

일반구 및 대동제 등 하부행정기관에 대한 제도개선연구

연구진

김필두 (한국지방행정연구원 연구위원)

최인수 (한국지방행정연구원 연구위원)

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 지방자치가 본격적으로 실시되면서 정부는 지역중심, 주민중심의 다양한 정책들을 계획하고 추진하고 있음
 - 시군구와 읍면동 중심의 주민생활지원서비스 전달체계 구축
 - 읍면동 중심의 주민자치형 공공서비스 전달체계 구축
 - 읍면동 중심의 커뮤니티 케어 시스템 구축
- 변화하는 지방행정환경에 효율적으로 대응할 수 있도록 정부는 하부행정기관인 일반시와 읍면동 행정체제의 개편을 통해 행정의 효율성과 대응성을 제고하는 것이 필요함
 - 일반적으로 행정구역은 국가의 정치·행정적 목적에 따라 구획되며, 주민의 편의에 따라 자연발생적으로 형성되는 생활권과 차이가 있음
 - 행정구역과 생활권이 괴리되는 것은 공공서비스의 공급측면에서 다양한 문제점을 야기시켜 행정의 비효율성을 증대시키므로, 주민생활권과 행정관할권을 조화시키는 것이 필요함

□ 연구의 목적

- 현행 하부행정기관의 운영실태에 대한 분석을 통한 시사점 제시
 - 일반구, 책임읍면동, 일반읍면동 등의 운영 실태에 대한 비교 분석
- 일반구와 읍면동의 기능개편 방향의 제시
 - 일반구, 책임읍면동, 일반읍면동 등의 운영 실태와 주민의 만족도 조사 분석을 통하여 시사점을 도출함

- 행정의 효율성 측면과 주민 편의 측면에서 행정계층인 일반구의 폐지 가능성을 제시함
- 읍면동 복지 허브화, 커뮤니티 케어, 주민자치형 공공서비스 추진 등을 위한 공간인 읍면동의 기능 확대에 따라 기존 읍면동을 광역동으로 확대개편하는 정책방향의 모색

2. 주요 연구내용 및 정책제언

□ 주요 연구내용

- 행정여건의 변화에 지방자치단체의 대응방안 모색
 - 정부운영 패러다임은 전통행정에서 생산성과 고객지향성이 중심된 신공공관리로 전환 후, 최근 공개·참여·협업이 중시되는 후 신공공관리(post-NPM)로 전환됨
 - 행정의 효율성 확보가 행정서비스 공급체계 개편의 주요 이슈이며, 이는 적은 세금으로 업무를 수행하여 더 많은 성과를 창출할 것, 기관축소 등을 의미함
 - 행정이슈의 변화에 대한 적응적 정책의 추진과 공공서비스 전달체계의 문제점을 해결해야 함
- 현 읍면동 주민센터의 기능배분 상의 문제점을 개선하기 위하여 광역동 체제로 전환이 필요함
 - 이를 위하여 주민 중심적 행정기능을 강화하고, 행정서비스를 효율화 하여야 함
 - 광역동 단위로 배치된 정원에 대한 조정이 필요함
 - 하부행정기관의 인력재배분이 긴요하며, 행정효율성을 제고하기 위해서는 최소의 인력투입으로 최대의 공공서비스 공급을 수행할 수 있는 인력의 배치가 반드시 필요함
 - 광역동 단위로 공공서비스 공급의 기본단위를 설정하더라도, 단위 구역에서 기존의 읍·면·동에 배치된 인력 총량보다 광역동 체제에서 배치된 하부행

- 정기관 인력의 총량은 반드시 작아야 함
- 광역동 설치로 행정서비스의 책임성 강화와 효율화를 위하여 주민 중심의 주민밀착형 원스톱(One - Stop) 행정서비스 제공을 위해서는 광역동으로의 기능 확대가 필요함
 - 광역동장의 기능과 역할을 강화하여 기존사무(책임동, 일반동)와 시(市) 사무의 일부 그리고 지역(마을)의 특화된 사무를 수행하는 광역동의 설치가 중요함
 - 광역동 설치와 함께 폐지되는 일반동 주민센터 청사는 주민과 시민에게 환원하여 지역의 이해와 요구에 부합하는 지역특화공간으로 활용함
 - 시·동(광역동)으로 이루어지는 정부의 하부행정기관의 개편은 복지·건강 서비스 강화라는 읍·면·동 기능 강화 정책에 부합하고 지역주민(마을)공동체 기반을 강화하여, 주민 중심적인 행정서비스 공급을 강화하는 것이 필요함
- 주민이 직접 지역의 일을 해결하는 주민자치 기능을 활성화하여야 함
- 주민자치를 활성화하기 위해서는 주민자치를 주도하는 대표적인 주민협의체인 주민자치(위원)회에 자치입법권, 자치조직권, 자치사업권, 자치재정권 등의 권한을 부여함
 - 대표적인 주민협의체인 주민자치(위원)회를 중심으로 다양한 단체들이 협력 네트워크를 구축하고 단체의 활동들이 중복되지 않도록 각각의 단체들이 차별화되는 비전과 미션을 설정함
- 지역특성을 반영하여 읍면동별로 차별화된 기능배분이 필요함
- 주거중심구역, 상업중심구역, 공업/농업중심구역 등으로 지역특성을 구분하고, 각 특성에 맞게 기능을 강화하여야 함
 - 하부행정기관으로서 공통기능은 사회복지기능, 주민자치 및 공동체활성화, 생활안전 기능을 모든 읍면동에 공통적으로 배분하여야 함
- 주거중심지역 하부행정기관 조직 재설계방안
- 주거중심 하부행정기관의 핵심기능은 사회복지, 주민자치 및 공동체, 생활안전, 주민편의시설, 교육 및 문화기능, 도시재생 기능 등임

- 주거중심지역의 하부행정기관은 인근의 2~3개 읍·동을 하나의 행정구역으로 통합하여 기능별 전문성을 갖춘 과급(5급 과장)의 기구를 설치함

○ 상업중심지역 하부행정기관 조직 재설계방안

- 상업중심 하부행정기관의 핵심기능은 사회복지기능, 지역경제활성화 기능, 생활안전기능, 생활민원 기능 등임
- 상업중심지역의 하부행정기관은 기능별 전문성을 갖춘 과급(5급과장)의 기구를 설치함

○ 공업/농업 중심지역 하부행정기관 조직 재설계방안

- 공업/농업 중심 하부행정기관의 핵심기능은 사회복지기능, 지역경제활성화 기능, 생활안전기능, 기업민원해결기능, 농업지원기능 등임
- 공업/농업 중심지역의 하부행정기관은 기능별 전문성을 갖춘 과급(5급 과장)의 기구를 설치함

○ 현장민원실의 설치 운영

- 통합후 폐지하는 하부행정기관의 청사에 현장민원실 설치·운영
- 폐지 동 간 거리가 반경 1km 이내인 경우에는 1개로 통합하되 주민 의견을 들어서 광역동장이 탄력적으로 설치·운영
- 현장민원실에 무인민원발급기 설치
- 제증명 발급사무(등초본, 인감발급 등), 단순 복지상담사무 등을 수행

□ 정책제언

○ 책임읍면동으로의 기능이관에 따른 본청 조직의 기능 재배분 및 조직 재구조화가 필요함

- 책임읍면동제의 시행은 조직총량차원에서 기초자치단체의 국단위(4급)조직이 증가하는 것이므로, 기존의 국단위 조직을 유지해야 하는 특별한 사유가 없는 한, 본청 조직에 대한 개편이 필요함
- 실·국기구로서 충분한 업무량이 도출되지 않는 경우, 실·국을 통합하여 운

- 영하되, 기능특성 상 유사성이 없는 경우, 실·국을 유지하는 것을 원칙으로
본청조직에 대한 개편이 추진되어야 함
- 본청조직에 대한 재구조화는 팀단위 수준에서의 기능 재배분과 기능이관에
따른 인력재배치를 근거로 과단위 조직, 국단위 조직으로 순차적으로 추진
하는 것이 바람직함
 - 책임읍면동제의 시행으로 하부행정기관으로 이관되는 기능이 상대적으로
많은 사회복지부서, 보건소의 경우, 중점적인 조직개편이 요구됨
- 직속기관, 즉 보건소 기능 재배분과 조직 재구조화가 필요함
- 보건소의 경우, 보건소 기능 중 의약무 기능 등 전문성을 요구하는 기능을
중심으로 기능을 재배분해야 함
 - 인구규모 50만 이상 대도시에서 일반구별로 각각 보건소를 설치·운영하는
경우에는 보건소를 통합하는 것이 바람직함
- 주민자치회의 설치·운영체계는 주민자치회의 규모를 확대하거나, 또는 주
민자치회 연합회 형식으로 운영하는 것이 필요함
- 주민자치(위원)회는 읍·면·동 단위로 설치·운영되고 있는 바, 책임읍면동제
의 적용에 따른 주민자치(위원)회의 개편은 필연적임
 - 책임읍면동을 구성하는 읍·면·동의 주민자치위원회를 통합하여 하나의 주
민자치(위원)회로 구성하여 운영할 수 있음
 - 책임읍면동을 구성하는 읍·면·동의 주민자치위원회를 현재와 같이 운영하되,
책임읍면동 범위에서 주민자치연합회를 구성하여 운영하는 대안도 제시함
- 지방의회 의선거구 조정이 필요함
- 지역별 인구규모의 격차가 심각한 경우를 제외하고는 읍·면·동의 경계와
기초의원 선거구의 경계가 대부분 일치하므로 읍·면·동의 경계가 변화하는
경우, 지방의회 선거구 조정이 필연적으로 요구됨
 - 현재의 경우, 2개동 내외를 하나의 선거구로 하고, 선거구 마다 한사람의 기
초의원을 선출하는 것이 필요함

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	5
제2절 연구의 범위 및 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	7
3. 연구의 체계	8
제2장 하부행정기관의 이론적 논의	9
제1절 하부행정기관의 개요	11
1. 공공서비스 전달체계	11
2. 일선관료제	15
3. 서비스 전달체계 개편의 성과평가	19
제2절 하부행정기관 체계개편 성과평가 체계	23
1. 주민만족	23
2. 직무만족	26
3. 사회적 지지	30
제3장 현황분석	33
제1절 하부행정기관 운영현황	35
1. 하부행정기관	35
2. 읍·면·동의 지위와 성격	38
3. 하부행정기관의 문제점	45



제2절 하부행정기관 개편사례: 책임읍면동제	48
1. 책임읍면동제	48
2. 책임읍면동제 추진사례	56
제4장 실증분석	69
제1절 조사설계	71
1. 연구모형 설계	71
2. 연구방법 설계	72
3. 분석설계	76
제2절 하부행정기관 운영의 실태분석결과	78
1. 표본의 특성	78
2. 만족도 분석결과	93
제3절 하부행정기관 운영의 유형에 따른 차이 분석	100
1. 주민의 행정서비스 만족 차이	100
2. 공무원의 직무만족 차이	104
제5장 하부행정기관 모형설계	109
제1절 기본방향	111
1. 행정의 효율성 제고	111
2. 하부행정기관의 행정체계 개편방향	116
3. 행정체계 개편의 기대효과	118
제2절 하부행정기관 기능 재정립	120
1. 기능배분	120



2. 기능배분 방안	123
제3절 대안설계	132
1. 하부행정기관 구역설정	132
2. 하부행정기관 조직설계	134
제6장 종합 및 정책건의	139
제1절 연구의 종합	141
1. 하부행정기관	141
2. 하부행정기관 개혁	145
3. 행정서비스에 대한 주민만족	148
4. 공무원 직무만족	150
제2절 하부행정기관의 개편 방향	152
1. 하부행정기관 기능배분	152
2. 하부행정기관 기구설계	154
제3절 하부행정기관 체제개편 절차	156
1. 단계적 접근	156
2. 후속조치	161
【참고문헌】	165

표 차례

한국지방행정연구원

<표 3-1> 법정동과 행정동의 비교	43
<표 3-2> 부천시 책임동(행정복지센터) 사무	61
<표 4-1> 행정서비스에 대한 확신성 측정질문	72
<표 4-2> 행정서비스에 대한 신뢰성 측정질문	73
<표 4-3> 행정서비스에 대한 대응성 측정질문	73
<표 4-4> 행정서비스에 대한 공감성 측정질문	73
<표 4-5> 행정서비스에 대한 전반적인 만족도 측정질문	74
<표 4-6> 공무원의 전반적인 직무만족 측정질문	74
<표 4-7> 직무만족의 내재적 요인에 대한 측정질문 ..	75
<표 4-8> 직무만족의 외재적 요인에 대한 측정질문 ..	75
<표 4-9> 표본의 특성: 주민	88
<표 4-10> 표본의 특성: 공무원	91
<표 4-11> 행정서비스 만족도 분석결과	96
<표 4-12> 하부행정기관 유형에 따른 주민만족도 차이분석	103
<표 4-13> 공무원 직무만족의 하부행정기관 유형차이에 대한 분석결과	105
<표 4-14> 하부행정기관 유형에 따른 공무원 직무만족 차이분석	106
<표 5-1> 하부행정기관 자치기능 재배분 (예시: 사회복지분야)	124
<표 5-2> 하부행정기관 기능 재배분(예시)	127
<표 5-3> 하부행정기관에서 수행이 가능한 기능	130
<표 5-4> 지역유형별 하부행정기관의 핵심기능	135



그림 차례

[그림 1-1] 하부행정기관의 구조	4
[그림 1-2] 연구추진체계	8
[그림 3-1] 하부행정기관의 정책변화	41
[그림 3-2] 하부행정기관의 개념도	44
[그림 2-3] 대응동 모형	50
[그림 2-4] 행정면 모형	51
[그림 3-5] 책임읍면동제 모델	54
[그림 3-6] 부천시 책임동(행정복지센터)의 조직기구의 구성(3과)	60
[그림 3-7] 부천시 책임동(행정복지센터)의 조직기구의 구성(2과)	60
[그림 4-1] 지역별 응답분포: 주민	78
[그림 4-2] 성별 응답분포: 주민	79
[그림 4-3] 지역별-성별 응답분포: 주민	79
[그림 4-4] 연령별 응답분포: 주민	80
[그림 4-5] 지역별-연령별 응답분포: 주민	81
[그림 4-6] 직업별 응답분포	81
[그림 4-7] 지역별-직업별 응답분포: 주민	82
[그림 4-8] 지역별 응답분포: 공무원	83
[그림 4-9] 성별 응답분포: 공무원	83
[그림 4-10] 지역별-성별 응답분포: 공무원	84
[그림 4-11] 거주지특성별 응답분포: 공무원	84
[그림 4-12] 지역별-거주지특성별 응답분포: 공무원	85
[그림 4-13] 연령별 응답분포: 공무원	86
[그림 4-14] 지역별-연령별 응답분포: 공무원	86
[그림 4-15] 직급별 응답분포분포	87
[그림 4-16] 지역별-직급별 응답분포	88

[그림 5-1] 주거중심지역 하부행정기관 기구설계 136

[그림 5-2] 상업중심지역 하부행정기관 기구설계 136

[그림 5-3] 공업/농업중심지역 하부행정기관 기구설계 .. 137





제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

KRILA

제1장

서론

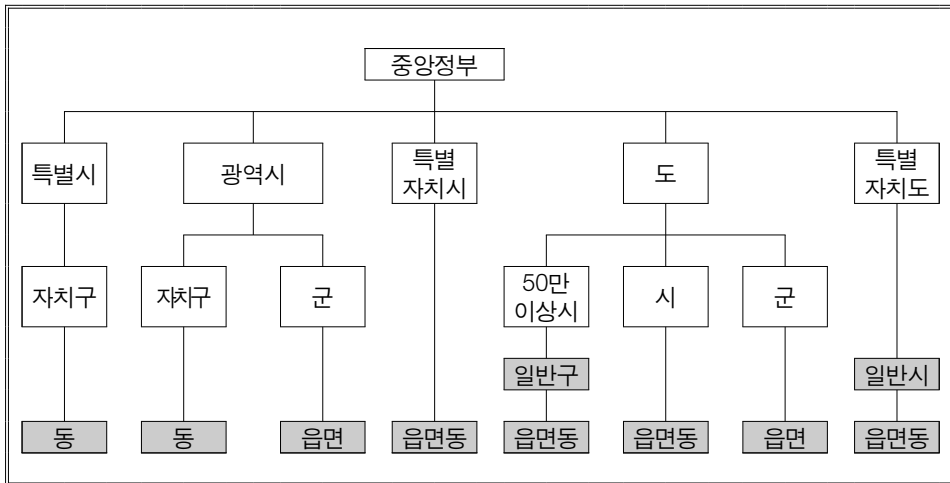
제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

- 지방자치단체의 하부행정기관으로서 읍·면·동 주민센터는 행정서비스 공급 체계의 최일선에서 주민과 밀착된 서비스를 제공함
 - 중앙정부와 지방자치단체는 하부행정기관을 통하여 지역의 특성을 반영한 맞춤형 행정서비스, 찾아가는 행정서비스 등의 제공에 노력함
 - 이에 따라, 지방자치단체의 하부행정기관인 자치구가 아닌 구(이하 ‘일반구’)와 읍·면·동의 기능과 역할의 중요성이 부각되고 있음
- 1990년대 중반 이후 지방자치의 본격적인 부활 이후, 지역중심·주민중심의 공공서비스 공급을 위한 다양한 정책대안이 제시됨
 - 시·군·구와 읍·면·동 중심의 주민생활지원서비스 전달체계구축
 - 시·군·구와 읍·면·동 중심의 희망복지전달체계구축
 - 읍·면·동 복지허브화
 - 읍·면·동 중심의 주민자치형 공공서비스 전달체계 구축
 - 읍·면·동 중심의 커뮤니티 케어(community care) 시스템 구축
- 이상에서 제시한 다양한 정책대안은 하부행정기관인 일반구와 읍·면·동 행정 체계 개편을 통해 변화하는 지방행정환경에 효율적으로 대응할 수 있도록 하는 것을 목적으로 행정의 효율성과 대응성의 제고의 필요성이 강조됨

- 일반적으로, 행정구역은 국가의 정치적·행정적 목적에 따라 구획되며, 주민의 편의에 따라 자연발생적으로 형성되는 생활권과 차이가 있음
- 행정구역과 생활권이 괴리되는 것은 공공서비스의 공급적 측면에서 다양한 문제점의 원인이 되며, 결과적으로, 행정의 비효율성을 증대시킴
- 이에 따라, 주민생활권과 행정관할권을 조화시키는 것이 요구되며, 지금까지 중앙정부(행정안전부)는 도농복합형태의 시·군통합, 책임읍면동제, 대동제 등의 다양한 정책을 추진함
 - 단, 중앙정부(행정안전부)가 지속적으로 추진해온 하부행정기관의 개편시책들은 정권의 변동에 따라서 체계적이고 일관성 있게 정리되지 못하고 있음
- 하부행정기관 개편에 관한 체계성, 일관성의 결핍은 일선공무원과 주민들에게 혼란을 줄 우려가 있으므로, 하부행정기관의 개편을 위한 일반적인 방향성을 제시할 필요가 있음

[그림 1-1] 하부행정기관의 구조



2. 연구의 목적

- 현행 하부행정기관(일반구, 책임 읍·면·동, 일반 읍·면·동)의 운영실태에 대한 분석을 통한 시사점 제시
 - 현행 지방자치단체 하부행정기관은 50만명 이상 기초자치단체의 일반구(행정구)와 시·군·구 산하의 읍·면·동 등임
 - 인구규모 50만명 이상의 기초자치단체의 경우, 일반구가 설치되어 있는 시와 일반구가 설치되어 있지 않은 시가 각각 존재함
 - 읍·면·동의 경우, 책임읍면동제를 실시하는 지역과 실시하지 않는 지역이 각각 존재함

- 일반구와 읍·면·동의 기능개편 방향 제시
 - 일반구, 책임 읍·면·동, 일반 읍·면·동 등의 운영실태와 주민의 만족도 조사분석을 통해 시사점을 도출함
 - 읍·면·동 복지허브화, 커뮤니티 케어, 주민자치형 공공서비스 추진 등을 위한 공간인 읍·면·동의 기능 확대에 따라 기존 읍·면·동을 광역동으로 확대 개편하는 정책방향을 모색함
 - 행정의 효율성 측면과 주민 편의 측면에서 행정계층인 일반구의 폐지 가능성을 제시함

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

가. 시간적범위

기준시점 2018년

- 2018년을 기준점으로 설정
- 하부행정기관의 변화과정을 조사·분석하기 위하여 책임 읍·면·동제를 실시한 2015년 이후를 연구범위에 포함

나. 내용적 범위

법·제도 분석

- 지방자치단체 하부행정기관인 일반구와 읍·면·동 체제의 법·제도분석
- 지방자치시대의 지방행정환경변화에 따른 하부행정기관의 기능과 역할변화 분석

행정체계 분석

- 지방행정의 효율성 측면에서 현행 일반구와 읍·면·동 체제의 적정성 분석
- 지방행정의 민주성과 주민 편의성 측면에서 현행 일반구와 읍·면·동 체제의 적정성 분석

개편방향 제시

- 새로운 지방자치환경 변화에 적합한 하부행정기관 개편의 방향 제시

2. 연구의 방법

가. 문헌연구

법령·정책 분석

- 정부의 하부행정기관 관련 법령과 정책분석
 - 주민생활지원서비스, 희망복지지원단, 책임읍면동제, 읍면동 복지허브화, 찾아가는 동 주민센터, 주민자치형 공공서비스 추진, 읍면동 중심 커뮤니티케어 등

선행연구

- 하부행정기관 관련 이론 및 선행연구 검토
 - 관련 학술 및 연구 논문

나. 실증조사

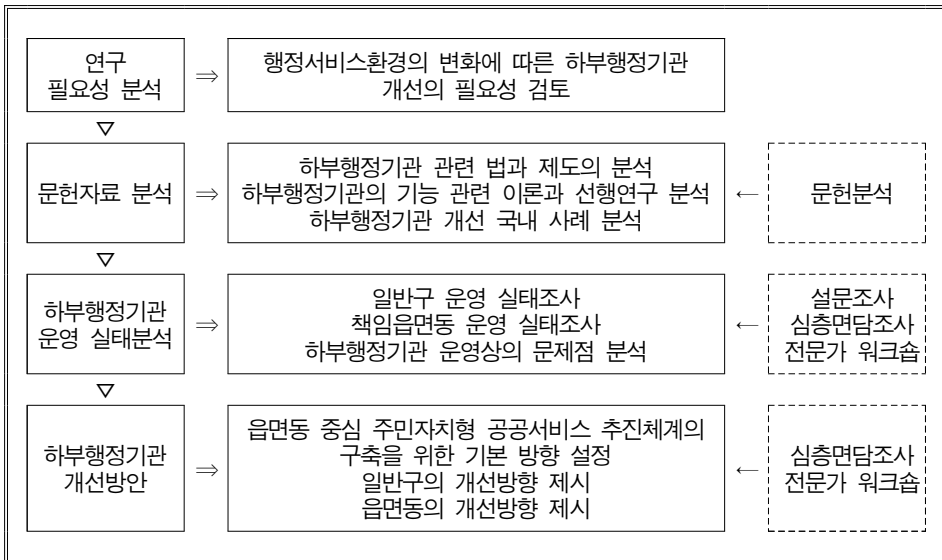
설문 조사

- 조사기간: 2018년 11월 26일 ~ 2018년 12월 10일
- 조사대상: 주민 및 일선 공무원
- 조사지역:
 - 인구규모 50만 이상 시 중 책임읍면동제 실시지역: 남양주시
 - 인구규모 50만 이상 시 중 일반구 미설치 지역: 김해시
 - 인구규모 50만 이상 시 중 일반구 설치 지역: 포항시

3. 연구의 체계

- 연구내용의 논리적 구성 및 적정분석방법의 활용
 - 전체 연구내용의 논리적 구성과 각 연구분야 별 적절한 연구방법을 활용

[그림 1-2] 연구추진체계





제 2 장

하부행정기관의 이론적 논의

제1절 하부행정기관의 개요

제2절 하부행정기관 체계개편 성과평가 체계

KRILA

제 2 장

하부행정기관의 이론적 논의

제1절 하부행정기관의 개요

1. 공공서비스 전달체계

가. 공공서비스의 개요

□ 공공서비스의 정의

- 일반적으로, 국민의 기초적인 필요를 충족한다는 관점에서의 공익실현 목적을 갖는 공공부문의 활동으로 정의됨
 - 공공서비스의 제공은 국가와 지방자치단체가 자의적으로 선택하거나, 시혜적 입장에서의 활동이 아니라 국가와 지방자치단체의 의무임
- 공공서비스에 대한 정의는 다양하며, 일반적으로, 공공서비스는 국가 혹은 지방자치단체가 공급하는 상품 또는 서비스로 사용됨
 - Duguit(1921: 강지은 재인용)은 사회적 상호작용의 실현과 발전에 불가결하고 통치권의 개입이 없는 완전하게 실현될 수 없다고 판단되어, 통치자가 반드시 제공·규정·통제해야 하는 모든 종류의 활동으로 규정함
 - Jèze(1921: 강지은 재인용)은 특정국가의 정부가, 특정시기에, 충족시켜야 할 필요가 있다고 판단하는 서비스임

□ 공공서비스의 성격

- 공공서비스는 공익을 구현하기 위한 공적활동으로, 행정적 공공서비스와 상업적 공공서비스로 구분됨
 - 양자 모두 공익을 위한 공적활동이라는 점에서는 차이가 없으나, 서비스 공급 대상(수요자), 자원조성방식, 서비스 공급수단 등을 기준으로 구분됨

- 예를들어, 도로·철도 등 사회기반시설의 건설 및 관리는 단순고권행정작용으로 공법상의 행정주체에 의해 공급되어야 하는 공공서비스이나, 언제나 국가가 독점적으로 공급하는 것은 아니며, 사법인에 의해 공급되기도 함
- 공공서비스는 공공재로서 공공기관을 통해 비영리 목적으로 공급되는 재화와 서비스를 의미함
 - 공공서비스는 일반적으로 불경합성과 비배제성의 속성을 가짐
 - 대표적으로 사회복지 서비스의 경우, 시장실패의 상황에서 주민편익을 강조하여 정책적으로 외부효과를 시장에 투입하는 공공서비스임
 - 이와 같이, 공공서비스는 정부의 활동이며, 정부가 제공하므로써 공공재의 성격을 가지고, 정부가 서비스의 생산을 결정하고 대상을 선정하는 측면에서 정치적 성격을 가짐
- 공공서비스는 정부가 책임지고 공급하는 서비스이며, 공공이 이용할 수 있도록 제공되는 서비스임
 - 송건섭(2004: 528)은 지방자치단체의 공공서비스는 지방자치단체가 지역주민의 욕구를 충족시키기 위해 자치단체 안에서 재화와 용역을 제공하는 것으로 정의함
 - 이재필·이시경(2009:3)은 정부활동의 일종으로 정부 또는 행정기관이 국민이나 주민의 욕구와 필요 또는 삶의 질 향상을 위해 직접적 또는 간접적으로 제공하는 유형·무형의 용역으로 정의함
- 공공서비스의 의의
 - 공공서비스는 정부의 활동임
 - Jones(1981)은 어떠한 서비스의 목표를 달성하거나 문제해결을 위한 정부의 노력을 공공서비스로 정의함
 - Roth(1987)은 정부가 책임지고 공급하는 서비스로 공공서비스를 정의하고, 공공의 재화를 공공이 이용할 수 있도록 제공되는 서비스로 공공서비스를 설명함

- 김연동(2009)는 공동체가 필요로 하는 것들을 생산과 공급하도록 하는 정치적 과정으로
- 공공서비스의 공급은 정부의 존재이유임
 - 문신용·윤기찬(2008)은 공공의 욕구충족을 목표로 정부가 사회에 재화와 서비스를 공급하는 종합적인 활동으로 공공서비스를 정의하여 공급주체가 정부인 서비스와 공급주체가 민간인 서비스를 구분함
 - 김성홍(2006)은 정부가 책임지고 공급하는 서비스로 영리적인 서비스로 제공되는 민간의 서비스와 다른 특성, 즉 공공의 이익을 추구하는 것이 있다고 함

나. 공공서비스의 전달체계

- 공공서비스의 생산과 공급에 대한 전반적인 체계로서 서비스 전달체계
 - 공공서비스 전달체계는 공공부문이 제공하는 서비스의 생산과 공급에 대한 전반적인 체계임
 - 오수진(2011)은 공공서비스의 생산과 공급에 대한 전반적인 체계로 설명함
 - 사회복지서비스 전달체계에 관한 정의 측면에서 다양한 연구자들이 공급자와 수요자 간의 연결 체계로서 공공서비스 전달체계를 설명함
 - 심영미·최경구(2010: 245)는 공급자 중심에서 정부의 사회복지 서비스가 복지부로부터 시·도, 기초자치단체, 읍·면·동을 거쳐 지역민으로 연결되는 체계로 설명함
 - Gilbert & Terrell(1988: 143)은 수요자와 공급자를 연계하기 위한 조직적 배열(organizational arrangement)로 설명함
 - Gilbert & Specht(1986: 31)는 사회복지서비스 전달체계를 사회복지 서비스의 수요자와 공급자를 연결시켜 주는 조직적 장치로 설명함
 - Friedlander & Apte(1980)은 사회복지전달체계는 일련의 망(network)으로, 공적이거나 사적인 사회복지 기관의 서비스가 전달되는 체계로 정의함

□ 공공서비스 전달체계 구축의 원칙

- 다양한 연구자에 의해 공공서비스 전달체계 구축의 원칙이 제시됨
 - Friedlander & Apte(1980)은 사회복지서비스 전달체계의 구성원칙으로, 공평성, 접근가능성, 적절성, 연속성, 포괄성을 제시함
 - Gilbert & Specht(1986)는 적절성, 전문성, 포괄성, 지속성, 통합성, 평등성, 책임성, 접근용이성을 제시함
 - 서재호(2008)은 구성원칙과 운영원칙으로 구분하여 구성원칙으로는 통합성, 접근용이성, 적절성, 전문성을 제시하고, 운영원칙으로 책임성, 계속성, 평등성 등을 제시함
 - 하미승과 이정순(2011)은 행정적측면과 서비스제공측면으로 구분하여 행정적측면에서 전문성, 통합성, 접근용이성, 기능분담의 체계성, 그리고 참여성을 제시하였으며, 서비스 제공측면에서 책임성, 평등성, 적절성, 포괄성, 지속성, 전문성 등을 제시함
- 공공서비스 전달체계의 구축은 계속성의 원칙, 평등성의 원칙, 적응성의 원칙 등 공공서비스 공급원칙에 기반함
 - 계속성의 원칙은 공공서비스가 중단없이 계속 공급되어야 한다는 원칙임
 - 평등성의 원칙은 공공서비스에의 접근과 이용에서의 차별금지를 의미함
 - 적응성의 원칙은 일반이익을 수행하기 위한 공공서비스는 이용자의 요구와 필요의 변화에 따라 변화하고 개선되어야 한다는 원칙임
- 특히, 적응성의 원칙은 공공서비스 전달체계가 행정환경의 변화, 수요자의 욕구변화, 서비스 공급의 필요변화 등에 따라 변화하는 근거가 됨
 - 행정환경의 변화와 기술의 변화 등을 조합하여 공익을 실현할 수 있는 방향으로 서비스 공급체계는 다양한 환경에 적응할 수 있도록 변화하여야 하는 것을 의미함

2. 일선관료제

가. 일선관료제 개요

□ 일선관료제의 의의

- Lipsky(1980)은 정책집행단위에서 정책의 다양한 과정의 중요성을 강조
 - 정부가 제시한 이념과 실체가 정책의 집행과정에서 구현됨을 강조
 - Lipsky(1980: 13-25)는 일선관료들이 상대적으로 높은 수준의 재량(discretion)과 상대적 자율성을 가지고 있기 때문에 정책을 단순히 집행하는 데서 그치지 않고 현장에서 정책형성(policy making)까지 하는 것으로 주장함
- 일선관료는 직무를 수행하는데 있어 시민과 직접적인 접촉을 통해 업무를 수행하며, 직무의 수행에 대한 상당한 수준의 재량권을 보유함
 - 정부 및 조직의 상단의 의사결정에 따라 정책을 충실히 실행하는 일선관료를 단순한 정책과정의 말단으로 인식하기보다는 정책의 주된 행위자로 인식
 - 일선관료는 문서를 처리하는 것보다 시민과의 대면과정에서 이루어지는 사람에 대한 것을 처리하는 것을 핵심임무로 인식함
 - 일선관료의 업무가 시민과의 상호작용에 대해 즉각성(immediacy)이 있고, 사람들의 삶에 지대한 영향을 미치는 것(Lipsky, 1980:4-12)으로 인해 그 중요성이 강조된다.
 - 결과적으로, 일선관료는 현장에서 직무와 관련한 결정을 수행하며, 그 결정은 개인적인 측면에 초점이 맞추어지므로, 일선관료는 시민과 국가사이에서 중재자 또는 조정자로서의 역할을 수행하는 것임

□ 일선관료제의 직무상 특성(Lipsky, 1980; 유훈, 2007)

- 일선관료제 이론의 핵심은 일선관료의 재량권 행사에 따라 결정됨
 - Davis(1969)는 재량이 해당 관료에게 주어진 권한의 유효한 한계 내에서 작위 또는 부작위로 가능한 대안 중 어느 하나를 선택할 자유(free to make

choice)를 갖는 것으로 정의함

- 재량은 관료가 가지는 선택의 자유를 의미하며, 재량행위는 이것이 행동화 된 것이며, 재량권은 재량행위를 할 수 있는 권한임(Davis, 1969)
 - 일선관료는 다른 조직의 조직구성원과 다르게, 행정서비스 대상에 대한 대응과정에서 그 성격과 양, 그리고 질을 결정하는 요인으로서의 재량권이 행사됨(Lipsky, 1980)
 - 다만, 일선관료가 법률·규칙 등의 조직규범에 구속되지 않는 것은 아니며, 상위법령과 상위조직의 지휘의 범위 내에서 재량권을 행사함
 - 그럼에도 불구하고, 모든 법령 및 규칙 등이 모든 업무상황에서 그대로 적용할 수 없으며, 시민의 요구에 대해 인간관계의 측면에서 접근해야 할 경우가 존재하며, 이 경우에 신축적인 대응을 위해 재량권이 행사됨
- 서비스 대상인 국민 개인이나, 집단과 많은 시간을 접촉함
 - 민원, 상담, 복지 등과 관련된 업무를 수행하는 과정에서 다른 종류의 업무를 수행에 한계가 있음
 - 시민과의 상호작용이 일선관료의 직무임
 - 시민의 요청과 이에 대응하는 과정 자체가 일선관료의 핵심적인 직무임
 - 일선관료의 직무는 예측불가능한 특성이 강함
 - 시민과의 응대과정에서 어떠한 종류의 요구가 제시될 것인지 예측하기 어려우며, 업무수행에 어느 정도의 시간이 소요될지 추측하기 어려움

나. 일선관료의 직무수행 속성

일선관료의 직무환경

- 일선관료들의 직무환경은 일선관료의 집행활동에 영향을 미치며, 전문성과 재량권을 갖는 일선관료는 정책대상집단과의 연속되는 상호작용속에서 여러 가지 문제성 있는 업무환경 하에 놓여짐
- 일선관료의 대표적인 직무환경은 직무수행에 활용할 수 있는 자원이 항상

