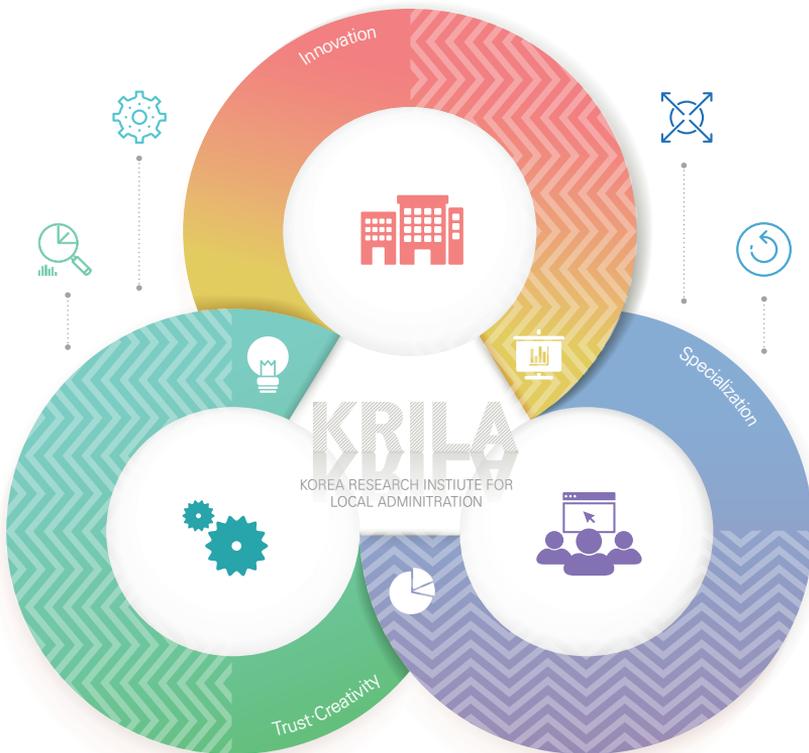


지역맞춤형 사회복지전달체계 구축을 위한 읍면동 사회복지기능 수행실태분석

최지민·강영주



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지역맞춤형 사회복지전달체계 구축을 위한 읍면동 사회복지기능 수행실태분석

연구진 | 최 지 민 (부연구위원)
강 영 주 (부연구위원)

발행일 | 2020년 12월 31일

발행인 | 김 일 재

발행처 | 한국지방행정연구원

주 소 | (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 | 033-769-9999

판매처 | 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 | 경성문화사 02-786-2999

ISBN | 978-89-7865-482-1

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

서문

올해부터 1955년생 베이비부머가 생산인구에서 고령인구로 전환하기 시작했다. 앞으로 10년 동안 300만 명의 생산인구가 감소할 것으로 전망되며, 그 과정에서 우리는 저출산·고령화에 의한 인구구조의 변화가 사회와 경제에 어떠한 영향을 끼치는지 목도하며 체감하게 될 것이다. 그럼에도 수도권 지역의 인구는 계속 증가하고 있다. 지역의 청년들은 일자리의 기회를 찾아 수도권 지역으로 옮겨 살고자 한다. 그 결과 수도권의 인구 비중이 작년 12월에 50%를 넘어서기 시작했고, 통계청에 따르면 이 수치는 이후에 더욱 상승할 것으로 예상된다.

인구감소시대에 수도권 지역으로 인구가 집중하고 있다는 것은 단순히 수도권의 혼잡 비용이 증가하는 정도의 문제가 아니라, 지방소멸의 심각한 현상이 일어나고 있음을 의미한다. 따라서 지역의 청년들이 수도권 지역으로 더 이상 유출되지 않도록, 지역의 매력도를 높여 청년인구를 지역에 정착시키기 위한 청년유입정책의 추진방안을 모색할 필요가 있다. 더 나아가 이제는 ‘지방의 소멸은 곧 국가의 소멸’이라는, 한 차원 더 고조된 위기감으로 국가 차원에서 지역의 인구정책을 적극적으로 설계·개발해야 할 때다. 청년 개인에게는 이주가 매우 복잡한 요인으로 선택되는 과정이기 때문에 이주하고자 하는 지역이 스스로에게 기회의 공간이 맞는지 미래의 삶을 충분히 설계하고 신중하게 결정할 수 있도록 중앙정부와 지자체가 세심한 관심으로 지원해야 한다.

위와 같은 인식에서 본 연구는 지방소멸에 대응한 지역발전정책의 큰 틀에서 지방자치단체의 청년유입 및 정착정책이 실행되어야 함을 제안하고 있다. 19세기 영국의 정치가 디즈레일리는 “한 국가의 청년은 국가 번영의 관재인(管財人)이다.”라고 말했다. 지역의 차원에서도 마찬가지다. 지역에서 청년층이 튼실해야 지역이 발전하고 국가도 발전할 수 있다. 본 연구의 결과가 청년유입 및 정착정책에 유용하게 활용되기를 기대하며, 본 연구를 성실하게 수행한 연구자의 노고에 심심한 경의를 표한다.

2020년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 일 재

요약

본 연구는 사회복지서비스 전달체계의 최일선 수행조직인 읍면동을 심층적으로 살펴봄으로써 지역 맞춤형 사회복지서비스 전달체계 구축을 위한 정책적 제언을 제공하는 것을 목적으로 삼는다. 읍면동은 시장·군수·구청장의 지역적 보조기관이자 지방자치단체의 행정작용의 최일선 행정기관으로, 주민과의 대면접촉이 이루어지는 공간적 영역으로 지난 20여년 동안 다양한 기능재편 과정을 거쳤다. 1990년대 중반부터 본청의 위임업무 간소화를 전제로 한 주민자치기능이 태동되었고 2010년 읍면동의 선택적 기능강화(책임 읍면동제)를 거쳐 동복지허브화 사업으로 전환되면서 사회복지전달의 기능이 대폭 확대되었다. 동시에 주민자치회 출범을 통해 주민자치의 기능도 보다 내실화되면서 읍면동에 기존의 민원행정, 사회복지서비스의 전달, 주민자치의 장이라는 다양한 역할이 부여되었다. 향후 지역중심의 보건복지 전달체계개편, 각종 시범사업수행 등을 통해 지역 내 존재하는 다양한 민간자원을 연계하는 gate-way로서의 읍면동의 역할이 더욱 중요하게 대두될 것으로 예상되고 있다.

읍면동은 최일선에서 주민에게 행정서비스를 전달하고 있는 중요한 역할을 수행하고 있음에도 읍면동 간의 격차를 고려한 세밀한 정책설계는 거의 논의되지 않고 있다. 읍면동 정책은 오랜 시기를 거쳐 많은 변화를 경험했지만, 여전히 지방행정조직의 하부수행기능으로 본청 간 위계구조 하에 수동적인 역할을 담당하고 있다. 본청과 읍면동 간 업무위임은 지자체 사무분장(시행규칙)에 근거하지만 이에 근거하지 않는 본청의 사무들이 '업무협조' 차원에서 읍면동에 부여되어 업무부담의 증가, '사무수행의 깔때기 현상'의 심화 등이 문제로 지적되기도 한다.

특히 읍면동 간, 읍면동 내 행정여건의 지나친 편차의 고려 없이 본청의 위임업무를 효과적으로 수행하기 위한 기본조직의 테두리 내에서 프로그램 단위의 재편시도가 국가 주도하에 획일적으로 이루어지고 있어 현재의 개편시도의 가시적 성과를 거두기 어려울 가능성이 높아 보인다. 다시 말해 정부의 공적 전달체계로서 지방행정조직과 지방공무원을 통한 사무행정서비스 전달과정의 효율성에 천착했기 때문에 읍면동을 둘러싼 존재하는 다양한 기능재편 과정에서 읍면동의 고유한 특성은 간과되는 것이다. 이러한 필요성에 의거하여 읍면동에서 수행하는 사회복지기능에 대한 세밀할 실태조사를 실시하였다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구 배경	3
1. 문제 인식	3
2. 연구의 필요성	6
제2절 연구의 범위 및 방법	9
1. 연구의 범위	9
2. 연구의 방법	10
제3절 연구의 체계	12
제2장 읍면동에 대한 이해	15
제1절 읍면동의 기본 현황	17
1. 개념 및 역사적 연원	17
2. 설치 현황	21
3. 읍면동 행정환경의 특징: 읍면동 간·내 이질성	24
제2절 읍면동 수행기능	40
1. 읍면동 기능에 대한 이론적 논의	40
2. 읍면동 수행기능의 재편 과정	51
3. 소결	78
제3장 사회복지사업 전달체계로서의 읍면동	81
제1절 사회복지사업의 기본구조	83
1. 사업 및 인력 운영의 법적 근거	83
2. 사업 현황	84
3. 사업주체별 구분	88

제2절 사회복지사업의 전달체계	92
1. 개념 정의 및 유관 개념	92
2. 부문별·주체별 전달체계	94
3. 전달체계 설치 및 개편과정: 기초지자체 수준의 기구 설치	99
제3절 읍면동 사회복지전달체계의 영향요인	101
1. 사회복지사업의 구조적 요인	101
2. 사회복지사업 전달체계 요인	106
3. 전달체계 설치 및 관리의 주요 쟁점	129

제4장 읍면동 사회복지사업 수행 실태 ————— **133**

제1절 분석 절차	135
제2절 분석 대상의 선정	136
1. 1단계: 지자체의 선정	136
2. 2단계: 읍면동의 선정	140
제3절 읍면동 사회복지 업무 수행실태분석	157
1. 분석 대상	157
2. 사회복지 수행의 일반 특성	163
3. 전달체계 주요 요소별 세부분석	188
제4절 소결	213
1. 읍면동 선정	213
2. 읍면동 사회복지 업무 수행 실태	213
3. 시사점	215

제5장 결론	217
제1절 연구의 요약	219
제2절 정책적 제언	221
1. 인력 규모의 적정성	221
2. 인력 배치의 합리성	221
3. 읍면동 행정수요 편차를 고려한 사회복지 전달체계 구축 방안	222
제3절 연구의 시사점 및 한계	223
참고문헌	224
부록	228
Abstract	264

표 목차

[표 1-1]	읍면동별 현황 비교(2018년 기준)	4
[표 1-2]	연구 영역별 주요 연구 문제	7
[표 1-3]	연구의 방법	11
[표 1-4]	연구의 체계 개관	12
[표 2-1]	읍면동의 역사적 연원	20
[표 2-2]	광역 단위별 시군구별 읍면동 분포 현황	22
[표 2-3]	시군구별 읍면동 분포 현황(2018.12.31.기준)	23
[표 2-4]	전국 읍면동별 행정환경지표 현황(2018.12.31. 기준)	24
[표 2-5]	읍면동 내 행정환경 격차(2018.12.31. 기준)	25
[표 2-6]	읍부 일반 현황 기술통계(2018.12.31. 기준)	27
[표 2-7]	읍부 내 일반 현황별 차이(내림차순: 좌, 오름차순: 우)(2018.12.31. 기준)	29
[표 2-8]	면부 일반 현황 기술통계(2018.12.31. 기준)	31
[표 2-9]	면부 내 일반 현황별 차이(내림차순: 좌, 오름차순: 우)(2018.12.31. 기준)	33
[표 2-10]	동부 일반 현황 기술통계(2018.12.31. 기준)	35
[표 2-11]	동부 내 일반 현황별 차이(내림차순: 좌, 오름차순: 우)(2018.12.31. 기준)	37
[표 2-12]	전국 읍면동의 일반 현황 격차 비교 요약	39
[표 2-13]	읍면동 역할에 대한 행정가치	40
[표 2-14]	엘모어의 정책 집행 모형	41
[표 2-15]	지역공동체의 의미 변화	48
[표 2-16]	이론적 기반에 따른 읍면동 수행기능	51
[표 2-17]	이론적 논의에 따른 읍면동 수행 기능과 판단기준	52
[표 2-18]	읍면동 기능 개편 전/후 인력, 기구, 조직 비교	54
[표 2-19]	읍면동 기능 전환 전후 기능 비교	55
[표 2-20]	기능 간소화 읍면동 수행기능 요약	57
[표 2-21]	책임읍면동 유형 및 속성	60
[표 2-22]	부천시 광역동 통합운영안	61
[표 2-23]	부천시 광역동 이관 업무 현황	62

[표 2-24]	부천시 상동 담당자 인터뷰 결과 요약	64
[표 2-25]	책임읍면동제 읍면동 수행기능 요약	65
[표 2-26]	혁신 읍면동 사업(안)의 개요	67
[표 2-27]	주민자치회 모형별 구성과 기능	69
[표 2-28]	주민자치회 읍면동 수행기능	71
[표 2-29]	읍면동 복지허브화 전후 조직 구성 및 업무 비교	73
[표 2-30]	읍면동 복지허브화 전후 조직 구성 및 업무 비교	74
[표 2-31]	주민자치형 공공서비스사업 2020년 기본 조직·인력 모델	75
[표 2-32]	책임읍면동제 읍면동 수행기능 요약	77
[표 2-33]	읍면동 기능재편 요약	78
[표 3-1]	사회복지사업(보건복지부 수행)의 특징 개관	85
[표 3-2]	지방자치단체의 종류별 사무(주민의 복지증진에 관한 사무)	88
[표 3-3]	읍면동 맞춤형 복지업무 기능 및 세부 사업 내용	90
[표 3-4]	읍면동 복지행정업무 기능 및 세부 사업 내용	91
[표 3-5]	사회복지사업 전달체계	95
[표 3-6]	사회복지 국고보조사업의 사무 배분 구조	96
[표 3-7]	공적전달체계 주체별 역할	97
[표 3-8]	시군구-읍면동 간 연계 상황	98
[표 3-9]	정책 대상별 사업고도화	101
[표 3-10]	인력 결정 및 배정 절차	103
[표 3-11]	시군구 본청 사업기능 인력별 결원 발생 현황(2017년)	105
[표 3-12]	읍면동 사업인력 결원 발생 현황(2017년)	106
[표 3-13]	전달체계 개편에 따른 사업 범위 및 업무량 확대 예상 사업	113
[표 3-14]	사회복지사업 인력 비교	115
[표 3-15]	기초지자체 사회복지기능 인력 평균(2019.12.31. 기준)	116
[표 3-16]	기초지자체 본청 사회복지기능 인력 평균(2019.12.31. 기준)	117
[표 3-17]	읍면동 사회복지기능 인력 평균(2019.12.31. 기준)	119

[표 3-18]	읍면동 사회복지기능 인력 현황(2019.12.31. 기준)	120
[표 3-19]	법정동과 행정동의 비교	122
[표 3-20]	현행 지방행정계층 구조	123
[표 3-21]	읍면동별 주요 수행기능 비교(소기능 중심)	124
[표 3-22]	사회복지 분청 인력 규모 추정지표	126
[표 3-23]	추정치표별 기초통계(2016~2018년 평균)	128
[표 3-24]	영향요인별 발현 양상과 유발 쟁점	129
[표 3-25]	연도별 사회복지 전담 공무원	130
[표 3-26]	복지인력 확충 정책 결정 사안	130
[표 4-1]	읍면동 사회복지 수행 실태 분석 절차 개관	135
[표 4-2]	지방자치단체 유형화 및 지방자치단체 선정	136
[표 4-3]	선정 지자체 일반 현황	139
[표 4-4]	읍면동 간 행정수요 편차	142
[표 4-5]	읍면동 행정수요 지표별 요인적 재량과 고유치	144
[표 4-6]	읍면동 유형별 특성	145
[표 4-7]	잠재행정수요 유형별 읍면동 분포	146
[표 4-8]	지자체 내 읍면동 선정	150
[표 4-9]	선정 읍면동 일반 현황(2019년 기준)	152
[표 4-10]	지자체 내 읍면동 간 행정수요 편차	154
[표 4-11]	중앙 및 지방의 정부기능분류체계(BRM)	158
[표 4-12]	결재 문서의 등급 산정 기준표	161
[표 4-13]	읍면동 결재 문서의 기능 분포	166
[표 4-14]	정책 대상별 분류기준	168
[표 4-15]	정책 대상별 분포 현황	169
[표 4-16]	기능별 문서난이도 분포 요약	173
[표 4-17]	사회복지기능 결재 문서의 난이도 분포	177
[표 4-18]	아동·청소년 정책 대상 결재 문서의 난이도 분포	180

[표 4-19]	여성 정책 대상 결재 문서의 난이도 분포	181
[표 4-20]	장애인 정책 대상 결재 문서의 난이도 분포	182
[표 4-21]	노인 정책 대상 결재 문서의 난이도 분포	184
[표 4-22]	취약계층 정책 대상 결재 문서의 난이도 분포	185
[표 4-23]	기반 여건 조성 결재 문서의 난이도 분포	187
[표 4-24]	노인돌봄기본서비스	190
[표 4-25]	드림스타트(취약계층 아동통합서비스)	192
[표 4-26]	방문건강관리	195
[표 4-27]	의료급여 사례관리	197
[표 4-28]	자활사례관리	199
[표 4-29]	중독 및 정신건강사례관리	201
[표 4-30]	찾아가는 복지전담팀	203
[표 4-31]	희망복지지원단	206
[표 4-32]	읍면동 보건복지 연계 양상	209
[표 4-33]	지역중심성	211

그림 목차

[그림 2-1]	읍면동 수의 변화 추이(1989~2019년)	21
[그림 2-2]	정치체제모형	45
[그림 3-1]	부분별 전달체계	95
[그림 3-2]	사회복지사업의 담당 기초지자체 조직 개편 흐름	100
[그림 3-3]	지역사회 통합돌봄 선도사업 개념도	107
[그림 3-4]	주민자치형공공서비스 운영 조직(읍면동)	109
[그림 3-5]	사회서비스원 시범사업 추진체계	112
[그림 4-1]	공공 부문 사례관리 사업 추진 시 읍면동의 역할	188

한국지방행정연구원

KRILA

1

서론

제1절 연구 배경

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 체계

제1장

서론

제1절 연구 배경

1. 문제 인식

본 연구는 사회복지서비스 전달체계의 최일선 수행조직인 읍면동을 심층적으로 살펴봄으로써 지역 맞춤형 사회복지서비스 전달체계 구축을 위한 정책적 제언을 제공하는 것을 목적으로 삼는다. 읍면동은 시장·군수·구청장의 지역적 보조기관이자 지방자치단체의 행정작용의 최일선 행정기관으로, 주민과의 대면접촉이 이루어지는 공간적 영역으로 지난 20여 년 동안 다양한 기능재편 과정을 거쳤다. 1990년대 중반부터 본청의 위임업무 간소화를 전제로 한 주민자치기능이 태동되었고 2010년 읍면동의 선택적 기능 강화(책임 읍면동제)를 거쳐 동복지허브화 사업으로 전환되면서 사회복지 전달의 기능이 대폭 확대되었다. 동시에 주민자치회 출범을 통해 주민자치의 기능도 보다 내실화되면서 읍면동에 기존의 민원행정, 사회복지서비스의 전달, 주민자치의 장이라는 다양한 역할이 부여되었다. 향후 지역 중심의 보건복지 전달체계 개편, 각종 시범사업 수행 등을 통해 지역 내 존재하는 다양한 민간자원을 연계하는 gate-way로서의 읍면동의 역할이 더욱 중요하게 대두될 것으로 예상되고 있다.

읍면동은 최일선에서 주민에게 행정서비스를 전달하고 있는 중요한 역할을 수행하고 있음에도 읍면동 간의 격차를 고려한 세밀한 정책설계는 거의 논의되지 않고 있다. 읍면동 정책은 오랜 시기를 거쳐 많은 변화를 경험했지만, 여전히 지방행정조직의 하부 수행 기능으로 본청 간 위계구조하에 수동적인 역할을 담당하고 있다. 본청과 읍면동 간 업무위임은 지자체 사무 분장(시행규칙)에 근거하지만 이에 근거하지 않는 본청의 사무들이 '업무협조' 차원에서 읍면동에 부여되어 업무 부담의 증가, '사무수행의 갈때기 현상'의 심화 등이 문제로 지적되기도 한다.

특히 읍면동 간, 읍면동 내 행정여건의 지나친 편차의 고려 없이 본청의 위임업무를 효과적으로 수행하기 위한 기본조직의 테두리 내에서 프로그램 단위의 재편 시도가 국가 주도하에 획일적으로 이루어지고 있어 현재의 개편 시도의 가시적 성과를 거두기 어려울 가능성이 높아 보인다. 다시 말해 정부의 공적 전달체계로서 지방행정조직과 지방공무원을 통한 사무행정서비스 전달과정의 효율성에 천착했기 때문에 읍면동을 둘러싼 존재하는 다양한 기능재편 과정에서 읍면동의 고유한 특성은 간과되는 것이다.

동은 읍면에 비해 1/12 수준으로 좁은 면적을 관할하며 주로 민원 발급, 복지서비스 전달 등의 업무를 수행한다. 반면 읍면은 동이 수행하지 않은 산업기능을 수행하는데 자연 재해관리의 업무 범위로 인해 시기별로 행정수요의 편차가 크다. 건축 및 환경사무에 수반되는 민원업무와 현장을 중심으로 이뤄지는 규제, 관리감독의 업무를 수행하고 있어서 본질적으로 일하는 방식에 차이가 크다. 읍면동 간의 행정여건은 지자체의 법적 지위, 행정수요의 특성에 크게 영향을 받으며 같은 지자체의 읍면동이라고 하더라도 행정여건의 편차도 큰 편이기 때문이다. 여기서 편차는 읍면동 간 격차에 한정되는 것이 아니라 동일 행정구역 내 읍면동 간 격차로도 볼 수 있다.

표 1-1. 읍면동별 현황 비교(2018년 기준)

특징	읍	면	동
행정구역 기준	지방자치단체의 지위 및 지역의 성격(도시화 정도·인구 등)에 따라 지방자치단체의 관할구역으로 설치됨		
성격	선거구 획정 기준, 국가통계작성의 기준, 국가 행정기관 설치 단위, 지역공동체 공간적 범위		
상위 행정구역	군 도농복합시 특별자치도·시	군 도농복합시 특별자치도·시	시 도농복합시 자치구 특별자치도·시
형태	농촌 형태의 하부 행정구역	농촌 형태의 하부 행정구역	도시 형태의 하부 행정구역
현황	228개	1,184개	2,098개
인구 평균 규모	21,853명	4,040명	20,061명
면적 평균 규모	67.37km ²	62.81km ²	5.11km ²

특히 본 연구는 이 같은 읍면동의 본질적 제약하에서 국가에 의해 전격적으로 추진되고 읍면동을 통해 집행되고 있는 사회복지사업에 주목한다. 국가 주도의 사회복지사업은 읍면동을 중심으로 한 지역사회 중심, 수요자 중심의 복지서비스 발굴과 집행을 목적으로 한다. 동복지허브화 사업을 기점으로 최근 전격적으로 1만 2천명의 인력이 현장인력이 지자체 기준인력에 반영된 주민자치형 공공서비스 추진 사업 등은 수동적 대응이 아닌 적극적 사례 발굴, 주민이 주도하는 사회복지서비스 전달체계와 민관거버넌스 구축을 표방하고 있다. 전국 모든 읍면동이 맞춤형 복지팀과 사례관리 전담 인력의 배치, 보건과 복지의 원스톱 서비스 제공을 위한 간호직 배치, 주민 주도의 복지계획수립을 위한 주민자치제도와의 결합 등의 기능 보강이 진행 중이다. 아직까지 사업 초기 단계라 성과를 예단하기 어렵지만 이 같은 시도가 성공적인 결과를 거두기 위해선 기능 보강이 되기 전에 읍면동의 본질적 한계에 대한 이해를 기반으로 한 사업설계가 선행되어야 할 것이다.

채용할 수 있는 인력은 늘어났으나, 현장이 체감하는 인력 수급의 정도는 지역별로 편차가 크다. 행정수요가 적은 시군 단위의 경우, 적정 자격 요건을 갖춘 공무원 응시생의 불합격 문제(특히, 인력 수급이 대도시에 비해 상대적으로 지연)로 인한 어려움이 발생하는 반면, 행정수요가 많은 대도시의 동은 늘어나는 사무에 비례하는 인력순증이 이뤄지지 않아 동일한 인력 부족의 문제를 경험하게 된다. 이는 오랜 기간 지역적 특성에 따라 누적된 읍면동의 인력 부족 및 업무 부담이 충분히 해소되지 않은 상황에서, 사회복지서비스 중심의 신규 인력 충원의 효과가 발생하기 어렵기 때문이다. 특히 읍면동 수행기능에 대한 지역별 편차가 사업계획 및 사업매뉴얼의 형식으로 일정 부분 고려되고 있지만 지나치게 모호하거나 추상적으로 구성되어 있어 읍면동 기능재편의 어려움을 유발할 수 있다.

현실의 특성을 충분히 고려하지 않은 사업설계로 인해 소기의 읍면동 기능 전환과 개편의 효과는 경직적인 공공조직 운영이란 현실적 한계에 부딪혀 좌초될 가능성이 크다.

2. 연구의 필요성

지역 특성에 대한 고려 없이 국가 주도의 사회복지서비스 강화를 위한 읍면동 기능재편 방안은 추가적인 인력 투입과 국가, 지방의 사무 조정의 부담을 지속적으로 유발할 가능성이 높기 때문에 재편이 어느 정도 진행된 지금의 시점에서 읍면동의 사회복지기능이 어떻게 집행되고 있는지를 종합적으로 파악하는 것이 필요하다. 읍면동 복지전달체계 개편에 관한 다수의 연구들은 지방행정의 관점에서 종합적인 제도 개선 및 조직 운영의 개선방식을 제안하는데 다소 부족하였다. 이들 연구는 주로 별도의 직원조직, 또는 사업 전담 조직의 신설을 통해 기존의 읍면동의 구조적 체계 위에도 새로운 전달체계를 덧씌우는 형태를 취하고 있는데 이는 사업의 효과를 얻기에 상당한 제약으로 작용한다. 핵심은 읍면동의 사회복지 전달기능은 읍면동이 직면하고 있는 구조적 특성, 그로 인한 행정여건의 차이를 잘 반영한 차별화된 유형을 효과적으로 제시되어야 그 성과를 주민이 체감할 수 있다는 점이다.

지방행정 관점에서 수행된 읍면동 연구는 지자체 조직진단 용역을 통한 본청과 읍면동 간 연계기능 분석과 적정 인력 배치가 주를 이루며, 일부 읍면동 수행사무 전수조사를 통한 읍면동 설치규정 개정의 목적을 가지고 수행된다. 기존의 연구(금창호·권오철, 2016)들은 읍면동 수행사무에 대한 분류, 사무별 업무량분석을 통한 적정 인력 배치 등의 조직 인력관리 차원으로 읍면동을 다루고 있다. 이들 연구는 지방행정 제반의 관리에 대한 시사점을 얻기에는 적합하지만, 특정 분야, 특히 사회복지기능의 개선을 위해 국가제도-본청-읍면동의 관계에서 조망하기는 어렵다.

이에 본 연구는 읍면동 사회복지서비스의 효과적인 제공을 위한 제도분석과 실증자료 분석을 통해 다음의 연구 문제를 규명하고자 한다.

첫째, 개념에 대한 이해다. 이는 다음의 두 가지 연구 질문으로 구체화될 수 있다. **읍면동의 어떤 특징을 가지고 있으며 얼마나 이질적인가? 읍면동에 부여된 역할은 어떠한 이론적 토대에서 출발하고 있는가?** 지금까지 역할이 어떻게 달라져왔는지? 이와 관련하여 본 연구에서는 국가 주도의 복지사업설계·집행체계의 도입으로 인해 지역의 격차가 반영되지 않아 사업의 성과를 거두기 어려울 수 있다는 주장에 대한 근거를 살펴보고자 한다.

또한 읍면동 기능재편 논의의 전개과정을 살펴봄으로써 사회복지사업이 전달되는 읍면동의 구조적 특성과 상이한 기대역할의 영향력을 살펴본다.

둘째, 사회복지사업의 집행과정의 이해이다. **읍면동에서 전달되는 사회복지 사업은 어떠한 특징이 있는가?**이다. 사회복지사업 자체가 가져오는 것과 행정수요의 특징에서 유발요인으로 구별된다. 읍면동의 사회복지사업의 전달기능의 이질성을 유발하는 원인을 다각도로 살펴보고, 이 같은 구조요인이 모든 읍면동에 동일하게 부여되고 있는 사회복지전달기능에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 분석한다.

셋째, 읍면동 맥락에서 집행내용에 대한 확인을 통해 **실제 현장의 집행양상은 어떻게 나타나고 있는가?** 본 연구에서는 이와 같은 구조적 요인에 의해 실제 읍면동의 업무 수행양상이 어떻게 달라지고 있는지를 실제 업무 특성을 확인할 수 있는 정량자료(결재 문서, 결재 외 문서 특성)를 통해 확인할 것이다. 이는 주민생활에 밀접한 서비스 제공을 위해 기존의 읍면사무(산업, 민원 발급)에 추가하여 주민자치, 사회복지, 향후 보건기능까지 집중하고자 하였으나, 현장에서는 여전히 준비가 되어 있지 않아 서비스를 제공하는 데 어려움이 있다는 점을 실증적으로 확인하기 위함이다. 구체적으로는 읍면동의 사업수행의 특성을 지역유형별, 동일 행정구역 행정수요별, 읍면동별의 특성을 고려한 비교 분석을 실시할 예정이다.

넷째, **이상의 분석을 통해 읍면동 사회복지전달체계의 어떠한 점이 고려되어야 하는가?** 지금까지의 분석의 내용을 토대로 지역의 맞춤형 복지전달체계로서 읍면동 기능의 재정비를 위해 어떠한 제도적 정비가 필요한지를 개괄적으로 제안하고자 한다. 특히 본 연구에서는 사회복지기능에만 집중하는 것이 아니라, 읍면동 제반의 수행 기능을 종합적으로 검토하여 지역맞춤형 사회복지서비스 전달체계 구축을 위한 정책방향을 제안하고자 한다.

표 1-2. 연구 영역별 주요 연구 문제

연구영역	연구 문제
읍면동 개념에 대한 이해	읍면동의 어떤 특징을 가지고 있으며 얼마나 이질적인가?
	읍면동에 부여된 역할은 어떠한 이론적 토대에서 출발하고 있는가?

연구영역	연구 문제
사회복지사업의 집행과정의 이해	사회복지사업을 집행 시 고려해야하는 주요한 쟁점은 무엇인가
읍면동 맥락에서 집행내용에 대한 확인	실제 현장에서 사회서비스의 전달은 어떻게 이뤄지고 있는가?
분석 결과의 활용	주민접점의 사회복지서비스 제공의 실효성 확보를 위해 읍면동의 전달체계는 무엇을 고려해야 하는가?

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 읍면동 기능에 대한 개편 논의 전개 양상 분석, 읍면동 사회복지서비스 제공 격차요인의 분석, 읍면동 사업 수행 실태 분석 등의 내용을 포함한다.

1) 읍면동 현황분석 및 읍면동 적정역할에 대한 논의 검토

읍면동 인력, 사무의 주요 현황 분석은 수행사무, 인력, 조직분석, 기능재편 과정의 분석을 통해 이루어진다. 읍면동 기능재편에 대한 논의 분석은 일반행정, 주민자치, 보건복지의 3대 기능의 전환과정의 주요 논의 및 전개양상 분석 및 3차례(기능 간소화 → 책임읍면동 → 돌봄서비스 강화)에 걸친 읍면동 기능재편의 주요 방향 및 이행 경과를 평가한다.

2) 읍면동 중심의 사회복지사업의 전달체계

사회복지사업의 구조적 요인과 지방행정조직의 특성이 읍면동 사회복지전달체계에 어떻게 영향을 미치는지를 세부 요인별로 살펴봄으로써 읍면동을 통한 사회복지사업의 주요 쟁점(인력의 적정성, 조직의 탄력성)을 도출한다. 이를 위해 사회복지서비스 사업별 읍면동 전달체계 및 구조 특성을 분석한다. 요컨대 읍면동 중심의 공공서비스 전달체계 개편 계획 등을 검토하여 향후 예상되는 사회복지서비스 수행의 특성 및 변화 양상을 다각도로 살펴보고자 한다. 아울러 읍면동이 수행하는 사회복지서비스의 주요 쟁점을 유발하는 유발요인을 다양한 차원에서 살펴보고자 한다. 제도적 요인은 법제도와 행정수요요인을 통해 살펴본다. 특히 행정수요 요인과 관련해 읍면동의 행정환경의 특성, 사회복지서비스 자체 수요격차를 고려할 것이다.

3) 읍면동 사회복지사업 수행실태분석

읍면동의 전체 사무 수행 기능 중에 사회복지서비스사업이 차지하는 비중 등을 종합적으로 검토하기 위하여 실제 결재 문서를 분석 대상으로 삼는다. 행정의 대표성을 확보할 수 있는 지역(행정안전부 기준인력관리 9개 지역 유형 기준¹⁾ 등)을 선정하여 BRM결재 문서분석, 면담조사를 실시하였다.

만약 읍면동 모두 눈에 보이지 않는 행정수요가 동일하다고 가정하면 결재 문서의 패턴만으로 실제 수행하는 업무의 특성을 살펴볼 수 있다. 즉, 기능별 결재 문서의 속성을 정성적으로 분류한다면 해당 자료를 통해 읍면동 행정수행기능을 분석할 수 있는 것이다.

4) 읍면동 기능재편을 위한 정책 방향의 제안

본 연구에서는 읍면동 사회복지사업의 효과적 전달을 위해 분석에서 포함된 내용을 토대로 읍면동 맞춤형 전달체계 구축을 위한 시사점을 제안한다. 우선 지역별 수요에 부합하는 읍면동 모형이 가능한지에 대한 내용을 검토하고, 이를 위한 제도 및 직제운영의 개선 방안을 제안하고자 한다.

2. 연구의 방법

연구 목적 달성을 위해 본 연구는 양적·질적 연구방법을 모두 활용하며 자료를 수집하였으며 수집된 자료를 다각도로 이용하고자 한다. 구체적으로 읍면동 설치 근거 규정 및 수행사무 현황, 현황 분석과 읍면동 사회복지담당자 면담 및 설문조사 자료분석, 읍면동 기능재분에 관한 전문가 분석, 읍면동 결재 문서 분석, 그리고 읍면동 기능 개편에 대한 국내외 문헌 및 이행과정에 대한 분석 등이 포함된다. 자세한 연구 방법별 연구내용은 다음과 같다.

1) ① 특·광역시 ② 도 ③ 50만 이상 시 ④ 50만 미만 시 ⑤ 도농복합시 ⑥ 5만 이상 군 ⑦ 5만 미만 군 ⑧ 특별시 자치구 ⑨ 광역시 자치구

첫째, 문헌 및 통계자료 검토를 통한 읍면동 현황분석이다. 둘째, 법제도, 행정수요 편차에 따른 읍면동 사무 수행격차 요인분석을 실시한다. 셋째, 실증자료의 분석을 바탕으로 한 읍면동 사무 수행 상황 분석을 통해 읍면동 기능 수행의 전반적 특성을 고찰한다. 마지막으로 분석 내용을 통합하여 지역중심의 읍면동 기능재편 방안과 사회복지서비스 전달체계 정비를 위한 정책 방향을 제안함으로써 연구의 활용도를 높이고자 한다.

표 1-3. 연구의 방법

연구 방법	연구 내용
실증 자료(통계 자료) 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 현황분석 • 읍면동 결재 문서 분석 • 사회복지사업 전달체계 사업별 분석
면담 및 설문조사 자료분석	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 정책 담당자 면담 및 설문조사 • 읍면동 기능재편에 관한 전문가 의견조사
이론적 논의	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 기능재편에 관한 국내외 학술문헌 검토

제3절 연구의 체계

본 연구는 다음과 같은 4단계의 체계로 추진하였다.

표 1-4. 연구의 체계 개관

① 읍면동의 이해	세부 영역	주요 내용
기본 현황	설치 및 일반 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 개념과 역사적 연원분석 • 총규모 증감추이 및 지역별 분포
	행정환경의 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 간, 읍면동 내 행정환경지표의 현황 및 격차수준 비교 분석
수행기능의 특징	수행기능에 대한 이론적 검토	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 수행기능에 관한 효율성과 민주성의 행정가치 비교 분석
	수행기능재편의 경로분석	<ul style="list-style-type: none"> • 행정가치에 근거한 시점별 읍면동 기능재편 과정에 대한 평가



② 사회복지전달체계 읍면동	세부 영역	주요 내용
사회복지사업의 기본구조	사업 및 인력 운영 법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> • 근거법상 사업 범위 확정 • 사업 수행 인력 운영 근거규정 확인
	사업 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 정책영역, 정책 대상 등 사업세부 속성 파악
사회복지사업의 전달체계	전달체계 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 개념 정의 및 유관 개념(사례관리) • 부문별·주체별 전달체계 • 전달체계 설치 및 개편과정
읍면동 사회복지전달체계 영향요인	사회복지사업의 구조적 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 범위의 확대 경향, 사업추진과정의 이원화와 인력문제
	사회복지사업 전달체계 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 국가유발 요인, 지방유발 요인, 업무량영향요인
	주요 쟁점의 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 규모의 적정성, 인력 배치의 합리성



③ 읍면동 사업 수행 실태	세부 영역	주요 내용
분석 대상의 선정	2단계 선정기준 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 지자체, 대상 읍면동의 선정기준 • 분석 대상(BRM 결재 문서) 및 분석기준
분석 대상의 선정	사회복지 수행의 일반 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 기능별 분포, 정책 대상별 분포, 사회복지 수행 업무의 세부 특성
	읍면동 전달체계 내용 세부분석	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 부문 사례관리 향상 • 보건복지 연계양상 • 지역중심성



④ 정책적 제언	세부 영역	주요 내용
연구의 요약	주요 연구 내용 요약	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 간 행정수요 차이에 대한 분석
정책적 제언	쟁점별 개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 규모 적정성, 인력 배치의 합리성 확보방안

한국지방행정연구원

KRILA

2

읍면동에 대한 이해

제1절 읍면동의 기본 현황

제2절 읍면동 수행기능

[연구체계상 본 장의 범위]

① 읍면동의 이해	세부 영역	주요 내용
기본 현황	설치 및 일반 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 개념과 역사적 연원분석 • 총규모 증감 추이 및 지역별 분포
	행정환경의 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 간, 읍면동 내 행정환경지표의 현황 및 격차수준 비교 분석
수행기능의 특징	수행기능에 대한 이론적 검토	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 수행기능에 관한 효율성과 민주성의 행정가치 비교 분석
	수행기능재편의 경로분석	<ul style="list-style-type: none"> • 행정가치에 근거한 시점별 읍면동 기능재편 과정에 대한 평가



② 사회복지전달체계 읍면동	세부 영역	주요 내용
사회복지사업의 기본구조	사업 및 인력 운영 법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> • 근거법상 사업 범위 확정 • 사업 수행 인력 운영 근거규정 확인
	사업 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 영역, 정책 대상 등 사업 세부 속성 파악
사회복지사업의 전달체계	전달체계 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 개념 정의 및 유관 개념(사례관리) • 부문별·주체별 전달체계 • 전달체계 설치 및 개편과정
읍면동 사회복지전달체계 영향요인	사회복지사업의 구조적 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 범위의 확대 경향, 사업 추진 과정의 이원화와 인력문제
	사회복지사업 전달체계 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 유발 요인, 지방유발 요인, 업무량 영향요인
	주요 쟁점의 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 규모의 적정성, 인력 배치의 합리성



③ 읍면동 사업 수행 실태	세부 영역	주요 내용
분석 대상의 선정	2단계 선정기준 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 지자체, 대상 읍면동의 선정기준 • 분석 대상(BRM 결재 문서) 및 분석기준
분석 대상의 선정	사회복지 수행의 일반 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 기능별 분포, 정책 대상별 분포, 사회복지 수행 업무의 세부 특성
	읍면동 전달체계 내용 세부분석	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 부문 사례관리 양상 • 보건복지 연계 양상 • 지역중심성



④ 정책적 제언	세부 영역	주요 내용
연구의 요약	주요 연구 내용 요약	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 간 행정수요 차이에 대한 분석
정책적 제언	쟁점별 개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 규모 적정성, 인력 배치의 합리성 확보방안

제2장

읍면동에 대한 이해

제1절 읍면동의 기본 현황

1. 개념 및 역사적 연원

1) 읍면동의 개념

읍면동은 법적, 행정실무적, 자치의 영역에서 다양하게 정의내릴 수 있다. 먼저 법적인 의미의 읍면동은 「지방자치법」 제3조제3항에 근거하며, “특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍면에는 리를 둔다”라고 적시되어 있다. 전통과 근대적 자치제의 개념이 혼합된 가장 전통적인 행정구역으로서 90년 전인 1931년에 최초로 법인 격이 부여되었다.

한편 행정적 의미의 읍면동은 시장·군수·구청장의 지역적 보조기관으로서 지방자치단체의 행정작용의 침투과정상 가장 단위가 작은 일선 행정기관이며 주민과의 대면접촉이 가능한 공간적 영역을 행정의 대상으로 삼고 있다. 따라서 정부(자치단체)와 주민을 연결하는 자치행정의 기반조직의 기능을 수행한다. 상위 정부로부터의 하향적 추진력과 근린 단위의 상향적 추진력을 갖고 읍면동 이하의 행정수행과정 단위인 통·리·반을 총괄하여 연계시키는 기능을 하고 있다(조석주, 2003). 또한 읍면동은 비교적 한정된 지역공간을 생활 기반으로 하는 하나의 지역적인 근린 단위로서, 지역주민의 공동 이해를 바탕으로 이들의 생활을 방위·개선·향상하기 위해 주민 스스로 협동하는 자율적·자조적 지역 공동체의 역할을 수행한다(김상영, 2000: 63-68; 김필두·류영아, 2008: 59).

읍면동 등 하부 행정기관의 설치 목적은 접근성의 제고, 주민 참여 및 대응성의 강화, 효율성의 제고 등으로 요약된다. 특정 관할기관 내 다수 기관이 존재함으로써 주민들의

공간적 접근성이 높아질 수 있고, 근린 단위를 관할함으로써 주민 참여가 확대될 수 있다. 주민의 수요나 선호를 정책에 반영할 여지가 크고 세분화된 업무 분담이 가능하므로 효율성과 현지성을 높이는 데 적합하다(금창호 외, 2016; 김대옥·금창호, 2019: 36).

마지막으로 읍면동은 자치의 기반 조직이다(김홍환, 2018a). 읍면동 하위에는 마을단위 주민조직이라 할 수 있는 통·리·반을 지휘 또는 활용하여 정부 시책을 최종적으로 추진하고 있다. 읍면동은 하향적 추진력과 상향적 추진력을 갖고 읍면동 이하 행정수행과정 단위인 통·리·반을 총괄해 연계시키는 기능을 한다(조석주, 2005: 95). 행정계층과 역할 관점에서 보면, 우리나라의 지방행정체 계층구조는 자치계층은 2계층이나 행정계층은 3계층으로서 읍면동은 가장 하위인 행정계층이라 할 수 있다. 이에 따라 주민의 입장에서는 지역주민과 직접대화를 통하여 주민의 의견을 수렴하고 이를 공동체 운영에 반영하는 '풀뿌리 민주주의', '주민 자치'의 기초 단위다.

요약하면 현재의 읍면동은 자치계층이 아닌 행정계층으로서, 주민접촉뿐만 아니라 주민의 의사를 상향적으로 전달하고 국가나 지자체의 시책을 주민에게 전달하는 역할을 동시에 수행하고 있다.

2) 역사적 연원

읍면은 조선 시대 및 대한제국 시대를 고려할 때 전통적으로 자치기구적 성격을 가지고 있었으며, 일제 강점기 이후만을 본다면 1917년에서 1961년까지 또는 법인격이 부여된 1931년을 기준으로 할 때 약 30년간 기초지방자치단체로서의 법인격을 가지고 있었다. 그러나 군사정권의 집권으로 지방자치가 폐지되어 지방자치가 부활한 1991년까지 약 30년 동안 중앙정부의 일선행정기구의 역할을 담당하였고 이후 지방자치 부활 이후부터는 기초자치단체 일선행정기구의 역할을 수행한다. 현재의 읍면동은 지방자치 단체인 시군구의 하부 행정기관이며 읍면동의 조직 및 기능은 지방자치법 제9조 제2항 제1호 다목에 의해 지방자치단체 고유사무를 수행하는 기구이다.

읍면동의 역사적 연원을 살펴보면 읍면동 별로 상이하다. 면은 조선 태종 대, 읍과 동은 일제강점기에 역사적 연원을 두고 있다. 면은 조선 시대 태종(1413년) 때 군현의 하부 행정구역(행정계층 중 최하위 계층)으로 설치 및 존재하였다. 각각의 군·면·리 등은 향회

규칙 및 향약변무규정에 따라서 지역 주민들이 자치적으로 지역의 사무를 처리하였다. 읍은 일제 강점기에 등장하였는데 1910년 ‘조선총독부 지방관제’가 실시되면서 면은 군의 보조기관이 아닌 독립된 면사무소를 갖게 되었고, 1920년 면제 개편에 따라 읍이 등장하게 되었다. 즉, 1917년의 면 중에서 비교적 인구가 많고 상공업이 발달된 면을 총독의 지령에 따라 지정면으로 할 수 있었는데 이 지정면이 읍으로 개편된 것이다. 동 역시 일제 강점기에 등장하는데, 일본 본토의 정회가 1917년 면제 개편에 따라 등장하였고 후에 동으로 발전하게 되었다.

해방 전후 및 대한민국 건국 초기의 읍면동제를 살펴보면, 읍면은 1949년 지방자치법의 제정·공포를 통해 도·시·읍·면의 2계층제가 실시되었다. 읍면은 주민직선으로 지방의원을 선출하였고, 읍면장은 지방의회에서 선출하였다. 1956년 지방자치법 개정으로 읍면장을 주민 직접선거로 선출하게 하였다가, 1958년 임면제로 전환하였으나, 1960년 다시 읍면장을 주민직선제로 환원하였다. 동은 해방 후의 미군정 시기에 ‘총래의 행정기구를 그대로 유지한다.’라는 미군정 포고에 의하여 1917년의 정회제가 1947년 4월 동회로 명칭이 변경된다. 동회는 대한민국 정부가 수립된 후에도 유지되었으나 읍, 면과는 달리 행정조직으로 편입되지는 않았다. 그 후 1955년 4월 18일 시의 동 설치 조례에 의해 시의 지방행정조직화 되었고, 동회는 동사무소로 개칭되었다. 이러한 읍면동은 자치단체의 지위를 가진 바 있는데, 1949년 7월 4일에 제정되고 같은 해 8월 15일에 시행된 지방자치법에서는 지방자치단체로서 도와 서울특별시, 시·읍·면으로 하고 있으며, 도와 서울특별시는 정부의 직할 하에 두고 시, 읍, 면은 도의 관할구역 내에 두는 것으로 되어 있다. 즉, 읍면은 지방자치법의 제정 당시에는 시군의 행정계층이 아니라 자치계층이었다. 이와 달리 동은 시의 하부행정구역이었으나, 1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」의 규정에 의해 행정조직이 강화되어 읍면과 대등한 지위가 되었다. 지방자치 실시를 즈음하여 1988년 지방자치법을 개정하면서 지방자치단체의 종류를 광역자치단체로서 특별시·직할시·도로 하고 기초자치단체를 시군구로 하여 읍면동을 자치계층에서 하부 행정계층으로 개편하였다(김홍환, 2018a).

읍면동이 자치단위로서의 법인격을 상실하고 현재의 행정기능에 방점을 두게 된 것은 군사정권 시기다. 1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」을 통해 읍면 법인격을 박탈하고

군의 하부 행정기구로 전환한다. 이때부터 읍면동은 시군의 하부 행정기구로서 행정계층의 지위를 갖게 되었다. 이러한 맥락은 지속되어 1988년 지방자치 실시를 위해 지방자치법을 개정하면서 지방자치단체의 종류를 광역자치단체로서 특별시·직할시·도, 기초자치단체로서 시군구로 하였고, 읍면동은 시군구의 하부 행정기구가 되어 지금에 이르고 있다. 이상의 읍면동의 역사적 연원을 요약하여 제시면 다음과 같다.

표 2-1. 읍면동의 역사적 연원

연도	변화사항	주요 내용 및 특징
1910	총독부령8호(면에 관한 규정)에 의거 명칭 통일	• 부, 군 아래 면, 방, 사, 부를 면으로 명칭 통일
1917	‘면제’ 제정 (1917.6. 최하급 지방행정기관으로 법령에 의해 사무 처리)	• 면의 기준 설정(면적, 호구 기준) • 면을 지정면(일인거주가 많은 발전된 중심 지역)과 보통면(지정면 이외)으로 구분
1931	‘읍면제’로 개정 (1920 개정, 시행 1931)	• 지정면을 읍, 보통면을 면으로 칭함
1949	제정 지방자치법	• 지방자치단체를 도와 서울특별시, 그리고 시, 읍, 면의 자치단위로 규정(도와 서울시는 정부의 직할, 시, 읍, 면은 도의 관할구역으로 지정함) • 시, 읍, 면과 구에 동, 리를 둠(동/리장은 직선 규정, 동/리는 시·읍·면 행정을 위한 주민조직으로 행정조직에 편입되지 못하고 계속하여 주민지원조직으로 존속)
1955	개정 지방자치법	• 동리에는 서기를 둘 수 있으며, 서기의 정원은 시/읍/면 조례로써 정함
1961	지방자치에 관한 임시조치법의 규정	• 동의 행정조직 강화되어 읍면과 대등한 지위가 됨
1973	개정 지방자치법	• 동/리장(직선)과 동/리직원의 종류, 보수, 정원은 시/읍/면 규칙으로 정함
1988	지방자치법 개정	• 지방자치단체 종류를 광역자치단체로서 특별시·직할시·도로 하고 기초자치단체를 시군구로 하여 읍면동을 자치계층에서 하부 행정계층으로 개편함

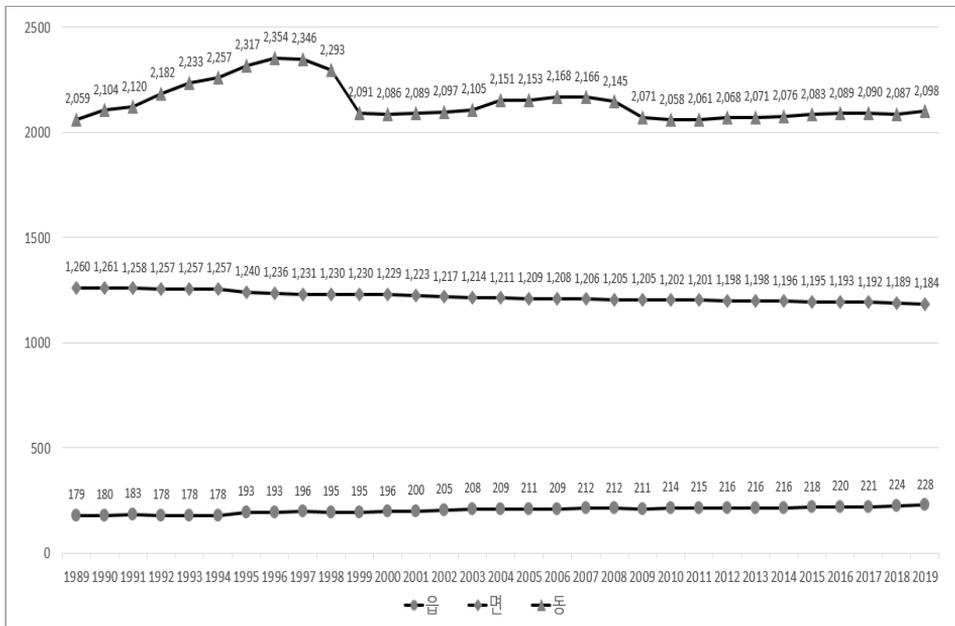
자료: 김대욱·금창호(2019: 38)와 김홍환(2018a: 6)을 참고하여 재구성

2. 설치 현황

1) 총규모의 변화 추이

1988년 읍면동이 하부 행정계층으로 개편되면서 해당 단위가 처음으로 통계에 편입되었으며, 시기별로 읍면동의 규모가 상이하다. 1989년 이후 1990년대 중후반까지 동은 꾸준히 증가하였으나, 1998년에 이어 1999년에 크게 감소해 현재의 수치가 유지되고 있다. 면의 경우 1989년에 1,260개였으나, 2019년 집계기준 1,184개로 규모가 소폭 줄어들었다. 읍은 1989년에 179개로 적었으나, 현재는 228개로 증가하였다. 시기별 읍면동 규모에 차이가 발생하는 까닭 혹은 이슈로는 읍면동의 전환과 관련해 전체적인 읍면동 전환, 면에서 읍으로의 승격, 동에서 읍 또는 면으로의 전환, 읍 또는 면에서 동으로의 전환 등을 고려할 수 있다(김대욱·김창호, 2019).

그림 2-1. 읍면동 수의 변화 추이(1989~2019년)



자료: 행정안전부(2018), 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」, 재정리

2) 광역·기초단체별 읍면동 분포

17개 광역자치단체의 228개 시군구는 228개 읍, 1,184개의 면, 2,098개의 동까지 총 3,510개의 읍면동으로 구성되어 있다. 시군구 중에서 읍이 가장 많은 곳은 경기도와 경상북도로서, 각각 36개의 읍이 존재한다. 최다 면 지역을 포함하고 있는 광역자치체는 경상북도(202개)이며, 전라남도(196개), 경상남도(175개)가 그 뒤를 잇고 있다. 서울시와 경기도의 동은 각각 424개로 가장 많은 반면, 부산광역시는 201개로 약 절반에 해당하는 수준이다.

표 2-2. 광역 단위별 시군구별 읍면동 분포 현황

광역	시군구	읍면동				법정동
		계	읍	면	동	
총계	228개	3,510	228	1,184	2,098	3,724
서울특별시	25구	424	0	0	424	467
부산광역시	15구 1군	206	3	2	201	187
대구광역시	7구 1군	139	6	3	130	290
인천광역시	8구 2군	152	1	19	132	136
광주광역시	5구	95			95	202
대전광역시	5구	79			79	177
울산광역시	4구 1군	56	5	7	44	72
세종특별자치시		19	1	9	9	14
경기도	28시 3군	564	36	104	424	598
강원도	7시 11군	193	24	95	74	179
충청북도	3시 8군	153	15	87	51	136
충청남도	8시 7군	207	25	136	46	123
전라북도	6시 8군	243	15	144	84	246
전라남도	5시 17군	297	33	196	68	192
경상북도	10시 13군	332	36	202	94	295
경상남도	8시 10군	308	21	175	112	348
제주도	2행정시	43	7	5	31	62

자료: 행정안전부(2018), 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」, 재정리

2018년 12월 31일 기준 우리나라의 읍면동은 총 3,510개로서, 읍이 228개, 면이 1,184개, 그리고 동이 2,098개이다(행정안전부, 2019). 시(도시형)와 자치구(도시형) 지역에는 동이 설치되어 있고, 군(농촌형)에는 읍면이 설치되어 있음. 다만 다음의 <표 2-3>에 제시되어 있듯이 시와 군을 통합해 출범한 도농복합시에는 읍면동이 혼재되어 있다. 시 지역에는 92개의 읍, 470개의 면, 953개의 동으로 구성되어 있으며, 32개의 행정구를 갖고 있다. 시 지역 내의 도농복합시에 해당하는 52개 지역은 상기 읍면동 개수 중 대부분을 차지한다(읍 86개, 면 454개, 동 457개). 일반시의 경우 읍과 면은 도농복합시에 비해 매우 적은 편이지만, 동은 496개로 그보다 많다. 도농복합시의 경우 다른 단위에 비해 면적이 매우 넓은데, 이는 농촌 지역이 많기 때문이다. 82개의 군 지역은 128개의 읍, 700개의 면으로 구성된다. 69개 자치구에는 1,105개의 동이 존재한다. 이 외에도 32개의 행정구에는 16개의 읍, 38개의 면, 360개의 동으로 존재한다.

표 2-3. 시군구별 읍면동 분포 현황(2018.12.31. 기준)

구분(수)	인구(명)	면적(km ²)	세대수	행정구	읍	면	동	공무원
시(75)	24,418,665	39,744	10,157,556	32	92	470	953	103,811
도농복합시(52)	13,659,633	35,760.30	5,762,415	8	86	454	457	67,614
일반시(23)	10,759,032	3,984.02	4,395,141	25	5	16	496	36,197
행정시(2)	667,191	1,850	287,104		7	5	31	2,789
군(82)	4,424,876	54,929	2,109,670		128	700		51,483
자치구(69)	22,001,201	3,437	9,364,855				1,105	69,157
행정구(32)	9,170,531	4,997.14	3,734,255		16	38	360	13,734

자료: 행정안전부(2019), 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」, 재정리

3. 읍면동 행정환경의 특징: 읍면동 간·내 이질성

읍면동 행정환경의 이질성은 읍면동 간, 읍면동 내의 두 가지 차원에서 읍면동 간 존재하는 행정수요(인구, 면적, 세대수)와 행정공급(공무원 수)의 격차가 얼마나 큰지를 통해 살펴보고자 한다.

1) 읍면동 간 격차

먼저 읍면동 간 행정환경의 현황은 인구수, 면적, 세대수, 공무원 수를 중심으로 살펴보았다. 읍, 면, 동 간에 인구, 면적, 세대수, 공무원 수 등이 매우 상이한 특징을 지니고 있다. 228개 읍부에 거주하는 총인구는 4,982,397명, 1,184개 면부에 거주하는 인구는 4,754,674명으로 그리 큰 차이가 나지 않는 반면, 2,098개 동부에 거주하는 인구는 무려 42,088,988명으로 나타난다. 읍면동 중 가장 많은 면적을 차지하는 것은 면부(74,366.38km²)이고, 읍부(15,360.37km²), 동부(10711.77km²)가 그 뒤를 잇고 있다. 인구가 가장 많았던 동부의 세대수가 17,535,491가구로 가장 많고 면부(2,363,650가구)와 읍부(2,143,806가구)의 순이다. 공무원 수의 경우에도 동부(31,985명), 면부(18,091명), 읍부(6,290명)의 순으로 나타난다.

표 2-4. 전국 읍면동별 행정환경지표 현황(2018.12.31. 기준)

구분(수)	인구(명)	면적(km ²)	세대수	공무원 수
읍(228)	4,982,397	15360.37	2,143,806	6,290
면(1,184)	4,754,674	74,366.38	2,363,650	18,091
동(2,098)	42,088,988	10711.77	17,535,491	31,985

자료: 행정안전부, 「2019 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」

2) 읍면동 내 격차

읍면동 간 차이 뿐 아니라 읍면동 내에서의 차이도 상당히 크다. 먼저, 인구의 경우 3,503개 읍면동의 평균 인구는 14,795명으로, 적은 경우 111명에서 최대 115,081명으로 그 편차가 114,970명에 이른다. 동일한 하부 행정구역임에도 행정수요의 규모와 양상이 크게 달라지는 것이다.

인구가 가장 적은 곳에 비해 가장 많은 곳은 무려 1,037배나 많다. 배율을 기준으로 살펴보면 읍의 경우 인구가 최소인 지역에 비해 최대인 지역은 101배, 면은 465배, 동에서는 275배가 많다.

표 2-5. 읍면동 내 행정환경 격차(2018.12.31. 기준)

구분		관측치	평균	표준편차	최소	최대	최대/최소배
인구 (명)	읍	228	21,852.62	19,873.68	1,135	115,081	101.39
	면	1,177	4,039.66	3,947.17	111	51566	464.56
	동	2,098	20,061.48	12,544.89	301	82739	274.88
면적 (km ²)	읍	228	67.37	44.14	7.01	315.2	44.96
	면	1,184	62.81	42.19	3.26	448.92	137.71
	동	2,098	5.11	9.01	0.17	113.93	670.18
세대수	읍	228	9,402.66	7,637.83	712	44,553	62.57
	면	1,177	2,008.20	1,638.85	58	18236	314.41
	동	2,098	8,358.19	4,765.61	184	30,553	166.05
공무원 (명)	읍	228	27.59	10.74	12	96	8
	면	1,174	15.41	3.05	8	38	4.75
	동	2,098	15.25	5.63	6	58	9.67

주: 관측치 수가 상이한 것은 자료상 면부의 일부 면 지역의 통계치 때문임

자료: 행정안전부, 「2019 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」을 재구성

면적의 경우 3,510개 읍면동 평균면적은 28.61km²으로 최소 0.17km²에서 많게는 448.92km²에 이른다. 최소 면적을 지닌 곳에 비해 최대 면적을 지닌 곳은 2,641배 넓은 것이다. 읍 내에서의 배율 차이는 45배로 나타난다. 면의 경우 읍면동 간 최대 면적을 지닌 곳이 존재하지만, 면 내에서는 그 차이가 138배로 상대적으로 작은 편이다. 오히려 동들의 경우 670배로 그 차이가 가장 큰데, 이는동이 읍과 면에 비해 면적이 상대적으로 작다는 점에서 기인한다.

평균 세대수는 6,292가구로 나타났으며, 적게는 58세대만이 거주하는 지역도 존재하는 반면, 최대 44,553세대가 거주하는 지역도 있다. 읍면동 간 평균 세대수의 배율과 관련하여 최소 지역(58세대)에 비해 최대 지역(44,553세대)은 768배 많은 것으로 나타난다. 읍 내에서 최소 세대는 712세대인데, 읍면동 간 최대 세대가 거주하는 읍이 존재함에도 불구하고 배율은 63배로 상대적으로 크지 않은 편이다. 오히려 면 내에서의 세대수 차이는 314배율로 가장 큰 반면, 동들의 경우 166배로 이보다는 작게 나타난다.

읍면동 평균 16.1명의 공무원이 근무하는 것으로 나타났으며, 최소 6명에서 최대 96명까지 그 편차는 90명에 이른다. 읍면동 간 공무원 수가 최소인 지역에 비해 최대인 지역은 16배가 많다. 이러한 차이는 읍, 면, 동 각각에서도 관측된다. 동들의 경우 최소 6명의 공무원이 근무하는 곳이 있는가하면 최대 58명이 근무하는 곳이 있어 배율이 10배로 나타난다. 읍의 경우 최소(12명) 지역에 비해 최대 96명이 근무하는 곳이 존재하는데, 8배가 차이가 난다. 면의 경우에도 최대/최소 배율은 4.75배로 나타나, 공무원 수에 차이가 있다.

(1) 읍부 내 격차

228개 읍부에서 인구는 평균 21,853명이지만, 적은 경우 1,135명에서 많은 경우 115,081명에 이를 정도로 그 차이가 크다. 면적의 경우에도 평균 67.37km²로 나타나지만, 최소 7km²에서 최대 315.2km²에 달할 정도로 편차가 크다. 읍 내 평균 9,403세대가 거주하는 것으로 보고되지만, 이 역시 적은 곳은 712세대인데 반해 많은 곳은 44,553세대가 거주하고 있다. 읍부 공무원 평균은 약 28명으로 나타나지만, 최소 12명에서 최대 96명에 달할 정도로 편차가 크다. 읍부 내의 차이는 최대/최소의 배율을 통해 명확히 파악할 수 있다. 인구, 면적, 세대수, 공무원 기준 최소 읍에 비해 최대 읍은 101.39배, 44.96배, 62.57배, 8배 많다.

표 2-6. 읍부 일반 현황 기술통계(2018.12.31. 기준)

구분	관측치	평균	최소	최대	최대/최소
인구(명)	228	21,852.62	1,135	115,081	101.39
면적(km ²)	228	67.37	7.01	315.2	44.96
세대수	228	9,402.66	712	44,553	62.57
공무원(명)	228	27.59	12	96	8

자료: 행정안전부, 「2019 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」을 재구성

우선 인구, 면적, 세대수, 공무원을 기준으로 상위 10개 읍과 하위 10개 읍의 평균을 비교하면 다음과 같다. 상위 10개 지역의 평균 인구는 89,520명인 반면, 하위 10개 지역은 3,231명으로 나타난다. 면적의 경우 상위 지역은 평균 210.165km²인 반면, 하위 지역은 19.131km²이다. 상위 10개 지역의 세대수는 평균 34,855세대, 하위 지역은 1,715세대가 거주한다. 마지막으로 공무원 수 기준 상위 10개 지역의 평균은 62.4명으로 하위 지역인 14.6명에 비해 상당한 차이를 보인다.

읍부 내 각각의 일반 현황과 관련하여 상위 10곳과 하위 10곳을 정리하면 다음과 같다. 인구가 가장 많은 곳은 경남 양산시 물금읍으로서 115,081명에 달한다. 상위 10번째인 충남 아산시 배방읍의 경우 7만을 상회하는 반면, 하위 10번째인 전북 남원시 운봉읍은 3,998명에 그친다. 특히 최하위(228번째)인 강원 영월군 상동읍에는 단 1,135명이 거주하는 것으로 나타난다.

면적은 강원과 제주 지역의 읍 지역이 상대적으로 넓은 것으로 나타났다. 강원 인제군 인제읍이 315.2km²로 면적이 가장 넓으며, 강원 화천군 화천읍(291.73km²), 강원 정선군 정선읍(213.81km²), 그리고 제주 애월읍(202.38km²)의 순으로 나타난다. 반면 끝에서 두 번째로 면적이 작은 곳은 세종 조치원읍으로 13.69km²였으며, 가장 면적이 작은 곳은 충남 논산시 강경읍(7.01km²)이었다.

세대수의 경우 그 순위가 반드시 인구 순위와 일치하진 않지만, 대체로 인구가 많은 곳이 세대 수도 많은 것으로 나타났다. 특히 인구 하위 읍 10곳은 순위만 다를 뿐, 세대수 기준 하위 10곳과 정확히 일치한다.

공무원 수와 관련하여 경기 남양주시 화도읍에는 96명의 공무원이 근무하는데, 화도읍은 두 번째로 인구가 많으며, 세대수는 전국에서 가장 많은 곳으로 나타났다. 이 외에도 남양주시 진접읍(88명), 와부읍(65명)의 순으로 뒤를 잇고 있다. 반면, 하위에서 네 번째인 전남 순천시 승주읍에는 14명의 공무원이, 세 번째인 전북 군산시 옥구읍과 강원 영월군 상동읍에는 13명이, 최하위인 충남 아산시 염치읍에는 단 12명의 공무원만 존재한다.

