

읍면동장 주민추천제 진단 및 제도화 방향 모색*

A Study on Diagnosis and Institutionalization of the Resident Referral System for the Heads of Eup·Myeon·Dong

김 흥 주**·김 강 현***

Kim, Heung Ju·Kim, Kang Hyun

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 읍면동장 주민추천제 운영실태 분석 및 연구설계
- IV. 읍면동장 주민추천제 진단 및 발전방안 모색
- V. 결론 및 정책적 제언

풀뿌리 민주주의를 구현하기 위한 틀, 행정혁신 차원에서 가장 주목할 만한 제도 중 하나가 바로 읍면동장 주민추천제이다. 읍면동장 주민추천제는 단체장이 가지고 있던 읍면동장의 임명권을 지역주민과 공유하며 궁극적인 지향점은 읍면동 자치가 활성화될 수 있도록 하는데 그 취지가 있다. 그러나 읍·면·동장 주민추천제가 당초의 도입 취지와 다르게 소신을 바탕으로 한 행정운영이라기 보다는 지역주민에 선정되기 위해 인기를 위한 처신에 몰두(정치적 우려 등)한다면 부정적인 인식을 피하기 어렵다. 그리고 공무원의 업무부담 증가, 주민 간의 갈등 증가, 선정방식에서의 불공정성 등 여러 가지 측면에서 부정적 인식이 증가하면서 제도의 확산에 장애를 겪고 있다. 따라서 본 제도의 확산과 제도화를 위해 기존 본청에서 읍면동으로 이어지는 행정전달체계, 획일적으로 아래로부터의 일방적 지시에 따른 행정이 아닌, 주민의 의견을 수렴하고 주민들이 직접 시(도)정에 참여해 중요한 마을의 의제에 대해 결정·집행·평가하는 체제를 마련해야 할 것이다. 그리고 행정의 혁신차원에서 설계된 읍면동장 주민추천제가 향후 타 지방자치단체에 확산되어 제도화되

* 본 연구는 대통령소속 자치분권위원회에서 발행한 「읍면동장 주민추천제 운영성과 분석 및 발전방안 연구」를 수정·보완하여 재구성하였다.

** 제1저자, 대전세종연구원 책임연구위원

*** 교신저자, 한국과학기술원 행정발전센터 책임연구위원

논문 접수일: 2023. 1. 26. 심사기간: 2023. 1. 26. ~ 2023. 3. 3. 게재확정일: 2023. 3. 3.

기 위해서 현재 제도가 가지는 한계점을 진단하고 발전방안을 모색해 나가야 할 필요성이 제시된다. 이를 위해 본 연구는 읍면동장 주민추천제가 시행되었거나 시행중인 지역을 대상으로 주민자치 담당 공직자, 주민자치회 등 공동체 대표조직과 지역주민, 주민자치분야의 전문가들을 대상으로 설문, FGI 등을 병행 실시해 현재의 문제점을 진단하고 개선안을 도출하였다.

□ 주제어: 읍면동장 주민추천제, 행정혁신, 풀뿌리 민주주의

The resident referral system for the heads of eup·myeon·dong is one of the administrative innovations in realizing grass-roots democracy. This system allows residents to perform the right to appoint the head of town-ship held by the head of the local government and so revitalize the local autonomy. However the current system suffers from a barrier to institutional diffusion for what it is because of resident's conflict, unfairness, increased work of public officials and political concerns in the selection process. Therefore, for the diffusion of this system and institutional settlement, it is necessary to establish a system that collects and participates in the opinions of residents not unilateral instruction, in the process of making, executing and evaluating the township agenda. In order for the resident referral system to spread to other local governments, it is necessary to diagnose current problems and find the ways to develop them. This study diagnosed problems and derived improvement plans through surveys and FGI centered on stakeholders in areas where the policy was implemented or is currently in effect.

□ Keywords: the Resident Referral System for the Heads of Eup·Myeon·Dong, Administrative Innovation, Grass-roots Democracy

I. 서론

우리나라의 지방자치 역사는 정책과정에서 관(官)중심으로 이루어지다보니 주민의 참여가 매우 부족했을 뿐 아니라 지방자치에 있어서 주민이 소외되어 왔다. 그럼에도 불구하고 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 지속적인 국민적 요구와 함께 행정전달체계의 개혁적 논의와 함께 이루어졌다. 따라서 기존 본청에서 읍면동으로 이어지는 행정 전달체계에서 읍면동을 중심으로 한 행정환경변화에 적극적으로 대응할 필요성이 커지게 되었다.

최근 풀뿌리 민주주의를 구현하기 위한 틀, 행정혁신 차원에서 가장 주목할 만한 제도가 바로 읍면동장 주민추천제일 것이다. 읍면동장 주민추천제는 단체장이 가지고 있던 읍면동장의 임명권을 지역주민과 공유하는 제도로서 읍면동 자치가 활성화될 수 있도록 하는데 그 취지가 있다. 그러나 읍·면·동장 주민추천제가 소신을 바탕으로 한 행정운영과 주민자치활성화라는 당초의 취지와는 다르게 지역주민에 선정되기 위해 인기를 위한 처신에 몰두한다면 아무리 좋은 취지로 제도를 만들었다 하더라도 부정적인 요인이 나타날 수 밖에 없을 것이다(김홍주, 2019). 그리고 일부 읍면동장 주민추천제가 실시된 지역에서 이러한 우려의 상황이 나타나기도 하였다. 최근까지 전국 14개 지방자치단체 61개 읍면동은 주민이 직접 책임자를 추천하는 읍면동장 주민추천제를 시행하였으나 최근 세종시, 논산시, 울주군, 고성군, 제주도 등은 이러한 부정적인 이유로 폐지한 바 있다.

읍면동장 주민추천제는 공공가치(public value)의 공동창출(co-creation)의 관점에서 접근하며 행정의 혁신 가능성을 열어준다는 점에서 큰 의미가 있다. 무엇보다 단순히 민주주의적 관점에서 벗어나 읍면동 단위의 서비스 전달, 통치방식, 문제해결 방식에 있어서 소중한 제도로 인식될 수 있다는 점에서 제도화를 고려할 필요성이 있다. 따라서 기존 본청에서 읍면동으로 이어지는 행정전달체계, 획일적으로 아래로부터의 일방적 지시에 따른 행정이 아닌, 주민의 의견을 수렴하고 주민들이 직접 시정에 참여해 중요한 마을의 의제에 대해 결정·집행·평가하는 체제를 마련해야 할 것이다. 이를 위해 행정의 혁신차원에서 설계된 읍면동장 주민추천제가 향후 타 지방자치단체에 확산되어 제도화되기 위해서 현재 제도가 가지는 한계점을 진단하고 발전방안을 모색할 필요성이 제기된다. 이에 본 연구는 읍면동장 주민추천제를 확대해 나가는 데 있어서 기존에 본 제도가 시행되었거나 시행중인 지역을 대상으로 제도를 진단하고 평가하고자 한다. 즉, 읍면동장 주민추천제 운영사례 전수조사를 통해 제도 운영성과를 분석하고 시사점을 도출하고자 한다. 따라서 본 연구의 목적은 첫째, 운영사례 전수조사, 제도의 운영성과 분석 등을 통해 풀뿌리 민주주의 기반구축을 위한 기초자료로 활용하는데 있다. 둘째, 민관협치 강화, 풀뿌리 민주주의 활성화를 위한 읍면동장 주민추천제의 발전

방안을 모색하는데 있다. 그리고 마지막으로 향후 주민추천제도를 도입·시행할 타 지방자치 단체에 중요한 정책적 시사점을 제공하는데 그 목적이 있을 것이다.

II. 이론적 논의

1. 마을민주주의 제도화 유형

공동생산의 관점에서 읍면동 행정은 최하위 행정구역으로 현장 행정을 책임지는 위치에서 매우 중요한 제도적 자산이다. 왜냐하면 지역공동체와의 관계 형성의 중요성이 높아지고, 공동생산의 제도적인 토대를 만든다는 차원에서 읍면동의 기능 확대 및 강화가 논의 되어야 하기 때문이다. 그러나 현재 읍면동의 기능은 행정효율성, 서비스 생산비용의 절감 등 기능이 축소되어야 한다는 측면에서 작동하고 있다.

읍면동에 구축될 필요가 있는 공동생산 모형을 진단하기에 앞서 민주적 혁신의 제도설계 차원에서 지방민주주의의 유형과 연계는 중요하게 고려해야 할 사항이다. 읍면동을 중심으로 주민자치회를 제도화하는 것은 결사체민주주의 관점에서 접근이 가능하며 공동통치 파트너십 혹은 민주적 혁신의 유형 중에서 ‘협력적 거버넌스’ 유형에 속한다고 할 수 있을 것이다(곽현근·김홍주·이현국, 2021).

Lowndes and Sullivan(2008)은 ‘동네거버넌스’(neighbourhood governance)를 유형화해 제시하고 있다. 따라서 공동생산의 제도화 방향은 주민자치회의 제도화에 기초해서 연계하여 분석할 수 있을 것이다. Lowndes and Sullivan(2008)은 동네거버넌스 유형을 동네역량강화(neighbourhood empowerment), 동네정부(neighbourhood government), 동네파트너십(neighbourhood partnership), 동네관리(neighbourhood management)로 분류하고 있다(곽현근, 2012).¹⁾

먼저, 동네역량강화 모형은 주민자치회의 제도화에 근거한 것으로 분류하고 있다. 우리나라의 읍면동 단위에는 현재 의회가 설치되기 어려운 구조이기에 동네파트너십 모형, 동네역량강화 모형, 그리고 동네관리 모형을 각각 연계하는 방식을 고려해 볼 수 있을 것이다. 둘째,

1) Fung(2006)은 제도설계의 ‘권력과 영향력’ 차원에서 살펴볼 때, 공동생산의 모형은 ‘역량강화된 참여’(empowered participation) 중 ‘공동통치 파트너십’(co-governing partnership)으로 분류할 수 있음을 지적한다. 그리고 Elstub et al.(2017)의 5가지 민주적 혁신의 유형 중에서 주민자치회의 제도화와 접목해 읍면동에 뿌리내리려는 공동생산의 모형은 ‘협력적 거버넌스’ 유형에 속한다고 제시하고 있다(곽현근·김홍주·이현국, 2021).

동네관리 모형은 동네역량강화 모형, 동네파트너십 모형과 역시 연계해 풀뿌리 주민자치의 생태계를 구성하는데 있어 중요한 제도이다. 무엇보다, 효율적이며 효과적인 공공서비스의 생산관리를 위해 동네단위의 읍면동에서 우선순위에 따라 주민의 수요에 맞게 서비스기관 및 수준을 합의·조정하거나 새로운 서비스의 실험을 주도할 수 있도록 권한을 부여하는데 중점을 둔다. 현장수준까지의 분권화, 읍면동 수준에서 보다 의미 있는 공동생산에 대한 논의가 이루어져야 동네관리모형이 제대로 실현될 수 있을 것이다. 따라서 주민자치회의 제도화와 함께 읍면동의 기능확대·강화가 병행되어야 할 것이며 그중에서도 특히, 읍면동장 주민추천제 및 공모제가 동네관리모형의 특징을 잘 반영한 것으로 사료된다. 셋째, 동네파트너십은 동네라는 장소를 매개로 공공과 민간부문, 그리고 자원봉사부문의 서비스공급자와 이해당사자들 간의 집합적 의사결정과정을 통해 통합적인 서비스를 만들어내는 것을 강조한다. 공동생산을 지향하는데 있어서 동네파트너십이 보다 궁극적인 모형일 수 있겠지만 주민자치회 주도의 주민조직 네트워크를 읍면동 단위에 도모한다는 점에서 구축을 위한 1단계로 이해할 수 있다. 그리고 이러한 공동체조직의 기반을 통해서 협력적 거버넌스체계를 읍면동 행정과 함께 구축해 나가는 것을 생각할 수 있다.

종합적으로 읍면동 수준에서의 공동생산에 대한 논의는 전술한 각각의 모형이 독립적으로 이루어지는 것보다는 유기적인 연계를 염두해 두고 제도화를 고려해야 한다는 점이다. 그리고 더 나아가 중장기적인 측면에서 읍면동 동네자치 정부의 제도화에 대해 공동생산의 성과와 학습에 따라 고려해 볼 수 있다.

〈표 1〉 마을민주주의 유형

구분	동네역량강화	동네정부	동네파트너십	동네관리
기본원리	시민적(civic)	정치적	사회적	경제적
	시(주)민의 직접참여와 지역사회 관여의 기회	접근성, 의사결정의 책임성과 반응성의 향상: 선출직 공직자들의 향상된 역할	총체적(holistic) 시(주)민중심의 서비스전달: 다양한 이해당사자 사이의 협력	지역서비스전달의 효율성과 효과성에 초점
주요목표	적극적 시(주)민과 응집된 지역사회	시(주)민에게 반응하고 책임지는 의사결정	서비스통합과 조정을 통한 시(주)민후생	효과적 지역서비스 전달
민주주의 형태	풀뿌리민주주의	대의민주주의	이해관계자 민주주의	시장민주주의
시(주)민역할	시(주)민:발언	선출자: 투표	파트너: 충성	소비자: 선택
리더십 역할	주도자, 촉진자	의원, 소시장(mini-mayor)	중개인, 의장	기업가, 감독자
제도유형	포럼, 3부문으로서 자산이전, 사회적 기업	타운회의, 지역위원회	서비스위원회, 소규모 전략적 파트너십(LSP)	계약, 현장, 행동계획
정책사례	거대한 사회(big society) 제안들	이중이양(double devolution)	지역전략적 파트너십	동네관리 선도사업

출처: Lowndes and Sullivan(2008: 62), Durose and Richardson(2009: 34), Pill and Bailey(2012:3)을 통합·수정함; 곽현근(2012); 곽현근(2022) 재인용

2. 하부행정기관으로서 읍면동 개념

읍면동은 지방행정을 구성하는 가장 하위 행정계층으로 최일선에서 지역주민에게 행정서비스를 제공한다. 기본적으로 읍면동은 지역주민에 근접하여 행정서비스를 제공하며 선거구 획정과 국가통계작성의 기준이 되고, 지역공동체의 공간적 범위로도 작동한다(행정자치부, 2015)²⁾. 이는 특정 관할구역에서 다수의 기관이 존재하여 주민들의 공간적 접근성을 용이하게 하고, 관할 규모의 최소화를 통해 주민참여 확대를 기대할 수 있으며, 주민이 선호하는 수요기반의 행정과 정책반영에 대한 높은 가능성, 그리고 업무의 분담처리를 통한 효율성과 현 지성을 높이는 것을 의미한다(금창호 외, 2016).

이러한 의미를 가지는 하부행정기관인 읍면동은 기초자치단체인 시·군·자치구의 소관사무를 처리하기 위한 목적으로 설치되며 법인격을 가지지 않고, 자치단체의 일반적인 지휘·감독을 받는다.

3. 읍면동의 지위, 주요기능 및 역할

1) 읍면동의 지위 변화

우리나라 하부행정기관으로서 지방계층구조를 구성하는 읍면동은 환경변화에 따라 역할 및 지위에 관한 변천이 이루어졌다. 1949년 제정된 「지방자치법」에 의해 시, 읍, 면과 구에 동과 리를 두었고, 이를 관장하는 동장과 리장은 직선하는 것을 규정(동법 제146조)하였다. 그리고 동, 리는 기초지방자치단체 수준인 시읍면 행정을 위한 주민지원조직으로서 존속하는 행정체계가 구축되었다. 읍면이 하부행정기관으로 바뀐 것은 1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」에 기인했으며 1988년 「지방자치법」 개정으로 동 역시 시의 하부행정구역으로 일원화, 리는 읍면의 하부행정구역으로 설치되어 현재 수준의 행정체계가 조성되었다. 이러한 변화를 통해 읍면동은 시장·군수·구청장의 지역적 보조기관으로 가장 작은 단위의 일선 행정기관의 역할을 하게 되었다. 특히, 주민과의 대면적인 접촉이 보다 수월하게 이루어 질 수 있는 공간적인 영역을 행정의 대상으로 삼고 있으며, 정부 및 지방자치단체와 주민을 연결하는 자치행정의 기본적인 단위가 되는 조직으로서 읍면동은 상향적 추동성과 하향적 추진력을 보유하고, 읍면동 이하의 행정수행과정 단위인 통리반을 총괄·연계하는 역할을 법적으로 부여받고 있다.

2) 금창호 외(2016)는 읍면동과 같은 하부행정기관의 설치목적은 주민 접근성 제고, 주민참여의 강화, 행정 대응성 강화, 행정 효율성 제고 등으로 제시하고 있다.

