

# 제주특별자치도 읍·면·동의 준자치단체화 전략 모색

양 덕 순\*

## 목 차

- I. 문제제기
- II. 읍·면·동 지위와 실태에 관한 고찰
- III. 읍·면·동 준자치단체화 개념과 기본방향
- IV. 읍·면·동 준자치단체화 실천전략 모색
- V. 결론

## 국문초록

제주지역은 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도로 새롭게 출범하였다. 제주특별자치도는 제주의 여건과 특성에 부합된 제주만의 지방자치틀 통해 제주를 성공적인 국제자유도시로 만들기 위한 지방분권전략이다. 제주특별자치도는 참여정부의 강력한 지방분권 정책과 연결되면서 제주지역 스스로가 계층구조 개편이라는 자기희생적 노력을 하여 도-시·군-읍·면·동이라는 2자치·3행정계층이 제주지역에 부합되지 않는다고 판단하였다. 이에 제주만의 계층구조 개편이 필요하다는 도민적 공감대가 형성되어 2005년 주민투표를 통해 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 등 4개의 기초자치단체를 폐지하고 2개의 행정시체제로 전환하였다. 그리고 계층구조 개편에 대한 문제점으로 지적되었던 행정의 민주성과 생활자치의 소홀에 대해서는 도의원 수 증가, 읍·면·동의 준자치 단체화, 주민자치센터의 기능강화 등으로 보완할 수 있다 하였다. 그러나 제주특별자치도가 출범한지 1년이 경과하고 있지만 현재의 읍·면·동 실정은 기존 도-시·군-읍·면·동 체제에서 크게 달라지지 않고 있다는 평가이다.

이에 본 연구는 진정한 생활자치와 행정의 민주성 발휘 그리고 풀뿌리민주주의를 구

논문접수일 : 2008.01.24 / 심사완료일 : 2008.02.11 / 게재확정일 : 2008.02.11

\* 제주대학교 법정대학 행정학과 교수

현하기 위한 읍·면·동 준자치단체화 방안에 대한 학문적 이론을 정립하고 담론적 수준에서의 전략을 제시하는데 그 목적이 있다. 읍·면·동 준자치단체화 전략모색으로 첫째, 읍·면·동 지위와 실태에 관한 이론적 고찰 둘째, 읍·면·동 준자치단체화 개념과 기본방향 셋째, 읍·면·동 준자치단체화 실천전략 모색 등을 제시하였다.

주제어 : 제주특별자치도, 행정구조 개편, 준자치단체화

## 1. 문제제기

제주지역은 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도로 새롭게 출범하였다. 제주특별자치도는 제주의 여건과 특성에 부합된 제주만의 지방자치를 통해 제주를 성공적인 국제자유도시로 만들기 위한 지방분권전략이다. 이는 제주가 가지고 있는 무한한 잠재력이 획일적인 지방자치로 인해 최대한 발휘되지 못하고 있다는 문제인식에서 비롯되었다. 즉, 제주는 홍콩이나 싱가포르에 비해 결코 세계적 경쟁력 요소가 미흡하지 않지만 중앙정부의 획일적 통제와 규제로 인해 이를 발휘하지 못하고 있다는 것이다. 이를 방치하는 것은 제주뿐만 아니라 국가적 차원에서도 손해인 것이다.

2006년에 제정된 '제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법'에 근거하여 출범한 제주특별자치도는 우리나라의 지방자치 수준을 선도하고 제주의 21세기 비전인 국제자유도시의 성공적인 추진을 그 목적으로 하고 있다.

사실, 제주특별자치도는 참여정부의 일방적 시혜의 결과물은 결코 아니다. 그것은 제주지역 스스로가 계층구조 개편이라는 자기희생적 노력이 참여정부의 강력한 지방분권 정책과 연결되면서 나타난 결과인 것이다. 제주도는 참여정부 출범 이전에 이미 도-시·군-읍·면·동이라는 2자치·3행정계층이 제주지역에 부합되지 않는다고 생각하여 이를 극복하기 위한 노력을 전개하였다. 국제자유도시의 성공적 추진을 도모하기 위해서는 제주만의 계층구조로의 개편이 필요하다는 도민적 공감대가 형성되었고 이를 위한 혁신적 노력을 전개한 것이다. 그리고 주민투표를 통해 기존의 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 등 4개의 기초자치단체를 폐지하고 2개의 행정시체제로 전환하였던 것이다<sup>1)</sup>. 그리고 계층구조 개편에 대한 도민적 논의과정 속에서 문제점으로 지

1) 2005년 7월 27일 도민을 대상으로 주민투표를 실시한 결과, 투표율 36.7%, 단일광역자치안 57%, 현행 유지안 43%로 도민들은 현행 1개 광역자치단체-4개의 기초자치단체의 중층 계층구조를 단일광역자치단체로의 전환에 동의하였다.

적되었던 행정의 민주성과 생활자치의 소홀에 대해서는 도의회 의원 수 증가, 읍·면·동의 준자치단체화, 주민자치센터의 기능 강화 등으로 보완할 수 있다 하였다.<sup>2)</sup> 또한 특별자치도특별법에서 주민자치센터에 대한 법적 규정도 신설하였다. 그러나 특별자치도가 출범한지 1년이 경과하고 있지만 현재의 읍·면·동 실정은 기존 도·시·군·읍·면·동체제에서 크게 달라지지 않고 있다는 평가이다. 여전히 행정시의 단순 일선행정기관으로서의 지위와 역할을 수행하고 있을 뿐이다. 뿐만 아니라 주민자치센터의 기능 강화도 선언적 수준에 머물고 있어 이에 대한 실망이 높다. 더욱 아쉬운 점은 이에 대한 정치적·정책적 관심은 고사하고 논의조차 없다는 점이다. 이로 인해 지역공동체의 단위인 읍·면·동이 지역의 독특한 개성과 특성을 살린 자립적 발전체제를 마련하지 못하고 있을 뿐만 아니라 지역주민의 자발성에 근거한 생활자치를 실현하지 못하고 있다.

이에 본 연구는 진정한 생활자치와 행정의 민주성 발휘 그리고 풀뿌리민주주의를 구현하기 위한 읍·면·동 준자치단체화 방안에 대한 학문적 이론을 정립하고 담론적 수준에서의 전략을 제시하는데 그 목적이 있다. 하지만 준자치단체화에 대한 학술적 접근이 많지 않아 참고 자료가 풍부하지 않은 관계로 한계를 보일 수밖에 없었으며 이에 대한 심층적인 연구는 차후 과제로 남겨놓았다.

## II. 읍·면·동 지위와 실태에 관한 고찰

### 1. 일반 읍·면·동에 관한 이론 고찰

#### 가. 읍·면·동 지위

##### 1) 전통적 생활영역

읍·면·동은 전통과 근대적 자치제의 개념이 혼합되어 있는 가장 전통적인 행정구역으로서 1931년에 법인격이 부여되었다. 읍·면·동은 하나의 생활권으로서 주민들이 이곳에서 공동생활을 영위하고 있으며, 가장 가까운 거리에서 대면하고 생활하는 가운데 혈연과 지연으로 이어져 주민간의 공동의식과 일체감이 강한 1차적 집단으로서의

2) 제주특별자치도기본계획안에 의하면 도-통합시-읍·면·동간 기능 재배분을 통해 읍·면·동의 기능 강화를 도모하고 이를 위해 주민생활 민원 수요는 모두 지역(읍·면·동)에서 처리하고 이를 위해 조직·인력 보강, 예산 배분을 도모하겠다 하였다.(제주도, 2005: 10)

성격이 강하게 나타나고 있다. 이러한 정신적 유대감과 애향심은 지역공동체 형성의 중요한 요소이다.(조석주, 2005: 95)

## 2) 지방행정계층구조로서의 읍·면·동

### 가) 읍·면·동의 법적 지위

읍·면·동은 시장·군수·구청장의 지역적 보조기관으로서 실제로 지방자치단체의 행정작용의 침투과정상 가장 단위가 작은 일선행정기관이다.(조석주, 2005: 95) 특히 읍·면·동은 주민과의 대면 접촉이 가능한 공간적 영역을 행정의 대상으로 삼고 있으며, 정부와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 조직이다. 따라서 읍·면·동은 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가지고 읍·면·동 이하의 행정수행과정 단위인 통·리·반을 총괄하여 연계시키는 기능을 담당하고 있다.