불충분하다는 것(inadequate resource)임

- 정책집행을 위한 예산·인력 등의 조직적 차원의 자원들과 의사결정을 위한 시간과 자원 등의 자원들은 항상 불충분하여, 일선관료들은 즉흥적이고 피상적인 정책집행을 수행함
- 일선관료의 직무환경은 물리적 위협, 심리적 불안, 관료적 권위에 대한 도전에 직면 등이 상존하는 환경임
- 일선관료의 직무환경은 업무성과에 대한 기대의 모호성과 모순(ambiguous and contradictory expectation)임
 - 일선관료는 시민들을 공평하게 대해야 한다는 이상적인 목표와 개별 집행현장의 상황에 따라 특별한 조치가 필요하다는 현실적인 요구 사이에서 모순된 기대가 형성되며, 일선관료는 하나를 선택하게 되므로 재량을 발휘할 여지가 커지게 됨

□ 일선관료의 직무환경 적응

- 전술한 바와 같은 일선관료의 직무환경에 일선관료는 의식적 또는 무의식적으로 직무수행을 위해 적응 매커니즘으로서 정형화의 방법을 사용함
 - 일선관료의 직무환경 즉 정책집행환경에서 장애가 발생하는 경우, 일반적으로, 관료는 단순화와 정형화를 적용함
 - 단순화는 복잡한 환경을 자신이 이해하고 통제할 수 있는 환경으로 구조화하여 인지하고, 절차나 요건 등의 임의적인 도구를 통해 직무를 간소화 함
 - 즉, 일선관료는 업무가 수행되는 방식을 규칙적이고 습관적으로 패턴화 함으로써 유사한 업무에 대해서 정형적으로 직무를 수행함
- 단순화와 정형화를 통해 업무를 수행하는 방법으로써 지름길, 단순화, 재정의 등의 방법을 적용함
 - 일반적으로, 일선관료는 불충분한 자원에 대처하기 위해 지름길(shortcut)을 선택함으로써 신속한 결정, 갈등의 회피, 심리적 불안해소 등을 추구함
 - 또, 물리적·신체적 위협에 대처하기 위해 잠재적 위험군을 사전에 정의하여

의사결정을 단순화 시킴

- 모호하고 모순된 기대에 대처하기 위해 역할기대를 재정의하며, 고객집단도 재정의 함

□ 탈규제와 권한위임으로서의 일선관료제

- 일반적인 정부혁신의 방향은 권한을 조직의 하위단위로 위임하는 추세임
- Peters(1996)은 1980년대 이후의 다양한 정부혁신을 모형화하여(탈규제적 모형: Deregulated Government), 일선관료에게로의 권한위임과 일선관료의 재량권확대의 효과성을 설명함
 - 관료제 및 관료가 규칙에 의해 지나치게 구속될 때 행동이 지연되고, 여러 분야에서 탄력성이 감소하게 되는 것으로 설명함
- Gronroos(1990)는 권한위임(empowerment)을 시민과 접점에 있는 일선관료에 재량권을 부여하는 의미를 내포하는 것으로 설명함
 - 일반적으로, 권한위임은 상위부서로부터의 공식적인 위임을 의미하나, 일선관료제에서는 실제의 업무처리과정에서 재량권을 충분히 부여하는 것을 의미함
- 이상과 같은 접근에서 일선관료제는 하위조직 또는 하위직급 공무원의 재량권을 확대함
 - 일선관료의 업무에 대한 결정권한과 책임을 부여함으로써 판단의 자율성을 확대함
 - 시민과의 상호작용으로부터 획득한 경험과 전문성을 정책의사결정에 활용하는데 용이함

3. 서비스 전달체계 개편의 성과평가

가. 성과평가¹⁾의 의의

성과평가는 정책의 유지·확대·축소·폐지의 기준이 됨

- 성과평가는 성과관리 중 하나의 과정²⁾으로서 성과가 창출되는 단계에 대한 점검과 결과를 평가하는 것임(임진휘, 2010)
 - 성과에 대한 일반적인 정의는 조직의 목표를 달성한 기여와 업무수행으로 달성된 결과를 의미함
 - 일반적으로, 평가는 조직 구성원들의 성과를 진단한 후 개선을 위한 대응을 제시하는 사후적 분석과 판단을 의미함(조희진·장용석, 2014)
- 성과평가는 정책의 효과를 확인하고, 향후의 집행방향에 대한 논의의 근거를 제고하는 정책집행과정으로서 의미가 있음
 - 성과평가를 통해 문제를 파악할 수 있도록 하거나, 또는 강점·약점 등을 파악할 수 있도록 함
 - 성과평가는 조직구성원의 수용성을 제고함으로써 조직구성원의 직무수행에 관한 동기를 부여함

성과평가는 하부행정기관 운영개선의 시사점을 제공함

- 하부행정기관의 현상 진단을 통해 하부행정기관 운영 개선방안을 제시함

- 1) 성과평가는 정부부처가 성과를 관리하는 것은 업무를 추진할 때 기관의 임무나 목표 등을 토대로 성과지표를 설정하고 그 집행 결과 및 결과를 관리하는 일종의 활동이며, 개인평가와 기관평가, 부서평가로 구분되고, 모든 평가는 기본법의 틀에서 자체적인 제도 및 규약으로 정하고 성과평가를 진행(안경섭·유홍립, 2011)하나, 본 연구에서는 성과평가의 패러다임변화를 고려하여 주관적평가, 수요자 중심의 평가에 초점을 두고자 함
- 2) 일반적으로 성과관리는 성과정보를 획득하기 위해 성과평가를 성과관리 과정으로서 반드시 수행해야하므로, 성과관리는 성과평가를 포함하는 개념이며, 성과평가는 성과관리를 위해 필요한 정보를 획득하는 데 초점을 두며, 성과관리는 성과평가를 통해 획득한 정보를 활용하여 성과를 효과적으로 개선하는 것에 초점을 둬م(Armstrong, 2000; English & Lindquist, 1998; Epstein, 1992)

- 성과평가의 결과는 하부행정기관 운영에 대한 조언을 제시할 수 있어야 하며, 주민의 기대수준에 대한 정보와 현재의 하부행정기관의 강점과 약점 등에 관한 정보를 제고하는 것이 긴요함
- 성과평가는 그 평가결과의 신뢰성과 타당성, 수용성이 확보되어야 함
 - 성과평가 결과의 신뢰성은 같은 대상을 평가할 경우, 평가결과가 동일한 정도 즉, 동일한 대상에 대해, 평가자, 평가도구, 평가시기 등에 따른 차이가 발생하지 않는 것을 의미함
 - 평가의 타당성은 “잘못된 측정도구로 인해 체계적인 오차가 발생”(유승현, 2010)하지 않는 것, 즉 평가도구가 평가목적에 부합하는 것임
 - 평가의 수용성은 평가대상자가 평가결과를 믿고 받아들이는 정도로, 평가결과가 설득력을 갖는 것을 의미함
 - 평가의 수용성은 평가결과의 필요성과 중요성에 대한 인식, 평가결과에 의한 행동변화 등을 포함함
- 결과적으로, 하부행정기관의 역할변화, 즉 공공서비스 전달체계 개편의 성과평가는 하부행정기관의 운영개선에 유용한 정보를 제공함

나. 성과평가의 방법

- 하부행정기관의 공공서비스 전달체계 개편에 따른 시스템의 품질평가 방법으로 공급자 중심의 평가와 수요자 중심의 평가가 각각 상이함
- 하부행정기관의 공공서비스 전달체계 개편에 관한 성과평가는 행정업무 수행결과에 대한 객관적 측면과 주관적 측면을 모두 고려해야 함
 - 공급자 중심의 평가는 측정 가능한 투입대비 산출을 강조하며, 수요자 중심의 평가는 투입에 따른 영향을 강조함
 - 하부행정기관 개편의 성과를 공공서비스 전달체계 개편의 직접적인 산출물로 한정하여 측정이 가능한 것만 측정할 것인가, 아니면, 욕구충족이나 가치실현에 미친 결과나 영향까지 측정할 것인가에 따라 성과에 대한 평가도 달라짐

- 일반적으로, 공급자 중심의 평가에서는 공공서비스 전달체계의 신뢰성과 타당성이 주요 기준으로 제시됨
 - 공공서비스 전달체계 개편의 효과는 공급자(중앙정부 또는 지방자치단체)가 공급하는 공공서비스의 이용률과 효율성 등 객관적인 측정으로 공급자 중심의 평가방법임
 - 일반적으로 행정서비스의 직접적인 산출물은 목표의 달성정도 즉 효과성으로 측정되며, 행정서비스 수요자의 평가를 반영하지 않음
 - 수요자 중심의 평가에서는 공공서비스 전달체계에 관한 이용자의 만족도가 주요 기준으로 제시됨
 - 수요자 중심의 패러다임에서는 서비스 이용자의 만족도 등과 같은 주관적 성과도 중요하게 고려되어야 함(이홍재·차용진, 2013: 24)
- 하부행정기관의 공공서비스 전달체계 개편에 관한 성과평가는 공공서비스에 관한 주민의 품질만족과 공무원의 직무만족으로 측정하는 것이 바람직함
- 전통적인 신공공관리 패러다임으로부터, 공공부문에서 조직구성원들의 목표달성의 결과를 측정하는 효율성을 강조함
 - 신공공관리 패러다임에서 성과평가는 조직구성원들의 업무수행에 따른 조직목표의 달성정도를 측정하여 인센티브를 제공함으로써, 궁극적으로, 조직구성원의 직무몰입 동기를 창출하는 데 활용됨
 - 공공부문의 조직구성원(공무원)에게 공공서비스 공급자로서 역할 수행의 동기를 부여함으로써 서비스 수요자의 만족도가 제고됨
 - 성과평가를 통해 동기를 부여받은 조직구성원이 조직목표를 달성하기 위해 직무에 몰입함에 따라 공공서비스 품질을 제고하며, 이는 곧, 주민의 공공서비스 만족도로 연계됨
 - 이에 따라, 공공서비스 전달체계 개편의 근본적인 목적이 주민에 대한 공공서비스의 품질을 제고하는데 있는 바, 서비스 공급자의 직무만족과 서비스 수요자의 품질만족으로 측정하는 것이 바람직함

- 하부행정기관 체계개편에 관한 성과평가는, 일반적인 성과평가와 다르게, 단순한 투입대비 산출을 측정하는 효율성보다, 정책 투입의 효과성을 측정하는 것이 바람직함
 - 정책투입은 하부행정기관에 대한 기능·인력 재배분 및 관할구역 재조정이며, 이에 따른 효과성은 측정가능한 경제적 효율성 지표뿐만 아니라, 공무원의 직무만족, 주민의 서비스 품질만족에 관한 측정이 긴요함
- 신공공관리론에서의 효율성평가에서 나아가, 신공공서비스론의 입장에서 행정가치의 달성에 대한 효과성평가로 하부행정기관 체계개편의 평가가 긴요함
- 하부행정기관에 의한 공공서비스 공급체계 개편의 성과로서 주민만족도는 행정서비스의 품질에 대한 만족으로 측정하는 것이 타당함
 - 하부행정기관에 의한 공공서비스 공급체계 개편의 성과로서 공급자 측면에서 공무원의 직무만족으로 측정하는 것이 타당함

제2절 하부행정기관 체계개편 성과평가 체계

1. 주민만족

가. 행정서비스 품질

□ 서비스 품질의 개념

- 서비스 품질은 객관적으로 또는 획일적으로 규명되는 개념이아니고, 서비스를 제공받은 고객이 인식하고 판단하는 주관적 평가임
 - 서비스 품질은 서비스를 제공받는 전과정에 대한 평가로서 주관적 평가임
 - 서비스 품질은 구체적인 서비스 속성이 아닌 추상성을 많이 보여주고 있어서 고객이 판단할 수 있는 주관적인 특징들의 배열이라고도 할 수 있음(우양호·김인, 2006: 154)
- 일반적으로 서비스품질은 고객이 기대한 서비스와 지각된 서비스 간의 차이로 정의됨(Gronroos, 1982; Lewis & Booms, 1983)
 - Parasuraman, Zeithaml & Berry(1985)는 고객들이 인지한 서비스 품질이란 서비스 공급기관이 제공해야 한다고 느끼는 고객의 기대와 공급기관간의 성과에 대해 고객들이 인지하는 지각의 차이로 정의함
 - Lewis & Booms(1983)은 “고객에게 제공된 서비스 수준이 고객의 기대와 얼마나 잘 일치되는 가를 측정하는 것으로 고객의 기대에 일치되도록 일관성 있게 서비스를 제공하는 것”으로 정의함
 - Gronroos(1982)는 “고객의 지각된 서비스(perceived service)와 기대된 서비스(expected service)를 비교·평가한 결과이며, 고객의 기대, 기술·기능적 특성, 이미지 등과 같은 변수들에 의해 영향을 받아 결정된다”고 정의함
 - Brady & Cronin(2001)은 서비스 품질은 다차원적이고 계층적인 속성을 가지며, 상호작용적 품질, 물리적 품질, 결과적 품질로 구분함
- 서비스 품질의 개념적 특성은 정의하기 어려우며, 비교에 의한 평가이고, 산출된 결과 뿐만 아니라 과정을 포함하며, 지각된 품질이라는 것임

□ 행정서비스 품질의 개념

- 행정서비스는 추상적이고 다차원적이며, 주관적이므로, 합의된 정의가 존재하지 않음
 - Parasuraman, Zeithaml & Berry(1985)의 연구에서는 서비스 품질의 구성요소를 유형성, 신뢰성, 반응성, 능력, 예절, 신용성, 안전성, 접근가능성, 고객의 이해, 의사소통 등으로 제시함
 - Albrecht & Zemke(1985)는 돌봄과 관심, 자발성, 문제해결, 회복 등으로 제시함
 - Gronroos(1990)은 상호작용 과정을 고려하여 기술적 품질(technical quality)과 기능적 품질(functional quality)로 구분하고 기술적 품질은 소비자와 공급자 상호작용의 결과로서 소비자의 지각을 의미함

나. 행정서비스 품질 측정

□ 행정서비스 품질의 측정

- 공공조직에서 성과측정은 서비스 공급의 모든 단계에서 전략과 계획이 얼마나 잘 충족되고 있는지에 대한 정보를 제공하기 위해 사용됨
 - 공공조직에서 성과측정은 관리체계이며, 다양하고 유리한 관점에서 조직 운영의 효과성을 평가하기 위한 균형있고, 조직적인 시도를 제공하는 계속과정임

□ Parasuraman, Zeithaml & Berry의 모형

- Parasuraman, Zeithaml & Berry(1985)는 서비스 품질의 평가에 서비스의 결과뿐만 아니라 서비스 전달과정을 함께 포함함
- 서비스 품질 측정모형으로 유형성, 신뢰성, 반응성, 능력, 예의, 신용성, 안전성, 의사소통, 접근성, 고객이해 등을 제시함
 - 유형성은 서비스 제공에 투입되는 건물, 장비, 직원의 복장 등을 의미함

- 신뢰성은 서비스 업무수행의 일관성과 약속의 이행·계산 및 기록의 정확성을 의미함
- 반응성은 서비스를 제공하는 직원의 자발성과 신속한응답 및 조치, 그리고 준비성을 의미함
- 능력은 서비스를 제공하는 데 필요한 자발성과 직원이나 기업의 풍부한 기술 및 지식에 기반한 준비성을 의미함
- 예의는 직원의 제반 예절과 고객에 대한 친밀감·존경·배려 등의 도덕심을 의미함
- 신용성은 서비스 공급기관(기업)의 신용 및 정직성, 평판, 명성 등을 의미함
- 안전성은 위험이나 의심으로부터의 안전을 의미함
- 의사소통은 서비스 정보를 전달하며, 서비스제공방법, 서비스에 소요되는 비용, 문제점의 처리방법설명 등에 관한 고객의 의견에 귀를 기울이는 것을 의미함
- 접근가능성은 직원과의 접촉용이성 및 서비스 시설의 편리한 위치, 편리한 영업시간, 대기시간, 혼잡성등을 의미함
- 고객의 이해는 고객의 요구를 이해하려는 노력, 즉 고객의 특별한 요구에 대한 이해, 개별적 관심, 단골고객의 인식 등을 의미함

□ SERVQUAL 모형

- Parasuraman, Zeithaml & Berry(1988)는 이전 연구의 평가지표에 대해 수정하여 대응성(responsiveness), 보증성(assurance), 유형성(tangibles), 공감성(empathy), 신뢰성(reliability) 등을 제시함
- 이 외에 능력, 예의 신용성, 안전성, 의사소통은 확신성, 즉 기업과 종업원의 능력, 예의 신용성, 안전성 및 이를 전달하는 능력으로 정의함
- SERVQUAL 모형은 공공서비스 품질평가 지표로서 활용될 때, 신뢰성, 유형성, 확신성, 공감성, 대응성 등의 지표를 포함함
- 신뢰성은 서비스 약속 시간 준수, 고객의 문제에 대해 최선을 다하는 것, 한

- 번에 적절한 서비스를 제공하는 것, 약속한 시간에 서비스를 제공하는 것, 실수없이 완벽한 서비스를 제공하는 것 등을 측정지표로 함
- 유형성은 현대적 시설, 설비의 외관, 직원들의 깔끔함, 서비스 관련 자료 등을 측정지표로 함
 - 확산성은 고객에게 확산을 주는 직원들의 행동, 고객에게 주는 거래의 안정성, 직원의 친절도, 고객의 어떤 문의에도 응대할 수 있는 직원의 능력 등을 측정지표로 함
 - 대응성은 서비스 제공시간의 준수, 직원들의 신속한 서비스 제공 자세, 고객의 요청에 응하는 정도 등을 측정 지표로 함
 - 공감성은 고객 개인에 대한 관심, 고객에게 편리하게 시간대를 조정하는 것, 고객에게 개인적인 관심을 보이려는 자세, 고객에게 최대한 이익을 보이려는 자세, 고객욕구에 대한 직원들의 이해 등을 측정지표로 함

2. 직무만족

가. 직무만족의 개요

직무만족의 개념

- 일반적으로, 직무만족은 조직구성원 개개인이 조직에서 담당하고 있는 직무를 수행하면서 인식하는 만족의 정도로 정의됨
- Locke(1976)은 직무에 대한 태도의 한 종류로 개인의 직무나 직무경험을 평가할 때 발생하게되는 유쾌하고 긍정적인 정서 형태, 즉 심리적 즐거움으로 직무만족을 정의함
- Hackman, Lawler, & Porter(1977)는 조직행동의 측면에서 본인이 받는 보상이 적당하다고 생각하는 수준을 초과하는 정도로 직무만족을 정의함
- Betty & Schnier(1981)는 과업, 직무, 작업여건, 동료관계 등의 다양한 측면에서 개인의 긍정적이거나, 부정적인 느낌의 정도로 정의함
- Newstrom & Davis(1993)는 현재 종사하고 있는 조직 내 직무역할에 대해

갖게 되는 개인의 정의적 성향으로 직무만족을 정의함

- Schermerhorn(2000)은 직무에 대해 긍정적 또는 부정적으로 느끼는 감정의 정도로 물리적 또는 사회적 상황에 대한 감정적 태도나 반응으로 정의함
 - Vecchio(2002)는 개인과 직무에 대한 기대의 상호작용에서 발생하는 개인의 감정적 경험, 즉 조직의 구성원이 직무경험을 통해 심리적으로 인식하는 긍정 혹은 부정적 감정상태로 직무만족을 정의함
- 최근의 직무만족에 대한 정의는 직무환경과 직무자체에 대해 조직구성원이 추구하는 신념, 가치, 욕구의 수준으로부터 나타나는 긍정적 감정상태로 정의됨
- 한성지(2016)는 한국교육학술정보원의 학술연구정보서비스 검색엔진을 통해 수집한 직무만족 관련 국내 학술논문을 하여, 직무만족의 개념을 직무환경과 직무자체에 대해 조직구성원이 추구하는 신념, 가치, 욕구의 수준으로부터 나타나는 긍정적 감정상태로 정의함
 - 이경영(2017)은 직무만족에 대해 조직구성원 자신의 직무에 대한 경험을 통해 느껴지는 감정상태로 정의함으로써 한성지(2016)의 연구 이후의 직무만족에 대한 정의가 크게 변화하지 않음을 나타냄

□ 직무만족 요인

- 직무만족은 요인별로 구분할 수 있으나, 요인의 구성은 다양하므로, 구체적인 내용에 대해서는 선택적인 결정이 필요하고(김원호 외 2015), 조직 환경에 따라 다양한 요인들이 영향을 미치게 됨
- Herzberg(1959)는 직무에 대한 만족요인과 불만족요인 등 2개의 범주로 구분하여, 만족 요인은 직무 내적 요인으로서, 성취감, 안정감, 책임감, 승진, 성장, 직무자체 등으로 제시하고, 불만족 요인을 직무 외적 외부환경과 관련된, 인간관계, 근무조건, 보수, 감독, 조직의 정책과 관리 등으로 제시함
 - Luthans(1985)는 직무자체, 근무조건, 승진기회, 집단의 성격, 동료 등으로 구분하여 제시함

- Jurgenson(1978)은 작업조건, 작업유형, 부가급여, 동료, 임금, 근무시간, 발전성, 자부심, 감독, 안전 등 10가지로 제시한 후, 개인적 요인에 따라 구성요인 별 우선순위가 변화하는 것으로 제시함
- 심수빈(2012)은 미네소타 직무만족설문지(MSQ)를 분석하여 내재적 요인과, 외재적 요인으로 구분하고, 내재적 요인으로 창의성, 독립성, 다양성, 권한, 안정, 책임, 능력활용, 성취활동, 사회적 봉사, 사회적 지위, 도덕적 가치 등을 제시하였으며, 외재적 요인으로 상사 등의 근로조건, 임금수준, 칭찬이나 격려, 승진, 관리방식, 직무능력, 회사의 정책실행방식 등을 제시함
- 이창원 등(2012)은 직무만족 요인을 급여, 근무조건, 승진가능성, 부서 내 상사와 동료, 조직의 방침과 절차 등의 외생적 요인과 개인의 욕구, 포부 등의 내생적 요인으로 구분함
- 최근의 직무만족에 관한 선행연구들은 직무만족 요인으로 내재적 요인과 외재적 요인을 구분하고 있음
 - 김호원·오성욱·이재춘(2015)에 따르면, Gruneberg(1979)가 직무만족을 내재적 요인과 외재적 요인으로 구분함
 - 김경(2016)은 직무만족에 대한 대부분의 연구에서 직무만족에 영향을 미치는 요인을 내재적 요인과 외재적 요인으로 구분하였음을 확인함
 - 임대환(2016)은 한국교육학술정보원의 학술연구정보서비스를 통해 수집한 직무만족 요인에 관한 연구논문 16편을 분석하여 그중 13편의 연구에서 직무만족 요인을 내재적 요인과 외재적 요인으로 구분하여 측정하고 있음을 확인함

□ 직무만족의 내재적 요인

- 내재적 요인은 직무수행 또는 조직내에서의 전반적인 생활에서 발생하는 구성원의 감정이나, 심리적 요인으로 비금전적 성격을 갖는 요인임
 - 이홍재(2012)는 내재적 요인에 대해 성공적인 직무수행 및 기술의 적용, 직장에서의 인정 등을 통해서 얻을 수 있는 구성원의 감정이나 신념, 태도, 성

취가 등과 같은 심리적 요인을 의미하는 것으로 분류함

- 김경(2016)은 성공적인 직무수행이나 주위로부터 인정 등으로 인해 구성원이 가치 있는 업무라고 느끼게 되는 요인으로 직무 자체에서 발생하는 요인임
- 직무만족의 내재적 요인은 업무 성과의 제고에 영향을 미치며, 직무의 수행 과정에서 발생함
- 직무만족의 내재적 요인은 직무의 중요성과 가치의 인식, 자율성의 인식, 그리고 직무자체의 특성에 영향을 받음

□ 직무만족의 외재적 요인

- 직무만족의 외재적 요인은 직무 이외의 요인으로부터 발생하여 조직구성원이 보상과 보상 가치에 대한 만족을 느끼게 하는 요인임
- 김경진(2014)은 외재적 요인으로 구성원의 생리적인 욕구, 안전에 대한 욕구, 애정욕구를 제시함
- 유민희(2013)는 사회적지위, 고용안정, 급여, 근무환경, 직장내 정책, 동료와의 관계, 상사의 감독유형, 의사결정방식을 제시함

나. 직무만족의 측정

□ 직무만족의 측정

- 직무만족의 측정은 직무를 수행하고 있는 조직구성원의 심리적 구성개념에 대한 측정이므로, 조작적정의, 측정오차, 다른 구성개념과의 관계 등에 대한 명확한 설계가 요구됨
- 직무만족에 대한 측정은 개인의 감정상태에 대한 측정을 포함하므로, 측정하고자 하는 속성에 대한 명확한 조작적 정의는 측정의 타당성을 제고함
- 또, 개인의 감정상태는 측정환경 측정시간 등의 원인에 따라 필연적으로 측정결과에 영향을 받으므로, 측정오차의 발생을 고려하여 충분한 수의 표본을 확보하는 것이 긴요함

Spector(1985)의 측정모형

- 직무에 대한 전반적인 만족도에 관한 측정 이 외에 급여, 승진, 감독, 복리 후생, 성과급, 회사정책, 동료만족, 직무자체만족, 의사소통 등 9개 요인에 대해 측정함
 - 이상의 9개 요인에 대해 총 36개 설문문항을 구성함
 - 전체 36개의 설문문항 중 19개의 설문문항은 역설문으로 구성하며, 6점척도를 사용함

미네소타 직무만족 측정모형(MSQ, 1997)

- 미네소타만족설문지는 직무만족을 내재적(intrinsic), 외재적(extrinsic), 그리고 전반적(general) 요인으로 구분하여 측정함
 - MSQ는 전반적인 만족도 자체에 대한 측정이라기보다는 요인별 만족도를 측정하여 종합하는 측정도구임
- 내재적 요인은 직무수행방식에서의 자율성 고용안정성 직무로부터 얻을 수 있는 성취감 등을 포함함
 - 내재적 요인은 능력활용 성취 활동 권한 창의성 독립성 도덕적 가치 책임 안정 사회적 봉사 사회적 지위 다양성 등의 12개 요인으로 구성됨
- 외재적 요인은 상사의 관리방식과 직무능력, 회사의 정책실행방식, 임금수준, 근로조건, 승진, 칭찬 또는 격려 등의 6개 요인으로 구성됨
- 전반적 요인은 내재적 요인과 외재적 요인 외, 동료, 작업조건 등 2개의 요인으로 구성됨

3. 사회적 지지

사회적지지의 개념

- 사회적지지란, 자신에게 의미있는 타인과 조직으로부터의 적절한 반응에 의

해 스스로 가치있는 존재로 인식되도록 하는 것임

- Adams, Overholser, Lehnert (1994)는 개인이 다른 사람과의 관계를 통해 얻을 수 있는 긍정적 자원으로 정의함
- Sherman 등 (2006)은 다른 사람으로부터 받는 다양한 도움, 지지와 애정을 받는 정도로 정의함

□ 사회적지지와 만족도의 관계

- 사회적지지는 스트레스 충격을 감소시키거나 완충함으로써 직무스트레스를 감소시킴
 - 다양한 연구에서 타인과의 관계, 즉 사회적 상호작용에서 사회적 지지가 풍부할수록 직무스트레스가 감소하는 결과를 제시함
 - Kaplan, Cassel & Gore(1997)에 따르면, 사회적 지지는 직무스트레스를 감소시키고, 심리적 안정과 삶의 만족도 제고에 긍정적인 영향을 미침

□ 사회적지지의 유형

- 일반적으로 사회적 지지의 유형은 정서적지지, 정보적지지, 물질적지지로 구분됨
 - Kaplan 등(1983; 1997)은 사회적지지를 정서적지지(동정, 이해, 수용 등), 실제적지지(충고, 업무책임, 재정적 원조), 정보적지지(심리적 형태의 인정, 정보에 대한 의사소통 등)로 구분함
 - Cohen & Wills(1985)는 사회적지지의 유형을 정서적지지(신뢰, 애정, 존중 등), 평가적지지(행위에 대한 인정 또는 부정, 수용 등), 정보적지지(지식, 정보, 아이디어 등), 도구적지지(금전, 물건 등의 지원, 물질적 자원의 실제적 지원)로 구분함



제 3 장

현황분석

제1절 하부행정기관 운영현황

제2절 하부행정기관 개편사례: 책임음면동제

KRILA

제 3 장

현황분석

제1절 하부행정기관 운영현황

1. 하부행정기관

가. 하부행정기관의 개념

□ 하부행정기관의 법률적 규정

- 「지방자치법」은 자치구가 아닌 구(일반구), 읍·면·동 등을 하부행정기관으로 규정함(지방자치법 제108조)
 - 「지방자치법」 제104조는 농업기술센터와 보건소 등은 직속기관으로 분리하여 규정하고 있는 바, 현행의「지방자치법」은 지역을 기준으로 설치된 기관만을 하부행정기관으로 규정함

□ 하부행정기관의 지위

- 현행의 법령에 따른 지방자치단체의 하부행정기관은 지역을 기준으로 지방자치단체의 행정사무를 보조하는 행정기관임
 - 하부행정기관은 지방자치단체가 수행하는 공공사무를 지역적 또는 기능적으로 분담하여 처리하기 위해 설치된 행정기관임
 - 하부행정기관은 지방자치단체와 달리 법인격을 가지지 않으며, 지방자치단체로부터 지휘·감독을 받음
- 지방자치단체의 하부행정기관은 지역과 기능을 기준으로 자치권이 없는 구(일반구)와 읍·면·동임
 - 읍·면·동은 기초자치단체의 하부행정구역으로 자치권이 없는 행정기관이며, 행정작용이 이루어지는 시작점이며, 주민 행정수요의 출발점으로 행정

기관과 주민이 상호접촉하는 교차점이자, 정부와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 기초조직체임(권순복, 2002)

- 자치구가 아닌 구와 읍·면·동은 출장소와 동일한 하부행정기관의 성격을 가지고 있음(지방자치법 시행령 제78조 제2항, 지방자치법 제4조의 2 제4항 등)
- 읍·면·동은 관할구역의 확고한 경계를 가지고 있으며, 주민편의를 위해 분장된 소관사무가 명확하며, 각 소관사무는 종합성과 계속성을 가짐
- 지방자치법 시행령 제78조 제1항의 1호부터 3호까지 제시된 출장소 설치요건에 준하여 추정하면, 특정한 지리적 경계를 갖는 원격지 주민의 편의를 위해 종합성과 계속성이 있는 사무를 수행하는 하부행정기관의 성격이 있음

나. 하부행정기관의 설치·운영 기준

하부행정기관의 기본적인 설치목적

- 하부행정기관을 설치·운영함으로써 행정효율성을 제고하여 행정의 생산성을 향상시킴
 - 행정기관의 업무 내용에 따라 다수의 행정기관이 분담하여 처리하는 것이 단일행정기구에 의한 통합처리보다 행정효율성과 현지성을 제고할 수 있음
- 또한, 주민의 접근성을 제고함으로써 주민편의성을 향상시킴
 - 지방자치단체의 관할구역 내 다수의 기관을 설치함으로써 주민들의 지리적 접근성을 제고함
 - 하부행정기관을 설치·운영함으로써 주민참여에 유리한 환경을 제공하여, 결과적으로, 주민참여를 강화함
 - 지방자치단체의 범위가 클수록 행정수요에 대한 주민의 영향력보다 관료의 영향력이 확대되는 바, 소규모의 하부행정기관을 설치함으로써, 주민수요와 선호를 정책에 반영하기 유리하도록 하여, 결과적으로 행정의 대응성을 제고함

□ 하부행정기관 설치기준

- 「지방자치법」은 시·읍의 구체적인 설치기준을 시행령으로 정하도록 함
 - 「지방자치법 시행령」은 해당 지역의 시가지를 구성하는 지역 안에 거주하는 인구 비율(전체 인구의 40% 이상)과 도시적 산업(상업·공업, 그 밖의 도시적산업)에 종사하는 가구의 비율(전체 가구의 40% 이상) 등을 기준으로 제시함
- 구(자치구가 아닌 구: 일반구)는 인구 50만 이상의 시에 조례에 근거하여 설치함
 - 인구 50만명 이상의 도시에서 기존의 행정체제로는 행정수요를 감당하기 어렵고, 분구 후 구당 평균인구가 20만 이상인 경우, 일반구를 설치함
 - 정부의 신도시 건설계획으로 급속한 인구증가가 예견되는 신도시 지역은 예외적으로 분구 후 평균인구 기준을 적용하지 않음
 - 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」은 구를 설치하지 않는 시는 본청에 6개 실·국을 설치할 수 있으며, 구를 설치한 시는 본청에 4개 실·국을 둘 수 있도록 규정함
- 읍은 조례에 근거하여 설치하며, 지방자치단체의 관할 구역 중 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상인 지역에 설치함(「지방자치법」 제7조 제3항)
 - 시가지 구성지역내 거주인구가 전체 인구의 40%이상이며, 도시적 산업종사자가 전체가구의 40%이상인 경우 읍을 설치할 수 있음
 - 인구 2만명 미만의 경우에는 군청 소재지의 면 또는 읍이 없는 도농복합형태의 시에서 1개 면을 읍으로 설치할 수 있음
- 면은 조례에 근거하여 설치하며, 각급 행정기관이 소재하고 면행정 체제를 갖추어 독자적으로 발전할 수 있는 경우 설치함
 - 인구감소 등 행정여건이 변화하는 경우, 2개 이상의 면을 1개의 행정면으로 설치·운영할 수 있음

- 동은 조례에 근거하여 설치하며, 대규모 지역개발사업 등 지역여건 변동으로 불가피한 경우, 행정능률과 주민편의를 고려하여 설치함

행정구역 조정 시 검토사항

- 행정구역 조정시 법정요건 구비여부, 해당 지역주민의 지지도와 관계 지방의회의 의견 등을 고려함
 - 「지방자치법」은 자치구가 아닌 구와 읍·면·동을 폐치분합하는 경우, 행정안전부 장관의 승인을 받아 조례로 정할 수 있도록 함으로써 지방의회의 의견을 반영하도록 함(지방자치법 제4조의 2, 제1항)
- 행정구역 조정 시 주민편익, 지역개발, 지리적 여건, 역사적 전통성, 행·재정적 효과 등을 종합적으로 고려해야 함
 - 주민편익은 생활권 일치여부 등에 관한 고려임
 - 지역개발은 개발권역과 합치여부, 개발전망, 타지역에 미치는 영향 등에 대한 고려를 의미함
 - 지리적 여건은 해당지역의 교통(접근성), 지세 등을 고려하는 것을 의미함
 - 역사적 전통성은 지역의 문화, 풍속, 생업, 지역주민의 화합에 대한 고려임
 - 행·재정적 효과는 하부행정기관의 구역 규모의 적정화, 재정능력 등에 대해 고려하는 것을 의미함

2. 읍·면·동의 지위와 성격

가. 법령 상 읍·면·동의 지위

읍·면·동의 설치목적

- 「지방자치법」에서의 읍·면·동은 행정능률과 주민편의를 위하여 지방자치단체가 자체의 조례로서 행정동을 따로 둘 수 있도록 규정함(지방자치법 제4조의 2, 제4항)

