「지방정부연구」 제22권 제1호(2018 봄): 1-23
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.1 (2018 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.1.1

읍면동 정책에 대한 평가

김 홍 환

국문요약

읍면동은 행정계층에서 대주민 서비스를 제공하는 일선행정기관이다. 문재인 정부에서는 국정과제로 혁신읍면동 사업 등을 추진하고 있으며 역대정부에서도 이와 유사한 읍면동 관련 국정과제가 등장하였다. 이러한 읍면동 정책은 행정의 민주성 제고를 위한 주민자치 활성화와 지방행정 효율성 제고 등을 명분으로 한다. 그러나 읍면동이 기초지방자치단체인 시·군·구의 하위 행정기구라는 점에서 읍면동 정책의 문제점이 발생할 수 있다. 즉, 중앙정부가 기초지방정부 하위행정기구의 역할과 기능을 중앙정부 정책목적에 따라 활용하려는 것인데, 자치권을 가진 지방자치단체가 이를 개편할 수 있기 때문이다. 이 경우 지방자치 기본이념과 자치권 보장의 취지를 고려할 때 지방자치단체의 읍면동 개편은 정당성을 갖는다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 지방자치 이후 주요 읍면동정책의 추진목적을 효율성과 민주성이라는 행정이념 측면에서 비교·평가하였고, 기능개편의 성과로서 1999년 읍면동 기능개편 전후와 현재 읍면동 기능을 비교하여 평가하였다. 평가 결과를 요약하면, 각각의 읍면동정책 추진에 있어 목적이 정합성이 확보되지 않았으며, 기능개편의 성과와 관련해서는 1999년 이관되었던 읍면동 기능이 대부분 다시 읍면동에서 수행되고 있어 성과가 낮은 것으로 나타났다.

주제어: 주민자치, 주민참여, 읍면동, 기능개편, 정책유형, 자치권

Ⅰ. 서론

문재인 정부 들어 지방분권에 대한 관심이 높아졌다. 2017년 10월 26일 발표된 자치분권 로드맵(안)은 문재인 정부 5년간의 자치분권 추진을 위한 밑그림으로 볼 수 있다. 비전은 '내 삶을 바꾸는 자치분권'이며, 목표는 '연방제에 버금가는 강력한 지방분권'이고 이를 위한 핵심전략은 ① 중앙권한의 획기적 지방이양, ② 강력한 재정분권 추진, ③ 자치단체의 자치역량 제고, ④ 풀뿌리 주민자치 강화, ⑤ 네트워크형 지방행정체계 구축 등이다.

행정안전부에서는 "풀뿌리 주민자치 강화를 위해 주민자치회 역할 확대, 읍면동 행정혁신, 지역별 특성을 고려한 다양한 마을모델 발굴 등 혁신읍면동 사업" 등을 제시하였다. 주민자치회 역할 확대는 주민세(개인균등분)를 주민자치회 사업에 활용 등 새로운 사업내용을 중심으로 주민자치센터 운영, 마을계획 수립 등을 제시하였고, 혁신읍면동 사업[1]은 보건·복지 현장 전담인력 확충,

1) 서울시의 찾아가는 동사무소(찾동)을 벤치마킹했다고 평가되며, 2018년 예산과정에서 관련 예산이 전액

읍면동 청사 공간혁신 등을 제안하였다. 역대정부에서도 이와 유사한 국정과제가 등장하는데 국민의 정부에서는 “읍면동 행정체제를 주민자치센터로 기능전환”을 추진하였고, 참여정부에서는 주민자치제도 개선, 자원봉사활동 장려·지원, 지역내 전문가의 정책과정 참여확대 등의 과제가 제시되었다. 이명박정부에서는 주민자치위원회를 주민자치회로의 개편이 추진되었고, 박근혜 정부에서는 지방자치단체 소규모 읍면동 통합, 읍면동 복지허브화 등이 추진되었다.

이러한 읍면동정책의 방향은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 국가정책 목적에 따라 일선행정기관의 역할을 강화하는 것으로서 가장 가까운 예를 들면 읍면동 복지허브화이다. 즉, 박근혜 정부 국정과제인 ‘생애주기별 맞춤형 복지’를 위해 읍면동 소속의 사회복지 공무원이 주민을 직접 찾아가고, 주민 개개인에게 맞춤형 통합서비스를 제공한다(행정자치부 보도자료 2016. 7)는 것이다. 둘째, 주민자치 강화이다. 앞서 제시한 바와 같이 주민자치회 역할 강화이다. 이는 주민자치 확대를 위한 것인데, “우리나라의 지방자치는 외형적으로 지방자치의 틀을 갖추었음에도 불구하고, 주민선거를 통해 자치단체장이나 지방의원을 선출하는 것 이외에 지방자치단체가 기존 지방행정청의 역할을 크게 벗어나지 못했다(고경민 1998; 유재원 2005; 전영평 외 2004)는 점에서 기관자치, 행정중심의 지방자치를 실질적 자치인 주민자치를 강화한다는 의미를 지닌다.

이러한 관점은 행정의 양대 이념인 민주성과 효율성을 제고시키기 위한 것으로도 이해할 수도 있다. 국가 정책목적 달성을 위해 지방자치단체의 일선행정기관의 기능을 변화시킨다는 것이 행정효율성을 제고시키며, 행정의 민주성과 관련해서는 주민자치기능의 강화를 통해 읍면동 수준에서 실질적 주민자치의 활성화를 추구한다는 것이다. 본 연구는 이러한 지점에 초점을 두고 지방자치 실시 이후 주요 읍면동정책이 추구하였던 목적을 행정이념 측면에서 정리하고 이를 비교하고자 한다. 또한 이러한 정책방향을 지방자치 본질측면에서 평가하고자 한다.

이와 함께 읍면동기능개편의 성과를 살펴보고자 한다. 이러한 유형의 연구를 정책집행에 관한 평가 연구라고 할 수 있는데, 1973년 프레스만과 윌다브스키(Pressman and Wildavsky)에 의해 제기된 이래 많은 학자들에 의해 다양한 측면이 연구되어 왔고(류지성, 2007: 449). 특히, 방법론적 특성에 따라 ‘제1세대 집행연구’, ‘제2세대 집행연구’, ‘제3세대 집행연구’로 분류되었다(Goggin et al., 1990). 이와 관련해서는 권영주(2009)는 정책집행에 있어 영향을 미치는 요인을 내용적 요인,[2] 정책환경적 요인,[3] 시간적 요인 등으로 구분한다. 여기에서 시간적 요소를 강조하고 있는데, ‘제2세대 집행연구’, ‘제3세대 집행연구’에서는 시간이라는 변수를 중요시하고 있는 것이다. 정정길(2002a, 2002b)은 미시적이고 정책학적인 차원에서 시차이론을 주장하고 있으며, 임도빈(2003)은 한국의 정책문제와 행정조직을 시간의 장단이라는 길이 문제에 초점을 맞춘 연구의 필요성을 제기하고 있다. 따라서 기능개편의 성과는 1999년 읍면동기능개편을 대상으로 한다. 당시, 기능개편 전과 후, 그리고 2017년의 읍면동 기능을 비교한다.

삭감됨에 따라 행정안전부는 컨설팅 형태로 사업을 전환하기로 하였다.

2) 정책목표, 정책이 요구하는 변화의 크기, 정책이 초래할 혜택의 유형, 정책집행에 관여하는 행위자의 범위, 집행관료의 능력, 집행에 필요한 자원의 양과 질 등이다.

3) 정책에 대한 순응, 집행기관과 관료의 책임과 반응, 정치 체제의 구조와 정권의 특성 등이다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 평가체계

1. 지방자치의 의의와 본질

1) 지방자치의 의의

지방자치의 의의에 대해 행정현상 측면에서 접근하는 입장에서는 크게 세 가지로 정리하고 있다.[4] 첫째 지방자치는 정치권한의 분산을 통해 그간 국가에 의해 결정되던 공공정책을 최대한 개인이 스스로의 삶을 결정할 수 있도록 공공정책의 결정권한을 가장 주민에 가까운 지방정부에게 이양하는 것이다. 이를 통해 개인의 권리와 자유, 책임의식을 고취시켜 민주시민의식을 고취하는 것을 목표로 한다. 이에 영국의 정치학자 토크빌(Alexis de Tocqueville)은 지방자치는 민주주의의 학교라고 하였다. 둘째, 지방자치는 주민의 삶을 가장 잘 파악할 수 있고, 의사를 수렴할 수 있는 지근거리에 있는 정부에서 공공서비스를 생산하는 국정운영방식으로 주민복지증진에 기여할 수 있는 행정시스템이다. 셋째, 지방자치는 공공서비스 생산방식에 지방정부간 경쟁을 유발시켜, 공공경제학에서 지적하는 공공부문의 비효율성을 개선할 수 있는 제도이다. 이를 간단히 정리하면 지방자치의 의의란 민주적 의사결정을 통해 행정의 효율성을 제고하는 것이라고 할 수 있을 것이다. 즉, 지방자치의 원론적 필요성은 정치과정에서의 주민의 뜻을 보다 잘 반영하기 위한 민주적 의사결정 체제라고 할 수 있다.

법제도 측면에서 접근하는 입장으로 먼저 헌법재판소 판례를 제시하면, “지방자치는 국민의 기본권이 아닌 헌법상의 제도적 보장으로 이해되고 있다. 이러한 지방자치는 민주주의의 요체이고 현재의 복잡사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 지방의 공동관심사를 자율적으로 처결함에 동시에 주민의 자치역량을 배양하여 국민주권주의의 자유민주주의의 이념구현에 이바지함을 목적으로 하는 제도적 장치로서 이러한 지방자치제의 헌법적 보장은 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의하여 자기통치를 실현하는 것으로 요약될 수 있고, 이러한 지방자치의 본질적으로 핵심적인 내용은 입법 기타 중앙정부의 침해로부터 보호되어야 한다는 것이 헌법상의 요청이기도 하다(2007헌마 843).”[5]라고 판시하고 있다. 개념을 보다 구체화하면 “국가에 종속되어 있는 법적 능력을 가진 공공단체가 그의 피선된 기관에 의하여 국가의 감시하에 자기 이름으로 지방공공과업을 독자적 책임으로 수행하는 것을 말한다.” (김철수, 2013:1554)고 정리할 수 있다.

