연구논문 「정부학연구」 제14권 제4호(2008): 269~292

주민의식조사로 본 洞 행정구역의 합리적 개편 방안에 관한 연구:

제주시를 중심으로

강영훈*·김인영**

본 논문에서는 현행 일선 지방행정구역인 洞의 불합리성을 지적하면서 이러한 행정구역에 대한 지역주민의 인식조사를 통해 동의 적정규모에 대한 논의를 진행시켰다. 먼저 동 행정구역 개편은 주민투표 실시를 전제로 하여 시행해야 한다는 것이다. 주민투표는 특정사안에 대한 직접 민주주의적인 해결을 시도하는 것이다. 따라서 주민투표를 위한 안으로는 제1안은 점진적으로 행정구역을 조정해 나가는 방안으로 우선 인구나 면적 등 동의 규모가 매우 적은 過少洞을 대상으로 하여 현재의 동 행정구역은 현행대로 유지하되 동의 청사만 통합 운영함으로써 지역주민, 지방의회의원, 동 자생조직 등의 저항과 반발을 최소화하기 위하여 먼저 1개 지역을 시험 적용을 한 후 문제점을 적출하여 보완하여 것이 바람직하다고 하겠다.
제2안은 적극적인 행정구역 개편의 방향으로 大洞制를 도입하자는 것이다. 大洞制는 행정환경의 변화, 광역행정의 효과적 수행, 지방분권적 흐름의 적극적 수용, 주민 지향적인 서비스 조직의 설계 필요성, 지방자치단체간 경쟁력 강화 방안의 일환 도입의 필요성을 제기할 수 있는데, 동의 통폐합은 관련 지역의 장래나 지역의 정체성(identity), 주민공동생활의식의 양성, 관련 동 및 주민의 자주적인 판단이 전제되어야 한다. 따라서 제주시의 동 행정구역을 크게 중부권, 서부권, 동부권, 남부권, 북부권 등의 앞으로의 도시개발 수요와 도시 성장의 규모 등을 감안한 대동제의 도입을 통해 행정의 능률성과 경제성 확보, 주민생활의 편의성과 서비스 기능 강화, 지역개발효과의 극대화를 통해 궁극적으로 주민복지의 향상과 지역발전을 추구할 수 있을 것으로 기대할 수 있을 것이다.

주제어: 동행정구역 개편, 주민투표, 대동제

* University of Laverne에서 행정학박사학위를 취득하고 현재 제주대학교 법정대학 행정학과에 부교수로 재직중이다(younghoo@cheju.ac.kr).
** 제주대학교 법정대학 행정학과 박사과정 재학중이다(tamla105@jeju.go.kr).

Ⅰ. 서론: 제주시 洞 행정구역의 현황 및 문제점을 중심으로

현재의 우리의 지방행정체제는 1914년 일제치하에서 개편된 기본 구도를 지속적으로 유지해 오고 있다고 볼 수 있다. 특히 지난 1991년 지방자치가 부활되면서 기초자치단체와 광역자치단체라는 자치 2계층으로 되어 있으나 행정계층은 3내지 4계층으로 되어 있어 자치 및 행정계층이 더욱 복잡해져 정책결정과 집행과정에서의 계층간 의사전달의 왜곡과 지연, 지휘·감독의 중복으로 인한 비능률 등의 문제점을 노출시켜 왔다(홍준현, 1998).

그리고 도시행정에 있어 주민들의 기초적 생활권인 동시에 모든 행정정책의 결실점이며 행정수요의 시발점이 되는 동 행정구역의 경우 그 격차는 더욱 크다. 구역의 관습상의 것, 행정편의상의 것 및 국가공부상의 것 등 다원적이어서 혼란을 일으키고 있을 뿐만 아니라 같은 행정편의상의 구역사이에도 인구, 면적, 접근성 등에 있어 심한 차이를 보여주고 있다(한국지방행정연구원, 1989).

현행 동 행정구역은 일제 식민지시대부터 오늘에 이르기까지 국민생활의 편의보다는 통치를 용이하게 하기 위한 수단으로 구역이 설정되었으며 주로 통솔의 원리에 주안점을 두고 구역이 설정되어 왔다. 이러한 동 행정구역은 구역 상호간에 많은 격차를 보이고 있어 최근까지 합리적 개편방안에 대한 논란이 지속되고 있다.

전국 77개 市 단위 지방자치단체의 평균인구는 27만여명으로 본 연구자가 거주하는 제주시의 동 지역 인구가 29만여명으로 평균 인구에 가깝다는 점, 그리고 동별 인구와 면적, 통반의 수 등 불균형으로 인해 지속적으로 이러한 동 행정구역에 대한 문제의 제기가 있어 우선적으로 본 연구의 범위를 제주시를 제한하고 있다.[1] 제주시 동행정구역의 현황 및 문제점을 살펴보면 다음과 같다(통계연보, 2007; 제

1) 2008년 6월 23일 제주도의회 의원연구모임인 행정구조연구회(회장 김병립)에 따르면 특별자치도 출범 2주년 제주특별자치도 행정구조 연구 결과 발표회에서 행정시 등 현행 행정구조에 대한 개편 필요성이 제기됐다. 김병립 의원은 "행정시는 전 세계적으로 유례를 찾기 힘든 행정단체로, 주민현장서비스의 품질을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다"며 "대동제를 도입하거나 행정시를 국가행정기관으로 변모시켜야 한다"고 주장하여 주민현장 서비스의 품질을 떨어뜨리고 있는 행정시를 폐지하는 대신 '대동(大洞)제'를 도입해야 한다는 의견이 제시됐다(제주소리, 2008).

주시 총무과 내부자료, 2007; 제주시 도시계획40년사, 1994).[2)]

첫째, 제주시 전체적으로 볼 때 각 동별 인구, 면적 등에 있어서 매우 큰 차이를 보이고 있는데 인구나 면적이 아주 작은 과소동이 있는가 하면 매우 큰 과대동이 혼재하고 있다. 인구가 2,000여명 밖에 없는 과소동이 있는가 하면 인구가 4만명이 넘는 과대동이 있으며, 면적이 0.3㎢인 동이 있는데 비하여 70㎢가 넘는 동이 있다.

둘째, 제주시의 洞 공무원 1인당 인구수와 주민 1인당 洞 예산액은 각 동별로 차이를 보이고 있다. 이 중 洞 공무원 1인당 평균 인구수는 1,109명인데, 인구가 가장 적은 도두동인 경우 1인당 인구수는 2,306명인데 반해 인구가 가장 많은 노형동인 경우 1인당 인구수는 41,376명으로 18배가 넘게 차이가 나타나고 있다. 또한, 인구 1인당 동 예산액은 제주시 평균 128만원으로 인구가 가장 많은 노형동인 경우 23,273원인데 비해 인구가 가장 적은 도두동인 경우 177,181원으로 7.6배의 심각한 차이를 나타내고 있다.[3)]

이와 같은 동 행정구역간의 불균형은 행정서비스의 전달이나 주민의 편의 측면에서 바람직하지 않으며 특히, 지방화시대 지방자치단체의 생산성 측면이나 경쟁력의 측면에서 저해하는 요소가 되고 있다. 유럽을 비롯한 지방자치의 선진국에서 구역 개편의 논의가 활발해진 원인중의 하나는 이러한 구역간의 불균형에서 기인되고 있다(H. Elock, 1986).

