

自治制下の 一線地方行政 役割 再定立

The Role of Field Office of Local Government in Autonomy

金 海 東

(서울大 行政大學院 教授)

<目 次>

- I. 序：住民中心行政體制의 必要性
- II. 現 一線地方行政의 問題點
 - 1. 各階層間 業務配分의 未分化
 - 2. 行政需要把握의 未洽
 - 3. 行政業務의 劃一性
 - 4. 一線地方行政에 대한 輕視風潮
- III. 住民中心行政體制에 따른 一線地方行政의 役割 再定立 方案
 - 1. 洞事務所의 法的 階層化
 - 2. 上向式 業務配分原則의 確立
 - 3. 一線地方行政業務의 地域的 特性에 따른 個別化
 - 4. 一線地方行政機關의 人事管理改編
 - 5. 一線地方行政機關의 財源確保
- IV. 結 論

I. 序：住民中心行政體制의 必要性

地方行政의 存在意義는 國民 또는 一定한 地域內의 住民들의 여러 生活分野中에서 특히 共通의 集團的으로 處理하는 것이 便利하고 效率的인 問題들을 해결하는데 있다고 볼 수 있다. 예를 들면, 汚物이나 진개의 收去, 治安의 維持, 公園이나 어린이 놀이터와 같은

慰樂施設이나 道路의 建設과 管理 등이 그것이라 할 수 있다. 이러한 業務들은 住民 個個人이 個別的으로 處理하는 것이 현재로서는 想像할 수도 없을 뿐만 아니라 事實上 不可能한 일이므로 이러한 分野에 能動的으로 개입하여 문제 해결을 꾀함으로써 國民·또는 住民의 生活福祉를 向上시킬 수 밖에 없는 것이다.

이러한 地方行政의 存在意義를 아파트의 例를 들어 살펴보자. 아파트에는 管理事務所라는 것이 있어서 그 아파트 團地內의 여러가지 共通의인 問題를 處理하고 있다. 이들 아파트 管理事務所는 入住者로부터 管理費를 징수하며, 그 管理費를 가지고 아파트 團地內의 塵芥를 收去하고 엘리베이터를 운영하며, 또한 공동으로 集中暖房 裝置를 유지하고 공동으로 警備員을 두고 있다. 이러한 아파트에 入住한 사람들은 근본적으로 이러한 서비스가 필요하고 또한 공동으로 이러한 問題들을 處理하는 것이 저렴하기 때문에 管理費를 내고 있다. 이러한 아파트의 管理에 관하여는 近者에 와서 管理費가 비싸다든가 소홀한 管理가 이루어지고 있다든가 하는 등의 問題들이 惹起되고 있으나 그것이 어떤 식으로 해결

되는 기본적으로 入住者들이 그러한 共同的 서비스를 받기 위하여 管理費를 낸다는 데에는 變化가 없을 것이다.

自治制下에서의 一線地方行政의 役割도 根本的으로 아파트 管理事務所의 役割과 다를 바가 없다. 가령 住宅公社의 管理事務所는 全國적으로 散在하고 있으며 管理事務所의 業務는 本社 管理理事가 總括하고 있다, 本社의 管理理事는 아마 이러한 여러 管理事務所의 管理業務를 指揮監督할 뿐만 아니라 管理業務를 보다 더 效率的으로 遂行하기 위한 研究와 企劃에 관한 事業을 하고 있을지도 모른다. 例를 들면 여러 管理事務所가 大量으로 使用하는 物量을 集中購買함으로써 싼 價格에 산다든지 어떤 規格을 同一하게 한다든지 各各의 管理事務所의 管理業務에 관한 經驗이나 知識을 交換한다든지 하는 것과 같은 것이다.

바로 이러한 體制는 一線地方行政에도 적용될 수 있는 것이다. 그 地域의 住民과 관련된 모든 業務는 一次的으로 當該 洞事務所가 管掌하되, 個個의 洞事務所가 個別的으로 處理하는 것보다 여러 洞事務所가 同時에 또는 集中的으로 處理하는 것이 便利하거나 能率的인 業務나, 하나 또는 몇 개의 洞事務所의 業務處理가 다른 洞民들에게도 영향을 주는 業務의 경우는 區廳에서 一括的으로 處理하거나 調整을 통하여 解決한다. 또한 區廳의 能力으로는 해결할 수 없는 業務는 市廳에서 一括處理하는 것이 便利하고 能率的인 것이며, 더 나아가서 市廳의 次元에서 해결하기 힘든 業務는 全國적으로 一括處理하는 것이 效率的이며 이러한 業務는 中央政府가 관장해야 하는 것이다.

