

碩士學位論文

行政區域改編에 관한 濟州地域
公務員 認識差異 研究



濟州大學校 大學院

行政學科

吳 尙 俊

2003年 6月

行政區域改編에 관한 濟州地域
公務員 認識差異 研究

지도교수 강 영 훈

오 상 준

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함



吳尙俊의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 _____ 印

委 員 _____ 印

委 員 _____ 印

濟州大學校 大學院

2003年 6月

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구목적	1
제 2 절 연구범위와 방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법	6
제 2 장 이론적 고찰	7
제 1 절 행정구역의 개념과 기초적 논의	7
1. 행정구역의 개념과 설정조건	7
2. 행정구역개편의 기초적 논의	10
3. 행정구역개편 사례	18
제 2 절 행정구역개편과 공무원 인식	25
1. 행정구역개편에 관한 연구	25
2. 공무원인식에 관한 선행연구	30
제 3 절 제주지역 행정구역 현황	34
1. 제주지역 행정구역개편 변천	34
2. 제주지역 행정구역의 특징	36
제 3 장 조사설계	41
제 1 절 연구분석 모형 및 가설 설정	41
1. 연구분석 모형	41
2. 변수와 가설설정	42

제 2 절 연구방법	43
1. 조사대상 선정	43
2. 설문구성과 자료수집	44
3. 자료 분석방법	45
제 4 장 분석 결과 및 가설 검증	46
제 1 절 가설검증의 사전단계	46
1. 자료의 기본적 분석	46
2. 신뢰도 검증	47
제 2 절 행정구역개편에 관한 조사분석	47
1. 행정구역개편에 관한 의견	48
2. 행정구역개편 여부에 대한 이유	49
3. 개편방안과 개편시기	50
4. 가설검증 및 해석	52
제 5 장 결 론	67
제 1 절 결 론	67
제 2 절 연구 한계 및 과제	69
참 고 문 헌	71
ABSTRACT	76
부 록 : 【설문지】	79

표 차 례

<표 2-1> 지방행정구역설정의 조건	9
<표 2-2> 미국 행정구역개편 사례	19
<표 2-3> 일본 지방자치단체	21
<표 2-4> 제1차 개편지역	23
<표 2-5> 제2차 개편지역	24
<표 2-6> 예산규모(단위: 억원)	37
<표 2-7> 제주지역 면적과 인구	37
<표 2-8> 산업별 취업인구 현황(단위: 천명, %)	38
<표 3-1> 제주지역 공무원현황 (단위: 명,%)	43
<표 3-2> 설문구성	44
<표 3-3> 분석기법	45
<표 4-1> 표본의 구성내용	46
<표 4-2> 신뢰도분석	47
<표 4-3> 행정구역개편에 관한 의견	48
<표 4-4> 행정구역개편 여부에 대한 이유	50
<표 4-5> 개편방안과 개편시기	51
<표 4-6> 근무지에 관한 긍정적 인식차이	52
<표 4-7> 근무지에 관한 부정적 인식차이	56
<표 4-8> 자치단체별 행정구역개편에 관한 긍정적 인식	57
<표 4-9> 자치단체별 행정구역개편에 관한 부정적 인식	58
<표 4-10> 근무기간에 관한 긍정적 인식차이	60
<표 4-11> 근무기간에 관한 부정적 인식차이	62
<표 4-12> 직급에 관한 긍정적 인식차이	64
<표 4-13> 직급에 관한 부정적 인식차이	65

그림 차 례

<그림 3-1> 연구모형	41
---------------------	----

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적

지방자치가 중단된 지 30년만인 지난 1991년 지방의회를 구성하여 지방자치를 부활시킨 이래 2003년 민선 3기를 맞았다. 그 동안 우리사회는 급속한 산업화와 도시화의 확대로 생활권과 경제권 그리고 행정수요가 급격히 증대되었다. 특히, 과학기술과 교통수단의 편리성, 정보통신기술이 발달로 인해 행정환경의 변화도 가속화되고 있다.

그러나, 현행 행정구역은 조선시대와 일제시대에 짜여진 기본골격이 크게 바뀌지 않은 채 현재까지 이어져 그 동안의 사회적·경제적 여건과는 동떨어져 있는 실정이다.

주로 인구 등을 기준으로 단편적으로 이루어진 과거의 행정구역개편은 주민의 편의라든가 국가 경쟁력 제고라는 차원에서 취급되었다기보다 통치의 편의와 관료적 이해관계에 따라 좌우되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 따라서, 읍의 시승격, 시의 광역시 승격과 같은 도농분리형 방식¹⁾에 의해 개편이 주로 이루어져 오다, 1994년에 와서야 비로소 시군을 통합하여 도농복합형태의 시를 설치함으로써 통합형 방식에 의한 조정이 이루어져 왔을 따름이다. 그러나, 그것은 오래전에 확정된 군구역에서의 통합이었으며²⁾, 또한 그간의 분리지향적 시승격의 결과로 과도하게 세분된 시구역들이 대상에서 제외되는 결과를 낳았다. 이런 점에서 세분된 시구역들은 해당시민들의 각종 생활권역이 달라지고 도시권 주변의 생활권이 달라졌는데도 불구하고 오래전에 확정된 행정구역이 그대로 지속되기 때문에 문제가 제기된다. 따라서 행정구역과 사회적 상황이 일치하지 않아 경제적·사회적 비용을 증대시키고 있는 실정임으로 새로운 행정수요에 대응하는 적절한 행정구역개편이 요구되기에 이른 것이다.

1) 자세히 살펴보면, 종래 면의 중심지가 인구 2만명 이상의 도시로 성장하면 그 곳을 면으로부터 분리하여 읍으로 승격시키고, 또 종래의 읍이 성장하여 인구 5만명이 되면 그 지역을 군으로부터 분리하여 시로 승격시키고, 또한 시의 인구가 성장하여 100만명 가까이 되면 그 지역을 도로부터 분리하여 광역시로 승격시키는 방식을 취해 왔다.

2) 1997년 7월 1일부로 울산시가 경상남도로부터 분리되어 광역시로 승격함으로써 통합형 방식이 주를 이루는 가운데 분리형 방식도 행정구역 개편방식으로 병행되고 있음을 보여준다.

과거에는 지방정부가 중앙정부정책의 하부집행기관으로서의 역할을 주로 수행해왔다. 그러나, 지방자치를 위한 제도적 장치들이 마련되고 주민들의 자치의식이 높아지면서 지방정부의 일차적 과제는 지역주민의 증대된 행정수요와 욕구를 어떻게 적절히 충족시키느냐 하는 것이다. 이러한 지방정부를 둘러싼 환경의 변화에 따라 지방정부가 주민들의 증대된 행정수요와 욕구를 충족시킬 수 있는 관리체제를 갖추어야 한다는 것은 당연히 요구되는 것이다.

지방정부의 관리체제 개편은 지역주민들에게 필요한 재화나 용역을 효과적으로 제공하는 능력을 향상시키는데 초점이 맞추어진다. 지방정부는 주민들에게 직접적으로 공공서비스를 제공하는 기관이며, 지방정부의 관리체제는 주민들의 생활의 질을 향상시킬 수 있도록 서비스를 지속적으로 제공할 수 있는 능력에 따라 평가되는 것이다³⁾.

지방정부가 공공서비스를 제공하는 기능은 대체로 주민들의 생활에 필요한 공공의 재화와 용역의 양과 질을 결정하고, 공공서비스의 제공을 위한 재원의 조달을 결정하며, 필요한 규제와 지원을 하는 활동을 포함한다⁴⁾. 결국 지방정부관리체제의 개편은 지방정부가 이러한 기능을 수행함에 있어 효율성과 민주성을 제고시켜 지역주민의 생활의 질을 높일 수 있는 구조적 체제를 갖추게 하는데 목적이 있다 하겠다.

Parks와 Oakerson(1989)은 지방정부체제에 관한 논의에 있어 가장 중요한 물음은 어떠한 관리체제가 주민들의 필요에 보다 적절히 대응하며, 변화하는 상황과 주민선호에 맞추어 효율적이고 형평성있는 공공서비스를 지속적으로 제공할 수 있느냐 하는 것이라고 말하고 있다.⁵⁾ 이러한 지방정부 관리체제에 관한 논의의 초점은 오래전부터 지방정부 관리체제가 갖는 기본적인 속성, 즉 세분성(fragmentation)에 맞추어져 왔다. 지방정부서비스에 관한 요구나 선호는 본질적으로 다양하며, 그 효과의 크기와 공급기술 자체도 다양할 수 밖에 없다는 것은 각종 연구를 통해 합의되어 있다⁶⁾. 다양한 지방정부 서비스에 관한 요구는 어쩔 수 없이 지방정부의 관리체제가 세분화하여 발전해 오도록 하였는데, 세분된 지방정부체제에 대한 낭비와 비효율성 문제는 오랫동안 지적되어

3) Perry, David C., and Lawrence F. Keller 「Public Administration at the Local level: Definition, Theory, and Context」 in Bingham et al.(ed.) Managing Local Government. Newbury Park. 1991.

4) Advisory commission on Intergovernmental Relations, 「The Organization of Local Public Economics」 Report no. A-109, 1987.

5) Park, Roger B., and Ronald J. Oakerson 「Metropolitan Organization and Governance」 1989.

6) Hirsch, W.J. 「Urban Economics」 New York : Micmillian, 1984.

오고 있다. 하나의(single), 통합된(consolidated) 지방정부체제에 대한 요구는 지방정부 통합논의를 가속화하였는데 이러한 이유로 행정구역개편이 개혁과제로 추진되고 있는 것이다.

이와 더불어 본 논문에서 유의한 것은 공무원이다. 공무원은 실질적인 권위와 권한 행사에 있어 다른 어떤 사회세력보다 우위에 있음으로써 경제·정치·사회 변화의 전기를 마련할 여러 가지 중요한 사항을 결정하게 된다. 또한, 관료의 속성은⁷⁾ 계서적이고 형식적이고 온정적이며 권위적이다. 그러면서 기술성향이 짙고 전문성과 도구성의 화신이 될 때 그 권위와 권한은 막강한 힘을 발하게 된다. 따라서 어떤 정책이 수립되면 그 추진력이 막강하지만, 그것이 관료집단과 배치되고 공무원 자신의 이해와 관련되어 있을 때에는 정책으로서의 실효가 의문시된다 하겠다.

일례로, 공무원은 행정구역개편에 가장 큰 영향을 받고 곧바로 신분불안 문제에 휩싸이는 것으로 예상되었다. 1994년 시군통합 당시 통합으로 인한 조직의 통폐합에 따른 공무원들의 보직에 대한 불안은 심각한 상황이었다. 시군통합시 감축되는 인원이 통합시당 대략 230명 선으로 예상되어 적체 정원축소로 인한 승진기회의 상실, 지위변동에 따른 불안감, 시 공무원보다도 군 공무원이 더 많은 불이익이 있는 것이라는 우려가 있었던 것이다. 즉, 행정구역개편시 내무부는 통합이 확정된 33개 지역의 시군통합이 완료되면 약 7,700여명의 공무원이 초과인력으로 발생할 것으로 보고 있었다. 이에 대한 대책으로 통합시에 새로운 “국”을 신설하고 인구 50만 이상의 통합시에 “구”제를 실시하며, 과대“동”은 나누어 초과인력을 소화한다는 것이다. 또한 희망자의 타지역 전출을 허용하고 일정기간 신규 공무원의 채용을 중단하는 것도 검토하고 있을 정도였다.⁸⁾

위 사례에서 보듯, 공무원은 행정구역개편과 더불어 발생하는 행정조직의 대대적인 개편의 불가피성을 인정하는 듯하지만, 또한 공무원 자신의 이해관계가 밀접하게 관련되어 있기 때문에 공무원의 인식이 어떤 차이를 나타낼지는 흥미로운 일이라 하겠다.

특히, 행정구역개편과 관련하여 제주지역의 경우에는⁹⁾ 지역이 협소하고 도서지방이라는 지리적 특수성으로 인하여 역사적으로 볼 때 다른 지방과 같은 행정구역의 심한

7) 김광웅, 「관료와 발전」 평민사, 1986.

8) 이시중, “시군통합추진상황과 향후과제”, 「한국행정학보」 28(2), 1994.

9) 1994년 당시 여당이 구상하고 있는 구역개편안에 따르면 제주도의 경우 서귀포시와 남제주군이 10만 미만의 시군으로 통합될 것은 물론 제주시와 북제주군도 50만 미만의 시에 포함되어 통합대상이 되고 있다. 한라일보, 1994. 2.16.

변동이 일어나지 않았다. 그러나 행정의 효율성 저하, 균형발전의 저해, 행정구역과 생활권의 불일치, 광역행정기능의 결여, 인적·재정적 낭비요소 등 불합리한 문제점이 노출되어 왔다.¹⁰⁾

따라서 이 연구에는 제주지역 행정구역개편에 관한 공무원인식의 중요성을 인지하고 연구목적을 효과적으로 달성하기 위해 다음과 같은 세부적인 목표를 설정해 보았다.

첫째, 행정구역개편 필요성이 거듭 제기되고 있는 제주지역을 사례지역으로 선정한다. 행정구역개편에서 발생하는 공무원 인식간 상관관계에 기초하면서, 제주지역 공무원에게 행정구역개편의 필요성 여부를 물어보고, 제주지역 개편이 필요한 이유, 불필요한 이유에 대해 들어봤다. 더불어 제주지역을 개편한다면, 개편방안은 어떻게 될 것인지, 그리고 개편시기는 언제가 적절한지 대한 설문조사를 했다.

둘째, 제주지역 공무원을 대상으로 직급에 따라 어떤 인식차이가 있는지를 살펴보았다. 이를 위하여 직급을 나누고 변수에 따라 행정구역개편에 관한 공무원간 인식차이가 어떠한지를 살펴보았다.

셋째, 근무지에 따른 공무원의 인식차이를 확인하였다. 제주지역 특성¹¹⁾에 비추어 볼 때 공무원간의 서로 다른 이해와 인식을 비교하는데 유용하다 하겠다.

넷째, 마지막으로 근무기간에 따라 어떤 인식차이를 발생하는지를 살펴보았다. 근무기간이 길고 짧음에 따라 공무원은 변수에 따라 어떤 인식차이가 있는지를 실증적으로 알아보았다.

이 논문은 문헌 및 실증연구를 통하여 행정구역개편에 관해 제주지역 공무원을 대상으로 직급·근무지·근무기간¹²⁾에 따른 인식차이를 검증하고 미래지향적인 행정구역개편에 유용한 정보를 제공하는데 그 목적이 있다.

10) 한성담, “제주도 행정구역개편에 관한 고찰”, 의회보 제3호, 제주도의회, 1993.

11) 제주지역은 제주도 광역자치단체 아래로 두개의 시(제주시, 서귀포시)와 두개의 군(북제주군, 남제주군)을 두고 있다.

12) Johnson(1976)은 조직내부에 근무기간에 따라 다른 두 개의 분위기가 존재한다고 주장하였다. 또한, 김광웅은 “관료와 시민의 의식구조”라는 논문(1984)에서 다음과 같이 변수를 찾고 있다. “의식구조연구에서 어떠한 것들을 변수로 설정하느냐에 대해서는 일률적으로 합의된 것이 있는 것은 아니다. 이러한 문제는 이론적 기초위에 연구자의 관심과 연구의 성격에 의하여 결정될 수 있는 것이다”라며, 그는 “응답자의 일반적 성격은 전체적으로 성별·연령·교육정도·성장지·직업 및 생활수준 등의 변수를 제시하였으며, 공무원의 경우에는 이외에도 근무기관, 직급, 직종, 근무기간 등을 포함시켰다.”