읍·면·동의 설치는 '군, 도농복합형태의 시중 도시이외의 지역, 자치구가 아닌 구에 읍·면을 둘 수 있고, 동은 시, 도농복합형태의 시가 있는 도시지역과 자치구가 아닌 구에 둘 수 있다.(지방자치법 제3조 3항, 동법 제7조 2항, 3항) 또한 읍·면·동에는 시장·군수·구청장이 일반직 공무원으로 읍·면·동장을 임명할 수 있고(지방자치법 제118조) 조례로 그 소관행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 둘 수 있다.(지방자치법 제120조) 그리고 읍·면·동의 설립절차는 지방자치법 제4조에서 읍·면 및 법정동은 행정자치부장관의 승인을 얻어 조례로 정하도록 되어 있다(지방자치법 제4조)

### 나) 행정계층으로서의 읍·면·동

우리나라의 지방행정계층구조는 자치계층은 2계층으로 되어 있으나 행정계층은 3~4 계층으로 되어 있다. 자치계층을 보면 특별시·광역시-자치구, 도-시·군으로 구성되어 있으며, 행정계층은 특별시·광역시의 경우는, 특별시·광역시-자치구·군-읍·면·동이나 도의 경우는 도-시·군-(시의 행정구)-읍·면·동의 4계층으로 되어 있다.

이러한 다단계 행정계층구조로 인하여 문서전달단계의 증가로 거래비용의 증대, 행정의 파생업무 발생 및 상하계층간 의사전달 왜곡, 상·하위계층간 중복행정 및 행정의 지체와 낭비 초래, 주민 대응성 약화 및 상위계층의 단순 중계·경유기관화 등의 문제점이 발생하고 있다. 특히 기초자치단체인 시·군이 중앙정부와 중간자치단체인 도로부터 이중감독을 받게 되고 기초자치단체는 보조행정계층인 읍·면·동에 중첩된 상부지시와 지도·감독을 하게 되므로 지역과 주민을 위한 행정 구현은 현실적으로

어려운 실정에 있다.(조석주, 200: 96)

### 나. 읍·면·동행정의 주요 기능

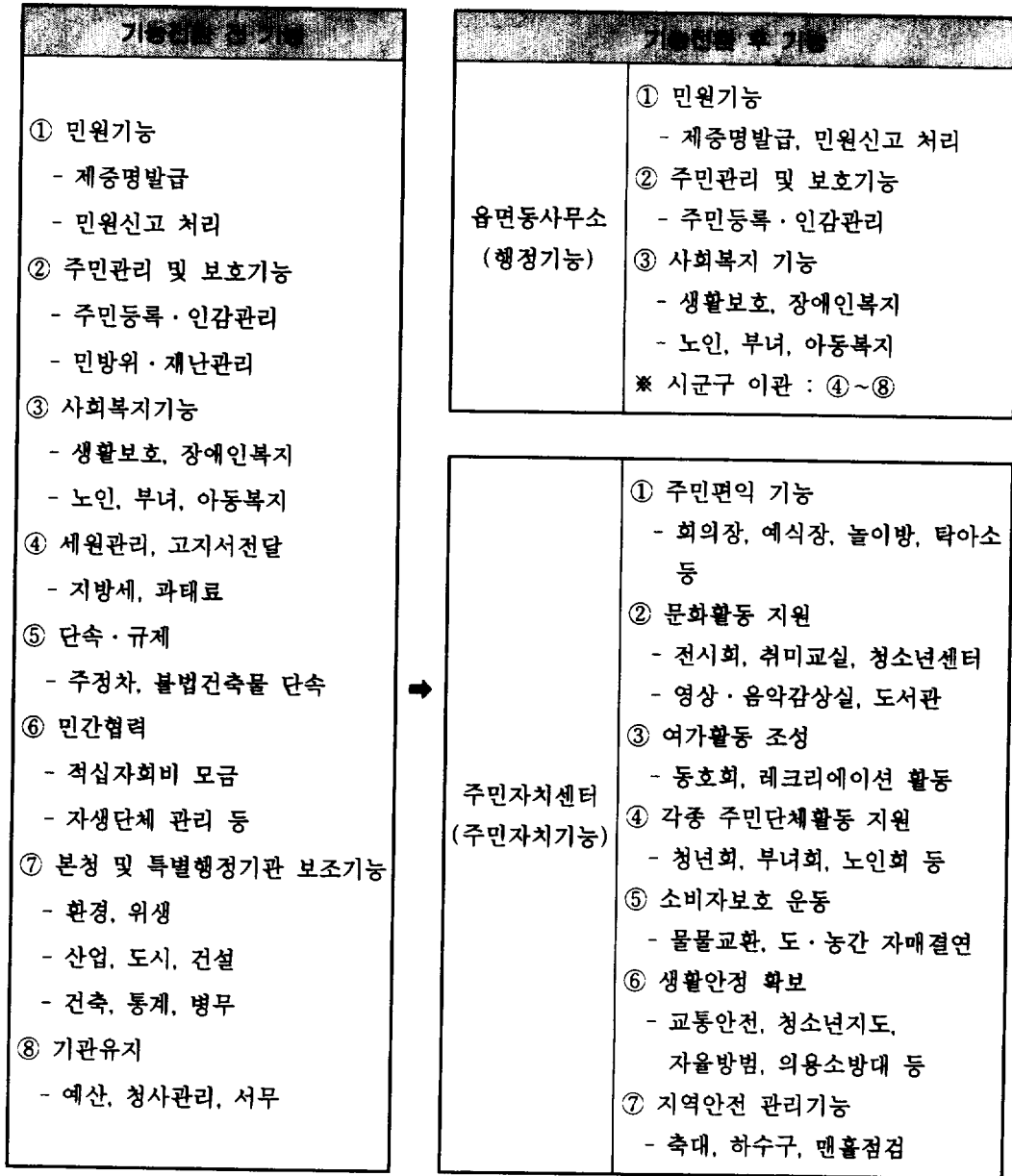
읍·면·동은 주민의 의사가 지방자치단체의 시책에 반영될 수 있도록 전달해 주는 지방자치단체와 주민간의 매개체 역할을 하는 한편, 주민과 가장 가까운 위치에서 행정시책을 집행하는 최일선 지방행정기관이다. 즉, 읍·면·동은 국가 또는 지방자치단체의 행정시책을 직접 또는 통·리·반을 통하여 침투시키는 역할을 수행하고 있다.

일선행정기관인 읍·면·동은 행정의 능률적 추진과 목적 달성을 위해 읍·면·동의 하부조직인 통·리·반을 지휘 또는 활용하여 정부시책을 최종적으로 추진하고 있다. 주민의 입장에서 지역주민과 직접 대화를 통하여 주민의 의견을 수렴하고 이를 국정에 반영함으로써 '풀뿌리 민주주의', '주민자치'의 기초가 되며 정부와 주민을 연결하는 교량적 역할로 주민들에게 국가의 시책을 전달하고 이를 구체화하여 환원하는 작용을 한다.

우리나라의 읍·면·동사무소의 주요 역할과 기능을 살펴보면, 대도시의 동은 시의 하부행정구역이었으나 1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」의 규정에 의거 행정조직을 강화하였으며, 현재 읍·면과 대등한 지위로 격상한 이래, 일선 종합행정기관으로서 지역주민과 관련한 생활민원, 복지, 주민관리 등의 업무를 수행하고 있다. 따라서 그 역할이 생활환경 구심체로서 일선 행정업무들을 종합적으로 수행할 뿐만 아니라 해당 지역의 발전과 주민 삶의 질 향상을 위한 봉사활동의 역할을 담당하고 있다. 또한 주민과의 대면적인 접촉 하에서 지방행정 시책 전달, 현장출장업무·지도단속·조장행정 등의 현장위주의 행정 수행 그리고 행정업무의 효율적 추진을 위한 통·리·반의 관찰 등의 역할을 수행하였다.

