

연구논문

지방행정 계층구조의 적정성

제주도 행정계층 및 구역개편을 중심으로

강 영 훈

21세기는 변화의 시대이다. 변화결과를 예측하는 것이 무의미할 정도로 그 속도와 범위는 광범위하다. 이러한 변화 속에서 지역이 경쟁력을 확보하기 위해서는 변화에 신속하게 대응할 수 있는 탄력적이고 유연한 사회조직을 구축해야 한다. 이러한 관점에서 현재, 제주도 행정구역은 자치계층은 1도 4시·군의 2계층구조, 행정계층은 1도 4시·군 12읍·면·동의 3계층 구조를 이루고 있고, 또한 지리적·문화적·산업적 측면에서도 육자부와 상당한 차이를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 현재의 획일적 행정계층 및 구역은 제주의 역량을 제고하는 데 한계가 있다. 따라서 현 행정계층 및 구역은 지역특성을 감안한 공간적 시각의 반영, 행정의 민주성 증진, 행정의 효율성 증진보다는 행정관리 및 집행의 용이성과 편의성에 초점을 두고 있기 때문에 개편의 필요성이 제기되고 있다. 이를 달성하기 위하여 제주도민 1,400명(신뢰도 95%, 표본오차 ±2.67%)을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 시·군 임명인 제안이 가장 바람직한 모형으로 판단된다. 교통·통신의 발달로 인해 제주지역은 이미 하나의 생활권을 형성하고 있고, 성남·수원·부천 같은 인구 50만 이상의 대도시가 기초자치단체임에도 불구하고 행정의 민주성 논란이 제기되고 있지 않다는 점을 감안할 때 행정의 민주성 침해는 그리 크지 않을 것으로 보인다.

주제어 : 제주도의 생존전략, 계층구조, 구역개편, 사회조직, 행정의 효율성

강영훈

미국 University of La Verne에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 제주대학교 행정학과 조교수로 재직중이다.

younghoo@cheju.ac.kr

1. 서론

21세기는 변화의 시대이다. 변화결과를 예측하는 것이 무의미할 정도로 그 속도와 범위는 광범위하다. 이러한 변화 속에서 지역이 경쟁력을 확보하기 위해서는 변화에 신속하게 대응할 수 있는 탄력적이고 유연한 사회조직을 구축해야 한다.

행정체제 역시 20세기 환경과는 다른 새로운 환경에 놓여 있다. 세계화와 지방화가 진행되면서 자치단체간 경쟁이 심화되고, 시민과 고객의 요구가 증대하고 있으며, 보다 적은 자원투입으로 양질의 서비스를 제공하려는 노력이 강화되고 있다. 또한 신공공관리론(NPM)이 공공부문의 정책기조로 대두되면서 고객행정, 성과평가, 효율성 등이 강조되고 있다. 이에 따라 공공부문에 대한 하드웨어적 개혁으로서 공공부문의 구조조정·행정계층제의 축소·행정구역의 통합 등이 거론되고 있으며, 소프트웨어적 개혁으로서는 목표관리제·책임운영기관제·행정서비스헌장제·성과공시제 등이 추진되고 있다.

그중 지방행정과 관련해서 주민투표제와 소환제 도입, 의원권한 강화, 그리고 특별시 및 광역시의 자치구제 폐쇄 등 지방자치제의 골격에 대한 심도 있는 재검토가 중앙정부차원에서 진행되고 있다.¹⁾ 이러한 지방자치제 개혁은 현재의 다단계 계층구조로 인해 발생하는 비효율성과 낭비요인을 제거하고, 주민참여 확대를 통하여 지방자치의 내실화와 활성화를 도모하는 데 그 목적이 있다.

지방자치란 기존의 획일성을 통한 최소 수준의 국민생활권 보장에서 지역의 다양성과 차별성 존중을 통해 지역경쟁력뿐만 아니라 국가의 경쟁력을 확보하려는 제도이다. 즉, 지방정부가 지역의 여건과 잠재력 그리고 특성을 감안한 지역친화적 발전전략의 추진을 통해 지역주민의 삶의 질을 제고하고 국가경쟁력을 제고하려는 것이다. 또한 각종 정책에 대한 실험적 장이기도 하다. 하지만 현재의 지방자치제의 현황은 지역적 차원에서의 접근이 아니라 중앙정부의 시각에서 획일성을 강요하고 있는 실정이다.

특히, 제주지역은 지리적·문화적·인구적·산업적 측면에서 육지의 다른 지역과는 상당한 차이성을 가지고 있음에도 불구하고 획일적인 지방자치제의 적용으로 인해 제주의 잠재적 가치와 역량이 충분히 발휘되지 못하는 경향이 있는데, 대표적 사례가 획일적 계층구조라 할 수 있다.

제주지역에서의 계층구조에 대한 논란의 출발점은 현행 중층제 계

층구조가 지역의 자원을 왜곡·배분시키고, 자치단체간 갈등과 대립을 조장하며, 지역의 역량을 분산시키는 등의 문제점이 있어 이를 해결하려는 노력에서 비롯된 것이라 하겠다. 이에 대한 대안으로는 크게 단일자치구역으로 전환해야 한다는 주장²⁾과 단층화는 지방자치의 정신이라 할 수 있는 행정의 민주성에 역행하는 것이므로 현 체제아래 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능적 조정을 통해 경쟁력을 확보하자는 주장이 맞서고 있다. 그러나 이에 대한 과학적 연구는 많지 않기 때문에 계층구조 개편의 각종 대안에 대한 긍정적·부정적 효과와 비용편익에 대한 분석이 미약한 실정이다. 이는 계층구조와 구역개편 연구는 상당한 시간적 금전적 비용이 필요할 뿐만 아니라 민감한 이해관계가 대립되어 있는 사안이기 때문이다. 하지만 21세기를 열어 가는 현 시점에서 이제는 이에 대한 논의를 더 이상 미룰 수 없는 것이 현실적 요청이기도 하다.

이러한 문제인식 아래 이 연구는 계층구조 개편시 고려할 요인들과 이를 기초로 하여 현재 논의되는 개편방식³⁾을 살펴본다. 이러한 논의를 기초로 다양하게 제시되는 개편안에 대한 고찰과 더불어 보완적으로 제주도민의 인식조사를 통해 계층구조 개편의 바람직한 방향을 모색하는 데 그 목적이 있다.

2. 계층구조에 대한 이론적 논의와 선행연구 검토

1) 계층구조의 적정성 논의

지방자치행정에 있어서 계층(tier)은 성격상 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 행정계층이고 다른 하나는 자치계층이다. 행정계층은 지역행정기관간의 상·하수직적 지휘·복종관계의 체계를 말하고, 자치계층은 지방자치단체간의 상·하관계의 체계를 말한다. 원래 각

지방자치단체는 법적으로 상호 대등한 지위에 있기 때문에 그들간에는 상·하관계란 있을 수 없다. 그러나 지방자치단체도 국가사무를 위임받아 처리하고 있기 때문에, 한도 내에서는 지방자치단체도 상급 감독기관의 지시와 통제를 받으므로 그 감독기관과 지방자치단체 사이에 상·하관계가 성립되며, 자치사무를 처리하는 경우에도 그 자치단체의 처분이 위법하거나 현저히 부당한 경우에는 감독기관이 이를 취소 또는 정지할 수 있으므로 그 감독기관과 지방자치단체 사이에 상·하관계가 성립된다고 할 수 있다.

계층구조의 핵심적 문제는 몇 단계의 계층이 가장 적정하냐는 것이다. 현재 각국에서 채택하고 있는 계층구조는 단층제에서 5층제에 이르기까지 매우 다양하고,⁴⁾ 자치계층과 행정계층이 섞여 있기도 하며, 계층별 자치단체의 행태와 지위가 변용적이어서 계층구조 자체를 모호하게 하는 경우도 있다.

