
일반구-대동제의 비교연구

2008. 7

한국지방행정연구원

【 연구진 】

연 구 진

금창호(한국지방행정연구원, 연구위원)

권오철(한국지방행정연구원, 연구위원)

【 제 목 차 례 】

I. 연구의 개요	1
1. 연구의 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	4
가. 연구의 범위	4
나. 연구의 방법	4
3. 연구의 체계	5
II. 하부행정기관(일반구, 대동제)의 논의	7
1. 하부행정기관(일반구, 대동제)의 의의	9
2. 하부행정기관(일반구, 대동제)의 설치목적	10
3. 인구 50만 이상 시의 하부행정기관 관련법제	12
4. 하부행정기관의 설치현황	13
III. 하부행정기관의 운영실태 분석	15
1. 운영실태분석의 설계	17
가. 분석의 목적	17
나. 분석의 모형	17
다. 분석의 방법	18
2. 투입요소의 분석내용	19
가. 기능배분	19
나. 인력규모	24
다. 사무처리	27
3. 산출요소의 분석내용	30
가. 행정기관 접근성	30
나. 서비스이용 편의성	32
4. 분석결과의 종합 및 시사점	34
가. 분석결과의 종합	34
나. 시사점	35

IV. 하부행정기관의 개선방안	37
1. 기본방향	39
2. 개편모형의 설계	40
가. 도출논거 및 대안유형	40
나. 개편모형(I) : 일반구 한계보완모형	41
다. 개편모형(II) : 대동제 한계보완모형	43
라. 개편모형(III) : 신규모형	45
마. 대안적용의 차별화	48
3. 제도개선 방안	48
가. 지방자치법 관련규정 개정	48
나. 분동기준의 개정	49
다. 기구 및 정원규정 개정	50
라. 기구감축에 따른 인사적체 해소대책 수립	51
마. 중앙정부 지원시책에 대한 대안별 형평성 확보	52

【 표 차례 】

<표 1-1> 연구의 범위 및 방법	5
<표 2-1> 인구 50만 이상 시의 특례사무	11
<표 2-2> 인구 50만 이상 시의 하부행정기관 관련법제	13
<표 2-3> 인구 50만 이상 시의 하부행정기관 설치현황	13
<표 3-1> 하부행정기관 운영실태의 분석방법	19
<표 3-2> 인구 50만 이상 시의 구청 관장사무(성남시 사례)	19
<표 3-3> 일반구의 행정계층간 기능배분실태(성남시의 세정기능 사례)	21
<표 3-4> 창원시 대동의 관장기능(팔룡동 사례)	21
<표 3-5> 대동제의 행정계층간 기능배분실태(창원의 세정기능 사례)	22
<표 3-6> 본청과 일반구간 기능중복사례(천안시)	23
<표 3-7> 기능배분의 비교	23
<표 3-8> 일반구의 인력보유실태	24
<표 3-9> 대동제의 인력보유 실태	25
<표 3-10> 일반구와 대동제간 인력보유실태 비교	26
<표 3-11> 일반구 사무처리유형	27
<표 3-12> 계층구조간 공문서 경유기간 실태	28
<표 3-13> 대동제의 사무처리유형	29
<표 3-14> 사무처리의 비교	29
<표 3-15> 일반구의 접근성	30
<표 3-16> 대동제의 접근성	31
<표 3-17> 행정기관 접근성의 비교	31
<표 3-18> 일반구의 서비스이용 편의성	32
<표 3-19> 일반구의 서비스 분담제공 실태(부천시 사례)	33
<표 3-20> 대동제의 서비스이용 편의성	33
<표 3-21> 서비스이용 편의성의 비교분석	34
<표 3-22> 분석결과의 종합	35
<표 4-1> 개편모형(I)의 내용	42
<표 4-2> 개편모형(I)의 인력추계	42
<표 4-3> 개편모형(I)의 장단점	43
<표 4-4> 개편모형(II)의 내용	44

<표 4-5> 개편모형(Ⅱ)의 인력추계	45
<표 4-6> 개편모형(Ⅱ)의 장단점	45
<표 4-7> 개편모형(Ⅲ)의 내용	47
<표 4-8> 개편모형(Ⅲ)의 인력추계	47
<표 4-9> 개편모형(Ⅲ)의 장단점	47
<표 4-10> 형평성 확보방안	53

【 그림차례 】

<그림 1-1> 연구의 체계도	6
<그림 2-1> 하부행정기관의 개념도	9
<그림 2-2> 하부행정기관의 설치목적	10
<그림 2-3> 50만 이상 시의 하부행정기관 설치목적	11
<그림 3-1> 하부행정기관 운영실태의 분석목적	17
<그림 3-2> 하부행정기관 운영실태의 분석모형	18
<그림 3-3> 분석결과의 시사점	36
<그림 4-1> 하부행정기관의 개편방향	39
<그림 4-2> 개편대안의 유형	40
<그림 4-3> 개편모형(I)의 구조	41
<그림 4-4> 개편모형(II)의 구조	44
<그림 4-5> 개편모형(III)의 구조	46
<그림 4-6> 대안적용 차별화 논리	48
<그림 4-7> 탄력적 기구감축 방안(부천시 기준)	51

1. 연구의 개요

1. 연구의 목적
2. 연구의 범위 및 방법
3. 연구의 체계

1. 연구의 목적

- 현행 「지방자치법」 제3조 제3항에 따르면, 인구 50만 이상의 시에는 특례의 하나로 자치구가 아닌 구를 둘 수 있도록 규정하고 있음
 - 이와 같은 일반구의 설치에 임의규정으로 인구 50만 이상의 시가 필요하다고 판단하는 경우에 설치하는 행정기구임
 - 다만, 임의규정에도 불구하고, 현실적으로 일반구의 설치 또는 분구 요건이 충족되는 경우에는 예외없이 일반구를 설치하는 것이 현실임

- 그러나 일반구의 설치에 기초자치단체 내에서 1개의 행정계층을 추가하는 것으로, 이에 따른 다양한 문제점이 유발되고 있음
 - 행정계층의 증가에 따른 경로비용의 발생, 행정계층간 기능의 중복, 기구 및 정원의 증가 등 여러 가지 비효율성이 초래되고 있음

- 이에 대한 대안의 하나로 주민편의를 저하시키지 않으면서 행·재정적 비용을 감축할 수 있는 제도가 대동제임
 - 대동제는 인구 50만 이상의 시중에서 창원시가 유일하게 채택하고 있으나, 이후 용인시와 천안시 등이 새로이 인구 50만 이상의 시로 승격되어도 확산되지 못하고 있는 실정임
 - 다만, “실용정부”가 출범하면서 행정안전부가 지방자치단체의 조직관리지침 등을 통해 장기적으로 일반구의 폐지와 동시에 대동제로의 전환을 강구하고 있음

- 따라서 본 연구에서는 전술한 바와 같은 정책적 판단에 따라 일반구와 대동제간 운영현황 및 실질적인 효과를 비교 분석하여 그 결과를 제시함으로써 일반구의 개선뿐만 아니라 대동제의 활용을 촉진할 근거를 확보하고자 함
 - 즉, 50만 이상의 시가 지역적 특성에 따라 일반구 또는 대동제를 자율적으로 선택할 수 있는 실증적 근거를 제시함으로써 궁극적으로 대동제의 활용을 현재보다 적극 확대하고자 함
 - 특히, 조만간 50만 이상의 시로 승격하거나 분구의 요건이 충족되는 남양주시(49만), 김해시(46만), 의정부시(42만), 화성시(37만), 부천시 원미구(44만),

고양시 덕양구(38만) 등에서 하부행정기관으로 대동제의 활용을 적극화하는 토대를 제공하고자 함

2. 연구의 범위 및 방법

가. 연구의 범위

- 전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구의 범위는 다음과 같이 설정하고자 함
 - 시간적 범위는 2008년 현재시점에서의 분석을 중심으로 하되, 목표연도는 2009년으로 설정하여 상응하는 연구내용을 모색하고자 함
 - 대상기관의 범위는 원칙적으로 50만 이상의 시 전체가 포함되어야 하지만, 창원시를 제외한 일반구를 설치한 수원시를 비롯한 11개 시 중에서는 인구 규모의 유사성 등을 고려하여 분석내용에 따라 비교대상 지방자치단체를 선별하여 활용하고자 함
 - 연구내용범위는 일반구와 대동제 등 하부행정기관의 설치목적을 대상으로 그 효과성을 비교분석하고, 그에 기초하여 개선방안을 모색하고자 함
 - 특히, 개선방안에서는 단일의 개선모형을 확정하는 것이 아니라 지방자치단체의 기본적 특성에 차이가 있다는 점을 고려하여 다수의 대안모형을 제시하고자 함

나. 연구의 방법

- 연구방법은 각 부문별 연구내용에 따라 적정방법을 적의 활용하고자 함
 - 우선, 일반구 및 대동제 등 하부행정기관의 설치의 목적 및 필요성 등에 대해서는 기존의 각종 국내외 문헌분석을 활용하며
 - 일반구와 대동제의 운영효과 즉, 주민편의와 행정 효율성 등의 분석을 위해 전술한 지방자치단체를 대상으로 여러 가지 공식적 통계자료를 분석하며
 - 개선대안의 마련에서는 대안의 적실성과 타당성을 확보하기 위하여 관련분야 전문가와 지방공무원들이 참여하는 워크숍을 개최할 것임

<표 1-1> 연구의 범위 및 방법

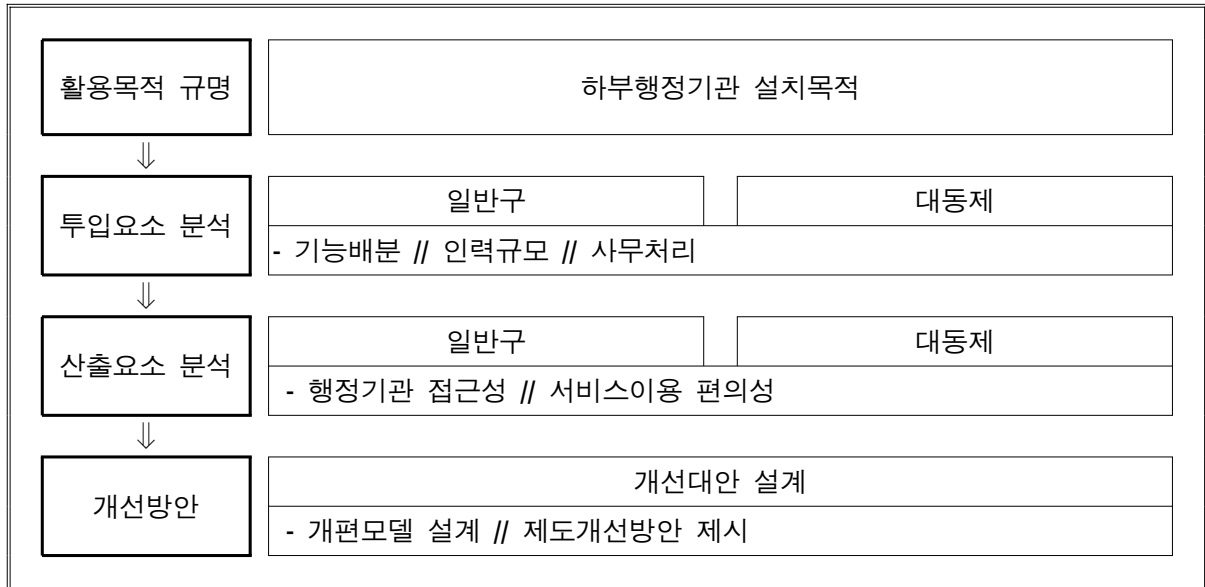
연구범위 ⇒	시간 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기준연도 : 2008년 - 목표연도 : 2009년
	대상 범위 ⇒	<ul style="list-style-type: none"> ■ 50만 이상 시 - 대동제 운영단체 : 창원시 - 일반구 운영단체 : 수원시를 비롯한 11개 지방자치단체
	내용 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반구와 대동제의 운영실태 분석 ■ 일반구 및 대동제의 개선방안
연구방법 ⇒	문헌조사	<ul style="list-style-type: none"> ■ 각종 기존논의의 검토
	통계분석 ⇒	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반구 및 대동제 운영실태와 관련된 통계분석
	워크샵	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개선방안의 타당성 및 적실성 검토

3. 연구의 체계

- 일반구-대동제의 비교연구를 위한 연구내용의 체계는 다음과 같은 논리적 구조를 가짐
 - 우선, 50만 이상의 시가 하부행정기관으로서 일반구 또는 대동제 등을 설치하는 목적을 규명하고
 - 투입요소 측면에서 일반구 및 대동제를 대상으로 각각의 관장기능, 인력규모 및 사무처리 등에 관한 실태 및 효과를 비교하여 평가하며
 - 산출요소 측면에서 일반구 및 대동제를 대상으로 당초의 설치목적에 비추어 행정기관 접근성과 서비스이용 편의성의 효과정도를 비교하여 평가하며
 - 투입요소 및 산출요소의 한계점들에 근거하여 적정의 개선대안을 모색 및 설계하되, 다수의 대안모형을 제시하고, 적정모형들의 적극 활용을 견인하기 위하여 제도적 개선방안을 강구하고자 함

