

과학적 관리론은 실제로 작동하는가?: 읍·면·동 사회복지 업무실태 분석에 근거한 인력산정의 적정성 검토*

최 지 민**
김 범***
이 도 은****

국문요약

본 연구의 목적은 지방공무원 인력규모를 과학적인 방법으로 산정하는 것이 가능한가를 파악하는 것이다. 이를 파악하기 위해 본 연구는 과학적 인력관리의 기본 전제인 계획의 준수성 및 업무의 표준화 가능성을 기준으로 과학적 인력관리가 얼마나 잘 작동되고 있는가를 읍·면·동의 복지행정과 맞춤형복지 기능에 대한 업무실태 데이터를 기반으로 분석했다. 그 결과 56개 읍·면·동 중 44개의 복지기능 팀 구성이 중앙정부의 계획과 일치하지 않았고, 특히 읍의 경우 그 빈도가 더 높은 것으로 나타났다. 또한, 사회복지 및 간호 직렬 공무원이 복지행정 및 맞춤형복지 기능뿐만 아니라 다른 기능으로 동원되는 것을 확인할 수 있었다. 이는 중앙정부의 계획과 비교했을 때 읍·면·동 인력충원이 충분히 이루어지지 않고 있음을 보여준다. 사무의 표준화 가능성을 파악하기 위해 복지행정 및 맞춤형복지 기능 내 사무별 처리시간의 변동계수를 구한 결과 변동계수가 100 이하인 사무의 비율은 복지행정이 91.5%, 맞춤형복지가 14.3%로 맞춤형복지 사무의 표준화 가능성이 상당히 낮은 것으로 나타났다. 표준화 가능성이 낮은 것은 해당 사무 또는 읍·면·동별 특성 등 예견하기 힘든 요인으로 인해 적정인력 규모를 사전에 예측하기 어렵다는 것을 의미한다. 이러한 연구결과는 사무의 표준화 가능성이 낮은 경우 중앙정부에 의한 일괄적 인력산정보다는 실제 업무량 수준에 근거한 자율적 배치가 더욱 적합할 수 있음을 시사한다.

주제어: 읍·면·동 인력산정, 과학적 관리론, 기준인건비제도, 지방공무원, 맞춤형복지

I. 서론

공무원의 정원을 과학적인 방식으로 산정할 수 있는냐는 질문은 공무원 인력산정 제도의 가장

* 본 연구는 한국지방행정연구원 조직진단분석센터의 연구(2021년도 지방자치단체 조직진단 분석연구, 행정안전부 발주)에서 생산한 자료를 활용하여 분석하였으며 본 논문의 분석은 해당 연구내용과는 차별성 있는 독자적 연구임을 밝힙니다.

** 제1저자

*** 교신저자

**** 공동저자

큰 문제 인식이다. 본 연구는 인력산정 제도에 대한 과학적 관리의 가능성을 읍·면·동의 사회복지 기능에 초점을 두어 살펴보고자 한다. 읍·면·동은 지방자치단체의 하부행정기관으로 본청 사무 중 현장 중심의 사무와 주민자치, 주민의 편의성과 관련된 민원발급 행정의 업무를 담당하고 있다(최지민 외, 2021). 또한, 노무현 정부에서부터 시작된 찾아가는 행정서비스가 현재의 찾아가는 복지서비스로 이어져 내려오면서, 읍·면·동은 사회복지서비스를 제공하는 사회복지전달 체계 주체로서 자리매김하고 있다(김수영, 2000; 최지민·강영주, 2020). 최근 주민자치의 강화, 지역중심의 보건·복지 서비스의 통합, 수혜자 중심의 맞춤형 사례관리의 중요성이 강조됨에 따라 행정서비스의 최일선을 담당하는 읍·면·동으로 신규 사무이양이 지속적으로 이뤄져 왔고, 사무량에 부합하는 인력규모의 적정성 논의의 필요성도 커지고 있다(오성호 외, 2007; 최지선 외, 2019; 김성욱, 2020; 최지민·강영주, 2020).

읍·면·동이 사회복지전달 기능을 수행하기 위해서는 기존의 행정인력 외에 사회복지서비스를 제공할 수 있는 전문성을 갖춘 인력충원이 필수적으로 선행되어야 한다. 그동안 복지인력을 지속적으로 충원해 왔지만, 아직까지도 읍·면·동 사회복지 인력부족과 전문성 부족에 대한 지적이 나오고 있는 상황이다(오성호 외, 2007; 김이배, 2016; 김희성 외, 2018; 최지선 외, 2018; 최지선 외, 2019; 최지민·강영주, 2020).

지방공무원 인력산정방식의 가장 큰 특징은 중앙주도의 합리모형의 타당성을 전제하고 있다는 점이다. 즉, 공무원이 수행하고 있는 업무에 대한 모든 정보를 바탕으로 적절한 인력규모를 중앙정부가 산출할 수 있다고 가정하며, 이러한 업무의 특징은 지방자치단체의 거시적 행정수요 지표를 통해 효과적으로 포착할 수 있다는 것이다. 이러한 전제로 기초자치단체의 행정수요 지표를 반영하여 해당 지자체의 총인력규모를 산정하는 기준인건비 제도를 운영중에 있다. 이러한 전제가 옳다면 계획된 정책의 현장서비스 집행업무를 반복적으로 수행하는 읍·면·동 인력의 업무수행 양상은 동일해야 하며, 모든 지역의 인력이 업무량 대비 적정하게 배치되어 있을 것이다. 그러나 실무에서 진행되는 인력산정 방식이 과연 과학적이고 합리적인지에 대해서는 많은 의문이 제기되고 있다(김이배, 2016; 최지선 외, 2018; 허철행, 2018; 최지선 외, 2019; 김성욱, 2020). 그 이유는 일선 관료의 업무성격, 업무절차, 처리시간, 처리건수 등의 업무실태의 차이가 크게 발생하고 있으며, 중앙주도의 합리모형과 실제 배치된 인력 간 괴리가 크기 때문이다(정명은·이종수, 2016; 최영출, 2017; 주재복·고경훈, 2019; 조경훈 외, 2020, 최지민 외 2021).

지금까지 수행된 공무원 인력산정 방식에 대한 연구들은 현행 제도개선을 목적으로 수행되었을 뿐 모형의 근거가 되는 과학적인 인력산정의 타당성을 실증적으로 규명한 연구는 매우 부족하다. 이것은 그동안 실제로 공무원이 수행하는 업무가 무엇인지에 대한 체계적 분석과 실태파악이 거의 이루어지지 않았기 때문이다. 과학적 관리론의 근간이 노동자의 업무과정을 체계적으로 분석하는 것임을 고려할 때 기존 연구에서 다루지 못하고 있던 실제 업무실태를 기반으로 한 과학적 관리론의 가능성에 대해서 연구가 진행될 필요가 있다.

따라서 본 논문은 중앙정부 주도하에 실시되고 있는 지방공무원 인력규모에 대한 과학적 관리가 가능한지를 규명하기 위해 최근 인력충원이 대폭 충원된 사회복지기능의 인력을 연구대상으로

삼았다. 배치인력이 과학적 관리론에 의해 적정하게 산정되어 배치되었는지를 파악하기 위해 24개 지방자치단체 56개의 읍·면·동 실증데이터를 활용하였다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 연구 및 이론적 배경 논의를 통해 인력관리의 이론적 배경과 현행 인력관리제도의 특징을 살펴보고, 연구대상이 되는 읍·면·동의 기능에 대한 전반적인 현황을 살펴본다. 다음으로 인력관리의 적정성을 검토하고자 한다. 검토방법은 다음과 같다. 먼저, 사회복지기능의 업무 계획과 읍·면·동의 실제 업무 간의 차이를 비교·분석하여, 산정된 인력과 실제 필요한 인력 간의 차이를 계산하고, 사회복지 직렬 지방공무원의 사무 특징을 체계화하여, 과학적 인력관리가 가능한 사무와 자율성이 부여되어야 하는 사무를 구분해본다. 마지막으로 이러한 내용을 토대로 적정인력관리를 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

II. 연구 및 이론적 배경

1. 과학적 관리론에 근거한 인력산정제도

지방정부의 정원관리제도는 지방자치가 중단되었던 군사정권 시절을 제외하고 3차례의 제도 개편이 이루어졌다. 1987년과 1988년 각각 개별승인제도, 기준정원제도가 도입되었고, 민선지방자치의 부활과 함께 1994년 지방자치단체의 정원관리제도는 표준정원제도로 전환되었다. 이후 2007년 총액인건비제를 거쳐 2014년부터 기준인건비제도가 적용되고 있다(금창호·권오철, 2007; 윤영근·박해육, 2018).

수차례의 개편 끝에 현재 시행 중인 기준인건비제도는 인구, 재정, 행정수요 등 지방자치단체의 여건에 따라 인건비 운영에 탄력성을 부과하는 제도이다(주재복·고경훈, 2019). 기준인건비제 운영 하에서 행정안전부는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조에 따라 매년 지방자치단체의 행정수요 9개 지표 및 지역현안 수요 등을 반영하여 기준인력을 산정한 후, 각 지방자치단체에 통보하며 이를 활용하기 위한 가이드라인을 제공한다(강영주·손화정, 2017).

중앙주도의 정원관리제도는 기본적으로 지방공무원의 과대한 팽창을 방지하는 데에 목적을 두고 있지만, 점차 자율권을 확대하는 방식으로 변화하고 있다. 지방자치단체가 자기 책임하에서 신축적으로 조직을 운영할 때 변화하는 행정환경에 더 탄력적으로 대응할 수 있기 때문이다(주재복·하동현, 2010). 또한, 정원에 대한 통제를 완화하는 것이 지방자치단체 인력규모의 급격한 팽창과 직결되는 것은 아니기 때문에(김영우, 2001) 최근 들어서는 자율적인 정원 운영이 가능한 방향으로 제도가 개선되는 것으로 보인다(라휘문, 2018). 하지만 지방공무원 정원관리제도의 목적이 지방정부 인력 팽창을 예방하는 것에 있고, 중앙정부에 대한 높은 재정의존도를 고려할 때 중앙정부 주도의 과학적 인력관리는 지속될 것으로 보인다.

과학적 관리론은 노동자의 업무과정에 대한 분석을 통해 가장 효율적이고 최적인 업무 패턴을 도출할 수 있다는 가정에서 출발한다(Taylor, 1919; Locke, 1982; 오석홍 외, 2019; Rainey et al.,

2021). 과학적 관리론에 따르면 노동자가 작업하는 물리적 공간과 노동자의 행동 및 투입시간을 체계적으로 분석하고 이를 바탕으로 특정 과제를 위한 가장 효율적인 계획(layout)을 구체화한 후 이를 잘 준수한다면 최상의 성과를 창출할 수 있다(Davidson, 1997; Trujillo, 2014; Rainey et al., 2021). 그러나 모든 지방공무원의 업무패턴을 상향식으로 파악하여 인력수요를 판단하기에는 예산과 시간의 제약이 존재하므로, 이러한 과학적 관리론의 가정은 현장에서 당연히 작동할 것이라고 전제하며, 이러한 업무의 양적 규모에 영향을 미치는 행정수요 변수(인구, 면적 등의 거시지표)의 수준으로 공무원의 총 정원을 산정하는 것이다. 이러한 맥락에서 현행 기준인건비제도는 귀납 모형에 입각하되, 귀납모형의 작동범위를 지방자치단체 전체수준으로 추상화하여 지방공무원 수요를 예측하고 정원을 산정한다.

Taylor가 주장하는 기본원리와 기법을 요약하면 과학적 관리란 업무절차 및 업무에 사용하는 도구를 표준화하고 표준화된 업무를 기준으로 할당량을 시간으로 제시하여 계획에 따르도록 하는 것이라고 할 수 있다(Locke, 1982; 오석홍 외, 2019). 업무 표준화를 통해 노동자 한 명의 적정 작업량을 시간으로 제시할 수 있다는 것은 기대 생산량을 역산하여 적절한 인력규모를 산출할 수 있다는 것과 같다. 다만, 과학적 관리론은 말 그대로 노동자의 업무가 표준화 또는 자동화될 수 있는 명확한 직무에 한정(Baxter, 1989)하여 적용하는 것이 적절하다. 즉, 과학적 관리론이 적용되기 위해서는 계획의 준수와 더불어 업무의 표준화가 선행되어야 한다.

