



Policy



ISSUE

2018  
정책이슈리포트

세종특별자치시의  
읍면동장 시민추천제  
확대 및 개방형직위 도입방안



E

REPORT



# 세종특별자치시의 읍면동장 시민추천제 확대 및 개방형직위 도입방안

## 연구진

김 필 두 (한국지방행정연구원 연구위원)

최 인 수 (한국지방행정연구원 연구위원)



# CONTENTS

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| I) 서론                           | 04 |
| ① 연구의 배경                        | 04 |
| ② 연구의 목적                        | 05 |
| II) 읍면동의 역사, 법·제도, 주민자치         | 06 |
| ① 읍면동에 관한 법·제도 분석               | 06 |
| ② 시읍면 자치의 추진 경과                 | 10 |
| III) 읍면동의 정책변화와 읍면동장 시민추천제 도입현황 | 11 |
| ① 읍면동의 정책변화 분석                  | 11 |
| ② 읍면동장 시민추천제 도입현황               | 14 |
| IV) 세종특별자치시의 읍면동장 시민추천제 도입방안    | 30 |
| ① 읍면동장 시민추천제의 필요성과 원칙           | 30 |
| ② 읍면동장 시민추천제의 효율적 추진방안          | 32 |
| ③ 읍면동장 시민추천제의 활성화 방안            | 35 |
| ④ 기타 민간 개방형 읍면동장 추진시 고려사항       | 42 |
| [참고1 읍면동장 시민추천제 관계법령]           | 44 |
| [참고2 지방자치단체 개방형직위 및 공모직위 제도 비교] | 45 |
| [참고문헌]                          | 47 |



# I 서론

## ① 연구의 배경

- 문재인 정부의 최고 국정 목표인 국민이 주인이 되는 정부와 자치분권의 실현
  - 국민(주민)이 주인이 되기 위해서는 적극적인 관심의 표명과 참여가 필수적임
  - 현재의 간접민주주의를 보완할 수 있는 직접 민주주의적 요소의 적극적인 도입
  - 주권자인 주민이 쉽게 접근하고 자연스럽게 소통하고 대화할 수 있는 숙의민주주의를 실현할 수 있는 장이 필요함
- 읍면동 환경의 변화에 적극적으로 대응
  - 기존의 읍면동은 단순한 시군구 등 자치단체 행정의 일방적인 전달통로 역할을 수행하였음
  - 복지 허브화, 커뮤니티 케어 등 국가의 핵심적인 복지정책의 전달체계 중심이 읍면동으로 전환되고 있음
  - 대표적 주민협의체인 주민자치회를 중심으로 읍면동은 주민자치의 장으로, 민관협치의 장으로 전환되고 있음

## 2 연구의 목적

- 주민이 주인이 되는 주민주권의 실현과 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 주민자치의 기반 구축
  - 시민의 일상생활과 밀접한 행정 최하위조직이며, 최일선 기관장인 읍면동장을 주민이 직접 추천함으로써 지방자치에 걸맞은 직접 민주주의 강화의 기회 마련
  - 시장의 읍면동장 임명 권한을 시민과 공유하여 풀뿌리 주민자치 기반 구축과 시민주권을 향상
- 세종특별자치시의 실정에 적합한 읍면동장 시민추천제의 시행방안 모색
  - 읍면동장 시민추천제의 점진적인 도입방안 : 지역현황, 주민 수 등을 고려하여 우선 시범 대상지를 선정하여 실시한 후에 점진적으로 전체 세종시로 확산시킴
  - 운영방식 : 개방형 직위 운영(공무원+민간인)
  - 추진절차 : 후보자 공모 → 주민총회 개최 → 후보자 소견발표 → 시민의견 수렴 → 적임자 추천 → 임명(주민총회 참석 및 추천권 부여 : 만 16세 이상)
- 기대효과
  - 주민과 행정기관의 소통 증진을 통해 시민의 행정만족도 향상
  - 시민 스스로 자기 마을 읍면동장을 뽑았다는 자부심과 시민이 주인으로서 주권자임을 확인하는 소중한 기회를 제공함
  - 읍면동장 시민추천제 계획 수립 시 참고 자료로 활용함

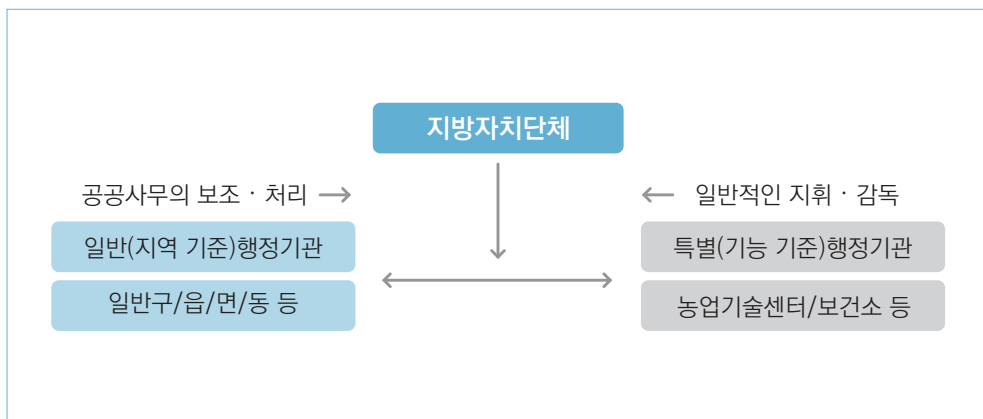
## II 읍면동의 역사, 법·제도, 주민자치

### 1 읍면동에 관한 법·제도 분석

#### 하부행정기관으로서의 읍면동의 변천

- 하부행정기관의 개념
  - 하부행정기관인 읍면동은 기초자치단체인 시·군·자치구의 소관 사무를 분장하기 위한 목적으로 설치됨
  - 하부행정기관은 지방자치단체의 공공사무를 지역적 또는 기능적으로 분담 및 처리하기 위하여 설치됨
  - 하부행정기관은 지방자치단체와 달리 법인격을 가지지 아니하며, 지방자치단체의 일반적인 지휘 및 감독을 받음

[그림 1] 하부행정기관의 구조



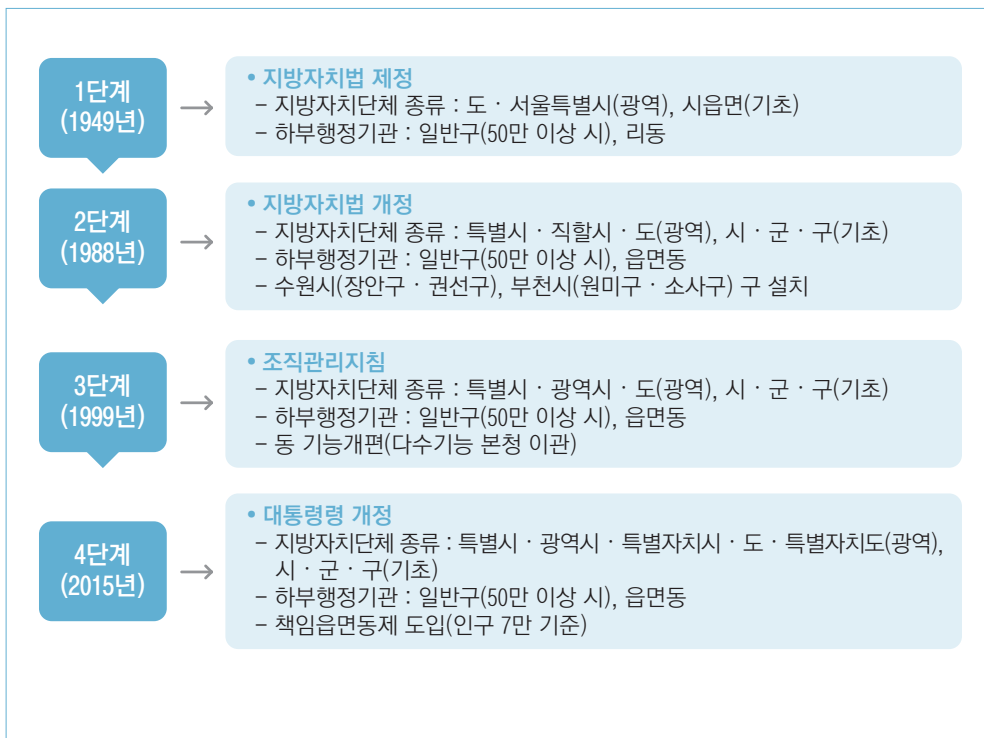
• 하부행정기관의 유형

- 지역을 기준으로 설치되는 하부행정기관은 일반행정기관으로 관할구역 안에서 종합적인 사무를 처리하는 일반구(행정시), 읍, 면, 동 등임
- 기능을 기준으로 설치되는 하부행정기관은 특별행정기관으로 특수한 전문분야의 행정사무를 처리하며, 농업기술센터, 보건소 등임

• 하부행정기관의 변천

- 지방자치단체의 하부행정기관은 1949년 「지방자치법」이 제정된 이래 3차례의 정책변화가 있어 왔음
- 하부행정기관의 정책변화는 지방자치단체의 종류와 행정 효율성 확보 등에 따라 1988년 일반구 설치(인구 50만 이상 시), 1999년 동 기능개편, 2015년 책임읍면동제 도입 등으로 변화되어 왔음

[그림 2] 하부행정기관의 정책변화





## 하부행정기관 관련 법제도

### • 지방자치법

- 지방자치법 제3조에 하부행정기관의 설치근거, 제4조의 2에서는 설치절차에 관한 내용을 규정함
- 행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙 제7조에서는 구·면·동의 설치기준을 규정함
- 지방자치법 제7조와 시행령 제7조에서는 읍의 설치기준을 규정함