- 읍·면·동은 자치권이 없는 하부행정기구로서 지방자치단체의 조례로 정함
- 읍·면·동의 궁극적인 설치목적은 행정능률의 향상과 주민편의 제고임
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 읍·면·동 주민자치센터의 설치목적을 제시함
 - 주민의 편의와 복지증진에 관한 사항의 처리, 주민자치의 강화에 관한 사항의 처리, 그리고 지역공동체의 형성에 관한 사항의 처리 등을 위해 주민자치센터를 설치하도록 규정함(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제45조 제1항 1호, 2호, 3호)
 - 이에 따라, 읍·면·동 주민자치센터의 설치·운영목적은 주민 편의와 복지 증진, 주민자치의 강화, 그리고 지역공동체의 형성 등으로 유추할 수 있음
- 「지방자치법」은 지방자치단체가 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발 촉진을 위하여 출장소를 설치 할 수 있도록 규정하고 있으며, 구체적인 기준은 시행령으로 위임함(지방자치법 제115조)
 - 동법 시행령은 출장소의 설치요건을 ①원격지 주민의 편의를 위하여 소관 사무를 분장할 필요가 있을 것, ②업무의 종합성과 계속성이 있을 것, ③관할구역의 범위가 분명할 것 등으로 제시함(지방자치법 시행령 제78조 제1항 1호, 2호, 3호)
 - 다만, 출장소 설치에 제한을 두고 있는 바, 첫째, 자치구가 아닌 구를 설치한 시, 둘째, 행정동이 설치된 경우 등을 제시함
 - 이에 따라, 읍·면·동은 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발 촉진을 위해 설치하는 출장소의 기능을 수행하는 목적을 가지고 있음

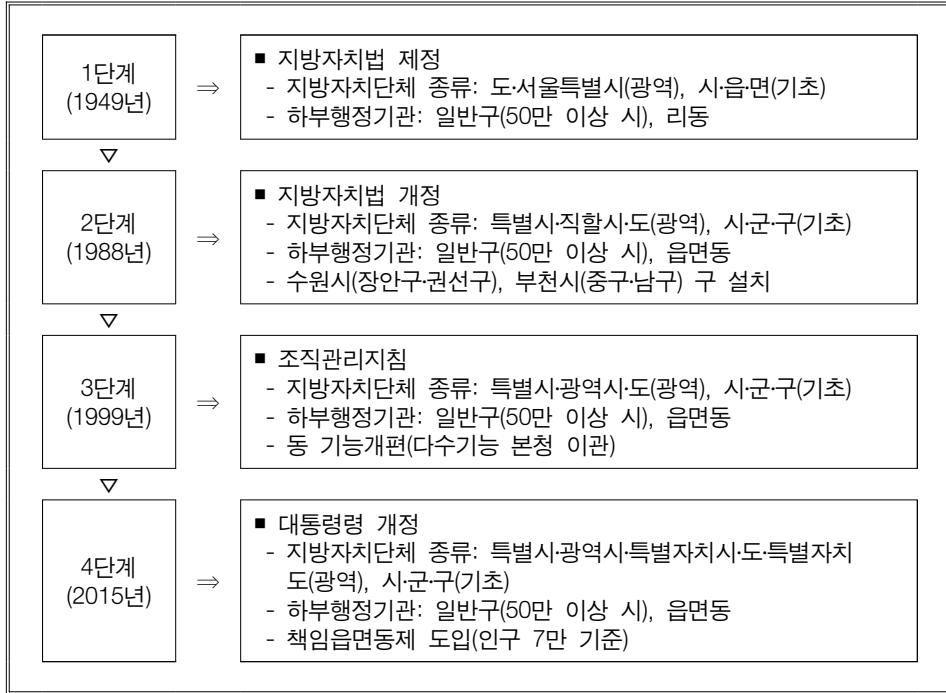
나. 읍·면·동 제도의 변천

읍·면·동 변천

- 일본강점기에 조선총독부의 지방관제로 읍·면·동 구역이 개편되었고, 1945년 미군정 시기에 일본강점기 시가의 구역 명칭이 그대로 승계됨

- 1906년 ‘면내 동·리·촌의 폐치·분합과 그 명칭에 관한 건’에 근거하여 면으로 하부행정기관의 명칭을 일원화함
- 1917년 10월 행정구역개편으로 정회를 설치하였으며, 1947년 동회로 변경되었고, 1955년 동 조직이 자치법 상의 말단 행정조직으로 설정됨
- 1961년 ‘지방자치에 관한 임시조치법’에 의해 시와 읍의 하부행정기관으로 존재하던 동이 읍·면과 대등한 지위로 놓임
- 1999년 주민자치센터의 도입과 읍·면·동 기능전환을 추진하여 주민자치센터의 주요기능을 문화, 여가, 지역복지, 주민편의 및 시민교육 등으로 제시하고, 주민들의 자치의식과 공동체의식 함양을 목적으로 함
- 1999년 주민자치센터의 도입과 읍·면·동 기능전환을 위해 전국의 읍·면·동 사무소는 행정기관의 기초단위로서 수행하던 기능을 시·군·구청으로 이관함
- 주민자치센터는 주민등록, 민원발급, 사회복지, 민방위 등 주민생활에서 필수적인 업무난 수행하고, 청소, 주택, 교통, 지방세납부 등은 시·군·구청으로 이관함
- 2000년 지방자치법 시행령 제8조 [별표 1]의 타목에서는 ‘읍·면·동 사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원’을 시·도, 시·군·구의 사무로 지정함
- 현행의 읍·면·동은 「지방자치법」에 근거하여 설치·운영함
- 지방자치법 제3조 제3항은 “특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다”고 규정함
- 지방자치법 제3조 제4항은 “제7조제2항에 따라 설치된 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 그 구에 읍·면·동을 둘 수 있다.”고 규정함

[그림 3-1] 하부행정기관의 정책변화



□ 법정동과 행정동의 구분

- 법정동은 대한민국 법정 구역으로, 법률(관습법)로 지정된 일정한 명칭과 영역을 지닌 구역임
 - 법정동의 명칭은 전통적인 지역 이름으로, 대부분 1914년 일제의 행정구역 통·폐합 시 정해진 대로 현재에 이르고 있음
 - 법정동은 직접적인 행정기능이 아닌 전통적인 지역구분 및 주소, 지적(地籍) 분야에서 사용되고, 공부상에서만 존재함
 - 법정동은 지역 공동체가 법정동을 폐지하거나 개명하는 경우(대전광역시 서구 삼천동, 서울특별시 강남구 포이동, 강동구 하일동), 기존 행정구역 단위나 단위의 일부가 다른 상위 행정구역 경계로 편입되면서 설치되는 경우

(서울특별시 강서구 공항동, 대구광역시 북구 대현동)등 특별한 경우를 제외하고는 변동이 거의 없음

- 행정동은 법정동을 관할하는 일차적 행정기관으로 동사무소에서 동주민센터로 변경되었다가, 현재 행정복지센터로 전환 중에 있음
 - 초기에는 법정동만 존재하였으나, 세분화된 동(법정동)은 행정력 낭비로 이어졌고, 이를 개선하기 위하여 여러 법정동을 묶을 필요가 생겨남
 - 기존 동과 구별되는 명칭으로 동회(洞會)를 사용하였으나, 1960년대 후반 동회는 모두 동으로 명칭이 일원화되었음
- 일반적으로 행정동은 법정동을 분할하거나 통합하여 적정규모의 관할구역을 설정하는 방식으로 지방자치단체의 조례에 의해 설치함
 - 하나의 법정동을 하나의 행정동이 관할하는 경우: 대체로 행정동의 명칭은 법정동과 동일하게 정해짐(예: 행정동인 부천시 춘의동은 온전한 춘의동 전체만을 관할함)
 - 하나의 법정동을 복수의 행정동이 일부분씩 관할하는 경우: 행정동의 이름은 대체로 해당 법정동의 이름에 숫자를 붙여 구분함(예: 법정동인 부천시 심곡동은 심곡1동, 심곡2동, 심곡3동 세 개의 행정동이 각각 관할함)
 - 복수의 법정동을 하나의 행정동이 관할하는 경우: 행정동의 이름은 비교적 규모나 대표성이 큰 법정동명 하나를 사용(예:법정동인 부천시 범박동, 계수동, 옥길동은 '범박동' 하나의 행정동이 관할함), 행정동 관할 내 법정동들 이름의 맨 앞 글자를 조합(예: 법정동인 경상남도 김해시 삼방동과 안동의 행정동 명칭은 삼안동), 행정동 관할 내 법정동들 이름의 맨 뒷 글자와 앞 글자 또는 맨 앞 글자와 뒷 글자를 조합(예:법정동인 경기도 고양시 덕양구 원흥동과 도내동의 행정동 명칭은 흥도동), 행정동 관할 내 법정동들 이름 전체를 조합(예: 법정동인 인천광역시 남동구 장수동 + 서창동 = 행정동인 장수서창동)
 - 하나의 행정동이 어떤 법정동의 일부와 또 다른 법정동의 일부에 걸쳐 관할 (예: 행정동인 부천시 약대동은 법정동인 약대동과 중동, 도당동의 일부 관할)

- 읍/면을 동으로 전환할 때, 기존 읍/면의 명칭을 따라 정함(예: 김해시 장유면: 장유1동~장유3동, 양주군 회천읍: 양주군 회천1동~회천4동)
- 행정동의 이름이 반드시 법정동과 직접 연관되지 않음(예: 행정동인 부천시 성곡동은 법정동인 여월동, 작동, 원종동을 관할함)

<표 3-1> 법정동과 행정동의 비교

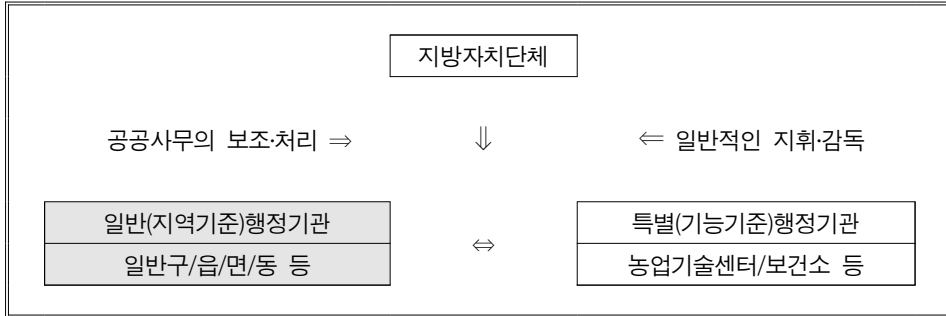
구분	법정동	행정동
법적 근거	지방자치법	조례
설치 목적	소관 사무의 분장처리	주민편의 및 행정능률 제고
변경 절차	행정안전부장관의 승인 후 조례제정	조례제정
변경 정도	경직적	탄력적

다. 하부행정기관의 성격으로서 동(洞)

동(洞) 하부행정기관의 개념

- 동(洞)은 기본적으로 도시적 기초자치단체인 시와 자치구에 설치되는 하부 행정기관의 하나이며 일반적으로 동은 읍면과 같이 기초자치단체의 하부 행정기관으로 소관 사무를 분장하기 위한 목적으로 설치되는 행정기관임
- 하부행정기관은 지방자치단체의 공공사무를 지역적 또는 기능적으로 분담 및 처리하기 위하여 설치된 행정기관을 말함
- 하부행정기관은 지방자치단체와 달리 법인격을 가지지 아니하며, 지방자치단체의 일반적인 지휘 및 감독을 받음

[그림 3-2] 하부행정기관의 개념도



- 「지방자치법」 제117조에 따르면, 일반구, 읍, 면, 동은 하부행정기관으로 규정하고, 농업기술센터와 보건소 등은 동법 제113조에서 직속기관으로 분리 규정하고 있음
- 현행 법제에 따른 하부행정기관은 지역을 기준으로 지방자치단체의 행정사무를 보조 및 처리하기 위한 행정기관으로 간주할 수 있음

□ 하부행정기관의 유형

- 일반적으로 하부행정기관은 지역 및 기능을 기준으로 설치되는 두 가지 유형으로 구분할 수 있음
- 지역을 기준으로 설치되는 하부행정기관은 일반행정기관으로 관할구역 안에서 종합적인 사무를 처리하며, 일반구(행정시), 읍, 면, 동 등임
- 기능을 기준으로 설치되는 하부행정기관은 특별행정기관으로 특수한 전문분야의 행정사무를 처리하며, 농업기술센터, 보건소 등이 해당됨

□ 하부행정기관의 변천

- 지방자치단체의 하부행정기관은 1949년 「지방자치법」이 제정된 이래 3차례의 정책변화가 있어 왔음

- 하부행정기관의 정책변화는 지방자치단체의 종류와 행정 효율성 확보 등에 따라 1988년 일반구 설치(인구 50만 이상 시), 1999년 동 기능개편, 2015년 책임읍면동제 도입 등으로 변화되어 왔음

3. 하부행정기관의 문제점

가. 행정의 비효율 발생

□ 다층구조에 따른 거래비용의 발생

- 일반적인 행정구조는 자치 2계층 행정 3계층을 기본구조로하며, 인구50만 이상의 대도시의 경우, 자치 2계층 행정 4계층의 구조임
- 다계층 구조에 따라 행정수행 및 공공서비스 전달과정에서 행정의 비효율이 발생함
 - 의사소통체널이 복잡하여 의사결정에 시간과 비용의 투입이 증가하며, 정보와 지시의 왜곡이 발생할 수 있음
 - 또, 정책결정의 신속성을 확보하지 못하여 정책의 시의성(timing)과 적실성(relevance)의 확보에 한계가 발생함
- 다계층 구조에 따라 주민의 욕구와 정서에 부합하는 공공서비스의 공급에 한계가 발생함
 - 기초자치단체의 장이 주민의 직접투표로 선출되더라도, 주민의 생활권별로 특성화된 정책을 수립·집행하기 보다는 전체의 관점에서 정책을 수립·집행하게되므로, 주민의 의사가 반영되는데 한계가 발생함
 - 하부행정기관은 지방자치단체로부터 지휘·통제를 받으며, 일반구와 읍·면·동은 수직적 상하관계에 있는 바, 읍·면·동의 주민밀착형 행정서비스의 효율적인 공급에 한계가 발생함

□ 인력규모의 증가

- 다계층구조에 따라 인력규모가 증가하는 것은 매우 자연스러운 현상이나, 인력규모가 증가하더라도, 공공서비스 공급이 인력규모가 증가한 만큼 증가하지 않음
 - 하부행정기관의 설치에 필연적으로 기관유지·운영을 위한 조직과 인력, 그리고 예산의 투입이 수반되므로, 공공서비스 공급의 산출과 관련없는 투입이 발생함
- 선행연구결과, 일반구의 설치와, 대동제의 실행에 따른 공무원 1인당 주민수를 비교한 바, 일반구의 인력소요가 대동제의 인력소요보다 약 2배 큰 것으로 분석됨
 - 한국지방행정연구원(2008)은 창원시를 사례로 대동제의 운영과 일반구의 운영을 비교한 바, 평균인구는 대동제보다 일반구가 약 8배 많으며, 인력투입은 일반구의 설치가 약 87.5% 많은 것으로 보고함
 - 또, 공무원 1인당 주민수는 일반구의 경우, 800명, 대동제의 경우, 1,523명으로 일반구의 설치에 인력투입의 효율성이 대동제보다 낮은 것으로 분석함

나. 기능배분 중복의 발생

□ 일반구의 설치에 따른 기능중복 발생

- 충청남도 천안시를 사례로 한 한국지방행정연구원의 연구결과, 사업기능면에서 일반구를 설치하기 이전의 시 본청과 동 간의 기능중복이 거의 없으나, 일반구 설치 후 시 본청과 일반구 간 기능중복이 발생함(한국지방행정연구원, 2008: 23)
 - 충청남도 천안시는 2008년 6월 일반구를 설치하였으며, 조사대상인 총 2,039개의 사무 중, 일반구의 설치에 따라, 117개의 사무에서 본청과 일반구 간의 기능 중복이 발생함

- 기능중복이 발생하는 주요 기능으로는 기관운영 및 유지기능, 민원 및 단속 기능 등임
 - 충청남도 천안시의 사례에서, 구청 신설 후, 인사관리, 연금, 계약관리, 청사 관리, 장비관리, 공유재산관리 등의 기관 유지 및 운영기능에서 구청과 시 본청 간의 기능중복이 발생하는 것으로 분석된 바 있음
 - 또한, 호적·주민등록 등의 민원 처리 및 관리, 농지전용, 산지전용, 개발행위 허가 및 단속, 약취 및 하수처리시설, 주거환경개선, 안전관리, 단속, 대집행 등 민원 및 단속기능에서 시 본청과 구청간의 기능중복이 발생하는 것으로 분석된 바 있음

다. 주민참여의 한계

접근용이성의 확보

- 읍·면·동에서 제공하는 기초적인 행정서비스 이외의 민원서비스, 공공서비스 등 다양한 서비스 이용을 위해 시간과 비용을 투입해야함
 - 주민들은 공공서비스를 공급받기 위해 읍·면·동 주민센터보다 상대적으로 거리가 먼 시 청사 또는 일반구 청사까지 방문하기 위해 시간과 비용을 부담해야 함

행정의 대응성 확보

- 읍·면·동 주민센터의 인력은 평균 12명에서 15명 수준이므로, 결원이 발생하는 경우, 결원자의 담당서비스 제공에 한계가 발생함
 - 휴가, 병가, 교육 등으로 결원이 발생하는 경우, 대직자의 지정에 한계가 있으므로, 해당 기능의 원활한 집행에 어려움이 발생함

제2절 하부행정기관 개편사례: 책임읍면동제

1. 책임읍면동제

가. 책임읍면동제 설치 배경

□ 하부행정기관의 역할 변화

- 최초의 「지방자치법」은 시·읍·면을 기초자치단체로 하여 리와 동을 둘 수 있도록 함
- 1988년 「지방자치법」 전면개정에서 하부행정기관으로 읍·면·동과 일반구를 설치할 수 있도록 함
 - 수원시와 부천시에 최초로 2개씩의 일반구(자치구 아닌 구)를 설치함
- 1999년 「지방자치법」 개정에서 읍·면·동의 기능 중 대부분을 시·군·구 본청으로 이관함
 - 1999년 당시의 기능이관 사유로는 교통수단의 발달 등으로 주민접근성이 향상된 것을 고려한 것이 가장 큰 사유임
 - 읍·면·동의 기능전환으로 하부행정기관에서 수행하던 다수의 기능들이 시·군·자치구의 본청으로 이관되면서 행정의 현장성이 약화되는 문제가 발생함

□ 책임읍면동제의 개념

- 책임읍면동제도는 읍·면·동장의 권한과 책임을 가지고 본래의 기능에 더하여 본청의 주민밀착형 기능을 제공하는 새로운 읍·면·동 모델임(행정자치부³⁾, 2015)
 - 책임읍면동제는 본청의 기능을 하부행정기관으로 이관하는 것이라기보다는 주민에 대한 현장서비스와 책임을 보다 강화하는 행정패러다임의 전환임
- 책임읍면동제도는 시·읍면동의 중층구조를 개선하여 행정효율성을 제고하

3) 행정자치부 (2015) 보도자료(2015.4.14.) “주민품으로 더욱 더 다가간다”

고 행정서비스를 일괄공급할 수 있도록 하는 것을 목적으로 함

□ 책임읍면동제의 목적

- 1999년 읍·면·동 기능개편에 따라 행정의 현장성이 약화된 문제를 보완하는 것이 책임읍면동제의 목적임
 - 1999년 읍·면·동 기능전환으로 다수의 업무들이 시·군·자치구의 본청으로 이관되면서 과거에 비해 읍·면·동의 역할이 축소되고, 이로인해 행정의 현장성이 약화된 문제를 보완하기 위한 정책적 대응임(금창호, 2017⁴⁾: 58)
- 책임읍면동제의 궁극적인 목적은 현장의 행정서비스를 일괄적으로 제공할 수 있는 체계를 구축하는 것임
 - 책임읍면동으로 지정된 읍·면·동은 본래의 기능 이상의 기능을 수행하며, 그에 맞는 권한을 위임받음
- 읍·면·동 권한위임 확대를 통해 행정효율성을 증대하고, 자치현장에서 행정서비스를 일괄적으로 제공하는 것을 목적으로 함
 - 행정서비스 공급체계에서 시민접근성을 제고하는 것을 목적으로 함
 - 주변의 관청에서 신속하게 행정서비스를 공급받을 수 있도록 함으로써 행정의 대응성을 제고하는 것을 목적으로 함

□ 책임읍면동제의 추진방식

- 중심이 되는 읍·면·동으로 본청의 권한과 책임을 이관하여 현장 중심의 행정서비스를 공급하는 모형임
 - 시·군·자치구 본청으로부터 읍면동으로 권한위임을 확대하는 것을 추진함
 - 중심 읍·면·동을 책임읍면동으로 하여 읍·면·동의 기능에 추가된 시·군·구 이 기능을 수행하게 함으로써, 결과적으로, 주민에 대한 현장행정을 강화하는 모형임

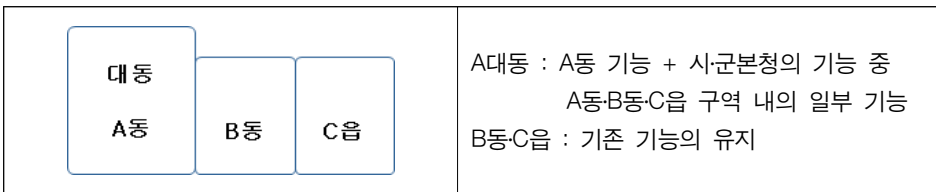
4) 금창호(2015) 책임읍면동제의 활성화 방안, 한국자치학회, 월간 공공정책, 136: 58-60.

- 책임읍면동제는 인근의 하부행정기관(읍·면·동)을 하나의 행정단위로 묶고, 중심역할을 수행하는 읍·면·동과 기본적인 역할을 수행하는 읍·면·동을 구분함
 - 하나의 행정단위로 묶이는 수개의 하부행정기관 중, 하나의 중심동 또는 중심 읍·면을 지정하여 시·군·자치구 본청 및 일반구의 기능을 이관받아 읍·면·동에서 추가적으로 관장하도록 함

□ 책임읍면동의 유형

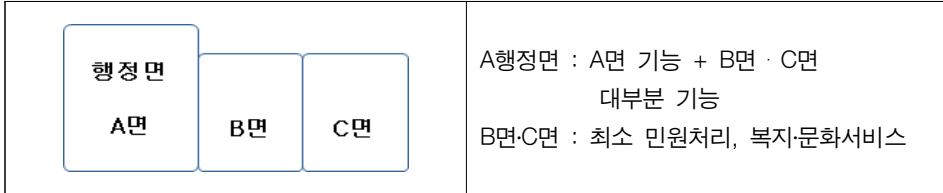
- 책임읍면동은 대동의 주요 모형인 광역동 모형과 중심동 모형 중 중심동모형에 기반을 두고, 대응동 모형과 행정면 모형으로 구분함
 - 중심동 모형은 50만 이상의 대도시 뿐만 아니라 기타 시군에 까지 적용대상을 확장하여 운영하고 있다는 특징이 있음
- 대응동 모형은 몇 개의 읍, 동을 하나의 그룹으로 묶고, 그 가운데 하나의 읍 또는 동의 관장기능을 확대하여 중심 역할을 수행하도록 한 모형임
 - 개별 동의 인구 및 면적을 고려하여 2~3개의 동을 하나의 그룹으로 묶되, 중심지역의 읍 또는 동을 책임읍 또는 책임동으로 지정하여 시군본청 또는 일반구에서 이관되는 기능을 추가적으로 관장하도록 함

[그림 2-3] 대응동 모형



- 면지역은 인구가 과소한 2~3개 면의 중심이 되는 행정면을 지정함
 - 행정면에서 기존의 면 기능과 인근 면의 대부분의 기능을 함께 수행하고, 인근 면은 최소한의 민원처리 및 복지·문화서비스를 제공하는 모형임

[그림 2-4] 행정면 모형



- 대응동이 기존 사무에 더하여 본청에서 위임된 사무를 처리하는 반면, 행정면은 본청 기능의 위임 없이 인근면에서 이관된 사무를 처리한다는 점에서 차이가 있음

나. 책임읍면동제 특징

책임읍면동제 기능변화

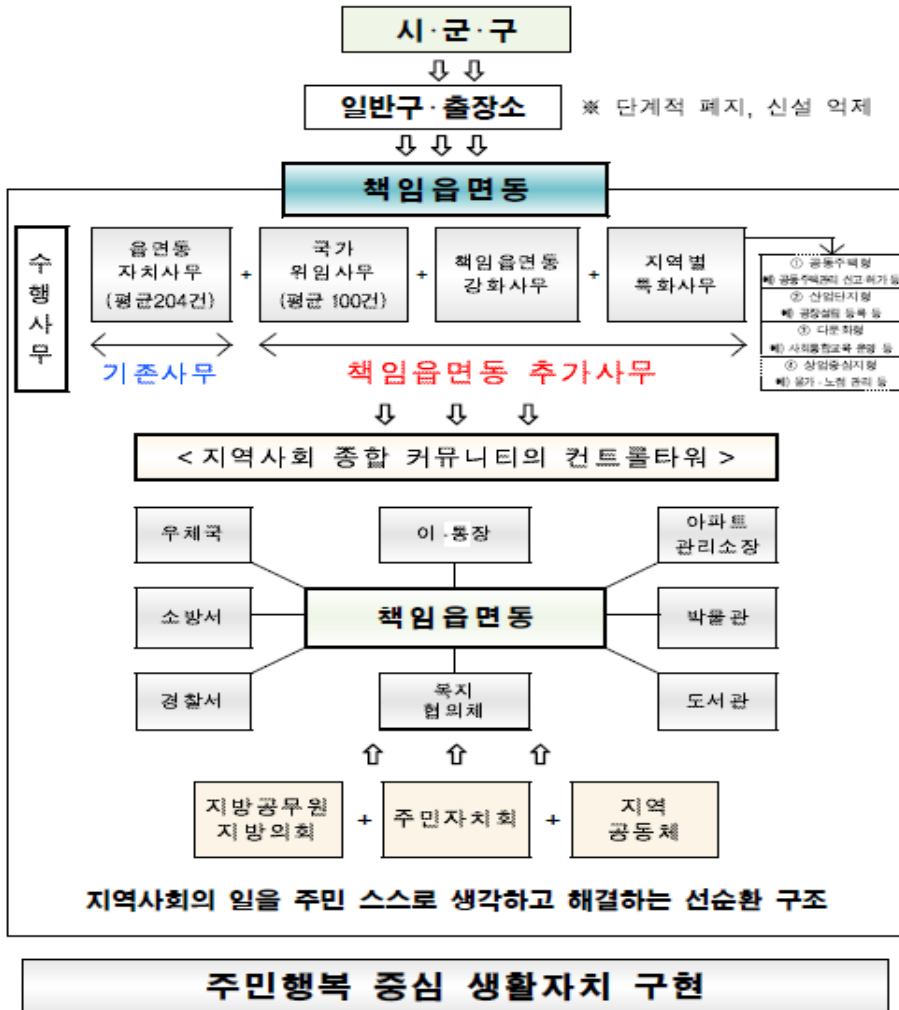
- 2015년 인접한 읍·면·동을 하나로 묶어 대표성을 가진 1개의 읍·면·동 사무소에 기초자치단체의 본청 업무의 상당부분을 위임함
 - 읍·면·동의 인구 및 면적을 고려하여 2!3개의 읍·면·동을 하나의 집단으로 묶어 구역을 설정하고 중심지역의 읍·면·동을 선정함
 - 중심지역의 읍·면·동은 시·군 본청 또는 일반구에서 이관되는 기능을 추가적으로 관장함(행정자치부, 2015)
- 결국 책임읍면동은 기존 읍·면·동 수행사무에 더하여 본청 등에서 위임된 사무를 처리함
 - 복지 및 안전, 주민자치강화, 현장행정 실현 등 책임읍면동 시범사업 취지에 적합한 사무를 중심으로 책임읍면동의 기능을 제시함
- 일반적으로 책임읍면동에 배분되는 읍면동 고유사무는 약204건이며, 사회복지, 민원사무, 국민안전, 선거투표, 기관유지 등의 기능임
 - 사회복지기능은 기초생활, 차상위등 초기 상담 및 접수, 자료입력 등의 기능을 책임읍면동에 배분함

- 민원기능은 주민등록, 인감증명 등의 발급민원을 비롯한 주요 민원 기능을 배분함
 - 국민안전 기능은 민방위대 편성, 주민신고, 인력동원, 재해조사 등의 기능을 책임읍면동의 기능으로 배분함
 - 선거투표기능 선거인(투표인) 및 부재자명부작성, 선거벽보 및 공보 등의 기능으로 배분함
 - 기관유지기능은 회계관리, 청사관리, 통리반, 주민자치센터, 체육대회, 새마을 등의 기능을 배분함
- 책임읍면동에 배분되는 국가위임사무는 환경관리, 국토관리, 방재관리, 일반행정, 식품위생 기능 등임
- 환경관리기능은 수질오염관리, 행정처분, 폐기물 단속 등의 기능임
 - 국토관리기능은 공원 및 녹지관리, 불법지 원상회복 및 지도·단속 등임
 - 방재관리기능은 소하천·공유수면 관리 및 단속, 소하천·공유수면 점용허가 기능 등을 배분함
 - 일반행정기능은 공중화장실 등 공동이용시설 관리, 옥외광고물 관리 등의 기능을 배분함
 - 식품위생기능은 일반음식점 영업신고 등 각종 영업신고·관리에 관한 사항 등의 기능을 배분함
- 책임읍면동 공통 강화사무는 복지사무, 안전사무, 주민편의, 도시관리, 지역여건 반영 등의 기능임
- 복지기능은 신청-접수-조사-지급의 전과정에 대한 완결처리 기능을 배분함
 - 안전관리기능은 주민안전관리, 재난예방 및 홍보 등의 기능을 배분함
 - 주민편의기능은 음식점 신고, 부동산중개업 신고, 정화조 신고 등 주민편의 인·허가 기능을 배분함
 - 도시관리기능은 도시공원 관리, 주정차 지도 등 주민생활 직결되는 도시현장관리 기능을 배분함

- 지역여건 반영기능은 상·하수도 요금 감면신청, 하천점용 허가 등 지역특성 반영 민원 등의 기능을 배분함
- 책임읍면동에 배분되는 지역별 특화사무는 공동주택형, 산업단지형, 다문화형, 상업중심지형 등 지역유형에 따라 특화사무를 배분하는 것임
 - 공동주택형 유형의 지역별 특화사무는 임대사업 등록, 부동산 거래·중개업 관련 사무 등을 배분함
 - 산업단지형 유형의 지역별 특화사무는 일자리센터 운영, 공장설립 등록, 지방산업단지 관리 등을 배분함
 - 다문화형 유형의 지역별 특화사무는 지역공동체조성, 사회통합교육운영, 외국인정착관리 등의 사무를 배분함
 - 상업중심지형 유형의 지역별 특화사무는 지역물가관리, 가격표시제 운영, 위생 우수업소 관리 등의 사무를 배분함
- 책임읍면동제 행정체제변화
 - (조직) 기존의 하부기관 없이 1개 동으로 운영되던 것을 책임읍면동에서는 4개 이내의 과(5급)를 설치·운영함
 - 대동읍 3과 설치시 자치행정부문, 복지협력부문, 생활안전부문으로 편재하도록 함
 - 명칭은 대동읍의 경우, “○○행정복지센터”, 행정면은 “○○면 사무소” 등으로 함
 - (인사) 대읍동장은 인구 및 면적에 따라 4급 또는 5급으로 보함
 - 행정면장은 인구와 면적을 기준으로 행정자치부와 협의를 통해 4급 또는 5급으로 하도록 함
 - (기능) 대읍동은 기존의 읍·면·동의 기능과 더불어 시·군 본청의 기능을 이관하여 추가로 수행하도록 함
 - 기존 읍·면·동에서 수행하던 주민등록, 인감, 통합민원, 사회복지 등 200여종의 사무를 수행함

- 동시에, 기존의 시·군에서 수행하던 사회복지긴급지원, 무한돌봄, 환경, 청소, 주·정차, 공원, 녹지, 하천, 안전, 재난, 교통시설긴급복구 등의 기능을 추가로 수행함

[그림 3-5] 책임읍면동제 모델



* 자료: 행정안전부, 2015

□ 기존 읍면동제도와 책임읍면동제의 행정체제 비교

- 첫째, 조직적 측면에서는 기존의 하부기관 없이 1개 동으로 운영되던 것을 책임읍면동에는 5급의 과를 4개 이내 설치함
 - 대응동은 자치행정부문, 복지협력부문, 생활안전부문으로 편제
 - 행정면은 5급 과를 인근 면의 수 이내로 3년간 한시적 설치
 - 명칭은 대응동의 경우 ‘○○행정복지센터’, 행정면의 경우 ‘○○면사무소’로 하되, 해당 지자체의 특성을 반영가능하도록 함
- 둘째, 대응동장은 인구 및 면적을 기준으로 4급 또는 5급으로 함
 - 단 행정면장의 경우는 인구와 면적을 기준으로 행정안전부와 협의하여 3년 한시로 4급 면장을 보할 수 있으며, 일반적으로 5급 면장을 보함
- 셋째, 사무의 경우 기존 읍면동에서 주민등록, 인감, 통합민원, 사회복지, 단체관리 등 약 200건의 사무에서 약 70여건의 시본청 이관사무를 추가하여 수행토록 함
 - 이관사무에는 사회복지 긴급지원, 무한돌봄, 환경, 청소, 주정차, 공원, 녹지, 하천, 안전, 재난, 교통시설 긴급복구 등 포함함

다. 책임읍면동제 추진 기대효과

□ 주민편의 증진

- 주민들이 공공서비스를 공급받기 위해 상대적으로 거리가 먼 시청 또는 자치구가 아닌 구의 청사까지 방문하지 않고 가까운 읍·면·동에서 공공서비스를 일괄적으로 제공받을 수 있도록 함
 - 책임읍면동에서는 기존의 읍면동사무와 더불어 국가위임사무, 책임읍면동 강화사무, 그리고 지역별 특화사무를 관장하고, 이에 대한 주민밀착형 서비스를 직접 공급함
- 책임읍면동으로 읍면동의 관할범위가 넓어짐에 따라 인력운용의 탄력성을 확보함으로써 서비스 품질을 제고함

- 읍면동의 인력운용 탄력성을 확보함(예: 충분한 대직자 확보)으로써 불가피하게 발생하는 결원에 의한 업무공백이 최소화되도록 함
- 예를들어, 읍면동에서 휴직자가 발생하는 경우, 대직인력이 충분치 못하여 업무공백이 발생할 수 있으나, 책임읍면동은 인력운용면에서 규모의 경제를 실현하여 대채인력을 충분히 확보함으로써 결원이 발생하더라도 업무공백을 최소화할 수 있음

주민역할 강화

- 책임읍면동제의 적용으로 주민자치회를 활성화하는 등 주민이 지역의 정책 결정에 직접 참여의 폭을 확대하여 생활자치의 여건을 조성함
- 책임읍면동제는 실시여부 자체가 주민의 자율적 선택사항으로 제시함

행정효율성 제고

- 청사운영, 시설운영, 인력운영 등 행정서비스 공급에서 규모의 경제를 발현시켜 투입을 최소화함으로써 행정효율성을 제고함
- 일반구 청사의 설치비용을 절감하고, 시설을 공동사용함으로써 비용을 절감하여, 결과적으로, 행정효율성을 제고함

2. 책임읍면동제 추진사례

가. 법령정비

법·제도적 근거 마련

- 2014년 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 개정함으로써 법·제도적 근거를 마련함
- 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 별표 3에서 “읍과 동의 인구가 7만이상이거나, 복지·안전 등 특정사무의 처리를 위하여 행정자

- 치부장관이 시장·군수·구청장과 협의하여 정하는 읍·동의 경우, 읍장·동장을 4급 일반직 지방공무원으로 임명할 수 있도록 함
- 또 면의 경우, 행정자치부장관이 정하는 날로부터 3년간 면장을 4급 일반직 지방공무원으로 임명할 수 있도록 함
- 복지·안전 등 특정사무의 처리를 위하여 행정자치부장관이 시장·군수·구청장과 협의하여 정하는 읍·면·동의 경우에는 과장을 5급 또는 6급 일반직 지방공무원으로 임명할 수 있다라고 규정함

