

## 읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안

— 사무·인력 이관의 성과를 중심으로 —

조 석 주\*

### < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 읍면동 기능전환에 관한 이론적 고찰
- III. 읍면동 기능전환의 현황
- IV. 읍면동 기능전환정책의 성과분석 및 평가
- V. 결론 및 발전방안

읍면동은 오랜 기간 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서 중앙집권체제하에서 일선 종합행정의 기능을 수행하여 왔다. 그러나 지방자치 실시와 교통·통신의 발달로 그 기능이 점차 축소됨에 따라 읍면동의 기능도 시대상황에 맞는 변화가 요구되었다. 이러한 환경의 변화에 따라 정부에서는 1999년부터 2001년까지 읍면동의 기능중 주민의 생활과 밀접한 민원기능·주민관리 및 보호기능·사회복지기능은 읍면동에 존치시키고 광역적·종합적인 성격을 띤 사무와 그에 따른 인력을 시군구청으로 이관시키는 정책을 추진하였다. 현재에도 농촌지역을 중심으로 한 일부 중소 도시에서는 읍면동 기능전환이 이루어지고 있다. 본 연구는 읍면동 기능전환정책이 추진된 지 7년이 경과한 현재, 사무·인력의 이관에 따른 읍면동 기능전환정책이 어느 정도의 성과가 이루어졌는지를 평가하고, 읍면동 기능전환을 추진하는 과정 및 후에 나타난 문제점을 발굴하여 읍면동 기능전환정책의 보완책을 제시하고자 한다.

□ 주제어: 읍면동, 주민자치센터, 행정서비스, 사무·인력

\* 한국지방행정연구원 수석연구원

## I. 서론

읍면동은 오랜 기간 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서 중앙집권체제하에서 일선 종합행정의 기능을 수행하여 왔으나 정보화·산업화의 진전으로 기능이 점차 축소됨에 따라 시대 상황에 맞는 변화가 요구되었다. 이에 따라 국가는 읍면동사무소에서 사무와 인력을 시군구청으로 이관하였고 이로 인한 여유 공간에 주민을 위한 주민자치센터를 설치하여 지방자치의 실시에 따른 주민자치활동기능, 문화여가활동기능, 지역복지향상, 주민편익기능, 사회교육기능 등을 강화하고자 도시지역과 농촌지역을 구분하여 1999년부터 2001년까지 2단계로 읍면동 기능전환정책을 추진하였다.<sup>1)</sup>

이와 같이 1999년에 도입한 읍면동 기능전환정책의 추진목적은 첫째, 읍면동사무소의 인력과 사무의 시군구청 이관에 의한 신속한 행정의 수행과 중복행정의 방지에 따른 행정의 효율성 제고, 주민의 행정서비스 향상 등을 통하여 행정기능을 강화시키는 것이다. 둘째, 사무와 인력의 시군구청 이관에 따른 읍면동사무소의 여유공간에 주민자치센터를 설치하여 주민의 문화·복지, 편익시설 등으로 꾸며 주민의 삶의 질을 향상시키고 주민자치 활동의 장, 지역공동체 형성의 구심체로서의 역할을 제고하는 것이다(행정자치부, 1992 : 3-4).

이러한 추진과정에 의하여 전국의 시군구와 읍면동간에 사무와 인력이 재조정되었으나 일부 공무원과 주민들은 본 정책에 대해 불만을 이야기하는 경우가 있다. 즉 읍면동 공무원들의 경우 기능전환으로 시군구청으로 이관된 사무가 기존의 관행대로 시군구에서 협조지시사무로 읍면동에 협조를 부탁하여 오히려 기능전환 전보다 업무량이 증가하였다고 불만을 이야기하고 있고 한편 시군구 공무원들은 읍면동 현장에서 처리해야할 업무를 처리하다 보니 어려움을 호소하고 있다. 또한 주민들은 과거 읍면동사무소에서 처리하던 민원업무를 시군구청에 가서 처리하다 보니 많은 불편을 겪고 있다.

따라서 본 연구에서는 읍면동 기능전환정책 중 기존에 많은 연구가 있었고, 현재 초기 도입단계를 지나 정착단계에 들어서고 있는 주민자치센터는 제외하고,<sup>2)</sup> 시군구와 읍면동간의 사무 및 인력조정을 통하여 행정자치부에서 처음 의도했던 대로 행정의 효율성 제고와 행정

- 1) 1단계 읍면동 기능전환은 1999년부터 2000년까지 도시지역을 중심으로 추진되었고, 2000년 하반기부터 2001년까지 농촌지역을 중심으로 2차 읍면동 기능전환이 대대적으로 추진되었다. 그러나 이후에도 농촌지역의 기능전환은 계속 이루어져 지금까지도 추진되고 있다.
- 2) 주민자치센터에 대한 연구와 평가는 행정학자들에 의해서 학회지나 세미나를 통하여 수없이 발표되었다. 주민자치센터에 대한 선행연구는 김필두(1998, 2002), 박홍순(2001), 조문부(2001), 최근열(2002), 심익섭(2002), 안성호(2004), 김환철(2004), 조석주(1998, 2004, 2005)를 비롯하여 이외에도 많은 학자들에 의해 연구되었다.

서비스의 질 향상에 대한 평가를 하여 문제점을 도출하고 향후 읍면동 기능전환정책의 발전 방안을 제시하고자 한다.

## II. 읍면동 기능전환에 관한 이론적 고찰

### 1. 읍면동의 지위

#### 1) 전통적 생활영역으로서의 읍면동

읍면동은 전통과 근대적 자치제의 개념이 혼합되어 있는 가장 전통적인 행정구역으로서 1931년에 법인격이 부여되었다. 읍면동은 하나의 생활권으로서 주민들이 공동생활을 영위하고 있으며, 가장 가까운 거리에서 대면하고 생활하는 가운데 혈연과 지연으로 이어져 주민 간의 공동의식과 일체감이 강한 1차적 집단으로서의 성격이 강하게 나타나고 있다. 이러한 정신적 유대감과 애향심은 지역공동체 형성의 중요한 요소로서, 지방자치 실시 이후 주민자치의 중요성이 대두되고 있는 요즘 읍면동의 새로운 기능과 역할이 필요하다.

#### 2) 지방행정계층구조로서의 읍면동

##### (1) 읍면동의 법적 지위

읍면동은 시장·군수·구청장의 지역적 보조기관으로서 실제로 지방자치단체의 행정작용의 침투과정상 가장 단위가 작은 일선행정기관이다. 특히 읍면동은 주민과의 대면접촉이 가능한 공간적 영역을 행정의 대상으로 삼고 있으며, 정부(자치단체)와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 조직이다. 따라서 읍면동은 하향적 추진력과 상향적 추진력을 가지고 읍면동 이하의 행정수행과정 단위인 통리반을 총괄하여 연계시키는 기능을 하고 있다.

읍면동의 설치는 ‘군, 도농복합형태의 시중 도시이외의 지역, 자치구가 아닌 구에 읍면을 둘 수 있고, 동은 시, 자치구, 도농복합형태의 시가 있는 도시지역과 자치구가 아닌 구에 둘 수 있다’라고 규정하고 있다. 또한 읍면동에는 시장·군수·구청장이 임명하는 읍·면·동장과 시·도지사의 승인을 얻어 규칙으로 필요한 행정기구를 두도록 되어 있다(지방자치법 제 3조 ③항, ④항, 제 108조~제111조).

읍면동의 설립절차는 지방자치법 제4조에서 읍면 및 법정동은 행정자치부장관의 승인을 얻어 조례로 정하도록 되어 있고, 행정동은 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다.<sup>3)</sup>

## (2) 행정계층으로서의 읍면동

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

이러한 다단계 행정계층구조로 인하여 문서전달단계의 증가로 거래비용의 증대, 행정의 과생업무 발생 및 상하계층간 의사전달 왜곡, 상·하위계층간 중복행정 및 행정의 지체와 낭비 초래, 주민대응성 약화 및 상위계층의 단순 중계·경유기관화 등의 문제점이 발생하고 있다.

