

읍·면자치 도입방안 연구

A Study on the Scheme of Introducing Eup·Myeon Autonomy

2014. 12

연구진

조석주 (연구위원)

안영훈 (연구위원)

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

서 문

지방자치가 부활된 이후 20여년이 지나면서 군자치가 우리나라 지방자치의 뿌리를 내리고 있다. 지방자치는 주민자치와 단체자치의 두 원리를 구성요소로 하는데 후자는 전자를 실현하기 위한 수단일 수도 있으므로 지방자치의 핵심은 주민자치에 있다고 보아야 할 것이다. 또한 지방자치의 일차적 가치가 능률성 보다는 민주성 확보에 있고, 이와 같은 민주성의 확보는 실제적으로 근린차원에서 참여에 기반하는 것이라 하였을 때, 현재와 같은 과도한 기초자치단체 규모는 문제가 있는 것이 사실이다.

기초자치단체는 우선 주민의 자치단체에 대한 참여와 통제가 적절하게 이루어질 수 있는 크기여야 하며, 가능한 자연발생적인 공동사회와 일치해야 한다. 이와 같은 관점에서 볼 때 현재 우리 나라의 기초자치단체, 특히 군의 면적은 과대하여 정책에 대한 주민참여가 부족하며 이로 인해 주민자치 역시 제대로 수행되고 있지 않다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 기초자치단체의 축소 또는 분할 등의 안이 제시되고 있으나 주민참여와 생활자치의 실효화를 위한 보다 근본적인 해결방안은 읍·면자치의 도입을 통한 지방자치의 완성일 것이다.

이와 같은 시대적·상황적 요구에 따라 민주성과 통합성을 강화하는 측면에서의 읍·면자치 도입방안에 대해 연구를 수행하였다.

본 연구는 읍·면자치의 실시를 위한 기초단계로서의 읍·면자치 도입의 필요성과 기본방안을 제시하였다. 향후 이를 토대로 구체적인 실천방안 및 추진전략을 중심으로 한 읍·면자치 도입 모형에 관한 연구 및 토론이 활성화되길 기대한다.

2014년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 중

요 약

주민자치가 지방자치의 핵심요소이고, 주민자치가 실효적으로 전개되는 장이 기초자치단체라 할 때, 현행 군의 규모는 지나치게 크다. 따라서 기초자치는 군보다 작은 하위단위인 읍·면에서 시행되는 것이 바람직하다. 현재와 같은 군자치하에서는 주민은 실종되고 공직자만의 자치가 이루어질 수 밖에 없다고 비판한다. 1995년 지방자치가 부활한 지 20여년이 지난 상황에서 다수 국민이 지방자치에 대해서 무관심 내지는 비판적인 것은 상당 부분 현행 기초자치 단위가 커서 주민과 괴리되어 있기 때문이라고 지적한다. 읍·면자치안의 장점은 주민접근성을 확보하여 주민자치와 주민참여를 강화할 수 있다는 것이다. 읍·면자치를 통해 주민과 괴리되어 관심이 저조하거나 비판의 대상이 되고 있는 지방자치를 주민의 품으로 돌려주고, 주민참여 활성화에 기반한 지방자치의 안정성 확보에 기여할 것이다.

읍·면자치 도입에 대한 연구와 논의는 지금부터 시작이다. 본 연구에서는 사례지역을 선정하여 군과 읍·면간의 관계분석과 군자치의 평가를 통해 문제점과 시사점을 도출하여 대안을 제시하였다. 현행의 군자치에 대해 능률성은 어느 정도 긍정적인 평가를 하고 있지만 통합성과 민주성 평가항목인 주민참여에 대해서는 대체적으로 부정적으로 평가되었다. 따라서 우리나라의 민주주의와 지방자치를 한 단계 향상·발전시키기 위해서는 제도의 변화가 필요하고 그 대안 중 가장 효과적일 수 있는 것이 읍·면자치의 도입이다. 분명한 것은 현 시점에서의 우리나라 지방자치는 주민참여를 통한 민주성의 확보가 매우 필요하다는 것이다. 주민참여를 통한 민주성 강화를 위해 읍·면자치를 도입하자는 주장에 대해 일부 반론이 제기될 수 있으나 이 또한 지방자치의 발전을 위한 이슈가 될 수 있다.

본 연구를 시작으로 본격적으로 읍·면자치 도입에 대한 찬반 논란은 물론 향후 읍·면자치 도입에 대한 어느 정도의 공감대가 형성된다면 본 연구내용에서 처음 읍·면자치의 유형으로 제시되었던 4개 유형도 각각 하나의 소주제가 되어 논의의 쟁점이 될 수 있다. 지방자치에 관심이 있는 학계·시민사회단체·관계·정계 등에서 지속적인 연구와 토론이 이루어져야 할 것이다.

목 차



| | |
|--------------------------|----|
| 제1장 서론 | 1 |
| 제1절 연구목적 | 1 |
| 제2절 연구범위 및 연구방법 | 2 |
| 1. 연구범위 | 2 |
| 2. 연구방법 | 4 |
| 제2장 읍·면자치에 관한 이론적 논의 | 7 |
| 제1절 읍·면자치의 개요 | 7 |
| 1. 읍·면자치의 의의 | 7 |
| 2. 읍·면자치와 군의 법적 지위 | 8 |
| 제2절 근린자치와 지역공동체 | 9 |
| 1. 근린자치의 의의 | 9 |
| 2. 근린자치의 필요성 | 11 |
| 3. 근린자치의 적정규모 | 16 |
| 4. 지역공동체 의의와 연혁 | 17 |
| 제3절 지방자치와 주민참여 | 24 |
| 1. 주민참여의 법적 근거 | 24 |
| 2. 주민참여의 강화 필요성 | 26 |
| 3. 지방자치와 주민참여 방식 | 29 |
| 제4절 지방행정계층과 기초자치단체 설정 기준 | 30 |
| 1. 지방행정계층 현황 | 30 |
| 2. 기초자치단체의 설정기준(성립요건) | 31 |
| 제5절 선행연구 검토 | 32 |

| | | |
|------------|-------------------------|-----|
| 제3장 | 현행 군자치의 실태와 문제점 | 35 |
| 제1절 | 현 읍·면제도 분석 | 35 |
| 1. | 읍·면의 현황과 제 기능 | 35 |
| 2. | 군 및 주민과의 관계 | 40 |
| 제2절 | 군과 읍면 관계 분석 : 음성군 사례 | 43 |
| 1. | 분석개요 | 43 |
| 2. | 분석 | 43 |
| 제3절 | 군자치 분석 : 음성군 사례 | 55 |
| 1. | 분석개요 및 조사설계 | 55 |
| 2. | 분석 | 59 |
| 제4절 | 문제점 | 83 |
| 1. | 실태분석 결과 나타난 문제점 | 83 |
| 2. | 의식분석 결과 나타난 문제점(시사점) | 87 |
| | | |
| 제4장 | 읍·면자치 사례 | 90 |
| 제1절 | 국내사례 | 90 |
| 1. | 읍·면자치의 연혁 | 90 |
| 2. | 읍·면자치의 변화과정과 운영현황 | 91 |
| 3. | 읍·면자치의 폐지와 군자치의 채택 | 96 |
| 제2절 | 해외사례 | 98 |
| 1. | 프랑스 : 콤뮌(Commune) | 98 |
| 2. | 영국 : 패리쉬(Parish) | 108 |
| 제3절 | 시사점 | 113 |
| 1. | 국내사례 : 과거 읍·면자치 폐지의 문제점 | 113 |
| 2. | 해외사례 : 제도 및 운영상 장점의 도입 | 114 |
| | | |
| 제5장 | 읍·면자치의 도입 필요성 | 116 |
| 제1절 | 기존 연구의 논의 | 116 |

| | |
|-------------------------------|------------|
| 제2절 본 연구의 논의 | 120 |
| 제6장 읍·면자치 도입방안 | 123 |
| 제1절 기본방향 | 123 |
| 제2절 읍·면자치의 도입유형 선정 및 채택 | 125 |
| 1. 읍·면자치의 도입유형 선정 | 125 |
| 2. 유형별 분석 및 채택 | 127 |
| 제3절 읍·면자치 도입방안 | 130 |
| 1. 도입방안 | 130 |
| 2. 도입방안별 장·단점 분석 | 133 |
| 제4절 읍·면자치 도입 추진전략 | 135 |
| 제7장 요약 및 결론 | 139 |
| 【참고문헌】 | 142 |
| Abstract | 147 |
| 【부록】 | 149 |

표 목 차



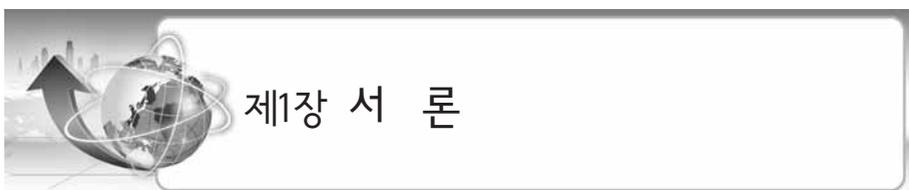
| | |
|---|----|
| 〈표 2-1〉 주민자치위원회의 기능 | 20 |
| 〈표 3-1〉 시·군·구 및 읍·면·동 수(2014. 1. 1. 기준) | 35 |
| 〈표 3-2〉 읍·면의 인구, 면적 규모(2014. 1. 1. 기준) | 36 |
| 〈표 3-3〉 음성군 사무 | 45 |
| 〈표 3-4〉 음성읍 사무 | 47 |
| 〈표 3-5〉 소이면 사무 | 47 |
| 〈표 3-6〉 음성군 세입예산서(2014) | 49 |
| 〈표 3-7〉 음성읍 사업예산 | 50 |
| 〈표 3-8〉 소이면 사업예산 | 51 |
| 〈표 3-9〉 음성읍 주민자치위원회의 주요 활동현황 | 52 |
| 〈표 3-10〉 소이면 주민자치위원회의 주요 활동현황 | 53 |
| 〈표 3-11〉 군자치의 분석기준 및 측정지표 | 56 |
| 〈표 3-12〉 회수된 유효표본 수 | 58 |
| 〈표 3-13〉 성별 구분 | 60 |
| 〈표 3-14〉 연령별 분포 | 60 |
| 〈표 3-15〉 최종학력(주민, 공무원) | 61 |
| 〈표 3-16〉 직급(공무원) | 61 |
| 〈표 3-17〉 직업(주민) | 62 |
| 〈표 3-18〉 민원과 관련하여 주민들의 주된 방문처 | 63 |
| 〈표 3-19〉 군행정에 대한 주민들의 참여 의지 | 65 |
| 〈표 3-20〉 군행정에 대한 주민들의 참여 횟수 | 66 |
| 〈표 3-21〉 군정책에 대한 주민들의 인지정도 | 67 |
| 〈표 3-22〉 군자치 후 군의 정책변화에 대한 주민들의 체감 정도 | 69 |
| 〈표 3-23〉 군의 면적 규모 | 70 |

| | |
|---|-----|
| 〈표 3-24〉 군의 인구 규모 | 71 |
| 〈표 3-25〉 상수도 보급률 | 72 |
| 〈표 3-26〉 공무원 1인당 주민수 | 73 |
| 〈표 3-27〉 군자치 후 군청 접근을 위한 교통 편리성 | 74 |
| 〈표 3-28〉 군자치 후 군민으로서의 자긍심 | 76 |
| 〈표 3-29〉 군자치 후 군민의 일체감 | 77 |
| 〈표 3-30〉 현행 군자치의 가장 큰 문제점 | 78 |
| 〈표 3-31〉 문제 해소를 위한 대안으로서의 읍·면자치 도입의 필요성 | 80 |
| 〈표 3-32〉 읍·면자치를 도입할 경우 발생할 수 있는 문제점 | 81 |
| 〈표 3-33〉 읍·면자치를 도입할 경우 발전할 수 있는 분야 | 82 |
| 〈표 3-34〉 읍의 인구규모 | 83 |
| 〈표 3-35〉 면의 인구규모 | 84 |
| 〈표 3-36〉 읍·면의 최대·최소 면적 규모 | 84 |
| 〈표 4-1〉 자치법상의 읍·면·동제의 변천 | 95 |
| 〈표 4-2〉 공무원의 재정수입 구조(2010년 기준) | 102 |
| 〈표 5-1〉 외국 기초자치단체와의 규모 비교 | 118 |
| 〈표 6-1〉 읍·면자치의 유형 | 126 |
| 〈표 6-2〉 읍·면자치 도입방안별 장단점 분석 | 134 |

그림 목 차



| | |
|-----------------------------|----|
| 〈그림 1-1〉 연구의 수행체계도 | 6 |
| 〈그림 2-1〉 주민자치회 기능(업무) | 22 |
| 〈그림 2-2〉 지방행정계층 구조 | 31 |
| 〈그림 2-3〉 분석틀 | 34 |



제1절 연구목적

지방자치단체의 종류와 계층은 지방행정의 기본골격을 형성하는 중추적 요소로서, 이는 국가의 정치·행정뿐만 아니라 주민의 일상생활과 경제·사회·문화 등 사회전반에 중대한 영향을 미치는 국가·사회조직의 기본요소가 되는 것이다.

지방자치단체의 종류와 계층은 지방자치의 시행에 있어서 지방행정의 민주화와 능률화를 결정하는 기본 관건의 역할을 하게 되는 바, 주민참여의 확대와 행정목표의 능률적 달성이 모두 이를 통해 가능하다고 할 수 있다.

우리나라의 기초자치단체 구역은 다른 선진국가에 비해 상대적으로 크다고 할 수 있다. 제1공화국 당시 시·읍·면 단위의 자치체로 출범하였으나, 5.16혁명이래 효율성을 강조하여 보다 큰 규모의 시·군단위 자치체로 이행하였다가 다시 현재와 같은 시·군·구 체제로 전환함으로써 전체적으로 기초자치단체의 구역이 확장되었다. 규모가 큰 기초자치단체의 구역은 규모의 경제에는 도움이 되는 측면이 있으나 근린차원의 주민참여가 활성화되지 못하는 근본적 문제를 내포하고 있다. 즉, 자치구역이 클 경우 주민은 참여주체가 되기 어렵고 행정객체로 전락할 가능성이 크다고 할 수 있다.

지방자치의 일차적 가치가 능률성보다는 민주성 확보에 있고, 이와 같은 민주성의 확보는 실제적으로 근린차원에서의 참여에 기반하는 것이라 하였을 때, 현재와 같은 과대한 기초자치단체 규모는 주민참여 등 민주성에 문제가 있을 수 있다.

과거 읍·면자치가 폐지되고 군자치가 실시된 지 오랜 시간이 지났고, 지방자치가 부활된 지 20여년이 지났다. 현재 여러 가지 문제가 지적됨에도 불구하고

군자치가 우리나라의 행정조직의 기본질서 속에 뿌리 깊게 자리잡고 있다.

그러나 ‘통치체가 주민의 신변에 가까우면 가까울수록 그 통치체는 가장 건전하다(The closer the government to the people, the most healthful the body politic)는 풀뿌리 민주주의의 가치를 실현하기에는 군자치는 한계가 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 관점에서 볼 때 자연발생적인 주민공동체를 기초로 한 읍·면자치 도입에 대한 검토가 이루어질 시점이다.

본 연구는 이와 같은 기본적인 인식과 지방자치를 한 단계 발전시킨다는 관점에서 추진되었으며, 우선 읍·면자치를 도입할 경우 기본적인 설계와 그에 따른 대안을 제시하고자 한다.

제2절 연구범위 및 연구방법



1. 연구범위

가. 연구대상

현재 시·군·구자치가 실시되고 있으며 시·군·구에는 읍·면·동이 존재한다. 본 연구에서는 우선 농촌지역인 일반군의 읍·면만을 연구의 대상으로 하였으며 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 농촌지역과 도시지역의 특성에 따른 차별화와 이에 따른 분리정책이다. 농촌과 달리 도시는 도시기능적 일체성이 크고 관할 면적이 작으며 인구유동성이 높아 동 단위의 지역정체성이 낮기 때문에 하부 지역사회의 자치수요가 농촌지역에 비해 상대적으로 작다. 즉, 자치의 수요와 실현 가능성이 농촌보다 도시에서 적을 것이다. 또한 행정구역상 농촌의 읍·면은 역사적·문화적·정신적인 면에서 공동체적 성격을 갖는 데 비해 도시의 동은 주민수와 사무량의 합리적 처리에 근거하여 성립한다. 따라서 도시지역과 비도시지역을 차별화하여 시의 동을 제외하고 군의 읍·면만을 대상으로 하였다. 둘째, 전국의 모든 읍·면을 대상으로 자치를 실시하였을 경우 발생할 수 있는 문제의 방지가

다. 현재 우리나라에는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도농복합형태시, 일반시 등 다양한 유형의 시가 있다. 이 중 특별시, 일반시는 동만 존재하고 나머지 광역시, 특별자치시, 도농복합형태시에는 동과 읍·면이 혼재한다. 읍·면 지역만을 자치화한다고 가정하였을 때, 하나의 자치단체로 되어있는 광역시의 자치구와 도농복합형태시에서 동은 제외하고 읍·면만을 자치를 실시한다면 주민들에게 형평성 논란과 함께 행정의 혼란을 야기시킬 수 있다. 또한 본 연구에서 모든 유형의 시에 포함되어 있는 동과 읍·면을 대상으로 연구를 한다면 그에 따른 다양한 사례 제시와 문제점을 도출해야 할 것이다. 그럴 경우 연구의 범위가 지나치게 확대될 수 있다. 따라서 시의 동자치에 대한 연구는 후속 연구로 하기로 하고 본 연구에서는 농촌지역인 군의 읍·면만을 연구대상으로 하였다. 셋째, 현재 특별시 및 광역시의 자치구의 법적 지위를 전환하려는 경향이 있어 하부기관인 동에도 영향을 미칠 수 있으므로 일단 동자치에 대한 연구는 유보하였다.

따라서 우선 시 지역에 비해 상대적으로 지역단위의 공동체문화가 살아있고 애향심이 강한 농촌지역인 일반군의 읍·면을 대상으로 연구를 수행하였다. 따라서 본 연구에서 읍·면이란 일반군의 읍·면을 의미한다.

나. 연구내용

첫째, 읍·면자치에 대한 이론적 논의이다. 이론과 관련하여 본 연구에서는 읍·면자치의 개요, 근린자치와 지역공동체, 지방자치와 주민참여, 지방행정계층과 기초자치단체의 설정기준에 대해 논의하였고, 끝으로 읍·면자치와 관련한 기존의 선행연구를 검토하였다.

둘째, 군과 읍·면과의 관계분석이다. 이 부문에서의 분석항목은 기관구성, 기능, 자원, 주민자치로서 기관구성은 집행기관과 지방의회, 기능은 사무에 관한 것으로서 군과 읍과 면간의 기능별 사무내용의 차이를 살펴보았다. 자원은 현재의 군에서 읍·면으로 배분되고 있는 예산항목 및 사업내용, 예산액을 살펴보았다. 주민자치는 현재 주민자치의 대표적인 제도인 주민자치센터의 주민자치위원회의 회의내용을 중심으로 현황을 분석하였으며, 심층 분석을 위해 사례지역을

선정하여 분석하였다.

셋째, 현재 추진되고 있는 군자치를 분석하고 읍·면자치의 도입 가능성에 대해 살펴보았다. 현실성 있는 분석을 위해 4개의 사례지역을 선정하여 주민과 공무원을 대상으로 조사를 하였고 이외에 전문가 조사를 실시하였다. 분석항목은 민주성, 능률성, 통합성으로 각각의 분석지표를 설정하여 정량적 또는 정성적 분석을 통해 현재 시행하고 있는 군자치를 평가하였다. 평가항목은 민주성은 주민 참여, 능률성은 서비스공급 효율성, 공무원의 업무능력, 통합성은 주민편의와 공동사회성 등이다. 이외에 기초자치체에 대한 평가로서 군자치와 읍·면자치에 대한 의견을 수렴하였다. 최종적으로 분석결과를 중심으로 시사점을 도출하였다.

넷째, 해외사례의 소개를 통한 시사점 도출이다. 우리나라의 읍·면과 면적, 인구, 행정환경, 행정문화가 완전하게 동일하진 않지만 현재 소규모의 인구와 면적 규모 속에서 완전 자치제를 실시하고 있는 프랑스의 콤뮌(Commune)과 준자치제를 실시하고 있는 영국의 패리쉬(Parish)를 대상으로 기관구성, 기능, 재원, 운영 사례 등을 분석하고 우리나라 읍·면자치의 도입에 대한 시사점을 도출하였다.

다섯째, 지금까지의 연구 및 분석된 내용을 중심으로 읍·면자치 도입의 필요성과 도입방안으로 네 가지 유형을 선정하여 이에 대한 장단점을 비교분석하여 최종적으로 두 가지 유형을 채택하여 이에 대한 도입방안과 추진전략을 제시하였다.

여섯째, 지금까지의 연구내용을 간단하게 요약한 후 결론을 제시하였다.

2. 연구방법

본 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 기존 문헌조사, 현장 실태조사, 의식조사, 워크숍 개최 등의 연구방법을 활용하였다.

첫째, 문헌조사이다. 읍·면자치와 관련하여 행정구역관련 이론, 주민참여이론, 지방자치단체의 구성요건 등을 논의한 자료를 수집·분석하여 본 연구를 위한 이론적 토대를 구축하였다. 또한 읍·면자치와 관련한 기존 논문과 자료, 현행 시·

군·구 자치와 관련한 논문과 정부자료, 사례지역의 군과 읍·면의 기초자료와 기관구성, 기능, 재원 등의 자료를 수집·분석하여 실질적인 연구를 위한 기초자료를 축적하였다.

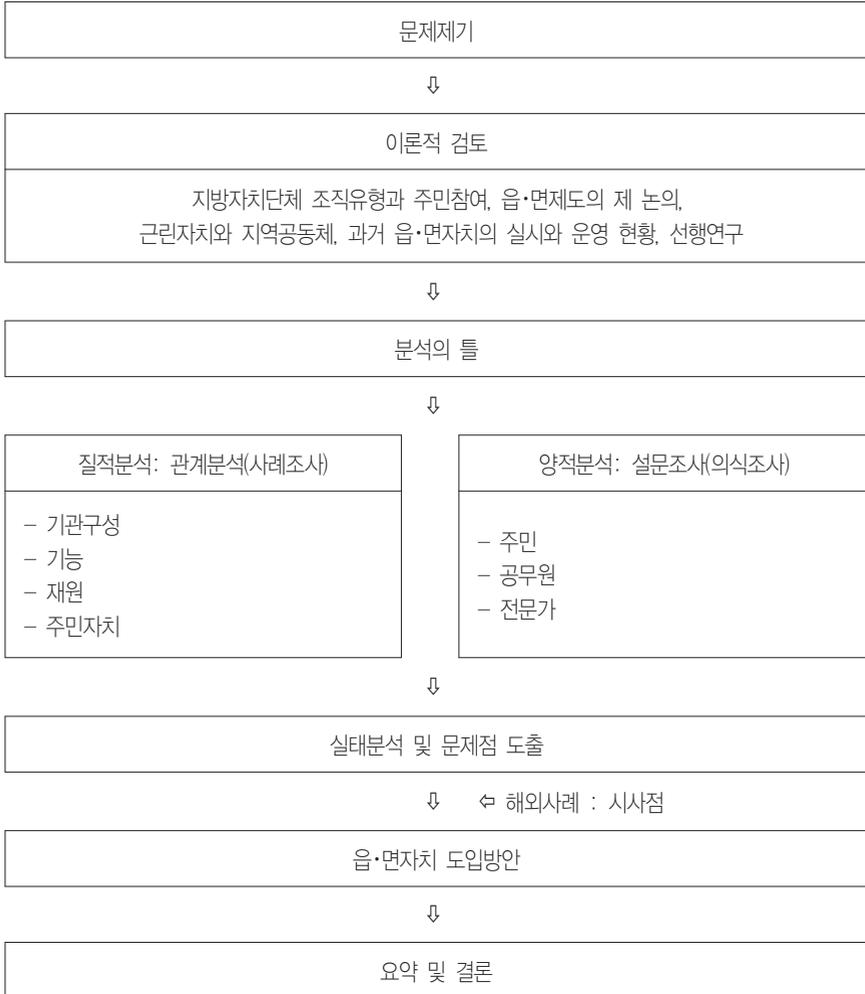
둘째, 사례지역 출장을 통한 실태조사이다. 본 연구의 실질적 분석을 위해 사례지역의 현지출장을 통해 현황과 문제점을 파악하였다. 출장지역인 음성군과 양평군을 직접 방문하여 군과 읍·면간의 관계, 즉, 기관 운영, 기능, 재원에 대해 조사·분석하였다. 이를 위해 지역의 기초자료 분석은 물론 담당공무원과 시민사회단체 활동가들과의 면담을 통해 현재 군자치의 현황분석과 문제점을 도출하고 읍·면자치 실시에 대한 의견을 청취하여 보고서에 반영하였다.

셋째, 읍·면자치와 관련한 의식조사이다. 조사대상은 주민, 공무원, 전문가로서 설문조사표를 작성하여 샘플 유형별 의견수렴을 통해 현재의 군자치 운영에 대한 실태분석 및 평가와 향후 읍·면자치 도입에 대한 의견을 수렴하였다.

넷째, 전문가 워크숍을 통한 연구내용의 자문이다. 약 4-5회에 걸쳐 지방자치 관련 전문가를 초빙하여 현재 기초행정체제 및 군자치의 문제점, 읍·면자치 도입의 필요성 등에 대한 자문을 통해 연구내용의 질을 향상시켰다.

다섯째, 해외사례 분석을 통한 시사점 도출이다. 우리의 행정 현황과 반드시 일치하지는 않지만 작은 규모의 행정구역에서 자치제와 준자치제를 실시하고 있는 프랑스의 콤뮌(Commune)과 영국의 패리쉬(Parish)의 소개를 통해 시사점을 도출하였다.

〈그림 1-1〉 연구의 수행체계도





제2장 읍·면자치에 관한 이론적 논의

제1절 읍·면자치의 개요

1. 읍·면자치의 의의

읍·면자치는 우리나라 지방자치의 문제점, 그중에서도 기초자치단체로서의 시·군·구자치의 문제점을 해결하기 위한 대안으로 제시되고 있는 제도이다. 읍·면자치를 실시하게 되면 우선 외형적으로 기초자치단체 규모의 면적과 인구가 크게 축소된다. 즉, 현행 기초자치 규모인 군의 평균면적인 665.91km²에서 읍의 평균면적 68.13km²와 면의 평균면적인 62.63km²로 축소되게 된다. 또한 군의 평균 인구인 55,137명에서 읍의 평균인구인 20,597명과 면의 평균인구인 4,225명으로 규모가 축소된다.

또한 읍·면에 법인격을 부여하게 되어 읍·면의원으로 의회를 구성할 수 있다. 장도 주민이 직선하거나 간접선거에 의해 선출되거나 현행대로 임명제가 유지되는 등 연구결과에 따라 다양한 형태로 운영될 수 있다. 분명한 것은 읍·면자치가 실시되려면 의회가 구성되어야만 하고, 의원은 주민이 직선하거나 주민자치회대표 등 지역대표 중심으로 구성되는 간접선거 형태의 의회가 구성될 수 있다. 읍·면의회 구성 역시 본 보고서의 연구결과에 따라 다양한 형태를 띠 수 있다.

1949년 제정된 지방자치법은 도시에서는 도·시, 농촌지역에서는 도·읍·면의 2계층제를 규정하였다. 도·읍·면 사이에는 도의 하급행정기관으로 군을, 인구 50만명 이상 시에는 구를 두었다. 이같은 자치체제를 근간으로 제1공화국에서는 서울시와 도는 정부직할로 하였으나 시·읍·면에는 자치권을 부여하였다. 시·읍·

면장은 1952년 전쟁 중 시행된 최초 지방선거에서는 간선제였으나, 1955년 자치법 개정으로 직선제로 변경되었고, 이어 1958년 임명제로 전환되었다. 제2공화국은 지방자치법을 개정하여(1960) 시·읍·면장 직선제를 부활시켰으나 선거는 1961년 5.16혁명으로 실현되지 못하였다(이승중, 2014:59-60).

읍·면자치는 지역의 사회복지사무, 재난안전사무, 지역사회개발사무 등 주민의 근거리에서 안전과 복리를 증진하는 사무를 고유사무로 처리하고 그 외의 사무는 국가와 상급 지방자치단체의 위임사무로 처리한다. 또한 필요에 따라 읍·면세(주민세)를 신설하여 읍·면의 재정은 신설된 주민세와 사용료, 수수료 및 보조금으로 충당할 수 있다.

통과 리는 생활권단위로 적정규모로 재조정하고 읍·면자치활동의 기반조직으로 주민중심의 자율조직인 주민자치회를 활용할 수 있다. 주민자치회장은 주민의 직선 또는 주민자치회 내에서 간선할 수 있으며, 현행의 주민자치회 실시규정에서 제시하고 있는 것과 같이 군수가 임명할 수도 있다. 주민자치회장은 주민과 함께 동네를 진단하고 문제점을 찾아 스스로 해결하고 행정지원이나 예산을 필요로 하는 사항은 읍·면에 건의하는 등의 읍·면자치를 주체적으로 담당할 수 있다.

이와 같이 읍·면을 자치단체로 하고 자치단체로서의 최소한의 조건을 제도적으로 보장하기 위해서는 지방자치법을 개정하여야 할 것이다.

2. 읍·면자치와 군의 법적 지위

읍·면자치가 실시될 경우 현재 군의 법적 지위에 대한 논의가 필요하다. 첫 번째는 현행대로 군을 하나의 자치계층으로 존재하는 것이다. 이럴 경우 현재에도 계층이 많아 행정의 효율성이 낮다는 비판이 있으므로 이에 대한 반대가 매우 심할 것이 예상된다. 두 번째는 군을 도의 하부 행정기관으로 하는 것이다. 이 경우 군의 일부 인력 및 사무가 도와 군으로 이관되어 군의 역할이 크게 축소될 것이다. 또한 새롭게 읍·면 기능분석을 하여 군이 가지고 있던 사회복지기능

과 재난안전기능 등을 읍·면으로 이관하며 이와 관련된 인력도 함께 이관해야 할 것이다. 세 번째는 군을 아예 폐지하고 지방자치계층을 도와 읍·면의 두 계층으로 하는 것으로, 이럴 경우 커다란 저항이 예상되고 기존 군의 기능 및 인력도 도와 읍·면으로 배분하는 방안을 고민해야 할 것이다.

제2절 근린자치와 지역공동체

1. 근린자치의 의의

풀뿌리 주민자치 단위로 주목받는 ‘근린’(neighborhood)의 사전적 의미는 ‘자가 사는 집을 중심으로 사람들이 모여 사는 일정한 공간’이다. 학술적으로는 ‘주거의 인접성을 기반으로 사람들이 비공식적이고 대면적인 상호작용에 관여하는 지역구분 주변의 장소’로 정의한다(Davis and Herbert: 1). 우리사회에서는 일상적으로 ‘동네’라는 말로 통용한다. 근린자치를 ‘근린’이라는 공간단위를 매개로 해당지역의 주민과 이해당사자들이 자율성을 갖고 공공서비스를 위한 집합적 의사결정 과정과 생산 행위에 참여하는 것으로 볼 수 있다(곽현근, 2012:98).

주민이 거주하고 상호 교류하는 작은 공간으로 지역사회의 가장 기초적인 공동체단위를 ‘근린’이라 하고, 이러한 근린을 기본단위로 하여 이루어지는 주민자치가 근린주민자치라 볼 수 있다(이성근, 2008:12). 주민들이 자신의 문제를 스스로 해결하는 자치역량을 바탕으로 자기 자신이 속한 지역의 문제해결에 적극적으로 참여하고, 주민의 의사와 일치하는 행정을 수행하는 것을 의미한다.

근린은 ‘같은 동네(주거지)에 근거지를 두고 생활하는 인접한 이웃과 대면하여 교류하고 협력할 수 있는 주민공동체’이므로 근린자치는 ‘지역의 문제를 주민(주민공동체)이 스스로 발견하여 해결을 위해 주민(주민공동체)이 주도적으로 행동에 옮기거나 행정에 해결을 요구하는 등 일련의 활동’을 의미하기도 한다(김필두, 2011:56).

근린 또는 동네를 대체하여 활용되는 용어에 ‘마을’이 있다. 마을은 ‘사람들이 모여 사는 곳’이라는 의미에서 동네와 유사하지만 마을은 ‘적은 수의 사람들이 제1차 산업을 중심으로 한 곳에 모여 공통된 생활을 하는 지역’에서 유래한 촌락, 또는 영어의 village 개념에 내포된 공동체적 의미를 강하게 반영한다(위키백과, 2012:93).

근린을 ‘지역사회(공동체)’(local community)로 바라보는 것으로 지역사회는 ‘지리적으로 한정된 지역 안에 살면서 상호간에 그리고 자신들이 살고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가지고 있는 사람들’을 의미한다(Mattessich and Monsey, 1997; 정지웅·임상봉, 1999). 근린을 지역사회와 동일시할 때, 지리적 공간을 공유하는 주민들의 공동체 의식과 정체성, 집합적 관행들이 강조한다.

근린자치는 ‘근린이라는 공간단위를 매개로 해당지역의 주민과 이해당사자들이 자율성을 가지고 공공서비스를 위한 집합적 의사결정과정과 생산 활동에 참여하는 것이라고 할 수 있다. 근린자치는 근린단위 통치조직으로서의 ‘정부(government)’가 아닌 ‘통치과정’으로서의 ‘거버넌스(governance)’라 할 수 있다.

근린자치가 이루어지는 구역 단위로 가장 크게 읍·면·동을 들 수 있고 그보다 작은 단위로는 통·리·반 등을 들 수 있는데, 현실적으로 활용이 가능한 인력자원, 지역사회의 특성 등을 고려할 때, 읍·면·동이 근린자치의 구역으로 적당하다고 판단된다.

읍·면·동은 비교적 한정된 지역공간을 생활기반으로 하는 하나의 지역적인 근린단위로서, 지역주민의 공동 이해를 바탕으로 하여 그들의 생활을 개선, 향상시키기 위해 주민 스스로 협동하는 자율적, 자조적 지역 공동체 성질을 가진다. 읍·면·동은 주민적 단위이면서 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가지고 있는 단위로서 정부와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 기초 조직체이다. 또한 실제로 지방자치단체의 모든 행정작용이 이루어지는 시작점이 되며, 주민행정 수요의 출발점이란 점에서 지방행정의 본거지일 뿐만 아니라 행정의사와 주민의사가 접촉하는 교차점이며 상호연결과 조화를 이루는 시발점이다(박종관, 1999:3-5).

2. 근린자치의 필요성

근린은 ‘주거지의 인접성에 기초를 둔 비공식적이고 대면적인 일련의 상호작용이라 할 수 있는 이웃과의 교류에 사람들이 관여하는 거주지 주변의 장소’이다. 근린자치란 근린단위 지역들이 자율성(autonomy)을 가지고 집합적 의사결정을 내리고 행동하는 것을 의미한다. 이러한 근린자치가 최근 지방행정체제개편과 맞물려 중요한 화두로 떠오르고 있다. 하지만 근린자치에 대한 최근 논의는 궁극적으로 ‘시·군·구 합병’에 목적을 둔 행정체제개편의 지나친 효율성 논리에 대한 비판을 피하려는 지극히 방어적이며 소극적 성격을 띠고 있다.

실제 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제20조는 ‘풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다’라고 규정하고 있다. 하지만 정작 주민자치회 기능을 정의한 제21조에서는 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체로 이양하고, 일부사무만을 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다는 방향성도를 규정하고 있을 뿐, 제20조에서 언급한 ‘풀뿌리자치의 활성화’와 ‘민주적 참여의식 고양’의 의지를 확인할 수 있는 구체적 방향이나 내용은 찾아볼 수 없다.

실제 근린을 바라보는 선진국의 제도적 관점은 지방행정구조의 보조차원에서 새로운 근린주민조직을 설치하고 일부 사무와 기능을 재분배하는 식의 부수적·단편적 접근과는 거리가 멀다. 보다 근본적으로 대의민주제 병폐를 보완하고, 추락하고 있는 정부신뢰와 정당성을 회복하며, 행정서비스의 효과성을 향상시키기 위한 종합적 처방의 관점에서 다양한 근린단위 정책실험을 강화해나가고 있는 것이다. 이들 나라들에 있어서 근린자치의 문제는 시·군·구 합병 또는 통합과 같은 행정체제개편 또는 정부구조 변화에 종속되는 문제가 아니라 분권과 참여 민주주의 철학에 뿌리를 둔 정부의 ‘현대화’(modernization)작업이다. 예를 들면, 우리나라와 마찬가지로 자치선진국들과 비교해 상대적으로 기초자치단체 규모가 크고 중앙집권 성향을 띠는 것으로 평가받아온 영국의 경우가 대표적이다.

1990년 말 신노동당정부가 들어선 이래, 근린단위까지의 분권과 지역사회 참여 중심의 다양한 근린제도와 정책이 지속적으로 강조되어 왔고, 2010년 보수당 중심의 연합정부가 출범한 이후에도 그러한 기조는 더욱 강화되고 있다.

영국을 비롯한 많은 국가의 근린단위 제도 실험은 ‘근린거버넌스’(neighbourhood governance) 관점에서 전개되고 있다. 거버넌스는 공공문제 해결을 위하여 정부·시장뿐만 아니라 과거 우리가 크게 관심을 두지 않았던 ‘시민사회’ 영역에까지 주목하고, 이들 세 부문 사이의 견제와 균형, 협력을 통한 문제 해결을 강조한다. 같은 맥락에서 근린거버넌스는 과거 정부서비스의 객체로만 여겨졌던 시민사회의 대표영역인 ‘지역사회’를 더 이상 수동적 방관자가 아닌 공공문제 해결의 주체 또는 파트너로 이끌어내기 위한 가장 유효한 공간단위가 ‘근린’이라는 철학을 반영한다.

이 관점에서 근린은 ‘장소에 기초한 정책’(area-based initiative)을 수행하기에 적절한 공간단위 또는 ‘집합적 행위자 형성’(collective actor formation)을 위한 중요한 사회·공간적 환경으로 인식된다(Cars et al., 2004). 또한 민간부문과 정부부문이 파트너십을 형성하며, 중앙 및 지방정부의 서비스를 혁신적으로 개선할 수 있는 기회의 장소로 받아들여진다. 더불어 근린은 보다 많은 시민참여 및 정부의 책임성(accountability)을 실현할 수 있는 ‘민주적 혁신’(democratic renewal)을 위한 최적의 장소로서 뿐만 아니라 지방정부체계의 현대화를 위한 각종 제도 실험의 중심에 놓여 있는 것이다(Stoker, 2005; Lowndes and Sullivan, 2008).

정책적으로 근린이 주목받는 이유를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Chaskin, 1997, Healey, 1998; Forrest and Kearns, 2001, 이종수, 2010; 곽현근, 2008). 첫째, 현대사회의 근린은 사회적·공간적으로 통합된 게마인샤프트적 성격은 상실했다하더라도, 여전히 일상의 스트레스와 긴장으로부터 ‘지속적 회복작업’(ongoing repair)을 위한 장소로서, 이웃과의 꾸미지 않은 일상적인 접촉을 통해 ‘느슨한 유대’(weak ties)가 생성되고 유지되는 장소로서, 그리고 자신이 거기에 살고 있다는 정체성을 상징화하는 생활의 장소 또는 ‘친밀권역’으로서 유용한 초점을 제공한다. 밖으로 세계화의 원심력이 지배하고, 안으로 전통적인 공동

체가 해체될수록 현대적 의미의 친밀권역을 강화하는 노력이 필요하다. 개인의 생존은 물론, 심리적 만족감, 위기 시의 도움에 절대적으로 중요한 의미를 갖기 때문이다. 근린이야말로 친밀권역 형성의 중요한 단위가 되는 것이다.

둘째, 민주주의 철학에서 보면, 자신의 삶에 영향을 미치는 정책에 대해 시민들이 어느 정도 통제력을 갖는 것은 시민의 권리이자 책임이며, 이를 실현하기 위해서는 정책결정과 서비스전달에 있어서 시민의 참여를 실현할 필요가 있다. 이러한 시민참여는 주민들의 일상생활에서의 근접성(immediacy)과 용이한 접근 가능성 때문에 근린 수준에서 가장 쉽게 실천된다.

셋째, ‘지역사회(공동체) 형성’ 또는 ‘사회적 자본’(social capital) 형성을 위한 최적의 공간적 단위가 바로 근린이다. 최근 들어 지역사회가 강조되는 것은 단순히 산업화와 도시화로 원자화된 현대사회에서 공동체적 삶을 복원한다는 의미뿐만 아니라 그러한 지역사회가 각종 사회문제 해결을 위한 도구적 가치를 가지고 있는 것으로 평가되기 때문이다. 지역사회의 의미에 내포되어있는 주민들 사이의 심리적·사회적 유대는 해당 지역의 경제, 복지, 치안 등 다양한 분야에서 주민들 스스로 공공재 또는 공적 가치를 만들어내는데 기여할 수 있는 중요한 자원으로 간주된다. 주민들 사이의 좋은 관계가 생산적 목적을 위한 자원으로 활용될 수 있다는 측면을 잘 포착하고 있는 개념이 바로 ‘사회적 자본’이다. 사회적 자본의 존재는 주민들 사이의 ‘집단행동의 딜레마’를 극복하게 해줌으로써 다양한 분야에서 주민들 스스로 공공선을 생성하도록 해준다는 면에서 시민사회의 역량을 나타내는 대표적 개념이다(Putnam, 1993).¹⁾ 집단행동의 딜레마 상황에서 나타나는 무임승차행위를 모니터링하고 제재할 수 있는 가능성은 작은 규모의 공간적 단위에서 높아진다. 따라서 사회적 자본 또는 지역사회 형성은 근린과 같은 작은 지리적 단위가 유리하다. 특히 근린문제와 같이 구체적 쟁점을 중

1) 우리나라 사회적 자본 수준은 선진국에 비해 낮게 나타나고 있다. 2009년 삼성경제연구소가 수행한 OECD 국가간 사회적 자본 지수 비교연구에 따르면, 우리나라는 OECD 29개국 중 하위권인 22위로 나타났다(삼성경제연구소, 2009). 한국보다 사회적 자본이 취약한 국가는 남유럽의 그리스, 포르투갈, 구공산권 국가인 헝가리, 남미의 멕시코 등과 같이 비교적 경제수준이 낮은 국가에 불과하였다. 2006년 한국개발연구원(KDI) 역시 ‘사회자본 실태종합조사’를 통해 사회적 자본의 확충 없이는 우리사회가 선진국으로 도약할 수 없음을 강조하고 있다(『동아일보』, 2006).