다층제의 경우는 전근대적 산물인 경우가 많다(홍준현, 1998). 즉, 교통과 통신이 충분히 발달되지 못한 전근대에는 중앙정부가 전 영토를 직접 통치할 수 없었고, 또한 생활권은 촌락을 중심으로 소규모로 형성되어 있어서 자연히 다층적 행정구역이 발생했던 것이다. 그러나 현대사회에서도 행정구역의 다층제는 여러 장점을 가지고 있다.

첫째, 지방정부간의 수직적 분업체계를 가지고 행정기능의 적정 관리규모에 맞도록 행정구역을 구획함으로써 전문화와 효율성을 확보할 수 있다. 즉, 상위지방정부는 구역의 크기에 맞게 대규모 사업이나 광역적 행정기능을 수행할 수 있게 되고, 하위지방정부는 좁은 범위의 지역적 특성에 맞는 주민에 대한 직접 서비스기능을 원활히 수행할 수 있다. 둘째, 다층제하에서는 하위계층의 지방정부의 행정구역이 세분될 수 있으므로 그만큼 행정서비스에 대한 주민들의 접근성을 높일 수 있고, 지방정부는 지방정부대로 주민들에게 근접하여 그들의 행정수요에 신속하고 민감하게 대응할 수 있다.

그러나 다층제는 여러 개의 행정계층이 존재함에 따라 이중행정과 하위계층의 지방정부구역에 대한 이중감독의 폐단을 초래할 수 있으

며, 그 결과 행정능률의 저하와 낭비를 초래할 수 있다. 하위지방정부는 상위지방정부의 감독을 받으면서 국가의 간섭과 감독을 받게 되는 것이다. 더 나아가 상위지방정부와 하위지방정부간의 기능배분이 명확하지 않을 경우에는 행정책임이 모호해져서 권한사항에 대해서는 자기소관이라고 주장하는 반면 책임사항에 대하여는 자기소관이 아니라고 회피·전가하는 폐단이 생기게 된다. 또한 행정계층수가 많아짐에 따라 행정의 지체가 발생하고 계층간의 거래비용과 의사결정비용이 증대할 수 있다(정세욱, 1995).

반면, 단층제는 행정계층수가 적은 만큼 이중행정이나 이중감독의 폐단을 방지하고 행정의 경유기관(*tunnel agency*)을 줄임으로써 거래비용과 의사결정비용을 줄일 수 있다. 또한 중앙정부와 주민 간의 의사소통이 다층제에 비해 원활히 이루어질 수 있으며, 주민의사의 누수현상이 방지된다(김병준, 1994).

하지만 계층수의 축소는 대신 구역의 크기를 확대함으로써 다층제에 비해 상대적으로 지방행정에 대한 주민의 참여와 통제가 용이하지 않고, 주민의 행정수요에 대한 지방정부의 민감성을 둔화시키고, 행정서비스에 대한 주민의 접근성도 저하될 가능성이 높다. 또한 국토가 넓고 인구가 많은 나라에서 단층제를 채택할 경우 수평적 관계에 놓이는 지방정부들이 발생하기 때문에 그만큼 중앙정부가 지방정부를 통제하고 조정하는 역할을 수행하기 어려워진다. 특히 지역 전체가 하나의 단위로 통합되어 있는 도시지역의 경우 단층제에 의해 정치적으로 분할된 여러 개의 작은 행정단위로 나뉘게 되면 원활한 도시기능은 물론 행정기능에 심각한 문제를 초래할 수도 있다.

그럼에도 불구하고 지방자치계층의 문제는 이론적으로는 단층제가 이상적이다. 하지만 여러 가지 이유 때문에 현실적으로는 중층제가 채택된다. 그러나 그것이 지나치게 다층화하는 경우에는 많은 폐단을 낳을 수 있으므로 각 나라에서는 2층제 또는 3층제를 채택하는 경향이 있으며, 그 중에서도 2층제가 더 보편적이라 할 수 있다(한국지방자치학회, 1995).

2) 선행연구의 검토와 연구분석들

계층구조축소에 관한 우리나라의 연구들을 보면, 이성덕(1997)은 영국, 일본 그리고 한국 지방자치에서의 자치계층구조에 관한 이론적 비교연구를 하였다. 홍준현(1998)의 연구는 지방공무원을 대상으로 현행 계층구조의 문제점을 분석하고, 이에 대한 개편방안을 제시하고 있다. 이성복(1999)의 연구는 계층구조개편에 관한 공무원과 해당지역주민들의 인식을 조사하였다. 강용기(2001)의 연구는 외국의 계층구조사례를 분석한 후에 우리나라에 적합한 개편의 대안들을 시론적으로 제시하고 있다. 심의섭(2001)의 연구는 우리나라의 계층구조의 문제점을 분석하고 적용 가능한 대안들을 제시하고 있다.

하지만 계층구조 축소에 관한 대부분의 연구는 역사적·이론적 접근에 치중되어 있고, 실증분석에 대해서도 단순선호도 조사에 그치고 있다. 이러한 문제인식 아래 계층구조 개편 기준에 관한 직접적 이해 당사자인 해당지역주민들의 인식을 조사하는 것은 의미가 있다.

리만즈(Leemans, 1970)는 지방자치단체의 규모와 경계의 설정 등

표 1 계층구조 설정기준 평가항목

설정기준	긍정적 측면	부정적 측면
공동체 형성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공동체의식 강화 ▪ 동질감 및 정체성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회적 통합 저해 ▪ 지역갈등의 심화
행정서비스 공급	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정과 주민편의 도모 ▪ 주민편의 신장 ▪ 행정서비스 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대주민 서비스 저하 ▪ 행정서비스의 질적 저하
재원조달능력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회비용 절약 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 저비용 고효율 행정 ▪ 청사건립 등 소요비용 발생
기능적 관할구역	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 광역사업추진 원활 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시·군간, 정책간 갈등의 심화
주민통제	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민통제 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 관료의 권위주의 심화 ▪ 정치적 진출기회 제약
균형발전	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 균형발전 도모 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제주시 행정비대화 ▪ 불균형발전 초래

에 영향을 미치는 주요 요인으로 주민간 지역공동체 형성여부, 주민 참여 가능성, 기능적 관할구역, 지방정부의 재정적·인사적 능력여부 등을 제시하였다. 우리나라의 경우 한국지방자치학회에서 발간한 《한국지방자치론》에서는 지역공동체 형성·능률성·자주적 재원조달능력·편의성·주민통제(한국지방자치학회, 1995: 173~175), 최창호 교수는 공공사회·행정량·재정적 자주성·편의성·주민참여와 통제(최창호, 1995: 195), 정세욱 교수는 공동생활권·행정서비스의 공급·자주재원 충당여부·지방자치단체에 대한 주민의 접근도를 들고 있다(정세욱, 1997: 433~434).

이 연구는 계층구조 설정기준에 관하여 제시된 기준 중 공통사항이라 할 수 있는 공동체 형성·행정서비스 공급·재원조달능력·기능적 관할구역·주민통제·균형발전⁵⁾ 등을 제시하고, 이에 대한 세부항목을 작성하여 지역주민들에 대한 인식을 조사하였다(〈표 1〉 참조).

3. 제주도 계층구조 개편에 대한 시각

1) 제주도 행정구역 현황

현재 제주도 행정구역은 자치계층은 1도 4시·군의 2계층구조, 행정계층은 1도 4시·군 12읍·면·동의 3계층 구조를 이루고 있다.⁶⁾ 제주도의 인구는 2000년 현재 54만 2천명으로 경기도의 15분의 1이다. 기초자치단체구역의 평균면적이 430km²임에 반해 제주시 40.68km², 서귀포시 20.26km², 북제주군 121.10km², 남제주군 83.09km²로 전국에 비해 협소한 실정이다. 제주도와 4개 시·군의 재정자립도는 33.6%로, 전국 지자체 평균 57.6%에 비해 매우 낮은 실정이다(〈표 2〉 참조).