제 2 절 연구범위와 방법

1. 연구범위

행정구역개편의 문제는 지방자치단체의 종류, 기능, 규모, 계층구조 등 모든 문제를 포괄하고 있을 뿐만 아니라 민주성과 효율성, 그리고 지역주민의 정서와 전통이 복잡하게 얽혀 있는 문제이다. 따라서 행정구역과 관계된 문제에 대한 연구의 대상과 범위를 무한대로 확대시켜 나갈 수도 있다. 그러나 연구 대상과 범위를 확대할 경우 연구의 방향과 초점이 달라질 수도 있기 때문에 다음과 같이 한정하여 고찰해 보았다.

첫째, 본 연구는 공간적으로는 제주지역으로 한정하여 연구 대상으로 정하고 연구에 임하였다. 제주지역은 연구자가 거주하는 지역으로 연구하기에 편리하고 지역의 특성이 어느 정도 파악하고 있다는 이점을 가지고 있다. 또한, 행정구역개편과 관련하여 섬이라는 특수성을 가지고 다양한 구역개편안이 쏟아지고 있으며, 따라서 제주에 맞는 행정구역개편의 필요성을 강하게 내포하고 있다고 하겠다.

둘째, 본 연구는 시간적으로는 2003년 현재를 기준으로 정하되 행정구역개편에는 역사성, 공동생활권, 변천과정 등이 검토가 필요하여 일정 시점의 기준을 벗어난 범위도 포함하였다.

셋째, 본 연구의 대상은 제주지역 공무원이다. 연구대상 집단의 선정은 제주지역 1개 광역자치단체와 4개 기초자치단체의 공무원을 대상으로 무작위추출법(random sampling)을 이용하여 실제 조사에 참여할 세부대상을 추출하였다.

넷째, 본 연구에서 행정구역개편이라 함은 현행 제주지역 4개 시군이 시군통합¹³⁾의 형식을 빌어 자치단체의 기본적인 지위에 변화를 주어 광역적인 권역을 갖는 단일자치구역으로의 통합을 전제로 한 개편으로 규정하였다.

이와 같은 대상과 범위를 중심으로, 본 연구는 제주지역 공무원을 대상으로 행정구역

13) 시군통합이란 도시지역인 시화 농촌지역인 군을 공간적으로 접근시키는 방법으로 양 지역이 갖고 있는 비교우위기능을 상호교환 내지 보완하여 정체된 지방의 중소도시와 그 배후지역을 개발하고 발전시키려는 지역개척적 접근이론이다.

개편에 관해 공무원간에 어떤 인식차이가 있는지 조사해 보았다.

2. 연구방법

본 연구는 문헌조사방법과 실증적 연구를 함께 실시하였다.

첫째, 문헌조사를 통해 행정구역개편에 대한 기초적 논의를 살펴보고, 행정구역개편 사례에 대해 정리하였다.

둘째, 제주지역 행정구역의 실태를 분석하고, 지금까지 연구기관과 각 신문사에서 제주지역 행정구역개편과 관련하여 조사한 내용과 시사성 있는 신문자료를 활용하였다. 또한, 국내외 각종 단행본과 정기간행물, 학위논문을 비롯한 각종 연구논문과 여러 가지 형태의 통계자료를 포함하여 조사하였다.

셋째, 실증적 연구로는 행정구역개편에 대한 각 자치단체 공무원간의 인식을 알아보기 위해 제주지역 공무원을 대상으로 자료를 수집·분석하였다. 행정구역개편에 관해 공무원이 어떤 인식차이를 보이고 있는지 알아보기 위하여 전반적인 설문지와 더불어 1개 광역자치단체와 4개 기초자치단체의 공무원의 인식을 알아보기 위해 분산분석을 통하여 비교분석해 보았다.

넷째, 수집된 자료는 SPSS 10.0 통계프로그램을 이용하여 분석하였으며 자료분석 방법은 설문 각 항목의 5단계 리커트척도에 가중치를 부여하고 응답자가 질문에 답한 결과를 계량적 기법을 이용하여 검증결과를 도출하였다.

본 논문은 모두 5장으로 되어 있으며 연구의 전개과정은 다음과 같다.

제1장은 본 연구의 서론 부분으로 연구의 목적과 연구의 범위 및 방법 및 논문의 구성을 다루었다. 제2장에서는 행정구역개편에 대한 이론적 고찰과 공무원의 인식에 대한 이론적 배경을 고찰하였다. 제3장에서는 앞에서의 이론을 토대로 실증분석을 위한 연구모형과 가설을 설계하였으며, 제4장에서는 실증분석단계로써 가설의 검증 및 분석 결과에 대하여 논의하였다. 제5장은 본 논문의 결론부분으로 본 연구의 결과를 요약해 보고 본 연구의 한계 및 앞으로의 연구과제에 대하여 다루었다.

제 2 장 이론적 고찰

제 1 절 행정구역의 개념과 기초적 논의

1. 행정구역의 개념과 설정조건

1) 행정구역의 개념

일반적으로 구역이란 “일정한 목적을 달성하기 위하여 일정한 기준에 따라 국토공간을 구분하여 놓은 일정한 지리상의 한계”¹⁴⁾로서 “일정한 공공의 기관 또는 단체의 관할권이 미치는 지역적 범위이며, 지방자치단체의 자치권이 일반적으로 미치는 지리적 또는 지역적 범위를 뜻한다.¹⁵⁾ 이러한 행정구역은 법적 성격에 따라 크게 지방자치구역(autonomous area)과 일반행정구역(administrative area)으로 구분될 수 있다.¹⁶⁾ 지방자치구역은 지방자치단체의 자치권이 미치는 지역적 범위를 말하며 단순한 행정구역과는 달리 단체구성의 지역적 기초가 된다.

따라서 자치단체구역은 지역공동체의식을 전제로 하며 그것의 설정에는 전통성과 역사성이 중요시된다. 반면, 일반행정구역은 국가 또는 지방자치단체가 행정상의 편의를 위하여 그 내부에 설정하는 구역으로 이것의 구획을 전통성이나 공동체의식이 강조되는 자치단체구역의 구획에 비하여 상대적으로 행정의 합리적이고 능률적인 수행에 일차적인 목적을 두는 것이 일반적이다.

지방자치구역(autonomous area)과 일반행정구역(administrative area)으로 구분하는 방식 외에도 기능적 기준에 따라 일반목적구역(all purpose area)과 특별목적구역(special purpose area)으로 나누는 방식도 있다.¹⁷⁾ 일반목적구역은 일정한 구역내에서 일반적 사무를 종합적으로 처리하기 위해 설치된 구역을 의미하고, 특별목적구역은 일

14) 김안제, 「환경과 국토」(서울: 박영사, 1979), p. 559

15) 손재식, 「한국지방자치의 전통」(서울: 박영사, 1991), p. 92.

16) 김익식, “지방행정구역 개편방안에 관한 연구”, 「한국지방행정연구원 연구보고서」 제171권, 1994.

17) 김종표, 「신지방행정론」(서울: 법문사, 1992), p. 365.

정한 지역내에 특수한 행정사무를 전문적으로 처리하기 위하여 설치된 구역을 말한다.

이와 같이 행정구역은 지방의 행정을 합리적이고 능률적으로 수행하기 위한 기본 골격을 형성하는 주요한 제도인 동시에 주민의 일상생활과 정치·경제·문화 등 사회전반에 영향을 미치는 국가행정의 기본제도인 것이다. 따라서 소극적 차원에서는 정권변화에 따른 통치기반의 구축을 위한 유용한 방편의 하나로, 그리고 적극적 차원에서는 주민생활의 불편을 해소하는 동시에 행정의 효율을 극대화하기 위한 수단으로 지방행정구역의 개편이 활용되고 있다고 할 수 있다.¹⁸⁾

그런데 지금까지 우리나라는 일제시대 이래 자치단체구역과 국가의 지방행정구역을 일치시켜 왔으며 양자의 실질적인 구별이 없었으며 오히려 오랫동안 지방자치의 실시가 유보됨으로써 단순한 일반행정구역으로서 성격이 강하였다고 볼 수 있다. 따라서 행정구역개편논의가 다시 대두하게 되는 것도 이러한 행정구역의 성격변화와 무관하지 않으며 자치단체구역의 설정은 일반행정구역과는 다른 특성을 가지게 됨으로 국가의 지방기관으로 역할을 하던 시대에 설정된 구역이 그대로 자치단체구역으로 전환되는 데는 문제가 발생할 수 밖에 없는 것이다.

2) 행정구역개편의 설정조건

지방자치단체의 궁극적 역할은 일정한 공간내에 거주하는 주민들의 복지를 증진하는 일이다. 이와 같은 자치단체의 역할수행의 최적화를 달성하기 위해서는 역할수행에 요청되는 주민의 행정참여 및 행정통제 그리고 자치행정의 효율적 수행 등을 담보할 수 있는 행정구역개편의 필요성이 계속 대두되었고,¹⁹⁾ 행정구역개편을 위한 여러 가지 설정조건들도 병행하여 제시되었다.

행정구역 설정조건은 여러 학자들에 의해 다양하게 제시되고 있는데,²⁰⁾ 이러한 설정조건을 종합하여 정리하면 주민의 참여성, 행정의 효율성(규모경제, 외부효과), 주민의 편의성, 재정적 자주성 등 정치·행정적 기능과 관련된 조건과 공간체계적으로 생활권 혹은 지역공동체의 범위와 일치시키는 지역적 통합성과 관련된 조건이 공통적으로 제기된다.²¹⁾

18) 김병국 외, “지방자치행정체제의 개편방안”, 한국지방행정연구원 연구보고서 제303권, 1998.

19) 최창호, 「지방자치제도론」, 삼영사, 1990.

20) 구예원, “한국지방행정구역의 개편방안에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 석사논문, 2000.

21) 정세욱, 「지방행정학」 법문사, 1995.

<표 2-1> 지방행정구역설정의 조건

학자명	조 건	
최창호	① 공동사회 ② 행정량 ③ 재정적 자주성 ④ 편의성 ⑤ 주민참여와 통제	
최양부· 윤원근	①도시와 농촌의 통합 ②지방행정구역과 생활권의 일치 ③행정계층과 정주체계의 일치	
정세욱	<기초자치단체>①공동사회와 공 동생활권 ②민주성과 능률성 ③ 재정수요와 재정조달능력의 균형 ④행정과 주민의 편의	<광역자치단체>①기초자치단체에 대한 통솔의 범위 ②효율적인 지역 개발 ③도시행정기능과 농촌행정기 능의 조화 ④기초자치단체의 기능보 완
김학노	①공동사회 ②능률적 행정단위 ③자주적 재원조달 ④주민참여와 통제	
김중표	①사회공동체 ②기능적 구역 ③재정적·인적 능력 ④편의 구역 ⑤주민통제	
오희환· 김익식	<군>①주민참여 및 통제 ②생활 권과의 일치 ③공동사회성 ④편의성	<도>①행정능률 ②경제생활권 ③행· 재정적 자율성 ④인구 및 면적 ⑤지역 균형개발 및 도간 형평성
홍준현	①생활권과의 일치 ②정주체계의 일치	
A.C Millspaugh	①공동사회 ②행정단위 ③자주적 재원조달 ④행정편의에 따르는 구역	
V.D Lipman	①양적척도(유사한 규모의 면적 및 인구) ②경제· 사회적 중심도시 ③지리적 고려 ④산업분포 ⑤경제생활의 전국적인 권역 ⑥전통 및 역사의 고려	
J.W Fesler	①자연적· 지리적 조건 ②교통· 통신의 발달정도 ③행정능률 ④경제적 조건 ⑤주민통제	
일본지방 행정조사위 원회	<시정촌>①인구 7,000~8,000명, ②인구와 면적간 관계 ③주요사무의 능률적 처리가능 규모 ④직원의 능률적· 경제적 정원배치가능 규모 ⑤농촌지역의 도시편입에 따른 이해고려 ⑥주민의 공동의식 활성화 여부 ⑦광역사무에 대한 부현의 처리방법 고려	
영국지방자 치위원회	①효과성 ②편의성	
U.N 보고서	<기초자치단체>①주민의 공동체 의식과 직접적인 주민참여가 가 능한 최대구역	<광역자치단체>①행정사무의 능률 적 수행이 가능한 최대구역 ②의회 의원의 회합 편의를 도모할 수 있는 규모의 구역

자료 : 구예원, 전계논문, p 22~23, 2000.

<표 2-1>에서 보듯, 행정구역개편에 있어 민주성과 효율성은 서로 양보할 수 없는 이념이다. 행정구역이 작을수록 주민의 참여를 통한 민주성 이념을 실현하기 용이하며, 행정구역이 클수록 효율성 이념의 실현이 용이하다고 볼 수 있다. 그러므로 행정구역개

편에 있어 대원칙은 민주성과 효율성의 두가지 상반된 관계때문에 양립하거나 대립되는 요소로 행정구역을 설정하는 것이 아니라 양자를 조화하는 입장에서 설정되어야 한다는 것이다. 이하에서는, 이러한 논의를 바탕으로 행정구역개편에 대한 제주지역 공무원의 인식은 어떠한가를 살펴보았다.

2. 행정구역개편의 기초적 논의

행정구역개편에서 제기되는 기초적인 논의는 행정구역분리론과 행정구역통합론 사이의 논의에 초점을 맞춘 것이다. 전자는 주민의 선택의 폭을 넓히는 의미에서 많은 자치단체가 존재해야 한다는 입장이며, 후자는 지역내의 일부 혹은 모든 지방정부의 통합을 제안하는 것으로 규모경제, 외부성을 주장하면서 광범위한 범위에 걸쳐 지역공동체를 형성하는 입장이다.

1) 행정구역분리론

행정구역분리론은 주민들이 조세와 서비스가 각기 다른 정부형태를 선택하여 공공재에 대한 자신들의 선호를 만족시키려는 선택권을 극대화시키는 데 기본적으로 관심을 갖는 정부형태이다.²²⁾ 이것은 개인마다 각기 다르므로 그 결과 서비스의 질이나 양, 통치구조가 제각기 다르기를 바라는 것으로 생각하며, 개인들은 그들이 원하는 바에 따라 재화와 서비스를 구매함으로써 자신들의 요구를 충족시켜주는 형태를 선택하는 것이며 이러한 구조적 배치는 공공선택이론가들에 의해 주장되는 요소들이다.²³⁾

공공선택론적 시각은 전통적 개혁론의 시각이 지방정부의 분리의 이점을 전면적으로 무시하고 결점을 나쁘게 보고 있는 것은 아닌가 라고 하는 의문에서 출발하였다.

다음에서 행정구역 분리론의 효용을 살펴보고자 한다.

첫째, 자치단체규모의 적정화를 추구할 수 있다. 이것은 지역주민의 일상생활 및 유대관계에서 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라 지방자치의 성패여부를 결정하는 요인이

22) Harlan Hahn and Charles Levine, eds., *Urban Politics : Past, Present and Future*, 2nd ed. New York : Logman, 1984, p. 28.

23) V. Ostrom and Elinor Ostrom, "Public Choice : A Different Approach to the Study of Public Administration, " *PAR31*, 1971, pp.203-216.

된다. 왜냐하면 구역은 주민의 행정참여 및 통제, 자치행정의 능률적 수행, 재원의 확보 등에 있어서 중요한 토대가 되기 때문이다. 통합이전 시군의 인구규모를 보면, 시는 최대 75만에서 최소 3만7천으로 평균 약 18만 정도가 되며, 군은 최대 18만에 최소 1만 2천명으로 평균 약 7만 8천정도가 된다. 사실 이러한 인구규모는 세계적으로 찾아보기 어렵다. 이른바 자치선진국이라는 유럽 국가들과 미국, 캐나다 등의 예를 보면 영국을 제외하고는 대부분 기초지방정부의 인구규모가 1만명 미만이거나 그것을 조금 넘는 수준이다. 따라서 자치단체의 규모를 축소하여 규모를 작게 하는 것이 적정하다는 것이 논의의 중심이라 하겠다.