□ 추진경과

- 2015년 시흥시, 군포시, 원주시 등 일부지역에 책임읍면동제도를 적용하는 시범실시를 수행함
 - 일반적으로, 시범실시는 새로운 제도의 적용에 따라 발생할 수 있는 문제점을 전면 실시 이전에 확인하고 대응방안을 도출하는 것을 궁극적인 목적으로 함
 - 2015년 시범실시 이후, 김포시, 진주시, 부천시 등 10 여개의 지방자치단체에서 책임읍면동제 실시를 위한 계획을 수립하고 추진하였으나, 현재는 부천시가 책임읍면동제와 유사한 형태의 하부행정기관을 설치·운영함
 - 부천시의 경우에도 2016년부터 책임읍면동제의 전면추진이 중단되었던바 있으며, 2017년 이후, 하부행정기관의 운영에서 책임읍면동제라는 명칭을 사용하고 있지 않고, 통합동으로 운영함

나. 책임읍면동제 추진사례

□ 시흥시

- 시흥시는 군포시·원주시와 함께 2015년 책임읍면동으로 전환함
 - 2014년 시범실시 준비단계를 거쳐 2015년 읍면동 체제를 전환함
 - 시흥시의 2개 동을 1개의 대동과 1개의 읍면동으로 전환하여 설치·운영함

- 1개 대동에서 시흥시 본청의 일부 사무를 이양받아 해당 행정서비스를 제공함
 - 대야동과 신천동을 책임읍면동으로 선정하여 대야동을 대동으로 운영하고 신천동을 일반동으로 운영함
 - 대야동과 신천동의 주민센터는 각 12명의 인력을 배치하여 주민등록, 인감, 민방위 등의 기초적인 집행업무만 수행하도록 함
 - 특히, 사업소에 준하는 예산집행권, 6급이하 보직부여 및 전보 등 인사권을 책임동장에게 부여함
- 책임동(대야·신천)에는 기존의 행정사무(204개) 이외에 주민편의와 관련한 사무(100개)를 추가로 수행하도록 함
 - 주민편의와 관련한 사무는 지방세 부과·징수, 도시공원·옥외광고물 관리, 사회복지대상장 조사·관리 등의 사무임
 - 결과적으로, 환경, 청소, 재난, 안전, 사회복지 분야의 기능을 강화함
 - 환경분야사무로는 환경, 청소, 주정차, 공원, 녹지, 하천 등의 사무임
 - 안전분야사무로는 안전, 재난, 도로 및 교통시설 긴급복구 등의 사무임
 - 사회복지사무로는 긴급지원, 무한돌봄, 통합조사 등의 사무임
- 대야·신천 대동은 마을자치과, 복지협력과, 안전생활과 등 3과 9팀 41명의 인력을 배치하여 지역맞춤형으로 다양한 서비스를 공급하도록 함
 - 마을자치과는 민원담당, 마을경제담당, 골목자치담당을 설치하여 총무, 복무, 선거, 예산, 계약, 통합민원은 민원담당이 관장하도록하며, 일자리창출·사회적경제 등 경제활성화기능은 마을경제담당이 관장하고, 공동체회복 및 주민자치회 실시 등의 기능은 골목자치담당이 관장하도록 함
 - 복지협력과는 복지지원담당, 복지사업담당, 복지연계담당을 설치하고, 의료급여, 자활, 긴급지원, 무한돌봄 등은 복지지원담당이 관장하고, 노인, 보육, 아동, 한부모, 여성, 다문화, 장애인 등의 기능은 복지사업담당, 그리고 통합조사관리, 통합사례관리, 사각지대 발굴 및 지원 기능은 복지연계담당이 관장하도록 함
 - 안전생활과는 안전디자인담당, 마을청결담당, 기초질서담당을 설치하고, 재

난취약지역안전관리, 도시공원 및 녹지, 가로수관리, 도로보수, 도로시설물 관리, 교통시설관리 등의 기능은 안전디자인담당이 소관하고, 청소민원처리, 쓰레기 불법투기 단속, 청소이행명령, 마을청결 특화사업, 악취등의 환경은 마을청결담당이 소관하도록 하며, 기초질서담당은 불법주정차단속, 가로정비, 불법노점상 단속, 옥외광고물 단속, 주차공간 공유사업 추진 등을 담당하도록 함

□ 세종특별자치시

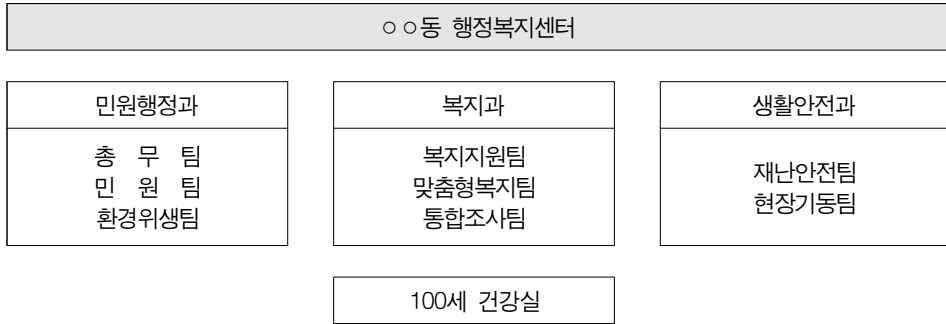
- 세종특별자치시는 광역자치단체로서 직접 읍·면·동을 관장하는 구조임
- 세종특별자치시는 대동과 함께 대응모델을 적용함
 - 대동모델은 아름동과 도담동을 통합하고, 아름동을 대동으로 운영하는 방안임
 - 대응모델은 조치원읍과 연서면, 전동면, 전의면, 소정면 등 1읍 4면을 통합하고, 조치원대응사무소를 설치·운영하는 방안임

□ 부천시

- 부천시는 소사구청을 폐지하고 3개의 대동과 6개의 일반동 설치·운영함
 - 부천시는 일반구(자치구가 아닌 구)를 폐지함으로써 궁극적으로 행정비용을 절감함
 - 부천시의 대동은 송내2동, 소사본동, 괴안동임
 - 송내2동은 송내1동, 송내2동, 심곡본1동, 심곡본동을 관할함
 - 소사본동은 소사본동과 소사본3동을 관할함
 - 괴안동은 괴안동과 범박동, 그리고 역곡3동을 관할함
 - 행정계층의 간소화로 행정비용을 절감하였을 뿐만 아니라 기존의 소사구청의 청사는 보건소, 노인복지회관 등 복지·건강 시설로 활용함
- 부천시는 책임읍면동제도를 확대하여 부천시 내의 전체 구청을 폐지하고 10개 행정복지센터를 설치하여 운영함
 - 2016년 7월 구청을 폐지하고, 광역동으로 통합을 추진하였으나, 10개 동을

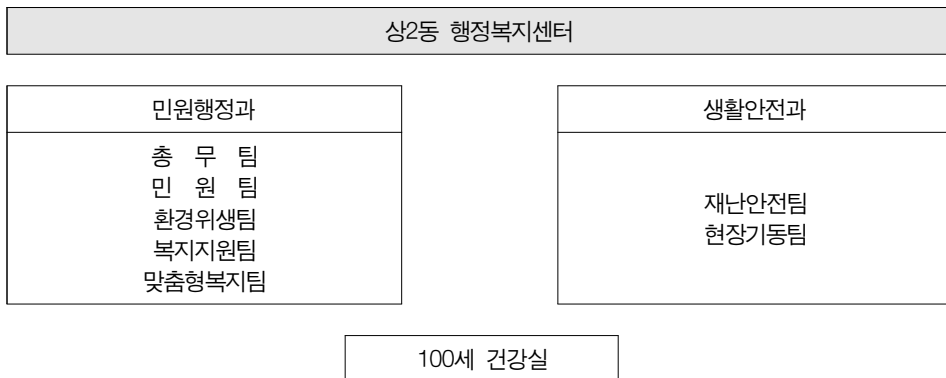
- 행정복지센터로 기능을 확대한 것 이외에 26개 동 주민센터의 기능변화는 없음
- 동 청사확장, 청사신축 등의 의견, 국민운동단체의 통합, 시의회 의원정족수와 준 선거구 등에 관한 다양한 의견의 조율을 위해 동 행정체제 개편이 지체됨
- 부천시는 책임동(행정복지센터)를 10개소 설치하고,, 29과 79팀체제로 전환함
 - 10개 행정복지센터 중 심곡2동, 원미1동, 중4동, 중동, 심곡본동, 소사본동, 괴안동, 성곡동, 오정동 등 9개의 행정복지센터는 각각 3과와 8팀으로 구성

[그림 3-6] 부천시 책임동(행정복지센터)의 조직기구의 구성(3과)



- 10개 행정복지센터 중 인구와 면적이 가장 작은 상2동은 2과 7팀으로 구성함

[그림 3-7] 부천시 책임동(행정복지센터)의 조직기구의 구성(2과)



- 부천시 책임동(행정복지센터)의 사무는 일반동의 사무와 추가적인 사무, 그리고 현장성이 강조되는 사무를 소관함
- 일반동의 기능과 더불어 맞춤형 복지, 통합사례조사 등 추가적인 사회복지 사무를 비롯하여 도시관리, 환경위생, 재난안전 등 현장성이 강조되는 사무를 소관함

<표 3-2> 부천시 책임동(행정복지센터) 사무

부서명	팀명	담당업무
민원 행정과	총무팀	서무, 회계, 예산, 사회단체, 통반장관리, 주민자치, 청문주재, 책임동 권역 내 인사권(근평 및 전보)
	민원팀	전입, 주민등록, 인감, 민원접수, 외국인체류지변경, 담배소매·직업소개소, 법무(소송), 세무상담, 등록신고업(노래방, pc방, 출판, 체육시설 등)
	환경위생팀	오염, 비산먼지, 소음진동, 공해배출, 악취, 공기질, 식품접객업소, 집단급식소, 식품자동판매기, 위생지도단속, 식중독예방, 음식문화개선
복지과	복지지원팀	현 주민센터 복지업무, 화장장려금 신청, 경로당시설안전점검, 결식아동조사, 행여·노숙자현장확인, 무더위쉼터관리, 1사1경로당자매결연사업, 무한돌봄, 긴급지원, 장애인주차관리
	맞춤형복지팀	맞춤형 통합서비스, 찾아가는 복지서비스, 민간자원조직활용, 동 복지협의체, 사례관리, 이웃돕기
	통합조사팀	통합조사업무
생활 안전과	재난안전팀	자율방범대, 재해위험지구관리, 자율방재단, 안전신문고, 재난징후 예찰활동, 도로보수(소규모), 도로점용-굴착, 설해대책, 보안등, 개인하수처리, 자전거 관련
	현장기동팀	현장민원관리, 환경미화, 무단투기단속, 쓰레기봉투판매업소, 사업장 폐기물, 건설폐기물 배출 신고

□ 남양주시

- 남양주시는 일반구 설치 요건(인구 50만 이상)을 충족하였으나, 일반구청을 설치하는 대신에 16개 읍면동 중 8개 읍면동을 대응·대동으로 설치·운영함
 - 와부읍을 대응으로하여 종전의 와부읍과 조안면을 관할함
 - 화도읍을 대응으로하여 종전의 화도읍과 수동면을 관할함
 - 진접읍과 오남읍은 각각 대응으로 설치·운영함
 - 호평동을 대동으로하여 종전의 호평동과 평내동을 관할함
 - 금곡동을 대동으로하여 종전의 금곡동, 양정동, 진건읍을 관할함
 - 지금동을 대동으로하여 종전의 지금동과 도농동을 관할함
 - 별내동을 대동으로하여 종전의 별내동, 별내면, 퇴계원면을 관할함
- 남양주시는 관할면적이 넓고, 생활권이 다양한 대핵도시의 특성을 가지므로, 생활권별로 책임읍면동 제도를 도입함
 - 남양주시는 도시적 특성에 따라, 특정 생활권을 지정하여 일반구 청사를 설치·운영하는데 한계가 발생함
 - 생활권별 책임읍면동을 설치·운영함으로써 주민밀착 서비스를 제공하는데 적합한 구조를 가지고 있음

□ 진주시

- 진주시는 생활권이 같은 면을 유기적으로 연계하기 위해 5개면을 1개 행정면으로 개편함
 - 인구가 지속적으로 감소하고 생활권이 동일한 5개 면을 1개의 행정면으로 개편함
 - 일반성면을 행정면으로하여 일반성면, 이반성면, 지수면, 사봉면, 진성면 등을 관할함
 - 행정면 이외의 면사무소는 인력규모를 5명으로하여 기초적인 행정서비스와 문화, 복지, 지역경제 등 종전의 면별로 특화서비스를 추가로 제공함

다. 사례의 시사점

- 하부행정기관 체계 개편으로서 책임읍면동제의 적용은 읍·동과 면을 다르게 접근하여 추진함
 - 하부행정기관의 공공서비스 전달체계 개편은 주민의 수(인구수)보다 생활권을 중심으로 접근하여 추진함
 - 책임읍면동제 실시를 위한 적정인구규모로 인구 7만 이상이 제시되었으나, 인구규모보다는 주민의 생활권을 중심으로 행정체계 개편이 추진됨
 - 부천시는 대도시지역으로 관할하는 모든 동을 대상으로 인구기준을 적용하여 구역범위를 설정하여 책임동을 지정하여 운영함
 - 부천시는 일반구를 폐지하고, 생활권과 인구규모를 기준으로 구역범위를 설정한 후, 책임동을 지정함
 - 남양주시, 시흥시 등은 도시의 성격을 갖는 동 지역과 읍 지역에 대해 각각 구역범위를 설정하여 책임 읍·동을 지정하여 운영함
 - 시흥시는 동을 기준으로 구역범위를 설정하여 책임동(대동)을 지정함
 - 남양주시는 동과 읍을 생활권단위로 구분하여 읍·면을 하나의 구역으로 설정하고, 와부읍, 화도읍, 진접읍을 대읍으로 설치하고, 면 지역을 관할하도록 하였으며, 호평동, 금곡동, 지금동, 별내동을 대동으로 설치하고 인근의 읍·면·동 지역을 관할하도록 함
 - 진주시는 면 지역을 대상으로 생활권 별 구역범위를 설정하여 책임면을 지정하여 운영함
 - 진주시는 생활권이 동일한 면 지역만을 대상으로 구역범위를 설정하고, 중심이 되는 면을 행정면으로 지정함
- 시장의 의지가 상대적으로 강력했던 부천시가 책임읍면동제를 기반으로 한 하부행정기관 체계개편을 지속적으로 추진함
 - 대부분의 지방자치단체가 책임읍면동제 적용을 중단하였으며, 부천시가 유

일하게 전면도입을 실시함

- 부천시는 시장이 강력한 추진의지를 가지고, 지방의원, 지역주민, 공무원 등을 설득하고 합의를 도출하여 하부행정기관 체계개편을 지속적으로 추진함
- 부천시는 소사구청을 폐지한 후, 4년여간 주민자치확대를 목적으로 제시하며 하부행정기관 체계개편을 일관되게 추진함

○ 부천시의 하부행정기관 체계개편의 일관된 목표는 주민참여강화를 기반으로 한 주민자치의 확대임

- 하부행정기관 공공서비스 전달체계 개편의 궁극적인 목적은 주민참여 확대이며, 이를 통한 민주주의 가치실현으로, 부천시는 정책목표를 뚜렷하고 일관되게 제시하고, 다양한 이해관계자의 합의를 위해 장기간의 긴 호흡으로 접근함
- 하부행정기관 체계개편의 목적이 규모와 기능의 관점에서 효율성 제고로 변질되는 경우, 다양한 이해관계자의 공통된 가치를 도출하여 합의에 이르게 하는데 한계가 발생함

□ 책임읍면동의 기능배분은 일반구의 기능 중 주민생활과 밀접한 기능을 이관하는 것을 원칙으로 함

○ 하부행정기관의 기능배분은 특정기능의 관점에서 접근하기 보다는 주민생활과 밀접하게 관련되고, 주민의 자발적인 참여를 통해 주민 스스로 결정할 수 있는 기능을 중심으로 배분하는 것이 긴요함

- 하부행정기관의 기능배분에서 특정기능 수행을 효율적으로 수행할 수 있는 방안을 모색하는 경우, 하부행정기관 체계개편을 일관되게 수행하는 데 장애가 됨
- 예를들어, 보건복지부의 복지허브화 정책은 사회복지기능의 현장성을 강화하는 것을 목적으로 하므로, 하부행정기관의 기능으로 적절하나, 그 유형은 기본형과 권역형으로 구분된 바, 기존의 읍·면·동 체계로 기본형 복지허브를 설치·운영하는 것과 책임동 체계로 권역형 복지허브를 설치하는 것을

- 모두 요구하여 책임읍면동제 시행 후, 기존의 읍·면·동 주민센터를 폐지할 수 없는 한계를 제공함
- 이에 따라, 특정 정책에 초점을 두고 하부행정기관의 체계를 개편하는 것은 위협하며, 주민참여와 주민자치의 확대, 그리고 주민편의 확보를 궁극적인 목적으로 일관되게 제시하고, 추진하는 것이 긴요함
- 책임읍면동제의 기능배분에서 책임동의 기능과, 책임동이 아닌 여타 일반동의 기능을 각각 다르게 배분함으로써 주민의 접근성이 제한되었음
- 책임읍면동제의 추진은 권역범위를 설정하고, 그 범위 내에서 중심이 되는 책임동을 지정함과 동시에 기존의 읍·면·동에 특화기능을 배분하여 운영함
 - 이와 같은 운영체제는 주민들의 입장에서는 읍·면·동 주민센터에서 모두 처리해 주던 민원서비스의 범위가 특정 민원서비스로 줄어드는 것이므로, 주민편의제고의 목적을 달성하는 데 한계요인으로 작용함
 - 이에 따라, 책임읍면동제를 통한 주민편의 제고를 위해서는, 역설적이지만, 주민의 접근 거리가 어느 정도 늘어나더라도, 책임동(중심동) 이외의 하부행정기관의 신속한 폐지가 긴요함
- 시·군·구 본청의 기능과 일반구의 기능 중 주민생활과 밀접한 관계가 있는 기능, 민원기능, 정책집행기능은 모두 하부행정기관으로 이관하는 것이 긴요함
- 기초자치단체의 사무는 위임사무와 자치사무로 구분되는 바, 자치사무 중 기획·계획, 세무·회계·재무관리, 인사·조직관리, 자치입법 등의 기능은 시·군·구의 본청에서 수행하는 기능으로 분류하는 것이 타당함
 - 이외의 기초자치단체의 자치권의 범위에 포함되는 기능 중 민원기능 및 주민생활과 밀접하게 관계되는 정책집행기능은 하부행정기관에서 수행하는 것을 원칙으로 기능을 재배분하는 것이 긴요함
 - 또한, 기관위임사무는 시·군·구의 본청에서 수행하되, 사회복지서비스, 교육서비스, 재난·안전 등과 같이 주민생활에 밀접한 영향을 미치는 상위 기관으로부터의 위임사무는 상위정부의 재정부담(인건비 포함)으로 하부행정

기관에 팀을 설치·운영함으로써 위임사무를 수행하는 것이 바람직함

- 책임읍면동의 조직구조는 4과 팀을 기준으로 제시하되, 지역의 특성을 고려하여 증감할 수 있는 범위를 제시하는 것이 바람직함
- 시·군·구의 자치사무를 수행하기 위한 하부행정기관은 3개 내외의 과급 기구를 설치·운영하되, 인구규모를 고려하지 않는 것이 바람직함
 - 부천시는 책임읍면동제를 실시하면서 하부행정기구에 2~3개의 과급기구(민원행정과, 복지과, 생활안전과 등)를 설치·운영하고, 보건복지기능의 수행을 위해 100세 건강실을 별도로 설치·운영함
 - 또, 부천시는 인구와 면적이 가장작은 상2동에만 2개를 설치·운영하는 바, 이 경우, 주민편의 향상 및 기능의 전문성 제고보다는 업무량에 따른 인력 배치에 초점을 두고 있는 것이므로, 하부행정기관 체계개편의 근본적인 목적에서 벗어나는 체계임
 - 이에 따라, 하부행정기관의 조직구조는 민원행정과, 사회복지과, 보건복지과, 생활안전과 등 4개과의 설치를 기준으로 삼되, 지역특성을 고려하여 기능배분을 달리할 수 있도록 제도화하는 것이 긴요함
 - 지역의 인구규모는 전문성을 기준으로 한 기능배분에서 고려대상이 되지 않으므로, 고려하지 않는 것을 원칙으로 하고, 다만, 기능별 업무량이 현저하게 낮은 경우에 한하여 조직 재 구조화에 인구규모를 반영하는 것이 바람직함
- 하부행정기관의 팀단위 조직은 민원사무와 정책집행사무를 수행하는 데 적합한 조직으로 구성하는 것이 바람직함
 - 부천시의 경우, 민원행정과에 총무팀, 민원팀, 환경위생팀을 두고 있으며, 복지과에 복지지원팀, 맞춤형 복지팀, 통합조사팀 등을 두고, 생활안전과에 재난안전팀, 현장기동팀 등을 설치·운영하는 바, 기능별 특성 또는 전문성에 기반한 조직 재구조화에 미치지 못함
 - 예를 들어, 총무팀의 책임동 권역 내 인사 기능은 시·군·구 전체의 시각에서 성과평가와 인사관리가 더욱 효율적일 수 있으며, 또, 주민생활과 밀접

- 한 관계도 없고, 민원서비스 기능 또는 특정정책을 집행하는 기능에 해당하지 않는 일상관리기능이므로, 읍·면·동에서 소관하는 것이 적절하지 않음
- 하부행정기관의 과급 조직 중 민원행정과는 총무팀, 인·허가 등록팀, 법무팀, 자치행정팀 등 4팀을 기준으로 제시함
 - 하부행정기관의 팀단위 조직 중 총무팀의 기능은 읍·면·동 조직 유지·관리 기능, 서무기능, 주민자치기능, 통·반장 및 지역의 자생 주민단체와의 협력 기능 등을 중심으로 배분함
 - 하부행정기관의 과급 조직 중 사회복지과는 서비스 대상별로 팀을 구성하는 것이 바람직함
 - 사회복지과는 서비스 대상별로 팀을 구성하여, 노인복지팀, 여성·다문화 복지팀, 영유아·아동·청소년 복지팀, 기초생활보장팀, 통합사례관리팀 등 5팀을 기준으로 함
 - 다만, 주민의 인구구조에서 아동·청소년 또는 노인 등 특정 복지대상자가 현저하게 적은 경우, 조정할 수 있도록 자율권을 부여하는 것이 바람직함
 - 하부행정기관의 과급 조직 중 보건복지과는 보건기능을 중심으로 보건서비스 공급기능과, 위생관리기능을 중심으로 기능을 배분하는 것이 타당함
 - 보건복지과는 보건복지부의 위임사무의 수행을 중심으로 위생팀, 보건복지부에서 설계한 복지허브화 정책 집행을 중심으로 맞춤형 복지팀, 고용노동부의 위임사무 수행을 중심으로 고용복지플러스팀 등 3팀을 기준으로 설치함
 - 사회복지과의 통합사례관리와 맞춤형복지의 기능이 중복될 수 있는 바, 기능중복이 심각한 경우, 통합사례관리기능은 보건복지과에서 소관하도록 기능을 배분함
 - 하부행정기관의 과급 조직 중 생활안전과는 재난안전관련 기능을 중심으로 기능을 배분하는 것이 바람직함
 - 생활안전기능은 재해위험지구관리, 재난 징후 예찰활동, 엘리베이터관리, 도로관리(보수, 점용굴착 등), 하천관리 등의 기능을 배분함
 - 생활안전기능 중 인·허가 및 등록 등의 접수기능은 총무팀에서 일괄 수행

하여 본청과 협력하는 체계로 설계함

- 생활안전기능과 환경기능은 구분하여 관리하되, 관할구역 내 환경갈등의 1차적인 대응은 총무팀의 주민자치기능으로 통합하여 기능을 배분하고, 환경갈등이 심화하는 경우, 본청과 협력하는 체계로 설계함



제 4 장

실증분석

제1절 조사설계

제2절 하부행정기관 운영의 실태분석결과

제3절 하부행정기관 운영의 유형에 따른 차이 분석

KRILA

제 4 장

실증분석

제1절 조사설계

1. 연구모형 설계

가. 연구목적

- 현행 하부행정기관(일반구, 책임 읍·면·동, 일반 읍·면·동)의 운영실태에 대한 분석**
 - 인구규모 50만명 이상의 기초자치단체를 대상으로, 일반구를 설치하는 경우, 일반구를 설치하지 않는 경우, 그리고 책임읍면동제를 실시하는 경우의 효과를 측정함
 - 전술한 각각의 경우에 대해 읍·면·동 주민센터 이용에 관한 주민의 만족도를 측정함
 - 또한, 행정조직 내부의 조직구성원들의 직무만족도를 측정함
 - 이상의 주민만족도와 직무만족도를 기준으로 하부행정기관의 설치모형에 대한 평가를 수행함
 - 위와 같은 효과의 측정을 통해, 읍·면·동의 개편방향을 제시함

나. 연구모형

- 연구목적의 달성을 위해 하부행정기관의 유형별로, 주민의 행정서비스이용만족도, 공무원의 직무만족을 비교함**
 - 일반구를 설치하는 지역, 일반구를 설치하지 않는 지역, 그리고 책임읍면동제를 실시하는 지역의 주민의 행정서비스 이용 만족도를 비교함
 - 일반구를 설치하는 지역, 일반구를 설치하지 않는 지역, 그리고 책임읍면동

제를 실시하는 지역의 공무원이 인식하는 직무만족도와 사회적지지를 비교함

2. 연구방법 설계

가. 변수의 측정

주민의 만족도 측정: SERVQUAL 모형

- Parasuraman, Zeithaml & Berry(1988)의 SERVQUAL 모형을 원용하여 하부행정기관 이용에 대한 주민만족도를 측정함
 - 다만, 시설, 설비의 외관, 직원들의 깔끔함 등을 측정하는 유형성을 제외하고, 서비스의 확산성, 신뢰성, 대응성, 공감성, 그리고 전반적인 만족도로 측정함
 - 주민만족도의 측정은 리커드 5점척도를 사용함
- 행정서비스에 대한 확산성의 측정질문을 다음과 같이 구성함

<표 4-1> 행정서비스에 대한 확산성 측정질문

구분	확산성 측정질문
1	행정복지센터 공무원들을 믿고 신뢰할 수 있다.
2	행정복지센터 공무원들은 매우 친절하다.
3	행정복지센터 공무원들은 업무수행(서비스제공)에 충분한 지식을 갖추고 있다
4	행정복지센터 공무원들은 서비스에 대해 정확하게 설명해 준다

- 행정서비스에 대한 신뢰성의 측정질문을 다음과 같이 구성함

<표 4-2> 행정서비스에 대한 신뢰성 측정질문

구분	신뢰성 측정질문
1	행정복지센터의 담당공무원은 나의 요구사항을 정확하게 이해하였다.
2	행정복지센터 공무원들은 요구사항에 대한 일처리를 능숙하게 하였다.
3	행정복지센터 공무원들의 업무처리는 약속한 시간 내에 처리되었다.
4	행정복지센터 공무원들의 서비스는 믿고 신뢰할 만 하다.

○ 행정서비스에 대한 대응성의 측정질문을 다음과 같이 구성함

<표 4-3> 행정서비스에 대한 대응성 측정질문

구분	대응성 측정질문
1	행정복지센터의 담당공무원은 행정민원을 즉시 처리(또는 처리에 착수)하였다.
2	행정복지센터의 담당공무원은 신속한 행정서비스를 제공하였다.
3	행정복지센터의 담당공무원은 궁금한 사항에 대해 적극적이고 신속하게 응답하였다.
4	행정복지센터의 담당공무원은 가까이 도움을 주고자 노력하였다.

○ 행정서비스에 대한 공감성의 측정질문을 다음과 같이 구성함

<표 4-4> 행정서비스에 대한 공감성 측정질문

구분	공감성 측정질문
1	행정복지센터의 담당공무원은 나에게 따뜻하고 개별적인 관심을 보였다.
2	행정복지센터의 담당공무원은 나에게 인간적인 배려를 하였다.
3	행정복지센터에서의 업무처리과정은 나의 편의에 맞추어 업무처리가 이루어졌다.
4	행정복지센터에서 제공하는 행정서비스는 나의 기대에 부합한다.

- 행정서비스에 대한 전반적인 만족도의 측정질문을 다음과 같이 구성함

<표 4-5> 행정서비스에 대한 전반적인 만족도 측정질문

구분	전반적인 만족도 측정질문
1	행정복지센터에서 제공하는 행정서비스에 전반적으로 만족한다.
2	행정복지센터에서 제공하는 행정서비스는 나에게 도움이 되었다..
3	행정복지센터의 행정서비스는 전반적으로 이용하기에 편리하다..
4	행정복지센터의 시설에 전반적으로 만족한다.
5	행정복지센터 공무원들의 친절한 서비스 태도에 만족한다.
6	행정복지센터의 행정서비스에 대해 다른 사람에게 긍정적으로 말할 것이다.

- 공무원 직무만족도 측정: MSQ 모형

- 미네소타 만족도 설문지를 원용하여 측정함
- 공무원의 직무에 대한 전반적인 만족도의 측정질문을 다음과 같이 구성함

<표 4-6> 공무원의 전반적인 직무만족 측정질문

구분	전반적인 직무만족 측정질문
1	직업 환경에 대해 만족한다.
2	직장동료 사이의 관계에 대해 만족한다.

- 공무원의 직무에 대한 내재적 요인 만족도의 측정질문을 다음과 같이 구성함

<표 4-7> 직무만족의 내재적 요인에 대한 측정질문

구분	직무만족의 내재적 요인 측정질문
1	나에게 부여되는 업무량에 대해 만족한다.
2	혼자 독립적으로 일 할 수 있다는 것에 대해 만족한다.
3	때때로 반복되지 않은 다양한 일을 할 수 있다는 것에 대해 만족한다.
4	직장에서 중요한 인물이 될 수 있는 기회에 대해 만족한다.
5	나의 양심에 위배되지 않은 일을 할 수 있다는 것에 대해 만족한다.
6	내 직업의 안정성에 대해 만족한다.
7	다른 사람을 위해 무엇인가를 해 줄 수 있다는 것에 만족한다.
8	다른 사람들에게 일을 지시할 수 있다는 것에 대해 만족한다.
9	나의 능력을 활용해서 일 할 수 있다는 것에 대해 만족한다.
10	나 스스로 판단할 수 있는 자율권에 대해 만족한다.
11	내 자신의 방식대로 업무수행을 할 수 있는 기회에 대해 만족한다.
12	일을 통해 얻는 성취감에 대해 만족한다.

○ 공무원의 직무에 대한 외재적 요인 만족도의 측정질문을 다음과 같이 구성함

<표 4-8> 직무만족의 외재적 요인에 대한 측정질문

구분	직무만족의 외재적 요인 측정질문
1	상사가 부하직원을 대하는 방식에 대해 만족한다.
2	상사의 의사결정능력에 대해 만족한다.
3	직장 내 정책을 시행하는 방식에 대해 만족한다.
4	내 업무량을 고려할 때 현재의 급여수준에 대해 만족한다.
5	승진기회에 대해 만족한다.
6	나의 업무수행능력을 인정받는 정도에 대해 만족한다.