그리고 통·반 운영의 비효율성 측면에서 보면, 행정시책의 원활한 추진과 동 행정을 효율적으로 수행하기 위하여 동의 하부조직으로 운영되고 있는 통·반은 지방화시대를 맞아 각종 행정여건이 급변하고 있으며 업무는 간소화되고 있으나 기존 통·반 조직은 오히려 확대되어 다음과 같은 여러 가지 문제점을 야기하고 있다.

첫째, 인구수에 비해 통·반 조직은 계속 비대화되고 있으며 통·반간의 규모차이의 심화로 통·반간 형평성이 결여되고 있다. 제주시의 경우를 예를 들면 시 전

2) 구체적인 데이터는 제주시 인구 407,145명, 동 근무 공무원수 362명, 일반회계예산 총 5,210억, 노형동 인구수 48,983명 예산 10억 1400만원, 도두동 인구수 2306명 예산 4억 858만원을 기준으로 계산한 수치이다.

3) 민공노제주시지부는 행정시 출범 이후 감소된 예산에 대하여 "제주시의 경우 제주특별자치도 출범 전 일반회계 예산은 제주시와 북제주군을 합쳐 7482억원에 달했지만 제주특별자치도 출범 후 2008년 1회 추경 기준 현재 일반회계 예산액은 5210억원에 불과하여 무려 2272억원이 감소, 특별자치도 출범 전 예산과 비교하여 30.3%나 감소했다"고 지적했다(www.jejusori.net).

체인구는 최근 3년간 평균 1.9%가 증가하였으나, 통·반 조직은 오히려 최근 3년간 7.1%가 증가하였다.

둘째, 행정업무의 간소화와 교통 통신의 발달 등으로 통·반장의 역할이 축소되고 있다. 예를 들면 주민등록 전·출입시 통장 경유제를 폐지하였으며 각종 세금 고지서 등의 전달을 우편으로 발송함으로써 업무가 격감하고, 특히 일부 아파트 지역의 반장임무가 유명무실해 지고 있다. 또한 도의회의 출범으로 통반장의 주민의 의견수렴 및 전달기능 축소되고 있으나 통·반장 운영에 따른 수당 등 예산액은 늘어나고 있다.[4)]

셋째, 통·반장 공석시 맡으려고 하는 사람이 없어 위촉에 어려움을 겪고 있으며 고령화 추세 등으로 행정의 기동성이 저하되고 통·반장조직이 압력단체화 하고 있어 동 행정의 비효율성을 초래하고 있다.

따라서 본 연구는 동 행정구역 조정에 대한 이론적 기준을 중심으로 제주시의 실태와 문제점을 지역주민의 인식조사 결과를 통해 분석하고, 현실적으로 구역조정에 대한 필요성과 주민의 욕구가 아무리 크다 하더라도 실제 이의 시행에는 많은 저항에 부딪히게 되는데 이를 최소화할 수 있는 합리적 대안을 살펴보고자 하는데 그 목적이 있다.

Ⅱ. 선행연구 고찰

행정구역개편에 대한 논의는 크게 두 가지 범주로 구분할 수가 있다. 그 하나는 거시적 수준의 통합과 분리의 문제이고, 다른 하나는 경계의 재조정에 관한 미시적 수준의 편입으로 구분된다. 두 가지 방법은 상호 밀접하게 관련되어 있어 어느 한쪽에서 일방으로 접근할 수는 없으나, 지금까지의 대다수의 논의는 전자, 즉 행정구역개편을 통합방식에 중점을 두고 있었는데, 이러한 동 행정구역의 문제점을

4) 통장의 활동시간을 분석한 결과 주당 평균 활동시간은 1.9시간이며, 통장 1인당 지급되는 보수는 기본수당 월 20만원을 비롯해 각종 수당을 포함해 계산할 경우 일당이 26만2400원(시간당 3만2800원)에 이르는 것으로 분석되는 등 수행 업무에 비해 상대적으로 과도한 보수가 지급되고 있다(제민일보, 2007).

제시하면서 동 행정구역의 조정은 가능한 확대 조정하는 한편, 어느 정도 규모의 균형을 이루도록 조정하면서 행정동을 분동하는 것을 지양하고 대동제로 운영하는 것이 바람직하다고 하고 있다(서문수, 1997).

또한, 지방행정구역 및 계층구조의 개편방안은 주민들의 실질적인 생활권과 행정구역을 일치시키는 것을 대원칙으로 한다는 점과 교통의 발달이나 정보통신망의 확충으로 기존의 동을 흡수 통합해야 한다고 하고 있다(공민배, 2001). 한편, 기초자치단체 및 행정계층 개편방안으로 읍·면·동의 폐지로 자치계층과 행정계층을 일원화 시키는 것을 제안하고 있다(최종성, 1999).

그러나, 시 자치구역의 하위행정계층인 洞의 행정구역인 경우 洞間에 인구격차가 큼에도 불구하고 동사무소 공무원의 수에 큰 변화가 없어서 공공서비스의 공급에 있어 효율성이 떨어지고 최소 요구치에 미달하는 공공서비스를 유지하고자 할 때 재정활동의 비효율이 막대하다는 문제점이 제기되고 있는 등 지방화 시대를 맞이하여 이러한 동 행정구역의 적정규모 및 조정에 대한 논의가 제기되고 있으나 이러한 경계의 재조정에 대한 편입에 관한 선행 연구가 그리 많지 않았다.

지방행정구역의 적정화 문제는 지방자치의 성과를 좌우하는 요소로 이해되고 있다. 그 이유를 "자치구역은 자치권이 미치는 지역적 범위로서, 지방공공재화와 서비스의 효율적 공급, 세원의 공정한 분배, 정치적 책임성 그리고 지방정부에 대해 시민의 용이한 접근 등에 중대한 영향"을 미치기 때문이라고 설명하고 있다(조일홍, 1991).

한편 지방행정구조의 평가는 보통 공식적인 조직의 재구조에 따른 영향에 초점을 두고 있다(Boyne & Code, 1996). 환언하면, 적정한 지방행정구조 조정에 대한 평가는 공식적인 구조조정 결과에 따른 행정서비스의 질적 변화나 행정 효율성 확보가 주요한 성패의 요인이 된다. 이러한 맥락에서 지방행정 계층제와 관련한 대부분의 지방정부체제의 행정계층의 수와 행정계층내의 단위조직의 수의 변화에 초점을 둔다(Barlow, 1995; Dente and Kjellberg, 1998; Gunlicks, 1981; Savitch, 1994). 따라서 지방행정조직의 혁신적인 변화, 즉 조직변화를 심사숙고하는 정책에 강조점이 주어진다.

행정구역의 조직에서 계층구조의 핵심적인 문제는 몇 단계의 계층이 가장 적정하냐는 것이 된다. 현재 각국이 채택하고 있는 계층구조는 단층제에서 5층제에 이

르기까지 매우 다양하고[5], 자치계층과 행정계층이 섞여 있기도 하며, 계층별 자치단체의 형태와 지위가 변용적이어서 계층구조 자체를 모하하게 하는 경우도 있다(Leemans, A.F, 1970).

다층제의 경우는 전근대적인 산물인 경우가 많다. 즉 교통과 통신이 충분히 발달하지 못한 전근대에는 중앙정부가 전 영토를 직접 통치할 수 없었고, 또한 생활권은 촌락을 중심으로 소규모로 편성되어 있어서 자연히 다층적인 행정구역이 발생하였던 것이다.