둘째, 공공서비스 공급의 효율성을 제고할 수 있다. 우리나라의 기초자치단체인 군인 경우 1~2개의 시 또는 읍을 중심으로 하고 그 주변지역은 농촌이 배후지로 형성되어 있는 것이 일반적이다. 이 두 지역은 역사적 전통성, 문화성이 같은 공동체사회를 이루고 있으며, 또한 하나의 생활권을 이루고 있다. 이러한 의미에서 두 지역을 하나의 자치단체로 통합하는 것은 바람직한 현상이라 하겠다. 그러나 행정서비스 공급의 효율성 측면에서 도농 통합적 접근에 의한 구역개편은 두 가지 측면에서 커다란 한계가 있다. 하나는 도시와 농촌의 특성이 다른 이질적 행정서비스를 제공해야 된다는 서비스 내용상의 문제이고, 다른 하나는 서비스 수혜자인 주민수를 고려하지 않고 획일적으로 행정서비스를 제공해야 한다는 서비스 대상의 문제이다. 더욱이 도시화가 이미 도래한 현재 상황에서 행정서비스의 내용을 획일화한다는 것은 큰 문제가 아닐 수 없기 때문이다.

셋째, 주민참여 및 통제가 용이하다. 기초자치단체는 지역주민의 자치단체에 대한 참여와 통제가 적절하게 이루어질 수 있는 규모일 것이 요구된다. 인구가 너무 많게 되면 공무원은 행정업무의 과다로 주민의 행정서비스 공급에 소홀하게 되고 지역에 대한 관심이 떨어지게 되며, 주민 역시 행정서비스의 부족으로 인하여 공무원이나 자치단체에 대한 불신감이 증대하게 된다. 이러한 것은 결코 주민의 행정참여와 통제면에서 바람직한 현상이 될 수 없다. 따라서 도농분리적 접근에 의한 구역개편이 비록 지역의 생활권과 유리되는 문제점을 갖고는 있으나 자치단체의 증가와 구역의 축소에 따른 주민참여 및 통제의 강화를 기할 수 있다는 이점이 있다.²⁴⁾

2) 행정구역통합론

24) 오희환, “행정구역개편, 분리와 통합의 장점 모두 살려야”, 「지방자치」, 제67권, 제4호, 1994, pp.18-22.

행정구역통합론은 지방정부의 분리와 중복으로 인한 분리정부가 가지고 있는 문제를 해결하는 관점에서 제기되는 정부형태이다. 일반적으로 시군 통합을 말하며 지방단위의 통합을 광범위한 다목적기능의 정부단위로 만드는 형태이다. 이를 지지하는 사람들은 지방정부들이 독립적으로 행동하는 것은 광범위한 책임을 처리하기에는 부적당한 방법이고, 도시권 문제를 지방정부 분리의 문제로 파악한다. 따라서 개편의 목적을 정부관할 구역의 통합 또는 편입에 두고 있으며 이러한 목표는 분리되어 있는 도시지역의 정부수를 줄이고 하나의 통합정부를 구성하는 것으로 볼 수 있다.

통합론자들은 과거의 분리지방적 시승격은 첫째, 지방정부의 기본적 행정수요에 입각한 공공시설의 중복투자에서 많은 재정낭비를 초래하고 있으며, 광역서비스에 대한 규모경제가 대두된다. 둘째, 행정구역과 서비스편익이 일치하지 않아 발생하는 공공서비스의 비용과 편익의 외부효과가 발생한다. 셋째, 생활권과 행정구역이 일치되지 않아 주민들에게 많은 불편을 초래하고 있으며, 넷째, 도시지역간의 심각한 재정적 불균형상태가 지속되고 있다는 문제점이 나타났다고 주장하고 있다. 다음에서는 통합론의 효용을 살펴본다.²⁵⁾

첫째, 주민생활의 편익을 증진시킨다. 종전에 읍이 시로 승격되면서 시와 군의 행정구역은 다르지만 주민들의 일상생활과 경제활동은 대부분 시지역을 중심으로 이루어져 왔다. 그러한 현상은 군청이 시지역에 위치하고 있는 지역의 경우에 더욱 강하게 나타났다. 이와 같이 생활권과 행정구역의 불일치로 인해 주민들은 통근, 통학, 구매, 공공시설 이용이 불편할 뿐만 아니라 공공시설 이용에 있어서도 추가비용을 부담하는 경우가 많았다.²⁶⁾ 시군 통합은 정주체계와 행정구역의 일치, 중심도시와 배후농촌의 통합을 통하여 행정구역을 주민들의 실질적인 생활권, 경제권, 교통권과 일치시킴으로써 주민불편을 해소시키고자 한다는 것이다²⁷⁾.

둘째, 행정비용의 절감을 가져온다. 시군분리형 행정구역은 행정능률을 저하시킨다. 본래 하나였던 행정구역이 두 개 이상으로 나뉘어지게 되면, 복수의 행정기관이 요구되고, 공무원수가 증가되며, 공무원의 직급도 상향조정되어 일반행정비용이 중복지출되는 낭비를 초래하게 된다.²⁸⁾ 즉, 읍이 시로 승격하면 종래 군수 밑에 별정직 사무관급인 읍

25) 조용석, “행정구역개편 요인에 관한 연구”, 경희대학교대학원 박사학위논문, 1998.

26) 한 가지 사례를 들면 도농통합 직전인 1994년 현재 전국 68개의 시중에서 41개구역의 군청소재지가 시구역에 위치하고 있었다.

27) 박희정, “도농통합 이후의 지역발전과제”, 「지방행정」 9월호, 1994.

장이 맡아보던 사무를 부이사관급인 시장이 담당하게 되고, 읍사무소에서 일괄처리하던 민원업무는 동사무소가 6~8개씩 신설되어 거기에서 담당하게 되었다. 이는 행정민원의 증가와는 별로 관계없이 공무원의 수를 팽창시키는 결과가 되었다. 또한, 읍의 시승격 이후 잔여군 지역의 공무원수도 군으로부터 읍의 분리에 따른 행정수요의 감소에도 불구하고 감소하지 않고 꾸준히 증가하는 모순을 보여 왔다²⁹⁾. 따라서 시군통합을 통해 행정이 일원화되면 기구, 인력, 공공서비스 생산비용의 절감을 통하여 세출경비를 줄일 수 있고 절감된 예산을 지역개발에 사용할 수 있을 것이다³⁰⁾. 미국의 경우도 몇 개의 정부를 하나의 정부로 통합함으로써 비용절감효과를 누릴 수 있을 것이라는 생각에서 많은 주들이 시군통합이 용이하도록 주법을 개정하였다.³¹⁾

셋째, 규모의 경제를 실현할 수 있다. 규모의 경제는 공공서비스의 생산규모를 증대시킬 경우 서비스의 단위당 생산비용이 감소하는 것을 말한다. 서비스 권역이 통합되어 광역화되면 조세 혹은 사용자부담금의 감소라는 형태로 개인들이 소비하는 공공서비스의 비용이 감소될 수 있기 때문에, 규모의 경제가 존재할 경우 경제적 측면에서 통합서비스 공급체제를 마련하는 것이 보다 유익한 것으로 인식되고 있다.³²⁾ 따라서 시와 군의 분리는 시와 군이 각각 별개로 공공서비스를 공급하기 위한 시설에 투자해야 하므로, 투자의 규모가 영세해지고 연계성과 종합성을 확보하기 어려우며 결국 예산의 낭비를 초래하게 된다. 그러므로 시와 군의 통합은 공공서비스 시설에 대한 중복투자를 방지하고 광역행정을 통해 개발투자와 예산집행의 효율성을 기할 수 있게 된다³³⁾.

28) 선진국에서는 행정의 능률성을 확보하는 차원에서 많은 수의 공무원을 감축하는 추세이다. 실제로 미국(공무원 25만명 감원, 96조원 절감), 프랑스(전체공무원중 5%감원, 5년간 정부지출동결), 영국(고용직 60%감원)등에서 찾아볼 수 있다. 동아일보, 1997. 5. 10.

29) 공주시의 시승격 이전인 1984년의 공무원수는 91명였지만 1993년말 현재 459명으로 5배 정도가 증가하였다. 동기간중 공주시의 인구는 58,470명에서 57,928명으로 542명이 감소되었다. 남원, 상주, 영천, 장승포, 밀양, 점촌, 삼척시의 경우에도 시승격 이후 인구가 감소하였음에도 불구하고 1993년말 현재 공무원수는 평균 4.2배가 증가하였다. 이규환, “도농통합의 도시정책”, 「도시문제」 대한지방행정공제회, 1994.

30) 임성일, “도농통합형 도시 행. 재정의 과제”, 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 1994.

31) Gledening, P. N. and Atkins, P. S. " City-County Consolidations: New Views for the Eighties," in International City Management Association, 1980.

32) 특히, 전형적인 자본집약적 도시공공서비스인 상하수도, 오물처리, 교통서비스 등에서는 서비스 단위당 생산비용과 서비스공급범위가 밀접한 상관관계를 갖는다고 알려져 있다(이 효, 1994; Herbers, 1989).

33) 물론 생산과정에서 일정 정도의 규모의 경제가 있을 수 있는 반면 서비스 전달체제를 확장하였을 경우 규모의 불경제도 발생할 수 있다. 황용주(1979)의 연구에 의하면, 우리나라 도시들의 인구규모와 1인당 재정지출의 관계를 따져볼 때, 인구규모가 50만에서 100만까지 1인당 재정지출이 감소하다가 인구 100만까지 1인당 재정지출이 감소하다가 인구 100만을 넘어서면서 급격히 상승하는 U자 곡선을

이와 같이 도농 통합으로 공공서비스를 효율적으로 공급할 수 있다는 주장도 제기되고 있지만 이에 대해서는 학자들간에 상이한 견해를 보이고 있다. W.E. Lyons와 D. Lowery의 연구³⁴⁾에서는 도농 통합후 공공서비스에 대한 주민만족도가 증가되었다고 주장하였으며, B. Rogers와 M. Lipsey의 연구³⁵⁾에서는 비통합지역에서의 공공서비스에 대한 주민만족도가 통합지역보다도 높다고 주장하였다. 또한, J. Carver의 연구³⁶⁾에서는 도농 통합 후 주민의 행정에 대한 접근성과 행정의 주민대응성이 높아졌다고 주장하였다.

넷째, 광역행정의 효과적 수행을 들 수 있다. 시군분리형 행정체제에서는 지역이기주의로 인해 인접 시군간 광역행정의 수행이 어렵게 된다. 이는 시와 군의 분리가 지방공공서비스의 최적공급에 가장 큰 장애요소의 하나인 외부효과의 문제를 발생시키고 있기 때문이다. 공간적으로 외부효과가 발생하게 되면 진정한 사회적 편익 혹은 수요가 과대 측정(또는 과소측정)되거나 수익자부담 원칙이 실현되지 않기 때문에 전체 사회의 관점에서 볼 때 세입 및 세출에 대한 정부의 효율적인 선택이 이루어지지 않는다.

광역시설인 공동묘지, 화장터, 폐기물처리시설, 하수종말처리장 등이 소위 혐오시설로 분류되어 입지를 기피하는 시설이나 토지이용(LULU: Locally Unwanted Land Use)의 경우, 이러한 시설이 들어섬으로써 발생하는 비용과 편익의 외부효과 때문에 적절한 입지를 선정하는 과정에서 시군간 갈등을 빚고 있다.³⁷⁾ 특히 이러한 문제는 지방의회구성 이후 점점 더 부각되어 왔으며, 단체장 선거이후에 자치단체의 독립적인 지역개발과 자율성에 대한 욕구가 증가되면서 더욱 그 갈등이 심화되고 있다.

그리고 있음을 알 수 있다. 따라서, 통합된 시의 규모가 너무 클 경우 규모의 경제라는 효과를 거두기보다 오히려 규모의 불경제로 인한 비효율을 초래할 수도 있을 것이다.

34) W.E. Lyons and D. Lowery, "Government fragmentation versus Consolidation : Five Public Choice Myths about How to Create Informed, Involved and Happy Citizens", *Public Administration Review* 49, 1989, pp.53-543.

35) B. Rogers and M. Lipsey, "Metropolitan Reform : Citizen Evaluations of Performance in Nashville-Davidson County, Tennessee", 1974, pp.19-34.

36) J.Carver, Responsiveness and Consolidation : A Case Study, *Urban Affairs Quarterly* 9. 1973, pp.211-249.

37) 한 예로서 충무시와 통영군은 같은 생활권임에도 불구하고 한려수도 유람선의 경우 소재지인 충무시에 세금을 내지만 관광대상지역은 모두 통영군에 있어 양 자치단체 사이에 갈등이 적지 않았다. 또 다른 예로서 경남 밀양은 지난 1989년 읍의 시승격 이후 실내체육관 문제로 시군간에 재산분쟁을 심하게 겪었다. 시측은 원래 군소유였던 실내체육관이 시지역에 있다는 이유로 속지주의에 입각하여 소유권이전을 주장하여 군과 갈등을 빚다가 1993년에야 시재산으로 등록하였다. 이러한 재산분쟁의 여파로 양 시군간에 감정이 악화되어 있는 상태에서 군측은 시에서 추진중인 하수종말처리장 건설 예정지가 군지역에 있다는 이유로 건설반대에 나서는 등 그 후유증은 깊어졌다(이규환, 1994a: 17-18).

이러한 공간적 외부성 문제에 대응할 수 있는 방법은 특정 공공재의 비용과 편익에 관련되어 있는 모든 소비자들이 동일한 구역에 포함될 수 있도록 관할구역을 충분히 확장하는 것이다. 따라서 시군통합을 통해서 공공서비스를 광역적으로 통합 공급하게 되면 외부효과를 내부화할 수 있게 되고 지역분리에서 올 수 있는 갈등을 해소할 수 있다.

다섯째, 도시와 농촌의 균형적 발전을 도모한다. 도농 분리적 행정구역방식은 군 지역의 중심지 역할을 수행하고 있는 읍을 시로 승격시킴으로써 잔여군 지역(rump county)의 인구감소 및 재정악화를 초래하고 산업구조를 취약하게 함으로써 도농간의 개발격차를 심화시킨 것으로 지적되고 있다. 특히 인구 5만명이 안되는 읍을 시로 승격시키기 위하여 주변의 먼 지역을 편입시킴으로써 잔여군 지역은 인구와 면적이 크게 위축될 수밖에 없었다. 그리고 읍이 시로 승격된 일부 시 지역에서는 시 승격 당시의 인구 5만명에도 미달하는 현상이 발생하였다.³⁸⁾

따라서, 시군 통합은 개발권역을 일치시킴으로써 도시지역과 농촌지역이 균형개발을 도모하고자 한다. 도시지역 주민에게는 녹지와 여가공간을 제공해 주고 농촌지역 주민에게는 도시수준의 생활환경 및 문화공간을 제공하고 있다. 또한 정채된 지방도시의 발전을 통하여 지방도시가 지역발전의 거점으로서의 역할을 수행하도록 함으로써 국토의 균형발전을 이루고자 한다는 것이다. 또한 시군 통합은 인접하고 있는 지방자치단체간 기존자원을 결집시킴으로써 지방재정의 증대효과를 가져올 수 있고 지역개발재원이 부족한 농촌지역은 통합에 따른 예산 절감액의 투자를 통하여 재정상태를 개선할 수 있다.³⁹⁾ 특히 오늘날은 도시화가 확대되어 농촌지역만으로 규모경제의 확보가 어려운 실정이므로 지역경제의 생산성 제고를 위해서 도시와 농촌을 통합한 도시계층 정주체계가 필요하다.⁴⁰⁾ 더욱이 최근 들어서는 국제화, 개방화가 가속화됨에 따라 자치단체도 세계체제 속에서 계층제를 형성해 나가고 있다.⁴¹⁾ 이에 따라 소규모의 농촌자치단체로서는

38) 도농통합적인 1994년말 현재 인구가 5만명 미만의 도시는 나주시(38,161명), 삼척시(41,856명), 김제시(94,416명), 점촌시(47,589명) 등 4개시이다. 한국도시행정연구소, 1995.

