

住民中心行政體制와 洞行政의 存在樣式

金 海 東*

<目次>	
I. 序論——住民中心行政體制의 意義	1. 序——基本方向과 制約點
II. 現 市廳中心行政體制上의 問題點	2. 洞事務所의 法的 階層化
1. 序	3. 洞·區間의 業務配分의 諸原則과 具體的 例
2. 各階層間의 業務配分의 不透明	가. 業務配分의 原則
3. 行政需要把握의 未洽	나. 具體的인 例
4. 大都市의 Community Center의 不在	4. 洞行政의 人事方向
5. 洞을 中心으로 起起되는 諸問題	가. 洞長 및 事務長
가. 洞事務所와 洞職員의 輕視風潮	나. 洞職員의 二元化
나. 地域社會의 發展母體로서의 與件 缺如	다. 其他(女職員과 洞職員의 資質)
다. 區·洞間의 業務의 未分化	5. 財 政
라. 社會的 變化에 對한 非彈力性	IV. 結語(要約)
III. 住民中心行政體制에 따른 洞의 存在樣式	

I. 序論——住民行政體制의 意義

行政의 概念을 어떻게 規定하던지 地方行政의 終着點行動(terminal behavior)은 國民 또는 一定한 地域內의 居住人の 여러 生活分野中에서 特히 共通的으로 그리고 集團的으로 處理되는 것이 便利하고 能率的인 問題들을 處理하는데에 있다. 例를 들면 汚物이나 痘개의 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, 上下水道의 設置와 管理 等等이 그것이다. 이러한 業務들은 實際히 住民들의 生活에 必須不可缺의 것이나 이러한 것들은 住民個個人이 個別的으로 處理한다는 것은 現在로서는 想像 수 없을 뿐만 아니라 事實上 不可能한 일이다. 따라서 이러한 分野에 能動 또는 受動의 으로 할로 介入하여 問題解決을 꾀함으로써 國民 또는 住民의 生活福祉를 向上하는 데에 現代 行政의 存在意義가 있는 것이다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

이러한 行政의 存在意義를 近者에 盛行하고 있는 集團住宅(Apartment Complex)의 例를 덧붙여 들어 보자. 集團住宅에는 管理事務所라는 것이 있어서 그 集團住宅團地內의 여러가지 共通的인 問題를 處理하고 있다. 이들 管理事務所는 入住者로 부터 管理費를 徵收하며, 團地內의 塹介를 處理하고 에레베이터를 運營하며, 또한 共同으로 central heating(集中暖房裝置)를 維持하고 共同으로 警備員을 두고 있다. 이러한 集團住宅에 入住하는 사람들은根本的으로 이러한 서비스가 必要하고 또한 共同으로 이러한 問題들을 處理하는 것이 廉價이기 때문에 管理費를 내고 있다. 이러한 集團住宅의 管理에 關하여는 近者에 와서 管理費가 비싸다든가 소홀한 管理가 이루어지고 있다든가 하는 等의 問題들이 惹起되고 있으나 그것이 어떠한 式으로 解決되든 기본적으로 入住者들이 그러한 共同의 서비스를 받기 위하여 管理費를 낸다는 데에는 變化가 없을 것이다.

이러한 式으로 行政을 이끌어 나가는 것을 住民中心行政體制라고 일컬을 수 있다고 본다. 또한 이와 같은 立場과 原則이 우리나라의 行政體制를 改革하는 基本的인 原則이 될 수도 있다. 그러나 이러한 行政體制가 微視的인 水準(micro-level)에서만 局限되는 것은 아니다.前述한 論理에 따라 外延을 한다면 다음과 같은 이야기도 할 수 있다고 본다. 即 都市의 洞이나 區廳 또는 本廳의 存在意義는 根本的으로는 앞서 例示한 集團住宅의 管理事務所의 役割과 다를 바가 없다. 가령 住宅公社의 管理事務所는 全國的으로 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 關한 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를 함으로써 싸게 산다든가 어떠한 規格을 同一하게 하거나 各 管理事務所의 管理業務에 關한 經驗이나 知識을 交換하는 것들이다. 이와같이前述한 業務中 個個의 洞事務所가 個別的으로 處理하는 것 보다 여러 個의 洞이 同時에 또는 集團的으로 處理하는 것이 便利하거나 能率的인 것이 있다. 또한 하나 또는 몇 個의 洞의 業務의 處理가 다른 洞民들에게 영향을 주는 業務도 있다. 이러한 業務는 가령 서울市의 境遇 區廳에서 一括的으로 處理하거나 調整하고 解決한다. 나아가서前述한 業務中에는 全國的으로 一括하여 處理하는 것이 便利하고 能率的인 것이 있으며 이와같은 業務는 中央政府가 管掌하는 것이 마땅하다. (이러한 점은 都市나 農村이나 마찬가지이다.) 따라서 現在 洞에서 住民登錄證을 發給하거나 區廳에서 戶籍謄本을 떼어주는 등의 行爲는 그 該當行政機關의 原來의 主된 機能이라고 말하기 어려우며, 앞서 말한 바와 같이 一定한 區域內의 住民들의 여러 生活分野 中에서 特히 共通的으로 그리고 集團的으로 處理하는 것이 便利하고 經濟的인 問題들을 代表하여 處理하는 일인 것이다. 이러한 原則이나 이러한 原則에 따라 行政을 한다는 것이 너무나 理想的인 이야기가 될지도 모른다. 그러나 이러한 原則에 立脚한다면 大都市의 行政은 市·區·洞의 關係가 지금과 같이 市의 業務中에서 어떠한 일

을 區에 委任하고 다시 區의 業務中에서 어떠한 일을 洞에 委任하는 것과는 正反對의 立場에 서게된다. 即 그러한 原則에 依한다면 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 중 의어떤 業務를 市廳에서 管掌하게 되는 立場이 된다. 이러한 原則에 立脚한 行政體制를 앞서 말한 바와 같이 住民中心의 行政體制라고 부르기로 한다. 이에 對하여 現在의 都市行政體制를 市廳中心의 行政體制라고 일컬을 수 있다.

이러한 市廳中心의 行政體制는 行政業務의 種類를 住民의 要求에서가 아니라 主로 政府에서 決定하는 것이다. 그리하여 區廳은 市廳의 業務가 너무 커져서 또는 區廳과 洞事務所가 있는 것이 市廳의 業務를 遂行하기 때문에 이것을 設置하고 일의 一部를 맡기고 있는 狀態이다. 이때 區廳이나 洞事務所에 業務를 委任하는 原則은 大體로 ① 그 業務가 그 地域에 存在한다는 事實과 ② 그러한 業務中 規模가 작거나 ③ 높은 水準의 技術이나 專門的 知識을 要하지 않는 것으로 되어 있는 것 같다. 그러나 事實上 區廳이나 洞事務所는 귀찮은 일만을 맡기고 있는 것으로 믿고 있는 사람들이 많은 것 같다.

