

읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안

Assessing the Transformation of Eup, Myeon, Dong
Functions and Related Policy Recommendations

2003. 12.

연구진
조석주 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

읍면동은 오랜 기간 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서 중앙집권체제 하에서 일선 종합행정의 기능을 수행하여 왔다. 그러나 지방자치 실시와 교통·통신의 발달로 그 기능이 점차 축소됨에 따라 읍면동의 기능도 시대상황에 맞는 변화가 요구되었다.

이러한 환경의 변화에 따라 정부에서는 1999년부터 2001년까지 읍면동의 기능중 주민의 생활과 밀접한 민원기능·주민관리 및 보호기능·사회복지기능은 읍면동에 존치시키고 광역적·종합적인 성격을 띤 사무와 일부 인력을 시군구청으로 이관시키고 여유 공간을 주민을 위한 자치·문화·교육 등 다양한 기능을 수행하도록 정책을 추진하였다.

현재에도 일부 지방자치단체에서 읍면동 기능전환이 추진되고 있으나 전국적으로 보면 읍면동 기능전환은 거의 마무리된 정책이다. 따라서 본 연구에서는 읍면동 기능전환정책이 추진된지 5년이 경과한 현재, 사무·인력 조정에 따른 읍면동 기능전환정책이 정부가 처음 의도했던 목적대로 성과가 이루어졌는지를 평가하고, 읍면동 기능전환을 통해서 나타난 문제점을 발굴하여 앞으로 읍면동 기능전환정책의 문제점을 보완 시정하는데 필요한 의견과 대안을 제시하고자 하였다.

본 연구가 우리 나라의 지방행정 발전에 기여함은 물론 중앙정부 및 지방자치단체의 읍면동정책 수립·운영에 도움이 되길 바라며, 그 동안 수고한 조석주 박사의 노고를 치하한다.

2003년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

요 약

읍면동은 오랜 기간 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서 중앙집권체제 하에서 일선 종합행정의 기능을 수행하여 왔으나 정보화·산업화의 진전으로 기능이 점차 축소됨에 따라 시대상황에 맞는 변화가 요구되었다.

읍면동의 변화요구와 관련된 논의 초기에는 읍면동사무소의 종합행정적 지위를 폐지하고 바로 주민자치센터로 전환하여 현재 3-4단계로 구성된 우리나라의 행정계층 중 한 계층을 축소한다는 의미에서 읍면동의 폐지를 계획하였으나 공무원 등 일부의 반대와 실제적으로 읍면동이 폐지되었을 때 발생할 수 있는 문제점 등을 고려하여 읍면동의 기능 일부만 전환하게 되었다. 즉 읍면동의 사무중 일부 사무와 인력만 시군구 본청으로 이관시키고 여유 공간을 주민을 위한 자치공간 및 시설로 활용하도록 정책을 추진하였다.

이러한 목적하에 정부에서는 1단계 읍면동 기능전환으로 '1999년부터 2000년까지 도시지역을 중심으로 추진하였고, 2000년 하반기부터 2001년까지 농촌지역을 중심으로 읍면동 기능전환 정책을 추진하였다.

읍면동 기능전환을 크게 읍면동사무소의 인력과 사무의 시군구청 이관에 의한 신속한 행정의 수행과 중복행정의 방지에 따른 행정의 효율성 제고, 주민의 행정서비스 제고 등 행정기능의 강화측면과 사무와 인력의 시군구청 이관에 따른 읍면동사무소의 여유공간에 주민자치센터를 설치하여 주민의 문화·복지, 편의시설 등으로 꾸며 주민들의 삶의 질을 향상시키고 주민자치 활동의 장, 지역공동체 형성의 구심체로서의 역할제고 측면으로 볼 때 본 연구는 전자의 읍면동 기능전환에 따른 행정기능 강화에 대한 성과를 측정·평가하고 문제점을 발굴하여 향후 읍면동 기능전환정책의 발전방안을

제시하는 데 초점을 두었다.

연구의 효율적인 수행을 위하여 각 평가항목에 대한 조사표와 설문서를 작성하여 사례지역의 담당공무원과 주민을 대상으로 실태조사와 의식조사를 실시하였다.

조사방법은 1차와 2차로 구분하여 조사를 실시하였으며, 1차조사는 조사표 조사와 설문조사를 실시하였다. 전자는 조사대상지역의 읍면동 기능전환 담당 공무원을 대상으로 하였고 후자는 공무원과 주민을 대상으로 하였다.

본 연구는 읍면동 기능전환의 합목적성 평가와 과정평가를 연구목적으로 하고 있다. 합목적성을 평가하기 위하여 평가지표를 개발하여 읍면동 기능전환의 목적인 행정의 효율성 증대에 대한 성과측정과 주민의 행정서비스 증대에 대한 성과측정을 하였다. 따라서 행정의 효율성증대를 측정하기 위하여 본청으로 이관된 사무의 기능전환 전·후의 사무처리 속도를 살펴보았으며, 주민에 대한 행정서비스 향상정도를 측정하기 위하여 읍면동 기능전환후의 행정서비스 향상에 대한 공무원과 주민의 의식조사를 하였다.

한편 읍면동 기능전환의 과정평가를 위해서 국가 및 자치단체 차원의 읍면동 기능전환 추진과정과 자치단체의 읍면동 기능전환 후 나타나고 있는 문제점을 살펴보았다.

이와 같은 취지에 의하여 사례지역을 선정하여 연구를 수행하였으며 그 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

1. 합목적성 평가

가. 행정의 효율성

합목적성 평가를 위하여 읍면동 기능전환으로 인한 행정의 효율성 증대

및 행정서비스 향상에 대한 평가를 하였으며, 행정의 효율성을 측정하기 위하여 읍면동에서 시군구청으로 이관된 업무의 처리속도를 지표로 선정하여 조사하였다. 그 결과 자치단체에 따라 차이가 있으나 대부분 업무처리 시군구로 이관된 사무의 업무처리 속도가 빨라졌으나 체납세금징수업무, 보안등 관리업무, 건축신고업무, 통계조사업무, 불법투기단속업무 등 일부 사무가 읍면동 기능전환전과 비교하여 오히려 업무처리속도가 늦어지거나 변화가 없음을 알 수 있다.

설문조사를 통한 의식조사에서는 공무원은 기능전환전과 비교하여 업무처리시간에 별 차이가 없다고 응답하고 있으며, 일부는 오히려 지연되었다고 답하고 있다.

한편 읍면동 기능전환 후 시군구청으로 가서 이관사무를 처리한 경험이 있는 주민의 대부분은 기능전환 전 읍면동에서 처리하던 것보다 업무처리속도가 빨라졌다고 응답한 반면 일부는 기능전환전보다 늦게 처리되고 있다고 응답하고 있다.

한편 공무원들은 읍면동 기능전환으로 행정의 효율성이 가장 증대된 분야로 첫째, 보건·복지(문화)업무, 둘째, 지방세업무라고 생각하고 있으며, 시군구로 이관되어 가장 문제가 되고 있는 업무로 첫째, 청소·환경업무, 둘째, 건설·건축업무라고 생각하고 있다.

나. 행정서비스 제고

행정서비스향상 정도를 측정하기 위하여 우선적으로 공무원, 주민을 대상으로 설문조사를 통한 의식조사를 실시하였다. 설문조사에 응답한 시군구청 및 읍면동 공무원들은 기능전환 후 읍면동 행정서비스가 크게 향상되었다고 생각하고 있으며, 주민 역시 행정서비스 기능이 향상되었다고 답하고

있다.

읍면동 기능전환 후의 근무여건에 대하여 상대적 비교를 통해 볼 때, 시군구청 공무원보다 읍면동사무소에 근무하는 공무원이 근무여건이 나빠졌다고 생각하고 있다. 이는 읍면동 기능전환으로 인력은 감소한 데 비하여 시군구청으로 이관된 사무는 협조지시사무로 다시 내려오고 주민자치센터 업무가 새로 추가되었기 때문이다.

또한 주민들은 읍면동 기능전환 후 공무원들이 매우 친절해졌다고 평가하고 있으며, 응답주민의 약 50%정도가 읍면동 기능전환으로 인한 시군구청으로의 사무이관으로 불편함을 겪고 있다고 응답하고 있어 이에 대한 대책이 필요하다.

2. 과정성 평가

읍면동 기능전환정책의 1단계는 1999년부터 2000년까지 도시지역의 94개 시구 1,658개 동을 대상으로, 2단계는 2000년부터 2001년까지 농촌지역 138개시(도농복합형태시)군 1,861개동을 대상으로 사무·인력조정이 추진되었다.

그러나 2003년 11월 현재 1단계지역은 외형적으로 자치법규 정비 등 100% 완료되었고, 2단계 기능전환지역은 83%가 완료되었고 나머지 17%는 추진중이거나 준비단계에 있다. 이와 같은 결과는 외형상으로 2001년까지 완료를 목표로 하였으나 계획보다 추진이 늦어지고 있음을 의미한다.

그러나 보다 중요한 것은 추진일정에 맞게 읍면동 기능전환이 완료되지

못한 것이 아니라 대부분의 자치단체에서 시군구청으로 이관된 사무가 읍면동으로 협조지시형태로 다시 내려오고 있어 양 기관 공무원간 갈등이 발생하고 있다는 것이다. 즉 행정자치부 지침 및 자치단체의 자율조정권에 의해서 시군구청에서 처리하고 있는 사무가 읍면동 기능전환 후에도 계속해서 협조지시사무 등으로 읍면동에서 처리되고 있는 경우가 많다. 이는 외형상으로는 읍면동 기능전환정책이 마무리되어가고 있다고 평가 할 수 있으나 실질적으로는 많은 문제점이 내포되어 있으며 이러한 문제가 해결되었을 때 비로소 읍면동 기능전환이 완료되었다고 말할 수 있다.

3. 만족도 평가

읍면동 기능전환정책의 목표중의 하나가 주민에 대한 행정서비스 향상에 있다면 읍면동 기능전환정책은 적어도 주민의 만족도 정도만 평가한다면 어느 정도 성공하였다고 볼 수 있다. 먼저 주민들의 읍면동 기능전환에 대한 인지도는 도시지역 주민 및 농촌지역 주민 모두 매우 높게 나타나고 있다(80% 이상). 한편 주민들의 읍면동 기능전환에 대한 평가는 ‘긍정적이다’라고 답변한 사람이 전체 응답자 362명의 54.7%로서 ‘부정적이다’라고 답변한 26.2%에 비하여 상대적으로 매우 높은 편이며, 농촌지역 주민보다 도시지역주민이 상대적으로 높은 평가를 하고 있다.(58.2%, 51.8%)

반면 공무원은 읍면동 기능전환에 대하여 전체적으로 ‘부정적이다’라고 응답한 자가 전체 응답자 718명의 51.8%로서 ‘긍정적이다’라고 응답한 28.1%에 비하여 상대적으로 매우 높게 나타나고 있다. 이는 공무원들의 읍면동 기능전환에 대한 피해의식이 강하게 작용하고 있기 때문이며 이는 농

촌지역 공무원보다 도시지역 공무원이 상대적으로 크게 나타나고 있다(도시 54.0%, 농촌 50.3%).

또한 대부분의 공무원은 읍면동 기능전환으로 ‘조사·확인·지도·단속 등 현장업무의 부실’을 읍면동 기능전환으로 인한 가장 큰 문제점으로 지적하고 있으며(60.8%), 두 번째로 ‘재난·재해에 대한 신속한 대처능력의 저하’를 들고 있다(18.9%).

한편 정부의 읍면동 기능전환정책에 대한 합목적성과 관련한 평가에서, 공무원들은 읍면동 기능전환으로 주민에 대한 서비스 질 향상, 행정수행 체제 개선, 지방행정구조 간소화 순으로 읍면동 기능전환의 성과를 평가하고 있다. 그러나 응답자 712명의 53.2%인 380명이 ‘좋아진 것이 별로 없음’이라고 응답하고 있어 읍면동 기능전환에 대해서는 부정적인 인식을 가지고 있음을 알 수 있다.

4. 향후 해결해야 할 과제

가. 사무

1) 자치단체간 사무차이로 발생한 불편 해소

행정자치부에서는 읍면동 기능전환을 2차에 걸쳐 추진하면서 시군구청과 읍면동간의 사무조정범위를 가능한 지역실정에 맞게 조정하도록 자치단체에 자율권을 최대한 보장하였다.

이로 말미암아 지역실정에 맞는 사무분장 및 공무원 인력배정 등의 장점이 있으나 반면 자치단체간에 읍면동 사무와 시군구청 사무의 차이로 말미암아 자치단체간 또는 공무원간에 업무의 혼선 및 지연, 비협조 현상이 발

생하고 있으며 일부 주민들도 자치단체간 업무의 차이로 혼선을 겪는 일이 발생하고 있다.

또한 중앙정부에서도 자치단체간 일부 사무의 편차로 중앙행정을 수행하는데 불편을 겪고 있다.

2) 읍면동 직원의 업무부담 가중 및 갈등 해소

읍면동사무를 시군구로 이관하면서 읍면동인력을 감축하였으나 실제 이관사무도 읍면동 직원이 여전히 처리하고 있는 경우가 대부분이며, 행정여건 변화에 따라 발생하는 신규업무는 계속 증가되고 인력증원이 없는 상태에서 읍면동직원들의 업무가 증가하여 사기저하와 행정서비스 제공에 차질이 발생하고 있다.

한편 읍면동 사무가 시군구청으로 이관되었음에도 불구하고 시군구청에서 해야 될 사무의 업무수행을 과거의 관행에 따라 읍면동에 협조요청하게 되고 읍면동에서는 자신들의 사무가 아니므로 비협조적일 수 밖에 없어 양기관 및 공무원간에 갈등이 발생하고 있다.

3) 일부 현장사무의 비효율성 해소

읍면동 기능전환에 따른 사무의 본청이관으로 업무량 감축 등 긍정적인 면이 있으나 현장확인업무·각종 통계조사업무·재난·재해업무 등 주민과 밀접한 관계에 있거나 근접성이 요구되는 사무의 시군구청 이관으로 업무의 효율성이 떨어지고 있다.

한편 시군구청에서는 세금고지서 배부, 통계사무, 선거사무, 가로기 게양, 청소, 캠페인 등 일시에 많은 인력이 필요하고 기존 지역사회의 주민조직을 적극 활용하여 사무를 추진해야 하나 별도의 대책이 마련되지 않은 상

태에서 시군구 본청으로 업무가 이관되어 행정업무 수행에 어려움이 있다.

특히 농촌의 경우 주민생활과 밀접한 수방대책, 농어업재해대책, 제설대책, 산불예방, 가축질병예방 등의 대민집행적 업무는 행정기능상 일선행정기관인 읍면에서 계속적으로 수행하고 있으나, 인력감원으로 현실적인 가장 큰 문제점으로 대두되고 있다.

4) 일부 생활민원업무의 주민불편 해소

일부 자치단체의 경우, 생활민원 비중을 많이 차지하고 있는 건축신고, 매화장신고, 정화조 신고 등이 관련법 개정으로 시군구청으로 이관됨에 따라, 종전 읍면동에서 처리하던 절차가 시군구청으로 이관되어 서비스 불편, 담당공무원의 현장 확인이 요구되는 민원사무로 처리기일이 지연되고 있다. 시군구청으로 이관된 사무의 경우 민원인이 직접 시군구청을 방문하거나 전화로 상담을 하고 있으며, 대부분의 주민들은 과거와 같이 읍면동사무소에서 처리하는 것으로 알고 읍면동사무소로 협조의뢰를 하는 경우가 많다.

5) 시군구청 일부 부서의 업무폭주와 인력활용 비효율성 해소

절대인력과 시간이 요구되는 사무(환경개선부담금 업무 등)와 현장 즉시 조치와 시의성있게 신속한 처리가 요구되는 업무(불법광고물 정비, 쓰레기 처리 등)의 시군구청 이관으로 대응력에 한계를 보이고 있다.

또한 읍면동에서 종합행정을 수행하던 공무원의 시군구 환원인력의 부서배치 및 개별 업무분장의 잘못으로 일부 인력활용의 효율성이 저하되고 있다.

6) 통리반행정 수행의 어려움 해소

읍면동 기능전환이후 일부 사무의 시군구 이관과 읍면동 인력 감축에 따

라 통리반행정의 효율성이 떨어지고 있다. 즉 읍면동사무의 시군구이관으로 시군구의 통리단위에 대한 직접행정 수행으로 인력부족은 물론 주민침투력이 미흡하며 담당구역의 확대 및 원거리 행정의 수행으로 통리반행정 수행에 어려움이 발생하고 있다.

나. 인력

1) 획일적인 인력배치기준에 따른 업무수행 어려움 해소

읍면동 기능전환을 하면서 지역특성을 고려하지 않은 인구중심의 획일적 인력배치 기준으로 인하여 일부 동사무소에서 업무를 수행하는데 인력의 부족으로 어려움을 겪고 있다. 즉 읍면동행정 수행에 필요한 최소인력의 부족으로 읍면동업무 수행에 차질을 보이는 경우가 있으며, 특히 읍면동사무소의 소수인력중 연가·병가·교육발생시 업무공백이 발생하는 경우가 있다.

한편 사무에 따른 인력조정이 있었으나 일부 자치단체에서는 다시 읍면동사무소로 재파견 근무가 이루어지는 경우가 있다.

2) 단기결원시 대체 인력부재 문제 해소

읍면동 기능전환후 읍면동사무소 인력의 감소로 업무량이 가중되고 있으며 정·현원상 풀인력 상태에서 교육, 출산휴가, 휴직 등 단기(6개월이내) 인력결원시 업무대체 인력이 없어 기본업무 수행 지연 및 부담 가중되고 있다. 특히, 읍면동의 증명발급, 사실확인 등의 즉결 민원 담당자의 경우 1명 결원시 민원서비스의 기본 수행이 매우 어려운 실정이다.

3) 읍면동 여성인력비율 조정

읍면동 기능전환, 특히 도시지역의 경우 동기능전환 전에는 여성보다 남성공무원의 비율이 높게 나타났으나 기능전환 후에는 남자와 여자의 비율이 비슷하거나 남자가 약간 높은 비율을 보이고 있다. 이로 인해 현장대응업무의 기동성이 떨어지고, 특히 산후휴가, 월차휴가, 교육등으로 자리를 비웠을 때 이를 대체할 수 있는 인력이 부족하여 업무의 수행이 어렵다

4) 농촌지역 경력 공무원의 사기대책 강구

농촌 지역의 경우 읍면장은 지역주민의 민원의견수렴 및 민원불편사항 해결에 주력하다 보니 업무통제, 행정능률 시책발굴 등 실질적으로 내부적인 행정을 책임지고 처리하거나 중간관리자 역할 부재로 많은 문제점을 발생시키고 있다. 즉 읍면동 행정업무 처리시 위계가 파괴되어 행정의 통일이 이루어지지 않고 있으며 복합민원의 처리가 늦어져 행정의 효율성이 떨어지고 있다. 또한 일부지역에서는 읍면장이 바깥 경우 경력이 오래된 나이 많은 총무담당이 지역경조사에 읍면장 대신 참석하거나 내부 행정을 관리하는 역할을 수행하고 있으나 상위직위 승진기회 박탈 및 역할에 대한 인정성의 결여로 사기가 매우 저하되어 있다.

5. 개선방안

가. 행정의 효율성 제고

1) 사무

- ① 재조정된 사무관리원칙 준수

지방자치단체에서 자체적으로 결정하여 읍면동사무에서 시군구청으로 이관된 사무는 읍면동으로의 재협조를 부탁하지 말아야 할 것이다.

그러나 만약 시에서 부득이하게 동의 협조가 필요한 사무가 있을 경우, 공문제목에 ‘○○행정 처리협조(읍면동까지)’라고 명시하여 시행하도록 하며, 구에서 최종 처리할 사항을 동까지 명시하여 시달했을 경우, 시 자치행정과 또는 감사관실로 통보하여 확행하도록 한다.

② 이관업무의 원활한 처리체계 확립

시군구에서는 업무소관별로 업무량을 정밀분석하여 필요시 예산과 인력 등의 재조정을 요구하고 읍면동 기능전환업무를 담당하고 있는 자치행정과나 주민자치과는 소관부서의 의견을 반영하여 관련부서로 대책만련을 요구한다. 관련부서에서는 즉시 대책을 마련하여 조치후 자치행정과나 주민자치과로 통보하도록 한다.

③ 시군구 이관율이 높은 사무의 시군구사무 통일안 마련

행정자치부의 자율조정권에 의해 자치단체간 읍면동 사무와 시군구청 사무의 차이가 발생하고 이에 따라 공무원은 물론 서로 다른 자치단체의 주민간에 혼란이 야기되고 있다. 따라서 자치단체간 혼란이 없도록 그 동안 시행한 읍면동 기능정책의 사무분장실태를 파악·분석하여 공통적인 통일 기준안을 마련해야 할 필요가 있다.

즉 현재 읍면동 기능전환을 추진한 자치단체(1차 기능전환지역 94시군, 2차 기능전환지역 112시군) 중 기존의 읍면동사무가 시군구청 사무로 이관되어 운영되고 있는 단위사무가 시군군중 80% 시군구(1차 기능전환지역 76개 시군, 2차기능전환지역 90개 시군)에서 처리되고 있다면 시군구사무

로서 존재의미가 있다고 판단되므로 시군구사무로 전국적으로 통일시켜 처리하는 것이 바람직하다(본문 개선방안 참조).

이렇게 되었을 경우 동일한 내용의 단위사무가 자치단체에 따라 시군구 사무와 읍면동사무로 다르게 분류되어 발생하는 자치단체간 공무원의 혼란 및 행정비협조의 문제를 해소할 수 있다.

④ 현장사무의 읍면동 재이관

행정자치부의 시군구 이관사무와 읍면동 존치사무 기준안에 의하여 시군구 이관사무와 읍면동 존치사무를 구분하였으나 일부 사무는 읍면동 현장에서 처리해야 할 사무가 시군구청으로 이관되어 현장대응능력의 부족으로 행정의 비효율성을 초래하고 있다.

본 연구에서 1차 기능전환 대상지역인 94개시구와 2차 기능전환 대상지역 138개 시군중 기능전환이 완료된 112개 시군의 공무원 대상으로 조사한 결과 이관된 사무에 ‘문제가 있다’고 응답한 시군구수가 ‘문제가 없다’라고 응답한 시군구수보다 많이 나타난 투표인명부열공람, 선거인명부 이의신청, 선거인명부 작성, 부재자명부 작성, 선거인명부 열공람, 선거공보 발송, 선거벽보, 공고문 첩부, 재해(수해)피해실태조사, 재활용품수집장려금신청, 생활보호대상자 쓰레기종량제 봉투지급 등의 사무는 반드시 읍면동으로의 재이관을 고려해 보아야 할 것이다.

한편 일부 통계사무도 읍면동으로의 재이관을 고려해 볼 필요가 있으며, 농촌지역의 경우 주민생활과 밀접한 제설대책, 산불예방, 가축질병예방 등의 대민집행적 업무의 읍면재이관도 고려해 볼 만 하다.

⑤ 주민 불편사무의 읍면동 재이관

읍면동 기능전환에 따른 읍면동사무의 시군구 이관으로 주민들이 불편을 겪고 있다. 즉 읍면동 기능전환전에는 읍면동에서 처리하던 민원업무가 시군구청에서 처리됨에 따라 거리상·시간상의 문제로 불편을 호소하고 있다. 주민들이 가장 공통적으로 주민불편을 호소한 사무는 이륜자동차 신고사무, 고용촉진 훈련 접수업무, 쓰레기 봉투판매, 건축물철거 멸실신고, 소규모 건축신고, 고용촉진 훈련접수, 가축 자가사육 사실 확인, 건축신고, 매화장 신고, 정확조 신고 등의 신고·접수업무와 납세고지서 재발급 및 송달 등의 업무이다. 따라서 이러한 사무들 역시 읍면동으로의 재이관을 고려해 볼 필요가 있다.

2) 인력

① 재이관된 사무에 따른 인력 재조정

현장업무 및 주민불편업무의 읍면동 재이관시 인력의 재조정 역시 필요하다. 이는 각 자치단체의 형편에 따라 자율적으로 추진하되, 앞에서 언급된 사무의 일부가 읍면동으로 재이관된다면 적어도 1명의 인력이 재배치되어야 할 것이다.

한편 농촌지역의 경우 특히 주민생활과 밀접한 수방대책, 농어업재해대책, 제설대책, 산불예방, 가축질병예방 등의 대민집행적 업무에 대한 인력의 부족으로 어려움을 겪고 있음으로 이에 대한 인력보강도 검토해 볼 필요가 있다.

② 읍면동 여성공무원 비율의 조정 및 인력pool 구성

읍면동사무소 특히 동사무소의 경우 민원창구의 거의 50% 정도를 점하고 있는 여성공무원의 비율을 시군구청과의 인사교류를 통하여 40%-30%

정도의 비율로 축소시킨다. 또한 지역내 퇴직공무원, 주민자치위원, 공익요원, 지역내에서 컴퓨터를 잘 다루는 사람 등의 인력을 파악하여 인력pool을 구성하여 읍면동사무소 공무원의 출장 및 교육으로 업무에 비해 인력이 크게 부족할 경우 이들을 최대한 활용하도록 한다.

③ 부읍면장제도의 재도입

부읍면장 제도를 부활하여 읍면 6급 담당공무원들의 동일직급 수직 상승의 기회를 부여하여 사기도 진작시키고 농촌지역 특성에 따른 행정의 효율성도 제고토록 한다.

나. 행정서비스기능의 강화

1) 일선 통리반 행정기능의 보강

읍면동 기능전환으로 주민에 대한 행정침투력 약화에 따른 문제점을 보강하기 위하여 첫째, 시군구청 전 공무원을 거주지를 감안하여 ‘명예통리장’으로 임명하여 시군구청에서 직접 수행업무의 원활한 추진체계를 확립하도록 한다. 둘째, 자치단체내 모든 산하공무원을 각 거주지 읍면동의 ‘명예봉사원’으로 위촉하여 ‘명예통장’업무의 협조지원과 견문활동을 실시한다. 1

2) 기동순회민원처리반 구성·운영

읍면동사무소 업무의 본청이관으로 교통상·거리상 불편을 겪고 있는 지역주민을 위하여 현장대응 능력과 기동력을 갖춘 ‘기동순회민원처리반’을 구성하여 각 읍면동사무소에서 순회를 실시한다.

즉 지역주민이 민원서류를 읍면동사무소에 접수를 하면 ‘기동순회민원처

리반'이 민원서류를 읍면동사무소에서 받아 분류하여 본청 각 관련부서에 인계하며, 각 관련부서에서는 민원서류를 처리한 후 '기동순회민원처리반'을 통하여 다시 읍면동사무소에 배달하면 지역주민이 읍면동사무소에서 민원서류를 찾아가도록 한다.

'기동순회처리반'은 하루 2회 순회하며, 도로·재해 위험시설 등 취약지에 대한 순찰활동을 병행하도록 한다. 또한 읍면동별 순회운행시 본청방문 민원인 및 노약자 등에 대하여 탑승편의를 제공하도록 한다.

3) 전산화 확대 실시 및 전산화 교육훈련의 강화

주민등록업무 등 일부업무는 읍면동 기능전환에 따라 사무자동화되고 이에 따라 인력을 축소하였으나 실질적으로는 기존의 수기작업에 전산화를 위한 전산작동 준비단계가 추가되어 오히려 실질적인 업무량이 증가하였다고 불만을 제기하고 있다. 따라서 읍면동의 완전전산화를 추진하고 민원담당공무원에 대한 전산교육을 확대실시하여 민원행정에 대한 전반적인 이해의 증진과 전산업무처리의 전문성을 강화하도록 한다. 이러한 교육강화를 통하여 읍면동 행정의 전산업무처리절차의 효율화, 즉 업무처리의 신속화와 업무처리의 정확성을 증대시켜 주민에 대한 행정서비스를 제고시킨다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 연구방법	2
1.연구범위	2
2.연구방법	5
제2장 읍면동 기능전환의 이론과 실제	8
제1절 읍면동 기능전환에 관한 이론적 고찰	8
1. 지방행정계층에서의 읍면동의 지위	8
2. 읍면동 행정의 주요기능	10
3. 읍면동 기능전환의 필요성	14
4. 읍면동 기능전환의 바람직한 모형	18
제2절 읍면동 기능전환의 추진과정과 변화	20
1. 읍면동의 일반적 현황	20
2. 읍면동 기능전환의 추진배경 및 과정	26
3. 읍면동 기능전환에 따른 사무·인력 변화	45

제3장 읍면동 기능전환정책의 평가	56
제1절 분석틀	56
1. 평가목적	56
2. 분석틀	57
제2절 조사설계	63
1. 조사설계의 방향	63
2. 조사방법	64
3. 조사내용	67
제3절 합목적성 평가	71
1. 효과성	71
2. 대응성	82
제4절 과정성 평가	90
1. 전국단위의 추진과정	90
2. 읍면동 기능전환 추진과정 및 문제점(사례지역)	92
제5절 읍면동 공무원 및 주민의 평가	104
1. 주민	105
2. 공무원	108
제6절 종합평가	112
1. 평가종합	112
2. 향후 해결해야 할 과제	119

제4장 발전방안 128

 제1절 기본방향 128

 제2절 평가결과에 따른 개선방안 130

 1. 개요 131

 2. 개선방안 142

제5장 요약 및 결론 145

 【참고문헌】 164

 【Abstract】 166

 【부 록】 169

표 목 차

<표 2-1> 기능전환 전 읍면동사무소의 행정업무 및 인력	12
<표 2-2> 읍면동 기능전환 전후의 기능변화	13
<표 2-3> 우리나라의 지방행정계층구조 현황	21
<표 2-4> 인구분포별 전국 읍의 수	21
<표 2-5> 인구분포별 전국 면의 수	23
<표 2-6> 인구분포별 전국 동의 수	25
<표 2-7> 존치·이관사무(예시)	31
<표 2-8> 재조정사무	32
<표 2-9> 인력배치기준	34
<표 2-10> 도농복합형태시 및 군의 읍면 사무	36
<표 2-11> 도농복합형태시 동의 사무	38
<표 2-12> 읍면동 기능전환 추진상황	46
<표 2-13> 동기능전환 후 사무처리실태	48
<표 2-14> 동기능전환에 따른 인력조정 현황	49
<표 2-15> 음성군 사무조정 내역	50
<표 2-16> 자율사무조정건수	51
<표 2-17> 음성군의 기능전환 전후 읍·면 공무원수	52
<표 2-18> 존치·이관 관련 음성군청 인력증가 내역	52
<표 3-1> 행정성과의 차원	58
<표 3-2> 분석표	61

<표 3-3> 1차조사 대상지역 65

<표 3-4> 2차조사 대상지역 67

<표 3-5> 조사표조사의 구성 및 내용 68

<표 3-6> 공무원 설문조사표 구성 및 내용 70

<표 3-7> 주민 설문조사표 구성 및 내용 70

<표 3-8> 성동구 이관사무의 업무처리시간 변화 72

<표 3-9> 군포시 이관사무의 업무처리시간 변화 74

<표 3-10> 음성군 이관사무의 업무처리시간 변화 76

<표 3-11> 영암군 이관사무의 업무처리시간 변화 77

<표 3-12> 이관사무 처리속도(공무원) 78

<표 3-13> 이관사무 처리속도(주민) 79

<표 3-14> 행정의 효율성이 증대된 업무(공무원) 79

<표 3-15> 행정의 효율성이 저하된 업무(공무원) 80

<표 3-16> 읍면동 기능전환으로 취약해진 기능(전 공무원) 81

<표 3-17> 읍면동 기능전환의 취약기능(도시·농촌공무원) 81

<표 3-18> 읍면동 기능전환 후 행정서비스(공무원) 82

<표 3-19> 읍면동 기능전환 후 행정서비스(주민) 83

<표 3-20> 기능전환 후 행정서비스(읍면동주민) 83

<표 3-21> 기능전환 후 업무량(시군구·읍면동 공무원) 84

<표 3-22> 기능전환 후 업무량(읍면동 공무원) 85

<표 3-23> 동해시의 읍면동 기능전환 전·후 접수공문서 건수 비교 86

<표 3-24> 동해시의 읍면동 기능전환 전·후 발송공문서 건수 비교 87

<표 3-25> 읍면동 기능전환 후 근무여건(공무원) 88

<표 3-26> 시군구 및 읍면동 공무원 근무여건 비교 88

<표 3-27> 민원처리기관의 변화에 대한 불편(주민)	89
<표 3-28> 지역특성별 사무조정(행자부지침)	91
<표 3-29> 사례지역 사무조정	92
<표 3-30> 성동구 동기능전환 추진과정	95
<표 3-31> 구이관사무이나 동을 경유하여 처리하는 사무(성동구)	96
<표 3-32> 군포시 읍면동 기능전환 주요 추진과정	97
<표 3-33> 시 이관사무이나 동을 경유하여 처리하는 사무(군포시)	98
<표 3-34> 음성군 읍면기능전환 추진일정	99
<표 3-35> 군 사무이나 읍면을 경유하여 처리되는 사무(음성군)	100
<표 3-36> 영암군 읍·면기능전환 추진 일정	101
<표 3-37> 군 이관사무이나 읍면을 경유하여 처리되는 사무(영암군)	103
<표 3-38> 읍면동 기능전환에 대한 인지도(전체주민)	106
<표 3-39> 읍면동 기능전환에 대한 인지도(도시·농촌주민)	106
<표 3-40> 읍면동 기능전환에 대한 평가(전체주민)	107
<표 3-41> 읍면동 기능전환 평가(도시·농촌주민)	107
<표 3-42> 읍면동 기능전환에 대한 만족도(전체공무원)	108
<표 3-43> 읍면동 기능전환의 만족도(도시·농촌공무원)	110
<표 3-44> 합목적성중 가장 큰 성과 (전체 공무원)	110
<표 3-45> 합목적성중 가장 큰 성과(도시·농촌 공무원)	111
<표 3-46> 효율성 저하 현장사무 및 문제점	122
<표 3-47> 주민의 불편이 증가한 사무	127
<표 4-1> 시·구사무로 통일이 필요한 사무1(1단계기능전환:동)	134
<표 4-2> 시·군 사무로 통일이 필요한 사무(2단계 기능전환 : 읍·면)	136
<표 4-3> 행정의 효율성 제고를 위한 동 재이관사무	139

그림 목차

<그림 1-1> 연구수행 및 분석틀	7
<그림 2-1> 기능전환 전 읍의 기구	22
<그림 2-2> 기능전환 전 면의 기구	24
<그림 2-3> 기능전환 전 동의 기구	26

제1장 서론

제1절 연구목적

읍면동은 오랜 기간 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서 중앙집권체제 하에서 일선 종합행정의 기능을 수행하여 왔으나 정보화·산업화의 진전으로 기능이 점차 축소됨에 따라 시대상황에 맞는 변화가 요구되었다.

읍면동의 변화요구와 관련된 논의 초기에는 읍면동사무소의 종합행정적 지위를 폐지하고 바로 주민자치센터로 전환하여 현재 3-4단계로 구성된 우리나라의 행정계층 중 한 계층을 축소한다는 의미에서 읍면동의 폐지를 계획하였으나 공무원 등 일부의 반대와 실제적으로 읍면동이 폐지되었을 때 발생할 수 있는 문제점 등을 고려하여 읍면동의 기능 일부만 전환하게 되었다. 즉 읍면동의 사무중 일부 사무와 인력만 시군구 본청으로 이관시키고 여유 공간을 주민을 위한 자치공간 및 시설로 활용하도록 정책을 추진하였다.

이러한 목적하에 정부에서는 1단계 읍면동 기능전환으로 '1999년부터 2000년까지 도시지역을 중심으로 추진하였고, 2000년 하반기부터 2001년까지 농촌지역을 중심으로 읍면동 기능전환 정책을 추진하였다.¹⁾

읍면동 기능전환은 다음과 같이 두가지 면에서 추진되었는데, 첫째, 읍면동사무소의 인력과 사무의 시군구청 이관에 의한 신속한 행정의 수행과 중복행정의 방지에 따른 행정의 효율성 제고, 주민의 행정서비스 향상 등을

1) 읍면동 기능전환은 주민 가까이에서 지방행정을 수행해 온 읍면동사무소를 21세기의 환경변화에 맞추어 그 기능과 역할을 새롭게 변화시키는 정책을 의미한다. 즉 새로운 시대적 변화에 맞추어 읍면동의 사무와 인력을 민원과 사회복지업무 중심으로 조정하여 주민에 대한 서비스 기능을 강화하는 것이다.

통하여 행정기능을 강화시키는 것이다. 둘째, 사무와 인력의 시군구청 이관에 따른 읍면동사무소의 여유공간에 주민자치센터를 설치하여 주민의 문화·복지, 편익시설 등으로 꾸며 주민의 삶의 질을 향상시키고 주민자치 활동의 장, 지역공동체 형성의 구심체로서의 역할을 제고하는 것이다.

본 연구는 후자의 주민자치센터에 대한 것은 제외하고²⁾ 전자의 사무 및 인력의 시군구 이관에 따른 읍면동 기능전환정책에 대하여 살펴보고자 한다.

현재에도 일부 자치단체에서 읍면동 기능전환이 추진되고 있지만 읍면동 기능전환은 일단 거의 마무리된 정책이고³⁾, 또 읍면동 기능전환이 추진된 지 5년이 경과한 현재, 사무·인력 조정에 따른 읍면동 기능전환정책이 과연 정부가 처음 의도했던 목적대로 성과가 이루어졌는지를 평가하고 읍면동 기능전환을 추진하는 과정에서의 문제점을 발굴하여 읍면동 기능전환정책에 대한 발전방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구범위 및 연구방법

가. 연구범위

위에서 언급한 바와 같이 읍면동 기능전환정책은 읍면동사무소의 사무 및 인력의 시군구청 이관과 읍면동사무소에서 사무와 인력이 시군구청으로

2) 후자의 주민자치센터에 대한 논의와 평가는 그 동안 많은 행정학자와 주민자치센터에서 활동하고 있는 관련자들에 의하여 진행되어 왔으며 학회나 세미나에서 연구결과물도 많이 발표되었다. 그러나 전자의 읍면동 기능전환에 따른 행정의 효율성 제고라는 측면에서는 상대적으로 연구된 내용이 별로 없다.

3) 읍면동 기능전환정책에 의한 사무·인력조정은 1단계 기능전환지역인 도시지역(동지역)은 100% 완료되었고, 2단계 기능전환지역인 농촌지역(읍·면지역)은 2003년 11월 현재 83% 완료되었다.

이관됨에 따라 생긴 여유 공간을 주민을 위한 주민자치센터를 설치하여 지방자치의 실시에 따른 주민자치활동기능, 문화여가활동기능, 지역복지향상, 주민편익기능, 사회교육기능 등을 강화하고자 도시지역과 농촌지역을 구분하여 1999년부터 2001년까지 2단계로 구분하여 추진하였던 정책이다. 1단계는 1999년부터 2000년까지 도시지역에 대한 기능전환을 추진하였고, 2단계는 2000년부터 2001년까지 농촌지역을 대상으로 추진되었다. 이 때 행정자치부에서는 시군구사무와 읍면동사무를 획일적으로 구분하여 전국의 자치단체에 사무와 인력의 이관을 지시하였고 이에 따라 모든 자치단체에서 행정자치부 기준에 따라 시군구청과 읍면동간 사무와 인력을 조정하였다. 그 후 행정자치부 자체평가에 따라 획일적인 사무조정에 문제가 있다고 판단하여 일정범위내에서 자치단체에서 지역실정에 맞게 사무를 조정할 수 있는 자율조정권을 부여하여 그 근거하에서 각 자치단체별로 사무조정을 추진하였다. 이러한 추진과정에 의하여 전국의 자치단체 시군구와 읍면동간 사무와 인력이 재조정되었으나 기존의 관행대로 시군구에서는 협조지시사무로 읍면동에 협조를 부탁하여 읍면동 공무원의 불만을 야기시키고 있고 한편 시군구 공무원들은 읍면동 현장에서 처리해야할 업무를 처리하다 보니 어려움을 호소하고 있다.

한편 주민들은 과거 읍면동사무소에서 처리하던 민원업무를 시군구청에 가서 처리하다 보니 많은 불편을 겪고 있다.

따라서 본 연구에서는 읍면동 기능전환정책중 기존에 많은 연구가 있었고 현재 어느 정도 정착단계에 있는 주민자치센터 부문은 제외하고 시군구와 읍면동간의 사무 및 인력조정정책의 평가와 문제점을 발굴하여 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

따라서 본 연구에서는 연구의 범위를 행정자치부의 읍면동 기능전환정책

추진의 목표인 합목적성 평가로서 행정의 효율성 제고, 행정서비스 향상이 이루어졌는지를 평가하고, 읍면동 기능전환정책의 완료정도 및 그 후에 나타난 문제점을 발굴하기 위하여 과정평가를 하여 그 결과를 토대로 발전방안을 제시하였다. 연구내용과 관련한 구체적인 연구의 범위는 다음과 같다.

공간적인 면에서의 범위는 전국의 자치단체중 각 시·도별로 지역의 균형을 고려하여 사례지역을 안배하였으며, 계층별로는 시군구청과 읍면동을 대상으로 하였다. 기능별로는 도시지역과 농촌지역으로 구분하되 1차조사는 도시지역은 자치구·행정구·인구 50만 이하의 시, 농촌지역은 군을 대상으로 조사를 실시하였으며, 2차조사는 도시지역은 동, 농촌지역은 읍·면을 대상으로 조사가 이루어졌다. 조사는 사례지역의 시군구청 및 읍면동 공무원과 주민을 대상으로 조사가 이루어졌다.⁴⁾

연구 내용면에서는 읍면동 기능전환정책의 합목적성을 평가하기 위하여 분석틀을 설정하여 첫째, 효과성을 평가하기 위하여 평가항목으로서 행정의 효율성제고를 측정하였고, 둘째, 대응성을 평가하기 위하여 행정서비스 향상정도를 측정하였으며, 과정성을 평가하기 위하여 읍면동 기능전환 추진완성도와 문제점을 측정하였다. 과정성 평가는 국가적인 차원에서의 전국의 추진실태와 사례지역의 추진과정 및 실태를 분석하였다.

한편 읍면동 기능전환정책에 대한 주민 및 공무원의 의식조사를 실시하여 읍면동 기능전환에 대한 만족도를 살펴보았다.

4) 조사대상지역의 구체적인 선정 및 조사내용에 대해서는 제4장 제1절 조사설계에 자세히 설명되어 있다.

나. 연구방법

읍면동 기능전환정책에 관한 연구와 관련해서 발표된 논문중 주민자치센터와 관련된 것은 그 동안 많은 학자들이 관심을 가지고 꾸준히 연구논문을 발표하였으나 시군구청으로의 사무·인력의 이관과 이로 인한 주민행정서비스에 관하여 발표된 논문은 거의 전무한 실정이다. 따라서 우선 본 연구의 이론부문은 일부 행정자치부 자료와 기존의 주민자치센터에 관한 연구 내용중에 포함되었던 일부 자료를 활용하였다.

둘째, 본 연구의 효율적인 수행과 심층적인 분석을 위하여 조사표를 작성하여 사례지역의 읍면동 기능전환 담당공무원을 대상으로 각 조사항목별로 조사표조사를 실시하였으며, 설문조사는 시군구 공무원과 읍면동 공무원으로 구분하여 읍면동 기능전환정책에 대한 실태 및 의식조사를 실시하였다. 조사는 1차조사와 2차조사로 나누어 이루어졌다.

먼저 읍면동 기능전환정책의 구체적인 현황과 문제점을 파악하기 위해서 1차조사에서 14개 조사대상지역⁵⁾ 읍면동 기능전환 담당공무원에게 조사표를 배분하여 해당 자치단체의 현황과 문제점을 작성하도록 하였으며, 이중 서울 성동구, 경기 군포시, 충북 음성군, 전남 영암군의 자료만 연구자료로서 활용가치가 있는 것으로 판단되어 본 연구의 분석자료로 이용되었다. 2차조사에서는 1차 조사표조사가 시군구청의 담당공무원을 대상으로 하였기 때문에 보다 객관성을 확보하기 위하여 실질적으로 읍면동 기능전환정책의 당사자인 읍면동의 공무원을 대상으로 조사표 조사를 실시하였으며 6개 조사대상지역중⁶⁾ 군포시 광정동, 음성군 금왕읍·감곡면, 영암군 학산면의 자료만 연구자료로서 활용가치가 있다고 판단되어 이를 대상으로 분석하였다.

5) 제3장 조사설계 참조바람.

6) 제3장 조사설계 참고바람.