- 상기의 내용들을 체계적으로 도식화하면, 아래의 그림과 같음

<그림 1-1> 연구의 체계도



II. 하부행정기관(일반구, 대동제)의 논의

1. 하부행정기관의 의의
2. 하부행정기관의 설치목적
3. 인구50만 이상 시의 하부행정
기관 관련법제

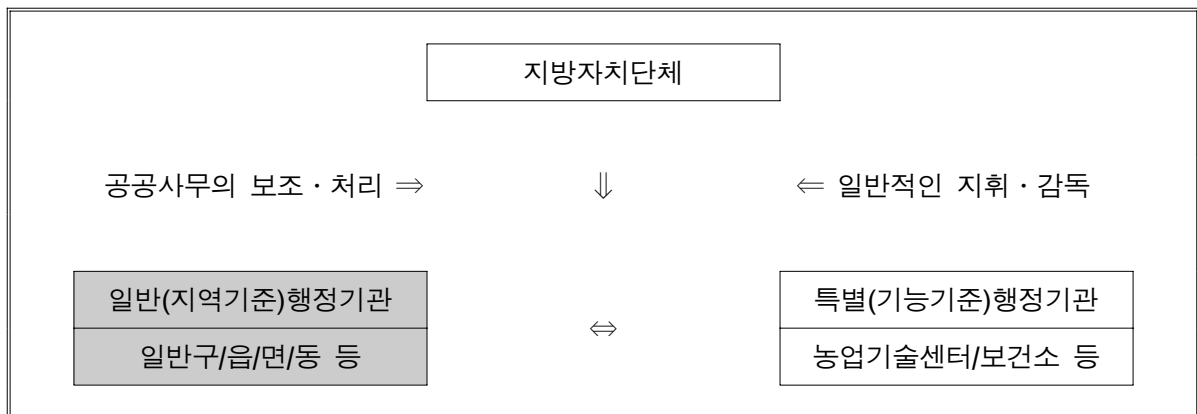
1. 하부행정기관(일반구, 대동제)의 의의

- 하부행정기관은 지방자치단체의 공공사무를 지역적 또는 기능적으로 분담 및 처리하기 위하여 설치된 행정기관을 말함
 - 하부행정기관은 지방자치단체와 달리 법인격을 가지지 아니 하며, 지방자치단체의 일반적인 지휘 및 감독을 받음

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

- 그러나 현행 「지방자치법」 상으로는 일반행정기관만을 하부행정기관으로 규정하고 있음
 - 즉, 「지방자치법」 제108조에 따르면, 일반구, 읍, 면, 동은 하부행정기관으로 규정하고, 농업기술센터와 보건소 등은 동법 제104조에서 직속기관으로 분리 규정하고 있음
 - 따라서 현행 법제에 따른 하부행정기관은 지역을 기준으로 지방자치단체의 행정사무를 보조 및 처리하기 위한 행정기관으로 간주할 수 있음

<그림 2-1> 하부행정기관의 개념도



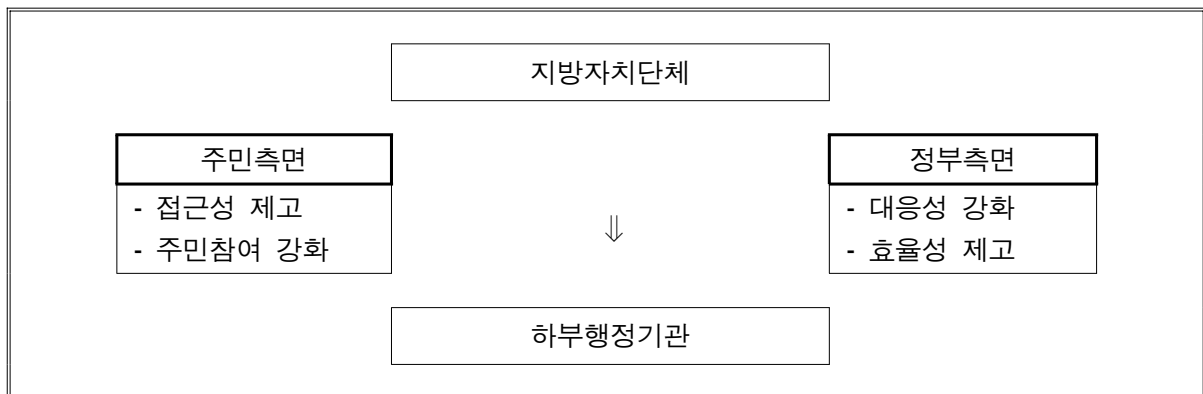
【참고 1】 특별행정기관의 설치

- 하부행정기관의 하나로 특별행정기관을 설치하는 주된 배경은 전문행정의 효율적 수행을 담보하기 위한 것임
- 과거와 달리 행정기능의 양적 팽창뿐만 아니라 질적 측면에서 전문화와 기술화가 증대됨으로써 전문분야의 행정 효율성을 확보하기 위해서는 전문성을 기준으로 별도의 행정기관을 설치하여 대응하는 것이 요청됨

2. 하부행정기관(일반구, 대동제)의 설치목적

- 지방자치단체가 하부행정기관을 설치하는 목적을 「지방자치법」에서 명시적으로 규정하고 있지는 않음
- 「지방자치법」 제3조 제3항에는 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다고 규정하고 있을 뿐 이와 같은 하부행정기관의 설치에 관한 구체적 목적을 밝히고 있는 것은 아님
- 그러나 일반적으로 지방자치단체가 하부행정기관을 설치하는 목적은 주민과 정부 측면에서 다음과 같은 목적을 달성하기 위한 것으로 제시되고 있음
- 주민측면에서는 하부행정기관이 설치됨으로써 접근성이 제고되고, 주민참여가 강화되는 효과를 확보할 수 있고
- 정부측면에서는 주민들에 대한 대응성을 강화하고, 행정의 효율성을 제고하는 효과를 담보할 수 있음

<그림 2-2> 하부행정기관의 설치목적

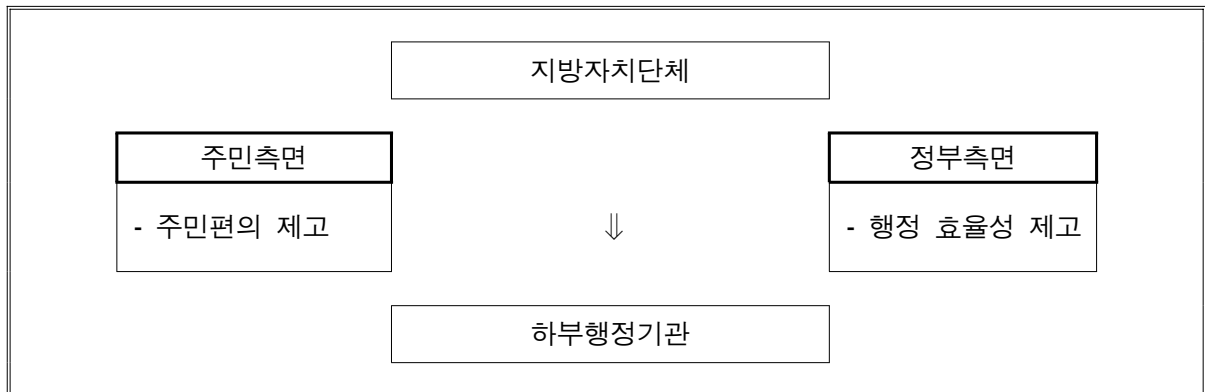


【참고 2】 하부행정기관 설치의 일반목적

- 접근성 제고
 - 특정관할 구역에서 단일의 정부기관보다 다수 정부기관의 존재가 주민들의 공간적 접근성을 상대적으로 용이하게 함
- 주민참여 강화
 - 모든 조건이 동일할 경우 정부규모가 작을수록 주민참여에 유리할 뿐만 아니라 주민참여가 확대되는 경향을 가짐
- 대응성 강화
 - 정부의 규모가 클수록 행정수요에 대해 정부관료의 영향력을 증대시키는 반면, 반대의 경우 주민수요와 선호가 정책에 반영될 가능성이 큼
- 효율성 제고
 - 업무내용에 따라 다수의 정부기관이 분담하여 전담 처리하는 것이 단일 정부기관에 의한 통합처리보다 행정 효율성을 높일 뿐만 아니라 현지성을 제고함

- 다만, 50만 이상의 시에 국한할 경우 하부행정기관의 설치목적은 전술한 일반목적에 비하여 일부요건이 강화된 것으로 판단할 수 있음
 - 인구 50만 이상의 시는 「지방자치법」 제10조 제2항에 의하여 광역자치단체인 도가 처리하는 시무의 일부를 직접 처리할 수 있는 특례를 부여함
 - 상기의 규정은 인구 50만 이상 시가 갖는 대도시적 특성을 감안하여 대도시 행정의 효율적 처리를 담보하기 위한 취지가 함축되어 있지만, 결과적으로 여타 기초자치단체에 비하여 상대적으로 과중한 업무부담을 초래하게 되고, 이에 따라 하부행정기관을 통한 업무분담의 필요성이 제기되고 있는 것임

<그림 2-3> 50만 이상 시의 하부행정기관 설치목적



<표 2-1> 인구 50만 이상 시의 특례사무

18개 분야	사무내용
보건의료(1)	병원급 이상 의료기관 설치 및 지도·감독
지방공기업(2)	지방공사의 설립·운영
	지방공단 설립·운영
주택건설(2)	도 조례로 정하는 일정규모 이상의 주택건설계획 승인(지방자치단체장이 시행하는 경우 제외)
	대지조성사업계획의 승인 및 준공검사
토지구획정리(2)	토지구획정리사업에 따른 환지계획 인가
	부담금 및 보조금의 집행잔액 허가
도시계획(5)	행정청이 시행하는 도시계획사업 실시계획인가 및 변경인가와 행정청이 아닌 자에 대한 도시계획사업 시행허가승인 및 변경승인
	도시계획사업실시계획 인가고시
	경미한 도시계획의 변경 결정
	도시계획의 지적승인 사무
	도시계획사업에 대한 준공검사
도시재개발사업(2)	재개발사업 시행자 지정신청
	재개발사업 시행의 지도·감독
환경보전(6)	배출시설의 설치허가 및 변경허가
	환경오염물 제거명령
	산업폐기물 재생이용업자의 신고수리 및 관리
	축산폐수 정화시설의 설계시공업의 등록 및 지도·감독
	비산먼지시설의 개선명령
비산먼지 시설사업의 중지 및 시설 등의 사용 중지, 사용제한명령	
건설기계 관리(2)	건설기계등록 및 말소
	건설기계등록사항의 변·갱신 신고 등
자동차 운송사업(2)	자동차 운송사업(전세버스, 일반구역 화물차, 특수여객자동차) 면허와 이에 관련되는 사무
	자동차 운송사업(택시에 한함)계획변경 인가
공무원인사·정원(1)	행정안전부령이 정하는 기준정원범위내 6급 이하 정원채정
지적사무(5)	토지의 지번경정 승인
	지적공부의 반출 승인
	축척변경 승인
	지적측량 검사
	지적측량 대행법인의 지도·감독
열사용 기자재	열사용기자재 제조업의 허가
식품제조업(4) (유가공품, 식육제품업)	허가, 변경허가 및 시정명령
	시설의 개수명령
	폐기처분
	허가취소
묘지, 화장장 및 납골당의 운영(3)	묘지, 화장장 및 납골당의 허가
	묘지, 화장장, 납골당의 구역 및 시설변경과 폐지의 허가
	시체운반업의 허가
사회복지시설 사무(1)	사회복지시설 수혜자로부터의 비용수납의 승인
고압가스(1)	고압가스 제조업의 허가
도시가스(1)	도시가스 공급시설의 설치공사계획 승인 및 변경승인
지방채(1)	지방채 발행승인 신청

3. 인구 50만 이상 시의 하부행정기관 관련법제

- 인구 50만 이상의 시에 국한할 경우 하부행정기관(일반구, 대동제)의 설치 및 운영과 관련된 법제는 다음과 같음
 - 설치에 관련된 법제로는 「지방자치법」 제3조에서 설치근거를 규정하고 있으며, 동법 제4조에서 설치절차에 관한 내용을 그리고 「행정구역조정업무처리에관한규칙」 제7조에서는 분구에 관한 내용을 규정하고 있음
 - 기구에 관련된 법제로는 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」 제13조에서 구 설치 여부에 따른 실·국 설치범위를 차별화하고 있음

<표 2-2> 인구 50만 이상 시의 하부행정기관 관련법제

관련법규		법규내용
설치	설치근거 (지방자치법 제3조)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있음
	설치절차 (지방자치법 제4조)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전에 의하고, 이를 폐지·분합할 때에는 행정안전부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정한다
	분구근거 (행정구역조정업무처리에관한규칙 제7조)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 구가 설치된 시로서 기존의 행정체제로는 행정수요를 감당하기 어렵고 분구 후 구당 평균인구가 20만 이상이 되는 경우
기구	기구설치 (지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제13조)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인구 50만 이상 70만 미만의 구를 설치한 시는 구를 설치하지 아니한 시에 비하여 본청 실·국이 2개 적은 4개 실·국을 설치

4. 하부행정기관의 설치현황

- 현재 일반구의 설치를 추진 중인 천안시를 제외하고 인구 50만 이상의 시는 수원시를 비롯하여 총 11개 시임
 - 이 가운데 하부행정기관으로 일반구를 설치한 시는 수원시, 성남시 등 10개 시이고, 대동제를 운영하는 시는 창원시가 유일함
 - 일반구는 총 26개로 수원시가 4개의 일반구를, 성남시, 고양시, 부천시 및 용인시가 3개의 일반구를 그리고 안산시, 청주시, 전주시, 안양시 및 포항시가 2개의 일반구를 설치하고 있음

- 또한 창원시는 의창동, 팔룡동, 명곡동, 봉림동, 반송동, 중앙동, 용지동, 상남동, 사과동, 가음정동, 성주동 및 웅남동 등 12개 동으로 하부행정기관이 구성되어 있음