여기서 注意를 要하는 것은 洞事務所가 現在로서는 區廳의 補助機關이기는 하나 이것을 區廳이 設置한 것이 아니라는 點이다. 洞業務의 內容까지도 區廳이 單獨으로 策定한 것이 아니라 市本廳에서 策定한 것이다. 即 市廳이 區廳과 그 區廳의 補助機關인 洞事務所를 設置하였다. 이러한 事實은 洞事務所는 區廳의 補助機關이기는 하나 同時に 市廳의 補助機關이라는 性格도 含有하고 있다. 바꾸어 말하면 區廳이 洞事務所에 業務를 指示하고 監督을 하니 그 指示와 監督에 對한 指示와 監督을 다시 區廳은 市廳으로부터 받고 있을 뿐 아니라 市廳이 直接 洞事務所에 對하여 指示하고 監督하는 境遇도 許多하다는 것이다. 이와 같은 現實은 行政階層間의 業務配分上 수많은 問題를 惹起할 뿐만 아니라 行政의 本質을 毀損하고 있는 것이다. 따라서 本稿에서는 現行政體制가 갖는 問題點을 紛明하여 住民中心行政體制로의 轉換의 必要性을 드리내 보이고, 住民中心行政體制에 따른 洞行政의 存在樣式을 보다 徹底히 論議하고자 한다.

II. 現 市廳中心行政體制上의 問題點

1. 序

앞서 말한 바와 같이 우리나라의 大都市의 行政構造의 擴張은 洞에서 業務의 性質上 그 中의 一部가 區廳에 委任되고 다시 業務의 性質上 그 中의 一部가 市로 委任되어 온 것이 아니다. 원래 市行政이 있었고, 이러한 市行政의 量이 擴大되어 감에 따라 그 補助機關 또는 下部組織으로서 洞行政이 必要하였고, 다시 이와 같은 洞의 數가 增加함에 따라 이것을 調整 또는 指揮監督하는 中間監督機關으로서 區廳이 必要하게 된 것이다. 即 行政의 으로는

이와같이 三層構造를 갖고 있으나 法的으로는 市廳만이 存在하는 單層制이다. 바꾸어 말하면 法的인 行政主體는 市廳밖에는 없고 區廳이나 洞은 法의로는 市廳의 補助機關에 지나지 않는다는 것이다. 勿論 現實의로는 區廳이나 洞事務所가 行政의 擔當者役割을 하고 있으나 이것은 大部分 内部委任에 依한 것이다. 이와같은 事實때문에 다음과 같은 몇가지 問題가 提起된다. 다만 本節서는 洞에 局限하지 않고 一般的으로 論議할 수 있는 것을 주로 다루고 다음 節에서 洞을 中心으로 다루어 보고자 한다.

2. 各階層間의 業務配分의 不透明

이것은 道廳과 郡廳이나 市廳間에 있어서와 같이 우리나라의 大都市의 市廳과 區廳 그리고 洞事務所間의 業務의 限界가 뚜렷하지 못하다는 것이다. 郡廳이나 一般 中·小都市의 境遇는 그 元來의 固有業務가 있음에도 不拘하고 많은 경우에 道廳으로부터 그 包括的인 指示服從의 關係 때문에 指揮監督이라는 名目으로 많은 干涉을 받고 있다는 것은 周知의 事實이다. 하물며 大都市의 區廳이나 洞事務所의 境遇는 그 固有業務에 該當하는 業務들마저도 内部委任에 依하는 것이기 때문에 原則的으로 모든 業務는 市廳이 하는 것이고 區廳이나 洞事務所는 이러한 일의 一部를 補助해주는 出張所와 같은 것에 不過하다고 할 수 있다.

勿論 行政의로는 三層構造를 갖고 있으며 어떠한 일은 洞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 指示와 監督을 받는다. 따라서 論理의로는 적어도 洞事務所나 區廳의 存在意義는 洞民이나 區民들의 生活에 聯關되는 어떠한 일을 處理하는 것이 아니라 市廳의 業務를 市廳의 指示에 따라 遂行하는 데에 있다. 말하자면 業務의 性質에 따라 縱의으로 配分된 것이 아니라는 것이다. 例를 들면(現在로서는 不可避한 것인지도 모르나) 市稅納付에 關한 業務에 있어서도 市廳의 指示에 따라 區廳에서 告知書를 發付하고 洞事務所職員들은 市稅納付의 計促을 하기 위하여 각家庭을 訪問하고 다닌다.

3. 行政需要把握의 未治

우리나라의 社會的 經濟的 變化는 過去 그 어느 때 보다도 크며 그 始發點은 大部分 大都市에 있다. 여기서 그러한 變化의 內容을 列舉할 必要는 없으리라고 본다. 다만 여기서 한가지 指摘코자 하는 것은 國民들 特히 都市民들의 行政에 대한 欲求의 水準이나 그 種類가 過去 어느 때 보다도 高度化되어가고 있다는 事實이다. 事實上 어느 것은 政府가 堪當하기 어려울 程度의 것도 많다. 그러나 어떠한 것이든 間에 政府가 이러한 住民들의 欲求를 把握하여 어떠한 式으로든지 이에 反應하여야 한다(그러나 이것이 모든 責任을 行政에 轉嫁하는 것을 意味하는 것은 勿論아니다.)

그리하여 現在의 階層構造下에서도 洞事務所나 區廳에서 市廳에 建議를 하고 班常會를 通하여 住民들의 欲求를 把握하려고 努力하고 있다. 그러나 現在의 階層構造下에서는 于先 그

리한 建議나 欲求에 대한 反應이 너무나 늦고 있다. 또한 本廳에서 이러한 千差萬別의 諸要求나 建議內容의 核心을 제대로 온전하게 分析把握한다는 것은 事實上 不可能한 일이다. 本廳에서 할 수 있는 일은例를 들면 그러한 것을 性質別로 또는 所管局別로 分類整理한다든가 或은 冊上에서 作成한 어떠한 基準에 따라 그 緩急을 決定하여 一括的으로 또는 劃一的으로 反應하는 것이 最善의 方法인지도 모른다. 따라서 그러한 反應은 各洞이나 洞民 또는 區廳의 立場에서는 適切하지 못한 것이 되거나 結果的으로 等閒視된 풀이 되기 쉽다는 것이다. 그리하여 各洞의 立場에서 보면 急하지 않은 事業이 먼저 이루어지거나 그들이 願하는 内容과는 다른 式의 結果가 될련지도 모르는 것이다.

또 다른 問題의 한가지는 非常會에서 하는 建議와 要求의 内容은 지금까지의 反應의 傾向이라든가 洞이나 區廳에서 解決할 수 있는 權限이나 能力이 勘案된 것이기 때문에 自然히 實際로 住民들이 當然히 地方行政에 要求할 것을 다하지 못하고 있다. 따라서 本廳에서는 行政需要의 把握自體가 不充分할지도 모른다. 要言하면 區廳이나 洞事務所가 그들의 問題를 스스로 解決할 수 있는 地位와 權限이 隨伴되며 그 洞이나 區의 實情의 把握과 그 問題의 解決이 보다 더 適切하고 쉽게 될 것이다.

