제도 유지”에 응답한 수는 2명으로 이 방법에 대한 지지는 매우 미약하다.

〈표 부-3〉 읍·면·동사무소의 기능전환방법

응답내용	빈도
1) 읍·면·동 동시에 기능전환	21(15.9)
2) 동부터 우선 기능전환하고 그 결과에 따라 읍·면으로 확대	42(31.8)
3) 읍·면·동 각각 몇 개 지역을 우선 시범적으로 기능전환하고 차후 전면 확대	53(40.2)
4) 도시지역의 동만 기능전환하고 읍·면은 현행제도 유지	14(10.6)
5) 동과 읍만 기능전환하고 면은 현행제도 유지	2(1.5)
계	132(100.0)

## 3) 읍·면·동사무소의 기능전환시 운영방법

읍·면·동의 기능이 전환된다고 하였을 때, 그 기능을 어떠한 형태

로 운영하는 것이 바람직한가 라는 질문에 대하여 응답자의 77.3%가 넘는 150명이 주민자치센타를 설립하여 지역주민의 복지관련 업무만 담당케하고, 나머지 업무는 시·군·구위탁, 민간위탁, 폐지시켜야 된다고 응답하고 있다. 두번째로 응답자의 11.2%인 22명이 무응답처리하고 있으며, 세번째로 응답자의 9.3%인 18명이 읍·면·동사무소의 모든 사무를 시·군·구에 위탁시키는 것이 바람직하다고 답하고 있다.

한편 읍·면·동의 사무를 민간위탁시키거나(3명, 1.5%), 모든 사무를 폐지시키는 것(1명, 0.5%)에 대하여는 매우 부정적인 시각을 가지고 있었다.

<표 부4> 읍·면·동의 기능전환시 운영방법

응답 내용	빈도
1) 주민자치센타를 설립하여 지역주민의 복지관련 업무만 담당케하고 나머지 업무는 시군구이관, 민간위탁, 폐지시킴	150(77.3)
2) 동사무소(읍사무소·읍사무소)의 모든 사무를 민간위탁시킴	3(1.5)
3) 동사무소(읍사무소·면사무소)의 모든 사무를 시·군·구에 이관시킴	18(9.3)
4) 동사무소(읍사무소·면사무소)의 모든 사무를 폐지시킴	1(0.5)
5) 기타	22(11.3)
계	194(100.0)

## 나. 주민자치센타로의 기능전환에 대한 질문

### 1) 주민자치센타로 기능전환시의 행정서비스

읍·면·동의 기능을 주민자치센타로 전환하였을 경우 기존 읍·면·동의 기능과 비교해서 지역주민에 대한 복지관련 행정서비스의 변화

에 대한 기대는 매우 긍정적이다. 즉 “매우 좋아 질 것이다”(59명, 30.6%)와 “약간 좋아질 것이다”(66명, 34.2%)라고 답한 응답자가 전체 응답자의 과반수를 훨씬 넘는 125명(64.8%)으로, “종전 보다 약간 좋아질 것이다(36명, 18.7%)와 “종전 보다 아주 나빠질 것이다(21명, 10.9%)라고 부정적으로 답한 응답자(57명, 29.6%)에 비하여 2배가 넘었다.

<표 부-5> 주민자치센터로 기능전환시 행정서비스에 미치는 영향

사무	빈도
1) 행정통계	20(3.7)
2) 선거	15(2.7)
3) 주민등록·호적	108(19.1)
4) 민방위·재난	10(1.8)
5) 세무·재무	21(3.7)
6) 사회·진흥	18(3.2)
7) 사회복지	142(25.2)
8) 청소·환경	117(20.8)
9) 보건·위생	77(13.7)
10) 건축·건설·도시관리	10(1.8)
11) 교통	4(0.7)
12) 산업·상공·지역경제	6(1.1)
계	563(100.0)

## 2) 자치관으로 기능전환시 존치사무

읍·면·동의 기능을 주민자치센터로 전환하였을 경우, 현행 동사무소의 사무중 지역주민을 위하여 계속 유지·존속되어야 할 사무를 3개만 골라 기입하라는 질문에 대하여 응답자의 가장 많은 수가 사회복지사무

(25.2%), 두번째가 청소·환경사무(20.8%), 세번째가 주민등록·호적사무(19.1%) 등의 순이다.

<표 부-6> 주민자치센터로 기능전환시 존치사무

응답내용	빈도
1) 매우 좋아질 것이다	59(30.6)
2) 약간 좋아질 것이다	66(34.2)
3) 종전과 차이가 없을 것이다	36(18.7)
4) 종전보다 약간 나빠질 것이다	21(10.9)
5) 종전보다 아주 나빠질 것이다	11(5.7)
계	193(100.0)

# A Study on the Functional Transition of Eub · Myun · Dong

Abstract and Propositions

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. The Logic and Necessity for the Functional  
Transition of Eub · Myun · Dong

1. The Logic for the Functional Transition of Eub · Myun · Dong
2. The Necessity for the Functional Transition of Eub · Myun · Dong

Chapter 3. The Analysis on Administrative System of  
Dong

1. Trait of Dong and Administrative System
2. The Actual Condition of Public Work and Its Problems

Chapter 4. Investigation on the Functional Transition of  
Dong

1. Investigation on Abolish
2. Investigation on Community Center
3. Investigation on Alternatives

## Chapter 5. the Functional Transition of Community Center

1. Character of Community Center
2. Foreign Case of Community Center
3. Establishment and Control of Community Center