읍면동의 설치는 ‘군 및 도농복합형태의 시’중에서 도시 이외의 지역, 자치구가 아닌 구에 읍면을 둘 수 있고, 시장·군수·구청장이 임명하는 읍면동장과 시도지사의 승인을 얻어 규칙으로 필요한 행정기구를 두도록 보장받고 있다(「지방자치법」 제3조 ③항, ④항, 제108조-제111조).³⁾⁴⁾

〈표 2〉 읍면동의 지위변화 및 연혁

연도	주요 내용
1949년	‘지방자치법」 제정 - 시, 읍, 면과 구에 동, 리를 둠(동장/리장은 직접 선출, 2년 임기. 동/리는 시읍면 행정을 위한 주민조직으로 행정조직에 편입되지 못하고 계속하여 주민지원조직으로 존속)
1955년	‘지방자치법」 개정 - 동리에는 서기를 둘 수 있으며, 서기의 정원은 시읍면 조례로써 정함
1961년	‘지방자치법」 개정 - 읍면을 군의 하부행정기관으로 지위변경(지방자치법 개정은 1973년)
1973년	‘지방자치법」 개정 - 동리장(직선)과 동리직원의 종류, 보수, 정원은 시읍면 규칙으로 정함
1988년	‘지방자치법」 개정 - 군에 읍/면 설치 - 시와 구에 동 설치 - 읍/면 관할 하의 동은 리로 명칭 변경
1999년	‘조직관리지침’ - 지방자치단체의 종류: 특별시·광역시·도(광역시), 시군구(기초) - 하부행정기관: 일반구(50만 이상시), 읍면동 - 수원시(장안구, 권선구), 부천시(원미구, 소사구) 구 설치
2004년 - 현재	‘대통령령 개정’ - 지방자치단체의 종류: 특별시·광역시·특별자치시도, 시군구(기초) - 하부행정기관: 일반구(50만 이상 시), 읍면동 - 책임읍면동제 도입(인구 7만 기준) - ‘읍면동 주민추천제’ 광주광역시 광산구에서 2004년 4월 처음 도입 - 세종시를 비롯한 충남 등 광역지자체와 수원시, 평택시, 김포시, 울산광역시 울주군, 경남 고성군, 순천시, 공주시 등에서 추진된 바 있음

3) 2022년 6월 기준 우리나라의 행정구역은 광역자치단체로서 특별시 1개, 광역시 6개, 도 9개, 시 74개, 군 89개, 자치구 69개가 있으며, 하부행정기관으로는 일반구 19개, 읍 205개, 면 1,217개, 동 2,097개로 구성된다.

4) 인구 50만 이상의 대도시에 설치하는 일반구와 달리 읍면동은 모든 시군구에 설치하고 있으며, 읍면동은 시군구의 행정을 보조하기 위한 목적에서 설치하고 있으나, 시군구의 법적 지위 변경과 도시화 등에 따라 읍면동 자체의 지위변화도 빈번하게 발생하여 왔다(김대욱·김창호, 2019).

2) 읍면동의 주요기능 및 역할

읍면동은 기본적으로 행정·민원기능, 복지기능, 산업기능(농촌지역 한정)을 관장하고 있으며 시대에 따라 그 기능이 변화해 왔다. 초기에는 주민의 의사가 지방자치단체의 시책에 반영될 수 있도록 전달해주는 매개체 역할을 하였으며, 주민과 가장 가까운 위치에서 행정시책을 집행하는 최일선의 지방행정기관으로서의 기능과 역할을 수행하는 등 ‘민원의 교량적 역할’, ‘하부행정기관의 역할’, ‘주민자치의 기초 역할’을 담당했다. 그리고 오랜기간 주민과 밀착된 생활행정의 구심체로서 중앙집권체제하에서 일선 종합행정의 기능을 수행해 왔으나, 지방자치 실시와 교통·통신의 발달로 그 기능이 점차 축소되어 읍면동의 기능도 시대상황에 맞는 변화가 요구되고 있는 사실이다.

무엇보다 큰 변화는 1999년 읍면동 기능전환을 통해 읍면동 사무소에서 사무와 인력을 시군구청으로 이관하였고 이로 인한 여유공간에 주민을 위한 주민자치센터를 설치한 점이다. 지방자치 실시에 따른 주민자치 활동기능, 문화여가 활동기능, 지역복지 향상기능, 주민편의 기능, 사회교육 기능 등을 강화하고자 도시지역과 농촌지역을 구분하여 추진한 바 있다.⁵⁾ 권오철·금창호(2016)의 읍면동 업무 및 사무 분석연구에 따르면 2016년 기준 법령에 따른 읍면 사무는 총 166개, 동 사무는 총 95개 수준이며, 이중 읍과 면은 기본적으로 동일한 사무를 처리하고, 동은 읍과 면이 수행하는 사무들 중 일부를 제외한 나머지 사무를 처리한다고 제시하고 있다. 최신의 읍면동 사무를 구분하면 일반행정, 통합민원, 사회복지, 맞춤형복지, 산업개발, 보건·민방위·안전 등 총 6대 기능으로 유형화할 수 있다는 점을 알 수 있다(최지민 외, 2022). 그리고 읍과 면은 기본적으로 6대 기능중 대부분의 소기능을 수행하며, 동은 읍과 면이 수행하는 소기능 중 농축산, 개발행위를 위한 도로 점용 등 산업기능 일부를 제외한 나머지 소기능을 수행하는 것이 일반적이다. 다만, 법령상 수행주체에서 동이 제외된 기능일지라도 일부 동에서는 자치단체의 위임내용에 따라 이를 읍면과 동일하게 수행하기도 한다(예 : 환경기능, 건설, 하천 일부기능 등).

5) 읍면동을 행정계층으로 분석해볼 때, 우리나라의 자치계층은 2계층(특별시·광역시-자치구, 도-시·군)으로 되어 있으나, 행정계층은 3-4계층(특별시·광역시의 경우는 특별시·광역시-자치구·군-읍면동이나 도의 경우는 도-시·군-(시의행정구)-읍면동의 4계층)으로 되어있어 다단계 행정계층구조로 인한 문서전달단계의 증가로 거래비용의 증대, 행정의 파생업무 발생 및 상·하계층간 의사전달 왜곡, 상·하위계층간 중복행정 및 행정의 지체와 낭비초래, 주민대응성 약화 및 상위계층의 단순 중계·경유기관화 문제점 발생하였다(조석주, 2005).

〈표 3〉 읍면동의 기능

대기능	세부기능	정책유형	기능수행의 특징
일반 행정	총무 선거 회계 지방세	기획 지원 관리 집행	일선공무원 재량높음 행정과 정치영역 조직내부관리(인사, 예산) 행정적(정치적)외부자원 관리 본청과 읍면동 행정연계 고객화된 주민(주민자치회, 이통장)과의 접촉 높음
통합 민원	제증명 외국인 주민 가족관계 교육	집행 및 발급: 일반주민 관리	일선공무원 재량낮음 행정영역 기존정책수요 관리 본청의 행정지원 일반주민(느슨한)과의 접촉 높음
복지 행정	국민기초생활보장 차상위계층 한부모 긴급복지 노인 장애인 영유아보육 아동 청소년 자활지원 사회서비스 이용권 기타사회복지서비스	집행 및 발급: 대상주민, 일반주민 관리	일선공무원 재량낮음 행정영역 기존정책수요 관리 일반주민, 정책수요 대상주민(수급대상자)접촉 병행 망을 통한 본청과의 업무연계협력체계 맞춤형 복지팀 설치 여부에 따라 수행기능의 차이가 발생
맞춤형 복지	종합상담 복지사각지대발굴 긴급복지 통합사례관리 민관협력	기획: 대상주민, 일반주민 관리 집행: 지역사회	일선공무원 재량 높음 행정위주, 지역정치 일부포함 적극적 문제의 해결 새로운 정책수요의 발굴 숨어있는 정책대상발굴, 정책수요 대상주민(수급대상자)접촉 병행
산업 개발	건설 하천 농어업 경제 자동차 환경	읍면-집행: 일반주민, 대상주민	일선공무원 재량높음 행정과 정치영역 본청의 위임사무 수행 이통장 및 마을단위 직접접촉 마을예산배정에 따른 정치적 결정과정과 집행과정 혼재
		동-집행: 일반주민, 대상주민	읍면과는 다르지만 주로 수당지급과 농지원부 발급 등 제한된 업무 거의 통합민원과 유사한 업무수행
기타기능 (전담조직 별도존재)	보건 안전민방위	집행: 지역사회	행정영역 보건소와의 연계협력 강화 민방위 등 주요사항 통지 및 공지업무

출처: 최지민 외(2022) 수정 재구성

3) 읍면동 기능전환 정책과 변화

읍면동 기능전환정책은 1998년 2월 입안되었으며, 1994년 4월 시작되어 2002년 말 완료된 사업으로서 읍면동의 기능을 전반적으로 조정한 정책을 의미한다. 1990년대 들어 행정개혁의 흐름이 작고 효율적인 정부를 지향하면서 1991년 지방자치의 전면 실시를 계기로 정보통신 발달 및 사회구조의 변화에 대응하여 1998년 출범한 김대중 행정부(국민의 정부)는 작고 생산적인 지방행정체제 구축을 표방하며 읍면동의 기능전환을 추진하였다. 읍면동 기능전환정책의 핵심은 행정계층으로서의 읍면동의 기능을 축소하고 해당 공간에 주민자치센터를 설치함으로써 “주민중심의 행정서비스 체계구축 및 지역중심의 커뮤니티 형성”을 하기 위한 목적이었다(김홍환, 2018). 기능전환에 따라 단속규제, 민간협력, 본청 및 특별행정기관의 보조, 기관유지기능 중 제증명 발급, 민원신고처리 등의 민원기능, 주민등록, 인감관리, 민방위, 재난관리 등의 주민관리 및 보호기능, 생활보호, 장애인복지, 노인과 부녀 및 아동복지를 포함한 사회복지기능만 읍면동사무소에 존재하고 나머지 기능은 시군구 본청으로 이관되었다.⁶⁾

이후 2007년 7월 동 통폐합 정책이 추진되었다. 동 통폐합 정책은 일부 지방자치단체에 의해 자율적으로 시행되었으나, 2007년 7월 안전행정부 주도로 이를 전국적으로 확산하며 동 통폐합 정책이 추진되게 된다.⁷⁾ 2008년 5월 안전행정부는 추가적으로 ‘지방자치단체 조직개편 지침’을 각 지방자치단체에 시달하면서 2007년의 동 통폐합의 “권고”에서 2008년에는 “지시”로 강화된 정책을 추진하였으나 소규모 동 통폐합 과정에서 주민생활지원서비스 혁신을 위한 과제(통합정보체계구축, 기관간 협력적 네트워크 구축, 주민생활지원조직 개편 등)에 대한 근본적인 문제를 극복하지 못하고 조직개편이 성급히 추진되어 지역주민은 이를 정확하게 인지하지 못한 채 관 주도로 이루어졌다는 비판이 제기되기도 하였다(노우영·김철, 2008; 양세훈 외, 2009).

2010년 10월 제정된 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에서 주민자치조직인 주민자치회 설치를 위한 법적근거가 마련되고, 지방행정체제개편추진위원회(2011-2013)를 거쳐 기반이

6) 현행 읍면동은 비권력적인 성격을 갖는 대민행정과 주민복지 증진에 관한 기능을 수행하고 있다. 다만 지역적 특성상 도시와 농촌의 혼합된 기능에 따라 면은 농촌에 기반한 행정기능을 주로 수행하고, 동은 도시적 행정기능을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 한편, 읍면동의 기능변화에 따라 해당 소속 공무원의 역할도 변화하여, 읍면동 기능전환 이전에는 지방행정의 집행관리, 관할지역 주민의 지도, 규제 및 단속 업무를 수행하였으나, 기능전환 이후에는 주민자치활동의 지원과 대민서비스 행정의 실천, 민간자율역량의 후견, 주민자치 등 민주주의의 조력자 역할을 하는 것으로 역할이 변화하였다.

7) 안전행정부는 “인구 2만 명 미만, 면적 3km² 미만의 소규모 동(인구와 면적 두 가지 모두 지침보다 작은 동)에 대해 인구 2만-2만 5,000명, 면적 3-5km² 규모로 통폐합을 검토하라”는 지침을 지방자치단체에 시달했다(안전행정부 소규모 동 통폐합 추진 지침, 2007).

조성되어 주민자치회 도입이 이루어졌다. 최근 주민자치회는 제도를 넘어 자발적 참여를 통한 주민대표기구이자 주민생활 관련 의사결정기구로 자리매김하고 있다. <표 4>는 읍면동 정책의 변화를 보여주고 있다.

<표 4> 읍면동 정책 변화

시기	주요 내용
1995.5	• 도 및 특별, 광역시의 자치구 폐지 논의(신한국당 정책토론회)
1996.12	• 자치구 구청장의 임명제 논의(서울시 지역 국회의원 주최 토론회)
1998.3	• 읍면동사무소를 주민자치센터로의 기능전환 계획 대통령 업무보고
1999	• 주민자치센터를 자치단체가 자치단체 조례에 의거 운영하도록 규정함
2005.10-2006.2	• 지방행정체제 개편특위를 구성해 행정계층 1단계 감축, 시군구 광역화, 읍면동
2008.2	• 이명박 정부 100대 국정과제에 지방행정체제 개편을 포함시킴
2008.8	• 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제정 추진 결정(민주당)
2008.9	• 지방행정체제 개편의 추진에 관한 합의(대통령과 민주당 대표합의)
2008.11-2009.2	• 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 국회 제출(한나라당 권경석 의원)
2009.3	• 지방행정체제 특위 구성결의(안)이 국회본회의 의결로 통과 • 지방행정체제개편 특별위원회가 18대 국회에서 설치
2010.4-2010.9	• 「지방행정체제 개편에 관한 특별법(안)」 확정 및 본회의 통과
2010.4-2010.10	• 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제정(9월), 시행(10월)
2012.12	• 지방행정체제개편위원회에서 주민자치 시범실시의 기본방향 의결
2013.5	• 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제정
2013.7-2014.12	• 전국 31개 지역을 대상으로 주민자치회 시범실시
2014.12	• 2015년 12월 31일까지 연장(주민자치회 시범사업 종료시점) • 지방자치발전종합계획의 핵심과제로 주민자치회 채택
2015.10	• 전국 18개 지역 시범지역 추가선정, 2016년 12월까지 사업 연장
2017.7	• 문재인 정부 100대 국정과제에 ‘획기적 자치분권 및 주민참여실질화’ 포함
2018	• 행정안전부 주민자치회 표준조례 개정(안)
2018.9-2019.3	• 자치분권종합계획, 자치분권시행계획(안)에 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 고려
2019.3	• 「지방자치법」 전부개정안 발의/실질적 주민주권의 강화
2021.1	• 「지방자치법」 전부개정법률안에서 주민자치회 조항 제외
2021.5	• 주민자치 법제와 네트워크
2021	• 「지방자치법」 개정안, 주민자치기본법 발의 등 8개 법안

4. 선행연구 검토

읍면동 기능전환과 관련된 선행연구는 시기별로 크게 네 부분으로 구분되어 제시할 수 있다. 먼저, 읍면동 기능전환 초기인 1990년대 후반에 김필두·조석주(1998), 임승빈(1998) 등의 연구가 대표적으로 수행되었다. 둘째, 읍면동 기능전환 정책 추진이 본격화되어 지역별로 추진과정을 조명한 이후인 2000년대 초반의 권순복(2000), 안성호(2003)의 연구가 대표적으로 수행되었다. 세 번째 연구경향은 읍면동 기능전환이 완료된 이후로서 해당 연구가 본격화된 시기로서 조석주(2005), 이양수(2007), 이주호 외(2007)등에 의해서 수행되었다. 그리고 마지막으로 네 번째는 2000년 후반부터 현재까지로서 읍면동 기능전환이 안정화되고, 주민추천제를 비롯한 주민자치기능의 경향이 발생한 시기는 김홍환(2018), 김홍주(2019), 최인수 외(2022)의 연구를 중심으로 이루어졌다. 특히, 읍면동장 주민추천제와 관련된 연구는 김홍주(2019)의 연구가 거의 유일하다. 김홍주(2019)는 세종시의 읍면동장 시민추천제가 확산되는 과정에서 제도를 진단·평가하기 위해 시민추천제의 찬반이유, 읍면동의 기능, 진단 및 평가, 그리고 향후 발전방안에 대한 설문조사, 현제도의 문제점과 제언을 위한 전문가 조사를 병행하여 그 분석결과를 토대로 정책적 시사점을 제공하였다. 김홍주(2019)의 연구가 세종시에 국한된 연구였다면 본 연구는 기존 세종시에 국한된 사례의 범위를 보다 확장하여 전국에 읍면동장 주민추천제가 안착되고 시행되는 지역을 대상으로 하였다. 따라서 보다 많은 지역에 대한 면밀한 제도의 진단을 통해 타 지방자치단체에 적용 가능한 시사점을 제공하는데 큰 의미가 있을 것이다. 이를 통해 읍면동장 주민추천제가 타 지방자치단체에 제도화될 수 있도록 중요한 함의를 제공할 수 있도록 해준다는 점에서 그 차별성이 있다고 판단된다.