반면에 단층제는 행정계층의 수가 적은 만큼 이중행정이나 이중감독의 폐단을 방지하고 행정의 경유기관(tunnel agency)을 줄임으로써 거래비용과 의사결정비용을 줄일 수 있고, 중앙정부와 주민간의 의사소통이 다층제에 비해 원활히 이루어질 수 있으며, 주민의사의 누수현상이 방지된다(김병준, 1994).

그러나 계층수의 축소는 대신 구역의 크기를 확대시킴으로 다층제에 비해 상대적으로 지방행정에 대한 주민참여와 통제가 용이하지 않고, 주민의 행정수요에 대한 지방정부의 민감성을 둔화시키고, 행정서비스에 대한 주민의 접근성도 저하되기 마련이다. 또한 국토가 넓고 인구가 많은 나라에서 단층제를 채택하였을 경우 수평적 관계에 놓이는 많은 지방정부들이 발생하기 때문에 그만큼 중앙정부가 지방정부를 통제하고 조정하는 역할을 수행하기 어려워진다(정세욱, 1994).

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 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 행정계층수의 많고 적음은 각각 일장일단이 있어서 어느 것이 가장 합리적이라고 말하기 곤란하다. 다만, 여러 나라의 실례를 보면 대체로 2층제를 채택하는 경우가 많다. 이것은 중간자치단체가 있어서 기초자치단체의 기능을 보완하는 한편, 기초자치단체간의 갈등과 대립을 조정하고 광역적인

5) 2층제를 택하고 있는 나라들은 유럽과 라틴아메리카, 그리고 아프리카 여러 지역에서 발견되고 있으며, 지리적으로 광대한 일부 아시아제국들은 보다 복잡한 다계층구조를 가지고 있다. 특히, 파키스탄은 무려 5계층제를 택하고 있다. 그리고 각 계층의 모든 자치단체가 획일형을 채택하고 있어서 계층구조에 대한 이해가 용이한 나라로는 벨기에와 네덜란드를 들 수 있고, 앵글로색슨의 전통을 가진 국가들은 각 계층의 지방자치단체가 갖는 형태와 지위가 변용적이어서 계층구조의 이해를 모호하게 한다(김학로, 1994).

행정기능의 수행이 가능할 수 있을뿐더러 기초자치단체는 나름대로 지역 특성에 맞는 행정을 할 수 있기 때문이다.

2. 타 자치단체 행정동 구역개편 동향

본격적인 지방자치제의 실시로 지역발전에 대한 관심이 높아지면서 불합리한 행정구역을 조정하려는 자치단체의 노력이 경주되고 있는 실정이다. 무엇보다도 오랜 기간 동안 변화 없는 지방일선행정기관에 대한 특히, 읍·면보다도 상대적으로 개편의 필요성이 높은 동 행정구역에 대한 개편의 필요성이 대두되고 있다.

1) 진해시

진해시는 본격적인 지방자치시대를 맞아 예산절감과 자치단체의 경쟁력을 높이기 위해 행정동을 통·폐합키로 하고 1996년 1월 30일 의회에 특별위원회를 설치, 활동을 시작했다. 이보다 앞서 전국 최초로 '95년 11월 시장공약사항인 행정동 통·폐합에 대한 여론의 공론화를 위해 전문용역업체인 한국리서치에 의뢰하여 여론조사를 실시하였다.

전체 24개동 가운데 통·폐합 대상인 18개동을 대상으로 실시한 여론 조사 결과를 보면 찬성이 61%, 반대가 19%, 모름이 20%로 나타나 찬성여론이 과반수를 넘고 있다. 그러나 의회와의 협상과정에서 의원들은 통·폐합의 원론에는 찬성을 하나, 자기 거주지 동의 통·폐합에는 반대하는 것으로 나타났으며 의회에 행정동 통·폐합 특별위원회를 구성, 활동을 하였으나 본회의에서 보류 동의로 폐안 처리되었다. 그리하여 집행부에서는 24개동을 16개동으로 8개동을 축소하는 집행부 단독 안을 마련하여 추진한 결과 집행부 안이 원안대로 의회를 통과함에 따라 '96년 7월 1일부로 시행하게 되었다.

행정동 통폐합의 효과는 공무원 60명 감축, 연간 예산절감이 17억원, 사용되지 않는 동사무소는 청소년 독서실, 마을회관 등 주민토론의 장으로 활용할 수 있는 계기가 마련되었다. 이로써 자치단체의 경쟁력 제고와 능률적인 조직운영이 가능하다는 것이다.

2) 마산시

마산시에서 최초로 행정동 구역개편이 논의되기 시작한 것은 1993년 4월 26일 마산 시의회 내무경제위원회에서 "마산시 행정동 조정에 관한 건의안"을 채택하면서 비롯되었다. 이 건의 안의 이일종외 16명의 의원이 발의한 건의안으로서 지방자치단체로서는 최초로 의회차원에서 행정동 구역에 대한 개편논의라고 할 수 있다.

제안이유[6]로는 마산시의 행정구역이 지역의 폐쇄성이 짙은 옛날의 지형조건인 산맥, 도로, 하천, 해안선, 골목 등 주민공동체의식에 의거 오랜 전통과 향토애를 바탕으로 한 지역단위에 대하여 일제의 조선총독부시대에 실시한 지방관제에 따라 정한 것으로써 80여년이 지난 오늘에 이르기까지 일제시대의 원칙을 답습해 오고 있다고 비판하고 마산시의 동 단위 인구나 면적, 공무원 수가 동별로 격차가 매우 커 주민복지와 양질의 행정서비스 제공에 지장이 막심할 뿐만 아니라 지역균형 발전 저해로 주민불편이 가중 되고 인력배치와 예산배분의 불공정으로 행정능률 향상에 저해요인이 되고 있다고 제안이류를 밝혔다.

또 이 건의안은 마산시의 36개 동에 대한 동세를 비교하여 인구는 최저 1,800명에서 최고 27,000명으로 그 격차가 무려 15배 이며 면적은 최저 0.09㎢에서 최고 19.39㎢로 그 격차는 215배에 이르고 있는 반면 공무원수는 최저 10명에서 최고 27명으로 인구와 면적에 비해 큰 격차가 없어 동 단위의 효율적인 행정을 수행하는데 어려움이 크다는 것을 알 수 있다고 주장하였다. 또 현행 행정구역은 재래의 개념에 따라 형성된 것으로 사회적으로나 경제적으로 보아 그 기능면에서 제 구실을 할 수 없고 오히려 행정기능의 저해요인으로 작용할 것이라고 주장했다. 또한 급속한 경제발전이 사회변동을 가속화시켰으며 교통, 통신의 발달로 공간적, 시간적 거리를 단축시켜 광역행정의 수요가 급증할 것으로 판단하여 주민편의 증진과 지역균형발전은 물론 인건비 등의 막대한 재정적 손실을 막아 재정자립도에 기여하고 행정의 효율적인 운영과 능률성을 제고시키기 위하여 행정동 구역의 조정이 불가피하다고 하였다.

이와 같은 필요성을 현행 행정동 구역을 인구 15,000명에서 20,000명 내외 조정

6) 이일종외 16명이 건의한 "마산시행정구역조정에 관한 건의안" 내용중 제안설명을 요약 발췌하였음. 마산시의회 내무위원회 회의록 제2호, 1993. 4. 26

하고자 한다고 제안이류를 밝혔다.

