



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

제주특별자치도 행정 계층 간 기능
재배분 정책에 대한 평가 연구
:권력의 양면성 관점에서

제주대학교 대학원

행정학과

진유경

2015년 8월

An Evaluation Study on the Policies of
Redistributing Functions
among Different Administrative Levels of
Jeju Special Self-governing Province
– From the Perspective of the Two Faces of Power –

Jin, Yu-Kyoung
(Supervised by professor Lee, Kyung Won)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Master of public Administration

2015. 8.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration
GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

제주특별자치도 행정계층간 기능
재배분정책에 대한 평가 연구
- 권력의 양면성 관점에서 -

지도교수 이경원

진 유 경

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2015년 8월

진유경의 행정학 석사학위 논문으로 인준함

심사위원장 : 고 창 훈 (인)

위 원 : 양 덕 순 (인)

위 원 : 이 경 원 (인)

제주대학교 대학원

2015년 8월

목 차

I. 서 론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	4
II. 이론적 고찰	6
제1절 제주특별자치도의 의의	6
1. 제주특별자치도법의 목적과 성격	6
2. 제주특별자치도의 추진배경	7
3. 연구 동향	9
제2절 행정기관의 갈등과 권력의 양면성	11
1. 행정기관간의 갈등	11
2. 권력 양면성 논리	13
제3절 제주특별자치도 읍·면·동의 기능변화	17
1. 우리나라 읍면동의 지위와 특징	17
2. 제주지역의 읍·면·동제의 변천사	20
2. 제주특별자치도 출범 전·후의 읍면동의 기능변화	21

Ⅲ. 제주특별자치도 읍·면·동 강화의 추진에 대한 분석	25
제1절 읍·면·동 기능강화의 평가 기준	25
1. 인력강화	25
2. 예산강화	26
제2절 읍·면·동 기능강화의 분석	27
1. 인력강화	27
2. 예산강화	21
3. 읍·면·동 기능강화에 대한 종합평가	21
제3절 결과와 함의 : 권력의 양면성 관점	44
Ⅳ. 결 론	50
Ⅴ. 참 고 문 헌	52

[국문요약]

제주특별자치도 행정 계층 간 기능 재배분 정책에 대한 평가 연구 - 권력의 양면성 관점에서 -

2007년 7월1일 기존 지방자치와는 차별화를 둔 제주특별자치도가 출범하였다. 이는 과거 지방자치의 지역성 및 자율성에서 중앙과 지방간 권한 불평등으로 중앙정부에 의해 제약을 받는 무늬만 지방자치가 아닌, 형식과 내용이 완전 결합된 다양성이 존중되며 분권이 제대로 이뤄지는 것을 말하는 것이다.

이것은 중앙정부가 제주특별자치도에만 주는 것이 아니라 단일광역체제인 제주특별자치도가 행정시 및 읍·면·동의 다양성을 존중하며 형평성 있는 권력 재분배를 통해 앞서나가는 민주적인 제주도만의 제주특별자치도가 되는 것이다.

그래서 제주특별자치도는 계층간의 기능 재배분을 통해 제주특별자치도의 권한이 도 본청으로 집중되는 현상 등으로 인해 행정 민주화 및 주민자치의 문제점을 보완 등으로 이해 읍·면·동 기능강화 정책이 시행되었다. 그러나 특별자치도 7년이 지난 지금 읍·면·동은 밀착 행정을 위한 위임업무만 늘어났을 뿐 인력 보강이나 기능강화를 위한 재원이나 권한이 주어지지 않았으며, 반면에 도로 모든 권력이 집중화된 사실이 여러 면에서 드러나고 있다. 이는 제주특별자치도가 갖는 이념과 철학인 고도의 분권화와 다양성 존중과는 반하는 것으로 단일 광역의 단일체제라는 곳에 권력이 집중 되어 한 곳으로만 집중되는 현상으로 인해 읍·면·동이나 행정시의 다양성 존중 및 권력 재분배에 관심을 두지 않는 것으로 보인다. 이에 본 연구는 7년여가 경과한 현재 제주특별자치도 행정계층간 기능 재배분정책 평가를 권력의 양면성 관점에서 살펴보는데 목적이 있다.

본 연구는 행정계층간 기능 재배분정책 평가 연구로써 제주특별자치도 읍·면·동 기능 강화 정책을 사례로 선정하였으며, 문헌연구 및 각종 통계를 토대로 하여 인력 및 예산 부문으로 나누어 살펴보았다.

이번 연구결과를 통해 제주특별자치도 이후 시행된 읍·면·동 기능강화 정책은 제대로 작동되지 않았으며 권력의 재배분의 문제점은 권력의 양면성에 기인하는 것으로 보인다. 이를 살펴보면 권력의 한 면에서는 정책 문제를 해결하기 위해 정책 결

정에서 영향력 행사가 인력 및 예산정책 결정에서 권한자인 도 본청에 유리한 방향으로 추진하면서 읍·면·동 기능 강화에는 무심한 경향을 보이고 있음을 알 수 있으며, 다른 측면에서는 정책의제설정 과정에서 나타나는 무의사결정으로 읍·면·동 기능 정책 추진 시 표출되는 갈등들이 무의사결정의 추진 수단인 수정 및 보완된 체제 등의 간접적·우회적 방법 나타나는 것을 볼 수 있었다.

본 연구는 과거 제주특별자치도 출범 전후를 통해 발표된 행정구조개편의 효율성 및 특별자치도 이념과 현실에 주를 이루는 논문과 달리, 제주특별자치도 정책의 문제점을 계층간의 권력 재배분의 권력의 양면성을 통해 살펴보았다. 그러나 이 연구는 사례를 읍·면·동 및 인력과 예산이라고 한정하고 있어 논의의 한계를 가지고 있다.

I. 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1990년대 대한민국은 지방자치가 부활되었다. 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 과정이다(양덕순, 2004). 그러나 지방자치가 부활한지 20년이 지났지만, 지방자치 지역성·자율성 등 부분에서 중앙과 지방간 권한 배분의 불평등으로 인해 중앙정부에 의해 제한 받고 있는 실정이다. 다시 말하면 무늬만 지방자치인 상태가 지속되고 있는 상황이다.

여기 천혜의 자연 관광 자원으로 유명한 제주도는 1990년대부터 도·시·군·읍·면·동이라는 2자치·3행정계층이 제주지역에 부합되지 않는다는 생각하에 이를 해결하기 위한 노력을 지속하였으며, 2003년'참여정부'출범 이후 지방 분권화 정책에 따라 제주특별자치도 구상이 가시화되어 2005년 5월20일 정부혁신지방분권위원회는 제주특별자치도 실현을 통해 제주도를 싱가포르나 홍콩, 포르투갈의 마데이라와 같은 경쟁력 있는 국제도시로 발전시켜 '국부의 전진기지'로 만들어 보겠다는 것이며, 권한과 자율권이 최대한 부여된 이상적인 분권모델의 자치도를 만들겠다는 목표이다(정부혁신지방분권위원회, 2005). 요약하면 지식정보사회의 세계화 현상에 효과적으로 대응하기 위한 선진적인 분권 모델의 도입 필요성에 대한 국가의 인식이며, 더불어 제주의 지경학적 위치가 가진 잠재력을 최대한 활용해 제주도의 발전을 국가 성장 동력으로 활용하려 하였던 국제자유도시 도입과 같은 정책적 노력들이 발전적으로 확대된 것이며, 마지막으로 국가의 제한적인 행·재정 지원에 의한 지역 발전의 한계를 개방을 통하여 극복하려는 제주도민의 도전 정신이 특별자치도를 추진하게 한 것이다(양영철 외, 2008). 이는 외국의 사례들에서도 보면 섬 지역에 대한

특별한 자치권을 인정한 예들이 많다. 이처럼 섬 지역에서 자치에 관한 헌법적 특례를 인정하고 있는 것은, 섬 지역은 지리적 접근성의 문제가 물류, 산업기반 등에 불리한 조건으로 작용하는 반면, 독특한 자연환경과 문화를 바탕으로 한 발전을 꾀하기에는 유리하다는 특수성이 있기 때문으로 보인다(하승수, 2008).이처럼 제주의 특성과 여건에 알맞은 제주만의 지방자치를 통해 제주를 국제자유도시로 만들기 위한 지방분권화전략인 제주특별자치도가 대한민국 헌정사상 유래 없는 단일광역체제로 2007년 7월에 출범하였다. 제주특별자치도는 지방자치법과 제주특별자치도법에 근거하여 설치된 특별행정구역으로서 다른 광역자치단체들과 달리 광역 행정기능과 함께 기초자치 단체의 기능도 동시에 수행하고 있다. 또 제주특별자치도법에 의하여 자치제도에 대한 자율성이 많이 부여되어 다른 광역자치단체보다 광범위한 자치권을 행사하고 있으며 중항 권한의 이영과 규제완화에 대한 행정사의 많은 특례가 인정되고 있다(부만근, 2009).

제주특별자치도는 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법」 제1조에 명시된 ‘특별자치도는 제주의 지역적, 인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 지역’이라고 기술하고 있으며, 이 부분에는 제주특별자치도만 가지고 있는 철학과 이념을 잘 드러내고 있다. 제주특별자치도는 기존 지방자치시대에 중앙정부가 광역 및 기초자치단체에서 행하던 무늬만 지방 자치가 아닌, 형식과 내용이 완전 결합된 다양성이 존중되며 분권이 제대로 이뤄지는 것을 말하는 것이다. 이것은 중앙정부가 제주특별자치도에만 주는 것이 아닌, 단일광역체제인 제주특별자치도가 행정시 및 읍면동의 다양성을 존중하며 형평성 있는 분권을 위해 권력 분배로 앞서나가는 효율적이고 민주적인 제주도만의 제주특별자치도가 되는 것이다.

제주특별자치도 출범 7년 지금 민원 및 복지 등의 행정효율성 증가, 투자유치 활성화 등 긍정적 효과도 나타나고 있지만 가시적으로 드러나는 제주특별자치도의 성과는 아직도 부족한 상태이다. 특히 제주특별자치도 기본계획안(제주도, 2005)에 의하면 도-통합시-읍면동간 기능 재배분을 통해 읍면동의 기능강화를 도모하고 이를 위해 주민생활 민원수요는 모두 지역(읍·면·동)에서 처리하고 이를 위해 조직·인력보강, 예산 배분을 도모하겠다고 하였다. 보통 읍·면·동은 지방행정의 최하위 보조계층으로서 첫째, 일반 행정의 목적을 수행하기 위한 보통행정기관이며 단순한

행정직 기능 중심의 단위이면서 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 갖는 단위이다. 또한, 읍면동은 행정수요의 출발점으로서의 정부와 주민을 연결하는 지방행정의 기반조직이라고 할 수 있다(이지환, 1990). 그러나 제주특별자치도의 읍면동은 달랐다. 기존의 도·행정시 소관의 서비스를 읍면동으로 이관함으로써 주민 밀착서비스가 가능하도록 하였으며 기능강화를 위하여 읍면에는 예산 증액 등 다양한 부분에 권한을 부여했다. 그러나 특별자치도 7년이 지난 지금 읍면동은 밀착 행정을 위한 위임업무만 늘어났을 뿐 인력 보강이나 기능 강화를 위한 재원이나 권한은 주어지지 않았다. 이는 행정사무감사 및 여러 연구사례 등을 통해서 도로 권력이 집중화 된 사실에 대한 불편함을 드러내고 있다. 이런 문제의 인식은 제주특별자치도라는 정책이 갖고 있는 철학 및 이념에서 먼저 시작되어야 한다. 제주특별자치도는 고도의 분권화와 다양성 존중이다. 그러나 단일 광역의 단일체제라는 곳에 권력이 집중 되어 한 곳으로만 쏠리는 현상으로 인해 읍면동이나 행정시의 다양성 존중 및 분권화의 중심인 권력 배분에 관심을 두지 않는 것으로 보인다. 권력이란 구체적인 결정에 반영되는 것이 일반적이지만 종종 의사결정의 범위를 상대적으로 안전한 문제에 국한시키도록 작용하기도 한다(손호중 외, 2003). Peter와 Baratz(1970)에 따르면 권력은 양면성을 가지는데 그 첫 번째 얼굴은 권력을 가진 집단이 자신들에게 유리한 방향으로 정책 결정이 이루어지도록 하게 하는 것이다. 두 번째 얼굴은 그들에게 불리하거나 바람직하지 않다고 생각되는 특정 이슈들이 정부 내에서 논의되지 못하도록 봉쇄하는 것이라고 제시했다(이경원, 2008).

이에 따라 본 연구에서는 제주특별자치도가 내세우는 다양성 존중·분권화 이념과 주민자치의 본래적 의미인 읍면동 인력 보강 및 예산분배를 통한 기능강화를 실현하기 위한 문제점 분석을 통한 시사점을 도출하는데 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 방법 및 범위

제주특별자치도에 대한 연구와 관련해서 발표된 자료는 계층구조 및 특별자치도의 추진상황에 대해 주로 이뤄졌으며 제주특별자치도 시행 후 나타나는 권력 집중화 등에 현상에 대해 체계적으로 수행한 연구는 전무한 실정이다.

본 연구는 ‘제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법’ 제1조에 명시된 특별자치도는 제주의 지역적, 인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 지역이라고 표현한 것처럼 제주특별도가 지향하고자 했던 이념과 철학에 대로 현재 제주특별자치도는 추진되고 있는지를 권력의 양면성 및 집중화 현상을 읍면동 기능강화 부분을 사례로 들어 분석하기 위한 연구 방법은 다음과 같다.

첫째, 제주특별자치도에 대한 자료 조사 및 권력양면성 이론 등에 대해 문헌적 고찰 및 경험적 연구를 병행하되 우선, 지방행정분야 등의 단행본, 학술논문, 정부 간행물과 시행중인 제주특별자치도의 성과를 정리한 백서 등과 지금까지 발표된 연구기관의 문헌 고찰 등 다양한 연구방법을 채택하였다.

둘째, 제주특별자치의 분권화 및 다양성을 가장 잘 드러낼 수 있는 읍면동 기능강화에 대한 사례를 통한 권력의 양면성에 대한 정성평가를 위해 제주특별자치도 출범 이후 인 2006년 7월 이후의 읍·면·동별 각종 통계적 자료(예산 및 공무원 정원 현황, 사무위임 현황 등) 및 제주특별자치도 출범 전 후에 발표된 학술논문, 백서, 연구용역 등 각종 문헌 자료 등을 갖고 분석을 하였다.

2. 연구과정

본 연구의 전개과정은 총4장으로 구성되어지며, 각 장에서 다뤄지는 내용을 살펴보면 다음과 같다.

제1장 서론에서는 연구의 수행하게 된 배경 및 목적을 밝히고, 연구의 방법 및 범위 등을 대해 제시한다.

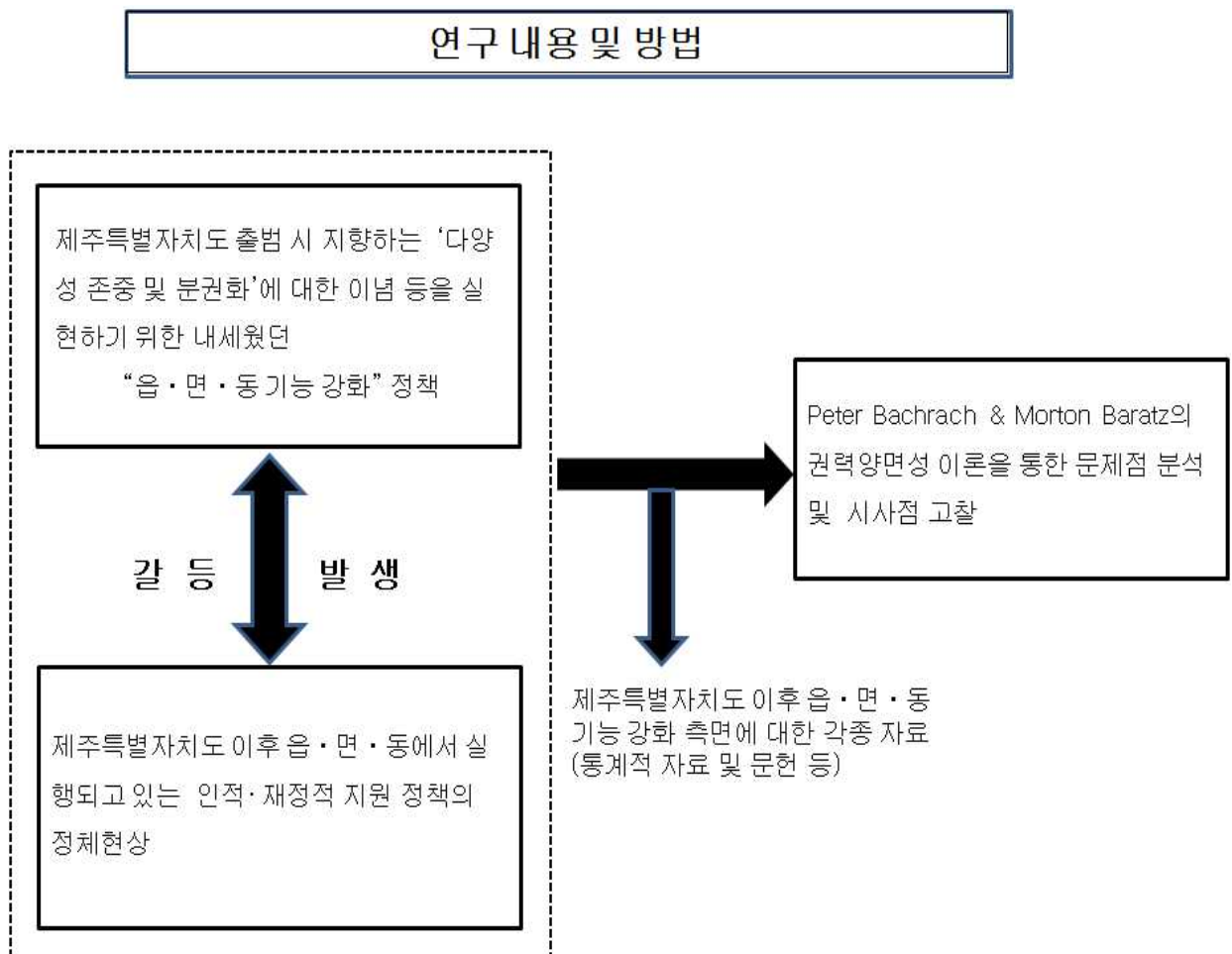
제2장 이론적 고찰에서는 제주특별자치도 추진 및 법적지위, 읍면동 지위 및 제

주특별자치도 전후 읍면동의 변화, 본 연구의 주요 관점 이론인 Peter Bachrach 와 Morton Baratz의 권력양면성 이론, 제주특별자치도에 대한 연구 경향에 대해 이론적 고찰을 기술하였다.

