

都市洞의 行政體制改編構想

On Restructuring of Administrative System of City's Dong

李 哲 圭

(內務部 地方企劃課長)

<目 次>

1. 問題의 提起
 - 가. 行政與件의 變化展望과 地方行政의 課題
 - 나. 洞行政과 發想의 轉換
2. 洞制의 沿革과 現況
 - 가. 洞制의 沿革
 - 나. 洞行政의 現況
3. 洞行政體制의 改編構想
 - 가. 洞制의 再檢討와 改編의 必要性
 - 나. 洞制의 改編構想
 - 다. 洞制改編：分廳設置案의 評價
4. 結語

1. 問題의 提起

가. 行政與件의 變化展望과 地方行政의 課題

최근 社會 各方面에서 거세게 불고 있는 民主化, 自律化의 바람은 우리 地方行政에도 예외없이 그 적극적인 수용을 要求하고 있다.

四半世紀만에 처음으로 實施되는 地方自治制의 本格的 稼動에 즈음하여 앞으로의 行政「패턴」은 첫째, 中央權限의 地方分權化가 불가피해질 것이며, 둘째, 地方自治團體의 當該地域內에서의 自主성과 責任性이 더욱 要求될 것이고, 셋째, 住民들의 福地 및 開發欲求가 크게 늘어날 것이

며, 넷째, 行政의 專門化 및 科學化 趨勢가 급격해질 것으로 豫想된다.

이러한 行政與件의 變化에 따라 中央政府는 地方自治團體가 組織·人事·預算 등 모든 分野에 걸쳐 자기의 權限과 責任下에서 地域單位 綜合行政機關으로서의 機能을 폭넓게 수행할 수 있게 하는 制度改善方案을 강구해야 할 것이다.

地方自治團體에 대한 國家公務員의 配置範圍를 최소화하고 各 團體의 機構와 人力을 時代發展 趨勢에 맞게 調整·補強하는 등 地方行政 組織體系를 自治時代에 맞게 改編해야 할 것이며, 그 改編은 行政의 必要에 의해서가 아니라 住民의 意思와 利益, 그리고 便宜를 考慮하여, 그리고 단기적인 시각이 아닌 長期的이고 巨視的인 觀點에서 다루어져야 할 것이다. 따라서 都市洞 行政體制의 改編問題도 現在 洞이 수행하는 業務의 內容 또는, 유지비용과 洞行政을 通하여 住民一般이 느끼는 滿足度를 考慮하여 決定되어야 한다.

나. 洞行政과 發想의 轉換

洞은 國家 및 市民行政의 終着點인 同時에 住民意思가 國家 및 市·區에 전달되는 始發點이기도 하다.

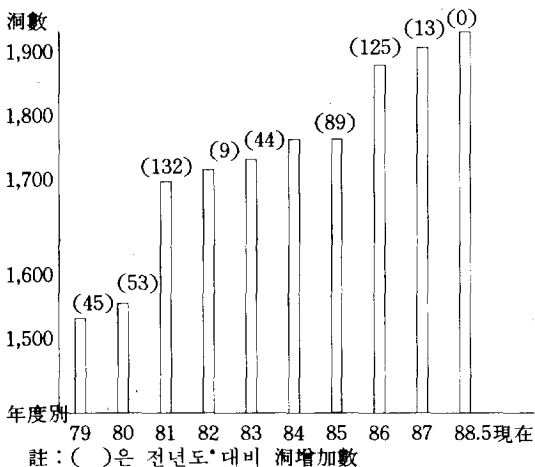
國民에 의한, 國民을 爲한 行政, 換言하면 住民行政과, 對話行政, 그리고 生活行政과 福地行政은 國民과 直接 접촉하고 對話하는 窓口의 位置에 있는 洞行政을 떠나서는 實現될 수 없는 것이다.

그동안 政府에서 過大洞의 分洞, 洞公務員의 增員, 洞長의 權限強化, 機構·裝備의 補強등을 通하여 洞行政의 補強과 改善을 도모해 왔던 것도 바로 이러한 認識에서 출발하였던 것이다 (表 1-1, 2).

그러나 이제 이러한 미온적인 接近方法으로는 洞行政의 根本問題를 解決할 수 없다. 管轄人口가 많고 業務量이 過重하다 하여 行政能率의 向上과 住民便益의 增進 次元에서 實施하였던 分洞이나 人力·機構·裝備의 增強이 과연 그 目的과 趣旨에 맞게 效果를 充分 발휘하였던가.

洞을 지나치게 細分함으로써 洞水準의 즉시적인 開發行政 또는 生活行政 수행이 어려워졌으

<表 1-1> 過大洞의 分洞狀況



<表 1-2> 동 공무원 증원 상황

구분 연도별	총공무원수(명)	증 감(명)	증감율(%)
1978	10,003	640	6.8
1979	11,387	1,384	13.8
1980	11,424	37	0.3
1981	13,346	1,922	16.8
1982	14,164	818	6.1
1983	14,715	551	3.9
1984	15,921	1,206	8.2
1985	16,059	138	0.9
1986	17,415	1,356	8.4
1987	18,443	1,028	5.9

註: 서울특별시 동공무원은 제외한 것임

며 따라서 행정서비스의 質이 滿足스럽지 못하게 되었을 뿐 아니라 많은 官署의 維持에 따른 人件費·廳舍維持費 등 硬直性 經費만 增加시키지는 않았던가.

더구나 오늘날 交通·通信手段의 發達相이나 行政電算化 趨勢에 비추어 볼때 行政階層數의 減縮과 行政의 廣域化 要求가 날로 높아지고 있음을 看過해서는 안된다.

