

정책연구 2012-7

# 대도시 일반구 제도 개선 방안

2012 Global Leader KRILA



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

## 연구진

김병국(한국지방행정연구원 선임연구위원)

하현상(한국지방행정연구원 수석연구원)

<b>제1장 서론</b> .....	<b>3</b>
제1절 연구 필요성 및 목적 .....	3
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	4
1. 연구의 범위 .....	4
2. 연구의 방법 .....	5
제3절 연구의 분석 틀 .....	7
<b>제2장 대도시 일반구 제도의 의의와 개선 필요성</b> .....	<b>9</b>
제1절 대도시 일반구 제도의 의의 .....	11
제2절 대도시 일반구의 설치 근거 및 현황 .....	13
1. 설치 근거 .....	13
2. 설치 현황 .....	14
제3절 대도시 일반구 제도의 개선 필요성 .....	18
1. 일반구 설치 및 분구 동향에의 대응 .....	18
2. 일반구 분구에 따른 문제점에 대한 대응 .....	19
3. 대동제 한계 극복을 위한 대응 .....	21
<b>제3장 대도시 일반구 운영실태 분석</b> .....	<b>23</b>
제1절 분석 설계 .....	25
1. 분석의 목적 .....	25



2. 분석의 모형 .....	25
3. 분석의 방법 .....	26
제2절 경남 창원시 분석 .....	28
1. 비교 분석의 의의 .....	28
2. 행정 효율성 .....	30
3. 주민 편의성 .....	41
4. 창원시 비교분석 종합 .....	50
제3절 경기도 용인시 분석 .....	51
1. 진단 분석을 위한 기본 전제 .....	51
2. 행정 효율성 .....	54
3. 주민 편의성 .....	67
4. 용인시 진단분석 종합 .....	74
제4절 분석결과 종합 및 시사점 .....	75
1. 종합 .....	75
2. 시사점 도출 .....	77
<b>제4장 대도시 일반구 제도 개선 방안 .....</b>	<b>79</b>
제1절 기본방향 .....	81
제2절 대도시 일반구 제도 개선 대안의 설계 .....	82
1. 대안의 분류 기준 .....	82
2. 대안의 도출 .....	83





제3절 대도시 일반구 제도 개선 대안의 특징 분석 ..	84
1. 洞 중심의 개편 : 광역동 모형 .....	84
2. 區 중심의 개편 : 준자치구 모형 .....	108
3. 中間 형태의 개편 : 중심동 모형 .....	110
4. 기존 일반구 제도 보완 .....	116
제4절 대도시 일반구제 개선 대안에 대한 선호도 조사결과 .....	123
제5절 대도시 일반구제 개선 대안 적용의 차별화 ..	126
제6절 대도시 일반구제 개선 대안 실행을 위한 제도개선 방안 .....	127
1. 관련 법령개정 .....	127
2. 기구 및 정원규정 개정 .....	128
3. 기구 감축에 따른 인사적체 해소대책 수립 ...	129
4. 대안별 형평성 확보를 위한 제도적 장치 필요 ..	130
<b>참고문헌 .....</b>	<b>132</b>
<b>&lt;붙임 1&gt; 인터뷰 질문서 .....</b>	<b>135</b>

# 표 차례

한국지방행정연구원

<표 1-1> 연구의 범위 .....	5
<표 2-1> 인구 50만 이상 시의 특례사무 .....	12
<표 2-2> 인구 50만 이상 시의 하부행정기관 관련법제 ..	14
<표 2-3> 인구 50만 이상 시 및 일반구·동 현황 .....	15
<표 2-4> 일반구 설치 현황 .....	16
<표 2-5> 창원시의 대동제 현황(2008.4월 현재) .....	18
<표 3-1> 대도시 일반구 운영실태 분석 틀 .....	26
<표 3-2> 대도시 일반구 운영실태 분석방법 .....	27
<표 3-3> 지역별 인터뷰 대상 공무원 및 주민 수 .....	28
<표 3-4> 구 창원시의 대동제 실시 관련 자료 .....	29
<표 3-5> 의창동 주요 업무내용 .....	31
<표 3-6> 창원시 세정업무 업무배분 비교 .....	32
<표 3-7> 창원시 일반구 실시에 따른 읍·면·동 인력비교 ·	35
<표 3-8> 창원시 의창구청 업무 및 인력 규모 .....	36
<표 3-9> 일반구 사무처리 유형 .....	37
<표 3-10> 통합 전후 인력 비교 .....	43
<표 3-11> 창원시 본청과 구청의 주요 민원업무 비교 ..	44
<표 3-12> 창원시 단위 민간사회단체 .....	46
<표 3-13> ‘새울 전자민원창구’ 민원 접수현황(’12년 4월) .....	48
<표 3-14> 용인시 행정구역 및 인구 현황(2012. 1. 1 기준) .....	52
<표 3-15> 용인시 본청과 구청간 업무 배분 .....	55
<표 3-16> 처인구 동부동 동사무소 업무 .....	57





<표 3-17> 용인시 인력배분 현황 .....	60
<표 3-18> 용인시 사회복지 업무 사무 분장 .....	63
<표 3-19> 2012년 용인시 예산 기관별 비율 .....	64
<표 3-20> 분석 결과의 종합 .....	76
<표 4-1> 준 자치구제도 특징 .....	108
<표 4-2> 대안별 선호도 조사결과 .....	124
<표 4-3> 형평성 확보방안 .....	131

# 그림 차례

한국지방행정연구원

[그림 1-1] 연구의 흐름도 .....	8
[그림 3-1] 의창구 지도 및 기본현황 .....	41
[그림 3-2] 용인시 행정구역도 .....	54
[그림 3-3] 본청-구청-동사무소간 기능배분 및 인구·면적 비교 .....	59
[그림 3-4] 용인시 처인구 예산비율 .....	65
[그림 4-1] 개선 대안의 방향 .....	82
[그림 4-2] 개선 대안의 유형 .....	83



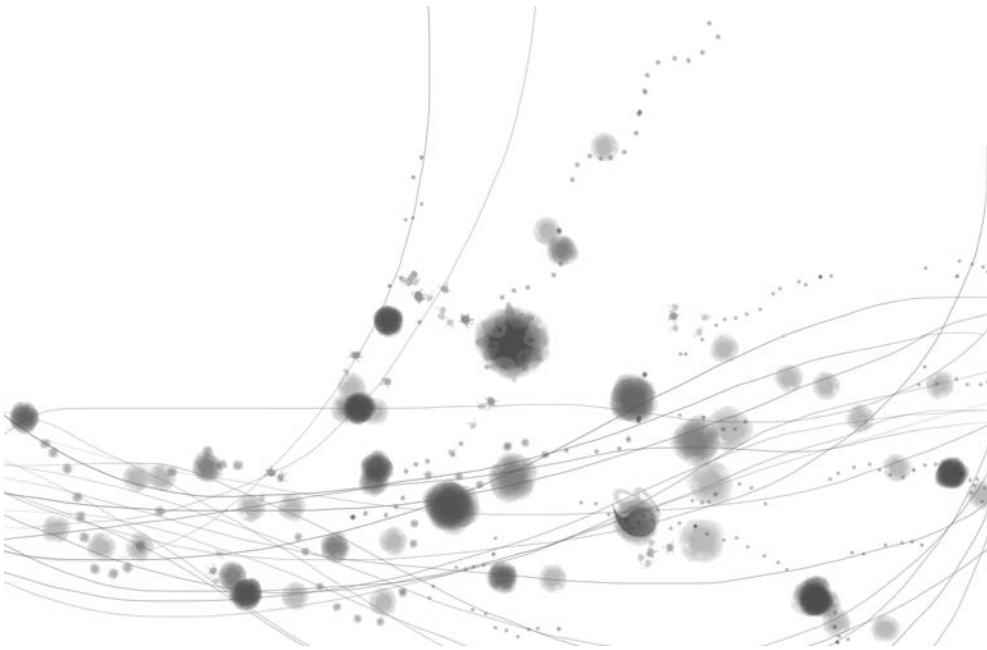


# 제 1 장 서 론

제1절 연구 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 분석 틀





# 제 1 장 서론

## 제1절 연구 필요성 및 목적

- 우리나라에서 인구 50만 이상 도시를 대도시로 규정하고 있는데 향후 지속적인 증가가 예상됨
  - 인구 50만 이상 대도시는 지방자치법상 도로부터 일정한 사무를 이양 받아 처리하는 특례를 인정받고 있음
  - 이러한 인구 50만 이상 대도시는 지금까지 꾸준히 증가해 오고 있으며, 최근 화성시와 김해시가 이에 해당되어 2012년부터 대도시 행정 체제를 준비하고 있음
  - 더욱이 현재 정부가 추진하는 지방행정체제 개편 중에서 시군통합이 이루어진다면 더 많은 수의 대도시가 형성될 것임
- 그러나 50만 이상 대도시는 하위계층에 일반구를 설치하고 있어 행정계층(시 - 일반구 - 동)간 사무·기능 중복, 인건비와 청사 신축비 증가, 주민 접근성 및 신속한 행정서비스 제공 한계 등의 문제점을 노출하고 있는 실정임
- 이러한 문제를 내포하고 있는 인구 50만 이상 대도시가 지속적으로 증가하는 상황이라면 앞으로 행정효율성 제고를 위한 정책방안을 모색할 필요성이 더욱 커지고 있음
  - 특히 정부가 지방행정의 효율성 및 주민편익을 증대시키고자 시군구 통합, 자치구·군 개편 등 지방행정체제 개편을 추진하고 있는 바, 지방행정체제 개편의 효과를 극대화하기 위해서는 인구 50만 이상의 대도

시에 일반구를 설치할 수 있도록 하고 있는 현행 지방자치단체 행정 계층에 대한 근본적인 검토가 필요함

- 더욱이 대도시 일반구제의 개선방안을 모색함에 있어서 이론적인 연구 수준을 넘어 현장에 직접 적용 가능한 실질적인 개선방안의 마련이 필요한 상황인 바, 인구 50만 이상 대도시 일반구제에 대한 실증적인 검토를 통해 우리나라 특성에 맞는 지방자치제도를 발굴·운영할 필요가 있음

- 따라서 본 연구의 목적은 인구 50만 이상 대도시의 행정 효율성을 제고하기 위해 현행 일반구를 대체할 수 있는 새로운 모델을 제시하고, 그 동안의 다양한 유사 연구사례를 기초로 행정에 직접 적용이 가능한 구체적이고, 실질적인 운영방안을 마련하는 데 있음

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

- 연구대상
  - 인구 50만 이상 대도시의 일반구(행정구) 설치·운영
  - 현행 대도시로 규정되는 인구 30만 이상과 면적 1,000km<sup>2</sup> 이상의 도시는 제외 ⇒ 구 설치 기준에 해당되지 않음
- 연구내용
  - 대도시 일반구 제도개선 방안에 관한 논의 핵심은 우리나라의 현행 일반구제 실시에 따른 행정기구·인력, 사무·기능 등 종합적인 문제점에 관한 분석을 토대로, 일반구의 합리적인 개선방안을 모색하는 것임

- 이를 위해 중점적으로 제시하게 될 산출물로는,
  - 일반구제를 대체할 수 있는 행정기구 설치 대안에 대한 검토
  - 대안별 대도시 - 하부행정기구 간의 기능(사무)배분 방안
  - 대안별 하부행정기구(일반구)의 조직·인력·비용·청사관리 방안 등
  - 대안의 이행을 위한 유인수단으로서의 인센티브 수준 및 재원확보 방안 등

○ 연구기간 : 2012년 3월 중순 - 8월 말 (5개월)

<표 1-1> 연구의 범위

구분	세부사항	
연구대상	인구 50만 이상 대도시의 일반구의 설치 운영	
연구내용	논리	- 대도시 일반구 설치·운영제도 개선 필요성
	실태분석	- 현행 대도시 및 일반구 제도의 분석 - 일반구 제도의 운영 실태 : 설치, 분구, 조직관리 등
		- 외국의 일반구 설치·운영제도 사례 분석 및 시사점 도출
대안 모색	- 일반구 설치·운영제도 개선 대안의 모색 - 대안 선택의 의미 및 개요 - 행정기구의 성격 및 법적 근거 - 행정기구와 상/하위 행정기구와의 기능관계 - 행정기구의 조직, 인력, 청사관리 방안 등 - 행정기구 선택에 대한 인센티브 수준 및 재원확보방안	
연구기간	5개월 (8월말)	

## 2. 연구의 방법

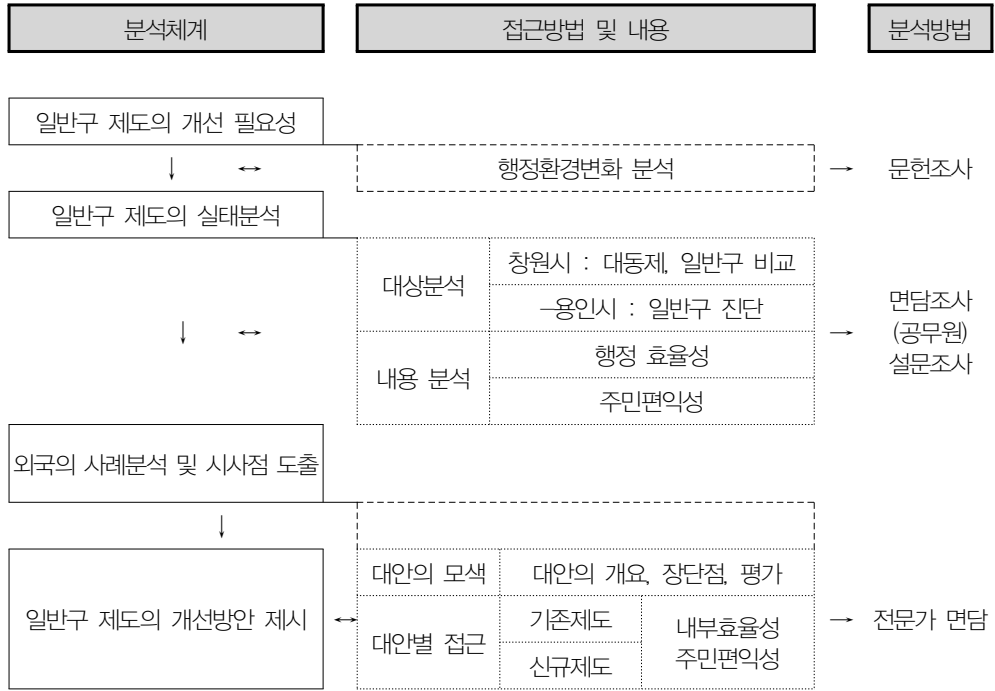
- 대도시 일반구 설치·운영제도 개선 방안을 제시함에 있어서 연구방법으로는 다음과 같이 다양한 방법을 활용하고자 함
- 첫째, 전체 연구의 전개는 문헌연구 및 전문가 워크숍을 통해 수행하는데, 일반구 설치·운영제도 개선 필요성, 외국의 일반구 설치·운영제도 분석, 일반구 설치·운영제도 개선 대안 모색 및 방향 설정 등이 이에 포함될 것임

- 이 경우 관련 법제 분석을 토대로 하며, 전문가 면담은 물론 전문가가 많지 않다는 점에서 지방공무원들 중심의 워크숍을 운영하고자 함
- 둘째, 실증적 분석을 위해 50만 이상 대도시 중 일부 사례지역을 선정하여 실질적인 공무원과의 면접조사 및 통계조사를 행하고자 하며, 이를 통해 일반구 제도의 운영실태 및 대안적 행정기구에 대한 대강을 파악하고자 함
  - 통계조사를 함에 있어서는, 100만 이상 대도시(창원시 : 과거 구 미설치 혹은 수원), 50만 이상 대도시(용인시)로 구분한 후 사례 조사를 하고자 함
  - 주민 편익성 부문에 대한 실태 조사를 행함에 있어서 일부 주민에게 직접 설문을 해야 하지만, 일반구의 제도적 가치가 주민에 미치는 영향을 준거로 조사한다는 전제 하에서 해당 자치단체의 지방공무원들을 대상으로 조사를 실시함
- 셋째, 외국의 관련 제도와 실질적인 운영 실태를 분석하기 위해서는 사례 조사 및 문헌연구를 행하는데, 국가적·지역적 여건변화에 따른 제도개선 사례를 조사하여, 일반구와 유사한 하부행정기관 운영의 장·단점, 도입방법 등을 조사 분석함
  - 외국 사례 조사는 미국, 독일, 일본 등의 사례에서 시사점을 찾고자 함

## 제3절 연구의 분석 틀

- 대도시 일반구 설치·운영제도 개선방안에 관한 연구분석의 틀을 구성할 수 있는 요소들은 아래와 같고, 이를 실천하기 위한 과정은 아래 그림과 같음
  - 우선 대도시 일반구 설치·운영제도의 속성과 문제점을 도출하고 이를 바탕으로 개선이 필요함을 강조하는 것이 요구되는 바, 이를 위해서는 지방자치의 근본적인 이념인 효율성과 민주성 측면에서 접근하되, 내부 효율성과 주민 편의성을 준거로 함
  - 둘째로 해외사례의 검토를 통해 새로운 시스템에 적용할 준거들을 찾아내는 것이 향후 일반구 제도 개선 방향을 올바르게 설정할 수 있는 바, 이를 위해서는 유사 사례를 찾아 비교분석을 하되, 현재로서는 미국과 독일과 일본에 한정함
  - 셋째로 이상에서 도출된 문제점과 외국의 시사점을 토대로 일반구 설치 운영 제도의 대안을 도출하고, 도출된 대안에 대한 구체적인 개선책을 제시하는 것이 중요한 바,
    - 기존 대도시 일반구를 그대로 인정하는 경우 민주성과 효율성을 현재보다 보장하는 시각에서 접근하여 제도적 개선책을 제시하고,
    - 신규로 도입될 제도가 선별될 경우, 이를 실제로 운영할 수 있는 실용적 제도적·관리적 방안들을 제시함

[그림 1-1] 연구의 흐름도

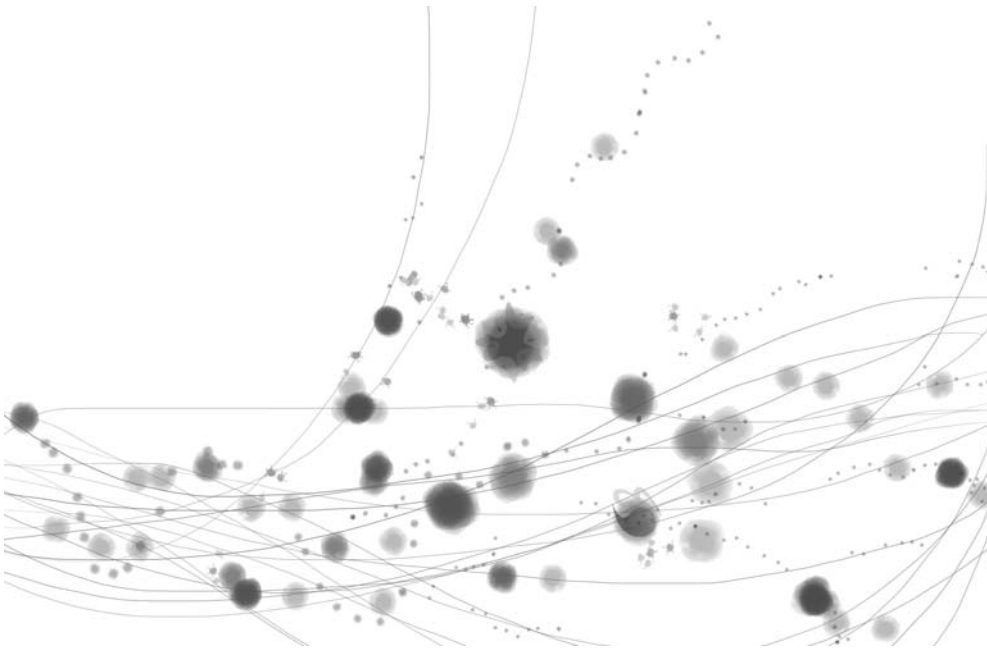




## 제 2 장

# 대도시 일반구 제도의 의의와 개선 필요성

제1절 대도시 일반구 제도의 의의  
제2절 대도시 일반구의 설치 근거 및 현황  
제3절 대도시 일반구 제도의 개선 필요성





## 제 2 장

# 대도시 일반구 제도의 의의와 개선 필요성

### 제1절 대도시 일반구 제도의 의의

- 인구 50만 이상 대도시에는 하부행정기관으로 일반구를 설치하고 있음
  - － 일반구는 대도시의 사무를 지역적으로 분담 및 처리하기 위하여 설치된 행정기관으로, 지방자치단체와 달리 법인격을 갖지 않으며 대도시의 일반적인 지휘 및 감독을 받음
  - － 일반구는 대도시의 특수한 전문분야 사무를 기능적으로 분담 및 처리하는 농업기술센터나 보건소 등의 직속기관과는 다름
- 인구 50만 이상 대도시에 인구 50만 이하의 시와는 달리 일반구를 설치하는 이유는, 일반 시에서 처리하는 사무 이외에 추가적으로 상급자치단체인 도로부터 일부 사무를 특례로 인정받아 처리해야 하는 사무들로 인하여 상대적으로 과중한 업무 부담을 초래하게 되기 때문에 일반구라는 하부행정기관을 지역별로 설치하도록 하고 있는 것임
  - － 인구 50만 이상의 시는 「지방자치법」 제10조 제2항에 의하여 광역자치단체인 도가 처리하는 시무의 일부를 직접 처리할 수 있는 특례를 인정받고 있음

<표 2-1> 인구 50만 이상 시의 특례사무

18개 분야	사무내용
보건의료(1)	병원급 이상 의료기관 설치 및 지도·감독
지방공기업(2)	지방공사의 설립·운영
	지방공단 설립·운영
주택건설(2)	도 조례로 정하는 일정규모 이상의 주택건설계획 승인(지방자치단체장이 시행하는 경우 제외)
	대지조성사업계획의 승인 및 준공검사
토지구획정리(2)	토지구획정리사업에 따른 환지계획 인가
	부담금 및 보조금의 집행잔액 허가
도시계획(5)	행정청이 시행하는 도시계획사업 실시계획인가 및 변경인가와 행정청이 아닌 자에 대한 도시계획사업 시행허가승인 및 변경승인
	도시계획사업실시계획 인가고시
	경미한 도시계획의 변경 결정
	도시계획의 지적승인 사무
도시계획사업에 대한 준공검사	
도시 재개발사업(2)	재개발사업 시행자 지정신청
	재개발사업 시행의 지도·감독
환경보전(6)	배출시설의 설치허가 및 변경허가
	환경오염물 제거명령
	산업폐기물 재생이용업자의 신고수리 및 관리
	축산폐수 정화시설의 설계시공업의 등록 및 지도·감독
	비산먼지시설의 개선명령
	비산먼지 시설사업 중지 및 시설사용 중지, 사용제한명령
건설기계 관리(2)	건설기계등록 및 말소
	건설기계등록사항의 변·갱신 신고 등
자동차 운송사업(2)	자동차 운송사업(전세버스, 일반구역 화물차, 특수여객자동차) 면허와 이에 관련되는 사무
	자동차 운송사업(택시에 한함)계획변경 인가
공무원인사·정원(1)	행정안전부령이 정하는 기준정원범위내 6급 이하 정원책정
지적사무(5)	토지의 지번경정 승인
	지적공부의 반출 승인
	축척변경 승인
	지적측량 검사
	지적측량 대행법인의 지도·감독
열사용 기자재	열사용기자재 제조업의 허가
식품제조업(4)	허가, 변경허가 및 시정명령

18개 분야	사무내용
(유가공품, 식육제품업)	시설의 개수명령
	폐기처분
	허가취소
묘지, 화장장 및 납골당의 운영(3)	묘지, 화장장 및 납골당의 허가
	묘지, 화장장, 납골당의 구역 및 시설변경과 폐지의 허가
	시체운반업의 허가
사회복지시설 사무(1)	사회복지시설 수혜자로부터의 비용수납의 승인
고압가스(1)	고압가스 제조업의 허가
도시가스(1)	도시가스 공급시설의 설치공사계획 승인 및 변경승인
지방채(1)	지방채 발행승인 신청

- 또한 인구 50만 이상 대도시에 일반구를 설치하는 목적은 대도시적 특성에 부응한 도시행정의 효율적 처리를 담보하기 위한 것으로, 주민의 행정기관 접근성과 행정 참여성을 보장하고, 동시에 행정의 주민대응성과 내부 효율성을 확보하기 위함에 있는 것임

## 제2절 대도시 일반구의 설치 근거 및 현황

### 1. 설치 근거

- 인구 50만 이상의 시에는 하부행정기관인 일반구와 동을 설치·운영하고 있는데, 「지방자치법」 제3조에 그 설치근거를 규정하고 있고, 동법 제4조에 설치절차에 관한 내용을 그리고 「행정구역조정업무처리에관한규칙」 제7조에서는 분구에 관한 내용을 규정하고 있음
- 그리고 인구 50만 이상의 시에 설치되는 행정기구에 관련된 법제로는 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」 제13조에서 구 설치여부에 따른 실·국 설치범위를 차별화하고 있음

<표 2-2> 인구 50만 이상 시의 하부행정기관 관련법제

관련법규		법규내용
설치	설치근거 (지방자치법 제3조)	- 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있음
	설치절차 (지방자치법 제4조)	- 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전에 의하고, 이를 폐지·분합할 때에는 행정안전부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정한다
	분구 근거 (행정구역조정업무처리에 관한규칙 제7조)	- 구가 설치된 시로서 기존의 행정체제로는 행정수요를 감당하기 어렵고 분구 후 구당 평균인구가 20만 이상이 되는 경우
행정 기구	기구설치 (지방자치단체의행정기구 와정원기준등에관한규정 제13조)	- 인구 50만 이상 70만 미만의 구를 설치한 시는 4개의 실·국을 설치하고, 구를 설치하지 아니한 시는 6개의 실·국을 설치 가능

## 2. 설치 현황

### 가. 50만 이상 대도시

- 2012년 현재 50만 이상의 시는 13개, 일반구는 총 33개 설치되어 있지만, 50만 이상 시 중에서 김해시의 경우 일반구를 설치하고 있지 않음
  - 통합 이전의 창원시는 일반구를 설치하지 않고 대동제를 운영하였으나, 2010년 창원시/마산시/진해시가 통합되면서 일반구 5개를 설치하였음
  - 김해시의 경우, 일반구를 설치하지 않은 대신 6국 28과, 1출장소 1읍 7면 9동 체제를 유지하고 있음

&lt;표 2-3&gt; 인구 50만 이상 시 및 일반구·동 현황

	규모				하부 행정기관		동의 인구규모						
	인구 (천명)	면적 (km <sup>2</sup> )	공무원 (명)	본청 실국	일반구	동	1만 미만	1만-2 만미만	2만-3 만미만	3만-5 만미만	5만-7 만미만	7만 이상	
수원시	1,088,489	121	2,524	8	4	39	-	9	18	11	1	-	
성남시	979,323	142	2,480	6	3	48	6	19	10	10	1	-	
안양시	615,642	59	1,644	4	2	31	1	18	11	1	-	-	
부천시	872,452	53	2,115	5	3	37	-	13	17	7	-	-	
안산시	715,586	149	1,727	5	2	25	2	4	9	10	-	-	
고양시	961,239	267	2,313	7	3	39	9	5	12	13	-	-	
용인시	896,044	591	2,075	5	3	24	-	4	9	8	2	-	
청주시	661,946	153	1,714	5	2	30	6	10	7	7	-	-	
천안시	571,377	636	1,782	4	2	16	2	5	4	4	1	-	
전주시	645,894	206	1,841	4	2	33	4	20	5	4	-	-	
포항시	517,088	1,129	1,960	5	2	15	4	7	8	-	-	-	
창원시	1,091,881	744	3,848	9	5	54							
김해시	507,062	463	1,413	6		9							

## 나. 일반구

- 대도시 내 일반구의 경우, 6-12개의 실과, 7-19개의 동, 280-533명의 정원, 404-1,063명의 공무원 1인당 주민수를 보유하고 있음
- 가장 최근 통합된 통합 창원시의 경우, 평균 9.5개 실과, 12개의 동, 388명의 정원, 562명의 공무원 1인당 주민수를 보이고 있어서, 다른 일반구의 평균 수준에 머무르고 있음
  - 단지 마산 합포구의 경우, 10개 실과, 19개의 동수, 461명의 정원, 404명의 공무원 1인당 주민수를 보유하고 있어 다른 일반구에 비해 가장 많은 동수 그리고 가장 적은 공무원 1인당 주민수를 보유하고 있는 점이 특이함