39) 한국지방행정연구원, 「도농복합형태시의 도시개발방안」, 1996, p. 23.

40) 이성복, 「통합시의회의 과제와 역할」, 「지방행정」 대한지방행정공제회, 1995.

41) 도시체계도 종전에는 국가내에서 형성되었지만 이제는 세계속의 국가별 계층제가 형성되고 있다. 이와 관련하여 J. Friedmann은 세계도시를 국제금융의 센터, 다국적 기업의 본사가 입지한 도시, 국제적인 기구 및 조직의 사무국이 입지한 도시, 서비스산업이 급격하게 성장한 도시, 세계를 지배하는 제조업의 중심지가 있는 도시, 교통수단(항공, 항만, 철도)이 국제적으로 연결된 도시, 대규모의 도시(megacity) 등을 갖춘 도시라고 정의하고 있다. 자료 : 이성복, 「도시정책론」, 법문사, 1995, p.295. 또 다른 연구에서는 이들 도시를 정성적 분류에 의하여 세계도시를 4계층으로 나누고 있다. 제1계층은 지구적 금융마디(global financial articulation)로서 런던, 뉴욕, 도쿄, 제2계층은 다국적 마디

국제경쟁력강화가 어렵기 때문에 도시기능과 농촌기능을 통합하는 새로운 자치단체의 출범이 요구되고 있다.⁴²⁾

이하에는 제주지역 행정구역의 문제점을 살펴보았다.⁴³⁾ 첫째, 주민생활권역과 행정구역이 현저하게 다르다는 점이다. 현재 북제주군과 남제주군의 경우 현재 각각 4읍 3면과 3읍 2면을 하부행정기관으로 두고 있으면서 한라산을 중심으로 하여 남북으로 자연경계를 설정함으로써 동과 서의 양쪽 끝에 위치한 구좌읍과 성산읍, 대정읍과 한경면 등은 서로 접하고 있으면서도 기초자치단체를 달리하고 있다. 또한, 그 이외의 지역으로서 거리는 다시 떨어져 있으나 표선면과 구좌읍, 대정읍 중심으로 한 안덕면과 한경면 등의 유사한 생활권역을 고려해 볼 때 지금의 군행정구역의 관할은 재검토가 요망되는 것이다.⁴⁴⁾ 따라서, 앞서 언급한 바와 같이 경제·사회·문화적인 생활 및 정서상 깊은 유대관계를 형성하고 있는 생활권역과 행정구역을 가능한 한 일치시킬 것을 요구하고 있다.

둘째, 자연조건의 변동에 대응치 못하고 있다. 제주도의 도로는 거의 해안을 따라 우회한 일주도로가 중추적 기능을 수행함으로써 자연히 한라산을 중심으로 하여 산북, 산남의 경계가 이상적 행정구역으로서 설정된 것으로 생각된다. 그러나, 1960년 이후 한라산 중턱을 횡단하는 5.16도로 및 제2우회도로, 동·서부 관광도로의 개통 기타 지방도로가 개설됨으로써 지난날의 자연조건은 시간적·공간적으로 많이 변한 것이 사실이다. 이러한 변화는 산업·경제·교통·통신의 발달을 가속화시켜 주민생활권이 기존의 틀에서 벗어나 改編되거나 擴大되는 실정에 있다.

셋째, 地域均衡發展에 저해요인이 되고 있다. 즉, 같은 생활권역에 속해 있으면서도 지역별로 서로 다른 자치단체의 구역으로 구분되기 때문에 지역개발의 방향과 그에 따르는 행·재정능력이 동일하지 못함으로써 균형적 개발이 곤란한 경우가 있다. 그러나 다양한 광역행정 技法의 소개와 광역자치단체의 조정·지원 등에 힘입어 어느 정도 해

(multinational articulation)로서 마이애미, 로스엔젤레스, 프랑크푸르트, 암스테르담, 싱가포르, 제3계층은 중요 국가적 마디로, 서울, 시드니, 제4계층은 국가내 지역적 마디(subnational regional articulation)로서 오오사카-고베, 샌프란시스코, 시애틀, 휴스턴, 시카고, 보스턴, 밴쿠버, 토론토, 몬트리올, 홍콩, 밀라노, 리옹, 바르셀로나, 뮌헨, 뒤셀도르프라고 구분하고 있다. 자료 : 김형국, 「한국공간구조론」, 서울대학교 출판부, 1997, p.309.

42) 이성복, “시군통합과 공간계획체계의 재구성”, 대한국토·도시계획학회, 1994 9, p.5.

43) 한성담, “제주도 행정구역개편에 관한 고찰”, 의회보 제3호, 제주도의회, 1993.

44) 제2차 국토개발종합계획(1982-1991)에 따르면, 제주지역은 제주시를 성장거점도시로 하고 2개의 생활권(제주시와 서귀포시)을 중심으로 균등한 발전을 추구하도록 계획되어 있다. 성장거점이 주로 생산시설의 지방분산을 위한 전략이라면 지역생활권은 생활복지시설의 지역간 균등화 전략이라 하겠다.

소되는 사례도 있으나, 제주시 집중현상과 주변지역의 발전지체로 대변되는 지역불균형 발전을 해소하기 위해서라도 행정구역개편의 필요성이 제기되고 있다.

넷째, 기초자치단체의 행정관청과 주민간의 거리가 멀다. 북제주군과 남제주군의 청사는 각각 제주시와 서귀포시에 소재하고 있다. 이것은 북제주군에서 제주시가, 남제주군에서 서귀포시가 분리되어 나감으로써⁴⁵⁾ 자연적으로 관할의 지역에 군청사가 소재한 역사적 사유가 되지만, 앞으로 지방자치단체의 주민정서에 부합되도록 관할내 지역에 이전할 재정적 여건이 성숙되더라도 주민과의 거리측면을 고려할 때에 위치선정이 매우 곤란할 것으로 본다. 따라서, 현재 지역주민들이 군청사를 오고가는 데에는 많은 불편을 겪고 있으며, 인력이나 예산낭비 등 행정능률의 提高 면에서 주민편의와 주민의 행정참여면에서 제고해볼 가치가 크다고 판단되므로 이를 고려한 행정구역 개편도 바람직하다고 보여진다.

다섯째, 재정력과 지역경쟁력 기반의 취약 문제가 일어난다. 자치단체의 재정력이 구역의 규모에 의해서만 결정되는 것은 아니지만, 구역의 기반이 된다는 점은 분명하다. 제주도 및 4개 시, 군의 평균 재정자립도는 계속 내리막길을 걸어 2000년은 36,3%로 전국 지자체 평균 59,4%에 비해 무려 23%포인트가 떨어지는 최악의 상태가 발생하고 있다. 국가나 지방자치단체가 추구하는 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 인적·물적 자원을 필요로 하며, 그 원천은 재정이다. 지방재정은 지역경제와 함수관계에 있으며, 따라서 지방재정이 건실하지 않고서는 지역경쟁력 제고를 기대할 수 없다. 이렇듯, 현행 제주 행정구역은 행정의 능률성뿐만 아니라 민주성 또한 저하시키고 있음을 알 수 있다.

행정구역개편은 행정의 효율성 증대와 민주성 강화라는 기본 방향에서 이루어져야 한다. 이것이 바로 전술한 행정구역통합론과 행정구역분리론의 주요쟁점이기도 하다. 이에 따라 본 연구의 기본 논거는 교통·통신수단의 발달에 따른 생활권의 광역화를 수용하고, 자치구역의 규모를 확대함으로써 행·재정적 효율을 제고한다는 측면과, 지역사회에 관심을 갖고 행정에 적극 참여할 수 있어야 하며, 혐오시설 설치를 기피하는 외부성 문제 대응이라는 측면에서 고찰해 보았다.

즉, 제주지역의 시군을 통합하면 행정기관의 폐지에 따른 행정비용의 절감효과를 누

45) 1955년에 제주시가 북제주군에서, 1981년 서귀포시가 남제주군에서 분리되었다.

릴 수 있고, 광역행정수요에 대처함으로써 외부효과에 따른 지역갈등을 줄일 수 있으며, 아울러 확대에 따른 규모의 경제가 제고될 가능성이 있다는 점과 행정에 대한 참여와 통제를 활성화하고 외부효과를 내부화할 수 있다는 전제하에서 현행 제주지역의 행정구역개편 논의에서 통합논의를 바탕으로 중점적으로 논의해 보았다.

3. 행정구역개편 사례

행정구역개편 사례는 미국, 일본과 1994년 한국에서 이루어진 시군통합방식의 행정구역개편을 중심으로 전반적인 현황을 살펴보았다.

1) 미국

미국에서의 행정구역개편은 중앙정부인 연방정부가 아니라 50개의 주정부가 각기 자신들의 역사와 필요에 따라 수행된 구역개편이다. 초기개혁에서는 주로 주법(State Legislative Acts)에 의하여 강제적으로 이루어져 왔으나 현재에 와서는 주민들의 반대와 법적인 문제로 인하여 대부분의 행정구역개편안이 무산되었다. 그러나 시군통합은 여러 해를 걸쳐 매우 일관되게 제기되었으며 1970년대에는 증가하는 추세였다.

최근에 성공적인 통합사례는 서부지역에서 일어났는데 주요원인은 대도시권 정부분리가 효과적인 통치능력을 저해하고 있음을 인식하게 된 일부 주들이 통합에 적극적인 관심을 가졌기 때문이다. 이러한 점은 플로리다, 몬태나, 유타, 네바다, 오레곤주에서 명백히 드러났다.⁴⁶⁾

통합의 중요한 장애는 일반적으로 통합에 대해 권한을 부여하는 주정부의 법률이나 개정헌법의 부재에 있다고 볼 수 있다. 인구 2만5천 이하의 소도시에서 주민투표는 세 차례의 시도 중 두번 정도가 성공적이었다. 그렇지만 2만5천 이상의 도시에서 주민투표는 모두 실패하였다. 1921년 이래 통합에 대한 85번의 주민투표가 있었지만, 이는 단지 57개의 각기 다른 지역사회에서 발생한 것이다. 지방정부통합에 대한 보다 적극적

46) Parris N. Glendening and Patricia S. Atkins " City-County Consolidation :New views From Eighties" in the municipal Year Book, 1980. p 68.

인 주정부의 태도는 1960년대 후반에 시작하여 1970년대까지 계속되어 나타나고 있는 것으로 지적하고 있다. 위에서 언급한 주들 외에, 통합에 대한 촉진법이 아칸소, 켄터키, 워싱턴, 알래스카에서 통과되었다.

<표 2-2> 미국 행정구역개편 사례

년 도	지 역	유 형
1907	Honolulu-Honolulu County, HI	통합
1947	Baton Rouge-East Baton Rouge Parish, LA	통합
1952	Hampton-Elizabeth, VA	통합
1957	Miami-Dade County, FL	연방
1961	San Francisco Bay Area, CA	통합
1962	Virginia beach-Princess Anne County, VA	통합
1962	S. Norfolk-Norfolk County, VA	통합
1962	Nashville-Davison County, TN	통합
1967	Jacksonville-Duval County, FL	통합
1967	Minneapolis-St. Paul, MN	광역의회
1969	Indianapolis-Marion County, IN	통합
1969	Carson City-Ormsby County, NV	통합
1969	Juneau-Greater Juneau Borough County, AK	통합
1970	Columbus-Miscogee County, CA	통합
1971	Sitka-Greater Sitka Borough County, AK	통합
1972	Lexington-Fayette County, KY	통합
1972	Suffolk-Nansemond County, VA	통합
1973	Savannah-Chatham County, GA	통합
1975	Anchorage-Greater Anchorage Borough, AK	통합
1976	Anaconda-Deer Lodge County, MT	통합
1976	Butte-Silver Bow County, MT	통합

자료: Marando, "The Politics of City-County Consolidation," p.77. 1979

이러한 미국에서의 통합을 Marando(1975)는⁴⁷⁾ 6가지의 관점에서 제시하고 있다. 첫째, 1967년부터 1974년까지 통합에 대한 주민발의안중 49개가 단일의 대도시권 지역 카운티에서 발생했다. 둘째, 통합에 대한 주민발의안은 대체적으로 실패하였으며 제각기 채택되기까지는 세차례 정도의 거부가 있었다. 셋째, 주민발의안 중 승인된 12개는 남부의 7개주에서 발생하였으며 이것은 주헌법이 중심도시의 카운티에 대한 독립적

47) Marando, "The Politics of City-County Consolidation": National Civic Review, 64(2), 1975

인 지위를 인정했기 때문에 가능했다. 넷째, 통합은 인구 백만명 이상의 대도시권 지역의 경우 성공적이지 못했다. 클리블랜드와 세인트루이스의 투표자들은 오히려 다수가 제안한 통합안을 거부했다. 다섯째, 통합은 개혁운동으로 전개되어 부패하고 무능한 관리들을 감축하고 당해 지역에 능률적인 정부를 설립하는 수단으로 인식하였다. 여섯째, 통합발의에 대한 투표자의 반응은 복합적이다. 통상적으로 관심을 가진 계층은 정치인이 아니라 시민 또는 시민단체에서 비롯되었으며 대부분 반대로 나타났다

2) 일본

일본에서는 세 차례에 걸쳐 합병이 이루어졌다. 제1차는 明治초기에 폐번치현(번을 폐지하고 현을 설치), 호적법의 시행과 함께 행정적 재편, 약소촌락의 흡수합병에 이어 증기의 시제·정촌제 시행시기의 정·촌 대합병을 말한다.⁴⁸⁾

제2차 합병의 시기는 戰後이다. 1953년의 町村合併에 의해 조직 및 운영의 합리성을 기하고 보다 더 능률적으로 주민복지를 증진할 수 있는 방향에서 제정되었다.

町村의 표준인구규모는 대략 8천명 이상으로 규정하고 있다. 내각에는 정촌합병추진본부, 都道府縣에 정촌합병 추진심의회, 합병하려고 한 정촌에는 정촌합병추진협의회가 설치되어 의원임기, 정수에 대한 특례를 비롯하여 여러 특례가 설치되었다. 이 결과 정촌합병촉진법이 시행된 1953년 10월 1일 시점으로 286개 시, 9,582 촌락이었으나 이 법의 효력을 상실한 1956년 9월 말에는 494개 시, 3,477개 촌락이 되었다.

이러한 일련의 합병은 소규모자치단체에 국한된 성격을 띠었으나 신산업도시, 공업정비특별지구지정의 조건은 광역합병, 대합병으로 산업투자의 기반정비 측면이 강했다.⁴⁹⁾

제3차 합병은 소위 국제화, 정보화, 고령화라고 하는 시대를 맞아 이제까지의 국책적, 국가주도적 시정촌합병에 추가하여 보다 지역수준의 발상에 입각한 합병움직임이 1980년대 후반부터 제기되었다.⁵⁰⁾ 제3차 합병의 계기는 지방과 소자치단체의 진흥, 활성화에서 출발하고 있다.

48) 山田公平, “일본에 있어서의 광역행정의 현상과 과제”, 「지방자치연구」 5(1).

49) 土岐寛, “도시합병의 동향과 문제점”, 「도시문제」 508, 1993.