〈표 5〉 선행연구 검토

연구자	연구방법	연구목적	주요 내용
김필두·조석주(1998)	문헌조사 현지조사 설문조사	읍면동의 기능전환 방안 모색 및 대안제시	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 기능전환 논리 • 읍면동 기능전환의 필요성 • 동의 행정체계 분석 • 동기능 전환 대안제시
임승빈(1998)	문헌조사 설문조사	읍면동사무소의 커뮤니티 센터로의 기능전환과 운영방안 제시	<ul style="list-style-type: none"> • 커뮤니티 시설의 종류를 8가지로 구분 • 읍면동 커뮤니티 센터기능 전환을 3가지 개선안으로 제시
권순복(2000)	문헌연구 현지조사	읍면동 기능전환 시범실시 과정의 문제점과 대안제시	<ul style="list-style-type: none"> • 시책추진과정의 유의점 제시 - 읍면동의 업무(사무) 재배분 - 읍면동 인력 감축·조정 - 주민공간의 확보

연구자	연구방법	연구목적	주요 내용
안성호(2003)	문헌연구 현지조사	읍면동 기능전환과 동네분권화의 논거, 사례, 과제에 관한 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동사무소의 실태분석 • 읍면동 기능전환정책의 문제점과 향후 과제 제시
조석주(2005)	문헌연구 현지조사 설문조사	읍면동 기능전환 정책의 평가와 발전방안 제시	<ul style="list-style-type: none"> • 기능전환시책 추진상황 평가 • 향후 과제 및 제언 제시
이양수(2007)	문헌연구 설문조사	읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 활성화 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 충북지역 대상 설문조사를 통한 도농간 주민자치센터 이용현황 및 만족도 조사 • 주민자치센터 활용방안 모색
이주호 외(2007)	문헌연구 설문조사	읍면동 기능전환에 따른 행정서비스의 성과와 문제점 진단	<ul style="list-style-type: none"> • 행정서비스 평가영역 구축 • 읍면동 정책성과 분석 - 효과성, 대응성, 과정성 • 행정서비스 개선방향 제시
김홍환(2018)	문헌연구 설문조사	주민자치기구의 재정적 측면에 대한 특화 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치 활성화를 위한 구조적 방안 • 주민자치기구의 재정적 측면 분석
김홍주(2019)	문헌연구 설문조사 전문가조사	읍면동장 시민추천제 개선과 발전방향 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 기능강화 방안 모색 • 정책우선 순위 도출 • 시민추천제 의견조사
최인수 외(2022)	문헌연구	주민자치 실현을 위한 읍면동 체계의 개편과 권한 강화 방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 사무기능 및 자치권한 논의 • 주민자치형 공공서비스 구축사업방안 모색

Ⅲ. 읍면동장 주민추천제 운영실태 분석 및 연구설계

1. 읍면동장 주민추천제 운영현황 및 근거 자치법규 조사

1) 운영현황 및 읍면동장 임명방식 검토

자치단체장은 지방공무원법령에 규정된 개방형 직위, 공모직위를 활용하여 자체방침 및 조례에 제도적 근거를 두고 읍면동장의 주민추천제를 운영할 수 있도록 하고 있다. 읍면동장 선출의 유형은 대상자의 내·외부성과 선출방식의 직간접 여부에 따라 내부공모심사제, 개방형 읍면동장제, 주민추천제 등의 다양한 방식으로 운영이 가능하다. 먼저, 내부공모심사제 유형은 읍면동장의 요건을 공직사회 내부에 한정하여 내부적으로 공모하고, 내부에서 심사위원회를 구성해서 심사하는 방식을 말한다. 둘째, 개방형제 유형은 읍면동장의 요건을 공직사회 내부에 한정하지 않고 외부의 다양한 인사를 포함하여 개방형 체제로 심사·선발하는 방식이다.

그리고 마지막으로, 주민추천제 유형은 읍면동장 직위를 공모하여 읍면동 주민투표단 및 평가단을 구성해 직접 투표하거나 평가하는 방식을 말한다. 특히, 주민추천제는 공모직위 혹은 단체장 방침의 형태로 운영이 가능하다. 공모직위 형태로 운영할 때 심의위원회 구성시 내부에서 심의위원회를 구성할 때, 주민들이 참여하는 방식이 가능하기 때문이다.

주민과 지역사회의 관점에서 보았을 때, 공공서비스(public service)를 설계하고 주민자치의 기반을 구축하기 위해서는 주민을 최일선에서 접하는 읍면동장의 기능과 역할은 매우 중요하다. 이에 읍면동이 지방자치시대 풀뿌리 지방자치 실현의 종착역이 될 수 있도록 읍면동장 추천제(공모제)를 도입하여 운영하는 민주적 가치 실현의 사례가 확대되고 있다. 2022년 6월 기준 우리나라에서 읍면동장 주민추천제를 시행하고 있는 지자체는 총 14개 자치단체의 61개 읍면동(개방형직위 3, 공모직위 15, 단체장방침 43)이다. 그럼에도 불구하고 읍면동장 주민추천제 선도도시였던 세종특별자치시는 2022년 지방선거 이후 7월 14일자로 주민추천제에서 내부공모심사형으로 전환되었다. 그리고 아울러 논산시, 의성군, 고성군, 제주도의 경우 역시 주민추천제, 개방형직위 등의 읍면동장 임명방식이 기존 단체장이 인사권을 가지는 형태로 변화하였다.

〈표 6〉 읍면동장 주민추천제 및 공모제 현황('22년 6월 기준)

시도	시군구		운영근거	시도	시군구		운영근거
	명칭	읍면동수			명칭	읍면동수	
광주	서구	1	공모직위	경기	김포시	2	공모직위
울산	울주군	1	공모직위	충남	공주시	4	단체장방침 개방형직위
세종	-	20	단체장방침		논산시	15	단체장방침
경기	수원시	8	공모직위		당진시	1	개방형직위
	고양시	1	공모직위	경북	의성군	1	개방형직위
	안산시	2	단체장방침	경남	고성군	1	공모직위
	평택시	1	공모직위	제주	-	2	단체장방침

출처: 대통령 소속 자치분권위원회(2022) 내부자료

2) 읍면동장 근거 법규 조사 및 분석

읍면동장 주민추천제의 근거법규에 대해서는 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 먼저, 「지방자치법」을 살펴보면 다음과 같다. 「지방자치법」 제118조에서는 지방자치단체로 하여금 그 소속직원에 대한 자율적인 임명을 규정하고 있다. 읍면동장 주민추천제는 동법 118조에

근거하여 시장 및 군수가 임명하도록 하고 있는 읍면동장을 주민의 실질적인 참여를 보장하는 풀뿌리 주민자치 기반구축과 주민주권 향상을 위해 주민들이 직접 선출하는 제도로 확대·적용하고 있다. 그리고 「지방자치법」 제117조에 의거 읍면동장의 임명권은 지방자치단체장에게 있으며 읍면동장 주민추천제의 실시는 임명권자인 지방자치단체장의 재량사항이고, 「지방자치법」에서는 특별히 규제하는 규정은 존재하지 않는다. 다만, 읍면동장이 공모직, 개방형직인 경우 지방자치단체장이 재량에 따라 그 임용의 실시를 재량으로 정할 수 있으며 이는 「지방공무원법」 제29조의2, 「지방공무원임용령」 제7조, 「지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영에 관한 규정」 제13조에 제도적 근거를 두고 있다.

둘째, 하위법규인 명령과 규정을 통한 방식이다. 즉, 「지방공무원임용령」에서 지방자치단체별로 읍면동장의 직위에 적합한 채용규정을 명시하여 읍면동장의 직위에 내부 공무원이 후보자 등록 시 시험절차를 면제하는 것을 의미하는 제도적 근거를 마련하고 있다. 「지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위 운영에 관한 규정」에서 공모직위의 지정과 인사관련 사항을 지방자치단체의 임용권자에게 위임하는 재량행위로 명시한다. 동 규정 제13조에서는 공모직위의 지정을 통해 “임용권자는 결원을 보충하거나 보직관리를 할 때 필요하다고 인정하면 경력직 공무원으로 임명할 수 있는 직위를 공모직위로 지정할 수 있으며, 지정하는 경우에는 그 실시성과가 크다고 판단되는 기관, 공무원의 종류 또는 직무 분야 등을 고려하여야 한다”고 위임사항을 명시하고 있다.

셋째, 개별 지자체의 조례를 통해 제도적 구체화하기도 한다. 「당진시 행정기구와 정원운영에 관한 조례」 제18조에 따르면 당진시 신평면의 면장에 대한 개방형 임용에 관한 사항을 다음과 같이 규정하고 있다. “신평면장은 지방자치단체의 개방형 직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정에 따라 임용되는 지방임기제 공무원으로 보할 수 있다.” 「광주광역시 광산구 주민참여 기본조례」 제16조에 따르면 “구청장은 구의 정책 등에 대하여 주민의 의견을 직접 청취해야 할 필요가 있다고 인정될 경우에는 주민의견조사 등을 실시할 수 있다”고 규정하여 직접 민주주의 기제를 반영한 주민투표를 활용한 동장 후보 추천제를 적용하고 있다. 서울특별시 금천구의 경우는 「서울특별시 금천구 행정기구 설치조례 시행규칙」 제42조의 2항에 근거 서울특별시 금천구의 동장을 개방형직위로 임용할 수 있음을 명시적으로 규정한다. 그리고 「순천시 행정기구 설치조례」 제16조에 따르면 “낙안면장과 장천동장은 지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정에 따른 개방형직위로서 지방일반임기제 공무원으로 임명할 수 있다”로 규정해 읍면동장의 개방형직위 임명 조항을 명시적으로 보장한다.

2. 읍·면·동장 주민추천제 진단 및 제도화 방향 모색을 위한 조사설계

1) 설문조사 개요

본 연구는 읍면동장 주민추천제의 진단 및 제도화 방향을 모색하기 위한 연구를 위하여 총 551명(주민 431명, 공무원 120명)의 응답자를 대상으로 읍면동장 주민추천제의 전반적 이해도, 진단 및 평가, 만족도 및 주민추천제의 찬반에 대한 의견, 주민심의위원 선정방식의 공정성 문제, 적합한 주민심의위원회 구성에 대한 문제, 읍면동장 주민추천제 활성화 방안 등을 중심으로 설문을 작성하여 조사를 실시(2022.6.30.~7.15.)하였다.

〈표 7〉 설문조사 개요

구분	주요질문	척도
전반적 이해도	1. 귀하께서는 거주하는 지역에 읍면동장 주민추천제가 실시되고 있는 것을 잘 알고 계십니까?	Likert 5점 척도
	2. 기존의 읍면동장 임명방식과 주민추천제 방식의 차이를 잘 알고 계십니까?	
	3. 귀하께서는 현재 진행되고 있는 읍면동장 주민추천제에 대해 전반적으로 얼마나 이해하고 있습니까?	
진단 및 평가	4. 주민참여 확대에 기여한다.	
	5. 주민과 행정의 소통 및 협력을 증진시킨다.	
	6. 실질적인 주민자치를 가능하게 한다.	
	7. 지역발전에 기여한다.	
	8. 읍면동의 현실에 맞는 행정을 구현한다.	
	9. 주민을 위한 소신행정을 가능하게 한다.	
	10. 능력과 추진력 위주로 주민의 선택을 받는 제도이다.	
	11. 주민과 협치를 통한 공정하고 투명한 인사제도의 확립이다.	
만족도 및 찬반	12. 귀하께서는 읍면동장 주민추천제에 대하여 얼마나 만족하고 계십니까?	Likert 5점 척도
	13. 귀하께서는 읍면동장 주민추천제가 전 지역으로 확대되어야 한다고 생각하십니까?	
주민심의 위원회 선정방식의 공정성	14. 공모자가 공모 당선 후 당선을 위해 지인을 동원할 우려가 있다.	
	15. 현재 주민심의위원회 면접방식은 합당하다.	
	16. 주민심의회위원회 구성은 공정하다	
	17. 선정과정에 있어서 학연, 지연 등 정치적 요소가 개입될 가능성이 있다.	
	18. 심의방법(발표 및 질문)으로 읍면동장의 자질을 잘 알 수 있다.	
	19. 심사과정에서 지원자(읍면동장)를 객관적으로 평가할 수 있다고 생각한다.	

구분	주요질문	척도
적합한 주민심의회 구성 및 구성방식	20. 읍면동장 주민추천제에서 주민심의위원회 구성방식으로 적합한 것은 무엇이라고 생각하십니까?	명목척도
	21. 읍면동장 주민추천제에서 선출된 읍면동장의 임기는 어느정도가 적당하다고 생각하십니까?	
	22. 귀하께서는 보다 공정하게 읍면동장을 선출하기 위하여 보다 발전적으로 주민심의위원회의 구성으로 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?	
읍면동장 주민추천제 활성화 방안	23. 귀하께서는 읍면동장 주민추천제를 활성화 시키기 위하여 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?	명목척도, 단답형 질문
	24. 읍면동장 주민추천제가 실시될 때, 읍면동에서 보다 강화되어야 할 기능이 있다면 어떤 것이 있다고 생각하십니까?	
	25. 귀하께서 선호하는 읍면동장 임명방식은 어떤 것입니까?	
인구 사회학적 특성	① 성별, ② 연령, ③ 신분(직급), ④ 거주지 및 근무지(), ⑤ 읍면동장 주민추천제 참여여부	
조사대상	주민 431명(주민자치회, 일반주민), 공무원 120명 등 총 551명	
조사기간	2022.6.30.~7.15.	

2) 인구·사회학적 특성

〈표 8〉은 설문에 참여한 대상자들(주민 및 공무원)의 인구·사회학적 특성을 보여주며 신분별, 성별, 연령별, 자치단체별, 읍면동별로 나누어 제시하고 있다. 먼저, 신분별로 살펴보면 주민이 431명(78.2%), 공무원이 120명(21.8%)으로 나타난다. 둘째, 성별로 살펴보면 남성이 261명(47.4%), 여성이 274명(49.7%), 무응답이 16명(2.9%)으로 나타난다. 셋째, 연령별로 살펴보면 20대가 25명(4.5%), 30대가 63명(11.4%), 40대가 84명(15.2%), 50대가 180명(32.7%), 60대가 167명(30.3%), 70대 이상이 28명(5.1%), 무응답이 4명(0.7%)으로 나타난다. 넷째, 자치단체별로 살펴보면 수원시가 116명(21.1%), 광주서구가 11명(2.0%), 평택시가 112명(20.3%), 세종시가 231명(41.9%), 고양시가 8명(1.5%), 김포시 2명(0.4%), 무응답이 71명(12.9%)으로 나타난다. 마지막으로, 읍면동별로 살펴보면 읍이 66명(12.0%), 면이 79명(14.3%), 동이 285명(51.7%), 무응답이 121명(22.0%)으로 나타난다.

〈표 8〉 인구·사회학적 특성(주민 및 공무원)

구분		빈도(%)	구분		빈도(%)	
신분	주민	431(78.2)	자치단체	수원시	116(21.1)	
	공무원	120(21.8)		광주서구	11(2.0)	
	합계	551(100.0)		평택시	112(20.3)	
성별	남	261(47.4)		세종시	231(41.9)	
	여	274(49.7)		고양시	8(1.5)	
	무응답	16(2.9)		김포시	2(0.4)	
	합계	551(100.0)		무응답	71(12.9)	
연령	20대	25(4.5)		합계	551(100.0)	
	30대	63(11.4)		읍면동	읍	66(12.0)
	40대	84(15.2)			면	79(14.3)
	50대	180(32.7)	동		285(51.7)	
	60대	167(30.3)	무응답		121(22.0)	
	70대 이상	28(5.1)	합계		551(100.0)	
	무응답	4(0.7)				
	합계	551(100.0)				

3) FGI(Focus Group Interview) 및 개방형 설문, 전문가 자문 개요

먼저, 사전적으로 A시, B시 공무원, A시 주민자치회, B시 주민자치회 등 주요 관계자에 대한 집단별심층면접(FGI: Focus Group Interview)을 실시하였다. 둘째, A시, B시, C시, D시, A군, B군, C군 등 주민자치회 위원 및 주민자치 담당 공무원들을 대상으로 개방형 설문을 통해 FGI를 대체하였다. 그리고 마지막으로 설문분석결과, 개방형설문 및 FGI분석결과를 토대로 전문가의견을 최종으로 수렴하였다. 〈표 9〉는 그룹별 FGI의 개요이다.