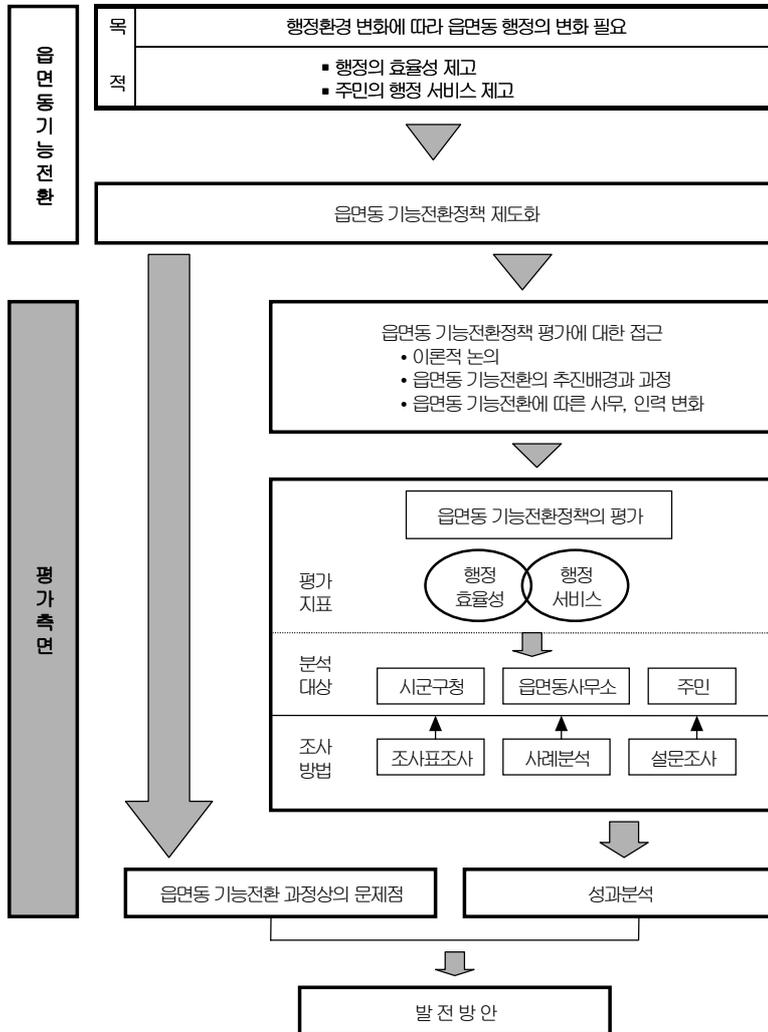
설문조사는 14개 조사대상지역 공무원과 주민들을 대상으로 1차조사표 조사와 함께 이루어졌으며 공무원은 시군구 공무원과 읍면동 공무원, 주민은 도시지역과 농촌지역으로 구분하여 조사를 하였다.

셋째, 본 연구과제에 2차의 workshop을 개최하여 행정자치부 읍면동 기능전환 담당공무원, 사례지역 읍면동 기능전환 담당공무원 그리고 관련학자들의 의견수렴과정을 거치면서 연구의 방향 및 대안의 모색을 위한 기본적 전제를 도출하였다.

넷째, 조사표조사와 설문조사의 한계 즉, 업무현장에서 나타나는 실질적인 운영과정상의 문제점을 조사하기 위하여 2차에 걸쳐 사례지역을 방문하여 읍면동 기능전환 담당공무원 및 일반 공무원 그리고 주민에 대한 면접조사(interview)를 실시하였고, 질문서(open questionnaire)를 통하여 현재 지방자치단체가 안고 있는 읍면동 기능전환정책의 문제점을 구체화하였다.

한편 각 장별로 연구수행방법은 다음과 같다. 제2장에서는 읍면동 기능전환정책에 대한 이론 강화를 위해 문헌연구가 핵심적인 연구방법으로 활용되었으며, 기존 문헌 검사를 위해 행정자치부 인터넷 검색을 포함한 문헌연구방법을 이용하였다. 제3장 조사설계에서는 본 연구의 목적에 맞도록 조사표조사와 설문을 구성할 수 있도록 관계전문가와 관계공무원이 참석한 workshop을 개최하여 여기서 논의된 내용을 중심으로 조사표조사항목과 설문항목을 구성하였다. 제4장 읍면동 기능전환 정책의 평가에서는 분석틀을 중심으로 읍면동 기능전환정책의 합목적성평가와 과정평가를 사례지역에서 조사된 내용을 중심으로 분석하였으며, 이 과정에서 읍면동 기능전환정책의 문제점을 도출하였다. 제5장에서는 제4장에서의 읍면동 기능전환과정 및 그 후에 나타난 문제점을 중심으로 발전방안을 제시하였다. 제6장에서는 본 연구의 전체적인 요약과 더불어 읍면동 기능전환정책에 대한 전체적인 결론을 맺었다.

<그림 1-1> 연구수행 및 분석틀



제2장 읍면동 기능전환의 이론과 실제

제1절 읍면동 기능전환에 관한 이론적 고찰

1. 지방행정계층구조에서의 읍면동의 지위

가. 읍면동의 법적 지위

읍면동은 시장·군수·구청장의 지역적 보조기관으로서 실제로 지방자치단체의 행정작용의 침투과정상 가장 단위가 작은 일선행정기관이다. 특히 읍면동은 주민과의 대면접촉이 가능한 공간적 영역을 행정의 대상으로 삼고 있으며, 정부(자치단체)와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 조직이다.

따라서 읍면동은 하향적 추진력과 상향적 추진력을 가지고 읍면동 이하의 행정수행과정 단위인 통리반을 총괄하여 연계시키는 기능을 하고 있다.

지방자치법 제3조 3항에 “군, 도농복합형태의 시중 도시이외의 지역, 자치구가 아닌 구에 읍면을 둘 수 있고, 동은 시, 자치구, 도농복합형태의 시가 있는 도시지역과 자치구가 아닌 구에 둘 수 있다”라고 규정하고 있다. 또한 읍면동에는 시장·군수·구청장이 임명하는 읍·면·동장과 시·도지사의 승인을 얻어 규칙으로 필요한 행정기구를 두도록 되어 있다.⁷⁾

읍면동의 설립절차는 지방자치법 제4조에서 읍면 및 법정동은 행정자치부장관의 승인을 얻어 조례로 정하도록 되어 있고, 행정동은 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다.⁸⁾

7) 지방자치법 제3조 ③항, ④항, 제 108조~제111조.

8) 법정동은 법적, 공부상 ‘동’으로 개인 또는 법인의 주소표시가 된 구역을 말하며, 행

나. 전통적 생활영역으로서의 읍면동

읍면동은 향토적이며 역사적인 생활영역이다. 읍면동은 1917년에 국가의 지방행정구역으로 제한된 범위내에서 공공사무 처리능력이 인정되었고, 1931년에는 자치단체로서 법인격이 부여된 바, 조선시대의 전통과 근대적 자치제의 개념이 혼합되어 있는 가장 전통적인 행정구역이다. 따라서 주민은 읍면동구역을 하나의 생활권으로 하여 공공생활을 영위하였으며, 가장 가까운 거리에서 대면하고 생활하는 가운데 혈연과 지연이 깊어져서 1차적 집단의 성격이 농후한 협동생활의 기초적 행정단위가 되었으며, 주민간의 공동의식과 일체의 유대가 잘 나타나고 있다. 이러한 정신적 약속과 애향심은 주민의 자력개발을 위한 중요한 요소이며, 지역개발을 통하여 국가발전을 추진하는 오늘날에 있어서는 특히 읍면동단위 행정을 직접 추진하는 읍면동 공무원의 역할에 새로운 관심을 가져야 할 것이다.

다. 행정계층구조로서의 읍면동

현재 우리 나라 지방행정 계층구조는 자치계층은 2계층으로 되어있으나 행정계층은 3-4계층으로 되어 있다. 자치계층은 2계층으로 특별시·광역시-자치구, 도-시·군으로 구성되어 있으며, 행정계층은 특별시·광역시의 경우는 특별시·광역시-자치구·군-읍·면·동이나 도의 경우는 도-시·군-(시의 행정구)-읍·면·동의 4계층으로 되어 있다.

이러한 다단계 행정계층구조로 인하여 문서전달단계의 증가로 거래비용의 증대, 행정의 파생업무 발생 및 상하계층간 의사전달 왜곡, 상·하위계

정동은 행정운영상의 편의에 따라 구획된 동사무소 관할구역을 말한다. 이 경우 1개의 법정동이 수개의 행정동으로 나누어지거나, 1개의 행정동이 수개의 법정동으로 관할하는 경우가 있다.

층간 중복행정 및 행정의 지체와 낭비 초래, 주민대응성 약화 및 상위계층의 단순 중계·경유기관화 등의 문제점이 발생하고 있다.

특히 기초자치단체인 시·군이 중앙정부와 중간자치단체인 도로부터 이중감독을 받게되고, 기초자치단체는 보조행정계층인 읍면동에 중첩된 상부지시와 지도·감독을 하게 되므로 지역과 주민을 위한 행정구현은 현실적으로 어려운 실정에 있다.

2. 읍면동 행정의 주요기능

읍면동은 주민의 의사가 지방자치단체의 시책에 반영될 수 있도록 전달해주는 지방자치단체와 주민간의 매개체 역할을 하는 한편, 주민과 가장 가까운 위치에서 행정시책을 집행하는 최일선 지방행정기관이다. 즉, 읍면동은 국가 또는 지방자치단체의 행정시책을 직접 또는 통·리·반을 통하여 침투시키는 역할을 수행하였다.

일선행정기관인 읍면동은 행정의 능률적 추진과 목적달성을 위해 읍면동의 하부조직인 통리반을 지휘 또는 활용하여 정부시책을 최종적으로 추진하고 있다.

주민의 입장에서는 지역주민과 직접대화를 통하여 주민의 의견을 수렴하고 이를 국정에 반영함으로써 “풀뿌리 민주주의”, “주민자치”의 기초가 되며, 정부와 주민을 연결하는 교량적 역할로 주민들에게 국가의 시책을 전달하고 이를 구체화하여 환원하는 작용을 한다.

우리 나라의 읍면동사무소의 주요 역할과 기능을 살펴보면, 대도시의 동은 시의 하부 행정구역이었으나 1961년 『지방자치에 관한 임시조치법』의

규정에 의거 행정조직을 강화하였으며, 현재 읍·면과 대등한 지위로 격상한 이래 일선 종합행정기관으로서 지역주민과 관련한 생활민원, 복지, 주민관리 등의 업무를 수행하고 있다. 따라서 그 역할이 생활환경 구심체로서 일선 행정업무들을 종합적으로 수행할 뿐만 아니라 해당 지역의 발전과 주민 삶의 질 향상을 위한 봉사활동의 역할을 담당하고 있는 것이다. 또한 주민과의 대면적인 접촉하에서 지방행정 시책전달, 현장출장업무·지도단속·조장행정 등의 현장위주의 행정수행, 그리고 행정업무의 효율적 추진을 위한 비행정단위 통리반의 관할 등의 역할을 수행하고 있다.

읍면동 기능전환 전의 읍면동 기능은 민원기능, 주민관리 기능, 사회복지기능, 고지서 전달 기능, 단속규제기능, 민간협력기능, 본청 및 특별행정기관 보조기능, 기관유지기능 등으로서 이와 관련된 사무와 그에 따른 평균인력을 살펴보면 다음과 같다.

<표 2-1> 기능전환 전 읍면동사무소의 행정업무 및 인력

주요 업무	업무내용	인력
민원사무	제증명민원: 주민등록 등·초본, 인감증명, 공시지가, FAX민원, 지방세 완납, 생보자증명 등 신고접수·처리민원: 전입, 주민등록, 호적, 취학아동, 인감, 예비군편성, 병무, 이륜차등록신고	평균 3-4인
민방위사무	민방위대편성, 인력동원, 비상소집, 교육훈련, 시설장비 유지관리, 주민신고망 조직운영, 안전사고 예방, 위험지역 순찰, 기록관리	평균 1인
병무사무	병역통지서 교부, 병적부관리, 병력동원, 예비군관리	1인
사회복지업무	생보자선정관리, 장애인복지, 의료보호, 취로소득사업, 노인복지, 유아보육, 모자복지, 청소년보호육성 등	1인
청소업무	쓰레기청소, 재활용품분리수거, 쓰레기봉투 판매관리, 정화조청소·관리, 청소인력 및 장비관리 등	1-2인
각종 고지서 전달 및 체납공과금 징수	민방위·인력동원 및 교육훈련통지서, 지방세·과태료·환경개선부담금 고지서 등	1인
단속업무	불법주정차·무허가건축물, 불법 광고물, 노점상단속 등	전직원 조편성
공공시설물관리	도로점용 허가, 보안등 관리, 어린이놀이터 청소·유지 보수	1인
지역사회진흥운동업무	새마을지도자, 바르게살기, 이웃돕기, 적십자회비모금, 방위협의회, 개발위원회관리, 환경정비(자연보호 등), 지역사회운동(생활체육, 취미교실운영), 직능단체 지원등	1인
산업·위생·환경·건축·통계조사	계량기, 농지원부, 물가관리, 산불예방, 조수보호, 위생, 방역업무, 환경보호, 건축신고, 민원처리, 통계조사(소도매업·광공업·가축통계 등)	1-2인
기관유지 및 기타	통반조직관리, 인사, 서무, 예산집행, 물품·장비관리, 각종 투표·선거업무 지원, 각종 행사, 캠페인시 주민동원 등	2-3인

자료: 행정자치부, 읍면동의 기능전환 기본계획(안) 재구성, 1998. 8, pp.13-14.

그러나 읍면동 기능전환 후에 기능전환 전의 단속규제기능, 민간협력기능, 본청 및 특별행정기능 보조기능, 기관유지기능 중 제증명발급·민원신고 처리 등의 민원기능, 주민등록·인감관리·민방위·재난관리 등의 주민

관리 및 보호기능, 생활보호·장애인복지·노인·부녀·아동복지 등의 사회복지기능만 읍면동사무소에 존치하고 나머지 기능은 시군구 본청으로 이관되었으며, 이에 따라 인력도 시군구 본청으로 이관되고 평균 10명 내외만이 읍면동사무소에 남게 되었다.

<표 2-2> 읍면동 기능전환 전후의 기능변화

기능전환전 기능		기능전환 후 기능
① 민원기능 - 제증명발급 - 민원신고 처리 ② 주민관리 및 보호기능 - 주민등록·인감관리 - 민방위·재난관리 ③ 사회복지기능 - 생활보호, 장애인복지 - 노인, 부녀, 아동복지 ④ 세원관리, 고지서전달 - 지방세, 과태료 ⑤ 단속·규제 - 주정차, 불법건축물 단속 ⑥ 민간협력 - 적십자회비 모금 - 자생단체 관리 등 ⑦ 본청 및 특별행정기관 보조기능 - 환경, 위생 - 산업, 도시, 건설 - 건축, 통계, 병무 ⑧ 기관유지 - 예산, 청사관리, 서무	읍면동 사무소 (행정기능)	① 민원기능 - 제증명발급, 민원신고 처리 ② 주민관리 및 보호기능 - 주민등록·인감관리 - 민방위, 재난관리 ③ 사회복지 기능 - 생활보호, 장애인복지 - 노인, 부녀, 아동복지 ※ 시군구 이관 : ④~⑧
	주민자치센터 (주민자치기능)	① 주민편익 기능 - 회의장, 예식장, 놀이방, 탁아소 등 ② 문화활동 지원 - 전시회, 취미교실, 청소년센터 - 영상·음악감상실, 도서관 ③ 여가활동 조성 - 동호회, 레크레이션 활동 ④ 각종 주민단체활동 지원 - 청년회, 부녀회, 노인회등 ⑤ 소비자보호 운동 - 물물교환, 도·농간 자매결연 ⑥ 생활안정 확보 - 교통안전, 청소년지도, 율방법, 의용소방대 등 ⑦ 지역안전 관리기능 - 축대, 하수구, 맨홀점검

자료: 행정자치부, 내부자료, 1999.

위의 <표 2-2>에서 보는 바와 같이 현행 읍면동은 보조행정계층으로서 비권력적 성격의 대민행정과 주민복리의 증진에 주안점을 두고 있다. 다만 지역적 특성상 읍은 도시와 농촌의 혼합된 기능, 면은 농촌적 기능, 그리고 동은 도시적 행정기능과 역할이 주가 되고 있는 것이다. 또한 행정구역상 읍면은 주로 역사적·문화적·정신적 공동체 속성을 갖는데 비하여, 동은 지역 인구수와 행정업무량의 신속하고도 합리적인 처리를 위하여 성립되었다는 면에서 차이가 있다.⁹⁾

한편 읍면동 기능의 변화에 따라 읍면동 공무원의 역할도 변화였다. 즉 읍면동 기능전환 전에는 지방행정의 최일선 집행책임자, 관할지역 및 주민의 지도·관리자, 지도·규제·단속 위주의 업무수행자, 상급기관 지시업무의 대행역할을 주로 수행하였으나, 기능전환 후에는 주민자치활동의 지원자, 대민서비스 행정을 실천하는 봉사자, 민간자율역량 함양의 후견자, 주민과 시군구청간 가교역할 등의 수행 등으로 역할이 변화였다.

3. 읍면동 기능전환의 필요성

읍·면·동은 각종 국정시책을 최일선에서 시행하면서 한편 주민의 의견을 수렴하고 이를 국정에 반영하는 풀뿌리 민주주의, 생활자치의 교량적 역할을 수행하고 있다. 특히 1949년 지방자치법이 제정된 이래 읍·면·동은 주민과 밀착된 생활환경의 구심체로서 중요한 역할을 담당하여 왔다. 그러나 읍·면·동사무소는 세계적인 작은 정부론의 추세에 따라 저비용·고효율에 기초한 지방행정구조 개편의 필요성으로 인해 그 기능의 전환이 모색

9) 경상북도 연구단, “읍면동사무소의 주민자치센터화 방안에 관한 연구”, 1998, p. 25.

되게 되었는데, 그 주요 요인은 다음과 같다.

첫째, 읍면동 행정환경의 변화이다.

사회여건의 변화, 인구의 감소와 교통통신의 발달, 행정전산화의 진전 등에 따라 행정환경도 변화되고 있으며, 이로 인한 읍면동 행정환경이 다음과 같이 변화하고 있다.

- ① 농촌인구의 감소와 영농지도·축산지도, 새마을사업 등 1차산업위주의 현장지도기능이 쇠퇴하였고 민원서류 발급량도 감소하고 있다
- ② 행정전산화의 진전화에 따라 세무업무중 부과업무의 대부분은 본청에서 추진하고, 징수업무의 자동이체 등에 따라 세무업무도 전반적으로 감소하였다.
- ③ 각종 지역개발에 따른 환경오염의 증가 및 농촌인구의 노령화로 인한 현장방문 민원욕구의 증대 등에 따라 환경·복지행정수요가 증가하고 있다.
- ④ 주정차질서 계도, 노상적치물 단속, 광고물 정비 등 도시행정수요가 폭발적인 증가추세를 보이고 있다.
- ⑤ 민선자치 이후 중앙사무의 지방이양과 주민편의를 위한 민원사무의 읍면동 위임확대로 인한 규제 및 인·허가업무에 대한 현장확인업무량도 증가하고 있으나 전반적으로 행정전산화 진전으로 읍면동 업무량이 감소하고 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 그 동안 읍·면·동은 주민과 밀착된 생활환경의 구심체로서 중요한 역할을 담당하여 왔다. 특히 중앙집권적 체제하에서 읍·면·동은 시·군·구 등 기초자치단체와 통계청, 보건복지부, 노동부 등의 특별행정기관을 보조하는 기능을 수행해 왔으며, 지역주민과 직접 대

면하면서 국가의 시책 등을 홍보하고 불우이웃돕기, 적십자회비모금 등 주민협조성업무와 불법건축물 단속 등 단속규제업무를 효과적으로 수행하여 왔다.

그러나 기관유지사무, 주민등록, 인감, 호적, 병무, 민방위 등 고유사무의 비중이 전체 읍·면·동사무의 약 36%이고, 나머지는 시·군·구의 보조사무로 되어있기 때문에 독립적인 행정기관으로 존립하기에는 문제가 있다고 할 수 있다. 특히 전국 농업협동조합 지점 등에서 주민등록 등·초본과 호적 등본을 FAX로 발급해주는 FAX민원제도가 보급되고, 전자주민카드제가 전면적으로 실시되면, 읍면동 고유사무의 85%를 차지하고 있는 민원사무 발급사무가 대폭적으로 감소하여 읍·면·동의 존재이유가 점차적으로 사라지게 될 것이다.¹⁰⁾ 또한 교통·통신의 발달로 주민들이 시청이나 구청을 이용하는데 별다른 불편을 느끼지 않게 되어 읍·면·동의 기능이 감소하더라도 큰 저항을 받지 않게 될 것이 예상된다.

결국 이는 현재의 읍·면·동의 고유사무가 적어 독립기관으로서의 존재의의가 희박하고, 더욱이 정보화의 진전으로 업무량이 대폭 감소되고 있다는 것을 말하는 것이다.

둘째, 효율적인 행정의 수행이다.

읍면동 기능전환전의 경우, 읍·면·동이 수행하고 있는 각종 기능에 비하여 읍·면·동의 유지를 위한 비용이 더 크게 들고 있는 고비용·저효율의 현상이 나타나고 있다고 지적하고 있다.

즉 대부분의 읍·면·동 사무는 민원사무보다는 시·군·구청의 위임 또는 행정지시에 의한 단순한 보조적인 사무이므로¹¹⁾ 시·군·구청의 사무와

10) 김필두·조석주, '읍면동의 기능전환방안' 한국지방행정연구원, 1998, pp.14-15.

11) 시·군·구의 보조사무로는 기업체조사 등 통계조사, 불법주차장 단속, 새마을회관 등 공유재산관리, 일시 도로점용 허가, 지방세부과·징수 등의 사무가 있으며, 시·

중복되는 사무가 많아서 행정의 효율성을 저하시키고 있으며, 쥐잡기사업, 저축추진, 가족계획사업, 단순 현지확인 등 형식적·과거 답습적인 사무를 수행하고 있다. 또한 3단계 또는 4단계의 결재 계층을 거쳐야 하므로 지시 및 보고의 절차가 길어서 시간·인력 등의 낭비는 물론 각종 문서, 서식 등의 작성 및 보관 등으로 인한 자원 낭비가 초래되고 있다.

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

읍면동 기능전환전까지의 지방행정조직은 주민들을 위한 주민중심의 민주적인 조직구조가 아니고 중앙의 하부조직으로 중앙의 경제개발정책을 효과적으로 추진할 수 있는 관리지향적인 조직구조를 가지고 있었다. 따라서 행정의 목표는 국가정책의 능률적인 수행이었고 지역주민의 의견수렴이나 지역주민의 편의를 도모하기 위하여 행정의 목표가 설정되지는 않았다. 따라서 민주화시대와 지방자치시대를 맞이하여 주민이 주체가 되고 주민이 원하는 바를 해결해 줄 수 있는 방향으로의 조직개편이 필요하였다.

또한 주민의 생활수준의 향상은 물론 의식수준이 높아져 감에 따라 주민들의 관심사는 생활의 질을 향상시키는 방향으로 변화되어 가고 있으며, 이를 국가 또는 지방자치단체에 적극적으로 요구하게 되었다. 따라서 행정도 주민의 문화적인 욕구, 삶의 질을 향상시키고 편안하고 즐겁게 여가를 즐기고 싶다는 욕구 등을 해결해 주는 방향으로 기능전환을 하여야 할 때가 되

군·구의 지시·지침·재위임 등의 사무는 물가동향파악 등 현장확인 사무, 지하수 등 실태조사, 자연보호 등 각종 행사 동원, 도로·하천관리 등의 사무가 있다.

었다. 즉, 지금까지 각종 규제조치를 통한 인·허가, 증명, 신고 등의 사무를 담당하는 기관에서 주민교양수준을 위한 시민대학 개설, 생활편익을 위한 물가정보, 각종 생활정보를 제공하는 정보서비스 센터, 체육과 레크리에이션을 위한 장소와 기회를 제공하는 시설 등 주민중심의 다양한 기능을 수행하는 주민을 위한 행정기관으로 변신해야 한다.

또한 지방자치를 활성화하여 선진국수준으로 높이기 위해서는 지방자치의 근간이 되는 지역의 자생적 자치조직의 육성이 필요하며, 이를 위해서는 자생적 자치조직이 활성화될 수 있는 토양을 조성하는 조직으로 읍·면·동 행정조직체계가 변해야 한다.

4. 읍면동 기능전환의 바람직한 모형

읍면동 기능전환이란 지방자치시대를 맞이하여 지역주민을 위해 지방행정을 수행해 온 읍·면·동사무소를 21세기의 환경변화에 맞추어 그 기능과 역할을 새롭게 변화시키고자 하는 노력이라 말할 수 있다. 즉 읍·면·동의 사무와 인력을 정비하여 일반적인 도로·교통·건설·지역개발 등의 광역적 업무나 일반행정 사무들은 시·군·구청으로 이관하여 더 능률적인 방법으로 처리하는 대신 주민의 행정수요가 점점 많아지고 있는 민원·복지·문화·정보 등의 서비스기능은 보다 지역주민을 위해 강화된다.

또한 본청으로 사무와 인력이 이관되어 생긴 여유시설과 공간에는 주민자치센터를 설치·운영함으로써 주민의 문화·복지·편익시설 등으로 꾸며 주민들이 편리하게 이용할 수 있도록 하여 주민의 삶의 질을 높이고 지역주민들이 주민자치센터의 운영에 적극적인 참여를 통해 주민자치활동의 장,

즉 지역공동체 형성의 구심체로서 역할을 할 수 있도록 한 것이다.

따라서 읍면동사무소는 지역의 특성별로 기능이 다양화되어야 한다. 먼저 동사무소는 대부분 도시지역의 행정기관으로서 동에는 다양한 계층의 주민이 거주하고 있으며, 좁은 면적에 인구가 밀집되어 있다. 또한 읍·면에 비하여 문화시설, 생활편익시설 등 각종 기반시설이 비교적 풍부하며, 농촌 지역에 비하여 노년층의 인구가 상대적으로 그 비율이 낮은 편이며 대체로 연령별 분포가 고르게 나타나고 있다. 주민 직업분포 역시 다양한 직업이 전반적으로 고른 분포를 보이고 있어 다양한 성향을 가진 이질적인 집단으로 이루어져 있다.

따라서 읍면동 기능도 다양화와 차별화가 이루어져야 한다. 예를 들면 동사무소의 기능을 지역주민조직 즉 지역사회단체, 지역봉사단체, 동호인단체, 행정지원단체 등을 행정에 참여시키고 활용할 수 있는 기능으로 전환되어야 한다.

읍은 그 동안 학술적 연구나 행정정책상에서 ‘소도읍(小都邑)으로 흔히 개념화’되고 있다. 그리고 소도읍은 일반적으로 ‘사회경제적 및 행정적 관점에서 도시와 농촌배후지 사이의 중간지를 가진 행정단위’,¹²⁾ ‘인구와 시설적 측면에서 대부분 농림형 및 이에 준하는 종합형으로 농촌취락의 중심지이며 중심시가지에서 반경 1km 이내에 최소한 인구 1만명 내외가 모여 최소한의 도시시설을 갖춘 지역’이다.

이와 같은 읍은 도시로서의 기능을 어느 정도 수행하고 있으며, 경제·사회적으로 도시화 현상을 보이고 있다. 또한 도시기능에 있어서 농촌중심기능 이외에 다양한 기능이 발달하고 있다. 근래에 읍들은 농촌중심기능 뿐만 아니라 도시형 취락기능, 도시적 산업기능, 심지어 대도시의 위성도시기능

12) 김안제, 지역개발과 지방자치행정(서울 : 대명출판사, 1988), p.87.

등 다양한 도시적 기능과 성향을 나타내고 있다.

따라서 읍사무소는 지역의 생활중심지의 역할과 도시적 기능이 혼합된 기능으로 조정되어야 하며, 일선행정기관의 기본기능 외에 기초생활중심권으로 발전할 수 있도록 도·농행정기능이 보완되어야 할 것이다.

면은 자연부락을 중심으로 형성되어 있으며, 자연부락의 구성원인 주민은 조상 대대로 혈연중심의 공동체를 형성하면서 살아왔기 때문에 운명적으로 귀속되었다는 정서적 특징을 가지고 있다. 또한 면은 일정지역사회의 정체성을 형성·유지시키는 구심체의 역할을 담당하고 있으며 면장은 흔히 지역의 어른으로 존경받는 의미를 포함하고 있다.

이와 같이 면사무소는 농어촌 지역의 구심체역할을 수행하고 있으므로 그 기능도 지역구심체 역할을 수행할 수 있도록 조정되어야 한다. 즉 농어민의 종합복지 욕구를 수용하여 일선행정기관의 기본기능 외에 주민회의 장소, 주민복지, 편익시설이 강조된 기능중심으로 전환되어야 할 것이다.

제2절 읍면동기능전환의 추진과정과 변화

1. 읍면동의 일반적 현황

가. 읍

2003년 2월 현재 우리 나라의 읍은 총 208개, 면은 1,214개, 동은 2,105개가 있다. 또한 2003년 2월 1일 현재 전국 읍의 총인구는 4,203,380명으로, 전국 인구의 8.7%가 읍에 거주하고 있으며, 읍당 평균

인구는 20,209명이며 평균 면적은 68.10km²이다.¹³⁾

<표 2-3> 우리 나라의 지방행정계층구조 현황

특별시	광역시(6)		도(9)			
구(25)	구(44)		시(74)			군(86)
	동(668)		구(19)			
동(522)	군(5)		읍(68)	면(430)	동(896)	읍(127)
	읍(10)	면(36)				

자료: 행정자치부, 행정구역 및 인구현황 참조 제작성, 2003. 2.

읍의 인구규모별 현황을 보면 인구 1만명 미만의 읍은 55개읍이며, 4만 이상의 인구를 가진 읍은 기흥읍, 능상읍, 신현읍, 화도읍, 태안읍, 내서읍, 와부읍, 회천읍, 화원읍, 화순읍, 봉접읍, 구성읍, 기장읍, 광양읍, 오포읍, 조천읍, 교하읍 등 17개읍이다.

가장 많은 인구를 가진 읍은 경기도 용인시 기흥읍으로 96,870명이며, 가장 적은 인구를 가지고 있는 읍은 강원도 영월군 상동읍으로 1,538명이다.

<표 2-4> 인구분포별 전국 읍의 수

인구	1만명 미만	1~2만명 미만	3~4만명 미만	4만명 이상	계
읍수	55	74	24	17	208

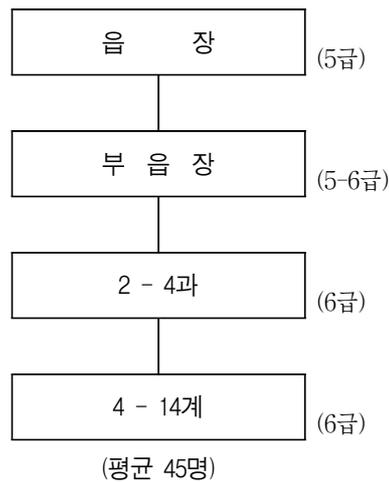
자료: 행정자치부, 행정구역 및 인구현황, 2003. 2.

13) 본 통계자료는 행정자치부에서 간행한 '지방자치단체 행정구역 및 인구현황'(2003. 2)에서 인용 또는 제작성한 것이며, 본 절의 '면'과 '동'의 통계 자료 역시 위의 자료에서 발췌하여 제작성하였다.

면적면에서 볼 때, 전국 208개읍의 총면적은 14,164.84km²로 전 국토의 14.1%를 차지하고 있으며, 읍당 평균면적은 68.10km²이다. 가장 넓은 면적의 읍은 강원도 인제군 인제읍의 315.21km²이며, 가장 작은 면적의 읍은 충남 논산시 강경읍의 6.98km²로 양 읍간의 면적은 약 45.1배의 차이가 있다. 한편 평균적으로 1개의 군에 평균 1개의 읍이 있으며, 가장 많은 읍이 있는 기초자치단체는 강원도 철원군과 제주도 북제주군에 각각 4개의 읍이 있다.

한편 읍면동 기능전환 전인 1998년의 우리 나라 읍의 기구와 정원을 보면 읍장(5급)아래에 부읍장(5-6급), 그리고 그 아래에 2-4개의 과와(6급) 4-14개의 계를 두고 있으며¹⁴⁾ 평균 공무원수는 45명이다.

<그림 2-1> 기능전환 전 읍의 기구



14) 인구 1만 이상은 부읍장(5급), 3만 이상은 과장제 실시.

나. 면

2003년 2월 현재 전국 면의 수는 1,214개로 총인구는 5,683,368명으로 전국 인구의 약 11.8%가 면에서 거주하고 있으며, 면당 평균 인구는 4,681명이다.

가장 많은 인구를 가진 면은 경상남도 김해시 장유면으로 2003년 2월 현재 47,199명이 거주하고 있으며, 주민이 거주하지 않고 있는 곳도 7개면이 있다.¹⁵⁾

<표 2-5> 인구분포별 전국 면의 수

인구	주민미거주	3천명 미만	3천-5천 미만	5천-만명 미만	1-2만 미만	2만명이상
면수	7	412	428	288	70	9

자료: 행정자치부, 행정구역 및 인구현황, 2003. 2.

전국 1,214개 면의 총면적은 75,831.63km²로서, 전 국토의 약 75.9%를 차지하고 있다. 또한 한 면당 평균면적은 62.46km²이며, 평균 4,681명이 거주하고 있다.

전국적으로 하나의 기초자치단체당 평균 9개의 면이 있으며, 가장 많은 면이 있는 기초자치단체는 경상남도 의성군의 17개면이다. 한편 경상북도 울릉군과 제주도 남제주군에는 2개의 면만 있어 가장 적은 수의 면을 가지고 있다.

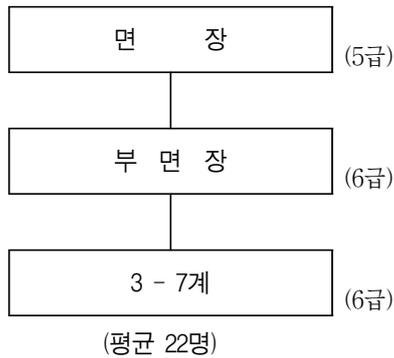
면의 행정조직은 면장책임하에 2~7개의 담당으로 구성되어있다. 직제는 시·군의 면직제규칙에 의하여 규정되어지며, 일반적으로 총무담당, 재

15) 주민이 전혀 거주하고 있지 않은 면은 경기도 파주시 장단면·울서면, 강원도 철원군 근동면·요동면·원남면·임남면, 강원도 고성군 수동면 등이 있다.

무담당, 복지담당, 산업담당, 개발담당 등이 있다.

한편 읍면동 기능전환전 인 1998년 우리 나라 면의 기구와 정원은 면장(5급)과 부면장(6급)이 있고 그 아래에 3-7개의 계(6급)가 있으며 평균 22명의 정원이 있다.

<그림 2-2> 기능전환 전 면의 기구



다. 동

우리 나라 동의 수는 2003년 2월 현재 2,105개이며, 이들은 서울특별시 및 광역시의 자치구에 속해 있는 동, 인구 50만 이상의 시에 설치되는 행정구에 속해 있는 동, 행정구가 설치되어 있지 않는 일반시에 설치되어 있는 동, 도농복합형태시에 설치되어 있는 동으로 구별 할 수 있다.

2003년 2월 현재 전국 동의 인구는 38,343,202명으로 전국 인구의 약 79.5%가 동에 거주하고 있다. 동당 평균인구는 약 18,215명이며, 인구가 가장 많은 동은 부산광역시 해운대구 좌동으로 101,466명이며, 인구가 가장 적은 동은 서울특별시 성북구 월곡제4동으로 1,162명이다.

동의 사무를 성질별로 구분하여 보면 기관유지사무, 민원사무, 일반행정사무, 타기관 조사사무로 구분되며 민원사무는 다시 창구즉결민원과 유기한민원으로 나누어진다. 동의 경우 전체사무중 일반행정사무의 비율이 가장 높으며, 두번째가 민원사무, 세번째가 기관유지사무, 네번째가 타기관협조사무 순이다.

<표 2-6> 인구분포별 전국 동의 수

인구	5천미만	5천-1만 미만	1만-2만 미만	2만-3만 미만	3만이상	계
동수	412	428	288	70	9	2,105

자료: 행정자치부, 행정구역 및 인구현황, 2003. 3.

또한 사무분야별로 구분하여 보면, 기획·감사, 총무·재무, 보건·사회, 산업·경제, 도시·주택, 건설·건축 등으로 구분되며, 업무량은 총무·재무, 보건·사회, 산업·경제 순으로 많다.

한편 읍면동 기능전환전인 1998년의 우리나라의 동의 기구를 보면 동장(5급)아래에 사무장(6급)이 있고¹⁶⁾ 다시 업무별로 담당공무원이 있으며 평균 정원은 16명이다.

16) 단 서울시는 사무장체제 대신 2계제로 되어 있다.

<그림 2-3> 기능전환 전 동의 기구



2. 읍면동 기능전환의 추진배경 및 과정

가. 추진배경

앞에서 언급한 바와 같이 읍면동의 기능전환은 정보통신의 발달, 생활권, 경제권의 확대 등으로 종래의 읍면동 단위 행정기능이 약화되는 추세와 주민의 문화복지수요증대, 본격적인 지방자치제 실시에 따른 주민자치 의식 및 지역공동체 의식의 제고 등 21세기 행정환경변화에 맞추어 읍면동의 기능과 과 역할을 새롭게 조정·변화시키는 것을 목적으로 한다.

읍면동 기능전환정책은 주민의 행정수요가 많은 민원, 문화, 복지 등의 서비스기능은 강화하고, 읍면동의 여유공간에 주민자치센터를 설치·운영함으로써 주민의 삶의 질을 높이고 주민자치 활동의 장으로 활용하며, 지역공동체 형성의 구심체로 만드는 것이 근본 취지이다. 그 동안 읍면동사무소는 최일선 행정기관으로서 친절과 봉사를 바탕으로 주민의 일상생활에 커다란 도움을 주기도 하였지만 때로는 주민과 직접 만나 정부시책을 이해시키고 협조를 구하는 등 많은 역할을 수행하여 왔다.

그러나 교통·통신의 발달과 생활권·경제권의 확대 등으로 시·군·구청에 의한 광역적·종합적 행정의 필요성이 커지면서 읍면동 단위의 일반 행정기능이 약화되고 있고 대중매체의 다양화와 주민의식의 변화로 주민에 대한 행정지도, 전달 등 대민행정 기능도 점차 쇠퇴하였다.

반면 생활수준의 향상으로 주민생활과 밀접한 민원·복지·문화 등의 서비스기능에 대한 수요는 날로 증가하고 있으며 지방자치의 실시에 따라 주민의 자치의식을 고양시키고 도시화로 인해 희박해져 가고 있는 지역공동체 의식을 향상시켜야 할 필요성이 높아지고 있다.

따라서 읍면동의 기능전환은 이러한 시대적 변화에 맞추어 읍면동의 사무와 인력을 민원과 사회복지업무 중심으로 조정하여 주민에 대한 서비스기능을 강화하고 주민자치센터의 운영을 통해 주민의 문화, 복지, 여가기능의 향상은 물론 지역주민이 그 운영에 적극 참여함으로써 주민자치의식과 공동체 의식을 함양하고자 하는데 있다.

결국 주민과 가장 가까이 있는 읍면동사무소를 행정이 주체가 되는 것이 아니라 주민이 중심이 되어 주민을 위해 운영되도록 하는 것이며, 읍면동의 쇠퇴된 기능을 정비하고 시·군·구청과 읍·면·동간에 기능과 역할을 명확히 함으로써 지방행정구조를 간소화하여 지방행정의 효율성과 경쟁력을 향상시키려는 것이다.¹⁷⁾

이외에도 읍면동 기능전환의 도입배경으로는 다단계 지방행정계층구조의 비효율성 제거와 교통·통신의 발달과 정보화의 진전과 주민자치의 여건이 조성되어 주민들의 생활수준이 점차 향상되어 가고 의식수준이 높아져 감에 따라 주민들의 관심사는 삶의 질을 향상시키기 위해 각종 행정서비스를 적극 요구하고 있기 때문이다.

17) 행정자치부, mogaha, p.3-4.

따라서 이러한 행정환경의 급속한 변화에 부응하기 위해서도 읍·면·동 사무소의 기능전환이 추진되었다.¹⁸⁾

한편 도시지역인 동사무소의 기능과 농촌지역인 읍면의 기능간에 차이가 있으므로 동일한 기준에 따라 기능전환을 할 수 없으며, 따라서 다음과 같이 차이들 두고 있다.

농촌지역의 읍면사무소는 도시지역의 동사무소와는 행정환경이 크게 다르다고 볼 수 있다. 즉 농촌지역인 읍면의 경우는 동과 달리 역사적 생성과정이 다르고, 아직도 전통적 생활양식과 정서가 남아 있으며, 면적이 넓어 마을과 시·군청과의 거리가 멀고 교통·통신 등 도시화의 정도가 미흡한 실정이다. 따라서 동사무소와 동일한 기준으로 기능전환을 추진하는 것은 바람직하지 않으며, 읍면사무소를 기능전환할 경우에는 농정사무 등 읍면사무소에 계속 남겨두는 사무의 범위와 종류를 동사무소에 비해 확대하고, 행정인력도 배치하여 주민불편을 최소화하며, 주민자치센터의 운영도 지역실정이 충분히 반영되도록 하는 등 도시지역의 동사무소와 다르게 추진하는 것이 필요하다.

나. 추진과정

1) 전국 추진과정 및 현황

그 동안 정부와 정치권에서 제시하거나 추진하고 있는 읍·면·동의 개편내용을 보면, 1989년 7월 행정개혁위원회에서 읍·면·동을 폐지하여 행정계층을 3계층에서 2계층으로 축소할 것을 건의하였고, 1996년 9월 새정치국민회의에서 읍·면·동 폐지 내지 축소를 정기국회정책자료에서 제

18) 최병일, “지역사회 활성화를 위한 읍·면·동 행정의 기능전환에 관한 연구”, 『지역사회개발연구』, 2002. 6, pp.66-67.

시하였다. 1998년 1월 행정자치부는 읍·면·동 기능전환방안을 대통령직 인수위원회에 보고하였으며, 1998년 3월 행정자치부는 대통령업무보고시 지방행정조직의 감축·개편방안으로 읍면동의 폐지를 발표하였으나 여론 및 공무원들의 반발로 읍면동 기능전환으로 발표하였다.

그 후 행정자치부는 읍·면·동사무소 기능전환 기본계획을 확정하여 시범실시를 포함한 1단계와 2단계로 나누어 단계별로 추진하였다.

가) 시범실시

동기능전환의 시범실시지구의 선정은 전체동을 실시하는 시구와 일부동만 실시하는 시구로 구분하여 실시하였다.

전체동을 실시하는 시구의 대상은 5개 시구 이상으로 하였으며, 시도별로 1개 시구를 선정 추천하여 행정자치부에서 최종적으로 5개 시구이상을 선정하였다.

선정기준은 관할 동수가 비교적 적은 지역으로서 인구규모가 적거나 관할구역이 비교적 좁은 지역으로 청사공간 확보가 용이한 지역으로 하였다.

이 때 시도에서의 고려 사항으로서는 시도 실정에 맞게 세부 선정기준을 책정하고, 단체장의 시범실시의사가 있는 지역을 우선 선정하도록 하였으며, 시도에서 대성선정이 확정된후 추천하되 각종 행·재정 지원방안을 적극 가구토록 하였다.

일부 동만 실시하는 시구는 전체동 실시 시구의 모든 시구로서, 관할 동수 15개 이하 시구는 1개동 이상, 관할 동 수 16-30개 시구는 2개동 이상, 관할 동수 31개 이상 시구는 3개 동 이상을 실시하도록 하였다.

선정은 시구에서 1-3개 동 이상을 선정하되, 동사무소 공간의 여유가 있는 지역, 시구 본청과 비교적 근거리에 위치한 지역, 통폐합의 필요성이 있

는 지역을 선정기준으로 하였다.

시구에서 선정시 고려사항으로서는 시구 실정에 맞게 세부 선정기준을 책정하고, 관할 동중 인구규모, 주거형태, 주민의식 등을 고려하여 균형있게 선정하도록 하였다. 그 결과 전국적으로 군포시 광정동을 비롯하여 278개 동이 시범실시 대상지역으로 선정되어 읍면동 기능전환이 이루어졌다.

시범실시 대상지역은 전체동 실시지역의 경우, 행정자치부의 시설사업비 재정지원정책으로서 본청사무실 증축 또는 임차비에 대한 지방청사정비기금으로 시구당 5억원을 융자하여 주었고, 주민자치센터 시설비로서 시구당 10-20억원의 특별교부세를 지급하였다

한편 시범실시 시구에 주민, 토지, 차량, 세정관련 시스템을 우선 설치토록 하는 등 시군구 행정종합정보화사업을 우선 지원하였다.