<표 2-4> 일반구 설치 현황

시	일반구	인구	면적	설치일	조직현황				공무원 1인당 주민수
					실과수	동수	정원	동정원	
합계		9,616,961	4,251		267	432	12,765	5,231	753
수원시 (4)	소계	1,088,489	121		32	39	1,363	411	799
	장안구	290,999	33	88.7.1	8	10	335	107	869
	권선구	321,176	47	88.7.1	8	11	351	115	915
	팔달구	209,772	13	93.2.1	8	10	375	104	559
	영통구	266,542	28	03.11.24	8	8	302	85	883
성남시 (3)	소계	979,323	142		28	48	1,289	459	760
	수정구	236,123	46	89.5.1	8	16	392	142	602
	중원구	254,872	26	89.5.1	8	11	364	113	700
안양시 (2)	분당구	488,328	69	91.9.17	12	21	533	204	916
	소계	615,642	59		14	31	702	315	877
	만안구	263,077	37	92.10.1	7	14	336	146	783
부천시 (3)	동안구	352,565	22	92.10.1	7	17	366	169	963
	소계	872,452	53		23	37	1,113	394	784
	원미구	446,247	21	93.2.1	9	20	526	213	848
	소사구	232,190	13	93.2.1	7	10	307	102	756
안산시 (2)	오정구	194,015	20	93.2.1	7	7	280	79	693
	소계	715,586	149		14	25	758	280	944
	상록구	380,880	58	02.11.1	7	13	374	143	1,018
고양시 (3)	단원구	334,706	91	02.11.1	7	12	384	137	872
	소계	961,239	267		27	39	1,228	439	783
	덕양구	391,832	166	96.3.1	9	19	507	201	773
	일산동구	278,095	59	05.5.16	9	11	371	126	750
용인시 (3)	일산서구	291,312	43	05.5.16	9	9	350	112	832
	소계	896,044	591		24	31	1,095	404	818
	처인구	209,200	468	05.10.31	8	11	441	177	474
청주시 (2)	기흥구	368,722	82	05.10.31	8	11	347	123	1,063
	수지구	318,122	42	05.10.31	8	9	307	104	1,036
	소계	661,946	153		16	30	783	293	845
천안시 (2)	상당구	241,621	69	95.1.1	8	13	356	121	679
	홍덕구	420,325	84	95.1.1	8	17	427	172	984
	소계	571,377	636		14	28	759	409	753
전주시 (2)	동남구	252,942	439	08.7.1	7	17	400	225	632
	서북구	318,435	198	08.7.1	7	11	359	184	887
	소계	645,894	206		16	33	904	372	714
포항시 (2)	완산구	362,636	95	89.5.1	8	18	479	208	757
	덕진구	283,258	111	89.5.1	8	15	425	164	666
	소계	517,088	1,128		12	29	830	524	623
창원시 (5)	남구	252,556	393	95.1.1	6	14	421	268	600
	북구	264,532	735	95.1.1	6	15	409	256	647
	소계	1,091,881	744		47	62	1,941	931	563
	의창구	254,419	211	10.7.1	9	8	416	209	612
	성산구	247,720	82	10.7.1	9	7	343	152	722
김해시	마산합포구	186,399	240	10.7.1	10	19	461	234	404
	마산회원구	223,235	91	10.7.1	9	13	375	185	595
	진해구	180,108	120	10.7.1	10	15	346	151	521



## 다. 대동제

- 통합 이전 창원시의 대동제 운영시의 현황 및 실태를 보면,
  - 1997년 인구 50만을 초과하여 일반구를 설치할 수 있었지만 일반구를 설치하지 않고 동을 통합하여 대동제를 선택하였음
  - 그 당시 행정동 2-3개를 인구 3-6만 명을 기준으로 기존 24개 동을 12개 동으로 통합하였음
  - 이와 동시에 기존 동의 사무 170건 이외에 시의 사무 104건을 추가로 위임하여 처리토록 하였음
  - 통합으로 동이 폐지된 지역에 민원센터를 설치하여 주민등록, 전출입, 제증명, 민방위 및 생활행정의 서비스를 제공하였고, 102기동대를 설치하여 도시·환경·재난관리, 생활민원처리, 폐기물과 쓰레기 수거 등을 전담토록 하였음
  - 공무원 정원도 총 412명이었던 인력을 58명 감축하여 354명으로 재배치함으로써 동당 18-34명까지 배치되었음
- 한편 인구 50만 이상인 김해시의 경우, 현재 일반구를 설치하고 있지 않고, 읍면동제를 운영하고 있음
  - 김해시의 경우 1읍 7면 9동에 25명, 116명, 135명의 정원으로 운영하고 있음
  - 그 중에서 동의 경우 내외동과 북부동은 인구가 89천명과 71천명으로 대동의 규모를 가지고 있고, 동장을 4급 공무원으로 배치하고 있음

<표 2-5> 창원시의 대동제 현황(2008.4월 현재)

동명칭	통합대상지역	인구수(명)		면적(km <sup>2</sup> )		기초 인원의 수	의회 의원수
		'97	'08	'97	'08		
12개동	24개동	458,895	458,716	112.77	125.48	29	12
의창동	의안+동정+소계	41,250	38,970	8.84	8.32	3	1
팔룡동	팔룡+대원	31,775	44,067	13.85	14.34	2	1
명곡동	도계+명서1+명서2	63,044	51,695	6.62	6.63	4	1
봉림동	봉곡+사림	35,705	35,769	12.26	12.25	2	1
반송동	반림+반지	50,034	48,465	2.01	1.99	3	1
중앙동	내+중앙 -상남상업지역	26,408	21,819	4.72	4.67	2	1
용지동	용호+신월 -상남상업지역	40,844	38,518	4.56	2.67	3	1
상남동	상남동+상남 상업지역	36,794	35,036	0.97	1.17	2	1
사파동	사파+대방	56,416	59,922	6.45	8.82	3	1
가음정동	가음정+남산 -남산동의 대로남쪽	51,646	48,524	3.48	2.67	3	1
성주동	성주동+남산동의 대로남쪽	11,210	26,563	24.17	24.40	1	1
용남동	신촌+삼귀	13,769	10,368	39.84	37.55	1	1

자료 : 행안부, 내부자료

### 제3절 대도시 일반구 제도의 개선 필요성

#### 1. 일반구 설치 및 분구 동향에의 대응

- 모든 대도시가 일반구 설치 혹은 분구의 요건이 이루어지면 일반구를 설치하는 경향을 보이고 있어, 이에 대한 또 다른 대응책 마련이 시급함
- 최근 통합 창원시의 경우 통합 이후 일반구를 설치하지 않았던 창원시 지역에 의창구와 성산구를 설치하여 총 5개의 일반구를 2010년 7월 1일 설치하였음

- 천안시의 경우 2007년에 일반구 설치 요건인 인구 50만을 갖추고 구 설치조례 제정을 통해 2008년 7월 1일 동남구와 서북구를 설치한 바 있음
- 성남시의 경우 판교 택지개발사업 등 급격한 인구증가에 따른 행정수요에 대응하기 위해 분당구(48.8만)의 분구를 추진 중에 있음
- 향후에도 일반구 설치 및 분구가 예상되는 곳으로 김해시, 남양주시(57만), 의정부시(43.0만), 평택시(42.6만), 화성시(51.6만), 부천시 원미구(44.6만)가 있으며, 최근 주민투표를 통해 통합이 예정된 청주+청원군의 경우도 가능성을 갖고 있음

## 2. 일반구 분구에 따른 문제점에 대한 대응

### 가. 비효율적인 행정구조 조성

- 일반구 설치 요건 충족에 의해 분구를 추진하게 되면, 시와 일반구의 중복기능으로 인한 효율성을 담보하지 못하고 있는 상황에서, 공무원 수의 증가와 동시에 행정비용의 증대를 야기시키는 등 추가적인 비효율적 행정구조를 양산한다는 면에서 문제가 제기되고 있는 바, 이에 대응한 일반구 제도의 개선이 요구됨
- 일반구 설치의 경우, 기관유지업무(기획, 예산, 인사, 회계 등)가 증가하여 대도시와 별도의 구정계획 수립, 인사관리, 계약·물품관리 등의 업무가 증가됨

- 지난 2008년 7월 1일 분구를 행한 천안시의 경우, 설치 이전에 1,856건의 사무가 구청 신설 이후 2,039건으로 약 183건의 단위사무가 증가하는 현상을 보인바 있음
- 동시에 정보화 사전검사, 인사 및 연금, 도세 및 수입증지, 계약 및 청사관리, 호적 및 주민등록 민원처리, 긴급복지지원, 물가 및 에너지 관리, 농지전용, 종산 보조금 지원, 산지전용, 조림, 공유재산관리, 재난장비관리, 도로보상 및 재결신청, 개발행위허가 및 단속, 하수처리시설, 주택안전 관리 및 단속, 주거환경개선, 통합종합정보망 등의 업무들이 대도시 본청과 일반구간의 중복되는 업무로 나타나기도 하였음

- 대도시와 동 사이에 행정계층이 추가 설치되는 관계로 행정거래비용이 발생하게 되고, 애매한 기능 구분으로 책임소재가 불명확해지며 동시에 사무위임규정이 복잡해 지는 문제를 가지고 있음

- 사무위임조례에 포괄 규정되어 있어 실제로 구청에서 처리하는 사무는 위임 근거 없이 처리하는 사무가 증가하는 현상이 발생함

- 예를 들면, 자치행정부문의 경우 구청장에게 6급 이하 보직부여 및 전보권과 7급 이하의 승진·징계·평정권을 부여하였지만, 실제 처리하는 총무과에서는 위임된 인사업무 이외에도 위임되지 않은 구 행정종합기획 및 조정, 직제, 선거관리, 구정홍보, 주민자치센터, 통반 관리, 새마을 사업 등의 업무도 수행하는 결과를 가져왔음

- 일반구 설치로 공무원 수의 증가는 물론 기관설치·운영에 필요한 비용이 절대적으로 증가하는 현상을 보임

- 2005년 고양시 일산구 분구의 경우 96명, 용인시 3개 구 설치의 경우 236명의 순수 공무원 증가가 있었음

- 일산구 분구로 시설비 및 경상비 21억원과 청사신축비 400억원이 소요되었고, 천안시 구 설치의 경우 시설비 및 경상비 30억원과 청사신축비 845억원이 소요되었음

## 나. 주민 불편 및 비효율성 증대

- 일반구의 양적 팽창이 예상되는 가운데, 이러한 증가는 주민에 대한 양질의 서비스를 제공할 수 있다는 보장이 없다는 점에서 간소하고도 강력한 조직을 유지하는 것이 필요하다는 일반구 제도의 개선 필요성이 상존하고 있음
- 인허가 처분기관이 대도시와 일반구로 분리됨에 따라 주민들의 혼란을 야기

- 건축/도로 인허가, 농지전용 등의 경우 그 대상규모에 따라 대도시와 일반구로 분리되어 있어 일반주민들의 경우 이를 알 수 없어 양 기관을 모두 찾아가야 하는 번거로움도 발생

- 일반구의 설치 및 분구의 경우 국회의원과 시도의원 수가 증가하는 현상이 수반됨으로 인해 정치적 비용 증가

- 국회의원 선거구의 경우, 안산시의 경우 2개에서 4개로, 수원시의 경우 3개에서 4개로, 용인시의 경우 2개에서 3개로 증가됨
- 특히 공직선거법에 근거할 경우, 국회의원 선거구 증가 시에 시도의회 의원 수도 증가하는 현상을 야기함

### 3. 대동제 한계 극복을 위한 대응

#### 가. 대동제 운영상 문제점 대두

- 과거 대동제 설치할 때 폐지된 동에 기존의 일부 기구와 인력을 존치하여 대동제의 취지를 완벽하게 실현하지 못하였고, 특히 대동제로 이관된 업무가 전문성 부족으로 재차 대도시로 환원되는 사례 발생하였는 바, 바람직한 일반구-동체제의 개선 요구가 상존하고 있음
  - 폐지된 동에 민원센터(출장소형태)와 민원기동처리반을 설치 및 운영
  - 부동산 중개업 허가, 건축신고, 농지전용허가 등 일부 주민생활과 밀접한 사무를 전문성 부족을 이유로 대도시로 환원한 사례 존재

#### 나. 동 통합 문제점 대두

- 동 통합의 경우 통합대상 주민간 갈등, 공무원들의 저항, 분동에 대한 높은 선호도 등으로 인해 동 통합이 어려운 바, 대동제의 대안으로서 일반구제의 검토가 요구되는 것임
  - 동 통합과정에서 명칭 및 사무소 위치 관련하여 원거리 주민의 소외감 발생 등으로 주민간 갈등 야기
  - 지역 토착세력의 기득권 보호 및 공무원의 승진기회 불평등의 이유로 극심한 반대 야기

- 행정동이 인구 5만 명이 되면 무조건 분동을 요구하여 동수 증가로 이어지기 때문에 동 통합 어려움
- 특히 공무원의 경우, 대동제를 설치하지 않고 일반구를 설치하면, 과 단위 행정기구 수가 증가하고 공무원 정원이 확대되는 결과를 가지고 오고 동시에 동의 수가 대도시의 공무원 정원에 미치는 영향이 크기 때문에 동 통합을 통한 동 수의 축소 반대

## 제 3 장

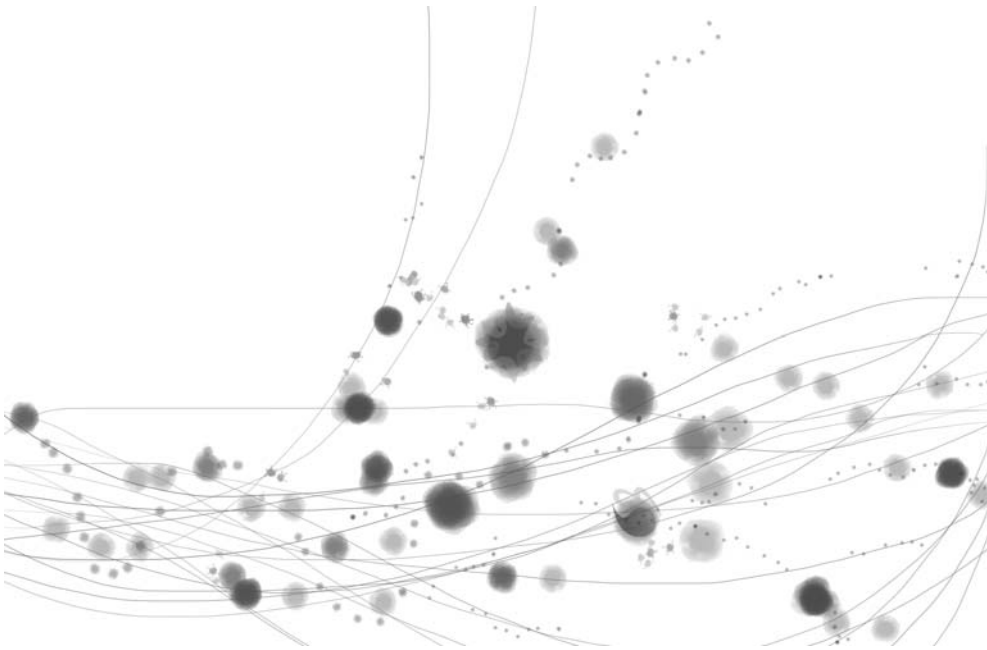
# 대도시 일반구 운영실태 분석

제1절 분석 설계

제2절 경남 창원시 분석

제3절 경기도 용인시 분석

제4절 분석결과 종합 및 시사점







## 제 3 장

## 대도시 일반구 운영실태 분석

## 제1절 분석 설계

## 1. 분석의 목적

- 인구 50만 이상의 시에 설치된 일반구에 대한 실태분석의 목적은 현재의 운영실태가 행정 효율성과 주민 편의성을 충족하고 있는지를 분석하는데 1차적인 목적이 있음
- 또한 이를 바탕으로 행정환경의 변화를 반영하는 새로운 형태의 하부행정기관 설치 대안들을 검토하고 제도의 변화를 위한 시사점을 도출하고자 하는데 그 목적이 있음
- 보다 구체적으로 그간 우리나라에서 50만 이상 시에 도입되어 온 일반구 제도와 대동제에 대한 비교 고찰을 실시하고, 또한 일반구에 대한 실태 분석을 통하여 하부행정기관에 대한 경험적 분석을 기초로 한 최적의 대안을 모색하고자 하는 것임

## 2. 분석의 모형

- 인구 50만 이상 시에 대한 하부행정기관 실태분석은 대동제의 경험이 있는 경상남도 창원시에 대한 비교분석과 경기도 용인시에 대한 실태 분석을 기초로 이루어짐
- 분석의 내용은 행정내부의 효율성과 고객인 주민의 편의성이라는 시각에서 분석함

- 행정효율성은 ① 시 본청-구청-동사무소간의 기능배분의 실태, ② 3개 기관의 인력과 조직규모의 분석, ③ 사무처리 절차, ④ 사무 및 시설관리 비용이라는 4가지 차원에서 분석함
- 주민의 편의성은 ① 주민의 행정기관에 대한 접근성(물리적 접근성, 심리적 접근성), ② 서비스 이용의 용이성(주민이 원하는 행정서비스를 받을 수 있는 기관에 대한 인지), ③ 주민참여의 용이성(주민이 자신의 생각이나 민원을 전달하기 위하여 행정기관에 1차적으로 알리는 단계에서의 편의성 확인), ④ 시민의 지역 정체성(지역주민이 시민, 구민, 동민으로서 가지는 인식에 대한 차이)을 분석함

<표 3-1> 대도시 일반구 운영실태 분석 틀

분석 수준	분석 내용		분석 방법
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비교 분석 (경남 창원시)</li> <li>○ 진단 분석 (경기 용인시)</li> </ul>	<b>행정 효율성</b>	<b>주민 편의성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법령·행정자료</li> <li>○ 관련 통계 조사</li> <li>○ 면담 조사 (공무원 및 주민)</li> </ul>
	기능배분	행정기관 접근성	
	인력·조직규모	민원서비스 공급 적정성	
	사무처리 절차	주민참여 용이성	
	사무·시설관리 비용	시민의 지역 정체성	

### 3. 분석의 방법

- 행정효율성과 주민편의성을 기준으로 각각 4개의 분석항목을 선정하고 이를 준거로 인식조사 및 면담조사를 행하고자 함

&lt;표 3-2&gt; 대도시 일반구 운영실태 분석방법

요소	분석 항목(주요 분석 지표)	분석 방법
행정 효율성	기능배분(기능배분 필요성/적절성)	법령 및 행정자료 조사 관련 통계조사 공무원·주민 인식조사
	인력 및 조직규모(규모의 적정성)	
	사무처리 절차(간소성)	
	사무및 시설관리 비용(관련 예산)	
주민 편의성	행정기관 접근성(구청/동사무소 접근성)	법령 및 행정자료 조사 관련 통계조사 주민·공무원 인식조사
	민원서비스 공급 적정성(서비스 이용 용이성 정도)	
	주민참여 용이성(참여의 정도)	
	시민의 지역 정체성(준거집단)	

- 분석의 방법은 1차적으로 관계법령(지방자치법, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 및 시행규칙 등), 행정자료 조사(행정구역 및 인구현황 등) 및 관련 통계조사를 활용함
- 2차적으로 본 연구의 주된 방법론은 인터뷰를 통한 심층면접 방식으로 진행함
  - 인터뷰 대상자는 첫째, 연구대상 지역인 창원시와 용인시 그리고 관련시의 광역자치단체인 경상남도청과 경기도청에 근무하는 공무원을 대상으로 하되, 사례연구 대상인 세정업무와 민원업무를 담당하는 공무원을 선정함<sup>1)</sup>
  - 둘째, 주민의 편의성 그리고 주민이 바라보는 일반구 제도의 문제점 등을 파악하기 위하여 관련 지역별 주민에 대한 인터뷰를 실시하고, 전화 인터뷰 대상자는 창원시와 용인시 동사무소 공무원의 추천<sup>2)</sup>을 통해 선정함.

1) 관련 조직이나 기능배분 등을 담당하는 자치행정과, 기관간 업무배분의 내용을 확인하기 위하여 조세업무를 담당하는 세정과, 민원업무를 실행하는 민원실 등을 분석하기 위하여 환경과와 청소과 등과 관련된 부서의 담당자(과장, 계장, 직원)을 선정하였음

2) 인터뷰 질문의 내용이 일반구제도와 대동제 등에 대한 약간의 선형지식을 요구하는 것으로서 일반 주민보다는 행정관청에 대한 관심이 많은 그룹들을 선정하기 위하여 동사무소 공무원의 추천을 1차적으로 고려하게 되었음

- 인터뷰 방식은 사전에 작성된 질문서를 바탕으로 전화인터뷰 방식으로 진행됨

<표 3-3> 지역별 인터뷰 대상 공무원 및 주민 수

대상 시	공무원/주민	인터뷰 인원	총(39명)
창원시	공무원	9명(경남도청 공무원 1명포함)	13명
	지역주민	4명	
용인시	공무원	16명(경기도청 1명포함)	26명
	지역 주민	10명	

- 질문의 내용은 분석항목 8개에 대한 각각의 문항과 하부행정기관의 개선 대안에 대한 선호도에 대한 질문으로 구성되었다. (질문서는 붙임 참조)

## 제2절 경남 창원시 분석

### 1. 비교 분석의 의의

- 경상남도 창원시를 대상으로 과거 대동제와 현재의 일반구제를 비교하는 방법을 선택함
  - 구 창원시는 지난 1997년 7월부터 13년간 대동제를 실시하였음
  - 현 창원시는 지난 2010년 7월 1일 구 창원시, 구 마산시, 구 진해시가 통합하여 출범하면서 일반구<sup>3)</sup> 제도를 실시하게 되었음
- 구 창원시 지역은 우리나라에서 유일하게 일반구제를 대체하는 대동제

3) 현재 통합 창원시에는 구 창원시 지역을 중심으로 의창구와 성산구가, 구 마산시 지역에 마산 합포구와 마산 회원구가, 구 진해시 지역에는 진해구로 나누어져 총 5개 일반구가 있음.

실시 경험을 가진 지역으로, 일반구 제도 실시 후에도 기존 창원시의 읍면동의 행정구역은 그대로 유지하고, 읍면동을 두 개 구로 분구(의창구와 성산구)하였음

- 따라서 이 지역은 대동제와 일반구제를 모두 경험한 지역으로 비교분석을 통하여 양제도의 장단점을 파악하기 용이한 바 이를 활용하고자 함
- 특히 인터뷰를 통한 심층 비교분석을 위해서 창원시 의창구와 의창동 지역을 중심으로 연구를 진행하였음
  - 의창동 지역은 구 창원시가 대동제의 모델로 제시한 지역으로 일반구 실시에 따른 변화를 가장 잘 포착할 수 있을 것으로 예상되는 지역임

<표 3-4> 구 창원시의 대동제 실시 관련 자료

◆ 대동제 도입배경

- 행정환경의 변화 : 1980년 시 승격당시 인구12만 명에서 1997년 50만명을 초과
- 일반구 제도의 문제점 : 창원시는 도농복합형태의 시(창원시+창원군)로 일률적인 행정구 제도 도입은 문제라는 지적과 행정구 설치에 따른 비용증대 등을 고려

◆ 대동제 도입의 추진과정(대동제 시행 1997년 7월 1일)

구분	년도	내용
행정 관계	1996년 12월	대동제의 법률적 검토 등을 거쳐 시행추진 결정
	1997년 5월	대동제 도입방안 연구용역 대동제 실시를 위한 도 및 행정자치부와 사전협의 시 내부 공무원 대동제 도입결의
의회 관계	1997년 5월	의장단 사전협의, 시 의회 보고
	1997년 6월	내무위원회 및 본 의회 의결
주민 관계	1997년 5월	동장 주관 주민설명회 개최
	1997년 6월	주민 여론조사 실시(찬성 86.4%, 반대 15.6%) 대동제 도입 공청회 개최

◆ 대동제 구역 획정(1997년 대동제 실시 당시 기준임)

동 명칭		통합 대상 지역	인구수(명)	1. 면적(km <sup>2</sup> )
12개 동		24개 동	458,895	122.77
1	의창동	의안동+동정동+소계동	41,250	8.84
2	팔룡동	팔룡동+대원동	31,775	13.85
3	명곡동	도계동+명서1동+명서2동	63,044	6.62
4	봉림동	봉곡동+사림동	35,705	12.26
5	반송동	반림동+반지동	50,034	2.01
6	중앙동	내동+중앙동-상남상업지역	26,408	4.72
7	용지동	용호동+신월동-상남상업지역	40,844	4.56
8	상남동	상남동+상남상업지역	36,794	0.97
9	사과동	사과동+대방동	56,416	6.45
10	가음정동	가음정동+남산동-남산동의 대로남쪽	51,646	3.48
11	성주동	성주동+남산동의 대로남쪽	11,210	24.17
12	웅남동	신촌동+삼귀동	13,769	39.84

자료: 공민배(2001: 92쪽)

## 2. 행정 효율성

### 가. 기능배분

#### 1) 분석 방향

- 기능배분에 대한 비교분석은 대동제 실시 당시의 동사무소의 업무와 일반구제 실시에 따른 일반구-동사무소 간 업무를 대상으로 분석을 행하여 기능배분의 적정성을 분석함
  - 여기서 본청의 업무분석을 제외하는 바, 그것은 창원시가 2010년 7월 3개 시를 통합함에 따라 본청업무에 대한 대폭적인 개편이 있었으며 이러한 통합에 따른 본청업무의 변화는 대동제와 비교분석에는 교란 변수로 작용할 수 있기 때문임

## 2) 분석 내용

## ○ 창원시 의창구의 동 기능 비교

- 의창구의 경우 일반구 실시에 따른 동사무소의 업무조정은 없었던 것으로 확인되어, 과거 대동제 실시 때와 현재는 동일한 업무를 수행하고 있는 것으로 나타났음
- 창원시 의창동의 주요 업무내용은 아래 표와 같다.

&lt;표 3-5&gt; 의창동 주요 업무내용

• 동 행정의 종합계획 수립·조정	• 주민여론·동향관리	• 통·반관리 운영
• 총무·기획·선거·예산·회계·문화·체육·공보 등 행정일반에 관한 사항		
• 도시·주택·건축·건설·교통·관광에 관한 업무	• 재난·재해, 상·하수도 등에 관한 업무	
• 환경보호·환경미화·산림·녹지에 관한 업무	• 사회복지·여성청소년·위생·보건에 관한 업무	
• 통상경제·공단지원·노정 등 산업경제에 관한 업무		
• 주민등록·가족관계·인감에 관한 업무	• 민방위·농정 관련 업무	
• 지방세 부과·징수	• 제증명 발급 업무	
• 민원센터 운영 및 관리 업무		

## ○ 창원시 본청과 일반구 기능배분 비교

- 창원시의 경우 동사무소 업무는 그대로 유지하고, 본청의 업무를 일부 분리하여 구청 소관으로 조정하는 기능배분이 있었음
- 세정업무의 본청과 일반구간 기능배분의 예를 들면,
  - 대동제 운영 시 : 본청에서 세정업무 전반에 대한 기획 뿐 아니라 지방세의 부과 및 징수업무를 담당
  - 일반구제 실시 : 본청은 지방세 전반에 대한 기획 및 조정업무, 통계 및 집계 등을 중심으로 추진하고, 구청장에게 지방세 부과 및 징수에 관한 권한을 위임하여 실질적인 지방세 징수업무는 구청에서 추진
- 이러한 조정은 대동제에서 일반구로의 전환에 따른 것이라는 측면보다는 통합 창원시 출범에 따른 요인도 같이 작용하였을 것으로 보이

는 바, 창원가 인구 50만 명(2010. 1. 1 현재)에서 통합으로 인하여 109만(2011. 1. 1 현재)의 거대 도시로 변모하면서 본청의 기획 및 통합·조정 기능이 강화되면서 업무조정이 불가피 했을 것임

<표 3-6> 창원시 세정업무 업무배분 비교

구분	대동제 실시(과거)	일반구 실시(현재)
본청	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세정운영 전반 기획 및 조정</li> <li>- 지방세 관련 조례·규칙 제정</li> <li>- 지방세 전산화 추진 및 운영</li> <li>- 세정업무 통계 및 집계</li> <li>- 체납액 징수·관리</li> <li>- 지방세 부과 및 징수에 관한 업무</li> <li>- 읍면동 세정업무 지도감독</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세정운영 전반 기획 및 조정</li> <li>- 지방세 관련 조례·규칙 제정</li> <li>- 지방세 전산화 추진</li> <li>- 세정업무 통계 및 집계</li> <li>- 일정금액이상의 체납액 징수·관리 (1인당 2천만원 이상)</li> </ul>
구청		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세 부과 및 징수에 관한 업무</li> <li>- 읍면동 세정업무 지도감독</li> <li>- 체납자 관리(1인당 2천만원 미만)</li> <li>- 지방세 전산화 운영</li> </ul>
동사무소	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세 부과·징수 실무</li> <li>- 지방세의 고지서 교부</li> <li>- 지방세 납세 증명 발급</li> <li>- 독촉장 교부</li> <li>- 과세 대상자 조사</li> <li>- 재산세 과세 자료조사</li> <li>- 각종 확인서 발급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좌동(변동 없음)</li> </ul>

- 대동제에서 일반구제로 전환됨에 따른 세정업무의 문제점은,
  - 첫째, 구청장에게 지방세의 부과 및 징수권한이 위임됨에 따라 민원인의 세원이 여러 구청에 나누어져 있기 때문에 민원의 제기를 개별 구청에 별도로 해야 하는 문제가 발생함. 이것은 기존에 대동제 운영 시에는 본청에서 해결되었던 문제가 보다 복잡해졌다는 것에 기인함
  - 둘째는 세정업무가 본청-동사무소에서 본청-구청-동사무소로 구분되면서 기능배분 상에 혼란이 야기되었음. 특히, 체납액 징수관리의 경우 1인당 2천만원 이상의 경우에는 본청에서, 2천만원 미만의 경우에



는 구청에서 관리함에 따른 민원인의 혼란 뿐 아니라 실제 지방세 담당자들 사이에도 혼란이 야기되고 있었다.

- 일반구제 실시 이후 본청 - 일반구간 기능배분의 문제점
  - 일반구 실시에 따른 기능배분의 불명확성으로 인한 불편사항이 발생함
    - 이러한 현상은 환경, 위생, 건축 등 민원업무 영역에서 많이 나타났는데, 민원인들은 동사무소, 구청, 시청 중 어디에 민원을 제기해야할지 혼란스러워 하였고, 내부직원 조차도 명확히 숙지하지 못하는 경우가 있었음
    - 이러한 기능배분의 불명확성은 시민의 입장에서는 본청-대동의 관계보다 본청-구청-동의 3단계 행정체계로 인해 느끼는 혼란이 일반구제의 근본적인 문제로 분석됨
  - 특히 기능배분이 내부 부서간 업무구분이 명확히 나타나는 인·허가 업무, 세무업무 등과는 달리 시청과 구청이 상호 지속적인 협의를 통하여 진행해야 할 업무의 경우는 기능배분이 더욱 불확실하였다는 점임
    - 창원시의 기능배분의 문제는 대동제에서 행정구로 전환 이후 아직 초기단계라는 특수성이 있는 것으로 보이지만, 대동제를 경험한 동사무소 직원은 보다 더 혼란스러움을 느끼고 있었다.