<표 2-3> 인구 50만 이상 시의 하부행정기관 설치현황

자치단체명	구 별	인 구(명)	면 적(km ²)	설치일
수원시 (4개 구)	장안구	287,474	33	88. 7. 1
	권선구	310,553	47	88. 7. 1
	팔달구	216,945	13	93. 2. 1
	영통구	252,730	28	03.11.24
성남시 (3개 구)	수정구	256,744	46	89. 5. 1
	중원구	263,101	26	89. 5. 1
	분당구	434,115	69	91. 9.17
고양시 (3개 구)	덕양구	378,260	165	96. 3. 1
	일산동구	256,493	59	05. 5.16
	일산서구	290,086	43	05. 5.16
부천시 (3개 구)	원미구	443,290	21	88. 1. 1
	소사구	227,484	13	88. 1. 1
	오정구	193,263	20	93. 2. 1
용인시 (3개 구)	처인구	202,714	468	05.10.31
	기흥구	301,630	82	05.10.31
	수지구	295,950	42	05.10.31
안산시 (2개 구)	상록구	373,969	57	02.11. 1
	단원구	331,071	91	02.11. 1
청주시 (2개 구)	상당구	250,558	69	95. 1. 1
	흥덕구	382,728	84	95. 1. 1
전주시 (2개 구)	완산구	348,930	95	89. 5. 1
	덕진구	274,996	111	89. 5. 1
안양시 (2개 구)	만안구	265,881	37	92.10. 1
	동안구	358,316	22	92.10. 1
포항시 (2개 구)	남 구	253,451	393	95. 1. 1
	북 구	252,104	735	95. 1. 1
창원시 (12개 동)	의창동	38,970	8.32	97
	팔룡동	44,067	14.34	
	명곡동	51,695	6.63	
	봉림동	35,769	12.25	
	반송동	48,465	1.99	
	중앙동	21,819	4.67	
	용지동	38,518	2.67	
	상남동	35,036	1.17	
	사과동	58,922	8.82	
	가음정동	48,524	2.67	
	성주동	26,563	24.40	
	웅남동	10,368	37.55	

Ⅲ. 하부행정기관의 운영실태 분석

1. 운영실태의 분석설계
2. 투입요소의 분석내용
3. 산출요소의 분석내용
4. 분석결과의 종합 및 시사점

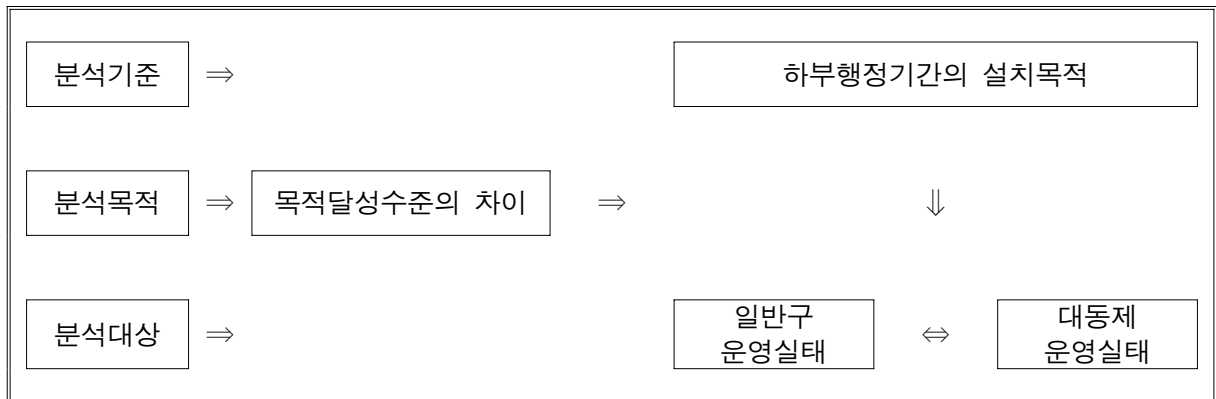
1. 운영실태분석의 설계

가. 분석의 목적

- 인구 50만 이상의 시를 대상으로 하부행정기관의 운영실태를 분석하고자 하는 것은 원칙적으로 규범적 수준과 현재적 수준간의 격차를 파악하고, 그에 기초하여 최적의 대안을 모색하고자 하는 것에 목적이 있음
 - 즉, 인구 50만 이상의 시가 하부행정기관을 설치하는 목적에 비추어 현재의 운영실태가 적정수준을 유지하고 있는가를 판단하기 위한 것에 그 목적이 있다는 것임

- 그러나 하부행정기관의 운영실태를 분석하는 보다 실제적인 목적은 인구 50만 이상의 시에는 현재 일반구 및 대동제 등 2종의 하부행정기관이 설치 및 운영되고 있고, 이들간의 운영효과가 차이가 있을 것이라는 판단 때문임
 - 다시 말하여 보다 직접적인 분석의 목적은 하부행정기관의 운영에서 일반구와 대동제간 비교우위를 파악하고자 하는 것임

<그림 3-1> 하부행정기관 운영실태의 분석목적

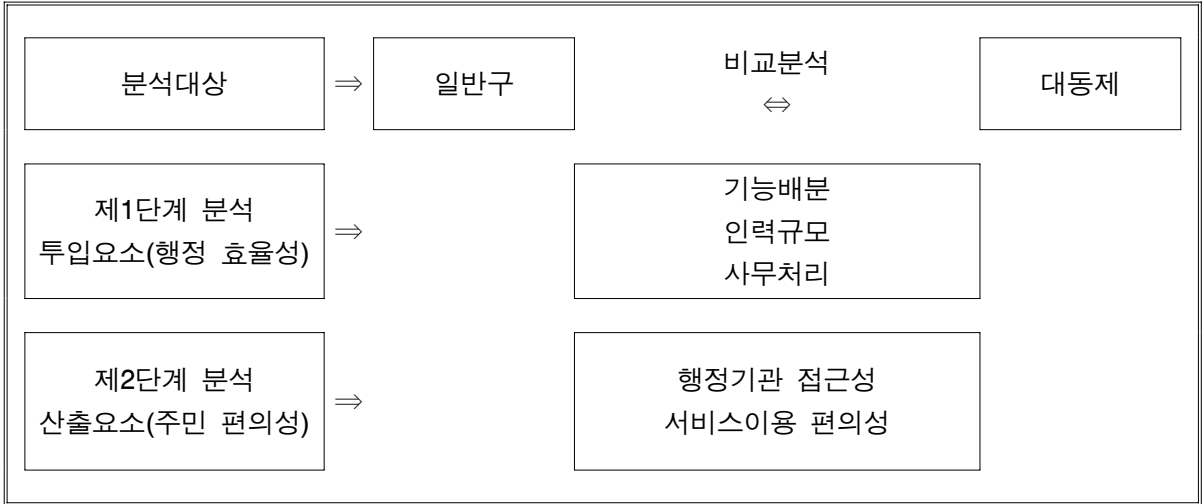


나. 분석의 모형

- 하부행정기관의 운영실태 분석은 분석대상인 일반구와 대동제에 대하여 다음과 같이 2단계의 접근을 통하여 결과를 도출하는 것으로 설계함
 - 제1단계의 접근은 하부행정기관의 설치목적에 달성하기 위한 투입요소들이 효율성을 확보하고 있는가에 대해 판단하는 것이고

- 제2단계의 접근은 하부행정기관의 설치목적에 비추어 분석대상인 일반구와 대동제의 운영성과가 실제 어느 수준인가를 판단하는 것임
- 투입요소는 하부행정기관인 일반구와 대동제를 설치하는데 반드시 필요한 설치요건들을 말하는 것으로
 - 기능배분, 인력규모 및 사무처리 등으로 구성되고
- 산출요소는 하부행정기관인 일반구와 대동제의 설치를 통해 달성하고자 하는 목적으로
 - 행정기관 접근성과 서비스이용 편의성이 포함됨

<그림 3-2> 하부행정기관 운영실태의 분석모형



다. 분석의 방법

- 하부행정기관의 운영실태를 분석하기 위한 방법은 원칙적으로 일반구와 대동제간의 비교분석에 의하되, 각 분석항목별 다음과 같은 수단들을 활용함
 - 투입요소에서는 기능배분의 명료성, 인력규모의 적정성, 사무처리절차의 간소성 등을 분석지표로 활용하고
 - 산출요소에서는 행정기관 분포도 및 적정기능 제공도 등을 분석지표로 활용함

<표 3-1> 하부행정기관 운영실태의 분석방법

구분	분석항목	분석지표
투입요소	기능배분	- 기능배분의 명료성
	인력규모	- 인력규모의 적정성
	사무처리	- 사무처리절차의 간소성
산출요소	행정기관 접근성	- 행정기관 분포도
	서비스이용 편의성	- 적정기능 제공도

2. 투입요소의 분석내용

가. 기능배분

1) 기능배분의 초점

- 하부행정기관을 설치하는 목적의 하나는 주민편의를 도모하기 위하여 주민 생활과 밀접한 사무에 대해서는 하부행정기관에 위임처리하기 위한 것임
 - 이는 행정구역 내에 단일의 본청만 존재할 경우 접근성의 절대적 수준뿐만 아니라 상대적 수준의 형평성이 저하되고, 거리조락현상이 발생하게 됨
 - 따라서 하부행정기관을 설치 및 운영할 경우에는 본청과 하부행정기관간 기능배분이 명확하여 상호 중복현상이 발생하지 않도록 하는 것이 필요함

2) 일반구의 기능배분

- 일반구의 관장기능은 본청과의 업무분담 차원에서 기능배분이 이루어지고, 따라서 기관유지 기능을 비롯하여 주민생활과 밀접한 민원행정, 복지행정, 환경행정 및 건설행정 등이 일반적임
 - 일반구 중에서 성남시의 사례를 중심으로 보다 구체적인 관장기능을 살펴보면, 다음과 같음

<표 3-2> 인구 50만 이상 시의 구청 관장사무(성남시 사례)

구청장에 위임된 사무(조례)			실제 처리 사무(사무분장 규칙)	
소관부서 (본청)	단위사무		담당부서 (구청)	위임사무 외 처리사무
행정 기획 국	자치	6급이하 보직부여·전보	총무과	區 행정 종합기획·조정, 직제, 국민투표·선거관리, 예산, 구정홍보 여론, 주민자치센터, 통·반, 반상회, 새마을 사업, 정보통신시설관리 등
	행정과	7급이하 승진·징계·평정		
	정보통신과	정보통신공사 사용전 검사		

구청장에 위임된 사무(조례)			실제 처리 사무(사무분장 규칙)	
재정 경제 국	생활 경제과	담배소매업, 농지전용(일부) 농수산물 유통·가공시설 고압가스, 액화석유가스	시민과	인감·민원·주민등록, 지적·부동산 등 생활민원 기동처리반, 종합관찰제 등
	세정과	시세부와·징수, 개별주택가격	세무과	도세 비과세·감면처리·과오납 반환 지방세 세입예산추계, 도축세 과세표 준액 결정, 지방세 자동납부 추진, 지 방세 세무조사, 과년도 체납관리, 수 입증지, 세외수입체납액 징수, 세외수 입 채권확보·공매처분 등
주민 생활 지원 국	사회 복지과	아동복지(보호조치, 조사 등)	주민생활 지원과	국민기초 생활보장 수급권자 관리 행려자 일시보호, 재해구호, 보호대상 자 보호, 자활지원, 실업대책, 자원봉 사 운영·지도, 기초노령연금, 여성단 체지원·여성교양 교육, 결식아동 급식 지원 등
	노인 장애인과	건강진단, 교통수당, 경로연금 장애인 편의시설 설치·관리 (실태조 사, 시정명령 등)		
	가족 여성과	국공립보육시설(인가, 지도) 모·부자복지 급여지급	환경 위생과	환경개선부담금, 환경단체지원, 자연 보호 운동, 야생조수 보호, 배기가스 검사, 1회용품 사용억소 지도, 산불방 지, 조림, 공유림관리, 가로수 유지, 어린이 공원 유지관리 등
보건 환경 국	문화 예술과	영화·비디오물·게임·음악 진흥 유원시설, 출판사·인쇄소	건설과	사도개설 허가, 도로개설공사, 보안등 ·가로등 설치·관리, 수로원 지도감독, 공동구 유지, 하수도, 국유재산, 소하 천 점·사용료 부과 등
	보건 위생과	위생관련 영업 신고·행정처분 집단급식소, 장사		
도시 주택 국	환경 관리과	소음진동규제(과태료 부과 등) 토양·대기·수질환경보전	건축과	오수처리시설, 단독정화조 설치신고, 농촌주택 개량, 취락구조·화장실 개량 사업, 시멘트 제조업 지도, 옥외광고 물 허가·신고, 노점상 단속 등
	청소 행정과	일반폐기물관리, 영업장 지도·감독, 과태료 부과 등		
	도시 계획과	개발제한구역내 무허가행위단속 도시지역내 개발행위허가	경제 교통과	교통유발부담금, 동원차량 관리, 이륜 차, 공영주차장 관리, 방치차량, 과태 료 부과 등 문화재 보존, 종교단체, 영화·비디오· 게임·출판사·인쇄소 관련 사항, 체육 시설, 청소년 보호, 교육행정지원, 특 허·상표 지도, 물가지도단속, 에너지 관련사항, 중소기업지원, 농지관리, 농산물 수급대책 등
토지 정보과	개별공시지가, 주택거래신고, 토지 거래 등			
건설 교통 국	주택과	공동주택관리(일정규모 이상)	경제 교통과	교통유발부담금, 주차장 관리, 버스전용차로
	건축과	건축허가(일정규모 미만) 위반건축물 관리, 건축물대장		
	재난안전 관리과	소하천 정비, 공유수면·지하수 이용 ·보전, 민방위시설		
	도로과	도로유지, 점용허가		
교통 지도과	교통 기획과	교통유발부담금, 주차장	경제 교통과	교통유발부담금, 동원차량 관리, 이륜 차, 공영주차장 관리, 방치차량, 과태 료 부과 등 문화재 보존, 종교단체, 영화·비디오· 게임·출판사·인쇄소 관련 사항, 체육 시설, 청소년 보호, 교육행정지원, 특 허·상표 지도, 물가지도단속, 에너지 관련사항, 중소기업지원, 농지관리, 농산물 수급대책 등
	교통 지도과	불법 주·정차 단속, 노상방치차량 관리, 버스전용차로		