나. 자료의 수집

표본의 선정

- 일반구를 설치하는 지역, 일반구를 설치하지 않는 지역, 그리고 책임읍면동제를 실시하는 지역 중 인구규모가 유사한 지역을 선정함
 - 대체로 인구 50만 이상의 시를 대상으로 하부행정구역의 유형에 따라 한 곳씩 표본으로 선정함
 - 연구목적의 달성을 위해서는 현행법령 상 자치구가 아닌 구를 설치할 수 있는 지역을 반드시 포함하여야 하는 바, 인구 50만 이상의 시를 기준으로 함
 - 이에 따라, 포항시, 남양주시, 김해시를 표본으로 선정함
- 전술한 바와 같이 연구대상지역을 선정한 후 표본을 추출한 바, 층화표본추출방식을 적용함
 - 주민만족도 조사를 위한 표본은 포항시, 남양주시, 김해시에 각각 표본을 할당하고, 할당된 표본의 범위 내에서 무작위 추출함
 - 공무원 직무만족 및 사회적 지지의 조사를 위한 표본은 포항시, 남양주시, 김해시에 각각 표본을 할당하고, 할당된 표본의 범위 내에서 무작위 추출함

3. 분석설계

가. 표본의 특성분석

모집단에 대한 대표성 검증

- 통계변수에 대한 표본의 빈도를 분석함
- 표본의 빈도를 통해 모집단을 추정함
 - 모집단은 정규분포를 이루고 있는 것으로 가정함

나. 하부행정기구 설치 운영 특성별 분석

평균비교

- 기술통계분석을 통해 각 집단별 요인별 평균을 도출함

일원배치 분산분석

- 기술통계분석에서 계산된 평균의 차이가 통계적으로 의미있는 차이인가를 분석하기 위해 일원배치분산분석을 수행함
- 평균의 차이가 통계적으로 의미있는 가를 판별하기 위한 방법으로 t-test와 일원배치 분산분석 (ANOVA)의 사용이 일반적이나, 본 연구에서는 세 집단 간의 차이를 분석하는 바, 일원배치 분산분석을 수행함

제2절 하부행정기관 운영의 실태분석결과

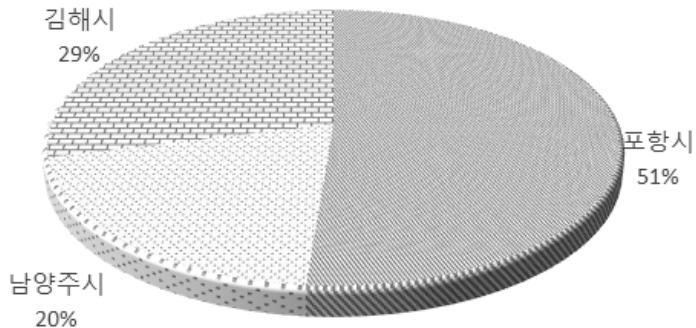
1. 표본의 특성

가. 주민

지역별 응답분포

- 주민을 대상으로 배포한 설문지 중 회수된 설문지는 총 628부임
- 지역별로, 포항시 322부(51%), 남양주시 125부(20%), 김해시 181부(29%) 임

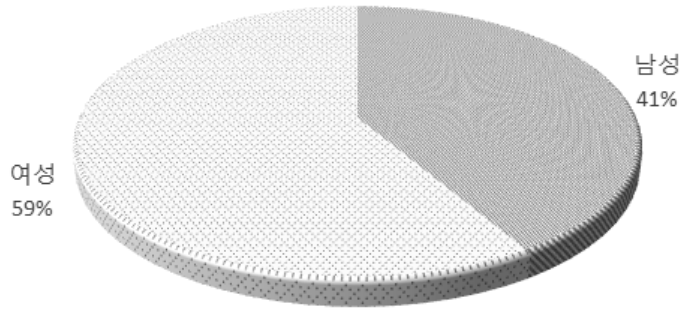
[그림 4-1] 지역별 응답분포: 주민



성별 응답분포

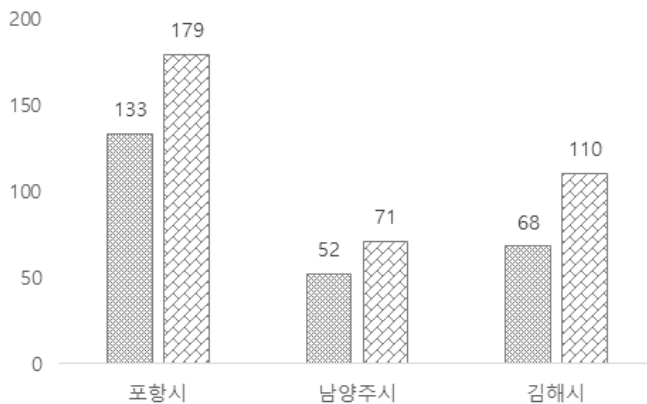
- 주민 응답자의 성별분포는 남성이 253명(41%), 여성이 360명(59%)로 나타남

[그림 4-2] 성별 응답분포: 주민



- 지역별 성별분포는 포항시, 남양주시, 김해시 모두 남성응답자보다 여성응답자가 더 많음
- 포항시의 주민 응답자 중 남성은 42.63%이며, 여성은 57.37%임
 - 남양주시의 주민 응답자 중 남성은 42.28%이며, 여성은 57.72%임
 - 김해시의 주민 응답자 중 남성은 38.20%이며, 여성은 61.80%임

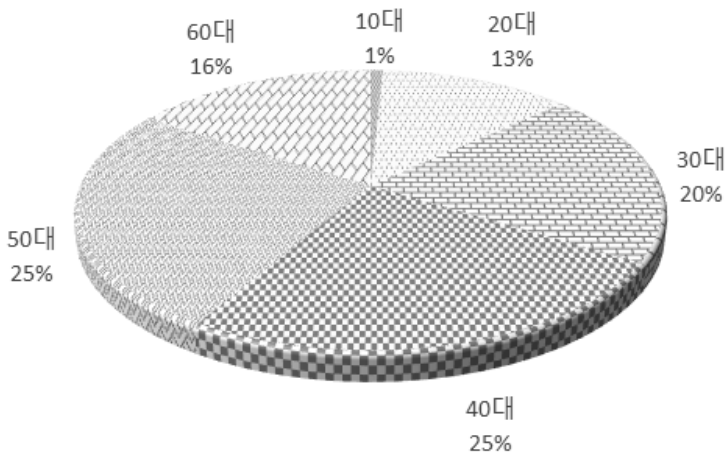
[그림 4-3] 지역별-성별 응답분포: 주민



□ 연령별 응답분포

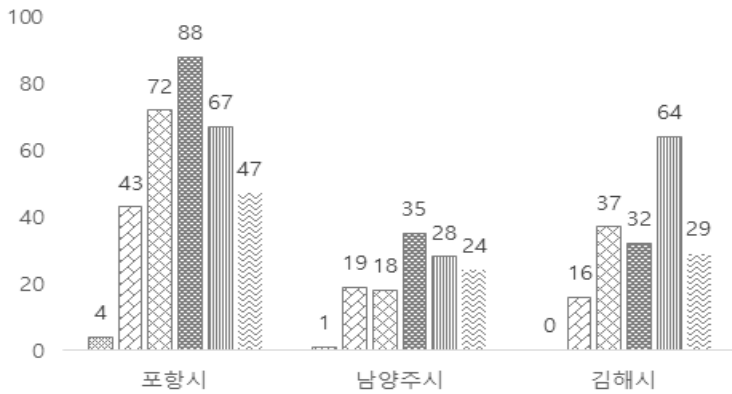
- 연령별 응답분포는 40대와 50대가 전체의 50%로 가장 많이 응답하였으며, 정년퇴직 시기인 10대의 응답은 거의 없음

[그림 4-4] 연령별 응답분포: 주민



- 지역별 연령별 응답자분포는 포항시의 경우, 30대와 40대 응답자가 가장 많으며, 남양주시는 40대와 50대의 응답자가 가장 많고, 김해시는 30대와 50대 응답자가 가장 많은 것으로 나타남
 - 포항시의 주민 응답자 중 연령별 응답자 분포는 10대 1.25%, 20대 13.40%, 30대 22.43%, 40대 27.41%, 50대 20.87%, 60대이상 14.64% 등임
 - 남양주시의 주민 응답자 중 연령별 응답자 분포는 10대 0.80%, 20대 15.20%, 30대 14.40%, 40대 28.00%, 50대 22.40%, 60대이상 19.20% 등임
 - 김해시의 주민 응답자 중 연령별 응답자 분포는 10대 0.00%, 20대 8.99%, 30대 20.79%, 40대 17.98%, 50대 35.96%, 60대이상 16.29% 등임

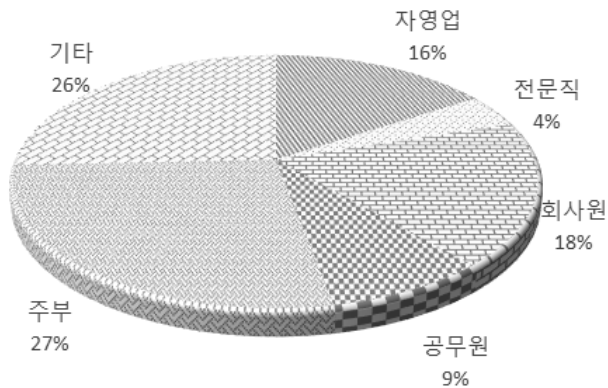
[그림 4-5] 지역별-연령별 응답분포: 주민



□ 직업별 응답분포

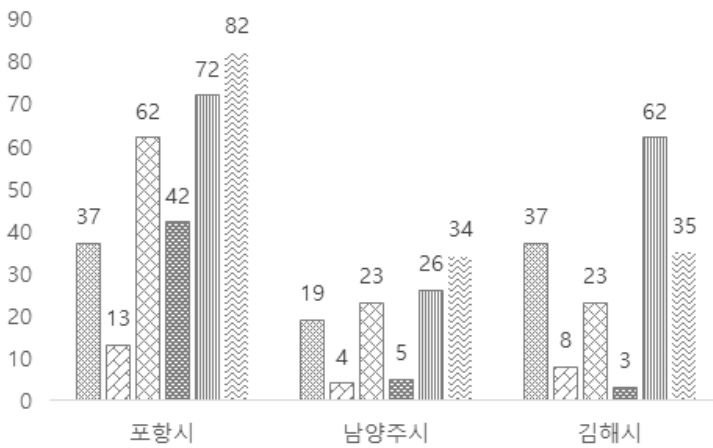
- 직업별 응답분포는 주부(27%)와 회사원(18%)가 가장 많이 나타났으며, 기타응답자가 26%임
- 직업분포 중 공무원은 해당 지방자치단체 소속 공무원을 제외한 국가직 공무원 또는 광역자치단체 소속공무원을 의미함

[그림 4-6] 직업별 응답분포



- 지역별 직업별 응답자분포는 포항시와 남양주시의 경우, 주부와 회사원 순으로 응답자가 가장 많으며, 김해시는 주부와 자영업 응답자가 가장 많은 것으로 나타남
- 모든 지역에서 기타응답자가 최빈응답임

[그림 4-7] 지역별-직업별 응답분포: 주민

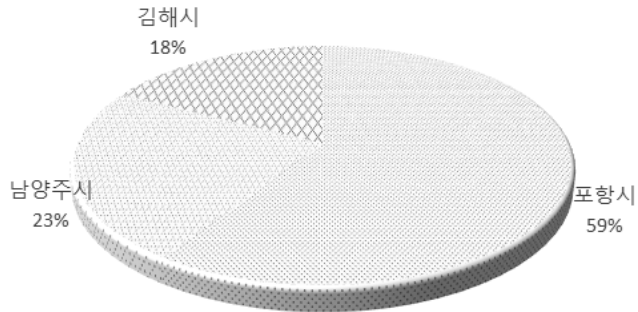


나. 공무원

□ 지역별 응답분포

- 공무원을 대상으로 배포한 설문지 중 회수된 설문지는 총 534부임
- 지역별로, 포항시 316부(59%), 남양주시 125부(23%), 김해시 93부(18%) 임
- 포항시의 응답이 많은 이유로는 설문지 배포에서 일반구의 공무원을 대상으로 설문지를 배포한 데 따른 것으로 추정됨

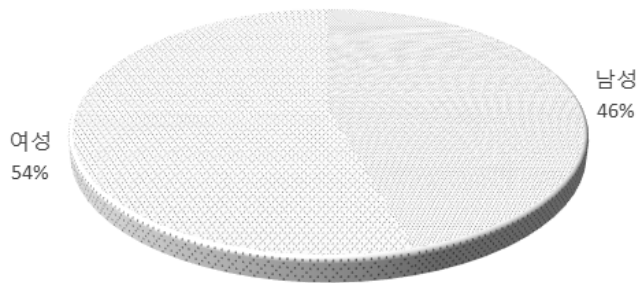
[그림 4-8] 지역별 응답분포: 공무원



□ 성별 응답분포

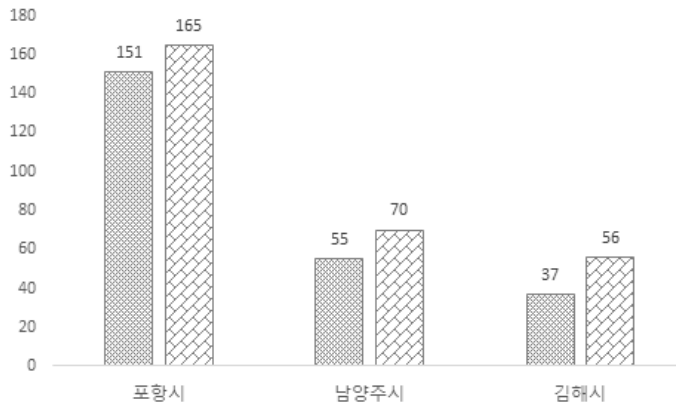
- 성별을 묻는 질문에 응답한 응답자는 총 534명임
- 이 중, 남성이 243명, 여성이 291명임

[그림 4-9] 성별 응답분포: 공무원



- 포항시의 공무원 응답자 중 남성은 47.78%이며, 여성은 52.22%임
- 남양주시의 공무원 응답자 중 남성은 44.00%이며, 여성은 56.00%임
- 김해시의 공무원 응답자 중 남성은 39.78%이며, 여성은 60.22%임

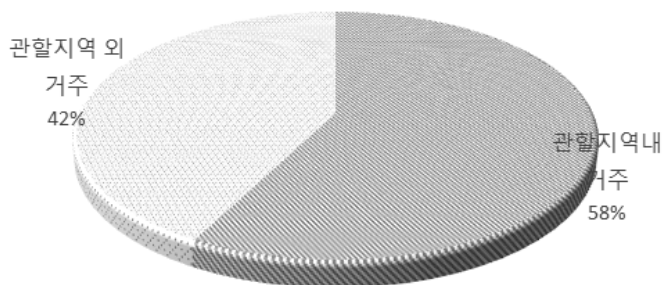
[그림 4-10] 지역별·성별 응답분포: 공무원



□ 거주지특성별 응답분포

- 설문에 응답한 공무원 중 근무지 관할지역 내 거주하는 공무원은 58%(263명)이며, 근무지 관할지역 외에 거주하는 공무원은 42%(193명)임

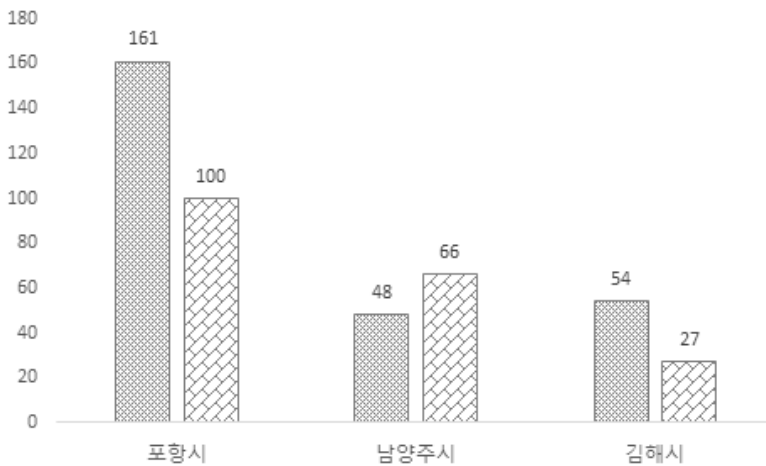
[그림 4-11] 거주지특성별 응답분포: 공무원



- 포항시의 공무원 응답자 중 근무지 관할지역 내 거주하는 응답자는 61.69%이며, 근무지 관할지역 외에 거주하는 응답자는 38.31%임

- 남양주시의 공무원 응답자 중 근무지 관할지역 내 거주하는 응답자는 42.11%이며, 근무지 관할지역 외에 거주하는 응답자는 57.89%임
- 김해시의 공무원 응답자 중 근무지 관할지역 내 거주하는 응답자는 66.67%이며, 근무지 관할지역 외에 거주하는 응답자는 33.33%임

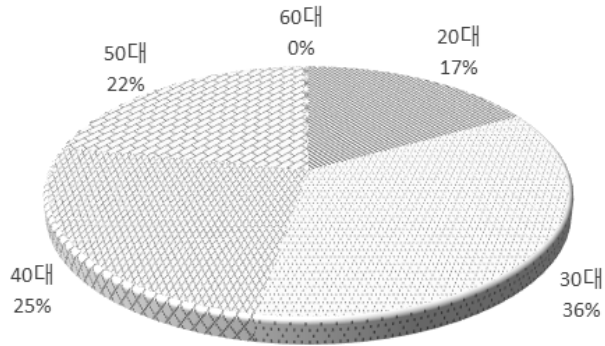
[그림 4-12] 지역별-거주지특성별 응답분포: 공무원



□ 연령별 응답분포

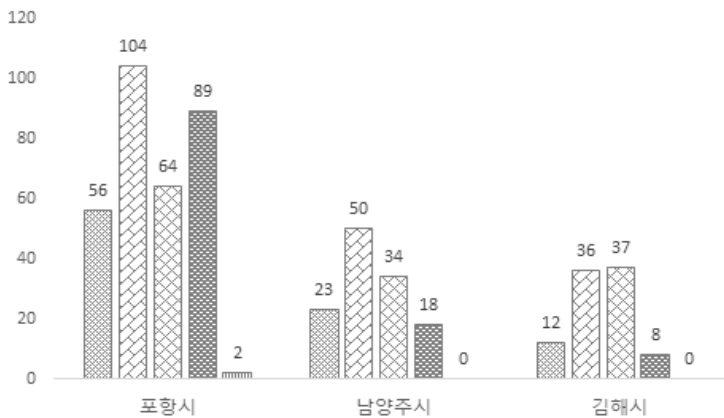
- 연령별 응답분포는 30대와 40대가 전체의 51%로 가장 많이 응답하였으며, 정년퇴직 시기인 60대 이상의 응답은 거의 없음

[그림 4-13] 연령별 응답분포: 공무원



- 포항시의 공무원 응답자 중 연령별 응답자 분포는 20대 17.78%, 30대 33.02%, 40대 20.32%, 50대 28.25%, 60대 0.63% 등임
- 남양주시의 공무원 응답자 중 연령별 응답자 분포는 20대 18.40%, 30대 40.00%, 40대 27.20%, 50대 14.40% 등임
- 김해시의 공무원 응답자 중 연령별 응답자 분포는 20대 12.90%, 30대 38.71%, 40대 39.78%, 50대 8.60% 등임

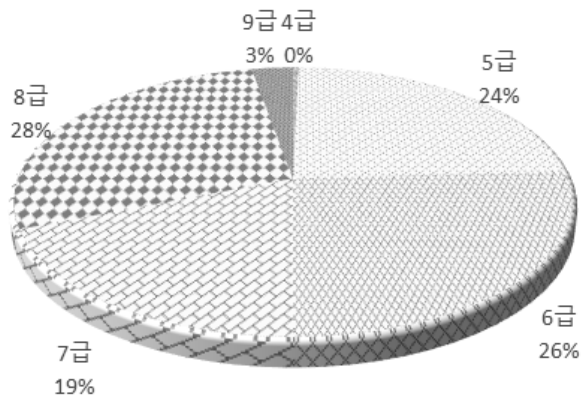
[그림 4-14] 지역별-연령별 응답분포: 공무원



□ 직급별 응답분포

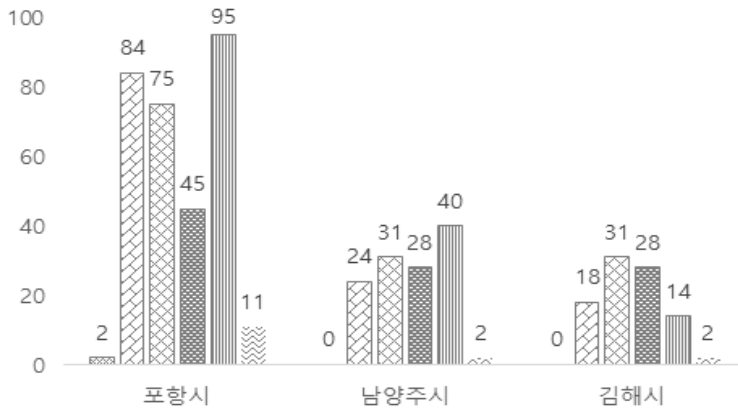
- 직급별 응답분포는 5급과 6급이 전체의 50%로 가장 많이 응답하였으며, 국장 또는 일반구 구청장 직급인 4급 직원의 응답은 거의 없음

[그림 4-15] 직급별 응답분포분포



- 포항시의 공무원 응답자 중 직급별 응답자 분포는 4급 0.64%, 5급 6.92%, 6급 24.04%, 7급 14.42%, 8급 30.45%, 9급 3.53% 등임
- 남양주시의 공무원 응답자 중 직급별 응답자 분포는 5급 19.20%, 6급 24.80%, 7급 22.40%, 8급 32.00%, 9급 1.60% 등임
- 김해시의 공무원 응답자 중 직급별 응답자 분포는 5급 19.35%, 6급 33.33%, 7급 30.11%, 8급 15.05%, 9급 2.15% 등임

[그림 4-16] 지역별-직급별 응답분포



다. 표본의 특성 종합

주민

<표 4-9> 표본의 특성: 주민

구분		응답수	비율	
응답수	포항시	322	51.3%	
	남양주시	125	19.9%	
	김해시	181	28.8%	
	합계	628	100.0%	
성별	포항시	남성	133	42.6%
		여성	179	57.4%
	남양주시	남성	52	42.3%
		여성	71	57.7%
	김해시	남성	68	38.2%
		여성	110	61.8%
	합계	남성	253	41.3%
		여성	360	58.7%

구분		응답수	비율	
연령	포항시	10대	4	1.2%
		20대	43	13.4%
		30대	72	22.4%
		40대	88	27.4%
		50대	67	20.9%
		60대이상	47	14.6%
	남양주시	10대	1	0.8%
		20대	19	15.2%
		30대	18	14.4%
		40대	35	28.0%
		50대	28	22.4%
		60대이상	24	19.2%
	김해시	10대	0	0.0%
		20대	16	9.0%
		30대	37	20.8%
		40대	32	18.0%
		50대	64	36.0%
		60대이상	29	16.3%
	합계	10대	5	0.8%
		20대	78	12.5%
		30대	127	20.4%
		40대	155	24.8%
		50대	159	25.5%
		60대이상	100	16.0%
직업	포항시	자영업	37	12.0%
		전문직	13	4.2%
		회사원	62	20.1%
		공무원	42	13.6%
		주부	72	23.4%
		기타	82	26.6%

구분		응답수	비율	
직업	남양주시	자영업	19	17.1%
		전문직	4	3.6%
		회사원	23	20.7%
		공무원	5	4.5%
		주부	26	23.4%
		기타	34	30.6%
	김해시	자영업	37	22.0%
		전문직	8	4.8%
		회사원	23	13.7%
		공무원	3	1.8%
		주부	62	36.9%
		기타	35	20.8%
	합계	자영업	93	15.8%
		전문직	25	4.3%
		회사원	108	18.4%
		공무원	50	8.5%
		주부	160	27.3%
		기타	151	25.7%

□ 공무원

<표 4-10> 표본의 특성: 공무원

		응답수	비율	
응답수	포항시	316	50.3%	
	남양주시	125	19.9%	
	김해시	93	14.8%	
	합계	628	100.0%	
성별	포항시	남성	151	47.8%
		여성	165	52.2%
	남양주시	남성	55	44.0%
		여성	70	56.0%
	김해시	남성	37	39.8%
		여성	56	60.2%
	합계	남성	243	45.5%
		여성	291	54.5%
거주특성	포항시	관할 내	161	61.7%
		관할 외	100	38.3%
	남양주시	관할 내	48	42.1%
		관할 외	66	57.9%
	김해시	관할 내	54	66.7%
		관할 외	27	33.3%
	합계	관할 내	263	57.7%
		관할 외	193	42.3%
연령	포항시	10대	0	0.0%
		20대	56	17.8%
		30대	104	33.0%
		40대	64	20.3%
		50대	89	28.3%
		60대이상	2	0.6%
	남양주시	10대	0	0.0%
		20대	23	18.4%
		30대	50	40.0%
		40대	34	27.2%
		50대	18	14.4%
		60대이상	0	0.0%

		응답수		비율	
연령	김해시	10대	0	0.0%	
		20대	12	12.9%	
		30대	36	38.7%	
		40대	37	39.8%	
		50대	8	8.6%	
		60대이상	0	0.0%	
	합계	10대	0	0.0%	
		20대	91	17.1%	
		30대	190	35.6%	
		40대	135	25.3%	
		50대	115	21.6%	
60대이상		2	0.4%		
직급	포항시	4급	2	0.6%	
		5급	84	26.9%	
		6급	75	24.0%	
		7급	45	14.4%	
		8급	95	30.4%	
		9급	11	3.5%	
	남양주시	4급	0	0.0%	
		5급	24	19.2%	
		6급	31	24.8%	
		7급	28	22.4%	
		8급	40	32.0%	
		9급	2	1.6%	
	김해시	4급	0	0.0%	
		5급	18	19.4%	
		6급	31	33.3%	
		7급	28	30.1%	
		8급	14	15.1%	
		9급	2	2.2%	
	합계	4급	2	0.4%	
		5급	126	23.8%	
		6급	137	25.8%	
		7급	101	19.1%	
		8급	149	28.1%	
		9급	15	2.8%	

2. 만족도 분석결과

가. 행정서비스 만족도: 주민

행정서비스의 확신성에 대한 주민만족도

- 행정서비스의 확신성에 대한 주민만족도는 평균 3.9542(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 행정서비스의 확신성에 대한 주민만족도에 대해 응답한 응답자 수는 총 628명임
- 포항시 주민이 인식하는 행정서비스의 확신성에 대한 만족도는 평균 3.8988(5점척도)으로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 포항시 주민이 인식하는 행정서비스의 확신성에 대한 만족도는 높은 수준 이기는 하나, 남양주시와 김해시보다 상대적으로 낮은 수준임
- 남양주시 주민이 인식하는 행정서비스의 확신성에 대한 만족도는 평균 4.0813(5점척도)으로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 남양주시 주민이 인식하는 행정서비스의 확신성에 대한 만족도는 포항시와 김해시보다 상대적으로 높은 수준임
- 김해시 주민이 인식하는 행정서비스의 확신성에 대한 만족도는 평균 3.9650(5점척도)으로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 김해시 주민이 인식하는 행정서비스의 확신성에 대한 만족도는 높은 수준 이기는 하나, 남양주시보다 상대적으로 낮은 수준임

행정서비스의 신뢰성에 대한 주민만족도

- 행정서비스의 신뢰성에 대한 주민만족도는 평균 3.9719(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
- 포항시 주민이 인식하는 행정서비스의 신뢰성에 대한 만족도는 평균 3.9342(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남

- 포항시 주민이 인식하는 행정서비스의 신뢰성에 대한 만족도는 높은 수준 이기는 하나, 남양주시와 김해시보다 상대적으로 낮은 수준임
- 남양주시 주민이 인식하는 행정서비스의 신뢰성에 대한 만족도는 평균 4.0880 (5점척도)으로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
- 남양주시 주민이 인식하는 행정서비스의 신뢰성에 대한 만족도는 포항시와 김해시보다 상대적으로 높은 수준임
- 김해시 주민이 인식하는 행정서비스의 신뢰성에 대한 만족도는 평균 3.9587 (5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
- 김해시 주민이 인식하는 행정서비스의 신뢰성에 대한 만족도는 높은 수준 이기는 하나, 남양주시보다 상대적으로 낮은 수준임

□ 행정서비스의 대응성에 대한 주민만족도

- 행정서비스의 대응성에 대한 주민만족도는 평균 3.9831(5점척도)로 중간값 (3.0)보다 높은 수준으로 나타남
- 포항시 주민이 인식하는 행정서비스의 대응성에 대한 만족도는 평균 3.9350 (5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
- 포항시 주민이 인식하는 행정서비스의 대응성에 대한 만족도는 높은 수준 이기는 하나, 남양주시와 김해시보다 상대적으로 낮은 수준임
- 남양주시 주민이 인식하는 행정서비스의 대응성에 대한 만족도는 평균 4.0443 (5점척도)으로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
- 남양주시 주민이 인식하는 행정서비스의 대응성에 대한 만족도는 포항시와 김해시보다 상대적으로 높은 수준임
- 김해시 주민이 인식하는 행정서비스의 대응성에 대한 만족도는 평균 4.0262 (5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
- 김해시 주민이 인식하는 행정서비스의 대응성에 대한 만족도는 높은 수준 이기는 하나, 남양주시보다 상대적으로 낮은 수준임

□ 행정서비스의 공감성에 대한 주민만족도

- 행정서비스의 공감성에 대한 주민만족도는 평균 3.8105(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
- 포항시 주민이 인식하는 행정서비스의 공감성에 대한 만족도는 평균 3.7712(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 포항시 주민이 인식하는 행정서비스의 공감성에 대한 만족도는 높은 수준이기는 하나, 남양주시와 김해시보다 상대적으로 낮은 수준임
- 남양주시 주민이 인식하는 행정서비스의 공감성에 대한 만족도는 평균 3.8065(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 남양주시 주민이 인식하는 행정서비스의 공감성에 대한 만족도는 높은 수준이기는 하나, 김해시보다 상대적으로 낮은 수준임
- 김해시 주민이 인식하는 행정서비스의 공감성에 대한 만족도는 평균 3.8834(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 김해시 주민이 인식하는 행정서비스의 공감성에 대한 만족도는 포항시와 남양주보다 상대적으로 높은 수준임

□ 행정서비스에 대한 전반적인 주민만족도

- 행정서비스에 대한 전반적인 주민만족도는 평균 3.9182(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
- 포항시 주민이 인식하는 행정서비스에 대한 전반적인 만족도는 평균 3.8503(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 포항시 주민이 인식하는 행정서비스에 대한 전반적인 만족도는 높은 수준이기는 하나, 남양주시와 김해시보다 상대적으로 낮은 수준임
- 남양주시 주민이 인식하는 행정서비스에 대한 전반적인 만족도는 평균 3.9987(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 남양주시 주민이 인식하는 행정서비스에 대한 전반적인 만족도는 포항시와

김해시보다 상대적으로 높은 수준임

- 김해시 주민이 인식하는 행정서비스에 대한 전반적인 만족도는 평균 3.9834 (5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 김해시 주민이 인식하는 행정서비스에 대한 전반적인 만족도는 높은 수준 이기는 하나, 남양주시보다 상대적으로 낮은 수준임

<표 4-11> 행정서비스 만족도 분석결과

구분		응답수	평균	표준편차	표준오차
확신성평균	포항시	322	3.898820	.7490907	.0417452
	남양주시	125	4.081360	.6391556	.0571678
	김해시	181	3.965028	.6727949	.0500084
	합계	628	3.954236	.7091214	.0282970
신뢰성평균	포항시	322	3.934255	.7281973	.0405808
	남양주시	125	4.088000	.6501055	.0581472
	김해시	180	3.958778	.7264190	.0541441
	합계	627	3.971946	.7141337	.0285198
대응성평균	포항시	317	3.935079	.7390237	.0415077
	남양주시	124	4.044355	.7135794	.0640813
	김해시	178	4.026236	.7008928	.0525341
	합계	619	3.983183	.7237256	.0290890
공감성평균	포항시	318	3.771200	.7699400	.0431800
	남양주시	124	3.806500	.8088900	.0726400
	김해시	178	3.883400	.7455800	.0558800
	합계	620	3.810500	.7712900	.0309800
만족도평균	포항시	318	3.850346	.7257461	.0406978
	남양주시	124	3.998790	.6544365	.0587701
	김해시	178	3.983427	.6537688	.0490020
	합계	620	3.918242	.6942233	.0278807

나. 직무만족도: 공무원

 내재적 변인에 대한 직무만족도

- 내재적 변인에 대한 직무만족은 평균 3.4059(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 내재적 변인에 대해 응답한 응답자 수는 총 534명이며, 평균의 최소값은 1.50이고, 평균의 최대값은 5.0임
- 내재적 변인에 대한 포항시 공무원의 직무만족은 평균 3.3850(5점척도)으로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 포항시 공무원의 직무만족은 남양주시 공무원의 직무만족과 유사한 수준이며, 김해시 공무원의 직무만족보다 낮은 수준임
- 내재적 변인에 대한 남양주시 공무원의 직무만족은 평균 3.3829(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 남양주시 공무원의 직무만족은 포항시 공무원의 직무만족과 유사한 수준이며, 김해시 공무원의 직무만족보다 낮은 수준임
- 내재적 변인에 대한 김해시 공무원의 직무만족은 평균 3.5076(5점척도)으로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 김해시 공무원의 직무만족은 남양주시 공무원과 포항시 공무원의 직무만족보다 높은 수준임
 - 다만, 김해시 공무원의 응답수는 93명으로 남양주시 125명, 포항시 316명보다 적은 수준임

 외재적 변인에 대한 직무만족도

- 외재적 변인에 대한 직무만족은 평균 3.2382(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 외재적 변인에 대해 응답한 응답자 수는 총 531명이며, 평균의 최소값은 1.00이고, 평균의 최대값은 5.00임

- 외재적 변인에 대한 직무만족도는 내재적 변인에 의한 직무만족도 보다 상대적으로 낮은 수준임
- 외재적 변인에 대한 포항시 공무원의 직무만족은 평균 3.2601(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 포항시 공무원의 직무만족은 남양주시 공무원의 직무만족보다 높은 수준이며, 김해시 공무원의 직무만족보다 낮은 수준임
- 외재적 변인에 대한 남양주시 공무원의 직무만족은 평균 3.1160(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 남양주시 공무원의 직무만족은 포항시 공무원과 김해시 공무원의 직무만족보다 낮은 수준임
- 외재적 변인에 대한 김해시 공무원의 직무만족은 평균 3.3280(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 김해시 공무원의 직무만족은 남양주시 공무원과 포항시 공무원의 직무만족보다 높은 수준임
 - 다만, 김해시 공무원의 응답수는 92명으로 남양주시 125명, 포항시 316명보다 적은 수준임

전반적인 직무만족도

- 전반적인 직무만족은 평균 3.2382(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 전반적인 직무만족도에 대해 응답한 응답자 수는 총 531명이며, 평균의 최소값은 1.00이고, 평균의 최대값은 5.00임
- 포항시 공무원의 전반적인 직무만족은 평균 3.5921(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 포항시 공무원의 전반적인 직무만족은 남양주시 공무원의 전반적인 직무만족보다 높은 수준이며, 김해시 공무원의 전반적인 직무만족보다 낮은 수준임

- 남양주시 공무원의 전반적인 직무만족은 평균 3.5524(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 남양주시 공무원의 전반적인 직무만족은 포항시 공무원과 김해시 공무원의 전반적인 직무만족보다 낮은 수준임
- 김해시 공무원의 전반적인 직무만족은 평균 3.6685(5점척도)로 중간값(3.0)보다 높은 수준으로 나타남
 - 김해시 공무원의 직무만족은 남양주시 공무원과 포항시 공무원의 직무만족보다 높은 수준임
 - 다만, 김해시 공무원의 응답수는 92명으로 남양주시 125명, 포항시 316명보다 적은 수준임

제3절 하부행정기관 운영의 유형에 따른 차이 분석

1. 주민의 행정서비스 만족 차이

가. 행정서비스 만족에 대한 전반적인 분석 결과

□ 행정서비스의 확산성에 대한 행정서비스 만족도 차이

- 행정서비스의 확산성에 대한 행정서비스 만족도의 차이는 하부행정기관의 유형에 따라 통계적으로 의미 있는 차이가 발생하는 것으로 분석됨
 - 하부행정기관의 유형에 따른 행정서비스의 확산성에 대한 주민만족도의 차이를 분산분석기법을 적용하여 분석한 바, F값은 3.032이며, p-value는 .49으로 나타남
 - 이에 따라, $p < .05$ 수준에서 하부행정기관 유형에 따른 행정서비스 확산성에 대한 주민만족은 차이가 있는 것으로 분석됨
- 분석결과, 행정서비스의 확산성에 대한 주민만족도는 책임읍면동제 하에서 가장 높고, 자치구를 설치하는 경우, 가장 낮은 것으로 나타남
 - 행정서비스의 확산성에 대한 주민만족도는 남양주시가 가장 높게 나타났으며, 김해시, 포항시 순으로 높게 나타남

□ 행정서비스의 신뢰성에 대한 행정서비스 만족도 차이

- 행정서비스의 신뢰성에 대한 만족도의 차이는 하부행정기관의 유형에 따라 통계적으로 의미 있는 차이가 발생하지 않는 것으로 분석됨
 - 하부행정기관의 유형에 따른 행정서비스의 신뢰성에 대한 만족도의 차이를 분산분석기법을 적용하여 분석한 바, F값은 2.137이며, p-value는 .119로 나타남
 - 이에 따라, 하부행정기관 유형에 따른 행정서비스의 신뢰성에 대한 만족도의 차이의 차이는 없는 것으로 분석됨

□ 행정서비스의 대응성에 대한 행정서비스 만족도 차이

- 행정서비스의 대응성에 대한 만족도의 차이는 하부행정기관의 유형에 따라 통계적으로 의미 있는 차이가 발생하지 않는 것으로 분석됨
 - 하부행정기관의 유형에 따른 행정서비스의 대응성에 대한 만족도의 차이를 분산분석기법을 적용하여 분석한 바, F값은 1.460이며, p-value는 .233으로 나타남
 - 이에 따라, 하부행정기관 유형에 따른 행정서비스의 대응성에 대한 만족도의 차이의 차이는 없는 것으로 분석됨

□ 행정서비스의 공감성에 대한 행정서비스 만족도 차이

- 행정서비스의 공감성에 대한 만족도의 차이는 하부행정기관의 유형에 따라 통계적으로 의미 있는 차이가 발생하지 않는 것으로 분석됨
 - 하부행정기관의 유형에 따른 행정서비스의 공감성에 대한 만족도의 차이를 분산분석기법을 적용하여 분석한 바, F값은 1.210이며, p-value는 .299로 나타남
 - 이에 따라, 하부행정기관 유형에 따른 행정서비스의 공감성에 대한 만족도의 차이의 차이는 없는 것으로 분석됨

□ 행정서비스의 전반적인 주민만족도 차이

- 행정서비스의 전반적인 주민만족도의 차이는 하부행정기관의 유형에 따라 통계적으로 의미 있는 차이가 발생하는 것으로 분석됨
 - 하부행정기관의 유형에 따른 행정서비스의 전반적인 주민만족도의 차이를 분산분석기법을 적용하여 분석한 바, F값은 3.162이며, p-value는 .43으로 나타남
 - 이에 따라, $p < .05$ 수준에서 하부행정기관 유형에 따른 행정서비스에 대한 전반적인 주민만족은 차이가 있는 것으로 분석됨
- 분석결과, 행정서비스에 대한 전반적인 주민만족도는 책임읍면동제 하에서