이상의 결과는 앞선 읍면동 간 차이에 이어 읍부 내 지역들 간에도 일반 현황에서의 편차가 발생하고 있음을 시사한다. 각 일반 현황 기준지표별 상위 10개 지역 내에서도 최대/최소 배율은 인구에서 1.64배, 면적에서 1.83배, 세대수에서 1.58배, 공무원수에서 2.04배로 나타난다. 마찬가지로 하위 10개 지역 내에서도 최대/최소 배율은 인구에서 3.52배, 면적에서 3.5배, 세대수에서 2.9배, 공무원 수에서 1.33배로 나타난다. 비록 앞선 읍부 일반 현황 기술통계에서 인구의 최대/최소 배율이 101.39배, 면적이 44.96배, 세대수가 62.57배, 공무원 수가 8배였던 것을 감안하면 이러한 상위, 하위 집단 간 배율은 그리 크지 않은 것처럼 보일 수 있다. 그렇지만 최대, 최소에 가까운 각 10개 집단에서도 편차의 정도가 상이하게 나타난다는 것은 읍부 내에서도 상이한 환경적 특성이 고려되어야 한다는 것을 시사한다.

표 2-7. 읍부 내 일반 현황별 차이(내림차순: 좌, 오름차순: 우)(2018.12.31. 기준)

구분	인구(명)	면적(km ²)	세대수	공무원(명)	구분	인구(명)	면적(km ²)	세대수	공무원(명)
평균	89,520	210.165	34,855	62.4	평균	3,231	19.131	1,715	14.6
상1	경남 양산시 물금읍 (115,081)	강원 인제군 인제읍 (315.2)	경기 남양주시 화도읍 (44,553)	경기 남양주시 화도읍 (96)	하1	강원 영월군 상동읍 (1,135)	충남 논산시 강경읍 (7.01)	강원 영월군 상동읍 (712)	충남 아산시 염치읍 (12)
상2	경기 남양주시 화도읍 (111,200)	강원 화천군 화천읍 (291.73)	경남 양산시 물금읍 (43,474)	경기 남양주시 진점읍 (88)	하2	전남 순천시 승주읍 (2,825)	세종 조치원읍 (13.69)	전남 순천시 승주읍 (1,530)	강원 영월군 상동읍 (13)
상3	경기 광주시 오포읍 (103,895)	강원 정선군 정선읍 (213.81)	경기 광주시 오포읍 (42,983)	경기 남양주시 외부읍 (65)	하3	전북 김제시 만경읍 (2,831)	전북 익산시 함열읍 (18.94)	전북 김제시 만경읍 (1,553)	전북 군산시 옥구읍 (13)
상4	경기 남양주 진점읍 (94,738)	제주 애월읍 (202.38)	경기 남양주시 진점읍 (36,059)	세종 조치원읍 (65)	하4	경북 울진시 평해읍 (3,048)	충남 서천군 장항읍 (18.99)	전북 군산시 옥구읍 (1,688)	전남 순천시 승주읍 (14)
상5	대구 달성군 다사읍 (86,660)	제주 서귀포 남원읍 (189.09)	경기 화성시 향남읍 (35,429)	경기 남양주 진건읍 (58)	하5	전북 군산시 옥구읍 (3,389)	경남 양산시 물금읍 (19.76)	경북 울진군 평해읍 (1,753)	전북 익산시 함열읍 (15)
상6	부산 기장군 정관읍 (82,709)	제주 구좌읍 (186)	대구 달성군 다사읍 (31,343)	경북 경주시 인강읍 (56)	하6	강원 정선군 신동읍 (3,692)	전북 순창군 순창읍 (21.14)	강원 철원군 김화읍 (1,798)	부산 기장군 장안읍 (15)
상7	경기 화성시 향남읍 (82,302)	강원 고성군 간성읍 (180.37)	부산 기장군 정관읍 (30,120)	제주 애월읍 (52)	하7	전남 정흥군 대덕읍 (3,746)	경북 울릉군 울릉읍 (21.43)	전남 정흥군 대덕읍 (1,990)	전북 김제시 만경읍 (16)

구분	인구(명)	면적(km ²)	세대수	공무원(명)	구분	인구(명)	면적(km ²)	세대수	공무원(명)
상8	경기 화성시 봉담읍 (75,066)	강원 삼척시 원덕읍 (176.93)	충북 청주시 오창읍 (28,282)	경기 광주시 오포읍 (49)	하8	강원 철원군 김화읍 (3,806)	충남 금산군 금산읍 (21.83)	전북 남원시 운봉읍 (2,020)	전북 남원시 운봉읍 (16)
상9	울산 울주군 범서읍 (73,390)	강원 양구군 양구읍 (173.72)	경기 화성시 봉담읍 (28,191)	충남 예산군 예산읍 (48)	하9	전남 완도군 금일읍 (3,842)	전북 김제시 만경읍 23.95)	강원 정선군 신동읍 (2,041)	경남 통영시 산양읍 (16)
상10	충남 아산시 배방읍 (70,162)	강원 영월군 영월읍 (172.42)	충남 아산시 배방읍 (28,111)	경남 양산시 물금읍 (47)	하10	전북 남원시 운봉읍 (3,998)	대구 달성군 현풍읍 (24.57)	전남 완도군 금일읍 (2,068)	전북 완주군 용진읍 (16)
편차 비교	1.64	1.83	1.58	2.04	편차 비교	3.52	3.50	2.90	1.33

주: 읍은 228개이며, 각 항목의 평균은 상위, 하위 10개 지역의 부분평균을 산출한 수치임
 자료: 행정안전부, 「2019 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」을 재구성

(2) 면부 내 격차

읍부 내에서 분석된 큰 폭의 격차가 면부 내에서도 동일하게 나타나고 있다. 1,177개 면부의 평균 인구는 4,039명으로 나타나지만, 최소 111명이 거주하는 면부에서부터 최대 51,566명이 거주하는 곳도 존재한다. 면적의 경우 평균 62.81km²이지만, 적은 경우 3.26km²에서 가장 넓은 경우 448.92km²에 달한다. 세대수의 경우에도 면부에는 평균 2,008세대가 거주하고 있지만, 최소 58세대에서 최대 18,236세대까지 그 범위가 18,718세대에 이른다. 반면 읍부와는 달리 면부 내 공무원 수의 차이는 상대적으로 작은 편이다. 면부에는 평균 15명의 공무원이 존재하는데, 적을 경우 8명에서 많은 경우 38명까지 그 범위가 30에 이른다.

면부의 최대/최소 배율은 앞선 읍부에 비해 훨씬 크게 나타난다. 인구가 가장 많은 면은 가장 인구가 적은 면에 비해 464.56배가 많다. 이러한 차이는 읍부와 동부에 비할 때 현저하게 큰 수치이다. 마찬가지로 면적은 137.71배, 세대수는 314.41배, 그리고 공무원 수는 4.75배의 차이를 보인다.

표 2-8. 면부 일반 현황 기술통계(2018.12.31. 기준)

구분	관측치	평균	최소	최대	최대/최소
인구(명)	1,177	4,039.66	111	51,566	464.56
면적(km ²)	1,184	62.81	3.26	448.92	137.71
세대수	1,177	2,008.20	58	18,236	314.41
공무원(명)	1,174	15.41	8	38	4.75

자료: 행정안전부, 「2019 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」을 재구성

우선 인구, 면적, 세대수, 공무원을 기준으로 상위 10개 면과 하위 10개 면의 평균을 비교하면 다음과 같다. 상위 10개 지역의 평균 인구는 29,638명인 반면, 하위 10개 지역은 520.9명으로 나타난다. 면적의 경우 상위 지역은 평균 299.036km²인 반면, 하위 지역은 9.862km²이다. 상위 10개 지역의 세대수는 평균 11,884세대, 하위 지역은 281세대가 거주한다. 마지막으로 공무원 수 기준 상위 10개 지역의 평균은 30.1명으로 하위 지역인 8.9명

에 비해 상당한 차이를 보인다.

면부 내 각각의 일반 현황과 관련하여 상위 10곳과 하위 10곳을 정리하면 다음과 같다. 면부 내에서 인구가 가장 많은 곳은 전남 순천시 해룡면으로 51,566명으로 나타난다. 경남 창원시 북면이 40,914명으로 그 뒤를 잇고 있으며, 상위 10위인 충북 진천군 덕산면의 경우 2만 명을 상회하고 있다. 반면, 하위 10위인 강원 삼척시 가곡면의 경우 724명에 그치고 있는 데다, 최하위인 강원 철원군 근북면의 경우 111명만이 거주하는 것으로 나타났다. 강원 홍천군 내면의 면적은 448.92km²로 가장 넓으며 인제군 북면(349.11km²), 평창군 진부면(331.27km²) 등이 뒤를 잇고 있다. 반면, 하위 10위에 해당하는 전남 완도군 금당면의 경우 14.25km²이고 최하위인 경기 남양주 퇴계원면은 3.26km²의 면적을 지닌다. 전남 순천시 해룡면은 인구뿐만 아니라 세대수를 기준으로도 가장 많다(18,236세대). 경남 창원시 북면(15,066세대)과 경남 양산시 동면(13,979세대)이 그 뒤를 잇고 있는데, 이는 인구 기준 순위와 동일하다. 최소 세대가 거주하는 강원 철원군 근북면의 경우 단 58세대만이 거주하는 것으로 나타났다. 공무원 수의 경우 상위 1~3위가 모두 제주 지역이다. 제주 서귀포시 안덕면과 표선면이 각각 38명으로 동일하고, 한경면이 34명으로 나타난다. 반면, 하위 10위에 해당하는 지역(전남 강진군 움천면, 충북 제천시 한수면)은 공무원이 10명으로 나타나고 있으며, 경기 연천군 증면의 경우 8명의 공무원이 배치되었다.

각 일반 현황 기준지표별 상위 10개 지역 내에서도 최대/최소 배율은 인구에서 2.47배, 면적에서 1.84배, 세대수에서 2.06배, 공무원 수에서 1.52배로 나타난다. 마찬가지로 하위 10개 지역 내에서도 최대/최소 배율은 인구에서 6.52배, 면적에서 4.37배, 세대수에서 7.26배, 공무원 수에서 1.25배로 나타난다. 면부에서 특기할만한 사항은 하위 10개 집단의 인구, 면적, 세대수의 배율이 상당하지만 공무원 수의 배율은 비교적 낮다는 점이다. 이와 더불어 최대, 최소에 가까운 각 10개 집단에서도 편차의 정도가 상이하게 나타난다는 것은 면부 내에서도 상이한 환경적 특성을 고려해야 한다는 것을 시사한다.

표 2-9. 면부 내 일반 현황별 차이(내림차순: 좌, 오름차순: 우)(2018.12.31. 기준)

구분	인구(명)	면적(km ²)	세대수	공무원(명)	구분	인구(명)	면적(km ²)	세대수	공무원(명)
평균	29,638	299.036	11,884	30.1	평균	520.9	9.862	281	8.9
상1	전남 순천시 해룡면 (51,566)	강원 홍천군 내면 (448.92)	전남 순천시 해룡면 (18,236)	제주 서귀포 안덕면 (38)	하1	강원 철원군 근북면 (111)	경기 남양주 퇴계원면 (3,26)	강원 철원군 근북면 (58)	경기 연천군 중면 (8)
상2	경남 창원시 북면 (40,914)	강원 인제군 북면 (349.11)	경남 창원시 북면 (15,066)	제주 서귀포 표선면 (38)	하2	경기 파주시 진동면 (165)	제주 우도면 (6.18)	경기 파주시 진동면 (78)	전북 완주군 동상면 (8)
상3	경남 양산시 동면 (35,350)	강원 평창군 진부면 (331.27)	경남 양산시 동면 (13,979)	제주 한경면 (34)	하3	경기 연천군 중면 (208)	제주 추자면 (7.32)	경기 연천군 중면 (110)	충남 계룡 신도안면 (8)
상4	경기 남양주 퇴계원면 (31,094)	경북 울진군 금강송면 (298.46)	경기 남양주시 퇴계원면 (12,205)	경남 창원시 북면 (31)	하4	경기 파주시 군내면 (602)	인천 용진군 소성면 (7.41)	경기 파주시 군내면 (224)	경기 연천군 장남면 (9)
상5	경남 통영시 광도면 (30,776)	강원 인제군 기린면 (275.07)	경남 통영시 광도면 (12,170)	충남 보령시 오천면 (28)	하5	전남 영광군 낙월면 (624)	경기 파주시 진서면 (9.23)	경기 연천군 장남면 (343)	전남 순천시 외서면 (9)
상6	경남 진주시 금산면 (22,507)	강원 양양군 서면 (268.16)	경북 경산시 압량면 (9,922)	전남 순천시 해룡면 (27)	하6	강원 삼척시 신기면 (660)	전남 영광군 낙월면 (12.01)	강원 삼척시 신기면 (371)	전북 익산시 용동면 (9)
상7	경북 경산시 압량면 (21,138)	경북 봉화군 소천면 (265.03)	충남 아산시 둔포면 (9,914)	경북 경산시 압량면 (27)	하7	인천 강화군 서도면 (677)	충남 계룡시 두마면 (12.51)	인천 강화군 서도면 (392)	전북 익산시 응포면 (9)

구분	인구(명)	면적(km ²)	세대수	공무원(명)	구분	인구(명)	면적(km ²)	세대수	공무원(명)
상8	전남 여수시 소리면 (21,095)	강원 인제군 서화면 (264.96)	충남 아산시 신창면 (9,428)	전남 진도군 조도면 (27)	하8	전남 강진군 음천면 (716)	인천 강화군 서도면 (13.11)	충북 제천시 함수면 (397)	전북 익산시 성당면 (9)
상9	충남 아산시 신창면 (21,032)	강원 강릉시 왕산면 (245.71)	울산 울주군 삼남면 (9,086)	인천 옹진군 백령면 (26)	하9	강원 삼척시 노곡면 (722)	충남 보령시 주포면 (13.34)	전남 영광군 낙월면 (411)	충북 제천시 함수면 (10)
상10	충북 진천군 덕산면 (20,911)	강원 정선군 임계면 (243.67)	충북 진천군 덕산면 (8,834)	경남 통영시 광도면 (25)	하10	강원 삼척시 가곡면 (724)	전남 완도군 금당면 (14.25)	전남 강진군 음천면 (421)	전남 강진군 음천면 (10)
편차 비교	2.47	1.84	2.06	1.52	편차 비교	6.52	4.37	7.26	1.25

주. 1. 인구 및 세대수 기준 면부는 1,177개소, 면적 기준은 1,184개소, 공무원 수 기준 1,174개소

2. 각 항목의 평균은 상위, 하위 10개 지역의 부분평균을 산출한 수치임

자료: 행정안전부, 「2019 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」을 재구성

(3) 동부 내 격차

읍면의 격차 규모와 마찬가지로 동 지역 간에 상당한 차이가 존재한다. 2,098개 동의 평균 인구는 20,061명으로 나타나는데, 최소 301명에서 최대 82,739명에 달하고 있다. 읍부에 비해 그 범위는 작지만 면부에 비해서는 훨씬 크다. 전체적으로 읍부와 면부에 비해 동부의 평균 면적은 5.11km²으로 좁은 편으로, 최소 0.17km²에서 최대 113.93km²에 이르고 있다. 동부에는 평균 8,358세대가 거주하고 있는데, 적은 경우 184세대에서 최대 30,553세대에 이르며, 범위로는 30,369에 달한다. 동부의 평균 공무원 수는 15명으로 이는 면부와 비슷한 수준이다. 동부 중 공무원이 단 6명밖에 없어 면부의 최소보다 적은 곳이 있는가 하면, 최대 58명이 있는 곳도 존재한다. 동부의 경우 인구가 가장 적은 곳에 비해 가장 많은 곳은 인구가 274.88배 많다. 특히 면적은 읍·면부에 비할 때 무려 670.18배로 현저한 차이를 보이고 있다. 세대수의 최대/최소 배율은 166.05배로 나타난다. 특히 동부에서 공무원 수의 배율은 9.67배로 앞선 읍부(8배)와 면부(4.75배)에 비해 큰 차이를 보인다.

표 2-10. 동부 일반 현황 기술통계(2018.12.31. 기준)

구분	관측치	평균	최소	최대	최대/최소
인구(명)	2,098	20,061.48	301	82,739	274.88
면적(km ²)	2,098	5.11	0.17	113.93	670.18
세대수	2,098	8,358.19	184	30,553	166.05
공무원(명)	2,098	15.25	6	58	9.67

자료: 행정안전부, 「2019 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」을 재구성

인구, 면적, 세대수, 공무원을 기준으로 상위 10개 동과 하위 10개 면의 평균을 비교하면 다음과 같다. 상위 10개 지역의 평균 인구는 75,587명인 반면, 하위 10개 지역은 1,208.7명으로 나타난다. 면적의 경우 상위 지역은 평균 77.775km²인 반면, 하위 지역은 0.199km²이다. 상위 10개 지역의 세대수는 평균 27,761세대, 하위 지역은 613세대가 거주한다. 마지막으로 공무원 수 기준 상위 10개 지역의 평균은 51.7명으로 하위 지역인 6.6명

에 비해 상당한 차이를 보인다.

동부 내에서 일반 현황별 상위 10개, 하위 10개 지역으로 구분하면 이러한 동부 내 현황차이가 확연히 드러난다. 동부 내 최다인구를 보유한 곳은 경남 김해시 북부동(82,739명)으로서, 용인시 동백동(80,973), 광주 광산구 수완동(79,729명) 등이 뒤를 잇고 있다. 상위 10위 내의 나머지 지역들도 인구가 거의 7만명에 가깝다. 반면, 하위 10위인 전남 광양시 골약동의 인구는 1,799명이고 최하위인 서울 강동 둔촌제1동의 경우 301명에 불과하다. 강원 태백시 삼수동은 면적이 113.93km²로서 동부 내에서 가장 넓다. 강원 동해시 삼화동(90.23km²)을 비롯해 상위 10위인 대전 동구 대청동의 경우 면적이 60km²를 상회한다. 반면, 하위 10위인 부사 동구 수정제1동의 경우 0.23km²이고 최하위인 부산 중구 동광동의 경우 단 0.17km²로 나타난다. 세대수 기준 경남 김해시 내외동의 세대가 30,553세대로 가장 많았고, 경남 김해시 북부동과 경기 의정부시 송산2동 등 나머지 9개 지역의 세대도 2만6천 세대를 상회하고 있다. 그렇지만 하위 10위인 전남 광양시 골약동의 경우 959세대에 최하위인 서울 강동 둔촌제1동의 경우 184세대만이 거주하고 있다. 공무원수의 경우 경기 의정부시 송산2동과 남양주시 별내동에서 각각 58명으로 가장 많았으며, 나머지 상위 10위 내에 해당하는 지역들도 거의 50명에 근접하는 수준이다. 하지만 하위 10개 지역의 경우 공무원 수는 6~7명에 그치고 있는 양상을 보인다.

이러한 결과는 동부 내 지역들 간에도 일반 현황에서의 편차가 발생하고 있음을 시사한다. 일반 현황 기준지표별 상위 10개 지역 내에서도 최대/최소 배율은 인구에서 1.2배, 면적에서 1.79배, 세대수에서 1.17배, 공무원 수에서 1.23배로 나타난다. 마찬가지로 하위 10개 지역 내에서도 최대/최소 배율은 인구에서 5.98배, 면적에서 1.35배, 세대수에서 5.21배, 공무원 수에서 1.17배로 나타난다. 한 가지 흥미로운 점은 하위 10개 지역의 인구와 세대수에서 편차가 5배를 넘었음에도, 공무원 수에서는 편차가 비교적 작게 나타나고 있다는 점이다. 아울러 최대, 최소에 가까운 각 10개 집단에서도 편차의 정도가 상이하게 나타난다는 것은 동부 내에서도 상이한 환경적 특성을 고려해야 한다는 것을 시사한다.

표 2-11. 동부 내 일반 현황별 차0(내림차순: 좌, 오름차순: 우)(2018.12.31. 기준)

구분	인구(명)	면적(km ²)	세대수	공무원(명)	구분	인구(명)	면적(km ²)	세대수	공무원(명)
평균	75,587	77.775	27,761	51.7	평균	1,208.7	0.199	613	6.6
상1	경남 김해시 북부동 (82,739)	강원 태백시 삼수동 (113.93)	경남 김해시 내외동 (30,553)	경기 의정부 송산2동 (58)	하1	서울 강동 둔촌제1동 (301)	부산 중구 동광동 (0.17)	서울 강동 둔촌제1동 (184)	부산 금정구 금성동 (6)
상2	경기 용인시 동백동 (80,973)	강원 동해시 심화동 (90.34)	경남 김해시 북부동 (29,707)	경기 남양주시 별내동 (58)	하2	경남 창원시 가포동 (707)	부산 영도 영신제1동 (0.17)	경남 창원시 가포동 (353)	경기 시흥시 과림동 (6)
상3	광주 광산구 수완동 (79,729)	대구 동구 공산동 (83.80)	경기 의정부시 송산2동 (29,018)	경기 남양주 다산1동 (54)	하3	서울 송파구 가락1동 (1,104)	인천 중구 울목동 (0.18)	서울 송파구 가락1동 (437)	경기 성남시 시흥동 (6)
상4	경남 김해시 내외동 (78,252)	경북 경주시 보덕동 (80.95)	광주 광산구 수완동 (27,489)	경기 의정부시 흥선동 (53)	하4	부산 중구 남포동 (1,105)	인천 동구 송림1동 (0.19)	부산 금정구 금성동 (497)	경기 성남시 신촌동 (6)
상5	경기 의정부 송산2동 (78,201)	전남 여주시 삼일동 (72.79)	경기 남양주시 별내동 (26,998)	경기 의정부 신곡1동 (52)	하5	부산 금정구 금성동 (1,177)	인천 동구 송림2동 (0.2)	전남 여주시 묘도동 (582)	경남 창원시 가포동 (7)
상6	대구 달서군 진천동 (73,138)	강원 태백 문곡소도동 (71.83)	경기 화성시 동탄6동 (26,968)	경기 남양주 호평동 (51)	하6	부산 중구 광복동 (1,208)	부산 중구 광복동 (0.21)	부산 중구 광복동 (713)	부산 중구 광복동 (7)
상7	경북 포항시 장란동 (72,576)	제주 제주시 아리동 (70.49)	대구 동구 안심3·4동 (26,947)	경기 부천시 성곡동 (48)	하7	전남 여주시 묘도동 (1,230)	부산 중구 부평동 (0.21)	부산 중구 남포동 (715)	부산 중구 남포동 (7)

구분	인구(명)	면적(km ²)	세대수	공무원(명)	구분	인구(명)	면적(km ²)	세대수	공무원(명)
상8	경기 화성시 동탄6동 (71,594)	강원 속초시 대포동 (66.21)	경기 용인시 동백동 (26,893)	경기 의정부 호원2동 (48)	하8	서울 중구 을지로동 (1,716)	경기 성남시 은행1동 (0.21)	인천 동구 송림1동 (801)	인천 동구 송림1동 (7)
상9	경기 남양주시 별내동 (69,623)	인천 중구 운서동 (63.83)	경북 포항시 장량동 (26,818)	경기 시흥시 대야동 (48)	하9	경기 성남시 고등동 (1,740)	인천 중구 송월동 (0.22)	경기 성남시 고등동 (891)	부산 금정구 선두구동 (7)
상10	경기 파주시 운정3동 (69,098)	대전 동구 대청동 (63.58)	경기 평택시 비전1동 (26,217)	경기 부천시 중4동 (47)	하10	전남 광양시 골안동 (1,799)	부산 동구 수정제1동 (0.23)	전남 광양시 골안동 (959)	경기 고양시 효자동 (7)
편차 비교	1.20	1.79	1.17	1.23	편차 비교	5.98	1.35	5.21	1.17

주. 1. 인구, 면적, 세대수, 공무원수 기준 모두 2,098개소임

2. 각 항목의 평균은 상위, 하위 10개 지역의 부분평균을 산출한 수치임

자료: 행정안전부, 「2019 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」을 재구성

이하의 <표 2-12>는 전국 읍면동의 일반 현황 격차 비교·분석의 결과를 요약한 것이다. 이를 통해 파악할 수 있는 한 가지는 전체 읍면동 내, 읍면동 간, 그리고 읍면동 각각의 내 지역들에서 일반 현황에 격차가 존재한다는 것이다. 다른 어떤 분류보다도 전체 읍면동 내에서의 격차가 큰 것으로 나타나며, 이는 구체적으로 읍부와 면부, 그리고 동부에서도 확인이 드러나고 있다. 특히 면부의 경우 읍·동부에 비해 인구와 세대수의 편차가 상당히 큼에도 불구하고, 공무원 편차는 동부에 비해 크지 않다. 동부의 경우 면적에서의 편차가 읍·면부에 비해 크지만, 면부에 비해 공무원의 편차가 상당히 큰 것으로 나타나고 있다. 이를 읍면동 내 격차로 자세히 살펴보면, 앞서 인구와 세대수 편차가 가장 컸던 면부의 경우 하위 10개 지역의 인구, 면적, 세대수 편차가 읍·동부의 동일 기준 지역에 비해 크다는 것을 알 수 있다. 그렇지만 면부 하위 10개 지역의 공무원 편차는 1.25배로 읍부(1.33배)에 비해 작다. 요컨대 읍면동의 행정수요 편차에도 불구하고 공무원 수의 편차는 그리 크지 않은 편으로 파악된다. 따라서 인구소멸지역에도 행정수요와 무관한 공공 부문의 규모가 동일하게 존치되어야 하는지에 대한 근본적 고민이 필요하다는 점을 시사한다.

표 2-12. 전국 읍면동의 일반 현황 격차 비교 요약

(단위: 배)

구분(수)	인구 편차	면적 편차	세대수 편차	공무원 편차배
전체	1,036.77	2,640.71	768.16	16
읍부	101.39	44.96	62.57	8
상위 10개	1.64	1.83	1.58	2.04
하위 10개	3.52	3.50	2.90	1.33
면부	464.56	137.71	314.41	4.75
상위 10개	2.47	1.84	2.06	1.52
하위 10개	6.52	4.37	7.26	1.25
동부	274.88	670.18	166.05	9.67
상위 10개	1.20	1.79	1.17	1.23
하위 10개	5.98	1.35	5.21	1.17

주: 편차는 일반 현황별 최대/최소 비율을 의미함

제2절 읍면동 수행기능

1. 읍면동 기능에 대한 이론적 논의

읍면동은 행정기능의 동원기능(행정의 효율성)과 정주성을 기반으로 한 지역적 공간 내에서의 주민자치(행정의 민주성)의 일견 대립되는 역할이 동시에 부여되고 있음을 확인할 수 있었다. 시점별로 양자가 동시에 강조되기도, 다른 한편이 더욱 강조되고 나머지는 부수적으로 논의되는 방식으로 양 기능의 무게 중심이 서로 달라진다. 읍면동의 수행기능에 대한 적정성 판단을 위해선 읍면동이 어떠한 이론적 토대에 의해 발전되어 왔으며, 이에 대한 행정가치가 어떻게 구현되고 있는지를 살펴보는 것이 필요하다. 이는 읍면동의 역할이 “행정서비스의 효율적 전달인가? 주민들의 자치권 보장을 통한 민주성 확보와 거버넌스를 통한 공공 부문 관리인가?” 등의 질문을 통해 구체화될 수 있다.

즉, 효율성과 민주성의 행정가치 중 무엇이 읍면동의 수행기능에 영향을 미쳤으며, 만약 두 개의 가치가 동시에 강조되는 경우, 어떻게 가치갈등을 조화롭게 달성할 것인지에 대한 구체적 판단기준을 이론적 논의를 통해 확인해야 한다. 이러한 이론적 논의를 통해 도출된 기준을 적용하여 지난 수십 년 동안 지속되어온 읍면동의 국가 차원의 재편 과정을 분석하고자 한다.

표 2-13. 읍면동 역할에 대한 행정가치

행정가치	효율성	민주성
역할	행정서비스 전달	주민의 자치권 실현
가치달성 수단	민원행정의 정확하고 신속한 대응 국가사업의 일관적 집행체계의 구축	주민자치를 위한 참여제도(예산)의 내실화 읍면동 주요 사업에 대한 주민의 참여권 확대
목표	행정비용의 절감	더 많은 주민의 실질적 참여

1) 행정서비스 전달의 효율성 추구: 집행체계론

효율성의 관점에서 읍면동 수행기능에 대한 이론적 토대는 집행체계론을 통해서 확인할 수 있다. 행정(정책)집행은 다양한 행정서비스의 공급이 실제 현장에서 실현되는 전반의 현상을 의미하며, 정부의 정책을 실천하는 하나의 과정으로 본다. 이러한 정책 집행은 정책형성에서부터 정책평가지의 전반적인 과정을 포함하는 복합적인 과정으로 이어지는 과정에서 다양한 이해관계자(인물, 조직 포함)들이 참여하고 단계마다 서로 영향을 주고받는다(Radin, 1977). 따라서 성공적인 정책 집행을 위해서는 정책 집행의 구조나 형태뿐만 아니라 정책형성의 구조나 배경에 대한 이해도 중요하게 고려되어야 한다. 이 밖에도 정책 집행의 과정에서는 경쟁적 이해관계들의 주체들이 정책형성, 정책 집행, 정책평가과정에 개입하게 되는 정치적 특성도 나타나며, 시간의 흐름으로 정책의 수정이나 변경이 불가피한 경우 집행중인 정책이 중단되는 등 시간성에 따른 특징도 나타난다. 이 같은 역동성 내에서 정책이 가장 효율적으로 정책목표를 어떻게 달성할지를 규명하는 것이 주요한 연구 주제다.

(1) 효율적 정책 전달에 관한 엘모어(Elmore)의 정책집행모형

대표적인 집행체계론은 엘모어(Elmore)의 연구를 통해 확인할 수 있다. 정책 집행을 이해하는 모형으로 체제관리모형, 관료과정모형, 조직발전모형, 갈등협상모형을 제시하였다.

표 2-14. 엘모어의 정책 집행 모형

모형 유형	체제관리모형	관료과정모형	조직발전모형	갈등협상모형
성격	규범적 모형	기술적 모형	규범적 모형	기술적 모형
조직관	합리적 가치극대화	재량과 루틴	개인의 참여를 극대화할 수 있는 구조	갈등의 장
정책 집행의 성공요인	효율적인 관리통제 체제	조직의 루틴과 새로운 정책의 통합	정책결정자와 집행자 간의 협의	집행의 성공은 상대적 개념
정책 집행의 실패요인	미숙한 관리의 결과	조직의 루틴과 새로운 정책의 불일치	집행자의 정책에 대한 협의의 결여	집행의 실패는 상대적 개념

모형 유형	체제관리모형	관료과정모형	조직발전모형	갈등협상모형
모형의 단점	비현실적임	집행과정의 개선을 위한 처방을 제시하지 못함	집행자가 주장하기까지는 구체적 의미의 정책이 존재하지 않음	성공·실패에 대한 객관적 정의 불가능

자료: 유훈(2015: 140-141)

엘모어는 체제관리모형을 조직을 합리적 가치극대자로 보고 정책이 성공하기 위한 조건으로 효율적인 관리통제 체제를 강조하고 정책 실패의 원인을 미숙한 관리에서 찾는다. 둘째, 관료과정모형은 재량과 루틴을 조직의 핵심적인 속성으로 보는 모형으로 정책이 성공하기 위한 조건으로 새로운 정책과 조직의 루틴의 통합을 강조하고 조직의 루틴과 정책이 통합되지 못할 경우 정책이 실패한다고 보았다. 셋째, 조직발전모형은 개인의 참여가 극대화될 수 있는 조직의 구조를 강조하는 모형으로 정책결정자와 집행자 간에 정책에 관한 합의가 이루어졌을 때 성공적인 정책 집행이 가능하고 합의가 결여될 때 정책이 실패한다고 보았다. 마지막으로 갈등협상모형은 조직을 갈등의 장이라고 보는 모형으로 정책 집행의 성공이나 실패는 상대적 개념으로 만약 집행의 성공 여부에 대한 유일한 객관적 기준이 있다면 그것은 협상과정의 존속 여부라고 보았다(유훈, 2015).

엘모어의 모형들 가운데 지금까지 읍면동의 행정서비스 수행기능을 설명하는 모형은 체제관리모형과 관료과정 모형에 가깝다. 후술하겠지만 본 연구에서 주목하고 있는 사회복지사업은 서비스설계와 전달이 모두 소관 부처인 보건복지부(일부 사업은 여성가족부, 고용노동부, 교육부에도 유사한 형태로 수행)에 의해 주도되며 한번 사업 시행이 결정되면 매뉴얼의 개발과 배포과정에서 지방행정조직이 별도의 의견을 제출할 통로가 없다. 새로운 형태의 정책이 설계되고 도입되더라도 기존의 정책 집행과 관리 방식을 그대로 고수하기 때문에 개혁의 효과가 크지 않으며 이 같은 논의는 수차례 시도에도 뚜렷한 성과를 확인하기 어려웠던 사회복지서비스 전달체계개선과정에 그대로 느러났다.

(2) 서비스 대상자를 고려한 코커미셔닝(Co-commissioning)

최근 강조되고 있는 읍면동의 주민 참여와 관리과정에서 민간의 참여를 확대하는 방식이다. 정책 집행네트워크 개념에서 비롯되는데 여기에선 정책집행모형이 간주하는 위계적

구조를 가정하지 않는다는 점에서 대비된다. 정책네트워크는 공동의 정책목표를 달성하기 위해 긴밀한 상호의존 관계를 지니지만 여전히 각기 다른 고유의 목표와 이해관계를 갖고 있는 구성원 간의 연결에 초점을 둔다.

읍면동의 행정서비스 제공은 주민의 삶과 밀접하게 관련되어 있기 때문에 최근에는 행정서비스효과성 제고와 서비스 전달 비용의 절감을 통한 효율성 제고를 위해 주민과의 협업을 통한 행정서비스의 제공이 강조되고 있는 것이다.

이러한 흐름의 기원은 영국에서 태동한 코커미셔닝(Co-commissioning)의 개념으로 설명할 수 있다. 커미셔닝(Commissioning)은 서비스 이용자의 요구와 욕구, 민간 영역의 정보와 시장, 연구의 활용과 그에 따른 계획의 수립을 통해 서비스 이용자들의 니즈와 이를 둘러싼 상황(환경)적 요인에 가장 적절하게 대응하는 서비스를 확보하는 것을 의미한다. 이러한 코커미셔닝 개념에서 상호관계를 의미하는 Co를 사용하면 서비스 이용자의 니즈와 서비스가 공급되는 다양한 상황적 요소 안에서 가장 적합한 서비스의 확보를 서비스 이용자의 참여를 통해 함께 결정하는 과정으로 재정리할 수 있다(Local Partnerships, 2015).

즉, 행정서비스의 영역에서 코커미셔닝은 주민의 참여를 통해 주민의 수요에 부합하는 서비스를 생산·전달하는 것으로 볼 수 있으며, 읍면동의 행정서비스 제공의 과정에서 여전히 관리중심적 입장을 견지하는 가운데 서비스 제공의 성과가 주민에게 직접적인 효용을 가져다 줄 수 있는 관리방식의 개선으로 해석할 수 있다. 코커미셔닝(Co-commissioning)은 공공과 민간이 동시에 행정서비스를 생산한다는 의미를 강조하는 공동생산, 코프로덕션(Co-production) 등의 용어로도 사용된다.

일반적으로 지방정부의 영역에서 커미셔닝은 지역 주민의 요구를 파악하는 데 중점을 두며, 주민들에게 서비스를 공동 제공하도록 권장함으로써 더 많은 자원을 제공한다. 따라서 코커미셔닝(또는 코프로덕션)의 목표는 지역사회 또는 주민들이 필요로 하는 서비스를 주민과 전문가, 정부가 함께 디자인함으로써 효율적인 행정서비스 전달체계를 구성하는 것이다. 코커미셔닝(또는 코프로덕션)의 과정이 갖는 큰 가치 중의 하나는 지역사회나 지역주민들이 행정서비스 생산·전달 과정에 참여함으로써 서비스 이용자의 요구에 기반한 행정서비스가 제공할 수 있다는 점이다. 주민이 공공서비스를 재설계하는 경우에 실제

서비스를 이용하는 시민들이 보다 혁신적인 아이디어를 제시하거나 실패하거나 개선해야 하는 것으로 보이는 서비스를 직접 폐기하거나 재설계함으로써 공공서비스 재설계에 요구되는 행정비용의 절감을 가능하게 한다.

코커미셔닝(또는 코프로덕션)은 앞서 엘모어가 제시한 조직발전모형과 일맥상통한다. 코커미셔닝(또는 코프로덕션)을 통해 생산·전달되는 행정서비스는 지자체라는 하나의 조직 안에서 개인의 참여도를 높여줄 수 있으며 동시에 정책결정자와 집행자 간의 협의를 이끌어 낼 수 있게 되므로 성공적인 정책 집행을 보장할 수 있게 되는 것이다. 즉, 코커미셔닝(코프로덕션)은 정책 집행체계 안에서 행정서비스에 대한 더 많은 사회적 합의를 이끌어내고 정책변동에 대한 탄력성과 효율성을 확보할 수 있게 함으로써 정책이나 행정서비스의 지속가능성을 높일 수 있다.

다만 행정에서 구현된 코미셔닝(코프로덕션)은 읍면동은 행정서비스를 공급하는 정책 집행자의 역할을 수행하게 되지만 이때의 공급하는 행정서비스는 전 분야에 걸친 서비스가 아닌 일부 정부만이 제공해줄 수 있는 서비스에 한정되며, 이 밖의 서비스에 대해서는 민간의 영역에서 서비스가 원활하게 공급될 수 있도록 사회적인 합의를 도출해내는 과정의 참여자로 합의기능을 담당하게 된다.

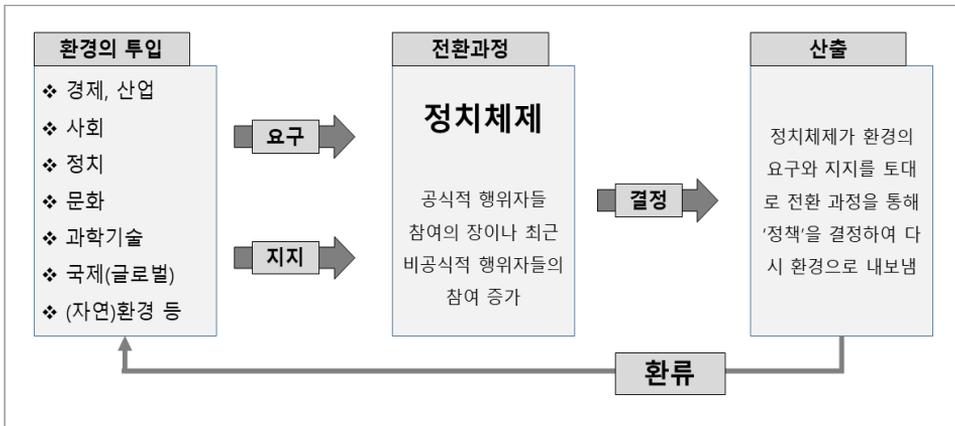
2) 주민자치 실현을 통한 민주성 확보: 정치체제론

민주성의 관점에서 읍면동 수행기능에 대한 이론적 토대는 정치체제론을 통해서 확인할 수 있다. 대표적인 정치체제론자인 Easton의 연구에 따르면 공공정책은 다양한 환경적 요인들의 요구와 지지에 영향을 받는 정치체제 속에서 사회를 위해 권위적으로 가치를 배분하는 과정을 통해 결정되고 집행된다(Easton, 1965). Easton(1965)에 따르면, 환경적 요인은 정치적 환경, 경제적 환경, 사회적 환경, 과학기술적 환경, 문화적 환경, 국제적 환경 등 행정체제를 둘러싼 모든 환경적 요인이 될 수 있으며, 국민들의 지지와 요구 등의 여론이 행정에 전달되고 논의를 거쳐 그 결과물로 정책이 수립되고 시행된다는 것이다. 정치체제 모형은 ① 환경의 투입 → ② 전환 → ③ 산출 → ④ 환류의 과정으로 이루어지게 되는데, 정치체제는 전환과정에서 작동하는 곳으로 과거 국가 중심의 정부운영 패러다임에서는 공식적 행위자들이 주로 활동하는 곳이었으나 거버넌스 패러다임의 확대에 의해

다양한 비공식적 행위자의 영향력이 커지고 있다. 정책의 공급과 집행에는 필연적으로 정치환경의 영향력이 개입되므로 행정과정에 정치환경적 수요를 적절하게 반영하는 것이 정책의 성공과 직결한다는 것이다.

정치체제론에서는 특히 일선행정의 집행 단위의 중요도가 높으며 따라서 행정서비스 전달이 이뤄지는 지역 현장의 공간적 특성이 중요해졌다. 이를 읍면동 역할에 대입하면 읍면동을 통해 확인된 국민들의 지지와 요구를 적절히 수용하고 이를 적절한 원칙에 따라 배분하는 것이 읍면동의 역할이며, 읍면동을 통해 제공되는 서비스의 주체는 주민이라는 것이다. 즉 읍면동의 수행기능은 재편에 대한 논의는 근린 자치나 지역공동체를 통해 주민 자치를 수행하는 과정에 집중되어야 하는 것이다. 주민자치의 결과인 정책 산출물이 작동하는 공간에서 얼마만큼의 자치와 참여, 주민의 실질적 주권이 구현될 수 있는지 여부가 읍면동의 핵심 목표가 되는 것이다.

그림 2-2. 정치체제모형



(1) 대의민주주의의 보안을 통한 주권의 실현: 근린자치

근린자치에 관한 논의는 지방분권과 참여민주주의에 대한 내용이 등장하면서부터 본격화되기 시작했으며 대의민주주의에 대한 보완, 행정서비스의 효율성 향상을 읍면동 중심의 자치와 결합하는 방식으로 발전되어왔다. 근린(neighborhood)은 지리적으로 한정된 곳에 거주하면서 상호간 그리고 자신들이 거주하는 장소에 대해 사회적이고 심리적인 유대를 가지고 있는 사람들을 의미하는 '지역사회'로 풀이되며(정지웅·임상봉, 1999), 다른 한편에선 공공서비스의 전달이나 사회·물리적 환경, 근린 안팎의 상호작용 등 주민들의 후생에 영향을 미칠 수 있는 '서비스 환경'을 근린으로 보기도 한다(김필두, 2013). 민주성 가치에서의 근린은 전자의 개념에 가깝다.

'근린자치'의 궁극적인 목적이 '지역사회 주민들이 스스로 참여를 통해 지역사회 문제를 공유하고 공감대를 형성하여 더 좋은 일을 만들어 가는 것'(김필두, 2013)임을 고려했을 때, 근린자치를 위해서는 주민들의 적극적이고 능동적인 참여가 필수적이다. 단순히 정부가 지역의 현안을 해결하기 위해 주민들에게 의견을 구하는 것이 아닌 지역의 문제를 주민 스스로가 발견하고 주민 또는 주민단체가 직접적으로 나서서 이 문제를 해결하거나 행정에 해결을 요구하는 활동이어야 한다. 따라서 근린자치가 이루어지는 공간과 근린자치를 행하는 주체, 근린자치를 위한 수단인 사업(일)근린자치를 수행을 위한 법과 제도 등이 필요하다²⁾.

곽현근(2011)은 '근린자치'를 '근린이라는 공간단위를 매개로 해당 지역의 주민과 이해당사자들이 자율성을 가지고 공공서비스를 위한 집합적 의사결정과정과 생산행위에 참여하는 것'이라고 정의하였다(곽현근, 2011). 이러한 근린자치는 근린을 구성하는 행위자들의 역량 강화(empowerment)와도 관련이 있는데(김필두, 2013), 지역사회에 거주하는 주

2) 근린자치의 법적 근거는 『헌법』과 『지방자치법』이 있으며, 제도적 장치로는 주민자치 지원을 담당하는 지방자치단체 조직기구가 있다. 헌법 제117조제1항에서는 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다"라고 명시하고 있으며, 지방자치법 제8조제1항에서는 "지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다"라고 규정하고 있다. 이에 근거해 각 시군구에서는 『주민자치센터 설치와 운영에 관한 조례』를 제정하여 주민자치의 실질적인 지원과 주민자치센터의 설치와 운영을 위한 법적 근거로 활용하고 있다.

민들이나 이해관계자들은 근린자치를 통해 단순히 근린에 관한 정보만을 제공받는 것에서 나아가 지역사회 문제 해결을 위한 숙의적 포럼에 참석하거나, 직접통제 등을 통한 정부의 견제, 감시 등의 행위에 참여하는 것을 제도적으로 인정받게 된다. 이는 근린에 미치는 주민들이나 이해당사자들의 영향력이 광범위하게 확대되는 것을 의미한다.

근린자치에서의 활동의 주체는 정부가 아닌 근린에 거주하는 '주민'이 된다. 지역의 문제를 발견하는 주체도 '주민'이 되어야 하고, 이를 해결하는 주체도 '주민'이 되는 것이다. 근린자치를 위한 사업은 주민이 선택해야 하며 우리나라 읍면동에서 수행되고 있는 마을 사업과 마을 행사, 마을강좌 등은 이미 주민자치조직(주민자치위원회와 주민자치회 등)에 의해 일부 수행되고 있다.(김필두, 2013)

읍면동 민주성 수행기능에서의 근린자치를 개념을 적용하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 읍면동은 주민과 이해당사자들의 요구와 지지가 있을 경우 이를 적극적으로 수용하여 지역사회에 필요한 공공서비스를 제공하거나 문제 해결을 위한 제도적인 장치를 제공을 통해 주민이나 주민단체 등을 지원하는 주민자치지원기능을 수행해야 한다.

둘째, 주민주권론과 주민 참여의 필요성에 관한 논의(근거)를 통해서 정당성을 확보할 수 있는 기능 중심으로 재편되어야 한다. 현재는 지방정부가 주도하고 주민이 순응하는 형태로 진행되고 있으며 제도적 기반을 토대로 주민 참여의 수단이 확보가 되었는에도 일부 특정 형태의 주민 참여만이 이루어지고 있어 다양하고 활발한 주민 참여가 이루어지지 못하고 있다. 따라서 이 같은 역기능을 최소화할 수 있는 기능 보강이 요구된다.

(2) 지역 기반의 자생적 활동의 공간: 지역공동체

읍면동을 지역 기반의 자생적 활동공간으로 보는 논의는 지역공동체 논의에서 확인할 수 있다. 지역공동체는 2000년대 중후반부터 중앙부처를 중심으로 하여 본격적으로 논의되기 시작했다. 지역공동체는 학자들에 따라 다양하게 정의되고 있지만 지역적 요소를 강조하는 공동체라는 공통점을 갖는다. Hillery(1995)는 일정한 영역에서 공동의 유대감을 가지고 상호작용을 하는 주민의 집단이 지역공동체라고 정의하였으며 지역공동체에서는 집단에 대한 소속감, 공동의 목적을 추구하는 일체감, 자발적인 참여와 공동체 의식이 중요하다고 정리하였다. 또한 Toennies(1995)는 지역공동체를 역사적으로 생성되고 인간

의 본원적 욕구에 의해 결합되어지는 지역의 공동사회라고 정의했으며, Duncan(1989)은 다양한 공간수준에서 공간을 공유하면서 사회적 상호작용을 통해 공동의 목적을 달성하는 집단을 지역공동체라고 정의하였다. 국내 연구에서의 지역공동체는 물리적 공간으로서의 일정한 지역을 주요 기반으로 하여 지역주민과 생활 전반에 걸쳐 긴밀하게 사회적으로 상호작용하고 공동의 가치와 목표를 공유하는 사회적 조직 단위 등으로 정의된다.

읍면동을 지역공동체의 장으로 정의하는 경우, 주민이 정책의 주도권을 가질 수 있는 주민자치의 장(場)으로(국가균형발전위원회, 2018), 지리적으로 근접한 지역이라는 공간 속에서 생활환경과 문화, 역사, 일상생활 등을 공유하는 공동체로서 상호대면과 호혜적인 협동을 통해 소속감이나 유대감과 같은 공동체 의식을 형성하고 있는 역할이 주가 되어야 한다. 다만 정보통신기술 및 교통의 발달로 물리적 '지역성'의 의미가 재편되어야 하는데 사회적 상호작용은 인터넷, 모바일 등의 간접적 방식으로, 공동 유대감의 지역성과 상호작용의 형태의 변화에 맞물려 개방적인 공동의 유대감을 형성하는 방식으로 전환되며 이를 고려한 공동체 조성기능 제공이 필요하다.

표 2-15. 지역공동체의 의미 변화

구성 요소	전통적 공동체		현대적 공동체
지역성	자연적·지리적·역사적 지역성	→	약화된 지역성
상호작용	직접적 상호작용	→	간접적 상호작용
공동 유대감	폐쇄적 공동 유대감	→	개방적 공동 유대감

자료: 행정안전부(2017: 7)

공동체에서 실제적으로 주민에게 어떻게 자치의 권한을 부여하고 있는지, 자치의 규범이 강제성을 가지고 있는지, 자연스러운 자치의 전개가 어떻게 나타나고 있는지는 많은 공동체 연구들을 통해 확인할 수 있다. 우선 주민자치의 관점에서 지역공동체를 살펴보면 다음과 같다. 활성화된 지역공동체 안에서 주민들은 자발적인 참여와 호혜적인 협동을 통해 지역의 문제를 스스로 해결해 나가게 된다(황선영·김순은, 2017). 지역공동체에서 이루어지는 과정 속에서 주민들은 일상생활에 필요한 수요를 능동적으로 발굴하기도 하고

서비스를 공급하기도 하면서 자치적 역량을 배양할 수 있게 된다(김찬동·서윤정, 2012; 최지민 외 2, 2016). 이러한 지역공동체의 특성에 근거해볼 때 읍면동은 주민들이 주체적으로 지역사회를 관리하고 통치해가는 지방자치(주민자치)의 성공적인 목표달성을 중심으로 재편되어야 할 것이다. 다만, 현재 한국 행정에서와 같이 정부의 주도 아래 형성되는 지역공동체의 경우 관료제에 대한 의존도가 높아져 의사결정과정에 포획될 가능성이 높아진다. 때문에 진정한 의미의 로컬 거버넌스 수행을 위해서는 공동의 관심사를 토대로 지역을 구성하고 있는 다양한 주체들의 자발적인 참여를 통해 지역공동체를 형성하거나 이미 존재하고 있는 지역공동체에 학교, 정부, 지역기관 등이 협력하여 보다 큰 네트워크의 형태로 추진될 수도 있다. 즉, 지역공동체는 지역을 중심으로 형성된 네트워크로 공동의 비전을 설정하고 다양한 활동 및 사업을 계획하고 집행하여 지역 구성원들이 함께 지역 발전을 도모하게 하는 기반이라고 볼 수 있다.

읍면동 민주적 수행기능에서의 지역공동체 개념을 적용하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 마을단위 지역공동체 조직의 활성화가 보다 강조되어야 한다. 로컬 거버넌스를 위한 선제적 기반으로 지역공동체들이 자신들의 지역에 존재하는 다양한 의제들에 대해 영향력을 행사하는 민주적 의사결정의 체계와 문화가 확립되어 있을 때 효과적인 로컬 거버넌스를 실현할 수 있다. 읍면동은 지역공동체가 주민자치를 실현해나가는 과정에서 주민자치지원기능을 담당하게 되어 지역공동체의 역량으로는 지역사회의 문제를 해결하는데 어려움이 있을 사안에 대해 행정적·제도적인 지원하는 역할을 수행하게 된다.

둘째, '지역공동체'는 내의 사회자본을 형성·발전시키는 역량 강화가 요구된다. 읍면동은 지역 주민들이 공동체 의식, 공동의 관심사, 공유된 정체성을 갖고 구성된 지역공동체들이 지역사회가 당면한 문제들을 해결하기 위해 다양한 활동이나 사업을 수행할 때 적극적으로 함께 행동함으로써 상호 간의 신뢰를 확보하기 위해서 노력해야 하며, 사안에 따라 지역 내 분포하고 있는 다수의 지역공동체들 간의 협력이 필요할 경우 이들을 연계해주는 가교와 같은 역할을 담당해야 한다.

3) 소결

읍면동 수행기능에 대한 이론적 논의를 정리하면 다음과 같다. 읍면동의 수행기능에 대한 논의는 읍면동의 역할이 민주성과 효율성의 행정가치 중에서 무엇을 더 중시해야 하는지에 대한 판단에서 출발하며, 일반적으로 상충한다고 여겨지는 두 개의 가치를 어떻게 조화롭게 달성할 것인지에 대한 고민을 통해 읍면동 기능의 적정성 확보에 대한 다양한 방안을 모색할 수 있다.

행정가치 중 효율성과 관련해서는 다양한 이해관계자들이 정책형성, 정책 집행, 정책평가 등 정책이 실현되는 각 단계에서 상호작용하는 하나의 과정을 다루는 집행체계론을 살펴보았다. 엘모어(Elmore)가 제시한 정책집행모형 가운데 행정서비스효과성 제고와 서비스 전달 비용의 절감을 통한 효율성 제고를 위해 주민과의 협업을 통한 행정서비스의 제공이 강조되는 최근의 행정·정책 패러다임에 부합하는 모형으로 조직발전모형의 관점에서 코커미셔닝(Co-commissioning)을 통해 읍면동의 기능을 살펴보았다. 코커미셔닝(코프로덕션)은 주민 참여와 거버넌스를 기반 근거로 하고 있었으며, 이때의 읍면동 기능은 행정서비스제공기능과 합의기능이었다.

행정가치 중 민주성과 관련해서는 공공정책이 다양한 환경적 요인들의 요구와 지지에 영향을 받는 정치체제 속에서 사회를 위해 권위적으로 가치를 배분하는 과정을 통해 결정되고 집행하게 된다고 보는 정치체제론을 살펴보았다. 정치체제의 논의공간이 일선행정의 집행단위로 그 중요도가 이동되고, 행정이 일어나는 지역 현장이 중요해짐에 따라 자치와 참여, 주민의 실질적 주권이 삶과 밀접한 행정영역에서 구현될 수 있는지 여부가 중요한 과제가 된다. 이에 주민자치의 민주성과 관련해서는 근린자치, 지역공동체로 세부 영역을 구체화하여 읍면동의 기능을 살펴보았다. 근린자치의 경우에는 주민주권론과 주민 참여를 기반근거로 하고 있었으며, 이때의 읍면동 기능은 주민자치지원기능과 주민자치기능이었다. 또한 지역공동체의 경우에는 주민자치와 거버넌스를 기반근거로 하고 있었고, 이때의 읍면동 기능은 주민자치지원기능과 연계협력기능이었다. 즉, 근린자치와 지역공동체에서 공통적으로 나타난 읍면동기능은 주민자치지원기능이었으며, 각 세부 영역의 특징적인 읍면동 기능으로 근린자치는 주민자치기능, 지역공동체는 연계협력기능을 나타냈다.

이상의 이론적 검토를 통해 행정가치별 읍면동 수행기능의 특징을 연계하면 다음의 <표 2-16>과 같이 요약할 수 있다.

표 2-16. 이론적 기반에 따른 읍면동 수행기능

가치	이론	세부 영역	구성 요소	기반 근거	읍면동 관련 기능
행정 서비스의 효율성	집행 체계론	코커미션닝 코프로덕션	<ul style="list-style-type: none"> 서비스이용자의 요구 민간의 정보 및 시장 계획수립 다양한 이해관계자 	<ul style="list-style-type: none"> 주민 참여 거버넌스 	<ul style="list-style-type: none"> 행정서비스 제공기능 자원관리기능
주민 자치의 민주성	정치 체제론	근린 자치	<ul style="list-style-type: none"> 공간(지역) 주체(주민) 사업, 일 법·제도적 기반 	<ul style="list-style-type: none"> 주민주권론 주민 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치지원기능 주민자치기능
		지역 공동체	<ul style="list-style-type: none"> 지역성 사회적 상호작용 공동 유대감 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 거버넌스 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치지원기능 연계협력기능

2. 읍면동 수행기능의 재편 과정

1) 읍면동 수행기능에 대한 판단기준

읍면동의 적정역할을 설정하기 위해선 지금까지 읍면동에 부여된 행정의 민주성과 행정의 효율성 달성의 상이한 목표가 어떻게 실제 현장에서 구현되고 있는지를 살펴보는 것이 선행되어야 한다. 읍면동 정책의 변천은 주로 지방자치 실시 이후를 기점으로 논의되고 있다. 1991년 전국동시지방선거를 통해 지방의원을 직선제로 선출한 이후, 1995년 직선제에 의한 민선자치단체장 선거가 이어지면서 지방자치가 본격적으로 개시되었다. 국가 차원의 읍면동 기능 개편 시도와 지자체 자체적으로 사무위임조례에 근거하여 읍면동 사무 수행을 변화가 지속적으로 이뤄졌기 때문에 현재의 읍면동에는 지나치게 많은 행정기능이 들어간 반면, 공적자원(인력, 예산)의 투입이 미미한 근본적 한계에 직면하고 있다.

본 절에서 살펴본 읍면동 기능재편에 대한 판단기준은 다음의 <표 2-17>에 제시되어 있다. 이를 토대로 읍면동에 부여된 두 가지 행정가치가 재편 과정에서 어떻게 구현되고 있는지를 분석하고자 한다.

표 2-17. 이론적 논의에 따른 읍면동 수행 기능과 판단기준

가치	영역	수단	판단기준	읍면동 강화 및 조정기능
효율성	행정서비스 공급	<ul style="list-style-type: none"> • 위임사무처리 역 할배정 • 사업 전담 조직 및 인력의 확충 	<ul style="list-style-type: none"> • 사무 수행의 역할 구분 여부 • 수요 발굴과 파악을 통한 수요자 중심형 서비스 공급 여부 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정서비스제공기능 • 합의기능 • 수요 발굴기능
	중첩 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 민간자원을 연계를 통한 공동생산 	<ul style="list-style-type: none"> • 공식적 전달과정의 주민 참여제도의 결합 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 자원 관리기능
민주성	주민자치와 주민 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치, 기본계획수립 • 주민자치회를 통한 행정 서비스 공동생산 	<ul style="list-style-type: none"> • 참여의 내실화를 위한 분장조정 • 민간자원관리 및 육성노력 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치 지원기능 • 주민자치기능

2) 시점별 읍면동 기능재편 과정

(1) 기능 간소화(1999~2000년대 중반)

① 기능재편의 배경

읍면동 기능 간소화 흐름은 1999년을 기점으로 한 읍면동 기능 개편과 2007년을 기점으로 한 동 통폐합의 두 가지로 구분된다. 첫 번째 기능 간소화는 작은 정부론의 추세에 따라 저비용·고효율에 기초한 지방행정구조 개편의 필요성으로 인해 추진되었다. 1999년 국민의 정부는 “지방행정환경의 변화에 능동적으로 대처하고 작은 정부 실현과 주민 중심의 행정서비스 체계 구축 및 지역 중심의 커뮤니티 형성 등을 통한 주민자치여건 조성”을 목적으로 읍면동 행정체제를 주민자치센터로 기능 전환한다는 계획을 발표하였다. 이는 인구감소와 교통통신 발달, 행정의 전산화 등 행정환경 변화에 따라 읍면동 폐지 및 주민

중심의 비행정적 자치기구로 전환을 담고 있었는데, 당초 최말단 행정계층인 읍면동을 폐지하려고 한 것이다(김홍환, 2018a).

두 번째 기능 간소화는 2007년부터 시작된 소규모 동의 통폐합은 2002년과 2006년 실시된 동주민센터 기능 개편의 운영상의 문제를 해소하기 위한 성격이 짙다. 정보통신의 발달, IT기술 발전을 통한 온라인 민원처리 등 행정여건과 생활환경의 변화에 따라 달라진 행정수요가 기능 개편의 주된 동력으로 작동하였다. 이때의 동 통폐합은 단순한 물리적 통폐합이 아니라, 시대적 환경을 고려해 적극적으로 대처함으로써 지역주민에 대한 보다 나은 서비스 제공을 목적으로 하였다는 점에서 이전의 개혁조치와는 차별화된다(한동효, 2014). 2007년 7월 18일 인구 2만 명 미만, 면적 3km² 미만의 소규모 동(인구와 면적 두 가지 모두 지침보다 작은 동)에 대해 인구 2만-2만 5,000명, 면적 3-5km² 규모로의 통폐합을 검토 하라는 행정안전부의 지침에 따라 '지방자치단체 조직 개편 지침'을 각 자치단체에 시달되었다. 이때의 지침은 권고였던 2007년과 달리 지시로 전환되었다는 점에서 차이가 있다.

② 기능재편 과정의 주요 특징

1999년 읍면동 기능간소화의 핵심은 읍면동을 폐지하고 이를 주민 중심의 비행정적 자치기구인 주민자치센터로 전환한다는 것이다. 당시 주요 개편의 결과는 크게 두 가지로 정리된다. 하나는 효율성 제고를 위한 조직·인력의 개편이며, 다른 하나는 주민자치기반 조성을 위한 주민자치센터 설치다. 효율성 제고를 위한 기능·인력의 개편을 살펴보면 당시 읍의 평균 인력이 45명이었는데 이를 19명으로, 면은 22명이었는데 이를 19명으로, 동은 16명이었는데 이를 14명으로 축소하였다. 이를 위해 당시 8개 세부기능 중 5개 기능은 본청으로 이관하고 3개 기능만 존치하였다. 이때 존치한 기능을 살펴보면, 민원기능, 주민관리 및 보호기능, 사회복지기능 등이었다. 또한 이의 수행을 위한 조직 개편의 내용을 살펴보면, 주민생활지원담당을 신설한 것이었는데, 특징은 사회복지 공무원의 확대를 통해 주민에 대한 사회복지 기능을 강화한 것이다. 다음은 주민자치센터와 주민자치위원회의 설치다. 주민자치센터는 읍면동 기능 개편으로 통해 확보된 공간을 주민지원 공간으로 활용하는 것으로서 주민여가 지원을 위한 교육·취미 등의 프로그램을 운영하는 것을 말한다. 이때 주민자치센터 프로그램 등 운영 사항 심의를 위해 주민자치위원회를 구성하게 하였다(김홍환, 2018b).

그 결과 1999년 기능 전환 이전인 1998년 기준 읍면동의 인력, 기구, 조직은 다양한 형태를 띤다. 읍의 기구는 읍장(5급) 아래 부읍장(5-6급), 2-4과(6급), 4-14계(6급)를 두고 있었으며, 공무원은 평균 45명이다. 면의 경우 면장(5급) 하에 부면장(6급), 3-7계(6급)를 두고 있었으며 공무원은 평균 22명으로 보고된다. 동은 동장(5급) 하에 사무장(6급)을 두고 있었으며 평균 공무원은 16명이었다. '99년 기능 개편(표준)으로 읍면동의 조직, 인력이 비교적 획일화되었다. 읍과 면 각각 4담당 19명을, 동은 2담당 14명으로 개편하였다.

표 2-18. 읍면동 기능 개편 전/후 인력, 기구, 조직 비교

		읍	면	동
1999년 개편이전	인력	평균 45명	평균 22명	평균 16명
	기구	읍장(5급)/부읍장(5-6급)/2-4과(6급)/4-14계(6급)	면장(5급)/부면장(6급)/3-7계(6급)	동장(5급)/사무장(6급)
	조직	4-14계	3-7계	사무장
1999년 개편 (표준)	인력	19명	19명	14명
	조직	4담당	4담당	2담당
변화요약		인력 70% 감소 조직 70% 감소	인력 15% 감소 조직 대동소이	인력 10% 감소 조직 대동소이
변화폭		대폭 축소	소폭 축소	-

자료: 조석주(2003: 22-26) 및 김홍환(2018a: 18), 재구성

1999년 읍면동 기능 전환으로 기존의 8개 기능 중 민원기능, 주민관리 및 보호기능, 사회복지기능은 읍면동사무소의 행정기능으로 존치하되, 세원관리 및 고지서 전달, 단속·규제, 민간협력, 본청 및 특별행정기관 보조기능, 기관 유지 등은 시군구 본청으로 이관되었다. 주민자치센터가 주민편의 기능, 문화활동 지원, 여가활동 조성, 각종 주민단체활동 지원, 소비자보호 운동, 생활안정 확보, 지역안전 관리기능 등의 주민자치기능도 수행하게 되었다. 읍면동 기능변화에 따라 해당 단위 공무원들은 지방행정의 최일선 집행책임자, 관할지역 및 주민의 지도·관리자, 지도·규제·단속 위주의 업무 수행자, 상급기관 지시 업무의 대행 역할을 주로 수행하던 것에서 주민자치활동의 지원자, 대민서비스 행정을

실천하는 봉사자, 민간자율역량 함양의 후견자, 주민과 시군구청간 가교역할 등의 수행자 등으로 역할이 대폭 변경되었다(조석주, 2005: 98).

표 2-19. 읍면동 기능 전환 전후 기능 비교

기능 전환 이전	기능 전환 이후	
① 민원기능 - 제 증명 발급, 민원신고 처리 ② 주민관리 및 보호기능 - 주민등록·인감관리, 민방위·재난관리 ③ 사회복지기능 - 생활보호, 장애인복지, 노인, 부녀, 아동복지 ④ 세원관리, 고지서 전달 - 지방세, 과태료 ⑤ 단속·규제 - 주차차, 불법건축물 단속 ⑥ 민간협력 - 적십자회비 모금, 자생단체 관리 등 ⑦ 본청 및 특별행정기관 보조기능 - 환경, 위생, 산업, 도시, 건설, 건축, 통계, 병무 ⑧ 기관 유지 - 예산, 청사관리, 서무	읍면동사무소 (행정기능)	① 민원기능: 좌동 ② 주민관리 및 보호기능: 좌동 ③ 사회복지기능: 좌동 ※ 시군구 이관: ④㉞⑧
	주민자치센터 (주민자치기능)	① 주민편익 기능 - 회의장, 예식장, 놀이방, 탁아소 등 ② 문화활동 지원 - 전시회, 취미교실, 청소년센터, 영상·음악감상실, 도서관 ③ 여가활동 조성 - 동호회, 레크레이션 활동 ④ 각종 주민단체활동 지원 - 청년회, 부녀회, 노인회 등 ⑤ 소비자보호 운동 - 물물 교환, 도·농간 자매결연 ⑥ 생활안정 확보 - 교통안전, 청소년지도, 자율방범, 의용소방대 등 ⑦ 지역안전 관리기능 - 축대, 하수구, 맨홀 점검

자료: 조석주(2005: 97), 재정리

두 번째 기능 간소화인 2007년의 동 통폐합 사업의 주요 내용은 동 조직 개편으로서 과소 동을 대동으로 전환된 것이다. 2007년 당시 서울시의 “동사무소 통·폐합 및 기능 개편” 자료를 살펴보면, “100여 개의 동 주민센터를 통폐합함으로써, 잉여 인력을 다른 분야에 활용하고 유휴 청사를 주민복지에 이용하는 등 효과적인 행정서비스를 제공할 수 있는 행정체제를 마련한다”라고 제시하고 있다. 주민복지 및 자치공간 확보라는 점에서 1999년 기능 개편과 유사하다(김홍환, 2018b).