제3장 제주특별자치도 이후 권력 양면성이론 관점에서 읍면동 기능 강화 부분을 사례를 통한 정성 평가 내용을 기술하였다.

제4장 결론부문으로 연구의 전체내용과 결과에 대한 요약·정리하고 읍·면·동 기능의 강화에 대한 부분에 대해 현재 특별자치도의 이념이 다양성 존중 및 분권화 부분에 대해 권력의 이중성에서 도출한 시사점을 기술한다.

[표 I -1] 본 논문의 연구내용 및 연구 방법



II. 이론적 고찰

제1절 제주특별자치도의 의의

1. 제주특별자치도법의 목적과 성격

제주특별자치도법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준 등의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적(제주특별자치도법 제1조)으로 제정되었다.

이 법은 제주특별자치도의 설치·조직·운영과 제주국제자유도시 구성에 필요한 사항들을 규정한 지역적 특별법이다. 따라서 이 법은 제주특별자치도를 제외한 다른 지역에는 적용되지 않고, 제주특별자치도지역과 제주특별자치도에 관련된 사항에 대해서만 효력을 미칠 수 있는 법이며, 제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시의 구성을 위하여 다른 법률들이 규정하고 있지 않은 사항을 규정하거나 관계 법률이 규정하고 있는 것과는 다른 여러 가지 특례를 규정하고 있으면서 다른 법률(일반법)에 우선하여 적용될 수 있는 특별법이다.

또 이 특별법은 주된 내용이 행정권을 행사할 수 있는 지방자치단체의 하나로서 제주특별자치도를 설치하고, 그 기능수행 및 국제자유도시 구성에 필요한 기관의 조직·구성·권한·사무 등과 행정권 행사의 근거를 규정한 것이어서 지방행정조직·작용법으로서의 성격을 가지고 있으면, 지방자치법과 더불어 제주지방행정법의 근간이 되는 법률이라고 할 수 있다(윤양수, 2007).

2. 제주특별자치도의 추진배경

제주특별자치도를 추진하게 된 배경은 제주도에 자치권의 확대와 분권의 특례를 통하여 일반 지방자치단체와는 차별화되는 법률상의 특수한 지위를 부여함으로써 이상적 분권모델의 시범지역으로 삼는 한편 경쟁력 있는 국제 자유도시의 지속적인 발전을 위한 토대를 구축하는데 있었으며 특히 참여정부가 수립한 제주특별자치도기본계획 중 분권모델의 선도지역화는 국가적 측면에서의 추진배경이라고 할 수 있으며 국제자유도시의 발전토대 구축은 지역적 측면에서의 추진배경이라고 할 수 있다(부만근, 2009).

1) 지방분권의 시범적 실시

참여정부는 「분권」과 「분산」을 21세기 국가발전의 새로운 패러다임으로 제시하였다. 이는 지방분권에 대한 시대적 요청 때문이었다. 1991년 지방자치체가 부활되었지만 중앙집권화 경향은 여전하여 권한과 재정이 중앙정부에 집중되고 있었기 때문에 지방정부의 자치권이 미약한데다 시·도-시·군·자치구 2계층인 지방자치체도가 전국에서 획일적으로 실시되고 있어 다양한 제도의 실험과 검증이 어렵게 하였다(정부혁신지방분권위원회, 2005).

참여정부는 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기책임 아래 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현하기 위하여 지방 분권을 국가균형발전과 연계하여 추진하게 되었으며, 참여정부는 위와 같은 분권화정책의 일환으로 제주자치도 설치를 추진하게 되었다(정부혁신지방분권위원회, 2005).

더불어 제주지역 여건은 지방분권을 시범으로 실시하기 적합한 이유도 한 몫을 했다. 우선, 제주도는 도서지역이어서 정책효과가 주로 지역에 한정되어 외부효과를 최소화 할 수 있고, 정책 실현의 성과를 단기간 내에 극대화시킬 수 있다는 점이다. 둘째로, 제주도는 1991년~2001년까지 제주도개발특별법이 시행되면서 중앙정부로부터 일정 범위의 특례를 부여받게 됨으로써 주민들이 개발계획의 수립 및 집행과정에 자발적으로 참여를 통해 상당한 자치역량을 축적하게 되었다. 셋째, 제주도에 2002년부터 제주국제자유도시특별이 시행되고 있어서 특별자치도 추진에 유리한 일

정 범위의 제도적 기반을 갖고 있었다는 점이다. 마지막으로 제주도는 자체적으로 행정계층구조 개편을 추진하고 있었다는 점이다. 제주지역의 3계층 행정체제 운영의 행정의 고비용·저효율 현상과 함께 광역행정 수행을 어렵게 하고 있어, 공공투자의 합리화를 통한 지역 간 균형발전과 국제자유도시 조성사업의 효율적 추진을 위하여 2002년 말부터 자체적으로 행정계층구조 개편 및 행정 구역 조정에 착수함으로써 분권화에 대한 의지를 보여주었다.

이 같이 특별자치도는 새로운 행정·자치계층의 모색을 통하여 지역실정에 적합한 지방자치를 실시하겠다는 제주지역의 혁신의지와 참여정부의 지방분권 필요성이 맞물리면서 추진되었다(부만근, 2009).

2) 국제자유도시 조성을 위한 토대 구축

제주도는 지정학적 특징으로 천혜의 자연환경과 관광지 등의 특징을 갖고 1960년대부터 계획이 수립되었다. 초기에는 제주의 자연자원에 의존한 감귤산업 및 관광산업 분야에의 지원, 또는 지역 관광단지 조성 등 부분적·제한적인 특례가 이루어졌다. 제주도가 획일적인 기준에서 벗어나 독자적인 개발모델로 추진한 것은 1991년에 제정된 「제주도개발특별법」이다. 이법은 도민이 개발의 주체가 되고, 개발이익이 도민에게 돌아올 수 있는 제도를 만든다는 취지에서 제정되었으며, 제주지역 특성에 맞는 산업육성 및 자연경관 보전을 위한 장기적이며 종합적인 개발계획의 수립, 그리고 추진과정을 제도적으로 보장하기 위한 내용을 담고 있다.

1998년 국민의 정부 출범과 함께 21세기의 개방화와 세계화에 대비하여 제주도를 국가 경쟁력 강화를 위한 국제자유도시로 발전시켜야 한다는 필요성이 제기되어 ‘제주도개발특별법’은 2002년 ‘제주국제자유도시특별법’으로 흡수되었다. 제주국제자유도시는 국가적 관점에서는 개방화 등 세계적 흐름에 능동적으로 대처하기 위한 정책의 일환으로, 지역적 관점에서는 감귤 중심의 1차 산업과 내국인 위주의 관광산업을 고부가가치 서비스 산업으로 육성할 수 있는 계기로 추진되었다. 그러나 국제자유도시는 정부적 차원의 국정과제 발전되지 못하고 다른 지역과의 형평성 유지와 같은 논리에 매몰되어 개별적 특례 중심의 제한적 접근을 벗어나지 못하였다(양영철 외, 2009). 이런 한계를 벗어나기 위하여 제주도는 참여정부의 지방분권정책과 연계되어 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되

는 국제자유도시의 조성을 보다 효율적으로 추진 할 수 있도록 중앙권한의 획기적 이양을 통한 자치권 확대 및 핵심 산업에 대한 행정규제를 대폭 완화하는 내용의 특별자치도를 추진하게 되었던 것이다.

이렇게 볼 때 제주도의 추진은 자율과 책임을 바탕으로 새로운 지역경영체제를 만들어 내생적 발전을 극대화하고자 하는 제주지역의 의지와 함께 제주도의 지역적 특성과 잠재력을 극대화하여 세계화시대에 대비하는 국가의 개방거점으로서 새로운 성장 동력의 역할을 해 주기를 기대하는 정부의 정책의지가 함께 작용한 것이라고 할 수 있다(제주특별자치도, 2007).

3. 연구 동향

2006년에 출범한 제주특별자치도에 대한 연구들은 많이 진행 되고 있다. 대부분의 연구들은 행정구조개편의 효율성 및 특별자치도 이념과 현실에 주를 이루고 있음을 아래를 보면 알 수 있다.

진영창 외(2008)은 제주지역을 지역특성별 유형으로 구분하고 행정계층구역인 읍면동의 효율성을 DEA¹⁾ 분석을 통해 평가함으로써 비효율적인 지역이 효율성을 향상시킬 수 있는 방안을 마련하고자 하였다.

양덕순(2008)은 진정한 생활 자치와 행정의 민주성 발휘 그리고 풀뿌리민주주의를 구현하기 위한 읍·면·동 준자치단체화를 도모하기 위해서는 자기 일, 자기 일에 대한 결정권, 일을 수행할 수 있는 재원과 조직 그리고 인력, 주민을 대표하는 조직이 있어야 한다는 담론적 수준에서의 전략방안을 제시하였다.

최영출(2009)은 제주특별자치도 출범이전에 있던 4개시군(제주시, 북제주군, 서귀포시, 남제주군)이 제주특별자치도로 통합되어 하나의 자치단체로 전환된데 따른 성과평가를 통해 행정효율성면에서는 공무원 수가 타 지방자치단체에 비하여 증가율 면에서 감소되면서 절감효과가 나타났고, 주민접근성면에서는 큰 효과가 나타나고 있지 못하다고 할 수 있다고 하였다. 그리고 지역균형발전성 측면에서는 오히려 통

1) 자료포락분석(DEA)의 장점 중 하나는 임의적 가중치를 사용하지 않고도 효율성을 분석할 수 있는 비 모수적 계량기법이라는 것이다.

합이후 약화되는 현상을 보여주고 있으며, 지역주민들에 대한 서비스 제공면은 대체적으로 나아지고 있다는 분석을 하면서 향후 행정계층을 최소화 하도록 해야 한다는 결론을 내렸다.

현성욱외 (2012)은 『제주특별자치도가 기초자치단체를 폐지하고 ‘구역의 광역화’와 ‘자치계층 단층화’를 실현에 대해 소속 공무원들의 개편 성과 만족도와 만족도에 미친 영향을 연구를 통해, 개편 성과에는 만족하지 못하고 있으나 행정효율성과 지역균형성을 높일 수 있는 방향으로 행정계층구조를 재편할 필요성이 있다고 생각하고 있는 것으로 나타났으나 이를 단일광역자치단체를 폐지하고 기초자치단체를 부활하는 것은 신중한 논의가 필요하다 했다.

고충석 외(2012) 제주특별자치도의 지방행정체제 개편 및 계층구조변화와 그에 따른 성과 인식의 분석을 통해 다음과 같은 결과를 나타냈다. 첫째, 도민들이 체감할 수 있는 행정체제 개편의 변화가 이루어져야 할 필요가 있다. 둘째, 행정기관의 담당 범위가 넓어짐으로 인한 주민의사 누수현상을 방지하기 위해 행정기관고 주민과의 의사소통의 긴밀성을 향상시키기 위한 대안이 마련되어야 하며 더불어 주민의 복지서비스 및 민원서비스 향상에 대한 만족도를 향상시키기 위한 방안이 모색되어야 한다. 마지막으로 국제자유도시 추진을 위해 현재 논란이 되고 있는 문제를 중심으로 빠른 해결이 될 수 있도록 다양한 방안이 추진될 필요가 있다고 나타냈다.

그리고 권력이라는 개념을 갖고 논하는 논문들은 다양하게 있으나 본 논문에서 이용되는 관점인 권력에 양면성에 대해서는 살펴보는 것은 찾아보기 어려우나, 이경원 외 (2009) 권력의 두 얼굴 : 이명박 정부의 영리병원 허용 논쟁을 중심으로라는 논문이 있다 이 논문에서는 영리병원의 허용 여부를 둘러싼 논쟁에 있어 정치체제의 편향된 이슈 동원의 배경과 원인 그리도함의에 대한 분석을 권력의 양면성을 통해 분석하고 있다.

위와 처럼 제주특별자치도에 대한 연구에 대해서는 다양하지 않으면, 한 부분에 대해서만 이뤄지는 것처럼 보이며, 특히 권력의 양면성에 대한 이론을 이용한 논문은 매우 적다고 볼 수 있다. 그래서 본 논문은 제주특별자치도 이후 고도의 분권화와 다양성 존중을 위한 정책 중의 하나인 읍·면·동 기능강화에 대한 문제점을 권력의 양면성 이론을 통해 분석하고자 한다.

제2절 행정기관의 갈등과 권력의 양면성

1. 행정기관의 갈등

행정에서는 지역 주민을 대상으로 수많은 정책과 결정이 이루어진다. 이런 정책과 결정은 그 자체가 동태적이고 복잡한 만큼, 다양한 정책 참여자들의 상호작용을 거쳐 모양새를 갖추게 되며, 집행 과정에서도 지속적으로 수정과 보완이 이루어져 정책 결과로 이어지게 된다. 이런 정책 결정은 다양한 사회적인 문제 등이 정책 의제로 채택되면 정책과정에 투입된 후 정책결정자가 문제를 해결할 수 있는 합리적인 대안을 선택하는 것과 관련된 모든 활동 등을 통해 이루어진다. 이는 행정적 절차를 통하여 정책목표를 달성하기 위한 가장 합목적적이고 합리적인 수단을 체계적으로 선택하는 과정으로 정부기관이 정책목표를 달성하기 위하여 장래의 행동지침을 결정하는 의미를 지니기도 한다. 정책 결정은 정부기관의 향후 행동지침이며, 매우 복잡하고 적극적인 과정을 통하여 정부의 행동방향을 형성하고 결정하게 된다. 그리고 정책결정과정은 사회현상에 대한 문제를 인식하고 인식된 문제에 대하여 적절히 대응하는 노력이 포함된다(김윤수, 2007).

이런 정책과정 시 민주주의 사회에선 정부와 국민은 공공기관에 의하여 결정되는 정책이 가능한 한 높은 수준의 합리성을 지니기 원한다. 그래서 공공정책의 결정에서 있어서 합리성은 매우 중요한 가치기준이다. 그래서 정책목표를 효과적으로 달성하기 위한 최적의 수단을 탐색하는 기술적인 정책분석을 시도하기도 하고, 정책결정과정에 다양한 정책행위자가 등장시켜 나름대로의 정책의견을 피력토록 하고, 자유로운 토론과 합의과정을 거쳐 바람직한 정책대안을 모색하려는 노력이 나타나기도 한다.

그러나 실제적으로 정부의 정책과정에서는 정책 합리성 확보를 위해 노력이 이뤄지고 있지만, 정책결정과정에 관련된 많은 이해관계자들 사이에 존재하는 정치 및 권력 등으로 인해 상하관계가 존재하기에 어려움이 있다. 그리고 같은 정책결정에 대해서도 이해관계자들의 가치관, 정보의 접근 정도, 지식수준 등에 따라 다양한 입장들이 존재하여 어려움을 더욱 가중시킨다.

위와 같은 이유들로 인해 정책과정에서 이해관계자들 사이에는 다양한 갈등이 표출되어 서로 간의 많은 문제들을 발생하게 한다. 예를 들어 2006년 7월에 출범한 제주특별자치도인 경우 단일 광역체제의 제주특별자치도의 단점을 보완코자 추진하는 읍·면·동 강화 정책은 특별자치도 출범이 8년이 지나는 지금에도 정책 추진에도 본청과 읍·면·동 사이 이해관계로 인해 수많은 갈등들이 표출되고 있다.

정책결정과정에서 사회 여러 행위자들의 이익투입과 상호작용이 매우 역동적으로 발생하며, 네트워크에 참여하는 행위자의 대응이 정책변동을 초래하는 요인이 되고(장동완, 2008), 더불어 정책을 둘러싼 정치적 세력들 간의 갈등 또한 여기에 한 몫을 하기도 한다. 그래서 정책과 정치적인 권력은 떼 수 없는 불가분의 관계로 보이기도 한다. 특히 행정 기관인 경우 예산을 둘러싼 정치적인 권력의 우위가 정책결정에도 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다.

그리고 정책갈등은 부서 간 합동의사결정(joint decision making)을 필요로 하는 데에서 제기되는데, 많은 부분이 참여하는 부서들 간의 가치전제가 불일치하는 데에서 제기된다.(여기서 가치전제란 목표, 행동선택시기, 대안선택기준, 우선순위, 상황정의 등에 판단을 의미한다)(김영평 · 신선우 1991,)

이런 정책갈등은 정책결정과정에서 발생하는 편익과 비용의 배분상태를 자신들에게 유리하게 변화시키기 위하여 각 집단들 사이에 가치배분의 방법과 내용을 둘러싸고 각 집단들 상호간에 발생하는 긴장과 대립·충돌이라고 정의 할 수 있으며(박효숙, 1994), 정책결정과정은 계속적·연속적 과정으로 관련당사자들에게 접근의 기회를 허용함으로써 정책결정이 가져올 수 있는 부작용을 최소화하면서 또는 적어도 그 부작용을 억제할 수 있는 범위 내에 두면서(Randal B. Ropley and Grace A. Franklin, 1982) 다양한 이해 집단들의 의견을 조정하는 과정으로 볼 수 있다.