어쨌든 이러한 몇가지 事實때문에 現在의 階層構造나 行政體制下에서는 洞이나 區의 行政需要 바꾸어 말하면 住民의 真正한 行政欲求를 大體로 市廳에서 一方의으로 判斷하고 決定할 수 밖에 없을 것이다.

4. 大都市의 Community Center의 不在

一般的으로 말한다면 大都市에 居住하는 市民이 普通 地方行政機關과 깊게 關聯을 맺고 生活하지는 않는다. 이러한 것은 都市의 규모가 클수록 더 심하며 서울과 같은 巨大都市의 경우 더욱 그러하다. 여기서 強調할 點은 大都市의 洞事務所 조차도 그 地位와 權限 또는 能力 때문에 住民生活에 別로 영향을 주지 못하고 있는 事實이다. 이러한 事實은 農村의 面事務所와는 極히 對照的이다.勿論 大部分의 洞事務所가 大都市의 社會的 性格 때문에 農村의 面事務所와 같은 水準의 地域社會의 中心的 地位를 누린다는 것은 事實上 期待하기 힘들지도 모른다.

말하자면 私生活을 除外한 生活分野의 여러가지 問題中相當한部分이 洞事務所를 通하여 또는 區廳을 通하여 解決되고 反對로 洞事務所나 區廳에서 그 地域을 위한 어떠한 事業勿論 事業에 따라 다르겠지만)을 展開코자 할 때에 住民의相當數가 이에 呼應하는 程度가 되어 있는 立場을 말하는 것이다. 그러나 現在로서는 洞事務所의 人力이나 財政 또는 能力이나 權限의 面에서 도저히 Community Center의 役割을 할 與件이 되지 못한다. 이러한 點은 程度의 差異는 있으나 區의 경우도 마찬가지라 할 수 있다.

또한 그렇게 할 精神的 時間的인 餘裕도 없다. 이러한 理由에는 洞의 경우 後述할 信望의 欠如도 있지만 前述한 바와 같이 都市社會의 性格——即 住民들의 生活水準과 生活의

異質性, 높은 地域移動性, 낮은 自家所有率, Communication手段의 發達과 높은 mass media普及率, 職業의 多樣性과 이웃關係의 欠如, 그리고 匿名性 等도 그와같은 事實에 많은 影響을 주고 있다. 바꾸어 말하자면 共通된 部分이 農村에 비하여 너무나 적다는 것이다. 그러나 이와같은 都市社會의 住民들도 農村社會의 住民들이 가지지 못하는 다른 面의 共通點이 있다. 即 水道, 清掃, 塵芥나 汚物收去 等의 問題 또는 暴利하는 生必品市場의 商人們에게 共同으로 對處하는 問題, 지금은 表面上 深刻하지 않은 것 같지만 核家族의 深化로 곧 重要한 問題로 擙頭되리라고 생각되는(實際로 종종 社會問題로 新聞紙上이나 放送에 보도되고 있는 것으로 보아 現社會의 一部에서는 이미 그러한 問題가 자리를 굳혀 가고 있지만) 托兒所 問題, 어린이놀이터 問題, 養老院과 老人福祉問題 等은 都市의 住民들의 共通의 問題들의 例이다. 이와같은 問題들은 洞事務所에서 一括的으로 또는 더욱 廣域의 인 것을 區廳에서 處理하는 것이 住民들이 각各 個別의 으로 處理하는 것 보다 또는 市廳에서 뒤늦게 把握하여 全市에 대해 一括的으로 處理하는 것보다 훨씬 經濟的이고 效果의이라고 본다. 그러나 現在의 洞事務所는 文字 그대로 單純한 書記의 事務만 取扱하는 事務所에 不過하여 區廳은 市廳의 業務補助 또는 洞의 指揮監督에 거의 大部分의 時間을 빼앗기고 있어 住民들 生活의 重要한 部分을 處理하여 주는, 따라서 住民들이 關心을 가지게 되는 Center의 役割을 할 수 있는 水準에 훨씬 未達된다. 即 前述한 바와 같이 權限이나 能力, 財政等의 面에 있어 全然 그러한 일을 할 수 있는 狀態에 있지 않다.

5. 洞을 中心으로 蒼起되는 諸問題

앞서 이야기한 問題들과 重複이 되지 않는 것은 아니나 여기서는 洞行政에 特別히 焦點을 맞추어 論議코자 한다. 그 理由는 住民들과 가장 密接한 聯關係를 또 가장 直接的으로 關係되는 것이 洞이라 여겨지기 때문이다.

가. 洞事務所와 洞職員의 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 存在이다. 이것은 市廳이나 區廳의 職員들 뿐만 아니라 洞職員들 스스로도 大體로 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. 即 能力이나 權限, 그리고 信望 等의 모든 面에서 最下位라는 뜻이다. 이와같은 狀態는 勿論, 根本적으로는 都市民의 經濟·社會的인 地位가 大體로 洞職員의 그것보다 優越하다는 데에 있을 것으로 짐작이 가나 그 밖에 다음과 같은 理由가 있을 것으로 본다.

① 洞이 區廳의 下部機關인 까닭이다. 더우기 區廳의 業務中 一部를 區廳의 指示와 監督에 따라서 거의 機械的으로 處理하는 말하자면 打字手의 業務만을遂行하는 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 存在로 생각하게 되는 傾向이一般的인 것 같다.

② 洞事務所로 부터 住民들이 받는 씨비스가 그들의 生活에서 차지하는 比率이 보잘 것 없다는 생각에서 오는 것 같다. 따라서 住民들은 洞事務所하면 大部分이 住民登錄이나 豫備軍關係業務를 聯想한다. 水道事情이나 墓芥의 收去狀態가 안 좋으면 區廳이나 市廳에 몰려간다. 이러한 行動의 底邊에는 洞에 가서 呼訴하여 보았자 解決될 수 없다는 생각이 깔려 있기 때문일 수도 있다. 바꾸어 말하면 洞의 業務는 事實上 住民들의 日常生活領域에는 크게 影響을 주지는 못하고 있으며 이것이 洞事務所를 重要視하지 않는 또 하나의 理由이다.

③ 앞서 指摘한 바와 같이 市·區·洞間의 業務配分上의 不合理가 있기 때문이다. 區廳의 課長들이 自己課 所管의 業務中 洞事務所에 委讓되어야 한다고 主張하는 業務中相當한部分이 귀찮거나 輕微한 것이나 또는 區廳에서도 有名無實한 것으로 여겨지는 業務들 같은 印象을 주는 것은 洞의 上級階層에서도 洞이란 하찮은 일을 수행하는 곳으로 認識하고 있다고 볼 수 있다. 即 區·洞間의 業務의 配分은 實質的으로는 두 階層間의 業務의 配分이라기 보다는 指示와 服從 또는 區에 대한 洞의 補助的인 性格의 것이라는 點에서 대수롭지 않은 存在로 認識받고 있다.