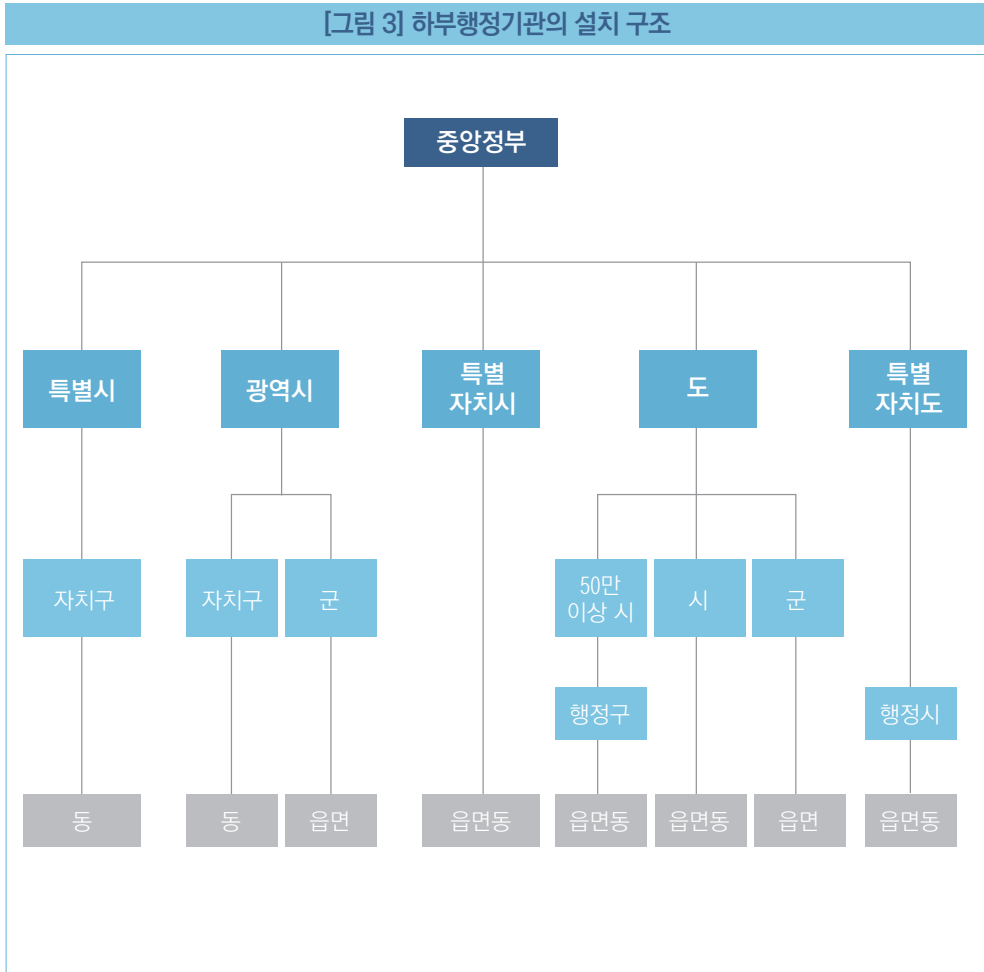
Ⅰ <표 1> 하부행정기관 관련법제 Ⅰ

| 관련 법규 |                                     | 법규 내용   |
|-------|-------------------------------------|---|
| 설치    | 설치근거<br>(지방자치법 제3조)                 | - 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를, 군에는 읍·면을, 시와 구(자치구 포함)에는 동을 둘 수 있음   |
|       | 설치절차<br>(지방자치법 제4조의 2)              | - 자치구가 아닌 구와 읍면동의 명칭과 구역은 종전에 의하고, 이를 폐치·분합할 때에는 행정자치부 장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정함   |
|       | 구·면·동 설치기준<br>(행정구역조정 업무처리예관규칙 제7조) | - 구: 구가 설치된 시로서 기존의 행정체제로는 행정수요를 감당하기 어렵고 분구 후 구당 평균인구가 20만 이상이 되는 경우, 다만, 정부의 신도시건설 계획에 따라 급속한 인구증가가 예견되는 신도시지역에 구를 설치하려는 경우는 예외로 함<br>- 면: 면을 설치하고자 하는 지역에 각급 행정기관이 소재하고, 독립적으로 행정체제를 갖추어 독자적으로 발전할 수 있는 경우<br>- 동: 대규모지역개발사업 등 지역여건의 변동으로 불가피한 사유가 있는 경우 |

### • 하부행정기관의 설치목적

- 주민 측면에서는 하부행정기관이 설치됨으로써 접근성이 제고되고, 주민참여가 강화되는 효과를 확보할 수 있고,
- 정부 측면에서는 주민들의 이해와 요구에 대한 대응성을 강화하고, 행정의 효율성을 제고하는 효과를 담보할 수 있음

• 하부행정기관의 설치구조



## ② 시읍면 자치의 추진 경과

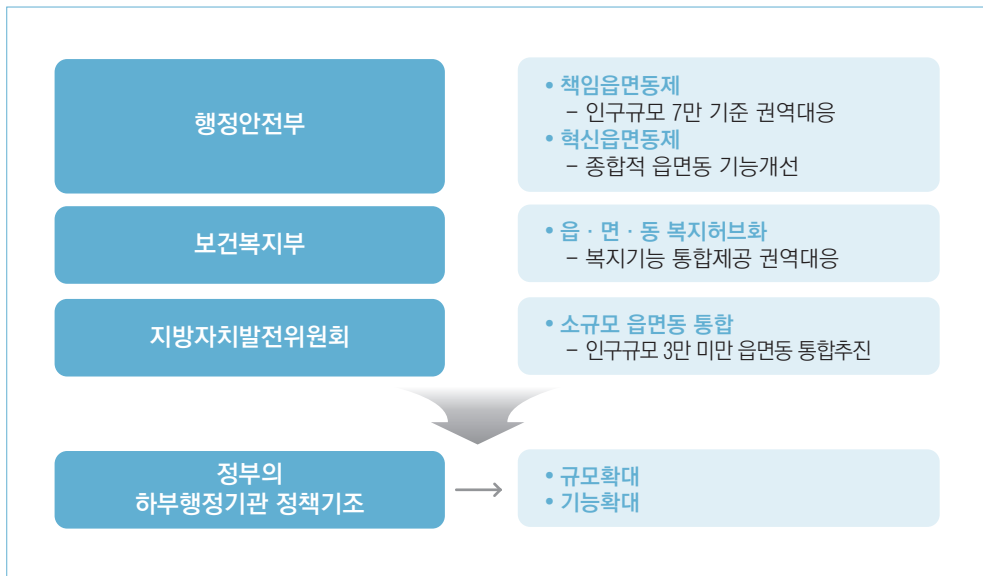
- 1949년에 제정·공포된 지방자치법을 근거로 하여 1952년 지방자치를 실시함
  - 1952년 4월 25일에 시·읍·면의회 의원선거가 실시됨
  - 1956년 제2기 지방선거에는 기초자치단체의 장인 시·읍·면장을 임명제에서 직선제로 바꾸어 지방의원 선거와 더불어 실시함
  - 1958년 제4차 지방자치법이 개정되면서 시·읍·면장의 직선제는 폐지되고 다시 임명제로 환원됨
- 1960년 4.19 이후 민주당 정부가 들어서고, 지방자치법이 개정되면서 지방의회와 단체장을 직선제로 하는 완전한 민선 지방자치제의 기틀이 마련됨
  - 1960년 12월 19일에 시·읍·면의회 의원선거가, 12월 26일에 시·읍·면장 선거가 차례로 실시됨
- 1961년 5.16 이후, 비상사태하에서 대통령에게 지방의회 의원선거를 연기 또는 정지할 권한을 부여함
  - 지방의회 성립시 까지 시·읍·면장을 임명제로 실시함
- 지방자치는 1991년 광역 및 기초의회의 의원선거를 통해서 공식적으로 부활됨
  - 1991년 3월에 시·군·자치구 의원선거가, 6월에는 시·도 의원선거가 실시됨
  - 1995년 5월에는 지방자치단체장(광역, 기초)과 지방의회 의원(광역, 기초)을 동시에 뽑는 4대 지방선거가 실시됨
  - 다만, 시군구의 일선행정기관이 된 읍면동장은 자치권한을 상실하고 시군구청장이 임명권을 행사하게 되었음

### Ⅲ 읍면동의 정책변화와 읍면동장 시민추천제 도입현황

#### ① 읍면동의 정책변화 분석

- 읍면동의 정책변화
  - 정부의 읍면동 정책은 규모 확대를 전제로 주민접점인 현장에서의 기능 확대 및 개선을 통해 주민편의와 마을자치를 제고하는 것임
  - 행정안전부의 책임읍면동제와 혁신읍면동제, 보건복지부·행정안전부의 읍면동복지허브화, 지방자치발전위원회의 소규모 읍면동 통합 등의 정책들은 규모확대를 전제로 현장기능의 강화를 목적으로 함

[그림 4] 정부 하부행정기관 관련 정책 변화



## 8 주민자치형 공공서비스 추진체계

### 1 개념 및 추진 배경

- 주민자치형 공공서비스 추진체계는 주민이 주인되는 건강한 마을 커뮤니티 조성을 목표로 주민 접점인 읍면동에서 보건·복지서비스 강화, 행정혁신, 마을공동체 및 동네 자치 활성화 등을 포괄한 종합적인 읍면동 기능 개선 사업임
- 추진배경으로는 시민사회와 지역공동체를 중심으로 시민들이 자발적으로 사회적 문제를 해결해 나가려는 시대적 요구를 확산하려는 것임
  - 그간 읍면동 정책은 복지 기능 및 인력의 확대 등 행정서비스 개편에만 치중한 측면이 있으나 주민의 실질적 참여 및 마을공동체와의 연계가 미비했음
  - 보건복지·행정혁신·주민자치 및 마을공동체 역량강화 등을 포괄한 종합적 시각의 읍면동의 기능을 개선할 필요가 있음
- 문재인 정부 100대 국정과제와 4대 복합·혁신과제와 연계됨

- ☑ (100대 국정과제) 74. 획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화  
17. 사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충
- ☑ (4대 복합·혁신과제) 4-⑤ 주민직접참여제도 확대 및 마을자치 활성화

### 2 혁신읍면동 사업의 주요 내용

- 읍면동의 기능 개선
  - (복지·건강 서비스 강화) 현장밀착형 보건·복지 및 방문건강 서비스를 확대하고 복지담당공무원, 방문 간호사 등 현장인력을 확충
  - (효율적 공간개선) 지역사회 유휴공간 개방, 읍면동 공간혁신을 통해 업무공간 개선 및 주민 참여·소통을 위한 자치공간으로 재설계
  - (스마트 행정 구현) 모바일 주민참여시스템 구축 및 전기·수도의 실시간 확인 등 IoT·빅데이터 기술 활용으로 취약계층 체계적 보호

• 마을자치의 활성화

- (주민대표기구 활성화) 주민자치회 등 주민 대표기구가 마을 단위 실질적 주민협의체로서의 역할을 수행할 수 있도록 권한 등 부여
- (마을계획 이행지원) 주민이 필요로 하는 사업을 마을의제로 수립, 마을총회를 거쳐 선정된 마을계획에 대해 지원(예: 품앗이육아사업, 골목길 정원 만들기 등)
- (지역특화 마을조성) 도시재생, 마을일자리 및 지역경제 활성화, 복지사각지대 발굴 등을 지역 특화한 다양한 마을모델 발굴 지원