社會의 産業化, 都市化와 行政의 廣域化, 科學化가 進行되면 될수록 現行 洞制는 行政의 能率性, 住民의 便宜性, 그리고 地域의 開發可能性 등에 많은 問題點을 提起하고 있으며 이제는 現行 洞行政體制의 根本적인 改編代案을 摸索해 볼 始點이라 할 것이다.

그러므로 여기서는 기존 洞制를 止揚하고 2,000 年代를 바라보는 長期的이고 發展적인 眼目에서 認識의 轉換 내지 改編模型을 設定함으로써 都市洞行政體制의 改編方向을 필자 나름대로 構想해 보기로 한다.

2. 洞制의 沿革과 現況

가. 洞制의 沿革

李朝時代에도 ‘洞’이란 地方自治의 行政機構가 있었다고 하는데 통상 面은 5~10個 정도의 洞 또는 里가 모여 이루어졌다.

이 洞·里에는 慣習上 權利義務의 主體로서의 法人格이 어느정도 認定되기도 한 것으로 알려지고 있는데 推測컨데 마을의 일을 自治적으로 處理한, 이를테면 準自治의 行政單位가 아니었나 생각이 된다. 그러나 오늘날 都市洞의 뿌리는 아무래도 日帝時代 都市行政區域에서 찾지 않으면 안될 것 같다. 즉 日帝는 韓半島 침략 즉시, 統治基盤의 確立을 위하여 대대적인 行政區域의 改編을 단행하였는데 이에 따라 都市地域에는 「府」가 農村地域에는 「邑」이 各各 設置되었으며, 이 「府」가 下部行政區域으로 「町」, 또는 「町目」을 設置하였다.

이 當時 「町」과 「町目」에는 「町會」를 두었는데 이것이 後日 美軍政에 들어와 「洞」과 「街」로 各各 바뀌면서 町會는 洞會로 다시 변경되었다. 이 경우 町會 또는 洞會는 隣保의 行政補助團體였다.

1955년에 洞會는 洞事務所로 改稱되고, 1961년부터는 洞의 機構·人力을 대폭 보강하여 洞의 法的地位를 地方의 邑·面과 대등한 地位로 向上시킴과 同時에 住民登錄 등 그 管掌事務範圍도 대폭 확대 되었다.

나. 洞行政의 現況

本稿에서의 洞은 行政洞을 指稱하나 法定洞의 概念을 아울러 整理해 둘 필요가 있다. 즉, 法定

洞이란 法的 行政區域으로서 公簿上의 洞으로서 個人 또는 法人의 住所는 이에 따른다. 이에 反하여 行政洞은 行政運營上의 便宜에 따라 區劃된 單位로서 洞長을 비롯하여 職員을 두며 行政上의 必要에 따라 수시로 調整될 수 있다.

예컨데 人口가 急增하는 地域에서는 1個의 法定洞이 數個의 行政洞으로 分轄되기도 하고, 人口가 매우 적은 地域에서는 數個의 法定洞이 하나의 行政洞으로 묶여지기도 한다. 따라서 兩者의 個數는 반드시 一致하지는 않는다(表 2-1).

〈表 2-1〉 法定洞과 行政洞의 數

區分	法定洞(公簿上) (洞長없음)	行政洞: 行政運營上 (洞長있음)
1979	2,054	1,511 (382)
1980	2,116	1,564 (388)
1981	2,348	1,696 (417)
1982	2,382	1,741 (417)
1983	2,382	1,785 (426)
1984	2,503	1,794 (426)
1985	2,504	1,794 (426)
1986	2,700	1,919 (453)
1987	2,738	1,932 (453)
1988	2,738	1,932 (453)

資料: 內務部, 行政區域과 人口現況(1979年~1988年)
註: ()안은 서울特別市行政洞數

(1) 都市行政階層 및 洞의 機構

大都市의 行政階層은 대체로 本廳-區廳-洞事務所 또는 本廳-出張所-洞事務所の 形態를 띠고 있는데 反하여 地方 中小都市의 경우는 本廳-洞事務所の 形態를 띠고 있다.

한편 洞의 機構는 大部分 洞長 밑에 事務長을 두고 別途의 組織을 두지 않고 있으나 一部 洞에는 2~3個의 係를 設置하고 있는 경우도 있다.

(2) 洞의 規模

88年 現在 行政洞數는 總1,932個洞이며 全國

的인 洞民의 數는 29,009千名에 達한다. 따라서 1個洞當 平均 15千名의 住民이 居住하고 있는 셈이다. 또한 全國洞의 管轄面責은 總7,444.51㎢

이므로 1個洞當 平均 管轄面責은 3.85㎢이다 (表 2-2, 3).