- “인·허가 같은 부분은 기능배분이 잘 되었지만, 구청과 시청간에 연계가 필요한 종합적인 사업 같은 부분은 기능배분이 아직 상당히 미흡한 실정이다.” (창원시 의회 의원)
- “시 본청에서 공문이나 지시사항을 내려 보낼 때에 구청과 동사무소에 함께 내려 보내는 경우가 많기 때문에 구청과 동사무소의 관계가 좀 혼란스러운 경우가 많다.” (의창동 동사무소 직원 A)

### 3) 소결

- 구 창원시의 대동제와 현재의 일반구제를 대상으로 하는 기능배분의 문제점을 동일선상에서 비교하기는 힘들다고 판단됨
  - 그 이유는 구 창원시는 인구 50만의 도시였으나, 현재는 100만이 넘

는 대도시가 되었으므로 현재 창원시에 당시와 같은 대동제 형태를 시행할 경우에는 본청의 업무에 과부하가 생길 수 있기 때문임

- 그럼에도 불구하고 구 창원시의 동사무소 기능이 그대로 유지된 채 시 본청의 기능을 배분받은 구청이 새롭게 설치되었다는 점에서, 구 대동제와 현재 일반구제의 기능배분 및 그에 따른 문제점을 비교하는 것은 의의가 있음.
  - 첫째, 기능배분이라는 측면에서, 구 창원시의 대동제는 어느 정도의 적정성을 유지하고 있었으나, 현재의 일반구제는 3개 구청 간 협조체제 유지 등에서 문제점이 발생하고 있었는데, 이것은 시 본청을 중심으로 하부 행정기관의 수에 따라 기능배분이 복잡해질 수 있다는 점에 기인함
    - 따라서 다른 변수가 일정하다면 기능배분의 측면에서는 대동제가 일반구제에 비하여 외부적으로 명확하고 내부적으로 적정한 기능배분이 이루어지기가 훨씬 수월하다는 결론을 내릴 수 있음.
  - 둘째, 창원시의 구 대동제와 현 일반구제에 대한 비교분석을 통하여 대동제 실시에 대한 또다른 시사점을 얻을 수 있었는데, 인구 100만 이상 대도시의 경우 대동제가 되려면 최소한 인구규모가 10만명 이상이 되어야 한다는 점임
    - 즉 구 창원시(인구 50.2만명, 1읍 2면 12동) 대동제는 본청과 직접적인 기능관계가 있었는데, 이 당시 동당 평균 인구는 38천명이었으며 동의 기능은 다른 도시의 기능과 거의 같은 수준이었음
    - 그러나 현재의 창원시와 같은 100만명 인구의 대도시에서 대동제를 적용하기 위해서는 새로운 형태의 대동제를 대안(예컨대, 구 창원시 본청의 기능이나 현재 창원시의 구청의 기능 일부를 수행할 수 있으며, 인구 규모가 10만이상인 동)이 있어야 한다는 점임

## 나. 인력·조직 규모

### 1) 분석 방향

- 구 창원시의 대동제와 현재의 일반구제에서의 인력·조직 규모의 비교는 동일한 지방행정을 수행하기 위한 투입의 효율성을 판단하는 기준으로, 인력과 조직규모의 변화 정도를 통하여 행정 효율성을 간접적으로 평가함

### 2) 분석 내용

- 인력변동 상황
  - 대동제에서 일반구제 전환에 따른 동사무소의 인력변동은 미미하였음
  - 의창구의 경우 읍면동사무소 인력은 대동제 운영 시 총 214명에서 일반구제로 변화하면서 5명이 감소한 209명이다.
  - 일반구제 전환에도 불구하고 동사무소의 업무내용은 동일하고 인력은 오히려 감소하는 현상에 대해 불만을 나타냈으며 특히, 최근 출산휴가 등으로 인한 동사무소의 결원에 대한 불만이 극심하였음
  - 의창동의 경우 정원은 26명이지만 현원은 24명인 것으로 나타났음.

<표 3-7> 창원시 일반구 실시에 따른 읍·면·동 인력비교

구분	계	동읍	북면	대산면	의창동	팔용동	명곡동	봉림동	용지동
대동제 (2010. 1월 기준)	214	31	27	23	27	30	31	23	22
일반구 (2012. 1월 기준)	209	31	27	22	26	29	31	22	21

자료: 창원시 지방공무원 정원배정 및 세부 분장사무에 관한 규정  
구 창원시 지방공무원 정원배정 및 세부 분장사무에 관한 규정

### ○ 의창구의 인력과 업무

- 창원시는 대동제에서 일반구제로 변화하면서 구청 하나가 별도로 설치된 것에 불과하였음

- 의창구의 경우 10개과 228명으로 구성되어 있으며 기능과 과별 인력은 아래 표와 같다.

<표 3-8> 창원시 의창구청 업무 및 인력 규모

부서	인원(228명)	요업무
행정과	31명	행정, 기획감사, 경리, 주민자치, 민방위, 정보통신
민원지적과	25명	민원, 가족관계등록, 토지 및 지적관련, 120기동대
세무과	22명	시세, 도세, 재산세, 세입관리, 체납징수
경제공원과	25명	생활경제, 에너지, 농정, 산림, 공원녹지
사회복지과	24명	사회복지, 통합조사관리, 노인장애인복지, 가정복지
환경미화과	22명	청소행정, 청소지도 및 관리, 환경지도
문화위생과	15명	문화체육, 위생민원, 위생지도
건설과	27명	건설행정, 도로건설, 도로정비, 재난방재
교통과	15명	교통행정, 교통시설, 교통지도
건축과	22명	건축행정, 허가, 건축물정보, 광고물

○ 의창구 동의 인력관리 문제점과 원인

- 동 공무원들은 일반구제 하에서 동의 인력 보강이 없었기 때문에 주로 동사무소의 인력 부족을 호소하고 있음

통합이전 일반구가 없었을 때에는 창원시 본청에서 1가지 업무를 2명이 했었다면 지금은 1가지 업무를 5명에서 하고 있다. 그래서 인력수요도 더 늘어나고 인력이 부족하다고 느낀다” (창원시 의창구 직원)

- 일부 직원은 동사무소의 업무량도 증가하였다고 지적하는 바, 그 이유는 구청이 생기면서 상호작용에 의한 보고 등의 업무가 증가하였기 때문으로 나타남

3) 소결

- 창원시의 인력조직규모의 분석 결과, 동제도의 변화가 그다지 나타나지 않고 있지만, 일반구 증가로 인한 조직규모의 변화는 다소 나타난 것으로 판단됨

- 이상의 소결은 일반구 실시에 따른 결과와 통합으로 인한 109만의 거대도시 출범이라는 측면을 함께 고려한 것임
- 의창구 지역에 별도의 구가 설치되고 10개과 228명의 인력과 업무가 새롭게 배분되었다는 것은 일반구 실시에 따른 투입인력이 증가한 것은 부인하기 어려울 것으로 보임

## 다. 사무처리 절차

### 1) 분석 방향

- 대동제와 일반구의 사무처리 절차의 비교분석은 행정계층간 경유기관과 같은 비효율적인 절차의 존재 정도를 판단하는 것임
- 인터뷰 참여자의 의견을 중심으로 정성 분석을 실시하였음

### 2) 분석 내용

- 일반구 사무처리 유형
  - 일반구의 사무처리는 행정계층의 연계여부를 기준으로 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있음
    - 하나는 행정계층간 연계가 불필요한 유형인 일반구에서 완결되는 되는 사무처리인 기관유지사무로 지방세의 부과 및 징수 등이 해당되고
    - 다른 하나는 행정계층간 연계가 필요한 유형인 본청과 일반구 및 읍면동의 행정계층간 분담 또는 경유되는 사무처리임

<표 3-9> 일반구 사무처리 유형

구분	내용
분담유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초생활보호수급자 관리</li> <li>- 접수(동)    실태조사(일반구)    책정(본청)</li> </ul>
경유유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의회행정사무감사 보고자료</li> <li>- 본청(지시)    구청(전달 및 취합)    동(작성)</li> </ul>

○ 사무처리상의 문제점

- 일반구제 실시에 따라 행정계층간 연계가 필요한 사무처리로 인하여 행정계층에 따른 거래비용이 유발됨으로써 불필요한 행정낭비를 초래하게 되는 것으로 나타났음
- 동 직원들은 업무처리 절차에서의 비효율을 지적하는 경우가 많았음

“모든 업무는 구청을 거쳐야 합니다. 민원이 생기면 구청을 통해서 내려오든 직접 내려오든 우리는 구청을 거쳐 보고해야 합니다.” (의창동 동사무소 직원 B)

- 특히 동사무소에서는 법규상 나타난 업무와 직원은 큰 변동이 없지만, 실제 지시사항과 보고사항이 모두 많아졌고 복잡해진 것으로 나타났음
- 그러나 시 본청에서는 업무처리의 효율성이 더 높아진 것으로 나타났는데, 이러한 현상은 인력과 조직측면에서 지적되었듯이 구청이 생기면서 본청의 인력대비 업무량이 줄어들었다는 분석과도 일맥상통하는 것임

“이전에는 15개 동사무소의 일을 다 관리하고 보고받고 했었는데, 현재는 3개 구만 제가 담당하기 때문에 오히려 더 업무도 줄어들고..” (창원시청 직원)

3) 소결

- 일반구제 실시는 하부행정기관이 하나 더 증가하는 결과를 초래하고, 이는 업무처리에서 불필요한 경유절차가 발생하는 개연성을 높이고, 그 결과 업무처리의 복잡성을 높이는 가능성이 있는 것으로 나타났음
- 업무처리의 복잡성이 나타난 가장 큰 원인은, 대동제의 경우 동사무소가 주민자치기능을 중심으로 필수적인 최소한의 업무를 담당하였으므로 본청과 상호 협의 등의 업무가 상대적으로 적었다는 점에 기인

하고 있는 것으로 판단됨

- 특히 일반구제가 실시되면서 본청의 업무의 일부를 구청과 분담하면서 상호협조체계를 구축해야 할 업무가 증가하면서 업무처리의 복잡성 문제가 더 강조되는 것으로 판단됨

- 결국 구청의 설치로 인한 사무처리 절차의 복잡성을 높이는 것은 불가피한 현상으로 보이고, 이러한 문제점은 후술하는 주민의 만족도라는 측면과 비교 형량하며 판단되어야 할 것으로 보임

## 라. 사무·시설관리 비용

### 1) 분석 방향

- 대동제에서 일반구제로 전환됨에 따라 변화하는 비용은 행정 효율성을 평가하는 지표가 될 수 있으나, 그러나 조직의 증가 비용을 당연히 수반하므로 기계적인 비교보다는 증가의 원인과 필요성이라는 측면에서 분석함
- 인터뷰 참여자의 의견 뿐 아니라 예산서 분석 등을 통한 정량분석도 병행함

### 2) 분석 내용

- 의창구청의 예산규모
  - 의창구청의 2011년도 본예산은 총 239억73백만원이며, 이중 대부분은 기관을 운영하는 필수경비인 인건비, 일반운영비, 여비, 업무추진비, 자산취득비 등임
  - 가장 큰 비중을 차지하는 것은 공무원의 인건비(비정규 계약직 제외)로 183억21백만원(76.4%), 청사관리비용이 34억64백만원(14.4%), 정보통신 인프라 확충 9억33백만원(3.9%)인 것으로 나타났음
- 의창동의 예산 비교

- 한편 의창동사무소의 예산은 2010년 대동제 당시에는 1,241백만원이였으며, 2011년에는 일반구 실시에 따라 1,020백만원으로 221백만원이 축소되었음
- 예산이 축소된 분야는 소규모주민건의사업으로 기존에 동을 중심으로 실시되었으나 구청에서 시행됨에 따라 160백만원이 삭감되었음
- 또한 동민화합행사와 정월대보름 행사 등 동을 중심으로 실시되던 주요 행사들도 구청중심으로 실시되면서 8백만원이 삭감되었음

### 3) 소결

- 사무·시설비용 측면에서는 대동제가 유리한 측면이 있지만, 일반구제 실시에 따라 각 동별 행사비가 절약되는 측면도 발견되었음
- 그러나 전반적으로 일반구제 실시에 따른 관리비용이 더 많은 것으로 나타났으며, 이러한 비용증가에 따른 효율성의 문제는 후술하는 주민 편의성과 비교하여 판단하여야 할 것으로 보임

### 마. 종합 (행정효율성)

구 분	내 용	판 단
기능배분	- 구 창원시(50만)의 대동제와 현재의 일반구제(100만)를 대상으로 하는 기능배분의 문제점을 동일선상에서 비교 어려움 - 일반구제 도입으로 3계층의 구조가 됨에 따라 구 대동제가 외부적으로 명확하고 내부적으로 적정한 기능배분 가능 - 그러나 100만명 인구의 대도시에서 대동제를 적용하기 위해서는 새로운 형태의 대동제를 대안과 이에 부응한 기능배분이 필요	대동제 유리
인력·조직 규모	- 대동제에서 일반구제 전환에 따른 동사무소의 인력변동은 214명에서 5명이 감소한 209명으로 미미하고 동 사무소 업무내용은 동일한 바, 인력부족과 업무량 과다 현상 발생 - 일반구 증가로 인한 조직규모는 다소 변화(10개과 228명 재치)	대동제 유리
사무처리 절차	- 일반구제 실시는 하부행정기관이 하나 더 증가하는 결과를 초래하고, 이는 업무처리에서 불필요한 경유절차가 발생하는 개연성이 높고, 그 결과 업무처리의 복잡성을 높이는 결과 초래	대동제 유리
사무·시설 관리비용	- 일반구제 실시에 따라 각 동별 행사비가 절약되는 측면도 발견되었으나 전반적으로 일반구제 실시에 따른 관리비용이 더 많음	대동제 유리



### 3. 주민 편의성

#### 가. 행정기관 접근성

##### 1) 분석 방향

- 하부행정기관설치의 가장 기초적인 목적인 기관의 주민접근성 정도를 비교·분석함에 있어서 물리적 거리와 심리적 거리라는 측면을 모두 고려하여 분석함
  - 교통과 통신의 발달로 물리적 접근성이 많이 해소되었으나 최근에는 주민이 기관에 대하여 느끼는 심리적 거리감도 중요하게 고려됨

##### 2) 분석 내용

- 행정기관의 접근성의 변화 : 물리적 거리
  - 창원시의 경우 대동제에서 일반구제로 전환함에 따라 지도에서 나타난 것과 같이 물리적 거리는 더 가까워졌다고 볼 수 있다.

[그림 3-1] 의창구 지도 및 기본현황



- 기존의 인·허가 업무를 위해서는 시청을 방문해야 했으나 지금은 구청을 방문해도 가능해졌기 때문임

- 인터뷰 대상 주민들도 대동제에서 일반구제로 전환되면서 물리적 거리 측면에서는 기관접근성이 더 좋아졌다고 답변하였음

○ 행정기관의 접근성의 변화 : 심리적 거리

- 그러나 주민들의 심리적인 접근성은 큰 변함이 없는 것으로 나타났음
  - 그 이유는 첫째 아직 일반구제로 전환되면서 주민들이 구청에 대해 가지는 친숙함이 부족한 것을 들 수 있고, 둘째는 동사무소를 여전히 민원업무의 1차 대상기관으로 생각하고 있기 때문임

“동사무소가 아무래도 편하다. 나는 주민자치위원회 위원장을 맡고 있다보니까 회의를 자주 하는데, 시청에서 주관하는 것이긴 하지만 장소 제공 같은 것은 구청에서 해서 구청을 자주 가게 되지만 동사무소가 편하다. 시청, 구청, 동사무소간의 거리 배치는 적절하다고 생각한다.” (창원시 의창구 의창동 주민 A)

- 인터뷰 대상 주민들은 일반구제가 실시되고 있지만 대동제 시행 때와 마찬가지로 동사무소에 대한 친숙함을 강조하였음

3) 소결

- 일반구제 실시에 따라 주민들의 물리적 접근성은 대동제 보다 더 개선되었음.
- 그러나 주민의 심리적 접근성은 여전히 동사무소가 높았는데, 이는 아직 구청 설치 초기라는 점과 대동제 실시 경험으로 인한 동사무소에 대한 친숙성이 남아 있기 때문인 것으로 분석됨

나. 민원서비스 공급의 적정성

1) 분석 방향

- 대동제에서 일반구로 전환됨에 따라 행정서비스가 적절하게 공급되고 있는지에 대한 비교분석임

- 민원서비스 공급의 적정성은 i) 공무원 대비 주민수라는 단순규모 비교, ii) 행정서비스 구분(본청-구청-동사무소)의 적절성을 주민입장에서의 서비스 공급기관 식별의 용이성 차원에서 분석함

## 2) 분석 내용

- 공무원 대비 주민 수
  - 통합 당시 구 창원시 전체 공무원 수는 1,491명이었으며, 이 중 본청이 715명, 읍면동 사무소(현 의창구와 성산구 지역)에 373명이었음
  - 통합 후 통합 창원시의 전체 공무원 수는 3,863명이며, 이중 본청이 884명, 구청이 908명, 읍면동 사무소가 942명임

<표 3-10> 통합 전후 인력 비교

구 분	전체 공무원 수	시 본청	구청	읍면동	주민 수	구청·읍면동 공무원 대비 주민수
구 창원시	1,491(100%)	715(48%)	-	373(25%)	502,727	1,347
통합 창원시	3,863(100%)	884(23%)	908(24%)	942(24%)	1,090,181	608

- 대동제 운영 시에는 본청 48%, 읍면동 25%로 인력을 배분하였으나, 일반구제를 실시함에 따라 본청 23%, 구청 24%, 읍면동 24%로 재배분하였음
- 이처럼 본청의 인력이 25%가 감소하여 구청에 배분되었고, 읍면동의 경우 거의 변화가 없는 결과를 가져왔음
- 이러한 배분은 시 본청의 민원사무를 모두 구청으로 이관하고 시는 정책업무와 통합·조정업무를 중심으로 전환하면서 발생하였음
- 특히 민원서비스 제공과 대민업무를 담당하는 구청과 읍면동을 중심으로 공무원 대비 주민 수를 비교하면, 일반구제가 대동제 주민수의

45% 수준으로 나타나 공무원대비 주민 수는 대동제가 훨씬 높게 나타났음.

○ 주민의 민원서비스 기관 식별 용이성

- 대동제에서 일반구제로 전환되면서 행정내부의 입장에서는 정책·조정업무와 민원업무를 구분하여 업무의 효율화를 기한다는 장점을 주장하였지만, 주민의 입장에서는 본청과 동사무소로 이원화해서 생각했던 행정기관이 본청-구청-동사무소로 보다 복잡해진 것이 사실임

<표 3-11> 창원시 본청과 구청의 주요 민원업무 비교

업무	시 본청	구 청
교통	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시교통정비기본계획</li> <li>- 교통불편신고센터운영</li> <li>- 버스정보시스템 도입운영</li> <li>- 법인 및 개인택시 업무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교통유발부담금</li> <li>- 버스전용차로</li> <li>- 불법주정차 단속</li> <li>- 신호등설치 및 어린이 보호구역 운영</li> </ul>
도로	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국도건설 공사</li> <li>- 도로(폭 25m이상) 시설물 유지관리</li> <li>- 사도개설허가(폭 15m이상)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도로 시설물 유지관리(폭 25m 미만)</li> <li>- 사도개설허가(폭 15m미만)</li> <li>- 도로개설 공사 설계 감독(15m 미만)</li> </ul>
건축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 7층 이상이거나 연면적 2000㎡ 초과 건축물 허가, 관리</li> <li>- 건축사 등록, 업무신고 행정처분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 6층 이하로서 연면적 2,000㎡이하 건축물에 대한 건축허가 및 유지관리</li> <li>- 개발제한구역 내 건축물·공작물 설치허가 관련 사항</li> </ul>
건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문건설업 등록 및 관리</li> <li>- 국도 및 주요 터널 공사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도로점용 허가 및 사후관리</li> <li>- 지하수 개발이용 신고</li> <li>- 노점상 및 노상 적치물 관리</li> </ul>
보건 위생	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 식품공중위생교육 및 지도</li> <li>- 식품진흥기금 조성 및 운영</li> <li>- 환경미화원 채용 및 관리</li> <li>- 특정오염관리 대상시설 신고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 식품접객업 등 영업신고 및 지도</li> <li>- 집단급식소 신고 및 지도</li> <li>- 생활쓰레기의 수거·운반 등</li> <li>- 대기·폐수 배출시설 설치 허가 신고·단속</li> </ul>
농수산 및 경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농지전용허가(진흥지역 3,000㎡이상, 진흥지역 밖 10,000㎡이상)</li> <li>- 공장등록 신청 -&gt; 제조시설:500㎡ 이상</li> <li>- 제2종 근린생활시설(제조업): 500㎡ 이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농지전용허가(진흥지역 3,000㎡미만, 진흥지역 밖 10,000㎡미만)</li> <li>- 공장등록 신청 -&gt; 제조시설:500㎡ 미만</li> <li>- 제2종 근린생활시설(제조업): 500㎡ 미만</li> </ul>
사회 복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성 및 장애인 지원 정책업무</li> <li>- 다문화·한부모 가족지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초생활자 급여</li> <li>- 복지 대상자 신규조사</li> </ul>

- 일반구제 전환으로 주민들은 실제 상당히 혼란스러워 하고 있었는데, 위의 기능배분에서 공무원들의 혼란과 유사한 현상이 발생하고 있었음
- 그러나 대동제에서 일반구제로 전환되는 초기에는 혼란이 컸지만, 차츰 주민들이 익숙해져 가는 과정에 있음
- 위의 표에 제시된 민원업무들의 구분기준은 주로 업무의 중요도, 현장성, 민원 접점 등을 중심으로 구분하였으나, 실제 민원인의 입장에서는 이러한 구분을 인식하기 어려워 민원기관의 식별이 어려운 것으로 나타났음

※ 최근 창원시에서는 2012년 1월 17일 민원콜센터를 개설하였으며 하루 평균 1300여 건의 문의가 접수되는 것으로 나타났고, 인터뷰 대상 주민들도 소관관청이 애매한 경우에는 민원콜센터를 주로 활용하는 것으로 나타났음

### 3) 소결

- 창원시의 경우 일반구제 실시에 따라 공무원 대비 주민 수는 많이 개선된 것으로 나타났으나, 이러한 비교는 기존 구 창원시 본청에서 민원업무를 담당하던 공무원을 제외한 것으로 일반구제가 반드시 개선되었다고 보는 데는 어려움이 있다.
  - 그러나 구청이 민원업무를 전담함에 따라 대민서비스 측면에서는 대동제 보다 개선될 수 있을 것임
  - 특히 창원시의 경우는 기존 대동제의 틀을 유지하면서 일반구제를 실시함에 따라 주민들이 느끼는 서비스 개선에 대한 체감이 더 높은 것으로 나타남.
- 구청이 새롭게 설치되면서 주민 뿐 아니라 공무원의 혼란은 초래되었으나 시간이 지남에 따라 서서히 적응해 나가는 모습을 나타냄.

## 다. 주민참여 용이성

### 1) 분석 방향

- 주민참여는 주로 오프라인 참여와 온라인 참여로 구분할 수 있는데, 오프라인은 주로 사회단체에의 참여, 위원회 활동을 통한 참여, 주민자치회 참여, 주민자치센터 프로그램에 참여 등을 들 수 있으며, 온라인은 창원시에서 운영하는 인터넷 홈페이지를 통한 참여를 들 수 있음
  - 사회단체 활동을 통한 오프라인 참여는 자치단체에서 장기간 전통적으로 내려온 참여방법으로 그 지역의 특징을 잘 반영하고 있고, 인터넷 민원은 새로운 형태의 주민요구가 분출되는 기제로서 작동되고 있어 이를 중심으로 접근함

### 2) 분석 내용

- 오프라인을 통한 주민참여
  - 시 본청과 연계된 주민참여 장치
    - 창원시 본청과 연계된 주민참여 장치 중의 하나인 민간사회단체의 현황은 아래와 같음

<표 3-12> 창원시 단위 민간사회단체

분야	단체명
보건	- 대한에이즈예방협회 울산경남지부, 대한약사회 경남지부, 창원시의사협회, 대한숙박업중앙회 창원지부, 창원시 치과의사협회, 한국음식점중앙협회의회 창원시지부
복지	- 경남 여성장애인연대, 창원시 사회복지협의회
관광	- 경상남도관광협회창원시지부
환경	- 녹색도시창원21실천협의회, 환경교육실무협의회

- 사회단체를 통한 활동은 대동제와 일반구제 모두 시 단위에서 운영되고 있었고, 구 마산시와 구 진해시와의 통합이 이루어지지 않은 사회

단체도 있는 것으로 나타났음

– 구청의 주민참여 장치

- 대동제에서 일반구제로 전환되었지만 구청단위의 주민참여는 미미한 실정임
- 민방위대 창설기념행사 참가, 주부민방위기동대, 명예감사관 운영, 사회단체 행사참석 지원(바르게살기 협의회, 새마을지도자 협의회 등)에 주민참여가 나타나고 있으나 활성화되지 않은 것으로 확인되었음

“구 단위에서 새롭게 사회단체가 구성되는 것이 아니라 기존에 동단위로 구성되어 시 전체 차원에서 운영되었던 것이, 구 단위의 임원진이 새롭게 구성되는 형태를 취하고 있습니다. 바르게 살기 운동협의회의 경우 가장 먼저 우리 구단위 임원진이 구성되었고 다른 사회단체는 아직 구성 중에 있습니다.” (의창구청 과장)

– 동사무소의 주민참여 장치

- 동사무소에는 대동제 당시에 시행되었던 주민자치위원회 및 각종 주민자치 프로그램이 그대로 활발히 운영되고 있음
- 의창동의 경우 총 49개(초등학생 대상 12개 포함)의 프로그램이 운영되고 있었으며, 동단위 주민참여가 활발하게 운영되고 있었다.
- 또한 주민들은 동사무소를 가장 편한 1차적 민원해결 기관으로 생각하고 있었음

“주민들은 대부분 동사무소에서 민원을 해결한다. 큰 문제가 생겨 본인의 힘으로 잘 안될 때 시 의원을 찾아와 자문을 구하기도 한다” (창원시 의창구 의창동 주민 D)

○ 온라인을 통한 주민참여

- 창원시민의 직접적인 요구사항인 민원상담 처리현황을 살펴보면,
  - 창원시청에서 운영하는 온라인 민원상담 창구인 ‘새울 전자민원창구’에는 4월 1달간 4,049개의 민원이 신청되었음

<표 3-13> ‘새울 전자민원창구’ 민원 접수현황(’12년 4월)

합계	시 본청	사업소	구청	읍면동
4,049	126	145	3,620	158
100%	3%	4%	89%	4%

※ 자료: <http://eminwon.changwon.go.kr/>

- 4월 한 달간 접수된 민원 중 89%인 3,620건이 구청소관 민원이었으며, 읍면동은 4%인 158건, 시 본청이 3%(126건), 보건소 등 사업소가 4%(145건)으로 나타났음

### 3) 소결

- 주민참여의 방식에 따라 대동제와 일반구제가 큰 차이를 나타내고 있었음
  - 오프라인을 통한 참여는 동사무소를 중심으로 주민자치 프로그램을 통한 참여가 가장 활발하였으며, 구청의 경우 제도적 주민참여는 매우 미진하였고, 본청의 경우는 사회단체를 통한 참여가 이루어지고 있었음
  - 온라인을 통한 참여는 민원시스템을 통하여 구청을 통한 민원제기가 가장 활발하였음
- 결론적으로 주민참여는 동사무소에서 가장 활발하였으며, 최근에는 본청 홈페이지를 통한 온라인 참여도 활성화되었음
  - 그러나 구청은 개인의 민원을 해결하기 위하여 접근하는 기관으로의 역할이 주를 이루고 있는 것으로 나타났음

## 라. 시민의 지역 정체성

### 1) 분석 방향

- 본청-구청-동사무소로 구성되는 행정구역에 대한 실제 주민들이 느끼는 정체성을 조사함



- 이러한 정체성 분석은 하부행정기관 구역을 설정할 경우 중요하게 고려되어야 할 요소임

## 2) 분석 내용

- 시민 정체성의 변화
  - 대동제에서 일반구제로 전환하면서 시민의 정체성은 크게 변화되지 않은 것으로 나타남
  - 이러한 현상은 아직 구청이 설치된 지 2년이 지나지 않아 구청단위의 정체성을 느끼지는 못함
- 소속감
  - 창원시 공무원과 시민들은 창원시민이라는 의식이 강한 것으로 나타났음
  - 무엇보다 통합 창원시가 인구 100만이상인 거대 도시라는 자부심이 강하게 작용한 것으로 보인다.

“광역시를 제외하고 경기이남지역에서 가장 큰 도시라는 창원시민이라는 자부심이 있기 때문에 구민, 동민 보다는 창원시민이라는 의식이 가장 강하다” (의창구청 공무원 A)

- 인터뷰 참여 창원시 공무원과 시민들은 일반구제 초기이므로 구민으로서의 정체성이 약하지만 구청단위의 사회단체 등이 활성화되면 구민이라는 의식도 강화될 것으로 예상했음.
- 동민으로서의 소속감은 시민보다는 약하지만 구민보다는 강한 것으로 나타났음
- 이것은 10년 이상 시행해 온 대동제의 흔적이기도 하지만, 동 주민자치센터 프로그램에 참여하면서 동민으로서의 소속감을 크게 느낀 것으로 나타났음.