심으로 주민들의 참여와 유대가 쉽게 형성된다는 면에서 서구 선진국들의 경우 다양한 근린단위의 사회적 자본 형성과 활용을 통한 사회문제 해결을 모색하고 있다.

넷째, 근린은 작은 지리적 단위에서 다양한 자원들이 집약적으로 사용됨으로써 시너지 효과를 가져다 줄 수 있는 규모를 제공한다. 또한 근린규모에서는 지역사회 문제 해결과 관련하여 대상 집단의 상황을 알려주는 정보에 접근하는 것이 보다 용이하며, 대상 집단의 환경변화 및 새로운 정책 또는 제도의 효과를 평가하기에 유용한 규모를 제공한다(소진광 외, 2011:4-7).

이와 같이 이론적인 면에서 근린자치의 필요성을 강조하고 있는 한편, 최근 주민자치에 대한 관심이 커지면서 우리나라의 읍·면·동 근린자치기능 강화의 필요성을 다음과 같이 주장하고 있다.

첫째, 지방자치의 중심 축 변화에의 대응이다. 기관 중심의 단체자치에서 주민 중심의 주민자치로 지방자치의 중심축이 변화되고 있다. 단체자치가 중심이 되는 시기에 중앙정부가 가지고 있던 권한을 지방자치단체에 이양하는 지방분권을 통하여 중앙정부가 가지고 있던 많은 권한들이 지방에 이양되었다. 이는 중앙행정기관과 지방행정기관 간의 책임과 권한의 이동에 불과하므로 단기적으로 주민에게 직접적인 영향을 미치지 못하는 것이다. 향후 지방자치가 단체자치 중심에서 주민자치 중심으로 전환된다면, 지방으로 이양된 권한을 주민을 위하여 효율적으로 활용될 수 있는 구체적인 대안의 모색이 필요하게 된다. 주민주권주의의 논리에 의하면, 중앙정부 또는 지방자치단체에 위탁했던 권한 중 주민의 생활과 직접적으로 관련된 근린생활기능은 주민이 직접 나서서 수행하기 위하여 주민의 자기결정권한을 행사하는 것이 당연하다는 것이다. 더욱이 주민의 생활수준과 의식수준이 향상되고 인터넷 등의 다양한 매체를 통하여 질과 양에서 우수한 정보들의 습득이 가능해 졌다. 이와 같은 환경변화에 따라서 지방행정에 적극적으로 참여하고자 하는 주민의 의지와 욕구가 증대되어 가고 있다. 또한, 대의민주주의의 한계 노출과 교통통신의 발달로 인한 주민의 생활반경 확대와 이동시간 감소로 인하여 주민자치를 통한 직접민주주의 요소의 도입이 가능하게 되었다.

둘째, 지방행정체제개편에 의한 지방행정 환경 변화에 따른 대응이다. 지방행정체제개편에 관한 특별법을 구체적으로 실행하는 후속조치에 따라서 지방행정체제개편이 가속화되고 있다. 특히 박근혜 정부에 들어 와서 기존의 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 보완한 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』이 제정·공포되었다.

현재 새로운 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에서 규정하고 있는 읍·면·동 근린자치 활성화를 위한 “주민자치회”의 출범에 대비하여 31개 읍·면·동을 선정하여 시범사업을 추진하고 있다. 1년간의 시범사업이 마무리되면, 주민자치회의 모형을 다시 정비하고 이를 바탕으로 『주민자치회의 설치와 운영에 관한 법률』을 제정하여 주민자치회의 법적 기반을 구축할 예정이다. 따라서 향후에 추진할 주민자치회가 성공적으로 구성되고 뿌리를 내리고 발전하기 위해서는 근린자치의 실질화를 위한 구체적인 방안의 모색이 필요하다. 특히 근린자치를 통하여 수행해야 하는 기능 중에는 행정서비스의 사각지대 발생을 방지하고 주민이 원하는 행정서비스를 적기에 제공하는 것도 포함된다. 따라서 근린자치 활성화를 위한 주민자치센터 주민자치위원회의 주민자치기능과 지방자치단체의 주민자치지원기능을 명확하게 구분하고 양자 간의 민관 파트너십의 형성을 위한 정책개발이 필요하다.

셋째, 지역의 실정에 맞는 맞춤형 주민자치의 구현이다. 박근혜정부는 새로운 국정운영 패러다임인 ‘정부3.0’을 지방자치단체 차원에서 실천하기 위한 ‘지방3.0’의 성과를 조기에 달성할 수 있는 선도과제를 선정하여 강력하게 추진할 예정이다. 지방자치단체에서 본격적으로 추진하여야 하는 ‘지방3.0’ 선도과제의 유형은 ①자치단체간 사회기반시설 공동활용, 주민맞춤형 서비스 창출, 정보 분석을 통한 과학적 지방행정 구현, ②지방자치단체 의사결정기구에의 민간참여, ③정보공개범위 확대, ④기타 정부 3.0 패러다임에 맞는 지자체 제안사업 등이다. 주민맞춤형 서비스를 창출하고 민간참여를 촉진할 수 있는 기본단위는 주민들이 가장 친근하고 쉽게 접근할 수 있는 읍·면·동이다. 따라서 읍·면·동을 중심으로 한 박근혜정부의 국민행복정책의 구체적인 실천방안의 모색이 필요하다. 이것은

지역의 특색을 반영하고 주민이 원하는 것을 주민 스스로 만들어 가는 주민자치를 도와주는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 즉, 주민들 스스로 자신들의 행복을 주민자치를 통하여 만들어가는 구체적인 절차와 방법을 지원하는 것이 지역의 실정에 맞고 주민이 원하는 서비스를 제공하는 “서비스하는 정부”가 해야 할 일이라고 생각된다(김필두, 2013:45-47).

3. 근린자치의 적정규모

근린자치를 수행하기 위해서는 다음과 같은 조건이 필요하다. 첫째, 주민의 자치단체에 대한 참여와 통제가 적절하게 이루어질 수 있는 크기여야 한다. 즉 규모가 너무 크게 되면 공무원은 주민에 대한 친근감을 잃고, 주민은 행정에 대한 접근도가 떨어져 공동의 이해관계를 바탕으로 하는 공동의식과 주민의 지방자치에 대한 관심이 약해지게 마련이다. 이런 경우 지방자치는 주민과 멀어지게 되고 주민의 정신적·감성적 뒷받침을 받지 못하게 된다. 따라서 자치행정에 대한 주민의 참여 및 통제가 약화되고 결국 행정이 관료주의화 하게 된다.

둘째, 가능한 한 자연발생적인 공동사회와 일치해야 한다. 공동사회란 그 지역적 범위가 지역성에 따라 구분될 수 있는 집단으로서, 자연적·사회적·경제적으로 자기 완결적인 일체성을 갖는 공동생활권을 말한다. 오늘날 교통·통신의 발달에 따라 주민의 생활권이 확대됨으로써 자연적으로 형성되는 생활권과 인위적으로 획정되는 자치구역이 괴리되고 있으나 근린자치의 규모는 공동생활권과 일치되는 것이 이상적이다.

셋째, 행정능률을 고려해야 한다. 행정능률은 행정처리 시간의 신속, 행정예산의 절약, 지방자치단체간의 협력·조정이 용이함을 의미한다. 일반적으로 계획과 개발, 주택, 상·하수도, 교통 등의 지방행정 서비스의 규모의 경제성을 살리고 지방자치단체간의 중복으로부터 오는 투자의 효율성을 높이기 위해서는 구역을 확대·개편하는 것이 바람직하다. 그러나 구역이 지나치게 확대되면 규모의 법칙에 따라 행정능률이 낮아지게 된다. 교통·통신의 불편, 통솔범위의 확대, 규모의 확대에 따른 업무처리의 지연, 업무의 파생, 조정 곤란 등의 현상이 나타나기 때

문이다. 따라서 근린자치를 수행하기 위해서는 위와 같은 문제를 발생시키지 않는 적절한 규모이어야 한다. 그 밖에 근린자치의 적정규모는 생활권과의 일치, 편의성 등이 고려되어야 한다(조석주, 2003:62-63).

4. 지역공동체 의의와 연혁

가. 지역공동체 의의

공동체(community)란 원래 생태학(ecology)에서 생물의 특정 종(種)이 한 군데서 모여서 군집이나 군락으로 분포한 모습을 가리키는 말이다. 사회학에서는 공생적(共生的) 정주(定住)집단으로 이해한다. 구체적인 보기로는 전통적인 소규모 원초적 집단(primary group)인 가족, 친족집단, 이웃, 마을, 촌락, 지역교회 등이 주로 손꼽힌다. 물론 현대사회에서는 지역적 한계를 넘어 참여자들이 공유하는 동질성을 중심으로 유유상종하는 공속적(共屬的, commensalistic) 사회집단으로 그 개념의 의미를 넓혀 쓰기도 하지만 우리의 주관심사는 지역성이 주축이 되는 지역공동체다. 이런 공동체의 기본적 특성은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 상호작용과 인간관계는 타산적, 수단적이기 보다는 정의적(情誼的, affective), 표출적(expressive)인 것이 특징이다. 둘째, 호혜성의 규범(norms of reciprocity)과 신뢰에 바탕한 사회적 연결망의 관계에서 형성하는 사회적 자본이 공동체적 유대를 강화한다. 셋째, 공동체에 대한 소속감, 일체감, 집단이 소중하다는 느낌, 집단규범의 중요성, 이해관심의 공유로써 긴밀한 사회적 유대를 지탱한다. 넷째, 인간적 친밀감, 애착심, 상호존중, 의무감과 충성심, 동지애, 헌신에 의해서 서로의 욕구충족에 기여할 거라는 믿음 등을 공유한다. 다섯째, 집단동일감은 각자의 삶에 필요하며 가치가 있다는 인식과 가치관, 그리고 공통의 도덕적 문화와 질서 속에 동참한다는 느낌을 공유하는 데서 생기며 집단 응집력을 보장한다.

한편 ‘지역’이란 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말하며, ‘주민’이란 일정 행정구역에 주소를 가지거나, 행정구역에 소재한 사업장 등에 근무하거나, 학교 등에 재학하는 사람을 말한다.

‘지역공동체’란 ‘지리적으로 근접한 일정한 공간에 거주하는 사람들이 생활전반에 걸쳐 서로 긴밀하게 상호작용을 하면서 공동의 목표와 가치를 추구하는 정서적으로 유대감을 형성하며, 주민 개인의 자유와 권리가 존중되며 상호 대등한 관계 속에서 마을에 관한 일을 주민이 결정하고 추진하는 주민자치공동체’를 의미한다. 한편 지역공동체의 형성 동기가 친목을 도모하는 친목단체, 구성원의 의지가 없는 자연 및 행정마을, 사익을 추구하는 기업, 구성원이 일정한 지역사회를 집적하지 않는 인터넷동호회 등은 지역공동체가 될 수 없다(조석주, 2013:6).

나. 연혁

1) 정부수립 이전

가) 향약제도

정부수립 이전 우리나라의 지역공동체 조직으로서 향약제도를 들 수 있다. 조선시대 향약은 여씨향약 도입을 효시로 여러 차례에 걸쳐 국령으로 향약의 시행을 독려하였으나, 송나라 여씨 형제 당시(1076년)의 시대적 상황과 지역이 다르고 사회적·문화적 환경이 다른 조선사회에 그대로 적용되기에는 모순과 무리가 있어 시행이 여의치 않았던 것으로 평가되고 있다.

향약제도에는 4대 강목이 있다. 첫째, 덕업상권으로서 좋은 행실은 서로 권장한다. 예속상교로서 서로 사침에 예의를 지켜야 한다. 셋째, 과실상규로서 나쁜 행실은 서로 규제한다. 넷째, 환난상휼로서 어려운 일이 생겼을 때 서로 도와준다.

나) 두레정신(품앗이)

우리 민족은 역사적으로 상부상조하는 공동체 생활영식으로 두레정신이 있었다. 두레는 농촌에서 농번기에 공동작업으로 농사일을 하는 협력(협동)정신을 말한다. 이런 협동하는 미덕은 지금도 도·농 지역사회에서 부분적으로 전통이 이어지고 있으나 극히 제한적이다.

2) 정부수립 이후

가) 동·리회

동·리장 제도 관련하여 동·리 단위의 주민자율조직으로 동·리주민의 협약으로 동은 동회, 리에는 리회(제주도의 경우 부락회)가 존재했다. 조직의 근거가 되는 동·리 규약은 찾을 수 없어 조직이나 사무(활동내용), 재무 관계 등에 대해서 알 수가 없다. 다행히 제주도의 경우는 전통적인 「부락회」를 발전시켜 마을회를 만들어 이웃 간의 친목도모와 마을 공동발전을 위한 활동이 활발하다.

나) 지역사회개발과 주민조직

(1) 4-H, CD운동

정부수립 이후 우리나라도 지역사회발전 운동으로 미국으로부터 4H운동과 CD운동이 도입되었다. 두 운동은 1950년대를 거치면서 활발하게 보급되어 공동체 의식 형성과 지역사회 발전에 크게 기여하였다. 그러나 두 국민운동은 1960년대 말부터 전개된 새마을운동에 흡수되어 지역사회개발운동으로써 독자영역을 잃었다. 현재 4H운동은 4H운동본부가 설치 운영되고 정부시책으로 농촌진흥청의 청소년지도사업과 연계되고 있다. 다음 CD사업은 현재도 CD의 기본정신에 따라 다양한 형태로 지역사회개발운동을 전개하고 있다.

(2) 새마을운동

새마을운동은 1970년에 당시 박정희 대통령의 주도아래 시작되었고, 무엇보다도 절대 빈곤을 극복하기 위해 근면, 자조, 협동 정신을 기반으로 한 실천적 성격의 ‘잘 살기운동’ 이었다고 할 수 있다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(새마을중앙연수원, 2007:12, 경운대학교, 2008:8-9, 최영출, 30-32). 첫째, 새마을운동은 절대빈곤에서 탈출하고자 시도된 총체적인 ‘국가개발운동’이었다. 둘째, 새마을운동은 20세기 세계사적 흐름에 발맞추어 한국사회의 근대성 확립

에 기여한 정신계발운동이었다. 셋째, 새마을운동은 하나의 ‘지역사회개발운동’이었으며, 사회적인 측면에서는 농촌사회부흥 및 각종 사회문제 해소에 기여하였다. 넷째, 새마을운동은 하나의 ‘국민통합운동’이었다. 다섯째, 새마을운동은 한국사회 고유의 공동체 의식과 가치를 계승하고 사회구성원 모두의 삶을 향상시킨 ‘공동체운동’이었다. 이상에서 살펴본 바와 같이 새마을운동은 다차원적 성격을 가진 실천적 성격의 근대화운동이라 할 수 있다(권순복, 2013:16).

다) 주민자치위원회

1999년 읍·면·동 기능전환에 따라 주민자치센터가 전국 읍·면·동에 설치되었고 주민자치위원회가 구성되었다. 설치 목적은 읍·면·동사무소에 주민편의 및 복리증진, 지역공동체 형성에 기여하도록 각종 문화·복지·편익시설 설치, 관련 프로그램 운영 등이다. 주민자치위원회는 주민자치센터 운영 등에 관한 심의기구로서 25명 이내의 무보수 명예직 위원으로 구성되어 있다. 위원은 읍·면·동장이 각급 학교, 통·리장 대표, 사회단체 추천 및 공개모집으로 선출된 후보자 중에서 위촉한다. 주민자치위원회의 기능은 다음과 같다.

〈표 2-1〉 주민자치위원회의 기능

| 구 분 | 주요 기능 |
|---------|----------------------------|
| 주민자치기능 | 지역문제토론, 마을환경 가꾸기, 자율방재활동 등 |
| 문화·여가기능 | 지역문화행사, 전시회, 생활체육활동 등 |
| 지역복지기능 | 건강증진, 마을문고, 청소년공부방 등 |
| 주민편의기능 | 회의장, 알뜰매장, 생활정보 제공 등 |
| 시민교육기능 | 평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 |
| 지역사회진흥 | 내집앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등 |

라) 주민자치회

주민자치회는 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제 27조-29조에 의해 설치되었으며 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 법적 근거

- 제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.
- 제28조(주민자치회의 기능) ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.
- ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
 1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
 2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항
- 제29조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.
- ② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.
- ③ 주민자치의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.
- ④ 안전행정부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

(2) 주민자치회의 설치 필요성

첫째, 지역공동체 의식 및 민주적 참여의식 고양이다. 즉, 지역사회에 대한 소속감 강화로 주민화합을 도모하고, 자발적·적극적인 참여유도를 통한 마을공동체를 활성화시킨다. 또한 지역주민에게 학습기회를 부여함으로써 자치역량을 강화한다.

둘째, 지역주민 중심의 풀뿌리 주민자치 활성화이다. 즉, 지역사회가 중심이 되어 지역문제를 스스로 해결하고 지역발전을 도모하며, 자치단체와 주민간의 유기적 협력관계 구축으로 실질적 생활자치를 실현한다. 또한 주민 밀착형 행정 서비스 제공으로 주민만족도를 제고시킨다.

(3) 주민자치회 기능(업무)

읍·면·동의 행정기능 중 고유 행정업무를 제외하고 주민자치회에 협의, 위탁 업무, 주민자치업무 기능을 부여하였다.

〈그림 2-1〉 주민자치회 기능(업무)

| 협의 업무 | 위탁 업무 | 주민자치 업무 |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 읍·면·동 지역개발 : 읍·면·동 단위 지역발전계획, 지역자원 활용 마을만들기 등 ○ 주민간 이해 조정 : 지역내 행정 구역 변경계획, 혐오시설 주변 주민간 의견 수렴, 초등학교 통·폐합 계획 등 ○ 시군구 추진사항에 대한 의견 제출 : 지역내 투자유치 계획, 교통신호 개선 등 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 주민자치센터 운영 ○ 작은 도서관 등 공공시설 운영 ○ 공원, 공중 화장실 등 공공 시설물 관리 ○ 마을 휴양지 관리 ○ 저소득노인 도시락 배달사업 ○ 문화의 집 운영 및 관리 ○ 여성회관 운영 및 관리 ○ 자원봉사활동 지원 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 마을축제 체육대회 등 읍·면·동 각종 행사 ○ 마을신문·소식지 발간 ○ 생활협동조합 운영 ○ 동호회·스포츠 활동 ○ 자율방범 및 안전 귀가활동 ○ 등하교길 안전관리 등 |

(4) 주민자치회 수행사무 사례²⁾

| 성공모델 유형 | | 사무 종류 | 구분 | 사업명 | 주요내용 | '14예산 (천원) |
|---------|-------|-------|----|-----------------|--|------------|
| 기본 모델 | 안전 마을 | 주민 자치 | 기존 | 독거노인돌봄 | ○ 기간 : '14(연중) ○ 내용 - 독거노인의 안부를 확인할 수 있는 우유배달 | - |
| | 지역 복지 | 주민 자치 | 기존 | 사랑의 반찬나눔 | ○ 기간 : '14(연중) ○ 내용 - 민간단체를 이용한 저소득층 가정에 반찬 전달 | - |
| 선택 모델 | 도심 창조 | 주민 자치 | 신규 | 포도농장운영 | ○ 기간 : '14(연중) ○ 내용 - 유희농경지를 이용한 포도농장 운영, 수익으로 저소득층 지원 | 40,000 |
| | 평생 교육 | 위탁 | 기존 | 어린이도서관 관리 및 운영 | ○ 기간 : '14(연중) ○ 내용 - 도서관 운영 및 프로그램 운영 | 1,500 |
| | 평생 교육 | 위탁 | 기존 | 주민교육 및 청소년 봉사활동 | ○ 기간 : '14(연중) ○ 내용 - 주민교육 및 청소년 자원봉사활동 관리 | 비예산 |

2) 본 내용은 2014년 6월까지의 충남 아산시 탕정면 주민자치회 수행사무이다.

자료 : <http://www.mospa.go.kr> 참고.

| 성공모델 유형 | | 사무 종류 | 구분 | 사업명 | 주요내용 | '14예산 (천원) |
|---------|----------------|-------|----|--------------------|--|------------|
| | 지역 자원 | 주민 자치 | 기존 | 목요장터 운영 | ○ 기간 : '14(연중) ○ 내용 - 지역에서 생산되는 농산물의 직거래 장터 운영 | 13,500 |
| | 다문화 어울림 | 주민 자치 | 기존 | 주민대상 행사 | ○ 기간 : '14(연중) ○ 내용 - 벚꽃걷기대회, 둘레길행사, 주민 자치발표회 등 | 40,000 |
| | 다문화 어울림 | 주민 자치 | 신규 | 마을소식지 | ○ 기간 : '14(연중) ○ 내용 - 주민자치회 활동사항 및 마을별 미담사례 홍보 | 10,000 |
| | 다문화 어울림 | 주민 자치 | 신규 | 전입주민 열렬히 환영하기 | ○ 기간 : '14(연중) ○ 내용 - 전입주민 각계 각종 주민들을 대상으로 탕정노하우 안내문 제공, 화합의 장 행사 추진 등 | 7,000 |
| 기타 | 공원 환경정화 | 위탁 | 신규 | 면내 공원 환경정화 | ○ 기간 : '14(연중) ○ 내용 - 시 공원녹지과와 대행계약 체결하여 월3회 이상 면내 공원 환경정화 | 비예산 |
| 기타 | 리명칭 및 구역 조정 건의 | 협의 | 기존 | 면내 리 명칭 및 구역 조정 건의 | ○ 기간 : '14(연중) ○ 내용 - 행정구역 조정 등 마을주민들의 입장을 대변하여 구역 조정 건의 | 비예산 |
| 기타 | 주민 상훈 추천 | 협의 | 기존 | 주민상훈추천 | ○ 기간 : '14(연중) ○ 내용 - 마을별로 주민대표 성을 확보하여 주민의견수렴 등 주민상훈 추천 | 비예산 |
| 기타 | 주민 숙원사업 결정협의 | 협의 | 기존 | 주민숙원사업 결정 협의 | ○ 기간 : '14(연중) ○ 내용 - 주민참여예산 위원으로 활동 및 주민 숙원사업 결정시 사업승낙서 등 관계서류 협의 | 비예산 |

주민자치회는 2012년 지방행정체제개편추진위원회에서 읍·면·동 단위의 법적 기구로 설치할 것을 건의함에 따라 현재 전국 31개 지역에서 시범실시하고 있다.³⁾

마) 기타

이외에도 도시지역에는 아파트입주자대표회의, 농촌지역은 영농회·청년회·노인회 등이 주민조직으로 활동하고 있으며, 의용소방대·자율방범대 등 봉사단체, 학교운영위원회·어머니회 등 학교관련 단체, 새마을협의회·바르게살기위원회 등 행정지원단체 등이 지역단위에서 주민자치조직으로 활발하게 활동하고 있다(정진현, 2013:1-5).

제3절 지방자치와 주민참여

1. 주민참여의 법적 근거

가. 헌법 기본권적 성격

주민참여가 갖는 기본권적 성격은 국민의 참정권을 통하여 국민이 일방적으로 국가의 규율만 받는 것이 아니라 국가질서의 형성에 참여하는 것과 마찬가지로 국가질서 형성에 있어서 나타나는 민주주의와 기본권의 상호 관계를 지역적 차원에서도 고려할 수 있다는 의미에서 찾아 볼 수 있다. 개개의 주민이나 주민집

3) 최근 주민자치회 시범 실시 지역에 대한 평가 결과 다음과 같은 성과와 문제점이 나타나고 있다. 먼저 주민자치회 시범 실시에 대한 성과이다. 첫째, 공무원과 주민의 주민자치 인식의 제고이다. 둘째, 주민자치회 위상이 제고되었다. 셋째, 민관협력을 체계적으로 추진할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 넷째, 주민의 자치권한을 확대시킬 수 있는 계기를 마련하였다. 다섯째, 주민자치의 재원 확대에 기여하였다. 다음은 주민자치회 운영에 대한 문제점이다. 첫째, 주민자치위원 선정위원회의 구성단위가 불분명하며, 주민자치회위원의 대표성이 확보되고 있지 않으며 인적쇄신 측면에서 실패하였다. 둘째, 위원의 권한과 역량이 부족하며 책임의식이 부족하다. 주민자치회의 간사가 사무국장 역할을 하여 전문성과 책임성이 미흡하다. 셋째, 주민자치회의 조례에 지역특성이 반영되지 못하고 있으며 주민자치회위원의 권한, 역량, 정보 등의 부족으로 공무원에게 의존하는 경향이 있다(김필두, 2014:47-53).

단은 지방자치단체 내에서의 정치적인 의사형성에 지속적으로 영향을 미칠 수 있는데 이는 일반적으로 주민이나 주민집단의 기본권 행사를 통하여 이루어진다. 예컨대 헌법 제10조의 일반적인 행동의 자유, 제21조의 언론·출판·집회·결사의 자유, 제8조의 정당 등을 통하여 지방자치단체내의 정치적 의사형성 과정에 참여한다.

우리 헌법은 주민들의 정치적인 의사를 지방자치단체의 의사결정 과정에 결부시키기 위하여 기본권으로서 선거권, 공무담임권, 청원권을 인정하고 있으며 지방자치법 등 개개의 법률들은 이를 실현하기 위하여 구체화하고 있다. 이것은 헌법상의 기본권이 지방자치에 의하여 지역적인 차원에서 실현되는 것을 의미한다.

나. 주민의 권리

지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 국민인 주민은 법령이 정하는 바에 따라 지방의회의원과 지방자치단체의 장 선거에 참여할 권리를 갖는다(유지태 : 722). 즉 지방자치법 제13조 제2항의 참정권, 제65조 지방의회 의원의 소개를 얻어 청원할 권리, 제13조 제1항 당해 지역 내의 공공시설을 이용하고 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 보유하고 있다. 또한 지방자치에 주민참여는 제도적, 비제도적인 다양한 방식으로 참여할 수 있는데 지방자치의 원칙론에 의한다면 지방행정의 객체로서 전통적 사고에 기인한 복종자, 의무 부담자로서가 아닌 지방자치의 제1차적 담당자의 지위에 입각한 직접참여제도로써 지방자치법 제13조의3 조례제정 및 개폐청구권, 제13조의 4 주민감사청구권, 지방자치법 제13조의2에 규정된 주민투표권이 있다.

다. 지방자치 영역에서 주민참여의 법적 문제

간접적·수동적 주민참여는 대의제적 질서에서 선거 또는 행정절차에 주민이 단순히 참가하는 방식이며 특별히 법적·제도적으로 문제될 영역은 아니다. 따라서 지방자치에 있어 주민참여라고 할 때는 정책결정과 집행과정에 직접·간접으

로 영향을 미치는 모든 주민의 행동을 지칭하는 광의의 주민참여를 의미하는 것이 아니라 기존의 대의제 하에서의 참여를 넘어선 주민자치의 법원리로서 협의의 직접민주제 방식의 주민참여제도를 말한다. 이렇게 이해할 때 비로소 지방자치의 목적과 주민의 지위에 근거한 민주주의 요구, 직접 민주제적 주민참여의 가능성, 주민참여가 어느 범위에서 대의민주제와 합치될 수 있는가 하는 등의 대의제와 주민참여의 관련성의 문제가 제기된다.

2. 주민참여의 강화 필요성

가. 주민참여 욕구의 증대

주민의 적극적 참여는 궁극적으로는 대의제 민주주의를 넘는 직접적 의사결정을 촉구하는데 이르게 되는데 1987년 6월 항쟁 이후 의사분출 현상은 참여를 더욱 가속화시키고 이는 참여민주주의의 요청과도 맥을 같이 하고 있다. 각종의 정치적·경제적 자원을 독점하고 있는 특수집단들이 주민의 대표성이나 공공성보다는 자기이익 추구의 입장에서 의사결정과정을 조작·유도하기 쉽기 때문에 이에 대한 통제와 수정을 가하는 주민참여는 필수적인 요건으로 대두되고 있는 것이다(김선택, 2001:25).

1) 참여형 의식구조로의 변화

우리나라 지방자치의 역사를 보면 1950년대 혼란기 잠시의 경험은 다시 30년간의 강력한 중앙집권에 의하여 지방행정으로 변화되어 아직도 주민 대부분은 지방자치를 지방행정으로 인식하고 있고 주민 스스로가 주체라는 의식이 약하다. 지방자치가 주민들의 일상과 가장 긴밀히 연결되어 있음에도 지역의 국회의원은 알고 있어도 지방자치단체에 자신들의 의사를 반영하기 위하여 선출해준 대표자가 누구인지 제대로 알고 있지 못하는 것도 현실이다. 이러한 원인은 지방자치를 스스로 쟁취하여 얻은 결과물이 아니라 그 동안 익숙했던 국회의원 선

거에 덧붙여 자치단체장과 의원을 선출하는 절차가 하나 더 늘어났다는 인식 정도에 머물러 있기 때문이다. 주민참여의 상황을 보아도 일부 지도층의 참여부족 및 무관심과 소외의식으로 주민자신이 주권자로서의 주도적 역할을 담당하려는 능동적인 자세와 사고방식이 부족하다.

그 결과 적극적인 주민권리의 행사보다는 주민들 중 다수가 말이 없는 ‘소리 없는 다수’를 이루고 있어 자기의 이해관계가 있을 때에는 자신의 이익을 강력히 주장하나, 그렇지 않은 경우에는 무관심하며 방관적·비협조적인 경향이 많았던 것이 또한 사실이다. 그런데 이러한 부정적인 면들은 다른 측면에서 볼 때는 오도된 경향도 없지 않다. 지방자치는 스스로의 통치와 책임을 바탕으로 하는데 이러한 지방자치에 대한 제대로 된 주민교육이 없었다. 독일의 경우에 엄청난 예산을 투입하면서 민주시민을 위한 정치교육을 통하여 시민의식을 고양하던 사실은 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

또 하나는 지역의사결정의 매개체로서 시민단체의 역사와도 일면 상통하는데 우리나라의 시민단체는 80년대 후반에 조직되어 그 기능이 미약 했다. 하지만 괄목할 만한 변화를 일으키고 있으며 주민은 무관심한 것이 아니라 납세자·주권자로서 특히, 생명과 건강 및 환경 등을 목적으로 참여의식을 점차 높여가고 있다.

2) 폐쇄적 행정구조 개선 요구

민선자치시대 20년이 되었지만 민주성 보다 능률성을 지나치게 앞세운 전통적 중앙집권적 행정문화로 인하여 주민들에게 새로운 사실을 제공하고 참여를 통한 행정보다는 형식화된 참여절차나 일방적으로 결정·시행하는 경향을 아직까지 완전히 탈피하지 못하고 있다. 이러한 문제는 특히 정보의 공개와 관련하여 더욱 심각한데 참여기회가 있다고 하더라도 정보에 접근할 기회가 주어지지 않는다면 진정한 의미의 참여는 불가능한 것이다. 정보의 질과 양은 바로 주민 참여의 결과 성과에 직결되는 것이라 할 수 있다. 그러나 중요정책을 입안·처리하는 과정에서 파생적으로 발생할 수 있는 문제들을 지나치게 의식하는 나머지 비밀리에 결정·집행하는 경우가 많아 주민은 정확한 정보에 입각한 행정참여나

비판능력을 배양하지 못하고 행정에 대한 불신과 비협조적 경향을 갖게 되어 민주주의 학교로서의 역할을 다하지 못함에 따라 적극적인 개선이 요구되고 있다.

나. 주민 직접참여제도 정비의 요청

우리의 주민참여 현실을 보면 행정절차 충족을 위한 형식요건으로서의 행정자문위원회, 의견수렴을 위한 공청회, 반상회 등이 주류를 이루었고, 지방자치 주민자로서 지방자치단체의 의사결정에 구속력을 행사 할 수 있는 주민직접참여제도에 관하여는 매우 소극적이다. 1988년 개정 지방자치법은 주민소청(같은 법 제 153조)을 활용된 사례가 없었다는 이유로 폐지하였으며, 주민투표법 제정 근거가 1994년도에 도입 되었으나 정치권과 정부의 묵시적 동의 하에 입법 부작위 끝에 2004년도에 와서야 미흡하나마 겨우 주민투표법이 제정되었다. 1999년도에 주민 조례제정·개폐청구와 주민감사청구가 인정되었지만 발의요건 등이 지나치게 엄격하여 주민의 입장에서 사실상 활용하기 매우 어려운 명목상의 제도로 만들어 놓고 있는 실정이다. 지방자치 영역에서의 민주주의가 국가 차원의 민주주의와 동일한 방식으로 실현되어야 하고, 단지 밀도의 차이밖에 없다면 주민자치를 지방자치의 본질적 내용이며 헌법적 원리로 이해 못할 특별한 이유가 없다. 지방자치는 주민자치와 단체자치의 두 원리를 구성요소로 하는데 이 두 구성요소 가운데 단체자치는 주민자치를 실현하기 위한 수단에 지나지 않으므로, 지방자치의 핵심은 어디까지나 주민자치에 있다고 보아야 한다.

왜냐하면 국민주권의 지역적 공동사회 수준에서의 주체인 주민에 의한 자기통치를 관철하기 위하여 조직된 지역적 통치단체는 어떠한 형태의 것이든 간에 자율성을 지닌 개인의 집합이고, 또 개인의 자율을 기초로 하지 아니하는 자기 통치는 자치라고 부를 수 없기 때문이다. 따라서 주민자치의 원형적인 직접주민참여 요소들을 간과하고서는 진정한 지방자치에 도달하기는 요원하고 참여를 통한 자유의 확보를 위해서도 직접참여제도를 제대로 정비하는 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

3. 지방자치와 주민참여 방식

가. 지방자치와 지역주민의 참여

지방자치는 이미 개념적으로도 지역사무의 처리에 지역주민이 참여한다는 것을 본질적 징표로 한다. 즉 자치의 가장 중요한 개념적 징표는 관련 당사자들의 참여이며, 지방자치의 경우 지역주민의 참여는 가장 본질적인 기념징표의 하나인 것이다. 민주주의의 원리에 따라 모든 국민이 국가 의사결정에 참여할 수 있는 것과 마찬가지로 지방자치는 모든 지역주민이 지역문제의 처리에 참여할 수 있도록 보장하는데 그 의의가 있는 것이다. 따라서 이러한 의미에서 지역주민의 참여는 소수 특권층의 참여로 인한 지방자치의 민주주의 부정에 대한 방파제의 역할을 한다고 하겠다.

나. 지역단위 민주주의의 활성화

지방자치제의 실시와 이에 대한 제도 보장의 궁극적 목적이 지역단위의 민주주의 실현과 비집중화·비집권화를 통한 헌법상 국민 주권주의와 기본권의 실질적 보장이 고려되어야 한다. 또한 지방자치의 영역에서는 국가 전체적인 단위의 민주주의 실현을 위한 대의제적 의결권의 보장보다도 더욱 구체적이고 직접적인 의견반영·의사결정을 위한 제도적 장치와 수단이 고려되어야 한다. 특히 우리나라는 중앙집권의 역사가 길고 강했으며 연방제 국가와 같이 이중적 자치구조를 갖추지 않고 단일한 자치구조를 실시하고 있는 우리의 경우 국가와의 관계에서 더욱 강한 지방분권과 높은 자치권 보장의 필요성으로 나타나며 자치단체 내부에서는 주민의 적극적 권능, 즉 지방자치단체의 의사결정 과정에 대한 주민의 직접적·능동적 참여와 같은 직접민주제적 수단의 보장에 관한 요구로 나타난다.

다. 제도적·비제도적 주민참여

비제도적 참여는 국가 또는 지방자치단체가 공식적으로 인정하지 않거나 용인하지 않는 참여행위를 말한다. 법에는 금지하고 있는 형태의 시위나 고의적인 법 위반을 통한 시민 불복종운동 등이 이에 해당한다.

제도적 참여라 함은 국가 또는 지방자치단체의 자치법규에 의해 공식적으로 인정되거나 용인되는 참여행위를 말한다. 주민자치위원회, 반사회 등의 주민회의 참석, 정책이나 행정에 대한 의견 개진, 주민제안, 각종 공청회 및 자문위원회의 참석, 주민발의와 청원, 합법적으로 이루어지는 주민투표, 주민소환, 합법적인 시위 및 집회에의 참여, 자원봉사활동 등이 일반적으로 모두 여기에 속한다. 이러한 참여는 시민 개인에 의해 개별적으로 이루어질 수 있고, 시민단체나 자원봉사단체 등의 가입을 통해 간접적으로 이루어질 수도 있다(양희석, 2006: 14-22).

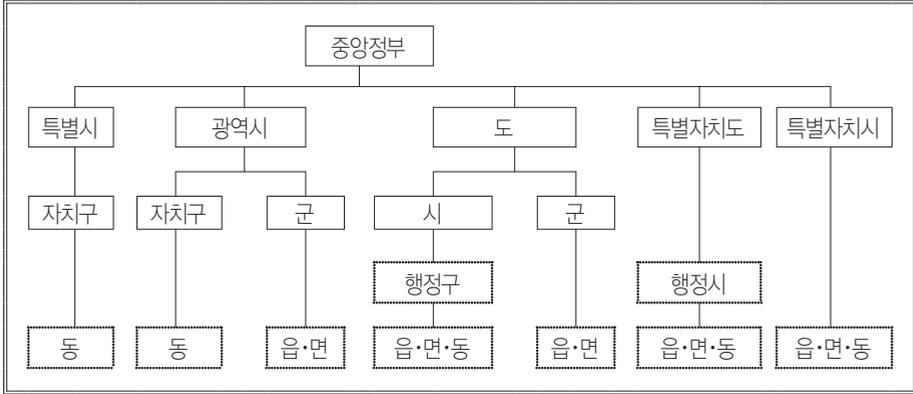
제4절 지방행정계층과 기초자치단체 설정 기준

1. 지방행정계층 현황

우리나라의 지방행정계층의 기본현황은 다음과 같다. 2014년 1월 현재 자치계층으로 광역자치단체의 수는 총 17개로, 1개의 특별시, 6개의 광역시, 8개의 도, 1개의 특별자치도, 1개의 특별자치시가 있다. 자치계층으로 기초자치단체의 수는 총 227개로 75개의 시, 83개의 군, 69개의 구가 있다.

행정계층으로 자치권이 없는 2개의 행정시, 216개의 읍, 1,196개의 면, 2,076개의 동이 있다. 인구 50만 이상 시의 경우는 별도의 자치권이 없는 행정구(일반구) 33개를 추가 설치·운영하고 있다.

〈그림 2-2〉 지방행정계층 구조



주 : 은 자치계층, 은 행정계층을 나타냄.

특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구 아닌 구(행정구)를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며 시와 구에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다. 읍은 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 되어야 한다. 다만 군사무소소재지의 면과 읍이 없는 도농복합형태의 시에서는 그 면 중 1개 면의 경우 인구가 2만 미만인 경우에 읍으로 할 수 있다.

2. 기초자치단체의 설정기준(성립요건)

기초자치단체의 설정기준으로는, 첫째, 규모로서 주민의 자치단체에 대한 참여와 통제가 적절하게 이루어질 수 있는 크기여야 한다. 즉 규모가 너무 크게 되면 공무원은 주민에 대한 친근감을 잃고, 주민은 행정에 대한 접근도가 떨어져 공동의 이해관계를 바탕으로 하는 공동의식과 주민의 지방자치에 대한 관심이 약해지게 마련이다. 이런 경우 지방자치는 주민과 멀어지게 되고 주민의 정신적·감성적 뒷받침을 받지 못하게 된다. 따라서 자치행정에 대한 주민의 참여 및 통제가 약화되고 결국 행정이 관료주의화 하게 된다.

둘째, 가능한 한 자연발생적인 공동사회와 일치해야 한다. 공동사회란 그 지역적 범위가 지역성에 따라 구분될 수 있는 집단으로서, 자연적·사회적·경제적

으로 자기 완결적인 일체성을 갖는 공동생활권을 말한다. 오늘날 교통·통신의 발달에 따라 주민의 생활권이 확대됨으로써 자연적으로 형성되는 생활권과 인위적으로 획정되는 자치구역이 괴리되고 있으나, 지방자치단체 가운데 특히 기초자치단체의 구역은 공동생활권과 일치되는 것이 이상적이다.