〈表 2-2〉 洞行政區域의 平均規模

區分	規模別	人 口		面 積	
		地 域 名	人 口(名)	地 域 名	面 積(㎢)
	平 均	15,015(12,859)		3.85(4.62)	
大	1	서울·江東·明逸	50,701	濟州·我羅	67.53
	2	서울·松坡·石村	50,135	太百·所道	59.32
	3	서울·陽川·木 1	49,781	西歸浦·中文	56.18
少	1	忠武·坪林 2	589	忠武·中央	0.06
	2	忠武·坪林 1	773	木浦·南橋	0.09
	3	麗水·麗西	762	木浦·竹	0.10

註：평균의 ()란은 서울시를 빼 지방의 동평균 인구와 면적을 나타냄.
資料：內務部, 「前도書」 P, 265

〈表 2-3〉 人口規模別 洞數

區 分	計	3萬 以上	2~3萬名	1~2萬名	5千~1萬名	5千名彌滿
計	1,932	143	418	662	444	265
서울市	453	67	193	171	18	4
地方計	1,479	76	225	491	426	261

註：地方都市(人口3萬以上の 洞數)

釜山 14, 大邱 14, 仁川 11, 光州 4, 京畿 24, 忠北 3, 忠南 2, 全北, 慶北 1, 慶南 2 個洞

3. 洞行政體制의 改編構想

가. 洞制의 再檢討와 改編의 必要性

民願事務를 포함한 大部分의 行政事務가 市·區廳에 집중되어 있고, 洞은 단순히 기계적인 事務만 處理할 뿐 아니라 그나마 權限과 責任도 不分明하여 지도·감독체계의 중복이 심해 洞行政의 지체와 낭비를 초래해 왔음은 一般的으로指摘되고 있는 바이다. 都市人口 增加等에 따라 폭주하는 洞의 行政事務를 解消하기 爲하여 分洞 또는 組職·人力 等の 行政支援과 同時에 문서처리 간소화 및 권한이양 등 各種 事務改善에 많은 努力을 기울여 왔으나 현재의 洞行政體制

로는 그 規模로 보나 機能面으로 보나 단순 常 居民원도 住民欲求에 맞게 해결하기 어려울 뿐만 아니라 開發事務추진에 이르러서는 더욱 그러하다. 오히려 分洞에 따른 경직성 經費만 增加시켜 行政의 非經濟性만 가중시킬 가능성이 농후하다. 즉 10~20명의 職員으로는 대량화, 다양화된 民원수요를 소화하기 힘들뿐만 아니라 기본적으로 양질의 서비스제공을 기대하기가 매우 곤란하다.

더우기 分洞에 따른 行政의 번거로움과 낭비를 감안한다면 洞制의 改編은 불가피하다 할 것이다.

洞改編의 必要性을 보다 詳述하기 爲하여 現

行 洞의 運營上 問題點을 整理하면 다음과 같다.

(1) 法定洞과 行政洞의 不一致

앞에서도 언급하였고 <表 3-1>에서도 알 수 있듯이 어느 지역에 있어서나 法定洞과 行政洞의 數는 一致하지 않으며 人口가 過密한 特別市·直轄市 등은 그래도 큰 차이가 없으나 道 單位에서는 그 차이가 극히 심하며 이는 法定洞間의 人口偏差를 調整하기 위한 行政洞의 分洞과 合洞의 結果에 基因하는 것으로 보여진다.

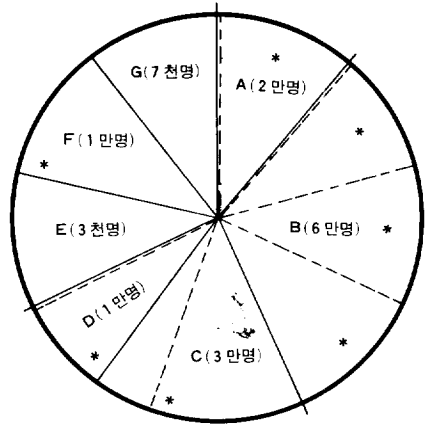
<表 3-1> 全國의 法定洞 및 行政洞 現況
(1988. 1. 1 현재)

區 分	法 定 洞	行 政 洞
總 計	2,738	1,932
서 울	470	453
釜 山	169	217
大 邱	194	136
仁 川	99	94
光 州	99	80
京 畿	216	162
江 原	175	109
忠 北	120	55
忠 南	179	94
全 北	167	98
全 南	172	89
慶 北	264	126
慶 南	352	188
濟 州	62	31

資料 : 내무부, 행정구역과 인구현황(서울:1988) 참조

예를들어 人口 14萬의 區에 7個 法定洞이 있다고 하자. 1개 洞(行政洞)事務所의 適正管理 人口數를 2萬名 基準으로 볼때 다음 그림에서 法定洞 A는 1個의 行政洞으로서 적정하나 法定洞 B는 3個의 行政洞으로 나뉘어지는 것이 바람직하며, C洞은 一部地域이 分轄되어 人口가 적은 인근 洞과 統合되고, E, F, G 洞은 다 합해야 人口가 2만인 되므로 3個 法定洞이 1個의 行政洞으로 統合케 된다.

따라서 法定洞과 行政洞의 不一致 問題를 해결하는 일은 行政實務上 오랜 숙제이기는 하나 人口의 增減등 행정수요가 변동하는 한 영원히 해결할 수 없는 과제이다. 法定洞과 行政洞의 二元化를 막기위하여 人口의 변동에 따라 法定洞의 區域을 調整하는 것은 行政運營의 根本을 不安하게 할 뿐 아니라, 住民生活의 불편을 심화시키는 일로서 矯角殺牛의 愚를 범하는 일이기 때문이다.



註 : *표는 洞事務所 位置 實線은 法定洞果, 点線은 行政洞果

(2) 洞의 維持費用과 新設需要

1個洞을 維持하는데 드는 費用은 事務所 건축비를 除外하고도 年平均 約 131百萬元이나 되는 것으로 分析되었다. 지금의 洞의 機能이 주민등록업무, 병적증명, 납세증명, 各種사실확인, 예비군신고 등 大部分 단순 창구즉결 민원인 點을 감안할 때, 1個 洞의 維持에 지나치게 많은 費用이 所要됨을 알 수 있다.

이에 比하여 洞事務所의 設置需要는 매년 急增하고 있다.