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

## 2. 읍면동행정의 주요기능

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

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

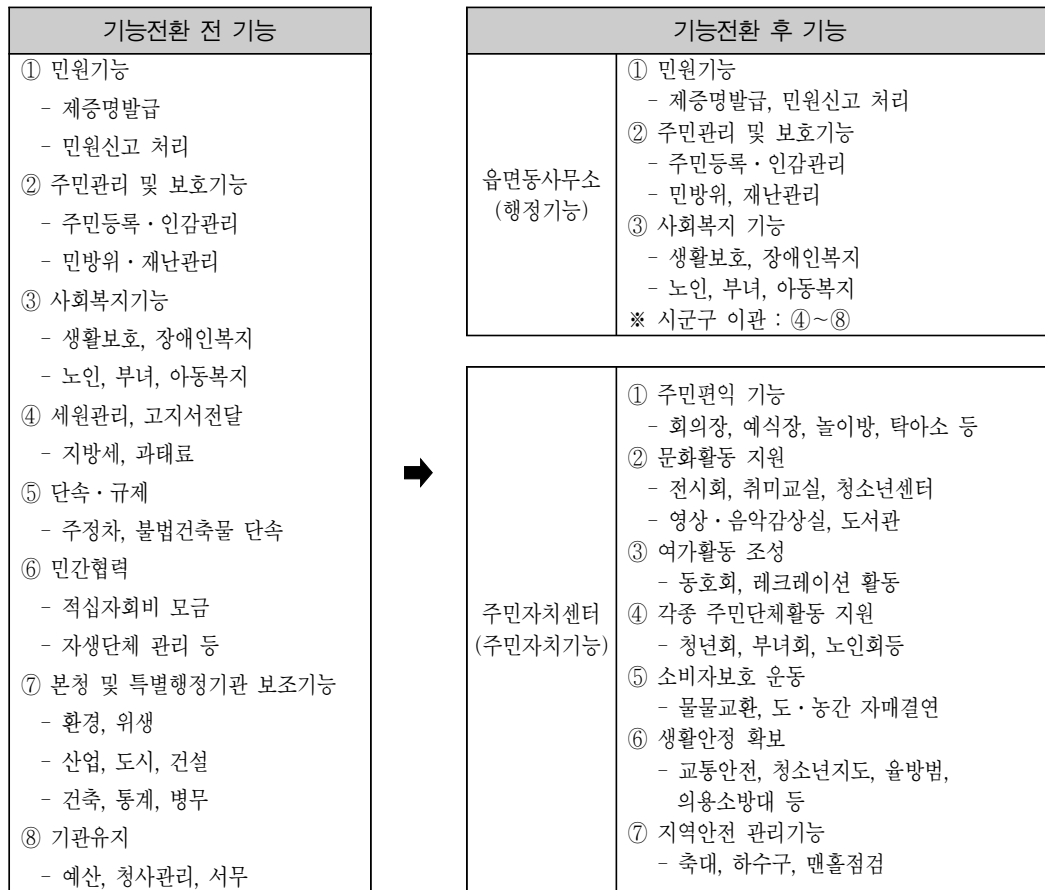
주민의 입장에서 지역주민과 직접대화를 통하여 주민의 의견을 수렴하고 이를 국정에 반영함으로써 ‘풀뿌리 민주주의’, ‘주민자치’의 기초가 되며, 정부와 주민을 연결하는 교량적 역할로 주민들에게 국가의 시책을 전달하고 이를 구체화하여 환원하는 작용을 한다.

우리 나라의 읍면동사무소의 주요 역할과 기능을 살펴보면, 대도시의 동은 시의 하부 행정구역이었으나 1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」의 규정에 의거 행정조직을 강화하였으며, 현재 읍·면과 대등한 지위로 격상한 이래 일선 종합행정기관으로서 지역주민과 관련한 생활민원, 복지, 주민관리 등의 업무를 수행하고 있다. 따라서 그 역할이 생활환경 구심체로

3) 법정동은 법적, 공부상 ‘동’으로 개인 또는 법인의 주소표시가 된 구역을 말하며, 행정동은 행정 운영상의 편의에 따라 구획된 동사무소 관할구역을 말한다. 이 경우 1개의 법정동이 수개의 행정동으로 나누어지거나, 1개의 행정동이 수개의 법정동으로 관할하는 경우가 있다.

서 일선 행정업무들을 종합적으로 수행할 뿐만 아니라 해당 지역의 발전과 주민 삶의 질 향상을 위한 봉사활동의 역할을 담당하고 있다. 또한 주민과의 대면적인 접촉하에서 지방행정 시책전달, 현장출장업무·지도단속·조장행정 등의 현장위주의 행정수행, 그리고 행정업무의 효율적 추진을 위한 비행정단위 통리반의 관할 등의 역할을 수행하였다.

그러나 읍면동 기능전환 후에 기능전환 전의 단속규제기능, 민간협력기능, 본청 및 특별행정기관 보조기능, 기관유지기능 중 제증명발급·민원신고 처리 등의 민원기능, 주민등록·인감관리·민방위·재난관리 등의 주민관리 및 보호기능, 생활보호·장애인복지·노인·부녀·아동복지 등의 사회복지기능만 읍면동사무소에 존치하고 나머지 기능은 시군구 본청으로 이관되었으며, 이에 따라 인력도 시군구 본청으로 이관되고 평균 10명 내외만이 읍면동사무소에 남게 되었다.



<그림 1> 읍면동 기능전환 전후의 기능변화

위의 <그림 1>에서 보는 바와 같이 현행 읍면동은 보조행정계층으로서 비권력적 성격의 대민행정과 주민복리의 증진에 주안점을 두고 있다. 다만 지역적 특성상 읍은 도시와 농촌의 혼합된 기능, 면은 농촌적 기능, 그리고 동은 도시적 행정기능과 역할이 주가 되고 있는 것이다. 또한 행정구역상 읍면은 주로 역사적·문화적·정신적 공동체 속성을 갖는데 비하여, 동은 지역 인구수와 행정업무량의 신속하고도 합리적인 처리를 위하여 성립되었다는 면에서 차이가 있다.

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

### 3. 읍면동 기능전환의 필요성

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

첫째, 읍면동 행정환경의 변화이다.

사회여건의 변화, 인구의 감소와 교통통신의 발달, 행정전산화의 진전 등에 따라 읍면동 행정환경이 다음과 같이 변화하고 있다. ① 농촌인구의 감소와 영농지도·축산지도, 새마을사업 등 1차산업 위주의 현장지도기능이 쇠퇴하였고 민원서류 발급량도 감소하고 있다. ② 행정전산화의 진전화에 따라 세무업무중 부과업무의 대부분은 본청에서 추진하고, 징수업무의 자동이체 등에 따라 세무업무도 전반적으로 감소하였다. ③ 각종 지역개발에 따른 환경오염의 증가 및 농촌인구의 노령화로 인한 현장방문 민원욕구의 증대 등에 따라 환경·복지행정 수요가 증가하고 있다. ④ 주정차질서 계도, 노상적치물 단속, 광고물 정비 등 도시행정수요가 폭발적인 증가추세를 보이고 있다. ⑤ 민선자치 이후 중앙사무의 지방이양과 주민편의를 위한 민원사무의 읍면동 위임확대로 규제 및 인·허가업무에 대한 현장확인업무량이 증가하고 있으나 전반적으로 행정전산화 진전으로 읍면동 업무량이 감소하고 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 그 동안 읍·면·동은 주민과 밀착된 생활환경의 구심체로서 중요한 역할을 담당하여 왔다. 특히 중앙집권적 체제하에서 읍·면·동은 시·군·구 등 기초자치단체와 통계청, 보건복지부, 노동부 등의 특별행정기관을 보조하는 기능을 수행해 왔으며, 지역주민과 직접 대면하면서 국가의 시책 등을 홍보하고 불우이웃돕기, 적십자회비모금 등 주민협조성업무와 불법건축물 단속 등 단속규제업무를 효과적으로 수행하여 왔다.

그러나 기관유지사무, 주민등록, 인감, 호적, 병무, 민방위 등 고유사무의 비중이 전체 읍·면·동사무의 약 36%이고, 나머지는 시·군·구의 보조사무로 되어있기 때문에 독립적인 행정기관으로 존립하기에는 문제가 있다고 할 수 있다. 특히 전국 농업협동조합 지점 등에서 주민등록 등·초본과 호적 등본을 Fax로 발급해주는 Fax민원제도가 보급되고, 전자주민카드제가 전면적으로 실시되면, 읍면동 고유사무의 85%를 차지하고 있는 민원사무 발급업무가 대폭적으로 감소하여 읍·면·동의 존재이유가 점차적으로 사라지게 될 것이다(한국지방행정연구원, 1998 : 14-15). 또한 교통·통신의 발달로 주민들이 시청이나 구청을 이용하는 데 별다른 불편을 느끼지 않게 되어 읍·면·동의 기능이 감소하더라도 큰 저항을 받지 않게 될 것이 예상된다.

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

둘째, 비효율적인 행정수행체계 개선의 필요성이다.