④ 洞의 人事나 財政等에서 洞은 市廳이나 區廳에 비해 劣等한 位置에 놓여 있으며 住民生活과 直結되는 일을 할 수 있도록 配慮되어 있지 않다는 事實이다. 即 처음으로 任命된 또는 能力面에서 劣等하다고 생각되는 사람들을 洞에 우선 配置하고 있다. 따라서 大部分의 洞職員들은 區廳이나 市廳으로 轉補되기를 願하거나 機會가 있으면 離職할 態勢에 놓여 있는 듯하다. 그런 까닭에 어떠한 重要한 일을 洞에 移讓하지 않는 理由의 하나로서 區廳의 사람들은 洞職員의 能力を 들고 있다. 또한 財政面에서도 區廳은 洞에 事實上 全然 餘裕를 주지 않고 있다. 實際로 現在의 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 割當할 餘裕가 없다. 이러한 점도 洞事務所와 洞職員의 信望의 低下를 가져오는 要因이다.

나. 地域社會의 發展母體로서의 與件 缺如

앞서 Community Center의 不在를 說明할 때 論議된 바와 같이 洞은 都市社會의 發展母體가 되고 있지 못하다. 또한 그러한 役割을 遂行하기에 充分한 行·財政上의 配慮도 되어 있지 못하며 信望의 程度도 낮다. 다만 여기서 指摘하고 싶은 것은 近者에 와서 所得水準의 向上과 社會秩序의 回復, 經濟生活의 正常化, 庶政刷新運動 等은 家長의 在家時間을 過去보다 훨씬 길게 할 것으로 생각되며 이러한 事實은 家長들이 洞內에 對하여 보다 더 關心을 가지게 되는 契機가 될 것으로 본다. 따라서 現在로서는 班常會를 비롯한 洞會의 出入은 主로 主婦의 일로一般的으로 認識되어 왔으나 萬一 서울의 家長들이 新聞記事뿐만 아니라 洞內에 關하여서도 關心을 가지고 班常會에도 參席하기始作하고 이웃 關係가 變化하게 된다면 現在의 洞의 位置, 區廳과의 關係, 職員들의 資質等에 關하여 大膽한 改革作業이 不可避할 것으로 본다. 또한 逆으로 洞事務所가 名實共의 住民生活과 直結되는 Commu-

nity Center가 되면 家長들의 班常會의 參與를 促進하게 될지도 모른다.

다. 區・洞間의 業務上의 未分化

前述한 바와 같이 우리나라의 行政機關의 一般的인 特徵의 하나는 上下機關의 業務上의 分化가 이루어지지 않고 있거나 模糊하다는 點이다. 이와 같은 關係는 우리나라의 地方行政機關에서 보다 더 둘보이며 그 代表의 例가 區廳과 洞事務所間의 關係이다. 勿論 그 機關의 業務上의 性格 때문에 부득이한 境遇도 있으리라고 보나 大都市의 區廳과 洞事務所의 境遇는 原則的으로前述한 바와 같이 住民登錄證의 發給을 비롯한 몇가지 機械的인 業務以外에는 原則的으로 區廳에서 한다는 大前提下에 있기 때문에 區廳의 40여개의 係에서 15名内外의 洞職員들은 거의 無限定의 指示와 監督을 받는다. 그리하여 그들은 住民登錄證이나 印鑑證明書를 發給받으려 온 洞民들이 보는 바와 같이 눈코뜰 사이가 없다. 그럼에도 不拘하고 區廳의 20여 課長・室長들은 人力의 増員없이 各課所管의 業務中 몇가지씩을 洞事務所로 移讓하는 것이 마땅하다고 主張한다. 勿論 그들이 提示하는 業務中에는前述한 바와 같은 住民中心의 行政이라는 原則에 符合된다고 생각되는 業務도 많다.

그러나 여기서 指摘하고자 하는 것은 그와같이 指示된 業務의 大部分은前述한 바와같이 귀찮거나 그렇지 않으면 區廳에서 現在 하고 있는 하나 有名無實하다고 생각되는 業務들인 것 같은 印象을 준다는 것이 그 하나이고 또 하나는 똑같은 內容의 業務에 區廳에서도 關聯되어 있는 것이 많다는 事實이다. 現在로서는 이러한 方法의 分業이 大部分이고 또한 大體로 不可避하다고 본다. 그러나 洞事務所가前述한 바와 같이 住民center의 行政體制로 改編된다면 洞事務所에서 할 일과 區廳의 할 일의 區別이 分明하여질 것은 말할 나위도 없다.

라. 社會的 變化에 對한 非彈力性

現在와 같은 洞事務所와 市廳, 區廳間의 傳統的 指示服從的 關係는 오랜 歷史를 가진 體制로서 1945年 以前이나 지금이나 그 基本的인 關係에 있어서는 큰 變化가 없다. 그러나 이와 같은 指示服從的 關係는 民主主義의 導入이라는 立場에서나前述한 바와 같은 住民生活의 變化에의 適應이라는 立場에서 보면 甚히 硬直的임을 認定하지 않을 수 없다. 生活의 水準이 變하고 特히 大都市에서의 生活樣式은 近間に 와서 더욱 複雜하고 多樣化되어 가고 있다. 人口의 增加와 都市地域에의 密集, 核家族傾向의 深化 等은 住民問題, 交通・通信問題, 教育問題 等을 더욱 어렵게 하고 產業의 發展은 各種公害, 不良有害食品, 暴利를 隨伴하고, 所得의 急激한 向上은 住民들의 欲求水準을 所得의 增加水準以上으로 上昇시키고 있다. 또한 住民들의 消費生活, 餘暇生活等에 있어서도 過去와는 그 內容이나 複雜性이나 水準面에서 比較가 안될 程度로 變하고 있다. 그러나 區・洞行政은 이러한 變化에 거의 無感覺하다. 即 市나 區廳에서 把握하는 行政의 需要와 洞에서 把握하는 그것과는(現在의 都市行政體制下에서는 期待하기 어려우나) 그 質이 다르다. 따라서 區廳과 洞事務所의 指示와

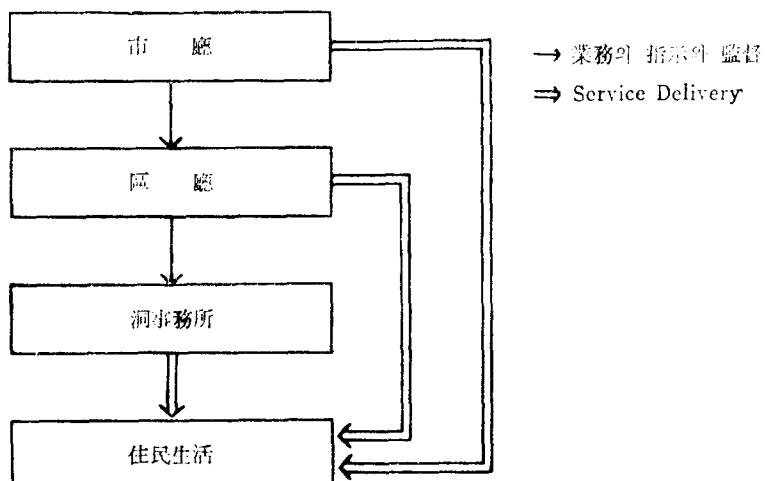
服從의一方的關係는 社會的, 經濟的 變化에 對한 反應을 極히 어렵게 하고 있다.