1977年 1,059個洞이던 것이 1987년에는 1,479個洞(서울市 453個洞은 除外)으로 10年사이에

무려 420個洞이나 增加하였다.

參考로 이에 따른 經費를 추정해 보면 1個洞 新設에 따른 所要豫算은 人件費 48百萬 원 (增員: 7名, 人件費基準: 1人當 年 6,888千 원 <7級9號俸>)과 청사신축비 140百萬 원(건물: 100坪, 대지: 300坪) 및 기타 경상비 10百萬 원을 합쳐 대략 198百萬 원 정도가 소요된다.

(3) 民願處理의 不便問題

民願事務는 原則적으로 1個機關에서 一원적으로 處理되어야 民願人의 不便을 줄일 수 가 있다. 그러나 실제에 있어서 洞에서 處理하는 民願은 一部에 지나지 않고, 特히 住民利益과 직 결되는 것 일수록 市·區廳의 所管으로 되어 있어 결국 洞事務所는 극히 제한된 즉결창구민원 만을 擔當하고 있다. 다시말하면 洞은 住民과 日常的으로 늘 접촉하는 機關이면서도 住民이 가려워 하는 곳을 신속히 끊어줄 수 있는 수단은 거의 없다. 그렇다고, 規模가 작은 現在の 洞에 그러한 權限을 모두 줄 수도 없으니 딱한 노릇이다.

(4) 地域行政의 求心役割 未洽

洞의 規模가 작고, 遂行하는 機能이 극히 制限되다 보니 자연히 洞의 地域의 求心役割도 未洽할 수 밖에 없다.

이제 都市地域에서 洞의 存在는 이용하자니 別로 利用할 것이 없고 안하자니 不便한 미묘한 位置로 전락해 가고 있는 모양이라 해도 과언이 아니게 되었다.

나. 洞制의 改編構想

(1) 基本 目標

洞制 改編의 基本目標은 첫째, 地域開發 效果

를 極大化하는데 있다. 都市人口의 過密化와 都市行政領域이 점차 廣域化되어감을 감안할때 小地域主義에 立脚한 現在 洞制는 開發據點機能을 喪失하고 있는바 洞行政 組職을 보다 廣域的으로 改編하여 이에 對應하자는 것이다.

둘째는 住民生活의 便宜를 提高하자는 것이다. 最一線 對民行政機關으로서의 洞을 綜合行政機關化함으로써 單純 窓口民願 行政機關이 되다싶이한 現在「洞」의 脆弱點을 克服해야 하는 것이다.

세째는 行政能率을 최대한 向上시키고자 함이다. 즉 洞을 現在の 數보다 줄여 洞維持費用을 절감함으로써 經濟性을 提高하며 適正한 統率範圍 (Span of control)와 業務量 및 區域內 諸機能의 유기적 관련성을 體系化하자는 것이다.

(2) 基本 構想

우선 既存의 都市洞은 行政區域으로서만 存置하고 數個의 洞을 합쳐 새로운 一線行政機關(假稱·“分廳”)을 設置運營 한다.

이러한 構想은 農村地域의 里에 里事務所가 別途로 없는 것처럼 洞에도 반드시 洞事務所가 있어야 하는 것이 아니며 日本의 경우 이러한 行政體制가 대부분의 自治團體에서 성공적으로 운영되고 있다는데 根據한다(표 3-2). 이 경우 洞의 行政機能은 市 또는 區 산하에 新設되는 行政機關 즉 “分廳”에서 흡수한다.

(3) 洞의 代替機關 設置(案)

(가) 名稱

新設機關의 名稱은 여러가지로 想定하여 볼 수가 있다. 즉, 市廳(區廳)의 산하기관이라는 意味에서 ○○支廳이라고 할 수도 있고 ○○出張所라는 名稱을 使用할 수도 있을 것이며 民願處理機關이라는 意味로 民願分室이라고도 할 수

있을 것이다. 日本에서는 <表 3-2>에서 보는 바와 같이 ○○支所, ○○區域所, ○○分室, ○○出張所라는 名稱을 사용하고 있는데 <表 4-1>

우리의 경우 既存 機關과의 혼동을 막으면서 機關의 地位를 잘 함축하여 나타낼수 있는 “○○分廳”이라는 이름이 어떨까 한다.

<表 3-2> 日本의 一線 行政組織

日 本			韓 國		
都 市 名	公 務 員 數	機 構	都 市 名	公 務 員 數	機 構
廣 島 (867千名 675㎢)	10,266名	12局-30部-133課 -7區域所	大 田 (893千名 208㎢)	2,680名	2室7局-34課-63洞
鹿 兒 島 (497千名 268㎢)	5,190	5局-12部-36課 -3支所	富 川 (501千名 52㎢)	915	1室5局-27課-21洞
松 山 (396千名 289㎢)	2,997	3局-9部-20課-20 個支所	安 養 (394千名 58㎢)	581	1室-5局-26課-18洞
加 古 川 (208千名 99㎢)	2,119	10部-43課-1支所	裡 里 (195千名 83㎢)	771	3局-19課-18洞
伊 丹 (175千名 25㎢)	2,342	2局-12部-49課 -2支所-4分室	天 安 (174千名 45㎢)	361	1室-3局-21課-11洞
桐 生 (135千名 132㎢)	1,740	7部-30課-5出張所	江 陵 (138千名 72㎢)	652	2局-15課-19洞
大 和 郡 山 (80千名 43㎢)	842	2局-6部-27課 -5支所	金 海 (80千名 62㎢)	409	12課-10洞