또한 제주지역은 지리적·문화적·산업적 측면에서 육지부와 상당한 차이를 가지고 있음에도 불구하고 현재의 획일적 행정계층 및 구

표 2
 제주도 인구 및 면적 현황

구 분	인 구(명)	면 적(km ²)	비 고
제주시	279,087	40.68	19개동
서귀포시	85,737	20.26	12개동
북제주군	100,395	121.10	4읍3면
남제주군	78,104	78.205	3읍2면

자료: 2001년 《제주통계연보》.

역)은 제주의 역량을 제고하는 데 한계가 있다. 특히, 지역특성상 동일한 생활권 및 경제권임에도 불구하고 시·도개발계획이 분리·수립됨으로써 개발과 투자의 연계성이 결여되고, 계층간 업무중복으로 인해 행정의 효율성과 비용이 낭비되는 문제를 지니고 있다. 즉, 행정계층 및 구역은 지역특성을 감안한 공간적 시각의 반영, 행정의 민주성 증진, 행정의 효율성 증진보다는 행정관리 및 집행의 용이와 편의성에 초점을 두고 있어 개편의 필요성이 제기되고 있다.

2) 현행 행정구역에 대한 인식

제주도의 현행행정구역에 대해서 도민들은 어떻게 생각하고 있는가? 그리고, 21세기를 대비한 가장 바람직한 행정구역체제는 어떠한 모습이며 예상되는 이점과 불리한 점은 무엇인가? 그리고 행정구역개편은 언제쯤 하는 것이 가장 바람직한가라는 의견을 알아보기 위한 설문조사⁸⁾를 통한 분석결과 도민들이 생각하고 있는 행정구역개편을 구체적으로 보면 다음과 같다.

현재 제주도, 제주시, 서귀포시, 남군, 북군으로 나누어져 있는 행정구역에 대해서는 전체 1393명(99.5%)이 응답했고, 그중 “매우 바람직하다” 53명(3.8%), “바람직하다” 356명(25.4%), “잘 모르겠다” 398명(28.4%), “바람직하지 않다” 356명(25.4%), “바꿔야 한다” 230명(16.4%) 등으로 나타났다(〈표 3〉 참조).

이러한 행정구역개편에 따른 응답자의 결과를 알기 쉽게 대답을 통합하여 전체적인 성향을 보면 현행행정구역개편에 대해서 바람직하다(매우 바람직하다+바람직하다)는 응답자의 비율(29.2%)보다 바람직하지 않음으로 바뀌어야 한다(바람직하지 않다+바뀌어야 한다)라는 비율(41.8%)이 높다는 것을 보았을 때, 제주도민의 42%가 현행 도, 제주시, 서귀포시, 남군, 북군으로 나누어져 있는 행정구역을 변경해야 한다는 인식이 높다.

현행 행정구역의 개편이 필요하지 않은 이유로는 현 행정구역체제에 불편함을 느끼지 못하기 때문(37.8%), 그리고 불편함을 느끼더라도 현재의 구역에 익숙해 있기 때문이라는 응답자(33.7%)가 71.5%나 되어, 행정구역개편에 따른 소요경비의 과다(12.1%) 또는 행정구역개편에 따른 사회적 혼란 등을 예상하는 도민(16.5%)보다 훨씬 높

표 3
현행 행정구역에 대한 인식

항 목	빈 도(명)	비 율(%)
매우 바람직하다	53	3.8
바람직하다	356	25.4
잘 모르겠다	398	28.4
바람직하지 않다	356	25.4
바뀌어야 한다	230	16.4
계	1,393	100.0

표 4
행정개편이 필요하지 않은 이유

개편이 필요하지 않은 이유	빈도(명)	비율(%)
현 구역체제에 불편함을 느끼지 못해서	154	37.8
불편함을 느끼더라도 현재의 구역에 익숙해 있기 때문	138	33.7
행정구역개편에 따른 소요경비가 과다하기 때문	50	12.1
행정구역 개편에 따른 사회적 혼란이 예상되기 때문	67	16.5
계	409	100.0

았다. 개편을 반대하는 도민들은 주로 변화에 대한 두려움을 가장 큰 이유로 지적하고 있다(〈표 4〉 참조).

현행 행정구역이 바람직하지 않아서 바뀌어야 한다(42%)에 대한 구체적 이유를 살펴보면, “북군과 남군이 제주시와 서귀포시에 의해 분리되고 있기 때문”이라는 응답자가 199명(34.6%), “지역간 발전의 불균형 때문에” 127명(22.1%), “행정절차와 비용이 많이 든다” 106명(18.4%), “인구·면적에 비해 시·군 수가 너무 많다” 81명(14.1%), “지역적 이질감 때문이다” 62명(10.8%)의 순서로 나타났다. 따라서 도민들은 현 체제가 제주시와 여타 지역 간의 불균형문제와 지역공동체를 훼손한다고 생각하고 있다고 볼 수 있다(〈표 5〉 참조).

그리고 행정구역을 개편했을 때 예상되는 효과를 분석하여 보면, 행정업무의 효율성 높일 수 있다가 244명(44.2%), 지역주민의 편의 도모가 175명(31.7%), 지역이기주의 극복이 76명(13.8%), 그리고 국제환경의 변화에 적극적으로 대처가 57명(10.3%)으로 현행 행정구역이 개편되었을 때 예상될 수 있는 첫 번째 효과는 행정업무의 효율성이라고 지적할 수 있다.

그렇다면 현재 논의되고 있는 2시 2군체제, 2시 4군체제, 2시 1군체제, 2시체제, 시군제 폐지 등과 관련해 어떠한 방향이 좋다고 생각하십니까라는 질문에는 다음과 같은 반응을 나타냈다.

표 5
현재 행정구역이
바람직하지 않은 이유

현재 행정구역이 바람직하지 않은 이유	빈도(명)	비율(%)
행정절차와 비용이 많이 듦	106	18.4
인구·면적에 비해 시·군수가 너무 많음	81	14.1
지역적 이질감 때문	62	10.8
제주시와 서귀포시에 의해 북군과 남군이 분할되어 있어서	199	34.6
지역간 발전의 불균형 때문	127	22.1
계	575	100.0

“2시2군체제”(동군, 서군)가 351명(25.7%)으로 가장 높고, “2시4군체제” 297명(21.7%), “2시체제”(북군을 제주시, 남제주군을 서귀포시) 288명(21.1%), “2시1군체제”(서귀포시와 남군 통합) 250명(18.3%), “시·군제폐지” 180명(13.2%)의 순서로 나타나고 있다. 동·서군에 의한 2시2군체제가 상대적으로 선호되었으나 다른 행정구역 개편 대안과는 큰 차이를 보이지 않았다(〈표 6〉 참조).

각 시군별로 살펴보면, 제주시의 경우는 각 행정개혁안별로 별다른 편차를 보이지 않았으며, 다만 서귀포와 남군이 하나로 뭉쳐지는 데에는 비교적 적은 지지율을 보였다. 서귀포시의 경우 제주시와 달리 남군과 통합되는 안에 가장 많은 의견을 보였다. 그리고 북제주군의 경우 동서군체제를 선호하는 응답이 가장 많았고, 남제주군 역시 동서군에 의한 2시2군체제를 높게 선호했다.