정책결정을 둘러싼 다양한 집단들 특히 행정기관간의 상이한 입장은 잠재적으로 정책갈등을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

2. 권력양면성 논리

1) 엘리트(Elite)론과 다원론(Pluralism)의 대립

정책의제설정단계에서 나타는 권력의 소재(所在:locus)와 작용(influence)에 대한 개념은 학자들에 따라 다양하게 정의되어지고 이는 곧 정책분석의 연구전제와 접근방법상의 차이를 형성하기도 한다. 엘리트론자(elitist)들은 주로 권력(power)은 일반인들이 권력구조상 그러한 권력이 존재한다고 믿는(reputational)곳에 위치한다고 가정한다. 또한 권력을 가졌다는 것은 그것이 곧 행사된다는 것과 동일하게 해석하고 있다. 이에 반해 다원주의자(pluralist)들은 ‘권력을 가졌다는 명성과 권력을 행사하는 것은 완전히 다른 것’으로 구분한다. 따라서 권력에 대한 보다 과학적인 해석을 위해서는 권력이 실제로 어떻게 그 영향력을 행사하는지를 밝히는 권력 작용의 과정적 측면에 대한 분석에 연구의 중점을 두어야 한다고 주장한다. 한편 신엘리트론자(no-elitist)들은 다원주의자들의 관점은 권력의 한 면만을 고려하는 방법론상의 오류를 범하고 있다고 비판한다. 즉 엘리트층의 이익에 반하는 이슈가 등장할 수 없도록 하는 소위 무의사결정(non-decision making)과정에도 또 다른 방향에서 권력이 그 영향력을 행사한다는 것을 다원주의자들이 간과하고 있다는 점을 지적한다.

Bachrach와 Baratz(1970)는 그들의 논문 “Two Faces of Power”에서 엘리트론적 접근방법에 대한 다원주의자들의 비판을 정리하고 이러한 다원론적 견해를 재비판하는 신엘리트론적 주장을 분석하는 데 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 Bachrach와 Baratz는 정책의제설정의 장(場)에 등장하는 이슈만을 중요하게 취급하는 다원주의적 논점을 반박하며 ‘보이지 않는 힘이 행사되어 실질적으로 중요한 이슈를 사장(死藏: un-issueness) 시키고 대신 엘리트의 이익에 안전한 문제만을 등장시키는 관행’을 부각시켜 설명한다. 따라서 정책과정에 나타나는 권력 작용을 과학적으로 분석하기 위해서는 정책문제의 선정과정에서 쉽게 관찰되는 힘은 물론 잘 관찰되지는 않지만 엄연히 존재하는 또 다른 힘을 포함한 권력의 양면성(two faces of power)이 동시에 증명되어야 한다는 것이다. 특히 이와 같은 무의사결정을 향한 권력행사는 정책문제의 선정이전단계(pre-politics)에서 엘리트집단이 의도적으로 이슈를 선별하는 가운데 나타난다는 점을 신엘리트론적 접근방법의 요체로 지적하고 있다(김인철, 2000).

현실적으로 수많은 사회문제 중에서 일부만이 정부의제로 채택된다. 사회문제가 정부의제로 채택되면 그 문제의 해결을 위한 정책 결정활동이 시작되고 정책대안이 채택되면 그 집행을 위한 자원이 동원되어야 한다. 한편 정부의제로 채택되지 못한 문제에 대하여는 정부가 아무런 행동을 취하지 않기 때문에 그 상황은 그대로 방치되는 것이다. 따라서 무엇이 정책의제가 되어야 하는가를 결정하는 것이 무엇이 그 해결대안이어야 하는가를 결정하는 것보다 훨씬 중요한 문제이며, 따라서 정책의제설정단계는 정책결정에서 가장 중요한 단계이다(남궁근, 2008).

그러므로 어떠한 사회문제를 정부의제로 진입시켜서 정책결정이 이루어지도록 주도하는 집단은 영향력이 있다고 볼 수 있다. 엘리트론자들은 사회 내에서 권력을 가진 소수인 지배엘리트(ruling elite)가 주도권을 가지고 의제설정과 정책형성이 이루어지며 관료들은 엘리트의 결정을 집행하는 데 불과하다고 본다. 그 과정에서 일반대중은 거의 영향력을 행사하지 못한다는 것이다. 반면에 다원론자들은 일반대중이 정책의제설정과 상당한 영향력을 행사하고 있다고 보는데, 그 제도적인 통로가 이익집단과 주기적인 각종의 선거라고 본다. 민주적 정치제도에서 주요 공직자가 정부의제 채택과정에서 권한을 행사하는 것은 사실이지만 그들이 계속 정치적 지위를 유지하기 위해서는 다시 선출되어야 하므로 일반대중의 요구에 따라 그 권한을 행사하게 된다는 것이다.

정책의제설정과 관련한 엘리트론자와 다원론자들 사이의 논쟁의 핵심은 의제설정과 일반대중의 의견이 반영되는지 여부에 관한 것이라고 할 수 있다²⁾. 이런 논쟁 속에 엘리트 이론의 입장에 동조하는 Bachrach and Baratz와 같은 신엘리트주의자들은 보이지 않는 권력 작용의 측면을 분석함으로써 덜 중요한 이해관계가 침해하게 대립되지 않는 것으로 판단한 문제가 실질적으로 매우 중요한 이해관계가 복잡한문제일 수 있다는 점, 사안감에 미치는 권력집단의 상대적 영향력 정도를 파악하는데 더해 하나의 사안에 관여하는 집단의 상대적 영향력마저도 정확히 분석할 수 있다는 점 등 접근법으로서의 강점을 가지고 있다는 것이다(김인철, 2000).

2) 다원론자들은 엘리트주의에 대해 엘리트 모형이란 엘리트론자들 스스로 미리 형상 지워 놓은 정치과정의 모습에 꼭 알맞은 연구전제와 방법만으로 구성될 수밖에 없는 한계가 있다는 것이다. 반면에 다원론자의 대표학자인 Dahl(1961)은 New Haven의 권력 작용에 대한 연구결과를 통해 묵시적으로 다원주의적 접근 및 우월성을 강조.

2) 신(新)엘리트론:(Non Decision-Making) 전략

Bachrach and Baratz(1962)에 따르면 “엘리트들의 권력은 의사결정에서만 행사되는 것이 아니다. 자신에게 불리한 결과를 가져오지 않는 문제들만 정치체제가 고려하도록 하기 위해서도 권력이 행사된다.” 그들은 이를 권력의 두 얼굴(two faces of power)이라고 부르고 있다. 하나의 얼굴은 정책문제를 해결하기 위한 정책결정에서 영향력을 행사하고, 다른 하나의 얼굴은 정책결정과정에서 선행하는 정책문제의 채택과정에서 영향력을 행사한다. 전자의 것은 Dahl 등이 분석하고 있는 것이지만 후자의 영향력은 엘리트들에게 불리한 문제가 처음부터 제기조차 되지 못하도록 요구를 억압하는데 행사되기 때문에 은밀하고 비밀리에 행사된다. 이렇게 엘리트들에게 안전 이슈만을 논의하고 불리한 문제는 거론조차 못하게 봉쇄하는 것을 이들은 무의사결정(Non-decision making)이라고 부르는데, 정책문제의 채택과정에서 엘리트가 권력을 비밀리에 행사하는 것을 의미한다.

Bachrach and Baratz(1970)에 의하면 무의사결정은 “의사결정자의 가치나 이익에 대한 잠재적이거나 현재의 도전은 억압하거나 방해하는 결과를 초래하는 결정”(p.44)이라고 정의하고 있다. 이를 좀더 구체적으로 다음과 같이 설명하고 있다. 사회내에서의 혜택이나 특권의 기존 배분상태를 변화시키려는 요구는 그것이 표명되기도 전에 질식시켜 버리거나 의사결정의 장애 도달되기 전에 죽여 버리든지, 이 방법이 성공하지 못하면 정책결정이나 집행단계에서 이를 파괴, 좌절시키는 수단이 되는 것이 무의사결정이다.

무의사결정은 정책과정의 곳곳에서 일어날 수 있다. 첫째, 정책문제채택과정(즉 정책의제설정과정)에서 기존세력에 도전하는 요구는 정책문제화하지 않고 억압을 당한다. 이 과정에서 일어나는 것이 좁은 의미의 무의사결정으로 볼 수 있으며, 두 학자가 처음 주장할 때는 여기에 초점이 있었다. 둘째, 정책결정과정에서도 무의사결정이 일어난다. 정책문제채택과정에서 개혁 요구 세력이 주장하는 논리를 기존세력이 저지하지 못했을 경우에 정책결정과정에서 고려되는 정책대안의 범위나 내용을 한정·수정시켜서 내용이 없고 상징(symbol)에 그치는 정책대안이 채택되도록 노력할 것이다. 셋째, 여기서도 실패하면 정책집행단계에 가서 제3라운드의 싸움을 또 시작한다. 이 경우에 반대집단은 정책집행에 필요한 인적·물적 자원 등을 사용하지 못하도록 집행에 필요한 예산을 없애는 방법이나 집행자를 매수하여(규제정책의 경우에 규제

를 담당하는 관료를 매수하는 것과 같이) 집행을 실질적으로 막아 버리는 방법 등을 쓴다. 이는 정책 집행단계에서 일어나는 무의사결정이다³⁾(정정길, 2002).

3) 무의사결정에 대한 비판도 방법론에 관한 것이다. 특히 Merelman이나 Wolfinger(1968년) 등의 다원론자들은 이를 맹렬하게 비판하였는데 근거는 다음과 같다. 정책문제화되지 않은 문제나 표면화되지 않은 갈등을 어떻게 파악하고 분석하는가? 막연한 짐작이나 편견으로 무의사결정이 많이 존재한다고 믿고 미국사회가 기성 엘리트에 의해 음성적으로 지배당하고 있다고 주장해서는 안 된다는 것이다. 이러한 비난에 대하여 Bachrach and Baratz(1970), Crenson(1971), Cobb(1971), Elde(1972)r 등은 정책문제화하지 않은 사회문제나 갈등을 조사하면 무의사결정의 존재를 파악할 수 있다고 답변하고 있다.

제3절 제주특별자치도 읍·면·동 계층 간의 기능 변화

1. 우리나라 읍·면·동의 지위와 특징

(1) 읍·면·동의 전통적 및 법적 지위

읍·면·동은 향토적이며 역사적인 생활영역이다. 읍·면·동은 1917년에 국가의 지방행정구역으로 제한된 범위 내에서 공공사무 처리능력이 인정되었고, 1931년에는 자치단체로서 법인격이 부여된 바, 조선시대의 전통적 근대적 자치체의 개념이 혼합되어 있는 가장 전통적인 행정구역이다. 따라서 주민은 읍면동구역을 하나의 생활권으로 하여 공공생활을 영위하였으며, 가장 가까운 거리에서 대면하고 생활하는 가운데 혈연과 지연이 깊어져서 1차적 집단의 성격이 농후한 협동생활의 기초적 행정단위가 되었으며, 주민간의 공동의식과 일체의 유대가 잘 나타나고 있다. 이러한 정신적 약속과 애향심은 주민의 자력개발을 위한 중요한 요소이며, 지역개발을 통하여 국가발전을 추진하는 오늘날에 있어서는 특히 읍·면·동 단위 행정을 직접 추진하는 읍면동 공무원의 역할에 새로운 관심을 가져야 할 것이다(조석주, 2003).

읍·면·동은 향토적이며 역사적인 생활영역으로서 전통과 근대적 자치체의 개념이 혼합되어 있는 가장 기초적이고 전통적인 행정구역으로(조석주, 2003), 읍·면·동은 비교적 한정된 지역공간을 생활기반으로 하는 하나의 지역적인 근린단위로서 본질적으로는 지역주민의 공동이해를 바탕으로 하여 그들의 생활을 방위하고 개선 향상시키기 위해 주민 스스로 협동하는 자율적 자조적 지역 공동체의 성질을 가진다(김상영, 2006). 특히 읍면동은 주민과의 대면접촉이 가능한 공간적 영역을 행정의 대상으로 삼고 있으며, 정부(자치단체)와 주민을 연결하는 자치행정의 기반이 되는 조직이다.

따라서 읍·면·동 하향적 추진력과 상향적 추진력을 가지고 읍면동 이하의 행정수행과정 단위인 통리반을 총괄하여 연계시키는 기능을 하고 있다(조석주, 2003).

읍·면·동에 관한 법적인 규정은 지방자치법 제3조 3항에 근거하고 있다. 동 법에 따르면, “군, 도농복합형태의 시중 도시이외의 지역, 자치구가 아닌 구에 읍면을 들 수 있고, 동은 시, 자치구, 동농복합형태의 시가 있는 도시지역과 자치구가 아닌

구에 둘 수 있다”라고 규정하고 있다. 또한 읍면동에 시장·군수·구청장이 임명하는 읍·면·동장과 시·도지사의 승인을 얻어 규칙으로 필요한 행정기구를 두도록 되어 있다(지방자치법 제3조③항, ④항, 제117조~제120조).

읍면동의 설립절차는 지방자치법 제4조에서 법정동은 행정자치부의 승인을 얻어 조례로 정하도록 되어 있고, 행정동은 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다. 법정동과 행정동은 다음과 같은 차이가 있다. 법정동은 법적, 공부상(동)으로 개인 또는 법인의 주소를 표시하는 한편, 행정동은 행정운영 상의 편의에 따라 구획된 동사무소 관할 구역으로 실제에 있어 1개의 법정동이 수 개의 행정동으로 나뉘지거나 1개의 행정동이 수 개의 법정동을 관할하는 경우가 다수이다(이순만, 2006).

(2) 행정계층구조로서의 읍·면·동의 역할 및 기능

현재 우리나라 지방행정 계층구조는 자치계층은 2계층으로 되어 있으나 행정계층은 3-4계층으로 되어 있다. 자치계층은 2계층으로 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 파생 업무 발생 및 상하 계층 간 의사전달 왜곡, 상·하위 계층 간 중복행정 및 행정의 지체와 낭비초래, 주민 대응성 약화 및 상위 계층의 단순·경유기관화 등의 문제점이 발생하고 있다.

특히 기초자치단체인 시·군이 중앙정부와 중간자치단체인 도로부터 이중감독을 받게 되고, 기초자치단체는 보조행정계층인 읍·면·동에 중첩된 상부 지시와 지도·감독을 하게 되므로 지역과 주민을 위한 행정구현을 현실적으로 어려운 실정에 있다(조석주, 2003).

기본적인 읍·면·동은 주민의 의사가 지방자치단체의 시책에 반영될 수 있도록 전달해주며 주민과 가장 가까운 위치에서 행정시책을 집행하는 가장 작은 일선 지방행정기관을 말한다.

읍·면·동의 역할은 정부의 기능을 총괄적으로 수행하면서 대민접촉을 효과적으

로 수행하고 있다. 또한 지역주민과 접촉을 통하여 주민의 일반 의사를 수렴하고 이를 국정에 반영함으로써 풀뿌리 민주주의와 생활자치의 기초적 역할을 수행하고 있어, 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가지고 있다고 볼 수 있다(한국지방행정연구원, 1997).

우리나라의 읍면동사무소의 주요 역할과 기능을 살펴보면, 대도시의 동은 시의 하부 행정구역이었으나 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 있는 것이다. 또한 주민과의 대면적인 접촉 하에서 지방행정, 시책전달, 현장출장업무·지도단속·조장행정 등의 현장위주의 행정수행, 그리고 행정업무의 효율적 추진을 위한 비행정단위 통리반의 관할 등의 역할을 수행하고 있다.

읍·면·동 기능전환 전의 읍·면·동 기능은 민원기능, 주민관리 기능, 사회복지기능, 고지서 전달 기능, 단속규제 기능, 민간협력기능, 본청 및 특별행정기관 보조기능, 지관유기기능 등이었다. 그러나 읍·면·동 기능전환 후에 기능전환 전의 단속규제 기능, 민간협력기능, 본청 및 특별행정기능 보조기능, 기관유기기능 중 제증명발급·민원신고 처리 등의 민원기능, 주민등록·인감관리·민방위·재난관리 등의 주민관리 및 보호기능, 생활보호·장애인복지·노인·부녀·아동복지 등의 사회복지기능만 읍면동사무소에 존치하고 나머지 기능은 시군구 본청으로 이관되었으며, 이에 따라 인력도 시군구 본청으로 이관되었다(조석주, 2003).

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 성립된다는 면에서 차이가 있다(경상북도 연구단, 1998).

2. 제주지역 읍·면·동제의 변천사

제주도의 읍·면·동 행정구역도 지방자치법상 읍·면·동제의 변천사와 동일선상에서 1946년 8월1일 도제 실시가 된 이후 60여년 동안 크고 작은 변화를 겪었다.(부만근, 200) 1962년 정부의 말단행정 강화 시책에 따른 동 규모의 광역화 과정, 1979년 주민민원 불편 해소를 위한 광역동의 분동, 1980년 농촌지역의 균형 있는 발전과 자율적인 성장촉진으로 지방 정주 생활권 형성과 대도시 인구 집중 방지를 위한 지방 소도읍 (인구 2만명 이상의 면 또는 군청 소재지의 면) 육성방침 등에 따라 확대 개편되어<표>와 같이 현재 7읍5면 31동 체제를 유지하고 있다. .