〈표 9〉 그룹별 FGI 개요

그룹	FGI 대상자	일시 및 장소	주요면접질문
1그룹	A시 주민자치 담당 공무원 6인	2022.7.19.(오전)/온라인 화상회의 2022.7.21.(오전)/온라인 화상회의	<ul style="list-style-type: none"> • 발전적 주민심의위원회 구성방안 • 적합한 읍면동장 선출방식 • 읍면동장 주민추천제 제도화 및 안착에 장애요인 • 읍면동장 주민추천제가 제대로 정착하고 활성화되기 위해 제도적으로 고려되는 것은?
2그룹	A시 주민자치회 위원 8인	2022.7.28.(오전)/온라인 화상회의	
3그룹	B시 공무원 2인	2022.8.3.(오전)/온라인 화상회의	

〈표 10〉은 개방형 설문 대상자 및 주요질문을 포함하고 있다.

〈표 10〉 개방형 설문 개요

그룹	개방형 설문 참여자	설문기간	주요질문
주민추천제 시행 중인 지역	A, B, C, D시 공무원	2022.7.13.~2022.7.22.	<ul style="list-style-type: none"> • 적합한 읍면동장 선출방식 • 읍면동장 주민추천제 제도화 및 안착에 장애요인 • 읍면동장 주민추천제가 제대로 정착하고 활성화되기 위해 제도적으로 고려되는 것은?
개방형 제도 혹은 추천제 폐지지역	A, B, C군 주민자치 담당공무원 및 주민자치회	2022.7.13.~2022.7.22.	

〈표 11〉은 주민자치 분야 전문가들을 대상으로 전문가 조사 및 자문을 하였다. 전문가 조사 및 자문을 위해 개방형설문과 FGI, 그리고 설문결과를 요약·정리하여 제공한 뒤 조사 및 자문 결과를 토대로 정책적 제언을 도출하고자 하였다.

〈표 11〉 전문가 조사 및 자문 개요

전문가 명단	일정	주요질문
전문가 10명(A~J)	2022.8.2.(질문지 사전배포) 2022.8.10.(자문회의)	<ul style="list-style-type: none"> • 분석결과의 합의 및 시사점 도출 • 향후 정책적 제언

IV. 읍면동장 주민추천제 진단 및 발전방안 모색

1. 전반적 이해도, 진단 및 평가

지역주민, 공무원을 대상으로 다음의 25개 문항(전반적 이해, 진단 및 평가, 만족도, 주민 심의위원회 선정방식 공정성, 적합한 심의위원회 구성 및 발전방향, 추천제 활성화 방안)을 설문하였다. 전반적 이해에 있어서 긍정적 인식이 높게 나온 항목은 ‘주민추천제 제도 인식(4.31점)’, 진단 및 평가에 있어서는 ‘주민참여 확대(3.70점)’, ‘주민소통협력증진(3.68점)’이다. ‘주민추천제 만족도(3.51점)’에 있어서는 보통 이상의 긍정적 평가를 보이고 있다. 특히, 읍면동장을 선정하는 방식에 있어서 다수 긍정적인 평가가 지배적이나 무엇보다 ‘지인동원우려(3.53점)’, ‘정치적요소 개입우려(3.54점)’⁸⁾등의 부정적 인식도 상당히 높게 나타남을 알

수 있다. 그리고 만족도 수준은 긍정적인 것으로 평가된다.

전반적 이해도에서 공무원과 주민간의 인식차이를 분석한 결과 읍면동장 주민추천제의 전반적 이해도는 공무원이 상대적으로 높게 나타난다. 이에 반해 읍면동장 주민추천제의 진단 및 평가, 만족도 부분에서는 주민의 긍정적 인식이 높게 나타났다는 것을 알 수 있다. 그리고 읍면동별 인식차이 분석결과 읍면동장 주민추천제에 대한 전반적 이해도, 진단 및 평가, 만족도, 주민심의위원회 선정방식의 공정성 등에 있어서 면과 동에 비해 읍이 긍정적 인식을 하고 있는 것으로 나타난다.

주민심의위원회 구성의 공정성 정도에 대해 전체를 대상으로 한 응답결과 읍면동장 주민추천제를 시행하기 위해 주민심의위원회를 구성하는 과정에서 ‘지인동원의 우려’, ‘정치적 개입 요소’가 다분히 발생할 가능성을 제시한다. 읍면동장 주민추천제를 시행하기 위해 주민심의위원회를 구성하는 과정에서 주민들을 중심으로 살펴보아도, ‘정치적 요소의 개입’, ‘지인동원 우려’ 역시 주민들 사이에서 높다는 점이 확인된다. 읍면의 경우 동에 비해서 ‘지인동원우려’, ‘정치적요소개입 우려’에 있어서는 부정적 인식이 훨씬 높게 나타난다. 농촌지역의 경우 도심 지역에 비해 지연 등에 영향을 더 받기 쉬워 공정한 주민심의위원회를 구성하는데 상대적으로 그 한계가 큰 것으로 판단된다.

적합한 주민심의위원회 구성에 대해 전체를 대상으로 한 응답결과 ‘공개모집 후 무작위 추첨’, ‘주민자치회 중심 구성’이 높은 우선순위로 나타난다. 다만 공무원은 ‘공개모집 후 무작위 추첨’과 함께 그 다음 순서로 ‘공개모집 후 읍면동장 추천 방식 선호’로 응답하고 있다. 읍면동별로 살펴보면 읍면의 경우 ‘공개모집 후 무작위 추첨’, ‘주민자치회를 중심으로 구성’ 순으로 나타나며, 동은 ‘공개모집 후 무작위 추첨’과 함께 ‘공개모집 후 읍면동장 추천 방식’을 선호하는 것으로 나타난다.

발전적인 주민심의위원회 구성에 대해 전체를 대상으로 한 응답결과 ‘주민심의회 심의방식의 다양화’를 가장 선호하며 ‘기존 주민조직 등 활용의 다양화’가 높은 우선순위로 나타난다. 공무원과 주민들을 구분하여 설문한 결과 유사한 결과를 보이고 있었으며 읍면동별 지역적 차이 역시 유사하다. 적정임기에 대해서는 2-3년이 가장 우세하게 나타난다(주민, 공무원, 읍면동 지역별로 살펴보아도 1순위 2년, 2순위 3년).

선호하는 읍면동장 임명방식에 대해 전체를 대상으로 한 응답결과 ‘민간과 공무원이 모두 참여가능한 주민추천제의 실시’가 가장 높게 나타났으며, ‘공무원만을 대상으로 하는 주민추천제’가 그 뒤를 이어 높은 우선순위를 보인다. 다만, 공무원의 경우 ‘공무원만을 대상으로 하는 주민추천제 실시’, ‘예전 단체장 임명방식으로 회귀’ 순으로 높게 나타나고 있다. 이를 읍

8) ‘지인동원우려’, ‘정치적요소 개입우려’ 항목은 점수가 높을수록 부정적인 인식을 나타낸다.

면동별로 살펴보면 ‘민간인과 공무원이 모두 참여 가능한 주민추천제 실시’가 가장 높은 우선순위를 보이며 그 뒤를 이어 ‘공직자를 대상으로 주민추천제’순으로 나타난다. 다만, 면지역의 경우 ‘민간인과 공무원이 모두 참여 가능한 주민추천제 실시’, 그 뒤를 이어 ‘예전 단체장 임명방식으로 회귀’가 높은 우선순위를 보이고 있다.

읍면동장 주민추천제 활성화 방안에 대해 전체를 대상으로 한 응답결과 ‘읍면동장 권한강화’, 그 뒤를 이어 ‘주민추천제 실시지역 읍면동 지역주민에 대한 인센티브’순으로 나타난다. 주민을 대상으로 한 응답결과 ‘읍면동장 권한강화’, ‘주민추천제 실시지역 읍면동 지역주민에 대한 인센티브’, ‘주민추천된 읍면동장에 인센티브’순으로 우선순위가 나타난다. 그리고 공무원을 대상으로 한 응답결과 ‘주민추천된 읍면동장에 인센티브’, ‘읍면동장 권한강화’, ‘주민추천제 실시지역 읍면동 지역주민에 대한 인센티브’순으로 우선순위가 나타나고 있다.

마지막으로 강화시켜야 할 읍면동 기능으로 가장 높은 우선순위를 보이는 기능은 ‘주민자치 및 공동체 활동 지원 기능 강화’, ‘주민편익시설 강화’가 높은 우선순위로 나타난다.

전반적으로 읍면동장 주민추천제의 이해, 진단, 평가에서 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타나며, 공무원에 비해 주민들의 인식이 보다 긍정적인 것으로 판단된다. 다만, 읍면동장 주민추천제를 시행하기 위한 주민심의위원회를 구성하는 방식에서 ‘정치적 개입요소’, ‘지인동원우려’ 등 공정성과 투명성에 있어서 상당히 부정적 인식을 하고 있는 것으로 판단되기에 주민심의위원회를 구성하는 방식에서 주민들에게 신뢰를 확보하기 위한 방안 마련이 필요하다.

따라서 주민심의위원회를 구성하는데 있어서 공개모집에 의한 무작위 추천방식으로 하되, 주민주도성이 나타날 수 있도록 설계해야 함을 시사한다. 예를 들어 읍면동장 지원자를 모집하기 전에 주민심의위원을 사전에 구성하여 공정성 투명성을 확보하고, 주민심의위원 구성에 있어서 ‘주민심의회 심의방식의 다양화’ 한다든지 ‘기존 주민조직 등 활용을 다양화’하는 등 주민이 주도성을 가지고 할 수 있도록 해야 할 것이다.

추천된 읍면동장의 적정임기는 2-3년 정도가 적정해 보이며, 주민과 공무원을 대상으로 주민추천제를 실시할 수 있도록 제도화 해야한다. 다만, 읍면동장 주민추천제에 대한 공무원의 부정적 인식을 불식시킬 수 있는 고민이 병행되어야 할 것이다. 읍면동장 주민추천제를 활성화시키기 위해서 ‘읍면동장 권한강화’, ‘주민추천제 읍면동 지역주민에 대한 인센티브’, ‘주민추천제 읍면동장에 대한 인센티브’ 등을 제공하는 방향을 검토하고 ‘주민자치 및 공동체 활동 지원 기능 강화’, ‘주민편익시설 강화’ 등 읍면동 행정의 기능강화가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

〈표 12〉 전반적 이해도, 진단 및 평가, 그리고 집단별 인식차이 분석결과

구분		전체		읍면동			유의 확률	신분		유의 확률
		N	평균	읍	면	동		공원	주민	
전반적 이해	주민추천제 제도인식	549	4.31	4.50	4.40	4.23	.041*	4.44	4.28	.634
	지방자치단체장 임명 vs 주민추천제	550	4.08	4.29	4.17	3.96	.024*	4.33	4.01	.899
	주민추천제이해	547	3.95	4.21	3.99	3.83	.015*	4.17	3.89	.166
진단 및 평가	주민참여확대	548	3.70	3.98	3.30	3.84	.000**	3.28	3.81	.032*
	주민소통협력증진	550	3.68	3.92	3.27	3.81	.000**	3.21	3.81	.010**
	실질적주민자치	550	3.51	3.73	3.23	3.63	.009**	2.87	3.68	.026*
	지역발전기여	548	3.64	3.91	3.31	3.78	.001**	3.08	3.80	.076
	현실행정	543	3.60	3.85	3.25	3.74	.001**	3.05	3.75	.119
	소신행정	548	3.57	3.79	3.26	3.73	.002**	2.97	3.74	.019*
	능력과 추진력에 따라 주민이 선택	545	3.54	3.77	3.29	3.66	.011*	2.92	3.71	.002**
	공정투명한 인사제도	547	3.54	3.82	3.28	3.66	.007**	3.01	3.68	.213
만족도 등	주민추천제 만족도	545	3.51	3.77	3.14	3.67	.000**	3.02	3.65	.419
	주민추천제확산인식	545	3.40	3.73	3.03	3.58	.000**	2.60	3.63	.773
	지인동원우려	539	3.53	3.51	3.95	3.38	.000**	3.50	3.53	.607
주민 심의위원회 선정방식의 공정성	합당한 면접방식	537	3.38	3.58	3.25	3.45	.106	3.17	3.44	.262
	공정한 주민심의위원회 구성	541	3.33	3.45	3.18	3.41	.126	3.13	3.39	.216
	정치적요소 개입우려	540	3.54	3.65	3.85	3.38	.001**	3.65	3.51	.748
	합당한 심의방법	539	3.42	3.69	3.18	3.50	.006**	3.09	3.52	.709
	객관적 평가	542	3.32	3.60	3.19	3.36	.053	2.91	3.43	.088
	적합한 심의위원회 구성	적합한 구성방식	전체: (1순위) 공개모집 후 무작위 추첨, (2순위) 주민자치회 중심 구성 읍면: (1순위) 공개모집 후 무작위 추첨, (2순위) 주민자치회 중심 구성 동: (1순위) 공개모집 후 무작위 추첨, (2순위) 공개모집 후 읍면동장 추천 공무원: (1순위) 공개모집 후 무작위 추첨, (2순위) 공개모집 후 읍면동장 추천 주민: (1순위) 공개모집 후 무작위 추첨, (2순위) 주민자치회 중심 구성							
적정임기		전체: (1순위) 2년, (2순위) 3년 읍면동 모두: (1순위) 2년, (2순위) 3년 공무원 및 주민: (1순위) 2년, (2순위) 3년								
발전방향		전체: (1순위) 주민심의회 심의방식 다양화, (2순위) 주민자치회 등 기존 주민조직 활용 다양화 읍면동 모두: (1순위) 주민심의회 심의방식 다양화, (2순위) 주민자치회 등 기존 주민조직 활용 다양화 공무원 및 주민: (1순위) 주민심의회 심의방식 다양화, (2순위) 주민자치회 등 기존 주민조직 활용 다양화								
추천제 활성화 방안	제도적인 개선사항	(1순위) 읍면동장 권한 강화, (2순위) 주민추천제 읍면동 지역주민에 대한 인센티브, (3순위) 주민추천제 읍면동장에 대한 인센티브								
	읍면동 주요기능	(1순위) 주민자치 및 공동체 활성화 기능, (2순위) 주민편의시설 기능, (3순위) 사회복지시설 기능								
	선호하는 임명방식	전체: (1순위) 주민추천제 실시(피추천자: 민간+공무원), (2순위) 주민추천제 실시(피추천자: 공무원) 읍: (1순위) 주민추천제 실시(피추천자: 민간+공무원), (2순위) 주민추천제 실시(피추천자: 공무원) 면: (1순위) 주민추천제 실시(피추천자: 민간+공무원), (2순위) 단체장 임명방식으로 회귀 동: (1순위) 주민추천제 실시(피추천자: 민간+공무원), (2순위) 주민추천제 실시(피추천자: 공무원) 공무원: (1순위) 단체장 임명방식으로 회귀, (2순위) 주민추천제 실시(피추천자: 공무원) 주민: (1순위) 주민추천제 실시(피추천자: 민간+공무원), (2순위) 주민추천제 실시(피추천자: 공무원)								

2. FGI 및 개방형 설문 분석결과: 적절한 읍면동장 선출방식, 제도화 장애요인 등

1) FGI 분석결과

주민자치담당 공무원, 주민자치위원 등을 대상으로 발전적 주민심의위원회 구성방식, 적절한 읍면동장 선출방식, 읍면동장 주민추천제 제도화 및 안착의 장애요인, 제도적 고려 및 보완사항 등을 구성하여 FGI를 실시하였으며 그 분석결과를 종합 정리하였다.