기준인건비제도 및 최근 지방자치단체 인력규모와 관련된 선행연구의 주된 관심은 개별직무의 속성을 파악하여 과학적 관리론을 적용하는데 초점을 두기보다 인건비, 이익, 생산성 등 비용측면에 중점을 두고 있는 것으로 보인다(이혁주, 1997; 강영주·손화정, 2017). 하지만 공공기관의 성과는 시장수요에 기반하지 않기 때문에 성과를 비용으로 측정하는 것이 매우 어렵다(Cameron, 1986; Behn, 2003). 성과 측정이 불확실한 상황에서 투입산출, 비용함수, 비용편익분석 등을 활용한 정원관리는 정확한 적정인력 산출을 보장하기 어렵다. 따라서 실제 업무의 특징과 투입시간이 유사한지(표준화 가능성) 이러한 표준적 직무실태를 토대로 인력에 적정한 업무량이 잘 배분되었는지에 대한 전제조건을 검토가 필요하며 이를 토대로 한 정확한 인력산출이 미시적으로 뒷받침되어야 한다. 따라서 과학적 관리론에 입각한 기준인건비제도가 잘 작동하기 위해서는 지방공무원이 수행하는 업무에 필요한 행동 및 투입시간을 표준화할 수 있어야 하며, 이를 바탕으로 업무를 수행하기 위해 필요한 일련의 과정을 구체화한 계획이 실제로 얼마나 잘 준수되고 있는지에 대한 실증분석이 뒷받침되어야 한다.

2. 공무원 인력규모에 관한 기존논의

공무원 인력 규모에 관한 연구 또한 어떻게 행정수요를 예측하고 이에 적합한 인력을 산정할 것인가에 초점이 맞추어져 있으며, 크게 중앙정부, 지방정부, 기타 공공기관 인력규모에 대한 연구로 구분할 수 있다.

첫 번째는 중앙정부 공무원 인력 규모에 관한 연구이다. 중앙정부 공무원 수요의 총량 규모를

시계열분석과 회귀분석으로 추정하고 이를 토대로 기관별 적정인력을 분석하고자 하는 시도가 있었고(김신복, 1980), 투입-산출 관계를 고려하여 당시의 표준정원제도가 총량인건비제로 전환된다면 정태적, 동태적 효율성뿐 아니라 행정서비스의 대응성 또한 제고할 수 있음을 실증하는 연구가 이루어지기도 했다(이혁주, 1997). 이 외에도 하미승(2013)은 정부규모에 영향을 줄 수 있는 변수들을 실증분석하여, 보다 정확한 행정수요예측이 가능할 수 있는 모형개발에 대한 정책적 제언을 했으며, 홍채은·이근주(2016)는 전이함수 모형과 개입함수모형을 활용하여 중앙정부 공무원 규모에 영향을 미치는 요인을 분석한 바 있다.

두 번째는 지방자치단체 공무원 인력 규모에 관한 연구이다. 다수의 연구가 지방자치단체 인력 규모에 영향을 주는 행정수요 지표에 집중하고 있다. 문헌조사, 전문가조사, 토론을 통해 지방정부 공무원 규모에 영향을 주는 10개의 행정수요 지표를 발굴한 후 이를 토대로 공무원 규모를 추정하는 함수를 도출하는 시도가 있었고(정명은·이종수, 2016) 신규지표 중 하나로 복지 수요가 제시되기도 하였다(조경훈 외, 2020). 중앙정부 공무원의 인력규모 연구와 마찬가지로, 인력수요를 예측하는 연구 또한 이루어지고 있으며(강성철, 1998; 이명석, 1998; 신원부·원구환, 2008; 신원부, 2010; 박윤희·기정훈, 2011; 최영출, 2017), 지방정부 인력에 큰 비중을 차지하고 있지만 연구 범위에 포함되지 못했던 공무원 인력규모 결정요인을 분석하는 연구도 진행된 바 있다(김정인, 2019). 지방자치단체 공무원 인력규모에 관한 연구는 개별 지방자치단체만을 대상으로 진행되기도 하였다. 86개 군 단위 지방자치단체에서 근무하는 조직담당자에게 자기응답설문 방식으로 전수조사를 실시하여 최소적정인력 규모를 추정하는 시도가 있었으며(김광주, 2008), 경기도를 중심으로 다양한 패널모형을 고려하여 적합한 정원산정모형을 도출하는 연구가 진행된 바도 있다(신원부·전봉기, 2010).

세 번째로, 중앙·지방 정부 외의 공공기관 인력 규모에 관한 연구이다. 공공기관의 경우 주로 지방통계청, 지방교육청, 지방환경청 등 지방청의 적정인력규모 예측 연구가 이루어지고 있다(김성열 외, 2003; 홍훈식 외, 2009; 조옥경 외, 2012; 오영균, 2015). 이와 더불어 국립대학 전임교원 등 교육행정기관 인력(차양은 외, 2003; 최영출 외, 2011; 김종성·전주상, 2012), 해양경찰청, 교통경찰 등 적정 경찰 인력(김상호, 2007; 김상구, 2010; 최영출·홍준현, 2010)의 규모 산정에 관한 연구가 이루어지는 등 정부 외의 다양한 공공기관에 대한 인력산정 연구가 수행되었다.

공무원 인력규모와 관련된 연구는 정확하게 행정수요를 예측하여 적정인력을 산출할 수 있는가에 초점이 맞추어져 있다. 하지만, 다수 연구에서 사용되는 회귀분석은 분석 이후의 추가적 행정수요를 반영하기 어렵고(장은주 외, 1999), 지역의 특수성을 반영하여 정확한 적정인력을 산출하는 것이 사실상 어렵다는 의견이 존재하며(김광주, 2008; 조옥경 외, 2012), 행정수요, 지역 여건 등 외에도 정치적, 사회적 타당성의 문제로 적정인력이 산출되더라도 이를 적용하는 것이 힘든 경우 또한 있다(김상미, 2000). 이에 따라 중앙정부 주도의 인력산정 방식을 완화하고 지방자치단체가 자율적으로 운영될 수 있도록 하는 방안을 제시하는 연구(정명은·이종수, 2016; 최지민·어유경, 2019) 등이 진행되기도 했다. 그러나 자료의 부족으로 기존 연구는 거시 지표를 활용한 인력규모 산출 또는 예측(이명석, 1998; 강성철, 1999; 신원부·원구환, 2008; 신원부, 2010; 박윤희·기정

훈, 2011; 정명은·이중수, 2016; 최영출, 2017)에 치증되어있고 읍·면·동에서 실제 업무를 수행하는 일선관료의 업무 종류, 업무량, 업무단위 소요시간 등은 검토되지 않고 있다. 특히 지방정부 인력규모 산정과 관련된 연구들을 보더라도 지방공무원의 인력 수에 중요한 영향을 미치는 환경과 직무특성을 고려하지 않은 한계가 존재한다. 관련 연구들은 OLS 회귀분석, 패널분석, 집적시계열 분석 등 다양한 계량모형을 활용하고 있는데, GRDP, 인구, 65세 이상 고령인구, 정부재정, 면적 등 행정수요와 선거, 정당 등 정치적 요인 등을 독립변수로 종속변수인 공무원 수를 추정하는 모형 개발에 치중하고 있다(김정인, 2019).

이들 연구의 근본적 한계는 산정모형이 근거하는 과학적 관리론의 주요한 전제조건을 검증하지 않고 모형을 개발하려는 데에 있다. 업무의 특성, 업무의 양, 필요한 직무 능력 등은 고려되지 못한 채, 거시적 경제사회적 지표만을 독립변수로 활용하여 공무원 인력을 산출하고 있다. 따라서 본 연구는 과학적 관리론의 작동여부를 읍·면·동의 실제 업무수행 데이터를 통해 살펴보고 현행 인력산정방식의 적정성의 전제조건을 검토하고자 한다.

3. 읍·면·동 인력산정에 관한 연구의 필요성

1) 읍·면·동의 수행기능

현행 법령은 읍·면·동을 자치권이 없이, 지방자치단체의 위임수탁사무를 수행하는 행정하부기관으로 동일하게 간주하고 있으나 읍·면·동별로 설치기준 및 수행하는 기능의 차이가 존재한다. 읍·면·동별 수행기능은 다음과 같다. 읍·면·동의 수행기능은 6개 기능(일반행정, 통합민원, 복지행정, 맞춤형복지, 산업개발, 보건민방위안전)으로 구분되며, 공통적으로 수행하고 있는 기능은 일반행정, 통합민원, 사회복지, 맞춤형복지 4개 기능이다. 이는 현장중심 및 주민편의 확보를 위한 일률적 기능조정의 결과이며 현장중심의 보건복지 기초강화에 따라 모든 하부행정기관에 동일하게 적용되었기 때문이다.

읍·면·동 유형 간 차별성이 두드러지는 기능은 산업개발기능으로 읍·면이 동보다 다양한 기능을 수행하고 있다. 산업개발기능은 지방하천 및 공유수면, 자연재해 관리와 같이 계절수요에 민감한 분야가 포함되며 특히 중기능에 해당하는 농어업과 축산은 읍·면에서만 수행하는 고유기능이라고 할 수 있다.

읍·면·동 기능은 1999년 '읍·면·동 기능 개편'과 2007년 '동 통폐합'에 따라 작은정부를 실현하고 읍·면·동 기능을 축소시키는 방향으로 진행되었다(한동효, 2014; 김홍환, 2018a). 하지만 2015년 '책임 읍·면·동', 2017년 '혁신 읍·면·동' 등의 사업이 시행됨에 따라 읍·면·동의 기능은 다시 확장되었고, 특히 2014년 '복지허브화', 2017년 '주민자치형 공공서비스'가 도입되면서 사회복지 전달체계 기능이 강화되었다. <표 1>은 이와 같은 읍·면·동 기능재편 과정을 요약한 결과이다.

2010년까지는 일반행정 및 통합민원 기능 강화가 주요 목적이었던데 반해, 최근 들어 책임 읍·면·동, 복지허브화 및 주민자치형 공공서비스가 중앙정부의 핵심사업이 되면서 복지전달체계로

서의 읍·면·동 역할이 확대되고 있다. 본청에서 담당하던 업무인 복지 사각지대 발굴, 심층 상담, 통합사례 관리 등이 읍·면·동 업무로 이관되었고(함영진, 2016) 읍·면·동에 맞춤형 복지팀이 신설되면서 복지를 담당하는 공무원 인력 충원이 뒤따랐다.

〈표 1〉 읍·면·동 기능재편 특징 개관

사업명(시기)		목적	가치	관련기능
기능 간소화	읍·면·동 기능개편 (1999년)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방행정환경의 변화에 능동적으로 대처, 작은정부 실현 - 읍·면·동 폐지(당초) ■ 주민자치여건 조성 - 지역중심의 행정서비스 체계 구축(주민편의 기능중심개편) - 지역중심의 커뮤니티 형성(자치센터 전환) 	효율성	통합민원기능 일반행정기능
	동 통폐합 (2007년)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신 행정수요에 대응 ■ 지자체 경쟁력 제고와 균형발전 도모 - 인구 2만명 미만, 면적 3km² 미만의 소규모 동 통합 	효율성	
책임 읍·면·동 및 자치	주민자치회 (2010년)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역주민 중심의 근린자치 활성화 ■ 행정-주민 협력 통한 행정서비스 개선 ■ 지역공동체 의식 및 민주적 참여의식 고양 - 주민자치위원회→주민자치회(전환), 기능·재정 보장 	민주성	통합민원기능 일반행정기능
	책임 읍·면·동 (2015년)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 본청이 본래 기능에 집중 - 주민밀착형 기능 읍·면·동으로 이관 ■ 주민편의 확대 - 행정계층 축소로 서비스 제공에서의 비용 절감 - 책임읍·면·동 외의 지역 주민문화 복합공간으로 활용 ■ 주민참여기회 기반 확대 - 읍·면·동 기능강화에 따른 주민자치기능 확대 	효율성	통합민원기능 일반행정기능 산업경제기능 맞춤형 복지기능
	혁신 읍·면·동 (2017년)	<ul style="list-style-type: none"> - 주민참여를 통한 공동체 활성화 - 주민자치회 등 대표기구에 권한 부여 - 모바일 플랫폼 구축 통해 참여 활성화 - 읍·면·동 행정혁신 - 현장밀착형 보건·복지 및 방문건강 서비스 및 전담인력확충 ■ 마을자치 플랫폼 구축 	효율성 민주성	통합민원기능 일반행정기능
복지전달체계 및 주민자치	복지허브화 (2014년)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복지사각지대 해소, 주민맞춤형 통합서비스 제공 - 사회복지 공무원 확대(3명 이상 배치, 사례관리사, 방문간호사) - 방문상담·서비스, 통합사례관리 등 	민주성 효율성	사회복지기능 맞춤형복지기능
	주민자치형 공공서비스 (2017년)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민생활현장의 공공서비스 연계 강화 - 찾아가는 보건·복지 서비스 확대 ■ 풀뿌리 주민자치의 실질적 기반 마련 - 주민자치 제도적 기반 마련 - 읍·면·동 행정혁신 	민주성 효율성	일반행정기능 맞춤형복지기능