<표> 제주지역 읍·면·동제의 변천사

년도별	도	시·군	읍·면·동	비고
1946.8.1	1도	2군	1읍(제주읍),12면	• 남군, 북군
1955.9.1	1도	1시2군	12면40동	• 제주읍 → 제주시
1956	1도	1시2군	3읍10면40동	• 서귀면→서귀읍, 대정면→대정읍 • 한림면→한림읍, 한경면
1962	1도	1시2군	3읍10면14동	• 동규모 광역화(40개동→14개동)
1979	1도	1시2군	3읍10면17동	• 일도동 → 일도1동, 일도2동 • 이도동 → 이도1동, 이도2동 • 오라동 → 오라동, 연동
1980	1도	1시2군	7읍6면17동	• 애월면→애월읍, 구좌면→구좌읍 • 성산면→성산읍, 남원면→남원읍
1981	1도	2시2군	6읍5면29동	• 서귀읍 + 중문면→서귀포시(12동)
1983	1도	2시2군	6읍4면30동	• 삼도동 → 삼도1동, 2동
1985	1도	2시2군	7읍4면31동	• 조천면→조천읍, 용담동→용담1동,2동
1986	1도	2시2군	7읍5면31동	• 구좌읍 연평리 → 우도면
2006.7.1	1 제주특별자치도	2행정시	7읍5면31동	

자료: 부만근, 제주지방행정사(2008:246-247)

3. 제주특별자치도 출범 전·후의 읍·면·동의 기능 변화

1) 제주특별자치도 이전 읍·면·동의 기능

1995년 민선자치시대 개막과 더불어 읍·면·동 기능전환정책 시행 등 사회·행정여건 변화, 인구감소와 교통 통신의 발달 등으로 읍·면·동 사무가 감축되고 급속한 행정 전산화로 행정업무량이 감소한 반면 환경·복지 행정 수요증가 등 도시화 현상에 부응한 업무들이 늘어났다. 그리고 기초 자치단체 체제하에서는 지역주민들이 읍·면·동을 경유하여 민원을 제기하기 보다는 직접 기초의회 또는 상급기관에 의존하는 현상이 두드러져 읍·면·동의 위상이 악화되었으며 IMF 금융위기와 읍·면·동 기능전환을 거치면서 읍·면·동 조직과 인력의 축소로 대민행정에 많은 문제점이 나타났다. 이에 읍·면 지역은 2006년에 부·읍·면장 제도를 제도입함으로써 행정 내외부의 화합과 효율적 업무추진 기반을 마련하고자 하였으나, 현실에서는 미흡하였다. 그리고 동지역 경우에는 기능전환 정책에 시행 이후 민원과 환경, 사회복지 업무를 제외하고는 업무 대부분이 시 본청으로 이관되고 시민의 삶의 질 향상을 위한 문화·복지기능 중심의 주민 자치센터 운영체제로 개편됨으로써 지역 내에서 동사무소의 역할은 기능정책전환정책 시행 이전과 비교하여 아주 미흡한 실정이었다.

그러나 주민자치센터 설치는 민주화시대와 지방자치시대에 부응한 주민참여 행정기반 마련에 시발점이 되었으나 이 또한 행정역량과 주민 의식 수준이 기대에 못미쳐 자치역량 강화에는 한계가 있었다.

그 외에도 지방자치단체당의 선심행정과 읍·면·동을 비롯한 마을과 마을간 지역이 기주의는 지역공동체를 훼손하고 지역발전을 저해하는 요인이 되었으며, 또한 민선자치 이후 자치 단체 간 인사교류의 폐쇄성, 실적위주의 외형적 행정, 광역자치단체와 기초 단체 간의 정책혼선 등 상호 업무 협조 미흡 등은 국제자유도시 건설을 위해 해결해야 할 과제였다. (좌재봉, 2009, 재인용)

2) 제주특별자치도 출범 이후 읍·면·동 기능강화

우리나라 헌정사상 최초의 단일광역행정체제인 제주특별자치도는 다른 지방자치단체보다 높은 수준의 자치권이 부여되었으며, 조직구성 측면에서 제주특별자치도의 지방의회 및 집행기관 구성과 행정기구 및 소속기관 등의 설치 및 운영에 대해 자율성이 부여되었다.

그러므로 자치권 특례 및 계층구조 개편⁴⁾에 따라 발생할 수 있는 행정의 민주성과 플뿌리 민주주의, 생활자치의 소홀대환 등의 문제를 보완하기 위한 제도적 장치 중 하나로 읍·면·동 기능강화를 도모하게 되었다.

특히 제주특별자치도의 읍·면·동은 종합행정 기능 부활 및 주민참여가 이뤄지는 자치행정 등을 통해 고도의 행정서비스의 중심축이 되기 위해 읍·면·동 기능 강화에 중점을 두었다. 이런 내용들은 각 종 용역 결과 및 자료를 통해서 찾아 볼 수 있다(제주도, 제주도 행정구조개편에 따른 행정조직 설계연구, 2006, 제주도, 행정구조개편 추진 기본계획, 2006, 양덕순, 제주특별자치도 읍·면·동의 준자치단체화 전략 모색, 법과정책, 2008). 주요 내용으로 자치행정구조의 개편에 따라 현행 1개광역과 4개 기초자치단체인 중층구조의 행정구조에서 단일광역자치단체로 개편하였으며. 이 때 도, 통합시(행정시), 조직이 정비되면서 시·군(자치단체)사무를 도 사무로 전환되었다(지방자치법제10조 특례). 그리고 통합시(행정시) 및 읍·면·동을 특별자치도 하부 행정기관으로 규정(지방자치법제108조 특례)하여 도-통합시-읍·면·동 간 기능 재배분을 통해 읍·면·동의 기능 강화하였으며 뿐만 아니라 기존 행정의 의사전달체계의 변화를 통해 특별자치도 이전보다는 행정의 효율성을 강화하고 있다.(표Ⅲ-1참조)(제주도, 2006) 그리고 제주도 행정구조 개편에 따른 행정조직 설계 연구용역에서도 도-행정시-읍·면·동의 기능 재분배 및 읍·면·동 기구·인력 보강을 위한 기능강화⁵⁾, 행정효율성과 민주성에 알맞은 조직설계 등을 기본방향으

4) 과거의 1개의 광역자치단체와 4개의 기초자치단체 체제에서 2005년 7월 27일 행정계층 구조 개편을 위한 주민투표를 실시를 통해 4개 시·군 기초자치단체를 2개 행정시로 통합해 시·군 의회를 폐지하는 단일 광역자치체도를 확정된 것을 의미한다.

5) 읍면동기구 및 인력보강 기능강화로는 조직보강, 읍면동장 인사우대 및 직위상향 검토, 읍·면 과(課)제 및 동사무소 내 담당 단위 신설 방안 강구 및 분야별 소규모 사업비 등 대폭지원으로 읍면동 지원강화. 그리고 주민생활과 밀접한 생활민원 등 기능 대폭 강화, 주민자치위원회 활동지원을 통한 생활자치 등 준자치 기능 활성화(제주도, 2006)

로 하여 도는 자치모범도시 건설 및 국제자유도시 건설 등에 필요한 주요 정책의 총괄 수립, 기획 및 조정, 관리감독 기능 등을 행정시는 도에서 결정된 정책과 사업의 집행, 위임사무 범위 내에서 주요 사업 계획 수립 및 집행, 읍·면·동은 주민생활과 밀접한 민원, 복지관련업무, 주민자치업무 등에 중점을 두었다. 즉 제주특별자치도의 완성을 위해서는 읍·면·동의 기능과 권한 강화가 제도를 통해 종합행정기능 강화로 보인다.

이런 강화를 통해 자치계층 축소에 따른 주민접근성 혼란을 최소화하고자 하였으며, 기존의 도·행정시 소관의 서비스를 읍·면·동으로 이관함으로써 위임사무의 효율적 추진과 주민 밀착 서비스가 가능토록 하기 위하여 읍·면에는 초기에 과를, 동에는 담당을 설치하였다. 또한 일선기관의 자치 기능 강화를 위하여 6급 이하 공무원의 인사권이 읍·면·동장에게 부여되었으며, 예산도 증액 편성되었다.⁶⁾ 이러한 읍·면·동의 기능 강화는 주민자치의 본래적 의미를 실현하기 위하여 향후 더욱 확대될 전망이다(양영철 외, 2008). 뿐만 아니라 읍·면·동장 재량사업비를 증액 및 소규모 지역개발사업비를 읍·면·동 계상·집행권 부여함으로써 읍·면·동의 예산 집행 권한이 강화되었다.

풀뿌리 민주주의 실현의 일환으로 주민자치의 강화에 관한 사항, 지역공동체의 형성에 관한 사항 등을 처리하기 위하여 주민자치센터를 설치하고 그 안에 주민자치위원회를 두어 주민자치센터 운영에 관한 사항 및 읍·면·동의 지역사회개발 사항을 심의하는 한편 주민의 이해관계 조정을 위한 자문과 지역단위의 옴부즈맨 역할을 담당하고 있다(부만근, 2007).

그리고 인사부분에 대해서는 제주특별자치도의 단일 광역체제로 전환하게 됨으로 모든 소속 공무원들에게 균등한 기회 부여를 통한 사기양양책으로 읍·면·동 및 도서지역 근무자에 대한 인사가점 및 재정인센티브 및 순환근무제를 도입하는 방안이 제시되기도 했다(제주도, 2006).

6) 2007년 기준 읍·면·동장의 재량사업비는 전년도 5,000만원(9대부분)~3억 원(일부 읍면)에서 동1억원, 읍·면 3억 원으로 증액되었고, 읍·면·동 전체 사업비도 전년도 92억 원에서 200억 원으로 대폭 증액됨으로써 지역 내 소규모 주민숙원사업이 해소될 수 있게 하였다.

<II-2> 제주특별자치도 전·후 읍·면·동의 기능

제주특별자치도 전		제주특별자치도 후	
구분	담당(계) 기능	구분	담당(계) 기능
읍	총무, 민원, 사회(환경복지), 산업(산업자원), 건설 재무	읍	총무, 주민자치 ⁷⁾ , 사회복지, 재무, 기동봉사 ⁸⁾ , 민원, 산업, 소득지원, 건설
면	총무, 민원, 산업, 건설 * 인구규모에 따라 4~6담당 체제 * 5 담당인 경우'재무', 6담당인 경우'재무'와'사회' 담당 추가	면	<input type="checkbox"/> 인구 삼 천 명 이상인 경우 - 총무, 주민자치, 기동봉사, 재무, 민원, 산업, 사회복지, 건설 <input type="checkbox"/> 인구 삼 천 명 미만인 경우 - 총무, 주민자치, 기동봉사, 사회복지, 민원, 산업, 건설
동	주무	동	<input type="checkbox"/> 인구 만 명 이상 인 경우 - 주민자치, 기동봉사, 민원, 사회복지 <input type="checkbox"/> 인구 만 명 미만 인 경우 - 주민자치, 기동봉사, 사회복지

출처: 제주도 행정구조개편에 따른 행정조직 설계 연구(2006)

7) 주민자치담당의 주요 기능 : 주민자치센터의 지원 기능 수행

8) 기동봉사담당의 주요 기능 : 마을도우미 지정 운영, 일정 시기별로 마을 순회 방문, 민원사무처리에 관한 법률 제도, 방침 등을 자문, 마을 문서 수발, 마을 민원접수 및 전달, 행정고충민원의 현장 방문 처리, 민원제도에 관한 문제점, 건의사항 등 주민의견청취, 마을 단위를 넘는 민원에 대한 합동대응, 반사회, 리통 회의 등 주민 회의 지원

Ⅲ. 제주특별자치도 읍·면·동 강화의 추진에 대한 분석

제1절 읍·면·동 기능강화 평가 기준

1. 인력 강화

제주특별자치도 출범은 우리나라 지방자치에서 큰 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 기존 일반자치단체와는 달리 종합적 기능을 갖는 특별한 지위를 갖는 자치단체인데, 이는 권한이양의 폭이 이전과는 비교 할 수 없을 정도로 크기 때문이다. 이외에도 제주특별자치도의 큰 의미는 다양성 존중 및 분권화를 위해 읍면동 기능을 강화를 방안 중에 인력 강화를 한다는 점이다.

그 동안 법령상의 자치 조직권과 인사권에 대한 제약이 지방정부로 하여금 새로운 행정수요에 대처할 수 있는 탄력적인 기구와 인력운용을 어렵게 한다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다(박혜자, 2003). 요즘 세계적 추세는 인사권의 범위를 넓게 규정 하였던 영미와 더불어 제한된 인사권을 인정한 유럽대륙국까지 지방분권화 개혁에 따라 점차 확대되는 경향이 나타나고 있다.

이러한 세계적인 지방분권화 추세에 비추어 볼 때, 획일적인 인사권 규제는 더 이상 시대에 적합하지 않을 뿐만 아니라 오히려 지방 정부의 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다는 것이다(박혜자, 2003).

특히 인사제도를 통해 그 구성원인 ‘사람’을 관리하는 것은 조직의 생존과 성패를 좌우하는 중요한 요건이자 변수로 작용하기 때문에 경쟁우위의 원천이 된다고도 한다(Beaker, B. E. &Huelid, M. a., 1998). 이는 아무리 좋은 정책이 만들어 저도 실무자들의 인식차이가 심각하면 정책추진에 무리가 따를 수밖에 없으며, 추진에 따른 사회적 비용 및 실제 예산비용에서도 중복내지는 혼란의 여지가 많음으로 인해 정책의 실패확률이 높아질 수 있기 때문이다.

2. 예산 강화

예산은 한정된 자원을 배분하고자 하는 정책의사결정과정이며 조직의 목표달성을 위한 계획을 화폐단위로 표시한 것으로 조직의 업무를 효과적이고 효율적으로 수행하는 데 필요한 자금을 조달하고 사용하는 것에 관한 의사결정과정이며 미래에 대한 청사진으로(윤성식, 2003), 조직의 행위를 변화 시킬 수 있고, 미래의 비전과 전략에 연계되어 있으며, 조직의 이해와 관리에 가장 효과적인 수단이다. 예산은 정부 관리에서 결정적 역할을 담당하여, 시민들의 다양한 이익, 욕구 필요를 공동으로 제공하는 사업을 통합하는 도구이다(Hyde, Albert C.(de.), 1992).

이런 예산은 정치적인 이유로 각 사업별·지역별·다양한 부분들의 예산배분 등에 중요한 요소로 작용하기도 한다. 그래서 재무행정을 연구하는 대부분의 학자들은 예산의 정치적 기능을 강조하고 있으며, 대표적으로 월다브스키(A. Wildavsky)는 예산과정의 정치론(The Politics of the Budgetary Process)에서 예산은 정치적인 것이라고 규정하고 있다. 즉 정치가 공공정책의 결정에 있어서 누구의 주장이 관철되느냐에 대한 투쟁이라고 한다면, 예산은 이와 같은 투쟁결과의 기록이라는 것이다. 이는 한정된 자원을 두고 서로 많은 자원을 확보하려는 정파적·집단적·조직적 경쟁과 타협이 벌어지기 때문이다. 다원사회에서 다양한 이해의 조정과 타협은 정치적 과정을 거치지 않을 수 없는 것이다.

이처럼 예산은 지방자치단체의 근본적인 존재 이유인 주민이 필요로 하는 공공서비스를 효율적으로 공급하는데 있을 뿐만 아니라 지방정부의 권력을 분점하고 있는 집행부와 지방의회 양 기관이 상호작용한 결과라고 할 수 있다. 결국 지방자치단체 예산은 재원재분과 관련하여 지역주민·지역 정치인·행정관료·이익집단 등 이해관계자들이 정치적 과정을 통해 상호 이익을 조율하는 정치적 과정의 산물이다(이목훈, 2011).

제2절 읍·면·동 기능강화 분석

1. 인력강화 분석

제주특별자치도는 현행 1개광역과 4개 기초자치단체인 중층구조의 행정구조에서 단일광역자치단체로 개편되면서 우려되던 행정의 민주성의 보완책이자 자치권 특례의 일환으로 읍·면·동 기능강화라는 제도를 내놓았다. 이 제도를 통해 읍·면·동은 조직 및 인력 강화를 위해 읍·면에는 과를, 동에 담당을 설치했다. 그리고 행정시 등에서 했던 많은 업무가 이관되었으며, 이를 통해 접근성 강화 및 대민 밀착 행정 등을 강화하려고 했다

위와 같은 제도적 현황을 제주특별자치도의 공무원 현황을 소속 기관별로 나타내면 표 <Ⅲ-1>를 보며 알아보고자 한다.

< 표 Ⅲ-1 > 제주특별자치도 공무원 정원 현황

(단위 : 명, %)

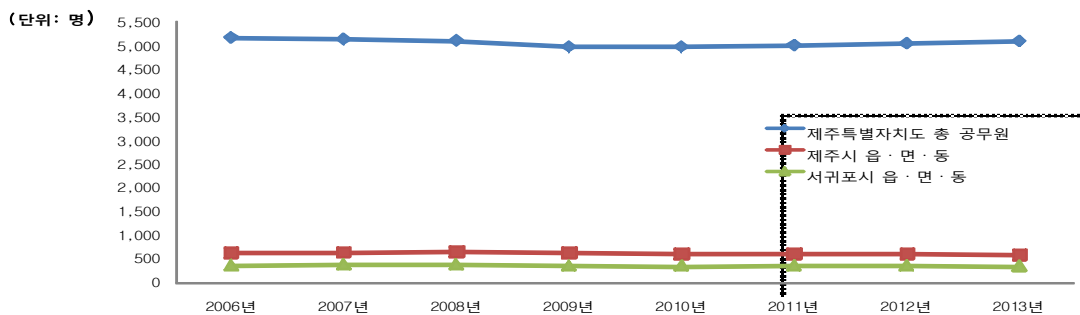
구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	
합계	5,170	5,188	5,157	5,028	5,027	5,062	5,101	5,147	
제주도	본청 및 사업소 등	2,987	2,676	2,499	2,462	2,458	2,498	2,652	2,671
	비율	57.8	52.1	48.9	49.5	49.4	49.8	52.5	52.4
제주시	소계	1,285	1,421	1,513	1,466	1,466	1,459	1,382	1,397
	행정시	659	782	856	842	856	849	779	815
	비율	12.7	15.1	16.6	16.7	17.0	16.8	15.3	15.8
	읍·면·동	626	639	657	624	610	610	603	582
	비율	12.1	12.3	12.7	12.4	12.1	12.1	11.8	11.3
서귀포시	소계	898	1,039	1,096	1,050	1,054	1,055	1,014	1,027
	행정시	541	664	723	699	707	707	664	688
	비율	10.5	12.8	14.0	13.9	14.1	14.0	13.0	13.4
	읍·면·동	357	375	373	351	347	348	350	339
	비율	6.9	7.2	7.2	7.0	6.9	6.9	6.9	6.6

출처: 제주특별자치도

표 <Ⅲ-1>를 살펴보면, 특별자치도 출범해인 2006년 읍·면·동의 정원은 공무원 총 정원의 19%인 983명이다. 읍·면·동을 하부행정기간으로 두고 있는 행정시별 읍·면·동 정원은 제주시인 경우 48.7%인 662명이고, 서귀포시는 41.7%인 357명이다. 그리고 공무원 인력이 증가형태를 보이는 2007~2008년 기준 읍·면·동의 정원은 제주특별자치도 공무원 총 정원의 19.8%인 1,014명과 20.2%인 1,030명을 나타내고 있다. 그리고 행정시별 읍·면·동 정원은 제주시 45%인 639명과 43.4% 639명, 서귀포시 36.1%인 339명과 34%인 373명이 차지하고 있다. 반면에 2008년 이후 읍·면·동 공무원 정원은 공무원 총 정원의 19% 범위에서 벗어나지 않으며, 행정시별 읍·면·동 정원도 제주시는 40% 초반 범위를 서귀포시는 30%초반 범위를 벗어나지 못하고 있다. 그리고 제주특별자치도 출범 7년이 지난 2013년 기준에선 읍·면·동 정원은 제주특별자치도 공무원 총 정원의 18.1%인 921명이고, 행정시별 읍·면·동 정원은 제주시 41.6%인 582명, 서귀포시 33%인 339명이다. 이뿐만 아니라 인력강화가 가장 크게 이뤄진 시기(제주시인 경우 2008년, 서귀포시인 경우 2007년)와 인력감소가 가장 크게 이뤄진 시기(제주시 및 서귀포시인 경우 2013년)를 비교해보면 제주시 읍·면·동은 11.42%, 75명이 그리고 서귀포시 읍·면·동인 경우 9.6%, 36명이 감소한 것으로 나타나고 있다.