셋째, 행정능률을 고려해야 한다. 행정능률은 행정처리 시간의 신속, 행정예산의 절약, 지방자치단체간의 협력·조정이 용이함을 의미한다. 일반적으로 계획과 개발, 주택, 상·하수도, 교통 등의 지방행정 서비스의 규모의 경제성을 살리고 지방자치단체간의 중복으로부터 오는 투자의 효율성을 높이기 위해서는 구역을 확대·개편하는 것이 바람직하다. 그러나 구역이 지나치게 확대되면 규모의 법칙에 따라 행정능률이 낮아지게 된다. 교통·통신의 불편, 통솔범위의 확대, 규모의 확대에 따른 업무처리의 지연, 업무의 파생, 조정곤란 등의 현상이 나타나기 때문이다. 그 밖에 기초자치단체를 설정하는 요건으로서 생활권과의 일치, 편의성 등이 고려돼야 한다(조석주, 2003:62-63).

제5절 선행연구 검토

지금까지 우리나라에서 읍·면자치에 관해 연구한 논문 및 보고서는 그리 많지 않다. 최근 발간된 단행본 ‘지방자치의 쟁점’(2014 : 박영사)에서 이승중은 읍·면·동자치를 강화하는 대안으로 크게 두 가지로 제시하고 있다. 하나는 읍·면·동을 공식적 자치단위로 인정하는 안이다. 다른 하나는 읍·면·동을 현재와 같이 행정단위로 유지하되 읍·면·동 차원의 주민자치 기능을 강화하는 안이다 (이승중, 2014:58). 권오철은 최근의 한 정책토론회에서 ‘시·읍·면 지방자치체 구상’이라는 주제발표에서 읍·면자치의 유형을 4가지 유형으로 분류하고⁴⁾ 읍·면자치

4) 읍·면자치의 도입 시 고려 가능한 유형은 현재 읍·면에 자치단체로서의 법적지위를 부여하는가 여부, 그리고 현재 군을 자치단체로 유지·폐지·전환(행정기관)하는가에 따른 네가지 유형의 고려가 가능하다고 주장하였다(권오철, 2014, 미래지향적 발전을 위한 정책토론회, 한국지방행정연구원).

도입 가능성을 전개하였다(권오철, 2014:37-38). 2006년 양희석은 ‘시군구자치제의 단점인 주민의 자치의식의 희박성을 극복하기 위한 방법의 하나로 읍·면·동의 지위향상이 필요하고, 이를 위해서는 읍·면·동에 ‘준 자치구제’의 법적 지위 부여를 부여하고 이를 통해 주민의 참여자치 실현’을 주장하고 있다.⁵⁾

한편 (사)지방행정연구소에서 발간하는 ‘자치행정’이라는 월간지에서 이와 관련된 주제로 일부 특집으로 다룬 적이 있다. 즉, 지방자치법 제정 50주년을 기념하여 과거 1949년부터 1961년에 걸쳐 시행되었던 ‘읍·면자치시대’에 대해 논의하였으며, ‘읍·면·동제 개혁과 동네자치’라는 주제로 정책토론회를 개최하여 이에 대한 논의를 한 적이 있다.

읍·면자치에 대한 직접적인 연구는 아니지만 유사한 연구 주제로 근린자치가 있다. 근린자치분야의 기존 연구와 관련하여 주요 내용을 정리해 보면 다음과 같다. 정부주도형 근린자치에 관한 연구, 근린자치 운영에 관한 연구, 근린자치 사례 분석에 관한 연구, 근린자치 거버넌스에 관한 연구 등으로 구분할 수 있다.

첫째, 정부주도형 근린자치와 관련한 연구이다. 전병유(2011)는 지역의 공동체와 시민사회의 재구축을 위한 전략을 개발하고 이를 통합하는 대안적인 분권자치의 지방정부 패러다임을 모색하였다. 소진광 외(2012)는 우리나라 현실에 맞는 ‘주민자치회 모형’을 모색, 각 모형별로 우리나라에서의 실현가능성, 실천수단을 검토하였다. 안성호(2012)는 읍·면·동 기능전환정책은 읍·면·동 통폐합을 유도하여 동네자치를 위축시켜 왔으며, 이에 1차적 책임은 정치권과 중앙정부에 있음을 확인하였으며, 선진한국을 향한 굿 거버넌스 리더십 모형으로서 8단계를 제시하였다.

둘째, 근린자치 사례분석과 관련한 연구이다. 김성준(2012)은 제주시 하귀2리 사례를 통해 지방자치의 민주성 구현과 자치조직으로서 공동체 형성에서 얻을 수 있는 시사점과 향후과제 등에 대해 제시하였다. 유창복(2009)은 성미산 마을을 사례로 자율형 주민조직으로서 공공서비스를 창출하기 위해 공공의 자원을

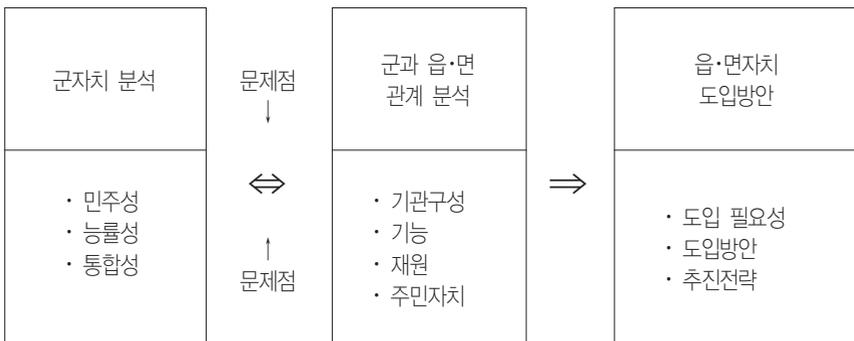
5) 양희석(2006), ‘읍·면·동의 준자치 계층화에 관한 연구 : 주민의 참여자치 활성화를 중심으로’, 고려대학교 법무대학원 석사논문.

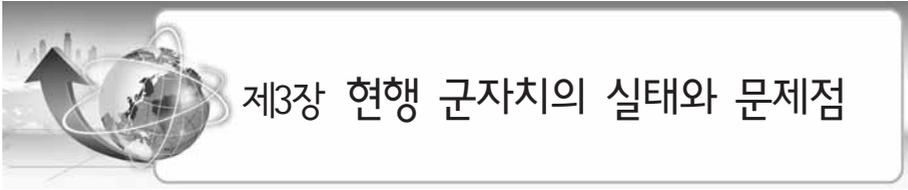
어떻게 잘 활용할 것인가의 차원에서 검토하고 시사점을 모색하였다.

셋째, 근린자치 운영과 관련한 연구이다. 김광남(2012)은 주민참여로 자치기능을 강화하고 지역사회의 평생학습기관들과 연계를 강화하여 주민자치 평생학습기관으로서의 운영활성화 방안을 제시하였다. 조광일(2006)은 주민의 생활현장인 주민자치센터의 기능보강 방안과 주민자치센터의 활성화 방안을 제시하였다.

넷째, 근린자치 거버넌스와 관련한 연구이다. 김필두 외(2008) 연구는 읍·면·동 주민자치 분석의 틀을 구성하고 실태 및 현황을 분석하였으며, 향후 바람직한 주민자치 강화방안을 제시하였다. 곽현근(2011)은 읍·면·동 ‘주민자치위원회’ 제도에 대한 ‘주민자치위원회’ 모형과 발전방향을 제시하고, 참여민주주의를 기반으로 참여민주적인 폭넓은 제도적 담론의 형성을 기대하였다. 육동일(2008)은 주민들은 그들의 문제를 직접 해결하려 하기 때문에 지방정부는 서비스공급자로서의 역할은 축소하고, 이웃과 시민단체를 중심으로 한 지역사회를 형성해야 한다는 점을 강조하였다(최병학, 2012:6-7).

〈그림 2-3〉 분석틀





제1절 현 읍·면제도 분석

1. 읍·면의 현황과 제 기능

가. 읍·면의 일반현황

우리나라의 읍·면·동 수는 2014년 1월 기준으로 총 3,485개이다. 즉, 즉, 전국에 총 216개의 읍, 1,196개의 면, 2,076개의 동이 설치되어 있다.

〈표 3-1〉 시·군·구 및 읍·면·동 수(2014. 1. 1. 기준)

| 시·도별 | 구분 | 시·군·구 | | | | 읍·면·동 | | | |
|-------|----|-------|----|----|-----|-------|-----|-------|-------|
| | | 계 | 시 | 군 | 자치구 | 계 | 읍 | 면 | 동 |
| 계(17) | | 227 | 75 | 83 | 69 | 3,485 | 216 | 1,196 | 2,076 |

자료 : 지방자치단체의 행정구역 및 인구현황, 안전행정부

2014년 1월 1일을 기준으로 볼 때, 우리나라의 읍·면의 인구 및 면적 규모를 살펴보면, 읍의 총 인구는 4,485,279명이고 총 면적 규모는 14,734.88km²이며, 읍의 평균 인구는 20,765명, 평균 면적은 68.22km²이다. 면의 총 인구는 4,917,961명이고 총 면적 규모는 74,906.17km²이며, 면의 평균 인구는 4,112명, 평균 면적은 62.63km²이다.

〈표 3-2〉 읍·면의 인구, 면적 규모(2014. 1. 1. 기준)

| 구분 | 설치 수 | 인구(명) | | 면적(km ²) | |
|----|--------|------------|---------|--------------------------|----------------------|
| | | 전체 | 평균 | 전체 | 평균 |
| 읍 | 216개 | 4,485,279명 | 20,765명 | 14,734.88km ² | 68.22km ² |
| 면 | 1,196개 | 4,917,961명 | 4,112명 | 74,906.17km ² | 62.63km ² |

자료 : 지방자치단체 행정구역 및 인구현황, 안전행정부

나. 읍·면의 설치근거

읍·면·동은 지방자치법에 근거를 두고 있다. 지방자치법 제120조에서는 자치구가 아닌 구와 읍·면·동에 소관 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두는데 이 경우의 동은 행정동을 말한다고 규정하고 있다. 또한 동법 제118조 제2항에서는 읍장·면장·동장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명하도록 되어 있다.

【지방자치법】

○제3조(지방자치단체의 법인격과 관할)

③ 특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다.

④ 제7조제2항에 따라 설치된 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 그 구에 읍·면·동을 둘 수 있다.

○제4조의2(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역)

① 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 이를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 안전행정부장관의 승인을 받아 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 명칭과 구역의 변경은 그 지방자치단체의 조례로 정하고, 그 결과를 특별시장·광역시장·도지사에게 보고하여야 한다.

○제7조(시·읍의 설치기준 등)

③ 읍은 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 되어야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 인구 2만 미만인 경우에도 읍으로 할 수 있다.

1. 군사무소 소재지의 면
2. 읍이 없는 도농복합형태의 시에서 그 면 중 1개 면

다. 읍·면의 지위 및 기능

1) 읍·면의 지위

(1) 전통적 생활영역의 읍·면

읍·면은 조선시대의 전통과 근대적 자치제의 개념이 혼합되어 있는 가장 전통적인 행정구역으로서 1931년에 법인격이 부여되었다. 읍·면·동은 하나의 생활권으로서 주민들이 공동생활을 영위하고 있으며, 가장 가까운 거리에서 대면하고 생활하는 가운데 혈연과 지연으로 이어져 주민간의 공동의식과 일체감이 강한 1차적 집단으로서의 성격이 강하게 나타나고 있다. 이러한 정신적 유대감과 애향심은 지역공동체 형성의 중요한 요소로서 지방자치 실시 이후 주민자치의 중요성이 대두되고 있는 요즈음 읍·면·동의 새로운 기능과 역할이 필요하다(조석주, 2003:279-280).

(2) 행정계층의 읍·면

우리나라의 지방행정 계층구조는 자치계층은 2계층으로 되어 있으나 행정계층은 3-4계층으로 되어 있다. 자치계층은 2계층으로 특별시·광역시·자치구, 도시·군으로 구성되어 있으며, 행정계층은 특별시·광역시의 경우는 특별시·광역시·자치구·읍·면·동이나 도의 경우는 도시·군(시의 행정구)-읍·면·동의 4계층으로 되어 있다.

2) 읍·면의 기능

읍·면은 지방행정의 최하위 보조계층으로서 첫째, 일반행정의 목적을 수행하기 위한 보통행정기관이며, 둘째, 단순한 행정적 기능 중심의 단위이면서 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가지 있는 단위이다. 셋째, 행정수요의 출발점으로서의 정부와 주민을 연결하는 지방행정의 기반조직이 된다(이지환, 1990).

읍·면행정이 시·군 행정에서 차지하는 비중은 대단히 크다고 할 수 있다. 즉 정치·경제발전에 의한 국민생활의 향상과 생활기능의 다양하고, 국민의 국가에 대한 서비스 요구와 발전을 유도해 나갈 행정역할의 증대 등 급격한 행정수요의 증가는 읍·면행정에서 최일선 행정조직의 기능이 더욱 활성화되어야 할 과제인 것이다.

읍·면의 기능은 사무 및 회계업무, 주민등록 및 취학업무, 제증명발급 등의 일반행정기능, 동규모의 건설, 토목사업 등의 공공사무기능, 사회, 청소, 보건위생 등의 사회복지기능, 농업지도, 임야행정, 양정, 상정 등의 세무분야 및 산업경제적 기능 등으로 주민의 삶의 질과 밀접한 관계를 갖는 서비스를 제공한다.

현재 읍·면의 운영 실태를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 일반 행정수요의 감소로 인한 민원업무 축소이다. 즉, 등·초본, 인감, 전출입 신고 등 전국 On-line 전산처리로 타 지역에서도 민원처리가 가능하여 점차 민원방문객이 감소하고 있다. 이는 2001년부터 민원무인발급기가 보급(11개 분야 59종)되고 있기 때문이다. 둘째, 교통·통신 발달에 따른 행정수요의 변화이다. 즉, 생활권 중심의 광역적 행정수요 확대로 읍·면이 단위 생활권의 중심지로서의 기능이 상실되고 있다. 셋째, 다양하고 질 높은 복지행정 수요의 증가이다. 즉, 주민센터 운영 등으로 노인, 장애인 등 계층별 문화, 고용, 복지서비스의 요구가 증가하고 있다.

라. 읍·면의 특징과 최근 경향

1) 기능과 특징

읍·면은 시·군·구의 보조기관으로서 지방자치단체 행정작용의 침투과정상 가장 단위가 작은 일선행정기관을 말한다. 읍·면·동의 역할은 정무의 기능을 총괄적으로 수행하면서 대민접촉을 효과적으로 수행하고 있다. 또한 지역주민과 접촉을 통하여 주민의견을 수렴하고 이를 국정에 반영함으로써 풀뿌리 민주주의와 생활자치의 기초적 역할을 수행하고 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가지고 있다고 볼 수 있다(김형철, 2002:8-11).

(1) 읍·면 행정의 기능

첫째, 주민과의 접촉이 가능한 제1차적인 행정적·공간적 영역으로서 지방행정의 시책을 전달한다. 둘째, 단위가 가장 작은 일선 행정기관으로서 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서의 종합행정을 담당한다. 셋째, 현장 출장업무, 지도단속, 조장행정 등 현장위주의 집행기능을 수행한다. 넷째, 일선 행정업무의 효율적 추진과 지역의 정체성을 상급기관에 전달하기 위하여 비행정조직인 통·반장을 관할하는 기능이다.

(2) 읍·면 행정의 특징

첫째, 읍·면행정은 주로 주민복지의 조장을 위한 비권력 성격의 최일선 대민 행정을 수행한다. 따라서 주민의 일상생활과 밀접한 관련성을 가지고 있으며 근무시간이나 업무량을 초월하여 폭 넓은 봉사행정을 수행한다. 둘째, 읍·면 행정은 국가의 다양한 정책을 지방자치단체를 통하여 구체적으로 집행하고 지역실정에 맞도록 조정하여 주민에게 전달하고 실천한다. 셋째, 행정구역상 읍·면은 역사적, 문화적인 공동체적 성격을 갖는데 비하여 동은 주민수와 사무량의 합리적 처리에 근거하여 성립한다.

지방자치제가 실시된 이후 자치행정에 대한 주민요구 증대로 인하여 행정수요가 늘어나게 되었고, 자치행정에 대한 기대가 어느 때 보다 커지게 됨에 따라 읍·면·동 행정은 수준 높은 행정서비스를 요구받고 있다. 말하자면 읍·면행정은 주민복지 향상, 지역문화 육성, 청소, 환경 및 삶의 질 향상을 바라는 행정수요가 변화함에 따라 읍·면이 행정서비스뿐만 아닌 한 차원 높은 주민자치 행정기관으로서의 기능을 요구받고 있다.

2) 읍·면의 최근 경향

첫째, 대체적으로 인구가 감소하고 있다. 읍·면 지역의 인구가 꾸준히 감소하고 있으며, 이에 따라 일반 행정수요 또한 감소한다. 둘째, 노인인구의 증가이다.

읍·면 지역의 인구의 노령화 현상이 가속화되고 있으며 이로 인해 노인복지서비스 수요가 증가하고 있다. 셋째, 가구형태의 변화이다. 노령층 중심의 핵가족화 경향이 극심하여 1인가구 및 부부가구가 대부분을 차지하고 있어 사회정책 등 공공정책의 공백이 심화되고 있다. 넷째, 다양한 행정서비스 수요의 증가이다. 장기간 지속되는 경제위기로 인한 기초생활보장, 긴급복지 지원 등의 지역복지 업무가 확대되고 있다. 또한 교통, 주거, 문화예술, 정보화 등의 측면에서 기초생활여건이 크게 낮아 생활편익시설, 교통안전시설, 교육·의료시설 인프라에 대한 수요가 증가하고 있다. 다섯째, 인구 대비 공무원 수가 많다. 이로 인해 비효율적인 읍·면사무소가 운영되고 있다(류영아·조석주 외, 2014:24).

2. 군 및 주민과의 관계

가. 군과 읍·면의 관계

군은 자치단체의 기능별 전담부서의 설치와 함께 지역별 행정분담을 위한 기구 설치를 통해 행정을 수행하고 있다. 즉, 주민에게 보다 근거리에서 행정서비스를 제공하기 위해 조직된 하부행정기관이 읍·면이다. 읍·면은 기초자치단체 행정의 능률적 처리와 행정관리의 합리화를 위하여 자치단체 전역을 몇 개의 지구로 분할하여 행정적 분권화를 시도한 것이다.

읍·면의 대표적 특징은 행정적 기능단위라는 것이며 지방자치단체의 행정구역은 행정기능과 경제기능을 수행하는데 반해 읍·면은 단순히 행정적 기능중심의 단위에 불과한 것이다. 즉, 읍·면은 지방자치단체 자치구역의 행정기능 중심 단위로서 행정능률 및 주민편의를 위하여 획정된 단순한 행정구역이라고 할 수 있다.

읍·면의 또 다른 측면은 능률성에 대한 의존이 크다는 것이다. 읍·면은 자주적 재정권이나 행정 및 인사권이 취약하고 관할 구역의 행정책임자는 상위기관에 의하여 임명되는 것이 통상적이므로 자치적 시각보다는 능률적 관점에서 행정수행을 도모한다. 한편 읍·면은 기초자치단체의 하부행정구역에 불과하고 읍·

면장은 법적으로 독립된 행정기관이 아니라 군수의 지역적 보조기관으로서의 업무만을 수행한다. 또한 읍·면은 주민과의 대면접촉이 가능한 공간적 영역을 행정의 대상으로 삼고 있으며, 정부(자치단체)와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 조직으로 지방행정의 최일선 정책집행자로서 상급기관의 지시업무의 대행역할을 주로 수행한다. 대부분의 중요업무는 군 본청에서 취급하고 읍·면에서는 보조적인 업무를 처리한다.

읍·면은 주민의 의사가 지방자치단체의 시책에 반영될 수 있도록 전달해주는 지방자치단체와 주민간의 매개체 역할을 하는 한편, 주민과 가장 가까운 위치에서 행정시책을 집행하는 최일선 지방행정기관이다. 읍·면의 기능은 보조행정계층으로서 비권력적 성격의 대민행정과 주민복리의 증진에 주안점을 두고 있다. 읍·면에 관한 규정은 지방자치법에 근거하고 있다. 동법 제3조에서는 군에 읍·면을 둘 수 있다고 규정하고 있다. 읍·면은 시와 군에 설치되는 하부행정기관이다. 동법 제4조에서는 읍·면은 안전행정부장관의 승인을 얻어 조례로 정하도록 규정하고 있다.

읍·면은 모두 행정기관과 주민과의 직접적·일상적인 대민행정을 수행한다는 점에서 공통적이나 지역적 특성상 읍은 도시와 농촌의 혼합된 기능, 면은 농촌적 기능과 역할이 주가 되고 있다. 또한 행정구역상 읍·면은 주로 역사적·문화적·정신적 공동체 속성을 갖고 있다. 농촌지역의 최일선 행정기관인 읍·면은 역사적·사회적으로 볼 때 지역주민들 간에 동질적인 요소가 많다고 볼 수 있다.

현재 군과 읍·면간의 뚜렷한 역할 분담이 이루어지지 않아서 사회복지업무나 산업관련 업무가 군과 읍·면에서 중복적으로 처리되고 있다. 규정상으로는 군에서 처리해야 되는 업무지만, 위계질서상 읍·면에서 처리하는 경우가 많다. 최종적인 의사결정은 대부분 군에서 이루어지므로 직접 군에서 처리하지 않고 읍·면을 경유하게 되면 전체적인 업무처리 소요시간이 늘어날 수 있다(김병국·조석주, 2014:25).

나. 주민과의 관계

지방자치란 “일정한 지역의 주민들이 지방자치단체를 구성하여 국가(중앙정부)의 일정한 감독아래 그 지역 안의 공동문제를 자기 부담에 의하여 스스로(또는 대표자를 통하여) 처리하는 것”을 말한다. 지방자치는 주민참여를 의미한다. 주민참여의 문제는 단순히 지방의회 의원과 지방자치단체의 장의 선출에 참여하는 것 이상을 의미한다. 즉 주민의 요구사항이 지역의 정책결정에 반영되거나 영향을 미칠 수 있어야 한다.

주민들은 지방자치의 참여를 통해 지역공동체적 연대감을 갖게 됨으로써, 타에 의한 피동적인 활동이 아니라 스스로 지역의 공동체에 관심을 갖게 되고, 의사결정에 따라 자원봉사와 비용부담도 하게 되며, 스스로 처리하였다는 자긍심과 공인의식이 함양될 수 있다. 한편으로는 조세에 대한 저항이 완화되고 자금동원이 용이해 지며, 각종 지역개발사업이나 지역봉사에 대한 참여의식·봉사의식을 높이게 된다(한원택, 1998:162). 그러나 우리나라의 읍·면·동은 기초자치단체의 하부 행정기관으로서 상부기관에서 내려오는 여러 부서의 업무를 처리하고 있으며, 주민과 직결되는 단순한 생활민원 해결에도 시·군·구에 의존하는 현상이 발생하고 있다. 또한 주민들이 스스로 참여하고 신뢰할 수 있는 자치조직이 없어 지역의 정치와 행정은 주민과 유리되고 있고 주민들은 스스로 참여하지 못한다는 소외감으로 정부도 불신하게 되는 현상이 발생하고 있다.

따라서 자치시대에는 읍·면·동이 구심체가 되어 지역주민의 자율참여라는 민주성과 지방자치의 자율적 주체성을 회복하여 복잡다양하고 어려운 지역문제를 지역특성의 다양성을 살리면서 발전시켜 나가야 할 것이다(양희석, 2006:29-30).

제2절 군과 읍면 관계 분석 : 음성군 사례

1. 분석개요

본 장에서는 음성군을 사례로 군과 읍·면과의 관계를 분석하였다.⁶⁾ 분석항목은 첫째, 기관구성에 관한 것이다. 여기에서는 집행기관으로서 부군수, 읍·면장에 대해 살펴보았고, 지방의회에 관한 것으로서 의장 및 부의장 및 선거구, 의회사무과에 대해 살펴보았다. 둘째, 기능이다. 군의 기능을 분석하기 위해 음성군의 업무분장표를, 읍·면의 기능을 분석하기 위해 음성읍과 소이면의 업무분장표를 중심으로 각각의 업무를 분석하였다. 셋째, 재원이다. 음성군의 2014년 예산과 음성읍 및 소이면의 예산 및 사업내역을 분석하고 군과 읍·면과의 예산관계를 살펴보았다. 넷째, 주민자치에 관한 것이다. 지역에서 많은 단체들이 주민자치활동을 하고 있지만 대표적인 주민자치조직인 음성읍과 소이면 주민자치센터의 주민자치위원회의 활동을 중심으로 음성군의 주민자치를 분석하였다. 이와 같은 분석을 통해 현재 군과 읍·면간의 운영현황과 문제점을 도출하였다.

2. 분석

가. 기관구성

1) 집행기관

지방자치단체의 집행기관이란 지방자치단체의 의사결정기관인 지방의회에 대비해 사용되고 있는 개념이다. 집행기관은 지방의회의 의사결정을 주민의 직접

6) 음성군을 사례지역으로 선택한 것은 다음과 같다. 음성군은 인구 약 10만명으로, 2읍·7면으로 구성되어 있는 전형적인 도시와 농촌지역의 특성을 가지고 있는 군임. 또한 비수도권이지만 수도권과 근접해 있고 주민 및 공무원들도 지방자치에 대한 열망과 의식수준이 어느 정도 높다고 판단되어 본 지역을 사례지역으로 선정하였다.

선거에 의해 선출된 지방자치단체장의 판단과 책임으로 집행하는 기관이다. 지방자치단체의 집행기관은 지방자치단체장의 관할 아래 각각 명확하게 배분된 행정사무를 수행하기 위하여 계층적으로 구성되어 있다.

읍성군의 경우 보조기관으로 부군수가 있다. 부군수는 일반적으로 도의 서기관급이 파견되어 군수가 임명하며 임기는 약 1년-2년 정도이다. 부군수의 직무는 군수를 보좌하고 사무를 총괄하며 직원을 지휘·감독한다. 따라서 부군수는 임명직에도 불구하고 집행기관의 2인자로서 군수의 업무를 보조하는 기능을 수행한다. 뿐만 아니라 군수의 궐위나 출장 등으로 직무를 수행할 수 없을 때에는 직무를 대행한다.

읍성군은 군의 행정사무를 지역적으로 분담하기 위한 하부행정기관으로 음성읍, 금왕읍의 2개읍과 소이면, 대소면 등 7개의 면이 있어 총 9개의 읍·면이 있다.

읍성군의 9개 읍·면장은 군수의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무 및 지방자치단체의 행정사무를 맡아 처리하고 소속 직원을 지휘·감독한다. 읍·면장 역시 군수가 임명하며, 임기는 일반적으로 1-2년이다.

2) 지방의회

지방자치단체의 의결기관인 지방의회는 주민의 직접선거에 의해 선출된 의원들로 구성되며, 지방자치단체의 정책이나 행정을 심의하고 지방자치단체의 기본방침을 결정하는 의사결정기관이다. 지방자치단체에 의회를 둔 이유는 의회가 지방자치단체장의 폭넓은 행정집행권을 비판하고 감시함으로써 지방행정이 항상 민주적·능률적으로 집행되도록 하라는 데 있다.

지방의회는 의사결정기관으로서 주민을 대표하는 기능, 집행부의 통제 및 감시기능 등이 있으며, 이러한 기능은 주민의 권리와 이익을 보호하기 위한 것이다. 이러한 기능을 수행하기 위해 자치입법권, 자치재정권, 자치행정권 등 많은 권한을 가지고 있다.

기초자치단체인 군의 경우, 의장 및 부의장 각 1인을 무기명투표로 선출한다. 임기는 2년이며 임기 중에는 본인의 사임, 불신임 의결, 의원직 상실사유에 해당

되지 않는 한 그 직이 보장된다.

음성군은 가선거구 3명, 나선거구 2명, 다선거구 2명, 비례대표 1명 등 총 8명의 의원이 있다. 의회에는 예산안과 결산, 행정사무감사 및 조사 등 특정 안건을 심사하기 위하여 필요시 본회의 의결로 특별위원회를 구성할 수 있으며, 의회사무과에는 의회의 사무를 처리하기 위하여 사무과장, 전문위원, 의사팀장을 비롯한 15명의 직원을 두고 있다.

나. 기능

1) 음성군

음성군은 과거에는 음성읍의 도시기능을 제외하고 다른 지역은 전형적인 농촌 지역이었다. 수도권에 공장총량제 실시로 경기도 지역에 더 이상의 공장을 지을 수 없게 되자 음성군의 도경계지역인 감곡면, 금왕읍, 생곡면, 대소면 등에 많은 공장이 입주하게 되면서 음성군의 북부지역은 점차 도시화되면서 도시기능이 강화되고 있다.

음성군의 기능은 크게 복지기능, 일반행정, 민원, 산업경제로 구분되며, 이를 다시 세분하여 중기능으로 분류하면 복지는 국민기초, 노인복지, 여성, 청소년, 자활, 아동으로 분류된다. 일반행정은 시정, 민원은 민원과 토지, 산업경제는 일자리, 산림, 도시건축, 공업, 농정, 환경, 재난관리로 구분된다.

〈표 3-3〉 음성군 사무

| 대기능 | 중기능 | 음성군 사무 |
|-----|------|--|
| 복지 | 국민기초 | <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지공동모금 및 이웃돕기 관련 업무 - 재해구호 및 행려자 관리 - 사회복지요원 관리 - 교정시설 출소예정자 조사 |
| | 노인복지 | <ul style="list-style-type: none"> - 노인복지시설 기능 보강 - 지원(노인돌봄 서비스지원, 어버이날 및 노인의 날 행사 지원, 경로식당 및 식사배달사업 지원) |

| 대기능 | 중기능 | 음성군 사무 |
|-------|-------|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - 노인체육증진사업 - 노인일자리사업 운영 - 노인쉼터 평상설치사업 - 지역노인봉사대 운영 |
| | 여성 | <ul style="list-style-type: none"> - 저소득(청소년) 한부모가족 지원 - 다문화가족 지원 - 외국인 지원 |
| | 청소년 | <ul style="list-style-type: none"> - 공공청소년시설 프로그램 운영 지원 |
| | 자활 | <ul style="list-style-type: none"> - 차상위계층 지원 - 장애인 지원 - 자활지원 - 자활사회복지시설 기능 보강 |
| | 아동 | <ul style="list-style-type: none"> - 아동복지시설 지원 및 관리 - 지역아동센터 운영 지원 및 관리 - 아동급식 지원 및 관리 - 아이돌보미 지원 - 즐거운 방학교실 운영 |
| 일반 행정 | 시정 | <ul style="list-style-type: none"> - 이·반장 관리 - 자원봉사 및 센터 운영 - 자율방범대 지원 및 운영 - 주민생활안전 방법용 CCTV 운영 및 지원 |
| 민원 | 민원 | <ul style="list-style-type: none"> - 여권발급 |
| | 토지 | <ul style="list-style-type: none"> - 개별공시지가 확인원 발급 - 토지이용계획 확인서 민원 |
| 산업 경제 | 일자리 | <ul style="list-style-type: none"> - 지역공동체 일자리사업 추진 - 구인구직 서비스 제공 및 홍보 |
| | 산림 | <ul style="list-style-type: none"> - 마을 정자 등 쉼터 조성 |
| | 도시 건축 | <ul style="list-style-type: none"> - 도시공원 관리 및 조성사업 - 가로등 설치 및 관리 - 건축물 부설 주차장 관리 업무 |
| | 공업 | <ul style="list-style-type: none"> - 공장등록 제증명 발급(?) |
| | 농정 | <ul style="list-style-type: none"> - 지도단속 지원 (농산물원산지표시 지도단속, 농산물 안정성 지도단속) |
| | 환경 | <ul style="list-style-type: none"> - 지도단속 지원 (다중이용시설 실내공기질 지도단속, 운행자 배출가스 지도점검) |
| | 재난 관리 | <ul style="list-style-type: none"> - 지도단속 지원 (인위재난 취약시설 지도점검) |

2) 음성읍

음성읍의 기능을 총무, 복지, 재무, 민원, 산업경제로 분류하여 각 기능별로 업무분장을 하고 있다. 기능별 사무를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-4〉 음성읍 사무

| 기능 | 음성읍 사무 |
|------|---|
| 총무 | 기획, 서무, 보안, 문서관리, 회계, 선거, 리동행정, 소내 재산관리, 문화·체육, 사회단체관리, 환경, 민방위, 주민자치센터 지원, 평생교육 |
| 복지 | 복지대상자 초기상담·자격변동요청, 긴급위기가정방문 |
| 재무 | 지방세 징수·독려, 세외수입, 국공유재산 관리, 기타 지방세 관련 업무, 지적재조사 업무 |
| 민원 | 가족관계등록부, 주민등록, 인감 및 제증명, 온라인민원 등의 업무, 증명서 발급, 새주소 업무 |
| 산업경제 | 식량증산 일반, 농업일반, 농지관리, 국토공원화 사업, 기타 농민소득증대 사업, 도시계획, 도로·교량·하천관리, 소도읍가꾸기, 도시미화, 가로환경, 소규모 주민숙원사업, 광고물, 기상관측, 한해 및 재해대책, 공원 등 시설 유지 |

3) 소이면

소이면은 기능을 총무, 주민생활, 재무, 산업개발로 분류하여 각 기능별로 업무분장을 하고 있다. 소이면의 사무를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-5〉 소이면 사무

| 기능 | 소이면 사무 |
|------|--|
| 총무 | 기획, 서무, 보안, 문서관리, 회계, 선거, 리동행정, 소내 재산관리, 문화·체육, 사회단체 관리, 환경, 민방위, 주민자치센터 지원, 평생교육 |
| 주민생활 | 가족관계등록부, 주민등록, 인감 및 제증명, 온라인민원 등의 업무, 복지대상자 초기상담·자격변동요청, 긴급위기가정방문, 증명서 발급, 새주소 업무 |
| 재무 | 지방세 징수·독려, 세외수입, 국공유재산 관리, 기타 지방세 관련 업무, 지적재조사 업무 |
| 산업개발 | 식량증산 일반, 농업일반, 농지관리, 국토공원화 사업, 기타 농민소득증대 사업, 도시계획, 도로·교량·하천 관리, 소도읍가꾸기, 도시미화, 가로환경, 소규모 주민숙원사업, 광고물, 기상관측, 한해 및 재해대책, 공원 등 시설 유지 |

음성읍은 읍으로서 도시기능이 농촌기능이 상대적으로 강한 성격을 띠고 있으며 반대로 소이면은 전형적인 농촌지역으로 대부분이 농촌기능을 띠고 있다.

그럼에도 불구하고 업무분장 상의 음성읍의 기능과 소이면의 기능은 큰 차이가 없다. 위의 업무분장표에서는 총무, 재무, 산업개발(경제)은 공통이고 음성읍은 복지과 민원, 소이면은 주민생활로 구분되어 있어 각각 차이가 있는 것으로 보이지만 실질적으로 소이면의 주민생활기능은 음성읍의 복지기능과 민원기능을 합친 것이다.

결론적으로 기능면에서 음성읍과 소이면 간에 큰 차이는 없으나 주민의 민원을 분석해 볼 때 읍은 도시기능 성격의 민원 비중이 높고, 반면 면은 농촌기능 성격의 민원 비중이 높다.

다. 재원

음성군 각 읍·면의 사업 추진을 위한 재원은 모두 자체예산으로 충당하고 있다. 즉, 국비 및 도비의 지원 없이 음성군의 자체예산으로 11개 읍·면의 모든 사업을 수행하고 있다. 참고로 상대적 도시지역인 음성읍과 농촌지역인 소이면의 2014년 세출과 사업을 살펴보면 다음과 같다.

1) 음성군

음성군의 2014년 총예산은 410,379,297(천원)으로 세입내역을 살펴보면 다음과 같다. 이 중 지방세수입 58,854,346(천원), 세외수입 27,928,148(천원), 지방교부세 110,500,000(천원), 조정교부금 및 재정보전금 9,500,000(천원), 보조금 145,909,947(천원), 보전수입등 및 내부거래 57,686,856(천원)이다. 음성군의 세입은 보조금이 가장 많은 비율을 차지하고 있고 이어서 지방교부세가 뒤를 잇고 있다.

〈표 3-6〉 음성군 세입예산서(2014)

(단위 : 천원)

| 장·관·항 | | 예산액 |
|-------|--------------|-------------|
| 총 계 | | 410,379,297 |
| 100 | 지방세수입 | 58,854,346 |
| | 110 지방세 | 58,854,346 |
| | 111 보통세 | 58,254,346 |
| | 113 지난년도수입 | 600,000 |
| 200 | 세외수입 | 27,928,148 |
| | 210 세외수입 | 20,981,115 |
| | 211 재산임대수입 | 317,273 |
| | 212 사용료수입 | 8,255,469 |
| | 213 수수료수입 | 1,711,520 |
| | 214 사업수입 | 2,063,476 |
| | 215 징수교부금수입 | 1,537,610 |
| | 2160자수입 | 7,095,767 |
| | 220 임시적세외수입 | 6,947,033 |
| | 221 재산매각수입 | 2,700,001 |
| | 222 부담금 | 2,495,820 |
| | 223 기타수입 | 1,353,212 |
| | 224 지난년도수입 | 398,000 |
| 300 | 지방교부세 | 110,500,000 |
| | 310 지방교부세 | 110,500,000 |
| | 311 지방교부세 | 110,500,000 |
| 400 | 조정교부금및재정보전금 | 9,500,000 |
| | 420 재정보전금 | 9,500,000 |
| | 421 재정보전금 | 9,500,000 |
| 500 | 보조금 | 145,909,947 |
| | 510 국고보조금등 | 105,175,833 |
| | 511 국고보조금등 | 105,175,833 |
| | 520 시·도비보조금등 | 40,734,114 |
| | 521 시·도비보조금등 | 40,734,114 |
| 700 | 보전수입등및내부거래 | 57,686,856 |
| | 710 보전수입등 | 40,377,296 |
| | 711 잉여금 | 39,977,280 |
| | 712 전년도이월금 | 37,202 |
| | 713 용자금원금수입 | 362,814 |
| | 720 내부거래 | 17,309,560 |
| | 721 전입금 | 17,309,560 |

자료 : www.es21.go.kr

2) 음성읍

음성읍의 2014년 총 사업예산은 약 8억 1,000만원으로 민원봉사 및 후생복지 지원비용이 45.5%인 369,437(천원), 소규모사업추진비용이 39.5%인 319,897(천원), 행정운영경비가 15.0%인 121,749(천원)이다.

〈표 3-7〉 음성읍 사업예산

(단위 : 천원)

| 구분 | 사업내용 | 합계(811,083) |
|----------------|---------------|-------------|
| 민원봉사 및 후생복지 지원 | | 369,437 |
| | 주민서비스 | 70,162 |
| | 동리반장 활동지원 | 165,230 |
| | 자율방범대 지원 | 17,640 |
| | 공공시설 유지관리 | 116,405 |
| 소규모 사업추진 | | 319,897 |
| | 민원해결 및 소규모 사업 | 294,584 |
| | 꽃길 조성사업 | 25,313 |
| 행정운영경비 | | 121,749 |
| | 기본경비 | 121,749 |

자료 : www.es21.go.kr

3) 소이면

소이면의 2014년 총 예산사업은 606,637(천만원)으로 이 중 소규모 사업추진비가 269,368(천만원)으로 44.4%를 차지하고 있으며, 이어서 민원봉사 및 후생복지 지원비용이 40.3%인 244,398(천원), 행정운영경비가 15.3%인 92,871(천원)이다.

〈표 3-8〉 소이면 사업예산

(단위 : 천원)

| 구분 | 사업내용 | 합계(606,637) |
|-------------------|---------------|-------------|
| 민원봉사 및 후생복지 지원 | | 244,398 |
| | 주민지원서비스 | 49,786 |
| | 통리반장 활동지원 | 89,280 |
| | 자율방범대 지원 | 8,820 |
| | 공공시설 유지관리 | 96,512 |
| 소규모 사업추진 | | 269,368 |
| | 민원해결 및 소규모 사업 | 254,368 |
| | 꽃길 조성사업 | 15,000 |
| 행정운영경비 | | 92,871 |
| | 기본경비 | 92,871 |

자료 : www.es21.go.kr

음성군과 소이면의 사업내용에 따른 예산의 차이를 분석해 보면, 음성읍에 비해 소이면이 민원봉사 및 후생복지 지원비에 비해 소규모 사업추진비의 비율이 높다. 반면 도시지역인 음성읍은 농촌지역인 소이면에 비해 민원봉사 및 후생복지지원비용의 비율이 상대적으로 높다.

이와 같은 결과로 볼 때, 농촌지역인 면은 소규모 사업 및 개발측면의 사업에 중점을 두고 있는 반면, 도시지역인 읍은 안전 또는 사회복지 측면에 예산을 투자하고 있는 것을 알 수 있다.

라. 주민자치 : 주민자치위원회 활동을 중심으로⁷⁾

음성군에 속해있는 음성읍과 소이면의 주민자치와 관련하여 주민자치센터의

7) 본 연구의 주제가 읍·면자치의 도입에 관한 것으로서, 전체적인 연구의 체계상 주민자치위원회의 활동을 소개하는 것이 다소 연구의 초점에서 벗어날 수 있다. 현재 읍·면단위에서 주민자치와 주민참여의 가장 대표적인 제도인 주민자치위원회의 역할과 문제점분석을 통해 읍·면자치 도입의 시사점을 도출해 보고자 하였다. 최근 도입되어 시범 실시되고 있는 '주민자치회'를 분석할 수도 있으나 현재 시범실시 단계인데 이에 대한 문제점을 도출해서 대안으로 제시하는 것도 연구에 무리가 따를 수 있고 음성군은 주민자치회 시범실시지역 대상이 아니어서 분석을 할 수 없었다. 따라서 이를 보완하기 위해 앞의 제II장의 이론 부문에서 주민자치회 제도에 대한 소개와 시범실시 지역에 대한 평가를 통한 성과와 문제점을 제시하였다.