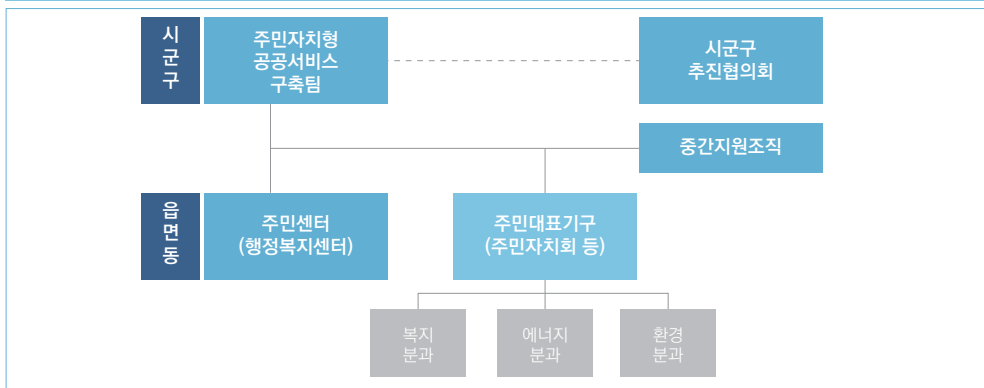
• 혁신읍면동 사업 추진체계 전담기구 및 인력

- (중앙) 행정안전부 내 혁신 읍면동 추진단 설치 : 행정안전부, 보건복지부, 산업자원부 등 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 파견인력으로 구성
- (시·도) 본청 내 전담인력 배치
- (시·군·구) 본청 내 혁신 읍면동 추진팀 설치
- (읍면동) 사회복지, 방문간호, 마을자치 지원인력 총원 및 재배치

〈주요기능〉

- 지역별 마을모델 개발 및 사업대상 지역 선정, 마을총회·계획 실행 지원
- 주민 주도의 지역사회 공간 공유 사업(마을활력소)지원
- 읍면동의 보건·복지서비스 활성화를 위한 민관협력체계 지원 등

[그림 5] 주민자치형 공공서비스 추진체계(안)



## ② 읍면동장 시민추천제 도입현황

### 🔗 도입 사례

#### 1 서울특별시 금천구 독산4동 : 개방형 동장

##### • 추진배경

- 서울시의 동 주민센터 개편 계획에 따라서 2015. 7. 1.자로 민원행정 위주의 동 주민 센터를 찾아가는 복지, 마을공동체 중심의 '찾아가는 동 주민센터'로 전환 추진
- 새롭게 변화된 '찾아가는 동 주민센터'의 원활한 운영을 위하여 전문지식과 경험을 갖춘 전문 인력 충원 필요

##### • 채용개요

- 직위 및 인원 : 독산제4동장, 1명
- 직급 : 임기제지방행정사무관(개방형)
- 채용기간 : 임용일로부터 2년(최대 5년 범위에서 연장 가능)
- 직무내용
  - 찾아가는 복지실현 등 마을복지 업무
  - 주민주도의 마을공동체 활동 지원 및 활성화
  - 민원·일반행정 등 동 행정업무 총괄기능 수행
- 채용방법 : 개방형직위 선발시험 절차에 따른 공개모집 채용

##### • 추진경과

- 2015. 2. 6. 독산4동장을 개방형직위로 지정 운영계획 수립
- 2015. 6. 2. 서울특별시 금천구 정원규칙 및 행정기구설치조례시행규칙 공포
  - 제42조 ② 동장은 「지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정」에 따른 개방형직위로서 제1항의 규정에도 불구하고 임기제지방행정사무관(개방형)으로 임용할 수 있다. <신설 2015.6.2.>
- 2015. 7. 6. 개방형직위(독산제4동장) 지정 및 공모 채용 계획 수립 및 시행
  - 응시인원 6명, 적격자 없음

- 2015. 10. 23. 개방형직위(독산제4동장) 재공모 계획 수립 및 시행
  - 2015. 11. 6. ~ 11. 22. 채용공고
  - 2015. 11. 26. 서류전형(응시인원 13명, 합격자 6명)
  - 2015. 11. 27. 면접시험(응시인원 5명, 합격자 2명)
  - 2015. 11. 30. 인사위원회 임용후보자 순위 선정
  - 2015. 12. 3. 최종합격자 공고
- 2016. 1. 1. 임용 및 업무개시
- 2018. 1. 1. 의원면직(2년 임기 만료)

• 실적 및 성과

- 지자체 최초 민간인 동장으로 창의성 있고 혁신적인 업무 수행
  - ① 2016. ~ 현재. 출산장려정책의 일환으로 마을이 아이를 함께 키우는 의미의 출산 축하 금줄치기사업 추진
    - 금줄치기, 마더박스 전달, 축하메시지 전달, 축하공연 등
  - ② 2016. 4. 18. ~ 4. 30. 사진을 통해 동네 변화 이끈다 - '마을 사진전' 개최
    - 동네에서 개선이 필요한 곳 등 다양한 사진 접수·전시
    - 사진전 통해 동네 의제 발굴, 주민들이 직접 계획 수립 후 실행
  - ③ 2016. 5. ~ 현재. '재활용정거장' 지속 운영
    - 재활용품을 정해진 요일과 시간에 배출, 재활용정거장 운영-도시광부 62명
  - ④ 2016. 10. 17. 골목길 혁신행정을 세계적인 석학과 논하다
    - 사회혁신 디자인 분야의 세계적인 석학 에치오 만치니 교수와 골목대담
  - ⑤ 2016. 10. 24. ~ 10. 28. 이웃이 행복한 마을축제 '제1회 이웃주간' 운영
    - 마을사진전, 클린캠페인, 마을밥상, 금줄치기, 영화상영, 음식만들기 등
  - ⑥ 2016. 12. 20. 크리스마스를 여는 우리동네 '마을음악회' 개최
  - ⑦ 2017. 7. 18. ~ 8. 4. 놀러와! 우리 동네 '젤잼' 골목 물놀이터 운영
    - 2016년부터 운영, 아이들과 주민들이 참여하는 골목 물놀이터 운영
  - ⑧ 2017. 7. 25. ~ 엄마와 아기를 위한 첫 선물 '마더박스' 증정



## 2 광주광역시 광산구 : 광산형 동장 주민추천제

- 동장주민추천제란?

- 현장행정에 최일선 기관장인 동장을 주민이 직접 선출하는 직접민주주의 과정을 통해 주민 스스로 '주권자'임을 확인하는 '과정의 민주주의'를 체험하고 참여의 즐거움을 확인할 수 있는 분권과 자치를 기반으로 한 탈권위주의식의 민주적 인사시스템

- 사업개요

- 추진시기 : 2014년 하반기 ~ 지속(정기인사전 총 7회 추진)
- 운영대상 : 대동제(수원), 전략동(송정1, 첨단1, 우산), 일반동(도산, 운남)  
→ 대동제를 시작으로 전략동, 일반동으로 확대 추진중, 광산구 전체동의 30%(6개동) 운영중
- 운영방법 : 2가지 방식으로 구분
  - ① (제1안) 주민투표인단 모집을 통한 투표방식
  - ② (제2안) 동장추천협의회 구성을 통한 심의방식
- 추진절차
  - ① 주민투표인단 모집(공고 등)
  - ② 동장 희망자 공모
  - ③ 동장 후보군 확정
  - ④ 주민투표인단 확정(주민투표인단 : 기관사회단체 대표, 각 계층의 주민 등)
  - ⑤ 동장추천 주민회의 운영(복수 추천)
  - ⑥ 동장 인사발령
- 동장추천 주민회의 세부절차
  - ① (의제설명) 회의 개요 설명
  - ② (후보 발표) 각 후보별 동 운영계획 발표
  - ③ (질의 응답) 주민(패널)과 후보자간 질의 응답
  - ④ (주민투표) 현장 투표소 운영
  - ⑤ 주민투표 실시
  - ⑥ 개표 및 투표 결과 공표
  - ⑦ 최종 추천 후보자 소감 발표

• 추진근거

- 광주광역시 광산구 조직 역량강화를 위한 인사관리규정 제23조 ~ 제27조
- 광주광역시 광산구 주민참여 기본 조례 제16조

• 추진사항

I <표 2> 추진사항 I

| 연번 | 해당 동 | 일시 / 장소                              | 주민투표인단                    | 반영    | 비고              |
|----|------|--------------------------------------|---------------------------|-------|-----------------|
| 1  | 수완동  | 2014.8.18.(월) 15:00<br>은빛초등학교 대강당    | 336명<br>(191명 참여)         | 4급 승진 |                 |
| 2  | 송정1동 | 2014.8.22.(금) 14:00<br>송정1동주민센터 회의실  | 동장추천심의<br>협의회<br>(19명 참여) | 전보    |                 |
| 3  | 첨단1동 | 2015.7.29.(수) 15:00<br>첨단종합사회복지관(5층) | 140명<br>(110명 참여)         | 전보    |                 |
| 4  | 도산동  | 2015.3.30.(월) 16:30<br>행복나루노인복지관     | 288명<br>(206명 참여)         | 5급 승진 | 여성후보<br>가산(10%) |
| 5  | 운남동  | 2016.1.13.(수) 13:00<br>운남동주민센터 회의실   | 180명<br>(71명 참여)          | 전보    |                 |
| 6  | 우산동  | 2016.1.14.(목) 14:30<br>우산동주민센터 회의실   | 100명<br>(83명 참여)          | 전보    |                 |
| 7  | 수완동  | 2016.6.22.(수) 15:00<br>은빛초등학교 대강당    | 995명<br>(320명 참여)         | 4급 승진 | 개방형직위<br>고려     |

• (운영방식) 주민투표 또는 심의협의회를 통해 운영



동후보자 정견 발표



동후보자 정견 발표 및 질의 응답



동후보자 질의 응답



투표인단 기표

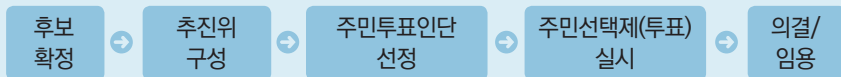


투표인단 기표



개표

① 주민투표방식(수완동 사례 중심)