③ 기능재편에 대한 평가

기존 연구(조석주, 2003; 2005; 윤석완, 2002; 한동효, 2014; 2016)들은 주로 1999년의 기능 간소화의 의미와 성과를 다루고 있다. 자체에 관한 연구가 존재한다. 읍면동 기능 개편과 관련된 연구가 주민자치센터에 연구가 집중되고 있음을 비판적으로 지적하면서 시군구와 읍면동 간의 사무 및 인력 조정을 통하여 행정의 효율성 제고와 서비스의 질 향상에 대한 검토가 필요하다는 분석도 존재한다(조석주, 2005). 업무 처리 속도가 빨라지고 행정서비스가 향상되었다고 할 수 있으나, 주민편의사무, 재난·재해 등 현장업무 등이 시군구 본청에 이관된 것은 대응성 측면에서 바람직하지 않다는 것이다.

윤석완(2002)은 1999년 기능 전환에 의해 지방세무조직의 변화로 범위를 설정하였다. 세정기능의 약화가 오히려 행정효율성을 저하시킬 수 있는 요인이 될 수 있다는 점에서 1999년 기능 개편에 대해 단순한 인력 규모와 조직 축소에 초점을 둔 기능 전환이었다는 비판적 관점을 제시하고 있다. 한동효(2016)는 동 통폐합에 대한 정책 성과에 대해 평가하기 위해 동 폐지론에 대해 검토한다. 이와 관련하여 1999년 '읍면동 기능 개편'은 동 폐지론의 하나로 바라보면서 지방행정의 계층구조 조정 문제는 주민생활과 직결되고 정치적으로 민감한 사안이기 때문에 실적 위주의 개혁으로 더 큰 문제를 초래할 수 있다고 지적한다(한동효, 2016: 345; 김홍환, 2018a: 9 재인용).

기능 간소화에 대한 가장 최근의 연구에 따르면 '99년 기능 개편에서는 주민자치센터 도입과 함께 이를 지원하기 위한 주민생활 지원담당을 신설하고 기능을 시군구 본청으로 이관했으나, 당시 이관되었던 기능의 상당수가 다시 읍면동에서 다시금 수행되고 있는 것으로 나타났다. 즉, 당시 이양된 세원관리·고지서 전달, 민간협력(적십자 회비 모금, 사회단체 관리), 환경·위생·산업·도시·건설·건축·통계, 예산·청사관리·사무 등의 업무가 대부분 다시 읍면동에서 수행되고 있다. 특히 읍면동의 전면적 기능을 개편한 사례는 찾아보기 어렵다(김홍환, 2018a).

한편, 경상남도 4개 지역을 대상으로 2007년 이후에 추진되었던 소규모 동 통폐합의 성과평가와 관련하여 한동효(2014)의 연구는 주목할 필요가 있다. 그는 정책 결정 단계에서 통폐합이 실패한 이유로 청사 위치 및 동 명칭과 관련한 지역 이기주의 문제의 만연, 정책설계의 오류와 시간적 제약 등을 제시한다. 소규모 동 통폐합의 집행 단계에서 의견

수렴 과정상의 문제와 같은 절차적 정당성의 문제, 집행체계의 능력 부재 등도 실패의 원인으로 제시된다. 아울러 정책 실패에 따른 학습태도의 관점에서도 실패 지역에서는 사회적 차원의 정책 학습 부족, 타 정책과의 부정적 상호작용이 발생한 것으로 지적된다(한동효, 2014).

표 2-20. 기능 간소화 읍면동 수행기능 요약

가치	영역	판단기준	특징	강화 및 조정기능	세부 내용
효율성	행정서비스 공급	• 사무 수행의 역할 구분 여부	본청 강화 읍면동 축소	• 위임사무 중심의 행정서비스 제공기능	• 읍면동 유지기능: 민원 기능, 주민관리 및 보호기능, 사회복지기능
		• 민간단체 의견 수렴 및 지원	없음	• 민간 수요 파악기능	• 본청이관기능: 대부분 행정기능
중첩 영역		• 공식적 전달과정의 주민 참여 제도의 결합	없음	• 공동생산 중심의 행정서비스 제공기능	• 없음
		• 수요 발굴과 파악	없음	• 공동생산을 위한 주민자치 지원기능	• 주민자치공간 제공
		• 소극적 민간자원관리 및 지원 노력	일부 존재	• 민간자원파악 및 행사지원기능	• 없음
			없음	• 민간자원지원기능	• 없음
민주성	주민자치와 주민 참여	• 참여의 내실화를 위한 업무 분장	없음	• 적극적 주민자치지원 기능	• 각종 주민단체활동 지원, 지역안전 관리기능 등 일부 존재
		• 적극적 민간자원관리 및 육성 노력	단순 지원	• 민간자원 육성기능	• 주민편의 기능, 문화활동 지원, 여가활동 조성 등 주민자치기능



- 주민자치기능 신설: 민주성 강화
- 단순 민원 발급 업무 및 사회복지 현장 대응 업무 존치: 대민 행정서비스의 효율성을 위한 선택적 강화

(2) 책임읍면동(2015년)을 통한 선별적 기능 강화

① 기능재편의 배경

두 번째 흐름은 “책임읍면동제”의 도입을 통한 선별적 기능 강화 시도이다. 책임읍면동제는 소관 부처인 행정안전부의 주도하에 시, 군 및 자치구 예하의 읍, 면, 행정동 중 일부를 책임읍면동으로 지정하여, 시군구청에서 관장하던 사무를 부여하거나 이양하는 제도로 읍면동사무소를 시군구청 출장소처럼 쓰자는 취지의 읍면동 정책이다.

읍면동장이 권한과 책임을 가지로 본래 기능에 더하여 본청의 주민밀착형 기능까지 함께 제공하는 새로운 읍면동 모델로서 변화하는 행정환경의 반영, 지방자치 패러다임의 재정립을 목적으로 한 ‘주민행복·생활자치 강화’를 위한 조치이다(김상봉, 2017). 책임읍면동제는 책임 지정된 동과 읍의 경우 ‘대동’, ‘대읍’이란 용어를 사용하며, 책임 지정된 면의 경우 2009년 개정 지방자치법에서 추가된 조항인 ‘행정면’이란 용어를 사용할 수 있다. 이러한 책임읍면동 사업은 크게 두 가지 유형으로 제시되는데 대읍·동형과 행정면형이다.

- ① 기존의 규모가 큰 읍면동(인구 7만 이상)을 책임읍면동으로 지정
 - 산업단지가 집중된 읍, 공동주택이 밀집된 동, 상업 중심 동, 대학가 중심 동, 외국인 다문화 수요가 많은 읍 등
- ② 대동을 책임읍면동으로 지정
 - (A市) 인구가 50만명 이상, 일반구 설치요건 부합
 - 일반구 대신 ‘대동’ 구성, ‘책임읍면동’ 지정으로 주민서비스 강화
- ③ 행정면을 책임읍면동으로 지정
 - (B郡) 기초의원 선거구 또는 조합장 선거구와 일치하는 2~3개의 면을 묶어 행정면 운영 → 생활경제권과 일치

당초 책임읍면동은 주민행복 및 편의 증진을 골자로 한다. 행정계층 축소로 주민서비스 제공에 있어 시간과 거리 비용이 절감되고, 기존 읍면동의 단순 민원 제공에서 탈피하여 본청의 핵심서비스를 제공할 수 있게 된다는 것이다. 또한, 청사 공간의 통합 활용을 통해

문화·교육 등 주민 편의 서비스를 제공할 수 있다는 것이다. 구체적으로는 행정면이 시행될 경우 인근면 청사를 주민문화 복합공간으로 활용할 수 있다는 것이다. 마지막으로 주민 참여 기회의 확대로 실질적 생활자치 기반이 가능하다는 점이다.

그러나 책임읍면동제가 시행된 지 채 1년이 지나지 않아 도입이 중단되었다. 이는 보건복지부에서 수행하는 복지허브화 사업과의 상충 문제 때문이다. 2018년 3월 행정안전부에서 행정구역실무편람의 전면개정을 통해 책임읍면동제를 공식적으로 폐지했다. 대신에 일반구를 설치하는 것을 허용하는 쪽으로 방침이 변경되었다.

② 기능재편 과정의 주요 특징

책임읍면동제의 계획상으로는 대동·대읍·행정면으로 지정된 곳은 시군구청 업무를 일부 분담하게 된다. 부군면 통폐합 과정에서 중심지 기능을 빼앗긴 옛 군현 지역, 기존 읍내와 멀리 떨어진 인구밀집 지역 등에서 야기될 수 있는 행정의 불편을 일정 부분 해소하고자 한 것이다.

책임읍면동 사업은 다음의 네 가지 전략을 통해 관련된 세부 목적을 달성하고자 하였다. 첫째, 읍면동에서 기존의 단계적 행정서비스를 완결적으로 처리하는 방식으로 행정계층 축소를 통해 주민서비스 제공에서의 효율성을 증진한다. 둘째, 기존 단순 민원 제공에 그치던 읍면동 사무(204건)를 탈피해 책임읍면동을 통해 본청의 핵심서비스(총449건의 사무, 국가위임 100건+강화·특화 145건)를 제공한다. 셋째, 행정면 시행 인근면 청사의 주민문화 복합공간·마을공방 등을 통합적으로 활용함으로써 문화·교육 등 주민편의 서비스를 제공한다. 마지막으로 책임읍면동 시행 지역에 주민자치회를 설치해 정책 참여·결정기능을 강화함으로써 실질적 생활자치 기반을 마련한다는 점이 언급되었다(행정자치부, 2015).

세부적으로 인구 규모를 기준으로 대읍·동 유형과 행정면 유형으로 구분한다. 이러한 유형 구분과 함께 행정자치부(2015)에서는 책임읍면동은 인근의 고용복지 플러스(+) 센터와 고용 및 복지기능을 연계·협력해 주민밀착 서비스중심의 지방행정 혁신모델 및 주민행복 모델을 구현하는 것이라고 명시하고 있다. 책임읍면동 사업은 주민밀착형 현장서비스와 주민자치에의 책임을 강화하는 것이다(김상봉, 2017: 58). 본청의 주민밀착형 기능을

읍면동에서 수행하게 한다는 것으로서 1999년 밀착행정 기능 강화와 연결되어 있다. 이는 행정이념 관점에서 행정의 효율성을 중심적인 가치로 상정한 것이다(김홍환, 2018a). 다만, 1999년은 읍면동 기능을 본청으로 이관하였는데, 여기에서는 본청의 주민밀착 기능을 읍면동으로 이관한다고 하고 있어 내용상으로는 약간의 차이가 있다(김홍환, 2018b).

표 2-21. 책임읍면동 유형 및 속성

	대읍·동	행정면
구성	<ul style="list-style-type: none"> • 대읍 + 면·동 • 대동 + 읍면동 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정면 + 면
기능	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 기능 + 본청·국가위임기능 + 지역별 강화사무 등 ※주변 기존 읍면동 기능 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정면과 인근 면의 기능 대부분을 수행 ※인근 면은 주민복지·문화 등 주민 편의 위주 기능 수행
조직	<ul style="list-style-type: none"> • 대읍·동장 • 4개 이내 과 설치 • 수행기능 고려, 적정 인원 	<ul style="list-style-type: none"> • 면장 • 인근 면수 이내 과 설치 • 인근 면 포함 정원 이내 조정
인사	<ul style="list-style-type: none"> • 책임읍면동장은 공무원 중 적격자를 임용하거나, 공무원을 대상으로 공모 직위 가능 	

자료: 행정자치부(2015), 재인용

③ 기능재편에 대한 평가

책임읍면동제에 대한 평가는 시범사업을 실시한 일부 지자체에서 확인된 결과와 실제 지자체 면담조사를 통해 획득된 자료를 기반하였다.

가. 문헌 검토 사항

김상봉(2017)은 책임읍면동제 시범실시 지역 중 부천시, 남양주시, 시흥시, 세종특별자치시를 대상으로 한 인터뷰 결과를 토대로 해당 사업이 지자체의 자기책임 원칙에 의한 행정서비스의 효율성 제고, 도시행정서비스의 균질화와 형평성 제고, 수요자 관점의 행정관리체계 구축 등을 주요 의의로 평가한다. 반면, 인력과 조직, 예산을 두고 중앙과 지방간 정보비대칭 문제가 상당해 갈등과 현실적인 제약이 상존한다는 점, 본청과 시범지역의 서비스 분야 인력의 중복배치 및 공공서비스의 권역별 제한적 공급으로 현장행정의 비효

율이 발생한다는 점 등은 시범사업 대상 지역의 한계로 지적되었다.

책임읍면동제는 공식적으로는 폐지되었지만, 경기도 부천시에서는 이를 유일하게 전 행정구역에 적용하여 2019년 7월 1일부터 광역동 체제로 운영하고 있다. 연구 수행을 위해 부천시에 대동(상동)에 방문하여 실제 행정 이행 상황을 살펴보았다.

나. 실제 현지조사: '20년 4~7월 중

부천시가 시행하고 있는 광역동의 연혁과 현황을 간단히 짚어보면 다음과 같다. 부천시는 2016년에 전국 최초로 행정구역인 구(區)를 없앴고, 최근에는 기존의 36개 동을 10개 광역동(심곡, 부천, 중, 신중, 상, 대산, 소사본, 범안, 성곡, 오정동 등)으로 통합하였다. 기존의 '동주민센터'가 '주민지원센터'로 전환되었다.

표 2-22. 부천시 광역동 통합운영안

변경 전 행정동 명칭	광역동 명칭 (통합·운영)	법정동 명칭 (유지)
심곡2동, 심곡1동, 심곡3동, 원미2동, 소사동	심곡동	심곡동, 원미동, 소사동
원미1동, 역곡1동, 역동2동, 춘의동, 도당동	부천동	원미동, 역곡동, 춘의동, 도당동
중동, 상동	중동	중동, 상동
중4동, 중1동, 중2동, 중3동, 약대동	신중동	중동, 도당동, 약대동
상2동, 상1동, 상3동	상동	상동
심곡본동, 심곡본1동, 송내1동, 송내2동	대산동	심곡본동, 송내동
소사본동, 소사본3동	소사본동	소사본동
괴안동, 범박동, 역곡3동	범안동	범박동, 옥길동, 계수동, 괴안동
성곡동, 고강본동, 고강1동	성곡동	여월동, 작동, 원종동, 고강동
오정동, 원종1동, 원종2동, 신흥동	오정동	오정동, 대장동, 원종동, 내동, 삼정동

자료: 연합뉴스(2019), 재인용

10개 광역동(행정복지센터)에는 복지, 인허가 등 235개의 시청 사무를 대폭 이관해 '작은 구청'의 기능을 수행한다. 시청에서 이관한 사무를 포함해 주민자치, 도시재생 활성화,

인허가 등록·신고, 청소, 환경, 보안등 관리, 도로 보수 등 주민밀착형 업무를 수행한다. 주민자치형 공공서비스 구축으로 복지기능은 더 강화되며 지역별 특성을 고려한 행정기능을 선별적으로 동에 부여하였다. 예를 들어, 공장지역을 관할하는 광역동에서는 공장 등록, 기업애로 관리 업무를, 농업 지역이 포함된 광역동에서는 농업자재 업무, 벼 병해충 방제, 농업인 확인업무를 수행하는 등 주거·상업·공업·농업 등 지역 특성에 맞는 행정서비스를 제공하게 된 것이다.

광역동 이관 업무는 크게 5개 분야(마을자치, 민원위생, 희망복지, 생활안전, 친환경)로 구분할 수 있다(〈표 2-23 참조〉). 민원위생과의 現 행정복지센터 사무를 제외한 나머지 분야에서 시로부터 광역동으로 이관된 추가 사무가 존재한다. 특히 친환경과의 경우 광역동에 건축신고, 위반건축물 관리, 건축물 부설주차장 관리 등을 비롯한 총 7개의 사무가 신설되었다.

표 2-23. 부천시 광역동 이관 업무 현황

분야	現 행정복지센터 사무	市 → 광역동 이관 추가사무
마을 자치과	<ul style="list-style-type: none"> • 2천만원 이하 계약 • 선거, 통반관리, 사회단체 관리, 회계 • 주민자치센터 관리, 민방위 	<ul style="list-style-type: none"> • 2천만원 이상 계약 • 주민자치형 공공서비스 구축사업 추진 • 도시재생 활성화 지원
민원 위생과	<ul style="list-style-type: none"> • 주민등록, 가족관계등록, 제증명 • 문화·체육·경제 관련업 신고·등록 • 식품·공중위생업소 관리 	
희망 복지과	<ul style="list-style-type: none"> • 복지 대상자 초기 상담 및 접수 • 찾아가는 방문상담 및 모니터링 • 통합조사 • 장애연금, 초중고 학비, 기초연금 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 경로당 운영 및 지원 • 주민자치형 공공서비스 구축사업 추진 • 커뮤니티케어 사업 추진
생활 안전과	<ul style="list-style-type: none"> • 도로폭 12m 이하 도로관리 • 보안등 설치관리 • 도로 굴착, 도로 점용(지방도, 시도) • 재난·재해대책, 설해대책(이면도로) 	<ul style="list-style-type: none"> • 도로폭 20m 미만 도로관리 • 가로등 설치관리 • 도로시설물 원인자 복구 • 도로시설 영조물 배상
	<ul style="list-style-type: none"> • 하수도원인자부담금 부과·징수 • 하수도 배수설비 설치신고 협의·준공 • 개인하수처리시설의 운영·관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 하수도 정비공사 설계 및 감독 (관경 600mm 이하) • 하수시설물 원인자 복구

분야	現 행정복지센터 사무	市 → 광역동 이관 추가사무
		<ul style="list-style-type: none"> • 옥외광고물 인·허가 • 불법광고물 정비 • 노점 및 노상적치물 단속
친환경과	<ul style="list-style-type: none"> • 소음·진동 관리(생활소음·진동) • 공기질 관리(사업장, 다중이용시설) • 환경 인·허가(소음·비산먼지 시설 등) • 악취방지 • 무단투기 단속, 재활용, 대형폐기물 처리 • 사업장·건설폐기물 신고 • 1회용품 지도점검 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경·교통소음 측정 • 실내공기질 관리(라돈측정) • 폐기물 배출업소 지도단속 • 야생조수 민원 처리(구조, 단속 등) • 건축물 석면관리 및 지도점검 등 • 토양오염유발시설 설치 신고·점검 등 • 인공조명에 의한 빛공해 방지 관리 • 자동차 공회전 민원 처리
		<ul style="list-style-type: none"> • 건축신고 • 위반건축물 관리 • 건축물 부설주차장 관리(부천·오정동) • 공장 등록·취소·변경 • 벼 병해충 방제사업 • 기업애로 처리시스템 운영(성곡·오정동) • 밭·친환경농업 직접지불제

주. 1. 신설된 사무는 굵은 글씨로 명시함

2. 음영으로 표시된 부분의 사무는 광역동으로 이관된 추가사무임

3. 광역동 市 사무 확대: 現 행정복지센터 사무 + 市 → 광역동 이관 사무

자료: 부천시 홈페이지, 재인용

도입당시, 광역동 통합운동을 통해 인건비 등 매년 27억원의 예산 절감효과 및 청사 여유분 활용에 따른 경제적 편익이 1천638억원 발생해 총 1천 665억원의 경제적 효과가 발생할 것으로 추산한 바 있다(연합뉴스, 2019). 아직 시행된 지 얼마 되지 않아 해당 체제 전환의 성과를 논의하기는 이르지만 동 직원들의 면담조사(면담 지역: 상동, 면담일시: 20년 4월 24일)를 실시한 결과, 동 조직 확대에 인한 부작용이 존재하고 있는 것으로 보인다.

행정칸막이 문제와 기존 동사무소를 활용한 민원센터기능의 중복과 관리비용 증가 등의 문제가 나타나고 있는 것이다. 또한 법적으로 허용된 읍면동의 권한 범위 내에서 사무 위임조례에 근거한 시청과 광역동 간 사무 배분의 적정성 기준이 아직도 명확하지 않기 때문에 광역동에 과도한 업무 부담이 늘어났다는 인식이 많았다.

표 2-24. 부천시 상동 담당자 인터뷰 결과 요약

영역	주요 내용
요약	<ul style="list-style-type: none"> • 광역동에 대한 동 직원의 피로도가 높음 • 주민지원센터의 취약성에 대해 전반적으로 동의함 • 최저점에서 불만이 지속적으로 노출되고 있어서 본청과 동간 합리적 업무조정 작업이 지속되어야 할 것임
전반적 문제점 및 개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 행정수요의 이질성과 생활권 불일치로 인해 일부 동의 경우, 분동이 필요함 • 상동 명칭을 신(新)상동으로 조정 필요 • 광역동 청사 건립 및 사무공간 확보 문제 • 광역동마다 같은 업무라도 담당하는 과가 다르므로 본청의 가이드라인 필요 • 광역동의 법적 지위는 동으로 인해 업무의 위임한계가 존재/구청의 역할을 기대했는데 아직 기대효과가 나타나지 않음 • 5개 과 간의 칸막이, 팀 칸막이 행정 때문에 지역주민의 체감도는 불편함이 가중됨 • 팀제가 들어오면서 조직 자체가 너무 세분화가 되기에 업무평형현상이 가중됨. 이에 과장이 팀장이 되는 조직으로 재편하거나, 유사한 성격의 작은 과/팀을 합치는 것이 필요하나 무보직, 정치포퓰리즘으로 인해 팀제 축소가 거의 이뤄지지 못함(→ 과장급³⁾ 자연감소분을 줄일 필요가 있음) • 단속업무의 원활한 수행을 위해 경호원과 인력 합동, 용역을 뒤서 단속업무를 담당/옥외 영업을 허가해서 단속업무 부담을 줄임(조례 개정을 통해 옥외영업의 합법화 → 50%) • 센터 당직제 폐지: 당직후 대체휴무를 3일 이내, 민원실 연가 맞추기 등으로 인력관리가 쉽지 않음 • 악성민원에 대한 관리체계 마련 필요

3) 지나치게 팀이 세분화되어서 총원이 늘어나도 사업량 감소의 체감이 크지 않음. 광역동의 5개 과는, 사무관 자리 유지를 위해 분산과 칸막이 문제가 심각함

이상의 내용을 토대로 읍면동 수행기능의 특징을 요약하면 다음의 <표 2-25>로 제시할 수 있다.

표 2-25. 책임읍면동제 읍면동 수행기능 요약

가치	영역	판단기준	특징	강화 및 조정기능	세부 내용
효율성	행정서비스 공급	• 사무 수행의 역할 구분 여부	계층축소 (일반구 폐지)	• 위임사무 중심의 행정서비스제공기능	• 행정수요에 따른 선택적 권한부여(대읍·동, 행정면) • 원스톱 행정처리 표방 • 주민복지기능의 선별적 강화
		• 민단단체 의견 수렴 및 지원	없음	• 민간수요파악기능	• 없음
중첩 영역		• 공식적 전달과 정의 주민 참여 제도의 결합	일부 존재	• 공동생산 중심의 행정서비스제공기능	• 없음
				• 공동생산을 위한 주민자치지원기능	• 주민 참여 기회를 확대를 통해 실질적 생활자치 기반 제공기능
		• 수요 발굴과 파악		• 민간자원 파악 및 행사지원기능	• 없음
		• 소극적 민간자원관리 및 지원노력		• 민간자원지원기능	• 복지자원관리기능 강화
민주성	주민자치와 주민 참여	• 참여의 내실화를 위한 업무 분장	없음	• 적극적 주민자치 지원기능	• 없음
		• 적극적 민간 자원관리 및 육성 노력	없음	• 민간자원육성기능	• 주민활동 복합공간 조성



- 행정체제 계층 축소를 통한 현장 중심의 서비스 강화
- 지역행정수요의 특성 고려한 차별적 권한 이양: 행정서비스의 효율성을 위한 선택적 강화
- 지역 중심의 복지서비스 강화시도 처음 등장

(3) 주민자치와의 결합 강화(2007~2010년, 2018년 이후)

① 기능재편의 배경

시기상으로 주민자치회는 '07년 동 통폐합에 이은 2010년에 도입된 일이나, 최근 시범 사업을 거쳐 2018년 전국으로 확대되는 점을 고려해 세 번째로 흐름으로 배치한다.

주민자치회의 목적은 지역주민 중심의 근린 자치 활성화, 행정과 주민 간 협력을 통한 행정서비스 개선, 지역 공동체의식 및 민주적 참여의식 고양 등 풀뿌리 지방자치 활성화로 요약된다(김홍환, 2018a). 주민자치회의 핵심은 주민총회고, 주민자치회로 권한 이관은 읍면동이라는 지역사회로 권력이 분산되는 것을 의미한다. 따라서 주민자치의 공간적 장소인 읍면동은 행정효율성보다는 민주성 측면이 훨씬 중요하게 다뤄진다. 주민자치위원회와 주민자치회는 행정업무에 대한 단순 자문·심의에서 벗어나 주민생활과 관련된 업무를 사전 심의하고 자체 예산을 편성·집행할 수 있다는 점에서 크게 다르다. 주민자치위원회에서 주민자치회로의 전환은 단순히 명칭만 바뀐 것이 아닌 내용·성격·기능·형태·구성원 등 모두가 바뀌는 것이며, 주민자치위원회가 대의민주주의였다면, 주민자치회는 읍면동 단위의 직접 민주주의를 시행하는 기구로 전환되는 것이다.

주민자치회 도입부터 전면확대까지 여러 상황 변화가 존재하였다. 2010년 10월 1일 “지방행정체제개편에 관한 특별법”에서 주민자치조직인 주민자치회 설치를 위한 법적 근거를 마련하고 전격적으로 추진되었다. 그러나 당시 주민자치센터 및 주민자치위원회의 구성·운영이 지역주민의 자치역량의 제고에는 미흡하다는 평가에 따라 확대가 쉽지 않았다. 지방행정체제개편추진위원회(2011.2~2013.7)를 거쳐 지방자치발전위원회(2013.7~)에서 추진되었는데, 행정자치부는 전국 31개 지역에 '13. 7월부터 주민자치회 시범실시하고 있고, 당초 시범실시 대상으로 선정된 지역에 대해 2014년 하반기까지 읍면동 주민자치회에 대한 시범실시를 추진하고, 시범 실시 결과 분석을 통한 제도의 개선·보완으로 2015년 이후 전국에 확산할 계획이었으나 아직 완결되지 못했다⁴⁾.

4) 이는 이후 면동 사업으로 전환되었다. 혁신읍면동 사업은 서울시의 찾아가는 동사무소(찾동)을 벤치마킹한 사업으로 평가된다. 그렇지만 2018년 관련 예산이 전액 삭감되면서 행정안전부는 이를 컨설팅 형태의 사업으로 전환하였다.

당시 혁신읍면동 사업은 문제인 정부 5대 분야 30대 과제 실행계획 중 풀뿌리 주민자치 강화를 목적으로 한 다섯 가지 국정과제 중의 하나로서 지방분권법에 근거를 두고 2017년부터 추진이 예고되었다(행정안전부, 2017). 주민이 주인이 되는 건강한 마을커뮤니티 조성을 목표로 주민 접점인 읍면동에서 이루어지는 마을자치 활성화, 행정기능 개선 등을 포괄한 종합적 읍면동 기능 개선 사업이 포함되었다.

특히 읍면동을 보건·복지 및 방문건강 서비스·인력 확대, 지역의 유희 공간개선 등의 개편을 통해 사회복지사업이 본격적으로 전면확대되었다. 보건·복지 및 방문건강 서비스·인력 확대, 지역의 유희 공간 개선을 통한 주민 자치공간 설계 등 행정서비스 개선과, 주민 대표 기구가 주민협의체로서 역할·기능을 수행할 수 있도록 다양한 권한 부여 및 마을계획에 대한 이행 지원 등을 추진하는 것으로 되어 사회복지와 주민자치의 연계·결합이 시도되었다.

표 2-26. 혁신 읍면동 사업(안)의 개요

목표	수단
주민 참여 통한 공동체 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 주민 대표 기구가 마을 단위 주민협의체로서 역할 수행할 수 있도록 권한 부여 → 권한: 마을계획 수립, 주민자치센터 운영, 주민세(개인균등분) 모바일 주민 참여시스템을 구축해 주민생활과 밀접한 각종 정책 제언, 공모사업 등에 주민의 실질적 참여를 활성화
읍면동 행정혁신	<ul style="list-style-type: none"> 현장밀착형 보건·복지 및 방문건강 서비스 확대, 복지 담당 공무원, 방문 간호사 등 현장 전담 인력 확충 지역사회 유희공간 개방, 읍면동 청사 공간혁신 통해 읍면동을 주민 참여·소통을 위한 자치공간으로 재창조
마을자치 지원 플랫폼 구축	<ul style="list-style-type: none"> 주민에게 필요한 사업을 마을의제로 수립, 마을총회를 거쳐 마을계획을 지원 지역별 특성 고려해 도시재생, 마을일자리 창출, 복지사각지대 발굴 등을 특화한 다양한 마을모델 발굴 지원

자료: 행정안전부(2017: 12-3), 재구성

② 기능재편 과정의 주요 특징

2013년 시범실시를 거쳐, 2018년 혁신읍면동 시업은 주민자치분야에서 14개(서울 성동구, 도봉구, 금천구, 부산 사하구, 대두 남구, 광주서구, 북구, 대전 유성구, 세종시, 충남 논산시, 당진시, 전북 전주시, 전남 순천시, 담양군) 보건복지 분야(서울 마포구, 금천구, 부산 연제구, 사상구, 대구 동구, 달서구, 인천 연수구, 광주 서구, 광산구, 세종시, 경기 부천시, 남양주시, 충북 청주시, 충남 서천군, 경북 안동시, 경남 창원군)에서 16개의 대상이 선정되었다. 이후 확대되어 2019년 하반기(11월 19일) 기준 전국 16개 시도 중 96개 시군구의 총 408개 읍면동에서 주민자치회를 시범실시하고 있다. 서울이 144개소, 부산 10개소, 대구 6개소, 인천 34개소, 광주 21개소, 대전 18개소, 울산 4개소, 세종 4개소, 경기 47개소, 강원 29개소, 충북 3개소, 충남 45개소, 전북 2개소, 전남 15개소, 경북 2개소, 경남 24개소 등 지역에 따라 시범실시 정도의 편차가 존재한다.

시범실시 모델은 다음의 세 가지로 제안되었으나, 주민과 주민자치 담당 공무원의 선호도가 가장 높은 협력형 모델이 주민자치회 시범실시 모형으로 확정되었다. 협력형 모델은 현행 주민자치위원회 제도를 보완·발전시킨 형태로서 주민자치조직인 주민자치회와 행정조직인 읍면동 주민센터가 독립적으로 구성되는 것이 특징이다. 또한 읍면동 주민센터는 존치하고 민원서비스, 복지서비스 등 현행 행정서비스 제공기능을 그대로 수행한다는 점도 중요하다(김필두·한부영, 2017: 16). 특히 주민자치회의 구성이 종래의 읍면동장에 의한 위촉 방식이 아니라 위촉까지 이르는 방식을 다각화하는 한편, 위촉의 주체를 시군구청장으로 하였다는 점이 특징적이다. 주민자치회가 읍면동 사무 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항(지역 개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영)에 대해 협의·심의기능을 수행토록 하였다. 아울러 주민자치회가 주민자치기능 및 위임·위탁사무도 처리하도록 기능을 확대하였다.⁵⁾

5) 주민자치기능이란 당시의 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제21조제2항 제1호의 사무(주민 화합 및 발전을 위한 사항)를 의미하며, 위임·위탁사무처리기능은 해당 특별법 제21조제2항 제2호, 제3호의 사무(지방자치단체, 관계 법령, 조례, 규칙 등으로 위임 또는 위탁한 사항)를 의미함. 현재 주민자치기능은 동법 제28조(주민자치회의 기능) 제2항제1호(주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항)로, 위임·위탁사무처리기능은 제2호(지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항), 제3호(그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항)

표 2-27. 주민자치회 모형별 구성과 기능

구분	협력형	통합형	주민조직형
모형 (안)			
구성	<ul style="list-style-type: none"> 주민 대표로 구성되는 협의·심의기구(주민자치위원회) 설치·운영 읍면동사무소 존치 및 現 기능(사무)유지¹⁾ 주민자치위원회 운영지원 위해 유급사무원 또는 자원봉사자, 필요 시 공무원 파견 요청 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 의결기구(주민자치위원회)와 사무기구(기존 읍면동사무소)를 설치·운영 단체장이 사무기구 조직·인사 운영. 단, 사무기구 장 임용 시 협의 필요 주민자치위원장은 소속 직원의 업무·복무에 대한 지휘·감독권 소유 	<ul style="list-style-type: none"> 주민 대표로 구성되는 의결·집행기구(주민자치위원회) 설치·운영(읍면동사무소 폐지) 주민자치위원회 운영 지원 위해 유급사무원 또는 자원봉사자, 필요 시 공무원 파견 요청 가능
기능	<ul style="list-style-type: none"> 읍면동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련 사항²⁾에 대한 협의·심의권 부여 주민자치기능³⁾, 위임·위탁 사무 처리기능 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 읍면동 행정기능과 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능 수행

주. 1. 읍면동 행정기능은 현행 읍면동사무소 사무를 의미함

2. 밀접한 관련 사항은 지역 개발, 생활안전, 금전적 부담, 편의시설 운영 등에 관한 사항을 의미
 자료: 정진현(2014: 3-5), 재정리

③ 기능재편에 대한 평가

주민자치회 시범사업에 대한 평가는 시범사업 지역을 중심으로 꾸준히 이어져 오고 있다(김순은, 2014; 김필두, 2014; 설선미·오재일, 2016; 이병렬·이종수, 2015; 김필두·한부영, 2017; 김홍주, 2019). 대체로 읍면동 주민자치회 사업은 자치공간과 자치기구의 마련을 통해 민주성 향상이라는 의의가 있다고 볼 수 있다(김홍환, 2018b).

2015년부터 실시된 주민자치회 제2차 시범실시의 현황 및 성과평가를 위한 설문에서 약 절반의 응답자가 주민자치회의 실시에 따른 활동의 변화, 마을의 발전 정도, 주민들 간의 소통과 마을축제 및 각종 강좌 등에서 긍정적인 변화를 체감하는 것으로 나타났다. 또한 응답자의 54%가 현재 주민자치회가 지역발전에 큰 도움이 된다고도 인식하고 있었다(김필두·한부영, 2017). 이 외에도 주민자치회 위원의 위상 제고, 민관협력의 체계적 추진을 위한 제도적 장치 마련, 주민의 자치권한 추진을 위한 제도적 장치 마련 등의 성과가 긍정적으로 평가된다(이병렬·이종수, 2015).

이러한 성과 인식에도 불구하고 주민자치회의 시범실시 과정에서 몇 가지 문제점이 제기된 바 있다. 획일적으로 설계된 협력형 모형의 적정성, 주민자치위원의 인적 구성 및 선출 방식상의 문제, 위원의 위상 및 역량의 미흡함, 지리적 제약이 심한 지역에서의 기관(분회)의 성격과 역할의 모호성, 천편일률적인 주민자치회 조례, 재원의 낮은 지속가능성, 그리고 읍면동과 주민자치회의 불균등한 관계 등이 시범사업에서 극복해야 할 한계로 제시된 바 있다(김필두, 2014; 이병렬·이종수, 2015).

특히 협력형 주민자치회 모형은 조직 차원에서 점진적으로 주민자치를 활성화할 수 있는 모델이지만, 특별법의 취지를 충분히 반영하지 못하는 데다 주민자치회의 기능이 약화될 수 있다는 단점도 존재한다. 기능과 역할 관련하여 해당 모형에서 주민자치회는 읍면동장과 대등한 협력의 동반자이자 민관협력을 통한 서비스 사각지대 해소가 가능할 것으로 전망되지만, 자치기능보다는 협의 기능에 머무를 우려도 존재한다(김필두·한부영, 2017). 이와 관련하여 광주광역시 3개 동의 주민자치회를 중심으로 수행된 설선미·오재일(2016)의 연구에서는 주민자치회가 폐쇄적 운영구조와 기존 주민자치위원회의 업무 모방 등으로 차별성을 갖지 못하는 것으로 나타났다. 운영 행태와 관련해서 행정기관 중심의 집행 행태와 자주재원 확보의 어려움, 인력 구성의 다양성 부족 등의 문제가 드러났다. 인프라 및 구조 체계와 관련해서는 주민센터 공무원의 업무의 과중함, 중앙집권적 업무 흐름, 주민자치회 간 정보 교류 및 협업의 폐쇄성이 문제점으로 지적된다.

이상의 내용을 토대로 읍면동 수행기능의 특징을 요약하면 다음의 <표 3-17>로 제시할 수 있다.

표 2-28. 주민자치회 읍면동 수행기능

가치	영역	판단기준	특징	강화 및 조정기능	세부 내용
효율성	행정서비스 공급	• 사무 수행의 역할 구분 여부	주민 주도로 전환	• 위임사무 중심의 행정서비스제공기능	• 주민자치회주도의 서비스 공급 결정
		• 민간단체 의견 수렴 및 지원	없음	• 민간수요 파악기능	• 없음
중첩 영역		• 공식적 전달과 정의 주민 참 여제도의 결합	존재	• 공동생산 중심의 행정서비스제공기능	• 없음
		• 수요 발굴과 파악	없음	• 공동생산을 위한 주민자치 지원기능	• 마을 주요 현안에 대한 참여
		• 소극적 민간자 원관리 및 지 원 노력	없음	• 민간자원 파악 및 행사지원기능	• 없음
		• 소극적 민간자 원관리 및 지 원 노력	없음	• 민간자원 지원기능	• 없음
민주성	주민자치회 주민 참여	• 참여의 내실화 를 위한 업무 분장	존재	• 적극적 주민자치 지원기능	• 민간 활동가 지원
		• 적극적 민간자 원관리 및 육 성노력	존재	• 민간자원 육성기능	• 자치화를 통한 수권 부여



- 주민에 의한 서비스 공급결정과정의 수권 부여를 통해 민주성을 통한 행정효율성 개선시도
- 지역 중심의 복지서비스 강화 시도 확대
- 민간활동가 및 지원조직 관리 육성이 특징

사업의 내용 측면에서는 효율성과 민주성 제고를 동시에 논하고 있고, 내용상으로도 사회복지 확대를 위한 읍면동 조직·기능 개편, 자치기능 강화 및 자치공간 확보 등을 제시하고 있다. 즉, 내용적 측면에서 살펴보면, 1999년 기능 개편과 거의 유사하다고 할 수 있다(김홍환, 2018b). 다만 지속적인 조직 운영을 위해 활동가들을 대상으로 인건비 지급 근거를 두고 있기 때문에 민관협력의 재정지원의 성격이 부각된다는 차별점은 존재한다.

(4) 수요자 중심의 사회복지전달체계 강화(1995~2014년)

① 기능재편의 배경

네 번째 흐름은 읍면동을 공공복지전달체계의 핵심요소로 간주하면서 나타난 개편논의이다. 1980년대 중반 이래로 지방 사회복지행정체계 개편에 관한 지속적 논의가 제기되었는데 대표적으로 1995년부터 1999년까지 4년간 실시된 보건복지사무소 시범사업, 2002년에 시도된 지역사회복지협의체 시범사업, 2004년 7월부터 실시된 사회복지사무소 시범사업, 2006년부터 시작된 주민생활지원서비스 전달체계 개편, 2008년 희망복지전달체계 개편, 2014년 동복지허브화사업 등이다.

이러한 재편 시도의 가장 중요한 취지는 수요자 중심의 찾아가는 서비스를 구체화하는 것이다. 주민의 복지 체감도를 높이고, 복지 사각지대를 해소하기 위해 주민과 가장 가까운 기관인 읍면동의 복지기능을 대폭 강화하였다. 읍면동의 사회복지 전담공무원 중심으로 주민생활과 관련된 각종 복지서비스를 제공하는 전담팀 신설과 인력 배치가 추진되었다. 통합조사팀을 신설하여 자산조사, 대상자 선정, 급여 제공 등의 기능을 본청에서 수행하도록 하였다.

아울러 현장성이 중요한 복지업무를 읍면동에 배치하였다. 기초생활 및 아동·노인·장애인 등 대사별 업무로 사회복지 집행업무와 시도·시군구의 복지업무가 읍면동 복지 담당자에게 집중되었다. 특히 통합사례관리의 강화 기조로 복지 관련 정부전산망의 효율적 운영을 위해 전산망 통합 등을 시도하였다. 이에 더해 복지 대상자와 공적제도, 민간 복지기관, 지역복지자원 간 연계체계 구축, 촘촘한 사회안전망을 구현을 위한 지역자원관리가 확대되었다. 이를 위해 맞춤형 복지전담팀 구성·운영, 복지담당 인력 전문성 강화, 민관협력으로 공공복지 보완 및 강화, 원활한 수행을 위한 이행력 확보를 주요 과제로 하고 있다(채현탁, 2016).

② 기능재편 과정의 주요 특징

재편 과정은 가장 최근 확대된 읍면동 복지허브화 사업을 중심으로 살펴보고자 한다. 보건복지부 주도하에 2014년 7월부터 2015년 12월까지 현장 밀착형 서비스 제공 모델 마련을 위한 ‘읍면동 복지기능 강화 시범사업’을 실시되었으며 2016년 700개소, 2017년

2,100개소, 2018년 전체 3,496개소 읍면동 확대계획이 수립되어 추진된 바 있다(관계부처 합동, 2016; 채현탁, 2016).

읍면동 복지허브화는 ‘맞춤형 복지팀’을 운영해 사례관리, 찾아가는 복지서비스, 민간조직과의 연계에 의한 복지서비스 추진 등에 주력해 국민들의 복지체감도를 높이는 한편, 복지사각지대의 해소에 방점을 둔다(허철행, 2018). 사회복지 서비스의 전달체계에서 읍면동 단위의 인력 배치를 통해 정책의 집행 부문을 강화하려는 시도로 볼 수 있다. 읍면동 복지허브화 시행 이전과 비교하여 시행 이후에는 읍면동장 하에 총무팀, 주민생활팀, 복지행정팀 등을 두되, 맞춤형 복지팀을 신설한 점이 특징이다(〈표 2-29 참조〉).

표 2-29. 읍면동 복지허브화 전후 조직 구성 및 업무 비교

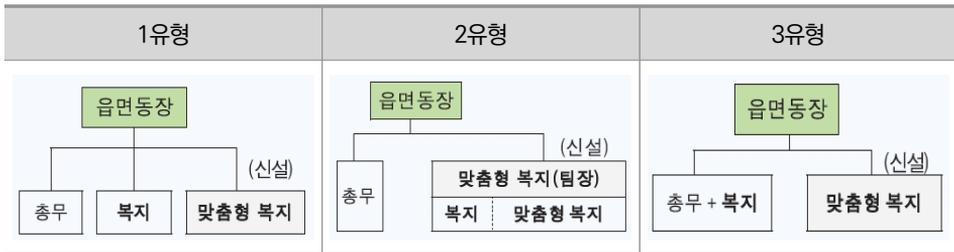
구분	시행 이전	시행 이후
조직 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동장 하 총무팀, 주민생활팀, 복지팀 	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동장 하 총무팀, 주민생활팀, 복지행정팀, 맞춤형 복지팀(신설)
복지(행정)팀 업무	<ul style="list-style-type: none"> • 복지팀은 내방 민원 상담, 신청 접수, 서비스 연계, 민관 협력, 긴급지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 복지행정팀은 내방 민원 상담, 신청 접수, 사례 관리 관련 지원 업무(신규), 긴급지원 등
신설 및 이관	-	<ul style="list-style-type: none"> • 맞춤형 복지팀은 사각지대발굴(신규), 찾아가는 상담(신규), 통합사례관리(신규), 서비스 연계(이관), 민관협력(이관)

자료: 함영진(2016: 02), 재정리

기존의 복지팀은 시행 이전에는 내방 민원 상담, 신청 접수, 서비스 연계, 민관 협력, 긴급지원 등의 업무를 담당했는데, 시행 이후 기존의 서비스 연계와 민관 협력 대신 사례 관리 관련 지원이 신규 업무로 추가되었다. 특히 신설된 맞춤형 복지팀은 사각지대 발굴, 찾아가는 상담, 통합사례관리 등의 업무가 신설되었고 시행 이전의 복지팀의 업무였던 서비스 연계, 민관협력은 맞춤형 복지팀으로 이관되었다. 즉, 읍면동에 맞춤형 복지팀이 신설되면서 기존의 시군구청에서 수행하던 복지사각지대 발굴, 심층상담 후 공적급여 신청 및 통합사례관리 등의 업무를 읍면동에서 수행하게 된 것이다(함영진, 2016).

기존의 읍면동 복지허브화 사업의 조직 구성은 관할 범위에 따라 크게 기본형, 권역형으로 구분되며 맞춤형 복지팀은 지역의 실정에 따라 세 가지 유형이 존재한다(〈표 3-19〉참조). 기본형은 개별 읍면동에 맞춤형 복지팀을 신설하는 유형이고 권역형은 복수 읍면동을 단일 권역으로 묶고 중심 읍면동에 맞춤형 복지팀을 운영하는 형태이다. 여기서 맞춤형 복지팀의 조직 유형은 각 지자체의 인력 여건 및 복지 수요에 따라 세 유형으로 구분된다. 주요 업무는 복지사각지대 발굴, 찾아가는 상담, 통합사례관리, 민간자원 및 조직 연계 등이다(함영진, 2016).

표 2-30. 읍면동 복지허브화 전후 조직 구성 및 업무 비교

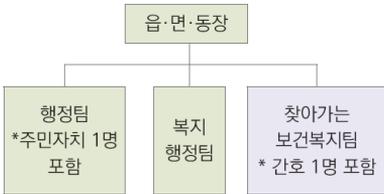
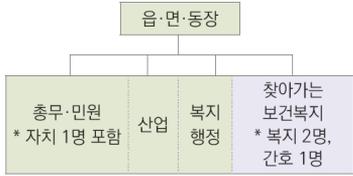


주: 1유형은 기존 복지팀과 구분되는 별도의 전담 팀(원칙), 2유형은 기존 복지업무 수행 인력과 통합해 전담팀 구성(복지행정+맞춤형 복지팀), 3유형은 맞춤형 복지 전담팀만 신설

자료: 함영진(2016: 03), 재인용

읍면동 복지허브화 사업은 앞서 3번째 흐름인 주민자치기관과 결합하여 2017년부터 주민자치형 공공서비스사업으로 변모해 현재까지도 시행되고 있다. 이는 아래와 같이 읍면동이 보건복지서비스와 주민자치지원 분야라는 두 가지 분야의 과제를 동시에 수행하는 집행 단위가 되었음을 의미한다.

표 2-31. 주민자치형 공공서비스사업 2020년 기본 조직·인력 모델

구분	읍·동		면
	기본형	공공서비스 연계형	농어촌 특성화형
기능	<ul style="list-style-type: none"> 방문상담, 통합사례관리 등 찾아가는 복지서비스 복지+건강 서비스 주민 대표 기구 구성·운영 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> 찾아가는 보건복지 대상·범위 확대 종합상담 실질적 민·관연계 주민 대표 기구 구성·운영 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> 기본형 모델과 동일
조직	<ul style="list-style-type: none"> 찾아가는 보건복지팀 설치 		<ul style="list-style-type: none"> 찾아가는 보건복지팀 미설치(전담 인력만 배치) 
인력 구성	<ul style="list-style-type: none"> (행정팀) 자치 1명 (찾아가는 보건복지팀) 복지 3명, 간호 1명 	<ul style="list-style-type: none"> (행정팀) 자치 1명 (찾아가는 보건복지팀) 복지 7명, 간호 1명 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 1명, 복지 2명, 간호 1명

주. 1. 찾아가는 보건복지 담당 인력은 기존 찾아가는 복지서비스의 맞춤형복지팀 인력을 포함하며, 팀 명칭 등은 자치단체별 여건을 반영하여 결정

2. 면의 조직·인력(기능, 조직, 인력 구성)은 읍·동 기본형 모델과 동일해 생략함

자료: 행정안전부(2020: 11), 재구성

③ 기능재편에 대한 평가

읍면동 복지허브화가 추진됨에 따라 일선 사회복지공무원은 현장에서의 동 공무원과 민간 지원 인력의 부족을 체감하는 정도가 높은 반면, 향후 복지허브화에 따른 기대 효과를 긍정적으로 전망하는 것으로 보고된 바 있다(함영진, 2016).⁶⁾ 읍면동 복지허브화의 시범사업 지역을 중심으로 수행된 함철호(2017)의 연구에서는 소외된 노인들의 변화, 반사회적 행동의 감소, 동네 행사에 대한 주민의 관심, 동네 이미지 개선 등의 성과를 거둔 것으로 평가했다.

다른 한편에서는 읍면동 복지허브화의 추진과정에 대해서 여러 문제점이 지적된 바 있다. 지역의 일선집행기관을 활용한다는 점에서 의의가 있으나, 이것이 일부 국민들의 복지체감도 증가를 위한 ‘대증요법’에 불과하다는 것이다. 그 이유는 첫째, 중앙집권적 기획의 성격이 짙어 지역별 상이한 특성을 반영하지 못한다. 본 사업의 추진을 위한 체계화된 매뉴얼이나 3천5백 개가 넘는 다양한 읍면동에 2가지 표준모형을 적용하려는 것은 역부족인 데다, 이 과정에서 지역의 이견을 반영하지도 않은 점이 문제로 지적된다(허철행, 2018). 둘째, 인력과 예산의 제약으로 원활한 업무 추진에도 차질을 빚고 있으며, 인력의 전문성도 미흡한 것으로 나타난다. 사회복지 담당 인력을 대폭 증강한다고 해도 통합사례 관리는 매우 전문적인 영역이기 때문에 종합행정기관인 읍면동은 대상자 발굴에 주력하는 한편, 사례관리는 전문기관을 통해야 한다는 것이다(허철행, 2018). 비록 최근의 사업에서 주민자치 분야뿐만 아니라 보건복지팀의 복지나 간호사를 1~2명 충원할 계획이지만(행정안전부, 2020), 이러한 인력의 소폭 증강만으로 소기의 성과를 거둘지는 장담하기 어렵다. 또한 민관협력 체제를 위한 다양한 거버넌스 기구를 만들었지만, 지나치게 관주도 방식으로 운영되고 있어 결국 형식적 운영에 그치고 있다는 점도 지적된다(채현탁, 2016; 허철행, 2018). 읍면동 복지허브화 사업은 읍면동의 사회복지 기능을 강화하는 사업으로서, 경로 의존 측면에서 살펴보면 1999년의 복지기능 강화와 맥을 같이 한다(김홍환, 2018b). 즉,

6) 해당 인식 조사는 보건사회연구원의 과제와 관련해 2016년 10월 25일 기준 전국 631개 읍면동의 1,373명(복지 담당 공무원 1264명, 민간전문요원 109명)을 대상으로 수행되었다. 복지 담당 공무원 충원 규모가 부적절하다는 의견은 47.5%로 적절하다는 의견(22.6%)보다 높았고, 민간 지원 인력이 부족하다는 의견은 47.5%로 적절하다는 의견(15.7%)보다 높았다. 복지허브화에 대한 향후 기대효과에 대한 부정적 응답(13.3%)에 비해 긍정하는 응답은 56.6%로 상당한 차이를 보였다(함영진, 2016).

읍면동은 이제 보건복지와 자치기능이라는 중첩된 가치를 모두 실현해야 하는 상황인 것이다.

표 2-32. 책임읍면동제 읍면동 수행기능 요약

가치	영역	판단기준	특징	강화 및 조정기능	세부 내용
효율성	행정서비스 공급	• 사무 수행의 역할 구분 여부	존재	• 위임사무 중심의 행정서비스제공기능	• 읍면동 복지기능 대폭강화
		• 민간단체 의견 수렴 및 지원	존재	• 민간 수요 파악기능	• 찾아가는 보건복지 서비스
중첩 영역		• 공식적 전달 과정의 주민 참여제도의 결함	없음	• 공동생산 중심의 행정서비스 제공기능	• 없음
				• 공동생산을 위한 주민자치 지원기능	• 없음
		• 수요 발굴과 파악	없음	• 민간자원파악 및 행사 지원기능	• 없음
		• 소극적 민간 자원관리 및 지원노력	존재	• 민간자원 지원기능	• 지역복지자원 간 연계체계 구축
민주성	주민자치와 주민 참여	• 참여의 내실화를 위한 업무 분장	존재	• 적극적 주민자치 지원기능	• 주민 대표 기구 구성·운영 지원
		• 적극적 민간 자원관리 및 육성 노력	존재	• 민간자원 육성기능	• 민간 복지기관 간 연계체계 구축



- 효율성을 강조하는 것인데, 최근의 주민자치형 공공서비스사업의 경우 여기에 주민자치라는 민주성을 추가적으로 확용

3. 소결

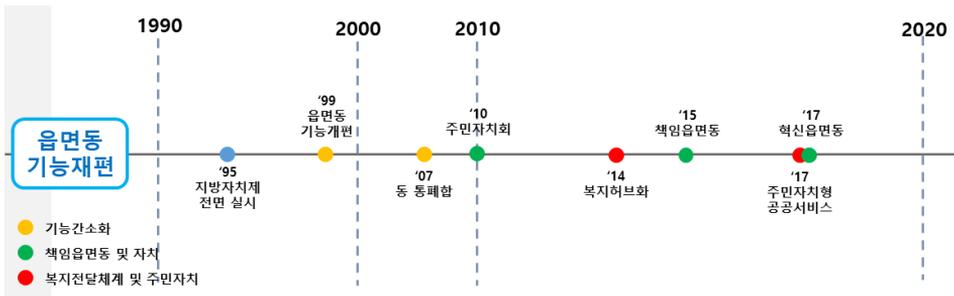
이상의 내용을 요약하면 읍면동 기능의 변천은 효율과 민주성, 수요자 중심성의 상충되는 목표를 동시에 추구하고 있음을 알 수 있다. 특히 국정과제 이행, 국가적 차원의 시책의 하나로 읍면동 기능재편이 하향적으로 시도되고 있다는 점이 가장 큰 특징이다. 이러한 경우, 읍면동에 존재하는 편차에 더불어 공공 부문의 경직성이 결합하여 지역에 맞는 운영 방식을 낳게 된다. 현장의 여건에 부합하지 않은 매뉴얼에 근거하여 정부가 주도하여 읍면동의 기능재편을 획일화하고 있기 때문에 재편을 통한 정책효과가 궁극적으로 나타나기 어려울 수 있다.

표 2-33. 읍면동 기능재편 요약

사업명(시기)		목적	강조 가치
기능 간소화	읍면동 기능 개편 (1999년)	<ul style="list-style-type: none"> 지방행정환경의 변화에 능동적으로 대처, 작은정부 실현 <ul style="list-style-type: none"> - 읍면동 폐지(당초) 주민자치여건 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 중심의 행정서비스 체계 구축(주민 편의 기능 중심 개편) - 지역 중심의 커뮤니티 형성(자치센터 전환) 	효율성
	동 통폐합 (2007년)	<ul style="list-style-type: none"> 신 행정수요에 대응 지자체 경쟁력 제고와 균형발전 도모 <ul style="list-style-type: none"> - 인구 2만명 미만, 면적 3km² 미만의 소규모 동 통합 	효율성
책임 읍면동 및 자치	주민자치회 (2010년)	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민 중심의 근린자치 활성화 행정-주민 협력 통한 행정서비스 개선 지역공동체의식 및 민주적 참여의식 고양 <ul style="list-style-type: none"> - 주민자치위원회 → 주민자치회(전환), 기능·재정 보장 	참여, 민주성, 주민주권
	책임읍면동 (2015년)	<ul style="list-style-type: none"> 본청이 본래 기능에 집중 <ul style="list-style-type: none"> - 주민밀착형 기능 읍면동으로 이관 주민 편의 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 행정계층 축소로 서비스 제공에서의 비용 절감 - 책임읍면동 외의 지역 주민문화 복합공간으로 활용 주민 참여 기회 기반 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 읍면동 기능 강화에 따른 주민자치기능 확대 	

사업명(시기)		목적	강조가치
책임 읍면동 및 자치	혁신읍면동 (2017년)	<ul style="list-style-type: none"> 주민 참여를 통한 공동체 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 주민자치회 등 대표기구에 권한 부여 - 모바일 플랫폼 구축 통해 참여 활성화 읍면동 행정혁신 <ul style="list-style-type: none"> - 현장밀착형 보건·복지 및 방문건강 서비스 및 전담 인력 확충 - 마을자치 플랫폼 구축 	효율성, 민주성
	복지허브화 (2014년)	<ul style="list-style-type: none"> 복지사각지대 해소, 주민맞춤형 통합서비스 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지 공무원 확대(3명 이상 배치, 사례관리사, 방문간호사) - 방문상담·서비스, 통합사례관리 등 	수요자 중심성, 효율성
복지전달 체계 및 주민자치	주민자치형 공공서비스 (2017년)	<ul style="list-style-type: none"> 주민생활현장의 공공서비스 연계 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 찾아가는 보건·복지 서비스 확대 풀뿌리 주민자치의 실질적 기반 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 주민자치 제도적 기반 마련 - 읍면동 행정혁신 	민주성, 수요자 중심성, 효율성

자료: 김홍환(2018a: 13; 2018b)을 참고해 내용 갱신



이 같은 읍면동의 구조적 특성을 기반으로 읍면동을 통한 사회복지사업의 수행을 위해서 다음의 쟁점을 확인하는 것이 필요하다. 사회복지사업의 본질은 수요자 중심성의 확보이므로 주민의 의사가 정책 전반에 개입되어야 한다. 동시에 제한된 행정인력으로 국민의 기대수준을 맞춰야 하므로 행정의 효율성 관점을 놓쳐서도 안 된다. 다음 장에서 사회복지사업의 전반적 이해를 통해 원칙의 적용가능성을 검토한다.

한국지방행정연구원

KRILA

3

사회복지사업 전달체계로서의 읍면동

제1절 사회복지사업의 기본구조

제2절 사회복지사업의 전달체계

제3절 읍면동 사회복지전달체계의 영향요인

[연구체계상 본 장의 범위]

① 읍면동의 이해	세부 영역	주요 내용
기본 현황	설치 및 일반 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 개념과 역사적 연원분석 • 총규모 증감 추이 및 지역별 분포
	행정환경의 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 간, 읍면동 내 행정환경지표의 현황 및 격차수준 비교·분석
수행기능의 특징	수행기능에 대한 이론적 검토	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 수행기능에 관한 효율성과 민주성의 행정가치 비교·분석
	수행기능재편의 경로분석	<ul style="list-style-type: none"> • 행정가치에 근거한 시점별 읍면동 기능재편 과정에 대한 평가



② 사회복지전달체계 읍면동	세부 영역	주요 내용
사회복지사업의 기본구조	사업 및 인력 운영 법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> • 근거법상 사업 범위 확정 • 사업 수행 인력 운영 근거규정 확인
	사업 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 정책영역, 정책 대상 등 사업 세부 속성 파악
사회복지사업의 전달체계	전달체계 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 개념 정의 및 유관 개념(사례관리) • 부문별·주체별 전달체계 • 전달체계 설치 및 개편과정
읍면동 사회복지전달체계 영향요인	사회복지사업의 구조적 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 범위의 확대 경향, 사업 추진 과정의 이원화와 인력문제
	사회복지사업 전달체계 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 유발 요인, 지방 유발 요인, 업무량 영향요인
	주요 쟁점의 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 규모의 적정성, 인력 배치의 합리성



③ 읍면동 사업 수행 실태	세부 영역	주요 내용
분석 대상의 선정	2단계 선정기준 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 지자체, 대상 읍면동의 선정기준 • 분석 대상(BRM 결재 문서) 및 분석기준
분석 대상의 선정	사회복지 수행의 일반 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 기능별 분포, 정책 대상별 분포, 사회복지 수행 업무의 세부 특성
	읍면동 전달체계 내용 세부분석	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 부문 사례관리 양상 • 보건복지 연계 양상 • 지역중심성



④ 정책적 제언	세부 영역	주요 내용
연구의 요약	주요 연구 내용 요약	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 간 행정수요 차이에 대한 분석
정책적 제언	쟁점별 개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 규모 적정성, 인력 배치의 합리성 확보방안

제3장

사회복지사업 전달체계로서의 읍면동

제1절 사회복지사업의 기본구조

1. 사업 및 인력 운영의 법적 근거

사회복지사업은 국가·지방자치단체 및 민간 부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설이용에 관한 서비스를 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도를 통칭하며 사업 영역과 유형별로 다양한 개별법령을 가지고 있다. 그중 「사회복지사업법」은 사회복지사업의 법적 근거가 되는데, 사회복지사업은 원칙적으로 같은 법 제2조 제1호 각 목의 법률에 따른 복지사업과 이와 관련된 사업 등을 의미한다. 구체적으로 「사회복지사업법」 제2조제1호에 규정된 개별법령⁷⁾에 의한 “보호·선도 또는 복지에 관한 사업”과 “사회복지 상담·직업 지원·무료 숙박·지역사회복지·의료복지·재가복지·사회복지관 운영·정신질환자 및 한센병력자 사회 복귀에 관한 사업” 등 각종 복지사업과 이와 관련된 “자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업”을 말한다. 사회복지사업법에 근거하는 사업은 보건복지부가 주축이 되고 있지만 해당 부처의 제한된 범위 내에서 제공되는 보건복지서비스 개념으로 협소하다는 지적에 따라 타부처(여성가족부, 고용노동부)의 사업 범위까지 개념이 점차 확대되고 있다.

7) 개별 법령: 총 28개로 세부 법률은 다음과 같음 ① 「국민기초생활보장법」 ② 「아동복지법」 ③ 「노인복지법」 ④ 「장애인복지법」 ⑤ 「한부모가족지원법」 ⑥ 「영유아보육법」 ⑦ 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 ⑧ 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 ⑨ 「성폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 ⑩ 「입양특례법」 ⑪ 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업등에 관한 법률」 ⑫ 「사회복지공동모금회법」 ⑬ 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」 ⑭ 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 ⑮ 「농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법」 ⑯ 「식품등 기부 활성화에 관한 법률」 ⑰ 「의료급여법」 ⑱ 「기초연금법」 ⑲ 「긴급복지지원법」 ⑳ 「다문화가족지원법」 ㉑ 「장애인연금법」 ㉒ 「장애인활동 지원에 관한 법률」 ㉓ 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 ㉔ 「보호관찰 등에 관한 법률」 ㉕ 「장애아동복지지원법」 ㉖ 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 ㉗ 「청소년복지 지원법」 ㉘ 그 밖에 대통령령으로 정하는 법률

이러한 사회복지업무는 사회복지 전담 인력(사회복지직렬)과 담당 인력(일반행정직)이 동시에 수행한다. 사회복지 전담 인력의 개관은 다음과 같다. 1987년 사회복지전문요원이 별정직으로 처음 생겨 저소득층 밀집 지역 일선 동사무소에서 저소득층의 기초생활보장 업무를 수행하였다. 이후 1991년 복지직렬로 전환되었으나, 1999년에 복지직렬에서 일반직으로 전환되었다. 사회복지직렬 공무원(행정직군의 사회복지직렬의 사회복지직류)은 「지방공무원임용령」에 따라 규정되며 사회복지 전담공무원의 임용과 관련한 사항은 「지방공무원임용령」에 준한다(시행령 제7조). 사회복지 전담공무원은 「사회복지사업법」에 의해서도 정의되는데, 사회복지사업법 제14조에 따라 “사회복지사업에 관한 업무를 담당하게 하기 위하여 시도, 시군구, 읍면동 또는 제15조의 규정에 의한 복지사무전담기구에 사회복지 전담 공무원을 둘 수 있다”라고 규정되어 있다.

2. 사업 현황

사업 현황 분석에 사용된 주요 사업은 보건복지부의 2019년 세출지출 세부사업 편성 현황에서 소관(보건복지부), 정책분야(사회복지)에 해당하는 사업에서 추출하였다.(단위사업총수: 234개). 그 중 공적연급에 해당하는 사업은 지방행정조직이 아닌 별도의 특별행정기관에서 수행하고 있기에 본 분석은 ▲기초생활보장, ▲노인, ▲사회복지 기반, ▲아동·보육, ▲취약계층의 5개 영역의 사업을 분석 대상으로 선정하였다(단위사업 총수: 206개). 대기능에 해당하는 프로그램 범주에서 계정간 거래, 회계의 기능을 제외하여 최종적으로 116개 사업을 분석 대상으로 선정하였다.