III. 住民行政體制에 따른 洞의 存在樣式

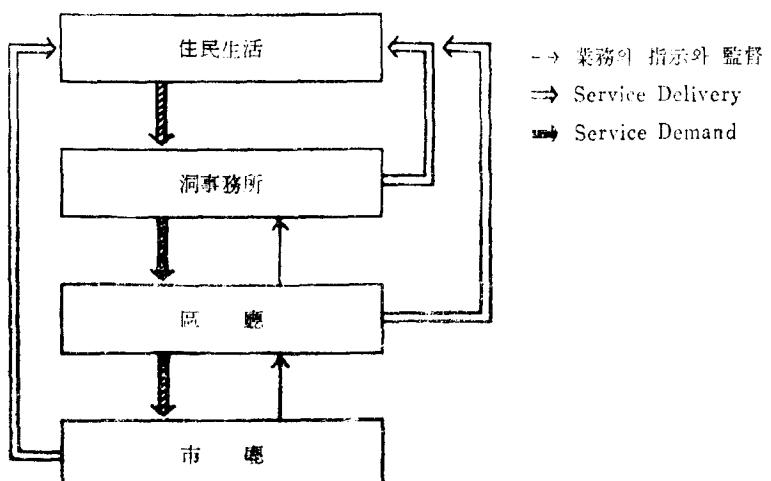
1. 序——基本方向과 制約點

區廳과 洞事務所의 關係는 終局의 으로는 序論에서 提示된 住民中心의 行政體制로 轉換되어야 한다. 이러한 體制를 現在의 市廳中心의 行政體制와를 比較하여 다음과 같이 圖示할 수 있다.

〈圖 1〉 (現在의) 市廳中心의 行政體制



〈圖 2〉 住民中心의 行政體制



現在의 市廳中心의 行政體制는 業務에 있어서나 業務의 指示와 監督에 있어서 그리고 市民들에 對한 Service의 提供에 있어서 共히 一方的이다. 現在의 市廳이나 區廳이 住民의 生活上의 要求를 全然 無視한다는 말은 아니며 다만 어떠한 要求가 있을 것인가 그리고 어떠한 서비스를 할 것인가 하는 것을 大部分 市廳에서 一方的으로 判斷하고 決定하여 일을 處理한다는 것이다. 그 結果 自然히 全市民 또는 全區民에 對하여 서비스가 劃一의인 것이 되기 쉽다. 따라서 이것은 ① 그 Service가 어떤 洞民들의 needs의 程度나 條件 또는 size에 맞지 않거나 ② 어떤 洞民들에게는 不必要한 service가 提供되고(따라서 行政의 浪費를 招來 하며) ③ 어떤 洞民들에게는 必要한 service가 全然 到達되지 않는 結果를 낳는다. 또한 市廳이나 區廳의 資源이 充分하지 못하기 때문에 어떠한 洞은 欲求가 充足되고 어떠한 洞은 充足되지 못하는 不平等을 招來하거나 겨우 (實效性이 없는) 名目上の 서비스만이 提供될 수도 있다. 그러나 住民中心의 行政體制는 적어도前述한 여려가지 缺陷을 補完하고도 남는다. 다만 問題가 되는 것은 區廳이나 洞의 財力 때문에 市全體가 不均衡하게 成長될 可能性은 있다. 그러나 이와 같은 問題의 調整은 制度의 裝置로서 解決이 可能할 것으로 본다.

勿論 이와 같은 住民中心의 行政體制로 지금 當場 轉換할 수는 없다. 왜냐하면 이러한 行政體制가 成立되기 為하여서는 몇가지 條件이 前提되기 때문이다. 그 前提條件 또는 制約點이란,

첫째, 洞長과 洞職員의 높은 水準의 資質과 그리고 企業家的 能力이 있어야 한다는 것이다. 왜냐하면 住民生活의 需要를 把握하고 그중에서 어떠한 것을 스스로 解決할 수 있어야 하기 때문이다.

둘째는 最小限 自體財源이 얼마나 있어야 한다.

셋째는 區廳이나 市廳으로부터相當한 自律性을 부여받아야 한다.

넷째는 이와 같은 住民center의 行政體制에 맞추어 區廳과 市廳의 行政體制는勿論, 市廳과 中央各部處間의 關係等에相當한 調整作業이先行되어야 한다.

以上과 같은 基本方向과 制約點을 念頭에 두고 本稿에서는 洞의 存在樣式을 ① 法的 構造的인 側面에서 ② 洞民의 信望을 염두, 바꾸어 말하면 Community Center로 轉換하는 데 必要한 與件을 다루고 ③ 그러기 위한 業務配分의 諸原則과 이에 따른 몇가지의 現實의이고 具體的인 例를 들고자 하며 ④ 그에 따른 人事·財政의 方向은 어떻게 되어야 하겠느냐를 通하여 다루고자 한다.

2. 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의이라고 할 수 있다. 그러나前述한 住民center의 行政體制로 언젠가는 轉換되어야 한다는 立場을 取한다면 이것을 研究해 볼 價值는 充분히 있다고 보아 本節에서 論議코자 하는 것이다. 다만 現實의 階層構造를勘案할 때 區廳의 位置도 아울러

고려해야 한다. 即 이 경우에 區廳은 市의 中間 監督機關이 되는 것이고 同時에 그 區內의 여러 洞들의 業務上의 共同의 役割을 하게되는 것이前提되어야 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(extension)의 立場을 取함과 同時に 앞으로 大規模의 事務機械나 裝備 같은 것을 管理하고 運營하는 일을 擔當할 수 있다는 것이다. 例를 들면 現在의 洞事務所의 業務量의 過半을 차지하는 住民登錄證을 비롯한 各種 證明書의 發給業務 같은 것을 機械化하는 경우 그 機械의 規模나 價格 또는 處理能力 때문에 區廳에 一括하여 設置하는 것이 그 費用이나 人力等이 훨씬廉價이거나 그렇게 밖에 할 수 없는 경우를 想像할 수 있다. 또한 그 와 같은 경우에 區廳은 區域內의 各洞間의 業務上의 調整役割 같은 것도 擔當할 수 있다.