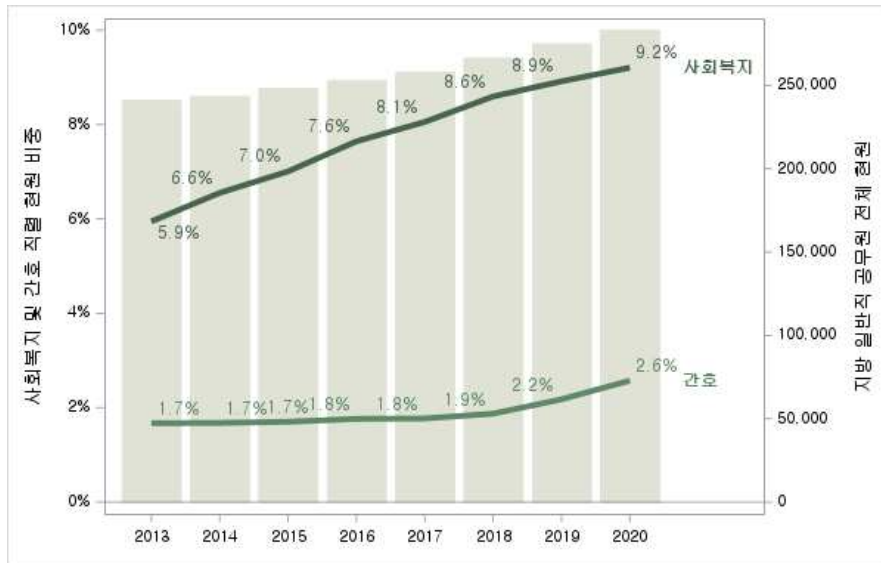
자료: 최지민·강영주(2020: 78)에서 재인용, 김홍환(2018a: 13; 2018b)을 참고하여 내용 재구성

2) 복지전달체계로서의 읍·면·동

정부는 읍·면·동을 주민이 주도하는 사회복지서비스 제공기관으로 위상을 재정립하고자 했고 이에 따라 읍·면·동 인력이 대거 충원되었다. 〈그림 1〉은 지방자치단체 일반직 공무원 현원 및 사회복지와 간호 직렬 비중의 변화를 나타내는 것으로, 2013년 24.1만 명이었던 공무원 현원이 2020

년 28.3만 명으로 약 17.4% 증가했고, 사회복지와 간호 직렬 중 특히 사회복지 직렬 공무원의 비중이 빠르게 증가하였다.

〈그림 1〉 지방 일반직 공무원 현원 및 사회복지·간호 직렬 비중 변화



자료: 통계청, KOSIS 지방자치단체공무원인사통계

읍·면·동의 사회복지 기능변화의 전개 양상은 다음과 같다. 복지전달체계로서의 읍·면·동의 중요성은 1980년부터 진행되어왔으나, 읍·면·동을 사회복지전달체계의 중심으로 둔 개편은 노무현 정부에서 시작됐다(김수영, 2018). 노무현 정부의 ‘수요자 중심의 찾아가는 행정서비스’, 이명박 정부의 ‘능동적 복지’, 박근혜 정부의 ‘찾아가는 읍·면·동 복지서비스’와 ‘복지허브화’, 문재인 정부의 ‘찾아가는 보건복지서비스’ 모두 읍·면·동 중심의 전달체계를 구축하는 정책이다. 세부 사업 단위로, 1995년부터 1999년까지 실시된 보건복지사무소 시범사업, 2000년에 시도된 지역사회복지협의체 시범사업, 2004년 7월부터 실시된 사회복지사무소 시범사업, 2006년부터 시작된 주민생활지원서비스 전달체계 개편, 2008년 희망복지전달체계 개편 과정을 거쳐 2014년 읍·면·동 복지허브화 사업을 시작하게 되었으며, ‘찾아가는 보건복지서비스’로 현재까지 이어지고 있다(최지민·강영주, 2020).

사회복지기능의 인력충원에도 여전히 인력부족, 예산의 제약, 전문성의 부족으로 인해 원활한 업무추진에 차질이 발생하고 있는 것으로 나타났다(최지민·강영주, 2020). 복지사업은 늘어나고 있으나 해당 사업을 관리하는 복지담당 공무원 인력은 관리 대상자에 비해 늘어나지 않고 있기 때문이다(김성욱, 2020). 읍·면·동에 설치된 맞춤형복지팀의 직무분석 결과 직무의 중요도, 수행빈도, 난이도 모두 보통 이상인 과업이었음에도 인력의 전문성이 다소 부족한 것으로 나타났다(최지선 외, 2019; 최지민·강영주, 2020). 읍·면·동에 배정된 인력의 부족과(오성호 외, 2007) 전문성의 부족(최지선 외, 2019)이 대표적인 문제점으로 지적되고 있다.

복지인력 부족, 업무분장 갈등과 같은 인력 관련 문제점들이 해소되지 않은 상태에서의 새로운 기능의 신설은 읍·면·동의 사회복지전달체계로서의 기능을 악화시킬 수 있다는 지적이 제기되기도 하였으나(김이배, 2016), 근본적인 인력 문제가 해결되지 않은 상태로 복지허브화가 진행되었다. 그로 인해 한정된 인력이 늘어나는 업무를 담당함에 따라 충분한 상담, 사각지대 해소를 위한 노력 등 본연의 사회복지 업무에 집중하지 못하는 문제가 심화되었다(김성욱, 2020). 읍·면·동의 역할이 주민자치, 사회복지, 보건복지 등으로 확장되는 현시기에 읍·면·동의 수행사무기능에 대한 종합적인 실태분석과 인력 적정성 판단에 관한 연구가 어느 때보다 필요한 실정이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 데이터 수집 개요

본 연구는 Taylor의 과학적 관리론의 전제조건인 업무의 표준화와 계획 준수성을 기준으로 지방공무원인력산정 과정에서의 과학적 관리론의 작동여부를 평가하고자 한다. 분석대상은 읍·면·동의 복지기능 조직 및 복지기능에 종사하고 있는 지방공무원과 각 기능의 사무로, 2017년부터 신설된 맞춤형복지 기능이 중앙정부 계획을 준수하고 있는지를 평가하고, 56개 읍·면·동 지방공무원의 업무실태 데이터를 기반으로 복지기능 업무의 표준화 가능성을 분석한다. 이를 통해 과학적 관리론이 적용될 수 있는 업무와 적용할 수 없는 업무를 구분하여, 각각의 경우에 대한 정책적 제언을 하고자 한다.

본 연구에 활용된 데이터는 2021년 횡단면 데이터로, 당해년도 한국지방행정연구원에서 수행한 “지방자치단체 조직분석진단분석연구” 수행과정에서 수집¹⁾되었다. 분석대상은 24개 기초지방자치단체의 56개 읍·면·동이다. 광역지방자치단체 기준으로 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 세종특별시, 제주특별자치도, 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도가 분석대상에 포함되었으며, 읍·면·동은 지역유형별로 주민등록인구, 면적, 고령인구 등 주요 특징에서 큰 차이를 보이기 때문에 분석대상은 도시형 16개, 농촌형 11개, 도농복합형 29개 읍·면·동으로 지역을 선정했다. 최종 분석대상인 56개 읍·면·동 중 읍은 14개, 면은 13개, 동은 29개이다.

〈표 2〉의 사무비중은 각 기능 내 사무의 개수가 읍·면·동 전체 사무 개수에서 차지하는 비율을

1) 행정안전부에서는 지방자치단체의 참여의사와 기구인력지표 운영의 적정성 등을 검토하여 매년 25개 지방자치단체를 대상으로 조직진단을 실시함. 지역유형(도시형, 도농복합형, 농촌형)의 균형있는 안배를 고려하여, 25개 시·군·구의 58개 읍·면·동이 진단대상으로 확정되었으나 본 분석은 자료를 미제출한 화순군을 제외한 24개 지자체 56개 지자체의 결과를 활용하여 작성됨. 선정된 읍·면·동은 대상지자체의 조직담당자의 판단에 근거하여 행정수요가 가장 많은 곳과 가장 적은 곳을 포함시킴. 특히 도농복합시의 경우, 행정수요 많은 읍과 동을 조사대상에 포함시킴으로써 다양한 하부행정기관의 업무수행 실태를 파악하고자 함.

의미한다. 모든 표본의 사무 비중을 확인해본 결과 가장 큰 비중은 복지행정, 통합민원, 맞춤형복지, 일반행정, 산업개발, 안전민방위 순으로 나타났으며, 맞춤형복지와 복지행정이 총 52.94%로, 복지기능 사무의 개수가 읍·면·동 업무의 절반 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 지역 유형별로 살펴보면 맞춤형복지와 복지행정의 총 사무 비중은 도시형, 도농복합형, 농촌형 각각 58.41%, 52.04%, 47.18%로 도시형의 복지 사무 비중이 농촌형보다 10%p 이상 차이가 나는 것으로 나타났다. 반면 산업개발 기능의 경우 도시형에서의 사무 비중은 2.32%인데 반해 도농복합형과 농촌형에서는 각각 12.5%, 13.37%를 차지하고 있다.

〈표 2〉 56개 읍·면·동 현황 및 사무 비중 (%)

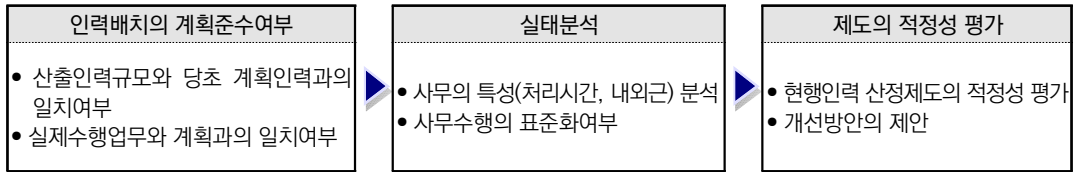
분석대상		대기능						
지자체	지역유형	읍·면·동	일반행정	통합민원	복지행정	맞춤형복지	산업개발	안전민방위
서울특별시 금천구	도시형	독산4동	14.20	21.60	37.04	22.22	1.85	3.09
		시흥1동	17.99	20.14	43.88	17.99	0	0
서울특별시 서초구	도시형	반포본동	19.05	19.73	30.61	13.61	11.56	5.44
		서초3동	22.47	31.46	34.83	5.62	1.12	4.49
부산광역시 남구	도시형	용당동	10.40	24.80	35.20	24.80	0	4.80
		용호2동	24.44	30.00	1.11	34.44	4.44	5.56
부산광역시 연제구	도시형	거제1동	18.35	16.46	42.41	17.72	0	5.06
		연산9동	15.92	19.11	44.59	18.47	0	1.91
인천광역시 계양구	도시형	작전1동	16.56	19.02	41.72	20.25	0	2.45
		효성1동	17.61	18.24	45.28	15.72	0	3.14
세종특별자치시	도농복합	부강면	15.61	18.54	27.80	13.66	19.51	4.88
		아름동	21.65	10.31	26.29	13.40	26.80	1.55
		조치원읍	24.88	14.43	29.35	14.43	10.95	5.97
의정부시	도시형	의정부1동	17.50	17.50	46.25	14.38	0.63	3.75
		흥선동	16.94	16.39	37.16	15.30	11.48	2.73
평택시	도농복합	서탄면	8.99	17.98	39.33	13.48	16.85	3.37
		세교동	16.91	21.32	37.50	20.59	2.94	0.74
		팽성읍	22.50	23.33	20.00	20.83	10.00	3.33
오산시	도시형	대원동	11.66	19.02	46.63	20.25	0	2.45
		신장동	13.84	16.98	48.43	18.87	0	1.89
시흥시	도시형	정왕1동	13.33	17.78	41.11	21.67	3.33	2.78
		정왕본동	18.89	18.89	41.11	17.78	1.67	1.67
김포시	도농복합	고촌읍	11.18	21.18	38.82	14.12	12.35	2.35
		풍무동	8.81	18.24	49.06	19.50	3.14	1.26
여주시	도농복합	가남읍	12.57	17.49	38.25	16.94	14.21	0.55
		오학동	15.57	14.97	44.31	19.16	3.59	2.40
		중앙동	11.11	17.90	46.30	19.75	3.70	1.23
충주시	도농복합	중앙탑면	10.80	18.18	32.95	17.05	15.91	5.11
		호암·직동	14.63	18.90	40.24	14.02	10.37	1.83