- (후보확정) 승진배수 범위 내 승진후보자 또는 전보대상자 중 신청자 모집
- (추진위 구성) 주민대표(주민자치위원장, 통장단장, 적십자봉사회장, 지역사회보장협의체 부위원장, 새마을부녀회장, 수완지구 입주자대표 협의회장) 및 공무원 대표
- (투표인단 선정) 추진위에서 주민 대표성 등 고려하여 투표인단 선정
  - 주민자치위원, 통장, 새마을협의회, 적십자회, 아파트자치회, 경로당협의회, 지역사회보장협의체, 학교운영위, 학교장, 병원장, 아파트관리소장, 생활체육단체, 독서회, 금융기관장, 자영업대표 등
- (투표실시) 후보자 정견발표 → 패널 질의응답 → 현장 무기명 투표

② 심의협의회 방식(송정1동 사례 중심)

심의위원 선정



후보 확정



심의협의회 운영



의결/임용

- (심의위원) 관내 주요 기관 및 사회단체 대표·임원 중심 약 20명 선정\*
  - \* 송정파출소장, 광산구자유총연맹여성회장, 경로당협의회장, 주민자치위원장, 통장단장, 새마을협의회장, 새마을부녀회장, 바르게살기여성위원장, 주민자치위원, 안전지킴이대원, 송정농협 상임이사 등
- (후보확정) 전보 대상자 중 본인 희망자
- (심의협의회 운영) 동장 후보자 발표 → 질의·응답/인터뷰 → 평가·결과집계

• 평가

- 평가 일시 : 2016. 5. 25~7. 1
- 대상 : 광산구 공무원(178명), 광산구 주민(1,000명)
- 방법 : 설문조사

자료 : 광산구청 내부자료(2016)

- 동장 주민추천제에 대한 인지도 : 공무원(87.1%)보다 주민(37.9%)의 인지도가 2배 이상 낮음 - 홍보의 부족, 구정에 참여 경험이 있는 주민의 96.4%는 동장의 주민추천제에 대하여 잘 알고 있었음
- 동장 주민추천제에 대한 찬반 의견 : 공무원의 62.9%는 반대, 주민의 76.2%는 찬성 (참여 주민의 89.3%가 찬성하고 있음 - 공무원의 반대가 과반수 이상임)
- 주민참여 이유 : 주민이 참여하는 자치공동체의 실현(44%), 지역행정 발전(25.3%), 유능한 행정기관장의 선출(24%)
- 동장 주민추천제에 대한 만족도 : 공무원의 만족도는 21.9%로 주민의 만족도 37.9%(참여 주민의 만족도는 68.4%)보다 16% 낮음
- 동장 주민추천제 실시 후에 지방행정이 좋아졌다는 주민은 29.4%(참여 주민은 72%, 비참여 주민은 17%)로 나타남

- 선호하는 동장 주민추천제 운영방식으로 공무원(35.4%)과 주민(49.4%) 모두 직접 참여(주민대표 투표인단 모집) 방식을 선호하고 있음
- 동장 주민추천제 정착을 위하여 필요한 것으로 공무원(42.7%)과 주민(35.5%) 모두 주민의 적극적인 참여 확대를 들고 있음
- 향후 동장 주민추천제에 참여 여부에 관하여 주민의 64.3%가 참여하겠다는 의사를 밝힘(참여 주민은 92%, 비참여 주민은 56.3%)

• 확산 필요성

- 주민생활과 가장 밀접하게 주민을 위해 정책을 기획하고 실현하는 공직자가 동장이며, 좋은 마을을 만들기 위해 동장의 역할이 중요
- 주민의 일상생활과 밀접한 행정 최하위조직이며 최일선 기관장인 동장을 주민이 직접 선택·추천함으로써 풀뿌리 지방자치에 걸맞는 직접민주주의 강화의 기회 마련
- 주민에 뜻에 부합하는 동장을 주민 스스로 선택하는 탈권위의 민주적인 사행정 시스템 실현의 장 마련
- 모든 정책과정에 주민의 참여를 확대하여 오늘날의 시대정신인 자치와 분권을 기반으로 동장의 인사권을 주민에게 돌려줘 인사의 자치 구현

• 기대효과

- 주민과 행정기관의 소통 증진을 통해 주민의 행정만족도 향상
- 지역발전과 지역행정개선 및 지역발전에 도움
- 주민 스스로 자기 마을 동장을 뽑았다는 자부심을 가짐
- 주민들 스스로 우리가 주인이라는 주권자임을 확인하는 소중한 시간이 됨
- '과정의 민주주의'를 통해 참여동기의 제공



동후보자 정견 발표



동후보자 정견 발표 및 질의 응답

### 3 전남 순천시 : 읍면동장 개방형직위제

- 대상 읍면동 : 2개소 내외 (동 1개소 / 읍면 1개소)
  - (원도심) 매곡동, 삼산동, 향동, 남제동 등
  - (신도심) 덕연동, 왕조1동, 왕조2동 등
  - (읍·면) 해룡면, 서면 등
- 읍면동장 자격 요건
  - (민간인) 외부민간인 대상 개방형직위 실시 - 임기제 5급 공무원
  - (공무원) 내부공무원 6급대상 공모직위 실시 - 공무원 5급 승진

• 행정절차 검토

Ⅰ <표 3> 행정절차 검토 Ⅰ

| 구 분  | 내 용  |
|------|--|
| 근거법령 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방공무원법 제29조의 4(개방형직위)</li> <li>• 지방공무원법 제29조의 5(공모직위)</li> </ul>  |
| 개념검토 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (개방형직위) <u>공직 내부 또는 외부(민간인)에서</u> 적격자 임용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울 금천구, 경기 고양시, 전남도 여성가족정책관 등</li> </ul> </li> <li>• (공모직위) 해당 기관 내부 또는 외부 공무원 중 적격자 임용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 순천시 도시재생과장, 공원녹지사업소장, 광주 광산구 수완동장</li> </ul> </li> </ul>   |
| 충원방법 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (지정) 임용권자, 특정 직위를 개방형직위로 지정</li> <li>• (계획) 결원발생일 2개월 전, 충원 계획 수립</li> <li>• (방식) 공개모집에 의한 시험을 거쳐 적격자 선발                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서류전형 + 면접시험 실시(필요 시, 필기시험 실기시험 실시)</li> </ul> </li> <li>• (위원회) 5명 이상의 선발시험위원회 구성(2/3 이상 민간위원 위촉)</li> <li>• (임용절차) 선발시험위원회 2~3명의 임용후보자 선발 인사위 통보</li> <li>• (임용기간) 5년의 범위 내(최소 2년 이상)에서 정하되, 5년 연장 가능</li> </ul> |

• 추진일정

- 조직진단 용역 시, 개방형직위 읍면동 제안 : 2018. 6월
- 인사위원회 개방형직위 지정 : 2018. 6월
- 자치법규 개정(행정기구설치조례 시행규칙) : 2018. 7월
- 개방형직위 읍면동장 공개모집 : 2018. 7월
- 읍면동장 적격자 선정, 인사발령 : 2018. 7월 末

#### 4 기타 읍면동장 시민추천제 추진 사례

- 서울시 성동구
  - ‘찾아가는 동 주민센터’ 사업의 성공적인 추진과 조직 운영의 활성화를 위해 지난해 내부 공모를 통해 동장 1명을 공개경쟁으로 선발함
  - 6급 일반직을 대상으로 서류전형, 프레젠테이션 발표, 면접을 통해 최종 동장을 선발함
  - 일반적인 승진 절차가 아닌 열린 인사 운영 차원의 경쟁·심사를 통해 참신한 사업 제안과 추진력을 갖춘 내부 인재를 발탁하자는 취지임
  - 행정직 4명, 세무직 1명, 사회복지직 1명 등 총 6명의 6급 일반직 직원이 응모함
  - 대회의실에서 부서별 1명씩 선정된 직원 50명을 포함한 평가위원회를 대상으로 동장 직위에 대해 주요 제안을 포함한 프레젠테이션 발표 후 질의 답변을 실시
  - 평가위원회는 발표가 독창적이고 새로운 내용인지, 행정의 능률화와 예산절감 등 효율적인지, 실시효과가 장기간 지속될 수 있는지 여부를 평가하고, 질의 답변을 통해 전문가적 능력과 리더십, 의사전달 능력 등을 살피는 등 종합적으로 고려해 3명을 추천함
  - 그러면 구청장은 추천자 중 1명을 구청 기여도, 업무추진실적, 제안 중요도 등에 따라 최종 확정하는 방식임
  - 최종 확정된 직원은 동장 직무대리로 보직 변경돼 매 분기 추진실적과 향후 계획 등을 제출하며 동 업무평가, 발표제안 등 추진실적에 따라 근무성적평정 우대 등의 혜택이 주어짐
- 서울시 강남구
  - 서울시 강남구는 2004년 8월 주민들이 투표로 공무원을 선임하는 ‘직위공모 시민심사제’를 통해 명예퇴직한 역삼1동장 후임자를 결정함
  - 다른 지역 동장 2명과 구회의 전문위원 등 3명이 주민들 앞에서 동 행정을 이끌어갈 소견과 평소 공무원으로서의 소신 등을 밝혔음
  - 강남구청은 당시 동장 외에도 행정 5급에 해당하는 구청 내 58개 과장직위도 직위공모제에 의한 주민투표로 적임자를 선정한 바 있음
  - 해당 업무와 관련이 있는 주민, 직능단체 중에서 30명의 투표인단을 구성해 투표를 실시했음



## 도입 사례의 시사점

### 1 긍정적인 효과

- 직접 민주주의 실천
  - 주민이 자신들의 지역과 주민을 위하여 열심히 일할 것으로 판단되는 읍면동장을 직접 선택할 수 있는 기회를 제공함
  - 추진과정에서 주권자로서의 자부심을 가진 주민의 관심을 유도하고 주민의 참여의식을 높임
- 투명한 인사시스템의 정립
  - 승진하거나 요직으로 직책을 바꾸고 싶을 때 인사권자에게 줄을 서는 대신 능력과 추진력 위주로 주민의 선택을 받는 제도로 정착됨
  - 단체장의 인사 전횡을 방지하고 주민과의 협치를 통하여 공정하고 투명한 인사제도 확립
- 주민에게 책임을 지는 읍면동장
  - 기존 시군구청장이 일방적으로 임명하는 읍면동장은 임명권자인 시장·군수·구청장만 바라보고 일했으나
  - 시민의 추천을 받은 동장은 추천권자인 시민을 바라보고 시민에게 책임을 지는 행태로 전환됨
  - 주민에 의해 선출된 만큼 그렇지 않은 곳보다 지역사회와의 소통에 동장이 더욱 힘쓰고 있어 주민의 행정 만족도가 향상됨
  - 금천구의 경우, '직원들은 사무실 밖으로, 주민들은 사무실 안으로'를 목표로 주민밀착형 현장 행정을 강조하였음
- 준비된 읍면동장
  - 읍면동장 후보자들은 주민회의에 내놓을 각자의 공약과 마을 운영계획을 통하여 사전에 자신이 추진할 시책을 제시함
  - 후보자가 주민들에게 정견을 발표하고 심사위원들과 주민들의 질문에 답하는 과정에서 공감대를 형성하고 주민과 지역사회를 위한 시책을 미리 구상할 수 있음