○ 한편, 성남시를 대상으로 일반구의 기능배분 실태를 본청-구청-읍면동의 계층별로 구분하여 살펴보면, 다음과 같음

- 본청의 경우 지방세의 종합계획, 신세원의 발굴, 체납징수 및 세정전산화 등 세정업무의 계획과 세수증대 및 전산화에 관한 업무를 관장하고, 일반구의 경우 지방세의 부과 및 징수, 과표조사, 세무조사 체납세 관리 등 지역적 분담이 가능한 구체적 업무를 관장하며, 동의 경우 세정민원을 관장함으로써 행정계층별 기능분담이 비교적

구분되고 있음

- 그러나 세무행정을 제외한 여타 모든 분야에서도 마찬가지로 본청과 일반구 간에 기능분담이 명확하게 나타나고 있는 것은 아님

<표 3-3> 일반구의 행정계층간 기능배분실태(성남시의 세정기능 사례)

구분	분장사무	실제사무
본청	-지방세 전반에 관한 종합계획 및 조정 -지방세 세원발굴 및 조사 -세입관리 종합계획 수립 및 조정 -지방세 체납액 징수 -세정업무 전산에 관한 사항	-지방세정 종합계획수립 -지방세정전반의 관리 -세입관리 종합계획 수립 -지방세 체납징수 -세정업무 전산화
일반구	-도세·시세의 부과 및 공부정리 -지방세 및 법인에 대한 세무조사 -지방세 징수 및 체납액 관리 -국세·지방세 체납 및 결손처분 -세외수입의 부과 및 징수	-도세, 시세 및 재산세의 부과 및 징수 -과표의 조사 및 결정 -세무조사의 계획수립 및 실시 -체납세의 관리 -체납세의 징수
읍면동	-	-세정민원 처리(과세 및 완납증명 발급)

3) 대동제의 기능배분

- 전술한 일반구의 관장기능과 마찬가지로 대동제 역시 관장기능의 유형은 크게 다르지 않음
- 다만, 기구규모의 차이를 반영하여 일반구에 비하여 상대적으로 통합 제공 시스템을 구축하되, 민원중심의 기능편성 양식을 보이고 있음
- 창원시의 팔룡동을 대상으로 대동의 관장기능을 살펴보면, 기관유지 기능을 비롯하여 생활지원, 민원 및 생활행정 등 주민생활과 밀접한 민원 및 복지기능을 중심으로 편성되어 있음

<표 3-4> 창원시 대동의 관장기능(팔룡동 사례)

관장기능	세부내용
기관유지	총무, 기획, 인사, 직인관리, 예산, 회계, 급여, 청사관리 등
생활지원	사회복지, 생활복지, 노인복지, 농정, 공유재산, 주민자치, 평생학습, 통계, 문화관광, 체육청소년, 환경수도, 자원봉사, 민방위, 재난일반, 교통, 건축, 주택, 보건위생, 건설, 도로 등
민원	주민등록관리, 세무일반, 재산세, 면허세, 사업소세 등
생활행정	생활행정, 환경미화, 지적 등

- 대동제의 경우도 일반구와 마찬가지로 행정계층별 기능배분 실태를 살펴보면, 다음과 같음
- 전술한 일반구와 달리 대동제의 경우 지방세 징수와 세정민원을 제외한 세정관련 모든 업무가 본청의 관장기능으로 배분되어 있어, 행정계층간 기능분담은 비교적 달성되고 있음

<표 3-5> 대동제의 행정계층간 기능배분실태(창원의 세정기능 사례)

구분	분장사무	실제사무
본청	<ul style="list-style-type: none"> -지방세의 부과 및 조정에 관한 사항 -지방세의 재조사 심사·청구에 관한 사항 -지방세 세원발굴 및 조사에 관한 사항 -주택평가업무에 관한 사항 -지방세 징수 및 결손처분에 관한 사항 -지방세 납세증명 및 과오납환불, 징수위·수탁에 관한 사항 -세외수입 및 지방세 체납징수에 관한 사항 -기부금품 통제에 관한 사항 -시금고 계약 및 금고관리에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> -지방세(시세, 도세, 재산세)의 부과 -주택평가관리 -세무조사관리 -지방세 징수관리 -지방세 체납관리 및 징수
동	<ul style="list-style-type: none"> -지방세 부과 및 징수 -공시지가 관련 사항 	<ul style="list-style-type: none"> -지방세 징수 -세정민원처리(제증명발급)

4) 비교분석

- 하부행정기관인 일반구와 대동제를 설치 및 운영함으로써 인해 발생하는 기능배분의 문제점은 다음과 같음
- 우선, 하부행정기관의 유지기능은 일반구와 대동제에서 정도의 차이는 있으나, 동일하게 발생되고 있음
- 사업기능에서는 일차적 민원업무를 관장하는 대동제의 경우에는 본청과 기능중복현상이 미미하거나 발생되지 않는 것으로 간주할 수 있으나, 일반구의 경우에는 다수의 중복현상이 나타나고 있음
- 일반구의 신설을 추진하고 있는 천안시의 사례를 보면, 구청신설 후 예상되는 총 2,039개의 사무 중에서 본청과 구청간에 기능중복이 발생될 사무는 117개로 나타나고 있음

<표 3-6> 본청과 일반구간 기능중복사례(천안시)

부 서 명	현 재	구 청 신 설 후				
		계	본 청	구 청	중복	중복분야
계	1,856	2,039	1,305	734	117	
기획담당관	71	76	71	5	-	
감사담당관	45	45	45	-	-	
공보체육담당관	41	41	39	2	-	
정보통신담당관	83	83	76	7	2	사전검사 등
혁신기획단	49	49	49	-	-	
미래도시기획단	40	40	40	-	-	
총무과	135	142	119	23	17	인사·연급 등
세정과	98	98	27	71	10	세표, 도세, 수입증지 등
회계과	70	80	63	17	13	보수, 계약, 청사관리 등
종합민원실	41	41	18	23	8	G4C, 호적, 주민등록 등 민원처리·관리
주민생활지원과	43	45	28	17	2	긴급복지 지원 등
사회복지과	98	98	53	45	-	
여성가족과	90	93	70	23	-	
문화관광과	53	53	43	10	-	
청소행정과	50	50	30	20	-	
지역경제과	60	65	41	24	6	물가, 에너지 관리 등
기업지원과	55	55	55	-	-	
농정과	106	109	64	45	5	농지전용, 농산, 보조금 지원 등
축산과	84	84	47	37	-	
산림과	44	92	48	44	8	산지전용, 조림 등
건설과	53	68	21	47	1	공유재산관리
재난관리과	65	79	45	34	15	장비관리, 교육 등
도로과	54	58	23	35	7	소송, 보상, 재결신청 등
교통과	81	64	48	16	-	
도시과	55	83	55	28	3	개발행위허가, 단속 등
환경과	64	75	29	46	6	악취, 하수처리시설 등
건축과	33	45	18	27	11	안전관리, 단속, 대집행 등
주택과	38	54	26	28	2	주거환경 개선
지적과	88	74	14	60	1	통합종합정보망 업무

- 따라서 하부행정기관의 기능배분에 대한 문제점은 일반구에서 기능중복현상이 나타나고 있다는 것임
- 즉, 기관유지기능에서는 일반구와 대동제 공히 중복현상이 발생되나, 사업기능에서는 일반구만 중복현상이 나타남

<표 3-7> 기능배분의 비교

구분	일반구	대동제
유지기능	○	○
사업기능	○	×

나. 인력규모

1) 인력규모의 초점

- 하부행정기관의 인력규모를 분석하는 목적은 부여된 미션의 달성에 필요한 투입요소의 효율성을 판단하기 위한 것임
 - 대체적으로 행정 효율성을 부여된 미션을 달성하기 위한 최적의 수단을 선택하는 판단기준으로 간주하면
 - 동일한 수준의 주민편의를 도모하기 위한 하부행정기관의 모형은 가급적 인력이라는 투입요소의 비용이 최소화되는 것이 타당함

2) 일반구의 인력규모

- 일반구의 경우 구당 평균인구는 296,263명이고, 정원기준의 평균인력 규모는 375명이며, 공무원 1인당 평균 주민수는 800명으로 나타나고 있음
 - 일반구별 비교기준이 될 수 있는 공무원 1인당 주민수를 기준으로 보면, 안산시 상록구가 1,113명으로 인력규모가 가장 작고, 용인시 처인구가 521명으로 인력규모가 가장 많이 나타나고 있음

<표 3-8> 일반구의 인력보유실태

구분	구 별	인 구	인력규모(정원)			공무원1인당 주민수
			본청	읍면동	계	
수원시	장안구	287,474	215	105	320	898
	권선구	310,553	214	112	326	953
	팔달구	216,945	254	102	356	609
	영통구	252,730	203	86	289	874
성남시	수정구	256,744	236	152	388	662
	중원구	263,101	234	123	357	737
	분당구	434,115	273	191	464	936
고양시	덕양구	378,260	283	186	469	807
	일산동구	256,493	222	110	332	773
	일산서구	290,086	220	104	324	895
부천시	원미구	443,290	287	209	496	894
	소사구	227,484	199	98	297	766
	오정구	193,263	195	77	272	711
용인시	처인구	202,714	205	184	389	521
	기흥구	301,630	194	109	303	995
	수지구	295,950	187	103	290	1,021

구분	구 별	인 구	인력규모(정원)			공무원1인당 주민수
			본청	읍면동	계	
안산시	상록구	373,969	188	148	336	1,113
	단원구	331,071	207	141	348	951
청주시	상당구	250,558	223	123	346	724
	흥덕구	382,728	244	169	413	927
전주시	완산구	348,930	294	207	501	696
	덕진구	274,996	285	160	445	618
안양시	만안구	265,881	223	148	371	717
	동안구	358,316	226	171	397	903
포항시	남 구	253,451	172	291	463	547
	북 구	252,104	172	284	456	553
평균		296,263	216	149	375	800

3) 대동제의 인력규모

- 대동제를 채택하고 있는 창원시의 동별 인력보유실태는 다음과 같음
 - 동별 평균인구는 38,226명이고, 정원기준의 평균인력 규모는 25명이며, 공무원 1인당 평균 주민수는 1,523명으로 나타나고 있음
 - 동별 비교기준이 될 수 있는 공무원 1인당 주민수를 기준으로 보면, 사파동이 2,032명으로 인력규모가 가장 작고, 웅남동이 546명으로 인력규모가 가장 많이 나타나고 있음

<표 3-9> 대동제의 인력보유 실태

구 분	인 구	인력규모(정원)	공무원1인당 주민수
의창동	38,970	28	1,392
팔룡동	44,067	30	1,469
명곡동	51,695	32	1,615
봉림동	35,769	24	1,490
반송동	48,465	24	2,019
중앙동	21,819	26	839
용지동	38,518	23	1,675
상남동	35,036	19	1,844
사파동	58,922	29	2,032
가음정동	48,524	27	1,797
성주동	26,563	17	1,563
웅남동	10,368	19	546
평균	38,226	25	1,523

4) 비교분석

- 하부행정기관의 인력규모에 대한 문제점은 인력투입량이 업무량에 기초하고 있다는 특성 때문에 단일기관을 대상으로 판단하기는 어려움
 - 따라서 유사한 미션을 보유한 다수의 기관의 인력규모를 비교하여 상대적 차이를 통해 문제점을 도출하고자 함

- 하부행정기관인 일반구와 대동제간 인력규모의 실태를 비교하여 분석하면, 다음과 같음
 - 평균인구는 일반구가 296,263명이고 대동제가 38,226명으로 일반구가 대동제에 비하여 약 8배 가량이 많고, 인력규모는 일반구가 375명이고 대동제가 25명으로 일반구가 약 15배 가량이 많음
 - 그러나 보다 객관적인 비교척도인 공무원 1인당 주민수를 기준으로 양자를 인력보유 실태를 보면, 일반구가 800명이고 대동제가 1,523명으로 일반구가 대동제에 비하여 약 2배 가량이 많음

<표 3-10> 일반구와 대동제간 인력보유실태 비교

구 분	인 구	인력규모(정원)	공무원1인당 주민수
일반구	296,263	375	800
대동제	38,226	25	1,523

- 다만, 일반구와 대동제간 인력규모의 비교 시에는 다음과 같은 두 가지 요건이 충분히 고려될 필요가 있음
 - 첫 번째는 전술한 바와 같이 인력규모는 일반적으로 업무량에 기초하여 그 적정성을 검토하여야 하기 때문에 실제 일반구와 대동제간의 업무량의 차이를 고려하여야 하는 바, 기능배분에서 보듯이 대동제에 비하여 일반구의 업무량이 상대적으로 많은 점을 감안하면 단순히 현재 정원규모에서 일반구가 대동제에 비하여 많다는 주장은 설득력이 약함
 - 두 번째는 기존의 연구에서 포항시와 창원시의 정원규모를 비교하여 일반구를 채택하고 있는 포항시가 대동제인 창원시에 비하여 상대적으로 인력규모가 크다는 주장 역시 “도농복합형태의시”인 포항시의 정원유예조치를 감안하지 않은 것으로 그 설득력이 약함

다. 사무처리

1) 사무처리의 초점

- 하부행정기관의 사무처리를 분석하는 목적은 행정계층간 경유기관과 같은 비효율적인 사무처리절차가 존재하는가를 판단하는 것임
- 단일기관의 전담처리에 비하여 다수 계층이 존재할 경우 업무처리에서 불필요한 경유절차가 발생될 개연성이 높고, 이는 결과적의 행정비용의 낭비요소로 작용할 가능성이 많음