결국 이 건의안이 집행부에 이송되어 '94년 7월 집행부에서 행정동 구역을 조정코자 여론조사와 주민의견조사를 실시하였다. 그러나 집행부의 설득력 없는 소규모 동만을 대상으로 통합안을 제시함으로써 일부 주민들의 반대 및 집행부의 의지 결여로 무산되고 말았다. 그 후 1995년 7월 25일 "마산시행정동구역조정소위원회"가 구성되었으며 동년 8월 28일 "마산시행정동조정건의안"이 의원발의로 내무위원회에 재차 상정되어 채택되었다(이일종의원외 25인 발의). 이와 같은 마산시의회의 행정동 구역개편에 대한 지속적인 노력의 일환으로 1995년 제11회 임시회에서 행정동 구역 조정과 양 구청 폐지 건의안을 채택, 집행부로 하여금 추진토록 이송하였으며, 동년 12월 6일 정기회에서 "자치행정기구 및 조직개편 의회안 마련을 위한 특별위원회 구성 결의안"이 의원 만장일치로 채택되어 특별위원회가 활동에 들어갔다.

이러한 일련의 활동들이 집행부로 하여금 행정동 구역개편에 대한 확약을 이끌어 냈고 1997년 3월 20일 최종 통·폐합안이 제25회 마산시의회 임시회 본회의에서 통과됨으로써 과소동의 통·폐합이 실현되게 되었다.

마산시의 행정동 통·폐합안은 기존의 36개 동 가운데 인구와 면적이 협소한 16개동을 7개동으로 9개동을 감축하였다. 이로써 1읍 4면 36동에서 1읍 4면 27개동으로 개편되었다. 또 동 운영비를 비롯, 인건비 등 경상경비 절감 등으로 연간 20억원의 예산이 절감되며 공무원 54명이 감축된다고 한다.

그러나 통·폐합 후에도 행정동의 영세성을 면치 못하고 있다. 과소동의 통·폐합으로 인구 2,000명 미만인 미니동은 해소가 되었으나 여전히 인구가 10,000명 미만인 동이 7개나 존치되어 있고, 면적 또한 0.2㎢미만인 동은 완전히 해소가 되었으나 1.0㎢미만인 동이 48.1%를 차지하고 있어 인구나 면적 등 규모면에서 영세하고 광역행정 추세에 부응하는 개편이라고 보기는 어렵다. 이리하여 행정동 구역개편이 사실상 매우 어려운 사항임에도 향후 또다시 개편의 여지를 남겼다는 것은 문제라 아니할 수 없다.

3) 진주시

진주시는 '95년 1월 1일 구 진양군과 통합, 도·농복합형 도시로 출범하였다. 인

구는 334,649명, 42개 읍면동의 일선행정기관을 두었다. 진주시는 인구수에 비하여 읍면동수가 많으며 읍면동간 인구 편차가 심하여 행정의 비능률 요인이 되고 있다고 진단하고 시민의 서비스 증대와 행정능률 제고, 행정비 절감 차원에서 개편안을 마련하고 '96년 12월부터 순회 설명회를 개최하고 있다. 진주시의 개편방침은 1단계로 동을 개편하고 2단계로 면을 개편키로 하고 있다.

행정동 개편의 기본방침으로는 법정동 기준으로 행정동을 개편하되 동간 인구를 1~2만명 정도로 조정하고 3만명 이상 과대동 및 3~5년 이내 인구급증 예상지역은 분동키로 하고 계획 추진 중에 있다.

개편내용을 보면 현행 26개동에서 7개동이 폐지되고 2개동이 분동되며 공무원 41명이 감축되어 연간 10억원의 행정비가 절감된다고 예상하고 있다.

4) 창원시

창원시는 전국 처음으로 구청제 실시 대신 인구 3-5만명을 기준으로 현행 2~3개 동을 1개동으로 통폐합하여 행정동의 기능과 역할을 증대시키는 것을 목적으로 '97년 7월부터 대동제를 실시하였다.

창원시가 대동제 실시를 위한 준비에서 주민, 의회, 언론 등의 의견을 반영했다는 사실 등 대동제 준비과정을 거쳐 1997년 7월 14일자로 창원시는 대동제를 시행하게 된 지역은 도시지역을 제외한 24개 동을 대상으로 하였다. 그리고 기능을 단순집행 기능에서 공동체의 정책기능을 부가하는 방향에서 획정하였다. 그리고 동의 수를 반으로 줄이고 동별로 인구의 기준을 37,700명으로 확대하였으며, 면적도 평균 2배로 늘어났다. 그리고 동별로 평균 공무원수가 1.6배 증가한 30명 내외로 되었다.

이 상에서 살펴본 바와 같이 행정구역 개편에 대한 논의가 먼저 특별위원회 등을 설치하는 등의 형식을 통해 의회에서 시작되고 있다는 점, 공무원의 감축, 예산절감, 동별 평균인구의 확대, 동 기능의 정책기능 부가, 사용되지 않는 청사의 문화시설 활용 등에 대해서는 긍정적으로 평가되고 있다. 그러나 주민의 이해관계에 의한 반대, 행정구역 개편에 따른 의회의 선거구역 조정 등의 민감성으로 인한 집행부와 의회간의 마찰 등은 행정구역 개편에 있어 가장 큰 걸림돌이 되고 있음

을 알 수 있다. 따라서 무엇보다도 먼저 이에 대한 폭 넓은 주민의 의견 수렴과 동의가 선행되어야만이 합리적이고 효과적인 행정구역 개편이 이루어질 수 있다.

Ⅲ. 연구 분석의 틀

본 연구는 현행의 동 행정구역이 안고 있는 문제점을 분석하고 합리적인 개편을 위한 대안 탐구에 관한 것이다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 앞서 살펴본 제주시의 동행정의 현황 및 문제점, 선행연구를 토대로 본 연구에서 사용할 두 가지의 기준이 정립되었다.

첫째, 동 행정구역은 기초자치단체의 자치구나 시 구역내의 단순한 행정기능 단위로서 행정의 능률 향상과 주민의 편의 증진을 극대화할 수 있도록 그 구역이 설정되어야 하므로 구역의 적정 규모에 있어 크기(Size)의 문제는 중요한 요소이다. 인구, 면적, 생활편익시설에 대한 접근성 등의 적정규모는 불합리한 행정구역, 행정구역간 불균형 요소를 해소시키는데 크기(Size)에 있어 주요 변수로 작용한다.

둘째, 효율성의 측면이다. 행정여건은 급변하고 정보 기술의 발달로 간소화되고 있어 과거의 일선행정기관의 연장선상에서 각종 행정지도, 주민이동 사항 파악, 고지서 전달 등의 통·반장의 역할이 크게 줄어든 반면 이를 유지하기 위한 비용은 통·반 조직의 비대화로 인해 계속적으로 증가함으로써 행정의 비효율성을

<연구 분석의 틀>

크 기(size)	중복성(Repetition)	효율성(Efficiency)
행정구역의 불합리성	계층구조의 중층성	통·반운영의 비효율성
· 행정구역간 불합리성 - 인구, 면적, 공무원수, 동운영예산 · 행정동의 남용 - 행정의 비능률성 · 생활권의 불일치	· 자치계층과 행정계층 구조의 이원화 - 계층간 기능 중복 - 행정능률의 저하 - 주민과 자치단체간의 거리감	· 통,반운영의 역할 축소 · 통,반간 불균형 심화 · 비용의 증가

낳게 하는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 논의에 근거하여 본 연구는 제주시 행정동을 중심으로 동 행정구역의 현황과 문제점을 분석하고 이에 대한 지역 주민이 동 행정구역에 대한 인식조사를 토대로 합리적인 개편방향을 제시하기 위한 연구 목적을 달성하기 위해 분석틀을 설정하였다.