시도에서는 전체동 실시시구에 대한 중점지원 대책을 마련하는 등 중앙부처에 준하여 각종 행·재정적 지원방안을 강구하도록 하였다.

나) 1단계 기능전환

1단계 읍면동 기능전환은 1999년부터 2000년까지 도시지역에 대한 기능전환으로, 도농복합형태시를 제외한 일반시 및 특별시·광역시의 자치구의 동사무소 1,658개 동(94개 시구)을 대상으로 실시하되, 우선 1999년 7월부터 1999년 12월까지 278개 동을 시범 실시한 후 2000년부터 나머지 1,380개 동에 확대실시하였다.

사무·인력조정은 시범실시 기본골격을 유지하되, 일부 문제점을 개선·보완하였으며, 지역특성을 반영할 수 있도록 일정범위내에서 자율적인 운영이 보장되었다.

추진내용을 보면 동을 사무의 차별화를 위한 유형과 인력배치를 위한 유

형으로 구분하였다. 전자는 도시지역, 농촌지역, 원격지 등 3개 유형이며, 후자는 A형(주거·상업지역), B형(표준지역), C형(도농혼합지역), D형(농어촌지역), E형(도서·오지·산간지역)의 5개 유형으로 구분하였다. 동별 인구규모는 1만단위로 구분하되 최대 10만까지 설정하였다.

한편 영세민 밀집지역, 면적 과대지역, 유동인구 과다지역, 공장 밀집지역, 관농특구 등 지역특성상 기본유형에 의한 운영이 매우 곤란한 경우는 특수지역에 적용하였으며, 당해지역에 적합한 유형을 1-2개 범위내에서 자율적으로 설정이 가능하게 하였다.

(1) 사무재조정

존치 및 이관사무의 기본원칙으로서 존치사무는 주민생활과 밀접한 민원, 복지, 안전관리 사무, 지역특성상 주민편의를 위해 존치가 필요한 사무, 국가정책상 반드시 존치필요성이 있는 사무로 하였으며, 이관사무는 규제·단속 등 동사무소의 지위에 부적합한 사무, 업무성격상 광역성, 전문성, 통합성이 요구되는 사무, 기타 시구 수행이 가능한 일반행정 사무 등으로 설정하였다.

<표 2-7> 존치·이관사무(예시)

구분	읍면동 존치사무	시군구 이관사무
동사무소	주민등록, 인감증명 등 각종 민원발급, 민방위재난관리, 사회복지 등	지방세, 통계, 선거, 환경위생, 지역경제, 건설, 상하수도, 도로·하천관리, 청소, 농정, 관련사무 등
읍면사무소	주민등록, 인감증명 등 각종 민원발급, 민방위 재난관리, 사회복지, 선거, 청소, 농정관련 사무 등	지방세, 통계, 환경위생, 지역경제, 건설, 상하수도, 도로·하천관리 등

자료 : 행정자치부, mogaha. go. kr.

그 후 시범실시 시구가 제출한 단위사무별 존치·이관 사무의 개선의견을 기준으로 조정원칙을 재조정하였으며, 이에 따라 도시지역의 경우 존치 사무는 기존의 170건에서 179건, 이관사무는 기존의 485건에서 476건으로 재조정되었고, 농어촌지역은 기존의 존치사무는 191건에서 199건, 이관사무는 464건에서 456건으로 재조정되었다. 또한 원격지는 기존의 존치 사무 209건에서 220건, 이관사무 446건에서 435건으로 재조정되었다.¹⁹⁾

한편 시구별로 획일적 적용이 곤란한 사무에 대하여는 존치·이관사무의 적용을 탄력적으로 운영하도록 하며, 인력배치는 유형별 인력배치기준 범위 내에서 유지하도록 하였다.

이관사무는 시구청의 관련 실·과·소로 이관하도록 하며, 이관 후 폐지, 민간위탁, 타기관 이관등 사무개선을 추진하도록 하였다.

<표 2-8> 재조정사무²⁰⁾

단위사무명	시범실시			재조정		
	도시지역	농어촌지역	원격지	도시지역	농어촌지역	원격지
예산편성요구				○	○	○
추가경정예산안 제출				○	○	○
예산 및 자금배정 요구				○	○	○
주민등록 인구통계조사				○	○	○
동정자문위원회 운영						
반상회운영	○	○	○	○	○	○
취득신고 및 자진납부						○
불용품매각				○	○	○
호주승계(포기·회복)신고				○	○	○
민방위부상자 가료신청				○	○	○
재난시설물 점검						○
동절기·해빙기시설물안전점검						○
사회복지시설입소(추천)				○	○	○
생활보호대상자종량제봉투지급				○	○	○
농지관리위원회 운영	○	○	○			

19) 행정자치부, “읍면동 기능전환 추진상황 보고”, 2003. 1, p. 4. 본 절의 뒤에 기술되는 통계자료 역시 상기한 보고서의 자료에 근거하여 인용하였다.

20) 표의 내용중 ○표는 존치, 미표시는 이관을 의미한다.

이관사무중 선거, 통계, 대규모 재해·재난관리사무 등은 사무의 성격상 일정기간 많은 인력을 필요로 하므로 원칙적으로 분청인력을 활용하되, 불가피한 경우에는 동사무소와 공동수행하여 업무의 누수가 없도록 하였다.

또한 각종 고지서 송달 및 홍보물 배부는 동사무소 인력의 축소로 과거와 같이 동사무소 인력의 활용이 곤란하므로 통반장, 민간위탁, 일시적 일용인 부고용, 우편제도활용 등 대체방안을 강구하도록 하였다.

쓰레기, 노상적치물, 각종 환경정비, 재해·재난대비 등 생활민원 업무의 신속처리가 필요한 업무는 분야별, 권역별, 기동처리반 편성운영, 순찰강화 및 주민 신고체제 확립 등 적극적인 대민행정을 전개하도록 하였다.

(2) 인력재조정

시범실시의 결과 일부 인력재조정 원칙이 일부 수정되었다. 즉 존치·이관사무의 재조정에 따라 존치인력이 재산정되었는데, 상업지역의 경우 당초 B형에서 A형으로 조정됨에 따라 조정에 따른 증원이 있었고(상업지역 동별 1명증원), 주민자치센터 운영관리인력을 동사무소별로 1명 증원하였다. 또한 탄력적 인력운영을 위해 동별배치기준의 복수화를 추진하여 시범실시 지침상의 인력을 기준으로 ± 1 명을 배치하였다.

인력은 배치기준 범위내에서 행정수요, 인구수 등을 고려하여 동별로 적정인력을 산정 배치하며, 특수유형을 설정한 동의 경우는 관할 동사무소 총 정원내에서 초과배치가 가능하도록 하였다. 한편 동에서 수행이 불가피한 일시적 사무, 예를 들어 공공근로 관리, 특수시책 등의 담당인력은 분청 또는 관련기관 소속직원을 지원받아 수행하도록 하였다.

<표 2-9> 인력배치기준

		1만미만	1-2만	2-3만	3-4만	4-5만
		5-6만	6-7만	7-8만	8-9만	9-10만
도시 지역	A형 (주거· 상업지역)	7-9명	8-10명	9-11명	10-12명	11-13명
		12-14명	13-15명	14-16명	15-17명	16-18명
	B형 (표준지역)	6-8명	7-9명	8-10명	9-11명	10-12명
		11-13명	12-14명	13-15명	14-16명	15-17명
농어촌 지역	C형 (도농혼합 지역)	6-8명	7-9명	8-10명	9-11명	10-12명
		11-13명	12-14명	13-15명	14-16명	15-17명
	D형 (농어촌지역)	5-7명	6-8명	7-9명	8-10명	9-11명
		10-12명	11-13명	12-14명	13-15명	14-16명
원격지	E형 (도서·오지 ·산간지역)	7-9명	8-10명	9-11명	10-12명	11-13명
		12-14명	13-15명	14-16명	15-17명	16-18명

자료: 행정자치부, 동기능전환 확대시행 지침, 2000. 3, p.9.

다) 2단계 기능전환

2단계 기능전환은 2000년부터 2001년까지의 농촌지역의 기능전환으로서 도농복합형태시와 군의 읍·면·동사무소(138개 시·군, 1,861개 읍·면·동)를 대상으로 추진하였다. 우선 2000년 하반기중에 일부 읍·면(14개 시군, 31개 읍면)에 대하여 시범실시하였다.

기본 방침으로서 읍면과 동을 구분하여 추진하되, 자치단체의 자율성을 강화하고 도농복합형태시 및 군의 읍면의 경우, 사무·인력조정은 전 읍면을 대상으로 추진하고, 도농복합형태시 동의 경우는 대부분 도시지역임을 감안하여 전 동에 대해 사무·인력을 조정하도록 하였다.

(1) 조정방안의 주요내용

(가) 도농복합형태시 및 군의 읍면

동에 비해 존치사무·인력을 확대하여 주민편의 및 현장행정의 부작용을 최소화하였으며, 읍면의 다양한 지역실정을 고려하여 자율조정범위를 확대하였다.

읍면의 유형구분은 사무조정을 위한 유형구분으로서, 시군청과 읍면사무소간 거리를 감안하여 군청소재지 읍, 일반 읍면, 도서·산간·오지 등의 원격지 읍면으로 구분하였다. 한편 인력조정을 위한 유형구분은 위의 사무조정을 위한 유형을 행정수요에 미치는 영향을 고려하여 읍·면, 면적, 인구 등으로 세분하였다. 즉 읍과 면, 대·중·소 면적규모로 구분하여 15개로 유형화하였고, 인구규모를 5천명 단위로 구분하여 최대 10만명까지 설정하여 20개 유형을 설정하였다.

① 사무조정

도농복합형태시 및 군의 사무조정에서 존치사무는 주민생활과 밀접한 민원, 복지, 주민안전관리 사무, 지역특성상 주민편의를 위해 존치가 필요한 사무, 국가정책상 반드시 존치 필요성이 있는 사무 등으로 결정하였으며, 이관사무는 규제·단속 등 읍면사무소의 지위에 부적합한 사무, 업무성격상 광역성, 전문성, 통합성이 요구되는 사무, 기타 시군청 수행이 바람직한 일반행정사무 등으로 결정하였다.

이에 따라 이미 시범실시한 14시군 31읍면에서의 운영결과를 토대로 제출한 단위사무별 존치·이관사무에 관한 개선의견을 충분히 고려하여 재조정하였다.

이 결과 군청소재지읍은 존치사무 328건(42%), 이관사무 446건(58%), 일반 읍면은 존치사무 355건(46%), 이관사무 419건(54%), 원격지읍면은 존치사무 378건(49%), 이관사무 396건(51%)이 되었다.

한편 청소, 선거사무는 읍면의 넓은 구역 등을 감안하여 존치하되, 동은 이관하도록 하였다.

<표 2-10> 도농복합형태시 및 군의 읍면 사무

유형별	존치사무	
공통	<ul style="list-style-type: none"> · 리반장관리, 가축통계조사 · 주민등록, 호적, 인감 등 민원 · 선거, 투표, 민방위, 재해 · 사회복지, 구인구직 신청 · 청소, 농정, 산불예방 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 통계조사(가축통계조사 제외) · 지방세무, 국공유재산, 외국인 등록 · 교통·환경위생, 지역경제, 수산 · 도시행정, 상·하수도, 하천관리, 도로관리 등
군청소재지읍		일반읍면 사무외 <ul style="list-style-type: none"> · 행려자구호, 변사자 장제 · 방역소독, 공중화장실 점검관리 · 농어민후계자 실태조사 · 이륜자동차 관리 · 옥외광고물 허가·신고 등
일반읍면	<ul style="list-style-type: none"> · 행려자구호, 변사자 장제 · 방역소독, 공중화장실 점검관리 · 농어민후계자 실태조사 · 이륜자동차 관리 · 옥외광고물 허가·신고 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 취득신고 및 자진납부, 취득세 부과지(읍면동 분) · 오수정화시설 준공검사 · 산림훼손, 노점상 지도단속 · 소규모건축신고 등
원격지읍면	일반 읍면 존치사무외 <ul style="list-style-type: none"> · 취득신고 및 자진납부, 취득세 부과지(읍면동분) · 오수정화시설 준공검사 · 산림훼손, 노점상 지도단속 · 소규모 건축신고 등 	

자료: 행정자치부, 2단계 읍면(동) 기능전환 추진지침, 2001. 6, p. 6.

② 인력조정

도농복합형태시 및 군의 인력조정에서 존치인력의 산정은 읍면 유형별 존치사무에 대한 소요인력을 합산하여 유형별·인구규모별로 존치인력을 판단토록 하였으며, 산정된 읍면 유형별 존치인력이 평균 소요인력임을 감안하여 ± 1 명으로 복수화하여 탄력성을 부여하였다.

한편 시범실시 결과에 따른 '군청소재지 읍'의 존치인력을 1명 추가하였으며, 전 읍면 공통적으로 주민자치센터 전담관리를 위한 소요인력을 1명 추가하였다.

이에 따라 존치인력 이외의 인력은 이관인력으로 산정하였다.

(나) 도농복합형태시의 동

도농복합형태시의 동은 일반시 및 자치구의 동과 여건상 별 차이가 없으므로 1단계 동기능전환에 준하여 추진하되, 다만 동일 시 관내에 읍면의 혼재 등 특수성을 감안하여 사무·인력 조정에 있어 일부 자율성을 인정하였다.

동의 유형구분은 사무차별화를 위하여 생활여건, 도시화정도 등을 감안하여 도시지역, 농촌지역, 원격지 등으로 구분하였으며, 인력배치의 차별화를 위하여 50개 유형으로 구분하였다. 즉 사무조정을 위한 유형을 지역특성, 행정수요 등을 고려하여 5개 유형으로 구분하고, 인구규모를 1만명 단위로 구분하여 최소 1만명미만부터 최대 10만명까지 설정하여 1개 지역특성·행정수요 유형당 각 10개의 인구유형으로 구분하였다.

① 사무조정

도농복합형태시 동의 사무조정은 존치사무는 다른 지역의 기준과 마찬가지로 주민생활과 밀접한 민원, 복지, 주민안전관리 사무, 지역특성상 주민

편의를 위해 존치가 필요한 사무, 국가정책상 반드시 존치필요성이 있는 사무 등으로 하며, 이관사무는 규제·단속 등 동사무소의 지위에 부적합한 사무, 업무성격상 광역성, 전문성, 통합성이 요구되는 사무, 기타 시 분청 수행이 가능한 일반행정 사무 등이다. 도농복합형태시의 동은 자치구 및 일반시의 동과 여건이 유사하므로 존치·이관사무 역시 동일한 기준하에 적용하였으며, 시범실시지역에서 제출한 단위사무별 존치·이관 의견을 종합하여 재조정하였다.

<표 2-11> 도농복합형태시 동의 사무

유형별	존치사무	이관사무
공통	<ul style="list-style-type: none"> · 문서, 경리, 통반장 관리 · 주민등록, 인감증명 등 민원 · 민방위, 인력동원, 재난관리 · 사회복지, 구인구직신청 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 기획예산, 문화정보, 전산통계 · 선거, 투표, 지방세부와 징수 · 병무, 예비군, 외국인 등록 · 환경위생, 지역경제, 상하수도, 도로, 하천관리 등
도시 지역	<ul style="list-style-type: none"> · 주거전용주차제 등 	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌지역 이관사무외 · 농어민사실증명, 농어업재해신고, 입산신고, 병든 가축신고 · 농지이용실태 조사 등 농지관리 · 추곡수매, 농어민후계자, 농기계지원, 양수기관리 등
농어촌 지역	<ul style="list-style-type: none"> · 농어민사실증명, 농어업재해신고, 입산신고, 병든 가축신고 · 농지이용실태조사 등 농지관리 · 추곡수매, 농어민후계자, 농기계지원, 양수기관리 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 소규모건축신고, 허가사무 · 정화조관리 등 환경관리 · 농산물간이 집하장관리 · 주거전용주차제 등
원격지	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌지역 존치사무외 · 소규모건축신고 · 정화조관리 등 환경관리 · 농산물간이 집하장 관리 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 주거전용주차제 등

자료: 행정자치부, 2단계 읍면(동) 기능전환 추진지침, 2001. 6, p. 12.

이 결과 도시지역은 존치사무 179건(27%), 이관사무 456건(70%)이며, 농어촌지역은 존치사무 199건(30%), 이관사무 456건(70%), 원격지는 존치사무 220건(34%), 이관사무 435건(66%) 이다.

② 인력조정

존치인력은 유형별 존치사무의 단위사무별 평균 소요인력을 합산하되, 동장 1명, 주민자치센터 관리인력 각 1명씩 포함하여 산정하였다. 산정된 유형별 존치인력을 기준으로 ±1명으로 복수화하여 탄력성을 부여하였다.

한편 존치인력 이외의 인력은 이관인력으로 산정하였다.

(2) 조정방안의 운영

(가) 사무운영

사무운영은 지역실정상 획일적 적용이 곤란한 사무에 대하여는 존치·이관을 탄력적으로 조정하여 운영하도록 하였다.

읍면의 경우 총 단위사무 774건중 15%인 116건 범위내에서 존치·이관여부를 시·군별로 자율적으로 결정할 수 있도록 하였으며, 동의 경우는 총 단위사무 655건중 7%인 46건 범위내에서 존치사무와 이관사무의 자율적으로 결정하여 운영하도록 하였다.²¹⁾

이관사무는 시군본청 관련 실과소로 이관하도록 하고²²⁾, 이관후 폐지, 민간위탁, 타기관 이관등 사무개선을 추진하도록 하였다. 한편 법령사무는 관계법령 개정시까지 읍면동에서 계속 수행하도록 하였다.

21) 자율조정시에는 반드시 본청과 읍면동 관계자 합동회의 등을 통해 존치·이관사무 조정비율의 상호 균형과 합리성이 유지되도록 유의하도록 하였다.

22) 일반구 설치 시는 사무의 성격, 업무효율성, 주민편의 등을 고려하여 시 또는 구로 이관하였다.

주요 이관사무의 처리를 위하여 통계, 선거, 재해, 재난관리 업무 등은 시군으로 이관되어도 사무의 성격상 일정기간내에 많은 인력이 소요되어 본청인력 만으로 효율적 수행에 한계가 있으므로 본청 인력활용을 원칙으로 하되, 불가피한 경우에는 읍면동사무소와 공동으로 수행하도록 하였다.

각종 고지서 송달업무는 우편발송, 민간위탁, 통리반장 활용, 일시적 일용인부고용, 인터넷 활용 등 제도개선을 강구하도록 하였다.

한편 청소, 환경·위생, 상하수도 등 생활민원업무 등은 신속한 처리계획 확립으로 주민불편을 최소화하도록 하고 분야별로 기동처리반 운영, 순찰강화, 계도활동 전개, 주민신고체계 운영 등 적극적인 대민행정을 수행하도록 하였다.

(나) 인력운영

존치·이관인력은 일부 사무의 자체조정, 행정수요의 변동, 지역특성 등에 따른 효율적인 인력운영을 위해 자율적으로 정하도록 하되, 읍면과 동은 유형별 인력배치기준의 최대치에 의해 산정한 당해 시군의 관할 읍면동 총정원 범위내에서 본청과 읍면동간, 읍면동 상호간에 협의하여 조정·배치토록 하였다.

다만 읍면동 총정원 산정시 조정안의 예외적 적용대상²³⁾이 있는 시군의

23) 조정안의 예외 적용으로서 첫째, 78개의 도서읍면으로서, 도서지역의 읍면은 지침상 원격지로서 사무·인력조정폭을 최소화하였으나 태풍 등 불가항력적 자유발생시 지침대로 운영이 곤란하므로 해당 시군 여건에 따라 완전 자율적으로 결정하여 운영하도록 하였다. 둘째, 대동제를 운영중인 경남 창원시 전 동으로서 기능전환 추진 이전에 관할 동을 통폐합하여 대동제 실시로 동의 사무·인력을 일시에 본청이관시 상당한 부작용이 초래될 것이 예상되었다. 셋째, 인구 3만이상의 36개 읍으로서 당초 사무실태 조사시 과장요원은 존치인력에 미포함되었으며, 사무·인력 조정에 따라 과조직을 최대한 축소정비후 과장요원을 인력배치기준상의 정원외에 추가로 존

경우는 예외적인 적용에 따른 인력을 반영하여 산정하였다.

라) 1·2단계 읍면동 기능전환후 보완지시

행정자치부는 1단계 및 2단계 읍면동 기능전환에 따른 문제점을 분석하여 이를 보완하기 위하여 2002년 3월 7일 보완지침서를 각 자치단체에 내려보냈다.

(1) 존치·이관사무 운영

먼저 1단계 기능전환 시구에 대하여 존치·이관사무의 자율조정권을 부여하였다. 당초 지침상 존치·이관사무 내역중 29건에 한하여 탄력적 운영이 가능하도록 하였으나 행정의 효율성과 주민불편해소를 위하여 사무종류의 제한없이 자치단체의 판단에 따라 총 단위사무 655건의 7%인 46건 범위내에서 존치·이관의 자율조정을 가능하게 하였다.

둘째, 1·2단계 기능전환 시군구의 일부 이관사무의 공동수행에 따른 책임소재를 명확히 하였다. 선거, 통계, 재해·재난관리 등 일정기간 대규모 인력이 소요되는 경우 시군구와 읍면동이 공동수행이 가능하도록 하였으나 특히 재난·재해관리 업무는 주민의 인명과 재산에 관련된 중요한 기능이므로 시군구가 중심이 되어 효율적인 대응체계를 마련하도록 하였다.

한편 사무를 자율조정할 때, 이관사무를 존치사무로 조정하는 경우에는 지역여건상 읍면동에서 수행치 않으면 주민불편을 상당히 초래하거나 비능률이 큰 사무를 대상으로 한다.²⁴⁾

치를 인정하였다. 넷째, 읍면의 출장소로서 읍면출장소의 사무인력은 별도 인정하나 기능전환취지에 맞게 자체조정토록 하였다. 다섯째, 사회복지사의 추가배치이다. 조정안의 인력배치기준에 의한 정원책정 후 사회복지업무의 증가에 따라 증원되는 사회복지사는 인력배치 기준을 초과하여 추가배치가 가능하도록 하였다.

존치사무를 이관사무로 조정하는 경우에는 전산화, 법령 개·폐, 제도개선 등을 통해 시군구 본청 수행이 가능한 사무를 대상으로 한다.

2002년 3월 행정자치부에서 시달한 '1·2단계 읍면동기능전환 보완지침'에 의거하여 사무자율조정권을 활용하여 30시구에서 42회에 걸쳐 사무재조정이 실시되었으며, 이에 따른 사무재조정 시구 존치·이관현황을 보면 존치사무는 평균 221건이며 이관사무는 평균 434건이다.

(2) 읍면동 존치인력 운영

본 보완지침에서는 1단계 기능전환 시구에 대하여 동별 인력배치의 자율조정권을 부여하였다. 현행 동별 인력배치기준은 특수유형을 설정하는 경우를 제외하고는 동의 지역특성·인구규모에 따라 획일적으로 적용하도록 하였으나 행정수요의 변화, 지역여건 등에 따른 탄력적 운영이 가능하도록 동별 인력배치기준의 최대치를 기준으로 산정한 관할 동의 총 존치인력 범위 내에서 동간 또는 본청과 동간 조정·배치를 가능하도록 하였다.

또한 1-2단계 기능전환 시군구에 대하여 사회복지사 일부인력의 별도배치를 인정하였다. 즉 사회복지업무의 증가에 따라 증원되는 사회복지사의 경우 사회복지사 과다배치지역의 일반행정업무인력 부족을 해소하기 위하여 현행 읍면동 인력배치 기준에 반영된 읍면동 평균 사회복지사 소요인력(읍면2명, 동1명)을 초과하여 배치된 사회복지사 인원은 인력배치 기준외에 별도로 배치를 인정하였다. 따라서 읍면동별로 별도 배치되는 사회복지사 수 만큼 일반행정업무인력의 추가배치가 가능하도록 하였다.²⁵⁾

24) 다만 향후 관련 제도개선을 통해 시군구청 수행이 가능한 사무는 가급적 현행대로 수행한다.

25) 예를 들어 현행 인력배치 기준에 의거하여 사회복지사가 3명 배치된 읍면동은 읍면의 경우, 1명을 별도 배치할 수 있고, 동은 2명을 별도 배치할 수 있으므로 당해

한편 인력을 조정할 때, 지침상의 인력배치기준 최대치²⁶⁾를 기준으로 산정한 관할 읍면동의 총 존치인력 범위내에서 사무의 자율조정권 등 여건을 고려하여 읍면동간 조정·배치하되, 다만 지침상의 인력배치 기준은 존치사무의 소요인력 분석결과인 중간치를 기준으로 ± 1 로 복수화한 것이므로 불가피한 경우를 제외하고는 최소치에 의한 배치는 가급적 지양한다.

2) 사례지역

가) 군포시 : 1차 기능전환(동기능전환)

군포시는 읍면동 기전환 시범실시 대상지역으로서 1999년 7월부터 9월까지 11개 동에 대한 기능전환이 이루어졌다.

군포시는 11개동사무소 행정구역과 평균 250평이라는 협소한 동사무소 공간에 업무를 수행할 수 있는 최소한의 공간을 제외한 면적을 이용하여 주민자치센터를 설치하였으며 평균면적은 150여평의 규모이다.

군포시는 행정공백없이 동기능전환사업의 성공적인 추진을 위하여 행정지원기획단을 구성하여 총괄반, 법규정비반, 재정반으로 각각의 업무를 분장하여 효과적인 업무를 수행하였으며, 시범실시 자치단체로 선정된 이후 동별 평균 15명의 주민자치위원회를 구성하여 자치사업을 결정하도록 토론회를 개최하여 주민대표 스스로가 결정한 시설과 프로그램을 확정하여 시행하였다.

또한 축소된 동사무소의 업무·인력조정·위임사무 등 자치법규를 정비하여 제도적으로 뒷받침하였으며, 동사무소에서 처리하는 사무중 주민등록,

읍면은 1명, 당해 동은 2명의 일반행정 업무인력이 추가배치할 수 있다.

26) 읍면동별 사회복지사 각 1명을 포함시키되, 사회복지사가 2명인 읍면은 2명 포함한다.

민방위, 사회복지 업무 등 주민과 밀접한 업무를 제외하고 모두 본청으로 이관하였다. 특히 동 인력축소에 따른 업무량 조정을 위하여 행정능률진단을 실시하여 불필요한 업무는 폐지하고 절차가 복잡한 업무는 간소화한다는 취지하에 559건의 단위사무중 319건은 폐지하고, 240건에 대하여 동시화·표준화·전산화를 추진하여 행정능률 향상을 도모하였다.

(나) 영암군 : 2차 기능전환(읍면기능전환)

영암군은 2단계 읍면동 기능전환 지역으로 2000년 11월 영암읍이 먼저 시범실시를 하였고, 2001년 11월 9일 읍면 기능전환 추진계획을 시달받아 읍면 유형별 존치·이관사무 세부내역을 검토하였다. 그후 2001년 12월 29일 영암군 총사무건수 772건중 존치 363건, 이관 409건으로 한 조정내역을 통보하였으며 12월 31일 관련자치법규를 정비하였다.

2002년 1월 1일 기능전환 업무담당부서를 설치하고 업무를 개시하였으며, 1월 17일 사무인계·인수 이행촉구 공문을 통보하였다.

2002년 2월 6일 실과소별로 주요쟁점 업무분석 결과를 제출토록 하였으며 2월 10일 주요 문제점과 대책안을 작성하고 2월 22일 사무재조정을 실시하였다.

이에 따라 광역적, 민원, 현장업무 등 읍면처리가 가능한 업무는 읍면에서 시행하고, 단속업무, 제한적 업무는 군에서 시행하도록 하였다. 한편 현황 및 실태조사 등 광범위한 업무는 군과 읍면에서 업무를 분담하여 시행토록 하였다.

예를 들어 부분적 피해조사 및 교통량 조사 등 읍면의 종합행정이 불가능하다고 판단되는 업무는 읍면으로부터 자료제공 안내 등 간단한 협조를 받아 처리하며, 전읍면 재해피해조사, 각종 통계 및 실태 전수조사 등 읍면직원

이 직접 참여하지 않을 시 추진이 어려운 업무에 한하여 종합행정을 실시하도록 하였다.

또한 생활민원접수는 군과 읍면 모두 처리하고 읍면에서 군 협조없이 시행가능한 업무만 읍면에서 처리하되 생활민원 처리중 군협조가 필요한 경우 군에 보고 후 군에서 시행하도록 하였다.

3. 읍면동 기능전환에 따른 사무·인력 변화

가. 전국 현황

1단계 동기능전환에 따라 94개 전 시구의 사무·인력조정 자치법규가 완료되었으며, 1단계 동기능전환에 따른 인력변화를 보면 사무·인력 조정시행 직전인 '1999년 5월 말(시범실시 포함)의 동정원은 총 22,563명(동평균 14명)이었으나, 2002년 12월 31일 현재 17,324명(동평균 10명)으로 5,239명이 감소한 것으로 나타나고 있다.²⁷⁾

2002년 3월 행정자치부에서 시달한 「1·2단계 읍면동기능전환 보완지침」에 의거하여 사무자율조정권(7%, 46건)을 활용하여 30개 시구에서 42회에 걸쳐 사무재조정을 실시하였다.²⁸⁾

27) 동 존치인력 최대 시구는 서울 강서구의 343명으로 동평균 5명이 추가배치 되었으며, 동존치인력 최소 시구는 부산 동구, 대구 중구, 인천 중구, 울산 북구로 동평균 2명이 축소 배치되었다.

28) 동존치사무를 시군으로 이관한 사무는 4개 시구로서 평균 13건으로 생활보호대상자 결정(2개 시구), 생활보호위원회 운영(2개 시구), 노인건강진단(1개 시구), 농지원부 작성비치(1개 시구)이며, 시구의 이관사무를 다시 동 존치사무로 환원한 자치단체는 26개 시구로 평균 14건이다. 예를 들어 자율방법대 운영(3개 시구), 시구정 홍보물 배부(4개 시구), 재난상황실 운영(10개 시구), 환경미화원 관리(6

1차 동기능전환이 실시된 시구의 사무 재조정현황을 보면 동존치사무가 평균 221건으로 행정자치부 지침상의 179건에 비하여 42건이 증가하였고, 시구 이관사무는 평균 434건으로 지침상의 476건에 비하여 42건이 감소하였다.

<표 2-12> 읍면동 기능전환 추진상황

구분	1단계			2단계		
	대상 시·구수	대상 동수	자치법규 정비(%)	시군수	읍면동수 (동수)	자치법규 정비(%)
계	94	1,658	94(100)	138	1,861	104개시군 (75)
서울	25	522	25(100)	-	-	-
부산	15	216	15(100)	1	5	1
대구	7	129	7(100)	1	9	1
인천	8	117	8(100)	2	20	2
광주	5	84	5(100)	-	-	-
대전	5	76	5(100)	-	-	-
울산	4	46	4(100)	1	12	1
경기	16	302	16(100)	15	190(42)	15
강원	3	26	3(100)	15	167(48)	12
충북	1	28	1(100)	10	124(21)	8
충남	-	-	-	15	206(37)	13
전북	1	40	1(100)	13	208(49)	10
전남	1	26	1(100)	21	272(43)	15
경북	-	-	-	23	337(99)	10
경남	1	15	1	19	299(100)	14
제주	2	31	1(100)	2	12	2

자료: 행정자치부 내부자료 재정리, 2003. 5.

개 시구), 쓰레기 수거(13개 시구), 체설작업(5개 시구), 양수기 관리(4개 시구) 등이다.

2차 기능전환은 138개 시군의 1,861개 읍면동을 대상으로 이루어졌으며, 2002년 말 현재 사무·인력조정 자치법규 정비는 138개 시군중 75%인 101개 시군이 완료되었다.²⁹⁾

한편 사무자율조정권을 활용하여 18개 시군(17%)이 24회에 걸쳐 존치·이관사무 재조정을 실시하였다.³⁰⁾

2단계 기능전환으로 사무·인력 조정시행전인 2001년 6월 말의 읍면동 정원은 총 21,177명(읍면동 평균 17명)이었으나 2002년 12월 31일 현재 19,393명(읍면동 평균 16명)으로 1,784명이 감소하였다.³¹⁾

나. 사례지역

1) 군포시

가) 사무조정

군포시는 동기능전환 이전의 동사무 총 676건중 485건이 시로 이관되어 현재 시에서 처리하고 있으며, 나머지 191건을 동에서 처리하고 있다.³²⁾

29) 미완료된 37개 시군은 자체조직 진단(13시군), 지방의회 처리지연(15 시군) 등으로 지연되었으나 2003년내에 완료될 예정이다. 행정자치부, “읍면동 기능전환 추진상황보고”, 2003. 1, p.3.

30) 읍면동 존치사무가 시군의 이관사무로 조정된 것은 2개 시군의 평균 38건으로, 소규모지역사업 시행(2개 시군), 새마을 시설물 유지관리(2개 시군), 방역소독(2개 시군), 농산물규격출하(2시군) 등의 사무이다. 반면 시군의 이관사무가 읍면동 존치사무로 재이관된 사무는 16개 시군의 평균 17건으로, 작물통계조사(4개 시군), 적십자비 모금(6개 시군), 재난시설물점검(6개시군), 가축방역(6개 시군), 가축통계조사(3개 시군), 재난상황실 운영(5개 시군), 통합방위지원본부 운영(4개 시군) 등 이다.

31) 행정자치부, 읍면동 기능전환 추진상황보고, 2003. 1, p.6.

32) 농촌지역인 군포2동과 대야동은 191개 사무 모두가 존치되어 있으며, 나머지 동은 170개 단위사무가 존치되어 있다. 21개의 사무는 주로 농촌지역과 관련된 사무로

191건의 동사무소 존치사무를 살펴보면, 지방세(4), 건설·건축(4), 교통(5), 청소·환경(2), 보건·복지(54), 산업경제(20), 기타(102) 등이다.

<표 2-13> 동기능 전환후 사무처리실태

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

자료: 군포시 내부자료, 2001. 2.

나) 인력조정

군포시는 동기능전환 전에는 11개 동사무소의 총 공무원수는 151명이었으나 동기능전환을 하면서 52명이 시로 이관되어 현재는 99명이 동사무소에서 근무하고 있다.

이는 1개동당 평균 11명으로서 기능전환전의 동평균 13.7명에 비하여 약 4.7명이 감소한 것이다.

농지취득자격, 자격증발급, 실경지확인 신청 및 발급, 농지관리위원회 운영, 농지이용실태 조사, 농어업 재해발생신고, 농어민직업훈련신청 및 추천, 농어민후계자 실태조사, 농어민자녀 학자금 지원, 추곡수매, 농기계수량조사, 정부보조 농기계 사용확인, 농업기계화사업 지원대상조사, 죽거나 병든 가축 신고 및 보고, 입산신고 및 허가, 자경사실증명, 농어민사실증명, 어린이놀이터 유지보수, 방역소독, 공중화장실 점검 및 관리, 차량유지관리 등의 사무이다.

2001년 현재 동공무원수가 가장 많은 동사무소는 10명으로, 산본2동, 오금동, 수리동, 궁내동의 4개동이며, 인구수가 가장 적은 대야동이 6명으로 가장 적은 공무원이 근무하고 있다. 이와 같은 사무와 인력의 축소로 인한 여유공간을 중심으로 동사무소 2층에 주민자치센터가 설치되어 운영되고 있다.

<표 2-14> 동기능 전환에 따른 인력조정 현황

동별	세대수 (세대)	인구수 (명)	면적(km ²)	공무원수			비고 (개관일)
				기능 전환전	존치 인력	이관 인력	
계	86,983	270,853	36.38	151	99	52	'99.9.4직원 조정 완료
군포1동	9,632	26,942	3.84	17	9	8	'99.9
군포2동	7,744	25,859	5.77	14	9	5	기존구관: '99.9 신관 : 00.12.9
산본1동	8,857	25,295	0.81	14	9	5	'99.7.29
산본2동	9,144	30,084	1.38	14	10	4	'99.9
금정동	6,963	19,973	1.03	13	8	5	'99.9
재궁동	8,937	27,918	0.70	15	9	6	'99.9
오금동	9,278	29,903	0.86	14	10	4	'99.7
수리동	7,773	24,645	2.91	13	10	3	'99.9
궁내동	7,530	25,441	1.82	13	10	3	'99.9
광정동	9,295	29,096	1.92	14	9	5	청소년문화의 집(문체과)
대야동	1,830	5,697	15.34	10	6	4	'99.9

자료: 군포시, 내부자료, 2001. 2.

2) 음성군

가) 전반적 현황

(1) 사무

음성군의 경우 2000년도에 공시지사, 병사업무, 2001년도에 상수도업무 등이 인력과 업무량에 맞추어 읍면 기능전환이 이루어졌다. 그러나 2002년도에는 당초 계획했던 대로 읍면의 재무업무를 군으로 이관하려 하였으나 군의 재무담당부서에 근무하는 인력의 부족으로 군으로의 이관이 이루어지지 못하고 있다.

음성군의 경우 통계, 환경, 보안등 및 가로등, 영농교육 등 일부업무만 본청으로 사무이관이 이루어졌으며, 향후 각종 통계조사 및 문서사송업무, 환경개선부담금, 위생업무, 정화조, 하수도, 지하수업무, 공업경제 및 교통행정업무, 농기계 축산 및 내수면업무, 보안등·가로등 유지관리업무, 영농교육업무, 이륜차등록, 옥외광고물업무, 꽃길조성, 농어민후계자실태 조사 등 235개 업무가 이관될 예정이다. 읍면존치 주요사무는 선거 및 투표관리업무, 민방위, 사회복지, 지방세 및 세외수입 업무 등 400개 업무이다.³³⁾

결국 음성군은 행정자치부 지침상의 774개 읍면동 단위사무중 읍·면 존치사무는 400개이며, 음성군청으로의 이관사무는 304개, 폐지사무는 31개, 음성군과 관계없는 사무가 39개이다.

<표 2-15> 음성군 사무조정 내역

(단위 : 건수)

구 분	읍·면 존치사무	본청 이관사무	폐지사무	해당없음
조정건수	400	304	31	39

자료: 음성군 내부자료, 2003.

33) 음성군 주민자치과, 읍면 기능전환추진계획, 2002. 6, pp.3-4.

한편 음성군의 경우, 행정자치부 사무이관 지침중 자율조정권 15%(116건) 한도내에서 사무조정이 이루어졌으며, 군청소재지인 음성읍의 경우 행정자치부 지침상으로는 음성읍에 존치되어야 할 사무 8건이 음성군청으로 이관되었으며, 음성군청으로 이관되어야 할 사무 65건이 음성읍에 존치되었다. 그외 8개 일반 읍면은 행정자치부 지침상 읍면에 존치되어야 할 사무 중 9건이 음성군청으로 이관되었고, 음성군청으로 이관되어야 할 사무 61건이 읍면에 존치되었다.

<표 2-16> 자율사무조정건수

일반읍면		음성읍(군청소재지읍면)	
합 계	70건(9.0%)	합계	73건(9.4%)
존치→이관	9건	존치→이관	8건
이관→존치	61건	이관→존치	65건

자료: 음성군 내부자료, 2003.

(2) 인력

음성군은 읍면기능전환전인 1995년에는 9개 읍면에 모두 205명의 공무원이 근무하였으나 기능전환 후인 2002년의 읍면동 공무원수는 152명으로 52명이 감소되었으며, 2003년에는 151명이 근무하고 있다. 공무원수가 가장 많이 감소한 읍면은 음성읍으로 기존의 41명에서 22명으로 감소하여 19명이 감소하였으며, 두 번째가 금왕읍으로 기존의 35명에서 22명으로 13명이 감소하였다. 면중에서 감소공무원수가 가장 많은 면은 대소면과 감곡면으로 각각 5명이 감소하였다.

<표 2-17> 음성군의 기능전환 전후 읍·면 공무원수

구 분	기능전환전 (1999년)	기능전환후 (2002년)	2003년 현재
계	205	152	151
음성읍	41	22	22
금왕읍	35	22	22
소이면	16	14	14
원남면	15	14	14
맹동면	15	14	14
대소면	23	18	18
삼성면	19	17	16
생곡면	18	14	14
감곡면	22	17	17

자료: 음성군 내부자료, 2003.

한편 읍면기능전환으로 음성군청은 환경보호과 2명, 농림과 1명, 공업경제과 1명, 건설과 1명, 지역개발과 2명, 주민자치과에 1명이 증원되었으며, 기능전환전 정원 252명이 260명으로 증가하였다.

<표 2-18> 존치·이관 관련 음성군청 인력증가 내역

업무부서	증가인원(명)	업 무 내 용
환경보호과	2	환경개선부담금, 지하수, 오수
농림과	1	농지관련 업무
공업경제과	1	이륜자동차 등록(음성읍), 공업경제, 교통행정업무
건설과	1	보안등, 가로등 업무
지역개발과	2	광고물업무(음성읍), 꽃길조성(음성읍), 도시계획업무
주민자치과	1	통계업무

자료: 음성군 내부자료, 2003.

나 금왕읍

(1) 조직 및 인력

읍면기능전환 전에는 총무계, 재무계, 사회계, 호병계, 산업계, 건설계의 조직체계를 가지고 있었으나 기능전환후에 총무담당, 재무담당, 민원담당, 산업담당으로 축소되었다. 즉 사회계가 총무담당으로 통합되면서 인력이 4명에서 2명으로 축소되었고, 건설계가 산업담당으로 통합되면서 건설계의 인력 6명이 2명으로 축소되었다.

전체적으로 금왕읍은 읍면기능전환 전에는 35명이었으나 기능전환 후 22명으로 인력이 축소되었으며 그중 2명은 사회복지업무 담당자(사회복지사)이다.

(2) 사무

(가) 청소업무

청소업무는 기능전환전후와 관계없이 읍사무소에서 담당하고 있다. 기능전환후 청소업무의 민간위탁으로 민간업체에서 청소를 하고 있으나 모아둔 쓰레기만 수거하고 거리의 쓰레기는 청소를 하지 않아 거리가 지저분하며 주민들이 불편을 호소하고 있다.

(나) 주민등록업무

주민등록업무는 기능전환에 따라 사무자동화되고 이에 따라 인력을 축소하였으나 실질적으로는 전산화를 위한 전신작동 준비단계가 추가하여 실질적인 업무량이 증가하였다. 현재 정규공무원 1명과 보조인력 3명이 주민등록업무를 수행하고 있다. 기능전환 전에는 6명이 업무를 수행하였으나 기능전환 후 4명으로 감소되었으며 이중 3명은 보조인력(일용인부인)이다.

(다) 건설업무

건설업무는 기능전환 전에는 15명(정규직 6명, 검침원 9명)이 업무를 수행하였으나 기능전환 후 상수도업무가 본청으로 이관되고 인력도 모두 이관됨에 따라 현재 건축 1명과 토목 1명 등 2명이 업무를 수행하고 있다. 한편 건설업무가 본청에서 협조지시사무로 다시 내려오고 있다.

(라) 호적업무

호적업무는 국가위임사무로서 인구가 증가하면서 처리건수가 늘어나고 있으며 금왕읍에서는 호적계장 1명이 업무를 수행하고 있다. 기본적인 서류 처리는 호적전산화를 통해 가능하며 FAX민원은 전담인력이 필요하다.

(마) 지방세업무

지방세업무는 기능전환 전에는 7명이 수행하였으나 기능전환 후에는 4명이 담당하고 있다. 금왕읍의 징수건은 2002년 기준 연 41,000건으로 75억원을 징수하고 있으며, 징수업무비율은 고지서발급 80%, 독촉장발급 10%, 체납처분 10%정도이며, 95%-98%가 징수되고 있다. 금왕읍은 46개 마을을 4명이 담당하고 있으며, 고지서는 우편발송하고 있다.

(바) 농지전용업무

농지전용신고업무는 신고업무는 읍에서 담당하고, 허가업무는 군청에서 담당하고 있다. 즉 읍사무소에서 신청을 받아 농지심의위원회에서 심의를 한 후 군청에 보고하면 군에서 최종 결정한다. 군청과 읍사무소로 업무가 이원화된 것 같으나 실질적으로는 읍사무소에서 모든 업무를 수행한다.

(사) 지하수 수질검사업무

지하수 수질검사업무는 금왕읍내 250개 요식업소, 농사업무에 대한 수질 검사를 받는 것으로 기본적으로 군청업무이나 실질적으로 읍면에서 수행하고 있다.