보은군	농촌형	보은읍	11.63	16.86	31.98	16.28	17.44	5.81
		회남면	18.57	20.00	35.71	14.29	10.00	1.43
아산시	도농복합	배방읍	10.58	16.40	38.10	15.87	13.76	5.29
		온양6동	17.20	21.66	34.39	9.55	14.65	2.55
		탕정면	11.63	21.71	39.53	24.81	0	2.33
서산시	도농복합	대산읍	14.81	16.93	29.10	16.40	17.46	5.29
		석남동	15.93	17.03	33.52	15.93	12.09	5.49
		성연면	18.30	18.30	33.33	11.76	15.03	3.27
서천군	농촌형	서천읍	16.99	18.30	37.25	17.65	9.15	0.65
		한산면	21.68	18.88	28.67	19.58	10.49	0.70
고창군	농촌형	고창읍	19.09	26.36	19.09	22.73	9.09	3.64
		대산면	16.22	18.92	35.81	16.22	6.76	6.08
		상하면	25.89	25.00	28.57	4.46	8.93	7.14
여주시	도농복합	돌산읍	16.95	19.77	33.90	19.21	8.47	1.69
		소라면	12.02	17.49	39.89	18.03	10.38	2.19
		시전동	15.90	16.41	38.46	16.92	10.26	2.05
담양군	농촌형	담양읍	14.48	17.93	38.62	5.52	20.00	3.45
		봉산면	17.22	19.21	30.46	13.25	18.54	1.32
함평군	농촌형	월야면	17.45	16.11	37.58	18.12	10.74	.
		함평읍	17.34	17.34	30.64	13.29	20.23	1.16
상주시	도농복합	남원동	9.29	16.94	30.60	14.75	27.32	1.09
		함창읍	13.49	21.43	41.27	23.02	0	0.79
거제시	도농복합	고현동	16.20	19.72	36.62	12.68	10.56	4.23
		사등면	13.33	19.39	39.39	15.76	12.12	0
제주시	도농복합	아라동	8.67	20.00	42.00	0	26.00	3.33
		애월읍	17.55	13.83	36.70	15.96	12.77	3.19
서귀포시	도농복합	대륜동	17.72	19.62	33.54	19.62	7.59	1.90
평균			15.66	18.66	36.48	16.46	9.86	2.88

2. 분석절차

본 연구는 읍·면·동 내에서 이루어지고 있는 실제 업무와 맞춤형복지 기능의 기본계획을 비교·분석함으로써, 실제 사무량에 적합하게 인력이 산정되고 있는지를 평가하고자 한다. 이를 위해 다음과 같은 논리구조를 설정하였다. 첫째, 중앙정부에서 산정한 인력이 합리적으로 산출되었다면 산출된 인력은 최초 계획과 일치해야 한다. 수집한 데이터를 활용하여 복지행정팀과 맞춤형복지팀의 인력이 계획대로 배정되었는지, 해당 인력들이 담당하고 있는 실제 사무가 계획과 일치하는지를 비교한다. 둘째, 읍·면·동의 실제 업무가 기본계획과 일치하지 않는다면, 불일치를 유발하는 원인을 확인할 필요가 있다. 읍·면·동에서 수행되고 있는 사무의 특성, 사무 처리시간, 사무의 내·외근 비중 등을 분석하여 원인을 밝혀내고, 결론에서 현행 인력산정제도의 적정성을 평가하며 개선방안을 제안한다.

〈그림 2〉 분석절차 개관



IV. 분석 및 결과

1. 맞춤형복지 주요 계획과 사무

2019~2021년에 발행된 맞춤형 복지에 관한 기본계획은 맞춤형복지팀을 신설하고 사회복지, 간호 직렬의 지방공무원을 충원하여 맞춤형복지팀에 우선 배치하는 것을 골자로 하고 있다. 조직모형과 조직구성은 읍·면·동의 특성에 따라 다르지만, 복지인력은 모든 읍·면·동에 최소 3명, 최대 8명 이상을 배치하고 면의 농어촌 특성화형을 제외하고 모든 읍·면·동에 맞춤형복지팀을 설치한다.

〈표 3〉 맞춤형복지 기본계획

발행 시기	정책	계획
2017년	맞춤형복지	<ul style="list-style-type: none"> - 맞춤형복지팀 신설 - 복지직 팀장 포함 3명 이상으로 팀 구성 - 2014~2017년 복지인력 6천명 확충하여 읍·면·동 복지허브화 시행지역에 최우선 배치 - 팀구성은 기본형과 권역형으로 구분 - 기본형은 개별 읍·면·동에 맞춤형복지팀을 설치 - 권역형은 수 개의 읍·면·동을 권역으로 묶고, 권역별 중심이 되는 읍·면·동에 맞춤형복지팀 설치
2019 ~ 2021년	찾아가는 보건복지 서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 찾아가는 보건복지팀이라는 명칭을 사용중이나 2021년까지 맞춤형복지팀과 혼용되고 있음 (이하 맞춤형복지팀) - 2018~2022년 보건복지인력 1.5만명 확충 후 읍·면·동에 배치 추진 - 조직모형은 동·읍의 기본형과 확장형, 면의 기본형과 농어촌 특성화형으로 구분됨 - 읍·면·동의 기본형은 복지3명, 간호1명, 동·읍의 확장형은 복지7명, 간호1명으로 맞춤형복지팀 구성 - 면의 농어촌 특성화형은 맞춤형복지팀을 설치하지 않지만 복지2명, 간호1명의 전담인력을 배정 - 조직구성 유형은 1유형(총무팀, 복지행정팀, 맞춤형복지팀), 2유형(총무팀, 복지행정과 맞춤형복지를 한팀으로 구성), 3유형(총무와 복지행정을 한팀으로 구성, 맞춤형복지팀)

자료: 보건복지부(2017), 행정안전부·보건복지부(2020, 2021)

복지행정과 맞춤형복지에 해당하는 세부사무의 개수는 각각 128개, 92개로 총 220개이다. 복지행정의 주요 사무는 계층별 복지서비스 신청, 접수, 수당지급 등 행정적 지원 업무로 구성되며, 맞춤형복지는 종합상담, 사례관리, 위기가구 발굴 등 전문적인 사회복지서비스를 제공하는 업무가 포함된다(세부사무 목록은 <부록 1> 참조).

〈표 4〉 복지행정 및 맞춤형복지의 세부사무 수

대기능	중기능별 세부사무 수
복지행정	국민기초생활보장(21), 긴급복지(3), 노인(14), 보건(2), 사회복지서비스이용권(7), 아동청소년(27), 영유아보육(4), 일반사무(1), 자활지원(2), 장애인(26), 차상위계층(2), 한부모가족(2), 기타사회복지서비스(17)
맞춤형복지	종합상담(10), 복지사각지대발굴 및 긴급복지(14), 찾아가는 보건복지서비스(5), 통합사례관리(26), 민관협력(18), 동방문건강관리사업(14), 기타(5)

주: ()는 사무 개수

2. 인력배치의 계획준수여부 분석

1) 산출인력 규모와 계획인력과의 일치여부

매뉴얼에 따른 기구·인력배치의 수준은 읍·면·동별로 차이가 존재한다. 빈도순으로 맞춤형복지팀(35개), 복지팀(9개), 복지행정팀(8개), 주민복지팀(5개), 보건복지팀(5개) 등 복지 관련 팀 명칭 17개가 혼용되고 있다. 56개의 읍·면·동 중 37개 읍·면·동이 1개 팀을, 18개의 읍·면·동이 2개 팀을, 1개 동이 3개 팀을 통해 복지기능을 수행하고 있었다.

〈표 5〉 읍·면·동별 복지팀 현황

복지팀 이름	팀개수	해당 읍·면·동	빈도
맞춤형복지담당, 복지지원담당, 복지행정담당	3	아름동	1
맞춤형복지팀, 복지행정팀	2	정왕본동, 정왕1동, 보은읍, 탕정면, 온양6동	5
맞춤형복지팀, 주민복지팀	2	고창읍, 함평읍, 월야면, 아라동	4
보건복지팀, 복지행정팀	2	의정부1동, 흥선동, 배방읍	3
맞춤형복지팀, 복지팀	2	연산9동, 함창읍	2
맞춤형복지팀, 민원복지팀	2	중앙동, 오학동	2
맞춤형복지팀, 복지지원팀	2	소라면, 시전동	2
맞춤형복지팀	1	효성1동, 작전1동, 부강면, 팽성읍, 서탄면, 세교동, 고촌읍, 풍무동, 가남읍, 중앙탑면, 호암·직동, 대산읍, 성연면, 석남동, 서천읍, 한산면, 상하면, 대산면, 돌산읍, 남원동	20
복지팀	1	서초3동, 반포본동, 용당동, 답양읍, 봉산면, 사등면, 고현동	7
지역복지팀	1	독산4동, 시흥1동,	2
보건복지팀	1	신장동, 대원동	2
희망복지팀	1	용호2동	1
찾아가는보건복지팀	1	거제1동	1
복지행정과	1	조치원읍	1
복지민원팀	1	회남면	1
주민복지팀	1	애월읍	1
복지환경팀	1	대륜동	1

맞춤형복지 기능에 투입된 인력의 직렬별 현황을 보면 <표 6>과 같다. 분석의 편의를 위해 소수인 보건(2명), 의료기술(1명) 직렬은 임의로 간호 직렬에 포함시켰다. 계획에 따르면 모든 읍·면·동은 조직모형과 상관없이 최소 1명의 간호인력을 배치하고, 조직유형과 상관없이 모든 읍·면·동은 맞춤형복지 기능을 수행한다. 하지만 56개 표본의 맞춤형복지 기능에 배정된 인력은 간호 12명, 사회복지 98명, 행정 18명, 기타 23명으로, 간호 직렬이 전혀 배정되지 않은 읍·면·동은 44개나 되었고, 사회복지 직렬이 없는 읍·면·동도 6개인 것으로 나타났다. 특히 읍의 경우 사회복지 직렬이 차지하는 비중은 38.9%로, 간호 및 사회복지 직렬이 아닌 직렬의 비중이 50%인 것으로 나타났다.

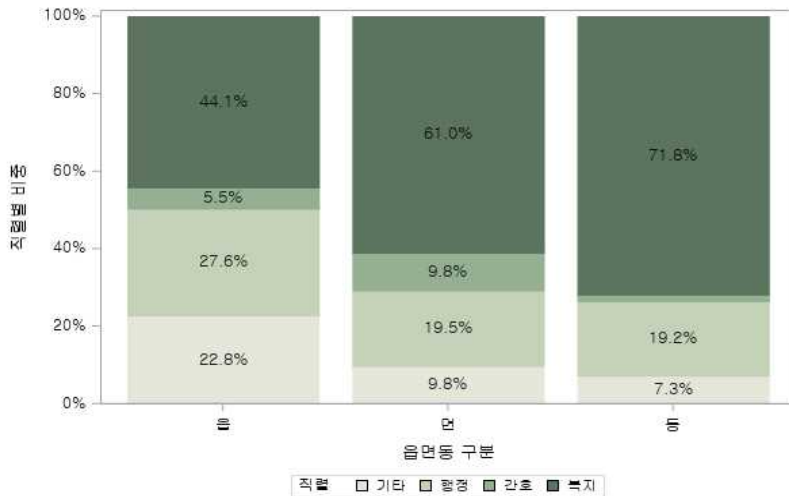
<표 6> 읍·면·동별 직렬 현황

(단위: 명, %, 괄호: 비중)

		간호	사회복지	행정	기타	총합
맞춤형복지	전체	12 (7.95)	98 (64.9)	18 (11.92)	23 (15.23)	151 (100)
	읍	4 (11.11)	14 (38.89)	8 (22.22)	10 (27.78)	36 (100)
	면	5 (17.24)	20 (68.97)	1 (3.45)	3 (10.34)	29 (100)
	동	3 (3.49)	64 (74.42)	9 (10.47)	10 (11.63)	86 (100)
복지행정	전체	7 (2.40)	176 (60.27)	78 (26.71)	31 (10.62)	292 (100)
	읍	3 (3.30)	42 (46.15)	27 (29.67)	19 (20.88)	91 (100)
	면	3 (5.66)	30 (56.60)	15 (28.30)	5 (9.43)	53 (100)
	동	1 (0.68)	104 (70.27)	36 (24.32)	7 (4.73)	148 (100)
전체 (맞춤형복지, 복지행정 통합)	전체	19 (4.29)	274 (61.85)	96 (21.67)	54 (12.19)	443 (100)
	읍	7 (5.51)	56 (44.09)	35 (27.56)	29 (22.83)	127 (100)
	면	8 (9.76)	50 (60.98)	16 (19.51)	8 (9.76)	82 (100)
	동	4 (1.71)	168 (71.79)	45 (19.23)	17 (7.26)	234 (100)

맞춤형 복지팀이 별도로 신설되지 않은 경우에는 한 명의 사회복지 기능 담당자가 동시에 두 가지 기능을 수행하기 때문에, 맞춤형복지와 복지행정의 수행현황을 통합하여 살펴보는 것이 유의미할 수 있다. 사회복지 직렬의 공무원은 전체 표본에서 61.9%를 차지했지만, 읍 44.1%, 면 61%, 동 71.8%로 큰 편차를 보였고, 이에 따라 특히 읍의 경우 행정 및 기타 직렬 지방공무원이 복지기능을 수행하는 비중이 50.4%에 이른다(<그림 3> 참조).