3) 소결

- 창원시의 경우 시민으로서의 정체성과 소속감이 강하게 나타났고, 구단위의 정체성과 구민의식은 미약하였으며, 동민으로서의 소속감은 구민보다 강한 것으로 나타남

마. 종합 (주민편의성)

구분	내용	판단
행정기관 접근성	- 일반구제 실시에 따라 주민들의 물리적 접근성은 대동제 보다 개선 - 창원시민의 심리적 접근성은 여전히 동사무소가 높음	일반구제 유리
민원서비스 공급의 적정성	- 일반구제 실시에 따라 공무원 대비 주민 수는 많이 개선 - 구청이 민원업무를 전담함에 따라 대민서비스 측면에서는 대동제 보다 개선 - 구청 설치로 주민 뿐 아니라 공무원의 혼란은 초래되었으나 시간이 지남에 따라 서서히 적응	일반구제 다소 유리
주민참여 용이성	- 오프라인을 통한 참여는 동사무소를 중심으로 주민자치 프로그램 등을 통한 참여가 가장 활발하였고, 구청의 경우 매우 미진하였고, 본청의 경우는 사회단체 중심의 참여가 활성화 - 온라인을 통한 참여는 민원시스템을 통하여 구청을 통한 민원제기가 가장 활발	대동제(오프라인) 유리 일반구제(온라인) 유리
시민의 지역정체성	- 시민으로서의 정체성과 소속감이 강함 - 구단위의 정체성과 구민의식은 미약하고, 동민으로서의 소속감은 구민보다 강함	대동제 다소 유리

4. 창원시 비교분석 종합

- 우선 행정효율성 측면은 대동제가 일반구제 보다 더 효율성이 높은 것으로 나타났음
  - 기능배분, 인력과 조직, 사무처리절차, 행정비용 등에서 대동제가 보다 명확하고 간소한 것으로 나타났음.
- 그러나 주민 편의성 측면에서는 대동제와 일반구제 중 어느 것이 더 우

월하다는 평가를 내리기 어려운 것으로 나타났음

- 기관접근성은 일반구제가 더 높은 것으로 나타났으며, 민원서비스 공급의 적정성의 경우에는 공무원 1인당 주민수는 일반구제가 더 낮게 나타났으나 민원기관 식별의 용이성은 대동제가 더 높은 것으로 나타났음
  - 또한 주민참여와 정체성은 양자간 큰 차이를 발견할 수 없었음
- 결국 구 창원시의 대동제와 현재 통합 창원시의 일반구제를 비교하면, 행정효율성의 측면에서는 대동제가 더 효율적인 것으로 나타났으나, 주민편의성 측면에서는 양자 간 큰 차이가 발견되지 않았음

### 제3절 경기도 용인시 분석

#### 1. 진단 분석을 위한 기본 전제

- 용인시 행정구역 및 일반구제 현황
  - 용인시는 1996년 용인군이 도농복합형태의 시로 설치되었음
  - 인구는 896천명이며 2005. 10. 31일 3개 구(처인구, 기흥구, 수지구)를 설치하여 일반구제를 운영하고 있음
  - 처인구에는 1읍 6면 4동, 기흥구는 11동, 수지구는 9동으로 구성되어 있으며, 처인구는 다른 두 개구에 비하여 면적은 넓으나 인구는 가장 적음

<표 3-14> 용인시 행정구역 및 인구 현황(2012. 1. 1 기준)

행정(3)	읍면동(1읍 6면 24동)	인구(896,044)	면적(591.34)
치 인 구	1읍6면4동	209,200	467.58
	포곡읍	32,283	41.74
	모현면	22,403	50.37
	남사면	7,307	58.63
	이동면	20,577	75.65
	원삼면	7,808	60.21
	백암면	9,338	65.72
	양지면	15,091	57.67
	중앙동	24,385	7.98
	역삼동	23,162	12.46
	유림동	32,732	13.62
	동부동	14,114	23.53
기 홍 구	11동	368,722	81.67
	신갈동	34,091	4.84
	영덕동	38,429	9.56
	구갈동	27,327	4.21
	상갈동	46,141	12.15
	기홍동	19,079	11.69
	서농동	13,310	4.23
	구성동	37,634	6.91
	마북동	30,629	5.39
	동백동	64,921	10.35
	상하동	23,540	5.52
	보정동	33,621	6.82
수 지 구	9동	318,122	42.09
	풍덕천1동	35,317	1.93
	풍덕천2동	39,077	1.47
	신봉동	31,202	6.70
	죽전1동	59,512	3.09
	죽전2동	20,024	2.43
	동천동	33,114	16.60
	상현1동	36,355	2.96
	상현2동	32,311	1.97
	성북동	31,210	4.94

## ○ 용인시 진단분석의 의미

- 용인시는 대표적인 수도권의 인구분산정책에 의하여 수지지역이 개발되면서 인구가 급증하였으며 수원·성남과 함께 경기남부지역 대규모 도시임
- 용인시는 기존의 농촌지역의 모습이 잔존하는 처인구 지역과 새롭게 형성된 수지구 지역이 함께 공존하고 있으며 지난 2005년 일반구 제도가 도입되어 어느 정도 정착단계에 있음
- 따라서 용인시를 중심으로 일반구 제도의 효율성과 주민편의성을 분석하는 것은 연구결과의 일반화를 위해서도 유용할 것으로 판단됨
- 본 연구는 처인구와 수지를 중심으로 심층분석을 실시하며, 처인구 동부동과 풍덕천 2동을 선정하여 공무원과 주민인터뷰를 통하여 사례 분석을 실시함
- 두 지역을 선정한 것은 동부동은 동(洞) 중에서 면적(23.51km<sup>2</sup>)이 가장 넓고 인구(14,227)는 두 번째로 적은 곳이며, 수지구 풍덕천 2동은 가장 작은 면적(1.47km<sup>2</sup>)에 가장 많은 인구(39,500)가 살고 있는 지역임
- 이 두 지역은 각각 50만 이상 대도시의 다양한 행정수요에 대한 대표성을 고려하여 선정하였음

[그림 3-2] 용인시 행정구역도



## 2. 행정 효율성

### 가. 기능배분

#### 1) 진단 방향

- 용인시의 경우 일반구를 시행한지 6년이 지나 창원시와 비교하면 어느 정도 안정기라고 볼 수 있음
- 진단의 방향은 현재의 본청-구청-동사무소간 기능배분의 중복성, 비효율성이 있는지 알아봄

## 2) 진단 분석

## ○ 본청과 구청 간 업무분담

- <표>에서 나타난 것처럼 용인시 본청과 구청간의 업무배분의 경우, 본청은 주로 총괄 조정과 기획업무를 담당하고, 구청은 민원과 관련된 직접 현장을 점검해야 하는 업무나 민원인의 요구나 신청에 의하여 절차가 진행되는 업무가 주를 이루고 있음
- 이러한 배분은 인구 50만 이상 시에서는 반드시 필요한 배분이라고 볼 수 있음
  - 인구 50만 이전에는 본청에서 어느 정도 민원을 흡수할 수 있었으나 현재 용인시 처럼 90만 대도시에서 본청이 민원의 허브역할을 하기에는 역부족이기 때문임

&lt;표 3-15&gt; 용인시 본청과 구청간 업무 배분

본 청			구 청(처인구)	
자치 행정국	행정과	구읍면동 행정의 조정과 통제	자치 행정과	자치행정, 기획예산, 경리업무, 민방위, 정보통신 등
	정책 기획과	시정 중장기계획마련		
	재정 법무과	시 재정및 소송 담당		
	회계과	계약 및 경리업무		
	정보 통신과	정보화 교육 및 시스템 운영		
	세정과	지방세 및 세외수입 총괄	세무과	시세 부과 징수, 도세 부과 징수, 체납징수, 개별주택가격 조사산정
	민원 여권과	사이버 민원, 여권 및 콜센터 업무	민원 봉사과	가족관계 등록, 지적민원, 부동산 관리 민원, 지가관리 민원
문화 복지국	문화 예술과	박물관, 미술관, 시민의 날, 문화재 관리	(자치 행정과)	구 단위 문화체육 행사 및 단체 지원
	관광과	관광정책업무 총괄		
	교육 체육과	학교교육지원 및 체육행사		

본 청			구 청(치인구)	
	복지 위생과	복지 업무 총괄조정	사회 복지과	복지대상자 신규조사, 기초노령연금 지급, 경로당 지원, 납골시설 신고 변경, 보육시설운영 감독, 보육료 지원
	노인 장애인과	노인 및 장애인 업무 총괄		
	가족 여성과	여성 및 아동업무 총괄		
경제 환경국	지역 경제과	일자리 창출, 소비자 보호	산업 환경과	친환경농업, 축수산업지원, 등산로 조성, 오염원 조사, 공중위생업 시설 및 업자관리, 소매업관리
	기업 지원과	노동 및 기업지원업무		
	농업 정책과	농민 복지 및 농산물 유통, 친환경 농업		
	산림과	조림, 산불방지, 산지관리		
	환경과	환경정책, 수질오염, 대기환경		
	청소 행정과	생활폐기물 관리 총괄		
도시 주택국	도시 계획과	도시기본계획, 지구단위 업무 등 도시계획 총괄	생활 민원과	노정상관리, 주차장 등록 신고 처리, 이륜자동차 등록, 쓰레기종량제 업무, 생활불편민원접수 처리
	도시 개발과	택지개발, 개발행위 허가 등 개발업무총괄		
	도시 디자인과	도시경관, 건축업무 및 광고물관리 총괄		
	주택과	주택건설사업승인, 주거환경개선, 도시재개발 담당	건축과	건축민원(6층 이하이거나 연면적 2,000㎡이하), 불법건축물 단속, 건축물대장관리, 공동주택 사업 허가신고, 광고물관리
	토지 정보과	새주소업무, 개발부담금 징수		
건설교통국	건설과	중대도로건설 총괄	건설 도시과	도로개설공사 설계 및 감독(12m 이하 도로), 불법토지 형질변경 단속, 하천유지관리, 불법주정차 지도단속
	교통 정책과	광역교통, 지능형 교통체계구축		
	대중 교통과	개인택시 및 시내버스 인허가		
	차량 등록과	차량등록업무		
	하천 방재과	하천 안전점검·시설관리		



## ○ 본청-구청-동사무간 업무분담

- 본청 이하 두 개 하부행정기관을 전제로 한다면, 본청-구청-동사무소 간 3개 계층을 전제로 한 상태에서 기능배분은 큰 틀에서는 적절히 이루어졌다고 볼 수 있음
- 그러나 규정상의 기능배분과 현장에서의 복잡성은 다르게 나타났음
  - 용인시 공무원들은 기능배분의 규정과 현장의 겹에 대한 문제점을 지적함
  - 공원유지보수 기능의 구청 이관 미흡, 구청 업무임에도 동에 처리지시 등

“기능배분이 잘 안되어 있는 부분들도 많이 있다. 예를 들어 공원에 관해서 공원에 규모에 따라 큰 공원은 현재 시청에서 다 담당을 하고 있는데, 시의 크기도 크고 하기 때문에 유지·보수 같은 업무는 구청으로 내려와야 한다고 생각한다” (용인시 수지구청 공무원 A)

“미흡한 부분이 있다. 어떤 업무들은 소관은 구청이라고 되어있는데, 공문이나 지시의 형태로 동사무소로 내려오기도 한다” (용인시 수지구 풍덕천1동사무소 공무원)

<표 3-16> 처인구 동부동 동사무소 업무

- 통합민원관리(주민등록일반, 인감, FAX민원 등), 민방위, 주민자치센터 지원(주민자치센터 프로그램 등 관리업무), 세무, 산업환경(본청 및 구청에서 통계 및 자료조사 요구시나 분기별 변동사항 보고 등) 주민지원사업(구역내 주민 요구사항이나 숙원사업관리), 주민자치(통반장 관리, 반상회 등), 사회복지업무(사회복지 대상자 신청접수 및 사례발굴), 청사관리(동사무소 청사관리) 등

## ○ 기능분담의 효율성

- 다른 한편으로 기능배분으로 인한 비효율성은 명확히 규정하기 어려운 업무, 즉 상호 협의가 필요한 업무, 현장조사를 거쳐 본청에 보고하되 그 책임 소재가 불명확한 업무에서 발생하고 있음

“중첩되는 사무는 있다. 예를 들어 행정적인 통계나 집계를 내는 것들이 이제는 온라인으로 다 처리될 수 있는 것이라 동사무소에서 구청을 거치지 않고 시청으로 바로 올라와도 되는 것인데, 현재는 구청을 거쳐서 하게끔 되게 되어있어 비효율적인 면이 존재한다” (용인시청 공무원 A)  
“대부분 잘 이루어지고 있지만 갑작스러운 비상상황 이라던지, 사건, 사고, 수질오염사고, 곰 탈출사고 등 발생시 시·구·동간의 업무 처리시 우왕 좌왕하며 결국은 시에서 모든 상황을 직접 처리하고 있다. 현재 사건에 따라서 구 또는 동에서 처리하는 업무 위임은 되어 있으나 실행이 미흡하다.” (용인시청 공무원 B)

○ 동사무소의 기능과 업무

- 동사무소는 주민자치라는 최소한의 기능을 유지하고 있음
  - 주민자치업무는 주민자치센터를 지원하고 통반장을 관리하는 업무가 주를 이루고 있으며, 민원관리는 주민등록, 인감 그리고 팩스민원 등에 대해 대응하고 있었다.
  - 사회복지업무는 주민이 찾아와 보호대상자를 신청하는 경우 이를 접수하고 구청에 조사를 신청하는 업무가 주를 이루고 있었으며, 실제 현장에서 발생하는 사회적 약자에 대한 사례 발굴 업무도 수행하고 있음
  - 민원업무의 경우에도 주민등록 등초본, 가족관계 등록부 등 기본적인 사항에 대해서 동사무소에서 교부하고 있음

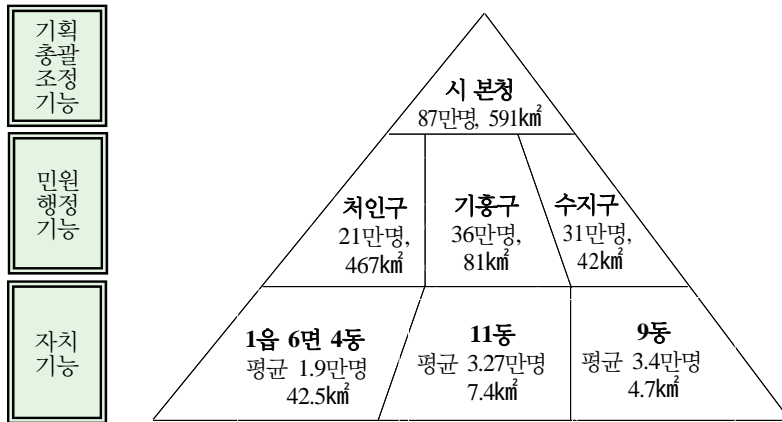
3) 소결

- 결국 분청-구청-동사무소간의 관계는 적절한 배분구조 하에서 이루어지고 있으나, 하부행정기관을 기능배분이라는 측면에서 분석하면 1차적으로 기능의 중복성과 비효율성의 문제를 지적할 수 있음
- 단지 구청과 동사무소간 기능배분은 계층의 축소와 업무의 자기 완결성이라는 차원에서 검토되어야 하는 여지를 남기고 있음
  - 분청에서 시책업무, 구청에서 민원업무가 충실히 이루어지고 있는 경우에 동사무소는 최소 접점으로서의 자치기능 외에 역할이 축소된다

는 점에서, 기존 동사무소 간 통폐합으로 행정의 효율성을 높이고 기존 동사무소 공간에 주민자치센터를 존치하여 주민의 편의성을 동시에 확보하는 방안 등이 논의되어질 수 있음

- 예를 들면 용인시 본청은 기획조정 및 총괄기능을 중심으로, 구청은 민원행정을 중심으로, 동사무소는 자치기능을 중심으로 편성되도록 하는 것으로, 결국 현재 기능배분의 적정성 보다는 새로운 기능배분이나 통폐합이라는 큰 틀에서의 재검토가 필요하다는 점임

[그림 3-3] 본청·구청·동사무소간 기능배분 및 인구·면적 비교



## 나. 인력·조직 규모

### 1) 분석 방향

- 하부행정기관의 인력과 조직규모를 분석하는 목적은 부여된 미션의 달성에 필요한 자원의 효율적인 배분을 점검하기 위한 것임
- 용인시의 인력배분이 그 앞의 기능배분의 목적에 얼마나 부합되면 이것이 근본적으로 하부행정기관설치의 목적달성에 부합하는지를 진단함

2) 진단 분석

○ 인력배분

- 본청의 경우 5국 31과를 두고 있으며 전체 인력의 31.5%인 660명이 근무하고 있다.
- 일반구청에는 8개 과를 두고 있으며 전체 인력의 27.1%인 569명이며 각 구청에는 평균 190명이 배정되어 있음
- 읍면동에는 전체 인력의 19.3%인 405명이며 개별 동사무소에는 평균 13.5명으로 구성되어있다.

<표 3-17> 용인시 인력배분 현황

구분	총 계	본 청	의 회 사무국	직 속 기관	사업소	자치구가 아닌 구	읍면동
총계	2,096(100%)	660(31.5%)	26(1.2%)	175(8.3%)	261(12.5%)	569(27.1%)	405(19.3%)

- 처인구 동부동의 경우 총 10명의 직원이 있으며 동장 5급 1명, 계장 6급 1명, 7급이하 8명이 배치되어 있고, 풍덕천 2동의 경우 총12명의 직원이 있으며 동장 5급 1명, 6급 2명, 7급 이하 9명으로 구성되어 있음.
- 용인시 전체의 경우 공무원 1인당 주민 수는 428명이며, 구청과 동사무소를 합칠 경우 일반구 내에서 공무원 1인당 주민 수는 920명이며, 읍면동을 기준으로 하면 2,212명인 것으로 나타났다.
- 이러한 인력배분은 구조적으로 읍면동에서는 최소한의 유지기능에 한정될 수 밖에 없는 현실임

○ 인력배분의 특징

- 본청 이외에 두 개의 하부행정기관에 인력이 분산됨에 따라 두 기관은 인력 부족을 호소할 수 밖에 없는 구조임

- 본청에 31.5%와 구청·읍면동에 46.4%의 인력배분구조는 기획·조정 기능을 담당하는 본청과 민원·주민자치 기능을 담당하는 하부기관간의 전체적인 배분은 큰 문제가 없어 보임
- 그러나 구청과 읍면동이 각각 27.1%와 19.3% 씩 인력이 배분되면서 두 개 기관은 민원과 자치기능을 주로 담당하지만 기관유지기능(총무, 예산 등)까지 수행하면서 인력부족을 호소하고 있음

“동사무소 인력이 보강되어야 한다고 생각한다. 반면에 시청의 민원이나 현장 업무 인력이 너무 많다. 사실 행정적으로 민원업무나 현장관리, 지원업무 등은 시민들에게 가까운 곳에서 이루어져야 하기 때문에 그런 인력들을 현장(동사무소 혹은 구청)으로 내려 보내야 할 필요가 있다. 또 특히 관리, 유지, 보수 등도 시에서 하게 되어 있는데, 일단은 구청차원에서 해결 될 수 있게 해야한다” (용인시청 공무원 A)

“동사무소와 구청의 인력이 부족하다. 특히 동사무소는 사회복지 인력이 부족하고, 구청은 환경, 교통 인력이 부족하다. 동사무소의 환경 교통 권한이 없어서 구청으로 업무가 다 가있기 때문에 그렇다” (용인시청 공무원 C)

“현재 죽전2동 주민센터 같은 경우에 정원이 9명이다. 여기서 동장님, 기사님 등 빼고, 연수나 휴직중인 직원이 빠지고 나면 실질적으로 업무를 할 수 있는 직원은 5명 정도 밖에 남지 않는다” (용인시 수지구 죽전동사무소 공무원 A)

### 3) 소결

- 용인시의 경우 본청과 하부행정기관간의 인력 배분은 적절하게 이루어졌지만 민원과 자치기능을 담당하는 구청과 읍면동사무소의 인력부족이 심각하게 나타남
- 이러한 문제는 본청의 인력비율을 낮추고 구청과 읍면동사무소의 공무원 비율을 높인다고 해소되기 어려우며, 근본적으로 계층조정 등의 문제로 해소되어야 할 것으로 보임

## 다. 사무처리 절차

### 1) 분석 방향

- 용인시의 사무처리 절차 분석의 핵심은 처리절차의 간소화와 복잡성의 진단이라기 보다는 3계층이 가지는 절차적 처리의 타당성을 파악하는 것이 필요함
  - 왜냐하면 간소화 측면에서는 3계층보다 2계층이 보다 더 간소할 가능성이 높기 때문이다.
  - 따라서 절차적 처리가 얼마나 타당하게 진행되느냐 또는 그러한 절차적 처리가 필요하냐의 문제를 다루어져야 할 것임
  - 특히 절차적 처리의 타당성의 문제는 본청에서 동사무소와 직접적으로 연계하는 방안, 동사무소와 구청에서 업무의 완결성을 높이는 방안 등도 검토 될 수 있을 것으로 보임

## 2) 진단 분석

- 사회복지 업무의 사무처리 절차
  - 우선 민원인이 사회복지 수급 신청을 읍면동 사무소에 하게 되면 읍면동은 서류 검토 후 이를 구청으로 보내게 되며, 구청에서는 서류심사 후 현지실사를 하게 되고 실사 후에 시 본청으로 보내게 되고, 본청에서는 수급결정 또는 탈락 결정을 하고 나서 다시 구청에 관련 부서에 해당 결정공문을 보내고 구청 담당 부서에서는 지원금 집행을 하게 됨
  - 요약하면, 사회복지 업무는 현장접수(동사무소) ➡ 현지 조사(구청 사회복지 조사부서) ➡ 수급결정(본청) ➡ 결정통지 접수(구청 관련 보호대상자 업무 담당부서) ➡ 지원금 지급(구청 --> 수급자)의 절차를 수행함
- 사회복지업무 절차의 타당성
  - 본청과 구청 그리고 동사무소에서 업무절차의 구분이 명확히 진행되고 있으나, 그러나 이러한 진행이 반드시 타당한지에 대해서는 의문의 여지가 있음

&lt;표 3-18&gt; 용인시 사회복지 업무 사무 분장

구분	본 청	구 청	동사무소
업무	- 사회복지 예산총괄 - 보호 대상자 결정 - 지역사회 복지 시책 기획	- 신청자 현지 실사 - 복지 지원금 지급 - 수급자 사후 관리	- 수급자 초기 상담 - 신청서류 접수 확인 - 사례 발굴

- 예를 들면 구청에서 복지대상자에 대한 결정을 하는 완결권을 가지고 있다면 본청을 거칠 필요가 없을 것이고, 또한 동사무소가 단순히 수급자의 신청관련 업무가 주요 업무라면 동사무의 기능을 축소하여 구청에서 접수 및 조사와 결정을 동시에 처리하는 것이 빠르고 효율적일 수 있기 때문임

“시에서 각 구청의 업무를 취합하는 역할을 하고 있다. 시는 구청이 있어서 편하다. 하지만 구청은 동사무소가 있다고 편하지 않다. 동사무소에 사무위임 된 것이 너무 적어 구청에서 다해야한다. 구청업무를 동사무소에 좀 위임할 필요가 있다” (용인시 처인구청 공무원 B)

- 위와 같은 지적은 각 기관이 가지는 업무의 완결성 정도에 따라 차이가 나는 것으로 나타났는데, 인터뷰 과정에서 구청이나 동사무소가 어느 정도 완결성을 가지는 업무의 경우는 업무처리가 더 간소화되었다는 지적이 있었음

시청의 입장에서는 업무가 간소화 된 것이 있다. 기존에는 읍면동과 직접 대면해서 현장에 일터지면 시청 직원이 직접 돌아다니고 그랬어야 됐는데, 구청이 생기니 구별로 나눠져서 업무를 맡으니 간소해졌다. (용인시 처인구청 공무원 C)

### 3) 소결

- 업무처리 간소화 정도는 업무자체가 가지는 특성이나 권한 배분의 정도에 따라 달라지는 것으로 나타났음
  - 본청-구청-동사무소가 모두 유기적으로 연계된 업무의 경우에는 절차

상 복잡성이 높았지만 구청이나 동사무소가 자기책임 하에 완결성을 가지는 업무의 경우 오히려 간소성이 증대되는 것으로 나타났음

라. 사무·시설관리 비용

1) 분석 방향

- 사무 및 관리 비용은 비효율적인 측면을 찾아내는 것과 동시에 3계층 간 예산의 배분 정도를 통해서 기관간 업무의 비중 등을 확인하는 것임

2) 진단 분석

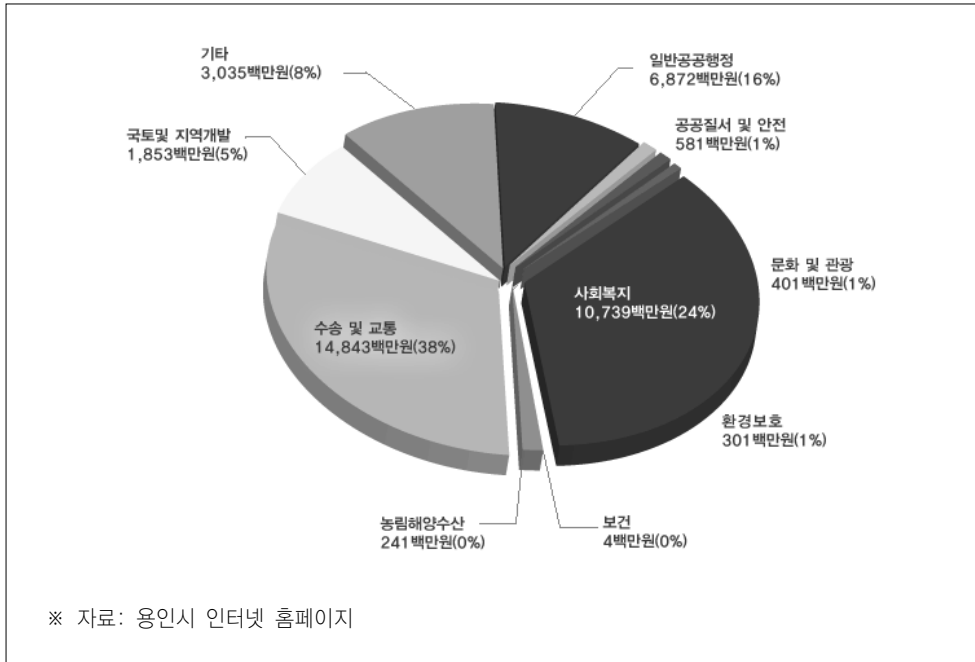
- 예산배분 : 본청-구청-읍면동
  - 2012년도 용인시 예산중 60.79%가 본청에 배정되어 있으며 12%만이 구청에 그리고 0.94%가 읍면동 사무소에 배정되어 있다.
    - 이러한 예산의 배정은 용인시의 주요 예산소요 업무가 본청에서 결정되고 집행하는 형태를 취하고 있는 것에 기인함
  - 3개 구청이 차지하는 예산 비율이 12%로 나타난 것은 대부분 구청의 유지 관리, 사회복지비와 관련된 최소한의 예산이며 주요 사업과 관련된 예산은 모두 본청에 배정되어 있음
  - 한편 창원시에 비하여 구청의 예산이 적게 배정된 것은 직원들의 봉급을 구청에 배정한 창원시와 달리 용인은 시 본청예산에 포함시켰기 때문임.