다) 감곡면

감곡면은 현재 면장아래 총무담당, 재무담당, 민원봉사담당, 산업개발담당이 있으며 이는 기능전환전과 변함이 없다. 인력은 읍면동 기능전환전인 1999년에는 모두 22명의 공무원이 4개부서에서 근무하였으나 기능전환후인 2003년에는 17명이 근무하고 있다.

감곡면의 경우도 읍면동 기능전환이 이루어져 군으로 업무가 이관되었으나 대부분이 협조사무로 면으로 다시 내려오고 있다.

예를 들어 방역업무의 경우 군으로 업무가 이관되어 군에서 소독을 하도록 되어 있으나 군에서 다시 읍면으로 소독약을 배분하였으며, 이 과정에서 일부 읍면은 과거 관행대로 소독약을 받아 업무를 수행하였으나 일부 면은 소독약을 받는 것을 거부하여 군청과 갈등을 빚고 있는 상황이며, 정화조관리업무, 수질검사업무도 마찬가지이다.

재무업무와 관련하여 지방세체납, 주민세부과고지 등의 업무는 읍면동 기능전환에 따라 본청으로 이관되었으나 실질적으로 본청에서 협조사무로 다시 면으로 내려오기 때문에 공무원 1인당 업무량만 증가한 결과를 초래하고 있다.

일부 조사업무의 경우도 군으로 이관되었으나 군에서 다시 협조사무로 내려오기 때문에 면에서 담당하고 있다.

제3장 읍면동 기능전환정책의 평가

제1절 분석틀

1. 평가목적

그 동안 행정자치부에서 읍면동 기능전환을 1차와 2차에 걸쳐 추진하였다. 1단계 추진은 1999년부터 2000년까지 도시지역에 대한 기능전환으로 도농복합형태시를 제외한 일반시와 특별시·광역시 자치구의 동사무소(94개 시구, 1,658개동)를 대상으로 추진하였으며 그중 일부 동사무소(278개)는 '99년 7월부터 이미 시범실시를 추진하였다. 그 후 2000년 7월부터 11월중에 시 및 자치구별로 동기능전환을 확대시행 후 2003년 12월 현재 100% 추진이 완료된 상태이다. 이에 따라 사무·인력 조정 자치법규 정비 및 주민자치센터 설치조례가 목표량의 100% 완료되었으며, 주민자치위원회 구성이 목표량의 97%, 주민자치센터 설치가 목표량의 98% 완료되었다.

도시지역을 중심으로 한 1차 읍면동 기능전환정책이 2003년 현재 5년째로 접어들면서 어느 정도 정착단계에 이르렀으나 아직도 이관사무에 대한 시군구청 중심의 효과적인 처리대책 미흡, 주민의 불편, 그리고 시군구 이관사무이나 과거의 관행대로 동을 통해 업무를 처리하려는 행태 등이 잔존하고 있다.

2단계 읍면동 기능전환은 2000년부터 2001년까지 농촌지역의 기능전환으로서 도농복합형태시와 군의 읍면동사무소(138개 시군, 1,861개 읍면동)을 대상으로 추진하였으며, 우선 2000년 하반기중에 14개 시군 31개

읍면을 대상으로 시범실시한 후 2001년에 확대 실시하였다.

이에 따라 2003년 10월 현재 사무·인력조정 관련 자치법규의 정비는 138개 시군중 83%의 실적을 보이고 있다.

농촌지역을 중심으로 한 2차 읍면 기능전환정책의 경우 읍면사무소가 도시지역의 동사무소와 행정환경이 많이 다르므로³⁴⁾ 동과 동일한 기준으로 기능전환을 추진하는 것은 바람직하지 못하며, 도시지역중심의 1차 기능전환에 비하여 더 많은 문제점을 문제점이 발생하고 있다.

따라서 본 평가의 목적은 첫째, 현재까지의 1차 및 2차 읍면동 기능전환 추진결과가 행정자치부에서 처음에 본 정책을 추진하면서 목표로 하였던 대로 제대로 추진되었으며, 둘째, 1차 및 2차 읍면동 기능전환을 추진하면서 행정자치부 지침에서 제시한 대로 자치단체에서 제대로 읍면동 기능전환을 추진하였는지 전국적인 현황과 사례지역의 실태를 평가하고 문제점을 도출하여 개선방안을 제시하는데 목적이 있다.

2. 분석틀

평가의 기준은 성과가 다원적이라는데 연유하여 그 평가하는 기준 역시 연구자에 따라 다양하게 제시되고 있다. 평가의 기준은 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 크게 경제적 관점과 정치적 관점으로 대별될 수 있으며, 경제적 관점에서의 성과기준은 능률성과 효과성이 해당되며, 정치적 관점에서는 형평성과 대응성이 해당된다고 할 수 있다.

34) 농촌지역의 읍면의 경우 동과 달리 역사적 생성과정이 다르고, 아직도 전통적 생활양식과 정서가 많이 남아있으며, 면적이 넓어 마을과 시군청과의 거리가 멀고, 교통·통신 등 도시화의 정도가 미흡하다.

<표 3-1> 행정성과의 차원

연구자	평가기준				
	경제적 관점		정치적 관점		
	효과성	능률성	대응성	형평성	
Ammons(1966)	○	○			업무량, 생산성
Rogers(1990)	○	○	○		경제성, 서비스수준
Dunn(1985)	○	○	○	○	적절성, 적정성
Johns & Gross(1985)	○	○	○	○	정당성
Brudeney & England (1982)	○	○	○	○	
Morgn	○	○	○	○	
Ostrom	○	○	○	○	
Aitman(1979)	○	○			업무량
Epstein(1992)	○	○			소득
Wholey(1989)	○		○		질, 적시성, 생산성
김영기(1982)	○	○	○	○	
노화준(1989)	○	○	○	○	만족도, 위험성, 일관성
김시영 · 김규덕(1996)	○	○	○	○	

자료: 박기관, “자치단체장의 리더쉽과 공무원의 직무만족 및 행정성과에 관한 연구” 건국대학교 대학원 박사학위 논문, 1999, p.36.

이처럼 행정성과를 평가하는 기준은 일반적으로 행정목표 또는 가치인 효과성, 능률성, 대응성, 형평성 4가지를 공통적으로 선정하는 경향임을 알 수 있다. 능률성(efficiency)은 단위비용의 개념으로 제공된 서비스의 양과 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 자원과의 관계를 의미한다. 효과성(effectiveness)은 투입과 관계없이 목표가 달성되었는가를, 형평성(equity)은 정책효과와 비용이 사회집단간 또는 지역간에 공평하게 배분되

었는지를 의미하고, 대응성(responsiveness)은 주민의 욕구나 기대, 요구, 선호 등이 반영 또는 충족되는 정도와 관계된 개념이다.

읍면동 기능전환정책의 평가는 위의 평가기준중 경제적 관점에서의 효과성과 정치적 관점에서의 대응성 그리고 기능전환 과정의 적정성을 중심으로 평가하고자 한다.

가. 효과성 평가

읍면동 기능전환의 효과성을 평가하기 위하여 행정의 효율성 증대 여부를 읍면동 기능전환 전후로 비교하여 평가하였다.

행정의 효율성을 측정하기 위하여 조사표조사에서 담당공무원에게 이관사무의 처리속도의 변화상태를 조사하였으며, 설문조사에서 공무원 및 주민에게 기능전환 후 이관사무의 처리속도에 대한 의식을 분석·평가하였다.

이 외에 읍면동 기능전환으로 효율성이 증대된 업무와 효율성이 저하된 업무를 시군구와 읍면동으로 구분하여 분석·평가하였다.

나. 대응성 평가

대응성 측정은 위에서 언급한 바와 같이 주민의 욕구나 기대, 선호 등이 충족되는 정도를 평가하는 것으로서 주로 기능전환전후의 행정서비스 향상 정도를 비교평가하였다.

이 분야는 설문조사를 통한 만족도로 평가하였으며, 공무원과 주민으로 구분하여 분석·평가하였다.

공무원의 읍면동 기능전환정책에 대한 의식평가를 위하여 이관업무의 처리속도, 행정의 효율성이 증대된 업무, 행정의 효율성이 저하된 업무, 읍면

동 기능전환으로 취약해진 기능, 기능전환 후 행정서비스 질, 기능전환 후 업무량 변화, 기능전환 후 근무여건, 읍면동 기능전환정책에 대한 평가, 행정자치부의 읍면동 기능전환 합목적성과 관련하여 가장 나아진 기능 등을 분석하였다.

주민의 읍면동 기능전환정책에 대한 의식평가를 위하여 읍면동 이관업무의 처리속도, 읍면동 기능전환 후 행정서비스의 질, 시군구청으로의 민원처리기관의 변화에 따른 불편정도, 읍면동 기능전환에 대한 인지도, 읍면동 기능전환정책에 대한 평가 등을 분석하였다.

다. 과정성 평가

읍면동 기능전환과정의 적정성을 평가하기 위하여 조사표조사와 설문조사로 구분하여 평가하였다. 조사표조사에서는 사무기관의 이행정도를 파악하기 위하여 전국단위의 이행추진실태와 사례지역 단위의 추진실태를 분석하였다. 먼저 기존에 조사된 자료를 통해 전국적으로 1차 기능전환과 2차 기능전환에 따른 읍면동 기능전환이 행정자치부의 당초 계획대로 기간내에 추진·완료되었는지를 평가하였으며, 사례지역의 분석을 통하여 기능전환 후 시군구의 읍면동에 대한 업무협조지시 관행 등의 문제점을 분석하였다.

분석방법은 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 기능전환 후 협조지시사무(중복사무, 경유사무)의 처리실태에 대한 의식을 분석·평가하였으며, 주민의 읍면동 기능전환에 대한 인지도 등을 분석·평가하였다.

<표 3-2> 분석표

기 준		조사표 조사	설문조사		비 고
			공무원	주민	
합 목 적 성	행정 의 이 행 성 의 향 상	○ 이 관 사 무 처 리 속 도	○ 이 관 업 무 처 리 속 도 (단 계) ○ 행 정 의 효 율 성 이 증 대 된 업 무 ○ 행 정 의 효 율 성 이 저 하 된 업 무 ○ 읍 면 동 기 능 전 환 으 로 취 약 해 진 기 능	○ 이 관 업 무 처 리 속 도	효 과 성
	행 정 서 비 스 제 고		○ 읍 면 동 기 능 전 환 후 행 정 서 비 스 의 질 ○ 읍 면 동 기 능 전 환 후 업 무 량 ○ 근 무 여 건	○ 읍 면 동 기 능 전 환 후 행 정 서 비 스 의 질 ○ 민 원 처 리 기 관 의 변 화 에 따 른 불 편 사 항	대 응 성
과 정 성	기 능 전 환 원 인 정 노	○ 기 능 전 환 추 진 실 태 ○ 이 관 사 무 이 행 실 태 - 협 조 지 시 사 무 · 중 복 사 무 · 경 유 사 무 ○ 인 력			과 정 성
일반적사항			○ 읍 면 동 기 능 전 환 정 책 에 대 한 평 가 ○ 읍 면 동 기 능 전 환 목 적 중 최 대 효 과 분 야	○ 읍 면 동 기 능 전 환 의 인 지 도 ○ 읍 면 동 기 능 전 환 정 책 에 대 한 평 가	

앞에서 언급한 바와 같이 행정성과를 평가하는 기준으로 일반적으로 경제
적 관점에서의 효과성(effectiveness)과 능률성(eficiency), 정치적 관

점에서의 대응성(responsiveness)과 형평성(equity) 등 4가지를 선정하고 있다. 효과성은 투입과 관계없이 목표달성여부를 평가하는 기준이며, 대응성은 주민의 욕구나 기대, 요구, 선호 등이 반영 또는 충족정도를 평가하는 기준이다.

본 연구에서는 단위비용의 개념으로 제공된 서비스의 양과 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 자원과의 관계를 의미하는 능률성과 정책효과와 비용이 사회집단간 또는 지역간에 공평하게 배분되었는지를 의미하는 형평성은 읍면동 기능전환정책을 평가하는데 별 의미가 없다고 판단되어 제외시키고 효과성과 대응성을 중심으로 평가하고자 한다.

행정자치부의 읍면동 기능전환정책 도입 목적은 첫째, 읍면동사무소의 기능전환을 통한 신속한 행정수행 및 중복행정의 방지를 통한 행정의 효율성 증대이며, 둘째, 읍면동의 사무와 인력을 민원기능과 주민관리 및 보호기능 그리고 사회복지기능 중심으로 조정하여 주민에 대한 서비스기능을 강화하는 것이다.

따라서 본 연구에서의 읍면동 기능전환정책에 대한 평가는 합목적성 평가, 과정성 평가 그리고 공무원과 주민의 반응평가로 나누어 평가하고자 한다. 합목적성 평가는 행정자치부의 읍면동 기능전환정책이 본래의 목적에 맞게 어느 정도 추진되고 있는지에 대한 평가로서 행정의 효율성(효과성)과 행정서비스 제고(대응성) 정도를 살펴보았다. 과정성 평가는 연구자가 설정한 기준으로서 본 정책이 그 동안 행정자치부에서 계획했던 일정에 맞게 어느 정도 완료되었는지를 평가하고자 하는 것이며 한편으로 추진과정에서의 문제점을 살펴보았다. 마지막으로 정부의 읍면동 기능전환정책에 대한 읍면동 공무원과 주민의 만족도를 평가하였다.

제2절 조사설계

1. 조사설계의 방향

본 연구를 효율적으로 수행하기 위하여 다음과 같이 세가지 차원에서 조사설계서 계획하였다. 첫째 읍면동 기능전환정책의 성과를 평가하기 위하여 조사표를 작성하였으며 이를 위하여 평가기준을 정하고 각 항목별로 지표를 개발하였다. 작성된 조사표와 설문서를 통하여 각 사례지역의 읍면동 기능전환 실태를 파악하였다.

둘째, 공간적인 면에서의 범위는 전국의 자치단체중 각 시·도별로 지역의 균형을 고려하여 사례지역을 안배하였으며, 계층별로는 시군구청과 읍면동을 대상으로 하였다. 기능별로는 도시지역과 농촌지역으로 구분하되 1차 조사는 도시지역은 자치구·행정구·인구 50만 이하의 시,³⁵⁾ 농촌지역은 군을 대상으로 조사를 실시하였으며,³⁶⁾ 2차조사는 도시지역은 동,³⁷⁾ 농촌지역은 읍·면³⁸⁾을 대상으로 조사가 이루어졌다.³⁹⁾ 조사는 사례지역의 시

35) 자치구는 서울특별시 성동구·광주광역시 동구, 행정구는 청주시 흥덕구·전주시 완산구, 인구 50만 이하의 시는 경기도 군포시·강원도 동해시·충청남도 논산시(동해시와 논산시는 도농복합형태시) 등이다.

36) 경기 양주군·양평군, 강원 양구군, 충북 음성군·단양군, 전북 무주군, 전남 영암군을 조사대상으로 하였다.

37) 서울 성동구 옥수2동, 청주 사직1동, 군포시 광정동 등이다.

38) 충북 음성군 금왕읍·감곡면, 전남 영암군 학산면 등이 조사지역이다.

39) 읍면동 기능전환을 추진하면서 행정자치부에서 인력배치 유형을 A형(주거·상업지역), B형(표준지역), C형(도농혼합지역), D형(농어촌지역), E형(도서·오지·산간지역) 등으로 구분하여 추진하였으므로 이 모형을 중심으로 유형화하는 연구도 구상해 보았으나 유형이 너무 복잡하다는 일부 주장에 따라 제외시켰으며, 행정부의 사무배분기준 유형인 도시지역·농촌지역·원격지의 3개 유형도 구상해 보았으나 workshop 과정에서 원격지의 특수성이 농촌지역과 크게 차별화되지 않는다

군구청 및 읍면동 공무원과 주민을 대상으로 조사가 이루어졌다.

셋째, 공무원과 주민을 대상으로 읍면동 기능전환정책에 대한 의식조사를 실시하였다. 의식조사에서는 각 항목별로 도시지역과 농촌지역을 구분하여 읍면동 기능전환정책에 대한 도시지역과 농촌지역 공무원과 지역주민의 의식을 비교분석하였다.

넷째, 평가지표를 통한 읍면동 기능전환정책의 평가는 평가지표내에서의 읍면동 기능전환정책의 성과만 측정할 수 밖에 없으므로 실질적으로 읍면동 기능전환정책을 통하여 나타난 문제점을 파악하기 위하여 질문서를 작성하여 사례지역의 읍면동 기능전환담당공무원을 대상으로 면접조사를 실시하였다.

이와 같은 조사를 통하여 읍면동 기능전환정책에 대한 효과성, 대응성, 과정성에 대한 평가와 읍면동 기능전환정책과정에서 나타난 문제점을 파악하여 개선방안을 제시하였다.

2. 조사방법

가. 1차조사

읍면동 기능전환과 관련하여 1차와 2차로 구분하여 조사를 실시하였다. 1차조사는 조사표 조사와 설문조사를 실시하였으며 전자는 조사대상지역의

는 관련 공무원의 주장에 따라 본 연구의 내용대로 도시지역과 농촌지역으로 구분 하되, 도시지역은 자치구·행정구·인구 50만이하의 시, 농촌지역은 군지역을 조사대상으로 하였다. 인구 50만 이하의 시에 동해시·논산시 등 도농복합형태시도 포함되었다.

읍면동 기능전환담당 공무원을 대상으로 조사하였다. 후자는 사례지역의 공무원과 주민을 대상으로 하였으며 조사 대상지역은 14개 자치단체이며, 자치단체의 성격별, 규모별, 지역별로 배분하여 조사하였다.

<표 3-3> 1차 조사 대상지역

구 분		대 상 지 역(조사표·설문)
시·구 (도시지역)	자치구	서울 성동구, 광주 동구
	행정구(2)	청주 흥덕구, 전주 완산구
	인구50만 이하시(3)	경기 군포시, 강원 동해시, 충남 논산시
군 (농촌지역)	7	영암군, 음성군, 양주군, 양평군, 무주군, 양구군, 단양군

자치단체 기능별·규모별 분류는 도시지역과 농촌지역으로 구분하였으며, 도시지역은 도시규모에 따라 대도시 자치구, 일반시 행정구, 인구 50만 이하의 시, 농촌지역은 읍과 면으로 구분하여 조사하였다.⁴⁰⁾

조사표 조사는 자치구, 행정구, 인구50만 이하의 시, 군의 읍면동 기능전환담당 공무원을 대상으로 조사하였으며, 14개 조사 자치단체중 9개 자치단체에서 회수되었으며 이중 서울 성동구, 경기 군포시, 충북 음성군, 전남 영암군 등 4개 자치단체의 자료가 활용가치가 있다고 판단되어 주 분석자료로 이용되었고 그 외 자치단체의 자료도 부분적으로 보조자료로 이용되었다.

40) 조사설계 초기 도농복합형태시도 조사대상지역으로 선정하였으나 행정자치부 담당 공무원과의 면담결과, 행정자치부의 중간 자체평가에 의하면 도농복합형태시만의 특성이 별도로 나타나고 있지 않으므로 도시지역과 농촌지역으로만 구분하여 평가하는 것이 바람직하다고 판단되어 조사대상에서 도농복합형태시는 제외시켰다. 그러나 연구내용중 도농복합형태시의 자료도 일부 인용하였다.

설문조사는 14개 자치단체의 공무원과 주민을 대상으로 하였으며, 공무원은 다시 시군구 공무원과 읍면동 공무원으로 구분하여 조사를 실시하였다. 주민은 도시지역(구청) 주민과 농촌지역(군청)지역 주민으로 구분하여 조사를 실시하였다. 설문배포는 공무원은 하나의 자치단체당 공무원 60부(시군구 : 30부, 읍면동 : 30부)씩 14개 자치단체에 총 840부(시군구 : 420부, 읍면동 : 420부)가 배포되었으며 이중 722부가 회수되어 85.9%의 회수율을 보였다. 주민조사는 하나의 자치단체당 30부씩 14개 자치단체에 총 420부가 발송되었고 그중 366부가 회수되어 87.1%의 회수율을 보였다. 조사기간은 2003년 5월 15일부터 6월 15일이다.

나. 2차조사

본 연구의 읍면동 기능전환과 관련한 2차조사는 1차 조사표조사가 본청인 시군구청의 공무원을 대상으로 하였기 때문에 보다 객관성을 확보하기 위하여 실질적으로 기능전환 대상기관인 읍면동의 공무원을 대상으로 실시하였다. 즉 1차조사에서는 시군구 조사표조사와 시군구와 읍면동의 공무원 및 주민에 대한 설문조사를 실시·완료하였으며, 1차 조사표조사가 시군구의 읍면동 기능전환담당공무원을 대상으로 조사되었으므로 시군구의 입장에서 작성하였을 것이 예상되므로 보다 객관성을 확보하기 위하여 2차조사에서는 읍면동 공무원을 대상으로 조사표조사를 실시하였다.

대상지역은 도시지역(동) 3개지역, 농촌지역(읍·면) 3개지역으로 구분하여 조사하였다. 조사표는 6개 지역 모두 회수되었으나 군포시 광정동, 음성군 금왕읍·감곡면, 영암군 학산면의 자료가 자료로서 가치가 있다고 판단되어 주 분석자료로 활용되었고 그 외 지역의 자료는 보조자료로 활용되었다.

<표 3-4> 2차조사 대상지역

구분	대상지역
동(도시지역)	서울 성동구 옥수2동, 청주 사직1동, 군포시 광정동
읍·면(농촌지역)	음성군 금왕읍·감곡면, 영암군 학산면

조사실시 기간은 2003년 7월 9일부터 시작하여 7월 30일에 종료되었으며 6개 조사대상지역 모두 회수되었다.

3. 조사내용

가. 조사표조사

앞에서 언급한 바와 같이 본 연구는 읍면동 기능전환의 합목적성 평가와 과정평가를 연구목적으로 하고 있다. 본래 읍면동 기능전환의 목적은 첫째, 행정의 효율성 증대, 둘째, 주민의 행정서비스 향상이다. 따라서 행정의 효율성 증대를 평가하기 위하여 시군구청으로 이관된 사무에 대한 업무처리 속도(단계)를 읍면동 기능전과 비교하여 조사·분석하였다.⁴¹⁾

주민에 대한 행정서비스 향상을 평가하기 위하여 공무원과 주민을 대상으로 읍면동 기능전환후의 행정서비스제공에 대한 만족도를 읍면동 기능전환전과 비교하여 조사·분석하였다.

한편 읍면동 기능전환의 과정평가를 위해서 각 자치단체의 읍면동 기능

41) 예를 들어 음성군의 경우, 방역소독은 기능전환 전에는 계획수립(군) → 읍·면통보 → 계획수립 → 방역소독의 과정을 거쳤으나 기능전환 후에는 계획수립(군) → 읍·면협조 → 방역소독의 과정을 거치게 됨으로써 시간이 단축되었다.

전환 일정과 추진과정 및 기능전환 후에 나타난 문제점을 살펴보았다.⁴²⁾

<표 3-5> 조사표조사의 구성 및 내용

평가항목		조사내용
합목적성	행정의 효율성 제고	○ 시군구청으로 이관된 사무의 기능전환 전후 업무처리 속도(단계) 비교
과정성	기능전환추진완성도	○ 기능전환 추진실태 ○ 이관사무의 사무처리실태 - 협조지시사무(중복사무, 경유사무)

이와 같은 내용을 1차적으로 시군구청 읍면동 기능전환담당 공무원, 2차적으로 읍면동사무소 공무원을 대상으로 실시하였으며, 양측의 의견을 수렴하여 읍면동 기능전환정책 평가에 객관성을 확보하였다.

42) 읍면동 기능전환이 법률적으로 완료되었으나 시군구로 이관된 사무중 다시 협조지시사무로 읍면동으로 내려오고 있다. 협조지시사무를 보다 세부적으로 살펴보면 순수한 협조지시사무, 중복사무, 경유사무로 구분할 수 있으며, 조사표조사에서는 각각 구분하여 조사하였으나 보고서에서는 모두 협조지시사무로 통일시켜 기술하였다.

- 협조지시사무란 ‘시군구사무이나 시군구청 편의에 의하여 읍면동에 협조요청하는 사무를 말함(예 : 경노당 난방관리업무는 시군구청사무이나 읍면동에서 난방비용을 거두어 시군구에 전달함)
- 중복사무란 ‘단일사무이나 처리과정에서 처리기관이 다른 사무를 말함(예 : 허가업무의 경우 허가는 시군구청 사무이나 사후관리는 읍면동에서 처리함)
- 경유사무란 ‘시군구청사무이나 읍면동사무소를 경유하는 사무를 말하는 것으로 협조지시사부보다 상대적으로 강제성이 내포되어 있음(예 : 건축물 대장멸실 업무는 읍면동장 확인 필요)

나. 설문조사

읍면동 기능전환 정책의 평가와 관련하여 읍면동 기능전환으로 인하여 본 정책의 긍정적인 면과 부정적인 면을 가장 잘 알고 있는 시군구 공무원과 읍면동 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 본 정책의 실시로 기능전환 전과 후의 읍면동사무소 또는 시군구청의 실질적인 행정서비스 질의 변화에 대하여 체감하고 있는 주민들을 대상으로 만족도를 조사하였다.

공무원에 대한 설문조사는 첫째, 읍면동 기능전환정책을 추진한 행정자치부의 취지에 맞게 읍면동 기능전환 정책이 제대로 추진되었으며, 그 목적을 어느 정도 달성하였는지를 묻는 합목적성 평가를 위한 내용, 둘째, 공무원들이 느끼기에 읍면동 기능전환으로 주민에 대한 행정서비스의 질이 향상되었는가를 묻는 행정서비스의 질 측정에 관한 내용으로 구성되었다.

읍면동 기능전환정책의 합목적성 평가를 위한 설문내용은 첫째, 읍면동 기능전환으로 인한 행정의 효율성을 측정하기 위하여 묻는 내용으로 ①이관 업무의 처리속도 ② 행정의 효율성이 증대된 업무 ③ 행정의 효율성이 저하된 업무 ④ 읍면동 기능전환으로 취약해진 기능 등을 조사하였다.

둘째, 읍면동 기능전환 후 주민에 대한 행정서비스 향상 정도를 측정하기 위하여 ① 기능전환 후 행정서비스 질 ② 기능전환 후 업무량 변화 ③ 기능전환 후 근무여건 등을 조사하였다.

셋째, 일반적인 사항으로서 ① 읍면동 기능전환정책에 대한 평가 ② 행정자치부의 읍면동 기능전환 합목적성과 관련하여 가장 나아진 기능 등을 조사하였다.

이 외에 응답자의 기본 사항으로서 성별, 근무기관, 직급, 근무경력, 연령 등을 살펴보았다.

<표 3-6> 공무원 설문조사표 구성 및 내용

조사항목	설문내용(의식조사)
행정의 효율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○이관업무 처리속도(단계) <ul style="list-style-type: none"> - 단축되었을 경우, 업무처리 시간이 단축된 이유 - 증가하였을 경우, 업무처리 시간이 증대된 이유 ○행정의 효율성이 증대된 업무 ○행정의 효율성이 저하된 업무 ○읍면동 기능전환으로 취약해진 기능
주민의 행정서비스 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○읍면동 기능전환 후 행정서비스의 질 ○읍면동 기능전환 후 업무량 ○근무여건
일반적 현황	<ul style="list-style-type: none"> ○읍면동 기능전환정책에 대한 평가 ○행정자치부의 목적중 최대효과 분야
응답자 기본사항	○성별 ○거주기간 ○연령

주민에 대한 설문조사는 첫째 행정의 효율성을 측정하기 위하여 읍면동 이관업무의 처리속도에 대하여 조사하였다. 둘째, 행정서비스의 향상을 측정하기 위하여 ① 읍면동 기능전환 후 행정서비스의 질 ② 시군구청으로의 민원처리기관의 변화에 따른 불편정도를 조사하였다. 셋째, 일반적 사항으로서 ① 읍면동 기능전환에 대한 인지도 ② 읍면동 기능전환정책에 대한 평가 등을 조사하였다. 이외에 개인사항에 대해서 조사하였다.

<표 3-7> 주민 설문조사표 구성 및 내용

조사항목	설문내용(의식조사)
행정의 효율성 제고	○이관업무 처리속도
주민의 행정서비스 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○읍면동 기능전환 후 행정서비스의 질 ○민원처리기관의 변화에 따른 불편
일반적 현황	<ul style="list-style-type: none"> ○읍면동 기능전환의 인지도 ○읍면동 기능전환정책에 대한 평가
응답자 기본사항	○성별 ○거주기간 ○연령

제3절 합목적성 평가

1. 효과성

가. 행정의 효율성 제고

1) 이관사무의 업무시간 단축여부

가) 사례지역

(1) 성동구

읍면동 기능전환으로 총 591건의 읍면동 단위사무중 358개의 사무가 구청으로 이관되었고 233개의 사무는 존치되었다. 동기능전환 후 성동구의 업무처리속도 변화를 묻는 질문에 대하여 <표 3-8>과 같은 결과를 보이고 있다. 즉 12개의 주요 업무중 업무처리속도가 단축된 업무는 5개의 업무이며 구청으로 업무가 이관되었으나 처리속도의 변화가 없는 사무는 7개 업무로 나타나고 있다. 이중 ‘적십자회비모금업무’는 읍면동 기능전환전에는 고지서출력(적십자사)→동별고지서 배부(구)→통별 분류(동)→통장→회원전달(통장 또는 동직원)의 과정을 거쳤으나 기능전환 후에는 고지서출력(적십자사)→각 동별 고지서 배부(구)→통별 분류(개인)→회원전달(통장)의 업무전달과정을 거쳐 약 5시간의 업무처리시간이 단축되었음을 알 수 있다. 또한 세금고지서 발부업무는 과거에는 출력(구)→동별 분류 및 배부(구)→통별 분류(동)→통장→납부자 전달→미확인주소 조회→재발송 등의 업무처리 과정을 거쳤으나 읍면동 기능전환 후에는 민간위탁에 의한 우편송부로 약 2일 정도의 업무처리가 빨라졌음을 알 수 있다. 이 외에도 ‘환경순찰업무’, ‘사회보호대상자지원업무’ 등의 업무처리 속도가 빨라졌음을 알 수 있다.

<표 3-8> 성동구 이관사무의 업무처리시간 변화

사무명 (이관사무)	사무처리단계		시간단축유무		
	기능전환 전	기능전환 후	단축	연장	변화 없음
경로당운영비지급	운영비교부(구)→운영비지급(동)→결산보고(경로당)	운영비지급(구)→결산보고(경로당)	○		
적십자회비모금	고지서출력(적십자사)→동별고지서배부(구)→통별분류(동)→회원전달(통장 또는 동직원)	고지서출력(적십자사)→각동별고지서배부(구)→통별분류(개인)→회원전달(통장) ※법인 : 우편송부	○ (약5시간)		
세금고지서발부	출력(구)→동별분류 및 배부(구)→통별 분류(동)→통장→납부자전달→미확인주소조회→재발송	우편송부(민간위탁용역대행)	○ (약 2일)		
이륜자동차업무	각종신고접수(동)→신고처리 및 세금부과(동)	전산환경 구축처리(구)			○
환경순찰	담당구역순찰(구기능부서, 감사담당관, 동統담당)→적출사항 자체처리 및 정비요청(구,동)	○기능전환전과 동일 ○생활민원빨리처리반 운영	○		
투표·선거사무	○현행법상 구선관위 및 투표선관위 위원장이 간사, 서기를 위촉하여 사무를 추진토록 하고 있음 ○현실적인 어려움으로 동사무소직원이 모든 업무 대행함	○기능전환전과 동일 ○구 6급주사를 일반투표구간사로 임명			○
국경일국기게양	○가로기게양(동) ○일반주택가, 상사 등 국기게양 홍보(동)	○가로기(각동 새마을협의회) ○국기게양 홍보			○
사회보호대상자 지원금지급	예산배정(구)→대상자확인(동)→폰뱅킹개인입금(동)→정산보고(동)	대상자확인보고(동)→인터넷뱅킹개인별입금(구)	○		
각종통계조사	조사구설정, 조사원모집, 조사, 조사표작성 등 모든 관리(동)	조사원모집 후 감독자를 위촉하여 기능전환전 동직원 업무 대행함			○
통·반장 시정홍보물 구독관리	구독대상보급소통보(동)→배달여부확인 및 변동사항수시 통보(동)→구독료지급(동)	구독대상자보급(동)→명단보급소통보(구)→배달여부확인 및 변동사항 수시 통보(구)→구독료 지급(구)			○
자동차번호판영치	자동차체납자번호판영치(동)→체납고지서발부(동)→납부(체납자)→번호판교부(동)	자동차체납자번호판영치(구)→체납고지서발부(구)→납부(체납자)→번호판 교부(구)			○
공시지가 확인원발급	접수(동)→전산발급(동)→교부	접수(동)→해당기관에 팩스민원신청(동)→교부			○

자료: 성동구 조사표조사 내용, 2003. 5.

반면 ‘이륜자동차업무’, ‘투표·선거업무’, 국경일국기게양업무’, ‘각종 통계조사업무’, ‘통반장 시정홍보물 구독관리업무’, ‘자동차번호판영치업무’, ‘공시지가확인원발급업무’ 등은 읍면동 기능전환으로 구청으로 이관되었으나 실질적인 업무처리시간은 큰 변화가 없음을 알 수 있다.

(2) 군포시

동기능전환 후 읍면동에서 군포시로 이관되어 처리되고 있는 사무의 처리현황을 분석해 보면 일부 사무의 경우 동에서 처리하던 것보다 각 사무처리단계가 줄어들었음을 알 수 있다. 예를 들어 ‘각종 생활민원 접수 및 처리업무’를 보면, 사무이관 전에는 각 동사무소 접수 → 현장확인(동) → 해당 실·과 이첩 → 민원인 통보 → 현장확인(시) → 해당 실·과 처리 → 민원인 통보의 7단계를 거쳐 수행되었으나, 시로 이관 후에는 인터넷 또는 동접수 → 시민만족실 이첩 → 현장확인(기동반) → 기동반 또는 이첩처리 → 민원인 통보의 5단계로 줄어들어 우선 업무처리시간이 단축되고 예산이 절감되었으며, 주민에 대한 행정서비스의 효율성이 증대되었다.

또한 ‘공시지가 열람·확인서발급·이의신청접수업무’는 사무이관 전에는 이의신청접수→현지조사→시송부→시담당·감정평가사 현지조사→재산정→결과통지의 6단계의 업무처리과정을 거쳤으나 이관 후에는 이의신청접수→현지조사→재산정→결과통지의 4단계 업무처리과정으로 단계가 축소되어 이의신청업무 처리속도가 빨라졌음을 알 수 있다. 이외에도 세금고지서발부업무, 환경미화원관리 업무, 불법투기단속업무, 주·정차단속업무, 불법광고물정비업무, 불법건축단속업무 등의 업무처리속도단계가 축소되어 업무처리속도가 빨라졌음을 알 수 있다.

반면 이륜자동차관련 민원업무, 체납액징수업무, 보안등관리업무, 옥외

광고물 신고업무, 건축신고업무 등은 업무처리과정단계가 큰 변화가 없는 것으로 보아 읍면동 기능전환에 따라 업무가 시청으로 이관되었으나 행정의 효율성을 측정할 수 있는 업무처리속도에는 큰 변화가 없음을 알 수 있다.

<표 3-9> 군포시 이관사무의 업무처리시간 변화

사무명	사무처리 단계		시간단축유무		
	기능전환 전	기능전환 후	단축	연장	변화 없음
각종 생활민원 접수 및 처리(실무자1, 기동반5명)	각 동사무소 접수→현장확인(동)→해당실과 이첩→민원인통보→현장확인(시)→해당실과 처리→민원인통보	인터넷,주민대화,동접수→시민만족실 이첩→현장확인(기동반)→기동반 또는 이첩처리→ 민원인통보	○		
이륜자동차 관련 민원(실무자1명)	민원서류작성(동)→등록세납부(시)→민원서류 접수(동)→장부정리→신고필증, 번호판교부 및 봉인→대장관리(수작업)	민원서류작성(시)→등록세납부(시)→민원서류접수(시)→장부정리→신고필증, 번호판교부 및 봉인→대장관리(전산화)	○		
세금고지서 발부(7명)	세금고지서 출력(시)→동별분류(시)→통별분류(동)→통장전달→납부자전달→미전달분주소조회→재발송	세금고지서 출력→전출자 등사전조회→고지서발송→반송분주소조회→재발송	○		
체납액징수(5명)	체납처분(시)→관리카드작성(시, 동)→체납독려→재산조회 및 압류	체납처분→관리카드 작성→체납독려→재산조회 및 압류		○	
공시지가열람, 확인서발급, 이의신청접수(실무자2명)	이의신청접수→현지조사→시송부→시담당·감정평가사 현지조사→재산정→결과통지	이의신청 접수→현지조사→재산정→결과통지	○		
환경미화원 관리(실무자2명)	청소담당구역 지정→복무점검→급여계산→계좌입금	청소담당구역 지정→출·퇴근 점검(복무점검, 급여계산은 시에서)	○		
불법투기 단속(실무자1, 기동반13명)	민원신고· 자체단속→현장확인→증거물 확보→추적조사→신원조회→자인서정구→과태료부과→시통보→지속관리	민원신고· 자체단속→현장확인→증거물 확보→추적조사→신원조회→과태료부과→지속관리	○		
주·정차 단속(단속원12, 공익 31명)	현장적발→위반표지 부착→사진촬영→단속대장 기재→시송부→차적조회→과태료부과 및 압류	알림게고→위반표지부착→사진촬영→단속대장 기재→차적조회→과태료부과 및 압류	○		
보인등 관리(1명)	민원접수→현지확인→보수업체통보→보수→처리결과 통보	민원접수→현지확인 및 보수→현지보수 불가사항 보수업체 통보→보수업체 보수→처리결과 통보		○	

옥외광고물 신고 (1명)	민원접수→현지확인→신고처리 →민원인·시통보→전산관리(허 가서류 병행시 시에 별도 접수)	민원신청→현지확인→신고처리 →민원인통보→전산관리(신고와 허가민원동시처리)		○	
불법광고물 정비 (2명)	민원접수·자체발견→현지확인 →사진촬영→신원조회→시보고 →계고→강제철거(과태료부과)	민원접수·자체적발→현지확인 →사진촬영→신원조회→계고→ 강제철거(과태료부과)	○		
건축신고(1명)	민원접수→현장확인→관련부서 협의→신고필증 등 교부	민원접수→관련부서협의→현장 확인→신고필증 등 교부		○	
불법건축 단속(실무 자1, 단속반3명)	민원접수→현장확인→시통보→ 현장재확인→계고→강제철거	민원접수→현장확인→계고→강 제철거	○		

자료: 군포시 조사표조사 내용, 2003. 5.

한편 동기능전환으로 인한 사무이관으로 ‘이륜자동차관련 민원업무’의 경우 과거 동→시→동의 처리과정을 거쳐 처리되던 업무가 시에서 일관처리됨에 따라 재방문에 따른 시민불편이 감소하였다. 또한 환경미화원관리업무도 전산운영을 통하여 총괄적 급여관리행정의 효율성이 증대되었다.

동업무가 시청이관으로 이관됨에 따라 문제점도 나타나는데 예를 들어 ‘불법투기단속업무’의 경우 순찰구역이 넓어져 감시기능이 저하되고, 민원접수시 출동시간이 길어져 신속한 대처가 미흡하다. 또한 건축신고업무도 현지확인시 관찰구역이 넓어져 면밀한 검토가 불가능하며, ‘불법건축단속업무’도 기동단속반운영으로 불법건축을 사전에 예방하고는 있으나 담당구역이 넓어져 불법건축물 실태조사의 어려움이 있다.

(3) 음성군

읍면동 기능전환 후 음성군의 주요 이관업무의 업무처리시간을 측정한 결과, 6개의 업무중 가로등관리업무, 영농교육업무 등 2개업무는 기능전환 전과 비교하여 약 하루정도 업무처리시간이 단축되었으나 ‘가로등관리업무’,

‘지방세체납업무’, ‘주민세부과고지업무’, ‘환경개선부담금시설물조사업무’ 등은 읍면동 기능전환 전과 별 차이가 없음을 알 수 있다.

<표 3-10> 음성군 이관사무의 업무처리시간 변화

사무명	사무처리단계		처리시간 증감여부		
	기능전환 전	기능전환 후	단축	연장	변화 없음
가로등관리	주민신고→접수→업체통보→수리→현장확인→대금지급	주민신고→접수(읍면)→구 또는 업체통보 →수리→현장확인→대금지급			○
영농교육	계획수립→읍면통보→주민홍보→영농교육→식대지급	계획수립(군)→주민홍보(읍면)→영농교육→식대지급	○ (약1일)		
방역소독	계획수립(군)→읍면통보→계획수립→방역소독	계획수립(군)→인부사역지원(읍면)→방역소독	○ (약1일)		
지방세 체납처분	체납처분요구(읍면)→체납처분(군)	체납처분요구(읍면)→체납처분(군)			○
주민세 부과고지	고지서출력(군)→읍면별고지서분류→읍면배부→주민배부 및 전달(읍면)	고지서출력(군)→읍면별고지서분류→읍면배부→주민배부 및 전달(읍면)			○
환경개선부담금시설물조사	계획수립(군)→읍면통보→조사 계획수립(읍면)→조사(읍면)→군보고	계획수립(군)→읍면통보→조사 계획수립(읍면)→조사(읍면)→군보고 ※시설물조사시 담당자 동행			○

자료: 음성군 조사표조사 내용, 2003. 5.

(4) 영암군

영암군의 경우 인허가분야 업무는 기능전환전에는 주민신청→읍면진달→군처리→읍면통보→주민통보의 업무처리과정을 거쳤으나 읍면기능전환 후에는 주민신청→군처리→주민통보의 처리과정을 거치게 됨으로써 업무처리 시간이 단축되었음을 알 수 있다. 반면 통계조사업무는 읍면기능전환 전에

는 각 마을담당 직원·이장이 조사하였으나 기능전환 후에는 군청직원이 직접 마을에 출장하여 조사를 하게 됨에 따라 오히려 업무처리시간이 연장되었음을 알 수 있다.

<표 3-11> 영암군 이관사무의 업무처리시간 변화

사무명	사무처리단계		단축	연장	변화 없음
	기능전환 전	기능전환 후			
통계조사	각 마을담당직원·이장 조사	군청직원 마을출장 조사		○	
체납세금징수	읍면공무원, 이장 독려	주민신청→군청 처리→주민통보		○	
인허가분야	주민신청→읍면진달→군처리 →읍면통보→주민통보	주민신청→군처리→주민통보	○		

자료: 영암군 조사표조사 내용, 2003. 5.

2) 공무원 및 주민의식조사

㉔ 업무처리속도

행정의 효율성을 측정하기 위하여 실제로 시군구와 읍면동에서 업무를 수행하고 있는 공무원들을 대상으로 읍면동 기능전환 후 이관된 사무의 업무처리시간의 변화를 질문하였다. 그 결과 응답공무원 712명의 51.1%인 364명이 '기능전환 전과 차이가 없다'고 답하고 있으며, 업무처리시간이 줄어들었다고 생각하는 공무원은 전체 응답자의 24.6%인 175명이며(약간 줄어들었다, 크게 줄어들었다),⁴³⁾ 오히려 업무처리시간이 늘어났다(약간 늘어났다, 크게 늘어났다)고 생각하는 공무원은 전체 응답자의 24.2%인 173명이다.

이러한 결과를 볼 때, 시군구청 및 읍면동에서 근무하는 공무원의 약 3분

43) 이관된 사무의 업무처리 단축이유.

의 2는 읍면동 기능전환으로 이관사무의 업무처리시간 단축은 별 효과가 없다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-12> 이관사무 처리속도(공무원)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	크게 줄어들었다	20	2.8
②	약간 줄어들었다	155	21.8
③	그전과 차이가 없다	364	51.1
④	약간 늘어났다	101	14.2
⑤	크게 늘어났다	72	10.1
계		712	100.0

frequency missing = 10.

한편 읍면동 기능전환에 따라 시군구청으로 이관한 사무를 본청에 가서 처리한 경험이 있는 주민을 대상으로 업무처리속도에 대한 질문에 대하여 응답자 253명중 52.2%인 173명이 읍면동에서 처리하던 것과 비교하여 '빨리 처리하였다'고 응답하고 있다. 반면 응답자의 20.9%인 53명이 읍면동에서 처리하던 것과 비교하여 '늦게 처리하였다'(약간 늦게 처리하였다, 매우 늦게 처리하였다)고 응답하고 있음을 볼 때 주민들은 읍면동 기능전환으로 본청으로 이관된 사무의 업무처리 속도에 대하여 상대적으로 매우 긍

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	업무처리단계가 읍면동사무소에서 보다 단축되었다	110	64.3
②	시군구청공무원이 읍면동사무소 공무원보다 업무처리능력이 뛰어나다	13	7.6
③	시군구청이 읍면동사무소 보다 업무를 처리하는데 환경과 여건이 좋아 효율성이 크다	41	24.0
④	기타	7	4.1
계		171	100.0

정적으로 생각하고 있음을 알 수 있다. 이외에 읍면동에서의 업무처리속도와 ‘별 차이가 없다’라고 응답한 수는 응답자의 26.9%인 68명이다.