따라서 現在 洞事務所에서 住民登錄證을 발급

하거나 區廳에서 戶籍謄本을 떼어 주는 등의 행위는 그 該當 行政機關의 本來的인 主된 機能이라고 말하기 어렵다. 물론 위에 말한 原則이나 이에 따라 行政을 한다는 것이 너무 理想的인 일지도 모른다. 그러나 이러한 原則에 입각한다면 大都市의 行政을 市廳·區廳·洞事務所의 관계가 지금과 같이 市廳의 業務 中에서 어떠한 일을 區廳에 委任하고 다시 區廳의 業務 中에서 어떠한 일을 洞事務所에 委任하는 것과는 正反對의 입장에 서게된다. 이러한 現在의 行政體制를 市廳中心行政體制라고 일컬을 수 있다. 바로 이러한 市廳中心의 行政體制로 인하여 現 一線地方行政의 諸問題點이 야기되고 있는 것이다. 그러므로 前述한 바와 같이, 住民生活의 어떠한 部分이 洞事務所에 맡겨지고 이 중의 어떤 業務를 區廳에서 하게 되고 다시 그 중의 어떤 業務를 市廳에서 管掌하게 되는 役割配分의 原則 즉, 住民中心의 行政體制가 필요한 것이다.

또한 이러한 住民中心의 行政體制가 이루어질 때, 지금같은 劃一的인 一線地方行政의 業務는 그 地域事情에 적합하게 多樣化, 具體化, 個別化 될 수 있을 것이며, 住民의 欲求에 보다 실질적으로 對應할 수 있을 것이다.

따라서 本稿에서는 現 一線地方行政의 問題點을 보다 구체적으로 규명하여 住民中心行政體制로의 轉換의 必要性을 드러내 보이고, 住民中心行政體制에 따른 一線地方行政의 役割再定立 方案을 검토하고자 한다.

II. 現 一線地方行政의 問題點

1. 各階層間 業務配分の 未分化

현재 우리나라의 地方行政의 階層構造를 보면 서울特別市와 直轄市의 경우는 市-區-洞, 道의 一般地域의 경우는 道-市·郡-邑·面·洞, 道에서 區가 있는 大都市의 경우는 道-市-區-洞으로 되어 있다. 그런데 이렇게 分類된 各階層이 상호 그 機能에 맞게 業務가 明確이 區分되어 配分되어 있는 것이 아니라 서로 비슷한 業務들을 중복하여 處理한다거나 各階層의 能力에 어울리지 않게 業務가 맡겨져 있는데 그 問題點이 있는 것이다.

먼저, 道廳과 郡廳이나 市廳間에 있어서, 郡廳이나 一般 中·小都市는 그 원래의 固有業務가 있음에도 불구하고 많은 경우에 道廳으로부터 그 抱括的인 지시·복종의 관계때문에 지휘·감독이라는 명목으로 많은 간섭을 받고 있다는 것이다. 또한 大都市의 區廳이나 洞事務所의 경우에도 그 固有業務에 해당하는 業務들 마저 內部委任에 의하는 것이기 때문에 원칙적으로 모든 業務는 市廳이 하는 것이고 區廳이나 洞事務所는 이러한 일의 일부를 보조해 주는 出張所와 같은 것에 불과하다고 할 수 있다.

물론, 行政의으로는 위에 말한 바와 같은 階層構造를 갖고 있어서 어떠한 일은 洞事務所에서, 그리고 어떠한 일은 區廳에서 處理하는 것으로 되어 있기는 하지만 事實上 區廳이나 洞事務所는 市廳으로부터 거의 無限定의 지시나 감독을 받는다. 따라서 논리적으로는 적어도 洞事務所나 區廳의 存在意義는 洞民이나 區民들의 生活에 관련되는 어떠한 일을 處理하는 것이 아

니라 市廳의 業務를 市廳의 指示에 따라 수행하는데에 있다. 말하자면 業務의 性質에 따라 縱的으로 配分된 것이 아니라 하는 것이다. 예를 들면 市稅納付에 관한 業務에 있어서도 市廳의 지시에 따라 區廳에서 告知書를 發付하고 洞事務所職員들은 市稅納付의 督促을 하기 위하여 각 가정을 방문하고 다니는 일도 있는 것이다. 즉, 사실상 區廳이나 洞事務所는 귀찮은 일만을 맡고 있는 것과 다름없는 것같은 인상으로 洞事務所職員들도 그렇게 생각한다.

2. 行政需要把握의 未洽

우리나라의 社會的 經濟的 變化는 격심하다는 것은 세삼스러운 일은 아니며, 그 始發點은 大部分 大都市에 있다. 여기서 그러한 變化의 內容을 열거할 필요는 없을 것이다. 다만 여기서 한가지 指摘코자 하는 것은 國民들 특히 都市民들의 行政에 대한 欲求의 수준이나 그 種類가 과거 어느 때 보다도 高度化되어가고 있다는 사실이다. 사실상 어느 것은 政府가 감당하기 어려운 정도의 것도 많다. 그러나 어떤 것이든 간에 政府가 이러한 住民들의 欲求를 把握하여 어떠한 式으로든지 이에 反應하여야 한다.