## 2 문제점

- 단체장의 인사권 침해
  - 임명권자가 단체장인지 주민인지 모호함
  - 임기가 보장되는 경우, 임기 내 인사이동이 어려움
  - 부적합자로 판명된 경우에도 교체가 어려움
- 시민추천 읍면동장의 권한 문제
  - 자치적으로 사업을 수행할 권한의 범위가 불명확하고, 현행법상 읍면동장의 재량권이 그다지 많지 않음
  - 읍면동 직원에 대한 인사권이 없음
  - 자체적인 사업을 추진하기 위한 예산과 자원의 확보가 어려움
- 주민의 관심과 참여의 미흡
  - 읍면동장 시민추천제는 주민에게 읍면동장의 선택권을 주겠다는 취지이지만, 주민의 관심과 참여가 대체로 미흡한 실정임
  - 광주광역시 광산구의 경우, 참여 경험이 있는 주민은 동장 시민추천제를 절대적으로 지지함 : 주민의 참여 경험이 중요함

## ⑧ 세종시 읍면동장 시민추천·공모제 추진 현황

### 1 개요

- 이춘희 세종시장은 시정 3기 핵심과제 추진의 첫번째 이행과제로 읍면동장의 시민추천·공모제를 제시함
  - 2018년 7월 19일 정례브리핑을 열고 시민이 스스로 시정에 참여해 결정함
  - 직접민주주의 실천하고, 시민 주도의 '시민주권특별자치시'를 실현하기 위하여, "시장의 읍면·동장 임명 권한을 시민에게 나눠드린다"며 "풀뿌리 마을 자치 실현을 위해 읍면·동장 시민 추천(공모)제를 시행한다"고 밝힘

- 세종시 읍·면·동장 시민추천·공모제의 개요
  - 세종시 공무원을 시민이 면접 또는 투표를 통해 읍·면·동장에 추천하거나, 개방형 공모로 공무원 또는 민간경력자를 읍·면·동장에 임용하는 방식임
  - 시 소속 공무원을 대상(4급 또는 5급)으로 공모해 지역 여건에 따라 주민투표를 하거나 면접을 통해 심사하는 방식으로 시행됨
- 조치원읍을 대상으로 시범 실시 추진
  - 공모제를 처음 시범 시행할 조치원읍의 읍장 선임은 주민심의위원회가 면접을 진행하는 방식으로 추진됨
  - 주민심의위원회는 지역별 인구 비율에 따라 심의위원을 추천받아, 시의원·이장·주민자치위원 등 주민대표 20여 명으로 구성해 운영할 계획임
- 추진계획
  - 세종시는 4급 공무원을 대상으로 공모 희망자를 접수하고
  - 주민심의위원회가 면접을 시행하고 고득점자 1명을 추천함
  - 읍면동장 시민추천제도를 시범적으로 운영하는 과정에서 발생하는 문제점을 개선·보완하고 실시 범위를 확대해 세종시를 대한민국 자치분권 모델도시로 만들어갈 계획임
- 기대효과
  - 시민들이 스스로 시정에 참여해서 결정하고, 직접 실천하는 시민주도의 '시민주권특별자치시' 실현
  - 시장의 읍면동장 임명 권한을 시민에게 나누고, 풀뿌리 마을자치를 실현

## 2 추진계획(안)

- 대상직위 : 조치원읍장

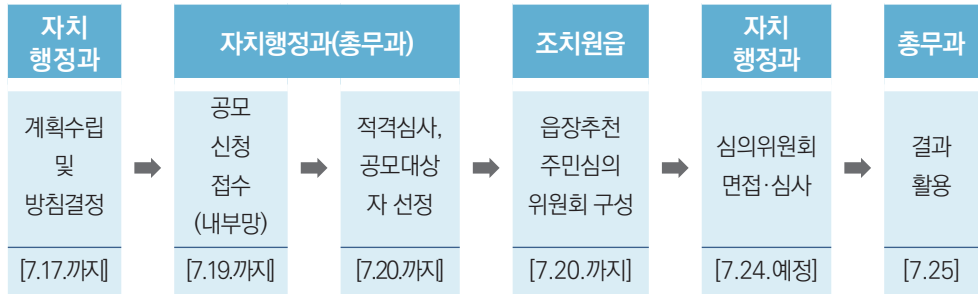
### 조치원읍 현황 및 선정사유

- (관할구역) 조치원읍 + (연서·전동·전의·소정면)
- (기구·정원) 읍장(4급), 4개과, 13담당, 67명
- (사 무) 기존 읍면동 사무 + 본청 위임사무 215개
- (선정사유) 책임읍으로 1읍·4면을 관할하고 주민 밀착형 市위임 사무를 처리하고 있는「주민 중심의 자치모델」로써, 주민 주도·참여형 청춘조치원사업의 성공 추진 등으로 주민자치 여건과 의식이 성숙해 있어 시범실시에 적합한 지역임

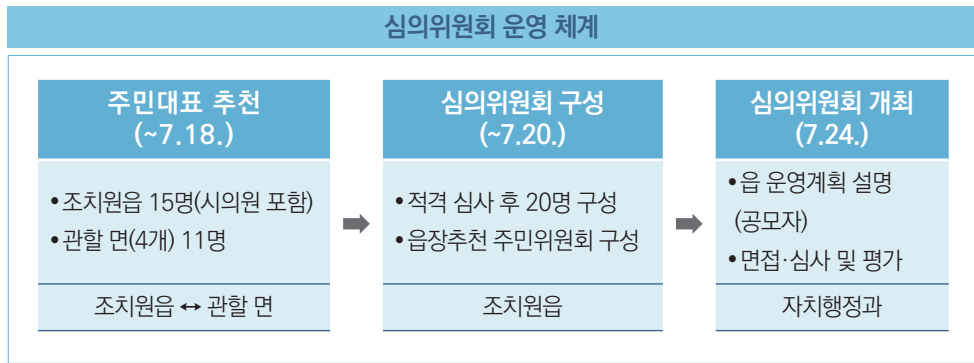


- 공모대상 : 지방서기관 또는 지방기술서기관(행정기구 및 정원조례 시행규칙)
- 검증방식 : 「읍장 추천 주민심의위원회」 면접(심의) 방식
  - 면접·토의를 통해 대상자 추천(읍 운영계획서, 개인 약력 등 사전 제공)
  - 평정표(리더십, 사회성, 추진력, 의사 전달력 등)에 의한 배점 부여
- 심의위원회 구성 : 조치원읍 및 관할 면\* 주민대표(20명, 시의원 포함)
  - \* 책임읍 위임사무 중 관할 면 개발과 관련된 사무(주민숙원사업 등)가 많아 면 주민도 포함

• 역할 분담 및 추진일정



• 주민심의위원회 구성·운영(안)



• 주민대표의 추천

- (기한) 2018. 7. 18.(수)까지 추천
- (방법) 부적격자 및 불참자 대비 배정 인원 20% 추가 추천
- (인원) 주민대표 26명 정도(조치원 15명, 연서·전동·전의 각 3명, 소정 2명)
- (대상) 시의원, 이장·주민자치위원, 지역단체, 농민·상인회 등 다양한 계층  
 ※ 사전접촉 방식을 위해 추천자 명단 보안 유지(추천 시 신청서 및 서약서 징구)

- 심의위원회의 구성

- (기한) 2018. 7. 20.(금)까지 구성
- (방법) 주민대표 추천자(26명) 중 적격심사 후 20명 선정
- (인원) 조치원 13명(시의원 포함), 연서·전동·전의 각 2명, 소정 1명
  - ※ 인구수 비율(조치원읍 68%, 관할 면 32%)에 따라 읍면별 주민대표 수 배정

- 심의위원회 개최

- (일시·장소) 2018. 7. 24.(화) 예정 / 조치원읍사무소
- (평가위원) 20명(위원장은 호선으로 선출) \* 간사(행정담당), 서기(행정6급 우종필)
- (평가사항) 리더십, 사회성, 추진력, 의사전달력, 고객지향성 등
- (진행흐름) 위원장 선출(호선) → 면접(읍 운영계획 발표 등) 및 토론(공모대상자위원) → 심사·평가(위원) → 채점집계 및 결과 통보(간사)
- (결과통보) 고득점 순으로 1명 총무과로 추천

## IV) 세종특별자치시의 읍면동장 시민추천제 도입방안

### ① 읍면동장 시민추천제의 필요성과 원칙

#### ② 읍면동장 시민추천제의 필요성

- 직접민주주의의 실천
  - 직접 민주제는 대의제의 문제점을 보완하기 위해 도입된 것임
  - 주민이 지역사회 발전을 위한 각종 정책의 입안과 결정 과정에 직접 참여하기 위해서는 읍면동 이하의 지역 단위가 적합함
  - 따라서 읍면동장 시민추천제는 주민이 시민 생활과 가장 밀접한 관련이 있는 읍면동장을 직접 주민이 선출하여 지역민주주의를 실현함
  - 직접 민주제적 요소만으로는 국민의 요구를 정확하게 파악하고 정책을 파악하는데 여전히 한계가 있으므로 이를 보완하기 위해 전자 민주주의와 숙의 민주주의 등이 논의됨
- 숙의 민주주의의 활성화
  - 숙의 민주주의(熟議民主主義)는 실제적인 숙의(deliberation)가 의사결정의 중심이 되는 민주주의 형식임
  - 실제적 숙의란, 이를테면 경제적 부나 또는 이해 집단들의 지원을 통해 의사결정자들이 보유하는, 정치적 권한의 불평등한 사이에 이루어지는 숙의임
  - 대중적 숙의 민주주의의 한 가지 목적은 사회 이슈들에 관하여 구속력을 가지는 것이 아니라 보다 일반 여론을 도출(distill)하는데 사용될 수 있음