註：日本은 教育公務員 包含

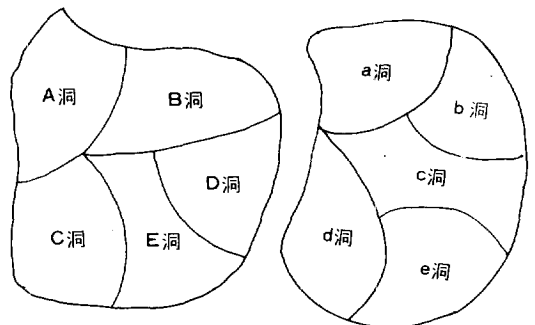
(나) 管轄區域

分廳의 管轄區域은 무엇보다도 우리나라 都市의 地域的 特殊性을 감안하면서 共同社會와 共同生活圈의 擴大化傾向, 民主性과 能率性의 要求, 財政能力 등을 감안하여 適切히 設定하여야 할 것인바 現在 1個 洞의 平均管轄區域이 3.85 ㎢인 點을 상기할때 4~5個洞의 面積(15~20 ㎢)에 1個의 分廳을 設置하는 것이 合理的이라 生覺된다. <表 3-3>에서 보는 바와 같이 현재 전국적으로 1個 市·區當 平均洞數는 약 17個이므로 앞의 기준에 따라 分廳을 설치할 경우 1個 市·區當 3~4個의 分廳을 두게 된다. 그러나 어느 特定地域을 어느 分廳管轄區域에 編入시키느냐 하는 問題는 關聯된 行政區域의 統率範圍와 業務量, 人口規模, 地理的·文化的 與件, 交通 및 기타 當該地域의 機能上의 關聯性 등을

綜合的으로 考慮하여 決定해야 할 問題이다. 이 경우 分廳의 構圖는 아래와 같다.

○○分廳

○○分廳



〈表 3-3〉 市·道別 市區數 대 洞數 比較

市道別	市區數			洞數	平均洞數
	計	市	區		
計	114	56	58	1932	16.9
서울	22	-	22	453	20.6
釜山	11	-	11	217	19.7
大邱	7	-	7	136	19.4
仁川	6	-	6	94	15.7
光州	4	-	4	80	20
京畿	14	12	2	162	11.6
江原	7	7	-	109	15.6
忠北	3	3	-	55	18.8
忠南	8	5	3	94	11.8
全北	5	5	-	98	19.6
全南	5	5	-	89	17.8
慶北	9	9	-	126	14
慶南	11	8	3	188	17.1
濟州	2	2	-	31	15.5

(다) 分廳의 機能

分廳의 機能을 劃定하기 爲하여는 먼저 現在의 市(區)廳의 機能과 洞事務所의 機能配分實態를 分析한 後 民願의 便宜와 行政能率의 側面에서 그 調整 與否를 判斷함이 바람직할 것이다.

① 市·區의 業務管掌現況

市·區의 管掌業務를 件數別로 볼 때 市는 總 1,285件이고 區는 1,098件이다. 이를 業務分野別로 分類하면 市의 경우, 一般行政分野가 405件, 産業行政分野가 394件으로 제일 많고, 區의 경우에는 一般行政分野가 377件, 産業行政分野가 322件으로 역시 다수를 점하고 있으며, 社會福地行政分野와 公共事業行政分野는 서로 비슷한 것으로 나타난다 <表 3-4>.

〈表 3-4〉 市·區의 管掌業務現況

分野別	市	區
總計	1,285 件	1,098件
一般行政	小計	405
	企劃管理	72
社會福地行政	小計	377
	保健社會	61

文化公報	內務	42	31
	財務	144	142
	財務	147	143
社會福祉行政	小計	186	170
	保健社會	186	170
産業經濟行政	小計	394	322
	農業	106	104
	山林	57	56
	殖産	68	64
	水産	38	21
	商工	63	62
公共事業行政	觀光運輸	62	15
	小計	229	158
	都市計劃	76	73
	建設	94	65
民防衛行政	水道	59	20
	小計	71	71
民防衛行政	民防衛	71	71

註：1987年 資料

② 現行 洞의 業務管掌現況

洞은 市·區에 比하여 훨씬 적은 總 344件의 業務를 處理하고 있는것으로 集計되고 있는데 市·區와 마찬가지로 一般行政分野가 210件으로 가장 많고 民防衛行政이 55件, 社會福祉行政이 48件, 産業經濟行政이 21件, 公共事業行政이 10件 順으로 나타나 重點處理되고 있는 業務分野가 中間行政機關인 市·區와 다소 차이가 있음을 알 수 있다 <表 3-5>.

〈表 3-5〉 洞 管掌業務現況

(單位：件)

分野別	洞	
總計	344	
一般行政	小計	210
	企劃管理	27
	文化公報	8
	內務	133
社會福地行政	財務	42
	小計	48
産業經濟行政	保健社會	48
	小計	21

	農 業	3
	山 林	1
	殖 産	8
	水 産	.
	商 工	9
	觀光運輸	.
公共事業行政	小 計	10
	都市計劃	4
	建設	6
	水道	.
民防衛 行政	小 計	55
	民 防 衛	55

註：1985 資料

③ 分廳으로의 機能 再配分 方向

앞의 ①②項에서 現在 市·區廳 내지 洞事務所가 處理하는 業務를 概觀해 보았다. 그러면 새로이 設置하는 分廳의 業務範圍는 어떻게 정할 것인가. 分廳에서는 기본적으로 洞事務所 業務의 전반과 市·區廳業務 中 局地的인 地域開發業務 및 一部 民願을 委任 處理케 할 수 있을 것이다. 따라서 現在 洞事務所가 擔當하는 分野別 總 344件의 業務는 물론 市·區廳에서 직접 擔當하고 있는 總 495件의 民願事務 中 委任處理가 可能한 137件과 불량변소 改修, 새마을 노임 所得事業 및 취로事業, 보안등 維持管理등 국지적 開發業務는 分廳에서 處理토록 하는 것이 바람직할 것으로 判斷되었다.