그림Ⅲ-1은 연도별 제주특별자치도 읍·면·동 공무원 추이를 나타낸 것으로, 제주특별자치도 출범 당시 5,170명에서 2013년 5,095명으로 7년간 1.45%가 감소하였고, 같은 기간 동안 제주시 읍·면·동은 626명에서 582명으로 전체 공무원 감소율에 비해 5.5%정도 높게 나타났으며, 서귀포시 읍·면·동은 357명에서 339명으로 전체 공무원 감소율 대비해서 3.6%정도가 높게 나타났다.

<그림Ⅲ-1> 연도별 제주특별자치도 읍·면·동 공무원 추이



위에서 살펴본 결과 제주특별자치도 출범 당시 및 초기에는 읍·면·동의 종합행정 역량과 주민 밀착형 대민 현장 서비스를 통한 기능 강화 등의 의지를 적극 반영한 것으로 보여 지나, 시간이 지나면서 인력 강화를 통한 읍·면·동을 강화하겠다는 특별자치도 출범 당시의 정책기조가 매우 떨어지는 것으로 사료된다. 특히 제주특별자치도 공무원 정원 감소 비율에 비해, 읍·면·동의 공무원 정원의 감소비율이 높은 것 뿐만 아니라 읍면동 인력강화가 이뤄진 시점과 인력감소가 이뤄진 시점만 놓고 비교해 봐도 이를 뒷받침 해준다고 볼 수 있다. 이런 문제를 통해 제주특별자치도 출범 시 우려했던 행정의 민주성⁹⁾에 대한 문제가 현실로 드러나는 것이 아닌가 하는 우려를 낳는 예가 되기도 한다.

제주특별자치도는 읍·면·동을 자치계층 축소에 따른 주민접근성 혼란을 최소화하고, 기존의 도·행정시 소관의 서비스를 읍·면·동으로 이관함으로써 위임사무의 효율적 추진과 주민 밀착 서비스가 가능하도록 하는 등 읍·면·동의 기능적인 측면을 강화하였다. 즉 지역접근성을 높이면서 주민불편해소 민원 업무수행을 등 업무효율성을 높이는데 중점을 두고 있어, 2006년 이후 급수별 조직구조 상태를 살펴보면 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 제주특별자치도 읍·면·동 급수별 공무원 현황

구 분	일 반 직						별정직	기능직
	계	5급	6급	7급	8급	9급		
2006	768	43	228	183	177	137	2	213
2007	781	43	228	188	184	138	2	231
2008	762	43	185	193	219	122	2	211
2009	762	43	185	193	219	122	2	211
2010	744	43	185	184	213	119	2	211
2011	745	43	177	225	241	59	2	211
2012	775	43	150	236	272	74	2	176

출처: 제주특별자치도 통계연보(2007년 ~2013년)

9) 행정의 민주성이라 지역주민 의견반영을 통한 참여와 서비스 제공을 말한다.

2006년 기준 읍·면·동의 관리직인 6급은 23.2%, 228명이고, 실무직인 7급은 18.6%, 183명이다. 8급과 9급인 경우 각각 18%, 177명, 17.8%, 137명이다. 그리고 2007년 기준에서 관리직인 6급은 22.4%, 228명이고, 실무직인 7급은 18.1%, 188명이다. 8급과 9급인 경우 각각 18.2%, 184명, 13.6%, 138명이다. 반면 2012년 기준에서 읍·면·동의 관리직인 6급은 15.7%, 150명이고, 실무직인 7급은 24.8%, 236명이다. 그리고 8급과 9급은 각각 28.6%, 272명, 0.08%, 74명이다.

<표 Ⅲ-2>을 보면, 출범 초기 읍·면·동 인력보강은 관리직 비대화(6급)로 인한 실무인력 부족이라는 구조적 문제로 인해 최일선 행정의 효율성에 문제가 발생하였으며, 여러 곳에서 문제로 제기됨에 따라 인력보강에 대한 재조정을 통해 관리직의 비율을 낮추고 그에 반해 실무자인 7~8급에 대한 비중을 높여서 재배치함으로써 업무 추진의 어려움을 해소한 한 것으로 보인다. 이런 변화를 통해서 읍·면·동은 과거의 하부말단행정기관에서 책임 있는 밀착행정추진이 제대로 이행할 수 있을 것으로 생각된다.

2. 예산 강화 분석

제주특별자치도라는 제도를 성공시키기 위해서도 예산부분은 아주 중요한 부분이다. 특히 읍면동 강화라는 측면이라는 부분에서는 조직 및 인력강화도 중요하지만 그에 또한 예산 부분도 무시 못하는 요소이다. 지역주민들에 대한 밀접한 대민행정을 하기 위해서는 예산과 연관되는 부분들과 연결되어 있기 때문이다.

제주특별자치도 출범 이후 읍·면·동의 예산기준이 기존 기초 자치단체의 시책에 따라 차등 지원되는 기준을 일원화 하였다. 그리고 읍·면·동은 지역 차원의 책임행정과 종합행정기능 강화 등에 이유로 읍·면·동장 재량사업비 등을 증액하기도 했다. 이를 <표Ⅲ-3>에 나타내었다.

<표Ⅲ-3> 제주특별자치도 출범 전·후 읍·면·동 예산 비교

구분	제주특별자치도 출범 전 (2006년)	제주특별자치도 출범 후 (2007년)
읍·면·동장 재량사업비	<ul style="list-style-type: none"> · 동 30~50백만원 · 읍·면(남군) 50백만원 · 읍·면(북군) 170~300백만원 	⇒ <ul style="list-style-type: none"> · 동 : 100백만원 · 읍·면 : 300백만원
사업비(자체사업)	· 50~300백만원	⇒ · 80~700백만원

출처: 좌재봉(2009) 인용.

제주특별자치도 연도별 읍·면·동 예산현황은 아래 <표Ⅲ-4>와 같으며 2006년 출범 직전 읍·면·동예산 23,322백만원(도 예산 전체에 대해 0.86%)에서 2007년도에는 38,227백만원(도 예산 전체에 대해 1.45%)으로 도 출범 이후에는 증가하는 추세를 보였으나 2009년~2012년까지 예산 추세를 보면, 비교적 감소하는 추세를 보이며, 2013년에 갑자기 많은 예산이 늘어나는 현상을 보이는데 이는 2013년에 예산에 주민참여예산이라는 항목의 신설로 인해 증가한 것으로 사료된다.

행정시별 읍·면·동 예산을 현황을 보면, 제주시 읍·면·동인 경우 2006년 출범

직전에는 18,022백만원(도 전체예산 0.67%)에서 2007년 23,843백만원(도 전체예산 0.90%)으로 출범 초에는 증가하는 추세를 보이다가 몇 년간은 감소하는 등에 변화를 보이기도 한다. 그리고 서귀포시 읍·면·동은 위와 같은 형태를 나타낸다. 출범적인 2006년에는 5,300백만원(도 전체예산 0.20%)에서 2007년 14,384백만원(도 전체예산 0.55%)이다. 서귀포시 읍·면·동이 도 예산에서 차지하는 비율이 0.20 ~ 0.64%로 나타났다.

<표Ⅲ-4 > 제주특별자치도 읍면동별 예산현황(2006년 ~ 2013년)

(단위: 백만원, %)

구분		2006. 7.1	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
제주특별 자치도(예산)		2,707,513	2,638,266	2,726,650	2,916,001	2,856,625	3,049,186	3,482,641	3,877,277
전 체	예산	23,322	38,227	41,262	42,630	32,672	36,181	44,775	70,634
	비율	0.86	1.45	1.51	1.46	1.14	1.19	1.29	1.82
제 주 시	예산	18,022	23,843	26,148	26,915	20,239	22,092	28,872	45,805
	비율	0.67	0.90	0.96	0.92	0.71	0.72	0.83	1.18
서 귀 포 시	예산	5,300	14,384	15,114	15,715	12,433	14,089	15,903	24,829
	비율	0.20	0.55	0.55	0.54	0.44	0.46	0.46	0.64

출처: 2006~2013년은 제주특별자치도 세입·세출 예산서의 바탕을 두고 재구성

제주특별자치도 연도별 읍·면·동 사업예산현황을 살펴보면 <표Ⅲ-5>와 같으며 2006년 출범 시 읍·면·동예산 9,364백만원(도 예산 전체에 대해 0.35%)에서 2007년도에는 19,873백만원(도 예산 전체에 대해 0.77%)으로 도 출범 이후에는 증가하는 추세였으나 그 이후로는 감소하는 경향이 많았으며 2010년 인 경우 2006년 출범 직전과 유사한 상황을 나타내기도 했다. 사업예산인 경우 읍·면·동 강화기능에 중요한 요소로 볼 수 있다. 왜냐하면 이를 통해서 읍면동의 주민숙원 사업 뿐만 아니라 자연재해 등의 긴급한 사업에 투입할 수 있는 중요한 자원이기도 하며 더불어 주민 마을 사람들에게 읍·면·동의 권한이 얼마나 높은지를 판단하는 요소로 여겨

지기 때문이다. 그러나 이러한 주요한 요소인 사업예산도 행정시별 읍·면·동으로 살펴봐도 위와 같은 추세를 나타내고 있다. 제주시 읍·면·동인 경우에 2006년 출범 시에는 8,157백만원(도 전체예산 0.30%)에서 2007년 11,602백만원(도 전체예산 0.44%)으로 출범 2~3년에 증가했으나 그 이후로는 감소하는 경향을 나타내고 있으며, 출범 초부터 2013년 사이의 사업예산이 도 전체예산에서 차지하는 비율은 0.30 ~ 0.71%으로 비교적 사업예산이 차지하는 범위가 넓지 않다. 서귀포시 읍·면·동도 동일한 형태를 나타내고 있음을 볼 수 있다. 출범 시점인 2006년에는 1,207백만원(도 전체예산 0.04%)에서 2007년 8,271백만원(도 전체 예산 0.32%)이다. 제주특별자치도 출범 이후 도 예산에서 차지하는 사업예산의 비중은 0.04 ~ 0.36%를 차지하고 있다.

<표 III-5 > 제주특별자치도 읍면동별 사업비예산 현황(2006년 ~ 2013년)

(단위: 백만원, %)

구분	2006 7.1	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	
제주특별 자치도(예산)	2,707,513	2,638,266	2,726,650	2,916,001	2,856,625	3,049,186	3,482,641	3,877,277	
전 체	예 산	9,364	20,226	20,276	20,836	10,857	13,540	18,914	41,446
	비 율	0.35	0.77	0.74	0.71	0.38	0.44	0.54	1.07
제 주 시	예 산	8,157	11,727	12,999	13,291	6,868	8,374	12,738	27,380
	비 율	0.30	0.44	0.48	0.46	0.24	0.27	0.37	0.71
서 귀 포 시	예 산	1,207	8,499	7,378	7,545	3,989	5,166	6,176	14,066
	비 율	0.04	0.32	0.27	0.26	0.14	0.17	0.18	0.36

출처: 2006~2013년은 제주특별자치도 세입·세출 예산서의 바탕을 두고 재구성

<표 III-6>의 제주특별자치도 이후 각 읍·면·동별 예산현황 및 사업예산 현황을 살펴보면, 도 예산에 대해 읍·면·동 예산 및 사업예산이 차지하는 비율이 0.04% ~ 1.82%로 특별자치도 출범 초기에만 증가율 폭이 비교적 높았을 뿐 시간이 갈수

록 증가폭이 낮음을 나타내고 있다.

제주특별자치도 출범 이후 읍·면·동 예산 정책은 과거 기초 자치단체의 재배정을 통해 집행하던 소규모 지역개발사업비를 읍·면·동 예산으로 직접 편성·집행함으로써 읍·면·동의 예산집행 권한이 강화되는 측면이었다.

그러나 제주특별자치도 예산이 2007년부터 2013년까지 3.35~14.22% 정도 증가율을 보이는 반면에 읍·면·동 예산 및 사업예산이 도 예산에서 차지하는 비율은 1.14~1.82% 과 0.38~1.07% 정도이다. 그리고 제주시인 경우 0.71~1.18%과 0.24~0.71% 분포를 보이며, 서귀포시 경우 0.20~0.64% 및 0.14~0.36%범위를 나타내고 있다.

제주특별자치도 예산은 2007년부터 2013년까지 예산은 평균적으로 5.63% 정도 증가하는 경향을 나타내는 반면에 도 예산 대비 읍·면·동 예산이 차지하는 평균 비율은 1.45%정도이며, 제주시 및 서귀포시 읍·면·동인 경우에는 각각 0.89%, 0.52%를 차지하고 있다. 도 예산 대비 사업예산을 살펴보면, 읍·면·동이 차지하는 비율인 경우에는 0.66%이고, 제주시 및 서귀포시 읍·면·동인 경우 각각 0.42%이고, 0.24% 정도의 비율을 나타내고 있다.

그리고 예산 부분에서 주목해야 부분은 2011년 2012년 사이에는 제주특별자치도의 예산이 증가폭 14.22%로 제주특별자치도 이후 증가폭이 가장 컸음에도 불구하고 실제적으로 제주시 읍·면·동 예산이 차지하는 비율은 0.11%, 서귀포시 읍·면·동인 경우 전년도와 같은 증가율이 없는 현상을 보였다. 게다가 사업예산에서도 제주시 및 서귀포시 읍·면·동은 각각 0.10%, 0.01%의 낮은 증가폭을 보였다. 이런 통계 결과는 읍·면·동 기능강화를 통해 주민자치의 실현하기 위한 목표 지향적 예산 강화가 제대로 이뤄지지 못하는 것으로 판단된다.

<표Ⅲ-6> 제주특별자치도 읍면동별 예산현황

(단위: 백만원)

구분	읍면동	2006. 7.1		2007년도		2008년도		2009년		2010년		2011년		2012년		2013년	
		예산	사업 예산	예산	사업 예산	예산	사업 예산	예산	사업 예산	예산	사업 예산	예산	사업 예산	예산	사업 예산	예산	사업 예산
구분	도예산	2,707,513		2,638,266		2,726,650		2,916,001		2,856,625		3,049,186		3,482,641		3,877,277	
	합계	23,322	9,364	38,227	20,226	41,262	20,276	42,630	20,836	32,672	10,857	36,181	13,540	44,775	18,914	70,634	41,446
	소계	18,022	8,157	23,843	11,727	26,148	12,999	26,915	13,291	20,239	6,868	22,092	8,374	28,872	12,738	45,805	27,380
	제주시	1,531	506	1,839	766	2,393	1,175	2,213	907	1,886	498	2,233	831	2,841	1,213	3,448	1,686
제주시	한림읍	1,531	506	1,839	766	2,393	1,175	2,213	907	1,886	498	2,233	831	2,841	1,213	3,448	1,686
	애월읍	1,534	484	1,954	806	2,606	1,120	2,367	1,093	1,988	623	2,093	672	3,658	2,004	4,808	2,937
	구좌읍	1,286	265	2,212	1,298	2,058	1,019	2,120	958	1,535	503	1,686	599	1,653	480	3,195	1,809
	조천읍	1,320	522	1,789	858	2,123	1,024	2,177	1,056	1,588	539	1,787	661	2,154	888	3,252	1,987
	한경면	1,022	332	1,580	815	1,722	923	1,870	951	1,402	536	1,635	735	2,251	1,209	3,664	2,468
	추자면	1,188	550	1,622	565	1,840	937	1,867	954	1,344	469	1,525	685	1,316	345	2,882	1,830
	우도면	902	381	1,596	963	1,475	831	1,417	828	1,209	677	1,226	670	1,156	439	1,934	1,237
	일도1동	247	80	393	174	404	75	462	126	394	90	423	136	318	48	708	375
	일도2동	575	220	692	260	834	360	863	376	695	156	742	182	1,114	463	1,837	1,086
	이도1동	255	80	461	255	485	247	885	616	399	144	390	146	334	51	729	361
	이도2동	627	253	710	290	869	320	848	306	648	104	809	196	1,518	763	2,643	1,749
	삼도1동	299	121	372	145	535	311	555	306	374	126	425	166	341	47	638	328
	삼도2동	370	190	372	140	457	170	508	239	369	98	425	149	440	136	627	300
	용담1동	385	225	284	76	456	231	488	251	448	170	379	136	503	177	979	556
	용담2동	476	260	805	480	620	236	630	282	453	129	533	188	1,498	1,053	1,613	1,002
	건입동	430	240	598	305	706	399	636	336	514	227	480	187	449	121	1,043	624
화북동	617	370	651	360	710	371	683	363	443	142	541	216	765	322	1,202	689	