Ⅳ. 洞 행정구역 개편에 대한 인식조사 및 분석

본 연구의 목적은 도시행정에 있어 주민의 기초적 생활권인 동시에 모든 행정수요·공급의 시발점·결실점이 되고 있는 동 행정구역의 재조정에 대한 지역주민의 인식조사 및 분석을 통해 동 행정구역의 실태와 문제점을 파악하고 동 행정구역 조정에 관한 합리적 대안을 모색하는 데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 표집을 제주시 인구 30만명을 감안하여 제주시 19개 동별 20부씩을 배부하여 표본의 크기가 380명인 표본 집단을 구성하여 조사요원을 통해 지역주민들에게 설문지를 배포하여 350매(표본의 92.1%, 모집단의 약 0.1%, 표본오차, ±5.3%)를 최종 조사 분석에 사용하였다.

1. 설문항목의 개발

설문 항목은 크게 4개의 분야로 구분하여 총 26개 문항으로 설문지를 구성하였다. 즉 기초통계자료용으로는 성별, 연령, 학력, 직업, 가구주 직장의 위치, 거주기간 등 6개 항목으로 구성 하였으며, 본 질문은 2개 부분(행정구역의 불합리성에 관한 인식, 통·반의 비효율성)으로 나누어 작성하였다.

2. 주민인식조사 결과 분석

1) 조사대상 집단의 일반적 특성

최종 분석 대상으로 삼은 응답자의 일반적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 성별 분포는 남성 151명으로 43.1%, 여성은 199명으로 56.9%를 차지하고 있다. 연

령별 분포를 보면 20세 미만이 2명으로 6%, 20대가 106명으로 30.3%, 30대가 169명으로 48.3%, 40대가 53명으로 15.1%, 50대 이상이 20명으로 5.7%를 차지하고 있다. 조사응답자중 가장 많은 연령 분포는 30대이며, 다음이 20대, 40대의 순으로 나타나고 있는데 이는 이러한 문제의식이 기성세대보다는 합리성을 추구하는 20~30대에서 관심도가 높음을 말해주고 있다.

조사대상집단의 학력별 분포를 보면 중졸이 7명에 2%, 고졸이 82명 23.4%, 대졸(전문대 포함) 232명 66.3%, 대학원이상 10명에 2.9%, 학생이 12명 3.4%를 차지하고 있다. 조사대상자의 평균 학력이 대졸(전문대 포함)이상으로 나타나 전반적으로 학력수준이 상당히 높다는 것을 보여주고 있다.

2. 주민인식조사 결과의 분석

조사의 목적은 현재 동 행정구역에 대한 불합리성과 조정의 필요성에 대한 지역주민의 인식을 파악하는 데 있다. 따라서 조사 결과의 정리는 이를 중심으로 크게 세부분으로 나누어 불합리한 행정구역의 문제, 통·반제도의 비효율성의 문제에 대한 인식조사 결과를 분석·기술하였다.

1) 동 행정구역의 불합리성에 대한 인식

제주시의 교통, 도시기반시설, 인구 규모 등을 감안했을 때 1개동의 적정한 인구 규모를 조사한 결과 응답자의 187명 57.7%가 1만명에서 2만명이 적정하다고 나타났다<표 1>.

<표 1> 동의 적정인구 수준에 대한 인식

구 분	응답자수	응답비율
5천-1만미만	89	27.5
1만-1만5천	129	39.8
1만5천-2만	58	17.9
2만-2만5천	32	9.9
2만5천이상	11	3.4
기 타	5	1.5
합 계	324	100

한편, 동의 적정인구 규모가 주민의 거주기간과 차이가 있는 지를 알아보기 위해 교차분석을 실시하였다 그 결과 거주기간이 1년 미만과 5년이상 7년 미만 사이의 거주자인 경우 1만명에서 1만 5천명의 인구 규모가 적당하다는 의견이 높은 것으로 나타났다. 현재 거주하고 있는 동의 면적의 적정여부에 대한 인식조사를 위해 먼저 현재 거주하고 있는 동의 경계를 알고 있느냐고 질문하였다. 조사결과 전체 응답자중 34.6%만이 알고 있다고 하고 있으며 53.7%가 모르고 있거나 관심 없다가 10.3%로 대부분이 동 경계를 모르고 있는 것으로 나타났다.

이와 관련하여 한편 행정동의 면적에 대해 인식조사에서도 31.6%만이 적당하다고 하고 있으며 너무 넓거나 작다가 26.1%, 잘 모른다가 42.3%로 행정동의 면적에 대해서 지역주민들의 인식이 낮은 것으로 조사되었다<표 2>.

<표 2> 거주기간과 인구적정규모간 교차분석표

구 분			1개동의 적정 인구 규모						Total
			5천-1만미만	1만-1만5천	1만5천-2만미만	2만-2만5천미만	2만5천이상	기타	
거주기간	1년미만	빈도	14	16	9	3		3	45
		거주 기간(%)	31.1%	35.6%	20.0%	6.7%		6.7%	100.0%
	2-5년	빈도	30	52	22	12	2	2	120
		거주 기간(%)	25.0%	43.3%	18.3%	10.0%	1.7%	1.7%	100.0%
	5-7년	빈도	14	13	9	6			42
		거주 기간(%)	33.3%	31.0%	21.4%	14.3%			100.0%
	7-10년	빈도	8	17	4	1	6		36
		거주 기간(%)	22.2%	47.2%	11.1%	2.8%	16.7%		100.0%
	10년이상	빈도	23	31	14	10	3		81
		거주 기간(%)	28.4%	38.3%	17.3%	12.3%	3.7%		100.0%
Total		빈도	89	129	58	32	11	5	324
		거주 기간(%)	27.5%	39.8%	17.9%	9.9%	3.4%	1.5%	100.0%

X^2= 41.170 （ $d \cdot f$=20 ） sig=0.004

일반적으로 행정동의 너무 크거나 너무 작은 경우 어떻게 조정하는 바람직하다고 생각하는 묻는 질문 조사결과는 각각 <표 3>과 <표 4>에서 정리하였다.

<표 3> 행정동의 규모가 큰 경우 조정방안

구 분	응답자수	응답비율
동을 분할하여 인구를 줄인다	209	59.7
동사무소 규모 및 직원수를 늘인다	67	19.1
동사무소의 사무를 간소화시킨다	65	18.6
기 타	4	1.1
합 계	350	100

<표 4> 행정동의 규모가 큰 경우 조정방안

구 분	응답자수	응답비율
인근동을 통합하여 관할구역 조정	226	68.7
동 규모에 맞추어 직원수를 줄인다	77	23.4
조정할 필요가 없다	25	7.6
기 타	1	0.3
합 계	329	100

즉 과대동인 경우 동을 분할하여 적정 인구수를 유지하는 한편, 과소동인 경우 인근 동을 통합하여 관할구역을 조정하는 것이 바람직하다는 것이 설문조사 결과 나타났다.