<표 3-19> 2012년 용인시 예산 기관별 비율

구분	시 전체	본청	사업소	직속기관	의회	구청 136,569(12%)			읍면동
						처인구 본청	기흥구 본청	수지구 본청	
예산 (비율)	1,146,198 (100%)	897,311 (60.79%)	397,546 (26.93%)	28,933 (1.96%)	1,998 (0.14%)	53,061 (3.59%)	47,547 (3.22%)	35,961 (2.44%)	13,838 (0.94%)



[그림 3-4] 용인시 처인구 예산비율



### ○ 구청과 동의 예산

- 구청의 예산을 살펴보면 기초생활 수급자 및 저소득층에 지원되는 사회복지비가 전체의 24%를 차지하고 있으며, 교통관련 비용이 38%를 차지하고 있어 복지와 교통 등 필수 비용에 전체의 62%가 배정되어 있음
  - 한편 일반공공행정에 배정된 16%는 주로 구청을 운영하는 관리비, 업무추진비, 출장비, 여비 등이 포함된 것이고, 특히 구청 청사 청사 유지관리비 1,071백만원도 여기에 포함되어 있음
- 풍덕천 2동의 경우 1년 예산이 3억1천6백만원으로 전체의 0.02%가 배정되었는데, 3만9천명의 주민이 사용하는 동사무소의 예산이라고 하기에는 적은 것으로 판단됨
  - 이러한 동 예산 배정은 결국 기능과 활용도 등에서 동의 기능이 축소

되어 있음을 나타내고 있음

3) 소결

- 용인시 예산의 특징은 예산배분의 비효율성이 나타나기 보다는 예산의 집권성이 강하게 나타나고 있음
  - 이러한 특징은 업무나 기능 등 중요한 결정과 집행은 모두 본청에서 이루어지며 구청과 동사무소는 소극적 업무에 한정되기 때문임

마. 종합 (행정효율성)

구분	내용	판단
기능배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 본청-구청-동사무소간의 기능배분 구조는 적절한 것으로 보이나, 기관간 기능의 중복성과 비효율성의 문제 야기</li> <li>- 일선현장에서의 기능복잡성 노정 : 공원유지보수 기능의 구청 이관 미흡, 구청 업무임에도 동에 처리지시 등</li> <li>- 기능배분으로 인한 비효율성은 기관 상호협회가 필요한 업무와 책임 소재가 불명확한 업무 등에서 발생</li> </ul>	구청과 본청간 중복기능의 배제 필요
인력조직 규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 본청과 하부행정기관간의 인력배분은 적절하지만, 민원과 자치기능을 담당하는 구청과 읍면동사무소의 인력부족 심각</li> </ul>	구청과 읍면동예의 인력 증강
사무처리 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 업무처리 간소화 정도는 업무 자체가 가지는 특성이나 권한 배분의 정도에 따라 달리 나타남</li> <li>- 본청-구청-동사무소가 모두 유기적으로 연계된 업무의 경우에는 절차상 복잡성이 높았지만, 구청이나 동사무소가 자기책임 하에 완결성을 가지는 업무의 경우 오히려 간소성 증대</li> </ul>	구청의 업무완결성 제고 및 책임성 강화
사무·시설 관리 비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관간 예산배분의 비효율성이 나타나기 보다는 예산의 집권성이 강하게 나타남</li> <li>- 이러한 특징은 업무나 기능 등 중요한 결정과 집행은 모두 본청에서 이루어지며 구청과 동사무소는 소극적 업무에 한정되기 때문</li> </ul>	구청의 예산집행권 보장

### 3. 주민 편의성

#### 가. 행정기관 접근성

##### 1) 분석 방향

- 하부행정기관 설치의 가장 기초적인 목적인 기관의 주민접근성 정도를 비교 분석하고자 함
- 행정기관의 접근성은 물리적 거리와 심리적 거리라는 측면을 모두 고려하여 분석함

##### 2) 진단 분석

###### ○ 물리적 접근성

- 인터뷰에 응한 공무원과 주민들은 물리적 거리로 인한 불편함을 지적한 경우는 없었음
  - 수지구의 경우는 구청과 동사무소가 거의 비슷한 거리에 위치하고 있어 접근성이 좋았으며, 면적이 넓은 처인구의 경우에도 동지역에서는 물리적 접근성에 관해 모두 양호하다는 평가를 내렸음
  - 수지구의 경우에 면적이 42.10km<sup>2</sup>로 주민의 관청에 대한 물리적 접근성은 양호한 것으로 나타났고, 또한 수지구청과 풍덕천2동 사무소와의 거리는 1.5km(도로유행 측정거리)로 근접해 있음
  - 처인구 동부동에서 용인시청은 4km(도로유행 측정거리), 처인구청은 2km로 근접해 있고, 기흥구청과 용인시청은 8km로 물리적 접근성은 양호한 것으로 나타남
- 단 수지구와 용인시청간 접근성이 가장 낮은 것으로 나타남
  - 용인시청은 처인구 역삼동(행정동)에 위치하고 있어 수지구와는 일반 도로를 경유할 경우 15km 떨어져 있어 수지구민의 접근성은 낮음
  - 승용차로 26분, 버스로 1시간이상 소요되는 것으로 나타남

○ 심리적 접근성

- 인터뷰에 응한 공무원과 주민들은 동사무소가 심리적으로 가장 가깝게 느끼는 것으로 나타났으며, 시청보다는 구청을 더 가깝게 느끼는 것으로 나타났음.
- 그 이유로는 우선 사는 곳과 물리적으로 가장 가까우며, 다음으로 간단한 민원처리를 위해 동사무소를 방문할 일이 더 많다는 것임
- 구청은 인허가 업무나 민원사항이 있을 때 방문하게 되지만 동사무소는 전입할 때부터 방문하게 된다는 것임

3) 소 결

- 용인시의 경우 물리적 접근성은 큰 문제가 되지 않았는 것으로 나타남.
- 심리적 접근성은 동사무소가 가장 가깝게 느끼고 있었으며 다음으로 시청보다는 구청을 더 가깝게 느끼고 있었음

나. 민원서비스 공급 적정성

1) 분석 방향

- 민원서비스 활용 용이성은 주민입장에서의 서비스 공급기관 식별의 용이성 정도를 이용하여 분석함
- 하부행정기관의 설치 목적이 주민들의 행정기관에 대한 접근성을 제고하는 것인 만큼 주민의 입장에서 서비스 기관을 식별할 수 있느냐가 중요함

2) 진단 분석

- 시청-구청-동사무소의 민원업무
  - 용인시 주민과 공무원 모두 3계층 간 민원업무 구분에 대해 혼란스러워 하고 있음
  - 첫째는 시청과 구청간의 민원업무 혼란
    - 창원시와 마찬가지로 용인시의 경우에도 중요도에 따라 시청과 구청

을 구분한 경우가 있는데 민원인 뿐 아니라 공무원들도 이러한 민원 업무의 담당 관청에 대해 어려움을 겪고 있었음

“...하지만 동사무소에서 못하는 것은 구청이나 시청으로 가라고 안내를 해주기는 하는데, 직원들조차 헷갈려하는 경우가 있다. 예를 들면 똑같은 사업인데 1억 이상이면 본청, 1억 이하면 구청에서 접수하는 민원들이 있다. 이러한 것들은 본인이 맡아서 하는 업무아닌 이상 다른 공무원들도 헷갈려한다.” (용인시 처인구청 공무원 A)

- 한편 수도권에 위치한 용인시의 경우 근처 서울과 인천에서 전입 온 주민의 경우에는 자치구와 혼동하는 경우도 있는 것으로 나타났음

“서울이나 인천 등 광역도시에서 유입된 인구가 많아서 그렇다. 예전에 살던 도시에서는 구청의 권한이 많아, 구청가면 다 해결해 줬었는데, 용인은 구청의 권한이 많지 않아서 이점에 혼란을 겪는 것 같다.” (용인시청 공무원 C)

- 특히 광역시의 경우 여권발급업무가 자치구에서 이루어지고 있지만, 일반시의 경우 시 본청에서 이루어지고 있어 주민들의 혼란이 발생하고 있었음
- 둘째는 구청과 동사무소간의 혼란
- 농촌지역과 도시지역간의 차이, 즉 읍면과 동의 경우 농지업무 분장이 달라 혼란이 발생하고 있음

“주민들 입장에서는 굉장히 헷갈린다. 예를 들면 처인구에는 동 4개와 기타 읍면사무소가 있다. 그런데 읍면사무소는 산업계가 있어서 농지업무를 봐주지만 동사무소에서는 산업계가 없어 농지업무를 볼 수 없고 구청까지 가야한다. 읍면 쪽에 살다가 동으로 이사한 주민들은 예전 습관대로 동사무소가서 농지업무를 처리하려 하는데 구청으로 가라고 다시 안내를 드려야 한다.” (용인시 처인구 동부동사무소 공무원 B)

“확실히 혼란스러운 측면이 있다. 공무원인 나도 내 담당인 토목 관련한 업무들은 잘 알지만, 세무나 일반 행정업무들은 어디서 처리를 해야 하는지 헷갈릴 때가 많다. 그래서 민원인들이 전화가 와도 정확한 곳에 연결을 못해줘서 몇 곳에다가 계속 전화를 돌리고 해서 짜증을 내고, 불편을 호소할 때가 있다.” (용인시 수지구청 공무원 C)

“실국이 커지다 보면 업무가 서로 다르고 어디에서 어느 업무를 보는지 공무원들조차도 잘 모른다. 주민들이 물어보면 공무원들도 즉답을 못해주고 좀 알아본 다음에 안내하는 편이다.” (용인시 처인구청 공무원 C)

### 3) 소결

- 용인시의 주민과 공무원들은 본청-구청-동사무소간 업무 소관에 대해 혼란스러워하는 것으로 나타났음
- 창원시와 다르게 구청이 설치된 지 6년이 지났지만 본청-구청-동사무소간 업무내용을 혼동하는 것은 기초자치단체의 하부행정기관의 정비라는 측면에서 제고되어야할 문제로 보임

## 다. 주민참여 용이성

### 1) 분석 방향

- 주민들이 행정예 요구사항이 발생하였을 경우 적극적으로 접근할 수 있는 최초 행정접점으로 어느 관청이나 어떤 방식을 고려하고 있는냐는 대도시 하부행정기관 설계에 중요한 요인이 됨
- 용인시 인터뷰 참여자들에게 1차적 접촉으로 고려하는 기관이나 방법을 질문하여 그 결과를 분석함

### 2) 진단 분석

- 민원처리가 용이한 기관 및 방법
  - 용인시의 경우 주민들이 행정기관에 요구사항이 있을 경우(개인 민원 또는 단체 민원 포함)에 동사무소(10명), 인터넷(3명), 콜센터(2명), 시청(2명), 구청(2명), 시의원(2명), 이·통장(2명), 지인(1명) 순으로 접촉하는 것으로 나타났음<sup>4)</sup>.

4) 본 질문에 응한 25명의 공무원과 주민의 답변을 분석한 것임

- 동사무소를 가장 선호하는 이유는 심리적으로 편하게 느끼는 기관이며 소관부서를 모를 경우 동사무소에서 알려주기도 하며, 행정계층상에도 최일선 기관이므로 절차상 1차적인 접촉기관으로 고려하고 있었음

“나도 마찬가지로이고 일반주민들도 마찬가지로 보통은 동사무소로 찾아가다. 민원이 생기거나 요청사항이 생기면 그것이 구청소관인지 분청소관인지 잘 모르겠지만, 일단 동사무소로 찾아가면 거의 해결을 해 준다.” (용인시 수지구 죽전동 주민 B)

- 다음으로 콜센터나 인터넷을 통한 접촉이 많은 것으로 나타났음
  - 인터넷 민원은 주로 젊은 층에서 선호하고 있었으며 그 숫자도 증가하고 있었고, 용인시 「새울전자민원창구」에는 하루 평균 20건의 민원이 제기되었음

“내가 젊은 층이기 때문인지는 모르겠지만, 민원이 생겼을 때 시청 홈페이지에 바로 올린 적이 있다. 하수구가 막혀 빗물이 자꾸 넘쳐서 불편하다고 느꼈고, 바로 시청에 시정을 요구 했다.” (용인시 수지구 죽전동 주민 B)

### 3) 소결

- 용인시의 경우 동사무소를 중심으로 물리적 공간과 그 범위 내에서의 인적 네트워크를 통한 행정예의 접촉이 주로 발생하고 있음
  - 따라서 주민참여의 공간적 범위는 구청이나 시청단위보다는 동사무소의 단위가 더 활발한 것으로 볼 수 있음

## 라. 시민의 지역 정체성

### 1) 분석 방향

- 분청-구청-동사무소로 구성되는 행정구역에 대한 실제 주민들이 느끼는 정체성을 조사하였음

- 주민의 지역 정체성은 하부행정기관 구역을 설정할 경우 중요하게 고려되어야 할 요소임

## 2) 진단 분석

- 정체성
  - 인터뷰에 응한 용인시 공무원과 시민들은 시민, 구민, 동민으로서의 정체성은 자신의 거주지역과 거주기간 등에 의존하는 것으로 나타났음
- 거주기간과 정체성
  - 우선 거주기간으로는 일반구가 만들어지기 이전인 97년 전부터 거주했던 주민이나 공무원은 본인이 용인시민이라는 의식이 강하게 나타났음

“용인시민. 고향이다 보니 용인시에서 쭉 살아왔고 용인시민이란 소속감이 든다.” (용인시청 공무원 C)

- 거주특성과 정체성
  - 반면에 수지구 및 기흥구 등 아파트 단지에 최근에 이주해온 주민들은 동민(죽전동, 보정동, 동백동 등)으로서의 정체성이 강하게 나타났음

“나는 죽전동이라는데 더 소속감을 느낀다. 사실상 지역(동)마다 소득이나 주거환경에 격차가 있는 것이 사실이고, 분당과 성남의 경우처럼 여기 주민들도 용인시민이라는 생각보다는 보정동민, 죽전동민 이러한 데에 더 프라이드를 느끼는 것 같다.” (용인시 수지구 죽전동 주민 B)

- 거주지역과 정체성
  - 자신의 거주지역에 따라서도 다르게 나타났는데, 아직 농촌지역이 존재하고 있는 처인구에 거주하는 주민들은 용인시민으로서의 정체성이 강하게 나타났으며, 수지구와 기흥구 지역에 살고 있는 주민들은 동민 그리고 구민으로서의 의식이 강하게 나타났음
  - 이러한 현상은 수지구와 기흥구 지역은 OO동 OO지구개발과 같이 최



근에 동명칭을 중심으로 개발되면서 이주단계부터 동에 대한 정체성이 형성된 것으로 보인다.

“개인적으로 나는 처인구에 살고 있는데 용인시민이라는 정체성을 가지고 있다. 수지구민이라면 어떨지 모르지만 말이다.” (용인시 수지구청 공무원 A)  
 “나는 동민으로서 정체성을 느낀다. 현재 동백지구에 살고 있는데, ‘기흥구에 전철이 지나간다.’ 하는 것 보다는 ‘동백에 전철이 지나간다.’ 라고 했을 때 더 관심이 간다.” (용인시 수지구 죽전동사무소 공무원 A)

- 이러한 거주지역과 거주기간이라는 변수이외에 부동산 가격차이도 정체성을 결정짓는 요인으로 작용한 것으로 보인다.
  - 면적이 넓고 농촌지역이 남아있는 처인구와 아파트 단지 등으로 개발된 수지·기흥구 일부 지역간에 부동산 가격 차이로 인한 차별성 부각이 정체성 결정에 영향을 미치고 있음
- 이러한 현상은 용인지역의 특수성이 반영되기도 하였지만 수도권지역 대도시 지역의 공통적인 나타날 수 있는 현상으로 보인다.

### 3) 소결

- 용인시의 경우 주민의 지역 정체성은 거주기간과 거주지역에 따라 다르게 나타나고 있음
  - 대체로 거주기간이 오래되고 거주지역이 처인구 지역인 경우는 용인시민으로서의 정체성이 강하고, 거주기간이 짧고 수지나 기흥구 지역민인 경우에는 구민이나 동민으로서의 정체성이 강한 것으로 나타남
  - 이 외에도 아파트지역의 경우 동민으로서의 정체성이 강하고, 부동산 가격차이도 정체성을 결정짓는 요인으로 작용한 것으로 보임
  - 면적이 넓고 농촌지역이 남아있는 처인구와 아파트 단지 등으로 개발된 수지·기흥구 일부 지역 간에 부동산 가격 차이로 인한 차별성 부각이 정체성 결정에 영향을 미치고 있음

마. 종합 (주민편의성)

구분	내용	판단
행정기관 접근성	- 물리적 접근성은 큰 문제가 되지 않음 - 심리적 접근성은 동사무소 > 구청 > 시청의 순으로 가깝게 느끼고 있음	주민의 동사무소 접근성 강화
민원서비스 공급의 적정성	- 본청-구청-동사무소간 업무 소관에 대해 혼란 야기 - 창원시와 다르게 구청이 설치된 지 6년이 지났지만 본청-구청-동사무소 간 업무내용 혼동	본청-구청-동간 민원처리 내용 구분 명확화
주민참여 용이성	- 동사무소를 중심으로 물리적 공간과 그 범위 내에서의 인적 네트워크를 통한 행정에의 접촉이 주로 발생 - 주민참여의 공간적 범위는 구청이나 시청단위보다는 동사무소의 단위가 더 활발	동사무소를 통한 참여기능 강화
시민의 지역정체성	- 주민의 지역 정체성은 거주기간과 거주지역에 따라 다름 - 대체로 거주기간이 오래되고 거주지역이 처인구 지역인 경우는 용인시민으로서의 정체성 - 거주기간이 짧고 수지나 기흥구 지역민인 경우에는 구민이나 동민으로서의 정체성 - 아파트지역의 경우 동민으로서의 정체성	구민과 동민 정체성 강화

4. 용인시 진단분석 종합

- 행정효율성의 측면에서는
  - 기능배분과 업무처리 절차와 관련하여 하부행정기관들이 각 기관의 업무처리 완결성을 높이는 것이 필요
  - 자원 배분이라는 측면에서 본청과 하부행정기관간 인력 배분은 합리적이나 구청과 동사무소의 만성적 인력부족을 해결하기 위한 대안 마련이 필요
  - 예산의 경우에는 지나치게 본청에 중심으로 편중되게 편성되어 하부 행정기관의 책임 하에 정책수행이 될 수 있는 예산 배분이 필요한 것으로 나타남
- 주민편의성의 측면에서 살펴보면,

- 주민들은 심리적으로 동사무소에 대한 접근성과 함께 적극적 민원의 최초 접촉기관으로 상대적으로 강하게 인식
- 서비스 제공기관에 대한 식별은 주민과 공무원 모두 혼란스러워하고 있어 본청-구청-동사무소의 3계층의 업무 조정이 불가피
- 동 중심의 참여기능 강화 필요
- 지역정체성은 주민의 거주기간, 거주지역 등에 따라 다르게 나타났으며 부동산가격 등의 변수도 영향을 미친 것으로 나타남

#### 제4절 분석결과 종합 및 시사점

##### 1. 종합

- 구 창원시의 대동제와 통합 창원시의 일반구제를 비교한 결과에 따르면
  - 행정효율성 측면에서는 대동제가 일반구제 보다 비교 우위를 확보하고 있었으나,
  - 주민편의성 측면에서는 양자의 비교우위를 판단하기가 어려웠음
- 용인시의 진단분석 결과에 따르면
  - 행정효율성 측면에서는 하부행정기관인 구와 동의 업무처리 완결성이 확보되는 것이 중요하며,
  - 주민편의성 측면에서는 본청과 구정보다는 동사무소에 대한 심리적 접근성이 높고 또한 1차적인 민원 접촉기관으로 동사무소를 우선적으로 인식하고 있어 구정보다 동사무소의 기능 강화가 필요함

<표 3-20> 분석 결과의 종합

		창원시 비교분석	용인시 진단분석
행정 효율성	기능배분	대동제 유리	- 본청-구청-동 간 업무 중복 및 책임소재 불분명한 업무 존치
	인력조직규모	대동제 유리	- 구청과 동사무소의 인력 부족
	사무처리절차	대동제 유리	- 3계층간 연계업무의 복잡성 야기 - 구청과 동사무소의 업무 완결성 부족
	사무시설관리비용	대동제 유리	- 예산의 본청 집권성
주민 편의성	행정기관 접근성	일반구제 유리	- 일반구제 하의 물리적 접근성 문제없고, 심리적으로 동 접근성 양호
	서비스공급 적정성	일반구제 다소 유리	- 본청-구청-동간 민원업무 내용 혼동
	주민참여 용이성	대동제(오프라인) 유리 일반구제(온라인) 유리	- 동사무소 중심의 행정접점 - 참여의 공간적 범위 중심이 동 사무소 활발
	시민 지역정체성	차별성 없음	- 구시가지는 시민 정체성 강조 - 신시가지는 구민/동민 정체성 강조

<참고자료 : 기 연구결과와의 비교>

구분	분석내용
투입 요소	기능배분 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 유지기능 및 사업기능 기준</li> <li>- 유지기능은 일반구 및 대동제 공히 중복현상 발생, 사업기능은 일반구만 중복현상 발생</li> <li>- 기능배분은 대동제가 일반구에 비하여 상대적으로 명확</li> </ul>
	인력규모 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공무원 1인당 주민수 기준</li> <li>- 일반구 평균 800명, 대동제 평균 1,523명</li> <li>- 일반구의 공무원 규모가 상대적으로 큼</li> </ul>
	사무처리 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사무처리유형에 따른 거래비용 기준</li> <li>- 일반구는 분담 및 경유 유형, 대동제는 분담유형 구조</li> <li>- 일반구의 거래비용이 상대적으로 큼</li> </ul>
산출 요소	행정기관 접근성 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평균면적 기준</li> <li>- 일반구 평균은 8.7km<sup>2</sup>, 대동제 평균은 19.5km<sup>2</sup></li> <li>- 행정기관의 접근성은 일반구가 대동제에 비하여 양호함</li> </ul>
	서비스이용 편의성 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서비스의 종류 및 특성 기준</li> <li>- 종류기준은 일반구 및 대동제 공히 포괄적 생활편의 서비스 제공</li> <li>- 특성기준은 일반구는 집행 및 민원서비스, 대동제는 민원서비스 제공</li> <li>- 서비스이용 편의성은 일반구가 대동제에 비하여 양호함</li> </ul>

자료 : 금창호/권오철, 일반구-대동제 비교연구, 2008

## 2. 시사점 도출

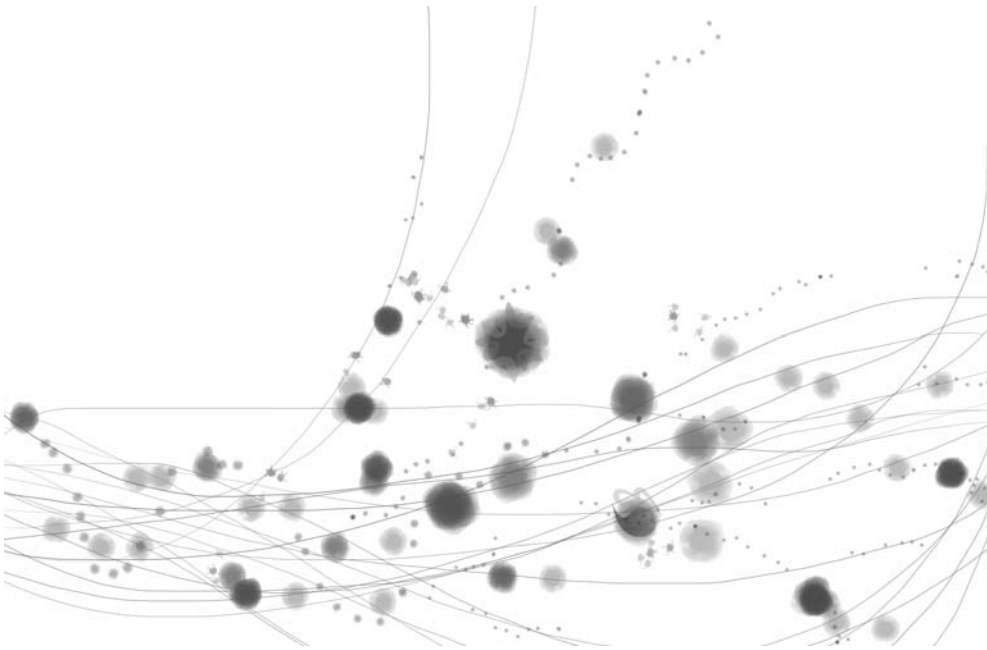
- 하부행정기관에 대한 비교 및 진단분석 결과에 따르면 최적의 하부행정 기관 모형을 강구하기 위해서는 다음과 같은 전략적 시사점을 고려해야 할 것임
  - 일반구제의 경우에는 행정효율성을 높일 수 있는 방안이 강구되어야 하며, 대동제는 주민편의성을 높일 수 있는 방안이 강구되어야 함
  - 하부행정기관의 행정 효율성과 주민 편의성을 모두 높이기 위해서는 기관이 가지는 업무의 완결성을 증대시킬 필요가 있음.
  - 기초자치단체의 하부행정기관은 주민과 접촉하는 일선행정기관이므로 주민과 친숙하고 심리적 접근성을 높일 수 있는 기관 설치가 고려되어야 함
  - 본청-구청-동사무소의 3계층으로 구성된 경우에는 가능한 계층을 축소하여 업무의 완결성도 높이고, 구청과 동사무소 중 어느 하나의 기관이 일선 대민 행정기관(민원+자치기능)으로서의 형태를 취하는 것이 행정 효율성과 주민 편의성을 동시에 확보하는데 도움이 됨
- 마지막으로 이러한 개선노력에도 불구하고, 구 창원시와 통합 창원시의 차별성과 용인시 처인구와 기흥·수지구간의 차별성 등에서 알 수 있듯이 인구 50만 이상의 시들이 갖고 있는 기본 특성을 대안 활용 시 충분히 고려될 필요가 있음



# 제 4 장

## 대도시 일반구 제도 개선 방안

제1절 외국의 사례분석 틀  
제2절 각국의 대도시 일반구 제도 사례







## 제 4 장

# 대도시 일반구 제도 개선 방안

### 제1절 기본방향

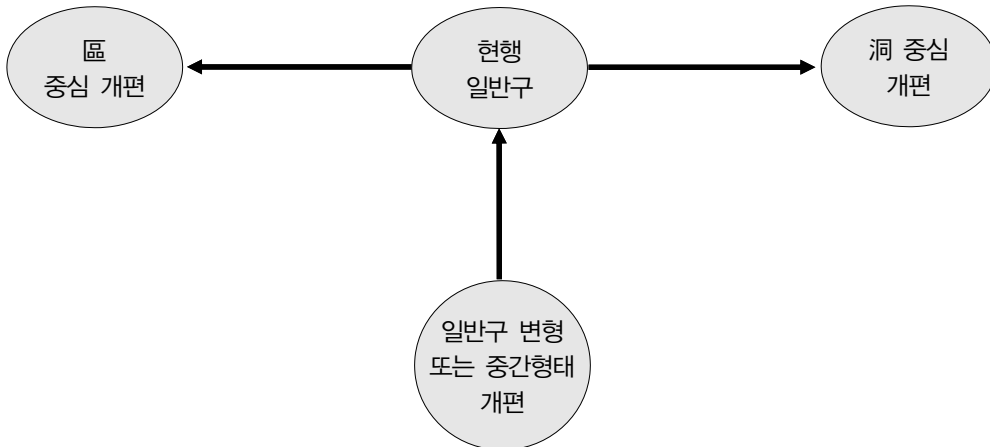
- 전술한 바 있는 비교분석과 진단분석을 통한 결과 및 시사점을 중심으로 방향을 설정함
- 행정 효율성 증진을 위한 개선방향
  - 행정 효율성 증진을 위해서는 구 창원시의 대동제처럼 하부행정기관의 수를 줄이는 것이 중요함
  - 또한 구청과 동사무소에서 처리하는 업무의 완결성을 높여 분청을 거쳐야 종결되는 사무를 최소한 줄이거나 하부행정기관에 권한을 이양하는 기능 조정이 필요함
- 주민 편의성 향상을 위한 개선방향
  - 주민의 심리적 접근성과 주민참여를 높이기 위해서는 동사무소와 같은 일선기관의 주민접근성을 높이는 것이 필요함
  - 주민의 민원기관식별 혼란을 줄이기 위해서 하부행정기관은 가능하면 1계층만 존재하는 것이 상대적으로 유리함

## 제2절 대도시 일반구 제도 개선 대안의 설계

### 1. 대안의 분류 기준

- 인구 50만 이상 시의 하부행정기관인 일반구와 대동제의 한계를 보완하고 전술한 비교 및 진단 분석의 결과와 시사점을 반영하는 방향에서 대안을 분류함
  - 개편대안은 하부행정기관의 설치 목적인 행정 효율성과 주민편의성을 확보하기 위한 관련 요소의 최적화를 구축하기 위한 방향으로 설계함
- 현행 일반구제를 중심으로 전술한 시사점을 반영하면, 크게 구 또는 동 중심의 개편을 통해 하부행정기관의 단층화하는 대안으로 접근하는 방안과, 현재 일반구를 그대로 두고 본청과 일반구-동간의 관계를 조정하는 방안으로 대별될 수 있음

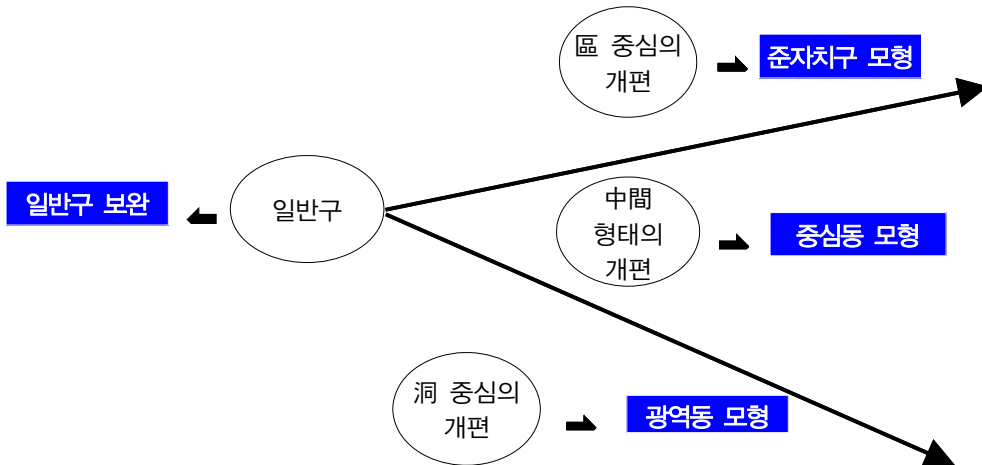
[그림 4-1] 개선 대안의 방향



## 2. 대안의 도출

- 제1안은 동 중심으로 하부행정기관을 개편하는 모형으로, 구청을 없애고 통합된 동이 현행의 구청의 기능과 동사무소의 기능을 수행하는 광역동 모형
- 제2안은 구청 중심으로 하부행정기관을 개편하는 모형으로, 동은 그대로 유지되고 구청의 업무 완결성을 높이기 위하여 구청장을 민선으로 선출하는 준자치구 모형
- 제3안은 위의 두 가지 방안의 중간 형태로 몇 개의 5개 내외의 일반 동 중에서 규모가 가장 크고 접근성이 좋은 1개의 동을 중심 동으로 설치하는 중심동 모형
- 제4안은 현행의 일반구제의 기본 틀을 유지하면서 문제점을 보완하는 일반구 보완모형

