

읍·면·동의 합리적 개선방안에 관한 고찰

A Study on the Rational Reformation Initiative of
Oup · Myun · Dong in Korean Local Government

오 재 일 (전남대학교 행정학과 교수)

- I. 들어가며
- II. 읍·면·동의 역사
- III. 읍·면·동의 현황과 개선방안
- IV. 읍·면·동의 개선방안에 대한 대안 -
결론에 대신하여

Abstract

A deliberation on the abolishment of Oup · Myun · Dong office, which is on the table, is developing on a highly microscopic and bigoted dimension. In particular, in spite of the significant differences in both task processes and history of Oup · Myun and Dong respectively, the same criteria are being considered in that discussion.

Thus, along with pinpointing the limitations in the re-adjustment of local administrative layers, that is, microscopic and incomplete rather than macroscopic and synthetic, I will suggest an alternative to the central government initiative as follows :

First, as illustrated in the review of elimination initiative of Oup · Myun · Dong office, we should take into consideration of differences between Oup · Myun and Dong in many respects. Second, it is a favorable recourse to entrust local councilmen with the administrative accountability of Oup and Dong, which is slated to expire. Third, the survived Myun office should be singled out as a comprehensive public service center for the corresponding area.

I. 들어가며

1995년 전면적인 지방자치제 실시를 앞두고 불합리한 행정구역을 개편하기 위하여 都農통합을 정부주도로 강력하게 실시하여, 1995년 4대 지방선거 실시 이전에 45개의 都農複合市가 전국에서 탄생하였다. 이는 1948년 대한민국 정부가 들어선 이래의 가장 커다란 규모의 행정구역 개편이었다. 최근 국민의 정부가 대통령 선거 당시의 선거공약인 읍·면·동을 2002년까지 단계적으로 폐지하고, 이를 '주민자치센터'로 전환하겠다는 정부안을 확정·발표하고(동아일보 1998년 9월 7일), 내륙형 광역시를 인접 道와 통합하겠다는 발표 등으로 지방행정계층의 격변이 예상되고 있다. 지방행정계층 문제는 그 수가 과다하다고 학계 등에서 꾸준히 문제를 제기하여 왔던 문제이기도 하다. 그리하여 김영삼 文民政權 하에서도 지방행정계층구조를 2단계로 줄이고자 하는 시도도 있었다(광주일보 1994년 12월 5일).

우리나라의 행정계층 문제는 1894년 갑오개혁과 1914년 일본 제국주의 하에서 劃定된 것이 근본적인 재편없이 오늘에까지 이르고 있어 많은 문제점을 노정시키고 있는 것도 주지의 사실이다. 즉 이제까지 주로 인구 등을 기준으로 단편적으로 이루어진 행정구역 개편은 주민의 편의라든가 국가 경쟁력 제고라는 차원에서 취급되었다고 하기보다는 통치의 편의라든가 관료적 이해

관계에 따라 左之右之되어 왔다고 해도 과언이 아니었다. 따라서 21세기를 목전에 두고 있는 현 시점에서, 행정구역은 민주주의의 기본원칙인 주민편의라든가 오늘날 민족적 과제인 국가경쟁력 제고라는 차원에서 근원적으로 재고되어야 하는 시급한 국가적 과제중의 하나라고 하지 않을 수 없다. 우리나라 근대적 행정구역 확정에 있어서 많은 영향을 미쳤던 일본에서조차도 1921년 郡 폐지 법률안이 제정되어 1923년 지방자치단체로서의 郡制가 폐지되었으며, 1926년에는 郡廳이 없어지게 되었다. 아울러 북한에서도 1952년에 面制가 폐지되었다는 점을 감안한다면, 행정계층의 조정문제는 김대중 국민의 정부가 주창하는 '제2건국' 캠페인의 중요한 과제 중의 하나가 되어야 한다. 따라서 행정구역 재편 문제는 중요한 국가적 과제 중의 하나로서 근원적으로 재검토되어야 한다는 전제 위에, 여기에서는 현재 논란의 대상이 되고 있는 面·洞制의 합리적 개선방안에 대하여 검토하고자 한다.

Ⅱ. 읍·면·동의 역사

오늘날 우리나라 행정계층상 읍·면·동은 주권재민자의 가장 가까운 곳에서 직접 행정서비스를 제공하는 행정단위이다. '중앙의 시대' 하에서의 읍·면·동은 최말단 행정계층으로서 단순하게 상부의 지시를 지역민에게 전달하는 소극적 수동적인 위치였다면, 도래하는 '지방의 시대' 하에서는 주권재민자와 직접 대면하는 최첨단 행정계층으로서 주민의 생생한 현장 목소리를 최일선에서 청취하여 전달하는 적극적 능동적인 위치에 있는 국가적 기구라고 아니할 수 없을 것이다. 현장성에 대한 중시는 이미 비어(S.H.Beer)가 專門官僚(technocrat)의 중요성에 못지 아니하게 現場官僚(topocrat)의 중요성을 강조하고 있음에서도 잘 나타나고 있다(S.H.Beer, 1978:18). 이처럼 상대적 비중이 달라진 읍·면·동이지만, 그 역사나 역할은 커다란 차이를 보여주고 있다.