이러한 양자의 입장을 살펴보면, “개인이 스스로의 삶을 결정할 수 있도록 공공정책의 결정권한을 가장 주민에 가까운 지방정부에게 이양”하는 것이나, “국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의하여 자기통치를 실현하는 것” 등이 용어는 다르나 내용이 다르다고 할 수 없다. 또한, “개인의 권리와 자유, 책임의식을 고취시켜 민주시민의식을 고취”와 “주민의 자

4) 임승빈, 지방자치론, 법문사 2005; 3-5면의 내용을 정리

5) 헌재 2009.3.26. 주민소환에 관한 법률 제1조 위원확인(기각)

치역량을 배양하여 국민주권주의의 자유민주주의의 이념구현에 이바지"도 내용적으로는 차이가 있다고 할 수 없으므로 지방자치가 민주주의 구현을 위한 기제라는 점은 부인할 수 없다고 본다. 이와 관련하여 김석태(2016)는 지방분권 사상에 대해 논의하면서 지방분권은 실질적 지방자치를 위한 것으로 제시한다. 먼저 민주성 측면에서는 "지방자치는 알투시우스(Althusius: 1563-1638)의 자치사상인 연방주의와 보충성 원칙의 실현, 개인주권론에 기반한 제퍼슨(Thomas Jefferson)의 자치사상, 민주주의 학교론의 토크빌(Alexis de Tocqueville) 등에 기반하고 있다(김석태, 2016:1-24)고 주장한다. 이와 함께, 효율성에 관해서는 제퍼슨의 미니공화국 사상을 다수의 작은 정부가 바람직하다는 주장을 티부(Tiebout, 1956), 오스트롬(Ostrom, 2010), 티부와 워렌(Tiebout & Warren, 1961) 등의 다중심 거버넌스와 연계하여 설명하는데, 민주성 제고를 위한 작은 지방정부가 존재하는 경우 효율성을 자연스럽게 제고할 수 있다(김석태, 2016)고 주장하고 있다. 정리하면, 지방자치는 양대 행정이념 중 민주성 제고를 위한 기제이나, 작은 지방정부간 공공서비스 생산경쟁이 행정효율성을 제고시키는 수단이 될 수 있다고 할 수 있다.

2) 지방자치권과 지방자치의 본질[6]

지방자치권의 본질과 관련하여 법제도 관점에서는 지방자치권의 의미에 대해서 오랫동안 논의하여 왔다. 구체적으로 살펴보면, 지방자치단체가 갖는 자치권의 본질에 관해서는 고유권설과 전래권설이 대립되어 왔으나 지방자치가 헌법과 법률 아래에서 행해질 수밖에 없으므로 전래권설이 통설로 지지되고 있다. 다만, 우리 헌법에서 지방자치에 기본적인 보장(제도보장)은 헌법 제117조 제1항에 규정되어 있으므로 지방자치단체의 자치권이 입법에 의하여 본질적 내용의 변질이 초래돼서는 안 되며, 헌법재판소는 지방지제도의 본질적 내용으로서 자치단체의 보장, 자치기능의 보장, 자치사무의 보장을 들고 있다.[7] 자치권의 분류에 관한 견해를 살펴보면, 김철수(2013:1563)는 자치사무 처리권, 재산관리권, 자치입법권으로 분류하고 성낙인(2014:644) 지방자치의 권능적 요소로서 자치입법권, 자치조직권, 조치행정권, 자치재정권으로 구분한다. 허영(2013:840)은 기능적으로 접근하고 있는데, 자치사무 처리기능, 자치재정기능, 자치입법기능으로 분류한다.

한편 지방자치의 본질은 행정현상적 접근에서 보다 구체적으로 살펴볼 수 있을 것으로 보인다. 행정학에서는 정책분류를 다양한 시각에서 접근되고 있다. 루이(T.J. Lowi)는 정책을 분배정책, 규제정책, 재분배정책, 구성정책으로, 알몬드와 포우웰(G.A.Almond & G.B.Powell)은 분배정책, 규제정책, 추출정책, 상징정책으로, 리플리와 프랭클린(R.Ripley & G.A.Franklin)은 분배정책, 경쟁적 규제정책, 보호적 규제정책, 재분배정책등으로 분류한 바 있다(임승빈, 2005). 또한, 피터슨(Peterson, 1981)은 도시한계론에서 개발, 재분배, 할당정책으로 구분한다.

루이의 정책분류를 중심으로 정책분류 내용을 살펴보면, 첫째, 분배정책은 정부가 특정한 개인, 기업체, 조직, 지역사회에 공공서비스와 편익을 배분하는 정책을 말한다. 정부의 각종 보조금, 농

6) 지방자치권으로 논의할 경우 법학적 관점이 부각될 가능성이 있어 용어를 변형하였다.

7) 헌재, 2001.6.28. 2000헌마 735, 입법부작위 위헌확인(각하)

산물 가격지지, 건강연구에 대한 보조금, 지방정부의 공항이나 도로 및 교통시설, 병원, 하수도등의 건설에 대한 지원금, 수출특혜금융 등이 전형적인 분배정책에 속한다. 둘째, 규제정책은 특정한 개인, 기업체, 조직의 활동에 통제 및 제한을 가하여 이들의 재량권을 제한하는 종류의 정책이다. 셋째, 재분배정책은 돈이나 재산, 권력, 권리들을 많이 소유하고 있는 집단으로부터 그렇지 못한 집단으로 이전시키는 정책이다. 누진소득세는 부자로 부터 많은 세금을 거두어 가난한 사람에게 혜택이 가도록 하는 재분배정책의 전형적인 예로 볼 수 있다. 넷째, 구성정책은 정부운영을 위해 필요한 활동에 관한 것이다. 구체적으로는 정부조직법, 행정기구 설치 조례 등이 그것이다.

우리나라 지방자치법은 조례입법의 한계를 규정하는데 "법령의 범위 안에서 제·개정 되어야 하며, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정하는 경우에는 법률의 위임이 있어야 한다."(지방자치법 제22조). 이를 정책분류와 관련하여 고려하면 규제정책에 대해서는 법률유보 없이는 조례를 제정할 수 없다고 보는 것이 타당하다. 그러나 다른 정책의 유형에 대해서는 조례의 제정, 즉 지방자치의 제도적 보장으로서의 이른바 조례를 통한 고유사무[8]가 형성될 수 있어야 한다. 그렇다면 정책의 유형과 자치권과의 관계는 다음과 같이 설정될 수 있다.

〈표 1〉 정책유형과 자치권과의 관계

정책유형	법률유보 여부	법적 근거
분배 정책	불필요	지방자치법 제9조 제2항 제3호, 제4호, 제5호 등 산업진흥, 지역개발, 교육 문·예 진흥 등 보장
재분배 정책	불필요	지방자치법 제9조 제2항 제2호 주민의 복지증진에 관한 사무로 보장
규제정책	매우 필요	지방자치법 제22조 단서, 헌법 제37조 제2항
구성정책	불필요	지방자치법 제9조 제2항 제1호 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무로 보장

자료: 김홍환(2016, 10p)

정리하면, 규제정책 외에는 지방자치단체의 정책은 조례를 통해 형성될 수 있어야 하는 것이 지방자치의 본질이라 할 수 있다. 특히, 구성정책은 지방정부의 운영을 위한 것이므로 가장 기초적 권한보장의 대상이라고 할 수 있다.

2. 읍면동 지위와 주민자치

1) 읍면동의 지위와 역할

우리나라의 읍면동은 전통적인 행정구역으로서 1931년에 법인격이 부여되었다. 전통적으로 읍면동은 하나의 생활권으로서 주민들이 공동생활을 영위하고 있으며, 가장 가까운 거리에서 대면하고 생활하는 가운데 혈연과 지역으로 이어져 주민간의 공동의식과 일체감이 강한 1차적 집단으로서의 성격이 강하다(조석주, 2005: 279).

8) 지방자치단체의 구성요소로서 주민, 지역, 자치권, 고유사무의 수행 등 4가지로 구분하고 있다(성낙인, 헌법학, 법문사, 2014, 644면)

읍면동의 법적지위에 대해 살펴보면, 시·군·구의 하부행정기관이자 지역관리의 보조기관으로서 지방자치단체의 행정작용이 실질적으로 시행되는 가장 작은 단위의 일선행정기관이다. 특히 읍면동은 대주민 접촉이 이루어지는 곳으로서 행정대상으로서 공간적 영역이 있으며, 공공법인(정부)과 주민이 연결되는 자치행정의 기반이 되는 조직이다. 이러한 읍면동은 자치단체의 지위를 갖진 바 있는데, 1949년 7월 4일에 제정되고 같은 해 8월 15일에 시행된 지방자치법에서는 지방자치단체로서 도와 서울특별시, 시·읍·면으로 하고 있으며, 도와 서울특별시는 정부의 직할 하에 두고 시, 읍, 면은 도의 관할구역 내에 두는 것으로 되어 있다. 즉, 읍면은 지방자치법 제정 당시에는 시군의 행정계층이 아니라 자치계층이었다. 이와 달리 동은 시의 하부행정구역이었으나, 1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」의 규정에 의해 행정조직이 강화되어 읍면과 대등한 지위가 되었다. 지방자치 실시를 즈음하여 1988년 지방자치법을 개정하면서 지방자치단체의 종류를 광역자치단체로서 특별시·직할시·도로 하고 기초자치단체를 시·군·구로 하여 읍면동을 자치계층에서 하부 행정계층으로 개편하였다.