읍면동 기능전환전의 경우, 읍·면·동이 수행하고 있는 각종 기능에 비하여 읍·면·동의 유지를 위한 비용이 더 크게 들고 있는 고비용·저효율의 현상이 나타나고 있다고 지적하고 있다. 즉 대부분의 읍·면·동 사무는 민원사무보다는 시·군·구청의 위임 또는 행정지시에 의한 단순한 보조적인 사무이므로<sup>4)</sup> 시·군·구청의 사무와 중복되는 사무가 많아서 행정의 효율성을 저하시키고 있으며, 쥐잡기사업, 저축추진, 가족계획사업, 단순 현지확인 등 형식적·과거 답습적인 사무를 수행하고 있다. 또한 3단계 또는 4단계의 결재계층을 거쳐야 하므로 지시 및 보고의 절차가 길어서 시간·인력 등의 낭비는 물론 각종 문서, 서식 등의 작성 및 보관 등으로 인한 자원 낭비가 초래되고 있다. 이제 지방자치시대를 맞아 이와 같은 전근대적이고 비효율적인 행정수행체계에 대한 개선의 필요성이 대두되었다.

셋째, 주민중심의 행정수행의 필요성이다.

주민중심의 행정을 다른 말로 표현하면, 고객중심의 행정, 고객지향 행정이라고 할 수 있

4) 시·군·구의 보조사무로는 기업체조사 등 통계조사, 불법주차장 단속, 새마을회관 등 공유재산 관리, 일시 도로점용 허가, 지방세부과·징수 등의 사무가 있으며, 시·군·구의 지시·지침·재위임 등의 사무는 물가동향파악 등 현장확인 사무, 지하수 등 실태조사, 자연보호 등 각종 행사 동원, 도로·하천관리 등의 사무가 있다.

다. 국민에 대한 배려와 봉사가 행정의 궁극적인 목표라고 할 수 있기 때문에 지방화시대에는 지역주민을 최고의 고객으로 모시고 최상의 서비스를 제공하는 것이 지방자치단체의 당연한 의무라고 할 수 있다.

읍면동 기능전환 전까지의 지방행정조직은 주민들을 위한 주민중심의 민주적인 조직구조가 아니고 중앙의 하부조직으로 중앙의 경제개발정책을 효과적으로 추진할 수 있는 관리지향적인 조직구조를 가지고 있었다. 따라서 행정의 목표는 국가정책의 능률적인 수행이었고 지역주민의 의견수렴이나 지역주민의 편의를 도모하기 위하여 행정의 목표가 설정되지 않았다. 따라서 민주화시대와 지방자치시대를 맞이하여 주민이 주체가 되고 주민이 원하는 바를 해결해 줄 수 있는 방향으로의 조직개편이 필요하였다. 또한 주민의 생활수준의 향상은 물론 의식수준이 높아져 감에 따라 주민들의 관심사는 생활의 질을 향상시키는 방향으로 변화되어 가고 있으며, 이를 국가 또는 지방자치단체에 적극적으로 요구하게 되었다. 따라서 행정도 주민의 문화적인 욕구, 삶의 질을 향상시키고 편안하고 즐겁게 여가를 즐기고 싶다는 욕구 등을 해결해 주는 방향으로 기능전환을 하여야 할 때가 되었다. 즉, 지금까지 각종 규제조치를 통한 인·허가, 증명, 신고 등의 사무를 담당하는 기관에서 주민교양수준을 위한 시민대학 개설, 생활편익을 위한 물가정보, 각종 생활정보를 제공하는 정보서비스 센터, 체육과 레크리에이션을 위한 장소와 기회를 제공하는 시설 등 주민중심의 다양한 기능을 수행하는 주민을 위한 행정기관으로 변신해야 한다. 또한 선진국수준의 지방자치를 실시하기 위해서는 지방자치의 근간이 되는 지역의 자생적 자치조직의 육성이 필요하며, 이를 위해서는 자생적 자치조직이 활성화될 수 있는 토양을 조성하는 조직으로 읍·면·동 행정조직체계가 변해야 한다.

### Ⅲ. 읍면동 기능전환의 현황

#### 1. 전국현황

1단계 동기능전환은 1999-2000년 94개 시구의 1,681개 동을 대상으로 실시되었으며 2003년 말 현재 전 동의 사무·인력조정 자치법규가 완료되었다(<http://mogaha.go.kr>, 검색일 : 2005. 6.20). 1단계 동기능전환에 따른 인력변화를 보면 사무·인력 조정시행 직전인 '1999년 5월 말(시범실시 포함)의 동정원은 총 22,563명(동평균 14명)이었으나, 동기능전환 후인 2002년 12월 31일 현재 17,324명(동평균 10명)으로 5,239명이 감소하였다.<sup>5)</sup> 그 후 2002년 3월 행정자치부에서 시달한 「1·2단계 읍면동기능전환 보완지침」에 의한 사무자율조정권(7%, 46건)을 활용하여 30개 시구에서 42회에 걸쳐 사무재조정을 실시



하였다.<sup>6)</sup>

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

2차 기능전환은 2000-2001년 140개 도농복합형태시 및 군의 1,863개 읍면동을 대상으로 이루어졌으며, 2003년 말 현재 사무·인력조정 자치법규 정비는 83.5%인 117개 시군이 완료되었다(<http://mogaha.go.kr>, 검색일:2005.6.20).<sup>7)</sup> 한편 사무자율조정권을 활용하여 18개 시군(17%)이 24회에 걸쳐 존치·이관사무 재조정을 실시하였다.<sup>8)</sup>

2차 기능전환으로 사무·인력 조정시행전인 2001년 6월 말의 읍면동 정원은 총 21,177명(읍면동 평균 17명)이었으나 2002년 12월 31일 현재 19,393명(읍면동 평균 16명)으로 1,784명이 감소하였다(행정자치부, 2003 : 6).

- 
- 5) 동 존치인력 최대 시구는 서울 강서구의 343명으로 동평균 5명이 추가배치 되었으며, 동존치인력 최소 시구는 부산 동구, 대구 중구, 인천 중구, 울산 북구로 동평균 2명이 축소 배치되었다.
  - 6) 동존치사무를 시군으로 이관한 사무는 4개 시구로서 평균 13건으로 생활보호대상자 결정(2개 시구), 생활보호위원회 운영(2개 시구), 노인건강진단(1개 시구), 농지원부 작성비치(1개 시구)이며, 시구의 이관사무를 다시 동 존치사무로 환원한 자치단체는 26개 시구로 평균 14건이다. 예를 들어 자율방법대 운영(3개 시구), 시구정 홍보물 배무(4개 시구), 재난상황실 운영(10개 시구), 환경미화원 관리(6개 시구), 쓰레기 수거(13개 시구), 제설작업(5개 시구), 양수기 관리(4개 시구) 등이다.
  - 7) 각주1)에서 언급한 바와 같이 농촌지역의 기능전환은 현재에도 계속 추진되고 있으며 아직 미완료된 시군은 자체조직 진단, 지방의회 처리지연 등으로 지연되고 있다.
  - 8) 읍면동 존치사무가 시군의 이관사무로 조정된 것은 2개 시군의 평균 38건으로, 소규모지역사업 시행(2개 시군), 새마을 시설물 유지관리(2개 시군), 방역소독(2개 시군), 농산물규격출하(2시군) 등의 사무이다. 반면 시군의 이관사무가 읍면동 존치사무로 재이관된 사무는 16개 시군의 평균 17건으로, 작물통계조사(4개 시군), 적십자비 모금(6개 시군), 재난시설물점검(6개시군), 가축방역(6개 시군), 가축통계조사(3개 시군), 재난상황실 운영(5개 시군), 통합방위지원본부 운영(4개 시군) 등 이다.

## 2. 사례지역 현황

### 1) 군포시

#### (1) 사무조정

군포시는 동기능전환 이전의 동사무 총 676건중 485건이 시로 이관되어 현재 시에서 처리하고 있으며, 나머지 191건을 동에서 처리하고 있다.<sup>9)</sup>

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

<표 1> 동기능전환 후 사무처리 현황

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

자료: 군포시 내부자료, 2001. 2.

#### (2) 인력조정

군포시는 동기능전환 전에는 11개 동사무소의 총 공무원수는 151명이었으나 동기능전환을 하면서 52명이 시로 이관되어 동기능전환 직후인 2001년에는 99명이 동사무소에서 근무

9) 농촌지역인 군포2동과 대야동은 191개 사무 모두가 존치되어 있으며, 나머지 동은 170개 단위 사무가 존치되어 있다. 21개의 사무는 주로 농촌지역과 관련된 사무로 농지취득자격, 자격증발급, 실경지확인 신청 및 발급, 농지관리위원회 운영, 농지이용실태 조사, 농어업 재해발생신고, 농어민직업훈련신청 및 추천, 농어민후계자 실태조사, 농어민자녀 학자금 지원, 추곡수매, 농기계수량조사, 정부보조 농기계 사용확인, 농업기계화사업 지원대상조사, 죽거나 병든 가축 신고 및 보고, 입산신고 및 허가, 자경사실증명, 농어민사실증명, 어린이놀이터 유지보수, 방역소독, 공중화장실 점검 및 관리, 차량유지관리 등의 사무이다.