〈그림 3〉 복지행정과 맞춤형 복지 통합수행 읍·면·동 직렬 분포



2020년 업무매뉴얼에 따르면 맞춤형복지팀은 최소 1명의 간호 직렬과 2명의 사회복지 직렬로 구성되어야 한다. 하지만 실제로는 간호 직렬과 사회복지 직렬이 전혀 배정되지 않은 읍·면·동이 존재했으며, 이는 복지행정 기능까지 포함하여 살펴보더라도 크게 달라지지 않았다. 맞춤형복지팀은 매뉴얼 상 사회복지 직렬 충원을 원칙으로 하되, 최소 70% 이상 충원을 명시하고 있는데(행정안전부·보건복지부, 2020) 지역별로 충원율의 차이가 존재한다. 전체 표본에서 간호와 사회복지 직렬이 72.9%를 차지하고 있지만, 읍·면·동으로 나뉘 보면 읍의 경우 50%만 충원되고 있다. 이 같은 미충원 상황이 지역유형별로 어떻게 발생하는지를 살펴보기 위해 세부분석을 실시하였다(〈표 7〉 참조). 지역유형 중에서 간호 및 복지 직렬의 비중이 가장 낮은 유형은 도농복합형(55.2%) 이었고, 농촌형(66.2%), 도시형(86.3%) 순으로 나타났다. 지역유형별 읍·면·동별 비중에서는 도농복합형 읍(46.1%), 도농복합형 동(57.3%), 농촌형 읍(57.8%), 도농복합형 면(67.2%), 농촌형 면(75.8%), 도시형 동(86.3%) 순으로, 도농복합형이거나 읍인 경우 간호 및 복지 직렬의 비중이 70% 미만인 경향을 보였다.

〈표 7〉 지역유형별 직렬 현황

	간호	복지	행정	기타	총합
전체	19 (4.29)	274 (61.85)	96 (21.67)	54 (12.19)	443 (100)
농촌형	10 (14.08)	37 (52.11)	15 (21.13)	9 (12.68)	71 (100)
도시형	2 (1.53)	111 (84.73)	8 (6.11)	10 (7.63)	131 (100)
도농복합형	7 (2.90)	126 (52.28)	73 (30.29)	35 (14.52)	241 (100)

농촌형	읍	3 (2.90)	19 (50.00)	11 (28.95)	5 (13.16)	38 (100)
	면	7 (21.21)	18 (54.55)	4 (12.12)	4 (12.12)	33 (100)
도시형	동	2 (1.53)	111 (84.73)	8 (6.11)	10 (7.63)	131 (100)
도농복합형	읍	4 (4.49)	37 (41.57)	24 (26.97)	24 (26.97)	89 (100)
	면	1 (2.04)	32 (65.31)	12 (24.49)	4 (8.16)	49 (100)
	동	2 (1.94)	57 (55.34)	37 (35.92)	7 (6.80)	103 (100)

맞춤형복지와 복지행정 기능 간의 절대적 인력 비중의 차이도 문제가 있는 것으로 보인다. 앞서 <표 6>에 제시된 바에 따르면, 맞춤형복지 기능 사무를 수행하는 전체 인력은 151명인데 반해, 복지행정 기능 사무를 수행하는 인력은 292명이다. 특히 전문성이 더 요구되고 있는 맞춤형복지의 사회복지 직렬 인력이 98명으로 복지행정의 사회복지 직렬 인력 176명인 것과 비교할 때, 맞춤형복지로의 사회복지 직렬 충원이 계획대로 이루어지지 않고 있음을 확인할 수 있다.

계획과 실제사무의 수행실태분석 결과를 종합하면 다음과 같다. 지방공무원의 복지 직렬 공무원의 수는 증가했지만, 기능별 인력을 살펴보았을 때, 실제 업무에서 복지 직렬 공무원의 비중은 계획대로 운영되지 않는 것으로 나타났다. 또한, 복지업무의 전문성이 더 요구되는 맞춤형복지보다 복지행정 기능에 복지 직렬 지방공무원이 더 많이 배치되고 있다. 아울러 민간복지자원이 도시에 비해 부족한 농촌의 경우에 사회복지직렬의 배치율이 낮아, 계획준수여부에 대한 지역 간 편차가 존재함을 확인하였다.

2) 실제 수행업무와 계획과의 일치여부

다음으로 사회복지기능을 담당하는 간호, 사회복지 직렬 공무원이 수행하는 실제사무가 무엇인지 확인하였다. 간호, 사회복지 직렬 공무원이 실제 배정받은 기능을 살펴보면 아래 <표 8>와 같다. 한 명의 업무자가 두 개 이상의 기능에 배정받는 경우가 다수 존재하는데, 간호 직렬의 평균적인 기능 비중은 맞춤형복지 33.3%, 복지행정 19.4%이고, 사회복지 직렬은 맞춤형복지 30%, 복지행정 54%라고 할 수 있다. 표본의 전체 간호 인력과 사회복지 인력이 각각 19명, 274명인 것을 고려할 때, 간호 및 사회복지 직렬 인력이 읍·면·동의 환경에 따라 복지기능 업무 외의 기능에 동원되고 있는 것이다.

〈표 8〉 간호, 사회복지 직렬 공무원이 수행하는 기능

	간호		복지		간호 + 복지	
	정원	비중	정원	비중	정원	비중
전체	36	100.00	326	100.00	362	100.00
맞춤형복지	12	33.33	98	30.06	110	30.39
복지행정	7	19.44	176	53.99	183	50.55
일반행정	2	5.56	11	3.37	13	3.59
통합민원	3	8.33	1	0.31	4	1.10
산업개발	2	5.56	7	2.15	9	2.49
안전민방위	10	27.78	33	10.12	43	11.88

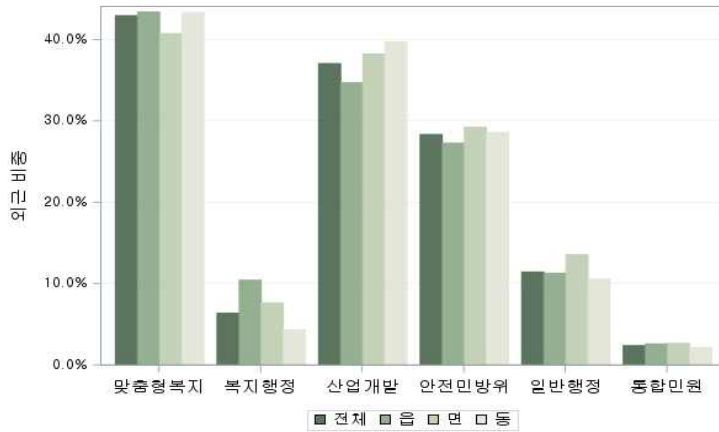
3. 실태 분석

1) 사무의 특성 (내외근 분석)

맞춤형복지는 종합상담, 위기가구 발굴 및 지원, 찾아가는 보건복지상담, 통합사례관리를 포함하고 있어 업무수행의 상당 부분을 외근을 통해 수행한다. 특히 위기가구 발굴은 탈 수급대상, 차상위 대상뿐만 아니라 은둔형 외톨이, 학대아동 등 일반적 접근이 어려운 대상자에 대한 현장확인을 실시하고, 찾아가는 복지서비스는 방문상담이 주요 업무를 차지한다. 기능 내 각 사무의 외근 비중을 보면 〈그림 4〉와 같다.

6개의 기능 중 맞춤형복지의 외근 비중이 43.1%로 가장 높았고, 산업개발 37.1%, 안전민방위 28.4%, 일반행정 11.5%, 복지행정 6.4%, 통합민원 2.4% 순으로 나타났다. 맞춤형복지 기능이 다른 기능에 비해 외근 비중이 높은 것으로 나타나 비교적 업무매뉴얼대로 업무가 이뤄지고 있음을 확인하였다. 하지만, 이와 같은 업무가 질적으로 충분히 잘 이루어지고 있는지는 재고할 여지가 있다. 찾아가는 보건복지상담, 위기가구 발굴, 통합사례관리 업무는 전문성이 요구되지만(김이배, 2016), 현재 현원 중 간호 및 사회복지 직렬이 아닌 다른 직렬 비중이 높은 만큼 좋은 복지서비스가 제공된다고 단정하기 어렵다. 맞춤형복지의 외근 업무 비중은 모든 기능 중 가장 높지만 이를 제외하고 기능별 인력과 직렬별 인력 배치현황을 보았을 때, 정부의 과학적 인력관리가 읍·면·동으로 이어지지 못하고 있었으며 동에 비해 읍지역의 인력운영이 제한적인 것으로 나타났다.

〈그림 4〉 기능별 외근 비중



2) 사무수행의 표준화 여부

표준화된 사무의 수행여부가 과학적 관리론의 핵심이지만 기존의 연구들은 사무단위의 표준화보다는 사무에 영향을 미치는 행정수요의 표준화에 대한 검토에 치중하여 수행되어 왔다(김태영, 2005, 2007, 윤영근·권태욱, 2015). 해당 연구는 지역별 표준화지수를 계산하여, 적정인력규모를 판단한다는 것에 의의가 있지만, 표준화지수를 도출하는 독립변수가 주간인구, 공원면적, 낙후지역 등으로 기존 연구와 마찬가지로 거시지표를 활용하고 있다는 점에서 일선관료가 수행하는 업무의 고유 특징을 반영하지 못하는 한계를 지닌다. 이에 본 연구는 기존 연구의 관측 대상보다 더 하위 수준인 사무의 표준적 수행에 주목하며 읍·면·동 업무실태의 변동성 수준을 통해 표준적 수행여부를 가늠하였다.

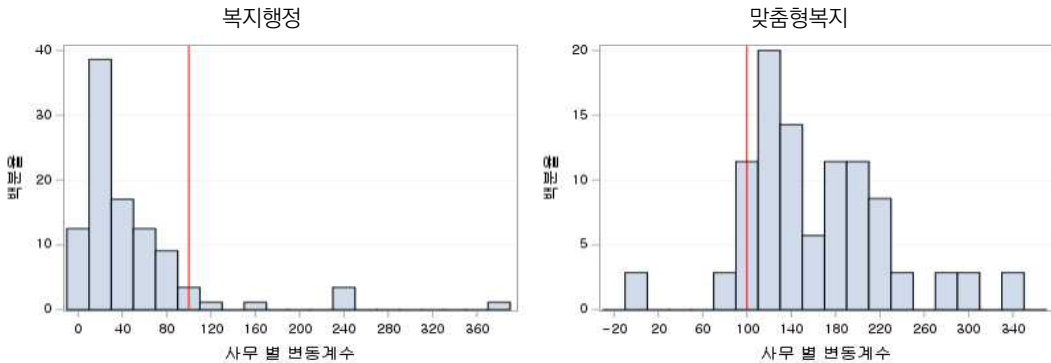
사무수행실태는 처리건수와 처리시간으로 구분할 수 있다. 이중 사무의 처리건수는 읍·면·동별 행정수요에 좌우되는 지표로, 인구에 비례하여 사무의 처리건수 역시 증가하는 경향을 보인다. 따라서 처리건수는 표준화 대상이라고 할 수 없는 반면 사무 건당 처리시간은 해당 사무의 특징, 수반되는 행정 업무 등을 기반으로 일반적으로 소요되는 시간을 의미하므로 직무가 표준화될수록 이를 처리하는 시간은 지역과 상관없이 동일하게 나타날 것이다.