■ 발전적 주민심의위원회 구성방식

- 관주도적 구성필요
 - 관주도적 구성의 장점제시, 주민자치회 중심의 구성시 세력화 문제(A시 주민자치 담당공무원 S)
 - 읍면동장 주민추천제 취지는 동의, 그러나 주민의식 부족(A시 주민자치 담당공무원 S)
 - 현 주민심의위원의 한계가 큼. 주민들의 입맛에 맞는 사람을 뽑을 가능성이 너무 큼(A시 주민자치 담당 공무원 L1)
 - 주민자치회나 이통장으로 한정된 심의위원인 경우 사전 선거운동이 될 가능성(A시 주민자치 담당 공무원 R)
- 공개모집 후 무작위 추첨방식의 제도 설계 및 행정주도 지양
 - 주민자치회를 중심으로 구성하는 것이 주민자치의 관점에서 타당함. 공개모집에 무작위 추첨방식이 중요함. 적절한 인적 배분을 통한 구성 필요(A시 주민자치 담당 공무원 A, L2, B시 주민자치 담당 공무원 Ch, B시 동장 J)
 - 배심원제 방식으로 선발해서 읍면동장 주민추천제에 대한 취지를 충분히 설명하는 방식 필요(A시 전 주민자치회 위원 K)
 - 공개모집에 의한 공개추첨이 맞다고 판단되며 주민들을 대상으로 후보 검증을 하도록 할 기회를 부여해야 함(A시 주민자치회 위원 L)
 - 공개모집에 의한 공개추첨이라고 하더라도 관주도적인 추진으로 주민은 거수기 역할에 국한됨. 서류에서부터 면접까지 주민주도로 이루어져야 함(A시 주민자치회 회장 K1)

■ 적합한 읍면동장 선출방식

- 지방자치단체장 임명방식
 - 단체장 임명방식의 유지 필요. 사업수행과정 시 압박 등 소신행정의 어려움(A시 주민자치 담당 공무원 S)
 - 그 지역을 잘 아는 공무원이 읍면동장으로 임명되는 것이 옳다고 여기며, 특정분야에 있어서 민간경력직의 참여에 대해서는 종합적인 이해의 부재로 부정적 의견임. 그리고 주민자치회나 이통장 중심의 추천은 세력 및 파벌형성(지연 등에 기인 행정이 휘둘릴 가능성)의 가능성이 높음(A시 주민자치 담당 공무원 S, K, R)
- 읍면동 기초자치단체화(준지방자치단체화) 및 직선제
 - 읍면동의 준지방자치단체화 혹은 지방자치단체화 검토, 지방자치단체로 이어진다면 직선제를 논의하는 것이 합당하며, 여건상 준지방자치단체로 간다면 대폭 권한을 위임하는 형식을 취하고 민간의 참여기회를 확대해야 함(A시 전 주민자치회 위원 K, R, S, K1, B시 동장 J)
 - 실질적으로 주민직선제를 검토해야 함. 읍면동장의 공개모집과 함께 주민투표단을 주민주도적으로 공개모집하든 아니면 지역주민이 직접 뽑는 방식(선거제도)을 진행할 수 있음(A시 주민자치회장 k2, 주민자치회장 R, 주민자치회장 S)
- 읍면동장 주민추천제 유지와 주민주도성 강화

- 주민추천제를 유지하고 주민의 주도성을 강화해야 함. 관의 역할 제한 및 배제(A시 주민자치회 위원 L, K2)
- 주민추천제를 유지하되 민간에게 개방해 나가야 할 것임. 민간의 다양한 경험이 행정에 반영될 수 있는 장점이 있음(A시 주민자치회장 P, K3, B시 주민자치 담당 공무원 Ch)
- 심의위원을 사전에 공개모집 후 추천으로 주민자치위원을 선정하는 방식이 필요함. 이통장 등과 읍면동장 간에 서로 밀접하게 연관되어 있어 사전선거 운동가능성이 있음. 각 직능단체 대표, 아파트입주자 대표 등 추가 위원을 구성해 심의방식을 다양화해야 함(A시 주민자치회장 P, K3)

■ 읍면동장 주민추천제 제도화 및 안착의 장애요인

- 주민의 인식부족과 체감(효능감 부족), 주민들의 세력화와 갈등, 소신행정에 위협
 - 미성숙한 주민의식으로 인한 권한남용. 세력화되어 이들만의 리그가 될 우려로 소신행정(공무원의 인사권에 까지 개입하려는 경향, 정치적 개입 등)의 어려움 가능성 제시(A시 주민자치 담당공무원 S1, A)
 - 주민역량은 오히려 높다고 보나 실질적으로 주민이 느끼는 효능감이 부족함. 즉, 생업으로 인해 참여의 동력이 상실되는 부분, 그리고 정치적인 발판을 위해 주민자치회 등에 참여하는 상황으로 인한 본질의 왜곡 문제(A시 주민자치 담당공무원 S2, L2, B시 주민자치담당 공무원 Ch)
 - 읍면동장 추천심의위원의 대표성 확보의 한계. 우리 지역을 대표한 개인이나 집단이 추천할 수 있도록 해야할 것임(A시 주민자치 담당 공무원 L1)
 - 추천제에 도전한 읍면동장이 누구인지 잘 모름(잠깐의 정견발표 정도로 인식). 사전에 미리 정보를 준다면 선거운동의 발미를 제공할 수 있다는 점에서도 한계(A시 주민자치 담당 공무원 R)
- 법률적 한계, 단체장의 의지와 권한위임의 문제
 - 단체장의 권한 대비 하부행정기관으로서 읍면동의 낮은 권한. 읍면동에 권한위임 필요(A시 전 주민자치회장 K)
 - 읍면동 단위의 기능이 미약함. 주민의 체감부족과 함께 예산, 인력 등 실질적 권한의 미약으로 성과를 내기에 역부족(B시 동장 J)
- 주민주도성의 한계, 관주도적 운영으로 인한 신뢰저하
 - 관에서 일방적으로 밀어붙이는 경우 주민추천제의 의미가 퇴색(A시 주민자치회 위원 L)
 - 관에서 밀어주는 사람이 있다고 판단됨. 기호는 1번으로 지정하고 마지막 연설을 시킨다든지 하는 등 편파성이 보이는 경우(A시 주민자치부회장 S)
 - 행정이 기존에 가지던 기득권을 잘 내려놓으려 하지 않음. 자기라인의 사람을 채우고 싶은 욕구로 주민 간의 갈등, 행정과 주민 간의 갈등이 커짐(A시 주민자치회장 K1, P, K3)

■ 제도적 고려 및 보완사항

- 읍면동장의 권한 강화 및 인센티브 부여
 - 읍면동장에 권한 부여(근평 등 인사권)와 함께 인센티브제공(A시 주민자치 담당 공무원 L1, S, A, A시 주민자치회장 K1, K3, B시 주민자치 담당 공무원 Ch)
 - 주민자치회와 협력적인 틀에서 읍면동의 장기비전 수립(장기적 차원에서 마을발전 수립권의 기회 제공)(A시 주민자치 담당 공무원 L1, A시 주민자치회장 K3)
 - 승진 등 인센티브 부여 필요, 공약사업을 이행할 수 있는 권한 제공, 인사권, 예산권필요. 지역적 성숙도를 고려해 향후 민간에 개방해 나가는 방식이 필요함(B시 동장 J)
- 읍면동의 지방자치단체화(준지방자치단체화)
 - 읍면동의 순수 기초자치단체화(읍면동 기능강화 차원), 이를 통한 직선제 검토. 민간에 개방할 필요(A시 주민자치회장 R, A시 전 주민자치회장 K)
- 주민에게 인센티브 부여 및 역량강화, 행정의 신뢰회복
 - 읍면동장의 지역에 대한 이해부족, 이로 인한 지역사회 문제에 대한 인식결여. 예산심의과정에서 중요성을

인지하지 못하기에 주민에 대한 역량강화와 인센티브 제공이 중요(A시 주민자치회 부회장 S, P)

- 읍면동장의 경우 선출전후에 차이가 큼. 권위를 내려놓고 주민에게 친절한 행정서비스를 제공한다는 자세로 직접적인 소통을 해나가야함(A시 주민자치회장 P)
- 주민이 중심이 되어 읍면동장을 평가하도록 해야 할 것임. 좋은 평가를 받은 읍면동장에 대한 연임보장 등 고려(A시 주민자치회 위원 L)
- 행정차원에서 보다 진정성 있는 자세로 주민자치에 대한 접근이 있어야 할 것임(A시 주민자치회장 S)
- 주민이 마을에 참여할 수 있게 주민들 스스로 역량을 강화하면서 변화해야하는데, 실질적으로 읍면동보다 작은 통리 수준의 소규모 마을단위의 회의조차 제대로 운영되지 않은 경우가 허다함. 주민의 역량이 필요(A시 주민자치 담당공무원 L2)

2) 개방형 설문 분석결과

FGI에 참여하기 어려운 지방자치단체의 공무원과 주민자치회 위원을 대상으로 읍면동장 주민추천제가 안착하는데 한계점, 향후 발전방안 등을 중심으로 개방형설문을 작성해 배포하였으며 다음과 같은 의견을 도출하였다(〈표 13〉 참고).

〈표 13〉 개방형 설문 분석결과

그룹	개방형 설문 대상자	주요의견
주민추천제 시행중인 지역	실무공무원 A	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치 안착을 위하여 매우 중요한 제도. 주민자치회 중심의 심의회 구성 역시 적절함 • 장애요인: 읍면동장에 대한 근평, 인센티브가 전혀 없기에(오히려 손해), 소수직렬은 근평과 관계없이 본인 조직의 확산 개념을 갖고 적극적으로 공모에 임하고 있으나, 행정직의 경우 근평관리를 위해 행정경험이 많은 고참은 참여하지 않음 • 개선안: 첫째, 승진 가산점 부여를 통한 유능한 인력 참여유도. 둘째, 갈수록 압력단체가 되어가는 주민자치회 위원 위촉을 읍면동장이 위촉, 마을계획사업을 주민 스스로 계획하고 실행하되 업체선정 권한을 행사하지 못하도록 제한(읍면동과 주민자치회의 업체선정 갈등 내재) 해야 할 것임
	실무공무원 B	<ul style="list-style-type: none"> • 주민추천제보다는 단체장이 임명하는 방식이 더 좋은 제도로 판단됨 • 장애요인: 주민의 체감부족으로 인한 긍정적 인식 미흡, 행정과 주민 간의 갈등 우려 • 개선안: 읍면동장의 권한 강화(예산확대 배정, 인원확대를 통한 소신행정), 위임전결결정기준 재정립이 필요함
	실무공무원 C	<ul style="list-style-type: none"> • 민간인까지 참여하는 것은 아직 시기상조. 공무원 대상 공모를 통한 추천제 방식이 합당. 그리고 공개모집 후 이통장협의회장, 주민자치회장 등 대표를 추천하면 단체장이 임명 • 장애요인: 사전 선거운동 가능성, 발표 및 질의에 대한 부담감, 적극적인 행정미흡, 읍면동장에 인센티브 전무 • 개선안: 읍면동장 권한강화 및 승진에 대한 불이익 해소 등 인센티브 부여(읍면동장 사기진작 차원)가 필요함

그룹	개방형 설문 대상자	주요의견
	실무공무원 D, L	<ul style="list-style-type: none"> • 주민추천제 실시(공무원 대상)가 적절하다고 판단됨. 주민자치회 중심 구성이 가장 이상적이거나, 현재 주민자치 위원의 행정적인 역할이 미약함 • 장애요인: 주민추천제의 기대감 및 무리한 건의(요구)에 따른 공직자의 업무부담 • 개선안: 읍면동장의 권한 강화(소속공무원에 대한 근무평가 및 인사권 부여, 마을계획 수립권한 부여해 주민자치회와 연계강화 등)(실무공무원 D), 그리고 주민에 대한 인센티브 부여(실무공무원 L)
	실무공무원 E, F	<ul style="list-style-type: none"> • 단체장 임명방식 유지가 필요. 지역에 연고가 있는 읍면동장이 선출되거나 해당 단체 및 회원의 이해관계에 따라 읍면동장이 선출될 가능성이 높음 • 장애요인: 행정업무의 공정성 및 중립성 유지의 어려움
	실무공무원 G	<ul style="list-style-type: none"> • 단체장 임명방식 유지. 공무원은 인사권에 의한 임명이어야 하나 직원끼리의 과열양상, 주민끼리의 편가르기 등 불협화음 발생 • 장애요인: 추천 탈락 후 후보자의 박탈감(능력이 없어 떨어졌다는 인식 동반), 행정과 주민과의 갈등 우려, 선출되었어도 주민자치회, 이통장의 눈치를 보아야함 • 개선안: 읍면동장의 권한 강화, 직원들의 인사제청권(정보, 승진) 부여
	실무공무원 H, I, J, K	<ul style="list-style-type: none"> • 주민역량 및 정보부족 등으로 인해 관 주도(단체장)의 임명방식이 필요(정치적 중립성 훼손, 행정의 효율성 초래) • 장애요인: 주민자치회에서 현실성 없는 사업들을 밀어붙이기, 담당 공무원을 아랫사람으로 대하는 등의 문제문제 발생. 주민들이 권한만을 갖고 책임은 지지 않으려 하는 경향. 행정중립성 훼손(지역민들이 내가 뽑아준 것이라며 각종 이권에 개입·압박), 특정 개인·집단의 정치세력화, 주민 간 갈등 조장여지, 주민의 체감부족으로 인한 긍정적 인식이 미흡함 • 개선안: 뽑아준 주민들의 눈치를 안보기 위해서는 읍면동장의 권한이 강해져야 한다고 판단됨. 또한, 대부분의 문제는 돈에서 발생한다고 생각하기에 주민이 참여해서 집행할 수 있는 예산의 범위를 축소 필요
	실무공무원 M, N	<ul style="list-style-type: none"> • 주민추천제를 권고, 따라서 기존 단체장 임명방식으로 유지하되, 지역의 여론을 참고해 추천제 시행 필요 • 주민심의위원회 구성방식: 공개모집 후 무작위 추첨이 합당 • 장애요인: 면지역의 경우 추천제의 인식과 참여의지 부족. 심의위원 구성도 인력부족으로 현실에 맞지 않음. 행정과 주민 간 갈등 가능성 • 개선안: 주민추천 읍면동장에 대한 인센티브 부여. 그래야 능력 있는 후보자 지원이 늘어나고 읍면동이 더욱 발전할 수 있을 것임
	실무공무원 O, P	<ul style="list-style-type: none"> • 주민추천제 실시(공무원 대상)하는 것이 합당함. 행정체계 및 지역의 실정에 대한 이해가 높아야 함 • 주민심의위원회 구성방식: 공개모집 후 주민자치회 뿐 아니라 일반주민들도 참여해야 함. 더 다양한 주민참여가 필요함 • 장애요인: 주민 체감부족, 주민들의 관심이 부족함. 따라서 투표하면 인센티브를 줘야 함(익숙지 않은 제도로 인해 주민들의 긍정적 인식 미흡) • 개선안: 주민추천제 실시 읍면동 주민에 대한 인센티브 부여(주민속원사업비 지원 등-현 방식은 예산 뭇을 정해서 비용을 지원해 그에 맞춰 사업을 구상해야 하므로 능동적인 사업구상 및 집행에 장애가 있어 보임)가 필요함

그룹	개방형 설문 대상자	주요의견
	실무공무원 Q	<ul style="list-style-type: none"> • 민간경력자와 공무원 구분 없이 공개모집을 통해 심의위원회를 거쳐 추천 • 주민심의위원회 구성방식: 주민자치회 중심의 위원회를 구성한 뒤 공정성을 위해 타지역 주민대표도 일부 위원으로 구성하는 방식이 좋을 것임. 추천시에 학연, 혈연, 지연 등에 의한 불공정한 추천이 없도록 후보자의 역량과 정책을 검증하는 제도정착이 중요할 것임 • 개선안: 역량과 정책검증과 함께 주민추천제 읍면동장의 임기보장과 인센티브 제공, 역량과 성과가 탁월한 읍면동장의 경우 연임 희망시 연임 보장 혜택제공
	실무공무원 R	<ul style="list-style-type: none"> • 민간과 공무원이 참여하는 방식이 중요 • 주민심의위원회구성: 주민들이 자유롭게 구성할 수 있도록 하고 홍보필요(주민 방송, 현수막 제작 등) • 개선안: 추천하는 주민의 표본수가 너무 작아 주민심의위원회 구성 시 모든 주민을 대표하기 어려운 점이 있음. 따라서 주민심의위원회에 보다 많은 주민이 참여하도록 설계
	실무공무원 S	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 대상 주민추천제 시행 필요 • 주민심의위원 구성: 지역현황과 지역에 필요한 것이 무엇인지를 잘 아는 주민을 심의위원으로 선발, 후보자에 대한 철저한 면접 실시 • 장애요인: 주민추천제에 대한 대다수 주민들의 이해부족 및 체감부족이 있음 • 개선안: 주민추천 읍면동장에 대한 인센티브 강화가 필요. 주민의 중간평가를 통해 읍면동정을 제대로 수행하고 있는지 여부를 점검하는 기능
	주민자치회 위원 A, B	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원을 대상으로 주민추천제를 시행이 타당 • 장애요인: 행정의 관행이 문제, 행정에서 관행에 따라 움직이기 때문에 혁신적인 정책이 이루어지기 어려움. 아울러 선거조작 등 정치적 개입 우려 • 개선안: 주민추천제로 뾰힌 읍면동장에 대한 인센티브 부여, 정책의 실질적인 실현 가능여부 등을 위해 조력할 수 있도록 공무원으로 구성되는 정책모니터링 기구 등을 설치
	주민자치회 위원 C	<ul style="list-style-type: none"> • 단체장 임명방식을 선호. 행정편의적인 목적이라고 보임(주민추천제) • 장애요인: 정치적 개입, 행정력 소모가 매우 크고 보여주기식 업무 • 개선안: 시장에게 인사권 부여
개방형 공모제 도입지역	실무공무원 A, B	<ul style="list-style-type: none"> • 민간경력자 채용 검토 • 장애요인: 읍면동장 주민추천제에 대한 주민체감 부족, 긍정적 인식 미흡 • 개선안: 읍면동장의 권한강화
	실무공무원 C	<ul style="list-style-type: none"> • 민간경력자의 채용 검토 • 개선안: 주민추천 지역의 읍면동장에 대한 인센티브 부여
	실무공무원 D	<ul style="list-style-type: none"> • 주민추천제 실시 유지 필요 • 개선안: 단기적, 일회성에 그칠 것이 아니라 지속적인 제도 보장
	실무공무원 E	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동장 직선제를 통한 투표참여 형식 • 장애요인: 주민체감부족 • 개선안: 읍면동장의 권한강화