행정계층과 역할 관점에서 보면, 우리나라의 지방행정체 계층구조는 자치계층은 2계층이나 행정계층은 3계층으로서 읍면동은 가장 하위인 행정계층이라 할 수 있다. 읍면동 하위에는 마을단위 주민조직이라 할 수 있는 통·리·반을 지휘 또는 활용하여 정부시책을 최종적으로 추진하고 있다. 이에 따라 주민의 입장에서는 지역주민과 직접대화를 통하여 주민의 의견을 수렴하고 이를 공동체 운영에 반영하는 '풀 뿌리 민주주의', '주민 자치'의 기초가 되는 지방자치단체 행정기구이다.

2)주민자치와 단체자치

지방자치는 기본적으로 단체자치[9]와 주민자치라는 두 가지 관점에서 접근할 수 있는데, 단체자치란 상위정부에 대한 지방정부의 자율성 측면에 초점을 두는 것으로서 상위정부와 지방정부간 집권 내지 분권이 핵심문제가 되는 반면, 주민자치는 지방정부에 대한 시민사회의 투입 측면에 관계되는 것으로서 참여 또는 통제가 핵심문제가 된다(곽현근, 2007, p.124). 우리나라의 지방자치는 외형적으로 지방자치의 틀을 갖추었음에도 불구하고, 주민선거를 통해 자치단체장이나 지방의원을 선출하는 것 이외에 지방자치단체가 기존 지방행정청의 역할을 크게 벗어나지 못했다는 점에서 기관자치, 행정중심의 지방자치의 성격을 가진 것으로 평가된다(고경민, 1998; 유재원, 2005; 전영평 외, 2004). 이러한 관점에서 보면, 지방자치와 주민자치가 서로 상반되는 개념으로도 이해된다.

이와 관련하여 연원을 살펴보면, 주민자치는 주민들의 자발적 참여를 통한 의사결정 전통을 지니고 있는 영국의 앵글로 색슨(Anglo-Saxon) 시대에서 연유했다하여 영·미계 지방자치로 분류된다. 반면, 단체자치는 중앙집권적 전통이 강했던 프랑스와 독일로부터 연유하였다 하여 대륙계 지방자치로 분류된다. 즉, 주민자치가 지방자치의 본질과 가장 근접하고 있는 반면, 단체자치는 지방자치를 실현하기 위한 형식적, 법제적 요소에 속한다(최창호, 2006, p.83)고 할 것이다. 이러한

9) 기관자치라고도 한다.

차이는 세계사적 발달과정에서 영국과 미국에서는 자본주의 생산양식의 성장과 더불어 자치기구가 국가발전이나 현대 민주국가형성에 주도적으로 역할 하였는데, 상업자본이 성숙되지 않았던 프랑스·독일 등 후발 자본주의 국가는 국가주도로 자본주의적 생산양식을 도입하였다는 점에서 차이가 발생하였다. 즉, 영·미계 국가에서는 주민참여를 통한 자치기구를 바탕으로 국가가 구성되었다는 점에서 주민자치의 전통이 매우 강한데 반해 대륙계 국가는 제도를 통해 지방자치를 도입하였다는 점에서 단체자치의 전통이 강하다. 따라서 개념적으로 단체자치와 주민자치가 상대적인 것으로 이해되기도 하지만, 민주행정을 위해 주민참여를 통한 자치단체 운영을 지향한다는 점에서, 즉 단체자치가 주민자치를 추구한다는 점에서 대립되는 것이라 할 수 없다.

다만, 우리나라의 경우 우리나라의 경우 시·군·자치구 규모가 너무 커 행정에 주민참여가 어렵다(안성호, 2012: 64)는 행정환경적 상황과, 급속한 도시화와 개인주의 확대 등으로 지역공동체 및 참여의식 등이 결여되어 '주민 없는 지방자치제'에 대한 비판이 확대되었고(김찬동·서윤정, 2012: 3), 이러한 한계를 극복하고자 읍면동의 주민자치 강화를 위한 제도적 보완책 마련요구가 제기되었다고 할 수 있다. 즉, 우리나라에서 논의되고 있는 주민자치는 "자발적이고 능동적인 참여확대를 통하여 주민중심의 근린자치 활성화, 지역주민 중심의 서비스 제공으로 주민만족도를 제고하고 주민에게 민주주의 학습의 기회를 부여함으로써 자치역량 강화, 지방자치단체와 주민 간의 유기적인 협력관계 구축으로 행정의 효율성 및 민주성 증대를 위한 것"(최근열, 2015, p.331)으로 정리될 수 있다. 따라서, 주민자치와 단체자치는 상반되는 것이 아니라 주민자치를 위해 지방자치단체의 권한을 제도적으로 보장해야 한다는 것이 단체자치이므로 주민자치는 지향점이라 할 수 있고, 단체자치는 이를 위한 수단이라고 정의하는 것이 적절하다.

3. 선행연구 및 평가체계·방법

1) 지방자치단체 조직개편 관련 선행연구

읍면동 정책은 기본적으로 중앙정부에 의한 지방자치단체 조직개편과 관련되어 있으며, 당시 개편내용은 크게 읍면동 주민자치센터 도입과 읍면동의 기능개편 등이다. 따라서 선행연구를 지방자치단체 조직개편에 관한 연구, 주민자치센터에 관한 연구, 읍면동 기능개편에 관한 연구 등으로 구분하여 살펴보고자 한다.

첫째, 중앙정부에 의한 지방자치단체 조직개편과 관련된 연구는 1994년부터 이루어진 지방자치단체 통합[10]에 관한 연구(김승렬, 2011; 장덕희·목진휴, 2010; 최흥석·정재진, 2005)가 있고, 1998년 이루어진 중앙정부에 의한 지방자치단체 조직개편에 관한 연구(배철효, 1988; 오재일, 1999)가 있다. 먼저 1994년 도농통합과 관련한 연구를 살펴보면, 최흥석·정재진(2005)은 도농통합의 재정적 효과에 대해 연구하고 있으며, 당시 통합추진 목적이었던 행정비용절감, 행정서비스 생산의 규모의 경제, 균형발전 등이 이루어졌는지 평가하고 있다. 연구결과를 살펴보면, 인건비 비

10) 지방자치단체 행정구역 통합은 조직개편이 병행된다는 점에서 조직개편 관련 연구라 할 수 있다.

중은 비교군에 비해 1.5%정도 감소되었으나 다른 부분에서는 차별점이 크지 않음을 제시한다. 김승렬(2011)은 행정구역 통합의 행정 효율성 변화 특히, 구조조정 및 비용절감효과를 분석하였는데, 연구대상은 1994년부터 통합 후 15년이 지난 2009년까지이다. 분석결과로서 행정구역 통합의 목적이었던 구조조정 효과는 크지 않았으나, 행정비용 절감은 시간의 경과에 따라 효과가 있는 것으로 제시하고 있다. 다만 이것이 행정구역 통합에 의한 것인가에는 의문을 제기한다. 장덕희·목진휴(2010)는 도농통합의 효과를 공무원규모, 1인당 일반행정비 지출규모, 제조업체 수, 제조업체 종사자 수를 기준으로 비통합시와 비교를 실시하였다. 분석결과를 살펴보면, 공무원규모 및 일반행정비 지출규모가 감소하였고, 제조업체 수와 제조업 종사자수는 비통합시에 비해 유의미하게 증가하였다. 한편 1998년 조직개편에 관한 연구를 살펴보면, 오재일(1999)은 1998년 공공부문개혁의 일환으로서 추진된 지방정부 조직개편에 대하여 문제점과 개선방안을 제시한다. 개선방안으로서 중앙정부의 주도적 추진보다는 지방정부가 주체성과 적극성을 가지고 조직개편이 이루어져야 함을 주장한다. 배철효(1998)는 1998년 지방정부 조직개편의 방향성과 이론적 논거를 제시하고 있다. 논거는 당시 IMF 극복을 위한 신자유적 공공관리 이론을 바탕으로 하고 있으며, 연구결과로서 대구, 부산, 경북, 경남 등의 조직축소를 주장하였다.

둘째, 1999년 도입된 주민자치센터와 관련하여 2000연대 중반 이후 주민자치센터에 대한 평가 및 개선방안에 관한 연구(김종성·신원득 2004; 원구환, 2004; 안성수·하종근, 2006; 곽현근, 2007; 이선미, 2005; 김순은, 2012; 최상현, 2016)가 지속적으로 이루어진다. 주요 연구내용을 살펴보면, 김종성·신원득(2004)은 주민자치센터의 운영현황을 분석하여 주민자치센터 운영체제, 주민자치위원회 기능 및 역할, 주민참여(자원봉사), 전담직원, 운영재원 등의 문제점을 제시하였다. 이와 함께 만족도조사를 통해 운영상의 개편방안을 제시하는 연구로서, 원구환(2004)은 주민자치센터 이용만족도를 춘천시를 사례로 선정하여 측정하였고, 결과로서 무엇보다 주민자치센터의 존립요인을 강화하여 주민자치센터 만족 제고하여야 하며, 프로그램과 담당자의 개인적 특성, 물리적인 환경 등에 대한 정책적 고려가 필요함을 제시한다. 이와 유사하게 안성수·하종근(2006)은 창원시를 대상지역으로 주민자치센터의 운영현황자료와 설문조사를 바탕으로 주민자치센터의 바람직한 운영방안을 제시하였다. 곽현근(2007)도 주민참여 여부 및 주민참여 정도에 영향을 미치는 요인을 탐색하기 위해 주민과 주민자치위원을 대상으로 설문조사를 실시하였고 대상은 대전 지역이다. 분석결과를 살펴보면, “주민자치센터 프로그램의 양적·질적 개선을 꾀하고, 참여자만이 누릴 수 있는 선택적 유인(selective incentive)을 확대해나가는 노력이 중요하다(곽현근, 2007:169)고 보았다. 이밖에 주민자치센터의 성과측정에 관한 연구로서 이선미(2005)는 주민자치센터 박람회의 신청 자료를 분석하여 주민자치센터 조직 및 운영이 지역공동체 형성에 기여하고 있는지를 실증적으로 고찰하였다. 한편 주민자치센터 운영결과를 통해 전면적 개선방안으로 제시하는 연구로서, 김순은(2012)은 한국의 주민자치센터의 현황과 문제점을 분석하며 지역사회의 자치수준을 높이기 위한 방안으로 통합모델, 협력모델, 주민 조직 모델 등의 세 가지의 모델을 유형화하여 제시하면서 가장 실행가능성이 있는 것으로는 통합모델을 제시한다.