	삼양동	516	316	650	367	683	370	709	375	504	194	473	166	633	261	937	538
	봉개동	482	360	534	365	512	347	625	406	436	204	422	226	407	160	667	413
	아라동	663	460	575	336	589	322	700	336	472	158	505	196	592	235	880	502
	오라동	452	315	502	325	556	350	521	296	336	139	379	176	532	284	909	614
	연동	714	322	847	380	859	375	916	395	761	207	752	193	1,174	505	2,013	1,123
	노형동	760	410	1,060	273	1,014	485	1,049	496	851	243	889	291	1,553	805	2,303	1,390
	외도동	521	310	706	455	633	386	673	388	477	225	532	226	613	212	892	485
	이호동	476	325	630	420	567	338	658	361	426	149	463	179	442	117	909	495
	도두동	374	260	409	250	442	277	475	290	287	118	345	166	617	400	1,093	796
	소계	5,300	1,207	14,384	8,499	15,114	7,378	15,715	7,545	12,433	3,989	14,089	5,166	15,903	6,176	24,829	14,066
서 귀 포 시	대정읍	821	179	2,359	1,487	2,032	975	2,141	963	1,736	496	2,029	638	2,066	661	3,113	1,494
	남원읍	729	128	2,479	1,645	2,052	990	2,206	1,001	1,795	585	2,213	923	2,079	762	3,587	2,207
	성산읍	721	134	2,050	1,210	2,046	939	2,065	948	1,685	495	1,747	590	1,865	620	2,858	1,466
	안덕면	613	118	1,859	1,361	1,923	947	1,916	961	1,447	426	1,570	542	1,697	599	2,375	1,280
	표선면	620	108	1,759	1,110	1,746	846	1,805	822	1,404	415	1,687	550	1,777	720	2,593	1,446
	송산동	128	33	281	110	367	191	387	199	284	108	363	166	860	641	797	553
	정방동	161	50	266	110	346	161	387	236	265	107	328	166	352	147	599	384
	중앙동	161	50	277	118	454	290	396	226	274	108	337	166	297	92	607	394
	천지동	162	63	267	110	335	180	375	203	273	108	315	136	318	116	603	373
	효돈동	124	35	307	139	385	203	404	228	356	108	393	151	488	220	935	635
	영천동	144	45	315	120	450	207	472	226	340	108	383	136	590	300	746	450
	동홍동	189	44	400	156	516	278	590	321	580	298	506	166	613	206	1,058	566
	서홍동	161	58	323	139	427	231	449	236	398	148	380	166	357	90	668	375
	대륜동	134	40	495	270	508	221	503	234	370	108	397	126	538	217	727	374
	대천동	136	30	333	116	491	263	511	257	404	153	432	166	681	310	1,688	1,198
중문동	164	55	281	171	538	238	519	242	370	108	507	232	615	215	1,022	461	
예래동	132	37	333	126	499	220	590	243	452	110	501	146	709	262	854	410	

출처: 2006~2007년은 제주특별자치도 세입·세출 예산서 정리(2007년 예산은 좌계봉 논문에서 수정인용), 2008년~2013년 제주특별자치도

제3절 읍·면·동 기능 강화의 종합 평가

1. 읍·면·동 기능 강화의 문제점

대한민국 헌정 사상 최초의 단일광역체제인 제주특별자치도가 추구하는 목적과 방향은 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제1조 “제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.”에 잘 드러나고 있다. 제주특별자치도가 출범한 지 7년이 지나는 지금 정책의 방향대로 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권 즉 분권이 제주특별자치도 내에도 잘 이뤄지고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 우리나라의 지방자치가 시행된 지 20여년 이상이고 있지만 각 지방 정부에서 중앙 정부에 대해 많은 불만을 드러내고 있는 부분이 올바르게 지방 분권이 이뤄지지 않았기 때문이다.

지방 분권(decentralization)이란 중앙정부의 권한이양(deconcentration)권한 또는 사무위임(delegation), 권한위양(devolution)에 의한 권한과 기능을 국가의 중앙정부로부터 지방으로 분해하여 행사하는 제도”로서 행정 운영의 원심화 경향을 의미한다(장문학 외, 2010). 즉 권한이 여러 곳에 분산되어 있어 의사결정의 권한이 중앙의 상급기관에만 주어지고 있는 것이 아니라 지방 또는 하급기관에도 주어진 것을 말한다.

제주특별자치도에도 창의성과 다양성을 기반으로 고도의 자치권을 통한 분권이 주어졌다. 이는 제주도라는 섬 안에서 각 기관 간의 권한이 여러 곳으로 분산되어 제주한 방향이 아닌 쌍방향에서의 의사결정을 통한 제주도만의 새로운 자치를 통해 제주도의 국제자유도시가 이뤄져야 한다는 것이다. 그래야 제주특별자치도가 정부를 상대로 고도의 지방 자치권을 지속적으로 요구할 수 있는 근본적인 이유가 된다고 볼 수 있기에 아주 중요한 부분이다.

제주특별자치도 출범으로 제주도 조직의 변화 및 권한의 변화는 기초지방자치단체인 시·군·읍·면에 따라 도 본청으로의 권한이 집중되었다. 이는 특별법 제11조에서도

알 수 있듯이 다른 법령 등에 의해 시장·군수에 속하는 사항을 제주특별자치도가 맡는다는 것으로 이는 도 본청의 권한 강화로 이어질 수밖에 없으며 더불어 제주도는 중앙정부로부터 수많은 권한이양을 받게 되면 그만큼 제주도지사의 권한이 강해지게 된다. 이는 권력의 집중화를 심화시키고 있으며, 그래서 제주특별자치도는 도-통합시-읍·면·동간 기능 재배분을 통해 읍·면·동의 기능 강화하였으며, 출범 이후에 읍·면·동은 주민생활 민원 수요는 모두 지역(읍·면·동)에서 처리를 위한 기능 강화 대안으로 초기에는 읍·면에는 과를, 동에는 담당을 설치 및 예산 증액 편성 등의 조직 및 인력 보강 등을 통해 권한 강화를 도모하고자 했다. 그러나 조직구성 및 밀착 대민행정을 위한 업무 기능과 같은 틀에 대한 변화는 있을지 모르지만, 실제적인 권력 강화 등에 대해서는 크게 달라진 것은 없어 보인다. 이는 제주특별자치도 출범 시 문제가 될 것으로 여겼던 권력의 집중화 현상이 발생했다는 것으로 국회사무처(2009)가 제주도민 497명과 전문가집단 103명을 상대로 읍·면·동의 기능이나 역할, 4개 시·군과 행정시, 제주도와 제주특별자치도에 대한 행정개편 전과 후의 비교 설문조사 결과를 보면 알 수 있다. 제주도민인 경우 행정개편 개편에 대한 기대치에 대한 만족도가 거의 없거나, 다소 부정적인 경향을 보였으며, 특히 읍·면·동 기능이나 역할, 4개 시·군과 행정시의 비교에 대해서는 연령이 높을수록, 읍·면 지역일수록, 농촌지역일수록 부정적인 경향을 나타내고 있음이 조사되었고, 그리고 전문가집단인 경우에는 지역갈등 증대, 도지사 독선 증대, 지방자치권·시민권 제약(풀뿌리 민주주의 및 주민참여 한계), 읍·면·동 공무원들의 과중·과다 업무의 부담, 도 권력 집중, 지역주민 민원에 대한 대응의 어려움 등으로 주로 주민참여나 자치권, 민주주적인 견제와 균형, 갈등중재 부족 등에 대한 문제점이 제시 하였다. 과거 기존 4개 시·군 체계에서는 예산편성권, 조례 제정 및 인사권 등이 각각 독립되었으며, 도청 등과의 중재 기능 및 권한 분배가 이뤄졌으나, 제주특별자치도 이후에는 권력 집중이 이뤄져서 그러지 못하는 상황이라는 것이다.

권력의 집중화로 인한 사례로 읍·면·동 기능강화 중 인력강화를 사례를 살펴보면, 제주특별자치도 출범 시 읍·면·동의 기능은 기존 하부행정말단기관에서 맞춤형 서비스 및 대민밀착형 서비스 등 및 날로 늘어나는 주민 복지 업무 등을 위해서 공무원 인력 보강을 강조 했으나 도 본청 정원은 통합 전 762¹⁰⁾명에서 1034명으로 늘어난

10) 자료 출처는 국회의회사무처 「 제주특별자치도 행정구조 개편 이후의 변화에 대한 평가와 정책적 시사점」

것에 비해, 읍·면·동 공무원 정원은 아직도 전체 정원의 19% 수준에 머무르고 있는 실정이며, 2009년 이후 부터는 감소 추세를 보이고 있다. 반면에 전체 공무원의 45% 이상이 도청과 행정시에 집중이 되고 있어 행정사무 감사 및 각종 언론을 통해서 읍·면·동 강화를 하겠다는 의지가 있는지에 대해서 제주특별자치도 초기부터 문제를 제기하고 있지만 실제로는 반영되고 있지 않음을 <표 III-7>를 통해서도 알 수 있다.

특히 읍·면·동 인력 강화에 대해서 문제가 되고 있는 것은 읍·면·동에 배정된 정원에 비해 현원이 더 적은 실정이라는 것이다. 각 지방자치단체는 지방 공무원 배정 정원이라는 것을 조례와 규칙을 통해서, 각 기관 및 읍·면·동 등 엄연히 현원을 보장을 받고 있는데도 불구하고 정원과 현원의 차이가 나고 있다. <표III-7>를 보면, 제주시인 읍·면·동 경우 정원에 비해 현원은 23명에서 60명이 부족함을 보이며, 비율로 살펴보면 3.7% ~ 9.8% 정도 줄어듦을 나타내고 있다. 그리고 서귀포시 읍·면·동인 경우 9명에서 22명 정도 부족함을 보이고, 비율로는 2.5% ~ 7.3% 정도 줄어듦을 나타내고 있다.

<표III-7> 제주특별자치도 이후 읍·면·동 공무원정원 및 현원

(단위: 명, %)

구 분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
제주시	소계	1,229	1,226	1,268	1,190	1,184	1,160	1,166	1,133
	읍·면·동 (정원)	626	639	657	624	610	610	603	582
	읍·면·동 (현원)	603	587	611	566	574	550	563	551
	비율	96.3	91.9	93.0	90.7	94.1	90.2	93.4	94.7
서귀포시	소계	705	721	731	680	680	682	684	656
	읍·면·동 (정원)	357	375	373	351	347	348	350	339
	읍·면·동 (현원)	348	346	358	329	333	334	334	317
	비율	97.5	92.3	96.0	93.7	96.0	96.0	95.4	89.2

출처: 제주특별자치도 내부 자료 .

이러는 연구에서 인용

반대로 행정사무위임인 경우 도 본청에서 읍·면·동으로 업무 위임이 급증함을 <표 III-8>을 보면 알 수 있다. <표 III-7>과 <표 III-8>를 살펴보면, 전체적으로 읍·면·동의 공무원의 정원 및 현원이 해마다 감소하고 있으나 사무위임은 2006년 90건에 비해 2013년 116건으로 26건이 늘어남을 볼 수 있다. 즉 읍·면·동 기능강화는 사무이관을 통한 업무 과중만 낳았을 뿐, 제주특별자치도가 내세웠던 읍·면·동 중심의 자치행정을 펼치겠다는 당초 정책 취지가 사라져 버리고 있으며, 도의 업무 기능 조정에만 중점을 두는 것을 알 수 있다.

<표III-8> 제주특별자치도 이후 읍·면·동 위임현황(누적) (단위: 건)

년도	도 → 읍·면·동	주요 위임 사무 내용 ¹⁾
2006	93	• 도시개발에 관한 사무 등
2007	104	• 제주특별자치도 복지회관 설치 및 운영조례에 관한 사무 등
2008	111	• 제주특별자치도 동물보호조례에 관한 사무 등
2009	112	• 제주특별자치도 장사 등에 관한 조례에 관한 사무 등
2010	110	• 제주특별자치도 교래자연휴양림 입장료 관련 사무 등
2011	115	• 제주특별자치도 농지관리조례 관련 사무 등
2012	117	• 제주특별자치도 지하수관리조례 관련 사무 등
2013	116	• 제주특별자치도 영유아보육조례 관련 사무 등

출처 : 제주특별자치도 내부자료

위와 같은 제주특별자치도 추진 시 행정 민주화의 보완책으로 제시되었던 읍·면·동 강화 기능에 반하는 권력 집중화는 예산 강화 부분에서도 나타나고 있는 현상이다.

예산은 정책을 실현하기 한 수단일 뿐만 아니라 정책의 형성을 보완하고 구체화하는 기능도 수행하게 되며, 이때 한정된 자원 내에서 보다 많은 예산을 획득하기 위한 이해관계집단들의 접전은 극히 정치적 성격을 띠게 된다.

예산에도 어떤 정치적 주체가 자신이 선호하는 가치의 실현에 대해 다른 사람들의 순응을 획득하거나 획득하려고 할 때 작동되는 권력이 작동되는데, 이것이 예산의

11) 주요 위임 사무 내용에는 도→ 읍·면·동 위임 사무 내용 및 도→행정시 위임사무 내용도 일부 포함 됨. 이는 조사 시 도→행정시 위임사무 내용도 이뤄진 관계로 인함.

정치적 측면의 의사결정에서 승리하기 위한 권력을 사용하면 이것이 예산의 정치적 측면이다. 예산을 둘러싸고 여러 이익집단들은 서로 힘을 겨루고 게임을 하기도 한다. 그리고 이익집단에는 공무원이라는 이익집단도 포함된다고 볼 수 있다. 즉, 각 부처는 자신의 이익을 위해 예산을 극대화하는 행태를 보이며 부처와 관련이 있는 이익집단과 연계하여 힘을 행사하기도 하기도 한다(윤성식, 2003).

그래서 제주특별자치도 읍·면·동에 예산운영 자율권을 부여하고 소규모 지역개발 사업비의 읍·면·동에서 계상 및 집행권 부여 등의 예산 권한 강화를 통해 읍·면·동의 기능강화 뿐만 아니라 책임행정 정책을 추진하겠다고 했다. 다시 말해서 예산 권한 강화는 권력의 차등적 배분으로 볼 수 있는 단면이며, 읍·면·동 자치행정을 제대로 구현하기 위해서는 각 지역 주민선호를 반영 할 수 있을 뿐만 아니라 지역발전의 모태가 될 수 있는 다양한 사업과 지역문제 해결할 수 있는 정책을 추진 할 수 있는 여건이 조성되어야 하는데 가장 큰 힘을 발휘할 수 있다. 이러 모습에서 각 지역 주민들의 요구를 의사결정과정에서 제대로 반영하고 있다는 것을 앞으로 인해, 제주특별자치도 이후 시행되는 제도인 읍·면·동 기능강화가 제대로 이뤄지고 있는가를 표면적으로 판단할 수 있기 때문에 중요한 요소이다.

제주특별자치도 출범이후 2007년부터 2013년까지 도 예산은 평균적으로 5.63 % 정도 증가하는 경향을 보이는 반면 읍·면·동이 도 예산에서 차지하는 평균적으로 1.41%정도로 제주특별자치도 출범 이래 처음으로 통합적으로 예산편성이 이뤄진 2007년 1.45%보다 낮다. 이런 사례를 보면서 특별자치도가 8년이 지난 상황에서 읍·면·동 예산이 도 예산에서 차지하는 비율이 후퇴하는 것은 주민자치의 실현 및 책임행정을 추진하기 위한 제도의 한 측면인 예산 강화가 제대로 이뤄지지 않는 것으로 사료된다. 제주특별자치도 이전 읍·면·동은 1999년부터 2002년 사이의 읍·면·동 기능 전환을 통해 종합행정에서 단순 민원업무처리가 중심이 되는 등 기능이 단순하게 되면서 읍·면·동에서 예산을 갖고 추진해야 부분들이 비교적 작았으며, 대부분이 시군에 예산에 포함되어 추진되는 상황이었다. 그러나 제주특별자치도 이후 읍·면·동은 각종 업무이관을 통한 종합행정 추진 및 각 지역의 문제를 해결이 이뤄질 수 있도록 하는 책임행정 구현을 위해 예산 증액을 통한 예산 강화가 이뤄져야 하는 것으로, 이는 제주특별자치도의 행정의 민주화 및 자치권 강화 실현의 목적으로 추진하는 것은 읍·면·동 강화 기능 정책이다. 그러나 실제적으

로 나타나는 것은 도 예산 증가비율에 비해 읍·면·동 예산이 차지하는 부분이 변화가 그리 크지 않을 뿐만 아니라 읍·면·동 사업예산도 마찬가지로의 현상을 보인다. 특히, 2011년도와 2012년 사이에 제주특별자치도의 예산의 증가폭이 가장 컸음에도 불구하고 제주시 읍·면·동의 예산이 차지하는 비율 증가폭은 0.11%였으며, 서귀포시 읍·면·동인 경우 전년도와 동일했다. 제주시 읍·면·동의 사업예산의 경우에도 0.1%였고, 서귀포시 읍면동은 0.01%였다. 그리고 전체적으로 서귀포시의 읍·면·동의 전체예산 및 사업예산의 변화는 도 예산에의 증가폭이 높았음에도 불구하고 차지하는 비율은 비교적 매우 낮다고 볼 수 있다. 읍면동 기능 강화 및 권력 강화를 위해 예산 편성 시 분권화 하는 현상이 이뤄지지 않는 것으로 보이며, 이런 문제에 대해서는 행정사무감사 및 각종 언론 등을 통해 지적되는 것이다. 이런 사례를 통해 예산 편성 정책에 대한 막대한 의사결정의 힘이 도에 집중되어 작용함으로 인해 읍·면·동 예산 강화정책에도 권력에 대해 차등적 배분이 이뤄지지 않고 있으며, 이런 문제가 지역불균형 발전을 불러오는 주요한 원인이 도리 수도 있을 것으로 보인다. 즉, 읍·면·동 기능강화를 위한 예산을 통한 권력 강화가 제주특별자치도가 추구하는 것과 문제점 지적이 되었던 고도의 분권화가 이뤄지지 않고, 도의 권력 집중화로 인해 읍면동의 예산 강화 정책은 제대로 작동되지 않다는 것으로 판단이 된다. 위와 같은 사례로 도에서 읍·면·동으로 예산을 재배정 한 경우를 사례로 들 수 있다. 재배정이란 각 과에 배정된 예산범위 내에서 시·도의 회사무처, 시·군·자치구, 제1관서의 경리관 및 지출원(분임지출원 포함)으로 하여금 집행을 위임하는 것(지방재정법시행령 제85조·제86조, 지방 자치단체재무회계준칙 제19조·제48조)을 의미한다. <표 III-9>는 도에서 읍·면·동으로 예산이 재배정 현황을 나타낸 것으로 살펴보면, 제주도의 읍·면·동은 연 평균 240건 4,783,780천원에 대한 예산이 재배정 되고 있으며, 제주시의 읍·면·동인 경우 146건에 2,559,90천원이고 서귀포시 읍·면·동인 경우 93건에 2,223,898천원에 예산 재배정이 이뤄지고 있다. 이는 <표 III-4>와 <표 III-5>과 비교해서 보면, 제주시 읍·면·동 전체 예산 중 재배정 예산이 차지하는 비율은 3.2 ~ 13.6%를 차지하고, 읍·면·동 사업예산 중 5.3 ~ 32.2%를 차지했다. 그리고 서귀포시 읍·면·동 재배정인 경우에는 읍·면·동 전체 예산 중 2.81 ~ 26.7%를 차지하고, 사업예산 인 경우 4.96 ~ 60.62%를 차지함을 알 수 있다.