그룹	개방형 설문 대상자	주요의견
	주민자치회 위원 A, B, C, D	<ul style="list-style-type: none"> • 단체장 임명방식이 필요 • 비효율적인 인사제도로 여겨질 뿐만 아니라, 주민의 체감부족, 행정과 주민간의 갈등우려와 이해부족 등 • 개선안: 주민에 대한 인센티브 제공, 읍면동장의 권한강화로 집행능력 강화
	주민자치회 위원 E, F	<ul style="list-style-type: none"> • 민간경력자 채용 • 장애요인: 정치적인 개입과 단체장의 의지에 따라 좌우됨 • 개선안: 주민추천 읍면동장 및 주민추천제 실시 읍면동 주민에 대한 인센티브 부여, 임기보장, 주민자치회 등을 통한 주민평가 제도화
	주민자치회 위원 H, I	<ul style="list-style-type: none"> • 주민투표에 의한 직선제 검토 • 공직자업무부담, 행정과 주민 간의 갈등 우려 가 클 수 있음 • 개선안: 주민추천 읍면동장제 실시지역의 사무기능 강화, 주민추진제 실시 읍면동 주민에 대한 인센티브부여
	주민자치회 위원 (J 외 12인 의견 종합)	<ul style="list-style-type: none"> • 장애요인: 선거조작 등 정치적 개입, 단체장의 의지 및 편견, 주민의 체감 및 인식부족, 추천탈락후 후보자의 박탈감, 주민 및 행정과의 갈등, 홍보부족, 단체장의 의지에 좌우됨 • 개선안: 실시지역의 사무기능 강화, 읍면동장의 자율권 및 권한, 주민추천제 실시 읍면동 주민과 읍면동장에 대한 인센티브 부여
추천제 폐지지역	실무공무원 A	<ul style="list-style-type: none"> • 단체장 임명방식 필요 • 장애요인: 고향사람 밀어주기 등 불공정 선거 진행 • 개선안: 주민추천으로 읍면동장을 선출하는 것보다 주민평가제를 도입하여 일 잘하는 기관장에게 진급 등 인센티브 제공
	주민자치회 위원 A	<ul style="list-style-type: none"> • 주민투표에 의한 직선제 검토 • 장애요인: 주민추천제는 일부의 의견이므로 민주적이지 못할 가능성 • 개선안: 지역의 필요사업에 대한 주민 공청회 또는 직접 주민을 찾아 설명하는 방식

FGI와 개방형 설문을 종합적으로 고려할 때, 주민자치회 위원의 경우 행정에서 읍면동장 주민추천제를 시행할 때, 주민주도성을 강조한 진정성 있는 제도설계와 집행을 필요성이 크다. 그리고 공무원 측면에서 바라볼 때, 풀뿌리 주민자치의 보다 면밀한 이해를 바탕으로 행정과 협력적인 파트너로서 임할 수 있도록 교육체계를 마련하되, 공직자의 소신행정이 어려울 수 있다는 점에서 제도적 보완이 필요할 것이다. 그리고 공무원과 주민자치회 위원 모두 읍면동 행정의 기능강화(인사, 조직, 예산권 등)와 읍면동장에 대한 인센티브, 지역주민에 대한 인센티브가 병행 실시 되어야 한다는 점에서 공통적 인식을 보였다. 다만, 단체장의 추진 방향에 따라 정책지향이 바뀐다는 점은 상기해야 할 것이다.

3. 전문가 조사 및 자문 결과: 시사점 및 정책적 제언 도출⁹⁾

〈표 14〉는 정책적 제언을 도출하기 위해 전문가 자문을 실시한 내용을 정리한 것이며 제안된 주요의견을 중심으로 제시하면 다음과 같다. 먼저, 읍면동장 주민추천제의 의의 및 목적을 분명히 해야 할 것을 제시한다. 지방자치단체장이 자신의 권한을 주민들에게 참여민주주의 방식으로 일부 공유함으로써 대의민주주의의 단점을 보완한다는 측면에서 그 의미가 있으며 민관협치 강화, 풀뿌리 주민자치 활성화 측면, 그리고 지역밀착형 행정혁신 측면에서 그 필요성이 나타난다.

둘째, 주민심의위원 선정방식 공정성을 위한 과정의 체계화가 필요하다. 선정방식의 공정성 확보가 주민추천제 성공의 핵심으로 고려되는바 다수의 주민이 참여할 수 있는 충분한 추천과 심의기간 확보가 필요하다. 그리고 지인동원 우려, 정치적 개입요소를 관리·감독하는 중립적 기구의 기획 등을 사전에 고려해야 할 것으로 판단된다. 특히, 주민심의위원회를 공정성 있게 구성하기 위해서 무엇보다 주민추천제의 주요내용, 선발방식, 실시시기 등을 보다 명확하게 주민이 인식할 수 있도록 홍보와 교육이 이루어져야 함을 제시하고 있다.

셋째, 읍면동 기능강화와 주민 견제기능의 동시 강화가 필요하다. 주민추천제의 성과 여부는 읍면동 기능과 권한강화에 있다는 점이다. 그리고 기능강화의 핵심은 조직, 정책기획, 예산편성 등 크게 3가지에 있을 것이며, 조직 운영의 일정한 자율성, 지역문제에 대한 정책기획과 이에 따른 예산편성이 반드시 필요하다. 무엇보다 읍면동 기능강화는 읍면동장의 권한이 많아지는 것을 의미하기에 주민 대표집단을 통한 견제와 협업할 수 있는 장치 마련이 필요하다. 예를 들어, 읍면동장의 팀장 등에 대한 인사결정시 주민의견 수렴, 예산편성에 대한 사전심의 방식을 검토할 수 있을 것으로 사료된다. 추가적으로 읍면동장 주민추천제도에 대해 공무원들의 경우 부정적인 인식이 조금 더 큰 것으로 나타나는 바, 추천제도에 대한 효용이 공무원에게도 나타날 수 있도록 검토할 필요가 있을 것이다.

넷째, 성급한 제도화는 지양하고 점진적으로 의견수렴을 통한 순차적인 안착을 고려해야 할 것이다. 즉, 읍면동장에 대한 주민과 공무원 모두 이해부족이 나타날 수 있는 바, 주민추천제에 대한 학습모임 구성하는 등, 지역주민과 읍면동장 후보자를 포함한 공무원 역시 조금 더 긴 시간을 가지고 지역에 대한 이해와 학습을 할 필요성이 있다. 그리고 제도도입 이전에 공감대 형성, 제도도입 이후 홍보가 중요해 보인다. 따라서 일괄적인 도입보다 시범사업 성격으로 선호하는 지역 중심의 도입을 고민하는 것이 필요하다.

9) 전문가 조사의 참여자는 주민자치와 마을공동체와 관련된 분야의 전문성이 높은 학자와 활동가를 중심으로 구성되었다.

마지막으로, 안정적인 읍면동장 주민추천제 정착을 위한 법적 뒷받침이 필요하다. 중앙정부 차원에서 제도적 근거를 마련하여 보완·발전시켜 나가야 할 것이며, 지방자치단체 차원에서 읍면동장 주민추천제 운영절차, 시기, 규모 등에 대한 세부 내용을 조례와 규칙으로 제정할 필요가 있다.

〈표 14〉 전문가 조사 결과

전문가 명단		주요의견
전문가 A		<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 혹은 주민추천제 등을 시행할 때 관에서 완벽히 준비가 되지 못하면 그 과정에서 시행착오와 함께 부정적 인식이 확산 될 우려가 상존함 • 능력 있는 행정관료가 읍면동장으로 나가는 것에 대한 부정적 인식. 이는 읍면동의 기능이 약하기 때문에 나타나는 현상임. 다른 하나는 공무원들의 경우 민간에서 읍면동장이 될 수 있도록 한다면, 자리를 빼앗긴다라는 부정적 인식도 생길 가능성이 있을 것임 • 따라서 읍면동장 주민추천제가 제대로 정착하기 위해서는 추천제의 의미와 필요성, 추천제 시행이 후 그 변화에 대한 사전적 이해가 되도록 설계(교육 및 홍보 강화 등)해야 할 것임. 특히, 읍면동의 기능을 강화하고 그 안에서 주민과 행정이 서로 협력적 모델을 찾아가는 것이 중요함 • 농촌지역의 경우 조합장 선거 등 많은 선출직 직위가 많이 있음. 면장을 선출하기 위해 투표 등을 한다면 오히려 농촌사회를 선거판으로 만들 수 있다는 비판적 인식이 생길 우려가 있음. 따라서 읍면동장 주민추천제에 대한 정확한 이해와 지역사회에 미치는 영향에 대한 고려가 필요함
전문가 B		<ul style="list-style-type: none"> • 성급한 제도화와 그에 따른 공식사회, 주민 간 갈등의 유발 가능성 존재. 따라서 주민과 공무원 사회의 이해가 높지 않은 상황에서 성급한 제도화에 대한 성찰 필요 • 주민추천제를 실시할 때, 의견수렴, 시행과정에서의 피드백 등을 적극 검토해 적용해야 할 것임
전문가 C		<ul style="list-style-type: none"> • 주민들과 공무원의 중간영역에서 활동할 수 있는 활동가들의 역할을 제안해 볼 수 있을 것임. 왜냐하면 양쪽 영역에서의 이해도가 높기 때문에 다양한 의견을 잘 수렴해 보다 나은 제도설계를 위한 제안을 해줄 수 있을 것으로 사료됨
전문가 D		<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동장 주민추천제를 왜 시행하는지, 시행하더라도 누가 뽑혔는지에 대한 주민의 이해가 부족하다고 판단됨. 즉, 주민들의 효능감이 아직까지 높지 않음 • 무엇보다 읍면동의 역할과 기능이 부족하다는 점과 그 궤를 같이함(재량권 부족 등으로 공직자의 자긍심 부족, 그와 상응해 주민의 효능감도 부족함) • 따라서 개방형이든 주민추천제를 통해 임명이 되더라도, 추천제 등을 통해 임명된 읍면동장이 실제 할 수 있는 역할이 크지 않았다는 점임. 혁신학교의 경우 교장에 선출되기 위해서는 학부모 및 그 마을 주민이 사전적으로 공부모임을 가지게 되고 응시자 역시 1년 가까이 공부하는 시간을 가지고 그 공부의 결과물로 도전할 때 발표하는 과정을 거친다는 점을 참고할 필요가 있음. 따라서 읍면동장 주민추천제 역시 이러한 제도를 벤치마킹할 필요가 있음
전문가 E	1	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 읍면동장 주민추천제에 대한 이해당사자들의 해석과 평가는 자신들이 익숙한 기존의 관행 또는 사용되고 있는 규칙들을 두고 내린 이해관계 또는 권력관계로부터 내려진 경향이 강함 • 현재 읍면동 제도는 대의민주제 하의 최하위 관료조직으로서 국가라는 단일중심 거버넌스 관점과 합리적 제도주의 관점에서 하향식 집행 도구로서 설치되고 배태되어 왔음

전문가 명단	주요의견
	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회를 단순히 읍면동 단위에 자원봉사를 위한 주민조직 하나를 추가로 제도화하는 것을 벗어나서 읍면동 단위부터 다양한 의사결정의 중심부를 만들어 난제 또는 격변적 문제에 적응력을 가진 탄탄한(robust) 다중심거버넌스(polycentric governance)를 새롭게 구축한다는 패러다임의 전환 관점에서 바라보면, 기존의 읍면동의 제도적 가치의 재평가와 함께 주민자치회와 지방행정의 효과적인 상호작용에 대한 혁신적인 접근을 위한 고민이 절실히 요구됨 • 다중심거버넌스 뿐만 아니라 포스트코로나 시대 행정혁신의 처방으로 가장 강력한 영향력을 가지고 확산되고 있는 공공가치(public value)의 공동창출(co-creation)의 관점에서도 좀 더 많은 재량을 부여받은 읍면동의 행정책임자와 공동체(조직)와의 일상적인 상호작용을 통한 회복탄력성(resilience)을 키워나가는 것이 시대적인 요구에 부응하는 것임 • 읍면동장 주민추천제를 기존의 틀을 벗어나 현대 행정의 패러다임 전환의 관점에서 바라볼 때 새로운 가치의 발견과 행정혁신의 가능성을 충분히 찾아낼 수 있을 것으로 판단됨
2	<ul style="list-style-type: none"> • 주민주권의 관점에서 읍면동장은 읍면동의 관리자(manager)라고 할 수 있을 것이며 주민자치회의 제도화와 함께 고려해 현장의 수요에 대응할 수 있도록 읍면동장 주민추천제를 도입한 것이야말로 전환의 시대에 현장 중심의 행정, 민주적인 거버넌스 제도설계의 관점에서 제도적 가치가 매우 높다고 판단됨 • 특히, 읍면동장에 대한 임명권을 지방자치단체장이 주민과 일부 공유함에 따라 집권적인 대의민주주의와 관료제의 한계를 보완한다는 측면에서 그 의미가 있을 것임. 향후 마을공동체를 기반으로 하는 민관협치 강화, 지역밀착형 행정서비스의 혁신이라는 측면에서 그 필요성은 커질 것으로 예상됨 • 단순히 민주주의 관점에서 벗어나 읍면동 단위에서의 서비스전달, 통치방식, 그리고 문제해결 방식에서 상당히 중요한 제도로서 읍면동장 주민추천제가 인식될 수 있을 것임. 그 이유는 선진국을 중심으로 공공서비스의 혁신 차원에서 행정 중심의 서비스를 통합·조정할 수 있는 권한을 가진 현장의 행정관리자가 지역주민 등을 포함한 동네의 인프라를 활용해 공공서비스를 혁신하고 개혁해나가는 제도적 환경에 대한 수요가 커지고 있기 때문임 • 향후 공동창출과 같은 제도가 진화하면서 탈중앙화된 서비스의 조정과 통합의 필요성에서 본다면, 현재의 시군구, 시도 등 자치단체 단위도 아니고 읍면동은 매우 중요한 행정단위로 부각할 가능성이 크며 읍면동장은 현장관리자로서 분절된 공공서비스의 조정과 통합뿐만 아니라 공동체가 가진 자원과의 결합을 주도하고 촉진하는 역할과 기능이 커질 것으로 예상됨 • 읍면동의 역량강화된(empowered) 공동체 기반으로서 주민자치회 같은 조직과 공동커미셔닝, 공동설계, 공동전달의 공동생산 또는 공동창출을 수행하기 위한 제도적 기반으로서 읍면동장 주민추천제는 기존의 행정조직의 수직적 관리주의를 벗어나 공동체와의 소통과 협력의 유인을 현장의 행정책임자가 가지도록 만드는 선도적인 제도실험의 의미를 부여할 수 있음 • 읍면동장의 권한 및 재량 강화, 그리고 읍면동의 기능을 확장해 읍면동장이 현장에서 핵심 관리자 역할을 하되, 정치적 갈등의 소지가 있는 선거방식을 지양하고 주민추천제를 통해 읍면동 현장관리자로서의 정치적 정당성을 부여하는 것과 동시에 현장행정과 기초자치단체를 중개하는 관료로서의 전문성을 발휘하도록 하는 제도실험은 최근의 성과에 대한 성급한 결론보다는 좀 더 중장기적인 관점에서 종합적으로 평가되고 접근될 필요가 있음 • 읍면동장 주민추천제의 문제는 단순히 전통적인 대의적 관료제 중심의 관리주의의 관점을 벗어나서 코로나19와 같은 현대사회 문제의 성격에 대한 좀 더 깊은 성찰과 함께 유연하고 민첩한 현장 중심의 행정혁신뿐만 아니라 다중심적이고 민주적인 거버넌스의 관점에서 종합적인 검토와 진단이 요구됨