무하였다. 따라서 그 당시에는 1개 동당 평균 직원이 9명으로서 기능전환전의 동평균 13.7명에 비하여 약 4.7명이 감소하였다. 그러나 그 후 자체적으로 11개 동의 인력을 재조정하여 2005년 1월 현재에는 11개동에서 109명의 공무원이 근무하고 있으며 이는 1개 동당 평균 9.9명이 근무하고 있는 것으로서, 초기 읍면동 기능전환에 따른 인력조정 이후 1개 동당 1명의 공무원이 증원되었음을 알 수 있다.

이는 행정자치부의 읍면동 기능전환정책에 따라 일괄적으로 동공무원수를 감축하였으나 그 동안 동행정을 운영하는 과정에서 과도한 동인력의 축소로 인한 행정서비스 질 저하 등을 고려하여 자체적으로 조정하여 인력을 증원하게 된 것이다.<sup>10)</sup>

<표 2> 군포시 동기능전환 전·후의 공무원 변화추이

동 명	공무원수		
	기능전환 전(1999)	기능전환 후(2001)	현재(2005.1)
계	151	99(-52)	109(+10)
군포1동	17	9(-8)	12(+3)
군포2동	14	9(-5)	11(+2)
산본1동	14	9(-5)	11(+2)
산본2동	14	10(-4)	9(-1)
금정동	13	8(-5)	11(+3)
재궁동	15	9(-6)	9
오금동	14	10(-4)	10
수리동	13	10(-3)	10
궁내동	13	10(-3)	10
광정동	14	9(-5)	10(+1)
대야동	10	6(-4)	6

자료: 군포시 내부자료 재작성, 2005.1.

10) 행정자치부에서는 후속조치를 취하여 지역실정상 획일적 적용이 곤란한 사무에 대하여는 존치·이관을 탄력적으로 조정하여 운영하도록 하였고, 인력 역시 일부 사무의 자체조정, 행정 수요의 변동, 지역특성 등에 따라 읍면과 동은 당해 시군의 관할 읍면동 총정원 범위내에서 본청과 읍면동간, 읍면동 상호간에 협의하여 조정·배치토록 하였다. 읍면동 기능전환 직후인 2001년에 동공무원수가 가장 많은 동사무소는 10명으로, 산본2동, 오금동, 수리동, 궁내동의 4개동이며, 인구수가 가장 적은 대야동이 6명으로 가장 적은 공무원이 근무하고 있다. 2005년 1월 현재에는 군포에서 가장 많은 공무원이 근무하고 있는 동은 군포1동으로 12명이 근무하고 있다. 이는 기본적으로 군포1동이 군포시에서 가장 많은 인구가 거주하고 있고 주변에 산업단지가 있기 때문이다.

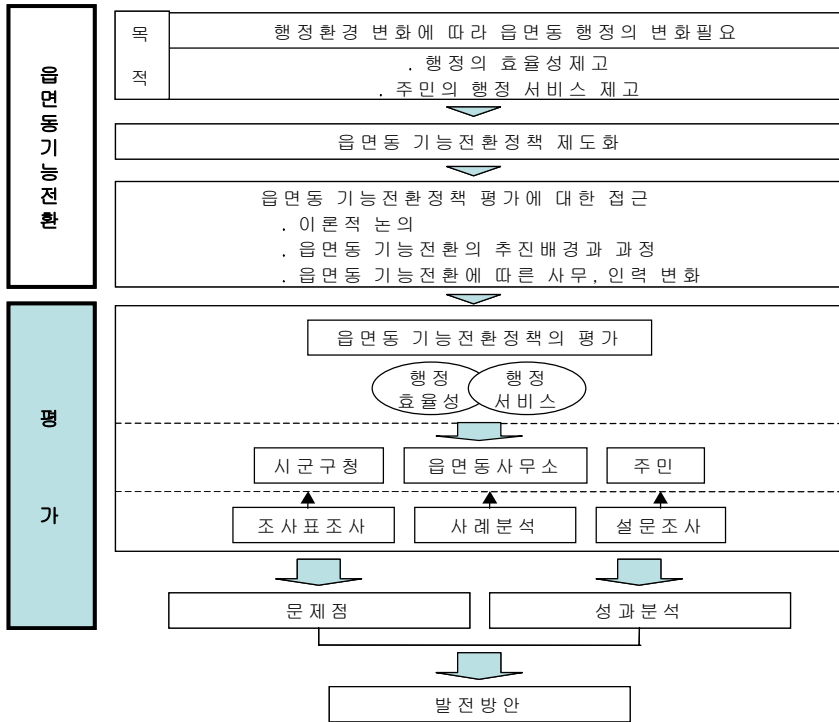
## IV. 읍면동 기능전환정책의 성과분석 및 평가

### 1. 분석틀

행정성과를 평가하는 기준으로 일반적으로 경제적 관점에서의 효과성(effectiveness)과 능률성(efficiency), 정치적 관점에서의 대응성(responsiveness)과 형평성(equity) 등 4가지를 선정하고 있다. 효과성은 투입과 관계없이 목표달성여부를 평가하는 기준이며, 대응성은 주민의 욕구나 기대, 요구, 선호 등이 반영 또는 충족정도를 평가하는 기준이다.

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

본 연구는 주민자치센터 기능을 제외한 읍면동 기능전환정책에 대한 평가로서, 행정자치부의 읍면동기능전환정책의 본래의 목적, 즉 행정의 효율성(효과성)과 행정서비스 제고(대응성)의 성과가 나타났는지를 평가하였다. 이와 같은 평가를 위하여 조사표를 작성하여 사례지역을 대상으로 실증분석을 하였으며, 설문서를 작성하여 읍면동 기능전환정책에 대한 공무원 및 주민의 의식을 조사·분석하였다.



<그림 2> 분석틀

## 2. 조사설계

행정의 효율성을 측정하기 위하여 조사표를 구성하여 군포시와 음성군에 대한 이관사무의 업무시간 단축여부 등을 조사하였으며, 조사표는 사례지역 자치단체의 읍면동기능전환 담당 공무원 및 해당업무관련 공무원이 작성토록 하였다. 또한 읍면동 기능전환정책과 관련하여 공무원과 주민의 의식상태를 분석하기 위하여 설문조사를 실시하였으며, 조사 대상지역은 14개 자치단체로서, 시·구(도시지역)과 군(농촌지역)으로 구분하였으며 자치단체의 행정 계층별, 규모별, 지역별로 안배하여 조사하였다.

한편 조사표 내용 중에 공무원이 읍면동기능전환 후 나타난 문제점을 자유롭게 주관적으로 기술하게 하여 설문조사 및 한정된 조사표에서 의도하지 못했던 문제점을 파악하여 개선 방안을 제시하였다. 또한 사례지역을 현지 출장하여 담당공무원과의 면접조사를 실시하여 그 결과 나타난 문제점을 중심으로 개선방안을 제시하였다.

설문조사는 공무원의 경우는 시군구 공무원과 읍면동 공무원으로, 주민은 도시지역(구청) 주민과 농촌지역(군청)지역 주민으로 구분하여 조사를 실시하였다. 설문배포는 공무원은 하나의 자치단체당 공무원 60부(시군구: 30부, 읍면동: 30부)씩 14개 자치단체에 총 840부(시군구: 420부, 읍면동: 420부)가 배포되었으며 이중 722부가 회수되어 85.9%의 회수율을 보였다. 주민조사는 하나의 자치단체당 30부씩 14개 자치단체에 총 420부가 발송되었고 그중 366부가 회수되어 87.1%의 회수율을 보였다. 조사기간은 2003년 12월-2004년 2월이다.

14개 설문조사 대상 지역 중 실증조사 사례지역으로 군포시와 음성군만 소개되었다. 그 이유는 당초 두 지역 외에도 설문조사 대상 일부지역에 대한 조사를 실시하였으나 연구에 활용될 만큼 충분한 답변이 이루어지지 않아 자료로서의 가치가 부족하여 폐기하였기 때문이다. 이러한 연유로 군포시와 음성군의 자료만을 연구에 활용하였으며, 도시지역과 농촌지역 양 지역에 대한 실증자료를 제시함으로써 어느 한 쪽으로 편중된 실증 연구가 되지 않도록 하였다.