셋째, 1999년 읍면동 기능개편 자체에 관한 연구(조석주, 2003; 조석주, 2005; 윤석완, 2002; 한

동효, 2016)이다. 조석주(2005)[11]는 읍면동 기능개편과 관련된 연구가 주민자치센터에 연구가 집중되고 있음을 비판적으로 지적하면서 시·군·구와 읍면동 간의 사무 및 인력조정을 통하여 행정의 효율성 제고와 서비스의 질 향상이 있었는지 설문조사를 통해 평가하고 있다. 결과를 요약하면, 업무처리속도가 빨라지고 행정서비스가 향상되었다고 할 수 있으나, 주민편의사무, 재난·재해 등 현장업무 등이 시·군·구 본청에 이관된 것은 대응성 측면에서 바람직하지 않다고 평가한다. 윤석완(2002)은 1999년 기능전환에 의해 지방세무조직의 변화로 범위를 설정한다. 세정기능의 약화가 오히려 행정효율성을 저하시킬 수 있는 요인이 될 수 있다는 점에서 1999년 기능개편에 대해 단순한 인력규모와 조직축소에 초점을 둔 기능전환이었다는 비판적 관점을 제시한다. 한동효(2016)는 동 통폐합에 대한 정책성과에 대해 평가하기 위해 동 폐지론에 대해 검토한다. 이와 관련하여 1999년 '읍면동 기능개편'은 동 폐지론의 하나로 바라보면서 지방행정의 계층구조 조정문제는 주민생활과 직결되고 정치적으로 민감한 사안이기 때문에 성급한 실적 위주의 개혁으로 더 큰 문제를 초래할 수 있다(한동효, 2016:345) 지적한다.

선행연구 검토결과를 정리하면, 도농 통합효과를 검증하기 위해 시간적 요인을 고려하였고 '1999년 읍면동 기능개편'에 대한 연구는 주로 주민자치기구 운영에 대해서 관심을 가지고 있으며, '1999년 기능개편'에서 주요내용인 읍면동의 실질적 기능변화를 종합적으로 바라보는 연구는 많지 않다는 것이다. 따라서 본 연구에서 '1999년 읍면동 기능개편'을 주민자치기구가 아닌 읍면동에 초점을 두는 것은 의미가 있다고 본다.

2) 평가체계 및 방법

본 연구는 읍면동정책이 추구하였던 목적으로서의 가치와 기능개편의 결과로서의 성과를 평가하고자 한다. 이를 위해 평가대상, 평가체계, 평가방법 등을 제시하고자 한다.

첫째 평가의 대상이다. 읍면동정책의 추진에 있어서 가치에 대한 평가는 지방자치 실시 이후의 읍면동 정책 전반을 검토하고자 한다. 다만 성과평가에 있어서는 이론적 논의에서 제시하듯이 시간적 요인을 중시해야 하며, 기능개편의 효과가 단기간에 나타나지 않는 다는 점을 고려하여 하여야 한다. 앞서 검토한 도농통합과 관련된 선행연구(김승렬, 2011; 장덕희·목진휴, 2010; 최흥석·정재진, 2005)도 1994-1995년에 일어난 사건을 2000연대 중반이후에 평가하고 있는 것은 이러한 한계를 고려한 것이라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서 읍면동기능개편에 따른 성과평가 대상은 '1999년 읍면동 기능개편'을 설정하고자 한다.

둘째, 평가체계이다. 평가체계는 크게 두 가지로 구성하고자 한다. 하나는 읍면동정책이 추구하였던 가치에 대한 평가로서 각각의 읍면동정책이 내세웠던 추진배경이나 논거를 비교하고 이것이 지방자치의 본질과 관련해서 어떤 의미를 가지는지 평가하고자 한다. 따라서 읍면동정책간 비교기준은 행정이념 측면에서의 지향이며, 이것이 가지는 가치에 대해 평가한다. 다른 하나는 성과에 대한 평가로서 '1999년 읍면동 기능개편'을 추진하였던 전과 후, 그리고 2017년 현재 읍면동 기능

11) 조석주(2003)은 연구보고서이며 이를 학술논문으로 발전시킨 연구이다.

과의 비교를 통해 비교·평가한다.

셋째, 평가방법이다. 평가방법은 크게 두 가지로 구성된다. 먼저, 읍면동정책의 추진논거의 비교 및 평가는 이론적 배경에서 제시하는 지방자치 본질과의 부합성에 대한 평가하며 질적 연구방법이 활용된다. 성과평가는 전체 읍면동의 기능을 분석하는 것이 가장 적절한 것이나 연구의 경제성을 고려하여 사례분석을 실시하고자 한다. 사례대상의 선정은 연구자의 자의성을 배제하기 위해 계통적 추출로서 재정자립도를 활용하고자 한다. 이때 재정자립도는 읍면동 기능의 변화에 영향을 주는 변수로서가 아니라 계통추출의 도구일 뿐이다. 사례대상은 도와 특·광역시 각각 재정자립도가 중위인 도를 선정하고, 해당 도의 시·군 중 재정자립도가 중위인 시와 군을 각각 선정하여 이중 가나다 순으로 중위인 읍면동 등을 추출하였다. 최종적인 읍면동 선정지역은 부산 금정구의 경우 17개동 중 장전 1동을 선정하였고, 부산 기장군의 기장읍, 장안읍, 정광읍, 일광면, 철마면 등 경우 3읍 2면으로 가나다 순으로 장안읍 및 철마면을 선정하였다. 충청북도 제천시의 경우 1읍 7면 9동으로 구성되어 있어 봉양읍, 송학면, 용두동 등을 선정하였고, 옥천군은 1읍 8면으로 구성되어 있어 옥천읍 및 안남면을 선정하였다.

〈표 2〉 읍면동 운영현황 분석 대상

구분	기초단체	읍면동
부산광역시	금정구	장전 1동
	기장군	장안읍, 철마면
충청북도	제천시	봉양읍, 송학면, 용두동
	옥천군	옥천읍, 안남면

다시 강조하지만, 이렇게 선정된 사례가 통계적으로 대표성을 갖는다고는 할 수 없다. 그럼에도, 우리나라는 지방행정체계가 기관대립형으로 단일화 되어 있다는 점에서 2017년 읍면동의 기능이 어떻게 구성되어 있는가에 대한 대강은 이해할 수 있는 수단은 될 것이다. 지금까지의 논의를 정리하여 평가절차 및 기준을 간략히 제시하면 다음 표와 같다.

〈표 3〉 평가절차 및 기준

구분	범주	평가방법
목적	정책추진의 가치와 의의	행정이념(효율·민주)차원에서의 가치와 의미
		읍면동 정책과 지방자치 본질과의 관계
결과	기능개편 성과	1999년 전, 기능개편 후, 2017년 현재 비교

Ⅲ. 읍면동 정책 평가

1. 읍면동 정책의 가치의 의의 평가

1) 읍면동 정책과 변천

1999년 국민의 정부는 지방행정개혁의 하나로 “지방행정환경의 변화에 능동적으로 대처하고 작은 정부실현과 주민중심의 행정서비스 체계 구축 및 지역중심의 커뮤니티 형성 등을 통한 주민자치여건 조성”이라는 구호 아래 읍면동 행정체제를 주민자치센터로 기능전환한다는 계획을 발표하였다. 이는 인구감소와 교통통신 발달, 행정의 전산화 등 행정환경 변화에 따라 읍면동 폐지 및 주민중심의 비행정적 자치기구로 전환을 담고 있었다. 즉, 당초 최말단 행정계층인 읍면동을 폐지하려고 한 것이다. 그런데 이에 대해 이듬해인 2000년에 전국시장군수구청장협의회 및 해당 공무원들이 적극적으로 반대의사를 표명하였다. 이러한 반대로 읍면동 폐지결정을 철회하였다. 다만, 기능과 인력을 축소하여 존치하되 여유시설과 공간에 주민자치센터를 설치하도록 하였다.

이러한 읍면동 정책은 이후 지속적으로 이어졌는데 2007년 동 통폐합, 2010년 주민자치회 도입, 2014년 읍면동 복지허브화, 2015년 책임읍면동 사업, 2017년 혁신읍면동 사업 등이다. 읍면동 정책을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다. 첫째 동 통폐합은 안전행정부[12]가 2007년 7월 18일 인구 2만 명 미만, 면적 3㎢ 미만의 소규모 동(인구와 면적 두 가지 모두 지침보다 작은 동)에 대해 인구 2만-2만 5,000명, 면적 3-5㎢ 규모로의 통폐합을 검토하라고 각 자치단체에 시달하였다(안행부, 소규모 동 통폐합 추진 지침). 이는 당시 일부 자치단체의 자율적인 동 통합이 이루어지고 있었고 이를 전국적으로 확산하기 위함이었다. 이후 2008년 5월 1일 안전행정부는 ‘지방자치단체 조직 개편 지침’을 각 자치단체에 시달하고 이전의 지침과 동일한 기준 하에 소규모 동의 통폐합을 추진하도록 하였다. 당시 정책추진의 논거를 살펴보면, 교통통신의 발달, IT기술 발전을 통한 온라인 민원처리 등 행정여건과 생활환경의 변화에 따라 새로운 행정수요에 대응하고 지방자치단체의 경쟁력 제고와 균형발전을 도모하기 위해 추진한다(안전행정부, 2007)는 것이었다.