- 가장 높고, 자치구를 설치하는 경우, 가장 낮은 것으로 나타남
- 행정서비스에 대한 전반적인 주민만족도는 남양주시가 가장 높게 나타났으며, 김해시, 포항시 순으로 높게 나타남

나. 행정서비스 만족에 대한 설문문항별 분석 결과

주민센터 공무원에 대한 확신

- 주민센터 공무원에 대한 확신에 의한 주민만족도는 하부행정기구의 유형에 따라 통계적으로 의미있는 차이를 나타냄
 - 일원배치분산분석(ANOVA) 결과, F값은 5.401($p=0.005$)로 하부행정기구의 유형에 따른 집단별로 유의미한 차이가 존재하는 것으로 확인됨
 - 주민센터 공무원에 대한 확신에 따른 행정서비스 주민만족도는 포항시가 평균 3.84(5점척도)수준이며, 남양주시가 4.09, 김해시가 3.98 등임
- 이에 따라, 행정서비스에 대한 주민만족도는 하부행정기관의 설치·운영에서 책임읍면동제, 기존읍면동제, 행정구 설치 순으로 높게 나타남

행정서비스의 전반적인 이용편리성

- 행정복지센터의 행정서비스 전반의 이용편리성에 의한 주민만족도는 하부 행정기구의 유형에 따라 통계적으로 의미 있는 차이를 나타냄
 - 일원배치분산분석(ANOVA) 결과, F값은 5.294($p=0.005$)로 하부행정기구의 유형에 따른 집단별로 유의미한 차이가 존재하는 것으로 확인됨
 - 행정서비스의 전반적인 이용편리성에 의한 주민만족도는 포항시가 평균 3.83(5점척도)수준이며, 남양주시가 4.08, 김해시가 4.00 등임
- 이에 따라, 행정서비스의 전반적인 이용편리성에 대한 주민만족도는 하부 행정기관의 설치·운영에서 책임읍면동제, 기존읍면동제, 행정구 설치 순으로 높게 나타남

□ 행정서비스 이용 시설에 대한 만족

- 행정복지센터의 이용시설에 의한 주민만족도는 하부행정기구의 유형에 따라 통계적으로 의미 있는 차이를 나타냄
 - 일원배치분산분석(ANOVA) 결과, F값은 6.338($p=0.002$)로 하부행정기구의 유형에 따른 집단별로 유의미한 차이가 존재하는 것으로 확인됨
 - 행정서비스 이용시설 만족에 의한 주민만족도는 포항시가 평균3.72(5점척도)수준이며, 남양주시가 3.90, 김해시가 3.99 등임
- 이에 따라, 행정서비스 이용시설 만족에 의한 주민만족도는 하부행정기관의 설치·운영에서 기존읍면동제, 책임읍면동제, 행정구 설치 순으로 높게 나타남

<표 4-12> 하부행정기관 유형에 따른 주민만족도 차이분석

번호	직무만족 설문문항	df	F	p-value
1	행정복지센터 공무원들을 믿고 신뢰할 수 있다.	2	5.401	.005
2	행정복지센터 공무원들은 매우 친절하다.	2	2.581	.076
3	행정복지센터 공무원들은 업무수행(서비스제공)에 충분한 지식을 갖추고 있다	2	1.849	.158
4	행정복지센터 공무원들은 서비스에 대해 정확하게 설명해 준다	2	1.448	.236
5	행정복지센터의 담당공무원은 나의 요구사항을 정확하게 이해하였다.	2	1.698	.184
6	행정복지센터 공무원들은 요구사항에 대한 일처리를 능숙하게 하였다.	2	1.429	.240
7	행정복지센터 공무원들의 업무처리는 약속한 시간 내에 처리되었다.	2	1.682	.187
8	행정복지센터 공무원들의 서비스는 믿고 신뢰할 만하다.	2	2.785	.062
9	행정복지센터의 담당공무원은 행정민원을 즉시 처리(또는 처리에 착수)하였다.	2	.928	.396
10	행정복지센터의 담당공무원은 신속한 행정서비스를 제공하였다.	2	1.284	.278
11	행정복지센터의 담당공무원은 궁금한 사항에 대해 적극적으로 신속하게 응답하였다.	2	1.254	.286

번호	직무만족 설문문항	df	F	p-value
12	행정복지센터의 담당공무원은 기꺼이 도움을 주고자 노력하였다.	2	1.626	.198
13	행정복지센터의 담당공무원은 나에게 따뜻하고 개별적인 관심을 보였다.	2	2.631	.073
14	행정복지센터의 담당공무원은 나에게 인간적인 배려를 하였다.	2	1.726	.179
15	행정복지센터에서의 업무처리과정은 나의 편의에 맞추어 업무처리가 이루어졌다.	2	.058	.944
16	행정복지센터에서 제공하는 행정서비스는 나의 기대에 부합한다.	2	1.049	.351
17	행정복지센터에서 제공하는 행정서비스에 전반적으로 만족한다.	2	.716	.489
18	행정복지센터에서 제공하는 행정서비스는 나에게 도움이 되었다.	2	1.266	.283
19	행정복지센터의 행정서비스는 전반적으로 이용하기에 편리하다.	2	5.294	.005
20	행정복지센터의 시설에 전반적으로 만족한다.	2	6.338	.002
21	행정복지센터 공무원들의 친절한 서비스 태도에 만족한다.	2	1.685	.186
22	행정복지센터의 행정서비스에 대해 다른 사람에게 긍정적으로 말할 것이다.	2	1.952	.143

2. 공무원의 직무만족 차이

가. 직무만족에 대한 전반적인 분석 결과

내재적 변인에 대한 직무만족도 차이

- 내재적 변인에 대한 직무만족의 차이는 하부행정기관의 유형에 따라 통계적으로 의미 있는 차이가 발생하지 않는 것으로 분석됨
 - 하부행정기관의 유형에 따른 내재적 변인에 대한 직무만족의 차이를 분산 분석기법을 적용하여 분석한 바, F값은 1.706이며, p-value는 .183으로 나타남
 - 이에 따라, 하부행정기관 유형에 따른 내재적 변인에 의한 직무만족의 차이는 없는 것으로 분석됨

□ 외재적 변인에 대한 직무만족도 차이

- 외재적 변인에 대한 직무만족의 차이는 하부행정기관의 유형에 따라 통계적으로 의미 있는 차이가 발생하지 않는 것으로 분석됨
 - 하부행정기관의 유형에 따른 외재적 변인에 대한 직무만족의 차이를 분석한 바, F값은 2.022이며, p-value는 .133으로 나타남
 - 이에 따라, 하부행정기관 유형에 따른 외재적 변인에 의한 직무만족의 차이는 없는 것으로 분석됨

□ 전반적인 직무만족도 차이

- 전반적인 직무만족의 차이는 하부행정기관의 유형에 따라 통계적으로 의미 있는 차이가 발생하지 않는 것으로 분석됨
 - 하부행정기관의 유형에 따른 전반적인 직무만족의 차이를 분석한 바, F값은 .735이며, p-value는 .480으로 나타남
 - 이에 따라, 하부행정기관 유형에 따른 전반적인 직무만족의 차이는 없는 것으로 분석됨

<표 4-13> 공무원 직무만족의 하부행정기관 유형차이에 대한 분석결과

구분		제공합	df	평균제공	F	p-value
내재변인	집단-간	1.167	2	.583	1.706	.183
	집단-내	181.583	531	.342		
	합계	182.750	533			
외재변인	집단-간	2.747	2	1.373	2.022	.133
	집단-내	358.664	528	.679		
	합계	361.411	530			
전반적직무만족	집단-간	.724	2	.362	.735	.480
	집단-내	259.878	528	.492		
	합계	260.602	530			

나. 직무만족에 대한 설문문항별 분석 결과


조직 내 정책의 시행방식에 따른 직무만족

- 조직 내 정책의 시행방식에 대한 조직구성원의 직무만족도는 하부행정기구의 유형에 따라 통계적으로 의미있는 차이를 나타냄
- 조직 내 정책의 시행방식에 대한 조직구성원의 직무만족도의 평균은 포항시 평균이 3.28(5점척도), 남양주시 평균이 3.12, 김해시 평균이 3.43으로 김해시의 하부행정기관 유형에서 직원들의 직무만족이 높게 나타남
 - 김해시의 하부행정기관 설치·운영 유형은 인구 50만 이상의 대도시임에도 불구하고, 행정구를 설치하지 않은 유형으로 공무원의 직무만족 중 조직 내 정책 시행방식이 일반구를 경유하는 방식, 또는 직무의 범위를 넓히는 방식보다 직원들의 직무만족도 향상에 의미있는 요인으로 작용함

<표 4-14> 하부행정기관 유형에 따른 공무원 직무만족 차이분석

번호	직무만족 설문문항	df	F	p-value
1	나에게 부여되는 업무량에 대해 만족한다.	2	1.975	.140
2	혼자 독립적으로 일 할 수 있다는 것에 대해 만족한다.	2	1.592	.204
3	때때로 반복되지 않은 다양한 일을 할 수 있다는 것에 대해 만족한다.	2	2.016	.134
4	직장에서 중요한 인물이 될 수 있는 기회에 대해 만족한다.	2	2.313	.100
5	나의 양심에 위배되지 않은 일을 할 수 있다는 것에 대해 만족한다.	2	0.811	.445
6	내 직업의 안정성에 대해 만족한다.	2	2.480	.085
7	다른 사람을 위해 무엇인가를 해 줄 수 있다는 것에 만족한다.	2	1.183	.307
8	다른 사람들에게 일을 지시할 수 있다는 것에 대해 만족한다.	2	0.403	.668

번호	직무만족 설문문항	df	F	p-value
9	나의 능력을 활용해서 일 할 수 있다는 것에 대해 만족한다.	2	2.479	.085
10	나 스스로 판단할 수 있는 자율권에 대해 만족한다.	2	1.519	.220
11	내 자신의 방식대로 업무수행을 할 수 있는 기회에 대해 만족한다.	2	1.631	.197
12	일을 통해 얻는 성취감에 대해 만족한다.	2	1.319	.268
13	상사가 부하직원을 대하는 방식에 대해 만족한다.	2	1.607	.201
14	상사의 의사결정능력에 대해 만족한다.	2	1.003	.368
15	직장 내 정책을 시행하는 방식에 대해 만족한다.	2	3.874	.021
16	내 업무량을 고려할 때 현재의 급여수준에 대해 만족한다.	2	1.783	.169
17	승진기회에 대해 만족한다.	2	0.409	.665
18	나의 업무수행능력을 인정받는 정도에 대해 만족한다.	2	1.094	.336
19	직업 환경에 대해 만족한다.	2	0.066	.936
20	직장동료 사이의 관계에 대해 만족한다.	2	1.965	.141



제 5 장

하부행정기관 모형설계

제1절 기본방향

제2절 하부행정기관 기능 재정립

제3절 대안설계

KRILA

제 5 장

하부행정기관 모형설계

제1절 기본방향

1. 행정의 효율성 제고

가. 행정여건 변화

□ 글로벌 환경변화

- Frost & Sullivan(2014)는 도시화, 스마트, 보건·건강·웰빙, 미래이동성, 미래에너지를 메가트렌드로 제시함
 - 메가트렌드는 대규모적인 사회적, 기술적, 경제적, 환경적, 정치적 변화로 장기적이고, 광범위한 변화에 영향을 유발하는 동인임
- Bond(2015)는 메가트렌드의 변화동인의 조합을 제시한 바, 기회변화와 지구경계의 유한성, 인구구성의 변화, 도시화, 천연자원부족, 정치지형의 변동, 기술전환과 혁신과정, 빈곤과 불평등 등으로 제시함
- Hjkowicz, Reeson, Rudd, Bratanova, Hodgers, Mason & Boughen (2016)은 사회적 환경, 기술적 환경, 경제적 환경, 물리적 환경, 정치적 환경 등 5개 분야에서 행정환경의 변화추세를 제시함
 - 사회적 환경은 인구고령화, 유연한 업무설계·경계허물기·자유로움, 개방적이고 유연한 업무공간, 비숙련기술과 숙련기술의 구분, 정신건강, 품질의 가치, 개인특산품, 서비스 설계, 고객의 경험, 사회적 서비스, 보호체계(연금·건강 등)의 강화의 방향으로 변화하는 것으로 제시함
 - 기술적 환경은 디지털화, 자동화, 직무대체(교체·재정의), 소통, 사회미디어, 프라이버시, 온라인서비스, 개인화, 유연성, 빅데이터, 통합체계, 분석과 해석, 데이터 탐색, 로봇, AL 무인자동차 등의 활용이 높은 방향으로 변화를 제시함
 - 경제적 환경은 청년실업, 임금률, 자기고용, 글로벌 가치체인 등의 방향으로

변화할 것으로 제시함

- 물리적 환경은 도시화, 도시재생, 분권화, 기후변화, 녹색에너지 등의 방향으로 변화추세를 제시함
- 정치적 환경은, 글로벌화, 인구성장, 이민, 노동이동, 세대간 불이익, 해외로 업무이전, 소득분배의 불평등, 불안정한 고용 등의 방향으로 변화추세를 제시함

○ Deloitte(2009; 재인용 김윤권, 2016:17-18)는 21세기의 공공서비스를 관리, 서비스전달, 성과, 의사결정 등을 기준으로 제시함

- 관리부문에서 20세기 공공서비스는 계층제와 경직성을 특성으로 하였으나, 21세기에는 네트워크와 협업, 그리고 신축성을 특성으로 함
- 서비스전달 부문에서 20세기 공공서비스는 획일화, 단일체널을 특성으로 하였으나, 21세기 공공서비스는 개인화, 복수체널을 특성으로 전망함
- 성과부문에서 20세기 공공서비스는 투입지향, 폐쇄성을 특성으로 하였으나, 21세기 공공서비스에서는 성과지향, 투명성을 특성으로 전망함
- 의사결정부문에서 20세기 공공서비스는 시민이 방관자적 성격을 갖는 것을 특성으로 하였으나, 21세기 공공서비스는 시민이 참여자로서 성격을 갖는 것을 특성으로 전망함

□ 글로벌 환경변화 따른 행정서비스의 주요 이슈

○ UNDP(2013, 재인용 김윤권 2016: 18)는 대부분의 행정서비스에 공유될 이슈를 제시함

- 적은 세금으로 업무를 수행하여, 더 많은 성과를 추구함
- 기술혁신의 속도와 확산을 추구함
- 복잡하게 대두하는 도전을 처리해야 함
- 기관축소, 불확실한 성과, 그리고 대안적 미래를 받아들여야 함
- 시민 중심의 접근성을 중시함
- 서비스 전달의 향상을 위해 비영리부문 간 또는 영리부문 간 글로벌 혁신을 추구함

- 적응적 정책 및 서비스 전달의 괴리를 해결해야 함
- KPMG(2016: 2-3)는 메가트렌드를 인구구성, 개인의 역할, 기술활용, 경제적 연계성, 공적 부채, 경제력 변동, 기후변화, 자원압박, 도시화로 구분하여 행정수요를 제시함
 - 인구구성의 차원에서 ① 노령이 되었을 때 연금을 받을 수 있고, 생존에 충분한지, ② 청년들이 충분한 직업을 얻을 수 있는 지에 대해 정부에 요구할 것으로 제시함
 - 개인의 권리신장 차원에서 정부에 대한 시민의 요구로 ① 정부가 개인을 위해 어떤 서비스를 제공할 것인지, ② 정부가 개인을 위해 계속 정보를 제공할 것인지, ③ 정부가 정보화 시대에 개인의 사생활과 안전을 어떻게 보호할 것인지 등을 제시함
 - 기술활용 차원에서 정부에 대한 시민의 요구로 ① 2030년까지 자녀가 어떤 일을 할 수 있는지, ② 자녀에게 어떻게 적절한 기술을 학습케 하는지 등을 제시함
 - 경제적 연계성 차원에서 정부에 대한 시민의 요구로 ① 개인이 경쟁할 수 있도록 정부는 무슨 도움을 주는지, ② 은행안전을 확보하기 위해 정부는 무슨 역할을 하는지 등을 제시함
 - 공적부채 차원에서 정부에 대한 시민의 요구로 ① 정부가 어떻게 예산을 확보하고 궁극적으로 저성장 시대에 부채를 최소화할 수 있는지, ② 정부가 어떻게 성장추진과 부채감소라는 균형을 달성할 수 있는지 등을 제시함
 - 경제력 변동 차원에서 정부에 대한 시민의 요구로 ① 정부가 새로운 경제적 세계질서에 어떻게 적응할 것인지, ② 모든 편익을 확보하기 위해 외국소유 기업을 어떻게 관리할 것인지 등을 제시함
 - 기후변화 차원에서 정부에 대한 시민의 요구로 ① 정부가 이산화황 방출을 줄이는데 충분한 역할을 하는지, ② 기후가 변화함에 따라 정부가 내 가족과 사업을 위한 적절한 보험과 자산보호를 유지할 수 있는지 등을 제시함
 - 자원압박 차원에서 정부에 대한 시민의 요구로 ① 정부는 우리 미래 세대가

- 요구하는 충분한 물 수요를 어떻게 확보할 수 있는지, ② 정부가 우리 후손에게 충분한 음식, 물, 에너지를 갖도록 어떤 보장을 할 수 있는지 등을 제시함
- 도시화 차원에서 정부에 대한 시민의 요구로 ① 정부는 어떻게 시기적절하고 효과적이고 지속가능하게 하부구조를 설계할 수 있는지, ② 정부가 도시빈곤을 어떻게 해결할 수 있는지 등을 제시함

○ KPMG(2016: 2-3)는 행정가치의 우선순위에 근거하여 미래 정부의 전형적인 성격을 제시함

- 현재 정부의 정책이 정치적 편의성, 미디어 편향, 기득권에 종속되는 것이 미래에는 증거기반의 정책, 직접적으로 시민이 요구하는 국가적 긴급성과 우선순위에 초점을 둘 것으로 제시함
- 현재의 정부는 현실적 이슈 처리에 수동적으로 대응하고 있으나, 미래에는 문제처리에 선제적으로 대응하고, 중장기적으로 고려함
- 현재의 정부는 정부가 제공하기를 원하는 정부중심의 서비스 전달에 그치고 있으나, 미래에는 시민이 실질적으로 수혜를 받으려는 방식 즉, 시민중심의 서비스 전달에 초점을 둘 것으로 제시함
- 또, 현재의 정부는 프로그램 서비스 전달과 운영적 설계는 정부수요에 맞게 짜고 있으나, 미래에는 시민수요에 맞는 프로그램 서비스 전달과 운영적 설계를 수행할 것으로 제시함
- 현재의 정부서비스는 비경합적 관료제를 통해 주도적으로 전달되고 있으나, 미래의 정부서비스는 시장에서 검증된 서비스 제공자, 제휴와 파트너를 통해 주도적으로 전달될 것으로 전망함
- 현재의 서비스 전달모델과 서비스 채널은 집행에 더디고 변화를 회피하고 있으나, 미래의 서비스 전달모델과 서비스 전달 채널은 집행에 신속하고 변화에 쉽게 적응할 것으로 전망함

□ 정부운영 패러다임 변화

- 전통행정에서 생산성과 고객지향성이 중심된 신공공관리로 전환 후, 최근

- 공개·참여·협업이 중시되는 후신공공관리(post-NPM)으로 전환됨
- 1980년까지의 전통행정의 패러다임에서는 고전적 조직원리인 계층제, 전문화, 부성화의 원리, 조직의 합리성과 합법성을 강조함
 - 2000년대까지의 신공공관리 패러다임에서는 전통행정의 경직성과 칸막이 문화에 대한 대응으로 세분화·경쟁·인센티브 등의 기업적 가치와 수단을 공공부문에 적용하고, 효율성·생산성·서비스 지향을 강조함
 - 2000년대 후반 이후의 후신공공관리(post-NPM) 패러다임에서는 시민중심, 자동화, 정부전환을 지향하며, 디지털 거버넌스, 협력적 정부, 전자정부, 실시간 정부를 강조하며, 경쟁보다는 조직의 경계를 넘나드는 협업적 조직구성이 요구됨

나. 대도시 행정여건 변화에 대응

행정환경 변화에 대응

- 사회적 행정환경의 변화로는 저출산 고령화에 따른 인구구조의 변화임
 - 평균수명의 증가에 따른 노인인구의 증가 및 보건·복지 서비스의 수요가 증가할 것으로 전망됨
- 기술적 행정환경의 변화로는 온라인 기반, 4차 산업혁명에 따른 생활환경의 변화 등이 제시됨
 - 온라인 기반의 행정환경변화가 제시되며, 이에 따라, 온라인 민원서비스, 온라인을 통한 지역외제의 설정, 온라인 보안 등에 관한 행정수요가 증가할 것으로 전망됨
- 물리적 행정환경의 변화로는 도시화, 도시재생 등이 제시됨
 - 도시화는 행정구역경계 내에 인구가 집중되는 변화로 현재의 읍면동 관할 구역 범위 내에 다양한 행정수요가 증가하는 것을 의미함
 - 도시재생은 행정구역 내에 경제적, 환경적, 사회적으로 쇠퇴하는 구역을 이전의 상태로 복원하는 것을 의미하며, 주민참여가 강조됨

- 정치적 환경변화는 글로벌화, 인구성장, 노동이동, 세대간 불평등 등이 제시됨
 - 소득계층 간, 세대간 형평성에 대한 관심과 더불어 주민이 지역의 문제에 직접참여하여 문제를 스스로의 부담으로 해결하는 지방자치의 확산이 강조됨

행정이슈 변화에 대응

- 행정이슈의 변화는 행정의 효율성 확보가 중심이 됨
 - 적은 세금으로 업무를 수행하여 더 많은 성과를 창출할 것이 요구됨
 - 기관축소가 요구됨
- 행정이슈의 변화로, 적응적 정책 및 전달의 괴리를 해결해야 할 것이 제시됨
 - 공공서비스 전달체계에 있어서, 비영리부문과 영리부문의 참여가 강조됨

2. 하부행정기관의 행정체계 개편방향

가. 기능배분

현 주민센터의 기능배분 상의 문제점

- 현행의 주민센터는 민원발급 및 간단한 사회복지 사무를 중심으로 기능이 배분됨
 - 민원발급업무는 거주지 동 주민센터가 아니더라도 어디서나 민원업무에 따른 제증명 발급이 가능함
 - 이에 따라, 동일한 기능을 수행하는 행정기관이 인구증가에 따라 관할구역을 쪼개어 난립하는 상황으로 진단됨

현 주민센터의 기능배분 상의 문제점 개선방향

- 광역동 체제로 전환하여, 주민중심적 행정기능을 강화하고, 행정서비스를 효율화 함
- 광역동 단위로 배치된 정원에 대한 조정, 즉 인력을 재배분하는 것이 필요함

□ 광역동 설치로 행정서비스의 책임성 강화와 효율화

- 주민중심의 주민밀착형 원스톱(One - Stop, 1회 방문으로 다수의 민원을 해결) 행정서비스 제공을 위해서는 광역동으로의 기능 확대가 필요함
- 광역동장의 기능과 역할을 강화하여 기존사무(책임동, 일반동)와 시(市) 사무의 일부 그리고 지역(마을)의 특화된 사무를 수행하는 광역동의 설치가 중요함
- 광역동 설치와 함께 폐지되는 일반동 주민센터 청사는 주민과 시민에게 환원하여 지역의 이해와 요구에 부합하는 지역특화공간으로 활용함
- 이러한 시-동(광역동)으로 이루어지는 정부의 하부행정기관의 개편은 복지·건강 서비스 강화라는 읍면동 기능강화 정책에 부합하고 지역주민(마을) 공동체 기반을 강화하여 보다 주민중심적인 행정서비스를 제공하는 것임

나. 주민참여

□ 주민이 직접 지역의 일을 해결하는 주민자치 기능 활성화

- 주민자치를 활성화하기 위해서는 주민자치를 주도하는 대표적인 주민협의체인 주민자치(위원)회에 자치입법권, 자치조직권, 자치사업권, 자치재정권 등의 권한이 부여되어야 함
- 광역동이 시행에 따른, 여유청사를 주민이 자치공간으로 제공하여 주민들이 상시적으로 모여서 대화하고 소통하며 자치역량을 키워나가면, 자치권한의 행사가 가능한 주민자치(위원)회의 자격요건이 갖추어지게 될 것임

□ 폐지동의 여유공간을 주민공동체를 위한 자치공간으로 활용함

- 여유공간은 주민의 소통과 교류를 위한 공동체의 공간으로 활용함
- 주민의 문화예술적 욕구를 충족시키기 위한 작은 도서관, 인문학 교실, 공연 연습장 등으로 활용함

- 청소년을 위한 공간, 부모를 위한 공간, 어르신을 위한 공간, 자생단체를 위한 공간 등으로 활용이 가능함
- 주민자치 공간이용의 활용폭을 확보함
 - 주민자치(위원)회가 주축이 되어 어르신의 소일거리 부업, 청년들의 창업 아이디어 시험장, 지역 소상공인의 제품을 소개하고 판매하는 전시판매장 등을 지역의 특색에 맞게 적절한 것을 골라서 주민자치공간에 설치함
- 지역 내의 다양한 단체들의 자원봉사활동의 구심점으로서 역할
 - 광역동이 설치되고 동이 폐지되면, 폐지된 일반동을 중심으로 활동하던 국민운동단체 등 자생단체들은 동이 폐지됨과 동시에 단체활동의 근거지가 사라진다고 염려하여 자칫 활동이 위축될 우려가 있음
 - 사라지는 것은 동의 행정조직이지 동 자체가 아니므로 기존의 지역에서 지속적으로 활동할 수 있도록 하고, 단체활동이 보다 활성화될 수 있도록 주민과 단체회원의 의식을 개선하고 필요한 행·재정적 지원 실시
 - 대표적인 주민협의체인 주민자치(위원)회를 중심으로 다양한 단체들이 협력 네트워크를 구축하고 단체의 활동들이 중복되지 않도록 각각의 단체들이 차별화되는 비전과 미션을 설정함

3. 행정체계 개편의 기대효과

가. 수요자 측면에서의 기대효과

- 원스톱 서비스 혜택
 - 시청을 방문해야 처리할 수 있던 사무를 광역동에서 처리할 수 있게 되고, 어느 기관을 방문해야 할지 몰라서 겪는 혼란을 방지함

서비스의 전문화

- 현재 동에서는 민원과 단순 복지사무 만을 처리하고, 복잡하고 전문성을 요구하는 사무는 주민이 직접 시청에 찾아가서 처리하여야 함
- 미래 광역동에서는 주민생활과 밀접한 사무는 가능한 한 동에서 처리하게 되어 동 차원에서 전문성 있는 서비스를 제공받게 됨

주민자치와 주민참여 활성화

- 폐지되는 여유공간을 주민의 소통과 화합, 공동체 활성화를 위한 주민자치의 공간으로 활용이 가능함

나. 공급자 측면에서의 기대효과

행정비용의 절감

- 장기적으로 인력, 기관운영비 등을 절감할 수 있음
- 동을 경유하여 시에서 처리하던 사무를 동으로 위임하여 시에 가지 않고 동에서 직접 처리할 수 있게 되어 시간과 인력, 예산 등 절감

효율적인 행정 수행

- 근거리에서 유사·중복행정을 수행하던 동을 통합하여 행정의 유사·중복을 방지함
- 본청과 동으로 이원화되어 있던 주민생활 서비스를 일원화함

(광역)동장의 위상과 역할 강화

- 중심동 체제(책임동)에서 일반동까지 미치지 못했던 행정서비스를 광역동을 통하여 균일하게 관할 모든 지역에 제공할 수 있게 됨
- 사무의 확대, 권한의 강화, 재정력 확보 등 광역동의 기능이 확대됨에 따라 늘어난 사무를 효율적으로 집행가능

제2절 하부행정기관 기능 재정립

1. 기능배분

가. 정부기능에 관한 논의

□ 자본주의 국가기능

- Clark & Dear(1984)는 국가기능을 합의기능, 생산기능, 통합기능, 집행기능으로 분류함
- 합의기능은 의회민주주의, 지방정부, 대외관계, 경찰, 군 등에 관한 기능임
- 사회구성원이나 집단들이 기존의 사회계약을 수용함으로써 사회적 합의를 확보하는 기능임
- 생산기능은 공공재 제조, 공적제공(계약), 재정정책, 금융정책 등에 관한 기능임
- 공사부문에서의 생산증대를 위하여 사회투자를 규제하고, 노동력의 재생산을 위하여 사회소비를 규제함으로써 생산의 조건을 확보하는 기능임
- Chirkin(1987;재인용, 김윤권 2013:55)은 물적자원에 대한 직접통제, 비국가적 경제부문의 생산력 발전에 대한 영향, 경제행위 및 노동행위의 규제, 경제행위 위반에 대한 제재 등의 기능으로 설명함
- 통합기능은 보건·교육·복지사업 등 복지기능, 정보기능을 포함함
- 통합기능은 사회 내 모든 집단에 대한 사회복지기능을 의미하며, 나아가, 사회구성원이 지역사회에 대한 의지와 능력을 증진시키는 기능임
- 집행기능은 관리·규제기능임
- 관리적·기술적 전문성을 기반으로, 사회의 경제·산업·사회적 관계에서 정부가 개입함으로써, 지역사회에 대한 위협을 완화하고 통제하는 것을 의미함

나. 행정기능 재정립

기능분류

- 일반적으로 기능분류는 행정기관의 업무를 고유한 기능을 중심으로 분류하고 분류한 업무와 관련된 정보를 정의하는 것임(행정안전부, 2008:1)
- 기능분류의 목적은 행정의 협력체계마련, 연속성확보, 효율성제고 등임
 - 정보공유를 통한 전 부처간 수평적 협력체계의 기반을 마련함
 - 행정업무 수행의 연속성 확보 기반을 마련함
 - 지속적인 업무처리 효율화 기반을 마련함
 - 효율적인 관리과제 추진을 위한 기반을 마련함
- 기능분류는 정부가 상시적으로 수행하는 업무를 기능수준에 따라 정책분야, 정책영역, 대기능, 중기능, 소기능, 단위과제로 분류함
- 기능분류는 행정기관이 정책목적을 달성하기 위해 정책수준에 따라, 임무, 전략목표, 성과목표, 관리과제로도 분류함(행정안전부, 2008: 2)

분야별 기능분류: BRM 기준

- 정책분야는 대국민 서비스와 행정기관 내 행동을 분류함
 - 정책분야의 분류원칙은 예산배분 형평성유지, 정부조직 설치 현황반영, 국가간 행정서비스의 통계자료 비교를 위한 국제기준 등 고려 임
- 정책영역은 정책분야 내 조직의 기능을 구체화 한 것으로 정책분야와 대기능분류체계와의 연계성을 고려하여 선정함
- 대기능은 각 부처의 실·국 수준의 업무수행 기능과 예산체계 프로그램 수준의 기능을 고려하여 선정함
- 중기능은 소기능의 내용을 포괄하는 각 부처의 팀·과 수준에서 정의하는 기준으로 선정함
- 소기능은 법률, 직제 등 법적인 근거 및 기록물 분류기준표를 통해 정의된

기능을 의미함

- 소기능은 직제 및 직제 시행규칙 상 단위 사무를 주체-객체-활동으로 세분하고 이에 유사기능을 수행하는 사무끼리 선정함
- 소기능 정립시 가능한 중복되지 않게 하되 조직의 기능 및 예산을 일치하는 방향으로 정립함

다. 하부행정기관의 기능변화

행정환경의 변화에 따른 기능별 행정수요변화 특성 전망

○ 협소한 지역에서의 동일사무 취급 비효율 개선 필요

- 일부 민원사무(전입, 인감등록 등)를 제외한 행정서비스에 대해 지방자치단체 내 발급 가능한 시스템 구축
- 과거 주민등록 관할 지역에서만 처리했던 특수성이 상실됨
- 읍·면보다 상대적으로 관할면적이 협소한 동의 경우, 취급사무의 유사·중복성으로 행정 비효율 초래
- 행정동 기능 통합 등을 통한 인력 재분배, 새로운 행정수요에 대처 필요

○ 새로운 행정수요에 부합하는 조직구조 개선에 관한 요구 증가

- 여가 및 문화욕구 확대에 따른 복합문화체육시설, 복지수준 향상 요구 등 문화·복지 등에 대한 공공서비스(시설) 요구가 증가함
- 인구구조의 변화에 따라 복지 및 안전 등의 공공서비스가 적절하게 공급될 수 있는 행정시스템으로의 변화가 요구됨
- 이에 따라, 행정기구 개편이 긴요함

라. 기능배분 기준

조직기구 설계의 일반원칙

- 계층제의 원칙: 권한과 책임의 정도에 따라 최고 정점에서 최하위에 이르기까지 등급화 시킴

- 명령통일의 원칙: 오직 한 사람의 상관으로부터 명령을 받고, 그 상관에게만 보고하는 체계를 갖추
- 통솔범위의 원칙: 인간능력의 한계를 고려하여 일정 수 이내의 부하를 통솔하도록 함
- 분업의 원칙: 업무를 종류와 성질을 기준으로 구분하여 각각에게 동질적 업무를 할당함
- 조정의 원칙: 공통의 목적을 달성하기 위하여 각각의 집단적 노력을 질서 있게 배치하도록 함
- 예외의 원칙: 일상적으로 반복되는 결정들은 부하에게 위임하고, 상관은 특별히 중요한 문제나 비일상적인 일들만을 결정하도록 함

2. 기능배분 방안

가. 수직적 기능배분

기초자치단체와 하부행정기관의 기능재배분

- 생활자치기능이 현장을 중심으로 분권화하여야 한다는 대전제 하에 광역자치단체의 기능은 기초자치단체로 이양 또는 위임하여야 하며, 기초자치단체는 하부행정기관(읍·면·동)으로 위임 또는 위탁하여야 함
- 기초자치단체와 하부행정기관 간의 기능 재배분은 생애주기별 맞춤형복지 서비스를 제공한다는 점에 초점을 맞추고 있음
- 기능재배분은 특별히 법령에 명시하지 않은 경우, 하부행정기관은 기초자치단체의 사무를 위임받아서 처리할 수 있으며, 법적 권한과 책임은 기초자치단체에 속한다고 볼 수 있음
 - 지방자치법 제119조는 “자치구가 아닌 구의 구청장은 시장의, 읍장·면장은 시장이나 군수의 동장은 시장(구가 없는 시의 시장)이나 구청장(자치구의

구청장)의 지휘·감독을 받아 소관한 국가 사무와 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하며, 소속직원을 지휘·감독하는 것으로 기본적인 기능배분 관계를 설명함

- 하부행정기관 차원에서의 주민자치를 실현하기 위해서는 서비스의 완결성을 갖추는 것이 중요함
 - 주민이 하부행정기관을 통한 행정서비스를 신청하고, 신청결과를 회신할 수 있는 행정서비스의 절차상 완결성이 전제되어야 함
- 주민자치를 실현하고, 기능재배분의 실효성을 제고하기 위해, 생애주기를 고려하여 법령사무를 재분류하는 것이 중요함
- 기초자치단체가 조례로 제정한 사무로서 기초자치단체가 하부행정기관에 사무를 위임 또는 위탁함
 - 읍면동 주민자치센터에 설치되어있는 주민자치기구가 주민자치 기능을 위탁 받아 수행함

<표 5-1> 하부행정기관 자치기능 재배분(예시: 사회복지분야)