이와같은 것을前提로 생각할 때 洞事務所가 法人格을 賦與받는 境遇의 重要한 利點은勿論 앞에서 提示된 現階層構造下에서의 問題點인 大都市行政에 있어서의 業務配分의 限界, 곧 그 責任의 範圍가 確實하여지고 行政需要의 把握에 있어서 보다 더 具體的일 수 있을 뿐만 아니라 이에 對한 反應이 보다 더 適切할 수 있고, 그리고 무엇보다도 大都市住民들을 爲한 Community Center가 誕生하게 되는 셈이다. 이러한 事實들은 住民들의 生活上의 諸問題들이 洞事務所에서 直接 解決되거나 이곳을 거쳐서 解決 되게 되고 따라서 洞事務所에 對해 住民들의 都市行政에 關한 理解를 提高시켜 行政과 住民間의 遊離現象을 除去할 수 있다.

그러나 이러한 諸 利點보다도 더욱 重要한 것은 그 洞의 發展方向이나 方法이 그 洞의 特殊性이 反映되어서 多樣하게 展開될 수 있다는 事實이다. 例를 들어 比較的 純粹한 住居地域인 洞과 明洞과 같은 商業地區 또는 孝子洞이나 汝矣島洞과 같은 特殊地域의 洞이 지금과 같은 劃一的인 上級階層으로부터의 指示와 監督에서 벗어나서 그 地域의 特殊한 事情이 充分히勘案된 發展을 이루할 수 있다는 點이다.

洞事務所에 法人格이 賦與되는 境遇 다음과 같은措置가 隨伴되어야 한다. 첫째는 各階層間의 業務가大幅再配定되어야 한다. 둘째는 洞事務所의 人力의 補強이다. 셋째는 어느 程度의 自體收入을 마련할 措置가先行되어야 한다. 이와같은 措置는 結局 洞事務所의 信望形成을 위한 것이 될 것이며 于先 現在의 狀態下에서 可能한 最大限의 自律性을 保障하고 洞長을 비롯한 洞職員들의 能力과 士氣를 올려주는 일이 될 것이다.

3. 洞・區間의 業務配分의 諸原則과 具體的인 例

가. 業務配分의 原則

우선 洞會와 區廳間의 業務上의 配分의 原則을 提示하면 다음과 같다.

첫째는 住民들의 基本的인 狀態에 對한 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 保管하게 되는 理由는 앞서 說明한 바와 같다. 即 區廳에 大型事務機械가 設置되어 現在 各洞事務所에서 發給하는 住民登錄과 같은 各種 證明書

같은 機械的 業務를 보다 廉價로 보다 簡便하게 處理할 수 있을 것으로 보기 때문이다. 이와 같은 住民들의 基本의 事項에는 다음과 같은 것들이 包含된다.

- 住民登錄票
- 豫備軍을 비롯한 兵籍關係(民防衛包含)
- 就學兒童에 關한 事項
- 印鑑台長
- 住民들의 職業 및 技術에 關한 事項
- 各種 稅金에 關한 事項

둘째는 住民을 爲한 公共施設의 管理와 保護에 關한 業務

셋째는 住民의 生活上의 問題點을 把握하는 業務. 여기에는 生保者의 判斷은勿論 보다 더 積極的으로 洞民生活의 危脅이 되는 不正食品이나 清掃, 汚物收去狀態 그밖의 工場製品, 公害業所, 市場秩序 等에 關한 것과 交通, 公衆電話, 電氣・水道問題 等에 이르기까지 把握한다. 이러한 問題들은 住民들과의 接觸, 視察, 班常會等 可能한 모든 方法을 通하여 把握한다. 그리하여 이중에서 洞事務所가 解決할 수 있는 것은(勿論 이것은 앞서 이야기한前提가 可能할 때이다) 自體的으로 解決하고 그 水準이 넘거나 다른 洞事務所와 共同으로 解決하는 것이 그 費用이 쌈 경우에는 區廳에 그 解決을 要求한다. 말하자면 行政需要를 認知하고(perceive) 區廳을 通하여 要求하는 가장 重要한 機能이다. 이것은 區廳과의 關係에 있어 다음과 같은 意義를 갖는다. 첫째 前述한 바와 같이 區廳의 行政需要를 把握하는 가장 重要한 그리고 가장 當然한 制度의 裝置의 하나가 되고; 둘째 洞事務所와 區廳 또는 市廳間의 關係를 一方의 關係에서 雙方의 關係로 轉換시키며; 셋째 洞事務所의 信望形成에 크게 이바지하고; 넷째 政府의 여러 施策의 效果를 終局的으로 評價하는 裝置로서의 意義를 가지며; 다섯째 앞으로 더욱 더 그 必要性이 强하게 要求될 것으로 생각되는 消費者 保護運動의 先鋒者가 될 것이다.

넷째 區廳의 業務를 위한 機械的補助的 業務의 縮少이다. 앞서 말한 바와 같이 現在로서는 많은 境遇에 洞事務所가 區廳業務의 補助的인 役割을 避할 수 없는 狀態이며 이것은 앞으로 住民 中心의 行政體制로 轉換되어도 亦是 不可避할 것으로 본다. 그러나 現在의 業務의 改善과 區廳에 事務機械의 導入等으로 그러한 書記的 補助業務의 比重을相當히縮小시킬 수 있다.例를 들면 各種 告知書를 區廳에서 正確히 郵送한다든가 汚物收去手數料를 銀行에 納付ト록 한다든가 하는 것이다.

다섯째 機械的・書記的 業務는前述한 바와 같이 區廳의 事務機械의 導入으로 最大限 區廳으로 移管한다. 그 理由는 洞事務所의 人力과 時間을 가장 많이 所要하는 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 導入할 수는 없으며, 또한 都市에서는 洞民들이 洞事務所에 가는 것과 區廳에 가는 것과의 사이에

若干의 距離上의 差異가 있을 뿐이기 때문이다. 勿論 源泉的으로 各種 證明書를 必要로 하는 境遇의 數를 줄이는 것이 바람직 하다는 것은 말할 必要도 없다. 萬一 이와같은 區廳의 事務機械가 그러한 業務의 大部分을 管轄洞民에게 直接 發給해 줄 수 있다면 洞事務所는 現在의 人力의 增員없이도 앞의 세번 째 業務를 遂行하는데 足하리라고 생각된다.

그러나 區廳의 業務는 各洞事務所가 個別의 處理하기가 어렵거나 管轄區域內의 全體 또는 몇個의 洞이 關聯되어 있는 業務 또는 高度의 劃一性을 要하기 때문에 一括으로 한 군데에서 處理하는 것이 能率的인 業務를 擔當하는 것을 原則으로 한다. 이 原則도 너무나 理想的인 따라서 現實性이 없는 것일지도 모른다. 即 이 原則을 實現하기 為하여는相當한 研究와 時間을 要할것으로 본다. 그러나 前述한 세번째 原則에서 例示한 業務들은 몇가지 條件만 갖추어진다면 當場이라도 實現하는데 큰 支障은 없을 것으로 判斷한다.

나. 具體的인 例

여기서는 여지껏 提示된 몇가지 原則에 따라서 區廳과 洞의 業務의 調整을 試圖하여 보기로 한다. 勿論 이것은 어디까지나 例示의인 것이다. 이것을 實踐에 옮기기 為하여는 보다 더 體系의인 研究와 前述한 여러가지 條作이 具備되어야 함을 거듭 指摘해 둔다.