과학적 관리론의 핵심은 모든 인력의 역량이 동일하다고 가정했을 때, 한 명이 담당하는 업무의 처리시간은 지역을 막론하고 동일해야한다는 전제의 성립여부에 달려있다. 이를 판단하기 위해, 실제 사무 한 건당 처리시간의 변동계수를 계산하여 사무의 표준화가 실제로 얼마나 이루어지고 있는지를 확인하였다. 변동계수가 작다는 것은 모든 읍·면·동에서 해당 사무수행에 유사한 시간이 소요된다는 의미이며, 변동계수가 크다는 것은 읍·면·동별로 해당 사무에 사용하는 시간의 편차가 크다는 것을 의미한다.

총 576개의 사무 중 조사지역에서 공통으로 수행하는 빈도가 10개 이상인 273개의 사무를 대상으로 변동계수²⁾를 계산했다. 분석결과, 복지행정의 93.2% 사무는 100 미만으로 표준화 가능성이 매우

높고, 맞춤형복지는 14.3%의 사무만이 100 미만으로 표준화가 상대적으로 어려운 것을 확인할 수 있다. 특히 맞춤형복지에 해당하는 사무들의 건당 처리시간이 읍·면·동별로 편차가 매우 컸다.

〈그림 5〉 대기능별 사무 변동계수 분포



맞춤형복지 사무 중 변동계수가 높은 20개의 사무 목록은 <표 9>와 같다. 맞춤형복지의 7개 중 기능 중 복지사각지대발굴 및 긴급복지, 종합상담, 민관협력, 통합사례관리 4개 중기능의 변동계수가 상대적으로 높은 것으로 나타났으며, 각 사무의 주요 업무들도 전수조사, 방문상담 등 평균 외근 비중이 매우 높은 것으로 나타났다.

〈표 9〉 맞춤형복지 기능 내 변동계수 상위 20개 사무

중기능	사무	빈도	외근(%)	변동계수
민관협력	① 민간시설 연계체계 구축운영(회의)	34	50	331.11
종합상담	- 지역사회복지협의체, 통장등 인적안정망을 통한 방문상담 (정보수합, 관리)	80	75	296.80
민관협력	② 민간시설과 업무지원 공유 및 중복(조정)	35	51	280.22
민관협력	① 명예사회복지공무원 위촉촉 관리	49	23	232.63
민관협력	① 읍·면·동 지역사회복지협의체 운영회의	74	16	228.85
복지사각지대발굴, 긴급복지	② 전수조사 수행	85	72	226.47
민관협력	③ 공동모금회 사업운영	57	49	211.39
종합상담	- 사각지대 취약정보(사회보장원)통한 방문상담	72	83	209.11
통합사례관리	⑫ 종결대상자 사후관리- 전화	75	10	195.60
통합사례관리	④ 내부사례회의	101	10	194.50
종합상담	③ 방문상담결과 보고	90	19	191.67
민관협력	① 민관협력 특화사업 기획	80	46	189.87
종합상담	① 찾아가는 방문상담계획수립	77	14	178.94
민관협력	③ 읍·면·동 지사협 대상자 발굴활동	70	70	178.85

2) 변동계수(%)는 (표준편차/평균)*100으로 나타낼 수 있으며, 변동계수가 100 이상일 경우 변동이 매우 크며 해당 사무를 처리하는데 동일한 처리시간이 소요되지 않는다고 판단할 수 있음(고길곤, 2019)

민관협력	② 읍·면·동 지사협 자원발굴 활동	68	70	172.19
민관협력	② 지자체 자체 이웃돕기사업 지원	59	58	166.19
복지사각지대발굴, 긴급복지	③ 전수조사후 사후관리(서비스 연계, 사례관리의뢰 등) 방안 마련	89	38	161.65
종합상담	② 담당공무원의 직접방문 및 상담	86	79	149.61
통합사례관리	⑨ 공공자원 제공	95	42	143.01
통합사례관리	종결대상자 사후관리- 시스템	71	16	143.01

지역의 특성이 변동계수에 영향을 주는지를 파악하기 위해 각 기능별 읍·면·동 및 지역유형의 변동계수를 산출했다. <표 10>을 보면 전체 변동계수 평균이 가장 큰 기능은 일반행정(225.5)이며, 안전민방위(205.6), 맞춤형복지(166.7), 산업개발(126.9), 통합민원(85.3), 복지행정(48.0) 순으로 나타난다. 흥미로운 점은 안전민방위를 제외한 나머지 기능의 경우 읍·면·동 및 지역유형에 따른 변동계수의 차이가 거의 없다는 것이다. 읍·면·동이라는 행정구역 및 지역유형 특성이 사무별 처리시간의 격차에 영향을 주기보다는 개별 읍·면·동의 특성이 변동계수를 결정하는 요인이라고 볼 수 있다. 수행기능 자체의 특성이 처리시간에 영향을 주는 것이다.

〈표 10〉 기능별 읍·면·동 및 지역유형의 변동계수 평균

	일반행정	통합민원	복지행정	맞춤형복지	산업개발	안전민방위
전체	225.45	85.31	47.95	166.72	126.86	205.64
읍	225.57	86.87	46.44	168.10	119.17	190.94
면	222.80	88.51	48.89	169.70	132.96	183.78
동	226.58	83.33	48.29	165.42	134.08	221.85
도농복합형	222.54	84.80	49.58	167.64	123.79	192.52
농촌형	223.87	88.50	45.52	172.37	132.12	162.44
도시형	231.55	84.79	46.37	162.98	149.24	252.04

처리시간을 표준화하기 어렵다는 것은 사무의 특성, 업무자의 전문성 수준, 개별 지역의 수요자 특성이 처리시간에 영향을 주고 있다는 의미이다. 표준화 정도가 높은 복지행정에 비해 맞춤형 복지의 경우, 국가매뉴얼에 근거하여 조직구성과 조직모형을 결정하고 일괄적으로 간호, 사회복지 직렬의 공무원 수를 결정한다면, 업무량에 비례하는 적정인력 배치에 어려움을 겪을 수 있다. 즉, 중앙정부는 사무의 표준화 가능성을 고려하여, 표준화가 가능한 사무는 현행을 유지하면서 표준화가 어려운 기능에 대해서는 지방정부 스스로 업무량에 근거한 인력운영이 가능하도록 자율성을 부여하는 것이 적합할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 읍·면·동 사회복지 기능의 계획과 실제 읍·면·동 사무 데이터를 분석하여 인력규모에 대한 중앙정부의 과학적 관리가 적절하게 이루어지고 있는지를 확인하였으며 그 결과를 요약

하면 다음과 같다. 첫째, 읍·면·동 사회복지 기능은 중앙정부의 계획을 준수하지 못하는 것으로 확인되었다. 계획에 따르면 각 읍·면·동별로 최소 3명의 간호, 사회복지 직렬 공무원이 배치되어야 하고, 적어도 70% 이상이 사회복지 직렬로 팀이 구성되어야 한다. 하지만 44개 읍·면·동에 간호 직렬이, 6개 읍·면·동에는 사회복지 직렬이 배치되지 않은 것으로 나타났다. 또한, 면과 동의 경우 70% 이상의 사회복지 직렬 공무원으로 맞춤형복지팀이 구성되고 있었지만, 읍의 경우 50% 정도밖에 미치지 못하는 것으로 확인되었다.

둘째, 계획의 준수여부는 지역별로 편차가 존재한다. 민간 복지자원이 상대적으로 도시지역에 비해 풍부하지 못해서, 공공의 사례관리 기능의 중요성이 더 높은 농촌지역인 읍의 경우, 사회복지 직렬의 충원율이 가장 낮다. 반면 도시지역의 충원율은 매뉴얼의 권고수준보다 높게 나타났다. 지역의 중심지로서 도시와 농촌의 다양한 사무를 아우르는 읍의 경우, 복지기능 수행의 전문성 보다는 전반적인 현장민원 대응의 우선순위가 높기 때문으로 풀이된다. 이에 반해 맞춤형 동복지허브화의 사업이 시범적으로 먼저 실시되었던 동의 경우에는 사업수행에 필요한 인적구조를 비교적 잘 갖추고 있는 것으로 보인다.

셋째, 직렬별 수행 기능의 비중을 살펴보면, 간호 직렬은 복지행정과 맞춤형복지 기능의 비중이 52.7%, 사회복지 직렬은 84%로 간호 직렬이 특히 다른 기능 수행에 다수 동원되는 것을 확인할 수 있었다.

넷째, 읍·면·동 건당 사무처리시간 데이터를 활용하여, 사무별 건당 소요되는 처리시간의 변동계수를 통해 업무의 표준화 가능성을 살펴본 결과 복지행정과 맞춤형복지의 사무별 변동계수가 100 이하인 비율은 복지행정이 91.5%, 맞춤형복지가 14.3%로, 복지행정에 비해 맞춤형복지의 표준적 사무처리 비중은 매우 낮은 것으로 나타났다. 이 같은 경향은 모든 지역유형에 걸쳐 동일하게 나타나고 있다. 사무처리시간을 표준화할 수 있는 경우, 해당 사무는 중앙정부에서 미리 소요를 예견할 수 있는 과학적 관리론이 적용될 수 있는 사무라고 할 수 있다. 그러나 맞춤형 복지 경우에는 이러한 지역여건에 따른 사무수행의 편차가 매우 크므로 적정한 인력배치를 매뉴얼상 부여하는 현행 방식은 타당하지 않을 수 있다.

합리모형에 입각한 인력산정 방식은 집행단계에서 발생하는 모든 수요를 미리 예견할 수 있다는 가정을 하고 있다. 이러한 방식은 인력산정을 결정하는 정책결정자에 상당한 인지적 능력을 요구하게 되는데, 인지능력의 한계로 일선행정기관인 읍·면·동에서 발생하는 수요를 다 예견할 수 없고, 이에 따라 위와 같이 중앙정부 계획과 실제 사무에서의 괴리가 발생하게 된다. 인력산정 방식을 개선하기 위해서는 사무 수요를 예견할 수 있는 것과 아닌 것을 구분할 필요가 있다. 즉, 수요를 예견할 수 있는 사무는 기존의 방식을 유지하되, 예견하기 힘든 사무는 지방에 자율성을 부과하여 탄력적으로 운영이 가능하도록 할 필요가 있다. 즉, 현행 기준인건비 산정 방식의 타당성은 모든 지방행정기능에 유효한 것은 아니며, 총정원 관리보다 표준적 직무수행이 가능한 기능에 대해서 과학적 관리론의 적용이 타당할 수 있다.

분석결과에 따르면 과학적 관리론에 근거하여 국가에 의해 일률적으로 충원된 맞춤형 복지의 업무가 실제로는 공무원의 전문성, 지역의 특징 등 예견하기 힘든 요인들로 인해 적정인력 규모를

산정하기 어려운 기능으로 확인되었다. 이는 동일한 사무의 처리과정에서 읍·면·동별로 차이가 크게 발생하며, 현장에서 체감하는 업무량은 다를 수 있다는 의미이다. 이 경우, 국가에 의한 일괄적 인력배치 방식은 적정하지 않을 수 있으며, 읍·면·동의 업무량 수준에 근거한 자율적 배치가 더욱 적합할 수 있다.

인력산정 방식의 다변화, 인력배치의 자율성 부여 만큼이나 사업수행인력의 역량수준을 균일화하기 위한 지원체계 마련도 필요하다. 처리시간의 편차가 크게 발생하는 개별 단위사무의 파악과 이에 대한 현장의 어려움을 청취하여 처리시간을 단축하는 데 도움이 될 수 있는 구체적 가이드라인 마련과 지원시스템 구축이 필요하다. 맞춤형 복지는 사례의 판정과 문제해결을 위한 적절한 자원을 연결하는 과정에서 담당 공무원의 판단 여지가 크다. 적절한 자원이 무엇인지를 파악하고 해당 자원이 사례대상자의 문제해결 수단으로 적절인지에 대한 판단과정에서 발생하는 탐색비용을 줄일 수 있어야 한다. 이를 위해 연계가능한 지역 내 다수의 복지자원의 현황을 실시간으로 파악할 수 있는 시스템이 요구되며, 판단이 어려운 복합사례의 경우 본청으로부터의 적절한 모니터링, 국가수준의 사례집 배포 등이 뒤따라야 할 것이다.