조선시대에 있어서 지역사회는 중앙에서 파견한 관찰사와 수령의 책임하에 관리되었으나, 모든 지역적 행정수요를 이들 기관장들이 다 처리할 수 없어 그 하부의 자치적 조직으로서 面(혹은 坊·社)과 그 밑에 里(혹은 村·洞) 및 5家統이 있어(한원택, 1980:41), 지방행정을 보조하였던 것이다. 따라서 이들 面·里·統은 행정기관이라기보다는 주민이 被統治者로서의 의무를 다하기 위하여 구성된 것이라고 할 수 있다. 面·洞·里長(都尹)은 주민의 추천 혹은 선거에 의하여 수령이 임명하였으며, 특히 주목할 것은 당시의 洞里가 耕地·山野·堤堰 등 洞里 자체의 재산을 소유·관리하고 그 처분시에는 洞·里民과의 협의를 거치도록 하였다는 것이다(손재식, 1982:51-52). 이처럼 조선시대의 面(읍)과 洞里는 오늘날 우리가 인지하고 있는 바와 상당한 차이가 있다.

1) 읍·면의 역사

오늘날의 읍과 면은 (시)군의 단순한 하부행정구역이다. 또한 읍과 면을 구별하는 기준은, 읍이 면에 비하여 비교적 준도시적인 형태를 갖추고 인구밀도가 높으며, 따라서 행정기능 면에서 면보다도 어느 정도 강화하고 있다는 점 이외에는 커다란 차이가 없다.¹⁾ 그러나 읍과 면은 그 근원에 있어서는 같이하고 있다. 이 점에 있어서 시와 군이 서로 미분리된 상황에서 실로 오랜 동안 계속되어 오다가 최근에 이르러 나누어지게 된 것과 그 발달과정이 유사한 것이다.

經國大典에 따르면 우리나라의 면은 원래 朝鮮시대에 있어서 勤農官의 지역배치에서 유래하는 것으로서, 1600년대에 쓰여진 礪溪隨錄에 면이라는 명칭이 이미 사용되고 있음을 알 수 있다.²⁾ 어쨌든간에 面·坊·社 등으로 다양하게 불리워지던 조선시대의 이들 면은 몇 개 혹은 몇 십개의 洞里를 하나의 단위로 하여 官命傳達의인 半自治의 행정구역의 성격을 지니고 있었으나 법적 뒷받침이 보장된 제도적인 행정구역으로는 발달되지 못한 형태를 갖추고 있었다(내무부, 1979:37-38).

그러다가 국가의 행정구역으로서의 면이 어느 때부터 일정한 법률상의 근거를 가지게 되었느냐에 대하여서는 상반된 견해가 있다. 먼저 김보현·김용래는 韓日合併이 되던 1910년 9월의 朝鮮總督府 '地方官 官制' 와 동년 10월의 '面に 관한 규정' 에 의하여 면이 국가의 행정구역으로서 일정한 법률상의 근거를 가지게 되었다고 하고 있다(김보현·김용래:1982,293). 그러나 韓日合邦 이전인 1906년 9월 勅令 제49호에 의한 '地方區域整理 件' 이 공포되었는데, 同件 제1조는 지방구역은 별표와 같이 정리한다고 하고 있는 바, 별표에는 13개 道の 면 조정 상황이 자세하게 기록되어 있다(내무부, 1979:246-260). 또한 상기의 '면에 관한 규정' 제1조도 면의 명칭 및 구역은 종전의 예에 의한다는 규정에서 알 수 있듯이(내무부, 1979:272), 면이 제도화된 것은 韓日合邦 이전이라는 것은 거의 명백하며, 앞으로 면의 제도화 시기에 대해서는 더욱 규명되어야 할 것이다. 이러한 사정을 고려할 때, 일본 제국주의가 1910년에 취한 面 등에 대한 일련의 조치는 한국지배의 기초작업의 일환으로서 조선시대에 느슨하였던 지방행정제도를 朝鮮統督 隸下의 道·府·郡을 거쳐 面·洞·리에 이르는 물샷틈없는 피라밋형의 집권적 행정조직을 정비하여(김운태, 1986:215), 식민지 통치를 효율적으로 펴나가기 위한 지방제도 전반에 관한 제도적 정비의 일환에 불과하였다고 할 수 있을 것이다.

어쨌든간에 1910년의 이러한 조치로서 면에 대한 법적 근거는 더욱 명확해짐과 동시에 이제까지 잡다하게 불리워지던 명칭이 면으로 통일되기에 이르렀다. 그렇지만, 면은 단지 하나의 행

1) 면의 요건에 관하여서는 어떠한 법적 규정이 없고, 다만 면의 명칭과 구역은 종전에 의하고, 이를 변경하거나 폐지·분할할 때에는 행정자치부 장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다(지방자치법 제4조 3항). 반면, 읍의 요건에 대하여서는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 되거나, 혹은 군사무소 소재지의 경우에는 인구 2만 미만일지라도 읍으로 할 수 있도록 규정하고 있다(지방자치법 제7조 3항).

2) 1600년대에 쓰여지고 1769년에 발간된 柳鵬遠의 礪溪隨錄에 의하면, 鄉里에는 무릇 5家を 統으로 하여 統長을 그 책임자로 하고, 10統을 단위로 한 里에는 里正이 있으며, 每10里에는 京(서울)은 이를 坊으로 하여 坊正 1인을 두고, 京外는 鄉으로하여 鄉正을 두었는데, 여기에서 鄉이 다름아닌 지금의 面이라는 기록이 있는 것으로 볼 때, 이때부터 면이라는 말이 쓰여지고 있었음을 짐작할 수 있다(내무부, 1979:96).