그러하여 현재의 階層構造下에서도 洞事務所나 區廳에서 市廳에 건의를 하고 班常會를 통하여 住民들의 欲求를 파악하려고 노력하고 있다. 그러나 現在의 階層構造下에서는 우선 그러한 건의나 욕구에 대한 反應이 너무나 늦거나 鈍感하다. 또한 本廳에서 어떠한 천차만별의 諸要求나 건의내용의 핵심을 제대로 온전하게 분석파악한다는 것은 사실상 불가능한 일이다. 本廳에서 할 수 있는 일은 예를 들면 그러한 것을 性

質別로 또는 所管局別로 분류정리한다든가 혹은 책상에서 작성한 어떤 기준에 따라 그 緩急을 결정하여 일괄적으로 또는 확일적으로 반응하는 것이 최선의 방법인지도 모른다. 따라서 그러한 反應은 各 洞事務所나 洞民 또는 區廳의 立場에서는 적절하지 못한 것이 되거나 結果적으로 등한시된 꼴이 되기 쉽다는 것이다. 그리하여 各 洞事務所의 立場에서 보면 急하질 않은 사업이 먼저 이루어지거나 그들이 願하는 內容과는 다른 式의 結果가 될런지도 모르는 것이다.

또 다른 問題의 한가지는 班常會에서 하는 건의와 요구의 내용은 지금까지의 反應의 傾向이라든가 洞事務所나 區廳에서 해결할 수 있는 權限이나 能力이 감안된 것이기 때문에 自然히 실제로 住民들이 당연히 地方行政에 요구할 것을 다하지 못 하고 있다. 따라서 本廳에서는 行政需要의 把握自體가 불충분할지도 모른다. 즉, 區廳이나 洞事務所가 그들의 問題를 스스로 해결할 수 있는 地位와 權限이 수반되면은 그 洞이나 區의 실정의 파악과 그 문제의 해결이 보다 더 적절하고 쉽게 될 것이다. 이러한 몇가지 사실때문에 현재의 階層構造나 行政體制下에서는 洞事務所나 區廳의 行政需要, 바꾸어 말하면 住民의 眞正한 行政欲求를 대체로 市廳에서 일방적으로 판단하고 결정할 수 밖에 없을 것이다.

이와 같이 市廳이나 區廳에서 파악하는 行政의 需要와 洞事務所에서 파악하는 行政의 需要(현재의 都市行政體制下에서는 기대하기 어려우나)는 그 질이 다르나 區廳과 洞事務所의 관계는 지시와 복종의 일방적 관계로 되어 있어서 行政需要把握이 어렵고 社會的·經濟的 變化에 대한 反應을 극히 어렵게 하고 있다.

이렇게 行政需要의 把握이 上向的으로 이루어

지지 못하고 下向的으로 作爲的으로 이루어 지기때문에 洞事務所나 區廳에서 그 地域을 위한 어떠한 事業(물론 事業에 따라 다르겠지만)을 展開하고자 할 때에 住民의 呼應度가 떨어지게 된다. 그렇기 때문에 현재로서는 洞事務所가 人力이나 財政 또는 能力이나 權限의 面에서 도저히 地域社會의 센터로서의 役割을 할 與件이 가져져 있지 못하다. 이러한 상황이 또 다시 行政需要의 把握을 未洽하게 하는 惡循環을 가져오고 있는 것이다.

3. 一線地方行政業務의 劃一性

현재 우리나라의 一線地方行政機關의 業務를 보면 하나의 組職編制에 따라 同一하게 編成되어 있어 劃一성을 면치 못하고 있다.

郡의 경우를 보면, 하나의 郡 속에는 邑도 있고 面도 있는데, 邑은 都市的 性向이 짙고, 面은 農村的인 性向이 짙다. 그러므로 邑의 行政需要와 面의 行政需要는 분명히 차이가 나게 마련일 것이다. 또한 같은 邑이나 面의 경우에도 地域에 따라 行政需要가 同質的으로 발생할 수는 없을 것이다. 그러므로 이렇게 相異한 行政需要를 把握하고 이에 적절하게 對應하기 위해서는 그 地域特性에 맞는 行政組職編制를 갖추어야 한다. 즉, 邑은 都市的 性格에서 도출되는 여러 問題에 적합하게, 面은 農村的 性格에서 도출되는 여러 問題에 적합하게 行政業務를 再調査해야 하는 것이다.

市나 區의 경우를 보면, 市에 속해있는 여러 區나, 區에 속해 있는 여러 洞이 經濟的 狀態나 生活的 特性이 제각기 상호 다르기 때문에 이에 反應하기 위해서는 각 地域의 一線地方行政組職

의 編制도 그 地域의 特性에 맞게 相異하게 編成되어야 할 것이다. 例를 들어, 성북동과 같은 住居위주의 地域에서 발생하는 行政需要와 乙支路, 鍾路 등과 같은 商業·業務위주의 地域에서 발생하는 行政需要, 그리고 九路洞과 같은 工團으로 이루어진 地域에서 발생하는 行政業務는 결코 同一할 수 없는 것이다. 그러므로 이렇게 相異한 行政需要를 把握하고 이에 적합하게 行政을 해나가기 위해서는 地域特性에 맞게 行政組織編制를 갖추어야 할 것이다. 현재와 같이 劃一的으로 짜여져서 劃一的으로 業務를 파악해서는 안 될 것이다.