특징을 살펴보면, 제주시와 서귀포시에 인접한 지역일수록 시(市)로 편입되는 의견이 비교적 많았으며, 시지역에서 멀리 떨어진 곳일수록 동서군체제를 선호하는 것으로 나타났다. 특히, 2시2군 체제를 선호한 지역은 구좌·조천·표선·성산·한경 순이었으며, 2시1군체제의 경우는 남원·서귀포시·대정·안덕 순이었다. 그리고 2시4군체제의 경우 대정·애월·구좌의 순으로 나타났으며, 2시체제의 경우 조천·애월·안덕의 순으로 나타났다.

표 6
바람직한 행정구역개편

개편방향	빈도(명)	비율(%)
2시 2군체제(동군, 서군)	351	25.7
2시 1군체제(서귀포시와 남군통합)	250	18.3
2시 4군체제	297	21.7
2시 체제(북군을 제주시, 남군을 서귀포시로)	288	21.1
시군제 폐지	180	13.2
계	1,366	100.0

마지막으로 행정구역을 개편한다면 언제 하는 것이 바람직한가라는 질문에는 “빠를수록 좋다” 505명 (36.6%), “5년 이내” 371명 (26.9%), “10년 이내” 186명 (13.5%), “잘 모르겠다” 176명 (12.8%), “차기 지방선거 이전” 142명 (10.3%) 등의 순서로 나타났다.

3) 계층구조 개편의 대안과 시각

부만군(1983)은 우리나라의 현행 군구역은 주민의 경제권·생활권과 크게 유리되고 있는 데다가 그 규모가 지나치게 넓어서, 주민참여·통제·주민편의 등 지방자치의 취지에 비추어 볼 때 여러 가지 불합리성을 내포하고 있으므로, 군이 기초자치단체로서의 기능을 다할 수 있게 하려면 그 구역규모를 대폭 축소시키는 전면적 개편이 이루어져야 한다고 주장한다.

특히 제주도의 경우 북제주군은 제주시를 중심으로, 남제주군은 서귀포시를 중심으로 각각 양분되어 있기 때문에 ① 주민의 생활권과 불일치를 이루고 있으며, ② 주민들의 공동체적 정신함양에 아무런 기여도 못하고, ③ 행정관청의 이용에 지리적 불편을 주는 거리에 위치해 있으며, ④ 제주시와 서귀포시를 중심으로 비지화(飛地化)현상 등을 일으키게 되어 주민의 행정참여에 많은 제약요인이 되고 있다. 따라서 현재의 남·북군을 동·서군으로 개편하던가, 동남·서남·동북·서북의 4개군으로 개편하는 안을 제시하였다(조문부, 1987).

또한 지방자치는 주민의 자치의식을 토양으로 하는 것이고 자치의식은 주민의 공동체적의식에서 비롯되는 것인데도 이러한 의식이 매우 낮다. 현실적으로 제주도의 경우 북제주군과 남제주군은 인구나 면적으로 보아 그 규모가 너무 크고, 지리적으로나 생활권역으로 보아도 알맞지 않으며, 특히 제주시와 서귀포시가 중간에 끼여 있어 사실상 두 군은 동·서로 분리되어 군청사는 다른 행정구역 내에 있고, 그로 인해 주민의 불편이나 행정의 비능률성이 초래되고 있다. 또한, 같은 군민이면서도 공동체의식은 희박한 상태여서 현재의 2개 군을 4

개 군으로 분할증설하는 방안을 제시하고 있다(이용길, 1987).

마지막으로 현재 논의되고 있는 국제자유도시와 맞물려 제주도의 경우 중앙정부에 직속되는 광역자치단체의 지위를 그대로 누리면서 기초단체인 시와 군은 행정시와 행정군으로 개편하고 — 이 경우 시장과 군수는 도지사가 임명하며, 시의회와 군의회는 구성되지 않음을 전제로 합 — 필요한 경우 도의회 의원수를 늘려 시·군의회 해체에 따른 대표성문제를 해결하도록 제시하고 있다(김병준, 1999).

이상을 종합하면, 제주지역에서 계층구조의 대안탐색은 크게 두 가지 방향에서 접근할 수 있다. 하나는 권한조정모형이고, 또 다른 대안은 단일자치구역모형이다. 권한조정모형은 현재의 계층구조체제를 유지하면서 기능적 조정과 사무적 재배분 혹은 행정구역 개편을 시도하는 안이다. 반면에 단일자치구역모형은 현재의 2층제의 계층구조를 하나의 단일계층으로 전환하는 안이다.

(1) 권한조정모형

① 기능조정안(1도 2시·2군안)

현행 시·군 자치제와 차이가 가장 적은 모형으로서 제주도는 광역자치단체, 시·군은 기초자치단체로서의 지위를 유지하되, 도와 시·군 간의 사무배분을 명확히 설정함으로써 갈등과 대립을 해결하는 모형이다. 이를 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체간의 사무배분을 합리적으로 재배분해야 한다.⁹⁾ 즉, 현행 지방자치법 제 10조 1항과 3항에 규정되어 있는 사무배분의 원칙과 기준을 무엇보다도 체계적이고 구체적으로 재정립할 필요가 있다.

제주지역에 적용 가능한 광역자치단체와 기초자치단체 간의 사무배분원칙은 정치적 책임성의 원칙, 경제성의 원칙, 공평성의 원칙, 행정책임명확화의 원칙 등 네 가지로 제시될 수 있다.¹⁰⁾ 이것을 기초로 하여 구체적인 사무배분에 대해서는 광역자치단체 공무원, 기초자치단체 공무원, 그리고 전문가로 구성된 공동위원회에서 다루는 것이 바람직하다.

기능조정모형은 현행 자치제도를 그대로 유지함으로써 기존 이해관계자의 반발이 적고, 개편에 따른 혼란의 최소화와 정책화가 용이하며, 제주도의 조정권한 및 광역관리권한의 부여로 제주도의 전체적 측면에서 관리의 효율성을 제고하고, 지역의 일체성과 통합성을 증진시킨다는 장점을 가지고 있다.

반면, 주민의 직접선거에 의해 선출된 기초자치단체장이 시·군 혹은 자신의 이익을 추구하고자 하는 유인구조를 그대로 유지함으로써 현행보다 정도는 악화되더라도 여전히 갈등의 가능성은 존재하며, 기능에 대한 경합성도 발생할 수 있다. 일례로, 도시계획·토지이용·지역개발·공해방지·환경보전·사회복지·재해관리 같은 기능의 경우 광역적 성격과 지방적 성격을 동시에 가지고 있어서, 한편으로는 광역적으로 통일된 기준이 필요하면서도 동시에 지역실정에 적합한 처리가 요청된다. 따라서 도 또는 시·군 중 어느 계층의 행정주체가 단독으로 자기완결적으로 처리할 수 있는 성질의 사무가 아니라 계층간의 유기적 협력관계가 없이는 효과적으로 처리할 수 없는 성질의 사무이다. 따라서 여전히 갈등요인이 상존하게 되는 것이다.

② 1도 2시 동·서군안

기존에 제주지역에서 주로 논의되었던 모형으로 기능조정모형이 변형된 형태이다. 현재 남제주군과 북제주군이 제주시와 서귀포시로 양분됨으로써 지역공동체 형성을 저해하고 있기 때문에 행정구역조정을 통해 군을 동서로 분리하자는 안이다. 하지만 현재 제주도가 하나의 생활권을 형성하고 있고 제주지역에서의 지역간 공동체의식에 큰 차이를 가지고 있지 않은 측면을 고려할 때 편익보다는 비용이 더 들 수 있다. 단적인 예로 주소변경으로 인해 소요되는 비용에 비해 주민 편익은 그리 크지 않을 것으로 예상된다.