주민자치위원회 활동을 분석하였다. 지역단위에서 많은 시민사회단체와 자생단체 등이 있지만 주민자치 및 지역정책 참여와 관련하여 주민자치위원회는 가장 대표적인 단체이고, 국가에서 인정한 주민자치기관이다. 따라서 주민자치위원회의 회의활동을 중심으로 한 내용 분석은 지역의 주민자치와 주민참여에 대한 가장 정확한 현황 파악은 물론 문제점 그리고 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

1) 음성읍

음성읍 주민자치센터의 주민자치위원회는 기획운영분과, 사회진흥분과, 생활체육분과, 문화예술분과가 있으며 총 21명의 주민자치위원으로 구성되어 있다. 2014년 2월부터 6월까지 5개월 간 회의내용을 중심으로 활동내역을 살펴보면 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 음성읍 주민자치위원회의 주요 활동현황

| 일시 (2014년) | 주민자치관련 논의내용 및 협조사항 | | |
|---------------|---|---|--|
| | 심의안건 | 주민협조사항 (주민홍보) | 공지사항 |
| 2월 | <ul style="list-style-type: none"> 주민자치위원회 위원사퇴에 관한 사항 체력단련실 헬스트레이너 활용에 관한 사항 | <ul style="list-style-type: none"> 조류인플루엔자 방역활동 철저 깨끗한 음성만들기 조기청소 참여 협조 제8회 반기문 전국마리톤대회 홍보 봄철 산불방지 협조 | <ul style="list-style-type: none"> 주민자치위원 중 선거사무 관계자 사직 |
| 3월 | <ul style="list-style-type: none"> 주민자치위원 사퇴에 따른 위촉 사항 | <ul style="list-style-type: none"> 상동 복지사각지대 발굴 특별조사 협조 | <ul style="list-style-type: none"> 주민자치센터 댄스스포츠 방송 촬영 뉴라이프 아카데미 교육생 모집 반기문 평생아카데미 개최 |
| 4월 | - | <ul style="list-style-type: none"> 6.4지방선거 및 사전투표 적극 참여 제19회 사랑의 점심나누기 캠페인 성공모금 협조 2014 취업한마당 출발! 생생 일자리 개최 홍보 | <ul style="list-style-type: none"> 인터넷 쇼핑몰 “음성장터” 입점 농가 모집 뉴라이프 아카데미 (부동산 경매 중급) 개강 반기문 평생교육 아카데미 사업 연기 |

| 일시 (2014년) | 주민자치관련 논의내용 및 협조사항 | | |
|---------------|---|---|--|
| | 심의안건 | 주민협조사항 (주민홍보) | 공지사항 |
| 5월 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 세월호 침몰사고로 인한 주민자치프로그램 축소 ◦ 여름철 식중독 및 감염병 예방대책 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 세월호 침몰사건에 따른 분위기 조성 ◦ 6.4지방선거 및 사전투표 적극 참여 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ "제8회 반기문 전국마라톤 대회" 취소 ◦ "제15회 음성품바축제" 연기 ◦ 6.4 전국지방선거 투표구 안내 |
| 6월 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 6.4지방선거로 흐트러진 지역 화합분위기 조성 ◦ 음성읍 승격57주년 기념 행사 프로그램 논의 ◦ 하절기 안전사고 예방대책 논의 ◦ 주문진읍 주민자치위원회와 교류계획 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 음성읍 승격 57주년 읍민체육 대회 및 열린음악회 개최 협조 ◦ 2014년 음성군 하계 학생 근로활동 실시 협조 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 제6기 주민정보화 교육일정 알림 ◦ 댄스 및 노래교실 등 주민자치 프로그램 재개 ◦ 문화예술회관 6월 기획공연 안내 |

2) 소이면

소이면 주민자치센터의 주민자치위원회 역시 기획운영분과, 사회진흥분과, 생활체육분과, 문화예술분과가 있으며 총 25명의 주민자치위원으로 구성되어 있다. 2013년 5월부터 10월까지 5개월 간 회의내용을 중심으로 활동내역을 살펴보면 <표 3-10>과 같다.

〈표 3-10〉 소이면 주민자치위원회의 주요 활동현황

| 일시 (2013년) | 주민자치관련 논의내용 및 협조사항 | | |
|---------------|---|--|--|
| | 심의안건 | 주민협조사항 (주민홍보) | 공지사항 |
| 5월 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 제4회 주민자치센터 작품 발표회 프로그램 내용 논의 ◦ 아름다운 소이가꾸기 꽃길 조성 논의 ◦ 상세주소 시행 홍보관련 논의 ◦ 2013 오송박람회·세계뷰 티박람회 견학일정 협의 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 제14회 음성품바축제 주민 참여 협조 ◦ 제52회 충북도민체육대회 주민참여 협조 ◦ 도로명주소 건물번호판 훼손 신고 ◦ 상세주소 시행 홍보 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 2013년 상반기 군정발전 시책 및 군민제안 공모 안내 |

| 일시 (2013년) | 주민자치관련 논의내용 및 협조사항 | | |
|---------------|--|--|--|
| | 심의안건 | 주민협조사항 (주민홍보) | 공지사항 |
| 6월 | <ul style="list-style-type: none"> 주민자치센터 신설프로그램 선정 및 심의 품바축제 작품발표회 응원계획 협의 답십리2동 현장체험활동 추진일정 협의 : 고구마 농사 | <ul style="list-style-type: none"> 홍매실구간 관리 철저 | <ul style="list-style-type: none"> 본인서명 사실확인제 시행 2013년 6월 정기분 자동 차세 고지서 납부 |
| 7월 | <ul style="list-style-type: none"> 열린음악회 및 작품발표회 추진방안 협의 신설프로그램 개강 일정 협의 | <ul style="list-style-type: none"> 종이팩-화장지 교환 캠페인 시행 주민 홍보 음성군 '인구20만늘리기 프로젝트' 추진계획 홍보 하절기 에너지·온실가스 줄이기 5대 실천수칙 실천 협조 | <ul style="list-style-type: none"> 공중이용시설 전면 금연 시행에 따른 합동단속 실시 지방세 체납액 납부 |
| 8월 | <ul style="list-style-type: none"> 제3기 주민자치위원 임기 연장의 건 심의 열린음악회 및 작품발표회 세부추진방안 협의 : 업무분장 내역 프로그램 존폐심의 | <ul style="list-style-type: none"> 반기문사무총장 고행방문 대비 국토대청결운동 실시 2013 충주세계조정선수권 대회 관람 홍보 | <ul style="list-style-type: none"> 제32회 설성문화제 개최 안내 |
| 9월 | <ul style="list-style-type: none"> 제8회 열린음악회 결산 보고 승인의 건 | <ul style="list-style-type: none"> 주민자치센터 작품전시회 관람 찾아가는 홈스쿨 신청 2013년 하반기 군민제안 공모 | <ul style="list-style-type: none"> 추석맞이 국토대청결운동 실시 정부 3.0 주민홍보 충북 2013 사랑의 연탄 나눔운동 순회모금 행사 제1회 음성인삼축제 개최 |
| 10월 | <ul style="list-style-type: none"> 정기회의 개최 시기 협의 회비징수의 건 | <ul style="list-style-type: none"> 종이팩-화장지 교환 캠페인 시행 주민참여 2013 음성군 취업박람회 개최 주민참여 | <ul style="list-style-type: none"> "의회에 바란다" 군민제 보제 홍보 2013년도 하반기 농촌기능 봉사활동 주민 홍보 |

제3절 군자치 분석 : 음성군 사례

1. 분석개요 및 조사설계

가. 분석개요

본 연구는 읍·면자치의 도입에 대한 가능성을 검토하기 위해 추진되었다. 이를 위해서는 기본적으로 현재 시행되고 있는 군자치에 대한 진단이 필요하다. 즉, 현재의 군자치의 현황과 문제점 제시를 통해 왜 현 시점에서 또는 향후 군자치를 폐지하고 읍·면자치를 도입해야만 되는가에 대한 타당성 제시와 명분이 필요하다.

본 내용에서는 실제적으로 사례지역에 대한 정량평가를 통해 군자치의 실태 분석을 하였으며, 정성평가로서 주민, 공무원, 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하여 군자치의 현황과 문제점에 대한 의식조사를 실시하였다. 한편 현재 우리나라는 읍·면자치를 실시하고 있지 않으므로 현재의 군자치의 평가 및 분석을 통해 읍·면자치의 필요성을 도출하였다. 군자치의 분석은 크게 주민적 관점에서의 민주성과 행정적 관점의 능률성 그리고 지역공동체적 관점에서의 통합성을 중심으로 분석하였다.

첫째, 민주성에 대한 분석은 자치능력을 평가하는 것으로서, 주민참여를 분석 기준으로 하였다. 주민참여는 군정책의 입안과 집행과정에서의 주민의 참여도와 주민들의 참여의식을 중심으로 살펴보았다. 즉, 군정참여 의지, 연간 군정참여횟수, 군정책의 인지도, 지방자치 실시 후 군정책의 체감도 등을 통해 주민의 주민참여 정도를 파악하였다.

둘째, 능률성은 서비스 공급수준을 평가하는 것으로서, 분석기준은 서비스공급 효율성이다. 서비스공급 효율성은 규모의 경제에 관한 것으로서, 정량평가는 군자치 실시 이후 상수도 공급률과 공무원 1인당 주민수의 증가추이를 분석하였으며, 정성평가로서 면적규모 적정성, 인구규모 적정성 등을 분석하였다.

셋째, 통합성에 대한 평가이다. 본 평가는 생활권이 같은 지역 사람들의 생활 편의와 공동체의식을 평가하는 것으로서 주민편의와 공동사회성을 평가항목으로 하였다. 먼저, 주민편의는 군청이용의 교통편리성을, 공동사회성은 군민으로서의 자부심과 군민의 일체감을 조사·분석하였다. 주민편의는 주민들이 민원서비스를 제공받았을 때 주거지에서 관련 시설의 거리 또는 공무원의 방문 편리성을 의미하는 것으로서, 주민이 시설에 쉽게 접근할 수 있도록 자치단체의 규모나 시설의 수가 주민 수에 비례하여 적정성을 유지하여야 한다. 공공기관과 주민사이의 거리를 가깝게 함으로써 주민참여의 기회를 확대하고 공무원과 주민이 자주 접촉할 수 있다.

통합성은 주민이 일상생활을 하는데 있어서 불편을 느끼지 않는 심정적·공간적 범위를 의미하는 것으로서, ‘우리’라는 의식 속에 모두가 공감대를 형성할 수 있는 정도의 일체성을 내포하고 있어야 한다. 여기에서는 생활권과의 일치, 전통과의 일치, 지형상의 일치가 필요하다.

넷째, 기초자치제에 대한 평가이다. 먼저, 군자치제이다. 먼저 군자치제가 갖고 있는 문제점을 분석하였다. 대체로 우리나라의 군은 기초자치단체로서 면적이 지나치게 넓다는 부정적인 평가를 받고 있다. 이러한 점을 고려하면서 다음으로, 군자치제의 대체 대안으로서의 읍·면자치제에 대해 분석을 하였다. 즉, 읍·면자치제의 도입 필요성, 읍·면자치제 도입 시 나타날 수 있는 문제점, 읍·면자치제 도입 시 발전할 수 있는 분야 등을 조사하여 분석하였다.

〈표 3-11〉 군자치의 분석기준 및 측정지표

| 구 분 | 분석 기준 | 평가항목 | 측정지표 | | | |
|-------|-------|--|-------|------|-----|-----|
| | | | 정량 지표 | 정성지표 | | |
| | | | | 주 민 | 공무원 | 전문가 |
| 개인 사항 | | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 성별 ◦ 연령별 ◦ 학력 ◦ 직급(공무원) ◦ 직업(주민) | | | | |

| 구 분 | 분석 기준 | 평가항목 | 측정지표 | | | |
|------------|------------|------------|---|--|-----|-----|
| | | | 정량 지표 | 정성지표 | | |
| | | | | 주 민 | 공무원 | 전문가 |
| 민주성 | 자치 능력 | 주민참여 | | <ul style="list-style-type: none"> 행정불만 시 방문처 군정참여 의지 연간 군정 참여 횟수 군정책의 인지도 군정책의 체감도 | 최동 | |
| 능률성 | 규모의 적정성 | 서비스 공급 효율성 | <ul style="list-style-type: none"> 상수도 보급률 | <ul style="list-style-type: none"> 면적규모의 적정성 인구규모의 적정성 | 최동 | |
| | 서비스 공급 효율성 | 공무원의 업무능력 | <ul style="list-style-type: none"> 공무원 1인당 주민수 | | 최동 | |
| 통합성 | 주민 편의 | 주민편의 | | <ul style="list-style-type: none"> 군청이용의 교통편리성 | 최동 | |
| | 주민 통합 | 공동 사회성 | | <ul style="list-style-type: none"> 군민으로서의 자부심 군민일체감 | 최동 | |
| 기초 자치제의 평가 | 군 자치제 | 군자치 문제점 | | <ul style="list-style-type: none"> 군자치제의 문제점 | 최동 | |
| | 읍·면 자치제 | 도입 필요 | | <ul style="list-style-type: none"> 도입 필요성 | 최동 | |
| | | 도입시 문제점 | | <ul style="list-style-type: none"> 도입 시 발생할 문제점 | 최동 | |
| | | 도입시 발전할 분야 | | <ul style="list-style-type: none"> 도입 시 가장 발전할 분야 | 최동 | |

나. 조사설계

현재 시행되고 있는 군자치의 평가를 위해 정량지표를 통한 평가와 정성지표를 통한 평가를 실시하였다. 정량지표를 통한 평가의 경우, ‘민주성’부문의 주민 참여를 측정하기 위해 군자치 실시 이후 최근까지의 ‘민원모니터 참여인원 수 변화’, ‘자원봉사 참여수 변화’, ‘공청회 참여수’, ‘간담회 참여수’ 등의 추이를 분석하려고 하였으나 통계자료의 미비로 평가를 하지 못하였다. 능률성부문은 ‘서

비스공급 효율성'을 중심으로, 통합성은 '주민편의' 평가항목을 중심으로 군자치제 실시 이후 현재까지의 변화추이를 분석하였다. '기초자치제의 평가' 부문은 정량지표로 측정하기 보다는 정성평가에 의한 측정이 적합하다고 판단되어 정량 지표에 의한 측정은 실시하지 않았다.

정성평가는 주민, 공무원, 전문가로 구분하여 군자치 현황과 문제점 및 읍·면자치 도입 가능성에 의식조사를 실시하였으며, 모두 동일 질문과 동일 답변으로 구성하여 조사를 실시하여 각 항목에 대한 조사대상 간 동질성과 차이점을 비교 분석하였다.

주민과 공무원 조사대상 지역인 군에는 각각 주민 50부, 공무원 60부 총 110부의 설문서를 발송하였다. 이를 4개군을 총합하면 주민 200부, 공무원 240부로서 모두 440부의 설문서를 발송하였다.

전문가조사는 한국지방자치학회 회원, 한국지방행정연구원의 연구원, 한국생활자치연구원 등 총 124명을 대상으로 e-mail 발송을 하였으며 이 중 52부가 회수되어 이를 중심으로 분석하였다.

설문조사 결과 주민의 경우 4개 지역에서 168부의 설문서가 회수되었으며 그 중 160부의 유의미한 설문서를 중심으로 분석하였다. 공무원은 4개 지역에서 212부의 설문서가 회수되었으며 그 중 204부의 유의미한 설문서를 중심으로 분석하였다. 특히 공무원의 경우 204부의 유의미한 회수 설문서 중 군청공무원 146명, 읍·면 공무원 52명, 소속을 밝히지 않은 공무원 6명 등이다.

〈표 3-12〉 회수된 유효표본 수

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 |
|----|-------|--------|-------|--------|-----|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | |
| 순창 | 44 | 27.50 | 49 | 24.02 | 52명 |
| 음성 | 37 | 23.13 | 51 | 25.00 | |
| 합천 | 40 | 25.00 | 54 | 26.47 | |
| 양평 | 39 | 24.38 | 50 | 24.51 | |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | - |

조사기간은 2014년 8월 18일부터 8월 28일까지이며, 조사방법은 주민과 공무원은 설문조사표를 작성하여 본 연구의 사례지역인 음성군을 비롯하여 양평군, 순창군, 합천군에 우편으로 발송하여 조사를 실시하였다.⁸⁾

분석방법은 기본적으로 각 항목에 대한 빈도분석을 하였으며,⁹⁾ 특히 각 항목에 대한 주민, 공무원, 전문가 간 비교분석을 통해 현재의 군자치 실시에 대한 현황과 문제점, 읍·면자치 도입에 대한 유형별 동질성과 차이점을 분석하여 시사점을 도출하였다.

2. 분석

가. 인구통계학적 분석

1) 성별

유형별 응답자에 대한 성별을 구분하여 살펴보았다. 주민은 전체응답자 160명 중 여성이 46.88%인 75명, 남성은 53.13%인 85명으로 남성의 비율이 조금 더 높았다. 공무원은 전체 응답자 204명 중 여성이 39.22%인 80명이고, 남성은 60.29%인 123명이 조사표에 응답하였다. 전문가는 전체응답자 52명 중 11.54%인 6명이 여성이며 88.46%인 46명이 남성이다.

8) 주민과 공무원의 의식조사를 본 연구의 사례지역인 음성군 외에 양평군, 순창군, 합천군을 포함시킨 것은 음성군만을 대상으로 하였을 경우 음성군 주민과 공원에 대한 의식조사가 되므로 보편성면에서 문제가 있을 수 있다. 따라서 충청도인 음성군, 경기도인 양평군, 전라도인 순창군, 경상도인 합천군을 포함시켰다.

9) 각 항목에 대한 분석을 하면서 답변 중 ‘그저 그렇다’에 대한 답변에 대해 다소 긍정적이지 못한 것으로 분석을 하고 있다. 그 이유는 ‘그저 그렇다’는 답변은 어느 제도의 운영에 대해 대체적으로 만족하지 못할 경우 나타내는 반응으로서 긍정적이지 못한 것을 의미한다. 즉, 어떠한 상황에 대해 기대한 만큼의 성과가 나타나지 않았을 때 이와 같은 반응을 나타낸다. 또한 우리의 일상 대화 중 상대방에게 어떠한 질문을 하였을 때 ‘그저 그래’라고 하는 답변은 자신이 없거나 다소 부정적일 때 그리고 냉소적일 때 이와 같은 반응을 보이기 때문이다.

〈표 3-13〉 성별 구분

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|-----|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 여성 | 75 | 46,88 | 80 | 39,22 | 6 | 11,54 |
| 남성 | 85 | 53,13 | 123 | 60,29 | 46 | 88,46 |
| 미응답 | - | - | 1 | 0,49 | - | - |
| 계 | 160 | 100,00 | 204 | 100,00 | 52 | 100,00 |

2) 연령별

각 유형별 응답자의 연령별 분포를 살펴보았다. 주민의 연령은 대체적으로 고령 분포를 보이고 있었으며 그 중 40대의 비율이 27.5%로 가장 높았다. 공무원의 경우 30대와 40대가 전체 응답자의 75%를 차지하고 있었으며 50대가 약 13%, 20대가 약 10%를 차지하고 있다. 전문가는 40대가 약 34%, 50대가 약 46%로 전체 응답자의 80% 가량을 차지하고 있으며, 이어서 30대 약 15% 순이다.

〈표 3-14〉 연령별 분포

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 21-30세 | 22 | 13,75 | 22 | 10,78 | 1 | 1,92 |
| 31-40세 | 38 | 23,75 | 82 | 40,20 | 8 | 15,38 |
| 41-50세 | 44 | 27,50 | 71 | 34,80 | 18 | 34,62 |
| 51-60세 | 32 | 20,00 | 27 | 13,24 | 24 | 46,15 |
| 61세이상 | 24 | 15,00 | 0 | 0,00 | 1 | 1,92 |
| 미응답 | - | - | 2 | 0,98 | - | - |
| 계 | 160 | 100,00 | 204 | 100,00 | 52 | 100,00 |

3) 학력

설문에 응답한 주민과 공무원의 학력분포를 살펴보면 다음과 같다. 주민의 경우 고등학교 졸업이 31.88%로 가장 많고, 이어서 대학교 졸업(27.5%), 전문대 졸

업 등(21.88%), 고등학교 졸업 이하(16.88%) 순이다. 공무원은 대학교 졸업이 약 64%로 가장 많았고, 전문대 졸업 등(19.61%), 고등학교 졸업(11.27%) 순의 분포를 보였다.

〈표 3-15〉 최종학력(주민, 공무원)

| 구분 | 주민 | | 공무원 | |
|---------------------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 고졸 이하 | 27 | 16.88 | 0 | 0.00 |
| 고졸 | 51 | 31.88 | 23 | 11.27 |
| 전문대졸 또는 대학 중퇴, 재학 중 | 35 | 21.88 | 40 | 19.61 |
| 대졸 | 44 | 27.50 | 131 | 64.22 |
| 대졸 이상 | 2 | 1.25 | 7 | 3.43 |
| 미응답 | 1 | 0.63 | 3 | 1.47 |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 |

4) 직급(공무원)

설문에 응답한 공무원의 직급을 살펴보면 다음과 같다. 7급 공무원의 비율이 41.18%로 가장 높았으며, 이어서 6급(22.55%), 8급(21.08%), 9급(8.82%) 순의 분포를 보였다. 기타 답변으로는 ‘행정근로직’ 등이 있었다.

〈표 3-16〉 직급(공무원)

| 구분 | 공무원 | |
|-----|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) |
| 5급 | 1 | 0.49 |
| 6급 | 46 | 22.55 |
| 7급 | 84 | 41.18 |
| 8급 | 43 | 21.08 |
| 9급 | 18 | 8.82 |
| 기타 | 8 | 3.92 |
| 미응답 | 4 | 1.96 |
| 계 | 204 | 100.00 |

5) 직업(주민)

설문에 응답한 주민의 직업별 분포는 다음과 같다. 농·축·수산·임업에 종사하는 주민의 비율이 28.75%로 가장 높았으며, 이어서 주부(15.0%), 공무원을 제외한 사무·기술직(12.5%), 자영업(9.38%)의 순이다.

〈표 3-17〉 직업(주민)

| 구분 | 주민 | |
|----------------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) |
| 자영업 | 15 | 9.38 |
| 사무·기술직(공무원 제외) | 20 | 12.50 |
| 공무원 | 17 | 10.63 |
| 회사원 | 16 | 10.00 |
| 주부 | 24 | 15.00 |
| 농·축·수산·임업 | 46 | 28.75 |
| 전문/자유직 | 7 | 4.38 |
| 기능직 | 0 | 0.00 |
| 학생 | 3 | 1.88 |
| 무직 | 4 | 2.50 |
| 기타 | 8 | 5.00 |
| 미응답 | - | - |
| 계 | 160 | 100.00 |

나. 민주성

1) 민원과 관련한 주민들의 방문처

(1) 주민

민원과 관련하여 주로 방문하는 곳이 어디인지 묻는 질문에서 응답자 거의 대부분이 읍·면사무소(81.25%)라고 답하고 있다. 기타 답변으로는 인터넷 홈페이지 등이 있었다.

(2) 공무원

민원과 관련하여 주민들이 주로 어디를 방문한다고 생각하느냐는 질문에 대해 전체 응답자의 66.67%인 136명이 ‘읍·면사무소’라고 답했으며, ‘군청민원실’이라고 응답한 사람이 51명으로 전체 응답자의 25.0%로 나타나 그 뒤를 이었다. 기타 답변으로는 ‘해당실과’와 ‘군수실’ 등이 있었다.

(3) 전문가

공무원과 동일한 질문에 대해 전체 응답자의 80.77%인 42명이 ‘읍·면사무소’라고 답했으며, ‘군청민원실’이라고 응답한 사람은 19.23%인 것으로 나타났다.

지역에서 주민들에게 민원이 발생하였을 때 가장 많이 방문하는 곳은 주민, 공무원, 전문가 모두 ‘읍·면사무소’라고 답하고 있음을 알 수 있다. 이는 우선 읍·면사무소가 군청보다 접근성과 교통편에서 편리하고, 군청까지 가서 처리하기 보다는 읍·면사무소에서도 처리가 가능하기 때문일 수 있다.

〈표 3-18〉 민원과 관련하여 주민들의 주된 방문처

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 군청민원실 | 28 | 17.50 | 51 | 25.00 | 10 | 19.23 |
| 읍·면사무소 | 130 | 81.25 | 136 | 66.67 | 42 | 80.77 |
| 군의회사무실 | 0 | 0.00 | 1 | 0.49 | 0 | 0.00 |
| 기타 | 2 | 1.25 | 16 | 7.84 | 0 | 0.00 |
| 미응답 | - | - | - | - | - | - |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

2) 군행정에 대한 주민참여 의지

(1) 주민

군행정에 적극적으로 참여할 생각이 있느냐는 질문에 대해 전체 응답자의 약

70%가 긍정적인 답변을 하고 있으며(가급적 참여한다 48.13%, 적극 참여한다 21.88%), 부정적 답변인 ‘별로 참여하지 않는다’와 ‘전혀 참여하지 않는다’의 응답자는 12.51% 이다(각각 10.63%, 1.88).

(2) 공무원

주민들이 군행정에 적극적으로 참여한다고 생각하느냐는 질문에 대해 공무원은 전체 응답자 204명 중 89명(43.63%)이 ‘가급적 참여한다’라고 답하고 있으며, 38명(18.63%)이 ‘적극 참여한다’라고 답하고 있다. 반면 ‘별로 참여하지 않는다’(56명, 27.45%), ‘전혀 참여하지 않는다’(3명, 1.45%) 등 부정적인 응답자도 전체 응답자의 28.9%로 나타나고 있다.

(3) 전문가

공무원과 동일한 질문에 대해 전문가의 경우, 전체 응답자 52명의 67.31%인 35명이 ‘별로 참여하지 않는다’고 답했으며 ‘전혀 참여하지 않는다’고 답한 응답자가 3명(5.77%)으로 나타나, 전체적으로 부정적 답변의 비율이 긍정적 답변(적극 참여한다: 2명, 3.85%, 가급적 참여한다: 10명, 19.23%)에 비하여 높다.

이와 같은 결과를 볼 때 주민과 공무원은 주민들이 군행정에 어느 정도 참여 의지가 있다고 보고 있다. 반면, 전문가는 주민이 군행정에 별로 참여의지가 없다고 생각하고 있음을 알 수 있다. 이는 주민이 행정에 대한 참여의지가 있으나 참여할 수 있는 환경 및 여건이 형성되어 있지 않음을 의미한다. 즉, 군자치의 경우 주민이 직접 행정에 참여하기에는 행정구역이 지나치게 넓어 접근성이 낮고 이로 인해 군행정에 대한 주민의 체감도가 낮아 관심정도가 떨어지고 있음을 시사한다. 이는 다음 항목의 군행정에 대한 주민의 참여횟수 결과와 본 항목인 주민의 정책 참여의지와 의 간극을 통해 이상과 현실 간의 차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 3-19〉 군행정에 대한 주민들의 참여 의지

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|-------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 적극 참여하겠다 | 35 | 21.88 | 38 | 18.63 | 2 | 3.85 |
| 가능한 참여하겠다 | 77 | 48.13 | 89 | 43.63 | 10 | 19.23 |
| 모르겠다 | 26 | 16.25 | 18 | 8.82 | 2 | 3.85 |
| 별로 참여하지 않겠다 | 17 | 10.63 | 56 | 27.45 | 35 | 67.31 |
| 전혀 참여하지 않겠다 | 3 | 1.88 | 3 | 1.47 | 3 | 5.77 |
| 미응답 | 2 | 1.25 | - | - | - | - |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

2) 군행정에 대한 주민들의 참여횟수

(1) 주민

1년에 군행정에 참여하는 횟수가 몇 회인지 묻는 질문에서 ‘3회 미만(42.5%)’에 응답한 비율이 가장 높았다. ‘9회 이상’이라고 답한 응답자도 13.75%를 차지했으나 ‘전혀 없다’라고 답한 응답자도 전체의 25.63%에 달했다.

(2) 공무원

군행정에 대한 주민들의 연간 참여횟수를 묻는 질문에서 ‘3회 미만’(49.51%), ‘5회 미만’(30.39%)에 응답한 비율이 전체 응답자의 79.9%로 나타났다.

(3) 전문가

전문가의 경우 동일한 질문에 대해 ‘3회 미만’이라고 답한 응답자가 35명으로 전체 응답자의 67.31%를 차지하였으며 ‘5회 미만’이라고 답한 응답자가 17.31%로 그 뒤를 이었다.

이와 같은 결과를 볼 때 주민, 공무원, 전문가 모두 1년에 주민의 군정 참여정

도는 3회 미만에 가장 많은 응답을 하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 위의 문항에서 주민의 군행정에 대한 적극적인 참여의사와는 달리 실질적인 군정참여는 잘 이루어지고 있지 않음을 의미한다.

〈표 3-20〉 군행정에 대한 주민들의 참여 횟수

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|-------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 전혀 없다 | 41 | 25.63 | 8 | 3.92 | 3 | 5.77 |
| 3회 미만 | 68 | 42.50 | 101 | 49.51 | 35 | 67.31 |
| 5회 미만 | 23 | 14.38 | 62 | 30.39 | 9 | 17.31 |
| 7회 미만 | 5 | 3.13 | 17 | 8.33 | 1 | 1.92 |
| 9회 이상 | 22 | 13.75 | 16 | 7.84 | 3 | 5.77 |
| 미응답 | 1 | 0.63 | - | - | 1 | 1.92 |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

4) 군정책에 대한 주민들의 인지정도

(1) 주민

군의 정책에 대하여 얼마나 알고 있는지를 묻는 질문에서 ‘그저 그렇다’에 응답한 수가 80명으로 전체 응답자의 절반을 차지했으며 이어서 ‘많이 알고 있다’에 26.88%가, ‘별로 알고 있지 않다’에 17.5%가 답하고 있다.

주민 응답자의 50.0%가 ‘그저 그렇다’라고 답하고 있고, 부정적 답변(별로 알고 있지 않다, 전혀 알고 있지 않다)이 약 20.0% 정도임을 볼 때, 대부분의 주민 즉, 주민의 약 70% 정도는 군정책에 대해 관심이 없거나 잘 모르고 있음을 알 수 있다.

(2) 공무원

군정책에 대한 주민들의 인지정도를 묻는 질문에 대해 ‘그저 그렇다’에 응답한 수가 각각 81명으로 전체 응답자 204명의 약 39%씩 차지하고 있었으며, 부정

적 답변(‘별로 알고 있지 않다, 전혀 알고 있지 않다’)의 응답 비율이 19.1%이다. 이와 같은 결과를 볼 때 공무원 역시 군정책에 대한 주민들의 인지도가 낮다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

(3) 전문가

동일한 질문에 대해 전체 응답자의 약 57%인 30명이 ‘별로 알고 있지 않다’라고 답해 부정적인 응답자의 비중이 다소 높게 나타났으며, 이어서 ‘그저 그렇다’(21.15%), ‘많이 알고 있다’(19.23%)라고 응답하고 있다.

전문가는 주민이나 공무원에 비해 상대적으로 부정적인 응답자의 비율이 높고 또한 상대적으로 부정적인 답변의 비율이 긍정적인 답변의 비율에 비해 매우 높음을 알 수 있다.

군정책에 대한 주민들의 인지도를 묻는 질문에 대해 주민, 공무원, 전문가 모두 부정적으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-21〉 군정책에 대한 주민들의 인지정도

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|-------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 매우 많이 알고 있다 | 6 | 3.75 | 3 | 1.47 | 0 | 0.00 |
| 많이 알고 있다 | 43 | 26.88 | 81 | 39.71 | 10 | 19.23 |
| 그저 그렇다 | 80 | 50.00 | 81 | 39.71 | 11 | 21.15 |
| 별로 알고 있지 않다 | 28 | 17.50 | 37 | 18.14 | 30 | 57.69 |
| 전혀 알고 있지 않다 | 3 | 1.88 | 2 | 0.98 | 1 | 1.92 |
| 미응답 | - | - | - | - | - | - |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

5) 군자치 후 정책에 대한 주민의 체감정도

(1) 주민

군자치 실시 후 군의 정책변화에 대하여 어느 정도 체감하느냐고 묻는 질문에

대해 ‘그저 그렇다’(41.88%)에 응답한 수가 가장 많았다. 또한 응답자의 약 13% 정도는 부정적인 답변(별로 체감하고 있지 않다, 전혀 체감하고 있지 않다)을 하고 있다. 즉, 주민의 약 54.0%가 군자치 실시 후 정책의 변화 정도에 대해 무관심하거나 잘 모르고 있음을 알 수 있다.

(2) 공무원

군자치 실시 후 군의 정책변화에 대한 주민들의 체감 정도를 묻는 질문에 대해 전체 응답자의 59.8%가 긍정적인 답변을 하고 있으며(많이 체감하고 있다 51.96%, 매우 많이 체감하고 있다 7.84%), ‘그저 그렇다’에 응답자의 28.92%가 답하고 있다. 반면, 부정적인 응답자(별로 체감하고 있지 않다 8.82%, 전혀 체감하고 있지 않다 1.96%)는 약 10%의 비중을 차지하고 있다.

(3) 전문가

전문가는 부정적 답변(별로 체감하고 있지 않다, 전혀 체감하고 있지 않다)이 약 38.0%이며, ‘그저 그렇다’라고 응답한 비율이 전체 응답자의 34.62%이다. 즉, 전체 응답자의 약 72.6%가 긍정적이지 못한 답변을 하고 있다. 반면, 응답자의 3.85%가 ‘매우 많이 체감하고 있다’, 30.77%가 ‘많이 체감하고 있다’라고 답하고 있다.

군자치 실시 후 정책변화의 체감정도에 대해 주민, 전문가는 대체적으로 부정적인 반응을 보이고 있는 반면 공무원만이 긍정적인 반응을 보이고 있다. 이와 같은 같은 결과를 볼 때 지방자치 실시 후 지방자치단체의 정책변화에 대해 공무원을 제외한 주민들과 전문가의 경우 주민들이 군정책의 변화에 대해 별로 인식하지 못하고 있다고 생각하고 있다.

〈표 3-22〉 군자치 후 군의 정책변화에 대한 주민들의 체감 정도

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|---------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 매우 많이 체감하고 있다 | 11 | 6.88 | 16 | 7.84 | 2 | 3.85 |
| 많이 체감하고 있다 | 62 | 38.75 | 106 | 51.96 | 16 | 30.77 |
| 그저 그렇다 | 67 | 41.88 | 59 | 28.92 | 18 | 34.62 |
| 별로 체감하고 있지 않다 | 15 | 9.38 | 18 | 8.82 | 15 | 28.85 |
| 전혀 체감하고 있지 않다 | 5 | 3.13 | 4 | 1.96 | 1 | 1.92 |
| 미응답 | - | - | 1 | 0.49 | - | - |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

다. 능률성

1) 군의 면적규모의 적정성

(1) 주민

군 면적규모의 적절성에 대한 생각을 묻는 질문에서 ‘그저 그렇다’(40.63%)고 응답한 수가 가장 많았다. 크다고 느끼는 응답자는 약 34%(다소 크다 28.13, 매우 크다 6.25%), 작다고 느끼는 응답자가 약 24%(다소 적다 20.63%, 매우 적다 3.75%) 군 면적규모가 크다고 느끼는 응답자의 비율이 조금 더 높게 나타났다.

(2) 공무원

동일한 질문에 대해 전체 응답자의 약 56%가 면적이 크다고 느끼는 것으로 나타났다(다소 크다 33.82%, 매우 크다 22.55%). ‘그저 그렇다’고 응답한 비율이 25.49%로 그 뒤를 이었고 ‘다소 적다’와 ‘매우 적다’라고 응답한 비율은 각각 16.18%와 1.96%인 것으로 나타났다.

(3) 전문가

동일한 질문에 대해 전문가의 경우 또한, 전체 응답자의 절반이 넘는 수치인 약 67%가 면적이 크다고 느끼는 것으로 나타났다(다소 크다 50.0%, 매우 크다 17.31%).

기초자치단체로서 군 면적의 적정성에 대해 주민, 공무원, 전문가 모두 상대적으로 규모가 작다는 답변에 비해 군의 면적이 기초자치단체로서 크다고 답하고 있음을 알 수 있다. 특히 공무원의 56.7%, 전문가의 67.31%가 이와 같이 답하고 있다는 것은 기초자치단체로서 군 면적의 크기를 고려해 볼 필요가 있음을 시사한다.

〈표 3-23〉 군의 면적 규모

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 매우 크다 | 10 | 6.25 | 46 | 22.55 | 9 | 17.31 |
| 다소 크다 | 45 | 28.13 | 69 | 33.82 | 26 | 50.00 |
| 그저 그렇다 | 65 | 40.63 | 52 | 25.49 | 9 | 17.31 |
| 다소 작다 | 33 | 20.63 | 33 | 16.18 | 8 | 15.38 |
| 매우 작다 | 6 | 3.75 | 4 | 1.96 | 0 | 0.00 |
| 미응답 | 1 | 0.63 | - | - | - | - |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

2) 군의 인구규모의 적정성

(1) 주민

군 인구규모의 적절성에 대한 생각을 묻는 질문에서 적다고 느끼는 응답자가 전체의 60%이상을 차지했다(다소 적다 45.0%, 매우 적다 16.88%).

(2) 공무원

동일한 질문에 대해 ‘다소 적다’(46.57%)라고 응답한 수가 가장 많았고, 이어서 ‘그저 그렇다’(22.06%), ‘매우 적다’(19.61%)의 순인 것으로 나타났다. ‘매우 많다’와 ‘다소 많다’에 응답한 비율은 각각 2.45%, 9.31%이다.

(3) 전문가

동일한 질문에 대해 ‘다소 적다’라고 응답한 비율이 50%로 전체 응답자의 절반을 차지했으며, ‘매우 적다’에 응답한 비율은 9.62%이다. 반면 ‘다소 많다’(17.31%)와 ‘매우 많다’(7.69%)라고 응답한 수도 25%에 달했다.

주민, 공무원, 전문가 모두 기초자치단체로서 군의 인구규모가 대체로 적다고 응답하고 있음을 볼 수 있다.

〈표 3-24〉 군의 인구 규모

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 매우 많다 | 2 | 1.25 | 5 | 2.45 | 4 | 7.69 |
| 다소 많다 | 15 | 9.38 | 19 | 9.31 | 9 | 17.31 |
| 그저 그렇다 | 44 | 27.50 | 45 | 22.06 | 8 | 15.38 |
| 다소 적다 | 72 | 45.00 | 95 | 46.57 | 26 | 50.00 |
| 매우 적다 | 27 | 16.88 | 40 | 19.61 | 5 | 9.62 |
| 미응답 | - | - | - | - | - | - |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

3) 서비스공급 효율성

(1) 상수도 보급률

지방자치 실시 이전인 1989년 양평군의 상수도 보급률은 20%이었으며, 민선 자치단체장 체제 출범 1기인 1995년 26.3%, 2008년 39.3%, 2012년 55.0%으로 군

자치 실시 후 지속적으로 증가하고 있다. 음성군 역시 1989년 40%에서 2000년 45.1%, 2008년 67.8%, 2012년 78.3%으로 계속 증가하고 있다.

사례지역인 양평군은 지방자치 도입 전인 1989년에 비해 2012년 현재 2.5배의 상수도 보급률을 보이고 있고, 음성군 역시 약 2배의 상수도 보급률을 보이고 있다. 이와 같은 상수도 보급률의 증가를 볼 때, 지방자치 실시 후 주민에 대한 행정서비스가 크게 증가하였음을 알 수 있다.¹⁰⁾

〈표 3-25〉 상수도 보급률

| 연도 | 양평 | | | 음성 | | |
|------|-----------------|-------------|------------|-----------------|-------------|------------|
| | 급수지역내 총인구(명) | 급수인구 (명) | 보급률 (%) | 급수지역내 총인구(명) | 급수인구 (명) | 보급률 (%) |
| 1989 | 23,771 | 16,190 | 20.0 | 47,581 | 18,952 | 40 |
| 1995 | 78,846 | 20,733 | 26.3 | 84,109 | 28,414 | 33.8 |
| 2000 | 82,963 | 24,142 | 29.1 | 89,305 | 40,320 | 45.1 |
| 2004 | 85,242 | 30,767 | 36.1 | 88,182 | 52,470 | 59.5 |
| 2008 | 90,948 | 35,772 | 39.3 | 94,144 | 63,816 | 67.8 |
| 2012 | 103,331 | 56,842 | 55.0 | 98,279 | 76,988 | 78.3 |

(2) 공무원 1인당 주민 수

양평군의 경우 지방자치 실시 전인 1989년의 경우, 공무원 1인당 주민수가 102명, 2000년 126명, 2008년 127명, 2012년 137명으로 크게 증가하고 있다.

음성군은 공무원 1인당 주민수가 1989년 152명, 2000년 160명, 2008년 146명, 2012년 148명으로 지방자치 실시 전이나 별 차이가 없다.

양평군의 경우 수도권에 위치하고 있어 지속적으로 주민수가 증가하고 있는데 비해 공무원수는 1989년에 비해 오히려 감소하여 군자치 실시 이후 양적인 면에서 오히려 공무원의 주민서비스가 감소하였음을 알 수 있다.

10) 이러한 현상이 반드시 군자치가 실시되어 나타난 효과인지에 대해서는 구체적으로 분석하지 않았으며 본 연구의 한계이다.

음성군 역시 지방자치 실시 이후 주민수의 증가율이나 공무원수의 증가율이 비슷하여 주민에 대한 공무원 서비스가 양적인 면에서 볼 때 큰 차이가 없음을 알 수 있다.