<표 3> 조사표

평가항목	조사내용		비 고	
	조사표조사	설문조사		
		공 무 원		주 민
행정의 효율성 제고	이관사무의 업무처리시간 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○이관업무 처리속도(단계)</li> <li>○행정의 효율성이 증대된 업무</li> <li>○행정의 효율성이 저하된 업무</li> <li>○읍면동 기능전환으로 취약해진 기능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○이관업무 처리속도</li> </ul>	효과성
행정서비스 제고	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>○읍면동 기능전환 후 행정서비스의 질</li> <li>○읍면동 기능전환 후 업무량</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○읍면동 기능전환 후 행정 서비스의 질</li> <li>○민원처리기관의 변화에 따른 불편정도</li> </ul>	대응성

### 3. 성과분석

#### 1) 행정의 효율성

##### (1) 이관사무의 업무시간 단축여부: 사례지역을 중심으로

###### ① 군포시

동기능전환 후 읍면동에서 군포시로 이관되어 처리되고 있는 사무의 처리현황을 분석해보면 일부 사무의 경우 동에서 처리하던 것보다 각 사무처리단계가 줄어들었음을 알 수 있다. 예를 들어 ‘각종 생활민원 접수 및 처리 업무’를 보면, 사무이관 전에는 각 동사무소 접수 → 현장확인(동) → 해당실·과 이첩 → 민원인 통보 → 현장확인(시) → 해당 실·과 처리 → 민원인 통보의 7단계를 거쳐 수행되었으나, 시로 이관 후에는 인터넷 또는 동접수 → 시민만족실 이첩 → 현장확인(기동반) → 기동반 또는 이첩처리 → 민원인 통보의 5단계로 줄어들어 우선 업무처리 단계도 축소되었고 응답한 담당공무원도 업무처리시간이 감소하였다고 답하고 있다.

또한 ‘공시지가 열람·확인서발급·이의신청접수업무’는 사무이관 전에는 이의신청접수 → 현지조사 → 시송부 → 시담당·감정평가사 현지조사 → 재산정 → 결과통지의 6단계의 업무처리과정을 거쳤으나 이관 후에는 이의신청접수 → 현지조사 → 재산정 → 결과통지의 4단계 업무처리과정으로 단계가 축소되었고, 담당공무원도 업무처리시간이 감소하였다고 답하고 있다. 이외에도 세금고지서발부 업무, 환경미화원관리 업무, 불법투기단속업무, 주·정차단속업무, 불법광고물정비업무, 불법건축단속업무 등의 업무처리속도단계가 축소되었음을 알 수 있다.

반면 체납액징수업무, 보안등관리업무, 옥외광고물 신고업무, 건축신고업무 등은 업무처리과정단계도 축소되지 않았으며 담당공무원도 업무처리시간이 오히려 연장되었다고 답하고 있다. 한편 ‘이륜자동차관련 민원업무’처럼 과거 동 → 시 → 동의 처리과정을 거쳐 처리되던 업무가 시에서 일괄처리 됨에 따라 그 만큼 시민불편 및 업무처리시간이 감소하였으며, 환경미화원관리업무도 전산을 통한 총괄적 급여관리 행정의 운영으로 행정의 효율성이 증대되었다.

<표 4> 군포시 이관사무의 업무처리시간 변화

사무명	사무처리 단계		시간단축여부		
	기능전환 전	기능전환 후	단축	연장	변화없음
각종 생활민원 접수 및 처리(실무자1, 기동반5명)	각 동사무소 접수→현장확인(동)→해당실과 이첩→민원인 통보→현장확인(시)→해당실과 처리→민원인 통보	인터넷,주민대화,동접수→시민만족실 이첩→현장확인(기동반)→기동반 또는 이첩처리→ 민원인통보	○		
이륜자동차 관련 민원 (실무자1명)	민원서류작성(동)→등록세납부(시)→민원서류 접수(동)→장부정리→신고필증, 번호판교부 및 봉인→대장관리(수작업)	민원서류작성(시)→등록세납부(시)→민원서류접수(시)→장부정리→신고필증, 번호판교부 및 봉인→대장관리(전산화)	○		
세금고지서 발부(7명)	세금고지서 출력(시)→동별분류(시)→통별분류(동)→통장전달→납부자 전달→미전달분 주소조회→재발송	세금고지서 출력→전출자 등 사전조회→고지서발송→반송분주소조회→재발송	○		
체납액징수 (5명)	체납처분(시)→관리카드작성(시,동)→체납독려→재산조회 및 압류	체납처분→관리카드 작성→체납독려→재산조회 및 압류		○	
공시지가열람,확인서 발급,이의신청접수 (실무자2명)	이의신청접수→현지조사→시송부→시담당·감정평가사 현지조사→재산정→결과통지	이의신청 접수→현지조사→재산정→결과통지	○		
환경미화원 관리 (실무자2명)	청소담당구역 지정→복무점검→급여계산→계좌입금	청소담당구역 지정→출·퇴근 점검(복무점검, 급여계산은 시에서)	○		
불법투기 단속(실무자1, 기동반13명)	민원신고· 자체단속→현장확인→증거물확보→추적조사→신원조회→자인서정구→과태료부과→시통보→지속관리	민원신고· 자체단속→현장확인→증거물확보→추적조사→신원조회→과태료부과→지속관리	○		
주·정차 단속(단속원12, 공익 31명)	현장적발→위반표지 부착→사진촬영→단속대장 기재→시송부→차적조회→과태료부과 및 압류	알림계고→위반표지부착→사진촬영→단속대장 기재→차적조회→과태료부과 및 압류	○		
보안등 관리 (1명)	민원접수→현지확인→보수업체 통보→보수→처리결과 통보	민원접수→현지확인 및 보수→현지보수 불가사항 보수업체 통보→보수업체 보수→처리결과 통보		○	
옥외광고물 신고 (1명)	민원접수→현지확인→신고처리→민원인·시통보→전산관리(허가서류 병행시 시에 별도 접수)	민원신청→현지확인→신고처리→민원인통보→전산관리(신고와 허가민원동시처리)		○	
불법광고물 정비 (2명)	민원접수· 자체발견→현지확인→사진촬영→신원조회→시보고→계고→강제철거(과태료부과)	민원접수· 자체적발→현지확인→사진촬영→신원조회→계고→강제철거(과태료부과)	○		
건축신고(1명)	민원접수→현장확인→관련부서협의→신고필증 등 교부	민원접수→관련부서협의→현장확인→신고필증 등 교부		○	
불법건축 단속(실무자1, 단속반3명)	민원접수→현장확인→시통보→현장제확인→계고→강제철거	민원접수→현장확인→계고→강제철거	○		

자료: 군포시 조사표조사 내용, 2004. 2.



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

② 음성군

읍면동 기능전환 후 음성군의 주요 이관업무의 업무처리시간을 측정한 결과, 6개의 업무 중 영농교육업무, 방역소독업무 등 2개 업무는 기능전환 전과 비교하여 업무처리단계도 축소되었고 약 하루정도 업무처리시간이 감소하였으나 ‘가로등관리업무’, ‘지방세체납업무’, ‘주민세부과고지업무’, ‘환경개선부담금시설물조사업무’ 등은 읍면동 기능전환 전과 별 차이가 없음을 알 수 있다.

<표 5> 음성군 이관사무의 업무처리시간 변화

사무명	사무처리단계		처리시간 증감여부		
	기능전환 전	기능전환 후	단축	연장	변화없음
가로등 관리	주민신고→접수→업체통보→수리 →현장확인→대금지급	주민신고→접수(읍면)→구 또는 업체통보 →수리→현장확인→대금지급			○
영농교육	계획수립→읍면통보→주민홍보→영농교육 →식대지급	계획수립(군)→주민홍보(읍면)→영농교육 →식대지급	○		
방역소독	계획수립(군)→읍면통보→계획수립 →방역소독	계획수립(군)→인부사역지원(읍면) →방역소독	○		
지방세 체납처분	체납처분요구(읍면)→체납처분(군)	체납처분요구(읍면)→체납처분(군)			○
세금고지서 발부	고지서출력(군)→읍면별고지서분류 →읍면배부→주민배부 및 전달(읍면)	고지서출력(군)→읍면별고지서분류 →읍면배부→주민배부 및 전달(읍면)			○
환경개선부담금시설물조사	계획수립(군)→읍면통보→조사계획수립(읍면) →조사(읍면)→군보고	계획수립(군)→읍면통보→조사계획수립(읍면) →조사(읍면)→군보고 ※시설물조사시 담당자 동행			○

자료: 음성군 조사표조사 내용, 2004. 2.

(2) 공무원 및 주민 의식조사

① 업무처리속도

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

이러한 결과를 볼 때, 시군구청 및 읍면동에서 근무하는 공무원의 약 3분의 2는 읍면동 기능전환으로 이관사무의 업무처리시간 단축효과가 없다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

<표 6> 이관사무 처리속도(공무원)

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

frequency missing = 10.