그러나 읍·면·동 기능 전환 후에 기능 전환 전의 단속규제기능, 민관협력기능, 본청 및 특별행정기관 보조기능, 기관유지기능 중 제증명 발급·민원신고 처리 등의 민원기능, 주민등록·인감관리·민방위·재난관리 등의 주민관리 및 보호기능, 생활보호·장애인복지·노인·부녀·아동복지 등의 사회복지기능만 읍·면·동사무소에 존치하고 나머지 기능은 시·군·구 본청으로 이관되었다.

〈그림 1〉 읍·면·동 기능전환 전후의 기능 변화



자료 : 조석주(2005), '읍·면·동 기능전환정책의 평가와 발전방안', 지방행정연구 제19권 제3호, 한국지방행정연구원, p.97.

위의 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 현행 읍·면·동은 보조행정계층으로서 비권력적 성격의 대민행정과 주민복리의 증진에 주안점을 두고 있다. 다만 지역적 특성상 읍은

도시와 농촌의 혼합된 기능, 면은 농촌적 기능, 그리고 동은 도시적 행정기능과 역할이 주가 되고 있는 것이다. 또한 행정구역상 읍·면은 주로 역사적·문화적·정신적 공동체 속성을 갖는데 비하여, 동은 지역 인구수와 행정업무량의 신속하고도 합리적인 처리를 위하여 성립되었다는 면에서 차이가 있다.(조석주, 2005: 98)

한편 읍·면·동 기능의 변화에 따라 읍·면·동 공무원의 역할도 변화였다. 즉 읍·면·동 기능 전환 전에는 지방행정의 최일선 집행책임자, 관할지역 및 주민의 지도·관리자, 지도·규제·단속위주의 업무수행자, 상급기관 지시 업무의 대행역할을 주로 수행하였으나, 기능 전환 후에는 주민자치활동의 지원자, 대민서비스 행정을 실천하는 봉사자, 민간 자율역량 함양의 후견자, 주민과 시·군·구청간 가교역할 등을 수행하고 있다.

## 2. 제주특별자치도 읍·면·동 실태

### 가. 일반현황

제주특별자치도는 43개의 읍·면·동을 설치하고 있다. 제주시에 4개의 읍, 3개의 면, 동의 19개의 동이 설치되어 있다. 반면에 서귀포시에는 읍의 3개, 면의 2개, 동의 12개가 설치되어 있다.

〈표 1〉 제주특별자치도 읍·면·동 설치 현황

시	읍	면	동	합계
총계	43	7	5	31
제주시	26	4	3	19
서귀포시	17	3	2	12

### 나. 조직 및 기능

제주특별자치도의 읍면동 조직 및 기능에 대해서는 제주시의 1개동과 서귀포시의 1개 읍, 1개 면을 중심으로 각 인력의 담당업무를 중심으로 살펴보았다.

〈표 2〉 제주시 연동사무소의 조직과 기능

동장	동행정 총괄
주민자치담당	방위협의회, 기획감사·자치, 주민자치센터, 뉴제주운동, 주민자치위원회, 예산·회계, 정보·공보·관광, 연합청년회, 문화체육, 지역경제, 보건위생, 민방위, 바르게살기위원회, 서무, 총무, 통계, 통장협의회 지원, 도시건설 국업무(공원녹지 제외), 새마을지도자협의회, 문화의 집 관리
기동봉사담당	일일환경 점검, 일사천리반 운영, 환경관리(자원)행정, 미화원 안전관리 및 청소업무지원, 환경(하수)민원접수처리, 쓰레기 불법투기단속, 방치차량처리, 대형폐기물 및 쓰레기 봉투 판매관리, 이륜차 관리, 교통행정, 광고물, 공원녹지, 감귤업무 추진, 관용차량 유지관리, 환경취약지 순찰 및 관리, 농수축산임업 업무, 청소차량운전 및 차량관리, 탑승 환경미화원 안전관리, 교통민원, 환경민원 등 기동봉사 업무 처리,
민원담당	국공유재산관리 및 지적관리, 새마을부녀회, 주민등록말소 및 재등록, 국외이주, 종합민원, 주민등록증 관리, 세무관련업무, 세외수입 총괄, 전입, 호적, 주민등록정정, 취학아동, 종합민원과(호적), 인감증명 등 전·출입 및 발급, FAX민원, 통합민원, 무인발급기, G4C, 호적등초본발급, 주민전산, 수가구신청, 주민등록등초본, 수입증지, 통합민원(fax)발급, G4C민원발급, 지방세증명발급, 주민등, 초본발급
주민생활지원담당	주민생활지원(장묘문화), 자원봉사, 노인회지원, 기초생활수급자 상담조사 관리, 주민생활지원(장애인복지, 경로복지, 장묘문화 제외), 여성아동복지, 주민생활지원(장애인복지, 경로복지)

〈표 3〉 서귀포시 남원읍사무소의 조직과 기능

직위	기능
읍장	읍행정총괄
부읍장 겸 주민자치담당	주민자치과 업무 총괄
총무담당	고사리축제 업무 및 읍정홍보, 공보 업무, 새마을운동, 바르게살기 등 국민운동 및 각종단체운영지원, 인사, 복무, 감사, 보안, 조직관리, 선거업무, 통합방위업무, 문화, 문고관련업무, 회계, 예산, 공무원후생업무, 청사 및 물품관리 업무, 남원생활체육관리업무, 체육관련업무, 뉴제주운동, 각종 지시사항관리, 혁신관련업무, 통계조사업무, 기록물 관리, 자원봉사업무,



	전산 및 정보통신업무, 관용차량운전 및 관리, 각종행사지원, 체육시설사용허가업무, 체육시설 환경정비, 체육관련 업무, 각종 단체운영지원, 읍정 홍보 및 공보업무, 관내 행사 및 경조사 동향파악, 운동장 유지관리 및 장비관리, 관용차량 및 인부사역 관리, 남원생활체육관 관리, 체육관 및 운동장 시설물 방호, 문서수발, 주간업무계획 수압정리, 운동장 유지관리 보조, 관용차량 관리 보조, 읍체육회 생활체육협의회 업무보조, 당직근무 및 출장명령부 대장 관리, 회계업무보조, 큰영 유원지 관리 및 청사관리,
주민자치담당	주민자치센터 프로그램 운영, 위미문화의집 운영전반, 정보화마을운영, 주민자치위원회 관리, 4·3업무, 적십자회비 징수, 리행정운영지도, 마을회관 공공시설물 관리 및 지도, 문화정보사랑방 운영 및 관리, 프로그램 수강생 접수 및 운영
주민생활지원담당	보훈, 가정의례업무, 사회복지단체 관리, 여성복지업무, 노인복지전반, 묘지(충혼묘지) 및 매·화장 업무, 저소득보육료지원업무, 차상위계층지원 업무, 보건위생업무, 기초생활보장업무, 자활지원, 의료급여지원업무, 지역 사회복지전반, 긴급복지지원업무
재무담당	국유재산관리 및 대부신청, 공유재산관리 및 대부업무, 부동산특별조치관련 업무, 부동산 및 지적업무 일반, 재산세, 등록세, 주민세, 자동차세, 체납세일반, 지방세정보시스템 운영, 소액현금징수관리, 지방세 납세편의제도 운영, 사업소세 및 면허세, 제증명발급, 개별주택가격, 제증명발급, 국유재산관리보조
민원담당	호적 및 인구동태업무, 수형인명표관리 및 신원조회관련, 주민등록업무전반(학력아동), 어디서나 민원 및 제증명, 수입증지 및 인종기관리, 민방위 교육·민방위훈련, 인감증명전반, 유기한민원, G4C민원·택배민원·재택 전자민원처리, 호적업무보조, 위미이동민원실 업무처리, 주민등록업무 보조, 호적업무 보조, 어디서나 민원처리 및 제증명업무 보조, 민방위업무 보조,
기동봉사과장	기동봉사과 업무총괄
기동봉사담당 겸임 소득지원담당	위생매립장관리, 생활폐기물처리에 관한 업무, 자원재활용 업무, 국토공원화에 관한 업무, 남원환경개발공사 지도감독, 쓰레기봉투관리 및 폐기물 수수료 관리, 오수처리시설(변경)신고, 마을도우미지정, 마을택배제운영, 공중화장실관리에 관한 업무, 국도변 정비에 관한 업무, 자연보호업무, 국도변 정비보조, 국토공원화 업무 보조, 위생 매립장 관리보조
	감귤생산 및 유통관리, 감귤분야지원사업, 간벌장비관리, 감귤유통지도단속 업무, 기타과수관련 업무, 농림사업 등 농정업무, 농어촌진흥기금관련