국가와 지방이 수행하는 116개 주요 사업의 정책 영역, 정책 대상, 확대개편 여부, 사업 영역, 수급기준 판단 여부, 금전현물 지원 여부, 서비스 연계 결정 여부, 신청 단위, 국회 확정금액 등 항목별 특징을 기술하면 다음의 <표 3-1>과 같다.⁸⁾

8) 116개의 단위 사업명, 세부 사업명, 확대개편 가능성, 사업 영역, 사업 내용, 서비스 연계 여부 등에 관한 내용은 <부록>에 제시하였음. 해당 사업에 대한 판단은 사회복지분야 전문가, 문제인 정부 정부 주요 정책결정자들의 의견을 수렴하여 분류되었음

표 3-1. 사회복지사업(보건복지부 수행)의 특징 개관

항목	구분	빈도	%	항목	구분	빈도	%
정책 영역	아동·보육	33	28.45	수급기준 판단 여부*	판단	42	36.21
	노인	16	13.79		미판단	72	62.07
	장애인	27	23.28	금전현물 지원 여부	지원	92	79.31
	취약계층	11	9.48		미지원	24	20.69
	사회복지 기반	29	25.00	서비스 연계 결정 여부*	연계	39	33.62
정책 대상	대인	29	25.00		미연계	75	64.66
	시설	72	62.07	사업 수행 주체	시도	7	6.03
	혼합	15	12.93		시군구	27	23.28
확대 가능성	확대 가능	19	16.38		읍면동	26	22.41
	현행 유지	97	83.62		도, 시군	1	0.86
사업 영역	급여서비스	25	21.55	시도/읍면동	1	0.86	
	사회서비스	91	78.45	기타	26	22.41	
항목	구분	확정액(백만원)	%	항목	구분	확정액(백만원)	%
국회 확정액	시도	87,018	0.24	국회 확정액	도, 시군	68,840	0.19
	시군구	9,398,263	25.57		시도/읍면동	2,759	0.01
	읍면동	24,890,559	67.73		그 외	2,303,322	6.27

주. 1. *표시는 해당 기준으로 구분이 불가한 사업이 일부 존재함을 의미함. 수급기준 판단 여부, 서비스연계 결정에서는 각각 2개 사업이 그러함. 신청 관련 해당 복지사업은 28개임

2. 각 항목에 주 1의 내용을 포함한 소계는 모두 116개(100%)임

국가복지의 주요 사업은 기초생활보장, 노인, 사회복지 기반, 아동·보육, 취약계층 등의 5개 정책 영역으로 구성되었다. 영역별 정책의 특징을 살펴보면, 기초생활보장에 관한 정책들은 자활사업을 제외한 대부분의 사업들이 급여서비스 사업으로 현금보조를 정책수단으로 하여 서비스를 공급하고 있었다. 다음으로 노인에 관한 정책들은 크게 노인의료보장에 관한 사업과 노인생활안정에 관한 사업으로 구분할 수 있었으며 기초생활보장 영역의 정책과는 반대로 기초연금 지원을 제외한 대부분의 사업이 사회서비스 사업이었다. 특히, 노인에 관한 정책들은 노인을 노인장기요양보험지원이나 노인일자리지원과 같은

노인들을 대상으로 하는 정책과 함께 노인들에게 서비스를 공급해주는 노인 관련 기관이나 시설들을 대상으로 하는 사업도 많았다. 사회복지 기반(사회복지일반)에 관한 정책들은 모두 사회서비스 사업에 해당했으며, 전반적인 사회복지사업(서비스) 공급을 위한 인프라 마련에 초점을 맞춘 정책이 많았으며, 사회복지전달체계나 복지사업평가, 사회보장정보원 운영 등이 여기에 포함되었다. 또한 아동보육에 관한 정책들은 사회서비스 사업이 주를 이루고 있었으나 급여성서비스 사업도 비슷한 비율로 시행되고 있었으며, 사회서비스 사업은 보육 지원이나 저출산 대응 및 인구정책에 대한 사업이 많았고 급여성서비스사업은 모자보건사업이나 양육비 보조(가정수당, 아동수당, 영유아보육료 등)에 대한 사업이 많았다. 마지막으로 취약계층에 관한 정책들은 대부분이 사회서비스사업이었으며, 장애인생활안정 및 재활지원에 관한 사업이 주를 이루었고 노숙인과 의사상자 지원에 관한 사업도 이루어지고 있었다.

정책 영역에서는 아동·보육 영역이 총 33건(28.45%)으로 가장 많고 사회복지기반(29건, 25%), 장애인(27건, 23.28%), 노인(16건, 13.79%), 취약계층(11건, 9.48%)이 그 뒤를 잇고 있다. 정책 대상 중에서 시설에 대한 사업이 가장 큰 비중(72건, 62.07%)을 차지하는데, 앞선 5개 영역 관련 단체나 시설 지원, 개선, 확충 등을 내용으로 한 사업들이 대다수를 차지하고 있다. 한편 확대가능사업은⁹⁾ 총 19건(16.38%)으로 적은 편이다. 이 중 사회복지기반 조성(지역자율형 사회서비스 투자사업, 민간사회복지자원 육성 지원, 커뮤니티케어 선도사업 추진, 공공사회복지전달체계 개선, 사례관리 전달체계 개선, 사회서비스원 설립 및 운영 등) 사업이 6건으로 가장 많고 아동·보육 부문(어린이집 지원 및 확충, 방과후 돌봄 지원, 아동 자립지원, 아동수당 지원 등)이 5건, 장애인 소득보장이 4건, 노인의료보장 및 생활 안정이 3건, 취약계층 기초생활보장이 1건으로 나타났다.

사업 영역에서는 사회서비스가 대부분(91건, 78.45%)이며, 이 중에서 12건(노인의료보장 2건, 노인생활안정 1건, 사회복지 기반 조성 6건, 보육 지원 강화 2건, 아동보호 및 복지강화 1건)의 사업이 확대·개편되었다. 수급기준 판단사업의 경우, 서비스를 받는 대상자의 수급기준을 적용하여 판단하는 경우는 42건(36.21%)으로 적은 반면, 그렇지 않은

9) 이는 후술할 '사회복지사업의 쟁점유발 요인'에서 자세히 다루고자 함

경우는 72건(62.07%)으로 많은 비중을 차지한다. 한편 후자의 경우 정책 대상이 시설이나 혼합의 성격을 내포하는 사업(63건)이 주를 이루고 있다. 현물 지원 사업으로 집계된 주요 사회복지사업은 주로 금전이나 현물을 지원하는 방식이다(92건, 79.31%). 이 중에서 급여 서비스(총 25건)가 23건(92%), 사회서비스(총 91건)가 69건(75.82%)이다. 반면 이를 지원하지 않는 경우는 24건(20.69%)으로서 주로 자활지원, 인식 개선, 복지인력관리 및 지원, 서비스 품질 개선 등을 중심으로 한 사업들이 해당된다.

서비스 연계방식여부와 관련해서는 2개 이상의 조직 간 사업 신청과 결정, 집행의 유기적 관계를 이루어지는 사업들은 39건(33.62%)으로 그렇지 않은 경우(75건, 64.66%)에 비해 적은 편이다. 39건의 사업에서 사회서비스 영역은 35건으로 주를 이루고 있으며, 10건의 사업이 확대개편(총 19건)되었다. 사업 수행 주체로는 시도가 7건(6.03%), 시군구가 27건(23.28%), 읍면동이 26건(22.41%), 도 및 시군과 시도/읍면동이 각각 1건(0.86%)으로, 기초단위와 근린 단위가 전체의 45.69%를 차지하고 있다. 특히 읍면동에서는 8건, 시군구에서는 3건, 도 및 시군 1건, 시도에서 2건까지 총 14건의 사업이 확대·개편된 것으로 나타났다. 예산 배정의 경우 신청 단위별 국회확정금액을 살펴보면 시군구와 읍면동이 전체 금액의 93.3%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이 중에서 읍면동이 67.73%로 가장 큰 비중을 차지하며 시군구가 25.57%로 그 뒤를 잇고 있다. 시도는 0.24%, 도와 시군이 0.19%, 시도/읍면동이 0.01%, 그 외의 다른 54개 사업이 6.27%를 차지하고 있다.

사업 전반적으로는 정책 대상의 특징이 어렵고 사업간 유사성과 연계성이 높아 국가가 설계하되 시군구-읍면동의 수행 비중이 높다는 특징이 있다. 아동, 노인, 장애인과 같이 정책 대상이 특정된 사업과 취약계층 및 사회복지 기반처럼 지역 내 모든 대상자가 정책 대상에 포함되어있는 사업이 동시에 수행되고 있다. 사회복지사업은 보건복지부가 사업을 설계하지만 지방행정조직인 시군구-읍면동을 통해 전달되고 있으며 서비스의 기관간 연계사업의 비중(33.62%)이 높아, 지역 내 민간자원관리와 공공시설물 관리의 부담이 큰 편이다. 사회서비스 전달의 비중이 78.5%에 달해, 서비스 기관의 관리와 실제 성과관리를 요구하는 전문적인 사업이 많다. 금전과 현물을 지원하는 서비스의 비중이 대부분을 차지하고 있기 때문에 대상자 선정과 관리, 부정수급 조사 등의 업무 비중이 높아 이와 관련된 사업 시행 시 정책 대상자 및 민원인 대응으로 인한 스트레스가 높을 것으로 예상된다.

3. 사업주체별 구분

1) 시도 및 시군구 사회복지사업

지방자치법상 시도는 관련 계획 수립 및 조정, 비용 부담을 담당하도록 되어있으며, 시군구는 시설 설치·운영 및 수급자 선정·관리 등 실질적인 사업 집행 전반을 담당하도록 되어있다. 지방자치법 상 사무 분류와 관련된 내용은 다음과 같다.

먼저 주민복지에 관한 사업의 경우, 시도는 종합계획 수립 및 지원, 시군구 복지업무의 연계, 조정, 지도 등을 담당, 시군구는 주민복지시설 운영 및 주민복지 상담을 담당하고 있다. 한편 사회복지시설 설치 및 운영에 있어서 시도는 수요 판단과 지역별 배치 계획, 법인의 지도·감독, 시군구는 설치 및 운영, 비용 수납, 시설 설치 허가 및 운영지도를 담당하고 있다. 저소득층 지원과 관련해서는 시도는 보호비용 지원 및 시군구에 대한 보조금 지급, 시군구는 수급자 조사·선정, 보호·관리, 보호 실시, 비용 지원 등을 담당하고 있다. 사회복지사업은 대부분 개별 법령에 따르기 때문에 중앙정부의 정책 결정에 따라 임의적으로 사무귀속이 결정된다. 사회보장기본법 25조(운영원칙)에서 사회보험은 국가의 책임으로 하고, 공공부조와 사회서비스는 국가와 지방자치단체의 공동 책임으로 명시되어 있다.

표 3-2. 지방자치단체의 종류별 사무(주민의 복지증진에 관한 사무)

구분	시도 사무	시군구 사무
주민복지에 관한 사업	1) 주민복지 증진 및 주민보건 향상을 위한 종합계획 수립 및 지원 2) 시군구에 공통되는 복지업무의 연계·조정·지도 및 조언	1) 주민복지 증진사업계획의 수립·시행 2) 시군구 단위 주민복지시설의 운영·지원 3) 주민복지 상담
사회복지 시설의 설치·운영 및 관리	1) 사회복지시설의 수요 판단과 지역별 배치 등 기본계획의 수립 2) 사회복지시설의 설치·운영 3) 사회복지법인의 지도·감독 및 지원 4) 사회복지시설 수혜자에게 비용 수납 및 승인	1) 사회복지시설의 설치·운영 2) 사회복지시설 수혜자에게 비용 수납 3) 사회복지법인에 대한 보조 및 지도 4) 사회복지법인 등의 시설 설치 허가 및 그 시설의 운영 지도

구분	시도 사무	시군구 사무
생활이 어려운 자의 보호 및 지원	1) 생활보호 실시에 따른 이의신청 심사 2) 생활보호비용의 일정액 지원 3) 시군구에 대한 생활보호보조금 지급 4) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 5) 의료보호진료 지구의 설정 6) 의료보호시설의 지정 7) 의료보호기금의 설치·운용	1) 생활보호대상자 조사·선정 2) 생활보호대상자의 보호·관리 3) 생활보호의 실시 4) 생활보호비용의 일정액 지원 5) 생활보호대상자 부양 의무자에게 보호비용 징수 6) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 7) 생활보호의 변경과 중지 8) 의료보호대상자 관리 및 의료보호의 실시 9) 의료보호기금의 설치·운용
노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 복지 증진	1) 노인복지사업계획 수립·조정 2) 경로사업의 실시·지원 3) 노인복지시설 설치·운영 및 지원 4) 아동복지사업 종합계획 수립·조정 5) 아동상담소의 설치·운영 6) 아동전용시설의 운영 7) 아동보호조치 8) 아동복지시설의 운영·지원 9) 아동복지단체의 지도·육성 10) 장애인복지에 관한 종합계획 수립·조정 11) 장애인의 검진·재활상담 및 시설 입소	1) 노인복지사업계획 수립·시행 2) 노인복지사업의 시행 3) 경로행사 등 경로사업 실시·지원 4) 노인복지시설 설치·운영 및 지원 5) 아동복지사업계획 수립·시행 6) 아동상담소의 설치·운영 7) 아동전용시설의 운영 8) 아동보호조치 9) 아동복지시설의 운영·지원 10) 아동복지단체의 지도·육성 11) 보호시설에 있는 고아의 후견인 지정 14) 장애인의 검진, 재활상담 및 시설에의 입소
	총 24개	총 30개

자료: 지방자치법 시행령 제8조 별표1

2) 읍면동의 사회복지사업

읍면동의 사회복지기능은 ▲복지행정업무와 ▲맞춤형복지업무로 구분되는데 대부분의 경우 읍면동 조직구조에 따라 해당 기능이 통합적으로 이루어져서 처리된다. 복지행정기능과 관련하여, 주로 내방하는 민원인들의 민원 발급 업무와 초기상담자, 대상자 사후관리업무를 수행한다. 맞춤형 복지기능을 담당하는 부서가 '읍면동 복지허브화 전달체계 개편'의 하나로 신설되었으며 기본형과 권역형의 두 가지 설치모형 중에 3가지 유형이 존재한다.

맞춤형복지팀은 원칙적으로 복지직 팀장 포함 3명 이상으로 구성되며, 인력 배치가 곤란한 지자체의 경우는 1명 범위 내에서 민간인력(방문간호사, 통합사례관리사 등)을 포함하여 구성할 수 있도록 하였다.

표 3-3. 읍면동 맞춤형 복지업무 기능 및 세부 사업 내용

기능	기본형	권역형		기본형, 권역형
	맞춤형 복지팀	맞춤형복지팀 (중심 읍면동)	일반읍면동 복지팀	복지행정팀 (기존 복지팀)
상담 및 복지급여 신청	-	-	<ul style="list-style-type: none"> 초기 상담 및 복지 서비스 종합안내 개별 사업 안내 및 신청·접수 제출 서류 확인 및 시군구 이관 	<ul style="list-style-type: none"> 내방민원 초기 상담 및 복지서비스 종합안내 개별 사업 안내 및 신청·접수 제출 서류 확인 및 시군구 이관
복지 사각지대 발굴	<ul style="list-style-type: none"> 발굴 대상 초기 상담 및 복지서비스 종합 안내 복지사각지대 발굴체계 구성·운영(복지사 각지대 일제조사) 		<ul style="list-style-type: none"> 발굴 대상 초기 상담 및 복지서비스 종합 안내 복지사각지대 발굴 체계 구성·운영 복지사각지대 일제 조사 	-
찾아가는 복지상담	<ul style="list-style-type: none"> 찾아가는 복지상담(연간) 계획 수립 노인·장애인 등 거동 불편 대상 집중 방문·상담 취약계층 방문 또는 유선 확인을 통한 모니터링 등 			<ul style="list-style-type: none"> 맞춤복지팀의 찾아가는 복지상담 계획에 포함되지 않은 복지대상자 방문상담(예, 개별 법령에 따른 확인 조사(연간조사계획 포함) 대상인 기초수급자 등
통합사례 관리	<ul style="list-style-type: none"> 읍면동 통합사례관리 사례회의 개최 사후관리(시군구/읍면동 종결사례에 대한 모니터링 상담) 	<ul style="list-style-type: none"> 읍면동 통합사례관리 사례회의 개최(고난이도 사례 및 일반 읍면동 사례 포함) 종결사례 사후관리 가구별 서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 사례관리 신청·접수 및 중심 읍면동으로 의뢰 권역사례회의 참석(필수) 중심읍면동 종결사례 사후관리(모니터상담) 	<ul style="list-style-type: none"> 사례관리 신청·접수 중심 읍면동으로 의뢰

기능	기본형	권역형		기본형, 권역형
	맞춤형 복지팀	맞춤형복지팀 (중심 읍면동)	일반읍면동 복지팀	복지행정팀 (기존 복지팀)
	<ul style="list-style-type: none"> • 가구별 서비스 제 공계획 수립·연계 • 고난이도 사례관 리 • 대상자별 욕구에 따른 맞춤형 서비 스제공 • 솔루션 회의 시군 구희망복지지원단 의뢰 	<ul style="list-style-type: none"> • 계획 수립·연계 • 대상자별 욕구에 따른 맞춤형서비스 제공 • 솔루션회의 시군구 희망복지지원단 의뢰 • 종결사례 사후관리 (모니터링) 		
민관 협력 활성화 및 자원관리	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 민관협력 및 인적 안전망 구성·운영 • 지역자원 발굴 및 연계·지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 민관협력 및 인적 안전망 구성·운영 • 권역 단위 읍면동 지 사협 간 협력(일반 읍면동과 공동 특화 사업 수행 등) • 중심 및 일반 읍면 동 자원 발굴·관리 • 권역 내 자원 공유 	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 민관협력 및 인적 안전망 구성·운영 • 지역자원 발굴 및 연 계, 권역 중심 읍면 동 협조 • 이웃돕기 등 단순 간 자원 배분 • 중심 읍면동 자원 요청·활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 이웃돕기 등 단순 민간자원 배분

표 3-4. 읍면동 복지행정업무 기능 및 세부 사업 내용

기능	세부 사업 내용
상담	① 생계급여 ② 의료급여 ③ 주거급여 ④ 한부모가족 ⑤ 노인(기초연금 등) ⑥ 장애인(장애인연금 등) ⑦ 아동(양육, 보육, 교육비 등) ⑧ 법정부 바우처사업(문화, 에너지 바우처 등) ⑨ 지자체 자체사업
신청·접수	
대상자 사후관리	

제2절 사회복지사업의 전달체계

1. 개념 정의 및 유관 개념

사회복지사업의 전달체계는 공급자가 제공하는 사회서비스를 어떤 경로를 통하여 이용자에게 전달할 것인지에 대한 전략적 의사결정의 열개라고 할 수 있다. 이는 서비스 이용자의 요구를 해소하기 위하여 필요한 자원은 제한적이라는 점에서 자원을 적절하게 할당하면서도 효율적이고 합리적인 가교 역할을 충실하게 수행할 수 있는 체계를 갖추는 필요가 있는 것이다. 하지만 어떤 방식으로 전달체계를 설계하여 작동하게 할 것인지 즉, 무게 중심 위치에 따라 요구와 자원을 연결하는 가교의 모습은 달라질 수 있다. 행정편의와 효율성을 강조할 수도 있고, 서비스 이용자의 편의와 책임성을 강조할 수도 있음. 또 서비스 제공의 공공성을 보다 강조할 수 있는가 하면 민간의 전문성과 융통적인 구조를 더 선호할 수도 있음. 그러므로 어디에 초점을 두는가에 따라 운영 방식과 원칙 그리고 전달 체계의 구체적인 모습은 달라진다.

전달체계는 특히 사회서비스¹⁰⁾와 관련되어서 중요하게 다뤄진다. 사회보장기본법에서는 2012년까지 사회보장의 하위 개념으로서 사회복지서비스는 보건·주거·교육·고용 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장할 수 있도록 지원하는 각종 복지제도와는 대별되는, 보건복지부 위주의 소관 서비스에 한정하여 사용하는 개념으로 활용된다. 그러나 이후 보건복지부뿐만 아니라 다양한 부처들이 서비스 정책들을 개발함에 따라 보건복지부라는 제한된 범위내에서 제공되는 보건복지서비스 개념의 협소함을 타개하고 관련 부처들의 다양한 정책적 노력을 포괄할 수 있는 용어 개발의 필요성에 따라 ‘관련 복지제도’의 개념을 삭제하고 사회복지서비스를 사회서비스로 개념의 확대개편이 추진되었다. 사회복지사업법에서도 그에 맞는 변화가 필요하게 되었는데 이를 반영하여 사회복지사업법 상의 사회복지서비스 개념을 “사회보장기본법 제3조제4호에 따른 사회서비스 중 사회복지사업을 통한 서비스를 제공하여 삶의 질이 향상되도록 제도적으로 지원하는 것”으로 적용 범위를 제한적으로 적용하려고 하고 있다.

10) 사회서비스: 국가·지방자치단체 및 민간 부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도

사회복지전달체계는 필연적으로 사례관리의 개념과 귀결된다. 1980년대 이후 복지국가 사회서비스의 변화 경향은 민영화, 복지혼합이다. 재정 측면에서는 조세뿐 아니라 사회보험(장기요양보험), 사용자 부담 등 재원조달방식의 다원화와 더불어 재정지원방식의 다원화(예를 들면, 공급자 재정지원 방식, 이용자 재정지원방식 등)까지를 의미한다. 서비스 공급측면에서는 기존 국가(공공)뿐 아니라 비영리, 영리, 가족 등 공급자의 다변화를 의미한다.

이러한 변화는 사회서비스 제공에 있어 기존 복지국가의 주요 재원 조달자이며 공급자였던 국가(특히, 지자체)의 역할 변화를 유발한다. 이러한 역할변화는 전달체계의 다음의 유관 개념으로 확장된다. 새롭게 등장한 다양한 공급자들의 서비스 질을 확보하기 위한 ▲공급자에 대한 통제/조정(사회서비스 시장의 민간기관 관리감독, 서비스 질 평가 등)과, 지역사회주민의 다양한 요구를 국가(지자체)가 가진 가용자원(예산)한도 내에서 충족시킬 수 있도록 요구를 사정하고 이를 해결하기 위한 개인별 서비스 계획을 수립하고 관리하는 ▲서비스 이용자에 대한 조정/통제 기능(공공사례관리) 등이다.

공급자에 대한 통제 및 조정은 민간위주의 사회서비스 발달이 진행돼온 우리나라의 경우, 이미 지방정부(예를 들면, 민간기관 관리감독 기능) 또는 중앙정부(예를 들면, 서비스 질 평가, 인증제 등)에서 부족하지만 일정 부분 이러한 기능을 수행해 왔다. 반면, 서비스 이용자에 대한 조정/통제 기능은(공공사례관리)은 민간서비스 제공자에게 의존하여 진행되어져 왔고, 이로 인해 사회서비스의 분절성 심화, 공적 책임성 약화 등의 문제가 발생했다.

그동안 사회복지 전달체계 개편 작업은 두 번째 기능인 공공의 사례관리 기능을 강화하는 것으로 일정부분 이루어져 왔다(예를 들면, 찾아가는 동주민센터, 희망복지지원단). 하지만, 이는 사회서비스보다는 소득이 취약한계층의 다면요구를 기반으로 한 것으로 폭발적으로 증가하는 사회서비스 대상자(노인, 장애인, 아동 등)의 다면요구를 해결하기 위한 것으로는 보기 어렵다.

한편, 사회서비스와 관련해서 장애인 등급제 폐지, 커뮤니티 케어 실시, 아동보호체계 공공성 강화 등과 관련된 정부의 정책 방향은 지방정부 단위의 사회서비스 전달체계 개편과 관련되어 있고, 그 핵심은 지역사회에 기반한 개인별 요구사정 및 이에 따른 서비스

계획수립과 관리 등을 공공에서 수행하고자 하는 '지역 단위 공공사례관리 기능의 강화'와 관련되어 있다. 예를 들면, 아동 분야 아동보호서비스의 경우 이미 시군구 단위의 공공사례관리조직이 운영되고 있거나(예를 들면, 드림스타트), 정부가 최근에 발표한 포용국가 아동정책 기본계획에는 아동학대 대응을 위한 공공조사 및 사례관리체계를 시군구 단위에 새로이 구축할 계획이 포함되어 있다. 또한 노인과 장애인의 경우 커뮤니티케어나 장애인 등급제 폐지와 관련하여 지역 단위의 통합사례관리체계 구성에 대한 논의가 이루어지고 있으며, 특히 커뮤니티케어와 시범사업으로 선정된 지자체에서는 지역사회의 여건에 맞는 다양한 형태의 공공사례관리체계를 구성·운영하고 있다.

하지만, 지방정부가 사회서비스분야에서 이러한 기능을 제대로 수행할 수 정도의 충분한 역량을 갖추고 있는지에 대한 우려는 지속적으로 제기되고 있다. 즉, 그동안 공공부분의 역량(담당 공무원의 규모와 공무원의 전문성 등)이 이러한 역할을 수행할 수 있는지에 대한 의문이 지속적으로 제기되어 왔다. 따라 기존의 공공위탁 민간사례관리체계(예를 들면, 지역사회 복지관, 장애인복지관)나 새롭게 설립되고 있는 사회서비스원 등의 준공공체계를 활용하여 공공사례관리 기능을 수행토록 하는 방안 또는 이들과 공공 간의 협업체계를 구축하는 방안 등에 대한 논의가 필요하다. 본 연구는 공적전달체계에 한정하므로 민관 협업 사항에 대한 논의는 제외하고자 한다.

2. 부문별·주체별 전달체계

1) 사업 영역별 전달체계

사회복지사업은 크게 ▲사회보험 및 공공부조(소득이나 물질적인 급여), ▲사회복지서비스(비물질적·심리사회적 서비스)의 영역으로 구분되며 다양한 조직(지방행정조직, 특별행정기관)을 통해 제공되고 있다.

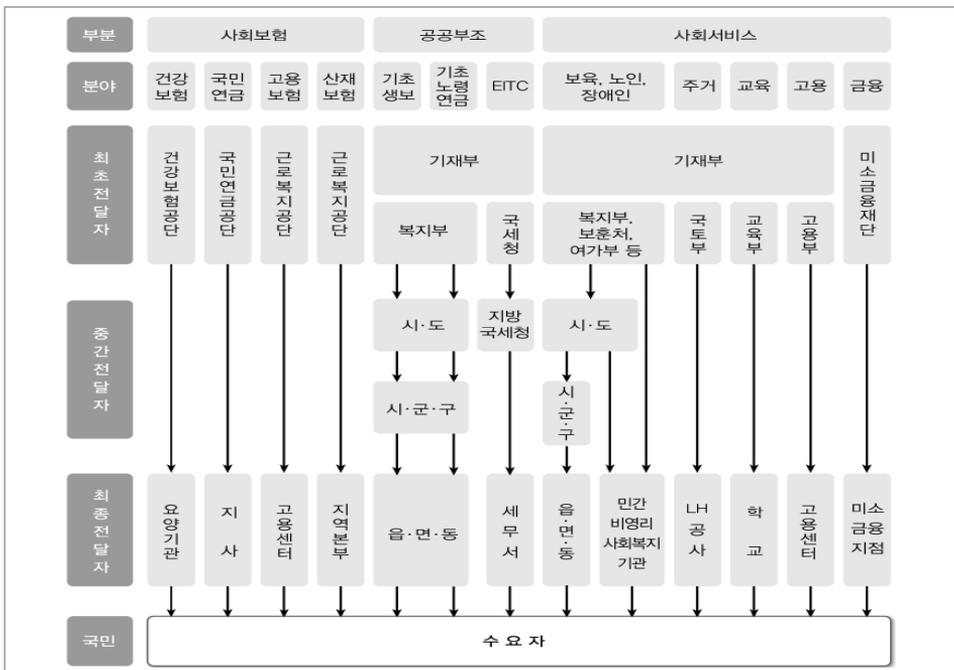
복지전달체계는 공공부조 및 복지서비스 전달체계와 4대 사회보험의 전달체계로 구별된다. 4대 사회보험의 경우, 제도별로 분립된 관리운영기구를 갖고 있다. 공공부조 및 사회복지서비스와 관련해서, 별도의 관리운영기구가 설치되지 않고 보건복지부-시도-시군구-읍면동의 지방행정조직에서 행정업무와 서비스 전달의 일선업무를 담당한다.

표 3-5. 사회복지사업 전달체계

사업 영역	방식	내용	수단	야기하는 문제
공공부조, 사회서비스	지방 행정조직의 활용	<ul style="list-style-type: none"> 자체와 관계된 해당 과 등을 설치하여 단체장을 통해 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 전담 조직, 전담 인력 신설 및 배치 	<ul style="list-style-type: none"> 지방행정조직의 부담
사회보험	특별 행정기관의 활용	<ul style="list-style-type: none"> 자기의 독자적인 특별 지방행정관서의 체계를 가지고 집행 현장에서 집행이 잘 안 될수록 신설 유인이 커짐 	<ul style="list-style-type: none"> 자체 기관 신설(지방 해양청, 환경청) 각종 센터설립, 중간 지원조직운용 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙의 수직적 기능분할구조의 재생산으로 지역 통합적 기능조정 의 부담 발생

2017년 기준, 전체 240개의 사업 중에서 보건복지부가 92개로서 전체의 38.2%를 차지하고 여성가족부가 36가지로 15%, 고용노동부가 22가지로 9.2%, 교육부와 국토교통부가 각각 13가지로 5.4% 정도 정책을 집행하고 있다.

그림 3-1. 부분별 전달체계



자료: 한국행정연구원(2016). 사회복지체계 정부조직기능과 인력 재조정 방안

2) 주체별 전달체계: 국가-지방

이 같은 부문별 전달체계는 다시 국가-지방(시도-시군구)의 전달체계로 구분되는데 대표적인 사회복지 국고보조사업의 사무 배분 구조를 요약정리하면 다음의 <표 3-6>과 같다.

표 3-6. 사회복지 국고보조사업의 사무 배분 구조

구분	국민기초생활보장	영유아보육	노인·장애인
사업 영역	공공부조	사회서비스	
권한과 책임	국가, 지방자치단체	국가, 지방자치단체	국가, 지방자치단체
정책결정 및 계획수립	보건복지부장관	중앙정부, 지자체	보건복지부장관 (사회서비스 제공계획)
정책평가	보건복지부장관	보건복지부장관	보건복지부장관 (평가, 품질관리)
집행 및 관리	시장·군수·구청장	국가, 지자체	시장·군수·구청장 (신청, 조사, 발급)
재원 부담	국가, 시도, 시군구	국가, 지자체	국가, 지자체

서비스 중심의 전달체계를 구축하기 위한 업무는 크게 정책 수립, 이용자 관리, 서비스 제공 기관 관리로 구분된다. 중앙정부는 서비스 개발 및 확대, 지역 및 특별행정기관과의 연계 방안, 재정계획 수립, 지역 균형발전 계획 수립 등의 역할을 수행한다. 한편 시도는 서비스 수요 및 공급 자원 관리, 수급관리를 위한 공급 기반 마련, 전문 인력 양성, 서비스 제공 기관 관리 및 평가 등을 담당하며 시군구 및 읍면동은 이용자에 집중하여 초기 상담부터 욕구 파악, 서비스 연계 및 사후관리까지 실질적인 서비스 제공에 대한 책임을 진다.

표 3-7. 공적전달체계 주체별 역할

주체	역할	업무 내용					
중앙 시도	정책 관리	지역단위 사회서비스 수요-공급-자원실태파악		서비스 수급관리 공급기반 마련 서비스(시설) 확충 계획 및 실행		서비스 제공 주체 간 협력기반 형성-관리 (지역사회보장협의체 포함)	
시군구 읍면동	이용자 관리	초기 상담	욕구파악	서비스 자원계획	서비스 자원 파악 및 동원	서비스 연계 및 지원	서비스 이용 모니터링
		일선창구(읍면동) 정보 제공 및 상담 역량 확보		서비스 기관간 원활한 협력체계 구축 (필요 시 사례회의)			
시도 및 관계 기관	제공 기관 관리	<ul style="list-style-type: none"> 시설 등록·설치 신고업무 시설위탁 업무 기능보장사업 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 예산지원·정산 예(결)산서 검토·공고 시설 후원금품 사용 내역 공고 	<ul style="list-style-type: none"> 이용자 관리 시설 거주자 상담 등 관리 시설 입소자 자격 조사 시설 입·퇴소 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 인력관리 - 직원 교육 - 처우 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 기관 지도·점검 및 행정처분 	

자료: 강혜규(2018), 복지국가의 요건과 사회서비스, 한국사회서비스학회 추계학술대회. 내용을 토대로 재 정리

이 같은 사업구조는 지방행정조직을 통해 전달되면서 기존의 사업 영역 등이 조정됨에 따라 ▲복지행정과 ▲사례관리(맞춤형 복지)등을 통해 읍면동과의 사업연계를 가지게 된다. 복지사업 공통으로 통합조사와 통합관리 영역에서 시군구-읍면동의 기능이 연계되고 있으며 맞춤형 복지의 경우 시군구-읍면동-보건소 간 기능연계가 이뤄지고 있다.

표 3-8. 시군구-읍면동 간 연계 상황

영역		연계과정				
복지 행정	통합조사 및 관리 영역					
	통합사례 관리 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 1개 팀으로 구성된 경우, 통합사례관리 강화, 자원총괄관리, 지역보호체계 운영 및 읍면동 복지업무 총괄·관리 등의 업무 전반을 수행 • 읍면동 복지허브화 이후부터는 시군구 희망복지지원단이 총괄-조정 				
사례관리 (맞춤형 복지)	시군구	<ul style="list-style-type: none"> • 복지사각지대 발굴·지원체계 구축 기획 및 홍보(유관기관과의 업무협약 포함) • 시군구 통합사례관리 실시 및 읍면동 통합사례관리 지원 • 읍면동 간 자원 배분 및 조정 등 자원관리 총괄 • 읍면동 민관협력 활성화 및 인적안전망 구축 지원(방문형 서비스 연계 협력 기획 포함) • 읍면동 맞춤형 복지 전문성 향상 교육 및 워크숍 등 운영 • 솔루션회의 운영 				
	읍면동	<ul style="list-style-type: none"> • 찾아가는 복지상담, 복지사각지대 발굴·지원, • 통합사례관리, 민관협력 및 인적안전망 구축·운영, • 지역자원 발굴 및 연계 등 맞춤형 복지사업 수행 등 • 보건소 소속의 간호인력의 배치를 통한 적극적 수요 발굴 				

국가로부터 분절적으로 전달되는 사업들이 지방행정조직을 통해 지역 중심으로 통합되고 있으며, 지방행정조직의 사무 분장 등을 통해 일선 행정인력에 의해 집행되고 있다. 그로 인해 개별 사업의 전달체계를 독립적으로 살펴보는 시도와 더불어 다양한 사회복지사업의 전달체계를 총괄적으로 보려는 시도가 매우 어렵게 되어 조정을 통한 합리적 개편이 쉽지 않게 된다.

3. 전달체계 설치 및 개편과정: 기초지자체 수준의 기구 설치

특별지방행정기관이 없이 시도 및 시군구로 이어지는 일반지방행정기관을 통해 사업을 수행해야 하는 보건복지부로서는 지방자치단체의 조직이 중앙정부의 정책 방향을 수행하는 데 적절한 것인지에 대한 관심이 클 수밖에 없다. 지자체를 통한 공적전달체계의 주요 논의 내용을 정리하면 다음과 같이 구분된다.

첫째, 보건복지사무소로 1995년부터 1999년까지는 저소득 주민에게 보건·의료와 사회복지서비스를 포괄적으로 제공하기 위한 노력의 하나로 시군구의 보건소 조직 내에 사회복지 담당 부서를 설치하여 읍면동에 배치되어 있던 사회복지전문요원을 흡수·통합하여 사무공간 및 수행 업무의 통합을 꾀하였다. 이후 사회복지사무소가 그 역할을 대체하였다. 보건복지사무소 시범사업이 종료되는 시점에는 사회복지에 대한 수요가 급증하고 이에 대한 효율적이면서도 체계적인 접근이 필요하다는 요구에 따라 공공복지 전달체계 개편의 한 방안으로 지역 단위의 복지시스템 구축을 모색하게 되었고 이 추진방안으로 2004년부터 사회복지사무소 설치 시범사업을 추진하게 되었다. 시행 결과 일부 효율성 제고의 긍정적 측면이 있었으나 대상자의 사후관리, 지원 연계 협력 면에서 개선효과가 크지 않았고 인력 에 대한 획기적인 지원이 없어 시민들로부터 접근성이 크게 떨어졌다는 비판을 받았다.

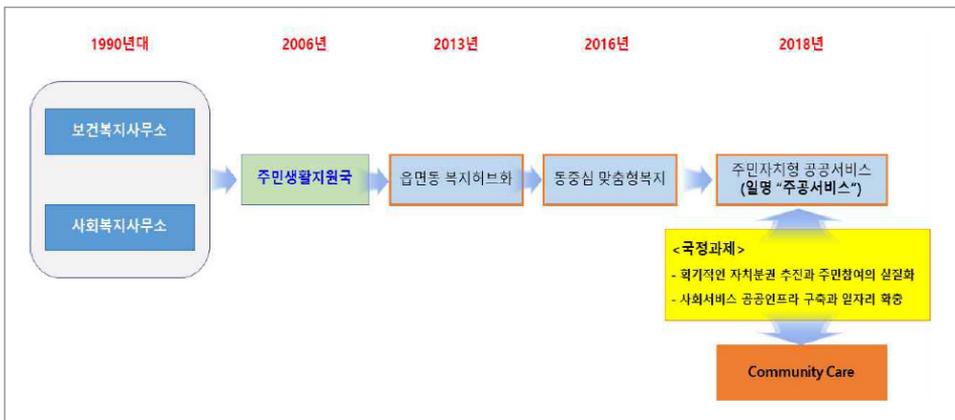
둘째, 주민생활지원국의 신설이다. 지방분권의 통치이념을 실현하기 위한 사회복지 분야에서의 조응의 하나로 2005년 68개 사회복지사업 업무를 지방이양하게 되고, 지방자치단체의 복지 관련 업무의 체계적 수행 필요성이 화두로 떠오르면서 시군구 조직을 복지를 중심으로 통합설계하려는 방향에 따라 8대 주요 서비스를 총괄하는 주민생활지원국을 설치하게 되었다. 이에 덧붙여 사회복지통합관리망을 운영, 복지부의 119개 서비스를 개인별·가구별로 통합관리할 수 있는 기반을 조성하는데 주력하였다. 하지만 다양한 사회복지서비스를 통합하는데 어려움이 있었고 행정직과 사회복지직 간의 갈등 및 그간의 사회복지업무의 폭증은 주민생활지원국이 자리를 잡기도 전에 많은 문제점이 나타나게 되어 시군구에서는 자체적으로 자신들의 지역 실정에 맞게 조직을 재편하는 시군구도 나타나게 되었다.

셋째, 시군구 희망복지지원단이다. 전반적인 조직 개편 시도 노력이 가져온 긍정적 측면에도 불구하고 가시적인 성과를 내세우거나 요구가 큰 집단에 대한 체감복지를 향상하지는 못했다는 반성에 대한 정부 대응으로서 복합적인 요구를 가진 저소득계층에 대한 집중관리시스템을 구축하려는 노력이 희망복지지원단 설치로 이어졌다. 아울러 2013년에는

읍면동 복지허브화사업을 통해 읍면동의 기능을 강화하는 방향으로 정책의 무게 중심을 이동하였다.

넷째, 동 중심 맞춤형복지의 등장이다. 읍면동 복지허브화사업은 이후 전국 30개 지자체 33개 읍면동에 모델링사업으로 찾아갔는 복지전담팀, 복지행정팀으로 읍면동조직을 구분하고 찾아가는 복지전담팀에서 방문상담, 사례관리, 민관협력 등 맞춤형 복지서비스 기능을 강화하였다. 이러한 움직임과 함께 '획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화', '사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충'이라는 국정과제 이행을 위해 행정안전부에서는 '주민자치형 공공서비스' 사업을 현재 추진 중이다(앞서 3장에서 관련 사항 논의 참조).

그림 3-2. 사회복지사업의 담당 기초지자체 조직 개편 흐름



자료: 정책기획위원회(2019)

이 같은 기초자치단체에 별도의 기능 신설과 이를 담당할 기구 설치는 현지에서 해당 사업을 집행하는 민원통로인 읍면동의 기능 변화에 영향을 미치며 읍면동 인력 배치, 읍면동 전담 조직의 신설, 봉청-읍면동의 연계기능 강화 등의 변화를 초래한다. 이 같은 전달체계 개편은 기존에 읍면동이 수행하고 있는 고유한 행정환경의 특성을 고려하지 않고 새로운 기능을 일률적으로 신설하는 방식을 택함으로써 지속적인 사무 분장의 합리성, 사업수행 인력의 실효성 문제를 낳게 되는 것이다.

제3절 읍면동 사회복지전달체계의 영향요인

사회복지사업을 담당하는 읍면동은 사회복지사업의 구조적 특성과 사회복지사업이 집행되는 공적전달체계인 지방행정조직의 특성에 의해 영향을 받게 된다. 본 절에서는 읍면동 사회복지전달체계에 영향을 주는 주요한 두 가지 영역의 변수를 세부적으로 살펴보고자 한다.

1. 사회복지사업의 구조적 요인

1) 사업 범위의 확대

복지 대상 영역(아동복지, 노인복지, 장애인 복지)을 중심으로 보다 적극적인 공적 보호 시스템 구축이 지속적으로 심화되고 있다. 선별적 복지에서 보편적 복지국가기조의 변화에서 비롯되기도 하지만, 기존의 제공하고 있던 사업 영역의 공공성 확보를 위해 공공 부문의 역할과 책임성을 강화하고자 하는 시도(정책 대상별 사업고도화)에 기인한다. 이 같은 사업 범위의 확대는 읍면동이 담당해야하는 정책 대상의 양적 확대, 정책 개입의 질적 확대를 초래하기 때문에 사업량의 증가를 가져온다.

표 3-9. 정책 대상별 사업고도화

정책 대상	개선 방향	세부 사업
아동 복지	(AS-IS) 아동-가족지원 서비스의 연계는 매우 취약하고 사후적 모니터링 및 관리 기능은 전무한 상황 (TO-BE) 위기아동 및 아동의 위기 예방을 위한 공적 보호 대상을 확대 → 지역 단위 아동보호서비스의 컨트롤타워 기능과 함께 다양한 서비스 지원 기능 강화	공공형어린이집 어린이집 확충 지역아동센터 지원 보호종료아동 자립수당 지급 아동수당 지급
노인 복지	(AS-IS) 건강보험공단과 지자체로 구분된 돌봄사업의 관리운영 주체의 역할이 미흡하며 지역단위에서의 노인돌봄 수요 예측과 공급 부재 (TO-BE) 노인장기요양보험과 그 외의 돌봄서비스 간의 연계가 부족, 장기요양등급외자에 대한 지역 돌봄, 기관간 적합서비스 연계 제공	치매관리체계 구축 노인요양시설 확충 노인돌봄서비스

정책 대상	개선 방향	세부 사업
장애인 복지	(AS-IS) 다종다양한 장애인사업의 기본 집행에 머물러, 서비스의 통합적 제공체계 마련, 서비스 연계, 조정, 개인별 모니터링은 부재 (TO-BE) 장애등급제 폐지로 인한 장애인 개인의 욕구사정 기능 강화 및 공적 급여의 결정, 서비스 연계와 지역 단위 서비스 연계 기반을 마련할 복지행정 기능 강화 → 상담·신청 증가에 대비한 장애인업무 인력 지원	장애등급심사제도 운영 장애수당(기초) 장애수당(차상위 등) 장애인연금
<조직·인력 운영의 영향요인: 정책 대상별 고도화> 드림스타트, 희망복지지원단, 읍면동 맞춤형복지팀의 기능 강화로 인한 사업 인력 증원 연계기능을 조정할 정책 기획 기능 인력 증원 장애인 등급판정과 지원에 관련된 사업 인력 증원		

2) 사업추진과정의 이원화와 인력 문제

(1) 사업 결정과 인력 산정의 이원화

사업 결정과 인력 산정의 이원화는 총체적 인력 규모의 파악, 적정성 판단의 문제를 야기했다. 사회복지 사업은 정책의 성격¹¹⁾상 대부분의 국민이 더 많은 서비스 공급에 동의하므로 정책결정은 비교적 쉽게 이뤄지나 정책 집행에 있어서 중앙-지방 간의 긴밀한 협조가 요구되는 영역이다. 중앙과 지방의 대규모 예산이 장기적으로 투입되는 계속사업이기 때문이다. 지방정부 고유사무와 중첩되어 중앙-지방 간의 긴밀한 연계·협력 방안 확보가 중요한 사업이지만 사업결정과과정에서 지방의 의견을 적극적으로 수렴하는 경우는 거의 존재하지 않는다. 또한 이미 유사한 사업이 수행되고 있는 상황에서, 사업 집행상 분절성 극복 및 연계성 확보를 위해 별도의 관리조정기능을 확보하고자 추가적인 사업을 수행하게 됨에 따라 사업의 총체적 효과를 가늠하기 어렵다.

사업별 인력 결정 및 배정 절차는 다음의 <표 4-10>과 같이 ▲기준인력에 의한 방식과 ▲사업비에 의한 방식으로 이원화되어 있다. 기준인력에 관하여 행정안전부와 사업부처는 상호 협의를 통해 주요 사업별로 인력 규모를 결정한 후 기준 인력을 산정하여 지자체에

11) Ingram & Schneider의 사회적 인식과 정치적 권력 크기를 유형화한 분류에 따르면, 수혜집단과 의존집단을 위한 정책은 긍정적 사회 인식을 기반으로 하여, 정책의 수용도가 높음

교부한다. 기준인건비가 책정되면 이를 토대로 지자체의 사업부서가 인력 배치 계획을 수립·실행한다. 지자체의 의견 수립 절차를 거치므로 인력관리의 예측가능성 또한 높은 편이다. 반면 사업비의 경우, 국도비 매칭을 통한 사업비에 인력 운영비를 포함하며, 개별 사업의 국도비 매칭 비율, 기간 등에 따라 고용 대상자의 종사상 처우가 상이하어 인력관리의 어려움을 발생시키며 사전의견청취 절차가 없어 인력관리의 예측 가능성이 낮다.

이원화된 인력 배정 절차로 인해 증원된 인력의 인력 운영 근거가 상이하며, 지방행정조직 내 인력 배치가 이뤄진 이후에 해당 인력이 어떤 업무를 수행하고 있는지를 총체적으로 파악하기 상당히 어렵다. 이 같은 특성으로 인해 사회복지인력의 적정 규모 추정과 일괄적인 인력 조정이 쉽지 않은 상황이다. 따라서 배치된 읍면동 인력이 현재의 사업 범위를 수행하기 충분하지, 관할 내 타 읍면동의 행정수요 대비 행정수요가 충분하지 않음에도 일괄적인 인력 배치를 단행하는 것이 적정한지, 타 사업 인력과의 업무량 형평성의 문제가 발생하는 것은 아닌지에 대한 현장의 관리 문제가 지속적으로 발생하게 되는 것이다.

표 3-10. 인력 결정 및 배정 절차

기준인력(행정안전부)	사업비(사업부처: 보건복지부 등)
<p>① 사업 추진 결정 (국정과제에 포함되는 주요 현안)</p> <p>↓</p> <p>② 보건복지부는 사업매뉴얼에 따른 사업 인력을 개별적으로 행안부 자치분권제도과(지자체 인력 산정 부서)에 요청</p> <p>↓</p> <p>③ 행정안전부는 요청 사항을 반영하여 해당 지자체 기준인력 결정 (기초 단위로 배분하며 지자체 현안 수요와 정책 수요를 고려한 차년도 인력 규모를 결정하며, 기준인력-국가시책 항목으로 교부)</p> <p>↓</p> <p>④ 지자체(인사조직부서, 통상 총무과/기획과)는 기준인건비 산정 내역에 맞춰 인력충원 계획수립</p> <p>↓</p> <p>⑤ 지자체(사업부서)는 조직부서로부터 배정된 인력에 근거 사업 실시</p>	<p>① 사업 추진 결정 (국정과제에 포함되는 주요 현안)</p> <p>↓</p> <p>② 보건복지부는 개별 사업예산 수립(지자체 매칭)</p> <p>↓</p> <p>③ 지자체(사업부서)는 사업에 따른 인력 채용 계획을 조직부서에 전달</p> <p>↓</p> <p>④ 개별사업에 따라 고용대상의 연봉, 종사상 처우가 제각각</p>

기준인력(행정안전부)	사업비(사업부처: 보건복지부 등)
인력예측가능성 : 높음 지자체 의견 청취 및 조율 절차: 존재 인력관리의 어려움: 보통	인력예측가능성 : 낮음 지자체 의견 청취 및 조율 절차: 없음 인력 운영의 어려움: 높음(국도비 부담 비율, 직종직렬, 국도비 지급 기간에 따라 다름)

(2) 만성적 결원 문제

시군구와 읍면동 사업부서에서 발생하는 결원율은 20%를 넘어 만성적인 업무부담을 유발하고 있다(한국보건사회연구원, 2017). 결원은 종사자의 연가, 병가, 교육·훈련 등의 이유로 발생하며 결원으로 인해 서비스 공백이 발생하는 경우, 동료 직원의 업무 부담이 불가피하게 증가하거나 해당 업무를 일정 기간 제공하지 못할 수 있다. 보건사회연구원이 2017년에 수행한 전국 지자체 사회복지인력실태조사에 따르면, 지난 1년 동안 사회복지업무 수행하고 있는 공무원의 결원 비중은 평균적으로 5% 내외이나 실제 면담을 통해 확인된 종사자의 체감 결원율은 그보다 높다.

시군구 결원 상황을 살펴보면, 시군구본청 복지 담당 인력의 결원은 평균 0.24명이었으며, 이는 현원 대비 5.4%에 해당한다. 결원 발생 현황을 영역별로 비교해보면, 통합조사(11.1%), 통합관리(9.2%) 영역이 매우 심각한 것으로 나타났다. 통합조사, 통합관리 영역은 인력 증원 수요도 많았는데, 이는 업무의 난이도, 인력의 부족 현상의 상호작용 속에서 나타난 상황으로 해석된다. 민원인과 직접적으로 대면하는 업무를 담당하는 업무(기초생활보장, 통합조사관리)와 지역 중심의 사회복지계획수립을 담당하는 복지기획 및 정책의 결원 비율이 높다는 점은 실제 사업대상자를 지속적으로 관리할 수 있는 공적기반 조성의 업무과부하가 상당히 큼을 의미한다. 결원 사유로 꼽힌 것은 타 부서 전보 후 미배치, 육아휴직이 사업기능별 1, 2위에 해당했다. 직접적인 결원에는 해당하지 않으나 장애인 공무원 채용 인력이 사회복지업무에 배치되는 경향에 따라 업무관리의 부담 요인으로 작용하기도 했다.

표 3-11. 시군구 본청 사업기능 인력별 결원 발생 현황(2017년) (단위: %)

	평균 결원 수 (명)	현원 대비 결원 비율 (%)	출산 휴가	육아 휴직	병가 휴직	간병 휴직	신규 채용 부진	타 부서 전보후 미배치	기타 ¹⁾	전체
전체	0.24	5.4	11.4	25.9	4.0	0.3	17.5	31.7	9.2	100.0
복지기획정책	0.21	5.2	11.3	32.1	5.7	-	11.3	35.8	3.8	100.0
통합조사	0.61	11.1	11.6	31.2	2.2	0.7	18.1	31.2	5.1	100.0
통합관리	0.59	9.2	12.6	27.6	4.7	-	17.3	30.7	7.1	100.0
기초생활보장	0.18	4.7	7.1	39.3	5.4	1.8	14.3	19.6	12.5	100.0
자활	0.14	5.1	15.2	18.2	3.0	-	21.2	30.3	12.1	100.0
희망복지 지원	0.31	5.8	10.8	20.0	3.1	-	15.4	44.6	6.2	100.0
장애인	0.09	2.5	8.0	12.0	4.0	-	20.0	44.0	12.0	100.0
노인	0.12	3.0	17.1	31.7	2.4	-	12.2	24.4	12.2	100.0
보육	0.20	4.2	8.1	27.0	5.4	-	16.2	27.0	16.2	100.0
아동드림스타트	0.21	3.8	11.8	19.6	-	3.9	25.5	27.5	11.8	100.0
청소년	0.19	6.1	10.0	6.7	10.0	-	23.3	36.7	13.3	100.0
여성, 가족, 다문화	0.17	5.0	8.7	21.7	-	2.2	17.4	37.0	13.0	100.0
복지시설	0.16	5.4	16.7	16.7	4.2	-	20.8	25.0	16.7	100.0

주: 기타 의견으로 조직 개편으로 인력 감축, 시간제 배치, 승진·퇴직 등 이후 미배치, 노조 파견, 군입대, 기관장의 관심 부족으로 미배치 등의 의견이 있었음. 한국보건사회연구원(2017)

읍면동 결원의 총량 규모는 구체적으로 제시되어 있지 않으나 심층면담 결과 채용이 쉽지 않은 농촌, 인구과소 지역의 경우, 만성적인 결원 문제를 겪고 있는 것으로 확인되었다. 신규 채용 부진으로 인해 결원이 발생했다고 응답한 경우가 전체의 27.1%로 가장 많았다. 이어 육아휴직이 22.0%, 기타 21.2%, 타 부서 전보 후 미배치인 상태가 20.0%로 나타났다. 시군구 조직에 비해 신규 채용 부진에 따른 결원 발생이 높은 것으로 나타났는데 이는 광역시 구(41.7%), 군(31.3%)에서 더욱 두드러지게 나타났다.

맞춤형 복지팀을 별도로 조직하는 경우, 3명 정도의 복지팀을 꾸리려면 조직 개편을 통해 시군구 인력이 읍면동으로 가거나, 신규 채용을 늘리거나 행정직을 전환 배치해야

하는데 이 과정에서 인력 배치의 지연이 발생하는 것으로 생각된다. 인력 규모가 전체적으로 작은 군 단위의 결원 발생률이 높으며 특히 권역형 중심 동의 신규 채용 부진 문제가 심각한데, 주변 동의 업무를 수행해야하는 상황에서 사업 인력 수급이 늦다 보니 사례관리의 내실화가 어려울 수 있다.

표 3-12. 읍면동 사업인력 결원 발생 현황(2017년) (단위: %)

		계 (%)	출산 휴가	육아 휴직	병가 휴직	간병 휴직	신규 채용 부진	전보후 미배치	기타
전체		100.0	5.9	22.0	3.6	0.4	27.1	20.0	21.2
지자체 유형	서울시의 구	100.0	8.4	39.9	7.0	0.0	11.2	18.2	15.4
	광역시의 구	100.0	6.1	9.6	3.5	0.9	41.7	10.4	27.8
	인구 50만 이상 시	100.0	7.7	20.9	6.6	0.0	24.2	24.2	16.5
	인구 50만 미만 시	100.0	4.9	24.3	2.2	0.0	23.2	20.7	24.8
	군	100.0	4.0	20.2	1.0	1.0	31.3	27.3	15.2
복지 허브화 유형	기본형	100.0	5.0	24.6	5.5	0.5	29.4	20.0	15.0
	권역형(중심동)	100.0	1.7	12.0	0.0	0.0	42.7	20.5	23.1
	권역형(일반동)	100.0	6.9	18.4	4.6	2.3	19.5	27.6	20.7
	미실시 지역	100.0	7.5	22.6	2.5	0.0	22.4	18.4	26.4

주: 한국보건사회연구원(2017)은 사유별 발생 인원을 비율로 환산하여 분석하였음

2. 사회복지사업 전달체계 요인

1) 국가 유발 요인: 잦은 서비스 전달체계의 통합시도

절적으로 집행되고 있는 현재의 사업을 지역 중심의 통합적 전달체계로 개편하는 작업이 검토되고 있다. 이와 직접적으로 관련된 3개의 개편사업(지역사회 통합돌봄 선도사업, 주민자치형공공서비스, 사회서비스원 시범사업)은 보건과 복지기능의 연계 강화, 민관시설의 관리감독강화, 지역복지기획능력의 강화가 요구된다.

(1) 지역사회 통합돌봄 선도사업(커뮤니티 케어사업)

먼저 지역사회 통합돌봄 선도사업의 추진 배경을 살펴보면, 돌봄이 필요한 국민이 살던 곳에서 본인의 욕구에 맞는 다양한 서비스를 통합적으로 누릴 수 있도록 지원하는 통합 돌봄 모델을 발굴·검증하기 위한 사업이다. 기초 자치단체(시군구)를 기본 사업 단위로 하되, 노숙인·정신질환자 사업은 광역자치단체와 협업할 수 있으며 19년 국비 6,393백만 원의 선도사업 예산을 지원하였다.

그림 3-3. 지역사회 통합돌봄 선도사업 개념도



자료: 보건복지부 지역사회통합돌봄 선도사업 추진계획(2019)

추진 경과를 살펴보면, 2019년 1월 공모절차를 시작하여 5개 노인사업, 2개 장애인 사업, 1개 정신장애사업으로 8개 추진 지역(광주 서구, 경기 부천시, 충남 천안시, 전북 전주시, 경남 김해시, 대구 남구, 제주 제주시, 경기 화성시)을 선정하였다. 또한 정부가 지원하

는 다양한 연계사업을 수행하면서 독자적인 지역사회 통합돌봄 서비스모델을 개발·제공하는 「노인예비형 선도사업」지역으로 부산 부산진구, 부산 북구, 경기 안산시, 경기 남양주시, 충북 진천군, 충남 청양군, 전남 순천시 등 8개 지자체를 별도로 선정한 바 있다. 현재는 시범사업이 시행 중이나, 보건복지부가 주축이 되는 전달체계 개편(행안부가 주도하는 주민자치형 공공서비스와 대비개념)을 표방하며 전국 확대(2026년 이후)를 목표로 하고 있다.

변화 양상을 보면, 지역사회 지지기반에 의해 상호 교류하고 소통하는 선순환적 관계가 조성해야 하므로 다음과 같은 읍면동 기능 강화, 지역 내 민간자원의 파악 및 기능 결합이 이뤄질 것으로 예상된다. 첫째, 읍면동 주민센터 내 케어안내 창구의 운영: 지역 내 돌봄 상담에 집중하고 전문적으로 안내할 수 있는 담당자의 배치를 통해 충분한 상담 및 정보 제공의 기능이 추가될 예정이다. 둘째, 지역 중심의 보건복지연계 기능 강화: 노인과 장애인이 갖는 돌봄서비스와 건강서비스가 분절적으로 제공되는 것이 아니라 통합적이고 효율적으로 이용자 중심성을 견지할 수 있는 시군구별, 시군구 내 권역별 인프라 조성 및 연계 계획 수립이 추가될 예정이다.

이는 시군구 복지정책 및 기획팀 인력을 증원하는 등을 통해 이뤄질 수 있다. 셋째, 주민들의 요구에 대한 공공책임성을 강화하기 위한 공공사례관리가 체계화되며 현재의 민간복지자원 육성기능이 대폭적으로 확대되었다. 구체적으로는 시군구 및 읍면동 복지협의체 지원기능 강화 및 담당 인력 증원이 이루어졌다. 마지막으로, 기반 조성을 위한 시설 증원 및 노인·장애인·정신질환자 분야의 시설관리와 기반 조성의 필요성이 대두됨에 따라 본청의 시설관리 부분을 보강해야 한다.

(2) 주민자치형 공공서비스사업

주민자치형 공공서비스사업은 문재인 정부의 100대 국정과제 중 “획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화(74번)”, “사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충(17번)”의 실제 추진사업으로 선정되어 추진되었으며 ‘자치’와 ‘공공’의 핵심적 개념과 가치를 실현하는 방안을 제시하였다. 복지 사각지대 해소를 위해 찾아가는 보건·복지 서비스를 확대하고 다양한 공공서비스를 주민 관점에서 제공하기 위해 주민생활 현장의 공공서비스의

연계를 강화하였다. 또한 주민자치 제도적 기반 마련, 읍면동 행정혁신 등을 통해 풀뿌리 주민자치의 실질적인 기반을 마련하였다.

그림 3-4. 주민자치형공공서비스 운영 조직(읍면동)

구분	모델	기능	조직	인력 구성*
읍 동	기본형	<ul style="list-style-type: none"> 방문상담, 통합사례 관리 등 찾아가는 복지서비스 복지+건강 서비스 주민 대표기구 구성·운영 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> 찾아가는 보건복지팀 설치 	<ul style="list-style-type: none"> (행정팀) 자치 1명 (찾아가는 보건복지팀) 복지 3명, 간호 1명
	공공 서비스 연계형	<ul style="list-style-type: none"> 찾아가는 보건복지 대상·범위 확대 종합상담 실질적 민관연계 주민 대표기구 구성·운영 지원 등 		<ul style="list-style-type: none"> (행정팀) 자치 1명 (찾아가는 보건복지팀) 복지 7명, 간호 1명
면	기본형	<ul style="list-style-type: none"> 읍·동 기본형 모델과 동일 		
	농어촌 특성화형	<ul style="list-style-type: none"> 기본형 모델과 동일 	<ul style="list-style-type: none"> 찾아가는 보건복지팀 미설치(전담 인력만 배치) 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 1명, 복지 2명, 간호 1명

추진 경과를 살펴보면, 행정안전부에서는 대통령 훈령으로 「주민자치형 공공서비스 추진단의 설치 및 운영에 관한 규정」을 제정(2018. 4)하고 소속 내 지방자치분권실장 소속으로 주민자치형 공공서비스 추진단을 설치하였다. 2018년에는 행정안전부가 주민자치형 공공서비스 선도자치단체로 주민자치 분야와 보건복지 분야에 있어 27개 시군구를 선정하여 사업을 추진해 오고 있다. 2022년까지 전체 읍·동은 「기본형」을 거쳐 「공공서비스 연계형」으로 단계적인 전환을 추진할 계획이다.

지금까지의 상황과 앞으로의 변화양상을 제시하자면, 지역사회 지지 기반에 의해 상호 교류하고 소통하는 선순환적 관계를 조성해야 하므로 읍면동 기능 강화, 지역 내 민간자원의 파악 및 기능 결합이 이뤄지는 과정이며 앞으로도 계속될 예정이다. 구체적인 사항은 다음과 같다. 첫째, 찾아가는 보건복지서비스 수행을 위한 전담 인력(간호직) 충원이 예상되는데, 이는 간호직 인력의 관리감독 책임이 보건소에 있으므로 보건소의 통솔의 범위를 넓히게 될 것이다(보건소 분과 이슈 대두, 읍면동-보건소 기능 연계 업무 증가). 둘째는 유사사업 간 인력 조정의 문제와 관련된다. 유사방문사업(통합건강증진사업, 치매안심센터)과의 유사성으로 인한 사업 중복의 문제 발생가능성에 따라 사업 근거 규정 및 제도 개선을 통한 유사 사업 통합의 필요성이 대두되었다. 셋째는 주민자치회 기능 강화를 위한 것이다. 읍면동의 주민자치회의 내실화와 실제 주민이 결정하는 지역문제 해결 계획 수립이 중요해짐에 따라 주민자치회 관리, 민간자원관리 지원 인력, 구체적으로는 본청 및 읍면동 주민자치 담당 인력이 증원될 것으로 예상된다. 마지막으로 사회복지업무와 주민자치회 기능 간 연계협력 강화로 인한 업무 갈등 발생가능성에 관한 것인데, 주민자치회를 통한 사회복지계획 및 서비스 공급의 업무 분장이 명확하지 않은 경우 읍면동 내 사업 인력 간 갈등 발생이 예상된다.

(3) 사회서비스원 시범사업

사회서비스 공공성 강화 및 품질 향상을 위해 공공 부문에서 서비스 제공인력을 직접 고용하고 대국민 서비스 직접 제공하는 사회서비스원 설립 운영 필요성이 제기됨에 따라 실시되었다. 이전부터 사회서비스 분야 종사인력의 노동조건이 열악하다는 점과 이에 따른 사회서비스의 품질 문제가 지속적으로 제기되어온 바 있다. 이에 따라 2017년 대선에서 공공일자리 창출과 공공성 확보가 결합되어 '사회서비스 공단 설립'이 더불어민주당의 공약으로 등장하였다. 남인순 의원의 대표발의로 '사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안(2013464)'이 제안되었고 현재 국회에 계류 중이다.

사업 내용은 국·공립 제공기관 직접 운영, 재가서비스 직접 제공, 민간 제공기관 품질관리 지원 등으로 구분되며 최종 사업 내용은 확정되지 않은 상태에서 우선 시범사업을 실시하였다. 구체적인 시범사업 내용은 다음과 같다. 첫째, 국·공립 서비스 제공기관을 지자체

로부터 위탁받아 직접 운영하면서 서비스 제공: 신규 설치 시설의 경우 사회복지서비스원에 우선 위탁, 위·불법 발생 또는 평가 결과 저조 시설, 기타 시군구청장이 위탁하고자 하는 경우 등에 사회복지서비스원이 활용되었다. 둘째, 각종 재가서비스를 통합·연계 제공하기 위한 ‘종합재가센터’를 설립하였다. 이는 돌봄의 대표적인 분야로 장기요양, 노인돌봄, 장애인활동보조 등 관련 서비스를 종합적으로 제공하는 인프라가 설립될 예정이다(2019년 10개소, 4개 시도에 각 2~4개소씩 설립) → 2022년 135개소까지 확대). 셋째, 민간 제공기관의 서비스 품질 향상을 위한 지원이 이뤄지고 있다. 넷째, 지자체의 지역사회 내 사회복지서비스 질 제고 등을 위한 정책 지원이 이뤄지고 있다.

추진 경과를 살펴보면, 시범사업의 형태로 2019년 3월부터 서울, 대구, 경기, 경남 등 4개 시도에서 실시되고 있으며 2022년까지 17개 시도로 확대할 예정이다. 구체적인 내용은 다음과 같다. 먼저 2019년 사업비는 총 59.7억원(중앙지원단 10.1억원 + 시도 서비스원 49.6억원)이었다. 사회복지서비스원은 시도지사가 특수법인(공익법인) 형태로 사회복지서비스원 설립되었으며 국회 계류 중인 사회복지서비스원 근거 법률(이하 ‘서비스원법’)이 제정될 경우 특수법인, 법률이 제정되기 전에는 「공익법인 설립·운영에 관한 법률」에 근거한 공익법인으로 설립되었다. 구체적인 추진체계로는 보건복지부가 시범사업 운영계획 수립, 대상 지역 선정, 관련 법·제도 마련, 재정 지원, 시범사업 평가 및 환류 등의 업무를 담당하며 산하의 사회복지서비스원 중앙지원단에서 실무 지원 역할을 수행한다. 한편 시도에는 사회복지서비스원 설립 주체로서 사업 진행·관리 책임이 있다.

변화 양상을 예상해보면, 시군구 개별사업부서가 분절적으로 관리하던 지역 내 돌봄사업을 통합 관리할 수 있는 본청 외 지원 조직이 생기는 셈이므로 시설관리의 전반적인 변화가 나타날 것으로 생각된다. 예상되는 변화는 다음과 같다. 첫째, 권역별 돌봄서비스 종합제공 인프라 신설될 것이다. 시군구에 사회복지서비스를 총괄하고 책임지는 행정 단위 신설가능성으로 인해 전담 인력이 증가할 수 있다. 둘째, 통합시설관리의 필요성이 부각될 것이다. 개별 사업관리의 통합으로 인한 업무 양상의 변화 가능성이 존재한다. 별도의 복지시설팀을 운영하는 경우에는 인력 증원이 없어도 대응할 수 있으나, 별도의 복지시설팀이 없는 경우 팀 신설도 가능하다.