50) 土岐寛, 전제서,

<표 2-3> 일본 지방자치단체

년도	시행근거	시	정	촌	합 계
1883		19-	12,194	59,284	71,497
1888		-	71,314		71,314
1889	시제, 정촌제 시행	39	15,820		15,859
1922		91	1,242	10,982	12,315
1945		205	1,797	8,518	10,520
1947	지방자치법시행	210	1,784	8,511	10,505
1953	정촌합병촉진법 시행	286	1,966	7,616	9,868
1956	신시정촌 건설촉진법 시행	495	1,870	2,303	4,668
1965	시정촌합병 특례법 시행	560	2,005	827	3,392
1972		643	1,967	677	3,287
1975	합병특례법 개정	643	1,974	640	3,257
1985	합병특례법 개정	651	2,001	601	3,253
1992		662	1,993	581	3,236
1995	합병특례법 개정	663	1,994	577	3,234
1997		668	1,993	571	3,232

자료 : 讀賣新聞, 1997. 2. 25일자 12면 참조

지역사회 장래에 대한 위기의식에서 합병으로 기반을 강화하고 또 시로 승격하는 것으로 지명도를 높여 새로운 기업유치와 경제문화진흥을 추구하려는 의도에서 합병을 주장하게 된다. 이것은 국가주도의 소규모정촌 대책이라기보다 오히려 합병을 지역발전의 요인으로 하려고 하는 아래로부터의 발상에서 시작되었다.

국가의 합병에 대한 견지는 ‘지방도시와 그 주변정촌 등의 비교조건을 정비하는 것으로부터 지역자주성을 존중하면서 합병을 추진해야만 한다’라는 사고를 나타내며 국가지역 규모에 대해서는 지세, 주민의식 등의 제약요인은 있지만 바람직한 표준이 되는 인구규모를 갖고 자연적, 사회적, 경제적 일체성을 갖는 구역이 설정되어야 한다.

그러나 지역수준에서 수행되는 공동처리방식에는 한계가 있고 그러한 한계를 극복해야 한다. 그 이유는 첫째, 공동처리방식을 가지고는 광역행정의 실시주체가 약화되는 것을 모면할 수 없다. 둘째, 합병은 행정의 합리화와 효율화를 높인다. 셋째, 현재상태에서 각 자치단체의 규모와 능력의 차이가 너무 크다는 점이다.⁵¹⁾ 보다 구체적으로 첫째, 행

정구역을 넘는 지역개발프로젝트가 증가하고 있고 합병으로 규모개발의 수용양식을 만들기도 한다. 둘째, 사무와 쓰레기, 하수처 등의 광역행정이 진전되고 원활해지고 있다.

셋째, 도시중심부의 지가상승과 함께 주민이 주변정촌쪽으로 분산되어 있지만 행정서비스에 격차가 있으므로 같은 수준으로 지역일체화를 추구하고 있다. 넷째 인구유출로 고민하는 약소자치단체의 존재를 시정하고 재정기반을 강화하고 효율적인 행정을 목적으로 한다고 설명된다.

3) 대한민국

한국에서 시군 통합이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1994년 3월, 166회 임시국회에서 지방자치법이 개정되면서부터이다. 우리나라는 네 차례에 걸쳐 통합이 이루어졌다.⁵²⁾

제1차 개편(1995년 1월1일)은 총 47개시(동해시, 태백시 제외)와 43개 군을 통합권 유대상지역으로 선정한 후 주민의견조사를 실시한 결과 33개시와 32개 군에서 통합에 찬성함으로써 33개의 도농 복합 형태의 시가 1차 선정되었다. 그 후 울산시를 1997년 광역시로 승격시킨다는 방침아래 그 전 단계로서 울산시와 울산군을 통합하여 울산시가 탄생하였으며, 1단계에서 무산되었던 동광양시와 광양군을 통합하여 광양시가 설치됨으로써 1995년 1월 1일자로 <표 2-4>의 35개의 도·농 복합시가 출범하였다.⁵³⁾

이는 군부지역의 행·재정력 강화, 생활권과 행정구역의 일치, 지역개발투자의 효율성 확보와 국가경쟁력차원에서 대대적인 시군통합이었다.

51) 徳本正彦, “도시합병과 지방자치”, 「도시문제」, 1985.

52) 조용석, “행정구역개편 요인에 관한 연구”, 경희대학교대학원 박사학위논문, 1998.

53) 내무부, 행정구역개편백서, 1995.

<표 2-4> 제1차 개편지역

통합시	통합시·군	면적(km ²)	인구(명)
경기 남양주시	미금시, 남양주군	460.03	306,553
강원 춘천시	춘천시, 춘천군	1,116.36	244,076
원주시	원주시, 원주군	867.62	260,355
강릉시	강릉시, 명주군	1039.97	229,449
삼척시	삼척시, 삼척군	1,185.70	85,846
충북 충주시	충주시, 증원군	983.97	218,847
제천시	제천시, 제천군	882.21	147,942
충남 공주시	공주시, 공주군	940.63	136,988
보령시	대천시, 보령군	567.92	122,191
아산시	웅양시, 아사군	542.48	179,199
서산시	서산시, 서산군	739.21	150,618
전북 군산시	군산시, 옥구군	376.37	280,665
정읍시	정주시, 정읍군	692.64	150,505
남원시	남원시, 남원군	752.12	106,300
김제시	김제시, 김제군	545.37	121,635
전남 순천시	순천시, 승주군	907.21	266,553
나주시	나주시, 나주군	603.74	111,719
광양시	동광양시, 광양군	445.77	136,728
경북 포항시	포항시, 영일군	1,127.24	511,958
경주시	경주시, 경주군	1,323.75	291,414
김천시	김천시, 금릉군	1,009.48	150,144
안동시	안동시, 안동군	1,519.17	187,515
구미시	구미시, 선산군	617.16	328,659
영주시	영주시, 영풍군	668.51	134,774
영천시	영천시, 영천군	919.47	122,609
상주시	상주시, 상주군	1,254.96	129,260
문경시	점촌시, 문경군	912.01	91,163
경산시	경산시, 경산군	411.36	207,444
경남 창원시	창원시, 창원군일부	291.71	503,938
울산시	울산시, 울산군	1,051.81	944,909
마산시	마산시, 창원군일부	329.36	434,084
진주시	진주시, 진양군	712.89	341,156
통영시	충무시, 통영군	235.35	140,397
밀양시	밀양시, 밀양군	799.04	128,073
거제시	장승포시, 거제군	399.84	170,275

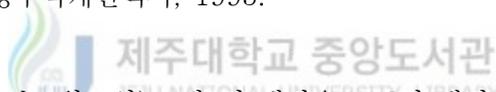
자료 : 내무부, 행정구역개편백서, 1995.

제2차 개편(1995년 5월 10일)에서는 추가 시군 통합과 시군 및 자치구간 경계조정이 이루어졌다. 시군 통합 권유 대상지역으로 10개시와 9개군을 선정하여 주민의견을 조사한 결과 6개시와 5개군에서 통합에 찬성함으로써 1995년 5월 10일자로 5개의 도농 통합시가 추가로 출범하였다.

<표 2-5> 제2차 개편지역

도·농복합시	통합 시·군	면적(km ²)	인구(명)
경기 평택시	송탄시, 평택시, 평택군	452.26	346,694
충남 천안시	천안시, 천안군	636.49	383,990
전북 익산시	이리시, 익산군	506.98	333,788
경남사천시 김해시	삼천포시, 사천군 김해시, 김해군	396.05 463.32	120,145 320,487

자료 : 내무부, 행정구역개편백서, 1995.



제3차 개편(1996년 3월 1일) : 제3차 개편은 1, 2차 개편과는 성격이 약간 다른 형태의 개편으로, 1, 2차 개편이 도시와 농촌의 완전한 결합, 즉 시 지역과 군 지역의 도농 통합시의 결합이라면 이번 3차 개편은 군 지역이 시로 승격된 경우이다. 이 개편으로 경기 이천·파주·용인·충남논산·경남 양산의 5개 도농통합시가 새로이 탄생하였다.

시군통합 권유대상지역의 선정기준은 첫째, 읍이 시로 승격되는 등 역사적 동질성, 둘째, 시장이용이나 학군, 교통편, 경제권 등이 같은 동일생활권, 셋째, 시의 군 중앙형, 군 분리형, 군 한쪽형 등인 지형적 여건, 넷째, 인구규모, 인구증감추이, 산업배치, 지역개발 사업 등 지역균형개발 가능성, 다섯째, 기타 시군 명칭이나 사무소 소재지의 동일여부 등으로 선정되었다. 그러나 인접지역에 군이 없는 시나 양시군의 성장잠재력으로 보아 독자적 발전가능성이 있는 지역은 대상지역에서 제외시켰다.⁵⁴⁾

제4차 개편(1998년 4월 1일) : 제4차 개편은 경기 안성군과 김포군이 도농 복합 시로 승격이 되고 전남의 여수시와 여천시, 여천군이 진통 끝에 통합이 되어 도농 복합형태의 여수시가 탄생되었다.

54) 내무부, 행정구역개편백서, 1995.

이와 같은 1차, 2차, 3차, 4차 개편을 통하여 총 47개(통합40, 승격7)의 도농 복합시가 탄생하였는데 (울산시는 97.7.1 울산광역시로 승격되어 제외) 이로써 시는 통합 전 68개에서 통합 후 72개(도농 통합시 포함)로 증가하였으며, 군은 136개에서 86개로 감소하였다.⁵⁵⁾ 결국 1차, 2차, 3, 4차 개편을 통하여 제주도를 제외한 8개 도지역에서 도농 통합시가 탄생하였으며, 특히 경상북도 및 충청남도는 모든 시가 도농 통합 자치단체이며 경상남도 및 전라 남·북도는 한 개시를 제외한 모든 시가 도농통합 자치단체가 되었다. 이를 각 도별로 보면 경기(7), 강원(4), 충북(2), 충남(6), 전북(5), 전남(4), 경북(10), 경남(9)이다.⁵⁶⁾

제 2 절 행정구역개편과 공무원 인식

공무원은 지역정책을 결정하고 집행하는 지역정책의 주체이다. 따라서 공무원들이 지역개발에 어떠한 인식을 갖고 있느냐에 따라 지역자원의 배분과 운영방식, 그리고 지역정책의 목표가 결정된다고 해도 과언이 아니다. 또한 행정구역의 문제는 그 개편의 필요성을 다같이 인정하면서도 어떻게 개편할 것인가를 구체적으로 살펴보면 학자들과 일반주민의 다양한 견해속에서 상충되는 부분이 많으며, 행정구역개편 필요성이 모호하고, 필요성간에 서로 중첩되거나 계량화하기가 어렵다. 이 때문에 행정구역개편에 대하여 구체적으로 접근하기가 어려운 것이 현실이라 하겠다. 이하에서는 행정구역개편과 공무원 인식에 선행연구를 살펴보도록 하겠다.

1. 행정구역개편에 관한 연구

지방자치제 실시 이전 행정의 특성에 대해 백완기(1987)는 권력현상이고 지배현상이

55) 우리나라의 인구 5만 이상의 시급 도시수는 1940년 14개에서 1960년에는 27개, 1972년 32개, 1980년 40개, 1990년 73개, 1994년 74개로 지속적으로 증가하였으며, 특히 1990년대에는 33개가 증가하였다. 이와 같은 시급 도시수의 증가는 인구 5만 이상의 읍을 군으로부터 분리하여 시로 승격시키는 도농분리적 행정구역개편의 결과이다.

56) 최정규, 「도농 통합에 따른 자치행정 발전방안에 관한 연구」, 경남대학교 대학원, 석사학위논문, 1997, pp.13-16.

지 봉사현상은 아니며, 봉사가 있었다면 그것은 시혜의식의 발로이지 주인을 섬기겠다는 의식에서 나온 것은 아니며⁵⁷⁾ 나아가 이러한 현상은 행정 내부에 중앙과 지방간에 또는 상사와 하급자 간에 보편화된 현상이라고 봤다.

그러나 이제 지방자치는 민주주의의 가장 고전적인 원리를 추구하고 있다. 지방분권을 통한 지방정부로의 정책권한의 이양은 지역사회와 주민들의 문제를 지역주민들의 편에서 지역주민들에 의해 결정하자는 것이다. 이러한 원칙은 지방행정구역 개편과 관련하여 두가지 의미를 가진다. 하나는 행정구역개편 결정을 포함하여 지방정부 정책결정에 주민들의 의사가 반영되어야 한다는 것이고, 다른 하나는 그 결과가 주민들의 편의를 증폭시켜 주민들의 만족도를 높여야 한다는 것이다. 이는 소위 자치관리(self-governance)의 개념과 일치하는 것인데 자치관리란 지역주민의 이해와 관련된 공공서비스의 생산과 공급체제를 주민스스로 결정하는 것을 뜻한다.⁵⁸⁾

행정구역개편에 있어 유의할 것은 자치관리는 주민들의 선택의 자유가 보장될 때 실현될 수 있으며 이를 위해 행정구역의 전면적인 개편에 앞서 다양한 주민들의 요구를 반영할 수 있는 행정규모에 관한 연구가 전제되어야 한다. 결국 주민들이 행정구역개편에 있어 주민들의 참여의 폭을 좁히고 지역사회의 다양한 필요와 선호를 제대로 파악하여 적절히 대응하지 못한다면 행정구역개편으로 인한 기대효과를 거두기 힘들다고 하겠다. 이하에서는 행정구역개편에 관한 그동안의 연구를 살펴보았다.

제주대학교 사회발전연구소(1985)의 조사에서는, 제주지역 지방자치를 위한 행정구역개편에 한정하면서 제주도 지역편제의 적정성 및 개편의 방향을 정치, 경제, 사회, 문화적 생활의 차원에서 실증적으로 검토해 보았다. 즉, 행정구역개편은 적합성과 능률성 및 효과성의 차원에서 주민의 사회적 문화적 정치적 행정적 삶을 향상시키는 것이 요망되는데 현재의 편제로는 이러한 요구에 부응하지 못하는 것으로 보았다. 즉, 적합성의 기준으로 볼 때 남제주군과 북제주군은 비치화되어 있는 문제의 시정이 요망되고, 능률성의 차원에서도 우도면 연평리에서 북제주군청을 이용한다는 거리상의 불편 등을 시정하는 문제 등을 고려할 때 지역편제의 개편이 요구된다. 효과성의 차원에서도 지역간의 협조체제 확립과 목표관리 능력의 향상 등을 고려할 때 읍면 중심체로의 전환이나 서제주군과 동제주군의 체제로 바꾸는 것이 타당하다고 분석하고 있다.⁵⁹⁾

57) 백완기, “한국적 행정이론의 성립가능성 모색”, 한국정치학보, 21(2), 1987.

58) Park, Roger B., and Ronald J. Oakerson, 前掲論文.

59) 제주대학교 사회발전연구소, “행정구역과 계층구조의 적정화방안”, 1985.