한편 읍면동 기능전환에 따라 시군구청으로 이관한 사무를 본청에 가서 처리한 경험이 있는 주민을 대상으로 업무처리속도에 대한 질문에 대하여 응답자 253명중 52.2%인 133명이 읍면동에서 처리하던 것과 비교하여 ‘빨리 처리하였다’고 응답하고 있다. 반면 응답자의 20.9%인 53명이 읍면동에서 처리하던 것과 비교하여 ‘늦게 처리하였다’(약간 늦게 처리하였다, 매우 늦게 처리하였다)고 응답하고 있음을 볼 때 주민들은 읍면동 기능전환으로 본청으로 이관된 사무의 업무처리 속도에 대하여 상대적으로 매우 긍정적으로 생각하고 있음을 알 수 있다. 이외에 읍면동에서의 업무처리속도와 ‘별 차이가 없다’라고 응답한 수는 응답자의 26.9%인 68명이다.

<표 7> 이관사무 처리속도(주민)

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

frequency missing = 113.

② 행정의 효율성이 증대된 업무

공무원들은 읍면동 기능전환으로 행정의 효율성이 가장 증대된 업무로 보건·복지(문화) 업무라고 생각하고 있으며, 두번째로 지방세업무라고 생각하고 있다(<표 8>참조).

<표 8> 행정의 효율성이 증대된 업무(공무원)

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

frequency missing = 140.

③ 행정의 효율성이 저하된 업무

반면 읍면동 기능전환으로 가장 행정의 효율성이 저하된 업무는 청소·환경업무이며, 두번째로 건설·건축업무로 생각하고 있다(<표 9> 참조).

&lt;표 9&gt; 행정의 효율성이 저하된 업무(공무원)

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

frequency missing = 89.

## ④ 읍면동 기능전환으로 취약해진 기능

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

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

&lt;표 10&gt; 읍면동 기능전환으로 취약해진 기능(공무원)

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

frequency missing = 61.

한편 읍면동 기능전환으로 취약해진 기능을 도시지역 공무원과 읍면동 공무원으로 구분하여 보면 다음과 같다. 도시지역 공무원이나 농촌지역 공무원 모두 첫 번째 취약기능을 ‘조

사·확인·지도·단속 등 현장업무의 부실'이라고 생각하고 있으며(도시지역 공무원 58.5%, 농촌지역 공무원 62.4%), 두 번째로 '재난·재해에 대한 신속한 대처능력 저하'라고 생각하고 있다(도시지역 공무원 18.8%, 농촌지역 공무원 19.1%).

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

<표 11> 읍면동 기능전환 후 취약기능(도시·농촌공무원)

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

frequency missing = 11.

## 2) 행정서비스

### (1) 읍면동 기능전환 후 행정서비스의 질(공무원)

읍면동 기능전환 후의 행정서비스의 질에 대하여 공무원 스스로 향상되었다(크게 향상되었다, 양간 향상되었다)고 답한 수는 전체 응답자 708중 51.5%인 365명이며, 서비스기능이 저하되었다고 응답한 수는 응답자수의 13.9%인 98명이다. 따라서 공무원들은 읍면동 기능전환 후 주민에 대한 서비스의 질이 크게 향상되었다고 평가하고 있음을 알 수 있다(<표 12>참조).

<표 12> 기능전환 후 행정서비스의 질(공무원)

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

frequency missing = 14.

(2) 읍면동 기능전환 후 행정서비스의 질(읍면동 주민)

읍면동 기능전환 후 행정서비스의 질에 대하여 읍면동에 거주하고 있는 주민 187명의 의견을 분석하였을 때, ‘향상되었다’(크게 향상 26명, 약간 향상 92명)고 긍정적으로 생각하고 있는 주민은 전체 응답자수 187명의 53.2%인 108명이다. 반면 ‘저하되었다’(크게 저하 14명, 약간 저하 15명)고 부정적으로 생각하고 있는 주민은 15.5%인 29명밖에 없음을 볼 때 읍면동 기능전환으로 행정서비스의 질이 향상되었음을 알 수 있다.

<표 13> 기능전환 후 행정서비스의 질(읍면동 주민)

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

frequency missing = 3.

(3) 민원처리기관의 변화에 따른 불편사항(주민)

읍면동 기능전환 전 읍면동사무소에서 처리하던 사무를 시군구청으로 가서 업무를 처리하게 된 것에 대하여 응답주민 363명중 49.1%인 178명이 ‘불편하다’(매우 불편 58명, 약간

불편 120명)고 응답하고 있으며, ‘편리하다’라고 응답한 수는 18.5%인 67명(매우 편리 30명, 약간 편리 37명)이다(<표 14>참조). 따라서 많은 주민들이 읍면동에서 처리하던 사무의 시군구 이관으로 불편해 하고 있음을 볼 수 있다.

<표 14> 민원처리기관의 변화에 따른 불편정도(주민)

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

(4) 업무량 (읍면동 공무원)

읍면동 공무원 417명을 대상으로 읍면동 기능전환 후 업무량 변화에 대한 생각을 물었을 때, 전체 응답자의 69.9%인 289명이(크게 증가 134명, 약간 증가 155명) ‘업무량이 증가하였다’고 답하고 있으며, 업무량이 감소하였다고 답한 공무원은 8.2%인 34명(약간 감소 30명, 크게 감소 4명)에 불과하다(<표 15> 참조).

<표 15> 기능전환 후 업무량(읍면동 공무원)

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

frequency missing = 8.

읍면동에서 근무하는 공무원들의 이와 같은 응답이유는 첫째, 기능전환으로 일반적으로 3-4명의 공무원이 감소하고 많은 양의 사무가 시군구청으로 이관되었으나 본청으로 이관된 사무 중 많은 사무가 관행적으로 계속해서 협조·지시사무로 내려오기 때문에 실질적인 업무량이 과거에 비하여 증가하였다고 생각하고 있다. 둘째, 읍면동사무소의 인력이 감소하였음에도 불구하고 새로 설치된 주민자치센터업무를 수행하여야 하기 때문이다.

#### 4. 평가 및 문제점

##### 1) 평가

###### (1) 행정의 효율성

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

예를 들어 군포시의 경우, 사례로 든 13개의 이관사무 중 각종 생활민원 접수 및 처리업무를 비롯한 9개 사무는 업무시간이 단축된 반면, 체납액 징수 등 나머지 4개 사무는 연장되었다고 답하고 있다. 음성군의 경우 6개의 응답한 사무 중 영농교육 등 2개 사무는 업무처리시간이 단축된 반면, 가로등관리사무 등 4개사무는 읍면동 기능전환전과 비교하여 차이가 없다고 답하고 있다.

따라서 사례지역의 결과를 분석해 볼 때, 시군구청으로의 이관사무의 업무처리속도는 자치단체에 따라 차이가 있으나 대체적으로 업무처리 속도가 빨라졌으나 일부 사무는 읍면동 기능전환전과 비교하여 변화가 없거나 오히려 업무처리속도가 늦어지고 있음을 알 수 있다.

이는 결국 각 자치단체에서 이관사무의 업무처리를 어떻게 운영하느냐에 따라 업무의 효율성이 다르게 나타날 수 있다는 것을 의미한다.

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

또한 ‘불법투기단속업무’의 경우 순찰구역이 넓어져 감시기능이 저하되고, 민원접수 시 출동시간이 길어져 신속한 대처가 미흡하며, ‘건축신고’업무도 현지확인 시 관할구역이 넓어져



면밀한 검토가 불가능하며, ‘불법건축단속’업무도 기동단속반운영으로 불법건축을 사전에 예방하고는 있으나 담당구역이 넓어져 불법건축물 실태조사의 어려움이 있다.

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

한편 읍면동 기능전환 전과 비교하여 ‘변화 없다’라고 응답된 사무의 경우도 업무의 효율성이 향상된 타 자치단체의 업무처리를 벤치마킹하거나 전산화운영의 강화 등을 통하여 자치단체에서 업무처리를 효과적으로 운영함으로써 업무처리 속도를 향상시킬 수 있다.

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

한편 읍면동 기능전환 후 시군구청으로 가서 이관사무를 처리한 경험이 있는 주민 253명의 반응은 52.2%인 133명은 기능전환 전 읍면동에서 처리하던 것보다 빨리 처리하였다고 응답한 반면 20.9%인 53명이 기능전환전보다 늦게 처리하였다고 응답하고 있다.