4. 一線地方行政에 대한 輕視風潮

現在의 洞事務所나 洞長을 비롯한 洞職員들은 住民들에게는 대수롭지 않은 존재이다. 이것은 市廳이나 區廳의 職員들 뿐만 아니라 洞職員들 스스로도 대체로 그렇게 생각하는 것 같다. 洞職員들의 입에서 나오는 「末端洞書記」라는 말은 대개의 경우 스스로를 嘲笑하고 있는 것이라고 볼 수 있다. 즉 능력이나 권한, 그리고 信望 등의 모든 면에서 최하위라는 뜻이다. 이와 같은 상태는 물론 근본적으로는 都市民의 經濟·社會的인 地位가 대체로 洞職員의 그것보다 우월하다는 데에 있을 것으로 짐작이 가나 그 밖에 다음과 같은 이유가 있을 것으로 본다.

첫째, 洞事務所가 區廳의 下部機關인 까닭이다. 더우기 區廳의 業務 중 일부를 區廳의 指示와 監督에 따라서 거의 기계적으로 處理하는 말하자면 타자수적 업무만을 수행하는 데서 權威主義意識이 膨滿되어 있는 韓國社會에서는 末端機關이나 末端職員을 대수롭지 않은 존재로 생

각하게 되는 경향이 일반적인 것 같다.

둘째, 洞事務所로부터 住民들이 받는 서비스가 그들의 生活에서 차지하는 比率이 보잘 것 없다는 생각에서 오는 것 같다. 따라서 住民들은 洞事務所하면 대부분이 住民登錄이나 豫備軍關係業務를 연상한다. 水道事情이나 塵芥의 收去狀態가 안 좋으면 區廳이나 市廳에 물러 간다. 이러한 행동의 저변에는 洞事務所에 가서 호소하여 보았자 해결될 수 없다는 생각이 깔려 있기 때문일 수도 있다. 바꾸어 말하면 洞事務所의 業務는 사실상 住民들의 日常生活領域에는 크게 영향을 주지는 못 하고 있으며 이것이 洞事務所를 重要視하지 않는 또 하나의 理由이다.

셋째, 앞서 지적한 바와 같이 市廳·區廳·洞事務所 間의 業務配分상의 不合理가 있기 때문이다. 區廳의 課長들이 自己課 所管의 業務 중 洞事務所에 委讓되어야 한다고 주장하는 업무 중 상당한 부분이 귀찮거나 輕微한 것이나 또는 區廳에서도 有明無實한 것으로 여겨지는 業務들과 같은 것이라는 印象을 주는 것은 洞의 上位階層에서도 洞事務所란 하찮은 일을 수행하는 곳으로 인식하고 있다고 볼 수 있는 것이다. 다시 말해서, 區廳·洞事務所間의 業務의 配分을 실질적으로는 두 階層間의 業務의 配分이라기 보다는 지시와 복종 또는 區廳에 대한 洞事務所의 補助的인 성격의 것이라는 點에서 대수롭지 않은 존재로 인식받고 있는 것이다.

네째, 洞事務所의 人事나 財政 등에서 洞事務所는 市廳이나 區廳에 비해 열등한 위치에 놓여 있으며 住民生活과 직결되는 일을 할 수 있도록 배려되어 있지 않다는 사실이다. 즉 처음으로 임명된 사람 또는 能力面에서 열등하다고 생각되는 사람들을 洞事務所에 우선 배치하고 있다.

따라서 대부분의 洞職員들은 區廳이나 市廳으로 轉補되기를 원하거나 기회가 있으면 離職할 태세에 놓여 있는 듯 하다. 그런 까닭에 어떤 중요한 일을 洞事務所에 委讓하지 않는 이유 중의 하나로서 區廳의 사람들은 洞職員의 能力을 들고 있다. 또한 財政面에서도 區廳은 洞事務所에 事實上 全然 여유를 주고 있지 않다. 실제로 현재의 市·區·洞의 行政體制下에서는 區廳自體가 洞事務所에 그러한 일을 할 수 있도록 資金을 할당할 여유가 없다. 이러한 정도 洞事務所와 洞職員 즉, 洞行政에 대한 信望의 저하를 가져오는 요인이 되는 것이다.