홍준현(1997)은 1994년도와 1995년도에 걸쳐 단행된 시군통합에 의한 지방행정구역개편이 해당 자치단체와 지역주민에 미친 영향을 분석하였는데 첫째, 대상지역의 적절성, 둘째, 내부적 비용절감 효과, 셋째, 공공서비스공급의 효율성, 마지막으로 공공서비스공급의 지역간 공평성 등 네 가지 기준에 따라 시군통합이 해당 자치단체와 지역주민에게 미친 영향을 분석·평가해 보았다. 이 결과 시군통합이 공공서비스 공급의 효율성이라는 측면에서 볼 때 규모의 경제효과를 가져온다고 보았고, 조사결과 도시와 농촌 지역간 공공투자의 공평한 배분이 시군주민 간에 동질성을 회복하기 위한 가장 시급한 과제를 보여주고 있다. 즉, 도시와 농촌간에 실질적으로 균등한 생활여건에 대한 확보가 없이 단순히 주민정서에만 호소하는 것은 통합시주민의 동질의식을 확보하는데 역부족이라고 결론을 내리고 있다.⁶⁰⁾

조용석(1998)은 여러 학자들이 제시하는 다양한 행정구역개편 요인 중에 어떤 요인이 행정구역 개편에 얼마만큼 영향을 미치는 지에 대한 실증적인 연구를 실시하였다. 그는 행정구역개편 요인을 우선순위로 선정하고 행정구역개편 요인의 변수를 체계화하여 그 실태를 알아보고 그것이 행정구역개편에 얼마만큼 영향을 미치는지를 군포, 안양, 의왕시민을 대상으로 파악하여 보았다. 우선 시민이 인식하는 행정구역개편 요인을 행정적요인, 정치적요인, 사회적요인, 재정적요인으로 구분하고 요인화하여 행정구역개편에 어느 정도 영향을 미치는지를 조사하였다. 그 결과 위에서 제시한 네 가지 모든 요인이 행정구역개편에 영향을 미치는 것으로 나타났으며 특히 행정의 능률성을 행정구역개편에 가장 크게 영향을 주는 요인으로 선정하였다. 또한 행정구역개편요인으로 지역이 기주의 해소라는 새로운 요인을 발견하였다.⁶¹⁾

이흥규(1998)는 행정구역개편 요인에 내재되어 있는 주요 변수들을 실증적으로 검증하기 위해 양주, 의정부, 동두천 시민을 대상으로 사례분석을 해 보았다. 그가 이 지역을 사례지역으로 선정한 것은 이 지역이 오랫동안 양주문화권의 테두리에서 문화적 동질성을 갖고 생활해온 연유라 밝히고 있다. 우선, 양주문화권 통합에 대한 인식의 차이를 살펴보면 군지역 주민들이 종전 농어촌지역으로 누리던 각종혜택이 줄어들지 않을까 하는 걱정과 함께 쓰레기처리장 등 이른바 혐오시설만 늘어날 것이라는 우려가 시 지역보다 높게 나타나고 있으며, 농촌지역은 상대적으로 지역개발에서 소외될 것이라는 우

60) 홍준현, “시군통합에 의한 지방행정구역개편의 영향 평가”, 한국행정연구원, 1997.

61) 조용석, “행정구역개편 요인에 관한 연구”, 경희대학교대학원 박사학위논문, 1998.

려감이 높게 나타나고 있다. 또한, 공무원은 인사상, 신분상 불이익에 예상됨에 따라 적체·정원 축소로 인한 승진기회의 상실, 지위변동에 따른 불안감, 시공무원보다 군공무원이 더 많은 불이익이 있을 것이라는 우려가 높았다.⁶²⁾

강영훈(1999)은 현행 제주지역 행정구역체제에 대한 도민의 만족도와 그 근거, 행정구역개편시 대안과 각각의 경우에 예상되는 이점과 우려되는 점, 행정구역을 개편한다면 언제하는 것이 바람직한가 하는 의견조사에서 현행 행정구역과 계층에 대하여 도민 여론조사 결과, 현행이 바람직하다에 대한 응답자가 29.2%, 개편해야한다는 응답자가 41.8%로 개편해야 한다는 의견이 높은 것으로 나타났다.⁶³⁾ 이는 제주도민의 42%가 현행 도, 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군으로 나누어져 있는 행정구역에 대하여 바람직하지 않음으로 바뀌어야 한다는 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다.

또한 현행 행정구역에 대해서 바람직하다는 도민과 바람직하지 않다는 도민의 구체적인 이유를 살펴보면 현행 행정구역개편이 필요하지 않는 이유는 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 소요경비 과다(12.1%), 행정구역개편에 따른 사회적 혼란을 예상하는 도민(16.5%)보다 훨씬 높았다.

또한, 현행 행정구역이 바람직하지 않아서 바뀌어져야 한다는 42% 응답자의 이유를 살펴보면, 북군과 남군이 제주시와 서귀포시에 의해서 분리되고 있기 때문이라는 응답자가 34.6%, 지역간 발전의 불균형 때문이 22.1%, 행정절차와 비용이 많이 든다가 18.4%, 인구, 면적에 비해 시군수가 너무 많다가 14.1%, 지역적인 이질감 때문이 10.8%의 순서로 나타났다. 그리고 행정구역을 개편했을 때 예상되는 효과를 분석하여 보면 행정업무의 효율성을 높일 수 있다가 44.2%, 지역주민의 편의도모가 31.7%, 지역이기주의 극복이 13.8%, 그리고 국제환경의 변화에 적극적으로 대처가 10.3%으로 현행 행정구역이 개편되었을 때 예상되는 첫 번째 효과는 행정업무의 효율성이라고 지적하고 있다.

김성준(2002)은 제주지역에서 행정구조의 대안탐색을 크게 두가지 방향에서 접근하고 있다.⁶⁴⁾ 하나는 권한조정모형이고, 또 다른 대안은 단일자치구역모형이다. 권한조정 모형은 현재의 행정구조체제를 유지하면서 기능적 조정과 사무적 재배분 혹은 행정구역

62) 이흥규, “행정구역개편에 관한 연구”, 고려대학교대학원 석사학위논문, 2000.

63) 강영훈, 제주도 행정구역의 문제점과 개편방안, 동아시아 연구논총, 제10집, 1999.

64) 김성준, “ 21세기 제주행정의 구조개편과 발전방향 : 계층구조를 중심으로”, 도서출판 오름, 2002.

개편을 시도하는 안이고, 반면에 단일자치구역모형은 현재의 행정구조를 하나의 단일구조로 전환하는 안이다. 우선, 권한조정모형은 현행 자치제도를 그대로 유지함으로써 기존 이해관계자의 반발이 적고, 개편에 따른 혼란의 최소화와 실천이 용이하다. 그리고 제주도에 조정권한 및 광역관리권한의 부여로 관리의 효율성을 제고할 수도 있다. 반면에 주민의 직접선거에 의하여 선출된 기초단체장이 시군 혹은 자신의 이익을 추구하고자 하는 유인구조를 그대로 유지함으로써 현행보다 정도는 악화되더라도 여전히 갈등의 가능성은 존재하여, 기능에 대한 경합성도 발생할 수 있다. 이에는 기능조정안(1도2시2군안)과, 1도2시 동서군안, 1도2통합시안이 있다.

단일자치구역모형에는 광역자치단체 폐지안, 시장·군수의 임명제안, 시군 폐지안 등이 있다. 광역자치단체 폐지안은 날로 증가하는 광역적 행정수요에 대한 처리가 곤란하고 시군의 지역이 이기주의적 경향의 강화로 인해 행정의 효율성을 저해할 가능성이 높다는 문제점이 있다. 또한, 시군임명제안은 집행에 담당하는 시장·군수가 시장에 의하여 임명되므로 표를 의식하지도 않을 것이고 시군간의 조정능력을 크게 높여서 자치단체간 갈등을 감소시키며, 기초자치단체의 특성을 고려한 정책실험과 혁신 및 확산의 효과도 그대로 확보할 수 있어 행정의 효율성을 증대시킬 수 있는 장점이 있다. 시군폐지안은 효율적인 행정수행이 가능하고 교통과 통신의 발달로 인해 읍면동을 직접 관리함으로써 체계적인 행정집행이 가능하다. 이상의 논의에서 보면 시군임명제안을 가장 바람직한 모형으로 설정하고 있다.

고충석(2003)은 제주지역의 현재 구역에 대한 근본적인 검토가 필요하다는 이유를 다음의 몇 가지 차원에서 제기하고 있다. 첫째는 일반론적인 관점으로 오늘날과 같은 최첨단의 교통·통신이 발달된 지식기반사회에서 현행의 구역은 제주지역에 적합하지 않다는 보았다. 과거 영국에서는 통상 도보로 40분지 내지 한 시간 정동 내외의 거리가 기초자치단체의 구역설정 기준이었는데 반해 지금은 제주도 역시 자동차로 한시간대 교통권 안에 들어 있기 때문이라는 점이다. 둘째는 특수한 관점이다. 제주지역은 지리적, 문화적, 인구적, 산업적 측면에서 육지와 상당한 차이점이 있고 따라서 지방자치제를 다른 지역과 똑같이 획일적으로 적용하는 것은 오히려 제주의 가치와 잠재력을 극대화시킬 수 없다는 점이다. 셋째는 실천적 관점으로 현재의 행정구역은 광역과 기초간 중복행정으로 막대한 예산이 이중적으로 낭비되고, 지역의 자원을 왜곡배분시키고 있다는 것이다.

특히, 제주시를 제외한 나머지 기초자치단체들은 자체적인 수입만으로 인건비를 비롯한 정상적 경비조차도 충당하지 못하고 있는 실정이며, 따라서 이러한 재정적 격차는 지역간 불균형발전을 더욱 조장할 가능성이 있고 지역간의 위화감을 형성하여 제주사회의 통합을 저해하고 있다는 점을 지적하고 있다.⁶⁵⁾

이상에서 보듯 행정구역개편에 대한 논의는 지역적 차원과 전국적 차원에서 동시에 실시되고 있다. 이는 행정구역개편문제가 사실 그 지역개발만을 위한 미시적인 문제가 아니라 전국적 관점을 가지고 충분한 검토와 그 지역특수성과 현재 지역실정에 맞는 행정구역개편이 절실하다는 것을 의미한다고 하겠다.

2. 공무원인식에 관한 선행연구

공무원이란 공적업무를 담당하는 자를 지칭하는 말로써 여기서 공적 업무란 공공업무(public work)를 의미하는 것으로 이러한 공공업무는 일반적으로 공공행정기관에서 행하고 있는 업무이다. 따라서 공무원이란 공공기관에 근무하면서 공공적인 업무를 수행하고 있는 사람이라고 정의할 수 있다. 이러한 공무원의 역할과는 별개로 현대 행정은 관료위주가 아닌 시민위주라고 흔히들 말해지고 있다. 그러나, 이 말 또한 시민이 주인이어야 주장으로까지 전개되긴 하지만, 이것은 이상적인 생각일 뿐 행정의 주역은 어디까지나 관료일 수밖에 없다.⁶⁶⁾ 따라서 이하에서 살펴보는 것과 같이 정책을 입안, 결정 그리고 집행하는 공무원들은 어떤 변수에 따라 그들의 공무원인식을 달리하는지에 관한 선행연구를 고찰하는 것도 의미있는 일이라 하겠다.

우선, 김광웅(1986)은 공공업무를 수행하는 공무원의 자질에 대한 연구를 실시했는데 특히, 자질의 차원을 직무능력적 차원과 행동성향적 차원으로 구분하여 전자에는 지식, 기술, 기능 및 적성을 포함시키고 후자에는 성격과 가치관을 포함시켜 보았다.

그는 공무원의 직무능력 및 행동성향을 파악하기 위해 지방공무원과 중앙공무원의 두 경우에 있어서 담당하는 직무에 따라서 직무능력이 어느 정도 차이가 나는가를 조사

65) 고충석, “제주지역 계층구조논의, 어떻게 접근할 것인가?”, 제주도의회보, 2003(17)

66) 김광웅, 「관료와 발전」, 평민사, 1986.

했는데 공무원의 학력과 나이, 근무연수에 따라 직무능력의 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다.⁶⁷⁾ 즉, 대졸출신 공무원의 직무능력이 고졸출신보다 우수한 것으로 나타났는데, 이는 직무능력은 결과로서 나타나는 업적이라기보다는 어린 시절부터의 교육을 통해서 축적되어 온 인간의 기본적인 능력요소이기 때문에 교육에 따른 능력의 차이가 뚜렷이 나타난다고 보았다.

또한 공무원의 능력이 35-39세 사이에서 가장 활발하게 발휘되고 있음을 알 수 있다. 이는 어느 정도의 공무원 생활을 한 뒤에 공무원 개개인의 능력이 신장되고 있음을 보여주며 교육과 훈련에 의한 능력개발도 이루어지고 있음을 시사하고 있다. 따라서 공무원인식은 공무원의 학력과 나이, 근무연수에 따라 서로 다른 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

양영철(1992)은 제주도 지방공무원들의 지역개발과 주민참여에 관한 태도분석에서 제주도 공무원을 대상으로 현재와 미래의 제주개발의 상태를 진단하고 지속적인 발전을 위한 중심적 지역정책 산업선정과 주민참여 방안 등의 견해를 들어보았다. 특히, 그는 지역정책형성과 집행에 직접 관여하거나 중심적 위치에 있는 공무원을 대상으로 직급의 하한선을 7급으로 하였다. 즉, 우리나라의 행정은 주사행정이라고 할 정도로 주사급이 지역정책의 자료수집과 대안마련 등에서 차지하는 비중이 매우 크며, 실제로 시군에 있어서 차석이상의 직책을 맡고 있는 것만 보아 일단 지역정책에 깊게 관여한다고 짐을 감안했다 하겠다.

연구결과, 제주지역 공무원은 제주도개발에 있어 중점개발대상 산업을 선정함에 있어 직급, 근무지, 재직기간에 따라 공무원 인식이 달라지고 있다는 것을 밝혀냈다.⁶⁸⁾ 즉, 직급이 상위직일수록 관광산업과 밀감 등 과수업을 병행하여 추진하여야 한다는 반응이 높게 나타나고 있는데, 특히 7급과 4급은 2배 이상의 차이를 나타내는 것을 알 수 있다. 직급이 높을수록 정책결정에 대한 권한이 많기 때문에 제주지역 개발정책은 일정동안 관광업과 밀감업을 주요 정책 산업으로 육성되어질 것으로 예상하였다. 또한 근무처로 보면 광역자치단체에 근무하는 공무원보다 시군 등 기초자치단체에 근무하는 공무원들이 관광산업과 밀감업을 제주지역 주력산업으로 육성하여야 한다는 반응을 보이고 있다. 이것은 제주지역의 산업구조의 입지로 볼 때 당연한 결과로 보았다. 마지막으로 제

67) 김광웅, “관료의 자질”, 평민사, 1986.

68) 양영철, “제주도 지방공무원들의 지역개발과 주민참여에 관한 태도분석”, 1992.

직기간에 있어서는 10년 이하와 25년 이상의 공무원들이 관광과 밀감을 지역주력산업으로 추진해야 한다는 의견이 훨씬 많이 나타나고 있다. 위의 연구에서는 제주개발에 관한 공무원인식을 연구하고 있는데 직급이나 근무지, 재직기간에 따라 공무원인식이 서로 다르다는 것을 밝혀냈다.

고대만 외(2002)는 공무원의 의식전환과 태도변화에 관한 연구에서는 제주지방 공무원의 자질을 향상시키기 위해 지방공무원교육의 실태를 분석해 보았는데, 제주도 공무원교육훈련에 참여한 제주 지방공무원을 대상으로 하여 설문조사를 실시하였다. 이에 따르면 공무원은 직급, 학력에 따라 교육훈련의 필요성에 인식차이를 보이고 있으며, 또한 직급별, 직렬별, 근무지별, 학력별, 참여횟수에 따라 교과목 편성에 훈련생 요구반영도 인식에서 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다.⁶⁹⁾

또한 교육과정이 실제 업무 수행시 도움이 된다고 생각하는가 하는 질문에 직급별, 근무지별, 참여횟수 별로 유의미한 차이를 나타내는 것으로 조사결과 분석되었다. 교육훈련 이해정도에서는 나이가 많을수록, 훈련 참가 횟수가 많을수록 이해정도가 높은 것으로 조사되었다. 따라서 이 연구에서는 지방공무원을 대상으로 공무원의 의식전환과 태도변화에 관한 연구를 진행했는데, 인구통계학적으로 직급이나, 근무지, 나이 등에 따라 공무원인식이 차이를 보이고 있다고 분석하고 있다.