1도 2시 동·서군안으로 개편 시 나타날 효과에 대한 제주주민의 인식을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2시2군체제(동·서군)로 행정구역이 개편되었을 때 예상되는 이점으로는 “지역간 균형발전” 162명(46.

표 7
2시 2군(동·서군)체제로
개편 시 나타날
긍정적 효과

긍정적 효과	빈도(명)	비율(%)
지역주민들의 공동체의식 강화	73	20.8
지역간 균형발전	162	46.2
행정과 주민편의 도모	116	33.0
계	351	100.0

표 8
2시 2군(동·서군)체제로
개편 시 나타날
부정적 효과

부정적 효과	빈도(명)	비율(%)
새로운 동·서군체제에 대한 혼란	151	43.9
군청소재지를 둘러싼 지역갈등의 심화	116	33.7
동·서라는 의식의 지나친 강조로 사회적 통합 저해	77	22.4
계	344	100.0

2%), “행정과 주민편의 도모” 116명(33%), “지역주민들의 공동체의식 강화” 73명(20.8%)의 순서로 나타났다. 이런 결과는 구역을 개편해야 한다는 인식과 상당부분 일치하고 있어 지역간 균형발전과 공동체 형성이 매우 중요한 의사결정척도임을 알 수 있다(〈표 7〉 참조).

또한 2시 2군체제(동·서군체제)로 개편되었을 때 우려되는 점에 대해서는, “새로운 동·서군체제에 대한 혼란” 151명(43.9%), “군청소재지를 둘러싼 지역갈등의 심화” 116명(33.7%), “동·서라는 의식의 지나친 강조로 사회적 통합 저해” 77명(22.4%)으로 각각 나타났다(〈표 8〉 참조).

③ 1도 2통합시안

도농통합형집근방법¹¹⁾으로서 제주시와 북제주군을 통합하여 하나의 통합시로, 서귀포시와 남제주군을 통합하여 또 하나의 통합시로 개편하는 방안이다. 이 방안은 기초자치단체의 수를 축소함으로써 광

역과 기초자치단체 간 갈등의 가능성을 축소시키고, 도·농통합 접근을 통해 도시와 농촌지역 간의 불균형적 문제를 해결할 수 있는 장점을 가지고 있다.

1도 2시체제에 대한 제주 주민의 의식을 살펴보면, 2시체제(제주시+북제주군, 서귀포시+남제주군)로 개편 시 예상되는 이점에 대해서는 “저비용·고효율적 행정업무추진 가능” 166명(57.8%), “광역사업추진의 원활” 68명(23.7%), “선거횟수 감소로 인한 지역갈등완화와 사회비용의 절약” 53명(18.5%)의 순으로 나타났다(〈표 9〉 참조).

그러나 2시체제로 개편 시 우려되는 점에 대해서도 총 280명(20%)이 응답했고, 그 중에서 “도시지역과 농촌지역의 불균형 발전 초래” 110명(39.3%), “제주시의 지나친 행정비대화 현상” 103명(36.8%), “행정구역의 확대에 의한 대주민 서비스 저하” 67명(23.9%)로 나타났다(〈표 10〉 참조).

표 9
2시 체제로 개편 시
긍정적 효과

긍정적 효과	빈도(명)	비율(%)
광역사업추진의 원활	68	23.7
저비용, 고효율적 행정업무 추진	166	57.8
선거횟수 감소로 인한 지역갈등과 사회비용의 절약	53	18.5
계	287	100.0

표 10
2시 체제로 개편 시
부정적 효과

부정적 효과	빈도(명)	비율(%)
제주시의 지나친 행정비대화 현상	103	36.8
도시지역과 농촌지역의 불균형 발전 초래	110	39.3
행정구역의 확대에 의한 대주민 서비스 저하	67	23.9
계	280	100.0

④ 1도 2시 4군안

북제주군과 남제주군의 경우, 기초단체로서 인구나 면적 측면에서 규모가 너무 크고, 제주시와 서귀포시가 중간에 끼여있어 사실상 동서로 분리되어 주민의 불편이나 행정의 비능률을 초래하고 있다. 그리고 같은 군이면서도 공동체의식은 희박한 상태이기 때문에 현재의 2군을 4개군¹²⁾으로 분할·증설하는 방안이다. 즉, 이 안은 행정의 민주성을 제고할 수 있는 규모의 불경제문제와 자치단체간의 갈등과 대립의 가능성을 높임으로써 효율적 행정관리를 저해할 소지가 높다.

1도 2시 4군안에 대한 제주주민의 인식을 살펴보면, 2시 4군체제의 이점은 “지역 내 동질감 및 정체성 강화” 113명(38.3%), “행정의 대주민 서비스 강화” 110명(37.3%), “주민편의 신장” 72명(24.4%)의 순으로 나타났다(〈표 11〉 참조).

그리고 2시 4군체제 시 우려되는 점에 대해서는 “청사건립 등 소요비용의 과다지출” 102명(35.8%), “시·군간 정책 및 지역갈등 심화가

표 11
2시 4군체제로 개편 시
나타날 긍정적 효과

긍정적 효과	빈도(명)	비율(%)
행정의 대주민 서비스 강화	110	37.3
지역 내의 동질감 및 정체성 강화	113	38.3
주민편의 신장	72	24.4
계	295	100.0

표 12
2시 4군체제로 개편 시
나타날 부정적 효과

부정적 효과	빈도(명)	비율(%)
청사건립 등 소요비용의 과다지출	102	35.8
시·군간 정책 및 지역갈등 심화	134	47
광역사업 추진상의 애로	49	17.2
계	285	100.0

가” 1,34명(47%), “광역사업 추진상의 애로” 49명(17.2%)의 순으로 나타났다(〈표 12〉 참조).

(2) 단일자치구역모형

① 광역자치단체폐지안

광역자치단체인 도를 폐지하는 방안은 무엇보다도 현행 자치 2계층제가 안고 있는 문제점인 광역자치단체와 기초자치단체 간의 기능중복과 기초자치단체에 대한 국가와 광역자치단체의 2중감독의 폐단을 해소할 수 있는 안이다. 그리고 종적 의사전달의 신속화와 인력과 경비의 절감을 통해 행정능률을 향상시킬 수 있다. 이때 도로, 교통, 상하수도, 환경, 관광 등 광역적 계획과 집행은 기초자치단체로 구성된 제주도광역연합체에서 담당하게 하거나 제주도광역의회가 담당하는 안을 생각할 수 있다.

그러나 광역자치단체인 도를 폐지할 경우 실질적으로 제주도의 공간구조가 자연적으로 단일생활권의 구조를 형성하고 있는 점을 감안할 때 날로 증가하는 광역행정수용에 대한 적절한 공급이 불가능해지고, 실질적으로 광역적 업무와 생활권 업무의 명확한 기준설정이 어렵다는 한계를 가진다. 뿐만 아니라 기초자치단체인 시와 군 간의 이해가 대립되는 업무의 일차적 조정기능을 수행할 수 없게 된다.¹³⁾ 또한 시·군 사이에 존재하는 재정적 능력의 차이를 조정·극복하는 데 어려움이 예상된다.

② 시장·군수의 임명제안

시·군은 법인격을 갖지 않는 행정단체로 변경하며 국가와 도의 위임사무만을 수행한다. 그리고 시장·군수는 제주도지사가 임명하되 재직기간을 구체화하고, 그 임명과 해임에는 지방의회의 동의를 얻게 하여 지역주민에 대한 책임성과 통제성을 어느 정도 확보할 수 있도록 한다. 또한 예산에 대한 심의·의결은 지방의회에 그대로 두어 집행기관에 대한 의회의 통제권을 행사할 수 있도록 한다.