사례를 通하여 이를 보다 具體的으로 살펴보기로 하자. 호적사무의 경우, 現在 혼인신고는 區廳에서 하고 주민등록 관계업무는 洞事務所에서 처리하는데 區廳에서의 호적정리기간이 많이 걸리는 관계로 洞事務所의 주민등록변경 사무가 당달아 지연되는 경우가 빈번하다. 住民의 立場에서 볼 때는 의료보험등 주민등록 관련 민원의 해결이 시급하나 處理機關의 差異 및 업무의 중요도에 대한 認識의 差異등으로 時間的 「갭」이

발생하고 이것이 곧 民怨發生度의 원인이 되고 있는 것이다. 특히 一時的 또는 季節的으로 區廳의 호적 관련민원이 폭주할 때에는 더욱 그러하다.

區廳의 호적관련 民願을 分廳에서 분담 處理한다면 동일기관에서 신속하게 처리될 수 있으므로 民願便宜의 增進을 물론 行政能率의 向上에도 도움을 줄 수 있을 것으로 생각된다. 이에 해당되는 호적관련 民願으로는 출생, 입양, 인지, 파양, 입양무효, 혼인, 이혼, 이혼취소(혼인무효, 혼인취소) 친권행사, 친권상실취소, 후견개시, 후견인 경질, 사망, 사산, 실종신고, 실종선고취소, 입적, 복적, 호주상속회복, 분가, 폐가, 일가 창립, 폐가(무후가), 부흥, 귀화, 국적상실, 회복, 개명, 전적, 취적, 본적, 부재자선고의 신고등과 호적정정신청 및 호적(재적) 등·초본열람 신청 등이 있다.

인·허가 事務의 경우도 마찬가지다. 重要한 인·허가 業務는 區에서 處理한다 하더라도 일단 허가를 한 業所의 휴업, 폐업, 재개업신고는 住民便宜立場에서 分廳이 擔當할 수 있을 것이다. 예컨대 유기장업, 식품영업, 숙박업 등의 휴업, 폐업, 재개업 등은 區廳이 미리 分廳에 申告 구비서류에 관한 指針만을 定하여 준다면 分廳의 委任處理가 充分히 可能할 것으로 생각되는 것이다.

다만, 행정서사업, 부동산중개업 등의 申告 및 行政業務는 신원증명, 주민등록등본, 경력증명 및 資格證 등만 제출하면 허가의 與否判斷이 용이할 뿐아니라 當該 地域範圍內에서의 活動性이 強하므로 分廳에서 民願을 接受處理하여도 무방할 것이나 全體 該當 民願與件數도 적고 當該業務를 分廳 職員이 파악하는 努力 및 구청업무에

	<ul style="list-style-type: none"> · 입산물 채취허가 · 입산허가 · 부정입산물 단속 · 야생조수 보호관리 · 산림보호 단속 · 연탄판매업자 지도감독 	<ul style="list-style-type: none"> · 산림법 제90조 · 산림법 제98조 · 산림법 제93조 · 조수보호및 수렵에 관한법률 · 산림법 제116조 · 석탄수급조정에 관한 임시조치법 	<ul style="list-style-type: none"> · 주민편의 제공 · 업무의 단순성으로 민원시간 단축 · 효율성 제고 · 행정능률향상 · " " " " " " " " · 행정능률제고
산업경제 행정	<ul style="list-style-type: none"> · 소규모제분업, 양곡가공업, 폐업, 재개업, 휴업신고 · 광고물표시(계시시설)허가 신청 	<ul style="list-style-type: none"> · 광고물 게시법 	<ul style="list-style-type: none"> · 대상민원의 지역성 소규모 · 현재 동은 2층이하의 벽면광고만 민원대상으로 하고 구는 돌출간판 등 거의다 민원처리하나 당해분청내에서의 지역개발이라는 특수성을 제고하기 위해 분청에 허가 범위를 확대위임
	<ul style="list-style-type: none"> · 양수기 점검정비 · 공유수면 점용료 부과징수 · 공유수면 점용료 면제 · 공유수면 사용제한, 금지및 취소 · 공유수면내 공작물 개축허가 · 공유수면내 굴착허가 양수기 대여 · 박제업등록 · 조림지 하에작업 	<ul style="list-style-type: none"> · 한해 대책지침 · 공유수면관리법 제7조 · 공유수면관리법 제7조1 · 공유수면관리법 제12조 · 공유수면관리법 제4조1 · " " " " " " · 한해대책수립 · 조수보호및 수렵에 관한 법률 제23조 · 산림법 제12조 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정능률향상 · 업무처리 단순 · 주민일상생활과 관련되는 지역 자치 사무 · 지역실정에 맞도록 실속처리 · 지역실정에 맞도록 실속처리 · " " " " " " " " · 단순 집행적 사무 · 행정능률향상 · 산재되어 있는 박제상을 분청에서 현지출장 확인후 등록증을 교부함으로 많은 시간낭비 및 인력소모 · 조림지내 풀베기 작업은 산주가 실행하는 것으로 分廳지도 타당
공공사업 행정	<ul style="list-style-type: none"> · 건축허가신청 	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 	<ul style="list-style-type: none"> · 허가범위의 부적합성. 현재동은 6평미만의 건축허가만 담당하나 건축의 대규모화, 분청구역의 광역화를 고려해 분청으로 허가 범위를 확대하므로 재배분