정구역일뿐, 사업능력이 인정되어 있지 않아 面民共同的 協議的 사업을 위해서는 조합·契 또는 읍라는 자생적 조직을 통하여 지역사회의 應急的 시설을 경영할 수밖에 없었다. 아울러 면에는 재정능력이 없었기 때문에 공공사업을 위하여는 國庫 또는 지방에서 그 비용을 지출하여야 하는데, 재원적 한계에서 오는 부족한 보조로 인하여 자연히 지역민의 부담에 의존하지 않을 수 없었다. 그러나 당해 지역의 戶口財力에 있어서의 불균형은 面民 사이의 부담의 불균형을 초래하여 행정상 적지 않은 지장을 가져왔다(강변근, 1966:51).

이러한 문제점을 해결하기 위하여 1913년 3월 朝鮮總督府令 제16호로 '面 經費負擔方法'이 공포되어 면사무에 필요한 경비조달을 위하여 面 賦課金을 징수할 수 있게 됨으로서, 자치적 단체로서의 첫걸음을 내딛을 수 있었다. 아울러 당시의 면은 면적·인구·재정면에서 그 격차가 매우 심하였기 때문에, 1914년의 행정구역 대개편에 따라 面이 대대적으로 조정되었다. 즉 面 성립의 기준을 면적에 있어서는 약 4方里, 戶口는 약 800호를 최저기준으로 삼아 여기에 미달하는 면은 이를 合併 조정하였다. 이후 행정구역상에 있어서는 대폭적인 변화없이 면이 계속 농촌적 지역의 일선 행정서비스 전달기관으로서 오늘날에까지 이어져오고 있는 것이다.

뒤이어 1917년에는 朝鮮總督府令 제1호에 의하여 공포된 '面制'가 시행됨으로서, 면의 사업능력이 인정되어 지방공공사무의 폭이 넓어지게 되었다. 즉 戶別割·地稅割·特別賦課金·使用料·手數料 등 자체재원 조달능력이 강화되는 한편, 보통면과 구별되는 指定面制가 새로이 등장하게 되는 데, 이것이 지금의 邑의 前身이었다. 이때의 지정면은 面중에서 비교적 인구가 많고 상공업이 발달되어 도시적인 면모를 갖춘 곳을 總督이 지정하고, 면장의 자문기관인 相談役을 두며, 특히 起債權을 인정하는 등 그 기능을 강화하였던 것으로 당시의 2,512면 중 23개 面이 지정면으로 지정되었다.

이러한 지정면은 1920년 朝鮮統督府令 제13호로 개정된 '面制'를 시행하면서 보통면과는 그 취급이 현격하게 달라지고³⁾, 1930년 12월 朝鮮統督府令 제11호로 공포되고 1931년 4월부터 시행된 '邑·面制'에 입각하여 邑으로 개칭됨과 동시에 제도적인 분리가 이루어지게 되었다. 이때의 읍과 면은 자치적 성격을 가진 법인체로서의 면모를 갖추게 되었지만, 이 둘의 가장 두드러진 차이는 읍의 경우에 의결기관으로서의 邑會를 설치한데 반하여, 면은 자문기관인 面協議會의 구성방법에 선거제를 도입한 것 이외에 面協議會를 그대로 존속시킨 점이다.

1949년의 지방자치법은 종래의 제도를 그대로 계승하여 읍·면을 市와 더불어 道의 管轄구역내에 두는 기초자치단체로 인정하였다. 그러다가 1961년 5.16군사 쿠데타에 의하여 지방자

3) 1920년의 지방제도 개정으로 지정면에 있어서는 선거제에 의하여, 그리고 보통면에 있어서는 임명제에 의하여 자문기관인 面協議會의 설치를 보게 되었다. 이때의 지정면과 보통면의 지정요건과 제도상의 차이를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지정면의 지정요건으로서, 일본인이 없고, 재력이 풍부하며 비교적 도시적인 곳으로서, ①주로 상공업지대로서 공공적 시설을 많이 필요로 하는 곳, ②戶口 1500이상으로서 그 중 2분의 1 이상이 집단적으로 거주하는 곳, ③협의회원 선거권을 지닌 자가 수백인 이상인 곳, ④面賦課金 1戶평균 7원 이상의 부담을 감당할 만한 곳 등이다. 다음으로 제도상의 차이는 ①지정면의 협의회원은 선출되는 반면, 보통면의 협의회원은 郡守, 島司가 임명하며, ②지정면은 자체능력이 있으나, 보통면은 자체능력이 없고, ③지정면에만 副長 1인을 두며, ④지정면에 한하여 1회계년도 300원 이내의 접대비를 사용할 수 있다(내무부, 1979:126).

치제가 중단되고, 뒤이어 '지방자치에 관한 임시조치법'에 의하여 郡자치제가 도입됨으로서 읍·면은 법인격을 잃게 되고, 郡의 하부행정구역으로 변모하게 되었다(내무부, 1979:37-40 ; 내무부, 1987:46-48 ; 김보현·김용래, 1982:293-294). 읍·면 수의 변천과정을 살펴보면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 읍·면 수의 변천과정

	1906	1910	1914	1917	1931	1945	1948	1961	1970	1980	1998
읍				23	41	107	73	83	91	204	195
면	4338	4322	2518	2489	2403	2243	1456	1405	1382	1256	1230