<표 III- 9> 제주특별자치도 이후 도에서 읍·면·동으로 재배정이 이뤄진 현황

(단위: 건, 천원)

		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
제 주 시	건 수	169	215	31	117	173	173
	금 액	3,492,572	3,912,664	2,213,918	2,493,610	1,801,937	1,444,706
읍 면 동	건 수	89	152	16	68	116	118
	금 액	2,214,892	4,196,326	750,000	1,740,224	3,744,020	697,928

출처: 제주특별자치도 내부 자료를 바탕으로 하고 재구성

예산 재배정이란 것은 예산의 효율적인 집행을 위해서는 필요할 수 있으나. 중앙관서와 하급기관간의 협의가 없이 진행되는 것은 중앙기관의 권력으로 하급기관에 떠넘겨 버리는 형식을 보일 수 있을 뿐만 아니라, 특별자치도 이후 예산정책의 변화인 기존 기초자치단체의 재배정 예산을 읍·면·동 예산으로 계상 및 집행을 통해 읍면동 예산권 강화를 나타내고자 하는 것과는 반대적인 경향을 보일 수 있다. 그리고 도에서 추진하는 사업을 읍·면·동에서 예산 위임하는 경우에는 사업실적이 도에게 있는 것으로 이는 읍·면·동은 여전히 하부말단행정기관으로서의 역할만 하는 것으로 보인다. 이런 경우는 읍·면·동 직원이 결원인 상황에서 권력을 갖고 있는 상급기관에서 일을 떠넘기는 것으로 인식되어 일에 대한 만족감이 떨어질뿐만 아니라 상급기관 직원들의 권위적인 행태에 따른 불만을 표출한 것으로 판단된다. 설문 결과(좌재봉, 2009)를 뒷받침 해주는 경우로 볼 수 있다. 그리고 제주시인 경우 읍·면·동 현장에서 일하는 직원들이 고충 상담을 통해 접수된 고충 사항 중에 예산 재배정 기준에 대해 문제가 접수되어 시 차원에서 해결해야 하는 경우는(2013년 8월 20일 제주시 보도 자료) 읍·면·동으로 예산 재배정이 이뤄질 경우에는 서로간의 의견 합으로 이뤄지는 것이 아니라 상부기관의 권력으로 수직 하달되는 것으로 판단된다.

2. 결과와 함의 ; 권력의 양면성 관점

제주특별자치 이후 읍·면·동 기능 강화 측면을 인력부분 및 예산 강화 부분을 살펴 본 결과, 제주특별자치도 출범과 함께 추진 된 읍·면·동 기능 강화 정책은 추진 목적에 맞게 제대로 이뤄지지 않음을 알 수 있었다. 이는 정책추진을 위한 의사결정에 권력이라는 막대한 힘이 작용되고 있기 때문이다. Schattschneider(1975)은 의사결정의 권력이란 구체적인 결정에 반영되는 것 뿐만 아니라 의사결정의 범위를 안전한 문제에 국한시키도록 작용하는 것도 권력의 행사로 본다. 어떤 집단 혹은 개인의 의식적 혹은 무의식적으로 일정한 유형의 정책갈등이 정책 의제화 되지 못하도록 편견 혹은 장애물을 창조, 강화하는 것은 가시적이지 않지만 매우 중요한 권력의 한 측면이라 한다. 제주특별자치도 출범은 기초지방자치단체인 4개 시·군 폐지에 따라 도 본청으로의 권한이 집중되었으면 더불어 도는 자치모범도시 건설 및 국제자유도시 건설 등에 필요한 주요 정책의 총괄 수립, 기획 및 조정, 관리감독 기능 등으로 인해 도에 권력 집중은 한층 더 커졌다. 그리고 Bachrach & Baratz은 권력에 대해 다음과 같이 설명을 한다. 권력은 두 얼굴(two faces)을 가지는데 그 첫 번째 얼굴은 권력을 가진 집단이 자신들에게 유리한 방향으로 정책결정이 이루어지도록 하게 하는 것이다. 두 번째 얼굴은 그들에게 불리하거나 바람직하지 않다고 생각되는 특정 이슈들이 정부 내에서 논의되지 못하도록 봉쇄하는 것이다. 두 번째 측면에서의 권력의 행사가 무의사결정이다. 무의사결정은 소득, 부, 권력, 사회적 지위 등의 기존배분상태를 변경시키거나 하는 요구를 사전에 차단하거나, 정책결정무대에 도달하기 전에 사장시키거나, 또는 이러한 여러 가지 방법이 실패할 경우에 집행단계에서 파괴시키는 수단이라고 정의된다(남궁근, 2008).

창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장에서 가장 중심은 권력의 배분이다. 그래서 제주특별자치도는 읍·면·동 기능강화를 통해 제주특별자치도 및 자치 계층 개편으로 인한 발생할 수 있는 문제점 보완 및 행정의 수혜자인 지역 주민에 대한 밀착 행정을 위해서 시작된 것으로, 지속적인 관심을 통한 정책 완성을 위한 노력이 필요하다. 그러나 현실은 권력 집중화로 인해 막대한 권력을 가진 도는 읍·면·동 기능강화 정책에 대한 목적과 필요성에 대한 관심보다는 단순히 제주특별자치도 출범을 위한

수단 중에 하나로 생각한 나머지 출범 이후에 여러 곳에서 문제점을 지적하더라도 그에 따른 보완 대책 마련이 이뤄지지 않는 게 아닐까 하는 의구심을 들게 한다. 왜냐하면 제주특별자치도 이후 여러 번의 조직진단 및 조직개편이 이뤄졌음에도 불구하고 읍·면·동 기능강화에 대한 심층적인 접근이 아닌 대체적으로 도 분청 위주의 기능조정 등이 이뤄지는 것에 대한 우려가 이를 증명 하는 게 아닐까 생각된다. 이에 도 분청은 권력을 수단으로 사용할 뿐 각 기관과의 의사소통을 하면서 사용하지 못하고, 과도하게 부여받은 권력은 그 자체로서 얼마든지 그것을 향유하고 보호하고 싶은 자기본능의 최면에 빠져들 수 있게 하기 때문이다. 그래서 권력자들은 변화보다는 기존 권력체제에서 약간의 수정(본인들에게 유리한 정책 수정을 말함)을 통해 만족감을 갖기 때문이다(송기도, 강준만 외, 권력과 리더십, 인물과 사상사, 1999, pp306-307).

읍·면·동 기능강화 정책 중 인력강화 및 예산강화 사례에서 나타나는 권력 배분 및 권한 기능 강화가 제대로 작동하기 않는 상황을 살펴보았는데, 이를 Bachrach & Baratz가 주장하는 권력의 두 얼굴(two face of power)이 어떤 방식을 통해서 나타나는 지를 살펴보고자 한다.

1) 첫 번째 얼굴

정책결정과정에서 나타나는 권력의 첫 번째의 얼굴은 막대한 권력을 가진 도는 인사 정책·예산편성을 수립기능 및 권한을 가진 자(기관)로서 본인 집단이 자신들에게 유리한 방향으로 정책 결정을 이루어지도록 하는 것이다.

제주특별자치도정은 인력감축 정책을 추진하거나 혹은 한시적인 태스크 포스팀 등을 유지하기 위해 필요한 인력을 충원을 위해서 읍·면·동의 인력 약화를 무릅쓰기도 했다. 사례를 살펴보면, 2008년 제주특별자치도는 읍·면·동의 기능을 강화를 통해 각 지역 위주의 자치행정을 펼치겠다던 정책취지가 립서비스의 용도였냐는 문제 제기에 불구하고 제주특별자치도정은 연내 153명 추가 인원감축 계획과 관련하여 읍면동 인력을 일괄적으로 줄이는 인력감축을 추진했던 것 (2008.11.18, 제주의 소리)과 최근 몇 년 전 부터는 제주시와 서귀포시에서 근무지원 형태로 제주도 태스크 포스에 파견시켜 행정시의 근무환경 악화하고 있으며(제주CBS, 2012.4.16) 이

는 읍·면·동 공무원 인력에도 영향을 주어 결원이 결원을 낳는 악순환이 반복되는 문제가 발생시키기도 했다. 읍면동 공무원 인력 결원의 단적인 예로 2013년 하반기 인사 시 한 읍면인 경우 전출인원에 비해 전입인원이 70%로 되지 않아 읍면 직원으로 일에 대한 사기를 떨어뜨리는 경우도 발생했다. 그리고 도에서 위임하는 사무는 2006년 이후 증가하는 현상을 보이는 반면에 읍·면·동은 전체 공무원 정원에 19%에서 변화가 없을 뿐더러 공무원 현원은 정원에 비해 적게 30명 많게는 80명이상 적음을 알 수 있다.

그리고 예산 정책 추진할 때는 읍·면·동의 예산 편성권이 없는 관계로 도의 지침 등에 의해 이뤄지기 때문에 읍·면·동이 차지한 예산 비율이 낮으며, 필요한 신규 사업이 예산에 편성되기에는 어려움도 발생하기도 한다. 예를 들어, 제주특별자치도 출범이후 읍·면·동 예산기준 일원화 및 지역 책임행정과 종합행정기능 강화 등에 이유로 읍·면·동장 재량사업비 등을 증액하기도 했으나, 읍·면·동 예산 및 사업예산 경우 도전체 예산에 대해 차지하는 비율이 0.04%에서 1.82%이하로 차지하는 비율이 비교적 낮다. 2007년 이후 도 예산은 평균적으로 5.63 % 정도 증가하는 경향을 보이는 반면 읍·면·동이 도 예산에서 차지하는 평균적으로 1.41% 정도이며, 특히, 2011년도와 2012년 사이에 제주특별자치도의 예산의 증가폭이 가장 컸음에도 불구하고 제주시 읍·면·동의 예산이 차지하는 비율 증가폭은 0.10%였으며, 서귀포시 읍·면·동인 경우 0.01%의 증가율을 보였다. 반면에 도에서 읍면동 위임한 재배정 사업인 경우 읍·면·동 예산 및 사업예산 대비해서 차지하는 비율이 비교적 높은 것으로 도에 읍·면·동의 행정 강화를 위한 지역사업이 도 단위 사업으로 이뤄지고 있음을 수 나타내고 있다. 그리고 제주 도의회 예산 심사 시 한 의원에 따르면 시 예산 6년 전보다 감소하였는데, 이는 도가 착취한 것이 아니냐하는 것이었다(2012.11, 제주의소리). 여기서도 신규 사업을 전부 제외되어 불평불만이 있다는 것을 드러냈으며, 이는 지역 내 소규모 지역개발사업의 해소 및 예산집행 권한을 강화 정책과는 반하는 것으로 볼 수 있다. 예산 편성권의 가진 도는 권력을 이용하여 각 시 및 읍·면·동에서 예산 편성 요구한 것들을 조정하는 것으로 사료된다. 이는 도에서 인력정책 및 예산정책 결정시에는 권력자인 도정에는 유리한 방향으로 추진하면서 읍면동 기능 강화에는 무심한 경향을 보이고 있는 것을 통해 권력의 두 얼굴(two face of power) 중 첫 번째 얼굴이 작용하는 것을 볼 수 있다.

2) 두 번째 얼굴 ‘무의사 결정’

정책의제설정 과정에서 나타나는 Bachrach & Baratz에 의한 두 번째 얼굴은 권력을 가진 자에게 불리하거나 바람직하지 않다고 생각되는 문제들을 정부 내에서 논의되지 못하게 행사되는 권력을 의미한다. 읍·면·동 기능강화라는 정책을 통해 발생하는 갈등을 억압하며 어떠한 의제로도 형성되는 것을 막는 것으로 권력자들에 의해 안전한 이슈만을 논의하고 불리한 문제는 거론조차 봉쇄하는 무의사결정이라는 것이다. 무의사결정의 목적은 기존 엘리트세력의 이익옹호나 보호에 있다. 그래서 권력의 두 번째 얼굴인 무의사결정은 정부의제가 선정되기 이전 단계에서 엘리트 집단이 의도적으로 이슈를 선별하는 과정에서 나타난다는 것이다(남궁근, 2008). 읍·면·동 기능 강화 정책에 대해서는 제주특별자치도 출범 이후 각종 언론 및 행정사무감사, 연구논문 등을 통해서 정책 실현에 대해 여러 문제점을 지속적으로 제시하고 있다. 심지어 행정공백이나 주민자치 약화에 대해 내세우는 읍·면·동 강화나 주민자치위원회 활성화 방안이 허구라는 지적이 나오기도 했다(경남도민일보, 2009. 10. 21). 즉 읍·면·동 기능강화에 대해서 갈등이 표출이 되고 있다는 것이다. 그러나 정책을 수립할 수 있는 권한을 갖고 있는 도가 이에 대해 심층적으로 논의를 통해 방안을 내놓거나 하는 변화가 없는 것으로 보아 Bachrach & Baratz가 주장하는 권력의 두 번째도 작용하는 것으로 사료된다.

좌재봉(2009) 연구에서 “기능강화 분야” 설문 결과를 보면, 제주특별자치도 출범 이후 읍·면·동 기능강화 시책에 대해서 불만족하다는 응답자가 대다수로 나타났고, 읍·면·동 정원에 대해서는 제주특별자치도 출범이후 증원되었음에도 불구하고 아직도 많은 공무원이 부족하다고 응답을 하고 있다. 그리고 <표Ⅲ-7>를 통해 제주특별자치도 이후 읍·면·동의 정원은 감소되는 형태와 공무원 정원에 비해 현원이 적다는 것도 알 수 있었다. 이뿐만 아니라 제주특별자치도가 출범한 이후 읍면동의 공무원과 예산이 감소한 것으로 나타난 것에 대해 권이 제주도로 귀속되면서 불거진 문제라는 지적을 제기하면서 16일 제주특별자치도의회 행정자청위원회 소속위원이 발표한 자료에 따르면 특별자치도가 출범한 2006년에 비해 올해 읍면동 공무원의 수는 6.1% 감소했다. 이와 함께 읍면동의 예산규모는 8.9% 감소한 것으로 파악됐다. 이중 읍면지역의 정원이나 예산 감소비율은 동지역보다 더 높게 나타났다. 2006년에 비해 올해 읍면지역의 정원은 14.3%, 동지역은 10.8%가 감소했다. 또

예산의 경우 읍·면지역은 21.8%, 동지역은 6.5% 감소한 것으로 파악됐다. 이는 읍면동의 효율적인 인력과 조직운용을 위해 중간관리자를 감축한 것이지만, 정원 자체를 줄이는 것은 특별자치도 취지의 '읍면동 강화시책'과 정면으로 배치하는 결과를 낳아다는 (2011.11.16, 헤드라인제주) 것이다.

제주도민을 상대로 설문 조사한 고충석 외(2012)에 따르면 읍·면·동의 권한과 기능은 확대되어야 하는 의견이 가장 높게 분석되었다. 이러한 분석 결과를 통해 제주도민은 현 상태에 대한 인식이 상대적으로 높음을 알 수 있으며, 도의 권한을 줄이고, 읍·면·동의 권한을 확대하여 주민들이 직접 참여할 수 있는 여건을 조성해야 한다는 인식이 높음을 유추 할 수 있다는 결론을 내놓았다. 게다가 윤원수(2013)에 따르면 대응성 측면에서 공무원들은 부정적인 인식이 큰 것으로 나타났으며, 공무원들은 도 본청이 아닌 행정시, 읍·면·동에 근무하는 공무원들은 도청에 집중 권한 등으로 상대적 박탈감, 소통부재의 어려움을 겪는 것으로 볼 수 있다는 결과를 나타내고 있다.

이처럼 제주특별자치도의 목적인 분권화는 읍·면·동 기능강화에 부분에 대해 도의 막대한 권력이 차등적 권력 배분이나 어떠한 정책적인 논의도 이뤄지지 않고 있음을 알 수 있다. 즉, 사회 내에서의 혜택이나 특권의 기존 배분상태를 변화시키려는 요구는 그것이 표명되기도 전에 질식시켜 버리거나 의사결정의 장에 도달되기 전에 죽여 버리든지, 이 방법이 성공하지 못하면 정책결정이나 집행단계에서 이를 파괴, 좌절시키는 수단이 되는 무의사결정이 이뤄지는 것이다(정정길, 2004).

제주특별자치도의 읍·면·동 기능강화인 경우, 무의사결정이 추진되는 수단이나 방법으로는 가장 간접적·우회적 방법으로서 정치체계의 규범, 규칙, 절차자체를 수정·보완하여 정책의 요구를 봉쇄하는 방식을 이용되고 있다(정정길, 2004). 사례를 들면, 읍면동 기능강화 중 인력강화에 대한 표출된 갈등에 대해서는 제주특별자치도 공무원 배정 규정 조례 변경을 통해 읍·면·동 공무원 정원을 조정을 통해 읍·면동·에서 인력 강화 측면에 대해 이의를 제기할 수 있는 것을 차단할 하거나, 도 태스크 포스 팀 파견으로 인한 공무원 결원 상황에 대해서는 도는 태스크 포스는 현장 경험 및 원활한 사업 추진, 행정시와 연계된 현안 사업이라는 정당성을 내세우는 (제주 CBS, 2012,4.16) 우회적인 방법을 사용한다.