	<ul style="list-style-type: none"> · 도로점용허가 · 보안등 유지관리 · 도시계획사업편입토지 및 시설물 조사작성 · 안전운행을 위한 유도선 지도 감독 	<ul style="list-style-type: none"> · 도로교통법 · 사무위임조례 · 공공용지취득및 손실보상 특례법 · 유선및 도선업법 제14조 	<ul style="list-style-type: none"> · 계속적인 점용허가라도 주민 편의와 지역, 상황적 특수성에 따라 허가할수 있어야 함. · 관리의 효율성 제고 · 조사의 정확성 제고 · 업무처리 단순과 행정능률 향상
민 방 위 행 정	<ul style="list-style-type: none"> · 개별입영신고, 소집기일연기원, 입영기일연기원, 입영권 특수진 면역원, 징병검사기일연기원 등 · 인력동원 면제자및 보류자 결정 · 인력동원 순위 결정 · 전역자 신상신고 · 제1국민역 편입대상자 명부작성 · 제1국민역 미 신고자 경고장 발부 	<ul style="list-style-type: none"> · 병역법, 병역법 시행령 · 비상대비자원 관리법 시행령 · 사무위임규칙 · 병역법 시행령 제4조 · 병역법시행령 제7조 · " " " " 	<ul style="list-style-type: none"> · 주민편의 증진 및 행정능률 향상 · " " " " · 주민편의 증진 · 행정능률향상 · 의무자의 편의를 위하여 징병검사를 본적지 기준으로 하지 말고 주민등록지를 기준 실시하는 것이 좋음. · 개인별 주민등록표를 확인, 미 신고자에게 신고독려 실시 · 행정능률 향상 · 단순집행적사무

다. 洞制改編一分廳設置案의 評價

(1) 期待效果

이상에서 現行 洞制改編案을 주로 住民便宜와 行政能率이라는 두가지 側面에서 살펴 보았는데 이를 다시 能率性과 經濟性, 住民과 行政의 便宜性, 地域의 綜合的이고 長期的인 開發可能性 및 廣域化 趨勢에의 부응이라는 관점에서 그 期待되는 效果를 評價해 보고자 한다.

우선 假稱 分廳의 設置는 既存의 4~5個 洞을 묶어 綜合的인 下部行政機關을 新設하는 것이므로 年平均 5個 洞의 維持費 524~655百萬元(1個洞 維持費 131百萬元 基準)의 1/3가량을 절약함으로써 全國的으로는 約 844億원의 國家豫

算을 節減할 수 있을 것으로 分析된다. 더구나, 人口가 急增할 경우에는 그 때마다의 洞設置를 억제함으로써 누적적으로 豫算의 낭비를 방지하는 效果가 있을 것으로 期待된다.

둘째, 住民立場에서 볼 때 豫算節減은 납세의 부담 경감으로 나타나게 될 뿐 아니라 分廳이 機構·人力面에서 신축성과 전문성을 維持하게 됨으로써 보다 양질의 서비스를 提供받을 수 있게 되고 그동안 洞과 區廳간의 수직적 機能配分原理에 따른 二重的 業務處理로 인한 민원불편을 수평적 機能배분 원리에 의한 分廳의 完結處理로 解消 할 수 있어 무엇보다도 가장 큰 效果가 아닐 수 없다.

세째로는, 잦은 分洞으로 因한 行政의 번잡과

낭비를 미연에 방지하고 行政區域을 크게 묶음으로서 그동안의 行政實務分野에서의 숙제이었던 法定洞과 行政洞의 不一致 問題가 원천적으로 해소될 수 있다는 點이다.

즉, 그동안은 人口 3萬미만의 洞을 빈번하게 分洞함으로써 洞廳舍位置의 부적합, 청사건립비로 인한 예산의 낭비, 특히 주민등록등 各種 大 장의 일제정비에 따른 行政力의 낭비등을 초래하는가하면 人口가 희소하거나 감소한 洞을 주민편의와 行政能率向上의 明分下에 일단 舍洞하였다가 人口가 急增하면 다시 分洞하는 일이 非一非再하였다.

넷째, 소극적이고 사후처방적인 分洞은 長期的이고 綜合的인 開發行政側面에서도 장애요인이 되었던 바, 이른바 分廳制는 開發의 거점을 확보하여 확대된 區域을 管轄케 함으로써 一線 末端行政의 社會·經濟的 接近을 可能하게 하고 綜合的인 開發을 용이하게 할 수 있을 것으로 判斷된다.

무엇보다도 適正規模와 適正管轄區域을 維持케 함으로써 오늘날 地方行政의 課題가 되고 있는 大規模化, 廣域化 추세에 부응하면서 當該 地域의 지역적 특수성에도 알맞는 行政의 수행을 可能케 할 수 있을 것이다.

(2) 豫想되는 問題點

大洞制로의 改編은 앞에서 살펴 본 바와 같이 經濟性, 能率性, 住民便宜性, 綜合的 開發可能性 側面에서 그 期待되는 效果가 큰 反面 다음과 같은 난점도 豫想된다.

우선 分廳을 設置하려면 管轄區域의 設定과 名稱을 決定해야 하는데 이는 그렇게 간단한 問題가 아니다. 즉, 區域設定의 基準이 복잡하므로 合理的인 區域設定이 어렵고 名稱決定과 함께

많은 저항과 반발을 야기할 우려가 있다.