2) 洞의 역사

오늘날 도시 지역에서 사용되고 있는 최일선 지방행정기관으로서의 洞은 우리나라 전통적인 地方史에서 사용되었던 洞의 개념과는 다른 듯하다. 농업을 위주로 하는 우리나라의 전통적인 농촌사회는 독립농가의 집합으로 이루어져 있는 것이 아니라, 하나의 聚落의 형태를 가진 小村落 또는 隣保集團으로 이루어져 있었다. 그런데 우리나라에 있어서는 오래 전부터 이러한 小村落(自然部落)이 수개 집합하여 하나의 자치적 성격을 가진 행정단위를 이루었는데, 이를 洞리라고 부르고 있었다. 이러한 동리는 지방에 따라 그 명칭 자체가 매우 다양하였으며, 조선시대만 하여도 洞이나 里 이외에 浦·坪·村·鄉 등으로 다양하게 불리워졌다고 한다. 그런데 洞리의 조직이나 행정은 일정한 공식적 제도에 근거를 두고 있었던 것이 아니고, 각 지방의 전통과 관례에 입각하여 유지되어 왔던 모양이다. 이들 동리에는 주로 주민들의 추천으로 수령에 의하여 임명되는 동장·리장이 있었고, 또한 자체 재산을 소유·관리하여 왔다. 말하자면 동리는 慣習에 의한 준자치적 법인, 즉 慣習法人이라고도 할 수 있는 것이었다.

그러던 것이 韓末의 정비와 1914년을 전후한 행정구역의 대개편을 계기로 오늘날의 명칭과 규모를 갖추게 되었다. 이러한 동리는 1917년의 面制 시행에 따른 面制 施行規則 제4조에 의하여 법적으로 더욱 정확한 근거를 갖게 되었다.⁴⁾ 그러나 1931년 4월부터 시행된 '읍·면제'에 의하여 읍면이 법인격을 획득함에 따라 동리는 법인능력을 상실하여 읍·면의 단순한 하부 행정구역으로 되면서, 동리의 재산도 읍면에 귀속되기에 이르렀다(김보현·김용래, 1982:295-296 ; 내무부, 1987:48-50 ; 내무부, 1979:40-42). 그 후 1949년의 지방자치법은 종래의 제도를 계승하여 시읍면과 구에 동리를 두

4) 1917년 6월 9일 공포된 府令 제34호인 面制 시행규칙 제4조는 다음과 같다. 町洞里에 區長을 둘. 특별한 사정이 있을 때에는 郡守 또는 島司는 道長官의 승인을 받아 둘 이상의 町洞里에 한 사람의 區長 혹은 하나의 町洞里에 둘 이상의 區長을 둘 수 있음. 區長은 無給으로 하고, 해당 町洞里에 주소를 가진 자 중에서 이를 임명함. 區長은 면의 사무로서 町洞里에 관한 것을 보조함(내무부, 1979:290).

42). 그 후 1949년의 지방자치법은 종래의 제도를 계승하여 시읍면과 구에 동리를 두되, 그 구역은 자연촌락을 기본으로 하고, 그 명칭과 구역은 내무부 장관의 승인을 얻어 서울특별시·시·읍·면의 條例로서 정하도록 되어 있다(지방자치법 145조). 이처럼 리·동은 일제의 식민지 통치를 거치면서 자율적인 자치적 단체로서의 성격을 점차로 상실하고, 면의 하부단위로 전락하고 말았다. 더구나 대한민국 정부 수립이후, 산업화가 본격화되면서 동은 주로 도시적 지역의 말단행정기관으로서 존재하기에 이르렀다. 즉 동은 시·읍의 원래 하부행정구역이었으나, 1961년 [지방자치에 관한 임시조치법]에 의거하여 행정조직을 강화하였던 바, 이때에 동이 오늘날과 같이 읍·면과 대등한 지위로 격상되고, 읍의 동은 리로 전환되었던 것이다(행자부, 998:6).

도시지역에서의 동은 두 종류가 있다. 행정동과 법정동이 그것이다. 행정동은 실제 행정운영상의 동을 말하며, 법정동은 公簿上의 동을 일컫는다. 법정동은 위에서 살펴본 바와 같이, 日帝시대에 劃定된 이래 오늘날에 이르기까지 커다란 조정을 하지 아니하고 있다. 조정이 어려운 이유는 법정동을 조정할 경우, 많은 公簿를 고쳐야 하는 번거로움이 있기 때문에, 이를 쉽게 변경할 수 없는 제약을 받고 있는 것이다. 그리하여 지역사회 변화와 시대변화에 대응하고자 행정동이라는 제도를 도입하여 사용하고 있는 것이다. 따라서 몇 개의 법정동이 하나의 행정동이 되는가 하면, 역으로 하나의 법정동이 몇 개의 행정동으로 되는 경우도 있다.

이상으로 읍면과 동의 발달과정을 살펴보았다. 전통적으로 오랫동안 농업사회를 유지하여 왔던 우리나라의 사회는 농촌을 중심으로 하는 자연발생적인 촌락을 중심으로 유지되어 왔다. 그런데 농촌의 자연발생적인 촌락은 洞·리로 統轄되고, 洞里는 面으로 統轄되어 관치행정기관인 府·郡·縣의 守衛에 의하여 지배되어 왔지만, 面과 洞里는 자치적 색채를 강하게 가지고 있었다. 즉 면과 동리는 그 주민이 국가의 통치를 받음에 있어서 被治者의 의무와 기능을 다하기 위하여 스스로 구성한 행정단위라고 할 수 있으며, 동리장·면장 등의 선임에 있어서는 그 주민의 의사가 많이 반영되고 동리와 면의 경비도 주민이 거출하여 충당하였으며, 洞里民間에는 連帶責任制가 실시되었던 것이다(내무부, 1966:228). 이처럼 우리나라에 있어서 면(읍)과 리(동)는 지역사회 관리의 기초단위로서 자연발생적인 지방자치기관으로서의 성격을 가졌지만(정광섭, 1993:193-201), 日帝의 식민지 통치를 거치면서 국가행정기관의 최말단 기관으로 전락하여, 중앙의 의사를 지역민에게 전달하는 통치지배도구로 전락하고 말았다. 다만 읍·면이 농업사회적 전통 속에서 지역민의 생활과 함께 역사적으로 형성된 행정계층성을 간직하고 있는 반면, 동은 원래적 의미와는 달리 산업사회의 등장과 함께 인위적으로 형성된 도시지역의 행정계층을 의미하게 되어, 동과 그 지역민과의 유대관계는 읍·면과는 비교가 되지 않을 정도로 미약하게 되고 말았다.