분야	기능(사무)	사유 / 배경
국민기초생활보장지원 (복지/보건)	<ul style="list-style-type: none"> • 복지상담실 운영 • 수급권자, 수급자, 부양의무자, 차상위계층 조사 • 수급자 수급여부 확인, 조건부수급자 생계급여 결정 • 사회보장에 대한 상담 및 시행 • 임신부·영유아·미숙아 등의 건강진단 경비 등 보조 • 여성, 어린이, 노인, 장애인, 건강 보호·증진 위한 시책 강구국민기초생활보장수급자 변동사항 확인 및 통보 • 국민기초생활보장수급자 자녀 학자금 지급 및 학자금 지원실적 보고 • 저소득층 생활안전 점검 • 사례관리, 의료급여 관리사 설치 	<ul style="list-style-type: none"> • 기초생활보장 지원법의 목적 실현 • 유관 복지지원법과의 통합적 추진 • 1999년까지 읍면동이 주로 수행

분야	기능(사무)	사유 / 배경
임부지원 / 영유아 지원 (복지/여성)	<ul style="list-style-type: none"> • 건강가정을 위한 지원으로 태아검진 및 출산·양육의 지원 • 가정폭력으로부터의 보호 • 위기가족긴급지원 • 보육료신청서 접수 및 양육수당 지원 • 입양아동 사회복지서비스 제공 • 보육, 방과 후 서비스 • 요보호 아동에 대한 보호조치, 보호양육 신청 및 처리 • 어린이 놀이터 설치기준변경 • 기타 저소득 보육료 지원대상자 심의 및 책정 • 여성자원봉사활동지원 • 결합가정 및 저소득 아동보호 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 모자보호를 위한 서비스 집중 • 저출산대책을 통합 지원 • 지역 현장의 서비스 기능강화 • 주민근접성에 의한 맞춤형 서비스 • 아이 돌봄 서비스
청소년지원 (가족)	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년활동·학교교육 등 연계시책 시행 • 청소년 가출 등 예방, 복지적 지원 제공 • 청소년활동 프로그램의 보급 • 소년소녀가장 및 가정위탁 보호대상자 책정 • 결식아동 석식 지원 • 청소년 공부방 관리 • 청소년 활동 및 체육시설, 청소년 쉼터 설치 	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년에 대한 교육기관과 연계성 강화 • 현장성과 대응성 제고
노인지원 (복지/가족)	<ul style="list-style-type: none"> • 부모 및 부양가족 실태조사 • 경로당 운영비 난방비 지급 • 경로연금지급 • 교통수당지급 • 독거노인에 대한 보호조치 • 노인 대한 상담 및 구인구직 상담 • 실종노인 보호 신고 및 신상카드작성 • 고속도로 통행료 할인카드 발급 • 매장증명서 발급 등 • 경로당 신개축 및 편의시설 설치 지원 • 경로당 봉사활동비 지급 • 독거노인 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민접근성 제고 • 서비스 지향성 실효성 강화 • 집행성 제고를 통한 서비스 완결성

분야	기능(사무)	사유 / 배경
	<ul style="list-style-type: none"> • 노인돌봄서비스 지원 • 노인사회활동 지원 • 노인봉사자 발굴모집 및 활동 지원 • 노인공동작업장 관리 지원 	
<p>한부모, 다문화가족 지원 (복지/여성)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 한부모 가족 복지 급여의 신청, 접수, 결과통지 • 청소년 한부모 및 다문화 가족에 대한 교육 지원 • 가족복지상담 및 생활정보제공 • 저소득 모부자 가정지원사업 • 외국인 등록사실증명 발급 • 외국인 체류지 변경 신고 및 송부 • 외국인 인감증명서 발급 • 외국인 등록사실 통보 • 외국인 진출전입 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 현장성과 대응성 제고 • 서비스 지향성
<p>장애인지원 (복지)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인 정보접근수단 제공/장애인정보화 지원 • 장애인 재활의료 제공 • 장애인 편의시설 조사 및 제공 등 • 장애인(동행자) 세제·이용료·운임 감면 등 • 장애인연금의 지급 신청 • 장애인활동지원급여 수급자격 갱신 신청 안내 및 접수 지원 • 장애수당 지급대상자 선정 • 장애인 활동지원등급 변경신청 및 접수 • 장애인 판정결과 관리 • 장애인 자동차 표지 발급 • 장애인등 의견 수렴 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민접근성, 지역현장성 제고 • 서비스 지향성
<p>일반주민 대상 복지지원 (보건/복지)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 국가건강검진 수검자 의료비 지원 • 영양취약 계층조사 및 보조금 지급 • 직접흡연 또는 간접흡연과 과다한 음주의 위해 교육·홍보 • 자원봉사자 모집 및 교육 • 자원봉사 마일리지 운영 • 자원봉사센터 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 효과성 제고 • 집행성 확대 • 지역현장성 제고 • 주민접근성

분야	기능(사무)	사유 / 배경
	<ul style="list-style-type: none"> • 자원봉사자 행사 주관 및 참여 • 의료급여 대상자 자격상실 및 변경사항 통보 • 의료급여 증명서 발급 및 재사용 확인 • 자살예방상담 및 교육 등 	

기초자치단체로부터 이관이 가능한 사무

- 기초자치단체 또는 자치구가 아닌 구로부터 읍·면·동으로 이관하는 것이 바람직한 사무는 다음과 같음

<표 5-2> 하부행정기관 기능 재배분(예시)

분야	기능(사무)
안전분야	<ul style="list-style-type: none"> • 시민안전봉사대(안전모니터 봉사단)운영관리 • 어린이 놀이시설 안전관리 • 지역축제 안전관리 • 재난통신지원단 지원 • 안전점검의 날 행사 추진 • 안전문화운동 홈페이지 관리·운영 • 주민신고망 관리 • 민방위의 날 훈련 및 비상소집훈련 • 민방위 시설·장비 관리(비상대피 및 급수시설) • 민방위대원 교육안내 및 관리 • 공익근무요원 관리 • 교육장 정비·유지보수 관리(시설 등) • 민방위실전체험훈련장 관리 • 급경사지 안전관리에 관한 업무 • 계절별 재난취약건축물에 대한 특별점검 • 학교주변 시설물 안전점검 실시 • 기타 시설물 안전관리 실시 • 어린이놀이시설 안전관리

분야	기능(사무)
지역경제분야	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적기업 지원 업무 • 마을기업 발굴, 육성 • 사회적기업 육성 지원 • 전통시장 활성화 시책 추진 • 상가활성화 추진(소상공인 지원) • 중소기업제품 구매지원 및 구매관리 • 친환경농산물 급식센터 운영관리에 관한 업무 • 우수농산물 학교급식에 관한 업무 • 농촌현장체험 교육 및 지도 • 도시농업 체험장 운영 및 평가 • 도시농부학교 운영 • 상자텃밭 보급 및 관리 • 도시농업체험실 관리 • 생활원예교육 운영
사회복지분야	<ul style="list-style-type: none"> • 무한돌봄센터 홍보 • 통장 복지알리미제 운영 • 통합사례관리지원 • 긴급복지 • 무한돌봄 • 복지대상자 신규조사 • 건강가정지원센터 운영 지원 • 한부모가족 지원 • 다문화가정 자녀지원 사업 • 외국인주민 지원시책 추진 • 지역공동체 일자리사업 추진 • 청소년보호시설 설치 및 운영 • 학교 밖 청소년 관련 보조금 지원 • 어린이집 기능보강사업, 시설 안전 및 관리 • 공공형어린이집 관리 • 보육료지원대상자 선정 및 관리 • 어린이집 지도·점검 • 아동복지시설 보호사업(운영지원 등) • 어린이날 행사 지원 및 관리

분야	기능(사무)
	<ul style="list-style-type: none"> • 아동복지시설 지도점검 • 결식아동 급식 지원 • 독거노인지원센터 운영 • 홀몸노인돌봄사업 • 노인돌봄서비스 • 경로당 업무
문화예술분야	<ul style="list-style-type: none"> • 협동조합 관리 • 동 축제 관리 • 찾아가는 작은무대 열린공연
도시분야	<ul style="list-style-type: none"> • 불법광고물 정비 • 현수막 지정 게시대 및 벽보게시판 관리 • 노점상 및 노상적치물 단속 행정지원 • 공동구 안전점검 관련 업무 • 자전거 보관대(대형)설치 및 유지관리 • 자전거 이용 활성화 홍보(자전거 바로알기 등) • 건축허가신고 등 업무 • 건축물 사용승인 등 업무 • 건축물 관리, 위법건축물 관리 • 건축사 업무대행 건축물 관리 • 건축물 부설주차장 관리 • 건축물 대장 생성 및 기재사항 변경 • 건축통계, 풍수해주택 피해조사 업무 • 옥외광고물 인허가, 관리, 정비

나. 수평적 기능배분

수평적 기능배분

- 하부행정기관의 수평적 기능배분으로, 현재 읍·면·동에서 수행하고 있는 사무는 존치함
- 기초자치단체 본청의 사무 중 하부행정기관에서 수행하는 것이 합리적인 사무는 이관함

<표 5-3> 하부행정기관에서 수행이 가능한 기능

분야	기능(사무)
총무	<ul style="list-style-type: none"> • 서무, 회계, 예산, 청문주재, • 책임동 권역 내 인사권(근평 및 전보), 통반장관리, 주민자치위원회 지원 • 국민운동단체 및 사회단체 지원, 평생학습 지원, 시민교양강좌 지원, 주민참여예산, 투표관리
민원	<ul style="list-style-type: none"> • 전입, 주민등록, 인감, 민원접수, • 외국인체류지변경, 담배소매·직업소개소, 법무(소송), 세무상담, 등록신고업(노래방, pc방, 출판, 체육시설 등) • 상하수도요금 누수감면 신청접수, 현장민원기동처리
재난 안전	<ul style="list-style-type: none"> • 자율방범대, 재해위험지구관리, • 자율방재단, 안전신문고, 민방위관리, • 재난징후 예찰활동, 도로보수(소규모), 도로점용굴착, 설해대책, 보안등, • 개인하수처리, 자전거 관련 • 민방위비상급수시설, 풍수해보험 가입 및 홍보, 불법주정차 단속, 공영주차장 유지관리, 방치차량, 민방위, 이륜차 관리
사회 복지	<ul style="list-style-type: none"> • 동 복지위원 위촉 및 관리, • 화장장려금 신청, • 행여/노숙자현장확인, 무더위쉼터관리 • 무한돌봄, 긴급지원, 맞춤형 통합서비스 • 찾아가는 복지서비스, • 민간자원조직 활용 • 동 복지협의체, 사례관리, 통합조사업무 • 청소년보호, 다문화가족지원, 결식아동급식, • 장애인주차구역 관리(단속과태료·부과처분), • 푸드마켓, 푸드뱅크, 경로당 운영 및 지원, 아동/여성보호, 아이돌보미사업, 조손가족, 한부모가족 지원, 저소득주민자녀장학금지급대상, • 청소년 활동시설 설치·운영 및 지원, 육아종합지원, 어린이집 운영지원, 지역사회 아동 보호, 시니어클럽 지원 및 관리, 노인자원봉사 활성화, 노인돌봄 종합서비스, 경로식당 무료급식 운영지원 및 관리, • 실종/가출노인 관련업무, 여가문화 활성화, 노인자살예방사업, 장애인 복지대상자 선정, • 장애인단서 발급비용 및 검사비 지원, 방문간호, 저소득장애인 의료비 지원, 장애인보조기구 지급, 장애아동가족 지원사업, 장애인 일자리사업, 재가장애인 지원, 복지상담실 운영, 주거복지, • 장애인 복지카드 관리, 장애인 주거환경 개선사업

분야	기능(사무)
환경 위생	<ul style="list-style-type: none"> • 현장민원관리, 환경미화, • 무단투기단속, 쓰레기봉투판매업소, • 개인하수처리시설 관리 • 오염, 비산먼지, 소음진동, 공해배출, • 악취, 공기질, 식품접객업소, 집단급식소, 식품자동판매기 위생지도 단속, 식중독예방, 음식문화개선 • 공원청소, 모범음식점 지원 및 관리, 무허가배출업소 행정처분, 자연환경 및 생태계 조사, 명예환경감시원 관리, 공중화장실 관리, 축산방역
경제 산업	<ul style="list-style-type: none"> • 마을기업지원육성, 일자리창출사업, 협동조합 관리 • 공공일자리아업(공공근로, 지역공동체), 외국인근로자 지원, 창업지원센터, 소상공인 지원, • 통신판매업에 관한 사항, 농지전용 신고 • 부동산중개업, 부동산계약서 검인, 실거래신고
세무	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세 신고납부(소득세제외)
도시 건설	<ul style="list-style-type: none"> • 건축인허가(6층 연면적2,000㎡이하) 관리 • 불법건축물 지도단속, 부설주차장 관리 및 단속 • 주민숙원사업에 관한 권한(5천만원 이상) • 임대사업 등록 및 변경, 지하수 관리(신고, 변경, 종료) • 옥외광고물(인허가, 정비) • 불법광고물 정비·계고·과태료 부과 • 노점 및 노상적치물 단속, 방치차량 조사단속, 이륜자동차 사용신고, 변경등록 과태료
공원 녹지	<ul style="list-style-type: none"> • 도시공원 관리, 근리공원관리, 어린이공원 관리, 공원시설물 안전관리, 꽃화분/가로수/조경수 관리, 골목조성사업, 산림관리, 녹지관리
도시 농업	<ul style="list-style-type: none"> • 농지민원, 농가소득 지원, 농업경영자금지원, 농업생산유통시설지원, 농산물 규격출하 지원, 농산물 직거래, 농산물 가공 및 브랜드 육성, 후계 농업경영인 선정 및 사후관리, 원예·특작, 도시농업 육성지원, 도시농업체험장 운영, 도시농업 텃밭 조성운영, 캠핑장

제3절 대안설계

1. 하부행정기관 구역설정

가. 행정구역획정 기준 논의

UN 보고서(1964)의 논의

- 기초자치단체의 행정구역획정에 관한 논의임
 - 주민의 공동체의식을 고려해야 함
 - 직접적인 행정참여가 가능한 규모로 설정해야 함
 - 행정사무를 가장 능률적으로 처리할 수 있는 범위로 구획해야 함

국내 선행연구

- 강영훈·김인영(2008)은 크기(규모), 중복성, 효율성을 제시함
 - ‘주민의식조사로 본 동 행정구역의 합리적인 개편방안에 관한 연구’에서 분석의 틀로 제시함
 - 규모는 행정구역의 불합리성으로, 행정구역간 불합리성(인구, 면적, 공무원수, 동 운영예산), 행정동의 남용(행정의 비능률성), 생활권의 불일치 등을 제시함
 - 중복성은 계층구조의 중층성으로 자치계층과 행정계층 구조의 이원화에 따른 계층간의 기능중복, 행정능률의 저하, 주민과 자치단체간의 거리감 등을 제시함
 - 효율성은 통·반 운영의 비효율성으로 통·반 운영의 역할 축소, 통·반 간 불균형 심화, 비용의 증가 등을 제시함
- 이시화(2006)는 민주성, 행정의 효율성, 공간지리성을 제시함
 - 민주성은 행정구역 설정시 지방자치단체의 정책과정에 주민참여가 충분히 담보될 수 있도록 하는 것으로 주민의 참여성 및 통제성, 주민편의성을 포함함

- 행정의 효율성은 지방자치단체의 효율적 행정운영을 확보할 수 있도록 하는 것으로 재정적 자주성, 통솔의 범위, 지역개발 등이 포함됨
- 공간 지리성은 자연발생적 요인들이 충분히 반영될 수 있도록 하는 것으로 사회공동체, 생활권, 지리적 조건과 전통등이 포함됨

나. 하부행정기관 구역획정 기준

인구규모

- 인구규모는 하부행정기관의 구역획정의 우선적인 기준임
 - 하부행정기관의 관할 인구가 많은 경우, 규모의 불경제가 발생할 수 있으며, 인구가 너무 적은 경우, 주민 1인당 공공서비스 공급비용이 과도하게 발생할 수 있음
 - 현재, 하부행정기관의 관할인구는 읍·동의 경우, 평균 약 2만여명이며, 면의 경우, 평균 8천명 수준이며, 읍·면·동의 인구격차가 존재함
- 적절한 인구규모에 대한 합의된 견해는 존재하지 않음
 - 하부행정기관의 관할인구의 적정범위에 대해 합의된 견해는 존재하지 않으며, 다만, 현재 우리나라의 경우, 1만5천명에서 2만5천명 수준임

면적

- 면적은 인구규모와 더불어 하부행정기관의 관할구역을 설정하는 기준임
 - 하부행정기관의 관할구역의 설정은 도시의 지리적 특성과 더불어 공동생활권의 확대경향, 민주성과 능률성의 조화, 재정능력 등을 고려해야함

생활권

- 생활권은 주민들이 일상생활을 영위하는 공간을 기준으로 한 지리적 범위를 의미함
 - 일반적으로, 소생활권, 중생활권, 대생활권으로 구분하고 있으며, 대생활권

- 은 직장의 통근권의 범위와 유사한 범위임
- 중생활권은 일반적으로 고등학교의 통학권의 범위와 유사한 수준이며, 3~5개의 소생활권으로 구성됨
- 소생활권은 도보권으로서 10분~15분 만에 도보로 도달할 수 있는 거리의 범위로 일반적으로, 초등학교 또는 중학교의 통학권 범위와 유사한 수준임
- 생활권은 지역주민의 일상생활이 영위되는 지리적 범위로서 지역공동체를 형성하는 바, 하부행정기관의 관할범위의 설정에 지역공동체 개념을 반영하는 것이 긴요함
- 지역공동체의식은 주민으로서의 자주성, 책임성을 갖춘 주민들이 생활하고 있는 지역에 대해 지역정체성, 지역애착, 사회적상호작용 등의 의식을 공유하는 것임

2. 하부행정기관 조직설계

가. 조직기구 설계 기준

- 하부행정기관 지역특성별 기능배분
 - 지역과 주민의 특성을 구분하고, 각 특성에 맞게 기능을 강화하여 맞춤형 행정서비스를 제공하여야 함
 - 주거중심구역, 상업중심구역, 공업/농업중심구역 등으로 지역특성을 구분함
 - 하부행정기관으로서 공통기능은 사회복지기능, 주민자치 및 공동체활성화, 생활안전 기능을 배분함

<표 5-4> 지역유형별 하부행정기관의 핵심기능

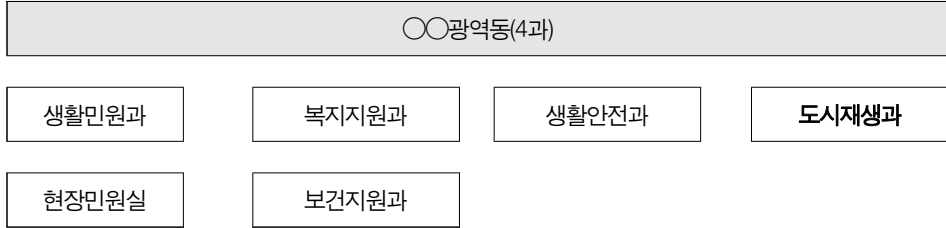
분야	기능(사무)
공 통	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지기능 강화 • 주민자치 및 공동체 활동 기능 강화 • 생활안전기능 강화
주거중심	<ul style="list-style-type: none"> • 주민편의시설 강화 • 교육 및 문화기능 강화 • 도시재생기능 강화 : 원도심
상업중심	<ul style="list-style-type: none"> • 지역경제(상권)활성화 기능 강화 • 생활민원 강화
공업/농업중심	<ul style="list-style-type: none"> • 지역경제 활성화 기능 강화 • 기업민원해결기능 강화 • 농업지원기능 강화

나. 지역유형별 하부행정기관

주거중심지역 하부행정기관 조직설계

- 주거중심 하부행정기관의 핵심기능은 사회복지, 주민자치 및 공동체, 생활 안전, 주민편의시설, 교육 및 문화기능, 도시재생 기능 등임
- 주거중심지역의 하부행정기관은 인근의 3개 내외의 읍·동을 하나의 행정구역으로 통합하여 기능별 전문성을 갖춘 과급(5급과장)의 기구를 설치함
- 주요 배분기능별로, 생활민원과, 복지지원과, 생활안전과, 도시재생과 등 4개 과를 배치함
 - 장기적으로, 보건기능과 현장민원기능을 담당하는 기구를 설치함

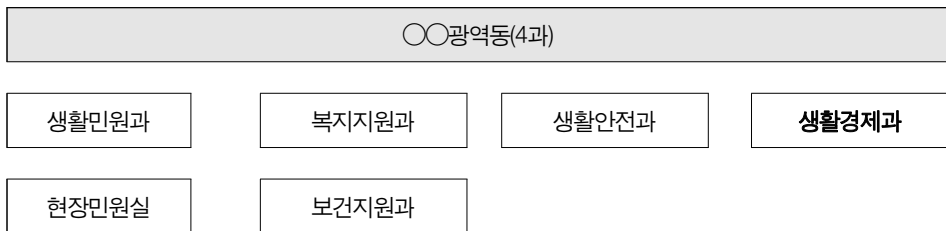
[그림 5-1] 주거중심지역 하부행정기관 기구설계



상업중심지역 하부행정기관 조직설계

- 상업중심 하부행정기관의 핵심기능은 사회복지기능, 지역경제활성화 기능, 생활안전기능, 생활민원 기능 등임
- 상업중심지역의 하부행정기관은 기능별 전문성을 갖춘 과급(5급과장)의 기구를 설치함
- 주요 배분기능별로, 생활민원과, 복지지원과, 생활안전과, 생활경제과 등 4개 과를 배치함
 - 장기적으로, 보건기능과 현장민원기능을 담당하는 기구를 설치함

[그림 5-2] 상업중심지역 하부행정기관 기구설계

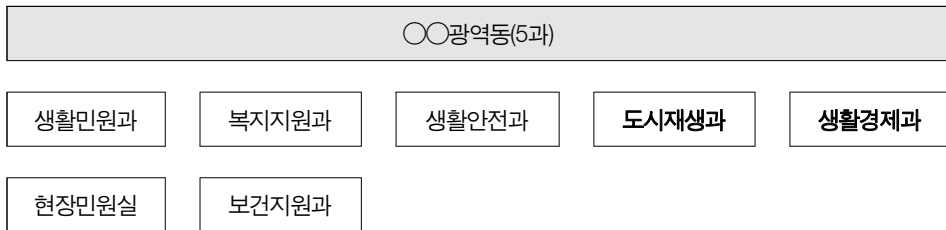


공업/농업 중심지역 하부행정기관 조직설계

- 공업/농업 중심 하부행정기관의 핵심기능은 사회복지기능, 지역경제활성화 기능, 생활안전기능, 기업민원해결기능, 농업지원기능 등임

- 공업/농업 중심지역의 하부행정기관은 기능별 전문성을 갖춘 과급(5급과장)의 기구를 설치함
- 주요 배분기능별로, 생활민원과, 복지지원과, 생활안전과, 도시재생과, 생활경제과 등 5개 과를 배치함
 - 장기적으로, 보건기능과 현장민원기능을 담당하는 기구를 설치함

[그림 5-3] 공업/농업중심지역 하부행정기관 기구설계



현장민원실의 설치방안

- 현장민원실의 설치 필요성
 - 일반동의 폐지 이후, 홍보 부족 등으로 일반동을 방문하는 주민에 대한 배려
 - 거동이 불편한 노약자와 장애인에 대한 배려
- 현장민원실의 설치 기준
 - 폐지동 청사에 설치
 - 폐지동 간 거리가 반경 1km이내인 경우에는 1개로 통합하되 주민 의견을 들어서 광역동장이 탄력적으로 설치·운영
- 현장민원실의 운영
 - 현장민원실에 무인민원발급기 설치
 - 사무: 제증명 발급사무(등초본, 인감발급 등), 단순 복지상담사무 등을 수행함
 - 조직: 배치인력 4~5명 정도, 광역동의 생활민원과에서 복무관리함

○ 현장민원실 설치에 대한 주민 의견

- 현장민원실에서는 단순 기능만 수행하여야 함
- 현장민원실에서 수행해야 할 사무: 제증명 발급, 단순 복지민원
- 주민불편을 최소화하기 위한 인력 배치를 비롯한 지원이 필요함



제 6 장

종합 및 정책건의

제1절 연구의 종합

제2절 하부행정기관의 개편 방향

제3절 하부행정기관 체제개편 절차

KRILA

제 6 장

종합 및 정책건의

제1절 연구의 종합

1. 하부행정기관

가. 하부행정기관의 법적 위상 및 성격

- 하부행정기관(읍·면·동) 설치의 법률적 근거는「지방자치법」임
 - 「지방자치법」은 자치구가 아닌 구(일반구), 읍·면·동 등을 하부행정기관으로 규정함(지방자치법 제108조)
 - 「지방자치법」은 지역을 기준으로 설치된 기관만을 하부행정기관으로 규정함
 - 기초자치단체의 외부조직으로 설치·운영하고 있는 농업기술센터와 보건소 등은 직속기관으로 규정함으로써 하부행정기관과 별도의 법적 위상을 규정함
- 「지방자치법」은 하부행정기관(읍·면·동) 설치 기준을 제시함
 - 읍은 조례에 근거하여 설치하며, 지방자치단체의 관할 구역 중 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상인 지역에 설치함(「지방자치법」 제7조 제3항)
 - 시가지 구성지역내 거준인구가 전체 인구의 40%이상이며, 도시적 산업종사자가 전체가구의 40%이상인 경우 읍을 설치할 수 있음
 - 인구 2만명 미만의 경우에는 군청 소재지의 면 또는 읍이 없는 도농복합형태의 시에서 1개 면을 읍으로 설치할 수 있음
 - 인구가 가장 많은 ‘읍’은 경상남도 양산시 물금읍(115,081명, 2018년 12월 현재)이며, 경기도 남양주시 화도읍(111,200명), 경기도 광주시 오포읍(103,895명) 순임

- 인구가 가장 적은 ‘읍’은 강원도 영월군 상동읍(1,135명)이며, 전라남도 순천시 승주읍(2,825명), 전라북도 김제시 만경읍(2,831명) 순임
- 면은 조례에 근거하여 설치하며, 각급 행정기관이 소재하고 면행정 체제를 갖추어 독자적으로 발전할 수 있는 경우 설치함
 - 인구감소 등 행정여건이 변화하는 경우, 2개 이상의 면을 1개의 행정면으로 설치·운영할 수 있음
 - 인구가 가장 많은 ‘면’은 전라남도 순천시 해룡면(51,566명)이고, 경상남도 창원시 의창구 북면(4,0914명), 경상남도 양산시 동면(35,350명) 등의 순임
 - 경기도 파주시 군내면, 장단면, 진동면, 진서면, 강원도 철원군 근북면, 근동면, 원남면, 원동면, 임남면, 강원도 고성군 수동면 등 10개 면에는 면 사무소가 설치되지 않음
 - 면사무소가 설치된 ‘면’ 중 인구가 가장 적은 ‘면’은 경기도 연천군 중면(208명)이며, 전라남도 영광군 낙월면(624명), 삼척시 신기면(660명), 인천광역시 강화군 서도면(677명) 등임
- 동은 조례에 근거하여 설치하며, 대규모 지역개발사업 등 지역여건 변동으로 불가피한 경우, 행정능률과 주민편의를 고려하여 설치함

□ 하부행정기관은 출장소의 성격을 가짐

- 하부행정기관은 주민의 접근성을 제고함으로써 주민편의성을 향상시킴
 - 「지방자치법」은 지방자치단체 주민 중, “원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발 촉진을 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다”라고 규정함
- 「지방자치법」은 지방자치단체가 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발 촉진을 위하여 출장소를 설치 할 수 있도록 규정하고 있으며, 구체적인 기준은 시행령으로 위임함(지방자치법 제115조)
 - 동법 시행령은 출장소의 설치요건을 ①원격지 주민의 편의를 위하여 소관 사무를 분장할 필요가 있을 것, ②업무의 종합성과 계속성이 있을 것, ③관

할구역의 범위가 분명할 것 등으로 제시함(지방자치법 시행령 제78조 제1항 1호, 2호, 3호)

- 「지방자치법 시행령」은 출장소의 설치요건을 규정(지방자치법 시행령 제78조, 제1항, 각호)하고 있으며, 행정동의 경우, 출장소의 설치를 금지(지방자치법 시행령 제78조, 제2항, 2호)하는 바, 행정동은 출장소의 성격을 갖는 것으로 판단됨
- 하부행정기관은 자치권이 없는 행정기관으로 법률적 지위를 가짐
 - 현행의 법령에 따른 지방자치단체의 하부행정기관은 지역을 기준으로 지방자치단체의 행정사무를 보조하는 행정기관임
 - 읍·면·동은 자치권이 없는 하부행정기구로서 지방자치단체의 조례로 정함
 - 지방자치단체의 하부행정기관은 지역과 기능을 기준으로 설치되고, 자치권이 없는 출장소임

나. 하부행정기관의 의의

- 주민과 가장 근접한 공공서비스 전달체계의 말단조직임
 - 하부행정기관(읍·면·동)의 궁극적인 설치목적은 행정능률의 향상과 주민편의를 제고하는 것임
 - 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 주민의 편의와 복지증진에 관한 사항의 처리, 주민자치의 강화에 관한 사항의 처리, 그리고 지역공동체의 형성에 관한 사항의 처리 등을 하부행정기관의 설치 목적으로 제시함
 - 이에 따라, 하부행정기관은 지방자치단체가 주민편익, 행·재정 효과 등을 고려하여 조례로 설치함
 - 주민의 생활권을 기준으로 적정한 구역규모로 설치하며, 재정능력을 고려함
 - 하부행정기관의 설치에서 주민편익, 행·재정효과 등을 제외외하고, 지역개

발, 지리적 여건, 역사적 전통성 등을 고려하도록 함

다. 하부행정기관 소속 공무원의 속성

- 하부행정기관에 소속한 공무원은 일선관료로서의 성격을 가짐
 - 일선관료는 직무를 수행하는데 있어 시민과 직접적인 접촉을 통해 업무를 수행하며, 직무의 수행에 대한 상당한 수준의 재량권을 보유함
 - 일선관료는 정책대상집단과의 연속되는 상호작용속에서 여러 가지 문제성 있는 업무환경 하에 놓여짐
 - 일선관료는 현장에서 직무와 관련한 결정을 수행하며, 그 결정은 개인적인 측면에 초점이 맞추짐
 - 시민의 요청과 이에 대응하는 과정 자체가 일선관료의 핵심적인 직무임
 - 일선관료는 시민과 지방자치단체 사이에서 중재자 또는 조정자임
- 하부행정기관에 소속한 공무원은 법률·조례의 범위 내에서 재량권을 가짐
 - 일선관료가 법률·규칙 등의 조직규범에 구속되지 않는 것은 아니며, 상위법령과 상위조직의 지휘의 범위 내에서 재량권을 행사함
 - 모든 법령 및 규칙 등만으로는 다양한 상황의 업무를 수행할 수 없으며, 시민의 요구에 대해 인간적인 측면에서 접근해야 할 경우가 존재하는 바, 이 경우에 신속적인 대응을 위해 재량권이 행사됨
 - 하부행정기관 소속의 일선관료는 상위부서(지방자치단체 본청)으로부터 공식적으로 권한을 위임받아 실제의 업무처리과정에서 재량권을 사용하여 직무를 수행함
- 일선관료로서 하부행정기관 소속 공무원은 직무를 임의로 정형화하여 수행함
 - 일선관료는 다양한 환경에서 법령·조례 등의 적용에 재량권을 행사하는 바, 재량권의 행사는 임의의 정형화된 매커니즘에 근거함

- 일선관료는 의사결정을 단순화 시키는 방법, 직무수행의 대상 즉 민원인을 임의로 재정의하는 방법, 그리고 신속한 결정 및 갈등의 회피 방법 등을 활용하여 직무를 수행함
- 하부행정기관 소속의 공무원(일선관료)는 정책의 집행자이며, 정책결정에 관여함
 - 하부행정기관 소속 공무원은 상위행정기관의 의사결정에 따라 정책을 충실히 수행하는 정책집행의 행위자임
 - 또한, 하부행정기관 소속 공무원은 재량권을 기반으로 직무와 관련한 정책형성의 기능을 수행하는 행위자임

2. 하부행정기관 개혁

가. 하부행정기관 설치·운영 연혁

- 하부행정기관의 설치·운영은 정치환경에 따라 다양하게 변화함
 - 일제강점기인 1917년 일본인이 집중거주하는 면을 지정면으로 구분하였으며, 1931년 지정면을 ‘읍’으로 개칭하여 읍·면을 구분함
 - 지방자치단체의 하부행정기관은 1949년 「지방자치법」이 제정된 이래 3차례의 정책변화가 있어 왔음
 - 하부행정기관의 정책변화는 지방자치단체의 종류와 행정 효율성 확보 등을 목적으로 함
 - 1988년 일반구 설치(인구 50만 이상 시), 1999년 동 기능개편, 2015년 책임읍면동제 도입 등으로 변화되어 왔음

나. 하부행정기관의 문제점

- 행정체계의 다층구조화에 따른 비효율이 발생함
 - 의사소통체널이 복잡하여 의사결정에 시간과 비용의 투입이 증가하며, 정보와 지시의 왜곡이 발생할 수 있음
 - 정책결정의 신속성을 확보하지 못하여 정책의 시의성과 적실성의 확보에 한계가 발생함
 - 공공부문의 인력규모가 증가하더라도, 공공서비스 공급의 산출과 관계없는 인력이 요구되므로, 공공서비스 공급이 인력규모가 증가한 만큼 증가하지 않음

 - 주민의 욕구와 정서에 부합하는 공공서비스의 공급에 한계가 발생함
 - 하부행정기관은 지방자치단체로부터 지휘·통제를 받으며, 일반구와 읍·면·동은 수직적 상하관계에 있는 바, 읍·면·동의 주민밀착형 행정서비스의 효율적인 공급에 한계가 발생함
 - 읍·면·동에서 제공하는 기초적인 행정서비스 이외의 민원서비스, 공공서비스 등 다양한 서비스 이용을 위해 시간과 비용을 투입해야함

 - 행정기관 간의 기능중복이 발생함
 - 기능중복이 발생하는 주요 기능으로는 기관운영 및 유지기능, 민원 및 단속 기능 등임
-
- #### 다. 하부행정기관 개혁으로서의 책임읍면동제
- 책임읍면동제의 궁극적인 목적은 행정효율성의 제고임
 - 하부행정기관 소속의 일선관료에게 적극적으로 권한을 위임하여, 행정효율성을 제고하고, 현장의 행정서비스를 일괄적으로 제공할 수 있는 체계를

구축하는 것임

- 시·읍면동의 중층구조를 개선하여 행정효율성을 제고하고 행정서비스를 일괄공급할 수 있도록 하는 것을 목적으로 함
- 책임읍면동제는 하부행정기관의 주민편의 제고 및 기능 재배분에 초점을 둠
 - 읍·면·동장의 권한과 책임을 가지고 본래의 기능에 더하여 본청의 주민밀착형 기능을 제공하는 새로운 읍·면·동 모델임(행정자치부, 2015)
 - 지방자치단체로부터 읍·면·동으로의 권한위임을 확대함
 - 책임읍면동으로 지정된 읍·면·동은 본래의 기능 이상의 기능을 수행하며, 그에 맞는 권한을 위임받음
 - 현장에서 행정서비스를 일괄적으로 제공할 수 있는 체계를 구축함
 - 행정서비스 공급체계에서 시민접근성을 제고하는 것을 목적으로 함
 - 주변의 관청에서 신속하게 행정서비스를 공급받을 수 있도록 함으로써 행정의 대응성을 제고하는 것을 목적으로 함
- 책임읍면동제의 모형으로 대응동 모형과 행정면 모형으로 제시됨
 - 대응동 모형은 몇 개의 읍, 동을 하나의 그룹으로 묶고, 그 가운데 하나의 읍 또는 동의 관장기능을 확대하여 중심 역할을 수행하도록 한 모형임
 - 면지역은 인구가 과소한 2~3개 면의 중심이 되는 행정면을 지정하고, 행정면에서 기존의 면 기능과 인근 면의 대부분의 기능을 함께 수행하여, 인근 면은 최소한의 민원처리 및 복지·문화서비스를 제공하는 모형임