Ⅲ. 住民中心行政體制에 따른 一線地方行政의 役割 再定立 方案

1. 洞事務所의 法的 階層化

洞에 法人格을 賦與하는 일은 現在의 大都市의 行政體制가 지니고 있는 諸與件때문에 現實의으로는 지나치게 理想的이라고 할 수 있다. 그러나 前述한 住民中心의 行政體制로 언젠가는 轉換되어야 한다는 立場을 取한다면 이것을 研究해 볼 가치는 충분히 있다고 본다. 다만 現實의 階層構造를 감안할 때 區廳의 位置도 아울러 고려해야 한다. 즉 이 경우에 區廳은 市廳의 中間 監督機關이 되는 것이고 동시에 그 區內의 여러 洞事務所들의 業務上의 共同품의 役割을 하게 되는 것이 전제되어야 하는 것이다.

바꾸어 말하면 區廳의 役割은 本廳의 廣域事業의 執行에 補助的 役割을 하는, 말하자면 本廳의 延長의 立場을 取함과 동시에 앞으로 大規模의 事務機械나 裝備 같은 것을 관리하고 운영

하는 일을 담당할 수 있다는 것이다. 예를 들면 現在의 洞事務所의 業務量의 過半을 차지하는 住民登錄證을 비롯한 각종 證明書의 發給業務 같은 것을 기계화하는 경우 그 機械의 規模나 價格 또는 處理能力때문에 區廳에 一括하여 설치하는 것이 그 費用이나 人力 등이 훨씬 廉價이거나 그렇게 밖에 할 수 없는 경우를 상상할 수 있다. 또한 그와 같은 경우에 區廳은 區域內의 各洞事務所間의 業務上의 調整役割 같은 것도 담당할 수 있다.

이와 같은 것을 전제로 생각할 때 洞事務所가 法人格을 賦與받은 경우의 중요한 利點은 물론 앞에서 제시된 現階層構造下에서의 문제점인 大都市行政에 있어서의 業務配分の 限界, 곧 그 責任의 範圍가 확실하여지고 行政需要의 把握에 있어서 보다 더 구체적일 수 있을 뿐만 아니라 이에 對한 反應이 보다 더 적절할 수 있고, 그리고 무엇보다도 大都市住民들을 위한 커뮤니티 센터가 생겨나게 되는 셈이다. 이러한 事實들은 住民들의 生活上의 諸問題들이 洞事務所에서 직접 해결되거나 이 곳을 거쳐서 해결되게 되고 따라서 洞事務所에 對해 住民들의 都市行政에 관한 理解를 提高시켜 行政과 住民間의 遊離現象을 제거할 수 있을 것이다.

洞事務所에 法人格을 부여하는 경우 다음과 같은 조치가 수반되어야 한다. 첫째는 各階層間의 業務가 대폭 再配定되어야 한다. 둘째는 洞事務所의 人力의 補強이다. 셋째는 어느 정도의 自體收入을 마련할 조치가 先行되어야 한다. 이와 같은 조치는 결국 洞事務所의 信望形成을 위한 것이 될 것이며 우선 現在의 狀態下에서 가능한 最大限의 自律性を 保障하고 洞長을 비롯한 洞職員들의 能力과 士氣를 올려 주는 일일

것이다.

2. 上向式 業務配分 原則의 確立

現在와 같은 下向式 業務配分에서 탈피하여 住民의 欲求를 수렴할 수 있는 上向式 業務配分의 原則을 確立할 필요가 있다.

여기서는 洞事務所와 區廳間의 業務上의 配分의 原則을 제시해 보겠다.

첫째는 住民들의 기본적인 狀態에 대한 記錄의 作成과 保管은 洞事務所에서 하고 그 副本을 區廳에서 保管한다. 區廳에서 大型事務機械가 설치되어 現제 洞事務所에서 발급하는 住民登錄證을 비롯한 각종 證明書같은 기계적 업무를 보다 廉價로 보다 간편하게 처리할 수 있을 것으로 보기 때문이다.

둘째는 住民을 위한 公共施設의 管理와 保護를 위한 業務.

세째는 住民의 生活上의 문제점을 파악하는 業務. 여기에는 生保者의 判斷은 물론, 보다 더 적극적으로 洞民生活의 危脅이 되는 不正食品이나 清掃, 汚物收去狀態, 그 밖에 工場製品, 公害業所, 市場秩序 등에 관한 것과 交通, 公衆電話, 電氣, 水道問題 등에 이르기까지 파악하는 것이 필요하다. 이러한 문제들은 住民들과의 接觸, 視察, 班常會 등 가능한 모든 방법을 동원하여 파악할 수 있다. 그리하여 이 중에서 洞事務所가 해결 할 수 있는 것은 自體的으로 해결하고 그 水準이 높거나 다른 洞事務所와 공동으로 해결하는 것이 비용이 적게 들 경우에는 區廳에 그 해결을 요구한다. 이것은 區廳과의 관계에 있어서 다음과 같은 意義를 갖는다. 첫째, 區廳의 行政需要를 파악하는 가장 중요한 制度的인 裝置

의 하나가 되고, 둘째, 洞事務所와 區廳 또는 市廳間의 관계를 一方的인 관계에서 雙方的인 관계로 전환시키며, 세째, 洞事務所의 信望形成에 크게 이바지하고, 네째, 政府의 여러 施策의 效果를 긍정적으로 평가하는 裝置로서의 意義를 가지며, 다섯째, 앞으로 더욱 그 필요성이 강하게 요구될 消費者保護運動의 先鋒者가 될 것이다.