Ⅲ. 읍·면·동의 현황과 개선방안

1) 읍·면·동의 현황

행정시책의 始發點이며 結實點으로서의 읍면동은 우리나라의 공무원이 파견되어 있는 주민과 가장 가까이에 있는 최일선의 공공조직이다. 이처럼 '지방의 시대' 하에서는 主權在民者로서의 국민(주민)에 가장 가까이에 있는 최첨단 기관이었지만, 지난날의 긴긴 '중앙의 시대' 하에서는 최말단 기관으로서 공무원들로부터 환영을 받는 기관이 아니었다. 그러나 민주주의 정신과 지방자치의 본질을 고려한다면, 주권재민자로서의 인민에 가장 가까이에 있는 행정조직으로서의 읍·면·동은 그 모습을 달리하여야 할 시점에 이르렀다. 특히 동과는 달리 읍·면은 지역민과의 유대관계가 아직도 강하다는 점을 고려한다면, 현재 논의 되고 있는 일괄적인 읍·면·동의 폐지문제는 신중을 기하여야 할 것이다. 앞서서도 살펴보았듯이, 같은 최일선 행정기관이지만, 읍·면과 동의 역사성은 판이하게 다르다. 이러한 역사성의 차별화는 이미 1949년 지방자치법이 제정될 때, 읍·면 자치제를 채택한 이유에서도 알 수 있을 것이다. 그러나 5.16 군사 쿠데타가 발생하여 능률성 제고라는 측면에서 과학적 근거없이 시·읍·면 자치제를 시·군 자치체로 전환하여 오늘에 이르고 있는 것이다. 그리하여 <표 2>에서 보듯이, 우리나라의 기초자치단체로서의 시·군·구는 세계에서 가장 커다란 규모를 가짐으로서, 지방자치의 본래적 정신인 隣保共同體精神과 民主性 기여에 많은 문제점을 제기하고 있는 것이다.⁵⁾

〈표 2〉 기초자치단체의 국제간 비교

국가	면적(A) (만km ²)	인구(B) (만인)	기초자치단체(C) (개)	기초자치단체 당 면적(A/C)(km ²)	기초자치단체 당 인구(B/C)(인)
미국	937.3	25,823	39,006	240	6,623
이탈리아	30.1	5,705	8,104	3.7	7,040
프랑스	55.2	5,766	36,763	15	1,568
독일	35.7	8,134	14,805	2.4	5,452
일본	3738	12,432	3,234	117	38,442
한국	9.9	4,627	232	427	199,440

* 자료 : 日本은 (財)自治研修會地方自治研究資料center編, [地方自治年監-平成7年](東京:第一法規,1995)에 의하였으며, 기타 외국은 (財)地方自治總合研究所/全日本自治團體勞動組合 自治基本法研究會編, [地方自治基本法構想], 東京,1998,87-94쪽을 참조하였음. 아울러 우리나라의 인구는 1997년 1월 1일을 기준으로 하였음. 여기에서 기초자치단체라 함은, 미국의 경우에는 County·Municipality·Township, 프랑스의 경우에는 Commune, 이탈리아의 경우에는 Comune, 독일의 경우에는 Gemeinde, 일본의 경우에는 市·町·村을 말함.

5) 각국의 자치구역의 확대경향에도 불구하고, 기초자치단체로서의 郡의 규모가 너무 방대하다는 비판은 최창호, 김보현·김용래 등에 의해서도 제기되고 있다(최창호,1988:172-175; 김보현·김용래,1982:228).

먼저, 우리나라의 읍·면·동은 1998년 8월말 현재 총 3,718개(읍 195, 면 1,230, 동 2,293)로서 평균 인구는 13천명이며, 평균 면적은 26.6km²이다(행정자치부, 1998:6). 이러한 수치를 <표 2>와 비교하여 보면, 주요 선진 외국의 기초자치단체의 규모에 비슷한 양상을 보여 주고 있는 것이다. 또한 같은 읍·면·동이지만, <표 3>에서 보는 바와 같이 인구라든가 면적 면에서의 농촌지역과 도시지역간의 편차는 매우 크다.

<표 3> 읍·면·동의 농촌지역과 도시지역의 비교

	인구(A)	면적(B)	읍면동 수(C)	A/C	B/C
광주광역시 서구	246,440인	46.8km ²	13동	18,957인	3.60km ²
전라남도 곡성군	40,861인	547.1km ²	1읍 10면	3,712인	49.73km ²

* 모든 기준은 1998년 9월 1일 기준임.

다음으로, 읍·면·동의 주요기능을 살펴보면, 첫째로, 주민과 밀착된 생활환경 구심체로서 일선 종합행정을 수행하며, 둘째로, 생활민원·제증명발급·신고 등 민원사무를 처리하며, 셋째로, 시·군·구 본청 및 특별행정기관 등의 보조기능을 수행하고, 넷째로, 지도·단속·실태조사 등 현장 중심의 규제·집행기능을 수행하며, 다섯째로, 청소·불법광고물 철거 등 일부 노력봉사활동 등을 수행하고 있다. 그 사무실태로서는 <표 4>에서 보는 바와 같이, 기관유지사무, 제증명발급, 시·군·구 보조사무 등이 있다.