3. 행정서비스에 대한 주민만족

가. 분석설계

- 주민의 만족도 측정은 SERVQUAL 모형을 적용함
 - Parasuraman, Zeithaml & Berry(1988)의 SERVQUAL 모형을 원용하여 하부행정기관 이용에 대한 주민만족도를 측정하되, 시설, 설비의 외관, 직원들의 깔끔함 등을 측정하는 유형성을 제외하고, 서비스의 확신성, 신뢰성, 대응성, 공감성, 그리고 전반적인 만족도로 측정함
- 구조화된 설문지방법을 적용하여 포항시, 남양주시, 김해시를 대상으로 함
 - SERVQUAL 모형을 원용한 설문문항은 5점척도로 측정함
 - 조사대상으로 일반구를 설치하는 지역, 일반구를 설치하지 않는 지역, 그리고 책임읍면동제를 실시하는 지역 등을 선정하되 인구규모가 유사한 지역을 선정함
 - 표본의 추출은 연구대상지역(포항시, 남양주시, 김해시)을 선정한 후 층화표본추출방식을 적용하여 무작위 추출함
- 조사결과는 일원배치 분산분석을 통해 집단 간 차이를 분석함
 - 기술통계분석을 통해 각 집단별 요인별 평균을 도출함
 - 기술통계분석에서 계산된 평균의 차이가 통계적으로 의미있는 차이인가를 분석하기위해 일원배치분산분석을 수행함

나. 분산분석결과

- 행정서비스의 확신성에 대한 주민만족도
 - 하부행정기관 유형에 따른 행정서비스 확신성에 대한 주민만족도의 차이는

$p < .05$ 수준에서 통계적으로 의미 있는 차이가 발생하는 것으로 분석됨

- 분석결과, 행정서비스의 확산성에 대한 주민만족도는 책임읍면동제 하에서 가장 높고, 자치구를 설치하는 경우, 가장 낮은 것으로 나타남

□ 행정서비스에 대한 전반적인 주민만족도

- 하부행정기관 유형에 따른 행정서비스 전반에 대한 주민만족도의 차이는 $p < .05$ 수준에서 통계적으로 의미 있는 차이가 발생하는 것으로 분석됨
- 특히, 행정서비스의 전반적인 이용편리성에 의한 주민만족과 행정서비스 이용시설에 대한 주민만족임
- 분석결과, 행정서비스의 확산성에 대한 주민만족도는 책임읍면동제 하에서 가장 높고, 자치구를 설치하는 경우, 가장 낮은 것으로 나타남
 - 다만, 행정서비스 이용 시설에 대한 만족의 경우, 기존읍면동, 책임읍면동, 자치구 설치 등의 순으로 높게 나타남
- 이에 따라, 주민들은 주거지로부터 접근이 용이한 행정기관에 방문하는 것을 선호하는 것으로 분석된 바, 접근성을 제고하는 행정체계 개편이 긴요함

다. 하부행정기관 설치 유형

□ 행정서비스에 대한 주민만족도 제고를 위해서는 책임읍면동제의 적용임

- 설문조사분석결과, 행정서비스에 대한 주민만족도는 책임읍면동제의 하부 행정기구 설치유형에서 높게 나타남

□ 행정서비스에 대한 주민만족도 제고를 위해서는 일반구 설치를 지양해야 함

- 설문조사분석결과, 통계적으로 의미있는 차이를 보이는 결과들에서는 일반구를 설치하는 하부행정기관 유형이 가장 주민만족도가 낮은 것으로 분석됨

4. 공무원 직무만족

가. 분석설계

- 공무원 직무만족 측정은 MSQ 모형을 적용함
 - 미네소타 만족도 설문지를 원용하여 하부행정기관 소속 일선관료의 직무만족도를 측정함

- 구조화된 설문지방법을 적용하여 포항시, 남양주시, 김해시를 대상으로 함
 - MSQ 모형을 원용한 설문문항은 5점척도로 측정함
 - 조사대상으로 일반구를 설치하는 지역, 일반구를 설치하지 않는 지역, 그리고 책임읍면동제를 실시하는 지역 등을 선정하되 인구규모가 유사한 지역을 선정함
 - 표본의 추출은 연구대상지역(포항시, 남양주시, 김해시)을 선정한 후 층화표본추출방식을 적용하여 무작위 추출함

- 조사결과는 일원배치 분산분석을 통해 집단 간 차이를 분석함
 - 기술통계분석을 통해 각 집단별 요인별 평균을 도출함
 - 기술통계분석에서 계산된 평균의 차이가 통계적으로 의미있는 차이인가를 분석하기위해 일원배치분산분석을 수행함

나. 분산분석결과

- 하부행정기관 설치유형과 직무만족도는 관련 없음
 - 하부행정기관 유형에 따른 공무원의 직무만족도의 차이는 $p < .05$ 수준에서 통계적으로 의미 있는 차이가 발생하지 않는 것으로 분석됨
 - 분석결과, 내재적 요인에 의한 직무만족의 차이뿐만 아니라 외재적 변인에

의한 직무만족, 그리고 전반적인 직무만족 등 모든 조사부문에서 하부행정기관의 유형에 따른 차이가 없는 것으로 분석됨

다. 하부행정기관 설치 유형

- 하부행정기관은 어떤 유형을 선택하더라도, 공무원의 직무만족에 영향없음
 - 분석결과, 내재적 요인에 의한 직무만족의 차이뿐만 아니라 외재적 변인에 의한 직무만족, 그리고 전반적인 직무만족 등 모든 조사부문에서 하부행정기관의 유형에 따른 차이가 없는 것으로 분석됨
- 다만, 세부적 조사항목 단위에서, 하부행정기관 설치 유형에 따라 공무원의 직무만족에 영향을 미치는 요인으로는 조직내 정책시행방식인 것으로 분석됨
 - 정책시행방식에 대한 조직구성원의 직무만족은 현행의 읍·면·동 체제에서 상대적으로 높게 나타남
 - 인구규모 50만명 이상의 대도시에서 일반구를 설치하는 것보다, 시 본청에서 읍·면·동으로 직접 연결되는 체제에서 공무원들의 직무만족이 상대적으로 높은 것으로 나타남
 - 이에 따라, 행정계층을 간소화하는 것이 공무원의 직무만족을 제고하고, 직무만족의 효과로 알려진, 직무몰입 등 인력운영의 효율성·효과성을 제고할 수 있는 것으로 해석됨

제2절 하부행정기관의 개편 방향

1. 하부행정기관 기능배분

가. 기본방향

행정여건의 변화에 대응

- 정부운영 패러다임은 전통행정에서 생산성과 고객지향성이 중심된 신공공관리로 전환 후, 최근 공개·참여·협업이 중시되는 후 신공공관리(post-NPM)로 전환됨
 - 시민중심, 자동화, 정부전환을 지향하며, 디지털 거버넌스, 협력적 정부, 전자정부, 실시간 정부를 강조하며, 경쟁보다는 조직의 경계를 넘나드는 협업적 조직구성이 요구됨
- 행정의 효율성 확보가 행정서비스 공급체계 개편의 주요 이슈이며, 이는 적은 세금으로 업무를 수행하여 더 많은 성과를 창출할 것, 기관축소 등을 의미함
 - 읍·면·동 복지허브화, 커뮤니티 케어, 주민자치형 공공서비스 추진 등 공공서비스 공급의 기본이 되는 단위 행정구역으로 읍·면·동의 성격규정
 - 기존의 읍·면·동 단위를 기반으로 한 공공서비스 공급체계의 효율성을 제고하기 위해 읍·면·동의 구역범위를 광역화하는 것이 긴요함
 - 공공서비스 공급체계에서 행정의 효율성을 제고를 위한 주요 방법은 규모의 경제효과 창출과, 서비스 전달체계의 간소화로 제시되는 바, 행정계층의 간소화를 통한 공공서비스 공급체계 효율성 제고방안으로 일반구의 폐지가 긴요함
- 행정이슈의 변화로, 적응적 정책 및 전달의 괴리를 해결해야 할 것이 제시됨
 - 공공서비스 전달체계에 있어서, 비영리부문과 영리부문의 참여가 강조됨

나. 기능 및 인력배분

□ 현 주민센터의 기능배분 상의 문제점 개선방향

- 광역동 체제로 전환하여, 주민 중심적 행정기능을 강화하고, 행정서비스를 효율화 함
- 광역동 단위로 배치된 정원에 대한 조정이 긴요함
 - 하부행정기관의 인력재배분이 긴요하며, 행정효율성을 제고하기 위해서는 최소의 인력투입으로 최대의 공공서비스 공급을 수행할 수 있는 인력의 배치가 반드시 필요함
 - 광역동 단위로 공공서비스 공급의 기본단위를 설정하더라도, 단위 구역에서 기존의 읍·면·동에 배치된 인력 총량보다 광역동 체제에서 배치된 하부행정기관 인력의 총량은 반드시 작아야 함
 - 즉, 단위행정구역 당 투입인력은 감소하여야 함

□ 광역동 설치로 행정서비스의 책임성 강화와 효율화

- 주민 중심의 주민밀착형 원스톱(One - Stop, 1회 방문으로 다수의 민원을 해결) 행정서비스 제공을 위해서는 광역동으로의 기능 확대가 필요함
- 광역동장의 기능과 역할을 강화하여 기존사무(책임동, 일반동)와 시(市) 사무의 일부 그리고 지역(마을)의 특화된 사무를 수행하는 광역동의 설치가 중요함
- 광역동 설치와 함께 폐지되는 일반동 주민센터 청사는 주민과 시민에게 환원하여 지역의 이해와 요구에 부합하는 지역특화공간으로 활용함
- 이러한 시·동(광역동)으로 이루어지는 정부의 하부행정기관의 개편은 복지·건강 서비스 강화라는 읍·면·동 기능 강화 정책에 부합하고 지역주민(마을) 공동체 기반을 강화하여, 주민 중심적인 행정서비스 공급을 강화하는 것이 긴요함

- 주민이 직접 지역의 일을 해결하는 주민자치 기능 활성화
 - 주민자치를 활성화하기 위해서는 주민자치를 주도하는 대표적인 주민협의체인 주민자치(위원)회에 자치입법권, 자치조직권, 자치사업권, 자치재정권 등의 권한을 부여함
 - 대표적인 주민협의체인 주민자치(위원)회를 중심으로 다양한 단체들이 협력 네트워크를 구축하고 단체의 활동들이 중복되지 않도록 각각의 단체들이 차별화되는 비전과 미션을 설정함

- 지역특성별 기능배분
 - 주거중심구역, 상업중심구역, 공업/농업중심구역 등으로 지역특성을 구분하고, 각 특성에 맞게 기능을 강화
 - 하부행정기관으로서 공통기능은 사회복지기능, 주민자치 및 공동체활성화, 생활안전 기능을 배분함

2. 하부행정기관 기구설계

- 주거중심지역 하부행정기관 조직설계
 - 주거중심 하부행정기관의 핵심기능은 사회복지, 주민자치 및 공동체, 생활안전, 주민편의시설, 교육 및 문화기능, 도시재생 기능 등임
 - 주거중심지역의 하부행정기관은 인근의 2~3개 읍·동을 하나의 행정구역으로 통합하여 기능별 전문성을 갖춘 과급(5급 과장)의 기구를 설치함
 - 생활민원과, 사회복지과, 보건위생과, 생활안전과, 도시재생과 등 기능배분에 따라 4개과 이내의 범위에서 과급기구를 설치함
 - 장기적으로, 보건기능과 현장민원기능을 담당하는 기구를 설치함

□ 상업중심지역 하부행정기관 조직설계

- 상업중심 하부행정기관의 핵심기능은 사회복지기능, 지역경제활성화 기능, 생활안전기능, 생활민원 기능 등임
- 상업중심지역의 하부행정기관은 기능별 전문성을 갖춘 과급(5급과장)의 기구를 설치함
 - 생활민원과, 복지지원과, 생활안전과, 생활경제과 등 4개 과를 설치함
 - 장기적으로, 보건기능과 현장민원기능을 담당하는 기구를 설치함

□ 공업/농업 중심지역 하부행정기관 조직설계

- 공업/농업 중심 하부행정기관의 핵심기능은 사회복지기능, 지역경제활성화 기능, 생활안전기능, 기업민원해결기능, 농업지원기능 등임
- 공업/농업 중심지역의 하부행정기관은 기능별 전문성을 갖춘 과급(5급 과장)의 기구를 설치함
 - 생활민원과, 복지지원과, 생활안전과, 도시재생과, 생활경제과 등 5개 과를 설치함
 - 장기적으로, 보건기능과 현장민원기능을 담당하는 기구를 설치함

□ 현장민원실의 설치 운영

- 통합후 폐지하는 하부행정기관의 청사에 현장민원실 설치·운영
 - 폐지 동 간 거리가 반경 1km 이내인 경우에는 1개로 통합하되 주민 의견을 들어서 광역동장이 탄력적으로 설치·운영
- 현장민원실의 운영
 - 현장민원실에 무인민원발급기 설치
 - 제증명 발급사무(등초본, 인감발급 등), 단순 복지상담사무 등을 수행

제3절 하부행정기관 체제개편 절차

1. 단계적 접근

가. 일반구 폐지

- 인구 50만 이상 대도시 특례로 설치한 일반구를 폐지하고, 읍·면·동을 중심으로 집행기능을 수행하는 공공서비스 공급체계를 구축함
- 일반구(자치구가 아닌 구)의 설치에 인구는 50만 이상 대도시 특례 사항으로, 주민의 접근성 제고보다는 공무원의 업무량 분산의 효과가 더 크게 발생함
 - 인구 50만 이상의 대도시에 일반구를 설치하여 자치2계층제, 행정3계층제를 운영하는 바, 행정단계를 증가시켜 공무원의 업무량이 분산됨
 - 다만, 인구 50만 이상의 대도시의 면적과 인구 50만 이하의 중·소 도시의 면적에 일관된 차이가 존재하지 않는 바, 주민의 접근성을 제고하는 방법으로 구청을 설치하는 것은 적절치 않음
 - 더불어, 인구 50만 이상의 대도시는 상대적으로 대중교통의 이용이 용이한 바, 시청까지의 접근용이성은 인구규모 50만명 이하 중·소도시보다 상대적으로 높으므로, 주민편의 제공의 의미는 민원 대기시간의 단축에 그치며, 이는 행정계층의 설치보다는 인력보강이 더욱 적절한 대안임
- 일반구의 설치로 집행사무의 수행 등 행정서비스 공급체계에서 행정계층이 증가하여 예산, 인력, 시설 등의 운영에서 비효율이 발생함
 - 일반구의 설치에 주민의 접근성을 향상시키는 효과가 제한적(대기시간에만 한정)이나, 예산, 인력, 시설을 독립적으로 운영하는 바, 경제적 비효율이 발생함
 - 또, 행정계층의 증가에 따라, 보고 및 지휘·지시를 위한 의사결정과정의 길어짐에 따라 행정의 대응성과 민주성 확대의 차원에서 비효율이 발생함

- 일반구의 폐지와 책임읍면동제의 적용은 동시에 이루어지도록 함
 - 일반구의 폐지와 책임동의 지정은 동시에 이루어지도록 함으로써 행정공백과 혼선을 최소화하는 것이 필요하며, 이를 위해 사전에 준비를 면밀하게 수행하는 것이 중요함
 - 하부행정기관 중심의 집행기능 수행을 위한 기능배분 대안을 결정하여, 하부행정기관에 이관할 기능과 시·군·구 본청으로 이관할 기능을 계획함
 - 책임읍면동에 이관할 기능은 주민생활과 밀접한 행정서비스 공급기능, 주민의견수렴기능, 정책집행기능 등임
 - 시·군·구 본청의 기능은 계획·기획기능, 관리기능을 중심으로 재배분함
 - 책임읍면동제의 도입과 동시에 관장사무에 대한 안내를 명확하게 제시함
 - 주요 민원사무에 대한 절차와 방법에 대한 안내서를 발간하는 것이 필요함

- 부천시는 일반구 폐지와 하부행정기관 체제개편을 위한 환경조건을 확인하는 것으로부터 하부행정기관 체제개편을 추진함
 - 부천시는 인구대비 관할 면적의 규모가 매우 작으며, 이에 따라, 일반구의 설치를 통해 달성할 수 있는 주민편익 제고의 효과 주민의 대기시간 단축에 불과했음
 - 특히, 민원행정을 비롯하여 다양한 행정분야에서 온라인 행정이 확대되는 행정환경의 변화를 고려하면, 행정구의 설치·운영은 행정의 효율성을 저해하는 요인으로 인식됨
 - 주민의 입장에서 시청까지의 접근성이나, 구청까지의 접근성이나 행정기관으로의 물리적 접근성은 체감할 정도로 크게 다르지 않음
 - 이에 따라, 부천시는 책임동제를 적용할 수 있는 조건을 확보하고 있었음
 - 부천시는 소사구를 우선 폐지하여, 일반구의 폐지에 따른 긍정적인 효과와 부정적인 효과의 발생과 주민과 공무원 등 이해관계자의 반응을 사전에 검토하여 정책방향 설정에 참고함

- 부천시는 소사구를 우선 폐지하고, 소사구에 한정하여 책임읍면동제를 운영하여 주민·공무원 등 이해관계자로부터의 피드백을 획득함
- 이와 같은 소규모 적용사례에 대한 면밀한 분석을 통해, 하부행정기관 체계 개편을 위한 다양한 논의에서 합의를 도출 할 수 있는 기반을 구축함

나. 책임읍면동 구역 및 기능 결정

- 하부행정기관의 구역범위를 설정하되, 주민의 생활권에 대한 고려를 우선순위로 둠
 - 책임읍면동제를 적용하기 위해 하부행정기관의 구역범위를 설정할 때, 행정기관에서 인구기준 등 임의의 기준을 정하여 적용하기 보다는 주민의 생활권을 기준으로 구역범위를 설정하는 것이 긴요함
 - 이를 위해, 다양한 방법으로 공식적인 주민과 전문가의 다양한 의견을 수렴하는 것이 중요함
 - 의견수렴은 공식적인 방법으로 공개적으로 추진하는 것이 긴요함
 - 의견수렴의 목적은 주민의 생활권의 범위를 추정하는 것으로, 주민의 도보권, 주민의 공동체의식이 미치는 범위 등에 대한 조사·분석을 수행하는 것이 필요함
 - 이 과정에서, 행정기관은 중립을 유지하는 것이 필수적이며, 전문가 의견, 주민의견, 그리고 시의회 의견을 청취하는 것이 핵심임
 - 모든 시민들은 개별적으로 다양한 생활권을 가지고 있으며, 생활권이 지방자치단체의 경계범위를 벗어나기도 하고, 하부행정기관의 관할구역 경계와 일치하지 않기도 함
 - 또, 지방의원의 선거구, 주민자치회를 비롯한 주민조직 등 주민의 이해관계에 따라 생활권과 다른 의견이 개진될 수도 있음
 - 행정기관은 이해관계자 간 생각이 다른 부분을 확인하고, 핵심적인 갈등의 주제를 파악하는 것에 집중하는 것이 긴요하며, 행정기관이 중립성을 유지

하고 있다는 인식이 확산되지 않는 경우, 정보의 취득에 제한을 받음

- 부천시의 사례에서, 공무원은 주민의견을 수렴하여 전문가 또는 위원회에게 전달하고, 전문가의 분석결과 또는 위원회의 의견을 수렴하여 공개함
 - 부천시 공무원의 경우, 시종 중립적인 태도를 보여왔음에도 불구하고, 일부 주민 등 이해관계자들은 에서는 중립성에 대한 의심을 제기하기도 한 바, 중립을 유지하는 것만큼 중립을 유지한다는 인식을 확산시키는 것도 중요함
- 전문가를 활용한 책임읍면동제 적용방안의 구축 및 대안들의 이론적, 현실적 논거를 치밀하고 명확하게 준비함
 - 전문가를 활용하여 주민의 생활권을 중심으로 대안을 마련하고 대안에 대한 주민의 의견을 수렴해야 함
 - 전문가는 다양한 요건을 고려하여 책임읍면동제 시행의 타당성을 분석하여 하부행정기관 체계개편이 적절한 정책대안인가를 판별함
 - 전문가는 책임읍면동제 적용의 이론적·현실적 논거를 제시하여 향후, 주민의 견수렴에서 주민들에게 핵심적인 정보를 전달할 수 있도록 준비함
 - 이를 통해, 주민의 의견수렴과정이 효율적으로 수행될 수 있도록 함
- 다양한 이해관계자가 참여하는 주민의견수렴 과정을 통한 구역경계의 설정 및 책임동의 선정이 필요함
 - 일반구의 폐지와 책임읍면동의 설치가 동시에 이루어져야만 하더라도, 그 과정에서 주민, 공무원, 이해관계자 등의 충분한 논의를 수행하는 것이 필요함
 - 전문가가 제시한 대안을 중심으로 주민, 지방의원, 공무원, 이해관계자가 참여하는 공개적인 의견수렴과정을 수행함
 - 주요 의견수렴방법으로, 라운드테이블, 주민배심원, 공론조사 등을 수행하는 것이 바람직함
 - 전문가로부터 제시된 대안과 주요 논의 사항에 대해서 다양한 주민의견 수렴방법을 통해 구역경계와 책임동을 선정함

- 구역경계의 설정은 전문가가 제시한 대안 중 하나를 선택하는 방식을 중심으로 수행하되, 반드시 필요한 경우에 한하여, 대안에 대한 수정안을 채택할 수 있도록 함
- 책임동의 선정은 전문가가 제시한 대안 중 하나를 선택하는 것이 주민의 접근편이성 제고를 위해 최선의 방안이며, 대안을 수정하는 경우, 행정효율성을 확보할 수 없음

다. 일반동 폐지

- 책임동(중심동)의 설치·운영에 따라 단계적으로 일반동을 폐지함으로써 행정의 효율성을 제고함
 - 책임읍면동제 실시 후, 책임동(중심동) 이외의 일반동의 폐지는 단계적으로 추진하되, 우선은 현장민원실을 운영함
 - 현장민원실에 무인민원발급기 설치
 - 제증명 발급사무(등초본, 인감발급 등), 단순 복지상담사무 등으로 기능배분
 - 폐지 동 간 거리가 반경 1km 이내인 경우에는 1개로 통합하되 주민 의견을 들어서 동장이 탄력적으로 설치·운영함
 - 폐지 동 간의 거리 기준으로 제시된 반경 1km는 주민생활권의 기본적인 구성단위로 사용되는 도보권으로 최대 1.2km, 15분 내에 이동할 수 있는 거리의 범위를 기준으로 제시된 것임
 - 장기적으로 책임동(중심동) 외 일반동은 폐지하고, 주민자치위원회를 주민자치회로 전면 전환함
 - 주민자치위원회로부터 주민자치회로 전환하는 경우, 주민자치회는 자치단체로부터 적절한 범위 내에서 사무를 위탁받아 수행할 수 있는 바, 주민자치위원회를 전면적으로 주민자치회로 전환하는 것이 긴요함
 - 이를 통해, 통합동으로 행정구역의 범위가 확대되고, 행정서비스 공급대상(수요자)가 증가함에 따라 발생할 수 있는 행정서비스 공급의 누락 등을 보완함

- 일반동의 폐지는 하부행정기관 체계개편의 추진에서 가장 어려운 과정으로 재차 주민의견수렴 과정이 요구됨
- 부천시의 하부행정기관 체계개편의 사례에서 현재까지 완성되지 못한 부분이 일반동 폐지임
 - 부천시는 광역동으로 하부행정기관 체계를 개편하고 중심동의 기능을 확대 하였으나, 일반동의 폐지에 대한 주민의 반대로 행정효율성의 극대화를 달성하지 못하고 있음
- 일반동의 폐지에 따른 다양한 변화에 대해 전문가의 과학적 분석을 통해 주민에게 충분한 설명을 통해 주민동의를 구득하는 것이 긴요함
 - 다양한 이해관계자들 중 기초자치단체 공무원의 입장에서는 5급 또는 6급 보직이 없어지는 것이며, 지방의원의 입장에서는 의석이 감소될 수 있는 문제로, 전문가의 과학적 분석은 반드시 공개되어야 함
 - 일반동의 폐지는 이해관계자들 중 공무원과 지방의원의 이해에 어느정도 반하는 부분이 존재하는 바, 공무원과 지방의원이 주민의 의견을 직접 들을 수 있도록 공개된 논의를 수행하는 것이 긴요함
 - 각 읍·면·동 별 공문조사 등의 직접적인 주민의견수렴절차가 반드시 요구됨

2. 후속조치

가. 기능 및 조직 개편

- 책임읍면동으로의 기능이관에 따른 본청 조직의 기능 재배분 및 조직 재구조화가 긴요함
- 책임읍면동제의 시행은 조직총량차원에서 기초자치단체의 국단위(4급)조직이 증가하는 것이므로, 기존의 국단위 조직을 유지해야 하는 특별한 사유가 없는 한, 본청 조직에 대한 개편이 필요함
 - 실·국기구로서 충분한 업무량이 도출되지 않는 경우, 실·국을 통합하여 운

연하되, 기능특성 상 유사성이 없는 경우, 실·국을 유지하는 것을 원칙으로
본청조직에 대한 개편이 추진되어야 함

- 본청조직에 대한 재구조화는 팀단위 수준에서의 기능 재배분과 기능이관에
따른 인력재배치를 근거로 과단위 조직, 국단위 조직으로 순차적으로 추진
하는 것이 바람직함
 - 팀단위 조직의 기능 중 책임읍면동으로 이관한 기능을 제외하고, 충분한 업
무량이 확보되지 않는 경우, 기능의 연계성을 기준으로 팀단위 조직을 통합함
 - 팀단위 조직 간의 통합으로 과단위 조직의 업무량이 충분히 발생하지 않는
경우, 과급기구의 통합과 폐치를 추진하고, 동일한 수순으로 국단위 조직의
폐치분합을 결정함
- 책임읍면동제의 시행으로 하부행정기관으로 이관되는 기능이 상대적으로
많은, 사회복지부서, 보건소의 경우, 중점적인 조직개편이 요구됨
 - 사회복지부서의 경우, 대상중심의 조직구조와 기능중심의 조직구조를 병행
하고 있는 바, 대상중심의 집행기능을 책임읍면동으로 이관하는 것을 고려
할 때, 기능중심, 특히, 계획·기획 기능을 중심으로 조직을 재구조화하는 것
이 필요함

직속기관, 즉 보건소 기능 재배분과 조직 재구조화가 필요함

- 보건소의 경우, 보건소 기능 중 의약무 기능 등 전문성을 요구하는 기능을
중심으로 기능을 재배분해야 함
- 인구규모 50만 이상 대도시에서 일반구별로 각각 보건소를 설치·운영하는
경우에는 보건소를 통합하는 것이 바람직함

나. 주민참여체계 개편

- 주민자치회의 설치·운영체계는 주민자치회의 규모를 확대하거나, 또는 주민
자치회 연합회 형식으로 운영하는 것이 필요함

- 주민자치(위원)회는 읍·면·동 단위로 설치·운영되고 있는 바, 책임읍면동제의 적용에 따른 주민자치(위원)회의 개편은 필연적임
 - 책임읍면동을 구성하는 읍·면·동의 주민자치위원회를 통합하여 하나의 주민자치(위원)회로 구성하여 운영할 수 있음
 - 현재 읍·면·동 별로 20~30명 수준의 주민자치위원을 모두 포함하여 위원수가 60~100명 수준의 주민자치(위원)회로 운영함
 - 주민자치위원회의 위원의 수가 상대적으로 많으므로, 다양한 주민의견을 반영할 수 있음
 - 다만, 주민자치위원이 특정 지역에 편중되어 위축되는 경우, 지역별로 주민자치회의 운영에 대한 관심과 참여가 제한될 수 있음
 - 이와 다르게, 책임읍면동을 구성하는 읍·면·동의 주민자치위원회를 현재와 같이 운영하되, 책임읍면동 범위에서 주민자치연합회를 구성하여 운영하는 대안을 제시됨
 - 현재 읍·면·동 별로 20~30명 수준의 주민자치(위원)회의 위원장 등을 모두 포함하여 위원수가 10명 내외 수준의 주민자치(위원)회연합회로 운영함
 - 주민자치(위원)회의 설치·운영에 대한 변화의 폭이 크지 않으나, 시·군·구 단위의 주민자치(위원)회 연합회의 중간단위로서 책임읍면동 단위의 주민자치연합회가 구성되므로, 효율성이 낮음
- 지방의회 선거구 조정이 긴요함
- 지역별 인구규모의 격차가 심각한 경우를 제외하고는 읍·면·동의 경계와 기초의원 선거구의 경계가 대부분 일치하므로 읍·면·동의 경계가 변화하는 경우, 지방의회 선거구 조정이 필연적으로 요구됨
 - 현재의 경우, 2개동 내외를 하나의 선거구로 하고, 선거구 마다 한사람의 기초의원을 선출함
 - 책임읍면동제를 시행하는 경우, 현재의 지방의회 의석수 보다 읍·면·동의 수가 적어질 수 있음

- 이에 따라, 지방의회 의원수를 감축하거나 또는 하나의 선거구에서 2명 이상의 의원을 선출하는 방식으로 선거제도를 변경하여야 함

【참고문헌】

- 김호원·오성욱·이재춘 (2015) 직무만족 요인분석에 관한 연구: 한국고용정보원 고용패널 데이터 활용을 중심으로, 취업진로연구 5(2): 75-98
- 강영훈·김인영(2008) 주민의식조사로 본 동 행정구역의 합리적 개편방안에 관한 연구: 제주시를 중심으로, 정부학연구 14(4):269-292
- 서재호 (2008) 기초자치단체의 사회복지서비스 전달체계 개편에 대한 평가: 사회복지전달체계 구성원칙을 중심으로, 한국거버넌스학회보 15(1): 139-164
- 우양호·김인(2006) 행정서비스 품질 평가척도의 적합성 비교에 관한 연구: 민원행정서비스 이용고객을 대상으로, 지방정부연구, 10(1): 153-179
- 유승현 (2010) 공공기관 경영평가의 신뢰성 및 타당성 분석: 2008년도 평가결과를 중심으로, 정책분석평가학회보, 20(4): 171-202.
- 유훈 (2007) 정책집행론, 서울: 대영문화사
- 안경섭·유홍림 (2011) 정부부처 성과평가에 있어 BSC의 한계에 대한 연구: 해양경찰청 사례를 중심으로, 한국정책과학학회보, 15(4): 261-284.
- 이창원·최창현·최천근(2012). 새 조직론. 서울: 대영문화사.
- 이홍재(2012). 경찰공무원의 직무만족이 정서적 몰입에 미치는 영향. 한국공공관리학보, 26(3), 81-104.
- 이홍재·차용진 (2013) 공공서비스 품질과 성과에 관한 실증연구: 구조방정식 모형 접근, 한국행정논집, 25(1): 21-38
- 하승미·이정순 (2011) 노인복지서비스 전달체계의 효과성에 영향을 주는 요인 연구, 한국정책과학학회보, 15(2): 53-81.
- Adams, D. M., Overholser, J. C., & Lehnert, K. L. (1994). Perceived family functioning and adolescent suicidal behavior. *Journal of Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 33: 498-507
- Albrecht, K., & Zemke, R. (1985). *Service America!*. Dow Jones-Irwin.
- Brady & Cronin(2001) Brady, M. K., & Cronin Jr, J. J. (2001). Some new thoughts on

- conceptualizing perceived service quality: a hierarchical approach. *Journal of marketing*, 65(3), 34-49
- Betty, R. W., & Schneier, C. E. (1981). *Personnel administration: An experimental skill-building approach*(2nd ed.), New York, NY: Addison-Wesley publishing company
- Cohen, S., & Wills, T. A. (1985). Stress, social support and the buffering hypothesis. *Psychology Bulletin*, 98: 310-357.
- Duguit, L. (1921) *Les transformations du droit public*, Paris p. 51, 재인용 강지은(2009) 프랑스 행정법상 공역무 개념의 의의와 기능, 행정법연구 제23호 p. 212
- Friedlander, W. A. & Apte, R. Z. (1980) *Introduction to Social Welfare*(5th ed.) Englewood Cliff, N.J.: Prentice-Hall
- Frost & Sullivan. (2014). *Social Innovation to answer Society's Challenges*. Retrieved from <https://www.hds.com>
- Gronroos, C. (1990) *Service management and Marketing: Managing the moment of truth in service competition*, Lexington MA: Lexington Books.
- Gronroos, C. (1984). A Service Quality Model and Its Marketing Implication. *European Journal of Marketing*, 18(4): 37-40
- Gronroos, C. (1982). An Applied Service Marketing Theory. *European Journal of Marketing*, 16(7): 30-41
- Hackman, J. R., Lawler, E. E., Porter, L. W. (1977). *Perspectives on behavior in organizations*. New York: McGraw-Hill.
- Herzberg, F., Bernard, M., & Namara, S. (1959). *The Motivation to Work*(2nd ed.). New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Hjkowicz, S., Reeson, A., Rudd, L., Bratanova, A., Hodgers, L., Mason, C. & Boughen, N. (2016). *Tomorrow's Digital Enabled. Workforce*. CSIRO.
- Jèze, G. (1921) *Les principes généraux du droit administratif*. 재인용 강지은(2009) 프랑스 행정법상 공역무 개념의 의의와 기능, 행정법연구 제23호 p. 212

- Jurgenson, C. E. (1978). Job performance: What make a job good or bad?. *Journal of Applied Psychology*, 63(3), 267-276
- Kaplan, H. B., Robbins, C. & Martin, S. S. (1983). Antecedents of psychological distress in young adults: Self-rejection, deprivation of social support, and life events. *Journal of Health and Social Behavior*, 24(3), 230-244
- Kaplan, B. H, Cassel J. C. & Gore, S. (1997). Social support and health. *Medical Care*, 15(5), 47-58.
- Lewis, R. C & Booms, H. (1983). *The Marketing of Service Quality, Emerging Perspectives on Service Marketing*, eds, Berry, L., Shostack, G. and Upah, G., AMA, Chicago.
- Locke, E. A. (1973). Satisfactor and dissatisfactors among white collar and blue collar employee. *Journal of Applied Psychology*, 58(1), 67-76.
- Luthans, F. (1985). *Organisational behaviour*. New York: McGraw-Hill.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: delemmas of the individual in Public Service*, N. Y.: Rusell Sage Foundation
- Newstrom, J. W., & Davis, K. (1993). *Organizational behavior: Human behavior at work*. New York: McGraw-Hill
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. & Berry, L. L. (1988). SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing*, 64(Spring): 12-40.
- Peters, B. G. (1996) *The future of governing*, KS: University Press of Kansas
- Scherrmerhorn, J. R., Hunt, J. G., & Osborn, R. N. (2000). *Organizational behavior*(7th ed, update.). New York: John Wiley & Sons
- Sherman, A. M., Shumaker, S. A., Rejeski, W. J., Morgan, T., Applegate, W. B., & Ettinger, W. (2006). Social support, social integration, and health-related quality of life over time: Results from the fitness and arthritis in seniors Trial (FAST). *Psychological & Health*, 21(4), 468-480.

- Spector, Paul E. (1997), Job Satisfaction: Application, Assessment, Cause and Consequences, Advanced Topics in Organizational Behavior, Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Vecchio, R. P. (2002). Organizational behavior: Core concepts(5th ed.). Cincinnati, OH:South-Western.