둘째, 주민자치회 도입은 2010년 10월 1일 “지방행정체제개편에 관한 특별법”에서 주민자치조직인 주민자치회 설치를 위한 법적근거를 마련하고 추진하였다. 지방행정체제개편추진위원회(2011.2~2013.7)를 거쳐 지방자치발전위원회 (2013.7~)에서 추진되었는데, 행정자치부는 전국 31개 지역에 ’13. 7월부터 주민자치회 시범실시를 하고 있고, 당초 시범실시 대상으로 선정된 지역에 대해 2014년 하반기까지 읍면동 주민자치회에 대한 시범실시를 추진하고, 시범 실시 결과 분석을 통한 제도의 개선·보완으로 2015년 이후 전국에 확산할 계획이었으나, 완결되지 못했다.[13] 정책추진 목적은, 지역주민 중심의 근린 자치 활성화, 행정과 주민 간 협력을 통한 행정서비스 개선, 지역 공동체의식 및 민주적 참여의식 고양 등 풀뿌리 지방자치 활성화를 위함으로 제시하였다.

---

12) 당시 주관부처의 공식명칭을 사용한다.

13) 추후 검토되는 혁신읍면동 사업으로 전환되었다.

셋째, 읍면동 복지허브화 사업은 박근혜 정부 국정과제인 '생애주기별 맞춤형 복지' 추진방안의 하나로 2014-2015년까지 2년에 걸쳐 시범사업을 실시하여 읍면동 복지허브화 모델을 개발하였고, 2016년 2월 제12차 사회보장위원회에서 확정하였다. 읍면동 복지허브화란, "읍면동의 복지 공무원이 직접 주민을 찾아가 상담하고, 주민 개개인에게 맞춤형 통합서비스를 제공하는 것(행정자치부 보도자료 2016. 7)"을 말한다. 추진논거는, "주민의 복지 체감도를 높이고, 복지 사각지대를 해소하기 위해 주민과 가장 가까운 기관인 읍면동의 복지기능을 대폭 강화하기 위한 것(동 지침)"으로 배경을 제시하고 있다.

넷째, 책임읍면동 사업이다. 행정안전부는 2015년 책임읍면동 제도를 도입하고자 하였다. 행정안전부가 제시한 책임읍면동의 운영원리를 살펴보면, 읍면동장이 권한과 책임을 가지로 본래 기능에 더하여 본청의 주민밀착형 기능까지 함께 제공하는 새로운 읍면동 모델이다. 책임읍면동 모델은 크게 다음과 같이 두 가지 유형으로 제시되는데 대읍·동형과 행정면형이다(2015.4.15, 행정안전부 보도자료). 행정안전부는 책임읍면동 사업의 논거로 주민행복 및 편의증진을 제시하였다. 행정계층 축소로 주민서비스 제공에 있어 시간과 거리 비용이 절감되고, 기존 읍면동의 단순 민원 제공에서 탈피하여 본청의 핵심서비스를 제공할 수 있게 된다는 것이다. 또한, 청사공간의 통합활용을 통해 문화·교육 등 주민편의 서비스를 제공할 수 있다는 것이다. 구체적으로는 행정면이 시행될 경우 인근면 청사를 주민문화 복합공간으로 활용이 가능하다는 것이다. 마지막으로 주민참여기회의 확대로 실질적 생활자치 기반이 가능하다고 하였다. 다만, 이러한 책임읍면동제도 도입은 중단되었다. 경기도 김포와 의정부, 화성시, 양주시 등이 책임읍면동제를 추진하였으나 행정안전부가 이들 단체에 추진중단을 통보하였다. 행정안전부는 복지허브화 사업과 책임읍면동제와 유사하여 통합하는 차원에서 중단을 통보한 것으로 책임읍면동제 중단의 이유를 설명하고 있다.[14]

마지막으로 혁신읍면동 사업을 들 수 있다. 혁신읍면동 사업은 "주민이 주인이 되는 건강한 마을커뮤니티 조성을 목표로 주민 접점인 읍면동에서 이루어지는 마을자치 활성화, 행정기능개선 등을 포괄한 종합적 읍면동 기능개선 사업이다"(2017. 9.26, 행정안전부 보도자료)라고 개념을 설명하고 있다. 구체적으로는 보건·복지 및 방문건강 서비스·인력 확대, 지역의 유휴 공간개선을 통한 주민 자치공간 설계 등 행정 서비스 개선과, 주민 대표기구가 주민협의체로서 역할·기능을 수행할 수 있도록 다양한 권한 부여 및 마을계획에 대한 이행 지원 등을 추진하는 것으로 되어 있다. 다만, 혁신읍면동 사업은 관련 예산이 야당의 반대로 예산 205억원이 전액 삭감되었다. 이와 관련하여 행정안전부는 혁신읍면동 사업이 국회에서 예산 전액이 삭감됐기 때문에 기존 사업 자체는 없어진 것으로 보면 된다[15]고 했다. 따라서 본 연구의 비교대상으로서는 제외하고자 한다. 지금까지의 읍면동 정책을 간략히 비교·정리하면 다음 표와 같다.

14) 연합뉴스, 2017.1.4. '분란만 만들고, 행자부 책임읍면동제 유야무야'

15) 뉴스 1, 2018.1.5. "정부 혁신읍면동 손질 새로운 복지모델 선보인다."

〈표 4〉 지방자치 실시(1995년) 이후 주요 읍면동 정책의 변천

사업 명	목적
읍면동 기능개편 (1999년)	▸ 지방행정환경의 변화에 능동적으로 대처, 작은정부 실현 ■ 읍면동 폐지(당초) ▸ 주민자치여건 조성 ■ 주민중심의 행정서비스 체계 구축(주민편의 기능 중심개편) ■ 지역중심의 커뮤니티 형성(자치센터 전환)
동 통폐합(2007)	▸새로운 행정수요에 대응 ▸지방자치단체의 경쟁력 제고와 균형발전 도모 ■ 인구 2만 명 미만, 면적 3㎢ 미만의 소규모 동 통합
주민자치회(2010)	▸ 지역주민 중심의 근린 자치 활성화 ▸ 행정과 주민 간 협력을 통한 행정서비스 개선 ▸ 지역 공동체의식 및 민주적 참여의식 고양 ■ 주민자치위원회를 주민자치회로 전환, 기능·재정 보장
복지허브화(2014)	▸ 복지사각지대 해소, 주민맞춤형 통합서비스 제공 ■ 사회복지 공무원 확대(3명 이상 배치, 사례관리사, 방문간호사) ■ 방문상담·서비스, 통합사례관리 등
책임읍면동(2015)	▸ 본청이 본래 기능에 집중 ■ 주민밀착형 기능 읍면동 이관 ▸ 주민편의 확대 ■ 행정계층 축소로 서비스 제공에 있어 비용 절감 ■ 책임읍면동 외의 지역 주민문화 복합공간으로 활용 ▸ 주민참여기회 기반 확대 ■ 읍면동 기능강화에 따른 주민자치기능 확대

범례: ▸ 가치, ■ 수단

2) 읍면동정책의 가치

평가를 위해 지금까지 추진된 읍면동 정책의 논거를 재정리하고자 한다. 첫째, 1999년 읍면동 기능개편은 크게 두 가지로 정리될 수 있다. 하나는 읍면동 폐지를 통해 행정효율성의 제고이다. 다른 하나는 유휴공간을 자치센터로 전환하여 지역중심의 커뮤니티 구성이 가능하다는 점에서 민주성 제고의 논거를 제시하였다. 다만, 당시 국민의 정부가 IMF 극복과정에서 읍면동 기능개편은 효율성이 보다 중심이 된 것으로 판단할 수 있다. 둘째, 동 통폐합이다. 동 통폐합은 효율성 중심의 시각으로 볼 수 있는데, 주요 논거가 새로운 행정수요에 대응하고, 지방자치단체 경쟁력 제고와 균형발전이 도모된다는 논거를 제시하였기 때문이다. 셋째, 주민자치회 도입에 대해 살펴보면, 주민자치센터 운영과 관련된 주민자치위원회를 권한과 재원 및 기능을 가진 주민자치회로의 전환을 통해 지역중심 근린자치가 활성화 된다는 것으로서 민주성 관점이 두드러진다고 볼 수 있다. 넷째, 읍면동 복지허브화는 사회복지 공무원을 확대하여 복지사각지대 해소 및 사회복지 분야 주민맞춤형 서비스를 제공한다는 것으로서 효율성 중심으로 논거를 제시하고 있다. 마지막으로 책임읍면동 사업은 주민편의 확대, 본청의 본래기능 집중 등의 논거는 효율성 관점의 논거이며, 주민참여기회 기반확대는 민주성 관점의 논거로 평가할 수 있다. 이를 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 5〉 행정이념 관점에서의 읍면동 정책의 지향점

구분	읍면동 기능개편 (1999)	동 통폐합 (2007)	주민자치회 도입 (2010)	복지허브화 (2014)	책임읍면동 (2015)
추구가치	효율성(중심) 민주성	효율성	민주성	효율성	효율성(중심) 민주성

3) 추구가치 및 지방자치 본질과의 관계 평가

(1) 가치에 대한 평가

읍면동 정책이 추구하는 가치에 대해 평가하고자 한다. 읍면동의 기능을 개편하거거나 조정하여 행정이 효율성을 제고하거나 민주성을 제고하겠다는 것이 읍면동 정책의 핵심적 논거라 할 수 있다.