<표 3-13> 이관사무 처리속도(주민)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 빨리 처리하였다	41	16.2
②	약간 빨리 처리하였다	91	36.0
③	전과 별 차이가 없다	68	26.9
④	약간 늦게 처리하였다	32	12.6
⑤	매우 늦게 처리하였다	21	8.3
계		253	100.0

frequency missing = 113.

② 행정의 효율성이 증대된 업무

공무원들은 읍면동 기능전환으로 행정의 효율성이 가장 증대된 업무로 보건·복지(문화)업무라고 생각하고 있으며, 두번째로 지방세업무라고 생각하고 있다(<표 3-14>참조).

<표 3-14> 행정의 효율성이 증대된 업무(공무원)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	지방세업무	110	18.9
②	건설·건축업무	53	9.1
③	교통행정업무	25	4.3
④	청소·환경업무	43	7.4
⑤	보건·복지(문화)업무	317	54.5
⑥	산업·경제업무	34	5.8
계		582	100.0

frequency missing = 140.

③ 행정의 효율성이 저하된 업무

반면 읍면동 기능전환으로 가장 행정의 효율성이 저하된 업무는 청소·환경 업무이며, 두번째로 건설·건축업무로 생각하고 있다(<표 3-15> 참조).

<표 3-15> 효율성이 저하된 업무(공무원)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	지방세업무	76	12.0
②	건설·건축업무	167	26.4
③	교통행정업무	28	4.4
④	청소·환경업무	261	41.2
⑤	보건·복지(문화)업무	28	4.4
⑥	산업·경제업무	73	11.5
계		633	100.0

frequency missing = 89.

④ 읍면동 기능전환으로 취약해진 기능

공무원들은 읍면동 기능전환으로 인하여 가장 취약해진 기능으로 ‘조사·확인·지도·단속 등의 현장업무의 부실’을 이라고 응답하고 있으며(응답자 661명의 60.8%인 402명), 두 번째로 응답자의 18.9%인 125명이 ‘재난재해에 대한 신속한 대처능력 저하’라고 답하고 있다. 세번째로 11.0%인 73명이 ‘주민에 대한 행정서비스기능 약화’, 네 번째로 5.3%가 ‘주민관리의 약화’를, 다섯번째로 3.9%가 ‘주민여론수렴의 미흡’에 답하고 있다.

이러한 결과로 볼 때 공무원들은 읍면동 기능전환으로 인한 취약기능으로 ‘현장업무의 부재 및 대처능력 저하’를 가장 크게 생각하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-16> 읍면동 기능전환으로 취약해진 기능(공무원)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	주민여론수렴 기능 약화	26	3.9
②	조사·확인·지도·단속 등 현장업무의 부실	402	60.8
③	재난재해에 대한 신속한 대처능력 저하	125	18.9
④	주민관리의 약화	35	5.3
⑤	주민에 대한 행정서비스 기능 약화	73	11.0
계		661	100.0

frequency missing = 66.

한편 읍면동 기능전환으로 취약해진 기능을 도시지역 공무원과 읍면동 공무원으로 구분하여 보면 다음과 같다. 도시지역 공무원이나 농촌지역 공무원 모두 첫 번째 취약기능을 ‘조사·확인·지도·단속 등 현장업무의 부실’이라고 생각하고 있으며(도시지역 공무원 58.5%, 농촌지역 공무원 62.4%), 두 번째로 ‘재난·재해에 대한 신속한 대처능력 저하’라고 생각하고 있다(도시지역 공무원 18.8%, 농촌지역 공무원 19.1%).

상대적으로 농촌지역 공무원이 도시지역 공무원에 비하여 ‘현장업무가 부실’해 졌다고 생각하고 있으며, 도시지역 공무원은 농촌지역 공무원에 비하여 읍면동 기능전환으로 주민관리가 약화되었다고 생각하고 있다.

<표 3-17> 읍면동 기능전환 후 취약기능(도시·농촌공무원)

번호	내용	도시지역(동)		농촌지역(읍·면)	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
①	주민여론수렴 기능 약화	14	5.2	12	3.1
②	조사·확인·지도·단속 등 현장업무 부실	159	58.5	242	62.4
③	재난·재해에 대한 신속한 대처능력 저하	51	18.8	74	19.1
④	주민관리의 약화	46	15.7	30	7.2
⑤	주민에 대한 행정서비스기능 약화	8	2.7	4	0.9
계		294	100.0	417	100.0

frequency missing = 11.

2. 대응성

가. 행정서비스 향상

(1) 읍면동 기능전환 후 행정서비스

읍면동 기능전환 후의 행정서비스의 질에 대하여 공무원 스스로 향상되었다(크게 향상되었다, 약간 향상되었다)고 답한 수는 전체 응답자 708중 51.5%인 365명이며, 서비스기능이 저하되었다고 응답한 수는 응답자수의 13.9%인 98명이다. 따라서 공무원들은 읍면동 기능전환 후 주민에 대한 서비스기능이 크게 향상되었다고 평가하고 있음을 알 수 있다(< 3-18>참조).

<표 3-18> 읍면동 기능전환 후 행정서비스(공무원)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	크게 향상되었다	49	6.9
②	약간 향상되었다	316	44.6
③	변한 것이 없다	245	34.6
④	약간 저하되었다	50	7.1
⑤	크게 저하되었다	48	6.8
계		708	100.0

frequency missing = 14.

한편 주민들은 읍면동 기능전환 후 주민에 대한 행정서비스에 대하여 응답자 363명의 64.8%인 236명이 '향상되었다'(크게 향상 72명, 약간 향상 164명)고 생각하고 있는 반면, 응답자 363명의 14.1%인 51명이 행정서비스기능이 '저하되었다'(크게 저하 25명, 약간 저하 26명)고 답하고 있어 공무원 및 주민 모두 읍면동 기능전환 후 행정서비스의 질이 크게 향상되었다고 평가하고 있음을 알 수 있다.⁴⁴⁾

<표 3-19> 읍면동 기능전환 후 행정서비스(주민)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	크게 향상되었다	72	19.8
②	약간 향상되었다	164	45.2
③	변한 것이 없다	76	20.9
④	약간 저하되었다	26	7.2
⑤	크게 저하되었다	25	6.9
계		363	100.0

frequency missing = 3.

한편 읍면동 기능전환 후 행정서비스 기능 변화에 응답한 위의 363명중 읍면동에 거주하고 있는 주민 187명의 의견을 다시 분석해 보았을 때, ‘향상되었다’(크게 향상 26명, 약간 향상 92명)고 긍정적으로 생각하고 있는 주민은 전체 응답자수 187명의 53.2%인 108명이다. 반면 ‘저하되었다’(크게 저하 14명, 약간 저하 15명)고 부정적으로 생각하고 있는 주민은 15.5%인 29명밖에 없음을 볼 때 읍면동 기능전환으로 행정서비스기능이 향상되었음을 알 수 있다.

<표 3-20> 기능전환 후 행정서비스(읍면동 주민)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	크게 향상되었다	26	13.9
②	약간 향상되었다	92	49.2
③	변한 것이 없다	40	21.4
④	약간 저하되었다	15	8.0
⑤	크게 저하되었다	14	7.5
계		187	100.0

frequency missing = 3.

44) 본 분석에서 ‘향상되었다, 저하되었다’고 응답한 수와 비율을 뺀 나머지 수와 비율은 전체 응답자중 ‘변한 것이 없다’라고 응답한 수와 비율로, 위의 분석내용도 이와 같은 방식으로 기술하였다.

(2) 업무량 변화

읍면동 기능전환 후 업무량의 증감에 대하여 시군구청과 읍면동사무소 전체 공무원 응답자수 714명중 업무량이 증가하였다고 응답한 수는 63.2%인 413명으로 대부분 증가하였다고 답하고 있으며, 업무량이 감소하였다고 답한 공무원은 11.3%인 88명에 불과하다(<표 3-21> 참조).

<표 3-21>기능전환 후 업무량(시군구·읍면동 공무원)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	업무량이 크게 늘어났다	204	28.6
②	업무량이 약간 늘어났다	249	34.9
③	별 차이가 없다	173	24.2
④	업무량이 약간 줄어들었다	76	10.6
⑤	업무량이 크게 줄었다	12	1.7
계		714	100.0

frequency missing = 8.

한편 위의 응답자 714명중 읍면동 공무원수는 417명으로, 읍면동 기능전환 후 읍면동 공무원의 업무량 변화에 대한 생각은 다음과 같다. 즉 전체 응답자의 69.9%인 289명이(크게 증가 134명, 약간 증가 155명) ‘업무량이 증가하였다’고 답하고 있으며, 업무량이 감소하였다고 답한 공무원은 8.2%인 34명(약간 감소 30명, 크게 감소 4명)에 불과하다(<3-22> 참조).

읍면동의 공무원들이 기능전환전에 비하여 업무량이 증가하였다고 답한 것은 첫째, 기능전환으로 일반적으로 3-4명의 공무원이 감소하였으나 본청으로 이관된 사무중 일부가 계속해서 협조·지시사무로 내려오기 때문에 실질적으로는 업무량이 증가하였다고 생각하고 있기 때문이며, 둘째, 읍면동사무소의 인력이 감소하였음에도 불구하고 새로 설치된 주민자치센터업무를 수행하여야 하므로 오히려 업무가 증가하였다고 답변하고 있다.

<표 3-22> 기능전환 후 업무량(읍면동 공무원)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	업무량이 크게 늘어났다	134	32.1
②	업무량이 약간 늘어났다	155	37.8
③	별 차이가 없다	94	22.5
④	업무량이 약간 줄어들었다	30	7.2
⑤	업무량이 크게 줄었다	4	0.9
계		417	100.0

frequency missing = 8.

그러나 하나의 사례이긴 하나 동해시의 경우, 동기능전환 전과 기능전환 후의 접수공문서 처리건수와 발송공문서의 처리건수를 각 동별로 비교하여 하여보면 기능전환 후 업무량이 크게 줄어들었다. 즉 동해시 각 동의 접수 공문건수 총수를 보면 기능전환전인 '98년 10월은 총 2,576건인데 비하여 기능전환 후인 '99년 10월의 접수공문건수는 총 1,881건으로 약 27% 정도 감소하였음을 알 수 있다. 또한 민원건수도 기능전환전의 48건에 비하여 21건으로 크게 감소하였다(<표 3-23>)참조.

<표 3-23> 동해시의 읍면동 기능전환 전·후 접수공문서 건수 비교

구 분	기능전환 전('98. 10)				기능전환 후('99. 10)			
	계	시구	타기관	민원	계	시구	타기관	민원
계	1,095	890	156	49	614	502	98	14
천곡동	158	121	37		86	59	27	
송정동	115	100	15		70	67	3	
북삼동	122	92	28	2	63	52	11	
부곡동	94	86	8		50	47	3	
동호동	83	67	16		67	52	15	
발한동	118	109	9		54	44	8	2
묵호동	104	82	12	10	53	44	9	
북평동	123	84	16	23	42	25	7	10
망상동	100	77	12	11	66	56	10	
삼화동	78	72	3	3	63	56	5	2

자료: 동해시 내부자료, 2000.

또한 발송공문 건수 역시 동기능전환 전에 비하여 크게 감소하였음을 알 수 있다. 즉 기능전환전인 '98년 10월에는 동해시 10개동 총에서 1,096건의 공문서를 발송한 반면 읍면동 기능전환 후인 '99년 10월에는 10개동에서 총 614개의 공문서를 발송하여 전년도에 비하여 약 44%가 감소하였다. 민원발송 건수 역시 전년도인 '98년의 49건에 비하여 '99년에는 14건만 발송하였다.

이와 같은 결과를 볼 때, 읍면동 기능전환 정책이 제대로 정착되어 시군구에서 읍면동으로 사무처리협조를 부탁하지 않는다면 읍면동의 업무는 실질적으로 크게 감소하여 현재보다 그 기능 및 업무량이 축소되어 실질적으로 주민의 민원·복지·안전업무만 처리하게 되어 읍면동 기능전환의 목적을 충족시킬 수 있을 것이다.

<표 3-24> 동해시의 읍면동 기능전환 전·후 발송공문서 건수 비교

구분	기능전환 전('98. 10)				기능전환 후('99. 10)			
	계	시구	타기관	민원	계	시구	타기관	민원
계	1,095	890	156	49	614	502	98	14
천곡동	158	121	37		86	59	27	
송정동	115	100	15		70	67	3	
복삼동	122	92	28	2	63	52	11	
부곡동	94	86	8		50	47	3	
동호동	83	67	16		67	52	15	
발한동	118	109	9		54	44	8	2
묵호동	104	82	12	10	53	44	9	
북평동	123	84	16	23	42	25	7	10
망상동	100	77	12	11	66	56	10	
삼화동	78	72	3	3	63	56	5	2

자료: 동해시 내부자료, 2000.

(3) 근무여건

시군구청과 읍면동사무소에서 근무하는 공무원 응답자 716명을 대상으로 읍면동 기능전환 후의 근무여건을 질문하였다. 그 결과 44%정도는 기능전환 후 '별로 달라지지 않았다'고 응답하고 있다. 한편 '좋아졌다'라고 응답한 22.5%에 비하여 '나빠졌다'라고 응답한 수가 33.5%로서, 상대적으로 비교하여 볼 때 전반적으로 공무원들은 기능전환 후 근무여건이 나빠졌다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-25> 기능전환 후 근무여건(시군구·읍면동 공무원)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	크게 좋아졌다	25	3.5
②	약간 좋아졌다	136	19.0
③	별로 달라지지 않았다	315	44.0
④	약간 나빠졌다	138	19.3
⑤	매우 나빠졌다	102	14.2
계		716	100.0

frequency missing = 6.

이를 다시 시군구청과 읍면동사무소에서 근무하는 공무원을 각기 분리·비교하여 보면 다음 <표 3-26>과 같다.

<표 3-26> 시군구 및 읍면동 공무원 근무여건 비교

번호	응답내용	시군구청		읍면동	
		빈도	비율	빈도	비율
①	크게 좋아졌다	15	5.1	10	2.4
②	약간 좋아졌다	76	25.8	60	14.3
③	별로 달라지지 않았다	117	39.8	197	46.9
④	약간 나빠졌다	57	19.4	81	19.3
⑤	매우 나빠졌다	29	9.9	72	17.1
계		294	100.0	420	100.0

frequency missing = 8.

<표 3-26>에 의하면, 시군구청 공무원에 비하여 상대적으로 읍면동에 근무하는 공무원이 기능전환 후의 근무여건에 대하여 불만이 많음을 알 수 있다. 즉 시군구청 공무원 응답자 294명의 30.9%인 91명이 근무여건이 좋아졌다고 응답한 반면, 읍면동 공무원 응답자 420명의 16.7%인 70명만이 근무여건이 좋아졌다고 응답하고 있다.

또한 시군구청 공무원 응답자 294명중 29.3%인 87명이 근무여건이 나빠졌다고 응답한 반면, 읍면동 공무원 응답자 420명의 36.4%인 163명이 근무여건이 나빠졌다고 응답하고 있음을 보더라도 이를 알 수 있다.

(4) 주민의 불편

읍면동 기능전환 전 읍면동사무소에서 처리하던 사무를 시군구청으로 가서 업무를 처리하게 된 것에 대하여 응답주민 363명중 49.1%인 178명이 '불편하다'(매우 불편 58명, 약간 불편 120명)고 응답하고 있으며, '편리하다'라고 응답한 수는 18.5%인 67명(매우 편리 30명, 약간 편리 37명)이다(<표 3-27>참조).

따라서 많은 주민들이 읍면동에서 처리하던 사무의 시군구 이관으로 불편해 하고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-27> 민원처리기관의 변화에 대한 불편(주민)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 불편하다	58	16.0
②	약간 불편하다	120	33.1
③	별로 차이가 없다	118	32.5
④	약간 편리하다	37	10.2
⑤	매우 편리하다	30	8.3
계		363	100.0

제4절 과정성 평가

1. 전국단위의 추진과정

읍면동 기능전환과 관련하여 당초 정부에서는 읍면동사무소를 폐지하고 곧 바로 주민자치센터로의 전환을 계획하였다.⁴⁵⁾ 즉 읍면동사무소의 종합 행정기관적 지위를 폐지하여 행정계층을 축소하려 하였으나 지방공무원 및 일부 여론의 반대로 읍면동제도를 현행대로 유지하면서 읍면동사무소의 쇠퇴기능과 과다한 인력을 정비하고 여유시설·공간은 문화시설·복지시설등 주민자치센터로 활용을 추진하였다.

이에 따라 1999년~2000년에 1단계 읍면동 기능전환이 추진되었고, 2000년-2001년에 2단계 읍면동 기능전환이 추진되었다. 이 과정에서 전국의 읍면동의 사무·인력을 조정하였는데 사무조정은 지역특성별로 구분하고 인력조정은 지역특성별·인구규모별로 구분하였다.

먼저 사무조정은 동은 일반적인 사무 총평균 655건의 사무중 도시지역 동은 존치 179건(27%), 이관 476건(76%), 농어촌지역 동은 존치 199건(30%), 이관 456건(70%)이며, 원격지(도서·산간·오지)동은 존치 220건(34%), 이관 435건(665)로 기준을 정하였다.

반면 읍면은 일반적인 사무평균 건수 774건중 군청소재지 읍은 존치 328건(42%), 이관 446건(58%), 일반 읍면은 존치 335건(46건), 이관 419(54%), 원격지 읍면은 존치 378건(49%), 이관 396건(51%)로 기준

45) 이는 정치행정적인 논리에서의 행정계층 축소가 아니라 지방자치의 실시와 주민의식의 제고로 주민참여의 욕구가 커짐에 따라 향후 읍면동의 기능을 행정적인 기능보다는 지역사회에서의 주민자치기능을 강화하고자 하는 의도에서 비롯된 것이다.

을 정하여 각 자치단체로 지침을 내려보냈다. 그러나 앞에서 기술한 바와 같이 각 자치단체의 특성에 따라 자체적으로 존치사무와 이관사무를 조정할 수 있는 사무자율조정권을 부여하였다.

<표 3-28> 지역특성별 사무조정(행자부지침)

구분	지역	존치사무(건, %)	이관사무(건, %)
동(평균 655건)	도시지역 동	179(27)	476(76)
	농어촌지역 동	199(30)	456(70)
	원격지 동	220(34)	435(66)
읍·면 (774건)	군청소재지 읍	328(42)	446(58)
	일반 읍·면	355(46)	419(54)
	원격지 읍·면	378(49)	396(51)

자료 : 행정자치부 내부자료 재정리, 2003.

이에 따라 사례지역의 각 자치단체에서도 사무조정이 이루어졌다. 서울 성동구의 경우 동존치사무 233건, 구이관사무 358건으로 조정되었으며, 경기 군포시는 도시지역은 존치사무 171건, 이관사무 485건, 농어촌지역은 존치 193건, 이관 483건, 원격지 지역은 존치 211건, 이관 465건으로 조정되었다.

<표 3-29> 사례지역 사무조정

사례지역	구 분	존치사무(건,%)	이관사무(건,%)	총사무(건,100%)
서울 성동구 (591건)	공 통	233(39.4)	358(60.6)	591
경기 군포시 (676건)	도시지역	191(28.2)	485(71.8)	676
	농어촌지역	193(28.5)	483(71.5)	
	원격지지역	211(31.2)	465(68.8)	
충북 음성군 (774건)	음성읍	400(51.7)	374(48.3)	774
	일반읍·면	380(49.1)	394(50.9)	
전남 영암군 (774건)	공 통	366(47.3)	408(52.7)	774

그러나 외형적으로는 위와 같이 행정자치부의 지침에 따라 시군구청 이관사무와 읍면동 존치사무로 법령으로 구분하여 놓았으나 실질적으로 시군구청에서 운영·처리되고 있는 사무는 많지 않다.

다음의 내용은 이와 관련하여 본 연구의 사례지역을 중심으로 읍면동 기능전환 실태와 문제점을 분석하였다.

2. 읍면동 기능전환 추진과정 및 문제점(사례지역)

행정자치부에서는 1·2차의 읍면동 기능전환 추진과정에 따라 전국 대부분의 읍면동에 대하여 사무 및 인력이 조정되도록 지침서 및 지역실정에 따라 사무의 조정이 이루어지도록 사무 자율조정권을 각 자치단체에 부여하였다. 이에 따라 각 자치단체에서 읍면동 기능전환이 추진되었고 외형상으로는 대부분의 자치단체에서 완료되었으며 일부 자치단체에서는 아직도 추진

중에 있다. 그러나 읍면동 기능전환이 마무리 된 자치단체라도 과거 읍면동 기능전환 전과 같은 업무수행 행태가 대부분 그대로 유지되고 있는 경우가 있으며, 현재 추진중인 자치단체라 할지라도 행정자치부의 계획일정대로 또는 행정자치부의 읍면동 기능전환 지침대로 추진되고 있지 않아 문제가 되고 있는 경우가 있다. 또한 먼저 사무인력이 조정된 후에 주민자치센터를 설치·운영하여야 함에도 불구하고 사무·인력의 조정없이 주민자치센터를 먼저 설치·운영하다보니 과거의 업무와 인력은 그대로 있고 주민자치센터 업무가 추가되어 읍면동 기능전환으로 읍면동에 업무량이 크게 증가하였다고 불만을 이야기하는 사례가 있다.

이와 같이 외형적으로는 행정자치부의 지침과 계획대로 시행되고 있으나 실질적으로는 제대로 운영되고 있지 못하며 이는 다시 말하면 행정자치부의 추진일정 및 목표에 부합하지 못하고 있다고 볼 수 있다. 다시 말하면 이는 각 자치단체에서는 아직도 행정자치부에서 계획했던 읍면동 기능전환 추진이 일부 지역의 경우 추진일정에 제대로 맞추어 수행되지 못하고 있음을 의미한다.

본 내용에서는 사례지역의 읍면동 기능전환 추진과정을 살펴보고 그 과정 및 그 후에 나타난 여러 가지 사무처리 이행실태에 대한 문제점을 살펴보고자 한다.

가. 성동구

성동구는 동기능전환의 시범실시지역으로서 '99년 3월 11일 부구청장이 단장, 행정관리국장이 부단장으로하는 '동기능전환 추진기획단'을 구성하였으며, '99년 3월 15일부터 4월 14일까지 '동민의 집' 공간확보방안 동청사 현황을 파악하였다. 이 과정에서 1차적으로 동기능전환 관련 구의원에 대한

1차 설명회를 개최하였고 왕십리제1동, 성수1가제1동을 대상으로 사무조 사실태를 조사하였다. '99년 3월 18일 관내 11개 시구를 행정자치부로부터 동기능전환 시범구로 승인을 받고, 3월 22일 사무실태결과를 제출하였다. 동년 3월 24일에는 동기능전환 관련 소요예산을 파악하였으며, 동년 3월 31일 동기능전환 성공을 위한 성동구 자체모형을 구상하였다.

그후 '99년 4월 8일 이관대상 사무중 누락사무 여부를 검토하고, 4월 10일부터 6월 10일 까지 사무·인력조정 실무위원회를 구성하고 4회에 걸쳐 회의를 개최하였다.

'99년 4월 12일부터 8월 31일까지 동사무소 건물 개·보수, 내부시설 공사를 마쳤으며, '99년 5월 4일 동기능전환 관련 기획조정위원회 회의를 개최하였다. 이 회의에서의 심의내용은 주민자치센터 관련 명칭 변경으로서 변경 내용은 주민자치센터를 '동민의 집', 주민자치사업을 '동민의 집 사업', 주민자치위원회를 '동민의 집 운영위원회'로 명칭변경을 하였다.

'99년 5월 17일 동기능전환 기구신설 및 사무인력 재배치 기획조정위원회를 개최하였고, 동년 6월 10일 이관사무의 존치여부 재조정 작업을 실시하였다. '99년 6월 25일 총 22건을 대상으로 동기능전환에 따른 자치법규 개정작업을 실시하였고, 동년 7월 1일 동기능정원에 따른 동정원을 조정하였다. 그 후 '99년 7월 27일 사무인계인수 지침을 마련하였고 동년 8월 23일부터 8월 28일에 사무인계인수를 실시하였다.

'99년 9월 1일 개정대상 자치법규의 공포 시행 및 인사발령을 시행하였으며, 동년 9월 20일에는 동사무소 기능전환 추진 시범실시 평가보고회를 개최하였다.

<표 3-30> 성동구 동기능전환 추진과정

추진일정 (1999년)	추진내용
3.11	동기능전환 추진기획단 구성
3.16-30	사무실태 조사
3.18	동기능전환 시범구 행정자치부 승인
3.22	사무실태조사 결과 제출
3.24	동기능전환 관련 소요예산 파악
3.31	성동구 자체모델 구상
4.8	이관대상 사무중 누락사무 여부 검토
4.10-6.10	사무·인력조정 실무위원회 구성 및 개최
5.4	동기능전환 관련 기획조정위원회 회의 개최
5.17	동기능전환 기구신설 및 사무인력 재배치 기획조정위원회 개최
6.10	이관사무의 존치여부 재조정 작업
6.15	동기능전환에 따른 자치법규 개정작업
7.1	동기능전환에 따른 동정원 조정
7.27	사무인계인수 지침마련
8.23-8.28	사무인계인수 실시
10.20	동사무소 기능전환 추진상황 보고회 개최

자료: 성동구 동기능전환 사업 백서내용 재정리, 2000. 1.

위의 추진일정에 따라 성동구의 읍면동 기능전환이 추진되었으며, 행정자치부의 읍면동 기능전환 지침에 따라 사무와 인력이 조정되었다. 그러나 행정자치부의 읍면동 기능전환지침과 자율조정권에 의하여 사무이관이 되었으나 모든 업무수행이 행정자치부 지침대로 수행되고 있지는 않다. 즉 행정자치부 지침에서 본청이 처리하기로 되어있던 사무가 계속해서 협조지시 사무로 읍면동 기능전환전과 동일하게 그대로 수행되고 있으며 이러한 것을 볼 때 성동구의 동기능전환은 완전히 마무리되었다고 볼 수 없으며, 아래의 <표 3-31>의 사무와 이외에도 구청으로 이관된 사무이나 계속하여 동사무소를 통해 처리되고 있는 사무는 읍면동 기능전환의 목적에 맞게 구청에서 처리되어야 할 것이다.

<표 3-31> 구기관사무이나 동을 경유하여 처리하는 사무(성동구)

사무명	기능전환 전	기능전환 후
주택철거 및 멸실 확인	접수(동)→현장확인(동)→건물대장명실처리(구)	좌동
자동차 미소유 사실확인	통·반장 경유(민원인)→접수·확인(동)→등록말소(구)	좌동
저소득 전세 자금 융자	접수(동)→현장조사(구)→재산조시(구)→심의확정(구)→은행통보	좌동
고용촉진 훈련 신청	접수(동)→심사·청구(구)→훈련기관통보(구)	좌동
의료보연장 승인신청	접수(동)→심사·승인(구)	좌동

자료: 성동구 조사표조사 내용, 2003. 5.

나. 군포시

군포시 역시 읍면동 기능전환 시범실시 지역으로서 '99년 2월 12일 행정자치부로부터 읍면동 기능전환 시범실시 지침을 시달받아 2월 19일 주민 및 시의회의 의견을 수렴하여 2월 20일 전체동 실시를 신청하였다.

동년 4월 1일 행정지원기획단을 구성하여 4월 12일 동업무의 1차 시이관을 추진하였으며 5월 20일 2차 동업무의 시이관을 추진하였다. 동년 6월 4일 동기능전환 사무·인력 조정지침을 시달받고 6월 9일부터 6월 30일까지 동사무의 시이관을 위한 자치법규를 정비하였다.

동년 7월 9일 자치법규 정비에 따른 조례·규칙심의위원회를 개최하였으며 '99년 8월 23일부터 24일 까지 행정기구설치조례 정비를 위한 임시회의를 개최하여 시청내에 시민만족실과 주민자치과 등 동기능전환 관련 2개과를 신설하였다.

<표 3-32> 군포시 읍면동 기능전환 주요 추진과정

추진일정 (1999년)	추진내용
2.12	읍면동 기능전환 시범실시 지침시달(행정자치부)
2.19	주민 및 시의회 의견 수렴
2.20	전체동 시범실시 신청
4.1	행정지원기획단 구성
4.12	동사무의 1차 시이관
5.20	동사무의 2차 시이관
6.4	동기능전환 사무·인력 조정지침 시달
6.9 - 6.30	동사무의 시이관을 위한 자치법규 정비
7.9	자치법규 정비에 따른 조례·규칙심의위원회 개최
8.23 - 8.24	시청에 시민만족실, 주민자치과 신설
8.24 - 8.26	동사무의 3차 시이관
9.4	동사무소 인력의 시본청 재배치(동사무소 정원→99명으로 조정)

자료: 군포시 동사무소 기능전환 추진상황 재정리, 2000. 5.

그 후 8월 24일부터 26일 까지 동사무의 3차(최종) 시이관이 이루어졌고 9월 4일에는 동사무소 인력의 시본청 재배치가 이루어져 동사무소 정원 151명이 99명으로 조정되었다.

군포시는 행정자치부의 읍면동 기능전환 지침과 자율조정권에 의하여 사무 및 인력의 재배치를 마무리하였다. 그러나 일부 사무의 시과 동의 중복 처리 및 동장확인이 요구되는 업무처리는 동기능전환 전과 비교하여 큰 차이가 없으며 이러한 관점에서 본다면 군포시의 동기능전환은 그 추진이 완벽하게 끝났다고 볼 수 없다. 따라서 군포시도 행정자치부의 동기능전환 취지 및 지침에 맞도록 현재 군포시에서 수행하고 있는 동에 대한 협조지시사무가 사라지도록 계속 노력해야 할 것이다.

<표 3-33> 시 이관사무이나 동을 경유하여 처리하는 사무(군포시)

사무명	기능전환 전	기능전환 후
도로관리(제설작업)	주요도로 : 시청 이면도로 : 동	좌동
실경작 확인신청 및 발급	동장확인	좌동
농지이용 실태조사	동장확인	좌동
이륜차 번호판부착	동장확인	시청처리

자료: 군포시 조사표조사 내용, 2003. 5.

다. 음성군

음성군은 행정자치부의 2단계 읍면(동)기능전환 추진계획에 의하여 읍면 기능전환이 이루어졌다. 2001년 6월 29일 행정자치부에서 2단계 읍면(동) 기능전환 추진지침이 시달됨에 따라 7월 18일 ‘읍면기능전환 추진기획단’이 구성되었다.

동년 7월 16일부터 8월2일 사이에 읍면기능전환 사무실태조사가 이루어졌고 9월 24일부터 10월 19일에 실·과·소·읍·면 주무담당 및 관련담당 회의가 개최되었다. 한편 동년 6월 20일과 27일 2회에 걸쳐 군정조정위원회가 개최되었고, 존치·이관사무의 읍면위임조례 및 음성군 사무의 위임규칙 개정이 있었다. 그 후 2003년 2월 18일 정원관련 자치법규개정이 이루어졌고 인력배치 및 업무이관이 추진되었다. 한편 음성군에서는 읍면기능전환과 관련하여 2002년 4월 24일 한시기구로서 주민자치과가 신설되었다.

<표 3-34> 음성군 읍면기능전환 추진일정

추진일정 (년, 월)		추진내용
2001	6.29	행정자치부 읍면동 기능전환 추진지침 시달
	7.18	읍면 기능전환 추진계획 수립, 읍면기능전환 추진기획단 구성
	7.16~8.2	읍면 기능전환 사무실태조사
	9.24 ~10.19	실·과·소·읍·면 주무담당 및 관련담당회의
2002	6.20, 27(2회)	군정조정위원회개최, 존치·이관사무 및 인력조정 확정
2003	1.13	정원관련 자치법규개정, 인력배치 및 업무이관

자료: 음성군 내부자료 재정리, 2003.

위의 <표 3-34>와 같은 추진과정을 거쳐 음성군의 읍면 기능전환이 이루어졌으며 2002년내에 공시지가 업무, 병부업무, 상수도업무 등 69건이 군청으로 이관되고 각종 통계조사 및 문서사송업무, 환경개선부담금, 위생업무, 정화조업무, 하수도업무, 지하수업무, 농기계, 축산, 내수면관리업무, 공업경제 및 교통행정업무, 보안등·가로등 유지관리, 영농교육업무 등 235건을 2003년 이후 이관 할 계획을 하고 있었으나 2003년 7월 실질적으로 읍면에서 군청으로 이관된 사무는 불법주정차단속, 토지점용허가, 축산물불법유통단속, 조림사업, 공연신고수리, 가로공원조성, 상수도업무, 정화설치신고, 오수정화시설준공검사 등에 불과하다.

따라서 음성군의 경우도 읍면기능전환 추진계획에 따라 법령상으로는 사무이관이 완료되었으나 실질적으로는 읍면기능전환이 제대로 마무리되지 않고 있음을 말해주고 있다.

한편 음성군은 <표 3-35>과 같이 읍면기능전환 전과 같은 중복업무가 수행되고 있다.

<표 3-35> 군 사무이나 읍면을 경유하여 처리되는 사무(음성군)

사무명	기능전환전 처리기관	기능전환후 처리현황	
		행자부지침대로 군에서 처리함	기능전환전과 별 차이가 없음
가로등 유지관리	신설 : 군청 사후관리 : 읍면	○	
도로교통량조사	계획수립 : 군청 조사 : 읍면		○
도로변제초	관리부서 : 군청 제초작업 : 읍면		○
부랑인보호	입소결정 : 군청 관리 : 읍면		○
지방세체납분	처분 : 군청 처분요구 : 읍면		○
국민운동단체관리	보조금지급 : 군청 관리 : 읍면 관리 : 국민운동단체		○

자료: 음성군 조사표조사 내용, 2003. 5.

라. 영암군

영암군의 읍면기능전환은 2000년 11월 영암읍을 시범실시함으로써 처음 시작되었으며 그후 2001년 11월 9일 2단계 읍면동 기능전환 추진계획이 시달되어 읍·면 유형별 존치·이관사무의 세부내역이 검토되었다. 2001년 12월 29일 총건수 772건중 존치사무 363건, 이관사무 409건을 결정하여 읍면 존치·이관사무 조정내역을 통보하고 관련 자치법규를 정비하였다.

2002년 1월 1일 읍면동 기능전환 업무담당부서를 설치하고 업무를 개시하였다.

그 후 실과소별로 기능전환에 따른 업무조정에 대한 문제점을 제출하도록 하여 2002년 2월 사무재조정을 실시하였다. 이 때 주 내용은 민원업무, 현장업무 등 읍면처리가 가능한 업무는 읍면에서 시행하고, 단속업무, 제한적 업무는 군에서 시행하며, 현황 및 실태조사 등 광범위한 업무는 군과 읍면에서 업무를 분담하여 처리토록 하였다.

<표 3-36> 영암군 읍·면기능전환 추진 일정

추진일정(년, 월)		추진내용
2000년 11월		영암읍 시범실시
2001년	11. 9	2단계 읍면 기능전환 추진계획 시달 - 읍면 유형별 존치·이관사무 세부내역 검토
	12. 29	읍면 존치·이관사무 조정내역 통보 - 총건수 772건(존치사무 363건, 이관사무 409건)
	12. 31	관련 자치법규 정비
2002년	1. 1	기능전환 업무담당부서 설치 및 업무개시
	1. 17	사무 인계·인수 이행 촉구 공문 통보
	2. 6	실과 소별 주요 쟁점 업무분석 제출
	2. 10	주요 문제점 및 대책(안) 작성
	2. 22	사무재조정

자료: 영암군 내부자료 재정리, 2003.

이러한 추진일정 및 사무재조정 과정을 거쳐 현재의 군이관사무와 읍면 존치사무로 재조정되었다. 영암군에서는 읍면기능전환을 추진하면서 읍면의 종합행정이 불가하다고 판단되는 업무는 읍면으로부터 자료제공 안내 등 협조를 받아 처리토록 하였으며, 생활민원접수는 군과읍 모두 처리하고 읍면에서 군 협조없이 시행가능한 업무만 읍면에서 처리토록 하였다. 또한 각종 시설물 관리·보수 업무는 읍면에서 관리, 민원발생 및 보수가 필요한 경우에는 군에 보고 후 시행토록 하였다.

한편 각종 민원서류는 민원인이 직접 군에 접수해야 하나 거리가 멀어 민원인이 읍면에 접수를 희망할 경우에는 읍면에서 접수후 군에 전달하도록 하였으며, 모든 홍보물은 우편을 이용하여 본청에서 직접배부를 원칙으로 하되 시급성을 요하거나 우편발송이 불가능한 경우 읍면에서 배부하도록 하였다.

한편 영암군도 다른 자치단체와 마찬가지로 실질적으로는 행정자치부에서 지시한 존치 및 이관사무의 분리원칙에 따라 군과 읍면간에 완벽하게 업무구분이 이루어져 시행되고 있지는 않다.

영암군은 총사무건수 772건중 363건이 읍면에 존치되고, 409건이 군으로 이관되었으나 이관사무중 실질적으로 452건만 군에서 처리하고 나머지 47건은 협조사무로 읍면에서 처리되고 있다.⁴⁶⁾

46) 이외에 읍면 협조존치사무로 마을공동이용 시설사업, 간이상수도·소규모하수도 사업 및 관리, 지하수사용 위생업소 수질검사 실시사무가 있으며, 영암군 삼호읍의 경우 건축물관리대장정리, 건축물멸실부처리, 공작물축조신고 및 신고필증, 취락지역안의 건축신고, 주택철거멸실사실 확인, 소규모건축 신고, 건축물사용승인, 가설건축물축조신고 등의 사무는 존치사무이다.

<표 3-37> 군 이관사무이나 읍면을 경유하여 처리되는 사무(영암군)

실·과	단위사무명	비고
재무과	농지세 부과고지	부과자료 읍면작성
	지방세 결승처분	결승자료 읍면작성
	지방세 감액, 결승자료 작성	읍면 자료조사
	국·공유 잡종 재산대부	협조준치
	국·공유재산 실태조사	협조준치
	지방세감면신청	읍면 자료조사
사회복지과	기초생활대상자결정	읍면 자료조사
	분묘일제신고	협조준치
자치지원과	자원봉사활동	협조준치
	새마을협의회 운영	협조준치
	새마을교육	협조준치
환경녹지과	꽃길조성	협조준치
	도로변제초	협조준치
	가로공원조성	협조준치
	환경개선부담금 시설물조사	협조준치
	환경개선부담금 체납독촉	읍면수행
	정화조 일제조사	협조준치
	쓰레기매립장관리	협조준치
	소각시설물관리	협조준치
	입산물생산량조사	협조준치
가로수유지관리	협조준치	
농산과	특작생산사업지도 준공	협조준치
	과실생산사업지도 준공	협조준치
	성장유망작목단지 지도	협조준치
	특작보조금 지원사업	협조준치
	농기계보관창고 설치지원	읍면신청
	농기계간이수리소 설치지원	읍면신청
	축산분뇨처리사업 현황조사	협조조치
	가축방역	읍면수행
	토양개량제공급	협조준치
객토사업	협조준치	
지역경제과	공설시장사용허가 및 사용료 징수	협조조치
	연료사용 실태조사	협조조치
	구인구직 정기 수요조사	협조조치
	취업상담 및 알선	협조조치
	농촌교통량조사	협조준치

건설과	옥외광고물허가신고	현수막은 군, 읍·면 공동
	하천점용료부과징수	협조조치
	도로점검 및 순찰	협조조치
	제설작업	군, 읍·면 공동
	도로점용료부과징수	협조조치
	새마을시설물 유지관리	협조조치
도시 개발과	새마을시설물 유지관리	협조조치
	농어촌불량주택 개량사업	협조조치
	전주권주택사업대상 선정	협조조치
	도시계획구역내 불법행위단속	협조조치
	불법건축물지도단속	협조조치
보건소	방역소독	협조조치

자료: 영암군 조사표조사 내용, 2003. 5.

위의 <표 3-37>에서 살펴 본 바와 같이 읍면동 기능전환이 추진중이거나 완료되었다고 하나 실질적으로는 군에서 읍면에 협조지원을 요청하는 사무가 존재하며 이는 명목상으로는 읍면동 기능전환이 어느 정도 완료되었다고는 하나 실질적으로는 읍면동 기능전환이 완료되지 않았음을 보여주고 있는 것이다.

제5절 읍면동 공무원 및 주민의 평가

읍면동 기능전환과 관련하여 공무원과 주민을 대상으로 의식 및 만족도를 조사하였다. 조사내용은 읍면동 기능전환에 대한 인지도, 읍면동 기능전환에 대한 평가, 행정자치부의 읍면동 기능전환 합목적성과 관련한 의식 등이다. 주민을 대상으로는 읍면동 기능전환에 대한 인지도와 읍면동 기능전환정책에 대한 평가를 분석하였으며, 이를 다시 도시지역 주민과 농촌지역

주민으로 분류하여 분석하였다. 공무원은 읍면동 기능전환에 대한 평가, 행정자치부의 읍면동 기능전환 합목적성과 관련한 의식 등을 분석하였으며, 두 항목 모두 다시 도시지역 공무원과 농촌지역 공무원으로 분류하여 분석하였다.

읍면동 기능전환에 대한 주민과 공무원의 반응은 대체적으로 상반적으로 나타나고 있으며 주민들은 대체적으로 긍정적으로 평가하고 있는 반면 공무원은 부정적으로 나타나고 있다.⁴⁷⁾

1. 주민

가. 인지도

설문조사에 답한 365명의 주민응답자중 81.9%인 299명이 읍면동 기능전환에 대해서 ‘알고 있다’고 답하고 있으며, 나머지 18.1%인 66명이 ‘모른다’라고 답하고 있다. 이러한 결과로 볼 때 우리 나라 대부분의 주민들은 1999년부터 추진되어진 읍면동 기능전환정책에 대하여 대부분이 알고 있음을 알 수 있다.

47) 이와 같은 결과는 주민은 읍면동 기능전환으로 주민자치센터를 설치하였고 이러한 결과로 주민복지가 크게 향상되었다고 생각하기 때문이며, 반면 공무원 특히 읍면동사무소에 근무하는 공무원은 읍면동 기능전환으로 업무량이 늘어났고, 본 정책이 공무원 구조조정의 한 방안으로 추진되었다고 생각하기 때문이다. 그러나 본 설문조사에서는 주민자치센터에 대한 내용이 아닌 사무처리속도와 행정서비스 향상 정도에 대해 질문하였다.

<표 3-38> 읍면동 기능전환에 대한 인지도(전체 주민)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	알고 있다	299	81.9
②	모른다	66	18.1
계		365	100.0

frequency missing = 1.

이를 다시 도시지역과 농촌지역으로 구분하여 살펴보면, 인지도면에서 거의 비슷하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 즉 도시지역 주민 응답자 178명중 83.7%인 139명이 ‘알고 있다’고 응답하고 있으며 농촌지역 주민 역시 응답자 187명의 80.2%인 150명이 ‘알고 있다’고 응답하고 있어 읍면동 기능전환에 대한 주민의 인지도는 도시지역주민이나 농촌지역주민 모두 인지 정도가 높으며 비슷한 수준임을 알 수 있다.

<표 3-39> 읍면동 기능전환에 대한 인지도(도시·농촌 주민)

번호	내용	도시지역(동)		농촌지역(읍면)	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
①	알고 있다	149	83.7	150	80.2
②	모른다	29	16.3	37	19.8
계		178	100.0	187	100.0

frequency missing = 1.

나. 평가

읍면동 기능전환에 대한 평가에 대하여 응답자 362명의 54.7%인 198명이 ‘긍정적이다’(매우 긍정, 대체로 긍정)라고 답하고 있으며, 36.8%인 97

명이 '부정적이다'(매우 부정, 대체로 부정)라고 답하고 있다. 따라서 일반 주민들은 읍면동 기능전환에 대하여 대체로 만족하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-40> 읍면동 기능전환에 대한 평가(전체 주민)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 긍정적이다	47	13.0
②	대체로 긍정적이다	151	41.7
③	기능전환전과 차이가 없다	67	18.5
④	대체로 부정적이다	64	17.7
⑤	매우 부정적이다	33	9.1
계		362	100.80

frequency missing = 1.