〈표 3-26〉 공무원 1인당 주민수

| 연도 | 양평 | | | 음성 | | |
|------|-------------|--------------|-----------------------|-------------|--------------|----------------------|
| | 주민 수 (명) | 공무원 수 (명) | 공무원 1인당 주민 수(명) | 주민 수 (명) | 공무원 수 (명) | 공무원 1인당 주민수(명) |
| 1989 | 80,540 | 792 | 102 | 78,607 | 518 | 152 |
| 1995 | 81,430 | 796 | 102 | 84,109 | 662 | 127 |
| 2000 | 82,963 | 657 | 126 | 89,305 | 558 | 160 |
| 2004 | 85,242 | 671 | 127 | 88,182 | 587 | 150 |
| 2008 | 90,948 | 717 | 127 | 94,144 | 644 | 146 |
| 2012 | 103,331 | 753 | 137 | 98,279 | 662 | 148 |

라. 통합성

1) 군자치 후 군청접근의 교통 편리성

(1) 주민

군자치 실시 후 군청 접근을 위한 교통 편리성에 대한 생각을 묻는 질문에서 전체 응답자 160명의 45.63%인 73명이 ‘그저 그렇다’라고 답하고 있다. 또한 부정적인 답변(별로 편리해지지 않았다, 전혀 편리해지지 않았다)도 11.25% 나타나고 있다. 따라서 서비스 수혜 당사자인 주민 응답자의 과반수 이상이 군자치 실시 후 군청 접근을 위한 교통의 편리성에 대해 별다른 느낌을 갖고 있거나 긍정적이지 못한 생각을 하고 있다는 것은 군자치 후 군청의 교통접근성이 별로 나아지지 않았음을 의미한다.

(2) 공무원

동일한 질문에 대해 ‘다소 편리해졌다’라고 응답한 수가 103명으로 전체 응답자의 절반을 차지했으며, ‘그저 그렇다’라고 응답한 수는 61명으로 약 29%의 비율을 보이고 있다.

(3) 전문가

전문가의 경우 전체 응답자 52명의 약 30.8%가 ‘그저 그렇다’라고 답하고 있다. 반면 약 51%가 ‘다소 편리해졌다’라고 응답해 긍정적으로 평가하고 있다.

군자치 실시 후 군청 접근을 위한 교통이 편리해졌다고 공무원, 전문가가 답하고 있다. 다만 군정의 수혜 당사자인 주민응답자의 과반수 이상이 다소 부정적인 반응을 보이고 있는 것은 주민을 위한 군청접근의 교통 편의성이 아직은 미흡함을 시사하고 있다.

〈표 3-27〉 군자치 후 군청 접근을 위한 교통 편리성

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|--------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 매우 편리해졌다 | 11 | 6.88 | 23 | 11.27 | 1 | 1.92 |
| 다소 편리해졌다 | 57 | 35.63 | 103 | 50.49 | 27 | 51.92 |
| 그저 그렇다 | 73 | 45.63 | 61 | 29.90 | 16 | 30.77 |
| 별로 편리해지지 않았다 | 12 | 7.50 | 13 | 6.37 | 5 | 9.62 |
| 전혀 편리해지지 않았다 | 6 | 3.75 | 3 | 1.47 | 2 | 3.85 |
| 미응답 | 1 | 0.63 | 1 | 0.49 | 1 | 1.92 |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

2) 군자치 후 군민으로서의 자긍심

(1) 주민

군자치 실시 후 군민으로서의 자긍심이 높아졌다고 생각하느냐는 질문에서 전

체 응답자 160명 중 67명(41.88%)이 ‘그저 그렇다’라고 답하고 있으며, 부정적인 답변(별로 높아지지 않았다, 전혀 높아지지 않았다)의 비율이 13.75%를 차지하고 있다. 반면 긍정적 답변의 비율은 약 43%를 차지했다(다소 높아졌다 35.0%, 매우 높아졌다 8.13%). 따라서 주민의 대부분은 군자치 실시 후 군민으로서의 자긍심이 없거나 인식을 못하고 있음을 알 수 있다.

(2) 공무원

동일한 질문에 대해 응답자의 50%이상이 긍정적으로 답하고 있다(‘다소 높아졌다’ 47.06%, ‘매우 높아졌다’ 5.88%). ‘그저 그렇다’라고 답한 응답자는 78명으로 전체의 약 38%를 차지했다. 반면 ‘별로 높아지지 않았다’, ‘전혀 높아지지 않았다’라고 답한 부정적인 응답자는 8.82%에 불과하다.

(3) 전문가

동일한 질문에 대해 전체 응답자 52명의 46.15%인 24명이 ‘그저 그렇다’라고 답하고 있다. 부정적인 답변인 ‘별로 높아지지 않았다’, ‘전혀 높아지지 않았다’라고 답한 응답자수의비율이 13.75%임을 볼 때 전문가의 과반수 이상이 군자치 후 군민들의 자부심 상승효과에 대해 별로 긍정적이지 못한 생각을 하고 있음을 알 수 있다.

주민의 경우 군자치 실시 후, 응답자의 43.1%가 군민으로서의 자긍심이 높아졌다고 답한 반면, 응답자의 약 55.63%가 ‘그저 그렇다’ 또는 ‘그렇지 않다’고 답변하고 있다. 따라서 군자치 실시가 군민으로서의 공동사회성을 강화한 일부 측면이 있으나 군민으로서의 확고한 자긍심과 공동정체성을 심어주는 데는 한계가 있음을 알 수 있다.

〈표 3-28〉 군자치 후 군민으로서의 자긍심

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|-------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 매우 높아졌다 | 13 | 8.13 | 12 | 5.88 | 1 | 1.92 |
| 다소 높아졌다 | 56 | 35.00 | 96 | 47.06 | 16 | 30.77 |
| 그저 그렇다 | 67 | 41.88 | 78 | 38.24 | 24 | 46.15 |
| 별로 높아지지 않았다 | 18 | 11.25 | 15 | 7.35 | 8 | 15.38 |
| 전혀 높아지지 않았다 | 4 | 2.50 | 3 | 1.47 | 2 | 3.85 |
| 미응답 | 2 | 1.25 | - | - | 1 | 1.92 |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

3) 군자치 후 군민 일체감 정도

(1) 주민

군자치 실시 후 군민의 일체감이 높아졌다고 생각하느냐는 질문에 대해 ‘그저 그렇다’(50.63%)에 가장 많은 수가 응답하고 있고, 부정적 답변인 ‘별로 높아지지 않았다’와 ‘전혀 높아지지 않았다’가 응답자의 14.38%이다. 반면 다소 높아졌다(30.0%), 매우 높아졌다(4.38%)가 긍정적인 답변을 하고 있다.

(2) 공무원

동일한 질문에 대해 ‘그저 그렇다(42.62%)에 가장 많은 수가 응답하고 있다. 또한 부정적 답변(별로 높아지지 않았다 10.78%, 전혀 높아지지 않았다 5.39%)의 비율도 16.17%를 차지하고 있어 응답자의 약 58.8%가 긍정적이지 못한 생각을 하고 있음을 알 수 있다.

(3) 전문가

동일한 질문에 대해 ‘그저 그렇다’라고 응답한 수가 29명(55.77%)으로 전체 응답자의 절반을 넘고 있고, ‘별로 높아지지 않았다’에 응답한 수가 17.31%이다. 따라서 전문가의 대부분이 긍정적이지 못한 생각을 하고 있음을 알 수 있다.

주민, 공무원, 전문가 모두 군자치 후 군민의 일체감 정도를 묻는 질문에 대해 ‘그저 그렇다’에 가장 많은 응답을 하고 있다. 이런 결과를 볼 때 군자치의 실시로 군민의 일체감을 강화하는데는 별로 효과를 나타내고 있지 못함을 시사하고 있다.

〈표 3-29〉 군자치 후 군민의 일체감

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|-------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 매우 높아졌다 | 7 | 4.38 | 7 | 3.43 | 0 | 0.00 |
| 다소 높아졌다 | 48 | 30.00 | 75 | 36.76 | 12 | 23.08 |
| 그저 그렇다 | 81 | 50.63 | 87 | 42.62 | 29 | 55.77 |
| 별로 높아지지 않았다 | 12 | 7.50 | 22 | 10.78 | 9 | 17.31 |
| 전혀 높아지지 않았다 | 11 | 6.88 | 11 | 5.39 | 0 | 0.00 |
| 미응답 | 1 | 0.63 | 2 | 0.98 | 2 | 3.85 |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

마. 기초자치제의 평가

1) 현행 군자치의 문제점

(1) 주민

현행 군자치의 가장 큰 문제점이 무엇인지를 묻는 질문에서 ‘낮은 재정자립도’를 지적한 응답자가 가장 많았으며(46.88%), 이어서 ‘주민의 낮은 정책참여’(21.25%), ‘먼 거리로 인한 기초자치단체로서의 타당성 결여’(16.25%) 순이다. 기타 답변으로는 ‘국민의 의견을 대변하지 못함’, ‘선심성 행정이 많아짐’, ‘군 의원의 무의미함’ 등이 있었다.

(2) 공무원

동일한 질문에 대해 ‘재정 자립도가 너무 낮다’(64.22%)라고 응답한 수가 가장

많았고, 이어서 ‘주민의 낮은 정책참여’(13.73%), ‘기초자치제도로서는 너무 큰 면적’(6.86%), ‘먼 거리의 문제로 인한 기초자치단체로서의 타당성 결여’(6.37%)를 문제점으로 지적했다. 기타 답변으로는 ‘주민들의 자치의식·주인의식 부족’과 ‘지역 간 이기주의’, ‘선거 결과에 따른 일관성 없는 선심성 행정’ 등이 있었다.

(3) 전문가

동일한 질문에 대해 전문가 또한 ‘낮은 재정자립도’(42.31%)를 가장 많이 문제점으로 지적했으며, ‘기초자치제도로서는 너무 큰 면적’(19.23%), ‘주민의 낮은 정책참여’(17.31%)의 응답 비율이 그 뒤를 이었다. 더불어 ‘자치단체장의 자질과 능력의 문제’를 지적한 기타 답변이 있었다.

현행 군자치의 가장 큰 문제점으로 주민, 공무원, 전문가 모두 ‘재정자립도’를 첫 번째로 지적한 것은 현재 기초자치단체의 재정문제가 얼마나 심각한 지를 보여주고 있다. 두 번째 문제로 주민과 공무원이 주민의 낮은 정책 참여를 지적하고 있음을 볼 때 주민참여를 강화할 수 있는 제도적인 개선방안 마련의 필요성을 알 수 있다. 한편 전문가는 군의 면적의 크다는 것과 주민의 낮은 정책참여를 비슷한 비율로 응답하고 있다.

〈표 3-30〉 현행 군자치의 가장 큰 문제점

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 큰 면적 | 11 | 6.88 | 14 | 6.86 | 10 | 19.23 |
| 기초자치단체로서의 타당성 결여 | 26 | 16.25 | 13 | 6.37 | 6 | 11.54 |
| 낮은 재정자립도 | 75 | 46.88 | 131 | 64.22 | 22 | 42.31 |
| 주민의 낮은 정책참여 | 31 | 21.25 | 28 | 13.73 | 9 | 17.31 |
| 낮은 행정서비스 질 | 7 | 4.38 | 1 | 0.49 | 2 | 3.85 |
| 기타 | 4 | 2.50 | 17 | 8.33 | 3 | 5.77 |
| 미응답 | 3 | 1.88 | - | - | - | - |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

2) 읍·면자치의 도입 필요성

(1) 주민

현행 군자치의 문제점을 해소하기 위한 대안으로 읍·면자치의 도입 필요성에 대한 생각을 묻는 질문에 대해 긍정적인 의견을 갖고 있는 비율이 약 53.13%에 달하는 것을 알 수 있다(다소 필요하다 38.75%, 매우 필요하다 14.38%). 부정적인 답변(별로 필요하지 않다, 전혀 필요하지 않다)의 비율은 32.5%를 차지하고 있다. ‘그저 그렇다’라고 답한 응답자수는 13.75%인 22명이다.

(2) 공무원

동일한 질문에 대해 ‘전혀 필요하지 않다’(37.75%), ‘별로 필요하지 않다’(28.43%)에 응답한 비율이 전체 응답자의 66.18%를 차지해 대체적으로 부정적인 의견을 갖고 있는 것으로 나타났다.

(3) 전문가

동일한 질문에 대해 전문가의 경우 전체 응답자의 약 53%가 긍정적으로 답하고 있다(다소 필요하다 36.54%, 매우 필요하다 17.31%). 그러나 ‘전혀 필요하지 않다’(25.0%), ‘별로 필요하지 않다’(11.54%) 등 부정적인 응답자도 약 36%에 달해 그 비중이 적지 않은 것을 알 수 있다.

읍·면자치의 도입 필요성에 대해 주민과 전문가는 대체적으로 찬성하고 있는 반면에 공무원은 상대적으로 필요하지 않다고 답변하고 있다. 공무원 입장에서는 현재의 제도가 변하는 것에 대해 거부감이 있을 수 있고, 만약 읍·면자치 도입될 경우 이들이 현재 가지고 있는 기득권, 특히 읍장, 면장 등의 자리가 사라짐을 생각할 때 충분히 반대할 수 있는 입장이다. 중요한 것은 현재 군지역에 살고 있는 주민이 현행 군자치의 문제점을 해소할 수 있는 대안으로 읍·면자치의 도입이 필요하다고 생각하고 있다는 점이다. 또한 지방자치를 전공하고 있는 많은 전문가들이 읍·면자치의 도입 필요성에 대해 공감하고 있다는 점이다.

〈표 3-31〉 문제 해소를 위한 대안으로서의 읍·면자치 도입의 필요성

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 매우 필요하다 | 23 | 14.38 | 6 | 2.94 | 9 | 17.31 |
| 다소 필요하다 | 62 | 38.75 | 29 | 14.22 | 19 | 36.54 |
| 그저 그렇다 | 22 | 13.75 | 34 | 16.67 | 4 | 7.69 |
| 별로 필요하지 않다 | 28 | 17.50 | 58 | 28.43 | 6 | 11.54 |
| 전혀 필요하지 않다 | 24 | 15.00 | 77 | 37.75 | 13 | 25.00 |
| 미응답 | 1 | 0.63 | - | - | 1 | 1.92 |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

3) 읍·면자치 도입 시 발생할 문제점

(1) 주민

읍·면자치를 실시할 경우 발생할 수 있는 가장 큰 문제점을 묻는 질문에서 주민들은 ‘행정의 비효율성 발생’(25.0%), ‘지역 간 인구편차 발생’(26.25%), ‘선거 시 지역 간 갈등 발생’(25.63%) 등을 지적했다.

(2) 공무원

동일한 질문에서 전체 응답자의 39.71%가 ‘행정계층의 확대에 의한 행정의 비효율성 발생 가능성’에 대한 우려를 나타냈으며, ‘선거 시 발생할 수 있는 지역 간 갈등’을 지적한 응답자가 28.43%로 그 뒤를 이었다. 기타 답변으로는 ‘행정낭비 초래’, ‘행정의 공공성·공익성·객관성이 흔들릴 수 있다’ 등이 있었다.

(3) 전문가

동일한 질문에 대해 전문가의 경우에도 마찬가지로 ‘행정계층의 확대에 의한 행정의 비효율성 발생 가능성’을 지적한 응답자가 가장 많았으며(40.38%), ‘선거 시 발생할 수 있는 지역 간 갈등’(21.15%), ‘자치수행 비용의 증가’(19.23%)라고

응답한 비율이 그 뒤를 이었다. 더불어 ‘별로 문제점이 없다’라는 기타 답변이 있었다.

읍·면자치를 실시할 경우 발생할 문제점으로 공무원과 전문가 모두 ‘행정의 비효율성’을 지적하고 있으며, 지역주민은 ‘지역 간 인구격차’가 발생할 것을 가장 우려하고 있다. 두 번째로 발생할 수 있는 문제점으로 주민과 공무원, 전문가 모두 ‘선거 시 지역간 갈등’ 발생을 우려하고 있다. 주민의 경우 ‘행정의 비효율성 발생’, ‘지역간 인구격차’, ‘선거 시 지역 간 갈등’, 이 비슷한 비율로 응답하고 있다.

공무원과 전문가의 경우, 읍·면이라는 또 다른 자치계층이 생김에 따라 계층의 증가로 인한 행정의 비효율성의 발생을 가장 큰 문제점으로 지적하고 있다. 따라서 만약 읍·면자치 실시 될 경우 이를 방지하기 위한 여러 가지 유형의 읍·면자치 모델을 제시하여 이에 대한 불안을 불식시켜야 할 것이다.

〈표 3-32〉 읍·면자치를 도입할 경우 발생할 수 있는 문제점

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|--------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 행정의 비효율성 발생 | 40 | 25.00 | 81 | 39.71 | 21 | 40.38 |
| 지역 간 인구편차 | 42 | 26.25 | 25 | 12.25 | 5 | 9.62 |
| 선거 시 지역 간 갈등 | 41 | 25.63 | 58 | 28.43 | 11 | 21.15 |
| 선거비용의 증가 | 11 | 6.88 | 10 | 4.90 | 3 | 5.77 |
| 자치수행비용의 증가 | 18 | 11.25 | 25 | 12.25 | 10 | 19.23 |
| 기타 | 2 | 1.25 | 5 | 2.45 | 2 | 3.85 |
| 미응답 | 6 | 3.75 | - | - | - | - |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

4) 읍·면자치 도입 시 발전분야

(1) 주민

읍·면자치를 실시할 경우 가장 크게 발전할 수 있는 분야를 묻는 질문에서

‘주민복지’(26.88%), ‘주민참여’(26.25%)라고 응답한 주민이 가장 많았으며, ‘없음’이라고 답한 기타 답변의 비율이 4.38%로 일부 부정적 견해가 존재하고 있음을 알 수 있다.

(2) 공무원

동일한 질문에서 주민참여(41.18%)라고 응답한 수가 가장 많았으며 ‘생활자치’(18.14%), ‘주민복지’(15.20%), ‘행정서비스’(10.29%)에 응답한 비율이 비슷하게 나타났다. 그러나 ‘없다’ 또는 ‘반대’ 등의 기타 답변 비율이 4.9%로 나타나 부정적인 견해도 일정 부분 존재하고 있음을 알 수 있다.

(3) 전문가

동일한 질문에 대해 전체 응답자의 약 48%가 ‘생활자치’라고 답했으며, 주민자치(30.77%), ‘주민복지’(5.77%)의 응답자가 그 뒤를 이었다. 그러나 ‘없다’라고 말한 기타 답변 비율이 7.69%를 차지해 공무원의 경우에서와 마찬가지로 부정적 견해가 존재하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-33〉 읍·면자치를 도입할 경우 발전할 수 있는 분야

| 구분 | 주민 | | 공무원 | | 전문가 | |
|-------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) | 빈도(명) | 비율(%) |
| 생활자치 | 22 | 13.75 | 37 | 18.14 | 25 | 48.08 |
| 주민복지 | 43 | 26.88 | 31 | 15.20 | 3 | 5.77 |
| 행정서비스 | 22 | 13.75 | 21 | 10.29 | 1 | 1.92 |
| 자원봉사 | 5 | 3.13 | 10 | 4.90 | 1 | 1.92 |
| 주민참여 | 42 | 26.25 | 84 | 41.18 | 16 | 30.77 |
| 지역내협력 | 16 | 10.00 | 8 | 3.92 | 1 | 1.92 |
| 기타 | 7 | 4.38 | 10 | 4.90 | 4 | 7.69 |
| 미응답 | 3 | 1.88 | 3 | 1.47 | 1 | 1.92 |
| 계 | 160 | 100.00 | 204 | 100.00 | 52 | 100.00 |

주민은 읍·면자치를 실시할 경우 ‘주민복지’가 향상되고 주민참여 활성화될 것이라고 비슷한 비율로 답변하고 있고, 공무원은 ‘주민참여’ 분야가 첫 번째 순위, ‘생활자치’ 분야를 2번째 순위로 답하고 있다. 전문가는 ‘생활자치’ 분야가 가장 발전할 것이라 답변하고 있고, 이어서 ‘주민참여’ 분야를 답하고 있다.

이와 같은 결과를 종합해 볼 때, 읍·면자치가 실시가 될 경우 본 설문조사를 통해 나타난 현해 군자치의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 ‘주민참여’, ‘생활자치’(주민자치), ‘주민복지’ 분야가 일정 부문 향상될 것으로 기대된다.

제4절 문제점

1. 실태분석 결과 나타난 문제점

가. 읍·면의 규모가 크며 편차가 큼

읍·면자치 도입은 기존 기초자치체의 규모의 문제에서 출발한다. 즉, 기존의 군자치가 외국의 기초자치단체에 비해 규모가 너무 커서 주민참여 등 풀뿌리 민주주의를 실현하기 위한 자치기반으로서의 기반이 약하다는 것이다. 현재 기초자치단체의 장은 거의 모든 기능을 다 수행하기 때문에 생활자치 실현과는 다소 차이가 있다.

첫째, 인구규모이다. 우리나라 읍·면·동의 평균 인구규모로 볼 때, 읍은 20,772명이며 면은 4,214명이다(안전행정부, 2013). 읍·면간 인구규모가 4배 이상 차이가 나기 때문에 매우 편차가 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-34〉 읍의 인구규모(명, 개)

| 1만미만 | 1만이상 2만미만 | 2만이상 3만미만 | 3만이상 4만미만 | 4만이상 |
|------|--------------|--------------|--------------|------|
| 66 | 66 | 41 | 17 | 26 |

자료: 안전행정부, 지방자치단체 행정구역 및 인구현황, 2013

〈표 3-35〉 면의 인구규모(명, 개)

| 주민 미거주 | 3천명 미만 | 3천명이상 5천명미만 | 5천이상 1만명미만 | 1만명이상 2만명미만 | 2만명 이상 |
|-----------|-----------|----------------|---------------|----------------|-----------|
| 7 | 553 | 366 | 200 | 62 | 10 |

자료: 안전행정부, 지방자치단체 행정구역 및 인구현황, 2013

둘째, 면적규모이다. 읍의 경우 면적이 가장 넓은 인제군은 인제읍은 315.15km² 인데 반해 논산 강경읍은 7.01km²로서 약 50배의 차이가 나고 있다. 면의 경우도 면적이 가장 넓은 홍천군 내면은 448.34km²인데 반해 남양주 퇴계원면은 3.26km²로서 약 138배의 차이가 나고 있다. 인구는 적으나 면적만 지나치게 클 경우, 자치권의 부여와 더불어 이를 관리할 수 있는 지원제도를 마련해야 읍·면자치의 원활한 출발이 가능할 것이다.

〈표 3-36〉 읍·면의 최대·최소 면적 규모

| 읍 | | | | 면 | | | |
|-----|------------|--------------------------|-----------|-----|-------------|--------------------------|-----------|
| 단체명 | | 면적 (km ²) | 인구 (명) | 단체명 | | 면적 (km ²) | 인구 (명) |
| 최대 | 인제군 인제읍 | 315.16 | 9,774 | 최대 | 홍천군 내면 | 448.3 | 3,437 |
| 최소 | 논산 강경읍 | 7.01 | 10,458 | 최소 | 남양주 퇴계원면 | 3.26 | 29,654 |

자료: 안전행정부, 지방자치단체 행정구역 및 인구현황, 2013

나. 읍·면 기능의 변화와 대응의 한계

읍·면 행정은 주로 주민복지의 향상을 위한 최일선 행정을 수행한다. 지방자치가 실시된 이후 자치행정에 대한 주민요구 증대로 인하여 행정수요가 늘어나게 되었고, 자치행정에 대한 기대가 어느 때 보다 커지게 됨에 따라 읍·면 행정은 수준 높은 행정서비스를 요구받고 있다. 말하자면 읍·면 행정은 주민복지 향상, 지역문화 육성, 청소, 환경 및 삶의 질 향상을 바라는 행정수요가 변화함에 따라 읍·면이 행정서비스뿐만 아닌 한 차원 높은 주민자치행정기관으로서의 기

능을 요구받고 있다.

과거의 읍·면의 주요 기능이 군과 주민 간 연락·조정, 행정유지 및 대민접촉, 안전 및 재난 지원 등이 주를 이룬 반면, 최근 읍·면의 역할이 주민 민원의 게이트화, 주민 일자리센터화, 사회복지기능의 허브화, 주민자치 역량강화사업의 조정자로 기능이 변화되고 있다. 이에 따라 읍·면의 기능도 다음과 같이 주민자치(지역공동체) 기능, 주민밀착 민원기능, 현장접촉 복지기능이 확대되고 있다. 또한 군의 복지기능을 읍·면으로 위임하면서 면의 사회복지인력을 증대시키고 사업예산에 대한 처리권한을 확대시킬 필요가 있다.

한편 현재 읍·면의 업무처리 과정도 많은 변화가 있다. 즉, 과거에는 단일업무의 조사항목이 단순하였으나 최근에는 항목이 세분화되어 상대적으로 업무량이 증가하고 있다. 이와 같이 읍·면의 업무량이 증가하고 있는데 비해 인력은 그대로여서 대주민행정서비스기능이 떨어지고 있고 환경변화에 따른 정책변화가 이루어져야 하나 이에 대한 대응이 부족하다.

다. 군과 읍·면 간 역할 불명확으로 행정의 비효율성 발생

군과 읍·면의 기능면에서 볼 때, 동일업무에 대해 업무분장표에는 군과 읍·면기능이 명확히 구분되어 있으나 일반적으로 군에서는 관리를 하는 반면 읍·면에서는 실질적인 대민업무를 수행하는 것이 일반적인 운영 현황이다. 즉, 군과 읍·면 간 실질적인 역할분담이 이루어지지 않아 사회복지업무나 산업관련 업무가 군과 읍·면에서 중복적으로 처리되고 있는 경향이 있다. 또한 규정상으로는 군에서 처리해야 하는 업무지만 위계질서 상 읍·면에서 처리하고 최종 결정은 군에서 이루어지므로 업무처리에 시간이 소요되어 행정의 비효율성이 발생하는 경우가 있다.

라. 지역에서의 주민자치의 한계 : 주민자치위원회를 중심으로

첫째, 주민의 자치와 관련한 회의안건이 거의 없다. 주민자치위원회의 기능을

보면 자치활동기능, 문화여가기능, 사회교유기능, 정보교류기능, 협동경제기능, 지역복지기능 등 6가지 기능이 있다. 제시된 6가지 기능 모두 중요하지만 그 중 가장 우선한 기능은 자치기능이다. 그럼에도 불구하고 음성읍과 소이면 주민자치위원회의 주요 회의내용을 보면 지역정책 및 지역개발, 주민의 어려움 해결 등 지역현안을 해결하기 위한 논의사항이 거의 없다. 즉, 지역현안의 문제점을 스스로 발굴하여 논의를 통해 해결하려는 노력이 부족하다.

둘째, 지역현안 정책결정과정에서 지역주민의 의견수렴과정이 없다. 앞에서 언급한 바와 같이 주민자치위원회 회의에서 지역현안과 관련한 논의 내용이 거의 없을 뿐만 아니라 논의 과정에서 주민의 의견수렴이 생략되어 있다. 주민자치위원회가 주민자치와 관련하여 일정부분 주민의 대표성을 띠고 있지만 지역의 현안을 심의하는 과정에서 주민의 의견은 반드시 필요하다.

셋째, 지역정책에 대한 논의 보다는 프로그램 및 행사중심의 회의 안건이 주를 이루고 있다. 주민자치센터제도 도입 취지가 잘못 전달되어 주민자치센터의 기능이 마치 문화여가기능을 위해 도입된 것처럼 오해가 있었다. 따라서 본 제도 도입 초기 전국의 대부분 주민자치센터가 주부들을 위한 취미생활 및 여가생활을 위한 공간으로 운영되었다. 현재에도 전체적인 운영실태는 크게 변화하지 않았지만 점차 이에 대한 인식이 점차 변화되어 가고 있다. 이와 같은 변화에도 불구하고 사례지역의 주민자치위원회 회의내용을 보면 회의내용 중 많은 부분이 주로 주민자치센터 프로그램과 지역행사에 대한 내용을 다루고 있음을 알 수 있다.

넷째, 국가정책의 홍보기관화 되고 있다. 사례지역의 주민자치심의위원회의 회의내용을 심의안건, 주민협조사항, 공지사항으로 구분하였을 때, 심의안건 보다는 상대적으로 주민협조사항과 공지사항에 많은 내용이 포함되어 있음을 알 수 있다. 물론 회의시간의 많은 부분을 심의안건 논의에 할애하겠지만 주민자치회를 통해 국가 및 군의 정책이 홍보되고 있음을 알 수 있다. 주민자치회를 통해 국가정책이 전달되고 홍보되는 것이 문제될 것은 없지만 본래의 도입 취지에 비추어 주객이 전도되는 일이 발생되어서는 안 될 것이다.

2. 의식분석 결과 나타난 문제점(시사점)

가. 군행정에 대한 주민참여 의지와 현실과의 괴리

주민들은 군행정에 대한 참여 의지가 높으나 전문가는 주민이 군행정에 별로 참여의지가 없다고 생각하고 있다. 이는 양자간 시각의 차이가 있을 수 있으나 주민이 행정에 참여할 수 있는 환경 및 여건이 형성되어 있지 않음을 의미한다. 즉, 군자치의 경우 주민이 직접 행정에 참여하기에는 행정구역이 지나치게 넓어 접근성이 낮고 이로 인해 군행정에 대한 주민의 체감도가 낮아 관심정도가 떨어지고 있음도 내포되어 있다.

본 조사에서 주민, 공무원, 전문가 모두 1년에 주민의 군정 참여정도는 3회 미만에 가장 많은 응답을 하고 있는 것을 알 수 있는데, 이는 주민의 군행정에 대한 적극적인 참여의사와는 달리 실질적인 군정참여는 잘 이루어지고 있지 않음을 의미한다.

나. 군자치 실시 후 정책변화에 대한 체감도가 낮음

군자치 실시 후 정책변화의 체감정도에 대한 주민, 전문가는 대체적으로 부정적인 반응을 보이고 있는 반면 공무원만이 긍정적인 반응을 보이고 있다. 이와 같은 결과를 볼 때 지방자치 실시 후 지방자치단체의 정책변화에 대해 주민들은 군정책의 변화에 대해 별로 인식하지 못하고 있음을 알 수 있다.

다. 기초자치단체로서의 군의 면적 규모가 큼

기초자치단체로서 군 면적의 적정성에 대해 주민, 공무원, 전문가 모두 상대적으로 규모가 작다는 답변에 비해 군의 면적이 기초자치단체로서 크다고 답하고 있다. 특히 공무원의 56.7%, 전문가의 67.31%가 이와 같이 답하고 있다는 것은 기초자치단체로서 군 면적의 크기를 고려해 볼 필요가 있음을 시사한다.

라. 군자치 실시 후 군민으로서의 자긍심 부족

주민의 경우 군자치 실시 후, 응답자의 43.1%가 군민으로서의 자긍심이 높아졌다고 답한 반면, 응답자의 약 55.63%가 ‘그저 그렇다’ 또는 ‘그렇지 않다’고 답변하고 있다. 따라서 군자치 실시가 군민으로서의 공동사회성을 강화한 측면이 있으나 군민으로서의 확고한 자긍심과 공동정체성을 심어주는 데는 한계가 있음을 알 수 있다.

마. 군자치의 가장 큰 문제점은 낮은 재정자립도와 주민참여 부족

현행 군자치제도의 가장 큰 문제점으로 주민, 공무원, 전문가 모두 ‘재정자립도’를 첫 번째로 지적하였다. 이는 현재 기초자치단체의 재정문제가 얼마나 심각한지를 보여주고 있다. 이어서 주민과 공무원이 주민의 낮은 정책참여를 지적하고 있다. 한편 전문가는 군의 면적의 크다는 것과 주민의 낮은 정책참여를 비슷한 비율로 응답하고 있는데 주민의 낮은 정책참여나 면적규모 과대 등 모두 군자치의 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 현재 군의 낮은 재정자립도, 주민참여 저조, 과대한 면적 등 모든 문제를 해결하기 위해서는 근본적인 제도의 변화가 필요하다.

바. 읍·면자치 도입 필요성에 대한 공감대 형성

읍·면자치의 도입 필요성에 대해 주민과 전문가는 대체적으로 찬성하고 있는 반면에 공무원은 상대적으로 필요하지 않다고 답변하고 있다. 공무원 입장에서는 현재의 제도가 변하는 것에 대해 거부감이 있을 수 있다. 그러나 현재 군지역에 살고 있는 주민이 현행 군자치의 문제점을 해소할 수 있는 대안으로 읍·면자치의 도입이 필요하다고 생각하고 있다. 또한 지방자치를 전공하고 있는 많은 전문가들이 읍·면자치의 도입 필요성에 대해 공감하고 있다.

사. 읍·면자치 도입 시, 계층의 증가로 인한 행정의 비효율성 발생 우려

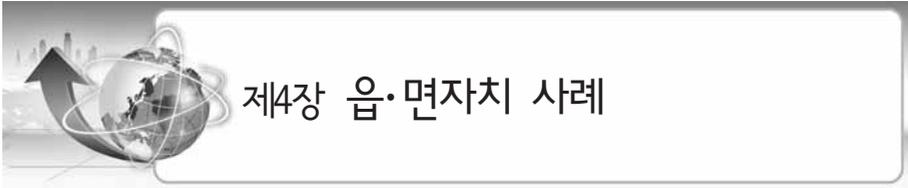
읍·면자치를 실시할 경우 발생할 문제점으로 공무원과 전문가 모두 ‘행정의 비효율성’을 지적하고 있으며, 지역주민은 ‘지역 간 인구격차’가 발생할 것을 가장 우려하고 있다. 두 번째로 발생할 수 있는 문제점으로 주민과 공무원, 전문가 모두 ‘선거 시 지역간 갈등’ 발생을 우려하고 있다. 주민의 경우 ‘행정의 비효율성 발생’, ‘지역간 인구격차’, ‘선거 시 지역간 갈등’이 비슷한 비율로 응답하고 있다.

공무원과 전문가의 경우, 읍·면이라는 또 다른 자치계층이 생김에 따라 계층의 증가로 인한 행정의 비효율성의 발생을 가장 큰 문제점으로 지적하고 있다. 따라서 만약 읍·면자치가 실시될 경우 이를 방지하기 위한 여러 가지 유형의 읍·면자치 모델을 제시하여 이에 대한 불안을 불식시켜야 할 것이다.

아. 읍·면자치 도입 시, 주민참여·주민자치·주민복지 향상 기대

주민은 읍·면자치를 실시할 경우 ‘주민복지’가 향상되고 주민참여가 활성화될 것이라고 생각하고 있고, 공무원은 ‘주민참여’ 분야가 첫 번째 순위, ‘생활자치’ 분야를 두번째 순위로 생각하고 있다. 전문가는 ‘생활자치’ 분야, 이어서 ‘주민참여’ 분야를 답하고 있다.

이와 같은 결과를 종합해 볼 때, 읍·면자치가 실시가 될 경우, 본 설문조사를 통해 나타난 현행 군자치의 문제점으로 지적되고 있는 ‘주민참여’, ‘생활자치’(주민자치), ‘주민복지’가 향상될 것으로 기대하고 있다.



제4장 읍·면자치 사례

제1절 국내사례

1. 읍·면자치의 연혁

읍·면 자치시대는 법률적 측면에서 본다면 1949.7.4 지방자체에 관한 기본법 전인 지방자치법이 제정 공포된 때로부터 1961.9.1 지방자치에 관한 임시조치법이 제정 공포 될 때까지 12년 2개월의 기간이라고 할 수 있지만 실질적 측면에서 본다면 지방자치의 본질적 요소인 장과 의회의 선거가 실시된 1952. 4. 25부터 1961. 5. 16 군사혁명위원회 포고 제4호로 지방의회가 해산되고 지방자치단체의 장이 임명제로 바뀔 때까지 9년간의 기간이라고 말할 수 있다.

이 기간 동안의 읍·면 자치제도의 내용과 운영 실태를 알아보기 전에 우리나라의 읍·면 제도의 역사적 연혁을 살펴 볼 필요가 있다(김용래, 1999:13-14).

우리나라의 읍·면은 조선조 말까지 뚜렷한 법적 근거를 갖지 못하고 몇 개의 동리가 자치적 색채를 가진 지역적 집단을 이루어 면, 방, 사, 부 등으로서의 역할을 담당하고 있었다. 그러다가 갑오경장 직후인 1895년에 군회, 이회와 함께 면회를 둔다는 향회조규(鄉會條規)가 공포 시행된 일이 있었지만 실제로 의회가 구성 되지는 못하였다. 면이 법적 근거를 획득한 것은 한일합병 직후인 1910년 9월에 발표된 조선총독부 지방관 관제에서 비롯되었다. 이 관제에 의하여 면은 국가 지방행정의 최하급기관이라는 법적 지위를 갖게 되었으며 동년 10월에 총독부령으로 발표된 면에 관한 규정에 의하여 종래 면, 사, 방, 부 등으로 불려 오던 것은 모두 면으로 통칭하게 되었다.

그리고 1914년 행정구역 정리에 의하여 종래의 면구역의 대폭적인 통폐합을 보게 되었으며, 그 후 1917년의 면제에 의하여 종래 단순한 국가의 지방행정구역에 불과하였던 면에 일정한 범위내의 공공사무를 스스로 처리할 능력을 부여하였고, 1931년의 읍·면자치제의 법인격을 인정받게 되었다.

이러한 1930년대의 읍·면제는 그 후 일정과 미군정을 거쳐 대한민국 정부수립 후의 지방행정에 관한 임시조치법에 의하여 그대로 계승되었으며 1949년에 제정 공포된 지방자치법은 지방자치단체의 종류로서 정부의 직할 하에 두는 도와 서울특별시 그리고 도의 관할구역 내에 두는 시·읍·면의 이종으로(동법 제2조) 하는 동시에 지방자치단체의 명칭과 구역은 모두 종전에 의한다고 규정하여 종래의 읍·면 자치제를 그대로 계승하였던 것이다.

이와 같이 44년간(1917~1961) 또는 30년간(1931~1961) 기초자치단체로서 법적 지위를 누려오던 읍·면은 1961년 지방자치에 관한 임시조치법에 의하여 법인격을 박탈당하고 군의 하부 행정구로 전락하게 되었다.

따라서 우리나라의 읍·면 자치제의 유래는 1917년의 면제, 그리고 1931년의 읍·면제가 그 기원이 되었다고 볼 수 있으며 이는 당시 일본에서 시행되고 있던 정촌제가 모델이 되었던 것이다.

2. 읍·면자치의 변화과정과 운영현황

우리나라의 최초의 헌법은 제1차 세계대전 및 제2차 세계대전 후에 제정된 여러 나라 헌법의 일반적인 예에 따라 지방자치에 관한 조항을 설치함으로써(구헌법 제8장, 제96조와 제97조) 지방자치에 관한 제도적 보장을 확고히 하는 동시에 그에 관한 기본적 사항을 규정하였으며, 이 헌법의 기본방향에 따라 지방자치에 관한 기본법전이 1949년 7월 4일 법률 제32호로 제정 공포되었다. 이 법의 제정 과정에 있어서는 당분간 지방자치단체에 대한 국가의 감독을 엄중하게 하려는 정부안과 지방자치단체의 자율성을 중시하여 국가의 감독을 약하게 하려는 국회안이 대립되어 많은 논의를 거듭하였고, 특히 지방자치단체의 집행기관의 선임 방법을 두고 논란이 집중되었다.

그러나 동법은 건국 초기에 있어서 지방자치의 참뜻을 이해하지도 못하고 일 정시대의 도제, 부제, 읍·면제 이외에 선진국가의 지방자치에 관한 경험도 자료 도 가지고 있지 못하였던 사람들에 의하여 조급히 기초되었고, 국회를 통과하기 까지 많은 비전문가들의 의사가 개입되어 제정되었으므로 결과적으로 그것은 일 정시대에 중앙행정의 일선기관적 역할을 하도록 고안되었던 총독부시대의 도제, 부제, 읍·면제를 토대로 하고, 그 위에 주민자치의 요구에서 유래한 지방의회 의 원과 지방자치단체의 장(시·읍·면장)의 선거에 관한 규정을 삽입하여 제정된 것 이었다. 따라서 그것은 비록 지방의회와 장의 선거라는 기관 구성상의 변화는 있었지만 그 내용에 있어서는 도제, 부제, 읍·면제시대의 여러 가지 관치적 자치 의 요소를 많이 내포하게 되었던 것이다.

1949.7.4에 제정·공포된 지방자치법은 1961.9.1 지방자치법에 관한 임시조치법 에 의하여 읍·면 자치제가 폐지될 때까지 5차의 개정을 겪게 되었는데 이중 제2 차 개정과 제4차 개정, 그리고 제5차 개정이 중요한 내용을 담은 개정이다(김용 래, 1999:15-21).

가. 제2차 개정(1956. 2. 30)

제2차 개정의 주요골자는 ① 시·읍·면장을 의회에 의한 간접선거에서 주민에 의한 직접선거제로 전환 ② 의회의 자치단체장에 대한 불신임제도의 폐지 ③ 지 방의회의원과 시·읍·면장의 임기를 4년에서 3년으로의 단축 ④ 의회의 의원 정 수를 약 10% 정도 감축 ⑤ 의회 회의 일수를 제한 등이다.

제2차 개정의 특징은 1952년에 지방의회가 구성되고 시·읍·면장이 선출되어 자치행정을 운영하여 본 결과 의회와 장 간의 마찰, 상급자치단체와 시·읍·면 간의 대립, 정당의 행정개입 등으로 시·읍·면 행정은 비능률과 부패가 극심해지 고 일선행정의 마비 현상까지도 야기되자 이러한 자치행정 실패의 책임이 대부 분 지방의회에 있다 하여 지방의회의 권한과 기능을 제한하고자 하는 데 있었다.