- 대중적 속의 민주주의의 또 다른 목적은 직접 민주주의 형태로 일반 시민들의 모임 가운데 “공공의 의지”를 형성하고 구속력 있는 법을 직접 만들게 됨
  - 읍면동장 후보자들이 공약 혹은 정견 발표 과정에서 지역 활성화를 위한 계획이나 시책들이 자연스럽게 의제로 상정되고 공론화 과정을 거쳐서 마을계획으로 확정될 수 있음
  - 속의 민주주의의 필수적인 요소가 공론의 장을 형성하는 것 인바, 읍면동장 후보자의 정견발표장이 자연스럽게 공론의 장이 됨
- 민관협치의 활성화
    - 시장·군수·구청장의 권한인 읍면동장 인사권을 주민과 공유함으로써 해서 자연스럽게 민관협치가 활성화될 수 있음
    - 읍면동장이 부임 후에 추진할 시책사업을 사전에 검증하는 과정을 통하여 읍면동장과 주민 간의 공감대를 형성하여 읍면동 차원의 협치가 활성화될 수 있음
- 주민참여형 공공서비스 추진
    - 주민이 읍면동 시책사업을 사전에 검증하고 필요한 의견을 제시하여 읍면동 시책사업의 방향이나 내용에 영향을 미칠 수 있음
    - 읍면동의 특성을 고려한 맞춤형 행정시책을 추진할 수 있도록 적극적으로 참여하고 정책아이디어나 의견을 제시할 기회를 얻을 수 있음

## ⑧ 읍면동장 시민추천제 추진의 기본원칙

- 참여기회의 공정성
  - 의지와 자격을 갖춘 모든 후보자들이 참여할 수 있도록 문호를 개방하여야 함
  - 가능한 한 대표성을 가진 주민이 읍면동장 추천을 위한 선거에 참여할 수 있도록 하여야 함



- 과정의 민주성
  - 읍면동장의 선출이 투명하고 객관적으로 이루어질 수 있도록 전체 과정을 공개하는 것을 원칙으로 하여야 함
  - 절차와 과정을 조례 혹은 규칙으로 정하고 이를 널리 공표하고 홍보하는 것이 필요함
- 역할의 명확성
  - 주민이 추천한 읍면동장의 권한과 책임의 범위를 명확하게 규정하여야 함
  - 권한의 부여와 함께 필요한 예산이나 인력에 대한 지원도 보장하여야 함

## ② 읍면동장 시민추천제의 효율적 추진방안

### 🔗 세종시의 정책방향

- 추진방향
  - 공무원 대상 주민추천제 시행 후, 개방형 공모제로 확대 검토
  - 주민추천제 운영 성과에 따라 관련 조례 및 규칙 개정 후 민간 개방 추진
- 지역선정
  - 지역현황 등을 고려, 1~2개소 시범 실시 후 단계적 확대 : 조치원읍을 시범지역으로 선정

| 구분   | 주민추천제              | 개방형직위공모제            |
|------|--------------------|---------------------|
| 시행시기 | • '18년 하반기 ~ 2020년 | • 2021년 ~ 2022년     |
| 대상자  | • 市 공무원 4급 또는 5급   | • 공무원(5·6급) 및 민간경력자 |
| 선정방식 | • 주민 ①면접 또는 ②투표 방식 | • 개방형직위 임용절차에 따라 임명 |

- 정책방향의 수정
  - 주민추천제를 우선 실시하고 개방형직위공모제를 도입하는 것은 시장의 인사권을 주민과 공유한다는 취지에 맞지 않음
  - 따라서 직위는 개방형으로 정하고 방법은 시민추천제로 정하는 것이 바람직함

## 정책의 추진 체계

### **1** 1단계 : 조치원읍장 시범 실시에 대한 평가 및 환류

- 시범사업 시간 : 2년
  - 2년간 조치원읍장의 임기를 보장하여야 함
- 주민만족도 조사
  - 조치원읍장의 시책 추진 등에 관한 조치원 주민의 만족도를 조사하여 개선방안에 반영
- 시범사업에 대한 환류 조치
  - 시범실시과정에서 나타난 문제점 등을 보완
  - 시민추천제를 지속할지의 여부를 결정함
  - 2차 시범사업 실시 혹은 전면실시 여부를 결정함

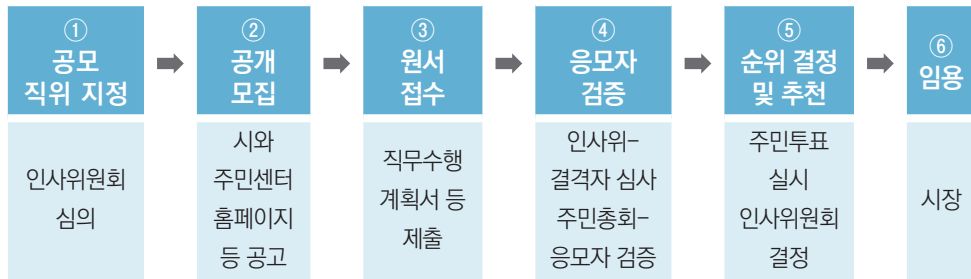
### **2** 2단계 : 시민추천제 관련 법·제도의 정비

- 관련 조례의 제정 : 지원자격, 임기, 권한과 책임의 범위, 추천방식 및 진행절차, 행정적 지원사항 등에 관한 규정
- 대상직위의 결정 : 전체 읍면동으로 확대할 경우, 4급 혹은 5급 공무원, 5급 혹은 4급 승진 예정 6급 혹은 5급 공무원, 일반 주민

### 3 단계 : 세부 추진계획 수립

- 종합 추진 일정표 적성
  - 공모에서 부임까지의 일정을 주무부서에서 작성
  - 시민추천추진위원회 구성 : 인사위원회가 추진위원회가 되어 전체 진행 과정을 관리 감독함
  - 인사위원회를 거쳐서 시장이 최종 결정
- 공모 실시
  - 시와 주민센터의 홈페이지에 공고문 게시
  - 지역언론기관을 활용하여 홍보 실시
  - 시청, 읍면동 주민센터, 관내 게시판 등에 공고문 게시
- 공모서류 접수
  - 비공개로 진행
- 1차 서류 전형
  - 인사위원회에서 1차 서류 전형 실시
  - 응모자 중에서 결격자만 선별 : 결격 선별기준표를 마련하여 범법자 혹은 금치산자 (한정치산자) 등을 가려냄
- 응모자 검증
  - 주민총회를 개최하여 후보자가 시책 공약사업 혹은 시책사업계획 등을 발표하고 주민들의 질의 응답을 받음
- 후보자의 선정을 위한 주민투표 실시
  - 1안 : 읍면동장 선거인단 구성
    - 선거인단수 : 상한선은 정하지 않고 하한선만 정함(예 : 100명 이상)
    - 선거인단 구성 : 통·리장 + 일반주민(공모자 중에서 지역별 인구 규모를 고려하여 안배)
    - 무기명 비밀투표 실시

- 2안 : 전체 주민투표 실시
  - 각 가구별 1인에게 투표권 부여(18세 이상 관내 거주자)
  - 현장투표, 온라인 투표, 우편투표(사전투표) 등의 방식을 모두 활용
- 후보자의 결정
  - 상위 득표자 3인을 결정
  - 인사위원회에서 1인을 선정하여 시장에게 제출
- 읍면동장 시민추천제 추진 절차



### 3 읍면동장 시민추천제의 활성화 방안

#### ⑧ 활성화의 기본방향

- 시민추천 읍면동장의 권한강화와 기능확대
  - 시민이 선택한 읍면동장이 지역사회와 시민을 위하여 소신있게 일할 수 있도록 필요한 권한과 역할을 부여함
- 시민추천제 실시 읍면동 근무 공무원의 인식전환과 역량강화
  - 읍면동 행정의 실무자이자 민관협력의 최일선 담당자의 적극적인 협치 의지와 협치를 위한 역량의 강화가 필요함

- 시민추천 읍면동장제도 관련 법규의 정비
  - 시민 추천 읍면동장제도의 실효성을 확보하기 위한 관련법의 개정 혹은 관련 조례의 제정 등이 필요함

## 🌀 시민추천 읍면동장의 권한 강화와 기능 확대방안

- 시민추천 읍면동장의 권한 강화
  - 일반적인 집행기능보다는 일정 부분 마을계획을 수립하는 권한을 시민추천제 읍면동장에게 위임 : 주민자치회의 마을계획 수립과 연계하여 추진할 수 있음
  - 소속 공무원에 대한 근무평정권한과 인사권한을 부여하여 조직의 장악력을 높이고 리더십을 강화함
- 시민추천 읍면동장의 기능 강화
  - 시민추천 읍면동장이 소신있게 일을 할 수 있도록 업무 영역을 확대하기 위하여 주민 생활과 밀접하게 관련된 시의 사무 일부를 위임하는 기능 배분 조치가 필요함
  - 본청의 기능이 위임되면, 업무와 관련된 인력과 사무공간의 확보가 필요함

### 〈시민추천제 실시 읍면동에서 강화되어야 할 기능(예시)〉

- 사회복지기능 강화
- 주민자치 및 공동체 활동 지원기능 강화
- 생활안전기능 강화
- 주민편익시설 강화
- 교육 및 문화기능 강화
- 도시재생기능 강화

- 시민추천 읍면동장의 위임전결결정기준을 재정립
  - 첫째, 시민추천 읍면동장의 결재범위 설정으로 시민추천 읍면동의 존립 및 운영에 관한 기본목표의 설정, 주요 시책/사업의 기본방향 결정, 직원의 임면 및 상벌, 차하위 직원에 대한 의사결정 등이 포함될 수 있음

- 둘째, 시민추천 읍면동장의 지휘하에 있는 중간관리자급 직원들을 대상으로 배분될 전결권의 구체적 기준과 관련해서는 다시 세 가지 측면의 기준, 즉 업무의 중요도, 차하위 부서의 조정, 금액의 규모에 의하여 위임전결권의 재조정을 모색함
- 셋째, 신규업무 등의 발생 가능성에 대비한 전결위임 제한조치의 강구와 관련해서는 사안의 내용이 특히 중요하다고 인정되는 경우, 사안의 내용이 이례적이거나 또는 중요한 선례가 된다고 인정되는 경우, 사안에 대한 의문이 있거나 분쟁 가능성이 있다고 인정되는 경우, 사안에 대하여 시장에게 보고가 필요하다고 인정되는 경우 등에 한하여 제한적으로 고려
- 시민추천 읍면동장에 대한 인센티브 부여
  - 유능하고 경험 많은 직원을 우선 배치
  - 공약사항 등을 이행할 수 있는 사업예산을 우선 배정
  - 시민추천 읍면동장의 재량 사업비를 예산에 반영
  - 공무원인 읍면동장과 시민추천제 실시 읍면동에 근무하는 공무원에 대하여 승진 가산점 부여
- 시민추천제 실시 읍면동 주민에 대한 인센티브 부여
  - 주민자치사업비 지원
  - 주민숙원사업 우선 추진
  - 마을공동체, 주민자치조직, NGO 등에 대한 지원 실시
- 인사권자인 단체장의 인사 자율권 보장
  - 최종 결정권은 단체장에게 부여
  - 결격사유가 발생하거나 읍면동 주민생활에 현저한 피해를 주는 경우에는 관련 읍면동장 해임권 부여(해임 시, 후임자는 시장이 임명하는 방안, 다시 시민추천제추천을 받는 방안 등을 조례 등에서 정함)