네째는 區廳의 業務를 위한 洞의 補助的 業務의 縮小이다. 현재로서는 많은 경우에 洞事務所가 區廳業務의 補助的인 役割을 피할 수 없는 상태이며 이것은 앞으로 住民中心의 行政體制로 전환되어도 不可避할 것으로 본다. 그러나 현재의 業務의 개선과 區廳에 사무기계의 도입등으로 그러한 書記的 補助業務의 비중을 상당히 낮출 수 있을 것이다. 예를 들면 각종 告知書를 區廳에서 정확히 보낸다든가 汚物收去手數料를 은행에 납부토록 한다든가 하는 것이다.

다섯째 機械的·書記的 業務는 前述한 바와 같이 區廳의 사무기계의 도입으로 최대한 區廳으로 移管한다. 그 이유는 洞事務所의 人力과 時間을 가장 많이 소요하는 것이 住民登錄證發給과 같은 機械的·書記的 業務인데 그렇다고 모든 洞事務所에 大型事務機械를 도입할 수는 없으며, 또한 都市에서는 洞民들이 洞事務所에 가는 것과 區廳에 가는 것과의 사이에 약간의 거리상의 차이가 있을 뿐이기 때문이다. 만일 이와 같은 區廳의 사무기계가 그러한 業務의 많은 부분을 管轄洞民에게 직접 發給해 줄 수 있다면 洞事務所는 현재의 人力의 增員 없이도 앞의 세번째 業務를 수행할 수 있을 것이라고 생각된다.

끝으로 區廳의 業務는 各 洞事務所가 個別的

으로 처리하기가 어렵거나 管轄區域內의 전체 또는 몇 개의 洞이 연관되어 있는 業務 또는 고도의 劃一性を 要하기 때문에 一括的으로 한 곳에서 처리하는 것이 能率的인 業務를 담당하는 것을 원칙으로 한다. 이 원칙은 지나치게 理想的인 따라서 現實性이 없는 것일지도 모른다. 즉 이 원칙을 실현하기 위해서는 상당한 研究와 時間을 要할 것으로 생각된다.

위에서 제시된 몇 가지 원칙에 따라 區廳과 洞의 業務를 例示的으로 再調整해 보고자 한다. 첫째, 洞에서 窮極的으로 擔當해야 할 業務로는 洞의 統班組組 및 運營, 統單位 새마을事業, 都市 새마을 環境整備, 食肉店·簡易飲食店·理容業所·接客業所 등의 許可·事務管理 및 團東·告發業務, 醫療保護業務, 生保對象者 策定 및 關係業務, 새마을놀이터 運營·管理, 民防衛隊員에 대한 檢閱 및 教育 등이 있다. 둘째, 區·洞 兩쪽이 分業할 業務로는 就學業務, 公職選舉 및 國民投票, 土地利用申告·調查處理, 失業者 勤勞救護, 計量器의 統制, 公害에 관한 指導 및 團東, 山林保護, 汚物收去手數料, 塵芥 및 糞尿收去手數料의 調整 및 徵收, 民願處理, 公衆便所의 維持管理, 無許可 建築의 發生防止, 危險建物에 관한 事項, 國有林野의 管理, 史蹟·記念物의 維持管理, 民防衛業務의 指導監督, 下水道整備事業 등이 있다. 셋째, 事務機械의 導入 後 區廳으로 가야 할 業務로는 住民登錄, 印鑑業務, 모든 兵籍業務, 財産稅課稅證明, 市稅關係者證明, 就學兒童에 관한 事項 등이 있다. 넷째, 兩쪽에서 關與할 業務로는 寄附金·雜賦金品 募集, 行政書士의 許可, 豫算과 事業優先順位의 決定, 重要計劃 樹立에 관한 調整·統制, 輿論調查, 새마을運動과 行事的 主觀, 住民宿願事業·勞賃所得事業의

指導, 國債의 消化·貯蓄에 관한 事項, 道路受益者 負擔金에 대한 民怨處理, 墓地 및 二葬場의 使用許可, 不正食品團東, 公營住宅의 建立 候補地 選定, 아파트入住者의 選定 및 生活指導, 民防衛施設에 따른 補償에 관한 事項 등이 있다. 다섯째, 區廳에서 擔當해야 할 業務로는 새마을 指導者育成, 各種 稅金·就學通知書 등 各種 通知書의 登付 등이 있다.