이를 다시 도시지역 주민과 농촌지역 주민으로 구분하여 살펴보면, 도시 지역 주민은 '긍정적이다'(매우 긍정, 대체로 긍정)이라고 응답한 수가 전체 177명중 58.2%인 103명이고, 농촌지역은 총 응답자 185명중 51.3%인 95명으로 도시지역주민이 상대적으로 만족하고 있음을 알 수 있다. 한편 부정적인 면을 보았을 때도 농촌지역 주민이 도시지역 주민에 비하여 상대적으로 불만이 많음을 알 수 있다(도시 23.7%, 농촌 29.7%).

<표 3-41> 읍면동 기능전환의 평가(도시·농촌 주민)

번호	내용	도시지역(동)		농촌지역(읍면)	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
①	매우 긍정적이다	27	15.3	20	10.8
②	대체로 긍정적이다	76	42.9	75	40.5
③	기능전환 전과 차이가 없다	32	18.1	35	18.9
④	대체로 부정적이다	29	16.4	35	18.9
⑤	매우 부정적이다	13	7.3	20	10.8
계		177	100.0	185	100.0

frequency missing = 1.

2. 공무원

가. 평가

공무원들은 읍면동 기능전환에 대하여 응답자 718명의 51.8%인 372명이 부정적이다(매우 부정, 대체로 부정)라고 생각하고 있으며, 응답자의 28.1%만이 긍정적이다(매우 긍정, 대체로 긍정)라고 생각하고 있다. 이는 읍면동 기능전환 정책이 IMF시 행정기관과 공무원의 구조조정 수단으로 이용되었다는 피해의식과 읍면동 기능전환으로 업무량이 증가하여 근무여건이 더 어려워졌다고 생각하고 있기 때문이다.

읍면동 기능전환정책에 대한 공무원의 이와 같은 평가결과는 주민응답자의 반응과 상반되는 현상으로서, 주민들은 읍면동 기능전환정책으로 공무원 서비스 향상은 물론 읍면동사무소 민원실 등의 환경이 매우 좋아졌으며, 주민자치센터의 설치로 주민의 취미와 모임을 위한 여러 가지 시설 설치와 프로그램 운영으로 주민의 복지가 향상되었다고 생각하고 있기 때문이다.

<표 3-42> 읍면동 기능전환에 대한 만족도(전체 공무원)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 긍정적이다	29	4.0
②	대체로 긍정적이다	173	24.1
③	기능전환전과 차이가 없다	144	20.1
④	대체로 부정적이다	232	32.3
⑤	매우 부정적이다	140	19.5
계		718	100.0

frequency missing = 4.

위의 문항과 관련하여 읍면동 기능전환에 대하여 왜 긍정적으로 생각하느냐는 주관식 질문에 대하여 첫째, 주민문화·복지 향상, 둘째, 주민참여 확대(자치의식 향상). 셋째, 주민서비스 향상, 넷째 건축 등 인허가 업무의 분청 이관, 전산화 등으로 인한 행정의 효율성 증대, 다섯째, 인력 및 예산 절감 순으로 답하였다.

반면 읍면동 기능전환 정책에 대하여 왜 부정적으로 보느냐는 주관식 질문에 대하여 첫째, 읍면동 기능전환 후에도 기능전환전과 같은 관례답습 등으로 인하여 업무변화 효과가 나타나지 않고 있으며, 둘째, 분청으로 업무 이관에 따른 주민불편, 셋째, 현장대응행정의 어려움, 넷째, 주민과의 대화 단절로 여론수렴기능 축소 등의 순으로 나타났다.

한편 읍면동 기능전환에 대한 만족도를 도시지역과 농촌지역 공무원으로 구분하여 분석하여 보면, 도시지역 공무원 총응답자 296명의 29.4%인 87명이 긍정적으로 평가하고 있는 반면(매우 긍정, 대체로 긍정), 농촌지역 공무원은 총 응답자 419명중 27.2%인 114명이 긍정적으로 평가하고 있어 서로 비슷한 정도의 긍정적 평가를 하고 있다.

한편 읍면동 기능전환에 대한 부정적인 평가는 도시지역의 동사무소 공무원은 총 응답자 296명의 54.0%인 160명이 부정적으로 평가하고 있는 반면, 농촌지역인 읍면사무소 공무원은 총응답자 419명의 50.3%인 221명이 부정적이라고 평가하고 있다. 이러한 결과 역시 위의 긍정적인 평가와 마찬가지로 양쪽 거의 비슷한 비율로 부정적인 평가를 하고 있음을 알 수 있다.

위의 결과를 종합하여 보면, 읍면동 공무원 모두 50% 이상이 읍면동 기능전환에 대하여 부정적으로 생각하고 있으며, 부정적인 평가자가 긍정적인 평가자에 비하여 두배 정도 많음을 알 수 있다.

<표 3-43> 읍면동 기능전환의 만족도(도시·농촌 공무원)

번호	내용	도시지역(동)		농촌지역(읍면)	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
①	매우 긍정적이다	12	4.1	17	4.1
②	대체로 긍정적이다	75	25.3	97	23.1
③	기능전환 전과 차이가 없다	49	16.6	94	22.4
④	대체로 부정적이다	101	34.1	131	31.2
⑤	매우 부정적이다	59	19.9	80	19.1
계		296	100.0	419	100.0

frequency missing = 1.

나. 합목적성중 가장 큰 성과

행정자치부의 읍면동 기능전환정책의 합목적성과 관련하여 가장 성과가 있는 것으로 응답자 712명의 53.2%인 380명이 '나아진 것이 별로 없음'에 답하고 있으며, 두번째로 응답자의 25.1%인 169명이 '주민에 대한 서비스 질 향상'이라고 답하고 있다. 세번째로 응답자의 9.0%인 65명이 '지방행정 구조의 간소화'에 답하고 있다. 따라서 적어도 공무원들은 행정자치부의 읍면동 기능전환정책추진의 목적과 관련하여 주민에 대한 서비스 향상이 가장 큰 성과라고 평가하고 있다.

<표 3-44> 합목적성중 가장 큰 성과 (전체 공무원)

번호	응답내용	빈도(명)	비율(%)
①	주민에 대한 서비스 질 향상	169	25.1
②	지방행정 구조(조직)의 간소화	65	9.0
③	행정수행체제 개선(협조지시사무·중복행정 방지)	98	13.7
④	좋아진 것이 별로 없음	380	53.2
계		712	100.0

frequency missing = 10.

한편 정부의 읍면동 기능전환의 합목적성과 관련하여 도시지역인 시군구청 공무원과 농촌지역의 읍면동 공무원의 의식을 비교하여 평가하여 보면 다음과 같다. 시군구 공무원이나 읍면동사무소 공무원 모두 ‘좋아진 것이 없다’라고 생각하는 공무원이 전체 응답자의 50% 이상이다(도시 52.2%, 농촌 54.3%). 그 외에 ‘주민에 대한 서비스 질 향상’되었다고 생각하는 공무원이 가장 많으며(도시 23.9%, 농촌 23.3%), 두 번째로는 행정수행체제가 개선되었다고 응답하고 있다(도시 14.7%, 농촌 13.2%). 끝으로 ‘지방행정구조의 간소화’라고 응답하고 있어(도시 9.2%, 농촌 9.2%) 읍면동 기능전환의 가장 큰 성과로 도시지역이나 농촌지역 공무원 모두 ‘주민에 대한 서비스 질 향상’이라고 평가하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-45> 합목적성증 가장 큰 성과(도시·농촌 공무원)

번호	내용	도시지역(동)		농촌지역(읍면)	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
①	주민에 대한 서비스기능 향상	70	23.9	97	23.3
②	지방행정 구조(조직)의 간소화	27	9.2	38	9.2
③	행정수행체제개선(협조지시사무·중복 행정 방지)	43	14.7	55	13.2
④	좋아진 것이 별로 없음	153	52.2	226	54.3
계		293	100.0	416	100.0

frequency missing = 13.

제6절 종합평가

1. 평가종합

가. 행정의 효율성

읍면동 기능전환으로 인한 행정의 효율성을 측정하기 위하여 읍면동사무소에서 시군구청으로 이관된 사무의 업무시간 단축정도를 살펴보았다. 사례지역에서 이관사무의 운영을 어떻게 하느냐에 따라 긍정적인 면과 부정적인 면의 편차가 있을 수 있으며, 동일한 사무라 하더라도 사례지역의 운영실태에 따라 업무처리 속도에 차이가 있을 수 있다.

예를 들어 군포시의 경우, 사례로 든 13개의 이관사무 중 각종 생활민원 접수 및 처리업무를 비롯한 9개 사무는 업무시간이 단축된 반면, 체납액 징수 등 나머지 4개 사무는 연장되었다고 답하고 있다. 반면 성동구는 사례로 든 12개의 이관사무중 ‘적십자회비모금’등 5개사무는 업무처리속도가 단축되었다고 답하고 있으나 나머지 7개 사무는 읍면동 기능전환 전과 별 차이가 없다고 답하고 있다.

이관사무중 ‘세금고지서 발부’사무는 군포시나 성동구 등 대부분의 자치단체에서 업무처리속도(시간)이 단축되었다고 응답한 반면, ‘체납세금 징수’는 군포시나 영암군 모두 오히려 기능전환 전보다 연장되었다고 답하고 있다.

위의 분석 및 다른 사례지역의 결과를 분석해 볼 때, 시군구청으로의 이관사무의 업무처리속도는 자치단체에 따라 차이가 있으나 대부분 업무처리속도가 빨라졌으나 일부 사무는 읍면동 기능전환전과 비교하여 오히려 업무처리속도가 늦어지거나 변화가 없음을 알 수 있다.

이는 결국 자치단체에서 이관사무의 업무처리를 어떻게 하느냐에 따라

업무의 효율성이 다르게 나타날 수 있다는 것을 말하는 것이나, 사례지역에서 공통적으로 업무의 처리속도가 지연되었다고 조사된 ‘체납세금징수’업무 외에 공통적이지는 않으나 본 보고서의 일부 사례지역에서 지연되었다고 지적된 ‘보안등관리’업무, ‘건축신고’업무, ‘통계조사’업무 등은 다시 읍면동으로의 재이관을 고려해 보거나 자치단체의 자율권에 의한 이관사무에서 제외할 필요가 있다.

또한 읍면동 기능전환에 의한 시군구청으로의 사무이관으로 대부분 사무의 업무처리속도가 빨라진 장점은 있으나 반면 통계조사업무 등 일부 업무는 읍면동 기능전환 전에는 각 마을담당 직원·이장이 조사함에 따라 기능전환 후에는 군청직원이 직접 마을에 출장하여 조사를 하게 됨에 따라 오히려 업무처리시간이 연장되는 부정적인 사례도 볼 수 있다.

또한 ‘불법투기단속업무’의 경우 순찰구역이 넓어져 감시기능이 저하되고, 민원접수시 출동시간이 길어져 신속한 대처가 미흡하며, ‘건축신고’업무도 현지확인시 관할구역이 넓어져 면밀한 검토가 불가능하며, ‘불법건축단속’업무도 기동단속반운영으로 불법건축을 사전에 예방하고는 있으나 담당구역이 넓어져 불법건축물 실태조사의 어려움이 있다. 따라서 위에서 문제점으로 지적된 ‘불법투기단속’업무, ‘건축신고’업무, ‘불법건축단속’업무 등도 읍면동의 재이관을 고려해 볼 필요가 있거나 자치단체의 자율권에 의하여 이관업무에서 제외할 필요가 있다.

그러나 위와 같은 문제점에 의하여 읍면동 기능전환에 따른 업무이관으로 일부 주민의 불편이 있을 수 있으나 일부 사무를 제외하고는 업무처리속도가 빨라졌음을 알 수 있다.

한편 읍면동 기능전환전과 비교하여 ‘변화 없다’라고 응답된 사무의 경우도 업무의 효율성이 향상된 타 자치단체의 업무처리를 벤치마킹하거나 전산

화운영의 강화 등을 통하여 자치단체에서 업무처리를 효과적으로 운영함으로써 업무처리 속도를 향상시킬 수 있다.

설문조사를 통한 의식조사에서 공무원은 응답자 712명의 51.1%인 364명은 기능전환전과 비교하여 업무처리시간에 별 차이가 없다고 응답하고 있으며, 24.6%인 175명이 줄었다고 응답한 반면 24.2%인 173명이 오히려 지연되었다고 답하고 있다.

한편 읍면동 기능전환 후 시군구청으로 가서 이관사무를 처리한 경험이 있는 주민 253명의 반응은 52.2%인 132명은 기능전환전 읍면동에서 처리하던 것보다 빨리 처리하였다고 응답한 반면 20.9%인 53명이 기능전환전보다 늦게 처리하였다고 응답하고 있다.

위의 결과를 볼 때, 주민과 공무원의 반응이 다르게 나타나고 있음을 볼 수 있는데 이는 공무원들의 읍면동 기능전환에 대한 부정적인 시각이 일부 영향을 미쳤다고 볼 수 있으며, 주민들의 많은 수가 시군구청으로 이관된 업무의 처리속도가 빨라졌다고 응답한 것은 정부의 읍면동 기능전환정책이 긍정적인 것으로 평가될 수 있는 부문이다.

한편 공무원들은 읍면동 기능전환으로 행정의 효율성이 가장 증대된 분야로 첫째, 보건·복지(문화)업무, 둘째, 지방세업무라고 생각하고 있으며, 반면 가장 어려움을 겪고있는 업무는 첫째, 청소·환경업무, 둘째, 건설·건축업무라고 생각하고 있다.

나. 행정서비스

읍면동 기능전환의 두번째 목적은 주민에 대한 행정서비스의 질 향상이다. 서비스 질 향상을 측정하기 위하여 우선적으로 공무원, 주민을 대상으로 설문조사를 통한 의식조사를 실시하였다. 설문조사에 응답한 시군구청

및 읍면동 공무원들은 기능전환 후 읍면동 행정서비스가 크게 향상되었다고 생각하고 있으며, 주민 역시 행정서비스가 향상되었다고 답하고 있다. 즉 주민응답자 363명중 읍면동에 거주하고 있는 주민 187명을 대상으로 기능전환 후 읍면동행정의 서비스를 조사한 결과 응답자의 53.2%인 108명이 긍정적으로 답하고 있으며 이는 주민들 역시 기능전환 후 읍면동의 행정서비스기능이 크게 향상되었다고 생각하고 있음을 수 있다.

또한 주민들은 읍면동 기능전환 후 공무원들이 매우 친절해졌다고 평가하고 있는데 주민응답자 364명중 75.6%인 275명이 긍정적으로 평가한 반면, 4.1%인 15명만이 공무원의 친절도에 대하여 부정적으로 평가하고 있다.

한편 읍면동 기능전환 후의 근무여건에 대하여 응답자 716명의 약 44%가 별로 차이가 없다고 대답하고 있으나 상대적 비교를 통해 볼 때, 시군구청 공무원보다 읍면동사무소에 근무하는 공무원이 근무여건이 나빠졌다고 생각하고 있다. 이는 읍면동 기능전환으로 인력은 감소한 데 비하여 시군구청으로 이관된 사무는 협조지시사무로 다시 내려오고 주민자치센터 업무가 새로 증가하였기 때문으로 풀이된다.

그러나 동해시의 사례에서 보는 바와 같이, 읍면동 기능전환 전후의 접수 공문서 건수 및 발송공문건수만을 비교하였을 때, 기능전환 후 읍면동사무소의 공문서 건수가 크게 줄었음을 알 수 있듯이 비록 기능전환 후 시군구청에서 이관사무가 일부 협조사무로 다시 내려오기는 하나 전반적으로 읍면동사무소 업무가 감소하였음을 알 수 있다. 따라서 향후 시군구청의 읍면동사무소에 대한 협조지시사무의 제도적인 통제로 읍면동사무소의 업무량이 감소하고 이에 따라 읍면동사무소 공무원의 1인당 평균업무량이 감소하면 자연스럽게 읍면동거주 주민에 대한 행정서비스가 제고될 것이 예상된다.

한편 응답주민의 약 50%정도가 읍면동 기능전환으로 인한 시군구청으로의 사무이관으로 불편함을 겪고 있다고 응답하고 있어 이에 대한 대책이 필요하다.

다. 과정성 : 기능전환 완성도

읍면동 기능전환정책의 1단계는 1999년부터 2000년까지 도시지역에 대한 기능전환으로 도농복합형태시를 제외한 일반시와 특별시·광역시 자치구의 94개 시구 1,655개동의 동사무소를 대상으로 하였으며 그중 일부 278개 동사무소는 '99년 7월부터 이미 시범실시하였으며, 2000년 7월부터 11월 중에 시 및 자치구별로 전면 실시하였다.

읍면동 기능전환의 2단계는 2000년부터 2001년까지 농촌지역의 기능전환으로서 도농복합형태시와 군의 읍면동사무소를 대상으로 추진하였다.⁴⁸⁾

따라서 본 연구의 목적인 읍면동 사무의 시군구청 이관에 대한 읍면동 기능전환정책은 1차기능전환은 외형상·법령상 100% 완료되었고, 2차기능전환도 83%가 외형상·법령상 완료되었고 나머지 17%가 현재 추진되고 있다. 따라서 행정자치부의 읍면동 기능전환정책이 1차 기능전환 기간이 1999년부터 2000년이고, 2차 기능전환 기간이 2000년부터 2001년이라면 아직 완료가 안된 지역이 법령상으로도 17%나 된다는 것은 해당 자치단체 나름대로 이유가 있겠으나 2차기능전환이 추진된 후 4년이 경과한 현재

48) 읍면동 기능전환정책은 읍면동 사무·인력의 시군구청 이관과 주민자치센터의 설치로 대변될 수 있는바, 농촌지역의 경우 주민자치센터의 설치에 자치단체의 요구에 의하여 설치유무가 결정될 수 있으나 사무 및 인력의 시군구청 이관은 전국적으로 통일되게 추진된 사안이다.

조속한 기능전환 추진 및 완료가 요구된다.

한편 읍면동 기능전환이 마무리 된 자치단체라도 과거 읍면동 기능전과 같은 업무수행 행태가 그대로 유지되고 있는 경우가 대부분이다. 즉 읍면동 기능전환정책에 의하여 읍면동의 사무가 시군구청으로 이관되었다고는 하나 과거의 관행대로 시군구청에서 읍면동으로 업무협조를 부탁하는 경우가 발생하여 읍면동 공무원의 불만을 사고 있다.

즉 행정자치부의 읍면동 기능전환지침과 자율조정권에 의하여 읍면동에서 시군구청으로 사무이관이 되었으나 모든 업무수행이 행정자치부 지침대로 수행되고 있지는 않다. 즉 행정자치부 지침에서 시군구청에서 처리하기로 되어있던 사무가 계속해서 협조지시사무로 읍면동에서 처리되고 있으며, 이는 외형적으로는 읍면동 기능전환정책이 마무리되었다고 할 수 있으나 읍면동 기능전환정책이 완전히 마무리되었다고 볼 수 없는 것이다.

예를 들어 성동구의 경우 저소득 전세자금 융자, 고용촉진 훈련신청, 의료보험 연장신청 등의 사무는 시군구청 사무이나 구청이 동에 협조를 부탁하여 동에서 처리하도록 있으며, 군포시의 실경작 확인신청 및 발급 사무, 농지이용 실태조사 사무 등은 읍면동 기능전환전과 마찬가지로 동장의 확인을 요하고 있다.

음성군 역시 도로교통량조사, 도로변제초, 부랑인보호, 지방세체납, 국민운동단체관리 등의 사무는 읍면의 기능전환이 되면서 군의 사무가 되었으나 기능전환전과 별 차이 없이 읍면에서 처리하고 있으며, 영암군 역시 기초생활대상자결정, 가로공원조성 등 다수의 업무가 군의 협조사무로 존치하고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 외형적으로는 읍면동 기능전환정책이 마무리된 것 같이 보이나 내부적으로는 많은 문제점이 존재하고 있음을 알 수 있다.

라. 만족도

정부의 추진정책의 최종 목표가 주민의 복지향상과 행정서비스의 향상에 있다면 읍면동 기능전환정책은 적어도 주민의 인지도와 만족도만 평가한다면 어느 정도 성공하였다고 볼 수 있다.⁴⁹⁾

읍면동 기능전환과 관련하여 응답주민의 대부분이 읍면동 기능전환에 대하여 ‘알고 있다’고 답하고 있으며(전체응답자 365명의 81.9%), 도시지역 주민과 농촌지역 주민이 거의 비슷한 비율로 인지하고 있다(도시지역 응답자 149명의 83.7%, 농촌지역 응답자 150명의 80.2%).

한편 읍면동 기능전환에 대하여 주민 응답자의 54.7%가 긍정적으로 평가하고 있는 반면 26.2%는 부정적으로 평가하고 있다.

읍면동 기능전환에 대한 평가로서, 도시지역 주민과 농촌지역 주민을 구분하여 살펴보면 도시지역 응답자의 58.2%, 농촌지역 응답자의 51.3%가 긍정적으로 평가하고 있다.

반면 공무원은 읍면동 기능전환에 대하여 전체적으로 ‘부정적이다’라고 응답한 자가 전체 응답자 718명의 51.8%로서, ‘긍정적이다’라고 응답한 28.1%에 비하여 상대적으로 매우 높게 나타나고 있다. 이는 앞서서도 언급한 바와 같이 공무원들의 읍면동 기능전환에 대한 피해의식이 강하게 작용하고 있기 때문이며 이는 농촌지역 공무원보다 도시지역 공무원이 상대적으로 크게 나타나고 있다(도시 54.0%, 농촌 50.3%).

한편 정부의 읍면동 기능전환정책에 대한 합목적성과 관련한 평가에서 공무원들은 읍면동 기능전환으로 주민에 대한 서비스 향상, 행정수행 체제

49) 이는 앞서서도 언급한 바와 같이 읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 설치와 그에 따른 시설 및 프로그램 운영에 대한 만족도가 향상되었다고 할 수 있으나 공무원의 친절도 향상과 서비스 기능 확대 그리고 읍면동사무소 민원실의 환경변화에 대한 만족도도 매우 높아졌다 할 수 있다.

개선, 지방행정구조 간소화 순으로 읍면동 기능전환의 성과를 평가하고 있다. 그러나 응답자 712명의 53.2%인 380명이 ‘좋아진 것이 별로 없음’이라고 응답하고 있어 읍면동 기능전환에 대해서는 부정적인 인식을 가지고 있음을 알 수 있다.

또한 대부분의 공무원은 읍면동 기능전환으로 ‘조사·확인·지도·단속 등 현장업무의 부실’을 읍면동 기능전환으로 인한 가장 큰 문제점으로 지적하고 있으며(60.8%), 두 번째로 ‘재난·재해에 대한 신속한 대처능력의 저하’를 들고 있다(18.9%).

2. 향후 해결해야 할 과제

가. 사무

1) 자치단체간 사무차이로 발생한 불편 해소

행정자치부에서는 읍면동 기능전환을 2차에 걸쳐 추진하면서 시군구청과 읍면동간의 사무조정범위를 가능한 지역실정에 맞게 조정하도록 자치단체에 자율권을 최대한 보장하였다.⁵⁰⁾

50) 1차 동기능전환시 행정자치부에서 시·구청 이관사무와 동존치사무 기준으로 총 655건의 동사무중 읍면동 존치사무 199건, 시군구 이관사무 456건을 정하여 각 자치단체에 내려보냈음. 이와 함께 조정안으로 각 자치단체의 지역특성에 따라 7%내 범위(46건)내에서 존치사무와 이관사무를 자율적으로 결정하도록 하였음. 2차 읍면기능전환시 역시 행정자치부에서 기준으로 읍면사무 총 774건중 읍·면 존치사무 354건, 군 이관사무 420건을 지정하여 지침서로 각 자치단체에 내려보냈으며, 조정안으로 각 자치단체의 지역특성에 따라 15%범위(116건)내에서 존치사무와 이관사무를 자율적으로 결정하도록 하였음. 도농복합형태시 역시 7%범위내에서 조정하도록 하였다.

이로 말미암아 지역실정에 맞는 사무분장 및 공무원 인력배정 등의 장점이 있으나 반면 자치단체간에 읍면동 사무와 시군구청 사무의 차이로 말미암아 자치단체간 또는 공무원간에 업무의 혼선 및 지연, 비협조 현상이 발생하고 있으며 일부 주민들도 자치단체간 업무의 차이로 혼선을 겪는 일이 발생하고 있다.

또한 중앙정부에서도 자치단체간 일부 사무의 편차로 중앙행정을 수행하는데 불편을 겪고 있다.

2) 읍면동 직원의 업무분담 가중 및 갈등 해소

도로·교통·건설·지역개발 등 광역적 사무를 시군구로 이관하면서 읍면동인력을 감축하였으나 실제 이관사무의 많은 부분을 읍면동 공무원이 여전히 처리하고 있는 경우가 있다. 즉, 읍면동사무소의 사무가 시군구청으로 이관되었음에도 불구하고 시군구청에서 해야 될 사무의 업무수행을 과거의 관행에 따라 읍면동에 협조요청하게 되고 읍면동에서는 자신들의 사무가 아니므로 비협조적일 수 밖에 없어 양 기관 및 공무원간에 갈등이 발생하고 있다.

물론 읍면동 기능전환정책 추진 후 초기이기 때문에 발생하는 일이지는 하나 많은 자치단체에서 이와 같은 일로 인하여 동료간 불편한 문제가 발생하고 있다.

대전광역시의 경우 동전체 397개 사무중 47.9%인 190개 사무를 구로 이관시켰음에도 불구하고 업무연락과 불가피성을 이유로 계속 동에 시달하여 처리하고 있다. 특히 구에서 직접 수행하는 경우에도 현장 확인 등을 위해 동직원의 참여와 안내 등을 요구하는 경우가 많으며 하급기관인 동직원의 경우 실제로 거부가 곤란한 상황으로 어려움이 가중되고 있다.⁵¹⁾

한편 행정여건 변화에 따라 발생하는 신규업무는 계속 증가되고 인력증원이 없는 상태에서 읍면동직원들의 업무가 증가하여 사기저하와 행정서비스 제공에 차질이 발생하고 있다.

3) 일부 현장사무의 효율성 제고

앞에서 언급한 바와 같이 읍면동 기능전환에 따른 사무의 본청이관으로 업무량 감축 등 긍정적인 면이 있으나 현장확인업무·각종 통계조사업무·재난·재해업무 등 주민과 밀접한 관계에 있거나 근접성이 요구되는 사무의 시군구청 이관으로 업무의 효율성이 떨어지고 있다.

예를 들어 재해업무의 경우, 본청이관으로 재해발생시 현장대응능력이 크게 저하되었으며, 청소업무의 시군구청이관으로 쓰레기 무단투기 증가 등 청소관련 민원이 급증하고 있으며, 구청에서 신속한 대응을 하지 못하여 민원인들은 읍면동사무소에 조치를 요구하고 있다.

51) 예를 들어 11명이 근무하고 있는 동의 경우, 동장, 민원담당 등을 제외하면 3-4명이 구청 전과업무를 담당하고 있으며 통분담도 적게는 4-5개 통에서 많게는 10개 이상의 통을 담당하고 있다.

<표 3-46> 효율성이 저하된 현장사무 및 문제점

쟁점사무	문제점
재해피해조사 및 응급복구	-재해업무의 본청이관으로 재해발생시 현장대응능력 저하 -재해실태 조사후 복구비 지원여부의 책임소재 관계로 본청· 읍면동간 합동조사 요구 등 쟁점
쓰레기 무단투기단속 및 이면도로 청소	-읍면동 기능전환 후 쓰레기 무단투기 증가 등 청소관련 민원급증 -쓰레기 수거기동반 편성 등의 노력이 있었으나 근본적으로 주민불편을 해소 못함
민원관련 각종 사실 확인 및 행정자료 조사	-사실확인의 경우 본청에서 현지사정을 정확히 확인하기 어려우 므로 읍면동장 경유를 요구할 시 법적인 규정이 없는 경우 쟁점
각종 통계조사 및 자료조사	-각종 통계 및 행정자료 조사시 읍면동사무소와 통리반조직의 인력을 활용을 할 수 없으므로 불편
청소·방역업무	-구청에서 신속한 대응을 하지 못하여 민원인들은 읍면동사무 소에 조치 요구 -읍면동에서는 시군구청에 요청하여 처리 : 주민불만 가중

한편 시군구청에서는 세금고지서 배부, 통계사무, 선거사무, 가로기 게양, 청소, 캠페인 등 일시에 많은 인력이 필요하고 기존 지역사회의 주민조직을 적극 활용하여 사무를 추진해야 하나 별도의 대책이 마련되지 않은 상태에서 시군구 본청으로 업무가 이관되어 행정업무 수행에 어려움이 있다. 특히 통계업무의 본청이관으로 통계의 부정확성이 나타나고 있으며, 불법행위 단속업무가 시로 이관됨에 따라 불법행위가 증가될 우려가 있다.

특히 농촌의 경우 주민생활과 밀접한 수방대책, 농어업재해대책, 제설대책, 산불예방, 가축질병예방 등의 대민집행적 업무는 행정기능상 일선행정기관인 읍면에서 계속적으로 수행하고 있으나, 인력감원으로 가장 큰 문제점으로 대두되고 있다.

4) 시군구청 일부 부서의 업무폭주와 비효율성 해소

환경개선부담금 업무와 같이 제한된 기간내에 업무를 수행하기 위해서는 절대인력과 시간이 필요함에도 불구하고 사전업무량에 대한 진단과 정확한 진단과 인력대책없는 이관조치로 일부부서의 업무폭주와 혼선이 발생하고 있다. 또한 무허가 건축물과 불법광고물 정비, 쓰레기 처리 등과 같이 현장 즉시조치와 시의성있게 신속한 처리가 요구되는 업무의 시군구 이관에 따른 대응력에 한계를 보이고 있다. 특히 읍면동에서 종합행정을 수행하던 공무원의 시군구 이관인력의 부서배치 및 개별 업무분장의 잘못으로 일부 인력 활용의 효율성이 저하되고 있다.

5) 통리반행정 수행의 어려움 해소

읍면동기능전환 이후 일부 사무의 시군구 이관과 읍면동 인력 감축에 따라 통리반행정의 효율성이 떨어지고 있다. 즉 읍면동 기능전환 이전에는 읍면동에 통리반담당 책임제제도가 있어 담당공무원이 해당 지역의 통리반장과의 원활한 유대관계 유지와 담당지역에 대한 책임감으로 통리반 행정이 원활하게 수행되었다. 그러나 읍면동 기능전환후 시군구에서 일부 통리반 업무를 수행하면서 시군구 공무원의 통리반 현지 정보 부재, 통리반장과의 유대감 단절 등으로 인한 주민침투력의 약화로 통리반행정의 수행에 어려움을 겪고 있다. 즉 시군구 이관사무의 통리단위에 대한 직접행정 수행으로 인력부족과 일부 분담구역 확대에 따라 시군구 공무원의 통리반 운영에 애로가 많다.

나. 인력

1) 획일적인 인력배치기준에 따른 업무수행의 어려움 해소

읍면동 기능전환을 하면서 지역특성을 고려하지 않은 인구중심의 획일적 인력배치 기준으로 인하여 일부 읍면동에서 업무를 수행하는데 인력의 부족으로 어려움을 겪고 있다. 즉 읍면동행정 수행에 필요한 최소인력의 부족으로 읍면동업무 수행에 차질을 보이는 경우가 있으며, 특히 읍면동사무소의 소수인력중 연가·병가·교육발생시 업무공백이 발생하는 경우가 있다.

한편 사무에 따른 인력조정이 있었으나 일부 자치단체에서는 다시 읍면동사무소로 재파견 근무가 이루어지는 경우가 있다.

2) 직원 단기결원시 업무대체인력 부재 해소

읍면동 기능전환후 읍면동사무소 인력의 감소로 업무량이 가중되고 있으며 정·현원상 풀인력 상태에서 교육, 출산휴가, 휴직 등 단기(6개월이내) 인력결원시 업무대체 인력이 없어 기본업무 수행 지남 및 부담 가중되고 있다. 특히, 읍면동의 증명발급, 사실확인 등의 즉결 민원 담당자의 경우 1명 결원시 민원서비스의 기본 수행이 매우 어려운 실정이다.

3) 읍면동사무소 여성인력비율 조정

읍면동 기능전환에 의하여 일반적으로 남성인력이 시군구청으로 전보되었으며, 이에 따라 읍면동사무소에 여성인력의 비율이 증가함에 따라 읍면동 행정의 현장대응능력이 저하되고 있다. 이는 대부분의 여직원이 읍면동사무소의 근무를 원하고 있는 경우가 있고,⁵²⁾ 업무의 특성상 읍면동사무소

52) 특히 대도시의 경우 동사무소 업무는 단순업무가 많고 일찍 퇴근할 수 있는 기회가 많으므로 여성들이 선호하는 경향이 있다.

의 민원업무는 대부분 여성이 담당하고 있기 때문이다.

군포시의 경우 동기능전환 이전에는 여자보다는 남자 공무원의 비율이 많았으나, 전환 후에는 남자와 여자의 비율이 같은 비율을 보이고 있다.⁵³⁾ 이로 인해 현장대응업무의 기동성이 떨어지고, 특히 산후휴가, 월차휴가, 교육등으로 자리를 비웠을 때 이를 대체할 수 있는 인력이 부족하여 업무의 수행이 어려운 실정이다.⁵⁴⁾

4) 농촌지역 오랜 경력 공무원의 사기대책 강구

읍면동 기능전환정책에 의하여 부읍면장 제도가 사라지면서 농촌지역 읍면행정 운영에 문제가 발생하고 있다. 첫째 위계질서의 파괴이다. 즉 일반적으로 오랜 근무 경력의 총무담당과 다른 담당과 동급으로 인하여 내부적으로 통솔의 어려움이 발생하고 있다. 예를 들어 지역에 눈이 많이 내려 제설작업을 하는 것이 지역적으로 우선적인 해결사항이나 구제역 담당은 본인의 업무가 우선이라고 생각하므로 동급인 총무담당의 말을 듣지 않는 경우가 있다. 둘째, 주민의 복합민원해결 요구시 총괄해결의 어려움이 있다. 즉 복합민원의 경우 과거에는 부읍면장이 각 계장을 불러 주민앞에서 함께 해결을 모색할 수 있었으나 현행체제에서 총무담당이 이와 같은 지시를 할 수 없다. 따라서 주민은 각 해당담당별로 방문하여 해결을 요구하고 있는 실정으로 이와 같은 현상은 주민서비스에 불편을 초래하고 있다. 셋째, 농촌사회에서 오랜 경력의 공무원의 사기 저하이다. 즉 농촌 지역의 경우 읍면장은 지역주민의 민원사항 의견수렴 및 민원불편사항 해결에 주력하다 보니

53) 군포시의 경우, '99년 8월 31일 기준으로 동사무소 총 151명의 공무원 중 남자 87명(57.6%), 여자 64명(42.3%)이었다. 그러나 동기능 전환후인 2001년 9월 현재 총원 111명으로 남자 56명, 여자 55명으로 거의 50%의 비율을 보이고 있다.

54) 이 내용은 2003년 9월 군포시 인사담당공무원과의 면담결과에 기초하여 작성한 것이다.

업무통제, 행정능률 시책발굴 등 실질적으로 내부적인 행정을 책임지고 처리하거나 중간관리자 역할 부재로 많은 문제점을 발생시키고 있다. 또한 일부지역에서는 읍면장이 바쁠 경우 경력이 오래된 나이 많은 총무담당이 지역경조사에 읍면장 대신 참석하거나 내부 행정을 관리하는 실질적인 부읍면장으로서의 역할을 수행하고 있다. 이러한 역할을 일반적으로 오랜 경력자인 6급 총무담당자가 수행하고 있으나 상위직위 승진기회 박탈 및 역할에 대한 인정성의 결여로 사기가 매우 저하되어 있다.

다. 행정서비스

읍면동 기능전환에 따라 사무의 시군구청 이관으로 많은 주민들이 불편을 겪고 있으며 이와 관련하여 민원이 증가하고 있다.

예를 들어 ‘이륜자동차 신고사무’는 읍면동 기능전환 전에는 주민들이 근거리에서 업무를 처리하여 큰 불편이 없었으나 기능전환 후 시군구청으로 가서 신고를 하게 됨에 따라 큰 불편을 겪고 있다.

또한 ‘고용축진 훈련 접수업무’ 및 ‘가축 자가사육 사실 확인업무’ 등도 단순한 훈련접수 사항임에도 불구하고 시군구청까지 원거리를 방문하게 됨에 따라 주민들의 불편이 증가하고 있다.

또한 생활민원 비중을 많이 차지하고 있는 건축신고, 매화장신고, 정화조신고 사무 등이 시군구청으로 이관됨에 따라 종전 읍면동에서 처리하던 절차가 시군구청으로 이관되어 주민불편은 물론 담당공무원의 현장 확인이 요구되는 민원사무로 처리기일이 지연되고 있다. 한편 납세고지서 재발급 및 송달사무의 경우도 민원인이 직접 시군구청을 방문하거나 전화로 상담을 하고 있으며, 일부 주민은 본 사무가 과거와 같은 읍면동사무로 인식하고 읍면동사무소로 협조의뢰를 하는 경우가 많다.

<표 3-47> 주민의 불편이 증가한 사무

불편사무	불편사항
이륜자동차 신고관련 민원	-이륜자동차는 서민(영세자영업자)들의 생계수단이며 사용수명이 짧아 구입, 이전, 폐차 등이 자주 이루어져 관련 민원 빈도수가 많음 -원거리 거주 주민은 간단한 신고를 위해 멀리 본청까지 와야 함
쓰레기봉투 판매	-구입 판매업자가 대부분 영세업자(슈퍼, 소매점)으로 생업 종사 시간에 멀리 본청까지 방문하는 불편
건축물철거 멸실 신고	-건축물 철거 멸실신고는 철거 예정일 7일전까지 신고하도록 규정하고 있으나 건축물철거·멸실 신고후 건축주의 여건에 따라 달라질 수 있음 -철거현장을 본청 담당자가 확인하는데 현실적으로 어려움
소규모 건축신고	-민원인이 직접 구청을 방문해야 하는 불편 -구청에서 현지 확인시 처리기간 지연
방역소독	-읍면동사무소에 인원과 장비가 없어 자체방역이 어려움 -방역소독회수가 줄어 주민불만 -읍면동 자율방역단 활동이 미흡하고 차량 및 유류지원이 없어 방역활동 저조
무단투기 쓰레기 수거	-시군구청에서 골목까지 무단투기 단속 및 무단쓰레기 신속처리 미흡
고용촉진 훈련 접수	-단순한 훈련접수 사항이나 시군구청 원거리 방문
가축 자가사육 사실 확인	-단순한 민원 확인사항으로 시군구청 원거리 방문
납세고지서 재발급 및 송달	-민원인이 직접 시군구청에 방문하거나 전화로 상담해야 함 -체납고지서의 경우 납세자의 납부율 저조 -통반장과의 유대감 상실로 고지서 송달 지연 및 처리 미흡
적십자회비 납부용지 송달	-세무민원중 과세증명서만 읍면동에서 발급하고 있음 -주민들은 읍면동사무소에서 세무민원을 추진하는 것으로 알고 고지서재발급 요구 및 세무상담 요구

제4장 발전방안

제1절 기본방향

읍면동 기능전환에 대한 논의가 처음 논의된 근본 이유는 세계화·산업화·정보화의 진전에 따라 전통적인 다단계 행정계층은 행정처리 지연, 책임 불명확, 비용증가 등 비효율성 초래하므로, 우리 나라의 시도-시군구-(일반구)-읍면동의 3~4단계중 1단계를 축소하여 행정의 효율성 제고, 자치계층과 행정계층의 일치로 책임행정 구현하자는데 있었다. 이러한 취지에 의하여 읍면동 계층 폐지에 대한 논의가 있었으나 일부 계층의 반대로 읍면동 기능전환으로 변화되었으며 이에 따라 읍면동의 일부 사무 및 인력이 시군구청으로 이관되고 읍면동사무소에 주민자치센터가 설치·운영되고 있다.

비록 읍면동 폐지라는 행정계층의 축소는 이루어지지 않았지만 지방자치의 실시에 따른 주민참여의 강화와 21세기의 환경변화에 맞추어 지역사회 의 최일선 행정기관인 읍면동사무소의 기능이 변화되어야 한다는 당위성에는 대부분 공감하고 있다. 이러한 취지에서 읍면동 기능전환이 추진되었으며 이외에도 다음과 같은 이유로 읍면동 기능전환정책이 추진되었다.

첫째, 도시화의 진전으로 인구가 대폭 감소했으나, 읍면사무소 행정인력은 오히려 증가하고 있으며, 둘째, 도시화·산업화·정보화에 따른 생활권·경제권의 확대로 종전의 읍면동단위 행정개념 약화되고, 인구의 밀집, 주거환경이 대단위 APT단지나 공동주택 형태로 변화하여 적은 인력으로 주민행정의 수행이 가능하였다는 점이다. 셋째, 각종 민원의 전산발급, 주

민등록 등·초본 전국 온라인화 등 행정전산화로 업무량이 감소추세에 있고 넷째, 읍면동사무소 본연의 업무수행이 미흡하다는 것이다. 즉, 민원사무 보다는 기업체 조사 등 통계조사, 불법주정차 단속, 새마을회관 등 공유재산관리, 일시 도로 점용허가, 지방세부과·징수 등 시군구 보조사무 등이 대부분이며, 물가동향 파악 등 현장확인, 지하수 등 실태조사, 자연보호 등 각종 행사동원, 도로·하천 관리 등 시군구의 지시, 지침, 재위임 등에 의한 사무가 과다하다는 것이다. 넷째, 유관기관의 업무와 중복 또는 대항하는 사무가 다수 포함되어 있다는 것이다.

이러한 이유에 의하여 1999년부터 2001년에 걸쳐 읍면동 기능전환정책이 추진되었고 이에 따라 읍면동의 사무와 인력이 시군구청으로 이관되어 양 기관간에 사무·인력에 변화가 있었고 읍면동에는 주민자치센터가 설치·운영되고 있다.

결국 읍면동 기능전환정책은 세계화·정보화 등 시대적인 변화에 대한 적응과 지방자치 실시에 따른 행정의 효율성 제고와 기초자치단체 지역주민의 참여 확대 및 행정서비스 강화를 위하여 추진된 정책이다.

본 연구는 이러한 취지에서 추진된 읍면동 기능전환정책에 대하여 평가를 하고 문제점을 발굴하여 발전방안을 제시하는데 목적이 있다.

본 장에서는 앞에서의 읍면동 기능전환정책에 대한 평가결과 및 평가과정에서 나타난 문제점 그리고 공무원 및 주민을 대상으로 한 면담결과를 통하여 나타난 문제점을 중심으로 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 평가결과에 따른 개선방안

1. 개요

본 절에서의 개선방안의 주요 내용은 기본적으로 본 연구를 통하여 나타난 문제점에 대하여 보완·개선하는 내용으로서, 조사표 조사와 설문서를 통한 의식조사에서 나타난 문제점, 2차에 걸친 현지출장을 통하여 공무원 및 주민과의 면담결과에서 나타난 문제점, 워크숍을 개최하여 토론과정에서 나타난 문제점을 중심으로 개선방안을 제시하였다.

첫째, 행정의 효율성 제고를 위하여 읍면동 기능전환정책을 추진하여 시군구와 읍면동간에 사무와 인력을 조정하였으나 오히려 행정의 비효율적인 면이 나타나고 있으며 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 우선 사무부문에 서 재조정된 사무관리원칙의 준수, 이관업무의 원활한 처리체계 확립, 현행 시군구 이관율이 높은 사무의 시군구사무 확정, 현장사무의 읍면동 재이관, 주민불편사무의 읍면동 재이관을 제시하였다.

인력부문에 서 재이관된 사무량에 따른 인력재조정, 읍면동 여성공무원 비율의 조정 및 인력pool 구성, 농촌지역의 부읍면장제도 재도입을 제시하였다.

둘째, 읍면동 기능전환을 통하여 주민에 대한 행정서비스를 강화하려고 하였으나 오히려 주민이 불편을 겪고 있는 문제가 일부 발생하고 있다. 따라서 이를 개선하기 위한 방안으로서 일선 통리반 행정기능의 보강, 기동순회민원처리반 구성·운영, 일선 행정기관의 전산화확대 및 민원업무담당공무원의 전산화 교육훈련의 강화를 개선방안으로 제시하였다.

2. 개선방안

가. 행정의 효율성 제고

1) 사무

(1) 재조정된 사무관리원칙 준수

읍면동 기능전환정책에 읍면동 사무의 시군구로의 이관이 1999년부터 2001년까지 대부분 추진·완료되었고 일부 자치단체에서 현재에도 읍면동 기능전환이 진행되고 있다. 그러나 읍면동 기능전환정책에 의하여 읍면동의 사무가 시군구청으로 이관되었다고는 하나 대부분의 자치단체에서 과거의 관행대로 시군구청에서 읍면동으로 업무협조를 부탁하는 경우가 발생하고 있다.