전문가 명단	주요의견
전문가 F	<ul style="list-style-type: none"> • 주민영역에서 그 효능감을 느낄 수 있도록 제도설계가 이루어졌는지, 그리고 제도가 준비되면 이를 실행할 수 있는 현실적인 역량, 자치역량이 있는지에 대한 고민이 필요한 시점 • 협치라는 것이 결국 비슷한 권한과 역량수준에서 이루어진다는 점을 상기하고 접근해야 할 것임
전문가 G	<ul style="list-style-type: none"> • 절차적 민주주의와 대표성 확보를 위해 공개모집을 통한 주민추천제로 운영하는 것이 필요해 보임 • 주민심의회 선발의 공정성, 민주성, 투명성 확보를 위해 공개모집을 통해 주민추천제로 운영하는 것이 더 합리적인 것으로 판단됨 • 주민추천제를 도입할 경우 모든 지역에서 일괄적으로 도입하기 보다는 선호하는 지역을 중심으로 시범사업의 성격으로 도입하는 것을 고민하는 것이 필요해 보이며 주민추천제를 도입하는 것에 대한 우려가 있는 지역은 지양하는게 옳을 것임. 왜냐하면 주민동원 등으로 도입취지가 작동하지 않거나, 제도에 대한 충분한 이해와 공감대가 부족할 수 있기 때문임 • 그리고 주민추천제 방식을 다양화해서 시범적으로 원하는 지역에 도입하는 것도 고려해볼 수 있을 것임 • City Manager 방식으로 도시정부가 운영되기도 하는 만큼 민간전문가를 임용해 보는 것도 좋은 모델을 만들어 가는 의미가 있을 것임(다만, 어떠한 방식이든 지역주민들의 의견변영과 지지가 가장 중요해 보임) • 제도도입 이전에 공감대 형성, 제도도입 이후 홍보가 중요해 보임
전문가 H	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동장 주민추천제의 의의를 '선출직 지방자치단체장이 자신의 권한(인사권)을 주민들에게 참여민주주의 방식으로 일부 공유함으로써 대의민주주의의 단점을 보완하는 것' 이라고 생각됨 • 주민자치회가 단체장의 계획권, 예산권 중 동네와 주민에 직접 관련된 일부를 주민들에게 이양함으로써 대의민주주의의 한계를 보완하는 것과 같은 원리 일 것임. • 지인 동원 우려, 정치적 요소 개입 우려 등이 높다는 점에서, 응답 결과와 관계 없이 추천제도의 절치는 공정성과 투명성을 높이는 방향으로 개선될 필요가 있음 • 또한 주민추천제는 민관합의가 중요하다는 점에서 피추천자의 자격과 심의자의 자격을 연결해서 고민해볼 필요가 있음. 피추천자가 공무원이라면 구조적으로 상하 공무원의 의견과 평판을 신경쓰지 않을 수 없으니 심의위원회는 가급적 주민주도로 운영되어야 민-관협력의 실질적인 균형이 맞을 것임. 반대로 피추천자가 민간인일 때는 심의위원회 구성원이나 절차에 공무원도 일부 포함되는 것이 합당함 • 읍면동장 주민추천제가 활성화되려면, 먼저, 읍면동장의 권한과 읍면동의 기획 기능 강화가 필요할 것임. 추천제로 임명된 읍면동장은 일종의 준 선출직으로 볼 수 있는데, 일반 읍면동장처럼 상급 정부에서 이미 정한 행정 업무와 사업을 집행하는 역할만 해서는, 선출직처럼 능동적이고 자율적인 행정을 펼칠 수 없기 때문임. 그러한 고려가 없이 제도화가 이루어진다면 주민추천제도는 상징적 효과만 있게 될 가능성이 있음 • 따라서 일부 읍면동에서 독립적인 예산편성권(일부 한정적이라도)을 부여하거나, 상급 정부에서 이미 정한 행정사업이라도 일부분 수정, 발전, 변경이 가능하도록 재량권을 부여하는 방식으로 읍면동장 권한을 강화하는 방안을 검토할 수 있는 것을 제안함. 아울러 읍면동 행정에서 집행기능을 넘어서는 기획기능이 보장될 필요가 있음 • 그리고 공무원들이 대체로 이 제도에 부정적인 것이 제도 확산과 발전에 가장 큰 어려움이라고 볼 때, 공무원 입장에서 이 제도가 어떤 효용과 이득이 있는지 내용 마련이 필요함

전문가 명단	주요의견
전문가 I	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 자체가 보완적 차원에서 대체되는 대표성 확보 기제를 갖는데, 읍면동의 기능과 권한 역시 그에 부합하도록 설계될 필요가 있음 • 민간인이냐 공무원이냐 하는 부분에서도 각각의 장단점이 있으나, 민간인의 경우 행정문화에 적응하기 위한 일정한 기간 담보가 필요함. 읍면동 행정 역할에 대한 전면적 전환이 있지 않은 상황에서, 주민자치 기능 이외에도 다양한 행정 기능이 있으므로 해당 부분에 대한 보완책도 고민할 필요가 있음 • 주민추천제 도입 과정에 대한 찬반이나 설계 문제에 앞서 읍면동 단위의 주민자치 권한 강화 문제가 선행될 필요가 있음. 읍면동의 권한강화와 함께 읍면동 안에서 주민자치의 영역을 어떻게 확보하고, 그 권한을 어떻게 행사할 것인가에 대한 고민이 있어야함 • 읍면동 행정체계(현재 기초의 실국 사업의 집행단위로 기능하는 부문)에 대한 검토가 필요하며, 자체적인 권한을 행사하는 행정체계로 전환할 것인가에 대한 부분은 주민자치 측면과 함께 전체 행정체계 개편의 맥락 속에서 종합적으로 검토해볼 필요가 있음 • 아울러 주민추천제에 대한 긍정적 인식과 별개로 현재 체제 안에서 읍면동장의 행정문화를 변화하기 위한 노력이 먼저 진행될 필요가 있음. 즉, 주민추천제 도입에 관련해서는 긍정적이지만, 모든 읍면동의 상황을 고려하지 않고 전면 도입하기 보다는 특정한 조건에 부합하는 지역에 순차적 도입이 적절할 것으로 보임 • 다만, 그 이전에 읍면동에 대한 업무평가, 읍면동장 평가지표 조정을 통해서 주민추천제 이전에 도입 가능한 부분이 있을 것으로 판단되며, 읍면동 업무평가나 읍면동장 평가 등에 있어서는 전체 읍면동에 도입이 가능하리라 판단함 • 해당 업무평가 등에 주민자치에 대한 평가지표를 실효성 있게 변화시켜 행정의 행태를 변화시키려는 제도 개선 선행이 요구됨. 그냥 평가지표 한두 개를 접목시키는 것이 아니라, 읍면동 행정행태를 전면적으로 바꿀 수 있는 수준의 제도개선 제안 필요
전문가 J	<ul style="list-style-type: none"> • 무엇보다 읍면동장 주민추천제 목적을 분명하게 해야 할 필요성이 있음(첫째, 민관협치 강화, 풀뿌리 주민자치 활성화 측면, 둘째, 지역밀착형 행정혁신 측면. 한 가지를 주목적으로 하거나 두 가지 모두를 목적으로 할 수 있음) • 첫째, 주민심의 위원 선정방식의 공정성을 위한 과정 체계화가 필요함. 선정방식의 공정성 확보가 주민추천제 성공의 핵심으로 고려되는 바 공고, 선발, 홍보, 시기 등 추천제에 대한 제도 마련(다수의 주민이 참여할 수 있는 충분한 추천과 심의기간 확보, 지인동원 우려, 정치적 개입요소를 관리 감독하는 중립적 기구의 기획 등)이 필요함 • 둘째, 읍면동 기능강화와 주민 견제기능의 동시 강화가 필요함. 주민추천제의 성과 여부는 읍면동 기능과 권한강화에 있음. 기능강화의 핵심은 조직, 정책기획, 예산편성 등 3가지에 있을 것이며, 조직 운영의 일정한 자율성, 지역문제에 대한 정책기획과 이에 따른 예산편성이 필요함. 읍면동 기능강화는 읍면동장의 권한이 많아지는 것을 의미함. 예를 들면 주민 대표집단이 견제와 협업할 수 있는 장치 마련, 팀장 인사결정에 주민참여, 예산편성 내용의 사전 심의 등 수단이 있음 • 마지막으로, 읍면동장 주민추천제의 제도적 확립이 필요함. 중앙정부 차원에서 공무원 임용령 등에 제도적 근거를 보완·발전시켜 나가며, 지자체 읍면동장 주민추천제 운영절차, 시기, 규모 등에 대한 세부내용을 조례와 규칙으로 제정할 필요가 있음

V. 결론 및 정책적 제언

우리나라의 지방자치는 관(官)중심의 단체자치를 고려하다 보니 정책과정에서 주민참여가 부족했으며 주민이 소외되는 결과를 보였다. 그럼에도 불구하고 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 국민의 지속적인 요구로 인해 이러한 환경변화에 대응하기 위한 행정전달체제의 개혁적 논의가 이루어져 왔다. 즉, 기존 본청에서 읍면동으로 이어지는 행정전달체계에서 벗어나 읍면동이 중심이 되는 행정환경변화와 그에 따른 변화의 필요성이 꾸준히 제시되어 온 것이다. 특히, 풀뿌리 민주주의를 구현하기 위해 행정혁신 차원에서 가장 주목할만한 제도가 바로 읍면동장 주민추천제이다.

읍면동장 주민추천제는 기존에 단체장이 가지고 있던 읍면동장의 임명권을 지역주민과 공유해 지역주민이 읍면동장의 추천권을 가지도록 하는 제도로 그 지향점은 바로 읍면동의 풀뿌리 주민자치가 활성화되도록 하는데 있다. 읍면동장 주민추천제가 활성화 되기 위해 분석한 결과(현황진단, 설문조사, FGI 및 개방형설문, 전문가 조사 및 자문 등)를 토대로 제도의 확산과 정착을 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

먼저, 읍면동장 주민추천제의 목적과 취지에 대한 명확한 논리개발이 필요하다. 읍면동장 주민추천제는 지방자치단체장이 자신의 권한을 주민들에게 참여민주주의 방식으로 일부 공유함으로써 대의민주주의의 단점을 보완한다는 측면에서 그 의미가 있으며 민관협치 강화, 풀뿌리 주민자치 활성화 측면, 그리고 지역밀착형 행정혁신 측면에서 그 필요성이 있다. 공공가치(public value)의 공동창출(co-creation)의 관점에서 재량권을 부여받은 읍면동의 행정책임자와 공동체(조직)와의 일상적 상호작용을 통한 회복탄력성(resilience)을 키워나가는 것이 시대적인 요구에 부응하는 것이다. 즉, 읍면동장 주민추천제는 기존의 틀에서 벗어나 현대행정의 패러다임 전환 관점에서 볼 때, 새로운 가치발견과 행정혁신의 가능성을 보여준다는 점에서 그 의미가 매우 크다.

읍면동장 주민추천제는 단순히 민주주의 관점을 넘어 읍면동 단위의 서비스전달, 통치방식, 문제해결 방식에 있어서 상당히 소중한 제도로 인식될 가능성이 있을 것으로 사료된다.¹⁰⁾ 현장에서 이렇게 제도가 진화하면서 탈중앙화된 서비스의 조정과 통합의 필요성에서 본다면 현재의 시군구, 시도 등 자치단체 단위도 아니고 읍면동 단위로 읍면동장이 그런 부분을 조정하고 통합할 수 있도록 재량을 주는 게 중요할 것이다. 연장선상에서 다시 역량화된 동네의 기

¹⁰⁾ 공공서비스의 혁신차원에서 행정중심의 서비스를 통합조정할 수 있는 권한을 가진 매니저가 동네의 지역주민 등을 포함한 동네의 인프라를 활용해 공공서비스를 어떻게 혁신하고 개혁할지 살펴볼 수 있다는 점에서 주요 이유로 제시된다.

반으로서 주민자치회 같은 조직과 코커미셔닝, 공동설계, 공동전달까지 다 할 수 있는 공동생산(혹은 공동창출)을 이룰 수 있는 것이다. 그리고 읍면동장의 권한 및 재량강화, 그리고 읍면동의 기능을 확장시켜 읍면동장이 현장에서 하나의 관리자 역할을 하되, 그러한 관리자로서 정당성을 강화하기 위해 투표나 대의민주제 방식이 아닌 주민으로 추천받는 부분에서 의미를 찾을 수 있다. 전술한 바와 같이 읍면동장 주민추천제 도입 시에 필요한 명확한 논리기반 제공과 지역사회에 미치는 영향 등을 지역주민과 공무원에게 잘 설명할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 읍면동장 주민추천제를 시행하는 과정에서 공정성 및 투명성 강화를 위한 노력이 요구된다. 공정성을 기하기 위한 방안으로 가장 우선적으로 제시할 만한 것이 바로 주민심의위원회 구성에 있어서 ‘공개모집에 의한 공개추첨 방식’일 것이다. 다만, 공정성 확보를 위해 지연, 학연, 혈연, 그리고 특정 직능단체 등을 중심으로 하는 공동체조직을 위주로 심의위원이 구성될 가능성을 방지하기 위한 노력이 필요하다. 무작위 추첨으로 인한 전문성, 다양성의 결여에 대한 보완으로 지역사회에 충분한 정보제공 및 교육실시, 그리고 그에 따른 토론을 통해서 지역주민이 충분히 지식습득을 할 수 있는 기회를 제공해야 할 것이다. 즉, 제안할 수 있는 방식은 사전에 배심원제 방식으로 공개모집에 의한 공개추첨 방식을 통해 선정한 뒤, 읍면동장 후보자를 등록하게 하는 방식으로 그 절차는 다음과 같이 제시될 수 있다. ① 주민심의위원회 공개모집 및 심의위원회 구성 → ② 읍면동장 주민추천제의 주요내용과 학습기회 제공 → ③ 읍면동장 후보자 공개모집 및 후보자 등록 → ④ 읍면동장 후보자에 대한 주요 이력서 제공 및 검토 시간 부여(비공개 방식) → ⑤ 후보자 대상 주민심의위원회의 심층면접 및 토론 → ⑥ 최종 투표 및 평가 과정을 거칠 수 있을 것이다. 그리고 공정성 확보를 위해 추가적으로 ‘선관위의 절차적 참여’, ‘평가에 의한 선발 시 공정하고 세밀한 평정표 구성(총점 공개)’, ‘지방자치단체장의 참관’, ‘농촌지역에 한해 향피제도 도입’ 등이 거론될 수 있다(김흥주, 2019).

셋째, 읍면동장 및 지역주민에 대한 인센티브 제공 방법을 검토하는 것이다. 먼저, 읍면동장에 대한 인센티브로 제안할 수 있을 것이다. 예를 들어 공약사업에 대한 예산배정권, 특별수당, 읍면동장을 거친 이의 경우 선호부서 우선 배치, 혹은 승진과 연계해 유능한 직원이 지원할 수 있는 유인 체계를 만들어야 한다. 특히, 승진에 있어서는 성과가 좋은 읍면동장에 한해 향후 승진에 있어서 우선순위를 둘 수 있게 하는 것은 매우 중요한 방법일 것이다(김흥주, 2019). 지역주민에 대한 인센티브는 행정사무 중 주민자치회가 위탁하거나 읍면동과 함께 협력해 추진하기로 한 특정한 사무에 대한 독자적 결정권과 집행권을 보장하는 방안도 제시될 수 있다. 한 예로, 현재 참여예산방식으로 읍면동장 주민추천제가 시행되는 읍면동에 주민세(주민세 개인분 등)를 환원하여 주민자치회가 더욱 자유롭고 유연하게 집행할 수 있도록 설계하는 것도 중요하다.