이 결과는 앞에서 살펴본 제주시의 인구 규모별 동별 현황을 보면 인구 3만 이상인 동이 4개동이고 5천 미만인 동도 4개 동이 있는 것을 감안할 때 앞서 동의 적정 인구 규모를 묻는 질문에서 응답자의 57.7%가 동의 적정 인구 규모를 1만에서 2만명이 적정하다고 하는 점과 전국 시 단위 동 평균 인구가 17,965명인 을 볼 때 향후 적정 인구수라는 변수는 행정동의 통·폐합에 있어 주요한 기준이 될 것으로 전망된다.

한편 행정동의 규모가 너무 크거나 작을 경우의 조정에 대한 바람직한 형태에 대한 의견조사에서는 크거나 작을 때에 따른 의견 차이에 따라 조정방법에 대한 의견이 <표 5>에서 보는 바와 같이 95%의 신뢰수준에서 유의한 것으로 나타났다. 특히 동의 규모가 클 경우 동을 분할하여 인구를 줄인다는 의견을 가진 적극적인 경우 작은 경우는 인근동을 통합하여 관할구역을 조정하는 적극적인 의견쪽으로 뚜렷한 의견을 보이고 있고, 사무직원의 문제로 조정안을 찾는 경우는 행정동이

너무 작을 때 동 규모에 맞추어 직원수를 줄이는 문제에 초점을 보이고 있는 것으로 나타나고 있다<표 5>.

<표 5> 행정동의 조정에 대한 바람직한 형태에 대한 교차분석

구 분			행정동의 규모가 너무 큰 경우 조정방안				Total
			인근동 통합	직원수 축소	조정필요 없음	기타	
행정동의규모가 작은경우조정방안	동분할 인구축소	빈도	156	29	12	1	198
		%	78.8%	14.6%	6.1%	.5%	100.0%
	동사무소 규모/직원수 늘림	빈도	34	22	7		63
		%	54.0%	34.9%	11.1%		100.0%
	동사무소 사무간소화	빈도	32	25	5		62
		%	51.6%	40.3%	8.1%		100.0%
	기타	빈도	1	1	1		3
		%	33.3%	33.3%	33.3%		100.0%
Total		빈도	223	77	25	1	326
		%	68.4%	23.6%	7.7%	.3%	100.0%
X^2= 30.611 ($d \cdot f$=9) sig=0.000							

한편, 동의 행정구역을 조정할 경우 가장 큰 문제점이 무엇인가 하는 지역주민의 인식조사에서는 <표 6>에서 보는 바와 같이 토지, 건물 등에 대한 재산상의 가치하락이 26.3%, 기초지방의회의원 정수의 문제가 5%인 반면, 조정 지역간의 동의 정체성, 역사성 등의 문제로 인한 주민들의 저항 내지 반발이 40.6%, 개인과 관련된 각종 공부상 정리에 따른 불편이 27.2%로 조사되었다. 행정구역 조정에 있어서는 개인 재산가치의 문제, 개인과 관련된 각종 공부상의 정리 등 개인의 이해관계에 관련된 부분이 53.5%를 차지하고 있으며, 또한 조정 지역간 주민들의 저항 내지 반발 또한 개인적인 이해관계에 치우치게 된다는 점을 감안한다면 향후 동 행정구역 조정시 이에 대한 철저한 사전 조사와 분석을 통해 대립의 양상을 최소화 시킬 수 있는 방안이 마련되어야 할 것으로 보인다<표 6>.

<표 6> 행정구역 조정시 대두되는 문제점 인식

구 분	응답자수	응답비율
토지, 건물 등에 대한 재산상의 가치하락	85	26.3
기초지방의회의원 정수의 문제	16	5.0
조정지역간의 주민들의 저항 내지 반발	131	40.6
개인과 관련된 각종 공부상 정리에 따른 불편	88	27.2
기 타	3	0.9
합 계	323	100

제주시의 현행 동 행정구역에 대한 조정의 필요성과 그 이유를 묻는 설문 조사 결과 생활권과 불일치 해소가 26.1%, 행정비용 절감 11.4%, 동간 인구·면적의 불균형 해소가 29.1%, 동간 지역개발 정도의 균형유지 33%로 나타났다.

2) 통·반 운영의 비효율성 측면에 대한 인식

동의 업무를 원활하게 수행하기 위하여 동 행정구역내에 통·반 구역을 설치하여 통, 반장을 임명하고 이들을 통하여 동의 업무를 보조토록 하고 있으며, 주민들의 의견을 수렴하고 주민들이 동 행정에 참여할 수 있도록 하는 창구역할을 하고 있다. 이 문제는 지역주민들의 자신의 통, 반을 알고 있는지에 대한 인식조사와 더불어 자신이 속한 통, 반의 장이 누구인지 알고 있느냐는 질문조사를 결과를 보면 잘 알 수 있다.

주소지의 통·반장 인지여부에 관한 설문 결과를 보면, 자신의 주소지 통·반을 알고 있는 경우가 41.4%이고 모르거나 관심이 없다가 58.6%로 나타나고 있으며 통장, 반장을 모두 알고 있는 경우는 10.3%에 그치고 있는 반면 모르거나 관심이 없는 경우가 68.1%에 달하고 있어 제도의 필요성 존치 여부에 대해 행정적 개선이 이루어져야 할 부분인 것으로 나타났다.

그러나 과거의 행정구획에 따라 지나치게 세분화되어 있는 통, 반 제도를 구역, 면적, 동일 생활권 등에 따라 광역화를 추진함으로써 행정비용을 줄이고 점진적으로 주민이 중심이 되는 자원봉사체제로의 전환이 필요성을 묻는 질문에서 응답자의 78.9%가 찬성하는 것으로 나타났다.

3. 조사결과 시사점

동 행정구역 조정과 관련한 주민들의 인식조사 결과를 종합하면 선행연구에서 비교한 진해, 마산, 진주, 차원의 경우처럼, 현재의 동 행정구역은 급속한 산업화, 도시화에 따른 사회·경제적 여건의 변화에 제대로 적응하지 못하고 있는 것으로 나타나면서 특히, 교통·통신의 발달로 지리적인 거리가 점차적으로 공간적, 시간적으로 줄어두는 사회의 추세를 따라가지 못하면서 행정구역과 생활권, 개발권이 불일치하고 있었다. 이것은 인식조사에서 현행 동 행정구역의 41.6%가 일치하지 못하고 있다고 크게 공감하고 있다는 점은 이를 잘 반영해 주는 결과로 볼 수 있다.

동 행정구역의 적정 인구 규모를 1만명에서 2만명 사이가 가장 바람직하다고 인식하고 있다는 점에서 현행 제주시의 동간 인구 격차가 심하게 나타나고 있는 현실에 견주어 볼 때 반드시 이에 대한 불균형은 해소해야 할 과제라고 볼 수 있다. 특히, 도시개발로 인한 중심도심에서의 정주인구의 공동화 현상과 주변 변두리 지역의 도시개발로 인한 인구의 집중화 현상을 행정구역 조정에 반영하지 못한 채 운영함으로써 시 행정의 비효율성을 낳게 하고 있다.