예산 강화인 경우에는 제주특별자치도 출범 이후 읍·면·동의 예산기준 일원화

및 읍·면·동은 지역 차원의 책임행정과 종합행정기능 강화 등에 이유로 읍·면·동장 재량사업비 등 증액에 대해서 도 예산 증가에 대해 읍·면·동이 차지하는 예산 비율에는 별반 달라진 게 없음으로 인해 예산 강화를 통한 권한이 강화에 대해 발생하는 갈등에 대해서 도는 2013년 주민참여 예산항목 추가를 통해 예산 강화 측면을 제도적 수정하여 보완하거나 혹은 도지사가 티타임을 통해 읍면동 예산 기능이 강화되지 않는 부분에 대해서 “읍면동은 행정의 최일선이자 대주민 최접적 기관”이라면서 “특별자치도 출범 시 읍면동 기능·권한 강화와 관련해 사무위임 및 조직 확대 등 많은 노력이 있었지만 최근 들어 예산지원 등은 일부 기대가 미흡하다”고 말했으며(2012, 7. 23 한라일보), 그리고 “주민의 생명과 직결된 도로 파손 등 긴급 응급복구, 태풍피해 관련 하천 및 해안가 쓰레기 수거, 관광지 미관저해 요인 정비 등에 소요되는 예산이 전무해 일선에서 행정업무를 처리하는데 많은 애로사항이 있다”(2012.7.23, 헤드라인제주)라는 발언을 통해 간접적으로 예산 강화 측면 강화를 간접적으로 표현하는 방식을 사용하는 방식으로 권력의 양면성 중 두 번째의 얼굴이 작용하고 있다는 것을 볼 수 있다.

IV. 결론

제주도는 참여정부 국가발전 정책의 일환으로 지방분권화를 제주도 지역 발전과 연계하여 기존의 지방자치와 확실하게 다른 선진국 수준의 개방성과 자율성을 가진 연방국가 수준의 특별자치도를 자치계층 개편과 함께 추진하여 제주특별자치도가 대한민국 헌정 사상 처음으로 단일광역체제로 제주도라는 섬에서 처음으로 탄생했다.

제주특별자치도는 기초지방자치단체인 시·군·폐지에 따라 제주특별자치도의 권한이 도 본청으로 집중되는 현상 등으로 인해 행정 민주화 및 주민자치의 문제점을 보완하고 자치권 특례로 인해 읍·면·동 기능강화 정책이 시행되었다. 그러나 이 정책은 시행 될 때부터 지금까지도 여러 부분에서 많은 문제점을 제기하고 있으면서 원래의 목적에 맞게 정책이 제대로 추진되기 위해서 대책을 내놓아야 한다고 하고 있다. 반면에 정책을 수립하는 총체적 기능을 갖고 있는 도청은 출범 때 도-통합시-읍·면·동간 기능 재배분을 통해 읍면동 기능 강화를 도모하고 이를 위해 주민생활 민원수요는 모두 지역에서 처리하고 이를 위해 조직·인력 보강, 예산 배분을 하겠다는 목적과는 다르게 하고 있다는 것을 통계와 사례를 통해 알 수 있었다.

제주특별자치도의 읍·면·동 기능강화 정책에는 권력배분 또는 분권화가 핵심이며 이것이 제대로 작동되어야 정책의 효과가 발생하는데, 권력이라는 것은 한번 손에 들어가면 나눠 갖는 것이 싫은 것이 본성이다.

제주특별자치도 이후 시행된 읍·면·동 기능강화 정책은 제대로 작동되지 않는 권력 배분 및 분권화는 권력의 양면성에 기인하는 것으로 보인다. 이는 권력의 밝은 측면에서 보면 정책 문제를 해결하기 위한 정책 결정에서 영향력 행사가 인력 및 예산정책 결정에서 권한자인 도 본청에 유리한 방향으로 추진하면서 읍·면·동 기능 강화에는 무심한 경향을 보이는 것을 보면 알 수 있다. 그리고 어두운 측면인 정책의제설정 과정에서 나타나는 무의사결정으로 읍·면·동 기능 정책 추진시 인력 및 예산 강화가 이뤄지지 않음으로 인해 표출되는 갈등들이 무의사결정의 추진 수단인 수정 및 보완된 체제 등의 간접적·우회적 방법 나타나는 것을 볼 수 있었다. 이런 상황들은 특별법 및 각 종 법 등을 통해 막대한 권한을 가진 도 본청은 권력

배분을 통한 읍·면·동 기능강화정책보다는 단순한 조직 구조 및 사무이관에만 관심을 두기 때문이다. 게다가 읍·면·동 기능강화 정책이 제대로 시행이 되지 않은 것은 본 정책 출현 제주특별자치도 출범을 위한 이미지 정책이 아닌가 하는 의구심이 원인이 되는 경우가 발생할 수도 있다.

정의롭고 좋은 정책은 아무리 잘 만들어지더라도 정책추진하면서 목적에서 벗어나면 정책 추진에 심각한 무리가 따를 수밖에 없으며, 정책 추진을 위한 사회적·예산적 비용에서도 혼란의 여지가 많음으로 인해 정책 실패확률이 높아진다. 더불어 특별자치도를 이끌어나가는 공무원인 조차도 계층간의 기능분배에 따른 권력 재분배에 많은 불만을 토로한다면 이 정책은 어느 순간에는 역사의 뒤편으로 사라질지도 모른다. 특히 읍면동에 근무하는 직원인 경우도 본청에 근무하는 자에 대해 차별을 받는다는 생각을 많이 가지게 된다. 이는 이 정책을 완성하기에 큰 걸림돌이 될 것이다. 그러므로 특별자치도의 본래의 모습으로 성공적 완성에 기여하기 위해서 고도의 분권화를 통해 다양성 존중 및 창의성 구현을 위해 읍·면·동 기능강화 정책은 제대로 이뤄져야 한다.

그러기 위해서는 막중한 권력을 지닌 도에서는 읍·면·동 기능 강화 부분에 대해서 많은 관심과 더불어 내면 깊은 접근 논리가 필요하다는 것이다.

V. 참고 문헌

1. 국내연구

강동완, 정책네트워크 분석(policy-Network Analysis)을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구 정책결정과정을 중심으로, 국제정치 논집, 48(1) 2008:294

강재호, 2006, 제주특별자치도제의 실험, 한국지방정부학술대회 논문집, 3, pp. 241-251

강창민, 양덕순, 2009, 제주특별자치도 제도개선 성과와 향후 과제, 제주특별자치도 출범 3주년 기념 세미나, pp83~103

경상북도 연구단, 1998, 읍면동사무소의 주민자치센터화 방안에 관한 연구, P.25.

고철수, 2008, 자치재정의 효율성 분석 연구 - 제주특별자치도 중심으로, 산업교육 연구, 22, pp.293~312

고충석, 양덕순, 2012 제주특별자치도 지방행정계층구조의 성과 및 과제, 한국정책 연구 12(2), pp.41~60

국회사무처, 2009, 제주특별자치도 행정구조 개편 이후의 변화에 대한 평가와 정책적 시사점.

김상영, 2000, 동기능전환의 의의, 「자치행정」, 지방행정연구소, pp.63~68.

김성준, 강영훈, 2008, 제주특별자치도 의회의 조직 및 인사권 강화, 법과정책 제4권 제1호, pp 79~98

김순은, 2007, 제주특별자치도의 법적 지위와 향후 전망, 「제주특별자치도를 위한 법률적·제도적 지원방안」 국회공동토론회 자료집

김영평·신선우 공저, “한국관료제의 기관갈등과 정책조정”, 한국행정학보, 제25권 1호, 1991, p312

김윤수, 2007, 중앙과 지방정부간 공동정책 결정과정 분석-사회서비스 마우처설계 과정을 중심으로, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 2007:168

남궁근, 2009, 정책학:이론과 경험적 연구, 행정학 총서

- 류지성, 2007, 정책학, 서울:대영문화사, p 67
- 박혜자, 2003, 지방정부의 자치조기·인사권의 제약요인과 그 개선방안, 「한국지방자치학보」, 15(4),
- 박효숙, “정책갈등과 지방의회의 정의역할”, 고려대학교 대학원 박사학위 논문, 1994, p13
- 부만근, 2007, 제주지방행정사, 제주대학교출판사, pp.530.-531.
- 부만근, 2009, 제주특별자치도 연구-설치과정을 중심으로, 제주발전연구원, pp.14-22
- 부만근, 2012, 제주지역개발사, 제주발전연구원, p77
- 소진광, 황경수, 현성욱, 2012, 제주특별자치도 행정계층구조개편 성과만족에 대한 평가 연구, 「지방행정연구」 24(4), pp.85-108
- 손호중, 채원홍, 2003, 방사능폐기물처리장 입지선정의 정책결정과정 연구: 무의사결정론의 수정적용과 시민사회 실패의 가능성, 한국지방정부학회 학술대회자료집, 1, pp1-20
- 송기도, 강준만 외, 1999, 권력과 리더십, 인물과 사상사, pp306-307
- 안해균, 1998, 정책학원론 제3판, 다산출판사, pp. 245-248
- 양덕순, 2004, 지방자치경영론, 오름(서울)
- 양덕순, 강창민, 2007, 제주특별자치도 출범의 이상과 현실, 한국정책학회, pp.85~103
- 양덕순, 2008, 제주특별자치도 읍·면·동의 준자치단체화 전략 모색, 법과정책, pp. 99~122
- 오석홍, 2000, 정책학의 주요이론, 법무사, pp295-304 참조
- 윤성식, 2003, 예산론, 나남출판사
- 윤양수, 2007, 지방자치법과 제주특별자치도법, 온누리, pp.128 - 129
- 양영철 외, 2009, 제주특별자치도의 이해, 대영문화사, pp. 24~37
- 양영철, 2009, 제주특별자치도 특별지방행정기관 통합의 성과와 과제, 「지방행정연구」, 23(2), pp59-100
- 이경원, 김정화, 2009, 권력의 두 얼굴 : 이명박 정부의 영리병원 허용 논쟁을 중심으로, 경제와 사회 제82호, pp.326~327
- 이목훈, 2011, 지방재정론, 대명사, p 395

이순만, 2006 주민자치센터 활성화방안에 관한 연구. 「중구논단」, 서울특별시 중구, 5집, p125.

이지환, 우리나라 읍면동의 행정현황, 1990, 「지방행정」, 39(444), pp 109~114

장문학 외, 2010, 지방행정론, 도서출판한사 대영문화사 p.71

정부혁신지방분권위원회, 2005, 제주특별자치도 기본 구상안, pp73-75

정부혁신지방분권위원회, 2005, 참여정부의 지방분권, 2005, 10-25 참조

정정길 외, 2004, 정책학원론, 서울 대명

제주도, 2005, 제주특별자치도 기본계획안, p10

제주도, 2006, 제주도 행정구조개편에 따른 행정조직 설계연구

제주도, 2006, 행정구조개편 추진 기본계획

제주발전연구원, 2004, 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안)

제주발전연구원, 2008, 제주특별자치도 시행에 따른 읍·면 지역 주민의 행정에 대한 욕구 조사 연구, 제주발전연구원

제주특별자치도, 2007, 제주특별자치도백서, p.38. 29

조철욱, 2007, 제주자치경찰 시스템의 실태와 발전모델에 관한 연구, 한국경호경비학회, pp.485-516

좌재봉, 2009, 제주특별자치도 읍·면·동 기능강화에 관한 연구 석사학위논문

진영찬, 문상호, 2008, 제주특별자치도 읍면동의 행정효율성 평가, 「지방행정연구」, 22(2), pp.19~49

조석주, 2003, 읍·면·동 기능전환정책의 평가와 발전방향, 한국행정연구원, pp 8~12

최영출, 2009, 주특별자치도 시군통합의 성과평가, 지방행정연구」, 23(2), pp3-29

표명환, 2009, 지방자치법상의 '특별자치도'의 의미와 그 문제 - 제주특별자치도법을 중심으로, 공법학연구, 10(4), pp139-168

하승수, 2008, 제주특별자치도의 헌법적 근거 마련을 위한 소고, 제주발전연구원 기획특집 보고서, pp23-31

한국지방행정연구원, 1997, 읍·면·동 공무원의 사기진작대책에 관한 정책 건의서, p208

한국지방행정연구원, 1997, 동행정 개선 방안, 「정책연구 보고서」, p210

2. 국외연구

Bachrach, peter & Morton S. Baratz, 1963, Decision and Non decision : An analytical Framework, Americal Political, 1970, Power and Povert : Theory and Practical, NY:Oxford Press

Beaker, B. E. &Huelid, M. a., High Performance Work System and Firm Performance, Research in Personnel and Human Resource Management,39(4), 1998, pp.802-835

Dahl, R. 1961. *Who Governs?*, New Haven, Yale Univ Press

Joseph S. Homes, Coflict and Conflict Management, (Athens; The University of Georgia Press, 1980), pp3~6

Randal B. Ropley and Grace A. Franklin, Bureaucracy and Policy Implementation(Home wood : The Dorsey Press, 1982), p19; Stuart and Policy-Studies Handbook(Lexigton : Lexington Book, 1980), p. 32

Thomas R. Dye and Harmon Zeigler, The Irony of Democracy, 5th.(Belmont, calif. : wadsworth, 1981); C. Wright Mill, The Power Elite(Nwe York : Oxford university Press, 1956)

E.E. Schattschneider, 1960, The Semi-Sovereign People, New York, Holt, Rinehart &Winston, p31

E.E. Schattschneider, 1960, The Semi-Sovereign People, New York, Holt, Rinehart & Winston, p71

E. E. Schattschneider, 1975, The Semisovereign People(Winsdale, III.: The Dryden Press), p 69

George C. Edwards III and Ira Sharkansky, 1978, The Policy Predicament : Making and Im-plementing Public Policy, San Frasico : W.H Freeman and Company

Hyde, Albert C.(de.), Government Budgeting:theory · Process · Politics, Second Edition, Book/Cole, 1992

James E. Anderson, 1979, policy-making, 2nd ed. New York, Holt, Rinehart & Winston, p52

Peter Bacharach and Morton S. Baratz, 1979, Power and Poverty(New York, Oxford University Press

Schattschneider, E. E, 1975, The Semisovereign people winsdale, III :Ise Dryden Dress Selznick, p. 1949, TVA and Grass Roots : A Study in the Sociology of formal Organization, p 259

3. 기 타

경남도민일보, 2009. 10. 21, 정부 궁극목표는 단층제권력 집중·불균형 심화 효율성 ↓ · 갈등만 증폭

제주의소리, 2008.11.18, 제주도, 공무원 연내 정원 감축 읍면동 집중 ‘논란’

헤드라인제주, 2011.11.16, “읍·면·동 조직 강화조치 미흡” 도의회 행사위, 제주시 행감서 지적

제주CBS, 2012.4. 16, 제주도가 행정시 공무원 빼돌려VS사실왜곡

한라일보, 2012, 7. 23, 우지사 “읍면동 예산 이래서야 사업제대로 하겠어요” 읍면동 필요사업 예산 적극적 편성 시달

헤드라인제주, 2012.7.23, 우지사 “읍면동 긴급 사업 내년 예산 편성”

제주의소리, 2012.11.27, 구성지 의원 “내가 예산계장 출신인데…”

[ABSTRACT]

**An Evaluation Study on the Policies of Redistributing Functions
among Different Administrative Levels of Jeju Special
Self-governing Province**

- From the Perspective of the Two Faces of Power --

On July 1st, 2007, Jeju Special Self-governing Province, which was differentiated from the existing provincial government, was established. What this new type of local government implies is that we now have an administrative body where the diversity combining forms and contents is respected and decentralization is properly carried out, rather than a specious local government whose locality and autonomy were constrained by the central government due to the inequality of authority between the central part and other regions.

This also means that not only did the central government give Jeju autonomy, but also Jeju as a single regional administrative structure respects municipal administrations as well as eup·myeon·dong while building the democratic island's unique self-governing province by redistributing power fairly.

In this regard, Jeju Special Self-governing province initiated the policies to enhance functions of eup·myeon·dong authority of the provincial office by redistributing functions among different administrative bodies, which would prevent the authority from being concentrated on the provincial government, and by fixing problems with both the democratization of administration and citizen autonomy. However, seven years has passed and now eup·myeon·dong offices have more tasks entrusted for the close administration without any reinforcements of funds or manpower. Meanwhile, there have been many cases where all the power went back to the provincial office. The phenomenon is against the concept and philosophy of Jeju Special Self-governing Province that purses high level decentralization and respects diversity, so it can be seen that no attention has been paid either to the respect for the community centers and municipal governments or to power redistribution because of the phenomenon where power is usually concentrated into one single administrative agency in one region. Hence, seven years after the inception, this study aims to examine the evaluation of the function redistribution

policies among different administrative levels of Jeju Special Self-governing Province from the perspective of the two faces of power.

The study, as the evaluation study on the policy of redistributing functions among different administrative levels of Jeju Special Self-governing Province, selected the provincial office's policy implemented in order to strengthen the functions of eup·myeon·dong and divided them into two sections of manpower and budgets based on other related documents and research as well as a number of statistical data.

According to the findings of the study, the policies to enhance the functions of eup·myeon·dong that have been implemented since Jeju Special Self-governing Province set forth didn't work as they were intended. Furthermore, the problem with the power redistribution was derived from double-sidedness of power. Looking into the power structure closely, on one side of it, the provincial government, as the one with authority, takes the advantageous position in exercising power when making decisions on manpower and budgets to solve the problems with the policies while neglecting the enhancement of the functions of eup·myeon·dong. On the other side of power, when promoting the functions of eup·myeon·dong through non-decision making emerging in the process of selecting agendas for the polices, conflicts arise and they are expressed in indirect-periphrastic ways such as correcting and complementing measures, all of which are ways to carry forward non-decision making.

Unlike the previous theses that focused on the reality as well as the ideology of the provincial government and the effectiveness of the reorganization of administrative structures announced before and after Jeju Special Self-governing Province was established, this study investigated the problems with the polices of power redistribution among different levels through the perspective of two faces of power. However, the study has a limit in discussion since it restricts the subjects to eup·myeon·dong and manpower and budgets.