2) 일반구의 사무처리

- 일반구의 사무처리는 행정계층의 연계여부를 기준으로 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있음
 - 하나는 행정계층간 연계가 불필요한 유형으로 일반구에서 완결되는 되는 사무처리인 기관유지사무와 지방세의 부과 및 징수 등이 해당되고
 - 다른 하나는 행정계층간 연계가 필요한 유형으로 본청과 일반구 및 읍면동의 행정계층간 분담 또는 경유되는 사무처리임
- 특히, 행정계층간 연계가 필요한 사무처리는 행정계층에 따른 거래비용을 유발하게 됨으로써 불필요한 행정낭비를 초래하게 됨
 - 이와 같은 거래비용을 초래하는 행정계층간 연계를 통한 사무처리는 일반구를 경유기관으로 전락하게 하는 결과를 초래할 가능성이 많음

<표 3-11> 일반구 사무처리유형

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

- 일반구의 경유기능으로 인해 행정계층간 거래비용을 발생시키는 사례는 기존의 연구에서도 제시되고 있음
 - 충청북도와 청주시 및 홍덕구와 수곡동간 문서이동의 사례를 통해 거래비용

을 도출한 아래의 연구가 그것임(최영출, 2008 참조)

- 이에 따르면, 중앙정부에서 발송한 문서는 도청, 시청 및 구청을 경유하여 최종적으로 동에 접수되고, 문서처리 결과 역시 구청, 시청 및 도청을 경유하여 중앙정부에 접수됨으로써 일반구가 설치 및 운영되는 한 경유단계가 증가되는 현상이 초래됨

<표 3-12> 계층구조간 공문서 경유기간 실태

협조요청회신문서		경유내역						
2003년 하반기 금 용자산 조회결과 통보	보건복지부	충북도청		시청		구청		동
	발송일	접수	발송	접수	발송	접수	발송	접수
	'04.2.27	'04.3.4	'04.3.5	'04.3.5	'04.3.5	'04.3.5	'04.3.6	'04.3.6
	동	구청		시청		충북도청		보건복지부
	발송일	접수	발송	접수	발송	접수	발송	접수
'04.3.22	'04.3.22	'04.4.9	'04.4.10	'04.4.19	'04.4.19	'04.4.26	'04.4.26	
2004년 자활사업 평가계획 통보	보건복지부	충북도청		시청		구청		동
	발송일	접수	발송	접수	발송	접수	발송	접수
	'04.4.17	'04.4.19	'04.4.21	'04.4.21	'04.4.23	'04.4.23	'04.4.27	'04.4.27
	동	구청		시청		충북도청		보건복지부
	발송일	접수	발송	접수	발송	접수	발송	접수
'04.4.29	'04.4.29	'04.5.8	'04.5.8	'04.5.17	'04.5.17	'04.6.17	'04.6.17	
여성적합형 자활프 로그램 수요파악 협조요청	보건복지부	충북도청		시청		구청		동
	발송일	접수	발송	접수	발송	접수	발송	접수
	'04.5.8	'04.5.10	'04.5.14	'04.5.15	'04.5.15	'04.5.16	'04.5.17	'04.5.18
	동	구청		시청		충북도청		보건복지부
	발송일	접수	발송	접수	발송	접수	발송	접수
'04.5.19	'04.5.19	'04.5.20	'04.5.20	'04.5.21	'04.5.21	'04.5.31	'04.5.31	
○ 공람문서								
제 목	보건복지부	충북도청		시청		구청		동
	발송일	접수	발송	접수	발송	접수	발송	접수
근로소득공제 지급관련 업무처리지침 알림	'04.2.16	'04.2.17	'04.2.17	'04.2.17	'04.2.18	'04.2.19	'04.2.19	'04.2.19
자활사업 참여자 월차수당 지급 보완지침 통보	'04.4.13	'04.4.14	'04.4.16	'04.4.17	'04.4.17	'04.4.19	'04.4.19	'04.4.20
○ 특별지시								
제 목	중앙부처	충북도청		시청		구청		동
	발송일	접수	발송	접수	발송	접수	발송	접수
제19회 국무회의 대통령지시사항	'04.5.7	'04.5.7	'04.5.8	'04.5.11	'04.5.11	'04.5.11	'04.5.12	'04.5.12
제22회 국무회의 대통령지시사항	'04.5.19	'04.5.21	'04.5.24	'04.5.25	'04.5.25	'04.5.25	'04.5.27	'04.5.27

3) 대동제의 사무처리

- 대동제는 일반구에 비하여 행정계층이 간소하기 때문에 원칙적으로 특정업무의 분담을 통한 완결처리의 구조를 보이고 있음
- 즉, 창원시의 대동은 사회복지 및 생활환경의 1차적 처리기관으로 일반구와 같은 경유기관이 부재함

<표 3-13> 대동제의 사무처리유형

구분	내용
분담유형	<ul style="list-style-type: none"> ■ 특정업무의 분담 및 완결처리(지방세징 기능) - 대동 : 지방세 징수 및 민원의 분담처리 - 본청 : 대동의 처리 외의 사무 전체 처리

4) 비교분석

- 하부행정기관의 사무처리에 대한 문제점은 간소화의 원칙에서 벗어나는 불필요한 절차가 포함되어 있는가의 여부를 기준으로 판단함
- 이 역시 일반구와 대동제의 사무처리를 비교하여 상대적 차이를 통해 문제점을 도출하고자 함

- 하부행정기관인 일반구와 대동제간 사무처리의 실태를 비교하여 분석하면, 다음과 같음
- 일반구의 경우에는 행정계층간 연계가 필요한 분담 및 경유 유형의 사무처리가 전부 나타나고, 대동제의 경우 분담유형만이 나타나고 있음
- 이와 같은 결과에 따르면, 하부행정기관의 사무처리에서 분담유형만 나타나는 대동제에 비하여 분담 및 경유 유형 모두가 나타나는 일반구가 상대적으로 거래비용의 유발이 큰 것으로 판단할 수 있음

<표 3-14> 사무처리의 비교

구분	사무처리실태	거래비용 크기
일반구	■ 분담 및 경유 유형	■ 증가
대동제	■ 분담유형	■ 감소

3. 산출요소의 분석내용

가. 행정기관 접근성

1) 행정기관 접근성의 초점

- 산출요소의 하나로 행정기관의 접근성을 분석하는 것은 하부행정기관의 설치목적의 실제적 달성수준을 파악하고자 하는 것임
- 일반구와 대동제 역시 기본적으로 본청 중심의 단일기관 설치에 따른 주민들의 행정기관 접근비용을 완화하고자 하는 조치의 일환임

2) 일반구의 행정기관 접근성

- 행정기관이 특정 관할구역 내의 중심부에 위치한다는 전제하에서 접근성을 판단할 경우 관할면적 또는 직선거리 등으로 판단할 수 있음
- 일반구의 접근성을 관할면적을 기준으로 판단하면, 구청의 경우 평균 122.9 km²이고, 동의 경우 평균 8.7km²로 나타나고 있음
- 접근성이 가장 양호한 곳은 부천시이고, 가장 낮은 곳은 포항시로 나타나고 있음

<표 3-15> 일반구의 접근성

(단위 : 개, km², km)

구분	총면적	구별 평균 면적		읍·면·동별 평균 면적		
		구청수	평균면적	읍면동수	평균면적	반지름
수원시	121	4	30.3	39	3.1	0.49
성남시	141	3	47.0	46	3.1	0.49
고양시	267	3	89.0	39	6.8	1.08
부천시	54	3	18.0	37	1.4	0.22
용인시	592	3	197.3	30	19.7	3.13
안산시	148	2	74.0	25	5.9	0.94
청주시	153	2	76.5	30	5.1	0.81
전주시	206	2	103.0	33	6.2	0.99
안양시	59	2	29.5	31	1.9	0.30
포항시	1,128	2	564.0	33	34.2	5.44
평균	286		122.9		8.7	1.23

3) 대동제의 행정기관 접근성

- 창원시 대동제의 접근성은 일반구와 비교기준을 통일하기 위하여 읍·면·동을 포괄하여 하부행정기관으로 전제한 후 읍·면·동의 평균면적을 통하여 판단함
- 창원시의 총 면적은 292km²이고, 읍·면·동의 수는 15개로 읍·면·동의 평균 면적은 19.5km²임

<표 3-16> 대동제의 접근성

(단위 : 개, km², km)

구분	총면적	읍·면·동별 평균 면적		
		읍면동수	평균면적	반지름
창원시	292	15	19.5	3.11

4) 비교분석

- 행정기관 접근성의 문제점은 최적의 수준을 확보하고 있는가의 여부보다는 일반구와 대동제의 상대적 차이가 어떻게 나타나고 있는가를 판단하는 것에 초점을 둬
- 즉, 행정기관에 대한 최적의 접근성은 합의된 결과가 없기 때문에 일반구와 대동제간 상대적 차이를 통해 비교우위를 판단하는 것이 타당함
- 하부행정기관인 일반구와 대동제의 행정기관 접근성을 비교하여 분석하면, 다음과 같음
- 읍·면·동의 평균면적을 기준으로 일반구는 8.7km²이고, 대동제는 19.5km²로 일반구의 접근성이 대동제에 비하여 약 2배 가량 양호함

<표 3-17> 행정기관 접근성의 비교

(단위 : 개, km²)

구분	총면적	읍·면·동별 평균 면적
일반구	286	8.7
대동제	292	19.5

나. 서비스이용 편의성

1) 서비스이용 편의성의 초점

- 하부행정기관의 서비스 이용성의 분석은 서비스 제공의 적정성 여부를 판단하고자 하는 것에 초점이 있음
- 전술한 접근성에 비해서는 부차적인 산출요건이지만, 하부행정기관의 설치목적에 주민들의 행정기관 접근성을 제고하는 것인 만큼 이에 생활편의 서비스들이 근접거리에서 제공된다는 것이 전제되어 있다고 가정하면, 이와 관련된 서비스들은 하부행정기관에서 제공되는 것이 타당하다는 것에 기초하고 있음
- 따라서 하부행정기관인 일반구와 대동제에서 제공되는 행정서비스의 종류와 특성을 기준으로 서비스이용의 적정성 여부를 판단하고자 함

2) 일반구의 서비스이용 편의성

- 일반구에서 제공되는 행정서비스를 주민생활 편의서비스를 기준으로 그 종류와 특성의 적정성을 판단하면, 다음과 같음
- 서비스의 종류에서는 사회복지, 환경위생, 경제지원 및 도시관리 등 생활편의 서비스들이 포괄적으로 제공되고 있고, 서비스 특성에서는 기획, 집행 및 민원 서비스 중에서 집행 및 민원 서비스가 주를 이루고 있음

<표 3-18> 일반구의 서비스이용 편의성

구분	내용
종류기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 포괄적인 생활편의 서비스 제공 - 사회복지, 환경위생, 경제지원 및 도시관리
특성기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 집행적 서비스 제공 - 집행 및 민원 서비스

- 다만, 서비스 기능별로 규모 등의 기준에 따라 본청과 일반구가 분담 제공함으로써 서비스 이용자들이 혼란을 초래함
- 주택건설 승인의 경우 100세대를 기준으로 이상은 본청에서 그리고 이하는 일반구에서 처리함으로써 정확한 업무배분실태를 알지 못하는 주민들에게 혼란을 초래할 개연성이 높음

<표 3-19> 일반구의 서비스 분담제공 실태(부천시 사례)

주요업무	시본청	구청	비고
공원관리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공원녹지과 - 1,500㎡ 이상 공원관리 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경제교통과 - 1,500㎡ 미만 공원관리 	
도로관리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 도로과 - 노폭 13m 이상 도로개설 및 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건설과, 도시정비과 - 노폭 12m 이하 도로개설 및 관리 	
건축허가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건축과 - 6층 이상 - 연면적 2,000㎡ 이상 - 100세대 이상 주택건설 승인 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건축과 - 6층 미만 - 연면적 2,000㎡ 미만 - 100세대 미만 주택건설 승인 	
청소	<ul style="list-style-type: none"> ■ 청소과 - 청소정책 전반 - 청소대행업체 관리 - 노조사무 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 환경위생과 - 장비 및 환경미화원 관리 - 무단투기행위 행정처분 등 - 분리수거, 재활용 등 	단위사무별 분장
교통	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교통행정과 - 교통정책 관련사무 - 인·허가 업무 - 지도단속(영업용) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경제교통과 - 지도단속(자가용) - 불법주정차 단속 - 내집안 주차장 등 	
복지	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민생활지원, 사회가정복지과 - 기초수급자 결정 - 장애인 지원 - 여성·노인·아동 복지 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민생활지원과 - 기초수급자 조사 - 장애인 각종 수당 	
재무	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세정과 - 세정정책 기획 - 수납관리, 세무전산관리 - 세외수입 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세무과 - 지방세 부과 및 징수 	

3) 대동제의 서비스이용 편의성

- 대동제에서 제공되는 행정서비스를 전술한 일반구와 마찬가지로 주민생활 편의서비스를 기준으로 그 종류와 특성의 적정성을 판단하면, 다음과 같음
 - 서비스의 종류에서는 일반구와 다름없이 사회복지, 환경위생, 경제지원 및 도시관리 등 생활편의 서비스들이 포괄적으로 제공되어 특별한 차이가 없으나, 서비스 특성에서는 기획, 집행 및 민원 서비스 중에서 민원 서비스에 집중되어 있음

<표 3-20> 대동제의 서비스이용 편의성

구분	내용
종류기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 포괄적인 생활편의 서비스 제공 - 사회복지, 환경위생, 경제지원 및 도시관리
특성기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 집행적 서비스 제공 - 민원 서비스

4) 비교분석

- 서비스이용의 편의성 역시 제공되는 서비스의 종류 및 특성을 기준으로 최적수준보다는 일반구와 대동제간 차이를 판단하는 것에 초점을 둠
 - 원칙적으로는 하부행정기관의 설치목적에 비추어 생활편의적 서비스가 일괄 제공되는 것이 타당하나, 현실적 조건들에 의하여 일반구와 대동제간 충족도에 차이가 나타날 개연성이 높음