행정구역간의 불균형으로 인한 비효율성의 문제는 실제로 공공기관의 산출에 대한 객관적 측정이 상당히 어려워 이를 측정하는 것은 극히 어려우나, 단편적으로 이를 동 공무원 1인당 인구수와 주민 1인당 예산액의 차이를 측정을 통해 알 수 있었다.

이러한 동 행정구역 조정과 관련하여 제주시민들이 인식하고 있는 중요한 점은 첫째, 동 행정구역을 조정할 때 가장 큰 문제점으로 개인간의 이해관계를 가장 중요하게 생각하는 반면, 통·폐합에 대한 기초지방의회의원 정수에 대해서는 거의 개의치 않고 있었으며, 둘째, 동 행정 구역 조정시 중요한 기준으로는 새로운 도로의 개설, 대규모 아파트 단지 건설 등의 지리적 여건, 그리고 주민편의 순으로 선택하고 있어 현재 이를 반영하지 못하고 불합리하게 이루어진 행정구역의 문제를 안고 있음을 반사적으로 나타내고 있었다.

현행 통, 반 제도에 대해서는 자신의 통·반의 인지도 및 통·반장의 인지도로 따져 보았을 때 제도 자체가 불필요하다는 의견이 지배적으로 이에 대한 제도 개선

이 시급한 것으로 나타났으며, 행정비용을 줄이고 지역주민 중심의 자원봉사체제화 등 기타 다른 형태로의 개선을 요구하고 있었다. 이는 현재 제주시에서 추진하고 있는 통·반의 광역화 추진에 대해 다소 긍정적인 요소로 작용할 수 있으나, 현행 제도의 존치를 전제로 한 광역화의 추진을 검토해 볼 여지가 있겠다고 할 수 있다.

V. 洞 행정구역 조정을 위한 합리적 대안

지금까지 논의되었던 지방행정구역 개편은 경계의 재조정에 관한 미시적 수준의 편입보다는 거시적 수준의 통합과 분리의 측면 통합방식에 중점을 두고 있었다. 그러나 본 논문에서는 현행 일선 지방행정구역인 동의 불합리성을 지적하면서 이러한 행정구역에 대한 지역주민의 인식조사를 통해 동의 적정규모에 대한 논의를 진행시켰다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

지방화 시대를 맞아 급변하고 있는 행정환경 변화에 부응하고 경쟁력을 확보하기 위해서는 주민과 가장 가깝게 접하고 있는 동의 기능변화와 함께 주민에게 보다 적은 비용으로 보다 양질의 서비스를 제공할 필요가 있다고 본다.

과거에는 공공기관에서 대민서비스 지향적인 측면에서 봉사하려고 노력하였지만, 행정업무의 내용과 종류가 단순하고 교통, 통신의 발달되지 않았던 상태였으므로 주민의 공공기관에 대한 접근성이 용이하도록 지방행정구역이 소규모 단위로 하는 것이 능률적인 행정을 위해서 바람직한 것으로 인식되었다.

이에 따라 동 행정구역은 과소동에 대한 통폐합은 거의 이루어지지 않고 인구가 증가하는 지역에 대한 분동위주로 개편해 옴으로써 지나치게 규모가 작은 동이 발생하여 동 운영의 비효율성이 초래되어 왔다. 그러나 지역개발로 인한 자연적·지리적 조건의 변화, 교통·통신·기술의 발전에 따른 생활권의 확대로 인한 행정구역과의 불일치, 도시화로 인한 행정구역의 유리, 그리고 행정의 다양화·기술화·전문화로 인한 행정기능의 양적·질적인 확대로 인하여 현대 행정국가에서는 지방자치단체의 관할구역을 재조정할 필요가 있다는 증거를 여러 곳에서 발견하게 되었다. 그리고 현행 우리나라 지방행정구역체계는 이제 종합적이고 체계적으

로 그 적정성에 대하여 평가를 받아야 할 시점에 도달했다고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 기존 동행정구역이 갖고 있는 문제점을 분석해 보고 동 행정구역을 보다 효율적인 측면으로 개편하는 방향을 제시하면서, 또한 지금까지 개략적으로 논의되었던 제주시의 동 행정구역에 대한 정확한 현황 분석과 문제점의 진단과 더불어 지역주민들의 행정구역의 불합리성에 대한 인식조사를 통해 향후 행정구역의 개편하는 방안은 주민들의 실질적인 생활권과 행정구역을 일치시키는 것을 대 원칙으로 한다는 점, 과소동에 대해서는 통·폐합이 바람직하다는 사실과 통, 반제도의 사실상 폐지가 바람직하다는 것을 밝혀주었다.

이를 토대로 하여 현행 동 행정구역의 문제점을 해소하고 행정환경 변화에 부응하기 위하여 동 행정구역 조정에 대한 개편방향을 다음과 같이 제시하고 있다.

먼저 동 행정구역 개편은 주민투표 실시를 전제로 하여 시행해야 한다는 것이다. 주민투표는 특정사안에 대한 직접 민주주의적인 해결을 시도하는 것이다. 특히 현대에 있어 광범위하게 나타나는 지방정부 또는 의회가 주민의 의사를 왜곡시키는 것을 적절하게 견제할 수 있을 뿐만 아니라 구역 조정에 대한 여러 가지 견해들이 이익집단, 언론 등에 의해서 충분히 표출되기 때문에 주민들이 문제에 대한 충분한 정보를 가질 수 있으며 이를 통해 동 행정구역의 개편을 논의하는 것이 바람직하다고 본다.

본 연구에서 진행한 설문조사 결과에서도 나타나고 있듯이 과대·과소동의 통폐합을 위해서는 인구분할과 인근동 통합을 통한 관할구역 조정이 필요하다고 하고 있어 동행정구역의 개편의 필요성은 객관적으로 인지하고 있다는 것을 나타내고 있으나, 행정구역 조정시 대두되는 문제점 인식에 있어 개인 재산의 가치평가의 문제, 지방의회 의원 정수의 문제, 조정 지역간 주민들의 저항 내지 반발 등의 문제점을 고려할 때 충분하고 전체적인 주민들의 의견을 수렴하여 전체 주민의 동의 속에 이에 대한 정책이 이루어져야 만이 실행과정에서 나타나는 많은 문제점에 대처할 수 있을 것으로 본다.

주민투표를 위한 안으로는 제1안은 점진적으로 행정구역을 조정해 나가는 방안으로 우선 인구나 면적 등 동의 규모가 매우 적은 과소동을 대상으로 하여 현재의 동 행정구역은 현행대로 유지하되 동의 청사만 통합 운영함으로써 지역주민,

지방의회의원, 동 자생조직 등의 저항과 반발을 최소화하기 위하여 먼저 1개 지역을 시험 적용을 한 후 문제점을 적출하여 보완하여 것이 바람직하다고 하겠다. 그리고 이와 더불어 대규모 아파트 단지와 도로 개설 등으로 생활권과 행정구역이 불일치하게 된 동의 경계 조정을 동시에 추진하도록 하는 것이다.

다음은 동 청사통합운영을 확대하여 이러한 동 청사통합운영이 어느 정도 정착되면 동 청사를 통합 운영하던 동의 행정구역을 완전히 통합하여 하나의 동으로 운영하도록 하자는 것이다.

제2안은 적극적인 행정구역 개편의 방향으로 대동제를 도입하자는 것이다.