## ⑧ 시민추천제 실시 읍면동 근무 공무원의 인식전환과 역량 강화

- 시민추천 읍면동장제도가 성공하기 위해서는 대민 창구로서 실무를 담당하고 있는 공무원이 주민과 대등한 입장에서 민관협력을 적극적으로 추진하려는 자세와 인식의 전환이 필요함
  - 시민추천제 실시 읍면동 근무 공무원의 인식을 전환하기 위해서 시장, 부시장 등 정책결정권자 등과의 대화, 간담회 등을 정기적으로 실시하여 시민추천 읍면동장제도에 대한 정책결정권자의 관심도를 표명하고 담당공무원의 사명과 역할 등을 강조하여야 함
  - 정책결정권자와의 대면 기회가 본청 근무자에 비하여 적은 읍면동 공무원을 대상으로 현장근무의 애로사항과 건의사항 등을 정책결정권자들이 적극 수용하여야 함
  - 조직 내 상하 간 혹은 수평적인 의사소통을 활성화하여 공동의 문제의식에 대한 공감대를 확인하고 조직구성원의 일체감을 형성함으로써 원활한 업무 추진이 가능하고 업무성과를 높일 수 있게 됨
  - 이를 실천하기 위한 시민추천제 실시 읍면동의 목표(미션)를 명확하게 설정하고, 전체 워크숍 등을 통하여 읍면동 내 부서별 미션에서 본인이 차지하는 역할을 분명하게 인지하고, 그에 의한 내적 역량을 제고할 수 있는 다양한 기회를 마련해야 함
- 시민추천 읍면동장제도의 성패는 현장에서 일하는 실무 담당 공무원의 역량에 따라 달라질 수 있음
  - 조직구성원 개개인의 능력개발은 궁극적으로 조직의 경쟁력 강화로 연계됨
  - 조직구성원의 능력개발은 결과적으로 능력·역량(Competence)과 성과(Performance)로 나타나며, 이는 시민추천 읍면동의 업무 생산성과 경쟁력으로 직결됨
  - 시민추천 읍면동장에서 조직의 혁신과 이를 통한 긍정적 방향으로의 변화를 모색하는데 있어 혁신마인드와 문화를 이끌 변화관리자의 역할이 무엇보다 중요함
  - 인재개발원 등 공식적인 교육기관의 역량강화교육 이외에 시청 혹은 시민추천 읍면동장 내 자율적인 학습조직의 활동을 활성화하여 업무 관련 역량을 스스로 키워나갈 수 있도록 적극적으로 지원하여야 함

- 공무원 자율 학습조직의 활용은 인적역량의 제고의 장기적 전략은 외부자극에 의한 주입식 프로그램이 아니라, 구성원 스스로 조직의 문제를 진단하고 이를 개선해 나갈 수 있는 역량을 개발하도록 하는데 두어야 함
  - 조직 내 자율학습 활동은 개별학습, 팀학습, 조직학습 등으로 구분이 가능한데, 우리나라 지방자치단체의 경우 현재 팀학습방법이 일부 운용되고 있는데, 대표적인 형태가 TQM이라고도 불리는 품질관리활동의 토대가 되는 소집단 활동임
  - 자율 학습조직은 조직활동과 관련된 다양한 주제를 다룰 수 있겠지만, 특히 부서 간 유사중복기능으로 인한 갈등적 문제의 경우 해당 부서 간 문제 해결형 학습조직이 효과를 가질 수 있음
  - 학습동아리 활동의 경우 진행 과정에서 외부전문가의 코칭을 통해 문제해결과 함께 구성원 개개인의 역량제고 방안으로 연계시킬 수 있음
- 시민추천제 실시 읍면동 근무 공무원의 적극적인 성취기회 제공
    - 조직진단에 근거를 둔 시 본청과 시민추천제 실시 읍면동간 업무와 인력의 적절한 배분을 실시함
    - 보충성의 원칙에 따라 시민추천제 실시 읍면동을 우선 배려한 업무 재배분 실시
    - 시 본청과 시민추천제 실시 읍면동 간 업무영역을 명확히 구분함
    - 시민추천제 실시 읍면동 근무 직원은 근무평정상 가산점 부여함
    - 시민추천제 실시 읍면동 근무 직원의 근무환경(전산기기, 차량 등)과 후생복지여건을 개선함



- 시장, 부시장 등 정책결정권자 등과의 대면 기회가 상대적으로 적은 시민추천제 실시 읍면동 근무 직원을 대상으로 하는 시장과의 대화, 부시장 간담회 등을 정기적으로 실시하여 시민추천제 실시 읍면동 근무 직원의 애로사항이나 건의사항 등을 해결을 모색함
- 시민추천제 실시 읍면동 근무 공무원 대상으로 상시적 제안제도를 실시하여 금전적인 포상과 인사상의 인센티브 부여함
- 시민추천제 실시 읍면동 근무 공무원들의 자율적인 직원 학습 동아리 활동을 장려하고 우수 동아리에 대한 포상을 실시함

## 시민추천 읍면동장제도 관련 법규 등의 정비방안

- 지방자치법 등과의 관련 사항
  - 읍면동장의 임명권은 시장에게 있음 : 지방자치법 제117조, 제118조
  - 읍면동장 시민추천제의 실시는 임명권자인 시장의 재량 사항이고, 지방자치법에 특별히 규제하는 규정은 없음
  - 읍면동장의 임용 방법도 사안에 따라서 시장의 권한 범위에 속하기 때문에 특별한 규제나 제한 규정에 없음
- 현직의 경우 : 보직변경, 전직, 승진 등의 권한은 시장에게 있음
- 공모직, 개방형직 등의 경우 : 선택권은 시장에게 있음(지방공무원법 제29조의 2, 지방공무원임용령 제7조, 지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영에 관한 규정 제13조)

• 세종시법의 개정

| 세종시법  |   | 제주특별법   |
|-------|---|---|
| 현행    | 개정안   |   |
| 신설    | <p>제31조(읍면동장 시민추천제 운영 등)</p> <p>① 시장은 주민자치활성화를 위하여 내부공무원 중에서 시민참여 및 추천 절차 등을 거쳐 읍면동장을 임명할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 시민참여방법, 추천 절차 등은 시의 조례로 정한다.</p> <p>③ 시장은 읍면동의 실질적인 주민자치실현을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 읍면동장을 개방형직위로 운영할 수 있다.</p> <p>④ 제3항에 따른 개방형직위는 직무의 내용·특성 등을 고려하여 직무수행요건을 설정하고 그 요건을 갖춘 사람을 임용하여야 하며, 필요한 경우 응시자격 등 채용조건을 정하여 지역주민을 우대할 수 있다.</p> <p>⑤ 그 밖에 읍면동장 개방형직위 운영 등에 필요한 사항은 시의 조례로 정한다.</p>  | <p>제57조(공모직위)</p> <p>① 도지사는 효율적인 업무수행을 위하여 직위별 직무의 내용·특성 등을 고려하여 해당 기관 내부 또는 외부의 공무원 중에서 그 직위에 적합한 사람을 임용할 필요가 있는 직위는 공모직위로 지정하여 운영할 수 있다.</p> <p>② 공모직위의 지정·운영 등에 필요한 사항은 도 조례로 정한다.</p> |
| 개정 사유 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문재인 정부의 국정 목표인 국민이 주인인 정부를 실현하기 위한 구체적인 정책의 법적 근거 마련             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국정시책 100대 과제 중 74번째 과제인 획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화를 위한 실천과제의 추진을 위한 법적 근거 마련</li> <li>- 일회성이 아닌 지속적이고 상시적인 주민의 직접참여제도를 활성화하기 위한 명확한 법적 근거 마련</li> <li>- 마을자치 활성화를 위하여 주민 주도의 실질적 마을협의체로서 주민자치회의 역할·지위를 강화하는 정부의 시책과 발맞추어서 주민자치회의 민관협력 파트너이자 지원자가 되어야 하는 읍면동장을 시민의 눈높이에 맞게 선택할 수 있는 명확한 법적 근거 마련</li> </ul> </li> <li>• 자치분권을 선도하는 세종형 자치분권모델의 법적 근거 마련             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실질적인 행정수도로서 자치분권을 선도하기 위한 핵심적인 시책 중의 하나인 읍면동장 시민추천제도의 확실한 정착과 발전을 위한 법적 기반 조성</li> <li>- 세종특별자치시의 설치 목적에 맞는 자치분권 모델을 만든다는 행정안전부 주관 8대 국정과제의 실현을 적극적으로 지원하기 위한 법적 근거를 마련</li> </ul> </li> </ul> |   |

• 『세종특별자치시 읍면동장 시민추천제의 실시와 운영에 관한 조례』의 제정

- 필요성

- 읍면동장 시민추천제도의 정착과 발전을 위하여 구체적인 실천 규범의 마련
- 일회성으로 운영되지 않고 세종시의 읍면동장 인사 시스템으로 정착시키기 위한 강제적인 실천 규범 마련

- 조례의 법적 근거

- 지방공무원법 제29조의 4(개방형직위), 제29조의 5(공모직위)
- 지방자치단체 개방형직위 및 공모직위의 운영에 관한 규정

- 조례의 주요 내용

- 목적 : 세종형 자치분권의 실천, 주민의 직접참여 활성화, 주민자치의 실질화
- 용어의 정의 : 읍면동장, 시민추천제, 개방형직위, 공모직위 등
- 조례의 적용 범위
- 주관 : 인사위원회
- 대상 직위의 결정
- 지원자격 기준 : 세종시 관내 지역인사 우대, 외부 인사에 대한 지원자격 제한
- 절차와 방법 : 공모사항 공고, 지원자(시민 추천자 및 자원자)의 지원절차와 접수방법, 지원자 검증방법과 절차, 임용 후보자 결정 및 임용 절차와 방법
- 주민심사위원회 : 위원의 자격요건, 구성방법, 임면 절차와 방법, 권한과 책임
- 시민추천 읍면동장의 권한과 책임 범위
- 시민추천제 실시 읍면동에 대한 행·재정적 지원사항 등에 관한 규정
- 시민추천제 실시 읍면동 근무 공무원에 대한 인센티브 부여