- 하부행정기관인 일반구와 대동제의 서비스이용 편의성을 비교하여 분석하면, 다음과 같음
 - 서비스의 종류를 기준으로 보면, 일반구와 대동제 공히 포괄적인 생활편의 서비스를 제공하고 있으나, 특성을 기준으로 보면 일반구는 집행 및 민원서비스를 그리고 대동제는 민원서비스를 주로 제공하고 있음
 - 이러한 결과에 따르면, 서비스이용 편의성에서는 일반구가 대동제에 비하여 이용자들의 요구를 상대적으로 높게 충족시키는 것으로 판단됨

<표 3-21> 서비스이용 편의성의 비교분석

구분	내용
종류기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반구 및 대동제 공히 포괄적인 생활편의 서비스 제공 - 사회복지, 환경위생, 경제지원 및 도시관리
특성기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반구 - 집행 및 민원 서비스 제공 ■ 대동제 - 민원서비스 제공

4. 분석결과의 종합 및 시사점

가. 분석결과의 종합

- 하부행정기관인 일반구와 대동제를 대상으로 운영실태를 분석한 결과를 종합하면, 다음과 같음
 - 투입요소 측면에서는 기능배분, 인력규모 및 사무처리 등에서 대동제가 일반구에 비하여 상대적으로 비교우위를 확보하고 있어서, 결과적으로 대동제가 보다 효율적인 시스템으로 판단됨

- 산출요소 측면에서는 행정기관 접근성 및 서비스이용 편의성 모두에서 일반구가 대동제에 비하여 상대적으로 비교우위를 확보하고 있어서, 결과적으로 일반구가 보다 효율적인 시스템으로 판단됨

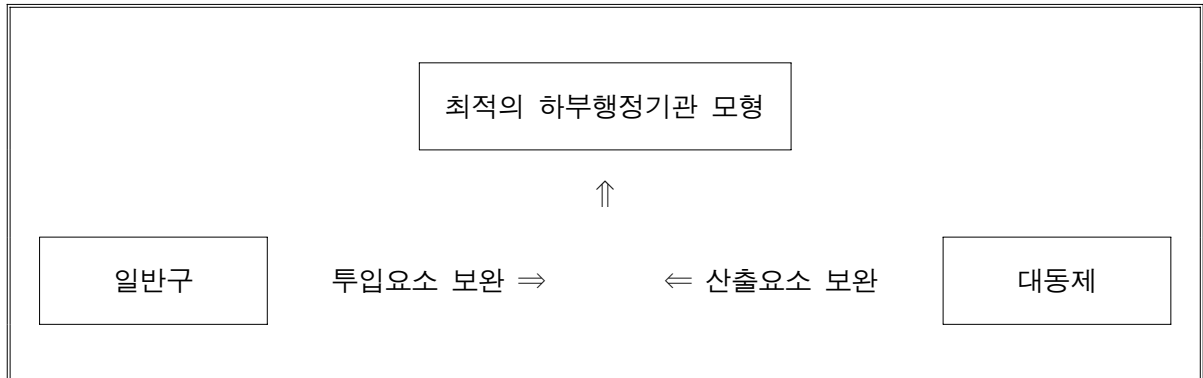
<표 3-22> 분석결과의 종합

구분		분석내용
투입요소	기능배분	<ul style="list-style-type: none"> ■ 유지기능 및 사업기능 기준 - 유지기능은 일반구 및 대동제 공히 중복현상 발생, 사업기능은 일반구만 중복현상 발생 - 기능배분은 대동제가 일반구에 비하여 상대적으로 명확
	인력규모	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공무원 1인당 주민수 기준 - 일반구 평균 800명, 대동제 평균 1,523명 - 일반구의 공무원 규모가 상대적으로 큼
	사무처리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사무처리유형에 따른 거래비용 기준 - 일반구는 분담 및 경유 유형, 대동제는 분담유형 구조 - 일반구의 거래비용이 상대적으로 큼
산출요소	행정기관 접근성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평균면적 기준 - 일반구 평균은 8.7km², 대동제 평균은 19.5km² - 행정기관의 접근성은 일반구가 대동제에 비하여 양호함
	서비스이용 편의성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서비스의 종류 및 특성 기준 - 종류기준은 일반구 및 대동제 공히 포괄적 생활편의 서비스 제공 - 특성기준은 일반구는 집행 및 민원서비스, 대동제는 민원서비스 제공 - 서비스이용 편의성은 일반구가 대동제에 비하여 양호함

나. 시사점

- 하부행정기관인 일반구와 대동제의 운영실태 분석결과에 따르면, 최적의 하부행정기관 모형을 강구하기 위해서는 다음과 같은 전략적 방안이 필요함
 - 일반구를 대상으로 할 경우에는 행정 효율성을 제고할 수 있는 투입요소의 제반조건들에 대한 개선방안이 강구될 필요가 있고
 - 대동제를 대상으로 할 경우에는 주민편의를 제고할 수 있는 산출요소의 제반조건들에 대한 개선방안이 강구될 필요가 있음
 - 다만, 이와 같은 개선노력에도 불구하고, 실제 일반구나 대동제를 활용하는 인구 50만 이상의 시들이 갖고 있는 기본특성이 상당한 차별성을 보여주고 있다는 점을 개선방안 모색에서 충분히 고려하여야 함

<그림 3-3> 분석결과의 시사점



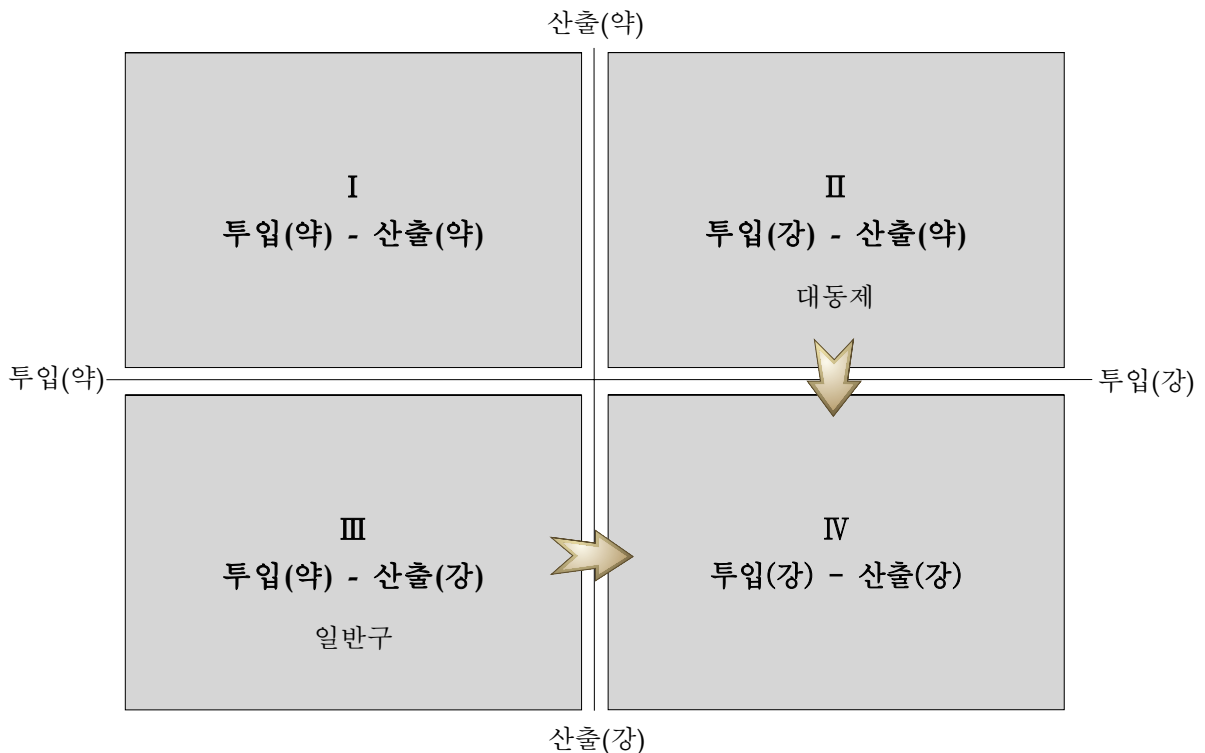
IV. 하부행정기관의 개선방안

1. 기본방향
2. 개편모형의 설계
3. 제도개선 방안

1. 기본방향

- 인구 50만 이상 시의 하부행정기관을 개편하기 위한 기본방향은 전술한 운영실태 분석에서 도출된 문제점을 여하히 보완할 것인가에 초점이 맞추어져야 할 것임
- 투입요소와 산출요소를 기준으로 현행의 하부행정기관인 일반구와 대동제를 분석하면, 일반구의 경우 대동제에 비하여 투입요소는 약하나 산출요소는 강한 것으로 판단되고, 대동제의 경우 그와 반대의 현상을 보이고 있으므로 결과적으로 투입요소뿐만 아니라 산출요소도 강한 새로운 모형이 강구되어야 한다는 것임
- 이와 같은 논의에 따르면, 아래의 그림에서 제시된 바와 같이 모형 II와 모형 III에서 모형 IV로 전환되는 전략적 방안들이 강구될 필요가 있음

<그림 4-1> 하부행정기관의 개편방향

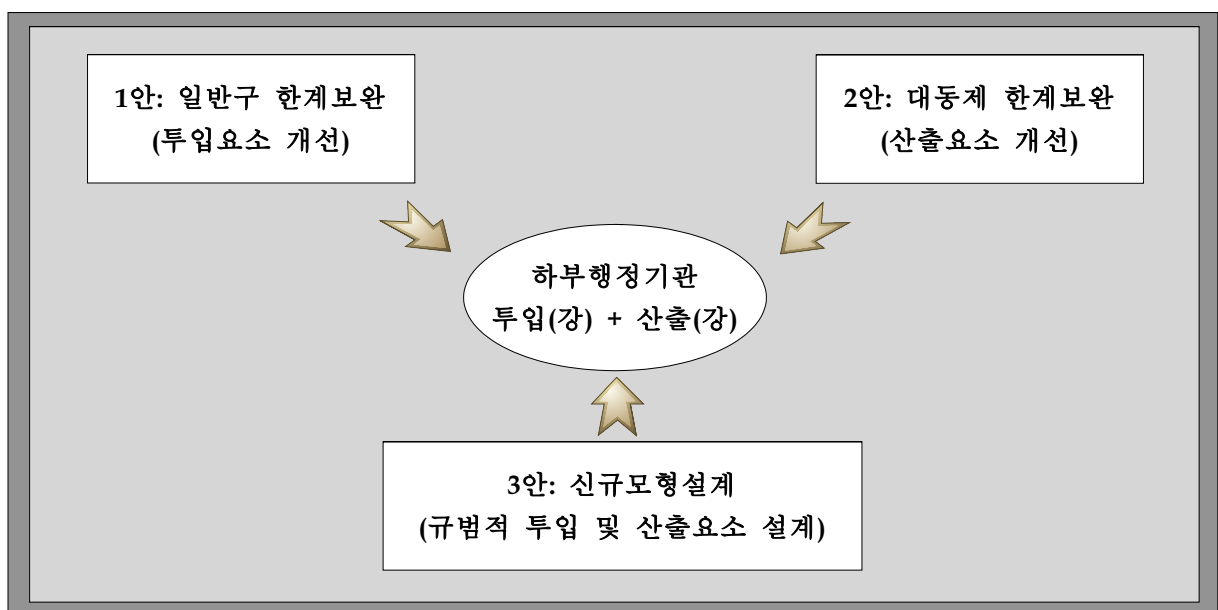


2. 개편모형의 설계

가. 도출논거 및 대안유형

- 인구 50만 이상 시의 하부행정기관인 일반구와 대동제의 한계를 보완하기 위한 개편모형은 기본적으로 전술한 바와 같은 규범적 모형에서 출발하여야 논리적 타당성을 확보할 수 있음
 - 즉, 개편모형의 도출은 하부행정기관의 설치목적인 주민편의 및 행정 효율성을 확보하기 위한 관련요소의 최적화를 구축하기 위한 것에서 찾을 수 있음
- 이에 따르면, 개편모형은 전술한 바와 같이 투입요소 및 산출요소 공히 최적의 조건을 확보하도록 하는 대안으로 제시할 수 있음
 - 제1안은 현행의 일반구를 기준으로 일반구의 한계점인 투입요소를 적정수준으로 개선하는 방안이고
 - 제2안은 현행의 대동제를 기준으로 대동제의 한계점인 산출요소를 적정수준으로 개선하는 방안이며
 - 제3안은 현행의 일반구와 대동제를 상정하지 않고 투입요소와 산출요소가 규범적 수준에서 확보될 수 있는 새로운 모형을 설계하는 방안임