제주도지사가 시장·군수 임명권을 보유함으로써 시장·군수가 표를 의식하여 시·군 혹은 자신의 이익추구를 위해 도지사의 권한을 침해하거나 방침을 거스르고자 하는 유인이 사라지고, 따라서 행정 효율성을 저해하는 제주도와 시·군 간의 갈등이 대폭 감소될 것으로 예상된다. 또한 지방의회가 시장·군수 임명동의 권한을 보유함으로써 의회와 시장·군수 간의 원활한 협조가 가능하고, 기초의회와 제주도 간의 갈등을 시장·군수가 조정할 수 있다. 이는 현행 자치체제를 유지하면서 시장·군수만 임명제로 전환함으로써 개편이 용이하고 기초자치단체장 선거 관련 경비의 절감이 가능하다.

하지만 이 안은 1991년 이전의 중앙집권적 체제로 회귀하는 모형으로 지방자치의 후퇴라는 이념적 비난을 받을 가능성이 매우 높고, 지방정치권의 강력한 반발이 예상된다. 또한 시장·군수가 제주도지사에게 의해 임명됨으로써 분점되던 권한이 제주도지사에게 의해 독점되므로 제주도지사의 권력강화현상이 나타날 수 있다.

③ 시·군폐지안

제주지역은 교통·통신의 발달로 하나의 커다란 생활권을 형성하고 있다. 따라서 시·군을 폐지하고 제주도가 읍·면·동을 직접 관리하는 방안이다. 그리고 단위생활권의 중심지인 읍·면·동의 자치권한을 강화시켜 준다. 기존에 읍·면·동이 주로 담당하고 있는 사무가 개별법에 위임된 호적, 주민등록, 병역, 선거관련 사무를 수행하고 있는데, 이를 행정사무처리의 전산화를 통해 행정에 대한 접근도와 주민참여의 정도를 강화시킬 필요가 있다. 이 안은 시와 군의 본청을 폐지함으로써 막대한 경상적 경비의 절약을 가져올 것이다.

시·군을 폐지하여 하나의 단위로 통합될 경우 나타날 효과에 대한 주민의식 조사결과는 다음과 같다. 만일 현행 행정구역체제가 하나의 단위로 통합된다면 기초자치단체가 없어질 가능성이 많은데, 이에 따른 이점에 대해서는 총 176명(12.6%)의 응답 중 “저비용·고효율적 행정업무수행 용이” 81명(46%), “선거횟수감소로 인한 지역갈등과 사

회비용의 절약” 49명 (27.8%), “광역사업 정책집행의 원활” 46명 (26.1%)의 순으로 나타났다(<표 13> 참조).

그리고 이와는 반대로 우려되는 점에 대해서는 총 169명 (12.1%)이 응답했는데, “권한집중으로 인한 관료의 권위주의 심화” 77명 (45.6%), “행정서비스의 질적 저하” 59명 (34.9%), “지역 엘리트들의 정치적 진출기회 제약” 33명 (19.5%)의 순으로 나타났다(<표 14> 참조).

표 13 행정구역체제를 하나의 단위로 개편 시 나타날 긍정적 효과

긍정적 효과	빈도(명)	비율(%)
광역사업추진의 원활	46	26.1
저비용, 고효율적 행정업무 추진	81	46.0
선거횟수 감소로 인한 지역갈등과 사회비용의 절약	49	27.8
계	176	100.0

표 14 행정구역체제를 하나의 단위로 개편 시 나타날 부정적 효과

부정적 효과	빈도(명)	비율(%)
행정서비스의 질적 저하	59	34.9
권한 집중으로 인한 관료의 권위주의 심화	77	45.6
지역 엘리트들의 정치적 진출기회제약	33	19.5
계	169	100.0

4. 계층구조 개편방안

1) 대안의 비교·평가

앞에서 제시한 모형 중 기능조정안, 광역자치단체폐지안, 시·군임명제안, 시·군폐지안들은 행정의 효율성·민주성·정치적 실현 가능성 측면에서 서로 다른 특성을 가지고 있으므로 이들을 기준으로 제시된 안들을 평가하도록 한다.

기능조정안은 공식적인 권한이 제주도지사에게 있어도 시장·군수가 여전히 주민의 표를 의식하여 자의적 행정을 수행할 경우 이에 대한 통제가 불가능하므로 행정의 효율성은 그다지 높지 않다 하겠다. 하지만 기초자치단체장과 기초의원을 주민들이 직접 선출함으로써 행정의 민주성 확보에 크게 기여할 수 있고, 또한 현재의 체제와 크게 다르지 않아서 기존 관계자들의 이해를 크게 저해하지 않기 때문에 실현 가능성이 높다 하겠다.

광역자치단체폐지안은 날로 증가하는 광역적 행정수요에 대한 처리가 곤란하고 시·군의 지역이기주의적 경향의 강화로 인해 행정의 효율성을 저해할 가능성이 높다. 하지만 시·군자치단체장과 광역의회 그리고 지방의회 의원을 지역주민들이 직접 선출함으로써 행정의 민주성이 크게 저해되지는 않을 것이다.

시·군임명제안은 집행을 담당하는 시장·군수가 시장에 의하여 임명되므로 표를 의식하지도 않을 것이고, 시·군 간의 조정능력을 크게 높여서 자치단체간 갈등을 감소시킬 것이다. 그리고 기초자치단체의 특성을 고려한 정책실험과 혁신 및 확산의 효과도 그대로 확보할 수 있어 행정의 효율성을 증대시킬 수 있을 것이다. 또한 여전히 주민들이 직접 선출한 기초의회가 조례·규칙제정권, 예산의 심의·의결권, 시·군세의 부과징수권은 물론 시장·군수의 임명동의권을 보유하기 때문에 주민의 뜻과 무관한 시장·군수의 행정수행을 충분히

견제할 수 있어서 민주성 측면에서도 바람직하다. 다만 잠재적 단체장지망생들이 격렬하게 반대하는 반면, 주민의 유일한 대표의 지위에 서고 시장·군수의 임명동의권을 갖게 될 기초의원들은 그다지 반대하지 않을 것이라는 점에서 정치적 실현 가능성은 큰 문제가 되지 않을 것으로 보인다.

시·군폐지안은 효율적 행정수행이 가능하고 교통과 통신의 발달로 인해 읍·면·동을 직접 관리함으로써 체계적인 행정집행이 가능하다. 또한 시청과 군청의 폐지로 막대한 경상적 경비의 절감을 확보할 수 있고 지역개발에 투자할 수 있다. 다만 시장·군수와 기초의회를 구성하지 않음으로써 행정의 민주성 침해논란이 있을 수 있다. 하지만 오늘날 NGO활동이 활발하고 다양한 지역주민의 참여방안이 모색되는 상황에서 행정민주성은 그다지 침해되지 않을 것으로 사료된다. 다만 잠재적 정치지망생들이 극심한 반대로 인해 정치적 실현가능성은 그다지 높지 않다 하겠다(〈표 15〉 참조).

표 15
4가지 모형의 내용 및 장단점 비교

구분	단점	장점
기능조정안	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자치단체간 갈등 요인 상존 ▪ 광역행정 수행 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 실현가능성이 높음 ▪ 시군의 자치행정기능 강화
광역폐지안	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 광역적 행정수요 처리의 한계 ▪ 정치적·행정적 부담 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 이중감독 폐해 극복 ▪ 행정의 자기 완결성 효과
시·군임명제안	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방자치의 역행 ▪ 책임행정체제 미약 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정의 효율성 제고 ▪ 지역균형발전 도모
시군폐지안	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정치적 실현 가능성 미약 ▪ 도의 통솔범위 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 예산 절약 ▪ 효율적 광역행정 수행 가능

2) 바람직한 개편의 방향

21세기 주요 지방행정환경변화는 세계화, 지방화, 정보화, 다양화, 전문화, 변화의 급속화와 전면화로 요약된다. 이와 같은 환경변화 속에서 21세기에 맞는 제주행정구조의 개편방향은 무엇보다도 행정의 생산성과 민주성을 동시에 고려해야 한다. 하지만 현재와 같은 다층 구조로서는 지방행정의 경영화라는 요구에 부응할 수 없는데, 이는 행정처리의 신속성, 통솔 및 지도의 적절성, 지역개발의 효과성, 예산운용의 경제성 등을 확보하기 어렵다는 점에서 알 수 있다.