<p>산업담당</p>	<p>업무, 여성농업인일손돕기 사업, 농가도우미지원사업, 영유아 양육비지원 사업, 농지업무전반, 조건불리지역 직불제 사업, 농업기반(배수개선)업무, 식량작물·양정관련업무, 화훼특작·채소류관련업무, 친환경농업육성사업, 한해대책 능 농업재해업무, 농업용수 및 관정관리업무, 통신판매업, 담배소매업신고 관련 업무, 미래산업 관련 업무, 어업허가 및 신고에 관한 사항, 어선등록 등 어선관리에 관한 사항, 낚시어선 관리에 관한 사항, 가축위생·초지관리 업무, 산림보호 및 산불방지에 관한 업무, 축산관련단체 지원, 축산·산림관련업무보조</p>
<p>건설담당</p>	<p>제주특별자치도 종합개발계획, 국토의 계획 및 이용에 관한 사무, 도시계획에 관한 사무, 건축신고 및 건축물대장 관련 업무, 위법건축물관리업무, 농어촌주택개량 및 주거환경개선사업, 주민숙원사업 및 발기반정비관련사업, 도로관리 및 점용허가, 관광관련업무, 도로 등 각종개발사업 보상업무, 교통행정관련업무 및 주차장관리, 이륜자동차 등록 업무, 옥외광고물 및 가로(보안) 등 시설유지관리, 재해, 재난, 상수도 업무, 하해·신혜2리 상수도관리, 의귀·수망·한남·태흥3리 상수도관리, 태흥1, 2리·신흥2리 상수도관리, 남원1리 상수도관리, 위미2리 상수도 관리, 남원2·위미3·신흥1리 상수도관리, 위미1·신혜1리 상수도관리.</p>

〈표 4〉 서귀포시 안덕면사무소의 조직과 기능

<p>면장</p>	<p>면정총괄</p>
<p>부면장 겸임 주민자치과장</p>	<p>주민자치과 업무 총괄</p>
<p>총무담당</p>	<p>보안업무, 서무일반, 기록물관리, 체육진흥, 민원행정불편신고창구운영, 차량운행, 차량관리, 문화예술, 전산, 체육업신고, 안덕생활체육관 관리(체육관 및 주경기장 시설물 방호, 체육시설 환경정비), 문서수발, 회계보조</p>
<p>주민자치담당</p>	<p>주민자치센터운영, 위원회관리, 정보화마을관리, 리행정지원</p>
<p>주민생활지원담당</p>	<p>묘지, 노인복지지원, 영유아복지, 국민기초, 자활, 모부자복지, 장애인복지</p>
<p>재무담당</p>	<p>세외수입, 국·공유재산관리, 재산세, 자동차세, 공시지가</p>
<p>민원담당</p>	<p>민원부서 업무 전반, 호적업무, 민원담당부서 공인관리, 파산선고자 관리, 금치산자 및 한정치산자 관리, 신원조회 및 수형인표, 민방위 업무, 주민등록업무 전반, G4Calsdnjs(어디서나민원포함), 민원담당부서 서무, 취약아동 확정일자 부여, 제증명 발급, 인증기 및 무인미원 발급기 관리, 유기한 미원 접수 및 관리, 인감증명업무 전반, 우편민원, 호적업무보조,</p>

기동봉사과장	기동봉사 총괄
기동봉사담당	오수처리시설업무, 대청결운동 및 환경업무, 국도변정비, 쓰레기매립장관리
산업담당	지역경제업무, 조건불리지역업무, 종지전용, 해양업무, 농업인지원, 농업촌진흥기금, 원예, 상공, 미래산업업무, 농업기반, 발전소특별지원관련업무, 산림, 감귤업무, 축산업무보조
건설담당	건축, 광고물, 교통, 도로관리, 상수도 관리업무, 상수도검침, 가로등신고접수, 상수도관리업무

### 다. 인력현황

〈표 5〉 읍·면·동 공무원 인력 현황

구분	계	읍		면		동		합계	
		인원	비율	인원	비율	인원	비율		
제주특별자치도	계	5,170(1)	4	3,013(1)	166	214	594	127	1,052
	본청	1,028(1)	1	753(1)	40	4	62	18	150
	의회	105	-	45	25	-	-	-	35
	직속기관	1,054	-	212	51	177	531	-	83
	사업소	753	-	398	24	32	-	-	299
	합의제행정기관	52	1	43	1	-	1	-	6
	제주시	657	1	428	14	-	-	69	145
	서귀포시	545	1	366	9	1	-	40	128
	읍면동	976	-	768	2	-	-	-	206

## Ⅲ. 읍·면·동 준자치단체화 개념과 기본방향

### 1. 준자치단체화 개념

지방자치란 '일정한 공간을 바탕으로 지역주민들이 해당 지역의 문제와 욕구를 지역 주민 스스로 또는 대표자들로 구성된 공공단체를 통하여 해결하고 처리하는 것'이라고 할 수 있다. 즉, 지방자치란 일정한 지역을 기초로 하는 단체가 그 지역 내의 사무를 자주재원을 가지고 당해 지역주민의 의사와 책임 하에 자주적으로 처리하는 과정인 것이다.(양덕순, 2004: 4)

지방자치는 다음과 같은 구성요소를 가지고 있다. 첫째, 일정한 지역과 주민을 전제로 하는 구역이다. 일정한 지역을 바탕으로 한다는 것은 국가의 영토와 같은 의미로 지방자치단체가 자신들의 영향을 미칠 수 있는 일정한 공간적 범위가 있다는 것이고 이러한 공간 속에서 살아가는 주민들이 존재한다는 것이다.(양덕순, 2004: 4) 이런 점에서 읍·면·동 역시 일정한 구역과 그 지역에 일정 수의 지역주민들이 거주하고 있다는 측면에서 구역은 읍·면·동의 준자치단체화에 있어 장애요인으로 작용하지 않는다. 다만 그 구역의 적정성에 대한 논의가 남는데, 특히 동에 대한 구역의 적정성에 대한 논의는 필요하다 하겠다.

둘째, 자치권이다. 이는 국가의 주권에 해당하는 것으로서 지방자치단체와 주민은 법률이 정하는 범위 내에서 중앙정부의 통제와 간섭으로부터 자유로운 상태에서 자기들이 하고자 하는 일들을 독립적으로 처리할 수 있는 권한을 가지고 있다.(양덕순, 2004: 4) 현재의 읍·면·동의 지위는 행정시의 하부행정기관에 불과하기 때문에 실질적으로 자신의 책임아래 일을 처리할 수 있는 자치권이 없는 상태이다. 따라 읍·면·동의 준자치단체화 논의에 있어 어느 정도의 자치권을 부여할 것인가에 대한 신중한 논의가 필요하다.

셋째, 자치사무를 가지고 있다. 지방자치단체는 국가사무와 구별되는 자치단체의 사무가 있다. 자치단체의 사무에는 국가로부터 위임받은 위임사무 이외에 지방자치단체의 고유한 사무인 자치사무가 존재한다.(양덕순, 2004: 4) 읍·면·동의 준자치단체화 논의에 있어 읍·면·동의 자치사무에 대한 범위 확정이 중요한 사안이 된다. 자치사무는 읍·면·동의 단순 하부행정기관으로서의 역할에서 벗어나 지역주민들이 자기 마을에 대한 주체적 발전전략을 모색하고 타 지역과의 차별적 경쟁력을 확보할 수 있는 근간이 되는 것이다.

넷째, 자치기관이다. 국가의 대의정치의 필요성에 의하여 중앙정부가 존재하는 것과 같이 주민 스스로 직접적인 정치참여는 많은 한계와 비효율성을 야기하므로 주민들의 일정한 절차를 거쳐 주민들의 뜻에 따라 탄생하는 자치기관인 지방의회와 자치단체장, 공무원이 존재한다. 읍·면·동의 준자치단체화에 있어 또 다른 논의의 초점이 될 수 있는 것이 기관구성인 것이다. 현재 읍·면·동장에 대한 임명권이 통합시장에게 있는데 준자치단체화의 관점에서 어떤 접근방법을 선택할 것인지는 매우 중요한 사안이다. 더불어 지방의회적 역할을 수행할 수 있는 조직 구성에 대한 논의도 필요하다. 특히 현재 운영되고 있는 주민자치위원회와의 관계는 어떻게 새롭게 설정할 것인가에 대한 고민도 필요하다.