대동제는 행정환경의 변화, 광역행정의 효과적 수행, 지방분권적 흐름의 적극적 수용, 주민 지향적인 서비스 조직의 설계 필요성, 지방자치단체간 경쟁력 강화 방안의 일환 도입의 필요성을 제기할 수 있는데, 동의 통폐합은 관련 지역의 장래나 지역의 정체성(identity), 주민공동생활의식의 양성, 관련 동 및 주민의 자주적인 판단이 전제되어야 한다. 현재의 동을 둘러싼 정세에 비추어 동의 통폐합은 일견 지역의 일체적인 정비, 동의 행·재정기반의 강화, 주민에 밀접한 행정서비스의 충실 등을 도모하기 위한 유효하고 적절한 방안이라 할 수 있다. 따라서 제주시의 동 행정구역을 크게 중부권, 서부권, 동부권, 남부권, 북부권 등의 앞으로의 도시개발 수요와 도시 성장의 규모 등을 감안한 대동제의 도입을 통해 행정의 능률성과 경제성 확보, 주민생활의 편의성과 서비스 기능 강화, 지역개발효과의 극대화를 통해 궁극적으로 주민복지의 향상과 지역발전을 추구할 수 있을 것으로 기대할 수 있을 것이다.

Ⅵ. 연구의 한계

본 연구는 동 행정구역의 개편과 관련하여 나름대로 문제점을 분석하고 발전방향을 제시하고 있으나 다음과 같은 한계점을 가지고 있다.

첫째, 앞서 밝힌 바와 같이 공간적인 범위를 제주시로 한정하고 동에 관한 자료는 주로 제주시의 자료를 활용함으로써 지역적인 한계가 있다고 하겠다. 이는 연구자의 자료 접근의 용이성, 제주도에서 제주시가 가지고 있는 도시기반 등의 제

반 여건이 50% 이상을 점유하고 있기 때문이다, 그러나 연구의 대상과 범위가 제주시를 대상으로 하였었기 때문에 이 연구결과를 일반화하여 해석하는 데는 한계가 있을 것이다.

둘째, 제주시 동행정구역의 불합리성을 지적하는 데 있어 지역별 구체적인 사례와 조정 대상 지역을 선정하지 못하고 있으며 또한 지역주민의 대표성을 고려하지 못한 채 주민인식조사를 실시하였다는 점에서는 한계점이 있다고 본다.

따라서 앞으로 연구에서는 전국의 동을 대상으로 하고 동에 관한 자료도 전국의 자료를 활용함으로써 지역적인 한계를 극복해야 하겠으며 또한 제주시의 동행정구역의 조정의 개편 방향을 위한 연구에서는 구체적인 지역의 선정과 인식조사에 있어 지역주민의 대표성을 고려한 설문조사를 통해 조사의 신뢰도를 높일 수 있도록 한다.

▣ 참고문헌

김병준.(2000). ≪한국지방자치론≫. 서울 : 법문사

김병진.(1998). ≪정책학개론≫. 서울 : 박영사

김보현·김용래.(1983). ≪지방행정의 이론과 실제≫. 서울 : 법문사

김영수.(1996). "지방자치단체의 적정규모 유지방안", ≪지방자치≫, 현대사회연구소, 9월호

김기옥.(1994). ≪지방자치행정론≫. 서울 : 법문사

김안제.(1989). ≪지역개발과 지방자치행정≫. 서울 : 대명출판사

_____. (1988). ≪지방행정계층 및 행정구역의 개편방향≫. 행정개혁위원회

_____.(1979). ≪환경과 국토≫. 서울 : 박영사

김영기.(1999). ≪지방자치제의 이해≫. 서울 : 대영문화사

김 원.(1993). ≪도시행정론≫. 서울 : 박영사

김익식.(1995). ≪지방행정구역 개편방향과 전략≫. 나라정책연구회 편저

김종표.(1991). ≪신지방행정론≫. 서울 : 법문사

김학노.(1994). ≪지방행정의 이론과 실제≫. 서울 : 박영사

_____.(1985). "지방자치단체의 계층구조와 기능배분", ≪자치발전≫, 제5권

공민배.(2001). ≪우리나라 지방행정계층 조정에 관한 연구≫, 경희대학교 박사학위

논문
국토개발연구원.(1981). ≪도시지역 확정기준에 관한 연구≫
노융희.(1998). “지방자치단체에 있어 적정구역의 기준설정”, ≪한국의 지방자치≫. 서울: 녹원출판사
박수영.(1994). ≪도시행정론≫. 서울 : 박영사
백완기.(1994). ≪행정학≫. 서울 : 박영사
이규환.(1994). “도, 농통합형 구역개편과 계층구조”, ≪자치행정 73호≫
이달곤.(1995). “자치행정의 발전을 위한 행정구조 개편방안”, ≪세계화시대의 지방화≫. 여의도연구소
이은재.(1996). “대도시 행정구 폐지 무엇을 고려해야 하나”, ≪지방자치≫, 지방행정연구 2월호
이종수.(1996). “지방자치계층, 행정계층구조 축소 개편되어야 한다”, ≪지방자치≫, 현대사회연구소 4월호
이철주.(1998). “도시동의 행정체제 개편구조”, ≪지방행정연구≫, 한국지방행정연구원
정일섭.(2006). ≪한국지방자치론≫, 대영문화사
정세욱.(2002). ≪지방자치학≫. 서울 : 법문사
_____.(1994). “행정구역개편의 필요성과 한계”, ≪국회보≫, 7월호
제주시, ≪통계연보≫, 각년도
조창현.(1997). ≪정부간 관계 - 이론과 실제≫. 서울 : 법문사
_____.(1995). ≪한국지방자치의 쟁점과 과제≫. 서울 : 도서출판 문원
최창호.(2004). ≪지방자치학≫. 서울 : 삼영사, 2004
한국지방행정연구원.(1994). “지방행정구역개편방향에 관한 연구”, 서울
_____ .(1989). “동 행정구역 설정기준에 관한 연구”, 연구보고서 제49권
홍준현.(1998). “지방행정 계층구조 개편방안”, ≪한국행정연구≫, 제7권 1호
행정자치부.(2003). ≪행정구역 및 인구현황≫
Barlow, I. M,.(1981). Spatial Dimensions of Urban Government. New York: John Wiley & Sons
Bennison, D. J, "The Measurement of settlement Centrality", Professional Geographer 30(4):371-376
Challis.(1990). Organizing Public Social Services, Essex: Longman
Charles L. Lerven, John B.Levler and Perry Shapiro.(1970). An Analytial Framework for Regional Development Policy, Cambridge : The MIT

Charles Sampson.(1983). Value, Bureaucracy and Public Policy, Lanham : University Press of America

Chandler, J. A.(1996). Local Govermenr Today. Manchester, U.K: Mancherster University Press

Dept of Economic and Social Affairs of U.N.(1962). Decentralization for National and Local Development, New York : United Nations.

F. Harold(1984). Local Developing Countries, New York : McGraw Hill

H. Elock(1986). Local Governmen, (London : Methuen, 1986

Hochman,Harold M. ed(1976). The Urban Economy, NY: W. W. Norton & Company, Inc.

Leemans, A. F(1970). Changing Patterns og Local Government. Hague: The International Union of Local Authorities(1970)

Stuart S. Nagel(1981). "What is Efficiency in Policy Evaluation", in Dennis J. Palumbo, Stephen B.Faucett and Paula Wright, Evaluating and Optimizing Public Policy, Lexington : D.C.Heath and Company