〈참고 사항〉

- 지방자치단체 개방형직위 및 공모직위의 운영에 관한 규정 응용
- 주민자치회 표준조례안 참고
- 기존 읍면동장 시민추천제 시행지역의 사례에서 발생한 문제점과 한계 등을 극복할 수 있는 방안 포함
- 실효성 있는 주민참여의 수단이 될 수 있도록 함
- 절차의 투명성, 민주성 등 강화

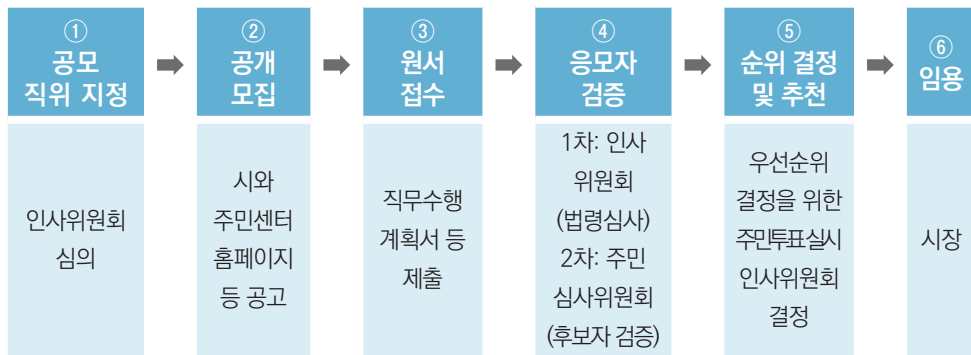
## 4 기타 민간 개방형 읍면동장 추진 시 고려사항

### 공모자격

- 지방공무원법 제31조(결격사유)에 해당되지 않고, 지방공무원임용령 제65조와 기타 법령에 따라 응시자격이 제한되지 않은 자
- 세종시 관내에 주소를 두고 있으며, 3년 이상 거주한 자
  - 조례에 관련 규정을 두는 것이 필요함
  - 지역에 3년 이상 거주하여야 한다는 조건의 필요성은
    - ① 응시자의 입장 : 지역사회에 대한 애향심과 이해심, 지역사회 문제 등에 대한 이해, 주민과의 접촉과 친밀도 등에 영향을 미침
    - ② 지역주민 입장 : 응모자와의 상시적인 직·간접적인 접촉을 통하여 응모자의 인품과 전문적인 행정기획 역량, 리더십 등을 파악할 수 있음

### 심의과정

- 주민참여가 가장 중요한 요소이므로 주민대표들로 구성된 주민심사위원회를 필수적으로 구성하여야 함(조례에서 규정하여 합법적인 권한을 주민심사위원회에 부여함)
- 1차 검증 : 인사위원회에서 서류심사를 통하여 법령상 결격자만 골라냄
- 법령상 결격사유가 없는 후보자를 대상으로 주민심사위원회에서 2차 검증 실시
- 2차 검증에서 통과된 후보자를 대상으로 후보자의 우선순위를 결정하는 주민투표 실시



## 참고 1



### 읍면동장 시민추천제 관계법령

#### 【 대한민국 헌법 】

**제7조** ①공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.

②공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

#### 【 지방자치법 】

##### 제118조(하부행정기관의 장의 임명)

① 자치구가 아닌 구의 구청장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 시장이 임명한다.

② 읍장·면장·동장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명한다.

**제119조(하부행정기관의 장의 직무권한)** 자치구가 아닌 구의 구청장은 시장의, 읍장·면장은 시장이나 군수의, 동장은 시장(구가 없는 시의 시장을 말한다)이나 구청장(자치구의 구청장을 포함한다)의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무와 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고 소속 직원을 지휘·감독한다.

#### 【 지방공무원법 】

**제25조(임용의 기준)** 공무원의 임용은 시험성적, 근무성적, 경력평정, 그 밖의 능력의 실증(實證)에 따라 한다. (단서생략)

**제29조의5(공모직위)** ① 임용권자는 해당 기관의 직위 중 업무의 효율적인 처리를 위하여 해당 기관 내부 또는 외부의 공무원(국가공무원을 포함한다) 중에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위를 공모직위(公募職位)로 지정하여 운영할 수 있다.

② 임용권자는 제1항에 따른 공모직위에 대하여는 직위별로 직무의 내용·특성 등을 고려하여 직무수행 요건을 설정하고 그 요건을 갖춘 사람을 임용하여야 한다.

③ 공모직위의 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제30조의5(보직관리의 원칙)** ① 임용권자는 법령에서 따로 정하는 경우 외에는 소속 공무원의 직급과 직종을 고려하여 그 직급에 상응하는 일정한 직위를 부여하여야 한다. 다만, 제4조제2항제1호에 따라 계급 구분 및 직군·직렬의 분류가 적용되지 아니하는 공무원에 대하여는 자격·경력 등을 고려하여 그에 상응하는 일정한 직위를 부여하여야 한다.

② 소속 공무원을 보직할 때에는 해당 공무원의 전공분야·훈련·근무경력·전문성 및 적성 등을 고려하여 적격한 직위에 임용하여야 한다. 이 경우 보직관리 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제38조(승진)** ① 계급 간의 승진임용은 근무성적평정, 경력평정, 그 밖의 능력의 실증에 따라 한다. (단서생략)

**【 지방공무원 임용령 】**

**제7조(보직관리의 기준)** ② 임용권자는 다음 각 호의 요건을 종합적으로 고려하여 소속 공무원을 적재적소에 임용하여야 한다.

1. 직위의 직무요건
  - 가. 직위의 주요 업무활동
  - 나. 직위의 성과책임
  - 다. 직무수행의 난이도
  - 라. 직무수행요건
2. 공무원의 인적요건
  - 가. 직렬 및 직류
  - 나. 윤리의식 및 청렴도
  - 다. 보유 역량의 수준
  - 라. 경력, 전공분야 및 훈련 실적
  - 마. 그 밖의 특기사항

③ 임용권자는 직무의 곤란성과 책임도에 따라 직위를 등급화하고, 소속 공무원의 경력과 실적 등에 따라 능력을 적절히 발전시킬 수 있도록 보직하여야 한다.

**【 지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정 】**

**제13조(공모직위의 지정)**

① 법 제29조의5제1항에 따라 임용권자는 결원을 보충하거나 보직관리를 할 때 필요하다고 인정하면 경력직공무원으로 임명할 수 있는 직위(개방형직위는 제외한다)를 공모직위로 지정할 수 있으며, 지정하는 경우에는 그 실시 성과가 크다고 판단되는 기관, 공무원의 종류 또는 직무 분야 등을 고려하여야 한다.

② 공모직위의 지정 범위 및 지정 비율 등은 해당 인사위원회의 심의를 거쳐 임용권자가 정한다.

**제26조(수당)** 개방형직위나 공모직위에 임용된 경력직공무원에게는 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」에서 정하는 바에 따라 수당을 지급할 수 있다.

참고 2



지방자치단체 개방형직위 및 공모직위 제도 비교

| 구분      | 개방형직위   | 공모직위  |
|---------|---|---|
| 연혁      | 개방형직위 신설<br>(법 제29조의4, '00.12.29)<br>지방자치단체의 개방형직위의 운영<br>등에 관한 규정 제정('01.6.30)   | 공모직위 신설<br>(법 제29조의5, '07.4.27)<br>지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위<br>의 운영 등에 관한 규정 개정('07.10.26)  |
| 선발범위    | 공직 내·외(민간 포함)   | 부처 내·외(공무원 중)   |
| 지정범위    | <ul style="list-style-type: none"> <li>•(지정비율) 과장급 이상 직위 총수의 10%</li> <li>•(대상직위)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도 : 1~5급</li> <li>- 시군구 : 2~6급</li> </ul> </li> <li>* 연혁 : 시도 1~4급 ('01.6.30) → 시도 1~5급 ('05.6.23) → 시군구 2~6급, 10% ('07.10.28)</li> <li>•(절차) 인사위원회의 심의·의결을 거쳐 직위 지정</li> </ul> | 인사위원회의 심의를 거쳐<br>임용권자가 자율 결정  |
| 대상직종    | 일반직·특정직·임기제공무원  | 일반직·특정직(개방형직위 제외)   |
| 임용방법    | 경력경쟁임용, 전보·승진·전직(영 제8조)   | 전보·승진·전직, 경력경쟁임용(7호)<br>(영 제18조)  |
| 임용신분    | 경력직공무원·임기제공무원   | 경력직공무원  |
| 임용기간    | 최소 2년 이상, 최대 5년   | 2년 이상   |
| 선발시험위원회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>•위원장 포함 5명 이상</li> <li>•위원장은 민간위원 중 인사위원회가 위촉</li> <li>•2/3 이상 민간위원(국·공립대 교원 포함), 민간위원중 1/3이상 여성위원</li> <li>※ 위원은 해당 인사위원회가 임명·위촉</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•위원장 포함 5명 이상</li> <li>•위원장은 위원 중 인사위원회가 위촉</li> <li>•2/3 이상 다른 지자체나 중앙행정기관 소속 공무원 또는 민간위원(국·공립대학 교원 포함), 외부위원 중 1/3 이상 여성위원</li> <li>※ 위원은 해당 인사위원회가 임명·위촉</li> </ul> |
| 임용절차    | <ul style="list-style-type: none"> <li>•임용예정 직위별 2~3명 선발(선발시험위원회)</li> <li>→ 우선순위 정하여 임용권자에게 추천(인사위원회)</li> <li>→ 임용(임용권자)</li> </ul>   |   |

참고문헌

- 광산구(2016), 광산구 동장 주민추천제에 대한 종합적 분석·평가 보고서  
김필두(2010), 주민자치강화를 위한 읍면동 개편모델 연구, 한국지방행정연구원  
김필두(2011), 지방자치단체와 지역주민간 협력적 거버넌스 구축방안, 한국지방행정연구원  
김필두(2013), 읍면동의 근린자치 기능 강화방안, 한국지방행정연구원  
주민자치형 공공서비스 추진단(2018), 내부자료  
한국민족문화대백과사전(2018), 지방행정제도  
<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0054208>  
행정안전부(2018), '18년 주민자치형 공공서비스 구축 추진계획  
양평시민의소리 2016.8.25. 용은성 기자  
링크: <http://www.ypsori.com/news/articleView.html?idxno=9406>  
충청일보 2018.7.19. 최성열 기자  
링크: <http://www.ccdailynews.com/news/articleView.html?idxno=972548>