다섯째, 자주재원이다. 이는 국민의 세금에 의해 조성되는 국가예산과 같은 의미로서

지방자치에는 자치단체 스스로 재원을 마련하는 자주재원과 국가로부터 지원을 받는 의존재원이 존재한다. 오늘날 지방자치단체의 충분한 재원 확보 여부는 지방자치의 성패를 좌우하는 요인이 된다. 이 자주재원 역시 읍·면·동의 준자치단체화 도모에 있어 중요한 고려사항이 될 것이다.

준자치단체는 지방자치단체와는 다르게 법인격을 부여하지 않는다. 이런 점에서 자치단체가 아닌 것이다. 선진국 대도시의 경우, 하부기관의 구성형태는 크게 두 가지, 즉 직선의회가 단체장을 간선하는 형태와 단체장은 직선으로 구성하되 의회는 구성하지 않은 형태이다. 직선의회가 단체장을 간선하는 형태의 예에 속하는 파리시나 베를린시 하부기관인 구청의 경우, 구의회는 주민직선에 의해 구성하지만 구청장은 구의회에 선출하며, 법인격을 갖지 않는 행정구 형태로 운영되고 있다.(제주특별자치도, 2007: 193) 단체장은 직선하되 의회를 구성하지 않는 예에 속하는 뉴욕구청의 경우 법인격을 갖지 않은 행정구 형태로 운영되고 있지만 거꾸로 구청장을 주민직선으로 구성하고 주민직선의 구의회가 없이 구정협의회를 운영하고 있다.

두 가지 사례 모두 주민의 선거에 의해 대표자를 구성하고 읍·면·동의 지위와 자치적 권한이 강화된다는 측면에서 준자치단체라고 할 수 있다.(제주특별자치도, 2007: 193)

이런 점들을 감안하여 제주특별자치도의 읍·면·동의 준자치단체화의 기본방향은 첫째, 주민직선 혹은 간선 등, 어떤 형식이든 주민을 대표하고 지역의 대표성을 확보할 수 있는 방식으로 선출된 인사들로 구성된 읍·면·동자치의회(현재의 주민자치위원회로 대체도 가능)를 구성한다. 그리고 읍·면·동장 임명에 대해서는 읍·면·동자치의회에서 일정부분 간여토록 하는 것이다. 둘째, 읍·면·동사무소는 법인격을 갖지 않는다. 이런 점에서 완전한 지방자치단체와 구별된다. 셋째, 사무기능의 확대이다. 주민의 생활과 직결된 기능을 과감히 읍·면·동에 이양해야 한다. 넷째, 자치역량과 재정적 자립성을 고려하여 읍·면·동의 적정 구역에 대한 재조정이 필요하다. 특히 동을 통합하여 대동제로의 개편이 필요하다.

따라서 읍·면·동의 준자치단체화는 주민의 대표로 구성되는 법인격을 갖지 않은 읍·면·동이 특별자치도로부터 위임된 사무를 독자적으로 처리하는 공공기관이라 할 수 있다.

## 2. 준자치단체화 기본방향

단체장과 지방의회 구성이라는 점에서는 준자치단체와 완전자치단체는 구분된다. 우리나라의 「지방자치법」 제31조와 제94조에는 지방의회의원과 자치단체장은 주민이 보

통·평등·직접·비밀·선거에 의해 선출하도록 규정하고 있다. 하지만 준자치단체에서 기관 구성은 읍·면·동자치의회는 주민의 직선 혹은 어떤 형식이든 주민의 대표성을 확보하는 방식으로 선출하고, 읍·면·동장은 읍·면·동자치의회의 일정 간여하에 간선으로 선출한다. 이런 점에서 완전 자치단체와 준자치단체는 구분된다.

〈표 6〉 준자치단체와 완전자치단체의 특징 비교

행정기관	임명	미부여	미부여	미부여	미부여	미부여
준자치단체	지방의회 직선	미부여	미부여	미부여	부여	부여
완전자치단체	지방의회직선	부여	부여	부여	부여	부여

〈자료〉 제주특별자치도(2007), 주민자치센터 특성화 시범모델 개발, p.195

준자치단체는 조례제정과 예산심의권한이 확보되지 않는다는 점에서 완전자치단체와 구별된다. 즉, 준자치단체는 조례제정권과 예산심의권은 없지만 조례제정이나 예산심의와 관련하여 읍·면·동자치의회의 의견수렴결과를 도의회에 제출할 수 있고 특별한 이유가 없는 한 도의회에서 이를 존중하는 형태로 운영되는 것이다.

준자치단체는 독자적인 세목을 설치할 수 없다는 점에서 독자적인 세원과 세목을 설치할 수 있는 완전자치단체와는 구분된다. 또한 준자치단체는 주민의 생활과 직결된 사무에 한정되지만 자치사무를 가지며, 자치사무의 수행과 관련된 자치조직권과 자치인사권을 가질 수 있는 점에서는 일반 행정기관과는 차이가 있다.

## N. 읍·면·동 준자치단체화 실천전략 모색

### 1. 읍·면·동자치의회 구성 및 주민자치위원회와의 관계

우리나라는 1947년에 「지방자치법」을 제정하면서 읍·면자치체를 도입하였다. 이에 따라 읍·면에 의회를 두고 의원은 주민직선으로 읍·면·장은 초기는 의회간선에서 다음부터는 주민직선제로 전환되었다. 하지만 「지방자치에 관한 임시조치법」(1961)에 따라 읍·면자치회는 폐지되고 군단위의 자치제로 전환되었다. 이에 따라 읍·면·동은 자치단체의 하부행정기구로 법적 지위가 격하되었다.

제주지역에서의 읍·면·동 준자치단체화 전략은 현재의 지방자치제를 1947년으로

회귀하자는 것이 아니고 시·군 기초자치단체 폐지에 따라 우려되는 행정민주성과 풀뿌리 민주주의를 보완하고 나아가 지역공동체 의식에 근거한 자발적 마을 발전을 도모하기 위한 전략이다.

이론적으로는 민주주의는 1만명 이하의 인구를 가진 소규모 공동체에서 가장 의미 있고 민주성과 능률성을 위해서는 약 5만명의 인구수준이 유지될 필요성이 있다고 한다. 따라서 읍·면·동 단위에서 주민의 직접적 참여를 위한 공간과 기능이 필요한 것이며 이를 위해 읍·면·동을 준자치단체화하자는 것이다. 또한 제주도의 경우는 기존 자치권을 가진 시·군 기초자치단체가 폐지됨에 따라 읍·면·동을 중심으로 한 주민자치공동체를 형성할 필요성이 더욱 높다 하겠다. 따라서 제주특별자치도의 읍·면·동을 주민자치공동체로 육성하여 주민들에게 귀속감과 공동체의식을 제고하고 이를 바탕으로 지역문제에 적극적으로 참여하고 스스로 결정하도록 하자는 것이다.