3. 一線地方行政業務의 地域的 特性에 따른 個別化

이것은 前述한 바와 같이, 현재의 一線地方行政의 業務가 너무나 劃一化되어 있는 데서 오는 폐단을 축소시켜 보자는데 그 目的에 있다 하겠다. 다시 말해서 그 地域의 發展方向이나 發展을 이루기 위한 方法이 그 地域의 特殊性을 감안하여 그 特殊性이 行政에 충분히 反映되어서 多樣하게 展開될 수 있어야 한다는 것이다.

住民中心의 行政體制로 一線地方行政의 組織編制와 業務配分이 전환된다면 과거와 같이 上級階層으로부터 劃一的인 지시나 감독을 받지 않게 될 것이며 보다 住民의 欲求에 적절하게 行政을 펴나갈 수 있을 것이다. 즉, 성북동과 같은 住居위주의 地域과, 乙支路, 鍾路와 같은 商業·業務위주의 地域, 九路洞과 같은 工團위주의 地域이 각기 具體化·個別化됨으로써 劃一性を 탈피하고 그 地域의 特殊한 사정에 맞게 보다 合理的인 發展을 이룩할 수 있을 것이다. 바로 여기에 住民中心의 行政體制가 갖고 있는 長點이 있는 것이다.

4. 一線地方行政機關의 人事管理改編

여기서는 洞事務所의 경우를 중심으로 살펴 보고자 한다. 洞長은 원칙적으로 그 洞의 住民으로서 그 洞의 發展과 保護에 이해관계가 큰 有志 中, 區廳長이나 市長이 임명하고, 事務長은 洞長의 생각을 行政으로 실현시킬 수 있는 유능한 公務員으로 補한다. 물론 보다 더 면밀한 研究를 거쳐야 할 문제이다.

洞長은 그 洞의 有志인 까닭에 full time의 洞長이 아니어도 좋을지 모른다. 다만 적어도 하루 몇 시간 정도는 洞의 일을 위해서 공헌할 수 있어야 한다. 이것은 大都市民은 농촌의 경우와는 달리 移動度가 높다는 사실이 勘案된 말이다. 特히 서울市民의 30-40% 정도의 家口가 임대주택에 살고 있으며 그들의 職場도 대체로 그 洞밖에 있다. 또한 洞의 居住期間도 농촌과는 달리 3年以下가 45% 정도에 이르며 대체로 6個月 또는 1年정도의 週期로 집을 옮긴다. 따라서 이들은 그 洞의 사정에 덜 민감하다. 그러나 이들을 同行政에서 등한시하라는 것은 아니며 다만 洞의 발전에 보다 더 민감하기 위해서는 적어도 5年以上 그 洞에 거주하고 있으며 앞으로 특별히 他洞·他地方으로 移動할 전망이 없으며 그 생활의 기반이 그 洞에 확고한 사람보다 더 적합하리라는 뜻이다.

洞職員을 一般職과 別定職으로 二元化하여 洞會組織의 鄉土性 내지 地域性에서 유래하는 一部業務를 해결하기 위하여 洞事務所에 長期的으로 근무할 職員에 別定職을 두어야 한다. 別定職員은 前述한 주민의 生活上의 문제점을 파악하는 업무를 주로 담당할 직원들이다. 이들은 經歷職일 필요는 없으며 다만 洞事情에 정통하

고 그 洞에 生活의 기반이 있는 (예를 들면 公務員資質을 갖춘 비교적 활동적이고 시간적 여유가 있는 그 洞의 家庭主婦들이 좋을지도 모른다) 責任性이 강한 열성분자中에 洞長이 직접 또는 이들의 추천에 의해 區廳長이나 市長이 任命한다. 이러한 方案의 利點은 그들의 經歷發展을 걱정할 필요가 없고 보수면에서도 또한 마찬가지이다. 물론 이와같은 경우에 여러가지 副作用도 예상이 되기는 하나 洞行政과 住民生活과 의 관계라든가 對區廳 또는 對市廳과의 관계라는 측면에서 보면 충분히 연구할 가치가 있다고 본다.

또한 洞職員으로서 女性職員을 보다 더 많이 活用할 수 있는 방안을 강구하도록 하여야겠다. 이는 女性으로 하여금 洞行政에 대한 參與意識을 고취시켜 女性的 社會的 差別의 문제 또한 해소할 수 있는 계기가 될 수 있는 것이다. 아울러 洞職員은 區廳에서 新任者 또는 덜 우수한 사람만을 보낸다는 印象을 一掃하도록 하여야 한다.