첫째, 효율성 제고의 관점을 살펴보면, 1999년의 경우 당초에는 읍면동의 기능을 본청으로 이관하고, 읍면동을 행정계층에서 제외하는 방식을 추진하면서 행정효율성이 제고된다고 하였고, 2007년 동 통폐합의 경우 과소 동이 폐지되므로 행정효율성이 제고된다고 하였으며, 복지허브화의 경우 주민에 대한 사회복지서비스 전달의 향상으로 행정효율성이 제고된다고 하였다. 또한, 2015년 책임읍면동 사업에서는 본청의 기능 중 주민밀착형 기능을 읍면동에 이관하는 방식을 제시하였고 이를 통해 행정효율성이 제고된다고 하였다.

이러한 지향점에 대해 문제점을 지적하면, 각각의 읍면동정책이 추구하는 가치가 정합성이 확보되고 있지 않는다는 점이다. 가장 두드러지는 것이 1999년 읍면동의 기능을 본청으로 이관하면 효율성이 확보된다고 하였고, 2015년에는 본청의 주민밀착기능을 읍면동에 이관하는 경우에도 역시 효율성이 확보된다고 하였다. 따라서 상호간에 큰 모순이 있다고 할 수 있다. 또한, 동 통폐합은 일선행정기관과 주민과의 거리가 다소 멀어지는 것이며, 2014년 복지허브화는 일선행정기관과 주민과의 거리가 좁혀지는 것인데, 양자 모두 효율성이 제고된다고 주장하는 것도 모순되는 측면이 있다. 즉, 읍면동 정책의 내용에 따라 효율성의 개념을 다르게 사용하고 있는 것으로 판단된다. 따라서, 각각의 읍면동정책이 당초 목적을 달성하여 효율성을 제고하였다고 하더라도 이것이 지방자치단체 전체 운영측면에서 효율성이 제고된 것이라고 할 수 있는가에 대해서는 의문이 제기될 수밖에 없다. 통상적으로 조직효율화를 위한 기능개편은 조직전체의 기능을 염두에 두어야 하나 읍면동정책에서의 효율성은 지방자치단체 전체를 대상으로 한 것이 아니라 읍면동을 중심으로 하기 때문이다.[16]

둘째, 민주성 제고의 관점을 살펴보면, 1999년 읍면동 기능개편에서 읍면동의 기능축소에 따른 유휴공간을 주민자치센터로 전환하여 주민참여를 확대하겠다고 하였다. 또한, 2010년부터 논의된 주민자치회 도입은 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하여 실질적 주민참여가 가능한 기반을

16) 읍면동정책의 효율성은 읍면동 기능개편의 사례분석을 통해 부수적으로 확인할 수 있다. 왜냐하면, 만약 읍면동기능개편이 해당 지방자치단체 입장에서 효율적 체계를 마련해준 것이라면 그것이 변화하지 않을 것이기 때문이다. 만약 변화하였다면 해당 행정운영체계가 비효율적이라고 할 수 있다.

구축하겠다고 하였고, 책임읍면동 사업에서는 책임읍면동 외의 인근 읍면동의 유휴공간을 주민자치기구가 활용하는 공간으로 제공하여 주민자치를 활성화하겠다고 하였다. 이러한 논거의 전제는 주민자치 활성화를 위한 여건 마련이 행정의 민주성을 제고한다는 것이다. 이것의 의미를 파악하기 위해 앞서 이론적 검토에서 주민자치와 단체자치의 의미를 살펴볼 필요가 있다. 즉, 지방자치는 주민이 자발적이며 능동적으로 지방정부 운영에 참여하는 '주민자치'를 지향하는데, 단체자치는 주민자치가 실현될 수 있는 제도적 기반을 의미한다고 하였다. 그렇다면, 그간 읍면동 정책에서 내세웠던 주민자치회 도입, 주민자치센터, 주민자치기구에 대한 지원 등이 주민자치 활성화를 위한 수단이라는 점에서 결국 주민자치강화 수단인 단체자치 강화라고 보는 것이 타당하다. 행정안전부는 "그간의 읍면동 정책은 복지기능과 인력확대 등 행정 중심의 개편에만 치중하여 주민의 실질적 참여나 마을공동체와의 연계가 미비한 측면이 있었다(2017.9.26., 보도자료)라고 평가하였지만 이의 개선을 위한 읍면동정책이 직접적 주민참여확대가 아니라 주민참여 기반확대에 머물고 있다는 것이다.

(2) 지방자치 본질과의 관계

지방자치 본질과의 관계를 검토한다는 것은 읍면동정책이 지방자치를 실질적으로 강화시킬 수 있는 것인지에 대한 논의라고 할 수 있다. 법제도적 관점에서 지방자치권의 제한 여부와는 다소 차이가 있는데, 법제도적 관점에서는 형식논리를 매우 중시할 수밖에 없다. 따라서 중앙정부의 읍면동정책이 법률행위가 아니라 권고형식이었다는 점에서 지방자치단체의 자치권을 제한하지 않았다고 할 것이다. 그러나 우리나라의 중앙-지방 관계를 고려할 때 지방자치단체에 대한 중앙정부의 권고가 가지는 의미는 법적조치와 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 즉, 행정행태적 접근에서 지방자치 본질과의 관계를 논의하고자 한다.

이론적 배경에서 지방자치권의 본질적 측면에서 주민의 권리제한과 관련되어 있는 규제정책을 제외하고는 배분정책, 재재분정책, 구성정책 등에 자율권이 보장되어야 함을 살펴보았다. 특히, 지방자치단체 운영에 대한 구성정책은 보다 많은 보장이 필요하다고 하였다.

이와 함께 고려해야 하는 것이 지방자치 본질과 주민참여의 관계이다. 주민참여의 조건을 이론적 논의에서 살펴보면, 오스트롬(Ostrom, 2010: 126)은 공동체가 이해관계의 합의에 이를 경우 공유지의 문제 등 공공경제학에서 제기한 문제를 해결할 수 있다는 것이며, 여기에서의 참여기제는 참여하지 않을 경우 손해가 발생하기 때문인 것이다. 이를 지방자치제도 운영과 관련하여 논의하면, 주민이 지방자치단체 운영에 참여하지 않을 경우 실체적 손해가 발생하거나, 참여할 경우 실체적 이익이 발생하는 경우 주민참여는 자연스럽게 이루어진다는 것이다. 이는 오츠(Oates, 1972)의 분권화정리에서 보다 구체적으로 나타나는데 지방정부가 재정적 권한이 확대될 경우, 주민참여가 활성화 되고 이에 따라 서비스 공급의 효율성과 공공지출의 효과성을 가져오며, 국가 전체의 경제성장에 기여한다는 것이다. 주민참여를 통한 민주성의 제고가 행정효율성 제고의 핵심이며, 이러한 주민참여활성화는 결국 지방자치단체의 자율권이 보장되어야 가능하다는 것이다.

지방자치 본질의 측면에서 읍면동정책에 대해 평가하면, 주민참여는 참여기제보다 지방자치단

체 운영 결과가 주민의 삶에 직접적 영향을 주는 체계가 이루어져야만 가능하다. 즉, 주민참여활성화를 위해서는 지방자치단체가 자율과 책임의 원칙하에서 운영되어야 한다. 그런데 주민참여활성화를 위한 읍면동정책은 자율과 책임의 원칙이 성립되지 않는다는 문제점이 있다는 판단이다. 즉, 중앙정부의 읍면동 정책에 의해 읍면동의 기능의 개편되었을 때 그 결과가 주민의 삶에 오히려 부정적 영향을 주는 경우에도 주민이 지방자치단체에 그 책임을 물을 수 없는 구조이다. 지방자치단체는 중앙정부의 지침에 따라 읍면동의 기능을 개편했기 때문이다. 정리하면, 중앙정부에 의한 읍면동정책은 지방자치의 본질을 훼손하여 주민참여를 오히려 저해할 수 있다고 평가할 수 있다.

2. 1999년 기능개편에 대한 평가

1) 기능개편 개요

1999년 행정개혁으로 하나로 읍면동 기능개편이 추진되었다. 1999년 이전 읍면동은 민원기능, 주민관리 및 보호기능, 사회복지기능, 세원관리·고지서전달, 단속·규제, 민간협력, 본청 및 특별지방행정기관 보조, 기관유지 등의 기능을 수행했다. 기능개편의 결과를 살펴보면, 읍면동에는 민원기능, 주민관리 및 보호기능, 사회복지기능 등 3개 기능만 남기고 나머지 5개 기능은 본청으로 이관하였고, 인력을 10명 수준으로 감축하였다.

이러한 기능 개편은 크게 두 단계로 나누어 추진되었는데, 1단계는 1999년에 실시하는 것이었는데, 도시지역(자치구 및 일반시)의 동사무소(278개)에 대해 동 기능전환 및 주민자치센터 사업을 시범추진하고, 2000년에는 시범실시 결과를 바탕으로 전국 모든 동사무소에 주민자치센터를 설치·운영하는 것이었다. 2단계는 2000년에 도농복합시·군의 읍면동사무소의 기능전환 사업을 시범실시하고, 이를 바탕으로 2001년 전국 읍면동에 확대 실시하려는 것이었다. 그런데 시범실시 결과 예상하지 못했던 문제점이 다양하게 나타남에 따라 읍면과 동을 구분하여 추진하였고, 이 때 전 읍면의 사무·인력조정을 실시하되, 주민자치센터 설치는 여건이 가능한 일부 읍·면에 한하는 것으로 하였다. 다만 도·농 복합시의 경우에는 모든 동에 기능조정 및 주민자치센터를 설치토록 하였다.