이를 위해서는 지역주민을 대표할 수 있는 기관구성의 자율성이 확보되어야 한다. 우선 의결기관인 지역주민의 의견을 대변하는 즉, 읍·면·동자치의회를 구성하는 것이다. 자치의회는 위원은 무보수명예직으로서 읍·면·동에 대한 준의회적 기능을 담당하도록 한다. 위원 구성은 지역주민들의 직접적인 선출을 통해 구성하는 방안을 원칙으로 하되<sup>3)</sup>, 이에 대한 논의는 좀 더 필요하다고 생각한다. 다만 현재 운영되고 있는 주민자치위원회와의 관계를 새롭게 설정할 필요가 있다. 제주특별자치도 출범에 따라 「주민자치센터설치및운영조례」를 제정하였고 이에 근거하여 주민자치위원회가 구성되었다.<sup>4)</sup> 주민자치위원회는 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 20인 이상 50인 이내로 구성하되, 위원회의 자문 등을 구하기 위해 지역구 도의원, 지역원로 등을 5인 이내로 자문위원으로 위촉할 수 있다. 위원 위촉은 공개 모집과 읍·면·동장의 위촉<sup>5)</sup>으로 구성된다. 위원회는 읍·면·동의 지역개발계획 심의, 자치센터운영에 관한 사항, 기초생활보호대상자 선정 자문, 주민의 이해·조정, 읍·면·동 복지시설 운영에 관한 사항, 환경영향평가 등 의견·제출, 각종 개발계획사업계획의 의견 청취 및 의견 제출, 지역단위 읍부즈만 역할 부여, 교통안전시설 설치 의견 제출, 그 밖에 자치센터의 운영에 관하여 필요한 사항을 심의하고 읍·면·동장에게 그 이행을 요구할 수 있도록 하

3) 일본의 자치회는 시정촌 지역내의 일정한 지역을 구역으로 하는 주민자치조직으로서 지역의 공공적 기능을 수행하는 주민조직체이다. 자치회는 회장, 회계, 감사, 간사 등 10명 내외의 임원으로 구성되어 있으며, 무보수·명예직으로 지역사회를 위하여 봉사하고 있다. 회장은 주민의 직접선거로 선출하고 있으며, 나머지 임원들은 지역주민의 자원봉사적 성격을 가지고 활동하고 있다.

4) 주민자치센터설치및운영조례 제 16조(기능), 제17조(주민자치위원회 구성) 참조.

5) 읍면동장은 통리장의 대표로 추천을 받은자, 시민사회단체에서 추천한자, 지역내 여성단체에서 추천한자 중에서 위원으로 위촉하되, 전체 2/3을 초과하지 못하도록 하고 있다.

였다. 하지만 현재의 주민자치위원회는 주민자치센터라는 공간적 역할에 초점을 두고 문화여가프로그램 운영에 치중하고 있는 한계를 보이고 있다. 이에 따라 읍·면·동 자치의회가 주민자치위원회를 통합·운영하되 실질적인 권한을 부여하는 것이 필요하다. 이에 따라 자치의회 권한은 읍·면·동으로 위임된 사무에 대한 감시·감독권, 읍·면·동에 대한 감사권, 서류제출 요구권<sup>6)</sup>, 주민자치센터운영에 대한 의결권, 마을 규약 제정권, 읍·면·동장 선출권 등으로 실질적 권한을 갖고 있어 자발적인 근거한 지역발전의 역할을 수행할 수 있다.

## 2. 읍·면·동장의 주민 대표성 확보

현재의 읍·면·동장은 행정시장이 임명하고 있다. 읍·면·동을 준자치단체화할 경우, 읍·면·동 선출에 대한 논의가 있어야 한다. 주민자치적 성격을 감안할 때 지역주민들이 직선으로 선출하는 것이 바람직하지만 이는 읍·면·동을 완전자치단체화하는 결과가 나타날 수 있고, 또한 기존의 계층구조 개편으로 달성하고자 했던 행정개혁의 취지에도 반한다고 할 수 있다. 그렇다 하더라도 지역주민에 대한 정치적 대표성을 확보하는 것이 필요하다. 그 대안으로 제시할 수 있는 것이 읍·면·동장을 정무직하여 개방하되 읍·면·동자치의회에서 선출하는 방안, 행정시장이 읍·면·동자치의회의 동의아래 특별자치도지사에게 제청하여 임명하는 방안, 특별자치도지사가 읍·면·동자치의회와의 협의 아래 임명하는 방안을 생각할 수 있다.

## 3. 읍·면·동의 사무 및 ‘사무배분합동위원회’ 구성

점차 도시화 및 산업화 추세의 확대로 읍·면 인구의 감소, 거주주민의 노령화 그리고 교육·문화·의료·복지혜택 면에서 도시와의 차이 등 읍·면 주민들의 상대적 소외감 증가, 또한 제주특별자치도 출범에 따른 정책결정에 있어서 지역주민의 정치적 소외감, 공동체 의식 강화를 통한 자발적 마을가꾸기 운동 전개 등을 감안할 때 읍·면·동은 새로운 역할 정립이 필요하다. 이러한 문제 인식 아래, 제주특별자치도는 지역주민들의 정치적 소외감 회복 및 편의 증대, 낙후된 주민복지 및 문화사업분야에 대한 개선, 전반적인 생활 향상을 도모하기 위한 읍·면·동사무소의 역할과 기능을 새롭게 모색하는 것이 필요하다.

6) 자치의회의 의결로써 안전의 심의와 직적 관련된 서류의 제출을 해당 읍면동장에게 요구할 수 있다.



〈표 7〉 준자치단체 읍·면·동의 핵심 역할 및 기능 예

	주요 내용
주민행정편의 제공	민원발급 및 증계의 신속 정확, 대민홍보활동, 사회 및 생활보호대상자 선정, 행정·민원·생활정보 등의 정보제공 등
생활안정 및 지역안전관리	교통안전, 청소년 지도, 자율방범, 의용소방대, 향락·유해업소 감시, 제방·축대·상하수구·맨홀점검, 도로·보안등·공공시설 관리, 불법건축물 단속, 위험물 실태 파악 등
주민편익 및 특화산업 육성	청년회·부녀회 등의 주민회의장, 농산물직거래, 분실물센터, 중고생활물품교환 등을 위한 장소 제공, 예식장·놀이방·탁아소 운영, 지역특산물 홍보, 관광자원의 상품화, 지역특화사업 지원 등
지역복지 향상	자원봉사자 양성, 노인·생활보호 대상자 보호 및 지원, 장애인·실업자·재활훈련 알선, 여성·부녀자 복지 향상, 건강진료 서비스 제공, 근린공원·녹색지대 관리, 제반 복지시설 운영의 내실화 등
문화창달 및 문화유산 복원	영상·음악감상실, 전시회, 발표회, 문예교실, 예술공연 유치, 주민 화합 한마당 잔치, 향토문화 전수, 지역 고유문화의 특성화, 문화유적 개발 및 복원
교육 및 여가활동 조성	청소년 센터 운영, 주민대상 사회 및 생애교육, 컴퓨터 및 인터넷 교육, 도서관 운영, 학교관련 조직 및 스포츠 취미회, 체육동호회 레크레이션 활동 등의 활성화 등
주민자치 기능	지역 의사 대표, 지역의 미래 방향 설정, 자치의식 강화 등

위의 사례는 읍·면·동 준자치단체의 역할과 기능에 대한 예를 제시하고 있는 것이다. 이에 대한 성과는 결국 읍·면·동 지역주민의 자기결정권 내지는 주민주권에 의해서 가시화 될 것이다. 하지만 준자치단체의 읍·면·동에 어떤 사무를 위임할 것인지에 대한 문제는 결코 간단하지 않다. 이에 대한 정책적 관심을 가져야 할 것이다. 현재 제주도 본청 및 행정시 중심의 조직진단 같은 단기적 접근을 통해서서는 불가능하다. 따라서 이에 대한 접근은 우리나라 정부의 지방사무 이양에 관한 사례를 참조하여 장기적인 접근이 필요하다.

우리나라의 경우, 1999년 6월에 이르기까지 행정자치부 내 '기능이양합동심의위원회'를 두고 사무배분에 관한 통합·조정기능을 수행케 하였다. 하지만 여러 가지 제약요

인으로 인해 제역할을 다하지 못하였다. 이에 1998년 12월 「중앙행정권의지방이양촉진 등에관한법률」이 제정되었고, 이 법률에 따라 1999년 7월 대통령 직속의 지방이양추진 위원회를 설치하게 되었다. 「지방이양촉진법」은 사무배분원칙의 설정과 이러한 사무이 양 촉진기구 구성을 통해 중앙행정사무의 지방이양을 촉진하자는데 그 뜻을 두고 있다. 원칙의 설정과 지방이양위원회의 설치 모두 한편으로는 경제정의실천연합을 비롯한 시민단체들의 요구를 참조하였고 또 다른 한편으로는 일본이 1995년 한시적 기구로 구성한 지방분권추진위원회를 참고하여 추진하였다.(김병준, 2005: 151) 이를 참조로 하여 제주특별자치도에서도 행정부지사과 민간인 1명을 공동위원장으로 하는 사무배분 합동위원회를 구성하는 것이 필요하다. 사무배분합동위원회에는 관계 공무원, 도의회 의원, 그리고 민간위원들을 포함한 20명 이내로 구성되며, 사무배분에 관한 원칙과 기본계획을 수립하고 이양대상 사무를 조사하고 결정하는 등의 일을 수행하도록 한다.