[그림 4-2] 개선 대안의 유형

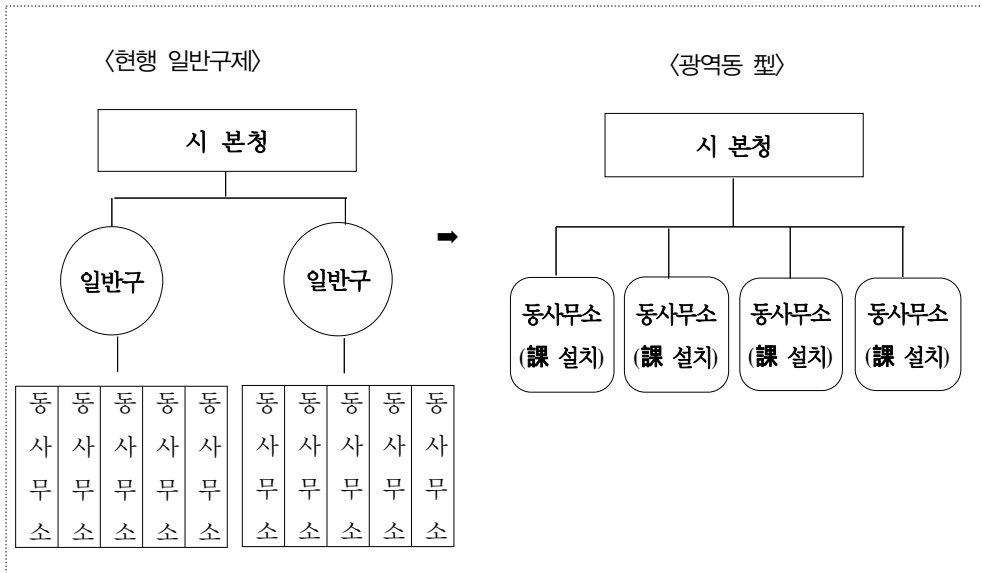


제3절 대도시 일반구 제도 개선 대안의 특징 및 실제 적용(시뮬레이션)5)

1. 洞 중심의 개편 : 광역동 모형

① 대안의 개요

- 일반구와 동의 중간규모의 새로운 형태의 동을 설치
- 일반구는 폐지하고, 일반구와 동을 통합하여 인구 10만 이상의 광역동을 설치
- 최소의 기능을 유지하는 현재 동사무소의 문제점을 개선하고 일반구와 업무구분 및 사무처리 절차의 복잡성을 줄여 행정효율성과 주민편의성을 확보하려는 모형



5) 준자치구 모형은 또 다른 계층을 형성하는 것으로, 대안을 검토하되 시뮬레이션을 행하지 않음

## ② 대안의 내용

- 명칭: 기존 동의 통폐합으로 이루어진 하부행정기관이므로 ‘洞’으로 명명
- 기구: 동장(4급) 1, 3-4과(5급 과장) 설치
- 기능: 민원기능과 주민자치 기능 및 사업집행기능 관장
  - 시 본청은 현재와 같이 기획·총괄·조정 업무를 담당함
  - 현재의 일반구 기능과 동사무소 기능을 통합한 형태가 됨
  - 통합되는 동사무소 건물은 그대로 두고 주민자치센터로 운영
  - 읍면 단위는 농촌지역의 특성을 반영하여 폐지되는 읍면사무소에 출장소 설치 등 검토
- 동 규모: 7-10만 이상
- 정원: 기능배분을 고려하여 자치단체가 자율적으로 배치
  - 현재의 일반구와 동사무소 직원을 활용 재배치하는 형태

## ③ 장단점 분석

구분	내용
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정계층 중복해소에 따른 효율성 제고</li> <li>○ 기능의 명확한 배분으로 주민불편 해소</li> <li>○ 동사무소의 기능전환 동시 수행</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동사무소 통폐합에 따른 반발초래</li> <li>○ 구청 폐지에 따른 내부 공무원의 저항</li> </ul>

## ④ 대안(모형)적용 예시 : 용인시

## ㉠ 광역동 구분(예시)

- 구분기준
  - 인구 7만 - 10만 내외 규모 → 7만 이상의 경우 4급 동장 배치 가능

- 과거 동 경계 구역 활용
- 현 주민자치센터 위치 고려
- 향후 인구증가 요인 고려
- 교통, 도로 등 시설 고려
- 지역정서 및 생활권 등 고려

○ 구분의 실제

구 (3구)	읍면동 (1읍6면24동)	인구 (896,044)	면적 (591.34)	광역동 (8 광역동)				
				인구	준거	비고		
치 인 구	1읍6면4동	209,200	467.58	시 출 장 소	A	94,393	-과거 용인읍	
	포곡읍	32,283	41.74					
	모현면	22,403	50.37					
	남사면	7,307	58.63					
	이동면	20,577	75.65					
	원삼면	7,808	60.21					
	백암면	9,338	65.72					
	양지면	15,091	57.67					
	중앙동	24,385	7.98					
	역삼동	23,162	12.46					
유림동	32,732	13.62						
동부동	14,114	23.53						
기 흥 구	11동	368,722	81.67	B	99,847	-과거 기흥읍 -서북지역		
	신갈동	34,091	4.84					
	영덕동	38,429	9.56					
	구갈동	27,327	4.21	C	78,530	-남서지역	향후 발전 촉진지역	
	상갈동	46,141	12.15					
	기흥동	19,079	11.69	D	101,884	-고속도로 북 측지역		
	서농동	13,310	4.23					
	구성동	37,634	6.91					
	마북동	30,629	5.39					
보정동	33,621	6.82	E	88,461	-동백지구 및 동북지역	향후 인구 증가예상		
동백동	64,921	10.35						
상하동	23,540	5.52						
수 지 구	9동	318,122	42.09	F	105,596	-행정동+ 인접동		
	풍덕천1동	35,317	1.93					
	풍덕천2동	39,077	1.47					
	신봉동	31,202	6.70					
	죽전1동	59,512	3.09	G	112,650	상동		
	죽전2동	20,024	2.43					
	동천동	33,114	16.60	I	99,876	상동		
	상현1동	36,355	2.96					
	상현2동	32,311	1.97					
성북동	31,210	4.94						

## ⑥ 기능 재배분 : 본청-광역동 간

## ○ 광역동의 기능배분 방법

- 1안 : 현 동 기능과 구청 기능(기관유지+사업집행)의 물리적 융합
- 2안 : 현 구청 기능 중 일부를 광역동으로 이양하는 기능의 융합

## ○ 1안에 의한 기능 재배분

- 구청에서 시청으로 이관될 기능 없음
- 사무위임조례 및 규칙에 의해 구청장에 위임한 기능을 모두 광역동으로 이관
- 장단점 : 4급 동장의 설치로 인한 수용범위 가능 및 계층축소 효과로  
거양시와 광역동 간의 기능중복 현상 발견 → 인력배분으로  
조정 가능 과거 구청 수보다 증가된 광역동 수로 인해 개편  
효과 미흡 → 실제 5급인력 감소
- 재배분 기능
  - 구청의 자치행·재정기능, 생활민원기능, 사회복지기능, 산업환경기능, 건설도시기능, 건축기능의 광역 동으로 이관 후 현 동 기능(기관유지 기능, 민원관리기능, 민방위기능, 주민자치센터지원기능, 세무기능, 산업환경기능, 주민지원기능, 주민자치기능, 사회복지기능, 청사관리기능)과 융합
  - 구 기능의 광역 동 전체 이관 사유

구 기능	사유
자치행정기능	- 기관유지기능(일부 동과 중복)
생활민원기능	- 현장성 강조
민원봉사기능	- 주민접근성 확보
세무기능	- 구청 중심 기능
사회복지기능	- 구청 중심 기능
산업환경기능	- 지도감독기능 위주, 구청중심기능
건설도시기능	- 현장성 + 지도감독기능 위주
건축기능	- 현장성 + 민원 지도감독기능 위주

• 최종 광역동 기능 예시

	필수	선택(시에서 이관)
기관유지기능	총무, 기획예산, 인사, 경리, 주민자치, 세정일반, 시세, 도세, 재산세, 청사관리, 민방위	
생활민원기능	민원행정, 지적, 지가, 부동산관리, 도로관리, 교통시설, 청소행정, 건축민원	
주민지원기능	사회복지, 가정복지, 아동보육, 농정, 지역경제, 위생관리, 환경관리, 산림녹지	평생학습, 문화관광, 체육청소년
지역관리기능	건설, 재난, 도로시설, 하천, 교통지도, 건축, 건축물, 광고물	

○ 2안의 의한 기능 재배분

- 현 동 기능 유지
- 구청기능 중에서 민원기능+일부 사업기능을 광역 동에 이관
- 구청기능 중 광역 동에 이관될 기능 판별 기준

<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구와 시 간에 직급/내용/면적/금액/총수 등 규모와 범위로 구분되어진 사무</li> <li>· 통합적 민원처리가 중요하다고 판단되는 민원사무</li> <li>· 일선현장에서 처리하는 것이 효과적인 사무</li> <li>· 주민 접촉성 및 편의성을 갖는 사무</li> <li>· 지도감독적 성격의 업무</li> <li>· 시장이 반드시 처리하지 않아도 되는 사무</li> <li>· 정책판단이 필요하지 않은 사무</li> <li>· 농촌지향적이지 않고 도시지향적인 사무</li> <li>· 현재 읍면에서 추진하고 있는 사무 등</li> </ul>
---

- 재배분 기능(예시)
  - 사무위임조례/규칙에 준거한 위임자수 중심 판별(연구자 조사결과)
    - 209개 위임사무 중 153개 위임사무 조정(73.2%)의 경우



기관별	구청 사무 중 광역동 이관 대상 사무	현 동 기능
자치행정기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>공무원복무, - 공무원임용권한(7급승진제외)</li> <li>- 통리장장학금</li> <li>- 민방위 전체</li> <li>- 6층이하 2,000km<sup>2</sup>건축물정보통신공사 검사</li> </ul>	민방위 일부
생활민원기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 영화상영신고</li> <li>- 유통관련업 교육/과태료부과징수/지도단속/위촉</li> <li>- 출판사인쇄소 신고/지도단속</li> <li>- 생활체육육성, 체육행사(과거 구단위)</li> <li>- 신고체육시설업 민원</li> <li>- 체육시설관리 보수운영(1억미만)</li> </ul>	경로당/기초노령연금/매화장 신고/폐기물납부필증교부/쓰레기봉투관리/개별공시지가 민원/건축물대장발급
민원봉사기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부동산 중개업 관련 업무 전체</li> </ul>	주민등록표작성/각종 신고/가족관계/ 주민등록증 및 주민등록신고 등
세무기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시세부과징수 중 재산세 과세변동 및 중과자료 정리제출 및 시세신고납부 독려 -도세부과징수 중 취득세신고서발급</li> </ul>	시세징수부과(일부)/도시부과징수(일부)
사회복지기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저소득영세민전세자금 융자</li> <li>- 국민기초생활수급자/행려자 관리</li> <li>- 식품위생법/공중위생관리법에 의한 지도단속업무</li> <li>- 이미용 면허증 교부및처분</li> <li>- 건강기능식품 판매업 관리</li> <li>- 노인복지/장애인 관련 업무</li> <li>- 장사등에관한법률에 근거한 업무</li> <li>- 청소년육성보호 관련 업무</li> <li>- 직업소개소 관련 업무</li> <li>- 담배도소매업/통신판매업/방문판매업/전화권유판매업/석유일반판매소 관련 권한</li> <li>- 도시가스사업법/전기사업법 관련 권한</li> </ul>	
산업환경기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공장등록 및 취소와 지도단속</li> <li>- 농지 관련 권한(현 읍면장 권한)</li> <li>- 축산물운반및판매업/축산물판매업/동물약국개설 및 의료용구판매업 관련 업무</li> <li>- 생활악취 관련 업무</li> <li>- 특정공사 사전신고업무 운행차 점검 업무</li> <li>- 소음진동배출시설 관련 업무</li> <li>- 대기환경보전법및수질환경보전법 관련 업무 중 5종사업장 업무</li> <li>- 다중이용시설의 실내공기질 관련 업무</li> <li>- 폐기물관리법 위반 및 과태료부과 징수 업무</li> <li>- 일반(사업장)폐기물 관리 관련 업무</li> <li>- 재활용 관련 업무</li> <li>- 음식물자원화 및 자원재활용 관련 업무</li> </ul>	

기관별	구청 사무 중 광역동 이관 대상 사무	현 동 기능
건설도시기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지구단위계획 위반 단속, 개발제한구역내 위법행위단속 업무</li> <li>- 도시개발사업구역/택지개발예정지구 위법행위 단속 업무</li> <li>- 도로건설 관련 업무</li> <li>- 가로시설물 관리 관련 업무</li> <li>- 어린이보호구역 지정 및 관리 관련 업무</li> <li>- 지방도 접도구역 내 불법행위 단속 업무</li> <li>- 도로표지 및 지방도 설치 조명시설 유지관리 업무</li> <li>- 도로환경정비 관련 업무</li> <li>- 도유행정재산 관리 관련 업무</li> <li>- 주차장 관리 관련 업무</li> <li>- 신호기 및 안전표지 설치 관련업무</li> <li>- 택시/버스 설치유지 관련 업무</li> <li>- 불법주정차 단속 및 조치 관련 업무</li> <li>- 이륜자동차관리 관련 업무</li> <li>- 소하천 및 점용료 관련 업무</li> </ul>	
건축기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 옥외광고물 관리 권한(구청장) 전체</li> <li>- 6층이하 건축물 관련 권한</li> <li>- 일정 면적 이하의 증축 및 관리 관련 권한</li> <li>- 건축물 대장 관련 권한</li> <li>- 무허가 건축물 단속조치</li> <li>- 공동주택/단지부설주차장 안전점검 및 관리</li> </ul>	

· 행정기구 및 정원조례/규칙에 준거한 분장사무 중심 판별(용인시 공무원 조사 결과) → 538 사무 중 325 사무 조정 (61.0%)

1.	_____
2.	_____
3.	_____ ( )
4.	
5.	_____
6.	_____
7.	_____
8.	
9.	( )
10.	_____
11.	
12.	_____ : 7

	<b>가. 7</b> ( )
	. 7 ( )
	. ( )
	.
	13. 6
	14.
	15.
	16.
	17. . .
	18.
	19.
	20.
	21.
	22. .
	23. .
	24.
	<b>25.</b> _____
	<b>26.</b> _____
	<b>27.</b> . . _____
	28.
	<b>29.</b> _____
	<b>30.</b> _____
	31.
	32.
	33.
	34.
	35.
	36.
	37.
	38.
	39.
	<b>40.</b> ( ) . _____
	<b>41.</b> _____
	42.
	43. .
	44.
	45.
	46. , 가
	<b>47.</b> _____
	48. . . 가
	<b>49.</b> . . _____

50.	_____
51.	• _____
52.	가 _____
53.	_____
54.	_____          가가
55.	_____
56.	•    • _____
57.	_____, _____
58.	_____
59.	_____
60.	_____ ( , , , )
61.	• _____
62.	_____ •
63.	(        •        •        ) _____
64.	_____
65.	_____
66.	_____
67.	_____
68.	_____
69.	_____ ,
70.	• _____ ( _____ , _____ , _____ , _____ , _____ )
71.	• _____ ( ) • _____
72.	_____
73.	_____ •
74.	_____
75.	•    •
76.	_____
77.	_____
78.	_____
79.	_____ ( , ) _____
80.	_____
81.	_____ •
82.	_____ •
83.	_____
84.	_____ •
85.	_____ •
86.	_____ (2,000㎡ )
87.	_____ •
88.	_____ •

	<p>89. _____</p> <p>90. _____ ( ) _____</p> <p>91. _____</p> <p>92. _____</p> <p>93. _____ (2,000㎡ )</p> <p>94. _____</p> <p>95. _____ . _____ .</p> <p>96. _____</p> <p>97. _____</p> <p>98. _____</p> <p>99. _____</p> <p>100. _____</p> <p>101. _____</p> <p>102. _____</p> <p>103. _____</p> <p>104. _____</p> <p>105. _____</p> <p>106. _____ .</p> <p>107. _____</p> <p>108. _____</p> <p>109. _____</p> <p>110. _____ .</p> <p>111. _____</p> <p>112. _____ ( _____ , _____ , _____ )          _____ , _____ , _____ , _____ )          _____ , _____ ( _____ , _____ , _____ )          _____ , 가· 가· 가 _____ , _____ . _____ ( ) )          _____ .</p> <p>113. _____</p> <p>114. _____</p>
	<p>1. _____</p> <p>2. _____ .</p> <p>3. _____ .</p> <p>4. _____ ( ) _____</p> <p>5. _____</p> <p>6. 가 _____</p> <p>7. _____ ( )</p> <p>8. _____ ( )</p> <p>9. _____</p>

	<p>10. _____ ( , , )</p> <p>11. _____ , 가 _____</p> <p>12. _____ . _____</p> <p>13. _____ . _____</p> <p>14. _____ ( ) _____</p> <p>15. _____ . _____</p> <p>16. _____</p> <p>17. _____ ( , ) _____</p> <p>18. _____</p> <p>19. _____ ( , , ) _____</p> <p>20. _____</p> <p>21. _____</p> <p>22. _____</p> <p>23. _____</p> <p>24. _____</p> <p>25. _____ ( , , ) _____ . _____ 가 _____ )</p> <p>26. _____</p> <p>27. _____ . _____</p> <p>28. _____ ( , , ) _____</p> <p>29. _____ . _____</p> <p>30. _____</p> <p>31. _____</p> <p>32. _____</p> <p>33. _____ . _____ , _____</p> <p>34. _____</p> <p>35. _____</p> <p>36. _____</p> <p>37. _____</p> <p>38. _____ . _____ ( ) _____</p> <p>39. _____ ( , , ) _____</p> <p>40. _____</p> <p>41. _____</p>
	<p>1. _____ . _____</p> <p>2. _____</p> <p>3. _____ . _____</p> <p>4. _____</p> <p>5. _____ . _____</p> <p>6. _____</p> <p>7. _____</p> <p>8. _____</p>

	<p>9. _____ .</p> <p>10. _____ ,</p> <p>11. _____</p> <p>12. _____ .</p> <p>13. _____ 가</p> <p>14. _____</p> <p>15. _____</p> <p>16. _____ ,</p> <p>17. _____ .</p> <p>18. _____</p> <p>19. _____</p> <p>20. _____</p> <p>21. 가 _____ 가 _____</p> <p>22. _____</p> <p>23. _____ . _____ 가</p> <p>24. 가 _____ . _____ .</p> <p>25. _____ ( _____ , _____ , _____ )</p> <p>26. 가 _____</p> <p>27. 가 _____</p> <p>28. 가 _____ ( _____ , _____ , _____ )</p>
	<p>29. _____ 가 _____</p> <p>30. _____</p> <p>31. _____</p> <p>32. _____ 1 _____</p> <p>33. _____</p> <p>34. _____</p> <p>35. _____</p> <p>36. _____</p> <p>37. _____</p> <p>38. _____</p> <p>39. _____</p> <p>40. _____</p> <p>41. _____</p> <p>42. _____ ( _____ , _____ , _____ , _____ )</p> <p>43. _____ , _____ ,</p> <p>44. _____</p> <p>45. _____ ,</p> <p>46. _____</p> <p>47. _____</p> <p>48. _____</p>

	<p>49. _____ .</p> <p>50. _____ .</p> <p>51. _____</p> <p>52. _____</p> <p>53. _____ .</p> <p>54. _____</p> <p>55. _____</p> <p>56. _____</p> <p>57. _____</p> <p>58. _____</p> <p>59.</p> <p>60.</p> <p>61. _____</p> <p>62.</p> <p>63. _____</p> <p>64.</p> <p>65. _____ , _____</p> <p>66. _____ 가 _____</p> <p>67. _____ 가 _____</p> <p>68. _____ 가 _____ .</p> <p>69. _____ 가 _____</p> <p>70. _____ 가 _____ 가 _____</p> <p>71. _____</p> <p>72. _____ 가 _____</p> <p>73.</p> <p>74.</p> <p>75. 2010. 12. 17</p> <p>76. 2010. 12. 17</p> <p>77. _____</p> <p>78. _____</p> <p>79.</p>
	<p>1. _____ .</p> <p>2. ( , ) _____ ( )</p> <p>3. ( , ) _____</p> <p>4. _____ , _____</p> <p>5. _____ .</p> <p>6. _____</p> <p>7.</p> <p>8. _____ , _____ , _____ , _____ , _____ , _____</p> <p>_____ ( )</p> <p>_____ , _____</p>



	<p>9.</p> <p>10. _____</p> <p>11. _____ _____ ( )</p> <p>12. _____</p> <p>13. _____</p> <p>14. _____, _____ 가</p> <p>15. _____ ( )</p> <p>16. _____ ( , )</p> <p>17. _____ ( )</p> <p>18. _____, _____ ( )</p> <p>19. ( )</p> <p>20. _____, _____ ( )</p> <p>21. 1 _____ ( )</p> <p>22. _____ ( )</p> <hr/> <p>23. _____ ( )</p> <p>24. _____ ( )</p> <p>25. _____ ( )</p> <p>26. _____ ( )</p> <p>27. _____ ( )</p> <p>28.</p> <p>29.</p> <p>30. _____ ( )</p> <p>31. _____ ( )</p> <p>32.</p> <p>33. _____, _____ ( ) _____</p> <p>34. _____</p> <p>35.</p> <p>36. _____</p> <p>37. _____</p> <p>38. _____ ( 가 , , )</p> <p>39. _____</p> <p>40. _____</p> <p>41. _____</p> <p>42. _____</p> <p>43.</p> <p>44.</p> <p>45. _____ 가 _____ ( )</p> <p>46. _____ 가 _____ ( )</p> <p>47. _____ ( )</p> <hr/> <p>48. _____ 가 _____ ( )</p>
--	--

	<p>49.     가                   (    ) (    )</p> <p>50.     가                   (    )</p> <p>51.     _____ (    )</p> <p>52. “    가                가            ”</p>
	<p>1. _____</p> <p>2. _____</p> <p>3. _____</p> <p>4. _____ , _____</p> <p>5. _____</p> <p>6. _____</p> <p>7. _____</p> <p>8.     가</p> <p>9.     가</p> <p>10.     _____ [ _____ , _____ , _____ • (1 _____ ) , _____ ]</p> <p>11. _____</p> <p>12. _____</p> <p>13. _____</p> <p>14. _____</p> <p>15. _____</p> <p>16. _____</p> <p>17.     _____ , _____</p> <p>18. _____</p> <p>19. _____</p> <p>20.     가     가                   _____</p> <p>21.     _____ • _____</p> <p>22. _____</p> <p>23.     _____ ,     가                   _____</p> <p>24.     _____ • _____ ( _____ • _____ )</p> <p>25.     가                   _____</p> <p>26.     _____ • _____</p> <p>27. _____</p> <p>28.     _____ ( _____ , _____ _____ ) _____</p> <p>29.     ( _____ , 가 _____ , _____ )     가(    ) _____ _____ • _____</p> <p>30.     _____ (가 _____ , _____ )     _____ • _____</p> <p>31.     가(    ) _____</p> <p>32. _____</p> <p>33. _____</p> <p>34. _____</p> <p>35. _____</p>

	<p>36.</p> <p>37.</p> <p>38.</p> <p>39.</p> <p>40.</p> <p>41.       가</p> <p>42. 가</p> <p>43. 가   (        )</p> <p>44.       .    가</p> <p>45.       가</p> <p>46.       가</p> <p>47.       (       ,       )</p> <p>48.</p> <p>49.</p> <p>50.       가</p> <p>51. 가</p> <p>52.       ,       </p> <p>53.</p> <p>54.</p> <p>55.</p> <p>56.</p> <p>57.       .       </p> <p>58.</p> <p>59.</p> <p>60.</p> <p>61.</p> <p>62.</p> <p>63.       ,       (       ,       )       </p> <p>      (       ,       )</p> <p>64.    가       ,       .       </p> <p>      (       ,       )</p> <p>65.</p>
	<p>1.</p> <p>2.</p> <p>3.</p> <p>4.                    가</p> <p>5.</p> <p>6.</p> <p>7.       </p> <p>8.       </p> <p>9.       </p>

	<b>10.</b> _____
	<b>11.</b> _____, _____, _____
	12. _____, 가
	<b>13.</b> _____
	<b>14.</b> _____
	15. _____,
	16.
	<b>17.</b> _____
	18.
	<b>19.</b> _____
	20.
	<b>21. 가</b> _____
	22. _____,
	23.
	24.
	25. _____ 2010. 12. 17
	<b>26. 가</b> _____, _____
	27. _____ 2010. 12. 17
	<b>28.</b> _____
	29. _____ 2010. 12. 17
	30.
	<b>31.</b> _____ .
	<b>32.</b> _____
	33.
	34. _____ .
	<b>35.</b> _____ .
	36.
	37.
	38.
	39.
	40.
	41. _____ .
	42.
	43.
	<b>44.</b> _____, _____, _____ (5 ) _____ . 가
	<b>45.</b> _____, _____, _____ (5 ) _____ .
	_____
	<b>46.</b> _____ . _____ .
	47.
	48.
	49.

	50. _____
	51. _____
	52. _____
	53. _____
	54. _____
	55. _____
	56. _____ ,
	57. _____
	58. _____
	59. _____
	60. _____
	61. _____
	62. _____ ,
	63. _____ ,
	64. _____
	65. _____ .
	66. _____ 가 ( _____ , _____ , _____ )
	67. _____
	68. _____ , _____
	69. _____
	70. _____
	71. _____ .
	72. _____ 가
	73. _____ , _____ ( ) _____
	74. _____ , _____
	75. _____
	76. _____ , _____
	77. _____ 가
	78. _____
	79. _____
	80. _____
	81. _____
	82. _____
	83. _____ 가
	84. _____ 가
	85. _____ ( _____ )
	86. _____
	87. _____ , _____ .
	88. _____ .
	89. _____

	<p>90. 가</p> <p>91. 가 .</p> <p>92. 가</p> <p>93. .</p> <p>94.</p> <p>95. ( ) .</p> <p><b>96.</b> _____</p> <p>97. , .</p> <p><b>98.</b> . _____</p> <p>99.</p>
	<p>1. .</p> <p><b>2.</b> 가 _____</p> <p>3. ( )</p> <p>4. 2012. 3. 14</p> <p><b>5.</b> _____</p> <p><b>6.</b> _____</p> <p>7. , , . 가 . _____</p> <p><b>8.</b> , , _____</p> <p><b>9.</b> , _____ .</p> <p>10. (12m .)</p> <p>11.</p> <p>12.</p> <p>13. . .</p> <p>14. ( 12m )</p> <p><b>15.</b> _____ ( )</p> <p><b>16.</b> _____ ( )</p> <p><b>17.</b> . 가 _____</p> <p><b>18.</b> _____ . .</p> <p><b>19.</b> _____ 가</p> <p>20.</p> <p>21. 가</p> <p>22. ( , , )</p> <p>23. .</p> <p><b>24.</b> _____</p> <p><b>25.</b> _____</p> <p><b>26.</b> _____ .</p> <p><b>27.</b> _____ .</p> <p>28. .</p> <p>29.</p> <p><b>30.</b> _____</p> <p><b>31.</b> _____ ( )</p>

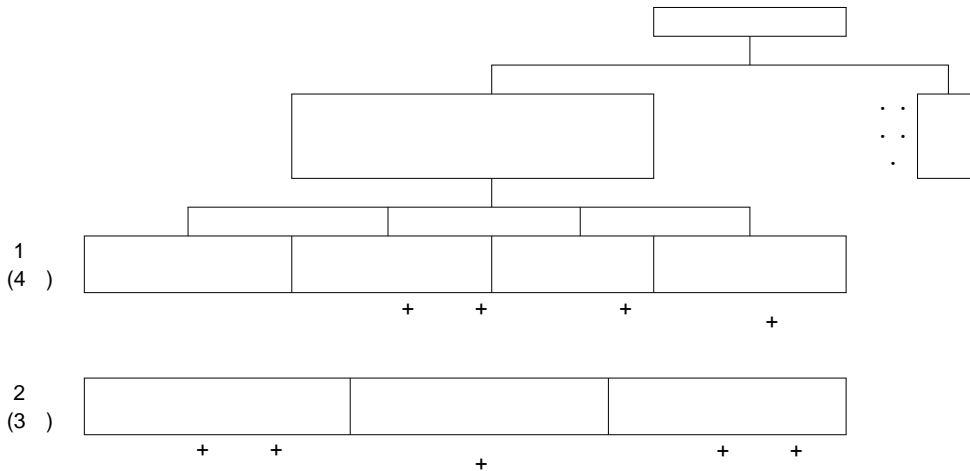
	<p>32. 가</p> <p>33. ( )</p> <p>34. ( , , , )</p> <p>35. _____</p> <p>36. _____</p> <p>37. _____</p> <p>38. 가</p> <p>39. 가</p> <p>40. _____</p> <p>41.</p> <p>42.</p> <p>43.</p> <p>44. .</p> <p>45. 가</p> <p>46. . ( 3 )</p> <p>47. 가</p> <p>( ) ( 3 )</p> <p>48. . ( )</p> <p>49. ( )</p> <p>50. ( . ) _____ .</p> <p>51. _____</p>
	<p>1. .</p> <p>2. _____</p> <p>3.</p> <p>4. _____</p> <p>5. _____</p> <p>6. _____ , _____</p> <p>7. . _____ .</p> <p>8. _____</p> <p>9.</p> <p>10. 가, , ,          [6 2,000㎡ ,          10 3 .( , 가          6 2,000㎡ )]</p> <p>11. _____</p> <p>12. _____</p> <p>13. _____</p> <p>14. _____</p> <p>15. 가</p> <p>16.</p> <p>17. _____</p>

	[6 2,000㎡ ,
	10 3 .( , 가
	6 2,000㎡ )]
18.	
19.	,
20.	가, , ,
	[6 2,000㎡ ,
	10 3 ( , 가
	6 2,000㎡ )]
21.	,
22.	가 , 가
23.	
24.	
25.	( )
	[6 2,000㎡ ,
	10 3 .( , 가
	6 2,000㎡ )]
26.	
	(6 2,000㎡ )
27.	가,
	( )
28.	가
29.	
30.	
31.	
32.	
33.	가 • •
34.	
35.	
36.	
37.	가
38.	•



㉔ 조직 재설계 : 본청, 직속기관, 하부행정기관

- 1안, 2안에 의한 조직설계
  - 시 본청 : 변동 없음
  - 구청 : 폐지
  - 광역동



㉕ 정원 조정

- 본청 : 구+동 통합 후 중복기능 인력 증가
- 광역동 : 구+동 통합 후 중복기능 인력 감소
- ※ 중복기능
  - 서무, 회계, 지출, 민원발급(등본, 인감 등) 등
- 인력배분
  - 1안(전체기능 이관) 기능배분의 경우
    - 광역동당 배치인력 추산(1) : 광역동당 현재 공무원수 준거