따라서 21세기 제주의 지방행정계층구조 모델을 구상할 경우 장기적으로 지방행정계층의 전반적 축소를 전제¹⁴⁾로, 자치계층과 행정계층의 일원화를 통해 민주성과 효율성을 동시에 달성하는 방향으로 나아가야 한다는 시각을 가지고 발전적 대안을 모색해야 한다.

현재 인구 53만여 명, 면적 1,845km²인 제주도는 아래로 두 개의 시(제주시, 서귀포시)와 두 개의 군(북제주군, 남제주군)을 두고 있다. 인구는 서울의 자치구 수준이다. 보다 더 엄밀한 검증과 조사를 거쳐야 하겠지만 일단 외관상으로는 과연 2계층의 지방자치단체의 존재 필요성이 그다지 높지 않고, 중앙정부의 획일적 사고에 의해 관성적으로 2계층이 유지되고 있는 것으로 보인다.

현재의 2계층의 자치계층은 사업추진에 있어 한 단계의 정치적 결정점, 즉 clearance point를 더 만들면서 결정을 지연시키거나, 아니면 제주도 전체의 이익보다는 기초자치단체별 이익이 반영될 소지를 더 키우면서 인적·물적 자원의 배분구조를 왜곡시킬 수 있다. 적지 않은 사람들이 민주성과 접근성 문제를 들어 지방자치단체의 규모를 오히려 더욱 줄여야 한다고 주장하기도 하고, 시·군을 여러 개의 기초자치단체로 나누는 것이 합당하다고 주장하기도 한다.

그러나 민주성과 접근성의 문제는 행정과정에서의 직접적인 시민참여 기회를 확대하고 전화와 팩스 그리고 부가가치통신망 등을 이용하는 경우 상당부분 해결할 수 있는 부분이다. 접근성과 민주성 문제를

들어 굳이 하나의 정치적 결정단위를 더 두어야 하는지에 대해서는 우리 모두 심각하게 고민해 볼 필요가 있다. 특히 주민에 대한 서비스의 제공과 함께 국제자유도시와 같은 거대한 발전계획이 추진되는 경우는 더욱 그러하다.

이러한 점을 감안하고 앞의 다양한 논의를 종합해 볼 때, 시·군임명인제안이 가장 바람직한 모형으로 판단된다. 교통·통신의 발달로 인해 제주지역은 이미 하나의 생활권을 형성하고 있고, 성남·수원·부천 같은 인구 50만 이상의 대도시가 기초자치단체임에도 불구하고 행정의 민주성 논란이 제기되고 있지 않는다는 점을 감안할 때 행정의 민주성 침해는 그리 크지 않을 것으로 보인다.

5. 결론

지금까지 21세기 제주행정구조 개편방안을 계층구조를 중심으로 살펴 보았다. 이러한 계층구조 개편에 대한 논의에 앞서 몇 가지를 고려해야 한다.

첫째, 지방자치가 정책실험의 장이긴 하지만, 이때 정책적 실험의 장은 중앙정부나 국가의 요구에 의한 타율적 실험의 아니라 제주지역 차원에서의 필요에 의한 자율적 실험이어야 한다는 점이다. 즉, 국가적 논리나 이익을 위해 제주가 자치제도의 실험장이 되어서는 안 되며, 제주의 생존과 경쟁 그리고 21세기 비전을 실현하기 위한 필요조건으로서 이에 대한 논의가 이루어져야 한다는 점이다.

둘째, 과연 제주가 새로운 계층구조에 대한 실천 가능성을 담보할 수 있을 정도로 사회적 역량과 여건이 성숙되어 있고, 또한 지방정부의 인적 역량이 가능한가를 진단해야 한다. 이는 사회적 여건과 역량이 구비되지 않은 채 진행되는 논의는 오히려 지역분열과 역량의 분산을 초래하여 부정적 효과를 초래할 수도 있기 때문이다.

이러한 사실에 대한 고민 후에 새로운 계층구조의 필요성과 대안에 대한 논의가 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 분명한 것은 제주의 경쟁력을 확보하기 위해서 제주만의 색깔을 가져야 한다는 점이다. 또한 그러한 지역의 색깔을 나타낼 수 있는 완전한 지방자치체 정착을 위해 국가와 지방정부는 노력해야 한다는 점이다.

그리고 비록 앞서 제시된 여러 대안들이 철저한 조사와 검증에 바탕을 두지 않아 논란의 여지가 있지만, 이 연구는 향후 계층구조 개편방안에 대한 나름대로의 기본방향을 제시하는 데 의의를 가지려고 한다. 또한 앞서 제시된 대안들의 장점만을 구비한 새로운 계층구조 개편모형이 여러 학자들의 노력으로 제시되기를 바란다.

사실, 계층구조 개편에 대한 연구는 그리 간단하지 않고 상당한 이해관계를 가지고 있다. 그리고 계층구조 개편안에 대해서는 지역주민의 합의도출이 우선적으로 선행되어야 한다. 이제 이러한 노력들을 시작해야 한다고 생각한다. 우선적으로 각계 각층으로 구성된 ‘제주 지역계층구조개편위원회’를 신설하여 이에 대한 철저한 조사와 연구를 진행함으로써 합리적 대안을 도출해야 한다. 그리고 “서울특별시 행정특례에 관한 법률”이나 광역시 승격시 “광역시설치에 관한 법률”을 제정하여 그 지위를 법적으로 인정하는 것처럼, 제주도도 “제주도행정 특례에 관한 법률”이나 “제주도개발특별법”에 제주의 지방자치에 관한 특별한 규정을 두어 현재 수준보다 강화된 자율성과 재정적 지원을 확보하는 것이 필요하다.

■ 주

- 1) 현재 지방직 공무원으로 임용되고 있는 시·군의 부단체장을 국가직으로 전환하고 도·시·군의 인사위원회를 민간주도로 전환하는 방안도 검토되고 있는데, 이에 대한 상당한 논란이 예상된다.
- 2) 현재 제주도는 21세기 제주의 비전전략으로 국제자유도시를 추진하고 있다. “제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획”을 수립한 Jones Lang Lasalle는 제주가 성공적인 국제자유도시로 발전하기 위해서는 현재의 2계층구조를 단층제로 전환해야 한다고 제언하고 있다.