넷째, 주민주도성을 강조하며 행정의 신뢰 회복 노력이 필요하다. 읍면동장 주민추천제의

도입취지와 목적에 대한 당위성은 인정하는 편이나, 실질적으로 제도화하여 시행하는 과정에서 관이 주도적으로 운영한다는 점에서 부정적 인식이 컸다. 즉, 실제 운영과정에서 주민주도성이 거의 없다는 상황을 미루어 보면 주민들이 관에 대해 느끼는 불신도 나타나고 있다는 점을 인식할 수 있다는 점이다. 이러한 인식을 불식시키기 위하여 먼저, 제도도입에 대한 교육, 설명회(오리엔테이션), 홍보강화가 병행되어야 할 것으로 판단된다. 제도의 도입과 시행과정에서 실질적으로 제도 이해의 부족 뿐 아니라 주민들이 이를 체감할 수 있는 여건을 만들지 못했다는 점에서 보면 새로운 제도가 시행되었을 시, 기존 제도와와의 차이, 그 효과에 대해 주민에 대한 사전교육이 이루어져야 할 것이다. 따라서 읍면동장 주민추천제를 시행하기에 앞서 보다 철저한 사전준비 등의 노력을 기해야 할 것으로 보인다. 둘째, 제도가 정착하는 과정에서 엄격한 기준에 의하여 이루어지는 것도 중요하나, 경험축적을 통한 점진적 발전 측면에서 제도가 정착되는 방향을 설정해야 할 것이다. 따라서 본 제도가 하나의 이벤트화 되어서 지역주민들이 보다 친숙하게 경험하고 즐겁게 참여할 수 있는 장을 마련하는 것도 의미가 크다(김홍주, 2019). 이러한 경험축적을 통해 시행착오를 겪으면서 주민들의 선호도 등을 파악해 특정한 조건에 부합하는 지역에 순차적으로 도입하는 등 본 제도가 점진적으로 발전해 나갈 수 있는 길을 열어두는게 중요할 것이다. 요약하면, 읍면동장 주민추천제의 목적과 지향점은 바로 지역사회와 합의를 통한 점진적 발전일 것이다.

다섯째, 주민추천 된 읍면동장의 업무부담 완화, 협력 및 갈등조정을 위한 기구 설치 검토가 필요하다. 주민추천제를 통해 읍면동장이 되면 지역주민에 의해 선택되었기 때문에 현장에 밀착한 행정서비스를 제공할 수 있다는 점에서 장점이 있으나, 이 전제는 민관협치를 잘 할 수 있는 기반구축이 선행되었을 때 보다 가능한 일일 것이다. 따라서 읍면동행정과 주민자치회가 서로 민관협력적 제도의 틀에서 균형을 이루며 주민자치를 내실화하기 위해서 다음과 같은 논의가 이루어져야 할 것으로 판단된다. 먼저, 읍면동 정책기획 단계부터 집행, 평가까지 지역주민들과 함께 토론(혹은 담론)을 펼칠 수 있는 협력기구(공론의 장: 읍면동 행정 + 주민대표로 구성됨)를 만드는 것이다. 이러한 협력기구를 활성화해 상시적으로 주민의 의견이 정책에 반영될 수 있는 통로를 만드는 것도 중요하다. 둘째, 읍면동장의 소신행정을 위한 고려 역시 필요할 것이다. 주민추천제에 의하여 추천된 읍면동장의 경우 지방자치단체장이 임명한 읍면동장과는 달리 주민의 의견을 잘 경청하고 수렴할 수 있는 장점이 있으나 반대로 소신행정에 저해가 이루어질 수도 있다. 따라서 읍면동장이 소신행정을 할 수 있도록 소통을 통한 공감의 장을 마련하는 것이 중요하기에 앞서 제안한 공론장 성격의 협력적 기구를 만들어 주민의 의견과 행정차원의 의견이 서로 충돌되었을 때 서로 조정하고 화합된 ‘공의’가 만들어 지도록 할 필요가 있을 것이다(김홍주, 2019). 셋째, 읍면동장에 대한 업무과중, 주민추천제에 지원한 지원자 중 탈락자의 후유증 등을 관리해주어야 할 것이다. 즉, 민원증가로 인한 업

무증가, 마을자치를 위해 읍면동장이 직접 관여해야한다는 부담감, 주민 간 갈등조정 문제의 발생가능성이 높아질 수 있기 때문에 읍면동장의 마을자치에 대한 업무 증가로 인한 과로와 주민과의 마찰을 최소화하기 위해 ‘업무 영역을 명확화’ 할 필요가 있다. 이는 업무량의 적정화, 책임소재 명확화를 하기 위한 차원에서 검토되어야 하며 지원자 중 탈락한 자에 대해 감정적인 후유증을 달랠 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다(김홍주, 2019).

여섯째, 적정임기에 대한 검토를 해야 할 것이다. 본연구의 결과에서 제시한 적합한 적정임기는 2년(1순위), 혹은 3년이다. 지방자치단체장의 임기가 4년임을 고려하면 2년에서 3년 정도의 임기가 타당할 수 있다. 왜냐하면 인사전보기준, 환류, 전문성, 경쟁력을 제고할 수 있는 기간으로 적정하다고 판단되기 때문이다. 무엇보다 4년마다 시행되는 지방선거의 정치적 영향력을 받을 가능성이 배제될 수 있다는 점에서 주요 이유로 제시될 수 있을 것이다. 따라서 2년 정도의 임기를 두되, 1회에 한해 연임을 할 수 있도록 제도적 장치를 마련해 볼 수 있을 것으로 사료된다.

일곱째, 읍면동 행정의 기능강화(준지방자치단체화)가 이루어져야 한다. 주민자치회를 중심으로 읍면동 지역공동체의 주민역량을 강화하기 위한 환경이 만들어지기 위해서는 무엇보다 공동생산(co-production)시각(혹은 공공가치에 의한 공동창출)에서 바라보는 관점이 필요할 것이다.¹¹⁾ 결국, 이러한 맥락에서 살펴보면 지역공동체를 위해서 지방정부의 기능이 있는 것에서 벗어나 지역공동체와 함께 공공서비스를 생산하고 전달하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 측면에서 읍면동의 기능을 살펴본다면 최일선의 행정기관으로서 이해되는 읍면동은 매우 중요한 제도적 자산일 것이며 지역공동체의 참여가 결국 공무원의 전문성과 기획능력의 강화와 합쳐져 보다 큰 시너지를 발휘하고 비용절감까지 이어질 수 있다는 판단이다. 따라서 지역공동체와 협력체계를 마련하기 위해 읍면동의 행정기능 강화시켜 나갈 방향을 구체화해야 한다(김홍주·곽현근·임승빈, 2018). 이를 위해 첫째, 읍면동의 자율예산편성제 도입과 같이 자치재정권을 강화시켜 나가야 할 것이다. 자치재정권은 읍·면·동 행정사무를 수행하는데 있어 중요한 재원을 자율적으로 조달하는 측면에서 의미가 있고 이는 읍·면·동 지역주민의 편의, 주민자치 사무를 수행하기 위해서 매우 중요할 것이다(김홍주, 2022). 그리고 읍면동 예산편성의 자율성과 더불어 지역주민이 예산편성 과정에 참여할 수 있는 사전협의권 등을 부여할 수도 있을 것이다. 둘째, 공유자산의 자율적 관리 및 운영권에 대해 검토해야 한다. 공유재산은 지방자치단체의 재산으로 지방자치단체의 자치사무로서, 공공성 및 공익성으로 관

11) 공동생산은 지역사회의 주민이 공공서비스에 대해 수동적인 소비자로서의 역할이 아닌 생산을 위한 자산의 소유자(asset-holder)로서 인식될 수 있다는 점이다. 즉, 공동생산은 ‘지역공동체가 무엇을 하는가?’로 공공서비스의 생산에 대한 초점을 말하는 것으로 이는 지역공동체를 위해 ‘공공서비스가 무엇을 하는가?’의 관점과는 차별된다(곽현근, 2015).

리되는 동시에 경제적 수익성을 도모하기 위해서 활용된다. 따라서 읍면동 차원에서 공유재산은 지역적 특성을 반영해 관리할 수 있도록 검토할 필요성이 있으며 공유재산 관리를 통한 세외수입은 읍면동의 재원을 확보하고 주민자치사업에 활용될 수도 있을 것이다(최인수 외, 2022). 셋째, 읍면동 단위의 행정에서의 정책사업기획을 할 수 있도록 고려해야 한다. 주민과 공동으로 마을의 의제를 발굴하고, 마을의 주요사업을 기획·추진하도록 해야 할 것이다. 예를 들어 마을의 특성과 실태를 파악하고, 읍면동 차원에서 적합한 자체 정책사업의 기획을 할 수 있다(최인수 외, 2022). 넷째, 자체 인사권 및 자율적 조직권을 운영하도록 해야 할 것이다. 현장중심의 행정수요 증가에 따라 보다 신속하고 탄력적 대응을 위해 읍면동내 자치조직권과 공무원 인력운영에 있어서 인사권의 일부를 부여하는 방안이다. 특히, 도시와 농촌의 특성 등 지역별 차이에 따라 행정수요의 차이가 발생할 수 있기 때문에 그에 상응한 조직구성과 일부 인사권을 포함한 인력배치의 필요성이 있다(김흥주, 2022).

마지막으로, 안정적인 읍면동장 주민추천제의 안착을 위한 법적 뒷받침이 필요하다. 따라서 중앙정부 차원에서 「지방공무원임용령」, 「지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위 운영에 관한 규정」을 개정해 지방자치단체는 하위법규에 근거해 제도적 근거를 보완해 나갈 수 있을 것이다. 현재, 「지방공무원임용령」 제29조에 지방자치단체별로 읍면동장의 직위에 적합한 채용규정을 명시하여 읍면동장의 직위에 내부 공무원이 후보자 등록시 시험절차를 면제하는 것을 의미하는 제도적 근거가 마련되었다. 이와 더불어 「지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정」에서 공모직위의 지정과 인사 관련 사항을 지방자치단체의 임용권자에게 위임하는 재량행위로 명시하고 있다. 즉, 동 규정 제13조에서 공모직위의 지정을 통해 “임용권자는 결원을 보충하거나 보직관리를 할 때 필요하다고 인정하면 경력직 공무원으로 임명할 수 있는 직위를 공모직위로 지정할 수 있으며, 지정하는 경우에는 그 실시 성과가 크다고 판단되는 기관, 공무원의 종류 또는 직무 분야 등을 고려하여야 한다”고 위임사항을 명시하고 있다. 따라서 동법 제6조 개방형직위 선발시험위원회, 제16조에 공모직위 선발심사위원회 방식에 대해 주민의 의견을 경청하는 등 주민추천제로 진행할 수 있도록 개정하는 방식도 제안해 볼 수 있다(각각 제3항 신설). 그리고 이러한 법적 근거를 토대로 개별 지자체의 조례를 통해 제도를 구체화해 나갈 수 있을 것으로 판단된다.

본 연구는 전국 읍면동장 주민추천제를 시행하고 있는 지역을 대상으로 살펴보았으며 주민추천제의 운영성과와 한계점 설문조사, 개방형설문과 FGI분석, 그리고 전문가 조사를 실시하였다. 각기 조사를 실시해 도출된 분석결과를 통해 향후 읍면동 주민추천제가 제도화 되기 위한 방안을 자세히 설명하고 있다는 점에서, 그리고 향후 읍면동장 주민추천제를 도입하고자 하는 지방자치단체에 실제 중요한 참고자료가 될 수 있다는 점에서 본 연구의 의의가 있다고 판단된다.

【참고문헌】

- 곽현근. (2015). 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향. 「한국행정학보」, 49(3): 279-302.
- _____. (2019). 「시민주권 시대 읍면동 풀뿌리주민자치 방향과 과제」. 한국NGO학회 동계학술대회 발표논문집.
- _____. (2020). 「포스트코로나 시대 주민자치제도의 쟁점과 발전방안」. 인천주민자치 열린공론장 세미나 발표자료.
- _____. (2022). 「공공가치 공동생산을 위한 지방행정 혁신의 방향: 읍면동 풀뿌리 주민자치를 중심으로」. 대통령소속 자치분권위원회 세미나 발표자료.
- 곽현근·김홍주·이현국. (2021). 참여민주주의 및 풀뿌리자치의 활성화. 「포용국가를 지향하는 분권형 정부체계 수립에 관한 연구」. 경제·인문사회연구회 보고서.
- 권순복. (2002). 읍면동 기능전환과 주민자치센터 : 문제점과 발전방향. 「한국지방자치학회 세미나 발표자료」.
- 권오철·금창호. (2016). 「과소지역 맞춤형 행정체제 정립방안 연구」. 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 금창호. (2016). 책임읍면동제의 효율적 추진방향. 「자치발전」, 2016(2): 23-33.
- 김대욱·금창호. (2019). 읍면동 법적지위 전환문제의 개선방안 연구. 「지방행정연구」, 33(2): 33-52.
- 김홍환. (2018). 읍면동 정책에 대한 평가. 「지방정부연구」, 22(1): 1-23.
- 김홍주. (2019). 「읍면동장 시민추천제 개선과 발전방향 연구」. 대전세종연구원 연구보고서.
- _____. (2022). 「시민주권 특별자치시 세종 2.0 방향성 모색 연구」. 대전세종연구원 연구보고서.
- 김홍주·곽현근·임승빈. (2018). 「세종형 풀뿌리 주민자치 제도화 방안 연구」. 세종특별자치시 연구용역보고서.
- 김필두·조석주. (1998). 「읍·면·동의 기능전환방안 : 동을 중심으로」. 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 노우영·김철. (2008). 지방행정의 과제와 전망 : 동 통합추진 논리와 결과분석. 「한국정책학회 동계 학술발표논문집」.
- 세종특별자치시. (2020). 「세종특별자치시 읍면동장 시민추천제 세미나 자료」.
- 안성호. (2003). 주민투표의 직접민주적 개방성 : 스위스의 교훈. 「한국지방자치학회보」, 17(3): 157-181.
- 양세훈·김형성·라영재. (2009). 동조직 통합의 효과성에 관한 연구 : 서울시 동대문구 동주민센터 통합 사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 9(3): 241-268.
- 이양수. (2007). 읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 활성화 방안 : 도시-농촌지역의 비교를 중심으로. 「지방정부연구」, 11(2): 47-63.

- 이주호·이형민·송광호·이재은. (2007). 읍·면·동의 기능전환 이후 행정서비스 성과분석 : 제천시 읍면동사무소를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 14(1): 109-141.
- 임승빈. (1998). 읍면동사무소 커뮤니티센터로의 기능전환과 운영방식. 「지방자치」. 현대사회연구소.
- 조석주. (2005). 읍면동 기능전환정책의 평가 : 사무·인력이관을 중심으로. 「한국지방자치학회 학술대회」. 275~306.
- 최지민·안혜경. (2022). 현장 중심의 읍·면·동 기능개편 방향 : 읍·면·동 수행기능과 환경변화 분석. 「한국정책학회 하계학술발표 논문집」.
- 최근열. (2015). 읍면동 주민자치회의 발전방안. 「한국지방자치연구」, 17(3): 55-74.
- 최인수·전대욱·김필두·최지민·박현욱·이경은. (2022). 「참 주민자치 실현을 위한 읍면동 체제개편 및 권한강화 방안 연구」. 한국지방행정연구원 용역보고서.
- Bovaird, T. (2011). *Who is really creating neighbourhood level outcomes - self organising communities, co-production or public agencies?* <http://publicservicematters.blogspot.com/2011/12/who-is-really-creating-neighbourhood.html>
- Elstubb, S., and Escobar, O. (2017). *A Typology of Democratic Innovations. Paper for the Political Studies Association's Annual Conference, 10th~12th April 2017.*
- Lowndes, V., and Sullivan, H. (2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. *Public Administration*, 86(1): 53-74.

「안전행정부 소규모 동 통폐합 지침」.

「행정자치부 읍면동 하부기관 기능전환 이관사무처리 편람」.

김 홍 주: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 대전세종연구원에서 책임연구위원으로 재직 중이다. 지방자치, 지방재정, 규제정책에 대한 학문적 관심이 있으며 최근 논문으로 '마을공동체 활성화 방향성 모색 연구: 세종시 마을공동체 활성화를 위한 이론적 모형 적용을 중심으로(2023년)', '자치분권 2.0시대에 세종형 풀뿌리 주민자치 제도화 방향 모색(2022년)', 「지방자치법」 개정에 따른 광역의회 조직개편 방안: 세종특별자치시 의회를 중심으로(2022년)」를 등재했다(myutos78@dsi.re.kr).

김 강 현: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득(2012)하고, 서울연구원과 농협경제연구소를 거쳐 현재 한국과학기술원(KAIST) 책임연구원(연구교수)으로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 인사관리, 정책분석, 지방자치, 행정조직 등이다. 최근 논문 및 저서로는 "입법공백과 딜레마(2020)", "노사협력이 임금격차에 미치는 영향(2020)", "IPA 방법론을 활용한 지자체 중간지원조직과 협동조합의 거버넌스 구축연구(2021)", "지방자치단체 공직부패방지 정책수단 확산연구(2021)", "공공기관 정책운영의 제도적 디커플링 연구(2022)", "교화와 처벌의 정책딜레마(2022)" 등이 있다(bumingroup@kaist.ac.kr).