즉 행정자치부 지침 및 자치단체의 자율조정권에 의해 시군구청에서 처리하기로 되어있는 사무가 계속해서 협조지시사무 성격으로 읍면동에 내려 오고 있어 읍면동 공무원의 불만을 사고 있다.

따라서 일단 자체적으로 결정한 읍면동사무의 시군구청으로 이관된 사무는 읍면동으로의 재협조를 부탁하지 말아야 할 것이다.

그러나 만약 어느 시에서 부득이하게 동의 협조가 필요한 사무가 있을 경우, 공문제목에 ‘○○행정 처리협조(동까지)’라고 명시하여 시행하도록 하며, 구에서 최종 처리할 사항을 동까지 명시하여 시달했을 경우, 시 자치행정과 또는 감사관실로 통보하여 확행하도록 한다.

한편 동에서는 구에서 최종 처리할 사항을 동에 시달시에는 구에 반송조치와 함께 구 자치행정과로 통보하고, 구 자치행정과에서는 시로 통보조치하도록 해야 한다.

그러나 이와 같은 과정으로 인하여 행정기관간 또는 공무원간에 서로 불

편해하거나 갈등하기보다는 일단 시군구청에서 처리하기로 결정된 사무는 시군구청에서 처리하고 읍면동으로 협조지시사무를 시달하지 말아야 할 것이다.

(2) 이관업무의 원활한 처리체계 확립

읍면동 기능전환으로 읍면동에서 시군구청으로 이관된 사무중 읍면동으로 다시 협조지시로 다시 내려오는 사무에 대하여 정밀진단을 실시하여 문제요인을 발굴하여 개선방안을 제시하도록 한다.

즉 업무소관별로 업무량의 정밀분석하여 필요시 예산과 인력 등의 재조정을 요구하고 읍면동 기능전환업무를 담당하고 있는 자치행정과나 주민자치과는 소관부서의 의견을 반영하여 관련부서로 대책만련을 요구한다. 관련부서에서는 즉시 대책을 마련하여 조치후 자치행정과나 주민자치과로 통보하도록 한다.

(3) 시군구 이관율이 높은 사무의 시군구사무 통일

행정자치부에서는 읍면동 기능전환을 추진하면서 존치 및 이관사무의 기본원칙으로서 존치사무는 주민생활과 밀접한 민원, 복지, 안전관리 사무, 지역특성상 주민편의를 위해 존치가 필요한 사무, 국가정책상 반드시 존치 필요성이 있는 사무로 하였으며, 이관사무는 규제·단속 등 동사무소의 지위에 부적합한 사무, 업무성격상 광역성, 전문성, 통합성이 요구되는 사무, 기타 시구 분청수행이 가능한 일반행정 사무 등으로 설정하였다.

한편 시구별로 획일적 적용이 곤란한 사무에 대하여는 존치·이관사무의 적용을 탄력적으로 운영하도록 하며, 인력배치는 유형별 인력배치기준 범위 내에서 유지하도록 하였다.

이와 같이 읍면동 기능전환정책을 추진하면서 자치단체에 자율조정권을 줌으로써 지역특성에 따른 사무조정을 하도록 하였다. 그러나 이와 같은 자율조정권에 의해 자치단체간 읍면동 사무와 시군구청 사무의 차이가 발생하고 이에 따라 공무원은 물론 주민간에 혼란이 야기되고 있다. 따라서 자치단체간 혼란이 없도록 그 동안 시행한 읍면동 기능정책의 사무분장실태를 파악·분석하여 공통적인 통일안을 마련해야 할 필요가 있다.

즉 현재 동기능전환을 추진한 자치단체 중 기존의 동사무가 동기능전환 정책에 따라 시구청 사무로 이관되어 운영되고 있는 단위사무가 조사지역인 94개⁵⁵⁾의 시구중 80%인 76개이상의 시구에서 운영되고 있다면 시구사무로서 존재의미가 있다고 판단되므로 시구사무로 전국적으로 통일시켜 운영하도록 한다.

55) 여기서 94개 시군구는 1차동기능전환 대상지역인 전국의 94개 시구를 말하며, <표 4-1>의 통계자료는 2003년 5월 행정자치부에서 실시한 ‘읍면동 기능전환추진실태 종합점검 결과’의 내용중 일부를 정리·재작성한 것이다. 본 조사는 94개의 자치단체를 대상으로 조사하였으며, 조사의 목적은 읍면동 기능전환전에는 읍면동사무였으나 읍면동 기능전환후 행정자치부 지침에 따라 시구사무로 분류되었으나 일부 자치단체에서는 지역실정에 따라 동존치 또는 시구-동 공동수행의 형태를 띠고 있다. 이러한 단위사무의 차이로 자치단체간 혼란이 발생하고 비협조 현상, 절차의 어려움 등이 발생하고 있다. 따라서 94개 시구를 대상으로 조사하였을 때 하나의 단위사무가 시구에서 운영되고 있는 비율이 적어도 80% 이상이 되었다면 시구사무로서 존재의 타당성이 있다고 판단되므로 이 사무는 전국적으로 시구사무로 통일시키는 것이 바람직하다. 이렇게 되었을 때 위에서 지적한 것과 같은 문제가 해소될 수 있다.

<표 4-1> 시·구사무로 통일이 필요한 사무¹⁾ (1단계기능전환:동)

기능분류	단 위 사 무 명	존치·이관현황(94시구, 100%)		
		시구이관 (시구, %)	동 존치 (시구, %)	시구-동 공동수행(시구, %)
전산통계	인구주택총조사	77(81.9)	11(11.7)	6(6.4)
	사업체기초통계조사	88(93.6)	6(6.4)	2(2.1)
	광공업통계조사	88(93.6)	6(6.4)	-
	농업총조사	88(93.6)	5(5.3)	1(1.1)
	도소매업서비스업총조사	87(92.6)	6(6.4)	1(1.1)
	제조업체통계조사	88(93.6)	6(6.4)	-
	고용구조통계조사	87(92.6)	5(5.3)	1(1.1)
	어업통계조사	92(97.9)	2(2.1)	-
	사회지표조사	91(96.8)	3(3.2)	-
	지역내총생산추계자료조사	89(94.7)	5(5.3)	-
	산업총조사	88(93.6)	6(6.4)	-
	도민의식 구조조사	90(95.8)	4(4.3)	-
	가축통계조사	84(89.4)	9(9.6)	1(1.1)
작물통계조사	88(93.6)	5(5.3)	1(1.1)	
재난관리	재난시설물관리	89(94.7)	1(1.1)	4(4.8)
	건설공사장 안전점검	91(96.8)	1(1.1)	2(2.1)
	동절기해빙기시설물안전점검	88(93.6)	1(1.1)	5(5.3)
청소	쓰레기수거	80(85.1)	11(11.7)	3(3.2)
	소각시설물관리	94(100.0)	-	-
	불법소각지도단속	86(91.5)	6(6.4)	2(2.1)
	쓰레기종량제제도	79(84.0)	12(12.8)	3(3.2)
	음식물쓰레기줄이기운동제도	82(87.2)	11(11.7)	1(1.1)
	일회용품사용업소지도단속	89(91.5)	4(4.3)	1(1.1)
	좋은식단체 제도	92(97.9)	2(2.1)	-
	쓰레기불법투기과태료부과	81(86.2)	11(11.7)	2(2.1)
	공중용쓰레기용기및적환장유지관리	89(94.7)	5(5.3)	-
	재활용추진협의회운영	93(98.9)	1(1.1)	-
	환경미화원관리	75(79.8)	17(18.1)	2(2.1)
	명예감시원활동관리	92(97.9)	2(2.1)	-
	청소장비관리	91(96.8)	3(3.2)	-
	쓰레기봉투판매업지정취소	84(89.4)	10(10.6)	-
	음식물쓰레기감량의무사업장지도점검	91(96.8)	3(3.2)	-
재활용품수집장려금신청	91(96.8)	2(2.1)	1(1.1)	

자료: 행정자치부 내부자료 제작성, 2003.

2003년 현재 94개 시구를 대상으로 행정자치부 지침에 의한 이관사무 이행 실태를 조사하였을 때, 시구이관, 동 존치, 시구-동 공동수행중 76개이상의 자치단체에서 공통으로 시군사무로 처리되고 있는 사무는 <표 4-1>과 같다.⁵⁶⁾

위와 마찬가지로 읍면 기능전환을 추진한 자치단체 중 기존의 읍면사무 중 읍면 기능전환정책에 따라 시군청 사무로 이관되어 운영되고 있는 단위 사무가 조사지역인 112개⁵⁷⁾의 시군중 80%인 90개이상의 시군에서 운영되고 있다면 시군사무로서 존재의미가 있다고 판단되므로 시군사무로 전국적으로 통일시켜 처리하는 것이 바람직하다.

2003년 현재 112개 시군을 대상으로 행정자치부 지침에 의한 이관사무 이행실태를 조사하였을 때, 시군이관, 읍면존치, 시군-읍면 공동수행중 90개이상의 자치단체에서 공통으로 시군사무로 처리되고 있는 사무⁵⁸⁾는 <표 4-2>와 같다.

-
- 56) <표 4-1>, <표 4-2>의 존치이관 현황인 단위사무명 및 시구이관사무, 동(읍면)존치사무, 시군구-동(읍면) 공동수행사무에 대한 내용은 행정자치부 내부자료이며, 시군구이관사무로 통일하여 확정하는 것이 바람직하다고 적정기준으로 제시한 80%는 행정자치부 관계자 및 읍면동 관련공무원, 관련학자들과의 workshop을 통하여 결정하였다.
- 57) 여기서 112개 시군은 2차 읍면(동)기능전환 대상지역인 전국의 138개 시(도농복합형태시)·군중 읍면(동) 기능전환정책이 완료된 112개 시군을 대상으로 조사한 것으로, <표 4-2>의 통계자료 역시 2003년 5월 행정자치부에서 실시한 ‘읍면동 기능전환추진실태 종합점검 결과’의 내용중 일부를 재정리·재작성한 것이다.
- 58) 112개의 자치단체를 대상으로 조사하였으며, 조사의 목적은 읍면동 기능전환 전에는 읍면사무였으나 읍면 기능전환 후 행정자치부 지침에 따라 시군사무로 분류되었으나 일부 자치단체에서는 지역실정에 따라 읍면존치 또는 시군-읍면 공동수행의 형태를 띠고 있다. 이러한 단위사무의 차이로 자치단체간, 주민간 혼란이 발생하고 비협조 현상, 협조절차의 어려움 등이 발생하고 있다. 따라서 112개 시군을 대상으로 조사하였을 때 하나의 단위사무가 시군에서 운영되고 있는 비율이 적어도 80% 이상(90개 자치단체 이상)이 되다면 시군사무로서 존재의 타당성이 있다고 판단되므로 이 사무는 전국적으로 시군사무로 통일시키는 것이 바람직하다. 이렇게 되었을 때 위에서 지적한 것과 같은 문제가 해소될 수 있다.

<표 4-2>에 적시된 단위사무는 시군사무로서 전국적으로 통일하여 운영하는 것이 바람직하며 이렇게 되었을 경우 동일한 내용의 단위사무가 자치단체에 따라 시군사무와 읍면사무로 다르게 분류됨으로 나타나는 자치단체 간 공무원의 혼란 및 행정비협조의 문제를 해소할 수 있다.

<표 4-2> 시⁵⁹⁾·군 사무로 통일이 필요한 사무(2단계 기능전환 : 읍·면)

기능분류	단 위 사 무 명	존치·이관현황(112시군, 100%)		
		시군 이관 (시군, %)	읍면 존치 (시군, %)	시군-읍면공동 수행(시군, %)
전산통계	제조업체 통계조사	91(81.9)	17(11.7)	4(6.4)
	고용구조통계조사	97(93.6)	13(6.4)	2(6.4)
	어업통계조사	92(82.1)	16(14.2)	4(3.6)
	사회지표조사	97(86.6)	13(11.6)	2(1.8)
	지역내총생산추계자료조사	101(90.2)	9(8.0)	2(1.8)
세정민원	지방세감면신청	94(83.9)	16(14.3)	2(1.8)
	등록세비과세(감면)확인	100(89.3)	10(9.9)	2(1.8)
	매각.등기.등록관계서류의열람	103(93.0)	7(6.3)	2(1.8)
	과오납금환부금지급통지	107(95.5)	4(3.6)	1(0.9)
세정	농지조사위원회운영	90(80.4)	22(19.6)	-
	지방세수납부작성관리	101(90.2)	11(9.8)	-
	농지세부과고지	92(83.1)	20(17.9)	-
	도축세부과고지	102(91.1)	9(9.0)	1(0.9)
	지방세징수포상금지급신청	90(80.4)	21(18.8)	1(0.9)
	지방세체납처분	95(84.8)	16(14.3)	1(0.9)
	주민세(개인균등할)부과고지	94(83.9)	17(15.2)	1(0.9)
재난관리	재단상황실운영	94(83.9)	14(12.5)	4(3.6)
	재단시설물관리	98(87.5)	11(9.8)	3(2.7)
	건설공사장 안전점검	104(92.9)	5(4.5)	3(2.7)
	동절기해빙기시설물안전점검	95(84.8)	12(10.7)	5(4.5)

59) 여기서의 시란 도농복합형태시를 말하며, 도농복합형태시는 2단계 기능전환단계에서 읍면의 기능전환이 이루어졌다.

환경	오수정화시설준공검사	99(88.4)	12(10.7)	1(0.9)
	환경개선부담금고지서전달	97(86.6)	15(13.4)	-
	환경개선부담금채납독촉	99(88.4)	13(11.6)	-
	정화조청소이행지도	100(89.3)	11(9.8)	1(0.9)
	오수분류축산폐수무단방류지도단속	108(96.4)	3(2.7)	1(0.9)
	고효율오수정화조대상지조사	106(94.6)	5(2.7)	1(0.9)
	합병정화조설치대상조사	108(96.4)	3(2.7)	1(0.9)
	자연환경조사	110(98.2)	1(0.9)	1(0.9)
	민관합동환경감시체계운영	107(95.5)	3(2.7)	2(1.8)
	세제덜쓰기운동계도	108(96.4)	3(2.7)	1(0.9)
	맑은물감시원선정	110(98.2)	1(0.9)	1(0.9)
	자연보호지도위원회운영	103(92.0)	8(7.1)	1(0.9)
	야생동식물보호	106(94.6)	5(4.5)	1(0.9)
	군립공원위원회특별위원참여	110(98.2)	2(1.8)	2(1.8)
약수터관리	108(96.4)	2(1.8)	2(1.8)	
도로관리	도로관계관리의무양도허가	101(90.2)	11(9.8)	-
	도로점검 및 순찰	104(92.9)	5(4.5)	3(2.7)
	도로교통량조사	96(85.7)	13(11.6)	3(2.7)
	도로공사측량및감독	104(92.9)	6(4.5)	2(1.8)
	우회도로지정근무	103(92.0)	7(6.3)	2(1.8)
	교량조사	99(88.4)	11(9.8)	2(1.8)
	가로수유지관리	104(92.9)	7(6.3)	1(0.9)
	녹지및공원유지관리	105(93.8)	7(6.2)	-
	도로일시점용허가	91(81.3)	21(18.2)	-
건축	건축물관리대장정리	102(91.1)	7(6.3)	3(2.7)
	건축물멸실처리	80(71.4)	24(21.4)	8(7.1)

자료: 행정자치부 내부자료 재작성, 2003.

(4) 현장사무의 읍면동 재이관

행정자치부에서는 읍면동 기능전환을 추진하면서 존치 및 이관사무의 기본원칙으로서 존치사무는 주민생활과 밀접한 민원, 복지, 안전관리 사무, 지역특성상 주민편의를 위해 존치가 필요한 사무, 국가정책상 반드시 존치 필요성이 있는 사무로 하였으며, 이관사무는 규제·단속 등 동사무소의 지

위에 부적합한 사무, 업무성격상 광역성, 전문성, 통합성이 요구되는 사무, 기타 시군 분청수행이 가능한 일반행정 사무 등으로 설정하였다.

이러한 기준에 의하여 시군구 이관사무와 읍면동 존치사무를 구분하였으나 일부 사무는 읍면동 현장에서 처리해야 할 사무가 시군구청으로 이관되어 현장대응능력의 부족으로 행정의 비효율성을 초래하고 있다.

읍면동 기능전환은 1999년 7월-9월 우선 시범실시하고, 이를 바탕으로 1999년 하반기부터 2001년까지 1차와 2차에 걸쳐서 전국적으로 확대되었지만 그 동안 행정자치부의 읍면동 기능전환 정책평가 및 연구논문에서 일부 현장업무의 시군구청 이관으로 업무의 효율성 저하는 물론 주민불편을 야기시키고 있다는 문제를 제기하였다. 그 동안 제기된 문제중에는 자치단체의 실정에 따라 그리고 평가자의 주관에 따라 여러 가지 단위사무별로 제기되었으나 공통적으로 제기된 사무는 읍면동으로의 재이관을 고려해 볼 필요가 있다.

본 연구를 수행하면서 현지출장을 통한 담당공무원과의 면담 및 설문조사 결과 일부 사무는 현장과 유리되어 있어 행정의 효율성면에서 문제가 있음을 알 수 있었으며, 시군구로 이관되어 운영되고 있는 단위사무중 문제여부를 알아보기 위하여 fax조사를 실시하였다.⁶⁰⁾ 그 결과 다음과 같이 시군

60) FAX 질문은 시군구청으로 이관된 단위사무의 문제 유무를 묻는 것으로서, '문제가 거의 없음', '문제가 다소 있음', '문제가 매우 많음'으로 구분하여 질문하였으며, 1차기능전환 자치단체인 94개 시군과 2차 기능전환지역인 138개 시군중 기능전환이 완료된 112개 시군을 대상으로 조사하였다. 조사 결과 '문제가 다소 있음', '문제가 매우 많음'이라고 응답한 이관사무의 비율이 '문제가 거의 없음'이라고 응답한 이관사무의 비율보다 상대적으로 높은 사무는 2차 기능전환지역인 112개 시군(읍면)에서는 전혀 없었다. 따라서 1차 기능전환지역인 94개 시군(동)의 이관된 단위사무중 '문제가 있다'고 응답한 비율이 상대적으로 '문제가 없다'라고 응답한 비율에 비하여 높은 사무를 선정하여 동으로의 재이관 사무로 제시하였다. 조사는 2003년 9월에 진행되었다.

에 이관하여 처리하면서 ‘문제가 거의 없음’이라고 답한 단위사무보다 ‘문제가 다소 있음’, ‘문제가 매우 많음’에 응답한 단위사무를 발견할 수 있었으며 이를 보면 <표 4-3>과 같다. 따라서 이러한 사무는 동으로의 재이관을 고려해 보아야 할 것이다.⁶¹⁾

<표 4-3> 행정의 효율성 제고를 위한 동 재이관사무

기능분류	단위사무명	시군구에서 처리시 문제(94시구)		
		거의 없음	다소 있음	매우 많음
투표	투표인명부 열공람	44	24	26
선거	선거인명부 이의신청	44	26	24
	선거인명부 작성	44	14	37
	부재자명부 작성	43	16	36
	선거인명부 열공람	42	19	34
	선거공보 발송	44	16	34
	선거벽보, 공고문 첩부	46	17	31
재난관리	재해(수해)피해실태조사	48	25	21
청소	재활용품수집장려금신청	43	22	29
	생활보호대상자 쓰레기종량제 봉투지급	43	22	29

한편 일부 통계사무도 읍면동으로의 재이관을 고려해 볼 필요가 있으며, 농촌지역의 경우 주민생활과 밀접한 제설대책, 산불예방, 가축질병예방 등의 대민집행적 업무의 읍면 재이관도 고려해 볼 만 하다.

61) 각주 61) 참고바람.

(5) 주민 불편사무의 읍면동 재이관

읍면동 기능전환의 문제점에서 언급하였듯이 읍면동 기능전환에 따라 많은 주민들이 불편을 겪고 있다. 즉 읍면동 기능전환전에는 읍면동에서 처리하던 민원업무가 시군구청에서 처리됨에 따라 거리상·시간상의 문제로 불편을 호소하고 있다. 자치단체에 따라 차이가 있으나 본 연구를 통하여 가장 공통적으로 주민불편을 호소한 사무는 이륜자동차 신고사무, 고용촉진 훈련 접수업무, 쓰레기 봉투판매, 건축물철거 멸실신고, 소규모 건축신고, 고용촉진 훈련접수, 가축 자가사육 사실 확인, 건축신고, 매화장신고, 정화조 신고 등의 신고·접수업무와 납세고지서 재발급 및 송달 등의 업무이다. 따라서 읍면동 기능전환전에는 읍면동사무였으나 읍면동 기능전환으로 시군구청에서 취급함으로써 주민에게 불편을 주는 위와 같은 사무들 역시 읍면동으로의 재이관을 고려해 볼 필요가 있다.

2) 인력

(1) 재이관된 사무에 따른 인력 재조정

앞에서 언급한 현장업무 및 주민불편 업무의 읍면동 재이관시 인력의 재조정이 필요하다. 이는 각 자치단체의 형편에 따라 자율적으로 추진하되, 일부 사무의 재이관시 적어도 시군구에서 1명 정도의 인력이 읍면동으로 재배치되어야 할 것이다. 실질적으로 일부 자치단체에서는 읍면동의 업무가 과다하고 인력이 부족하다고 판단될 경우 시군구청에서 파견형식으로 1명 정도의 인력을 읍면동으로 재파견하고 있으므로 일부 현장사무의 읍면동 재이관이 될 경우 이에 대한 고려가 필요하다.

한편 농촌의 경우 주민생활과 밀접한 수방대책, 농어업재해대책, 제설대책, 산불예방, 가축질병예방 등의 대민집행적 업무는 행정기능상 실질적으

로 일선행정기관인 읍면에서 수행하고 있고 이로 인한 인력의 부족으로 애를 먹는 경우가 있으므로 이에 대한 인력보강도 검토해 볼 필요가 있다.

(2) 읍면동 여성공무원 비율의 조정 및 인력pool 구성

읍면동사무소 특히 동사무소의 민원창구의 현재 50% 정도를 점하고 있는 여성공무원의 비율을 시군구청과의 인사교류를 통하여 40% 정도로 축소시키고, 남성 인력을 보강하여 지역내의 재난·재해 발생시 즉시 현장투입이 가능하도록 한다.

한편 남성공무원의 외부 출장때도 마찬가지로이지만 특히 남성과 비교하여 월차나 산후휴가 등 신체구조상의 차이로 발생하는 업무공백을 보충하기 위하여 대체인력명단을 확보하도록 한다. 즉 지역내 인력을 파악하여 인력pool을 구성하여 읍면동사무소 공무원의 출장 및 교육으로 업무에 비해 인력이 크게 부족할 경우 이들을 최대한 활용하도록 한다. 즉 지역내 퇴직공무원, 주민자치위원, 공익요원, 지역내에서 컴퓨터를 잘 다루는 사람을 파악하여 인력pool을 구성하여 비상시 이들을 활용하도록 하며, 컴퓨터를 잘 하는 아르바이트 학생을 채용하여 사전교육을 시킨 후 업무에 활용하도록 한다.

(3) 부읍면장제도의 재도입

농촌지역의 경우, 읍면장 아래에 바로 담당들이 있으며 각 담당들은 업무의 특성에 따라 각자의 업무를 수행하고 있다. 읍면동 기능전환을 하면서 부읍면장이 특별히 하는 일없이 결재 단계만 하나 더 있다고 하여 이를 폐지하였다. 그러나 실질적으로 읍면장의 경우 지역주민의 의견청취 및 민원불편사항 해결에 주력하다 보니 업무통제, 행정능률 시책발굴 등 실질적으

로 내부적인 행정을 책임지고 처리하거나 중간관리자 역할 부재로 많은 문제점을 발생시키고 있다.

이에 따라 일부지역에서는 읍면장이 바쁠 경우 나이 많은 총무담당이나 지역경조사에 읍면장 대신 참석하거나 내부 행정을 관리하는 역할을 수행하고 있다.

그러나 실제적으로 읍면의 경우, 경력이 오래된 6급담당공무원의 상위직 위 승진기회박탈로 사기가 매우 저하되어 있다. 따라서 부읍면장 제도를 부활하여 이들 읍면 6급 담당공무원들의 동일직급 수직 상승의 기회를 부여하여 사기도 진작시키고 농촌지역 특성에 따른 행정의 효율성도 제고토록 한다. 단 본 제도의 재도입 여부는 자치단체에서 결정하도록 한다.

나. 행정서비스기능의 강화

1) 일선 통리반 행정기능의 보강

읍면동 기능전환으로 주민에 대한 행정침투력 약화에 따른 문제점을 보강하기 위하여 첫째, 시군구청 전 공무원을 거주지를 감안하여 '명예통리장'으로 임명하여 시군구청에서 직접 수행업무의 원활한 추진체계를 확립하도록 한다. 즉 과장급이상은 읍면동별로 책임을 분담시키고 담당주사 이하 직원은 직원별로 1~2개 통리씩 분담하여 시군구청에서 직법 집행업무를 출장수행하도록 한다.

대상업무로는 체납세금 징수 및 고지서 등 전달이 필요한 사항, 재해피해 조사 및 통계조사 등 각종 조사업무, 쓰레기처리, 시설물 파손 등 각종 생활 불편 사항 파악 등이다.

둘째, 자치단체내 모든 산하공무원을 각 거주지 읍면동의 '명예봉사원'으

로 위촉하여 ‘명예통장’업무의 협조지원과 전문활동을 실시한다. 추진체제는 각 읍면동별로 실시하며, 이들의 주요 활동은 주민불편활동 사항 등 전문활동 전개, 고지서전달과 조사업무 수행 등 통리장 업무의 협조지원이다.

2) 기동순회민원처리반 구성·운영

읍면동사무소 업무의 분청이관으로 교통상·거리상 불편을 겪고 있는 지역주민을 위하여 현장대응 능력과 기동력을 갖춘 ‘기동순회민원처리반’을 구성하여 각 읍면동사무소에서 순회를 실시한다.

즉 지역주민이 민원서류를 읍면동사무소에 접수를 하면 ‘기동순회민원처리반’이 민원서류를 읍면동사무소에서 받아 분류하여 본청 각 관련부서에 인계하며, 각 관련부서에서는 민원서류를 처리한 후 ‘기동순회민원처리반’을 통하여 다시 읍면동사무소에 배달하면 지역주민이 읍면동사무소에서 민원서류를 찾아가도록 한다.

‘기동순회처리반’은 오전과 오후 2회에 걸쳐 운행하며, 순회시 전기, 전화, 상수도, 교통 등 생활정보 제공과 각종 시책을 현장에 홍보하며, 도로·재해 위험시설 등 취약지에 대한 순찰활동을 병행하도록 한다. 또한 읍면동별 순회운행시 본청방문 민원인 및 노약자 등에 대하여 탑승편의를 제공하도록 한다.

3) 전산화 활성화 및 전산화 교육훈련의 강화

주민등록업무 등 일부업무는 읍면동기능전환에 따라 사무자동화되고 이에 따라 인력을 축소하였으나 실질적으로는 전산화를 위한 전산작동 준비단계가 2단계 증가하여 읍면동 기능전환전 수기작업의 3-4단계보다 오히려 실질적인 업무량이 증가하였다. 예를 들어 주민 전출의 경우 컴퓨터 작업을

한 후 다시 수작업을 하여 진출지로 송부하고 있다. 따라서 완전 전산화를 실시하여 과거의 수기작업으로 인한 업무 과부하를 줄이고 읍면동 민원담당 공무원에 대한 전산교육을 확대실시하여 민원행정에 대한 전반적인 이해의 증진과 전산업무처리의 전문성을 강화하도록 한다.

교육은 전산관련 전문가를 초빙하여 강의를 듣거나 전문교육기관에의 위탁교육, 지방공무원 교육원의 전산화교육과정에 참여하여 전산화에 대한 전문성을 강화하도록 한다. 이러한 교육을 통하여 읍면동 행정의 전산업무처리절차의 효율화, 즉 업무처리의 신속화와 업무처리의 정확성을 증대시켜 주민에 대한 행정서비스를 제고시킬 수 있다.

제5장 요약 및 결론

읍면동은 오랜 기간 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서 중앙집권체제 하에서 일선 종합행정의 기능을 수행하여 왔으나 정보화·산업화의 진전으로 기능이 점차 축소됨에 따라 시대상황에 맞는 변화가 요구되었다.

읍면동의 변화요구와 관련된 논의 초기에는 읍면동사무소의 종합행정적 지위를 폐지하고 바로 주민자치센터로 전환하여 현재 3-4단계로 구성된 우리나라의 행정계층 중 한 계층을 축소한다는 의미에서 읍면동의 폐지를 계획하였으나 공무원 등 일부의 반대와 실제적으로 읍면동이 폐지되었을 때 발생할 수 있는 문제점 등을 고려하여 읍면동의 기능 일부만 전환하게 되었다. 즉 읍면동의 사무중 일부 사무와 인력만 시군구 본청으로 이관시키고 여유 공간을 주민을 위한 자치공간 및 시설로 활용하도록 정책을 추진하였다.

이러한 목적하에 정부에서는 1단계 읍면동 기능전환으로 '1999년부터 2000년까지 도시지역을 중심으로 추진하였고, 2000년 하반기부터 2001년까지 농촌지역을 중심으로 읍면동 기능전환 정책을 추진하였다.⁶²⁾

읍면동 기능전환을 크게 읍면동사무소의 인력과 사무의 시군구청 이관에 의한 신속한 행정의 수행과 중복행정의 방지에 따른 행정의 효율성 제고, 주민의 행정서비스 제고 등 행정기능의 강화측면과 사무와 인력의 시군구청 이관에 따른 읍면동사무소의 여유공간에 주민자치센터를 설치하여 주민의 문화·복지, 편의시설 등으로 꾸며 주민들의 삶의 질을 향상시키고 주민자치 활동의 장, 지역공동체 형성의 구심체로서의 역할제고측면으로 볼 때 본 연구는 전자의 읍면동 기능전환에 따른 행정기능 강화에 대한 성과를 측

62) 읍면동 기능전환은 주민 가까이에서 지방행정을 수행해 온 읍면동사무소를 21세기의 환경변화에 맞추어 그 기능과 역할을 새롭게 변화시키는 정책을 의미한다.

정·평가하고 문제점을 발굴하여 향후 읍면동 기능전환정책의 발전방안을 제시하는 데 초점을 두었다.

연구의 효율적인 수행을 위하여 각 평가항목에 대한 조사표와 설문서를 작성하여 사례지역의 담당공무원과 주민을 대상으로 실태조사와 의식조사를 실시하였다.

조사방법은 1차와 2차로 구분하여 조사를 실시하였으며, 1차조사는 조사표 조사와 설문조사를 실시하였다. 전자는 조사대상지역의 읍면동 기능전환 담당 공무원을 대상으로 하였고 후자는 공무원과 주민을 대상으로 하였다.

본 연구는 읍면동 기능전환의 합목적성 평가와 과정평가를 연구목적으로 하고 있다. 합목적성을 평가하기 위하여 평가지표를 개발하여 읍면동 기능전환의 목적인 행정의 효율성 증대에 대한 성과측정과 주민의 행정서비스 증대에 대한 성과측정을 하였다. 따라서 행정의 효율성증대를 측정하기 위하여 시군구청으로 이관된 사무의 기능전환 전·후의 사무처리 속도를 살펴 보았으며, 주민에 대한 행정서비스 향상정도를 측정하기 위하여 읍면동 기능전환후의 행정서비스 향상에 대한 공무원과 주민의 의식조사를 하였다.

한편 읍면동 기능전환의 과정평가를 위해서 사례지역 자치단체의 읍면동 기능전환 추진과정과 읍면동 기능전환 후 협조·지시사무로 다시 내려오는 사무 등 현재 나타나고 있는 문제점을 살펴보았다.

이러한 조사방법에 의하여 조사를 하고 지표별로 평가를 통한 연구 결과는 다음과 같다.

1. 합목적성 평가

가. 행정의 효율성

사례지역의 결과를 분석해 볼 때, 시군구청으로의 이관사무의 업무처리 속도는 자치단체에 따라 차이가 있으나 대부분 업무처리 속도가 빨라졌으며 체납세금징수업무, 보안등관리업무, 건축신고업무, 통계조사업무, 불법투기 단속업무 등 일부 사무가 읍면동 기능전환전과 비교하여 오히려 업무처리속도가 늦어지거나 변화가 없음을 알 수 있다.

따라서 위에서 언급된 사무를 제외하고 대체적으로 시군구청으로의 이관으로 업무처리속도가 빨라졌음을 알 수 있으며, 위에 언급된 사무는 읍면동 재이관도 고려해 볼 만하다.

설문조사를 통한 의식조사에서 공무원은 기능전환전과 비교하여 업무처리시간에 별 차이가 없다고 응답하고 있으며, 일부는 오히려 지연되었다고 답하고 있다.

한편 읍면동 기능전환 후 시군구청으로 가서 이관사무를 처리한 경험이 있는 주민 응답자의 52.2%인 173명은 기능전환전 읍면동에서 처리하던 것보다 빨리 처리하였다고 응답한 반면 20.9%인 53명이 기능전환전보다 늦게 처리하였다고 응답하고 있다.

위의 결과를 볼 때, 주민과 공무원의 반응이 다르게 나타나고 있음을 볼 수 있는데 이는 공무원들의 읍면동 기능전환에 대한 부정적인 시각이 일부 영향을 미쳤다고 볼 수 있으며, 주민들의 많은 수가 시군구청으로 이관된 업무의 처리속도가 빨라졌다고 응답한 것은 정부의 읍면동 기능전환정책이 긍정적인 것으로 평가될 수 있는 부문이다.

한편 공무원들은 읍면동 기능전환으로 행정의 효율성이 가장 증대된 분

야로 첫째, 보건·복지(문화)업무, 둘째, 지방세업무라고 생각하고 있으며, 반면 가장 어려움을 겪고있는 업무는 첫째, 청소·환경업무, 둘째, 건설·건축업무라고 생각하고 있다.

나. 행정서비스 제고

서비스향상 정도를 측정하기 위하여 우선적으로 공무원, 주민을 대상으로 설문조사를 통한 의식조사를 실시하였다. 설문조사에 응답한 시군구청 및 읍면동 공무원공무원들은 기능전환 후 읍면동 행정서비스가 크게 향상되었다고 생각하고 있으며, 주민 역시 행정서비스 기능이 향상되었다고 답하고 있다.

공무원의 경우 읍면동 기능전환 후의 근무여건에 대하여 응답자 716명의 약 44%가 별로 차이가 없다고 대답하고 있으나 상대적 비교를 통해 볼 때, 시군구청 공무원보다 읍면동사무소에 근무하는 공무원이 근무여건이 나빠졌다고 생각하고 있다. 이는 읍면동 기능전환으로 인력은 감소한 데 비하여 시군구청으로 이관된 사무는 협조지시사무로 다시 내려오고 주민자치센터 업무가 새로 증가하였기 때문으로 풀이된다.

또한 주민들은 읍면동 기능전환 후 공무원들이 매우 친절해졌다고 평가하고 있으며, 응답주민의 약 50%정도가 읍면동 기능전환으로 인한 시군구청으로의 사무이관으로 불편함을 겪고 있다고 응답하고 있어 이에 대한 대책이 필요하다.

2. 과정성 평가

읍면동 기능전환정책의 1단계는 1999년부터 2000년까지 도시지역94개 시구 1,658개 동을 대상으로, 2단계는 2000년부터 2001년까지 농촌지역 138개시(도농복합형태시)군 1,861개동을 대상으로 사무·인력조정이 추진되었다.

그러나 2003년 11월 현재 1단계지역은 외형적으로 자치법규 정비 등 100% 완료되었고, 2단계 기능전환지역은 83%가 완료되었고 나머지 17%는 추진중이거나 준비단계에 있다. 이와 같은 결과는 외형상으로 2001년까지 완료를 목표로 하였으나 계획보다 추진이 늦어지고 있음을 의미한다.

그러나 보다 중요한 것은 추진일정에 맞게 목적달성을 하지 못한 것이 아니라 대부분의 자치단체에서 시군구청으로 이관된 사무가 읍면동으로 협조 지시형태로 다시 내려오고 있어 양 기관 공무원간 갈등이 발생하고 있다는 것이다. 즉 행정자치부 지침 및 자치단체의 자율조정권에 의해서 시군구청이 처리하기로 되어있던 사무가 계속해서 협조지시사무 등으로 읍면동 기능전환전과 동일하게 그대로 수행되고 있는 경우가 많다. 이는 외형상으로는 읍면동 기능전환정책이 마무리되어가고 있다고 평가 할 수 있으나 실질적으로 이러한 문제들이 해결되었을 때 읍면동 기능전환정책이 완료되었다고 말할 수 있을 것이다.

3. 만족도 평가

읍면동 기능전환정책의 최종 목표가 주민의 복지향상과 행정서비스의 향상에 있다면 읍면동 기능전환정책은 적어도 주민의 만족도 정도만 평가한다면 어느 정도 성공하였다고 볼 수 있다. 먼저 주민들의 읍면동 기능전환에 대한 인지도가 도시지역 주민이나 농촌지역 주민 모두 매우 높으며(80% 이상), 주민들의 읍면동 기능전환에 대한 평가는 ‘긍정적’이라고 답변한 사람이 전체 응답자 362명의 54.7%로서 ‘부정적’이라고 답변한 26.8%에 비하여 상대적으로 매우 높은 편이며, 농촌지역 주민보다 도시지역주민이 상대적으로 긍정적인 평가를 하고 있다(58.2%, 51.8%)

반면 공무원은 읍면동 기능전환에 대하여 전체적으로 ‘부정적이다’라고 응답한 자가 전체 응답자 718명의 51.8%로서 ‘긍정적이다’라고 응답한 28.1%에 비하여 상대적으로 매우 높게 나타나고 있다. 이는 공무원들의 읍면동 기능전환에 대한 피해의식이 강하게 작용하고 있기 때문이며 이는 농촌지역 공무원보다 도시지역 공무원이 상대적으로 크게 나타나고 있다(농촌 50.3%, 도시 54.0%).

또한 대부분의 공무원은 읍면동 기능전환으로 ‘조사·확인·지도·단속 등 현장업무의 부실’을 읍면동 기능전환으로 인한 가장 큰 문제점으로 지적하고 있으며(60.8%), 두 번째로 ‘재난·재해에 대한 신속한 대처능력의 저하’를 들고 있다(18.9%).

한편 정부의 읍면동 기능전환정책에 대한 합목적성과 관련한 평가에서 공무원들은 읍면동 기능전환으로 주민에 대한 서비스 향상, 행정수행 체제 개선, 지방행정구조 간소화 순으로 읍면동 기능전환의 성과를 평가하고 있다. 그러나 응답자 712명의 53.2%인 380명이 ‘좋아진 것이 별로 없음’이

라고 응답하고 있어 읍면동 기능전환에 대해서는 부정적인 인식을 가지고 있음을 알 수 있다.

4. 향후 해결해야 할 과제

가. 사무

1) 자치단체간 사무차이로 발생한 불편 해소

행정자치부에서는 읍면동 기능전환을 2차에 걸쳐 추진하면서 시군구청과 읍면동간의 사무조정범위를 가능한 지역실정에 맞게 조정하도록 자치단체에 자율권을 최대한 보장하였다

이로 말미암아 지역실정에 맞는 사무분장 및 공무원 인력배정 등의 장점이 있으나 반면 자치단체간에 읍면동 사무와 시군구청 사무의 차이로 말미암아 자치단체간 또는 공무원간에 업무의 혼선 및 지연, 비협조 현상이 발생하고 있으며 일부 주민들도 자치단체간 업무의 차이로 혼선을 겪는 일이 발생하고 있다.

또한 중앙정부에서도 자치단체간 일부 사무의 편차로 중앙행정을 수행하는데 불편을 겪고 있다.

2) 읍면동 직원의 업무부담 가중 및 갈등 해소

읍면동사무를 시군구로 이관하면서 읍면동인력을 감축하였으나 실제 이관사무도 읍면동 직원이 여전히 처리하고 있는 경우가 대부분이며, 행정여건 변화에 따라 발생하는 신규업무는 계속 증가되고 인력증원이 없는 상태

에서 읍면동직원들의 업무가 증가하여 사기저하와 행정서비스 제공에 차질이 발생하고 있다.

한편 읍면동 사무가 시군구청으로 이관되었음에도 불구하고 시군구청에서 해야 될 사무의 업무수행을 과거의 관행에 따라 읍면동에 협조요청하게 되고 읍면동에서는 자신들의 사무가 아니므로 비협조적일 수 밖에 없어 양기관 및 공무원간에 갈등이 발생하고 있다.

3) 일부 현장사무의 비효율성 해소

읍면동 기능전환에 따른 사무의 본청이관으로 업무량 감축 등 긍정적인 면이 있으나 현장확인업무·각종 통계조사업무·재난·재해업무 등 주민과 밀접한 관계에 있거나 근접성이 요구되는 사무의 시군구청 이관으로 업무의 효율성이 떨어지고 있다.

한편 시군구청에서는 세금고지서 배부, 통계사무, 선거사무, 가로기 계약, 청소, 캠페인 등 일시에 많은 인력이 필요하고 기존 지역사회의 주민조직을 적극 활용하여 사무를 추진해야 하나 별도의 대책이 마련되지 않은 상태에서 시군구 본청으로 업무가 이관되어 행정업무 수행에 어려움이 있다.

특히 농촌의 경우 주민생활과 밀접한 수방대책, 농어업재해대책, 제설대책, 산불예방, 가축질병예방 등의 대민집행적 업무는 행정기능상 일선행정기관인 읍면에서 계속적으로 수행하고 있으나, 인력감원으로 현실적인 가장 큰 문제점으로 대두되고 있다.

4) 일부 생활민원업무의 주민불편 해소

일부 자치단체의 경우, 생활민원 비중을 많이 차지하고 있는 건축신고, 매화장신고, 정화조 신고 등이 관련법 개정으로 시군구청으로 이관됨에 따

라, 종전 읍면동에서 처리하던 절차가 시군구청으로 이관되어 서비스 불편, 담당공무원의 현장 확인이 요구되는 민원사무로 처리기일이 지연되고 있다. 시군구청으로 이관된 사무의 경우 민원인이 직접 시군구청을 방문하거나 전화로 상담을 하고 있으며, 대부분의 주민들은 과거와 같이 읍면동사무소에서 처리하는 것으로 알고 읍면동사무소로 협조의뢰를 하는 경우가 많다.

5) 시군구청 일부 부서의 업무폭주와 인력활용 비효율성 해소

절대인력과 시간이 요구되는 사무(환경개선부담금 업무 등)와 현장 즉시 조치와 시의성있게 신속한 처리가 요구되는 업무(불법광고물 정비, 쓰레기 처리 등)의 시군구청 이관으로 대응력에 한계를 보이고 있다.

또한 읍면동에서 종합행정을 수행하던 공무원의 시군구 환원인력의 부서배치 및 개별 업무분장의 잘못으로 일부 인력활용의 효율성이 저하되고 있다.

6) 통리반행정 수행의 어려움 해소

읍면동 기능전환이후 일부 사무의 시군구 이관과 읍면동 인력 감축에 따라 통리반행정의 효율성이 떨어지고 있다. 즉 읍면동사무의 시군구이관으로 시군구의 통리단위에 대한 직접행정 수행으로 인력부족은 물론 주민침투력이 미흡하며 담당구역의 확대 및 원거리 행정의 수행으로 통리반행정 수행에 어려움이 발생하고 있다.

나. 인력

1) 획일적인 인력배치기준에 따른 업무수행 어려움 해소

읍면동 기능전환을 하면서 지역특성을 고려하지 않은 인구중심의 획일적

인력배치 기준으로 인하여 일부 동사무소에서 업무를 수행하는데 인력의 부족으로 어려움을 겪고 있다. 즉 읍면동행정 수행에 필요한 최소인력의 부족으로 읍면동업무 수행에 차질을 보이는 경우가 있으며, 특히 읍면동사무소의 소수인력중 연가·병가·교육발생시 업무공백이 발생하는 경우가 있다.

한편 사무에 따른 인력조정이 있었으나 일부 자치단체에서는 다시 읍면동사무소로 재파견 근무가 이루어지는 경우가 있다.

2) 단기결원시 대체 인력부재 문제 해소

읍면동 기능전환후 읍면동사무소 인력의 감소로 업무량이 가중되고 있으며 정·현원상 풀인력 상태에서 교육, 출산휴가, 휴직 등 단기(6개월이내) 인력결원시 업무대체 인력이 없어 기본업무 수행 지연 및 부담 가중되고 있다. 특히, 읍면동의 증명발급, 사실확인 등의 즉결 민원 담당자의 경우 1명 결원시 민원서비스의 기본 수행이 매우 어려운 실정이다.