<표 4> 사무실태

구분	계	기관유지사무	제증명발급사무	보조사무		
				소계	법규사무	행정지시
읍	100%	16	14	70	59	11
면	100%	18	14	68	61	7
동	100%	13	18	69	52	17

자료 : 행정자치부, 1998, 8쪽.

끝으로, 읍·면·동에서 근무하고 있는 지방공무원 수를 現員 중심으로 살펴볼 것 같으면, <표 5>에서 보는 것처럼 총72,987명으로서 전체 지방공무원의 27%를 차지하고 있다. 이를 직군별로 나누어 보면 일반직 공무원이 전체의 78%를 차지하고, 다음으로 기능직이 15%, 그리고 별정직이 7%로 되어 있다.

〈표 5〉 읍·면·동 공무원의 직군별 분류

직군	공무원 수(인)	백분율
일반직 공무원	56,850	8%
기능직 공무원	10,888	15%
별정직 공무원	5,249	7%
합계	72,987	100%

* 출처 : 임 승빈, [지방자치] 1997년 11월, 62쪽으로부터 재작성

이상의 읍·면·동의 현황으로부터 나타나는 문제점은 다음과 같다. 첫째로, 읍·면·동 사무 가운데 상당부분이 경유사무로서 재량권을 행사할 수 있는 것은 극히 제한적이라는 것이다. 둘째로, 제증명서 교부업무와 기관유지 사무가 30%내외를 차지하고 있어, 전자정부의 추진 등 지역정보화 계획에 따라 수년내에 필요없게 되는 사무가 상당부분을 차지하고 있다는 점이다. 셋째로, 읍·면·동간의 인구와 면적에 있어서 편차가 극심하다는 점이다. 넷째로, 읍·면·동의 대부분의 공무원들이 일반 행정직 중심으로 구성되어 있어, 21세기 정보화·전문화 사회에의 대응에 문제점이 있을 수 있다는 점이다. 다시말한다면, 현재의 읍·면·동은 일반공무원 중심의 단순 업무 수행지로서 경유사무가 많고, 인구와 면적에 있어서 그 편차가 심하며, 행정정보화의 추진에 따라 읍·면·동 사무소의 기능전환이 요구되고 있다는 것이다.(임승빈, 1997:61-63). 읍·면·동 자체가 가지고 있는 이러한 문제점 이외에도 우리나라의 행정계층이 너무 과다하여 고비용 저효율을 유발시키고 있기 때문에, 이를 저비용 고효율의 작은 정부 구현을 위한 하나의 시대적 요청으로서, 읍면동의 행정기능을 폐지한다는 것이다(권순복, 1998:29). 이상과 같은 여러 가지 문제점으로 인하여 정부는 읍·면·동을 단계적으로 폐지하겠다고 발표한 바 있다. 즉 행정계층 구조의 축소를 통한 지방행정의 효율성을 제고하기 위하여 읍·면·동 사무소의 일선 종합행정기관으로서의 지위를 단계적으로 폐지하고, 이를 가칭 [주민자치센터]로 전환하겠다는 것이다. 그리하여 제1단계로서 1998년부터 2000년까지 시·구의 동과 군청소재지의 읍 등 도시지역의 동과 읍을 시범실시를 통한 폐지와 함께 기능전환을 하고, 뒤이어 제2단계로서 2001년부터 2002년까지 군과 도농복합시의 농촌지역의 읍·면·동을 마찬가지로 시범실시를 통한 폐지와 함께 기능전환을 하겠다는 것이다(행정자치부, 1998:18).

2) 개선방안에 대한 문제제기

이상과 같은 읍·면·동의 폐지와 기능전환을 시도하는 개혁안에 대하여, 주민참여의 통로가 줄어들고 행정에 대한 주민들의 접근기회가 감소되는 등 문제점이 있다고 하면서 읍·면·동 폐지에 대하여 재검토를 주장하고 있는 경우도 있다(하혜수, 1998:53-58).

첫째로, 읍·면·동을 같은 일선 지방행정기관이라고 하여, 이를 동일하게 취급할 수 있는가

하는 문제이다. 중앙정부나 행정관청의 시각에서 본다면, 읍·면·동은 행정계층중의 하나에 불과하므로 이들을 동일하게 볼 수 있다는 것이다. 그러나 주민들의 입장에서 보면, 읍·면과 동은 서로 다르다는 것이다. 동사무소는 일반적으로 민원서류를 발급받는 민원기관으로 인식되고 있는데 비하여, 읍·면은 주민들의 중심생활공간으로서 기능하고 있다는 것이다. 특히 읍·면사무소는 민원서류의 발급은 물론 인허가 사항까지 관장하고 있으며, 주민들의 의견과 아이디어를 접수하여 전달하는 기능까지 수행하므로 주민과 행정이 접촉하는 최근접 공간이며, 주민참여의 통로로서 기능하고 있다는 점이다. 더불어 읍·면·동의 역사에서 보았듯이, 1961년 5.16군사 쿠데타 이후에 읍·면·동이 같은 레벨의 지방행정기관으로 되었지만, 그 이전에는 전혀 다른 행정단위였다는 사실이다.