	구 본청*	현 동 공무원수	구+동 공무원수	광역 동	광역동당 평균(합계) 공무원수	현 구 주민수	광역동 당 주민수	광역동 공무원당 주민수
치인구	203	읍면동(177) 읍면:135 동: 42	245	1	72(72)**	동인구:94,393	94,393	1,311
기흥구	189	123	312	4	78(312)	368,722	92,180	1,181
수지구	171	104	275	3	92(276)	318,122	106,040	1,153
합(평균)	563	269	832	8	82(660)***	781,237	97,537	1,184

\* 구 인력 중 보건소 인력 제외

\*\* 치인구의 경우 읍면과 동간 업무 차이 반영 : 읍면동 중 동 인력 비중(42명)인 23.7%이지만 업무량 차이를 반영하여 본청인력(203명)의 15%(30명)만을 광역동으로 유입하면 42명+30명=72명으로 산정 가능

\*\*\* 기존 832명인 구+동 인력과 광역동 체제하의 인력인 660명 차이인 172명 중 현 읍면인력 135명을 제외한 37명은 시 본청으로 이전될 인력임

• 광역동당 배치인력 추산(2) : 광역동 기구당 평균 공무원 수 준거

구분		산정		비고
전제	1광역동 : 4과 5담당, 1담당 4명 기준	최소 80명 필요	-합 640명	
중복인력	구+동 통합 시 중복인력	약 5명	-합 40명	
추산인력	필요인력 - 중복인력	평균 75명 수준	- 치인구 : 75명*1동=75명 - 기흥구 : 75*4동=300명 - 수지구 : 75명*3동=225명 - 합계 : 600명	- 추산(1)의 660명에 비하여 약 60명 감소 - 전체적으로 232명의 잉여인력 존재하나 현 읍면인력을 제외하면 실질적으로 97명의 잉여인력 존재 :시 본청으로 이전인력

- 2인(일부 기능 이관) 기능배분의 경우

- 구청 기능의 시 본청 이관에 의한 인력 추산

	구본청*	현 동 공무원수	광역 동	광역동당 평균공무원수 (1안)**	광역동당 평균공무원수 (2안:위임사무)****	광역동당 평균공무원수 (2안:분장사무)*****
치인구	203	읍면동(177) 읍면:135 동: 42	1	72(72)**	53(53)	44(44)
기흥구	189	123	4	78(312)	57(228)	48(192)
수지구	171	104	3	92(276)	67(201)	56(168)
합(평균)	563	269	8	82(660)	59(482)	49(404)

\*\*\* 1안에서 산정된 결과임

\*\*\*\* 현 구청의 업무를 100%로 볼 경우, 현 구청의 위임사무(조례/규칙상) 수 209개 중 약 153개가 이양되는 것으로 추정됨에 따라, 그 비중을 73.2%로 보고 환산한 것임

\*\*\*\*\* 현 구청의 분장사무 수 538개 중 325개가 이양되는 것으로 추정됨에 따라, 그 비중을 61.0%로 보고 환산한 것임

## ○ 직급조정

### － 현 직급

	구/동수	현 구청장/과장/동장 (4/5/5급)	광역동수	동장/과장 (4/5급)*	차이	비고
치인구	1/4	1명/8명/4명	1	1명/4명	-5급 8명 감	
기흥구	1/11	1명/8명/11명	4	4명/16명	-4급 3명 증 -5급 3명 감	
수지구	1/9	1명/8명/9명	3	3명/12명	-4급 2명 증 -5급 5명 감	
합(평균)	3/24	3명/24명/24명 (51명)	8	8명/32명 (40명)	-11명 감 (4급 5명 증) (5급 16명 감)	-5급 및 6급의 현직 공무원의 반발 예상

\* : 1광역동 당 4과 설치

## ⑤ 대안 도입에 필요한 제도개선 사항

- 사무위임조례/규칙 : 위임사무 개정
- 행정기구 및 정원 조례/시행규칙 : 기구, 정원, 분장사무 개정
- 지방자치단체의행정기구와정원에관한규정 : 광역동 체제 하의 시에 대한

예외규정 확보

- 광역동장 기능 관련 개별법 개정

2. 區 중심의 개편 : 준자치구 모형

① 대안의 개요

- 일반구와 자치구의 중간형태인 준자치구로 전환하여 현재보다 구청을 행정기관으로서의 정체성을 높이고 권한을 강화하며 주민 참여를 확대하는 모형임
- 동사무소는 그대로 유지하고 구청장만 주민직선으로 선출하고 규칙 제정권을 부여함. 구청에 의회는 설치하지 않음
- 구청단위의 업무완결성을 높여 3계층으로 인한 혼란과 비효율을 방지하고 주민 참여를 확대하는 모형임

<표 4-1> 준 자치구제도 특징

구분	준 자치구 제도
법적 지위	市 하부행정기구로서 법인격 없음
특징	區는 市 하부기구라는 측면은 일반구와 동일함
기관 구성	구 의회 미구성 구청장 주민직선
시·구 조정	계서적 조정
입법권	규칙제정권
예산권	시의회 심의·의결
조세권	부과징수권 없음 (단, 시장의 권한위임에 의하여 부과징수권 행사 가능)

## ② 대안의 내용

- 명칭: 현재의 일반구와 외형은 동일 하므로 ‘區’로 명명
- 기구: 현재의 일반구와 유사하게 구성
  - 구청장(선출직), 부구청장 4급, 5-8개 과를 설치
- 기능 : 현재 일반구의 기능을 유지하되, 본청의 업무를 일부 수행하여 업무의 완결성을 높임
  - 구청장은 시장의 위임에 따라 제한적 권한을 보유하게 됨
  - 시와 구간 협의·조정기능을 강화하기 위한 행정협의회 설치·운영
    - ※ 행정협의회: 시장·구청장·구 출신 시의원으로 구성하여 시와 구 사이 또는 구과 구 사이에서 발생 가능한 갈등을 조정·해결하는 심의·의결기관으로 설치하여 이행력 확보
- 구 행정에 대한 주민참여 및 주민자치 확대
  - 주민이 직접 구청장을 선출하며, 구청장 자문기구인 구정협의회에 참여함으로써 주민을 위한 행정운영에 기여
    - ※ 구정협의회: 규칙안·예산안을 사전심의하고, 주요 구정계획 자문 등 권한 보유
  - 동 단위 주민자치기구의 역할을 강화하여 공동체가 직면한 문제를 스스로 처리하도록 하고, 구의 행정적 지원 확대
- 규모 및 정원 : 최소한 현재의 일반구 규모

## ③ 장단점 분석

구 분	내 용
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구 단위의 업무의 완결성을 높이고 주민의 정체성 및 민주성 강화</li> <li>○ 100만 이상 대도시의 경우 광역시와의 형평성 확보(광역시가 준자치구제를 실시할 경우)</li> </ul>
단 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구청장 직선 등으로 인한 행정의 비효율 초래</li> <li>○ 구청과 본청간의 갈등 우려</li> </ul>

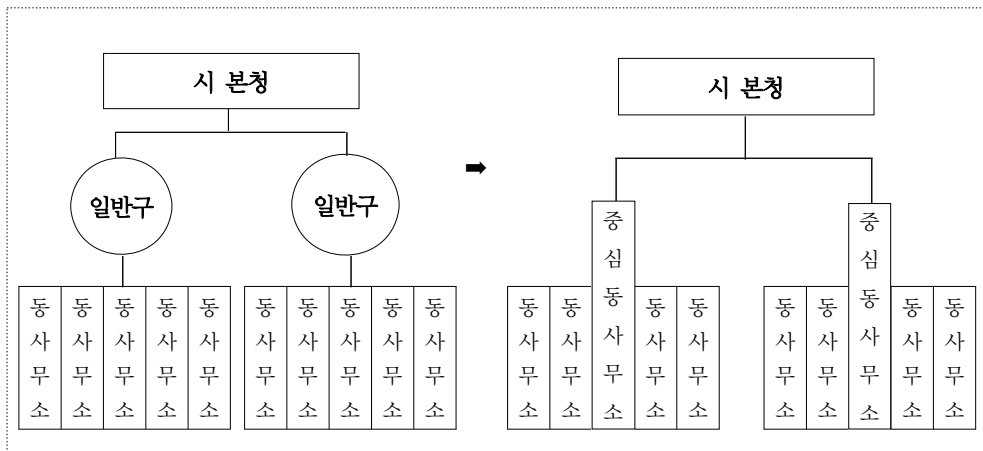
### 3. 中間 형태의 개편 : 중심동 모형

#### ① 대안의 개요

- 5개 내외의 일반동 중에서 규모가 가장 크고 접근성이 좋은 1개의 동을 중심동으로 설치하여, 기존의 일반구의 기능을 부여함
- 중심동을 제외한 나머지 동은 기존의 洞 체제를 그대로 유지함

〈현행 일반구제〉

〈중심동 型〉



#### ② 대안의 내용

- (중심동의 기능) 중심동은 일반적인 洞의 기능과 관할 하에 있는 동의 인사·예산·계약 등 행정기관 내부의 총괄·조정 기능을 담당 혹은 동의 총괄 조정 기능 이외에 일부 사업집행기능 부여 가능
  - － 일반동은 기존의 기능과 동일
- (중심동의 기구) 중심동에는 일반구의 구청장 직급인 4급 동장과 보조기관인 5급 과장을 둠
  - － 일반동의 동장은 현행 그대로 5급으로 유지

- (중심동의 정원) 기능배분을 고려하여 자치단체가 자율적으로 배치
- 중심동과 일반동의 규모
  - 가급적 현재의 동규모는 유지하되, 필요시 인구 2만명 미만의 동은 통폐합
  - 중심동은 규모와 접근성 등을 고려하여 설정
    - ※ 주변동과 통합한 동의 경우 중심동 지위에 대한 우선권 부여

### ③ 장단점 분석

구 분	내 용
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정계층 축소로 인한 효율성 제고</li> <li>○ 내부 기능 조정으로 주민혼란 최소화</li> </ul>
단 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중심동 설정시 일반동과 갈등 예상               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중심동과 일반동간 예산배분의 형평성 논란</li> <li>- 중심동에 대한 행재정적 배려에 따른 격차발생</li> <li>- 일반동 민간단체 위상 불안</li> </ul> </li> <li>○ 구청 기능의 중심동 이전에 따른 주민 혼란 잔존</li> <li>○ 중심동과 일반동간 관계 설정 어려움               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지도감독관계 혹은 수평관계 등에 의해 행정간 갈등 야기</li> <li>- 시와 중심동간 관계 설정에 따라서 일반동의 위상 재정립해야 하는 모순</li> </ul> </li> </ul>

### ④ 대안(모형)적용 예시 : 용인시

#### ㉠ 중심동 구분(예시)

- 선별 기준
  - 현 구청별 1- 2개 선별
    - 처인구의 경우, 읍면과 동의 업무 차이가 있고, 현재 4개 동 만을 대상으로 하는 중심동의 설정이 불필요하다고 인지할 수 있지만 이곳은 과거 용인시청 입지지역으로 행정중심지역 기준에 부합되는 바 중심동 설정이 가능

- 기흥구와 수지구의 경우, 고속도로, 교통중심, 국도 42번 도로, 구청 입지지역 등을 고려하여 1-2개 중심동 설정 가능
- 중심동 설정 시 동간 통합을 전제로 하거나 아니면 현재 중심지역 역할이 가능한 동을 중심으로 선정 가능
- 중심동 취지상 통합이 아닌 중심지 역할에 충족하는 현 동에서 선별

○ 구분의 실제

구 (3구)	읍면동 (1읍6면4동)	인구 (896,044)	면적 (591.34)	중심동			
				개수	개수 기준	지역선정	지역기준
치인구	1읍6면4동	209,200	467.58				
	포곡읍	32,283	41.74	시 출장소			
	모현면	22,403	50.37				
	남사면	7,307	58.63				
	이동면	20,577	75.65				
	원삼면	7,808	60.21				
	백암면	9,338	65.72				
	양지면	15,091	57.67				
	중앙동	24,385	7.98	1개 중심동	중앙동	-과거 용인 시청 입지지역으로 행정 중심지	
	역삼동	23,162	12.46				
	유림동	32,732	13.62				
동부동	14,114	23.53					
기흥구	11동	368,722	81.67				
	신갈동	34,091	4.84	1개 중심동의 경우	행정중심지역	구갈동	현 기흥구청 입지지역
	영덕동	38,429	9.56				
	구갈동	27,327	4.21				
	상갈동	46,141	12.15	2개 중심동의 경우	고속도로 보다는 국도 42번을 중심으로 한 남북 중심동 설정 바람직	구갈동 (북측)	보라지구 개발 및 지방도315호에 의한 서측 기흥동 등 연계
	기흥동	19,079	11.69				
	서농동	13,310	4.23				
	구성동	37,634	6.91				
	마북동	30,629	5.39				
	보정동	33,621	6.82				
	동백동	64,921	10.35				
상하동	23,540	5.52					



구 (3구)	읍면동 (1읍6면24동)	인구 (896,044)	면적 (591.34)	중심동			
				개수	개수 기준	지역선정	지역기준
수 지 구	9동	318,122	42.09	1개 중심동	면적이 적고, 동측에 중심 시가지 형성 및 인구이동 과다	풍덕춘동	동서간 중심지역
	풍덕천1동	35,317	1.93				
	풍덕천2동	39,077	1.47				
	신봉동	31,202	6.70				
	죽전1동	59,512	3.09				
	죽전2동	20,024	2.43				
	동천동	33,114	16.60				
	상현1동	36,355	2.96				
	상현2동	32,311	1.97				
	성북동	31,210	4.94				

#### ⑥ 기능 재배분 : 본청-광역동 간

##### ○ 중심동 기능배분

- 1안 : 현행 동의 기능에 관할 하에 있는 동의 인사·예산·계약 등 행정기관 내부의 총괄·조정 기능을 담당
- 2안 : 1안 기능 이외에 일부 사업집행기능 부여 가능 (광역동의 기능을 유지)
- 대안의 장단점
  - 1안 : 중심동의 설치의 배경은 구청을 폐지하는 것을 전제로 하는 바, 구청 폐지 후 중심동의 기능을 인사/예산/계약 등에 한정하고 사업기능을 배제한다면 시청의 기능이 대폭 확충되어 중앙집권성을 갖게 됨은 물론 주민이 시청을 방문해야 하는 불편 등 주민접근성과 주민편리성에서 문제가 발생하게 됨
  - 2안 : 중심동에 사업집행기능을 부여할 경우, 구청의 모든 집행기능을 그대로 부여하면 구청 수의 증가로 개편효과를 거둘 수 없고, 일부 구청 기능(광역동의 2안 중 일부기능이양안)을 이관하여 일반동과 지도감독적 관계를 가지게 되면 주민 접근성 및 행정효율성을 동시에 확

보할 수 있을 것임

－ 대안의 선택

- 구청의 일부 기능만을 중심동에 부여하고, 중심동과 일반동의 관계를 현재의 구청과 일반동간의 관계를 그대로 유지하는 것이 바람직
- 결국 중심동 기능은 기관유지+민원+사업집행기능(일부 : 광역동의 일부기능이양안)으로 하고, 일반동에 대한 지도감독 기능 보유

구청의 자치행·재정기능, 생활민원기능, 사회복지기능, 산업환경기능, 건설도시기능, 건축기능의 광역동으로 이관 후 현 동 기능(기관유지기능, 민원관리기능, 민방위기능, 주민자치센터지원기능, 세무기능, 산업환경기능, 주민지원기능, 주민자치기능, 사회복지기능, 청사관리기능)과 융합

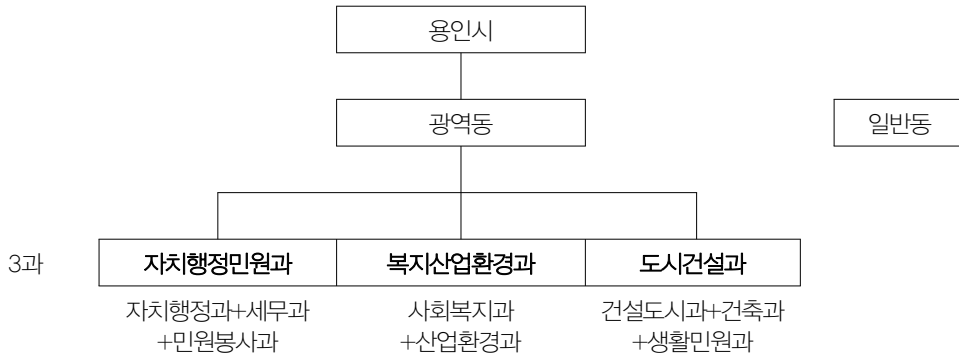
○ 구청에서 시청으로 이관될 기능

- － 현 구청에서 중심동으로 이관될 기능 : 행정기구 및 정원조례/규칙에 준거한 분장사무 중심 판별(용인시 공무원 조사 결과) → 538 사무 중 325 사무 조정 (61.0%)
- － 단 잉여인력(중심동으로 이관된 인력 제외한 모든 인력)의 시청이관 필요

◎ 조직 재설계

○ 중심동의 경우

- － 시 본청 : 변동없음
- － 구청 : 폐지
- － 중심동 : 광역동과 동일, 단 광역동의 4과 안 보다는 3과 안 선택 → 용인시의 경우 현재 3구청이 3-4개 중심동으로 전환되기 때문임



④ 정원 조정 :

- 시 본청 : 구+중심동 통합 후 구청 잉여인력 이관으로 증가
- 중심동 : 구 일부 기능+동 기능 통합 후 인력 증가
- 일반동 : 변동 없음
- 인력배분
  - 중심동 배치 인력 추산
  - 중심동 평균 필요인력 + 현 동인력 (중복인력 제외)
    - 구청 기능의 시 본청 이관에 의한 인력 추산

	구본청*	현 동 공무원수	광역동	광역동당 평균공무원수 (2인:분장사무)*	중심동				구청 잔여인력 (시청이관 인력)
					중심동	현 동평균 인력	중심동 부족인력 ***	중심동 인력 합계	
처지구	203	읍면동(177) 읍면:135 동: 42	1	44(44)	중앙동	12	-32	44	171
기흥구	189	123	4	48(192)	구갈동 기흥동	12 12	-36 (-72)	48 (96)	153 (117)
수지구	171	104	3	56(168)	풍덕천1동	12	-44	56	127
합(평균)	563	269	8	49(404)			-112 (-148)	148 (196)	451 (415)

\* 구 보건인력 제외

\*\* 현 구청의 분장사무 수 538개 중 325개가 이양되는 것으로 추정됨에 따라, 그 비중을 61.0%로 보고 환산한 것임

\*\*\* 광역동 평균공무원수 - 현 동 평균인력 = 구청에서 중심동으로 이관될 인력

○ 직급조정  
 - 현 직급

	구/동수	현 구청장/ 과장/동장 (4/5/5급)	중심동		잔여인력			비고
			중심동	동장/과장 (4/5급)*	중심동 (4/5급)	일반동 (5급)	최종 (4/5급)	
척인구	1/4	1명/8명/4명	1	1명/3명	0/-9	+3	0/-6	
기흥구	1/11	1명/8명/11명	2	2명/6명	+1/-13	+9	+1/-4	
수지구	1/9	1명/8명/9명	1	1명/3명	0/-14	+8	0/-6	
합(평균)	3/24	3명/24명/24명 (51명)	4	4명/12명 (16명)	+1/-36	+20	+1/-16	-광역동의 경우와 유사한 5급 직위 감축 및 시본청 이관으로 일부 반발 예상

\* : 1중심동 당 3과 설치

⑤ 대안 도입에 필요한 제도개선 사항

- 사무위임조례/규칙 : 위임사무 개정
- 행정기구 및 정원 조례/시행규칙 : 기구, 정원, 분장사무 개정
- 지방자치단체의행정기구와정원에관한규정 : 광역동 체제 하의 시에 대한 예외규정 확보
- 중심동장 기능 관련 개별법 개정

4. 기존 일반구 제도 보완

① 대안의 개요

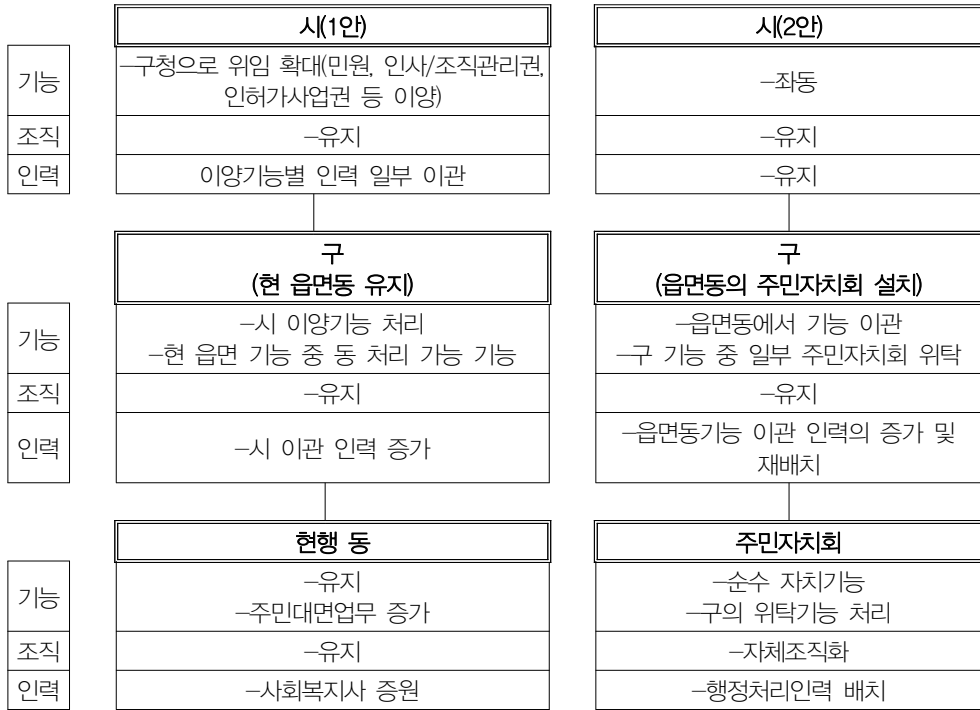
- 현재의 일반구제를 유지하고 문제점을 보완하는 것임
  - 창원시의 비교분석과 용인시의 진단분석을 통해 도출된 문제점을 보완하는 형태로 설계

## ○ 방향

- 행정 효율성 향상을 중심으로 구청의 기능을 보완하고, 주민 편의성을 중심으로 동사무소를 개편함
- 區
  - 구청자체의 업무의 완결성을 보강함
  - 인·허가 등의 단순 민원업무에 대한 구청자체의 완결성을 보완함
- 洞
  - 현행 일반구 제도의 보완을 위해서는 洞 기능의 전환도 함께 추진
  - 동사무소는 주민참여와 최초 민원제기의 창구 역할을 중심으로 개편
  - 지방행정체제개편특별법에 의한 주민자치회 설치 고려 개편
  - 분동 기준의 강화를 통한 인력증가 요인 억제

## ② 대안의 내용

- 일반구와 동사무소의 명칭은 그대로 유지함
- 대안의 형태
  - 특별법에 따라 구 단위에 현행 동 유지시 혹은 현행 동 인력 미배치 후 주민자치회 설치시로 대별
  - 대안별 기능, 조직, 인력의 변화 내용 : 아래 표 참조



### ③ 장단점 분석

구 분	내 용
장 점	현재 일반구를 유지하고 기능과 조직의 조정으로 개편 용이 구청과 동사무소의 기능을 보다 명확화하여 주민 편의 제고
단 점	구청기능 확대에 따라 정원 증가 초래 우려 본청과 동사무소의 기존 업무 축소에 대한 현실적 어려움

### ④ 대안(모형)적용 예시 : 용인시

#### ㉠ 1안

- 기능 재배분 : 본청-일반구-읍면동 간
- 시 -구 간 기능 재배분

- 시 기능의 구 위임 확대
- 방향 : 민원기능, 인사/조직 등 기관유지기능, 인허가사업기능, 지도감독 기능, 지역경제 및 산업 등 지역개발기능 위임 확대

구분	사무
인사조직기능	- 6급이하 승진, 전보(읍면동 보직부여 포함)
민원기능	- 민간협력기능
지도감독기능	- 위생지도 - 건축지도
사업집행기능	- 체육시설관리(1억원 2억원) - 경노당 신축관리(1천만원 3천만원) - 공장등록/사후관리/변경/취소(500㎡미만 500㎡이상) - 개발행위 허가/토지형질변경( 5,000㎡제외 5,000㎡포함) - 기존건축물유지관리(6층이하 2천㎡이하 이상) - 도로개설/보상(폭12m이하 이상) - 일자리센터 - 재활용 등

○ 구 - 동간 기능 재배분

- 구 기능의 동 위임 확대
- 방향
  - 1안 : 주민대면업무의 위임 확대
  - 2안 : 현재 읍면에서 처리하는 기능(생활민원/행정)을 동으로 위임 확대

구분	사무		
현 동 처리기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기획조정 : 동소관업무, 감사 대응</li> <li>- 총무 : 공인관리, 시설물관리, 문서수발, 보안관리</li> <li>- 주민자치 : 통발장위해측, 통리반 구역조정/수당/회의관리, 반사회 운영.</li> <li>- 예산 : 편성요구, 추경예산제출, 예산및자금배정요구</li> <li>- 세정 : 납세완납증명, 독촉방교부, 체납액 징수</li> <li>- 민원 : 주민등록, 인감, 전입전출, 제증명, 출생/사망신고, 가족관계등록</li> <li>- 통계 : 가족통계</li> <li>- 산업 : 대형폐기물처리신청,자동차미소유사실 확인, 주택철거별실사실 확인 등</li> <li>- 생활지원 : 국민기초수급자관리, 복지급여지급자료 생성, 부정수급자발 굴, 차상위신청사접수 및 급여지급, 의료급여증 및 대상자 확인접수, 저소득경로연금신청 등, 경로당관리, 노인복지시설 입소 및 실태조사 등</li> <li>- 민방위 : 편입신고, 교육훈련유예, 거주지이동신고, 민방위협의회의운영, 민방위비상소집훈련, 민방위시설장비관리, 민방위대 동원 및 훈련, 주민신고망관리, 동원대상거주지이동신고 등</li> <li>- 재난 : 지해이민민발생보고</li> <li>- 농업 : 농업재해발생신고</li> </ul>		
구의 주민대면업무 위임	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회복지관련 조사</li> </ul>		
읍면 처리 기능 위임	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center; vertical-align: middle;">                 총무 주민생활지원 민원 산업개발             </td> <td style="padding-left: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소관업무기획조정 - 의전의식행사 - 인사/복무/공인/선거/통계</li> <li>- 공보, 재산, 사회진흥, 체육청소년 - 지방세부과 및 징수</li> <li>- 국공유재산관리 - 국세위탁징수</li> <li>- 주민등록, 인감, 전입전출, 제증명 - 가족관계등록, 범죄자관리</li> <li>- 민방위업무 - 주민복지시책 수립추진 - 매화장 인가</li> <li>- 부녀,아동,유아,청소년 - 청소행정 - 농업, 축산, 수렵</li> <li>- 지역경제 - 도로관리, 지역개발 - 재난방재 - 농촌주택개발</li> <li>- 새마을사업 - 옥외광고물 - 접도구역관리, 교량, 하수도, 하천</li> <li>- 이륜차업무(읍의 경우) - 복지대상자 사례관리</li> <li>- 사회복지 관련 조사 - 경로당 관리 및 실태파악</li> </ul> </td> </tr> </table>	총무 주민생활지원 민원 산업개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소관업무기획조정 - 의전의식행사 - 인사/복무/공인/선거/통계</li> <li>- 공보, 재산, 사회진흥, 체육청소년 - 지방세부과 및 징수</li> <li>- 국공유재산관리 - 국세위탁징수</li> <li>- 주민등록, 인감, 전입전출, 제증명 - 가족관계등록, 범죄자관리</li> <li>- 민방위업무 - 주민복지시책 수립추진 - 매화장 인가</li> <li>- 부녀,아동,유아,청소년 - 청소행정 - 농업, 축산, 수렵</li> <li>- 지역경제 - 도로관리, 지역개발 - 재난방재 - 농촌주택개발</li> <li>- 새마을사업 - 옥외광고물 - 접도구역관리, 교량, 하수도, 하천</li> <li>- 이륜차업무(읍의 경우) - 복지대상자 사례관리</li> <li>- 사회복지 관련 조사 - 경로당 관리 및 실태파악</li> </ul>
총무 주민생활지원 민원 산업개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소관업무기획조정 - 의전의식행사 - 인사/복무/공인/선거/통계</li> <li>- 공보, 재산, 사회진흥, 체육청소년 - 지방세부과 및 징수</li> <li>- 국공유재산관리 - 국세위탁징수</li> <li>- 주민등록, 인감, 전입전출, 제증명 - 가족관계등록, 범죄자관리</li> <li>- 민방위업무 - 주민복지시책 수립추진 - 매화장 인가</li> <li>- 부녀,아동,유아,청소년 - 청소행정 - 농업, 축산, 수렵</li> <li>- 지역경제 - 도로관리, 지역개발 - 재난방재 - 농촌주택개발</li> <li>- 새마을사업 - 옥외광고물 - 접도구역관리, 교량, 하수도, 하천</li> <li>- 이륜차업무(읍의 경우) - 복지대상자 사례관리</li> <li>- 사회복지 관련 조사 - 경로당 관리 및 실태파악</li> </ul>		

□ 조직 재설계

○ 시 -구 간 기구 조정

－ 시 조직의 현행 유지

○ 구 - 동간 기구 조정

－ 구 조직의 현행 유지

○ 동 기구 조정



- 구의 생활민원/행정기능 및 읍면 기능의 동 기능화의 경우
- 동 조직의 경우, 현재의 읍면 행정기구처럼, 총무담당, 주민생활담당, 민원담당, 산업개발담당으로 확대