#### 4. 대동제 도입과 행정시의 축소·폐지

읍·면·동의 준자치단체화 도모시 논의되어야할 사항은 구역의 적정성 문제이다. 특히 동구역의 적정성에 대한 논의가 필요하다. 우리나라의 지역주민들은 읍·면·동에 대하여 상대적으로 강한 정체성을 가지고 있다. 비록 우리나라의 조사결과는 아니지만 영국에서의 조사결과에 의하면 주민자치적 공동체는 시·군 단위가 아니라 읍·면·동 수준에서 구현된 가능성이 높은 것으로 나타났다.(제주특별자치도, 2007: 206) 읍·면·동은 사회적 상호작용을 가질 수 있고 정체성과 귀속감을 공유할 수 있는 단위인 것이다. 특히 읍·면의 경우, 역사적·문화적 그리고 사회규범적 측면에서 공유영역이 넓기 때문에 주민공동체 나아가 자치공동체 구현을 위한 기초단위라고 할 수 있다. 제주지역 역시 현재의 읍·면은 지역적 특성을 토대로 구획된 역사적 산물이기 때문에 준자치단체화 도입시 규모와 정체성에 대한 문제는 발생하지 않을 것이다. 하지만 제주시와 서귀포시의 동은 새로운 적정 규모에 대한 접근이 필요하다. 바로 규모의 경제와 효율성 측면을 고려한 접근이 필요하다는 것이다. 즉, 구역의 규모, 효율성, 규모의 경제, 지역적 특성, 행정비용 낭비 절감 등을 감안한 대동제 도입을 검토해야 한다.

대동제란(공민배, 2001: 74~83) 창원시에서처럼 행정동을 대동체제로 통합·운영하는 것을 말한다. 구체적으로는 구청제 실시요건을 갖춘 인구 50만 이상의 도시에서 행정구청을 설치하지 아니하고 이에 따른 대안으로 인구 3~5만명을 기준으로 현행의 행정동 2~3개를 1개의 대동으로 통·폐합한 것을 말한다. 따라서 제주지역에서도 읍·면·동의 준자치단체화를 통해 읍·면·동이 지방행정 수요에 효과적으로 대응할 수

있는 체제를 갖추기 위해서는 적정 구역이 필요하다. 특히 제주지역에서 동의 적정 규모를 적정하게 재조정하는 것이 필요하다. 이는 읍·면·동이 지역발전의 주체로서의 위상을 갖고 교통·통신수단의 발달 및 주민생활권의 확대 등 사회경제환경의 변화에 능동적으로 대응하기 위해서이다. 현재의 동사무소는 사무처리 위주의 행정에 급급한 나머지 지역사회발전을 주도하고 주민의 편익을 증진하는 역할을 다하지 못하고 있다. 따라서 준자치단체화로서의 역할 전환이 필요하고 이를 통해 주민들의 자발적이고 적극적인 참여를 통한 자치능력의 증대가 이루어져야 한다.

읍·면·동의 사무로 이양되는 사무들은 주로 행정시와 경합될 가능성이 높다. 제주특별자치도 본청은 주로 기획과 광역행정을 도모하고 읍·면·동은 생활자치와 관련된 사무를 수행하는 것으로 재편될 경우, 그 업무는 주로 행정시로부터 이관될 가능성이 높고, 이로 인한 행정시의 역할에 대한 새로운 방향 설정이 필요하다.

특별자치도-읍·면·동체제에 대한 논의는 2002년에 수립된 제주국제자유도시종합계획에도 있다. 동 보고서에서는 단기적으로 1도2시군체제를 유지하되, 장기적으로는 시장·군수 임명제 내지 시·군폐지제를 근간으로 한 특별자치도-읍·면·동체제로의 전환을 제안하고 있다.(제주도, 2002: 444) 또한 도-읍·면·동체제는 한국지방행정연구원에서 수행한 '제주형 지방자치모형 개발 등 행정개혁에 관한 연구'보고서에서도 혁신적 대안의 하나로써 제시되어 있다. 동보고서에서는 지방자치단체의 법적 지위를 보유하면서, 시·군을 폐지하고 광역자치단체의 형태로 단층화하는 방안을 제시하고 있다. 다만 시·군은 완전 폐지하거나 행정구로 대체하는 방안이 있으나 50만 이상의 인구규모를 감안할 때 행정구로 전환하는 것이 바람직하다는 제언을 하고 있다.(제주도, 2003: 179) 이 당시 지역학자들 역시 이 안에 대해서 공감을 표시하였지만 실질적으로 주민투표를 통해 현재의 특별도-행정시-읍·면·동체제로 확정 개편되었다. 하지만 읍·면·동의 준자치단체화를 도모하고 이에 따른 사무와 권한이 확대될 경우, 행정시의 역할은 재조정 될 수밖에 없다. 단기적으로 그 역할이 축소될 수밖에 없고 장기적으로는 폐지하는 것을 신중히 검토할 필요성이 있다.

## 5. 자주재원 확보 및 지역재정조정제도 도입

지방자치단체의 재정능력은 지방자치의 운영과 관련하여 매우 중요한 의미를 지닌다. 지방자치단체가 자치권을 행사할 수 있는 사무가 있다 하더라도 이를 처리하는데 필요한 자주 재원이 없다면 이러한 권리와 사무는 별 의미가 없기 때문이다. 읍·면·동의 준자치단체화에 있어서도 자주재원 확보 문제는 중요한 과제이다.

지방자치단체의 재정수입이 크게 자주재원과 의존재원으로 나눌 수 있듯이 읍·면·동의 재원 역시 자주재원과 이전재원으로 구성될 수 있다. 자주재원은 말 그대로 '지방자치단체가 그 자체의 재원으로부터 자주적으로 거두어들이는 수입'을 말하고, 의존재원은 '중앙정부나 상급 지방자치단체 등 외부로부터 재정적 지원'을 말한다.

읍·면·동의 자주재원은 기존의 시·군세(보통세-주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세, 목적세-도시계획세, 사업소세) 중 주민세 등 지역주민과 밀접한 관련성을 갖고 있는 세금과 세율분포의 불균형이 적은 세금으로 하는 것을 검토할 수 있다. 또한 사용료, 수수료, 분담금, 부담금, 징수교부금, 기부금, 기타의 세외수중 수수료, 사용료, 징수교부금, 기부금<sup>7)</sup>을 해당 읍·면·동의 재원으로 하는 것을 검토할 수 있다.

한 국가내의 모든 지방자치단체가 자주재원만으로 지역 내의 행정수요를 감당할 수 있으면 자치권의 보호라는 측면에서 매우 바람직한 일이 된다. 하지만 실제에 있어 이러한 일은 일어나지 않을 뿐만 아니라 상황에 따라서는 바람직하지도 않다.(김병준, 2005: 175) 읍·면·동 역시 이런 상황에 직면하게 될 것이다. 이를 보전하기 위한 재정조정성격의 재원 확보에 대한 고민이 필요하다. 하지만 이런 이전재원 운영에 있어서는 절대적 형평 차원에서의 접근보다는 차등적 접근이 필요할 것이다. 즉, 기본적 수요에 대해서는 균등적 접근을 도모하지만 읍·면·동 스스로의 발전에 대한 노력과 지원 등을 감안한 차별적 지원이 필요할 것이다.

읍·면·동의 준자치단체화할 경우, 읍·면·동장에 대한 인건비를 비롯한 제반비용, 그리고 읍·면·동자치의회 운영에 따른 추가적인 비용이 요구된다. 하지만 이런 비용은 생활자치의 강화라는 측면에서 보면 최소비용이 될 것이다. 실질적으로 계층구조 논의시 현재의 계층구조에서 단층제로 변화했을 때 절감이 예상되는 인건비 및 경상경비는 각각 매년 486억과 333억원으로서 인건비 및 경상경비 절감 합계액은 매년 약 819억 7천만원으로 예상된다. 이런 행정혁신에 따른 비용 중 일부만을 사용한다면 결코 많은 비용이 든다고 할 수 없다.