둘째로, 읍·면과 동은 업무처리 면에서 서로 다르다는 점이다. 읍·면은 1950년대 자치단체로서의 역사적 경험이 있지만, 동은 1961년 5.16군사 쿠데타에 의하여 도시지역의 일선행정기관이 된 것에 불과하다. 또한 읍·면과 동은 다소 상이한 기능을 수행하고 있다. <표 6>에서 보는 것처럼, 동사무소의 경우에는 주민복지업무나 보건위생업무는 미미한 반면에, 주민등록·인감 등 민원서류 발급과 관련된 업무가 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 그 다음으로 세무 및 재무, 사무소 유지업무 등의 순이다. 그에 반해 읍·면사무소의 경우에는 주민등록 등 민원사무의 비율이 상대적으로 줄어들고, 대신 건축 및 건설업무·사무소 유지업무·청소 및 환경업무 등이 높은 비중을 차지하고 있다. 특히 읍·면사무소의 경우에는 동사무소와는 달리, 민원기관적인 성격에 그치지 아니하고, 건축·건설·청소·환경단속·사회복지 등의 업무뿐만 아니라, 인허가와 관련된 사무도 다소 처리하고 있음을 알 수 있다.

〈표 6〉 읍·면과 동사무소 업무분석

읍·면사무소		동사무소	
기능	업무비율(%)	기능	업무비율(%)
주민등록·인감 등 민원업무	12.5	주민등록·인감 등 민원업무	27.38
세무 및 재무업무	9.2	세무 및 재무업무	14.39
읍·면사무소 유지업무	15.3	동사무소 유지업무	13.34
건축 및 건설업무	16.5	건축 및 건설업무	11.42
행정통계 및 선거지원업무	6.3	행정통계 및 선거지원업무	7.36
청소 및 환경업무	11.0	청소 및 환경업무	6.08
지역경제업무	7.5	지역경제업무	5.33
도로 및 교통업무	5.9	도로 및 교통업무	3.92
사회복지업무	6.4	사회복지업무	3.85
사회진흥업무	5.0	사회진흥업무	2.84
병사 및 민방위업무	4.0	병사 및 민방위업무	3.51
보건위생업무	0.5	보건위생업무	0.49

자료 : 하혜수, 「지방자치」, 1998년 9월호, 55쪽.

셋째로, 읍·면과 동은 주민의 접근성 면에서 상당한 차이를 보이고 있다. 교통통신 등의 발달에 따라 공간이 많이 단축되고 있음은 사실이나, 아직도 공간적 거리는 주민의 대행정 접근도에 있어서 중요하다. <표 3>과 <표 7>에서 보는 바와 같이, 아직도 군지역의 읍·면은 그 면적에 있어서 한 도시와 거의 맞먹는 규모이다. 특히 농촌지역에는 이동성에 제약을 많이 갖는 노령인구가 많다는 점을 고려한다면, 읍·면과 동을 동일하게 취급하기에는 무리가 뒤따른다고 보아야 할 것이다.

〈표 7〉 자치단체 읍·면·동 면적 비교

(단위 : 개, km²)

구분	계	특별·광역시	일반시	도농복합시	군
읍·면·동수	3,718	1,321	654	862	881
면적	99,766.13	5,296.69	3,077.91	32,694.93	58,696.60
평균면적	26.833	4.010	4.706	37.929	66.625

자료 : 하혜수, 「지방자치」, 1998년 9월, 55쪽.

이상으로 살펴본 바와 같이, 읍·면과 동은 여러 면에서 상당한 차이를 보여주고 있다. 동일한 것을 동일하게 취급하고, 다른 것을 다르게 취급하는 것이 형평성의 원칙에 맞다는 롤즈(J.Rawls)의 정의원칙을 고려한다면, 같은 레벨의 일선행정기관이라고 하여 획일적으로 취급하는 것은 문제가 있다고 할 것이다. 또한 국민의 정부가 내세운 참여민주주의의 실현을 위해서라도 농촌지역의 읍·면과 도시지역의 동을 동일하게 취급해서는 안된다. 우리나라는 5.16군사 쿠데타 이래, 행정의 능률성을 너무 중시하여 왔다. 행정의 또 하나의 중요한 가치인 민주성의 확보를 위해서라도 주민과 행정기관과의 접근도는 가까우면 가까울수록 좋다고 할 것이다. 즉 주민들이 손쉽게 접근할 수 있는 행정단위에서 실질적인 결정이 이루어질 때, 주민들의 직접적인 참여를 통한 자치의 구현이 가능하게 된다. 이것은 풀뿌리 민주주의로서의 지방자치제를 정착시키는 지름길임과 동시에 국민의 정부가 강조하는 참여민주주의를 보장하는 지름길이 될 것이다.

IV. 읍·면·동의 개선방안에 대한 대안-결론에 대신하여

지난 15대 大選의 선거공약으로부터 직접적으로 촉발된 읍·면·동의 폐지와 기능전환문제는 많은 논란을 야기시키고 있다. 특히 읍·면과 동을 동일하게 취급하고 있는 데에 대하여서는

많은 비판이 제기되고 있다. 정치인의 대국민 약속으로서의 선거공약은 지켜져야 하겠지만, 오히려 선거공약에 대한 이행이 국민들에게 불편을 야기시킨다면 이는 신중하게 재검토하여야 할 것이다. 행정계층이 과다하다는 데에 이의를 제기할 사람들은 거의 없을 것이다. 행정계층이 과다하다고 하여 주권재민자로서의 주민에 가장 가까이에 있는 행정계층을 폐지하여야 하는가에 대하여서는 더더욱 신중을 기하여야 할 것이다. 세기적 전환기에 국가 경영의 기본단위인 행정계층은 분명히 근원적으로 재검토되어야 한다. 따라서 행정계층의 정비는 정권적 차원을 떠나 현시대의 시급한 국가적 과제인 국가 경쟁력 강화라는 차원에서 여야간의 합의를 통한 거시적 차원에서 이루어져야 한다.