본 연구는 읍·면·동의 실제 사무량 데이터를 기반으로 중앙정부의 인력규모에 대한 과학적 관리 가능성을 평가했다는 데 의의가 있지만, 다음의 한계가 존재한다. 첫째, 지역 간 비교를 위해 실제 팀의 인력이 아닌 기능별 인원을 기반으로 인력을 산출하였기 때문에 팀의 실제 현원과의 차이가 일부 존재한다. 둘째, 읍·면·동별로 팀 명칭이 상이하고 맞춤형복지 사무를 복지팀이 아닌 총무팀에서 맡는 다양한 지역의 여건을 고려하지 못했다는 점에서 단순히 정부 기본계획과 데이터와의 비교를 통해 과학적 관리론이 적용되지 않았다고 단언하기 어렵다. 그러나 본 연구는 실제 수행하는 업무실태에 기반하여 인력산정의 대전제를 살펴보았다는 점에서 의미를 가지며, 연구가 가진 한계는 추가적인 데이터 수집 노력과 더불어 개별 읍·면·동에 대한 면담을 통해 질적인 측면의 논리적 근거의 보완을 통한 후속연구에서 보완하고자 한다.

참고문헌

- 강성철. (1999). 부산광역시 자치구의 적정인력규모에 관한 연구. 「지방정부연구」, 2(2), 147-167.
- 강영주·손화정. (2017). 지방자치단체 적정인력규모 추정모형에 관한 연구. 한국지방행정 연구원 연구보고서.
- 고길곤. (2019). 「통계학의 이해와 활용(제3판)」. 문우사.
- 금창호·권오철. (2007). 참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 1-170.
- 김광주. (2008). 지방자치단체 인력규모의 효율적 관리방안: 군 단위 최소인력규모 추정을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 7(3), 47-72.
- 김상구. (2010). 해양경찰청의 적정 인력규모에 관한 연구. 「한국항해항만학회지」, 34(8), 679-685.

- 김상미. (2000). 패널 스터디(panel study)를 이용한 시 공무원 정수산정에 관한 연구. 추계학술대회 발표논문집, 93-107.
- 김상호. (2007). 경찰의 인력수요예측: ARIMA 모형을 이용한. 「한국행정논집」, 19(4), 1075-1096.
- 김성열·천세영·성기선. (2003). 공공기관 행정수요에 따른 정원산정 모형 탐색: 지방교육행정기관을 중심으로. 「교육행정학연구」, 21(2), 455-474.
- 김성욱. (2020). 지방자치단체 수행 국가복지사업 관리체계 연구. 「한국지역사회복지학」, 75, 29-56.
- 김수영. (2018). 찾아가는 읍·면·동 복지서비스에 투영된 기업가적 정신과 소비자주의. 「한국사회복지행정학」, 20(4), 175-211.
- 김신복 (1980). 공무원 수의 총량규모 추정 및 기관별 정원산정 기법. 「행정논총」, 18(1), 1112-1139.
- 김영우. (2001). 지방자치단체의 정원관리. 「한국지방자치학회보」, 13(3), 271-287.
- 김이배. (2016). 읍·면·동 복지허브화의 특징과 쟁점. 「비판사회정책」, (53), 326-376.
- 김정인. (2019). 지방자치단체 인력규모 결정요인 연구: 지방자치단체 공무직을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 33(3), 176-199.
- 김종성·전주상. (2012). 국립대학 전임교원의 정원기준과 산정모형에 관한 연구. 「사회과학연구」, 23(4), 139-166.
- 김태영. (2007). 지방총액인건비제도와 지방공무원표준정원제도의 비교연구. 「한국공공관리학보」, 21(4), 127-152.
- 김태영. (2005). 소방표준정원 산정방법에 관한 소고. 「지방행정연구」, 19(4), 259-284.
- 김홍환. (2018a). 읍·면·동 정책에 대한 평가. 「지방정부연구」, 22(1), 1-23.
- 김홍환. (2018b). 읍·면·동 주민자치 강화를 위한 정책방안 연구. 「지방세논집」, 5(1), 45-71.
- 김희성·강혜규·함영진·하태정·김정숙·황정운. (2018). 지자체 사회복지공무원 직무분석 및 효율적 운영방안 연구. 한국보건사회연구원 정책보고서.
- 라휘문. (2018). 지방자치단체의 정원관리제도와 공무원 수의 관계에 대한 연구. 「한국정책연구」, 18(3), 1-24.
- 박윤희·기정훈. (2011). 지방자치단체 사회복지직 공무원의 적정규모에 대한 연구. 「지역연구」, 27(4), 27-40.
- 보건복지부. (2017). 2017 읍·면·동 맞춤형 복지 업무 매뉴얼.
- 신원부. (2010). 자치단체 합리적 정원산정모델 개선방안-경기도청을 중심으로. 한국행정학회 하계 학술발표논문집, 2010, 1-25.
- 신원부·원구환. (2008). 지방자치단체 행정기능별 인력규모 분석. 「한국지방자치연구」, 9(4), 68-86.
- 신원부·전봉기. (2010). 지방자치단체 합리적 정원산정모델에 관한 연구: 경기도청을 중심으로. 「정부학 연구」, 16(3), 143-183.
- 오석홍·손태원·이창길. (2019). 「조직학의 주요이론(제5판)」. 법문사.
- 오성호·강제상·이영안·류상원. (2007). 사회복지서비스 전달체계 개선에 관한 연구. 「한국공공관리학보」, 21(1), 155-181.
- 오영균. (2015). 지역 환경경 인력규모 추계에 관한 연구. 「지방정부연구」, 18(4), 437-457.
- 윤영근·권태욱. (2015). 소방표준화지수를 적용한 소방 인력배분의 적정성 연구: 자치단체 일선소

- 방서를 중심으로. 「한국행정학보」, 49(4), 451-477.
- 윤영근·박해육. (2017). [연구보고서 2017-05]: 지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안. 한국 지방행정연구원 기본연구과제, 1-138.
- 이명석 (1998). 지방자치단체 공무원 규모의 결정요인에 대한 연구: 도시공무원을 중심으로. 「한국행정학보」, 32(2), 183-199.
- 이혁주. (1997). 지방자치시대에 있어 내무부 정원관리방식의 대안탐색. 「한국행정학보」, 31(3), 89-105.
- 장은주·김병준·조규영. (1999). 지방자치단체의 기능별 공무원 정원관리 연구. 「한국정책학회보」, 8(3), 257-275.
- 조경훈·주재복·라휘문. (2020). 지방자치단체 공무원 인력산정모형의 적정성 분석. 「한국지방자치학회보」, 32(3), 139-160.
- 정명은·이종수. (2016). 지방정부의 인력과 조직을 누가 결정할 것인가?. 「한국지방자치학회보」, 28(4), 73-101.
- 조옥경·황준성·고전·김성기. (2012). 세종특별자치시교육청 지방공무원의 적정인력 규모 산정 연구. 「교육정치학연구」, 19(4), 155-176.
- 주재복·고경훈. (2019). 지방자치단체 조직관리제도의 발전적 개선방안 연구. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 1-149.
- 주재복·하동현. (2010). 민선5기 지방자치단체의 조직관리제도 발전방향. 학술대회 발표논문집, 149-168.
- 차양은·서지영·이병렬. (2003). 중등교원 수요와 공급의 미래예측. 「교육행정학연구」, 21(3), 297-316.
- 최영출. (2017). 자치단체 특성을 반영한 공무원 적정규모 산정. 「지방정부연구」, 21(1), 339-367.
- 최영출·김민희·이인희. (2011). 지방교육행정기관 공무원 정원관리 산식 개발. 「교육재정경제연구」, 20(2), 1-28
- 최영출·홍준현. (2010). DEA를 이용한 경찰서 교통인력의 적정규모 산정. 「한국비교정부학보」, 14(2), 355-376.
- 최지민·김정숙·안혜경. (2021). 현장중심의 읍·면·동 기능개편 방안 연구. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 최지민·강영주. (2020). 지역맞춤형 사회복지전달체계 구축을 위한 읍·면·동 사회복지기능 수행 실태분석. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 최지민·어유경. (2019). 제주특별자치도 인사특례 분석을 통한 자치분권시대 지방인사제도의 방향. 「한국지방자치학회보」, 31(2), 209-236.
- 최지선·민소영·엄태영. (2019). 읍·면·동 찾아가는 복지 강화에 따른 사회복지 공무원의 직무수행 경험과 인식에 관한 연구. 「한국사회복지교육」, 47, 1-29.
- 최지선·엄태영·민소영. (2018). 데이콤을 활용한 읍·면·동 맞춤형복지팀 구성원의 직무분석. 「사회과학연구」, 25(4), 119-142.
- 하미승. (2013). 정부 조직, 인력 규모의 결정요인 연구. 「한국인사행정학회보」, 12(3), 51-80.
- 한동효. (2014). 소규모 동 통폐합의 추진실태와 정책성과에 관한 연구: 경상남도 4개 시 동 통폐합 실태 및 성공사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(2), 343-372.

- 함영진. (2016). 읍·면·동 복지허브화 추진 현황 및 과제. 「보건·복지 Issue & Focus」, 327, 1-8.
- 행정안전부·보건복지부. (2021). 2021년 주민자치형 공공서비스 구축사업: 읍·면·동 찾아가는 보건 복지서비스 매뉴얼.
- 행정안전부·보건복지부. (2020). 2020년 주민자치형 공공서비스 구축사업: 읍·면·동 찾아가는 보건 복지서비스 매뉴얼.
- 홍채은·이근주(2016). 전이함수 및 개입함수 모형을 활용한 한국의 공무원 인력규모 영향요인분석. 「한국인사행정학회보」, 15(1), 29-60.
- 홍훈식·최봉호·신명철. (2009). 지방통계청의 적정조사인력 산출 연구-표준업무량 산정을 중심으로. 「한국자료분석학회」, 11(3), 1411-1428.
- Baxter, V. (1989). The process of change in public organizations. *Sociological Quarterly*, 30(2), 283-304.
- Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Cameron, K. S. (1986). Effectiveness as paradox: Consensus and conflict in conceptions of organizational effectiveness. *Management Science*, 32(5), 539-553.
- Davidson, G. (1997). Managing by processes in private and public organizations: scientific management in the information revolution. *Journal of Post Keynesian Economics*, 20(1), 25-45.
- Locke, E. A. (1982). The ideas of Frederick W. Taylor: an evaluation. *Academy of Management Review*, 7(1), 14-24.
- Rainey, H. G. (2021). *Understanding and managing public organizations*. John Wiley & Sons.
- Taylor, F. W. (1919). *The principles of scientific management*. Harper & Brothers.
- Trujillo, T. (2014). The modern cult of efficiency: Intermediary organizations and the new scientific management. *Educational Policy*, 28(2), 207-232.

최지민(崔志敏): 2015년 서울대학교 행정대학원에서 정책학 박사학위를 취득하고 현재 지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 연구 관심분야는 지방정부 인사관리·조직진단, 지방행정, 정부실패 등이다. 최근의 논문으로 “지역 맞춤형 출산장려정책수립을 위한 정책수요 분석에 관한 연구(한국지방행정학보. 2020)”가 있다(jmchoi@krila.re.kr).

김범(金汎): 서울대학교 행정대학원에서 정책학 석사학위를 취득하고 현재 동 대학원 정책학 박사과정에 재학 중이다. 주요 연구 관심분야는 지방행정, 지방재정, 정책분석 및 평가, 공공선택론, 부패 등이다. 최근의 논문으로 “담배소비세 인상 정책에 따른 흡연 감소 효과는 일시적인가? (한국사회와 행정연구, 2022)”가 있다(neopolus@snu.ac.kr).

이도은(李到恩): 서울대학교 행정대학원 정책학 석사과정에 재학 중이다. 주요 연구 관심분야는 지방행정, 조직이론, 전략적 인적자원관리, 공공데이터 애널리틱스, 데이터 시각화 등이다(cloud0680@snu.ac.kr).