<그림 4-2> 개편대안의 유형



나. 개편모형(Ⅰ) : 일반구 한계보완모형

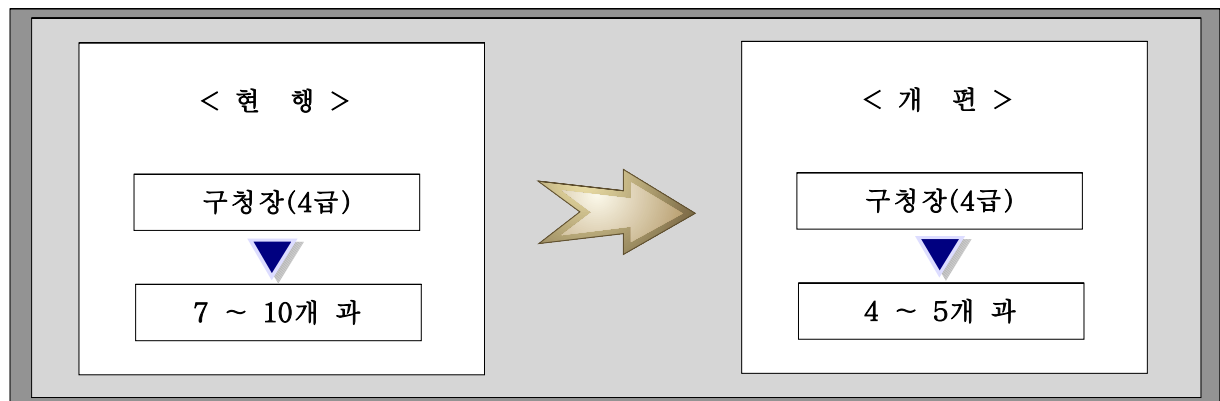
1) 대안의 개요

- 개편모형(Ⅰ)인 일반구 한계보완모형은 원칙적으로 현재의 일반구를 기본으로 하되, 투입요소에서 제기되는 문제점을 개선하는 것임
 - 즉, 현재의 일반구는 산출요소는 상대적으로 적정수준을 유지하고 있다고 판단되나, 투입요소는 문제로 지적되는 부분들이 보완될 필요가 있음
 - 따라서 개편모형(Ⅰ)은 현행의 일반구에서 투입요소의 한계를 보완하여 행정 효율성을 적정수준으로 제고하는 대안임

2) 대안의 구조

- 개편모형(Ⅰ)인 일반구 한계보완모형은 현행의 일반구를 유지하되, 투입요소에서 제기되는 기능배분의 불명확과 인력규모의 과다투입 및 사무처리의 거리비용 증가현상을 개선하는 것에 초점을 둠
 - 따라서 대안의 기본구조는 현행 일반구의 기능배분을 재조정하고, 그에 따라 인력투입규모를 감축하기 위하여 과단위의 규모를 적정수준으로 줄이는 것으로, 현행 7-10개의 과를 4-5개의 과로 감축함

<그림 4-3> 개편모형(Ⅰ)의 구조



3) 대안의 내용

- 개편모형(Ⅰ)인 일반구 한계보완모형의 구체적 내용은 다음과 같음
 - 명칭은 일반구(가칭)로 하고

- 기구는 4급의 구청장과 그 밑에 보조기관인 5급의 과를 지방자치단체의 규모에 따라 4-5개를 설치하며
- 기능은 생활편의 집행기능을 중심으로 본청은 계획기능, 구청은 집행기능, 동은 민원기능을 배분하고, 기관유지기능은 최소화하여 담당단위로 배치함
- 인력규모는 과당 25명을 기준으로 100명에서 125명의 규모를 상한선으로 책정하며
- 부가적으로 현행 일반구 산하의 동의 접근성이 반지름 기준 1.23km에 불과하므로 인구 3만을 기준으로 동 통합을 추진하는 것이 필요함

<표 4-1> 개편모형(Ⅰ)의 내용

구분	내용
명칭	■ 일반구(가칭)
기구	■ 구청장(1) - 과(4-5) 체제
기능	<ul style="list-style-type: none"> ■ 생활편의 집행기능 관장 - 세정, 복지, 청소, 건축, 주택, 민원 등 - 행정계층간 기능배분 명확화(본청은 계획기능, 구청은 집행기능, 동은 민원기능 배분) - 기관유지기능 최소화 및 담당단위 관장
인력	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과별 평균 25명 기준 - 1구청당 100-125명 규모
기타	<ul style="list-style-type: none"> ■ 동의 통합추진 - 인구 3만기준 과소동 통합(현행 동 평균 반지름 1.23km)

<표 4-2> 개편모형(Ⅰ)의 인력추계 사례

구분	내용
전제요건	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기구 규모(인구 50만 시를 가정) - 일반구 2개 설치, 인구 3만 기준 동 16개 설치 ■ 기구별 인력배치규모 - 일반구 5개과 과별 인력규모 25명, 동별 인력규모 10명
인력추계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반구 인력규모 - 2(일반구) × 5(일반구별 과) × 25(과별 인력규모) = 250명 ■ 동 인력규모 - 16(인구 3만기준 동) × 10(동별 인력규모) = 160명 ■ 총 인력규모 - 250(일반구) + 160(동) = 410명

4) 대안의 장단점

- 개편모형(I)인 일반구 한계보완모형의 채택시 다음과 같은 장단점이 있음
 - 즉, 현행의 일반구를 유지하면서 과 규모를 감축함으로써 개편이 용이하고, 기능배분의 명확화 및 인력규모의 감축으로 행정비용을 절약할 수 있으나, 반면에 5급의 감축으로 인해 승진의 적체현상이 발생될 가능성이 많음

<표 4-3> 개편모형(I)의 장단점

구분	내용
장점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개편 용이성 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 일반구를 유지하면서 과 규모만 축소함으로 개편 용이성 확보 ■ 행정 효율성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 기능배분의 명확화와 인력규모의 축소로 행정비용 감축
단점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 승진적체 현상 초래 <ul style="list-style-type: none"> - 5급의 감축으로 승진적체 현상 초래

다. 개편모형(II) : 대동제 한계보완모형

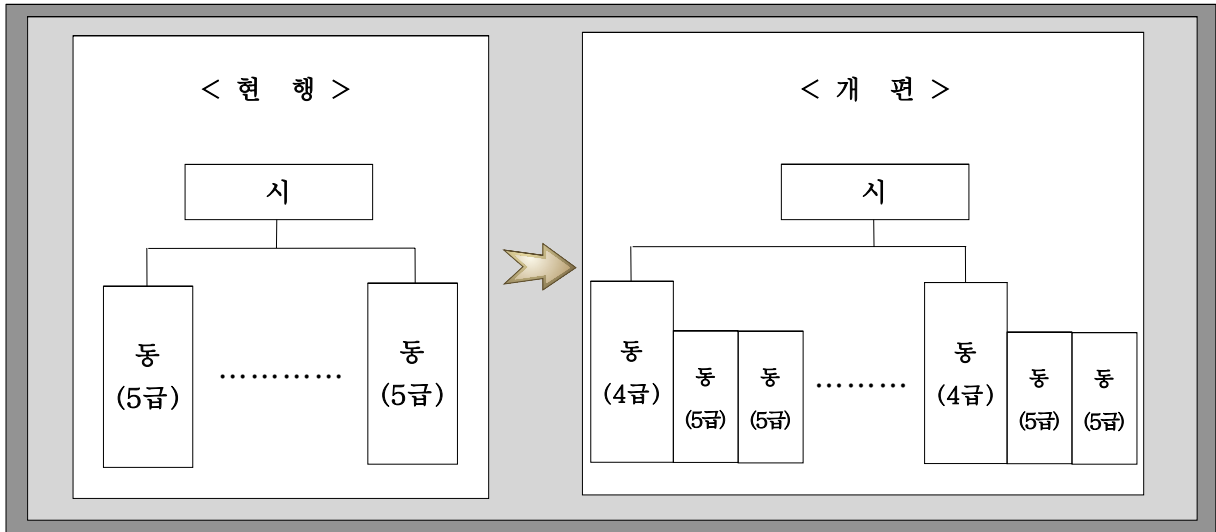
1) 대안의 개요

- 개편모형(II)인 대동제 한계보완모형은 원칙적으로 현재의 대동제를 기본으로 하되, 산출요소에서 제기되는 문제점을 개선하는 것임
 - 즉, 현재의 대동제는 투입요소는 상대적으로 적정수준을 유지하고 있다고 판단되나, 산출요소는 문제로 지적되는 부분들이 보완될 필요가 있음
 - 따라서 개편모형(II)은 현행의 대동제에서 산출요소의 한계를 보완하여 주민 편의를 적정수준으로 제고하는 대안임

2) 대안의 구조

- 개편모형(II)인 대동제 한계보완모형은 현행의 대동제를 유지하되, 산출요소에서 제기되는 행정기관 접근성과 서비스이용 편의성을 개선하되, 특히 서비스 이용 편의성을 증진하는 것에 초점을 둠
 - 따라서 대안의 기본구조는 현행 대동제 중 일부를 확대 개편하여 중심동으로 설치하고, 관장기능을 현행의 민원서비스에 더하여 생활편의 집행기능을 배분하여 서비스이용 편의성을 획기적으로 제고하는 것임

<그림 4-4> 개편모형(II)의 구조



3) 대안의 내용

- 개편모형(II)인 대동제 한계보완모형의 구체적 내용은 다음과 같음
 - 명칭은 중심동(가칭)으로 하고
 - 기구는 중심동 기준으로 4급의 동장과 그 밑에 보조기관인 5급의 과를 3개 설치하며, 중심동은 4개 일반동에 1개씩 설치하며, 일반동은 인구 3만을 기준으로 과소동을 통합함
 - 기능은 중심동 기준으로 현행의 민원기능에 더하여 생활편의 집행기능을 관장하도록 하며
 - 인력규모는 과당 25명을 기준으로 3개 과 75명의 규모를 상한선으로 책정함

<표 4-4> 개편모형(II)의 내용

구분	내용
명칭	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중심동(가칭)
기구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중심동 : 4개 일반동에 1개 중심동 설치 - 동장(4급) - 3개 과(5급) 체제 ■ 일반동 : 인구 3만 기준으로 과소동 통합 - 동장(5급) - 담당체제
기능	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중심동 - 민원 및 생활편의 집행기능 관장
인력	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중심동 - 과별 평균 25명 기준 : 75명 규모

<표 4-5> 개편모형(II)의 인력추계 사례

구분	내용
전제요건	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기구 규모(인구 50만 시를 가정) - 중심동 4개 설치(4개 일반동별 1개 중심동 설치) - 일반동 12개 설치(인구 3만 기준 1개동 설치) ■ 기구별 인력배치규모 - 중심동별 3개과 설치 및 과별 인력규모 25명, 일반동별 인력규모 10명
인력추계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중심동 인력규모 - 4(중심동) × 3(동별 과) × 25(과별 인력규모) = 300명 ■ 일반동 인력규모 - 12(인구 3만기준 동) × 10(동별 인력규모) = 120명 ■ 총 인력규모 - 300(중심동) + 120(일반동) = 420명

4) 대안의 장단점

- 개편모형(II)인 대동제 한계보완모형의 채택시 다음과 같은 장단점이 있음
- 즉, 현행의 대동제를 유지하면서 일부 동에 대하여 기능확대를 도모함으로써 개편이 용이하고, 서비스이용 편의성을 제고할 수 있으나, 기능 및 인력규모가 증대됨으로써 행정비용의 증가가 예상됨

<표 4-6> 개편모형(II)의 장단점

구분	내용
장점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개편 용이성 - 대동제 유지하에 기능확대로 개편 용이성 확보 ■ 서비스이용 편의성 제고 - 일부 동의 기능을 확대함으로써 지역주민의 서비스 이용 용이
단점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 행정비용 증가 - 인력규모의 확대로 행정비용 증가

라. 개편모형(III) : 신규모형

1) 대안의 개요

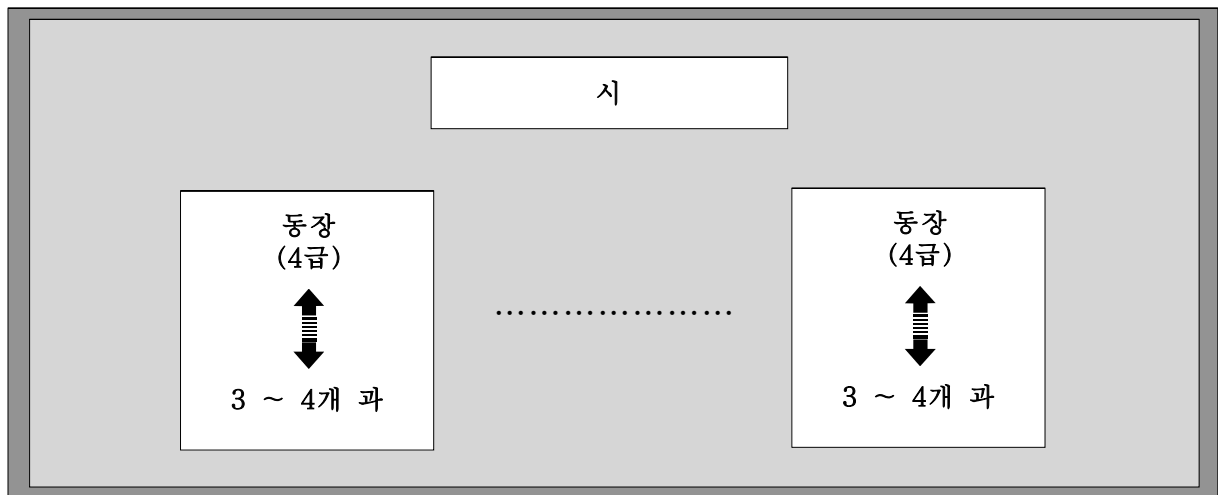
- 개편모형(III)인 신규모형은 현재의 일반구와 대동제를 고려하지 않고, 규범적 차원에서 하부행정기관의 설치목적인 주민편의와 행정 효율성을 적정수준에서 조화롭게 확보할 수 있는 접근임
- 따라서 주민편의를 확보하기 위하여 적정수준의 기능관장 범위를 설정하고,

행정효율성을 확보하기 위하여 단일의 행정계층을 반영함

2) 대안의 구조

- 개편모형(Ⅲ)인 신규모형은 하부행정기관의 설치목적인 주민편의와 행정 효율성을 규범적 수준에서 모색하는 방안임
- 따라서 대안의 기본구조는 동이라는 단일 행정계층을 골격으로 하고, 기능관장 범위는 서비스이용 편의성을 최적화하기 위하여 4급의 동장에 보조기관으로 3-4개의 과를 설치함