읍면동의 기능 강화 및 인력증원 요인과 관련된 실제 사업명과 예산 규모, 사업의 주요 특징은 다음의 <표 3-13>과 같이 제시할 수 있다.

그림 3-5. 사회서비스원 시범사업 추진체계

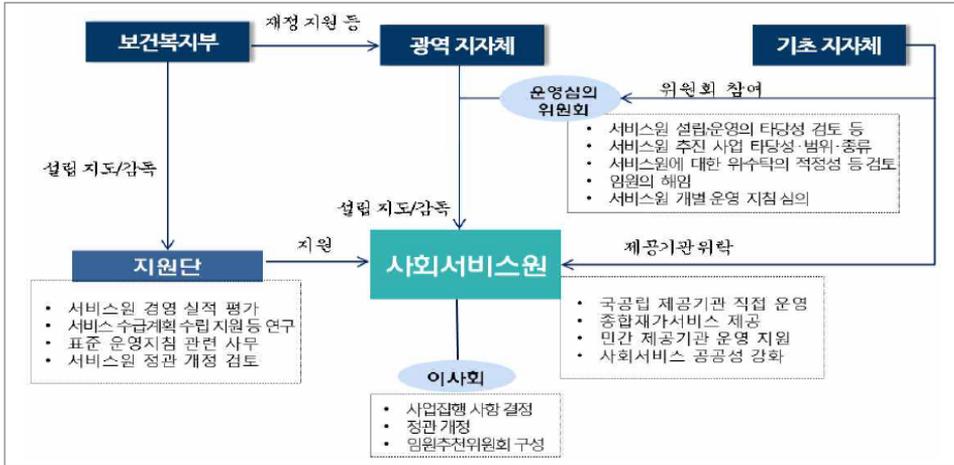


표 3-13. 전담체계 개편에 따른 사업 범위 및 업무량 확대 예상 사업

정책 영역	프로그램명	단위 사업	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단	서비스 연계 결정	2019년 예산 (백만원)	
기초생활보장 노인	기초생활보장	긴급복지	대인	긴급복지	급여서비스	○	○	142,176	
	노인의료보장	치매관리사업지원	시설	치매관리체계 구축	사회서비스	×	○	236,356	
		노인요양시설 확충	시설	노인요양시설 확충	사회서비스	사회서비스	×	×	112,870
사회복지 일반	노인생활안정	노인돌봄서비스	혼합	노인돌봄서비스	사회서비스	○	○	112,396	
		지역자활형 사회복지서비스 투자사업	시설	지역자활형 사회복지서비스 투자사업	사회서비스	×	○	276,828	
		사회복지사업 지원	시설	민간사회복지자원육성 지원	사회서비스	사회서비스	×	×	8,861
			시설	커뮤니티케어 선도사업 추진	사회서비스	사회서비스	×	○	6,393
이동·보육	보육 지원 강화	사회복지전담체계	시설	공공사회복지전담체계 개선	사회서비스	×	○	51,333	
			시설	사례관리 전담체계 개선	사회서비스	×	○	269,066	
		시설	사회서비스원 설립 및 운영	사회서비스	사회서비스	×	○	5,968	
		시설	어린이집 지원	시설	공공형어린이집	사회서비스	○	×	62,915
		시설	어린이집 확충 및 환경개선	시설	어린이집 확충	사회서비스	×	×	68,840
이동·보육	아동보호 및 복지 강화	방과후 돌봄지원	시설	지역아동센터 지원	사회서비스	○	○	173,122	
		아동자립지원	대인	보호종료아동 자립수당 지급	급여서비스	○	○	9,858	
		아동수당 지원	대인	아동수당 지급	급여서비스	×	×	2,162,729	

정책 영역	프로그램명	단위 사업	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단	서비스 연계 결정	2019년 예산 (백만원)
취약계층 지원	장애인생활 안정 및 재활 지원	장애인소득 보장	대인	장애등급심사제도 운영	급여서비스	x	x	32,422
			대인	장애수당(기초)	급여서비스	o	x	75,490
			대인	장애수당(차상위 등)	급여서비스	o	x	54,253
			대인	장애인연금	급여서비스	o	x	719,735,000

2) 지방 유발 요인: 지방행정조직 유발 요인

사회복지 담당 인력은 사회복지직렬이 아님에도 사회복지부서에서 해당 업무를 수행하는 인력을 사회복지 담당 인력으로 지칭하며 주로 일반행정직렬이 많은 비중을 차지한다. 2000년 기초생활보장제도 시행에 따라 급증한 업무의 원활한 수행을 위해 일반행정직 또한 사회복지 담당 업무를 담당하게 하였다. 사회복지 전담 인력과 담당 인력은 업무 분장에 대한 명확한 법적 근거가 존재하지 않아 업무 특성에 따른 합리적인 업무분장이 어려운 상황이다. 이에 따라 주로 복지부서의 팀장급 인력이 사회복지 담당 인력인 경우, 업무지원과 관리의 어려움에 대한 문제가 제기되어왔다.

표 3-14. 사회복지사업 인력 비교

인력구분	특징	수행 업무
사회복지 전담 인력	<ul style="list-style-type: none"> • 업무와 직무를 규정된 명시적 법규 부재 • 사회복지직렬에 속하여 전문적 복지업무를 주된 업무로 하는 인력 • 시도 20%, 시군구 50%, 읍면동 65% 점유 • 복지갈때기 문제로 2012년 희망복지지원단 설립과 함께 대폭 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • (업무 영역) 기초생활보장, 한부모가족, 차상위계층, 취약가정 초기 상담, 자원활동 총괄, 사례관리→ 비정형성 형태의 업무 • (시군구) 통합조사관리팀(자산관리 및 자격관리, 희망복지지원단(사례관리 및 서비스연계) • (읍면동) 5대 서비스 상담 안내, 신청 접수, 지원필요가구 발굴, 사후관리 모니터링
사회복지 담당 인력	<ul style="list-style-type: none"> • 일반행정직이면서 사회복지업무(일반적 복지)를 수행하는 인력 • 시도 80%, 시군구 50%, 읍면동 35% 점유 	<ul style="list-style-type: none"> • (업무영역) 장애인복지(등록 및 장애연금), 영유아보육, 노인복지(기초노령연금), 아동복지, 사회복지서비스 바우처, 주거복지 등 대상자 선정과 급여가 법률을 포함한 규칙→ 정적 형태의 업무

자료: 한국보건사회연구원(2017)재가공

2019년 12월 말을 기준으로 기초지자체별 사회복지기능의 평균 인력을 살펴보면 다음과 같다. 전체 시군구(228개)의 사회복지기능 인력의 정원은 38,995명이었으며, 사회복지직이 25,368명(65.1%)이었고 일반행정직이 13,627명(34.9%)이었다. 현원은 37,015명이었고 사회복지직이 24,138명(65.2%)이었고 일반행정직이 12,877명(34.8%)이었다. 정원의 평균은 171.03명, 현원의 평균은 162.35명이었다. 시군구로 나눠서 살펴보면, 시(77개) 지역

의 사회복지기능 인력의 정원은 17,500명이었으며, 사회복지직이 10,567명(60.4%)이었고 일반행정직이 6,933명(39.6%)이었다. 현원은 16,524명이었고 사회복지직이 10,066명(60.9%)이었고 일반행정직이 6,58명(39.1%)이었다. 다음으로 군(82개) 지역의 사회복지기능 인력의 정원은 6,879명이었으며, 사회복지직이 4,826명(70.2%)이었고 일반행정직이 2,053명(29.8%)이었다. 현원은 6,324명이었고 사회복지직이 4,386명(69.4%)이었고 일반행정직이 1,938명(30.6%)이었다. 마지막으로 자치구(69개) 지역의 사회복지기능 인력의 정원은 14,616명이었으며, 사회복지직이 9,975명(68.2%)이었고 일반행정직이 4,641명(31.8%)이었다. 현원은 14,167명이었고 사회복지직이 9,686명(68.4%)이었고 일반행정직이 4,481명(31.6%)이었다.

기초지자체 사회복지기능 인력의 경우 시 지역은 정원과 현원 모두에서 전체 시군구 평균보다 더 높은 비율의 행정직이 사회복지 업무를 담당하고 있다.

표 3-15. 기초지자체 사회복지기능 인력 평균(2019.12.31. 기준)

구분 (수)	정원(명)				현원(명)			
	합계	평균	사회복지직 (%)	일반행정직 (%)	합계	평균	사회복지직 (%)	일반행정직 (%)
시군구 (228)	38,995	171.03	25,368 (65.1%)	13,627 (34.9%)	37,015	162.35	24,138 (65.2%)	12,877 (34.8%)
시 (77)	17,500	227.27	10,567 (60.4%)	6,933 (39.6%)	16,524	214.60	10,066 (60.9%)	6,458 (39.1%)
군 (82)	6,879	83.89	4,826 (70.2%)	2,053 (29.8%)	6,324	77.12	4,386 (69.4%)	1,938 (30.6%)
자치구 (69)	14,616	211.83	9,975 (68.2%)	4,641 (31.8%)	14,167	205.32	9,686 (68.4%)	4,481 (31.6%)

자료: 행정안전부 내부자료 저자 재가공

또한 2019년 12월 말을 기준으로 기초지자체 본청별 사회복지기능의 평균 인력을 살펴 보면 전체 시군구(228개)의 본청 사회복지기능 인력의 정원은 15,604명이었으며, 사회복지직이 9,231명(59.2%)이었고 일반행정직이 6,373명(40.8%)이었다. 현원은 15,434명이었

고 사회복지직이 9,351명(60.6%)이었고 일반행정직이 6,083명(39.4%)이었다. 정원의 평균은 68.44명, 현원의 평균은 67.69명이었다. 시군구로 나눠서 살펴보면, 시(77개) 지역의 본청 사회복지기능 인력의 정원은 6,131명이었으며, 사회복지직이 3,489명(56.9%)이었고 일반행정직이 2,642명(43.1%)이었다. 현원은 6,020명이었고 사회복지직이 3,479명(57.8%)이었고 일반행정직이 2,541명(42.2%)이었다. 다음으로 군(82개) 지역의 본청 사회복지기능 인력의 정원은 2,960명이었으며, 사회복지직이 2,088명(70.5%)이었고 일반행정직이 872명(29.5%)이었다. 현원은 2,858명이었고 사회복지직이 2,068명(72.4%)이었고 일반행정직이 790명(27.6%)이었다. 마지막으로 자치구(69개) 지역의 본청 사회복지기능 인력의 정원은 6,513명이었으며, 사회복지직이 3,654명(56.1%)이었고 일반행정직이 2,859명(43.9%)이었다. 현원은 6,556명이었고 사회복지직이 3,804명(58.0%)이었고 일반행정직이 2,752명(42.0%)이었다.

세부적으로 기초지자체 본청 사회복지기능 인력은 시 지역과 자치구 지역이 정원과 현원 모두에서 전체 시군구 평균보다 더 많은 행정직이 존재한다.

표 3-16. 기초지자체 본청 사회복지기능 인력 평균(2019.12.31. 기준)

구분 (수)	정원(명)				현원(명)			
	합계	평균	사회복지직 (%)	일반행정직 (%)	합계	평균	사회복지직 (%)	일반행정직 (%)
시군구 (228)	15,604	68.44	9,231 (59.2%)	6,373 (40.8%)	15,434	67.69	9,351 (60.6%)	6,083 (39.4%)
시 (77)	6,131	79.62	3,489 (56.9%)	2,642 (43.1%)	6,020	78.18	3,479 (57.8%)	2,541 (42.2%)
군 (82)	2,960	36.10	2,088 (70.5%)	872 (29.5%)	2,858	34.85	2,068 (72.4%)	790 (27.6%)
자치구 (69)	6,513	94.39	3,654 (56.1%)	2,859 (43.9%)	6,556	95.01	3,804 (58.0%)	2,752 (42.0%)

자료: 행정안전부 내부 자료 저자 재가공

한편, 읍면동 사회복지기능의 평균 인력(2019년 12월 말을 기준)을 살펴보면 다음과 같다. 전체 읍(230개) 지역의 사회복지기능 인력의 정원은 1,887명으로 사회복지직이 1,340명(71.0%), 행정직이 547명(29.0%)이었으며, 현원은 1,753명으로 사회복지직이 1,224명(69.8%), 행정직이 529명(30.2%)이었고 정원의 평균은 8.20명, 현원의 평균은 7.62명이었다. 읍이 존재하는 시와 군으로 나뉘어 살펴보면, 시(101개) 지역 읍에서의 사회복지기능 인력의 정원은 921명으로 사회복지직이 601명(65.3%), 행정직이 320명(34.7%)이었으며, 현원은 870명으로 사회복지직이 576명(66.2%), 행정직이 294명(33.8%)이었다. 다음으로 군(129개) 지역 읍에서의 사회복지기능 인력의 정원은 966명으로 사회복지직이 739명(76.5%), 행정직이 227명(23.5%)이었으며, 현원은 883명으로 사회복지직이 648명(73.4%), 행정직이 235명(26.6%)이었다.

면(1,184개) 지역의 사회복지기능 인력의 정원은 5,372명으로 사회복지직이 3,385명(63.0%), 행정직이 1,987명(37.0%)이었으며, 현원은 4,775명으로 사회복지직이 2,892명(60.6%), 행정직이 1,883명(39.4%)이었고 정원의 평균은 4.54명, 현원의 평균은 4.03명이었다. 면이 존재하는 시와 군으로 나뉘어 살펴보면, 시(484개) 지역 면에서의 사회복지기능 인력의 정원은 2,419명으로 사회복지직이 1,386명(57.3%), 행정직이 1,033명(42.7%)이었으며, 현원은 2,192명으로 사회복지직이 1,221명(55.7%), 행정직이 971명(44.3%)이었다. 또한 군(700개) 지역 면에서의 사회복지기능 인력의 정원은 2,953명으로 사회복지직이 1,999명(67.7%), 행정직이 954명(32.3%)이었으며, 현원은 2,583명으로 사회복지직이 1,671명(64.7%), 행정직이 912명(35.3%)이었다.

마지막으로 동(2,122개) 지역의 사회복지기능 인력의 정원은 14,905명으로 사회복지직이 10,647명(71.4%), 행정직이 4,258명(28.6%)이었으며, 현원은 13,840명으로 사회복지직이 9,908명(71.6%), 행정직이 3,932명(28.4%)이었고 정원의 평균은 7.02명, 현원의 평균은 6.52명이었다. 동이 존재하는 시와 자치구로 나뉘어 살펴보면, 시(1,015개) 지역 동에서의 사회복지기능 인력의 정원은 6,802명으로 사회복지직이 4,326명(63.6%), 행정직이 2,476명(36.4%)이었으며, 현원은 6,228명으로 사회복지직이 4,026명(64.6%), 행정직이 2,202명(35.4%)이었다. 또한 자치구(1,107개) 지역 동에서의 사회복지기능 인력의 정원은 8,103명으로 사회복지직이 6,321명(78.0%), 행정직이 1,782명(22.0%)이었으며, 현원은 7,612명으

로 사회복지직이 5,882명(77.3%), 행정직이 1,730명(22.7%)이었다.

기초지자체 읍면동 사회복지기능 인력의 경우, 시 지역의 읍과 면,동이 정원과 현원 모두에서 전체 읍 단위 지역의 평균보다 더 높은 비율의 행정직이 사회복지 업무를 담당하는 것으로 분석되었다.

표 3-17. 읍면동 사회복지기능 인력 평균(2019.12.31. 기준)

구분(수)	정원(명)				현원(명)			
	합계	평균	사회복지직 (%)	일반행정직 (%)	합계	평균	사회복지직 (%)	일반행정직 (%)
읍	1,887	8.20	1,340 (71.0%)	547 (29.0%)	1,753	7.62	1,224 (69.8%)	529 (30.2%)
(230)	사(101)	921	601 (65.3%)	320 (34.7%)	870	8.61	576 (66.2%)	294 (33.8%)
	군(129)	966	739 (76.5%)	227 (23.5%)	883	6.85	648 (73.4%)	235 (26.6%)
면	5,372	4.54	3,385 (63.0%)	1,987 (37.0%)	4,775	4.03	2,892 (60.6%)	1,883 (39.4%)
(1,184)	사(484)	2,419	1,386 (57.3%)	1,033 (42.7%)	2,192	4.53	1,221 (55.7%)	971 (44.3%)
	군(700)	2,953	1,999 (67.7%)	954 (32.3%)	2,583	3.69	1,671 (64.7%)	912 (35.3%)
동	14,905	7.02	10,647 (71.4%)	4,258 (28.6%)	13,840	6.52	9,908 (71.6%)	3,932 (28.4%)
(2,122)	시 (1,015)	6,802	4,326 (63.6%)	2,476 (36.4%)	6,228	6.14	4,026 (64.6%)	2,202 (35.4%)
	자치구 (1,107)	8,103	6,321 (78.0%)	1,782 (22.0%)	7,612	6.88	5,882 (77.3%)	1,730 (22.7%)

자료: 행정안전부 내부 자료 저자 재가공

뿐만 아니라 사회복지기능 인력의 읍면동 내 차이를 살펴본 결과 읍, 면, 동 각각에서 차이가 상당히 큰 것으로 관측되었다. 우선 사회복지기능 인력의 정원 현황을 살펴보면, 동의 경우 최소 1명에서부터 최대 36명까지 분포하고 있어 배율이 36배로 나타났다. 읍의 경우 최소 3명에서부터 최대 33명이 분포하고 있어 11배가 차이가 났으며, 면의 경우에도 최대/최소 배율은 21배로 나타났다. 또한 사회복지기능 인력의 현원 현황을 살펴보면, 동의 경우 최소 1명에서부터 최대 36명까지 분포하고 있어 정원 현황과 마찬가지로 최대/최소 배율이 36배로 나타났다. 읍의 경우 최소 2명에서부터 최대 33명이 분포하고 있어 16.5배가 차이가 났으며, 면의 경우에는 최대/최소 배율은 21배로 나타났다.

표 3-18. 읍면동 사회복지기능 인력 현황(2019.12.31. 기준)

구분	관측치	평균	표준편차	최소	최대	최대/최소 배	
정원 (명)	읍	1,887	8.20	3.64	3	33	11
	면	5,372	4.54	2.07	1	21	21
	동	14,905	7.02	3.48	1	36	36
현원 (명)	읍	1,753	7.62	3.62	2	33	16.5
	면	4,775	4.03	1.91	1	21	21
	동	13,840	6.52	3.33	1	36	36

자료: 행정안전부 내부 자료 저자 재가공

3) 읍면동 업무량 영향요인

(1) 읍면동 설치기준

읍면동의 설치기준은 지방자치법 다수의 조문을 통해 다양하게 제시되어 있다. 이 같은 다양한 설치기준은 읍면동의 수행기능 차이를 가져오는 제도적 요인으로 작용한다. 「지방자치법」 제3조제3항에 “특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍면에는 리를 둔다”라고 규정하고 있으며 제3조제4항에서는 “제7조제2항에 따라

설치된 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 그 구에 읍면동을 둘 수 있다”고 명시하고 있다. 시읍의 설치기준과 관련하여 동법 제7조제1항에서는 “시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다”고 명시하고 있다. 동법 제6조제1항은 지방자치단체 사무소의 소재지와 자치구가 아닌 구 및 읍면동의 사무소의 소재지는 종전과 같이하고, 이를 변경 혹은 새로 설정하려면 지방자치단체의 조례로 정한다. 이 경우 면·동은 제4조의제2, 제3항 및 제4항에 따른 행정면(行政面)·행정동(行政洞)을 말한다. 또한 동법 제6조의제2항은 제1항의 조례는 그 지방의회 재적의원 과반수의 찬성을 받아야 한다고 규정하고 있다. 앞서 제3조제4항에서 언급된 동법 제7조제2항에 따라 설치된 시는 다음의 각 호 중 적어도 하나의 기준을 충족한 도농(都農) 복합 형태의 시를 의미한다.¹²⁾ 읍은 그 대부분이 도시형태를 갖추고 인구가 2만 이상이 되어야 한다. 다만, 군사무소 소재지의 면, 읍이 없는 도농 복합 형태의 시에서 그 면 중 1개 면의 경우 인구가 2만 미만인 경우에도 읍으로 할 수 있다(동법 제7조제3항). 그리고 시읍의 설치에 관한 세부기준은 대통령령으로 정한다(동법 제7조제4항).

자치구가 아닌 구와 읍면동 등의 명칭과 구은 종전과 같이 하되, 폐치분합(廢置分合)을 위해서는 행정안전부 장관의 승인을 받아 해당 자치단체의 조례로 정해야 한다. 다만 명칭과 구역의 변경은 해당 자치단체의 조례로 정하되, 그 결과를 특·광역시장, 도지사에게 보고해야 한다(지방자치법 제4조의2제1항). 인구 감소 등 행정여건의 변화로 인하여 필요한 경우 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 2개 이상의 면을 하나의 면으로 운영하는 등 행정 운영상 면(이하 “행정면”이라 한다)을 따로 둘 수 있다고 규정하고 있다(동법 제4조의2제3항). 동·리에서는 행정능률과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영하거나 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영하는 등 행정 운영상 동·리(이하 “행정동·리”라 한다)를 따로

12) 네 가지 기준을 제시하자면 다음과 같다. 첫째, 제1항에 따라 설치된 시와 군을 통합한 지역, 둘째, 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군, 셋째, 인구 2만 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 지역의 인구가 5만 이상인 군. 이 경우 군의 인구가 15만 이상으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어야 한다. 넷째, 국가의 정책으로 인하여 도시가 형성되고, 제115조에 따라 도의 출장소가 설치된 지역으로서 그 지역의 인구가 3만 이상이고, 인구 15만 이상의 도농 복합 형태의 시의 일부인 지역.

둘 수 있다고 명시하고 있다(제4조의2제4항).¹³⁾ 또한 행정동·리에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부 조직을 둘 수 있다고 규정한다(제4조의2제5항).

「지방자치법」상 행정기구와 공무원 및 하부 행정기관으로서 읍면동에 관하여 규정하고 있는데, 이를 살펴보면 다음과 같다. 지방자치단체는 사무 분장을 위해 조례에 따라 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다(동법 제112조제1항 및 제2항). 자치구가 아닌 구에 구청장, 읍에 읍장, 면에 면장, 동에 동장을 둔다. 이 경우 면·동은 제4조의2제3항 및 제4항에 따른 행정면·행정동을 말한다(동법 제117조). 자치구가 아닌 구와 구청장은 일반직 지방공무원으로 시장이 임명·보하도록 하고 있으며, 읍면동장의 경우 일반직 공무원으로 시장·군수 및 구청장이 임명 및 보하도록 한다(동법 제118조제1항 및 제2항). 다만 자치구가 아닌 구의 구청장은 시장의, 읍장·면장은 시장이나 군수의, 동장은 시장(구가 없는 시의 시장을 말한다)이나 구청장(자치구의 구청장을 포함한다)의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무와 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고 소속 직원을 지휘·감독하도록 한다(동법 제119조). 지방자치단체는 자치구가 아닌 구와 읍면동에 소관 행정사무 분장을 위해 필요한 행정기구를 둘 수 있으며, 이 경우 면·동은 행정면·행정동으로 국한된다(동법 제120조).

표 3-19. 법정동과 행정동의 비교

구분	법정동	행정동
법적 근거	지방자치법	조례
설치 목적	소관 사무의 분장처리	주민편의 및 행정능률 제고
변경 절차	행정안전부 장관의 승인 후 조례제정	조례제정
변경 정도	경직적	탄력적

자료: 김필두·최인수(2018: 43), 재인용

13) 법정동은 법적, 공부상 ‘동’으로 개인 또는 법인의 주소표시가 된 구역을, 행정동은 행정운영상의 편의에 따라 구획된 동사무소 관할구역을 의미한다. 1개의 법정동이 수 개의 행정동으로 나뉘어져 있거나, 1개의 행정동이 다수의 법정동의 관할인 경우도 있다.

법정동은 대한민국의 법정 구역으로서 관습법으로 지정된 일정한 명칭과 영역을 지닌 구역이다. 그 명칭은 전통적인 지역의 고유한 이름인데, 대부분이 1914년 일제에 의한 행정구역 통·폐합 시 정해진 것이 현재에 이른다. 법정동은 지적(地籍) 분야나 지역구분, 주소지 등에만 일반적으로 활용되며, 지역 공동체에 의한 폐지나 개명 등 행정구역 개편의 사례를 제외하면 변동이 거의 없다. 그런데 법정동이 지나치게 세분화됨에 따라 행정상의 낭비와 비효율이 발생했고 이를 통합할 필요성이 대두되었다. 이에 등장한 것이 행정동으로 지방자치단체의 조례로 법정동을 분할하거나 통합해 적정 규모의 관할구역을 설정하는 방식의 하나로 설치되었다. 행정동은 법정동을 관할하는 일차적 행정기관으로서 동사무소에서 동주민센터로 변경되었다가 현재는 행정복지센터로 전환되었다(김필두·최인수, 2018). 예를 들어 앞선 지방자치법 제4조의2제1항과 제4항에 따르면 하나의 법정동은 2개 이상의 행정동으로 운영하거나, 2개 이상의 법정동을 하나의 행정동으로 운영할 수 있다.

이상의 「지방자치법」상 지방행정계층에 관한 내용을 정리하면 자치단위로는 광역자치단체(특별시, 광역시, 도, 특별자치도, 특별자치시)와 기초자치단체(시, 군, 자치구)의 2층제인 반면, 행정 단위로는 하부 행정기관인 행정시, 행정구, 읍면동을 포괄하는 3층제를 특징으로 한다.

표 3-20. 현행 지방행정계층 구조

구분		자치계층	행정계층
도시 지역	특별시	2계층(특별시-자치구)	3계층(특별시-자치구-동)
	광역시	2계층(광역시-자치구)	3계층(광역시-자치구-동)
	인구 50만 이상	2계층(도-시)	4계층(도-시-행정구-동)
	인구 50만 미만	2계층(도-시)	3계층(도-시-동)
도농 통합 지역	광역시	2계층(광역시-군)	3계층(광역시-군-읍면)
	인구 50만 이상	2계층(도-시)	4계층(도-시-행정구-읍면동)
	인구 50만 미만	2계층(도-시)	3계층(도-시-읍면동)
농촌	군	2계층(도-군)	3계층(도-군-읍면)
특별자치도		1계층(도)	3계층(도-행정시-읍면동)
특별자치시		1계층(시)	2계층(자치시-읍면동)

자료: 행정안전부(2015: 322), 재인용

(2) 차별적 수행기능

읍면동이 수행하는 기능은 서로 다름. 동과 달리 읍면은 산업기능을 수행하는데 지방하천 및 공유수면과 같이 계절수요에 민감하며 자연재해관리의 업무범위가 넓다. 따라서 읍면의 경우, 사회복지업무 수행이 지역현안 발행(산불, 지진)에 따라 후순위로 밀릴 가능성이 높다.

표 3-21. 읍면동별 주요 수행기능 비교(소기능 중심)

업무영역	소기능	읍면	동	비고
총무	계획/감독	●	●	
	복무관리	●	●	
	예산회계	●	●	
	행사지원	●	●	
	주민자치회	●	●	
	이반장(통반장)관리	●	●	
	기타	●	●	사무 인수인계서, 불용품 매각처리, 지역 내 집중재산 관리 및 대부계약 등
사회복지	저소득층 지원	●	●	
	차상위층 지원	●	●	
	장애인 지원	●	●	
	보육아동 지원	●	●	
	노인/장모 지원	●	●	
	기타	●	●	
환경관리 상하수도	환경시설물	●	●	
	생활폐기물	●	●	
	정화조	●	●	
	방역	●	●	
	하수도	○		동의 경우 도시전체 통합관리 / 읍면의 일부 자치단체에서 위임
	급수	○		

업무영역	소기능	읍면	동	비고
지방세	지방세	●	●	
	세외수입	●	●	
	개별공시지가	●	●	
주민등록 인감	주민등록	●	●	
	가족관계등록	●	▲	동에서는 가족관계사무 중 출생/사망신고 등 일부만 수행
	인감	●	●	
민방위 안전	민방위	●	●	
	재해방지	●	●	
산업	농지	●	○	동에 농지 존재, 농업/축산업이 이루어지는 경우
	농정	●	○	
	축산	●	○	
	산림	●		입산허가
	도로	●		동의 경우 도시전체 통합관리
	지방하천, 공유수면	●		
	옥외광고물	●		
	시장	●	○	동에 시장이 있는 경우 일부 자치단체에서 위임 처리
	이륜자동차	●	○	대다수 동에서 수행(자동차업무는 차고지 설치 확인, 자동차 주소 변경 신고)
	자동차	●	○	
	기타	○	○	주택사업특별회계 용자대상자 선정, 소규모 공원관리, 보안 등 관리

주: ● 기본 수행, ▲ 해당 소기능 중 일부 수행, ○ 자치단체에 따라 수행 또는 비수행

자료: 권오철·김창호(2016: 11). 하부 행정기관 업무·사무량 비교 분석 및 외국사례연구. 한국지방행정연구
구원 정책연구보고서

(3) 행정환경의 편차

가장 근본적으로는 읍면동의 사회복지업무량과 업무특성에 영향을 미치는 시군구 수준의 행정수요의 편차가 크다는 점이다. 행정환경의 편차는 ① 행정수요와 ② 지역 내 복지자원을 측정하는 지표들로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

행정수요 측면은 ▲아동복지 수요와 ▲취약계층 수요로, 지역 내 가용복지자원 측면은 ▲아동복지자원, ▲노인복지자원, ▲장애인복지자원, ▲사회복지 전반 가용예산자원으로 구분하였다. 구체적으로 아동복지 수요는 연도별 영아(0~2세), 유아(3~5세) 수, 합계출산율, 혼인건수 등의 지표를 활용하였고 취약계층 수요는 최근 4년 간(2015~2018년)의 기초생활수급자수(일반수급자), 노인(65세이상)인구 수, 등록장애인 수 지표가 활용하였으며, 아동복지자원은 지역 내 어린이집, 유치원, 초등학교 수와 유아 천명당 보육시설 수 지표를 수집하였다. 또한 노인복지자원은 노인여가복지시설수(천명당), 주거복지시설, 경로당, 재가복지시설, 노인일자리지원기관, 치매전담형 장기요양기관 수 등을 활용하였고 장애인복지자원은 장애인거주시설, 장애인지역사회재활시설, 장애인의료재활시설, 장애인직업재활시설 등을 활용하였으며, 사회복지 가용예산은 기초생활보장, 취약계층지원, 보육가족 및 여성, 노인 청소년 세출예산 결산자료를 통해 구성하였다.

표 3-22. 사회복지 신청 인력 규모 추정지표

구분	영역	세부지표	단위	출처(시점)
행정수요 (행정수요 직접유발 요인 /대상자)	아동복지 수요	0-2세 영아	시군구	행정안전부 주민등록인구현황 ('15~'18년)
		3-5세 유아	시군구	행정안전부 주민등록인구현황 ('15~'18년)
		합계출산율	시군구	통계청 인구동향조사 ('15~'17년)
		혼인건수	시군구	통계청 인구동향조사 ('15~'17년)
	취약계층 수요	기초생활수급자수 (일반수급자)	시군구	보건복지부 국민기초생활보장 수급자 현황('15~'18년)
		65세 이상 고령인구 수	시군구	행정안전부 주민등록인구현황 ('15~'18년)

구분	영역	세부지표	단위	출처(시점)
가용자원 (시설/예산)	아동복지 자원	등록장애인수	시군구	보건복지부 장애인현황 (‘15~’18년)
		총 어린이집수	시군구	보건복지부 보육통계 (‘15~’18년)
		유치원설치 현황(개)	시군구	e지방지표(‘15~’17년)
		초등학교 수	시군구	e지방지표(‘15~’17년)
		유아 천명당 보육시설 수	시군구	e지방지표(‘15~’17년)
	노인복지 자원	노인여가복지시설수 (천명당)	시군구	보건복지부 노인복지시설 현황 (‘15~’18년)
		노인주거복지시설수	시군구	보건복지부 노인복지시설 현황 (‘15~’18년)
		경로당 수	시군구	보건복지부 노인복지시설 현황 (‘15~’18년)
		노인 재가복지시설 총계	시군구	보건복지부 노인복지시설 현황 (‘15~’18년)
		노인일자리지원기관 총계	시군구	보건복지부 노인복지시설 현황 (‘15~’18년)
		치매전담기관 총계	시군구	보건복지부 노인복지시설 현황 (‘17~’18년)
	장애인 복지자원	장애인거주시설	시군구	보건복지부 장애인복지시설 현황 (‘15~’18년)
		장애인지역사회재활시설	시군구	보건복지부 장애인복지시설 현황 (‘15~’18년)
		장애인의료재활시설	시군구	보건복지부 장애인복지시설 현황 (‘15~’18년)
		장애인직업재활시설	시군구	보건복지부 장애인복지시설 현황 (‘15~’18년)
	사회복지 가용예산	기초생활보장 예산 (백만원)	시군구	지방재정연감(세출_결산) (‘15~’17년)
		취약계층지원 예산 (백만원)	시군구	지방재정연감(세출_결산) (‘15~’17년)
		보육가족 및 여성 예산 (백만원)	시군구	지방재정연감(세출_결산) (‘15~’17년)
		노인 청소년 예산 (백만원)	시군구	지방재정연감(세출_결산) (‘15~’17년)

다음 <표 3-23> 상기 지표 기준으로 지역간 편차가 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

표 3-23. 추정지표별 기초통계(2016~2018년 평균)

		지표명	총개수	평균	표준편차	최소값	최대값
행정 수요	아동복지 수요	0-2세 영아	906	5,267.10	5,718.00	109	34,893
		3-5세 유아	906	5,992.50	6,528.81	149	36,956
		합계출산율	680	1.26	0.28	0.65	2.46
		혼인건수	680	1,204.021	1,277.62	43	7,997
	취약계층 수요	기초생활수급자수(일반수급자)	906	6,788.866	5,762.72	240	28,510
		65세이상 고령인구 수	906	31,302.25	22,999.85	2,104	131,613
		등록장애인수	906	10,990.98	8,428.34	539	49,480
가용 자원	아동복지 자원	총 어린이집수	906	176.72	205.80	1	1,266
		유치원설치 현황(개)	680	39.01	33.82	3	197
		초등학교 수	680	25.91	17.49	4	110
		유아 천명당 보육시설 수	680	14.43	3.41	6.3	27.3
	노인복지 자원	노인여가복지시설수(천 명당)	906	10.00	7.71	1.27	32.7
		노인주거복지시설수	906	1.78	2.34	0	15
		경로당 수	906	285.39	175.75	22	1,043
		노인 재가복지시설 총계	906	14.09	11.24	0	88
		노인일자리지원기관 총계	906	0.62	0.66	0	6
		치매전담기관 총계	454	0.27	0.65	0	4
	장애인복 지지원	장애인거주시설	906	6.51	6.55	0	41
		장애인지역사회재활시설	906	5.67	3.99	0	25
		장애인의료재활시설	906	0.07	0.29	0	2
		장애인직업재활시설	906	2.60	2.80	0	21
사회복지 가용예산	기초생활보장예산(백만 원)	680	25,060.33	21,119.19	0	106,437	
	취약계층지원예산(백만 원)	680	21,480.59	16,756.93	0	97,616	
	보육가족 및 여성예산(백만 원)	680	54,750.09	56,553.96	0	308,470	
	노인 청소년 예산(백만 원)	680	60,081.15	38,234.59	0	253,124	

3. 전달체계 설치 및 관리의 주요 쟁점

읍면동의 사회복지사업은 구조적으로 존재하는 읍면동 환경 격차내에서 행정의 서비스 효율성과 주민주도형 사업의 결합을 통해 고유한 쟁점을 낳는다. 주요 쟁점은 읍면동 고유의 구조적 한계와 고유역할 내에서 사회복지인력의 지속적인 확대추세와 지역중심의 사회복지체계 개편으로 인한 사업량 증가가 예상되어 국가 및 지방 모두 지역 내 적정사회복지 인력운용에 대한 적정규모와 배치기준에 대한 판단이 쉽지 않다는 것이다.

표 3-24. 영향요인별 발현 양상과 유발 쟁점

사회복지 사회복지사업의 구조적 요인			사회복지사업 전달체계 요인		
영향요인	발현 양상	쟁점	영향요인	발현 양상	쟁점
사업 범위의 확대	사회복지사업의 변화에 따른 업무량 예측의 어려움	인력 규모의 적정성	국가요인: 찾은 전달체계 통합시도	구조적 분절성 해결 없는 신규조직과 기능의 신설	인력 배치의 합리성
사업결정과 인력 산정의 이원화	사업인력과 전담조직규모의 불충분성	인력 규모의 적정성	지방요인: 지방행정조직의 특성	읍면동 간 사업 수행인력 비중의 편차 심화 일반행정직과 사회복지 직렬 인력 배치 및 업무조정문제 발생	인력 배치의 합리성
만성적 결원 문제	사업 인력수급의 상시적 관리 부담 초래	인력 규모의 적정성	읍면동 업무량 영향요인: 격차	읍면동 설치기준과 행정수요격차로 인한 읍면동 간 업무내용 및 업무량 편차 심화	인력 배치의 합리성

1) 인력 규모의 적정성

사회보장정책의 확대에 따라 복지담당 인력의 확충을 위한 신규채용이 지속적으로 이루어져 왔다. 2011년을 기점으로 인력채용이 대폭 확대되었으며 2011년 대비 2017년 사회복지 전담 공무원의 정원은 2배가량 증가했다. 읍면동 중심의 사회복지전달체계 고도화로 인해 복지담당 인력의 확충을 위해 신규채용이 지속적으로 이루어졌으며, 특히 2011년을 기점으로 인력채용이 대폭 확대되었다.

표 3-25. 연도별 사회복지 전담 공무원

	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
정원	10,515	11,170	13,290	14,700	16,475	17,171	20,307	22,711
현원	10,113	10,639	12,907	14,184	16,269	17,371	19,263	20,989
신규현원	-	526	2,268	1,277	2,085	1,102	1,892	1,726

자료: 2018년 보건복지통계연보 및 보건복지백서 자료로 구성

표 3-26. 복지인력 확충 정책 결정 사안

연도	증원인원	주요 내용
2005년	1,830명	2005년 2월22일 대통령 보고된 “사회복지 전달체계 개선 방안”에서는 ‘시군구의 복지기획 능력 및 현장성 강화 측면에서 234개 시군구당 평균 8명씩의 인력을 충원하여, 지역복지정책의 기획, 서비스 연계, 민간자원의 발굴, 긴급지원 등 읍면동에서 시행하기 어렵거나 집중화가 필요한 업무에 배치’하도록 제안(대통령자문 빈부격차. 차별시정위원회, 2005년 보고자료)
2011년	7,000명	사각지대 발굴과 맞춤형 서비스 제공을 위해 복지담당공무원 확충 추진, 읍면동은 사회복지직 공무원이 현재보다 2배 수준(1.6명→3.0명)으로 증원 배치되어, 지역주민에 대한 찾아가는 서비스가 활성화 기대(2011.7. 13. 보도자료)
2014년	6,000명	제7차 사회보장위원회(2014.5)에서 ‘복지사각지대 발굴 및 찾아가는 서비스 강화’를 위해 사회복지인력 6,000명 확충이 결정되었으며, 맞춤형 급여체계 개편에 따른 사회복지인력 1,177명 확충 완료(2014.7), 제9차 사회보장위원회(2014.10.29)에서 “사회복지담당공무원 확충 및 관리방안”이 의결, 사회복지담당공무원을 2014~2017년 단계적으로 6,000명 확충 추진

저소득층과 노인, 아동, 장애인 대상 복지사업 확대에 의한 업무량 증가에도 현장의 복지 인력은 여전히 부족하다는 인식이 존재하며 읍면동 복지기능 강화(동복지 허브화), 읍면동 중심의 주민 참여제도(주민자치형 공공서비스)와의 결합 등이 시도되며 지속적으로 사회복지 분야의 기준인력이 증가하고 있다. 이는 오랜 기간 증원이 지체되어 누적된 업무부담이 충분히 해소되지 않은 상황에서, 새로운 통합사례관리 업무를 도입하게 됨에 따라 기존 복지행정업무의 충실한 수행을 위한 인력투입이 미미하기 때문이다.

실제 3,600여개에 가까운 읍면동에 배치하기 위해서는 13천명(복지직 9,700여명)이 확충된다고 해도, 2~3명 배치에 불과하며 이를 총괄적으로 관리할 본청 인력의 충분한 증원은 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 특히 육아휴직 결원, 복지담당 행정직의 이탈 및 잦은 교체 등으로 실질적인 인력확충 효과가 낮아 근본적인 인력 운용제도의 개선이 요구되는 상황이다.

2) 인력 배치의 합리성

국가기초 변화에 따라 확대되고 전국단위에 동일한 사회안전망을 구축하려는 시도에서 얼마나 지역의 여건에 맞는 탄력적 조직운영의 재량을 확보할 수 있는지가 또 다른 쟁점이 될 수 있다. 다시 말해 적절한 인력 규모가 확보된 이후, 실제 사업을 수행할 수 있는 전문적인 인력이 행정수요에 부합하도록 현장에 합리적으로 배치되고 있는지의 문제이다.

사회보장정책은 공공부조 → 사회보험 → 사회서비스의 순으로 확대되고 있으며 우리나라 역시 동일한 경로로 사회보장정책이 지속적으로 증가하고 있다. 공공부조는 2000년에 국민기초생활보장법 시행으로 제도화, 사회보험제도는 1998년 외환위기와 2008년 세계 금융위기를 경험하며 확대, 사회서비스는 2000년대 중반 이후 고용 없는 저성장과 사회양극화, 고령화의 심화에 대응하여 급격히 확대되는 추세이다. 2019년 사회복지 예산규모는 전년도 428.8조 원에 비해 41.7조 원 증가한 470.5조 원으로 편성됨. 이는 증가율로는 9.7% 증가한 것으로, 금융위기가 있었던 2009년 당시 10.6%의 증가율을 제외하면 2000년 이래 가장 높은 증가율이다.(기획재정부, 2018).

문제는 이 같은 중앙부처의 지속적인 사업확대 경향과 동시에 사회복지전달체계의 개편과제도 중앙부처에 의해 일방적으로 추진되고 있다는 점이다. 생활시설 중심에서 지역 사회복지 중심의 각종 복지관 등 재가복지 확대, 이후 공급자 중심지원방식에서 이용자 중심지원방식로의 전환을 의미하는 바우처제도의 도입 등으로 확대되고 있다. 특히 문재인정부의 치매국가책임제, 맞춤형 동복지허브화 사업, 주민자치형 공공서비스, 커뮤니티 케어 등 현장중심의 복지기초 강화로 인한 사업인력 확충이 예상되지만 이를 현장의 특성을 고려하여 어떻게 차별화할지에 대한 논의는 거의 이뤄지지 않았다. 특히 사회복지사업은 공공과 민간 공급체계의 복잡성, 국가사무와 자치사무의 혼재, 지역의 민간복지자

원의 특성과의 결합 등으로 직무특성에 대한 이해가 어려우며 적정업무량 산정이 쉽지 않다는 점도 조직운영의 경직성을 유발하는 요인이 된다. 이상의 도출된 쟁점은 실태분석의 배경지식과 제도개선의 정책방향을 제안하기 위한 중요한 방향으로 활용할 예정이다.

다음 장에서는 이러한 읍면동의 사회복지전달체계의 구조적 특성과 사업의 내용이 실제 사업현장에서 어떻게 집행되고 있는지를 살펴보고자 한다.

읍면동 사회복지사업 수행 실태

제1절 분석 절차

제2절 분석 대상의 선정

제3절 읍면동 사회복지 업무 수행실태분석

제4절 소결

[연구체계상 본 장의 범위]

① 읍면동의 이해	세부 영역	주요 내용
기본 현황	설치 및 일반 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 개념과 역사적 연원분석 • 총규모 증감 추이 및 지역별 분포
	행정환경의 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 간, 읍면동 내 행정환경지표의 현황 및 격차 수준 비교·분석
수행기능의 특징	수행기능에 대한 이론적 검토	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 수행기능에 관한 효율성과 민주성의 행정가치 비교·분석
	수행기능재편의 경로분석	<ul style="list-style-type: none"> • 행정가치에 근거한 시점별 읍면동 기능재편 과정에 대한 평가



② 사회복지전달체계 읍면동	세부 영역	주요 내용
사회복지사업의 기본구조	사업 및 인력 운영 법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> • 근거법상 사업 범위 확정 • 사업 수행 인력 운영 근거규정 확인
	사업 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 영역, 정책 대상 등 사업 세부 속성 파악
사회복지사업의 전달체계	전달체계 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 개념 정의 및 유관 개념(사례관리) • 부문별·주체별 전달체계 • 전달체계 설치 및 개편과정
읍면동 사회복지전달체계 영향요인	사회복지사업의 구조적 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 범위의 확대 경향, 사업 추진 과정의 이원화와 인력 문제
	사회복지사업 전달체계 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 유발 요인, 지방 유발 요인, 업무량 영향요인
	주요 쟁점의 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 규모의 적정성, 인력 배치의 합리성



③ 읍면동 사업 수행 실태	세부 영역	주요 내용
분석 대상의 선정	2단계 선정기준적용	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 지자체, 대상 읍면동의 선정기준 • 분석 대상(BRM 결재 문서) 및 분석기준
분석 대상의 선정	사회복지 수행의 일반 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 기능별 분포, 정책 대상별 분포, 사회복지 수행 업무의 세부 특성
	읍면동 전달체계 내용 세부분석	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 부문 사례관리 양상 • 보건복지 연계양상 • 지역중심성



④ 정책적 제언	세부 영역	주요 내용
연구의 요약	주요 연구 내용 요약	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 간 행정수요 차이에 대한 분석
정책적 제언	쟁점별 개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 규모 적정성, 인력 배치의 합리성 확보 방안

제4장

읍면동 사회복지사업
수행 실태

제1절 분석 절차

읍면동 사회복지사업의 수행 실태는 다음 <표 4-1>의 절차를 거쳐 분석하였다. 우선 분석의 결과를 일반화하기 위한 최소조건을 충족하기 위해선 분석지자체와 대상 지자체 내 읍면동이 충분한 대표성을 확보해야 한다. 이를 위해 2단계에 이르는 대상 지역 선정 작업을 거쳤다. 이후 업무 수행 실태를 실증적으로 확인할 수 있는 객관적 데이터 확보가 필요하다. 사회복지기능이 체계적으로 어떠한 단위 사업으로 추진되고 있으며, 이러한 단위 사업을 일선 행정기들이 어떻게 집행하고 있는지를 정량적·정성적으로 확인할 수 있는 다양한 분석기준을 적용하였다.

표 4-1. 읍면동 사회복지 수행 실태 분석 절차 개관

1단계: 지자체 선정	2단계: 읍면동 선정	읍면동 수행실태분석	
선정기준 및 적용 결과	선정기준 및 적용 결과	영역	세부 내용
<ul style="list-style-type: none"> • 행정안전부 조직 유형 기준 적용 • 유형별 대표 지자체7 곳 선정 	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 7개 지자체 모든 읍면동의 행정수요지표 수집 • 잠재수요분석을 통한 행정수요 고-저 대표 읍면동 각 2개씩 총 14개 대상 읍면동의 선정 	분석 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 대상읍면동의 1년치 BRM 결재 문서
		분석 방법	<ul style="list-style-type: none"> • (정량분석) 기능별 결재 문서의 분포특징 • (정성분석) 난이도에 따른 결재 문서의 4개 등급화
		분석 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지 수행 일반 특성: 기능별/ 정책 대상별 분포, 업무 세부특징 • 전달체계 쟁점별 세부분석: 공공 부문 사례관리, 보건복지 연계, 지역중심성

제2절 분석 대상의 선정

1. 1단계: 지자체의 선정

1) 지역 유형화 기준

지역 유형화 중 본 연구는 행정안전부에서 사용하고 있는 기준을 활용하여 대상지자체를 선정하였다. 정밀진단을 통한 유사 지방자치단체 간 비교를 위한 유형화의 틀은 다양하나 행정안전부에서 유사한 지방자치단체의 특성을 묶는 기준으로 가장 많이 활용하고 있는 것은 인구수 변수이다. 본 연구에서도 인구 분류를 기반으로 한 9가지 분류를 유형화 틀로 활용하여 지자체의 유형화를 실시하였다. 전국 지방자치단체를 법적지위 및 인구규모에 의한 유형화를 통하여 규모에 따라 ① 특·광역시 ② 도 ③ 50만 이상 시 ④ 50만 미만 시 ⑤ 도농복합시 ⑥ 5만 이상 군 ⑦ 5만 미만 군 ⑧ 특별시 자치구 ⑨ 광역시 자치구의 9유형으로 구분한다. 그리고 각 유형을 비교 분석하기 위하여 특별시 및 광역시와 도를 포함하는 ①, ②를 제외한, ③ '50만 이상 시'의 경기도 부천시, ④ '50만 미만 시' 중 경기도 시흥시, ⑤ '도농복합시'의 경상북도 안동시, 전라북도 남원시, ⑥ '5만 이상 군'의 경상남도 창원군, ⑦ '5만 미만 군' 중 강원도 고성군 ⑧ '특별시 자치구' 중 서울특별시 중구, ⑨ '광역시 자치구' 중 부산광역시 북구를 선정하였다.

표 4-2. 지방자치단체 유형화 및 지방자치단체 선정

유형	구분	기준	지방자치단체
1, 2	광역 (2개 유형)	특별시/광역시 (8)	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종
		도(9)	경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
3	기초 (7개 유형)	50만 이상 시 (15)	수원, 용인, 화성, 천안, 김해, 고양, 남양주, 청주, 전주, 포항, 성남, 안양, 부천, 안산, 창원
50만 미만 시 (26)		의정부, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 하남, 파주, 이천, 안성, 김포, 광주, 양주, 여주, 당진, 양산, 동두천, 동해, 계룡, 광명, 과천, 구리, 포천, 태백, 속초, 논산, 목포	

유형	구분	기준	지방자치단체
5		도농 복합시 (34)	평택, 춘천, 원주, 충주, 아산, 서산, 군산, 순천, 나주, 광양, 김천, 구미, 경산, 진주, 거제, 안동, 통영, 사천, 밀양, 보령, 익산, 여수, 경주, 강릉, 삼척, 제천, 공주, 정읍, 남원, 김제, 영주, 영천, 상주, 문경
6		5만 이상 군 (36)	기장, 달성, 울주, 가평, 홍천, 진천, 음성, 홍성, 태안, 완주, 무안, 칠곡, 강화, 양평, 영동, 울진, 함안, 창녕, 거창, 고흥, 화순, 해남, 의성, 옥천, 금산, 부여, 서천, 예산, 고창, 부안, 영암, 영광, 완도, 고성, 하동, 합천
7		5만 미만 군 (46)	웅진, 연천, 횡성, 평창, 철원, 양구, 인제, 증평, 청양, 장수, 장성, 성주, 화천, 과산, 임실, 순창, 구례, 장흥, 군위, 청도, 산청, 영월, 정선, 고성, 단양, 진안, 무주, 담양, 곡성, 고령, 의령, 남해, 함양, 양양, 보은, 보성, 강진, 함평, 진도, 신안, 청송, 영양, 영덕, 예천, 봉화, 울릉
8		특별시 자치구 (25)	마포, 강서, 서초, 강남, 구로, 종로, 중구, 용산, 광진, 양천, 영등포, 송파, 강동, 성동, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉, 노원, 은평, 서대문, 금천, 동작, 관악
9		광역시 자치구 (44)	부산 강서, 대구 중구, 대구 동구, 인천 중구, 인천 연수, 인천 남동, 인천 서구, 광주 광산, 대전 유성, 울산 중구, 울산 동구, 울산 북구, 부산 수영, 광주 남구, 광주 북구, 부산 진구, 부산 동래, 부산 남구, 부산 해운대, 부산 사상, 대구 북구, 대구 수성, 대구 달서, 인천 남구, 인천 부평, 인천 계양, 대전 서구, 울산 남구, 부산 중구, 부산 서구, 부산 동구, 부산 영도, 부산 북구, 부산 사하, 부산 금정, 부산 연제, 대구 서구, 대구 남구, 인천 동구, 광주 동구, 광주 서구, 대전 동구, 대전 중구, 대전 대덕

2) 선정 지자체 일반 현황(2019년 기준)

부천시, 시흥시, 남원시, 안동시, 창녕군, 강원도 고성군, 서울 중구, 부산 북구 등 선정 지자체의 일반 현황을 분석하기 위하여 본 연구에서는 인구, 읍면동 개수, 고령화율¹⁴⁾, 합계출산율¹⁵⁾, 등록장애인 수, 사회복지담당공무원 정원, 사회복지예산 비율¹⁶⁾ 등을 비교·분석의 기준으로 제시하고자 한다.

14) 총인구 중 65세 이상의 고령자 인구가 차지하는 비율

15) 한 여자가 가임기간(15~49세)에 낳을 것으로 기대되는 평균 출생아 수

16) 전체 예산에서 사회복지예산이 차지하는 비율

먼저 ③ '50만 이상 시'에 속하는 부천시의 경우 선정된 지자체 중 가장 많은 829,996명의 인구가 거주하고 있었으며, 36개의 읍면동과 380명의 사회복지 담당 공무원 정원, 그리고 55.0%의 사회복지예산 비율 또한 선정된 8개의 지자체 중 가장 높은 수치를 보였다. 고령화율은 12.5%로 전국 평균을 밑도는 것으로 나타났으며 등록장애인 수도 1,897명으로 다른 지자체에 비해 적은 것으로 드러났다. 합계출산율은 0.807명으로 선정된 지자체 중 두 번째로 작은 수치를 보였다.

④ '50만 미만 시' 분류의 시흥시는 인구 473,682명이 거주하고 17개의 읍면동이 있다. 합계출산율은 1.081명으로 8개 선정 지자체 중 4번째였으며, 사회복지예산 비율은 42.8%로 3번째였다. 등록장애인 수와 사회복지 담당 공무원이 각각 8,689명, 182명인 것으로 나타났다. 시흥시의 고령화율은 8.4%로 선정지자체 중 가장 낮다.

⑤ '도농복합시'는 남원시, 안동시 등 두 지자체를 선정하였다. 먼저 남원시의 경우, 23개의 읍면동에 81,441명의 인구가 거주 중이다. 고령화율은 27.4%로 선정 지자체 중 두 번째로 높은 것으로 드러났으며 합계출산율 또한 1.324명으로 두 번째로 높았다. 그 밖에 등록장애인 수는 7,826명, 사회복지 담당 공무원 정원은 129명으로 나타났으며, 사회복지예산의 비율은 27.2%로 선정 지자체 중 낮은 축에 속하였다. 안동시의 경우, 24개의 읍면동에 160,052명이 거주하고 있었으며, 고령화율은 23.0%로, 전국 평균을 크게 웃돌았으나 비수도권 선정 지자체 중에서는 비교적 낮은 편에 속하였다. 합계출산율은 1.170명으로 나타났으며, 등록장애인 수는 13,881명, 사회복지 담당 공무원 정원은 188명, 마지막으로 사회복지예산비율은 27.2%였다.

⑥ '5만 이상 군'에 속하는 창녕군은 총 14개 읍면동에 인구 62,331명의 주민이 거주하고 있다. 고령화 비율은 8개의 선정지자체 중 가장 높은 28.2%이며, 이는 전국 평균의 두 배 가까이 되는 수치다. 합계출산율 또한 1.326명으로 선정 지자체 중 가장 높게 나타나는 등 전형적인 농촌의 특징을 보였다. 창녕군 내 등록 장애인 수는 5,470명이었으며 사회복지 담당공무원은 98명, 마지막으로 사회복지예산비율은 24.4%이었다.

⑦ '5만 미만 군' 중 강원도 고성군은 선정 지자체 중 가장 적은 27,260명의 주민이 5개의 읍면동에 거주하고 있다. 고령화율은 26.6%로 창녕군, 남원시에 이어 세 번째로 높은 수치를 보였으며 합계출산율 또한 1.248명으로 동일하게 창녕군, 남원시에 이어 세

번째였다. 등록장애인 수는 2,305명이었으며 사회복지 담당 공무원은 64명으로 선정 지자체 중에서 가장 적었다. 사회복지예산 비율 또한 가장 적은 19.7%인 것으로 드러났다.

⑧ ‘특별시 자치구’ 중 서울특별시 중구는 15개 읍면동에 126,171명이 거주하며, 15.9%의 고령화율로 전국 평균과 비슷했다. 서울 중구의 합계출산율은 0.780명으로 선정지자체 중 가장 낮은 수치를 보였고, 마지막으로 등록장애인은 5,712명, 사회복지 담당공무원은 135명, 사회복지예산비율은 37.0%인 것으로 드러났다.

끝으로 ⑨ ‘광역시 자치구’ 중 부산광역시 북구에는 291,132명의 주민이 총 13개 읍면동에 거주하며 고령화율은 15.7%였다. 합계출산율은 수도권 지자체와 비슷한 0.852명이었으며, 등록장애인 수는 16,067명, 사회복지 담당 공무원 정원은 195명이었다. 사회복지예산의 비율은 69.4%로, 전체 8개 선정 지자체 중에서 가장 높았다.

표 4-3. 선정 지자체 일반 현황

유형	지자체	인구 (명)	읍면동 (개)	고령화율 (%)	합계출산율 (명)	등록 장애인 수(명)	사회복지 담당공무원 정원(명)	사회복지 예산비율 (%)
3	부천시	829,996	36	12.5	0.807	1,897	380	55.0
4	시흥시	473,682	17	8.4	1.081	8,689	182	42.8
5	남원시	81,441	23	27.4	1.324	7,826	129	27.2
	안동시	160,052	24	23.0	1.170	13,881	188	25.5
6	창녕군	62,331	14	28.2	1.326	5,470	98	24.4
7	고성군	27,260	5	26.6	1.248	2,305	64	19.7
8	서울중구	126,171	15	15.9	0.780	5,712	135	37.0
9	부산북구	291,132	13	15.7	0.852	16,067	195	69.4

* 사회복지담당공무원 정원은 2018년 기준

2. 2단계: 읍면동의 선정

대상 지자체를 선정한 이후, 대상 지자체의 관할 읍면동을 선정하는 2단계 작업을 거친다. 앞서 2장에서 살펴보았듯이 읍면동 간 편차가 상당히 크게 나타나므로 동일 지자체 내 읍면동의 편차를 고려하여 행정수요가 많은 읍면동과 행정수요가 적은 읍면동을 구분하여 읍면동 간 사무 수행 실태의 차이를 살펴보고자 하였다.

1) 읍면동 유형화 기준: 잠재수요분석

읍면동의 선정은 잠재수요분석을 통해 행정수요가 많게 책정된 읍면동과 적은 읍면동을 구분하였다. 읍면동의 행정수요는 지역의 사회복지 대상자 현황(읍면동의 행정수요 지표)에 관한 지표분석을 통해 살펴볼 수 있다.

분석을 위해, 선정된 지자체의 모든 읍면동의 행정수요 지표에 대한 정보를 요구하였으며 지역 내 사회복지가 필요한 대상자 및 현재 정책의 수혜를 입고 있는 정책 대상자의 규모에 대한 데이터베이스를 구축하였다.

구체적으로 행정수요에 활용한 지표는 국민기초생활보장, 긴급복지, 의료급여, 기초연금, 사회복지서비스이용권, 자활 지원, 한부모가족, 우선돌봄차상위, 장애인, 아동청소년, 초중고 교육비지원, 영유아보육, 유아학비, 아동수당 및 기타로 구분하였다.

(1) 읍면동 행정수요 편차

읍면동 행정수요를 바탕으로 지역 간 행정수요의 편차 정도를 살펴본 결과는 다음과 같다. 행정수요 중 지역간 표준편차가 가장 큰 지표는 영유아보육(5376.597)이었으며, 그 다음이 유아학비(1934.588), 기초연금(1896.956), 국민기초생활보장(1526.926)의 순으로 나타났고, 지역간 표준편차가 가장 작은 지표는 자활지원(41.378)이었으며, 그 다음이 우선돌봄차상위(45.914), 긴급복지(99.288) 순으로 나타났다.

지역간 행정수요의 표준편차가 큰 지표들을 구체적으로 살펴보면, 영유아보육 대상자의 지역 행정수요 총규모의 평균은 2140.484명이었으며, 영유아보육 대상자가 가장 많은 지자체는 부천시 신중동으로 30,854명이었고, 가장 적은 지자체는 안동시 임동면 17명으로 지역간 최대-최소의 차이는 30,837명이었다.

유아학비 대상자의 지역 행정수요 총규모의 평균은 726.131명이었으며, 유아학비 대상자가 가장 많은 지자체는 부천시 범안동으로 11,748명이었고, 가장 적은 지자체는 시흥시 과림동 2명으로 지역 간 최대-최소의 차이는 11,746명이었다.

기초연금 대상자의 지역 행정수요 총규모의 평균은 1718.090명이었으며, 기초연금 대상자가 가장 많은 지자체는 부천시 성곡동으로 9,579명이었고, 가장 적은 지자체는 서울 중구 소공동 3명으로 지역간 최대-최소의 차이는 9,514명이었다.

국민기초생활보장 대상자의 지역 행정수요 총규모의 평균은 1034.344명이었으며, 국민기초생활보장 대상자가 가장 많은 지자체는 부천시 부천동으로 6,722명이었고, 가장 적은 지자체는 남원시 수지면 55명으로 지역 간 최대-최소의 차이는 6,667명이었다.

다음으로 지역간 행정수요의 표준편차가 작은 지표들을 구체적으로 살펴보면, 자활지원 대상자의 지역 행정수요 총규모의 평균은 38.713명이었으며, 자활지원 대상자가 가장 많은 지자체는 부천시 성곡동으로 197명이었고, 가장 적은 지자체는 안동시의 임하면, 임동면, 도산면과 창녕군 유어면, 서울중구의 소공동, 명동, 황학동으로 해당 7개 지자체는 자활지원 대상자 수가 0명으로 지역 간 최대-최소의 차이는 197명이었다.

우선돌봄차상위 대상자의 지역 행정수요 총규모의 평균은 36.254명이었으며, 우선돌봄차상위 대상자가 가장 많은 지자체는 부천시 성곡동으로 273명이었고, 가장 적은 지자체는 시흥시 은행동과 안동시 임동면으로 해당 2개 지자체는 우선돌봄차상위 대상자 수가 0명으로 지역 간 최대-최소의 차이는 273명이었다.

긴급복지 대상자의 지역 행정수요 총규모의 평균은 64.918명이었으며, 긴급복지 대상자가 가장 많은 지자체는 부산북구 금곡동으로 633명이었고, 가장 적은 지자체는 안동시 임동면으로 해당 지자체는 긴급복지 대상자 수가 0명으로 지역간 최대-최소의 차이는 633명이었다.

이외의 지표들의 지역 행정수요 총규모의 평균을 살펴보면, 의료급여 대상자는 558.360명이었으며, 사회서비스이용권 대상자는 1718.090명, 한부모가족 대상자는 135.647명, 장애인 대상자는 954.155명이었고 아동청소년 대상자는 158.147명, 초중고교육비지원 대상자는 203.065명, 아동수당 및 기타 대상자는 742.401명이었다.

표 4-4. 읍면동 간 행정수요 편차 (단위: 명)

지표	평균	표준편차	최대		최소		최대최소 차이
			구	동	구	동	
국민기초생활보장	1034.344	1526.926	부천시 부천동	6,722	남원시 수지면	55	6,667
긴급복지	64.918	99.288	부산북구 금곡동	633	안동시 임동면	0	633
의료급여	558.360	769.125	부산북구 금곡동	5,613	시흥시 과림동	26	5,587
기초연금	1718.090	1896.956	부천시 성곡동	9,579	서울중구 소공동	65	9,514
사회서비스이용권	168.409	222.289	부천시 신중동	1,149	서울중구 소공동	3	1,146
자활 지원	38.713	41.378	부천시 성곡동	197	안동시 임하면 외 7곳*	0	197
한부모가족	135.647	196.133	부천시 성곡동	919	남원시 대강면,서 울중구 소공동	0	919
우선돌봄차상위	36.254	45.914	부천시 성곡동	273	시흥시 은행동, 안동시 임동면	0	273
장애인	954.155	1039.842	부천시 신중동	5,065	서울중구 소공동	38	5,027
아동청소년	158.147	486.283	시흥시 배곧동	5,130	남원시 주천면, 수지면, 산동면	0	5,130
초중고교육비지원	203.065	251.461	부천시 성곡동	1,403	서울중구 소공동	0	1,403
영유아보육	2140.484	5376.597	부천시 신중동	30,854	안동시 임동면	17	30,837

지표	평균	표준편차	최대		최소		최대최소 차이
			부천시 범안동	11,748	시흥시 과림동	2	
유아학비	726.131	1934.588	부천시 범안동	11,748	시흥시 과림동	2	11,746
아동수당 및 기타	742.401	1275.558	부천시 신중동	7,023	시흥시 과림동, 정왕본동	0	7,023

* 자활지원 최소 지자체: 안동시(임하면, 임동면, 도산면), 창녕군(유어면), 서울중구(소공동, 명동, 황학동)

(2) 읍면동의 유형화

행정수요를 토대로 읍면동을 유형화하기 위해 행정수요 지표들의 요인분석을 우선적으로 실시하였으며, 요인점수를 토대로 군집분석을 실시하여 4개의 유형으로 지역을 구분하였다. 읍면동 행정수요 지표들은 세부요인별 직교회전(varimax)을 적용하였는데 분석 결과 유의미한 요인은 모두 1개만 도출되었다. 단일 요인의 총 분산은 90%를 상회하여 일반적인 최저기준 60%를 넘어 모형의 타당성이 통계적으로 확인되었다.

요인별로 구체적으로 살펴보면, 국민기초생활 대상자들의 아이젠벨류는 3을 넘어 세부요인으로 강하게 압축되었다. 또한 바우처 및 자활 지원 대상자들의 아이젠벨류는 1.663로 나타나 하나의 요인으로 축약되었으며, 취약계층 대상자들의 아이젠벨류는 2를 넘는 수준으로 나타났고 한부모가족 지원 대상자와 장애인 지원 대상자가 중요한 요인으로 파악되었으며, 우선돌봄차상위 대상자의 경우 사실상 변수에서 누락되어야 고유치를 나타냈으나 유의미한 지표로 판단하여 분석에 포함하였다. 마지막으로 영유아동청소년 대상자들의 아이젠벨류는 2를 넘는 수준으로 나타났으며, 아동청소년 대상자들의 경우 사실상 변수에서 누락되어야 고유치를 나타냈으나 유의미한 지표로 판단하여 분석에 포함하였다.