〈부록 1〉 맞춤형복지 및 복지행정의 세부사무 목록

* 맞춤형복지 사무

중기능	사무
기타	맞춤형복지 업무 총괄, 맞춤형복지 활동일지, 물품정기배분, 후원물품 배부 등, 복지사업홍보, 소식지 제작 등, 출생아 명단 제출
동방문건강관리사업	① 동 사업 기획, ② 방문계획 수립, ③ 방문건강조사 및 건강검진결과상담, 건강관리 서비스 제공, ④ 동 사례관리 ⑤ 보건소 정기 간담회 및 역량강화, ⑥ 연계서비스 ⑦ 보건소 선별진료소업무 투입, ⑧ 코로나 19 모니터링 및 콜센터 예약업무, ⑨ 부서업무협조(취약계층 영양관리사업대상 선정), ⑩ 행정업무(문서작성, 실적관리, 물품관리), ⑪ 동 주민센터 업무 협조(동행사의료지원, 제설지원), ⑫ 계절별 건강관리(폭염, 한파관리), ⑬ 재가암 환자관리, 생활지원
민관협력	① 명예사회복지공무원 위해축 관리, ① 민간시설 연계체계 구축운영(회의) ① 민간자원 발굴, ① 민관협력 특화사업 기획, ① 발굴자원 관내 읍·면·동간 공유, ① 읍·면·동 지역사회복지협의체, 운영회의, ① 지자체 자체 이웃돕기사업 지원, ② 민간시설과 업무지원 공유 및 중복(조정), ② 읍·면·동 지사협 자원발굴 활동, ② 지자체 자체 이웃돕기사업 지원, ③ 공동모금회 사업운영, ③ 읍·면·동 지사협 대상자 발굴활동, 기타 서비스연계, 마을복지계획, 복지시흥디딤돌 후원물품 제공 및 사후관리(서비스연계, 실적 송부 등), 읍·면·동 보장협의체 사업진행, 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원 위해축 관리, 지역사회 통합돌봄 선도사업(실태조사, 계획 등 수립)
복지사각지대발굴, 긴급복지	① 긴급복지 상담, 접수, 현장조사, ① 전수조사 계획수립, ① 홍보 횡수, ② 방문 개소, ② 전수조사 수행, ③ 전수조사후 사후관리(서비스 연계, 사례관리(의뢰 등) 방안마련, 만 65세 이상 진입노인 전수조사 계획 수립, 만 65세 이상 진입노인 전수조사 진행 및 사후관리(서비스 연계, 결과보고 등), 모니터 상담 관리, 복지발굴단 활동, 아동행복 지원 대상자 가정방문, 지역 특화 사각지대발굴 사업, 초등학교 취학 전 아동 전수조사 계획 수립, 초등학교 취학 전 아동 전수조사 진행 및 사후관리(서비스 연계, 결과보고 등)
종합상담	- 기존 복지대상자 방문모니터링 상담, - 사각지대 취약정보(사회보장원)통한 방문상담, - 전화상담 및 내방 민원 상담, - 지역사회복지협의체, 통장등 인적안정망을 통한 방문상담 (정보수합, 관리), ① 찾아가는 방문상담계획수립, ② 담당공무원의 직접방문 및 상담, ③ 방문상담결과 보고, ④ 타기관서비스의뢰, 아동복지법, 지역 맞춤형복지사업
찾아가는 보건복지 상담	① 찾아가는 보건복지 자체주민 교육 실시, ③ 전화상담, ⑤ 건강관리 프로그램 운영, ⑤ 사례관리 사업비 관리(사업계획, 대상자선정, 사업비 집행, 홍보물품), ⑥ 지역사회 서비스 연계
통합사례관리	종결대상자 사후관리- 시스템, ① 가구원별 위기가구원조사육구(10개 영역), ② 고난이도 사례대상자 의뢰: 분청 희망복지지원단, ③ 사례관리 의뢰(일반동→중심동), ④ 내부사례회의, ⑤ 통합사례회의 참석자 섭외 시스템관리업무, ⑥ 솔루션회의(분청 희망복지지원단 연계), ⑦ 단기서비스 제공계획 수립, ⑧ 장기서비스 제공계획 수립, ⑨ 공공자원 제공, ⑩ 민간자원 제공, ⑪ 종결처리, ⑫ 종결대상자 사후관리- 전화, ⑬ 종결대상자 사후관리- 실사, ⑭ 종결대상자 사후관리- 내방, ⑮ 종결대상자 사후관리- 방문, 동 사례관리 선정, 복지대상서비스 연계, 사례발굴 동행, 아동전수조사 및 사후관리, 외부 기관 사례관리 의뢰 대상자 상담 진행 및 회신, 종결대상자 사후관리(전화, 실사, 내방, 방문, 시스템), 초기상담(모니터상담 포함), 통합사례관리 계획수립, 통합사례관리대상자 서비스 점검, 통합사례회의 참석(복지관)

* 복지행정 사무

중기능	사무
국민기초생활보장	(기타사회복지서비스)기초생활보장 노인가구 월동난방비 지원, (기타사회복지서비스)기초생활수급자 종량제봉투 지원, (의료급여)선택의료급여기관 신청 접수, (의료급여)요양비 지급 청구(당뇨소모품), (의료급여)요양비 지급 청구(출산비/기타요양비), (의료급여)의료급여 급여지급건수, (의료급여)의료급여 산정특례(중증질환) 신청 접수, (의료급여)의료급여 신규수급권자 신청, (의료급여)의료급여수급자 대상 노인 치과 임플란트 신청 접수, (의료급여)의료급여수급자 대상 노인 틀니 신청 접수, (의료급여)의료급여일수 연장승인 신청 접수, (의료급여)의료급여증 재발급 신청 접수, (의료급여)임신출산비용 지원, (의료급여)입양아동 의료급여 적용 신청, 근로능력평가 및 조건제시유예, 사회보장급여 제공(변경)신청: 기초생활보장(맞춤형), 사회보장급여 제공(변경)신청: 해산, 장애급여, 생활안정자금 지원 서비스, 의사 무능력자 관리(상하반기/연간데이터= 6월+12월), 정부양곡지원 관리, 정부양곡지원 신청량(포)
기타사회복지서비스	가스안전장치(타이머 콕) 보급 사업 신청 접수(취약독거노인 등), 감면서비스 신청, 개장 관리, 건강보험료 지원, 교통카드 발급 신청접수, 국가유공자 사회복지서비스, 사회보장급여 제공(변경)신청: 기타사회복지서비스, 신생아 양육비 지원, 신혼부부 주택지원사업, 임대주택 신청(기존주택 전세/매입임대, 영구임대주택), 임신출산비용 지원, 장사 업무, 장애인/독거노인 응급안전 안심서비스 신청 접수, 저소득층 에너지효율 개선(노후주택에너지 사용환경 개선/LED교체 등), 저소득층 전세금 대출보증 및 이차지원사업 신청, 희망바우처
긴급복지	(기타사회복지서비스)위기가정 지원사업(광역 및 기초자체사업), 긴급복지 신청, 한시생활지원
노인	(기타사회복지서비스)노인 일자리 및 사회활동 지원(대상자 수), (기타사회복지서비스)보훈대상자 생활보조수당 지원(보훈명예수당, 사망위로금, 명패, 문패 포함), (기타사회복지서비스)폐지줍는 어르신 대상자 발굴(동/하절기 안전교육 회수), (기타사회복지서비스)폐지줍는 어르신 대상자 발굴(안전용품 교부 횡수), (기타사회복지서비스)효도수당 상담 및 신청 접수, 경로당 수당 지원금 지급건수, 경로당지원, 기타 사회복지서비스 이용권 지원(목욕권 등), 노인 주거지원 서비스, 노인가정 방문서비스, 보훈대상자 신청, 사회보장급여 제공(변경)신청: 노인복지, 장기요양 기관 입소 신청, 화장장려금 지급
보건	보건소 관련 업무, 자가격리자 지원
사회서비스이용권	(사회서비스이용권)가사간병방문관리사지원(수혜자), (사회서비스이용권)기타 바우처, (사회서비스이용권)성인정신건강지원 서비스, 다문화가족 방문교육 지원, 학습지 신청, 사회보장급여 제공(변경)신청: 사회복지서비스이용권, 에너지바우처 지원, 통합문화이용권(문화누리카드) 발급 등록
아동청소년	(기타사회복지서비스)생활장학금 성과관리, (기타사회복지서비스)생활장학금 신청, (사회서비스이용권)기저귀 및 조제분유 지원사업, (사회서비스이용권)다문화가정 아동 지원서비스, (사회서비스이용권)아동역량강화 지원서비스, (사회서비스이용권)아동청소년 심리지원서비스, (사회서비스이용권)아동청소년 정서발달 지원서비스, (사회서비스이용권)여성청소년 보건위생물품 지원사업, (사회서비스이용권)우리아이 심리 지원, (사회서비스이용권)청소년 발달장애학생 방과후활동서비스, (사회서비스이용권)취약가정 아동 지원서비스, 가정위탁아동 양육보조금 지원, 각종 아동 삶의질 관련 사업, 다자녀 가정 지원사업, 보호종로아동 자립수당, 사회보장급여 제공(변경)신청: 아동수당, 사회보장급여 제공(변경)신청: 초중고학생 교육비지원, 아동급식 신청 접수, 아동발달지원계좌(디딤씨앗통장) 신청 접수, 아이돌봄지원사업, 입양아동 양육수당지원, 장애입양아동 양육수당, 저소득 가정 장학금지원, 진로체험행복카드, 청년기본소득, 청소년증, 청소년지도협의회 관련 업무
영유아보육	만0~2세 보육지원(종일형, 맞춤형, 기본/연장보육), 만3~5세 누리과정 지원(일반/법정/다문화/장애아), 사회보장급여 제공(변경)신청: 영유아(양육수당 포함), 사회보장급여 제공(변경)신청: 영유아(유아학비)
일반서무	각종 일반서무업무
자활지원	사회보장급여 제공(변경)신청: 차상위자활, 자산형성지원 사업(희망1,2/내일/청년희망 키움통장, 청년저축계좌)
장애인	(기타사회복지서비스)장애인가구 월동난방비 지원, (사회서비스이용권)발달장애인 부모상담 지원, (사회서비스이용권)발달장애인 주간활동서비스, (사회서비스이용권)발달재활서비스, (사회서비스이용권)언어발달 지원, (사회서비스이용권)장애인 보조기기 렌탈서비스, (사회서비스이용권)장애인활동지원, 발달장애인 공공후견 지원, 보장구 급여 신청 및 청구, 사회보장급여 제공(변경)신청: 장애인 활동지원, 사회보장급여 제공(변경)신청: 장애인복지, 여성장애인 출산비용지원 신청, 장애수당, 장애아 보육, 장애아가족양육지원, 장애아동수당, 장애인 등록 신청(신규), 장애인 의료비 지원, 장애인 일자리 지원, 장애인 주택 특별(우선)공급, 장애인 진단비 및 검사비, 장애인서비스(복지카드, 자동차표지, 통합카드)신청, 장애인연금, 장애정도 심사검사비 지원 신청 접수, 장애정도 심사용 진단서 발급비 지원 신청 접수, 차상위장애인
차상위계층	사회보장급여 제공(변경)신청: 차상위계층 확인, 사회보장급여 제공(변경)신청: 차상위분부담감경 확인
한부모가족	사회보장급여 제공(변경)신청: 한부모가족, 한부모가족 복지 신청(아동양육비, 생활보조금, 학용품비, 교육비, 자립지원)

Abstract

Does Scientific Management Really Work?: A Study of the Appropriateness of Determining the Employment Size of Eup/Myun/Dong

Choi, Jimin

Kim, Bum

Lee, Doeun

The purpose of this study is to understand how accurately scientific management for local public officials led by the central government is being carried out. Thus this study evaluated human resource management by analyzing the data based on the two criteria, compliance with the central government plan and the possibility of the standardization of a work which are the preconditions for scientific management. The data contains the information that how much time a public official of the Eup/Myun/Dong spends on the a specific work. Since there have been a government-led expansion in the social welfare of the Eup/Myun/Dong, for the robust analysis we narrowed the scope into welfare administration function and customized welfare function. As a result, 44 of the 56 Eup/Myun/Dongs' team members did not match the central government's guidelines. In addition, it was confirmed that social welfare and nursing officials were mobilized for other functions other than welfare administration and customized welfare functions. This shows that the employment size of Eup/Myun/Dong is not sufficiently achieved compared to the central government's plan. In order to understand the possibility of the standardization of work, we calculated the coefficient of variation(CV) of each work in welfare administration and customized welfare functions. The portion of CV below 100 was 91.5% and 14.3% respectively for welfare administration and customized welfare function which means that the standardization of work in customized welfare function is difficult. This indicates that it is difficult to predict the size of the appropriate manpower in advance due to unpredictable factors such as the characteristics of the work itself or each Eup/Myun/Dong. These results suggest that when the possibility of standardization is low, an autonomous arrangement based on the actual workload may be more appropriate than the collective calculation by the central government.

Key Words: Scientific Management, Standard Payroll Costs System, Local Public Official, Customized Welfare, Employment Size