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

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

## (2) 행정서비스

읍면동 기능전환정책의 또 다른 목적은 주민에 대한 행정서비스의 질 향상이다. 서비스 질 향상의 여부를 측정하기 위하여 우선적으로 공무원, 주민을 대상으로 설문조사를 통한 의식조사를 실시하였다. 설문조사에 응답한 시군구 및 읍면동 공무원들은 기능전환 후 전반적으로 행정서비스가 크게 향상되었다고 생각하고 있으며, 읍면동 주민 역시 행정서비스가 향상되었다고 답하고 있다. 그러나 읍면동 기능전환 후의 행정서비스와 관련하여 일부 분야에서는 오히려 주민들에게 불편을 줌으로써 서비스의 질이 저하되었음을 시사하고 있다. 즉 <표 14>에서 보는 바와 같이 읍면동 기능전환 후 과거 읍면동에서 처리하던 민원사무를 본청으로 가서 처리함으로 인하여 오히려 거리상·시간상으로 불편을 야기해 주민이 느끼는 서비스의 질이 떨어졌음을 시사해주고 있다.

한편 읍면동 기능전환 실시 초기, 본 정책이 정착되기 전에는 읍면동사무소의 인력은 줄고 사무는 과거의 관행대로 읍면동사무소에서 처리됨으로 인하여 공무원 1인당 업무량이 증가하여 주민에 대한 서비스의 질이 저하되는 경향이 있었다. 그러나 그 후 행정자치부의 지침에 의해 해당 자치단체에서 자체적으로 읍면동사무소의 사무와 인력을 조정하였고 이에 따라 초기에 비해 읍면동사무소 공무원의 업무량이 다소 감소하였다. 또한 사무처리도 읍면동 기능전환정책이 정착되면서 도입초기의 과거 관행에서 벗어나 점차 본청과 읍면동간에 처음 조정되었던 안대로 처리되고 있어 읍면동의 업무가 상대적으로 감소하여 도입 초기 저하되었던 일부 읍면동사무소 서비스의 질이 향상되고 있다. 그러나 아직도 대부분의 읍면동 공무원은 과거에 비하여 업무량이 많다고 생각하고 있으며 특히 상대적으로 늦게 읍면동 기능전환정책을 추진한 일부 농촌지역의 자치단체에서는 아직도 과거의 관행대로 업무를 수행하는 경우가 있어 본청과 읍면동 간에 갈등이 발생하고 있는 경우가 있다.

## 2) 문제점

### (1) 사무이관에 따른 문제점

첫째, 자치단체간 사무차이에 따른 불편이다.

행정자치부는 읍면동 기능전환을 2차에 걸쳐 추진하면서 시군구청과 읍면동간의 사무조정 범위를 가능한 지역실정에 맞게 조정하도록 자치단체에 자율권을 최대한 보장하였다.<sup>11)</sup>

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

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

11) 1차 동기능전환시 행정자치부에서 시·구청 이관사무와 동촌치사무 기준으로 총 655건의 동사무중 읍면동 촌치사무 199건, 시군구 이관사무 456건을 정하여 각 자치단체에 내려보냈음. 이와 함께 조정안으로 각 자치단체의 지역특성에 따라 7%내 범위(46건)내에서 촌치사무와 이관사무를 자율적으로 결정하도록 하였음. 2차 읍면기능전환 시 역시 행정자치부에서 기준으로 읍면사무 총 774건중 읍·면 촌치사무 354건, 군 이관사무 420건을 지정하여 지침서로 각 자치단체에 내려보냈으며, 조정안으로 각 자치단체의 지역특성에 따라 15%범위(116건)내에서 촌치사무와 이관사무를 자율적으로 결정하도록 하였음. 도농복합형태시 역시 7%범위내에서 조정하도록 하였다.

둘째, 읍면동 직원의 업무부담 가중 및 갈등이다.

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

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

셋째, 일부 현장사무의 비효율성이다.

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

<표 16> 효율성 저하 현장사무 및 문제점

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

넷째, 일부 생활민원업무의 주민불편이다.

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

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

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

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

## (2) 인력의 이관에 따른 문제점

첫째, 확실적인 인력배치 기준에 따른 업무운영의 어려움이다.

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

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

둘째, 단기결원 시 대체인력의 부재이다. 읍면동 기능전환 후 읍면동사무소 인력의 감소로 업무량이 가중되고 있으며 정·현원상 풀인력 상태에서 교육, 출산휴가, 휴직 등 단기(6개월 이내) 인력결원 시 업무대체 인력이 없어 기본업무 수행 지연 및 부담 가중되고 있다. 특히, 읍면동의 증명발급, 사실확인 등의 즉결 민원 담당자의 경우 1명 결원 시 민원서비스의 기본 수행이 매우 어려운 실정이다.

셋째, 읍면동 여성인력 비율의 증가이다.

읍면동 기능전환에 의하여 일반적으로 남성인력이 시군구청으로 전보되었으며, 이에 따라 읍면동사무소에 여성인력의 비율이 증가함에 따라 읍면동 행정의 현장대응능력이 저하되고 있다. 이는 대부분의 여직원이 읍면동사무소의 근무를 원하고 있는 경우가 있고,<sup>12)</sup> 업무의 특성상 읍면동사무소의 민원업무는 대부분 여성이 담당하고 있기 때문이다.

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

## V. 결론 및 발전방안

1999년 국가에서 읍면동 기능전환정책을 추진한 목적은 첫째, 지방자치의 실시에 따라 읍면동의 기능중 행정기능을 점차 축소하는 한편 주민자치기능을 강화하는 것이다. 따라서 읍면동사무소에 있던 인력과 사무의 일부를 시군구청으로 이관시키고 일부 공간을 주민자치센터로 만들어 주민자치의 장을 제공하는 것이었다. 두 번째는 인력과 사무의 이관에 의한 신속한 행정의 수행과 중복행정의 방지에 따른 행정의 효율성 제고, 대 주민서비스기능 강화이다.

주민자치센터는 이미 많은 학자들에 의하여 연구가 이루어져 이에 대한 성과분석과 개선방안이 도출되어 있다. 따라서 본 연구는 주민자치센터에 대한 것은 제외하고 사무와 인력의 이관에 따른 성과분석에 초점을 맞추었으며 결과적으로 국가에서 처음 목표하였던 대로 성과가 발생하였는가를 측정하였다. 행정의 효율성 측면의 성과를 볼 때, 시군구청으로의 이관사무의 업무처리속도는 자치단체에 따라 차이가 있을 수 있으나 이관된 사무의 일부가 업무처리단계가 축소되었고 읍면동 기능전환 전 동-시-동, 읍면-군-읍면을 경유하며 처리되던 업무가 시 또는 군에서 일괄적으로 처리됨으로써 그만큼 업무처리속도가 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다. 그러나 일부 업무는 오히려 업무처리시간이 연장되었음을 알 수 있다. 설문분석 결과 주민들의 많은 수가 시군구청으로 이관된 업무의 처리속도가 빨라졌다고 응답한 것은 국가의 읍면동 기능전환정책이 긍정적인 것으로 평가될 수 있는 부분이다.

한편 읍면동기능전환 전 읍면동사무소에서 처리하던 사무를 시군구청으로 가서 업무를 처리하는 것에 대하여 주민들의 대부분이 불편하다는 반응을 보이고 있으며,<sup>13)</sup> 공무원들은 읍면동 기능전환으로 행정의 효율성이 가장 증대된 분야로 첫째, 보건·복지(문화)업무, 둘째, 지방세업무라고 생각하고 있으며, 반면 상대적으로 효율성이 떨어진 업무는 첫째, 청소·환경업무, 둘째, 건설·건축업무라고 생각하고 있다. 또한 대부분의 공무원은 읍면동 기능전환으로 인한 업무수행의 가장 큰 문제점으로 '조사·확인·지도·단속 등 현장업무의 부실'과 '재난·재해에 대한 신속한 대처능력의 저하'를 들고 있다.

읍면동 기능전환정책은 지방자치의 실시와 교통·통신의 발달, 생활권·경제권 확대 등으로 시·군·구청에 의한 광역적, 종합적 행정 필요성 제기되고, 점차 읍면동 단위의 일반행정기능이 약화되고 있고 읍면동은 주민의 삶의 질을 높이고 주민의 참여를 통해 주민 자치의 식과 공동체 의식을 제고시키는 역할을 수행해야 하는 시대적인 요구에 의해서 추진되었다.

본 연구의 결과 사무·인력의 이관과 관련한 읍면동 기능전환정책은 일부 문제점이 있으

13) 이는 업무를 처리하기 위하여 시군구청으로 가는 이동거리의 확대와 과거 읍면동에서 처리하던 업무를 시군구청에 가서 처리하라고 하는 것에 대한 불쾌감 등이다.

며 이를 보완하기 위하여 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

첫째, 현장사무 및 주민불편사무의 읍면동 재이관이다.