표 4-5. 읍면동 행정수요 지표별 요인적 재량과 고유치

1. 국민기초생활		
Eigenvalue		3.589
세부지표	요인적 재량	고유치(Uniqueness) ¹⁷⁾
국민기초생활보장 대상자 수	0.969	0.062
긴급복지 대상자 수	0.939	0.119
의료급여 대상자 수	0.950	0.098
기초연금 대상자 수	0.932	0.132
2. 바우처 및 자활 지원		
Eigenvalue		1.663
세부지표	요인적 재량	고유치(Uniqueness)
사회서비스이용권	0.912	0.169
자활지원	0.912	0.169
3. 취약계층		
Eigenvalue		2.266
세부지표	요인적 재량	고유치(Uniqueness)
한부모가족	0.936	0.125
우선돌봄차상위	0.693	0.520
장애인	0.954	0.090
4. 영유아청소년		
Eigenvalue		2.529
세부지표	요인적 재량	고유치(Uniqueness)
아동청소년	0.377	0.858
초중고 교육비지원	0.791	0.375
영유아보육	0.956	0.086
유아학비	0.921	0.152

17) 요인적재량과 고유치는 세부척도의 유효성을 판단하는 부가적인 기준으로 활용된다. 요인적재량이 통상 0.3이상, 고유치는 0.5 이하이면 유효하다고 여겨지는데 개념상 필요하다고 판단한 일부지표의 경우라도 분석에 포함하였다.

요인분석의 결과를 바탕으로 읍면동의 행정수요를 총 4개의 유형으로 분류하였다. 1유형은 국민기초생활, 바우처 및 자활지원, 취약계층, 영유아동청소년 대상자 모두 많은 지역으로 전체적인 사회복지 행정수요가 매우 높은 지자체가 속하는 유형이다. 다음으로 2유형은 각 요인에 따라 정책 대상자의 많고 적음이 혼재되어 있는 지자체 중 전체적인 사회복지 행정수요가 상대적으로 많은 편인 지자체가 속하는 유형이며, 3유형은 각 요인에 따라 정책 대상자의 많고 적음이 혼재되어 있는 지자체 중 전체적인 사회복지 행정수요가 상대적으로 적은 편인 지자체가 속하는 유형이다. 마지막으로 4유형은 국민기초생활, 바우처 및 자활지원, 취약계층, 영유아동청소년 대상자 모두 적은 지역으로 전체적인 사회복지 행정수요가 매우 낮은 지자체가 속하는 유형이다.

표 4-6. 읍면동 유형별 특성

유형	국민기초생활	바우처 및 자활 지원	취약계층	영유아청소년	총 행정수요
1	매우 많음	매우 많음	매우 많음	매우 많음	매우 높음
2	혼재	혼재	혼재	혼재	높은 편임
3	혼재	혼재	혼재	혼재	낮은 편임
4	매우 적음	매우 적음	매우 적음	매우 적음	매우 낮음

1유형은 총 10개의 읍면동이 포함되었으며, 모두 동 단위인 것으로 나타났다. 구체적으로 부천시(9곳)의 심곡동, 부천동, 신중동, 상동, 대산동, 소사본동, 범안동, 성곡동, 오정동과 부산북구(1곳)의 금곡동이 포함되었다.

2유형은 총 35개의 읍면동이 포함되어 있었으며, 읍 단위 3곳과 동 단위 32곳으로 나타났다. 구체적으로 시 지역에서는 부천시(1곳) 중동과 시흥시(12곳)의 대양동, 신천동, 은행동, 매화동, 목감동, 군자동, 정왕본동, 정왕1동, 정왕2동, 정왕3동, 배곧동, 능곡동이 포함되었으며, 남원시(4곳)의 노암동, 금동, 향교동, 도통동, 안동시(4곳)의 용상동, 태화동, 옥동, 송하동이 포함되었다. 군 지역에서는 창녕군(2곳)의 창녕읍과 남지읍, 강원 고성군(1곳)의 거진읍이 포함되었으며, 자치구 지역에서는 서울 중구(1곳)의 약수동과 부산 북구(10곳)의 구포1동, 구포2동, 구포3동, 화명1동, 화명2동, 덕천1동, 덕천2동, 덕천3동, 만덕2동, 만덕3동이 포함되었다.

3유형은 총 40개의 읍면동이 포함되어 있었으며, 읍 단위 3곳과 면 단위 17곳, 동 단위 20곳으로 나타났다. 구체적으로 시 지역에서는 시흥시(5곳)의 신현동, 정왕4동, 연성동, 월곶동, 장곡동과 안동시(5곳)의 서구동, 평화동, 안기동, 강남동, 풍산읍이 포함되었으며, 남원시(18곳)의 동충동, 죽향동, 왕정동, 운봉읍, 주천면, 송동면, 주생면, 금지면, 대강면, 대산면, 사매면, 덕과면, 보절면, 산동면, 이백면, 인월면, 아영면, 신내면이 포함되었다. 군 지역에서는 창녕군(2곳)의 영산면과 부곡면, 강원 고성군(2곳)의 간성읍과 토성면이 포함되었으며, 자치구 지역에서는 서울 중구(6곳)의 회현동, 다산동, 청구동, 신당5동, 황학동, 중림동과 부산 북구(2곳)의 화명3동, 만덕1동이 포함되었다.

마지막으로 4유형에는 총 37개의 읍면동이 포함되어 있었으며, 면 단위 26곳과 동 단위 11곳으로 나타났다. 구체적으로 시 지역에서는 시흥시(1곳)의 과림동과 안동시(15곳)의 중구동, 명륜동, 와룡면, 북후면, 서후면, 풍천면, 일직면, 남후면, 남선면, 임하면, 길안면, 임동면, 예안면, 도산면, 녹전면, 남원시(1곳)의 수지면이 포함되었다. 군 지역에서는 창녕군(10곳)의 고암면, 성산면, 대합면, 이방면, 유어면, 대지면, 계성면, 장마면, 도천면, 길곡면과 강원고성군(2곳)의 현내면, 죽왕면이 포함되었으며, 자치구 지역에서는 서울중구(7곳)의 소공동, 명동, 필동, 장충동, 광희동, 을지로동, 신당동, 동화동이 포함되었다.

표 4-7. 잠재행정수요 유형별 읍면동 분포

유형	50만 이상 시	50만 미만 시	도농복합시		5만 이상 군	5만 미만 군	특별시 자치구	광역시 자치구
	부천	시흥	남원	안동	창녕	강원 고성	서울 중구	부산 북구
읍면	해당없음							
1 동	심곡동 부천동 신중동 상동 대산동 소사본동 범안동 성곡동 오정동							금곡동

유형	50만 이상 시	50만 미만 시	도농복합시		5만 이상 군	5만 미만 군	특별시 자치구	광역시 자치구
	부천	시흥	남원	안동	창녕 남지읍	강원 고성	서울 중구	부산 북구
2	읍				창녕읍 남지읍	거진읍		
	면	해당없음						
	동	중동	대양동 신천동 은행동 매화동 목감동 군자동 정왕본동 정왕1동 정왕2동 정왕3동 배곧동 능곡동	노암동 금동 향교동 도통동	용상동 태화동 육동 송하동			약수동
3	읍		운봉읍	풍산읍		간성읍		
	면		주천면 송동면 주생면 금지면 대강면 대산면 사매면 덕과면 보절면 산동면 이백면 인월면 아영면 산내면		영산면 부곡면	토성면		
	동	신현동 정왕4동 연성동 월곶동 장곡동	동충동 죽향동 왕정동	서구동 평화동 안기동 강남동			회현동 다산동 청구동 신당5동 황학동 중림동	화명3동 만덕1동

유형	50만 이상 시	50만 미만 시	도농복합시		5만 이상 군	5만 미만 군	특별시 자치구	광역시 자치구
	부천	시흥	남원	안동	창녕	강원 고성	서울 중구	부산 북구
4	읍							
	면		수지면	와룡면 북후면 서후면 풍천면 일직면 남후면 남선면 임하면 길안면 임동면 예안면 도사면 녹전면	고암면 성산면 대합면 이방면 유어면 대지면계 성면 장마면 도천면 길곡면	현내면 죽왕면		
	동		과림동	중구동 명륜동			소공동 명동 필동 장충동 광희동 을지로동 신당동 동화동	

2) 선정 읍면동의 일반 현황

(1) 읍면동의 선정: 동일 지자체내 행정수요 고-저에 따른 대표읍면동 선정

상기와 같이 유형화된 읍면동의 선정은 다음의 절차를 거친다. 먼저 관할구역에 행정수요가 많은 1유형과 행정수요가 적은 4유형의 읍면동이 모두 포함되는 경우, 1과 4유형에서 각각 1개 지역을 선정한다. 만약 지자체의 행정수요가 타 지역에 비해 적어서 하위 유형에만 분포되어 모든 유형으로 분류되기 어려운 경우, 1유형 다음으로 행정수요가 많은 2 또는 3유형과 4유형 읍면동을 각각 선정한다. 반면 지자체의 행정수요가 타 지역에 비해 많은 지역은 행정수요가 많은 1, 2유형에서 전체적인 행정수요의 특성을 대표할 수

있는 2개 지역을 선정한다.

7개 지자체의 모든 읍면동을 유형화하여 최종 분석 대상을 선정한 결과는 다음과 같다. ① 50만 이상 시인 부천시의 기초지자체(10곳)들은 1유형(9곳)과 2유형(1곳)에 분포되어 있는 것으로 나타나 부천시의 경우 모든 읍면동의 행정수요가 많은 것으로 보이며 분석을 위해 행정수요가 많은 기초지자체로는 1유형에 속하는 읍면동 중 신중동을 선정하였으며, 행정수요가 적은 읍면동으로는 2유형에 속하는 중동을 선정하였다. ② 50만 미만 시인 시흥시의 읍면동(18곳)들은 2유형(12곳)과 3유형(5곳), 4유형(1곳)에 분포되어 있었고 분석을 위해 행정수요가 많은 읍면동으로는 2유형에 속하는 읍면동 중 목감동을 선정하였으며, 행정수요가 적은 읍면동인 4유형에 속하는 과림동을 선정하였다. ③ 도농복합시인 남원시의 읍면동(23곳)들은 2유형(4곳)과 3유형(18곳), 4유형(1곳)에 분포되어 있었고, 안동시의 읍면동(24곳)들도 2유형(4곳), 3유형(5곳), 4유형(15곳)이 분포되어 있어 도농복합시의 읍면동은 대부분이 행정수요가 적은 것으로 보인다.

분석을 위해 행정수요가 많은 읍면동으로는 2유형에 속하는 읍면동 중 남원시는 도통동을, 안동시는 용상동을 선정하였으며, 행정수요가 적은 읍면동으로 남원시는 4유형에 속하는 수지면을, 안동시는 4유형에 속하는 읍면동 중 길안면을 선정하였다. ④ 5만 이상 군인 창녕군의 기초지자체(14곳)들은 2유형(2곳)과 3유형(2곳), 4유형(10곳)에 분포되어 있었고 분석을 위해 행정수요가 많은 읍면동으로는 2유형에 속하는 읍면동들 중 창녕읍을 선정하였으며, 행정수요가 적은 기초지자체로는 4유형에 속하는 읍면동들 중 길안면을 선정하였다. ⑤ 5만 미만 군인 강원고성군의 읍면동(5곳)들은 2유형(1곳)과 3유형(2곳), 4유형(2곳)에 분포되어 있었고 분석을 위해 행정수요가 많은 읍면동으로는 2유형에 속하는 거진읍을 선정하였으며, 행정수요가 적은 기초지자체로는 4유형에 속하는 읍면동들 중 현내면을 선정하였다. ⑥ 특별시자치구인 서울중구의 기초지자체(15곳)들은 2유형(1곳)과 3유형(6곳), 4유형(8곳)에 분포되어 있는 것으로 나타나 서울중구의 경우 특별시 자치구임에도 불구하고 대부분의 읍면동들의 행정수요가 적은 것으로 보이며 분석을 위해 행정수요가 많은 기초지자체로는 2유형에 속하는 약수동을 선정하였으며, 행정수요가 적은 기초지자체로는 4유형에 속하는 소공동을 선정하였다. ⑦ 광역시 자치구인 부산북구의 읍면동(13곳)들은 1유형(1곳)과 2유형(10곳), 3유형(2곳)에 분포되어 있었고 분석을 위해 행정수

요가 많은 읍면동인 1유형에 속하는 금곡동을 선정하였으며, 행정수요가 적은 3유형에 속하는 만덕1동을 선정하였다.

표 4-8. 지자체 내 읍면동 선정

지자체 유형	지자체명	읍면동 행정수요 유형	읍면동
50만 이상 시	부천시	1유형	신중동
		2유형	중동
50만 미만 시	시흥시	2유형	목감동
		4유형	과림동
도농복합시	남원시	2유형	도통동
		4유형	수지면
	안동시	2유형	용상동
		4유형	길안면
5만 이상 군	창녕군	2유형	창녕읍
		4유형	길곡면
5만 미만 군	강원고성군	2유형	거진읍
		4유형	현내면
특별시 자치구	서울 중구	2유형	약수동
		4유형	소공동
광역시 자치구	부산 북구	1유형	금곡동
		3유형	만덕1동

(2) 대상 읍면동의 일반 현황

2019년 기준 선정된 읍면동의 일반 현황을 살펴보면 다음과 같다. 부천시 신중동의 인구는 130,619명이며 이 중 65세 이상 인구는 13,441명이고 출생건수는 836건이다. 신중동의 면적은 4.36km²이며 복지 담당 공무원 수는 34명이다. 부천시 중동의 인구는 42,236명이며 이 중 65세 이상 인구는 5,395명이고 출생건수는 199건이다. 중동의 면적은 1.85km²이며 복지담당공무원 수는 17명이다.

시흥시 목감동의 인구는 43,192명이며 이 중 65세 이상 인구는 4,068명이고 출생건수는 528건이다. 목감동의 면적은 17.56km²이며 복지 담당 공무원 수(2018년 기준)는 6명이

다. 시흥시 과림동의 인구는 1,994명이며 이 중 65세 이상 인구는 525명이고 출생 건수는 6건이다. 과림동의 면적은 7.65km²이며 복지 담당 공무원 수(2018년 기준)는 1명이다.

남원시 도통동의 인구는 17,773명이며 이 중 65세 이상 인구는 2,007명이고 출생 건수는 147건이다. 도통동의 면적은 15.04km²이며 복지담당공무원 수는 3명이다. 남원시 수지면의 인구는 1,193명이며 이 중 65세 이상 인구는 496명이고 출생건수는 6건이다. 중동의 면적은 31.54km²이며 복지담당공무원 수는 1명이다.

안동시 용상동의 인구는 23,301명이며 이 중 65세 이상 인구는 3,631명이고 출생 건수는 141건이다. 용상동의 면적은 26.11km²이며 복지 담당 공무원 수(2018년 기준)는 6명이다. 안동시 길안면의 인구는 2,798명이며 이 중 65세 이상 인구는 1,260명이고 출생 건수는 4건이다. 길안면의 면적은 200.12km²이며 복지 담당 공무원 수(2018년 기준)는 5명이다.

창녕군 창녕읍의 인구는 17,346명이며 이 중 65세 이상 인구는 3,548명이고 출생건수는 116건이다. 창녕읍의 면적은 61.41km²이며 복지담당공무원 수는 5명이다. 창녕군 길곡면의 인구는 1,553명이며 이 중 65세 이상 인구는 606명이고 출생 건수는 2건이다. 길곡면의 면적은 27.54km²이며 복지 담당 공무원 수는 1명이다.

강원고성군 거진읍의 인구는 6,506명이며 이 중 65세 이상 인구는 2,234명이고 출생 건수는 13건이다. 거진읍의 면적은 76.77km²이며 복지담당공무원 수(2018년 기준)는 4명이다. 강원고성군 현내면의 인구는 2,438명이며 이 중 65세 이상 인구는 909명이고 출생 건수는 8건이다. 현내면의 면적은 92.05km²이며 복지담당공무원 수(2018년 기준)는 3명이다.

서울중구 약수동의 인구는 17,525명이며 이 중 65세 이상 인구는 3,591명이고 출생건수는 106건이다. 약수동의 면적은 0.95km²이며 복지담당공무원 수는 7명이다. 서울중구 소공동의 인구는 2,050명이며 이 중 65세 이상 인구는 252명이고 출생 건수는 17건이다. 소공동의 면적은 0.48km²이며 복지 담당 공무원 수는 2명이다.

부산북구 금곡동의 인구는 40,215명이며 이 중 65세 이상 인구는 7,891명이고 출생 건수는 166건이다. 금곡동의 면적은 8.12km²이며 복지 담당 공무원 수는 18명이다. 부산북구 만덕1동의 인구는 11,912명이며 이 중 65세 이상 인구는 2,122명이고 출생건수는 49건이다. 만덕1동의 면적은 4.76km²이며 복지 담당 공무원 수는 5명이다.

표 4-9. 선정 읍면동 일반 현황(2019년 기준)

지자체	읍면동	인구수 (명)	면적 (km ²)	65세 이상 인구 (명)	출생 건수 (건)	복지 담당 공무원 수 (명)
부천시	신중동	130,619	4.36	13,441	836	34
	중동	42,236	1.85	5,395	199	17
시흥시	목감동	43,192	17.56	4,068	528	6
	과림동	1,994	7.65	525	6	1
남원시	도통동	17,773	15.04	2,007	147	3
	수지면	1,193	31.54	496	6	1
안동시	용상동	22,301	26.11	3,631	141	6
	길안면	2,798	200.12	1,260	4	5
창녕군	창녕읍	17,346	61.41	3,548	116	5
	길곡면	1,553	27.54	606	2	1
강원 고성군	거진읍	6,506	76.77	2,234	13	4
	현내면	2,438	92.05	909	8	3
서울 중구	약수동	17,525	0.95	3,591	106	7
	소공동	2,050	0.48	252	17	2
부산 북구	금곡동	40,215	8.12	7,891	166	18
	만덕1동	11,912	4.76	2,122	49	5

주: 복지담당 공무원 수에서 일부 지자체(시흥시, 안동시, 강원고성군)는 데이터의 한계로 2018년 기준임

(3) 읍면동 간 행정수요 편차

지자체 내 선정된 읍면동 간 행정수요 편차정도를 살펴보면 다음과 같다.

50만 이상 시인 부천시의 신중동과 중동 간 행정수요의 최대-최소 차이가 가장 큰 지표는 영유아보육(23,713명)이었고 가장 작은 지표는 자활 지원(19명)이었다. 영유아보육 대상자의 경우 신중동은 30,854명으로 부천시 내에서 가장 많은 수의 대상자가 거주하고 있는 반면 중동은 3,011명으로 부천시 내에서 두 번째로 적은 수의 대상자가 거주하고 있었다. 또한 자활 지원 대상자의 경우 신중동은 88명, 중동은 69명으로 두 읍면동 간 차이가 크지 않았다.

50만 미만 시인 시흥시의 목감동과 과림동 간 행정수요의 최대-최소 차이가 가장 큰 지표는 아동수당 및 기타(3,816명)였고 가장 작은 지표는 우선돌봄차상위(43명)이었다. 아동수당 및 기타 대상자의 경우 목감동은 3,816명으로 시흥천시 내에서 가장 많은 수의 대상자가 거주하고 있는 반면 과림동은 정왕본동과 함께 0명으로 나타났다. 또한 우선돌봄차상위 대상자의 경우 목감동은 50명, 과림동은 7명으로 차이가 크지 않았다.

도농복합시인 남원시의 도통동과 수지면 간 행정수요의 최대-최소 차이가 가장 큰 지표는 영유아보육(11,630명)이었고 가장 작은 지표는 우선돌봄차상위(14명)이었다. 영유아보육 대상자의 경우 도통동은 11,919명으로 남원시 내에서 가장 많은 수의 대상자가 거주하고 있는 반면 수지면은 289명으로 남원시 내에서 두 번째로 적은 수의 대상자가 거주하고 있었다. 또한 우선돌봄차상위 대상자의 경우 도통동은 19명, 수지면은 5명으로 나타났다.

도농복합시인 안동시의 용상동과 길안면 간 행정수요의 최대-최소 차이가 가장 큰 지표는 기초연금(1,378명)이었고 가장 작은 지표는 긴급복지(6명)이었다. 기초연금 대상자의 경우 용상동은 2,492명으로 안동시 내에서 가장 많은 수의 대상자가 거주하고 있는 반면 길안면은 1,114명으로 안동시 읍면동의 평균에 해당하는 대상자가 거주하고 있었다. 또한 긴급복지 대상자의 경우 용상동은 8명, 길안면은 2명으로 나타났다.

5만 이상 군인 창녕군의 창녕읍과 길곡면 간 행정수요의 최대-최소 차이가 가장 큰 지표는 유아학비(2,975명)였고 가장 작은 지표는 우선돌봄차상위(14명)였다. 유아학비 대상자의 경우 창녕읍은 3,144명으로 창녕군 내에서 가장 많은 수의 대상자가 거주하고 있는 반면 길곡면은 169명으로 비교적 적은 수의 대상자가 거주하고 있었다. 또한 우선돌봄차상위 대상자의 경우 창녕읍은 15명, 길곡면은 1명이다.

5만 미만 군인 강원 고성군의 거진읍과 현내면 간 행정수요의 최대-최소 차이가 가장 큰 지표는 기초연금(1,229명)이었고 가장 작은 지표는 자활지원(48명)이었다. 기초연금 대상자의 경우 거진읍은 2,003명으로 강원 고성군 내에서 가장 많은 수의 대상자가 거주하고 있는 반면 현내면은 774명으로 가장 적은 수의 대상자가 거주하고 있었다. 또한 자활지원 대상자의 경우 거진읍은 51명으로 강원 고성군 내에서 가장 많은 수의 대상자가 거주하고 있는 반면 현내면은 3명으로 가장 적은 수의 대상자가 거주하고 있었지만 차이는 크지 않았다.

특별자치구인 서울중구의 약수동과 소공동 간 행정수요의 최대-최소 차이가 가장 큰 지표는 기초연금(2,008명)이었고 가장 작은 지표는 자활지원(14명)이었다. 기초연금 대상자의 경우 약수동은 2,073명으로 서울중구 내에서 가장 많은 수의 대상자가 거주하고 있는 반면 소공동은 65명으로 가장 적은 수의 대상자가 거주하고 있었다. 또한 자활지원 대상자의 경우 약수동은 14명으로 서울중구 내에서 다산동 다음으로 많은 수의 대상자가 거주하고 있는 반면 소공동은 명동, 황학동은 해당 대상자가 존재하지 않는다.

광역시 자치구인 부산 북구의 금곡1동과 만덕1동 간 행정수요의 최대-최소 차이가 가장 큰 지표는 국민기초생활보장(5,662명)이었고 가장 작은 지표는 우선돌봄차상위(95명)였다. 국민기초생활보장 대상자의 경우 금곡동은 5,960명으로 부산북구 내에서 가장 많은 수의 대상자가 거주하고 있는 반면 만덕1동은 298명으로 화명3동 다음으로 적은 수의 대상자가 거주하고 있었다. 또한 우선돌봄차상위 대상자의 경우 금곡동은 117명으로 부산북구 내에서 구포3동과 만덕2동 다음으로 많은 수의 대상자가 거주하고 있는 반면 만덕1동은 22명으로 가장 적은 수의 대상자가 거주하고 있었지만 다른 지표와 비교했을 때 차이는 크지 않았다.

사회복지와 관련한 지방자치단체의 행정수요는 지자체 간의 격차도 크지만 지자체 내 읍면동 간의 격차도 크므로 동일한 조직구조를 취하고 동일한 사회복지전달체계를 구성하는 경우 행정력 낭비, 업무 부담을 초래할 가능성이 높다.

표 4-10. 지자체 내 읍면동 간 행정수요 편차

(단위: 명)

구분		국민기초 생활보장	긴급복지	의료급여	기초연금	사회서비스 이용권	자활 지원	한부모 가족
부천시	신중동	6,711	379	2,502	7,533	1,149	88	507
	중동	2,631	162	981	3,163	279	69	339
	편차	4,080	217	1,521	4,370	870	19	168
시흥시	목감동	2,985	73	1,168	2,495	227	81	303
	과림동	67	7	26	193	8	1	3
	편차	2,918	66	1,142	2,302	219	80	300

구분		국민기초 생활보장	긴급복지	의료급여	기초연금	사회서비스 이용권	자활 지원	한부모 가족
남원시	도통동	543	112	386	1,411	298	135	48
	수지면	55	13	44	413	19	23	3
	편차	488	99	342	998	279	112	45
안동시	용상동	800	8	801	2,492	259	43	251
	길안면	179	2	195	1,114	34	1	21
	편차	621	6	606	1,378	225	42	230
창녕군	창녕읍	2,225	55	828	2,685	260	80	186
	길곡면	136	3	61	489	22	4	10
	편차	2,089	52	767	2,196	238	76	176
고성군	거진읍	1,317	69	608	2,003	87	51	89
	현내면	397	10	180	774	20	3	38
	편차	920	59	428	1,229	67	48	51
서울 중구	약수동	1,786	77	747	2,073	143	14	114
	소공동	87	7	33	65	3	0	0
	편차	1,699	70	714	2,008	140	14	114
부산 북구	금곡동	5,960	633	5,613	6,080	1,037	112	680
	만덕1동	298	35	320	1,330	122	9	55
	편차	5,662	598	5,293	4,750	915	103	625

구분		우선돌봄 차상위	장애인	아동 청소년	초중고 교육비 지원	영유아 보육	유아학비	아동수당 및 기타
부천시	신중동	146	5,065	315	684	30,854	11,054	7,023
	중동	60	1,725	225	351	7,141	3,011	1,730
	편차	86	3,340	90	333	23,713	8,043	5,293
시흥시	목감동	50	2,293	262	316	3,500	985	3,816
	과림동	7	179	4	14	33	2	0
	편차	43	2,114	258	302	3,467	983	3,816

구분		우선돌봄 차상위	장애인	아동 청소년	초중고 교육비 지원	영유아 보육	유아학비	아동수당 및 기타
남원시	도통동	19	854	15	405	11,919	1,829	1,167
	수지면	5	147	0	21	289	87	30
	편차	14	707	15	384	11,630	1,742	1,137
안동시	용상동	50	1,322	281	385	1,011	351	1,080
	길안면	24	450	26	42	33	17	36
	편차	26	872	255	343	978	334	1,044
창녕군	창녕읍	15	1,618	91	300	682	3,144	757
	길곡면	1	202	7	22	19	169	22
	편차	14	1,416	84	278	663	2,975	735
고성군	거진읍	63	941	132	249	437	126	348
	현내면	9	402	38	32	35	7	31
	편차	54	539	94	217	402	119	317
서울 중구	약수동	125	1,285	83	90	707	143	849
	소공동	2	38	1	0	88	32	120
	편차	123	1,247	82	90	619	111	729
부산 북구	금곡동	117	3,754	297	725	1,090	513	2,591
	만덕1동	22	519	21	90	331	60	376
	편차	95	3,235	276	635	759	453	2,215

제3절 읍면동 사회복지 업무 수행실태분석

1. 분석 대상

1) 정부기능분류체계(BRM)로 변환된 결재 문서

사회복지 업무 수행 실태의 분석 대상은 정부기능분류체계(BRM: Business Reference Model)로 재구축된 해당 읍면동의 기준시점기준의 1년치 결재 문서이다. 중앙 및 지방부의 정부기능분류체계는 「정보시스템의 효율적 도입 및 운영에 관한 법률」에 따라 2006년 처음으로 제안되었다. 먼저 중앙정부의 정부기능분류는 53개 중앙부처의 업무를 대상으로 분류되었으며, 정부가 상시적으로 수행하는 업무를 기능 수준에 따라 정책 분야, 정책 영역, 대기능, 중기능, 소기능, 단위 과제(총 6단계)로 분류한다(행정자치부, 2007) 1레벨은 정책 분야를 의미하며, 정부의 예산분배체계와 정부조직의 설치 현황, UN의 정부기능 분류 등을 고려하여 활동 영역별로 정책 관련성이 높은 분야를 유형화하였으며, 2016년 기준 17개의 분야로 분류되었다. 2레벨은 정책 영역을 의미하며, 정책 대상과 활동 영역의 복합적인 분류방법을 통해 부처들의 대기능과 연계하였으며, 2016년 기준 68개의 영역으로 분류되었다. 3레벨은 각 부처의 실·국 수준의 업무 수행 기능과 예산체계 프로그램 수준의 기능을 고려하였으며, 2016년 기준 603개의 대기능으로 분류되었다.

한편 지방자치단체의 정부기능분류체계는 중앙정부의 정부기능분류체계와 연계성을 고려하여 2007년 처음으로 제안되었다(양순애, 2008). 1레벨(15개 정책 분야)과 2레벨(51개 정책영역)은 중앙정부 정부기능분류체계를 그대로 준용하였으며, 3레벨 이하는 자치단체의 업무 특성을 고려하여 새로 분류하였다. 3레벨(134개 대기능)과 4레벨(484개 중기능)은 지방자치단체의 고유 업무기능과 중앙정부의 정부기능분류체계를 고려하여 분류하였으며, 5레벨(2,071개 소기능)과 6레벨(24,714개 단위과제)은 사무규정, 업무편람을 토대로 분류하였다.

표 4-11. 중앙 및 지방의 정부기능분류체계(BRM)

구분	BRM 1레벨 (17개 정책분야)	BRM 2레벨 (73개 정책영역)	구분	BRM 1레벨 (15개 정책 분야)	BRM 2레벨 (51개 정책 영역)	
중앙 정부	공공질서 및 안전	경찰	지방 자치 단체	공공질서 및 안전	경찰	
		법무 및 검찰			재난방재 및 민방위	
		안전관리		과학기술	과학기술	과학기술연구 지원
		해경			교육	고등교육
	과학기술	과학기술진흥		유아 및 초중등교육		
		과학기술연구		평생직업교육		
		원자력기술		국방	병무행정	
	교육	고등교육			전력 유지	
		교육일반			농림해양수산	농업농촌
		유아 및 초중등교육				임업산촌
		평생직업교육		해양수산업어촌		
	교통 및 물류	도로		문화체육관광	관광	
		물류 등 기타			문화예술	
		철도			문화재	
		항공·공항			체육	
		해운·항만			보건	
	국방	방위력 개선		보건	보건의료	
		병력운영			사회복지	식품의약품안전
		병무행정				기초생활보장
		전력유지			노동	
	농림	농업·농촌		문화체육관광	관광	
		임업·산촌			문화예술	
	문화체육관광	관광			문화재	
		문화예술			문화체육관광일반	
		문화재				

구분	BRM 1레벨 (17개 정책분야)	BRM 2레벨 (73개 정책영역)	구분	BRM 1레벨 (15개 정책 분야)	BRM 2레벨 (51개 정책 영역)
		체육			
	보건	건강보험			노인·청소년
		보건의료			보육·가족 및 여성
		식품의약품안전			보훈
	사회복지	고용노동			사회복지 일반
		공적연금			주택
		기초생활보장			취약계층 지원
		노인·청소년		산업중소기업	무역 및 투자 유치
		보건의료			산업중소기업 일반
		보육·가족 및 여성			산업진흥고도화
		보훈			산업금융 지원
		사회복지일반			산업기술 지원
		주택			에너지 및 자원개발
		취약계층지원			도로
	공정거래		도시철도		
	무역 및 투자유치		물류 등 기타		
	산업중소기업 일반		철도		
	산업금융		수송및교통	항공공항	
	산업진흥고도화			해운항만	
	에너지 및 자원 개발			일반행정	
	산업·통상·중소기업	통상		일반공공행정	일반행정
		국가통계			
		국민권익·인권			
		국정운영			
		국정홍보			
		법제			

구분	BRM 1레벨 (17개 정책분야)	BRM 2레벨 (73개 정책영역)	구분	BRM 1레벨 (15개 정책 분야)	BRM 2레벨 (51개 정책 영역)
		재정·금융			재정금융
		정부자원관리			
		지방행정·재정지원			
	재정세계금융	금융		지역 개발	수자원
		기획재정			
		세제			
	지역 개발	산업단지		통신	지역 및 도시
		수자원			
		지역 및 도시			
	통신	방송통신		통일외교	정보통신
		우정			
	통일외교	외교		환경보호	외교통상
		통일			
	해양수산	해양수산·여촌			통일
		대기			
	환경	상하수도·수질			대기
		자연			
		폐기물			
		해양환경			
		환경일반			
		해양			

주: 행정안전부(2013; 2016)을 재구성함

*중앙정부는 2016년 기준이며, 지방자치단체는 2013년 기준임

문서의 유형이 지방자치단체의 업무 수행기능에 따라 기본적으로 분류가 되어 있으므로 업무의 특성을 체계적으로 이해하는 데 유용하다.

2) 결재 문서의 등급화

정부기능분류체계(BRM)에 따라 결재 문서를 분류하더라도 해당 문서의 속성에 대한 추가기준을 적용하지 않은 경우, 업무의 특성을 체계적으로 이해하기는 어렵다. 이에 결재 문서의 제목을 고려하여 해당 결재 문서의 난이도에 대한 정성적 등급을 부여하고자 한다. 결재 문서의 속성이 정책계획과 같이 정책결정과정에서 해당하는 경우, 해당 결재 문서를 생산한 조직의 정책수행 난이도와 업무량은 많은 것이다. 반면 단순 민원 발급, 안내와 같은 속성을 갖는 경우에는 정책 수행의 난이도가 낮으며 읍면동의 전달체계에 부여된 밀착형 서비스 응대의 역할을 수행하고 있는 것으로 간주할 수 있다. 따라서 읍면동별 사회복지업무가 실제 지역 중심의 서비스 대응에 해당하고 있는지 여부를 수행하고 있는 사업별로 파악하기 위해선 전체 결재 문서에 대한 등급화를 통해 가능할 수 있다.

표 4-12. 결재 문서의 등급 산정 기준표

등급	특징	국민에게 미치는 영향력	정책 유형	결재 문서 명
1	국민이나 기관 및 단체, 조직의 지위, 신분, 재산, 권리, 의무와 관련 또는 국민의 건강증진, 환경보호 관련 국민이나 기관 및 단체, 조직의 지위, 신분, 재산, 권리, 의무를 증명 등	매우 높음	수립·개선	사업 추진 계획, 예산 편성 계획, 종합 계획, 채용 계획, 계획 변경 등
			제정·개정	법률안 제정, 조례 제정·개정 등
			수행·집행	공사시행, 사업시행 등
			관리·감독	현장 실태 점검, 일제 점검 등
			연구·조사	전수조사, 실태조사(국가 합동점검) 등
2	국민이나 기관 및 단체, 조직의 지위, 신분, 재산, 권리, 의무를 증명 등	높은 편	기획·조정	주민 의견 수렴, 전 부서 차원의 사전 조사 결과 제출, 답변 자료, 회의 자료 준비, 예산 편성 현황자료 제출 등
			수립·개선	단위사업계획 및 계획 변경, 주민설명회계획 등
			수행·집행	연구용역 시행, 단순집행, 심의의결, 각종인사발령, 업무 분장 등
			관리·감독	징계/사상(내부) 등

등급	특징	국민에게 미치는 영향력	정책 유형	결재 문서 명
			연구·조사	국회/감사 등 요구 자료 제출, 실태조사(지자체 단위 사업) 등
			평가·감사	감사 및 평가 대응을 위한 각종 제출 등
			보고·전달	반납 등 예산 관련 보고, 전 부서 차원의 조사 결과 보고, 회의 결과 보고 등
3	지자체의 사업 및 정책 시행에 필요한 제반 업무 등	보통	기획·조정	소식지기획, 의견서 제출, 업무협의 회신, 각종(월별) 현황 및 (참석자) 명단 제출 등
			수행·집행	시상(외부상), 각종 납부/지급(국민연금 등 금액이 큰 단위의), 각종(예산, 사업)신청서 제출, 교부금 결정 및 교부, 무기계약직 등 보수지급, 각종 승인 및 허가 여부, 관리 대행 시행, 보수 정비 시행 등
			관리·감독	하차이행관련요구 등
			개발·개선	예산요청, 승인요청 등
			보고·전달	보도자료, 홍보, 통보(허가 및 공사 관련) 등
4	단순업무 및 지자체의 일상적인 업무 수행 등	낮은편	기획·조정	단순 협조 요청, 단순 요청 목적의 회신,
			수행·집행	이송, 특정한 대상의 단순지급, 단순비용지급, 단순 신청, 국도비잔액납부 등
			관리·감독	단순 복무 관련 문서, 무기계약직 등 복지포인트 신청서 제출, 단순 요청/요구, 촉구, 관리 철저 요구, 무기계약(기간제) 근로자 사역, 격격사유조회, 각종 일지 등
			개발·개선	각종 용품 구입 및 신청, 교육 신청, 권한 신청, 작은 단위 금액의 납부, 입차 시행, 교체 시행 등
			연구·조사	조사의뢰 등
			보고·전달	단순공고(입찰공고 및 관련 절차 안내 포함), 단순통보(허가, 공사 관련 통보 외), 수리 공개, 각종 보고, 전달, 알림, 송부 등

자료: 국가기록원(2015)와 경기연구원(2006), 지방자치단체 기능분류체계(BRM)를 토대로 저자 재구성

2. 사회복지 수행의 일반 특성

1) 기능별 분포

선정 지자체 읍면동의 사회복지 수행의 일반적인 특성을 살펴보기 위한 분석 1단계로 읍면동 결재 문서를 토대로 수행하는 전체 기능의 현황을 살펴보고 전체 문서에서 사회복지와 그 외 기능이 차지하는 비중을 파악하였다.

각 지자체 내 읍면동 결재 문서의 기능 분포를 살펴본 결과 강원고성군의 거진읍과 현내면을 제외하고는 사회복지에 관한 행정수요가 많은 읍면동일수록 사회복지기능의 문서 비중이 큰 것으로 나타났다.

부천시의 신중동과 중동은 결재 문서의 수행기능이 11개(공공질서 및 안전, 교육, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 통신, 환경보호)로 동일하였다. 기능별 문서 비중을 살펴보면, 신중동의 1년간 결재 문서는 총 23,500건이 생성되었다. 그중 사회복지기능의 결재 문서는 21.92%를 차지한 반면, 중동의 1년간 결재 문서는 총 16,108건이 생성되었으며 그중 사회복지기능의 결재 문서는 14.44%를 차지하는 것으로 나타나 신중동과 중동의 결재 문서 중 사회복지기능에 관한 결재 문서의 비중은 7.48%p의 차이를 보였다.

시흥시의 목감동은 결재 문서의 수행기능이 11개(공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호)였으며, 과림동은 9개(공공질서 및 안전, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호)였다. 기능별 문서 비중을 살펴보면, 목감동의 1년간 결재 문서는 총 6,142건이 생성되었으며 그중 사회복지기능의 결재 문서는 42.19%를 차지한 반면, 과림동의 1년간 결재 문서는 총 2,777건이 생성되었다. 그중 사회복지기능의 결재 문서는 18.90%를 차지하는 것으로 나타나 목감동과 과림동의 결재 문서 중 사회복지기능에 관한 결재 문서의 비중은 23.29%p의 차이를 보였다.

남원시의 도통동과 수지면은 결재 문서의 수행기능이 11개(공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호)로 동일하였다. 기능별 문서 비중을 살펴보면, 도통동의 1년간 결재

문서는 총 4,772건이 생성되었다. 그중 사회복지기능의 결재 문서는 22.06%를 차지한 반면, 수지면의 1년간 결재 문서는 총 3,944건이 생성되었다. 그중 사회복지기능의 결재 문서는 10.31%를 차지하는 것으로 나타나 도통동과 수지면의 결재 문서 중 사회복지기능에 관한 결재 문서의 비중은 11.75%p의 차이를 보였다.

안동시의 용상동과 길안면은 결재 문서의 수행기능이 11개(공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호)로 동일하였다. 기능별 문서 비중을 살펴보면, 용상동의 1년간 결재 문서는 총 4,813건이 생성된다. 그중 사회복지기능의 결재 문서는 19.40%를 차지한 반면, 길안면의 1년간 결재 문서는 총 5,093건이 생성되었으며 그중 사회복지기능의 결재 문서는 15.59%를 차지하는 것으로 나타나 용상동과 길안면의 결재 문서 중 사회복지기능에 관한 결재 문서의 비중은 3.81%p의 차이를 보였다.

창녕군의 창녕읍과 길곡면은 결재 문서의 수행기능이 11개(공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호)로 동일하였다. 기능별 문서 비중을 살펴보면, 창녕읍의 1년간 결재 문서는 총 6,224건이 생성되었으며 그중 사회복지기능의 결재 문서는 16.50%를 차지한 반면, 길곡면의 1년간 결재 문서는 총 3,473건이 생성되었다. 그중 사회복지기능의 결재 문서는 8.46%를 차지하는 것으로 나타나 창녕읍과 길곡면의 결재 문서 중 사회복지기능에 관한 결재 문서의 비중은 8.04%p의 차이를 보였다.

강원고성군의 거진읍은 결재 문서의 수행기능이 9개(공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호)였으며, 현내면은 8개(공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 사회복지, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호)였다. 기능별 문서 비중을 살펴보면, 거진읍의 1년간 결재 문서는 총 2,029건이 생성되었으며 그중 사회복지기능의 결재 문서는 9.31%를 차지한 반면, 현내면의 1년간 결재 문서는 총 1,578건이 생성되었다. 그중 사회복지기능의 결재 문서는 9.56%를 차지하는 것으로 나타나 거진읍과 현내면의 결재 문서 중 사회복지기능에 관한 결재 문서의 비중은 0.25%p의 차이를 보였다.

서울중구의 약수동은 결재 문서의 수행기능이 8개(공공질서 및 안전, 농림해양수산, 사회복지, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 통신, 환경보호)였으며, 소공동은 7개(공공질서 및 안전, 교육, 사회복지, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호)였다. 기능별 문서 비중을 살펴보면, 약수동의 1년간 결재 문서는 총 5,232건이 생성되었다. 그중 사회복지기능의 결재 문서는 23.89%를 차지한 반면, 소공동의 1년간 결재 문서는 총 4,229건이 생성되었으며 그 중 사회복지기능의 결재 문서는 13.52%를 차지하는 것으로 나타나 약수동과 소공동의 결재 문서 중 사회복지기능에 관한 결재 문서의 비중은 10.37%p의 차이를 보였다.

부산 북구의 금곡동은 결재 문서의 수행기능이 8개(공공질서 및 안전, 교육, 문화체육관광, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 환경보호)였으며, 만덕1동은 7개(공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 문화체육관광, 사회복지, 산업중소기업, 일반공공행정)였다. 기능별 문서 비중을 살펴보면, 금곡동의 1년간 결재 문서는 총 7,620건이 생성되었으며 그중 사회복지기능의 결재 문서는 56.85%를 차지한 반면, 만덕1동의 1년간 결재 문서는 총 4,609건이 생성되었다. 그 중 사회복지기능의 결재 문서는 32.54%를 차지하는 것으로 나타나 금곡동과 만덕1동의 결재 문서 중 사회복지기능에 관한 결재 문서의 비중은 24.31%p의 차이를 보였다.

읍면동 결재 문서를 분석한 결과 강원 고성군을 제외한 지자체들은 지자체 내 읍면동은 유형화 결과 사회복지 행정수요가 많은 것으로 나타났던 기초자치단체와 사회복지 행정수요가 적은 것으로 나타났던 기초자치단체 사이에 실제 사회복지기능 관련 업무 수행의 차이가 있었다. 반면, 강원고성군의 경우 전체 결재 문서 중 사회복지기능 업무의 비중이 거진읍보다 현내면이 더 높은 것으로 나타나 사회복지정책의 수혜 대상자를 기준으로 유형화를 진행한 결과와 실제 업무 수행에서 나타난 사회복지기능 업무의 비중이 일치하는 결과를 보이지 않았지만 둘의 차이가 0.25%p로 그 차이가 미비하였다. 이러한 결과를 고려했을 때, 강원고성군의 경우 지자체 내 읍면동 간에는 사회복지기능 업무의 비중 차이가 거의 없을 것으로 분석되었다.

전반적인 결재 문서 양상을 살펴보면 자치시의 동 지역의 사회복지 수행비중이 높았으며 읍, 면 순으로 면 지역의 경우, 실제 대상자 수가 적은 면 지역의 사회복지문서의 비중이 가장 낮았다.

표 4-13. 읍면동 결재 문서의 기능 분포

지자체	읍면동	기능 분포		기능별 문서 비중		
		총계	수행기능 (BRM 1단계 기준)	총 문서 (건)	사회복지 (%)	기타 (%)
부천시	신중동	11	공공질서 및 안전, 교육, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 통신, 환경보호	23,500	21.92	78.08
	중동	11	공공질서 및 안전, 교육, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 통신, 환경보호	16,108	14.44	85.56
시흥시	목감동	11	공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호	6,142	42.19	57.81
	과림동	9	공공질서 및 안전, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호	2,777	18.90	81.10
남원시	도통동	11	공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호	4,772	22.06	77.94
	수지면	11	공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호	3,944	10.31	89.69
안동시	용상동	11	공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호	4,813	19.40	80.60
	길안면	11	공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호	5,093	15.59	84.41

지자체	읍면동	기능 분포		기능별 문서 비중		
		총계	수행기능 (BRM 1단계 기준)	총 문서 (건)	사회복지 (%)	기타 (%)
창녕군	창녕읍	11	공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호	6,224	16.50	83.50
	길곡면	11	공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호	3,473	8.46	91.54
강원 고성군	거진읍	9	공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호	2,029	9.31	90.69
	현내면	8	공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 사회복지, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호	1,578	9.56	90.44
서울 중구	약수동	8	공공질서 및 안전, 농림해양수산, 사회복지, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 통신, 환경보호	5,232	23.89	76.11
	소공동	7	공공질서 및 안전, 교육, 사회복지, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역 개발, 환경보호	4,229	13.52	86.48
부산 북구	금곡동	8	공공질서 및 안전, 교육, 문화체육관광, 사회복지, 산업중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 환경보호	7,620	56.85	43.15
	만덕1동	7	공공질서 및 안전, 교육, 농림해양수산, 문화체육관광, 사회복지, 산업중소기업, 일반공공행정	4,609	32.54	67.46

2) 정책 대상별 분포

(1) 분석 목적

행정수요별로 실제 부합하는 업무 수행 수준을 개관하기 위해 본 분석을 실시하였다. 앞서 읍면동 행정단위별로 행정수요가 지역간 지·역내 편차가 크다는 점을 확인하였는데 이 같은 행정수요 편차가 실제 읍면동 수행문서의 총량에 어떻게 반영되는지 확인하는 것이다.

(2) 분석 범위 및 방법

소기능 BRM 5단계 기능에서 각각의 키워드로 문서 비중을 정리하였다. 소기능은 팀별 업무와 단위과제 선정에 가장 관련이 있는 기능으로 전체 업무 수행의 특성을 정책 대상, 기반 조성으로 구분하여 세부적으로 살펴볼 수 있는 가장 세부적인 기준을 제공해주기 때문에 BRM 5단계를 기준으로 삼았다.

표 4-14. 정책 대상별 분류기준

영역	대상자 지원					기반 여건 조성
성격	대상자에 대한 선별적 복지					전반적 자원관리 등
정책 대상	아동·청소년	여성	장애인	노인	취약계층	시설 및 지역
소기능 키워드	아동복지일반 위탁아동 보육수당	여성복지 일반	장애인 지원사업 장애인등록	노인돌봄 노인복지	기초연금 국민생활기초생활 공공근로 이웃돕기	경로당 이웃돕기 등 지역자원관리

(3) 분석 결과

각 지자체의 선정 읍면동의 사회복지기능관련 결재 문서를 정책 대상자별로 정리하였다. 대부분의 읍면동은 기반여건 조성을 위한 문서의 기안을 가장 많이 한 것으로 나타났으며 취약계층, 노인, 장애인 등을 대상으로 한 결재 문서가 그 뒤를 이었다. 이외에 부천시 중등은 취약계층 대상 문서가 가장 많았으며 안동시 용상동, 길안면은 취약계층을 대상으로 한 문서결재의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 다른 특징으로는 대부분의 읍면동에

서 아동·청소년, 여성을 대상으로 한 결재 문서가 큰 비중을 차지하지 않는 점이 있다. 특히 여성의 경우 부천시 신중동, 중동은 0건을 기록하였고, 모든 읍면동에서 6% 이하의 분포를 보였다.

표 4-15. 정책 대상별 분포 현황

지자체	읍면동	대상자 지원					기반여건 조성
		아동·청소년	여성	장애인	노인	취약계층	개수(비중)
		개수(비중)	개수(비중)	개수(비중)	개수(비중)	개수(비중)	
부천시	신중동	133 (2.58%)	0 (0.00%)	700 (13.59%)	649 (12.60%)	1,105 (21.45%)	2,564 (49.78%)
	중동	68 (2.92%)	0 (0.00%)	253 (10.88%)	312 (13.41%)	950 (40.84%)	743 (31.95%)
시흥시	목감동	96 (3.71%)	8 (0.31%)	291 (11.23%)	185 (7.14%)	721 (27.83%)	1,290 (49.78%)
	과림동	15 (2.86%)	1 (0.19%)	43 (8.19%)	58 (11.05%)	136 (25.90%)	272 (51.81%)
남원시	도통동	88 (8.36%)	7 (0.66%)	70 (6.65%)	201 (19.09%)	37 (3.51%)	650 (61.73%)
	수지면	29 (7.13%)	9 (2.21%)	13 (3.19%)	176 (43.24%)	20 (4.91%)	160 (39.32%)
안동시	용상동	33 (3.53%)	9 (0.96%)	116 (12.42%)	136 (14.56%)	359 (38.44%)	281 (30.09%)
	길안면	19 (2.39%)	12 (1.51%)	81 (10.20%)	84 (10.58%)	368 (46.35%)	230 (28.97%)
창녕군	창녕읍	99 (9.64%)	12 (1.17%)	159 (15.48%)	139 (13.53%)	278 (27.07%)	340 (33.11%)
	길곡면	31 (10.54%)	9 (3.06%)	33 (11.22%)	70 (23.82%)	63 (21.43%)	88 (29.93%)
강원 고성군	거진읍	4 (2.12%)	1 (0.53%)	30 (15.87%)	48 (25.40%)	37 (19.57%)	69 (36.51%)
	현내면	5 (3.31%)	0 (0.00%)	13 (8.61%)	20 (13.24%)	16 (10.60%)	97 (64.24%)

지자체	읍면동	대상자 지원					기반여건 조성
		아동·청소년	여성	장애인	노인	취약계층	
		개수(비중)	개수(비중)	개수(비중)	개수(비중)	개수(비중)	개수(비중)
서울 중구	약수동	7 (0.57%)	46 (3.73%)	227 (18.43%)	153 (12.42%)	295 (23.94%)	504 (40.91%)
	소공동	10 (1.75%)	16 (2.80%)	16 (2.80%)	114 (19.93%)	72 (12.58%)	344 (60.14%)
부산 북구	금곡동	318 (7.34%)	248 (5.72%)	746 (17.22%)	99 (2.29%)	733 (16.92%)	2,188 (50.51%)
	만덕1동	208 (13.87%)	90 (6.00%)	195 (13.00%)	54 (3.60%)	801 (53.40%)	152 (10.13%)

읍면동에서 수행되는 사무는 기반 조성의 비중이 대상자 직접지원 비중과 대동소이하
나 복지수요가 큰 지자체(부산북구)의 경우거나, 행정수요 과소 지역(창녕군 길곡면, 고성
군 거진읍, 안동시)은 기반 조성보다 대상자 지원정책의 직접적 민원업무 처리의 비중이
높았다. 또한 동일 관할 지자체라도 읍면동 간의 편차가 컸다. 부산북구 금곡동의 기반
조성비중은 절반에 육박하는 반면, 만덕 1동의 비중은 그의 1/5 수준이다. 지자체를 통한
직접적 서비스제공의 역할을 대신하거나 보완해줄 수 있는 복지자원의 편차가 크게 나타
나고 있기 때문이다.

일반적으로 동 지역의 아동, 청소년, 여성의 문서 비중이 높았으나 창녕군의 읍면의
경우, 아동청소년의 비중이 시 지역의 동보다 더 높게 나타나고 있는 특이점을 확인하였
다. 조사에 포함된 창녕읍이 중심 지역으로 대부분의 교육시설이 입지하고 있어 학령기
아동, 청소년 수요와 더불어 여성 대상자의 정책수요가 많았으나 인구밀도가 낮은 길곡면
의 경우, 인구가 1400명에 불과함에도 아동업무의 수행 비중이 높은 것으로 확인되었다.
이 같은 결과는 다문화가족 수요에 대응하기 위한 창녕군 자체사업의 수행 때문으로 풀이
된다.

3) 사회복지 수행 업무의 세부 특성

(1) 분석 목적

사회복지의 업무는 정책 기획부터 단순 민원 발급까지 그 난이도가 다양하다. 문서 총량 간 비교만으로는 문서의 속성을 파악하기 어려우므로 결재 문서를 등급화하였다. 읍면동에서 수행하고 있는 기능이 지역밀착형 주민지원 업무가 맞는지, 아니면 보다 심층적인 계획수립의 정책업무도 수행하고 있는지를 확인하는 것이다.

(2) 분석 범위 및 방법

사회복지 수행 업무의 세부 특성은 결재 문서명으로 실제 문서의 속성을 반영하여 분류하였다.

(3) 분석 결과

① 전체 기능별 업무난이도 분포

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 전체 결재 문서의 기능별 문서의 난이도 분포를 살펴보면 다음과 같다. 16개 읍면동의 전체 결재 문서 수는 102,412개였으며, 일반공공행정 기능 결재 문서가 51,744개(50.66%)로 전체 결재 문서의 절반을 차지하였고 그 다음이 사회복지 기능 결재 문서(23,096개, 22.61%), 환경보호 기능 결재 문서(6,413개, 6.28%), 농림해양수산 기능 결재 문서(6,086개, 5.96%), 지역 개발 기능 결재 문서(5,550개, 5.43%)의 순이었다.

16개 읍면동의 전체 결재 문서의 기능별 문서난이도 분포를 분석한 결과 농림해양수산 기능은 연간 계획수립 등 업무 수행의 난이도가 높은 업무가 타 기능에 비해 높은 비중을 차지하고 있었고 사회복지 기능과 통신 기능은 실제 현장에서 이루어지는 업무나 민원처리 업무 등이 타 기능에 비해 높은 비중을 차지하고 있었다.

기능별 문서난이도의 분포를 구체적으로 살펴보면, 공공질서 및 안전 기능 결재 문서 중 1등급 결재 문서는 11개로 전체의 0.38%를 차지했으며, 2등급 결재 문서는 342개(11.92%), 3등급 결재 문서는 536개(18.68%), 4등급 결재 문서는 1,980개(69.02%)로 4등급 결재 문서가 전체 공공질서 및 안전 기능 결재 문서의 절반 이상을 차지하였다.

교육기능 결재 문서 중에서 1등급 결재 문서는 없었으며, 2등급 결재 문서는 10개(3.28%), 3등급 결재 문서는 39개(12.79%), 4등급 결재 문서는 256개(83.93%)로 4등급 결재 문서가 전체 교육 기능 결재 문서의 대부분이었다.

농림해양수산기능 결재 문서 중에서 1등급 결재 문서는 13개로 전체의 0.21%를 차지했으며, 2등급 결재 문서는 1,160개(19.06%), 3등급 결재 문서는 2,200개(36.15%), 4등급 결재 문서는 2,713개(44.58%)로 2등급에 해당하는 결재 문서가 다른 기능에 비해 상대적으로 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

문화체육관광 기능 결재 문서 중에서 1등급 결재 문서는 10개로 전체의 0.90%를 차지했으며, 2등급 결재 문서는 106개(9.52%), 3등급 결재 문서는 261개(23.43%), 4등급 결재 문서는 737개(66.15%)로 4등급 결재 문서가 전체 문화체육관광 기능 결재 문서의 절반 이상을 차지하였다.

보건 기능 결재 문서 중 1등급에서 결재 문서는 2개로 전체의 0.14%를 차지했으며, 2등급 결재 문서는 117개(8.19%), 3등급 결재 문서는 271개(18.96%), 4등급 결재 문서는 1,039개(72.71%)로 4등급 결재 문서가 전체 보건 기능 결재 문서의 대부분이었다.

사회복지기능 결재 문서 중에서 1등급 결재 문서는 33개로 전체의 0.14%를 차지했으며, 2등급 결재 문서는 1,912개(8.28%), 3등급 결재 문서는 12,287개(53.20%), 4등급 결재 문서는 8,864개(38.38%)로 3등급에 해당하는 결재 문서가 전체 사회복지 기능 결재 문서의 절반 이상을 차지하였다.

산업중소기업 기능 결재 문서 중에서 1등급 결재 문서는 2개로 전체의 0.40%를 차지했으며, 2등급 결재 문서는 45개(8.96%), 3등급 결재 문서는 174개(34.66%), 4등급 결재 문서는 281개(55.98%)로 4등급 결재 문서가 전체 문화체육관광 기능 결재 문서의 절반 이상을 차지하였다.

수송 및 교통기능 결재 문서 중에서 1등급 결재 문서는 4개로 전체의 0.13%를 차지했으며, 2등급 결재 문서는 185개(6.18%), 3등급 결재 문서는 838개(27.98%), 4등급 결재 문서는 1,968개(65.71%)로 4등급 결재 문서가 전체 수송 및 교통 기능 결재 문서의 절반 이상을 차지하였다.

일반공공행정기능 결재 문서 중에서 1등급 결재 문서는 135개로 전체의 0.26%를 차지했

으며, 2등급 결재 문서는 2,452개(4.74%), 3등급 결재 문서는 10,297개(19.90%), 4등급 결재 문서는 38,860개(75.10%)로 4등급 결재 문서가 전체 일반공공행정 기능 결재 문서의 대부분이었다.

지역 개발기능 결재 문서 중에서 1등급 결재 문서는 10개로 전체의 0.18%를 차지했으며, 2등급 결재 문서는 710개(12.79%), 3등급 결재 문서는 917개(16.52%), 4등급 결재 문서는 3,913개(70.51%)로 4등급 결재 문서가 대부분이었다.

통신기능 결재 문서 중에서 1등급 결재 문서는 없었으며, 2등급 결재 문서는 8개(20.51%), 3등급 결재 문서는 24개(61.54%), 4등급 결재 문서는 7개(17.95%)로 3등급에 해당하는 결재 문서가 전체 통신 기능 결재 문서의 절반 이상을 차지하였다.

환경보호 기능 결재 문서 중에서 1등급 결재 문서는 10개로 전체의 0.16%를 차지했으며, 2등급 결재 문서는 615개(9.59%), 3등급 결재 문서는 1,635개(25.50%), 4등급 결재 문서는 4,153개(64.75%)로 4등급 결재 문서가 전체 환경보호 기능 결재 문서의 절반 이상을 차지하였다.

표 4-16. 기능별 문서난이도 분포 요약

BRM1기능 \ 항목	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	11 (0.38%)	342 (11.92%)	536 (18.68%)	1,980 (69.02%)	2,869 (100.00%)
교육	0 (0.00%)	10 (3.28%)	39 (12.79%)	256 (83.93%)	305 (100.00%)
농림해양수산	13 (0.21%)	1,160 (19.06%)	2,200 (36.15%)	2,713 (44.58%)	6,086 (100.00%)
문화체육관광	10 (0.90%)	106 (9.52%)	261 (23.43%)	737 (66.15%)	1,114 (100.00%)
보건	2 (0.14%)	117 (8.19%)	271 (18.96%)	1,039 (72.71%)	1,429 (100.00%)
사회복지	33 (0.14%)	1,912 (8.28%)	12,287 (53.20%)	8,864 (38.38%)	23,096 (100.00%)

BRM1기능 \ 항목	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
산업중소기업	2 (0.40%)	45 (8.96%)	174 (34.66%)	281 (55.98%)	502 (100.00%)
수송 및 교통	4 (0.13%)	185 (6.18%)	838 (27.98%)	1,968 (65.71%)	2,995 (100.00%)
일반공공행정	135 (0.26%)	2,452 (4.74%)	10,297 (19.90%)	38,860 (75.10%)	51,744 (100.00%)
지역 개발	10 (0.18%)	710 (12.79%)	917 (16.52%)	3,913 (70.51%)	5,550 (100.00%)
통신	0 (0.00%)	8 (20.51%)	24 (61.54%)	7 (17.95%)	39 (100.00%)
환경보호	10 (0.16%)	615 (9.59%)	1,635 (25.50%)	4,153 (64.75%)	6,413 (100.00%)

〈표 4-16〉에서 확인할 수 있듯이 전체 읍면동의 사회복지 기능은 정책기능과 전문적 판단이 존재하는 3등급이 가장 많아 본청과의 업무 연계가 더욱 필요하며 현장 인력의 전문성이 중요하게 다뤄져야 한다. 인력 규모의 확충 뿐 아니라 인력의 전문성, 현장에서 발생하는 다양한 민원, 사례관리 업무의 체계적 지원이 무엇보다 중요하게 요구된다는 점을 확인할 수 있다.

각 지자체 읍면동별 세부 결재 문서등급은 [부록]에 별도로 제시하였다. 본 분석에서는 각 문서의 특성을 다시 앞서 분석한 BRM 1기능의 패턴으로 재조합하여 읍면동 간 사회복지 수행의 환경적 특성을 세부적으로 확인할 수 있다.

② 사회복지기능의 업무난이도 분포

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 사회복지기능 결재 문서의 문서난이도 분포를 살펴보았다. 16개 읍면동의 사회복지기능 결재 문서의 문서난이도 분포를 분석한 결과 대부분 읍면동의 경우, 3, 4등급의 역할을 제한적으로 수행하고 있지만 일부 읍면동(남원시 수지면, 서울증구 소공동)은 2등급의 영향력 있는 정책 결정 행위를 담당하고 있는 것으로 파악되었다.

부천시 신중동의 사회복지기능 결재 문서는 총 5,151개였고 이 중 1등급 결재 문서는 없었으며 2등급 결재 문서는 254개(4.93%), 3등급 결재 문서는 2,973개(57.72%), 4등급 결재 문서는 1,924개(37.35%)였다. 또한 중동의 사회복지기능 결재 문서는 총 2,326개였고 이 중 1등급 결재 문서는 2개(0.09%), 2등급 결재 문서는 138개(5.93%), 3등급 결재 문서는 1,311개(56.36%), 4등급 결재 문서는 875개(37.62%)로 부천시 신중동과 중동은 모두 3등급 결재 문서가 전체 사회복지 기능 결재 문서의 절반 이상을 차지하였다.

시흥시 목감동의 사회복지기능 결재 문서는 총 2,591개였고 이 중 1등급 결재 문서는 5개(0.19%), 2등급 결재 문서는 131개(5.06%), 3등급 결재 문서는 1,508개(58.20%), 4등급 결재 문서는 947개(36.55%)였다. 또한 과림동의 사회복지기능 결재 문서는 총 525개였고 이 중 1등급 결재 문서는 1개(0.19%), 2등급 결재 문서는 59개(11.24%), 3등급 결재 문서는 247개(47.05%), 4등급 결재 문서는 218개(41.52%)였다. 시흥시 목감동은 3등급 결재 문서가 전체 사회복지 기능 결재 문서의 절반 이상을 차지한 반면, 과림동의 경우 3등급과 4등급의 결재 문서가 비슷한 수준이었다.

남원시 도통동의 사회복지기능 결재 문서는 총 1,053개였고 이 중 1등급 결재 문서는 5개(0.47%), 2등급 결재 문서는 179개(17.00%), 3등급 결재 문서는 534개(50.71%), 4등급 결재 문서는 335개(31.82%)였다. 또한 수지면의 사회복지기능 결재 문서는 총 407개였고 이 중 1등급 결재 문서는 1개(0.25%), 2등급 결재 문서는 130개(31.94%), 3등급 결재 문서는 173개(42.51%), 4등급 결재 문서는 103개(25.30%)였다. 남원시 도통동은 3등급 결재 문서가 전체 사회복지기능 결재 문서의 절반을 차지한 반면, 수지면의 경우 3등급 결재 문서가 많았고 2등급의 결재 문서도 높은 비중을 차지하였다.

안동시 용상동의 사회복지기능 결재 문서는 총 934개였고 이 중 1등급 결재 문서는 1개(0.11%), 2등급 결재 문서는 70개(7.49%), 3등급 결재 문서는 283개(30.30%), 4등급 결재 문서는 580개(62.10%)였다. 또한 길안면의 사회복지기능 결재 문서는 총 794개였고 이 중 1등급 결재 문서는 없었으며, 2등급 결재 문서는 88개(11.08%), 3등급 결재 문서는 212개(26.70%), 4등급 결재 문서는 494개(62.22%)로 안동시 용상동과 길안면은 모두 4등급 결재 문서가 전체 사회복지 기능 결재 문서의 절반 이상이다.

창녕군 창녕읍의 사회복지기능 결재 문서는 총 1,027개였고 이 중 1등급 결재 문서는

2개(0.19%), 2등급 결재 문서는 93개(9.06%), 3등급 결재 문서는 520개(50.63%), 4등급 결재 문서는 412개(40.12%)였다. 또한 길곡면의 사회복지기능 결재 문서는 총 294개였고 이 중 1등급 결재 문서는 없었으며, 2등급 결재 문서는 33개(11.22%), 3등급 결재 문서는 136개(46.26%), 4등급 결재 문서는 125개(42.52%)였다. 창녕군 창녕읍은 3등급 결재 문서가 전체 사회복지 기능 결재 문서의 절반을 차지한 반면, 길곡면의 경우 3등급과 4등급의 결재 문서가 비슷한 수준이었다.

강원 고성군 거진읍의 사회복지기능 결재 문서는 총 189개였고 이 중 1등급 결재 문서는 없었으며, 2등급 결재 문서는 18개(9.52%), 3등급 결재 문서는 77개(40.74%), 4등급 결재 문서는 94개(49.74%)였다. 또한 현내면의 사회복지기능 결재 문서는 총 151개였고 이 중 1등급 결재 문서는 없었으며, 2등급 결재 문서는 21개(13.91%), 3등급 결재 문서는 68개(45.03%), 4등급 결재 문서는 62개(41.06%)였다. 강원 고성군 거진읍과 현내면 모두 3등급과 4등급의 결재 문서가 비슷한 수준이었다.