〈표 6〉 읍면동 기능개편 전후 비교

읍면동 기능	
① 민원기능 - 제증명발급 - 민원신고 처리 ② 주민관리 및 보호기능 - 주민등록·인감관리 - 민방위·재난관리 ③ 사회복지기능 - 생활보호, 장애인복지 - 노인, 부녀, 아동복지 ④ 세원관리, 고지서전달 - 지방세, 과태료	⑤ 단속·규제 - 주정차, 불법건축물 단속 ⑥ 민간협력 - 적십자회비 모금 - 자생단체 관리 등 ⑦ 본청 및 특별행정기관 보조기능 - 환경, 위생 - 산업, 도시, 건설 - 건축, 통계, 병무 ⑧ 기관유지 - 예산, 청사관리, 서무
⇩	
읍면동사무소(행정 기능)	주민자치센터(주민자치기능)
① 민원기능 - 제증명발급, 민원신고 처리 ② 주민관리 및 보호기능 - 주민등록·인감관리 - 민방위, 재난관리 ③ 사회복지 기능 - 생활보호, 장애인복지 - 노인, 부녀, 아동복지 ※ 시군구 이관: ④~⑧	① 주민편익 기능 - 회의장, 예식장, 놀이방, 탁아소 등 ② 문화활동 지원 - 전시회, 취미교실, 청소년 센터 - 영상·음악감상실, 도서관 ③ 여가활동 조성 - 동호회, 레크레이션 활동 ④ 각종 주민단체활동 지원 - 청년회, 부녀회, 노인회 등 ⑤ 소비자보호 운동 - 물물교환, 도·농간 자매결연 ⑥ 생활안정 확보 - 교통안전, 청소년지도, 자율방범, 의용소방대 등 지역 안전 관리 기능 - 축대, 하수구, 맨홀점검

자료: 조석주(2005), p282

2) 읍면동 조직·인력 평가

읍면동의 조직·인력을 비교하여 평가하고자 한다. 비교대상은 1999년 읍면동 기능개편 이전의 읍면동의 평균과 1999년 읍면동 기능개편, 2017년 6월 현재 사례분석대상 읍면동의 조직·인력이다.

첫째, 읍면동 기능전환 전인 1998년의 읍면동의 모습을 살펴보면, 읍의 기구와 정원을 보면 읍장(5급)아래에 부읍장(5-6급), 그리고 그 아래에 2-4개의 과와(6급) 4-14개의 계를 두고 있으며14) 평균 공무원수는 45명이었다. 면은 면장(5급)과 부면장(6급)이 있고 그 아래에 3-7개의 계(6급)가 있으며 평균 22명의 정원이 있었다. 동은 동장(5급)아래에 사무장(6급)이 있고 다시 업무별로 담당 공무원이 있으며 평균 정원은 16명이었다(조석주, 2003:22-25).

둘째, 1999년 기능개편은 이러한 읍면동의 조직·인력을 기능을 개편하여 읍 4담당 19명, 면 4담당 19명, 동 2담당 14명으로 개편하였다.[17]

17) 이는 표준을 기준으로 한 것이며, 당시 행정자치부는 인구를 기준으로 인력배치기준을 지침으로 하달한

셋째, 이러한 개편의 결과를 2017년 6월 현재와 비교하면, 읍의 인력은 15명에서 36명까지 분포가 다양하고 팀의 규모도 3팀에서 7팀까지 존재하고 있다. 면의 경우 15명이며, 팀은 3개였다. 동은 평균 14명이며 팀은 1팀, 3팀이었다.

〈표 7〉 읍면동 인력 및 조직 비교

구분		읍	면	동
1999년 개편이전	인력	평균45명	평균 22명	평균16명
	조직	4-14계	3-7계	사무장
1999년 개편(표준)	인력	19명	19명	14명
	조직	4담당	4담당	2담당
현재 ('17.6)	인력	평균 25명	평균 15명	평균 14명
		장안읍 15명 봉양읍 25명 옥천읍 36명	철마면 14명 송학면 15명 안남면 15명	장전1동 10명 용두동 18명
	조직	평균 4.7팀	평균 3팀	평균 2팀
		장안읍 3팀 봉양읍 4팀 옥천읍 7팀	철마면 3팀 송학면 3팀 안남면 3팀	장전1동 1팀 용두동 3팀

이러한 변화에 대해 평가하면, 사례대상이 통계적으로 대표성을 갖는다고 할 수 없지만, 분명한 것은 1999년 이전 매우 다양한 형태로 읍면동이 운영되었는데, 1999년 개편으로 이를 획일화하였지만, 2017년 현재를 볼 때 다양하게 변화되었음을 알 수 있다. 또한, 특징적인 것은 면의 기능을 1999년 이전 3-7계 22명이었던 것을 1999년 4담당 19명으로 개편했으나 2017년에 들어 3팀 15명으로 변화된 것이다. 저출산·고령화에 따라 농촌지역의 인구가 감소하고 있다는 것은 주지의 사실인데, 이러한 지역의 일선행정기구인 면의 조직·인력이 1999년 정부의 기능개편 보다 감소하였다는 것이다.

이러한 현상을 해석한다면, 1999년 읍면동의 효율화를 위해 중앙정부가 지방정부의 '방만한' 행정조직을 정리한 것인데 그 이면에는 지방자치단체의 자율적 운영을 보장하면 비효율성이 증가한다는 믿음이 존재한 것이다. 또한, 1999년 이후 읍면동정책이 읍면동의 복지기능을 강화하는 것이 주된 방향이었다는 점도 고려되어야 한다. 즉, 지방자치단체는 면의 기능을 확대할 수 있는 수단이 있었음에도 인구감소에 따라 스스로 효율적 조직·인력 체계를 구성·유지하려 노력한다는 것이다.

3) 기능개편 성과 평가

읍면동 기능에 대한 비교·평가는 표〈6〉에서 살펴본 바와 같이 1999년 이전의 기능 중 1999년 기능개편 당시 본청으로 이관되었던 기능이 현재 어떻게 변화되었는가를 비교한다. 사례대상의 기능을 바탕으로 간략히 정리하면 다음 표와 같다.

바 있다.

〈표 8〉 읍면동 기능개편에 따른 이양사무 운영실태

1999년 본청 이관사무	현 운영실태							
	기장군 장안읍	제천시 봉양읍	옥천군 옥천읍	기장군 철마면	제천시 송학면	옥천군 안남면	금정구 장전1동	제천시 용두동
세원관리 등	×	○	○	×	○	○	×	○
단속·규제	×	×	×	×	×	×	×	×
민간협력	○	○	○	○	○	○	○	○
환경·위생·산업 도시·건축 등	○	○	○	○	○	○	○	○
예산·서무 청사관리	○	○	○	○	○	○	○	○

자료: 김홍환·이유진(2017:58) 인용하여 일부 수정

1999년 기능측면의 개편을 살펴보면, 주민자치센터 도입으로 이를 지원하기 위해 주민생활지원담당을 신설하도록 하였고, 많은 기능을 시·군·구 본청으로 이관하였다. 그런데 당시 본청으로 이관되었던 기능이 대부분 읍면동에서 다시 수행되고 있는 것으로 조사되었다. 즉, 당시 이양된 세원관리·고지서 전달, 민간협력(적십자 회비모금, 사회단체 관리), 환경·위생·산업·도시·건설·건축·통계, 예산·청사관리·서무 등의 업무가 대부분 다시 읍면동에서 수행되고 있다. 1999년 기능개편 당시 본청으로 이관되었던 기능 중 주정차 위반단속, 불법건축물 단속 등 단속·규제 업무만이 현재 본청에서 수행중이다. 다만, 단속·규제 업무에 있어서도 주정차·불법 건축물 단속 외의 폐기물 불법투기 감시, 옥외광고물 관리 등 일반단속 업무는 다시 읍면동을 통해 수행되고 있다.

이에 대해 평가하면, 1999년 중앙정부가 다소 획일적인 기준에 의해 읍면동 기능을 개편한 것은 행정효율성 제고에 큰 도움이 되지 않은 것으로 보인다. 앞서 면의 조직·인력이 축소된 것을 보면 지방자치단체가 지방자치단체 운영의 효율화를 위해 노력하는 것으로 보는 것이 타당하고, 그렇다면 이러한 지방자치단체가 소관사무를 효율적으로 처리하기 위해 읍면동의 기능을 개편한 것으로 이해된다. 즉, 1999년 기능개편이 적절하였다면, 해당 기능을 다시 읍면동에서 수행하지 않을 것이며, 반대로 해당기능이 읍면동에서 다시 수행되고 있다면, 그 기능개편이 효율성에 기여하지 못했기 때문이라는 것이다.

다만, 이러한 기능변화가 지방자치단체의 자율적 기능조정이 아니라 그간 다른 읍면동정책에 의한 것이라는 주장도 가능하다. 그런데 앞서 읍면동정책을 살펴봤을 때 읍면동의 전면적 기능을 개편한 사례는 없었다. 또한 표〈8〉에서 제시되고 있는 기능을 읍면동에 부활시킨 사례는 찾을 수 없었다. 책임읍면동 사업이나 혁신읍면동 사업이 이러한 기능개편을 고려한 것이었으나 책임읍면동 사업은 실질적으로 시행되지 않았고, 혁신읍면동 사업은 조사시기인 2017년 6월 이후에 추진되었다.