안성수 외(2002)는 자치행정의 성과에 대한 공무원과 시민의 인식비교에서 자치단체의 행정서비스 성과를 보다 객관적으로 측정하고 활용하기 위해서는 서비스의 직접 수혜자인 시민과 서비스의 직접 공급자인 공무원의 인식과 경험을 비교 분석하기 위한 모형정립과 두 집단간의 행정서비스 분야별 만족, 불만족 요인 및 개선사항들을 파악하기 위해 이를 토대로 연구를 진행하였다. 그 결과 개인특성변수로는 교육정도가 높은 공무원일수록 현재의 관광분야에 대한 만족도가 낮았으며, 교육정도가 낮을수록 만족도가 높은 것으로 분석되었다.⁷⁰⁾ 위 연구에서는 특히, 공무원의 교육정도에 따라 공무원 인식은 서로 달라질 수 있다는 점을 분석하였다.

이상운 외(1995)는 공무원이 플렉스타임제의 도입에 대한 현재 공무원의 심리적 위치에 대한 평가를 해보았다. 우선 공무원들 자신들은 이 제도의 기대편익과 비용을 각각 어떻게 인지하고 있는가, 그리고, 어디에서 찬성, 반대자간에 이해가 엇갈리고 있

69) 고대만 외, “공무원의 의식전환과 태도변화에 관한 연구”, 제주발전연구원, 2002.

70) 안성수 외, “자치행정의 성과에 대한 공무원과 시민의 인식비교”, 한국행정연구, 2002.

는가, 어떤 곳을 적용곤란 영역으로 할 수 있는가, 마지막으로 누가 반대하는가, 이들의 속인적 특성과 그 이유는 무엇인가에 대해 연구를 진행하였다. 플렉스타임제 도입에 거부적 혹은 호의적일 것인가에 대한 분석결과에서는 직위, 성, 나이, 재직기간, 학력 등의 변수를 대상으로 연구를 실시했는데, 그 중에서도 재직기간과의 관계에서 뚜렷한 특징을 발견하고 있다.

즉, 재직기간이 오랜 공무원일수록 이 제도의 도입에 보다 더 반대의 입장을 표명하고 있다는 것이다. 이러한 경향은 상당히 안정적이고, 플렉스타임제 도입과 재직기간 사이에 존재하는 부정적 관계에 관한 이와 같은 결과는 제도의 도입검토를 가정하는 경우 교육 및 자발적 참여와 관련하여 많은 시사점을 주는 대목이라고 보았다.⁷¹⁾ 또한 나이는 직위보다 뚜렷한 결과를 보였다. 나이가 많다는 점이 도입거부와 같은 부정적 태도에 보다 적극적으로 관계하는 듯하다. 반대자들의 경우는 연령이 높아질수록, 그 비율도 높아지고 있다고 분석하였다. 따라서 위 연구에서는 공무원인식에 영향을 미치는 변인으로 재직기간과 나이를 들고 있으며, 이에 따라 공무원인식이 달라질 수 있다는 점을 알 수 있다.

이상의 연구결과에서 보듯, 공무원인식은 사례에 따라, 그리고 자신이 속해있는 근무지나 근무기간, 직급, 직렬, 학력, 나이에 따라 또한 자신의 이해관계와 맞물려 다양한 의견을 피력하고 있음을 알 수 있다. 그리고 행정구역개편은 행정의 능률성, 도시와 농촌의 균형발전, 주민의 삶의 질 향상, 지역이기주의 해소라는 거시적 관점에서 개편문제를 다루어야 할 것으로 판단된다.

따라서 본 연구에서는 일반주민이 아닌 행정의 공급자로서의 제주지역 공무원을 대상으로 행정구역개편이라는 조직의 큰 변화에 관료집단은 어떻게 반응하고 어떠한 인식차이를 갖고 있는지를 살펴보았다. 관료집단은 공적업무수행을 위해 율등한 정보와 업무처리경험과 축적된 지식 등을 가지고 있다. 이런 연유로 행정구역개편에 관한 공무원의 인식차이는 어떻게 나타나는지 알아보는데 연구의 목적이 있다 하겠다. 특히, 제주지역 행정구역개편에 관해 논의를 좁혀, 공무원을 대상으로 변인화할 수 있는 직급과 근무지, 근무기간에 따라 어떠한 인식차이를 갖고 있는지를 살펴보도록 하겠다.

71) 이상윤 외, “플렉스타임제의 도입”, 한국행정학보, 1995. 가을.

제 3 절 제주지역 행정구역 현황

1. 제주지역 행정구역개편 변천

제주지역의 행정구역에 관해서는 「고려사」 지리지에 숙종 10년(1105년)에 모라를 탐라군으로 하였다는 기록이 있다. 여기서 모라를 고쳐 탐라군으로 설치하였다고 하는 것은 지금까지의 탐라국이 해체되고, 고려국의 일군이 되어 중앙정부의 직접적인 통치를 받게 되었다는 것을 의미한다. 제주지방이 정치적 행정적으로 완전히 중앙정부에 귀속된 것은 고려 충렬왕 26년(1300년)으로 알려지고 있다.

고려시대의 이러한 군현제도는 조선조 초까지도 큰 변동 없이 유지되어 오다가 한라산을 중심으로 한 산북지역과 산남지역이 명확하게 구분되기 시작한 것은 1416년(조선 태종16년)부터이다. 이 때 8도제를 채택하여 지방행정체제를 정비하기 시작한 태종은 제주안무사 오식(吳湜)의 건의를 받아들여 한라산 북쪽을 제주목의 관할로 하고 산남지방을 동서로 양분하여 동쪽을 정의현(旌義縣), 서쪽을 대정현(大靜縣)의 관할로 하는 행정구역을 확정하였다. 이러한 행정구역은 갑오개혁(甲午改革)때까지 4백여년간 계속되어 왔다.⁷²⁾

조선조의 전 기간이나 다름없는 4백년 이상을 지속해 온 일목양현(一牧兩縣)제는 1895년(고종32년)에 갑오개혁으로 인하여 제주목은 제주부(濟州府)로 되어 濟州郡·旌義郡·大靜郡의 3군을 그 예하에 두게 되었으며 8도제 당시 전라도의 관할에서 벗어나게 되었다.

일제시대인⁷³⁾ 1931년에는 「邑面制」의 실시에 따라 제주읍으로 승격하여 행정구역은 1읍12면이 되었는데, 이러한 행정구역은 해방직후까지 계속되다가 1946년 8월 1일 도제가 실시되면서 전라남도의 관할에서 벗어나게 되었다.

72) 이용길, “지역균형발전을 위한 행정구역개편방안”, 「지방의정」, 1992.

73) 일제시대 행정구역개편을 개괄해 보면, 1914년에는 조선총독부가 부·군·면을 폐합정비하는 과정에서 정의·대정군이 폐군되어 제주군에 통합되었고, 1915년 5월 1일 제주군이 폐지되고 도제(島制)가 실시되어 역시 전라남도예 소속되었는데 이때 추자도가 제주도의 관할면이 됨으로서 제주지방의 행정구역은 13면으로 되었다. 추자도는 원래 전라남도 영암군에 소속되었던 섬이나 1891년에 제주목 관할이 되었다.

특히, 1955년 북제주군 군청소재지에 위치해 있던 제주읍이 시로 승격 분리돼 나감에 따라 북제주군은 제주시를 가운데 두고 동과 서로 양분되었는데 1957년 남군 출신 국회의원인 강경옥씨가 처음으로 1시 3군안을 주장하였다. 이는 제주시는 그대로 두고 동제주군, 서제주군, 남제주군으로 하자는 안이 제주지역 행정구역개편의 시발점이었다. 그 후 1967년 「지역개발계획과 행정구역」이라는 주제로 열린 제주도 「시군지방행정연수대회」에서 당시 남군 내무과장인 玄仁哲씨는 서귀포시 승격을 전제로 현행 남북군을 동서군으로 개편할 것을 제의했고, 姜京周 당시 도지방과장은 「제주도」지에 기고한 논문에서 지역개발을 강력히 추진하기 위하여 중앙에 개발청본부를 설치하고, 제주도에는 支廳을 두어 도조직기구를 폐쇄흡수하도록 하는 색다른 대안을 제시하였다. 그런데 1981년 남제주군의 중심부에 있던 서귀읍이 시로 승격되면서 남군 역시 동·서로 양분됨에 따라 행정구역개편을 둘러싼 문제가 일부 학자들에 의해 본격 거론되는 계기를 맞게 되었다.⁷⁴⁾

조문부 교수(1987)는 현재의 제주시, 서귀포시 이외에 북제주군과 남제주군을 개편하여 동제주군(남원, 성산, 표선, 구좌, 조천, 우도)과 서제주군(안덕, 대정, 한경, 한림, 애월, 추자)으로 개편하던가, 가능하다면 동남, 서남, 동북, 서북의 4개군으로 개편하여 읍면을 통폐합함으로써 중생활권을 연결시키자는 안을 제시하였다.⁷⁵⁾

또한 이용길 교수(1992)는 현재 제주도는 군이 시로 양분돼 있는 현상 때문에 지리적으로나 생활풍습, 경제군이 적절치 않고 면적과 인구규모면에서도 결함이 나타나고 있다고 보고, 현재 2개군으로 되어 있는 군지역을 서북부지역(한림, 애월), 서남부지역(한경면, 대정읍, 안덕면), 동남부지역(남원읍, 표선면, 추자면, 우도면)으로 증설하되, 그것이 현실적으로 여의치 않을 경우 동서군체제로 개편해야 한다는 의견을 내놓고 있다.⁷⁶⁾

이러한 개편논의 속에 현재 제주지역의 행정구역은 1도 2시 2군 7읍 5면 31개동으로, 여러 가지 도시지리학적 기준에 의할 때 제주도에는 두 개의 도시가 있다고 할 수 있으며, 지난 반세기 동안 핵중심의 도시체계에 의한 공간적 유기체로서의 제주지역 행정구역이 유지되어 왔다고 하겠다. 7개의 읍도 도시적 취락으로 볼 수도 있으나 이 읍지역은 절대다수의 주민이 토지에 의존한 생업을 갖고 또 중심기능이라 해도 해당구역내의 행정서비스만 행하고 있어 도시라 하기에는 미흡하다. 따라서 제주도에는 실질적 도

74) 한라일보, 1994, 2, 15-24.

75) 조문부, “제주도의 지방자치”, 「민족지성」, 1987.

76) 이용길, 전계논문.

시가 제주시와 서귀포시 2개뿐이라 할 수 있다.

이와 같이 제주지역 행정구역개편은 여러 차례 변화를 겪으면서 현재에 이르고 있다. 그러나 현재 북제주군과 남제주군은 그 중심부에 각각 제주시와 서귀포시가 자리하고 있어 동서로 양분된 상태로서 주민공동체 의식은 물론 문화의 유리성을 내포하고 있다. 따라서 행정구역개편의 필요성은 좀처럼 수그러들지 않고 있으며, 최근 들어 가장 큰 제주지역 현안으로 떠오르고 있는 실정이다.

2. 제주지역 행정구역의 특징⁷⁷⁾

1) 행정적 측면

현행 제주도 행정구역은 1도 2시 2군 7읍 5면 31개동으로 구성되어 있다. 그리고 제주지역내 공무원은 1999년 현재 4,222명이며, 직능별로는 일반직이 2,418명으로 전체 지방행정인력의 57.3%를 차지하고 있으며, 기능인력은 1,055명으로 25.0%를, 전문직은 17명으로 0.4%에 불과하다. 따라서 행정수요의 다원화와 전문화에 대응하기 위한 행정인력의 전문성 제고와 교육훈련의 강화 등이 요구되고 있다. 그리고 공무원 1인당 인구수는 127명당 1인으로 나타났다. 이는 시부지역은 공무원 1인당 평균 222명, 군부지역은 평균 142명에 달하고 있으며, 특히 제주시는 공무원 1인당 인구수가 282명으로 다른 기초자치단체보다 많은 것으로 나타났다.⁷⁸⁾

제주지역 자치단체의 재정규모를 <표 2-6>에서 고찰해보면, 일반회계 4.436억원과 특별회계 698억원으로 구성되고 있으며 지역주민의 행정수요가 증가함에 따라 지속적인 증가세를 보이는 것으로 나타나고 있다.

77) 제주대학교 사회발전연구소, 전제논문.

78) 제주도, 제2차 제주도종합개발계획(안), 2001.

<표 2-6> 예산규모(단위 : 억원)

구 분	계	도	시 군				
			소 계	제주시	서귀포시	북제주군	남제주군
계	13.628 (100.0%)	5.34 (37.7)	8.494 (62.3)	3.023 (22.2)	2.214 (16.2)	1.831 (13.4)	1.426 (10.5)
일반회계	11.432	4.436	6.996	2.078	1.938	1.646	1.334
특별회계	2.196	698	1.498	945	276	185	92

자료 : 제주도, 재정현황, 2000

또한, 제주도의 면적과 인구를 살펴보면 <표 2-7> 와 같다. 제주지역 총면적은 1,847,1km²로 기초자치단체 구역의 평균면적이 430km²임에 반해 제주시가 255.48km², 서귀포시가 254.km², 북제주군이 721.0km², 남제주군 614.9km²로 제주시와 서귀포시는 전국 평균에 비해 협소한데 비해, 북제주군과 남제주군은 매우 큰 것으로 나타났다.

그리고 제주도 인구는 경기도의 약 1/15인 54만명이고 전국 기초자치단체의 평균인구가 201.125명인데 반해(1999년 기준), 제주시가 274,371명, 서귀포시가 85,978명, 북제주군이 100,939명, 남제주군이 78,205명으로 제주시의 집중현상이 두드러지고 있다. 또한, 제주도인구증가율은 전국평균 인구증가율의 약 43.6%정도를 보이고 있어 제주도의 인구증가율이 그리 높지는 않은 것으로 나타나고 있다.

<표 2-7> 제주지역 면적과 인구

구 분	제주도계	제주시	서귀포시	북제주군	남제주군
면적	1.847.1 (100.0)	255.3 (13.8)	254.6 (13.8)	721.0 (39.1)	615.0 (33.3)
인구수	539.493 (100.0)	274.371 (50.9)	85.978 (15.9)	100.939 (18.7)	78.205 (14.5)

자료 : 제주도 자치경제국 자치재정과(2000년도 재정현황)

2) 경제적 측면

경제구조의 특징을 보면 첫째, 성장추이는 1970~80년대 초반에는 연평균 9%의 높은 성장률을 보여주고 있는데 그 성장배경을 수요측면에서 보면 감귤과 관광수요의 증대

등 주로 역외수요의 증가가 견인차 역할을 하고 있다.

현재 기준으로 제주도의 산업구조는 1, 2, 3차 산업의 구성비가 25.3% : 3.5% : 71.2%로서 전국의 그것인 8.7% : 20.6% : 70.9%에 비하여 1차 산업 비중이 월등히 높고, 2차 산업의 비중은 미미한 것으로 나타났다. 이는 제주경제가 1인당 토지면적이 나 자연환경 및 관광자원면에서 유리한 반면에 공업입지로서는 매우 불리한 입장을 그대로 반영하고 있으며, 도민들의 경제적 생활이 농업과 수산업에 종사하는 정도가 높은 것을 의미한다. 또한 산업별 취업인구를 전국과 비교해보면⁷⁹⁾, 2002년 12월 현재 우리나라 취업인구 구조는 총 취업인구는 2,106만1천명으로, 이 중 농림·어업 부문은 228만 8천명으로 전체의 10.86%, 광·공업 부문이 426만2천명으로 전체의 20.24%, 그리고 사회간접자본 및 서비스업 부문이 1,451만1천명으로 전체의 68.9%를 점유하여 가장 많은 것으로 나타났다. 반면 제주도의 취업구조를 보면 취업인구는 전국의 1.3%인 26만 9천명이며, 이중 농림·어업 부문이 7만3천명으로 도내 취업인구의 27.1%, 광·공업 부문은 1만명으로 3.7%, 사회간접자본 및 서비스업 부문은 18만6천명으로 69.2%를 나타내고 있으며, 전국과 대비하여 농림·어업 부문은 2.4배 이상 높은 반면 광·공업 부문은 1/5수준에 불과한 실정이다.