(1) 洞에서 窮極的으로 擔當해야 할 業務

- 洞의 統・班組織 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・美容業所, 接客業所 等의 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
- 高壓까스 申告處理
- 새生活센터 運營
- 새마을 어린이놀이터 運營・管理
- 民防衛施設準備 命令權
- 民防衛隊員에 대한 檢閱 및 教育

(2) 區・洞 兩쪽이 分業할 業務

- 就學業務
- 公職選舉 및 國民投票
- 弘報 및 宣傳
- 土地利用申告・調查處理
- 區管掌 社會福祉關係 事業所와 老人亭 및 實費食堂에 關한 事項
- 失業者 勤勞救護

- 計量器의 統制
- 燈火油의 配給
- 公害(騷音, 煙, 惡臭, 工場廢水 · 事業場廢水 等)에 關한 指導 및 團束, 諸般資料把握 및 分析依賴
- 山林保護; 公園 및 綠地帶의 造成斗維持 · 管理; 街路樹 其他 樹木의 保護 및 管理
- 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
- 塵芥收去運般處理, 塘芥不法處分監視, 塘芥收去人夫任用
- 公衆便所의 維持管理
- 便所 改良
- 其他 淨化事業에 關한 事項
- 無許可 建築의 發生防止
- 危險建物에 關한 事項
- 國有林野의 管理
- 道路, 河川, 其他 公共用地의 使用許可의 管理
- 史蹟 · 記念物의 維持管理
- 陸橋, 地下道, 立體交叉路의 維持管理
- 道路上의 障礙物의 整理
- 保安燈의 維持管理
- 道路臨時占用許可, 道路復舊費의 賦課 및 徵收
- 公共用地의 占用, 使用 및 處分의 協議
- 給水條例 違反者 處分
- 給水使用料關係 民願 및 異議申請書處理
- 消火施設의 新設 및 維持管理
- 漏水補修 및 探知, 違反者 摘發斗 民願處理
- 民防衛業務의 指導監督
- 化生防 防護施設의 確保 및 維持 · 管理
- 民防衛隊의 動員 및 資源把握 및 管理
- 下水道整備事業

(3) 事務機械의 導入後 區廳으로 가야할 業務

- 住民登錄, 印鑑業務
- 모든 兵籍業務(例하면 徵集 · 召集에 關한 事項, 兵事關係 諸證明의 發給, 鄉軍事項, 其他 等)
- 財產稅課稅證明

- 市稅關係諸證明

- 就學兒童에 關한 事項

(4) 兩쪽에서 關與할 業務

- 寄附金, 雜賦金品 募集

- 行政書士의 許可, 紹介營業所의 申告 및 指導

- 豫算과 事業優先順位의 決定

- 重要計樹劃立에 關한 調整・統制

- 公演場 및 公演行爲의 指導

- 與論調查 및 姉妹結緣

- 새 마을運動과 行事의 主管

- 새 마을運動에 關한 教育・弘報

- 새 마을事業 細部執行計劃의 樹立 및 調整

- 住民宿願事業, 勞賃所得事業의 指導

- 國債의 消化, 賯蓄에 關한 事項

- 道路受益者 負擔金에 대한 民願處理

- 稅金의 徵收 및 滯納處分에 關한 民願處理와 徵收猶豫決定, 賦課取消, 變更 및 減免

- 民願相談

- 陳情書의 接受處理

- 民願書類의 接授處理

- 墓地 및 火葬場의 使用許可

- 職業安定事業

- 其他 婦女子 및 青少年의 指導教育, 權益增進, 保護善導, 또한 이들을 위한 諸般施設에 關한 事項

- 不正食品團束

- 市場의 育成指導

- 消費者的 保護 및 物價調節

- 林產物의 生產流通과 消費改善

- 其他 公害防止에 關한 事項

- 塹芥收去地域 策定 및 綜合計劃

- 糞尿收去地域 策定 및 綜合計劃

- 糞尿收去 運搬處理, 不法處分의 監視, 人夫任用

- 公營住宅의 建立 候補地 選定

- 아파트入住者の 選定 및 生活指導

- 아파트管理事務所의 指導 및 監督
- 危險建築物의 撤去
- 無許建物의 陳情處理
- 撤去民의 入住分讓에 關한 事項
- 違法建物에 關한 事項
- 뒷골목의 整備
- 下水道 및 河川施設事業의 計劃 및 執行
- 下水道 및 河川施設의 維持管理
- 浸水地域 및 水害防止의 對策
- 舊水道行政의 綜合調整 및 調查에 關한 業務
- 民防衛施設에 따른 補償에 關한 事項
- 應急措置對象物의 使用變更 및 除去에 關한 事項
- 管內職場民防衛隊員의 名簿作成 및 管理

(5) 區廳에서 擔當해야 할 業務

- 새 마을指導者育成
- 各種 稅金, 就學通知書 等 各種 通知書의 發付((3)에서 이미 論議되었음)

4. 洞行政의 人事方向

洞事務所의 人事原則은 다음과 같이 轉換되는 것이 바람직할 것으로 본다.

가. 洞長 및 事務長

다시 지나치게 理想的인 이야기가 될지도 모르나 洞長은 原則的으로 그 洞의 住民으로서 그 洞의 發展과 保護에相當한 利害關係가 있는 有志中에서 區廳長 또는 市長이 任命하고 事務長은 洞長의 Idea를 行政的으로 實現시킬 수 있는 有能한 公務員으로 補한다. 勿論 보다 더 綿密한 研究를 거쳐야 할 問題이긴 하다.

洞長은 그 洞의 有志인 까닭에(現在洞事務所나 派出所에서 쓰는 뜻의 有志를 말함)인 까닭에 full time의 洞長이 아니라도 좋을지 모른다. 다만 적어도 하루 몇時間 程度는 洞의 일을 爲하여 貢獻할 수 있어야 한다는 것은 賛言을 要치 않는다. 이것은 大都市民은 農村의 경우와는 달리 移動度가 높다는 事實이勘案된 말이다. 특히 서울市民의 30~40%程度의 家口가 賃貸住宅에 살고 있으며 그들의 職場도 大體로 그 洞 밖에 있다. 또한 洞의 居住期間도 農村과는 달리 3年以下가 45% 程度에 이르며 大體로 6個月 또는 1年程度의 週期로 집을 움진다. 따라서 이들은 그洞의 事情에 덜 敏感하다. 그러나 이들을 洞行政에서 等閒視하라는 것은 아니며 다만 洞의 發展에 보다 더 敏感하기 爲하여는 적어도 가령 5年 以上 그 洞에 居住하고 있으며 앞으로 特別히 他洞이나 他地方으로 移舍할 展望이 없으며 그 生活의 基盤이 그 洞에 確固한 사람이 보다 더 適合하리라는 뜻이다. 勿論 事務長은 正規公

務員이어야 하나 洞長과 같은 條件을 갖추고 있으면 더욱 理想의이라 하겠으나, 그것을 維持하기는 어려울 것 같다.