□ 정원 조정

○ 시 -구 간 인력조정

- 시 정원의 경우 민원기능, 인사/조직 등 기관유지기능, 인허가사업기능, 지역경제 및 산업 등 지역개발기능 위임에 따른 소수 인력 구 배치

○ 구 - 동간 인력조정

- 구 정원의 경우 생활민원/행정기능, 주민대면기능, 읍면기능의 동 이양에 의한 인력 동 배치
- 동 정원의 경우, 대민행정구현에 따른 인력 증원, 특히 사회복지사의 증원
- 총무담당, 주민생활담당, 민원담당, 산업개발담당으로 재편된 기구에 부합되는 인력 증원 → 현 동 인력에 10명 수준의 증원 배치

⑥ 2안

□ 기능 재배분 : 본청-일반구-읍면동 간

○ 시 -구 간 기능 재배분

- 시 기능의 구 위임 확대 : 1안과 동일
- 방향 : 민원기능, 인사/조직 등 기관유지기능, 인허가사업기능, 지도감독 기능, 지역경제 및 산업 등 지역개발기능 위임 확대

○ 구 - 주민자치회 설치의 기능 재배분

- 현 읍면동 기능 및 인력의 구청으로 이관
- 현 읍면동 기능 중 일부 기능의 주민자치회 위탁관리 수행

〈 『주민자치회』 위탁 사무 (예시) 〉

- 민원발급
  - 주민등록 : 전입신고, 등·초본 교부 등
  - 인 감 : 인감신고, 인감증명발급 등
  - 호 적 : 출생·사망신고, 등·초본 교부 등
  - FAX민원 : 각종 등·초본, 공장등록증명 등 215종
- 사회복지 : 생활보호, 노인·부녀·장애인복지 등
- 민 방 위 : 민방위신고, 편성 관리, 주민신고망 등
- 재난관리 : 재난순찰, 사고발생 초동 보고 등
- 행정정보 : 행정·취업정보 등 일상생활 관련 정보 안내

□ 조직 재설계

- 시 -구 간 기구 조정
  - 시 조직의 현행 유지
  - 구 조직의 현행 유지
- 구 - 주민자치회 기구조정
  - 주민자치회 설치의 경우에도 기구 변동 없음 (읍면동의 기능 이관에도 불구하고 기존 구 기능과의 연계성 확보)
  - 주민자치회 기구 예시

사무국	구성
고문/위원	- 고문 - 전문위원
임원	- 회장, 부회장, 서기, 회계, 감사 - 조장/블럭장 - 분야별 부장

□ 정원 조정

- 시 -구 간 인력조정
  - 시 정원의 경우 민원기능, 인사/조직 등 기관유지기능, 인허가사업기능, 지역경제 및 산업 등 지역개발기능 위임에 따른 소수 인력 구 배치

- 읍면동 인력의 구청 이관으로 증가
- 구 - 주민자치회 인력조정
  - 읍면동 인력의 구청 이관으로 주민자치회 인력은 공무원이 아닌 민간인 신분의 인력으로 구성
  - 유급직원의 소수 배치 및 자원봉사자로 인력구성

#### ⑤ 대안 도입에 필요한 제도개선 사항

- 사무위임조례/규칙 : 위임사무 개정
- 행정기구 및 정원 조례/시행규칙 : 기구, 정원, 분장사무 개정
- 지방자치단체의행정기구와정원에관한규정 : 읍면동 폐지에 따른 기구 인력 변화
- 지방자치법 : 읍면동 관련 규정 개정
- 지방재정 관련법 : 읍면동 관련 지방교부세 등 재원산출 방법 개정

### 제4절 대도시 일반구제 개선 대안에 대한 선호도 조사결과

- 일반구제의 보완개선과 광역동 모형 선호
  - 중심동제 모형의 경우는 찬성하는 의견을 표시한 사람이 없었으며, 준자치구제의 경우에는 의견이 대립됨
  - 준자치구제는 공무원들은 대부분 반대하는 반면 주민들은 일부 찬성하는 측면도 있었음

<표 4-2> 대안별 선호도 조사결과

방안	찬반	이 유	구분	
광역 동 모형	찬	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대동제를 확대하여 주민들이 동에서 일어난 민원은 동에서 바로바로 처리...(공무원)</li> <li>○ 동의기능을 보강하여 구에 버금가는 동을 만들어야 한다(공무원)</li> <li>○ 대동제를 확대하여 주민들이 시청을 굳이 안가도 민원들이 해결될 수 있게끔 하는 것이 좋다(공무원)</li> <li>○ 통합이전에 대동제가 편하고 좋았다(주민)</li> </ul>	창원시	
		성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동사무소에서 구청일을 위임받아하면 구청의 필요성이 줄어든다 - 꽃을 하나심어도 어디에 심을지 동에서 더 잘 안다(공무원)</li> <li>○ 면적이 작아서 시청에 쉽게 접근할 수 있다면 대동제가 좋다(공무원)</li> <li>○ 시민을 위해서는 좋은 제도이지만 공무원에게는 별로인 것 같다(공무원)</li> <li>○ 구청이 없어지므로 시민의 입장에서는 비용을 줄일 수 있을 것 같아 좋다(주민)</li> <li>○ 읍면에는 구청이 없어 큰 민원을 보기가 불편하다. 광역동제를 처인구에 적용하여 주민들이 근처에서 민원을 해결 했으면(공무원)</li> <li>○ 생활권을 중심으로 구역을 설정하므로 참 좋은 제도다(주민)</li> <li>○ 인터넷과 교통이 발달했는데 구청과 동이 중복으로 있을 필요가 없다(주민)</li> </ul>	용인시
	반	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동에서 구청업무까지 수반해서 보면 오히려 더 혼잡성만 가중할 것 같다(주민)</li> </ul>	창원시	
		대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 광역동제는 불합리한 제도이다. 3계층에서 2계층으로 간다면 큰 혼란이 예상된다. 구를 없앤다면 시청에 업무가 과중될 것이다. 구를 없애면 구의 공무원들이 시청이나 동사무소로 간다는 것인데 인력이 적절히 배분 될 것이냐의 문제가 또 생긴다(공무원)</li> <li>○ 구청이 없어지면 그 기능을 동사무소에 넘겨 준다는 것인데, 지적, 건설, 도시 쪽일을 동사무소에 권한을 넘겨주는게 과연 잘 될 지 의문이다(공무원)</li> </ul>	용인시
	준자 치구 모형	찬성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구청의 권한이 현재보다는 더 커져야 한다(공무원)</li> <li>○ 구청의 권한이나 위신이 더 올라가야 한다(공무원)</li> </ul>	창원시
			<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민들의 편의성, 접근성도 보장 할 수 있고 구청의 민주성이 강화 될 수 있다고 본다(공무원)</li> <li>○ 구청별로 성격이 다르다. 수지구 같은 경우는 준자치제가 잘 운영 될 수 있다고 본다(공무원)</li> <li>○ 의원을 뽑는 건 반대지만, 구청장을 뽑는 것은 찬성이다(주민)</li> <li>○ 준자치구에 찬성이다. 다만 구청장은 정당소속이 아니어야 한다(주민)</li> </ul>	용인시
반대		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시장과 구청장의 권력다툼이 생길 것 같아 바람직 하지 않다(공무원)</li> <li>○ 주민이 선출하는 단체장이 많을 필요가 없다. 선출된 단체장은 주민을 위해서 업무를 수행해야 할텐데, 사업진행이 잘 될지 모르겠다. 만약 기흥구와 처인구지역에 걸쳐 있는 사업을 진행 할 때에는 각 구청장 끼리 협의 조정하고 주민간 마찰이 생길 수 도 있고, 비용이 많이 발생할 듯 하다. 또한 의회 없는 민선을 뽑는 것 폐해가 생길 듯 하다. 현재 용인시 제정이 충분하</li> </ul>	용인시	

방안	찬반	이 유	구분
		<p>지 않다. 다른 도시들도 그렇다. 재정이 충분하지 않은 상태에서 구청장까지 선출직이면 재원 배분이 어려울 듯하다. 지금도 자치자립 못하는 상태에서 선출직은 재정을 더 어렵게 만들 것이다. (공무원)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현재 시장님이 선출직이기 때문에 나타나는 행정상의 어려운 부분들이 있다. 그런데 구청장도 선출직으로 한다면 그러한 어려움이 똑같이 나타날 수 있다. (공약 사업들...) 또, 현재도 수지구 구청장님의 힘이 다른 구청장님 보다 세다고 할 수 있는데, 선출직 구청장이 된다면 글썽.. 문제가 생길 것 같다 (공무원)</li> <li>○ 민선의 폐해가 많다고 생각한다(공무원)</li> <li>○ 준자치구제는 바람직하지 않다고 여긴다. 구의 기능이 커져서 동사무소의 역할이 줄어들면 주민들이 불편할 것이다.(공무원)</li> <li>○ 준자치구제는 반대다. 일단 선거를 한다는 거 자체가 비용을 많이 수반한다. 만약 선거가 잘못됐을 경우에는 선거를 다시 해야한다. 소단위에서 선거를 한다는건 예산의 낭비가 있을 듯 하다. 또한 구청장이 선출직이라면 업무를 볼 때 아무래도 여러 눈치를 봐야할 것 같다(공무원)</li> <li>○ 선출직이면 시장과 구청장의 당이 다를 시 큰 문제가 생길 것이다. 물론 선출직이면 민주성이 강화되어 주민들의 요구가 잘 수렴되고 좋은 측면도 있다. 하지만 행정상 효율성과 형평성 측면에서 본다면 문제가 생길 것이다. 구청장까지 선출직이면 너무 정치적이거 같고, 시장과 구청장 2중적인 선출직을 만들 필요가 없다(공무원)</li> <li>○ 준자치구제도 별로다. 용인시에서 구청장을 주민이 직접 뽑는다는건 선심성 행정이 넘쳐날 거 같다. 구청장은 공무원이 하는게 더 낫다(주민)</li> </ul>	
중심 동 모형	반대	○ 중심동제 모형은 이상한 형태다(주민 2명)	창원시
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중심동제는 조직운영상 안맞는 제도다. 중심동과 하부동이 존재한다는 것인데, 그럼 중심동의 동장은 4급 정도를 줘야 할테고, 하부동의 동장은 5급 정도를 줘야 할 것이다. 이 자체도 이상하고 동장이 동장을 관리한다는 것은 지취체계에 안맞는다. 서로의 권한배분도 이상할 뿐만아니라, 일반 시민들도 동간의 차이를 인지 못할 거 같다. 구청과 동사무소의 개념은 주민들이 어느 정도 구분한다. 하지만 중심동과 하부동은 구분하기 어려울거 같다.(공무원)</li> <li>○ 중심동제는 가장 별로인거 같다. 이 제도는 일단 똑같은 동사무소인데 어디선 구청업무를 보고 어디선 구청업무를 안본다는 게 이상하다. 주민들에게 큰 혼란을 야기시킬 뿐 아니라, 직원들도 헷갈릴 거 같다. 업무분장도 애매 모호 할거 같다.(공무원)</li> <li>○ 중심동제는 실시하게 되면 결국 중심동이 다시 구가 되는 현상이 발생할 듯 하다. 중심동이 구역활을 한다는 것이 이상하다. 위계에 논란이 될 소지가 있다(공무원)</li> <li>○ 중심동제도는 이상한제도다. 여차피 외곽에 있는 동을 중심으로 지정할 수 없을 테고 중앙에 있는 동을 중심으로 지정할텐데 그럴 바에는 구가 있는 게 낫다. 또한 같은 동끼리 누구는 상사고 누구는 부하라는게 명령체계에 혼선이 빚을 것 같다(공무원)</li> </ul>	용인시

방안	찬반	이유	구분
일반 구제 개선 형	찬	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 창원시의 면적이 너무 넓어져서 시청 한곡만 두기에는 접근성이나 업무량이 과중하다(공무원)</li> <li>○ 현재의 제도가 이미 대동제를 포함하고 있으므로 현재가 좋다(주민)</li> <li>○ 창원시는 대동제가 아주 성공적이다 지금도 일반구와 대동제가 함께 있다(주민)</li> <li>○ 마산과 진해도 대동제를 통해 동을 합치고 구청을 유지해야한다(주민)</li> </ul>	창원시
	성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현 제도를 유지하면서 권한배분조정 필요                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장의 권한을 구청장에게로 구청장의 권한을 동사무소로 내려보내는 조정이 필요(공무원)</li> </ul> </li> <li>○ 일반구를 유지하고, 용인시의 경우 인구가 90만이므로 구청이 하나더 생겨야한다. 그런 자율성을 시가 가져야한다(공무원)</li> <li>○ 현재의 제도를 유지하고 권한이나 인력을 조금만 더 명확히 해주었으면 좋겠다.(공무원)</li> <li>○ 현 제도를 보완하는 것이 좋다. 다른 안은 현실성이 떨어진다(주민)</li> </ul>	용인시

### 제5절 대도시 일반구제 개선 대안 적용의 차별화

- 전술한 바와 같이 현행의 인구 50만 이상 시의 하부행정기관의 한계를 개편하기 위한 대안으로 4개의 모형을 제시하고 있음
  - 그러나 제시한 4개의 모형은 인구 50만 이상의 시가 보유하고 있는 기본적인 특성에 따라 그 효용성이 달라질 개연성이 높음
- 인구 50만 이상 시의 기본적 특성을 고려하면서 하부행정기관의 설치목적 효율적으로 달성하기 위해서는 다음과 같은 적용 차별화를 도모하는 것이 타당함
  - 인구 50만이상이나 100만미만 자치단체의 경우에는 광역동제를 실시
  - 인구 100만을 넘은 경우는 준자치구제를 실시할 수 있는 선택권을 부여
  - 인구 100만 미만의 도시가 100만을 초과하면서 준자치구제를 실시할 경우에는 광역동 중 가장 큰 규모의 중심동이 구청의 역할을 하도록 함

## 제6절 대도시 일반구제 개선 대안 실행을 위한 제도개선 방안

## 1. 관련 법령개정

## ○ 개정 필요성

- 대도시 일반구제<sup>6)</sup> 개선 대안으로 제시된 것 중 광역동과 중심동제의 경우 동장이 기존의 구청장 권한의 일부 또는 전부를 위임받아 수행하여야 됨
- 따라서 법령에 ‘자치구가 아닌 구’의 구청장의 권한으로 규정된 부분은 관련부처의 검토를 거쳐 ‘동장(광역동 또는 중심동)’에게도 권한이 부여될 수 있도록 개정필요

## ○ 대상 법령

- 예시
  - 건축법 제82조는 권한의 일부를 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라 구청장(자치구가 아닌 구의 구청장을 말한다)·동장·읍장 또는 면장에게 위임할 수 있다’고 규정하고 있으며, 동법 시행령 제117조는 구청장(자치구가 아닌 구의 구청장을 포함한다)에게 위임할 수 있는 권한의 범위를 6층 이하로서 연면적 2천 제곱미터 이하인 건축물의 건축대수 선 및 용도변경과 기존 건축물 연면적의 10분의 3 미만의 범위에서 하는 증축에 관한 권한으로 규정하고 있음
  - 따라서 광역동이나 중심동제를 시행할 경우 이러한 권한을 광역동의 동장이 시행할 수 있도록 개정이 필요함
- 대상 법령(총 25개)

6) 인구 50만 이상 대도시 관련 지방자치법 상의 규정을 보면, 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고(지방자치법 제3조), 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있으며(동법 제10조), 인구 50만 이상의 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있음(동법 제175조)

- 건축법 및 동법 건축법시행령, 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 시행령, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령, 공직선거관리규칙, 기업도시개발특별법시행령, 농어촌정비법 시행규칙, 농지법시행령, 도로교통법시행규칙, 도로명주소대장 규칙, 도로명주소법시행령, 부동산등기법, 선거관리 위원회 법 시행규칙, 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법 시행령, 자전거이용활성화에 관한법률, 정치자금법, 주민등록법 및 동법 시행령, 주민투표관리규칙, 지방공무원 징계 및 소청규정, 지방세특례제한법 시행령, 지방자치단체 예산 성과금 운영규칙, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 출입국관리법, 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 및 동법 시행령 등 총 25개 법령

## 2. 기구 및 정원규정 개정

### ○ 개정 필요성

- 광역동이나 중심동제를 시행하기 위해서는 동 단위 조직에 과를 설치할 수 있는 근거규정 마련이 필요
- 현행 ‘지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정’에 따르면, 인구 7만 이상 읍·동의 경우에는 읍·동장을 4급 일반직 공무원으로 보할 수 있도록 하고 있으나 보조기관(5급)을 설치할 수는 없음

### ○ 개정 방향

- 광역동이나 중심동에 보조기관(5급 과장)을 설치할 수 있도록 ‘기구정원규정’을 개정
- 보조기관의 수와 인력 규모 등은 자치단체에서 자율적으로 추진



### 3. 기구 감축에 따른 인사적체 해소대책 수립

#### ○ 필요성

- 광역동과 중심동제를 시행할 경우에는 구청 폐지에 따른 불가피한 조직 및 상위직급 감축에 대한 대책이 필요함
- 특히 5급 직위의 감축은 해당 지방자치단체의 단기적인 승진적체현상을 심화시키는 결과를 초래하게 됨
- 이와 같은 기구감축에 따른 단기적인 잉여인력의 발생 및 승진적체는 해당 지방자치단체 공무원들의 강력한 반발을 유발하는 직접적인 원인이 될 수 있으므로, 이에 대한 사전적 해소대책이 수립될 필요가 있음
- 경기도 용인시의 경우 3개 구 중 읍면과 농촌지역으로 구성된 처인구를 제외한 기흥구와 수지구 지역을 광역동으로 전환하였을 경우, 4급은 4명이 증가하지만 5급은 12, 6급은 21명이 감축되게 됨

#### ○ 해소 방안

- 하나는 개편대안의 적용 탄력성을 확보하여 기구감축의 규모를 최소화하는 방법임
- 하나는 광역동의 보조기관 규모를 현행 일반구 체제의 수준을 감안하여 소폭의 감축을 단행하고, 장기적으로 기능통합 등을 통해 점차 감축규모를 확대하는 방안임
- 잉여인력의 적정해소를 위한 대책을 강구하는 것으로,
  - 우선, 명예퇴직 등 특별퇴직을 적극 권장하는 것으로 이의 실행을 위해서는 단기적으로 퇴직특별수당을 신설하여 지급하는 것이고, 잉여인력의 적정해소가 완료될 때까지 일정기간 해당 지방자치단체의 역점시책을 전담하는 TF를 구성하여 해당인력을 흡수하는 것임

#### 4. 대안별 형평성 확보를 위한 제도적 장치 필요

##### ○ 필요성

- 지방자치단체의 기구규모에 따라 중앙정부의 지원수준이 차등화될 경우, 지원수준이 높은 대안에 대한 지방자치단체의 선호가 편중될 개연성이 높음
- 현행 제도에서 지방자치단체의 기구규모에 따라 중앙정부의 지원수준이 차등화되는 대표적인 것은 총액인건비의 산정과 일반교부세의 산정임
  - ※ 총액인건비제는 인구와 면적 등과 더불어 지방자치단체의 하부행정기관의 규모를 산정 변수로 활용하고 있고,
  - ※ 일반교부세는 산정변수에 지방자치단체의 하부행정기관 규모가 포함되어 있음
- 이처럼 총액인건비제 및 일반교부세 산정변수로 지방자치단체의 하부행정기관 규모가 활용될 경우 광역동을 대안으로 채택하는 지방자치단체가 상대적 불이익을 받을 뿐만 아니라 가급적 광역동의 채택 및 활용을 회피할 개연성이 많음
- 따라서 전술한 대안 가운데 어느 것을 채택하더라도 중앙정부의 지원시책에서 상대적 불이익이 초래되지 않도록 하는 적절한 대책이 수립될 필요가 있음

##### ○ 선택 대안

- 하나는 총액인건비제와 일반교부세의 산정에서 하부행정기관의 규모를 활용변수에서 제외하는 것이고
- 다른 하나는 총액인건비제와 일반교부세의 산정에서 하부행정기관의 규모를 변수로 활용하되, 광역동 등을 채택하여 상대적으로 불이익을 받는 경우 보정조치를 통해 불이익을 보전해 주는 조치를 취하는 것임

&lt;표 4-3&gt; 형평성 확보방안

현행 제도	개선 방안
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 총액인건비 산정변수               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기획조정, 행재정, 문화체육관광, 보건복지, 산업경제, 방재, 의회, 읍면동 기능에 하부 행정기구 수의 변수적용</li> </ul> </li> <li>■ 일반교부세 산정변수               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 표준행정수요의 인건비 산정에 총액인건비가 변수로 적용</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1안 : 총액인건비 산정에서 하부행정기관의 수를 변수에서 제외</li> <li>■ 2안 : 총액인건비 산정에서 하부행정기관의 수를 변수로 적용하되, 불이익 단체는 보정</li> </ul>

## 참고문헌

- 공민배. (2001) 우리나라 지방행정계층 조정에 관한 연구: 창원시의 대동제 도입성과를 중심으로, 경희대학교 박사학위논문
- 김종순 (2004), 일본의 지방분권과 구조개혁특별구역제도. 「행정논총」, 42(4): 239~267.
- 박철식. (2001) 창원시 대동제의 개선 방안에 관한 연구, 창원대학교 석사학위논문
- 배응규. (2007). “도시계획·개발과정에서 주민참여시스템으로서 뉴욕시 커뮤니티 보드의 운영특성 및 시사점 연구”, [서울도시연구], 제8권 제2호, pp. 1-18.
- 오영균(2003), 대도시 ‘특정시’ 도입 추진 어떻게 볼 것인가?. 「한국정책지식센터 지방분권포럼 제12회 자료집」.
- 이규환·이종수(2004a), 대도시의 차등분권과 행정특례범위에 관한 연구. 「국토」, 100~113.
- 이승중.(1997). “미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제: 뉴욕시의 지역위원회(Community Board)를 중심으로”, [한국정치학회보], 제31권 제4호, pp.249-269.
- 이종수(2008). 영국 교구의 주민조직과 자치활동. 자치행정 통권 제238호
- 전국대도시시장협의회(2003), 「대도시행정체제 개편방안 연구」.
- 채원호·오영균(2003), 한국의 지정시제도 도입에 관한 연구: 일본의 특례도시제도가 주는 교훈. 「서울행정학회 하계학술대회 논문집」, 59~76.
- 최영출. (2008). 영국의 광역과제 대응을 위한 행정시스템. 한국지방자치학회 춘계학술대회 발표 논문

- 최영출. (2005). 외국의 단층자치단체 비교분석. 한국사회와 행정연구 16(3)
- 최진혁(2003), '특정시'제도 도입시 고려 사항: 프랑스 자치행정의 경험. 「한국 정책지식센터 지방분권포럼 제12회 자료집」.
- 한국지방행정연구원. (2008) 일반구-대동제의 비교연구
- 행정안전부 지방행정국(2009). 외국의 지방행정체제개편 자료. 내부자료
- Byrne, T(2000), Local Government in Britain. (London: Penguin Books.)
- DETR(2001), Supporting Strategic Service Delivery Partnerships in Local Government: A Research and Development Programme. (London: DETR)
- 新しい霞ヶ関を作る若手の会[2005] 『霞ヶ関構造改革-プロジェクトK』 東洋経済新報社°
- 佐々木信夫[2006] 『自治体をどう変えるか』 筑摩書房°
- 佐藤達郎[2003] 「構造改革特区構想 ビジネスモデルの宝庫を見捨てるな」 『毎日エコノミスト』 2003年3月4日号°
- 鈴木亘[2004] 「構造改革特区をどのように評価すべきか」 会計検査院 『会計検査研究』 30号°
- 並河信乃[2006] 『市民・自治体の政策実験—特区制度は活用できるか』 生活社°
- 並河信乃ほか[2007] 『構造改革特区は分権型社会を創るか』 東京市政調査会°
- 大阪市大都市制度研究会(2003), 「新たな大都市制度のあり方に關する報告」 (大阪市: 大都市制度研究会)
- 相模原市(2006), 「大都市制度の比較」.
- 西村務(2004), 市町村合併が都道府縣の機能に与える影響について.

神奈川県自治総合研究センター(1990), 「指定都市と縣」.

新川 達郎(2001), 地方分権改革と大都市制度の方向. 「都市問題研究」, 53(9): 28~38.

日本都市センター(2001), 「これからの大都市制度に関する調査研究報告書」  
(東京: 日本都市センター)

土岐 寛(2001), これからの大都市制度. 「都市問題研究」 53(9): 3~13.

横浜市行政区域審議會(1984), 「横浜市行政区の再編成に関する意見書」.

指定都市事務局(<http://www.siteitosi.jp>)

總務省Home Page

New York City Charter (July, 2004)

New York City Department of City Planning. (2006) New York City Population Projections by Age/Sex & Borough 2000-2030

NYC Profile" (PDF). New York City Department of City Planning. <http://home2.nyc.gov/html/dcp/pdf/lucds/nycprofile.pdf>. Retrieved 2008-05-22.

The Borough of Bronx (2008). Community District Needs: The Bronx, Fiscal Year 2010

New York City Council: <http://council.nyc.gov/html/home/home.shtml>

New York City Government (Department of City Planning):

<http://www.nyc.gov/html/dcp/html/lucds/cdstart.shtml>

Bronx Borough Presidents's Office: <http://bronxboropres.nyc.gov/index.htm>

New York Public Library (NYC Community Boards):

<http://www.nypl.org/branch/local/govt/commmbd.html>

## 〈붙임 1〉 인터뷰 질문서

### ◆ 인터뷰 목적 및 연구 내용 소개

- 안녕하세요. 한국지방행정연구원에서 대도시 일반구제도 개선에 대한 정책연구를 하고 있습니다.
- 선생님께서 근무(살고 계신)하신 지역에 대한 사례 연구를 실시하고 있습니다.
- 몇 가지 질문에 대해 답변을 부탁드립니다.
- 본 답변에 대한 비밀은 보장되며 기관의 공식적 입장이 아닌 선생님 개인의 의견을 듣고자 합니다. 편안히 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

### ◆ 연구 질문

1. (기능배분) 일반구제 실시에 따라 본청-구청-동사무소간 기능배분이 적절이 잘 이루어진다고 생각하는가?
  - 1-1. 잘 이루어 진다면 그 이유는 무엇인가?
  - 1-2. 잘 이루어지지 않는다면 그 사례를 한 가지만 설명 부탁드립니다.
2. (인력 및 조직규모) 현재 구청과 동사무소의 인력과 조직규모가 적정하다고 생각하십니까?
  - 2-1. 과도하거나 부족하다면 그 이유는 무엇입니까?
  - 2-2. 조직/인력규모와 관련해서 부적절한 사례나 경험이 있으신지요?
3. (사무처리 절차) 현재 하시고 계신 업무와 관련해서 구청이 있기 때문에 업무가 더 간소하거나 더 복잡하다고 생각시는 측면이 있습니까?
  - 3-1. 있으시다면 그 이유는 무엇입니까?
  - 3-2. 들었거나 경험하신 사례가 있습니까?

4. (비용 및 시설관리) 일반구제 실시에 따라 대동제 등 다른 방식의 하부행정 기관 설치시 보다 비용이 더 소요된다고 생각하십니까?
  - 4-1. 있으시다면 그 이유는 무엇입니까?
  - 4-2. 들었거나 경험하신 사례가 있습니까?
5. (구청 및 동사무소 접근성) 현재 살고 계신 곳에서 구청과 동사무소 중 어디가 더 편하십니까?
  - 5-1. 편리하다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?
  - 5-2. 구청과 동사무소의 거리는 적절하다고 생각하시는지요?
6. (민원서비스 적정성) 본인의 민원에 대해 본청-구청-동사무소 중 어디에서 하는 것인지 혼란스러운 적이 있으셨나요?
  - 6-1. 있으셨다면 그 경험을 상세히 말씀해주세요
  - 6-2. 혹시 주변에서 민원기관의 식별이 어려워 어려움을 겪는 경우를 보셨나요? 그리고 본인은 현재 잘 알고 있다고 생각하시나요?
7. (주민참여 용이성) 행정기관에 요구사항이 있는 경우 어떠한 경로를 통해서 의사표현을 하시나요? (본청에 직접요구, 동사무소에 찾아감, 시의원을 통한 요구 등)
  - 7-1. 행정에 대한 불만이나 시정사항 등의 본인의 요구사항을 표현하기에 가장 적절한 기관은 어디라고 생각하십니까?(본청, 구청, 동사무소중 택일)
  - 7-2. 주민요구사항을 행정이 잘 수렴하기 위해서는 어떠한 행정기관이 노력해야한다고 생각하십니까?(본청, 구청, 동사무소)
8. (정체성) 선생님께서는 용인시민, 처인(수지)구민, OO 동민(창원시민, 의창구민, 의창동민) 중 어떤 지역에 소속감이 가장 강하다고 생각하십니까?
  - 8-1. 그 이유는 무엇입니까?
  - 8-2. 주위 다른 분들은 어떤 지역에 대한 소속감이 강하다고 생각하십니까?



9. (제도개선) 현재 우리나라는 50만 이상 대도시에 일반구 제도를 운영하고 있습니다. 본 제도를 개선한다면 어떤 제도가 가장 좋겠습니까? 그리고 그 이유는 무엇입니까?

- ① 현재의 일반구 제도의 문제점을 개선하여 본 제도를 유지한다.
- ② 준자치구제도(구청장은 주민이 선출, 구의회는 구성하지 않음)를 도입한다.
- ③ 광역동(현재 3-5개 동을 통폐합하여 10만이상의 동을 설치하고 구청을 폐지함)제를 실시한다.
- ④ 중심동제도(3-5개 동중 하나의 동을 중심동으로 설정하여 구청 기능을 담당하는 제도)를 실시한다.