7) 사용료는 지방자치단체가 소유·관리하는 공공시설물을 이용한 것에 대해 징수되는 공과금이다. 수수료는 지방자치단체로부터 개별적인 서비스를 제공받은 사람이나 단체에 징수되는 공과금으로서 수고에 대한 대가의 의미를 지는 것으로서 주민등록등본이나 인감증명서 등의 발급 수수료가 그 대표적인 예이다. 징수교부금은 시·군·자치구가 국가와 상급자치단체의 위임을 받아 국세와 상급자치단체의 지방세 및 사용료를 징수해 주는 경우, 징수위임기관인 국가와 상급자치단체가 시·군·자치구에 교부하는 자금이다. 기부금은 개인과 기업 등이 지방자치단체에 자발적으로 증여한 자금이다. 사용목적을 지정하는 경우가 있는가 하면(지정기부금), 지정되지 않는 경우도(일반기부금)도 있다.

## V. 결론

제주특별자치도 읍·면·동의 준자치단체화 전략을 담론적 수준에서 제시되었다. 행정의 민주성과 풀뿌리민주주의는 지방자치의 기본적 정신이다. 계층구조의 개편도 당시 누리고 있던 행정의 민주성이나 참여민주주의가 훼손되지 않을 것이라는 대명제 아래 추진된 것이다. 또한 여러 가지 제도적 장치를 통해 충분히 보완될 수도 있고 더욱 신장될 수도 있다고 생각하였다. 그러나 제주특별자치도가 출범한지 1년이 경과한 현재, 형식적인 생색내기 읍·면·동의 기능 강화 시책만 존재할 뿐, 심층적인 접근은 이루어지지 않고 있다. 뿐만 아니라 기초자치단체의 폐지로 의원 수가 확대된 도의회 역시 과중한 민원으로 인해 효율적인 자치단체장에 대한 견제와 균형을 확보하지 못하고 있는 실정이다. 그 것은 작으나마 자기결정권이 있었다면 지역 스스로가 그 문제를 해결할 수 있는 민원조차도 도의회로 전달하기 때문이다. 이로 인해 계층구조 개편으로 원래 기대했던 효과는 충분히 나타나지 못하고 있다. 특히 해군기지 건설을 놓고 해당 지역주민들의 의사결정 대표성에 대한 논란이 있다. 이 역시 지역주민들의 자기결정권을 행사할 수 있는 권한이 없는 것도 하나의 요인으로 작용한 결과이다.

제주지역의 읍·면·동은 지역공동체의 요체이다. 공동체는 '일정한 지역의 주민들이 경제, 사회, 문화적 연대의식 속에서 공통적인 가치와 이익을 위하여 같이 참여하고 서로 분담하면서 살아가는 집단'이다.(권순복, 2001: 296) 공동체 의식이 발달한 사회의 사람들은 자신의 사익만을 추구하는 개인주의적이고 자기중심적인 존재가 아니라 사회집단 구성원으로서의 소속감, 연대감 그리고 책임감이 강하다. 따라서 공동의 문제를 함께 해결하려는 집단주의적 성향이 강하며, 공동체의 의식을 위해 자신의 이익을 희생할 준비가 되었다.(유재원, 2003: 116) 하지만 이런 공동체의식은 자신이 무언가를 결정할 수 있는 권한을 가지고 있을 때 발휘된다. 바로 읍·면·동의 준자치단체화를 도모할 필요성이 있는 것이다.

읍·면·동의 준자치단체화를 도모하기 위해서는 자기 일, 자기 일에 대한 결정권, 일을 수행할 수 있는 자원과 조직 그리고 인력, 주민을 대표하는 조직이 있어야 한다. 이에 본 연구는 이에 대한 담론적 수준에서의 전략방안을 제시하였다.

시간이 지났다고, 특별자치도가 출범하였다고 과거가 잊어지는 것은 아니다. 읍·면·동의 준자치단체화는 계층구조 개편 논의 시 정치권이 도민들에게 한 약속이다. 물론 읍·면·동의 준자치단체화가 제주의 여건에 부합되지 않을 수 있고 비효율성을 야기할 수도 있다. 하지만 그 것은 이에 대한 체계적인 연구의 결과로서 제시되어야 한다.

따라서 이에 대한 정책적 관심과 노력 그리고 진지한 논의가 이제 시작되어야 한다.

## 참고문헌

- 강기윤(2005), '주민자치센터 활성화 방안에 관한 연구-창원시를 중심으로', 중앙대 행정대학원 석사학위논문.
- 공민배(2001), '우리나라 지방행정계층 조정에 관한 연구-창원시의 대동제 도입성과를 중심으로', 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 권순복(2001), '읍·면·동 기능 전환과 주민자치센터 : 문제점과 발전방향', 한국지방자치학회동계학술세미나자료집.
- 권순복(2003), '지방분권의 현장 : 읍면동 주민자치조직의 제도적 접근', 한국지방자치학회 동계학술대회발표집.
- 김병준(2005), 한국지방자치론, 법문사 : 서울.
- 백성울(1997), '지방행정조직의 창조적 모델 대동제로 재도약 제기 마련', 지방행정, 대한지방행정공제회.
- 성희자·전보경(2006), '농촌지역 주민의 공동체 의식에 관한 연구', 사회복지정책 제27권.
- 양덕순(2004), 지방자치경영론, 오름: 서울.
- 유재원(2003), '시민참여 확대방안-참여민주주의 시각에서', 한국정책과학학회보 제7권 제2호, 한국정책과학학회.
- 윤양수(2007), 지방자치법과 제주특별자치도법, 온누리 : 제주
- 이항범(1999), '읍면동 기초 행정조직의 역할 쇠퇴와 기능 재정비-주민자치업무 강화차원', 한국지방자치학회보 제11권 제3호, 한국지방자치학회.
- 제주도(2002), 제주국제자유도시종합계획(안).
- 제주도(2003), 제주형 지방자치모형 개발 등 행정개혁에 관한 연구.
- 제주도(2005), 제주특별자치도 기본계획안.
- 제주특별자치도(2007), 주민자치센터 특성화 시범모델 개발.
- 조석주(2005), '읍·면·동 기능전환정책의 평가와 발전방안', 지방행정연구 제19권 제3호, 한국지방행정연구원.
- 최병일(2002), '지역사회 활성화를 위한 읍·면·동 행정의 기능 전환에 관한 연구, 지역사회개발연구 제27권 제1호

[Abstract]

## Jeju Special Self-Governing Province : Town, Township and Village : Self-Governing System Strategy for Development

Yang, Duk-soon

*Professor, Dept. of Public Administration, Cheju National Univ.*

As of July 1, 2006, Jeju province newly started as Jeju Special Self-Governing Province. Jeju Special Self-Governing Province is government's decentralization strategy promoting Jeju to be a free international city successfully through its own local autonomy which is corresponded with the conditions and the characters of Jeju. In connection with the strong decentralization policy of the central government, Jeju Special Self-Governing Province realized that the existing administrative district system, which is two self-governing area and three administrative district (province-city, gun-eup, myeon, dong), had not corresponded with Jeju province. At this point, a consensus that a reform of administrative district structure is needed was widely formed among the residents of Jeju province. Therefore, through the inhabitant's vote in 2005, two-administrative city system had replaced the four existing self-governing areas - Jeju-si, Seogwipo-si, northernjeju-gun, southernjeju-gun. For the issues caused by the reform of administrative district structure, the absence of democracy in administration and the negligence of life self-governing, could be managed by increasing the numbers of members of a provincial assembly, making eup, myeon, dong areas to sub-local autonomy areas and enhancing the function of residents autonomous center. Since the launching of Jeju Special Self-Governing Province had been over 1 year, however, the situation of eup, myeon, dong has not changed significantly from the previous administrative district system. There by, the purpose of this study is to establish academic theories and bring up some strategies at the level of discussion for plans which can promote eup, myeon, dong to be sub-local autonomy areas. And these plans would be helpful for the realization of a real life self-governing, democracy of administration and grass-roots democracy. In seeking ways of making eup, myeon,

dong to sub-local autonomy areas, this study suggests following subjects: first, academic consideration for the status and the actual conditions of eup, myeon, dong, second, the concept of sub-local autonomy and its basic course, finally, search for its action plan.

**Key words** : Jeju Special Self-Governing Province, a reform of administrative district structure, sub-local autonomy