주민의 立場에서는 管轄分廳을 인지하기가 쉽지 않을 뿐 아니라, 名稱變化에도 쉽게 적응하지 못할런지도 모른다. 그러나, 이러한 반발을 방지하기 위해서는 分廳의 管轄區域設定 및 名稱決定단계에서부터 관계 住民들을 참여시켜 住民意見을 최대한 수렴하고 일단 決定된 후에는 이를 그 즉시 전면적으로 實施하는 것이 아니라 1~2個 市를 선정하여 시범적으로 實施하여 그 結果와 반응을 評價한 후 전면확대 실시 여부를 決定한다면 제도변혁으로 因하여 있을수도 있는 피해를 사전에 예방할 수 있을 것이다.

또한 分廳制의 실시로 인하여 공무원수의 감원요인이 생길 것으로 예상되나 이는 우리나라 공무원수가 다른 선진국에 비하여 절대적으로 부족할 뿐 아니라 서비스의 질을 향상시켜야 할 필요성을 감안할 때 모두 消化할 수 있을 것으로 생각된다 (表3-7). 1個 分廳의 適正公務員數가 얼마이어야 할 것인가는 管掌業務의 內容과 住民數 그리고 다른 類似機關과의 均衡性등을 고려하여 策定하여야 할 課題로서 좀더 깊은 연구가 필요할 것이나 설사 現公務員數가 당장의 適正公務員數를 초과한다 할 지라도 未來의 增加要因에 대비하여 일단은 모두 定員으로 認定할 수 있을 것이므로 洞廢止에 따른 組職社會의 不安은 얼마든지 막을 수 있다. 오히려 上位職의 新設과 業務의 質의 向上등으로 대부분의 組職 構成員에게는 士氣振作要因이 될 수 있을 것으로 보여진다.

4. 結 語

行政機關이 住民을 相對로 提供하는 行政業務

<表 3-7> 各國의 公務員數 比較

人口數	公務員數	國名	人口 1,000名當 公務員數	
百萬名 42	千名 705	韓國	17	
19	353	臺灣	19	
119	4,081	日本	34	
61	3,091	西獨	51	
56	3,429	英國	61	
233	14,915	美國	64	
54	3,616	프랑스	67	

의 內容과 種類가 단순하고 交通·通信·技術 등이 發達되지 않은 상태에서는 住民의 行政機關에 대한 접근이 용이하도록 小區域單位로 하는 것이 效果的이고 經濟的인 行政을 爲해서도 바람직한 것으로 인식되었으나, 質的·量的으로 확대변화되고 있는 現代行政은 行政의 多樣化·전문화를 초래하였고, 交通·通信의 發達과 과학기술의 보급은 광역행정에의 수요와 適應성을 높혀 주고 있다.

이에 따라 오늘날 地方行政區域의 改編도 나라에 따라 다소 차이는 있으나 環境의 發展趨勢에 맞추어 광역화함으로써 區域의 合理化를 期하는 경향이 있으며 中央과 地方間에 그리고 地方自治團體間, 또는 그 內部的 事務와 權限을 合理的으로 再配分하려는 努力이 꾸준히 지속되고 있다.

本稿에서는 洞의 合理的 改編代案으로서 洞事務所를 폐지하여 “分廳”을 設置하는 方案을 檢討하여 보았다.

이러한 洞行政體制 改善에 대한 관심은 과거

와는 달리 一線行政의 重要性이 최근 크게 강조되고 있고, 對民機關으로서 行政의 組織內部的 能率보다는 組織外部에 位置하여 있는 住民에 對하여 보다 充分한 量質의 서비스를 提供하여야 한다는 命題와 上部의 지시에 의한 기계적인 民願의 處理가 아니라 일정한 범위내에서는 地域住民의 輿望에 따라 地域內의 問題를 自體解決할 수 있는 재량의 여지를 남겨야 한다는 主張에서 비롯된다.

이러한 취지에서 보면 現行 洞制는 그 規模와 機能 및 運營面에서 많은 문제점을 지니고 있다.

특히 洞의 倭小性은 非經濟的이고도 非能率的인 단점을 그대로 露呈함은 勿論 行政電算化 등 科學·技術의 發達趨勢 및 광역행정화의 要求에도 脆弱성을 그대로 나타내고 있다.

주민의 立場에서 볼때 區域의 협소가 接近성을 다소 용이하게 할런지는 모르지만 交通·通信이 급속히 發展되고 있는 現代에 있어서 큰 문제점이라고는 말할 수 없을 것이다.

더우기 民願業務의 上·下級 行政機關間의 二

重的·重複的 處理로 因한 民願 불편을 상기한
다면 分廳設置로 因한 管轄範圍의 擴張은 그리
큰 問題가 될 수 없다. 人口의 과밀화로 行政이
폭주한다 하여 단순히 分洞에 의지함은 궁극적
으로는 住民의 民願便宜에 큰 期待도 없이 國民
의 稅金만을 헛되이 쓴다는 비판을 피할 도리가
없다 할 것이다.

分廳의 設置問題는 궁극적으로 地方自治制를

改編하여 그 根據를 마련함이 타당할 것이나 필
요하다면 우선은 地方自治制 第 106條에 정한
出張所 概念으로 이해하여 當該 自治團體의 條
例로 설치할 수도 있을 것이다.

끝으로 本稿는 어디까지나 試論的인 구상에
불과할 뿐 아니라 組職의 意思와는 관련이 없는
필자를 비롯한 一部學徒의 私見임을 밝혀둔다.