서울 중구 약수동의 사회복지기능 결재 문서는 총 1,250개였고 이 중 1등급 결재 문서는 7개(0.56%), 2등급 결재 문서는 104개(8.32%), 3등급 결재 문서는 648개(51.84%), 4등급 결재 문서는 491개(39.28%)였다. 또한 소공동의 사회복지기능 결재 문서는 총 572개였고 이 중 1등급 결재 문서는 없었으며, 2등급 결재 문서는 119개(20.80%), 3등급 결재 문서는 236개(41.26%), 4등급 결재 문서는 217개(37.94%)였다. 서울 중구 약수동은 3등급 결재 문서가 전체 사회복지 기능 결재 문서의 절반을 차지한 반면, 소공동의 경우 3등급과 4등급의 결재 문서가 비슷한 수준이었으며, 상대적으로 2등급 결재 문서의 비중도 높은 편이었다.

부산 북구 금곡동의 사회복지기능 결재 문서는 총 4,332개였고 이 중 1등급 결재 문서는 8개(0.18%), 2등급 결재 문서는 294개(6.79%), 3등급 결재 문서는 2,752개(63.53%), 4등급 결재 문서는 1,278개(29.50%)였다. 또한 만덕1동의 사회복지기능 결재 문서는 총 1,500개였고 이 중 1등급 결재 문서는 1개(0.07%), 2등급 결재 문서는 181개(12.07%), 3등급 결재 문서는 609개(40.60%), 4등급 결재 문서는 709개(47.26%)였다. 부산 북구 금곡동은 3등급 결재 문서가 전체 사회복지 기능 결재 문서의 절반 이상을 차지한 반면, 만덕1동의 경우 3등급과 4등급의 결재 문서가 비슷한 수준이다.

표 4-17. 사회복지기능 결재 문서의 난이도 분포

지자체	항목	사회복지기능 결재 문서				총 개수
		1등급	2등급	3등급	4등급	
부천시	신중동	0 (0.00%)	254 (4.93%)	2,973 (57.72%)	1,924 (37.35%)	5,151 (100.00%)
	중동	2 (0.09%)	138 (5.93%)	1,311 (56.36%)	875 (37.62%)	2,326 (100.00%)
시흥시	목감동	5 (0.19%)	131 (5.06%)	1,508 (58.20%)	947 (36.55%)	2,591 (100.00%)
	과림동	1 (0.19%)	59 (11.24%)	247 (47.05%)	218 (41.52%)	525 (100.00%)
남원시	도통동	5 (0.47%)	179 (17.00%)	534 (50.71%)	335 (31.82%)	1,053 (100.00%)
	수지면	1 (0.25%)	130 (31.94%)	173 (42.51%)	103 (25.30%)	407 (100.00%)
안동시	용상동	1 (0.11%)	70 (7.49%)	283 (30.30%)	580 (62.10%)	934 (100.00%)
	길안면	0 (0.00%)	88 (11.08%)	212 (26.70%)	494 (62.22%)	794 (100.00%)
창녕군	창녕읍	2 (0.19%)	93 (9.06%)	520 (50.63%)	412 (40.12%)	1,027 (100.00%)
	길곡면	0 (0.00%)	33 (11.22%)	136 (46.26%)	125 (42.52%)	294 (100.00%)
강원 고성군	거진읍	0 (0.00%)	18 (9.52%)	77 (40.74%)	94 (49.74%)	189 (100.00%)
	현내면	0 (0.00%)	21 (13.91%)	68 (45.03%)	62 (41.06%)	151 (100.00%)
서울 중구	약수동	7 (0.56%)	104 (8.32%)	648 (51.84%)	491 (39.28%)	1,250 (100.00%)
	소공동	0 (0.00%)	119 (20.80%)	236 (41.26%)	217 (37.94%)	572 (100.00%)
부산 북구	금곡동	8 (0.18%)	294 (6.79%)	2,752 (63.53%)	1,278 (29.50%)	4,332 (100.00%)
	만덕1동	1 (0.07%)	181 (12.07%)	609 (40.60%)	709 (47.26%)	1,500 (100.00%)

분석 결과, 모든 읍면동에서 일반공공행정 결재 문서가 가장 큰 비중을 차지하였다. 읍면 단위 지역의 경우 일반공공행정 다음으로 결재 문서의 비중이 높은 기능은 농림해양수산인 것으로 나타났으며, 읍면의 농림해양수산 기능은 업무 수행의 비중이 높으면서 동시에 그 난이도가 높아 사회복지업무 수행의 여건이 상대적으로 우호적이지 않다는 점을 확인할 수 있었다. 반면, 동 단위 지역의 경우 일반공공행정 다음으로 결재 문서의 비중이 높은 기능은 사회복지기능인 것으로 나타나 사회복지업무 활동이 읍면 단위 지역에 비해 활발하게 이루어지고 있었다. 특히, 부산북구 금곡동의 경우, 사회복지기능에 해당하는 결재 문서가 일반공공행정기능에 해당하는 결재 문서보다 많은 것으로 나타나 해당 읍면동의 사회복지 관련 업무의 양이 많을 것으로 예상된다.

③ 사회복지정책 대상별 업무난이도 분포

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 사회복지기능 결재 문서의 정책 대상별 문서난이도 분포를 살펴보았다. 분석 결과, 여성, 장애인을 대상으로 하는 결재 문서에서는 모든 읍면동에서 3등급과 4등급의 결재 문서가 많이 분포되어 있는 비슷한 패턴을 나타냈다. 나머지 아동·청소년, 노인, 취약계층을 대상으로 하는 결재 문서와 기반 여건 조성에 관한 결재 문서에서는 일부 지자체에서 업무의 난이도가 높은 2등급의 결재 문서가 높은 비중을 차지하고 있었다. 특히, 노인에 관한 결재 문서는 다른 정책 대상자들에 대한 결재 문서보다 2등급의 비중이 높은 대다수의 읍면동에서 높은 것으로 확인되었다.

시흥시 과림동에서는 기반여건 조성에 관한 2등급의 결재 문서의 비중이 전체 기반여건 조성에 관한 결재 문서의 16.18%를 차지하였다.

남원시 도통동에서는 노인을 정책 대상으로 하는 2등급의 결재 문서의 비중이 전체 노인을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 36.32%를 차지하였고, 남원시 수지면에서는 아동·청소년을 정책 대상으로 하는 2등급의 결재 문서의 비중이 전체 아동·청소년을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 27.58%를 차지하였다. 또한 남원시 수지면은 노인을 정책 대상으로 하는 2등급의 결재 문서의 비중이 전체 노인을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 42.05%를 차지하였고 취약계층을 정책 대상으로 하는 2등급의 결재 문서의 비중이 전체 취약계층 대상 결재 문서의 20.00%, 기반 여건 조성에 관한 2등급의 결재 문서의 비중이

전체 기반 여건 조성 결재 문서의 25.00%를 차지하였다.

안동시 길안면에서는 아동·청소년을 정책 대상으로 하는 2등급의 결재 문서의 비중이 전체 아동·청소년을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 26.32%를 차지하였으며, 기반 여건 조성에 관한 2등급의 결재 문서의 비중이 전체 기반 여건 조성 결재 문서의 17.39%를 차지하였다.

강원 고성군 거진읍에서는 아동·청소년을 정책 대상으로 하는 2등급의 결재 문서의 비중이 전체 아동·청소년을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 25.00%를 차지하였고, 강원 고성군 현내면에서는 아동·청소년을 정책 대상으로 하는 2등급의 결재 문서의 비중이 전체 아동·청소년을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 20.00%를 차지하였다.

서울 중구 소공동에서는 취약계층을 정책 대상으로 하는 2등급의 결재 문서의 비중이 전체 취약계층을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 19.45%를 차지하였으며, 기반 여건 조성에 관한 2등급의 결재 문서의 비중이 전체 기반 여건 조성 결재 문서의 21.22%를 차지하였다.

부산북구 만곡1동에서는 아동·청소년을 정책 대상으로 하는 2등급의 결재 문서의 비중이 전체 아동·청소년을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 21.64%를 차지하였으며, 노인을 정책 대상으로 하는 2등급의 결재 문서의 비중이 전체 노인을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 33.33%를 차지하였다.

세부적인 특징을 살펴보면 다음과 같으며, 요약하면 정책 대상과 무관하게 읍면동에서 수행하는 사회복지 기능의 난이도는 3등급이 대체적으로 많음을 알 수 있다.

가. 아동·청소년

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 아동·청소년을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 기능별 문서난이도 분포를 살펴보면 다음과 같다. 읍면동의 아동·청소년을 대상으로 하는 결재 문서들은 대부분 3, 4등급으로 나타났다. 다만, 일부 읍면동(남원시 수지면, 안동시 길안면, 강원 고성군 거진읍과 현내면, 부산 북구 만곡1동)에서는 2등급의 영향력 있는 정책결정에 대한 결재 문서도 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

표 4-18. 아동·청소년 정책 대상 결재 문서의 난이도 분포

지자체	항목	아동·청소년				총 개수
		1등급	2등급	3등급	4등급	
부천시	신중동	0 (0.00%)	12 (10.17%)	59 (50.00%)	47 (39.83%)	118 (100.00%)
	중동	0 (0.00%)	9 (13.24%)	53 (77.94%)	6 (8.82%)	68 (100.00%)
시흥시	목감동	0 (0.00%)	8 (8.33%)	33 (34.38%)	55 (57.29%)	96 (100.00%)
	과림동	1 (6.67%)	1 (6.67%)	5 (33.33%)	8 (53.33%)	15 (100.00%)
남원시	도통동	1 (1.14%)	5 (5.68%)	79 (89.77%)	3 (3.41%)	88 (100.00%)
	수지면	0 (0.00%)	8 (27.58%)	20 (68.97%)	1 (3.45%)	29 (100.00%)
안동시	용상동	0 (0.00%)	5 (15.15%)	22 (66.67%)	6 (18.18%)	33 (100.00%)
	길안면	0 (0.00%)	5 (26.32%)	11 (57.89%)	3 (15.79%)	19 (100.00%)
창녕군	창녕읍	0 (0.00%)	5 (5.05%)	84 (84.85%)	10 (10.10%)	99 (100.00%)
	길곡면	0 (0.00%)	2 (6.45%)	24 (77.42%)	5 (16.13%)	31 (100.00%)
강원 고성군	거진읍	0 (0.00%)	1 (25.00%)	2 (50.00%)	1 (25.00%)	4 (100.00%)
	현내면	0 (0.00%)	1 (20.00%)	4 (80.00%)	0 (0.00%)	5 (100.00%)
서울 중구	약수동	0 (0.00%)	1 (14.28%)	5 (71.44%)	1 (14.28%)	7 (100.00%)
	소공동	0 (0.00%)	1 (10.00%)	7 (70.00%)	2 (20.00%)	10 (100.00%)
부산 북구	금곡동	8 (0.18%)	42 (13.21%)	220 (69.18%)	56 (17.61%)	318 (100.00%)
	만덕1동	0 (0.00%)	45 (21.64%)	148 (71.15%)	15 (7.21%)	208 (100.00%)

분석 결과에서 확인할 수 있듯 대상 인구가 적다고 해서 수행기능의 난이도가 낮지는 않다는 점이다. 창녕군 2개 읍면과 고성군 현내면 타 지자체의 읍면동에 비해 결재 문서 총수는 적지만 결재 문서의 난이도는 3등급이 압도적으로 높은 점을 확인할 수 있었다.

나. 여성

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 여성을 정책 대상으로 하는 결재 문서는 부산 북구 금곡동(248개), 부산북구 만덕1동(90개), 서울 중구 약수동(48개)을 제외한 대부분의 읍면동에서 거의 생성되지 않는 것으로 확인되었다. 분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 아동·청소년을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 기능별 문서난이도 분포를 살펴보면 읍면동의 여성을 대상으로 하는 결재 문서들은 대부분 3, 4등급이다.

표 4-19. 여성 정책 대상 결재 문서의 난이도 분포

지자체	항목	여성				총 개수
		A등급	B등급	C등급	D등급	
부천시	신중동	0 (0.00%)	1 (6.67%)	8 (53.33%)	6 (40.00%)	15 (100.00%)
	중동	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (100.00%)
시흥시	목감동	0 (0.00%)	0 (0.00%)	1 (12.50%)	7 (87.50%)	8 (100.00%)
	과림동	0 (0.00%)	0 (0.00%)	1 (100.00%)	0 (0.00%)	1 (100.00%)
남원시	도통동	0 (0.00%)	4 (57.14%)	3 (42.86%)	0 (0.00%)	7 (100.00%)
	수지면	1 (11.11%)	1 (11.11%)	5 (55.56%)	2 (22.22%)	9 (100.00%)
안동시	용상동	0 (0.00%)	1 (11.11%)	7 (77.78%)	1 (11.11%)	9 (100.00%)
	길안면	0 (0.00%)	1 (8.33%)	10 (83.34%)	1 (8.33%)	12 (100.00%)

지자체	항목	여성				총 개수
		A등급	B등급	C등급	D등급	
창녕군	창녕읍	0 (0.00%)	1 (8.33%)	10 (83.34%)	1 (8.33%)	12 (100.00%)
	길곡면	0 (0.00%)	0 (0.00%)	9 (100.00%)	0 (0.00%)	9 (100.00%)
강원 고성군	거진읍	0 (0.00%)	0 (0.00%)	1 (100.00%)	0 (0.00%)	1 (100.00%)
	현내면	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (100.00%)
서울 중구	약수동	1 (2.08%)	4 (8.34%)	31 (64.58%)	12 (25.00%)	48 (100.00%)
	소공동	0 (0.00%)	3 (18.75%)	8 (50.00%)	5 (31.25%)	16 (100.00%)
부산 북구	금곡동	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	248 (100.00%)	248 (100.00%)
	만덕1동	0 (0.00%)	1 (1.11%)	2 (2.22%)	87 (96.67%)	90 (100.00%)

다. 장애인

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 장애인을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 기능별 문서난이도 분포를 살펴보면 다음과 같다. 장애인을 대상으로 하는 결재 문서들은 대부분 3, 4등급으로 나타나 16개 읍면동의 장애인을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 등급분포는 대체로 비슷한 패턴을 보였다.

표 4-20. 장애인 정책 대상 결재 문서의 난이도 분포

지자체	항목	장애인				총 개수
		1등급	2등급	3등급	4등급	
부천시	신중동	0 (0.00%)	28 (4.00%)	287 (41.00%)	385 (55.00%)	700 (100.00%)
	중동	0 (0.00%)	26 (10.28%)	143 (56.52%)	84 (33.20%)	253 (100.00%)

지자체	항목	장애인				총 개수
		1등급	2등급	3등급	4등급	
시흥시	목감동	0 (0.00%)	8 (2.75%)	138 (47.42%)	145 (49.83%)	291 (100.00%)
	과림동	0 (0.00%)	1 (2.32%)	23 (53.49%)	19 (44.19%)	43 (100.00%)
남원시	도통동	0 (0.00%)	7 (10.00%)	19 (27.14%)	44 (62.86%)	70 (100.00%)
	수지면	0 (0.00%)	3 (23.08%)	9 (69.23%)	1 (7.69%)	13 (100.00%)
안동시	용상동	0 (0.00%)	7 (6.03%)	9 (7.76%)	100 (86.21%)	116 (100.00%)
	길안면	0 (0.00%)	3 (3.71%)	7 (8.64%)	71 (87.65%)	81 (100.00%)
창녕군	창녕읍	0 (0.00%)	6 (3.77%)	83 (52.20%)	70 (44.03%)	159 (100.00%)
	길곡면	0 (0.00%)	4 (12.12%)	9 (27.27%)	20 (60.61%)	33 (100.00%)
강원 고성군	거진읍	0 (0.00%)	0 (0.00%)	2 (6.67%)	28 (93.33%)	30 (100.00%)
	현내면	0 (0.00%)	2 (15.38%)	1 (7.69%)	10 (76.93%)	13 (100.00%)
서울 중구	약수동	2 (0.88%)	10 (4.41%)	101 (44.49%)	114 (50.22%)	227 (100.00%)
	소공동	0 (0.00%)	3 (18.75%)	4 (25.00%)	9 (56.25%)	16 (100.00%)
부산 북구	금곡동	0 (0.00%)	60 (8.04%)	483 (64.75%)	203 (27.21%)	4,332 (100.00%)
	만덕1동	0 (0.00%)	39 (20.00%)	57 (29.23%)	99 (50.77%)	195 (100.00%)

라. 노인

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 노인을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 기능별 문서난이도 분포를 살펴보면 다음과 같다. 읍면동의 노인을 대상으로 하는 결재 문서들은 대부분 3, 4등급으로 나타났다. 다만, 남원시 도통동과 수지면, 부산북구 만덕1동에서는

2등급의 영향력 있는 정책 결정에 대한 결재 문서의 비중이 전체 노인 정책 대상 결재 문서의 30% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

표 4-21. 노인 정책 대상 결재 문서의 난이도 분포

지자체	항목	노인				총 개수
		1등급	2등급	3등급	4등급	
부천시	신중동	0 (0.00%)	20 (3.08%)	450 (69.34%)	179 (27.58%)	649 (100.00%)
	중동	0 (0.00%)	12 (3.85%)	212 (67.95%)	88 (28.20%)	312 (100.00%)
시흥시	목감동	1 (0.31%)	7 (7.44%)	131 (60.78%)	46 (31.47%)	185 (100.00%)
	과림동	0 (0.00%)	3 (5.17%)	17 (29.31%)	38 (62.52%)	58 (100.00%)
남원시	도통동	2 (1.00%)	73 (36.32%)	47 (23.38%)	79 (39.30%)	201 (100.00%)
	수지면	0 (0.00%)	74 (42.05%)	49 (27.84%)	53 (30.11%)	176 (100.00%)
안동시	용상동	1 (0.74%)	14 (10.29%)	48 (35.29%)	73 (53.68%)	136 (100.00%)
	길안면	0 (0.00%)	15 (17.85%)	32 (38.10%)	37 (44.05%)	84 (100.00%)
창녕군	창녕읍	0 (0.00%)	28 (20.14%)	76 (54.68%)	35 (25.18%)	139 (100.00%)
	길곡면	0 (0.00%)	10 (14.29%)	27 (38.57%)	33 (47.14%)	70 (100.00%)
강원 고성군	거진읍	0 (0.00%)	5 (10.42%)	24 (50.00%)	19 (39.58%)	48 (100.00%)
	현내면	0 (0.00%)	4 (20.00%)	12 (60.00%)	4 (20.00%)	20 (100.00%)
서울 중구	약수동	1 (0.65%)	12 (7.84%)	55 (35.95%)	85 (55.56%)	153 (100.00%)
	소공동	0 (0.00%)	25 (21.93%)	55 (48.25%)	34 (29.82%)	114 (100.00%)

지자체	항목	노인				총 개수
		1등급	2등급	3등급	4등급	
부산 북구	금곡동	0 (0.00%)	17 (17.17%)	76 (76.77%)	6 (6.06%)	99 (100.00%)
	만덕1동	0 (0.00%)	18 (33.33%)	31 (57.41%)	5 (9.26%)	54 (100.00%)

마. 취약계층

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 취약계층을 정책 대상으로 하는 결재 문서의 기능별 문서난이도 분포를 살펴보면 다음과 같다. 읍면동의 취약계층을 대상으로 하는 결재 문서들은 대부분 3, 4등급으로 나타났다. 다만, 남원시 수지면, 서울중구 소공동에서는 2등급의 영향력 있는 정책결정에 대한 결재 문서의 비중이 전체 취약계층 정책 대상 결재 문서의 약 20%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

표 4-22. 취약계층 정책 대상 결재 문서의 난이도 분포

지자체	항목	취약계층				총 개수
		1등급	2등급	3등급	4등급	
부천시	신중동	0 (0.00%)	28 (2.53%)	679 (61.45%)	398 (36.02%)	1,105 (100.00%)
	중동	1 (0.10%)	13 (1.37%)	480 (50.53%)	456 (48.00%)	950 (100.00%)
시흥시	목감동	0 (0.00%)	12 (1.66%)	421 (58.40%)	288 (39.94%)	721 (100.00%)
	과림동	0 (0.00%)	10 (7.35%)	71 (52.21%)	55 (40.44%)	136 (100.00%)
남원시	도통동	0 (0.00%)	4 (10.81%)	25 (67.57%)	8 (21.62%)	37 (100.00%)
	수지면	0 (0.00%)	4 (20.00%)	13 (65.00%)	3 (15.00%)	20 (100.00%)
안동시	용상동	0 (0.00%)	15 (4.18%)	47 (13.09%)	297 (82.73%)	359 (100.00%)
	길안면	0 (0.00%)	24 (6.52%)	51 (13.86%)	293 (79.62%)	368 (100.00%)

지사체	항목	취약계층				총 개수
		1등급	2등급	3등급	4등급	
창녕군	창녕읍	0 (0.00%)	15 (5.40%)	142 (51.07%)	121 (43.53%)	278 (100.00%)
	길곡면	0 (0.00%)	6 (9.52%)	40 (63.50%)	17 (26.98%)	63 (100.00%)
강원 고성군	거진읍	0 (0.00%)	3 (8.11%)	26 (70.27%)	8 (21.62%)	37 (100.00%)
	현내면	0 (0.00%)	2 (12.50%)	10 (62.50%)	4 (25.00%)	16 (100.00%)
서울 중구	약수동	2 (0.64%)	40 (12.86%)	206 (66.24%)	63 (20.26%)	311 (100.00%)
	소공동	0 (0.00%)	14 (19.45%)	53 (73.61%)	5 (6.94%)	72 (100.00%)
부산 북구	금곡동	2 (0.27%)	33 (4.50%)	289 (39.43%)	409 (55.80%)	733 (100.00%)
	만덕1동	1 (0.12%)	69 (8.62%)	261 (32.58%)	470 (58.68%)	801 (100.00%)

바. 기반 여건 조성

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 기반여건 조성에 관한 결재 문서는 대부분의 읍면동이 전체 사회복지기능 결재 문서 중 가장 많은 부분을 차지하고 있었다. 분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 기반 여건 조성에 관한 결재 문서의 기능별 문서난이도 분포를 살펴보면 읍면동의 기반여건 조성에 관한 결재 문서들은 3, 4등급이 대다수였다. 다만, 시흥시 과림동과 남원시 수지면, 안동시 길안면, 서울중구 소공동에서는 2등급의 영향력 있는 정책결정에 대한 결재 문서도 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

기반 조성의 경우, 민간복지자원의 발굴을 위한 지역 내 다양한 자원을 관리하는 업무가 포함되기 때문에 민간자원이 상대적으로 풍부한 도시지역의 읍면동에서는 3등급의 문서의 비중이 많은 반면, 민간자원이 충분하지 않은 농촌의 경우, 특별한 자체 사업이 없는 경우, 기존에 해오던 경로당 지원 및 단순 비용보조 업무의 수행을 일상적으로 하고 있는 것으로 파악된다.

표 4-23. 기반 여건 조성 결재 문서의 난이도 분포

지자체	항목	기반 여건 조성				총 개수
		1등급	2등급	3등급	4등급	
부천시	신중동	0 (0.00%)	165 (6.43%)	1,490 (58.12%)	909 (35.45%)	2,564 (100.00%)
	중동	1 (0.13%)	78 (10.50%)	423 (56.93%)	241 (32.44%)	743 (100.00%)
시흥시	목감동	4 (0.31%)	96 (7.44%)	784 (60.78%)	406 (31.47%)	1,290 (100.00%)
	과림동	0 (0.00%)	44 (16.18%)	130 (47.79%)	98 (36.03%)	272 (100.00%)
남원시	도통동	2 (0.31%)	86 (13.23%)	361 (55.54%)	201 (30.92%)	650 (100.00%)
	수지면	0 (0.00%)	40 (25.00%)	77 (48.13%)	43 (26.87%)	160 (100.00%)
안동시	용상동	0 (0.00%)	28 (9.97%)	150 (53.38%)	103 (36.65%)	281 (100.00%)
	길안면	0 (0.00%)	40 (17.39%)	101 (43.91%)	89 (38.70%)	230 (100.00%)
창녕군	창녕읍	2 (0.59%)	38 (11.18%)	125 (36.76%)	175 (51.47%)	340 (100.00%)
	길곡면	0 (0.00%)	11 (12.50%)	27 (30.68%)	50 (56.82%)	88 (100.00%)
강원 고성군	거진읍	0 (0.00%)	9 (13.04%)	22 (31.89%)	38 (55.07%)	69 (100.00%)
	현내면	0 (0.00%)	12 (12.37%)	41 (42.27%)	44 (45.36%)	97 (100.00%)
서울 중구	약수동	1 (0.20%)	37 (7.34%)	250 (49.60%)	216 (42.86%)	504 (100.00%)
	소공동	0 (0.00%)	73 (21.22%)	109 (31.69%)	162 (47.09%)	344 (100.00%)
부산 북구	금곡동	6 (0.27%)	142 (6.49%)	1,684 (76.97%)	356 (16.27%)	2,188 (100.00%)
	만덕1동	0 (0.00%)	9 (5.92%)	110 (72.37%)	33 (21.71%)	152 (100.00%)

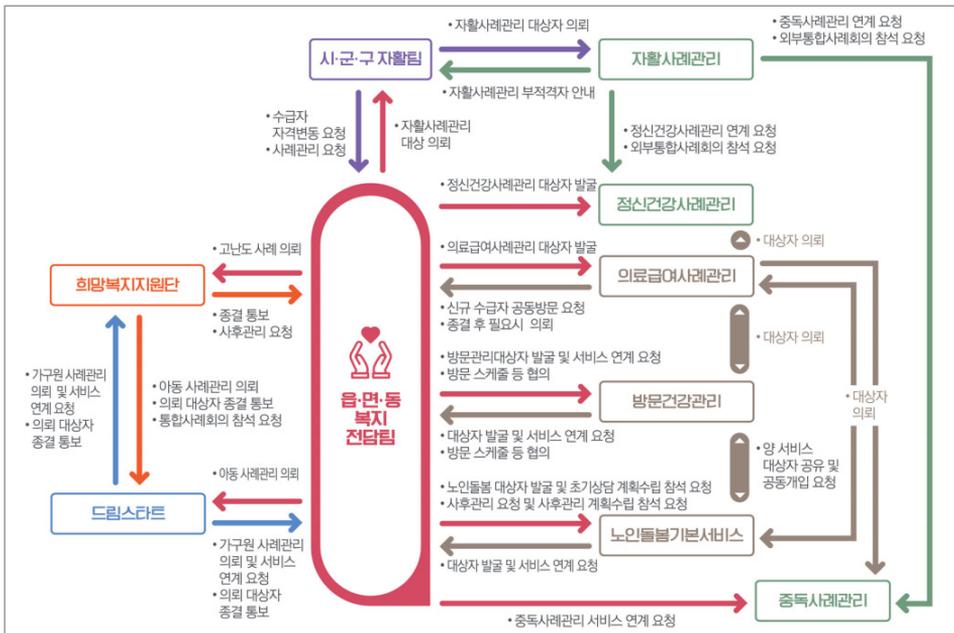
3. 전달체계 주요 요소별 세부분석

1) 공공 부문 사례관리 양상

(1) 분석 목적

사업별 사례관리 상황이 실제 읍면동에서 어떻게 구현되고 있는지 정리하기 위함이다. 읍면동에서는 다양한 공공 부문 사례관리 사업으로부터 의뢰된 대상자에 대하여 접수·초기상담 등의 게이트키퍼 역할을 수행하며, 본청의 희망복지지원단은 공공 부문 사례관리 간 연계를 위해 사례회의를 정례화하는 역할을 담당하고 있다.

그림 4-1. 공공 부문 사례관리 사업 추진 시 읍면동의 역할



자료: 보건복지부(2019). 공공 부문 사례관리 연계·협력업무 안내. 사업매뉴얼

〈그림 4-1〉에서 확인할 수 있듯, 읍면동은 본청과 긴밀한 연계관계를 통해 보건복지부가 제안하는 7가지 공공 부문 사례관리 업무를 수행하는 최초의 게이트웨이 역할을 담당한다. 초기 상담자 발굴 및 상담을 통해 대상자에 적합한 사업을 선정하고 이에 대한 추가 관리 및 기타 자원 연계 등을 판단하는 초기 관리자의 역할을 수행한다. 따라서 본청의 사업의 추진부서와 담당자가 달라도 읍면동에서 모든 사업의 내용을 파악하여 적합한 내용을 신속하게 전달해야 하며 이 같은 판단은 지역 내 자원에 대한 통합적 이해, 사업관리 프로세스의 이해, 사업 연계 이후 사후관리를 위한 대안마련 등에 대한 전문성에 기반한다. 그러므로 읍면동을 통한 사회복지전달체계의 통합성 확보는 단순한 집행업무보다 정책 전반에 대한 전문 지식에 기초하는 고도의 판단작업이 요구되며 이러한 판단작업이 가능한 전문성 있는 인력, 읍면동 내 타 업무와의 명확한 구분을 통한 적절한 근무여건의 조성이 무엇보다 중요하다.

(2) 분석 범위 및 방법

읍면동 사례관리를 통합적으로 확인하기 어려운 점은 실제 결재 문서의 패턴이 사업별로 구분되지 않고 있다. 따라서 문서 제목에서 9개 대표사례관리 사업에 대한 수행여부 확인하고, 역으로 해당 사업이 현장에서 어떻게 집행되고 있는지를 사업명과 담당자수를 통해 파악하여 동일한 사업과 문서기간 간 분절성에 대한 현황을 살펴보고자 한다. 담당자수는 개별 사무를 담당하는 총 인력을 뜻하는 것이 아니라, 사무 분장상 해당 사례관리 업무를 담당하는 인력을 중복으로 집계하였다. 담당하는 인력이 많은 경우, 사례관리의 지원체계가 탄탄한 반면 협업과 분업의 어려움이 발생할 수 있으며 담당인력이 적은 경우, 사례관리에 전반적 어려움이 발생할 가능성이 크다.

(3) 분석 결과

① 노인돌봄기본서비스

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 노인돌봄기본서비스를 목적으로 하는 결재 문서 사업들과 담당자 수, 그리고 문서 난이도 분포를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 서울 중구 소공동을 제외한 15개의 선정 읍면동이 노인돌봄서비스 기능을 수행하는 문서를 결재하

였다. 문서의 수는 부산 북구 금곡동이 75개로 가장 많았으며 그 이하로 시흥시 목감동이 38건, 부천시 신중동이 36건 등이었다.

담당자의 수는 부천시 신중동이 11명으로 가장 많았으며 남원시 도통동, 남원시 수지면, 안동시 용상동, 안동시 길안면, 창녕군 창녕읍, 강원도 고성읍 거진읍 등은 1명이 업무를 수행하였다. 부천시는 총 문서 36건으로 비교적 많은 편에 속하였으나 담당자 수가 11명으로 사례관리의 인적자원은 풍부하지만 업무분절성과 사례의 연계의 어려움이 클 가능성이 있는 반면에 부산 북구 금곡동은 가장 많은 결재 문서 수를 기록했는데도 담당자 수가 적어 담당인력의 큰 업무부담과 전문성 확보의 어려움, 사례관리의 내실화를 거두기 어려울 가능성이 있는 것으로 나타났다. 등급과 관련해서는 모든 읍면동에서 주로 3, 4등급의 문서들을 생산하고 있다.

표 4-24. 노인돌봄기본서비스

(단위: 건(%))

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
노인 돌봄 기본 서비스	노인 돌봄, 독거 노인	부천시 신중동	<ul style="list-style-type: none"> 노인복지운영 바우처신청 및 접수 노인복지운영 복지협의체일반 국민기초생활 보장수급자관리 	11명	36 (100.00)	-	1 (2.78)	34 (94.44)	1 (2.78)
		부천시 중동	<ul style="list-style-type: none"> 노인복지일반 복지협의체일반 	3명	7 (100.00)	-	1 (14.29)	5 (71.43)	1 (14.29)
		시흥시 목감동	<ul style="list-style-type: none"> 노인복지일반 사회복지일반 	4명	38 (100.00)	-	-	19 (50.00)	19 (50.00)
		시흥시 과림동	<ul style="list-style-type: none"> 사회복지바우처 사회복지일반 	2명	2 (100.00)	-	-	2 (100.00)	-
		남원시 도통동	<ul style="list-style-type: none"> 노인돌봄 및 장기요양 노인복지일반 	1명	3 (100.00)	-	2 (66.67)	-	1 (33.33)

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
		남원시 수지면	• 노인돌봄 및 장기요양	1명	3 (100.00)	-	2 (66.67)	1 (33.33)	-
		안동시 용상동	• 노인복지일반	1명	1 (100.00)	-	1 (100.00)	-	-
		안동시 길안면	• 노인복지일반	1명	3 (100.00)	-	1 (33.33)	2 (66.67)	-
		청령군 청녕읍	• 노인복지관리	1명	18 (100.00)	-	1 (5.56)	17 (94.44)	-
		청령군 길곡면	• 노인복지관리	2명	5 (100.00)	-	1 (20.00)	4 (80.00)	-
		강원 고성군 거진읍	• 노인복지일반 • 저소득재가노인 식사배달사업	1명	7 (100.00)	-	-	7 (100.00)	-
		강원 고성군 현내면	• 노인복지일반	2명	6 (100.00)	-	-	6 (100.00)	-
		서울 중구 약수동	• 노인복지관리 • 사회복지서비스 관리	2명	11 (100.00)	-	-	4 (36.36)	7 (63.64)
		서울 중구 소공동	-	-	-	-	-	-	-
		부산 북구 금곡동	• 노인돌봄미 바우처사업 • 노인복지일반 • 장애인복지일반	4명	75 (100.00)	-	12 (16.00)	60 (806.00)	3 (4.00)
		부산 북구 만덕1동	• 노인돌봄미 바우처사업 • 노인복지일반	1명	22 (100.00)	-	12 (54.55)	10 (45.45)	-

② 드림스타트(취약계층 아동통합서비스)

분석 대상 읍면동의 드림스타트(취약계층 아동통합서비스)와 관련된 결재 문서와 세부 사업, 담당자수 및 문서난이도의 특징은 다음과 같다. 먼저, 강원 고성군 거진읍을 제외한 15개 읍면동에서 드림스타트와 관련된 문서를 결재한 것으로 나타났다. 총 문서 수는 부산 북구 금곡동이 196개로 가장 많았으며 창녕군 길곡면이 4건으로 가장 적었다. 담당자 수는 부천시 신중동, 부산 북구 금곡동 등이 8명으로 가장 많았으며 서울 중구 소공동, 부산 북구 만덕 1동은 1명이었다. 특히 부산 북구 만덕 1동의 경우, 문서 수가 전체에서 세 번째로 많았으나 담당자 수가 1명으로 앞서 노인사례관리와 같은 업무 부담, 실질적 사례 관리의 어려움이 발생할 가능성이 크다. 업무난이도는 남원시 도통동을 제외하면 모두 2, 3, 4등급으로 구성되었으며 주로 3, 4등급에 분포하는 것으로 나타났다.

표 4-25. 드림스타트(취약계층 아동통합서비스)

(단위: 건(%))

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
드림 스타트	통합 사례 관리, 사례, 아동 돌봄 서비스, 드림 스타트	부천시 신중동	<ul style="list-style-type: none"> • 보육료신청 및 대상자 관리 • 아동급식대상자 선정 및 관리 • 아동복지관리 • 아동복지일반 	8명	105 (100.00)	-	12 (11.43)	48 (45.71)	45 (42.86)
		부천시 중동	<ul style="list-style-type: none"> • 결식아동급식 대상자관리 • 아동복지일반 	4명	46 (100.00)	-	5 (10.87)	36 (78.26)	5 (10.87)
		시흥시 목감동	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지일반 • 장애인일반 • 아동급식일반 • 아동급식신청 관리 • 동지역사회 보장협의체 	5명	35 (100.00)	-	2 (5.71)	27 (77.14)	6 (17.14)

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
		시흥시 과림동	<ul style="list-style-type: none"> 영유아복지사업 사회복지일반 아동급식대상자 선정 및 관리 	2명	6 (100.00)	-	1 (16.67)	3 (50.00)	2 (33.33)
		남원시 도통동	<ul style="list-style-type: none"> 아동복지일반 아동급식자원관리 장애인복지 일반관리 맞춤형복지일반 가정위탁아동 및 소년소녀가정 	2명	28 (100.00)	1 (3.57)	3 (10.71)	23 (82.14)	1 (3.57)
		남원시 수지면	<ul style="list-style-type: none"> 아동복지일반 아동급식자원관리 가정위탁아동 및 소년소녀가정 	1명	7 (100.00)	-	5 (71.43)	2 (28.57)	-
		안동시 용상동	<ul style="list-style-type: none"> 아동보육일반 사회복지일반 	2명	19 (100.00)	-	3 (15.79)	10 (52.63)	6 (31.58)
		안동시 길안면	<ul style="list-style-type: none"> 아동보육일반 희망나눔 일반 	2명	15 (100.00)	-	5 (33.33)	9 (60.00)	1 (6.67)
		창녕군 창녕읍	<ul style="list-style-type: none"> 아동복지관리 사회복지관리일반 	2명	33 (100.00)	-	1 (3.03)	26 (78.89)	6 (18.18)
		창녕군 길곡면	<ul style="list-style-type: none"> 아동복지관리 	2명	4 (100.00)	-	2 (50.00)	2 (50.00)	-
		강원 고성군 거진읍	-	-	-	-	-	-	-
		강원 고성군 현내면	<ul style="list-style-type: none"> 사회복지일반 후원 및 희망 복지 지원 	2명	12 (100.00)	-	1 (8.33)	6 (50.00)	5 (41.67)
		서울 중구 약수동	<ul style="list-style-type: none"> 기초생활수급자 지원관리 여성가정복지관리 사회복지 서비스관리 아동복지관리 	4명	32 (100.00)	-	6 (18.75)	25 (78.13)	1 (3.13)

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
		서울 중구 소공동	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지일반 • 아동복지관리 • 여성가정복지관리 • 영유아복지지원 	1명	21 (100.00)	-	2 (9.52)	13 (61.90)	6 (28.57)
		부산 북구 금곡동	<ul style="list-style-type: none"> • 결식아동보조 • 사회복지일반 • 아동청소년복지 • 여성복지 • 장애아동가족 양육지원사업 • 한부모가족일반 	8명	196 (100.00)	-	27 (13.78)	114 (58.16)	55 (28.06)
		부산 북구 만덕1동	<ul style="list-style-type: none"> • 다문화가족일반 • 아동급식지원 • 아동복지 • 영유아복지 • 장애인복지일반 • 한부모가족일반 	1명	61 (100.00)	-	18 (29.51)	36 (59.02)	7 (11.48)

③ 방문건강관리

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 방문건강관리를 주 목적으로 하는 결재 문서 관련 특징은 다음과 같다. 방문건강관리와 관련된 문서는 안동시 길안면, 창녕군 길곡면, 강원 고성군 거진읍, 강원 고성군 현내면, 서울 중구 소공동 등 5개 읍면동을 제외한 11개 읍면동에서 결재된 것으로 나타났다. 담당자의 수는 부천시 중동의 9명을 제외하면 모든 읍면동에서 5명 이내인 것으로 나타났으며 문서 수는 부산 북구 만덕 1동이 44개로 가장 많았다. 업무등급은 전체 읍면동에서 1등급은 존재하지 않았으며 나머지 등급은 각 읍면동 별로 2(부천시 중동, 시흥시 과림동), 3(부천시 신중동, 시흥시 목감동, 남원시 도통동, 남원시 수지면, 창녕군 창녕읍, 부산북구 금곡동, 서울중구 약수동), 4(안동시 용상동, 부산 북구 만덕 1동에 1등급에 몰려 있는 것으로 나타났다.

표 4-26. 방문건강관리

(단위: 건(%))

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
방문 건강 관리	방문, 현장, 건강	부천시 신중동	<ul style="list-style-type: none"> • 바우처신청 및 접수 • 사회복지일반 	5명	15 (100.00)	-	1 (6.67)	9 (60.00)	5 (33.33)
		부천시 중동	<ul style="list-style-type: none"> • 노인복지일반 • 바우처사업일반 • 복지협의체일반 • 사회복지일반 • 아동복지일반 	9명	30 (100.00)	-	17 (56.57)	2 (6.67)	11 (36.67)
		시흥시 목감동	<ul style="list-style-type: none"> • 사례관리 • 다문화복지 • 장애인일반 • 아동복지일반 • 사회복지일반 	4명	11 (100.00)	-	1 (9.09)	6 (54.55)	4 (36.36)
		시흥시 과림동	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지일반 	1명	1 (100.00)	-	1 (100.00)	-	-
		남원시 도동동	<ul style="list-style-type: none"> • 경로당 및 그룹 홈 일반 • 맞춤형복지일반 	2명	2 (100.00)	-	-	2 (100.00)	-
		남원시 수지면	<ul style="list-style-type: none"> • 복지서비스 연계 및 지원 	1명	2 (100.00)	-	-	2 (100.00)	-
		안동시 용상동	<ul style="list-style-type: none"> • 찾아가는 복지상담 	1명	3 (100.00)	-	-	-	3 (100.00)
		안동시 길안면	-	-	-	-	-	-	-
		창녕군 창녕읍	<ul style="list-style-type: none"> • 아동복지관리 • 사회복지관리일반 	2명	2 (100.00)	-	-	2 (100.00)	-
		창녕군 길곡면	-	-	-	-	-	-	-
		강원 고성군 거진읍	-	-	-	-	-	-	-

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
		강원 고성군 현내면	-	-	-	-	-	-	-
		서울 중구 약수동	• 사회복지 서비스관리	1명	1 (100.00)	-	-	1 (100.00)	-
		서울 중구 소공동	-	-	-	-	-	-	-
		부산 북구 금곡동	• 사회복지업무 • 자활사업일반	3명	20 (100.00)	-	3 (15.00)	17 (85.00)	-
		부산 북구 만덕1동	• 노인복지일반 • 사회복지일반 • 희망복지관련	3명	44 (100.00)	-	-	2 (4.55)	42 (95.45)

④ 의료급여 사례관리

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 의료급여 사례관리와 관련된 결재 문서의 구성사업과 담당자 수, 문서 수, 문서 난이도 분포는 다음과 같다. 전체적으로 봤을 때, 안동시 용상동, 안동시 길안면, 창녕군 길곡면, 강원 고성군 거진읍을 제외한 12개 읍면동에서 의료급여 사례관리 관련 문서를 결재했다. 문서 수는 부산 북구 금곡동이 903개로 가장 많았으며 강원 고성군 현내면은 2개로 가장 적었다. 한편 담당자는 서울 중구 약수동에서 9명으로 가장 많았고 남원시 도통동, 남원시 수지면, 창녕군 창녕읍, 강원 고성군 현내면, 서울 중구 소공동 등이 1명으로 가장 적었다. 문서난이도는 모든 읍면동에서 1등급은 없었으며 대부분 3등급에 분포하고 있는 것으로 나타났다.

표 4-27. 의료급여 사례관리

(단위: 건(%))

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
의료 급여 사례 관리	의료 급여	부천시 신중동	• 의료급여일반	6명	153 (100.00)	-	1 (0.65)	142 (92.81)	10 (6.54)
		부천시 중동	• 국민기초생활 수급자 관리 • 노인복지일반 • 사회복지일반 • 의료급여일반 • 통합조사관리일반	7명	60 (100.00)	-	-	56 (93.33)	4 (6.67)
		시흥시 목감동	• 의료급여일반 업무 수행 • 장애인일반 • 사회복지일반 • 국민기초생활 보장일반	5명	219 (100.00)	-	-	138 (63.01)	81 (36.99)
		시흥시 과림동	• 사회복지일반 • 국민기초생활 보장일반	2명	21 (100.00)	-	-	21 (100.00)	-
		남원시 도통동	• 맞춤형복지일반	1명	84 (100.00)	-	1 (1.19)	83 (98.81)	-
		남원시 수지면	• 의료급여관리	1명	9 (100.00)	-	1 (11.11)	8 (88.89)	-
		안동시 용상동	-	-	-	-	-	-	-
		안동시 길안면	-	-	-	-	-	-	-
		창녕군 창녕읍	• 의료급여관리	1명	14 (100.00)	-	-	12 (85.71)	2 (14.29)
		창녕군 길곡면	-	-	-	-	-	-	-
		강원 고성군 거진읍	-	-	-	-	-	-	-

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
		강원 고성군 현내면	• 통합사례관리 지원사업	1명	2 (100.00)	-	-	-	2 (100.00)
		서울 중구 약수동	• 기초생활수급자 지원관리 • 노인복지관리 • 사회복지서비스 관리 • 의료급여관리 • 장애인복지관리	9명	118 (100.00)	-	3 (2.54)	88 (74.58)	27 (22.88)
		서울 중구 소공동	• 기초생활수급자 지원 • 사회복지일반	1명	25 (100.00)	-	2 (8.00)	22 (88.00)	1 (4.00)
		부산 북구 금곡동	• 노인틀니지원 • 바우처사업 • 의료급여연장승 인신청및선택병 의원지원 • 의료급여일반 • 장애인보장구지원	6명	903 (100.00)	-	3 (0.33)	889 (98.45)	11 (1.22)
		부산 북구 만덕1동	• 의료급여 • 의료급여일반 • 장애인보장구	2명	40 (100.00)	-	-	34 (85.00)	6 (15.00)

⑤ 재활사례관리

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 재활사례관리와 관련된 결재 문서의 구성사업과 담당자 수, 문서 수, 문서 난이도 분포는 다음과 같다. 전체적으로 봤을 때, 창녕군 길곡면, 강원 고성군 거진읍, 강원 고성군 현내면, 서울 중구 소공동 등 4개의 읍면동을 제외한 12개 읍면동에서 재활사례관리와 관련된 문서를 결재하였다. 문서 수는 부천시 신중동이 55건으로 가장 많았으며 가장 적은 문서를 결재한 읍면동은 시흥시 목감동과 시흥시 과림동으로 각각 1개의 문서를 결재하였다. 부천시 신중동에 경우 문서 수에 이어서 담당자 수도 16명으로 가장 많은 것으로 나타났으며 담당자 수가 가장 적은 읍면동은 시흥시

목감동, 시흥시 과림동, 남원시 도통동, 남원시 수지면, 창녕군 창녕읍, 서울 중구 약수동 등으로 각각 1명의 담당자를 둔 것으로 드러났다.

표 4-28. 자활사례관리

(단위: 건(%))

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
자활 사례 관리	통합 사례 관리, 사례	부천시 신중동	<ul style="list-style-type: none"> • 국민기초생활 보장수급자관리 • 사회복지일반 • 사회복지통합 관리망 • 자활사업운영 • 자활일반 • 지역사회통합 돌봄(커뮤니티 케어)일반 • 차상위계층관리 	16명	55 (100.00)	-	9 (16.36)	44 (80.00)	2 (3.64)
		부천시 중동	<ul style="list-style-type: none"> • 국민기초생활 보장수급자관리 • 통합조사관리일반 	4명	23 (100.00)	-	1 (4.35)	5 (21.74)	17 (73.91)
		시흥시 목감동	<ul style="list-style-type: none"> • 국민기초생활 보장일반 	1명	15 (100.00)	-	-	2 (13.33)	13 (68.67)
		시흥시 과림동	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지일반 	1명	1 (100.00)	-	-	-	1 (100.00)
		남원시 도통동	<ul style="list-style-type: none"> • 의료급여관리 	1명	4 (100.00)	-	-	3 (75.00)	1 (15.00)
		남원시 수지면	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인복지 일반관리 • 주민복지일반 관리 • 장애등급심사 및 등록관리 	1명	13 (100.00)	-	5 (38.46)	7 (53.85)	1 (7.69)
		안동시 용상동	<ul style="list-style-type: none"> • 자활복지 • 차상위계층지원 	2명	28 (100.00)	-	-	-	28 (100.00)

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
		안동시 길안면	• 사각지대발굴 및 복지상담 • 희망나눔 일반 • 일자리 일반	2명	7 (100.00)	-	2 (28.57)	4 (57.14)	1 (14.29)
		창녕군 창녕읍	• 자활사업운영	1명	3 (100.00)	-	-	-	3 (100.00)
		창녕군 길곡면	-	-	-	-	-	-	-
		강원 고성군 거진읍	-	-	-	-	-	-	-
		강원 고성군 현내면	-	-	-	-	-	-	-
		서울 중구 약수동	자활사업관리	1명	16 (100.00)	-	-	15 (93.75)	1 (6.25)
		서울 중구 소공동	-	-	-	-	-	-	-
		부산 북구 금곡동	• 자활사업일반	4명	37 (100.00)	1 (2.70)	9 (24.32)	26 (70.27)	1 (2.70)
		부산 북구 만덕1동	• 국민기초생활 수급자자활 사업지원 • 자활사업일반	2명	24 (100.00)	1 (4.17)	3 (12.50)	17 (70.83)	3 (12.50)

⑥ 중독 및 정신건강사례관리

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 중독 및 정신건강사례관리와 관련된 결재 문서의 구성사업과 담당자 수, 문서 수, 등급별 분포의 특징은 다음과 같다. 중독 및 정신건강사례 관리 관련 문서는 남원시 수지면, 안동시 용상동, 안동시 길안면, 강원 고성군 거진읍,

강원 고성군 현내면, 서울 중구 소공동, 부산 북구 만덕1 동을 제외한 나머지 9개 읍면동에서 결재된 것으로 나타났다. 중독 및 정신건강 사례관리는 대부분의 읍면동에서 비교적 소수로 이뤄졌는데, 문서 수는 모든 지자체에서 10개 미만으로 나타났으며 담당자 수는 모든 읍면동에서 5명 미만이었다. 문서난이도는 1등급은 존재하지 않았고 창녕군 창녕읍의 2등급 2개 이외에는 모두 3, 4등급에 분포해 있었다.

표 4-29. 중독 및 정신건강사례관리

(단위: 건(%))

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
중독 및 정신 건강 사례 관리	정신, 정신 취약 가구, 정신 건강	부천시 신중동	• 사회복지일반	3명	3 (100.00)	-	-	1 (33.33)	2 (66.67)
		부천시 중동	• 바우처사업일반 • 사회복지일반 • 통합사례관리	4명	5 (100.00)	-	-	1 (20.00)	4 (80.00)
		시흥시 목감동	• 사례관리 • 사회복지 일반	1	9 (100.00)	-	-	9 (100.00)	-
		시흥시 과림동	• 사회복지일반	-	-	-	-	-	-
		남원시 도통동	• 주민복지일반관리 • 기초생활보장 일반관리	2	6 (100.00)	-	-	1 (16.67)	5 (83.33)
		남원시 수지면	-	-	-	-	-	-	-
		안동시 용상동	-	-	-	-	-	-	-
		안동시 길안면	-	-	-	-	-	-	-
		창녕군 창녕읍	• 사회복지관리 일반	1명	2 (100.00)	-	2 (100.00)	-	-
		창녕군 길곡면	• 사회복지관리 일반	1명	2 (100.00)	-	-	2 (100.00)	-

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
		강원 고성군 거진읍	-	-	-	-	-	-	-
		강원 고성군 현내면	-	-	-	-	-	-	-
		서울 중구 약수동	• 사회복지 서비스관리	1명	1 (100.00)	-	-	-	1 (100.00)
		서울 중구 소공동	-	-	-	-	-	-	-
		부산 북구 금곡동	희망복지지원단	3명	4 (100.00)	-	-	-	4 (100.00)
		부산 북구 만덕1동	-	-	-	-	-	-	-

⑦ 찾아가는 복지 전담팀

지자체 선정 읍면동 내에서 결재된 찾아가는 복지 전담 관련 문서들의 사업명, 담당자 수, 문서 수, 문서 난이도 등에 관한 설명은 다음과 같다. 먼저 16개 대상 읍면동 모두에서 찾아가는 복지 전담팀과 관련된 문서가 결재된 것으로 나타났다. 업무 담당자 수는 부천시 신중동에서 23명으로 가장 많았으며 시흥시 과림동, 남원시 수지면, 안동시 용상동 등이 1명으로 가장 적었다. 문서의 수는 담당자의 수와 마찬가지로 부천시 신중동이 192개로 가장 많았으며 안동시 용상동이 6개로 가장 적었다. 시흥시 목감동에서 유일하게 1등급 문서를 결재한 것으로 나타났으며 그 외 문서들은 2, 3, 4등급에 골고루 분포하는 것으로 나타났다.

표 4-30. 찾아가는 복지전담팀

(단위: 건(%))

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
찾아가는 복지 전담팀	찾아가는, 맞춤형 복지	부천시 신중동	<ul style="list-style-type: none"> • 경로잔치행사추진 • 국민기초생활 수급자관리 • 국민기초생활 수급자신청접수 • 보육료신청 및 대상자관리 • 복지협의체일반 • 사례관리일반 • 사회복지일반 • 사회복지통합관리망 • 지역사회통합돌봄 (커뮤니티케어)일반 	23명	192 (100.00)	-	55 (28.65)	116 (60.42)	21 (10.94)
		부천시 중동	<ul style="list-style-type: none"> • 국민기초생활 수급자관리 • 보육료신청관리 • 복지협의체일반 • 사회복지일반 • 지역사회통합돌봄 (커뮤니티케어)일반 • 통합사례관리 	11명	137 (100.00)	-	18 (13.14)	75 (54.74)	44 (32.12)
		시흥시 목감동	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지일반 • 동지역사회보장 협의체 • 사례관리 • 이웃돕기 • 동복지 허브화 • 청소년 일반관리 	7명	74 (100.00)	1 (1.35)	4 (5.41)	48 (64.86)	21 (28.38)
		시흥시 과림동	<ul style="list-style-type: none"> • 국민기초생활 급여지원 • 국민기초생활 보장일반 • 사회복지일반 	1명	18 (100.00)	-	-	11 (61.11)	7 (38.89)

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
		남원시 도동동	<ul style="list-style-type: none"> •맞춤형복지일반 •주민복지일반관리 	2명	34 (100.00)	-	-	3 (8.82)	31 (91.18)
		남원시 수지면	<ul style="list-style-type: none"> •주민복지일반관리 	1명	11 (100.00)	-	7 (63.64)	2 (18.18)	2 (18.18)
		안동시 용상동	<ul style="list-style-type: none"> •찾아가는 복지상담 •맞춤형복지 일반 •민관협력 및 자원 관리 	1명	6 (100.00)	-	-	-	6 (100.00)
		안동시 길안면	<ul style="list-style-type: none"> •맞춤형복지일반 •사각지대발굴 및 복지상담 •민관협력 및 자원관리 •경로당관리 	5명	43 (100.00)	-	13 (30.23)	12 (27.91)	18 (41.86)
		창녕군 창녕읍	<ul style="list-style-type: none"> •사회복지관리일반 •사례관리 및 서비스연계 •국민기초생활보장 수급자관리 	3명	42 (100.00)	-	10 (23.81)	2 (4.76)	30 (71.43)
		창녕군 길곡면	<ul style="list-style-type: none"> •사회복지관리일반 •사례관리 및 서비스연계 	2명	11 (100.00)	-	1 (9.09)	5 (45.45)	5 (45.45)
		강원 고성군 거진읍	<ul style="list-style-type: none"> •맞춤형복지(T/F)일반 •사례관리 및 서비스연계 •통합사례관리사업 운영비관련 	2명	31 (100.00)	-	6 (19.35)	6 (19.35)	19 (61.29)
		강원 고성군 현내면	<ul style="list-style-type: none"> •사회복지일반 •통합사례관리지원 사업 •후원 및 희망복지지원 	1명	23 (100.00)	-	4 (17.39)	2 (8.70)	17 (73.91)
		서울 중구 약수동	<ul style="list-style-type: none"> •기초생활수급자 지원관리 •보훈규유공자관리 •사회복지서비스관리 	10명	89 (100.00)	2 (2.25)	17 (19.10)	50 (56.18)	20 (22.47)

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
			<ul style="list-style-type: none"> • 여성가정복지관리 • 장애인복지관리 • 중구드림하터관리 						
		서울 중구 소공동	<ul style="list-style-type: none"> • 기부 및 나눔 • 사회복지일반 • 여성가정복지관리 	1명	73 (100.00)	-	22 (30.14)	21 (28.77)	30 (41.10)
		부산 북구 금곡동	<ul style="list-style-type: none"> • 희망복지지원단 	7명	271 (100.00)	-	6 (2.21)	254 (93.73)	11 (4.06)
		부산 북구 만덕1동	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지일반 • 희망복지관련 	3명	26 (100.00)	-	3 (11.54)	15 (57.69)	8 (30.77)

⑧ 희망복지지원단

분석 대상으로 선정된 16개 읍면동의 희망복지지원단과 관련된 결재서류의 사업명, 담당자 수, 문서 수, 문서 난이도 분포는 다음과 같다. 먼저, 모든 읍면동에서 희망복지지원단과 관련된 문서를 결재한 것으로 나타났다. 그중 부천시 신중동의 문서 수가 128개로 가장 많았으며 창녕군 길곡면이 4개로 가장 적었다. 담당자 수의 경우, 부산 북구 금곡동이 6명으로 가장 많았으며 남원시 도통동, 남원시 수지면, 안동시 길안면, 창녕군 길곡면, 강원 고성군 현내면, 서울 중구 소공동 등이 1명으로 가장 적었다. 문서 난이도의 경우 모든 읍면동에서 1등급 결재 문서가 존재하지 않았으며 3, 4 등급의 문서가 다수를 이루는 것으로 나타났다.

표 4-31. 희망복지지원단

(단위: 건(%))

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
희망 복지 지원단	통합 사례 관리, 사례	부천시 신중동	• 복지협의체일반 • 사례관리일반	5명	130 (100.00)	-	4 (3.08)	73 (56.15)	53 (40.77)
		부천시 중동	• 지역사회통합 돌봄(커뮤니티 케어)일반 • 통합사례관리	2명	39 (100.00)	-	1 (2.56)	17 (43.59)	21 (53.85)
		시흥시 목감동	• 사회복지일반 • 사례관리	4명	54 (100.00)	-	3 (5.56)	50 (92.59)	1 (1.85)
		시흥시 과림동	• 사회복지일반	2명	20 (100.00)	-	9 (45.00)	7 (35.00)	4 (20.00)
		남원시 도통동	• 사회복지일반	1명	71 (100.00)	-	-	58 (81.69)	13 (18.31)
		남원시 수지면	• 사회복지일반	1명	5 (100.00)	-	1 (20.00)	4 (80.00)	-
		안동시 용상동	• 통합사례관리	3명	13 (100.00)	-	-	-	13 (100.00)
		안동시 길안면	• 통합사례관리	1명	44 (100.00)	-	-	21 (47.73)	23 (52.27)
		창녕군 창녕읍	• 사회복지관리 일반	2명	27 (100.00)	-	-	27 (100.00)	-
		창녕군 길곡면	• 사회복지일반	1명	4 (100.00)	-	-	4 (100.00)	-
		강원 고성군 거진읍	• 지역사회보장 협의체운영	2명	12 (100.00)	-	3 (25.00)	7 (58.33)	2 (16.67)
		강원 고성군 현내면	• 사회복지일반 • 후원 및 희망 복지지원	1명	10 (100.00)	-	3 (30.00)	3 (30.00)	4 (40.00)
		서울 중구 약수동	• 사회복지서비스 관리	5명	41 (100.00)	-	4 (9.76)	7 (17.07)	30 (73.17)

사업명	결재 문서 키워드	지자체 읍면동	사업명	담당자 수	문서 수	1 등급	2 등급	3 등급	4 등급
		서울 중구 소공동	• 사회복지일반	1명	31 (100.00)	-	-	12 (38.71)	19 (61.29)
		부산 북구 금곡동	• 희망복지지원단	6명	101 (100.00)	-	-	64 (63.37)	37 (36.63)
		부산 북구 만덕1동	• 사회복지일반 • 자활사업일반 • 희망복지관련	2명	46 (100.00)	-	4 (8.70)	13 (28.26)	29 (63.04)

사례관리의 특징을 요약하면 부천시를 제외하고는 한두 명의 전담 인력이 사례를 관리하고 있으며 사례관리업무의 난이도와 전담 인력 간의 비례관계가 성립하지 않는다는 점이다.

2) 보건복지 연계

읍면동의 보건복지 통합 양상을 파악하기 위함이다. 읍면동 결재 문서에서 BRM1단계에서 보건기능 수행 여부를 확인하고 해당부서의 결재 문서의 비중을 확인한다. 연계양상은 먼저 읍면동 1단계 보건기능 수행 여부를 확인하고 해당문서의 난이도별 등급분포를 살펴보는 방식으로 분석하였다.

(1) 분석 결과

읍면동의 보건복지 통합 양상을 파악하기 위해 BRM 결재 문서와 별도 수행 조직의 여부를 살펴본 결과, 사회복지기능에 보건업무를 수행하고 있지만 별도의 수행 조직이 없었던 지자체는 시흥시 목감동과 남원시 수지면, 창녕군 길곡면, 서울중구 약수동과 소공동, 부산북구 금곡동과 만덕1동으로 이들 읍면동에서는 보건기능과 복지기능이 통합되어 업무가 수행되고 있음을 알 수 있다.

읍면동 결재 문서를 토대로 BRM1 단계를 살펴본 결과 부천시 신중동과 중동, 시흥시 목감동과 과림동, 남원시 도통동과 수지면, 안동시 용상동과 길안면, 창녕군 창녕읍과 길곡면은 BRM1 단계에서 보건기능의 업무가 있었으며, 나머지 강원 고성군 거진읍과 현내면, 서울 중구 약수동과 소공동, 부산 북구 금곡동과 만덕1동은 BRM1 단계에서 보건기능의 업무가 존재하지 않았다. 그러나 BRM1 단계에서 보건기능의 업무를 수행하는 지자체들의 경우에도 전체 결재 문서 대비 보건기능 결재 문서의 비중이 그다지 높지 않았다.

또한 사회복지기능 결재 문서 중 보건업무에 해당하는 업무가 존재하는지 살펴본 결과 부천시 신중동과 중동, 시흥시 목감동, 남원시 도통동과 수지면, 안동시 용상동과 길안면, 창녕군 창녕읍과 길곡면, 서울중구 약수동과 소공동, 부산북구 금곡동과 만덕1동은 사회복지기능 결재 문서 중 일부가 보건업무에 해당하였으며, 나머지 시흥시 과림동과 강원고성군 거진읍과 현내면은 사회복지기능 결재 문서 상에서 보건에 관한 업무를 찾아볼 수 없었다.

사회복지기능 결재 문서 상에서 보건 관련 업무가 존재한 지자체에서 대부분의 보건업무는 사회복지기능에 관한 BRM2 단계에서 사회복지일반 기능에 분포되었으며, 기초생활보장이나 보육가족 및 여성, 노인청소년, 노동, 취약계층지원 기능에도 포함되었다.

이와 함께 보건기능과 복지기능을 별도로 수행하는지를 살펴본 결과, 부천시 신중동과 중동, 남원시 도통동, 안동시 용상동과 길안면, 창녕군 창녕읍은 보건기능과 복지기능을 별도의 조직에서 수행하고 있었다. 부천시 신중동과 중동은 민원위생과에서 보건기능을 희망복지과에서 복지기능을 수행하고 있었으며, 남원시 도통동은 주민생활 담당에서 보건기능을 맞춤형복지담당에서 복지기능을 수행하고 있었다. 안동시 용상동은 행정민원팀에서 보건기능을 맞춤형복지팀과 희망복지팀에서 복지기능을 수행하고 있었으며, 길안면은 주민지원팀에서 보건기능과 복지기능을 동시에 모두 수행하고 있었고 별도로 맞춤형복지팀에서도 복지기능을 수행하고 있었다. 창녕군 창녕읍은 주민생활지원담당에서 보건기능과 복지기능을 동시에 모두 수행하고 있었으며, 별도로 맞춤형복지담당에서도 복지기능을 수행하고 있었다.

아직까지 동복지허브화와 지자체 자체적으로 추진하고 있는 보건복지 연계방식이 초기 단계라는 점을 감안하더라도 전체 분석 읍면동 중 절반에 미치지 못한다는 점은 주목할 점이다. 또한 동일한 지자체라도 행정수요가 많은 읍면동을 중심으로 보건복지 연계가 먼저 이루어지고 있다는 점도 확인할 수 있었다.

표 4-32. 읍면동 보건복지 연계 양상

지자체	항목	BRM 1단계 보건기능 여부	결재 문서 보건기능 업무 건수/비중	사회복지기능 보건업무 여부 (사회복지부서 수행 여부)	사회복지기능 내 해당하는 BRM 2단계 기능	별도 수행 조직 여부
부천시	신중동	○	709 (3.02%)	○	• 사회복지일반 • 노동	○
	중동	○	451 (2.80%)	○	• 사회복지일반 • 노인청소년	○
시흥시	목감동	○	2 (0.03%)	○	• 사회복지일반 • 기초생활보장	x
	과림동	○	6 (0.22%)	x	• 없음	x
남원시	도통동	○	39 (0.81%)	○	• 사회복지일반 • 보육가족 및 여성	○
	수지면	○	29 (0.73%)	○	• 사회복지일반 • 보육가족 및 여성	x
안동시	용상동	○	137 (2.84%)	○	• 사회복지일반 • 취약계층지원	○
	길안면	○	28 (0.55%)	○	• 사회복지일반 • 노인청소년	○
창녕군	창녕읍	○	13 (0.21%)	○	• 사회복지일반 • 기초생활보장	○
	길곡면	○	15 (0.43%)	○	• 사회복지일반 • 보육가족 및 여성	x
강원 고성군	거진읍	x		x	• 없음	x
	현내면	x		x	• 없음	x

지자체		항목	BRM 1단계 보건기능 여부	결재 문서 보건기능 업무 건수/비중	사회복지기능 보건업무 여부 (사회복지부서 수행 여부)	사회복지기능 내 해당하는 BRM 2단계 기능	별도 수행 조직 여부
서울 중구	약수동		x		○	• 사회복지일반	x
	소공동		x		○	• 사회복지일반	x
부산 북구	금곡동		x		○	• 사회복지일반 • 취약계층지원	x
	만덕1동		x		○	• 기초생활보장	x

3) 지역중심성

(1) 분석 목적

지역 중심성은 읍면동이 지역 내 복지자원의 발굴, 조사, 관리 등을 통해 지역의 고유한 복지행정에 얼마나 잘 대응하고 있는지를 문서총량과 문서의 특성을 통해 살펴보고자 한다.