Ⅳ. 결론

읍면동은 국민에게 가장 가까운 일선행정기관이므로 지방자치 실시 이후에도 다양한 읍면동정책이 추진되었다. 대표적인 것이 1999년 읍면동 기능개편이었으며, 이후에도 동 통폐합, 주민자치회 도입, 복지허브화 추진, 책임읍면동·혁신읍면동 사업 등이 추진되었다. 읍면동 정책에 대한 평가에 있어 주민자치 측면에 대한 연구는 다양하게 진행되었으나, 기능측면에 대해서는 제한적이었다. 본 연구는 이에 초점을 맞춰 읍면동정책을 평가함에 있어 정책추진의 가치와 기능개편의 성과를 평가 하였다. 가치에 대한 평가는 지방자치실시 이후 현재까지 있었던 주요 읍면동정책을 대상으로 하였고, 기능개편의 성과는 시간적 요인을 고려하여 1999년 읍면동기능개편을 대상으로 하였다.

평가결과를 요약하면, 그간 읍면동정책이 각각 논거로 제시하였던 가치가 정책의 내용에 따라 일관성이 결여되어 있음을 확인하였다. 또한, 지방자치 본질 측면에서도 지방자치단체의 고유한 기능이라고 할 수 있는 조직·기능 등 운영의 자율성을 저해하는 것으로 평가된다. 또한, 기능개편의 성과를 살펴보면 1999년 기능개편의 결과가 큰 외부적 충격이 없었음에도 다양하게 변화되었고, 이는 지방자치단체가 스스로 효율성을 추구하는 존재로 간주할 때, 1999년 기능개편이 지방자치단체 효율성 제고에 기여하지 못한 것으로 평가된다.

지방자치의 본질 측면을 강조하면, 읍면동은 직접투표를 통해 주민에게 일부 권한을 위임받은 지방자치단체장과 지방의회로 구성된 지방자치단체의 하부 행정기구이다. 지방자치단체의 하부 행정기구의 운영에 관한 것은 해당 지방자치단체가 자율적으로 결정하는 것은 너무나도 당연하다. 따라서 중앙정부가 하향식으로 결정한 읍면동 기능개편은 적절하지 않다고 본다. 특히, 이러한 기능개편에 있어 중앙정부가 몇 가지 유형을 정하고 지방자치단체로 하여금 이러한 유형중 하나를 선택하도록 하는 방식을 취하고 있는데, 2016년 12월 기준 우리나라의 읍면동 수 3,502개이다. 이렇게 많은 읍면동을 몇 개의 유형으로 구분하고 이에 따라 기능을 조정하라는 것은 지방의 자율성 뿐만 아니라 특수성도 반영할 수 없다는 판단이다.

문재인 정부 들어서도 혁신읍면동 사업 등 중앙정부에 의한 읍면동정책이 지속적으로 추진되고 있다. 그러나 효율성 제고를 위한 기능개편의 효과가 불분명하고 민주성 제고를 위한 주민자치위원회의 주민자치회로의 전환이 시행 5년째이나 실질적 성과가 거두지 못하고 있다는 점을 고려할 때 방향의 전환이 필요하다는 판단이다. 따라서 새 정부에서는 국가정책목적을 위하여 일선행정기관의 읍면동을 활용할 필요가 있을 경우 지방자치단체에 '무엇'을 요구하고 그에 해당하는 비용보전과 함께 '어떻게'는 지방자치단체 스스로 결정할 수 있도록 하여야 할 것이다.

참고문헌

고경민. (1998). 세계화·지방화시대의 지역발전: 지방주도적 발전전략의 시론적 모색". 「제주도 동아시아 연구논총」. 9:115-140.

곽현근. (2007). 지역사회 주민조직으로서의 주민자치센터 참여의 영향요인과 사회심리적 효과. 「한국지역개발학회지」, 19(1): 145-170.

김석태. (2016). 지방분권 사상과 한국의 지방자치, 「지방정부연구」 19(4):1-24.

김순은. (2012). 한국의 주민자치센터의 구성과 운영. 「자치행정연구」, 4(1): 9-16.

김승렬. (2011). 행정구역 통합의 효과분석: 구조조정 및 비용절감효과를 중심으로. 「지방행정연구」. 25(3):93~124

김종성·신원득. (2004). 주민자치센터의 운영체제에 관한 연구. 「행정논총」, 42(2): 195-222.

김찬동·서윤정 (2012). 「마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안」. 서울연구원 정책과제연구보고서.

김철수. 「헌법학신론」, 서울: 박영사, 2013.

김필두. 류영아. (2008). 「읍면동 중심의 주민자치 강화방안」.

김홍환. (2016). 중앙-지방간 관계개선을 위한 지방재정제도 개편방안. 「한국비교공법학회 학술대회 발표논문집」.

김홍환·이유진. (2017). 「주민자치 실현을 위한 읍·면·동 기능강화방안: 재산관리 기능을 중심으로」, 서울. 한국지방세연구원.

류지성. (2007). 「정책학」. 대영문화사.

배철효. (1998), 지방자치단체의 평가: 조직개편을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 4:29-54.

성낙인, 「헌법학」, 파주: 법문사, 2014.

안성수. 하종근. (2006). 주민자치센터 운영실태분석과 바람직한 운영방안. 「도시행정학보」, 19(1): 3-30.

안성호. (2012). 스위스 코뮌자치와 읍·면·동 주민자치 발전방향. 「자치행정연구」, 4(1): 57-65.

오재일. (1999). 지방정부의 조직개편에 관한 고찰 -광주, 전남을 중심으로-, 「한국거버넌스학회보」 6:133-148.

원구환. (2004). 주민자치센터 이용만족도 제고를 위한 시론적 변수추정. 「한국지방자치학회보」, 16(2): 21-36.

유재원. (2005). 한국 지방자치의 특색과 과제. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 1-7.

윤석완. (2002). 지방세무조직의 개편과제: 읍면동 기능전환에 따른 지방세정 기능의 재검토, 「지방세」 2002(2): 5-13.

이선미. (2005). 지역공동체 활성화를 위한 주민자치센터?. 「시민사회와 NGO」, 3(1): 173-205.

임도빈. (2003). 시간적 관점에서의 조직연구 필요성, 「한국정책학보」 제12권 제1호.

임승빈, (2005). 「지방자치론」, 법문사.

장덕희·목진휴, (2010), 도농통합의 효과분석,「 한국정책학회보」. 19(1):363-401.

전영평. 최준호. 이곤수. (2004). 한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여 실태를 중심으로.

「행정논총」, 41(2): 53-83.
정정길. (2002a). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로,「한국행정학보」 제36권 제1호
_____. (2002b). 정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격: 시차적 접근방법을 위한 제언,「한국정책학회보」 제11권 제2호.
조석주. (2005). 읍면동 기능전환정책의 평가.「한국지방자치학회 학술대회」, 275-306.
최근열. (2015). 읍면동 주민자치회의 발전방안.「한국정부학회 학술발표논문집」, 330-351.
최창호. (2006).「지방자치학」, 서울: 삼영사.
최흥석·정재진. (2005). 도농통합의 재정적 효과에 관한 연구.「지방행정연구」 19(4):145-173.
한동효. (2014). 소규모 동 통폐합의 추진실태와 정책성과에 관한 연구:경상남도 4개 시 동 통폐합 실패 및 성공사례를 중심으로,「지방정부연구」, 18(2):343-372.

Goggin, Malcolm L., Ann O'M Bowman, James P. Lester, & Laurence J. O'Toole, Jr.. (1990). Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation, Glenview: Scott, Foresman and Company.
Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. science, 162(3859): 1243-1248.
Huntington, Samuel P. and Nelson, Joan. M. (1976). No easy choice: Political participation in developing countries (Vol. 3). Cambridge: Harvard University Press.
Oates, W. (1972). Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
OECD. (2001). Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making. Organisation for Economic Co-operation and Development.
Peterson, P. E. (1981). City Limits. Boston: Little & Brown.
Verba, Sidney. (1967). Democratic Participation. The Annals of the American Academy of Political and Social Science.. 373(1): 53-78.

김홍환(金烘煥): 서울시립대학교에서 행정학박사(지방자치단체의 재정자율성 측정지표 개발 및 적용에 관한 연구, 2010, 서울시립대) 학위를 취득하고 현재 한국지방세연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방재정, 정부간 관계 등이며, 주요논문으로는 "지방자치단체 파산제 도입 관련 이해관계자간 입장 및 논점분석"(한국사회와 행정연구, 2014), "지방교부세 재정형평화기능 분석"(한국지방재정논집, 2016), "지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담: 적용의 한계와 요인분석을 중심으로(한국지방재정논집, 2017)" 등이 있다. 지방분권촉진위원회 실무위원, 지방자치발전위원회 실무위원, 사회보장위원회 평가전문위원 등으로 활동하였다(hong7140@hanmail.net).

〈논문접수일: 2018. 1. 10 / 심사개시일: 2018. 1. 25 / 심사완료일: 2018. 3. 30〉

Abstract

A Evaluation of The Eup·Myeon·Dong Policies

Kim, Hong-Whan

The Eup·Myeon·Dong are at the lowest tier of administrative hierarchy structure in Korea. The current government is pursuing a national government project, which is promoted by the Eup·Myeon·dong, and similar government-related tasks have appeared in the previous government. These policies are justified by the expansion of the residents' self-government and the improvement of the efficiency for the local government. However, this policy may cause problems because Eup·Myeon·Dong are sub-administrative bodies of local governments. In other words, the central government tries to reorganize the role and functions of the front-line administrative agencies according to the purpose of the central government policy, but the local governments can adjust them again. In this study, we evaluated the objectives of the Eup·Myeon·Dong policy and the performance of the reorganization. In summary, the results show that the purpose of each promotion is not ensured, and most of the functions of the Eup·Myeon·Dong, which was transferred in 1999, are performed again.

Key Words: Eup·Myeon·Dong, resident autonomy, the lowest tier of administrative hierarchy structure, function restructuring, policy type