나. 제4차 개정(1958.12.26)

1956년 2월 13일 90개조에 이르는 개정을 거친 지방자치법은 개정 후 2년10개월만인 1958년 12월 26일 제4차의 개정을 보게 되었다. 세칭 2·4파동이라는 정치적 격동 속에서 악명 높은 국가보안법과 함께 국회를 통과한 지방자치법 제4차 개정의 의하여 시·읍·면장과 동·리장의 직선제는 임명제로 대체되고 주민의 자치행정통제의 범위는 많은 제약을 받게 되었다.

이와 같은 지방자치법 개정의 동기를 당시 내무부 당국에서 발표한 제안이유서를 중심으로 살펴보면 1949년의 지방자치제도에서 채택하였던 시·읍·면장의 간선제는 여러 가지 폐단이 적지 않게 나타났으므로 이를 시정하기 위하여 1956년에 직선제로 개정하였으나 이것 역시 많은 결함이 나타나게 되었으므로 시·읍·면장을 임명제로 해야 한다는 것이었다.

그러나 당시의 정치상황으로 볼 때 1년여 앞으로 다가온 정·부통령선거를 앞두고 시·읍·면장을 여당일색으로 임명하여 일사불란한 관권서거 태세를 갖추고자 하는 집권당의 의도가 숨어있었음은 추측하기에 어렵지 않은 일이다.

다. 제5차 개정(1960. 11. 1)

1958년의 지방자치법 개정의 의하여 반관치적 자치로 전락하게 된 우리나라의 지방자치제도는 학생들을 주축으로 하는 민중들의 자연법적 저항권의 발동으로 이룩된 4·19의거에 의하여 일대전환을 해야 할 운명에 처하게 되었다. 4·19의거의 여파가 가시지 않은 정치적 격동 속에서 1960년 6월 15일에 공포된 1960년 6월 15일에 공포된 내각책임제를 골자로 하는 개정헌법은 종전의 지방자치에 관한 조항을 개정하여 지방자치단체장의 선임방법은 법률로써 정하되 적어도 시·읍·면의 장은 그 주민이 이를 직접 선거한다고 규정하여 기초적 자치단체장의 자기선임 원칙을 헌법으로 보장하였던 것이다. 약 1개월간의 심의를 거쳐 통과된 개정 지방자치법의 골자는 헌법에 규정된 시·읍·면장의 직선제는 물론 도지사, 서울특별시장, 동·리·장도 직선제로 하고 의회의 권한을 확대하는 것이었다.

1952년부터 1961년까지 9년 동안 우리나라의 읍·면자치사를 한마디로 말한다면 그것은 실패의 악순환으로 점철되어 있고, 지방자치는 지방선거라는 허울 속에 그 여명을 보전하고 자치단체는 중앙의 일선기관화하고 말았다 하여도 지나친 말은 아닐 것이다.

집권정당이나 권력을 잡고 있는 사람들은 국가의 백년대계나 우리나라의 민주 정치의 발전을 꾀하는 의도에서가 아니라 자기들의 정권 연장이나 권력행사의 도구로 이용하기 위하여 정세의 변화에 따라 자기에게 유리하도록 자치제도를 개정하였던 것이다. 이것은 자치제도 개변의 중심이 항상 지방자치단체의 장과 동·리·장 등 공무원의 선임방법에 집중되었던 사실로도 증명되고 있다.

또한 중앙정부의 일선기관적 역할을 해 온 읍·면자치는 그 출발점에서부터 여러가지 문제가 발생하였다. 한가지 예를 들면 자치단체의 장과 의회와의 관계에 있어서 권력분립제도 본연의 취지를 달성하기 보다는 주민의 의사와 관계없는 권력다툼을 일삼아 장의 불신임결의, 의회해산 등의 대립항쟁으로 시·읍·면장의 사직 및 해직 건수가 자치제 실시 후 3년간에 무려 1,168건에 달하였다. 또한 고의로 의회를 소집하지 않거나 회계연도 내에 예산을 의결하지 아니하여 무예산 상태가 장기간 계속되는 등의 예가 많이 나타났다.

이와 같은 자치제 운영의 폐단은 재정의 낭비, 행정의 불안정과 침체, 사무처리의 비능률 등을 조장하여 주민의 복지증진이라는 자치행정의 묘미를 주민으로 하여금 체감하지 못하게 하였다.

주민의 참여와 통제로 처리할 수 있는 이른 바 고유사무는 30% 밖에 되지 않고 중앙정부의 지휘·감독 하에 처리되는 위임사무가 70%를 점하고, 재정상으로도 읍·면의 자기재원은 20%에 지나지 않는 반면에 80%의 재원을 국고에 의존하고 있는 형편이었다. 한마디로 읍·면은 자치단체로서 “자립능력”이 없는 자치단체였다(김용래, 1999:15-18).

〈표 4-1〉 자치법상의 읍·면·동제의 변천

| 시대구분 | 읍·면·동제 | 장의 선임방법 | 자치법상 지위 |
|--------------------------------------|---|---|---------------------|
| 읍·면자치시대 (1949.7.4.-1961.9.1.) | 1) 1949.7.4.(제정자치법) •읍·면자치단체 •동·리회(비자치단체) 2)1956.2.13.(제2차개정) 3)1958.12.26.(제4차개정) 4) 1960.11.1.(제5차개정) | •읍·면장은 의회에서 선거(간선) •통·리장은 주민이 선거 (직선) •읍·면장은 주민이 직선 •읍·면장은 도지사가 임명 •동리장·반장은 구청장, 시·읍·면장이 임명 •읍·면장은 주민이 직선 •동·리장은 주민이 직선 | •자치단체 |
| •군자치시대 (1961.9.1.-1988.3.26) | 1) 1961.9.1. (지방자치법에 관한 임시조치법) | •읍·면·동장은 시장·군수가 임명 •동·리장은 시·읍·면장, 구청장이 임명 | •자치단체 하부행정 기관 |
| •지방자치 준비기간 (1988.4.6.-1991.3.28.) | 1) 1988.4.6 (제6차 전면 개정) | •읍·면·동·리장 임명제 계속 | •상동 |
| •자치부활기 (1991.3.26.-현재) | 1) 1991.3.26. 2) 1995.6.27 | •지방자치단체 의원 선거 •지방자치단체장 선거 •읍·면·동·리장 임명제 계속 | •상동 |
| •지방분권시대 (1999.1.29.-현재) | 1) 1999.1.29. 중앙행정권한 지방이양촉진법 2) 2000.1.11. 읍·면·동 기능전환으로 주민자치 센터 조례 제정 3) 2004.1.16 지방분권특별법제정 4) 2008.2.29. 지방분권촉진에 관한 특별법 | •읍·면·동·리장 임명제 계속 | |

자료 : (사) 지방행정연구회, 자치행정(2010.4), p.21.

3. 읍·면자치의 폐지와 군자치의 채택

유사 이래 처음으로 인정되었던 광범위한 자기기관 선임의 원칙 하에 출발하였던 제2공화국의 지방자치제도는 시행착오적 경험조차 충분히 해 볼 시간적 여유도 갖지 못한 채 반년도 못 가서 5·16군사혁명으로 폐지되었다. 5·16 후의 군사정부에서는 ‘지방행정의 능률화와 지방재정의 자립도의 향상, 중앙행정과 지방행정간의 권한의 재배분’ 등을 이룩함으로써 ‘지방자치의 기반’을 형성한다는 것을 기치로 내걸고 1961년 9월 1일 법률 제707호로 『지방자치에 관한임시조치법』을 제정 공포하여 읍·면의 자치단체로서의 지위를 박탈하고 군자치제를 도입하여 우리나라의 지방자치제도의 근본을 바꾸어 놓게 되었다.

1952년 초대 읍·면의회가 구성된 이후 읍·면 자치제에는 이미 살펴본 바와 같이 결점이 많다는 것이 누차 지적되어 왔다. 특히 4.19의거 이후에는 여러 가지 관점에서 비판의 대상이 되어 왔고, 읍·면제의 개혁을 주장하였다.

읍·면 자치제에 대한 비판은 ① 지방자치에는 무엇보다도 자치단체로서의 구실을 할 수 있는 『능력 있는 자치단체』의 존재가 선결 요건인데 읍·면은 자치사무를 수행할 수 있는 행정능력과 재정능력을 갖추고 있지 못하는 점이다.

당시 면의 인구면으로는 평균 10,000명 정도에 이르러 외국의 기초단체의 규모에 비하여 적다고는 할 수 없었지만 기구와 공무원 수에 있어서는 면당 평균 9명 정도에 지나지 않았고 특히 재정적 측면에서 능력이 없는 자치단체였다. 1960년의 예산에 의하면 면은 평균예산규모가 1,000만원(새 화폐 100만원), 그 중 자체수입이 25%, 의존수입이 75%, 세출 구성에 있어서는 일반행정비가 72%를 점하고 있었으며, ② 담당업무도 세금징수, 호적, 기유(주민등록), 병사, 선거 등 국가사무를 처리하고 있을 뿐 주민복지사업과 같은 자체사무는 전무하였으므로 실질적으로 국가의 말단 출장소에 불과하였고, ③ 소구역인 읍·면 단위로 시행되는 읍·면장, 읍·면의회의원 선거를 둘러싸고 혈연적, 지연적 대립과 갈등을 야기하여 민심의 분열을 조장한다는 점 등을 들 수 있다.

이와 같은 읍·면제의 결함을 시정하는 개혁방안으로서는 ① 몇 개의 읍·면을

통폐합하여 대 읍·면을 만들자는 안 ② 조선시대의 군현의 구역을 다시 복원하여 그것을 자치단체로 하고 읍·면을 폐지하자는 안 ③ 군을 몇 개로 분할하여 자치단체화하고 동리를 폐합하여 대동리로 만들어 군과 동리를 직결시키고 읍·면을 폐지하는 안 ④ 현재의 군에 법인격을 부여하여 자치단체화하고 읍·면과 동리는 그 하부행정구로서 현재대로 존치하자는 안 등이 제기되었다.

이와 같은 읍·면제의 개혁을 활발하게 논의하게 된 데에는 1953년부터 일본에서 실시되어 오고 있던 정촌 합병의 경험으로부터 많은 영향을 받았다. 그런데 5.16이후의 군사정부에서는 ‘지방행정의 능률화’라는 기본방침에 따라 상기한 4개 방안 가운데 제4안을 채택하기로 하고 지방자치에 관한 임시조치법을 국가재건 최고회의의 의결을 거쳐 1961년 9월 1일자로 공포하고 10월 1일부터 시행하도록 하였다.

군사정부에서 읍·면 자치제를 폐지하고 군자치제를 실시하게 된 구체적인 이유에 대하여 당시 내무부 당국에서 발표한 ‘지방자치단체의 변경에 관한 설명서’에 의하면 첫째, 읍·면 자치의 문제를 타개하는 가장 이상적인 방안은 인구 2만5천 정도를 기준으로 하여 읍·면을 통폐합하는 것인데 지방적 이해의 상충과 계공부상의 변동으로 인한 사회혼란이 예상되므로 군에 공공단체로서의 법인격을 부여하고 읍·면을 그 하부행정구로 존치하는 것이 가장 실현성 있는 대안이다. 둘째, 읍·면자치를 폐지하고 군자치제를 실시한다면 중앙-도-군-읍·면이라는 4단계 행정체계가 중앙-도-군으로 일단계가 감소되므로 행정처리의 신속과 능률을 기할 수 있다. 셋째, 앞으로 도는 연구, 조사, 조정, 연락기관으로 그 성격을 변경시키고 그 사무를 대폭 시·군에 이양하여 시·군을 명실상부한 지방자치의 중추적 단체로 할 수 있다. 넷째, 군단위의 특별지방행정기관의 통합이 가능하게 되어 지방행정의 종합화와 간소화가 이루어질 수 있다. 다섯째, 읍·면의회의 운영비, 선거비와 소비적 경비를 절감할 수 있다. 여섯째, 군은 앞으로 소구역인 읍·면로서는 불가능한 지역개발을 활발히 전개할 수 있는 개발권으로 육성할 수 있다. 일곱째, 소구역인 읍·면 단위의 선거에는 파생되어 온 지방민심의 분열을 피할 수 있고 군단위의 민심규합을 이룰 수 있다. 여덟째, 읍·면 자치의 폐지로 인하

여 주민의 공동사회로부터의 유리현상이 예상되기도 하지만 역사적으로는 군민이라는 관념이 뿌리 깊이 박혀있고 또 동·리 행정의 강화를 통하여 해결될 수 있는 문제이다. 아홉째, 군구역의 과대에서 오는 주민의 행정상의 불편도 예상할 수 있으나 이는 읍·면을 군의 지역적 보조기관으로 존치하고 호적, 병무 등 주민의 일상생활에 관련이 많은 사무를 처리하게 하면 해결될 수 있다는 것 등이다.

제2절 해외사례

본 연구와 관련하여 외국의 사례를 살펴보았다. 향후 읍·면자치를 도입한다면 상황에 따라 크게 두가지 모형을 선택하게 될 것이 예상된다. 첫 번째는 완전한 자치단체 형태의 읍·면자치 실시이고, 두 번째는 준자치단체 형태의 읍·면자치의 실시이다.

외국의 기초자치단체와 우리 나라의 읍과 면은 면적, 인구, 기능, 행정문화 등이 차이가 있기 때문에 적합한 사례를 찾기는 어렵지만, 전자와 관련해서는 프랑스의 콤뮌(Commune)을, 후자와 관련해서는 영국의 패리쉬(Parish)의 사례를 살펴보고 시사점을 도출하였다.

1. 프랑스 : 콤뮌(Commune)

가. 개요

프랑스는 크게 레지옹, 데파르트망, 콤뮌의 세 자치계층으로 구분되며, 2014년 현재 27개의 레지옹, 101개의 데파르트망, 36,767개의 콤뮌으로 나뉜다(Les collectivités locales en chiffres 2014). 콤뮌은 국가의 최하위 행정단위인 동시에 법인격을 갖춘 자치단체로 단체장은 기능상 부분적으로 프레페(Préfet)의 지휘·감독 하에 있으며 또한 국가의 보통행정기관의 장의 지위도 보유하고 있다(전주상, 2009:16-17).

1789년 12월 정부시행령에 의해서 설치되었으며, 1982년 지방자치법 실시 전까지 중앙 정부의 감독을 받았다(장지호외, 2010:60). 1982년 지방자치법상 꿈핀 의원은 직접·보통선거에 의해서 선출되었으며, 이러한 꿈핀의 행정책임자(시장)는 국가가 아닌 의원들에 의해서 선출되었다. 국가는 자치행정권을 가진 꿈핀이 행한 행위에 대해서만 사법적 감독권을 보유한다. 꿈핀의 사법적인 자율권은 재정적 자율권을 동반하고 있으며, 꿈핀의 단체장은 꿈핀 고유의 법규제정권을 가진다(전주상, 2009:17).

나. 기관구성

꿈핀은 의결기관인 기초의회(Conseil municipal)와 집행기관인 시장(Maire)으로 구성되어 있다. 주민직선에 의해 선출된 의회 의원들이 의회를 구성하고 이 의회가 의결기구가 되며, 의회의 의장은 시장이라는 이름으로 집행기구의 역할을 수행하게 된다(장지호외, 2010:60). 시장은 의회의 결정을 집행하는 집행기관이면서, 또한 국가 행정기관 (agent de l'état)으로서의 지위를 가진다(한국지방행정연구원, 2012:195).

1) 기초의회 (Conseil Municipal)

가) 선출

3만 6천개가 넘는 프랑스의 꿈핀 중 3만 개 이상(약90%)이 주민 수 2,000명 이하의 소규모 꿈핀이며, 주민 100명 미만의 꿈핀도 3,900개가 넘는다(장지호외 2010: 63). 지방의원의 임기는 6년이며, 지방의원 정수는 9-69명으로 주민 100명 이하는 9명, 인구 30만 명 이상은 69명이다(한국지방행정연구원, 2012:204).

기초자치단체의 중심인 기초지방의회를 구성하는 지방선거(Election municipale)는 본래 1884년부터 6년마다 치러져 왔으며 1982년 신지방분권법에 따라서 혼합 투표방식(Scrutinmixte)으로 바뀌면서 비례투표에 의한 대표성을 보장하는 다수 득표의 장점을 살리는 투표방식을 채택하였다. 지방의원의 정수도 주민수의 규

모에 따라서 다르게 정하고 있다. 따라서 직접보통선거에 의해 선출된 지방의원들이 기초의회(Conseil municipal)를 구성하고 시장은 소속정당의 지방의원 선거 명부를 대표하는 제1순위의 대표가 다수당 지방의원의 과반수 선거에 의해서 선출되어 소속정당의 동료의원들 가운데에서 부시장 등 지방정부의 집행부(exécutif)를 조직함으로써 실질적인 행정체제를 구축하였다(안영훈, 2007:107).

나) 권한¹¹⁾

기초의회는 총회 의결을 통해서 기초사무를 처리하는 바 주요 사무권한은 다음과 같다.

첫째, 기초자치단체장이 준비한 예산의 의결 및 승인, 지방세율의 결정이다. 즉, 4가지 지방세인 주거세(taxe d'habitation), 사업세(taxe professionnelle), 건축물토지세(taxe foncières sur les propriétés bâties), 미건축물토지세(taxes foncières sur les propriétés non bâties), 서비스 제공에 따른 각종 공과금(사용료) 결정과 지방채의 승인결정, 수정예산의 확정, 시장의 행정 회계(시장의 부채에 따른)와 기초자치단체 공공회계에 관한 경영회계의 승인이다.

둘째, 기초자치단체 공공서비스의 조직과 창설(organisation et création de services publics communaux) 및 이와 관련한 직무(emploi)의 신설권이다

셋째, 공영물 및 공공사업의 관리(gestion du domaine public et des travaux publics), 집합적 설비(équipements collectifs)의 설치, 예를 들면 공영물 관리 차원에서 기초의회는 기초자치단체 도로를 관리하며, 새로운 건축, 대규모 수리, 관리유지공사 등에 대해 사업계획을 승인하는 권한을 행사한다.

넷째, 기초자치단체의 자산을 관리한다. 여기에는 공공사용자 및 공공서비스에도 할당되지 않은 모든 재산, 토지, 숲, 목장 등이 있으며, 기초의회는 부동산을 취득하고, 기초자치단체의 재산 양도 및 매각 등의 권한을 행사한다.

다섯째, 기초자치단체 간의 헌장(les chartes intercommunales)을 승인한다. 즉,

11) 한국지방행정연구원(2012), pp.83-84

토지운용계획안(POS : plan d'occupation des sols)을 승인하여 기초자치단체가 경제 발전을 추구하거나 농촌에서 기초행정서비스를 유지하기 위한 직·간접 사업 결정 및 정책결정을 한다.

2) 단체장(시장: Maire)

가) 선출¹²⁾

각 기초자치단체에는 기초자치단체의회 의원 중에서 의장 겸 단체장이 선출되는 바, 이는 지역에서의 정당대표자 및 정치적 리더가 지방선거 후보자 명부의 대표가 되어 지방선거를 치른 후 다수당으로서 의석을 차지하게 되면서 첫 회기가 개최되는 지방의회 총회에서 의원 간선으로 선출된다. 정당명부의 순서에 따라서 또는 간선된 단체장의 재량권에 의해서 부단체장이 임명된다. 다만 파리, 마르세이유 등 기초정부 관할구역 하에 ‘준 자치구의회’가 구성된 도시의 경우에는 ‘준 자치구의회의 의장’이 본청에서 부단체장의 지위를 갖고 단체장과 동일한 임기로 직무를 수행한다.

지방의회 및 자치단체장이 되기 위한 피선거권은 최소 21세에서 2000년 4월 5일 법으로 18세까지 확대되었다. 소환 및 직권 면직된 자치단체장이나 부단체장은 해당기간 동안 지방의회 의원 전원의 개편(renouvellement intégral)이 발생하는 경우를 제외하고 1년간 피선거권 자격을 상실한다.

나) 단체장의 일반적 권한¹³⁾

품된 단체장은 기초정부의 이해에 관련된 사항을 일상적으로 관리 및 운영하는 임무를 수행하고 그와 관련된 주요 권한을 행사한다. 또한 다양한 업무수행을 보좌 받기 위해서 부단체장 및 분야별 전문 행정인에 대하여 법률에 기초한

12) 한국지방행정연구원(2012), pp.95-96

13) 한국지방행정연구원(2012), pp.100-101

위임권을 부여하여 대리결정권 등을 행사하도록 하고 있다. 가장 일반적인 권한으로 기초의회는 결정을 집행하는 역할을 수행하기 위한 집행권을 들 수 있다.

품민 단체장의 고유권한으로 인정되는 경우는 주로 집행기관 운영을 위한 인사권 행사, 자치경찰권 및 국가경찰권의 위임행사 등이 있고, 품민 단체장의 경우에는 국가의 하위행정단위로서 국가사무를 집행하는 국가의 지방행정기관 대표기관으로서 이중적 지위를 행사하기 위해, 법률의 공포 및 게시, 호적조사, 선거인명부 관리 등을 위한 권한행사, 이와 관련한 행정질서(명령)권과 사법질서(명령)권을 가진다.

다. 재정¹⁴⁾

1) 품민의 수입 구조

품민의 수입구조를 보면 2010년 92.4(10억 유로)이다. 이 중 경상수입이 전체 총수입의 80.6%인 74.5(10억유로)이고, 투자수입이 19.4%인 17.9(10억 유로)이다.

〈표 4-2〉 품민의 재정수입 구조(2010년 기준) (단위: 10억 유로, %)

| 구분 | 품민(기초정부) |
|---------|------------|
| 총수입 | 92.4(100) |
| 경상수입 | 74.5(80.6) |
| - 세수입 | 35.7(38.6) |
| - 국가지원금 | 19.5(21.1) |
| - 기타 | 19.3(20.9) |
| 투자수입 | 17.9(19.4) |
| - 차입금 | 6.4(6.9) |
| - 기타 | 11.5(12.5) |

자료: Ministère de l'intérieur/Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres 2012을 토대로 비율을 환산하여 작성하였음.

출처: 한국지방행정연구원(2012), '선진 지방자치제도'(4권0호), pp.1-290

14) 재정은 주로 한국지방행정연구원(2012)의 내용을 참조하였다.

2) 품원의 경상비교부금(DGF)

경상비교부금(dotation globale de fonctionnement)은 지방자치단체의 경상지출에 사용되며 그 자율성이 완전히 보장되며, 중앙정부의 교부금 중에서 가장 비중이 높을 정도로 중요한 재원이다. 경상비교부금은 1968년부터 급여세의 일정한 비율을 재원으로 한 급여세 대체금(versement représentatif de la taxe sur les salaires: VRTS)을 1979년 1월 법률에 의하여 폐지하는 대신에 그 배분의 구성 내용을 변경하였다. 경상비교부금은 1979년에 정액교부금(dotation forfaitaire), 형평교부금(dotation de péréquation) 및 특별보조금(concours particuliers)으로 구성되었고, 그 후 수차례 개정되었다.

경상비교부금은 전년도의 가계소비물가의 연평균 변동 예상금액과 동일한 지표에 따라 변동하고, 당해 연도의 국내총생산 변동률의 50%를 고려하여 정한다. 이러한 금액은 2004년부터 경상비교부금에 통합된 각종 교부금과 보상금 액수에 증액된다.

품원의 경상비교부금은 1985년 개정에서 단순화와 형평성 제고에 중점을 두고 기초자치단체인 품원의 경우 종전의 정액교부금을 기본교부금(dotation de base)으로 변경하고, 형평교부금을 보상교부금(dotation de compensation)과 형평교부금(dotation de péréquation)으로 나누면서 배분의 구성요소를 바꾸었다. 이러한 개정은 품원에만 해당하며, 데파르트망은 1979년부터 시행한 정액교부금과 형평교부금만의 배분체계를 연장하여 적용하였다. 1993년 개정에서 정액교부금(dotation forfaitaire)과 정비교부금(dotation d'aménagement)으로 재구성하였다.

가) 정액교부금

정액교부금은 종전의 기본교부금, 형평교부금, 보상교부금 및 특별보조금(단 중심도시보조금과 관광품원보조금만 해당)을 통합한 것이며, 정비교부금은 1991년에 신설한 도시연대교부금(DSU)과 함께 농촌연대교부금(DSR), 품원협력체교부금을 합한 것이다.

1999년 당초 예산법 규정에 따라 사업세 임금소득분 상실 보상금 통합 외에도 경상비교부금에 전부 또는 일부 관련된 사업체전국형평기금은 폐지되었다. 꿈된 협력체교부금, 도시연대교부금(DSU), 농촌연대교부금(DSR)과 새로운 전국형평교부금 등은 설비교부금(DGE)으로 집중되었다. 2003년에 배분된 금액에 따라 2004년부터는 새로운 경상비교부금 산정 기준과 인상률이 적용되었다.

나) 정액교부금

정액교부금은 다섯개 부분으로 구성된다.

① 기본교부금(dotation de base)은 주민수에 따라 정해지며, 2005년까지는 꿈된 규모에 따라 산정되었는데 주민 1인당 60-120 유로 사이에서 결정되었다. 지방재정위원회는 2006년부터 경상비교부금의 변화율의 75%를 넘지 않는 비율 적용을 통해 이러한 금액의 격차를 개선하였다.

② 토지(면적)교부금(dotation superficiare)은 꿈된의 면적(헥타르)에 따라 배분된다. 교부금액은 2005년까지는 주민 1인당 3유로(산악지역 꿈된은 5유로)였고, 2006년부터는 기본교부금을 위해 지방재정위원회가 정한 비율을 기초로 변경되었다. 이에 따라 2007년에 주민 1인당 3.12유로와 5.19유로(산악지역)가 부여되었다.

③ 사업세 임금소득 부분의 폐지와 감면보상교부금의 경우 지방재정위원회가 경상비교부금 증가율의 50%까지 정할 수 있다.

④ 보장보충금(complement de garantie)의 경우 지방재정위원회가 각 꿈된의 경상비교부금 증가율의 0-2.5% 격차 범위에서 최저 증가율을 보장하며, 전년도에 확인된 주민 당 평균보장금의 1.5배 초과시 이를 부여하지 않는다.

⑤ 국립공원 교부금의 경우 전술한 기본교부금과 토지(면적)교부금의 증가와 동일한 방식을 따른다. 이는 국립공원 중심에 위치한 꿈된의 면적부분에 따라 배분된다.

다) 정비교부금

정비교부금은 형평교부금과 꿈뫼협력체교부금으로 구성된다. 형평교부금은 지방재정위원회가 국가형평교부금(DNF), 도시연대교부금(dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale: DSU), 농촌연대교부금(DSR) 간에 배분한다. 국가형평교부금(DNF)은 종전의 전국형평기금(FNP)를 대체한 것이다. 도시연대교부금은 1991년 5월에 설치되어 1993년 12월 및 1996년 3월에 개정되었다. 도시연대교부금은 주민수 1만명 이상인 꿈뫼에 매년 재정잠재력, 영구임대주택, 주민소득, 주택보조금 수혜자 등을 감안하여 수입과 지출에 대한 종합지수의 증가율에 따라 정해진다. 농촌연대교부금은 가장 취약한 농촌지역의 꿈뫼과 사회생활을 유지하기 위해 지원하며, 두 부분, 즉 면중심지 부분과 형평부분으로 나뉘어진다(한국지방행정연구원, 2012, 184-196).

라. 운영사례¹⁵⁾

1) 단체장의 리더십과 지역혁신의 사례: 이시레물리노 (Issy-les-Moulineaux) 시(市)

‘이시 레 물리노 (Issy-les-Moulineaux) 시’는 파리를 둘러싸고 있는 순환고속도로 페리페릭크를 경계로 파리시의 남쪽에 위치하고 있는 꿈뫼의 하나로서, 행정구역상으로는 중역자치단체인 오드센느 데빠르뜨망과 광역자치단체인 일드프랑스 레지옹에 속해 있으며, 파리를 둘러싸고 있는 위성도시의 하나이다.

주민들의 적극적인 협조와 단체장의 리더십이 합해져 지역혁신을 이룩한 유명한 사례지역으로 70년대 후반까지만 해도 빈민굴의 대명사였으나 지금은 프랑스에서 가장 경쟁력있는 도시로 탈바꿈 하였다.

이 지역은 1790년에 처음으로 꿈뫼이 되어 19세기 중엽부터는 파리라는 대도시를 위하여 필요한 시설인 환경오염시설이 집중되어 있던 위성도시였고 이러한

15) 꿈뫼의 운영사례는 주로 임승빈(2006)의 연구내용을 참조하였다.

지역적 특성을 가진 연유로 주민들은 타지로 이주하기 시작해 인구가 급격히 줄어들게 되었다. 이때 당선된 앙드레 상트니(Andre Santini)시장은 유해공장이 들어선 ‘이시 레 물리노 시’가 파리시에 가깝다는 지리적 요건을 고려하여 파리시의 비싼 임대료를 지불하지 않고 자신의 지역에 사무실을 두도록 기업유치에 적극적으로 나서게 되었다. 그는 시 재정으로 공장시설을 매입하여 사무실로 바꾸고 녹지공간을 확보해 나갔으며 직접 기업의 CEO들을 만나 여러 기업을 유치하게 되었다. 이러한 결과 코카콜라 공장, 휴렛팩커드, Johnson & Johnson 등 1,000여개의 크고 작은 기업들을 유치하게 되었으며, 도시의 이미지를 탈바꿈하기 위하여 5개의 대형공원과 4만 5,000m²의 녹지를 확보하였다.

인구도 매년 증가하여 2005년도 시에서 발간한 자료에 의하면 2004년 현재 63,185명이다. 1980년 약 40,000명, 1999년 5만 31252명에서 지속적으로 인구가 늘고 있다는 점은 경이로운 사실이다(Issy-Les-Moulineaux,2005). 인구 약 6만여명에 일자리가 7만 여개가 있다는 점은 지역경제가 그 만큼 활발하다는 증거라고 말할 수 있다.

그러나 더욱 중요한 점은 이러한 모든 시정혁신이 주민과 함께 추진했다는 것이다. ‘이시 레 물리노 시’는 지방의회와는 별도로 18개의 지역위원회를 두어 주민자치를 강화하면서 시장과 주민이 직접 소통할 수 있는 기회를 늘렸다. 상트니 시장은 1980년부터 2006년 1월 현재까지 26년째 시장 직을 수행하고 있다. 특히 ‘이시 레 물리노 시’는 서울시 구로구와 2003년 10월, 우호협력 의정서를 체결(중앙일보 2006년 2월1일)하여 양도시의 특징점인 IT산업 및 전자정부, 문화, 스포츠, 복지행정 등 자치행정의 관심분야를 공유하였다. 이를 통해 실질적인 교류사업을 적극 전개해 오고 있어 ‘이시 레 물리노 시’의 성공적인 정책성과를 한국의 지방정부에 보급하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

시의회는 프랑스 지방자치법의 의원 정원에 대한 규정에 따라 45명의 의원으로 구성되어 있으며, 2003년 기준으로 의회의장인 상트니 시장을 중심으로 17명의 부시장이 각 분야별로 광범위한 권한을 부여받고 있고, 12명의 분야별 대표의원이 체육과 지역 민주주의, 주택 활성화 등 기타 분야를 책임지고 있으며, 그 외 10명의 일반의원과 5명의 야당의원이 의회에 소속되어 있다.

2) 주민조직의 역할증대를 통한 지역혁신 사례: 세르지 폰트와즈 (Cergy-Pontoise) 지역

세느강 지류인 와즈강에 접하며 파리도심에서 서북방향으로 30km에 위치하고 있으며, 광역자치단체는 일드프랑스(Île de France) 레종(Region)에 그리고 발되즈(Val d'Oise) 데파르트망(Departement)에 속한 11개 콤뮌(Commune)으로 구성되어 있다. 세르지에(Cergy)와 폰트와즈(Pontoise)는 이 중 가장 큰 콤뮌으로 이들 11개 콤뮌이 독자적으로는 지역개발정책 등을 추진하여 지역혁신을 하는 데에 있어서 한계가 있으며, 또한 동일한 생활권을 가지고 있기 때문에 광역연합체로써 지역 개발 정책을 추진한 것이다.

세르지 폰트와즈(Cergy-Pontoise) 지역은 이와 같이 하나의 지역으로 통합되어 지역개발을 공동으로 추진하고 지역혁신을 이루고자 1972년에 15개의 콤뮌으로 시작하였으며 1984년에는 11개의 콤뮌으로 지금의 모습을 갖추었다(한국지방자치단체국제화재단, 2005: 474-475).

이전의 세르지 폰트와즈(Cergy-Pontoise) 지역은 파리시에서 멀지 않은 곳에 있는 관계로 파리시에서 노동을 하는 아랍계 이민자 비중이 많았으며 중공업 중심의 공장들이 비교적 많았기 때문에 교육환경이 비교적 열악한 곳이었다. 그러나 약 30년 정도의 지역혁신의 결과 당초 인구가 41,000명이었던 곳이 2003년 기준으로 183,430명이 되는 지역으로 발전하게 되었다.

고용창출의 측면에서도 신도시 초기에는 고용을 하는 업소가 15,000개소였던 것이 2004년 현재에는 3,700여개 업체에서 80,000여개의 고용창출을 하는 업소로 발전하였다. 기업의 유치 실적을 보면 Peugeot, SAGEM, Thomson, CIC, Spie, Clarins, 3M 등 프랑스 및 세계의 우수한 기업들이 이 지역에 공장과 사무소를 두고 있다. 이와 같이 우수한 기업들이 입주하게 된 이유는 약 20,000여명의 학생들이 Grandes Ecoles, 카톨릭대학교, Cergy-Pontoise대학교를 비롯하여 10개 대학과 11개 고등학교, 18개 중학교에 재학 중에 있어 Cergy-Pontoise시가 교육에 특화되어 있다는 점과 무관하지 않다.

지역위원회로서 새로이 규정되었으며, 앞으로 그 전개가 주목되는 것으로 지

구평의회가 있다. 지구평의회는 시장으로부터 자문을 받고, 지구 및 꿈뜰의 정책의 방향성을 결정할 때, 지구에 관련된 사업의 계획과 실행 및 평가에 관해 의견을 서술하도록 되어있다.

인구 6만명의 세르지시는 자율적으로 지역자문기구의 구성을 위해 시 자체의 정기월간지를 통해 지원자를 공개 모집하였으며, 3개월에 한 번씩 평의회에서 의견을 발표하고, 행정당국과 대화를 하였다. 이 중에는 몇 개의 자문위원회가 있어서, 도시개발, 교통, 정보, 사회문제에 대해서 각각의 자문위원회에서 다루고 있으며, 자신들의 의견을 구의회에 전달한다. 이는 시(市)가 정책의 결정과정에 주민이 참가하도록 추진하고 있다는 것을 나타내고 있는 것이라 할 수 있다.

2. 영국 : 패리쉬(Parish)

가. 개요

패리쉬는 과거 영국 국교의 교구제도에 기원을 둔 자연발생적으로 탄생한 비도시권에 존재하는 자치조직으로 잉글랜드는 패리쉬의회(Parish Council), 스코틀랜드와 웨일즈는 커뮤니티의회(Community Council) 등의 명칭으로 설치되어 운영되고 있다. 본 조직은 1888년 잉글랜드와 웨일즈에 카운티가 설치되면서 Parish의 자치단체적 기능은 축소되었고, 1972년 인구 150명 이상의 Parish에는 의회를 의무적으로 설치하고 웨일즈는 명칭을 Community로 변경하였다. 현재 잉글랜드(8,700개), 스코틀랜드(1,150개), 웨일즈(750개) 등 총 10,600여개의 패리쉬가 있다.

패리쉬는 대부분 영국의 농촌·소도시에서 운영되며 인구규모는 대개 100여명 정도의 마을 단위에 설치되어 있다.

패리쉬는 과세권한과 예산심의권 등이 없는 준자치단체로 관할하는 자치단체의 권한의 일부를 위임받아 행정서비스를 제공한다.

나. 기관구성

패리쉬는 의회형과 주민총회형으로 구분된다.

1) 의회형

의회는 인구 150명 이상의 Parish에 의무적으로 설치해야 하며 150명 미만의 Parish에는 임의로 설치한다. 주민총회는 전체주민이 참가하는 기구로 인구 150명 미만의 의회가 없는 Parish에 설치되고 매년 3월~6월 총회 1회 의무적으로 개최한다.

Parish의회는 주민에 의해 선출되는 5~20명의 의원으로 구성되며, 4년 임기의 무보수 명예직으로 공석 발생 시 전임의원이 선임한다.

정기회는 연 1회, 임시회는 연 3회 내외 개최되며, 유급사무원을 두는 경우가 대부분이고 소규모 Parish는 비상근 직원을 두거나 1명이 여러 Parish를 담당한다. 일반적으로 주민의 대표자로 선출된 자원봉사자(5~6명)가 의원을 보조한다.¹⁶⁾

2) 주민총회형(annual parish meeting)

잉글랜드에서는 농촌지역에 교회 교구의 기초가 되는 패리쉬가 자치단위로서 존재하고 있으며 약 1만여 곳에 설치되어 있다. 법률상 법인격이 부여되어 있으나 디스트릭트 등의 자치단체와는 그 성격에 차이가 있다.

인구규모에 따라 법률에 의해 패리쉬의회(parish council)가 설치된 곳도 있으며, 패리쉬 의회는 4년 임기의 의원을 선출하고 해당 패리쉬가 속한 기초자치단체에 의해 그 수가 결정되는데, 일반적으로 의장 1명, 의원 최저 4명의 수준이다.

매년 1회 이상 직접 민주주의 형태의 패리쉬 주민총회(parish meeting)가 개최되며 패리쉬의회의 회의(a parish council meeting)와는 다른 성격이다.

모든 패리쉬는 패리쉬 주민총회를 개최해야 하며 패리쉬의회가 있는 패리쉬는

16) Parish 의회 평균 현황('03년) : 의원수(9명), 주민수(1,700여명), 재정규모(약 15천파운드)

법률로 3월 1일과 6월 1일 사이, 반드시 오후 6시 이후에 이를 개최한다.

지역 패리쉬에 등록된 유권자들은 누구라도 참석하여, 질의, 발언, 결의제안, 투표를 할 수 있으며, 패리쉬 의회 의장과 의원들도 대부분 참석한다.

총회는 의장의 인사, 전년도 주민총회의 보고, 패리쉬의회, 지역의원(패리쉬, 디스트릭트, 카운티 등), 각 지역 조직들의 보고, 자유토론 등으로 이루어지며 논의 의제는 보통 총회 직전에 확정되며 총회가 진행되는 순간에 추가되기도 한다. 즉, 총회는 ① 등록된 유권자(registered elector) 들이 패리쉬의 현안에 대해 문제를 제기하고 논의하며, 필요시 결의안을 통과(pass resolution)시키며, ② 패리쉬 의회와 지역 커뮤니티 조직의 리더들도 그들의 활동을 설명하며 주민들의 여론을 수렴하는 자리이다.

주민들의 질문에 의회 의장, 의원, 패리쉬의회 사무총장(Parish Clerk)등이 대답하며, 이 총회의 논의된 의제들은 패리쉬의회에서 다루어질 수 있으며, 총회의 결의(resolution)는 법률적 구속력이 있다.

패리쉬의회 의장은 반드시 이 집회를 주재하며, 부재시 부의장이 대행한다. 모두 불참시 참가자 중 의장을 선출한다. 그리고 패리쉬의회 사무총장은 총회의 회의록을 작성, 기록한다.

회의시간은 의제나 참가자 수, 논의 상황 등에 따라 달라지나, 일반적으로 2시간 이내에서 종료된다.

다. 기능

주민의사 대표 및 전달은 일상생활과 직결된 문제에 대해 관할 자치단체 의회에 의견제출 기회가 부여되어 있다. 상위 의회는 도로·학교 관련 사항에 대한 계획 적용 시 Parish의회가 쓰레기처리 고발, 교통위반처벌 의뢰, 소음 진정, 버스 노선 변경 신청 등에 대해 의무적으로 의견을 청취하는데 의견의 구속력은 없다.

지역사무의 자치적 처리부문은 주민 행정서비스를 제공하고 삶의 질 개선을 추진한다. 예를 들어, 녹지대관리, 공한지 관리, 묘지 관리, 초등학교 운영자와 이사 선임, 초등학교 건립, 상수도 정비, 버스대합실 설치, 지역개발, 범죄경감

평가, 지역안전계획, 지역교통계획, 관광 사업 활동, 축제, 지방청년 프로젝트 등을 기획·수립·수행 등이다.

라. 자원

자주재원은 공공시설 이용료와 임대수입을 통해 확보한다. 예를 들어 복지시설 사용료, 주차장 이용료 등이 Parish 예산의 11%를 차지하며, 시민홀, 커뮤니티 센터 등 시설의 임대수입이 Parish 예산의 5%를 차지한다.

의존재원에서 필요 예산액을 관할 자치단체에 신청하고 자치단체는 이를 의무적으로 지원하며 이것이 Parish 전체 예산의 70%에 해당한다.

마. 운영사례

1) 브러턴 패리쉬(Broughton Parish)¹⁷⁾

브러턴 패리쉬 주민자치회의 특징은 다음과 같다. 브러턴은 Swinton 지역에 지리상으로 접해 있으면서도 각 마을마다 고유의 패리쉬회의(parish meeting)를 운영한다. swinton과 브러턴은 하나의 병합된 주민자치의회(Parish council)를 운영하고 있으나 패리쉬회의는 개별적으로 운영되고 있다. 이 주민자치의회와 주민자치회의가 개별적으로 이루어짐으로써 영국 내 특이한 직접민주주의 형태를 가지고 있다고 할 수 있다.