(2) 분석 범위 및 방법

읍면동 BRM 1단계 사회복지기능으로 정렬한 후에, 결재 문서명에서 해당 읍면동 이름이 나와 있는 결재 문서의 수 및 비중을 확인한다. 결재 문서의 등급을 봄으로써 단순 지원인지, 구조적 정책환경 조성의 기획 속성을 갖고 있는지 여부도 확인하고자 한다.

(3) 분석 결과

읍면동의 사회복지기능의 지역중심성을 파악하기 위해 읍면동의 사회복지기능 결재 문서 중에서 지역명이 포함된 사업의 결재 문서 비중을 살펴본 결과 시흥시 과림동과 남원시 수지면, 강원 고성군 현내면은 사회복지기능 결재 문서 중 지역명 사업문서의 비중이 10%를 넘는 것으로 나타났다. 나머지 읍면동에서는 그 비중이 그다지 높지 않은 것으로 나타났다. 또한 남원시의 도통동과 수지면은 지역명 사업문서들이 B등급의 영향력 있는 정책 결정 행위에 관한 결재 문서인 경우가 높은 비중을 차지했으나, 대부분 읍면동의 경우 지역명 사업 문서들이 3, 4등급에 분포하고 있는 것으로 파악되었다.

읍면동별로 전체 사회복지기능 결재 문서에서 지역명 사업문서가 차지하는 비중을 살펴보면, 부천시 신중동이 3.84%, 부천시 중동이 3.87%, 시흥시 목감동이 7.41%, 시흥시 과림동이 17.14%, 남원시 도통동이 9.87%, 남원시 수지면이 14.74%, 안동시 용상면이 3.64%, 안동시 길안면이 5.04%, 창녕군 창녕읍이 4.28%, 창녕군 길곡면이 6.46%, 강원 고성군 거진읍이 5.29%, 강원 고성군 현내면이 14.57%, 서울 중구 약수동이 2.88%, 서울 중구 소공동이 2.27%, 부산 북구 금곡동이 1.82%, 부산 북구 만덕1동이 2.00%였다.

표 4-33. 지역중심성

(단위: 건(%))

지자체	항목	사회복지기능 결재 문서 중 지역명 사업문서 비중	문서등급(건)			
			1등급	2등급	3등급	4등급
부천시	신중동	198 (3.84)	0 (0.00)	10 (5.05)	68 (34.34)	120 (60.61)
	중동	90 (3.87)	0 (0.00)	9 (10.00)	51 (56.67)	30 (60.61)
시흥시	목감동	192 (7.41)	2 (1.04)	17 (8.85)	76 (39.58)	97 (50.52)
	과림동	90 (17.14)	0 (0.00)	3 (3.33)	35 (38.89)	52 (57.78)
남원시	도통동	104 (9.87)	0 (0.00)	54 (51.92)	10 (9.62)	40 (38.46)
	수지면	60 (14.74)	0 (0.00)	44 (73.33)	14 (23.33)	2 (3.33)
안동시	용상동	34 (3.64)	0 (0.00)	2 (5.88)	7 (20.59)	25 (73.53)
	길안면	40 (5.04)	0 (0.00)	15 (37.50)	12 (30.00)	13 (32.50)
창녕군	창녕읍	44 (4.28)	0 (0.00)	4 (9.09)	19 (43.18)	21 (47.73)
	길곡면	19 (6.46)	0 (0.00)	0 (0.00)	6 (31.58)	13 (68.42)

지자체	항목	사회복지기능 결재 문서 중 지역명 사업문서 비중	문서등급(건)			
			1등급	2등급	3등급	4등급
강원 고성군	거진읍	10 (5.29)	0 (0.00)	3 (30.00)	4 (40.00)	3 (30.00)
	현내면	22 (14.57)	0 (0.00)	4 (18.18)	8 (36.36)	10 (45.45)
서울 중구	약수동	36 (2.88)	1 (2.78)	6 (16.67)	28 (77.78)	1 (2.78)
	소공동	13 (2.27)	0 (0.00)	7 (53.85)	3 (23.08)	3 (23.08)
부산 북구	금곡동	79 (1.82)	0 (0.00)	3 (3.80)	44 (55.70)	32 (40.51)
	만덕1동	30 (2.00)	0 (0.00)	2 (6.67)	12 (40.00)	16 (53.33)

문서의 총량이 전체 사회복지기능에서 차지하는 비중이 작기 때문에 읍면동별 문서등급간 편차도 다소 크게 나타난다. 난이도 높은 기획기능을 포함한 2등급 문서의 비중이 대부분을 차지하는 남원시 2개 동과 중구 소공동도 있는 반면 안동시 용상동과 창녕군 길곡면은 단순 지급행위의 문서가 70% 수준이다. 지역 내 사회복지협의체의 내실화, 지역 민간자원들의 적극적 참여의 편차와 함께 읍면동에 파견된 담당자(팀장)의 업무능력, 단체장의 지역자원발굴의 관심정도의 편차가 이같은 차이를 가져오는 것으로 분석된다. 이 같은 내용은 담당자 인터뷰를 통해서 확인할 수 있었다.

“읍면동의 복지업무는 지역자원들을 제대로 관리하고 발굴하여 공공사례관리의 공백을 메꾸는 것이 핵심입니다. 단체장의 관심과 맞춤형 복지팀장이 복지직렬인지에 따라 수행하는 업무의 분위기가 상당히 달라집니다.”

- (a군 맞춤형 복지 담당)

제4절 소결

1. 읍면동 선정

지역사회의 사회복지 대상자를 활용해 지역사회 행정수요 유형화를 수행한 결과 4개의 유형이 도출되었으며, 유형화된 읍면동은 각 지역에서 행정수요가 많은 지역과 적은 지역 각각 1곳씩 선정하였다. 그 결과 50만 이상 시인 부천시에서는 신중동과 중동이 선정되었으며, 50만 미만 시인 시흥시에서는 목감동과 과림동이, 도농복합시인 남원시에서는 도통동과 수지면이, 안동시에서는 용상동과 길안면이 선정되었다. 5만 이상 군인 창녕군에서는 창녕읍과 길곡면이 선정되었으며, 5만 미만 군인 강원 고성군에서는 거진읍과 현내면이 선정되었다. 마지막으로 특별시 자치구인 서울 중구에서는 약수동과 소공동이 선정되었으며, 광역시 자치구인 부산 북구에서는 금곡동과 만덕1동이 선정되었다.

2. 읍면동 사회복지 업무 수행 실태

읍면동 사회복지 업무 수행의 실태는 정부기능분류체계(BRM)로 변환된 결재 문서를 바탕으로 일정 기준에 따라 등급을 부여하여 수행하였다.

각 지자체 내 읍면동 결재 문서의 기능 분포를 통해 사회복지 수행의 일반적인 특성을 살펴본 결과 강원고성군의 거진읍과 현내면을 제외하고는 사회복지에 관한 행정수요가 높은 읍면동일수록 사회복지기능의 문서 비중이 큰 것으로 나타나 지자체 내 읍면동은 유형화 결과 사회복지 행정수요가 많은 것으로 나타났던 기초자치단체와 사회복지 행정수요가 적은 것으로 나타났던 기초자치단체 사이에 실제 사회복지기능 관련 업무 수행의 차이가 있었다.

다음으로 행정수요별로 실제 부합하는 업무 수행 수준을 파악하기 위해 사회복지정책 대상별로 읍면동의 결재 문서를 분석한 결과 대다수의 읍면동은 기반여건 조성을 위한 문서결재를 가장 많이 한 것으로 나타났으며 취약계층, 노인, 장애인 등을 대상으로 한 결재 문서가 그 뒤를 이었다. 사회복지 수행 업무의 세부 특성을 파악하기 위해 읍면동별로 업무의 난이도 분포를 살펴본 결과 대부분 읍면동의 경우, 3, 4등급의 역할을 제한적으

로 수행하고 있지만 일부 읍면동(남원시 수지면, 서울중구 소공동)은 2등급의 영향력 있는 정책결정 행위를 담당하고 있는 것으로 파악되었다. 또한 사회복지기능 결재 문서를 정책 대상별로 분류하여 문서의 난이도 분포를 살펴본 결과 여성, 장애인을 대상으로 하는 결재 문서에서는 모든 읍면동에서 3, 4등급의 결재 문서가 다수 분포되어 있는 비슷한 패턴을 나타냈으며, 나머지 영역은 일부 지자체에서 업무의 난이도가 높은 2등급의 결재 문서가 높은 비중을 차지하고 있었다. 특히, 노인에 관한 결재 문서는 다른 정책 대상자들에 대한 결재 문서보다 2등급의 비중이 높은 대다수의 읍면동에서 높은 것으로 확인되었다.

마지막으로 전달체계 내용의 세부분석을 통해 읍면동 사회복지 전달체계의 특성을 살펴보고자 하였다. 사업별 사례관리 상황이 실제 읍면동에서 어떻게 구현되고 있는지 살펴본 결과 노인돌봄기본서비스의 경우 모든 읍면동에서 1등급 결재 문서는 존재하지 않았으며 주로 3, 4등급의 문서들이 분포되어 있었고, 드림스타트(취약계층 아동통합서비스)의 경우 남원시 도동동을 제외한 읍면동에서 결재 문서가 2, 3, 4등급으로 구성되었으며 전체적으로 봤을 때 주로 3, 4등급에 분포하는 것으로 나타났다. 방문건강관리 사업은 읍면동별로 다양한 형태로 결재 문서의 등급이 분포되어 있어 특정한 패턴을 찾기에 어려움이 있었으며, 의료급여 사례관리의 경우에는 대부분의 결재 문서가 모든 읍면동에서 3등급에 분포하고 있었다. 또한 자활사례관리와 중독 및 정신건강사례관리에서는 해당 사업에 해당하는 결재 문서가 없는 읍면동이 일부 존재하였으며 결재 문서가 있더라도 사업을 수행하는 담당자가 1명인 경우가 많았다. 사례관리에 관한 대부분의 결재 문서들은 찾아가는 복지전담팀과 희망복지지원단에 관한 것들이었으며, 업무의 난이도도 2, 3, 4등급에 골고루 분포하고 있는 것으로 나타났다.

또한 읍면동의 보건복지 통합양상을 분석한 결과, 보건복지가 통합되어 이루어지고 있는 읍면동은 시흥시 목감동과 남원시 수지면, 창녕군 길곡면, 서울중구 약수동과 소공동, 부산북구 금곡동과 만덕1동으로 나타났으며, 지역의 고유한 복지행정의 대응성을 파악하기 위해 지역중심성을 분석한 결과 시흥시 과림동과 남원시 수지면, 강원고성군 현내면이 지역중심성이 높은 읍면동으로 나타났다.

3. 시사점

같은 행정구역내 격차가 크며, 공공 부문 사례관리의 경우 읍면 지역은 1명이 담당하고 있어 분절적 사업의 통합적 관리가 어려울 수 있다는 점을 확인하였다. 아울러 지역중심적 사업 수행의 비중이 작고 단순 집행 업무에 그치고 있어 읍면동의 전달체계의 수행기능은 미흡하다고 평가할 수 있다.

결론

제1절 연구의 요약

제2절 정책적 제언

제3절 연구의 시사점 및 한계

[연구체계상 본 장의 범위]

① 읍면동의 이해	세부 영역	주요 내용
기본 현황	설치 및 일반 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 개념과 역사적 연원분석 • 총규모 증감추이 및 지역별 분포
	행정환경의 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 간, 읍면동 내 행정환경지표의 현황 및 격차수준 비교·분석
수행기능의 특징	수행기능에 대한 이론적 검토	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 수행기능에 관한 효율성과 민주성의 행정가치 비교·분석
	수행기능재편의 경로분석	<ul style="list-style-type: none"> • 행정가치에 근거한 시점별 읍면동 기능재편 과정에 대한 평가



② 사회복지전달체계 읍면동	세부 영역	주요 내용
사회복지사업의 기본구조	사업 및 인력 운영 법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> • 근거법상 사업 범위 확정 • 사업 수행 인력 운영 근거규정 확인
	사업 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 영역, 정책 대상 등 사업 세부 속성 파악
사회복지사업의 전달체계	전달체계 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 개념 정의 및 유관 개념(사례관리) • 부문별·주체별 전달체계 • 전달체계 설치 및 개편과정
읍면동 사회복지전달체계 영향요인	사회복지사업의 구조적 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 범위의 확대 경향, 사업 추진 과정의 이원화와 인력문제
	사회복지사업 전달체계 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 유발 요인, 지방 유발 요인, 업무량 영향요인
	주요 쟁점의 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 규모의 적정성, 인력 배치의 합리성



③ 읍면동 사업 수행 실태	세부 영역	주요 내용
분석 대상의 선정	2단계 선정기준 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 지자체, 대상 읍면동의 선정기준 • 분석 대상(BRM 결재 문서) 및 분석기준
분석 대상의 선정	사회복지 수행의 일반 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 기능별 분포, 정책 대상별 분포, 사회복지 수행 업무의 세부 특성
	읍면동 전달체계 내용 세부분석	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 부문 사례관리 양상 • 보건복지 연계 양상 • 지역중심성



④ 정책적 제언	세부 영역	주요 내용
연구의 요약	주요 연구 내용 요약	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 간 행정수요 차이에 대한 분석
정책적 제언	쟁점별 개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 규모 적정성, 인력 배치의 합리성 확보 방안

제5장

결론

제1절 연구의 요약

본 연구는 읍면동 사회복지서비스의 효과적인 제공을 위한 제도분석과 실증자료분석을 통해 다음의 내용을 확인하였다.

첫째, 개념에 대한 이해다. 지금까지 역할이 어떻게 달라져왔는지? 이와 관련하여 본 연구에서는 국가 주도의 복지사업설계·집행체계의 도입으로 인해 지역의 격차가 반영되지 않아 사업의 성과를 거두기 어려울 수 있다는 주장에 대한 근거를 살펴보았다. 또한 읍면동 기능재편 논의의 전개과정을 살펴봄으로써 사회복지사업이 전달되는 읍면동의 구조적 특성과 상이한 기대 역할의 영향력을 살펴봄으로써 민주성과 효율성의 가치 부분의 상충과 경합, 그리고 보완과정을 살펴보았다.

둘째, 사회복지사업의 집행과정의 이해다. 사회복지사업 자체가 가져오는 것과 행정수요의 특징에서 유발요인으로 구별된다. 읍면동의 사회복지사업의 전달기능의 이질성을 유발하는 원인을 다각도로 살펴보고, 이 같은 구조요인이 모든 읍면동에 동일하게 부여되고 있는 사회복지전달기능에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 분석하였다.

셋째, 읍면동 맥락에서 집행내용에 대한 확인이다. 사회복지사업의 구조적 요인에 의해 실제 읍면동의 업무 수행 양상이 어떻게 달라지고 있는지를 실제 업무특성을 확인할 수 있는 정량자료(결재 문서, 결재외 문서특성)를 통해 확인하였다. 이는 주민생활에 밀접한 서비스 제공을 위해 기존의 읍면사무(산업, 민원발급)에 추가하여 주민자치, 사회복지, 향후 보건기능까지 집중하고자 하였으나, 현장에서는 여전히 준비가 되어 있지 않아 서비스 제공의 어려움이 존재하고 있다는 점을 실증적으로 발견할 수 있었다. 구체적으로는 읍면동의 사업 수행의 특성을 지역 유형별, 동일 행정구역 행정수요별, 읍면동별의 특성을 고려한 비교·분석을 실시하였다.

넷째, 지금까지의 분석의 내용을 토대로 지역의 맞춤형 복지전달체계로서 읍면동 기능의 재정비를 위해 어떠한 제도적 준비가 필요한지를 다음 절에서 간략하게 살펴보고자 한다.

제2절 정책적 제언

1. 인력 규모의 적정성

분석을 통해 다양한 중앙부처에서 시행하는 사회서비스 관련 사업들이 거의 모두 지방 자치단체를 통해 집행되면서 읍면동의 업무가 급증하고 복잡성이 심화되고 있음을 확인하였다. 인력 확충 및 업무 개편을 통한 공공 전달체계의 공공성 및 책임성을 높이려는 정부의 노력의 일환으로 읍면동의 인력이 충원되었으나 행정수요에 여전히 부합되지 않은 일괄적 인력 배치의 문제를 낳고 있기 때문에 이에 대한 검토가 필요하다. 이를 위한 정책과제는 다음과 같이 요약·제시할 수 있다.

▲지역 내 행정수요의 총량과 본청과 읍면동의 연계를 고려한 사회복지 인력 총원 규모의 관리 방안, ▲지역 내 관할의 행정수요 편차가 크다는 점을 고려한 선택적 조직 강화 방안, ▲과소행정수요 읍면동의 사례관리의 거점화 및 ▲농촌형 지역의 경우 보건지소 인력과의 연계 방안을 검토 등이다.

2. 인력 배치의 합리성

인력 규모가 정해지면 이를 토대로 지역 여건에 맞는 인력 배치가 필요하다. 지자체별 사회복지직렬과 일반행정직의 사회복지업무 배치의 편차가 크다는 점을 확인하였다. 특히 산업개발기능 및 농업 및 건축기능을 담당하는 면의 경우, 사회복지직이 읍면동에 배치되는 비중이 읍동에 비해서 낮았다. 이는 사회복지 본연의 업무 수행과 더불어 타 업무(환경, 위생)의 수행가능성을 높인다는 점을 시사한다. 강원고성군의 읍면을 확인해본 결과, 맞춤형 복지팀장이 쓰레기봉투 배부 등의 환경민원 및 지원업무를 동시에 수행하고 있다는 점에서도 면의 사회복지기능의 적정성 확보를 위한 업무분장의 정비가 뒤따라야 할 것이다.

이상의 내용을 토대로 정책과제를 다음과 같이 요약 제시할 수 있다.

▲사회복지직렬의 읍면동 배치 기준의 적정성 확보, ▲과소행정수요 지자체의 사회복지 수행 기능의 독립성 보장, ▲신규자 읍면동 배치원칙 배제 및 배치시 본청의 기획 및 지원 기능 강화(본청 기능 강화를 위한 인력 보완과 연결) 등이다.

3. 읍면동 행정수요 편차를 고려한 사회복지 전달체계 구축 방안

읍면의 경우 지역 개발과 허가건축 민원과 사회복지업무 간 우선순위 배정의 문제가 불거질 가능성이 높다. 상주인구는 적더라도 넓은 관할 면적을 담당하고 있기 때문에 본청보다 실질적인 종합민원대응과 밀착대민행정을 수행하고 있다. 특히 계절변화에 따른 행정대응(제설, 수해 방지, 감염병 소독)과 자연재해 발생으로 인해 예측하기 어려운 업무량 증가로 인해 읍면 인력은 현장지원 업무를 수행에 일순위로 배치됨에 따라 안정적인 민원 관리, 서비스 수행이 쉽지 않다.

동의 경우, 단순민원 발급 등의 문제로 실질적인 사례관리에 집중할 수 있는 서비스혁신 방안(키오스트) 마련이 필요하다.

제3절 연구의 시사점 및 한계

본 연구는 읍면동의 본질적 제약 하에서 국가에 의해 전격적으로 추진되고 읍면동을 통해 집행되고 있는 사회복지사업에 주목하여 실제 수행 행태를 실증적으로 확인하였다. 읍면동의 전체 사무 수행 기능 중에 사회복지서비스사업이 차지하는 비중 등을 종합적으로 검토하기 위하여 실제 결재 문서를 분석 대상으로 삼았으나 시간과 연구상황의 제약으로 충분한 분석 대상을 확보하지 못한 한계가 존재한다.

특히 읍면동 모두 눈에 보이지 않는 행정수요가 동일하다고 가정하여 결재 문서의 패턴만으로 실제 수행하는 업무의 특성을 살펴보고자 하였으나 읍면동이라도 실제 수행하는 결재의 업무의 특성이 상이하다. 관할 면적이 넓은 읍면일수록 맞춤형 복지를 위한 방문에 더 많은 시간이 소요되며 고령층이 주를 이루기 때문에 하나의 사례를 관리하는 시간과 노력이 더 클 수 있다. 이 같은 현장의 특수성을 충분히 반영하지 못한 점도 연구의 한계로 지적할 수 있다. 다만 읍면동의 전달체계를 종합적으로 살펴본 최초의 실증연구라는 점에서 의미가 있으며 연구의 한계에 대한 보완은 후속연구를 통해 보완하고자 한다.

참고문헌

- 곽현근. (2007). 지역사회 주민조직으로서의 주민자치센터 참여의 영향요인과 사회심리적 효과. 「한국지역개발학회지」, 19(1): 145-170.
- _____. (2011). 근린거버넌스 관점을 통해 본 읍·면·동 ‘주민자치회’제도설계의 방향. 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 811-830.
- 국가균형발전위원회. (2018). 「균형발전과 지방분권 및 주민자치 실현을 위한 제도와 거버넌스」, 서울: 국가균형발전위원회.
- 금창호·권오철·강영주·윤영근·전성훈. (2016). 「불부합 행정구역 경계조정 연구용역」, 평택시 용역 보고서.
- 김대욱·금창호. (2019). 읍면동 법적지위 전환문제의 개선방안 연구. 「지방행정연구」, 33(2): 33-52.
- 김상봉. (2017). 책임읍면동제, 지방자치단체의 정책모형과 방향. 「도시행정학보」, 30(4): 53-80.
- 김상영. (2000). 동기능전환의 의의. 「자치행정」, 6.
- 김순은. (2014). 사회적 자본의 관점에서 본 주민자치 시범실시 사례 분석: 역촌동을 중심으로. 「지방행정연구」, 28(3): 3-34.
- 김이배. (2014). 공공사회복지전달체계 개편의 특징과 한계. 「비판사회정책」, 42: 44-91.
- 김종성·신원득. (2004). 주민자치센터의 운영체제에 관한 연구. 「행정논총」, 42(2): 195-222.
- 김찬동. (2007). 「Governance와 지역공동체형성의 전략방향」. 울산발전연구원.
- 김찬동·서윤정. (2012). 「마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안」. 서울: 서울연구원.
- 김필두. (2013). 「읍면동의 근린자치기능 강화방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- _____. (2014). 주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석. 「지방행정연구」, 28(3): 35-60.
- _____. (2015). 읍면동 복지기능 강화 시범사업 평가 및 전달체계 개편모형 개발. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김필두·류영아. (2008). 「읍면동 중심의 주민자치 강화방안」. 서울: 한국지방행정연구원.

- 김필두·한부영. (2017). 「읍면동 주민자치회 시범실시 운영 성과평가」. 한국지방행정연구원.
- 김흥주. (2019). 「주민자치회 시범실시 평가와 향후 발전과제: 부강면 사례를 중심으로」. 대전세종연구원.
- 김홍환. (2018a). 읍면동 정책에 대한 평가. 「지방정부연구」, 22(1): 1-23.
- 김홍환. (2018b). 읍면동 주민자치 강화를 위한 정책방안 연구. 「지방세논집」, 5(1): 45-71.
- 설선미·오재일. (2016). 지방자치단체의 주민자치회 운영 실태에 관한 연구: 광주광역시 3개 동을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 51-71.
- 유훈. (2015). 「정책집행론」. 서울: 대영문화사.
- 윤석완. (2002). 지방세무조직의 개편과제: 읍면동 기능전환에 따른 지방세정 기능의 재검토. 「지방세」, 2002(2): 5-13.
- 안성수·하종근. (2006). 주민자치센터 운영실태분석과 바람직한 운영방안: 창원시 사례를 중심으로. 「도시행정학보」, 19(1): 3-30.
- 원구환. (2004). 주민자치센터 이용만족도 제고를 위한 시론적 변수 추정: 춘천시 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 16(2): 21-36.
- 이병렬·이중수. (2015). 주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제. 「한국자치행정학보」, 29(1): 157-181.
- 이선미. (2005). 지역공동체 활성화를 위한 주민자치센터?. 「시민사회와 NGO」, 3(1): 173-205.
- 이승중. (2012). 「현대적 지역공동체 모델정립 및 활성화 방안 연구」. 행정안전부.
- 정지웅·임상봉. (1999). 「지역사회개발학」. 서울: 서울대학교 출판부.
- 정진현. (2014). 읍·면·동 주민자치회의 설치 및 운영방안. 「한양대학교 지방자치연구소 국내세미나 논문집」, 25-43.
- 정책기획위원회 (2019). 사회서비스 전달체계 실태분석 및 정책과제 연구. 사회서비스 전달체계 TF 보고서
- 조석주. (2003). 「읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- _____. (2005). 주민자치센터에 대한 주민의식분석과 발전방안. 「한국지방자치연구」, 7(1): 89-115.
- 채현탁. (2016). 읍면동 복지허브화 추진내용 분석에 관한 연구. 「한국지역사회복지학」, 58: 141-171.

- 최지민·황선영·김순은. (2016). 서울시 마을공동체 사업의 제도주의적 분석: B 아파트 2단지 옥상 텃밭 가꾸 기 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 20(2): 29-54.
- 한동효. (2014). 소규모 동 통폐합의 추진실태와 정책성과에 관한 연구: 경상남도 4개 시 동 통폐합 실패 및 성공사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(2): 343-372.
- 함영진. (2016). 읍면동 복지허브화 추진 현황 및 과제. 「보건·복지 Issue & Focus」, 327: 1-8.
- 함철호. (2017). '읍면동복지허브화'에 대한 질적 사례연구: G 시 A 동의 경우. 「한국지역사회복지학」, 60: 59-97.
- 허철행. (2018). 읍면동 복지허브화의 한계와 대응. 「지방정부연구」, 22(3): 533-551.
- 황선영·김순은. (2017). 도시 지역공동체 활성화 과정에서 지역사회 주민조직의 역할. 「한국지방자치학회보」, 29(2): 31-63.
- 행정안전부. (2017). 「지역공동체의 이해와 활성화」. 행정안전부.
- _____. (2017). 「자치분권 로드맵(안)」. 행정안전부.
- _____. (2018). 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」. 행정안전부.
- _____. (2019a). 「2019 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」. 행정안전부.
- _____. (2019b). 「문재인 정부 쉽게 읽는 정부혁신」. 행정안전부.
- _____. (2020a). 「2020년 주민자치형 공공서비스 구축 사업 주민자치 분야 매뉴얼」. 행정안전부.
- _____. (2020b). “주민자치회, 600개 읍면동으로 확산되고 참여주체도 다양화된다”.
1. 31. 행정안전부 보도자료.
- 행정안전부·보건복지부. (2020). 「2020년 주민자치형 공공서비스 구축사업 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼」. 행정안전부·보건복지부.
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Local partnerships. (2015). *Commissioning in local government*. Local government & HM Treasury.
- Radin, B. A. (1977). *Implementation, Change, and the Federal Bureaucracy: School desegregation Policy in HEW, 1964-1968*.

- 연합뉴스. (2017). “분란만 만들고...행자부 ‘책임읍면동제’ 유아무야.”. 2017. 1. 4.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170104098400061?input=1195m>.
- 서울신문. (2019). “부천시 동 주민센터 명칭 7월부터 ‘주민지원센터’로 바뀐다.”. 2019. 4. 19.
http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?i4=20190409500074&wlog_tag3=naver.
- 연합뉴스. (2019). “부천시, ‘36개 동→10개 광역동’ 통합운영...1천664억원 경제효과.”.
2019. 6. 24. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190624027900065?input=1195m>.

지역맞춤형 사회복지전달체계
구축을 위한 읍면동 사회복지
기아 수행실태분석

부록 1 보건복지부 사회복지사업 수행체계

정책 영역	프로 프로그램	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 지원 현황	서비스 연계결정	신청 신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
기초 생활 보장	기초 생활 보장	기초생활 급여	대인	생계급여	급여서비스	○	○	×	읍면동	보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 기초생활보장과	3,750,801,000
			대인	해산장제 급여	급여서비스	×	○	×	읍면동	보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 기초생활보장과	33,811,000
		대인	긴급복지	급여서비스	○	○	○	시군구	보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 기초생활보장과	142,176,000	
		대인	의료급여 경상보조	급여서비스	○	○	×	시군구	보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 기초생활보장과	6,391,530,000	

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)								
노인	노인 의료 보장	노인간강 관리	대인	근로능력 심사 및 평가 운영	급여서비스	○	×	×	읍면동	보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 지립지원과	12,601,000								
												대인	근로능력 있는 수급자의 탈수급 지원	급여서비스	○	○	읍면동	보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 지립지원과	78,090,000
		노인간강 관리	혼합	지활사업	사회서비스	○	×	○	읍면동	보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 지립지원과	490,959,000								
			대인	노인간강관리	사회서비스	×	×	○	읍면동	보건복지부 건강정책국 건강정책과	19,596,000								
		노인간강 관리	치매관리 사업지원	시설	치매관리체계 구축	사회서비스	×	○	○	보건 복지부	보건복지부 인구정책실 노인정책관 치매정책과	236,356,000							

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
		노인요양시설 설화중	시설	간편문화복지종 합타운(BTL)	사회서비스	×	○	×		보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 인구정책총괄과	484,000
				노인요양시설 확충	사회서비스	×	○	×	보건 복지부	보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 인구정책총괄과	112,870,000
		노인장기요 양보호지원	혼합	노인 장기요양보호 사업운영	사회서비스	×	○	×	시군구	보건복지부 인구정책실 노인정책관 요양보호제도과	1,035,129,000
				100세 사회 대응 고령친화제품 연구개발(R&D)	사회서비스	×	○	×	보건 복지부	보건복지부 인구정책실 노인정책관 요양보호제도과	2,795,000
	노인 생활 안정	고령친화산 업육성	시설	고령친화산업 육성	사회서비스	×	○	×	한국보건 산업 진흥원	보건복지부 인구정책실 노인정책관 요양보호제도과	2,332,000
				기초연금지급	급여서비스	○	○	×	읍면동	보건복지부 연금정책국 기초연금과	11,495,198,000

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청 지역	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
		노인관련 기관지원	시설	노인단체 지원	사회서비스	○	○	○	보건 복지부	보건복지부 인구정책실 노인정책관 노인정책과	44,246,000
				노인보호 전문기관	사회서비스	×	×	○	시군구	보건복지부 인구정책실 노인정책관 노인정책과	8,561,000
		노인돌봄 서비스	혼합	노인돌봄 서비스	사회서비스	○	×	○	시군구	보건복지부 인구정책실 노인정책관 노인정책과	112,396,000
				양로시설 운영지원	사회서비스	○	○	×	시군구	보건복지부 인구정책실 노인정책관 노인정책과	36,336,000
		노인보호 시설 지원	시설	영주귀국 사할관한인 정착비 및 시설운영 지원	사회서비스	○	○	○	시군구	보건복지부 인구정책실 노인정책관 노인정책과	4,763,000
				노인일자리 사회활동지원	사회서비스	○	○	○	시군구	보건복지부 인구정책실 노인정책관 노인정책과	822,002,000
		노인 일자리지원	대인	노인일자리 및 사회활동지원	사회서비스	○	○	○	시군구	보건복지부 인구정책실 노인정책관 노인정책과	822,002,000
				요양보험제도과	사회서비스	○	○	○	시군구	보건복지부 인구정책실 노인정책관 노인정책과	822,002,000

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
사회복지 지원반 지원	사회 복지 기반 조성	지역자율형 사회서비스 투자사업	시설	민형의동산 위탁사업비 및 시설유지보수	사회서비스	×	○	×	신청	보건복지부 국립민형의동산관 리원	550,000
				장사시설설치	사회서비스	×	×	시군구	보건복지부 인구정책실 노인정책관 노인지원관	44,016,000	
				지역자율형 사회서비스 투자사업	사회서비스	×	○	보건 복지부	보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책관 사회서비스사업과	276,828,000	
				사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원	사회서비스	×	○	보건 복지부	보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책관 사회서비스사업과	250,000	
				사회서비스 수요공급 실태조사	사회서비스	×	○	보건 복지부	보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책관 사회서비스사업과	400,000	
				사회서비스 전자바우처 운영(정보화)	사회서비스	×	○	음면동	보건복지부 사회복지정책실 복지행정지원관 복지정보기획과	363,000	
				사회서비스 수요공급 실태조사	사회서비스	×	○	보건 복지부	보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책관 사회서비스사업과	400,000	
				사회서비스 전자바우처 운영(정보화)	사회서비스	×	○	음면동	보건복지부 사회복지정책실 복지행정지원관 복지정보기획과	363,000	

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청 신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)		
			시설	사회서비스 (R&4)	사회서비스	○	○	×	보건 복지부	보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책관 사회서비스사업과	311,000		
				지역자율형 사회서비스 투자사업 및 일자리 운영	사회서비스	×	○	○	보건 복지부	보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책관 사회서비스사업과	2,711,000		
			시설	보건복지 상담 센터	사회서비스	×	○	○	보건복지부 기획조정실 보건복지상담센터	6,658,000			
			시설	복지급여 사후관리	사회서비스	○	×	○	보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 기초생활보장과// 보건복지부 감사관 복지급여조사담당관	358,000			
			시설	사회복지시설 평가 및 인센티브	사회서비스	×	×	×	보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책관 사회서비스정책과/ 보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책관 사회서비스사업과	1,030,000			
			복지사업 평가										

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
			시설	지역복지 사업평가	사회서비스	×	×	×		보건복지부 사회복지정책실 복지행정지원관 지역복지과	4,000,000
			시설	사회보장 정보시스템 구축 및 운영 (정보화)	사회서비스	×	×	○		보건복지부 사회복지정책실 복지행정지원관 복지정보운영과	40,943,000
		사회보장 시스템 및 사회보장 정보원 운영	시설	사회보장 정보원 운영 (정보화)	사회서비스	×	○	○		보건복지부 사회복지정책실 복지행정지원관 급여기준과	41,107,000
			시설	사회보장 정보원 운영 (정보화)	사회서비스	×	○	○		보건복지부 사회복지정책실 복지행정지원관 복지정보운영과	28,542,000
			시설	사회복지시설 정보시스템 운영 (정보화)	사회서비스	×	○	○		보건복지부 사회복지정책실 복지행정지원관 복지정보운영과	910,000
		사회복무 제도 운영	시설	사회복무요원 직무교육	사회서비스	×	×	×		보건복지부 인사과	10,737,000

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)															
			시설	사회복무제도 지원	사회서비스	×	×	×		보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책관 사회서비스지원과	146,219,000															
												사회복지사업 지원	사회서비스	×	○	×	보건 복지부	보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책관 사회서비스일자리과	1,333,000							
																				민간사회복지자 일육성 지원	사회서비스	×	×		보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책관 사회서비스정책과	8,861,000
		사회복지 사업지원	시설	사회복지사관리	×	×	×	×	×	시도	보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 복지정책과	1,605,000														
													사회복지시설 종사자 대체인력 지원	사회서비스	×	×	×	시도	보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책관 사회서비스일자리과	5,125,000						

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
			시설	사회복지정책 수립 및 관리활동	사회서비스	×	○			보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 복지정책과	1,193,000
			시설	사회복지중사자 상해보험 가입지원	사회서비스		○	×	한국사회 복지 공제회	보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 복지정책과	1,400,000
			시설	사회복지 협의회운영	사회서비스	×	○	×	시군구	보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 복지정책과	2,183,000
			시설	커뮤니티케어 선도사업 추진	사회서비스	×	○	○	보건 복지부	보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 복지정책과	6,393,000
			시설	평생사회안전망 구축 및 사회보장위원회 운영지원	사회서비스	×	○	○		보건복지부 사회보장위원회사무국 사회보장총괄과	2,266,000
			시설	공공사회 복지전달 체계 개선	사회서비스	×	×	○	읍면동	보건복지부 사회복지정책실 복지행정지원관 지역복지과	51,333,000

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
아동· 보육			시설	사레관리 전달체계 개선	사회서비스	×	×	○	읍면동	보건복지부 사회복지정책실 복지행정지원관 지역복지과	269,066,000
			시설	사회서비스원 설립 및 운영	사회서비스	×	○	○	시도	보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책관 사회서비스지원과	5,968,000
	저출산 대응 및 인구 정책 지원	모자 보건사업	대인	모자보건사업	급여서비스	×	○	○	읍면동	보건복지부 인구정책실 인구아동정책관 출산정책과	27,383,000
			대인	영유아 사전예방적 건강관리	급여서비스	×	○	×	시군구	보건복지부 인구정책실 인구아동정책관 출산정책과	10,111,000
	보육 지원 강화	가정양육 수당 지원사업	대인	가정양육수당 지원사업	급여서비스	×	○	×	읍면동	보건복지부 인구정책실 인구아동정책관 출산정책과	892,330,000
			대인	공익제보자 신고포상금	급여서비스	×	○	×	국민권익 위원회	보건복지부 인구정책실 보육정책관 보육기반과	165,000

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청 신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
			시설	보육사업관리	사회서비스	×	○	×		보건복지부 인구정책실 보육정책관 보육사업기획과	3,783,000
			시설	부모 모니터링단 운영 지원	사회서비스	×	×	×	시군구	보건복지부 인구정책실 보육정책관 보육기반과	905,000
			시설	어린이집 교원 양성 지원	사회서비스	×	○	×	시군구	보건복지부 인구정책실 보육정책관 보육정책과/ 보건복지부 인구정책실 보육정책관 보육사업기획과	2,826,000
			시설	어린이집 부정이용 불편신고 및 현직조사지원	사회서비스	×	○	×		보건복지부 인구정책실 보육정책관 보육기반과	731,000
			시설	어린이집 평가인증 운영	사회서비스	×	○	×	육아종합 지원센터	보건복지부 인구정책실 보육정책관 보육기반과	11,786,000

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
		어린이집 지원	시설	육아종합지원 센터 지원	사회서비스	×	○	×	시군구	보건복지부 인구정책실 보육정책관 보육정책과	11,789,000
			시설	보육교직원 인건비 및 운영지원	사회서비스	○	×	보육통합 정보 시스템	1,186,829,000		
										시설	어린이집 기능보강
			시설	어린이집 확충	사회서비스	×	도, 시군	보건복지부 인구정책실 보육정책관 보육정책과	68,840,000		
										통합	영유아 보육료지원

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청 신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
		영유아 보육료지원	대인	영유아보육료 지원	급여서비스	×	○	×	읍면동	보건복지부 인구정책실 보육정책관 보육사업기획과	3,405,282,000
		가정입양 및 위탁 지원	혼합	가정입양지원· 운영	사회서비스	×	○	○	읍면동	보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 이동관리과	1,500,000
	아동보 호 및 복지 강화	방과후 돌봄 지원	시설	중앙입양원 및 입양단체 등 사후관리지원	사회서비스	○	○	○	중앙 읍면동	보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 아동복지정책과	6,220,000
		실종·미수년 장학연구 및 통계조사	시설	지역아동센터 지원	사회서비스	○	×	○	읍면동	보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 인구정책총괄과	173,122,000
		실종·미수년 아동안전 중진	대인	실종아동보호 및 지원	급여서비스	○	○	×	실종아동 전문기관	보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 아동학대대응과	1,432,000
		이동·청소년 장학연구 및 통계조사	시설	이동·안전사고에 방사업	사회서비스	○	×	○		보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 아동학대대응과	538,000

정책 영역	프로	프로그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
			이동·청소년 참여. 인권증진	시설	이동정책조정 및 인권증진	사회서비스	×	×	×		보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 이동복지정책과	2,018,000
			이동	대인	보호종료이동 자립수당 지급	급여서비스	○	○	읍면동	보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 이동관리과	9,858,000	
												이동
	저출산 대응 및 인구정책 지원	이동수당 지원	대인	이동수당 지급	급여서비스	×	○	음면동	보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 이동복지정책과	2,162,729,000		
											저출산 고령사회 정책개발 관리	혼합

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청 신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)	
		저출산대응 인구정책	혼합	저출산 고령사회 대비 국민인식개선	사회서비스	×	×	×		보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 인구정책총괄과	2,052,000	
					사회서비스	×	○	×		보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 인구정책총괄과	4,843,000	
				시설	저출산 고령사회위원회 사무처지원	사회서비스	×	○	×		보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 인구정책총괄과// 보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 인구정책총괄과	1,468,000
						사회서비스	×	○	×		보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 인구정책총괄과	
				시설	인구개발 국제부담금 (ODA)	사회서비스	×	○	×		보건복지부 기획조정실 국제협력관 국제협력담당관	198,000
						사회서비스	×	○	×		보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 인구정책총괄과	1,009,000
			시설	인구교육 추진지원	사회서비스	×	○	×		e-나라도움 (국고 보조금 통합관리 시스템)		
					사회서비스	×	○	×				

정책 영역	프로그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)																					
취약계층지원			대인	저소득층 기저귀· 조제분유지원	급여서비스	○	○	×	음면동	보건복지부 인구정책실 인구이동정책관 출산정책과	17,424,000																					
												장애인 생활 및 안정 및 생활 지원	장애인의료 재활지원 (국민건강 증진기금)	시설	공공어린이 재활병원 건립	사회서비스	×	○	×	권역재활 병원	보건복지부 장애인정책국 장애인정책과	3,500,000										
																							시설	권역재활병원 공공재활프로그램 운영지원	사회서비스	○	○	○	○	○	○	619,000
												노숙인 의사 상자 지원	노숙인등 지원	혼합	노숙인등 복지지원	사회서비스	×	○	×	시군구	보건복지부 사회복지정책실 복지정책관 자립지원과	40,585,000										
																							시설	의사상자 제도 운영지원	사회서비스	×	○	○	○	○	57,000	
													노숙인 의사 상자 지원	의사상자 예우	대인	의사상자 지원	급여서비스	○	○	×	시군구	보건복지부 사회복지정책실 사회서비스정책과 사회서비스지원과	3,356,000									

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청 신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
지역차별형 사회복지전달체계 구축을 위한 읍면동 사회복지기아 수행실적분석	장애편 생활 안정 및 재활 지원	장애인 증진 및 자립생활 지원	혼합	장애인 건강보건 관리사업	사회서비스	×	○	×		보건복지부 장애인정책국 장애인정책과	2,945,000
				장애인 운전교육장 임차 및 순회교육	사회서비스	○	×	국립 재활원	609,000		
				장애인 전동보장구 충전기 설치	사회서비스	×	○	시도	4,400,000		
				장애인 차별금지 모니터링 및 인식개선	사회서비스	×	○	시도	5,165,000		
				중증장애인 자립생활지원	사회서비스	○	○	중증 장애인 자립생활 지원센터	6,286,000		
				장애인단체	사회서비스	×	○	시군구	7,111,000		
				한국장애인 개발원지원	사회서비스	×	○	보건복지부 장애인정책국 장애인정책과	8,057,000		
				한국장애인 개발원지원	사회서비스	×	○	보건복지부 장애인정책국 장애인정책과	8,057,000		

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
		장애인복지 시설지원	시설	장애인 거주시설 운영 지원	사회서비스	×	○	×	시군구	보건복지부 장애인정책국 장애인권익지원과	480,881,000
				장애인 복지시설 기능보강	사회서비스	○	○	×	시군구	보건복지부 장애인정책국 장애인자립기반과	38,850,000
			대인	장애인 보조기기지원	급여서비스	○	○	×	시군구	보건복지부 장애인정책국 장애인자립기반과	4,204,000
				장애인 지원관리	사회서비스	×	○	○		보건복지부 장애인정책국 장애인서비스과	889,000
			혼합	발달장애인 지원	사회서비스	○	○	○	음면동	보건복지부 장애인정책국 장애인서비스과	42,720,000
					사회서비스	×	○	○	시도/ 음면동	보건복지부 장애인정책국 장애인서비스과	2,759,000
		대인	장애인 활동지원 복지	장애인 활동지원	사회서비스	○	○	음면동	보건복지부 장애인정책국 장애인서비스과	100,952,000	
				대인 활동지원	사회서비스	○	○	음면동	보건복지부 장애인정책국 장애인서비스과	1,003,461,000	

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)		
			대인	장애등급 심사제도 운영 운영	급여서비스	×	○	×	시군구	보건복지부 장애인정책국 장애인정책과	32,422,000		
			대인	장애수당 (기초)	급여서비스	○	○	×	읍면동	보건복지부 장애인정책국 장애인자립기반과	75,490,000		
			대인	장애수당 (차상위 등)	급여서비스	○	○	×	읍면동	보건복지부 장애인정책국 장애인자립기반과	54,253,000		
			대인	장애인연금	급여서비스	○	○	×	읍면동	보건복지부 장애인정책국 장애인자립기반과	719,735,000		
			대인	장애인 의료비지원	급여서비스	○	○	×	의료기관	보건복지부 장애인정책국 장애인자립기반과	43,524,000		
			혼합	장애인 일자리지원	사회서비스	○	○	×	시군구	보건복지부 장애인정책국 장애인자립기반과	120,787,000		
			시설	장애인 자립자금 융자	사회서비스	○	○	×	읍면동	보건복지부 장애인정책국 장애인자립기반과	156,000		

정책 영역	프로 그램명	단위 사업명	정책 대상	세부 사업명	사업 영역	수급기준 판단 여부	금전 현물지원	서비스 연계결정	신청 기관	중앙부처 수행조직	국회확정금액 (천원)
		장애인직업 재활지원	시설	중증장애인생산 품우선구매 촉진	사회서비스	×	○	×	시도	보건복지부 장애인정책국 장애인자립기반과	1,840,000
			시설	중증장애인직업 재활 지원	사회서비스	○	○	×	사업 수행 기관	보건복지부 장애인정책국 장애인자립기반과	16,669,000

부록 2

읍면동별 결재 문서
기능 분포

1. 부천시 신중동

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	1	26	76	128	231
	비중	0.43%	11.26%	32.90%	55.41%	100.00%
교육	개수	0	0	4	57	61
	비중	0.00%	0.00%	6.56%	93.44%	100.00%
농림해양수산	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
문화체육관광	개수	3	21	48	468	540
	비중	0.56%	3.89%	8.89%	86.66%	100.00%
보건	개수	2	61	114	532	709
	비중	0.28%	8.60%	16.08%	75.04%	100.00%
사회복지	개수	0	254	2973	1924	5,151
	비중	0.00%	4.93%	57.72%	37.35%	100.00%
산업중소기업	개수	0	0	16	116	132
	비중	0.00%	0.00%	12.12%	87.88%	100.00%
수송 및 교통	개수	0	41	330	1189	1,560
	비중	0.00%	2.63%	21.15%	76.22%	100.00%
일반공공행정	개수	16	351	1,906	9,117	11,390
	비중	0.14%	3.08%	16.73%	80.05%	100.00%
지역 개발	개수	1	30	111	1,662	1,804
	비중	0.06%	1.66%	6.15%	92.13%	100.00%
통신	개수	0	3	11	2	16
	비중	0.00%	18.75%	68.75%	12.50%	100.00%
환경보호	개수	0	91	290	1,525	1,906
	비중	0.00%	4.77%	15.22%	80.01%	100.00%

2. 부천시 중동

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	1	55	82	415	553
	비중	0.18%	9.95%	14.83%	75.04%	100.00%
교육	개수	0	1	1	36	38
	비중	0.00%	2.63%	2.63%	94.74%	100.00%
농림해양수산	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
문화체육관광	개수	1	17	77	183	278
	비중	0.36%	6.12%	27.70%	65.82%	100.00%
보건	개수	0	38	86	327	451
	비중	0.00%	8.43%	19.07%	72.50%	100.00%
사회복지	개수	2	138	1,311	875	2,326
	비중	0.09%	5.93%	56.36%	37.62%	100.00%
산업중소기업	개수	0	0	33	54	87
	비중	0.00%	0.00%	37.93%	62.07%	100.00%
수송 및 교통	개수	1	47	206	655	909
	비중	0.11%	5.17%	22.66%	72.06%	100.00%
일반공공행정	개수	15	415	1,588	6,229	8,247
	비중	0.18%	5.03%	19.26%	75.53%	100.00%
지역 개발	개수	0	27	34	875	936
	비중	0.00%	2.88%	3.63%	93.49%	100.00%
통신	개수	0	1	0	0	1
	비중	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%
환경보호	개수	2	137	408	1,735	2,282
	비중	0.09%	6.00%	17.88%	76.03%	100.00%

3. 시흥시 목감동

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	3	24	56	45	128
	비중	2.34%	18.75%	43.75%	35.16%	100.00%
교육	개수	0	0	1	40	41
	비중	0.00%	0.00%	2.44%	97.56%	100.00%
농림해양수산	개수	0	79	8	5	92
	비중	0.00%	85.87%	8.70%	5.43%	100.00%
문화체육관광	개수	0	0	8	2	10
	비중	0.00%	0.00%	80.00%	20.00%	100.00%
보건	개수	0	1	1	0	2
	비중	0.00%	50.00%	50.00%	0.00%	100.00%
사회복지	개수	5	131	1,508	947	2,591
	비중	0.19%	5.05%	58.20%	36.55%	100.00%
산업중소기업	개수	0	3	6	8	17
	비중	0.00%	17.65%	35.29%	47.06%	100.00%
수송 및 교통	개수	0	2	34	2	38
	비중	0.00%	5.26%	89.48%	5.26%	100.00%
일반공공행정	개수	6	150	1,155	1,815	3,126
	비중	0.19%	4.80%	36.95%	58.06%	100.00%
지역 개발	개수	0	2	13	2	17
	비중	0.00%	11.76%	76.48%	11.76%	100.00%
통신	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
환경보호	개수	2	25	45	7	79
	비중	2.53%	31.65%	56.96%	8.86%	100.00%

4. 시흥시 과림동

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	2	13	31	47	93
	비중	2.15%	13.98%	33.33%	50.54%	100.00%
교육	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
농림해양수산	개수	1	40	5	9	55
	비중	1.82%	72.73%	9.09%	16.36%	100.00%
문화체육관광	개수	0	0	3	2	5
	비중	0.00%	0.00%	60.00%	40.00%	100.00%
보건	개수	0	0	1	5	6
	비중	0.00%	0.00%	16.67%	83.33%	100.00%
사회복지	개수	1	59	247	218	525
	비중	0.19%	11.24%	47.05%	41.52%	100.00%
산업중소기업	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
수송 및 교통	개수	0	0	4	1	5
	비중	0.00%	0.00%	80.00%	20.00%	100.00%
일반공공행정	개수	4	100	578	1,291	1,973
	비중	0.20%	5.07%	29.30%	65.43%	100.00%
지역 개발	개수	0	2	8	8	18
	비중	0.00%	11.12%	44.44%	44.44%	100.00%
통신	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
환경보호	개수	0	28	44	25	97
	비중	0.00%	28.87%	45.36%	25.77%	100.00%

5. 남원시 도통동

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	1	22	22	26	71
	비중	1.41%	30.99%	30.98%	36.62%	100.00%
교육	개수	0	3	4	15	22
	비중	0.00%	13.64%	18.18%	68.18%	100.00%
농림해양수산	개수	2	184	315	300	801
	비중	0.25%	22.97%	39.33%	37.45%	100.00%
문화체육관광	개수	3	30	34	31	98
	비중	3.06%	30.61%	34.69%	31.64%	100.00%
보건	개수	0	1	17	21	39
	비중	0.00%	2.56%	43.59%	53.85%	100.00%
사회복지	개수	5	179	534	335	1,053
	비중	0.47%	17.00%	50.71%	31.82%	100.00%
산업중소기업	개수	0	7	31	11	49
	비중	0.00%	14.29%	63.26%	22.45%	100.00%
수송 및 교통	개수	0	1	11	0	12
	비중	0.00%	8.33%	91.67%	0.00%	100.00%
일반공공행정	개수	8	181	311	1,690	2,190
	비중	0.37%	8.26%	14.20%	77.17%	100.00%
지역 개발	개수	0	83	79	63	225
	비중	0.00%	36.89%	35.11%	28.00%	100.00%
통신	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
환경보호	개수	0	55	147	10	212
	비중	0.00%	25.94%	69.34%	4.72%	100.00%

6. 남원시 수지면

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	0	8	7	72	87
	비중	0.00%	9.20%	8.05%	82.75%	100.00%
교육	개수	0	3	5	18	26
	비중	0.00%	11.54%	19.23%	69.23%	100.00%
농림해양수산	개수	2	393	491	462	1,348
	비중	0.15%	29.15%	36.42%	34.28%	100.00%
문화체육관광	개수	2	13	24	10	49
	비중	4.08%	26.53%	48.98%	20.41%	100.00%
보건	개수	0	14	7	8	29
	비중	0.00%	48.28%	24.14%	27.58%	100.00%
사회복지	개수	1	130	173	103	407
	비중	0.25%	31.94%	42.51%	25.30%	100.00%
산업중소기업	개수	0	9	17	2	28
	비중	0.00%	32.14%	60.71%	7.14%	100.00%
수송 및 교통	개수	0	11	19	1	31
	비중	0.00%	35.48%	61.29%	3.23%	100.00%
일반공공행정	개수	8	68	318	1,156	1,550
	비중	0.52%	4.39%	20.52%	74.57%	100.00%
지역 개발	개수	0	87	105	56	248
	비중	0.00%	35.08%	42.34%	22.58%	100.00%
통신	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
환경보호	개수	0	47	83	11	141
	비중	0.00%	33.33%	58.87%	7.80%	100.00%

7. 안동시 용상동

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	2	13	39	295	349
	비중	0.57%	3.72%	11.17%	84.54%	100.00%
교육	개수	0	1	1	30	32
	비중	0.00%	3.13%	3.13%	93.74%	100.00%
농림해양수산	개수	1	102	223	161	487
	비중	0.21%	20.94%	45.79%	33.06%	100.00%
문화체육관광	개수	1	8	17	14	40
	비중	2.50%	20.00%	42.50%	35.00%	100.00%
보건	개수	0	1	19	117	137
	비중	0.00%	0.73%	13.87%	85.40%	100.00%
사회복지	개수	1	70	283	580	934
	비중	0.11%	7.49%	30.30%	62.10%	100.00%
산업중소기업	개수	0	12	13	11	36
	비중	0.00%	33.33%	36.11%	30.56%	100.00%
수송 및 교통	개수	2	12	36	23	73
	비중	2.74%	16.44%	49.32%	31.50%	100.00%
일반공공행정	개수	3	164	435	1,793	2,395
	비중	0.13%	6.85%	18.16%	74.86%	100.00%
지역 개발	개수	2	21	25	37	85
	비중	2.35%	24.71%	29.41%	43.53%	100.00%
통신	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
환경보호	개수	2	31	114	98	245
	비중	0.82%	12.65%	46.53%	40.00%	100.00%

8. 안동시 길안면

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	0	18	32	304	354
	비중	0.00%	5.08%	9.04%	85.88%	100.00%
교육	개수	0	2	3	1	6
	비중	0.00%	33.33%	50.00%	16.67%	100.00%
농림해양수산	개수	3	145	546	447	1,141
	비중	0.26%	12.71%	47.85%	39.18%	100.00%
문화체육관광	개수	0	14	23	14	51
	비중	0.00%	27.45%	45.10%	27.45%	100.00%
보건	개수	0	1	17	10	28
	비중	0.00%	3.57%	60.72%	35.71%	100.00%
사회복지	개수	0	88	212	494	794
	비중	0.00%	11.08%	26.70%	62.22%	100.00%
산업중소기업	개수	1	3	2	3	9
	비중	11.12%	33.33%	22.22%	33.33%	100.00%
수송 및 교통	개수	0	14	35	23	72
	비중	0.00%	19.44%	48.61%	31.95%	100.00%
일반공공행정	개수	1	77	376	1,327	1,781
	비중	0.06%	4.32%	21.11%	74.51%	100.00%
지역 개발	개수	1	184	199	207	591
	비중	0.17%	31.13%	33.67%	35.03%	100.00%
통신	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
환경보호	개수	3	26	159	78	266
	비중	1.13%	9.77%	59.77%	29.33%	100.00%

9. 창녕군 창녕읍

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	0	27	30	19	76
	비중	0.00%	35.53%	39.47%	25.00%	100.00%
교육	개수	0	0	3	5	8
	비중	0.00%	0.00%	37.50%	62.50%	100.00%
농림해양수산	개수	1	89	313	723	1,126
	비중	0.09%	7.90%	27.80%	64.21%	100.00%
문화체육관광	개수	0	0	11	0	11
	비중	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%
보건	개수	0	0	4	9	13
	비중	0.00%	0.00%	30.77%	69.23%	100.00%
사회복지	개수	2	93	520	412	1,027
	비중	0.19%	9.06%	50.63%	40.12%	100.00%
산업중소기업	개수	0	4	20	6	30
	비중	0.00%	13.33%	66.67%	20.00%	100.00%
수송 및 교통	개수	1	34	66	45	146
	비중	0.68%	23.29%	45.21%	30.82%	100.00%
일반공공행정	개수	3	137	388	2,265	2,793
	비중	0.11%	4.90%	13.89%	81.10%	100.00%
지역 개발	개수	1	132	57	305	495
	비중	0.20%	26.67%	11.52%	61.61%	100.00%
통신	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
환경보호	개수	0	70	124	305	499
	비중	0.00%	14.03%	24.85%	61.12%	100.00%

10. 창녕군 길곡면

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	0	35	30	20	85
	비중	0.00%	41.18%	35.29%	23.53%	100.00%
교육	개수	0	0	0	4	4
	비중	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
농림해양수산	개수	0	96	229	298	623
	비중	0.00%	15.41%	36.76%	47.83%	100.00%
문화체육관광	개수	0	0	7	0	7
	비중	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%
보건	개수	0	0	5	10	15
	비중	0.00%	0.00%	33.33%	66.67%	100.00%
사회복지	개수	0	33	136	125	294
	비중	0.00%	11.22%	46.26%	42.52%	100.00%
산업중소기업	개수	0	3	21	18	42
	비중	0.00%	7.14%	50.00%	42.86%	100.00%
수송 및 교통	개수	0	7	12	9	28
	비중	0.00%	25.00%	42.86%	32.14%	100.00%
일반공공행정	개수	3	96	237	1,668	2,004
	비중	0.15%	4.79%	11.83%	83.23%	100.00%
지역 개발	개수	2	106	54	111	273
	비중	0.73%	38.83%	19.78%	40.66%	100.00%
통신	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
환경보호	개수	0	25	36	37	98
	비중	0.00%	25.51%	36.73%	37.76%	100.00%

11. 강원고성군 거진읍

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	1	10	17	12	40
	비중	2.50%	25.00%	42.50%	30.00%	100.00%
교육	개수	0	0	3	4	7
	비중	0.00%	0.00%	42.86%	57.14%	100.00%
농림해양수산	개수	3	19	36	193	251
	비중	1.20%	7.57%	14.34%	76.89%	100.00%
문화체육관광	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
보건	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
사회복지	개수	0	18	77	94	189
	비중	0.00%	9.52%	40.74%	49.74%	100.00%
산업중소기업	개수	0	1	0	0	1
	비중	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%
수송 및 교통	개수	0	0	1	5	6
	비중	0.00%	0.00%	16.67%	83.33%	100.00%
일반공공행정	개수	6	41	88	802	937
	비중	0.64%	4.38%	9.39%	85.59%	100.00%
지역 개발	개수	1	17	103	410	531
	비중	0.19%	3.20%	19.40%	77.21%	100.00%
통신	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
환경보호	개수	0	2	11	54	67
	비중	0.00%	2.99%	16.41%	80.60%	100.00%

12. 강원고성군 현내면

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	0	5	9	6	20
	비중	0.00%	25.00%	45.00%	30.00%	100.00%
교육	개수	0	0	0	3	3
	비중	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
농림해양수산	개수	0	12	25	98	135
	비중	0.00%	8.89%	18.52%	72.59%	100.00%
문화체육관광	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
보건	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
사회복지	개수	0	21	68	62	151
	비중	0.00%	13.91%	45.03%	41.06%	100.00%
산업중소기업	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
수송 및 교통	개수	0	0	0	3	3
	비중	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
일반공공행정	개수	2	39	95	773	909
	비중	0.22%	4.29%	10.45%	85.04%	100.00%
지역 개발	개수	0	11	72	170	253
	비중	0.00%	4.35%	28.46%	67.19%	100.00%
통신	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
환경보호	개수	0	10	15	79	104
	비중	0.00%	9.62%	14.42%	75.96%	100.00%

13. 서울중구 약수동

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	0	24	27	8	59
	비중	0.00%	40.68%	45.76%	13.56%	100.00%
교육	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
농림해양수산	개수	0	1	4	0	5
	비중	0.00%	20.00%	80.00%	0.00%	100.00%
문화체육관광	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
보건	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
사회복지	개수	7	104	648	491	1,250
	비중	0.56%	8.32%	51.84%	39.28%	100.00%
산업중소기업	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
수송 및 교통	개수	0	5	24	2	31
	비중	0.00%	16.13%	77.42%	6.45%	100.00%
일반공공행정	개수	10	134	520	2,956	3,620
	비중	0.28%	3.70%	14.36%	81.66%	100.00%
지역 개발	개수	2	7	47	4	60
	비중	3.33%	11.67%	78.33%	6.67%	100.00%
통신	개수	0	4	13	5	22
	비중	0.00%	18.18%	59.09%	22.73%	100.00%
환경보호	개수	0	23	56	106	185
	비중	0.00%	12.43%	30.27%	57.30%	100.00%

14. 서울중구 소공동

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	0	21	30	15	66
	비중	0.00%	31.82%	45.45%	22.73%	100.00%
교육	개수	0	0	3	12	15
	비중	0.00%	0.00%	20.00%	80.00%	100.00%
농림해양수산	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
문화체육관광	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
보건	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
사회복지	개수	0	119	236	217	572
	비중	0.00%	20.80%	41.26%	37.94%	100.00%
산업중소기업	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
수송 및 교통	개수	0	4	37	3	44
	비중	0.00%	9.09%	84.09%	6.82%	100.00%
일반공공행정	개수	8	120	631	2,584	3,343
	비중	0.24%	3.59%	18.87%	77.30%	100.00%
지역 개발	개수	0	1	10	3	14
	비중	0.00%	7.14%	71.43%	21.43%	100.00%
통신	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
환경보호	개수	0	28	83	64	175
	비중	0.00%	16.00%	47.43%	36.57%	100.00%

15. 부산북구 금곡동

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	0	29	35	247	311
	비중	0.00%	9.32%	11.25%	79.43%	100.00%
교육	개수	0	0	2	23	25
	비중	0.00%	0.00%	8.00%	92.00%	100.00%
농림해양수산	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
문화체육관광	개수	0	3	5	12	20
	비중	0.00%	15.00%	25.00%	60.00%	100.00%
보건	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
사회복지	개수	8	294	2752	1,278	4,332
	비중	0.18%	6.79%	63.53%	29.50%	100.00%
산업중소기업	개수	1	2	13	52	68
	비중	1.47%	2.94%	19.12%	76.47%	100.00%
수송 및 교통	개수	0	7	23	7	37
	비중	0.00%	18.92%	62.16%	18.92%	100.00%
일반공공행정	개수	26	181	746	1,817	2,770
	비중	0.94%	6.53%	26.93%	65.60%	100.00%
지역 개발	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
통신	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
환경보호	개수	1	17	20	19	57
	비중	1.75%	29.82%	35.10%	33.33%	100.00%

16. 부산북구 만덕1동

BRM1기능 \ 항목	구분	1등급	2등급	3등급	4등급	총 개수
공공질서 및 안전	개수	0	12	13	321	346
	비중	0.00%	3.47%	3.76%	92.77%	100.00%
교육	개수	0	0	9	8	17
	비중	0.00%	0.00%	52.94%	47.06%	100.00%
농림해양수산	개수	0	0	5	17	22
	비중	0.00%	0.00%	22.73%	77.27%	100.00%
문화체육관광	개수	0	0	4	1	5
	비중	0.00%	0.00%	80.00%	20.00%	100.00%
보건	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
사회복지	개수	1	181	609	709	1,500
	비중	0.07%	12.07%	40.60%	47.26%	100.00%
산업중소기업	개수	0	1	2		3
	비중	0.00%	33.33%	66.67%	0.00%	100.00%
수송 및 교통	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
일반공공행정	개수	16	198	925	1577	2,716
	비중	0.59%	7.29%	34.06%	58.06%	100.00%
지역 개발	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
통신	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-
환경보호	개수	-	-	-	-	-
	비중	-	-	-	-	-

Abstract

Research on Promoting Young Influx and Settlement Support Policies in Response to Population Decline

South Korea has the fastest rate of the aging population with a very low birthrate, and there are growing concerns about “population cliffs,” “aging country,” and “local extinction.” Since 2017, the scale of net outflow of young population in non-metropolitan areas has expanded, and concentration in the metropolitan area has become more serious. In particular, the outflow of the young population in their 20s and 30s, which can be an important human capital, in the metropolitan area and large cities is becoming more serious, and the abolition of the region itself becomes a problem.

This study looks at the current situation and actual conditions of rural population problems focusing on adolescents. The study discusses the sociocultural changes of the modern young population who live in a society of low growth, deindustrialization, and pluralism, and their favorable spaces. Based on the discussion and analysis, policies are suggested to promote the flow of new local population, change the direction of population migration, increase the attractiveness of the region, and establish the young population in the region.

In Chapter 2, based on the discussion of regional population decline and social migration between regions, two perspectives of young migration are discussed; namely 1) the young outflow due to labor migration and 2) the young inflow based on the attractiveness of the region. We considered the characteristics of the young population

in the transitional period and their preferable spatial characteristics to increase the attractiveness of the region. In Chapter 3, we compared and analyzed the policies of South Korea and Japan, which are responding to population decline, especially the social outflow of population, focusing on the laws, systems, and policies that bring in and establish the young population. Through analysis of young influx and settlement support policies in response to population decline, we derived the limits and implications of policies of central and local governments. In Chapter 4, using the domestic migration statistics and microdata of the Statistics Korea (a National Statistical Office), we analyzed the trends of regional young population decline and outflow in 229 regions nationwide, and young outflow tendency in city, county, and district. In Chapter 5, the evaluation was made from the perspective of the young influx. In order for local governments to attract a new young population, not only the reasons for leaving the area, but also, the target age, occupation, income level, and preferable space are considered. These are necessary to establish custom strategies for the young population. In Chapter 6, we selected and analyzed in detail preemptive cases and policy experiments that are already promoting the influx and settlement of the young population in local governments. In Chapter 7, we proposed promotion strategies for local governments and proposals for improving the system and presented a central system improvement plan to support this on the premises of 1) a policy that considers the tastes and characteristics of the young population within the framework of the regional development policy for local extinction, 2) a policy that does not only consider economic factors, and 3) a sustainable policy for designing the lives of local governments.



www.krila.re.kr

KRILA를
스마트폰으로
만나보세요!



Korea Research Institute for Local Administration



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(우)26464 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
T. 033-769-9999 F. 033-769-9805



9 788978 654821 93350
ISBN 978-89-7865-482-1