나. 洞職員

다시 現在로서는 非現實的인 것이 될지도 모르나 洞職員들의 構成을 二元的으로 하는 것도 充分히 考慮해 볼 만하다고 본다. 하나는 現在와 같은 一般 經歷職(따라서 區廳이나 市廳과 人事交流가 可能한)으로 하고 또 하나는前述한 住民生活에 關한 諸問題들을 取扱하는 別定職이다. 後者の 洞職員은前述한 住民의 生活上의 問題點을 把握하는 業務를 主로 擔當할 職員들이다. 이들은 經歷職일 必要는 없으며 다만 洞事情에 精通하고 그 洞에 生活의 基盤이 있는(例를 들면 公務員資質을 갖춘 比較的 活動의이고 時間의 餘裕가 있는 그 洞의 家庭主婦들이 좋을지도 모른다) 責任性이 強한 热誠分子中에서 洞長이 直接 또는 이들의 推薦에 依해 區廳長이나 市長이 任命한다. 이러한 方案의 利點은 그들의 經歷發展을 걱정할 必要가 없고 報酬面에서도 또한 마찬가지이다.勿論 이와같은 경우에 여러가지 副作用도豫想이 되기도 하나 洞行政과 住民生活과의 關係라는가 對區廳 또는 對市廳과의 關係라는 面에서 보면 充分히 研究할 價值가 있다고 본다.

다. 其他(女職員과 洞職員의 資質)

洞職員으로서 女性職員을 보다 더 많이 活用할 수 있는 方案을 講究하고 아울러 洞職員은 區廳에서 新任者 또는 殊 優秀한 사람만을 보낸다는 印象을 一掃하도록 하여야 한다.

5. 財政

洞이 課稅를 徵收나 하고 그의 100% 活動을 區나 市에 依存한다는 또는 해야만 한다는 主張이나 認識은 拂拭되어야 한다고 본다. 그 理由는 앞서 論議한 바에서 自明하게 드러나듯이 住民中心의 行政體制下에서 洞의 位置는 過去부터 여지껏 생각해 온 것과는 다르다고 보기 때문이다. 우선豫算策定의 問題에 洞은 그 洞에 關한 限 積極的인 參與가豫期되어야 하며 또 그런 方向으로 制度化되어야 한다. 그런 方法이 住民center의 行政體制를 이끌어 나가는데에 있어 앞서 말한 事務配分, 人事, 組織에 앞서 確保되어야 效果性을 높일 수 있다고 본다. 둘째로 自主財源의 確保方案과 交付稅率의 制度化 方案 等도 생각해 볼 만한 것이라 하겠다. 要言하면 어느 程度의 自體收入을 마련할 措置가 先行되지 않으면 住民center의 行政體制란 砂上樓閣이거나 空虛한 理論에 지나지 않을 運命에 놓여지기 때문이다.

IV. 結語(要約)

現在의 階層構造는 市廳center의 行政體制化된 것이라고 要言할 수 있으며 여기서 問題되는 것은 첫째 各階層間의 業務上의 未分化라 하겠으며, 둘째 單純한 指示服從의 關係이고, 셋째 따라서 Community Center의 立地與件이 마련되지 못하고 있고, 넷째 그 結果 行政 Service가 住民에게 全然 到達이 안되거나 또는 歪曲되어 傳達되는 경우도 있고 그 公平的

配分에 있어 問題點을 起起하기도 하며 때로는 全然 必要치 않는 씨비스를 住民이 받는 경 우도 생긴다는 것이다. 더우기 現代와 같이 모든 分野에서 急激한 變化와 發展을 거듭하고 있는 時代에 있어 現在와 같은 市廳中心의 行政體制는 社會的 變化에 대하여 非彈力의이라 아니할 수 없다.

이러한 것을 洞行政의 焦點을 맞추어 보면 洞事務所에는 아무런 裁量權이 없으며 다만 區廳에서 指示하는 業務를 執行할 뿐이고, 더우기 單純한 業務나 機械的 書記的 業務만을 하는 까닭에 洞事務所와 洞職員에 대해서는 輕視하는 傾向이 一般化 되었고, 面事務所와는 달리 Community Center의 役割을 遂行하기는 커녕 信望도 形成되어 있지 못한 터이다.

이러한 複合化된 諸問題를 解決할 수 있는 代案으로서 가장 바람직한 것 중의 하나는 現在의 市廳中心의 行政體制를 住民center의 行政體制로 轉換시키는 것이다. 이를 위해서는

① 洞長과 洞職員의 賚質을 向上시키는 方案이 講究되어야 하며 여기에는 洞長을 有志中에서 任命하고 洞職員을 二元化시키는 것과 女性人力을 活用하는 方案이 바람직하다고 본다.

② 相當한 自律性이 賦與되어야 하며 여기에는 法人格의 賦與도 하나의 方案으로考慮될 만하다. 이 경우 區廳은 市廳業務를 執行하는 機能과 洞의 業務의 一部를遂行하고 洞事務間의 調整者的 立場에 서게된다. 아울러 財源의 自體確保도 考慮되지 않으면 아니 된다.

둘째로 洞事務所는 住民의 信望을 얻도록 可能한限 最大의 自律性을 保障하고 洞職員의 士氣를 높이기 위한一般的 措置가 取하여져야 한다. 왜냐하면 信望形成이 Community Center로서 洞事務所가 機能하는 데에 있어 지름길의 하나이기 때문이다.

셋째 위와 같은 것 外에 洞區間의 業務配分의 諸原則이 設定되어야 한다. 住民行政體制下에서 생각할 수 있는 業務配分의 諸原則은 다음과 같다.

① 住民의 基本的인 事項의 記錄, 作成과 保管을 洞에서 하고 區廳은 그 副本만을 保管토록 한다.

② 住民을 위한 公共施設의 管理와 保管을 洞에서 하도록 하고 그것이 不可能한 경우는 區와 協助하도록 또는 他洞과 協助하도록 한다.

③ 住民의 生活上의 問題를 洞에서 把握하고 解決이 可能한 것은 自體解決하되 解決이 困難한 것은 區廳에 解決을 要請하도록 한다.

④ 區廳業務를 위한 補助的 業務는 縮小되어야 한다.

⑤ 機械的・書記的 業務는 區廳의 事務機械化를前提로 區에 移管도록 한다.

⑥ 區廳은 각洞事務所가 個別의으로 處理하기 困難하거나 高度의 劃一性을 要하는 業務만을 取扱도록 해야 한다.

끝으로 이러한 住民center의 行政體制에 알맞도록 區廳과 市廳, 市廳과 中央各部處間의 關

係가 再調整되어야 한다.

이러한 面에서의 改革 또는 再調整은 地方行政의 彈力性을 提高시키는 同時에 洞事務所가 地域에 있어 信望을 얻게됨으로 해서 地域發展의 中心體로서 또는 行政의 民主性과 效果性을 增進하는 바람직한 行政機關으로 變貌될 것이라고 思慮되는 바이다.