5. 一線地方行政機關의 財源確保

一線地方行政機關의 課稅徵收나 하고 그의 100% 活動을 區나 市에 의존한다는 또는 해야만 한다는 주장이나 인식은 佛拭되어야 한다고 본다. 그 이유는 앞서 논의한 바에서 자명하게 드러나듯이 住民中心의 行政體制下에서 一線地方行政機關의 位置는 과거부터 여지껏 생각해 온 것과는 다르다고 보기때문이다. 우선 豫算策定의 문제에 一線地方行政機關은 그 行政에 관한 적극적인 參與가 豫期되어야 하며 또 그런 方向으로 制度化되어야 한다. 그런 方法이 住民

中心의 行政體制를 이끌어 나가는 데 있어서 앞서 말한 事務配分, 人事, 組織에 앞서 확보되어야 效果性을 높일 수 있다고 본다. 또한 自主財源의 확보방안과 交付稅率의 제도화방안등도 생각해 볼 만한 것이라 하겠다. 환언하면 어느 정도의 自體收入을 마련할 조치가 선행되지 않으면 住民中心의 行政體制란 砂上樓閣이거나 空虛한 理論에 지나지 않을 운명에 놓여지기 때문이다.

IV. 結 論

현재의 一線地方行政의 役割體制는 市廳中心의 行政體制에 맞게끔 구성되어 있다고 斷言할 수 있으며 여기서 문제가 되는 것은 첫째 各階層間 業務配分の 未分化, 둘째 行政需要把握의 未洽, 셋째 行政業務의 劃一性, 넷째 一線地方行政에 대한 輕視風潮 등이다. 이러한 문제점으로 말미암아 行政 서비스가 住民에게 전혀 전달이 안 되거나 또는 歪曲되어 전달되는 경우도 있고 그 公平의 配分에 있어 문제를 야기하기도 하며 때로는 전혀 필요하지도 않은 서비스를 住民이 받는 경우도 생긴다는 것이다. 더우기 현대와 같이 모든 분야에서 급격한 變化와 發展을 거듭하고 있는 시대에 있어 현재와 같은 市廳中心의 行政體制는 社會의 變化에 대해서 非彈力的이라 아니할 수 없다.

그 결과 一線地方行政機關에는 아무런 裁量權이 없으며 다만 上級行政機關에서 지시하는 業務를 집행할 뿐이고 더우기 단순한 機械的·書記的 業務만을 하는 까닭에 一線地方行政機關에 대해서 輕視하는 경향이 일반화되었고, 커뮤니티 센터의 역할을 수행하기는 커녕 信望도 형성

되지 못하게 되었다.

이러한 複雜化된 諸問題를 해결할 수 있는 代案으로서 가장 바람직한 것 중의 하나는 현재의 市廳中心의 行政體制를 住民中心의 行政體制로 전환시키는 것이다. 이를 위해서는

첫째로 洞事務所의 法的 階層化를 통해서 상당한 自律性을 부여하자는 것이다. 이 경우 區廳은 市廳業務를 집행하는 기능과 洞의 業務의 일부를 수행하는 기능, 그리고 洞事務所間의 調整을 담당하는 기능을 하게 된다.

둘째로 業務配分을 上向式으로 하는 原則을 확립하는 것이다. 이를 위해서도 역시 一線地方行政機關에 가능한 한 최대한의 自律性을 부여해 주고 그 職員의 士氣를 높여 주는 것이 필요하다 하겠다. 이를 통해 信望을 형성해야 지역 커뮤니티 센터로서의 역할도 수행할 수 있는 것이다. 洞事務所와 區廳 간의 業務配分の 原則을 살펴 보면, ① 住民基本的인 事項의 記錄, 作成과 保管은 洞事務所에서 하고 區廳은 그 副本만을 保管하도록 한다. ② 住民을 위한 公共施設의 管理와 保管을 洞事務所에서 하도록 하고 그것이 불가능한 경우에는 區廳과 協助하도록, 또는 他洞事務所와 협조하도록 한다. ③ 住民의 生活上의 문제를 洞事務所에서 파악하고 해결이 가능한 것은 자체해결하되 해결이 곤란한 것은 區廳에 해결을 요청하도록 한다. ④ 區廳業務를 위한 補助的 業務는 축소되어야 한다. ⑤ 機械的·書記的 業務는 區廳의 事務機械化를 전제로 區에 移管하도록 한다. ⑥ 區廳은 各洞事務所가 개별적으로 처리하기 곤란하거나 고도의 確立성을 요하는 業務만을 취급하도록 해야 한다.

셋째로 一線地方行政機關의 業務 地域의 特性에 따라 具體化·個別化시켜야 한다.

네째로 一線地方行政機關의 資質을 향상시키는 방안이 강구되어야 하며 洞事務所의 경우, 洞長을 有志 중에서 임명하고 洞職員을 二元化시키는 것과 女性人力을 활용하는 방안이 바람직하다고 생각한다.

끝으로 一線地方行政機關의 財源의 自體確保도 반드시 고려되어야 한다.

결국 이러한 面에서의 改革 또는 再調整을 통하여 地方行政의 彈力性이 고양되고 동시에 地域住民의 信望도 얻게 되어 一線地方行政機關의 地域發展의 中心體로서, 또한 行政이 民主性和 效果性을 동시에 증진시키는 바람직한 行政機關으로 변모될 수 있을 것이라고 생각된다.