3) 읍면동 여성인력비율 조정

읍면동 기능전환, 특히 도시지역의 경우 동기능전환 전에는 여성보다 남성공무원의 비율이 높게 나타났으나 기능전환 후에는 남자와 여자의 비율이 비슷하거나 남자가 약간 높은 비율을 보이고 있다. 이로 인해 현장대응업무의 기동성이 떨어지고, 특히 산후휴가, 월차휴가, 교육등으로 자리를 비웠을 때 이를 대체할 수 있는 인력이 부족하여 업무의 수행이 어렵다.

4) 농촌지역 경력 공무원의 사기대책 강구

농촌 지역의 경우 읍면장은 지역주민의 민원의견수렴 및 민원불편사항 해결에 주력하다 보니 업무통제, 행정능률 시책발굴 등 실질적으로 내부적

인 행정을 책임지고 처리하거나 중간관리자 역할 부재로 많은 문제점을 발생시키고 있다. 즉 읍면동 행정업무 처리시 위계가 파괴되어 행정의 통일이 이루어지지 않고 있으며 복합민원의 처리가 늦어져 행정의 효율성이 떨어지고 있다. 또한 일부지역에서는 읍면장이 바쁠 경우 경력이 오래된 나이 많은 총무담당이나 지역경조사에 읍면장 대신 참석하거나 내부 행정을 관리하는 역할을 수행하고 있으나 상위직위 승진기회 박탈 및 역할에 대한 인정성의 결여로 사기가 매우 저하되어 있다.

5. 개선방안

가. 행정의 효율성 제고

1) 사무

① 재조정된 사무관리원칙 준수

지방자치단체에서 자체적으로 결정하여 읍면동사무에서 시군구청으로 이관된 사무는 읍면동으로의 재협조를 부탁하지 말아야 할 것이다.

그러나 만약 어느 시에서 부득이하게 동의 협조가 필요한 사무가 있을 경우, 공문제목에 ‘○○행정 처리협조(읍면동까지)’라고 명시하여 시행하도록 하며, 구에서 최종 처리할 사항을 동까지 명시하여 시달했을 경우, 시 자치행정과 또는 감사관실로 통보하여 확행하도록 한다.

② 이관업무의 원활한 처리체계 확립

업무소관별로 업무량의 정밀분석하여 필요시 예산과 인력 등의 재조정을 요구하고 읍면동 기능전환업무를 담당하고 있는 자치행정과나 주민자치과

는 소관부서의 의견을 반영하여 관련부서로 대책만련을 요구한다. 관련부서에서는 즉시 대책을 마련하여 조치후 자치행정과나 주민자치과로 통보하도록 한다.

③ 시군구 이관율이 높은 사무의 시군구사무 통일안 마련

행정자치부의 자율조정권에 의해 자치단체간 읍면동 사무와 시군구청 사무의 차이가 발생하고 이에 따라 공무원은 물론 서로 다른 자치단체의 주민간에 혼란이 야기되고 있다. 따라서 자치단체간 혼란이 없도록 그 동안 시행한 읍면동 기능정책의 사무분장실태를 파악·분석하여 공통적인 통일 기준안을 마련해야 할 필요가 있다.

즉 현재 읍면동 기능전환을 추진한 자치단체 중 기존의 읍면동사무가 읍면동 기능전환정책에 따라 시군구청 사무로 이관되어 운영되고 있는 단위사무가 조사지역(1차 기능전환지역 94시군, 2차 기능전환지역 112시군)개의 시군군중 80%인 76개 시군, 90개 시(도농복합형태시)군 이상에서 처리되고 있다면 시군구사무로서 존재의미가 있다고 판단되므로 시군구사무로 전국적으로 통일시켜 처리하는 것이 바람직하다.

이렇게 되었을 경우 동일한 내용의 단위사무가 자치단체에 따라 시군구사무와 읍면동사무로 다르게 분류되어 발생하는 자치단체간 공무원의 혼란 및 행정비협조의 문제를 해소할 수 있다.

④ 현장사무의 읍면동 재이관

행정자치부의 시군구 이관사무와 읍면동 존치사무 기준안에 의하여 시군구 이관사무와 읍면동 존치사무를 구분하였으나 일부 사무는 읍면동 현장에서 처리해야 할 사무가 시군구청으로 이관되어 현장대응능력의 부족으로 행정의 비효율성을 초래하고 있다.

본 연구에서 94개 시군구의 공무원을 대상으로 실시한 조사에서 나타난 투표인명부열공람, 선거인명부 이의신청, 선거인명부 작성, 부재자명부 작성, 선거인명부 열공람, 선거공보 발송, 선거벽보, 공고문 첩부, 재해(수해) 피해실태조사, 재활용품수집장려금신청, 생활보호대상자 쓰레기종량제 봉투 지급 등의 사무는 반드시 읍면동으로의 재이관을 고려해 보아야 할 것이다.

한편 일부 통계사무도 읍면동으로의 재이관을 고려해 볼 필요가 있으며, 농촌지역의 경우 주민생활과 밀접한 제설대책, 산불예방, 가축질병예방 등의 대민집행적 업무의 읍면재이관도 고려해 볼 만 하다.

⑤ 주민 불편사무의 읍면동 재이관

읍면동 기능전환에 따른 읍면동사무의 시군구청 이관으로 주민들이 불편을 겪고 있다. 즉 읍면동 기능전환전에는 읍면동에서 처리하던 민원업무가 시군구청에서 처리됨에 따라 거리상·시간상의 문제로 불편을 호소하고 있다. 주민들이 가장 공통적으로 주민불편을 호소한 사무는 이륜자동차 신고 사무, 고용촉진 훈련 접수업무, 쓰레기 봉투판매, 건축물철거 멸실신고, 소규모 건축신고, 고용촉진 훈련접수, 가축 자가사육 사실 확인, 건축신고, 매 화장신고, 정화조 신고 등의 신고·접수업무와 납세고지서 재발급 및 송달 등의 업무이다. 따라서 이러한 사무들 역시 읍면동으로의 재이관을 고려해 볼 필요가 있다.

2) 인력

① 재이관된 사무에 따라 인력 재조정

현장업무 및 주민불편업무의 읍면동 재이관시 인력의 재조정 역시 필요하다. 이는 각 자치단체의 형편에 따라 자율적으로 추진하되, 앞에서 언급

된 사무의 일부가 읍면동으로 재이관된다면 적어도 1명의 인력이 재배치되어야 할 것이다.

한편 농촌의 경우 주민생활과 밀접한 수방대책, 농어업재해대책, 제설대책, 산불예방, 가축질병예방 등의 대민집행적 업무에 대한 인력의 부족으로 어려움을 겪고 있음으로 이에 대한 인력보강도 검토해 볼 필요가 있다.

② 읍면동 여성공무원 비율의 조정 및 인력pool 구성

읍면동사무소 특히 동사무소의 경우 민원창구의 거의 50% 정도를 점하고 있는 여성공무원의 비율을 시군구청과의 인사교류를 통하여 40%-30% 정도의 비율로 축소시킨다. 또한 지역내 퇴직공무원, 주민자치위원, 공익요원, 지역내에서 컴퓨터를 잘 다루는 사람 등의 인력을 파악하여 인력pool을 구성하여 읍면동사무소 공무원의 출장 및 교육으로 업무에 비해 인력이 크게 부족할 경우 이들을 최대한 활용하도록 한다.

③ 부읍면장제도의 재도입

실질적으로 부읍면장 역할을 수행하고 있는 총무담당에게 보직만 부읍면장으로 부여하여 농촌지역사회에서의 오랜 경력 공무원에게 인정감을 부여하고 사기진작을 시키도록 한다. 즉 부읍면장 제도를 부활하여 이들 읍면 6급 담당공무원들의 동일직급 수직 상승의 기회를 부여하여 사기도 진작시키고 농촌지역 특성에 따른 행정의 효율성도 제고토록 한다.

나. 행정서비스기능의 강화

1) 일선 통리반 행정기능의 보강

읍면동 기능전환으로 주민에 대한 행정침투력 약화에 따른 문제점을 보

강하기 위하여 첫째, 시군구청 전 공무원을 거주지를 감안하여 ‘명예통리장’으로 임명하여 시군구청에서 직접 수행업무의 원활한 추진체계를 확립하도록 한다. 둘째, 자치단체내 모든 산하공무원을 각 거주지 읍면동의 ‘명예봉사원’으로 위촉하여 ‘명예통장’업무의 협조지원과 전문활동을 실시한다.

2) 기동순회민원처리반 구성·운영

읍면동사무소 업무의 본청이관으로 교통상·거리상 불편을 겪고 있는 지역주민을 위하여 현장대응 능력과 기동력을 갖춘 ‘기동순회민원처리반’을 구성하여 각 읍면동사무소에서 순회를 실시한다.

즉 지역주민이 민원서류를 읍면동사무소에 접수를 하면 ‘기동순회민원처리반’이 민원서류를 읍면동사무소에서 받아 분류하여 본청 각 관련부서에 인계하며, 각 관련부서에서는 민원서류를 처리한 후 ‘기동순회민원처리반’을 통하여 다시 읍면동사무소에 배달하면 지역주민이 읍면동사무소에서 민원서류를 찾아가도록 한다.

‘기동순회처리반’은 하루 2회 순회하며, 도로·재해 위험시설 등 취약지에 대한 순찰활동을 병행하도록 한다. 또한 읍면동별 순회운행시 본청방문 민원인 및 노약자 등에 대하여 탑승편의를 제공하도록 한다.

3) 전산화 확대 및 공무원의 전산화 교육훈련의 강화

주민등록업무 등 일부업무는 읍면동 기능전환에 따라 사무자동화되고 이에 따라 인력을 축소하였으나 실질적으로는 전산화를 위한 전산작동 준비단계의 추가로 오히려 실질적인 업무량이 증가하였다고 불만을 제기하고 있다. 따라서 전산화업무의 확대를 통하여 수기작업을 조속히 폐지하고 읍면동 민원담당공무원에 대한 전산교육을 확대실시하여 민원행정에 대한 전반

적인 이해의 증진과 전산업무처리의 전문성을 강화하도록 한다. 교육은 전산관련 전문가를 초빙하여 강의를 듣거나 전문교육기관에의 위탁교육, 지방공무원 교육원의 전산화교육과정에 참여하여 전산화에 대한 전문성을 강화하도록 한다. 이러한 교육을 통하여 읍면동 행정의 전산업무처리절차의 효율화, 즉 업무처리의 신속화와 업무처리의 정확성을 증대시켜 주민에 대한 행정서비스를 제고시킬 수 있다.

본 연구의 목적은 읍면동 기능전환정책을 추진하는 과정 또는 후에 발생한 문제점을 발굴하여 개선방안을 제시하고, 행정자치부에서 처음 목적하였던 대로 제대로 추진되었나를 평가하는 데 있다.

읍면동 기능전환은 지방자치의 실시와 교통·통신의 발달, 생활권·경제권 확대 등으로 시·군·구청에 의한 광역적, 종합적 행정 필요성 제기되고, 점차 읍면동 단위의 일반행정기능이 약화되고 있는 추세에 따라 추진되었다. 따라서 읍면동은 주민과 가장 밀접한 민원기능·주민관리 및 보호기능·사회복지기능만 유지하면서 주민자치센터를 통해 문화·복지·여가 등 주민의 삶의 질을 높이고 주민의 참여를 통해 주민 자치의식과 공동체 의식을 제고시키는 역할을 수행해야 하는 것이 시대적인 요구이다.

1999년부터 2001년까지 정부에서 추진하였던 읍면동 기능전환정책도 이러한 시대적 흐름에 적응하기 위하여 추진되었으며, 본 연구의 결과 일부 문제점이 있으나 특히 운영적 측면에서 점차 개선·보완이 된다면 보다 안정된 정책으로 정착하게 될 것이다. 그러나 읍면동 기능전환의 목적의 하나가 특히 주민에 대한 행정서비스의 제고에 있음에도 불구하고 쓰레기 처리 등 현장생활민원 지연, 시군구청까지 원거리 방문 등으로 오히려 주민에게 불편이 발생한 문제는 향후 정부에서 보다 세부적으로 정밀조사를 하여 근본적인 보완대책을 수립하여야 하며, 우선적으로 각종 생활민원기동처리

반 운영, 이동민원실 운영, 전산망 확충, 불법투기근절 캠페인 등 시민의식 고양 등을 통하여 읍면동 기능전환으로 인한 주민의 불편을 해소해야 할 것이다.

한편 정부에서는 본 연구에서 지적한 문제점 및 개선방안 그리고 관련학자들의 연구에서 지적된 문제 그리고 일선 기초자치단체 공무원들이 지적한 읍면동 기능전환정책에 대한 문제점을 수렴하여 이를 정책에 반영하도록 최선의 노력을 해야 할 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이 읍면동 기능전환정책은 추진된지 불과 5년에 불과하며 아직도 많은 문제점이 있는 것은 사실이다. 읍면동 기능전환정책에 대한 주요 불만집단은 일부 공무원과 지방의원들이다. 즉 일부 공무원들은 기본적으로 읍면동 기능전환정책이 1998년-1999년의 IMF 위기극복시 정부의 공무원 구조조정의 수단으로 추진되었다고 생각하고 있어 본 정책에 대해 부정적인 시각을 가지고 있다. 또한 본 정책의 시행에 따라 시군구 공무원은 과거 읍면동에서 수행하던 업무를 시군구청에서 수행하게 됨에 따른 불편·불만을 이야기하고 있으며, 반면 읍면동 공무원들은 읍면동 기능전환 후 제도적으로 사무와 인력이 시군구청으로 이관됨 되었으나 시군구청이 과거와 같은 관행에 의하여 읍면동에서 일부 이관된 업무를 수행할 것을 요구하고 있어 인력은 줄고 오히려 업무량이 증가하였다고 불만을 이야기하고 있다. 그러나 이는 현행 제도에 문제가 있어 나타나는 현상이 아니라 양 기관 공무원의 읍면동 기능전환정책에 대한 이해부족과 양 기관, 특히 시군구청에서 과거 관행에 따른 업무를 수행하고 있어 상대적으로 읍면동 공무원들의 불만이 크기 때문이다. 즉 제도적인 문제보다는 운영의 문제가 있는 것이다.

한편 지방의원들은 읍면동 기능전환으로 설치·운영되고 있는 주민자치센터의 주민자치위원을 지역내의 잠재적인 정치적 경쟁자로 생각하고 있다.

이러한 경향은 도시지역보다 농촌지역이 특히 심하다. 따라서 일부 공무원이나 지방의원들은 기본적으로 읍면동 기능전환에 대해 긍정적인 평가를 하고 있지 않으며 이들의 의견이 주로 언론을 통하여 보도됨으로 인하여 전반적으로 읍면동 기능전환정책을 부정적으로 묘사하고 있는 것이다.

반면 주민들은 읍면동사무소내에 주민자치센터의 설치로 아직 미흡한 부분은 있으나 주민자치위원회를 통한 주민의견의 정책반영, 주민 및 시민단체의 회의장소 제공 등을 통하여 과거보다 지역의 주민자치기능이 활성화되고 있다고 생각하고 있으며, 문화·여가시설의 설치 등으로 읍면동사무소의 주민에 대한 복지 및 서비스기능이 강화되었다고 평가하고 있다.

국가의 정책은 항상 미래를 향해 추진되어야 하며 현실에 안주할 경우 국가 및 지역사회의 발전은 물론이고 주민의 삶의 질의 향상을 기대할 수가 없다. 읍면동 기능전환정책은 지방자치시대를 맞이하여 일제시대 이후 주로 주민통제 및 행정지도 수단으로 운영되어 왔던 읍면동의 기능을 주민참여를 통한 주민자치의 장 및 지역공동체의 구심점으로 정착시키기 위하여 정부에서 추진한 정책이다. 현재 일부 문제가 존재하고 혹자는 행정계층 축소문제와 관련하여 정치적으로 도를 폐지하기 어렵기 때문에 읍면동의 폐지를 논의하는 과정에서 이에 대한 절충안으로 읍면동의 기능전환정책이 추진된 것이 아니냐는 의혹을 제기하고 있으나, 읍면동 기능전환정책은 지방자치시대에 주민의 복지·민원업무는 읍면동에서 처리하고, 교통·통신의 발달로 인하여 광역적·종합적인 성격을 띤 업무는 시군구청에서 처리하는 것이 효율적일 것이라는 판단에 의해 추진된 것이다.

그러나 본 정책을 급하게 추진하는 과정에서 제도적인 장치의 미비, 불충분한 의견수렴 및 시행착오로 인해 일부 문제점이 제기되고 있으나 점차적인 개선이 뒤따른다면 읍면동 기능전환정책은 지방자치의 한 축인 주민자치 발전을 위해 추진된 정책으로 평가를 받게 될 것이다.

따라서 거시적으로 볼 때, 읍면동정책은, 행정적인 기능은 점차 축소시키고 지역의 주민자치기능을 강화시키는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 경상북도 연구단, “읍면동사무소의 주민자치센터화 방안에 관한 연구”, 1998.
- 고창군, 군의 읍면기능전환 연구과제, 1998. 6.
- 군포시, 동사무소 기능전환 추진상황, 2000.
- _____, 동사무소 이관사무 현황, 1999.
- 김안제, 지역개발과 지방자치행정, 대명출판사, 1988.
- 박기관, “자치단체장의 리더쉽과 공무원의 직무만족 및 행정성과에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 박사학위 논문, 1999.
- 법제연구소, 지방자치법, 1999.
- 성동구, 동기능전환 백서, 2001. 1.
- 음성군 주민자치과, 읍면 기능전환추진계획, 2002. 6.
- 이환범, “읍면동 기초행정조직의 역할쇄신과 기능재정비, 한국지방자치학회보, 1999. 9
- 지방행정연구소(사), 읍면동을 주민자치센터로 기능전환 세미나, 1998. 6.
- 최병일, “지역사회 활성화를 위한 읍·면·동 행정의 기능전환에 관한 연구”, 지역사회개발연구, 2002. 6.
- 포천군, 읍면동 기능전환 토의자료, 1009. 5.
- 한국지방행정연구원, 읍면동 기능전환 방안, 1998. 9.
- _____, 읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구, 1999. 10.
- 행정자치부, 읍면동사무소 사무처리실태, 1998. 9.
- _____, 2단계 읍면(동) 기능전환 추진지침, 2001. 6.
- _____, “읍면동 기능전환 추진상황 보고”, 2003. 1.

_____, 동기능전환 확대시행 지침, 2000. 3.

_____, 행정구역 및 인구현황, 2003. 2.

【Abstract】

Assessing the Transformation of Eup, Myeon, Dong Functions and Related Policy Recommendations

For a long time the eup·myeon·dong have carried out comprehensive administrative functions as the center of living administration, close to the residents, under the centralized government. However, there is a need for change due to decreased functions brought about by the industrial development and the rise of the information-oriented society.

The initial arguments concerning the transformation in the functions of *eup·myeon·dong* included a plan to abolish the *eup·myeon·dong* offices and replace them with citizen autonomy centers, which would mean a reduction of administrative tiers from three to two tiers. However, only a partial transformation took place because of opposition from the officials and some people and because of the problems which could arise with the abolition of the *eup·myeon·dong* offices. Specifically, some work and personnel from the *eup·myeon·dong* offices were transferred to higher level offices, namely, *si·gun·gu*, and the surplus space from the transfer were to be utilized as facilities for local residents.

Under these policies, the government carried out the transformation of functions in urban areas from 1999 to 2000 as the first stage. This was followed by the next stage of transformations which were carried out in rural areas from 2000 to 2001.

The results of this transformation of functions can be broadly identified as the following: One effect was on the strength of administrative functions, namely, increased administrative efficiency driven by quick public services and prevention of overlapping services from transferring some of the work and personnel from the *eup · myeon · dong* offices to higher level offices (*si · gun · gu*). The other is in a stronger role as a center for forming local communities. That is to say, the surplus space from the *eup · myeon · dong* offices created by the transfer of functions could be used as citizen autonomy centers and as other cultural and welfare facilities for the residents. This study focuses on the former aspect and examines the performance according to the transfer of administrative functions. This study goes on to identify the problems and provides some recommendations to resolve these problems.

To conduct this research efficiently, survey sheets and questionnaires were prepared for each evaluation item and also surveys of reality and attitude were conducted on the public officials and citizens in the region observed in this study.

The aim of this study is to evaluate the suitability of the purpose and the process in transforming the functions. To evaluate the suitability of the purpose, this study first establishes the evaluation items and then measures the performance of the functions transformed, based on how much administrative efficiency and public services for citizens increased.

To evaluate efficiency, this study compared the speed of the work process before and after the transformation. As for the public services for citizens, a survey on the opinion of public officials and citizens was conducted after the transformation of functions. Finally, to evaluate the process of the transformation, problems generated during and after the transformation were reviewed.

【부 록】

I-1. 조 사 표

안녕하십니까?

한국지방행정연구원에서는 2003년 기본과제로「읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안」에 관한 연구를 수행하고 있습니다.

읍면동사무소의 기능전환은 교통·통신의 발달, 주민의 문화·복지 수요의 증대 등 환경변화에 따라 읍면동사무소의 사무중 주민에게 꼭 필요한 사무는 계속 남겨 수행하되 일부 사무는 시·군·구청으로 이관하여 수행하는 것입니다.

본 연구에서는 1차적으로 시군구청의 읍면동기능전환 담당공무원을 대상으로 읍면동 기능전환에 관한 조사표조사를 실시하여 의견을 수렴하였습니다. 다시 2차로 읍면동사무소에 근무하는 담당공무원을 대상으로 읍면동 기능전환에 관한 현황과 문제점을 조사하고 있습니다.

답변에 일부 어려운 점이 있으나 ‘읍면동 기능전환정책의 정확한 평가와 개선방안’을 마련하는데 귀하의 도움이 필요합니다.

바쁘시더라도 우리 나라의 지방자치 발전과 읍면동 기능전환정책의 문제점 개선을 위하여 성실한 답변 부탁드립니다.

감사합니다.

2003. 7

한국지방행정연구원 원장

다음은 읍면동 기능전환후 행정의 효율성을 측정하고자 하는 내용입니다.

1. 읍면동 기능전환으로 본청으로 이관된 사무중 다시 협조·지시사무로 읍(면·동)으로 되돌아오는 사무에 대하여 ○ 표를 하여 주십시오(혹은 귀 자치단체에서 기존에 읍면동에서 본청(시군구청)으로 이관된 사무분장표가 있으면 그 표 위에 협조·지시로 다시 내려오는 사무를 체크하여 보내 주십시오)

본청으로 이관된 사무(명)	다시 협조·지시로 되돌아오는 사무(○표)

2. 읍면동 기능전환 후 업무처리과정이 어느 정도 빠르게 처리되고 있는가를 조사하는 내용입니다. 귀 읍(면·동)사무소에서 사무처리과정(단계)이 변화된 사무가 있다면 처리과정 및 시간변화 상태를 기입하여 주십시오.

사무명	사무처리단계		처리시간 증감여부		
	기능전환 전	기능전환 후	증대	단축	변화 없음
예)적십자회비모금(구)	고지서출력(적십자사)→동별고지서배부(구)→통별분류(동)→회원전달(통장 또는 동공무원)	고지서출력(적십자사)→각 통별 고지서배부(구)→회원전달(통장)		○ (약10시간)	
예)방역소독(군)	계획수립(군)→읍면통보→계획수립→방역소독	계획수립(군)→읍면협조→방역소독		○ (약 1일)	

3. 읍면동 기능전환의 도입배경중 하나는 행정의 효율성을 위하여 중복행정(사무)을 없애는 것입니다. 귀 자치단체에서 **읍면동 기능전환 전·후의 중복사무의 업무처리 실태를 표시**하여 주십시오(중복사무 : 법적으로 단일사무이나 처리과정에서 처리기관이 다른 사무)

중복사무명	기능전환 전	기능전환 후(○표 표시)	
		행자부 지침대로 통일하여 처리함	기능전환전과 큰 차이가 없음
예) 건축	허가 : 시군구청 사후관리 : 읍면동	○	

4. 읍면동 기능전환의 도입배경중 하나는 행정의 효율성을 위하여 경유사무를 없애는 것입니다. 귀 읍(면·동)에서의 **기능전환 전·후의 경유사무의 업무처리 실태를 표시**하여 주십시오(경유사무 : 기능전환 전 법적으로 시군구청 사무이나 읍면동장 확인을 요구한 사무)

이관된 경유사무	기능전환 전	기능전환 후(○표 표시)	
		시(군·구청에서 처리(읍·면·동장 확인이 없어짐)	기능전환전과 차이가 없음
예)건축물대장명실	읍면동장 확인 필요	○	

다음은 읍면동 기능전환후 행정서비스 향상정도를 측정하는 내용입니다.
질문에 대한 답변과 자료를 부탁드립니다.

5. 읍면동 기능전환 전·후의 민원인 불만접수 처리 실적

구 분	불만 접수처리 실적
기능전환 전 (년도)	- 총 (건) - 이관된 사무관련(건)
기능전환 후 (년도)	- 총 (건) - 이관된 사무관련(건)
2002년	- 총 (건) - 이관된 사무관련(건)

6. 읍면동 기능전환 전·후 유기한 민원처리 기한 준수율은?

구 분	유기한 민원 준수율(%)
기능전환전 (년)	
기능전환후 (년)	
2002년	

7. 귀 자치단체의 읍면동 기능전환 시기는 ?

(년 월 ~ 년 월)

행정자치부에서는 읍면동 기능전환과 관련하여 존치 및 이관사무에 관한 지침을 각 자치단체에 보냈습니다. 이에 따라 각 자치단체에서는 자율조정권에 의하여 지역실정에 맞게 존치 및 이관사무를 결정하여 운영하고 있습니다.

8. 귀하가 생각하시기에 귀 자치단체의 외형적인 존치·이관사무표의 내용과 실질적으로 본청(시군구청)으로 이관되어 운영하고 있는 사무에 차이가 있다면 그 내용을 다음 표에 기입하여 보내 주십시오(혹 귀 자치단체에서 기존에 작성된 존치·이관사무표가 있으면 그 표위에 체크하여 보내 주시기 바랍니다)

행정부 지침상의 존치· 이관 사무	귀 자치단체의 존치·이 관사무(명목상)	<u>실질적으로 본청으로 이관되어 운영되고 있는 사무</u>

9. 귀 읍(면·동)사무소의 읍면동 기능전환 전·후의 1년 예산상태를 기입하여 주시고 예산변화(예산절감)가 있었다면 그 이유를 기입하여 주십시오

구 분	예산(세출기준, 단위 : 천원)
기능전환 전(년)	
기능전환 후(년)	
2002년	

※ 예산변화 이유를 적어 주십시오

10. 읍면동 기능전환(사무·인력)과 관련하여 문제점 및 발전방안이 있으면 제시하여 주시기 바랍니다.

※자료 협조 사항

성심껏 답변하여 주셔서 감사합니다.

협조자료

- ① 귀 읍(면·동)사무소의 기능전환 전·후의 기구표
- ② 귀 읍(면·동)사무소의 기능전환 전·후의 인력변화
 - 인력이 줄었을 경우 감소한 부서명(담당별)과 인력을 함께 적어 주시기 바랍니다.
- ③ 귀 읍(면·동)사무소의 기능전환 전·후의 사무변화
 - 사무가 줄었을 경우 감소한 부서명(담당별)과 사무내용을 적어 주시기 바랍니다.

II-2. 조 사 표

1. 읍면동 기능전환으로 본청으로 이관된 사무중 다시 협조·지시사무로 읍(면·동)으로 되돌아오는 사무에 대하여 ○ 표를 하여 주십시오

본청으로 이관된 사무(명)	다시 협조지시로 되돌아오는 사무(○표)	본청이관 실과(명)

※ 혹 귀 자치단체에서 기존에 읍면동에서 본청으로 이관된 이관사무분장표가 있으면 그 표 위에 협조지시로 다시 내려오는 사무를 체크하여 보내 주십시오

2. 읍면동 기능전환후 사무처리과정(단계)이 변화된 사무가 있다면 처리과정 및 시간변화 상태를 적어 주십시오.

사 무 명	사 무 처 리 단 계		처리시간증감여부		
	기능전환 전	기능전환 후	증대	감소	변화 없음
예)적십자회비 모금(구)	고지서출력(적십자사)→동별고지서배부(구)→통별분류(동)→회원전달(통장 또는 동공무원)	고지서출력(적십자사)→각 통별고지서배부(구)→회원전달(통장)		○	
예)방역소독(군)	계획수립(군)→읍면통보→계획수립→방역소독	계획수립(군)→읍면협조→방역소독		○	

3. 읍면동 기능전환의 도입배경중 하나는 행정의 효율성을 위하여 중복행정(사무)을 통일하는 것입니다. 귀 자치단체에서 읍면동 기능전환 전·후의 중복사무의 업무처리 실태를 표시하여 주십시오

중복사무 : 법적으로 단일사무이나 처리과정에서 처리기관이 다른 사무			
중복사무명	기능전환 전	기능전환 후(○표 표시)	
		행자부 지침대로 통일하여 처리함	기능전환전과 큰 차이가 없음
예) 건축	허가 : 시군구청 사후관리 : 읍면동	○	

4. 경유사무의 처리실태 조사

경유사무 : 법적으로 시군구청 사무이나 읍면동사무소를 경유하는 사무

경유사무명	기능전환 전	기능전환 후(○표 표시)	
		시(군·구)청에서 처리	기능전환전과 별 차이가 없음
예) 건축물대장명 실	읍면동장 확인	○	

II. 설 문 서

1. 공무원

안녕하십니까?

한국지방행정연구원에서는 2003년 기본과제로「읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안」에 관한 연구를 수행하고 있습니다.

읍면동사무소의 기능전환은 교통·통신의 발달, 주민의 문화·복지 수요의 증대 등 환경변화에 따라 읍면동사무소의 사무중 주민에게 꼭 필요한 사무는 계속 남겨 수행하되 일부 사무는 시·군·구청으로 이관하여 수행하는 것입니다.

한편 사무소의 여유 시설·공간에는 주민자치센터를 설치하여 주민을 위한 문화·복지·편익시설 등으로 활용하는 새로운 개념의 읍면동사무소를 만드는 시책입니다.

본 연구는 그 동안 추진되었던 읍면동 기능전환정책중 주민자치센터기능은 제외하고, 사무와 인력 그리고 예산부문을 중심으로 성과를 측정한 후 문제점을 보완하여 향후 발전방안을 제시하고자하는데 목적이 있습니다.

바쁘시더라도 지방자치발전을 위하여 성실한 답변 부탁드립니다.

감사합니다.

2003. 4

한국지방행정연구원 원장

‘읍면동 기능전환’과 관련하여 귀하의 고견을 듣고자 합니다. 귀하의 생각과 일치하는 곳에 체크(V 표)하여 주시기 바랍니다.

1. 귀하께서는 읍·면·동사무소 기능전환의 효과에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 긍정적이다
- ② 대체로 긍정적이다
- ③ 기능전환전과 차이가 없다
- ④ 대체로 부정적이다
- ⑤ 매우 부정적이다

1-1. 긍정적인 면

1-2. 부정적인 면

2. 읍면동사무소의 기능전환으로 가장 좋아졌다고 생각되는 것은 무엇입니까?

- ① 주민에 대한 서비스기능 향상
- ② 지방행정 구조(조직)의 간소화로 생산성 제고
- ③ 행정수행체제 개선(중복행정, 협조지시사무 방지)
- ④ 주민의 자치의식 향상으로 지방자치발전 기여
- ⑤ 좋아진 것이 별로 없음

3. 읍면동사무소의 기능전환으로 본청(시군구청)행정의 효율성이 증대되었다고 생각되는 분야는?

- ① 지방세분야 ② 건설·건축분야 ③ 교통행정분야
- ④ 청소·환경분야 ⑤ 보건·복지(문화) 분야 ⑥ 산업·경제 분야

4. 읍면동사무소의 기능전환으로 본청(시군구청) 행정수행에 가장 큰 어려움을 겪는 업무는 어느 분야입니까?

- ① 지방세분야 ② 건설·건축분야 ③ 교통행정분야
- ④ 청소·환경분야 ⑤ 보건·복지(문화)분야 ⑥ 산업·경제 분야

9. 읍면동 기능전환으로 일부 읍면동사무소사무가 시군구청으로 이관되면서 행정자치부에서는 그동안 수행하던 중복사무를 시군구청에서 처리하라고 지침을 보냈습니다. 귀하께서는 읍면동사무소 기능전환이전과 이후를 비교할 때 중복사무처리에 어떠한 변화가 있었다고 생각하십니까?

※ 중복사무 : 단일사무이나 처리과정에서 처리기관이 다른 사무를 말함
 예) 건축사무 : 허가 → 시군구청
 사후관리 → 읍면동

- ① 모두 사라졌다 ② 일부 사라졌다 ③ 기능전환전과 변함없다
 ④ 일부 증가하였다 ⑤ 크게 증가하였다

10. 읍면동 기능전환으로 일부 읍면동사무가 시군구청으로 이관되면서 행정자치부에서는 그동안 수행하던 경유사무 또는 협조지시사무를 시군구청에서 처리하라는 지침을 보냈습니다. 귀하께서는 읍면동 기능전환이전과 이후를 비교할 때 경유사무 또는 협조·지시사무처리에 어떠한 변화가 있었다고 생각하십니까?

※ 경유사무 : 시군구청 사무이나 읍면동사무소를 경유하는 사무(강제성이 내포되어 있음) 예) : 건축물 대장명실 → 읍면동장 확인 필요
 ※ 협조지시사무 : 시군구청사무이나 편의에 의하여 읍면동사무소에 협조요청하는 사무(경유사무에 비하여 상대적으로 강제성이 약함) 예) : 경노동 난방관리 → 읍면동에서 난방비용을 거두어 시군구청에 전달

- ① 모두 사라졌다 ② 일부 사라졌다 ③ 기능전환전과 변함없다
 ④ 오히려 일부 증가하였다 ⑤ 오히려 크게 증가하였다

11. 본청으로 이관되었으나 본청에서 다시 지시·협조사무를 이유로 읍면동 사무소로 가장 많이 되돌아오는 사무는? (중요한 순서대로 3개만 적어 주십시오)
- ①
②
③
12. 귀하께서는 읍면동 기능전환후 지방행정구조가 어떻게 변화되었다고 보십니까?
- ① 크게 간소화되었다 ② 약간 간소화되었다 ③ 변함이 없다
④ 약간 복잡하게 되었다 ⑤ 크게 복잡하게 되었다
13. 귀하께서는 읍면동 기능전환후 공무원의 주민친절도가 어떻게 변화되었다고 보십니까?
- ① 크게 향상되었다 ② 약간 향상되었다 ③ 변함이 없다
④ 약간 나빠졌다 ⑤ 크게 나빠졌다 ⑥ 모르겠다
14. 읍면동사무소의 기능전환으로 읍면동사무소의 사무와 인력이 일부 본청으로 이관되었습니다. 귀하께서는 읍면동사무소 공무원 1인당 업무량이 기능전환전과 비교하여 어떻게 변화되었다고 생각하십니까?
- ① 업무량이 크게 늘어났다 ② 업무량이 약간 늘어났다
③ 별 차이가 없다 ④ 업무량이 약간 줄었다 ⑤ 업무량이 크게 줄었다

15. 읍면동사무소의 기능전환으로 본청(시군구청)으로 이관된 사무중 다시 읍면동사무소로 이관되어야 할 단위사무명을 필요한 순서대로 두 개만 기입하시고 그 이유를 설명하여 주십시오

사무명 (단위사무)	이 유

16. 읍면동사무소의 기능전환으로 본청(시군구청)으로 전보된 인력중 다시 읍면동사무소로 보강되어야 할 인력수와 업무분야를 한 개만 기입하시고 그 이유를 설명하여 주십시오

사무명	인력	이 유

17. 읍면동사무소의 기능전환 배경중 하나는 주민 서비스기능의 강화입니다. 귀하께서는 읍면동사무소 기능전환으로 어느 정도 주민서비스기능이 어떻게 변화하였다고 생각하십니까?

- ① 크게 향상되었다 ② 약간 향상되었다 ③ 변한 것이 없다
 ④ 약간 악화되었다 ⑤ 크게 악화되었다

18. 읍면동사무소 기능전환으로 서비스기능이 가장 향상된 분야(업무)는?

19. 읍면동사무소 기능전환으로 서비스기능이 가장 나빠진 분야(업무)는?

20. 읍면동사무소의 기능전환으로 가장 취약해진 기능은?

- ① 주민여론수렴 기능 약화
- ② 조사·확인·지도·단속 등 현장업무의 부실
- ③ 재난재해에 대한 신속한 대처능력 저하
- ④ 주민관리체계의 미흡
- ⑤ 주민에 대한 행정서비스 기능 약화

21. 읍면동사무소의 기능전환으로 가장 긍정적으로 변화된 것은 무엇입니까?

- ① 공무원의 민원인 및 주민에 대한 행정서비스가 향상되었다
- ② 읍면동사무소의 사무량 및 인력의 축소로 행정의 효율성이 증대되었다
- ③ 지역주민의 읍면동사무소 또는 공무원에 대한 위화감이 약화되었다
- ④ 읍면동사무소가 지역사회 주민자치의 중심이 되고 있다
- ⑤ 기타()

22. 주민들은 읍면동사무소의 기능전환에 대해 어떠한 반응을 보이고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 불만스러워 한다
- ② 약간 불만스러워 한다
- ③ 별다른 반응이 없다
- ④ 약간 만족해 한다
- ⑤ 매우 만족해 한다

23. 읍면동사무소의 기능전환에 따라 일부 민원의 처리기관이 달라진 것(읍면동사무소 →시군구 본청)에 대해 주민들은 어떠한 반응을 보이고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 불편해 한다
- ② 약간 불편해 한다
- ③ 별로 차이가 없다
- ④ 약간 편리하게 생각한다
- ⑤ 매우 편리하게 생각한다

24. 읍면동사무소의 기능전환으로 읍면동사무소의 근무여건이 어떻게 변화하였습니까?

- ① 크게 좋아졌다
- ② 약간 좋아졌다
- ③ 별로 달라지지 않았다
- ④ 약간 나빠졌다
- ⑤ 매우 나빠졌다

25. 읍면동사무소의 기능전환으로 주민편의 및 행정수행체제가 어떻게 변화하였다고 생각하십니까?

- ① 주민편의도 증대되었고 행정수행체제도 개선되었다
- ② 주민편의는 증대되었지만 행정수행체제는 어려워졌다
- ③ 주민편의는 떨어졌으나 행정수행체제는 개선되었다
- ④ 주민편의도 떨어졌고 행정수행체제도 어려워졌다

■ 귀하에 대한 질문입니다. 해당되는 곳에 √표로 표기해 주시기 바랍니다

26. 귀하의 성별은?

- ① 남 ② 여

27. 귀하의 근무기관은?

- ① 시·군·구청 ② 읍면동사무소

28. 귀하의 직급은?

- ① 5급 이상 ② 6급 ③ 7급 ④ 8급 이하

29. 귀하의 근무경력은?

- ① 5년 미만 ② 5년~10년 미만
- ③ 10년~20년 미만 ④ 20년 이상

30. 귀하의 연령은?

- ① 30세 이하 ② 31~40세 ③ 41~50세 ④ 51세 이상

응답해 주셔서 감사합니다.

2. 주민

안녕하십니까?

한국지방행정연구원에서는 2003년 기본과제로 「읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안」에 관한 연구를 수행하고 있습니다.

「읍면동의 기능전환」은 교통·통신의 발달, 주민의 문화·복지 수요의 증대 등 환경변화에 따라 읍면동사무소의 사무중 주민에게 꼭 필요한 사무는 계속 남겨 수행하되 일부 사무는 시·군·구청으로 이관하여 수행하는 것입니다. 한편 사무소의 여유 시설·공간에는 주민자치센터를 설치하여 주민을 위한 문화·복지·편익시설 등으로 활용하는 새로운 개념의 읍면동사무소를 만드는 시책입니다.

본 연구는 그 동안 추진되었던 읍면동 기능전환정책중 주민자치센터기능은 제외하고, 사무와 인력 그리고 예산부문을 중심으로 성과를 측정한 후 문제점을 보완하여 향후 발전방안을 제시하고자하는데 목적이 있습니다.

바쁘시더라도 지방자치발전을 위하여 성실한 답변 부탁드립니다.

감사합니다.

2003. 4

한국지방행정연구원장

「읍(면·동)사무소 기능전환」에 따라 그전에 읍(면·동)사무소에서 처리하던 일부 민원업무가 본청(시·군·구청)에서 처리하고 있습니다. 이와 관련하여 귀하의 고견을 듣고자 하오니 귀하의 생각과 일치하는 곳에 체크(√표)하여 주시기 바랍니다.

동에서 거주하시는 분은 동사무소, 읍에서 거주하시는 분은 읍사무소, 면에서 거주하시는 분은 면사무소를 생각하시면서 체크하여 주십시오.

1. 귀하께서는 귀하가 거주하고 있는 지역의 읍(면·동)사무소의 기능전환이 이루어진 것을 알고 계십니까?

- ① 알고 있다 ② 모른다

2. 귀하께서는 ‘읍·면·동사무소 기능전환’의 효과에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 긍정적이다
- ② 대체로 긍정적이다
- ③ 기능전환전과 차이가 없다
- ④ 대체로 부정적이다
- ⑤ 매우 부정적이다

3. 읍면동사무소의 기능전환’ 배경중 하나는 주민 서비스기능의 강화입니다. 귀하께서는 읍면동사무소 기능전환으로 주민서비스기능이 어떻게 변화하였다고 생각하십니까?

- ① 크게 향상되었다 ② 약간 향상되었다 ③ 변한 것이 없다
- ④ 약간 악화되었다 ⑤ 크게 악화되었다

3-1. ‘읍면동사무소 기능전환’으로 읍(면·동사무소)의 서비스기능이 가장 향상된 분야는?

3-2. ‘읍면동사무소 기능전환’으로 읍(면·동사무소)의 서비스기능이 가장 나빠진 분야는?

4. 주변 주민들은 읍(면·동)사무소의 기능전환에 대해 어떠한 반응을 보이고 있다고 생각하십니까?
- ① 매우 만족해 한다
 - ② 약간 만족해 한다
 - ③ 별로 느낌이 없다
 - ④ 약간 불만스러워 한다
 - ⑤ 매우 불만스러워 한다
5. 귀하께서는 읍면동사무소의 기능전환에 따라 일부 민원사무의 처리기관이 달라진 것(읍·면·동사무소 →시·군·구 본청)에 대해 어떻게 생각하십니까?
- ① 매우 불편하다
 - ② 약간 불편하다
 - ③ 별로 차이가 없다
 - ④ 약간 편리하다
 - ⑤ 매우 편리하다
6. 읍(면·동)사무소의 기능전환으로 기능전환전과 비교하여 읍(면·동)사무소의 분위기(환경)가 어떻게 변화하였습니까?
- ① 매우 좋아졌다
 - ② 약간 좋아졌다
 - ③ 별로 달라지지 않았다
 - ④ 약간 나빠졌다
 - ⑤ 매우 나빠졌다
7. 읍(면·동)사무소 공무원의 친절도는 읍(면·동)사무소 기능전과 비교하여 어떻게 변화하였습니까?
- ① 매우 친절해졌다
 - ② 약간 친절해졌다
 - ③ 전과 변함이 없다
 - ④ 오히려 약간 불친절해졌다
 - ⑤ 오히려 매우 불친절해졌다

8. 귀하께서는 읍(면·동)사무소 기능전환전, 읍(면·동)사무소에서 처리하던 업무를 기능전환후 본청(시·군·구청)에 가서 처리하신 적이 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

8-1. 위의 7번에서 “①번 있다”에 응답하신 경우, 민원업무 처리시간이 읍(면·동)사무소에서 하던 것과 비교하여 어떠하였습니까?

- ① 매우 빨리 처리하였다 ② 약간 빨리 처리하였다
- ③ 전과 별 차이가 없었다 ④ 약간 늦게 처리하였다
- ⑤ 매우 늦게 처리 하였다

■ 귀하에 대한 질문입니다. 해당되는 곳에 √표로 표기해 주시기 바랍니다

9. 귀하의 성별은?

- ① 남 ② 여

10. 귀하의 직업은?

- ① 농업 ② 자영업 ③ 공무원 ④ 회사원
- ⑤ 주부 ⑥ 학생 ⑦ 기타()

11. 귀하의 연령은?

- ① 20세 이하 ② 21~ 30세 ③ 31~40세 ④ 41 ~ 50세
- ⑤ 51~ 60세 ⑥ 61세 이상

응답해 주셔서 감사합니다.

읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안

발행일 : 2003년 12월 31일

발행인 : 김 홍 래

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정 DB 센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드.컴

Tel. 02)2275-8125

E-mail: hprint@empal.com

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-255-7 93350