체납액징수업무, 보안등관리업무, 옥외광고물신고업무, 건축신고업무 등 과 같이 읍면동 기능전환 전과 비교하여 오히려 업무처리시간이 연장된 업무, 투표인명부열공람·선거인명부 이의신청·선거인명부 작성 등 선거사무, 재해실태피해조사업무, 통계업무 등과 같은 현장사무, 이륜자동차 신고업무·쓰레기봉투판매업무·건축물철거 멸실신고업무 등 주민생활과 밀접한 관계에 있는 사무는 행정의 효율성 측면 및 주민편의 라는 측면에서 중앙정부에서 시달한 자율조정권에 의해 읍면동에서 업무를 수행하는 것을 고려해 보아야 하며, 만약 이러한 업무들이 이관될 경우 자치단체에서 자체적으로 인력을 조정하는 것도 고려해 보아야 할 것이다. 한편 농촌지역의 경우 수방대책, 농어업재해대책, 제설대책, 산불예방, 가축질병예방 등의 대민집행적 업무에 대한 인력부족으로 어려움을 겪고 있으므로 이 분야에 대한 인력보강도 검토해 볼 필요가 있다.

이와 같은 일부 현장사무 및 주민불편사무의 읍면동으로의 재이관은 읍면동 기능전환정책의 원래 목표인 읍면동기능의 축소원칙에 위배될 수 있으나 읍면동 기능전환 당시 사무 및 인력의 본청이관은 지역의 실정을 고려하지 않은 채 중앙정부의 일률적인 지침에 따라 시행되어 위와 같은 문제점이 발생하고 있으므로 지역의 실정에 따라 재조정하도록 한다. 즉 행정서비스의 주체이며 대상인 주민들이 불편을 느끼고 재이관을 원한다면 행정서비스의 강화를 위해서라도 주민의 뜻에 따라야 할 것이다.

둘째, 읍면동 여성공무원 비율의 조정 및 인력pool 구성이다.

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

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

셋째, 부읍면장제도의 제도입이다.

농촌지역의 경우, 읍면장 아래에 바로 담당들이 있으며 각 담당들은 업무의 특성에 따라 각자의 업무를 수행하고 있다. 읍면동 기능전환을 하면서 부읍면장이 특별히 하는 일없이 결

재 단계만 하나 더 있다고 하여 이를 폐지하였다. 그러나 실질적으로 읍면장의 경우 지역주민의 의견청취 및 민원불편사항 해결에 주력하다 보니 업무통제, 행정능률 시책발굴 등 실질적으로 내부적인 행정을 책임지고 처리하거나 중간관리자 역할 부재로 많은 문제점을 발생시키고 있다. 이에 따라 일부지역에서는 읍면장이 바쁠 경우 나이 많은 총무담당이 지역경조사에 읍면장 대신 참석하거나 내부 행정을 관리하는 역할을 수행하고 있다.

한편 읍면의 경우, 경력이 오래된 6급담당공무원의 상위직위 승진기회박탈로 사기가 매우 저하되어 있으므로 부읍면장 제도를 부활하여 이들 읍면 6급 담당공무원들의 동일직급 수직상승의 기회를 부여하여 사기도 진작시키고 농촌지역 특성에 따른 행정의 효율성도 제고토록 한다.

넷째, 일선 통리반 행정기능의 보강이다.

읍면동 기능전환으로 주민에 대한 행정침투력 약화에 따른 문제점을 보강하기 위하여 ① 시군구청 전 공무원을 거주지를 감안하여 '명예통리장'으로 임명하여 시군구청에서 직접 수행 업무의 원활한 추진체계를 확립하도록 한다. 즉 과장급이상은 읍면동별로 책임을 분담시키고 담당주사 이하 직원은 직원별로 1~2개 통리씩 분담하여 시군구청에서 직범 집행업무를 출장수행하도록 한다. 대상업무로는 체납세금 징수 및 고지서 등 전달이 필요한 사항, 재해피해 조사 및 통계조사 등 각종 조사업무, 쓰레기처리, 시설물 파손 등 각종 생활불편 사항 파악 등이다. ②자치단체내 모든 산하공무원을 각 거주지 읍면동의 '명예봉사원'으로 위촉하여 '명예통장'업무의 협조지원과 전문활동을 실시한다. 추진체제는 각 읍면동별로 실시하며, 이들의 주요 활동은 주민불편활동 사항 등 전문활동 전개, 고지서전달과 조사업무 수행 등 통리장 업무의 협조지원이다.

국가의 정책은 항상 미래를 향해 추진되어야 하며 현재에 지나치게 안주할 경우 국가 및 지역사회의 발전은 물론 주민생활의 발전도 없다. 본 정책도 지방자치 실시에 따른 주민편의를 위해 추진되었으며 정책을 추진하는 과정에서 제도적인 장치의 미비, 불충분한 의견수렴 및 시행착오로 인해 일부 문제점이 제기되고 있다. 향후 문제점에 대한 개선이 뒤따른다면 읍면동 기능전환정책은 지방자치의 한 축인 주민자치 발전을 위해 추진된 정책으로 평가받게 될 것이다.

## 【참고문헌】

- 군포시. (2000). 동사무소 기능전환 추진상황.  
 \_\_\_\_\_. (1999). 동사무소 이관사무 현황.  
 김필두. (2002). 주민자치센터의 활성화방안에 관한 연구. 한국행정학회 하계학술대회. 697-711.  
 박기관. (1999). 『자치단체장의 리더쉽과 공무원의 직무만족 및 행정성과에 관한 연구』, 박사학위 논문. 건국대학교 일반대학원.  
 법제연구소. (1999). 『지방자치법』, 서울:법제연구소.  
 성동구. (2001). 『동기능전환 백서』  
 음성균. (2002). 읍면기능전환추진계획.  
 이환범. (1999). 기초행정조직의 역할쇄신과 기능재정비, 『한국지방자치학회보』, 11(3), 67-88.  
 조문부. (2001). 주민자치센터와 커뮤니티이론. 『자치행정』, 157, 11-15.  
 조석주. (2001). 주민자치센터 운영의 문제점과 개선방안, 2001년 NGO와 국가경쟁력강화 세미나. 56-80.  
 \_\_\_\_\_. (2002). 주민자치센터 운영실태 분석 및 평가에 관한 연구. 『지방정부연구』, 6(1), 201-220.  
 \_\_\_\_\_. (2004). 주민자치위원의 인식분석과 시사점, 『지방행정연구』, 18(1), 77-110.  
 \_\_\_\_\_. (2005). 주민자치센터에 대한 주민의식분석과 발전방안. 『한국지방자치연구』, 7(1), 89-116.  
 최근열. (2002). 주민자치센터의 활성화방안. 『행정논총』, 40(2), 135-169.  
 최병일. (2002). 지역사회 활성화를 위한 읍·면·동 행정의 기능전환에 관한 연구, 『지역사회 개발연구』, 27(1), 61-80.  
 한국지방행정연구원. (1998). 『읍면동기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구』. 서울: 한국지방행정연구원  
 행정자치부. (1998). 읍면동사무소 사무처리실태.  
 \_\_\_\_\_. (1999). 읍면동사무소 기능전환기본계획.  
 \_\_\_\_\_. (2001). 2단계 읍면(동) 기능전환 추진지침.  
 \_\_\_\_\_. (2003). 읍면동 기능전환 추진상황 보고.  
 \_\_\_\_\_. (2000). 동기능전환 확대시행 지침.  
 \_\_\_\_\_. (2004). 『행정구역 및 인구현황』.



- \_\_\_\_\_. (2005). <http://mogaha.go.kr>.
- 江上涉. (1992). Community 行政의 課題와 町內會·自治會, 동경 : 都市問題.
- 湯上二郎 外. (1989). 『現代公民館全書』, 東京: 東京書籍.
- 竹田貴夫. (1992). Community 行政과 町內會·自治會, 동경 : 都市問題.
- 中田 實. (1992). 地域社會의 變動과 町內會·自治會, 동경 : 都市問題.
- 園田恭一. (1979). 『現代Community論』, 東京: 東京大學出版會.
- Barlow, I. M.(1981). *Spatial Dimensions of Urban Government*. New York: John Wiley & Sons.
- Gerry Stoker. (1987). *The Politics of Local Government*, Macmillan Press. 2nd. 30.
- Hallman, Howard W. (1987). *Neighborhoods*. London: Sage.
- Hillery, G. A. (1995). Definition of Community. Rural Sociology, Vol. 20.
- Haeberle, William D. (1987). *Neighborhood Identity and Citizen Participation*. Administration & Society. Vol. 19-2.
- Janowitz. Morris. (1980). *The Community Press in an Urban Setting: The Social Elements of Urbanism*. Chicago.
- Rohe, William M. (1985). *Planning with Neighborhoods*, North Carolina: The University of North Carolina Press.