그러나 현재 진행되고 있는 읍·면·동 사무소 폐지 논의는 너무나도 미시적이고 단편적인 차원에서 이루어지고 있다. 특히 읍·면과 동은 그 업무처리나 역사성에 있어서 상당한 차이가 나고 있는 데도 동일한 잣대로 논의가 진행되고 있음은 문제라고 하지 않을 수 없다. 따라서 행정계층의 재조정에 대한 논의가 거시적이고 종합적인 차원이라기보다는 미시적이고 단편적인 차원에서 진행되고 있다는 한계를 지적하면서, 정부가 진행하고 있는 읍면동 폐지에 대한 대안으로서 이 글을 마감하고자 한다.

첫째로, 읍·면·동 폐지안에 대한 재검토에서 보았듯이, 읍·면과 동은 여러 면에서 차이가 남으로 동일하게 취급하지 말라는 것이다. 도시지역과 농촌지역을 구분하여 달리 취급하는 것이 보다 바람직스럽다는 점이다. 즉 도시지역의 동과 군청 소재지가 있는 읍은 주민들의 對行政 접근도에 커다란 지장을 주지 않을 뿐만 아니라 역사성도 면에 비하여 일천하므로 폐지하고, 이를 종합적인 주민자치센터로 전환하여도 좋다는 것이다. 그러나 면의 폐지에 대해서는 신중을 기하여야 한다는 것이다.

둘째로, 폐지되는 동과 읍 관리 책임을 해당 지역 출신의 지방의원에게 맡기는 방안을 적극 강구하여 볼 만하다는 점이다. 그러므로서 대주민 행정서비스의 질을 향상시킬 수 있을 뿐만 아니라 주민자치센터의 대주민 感應度도 제고시킬 수 있을 것이다. 아울러 지역사회의 자율적 관리를 하여왔던 우리나라의 전통에도 부합되는 일이다.

셋째로, 존속되는 면사무소는 해당 지역의 종합적인 공공서비스 센터로 일원화시켜 나가야 한다는 점이다. 일반적으로 면 사무소 지역에 존재하는 파출소·우체국·농협 등의 사무소를 통합관리 운영하는 방식을 통하여 주민들이 한 건물 내에서 편리하게 공공적 서비스를 제공받을 수 있도록 하여야 한다. 즉 면 단위에 있는 이들 공공기관들간의 '기관통합'이 아닌 '공간통합'을 통하여 관련 공공서비스의 종합적인 제공능력을 높이는 작업을 시도하여야 한다는 것이다(정재욱, 1998:22). 이들 기관들은 설치법령이 다르기 때문에, 기관통합은 사실상 불가능하겠지만, '공간적 통합'을 통하여 사실상의 기관통합을 한 것과 같은 효과를 얻을 수 있다는 것이다.

【 참고문헌 】

- 강병근, 「한국지방행정」, 서울:일조각,1966.
- 권순복, “읍·면·동 지역복지센터, 접근방법”, 자치행정, 지방행정연구소, 1998년 4월.
- 김보현·김용래, 「지방행정의 이론과 실제」, 서울:법문사,1982.
- 김운태, 「일본제국주의의 한국통치」, 서울:박영사,1986.
- 내무부, 「한국지방행정사」, 서울:대한지방행정공제회,1966.
- 내무부, 「지방행정구역발전사」, 서울,1979.
- 내무부, 「행정구역연혁 및 지명관련사례」, 서울,1987.
- 내무부 자치지원국 자치제도와 내부자료, “읍면동의 기능전환 추진계획”, (社) 지방행정연구소, 「지방조직개혁 세미나 자료집 : 읍·면·동을 주민복지센터 로 기능전환」, 1998년 6월.
- 손재식, 「지방행정개론」, 서울:박영사,1982.
- 오재일, “우리나라 행정구역의 변천과정과 문제점”, 「광역행정구역 개편의 방향」, 전남대학교 법률행정 연구소, 1997.
- 이용호, “지방행정조직과 관할구역에 관한 연구”, 「법률행정논집 제3집」, 전남대학교 법률행정연구소, 1993.
- 임승빈, “읍·면·동사무소 통합합, 어떻게 활용해야 하나”, 지방자치, 1997년 11월,pp.61-64, 현대사회연구소.
- 임승빈, “읍·면·동사무소, 커뮤니티센터로의 기능전환과 운영방식”, 지방자치, 현대사회연구소, 1998년 7월.
- 정광섭, “近代韓國地方行政制度の生成過程”, 上智大學(日本) 博士學位請求論文, 1993.
- 정재욱, “지방정부 기반강화를 위한 지방자치 계층구조 및 행정구역개편”, 한국정치학회 주최 「21 세기를 향한 한국의 지방자치」 특별학술회의 발표논문, 1998년 10월,pp1-26.
- 최창호, 「한국지방자치제도록」, 서울:삼영사,1988.
- 하혜수, “읍·면 폐지방안에 대한 재검토”, 지방자치, 현대사회연구소, 1998년 9월.
- 한원택, 「한국지방행정론」, 서울:성균관대학출판부,1980.
- (財)自治研修協會 地方自治研究資料センター編, 「地方自治年鑑 平成7年」, 東京:第一法規, 1995.
- J.Rawls, *A Theory of Justice*, Massachusetts: Harvard Univ. Press,1971.
- S.H.Beer, “Federalism,Nationalism and Democracy in America”, *The American Political Science Review* Vol.72, 1978.