Broughton Parish는 주민의 직접참여 형태로 활용되는 패리쉬회의를 정기적으로 개최하고 있다. 이 사이트로 주민의 의견을 말하는 입이 되고 의견을 듣는 귀가 될 수 있도록 주민의 공공기관 정보에 대한 개방성을 높여주는 역할을 하고 있다. 즉, 주민들로 하여금 웹사이트를 활용하는 방법 이외에도, 이 인터넷 사이트에 시정부의 재무기록을 공개해서 공직자의 윤리규정과 공개정부의 윤리 원칙(the ethos of open government)을 구현하는데 노력하고 있다. 또한 주변지역의 북

17) <http://broughton.ryedaleconnect.org.uk/>

요크셔 카운티(North Yorkshire County Council)와 레이달 시정부 등 이웃 자치단체에 대한 최신 정보들도 웹사이트를 통해서 폭 넓게 주민들에게 제공하고 있다.

최근 브러턴 주민자치회는 북요크셔 카운티가 제안한 보행자도로 정비와 잔디정비계획(Grass cutting)에 대한 주민들의 의견을 수렴한 바 있다. 이와 같이 패리쉬 회의뿐만 아니라 웹사이트에 지방의회와 의견을 달리하는 경우, 예를 들면, 상의한 도로 포장 및 수리에 대한 뉴스와 함께 공사에 필요한 기간과 비용을 명시한 후, 시민들의 의견(post comment)을 업로드 할 수 있는 “Speak your Mind”(터놓고 이야기 합시다.)를 마련하여 주민참여에 의한 주민자치의회 활동 등을 독려하고 있다.

2) 하이 호이랜드 패리쉬(High Hoyland Parish)¹⁸⁾

High Hoyland Parish는 다른 주민자치회 지역과 달리 하이 오이랜드(high Hoyland)는 주민자치의회(parish council) 보다는 주민자치 회의(parish meeting)를 주로 개최하고 있다. 주로 지역주민의 이익에 초점을 맞추어 고속도로, 보행자도로(footpath), 환경 문제, 지역안전과 범죄, 도시개발과 같은 사안을 다루고 있다.

패리쉬 회의 활동을 보면, 매년 6회, 대략 두 달에 한번 high Hoyland에 위치한 Cherry Tree Inn public house에서 저녁 8시 반 회의가 개최된다. 그러나 도시계획(planning application과 같은 빠른 대응을 필요로 하는 사안의 경우 필요시 회의를 개최하며, 모든 지역 주민은 회의에 참여하여 질문이나 지역 사안에 대한 코멘트를 할 수 있으며 지역주민이 원할 경우 주민투표 여부로 결정할 수 있다.

또 회의에서 나온 안건과 시민들의 의견에 대해 분기별로 회의보고서를 분기별로 웹사이트에 제공함으로써 시민들의 참여를 독려한다.

2013년 4월 22일에 개최된 회의보고서에 따르면, 도시계획과 관련한 이슈 중 반슬리주민의회(Barnsley Council)가 결정한 지역건물 공사에 있어 높이 증축, 지붕 확장과 같은 사소한 공사조정 방식도 주민의 건의사항이나 의견으로 수렴하

18) <https://www.barnsley.gov.uk/about/how-the-council-is-organised/>

였고, 구역 내에 웅덩이가 발생하자 이를 관련 정부기관에 건의하고 이 웅덩이에 대한 조사, 복구 계획에 대한 정보 등을 주민회의를 통해서 주민 모두에게 공지하였다. 뿐만 아니라 이웃의 켄스버러(Kexborough)에서 주말동안 일어난 강도 사건에 대해서도 주민에게 공지함으로써 휴가기간 범죄예방에 대한 협조 요청도 게시하였다.

제3절 시사점

1. 국내사례 : 과거 읍·면자치 폐지의 문제점

읍·면자치의 폐지와 군자치제의 실시는 다음과 같은 문제점을 야기시켰다. 즉, 군자치제의 단점으로 지적할 수 있는 것은 구역의 확대로 주민의 행정통제의 기회가 극소화되어 지방자치의 본래의 목적인 풀뿌리민주주의(grass roots democracy)의 취지가 퇴색하고 나아가서 행정과 정치에 대한 무관심과 소외감을 조성하게 되었다는 점과 읍과 면은 행정수요상의 차이가 있음에도 불구하고 이의 개별성이 인정됨이 없이 획일화되어 읍·면행정의 특수성이 상실되어가고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 읍·면 단위에서 주민들의 애향심과 활력을 감소시키고 향토건설의 의욕을 위축시켰다는 점을 들 수 있다.

확실히 군은 기초적 자치단체로서 구역이 너무 넓다고 볼 수 있다. 농촌의 기초적 자치단체로서 평균면적이 600km²나 되고, 평균인구가 120,000명(1961년 당시)이나 되는 규모의 기초적 지방자치단체는 세계적으로 그 유래를 찾아볼 수 없고, 지방자치단체의 총수가 180개(1961년 당시)밖에 안 되는 나라도 찾아볼 수 없다.

지방자치에관한임시조치법에 의한 읍·면자치 폐지의 논거는 기본적으로 읍·면의 행·재정적 역량에 대한 불신이다.

읍·면자치를 폐지하는 경우 문제점으로 ‘자치의식이 결여되고’, ‘행정구역이

과대하여’, ‘행정이 군청에 집중’, ‘농촌주민의 불평’이 야기될 것이라 지적하고 있다. 당시 정부에서 군자치에 대한 장점을 주장하고 있으나, 오히려 읍·면자치 제 하에서 장점이 될 수 있는 사안이 다수 포함되어 있어 당시 읍·면자치의 폐지가 무리하게 추진되었음을 예측할 수 있다. 예를 들어 군자치의 장점으로 지적하고 있는 ‘다수 주민의 의사를 대표한 유능한 의원 선출’, ‘진정한 주민의 대의기관 가능’, ‘지방실정에 맞도록 특색있고 실익있는 행정 시행’, ‘주민의 복지 행정’, ‘부패발생 방지 가능’, ‘주민의 애향심과 공동의식 및 건설의욕 배양’, ‘다수결원칙에 의한 민주주의가 실생활화 됨’ 등이 그것이다.

2. 해외사례 : 제도 및 운영상 장점의 도입

앞에서 근린자치 및 주민공동체 제도에 대해 외국의 사례를 살펴보았다. 우리나라와 역사와 문화가 다르고 행정환경, 주민의식에 차이가 있어 이들 국가에서 현재 운영되고 있는 제도를 전면 실시할 수는 없으나 다음과 같은 시사점을 중심으로 향후 읍·면자치 도입 시 참고로 할 수 있다.

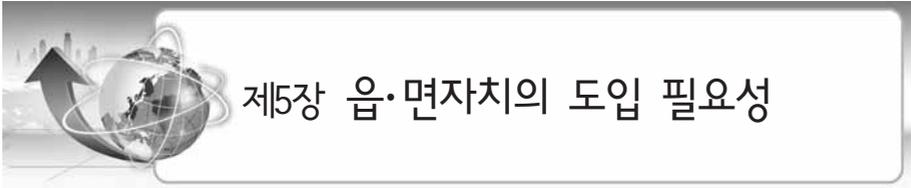
첫째, 읍·면의 법적 성격에 따른 읍·면자치의 도입이다. ① 프랑스 Commune 유형의 읍·면자치의 도입을 고려 할 수 있다. 꼬뮌은 국가의 최하위 행정단위인 동시에 법인격을 갖춘 자치단체로 단체장은 기능상 부분적으로 프레페(Préfet)의 지휘·감독 하에 있으며 또한 국가의 보통행정기관의 장의 지위도 보유하고 있다. 프랑스의 꼬뮌의 경우 지방의원은 주민의 직접선거에 의해 선출되고 자치단체장은 시장은 소속정당의 지방의원 선거명부를 대표하는 제1순위의 대표가 다수당 지방의원의 과반수 선거에 의해서 선출된다. 즉, 지방의회에서 간접 선출된다. 따라서 우리나라에서 읍·면을 완전 자치단체화 하여 운영할 경우 프랑스의 꼬뮌 제도의 장점 도입을 고려할 수 있다. ② 영국의 Parishes 형태의 운영을 고려할 수 있다. 패리쉬는 과세권한과 예산심의권 등이 없는 준자치단체로 관할하는 자치단체의 권한의 일부를 위임받아 행정서비스를 제공한다. Parishes는 의회가 구성되어 있으나 주민 직접선거형태의 주민총회가 별도로 조직되어 있다. 일상

생활과 직결된 문제는 자치단체 의회에 의견을 제출하고 일부 사무는 자치적으로 처리하여 행정서비스를 제공한다. 자주재원은 공공시설이용료와 임대수입을 통해 확보하고 의존재원은 관할 자치단체에 신청하며 자치단체는 의무적으로 지원한다. 따라서 우리나라에서 읍·면을 준자치단체화 하여 운영할 경우 프랑스의 꼼뮌과 같은 제도의 장점을 도입하여 운영해 볼 필요가 있다.

둘째, 주민생활과 밀접한 사무는 자치사무화하여 자체적으로 처리한다. 프랑스의 Commune과 영국의 Parish 역시 자치단체장 고유권한으로서 인사권, 자치경찰권 등 많은 권한이 있고 국가의 하위행정단위로서 국가사무를 집행한다. 따라서 읍·면자치가 도입될 경우 주민생활과 밀접하면서 주민 스스로 처리가 가능하다고 판단되는 사무는 자치사무화 하여 운영하고, 상위 자치단체에서의 문제 해결이 필요한 안건은 상위 자치단체 의회에 건의하도록 한다.

셋째, 재원 역시 다양한 방법을 통해 확보한다. 프랑스의 Commune은 총수입 중 자주재원보다 경상수입(보조금)의 비중이 많은 부분을 차지하고 있으며, 영국의 Parish 역시 자주재원과 의존재원을 통해 재원을 확보하고 있음을 알 수 있다.

우리나라 역시 프랑스의 Commune이나 영국의 Parish제도의 재원운영 방식을 검토할 필요가 있다. 그러나 읍·면자치 제도의 도입 초기 자주재원 확보가 어려울 경우 국가의 보조금을 전액 받는 방안도 고려할 수 있다.



제1절 기존 연구의 논의

지방자치가 중단된 지 30년만 인 지난 1991년 지방의회를 구성하여 지방자치를 부활시킨 이래 2014년 민선 6기를 맞았다. 그 동안 우리사회는 급속한 산업화, 도시화, 정보화의 확대로 생활권과 경제권 그리고 행정수요가 급격히 증대되었다. 특히 과학기술과 교통수단의 편리성, 정보통신기술의 발달로 인해 행정환경의 변화도 가속화 되고 있다. 그러나 현행 행정구역은 일제시대에 짜인 기본 골격이 크게 바뀌지 않은 채 현재까지 이어져 그 동안의 사회적·경제적 여건과는 동떨어져 있는 실정이다.

우리나라 지방자치구역에 대한 내용을 살펴보면 1949년 지방자치법 제정에 의하여 행정구역으로서의 시·읍·면과 도가 그대로 지방자치행정구역으로 존속하는 것으로 결정되었다. 1961년 지방자치에 관한 조치법에 의하여 읍·면자치가 폐지되고 군자치제가 실시됨으로서 군행정구역이 자치구역이 되었다. 1988년의 지방자치법 개정에 의하여 서울특별시의 구와 광역시의 구가 자치구역으로 개편되었다(이시원·민병익, 2001:101). 이처럼 우리나라는 주로 면적·인구 등을 기준으로 단편적으로 이루어진 과거의 행정구역개편은 주민의 편의라든가 국가 경쟁력 제고라는 차원에서 취급되었다기 보다 통치의 편의와 관료적 이해관계에 따라 좌우되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 따라서 읍의 시승격, 시의 광역시 승격과 같은 도동분리형 방식에 의해 개편이 주로 이루어져 오다 1994년에 비로소 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시를 설치함으로써 통합형 방식에 의한 조정이 이루어져 왔다.

지방정부가 공공서비스를 제공하는 기능은 대체로 주민들의 생활에 필요한 공

공의 재화와 용역의 양과 질을 결정하고, 공공서비스의 제공을 위한 재원의 조달을 결정하며, 필요한 규제와 지원을 하는 활동을 포함한다. 결국 지방정부 관리체계의 개편은 지방정부가 이러한 기능을 수행함에 있어 효율성과 민주성을 제고시켜 지역주민의 생활의 질을 높일 수 있는 구조적 체제를 갖추게 하는데 목적이 있다 하겠다.

지방정부체제에 관한 논의에 있어 가장 중요한 것은 어떠한 관리체제가 주민 수요에 보다 적절히 대응하며, 주민 선호에 맞추어 효율적이고 형평성 있는 공공서비스를 지속적으로 제공할 수 있느냐 하는 것이라고 말하고 있다. 이러한 지방정부 관리체제에 관한 논의의 초점은 오래전부터 지방정부 관리체제가 갖는 기본적인 속성에 맞추어져 왔다. 지방정부 서비스에 관한 요구나 선호는 본질적으로 다양하며, 그 효과의 정도와 공급기술 자체도 다양할 수밖에 없다는 것은 각종 연구를 통해 합의되어 왔다. 다양한 지방정부 서비스에 관한 요구는 어쩔 수 없이 지방정부의 관리체제가 세분화하여 발전해 오도록 하였는데, 세분된 지방정부체제에 대한 낭비와 비효율성 문제는 오랫동안 지적되어 오고 있다.

우리나라는 지방자치가 실시된 지 20여년이 되었지만 주민들이 지방자치에 대해 실감하지 못하고 있으며 관심도 그다지 높지 않다. 이는 지방자치제도가 단체자치 중심으로 이루어졌고, 자치행정에 주민이 참여하는 주민자치·풀뿌리자치를 제도적으로 발전시키지 못해 왔기 때문이다. 그동안 읍·면·동 기능과 지역 특성을 고려하지 않은 획일적 제도운영으로 인한 업무의 효율성 저하, 지역주민들의 현장성 있는 일상생활과 밀접하게 관련된 사무의 시·군·자치구청 이관으로 인해 주민불편 초래, 주민자치센터 전담인력 부재 및 타 업무 겸직으로 운영의 소홀, 주민자치위원회의 대표성 결여 등으로 인해 주민 스스로 지역문제를 풀어나가는 주민자치 구심체로서의 기능·역할을 수행하지 못하는 문제점이 발생하였다.

현행 지방자치단체 계층구조는 시·도(광역자치단체)와 시·군·자치구(기초자치단체)의 2층제로 되어 있다. 우리나라의 시·군·자치구는 다른 나라의 기초자치단체에 비해 규모가 지나치게 크기 때문에 주민들의 일상생활을 다루는 풀뿌리 자치와 거리가 멀다는 지적이 일고 있다. 시·군·자치구는 주민생활의 작은 일을

담당하기에는 규모가 너무 크며, 이와 같은 주민생활의 작은 일들은 시·군·자치구의 자치행정에서 소홀히 되거나 사각지대에 놓이게 되며, 결과적으로 주민의사를 제도적으로 반영하기가 어렵다는 지적이 많다.

〈표 5-1〉 외국 기초자치단체와의 규모 비교

| 구분 | 자치단체 | 평균면적(km ²) | 평균인구(천명) |
|-----------|--------|------------------------|----------|
| 자치구 | 69 | 49.36 | 328 |
| 시 | 74 | 518.44 | 308 |
| 도농복합형태의 시 | 51 | 689.87 | 242 |
| 군 | 85 | 665.91 | 55 |
| 이탈리아 | 8,104 | 4 | 7.0 |
| 프랑스 | 36,763 | 15 | 1.5 |
| 독일 | 14,805 | 2 | 5.4 |
| 스위스 | 2,903 | 14 | 2.4 |
| 일본 | 1,822 | 203 | 65.0 |

자료 : (사) 지방행정연구소, 월간 자치행정, 2010.4

또한 행정구역이 확대될 경우 지방정부의 비효율성이 발생하고, 인구규모의 증가에 따른 정책결정비용·행정비용의 증가 효과가 있으며, 대규모 단층(통합형) 지방정부의 경우, 관료조직의 비대성향과 경직성이 발생한다. 이에 반해 소규모 지방정부의 경우, 주민의 접근성 제고에 의한 효율성이 증대한다.

한편 지방행정구역(지방정부의 적정규모)의 설정 문제와 관련 하여 우리나라 지방행정체제 계층제 개편과 관련된 문제 제기는 주로 구역조정과 관련된 경우가 대부분이다. 이 논의의 근거에는 지방자치단체가 행정운영의 효율성, 공공서비스 제공의 편의성과 수혜범위의 확대 등을 위해서는 어떤 규모, 즉 어느 정도의 적정구역을 가져야 할 것인가 하는 문제와 직결되어 있다. 또 다른 하나는 자치의 기초단위를 주민생활과 밀접하게 하기 위해서는 현재의 읍·면·동 수준인 주민의 일상생활권의 기초단위에서부터 지방자치체(local authority)를 만들자는 주장이다.

이와 같은 여러 가지 이유로 현행 우리나라의 기초자치단체 규모를 축소할 필요가 있다. 또한 해외사례에서 볼 수 있듯이 읍·면·동 단위 규모의 자치를 통해

주민의 참여를 실천하고 주민과 가까운 거리에서 주민에 대한 행정서비스의 질도 강화하기 위해서는 읍·면자치를 통해서 만이 가능하다. 읍·면자치 도입의 필요성을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 읍·면자치의 도입은 최근 정부·지방자치학자들 사이에 논의되고 있는 생활자치·근린자치의 시대정신에 부합된다. 마을단위 자치는 앞서 기존 읍·면자치의 폐지상황에서 주장된 바와 같이 행정효율성의 측면에 초점을 두고 볼 경우 불리한 대안이 될 수 있겠지만, 민주성과 효율성 가치의 관계에서 우선적 고려가 수단적 가치인 효율성보다 목적적 가치인 민주성에 두어져야 한다는 근린자치의 시대정신에도 부합되는 일이다.

이러한 관점에서 볼 때, 읍·면자치 도입은 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. ①지방자치단체의 주민접근성을 제고하여 주민참여를 신장시키고 주민역량을 강화시킴으로써 진정한 지방자치의 발전 토대를 마련하게 된다. ②읍·면에 적합한 기능모형을 재정립함으로써 지방재정수요를 재정비할 수 있다. 현재 중앙과 지방간 재정균형을 둘러싸고 논란이 큰 상황인데 읍·면자치를 시행하는 것을 계기로 재정배분에 대한 새로운 차원의 논의가 가능해질 것이다. 특히 읍·면단위의 기능을 조정하여 주민이 직접할 수 있는 일과 지원이 필요한 일을 구분하게 되면 재정과 기능의 재배분에 많은 기회가 생길 것이다. ③도와 군행정의 기능중복 문제가 해소되며, 도는 군을 통하여 보다 광역적 차원에서 농촌지역의 균형발전을 도모할 수 있게 된다. ④ 군행정의 효율성을 높일 수 있다. 현재 군행정에 대해서는 적은 인구, 넓은 면적, 많은 공무원으로 인한 행정비효율이 문제로 지적되고 있으며, 군 지역내 이질감이 상존하여 지방정치가 왜곡되고 자원배분의 분절화 문제도 제기되고 있다. 읍·면자치 실시에 따라 군이 도의 하부행정기관이 될 경우 군은 읍·면 주민행정의 조정과 지원에 주력하는 한편, 도를 매개로 하여 이웃 군과의 광역적 협력을 통한 자원의 효과적 배분이 가능해질 수 있다.

둘째, 읍·면자치를 위한 기반과 경험의 존재이다. 우선적으로 농촌지역에서는 읍·면 단위로 주민정체성이 상당한 정도로 확보되어 있음은 물론, 읍·면 하부에

리 단위 주민조직이 발달되어 있는 바, 읍·면자치의 기반으로 작동될 수 있는 사회적 기반이 마련되어 있다. 또한 시·읍·면 자치는 이미 제1공화국을 통하여 기반구축은 물론 운영의 경험이 있고, 제2공화국에서도 인정되었는 바, 이러한 직접적 경험을 통한 제도적 친화성은 시행에 있어 용이성을 제공한다(이승중, 2014:59-61, 권오철, 2014:35-36).

제2절 본 연구의 논의



기본적으로 지방자치는 주민참여를 필수적 요소로 포함하며 주민참여의 실효적 장은 기초자치 단위라 할 때, 현행 시·군·구 자치체가 안고 있는 문제는 효율성 부족 보다는 주민참여 부재가 더 문제일 수 있다.

본 연구에서는 읍·면자치의 도입과 관련해서 이론적 검토, 해외사례 분석, 사례를 통한 군과 읍·면과의 관계, 주민·공무원·전문가 의식분석을 살펴보았다. 이 과정에서 다음과 같은 군자치의 문제점과 읍·면자치 도입에 대한 필요성이 도출되었다.

첫째, 본 연구의 제2장 제1절의 이론에서 제시된 근린자치의 적정규모 요건을 볼 때 현재의 군자치는 다음과 같은 면에서 한계가 있음을 알 수 있다. 즉, 근린자치의 규모는 ① 주민의 자치단체에 대한 참여와 통제가 적절하게 이루어질 수 있는 크기여야 한다는 것이다. 현재 우리나라의 기초자치단체인 84군의 평균면적은 669.58km²이고 평균 인구는 54,826명이다(안전행정부, 2014:212). 이와 같은 규모는 외국의 기초자치단체와 비교해 보았을 때 상대적으로 너무 크다는 것을 알 수 있다. 이로 인해 주민의 행정참여 기회가 축소되어 지방자치의 본래의 목적인 풀뿌리민주주의(grass roots democracy)의 취지가 퇴색하고 나아가서 행정과 정치에 대한 무관심과 소외감을 조성하게 되었다. ② 가능한 한 자연발생적인 공동사회와 일치해야 한다는 것이다. 현재 군의 경우 너무 면적이 넓다 보니 군민으로서의 자부심이 적은 편이며 주민들도 지역공동체적 생활을 하는데 한계가

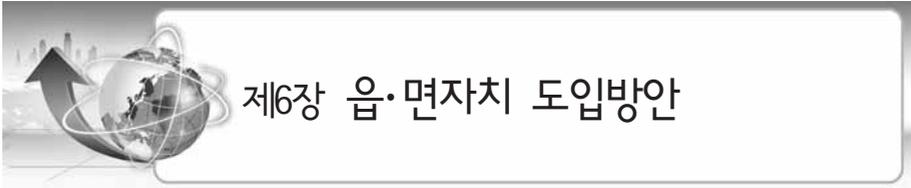
있다. 본 연구 제3장 제3절에서 군자치 실시 후 군민으로서의 자부심을 묻는 질문에 대해 전체 응답자의 약 41.9%가 ‘그저 그렇다’, 약 13.8%가 ‘그렇지 않다’라고 답해 전체 응답자의 약 55.7%가 군민으로서의 자긍심이 부족한 면을 보여주고 있다. 또한 교통·통신의 발달로 주민의 생활권이 확대됨으로써 자연적으로 형성되는 생활권과 인위적으로 획정되는 자치구역의 불일치로 지역공동체로서의 통합성에 한계가 있다. ③ 행정능률을 고려해야 한다는 것이다. 현재 군행정에 대해서는 적은 인구, 넓은 면적, 많은 공무원으로 인한 행정비효율이 문제로 지적되고 있다. 또한 군 지역 내 이질감이 상존하여 지방정치가 왜곡되고 자원 배분의 분절화 문제도 제기되고 있다.

둘째, 군과 읍·면의 관계에서 볼 때 기능배분의 문제이다. 군은 자치단체의 기능별 전담부서의 설치와 함께 지역별 행정 분담을 위한 기구 설치를 통해 행정을 수행하고 있다. 즉, 주민에게 보다 근거리에서 행정서비스를 제공하기 위해 조직된 하부행정기관이 읍·면이다. 읍·면은 기초자치단체 행정의 능률적 처리와 행정관리의 합리화를 위하여 자치단체 전역을 몇 개의 지구로 분할하여 행정적 분권화를 시도한 것이다. 그러나 본 연구의 제3장 제4절의 문제점에서 지적한 바와 같이, 현재 군과 읍·면간의 뚜렷한 역할 분담이 이루어지지 않아서 사회복지업무나 산업관련 업무가 군과 읍·면에서 중복적으로 처리되고 있는 경향이 있다. 규정상으로는 군에서 처리해야 되는 업무지만, 위계질서 상 읍·면에서 처리하는 경우가 많다. 최종적인 의사결정은 대부분 군에서 이루어지므로 직접 군에서 처리하지 않고 읍·면을 경유하게 되면 전체적인 업무처리 소요시간이 늘어날 수 있다.

셋째, 현행 군자치하에서의 주민참여의 문제이다. 본 연구의 제3장 제2절에서 현재 우리 나라 기초자치단체의 대표적인 주민자치조직인 주민자치위원회의 회의안건을 분석한 결과 다음과 같은 문제점이 도출되었다. ① 주민의 자치와 관련한 회의 안건이 거의 없다. ② 지역현안 정책결정에서 지역주민의 의견수렴 과정이 없다. ③ 지역정책에 대한 논의 보다는 프로그램 중심 및 행사중심의 회의 안건이 주를 이루고 있다. ④ 주민자치위원회가 국가정책의 홍보기관화되고

있다. 즉, 주민자치위원회의 회의안건을 분석해 보았을 때, 심의안건 보다는 상대적으로 주민협조사항과 공지사항이 많은 내용을 포함하고 있다. 또한 제3장 제3절에서 현행 군자치의 가장 큰 문제점을 묻는 질문에 대해 주민·공무원·전문가 모두 ‘재정자립도’와 ‘주민참여’를 가장 우선순위로 답하고 있음은 현행 군자치하에서의 주민참여에 문제가 있음을 보여주고 있다. 특히 본 연구의 의식조사에서 읍·면자치를 실시할 경우 발전할 수 있는 분야로 주민은 ‘주민참여·주민복지’를, 공무원은 ‘주민참여·생활자치’를, 전문가는 ‘생활자치·주민참여’를 답하고 있음을 볼 때, 주민과 밀접한 지방자치를 실현시키기 위해서는 읍·면자치의 실시가 필요함을 알 수 있다.

넷째, 읍·면자치 도입에 대한 공감대의 형성이다. 본 연구의 제3장 제3절에서 조사된 의식조사 결과, 주민응답자 160명 중 읍·면자치의 도입 필요성에 대해 ‘매우 필요하다’(14.4%), ‘다소 필요하다’(38.8%), ‘그저 그렇다’(13.8%), ‘별로 필요하지 않다’(17.5%), ‘전혀 필요하지 않다’(15.0%)이다. 이와 같은 결과를 볼 때 읍·면자치의 도입에 대해 긍정적 답변(매우 필요하다, 다소 필요하다) 53.2%, 부정적 답변(별로 필요하지 않다, 전혀 필요하지 않다)인 32.5%에 비해 상대적으로 많은 수가 찬성하고 있음을 알 수 있다. 전문가 역시 부정적 답변인 36.5%에 비해 응답자의 53.9%의 많은 수가 읍·면자치의 도입에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있는 것을 볼 때 읍·면자치의 도입에 대한 긍정적인 분위기는 어느 정도 형성되어 있음을 알 수 있다. 특히, 읍·면자치의 도입에 대해 지역주민이 대체적으로 긍정적인 반응을 보이고 있는 것은 시사하는 바가 크다.



제1절 기본방향

지금 까지 음성군을 사례로 군과 읍·면의 관계분석, 군자치제의 분석을 통해 현행 군자치의 문제점을 도출하였다. 또한 외국의 사례분석을 통해 읍·면자치의 시사점을 도출하였다. 이와 같은 과정이 본 장에서의 읍·면자치 도입방안을 도출하기 위한 과정이었다. 일반적으로 연구목적에 맞는 적합한 연구결과를 도출하기 위해서는 일정한 기준 또는 기본방향이 설정되어야 한다. 이와 관련하여 본 연구의 읍·면자치 도입방안을 마련하기 위하여 지금까지의 연구과정을 토대로 다음과 같은 기본방향을 설정하였다.

첫째, 주민참여를 통한 민주성의 강화이다. 본 연구의 제3장에서 살펴 본 바와 같이 현재의 군자치에 대해 주민·전문가는 능률성 측면 등 일부 긍정적으로 평가하고 있는 면이 있지만 주민참여 등 민주성 측면에서는 부정적인 인식을 가지고 있다. 또한 학자들은 지방행정의 주민대응성 확보 등 장점도 있지만 규모의 불경제 등 단점도 지적하고 있다.

지방자치가 실시된 지 20여년이 경과한 현재, 일부 문제가 있지만 군자치가 지역주민의 삶의 질 향상과 지역발전에 일부 기여한 것은 부인할 수 없는 사실이다. 본 연구 결과에서도 능률성면에서는 그런대로 긍정적인 평가를 받고 있다. 그럼에도 불구하고 관련학자 등 전문가와 주민들은 지방자치에 대한 갈증을 해소하지 못하고 있다. 그 이유에 대해 고민하고 연구 대안을 마련할 필요가 있다. 대부분의 주민들은 군구역이 넓고 군청이 멀리 떨어져 있어 접근성이 불편함은 물론 그로 인해 군행정에 대해 무관심하거나 참여를 하지 않는 경우가 대부분이다. 즉, 주민이 행정에 참여하고 의견을 제시할 수 있는 분위기 조성되어 있지 못하다.

우리나라 지방자치의 발전과정에서 볼 때 현 시점이 민주성 확보를 통해 지방자치를 한 단계 발전시킬 수 있는 시기라고 판단된다. 이를 위해서는 행정구역의 분리 등 다양한 주장이 있을 수 있으나 근본적으로 읍·면자치의 도입을 통해서만이 해결이 가능하다. 결국 현재의 지방자치를 더욱 발전시키기 위해서는 읍·면자치의 도입을 통해 주민참여를 활성화시킬 수 밖에 없다. 즉, 주민참여를 통한 민주성의 강화이다. 따라서 본 연구의 주제인 ‘읍·면자치의 도입방안’의 대안 마련을 위한 기본방향은 우선적으로 ‘주민참여를 통한 민주성의 강화’로 설정하였다.

둘째, 주민참여와 행정효율의 조화이다. 행정효율은 행정처리 시간의 신속, 행정예산의 절약, 지방자치단체 간의 협력·조정이 용이함을 의미한다. 일반적으로 현행의 군자치는 자치단체 간 경쟁을 통한 효율성 제고 등 능률성면에서의 장점은 있지만 규모의 불경제, 소지역주의 우려, 도농생활권 연계발전 곤란, 그리고 주민자치를 활성화하는데 과대하다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다.(이승중, 2014 : 57, 권오철, 2014 : 35). 이와 같은 군자치의 단점을 보완하기 위해서 읍·면자치의 도입이 제기되고 있다. 읍·면 자치는 주민 직접참여에 의한 민주주의의 실천이라는 필요성에도 불구하고 행정의 비효율성이 내재되어 있다는 일수 있다는 지적을 받고 있다. 따라서 읍·면자치의 공감대가 형성되고 적실성있게 도입되기 위해서는 민주성과 함께 행정의 효율적 방안이 동시에 모색되어야 한다.

셋째, 급격한 제도의 변화에 따른 혼란의 최소화이다. 지방자치 발전을 위해 읍·면자치의 도입의 당위성은 인정되지만 급격한 제도의 변화는 국민과 공무원 등에게 혼란과 저항을 불러일으킬 수 있으며 이로 인한 국가행정의 비효율성을 초래할 수 있다. 따라서 이를 방지하기 위해서 완전한 읍·면자치의 도입 이전에 이를 완충할 수 있는 전단계의 제도를 도입하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 즉, 우선적으로 현재의 주민자치 및 주민참여제도의 기능을 강화하여 읍·면의 준자치화를 실시한 후 읍·면자치 분위기가 어느 정도 조성된 후 점진적으로 읍·면을 완전 기초자치단체화 하는 것이다.

넷째, 읍·면자치 도입에 대한 큰 틀에서의 방향 제시이다. 앞의 선행연구에서 언급한 바와 같이 본 연구는 우리나라의 읍·면자치 도입과 관련하여 최초의 본격적인 연구이다. 물론 선행 연구에서 밝혔듯이 이미 읍·면자치의 도입과 관련하여 책자와 세미나를 통해 본 제도 도입의 필요성을 주장하거나 강조한 것은 있다. 본 연구는 이와 같은 이론적인 주장에서 더 나아가 실증적인 조사와 분석을 통해 읍·면자치 도입의 당위성을 제시하였다. 읍·면자치의 도입은 현행 시·군·구 자치 시스템은 물론 새로이 모색되는 자치경찰, 교육자치의 일원화 등 다양한 자치요소에 영향을 미치게 될 것이 예상된다. 우리나라 지방자치의 발전과 완성을 위해 읍·면자치 도입에 대한 논의는 향후 학계, 시민단체, 정치계, 공무원 등 다양한 그룹에 의해 지속적으로 논의될 수도 있다. 그럴 경우 본 연구는 읍·면자치 관련 연구의 초석이 되어야 할 것이다. 따라서 내용에서는 세부적이고 구체적인 대안 제시보다는 큰 틀에서의 읍·면자치의 도입방안을 제시하였다.

제2절 읍·면자치의 도입유형 선정 및 채택

1. 읍·면자치의 도입유형 선정

읍·면자치의 도입 시 고려 가능한 유형은 현재 읍·면에 자치단체로서의 법적 지위를 부여하는가의 여부, 그리고 현재 군을 자치단체로 유지·폐지·전환(행정기관)하는가에 따라 다양한 유형의 고려가 가능하다(권오철, 2014:37).

가. 제 I 유형

읍·면의 준자치화방안이다. 본 안은 지역에 큰 변화를 주지 않고 지역 커뮤니티 중심으로 주민자치를 확대 강화하는 방안이다. 즉, 읍·면을 현재와 같이 행정단위로 유지하되 읍·면 차원의 주민자치기능을 강화하면서 읍·면자치의 틀을 마련하는 방안이다. 따라서 의회는 구성하지 않고 기존의 주민자치위원회 및 주민

자치회의 기능을 유지하되 자율성을 강화하는 방안이다. 지방행정체제개편추진 위원회는 2012년 읍·면·동 단위의 주민자치회를 법적 기구로 설치할 것을 제안함에 따라 2013년부터 31개 지역에서 시범실시하고 있다.

나. 제Ⅱ유형

도·군·읍·면 자치계층체제이다. 즉, 현행의 도·군의 2자치 계층을 도·군·읍·면의 3자치계층으로 변동하는 방안으로 군을 자치단체로 존치하고 읍·면을 새로운 자치계층으로 추가하는 것이다.

다. 제Ⅲ유형

군폐지안이다. 즉, 군을 완전 폐지하고 도·읍·면의 자치계층으로 재구성하는 안으로 현재의 군 기능을 도와 읍·면으로 재배분하는 안이다.

라. 제Ⅳ유형

군을 도의 하부기관화 하는 방안이다. 즉, 도·읍·면 자치계층화 방안이다. 이는 군을 행정기관으로 전환하여 기존 군에서 수행하던 자치기능을 자치정책기능과 행정관리기능으로 나누어 수행하는 유형이다.

〈표 6-1〉 읍·면자치의 유형

| 구분 | | 군 | | |
|-----|--------------|-------------------------------|--|---|
| | | 유지(자치단체) | 폐지 | 전환(행정기관) |
| 읍·면 | 유지 (행정기관) | I 유형 - 주민자치회 도입 | - | - |
| | 전환 (자치단체) | II 유형 - 기초자치계층 2계층화(군·읍·면) | III 유형 - 군폐지 (기초 자치계층 1계층) - 군 기능 도와 읍·면으로 재배분 | IV 유형 - 기초자치계층 1계층 - 읍·면(자치단체)과 군(행정기관)간 기능 재배분 |

2. 유형별 분석 및 채택

가. 분석

1) 제 I 유형

(1) 장점

본 안은 읍·면자치가 전격적으로 실시될 경우 여러 가지 발생할 수 있는 혼란을 방지할 수 있다. 이 경우 해당 공무원의 저항이 감소하거나 전혀 없을 것이 예상되며 현행의 주민자치위원회 및 주민자치회와 연계하여 안정감을 유지할 수 있다. 본 제도는 기존의 형태에 큰 변화를 주는 것이 아니므로 조직의 변화에 따른 혼란을 방지할 수 있고 조직운영 비용 또한 최소화할 수 있다.

(2) 단점

본 안은 기존의 주민자치위원회 및 주민자치회를 활용한 불완전한 읍·면자치이기 때문에 주민의 읍·면자치 실시에 대한 체감도가 낮고 일단 주민자치위원 및 주민자치회 위원을 처음 위촉할 때 자치단체장 및 군의원이 직·간접적으로 영향을 미치기 때문에 이후에도 영향력이 지속될 수밖에 없다.

본 제도 도입 후 일정 기간이 경과한 후 다시 완전한 읍·면자치 실시에 대한 주장이 제기될 수 있으므로 행정기관, 공무원 및 주민에게 읍·면자치의 피로감을 심어줄 수 있다.

2) II 유형

(1) 장점

제도의 변화에 따른 큰 혼란 없이 가장 쉽게 접근할 수 있는 방법이다. 즉, 읍·면을 자치계층으로 새로이 추가할 경우 국가의 정책적인 측면·경제적인 측면·사회비용적인 측면에서 큰 무리 없이 추진할 수 있다.

(2) 단점

현행 도와 군의 2자치계층의 지방행정체제도 복잡하여 일부 도를 없애야 된다는 주장이 제기되고 있는 상황에서 본안이 도입될 경우 행정효율을 과대하게 저해한다는 비판에 직면할 수 있다.

3) III 유형

(1) 장점

군 계층의 축소로 현행의 중앙정부-도-군-(읍·면)의 체제로 인해 발생하는 행정의 비효율성과 예산의 낭비를 방지할 수 있다. 또한 중앙정부 및 도의 정책이 그동안 절차 및 과정의 복잡화로 인해 발생했던 시간의 지연을 방지하고 주민에게 보다 빠른 정책 체감과 행정서비스를 제공할 수 있다. 즉 계층의 명확화에 따른 장점이 발생할 수 있다.

(2) 단점

기존 군의 기능 및 인력을 도와 읍·면의 자치계층에 분담하는 어려움이 있다. 즉, 도로 이관하는 기능과 읍·면으로 이관하는 기능을 새로 분류하는 기준과 작업이 이루어져야 하고 이에 따른 현재 군의 인력을 어떻게 배분하는가에 대한 고민이 필요하다. 한편 군 공무원과 주민의 반발이 예상될 수 있고 학자들 간에도 많은 논란이 야기될 수 있다.

4) IV 유형

(1) 장점

도와 읍·면의 두 단계 자치계층으로 단순화되어 자치계층의 복잡화를 막을 수 있다. 또한 도로 하여금 상대적으로 낙후지역인 농촌지역에 대해 보다 광역적

차원에서 균형발전 도모하는 효과가 있으며, 군은 읍·면자치 시행에 따라 우려되는 효율성 저하 문제를 보완하는 기능을 수행할 수 있다.

(2) 단점

본 안은 현재의 기초자치단체인 군을 도의 산하 행정군으로 법적 지위를 변경하는 안으로서 현재 자치군 사무의 기능배분과 이에 따른 인력조정에 대한 고민이 필요하다. 즉, 군의 일부 사무는 도로 이관하고, 일부 사무는 기초자치단체인 읍·면으로 이관이 필요하며 이와 관련하여 인력조정이 이루어져야 한다. 제Ⅲ유형과 마찬가지로 일부 공무원의 반발과 관련 학자들 간에 논쟁이 예상된다.

나. 채택

본 연구의 읍·면자치 도입방안의 기본방향에서 다음과 같은 세가지 방향을 제시하였다. 첫째, 주민참여를 통한 민주성의 강화이다. 둘째, 주민참여와 행정효율의 조화이다. 셋째, 급격한 제도의 변화에 따른 혼란의 최소화이다. 앞의 읍·면자치 도입의 4가지 유형의 장단점 분석을 통해 제Ⅱ유형은 현재 시·도·시·군·구의 2자치계층을 시·도·시·군·구·읍·면의 3자치계층으로 변동함으로써 자치계층을 복잡화하여 행정의 비효율성을 초래한다는 비판이 제기될 수 있어 도입방안에서 제외시켰다.

제Ⅲ유형은 현행의 군을 폐지하는 안으로 급격한 제도의 변화로 인한 국민과 공무원의 반발이 예상될 수 있고 관련학자들 간에도 많은 논쟁이 있을 수 있어 국가행정에 혼란을 야기하여 행정의 비효율성을 초래할 수 있다. 따라서 제Ⅰ유형의 ‘읍·면의 준자치화방안’과 제Ⅳ유형의 ‘군을 도의 하부화 방안’을 채택하였다.

제Ⅰ유형은 ‘점진적 도입방안’으로서, 제도의 급격한 변화에 따른 혼란의 방지와 예산의 낭비를 막을 수 있으며 완전한 읍·면자치 실시의 전단계라 할 수 있다. 제Ⅳ유형은 ‘혁신적 도입방안’으로서, 도입 초기 일부 반발과 행정의 혼란이 있을 수 있으나 읍·면의 완전 자치화라는 명분도 서고 시·도·시·군·구·읍·면의 3자치계층으로 인한 행정의 비효율성을 방지할 수 있다.

제3절 읍·면자치 도입방안



1. 도입방안

가. 제 I 유형 : 읍·면 준자치화방안

1) 군의 법적 지위 : 현행 유지

본 안은 현재와 같이 군을 기초자치단체로 유지하고 이 체제 하에서 하위의 읍·면자치를 도입하는 방안이다. 본 안은 자치계층은 도·군-(읍·면)계층을 유지하게 된다.