<그림 4-5> 개편모형(Ⅲ)의 구조



3) 대안의 내용

- 개편모형(Ⅲ)인 신규모형의 구체적 내용은 다음과 같음
- 명칭은 광역동(가칭)으로 하고
- 기구는 4급의 동장과 그 밑에 보조기관인 5급의 과 3-4개를 설치하며
- 기능은 민원 및 생활편의 집행기능을 관장하되, 본청과 구청간 기능배분을 명확히 하고, 기관유지기능은 최소화하여 담당단위로 배치하며
- 인력규모는 과당 25명을 기준으로 75명에서 100명의 규모를 상한선으로 책정하며
- 동의 규모는 평균적으로 인구 7만 - 10만명, 면적 10km²(반지름 2km) 이상을 하한선으로 책정함

<표 4-7> 개편모형(Ⅲ)의 내용

구분	내용
명칭	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역동(가칭)
기구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 동장(1) - 과(3-4) 체제 - 단일 행정계층 구조
기능	<ul style="list-style-type: none"> ■ 생활편의 집행기능 관장 - 세정, 복지, 청소, 건축, 주택, 민원 등 - 분청과 구청간 기능배분 명확화(1차 종류기준 배분, 2차 특성기준 배분) - 기관유지기능 최소화 및 담당단위 관장
인력	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과별 평균 25명 기준 - 1동당 75-100명 규모
동 규모	<ul style="list-style-type: none"> ■ 동의 적정규모 제시 - 인구 7만-10만 - 면적 10km²(반지름 2km) 이상

<표 4-8> 개편모형(Ⅲ)의 인력추계 사례

구분	내용
전제요건	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기구 규모(인구 50만 시를 가정) - 광역동 6개 설치 : 동별 인구규모 9만 기준 - 광역동별 3개 과 설치 ■ 기구별 인력배치규모 - 과별 인력규모 25명
인력추계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 총 인력규모 - 6(광역동) × 3(광역동별 과) × 25(과별 인력규모) = 450명

4) 대안의 장단점

- 개편모형(Ⅲ)인 신규모형의 채택시 다음과 같은 장단점이 있음
- 즉, 현행의 일반구와 대동제가 각각 보유한 주민 편의성과 행정 효율성을 동시에 확보할 수 있는 장점이 있는 반면에 현행 하부행정기관의 대폭적인 개편에 따른 지방자치단체의 반발이 초래될 것으로 예상됨

<표 4-9> 개편모형(Ⅲ)의 장단점

구분	내용
장점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 하부행정기관 설치 목적 확보 - 주민편의성 및 행정 효율성의 확보
단점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개편안 추진 곤란 - 현행의 하부행정기관의 대폭개편에 따른 반발초래

마. 대안적용의 차별화

- 전술한 바와 같이 현행의 인구 50만 이상 시의 하부행정기관의 한계를 개편하기 위한 대안으로 3개의 모형을 제시하고 있음
 - 그러나 제시한 3개의 모형은 인구 50만 이상의 시가 보유하고 있는 기본적인 특성에 따라 그 효용성이 달라질 개연성이 높음
- 인구 50만 이상 시의 기본적 특성을 고려하면서 하부행정기관의 설치목적을 효율적으로 달성하기 위해서는 다음과 같은 적용 차별화를 도모하는 것이 타당함
 - 도농복합형 자치단체는 일반구를, 중소도시형 자치단체는 중심동을 그리고 대도시형 자치단체는 광역동 모형을 채택하는 것이 바람직함

<그림 4-6> 대안적용 차별화 논리



3. 제도개선 방안

가. 지방자치법 관련규정 개정

1) 개정 필요성

- 현행 인구 50만 이상 시와 관련된 「지방자치법」의 제반규정은 다음과 같음
 - 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고(지방자치법 제3조), 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할

수 있으며(동법 제10조), 인구 50만 이상의 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있음(동법 제175조)

- ‘인구 50만 이상 시’ 규정은 당초 일반구의 설치기준이었으나, 도시 행정의 자율성 제고를 위한 특례대상기준으로 변화되고, 또한 일부 관계법률에서는 명확한 판단근거 부족을 이유로 대도시 특례기준을 일반구가 설치된 시로 규정하고 있음
 - 따라서 대동(大洞)운영을 통해 인력·예산 절감을 추진하는 일부 인구 50만 이상 시(창원)는 대도시 특례에서 제외되는 경우 발생하는 바, 이러한 불이익을 해소하기 위해서는 전술한 규정을 개정할 필요가 있음
 - * ‘일반구가 설치된 시’ 규정 : 주택법의 사업계획승인권, 도시개발법의 도시개발구역지정권, 도시및주거환경정비법의 정비구역지정권 등

2) 개정방안

- 지방자치법 관련 규정을 ‘인구 50만 이상 시’로 정비함
 - 계층 및 시의 종류로 오인할 우려가 있는 ‘대도시’ 용어 삭제
 - * 일반구가 설치된 시를 인구 50만 이상 시로 규정한 동법 시행령 정비
- 대도시특례 대상 자치단체를 규정한 관계법률 정비(부칙)
 - 지방자치법 제175조에 따른 ‘인구 50만 이상 시’를 인용하도록 대도시특례 관계 법률 개정

나. 분동기준의 개정

1) 개정 필요성

- 현재까지 분동기준은 행정여건의 변화, 정책적 측면 등을 고려하여 신축적으로 조정되어 왔음
 - 과거에는 4만명·2km²이상, 3만-5만, 5만명 이상, 7만명 이상 등으로 그 기준이 제시되었으나, 현재에는 인구 5~6만명(면적 3km² 이상) 기준으로 분동이 가능토록 정하고 있음(지침)

- 현행의 기준에 따라서 일반구를 설치한 시에서 다수의 분동수요가 발생되고, 이것이 기구 및 정원규모를 증원시키는 원인이 되어 적절한 기준개편이 필요함

2) 개정방안

- 인구 50만 이상 시에서 일반구를 설치할 경우 분동기준을 강화하여, 대동 운영과 비교할 때 인력증원 요인을 억제함
- 창원시의 대동 규모(38.2천명, 10.46km²)를 고려하여, 분동은 인구 8만명 이상(면적 20km²)인 지역에 대하여 검토하도록 하고
- 일반시의 경우에는 인구 7만 이상일 때 분동할 수 있도록 별도의 기준을 제시함

다. 기구 및 정원규정 개정

1) 개정 필요성

- 현행 “지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정”에 따르면, 인구 7만 이상의 동에 보조기관(5급)을 설치할 수 없음
- 읍장·동자의 직급기준 중 읍과 동의 인구가 7만 이상인 읍·동(자치구가 아닌 구를 설치한 시의 동과 출장소의 장이 4급인 출장소의 관할 동을 제외한다)의 경우에는 읍·동장을 4급 일반직 지방공무원으로 보할 수 있도록 규정하고 있음
- 그러나 광역동을 설치할 경우 관장기능의 적정수행을 위해서 4급 동장 밑에 보조기관(5급)을 설치할 필요가 있음

2) 개정방안

- 광역동의 "기구 및 정원규정"을 일반구의 그것에 준하여 개정함으로써 행정 효율성을 담보하면서도 주민편의를 최적화함
- “기구 및 정원규정”의 관련규정에서 광역동 및 중심동의 경우 동장(4급) 밑에 보조기관(5급)의 설치 가능성 포함

라. 기구감축에 따른 인사적체 해소대책 수립

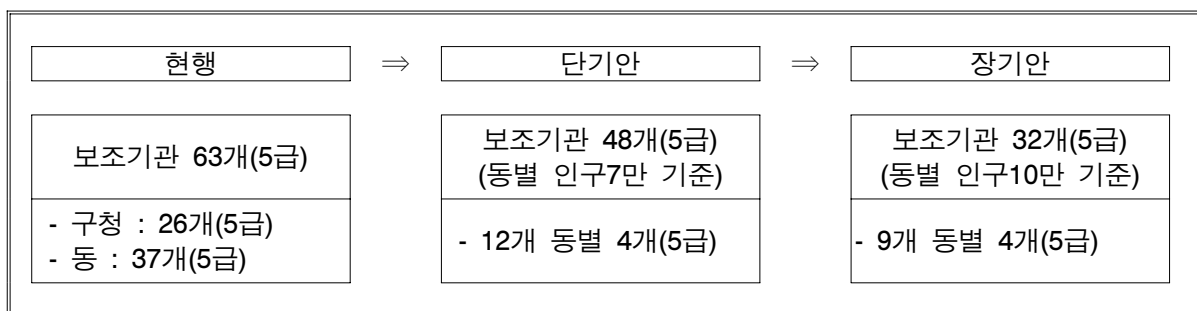
1) 수립 필요성

- 전술한 3가지 대안모형의 어느 것을 채택하더라도 현재 일반구를 설치하고 있는 지방자치단체의 기구가 대폭 감축되는 현상이 초래됨
 - 하부행정기관의 개편에 따른 기구감축 특히, 5급 직위의 감축은 당연히 해당 지방자치단체의 단기적인 승진적체 현상을 심화시키는 결과를 초래하게 됨
 - 부천시의 자체 계획에 따르면, 현행의 일반구를 광역동으로 전환시킬 경우 37명의 5급이 감축되는 것으로 나타나고 있음
 - 이와 같은 기구감축에 따른 단기적인 잉여인력의 발생 및 승진적체는 해당 지방자치단체 공무원들의 강력한 반발을 유발하는 직접적인 원인이 될 수 있으므로, 이에 대한 사전적 해소대책이 수립될 필요가 있음

2) 해소방안

- 개선대안의 채택에 따른 기구감축과 이로 인한 승진적체 현상을 해소하기 위한 대책으로는 다음과 같은 두 가지 조치를 고려할 수 있음
- 하나는 개편대안의 적용 탄력성을 확보하여 기구감축의 규모를 최소화하는 방법임
 - 전술한 개편모형에 따르면, 현행 일반구를 광역동으로 개편할 경우에만 대폭적인 기구감축이 발생될 것으로 예상되는 바, 이 경우에는 광역동의 보조기관 규모를 현행 일반구 체제의 수준을 감안하여 소폭의 감축을 단행하고, 장기적으로 기능통합 등을 통해 점차 감축규모를 확대하는 방안임

<그림 4-7> 탄력적 기구감축 방안(부천시 기준)



- 다른 하나는 전술한 탄력적 기구감축 안을 전제로 하되, 그래도 일시적으로 발생하는 잉여인력의 적정해소를 위한 대책으로 다음과 같은 방안을 고려할 수 있음
 - 우선, 명예퇴직 등 특별퇴직을 적극 권장하는 것으로 이의 실행을 위해서는 단기적으로 퇴직특별수당을 신설하여 지급하는 것이고
 - 다른 하나는 잉여인력의 적정해소가 완료될 때까지 일정기간 해당 지방자치단체의 역점시책을 전담하는 TF를 구성하여 해당인력을 흡수하는 것임

마. 중앙정부 지원시책에 대한 대안별 형평성 확보

1) 확보 필요성

- 지방자치단체의 기구규모에 따라 중앙정부의 지원수준이 차등화될 경우 지원수준이 높은 대안에 대한 지방자치단체의 선호가 편중될 개연성이 높음
 - 현행 제도에서 지방자치단체의 기구규모에 따라 중앙정부의 지원수준이 차등화되는 대표적인 것은 총액인건비의 산정과 일반교부세의 산정임
 - 총액인건비제는 인구와 면적 등과 더불어 지방자치단체의 하부행정기관의 규모를 산정변수로 활용하고 있고, 일반교부세 역시 산정변수에 지방자치단체의 하부행정기관 규모가 포함되어 있음
 - 이처럼 총액인건비제 및 일반교부세 산정변수로 지방자치단체의 하부행정기관 규모가 활용될 경우 광역동을 대안으로 채택하는 지방자치단체가 상대적 인 불이익을 받을 뿐만 아니라 가급적 광역동의 채택 및 활용을 회피할 개연성이 많음
 - 따라서 전술한 3가지 대안 가운데 어느 것을 채택하더라도 중앙정부의 지원시책에서 상대적 불이익이 초래되지 않도록 하는 적절한 대책이 수립될 필요가 있음

2) 형평성 확보방안

- 전술한 3가지 대안 가운데 어느 것을 채택하더라도 중앙정부의 지원시책에서 상대적 불이익을 받지 않도록 하는 대책은 다음과 같은 2가지 측면에서 검토할 수 있음
 - 하나는 하부행정기관의 규모가 결정적 변수가 아니라고 간주되면, 총액인건

비제와 일반교부세의 산정에서 하부행정기관의 규모를 활용변수에서 제외하는 것이고

- 다른 하나는 총액인건비제와 일반교부세의 산정에서 하부행정기관의 규모를 변수로 활용하되, 광역동 등을 채택하여 상대적으로 불이익을 받는 경우 보정조치를 통해 불이익을 보전해 주는 조치를 취하는 것임
- 다만, 인력이나 재원의 실제수요를 유발하는 하부행정기관의 규모를 배제하기 어렵다는 점을 감안하면, 상대적 불이익을 보전하는 후자의 방법이 보다 타당한 것으로 판단됨

<표 4-10> 형평성 확보방안

현행제도	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 총액인건비 산정변수 <ul style="list-style-type: none"> - 기획조정, 행재정, 문화체육관광, 보건복지, 산업경제, 방재, 의회, 읍면동 기능에 하부 행정기구 수의 변수적용 ■ 일반교부세 산정변수 <ul style="list-style-type: none"> - 표준행정수요의 인건비 산정에 총액인건비가 변수로 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1안 : 총액인건비 산정에서 하부행정기관의 수를 변수에서 제외 ■ 2안 : 총액인건비 산정에서 하부행정기관의 수를 변수로 적용하되, 불이익 단체는 보정 <p>⇒ 건의안 : 현실적 인력수요 유발요인을 감안하여 2안을 활용</p>