- 3) 계층구조와 관련하여 현재 논의되는 방안은 크게 둘로 나누어 볼 수 있다.
 - ① 중층제 권한조정모형: 1도 2시 2군안, 1도 2시 동·서군안, 1도 2통합시안, 1도 2시 4군안 등.
 - ② 단층제 단일자치구역모형: 광역자치단체인 제주도 폐지안, 시장·군수 임명제안, 시·군폐지안 등.
- 4) 유럽과 라틴아메리카 그리고 아프리카 지역의 여러 나라들에서 2층제를 택하고 있고, 지리적으로 광대한 일부 아시아제국들은 보다 복잡한 다계층구조를 가지고 있다. 특히, 파키스탄은 무려 5계층을 택하고 있다(김학노, 1994: 170).
- 5) 수도권과 비수도권 간의 불균형 발전이 국가경쟁력을 훼손하는 것처럼, 제주지역에서도 제주시와 여타 부문 간의 불균형문제는 심각한 지역문제로 대두되고 있다. 따라서, 이를 추가하였다.
- 6) 4시·군은 제주시·서귀포시·남제주군·북제주군이고, 12읍·면은 북제주군의 경우 애월읍·한림읍·조천읍·구좌읍·한경면·추자면·우도면이고 남제주군의 경우 대정읍·남원읍·성산읍·안덕면·표선면 등이다.
- 7) 제주의 행정구역은 1917년 제주면에서 1931년 읍면제의 실시에 따라 제주읍으로 승격하여 해방직 후까지 계속되다가 1946년 8월 1일 도제가 실시되면서 전라남도의 관할에서 벗어나게 되었다. 그러나 현 자치체종인 1도 4시·군 체제와 행정구역은 조선말기와 일제초기에 확정된 체계를 골자로 하고 있다.
- 8) 행정구역개편에 관한 설문지는 전문가의 의견조율과 3번의 예비조사를 거친 후 제주도민 1,400명(신뢰도 95%, 표본오차 ±2.67%)을 대상으로 2001년 7월 15일~2001년 8월 14일까지 실시되었다. 그 후 제주도·제주발전연구원(2001. 2. 22~2. 26), 제민일보(2002. 9), 한길리서치(2002. 11), 한라일보·제주도지방의정연구소(2002. 11), 제주발전연구원(2003. 2. 10~2. 27), 한국지방행정연구원·제주대사회과학연구소(2003. 6. 16~6. 25), 제주일보·KBS·제주대사회과학연구소(2003. 11), 서귀포시의정회(2004. 3. 15~3. 19), 제주일보·KBS·제주참여환경연대(2004. 5), 제주일보·제주대관광과경제연구소·제주자치분권연구소(2004. 9. 15~9. 20), 그리고 제주MBC·제주대사회과학연구소(2004. 8. 24~8. 28)에서 실시하였다.
- 9) 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 북유럽국가에서는 중앙정부에 의해 선정된 기능(정책)분야에 대하여 일정한 기간 동안(5년 등) 중앙정부와 자치단체의 협약을 통하여 자치단체에게 자율적 집행권한을 제공하는 자유자치단체제도(*free-commune*)를 채택하고 있고, 영국에서는 Best Value제도를 시행하고 있는데, 이는 지방자치단체의 모든 서비스부문에 대해 매 5년마다 성과평가를 실시하여 일정한 수준에 미달되면 이 권한에 대해서는 당 자치단체의 권한을 박탈하든지 타 자치단체에 넘겨주도록 하고 있다. 이 경우 서비스수행이 양호한 자치단체는 타 자치단체의 권한을 넘겨받으며 동시에 서비스수행에 소요되는 모든 재원은 성과가 부실한 해당 자치단체로부터 받게 된다.
- 10) ① 정치적 책임성의 원칙은 기본적으로 기능배분이 지역주민의 직접적 통제가 가능하도록 이루어져야 한다는 것을 말한다.
 - ② 경제성의 원칙은 기본적으로 광역자치단체와 기초자치단체 간의 기능배분이 능률을 극대화할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다는 것을 말한다.
 - ③ 공평성의 원칙은 기본적으로 기능의 배분이 지방자치단체간에 공평성 혹은 형평성을 확보하는 방향으로 이루어져야 한다는 것을 말한다.
 - ④ 행정책임의 명확화의 원칙은 기본적으로 같은 성질의 기능이 광역자치단체 또는 기초자치단체에

총체적으로 배분되어야 하고, 상호간에 중복적으로 배분되지 않아야 한다는 것을 말한다.

- 11) 도·농통합접근법은 성장거점이론을 비롯한 효율적 성장위주의 지역불균형성장 이론의 한계를 극복하고 도·농 간의 균형발전을 모색하기 위해 제기된 이론이다. 특히 도·농통합으로서 시·군통합은 도시지역인 시와 농촌지역인 군을 공간적으로 접근시키는 방법으로서, 양 지역의 비교우위 기능을 상호교환 내지 보완하여 대도시화의 그늘에서 발전이 정체된 지방의 중소도시와 그 배후지역을 개발하고 발전시키려는 지역개척적 접근이론이다(장태욱, 1994: 9).
- 12) 대정·안덕, 남원·성산·표선, 한림·한경·애월, 구좌·조천 등을 생각할 수 있다.
- 13) 현행제도상 시·군 간의 갈등을 조정하는 방법으로서 대표적인 것은 광역행정협의체인데, 협의회를 통한 합의도출의 어려움과 합의사항에 대한 집행구속력의 미비로 인해 그 실효성이 미약하다.
- 14) 얼마 전 광역시로 개편된 울산시의 경우에 있어서도 광역시 개편과 함께 무조건 자치구를 두는 것은 문제가 있다는 지적이 있다. 기초자치단체인 일반시로 있었을 때 그 아래에 자치체를 두지 않고도 별 문제가 없었는데, 광역시가 되었다고 해서 무조건 자치구를 둘 이유가 있느냐는 것이다. 만일 그다지 필요 없는 자치구를 두었다고 한다면 이것은 '지방자치의 과소비'라는 비판의 소리는 우리에게 시사하는 바가 크다.

■ 참고 문헌

- 김병국 외. 1998. 《지방자치(행정) 체제의 개편방안》, 지방행정연구원.
- 김병준. 1994. 《한국지방자치론: 지방정치, 자치행정, 자치경영》, 서울: 법문사.
- 김익식. 1995. "지방행정구역 개편방향과 전략," 나라정책연구회(편), 《한국형 지방자치의 청사진》, 서울: 길벗.
- 김정훈. 1997. 《시민의 정부혁신론》, 서울: 대영문화사.
- 김학노. 1994. 《지방행정의 이론과 실제》, 서울: 박영사.
- 부만근. 1983. "지방행정구역의 개편에 관한 연구," 《논문집(사회과학편)》, 제주대학교
서울대학교 행정대학원 행정조사연구소. 1980. 《지방행정체제의 계층구조 및 관할구역에 관한 연구》,
서울대학교 행정대학원
- 심익섭. 2001. "지방행정계층제의 재구축방안," 《경기논단》 3(1), 경기개발연구원.
- 이기욱. 1996. 《지방자치이론》, 서울: 학현사.
- 이성복 외. 1999. "한국지방정부의 계층구조조정에 대한 공무원과 시민간의 의식분석 — 안양시를 중심으로," 《한국지방자치학회보》 11(3), 한국지방자치학회.
- 이용길. 1987. "지방화 시대, 지방행정의 과제," 《삼의》, 제주전문대학교.
- 이종수. 1996. "지방자치계층·행정계층구조, 축소 개편되어야 한다," 《지방자치》 4월호.
- 임석희. 1995. 《공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향》, 서울대학교 박사학위논문.

장태욱. 1994. "도농통합의 의의와 방향," 《도시문제》 6월호.

정세욱. 1995. 《지방행정학》, 서울: 법문사.

조문부. 1987. "각시도의 지방자치계획/학자의 구상, 제주도의 지방자치," 《민족지성》.

한국지방자치학회. 1995. 《한국지방자치론》, 서울: 삼영사.

한국지방행정연구원. 2000. 《지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회 최종보고서》.

홍준현. 1998. "지방행정 계층구조 개편방안," 《한국행정연구》 7(1), 한국행정연구원.

Leemans, A. F. 1970. *Changing Patterns of Local Government: The International Union of Local Authorities*.

Micael, O. 1977. "Not on My Block You Don't: Facility Siting and Strategic Importance of Compensation," *Public Policy* (25).

Sharp, E. B. 1981. "Citizen Perception of Police Service Delivery: Look at Some Consequences," *Policy Studies Journal* (9).

水律一浪. 1980. 《社會地理學의 基本問題》 133. 東京: 大明堂.