2) 의회구성

본 안은 읍·면의원을 선거를 통해 선출하지 않고, 기존 주민자치센터 및 주민자치회 기능을 강화하면서 읍·면자치의 틀을 마련하는 방안이다. 따라서 본 안은 지역에 큰 변화를 주지 않고 지역 커뮤니티 중심으로 주민자치를 확대 강화하는 방안이다. 준자치화방안은 의회는 구성하지 않고 기존의 주민자치위원회 및 주민자치회의 기능을 유지하되 자율성을 강화하는 방안이다.

3) 읍·면장

본 안의 읍·면장의 경우, 현행 임명직 읍·면장 제도를 유지하다가 일정기간 후 단계적으로 주민 직접선거를 통해 읍·면장을 선출하는 방식이다. 따라서 당장 실질적인 권한을 가진 부 읍·면장 제도가 필요하진 않지만 읍·면장을 선출할 시기를 고려하면서 5급 부 읍·면장을 보조기관으로 두도록 한다.

4) 기능

본 안의 경우, 큰 변화가 없음으로 현행 기능중심으로 운영하되 주민자치를 강화하는 만큼의 읍·면기능의 강화가 필요하다. 따라서 본안은 군과 읍·면간의 기능조정이 필요하지는 않으며 다만, 읍·면의 주민자치사무를 보다 확대 강화하도록 한다.

5) 재원

재원은 현재와 같이 상급단체인 군의 재원을 중심으로 운용한다. 다만, 향후 본격적인 읍·면자치 실시를 위해 읍·면 재원을 서서히 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 본 안의 경우 현행 재원을 유지함에 따라 읍과 읍간, 읍과 면간, 면과 면간 재원의 불균형을 조정이 즉시 필요하진 않으나 읍·면자치 실시를 준비할 필요는 있다.

나. 제IV유형 : 읍·면 자치화방안

1) 군의 법적 지위 : 군을 도의 하부구조화 방안

본 안은 현재의 기초자치단체인 군을 시·도의 산하 행정군으로 법적 지위를 변경하는 안으로서 현재 자치군 사무의 기능배분이 필요하다. 즉, 군의 일부 사무는 도로 이관하고, 일부 사무는 기초자치단체인 읍·면으로 이관한다. 본 안의 경우 자치계층은 도·읍·면 계층으로 전환된다.

2) 의회구성

의회구성은 주민의 직접선거로 의원을 선출하며, 의장은 의원들 간 호선을 통한 다득표자로 한다. 의원수는 주민수에 비례하여 5명-10명 내외로 한다.

3) 읍·면장

읍·면장은 주민이 직접 선거를 하는 방안 또는 의원들의 간접선거 방안 등을 할 수 있으나 전면적 읍·면자치 실시에 맞게 직접선거를 통한 읍·면장의 선출이 타당하다. 전자의 경우 읍·면장을 선출하게 됨으로 인해 기존의 5급 공무원을 실질적 권한이 있는 부읍·면장으로 임명해서¹⁹⁾ 선출직 읍·면장을 보조하도록 한다.

4) 기능

읍·면의 기능은 앞에서 제시한 바와 같이 군과 읍·면간의 기능조정이 필요하다. 이러한 기능 조정은 읍·면의 발전 동향 등을 고려하고 읍·면자치 실시를 위해 필요한 기능 등도 고려해야 한다. 즉, 군의 기능 중 일부를 읍·면으로 이관 하되, 일부기능은 읍·면 기능분석을 통해 군으로 이관한다. 기능의 변화는 읍·면의 주민자치사무, 복지사무, 안전사무 등은 강화하고 산업 등 일부 기능은 군으로 이관하도록 한다.

5) 재원

재원은 자체재원, 국가와 광역단체의 이전재원 등을 중심으로 구성한다. 또한 읍과 읍간, 읍과 면간, 면과 면간 재원의 불균형을 조정하기 위하여 국가, 광역의 예산지원 조정 등의 기능이 반드시 필요하다. 또한 읍·면의 자체재원을 늘리는 방안도 고려해야 하는데, 이 경우 신세원의 발굴, 읍·면세 설치(패리쉬 사례) 등도 고려해 볼 필요가 있다.

19) 현재에도 부읍·면장제도가 있으나 실질적인 권한은 없고 과거의 총무계장의 역할을 하면서 명칭만 부읍·면장을 부여하고 있다.

2. 도입방안별 장·단점 분석

가. 제 I 유형 : 준자치화방안

읍·면자치가 전격적으로 실시될 경우 여러 가지 발생할 수 있는 혼란과 문제점에 대비하여 점진적으로 읍·면자치를 실시할 수 있다. 이 경우 해당 공무원의 저항이 감소하거나 전혀 없을 것이 예상되며 현행의 주민자치위원회 및 주민자치회와 연계하여 안정감을 유지할 수 있다. 또한 읍·면장 및 읍·면의원의 간접선거로 선거비용의 과도화를 방지할 수 있으며 선거로 인한 지역주민 간의 갈등을 최소화 시킬 수 있다. 본 제도는 기존의 형태에 큰 변화를 주는 것이 아니므로 조직의 변화에 따른 혼란을 방지할 수 있고 조직운영 비용 또한 최소화할 수 있다.

반면 기존의 주민자치위원회 및 주민자치회를 활용한 불완전한 읍·면자치이기 때문에 주민의 읍·면자치 실시에 대한 체감도가 낮고 일단 주민자치위원 및 주민자치회위원을 처음 위촉할 때 자치단체장 및 군의원이 직·간접적으로 영향을 미치기 때문에 이후에도 영향력이 지속될 수밖에 없다.

또한 본 제도 도입 후 일정 기간이 경과한 후 다시 전면적 읍·면자치 실시에 대한 주장이 제기될 수 있으므로 행정기관, 공무원 및 주민에게 누적된 읍·면자치의 피로감을 심어줄 수 있다. 이에 따라 완벽한 읍·면자치 도입에 대한 열망도 크게 반감될 수 있으며, 지역에서의 주민참여를 강화할 수 있는 제도가 늦게 정착됨으로서 주민참여에 의한 지역의 민주성의 확보도 지연될 수 있다.

나. 제IV유형 : 자치화방안

읍·면자치를 전면적으로 도입하여 실시할 경우 일반적으로 주민의 민주주의 의식과 참여의식 강화로 진정한 주민자치가 실시되고 이로 인한 생활자치의 실현이 가능하다. 또한 읍·면장 및 읍·면의원의 직접선거로 자치의식이 확보되고 지역공동체의 활성화가 이루어질 것이다. 또한 지역환경에 익숙하고 주민들도

잘 아는 인물을 읍·면장 및 읍·면의원으로 주민들이 직접선거로 선출하여 지역의 행정을 맡김으로서 주민의사가 제대로 반영된 행정이 가능하고 지역발전을 활성화시키며 진정한 주민자치, 지방자치가 실현될 수 있다. 또한 읍·면이 기초자치단체가 됨으로써 그 동안 논의의 대상이었던 기초자치단체의 규모 문제가 해결된다. 전반적으로 읍·면자치의 전면적 실시는 기존 군자치의 가장 큰 문제점인 행정의 주민참여가 강화될 것으로 예측된다.

반면 읍·면자치를 전격적으로 실시할 경우 발생할 수 있는 문제점으로는 선거의 수가 확대됨에 따라 과도한 선거비용이 들 수 있고, 선거 시 일부 소지역주의 발생으로 주민 간 갈등이 발생하여 지역화합에 악영향을 줄 가능성도 존재한다. 또한 기존 제도의 변화와 기득권의 상실이라는 측면에서 공무원의 저항이 일부 예상되며 도입 초기 일부 혼란이 발생할 수 있다.

〈표 6-2〉 읍·면자치 도입방안별 장단점 분석

| 유형 | 추진방법 | 군의 법적 지위 | 선거방법 | 장점 | 단점 |
|---|---|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ° 제Ⅰ 유형: 준자치화방안 | <ul style="list-style-type: none"> ° 읍·면 완전 자치화 전단계 : 점진적 실시 | <ul style="list-style-type: none"> ° 군의 법적 지위 유지 ° 자치군 | <ul style="list-style-type: none"> ° 주민자치위원회 (주민자치회) 선별방식 보완 | <ul style="list-style-type: none"> ° 선거비용 부담 최소화 ° 갈등의 최소화 ° 조직의 변화 및 혼란적용 ° 조직운영비용 적음 | <ul style="list-style-type: none"> ° 불완전 읍·면자치 ° 자치계층의 확대에 행정의 비효율성 ° 주민의 읍·면자치 체감도 낮음 - 기존의 주민자치 위원회 행태를 크게 벗어나짐 못함 ° 자치단체장, 기초의원의 영향력 지속 |
| <ul style="list-style-type: none"> ° 제Ⅳ 유형 : 자치화방안 | <ul style="list-style-type: none"> ° 읍·면 완전 자치화 : 전면적 실시 | <ul style="list-style-type: none"> ° 군을 도의 하부구조화 ° 행정군 | <ul style="list-style-type: none"> ° 전면적 선거 실시 | <ul style="list-style-type: none"> ° 진정한 읍·면 자치 ° 풀뿌리 민주주의 ° 거대기초자치 규모 문제 해소 ° 주민참여 강화 | <ul style="list-style-type: none"> ° 선거 복잡 ° 과도한 선거 비용 ° 선거시, 소지역 갈등 발생 가능 ° 공무원 일부 반발 |

제4절 읍·면자치 도입 추진전략

읍·면자치의 자치단체로의 도입이 확정될 경우, 국가에서는 이를 추진하기 위한 다음과 같은 전략이 필요하다.

첫째, 지방자치법 등 관련법의 개정이다. 읍·면자치를 도입할 경우 제도적인 면에서 기본적으로 추진해야 할 것은 관련법의 개정이다. 특히 현행 지방자치법의 제2조의 개정이 필요하다. 지방자치법 제2조 ①‘지방자치단체의 종류’에는 다음의 두 가지로 구분한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, 2. 시, 군, 구이다. 읍·면자치가 도입될 경우, 유형의 선택에 따라 차이가 있겠지만 만약 본 연구에서 제시된 제IV유형의 ‘군을 도의 하부구조화 방안’이 도입된다면 제2조 ①항의 2. ‘시, 군, 구’를 ‘시, 읍·면, 구’로의 개정이 필요하다. 또한 동법 제3조의 ‘지방자치단체의 법인격과 관할’의 ②항 ‘군은 광역시, 특별자치시나 도의 관할하에 두며’, ③항의 ‘군에는 읍·면을 두며’ 등의 내용도 개정하여야 한다. 이와 관련한 ‘지방자치법 시행령’도 개정하도록 하며, 기타 지방자치와 관련된 법도 개정하도록 한다. 한편 제 I 유형인 ‘준자치화방안’이 도입된다 해도 이와 관련된 법을 개정해야 할 것이다.

둘째, 읍·면자치 도입에 대한 국민공감대의 형성 및 홍보이다. 지방자치의 발전을 위해 읍·면자치를 도입한다 해도 국민 및 공무원 모두가 이 제도의 도입을 찬성하는 것은 아니다. 일부는 현행 군자치를 찬성하는 사람도 있을 수 있고 읍·면자치 도입에 대해 무관심한 사람도 있을 수 있다. 만약 국가에서 지방자치제도 변화에 대한 국민과의 교감 없이 일방적으로 추진한다면 일부 국민 및 공무원의 저항을 받을 수 있고 이로 인한 갈등으로 인해 읍·면자치의 추진이 순조롭게 진행되지 못할 수도 있다. 따라서 국가에서는 이를 방지하기 위해 사전에 신문이나 방송을 통해 읍·면자치를 실시하게 된 배경과 현행 군자치의 문제점, 그리고 읍·면자치를 실시할 경우 주민참여를 통한 주민자치 및 생활자치 등 민주성 강화에 따른 장점을 적극적으로 홍보하도록 한다. 또한 언론매체 뿐만 아니라 관련 중앙정부, 지방자치단체 그리고 관련 학자와 함께 ‘읍·면자치 도입을 위

한 학술세미나'를 개최하여 공무원 및 전문가의 다양한 의견을 수렴하고, 전국을 구역별로 나누어 공청회를 개최하여 주민 및 시민사회단체의 의견을 최대한으로 수렴하여 반영함은 물론 읍·면자치의 도입을 홍보하도록 한다.

셋째, 국가의 지방행정체제 개편방향의 전환이다. 과거 우리나라는 1995년 시와 군의 통합을 통한 40개 도농복합형태시의 출범, 1997년 여수시·여천시·여천군의 '3여통합'을 통한 '통합 여수시'의 출범이 있었다. 그 후 이명박 정부 들어서 2010년 7월 마산시·진해시·창원시를 통합하여 '통합 창원시'를 출범시켰으며, 2014년 7월 청주시와 청원군을 통합하여 '통합 청주시'를 출범시켰다.

이와 같이 지금까지 국가의 지방행정체제개편 정책은 지역경쟁력 강화와 행정의 효율성을 중요시 한 자치단체 간 통합정책을 추진하였다. 본 정책의 찬성론자들은 기초자치단체의 규모 확대가 규모의 경제를 통한 행정효율성 확보, 보다 다양한 서비스의 제공, 관할구역 내 서비스와 생활조건의 형평성 확보에 유리하다는 점을 강조하였다(국회지방행정체제개편특위, 2006, ACIR, 1974, 최영출, 2005). 반면 본 정책의 반대론자들은 통합시가 효율성을 추구하는 대안임에도 불구하고 대외경쟁력 확보차원에서는 여전히 과소하여 효율성 확보에 미흡한 반면 주민접근성을 과도히 제약한다는 점(이기우, 2006), 과대규모로 규모의 불경제도 우려된다는 점, 그리고 통합시 설치에 따라 도가 폐지될 경우 통합시가 도의 매개없이 중앙정부와 대등한 입장에서 호혜적 협력관계를 갖기 어렵게 된다는 점 등에 대해 비판한다(이승중, 2008).

그러나 향후 중앙정부의 지방행정체제개편 정책은 지금까지의 효율성 강화를 위한 자치단체 간 통합정책에서 벗어나 지역특성과 규모에 따른 맞춤형 지방행정체제개편 정책을 추진해야 할 것이다. 즉, 앞에서 언급한 바와 같이 규모의 경제를 통한 행정효율성 확보 등 자치단체 간 통합을 통해 지역발전에 유리하면 자치단체 간 통합정책을 추진하고, 반면 농촌지역 등 주민참여를 통한 소규모 근린자치가 필요한 지역은 행정구역의 분리정책도 추진해야 할 것이다. 즉, 기초자치단체의 규모를 지역의 특성과 경제적 논리, 주민참여 등을 고려하여 통합 또는 분리하는 맞춤형 행정체제개편 정책을 추진해야 한다. 이럴 경우 균형적이며 지역특성에 맞는 지방행정체제가 구축되어 한 단계 발전한 지방자치가 될 것이다.

넷째, 읍·면자치 도입 추진체계 구축이다.²⁰⁾ 현재 지방행정체제개편을 추진하기 위하여 대통령 직속으로 ‘지방자치발전위원회’가 설치되어 있다. 본 위원회에 소속되어 있는 ‘행정체제개편분과위원회’에서는 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편, 시·군·구 통합 및 통합지방자치단체 특례 발굴, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합방안 마련, 지방자치단체 간 행정구역 경계조정 제도 개선, 읍·면·동 주민자치회 설치·운영 등 9개 분야에 대한 행정체제개편정책을 주관하고 있다.

이와 같이 다양한 지방행정체제개편 정책을 수행하고 있지만 읍·면자치의 도입에 대한 것은 현재로서는 추진하고 있지 않다. 따라서 향후 읍·면자치 도입에 대한 논의가 본격화 될 때 ‘행정체제개편분과위원회’에 위와 같은 기능 외에 ‘읍·면자치 도입방안’ 기능을 추가하여 수행하도록 하고, 특별히 ‘읍·면자치 도입 소위원회’를 구성하여 여기에서 본 주제와 관련한 연구 및 기획기능을 수행하도록 한다.

한편 지방행정체제 개편과 관련하여 실무부서로서 행정자치부의 자치제도과가 있다. 여기에서는 행정구역, 지방행정체제 개편, 자치제도, 지방분권 및 체제개편특별법 등 지방행정체제와 관련한 업무를 수행하고 있다. 향후 읍·면자치의 도입을 추진한다면 자치제도과가 실무부서가 될 것이다. 따라서 행정체제개편분과위원회의 ‘읍·면자치 도입 소위원회’의 기획기능과 행정자치부의 실천기능이 연계체제하에 읍·면자치 도입을 추진해야 할 것이다. 이를 위해서 ‘읍·면자치 도입 소위원회’에 행정자치부의 자치제도과장을 당연직 위원으로 참여케 하여 ‘읍·면자치 도입 소위원회’와 행정자치부 ‘자치제도과’와의 가교역할을 하도록 한다.

읍·면자치 도입과 관련하여 소위원회에서 심도 있게 논의된 사안은 ‘행정체제개편분과위원회’ 및 ‘지방자치발전위원회’ 본 회의 결정, 국가 중요기관 보고 및 국회 의결을 거친 후 안전행정부 자치제도과에서 우선 시범지역을 선정하여 시범 실시한 후 점진적으로 전국적으로 확대 실시하도록 한다.

20) 본 내용에서 현재의 ‘지방자치발전위원회’와 ‘행정자치부의 자치제도과’를 중심으로의 ‘읍·면자치 도입’에 대한 추진전략을 제시하고 있다. 만약 정권이 바뀌거나 시간이 지나 본 기구 및 부서가 폐지되었다 하더라도 당시 상황에서 이와 유사한 기구 및 부서의 연계를 통해 읍·면자치의 도입을 추진하도록 한다.

다섯째, 도입방안 결정 후 재정문제의 논의이다.²¹⁾ 재정은 읍·면자치의 유형 및 기능배분 방법의 확정에 따라 재원배분이 고려되어야 하는 바, 향후 중앙과 지방의 전체적 기능과 재정 틀에서의 재원배분 모형과 배분방안이 마련되어야 할 것이다. 즉, 읍·면자치 도입 유형의 결정에 따라 국가 및 상급단체의 보조금 지급방안 또는 ‘읍·면세’ 도입 등에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다.

21) 본 내용은 반드시 추진전략이라고 할 수는 없으나 읍·면자치가 실시될 경우 재정문제가 반드시 수반되므로 추진전략의 하나로 제시하였다.



제7장 요약 및 결론

일제 강점기에서 해방되어 정부수립 이후 지방자치가 실시되었고 이 때 읍·면 자치도 함께 실시되었다. 그러나 5.16 이후 지방자치가 폐지되었고 이때 읍·면 자치도 함께 폐지되었다. 이후 30여년이 지나 1991년에 지방의회가 구성되었고 1995년에 민선 지방자치단체장이 선출되었다. 그러나 이 때 부활된 지방자치는 읍·면자치가 아닌 시·군·구 자치이다. 왜냐하면 읍·면의 법적 지위가 기초자치단체가 아닌 군의 하부 행정기관의 성격을 가지게 되었기 때문이다. 지방자치가 부활된 이후 20여년이 지났고 일부 문제가 제기되었지만 군자치제는 우리나라의 행정조직의 기본질서 속에서 뿌리를 내리고 있다.

그러나 지방자치의 일차적 가치가 능률성보다는 민주성 확보에 있고, 이와 같은 민주성의 확보는 실제적으로 근린차원에서의 참여에 기반하는 것이라 하였을 때, 현재와 같은 과도한 기초자치단체 규모는 주민참여 등 민주성에 문제가 있을 수 있다.

기본적으로 지방자치는 주민참여를 필수적 요소로 포함하며 주민참여의 실효적 장은 기초자치단위라 할 때 현행 군자치제가 안고 있는 문제는 효율성 부족보다는 주민참여 부재가 더 문제일 수 있다. 그런데 현재 우리 나라의 기초자치단체 규모는 과대하여 주민참여가 제대로 이루어지고 있지 않다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해 기초자치단체의 축소 또는 분할 등의 안이 제시되고 있으나 주민참여와 생활자치의 실효화를 위한 보다 근본적인 해결방안은 읍·면자치의 도입을 통한 지방자치의 완성일 것이다.

본 연구는 이와 같은 시대적·상황적 요구에 따라 민주성과 통합성을 강화하는 측면에서의 읍·면자치를 도입하는 연구를 다음과 같이 수행하였다.

제1장은 서론으로서 연구목적과 연구범위 및 연구방법론을 제시하였다.

제2장은 읍·면자치에 대한 이론적 논의로서, 읍·면자치의 의의, 근린자치와

지역공동체, 지방자치와 주민참여, 기초자치단체 설정기준 그리고 선행연구를 검토하였다.

제3장에서는 현행 군자치의 실태와 문제점에 대한 내용으로서 음성군 사례를 중심으로 현 읍·면제도의 분석, 군과 읍·면관계의 분석, 군자치제 분석을 한 후 문제점을 제시하였다.

제4장에서는 읍·면자치에 관한 사례로서, 국내사례는 과거 읍·면자치 운영사례를, 해외사례로서 프랑스의 콤포뮈와 영국의 패리쉬의 제도와 운영사례를 살펴본 후 시사점을 도출하였다.

제5장에서는 읍·면자치의 도입의 필요성을 기존의 학자들이 제기하였던 주장과 본 연구의 실증분석을 통해 도출된 내용을 중심으로 제시하였다.

제6장에서는 읍·면자치의 도입방안을 제시하였다. 즉, 읍·면자치에 대한 4개의 유형을 도출하여 이를 장단점 분석을 통해 두 개의 유형, 즉 완전한 읍·면자치 실시의 전단계로서 주민자치회 또는 주민자치위원회의 기능을 강화하는 ‘주민자치화 방안’과 군을 도의 하부행정 기관화하되 읍·면을 자치단체화하는 ‘자치화 방안’을 제시하였다. 또한 두 개의 대안에 대한 구체적인 추진방안을 제시한 후 국가 차원의 추진전략도 제시하였다.

주민자치가 지방자치의 핵심요소이고, 주민자치가 실효적으로 전개되는 것이 기초자치 차원이라 할 때, 현행 군의 규모는 지나치게 크며 따라서 군보다 작은 하위단위인 읍·면에서 시행되는 것이 바람직하다. 현재와 같은 군자치하에서는 주민은 실종되고 공직자만의 자치가 이루어질 수 밖에 없다고 비판한다. 1995년 지방자치가 부활한 지 20여년이 지난 상황에서 다수 국민이 지방자치에 대해서 무관심 내지는 비판적인 것은 상당 부분 현행 기초자치단위가 팽대하여 주민과 괴리되어 있기 때문이라고 지적한다. 읍·면 자치안의 가장 큰 장치는 주민접근성을 더 강화하여 주민자치와 주민참여를 강화할 수 있다는 것이다. 읍·면자치를 통해 주민과 괴리되어 관심이 저조하거나 비판의 대상이 되고 있는 지방자치를 주민의 품으로 돌려주고, 주민참여 활성화에 기반한 지방자치의 안정성 확보에 기여할 것이다.

읍·면자치 도입에 대한 연구와 논의는 지금부터 시작이다. 본 연구에서는 사례지역을 선정하여 군과 읍·면간의 관계분석과 군자치의 평가를 통해 문제점과 시사점을 도출하여 읍·면자치 도입방안을 제시하였다. 현행의 군자치에 대해 능력성은 어느 정도 긍정적인 평가를 하고 있지만 통합성과 민주성 평가항목인 주민참여에 대해서는 대체적으로 부정적으로 평가되었다. 따라서 우리나라의 민주주의와 지방자치를 한 단계 향상·발전시키기 위해서는 제도의 변화가 필요하고 그 대안 중 가장 효과적일 수 있는 것이 읍·면자치의 도입이다. 분명한 것은 현 시점에서 우리나라 지방자치는 주민참여를 통한 민주성의 확보가 매우 필요하다는 것이다. 주민참여를 통한 민주성 강화를 위해 읍·면자치를 도입하지는 주장에 대해 일부 반론이 제기될 수 있으나 이 또한 지방자치의 발전을 위한 이슈가 될 수 있다.

본 연구를 시작으로 본격적으로 읍·면자치 도입에 대한 찬반 논란은 물론 향후 읍·면자치 도입에 대한 어느 정도의 공감대가 형성된다면 본 연구내용에서 처음 읍·면자치의 유형으로 제시되었던 4개 유형도 각각 하나의 소주제가 되어 논의의 쟁점이 될 수 있다. 지방자치에 관심이 있는 학계·시민사회단체·관계·정계 등에서 지속적인 연구와 토론이 이루어져야 할 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이 본 연구에서 읍·면자치의 도입방안으로 혁신적인 안으로 ‘완전자치 유형’과 완전자치의 전단계로 점진적 방안인 ‘준자치 유형’을 제시하였으며 이에 대한 장단점도 분석하였다. 본 연구는 읍·면자치의 도입에 대한 출발점일 뿐이며 본 안에 대한 논의는 물론 이 외의 다른 방안들이 연구·발표되고 쟁점화 되어 토론하는 과정을 통해 우리나라 실정에 맞는 읍·면자치가 도입·정착되어야 할 것이다.

[참고문헌]

〈국내문헌〉

- 곽현근(2012), 근린주민자치와 읍 면 동 주민자치의 발전방향, 지방행정, 대한지방행정공제회.
- 권순복(2010), 읍면동제 개혁과 동네자치, 자치행정, (사)지방행정연구소.
- 권오성 외(2003), 지방정부혁신론, 백산서당.
- 권오철(2014), ‘시·읍·면 지방자치제 구상’, 미래지향적 지방자치 발전을 위한 정책토론회 보고서, 한국지방행정연구원.
- 경운대학교(2008), 21세기 새마을운동의 이론정립 및 실천과제 개발, 경운대학교 새마을아카데미 연구보고서
- 국회지방행정체제개편특위 (2006). 지방행정체제개편 특별위원회 활동결과 보고서.
- 김광남(2012), 주민자치센터 운영실태 분석을 통한 지역 평생학습시스템 연계 및 기능강화 방안, 한국지방자치학회 동계국제학술대회.
- 김병국(2011), 일본의 근린주민자치, 한국지방행정연구원.
- 김병국·김필두 외(2010), 주민자치 강화를 위한 읍 면 동 개편모델 연구, 한국지방행정연구원.
- 김병국·조석주(2014), 읍·면·동 기능분석, 지방자치발전위원회.
- 김서택(2001), 민주주의와 선거, 공법연구, 제29집제4호.
- 김성준(2012), ‘제주시 하귀2리의 동네자치’, 한국지방자치학회 동계국제학술대회 발표논문.
- 김용래(1999), 읍·면자치시대, 자치행정, (사)지방행정연구소.
- 김필두(2013). ‘읍면동의 근린자치기능 강화방안’. 한국지방행정연구원 연구보고서 476권. 한국지방행정연구원.
- _____ (2014), ‘주민자치회 시범실시에 대한 성과분석’, 지방행정연구, 한국지방행정연구원.
- 김필두·류영아(2008), 읍면동 중심의 주민자치 강화방안, 한국지방행정연구원.
- 김형철(2002), 읍면동 기능의 효율적 전환에 관한 연구, 국가전문행정연수원, 중견간부 양성과정 수료 논문집.
- 류영아·안영훈·조석주(2014), 지자체 소규모 읍·면·동 통합방안, 한국지방행정연구원.
- 박종관(1999), 행정구역개편에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 배준구(1993), “프랑스 코뮌(Commune)의 행정구역과 운영: 사무장제도를 중심으로”, 「사회

- 과학연구」제9집, 1993.12, pp.189-207.
- 소진광 외(2011), ‘읍 면 동 주민자치회 설치방안 연구’. 한국지방자치학회 발표 논문집. 한국지방자치학회.
- 소진광(2012), 한국의 근린자치 현주소와 대안모색, 충남발전연구원 전략과제근린자치 제1차 워크숍, 충남발전연구원.
- 안성호(2012), 선진한국의 굿 거버넌스 구축, 「열린충남」봄호(통권58호), 충남발전연구원.
- 안성호·곽현근(2003), 읍 면 동 기능전환정책 비판: 동네민주화의 논거·사례·개혁방향, 한국사회와 행정연구, 제14권 제2호.
- 안영훈(2005), “프랑스 자치계층구조의 발전”, 『자치발전』 2005년 6월호, 서울 : 한국자치발전연구원.
- _____ (2008), “주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교연구: 최종보고서”, 서울:행정안전부
- 안전행정부(2013), 지방자치단체 행정구역 및 인구현황, 안전행정부.
- 양희석(2006), 읍면동의 준자치 계층화에 관한 연구, 고려대학교 법무대학원 석사학위논문. 고려대학교.
- 유수현(1990), 지방자치단체의 조직형태에 관한 비교연구, 단국대 학술논총(제14집).
- 유창복(2009), 도시속 마을공동체운동의 형성과 전개에 대한 사례연구, 성공회대학교.
- 육동일(2008), ‘지방행정 선진화의 방향과 과제’, 지방행정, 대한지방행정공제회 Vol.57 No.657, pp.16-24.
- 윤준희(2013), 행정구역개편의 정책수용성에 대한 영향요인 연구, 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 이기우(2006), 우려되는 지방행정구역 및 자치계층 개편 논의. 자치행정, 9월호.
- 이승중(2008), 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 행정논총, 46(3):361-390.
- _____ 편(2014), 지방자치의 쟁점, 박영사, 2014.
- 이시원·민병익(2001), 시·군 통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석-DEA 분석 기법을 적용한 통합 전후의 비교를 중심으로, 「한국사회와 행정」연구 제12권 제3호 79~101.
- 이순우(2009), “프랑스 지방자치단체의 구조와 법적 통제”, 『한국프랑스학 논집』제65집, pp.339-368.
- 이성근(2008), ‘근린주민자치와 지역사회발전’, 지방행정, 대한지방행정공제회 Vol.60 No.696, pp.10-13.
- 이지환(1990), 우리나라 읍면동의 행정현황, 지방행정, pp.109-114.

- 새마을운동중앙연구소(2007), 2007년도 새마을국민교육 기본교재.
- 임승빈(2006), “유럽 지방정부의 역량과 혁신: 프랑스, 영국, 독일을 중심으로”, 『한국행정학회』 학술대회 발표 논문집, 2006.4, pp.519-527.
- 장지호외(2010), “프랑스 지방행정체제에 대한 탐색과 한국에의 적용가능성”, 『정부와 정책』 제2권 2호, pp.53-76.
- 전병유 외 5인(2011), 시민주의 자치분권의 실현방안, 한신대학교 산학협력단.
- 전주상(2009), “과소군 및 대도시 행정 효율성 제고방안 연구”, 안전행정부 발간자료.
- 정지웅·임상봉(1999), 「지역사회개발학」, 서울대학교 출판부.
- 정진현(2013), 읍면동 주민자치회의 발전전략, 한국생활자치연구원.
- 조광일(2006), ‘읍·면·동 기능과 주민자치센터 활성화 방안에 관한 연구’, 창원대학교 석사학위 논문.
- 조석주(2000), 도농복합형태시 제도분석과 발전방향, 한국지방행정연구원.
- _____(2003), 지방정부혁신론, 서울 : 박영사.
- _____(2013), 새마을운동 재조명을 통한 마을공동체 활성화방안, 한국지방행정연구원.
- 조창현(2005), 「지방자치론」, 서울 : 박영사.
- 최영출(2005). 자치단체간 통합시 공공시설운영 절감효과 추정에 관한 연구. 제주도의 사례. 한국지방자치학회보, 17(4):47-65.
- _____(2008), “새마을운동의 발전과정과 평가”, 한국새마을학회.
- 최병학(2012), 지방분권정책의 추진현황과 과제, 열린충남, 봄호(통권 58호), 충남발전연구원.
- _____(2012). 근린자치 구현을 위한 제도설계 : 충청남도를 중심으로. 한국행정학회 동계세미나발표대회 자료집.
- 지방자치발전위원회(2014), 읍면동 기능분석, 지방자치발전위원회.
- 지방자치발전위원회(2014), 지자체 소규모 읍면동 통합방안, 지방자치발전위원회.
- 한국지방자치단체국제화재단(2005), 프랑스 지방행정 개관.
- 한국지방행정연구원(2012), 선진 지방자치제도 4권0호.
- 한원택(1998), 「지방행정론」, 서울 : 법문사.
- 황아란(1998), 지방자치단체의 기관구성 모형, 한국지방행정연구원.

〈해외문헌〉

- ACIR (1974). *The Challenge of Local Governmental Reorganization: Regionalism and the Federal System*. Washington D.C.
- Berry, J. M. et al. (1990). Empowering and Involving Citizens. In J. Perry (ed.), *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass
- Bookchin, M. (1995). *From Urbanization to Cities: Toward a New Politics of Citizenship*. New York: Cassel.
- Barlow, I. M. (1981). *Special Dimensions of Urban Government*. Research Studies Press.
- Bennett, R (1989). Assignment of Competency and Resources. In R, Bennett (ed.). *Territory and Administration in Europe*. London: Pinter Publishers.
- Boyne, G. A. (1998). *Public Choice Theory and local Government*. New York: St. Martin's Press.
- Cars, G., Allen, J., van Kempen, E., and Madanipour, A. (2004). *Neighbourhood Governance: Capacity for Social Integration*. European Commission DG Research.
- Chaskin, R. J., Brown, P., Venkatesh, S., and Vidal, G. (2001). *A. Building Community Capacity*. New York: Aldine De Gruyter.
- Committee for Economic Development. (1970). *Reshaping Government in Metropolitan Areas*. New York: CED.
- Cooyers, D. & P. Hills. (1984). *An Introduction to Development Planning in the Third World*. Chichester, England: John Wiley & Sons.
- Forrest, R, and Kearns, A. (2001). Social Cohesion, Social Capital and the Neighborhood. *Urban Studies*, 38(12): 2125-2143.
- Healey, Pasty. (1998). Institutional Theory, Social Exclusion and Governance. in *Social Exclusion in European Cities*. edited by A. Madanipour, G. Cars, and J. Allen. London: Jassica Kingsley Publishers.
- Knox, P. L. (1997). Globalization and Urban Economic Change. In D. Wilson (ed.), *Globalization and the Changing U. S. Cities*, London: Sage.
- Keating, M. (1997). *Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and*

- Public Choice. In Judge D. et al. (eds.). *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Les collectivités locales en chiffres 2014
- Lowndes, V., and Sullivan, H. (2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. *Public Administration*, 86(1): 53-74
- National Academy of Public Administration. (1980). *Metropolitan Governance: A Handbook for Local Government Study Commission*. Washington, D, C.: NAPA.
- Osborne, D. & P. Plastrik. (1998). *정부개혁의 5가지 전략*, 최창현(역). 서울: 삼성경제연구소; *Banishing Bureaucracy*. Reading, Mass.: Addison Wesley Longman.
- Pagenkopf, *Kommunalrecht*, Bd.1, 1976.
- Putnam, Robert D., 1993, *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press.
- Rondinelli, D. et al. (1984). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington, D. C.: World Bank.
- Russel M. Ross and Kenneth F. Millsap, *State and Local Government and Administration*(New-york : The Ronald Press Co., 1966).
- Robbins, S. (1991). *Organizational Behavior: Concepts, Controversies, and Application*. New York: Prentice-Hall.
- Schmidt-Jortzig, *Kpmmunalrecht*, 1982, S.33.
- Schmidt-Abmann, *Kpmmunalrecht*, in : ders(Hg), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 11. Aufl, 1999, RN, 29. ; BVerfGE 45, 78 ; 61, 82 ; 68, 193; 70, 75, 192).
- Stoker, G. (2005). *What is local government for? Refocusing local governance to meet the challenges of the 21st Century*. London, NLGN.
- Tony Byrne, *Local Government in Britain* (London: Penguin Books, 1994)
- Yates, D. (1980). *The future of Urban Government*. In H. Hahn & C. Levine (eds), *Urban Politics: Past, Presedent and Future*. New York: Longman.
- 鈴木正明(외)(1985), *地方自治法*, 東京 : 良書普及會.

■ ■ Abstract

A Study on the Scheme of Introducing Eup-Myeon Autonomy

Given that resident autonomy is a key factor to local autonomy and that the measure of basic autonomy is the level of effectiveness of where resident autonomy takes place, the current size of the gun-government is too large. In the local autonomy of today, at the gun-level, there is no autonomy for the residents; autonomy is only for public officials. More than 20 years have passed since local autonomy restarted in 1995. However, most of the people are indifferent to or critical of local autonomy, mostly because they are alienated from the system due to the massive size of the current basic autonomy unit. It is better for local autonomy to take place in district units smaller than guns, such as eups/myeons. An autonomy plan at the eup/myeon level can reinforce resident self-governance and participation by improving the accessibility of the residents. This is its most beneficial merit. By practicing the autonomy of eup/myeon units, local autonomy, which today is unaligned with resident interest and even the subject for criticism, can return to the hands of the people. This will lead to the settlement a local autonomy with the active participation of the residents.

This marks the start of research and discussion about the introduction of autonomy at the eup/myeon level. After selecting the case area, this study analyzes the relationship between guns and eup/myeons, evaluates the gun autonomy, deduces problems/issues, and suggests alternatives. The overall efficiency of current gun autonomy received a somewhat positive assessment. However, regarding resident participation, which is an item that ensures integrity and democracy, the results were rather negative. Therefore, a change of the system is required to improve and develop Korea's democracy and to raise its local autonomy a step higher. One of the most effective alternatives for such change is introducing the autonomy at the eup/myeon

level. Clearly, resident participation must urgently be employed to secure democracy and the local autonomy of Korea today. Although there may be some opposition to introducing the eup/myeon autonomy as a means of reinforcing democracy through resident participation, the opposition can also be applied to issues in developing local autonomy.

If this study can start the discussion about introducing autonomy at the eup/myeon level and create a bond towards such autonomy in the future, then the four types of eup/myeon autonomies described in this study can become sub-themes for beginning a new discussion. More studies and discussions shall be carried out by those in academics, social/citizens groups, governments, and political parties who are interested in local autonomy.

【부록】

설문조사서

안녕하십니까?

귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

1995년 민선자치단체장 체제 출범 이후 올해에 민선6기가 시작되었습니다. 우리나라의 지방행정체제는 광역자치단체인 ‘시도’와 기초자치단체인 ‘시군구’로 이루어졌습니다.

최근 주민자치 및 주민참여에 대한 관심이 높아지면서 기초자치단체인 시군구의 규모 및 시군구자치에 대한 다양한 의견이 제시되고 있습니다.

이와 관련하여 당 연구원에서는 ‘읍면자치의 도입’에 대한 연구를 수행하고 있으며, 보다 완성도 높은 연구결과를 도출하기 위해 주민, 공무원, 전문가의 의견을 수렴하고 있습니다.

귀하의 적극적인 협조와 성의 있는 답변은 우리나라 지방자치를 한 단계 발전시킬 것입니다.

답변내용은 본 연구 외에 절대 사용되지 않으며 개인사항에 대해서도 절대 비밀이 보장됩니다.

많은 협조 부탁드립니다.

한국지방행정연구원

연구위원 조석주 올림
전화번호 : 02-3488-7316

※ 군자치란?

→ 현재 시행되고 있는 제도로써, 군수와 군의원을 주민이 직접선출 하여 이들을 중심으로 군행정을 펼치는 것을 말함

※ 읍·면자치란?

→ 읍·면장과 읍·면의원을 주민이 직접 또는 간접선출 하여 이들을 중심으로 읍면행정을 펼치는 것을 말함

→ 읍·면자치가 실시되면 우선 외형적으로 현재의 기초자치단체 규모인 면적과 인구가 크게 축소됨. 즉, 현재의 시·군 규모에서 읍·면의 규모로 축소되며, 읍·면의회가 구성되고, 읍·면장도 주민이 직접투표에 의해 선출하거나 간접선거에 의해 선출될 수 있음. 즉, 읍과 면을 자치단체로 하고 자치단체로서의 최소한 조건을 제도적으로 보장하는 제도임

II. 능률성 - 서비스공급 효율성

6. 군의 면적 규모는 적절하다고 생각하십니까?

- ① 매우 크다. ② 다소 크다. ③ 그저 그렇다.
④ 다소 적다. ⑤ 매우 적다.

7. 군의 인구 규모는 적절하다고 생각하십니까?

- ① 매우 많다. ② 다소 많다. ③ 그저 그렇다.
④ 다소 적다. ⑤ 매우 적다.

III. 주민편의

8. 군자치 실시 후 군청 접근을 위한 교통은 편리해졌다고 생각하십니까?

- ① 매우 편리해졌다. ② 다소 편리해졌다. ③ 그저 그렇다.
④ 별로 편리해지지 않았다. ⑤ 전혀 편리해지지 않았다.

IV. 주민통합 - 공동사회성

9. 군자치 실시 후 군민으로서의 자긍심이 높아졌다고 보십니까?

- ① 매우 높아졌다. ② 다소 높아졌다. ③ 그저 그렇다.
④ 별로 높아지지 않았다. ⑤ 전혀 높아지지 않았다.

10. 군자치 실시 후 군민의 일체감이 높아 졌다고 생각하십니까?

- ① 매우 높아졌다. ② 다소 높아졌다. ③ 그저 그렇다.
④ 별로 높아지지 않았다. ⑤ 전혀 높아지지 않았다.

(공통문항) 기타 읍·면자치의 발전을 위한 의견이 있으시면 아래에 적어주시기 바랍니다.

※ 오랜 시간동안 설문에 응해 주셔서 감사합니다.

읍·면자치 도입방안 연구

발행일 : 2014년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리커뮤니케이션

Tel. 02)2273-1775

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

ISBN 978-89-7865-396-1