<표 2-8> 산업별 취업인구 현황(단위: 천명, %)

구 분	1990		1995		2000		연평균증가율(%)	
	전 국	제주도	전 국	제주도	전 국	제주도	전 국	제주도
취업인구	18.085 (100.0)	239 (100.0)	19.253 (100.0)	248 (100.0)	21.061 (100.0)	269 (100.0)	1.54	1.19
농림·어업	3.237 (17.9)	99 (41.4)	2.534 (12.4)	77 (31.0)	2.288 (10.86)	73 (27.1)	△3.41	△3.0
광·공업	4.990 (27.6)	10 (4.2)	4.824 (23.6)	13(5.2)	4.262 (20.24)	10 (3.7)	△1.56	0
사회간접자 본 및 서비스업	9.858 (54.5)	130 (54.4)	13.074 (64.0)	158 (63.7)	14.511 (68.9)	186 (69.2)	3.94	3.64

자료 : 통계청, 산업총조사보고서, 각년도 및 제주도, 제주통계연보.

3) 사회문화적 측면

79) 제주도, 제2차 제주도종합개발계획(안), 2001.

제주사회는 급속한 산업화에 맞는 보편성과 합리성이 부족하였다. 왜냐하면 제주지역 산업화의 성격이 전통사회의 사회문화적 특성을 육지부에 비해 더 많이 존속시켰기 때문이다. 산업화, 도시화가 되었다고는 하지만 제주지역은 아직 농업사회와 산업사회의 측면이 혼재되어 있고, 반농반도적이다. 좁고, 격리되고, 시련을 이겨 온 사회이므로 아직 대면사회적 측면, 전산업사회적 요소, 내외집단간에 적용되는 규범이 서로 다른 이중도덕(二重道德) 등이 남아 있다. 즉, 농업사회의 일차적 사회관계의 성격이 산업사회의 이차적 관계보다 우위에 있다고도 할 수 있다. 외형상의 근대성에도 불구하고 각종 조직의 실질적인 운영은 일차적 사회관계에 의한 경우가 다반사이다.⁸⁰⁾ 그러나, 정치·행정적으로 중앙집권적인 구조와 경제적으로는 중앙집권적 자본주의 구조의 영향을 받으면서 제주사회도 산업화에 따른 지역간의 격차와 문화적으로는 문화수용의 불평등과 전통문화의 쇠퇴현상을 경험하고 있다. 이러한 구조적인 요인에서 야기되는 큰 문제는 전통적인 제주농촌사회, 즉 마을 공동체의 해체현상을 들 수 있다.

산업화가 추진되면서 제주 농촌 부락의 경제적 교환관계는 부락 외의 시장경제체제로, 또 농협이나 지방자치단체 그리고 학교 등 새로운 사회적 조직체나 제도의 도입·확산으로 점차 부락은 더 큰 지역사회로 흡수되어 가고 있다. 이러한 변화의 추세로 주로 친족이나 이웃관계에서 제도화되어 있던 공동체적 사회관계가 다양화되고 지역적으로 확대되어 가면서 사회관계와 주민간의 결속도 새로운 형태로 변모되어 가고 있다. 문화의 시각에서 볼 때 전통문화는 산업화에 따른 물질문화나 대중문화의 힘에 압도되어 자생적인 힘이 상실되어 가고 있다. 제주사회는 사회적으로는 산업주의적 요소와 공동체적 요소간의 혼합과 문화적으로는 전통적인 요인과 외래적 요인의 혼재현상을 경험하면서 심한 갈등을 겪고 있다. 이러한 현상은 제주도내 지역간의 사회·경제적 격차로 더욱더 심화되고 있는 실정이다.

4) 환경적 측면

최근 들어 소득 수준의 향상은 쾌적한 환경에 대한 수요를 증가시키고, 환경오염 사고에 따른 환경 위기의식이 고조 등으로 환경보전의 중요성에 대한 공감대가 형성되고 있다. 그러나, 사실 지방자치 실시가 지역환경에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대해서는 부정적인 견해와 긍정적인 견해가 있다. 부정적 견해로는 자치단체의 환경행정 관리능

80) 이상철, “산업화에 따른 사회변동과 전망“, 제주리뷰2호, 1996.

력의 부족과 개발우선의 정책결정으로 인한 환경파괴, 자치단체간 개발경쟁의 가속과 광역 환경행정에 대한 자치단체간의 갈등이 심화될 것이라는 주장이다. 긍정적인 견해의 근거로는 지금까지 전국적으로 획일화된 환경정책이 지닐 수 있었던 폐단, 예를 들면 사전검증을 거치지 않은 정책 등이 오류가 발생하여 그 폐단이 전국화되고 대규모화 되는 것을 방지할 수 있고, 지역주민이 자치단체의 의사결정에 참여하여 반환경적 계획 추진을 사전에 방지할 수 있으며, 때때로 자치단체가 국가보다 더 진보적인 환경정책을 시행하는 것도 가능하다고 주장이다.

자치단체가 환경보전에 긍정적인 영향을 미칠 것이냐, 아니냐는 양자택일로 결론지을 수 있는 것은 아니며, 지방정부, 지역주민, 지방기업 등이 지방자치를 어떻게 이해하고 운영하느냐에 따라서 달라질 수 있다. 지금 제주도와 시군의 경우를 보면 긍정과 부정의 요소가 모두 존재한다.⁸¹⁾

그러나, 제주지역 3대 환경기초시설(혐오시설)인 하수처리장, 쓰레기매립장, 쓰레기소각장 입지선정과정에서 일어나고 있는 일련의 사건들을 보면, 이러한 지방자치제의 실시가 환경문제에 상당히 부정적일 수 있다는 생각을 하게 만들고 있다. 즉, 불투명한 입지선정으로 인해 환경혐오시설의 대부분은 중심부를 떠난 외곽지역에 설치할 수 밖에 없을 것이란 생각을 하게 되었고, 입지적 타당성을 결정하는 것은 지리적 요건보다 정치적 판단에 의하여 유권자 수가 적은 동네로 일차적으로 결정될 가능성이 높다는 우려 때문이다. 사실 환경기초시설에 대하여 지역 전체적으로 필요한 시설임을 인정하면서도 자신이 살고 있는 지역에는 원하지 않는 정서가 상존하는 것을 목도한다. 따라서 제주 지역도 최근 진행되고 있는 개발사업에 대해서 그 지역특성을 고려하여 지역실정에 적합한 환경보전정책을 수립하기 위한 자치단체 차원의 노력과 합리적인 방안을 고민해야 할 것이다.

81) 김경훈, “민선자치시대의 주민참여-지역환경문제를 중심으로”, 비전21 창간호, 1997.

제 3 장 조사설계

제 1 절 연구분석 모형 및 가설 설정

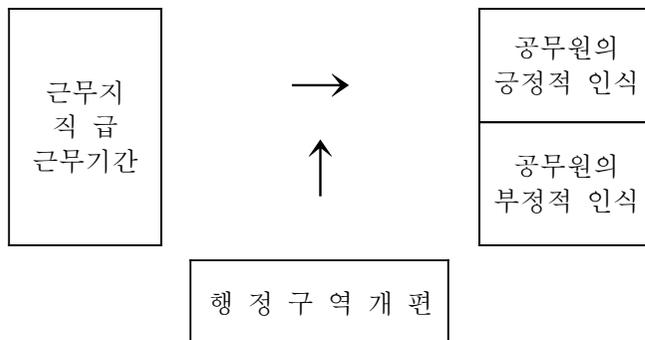
1. 연구분석 모형

행정구역개편에 관한 그 동안의 연구는 행정구역개편에 제기된 다양한 조건들이 무원칙적으로 나열되어 있고, 제시된 조건들이 중요도나 가중치가 전혀 고려되지 않고 있었다. 특히, 지금까지 행정구역개편이 소수 정치적 파워를 가진 엘리트들에 의해 좌우되어 왔고, 또한 행정구역개편에 있어 통합과 분리라는 이분법의 장단점을 비교 나열하는데 그치는 등 실증적인 연구가 부족한 측면이 많았다고 할 수 있다.

따라서, 연구의 목적은 근무지, 근무기간, 직급과 행정구역개편에 관한 공무원 인식은 어떤 상관관계가 있는가를 밝히는 것이다. 그리고 행정구역개편에 관한 공무원인식이 행정구역개편 필요성과 어떤 상관관계가 있는지 실증적으로 알아보는데 있다.

이를 충족시키기 위해 설문을 통하여 행정서비스 공급주체인 제주지역 공무원에게 행정구역개편에 관한 인식을 조사하였고 이 연구목적을 달성하기 위해 다음과 같은 연구모형을 설정하고 적용하였다.

<그림 3-1> 연구모형



2. 변수와 가설설정

1) 독립변수

성별, 학력, 연령, 직위, 직급, 근무연수, 근무지 등 개인특성은 조직행동론 분야에서 조직의 특성을 결정짓는 요인으로 꾸준히 연구되어 온 주제중 하나이다. 개인특성이란 개인으로 하여금 자기 자신이 처해 있는 환경에 독특하게 적응해 나가도록 해주는 동태적인 심리·생리적인 시스템을 말한다.

개인특성의 변수로는 여러 가지가 제시될 수 있으나 본 연구에 적합한 변인들 중 설문조사 대상인 공무원의 인적 구성 분포와 신분상 특성 등을 고려하여 유의성이 보다 높을 것으로 예측되는 변인으로 근무지, 근무기간, 직급 등 세 가지를 독립변수로 설정하였다.

2) 종속변수

본 연구에서는 행정구역개편에 관한 공무원의 인식을 종속변수로 선정하였다. 사실 행정구역개편의 문제는 지역주민, 의회뿐만 아니라 직접 공무를 담당하는 공무원에게 있어서 매우 심대한 영향을 가져다준다. 즉, 행정구역개편에 따른 공무원의 감축이나 대규모 이동, 지방행정조직의 정비는 지방정부정책의 안정성을 크게 해칠 우려가 실제 존재하고 있다.⁸²⁾ 또한, 행정구역개편이 각종 이해집단간의 마찰을 야기하고, 지방공무원과 지방정치인들의 이해와 상반되어, 이들이 정책결정과정에서 대립과 충돌을 하게 되면 주민의 위한 행정구역개편은 요원하다고 하겠다. 따라서 이하에서는 행정구역개편에 관해 근무지, 근무기간, 직급을 독립변수로 하고 행정구역개편에 관한 공무원 인식을 종속변수로 하여 연구를 진행하였다

3) 가설설정

앞에서 언급한 연구모형으로부터 다음과 같은 가설을 도출하였다.

‘가설’ 인구통계학적 특성에 따라 공무원인식에 차이가 있을 것이다.

1. 공무원의 근무지에 따라 행정구역개편 인식에 차이가 있을 것이다.

78) 유병욱, “지방행정구역 개편의 기초적 논의”-시군통합에 따른 주요연구과제, 한국행정정보, 1994.

2. 공무원의 근무기간에 따라 행정구역개편 인식에 차이가 있을 것이다.
3. 공무원의 직급에 따라 행정구역개편 인식에 차이가 있을 것이다.

제 2 절 연구방법

1. 조사대상 선정

본 연구에서는 제주지역 각 자치단체에 근무하는 공무원을 대상으로 행정구역개편에 관해 공무원이 체감하는 인식차이가 있는지를 설문조사하였다. 설문조사는 제주도청, 제주시청, 서귀포시청, 북제주군청, 남제주군청의 공무원을 모집단으로 구성하여 전체모집단에서 관청별 공무원 구성비율을 고려해서 표본의 수를 결정하였다. 이러한 표본추출의 과정은 다음과 같다. 도내 전체 공무원 대략 4,300명을 모집단으로 하였고 < 표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 제주지역 공무원현황 (단위:명,%)

	합계	일반직							기능직
		4급	4-5급	5급	6급	7급	8급	9급	
기관별	4330(100.0)	47	5	258	633	779	486	254	970
제주도	1475(34.0)	35		130	175	158	14		238
제주시	1037(23.9)	7		51	143	220	167	89	322
서귀포시	575(13.2)	2	2	32	103	135	105	38	139
북제주군	665(15.3)	2	1	26	118	140	106	67	146
남제주군	578(13.3)	1	2	19	94	126	94	60	125

자료 : 2003. 6월 현재.

표본의 크기는 95%의 신뢰수준과 $\pm 5\%$ 이하의 표본오차를 유지하기 위해 Krejcie-

Morgan의 표본크기 결정방법⁸³⁾을 참고하여 연구대상의 표본크기를 정하였다. 이에 따라 제주도청에 120부, 제주시청 100부, 서귀포시청 60부, 북제주군청 60부, 남제주군청 60부 등 총 400부의 설문지를 작성하고, 직접 관청을 방문하여 설문지를 회수하였다. 총 400부를 회수했고, 불성실한 66부를 제외한 334부를 통계 처리하는데 이용하였다.

2. 설문 구성과 자료수집

본 연구에서는 자료의 측정을 위한 조사방법으로 설문지를 통한 자료수집방법을 채택하였다. 본 설문지는 총 24문항으로 구성되었으며, 응답자들이 설문지에 기술된 질문에 대하여 해당항목에 표시하도록 하는 폐쇄형 질문지를 사용하였으며, R. Likert의 5점 척도법으로 측정하였다. 본 설문의 구성은 다음과 같다.



<표 3-2> 설문구성

구 분		문항내용	관련문항
행정구역개편에 관한 긍정적 인식		①도농간 균형발전 촉진 ②시군의 광역행정수행 약점해소 ③자치단체 경쟁력 제고 ④전통문화 계승발전과 주민화합 ⑤농촌지역 편익증진 ⑥경상적경비 절감 ⑦지역발전 잠재력 극대화 ⑧지역경제 활성화	I .1)-8)
행정구역개편에 관한 부정적 인식		①시군에 맞는 행정수행 어려움 ②행정참여가 어려워짐 ③정책방향이 도시중심 ④단체장은 도시에 더 관심 ⑤농촌에 비해 도시투자 증대 ⑥도시주민 부담가중 ⑦농촌지역 혐오시설 배치 ⑧인사적체로 인한 공직자 불만	II .1)-8)
개편의견		①개편필요여부 ②개편 필요이유 ③개편 불필요이유 ④개편방안 ⑤개편시기	III.1)-5)
인구통계학적 문항	근무지 근무기간 직급	제주도청, 제주시청, 서귀포시청, 북제주군청, 남제주군청 5년미만, 10년미만, 10년이상 9-8급, 7-6급, 5-4급, 기타	IV.1)-3)

83) Krejcie-Morgan, Determining sample size for research activities, 1970. p 30. 607-610

3. 자료 분석방법

행정구역개편에 관한 공무원 효과인식을 살펴보기 위해 제주지역 1개 광역자치단체, 4개 기초자치단체의 공무원을 대상으로 설문지를 작성하여 다섯 집단을 대상으로 설문 조사를 실시하였다. 설문지에는 각 집단의 인식을 비교분석하기 위해 5개 집단 공무원에게 공통의 설문지로 구성하였다.

수집된 자료는 SPSS 10.0 Version을 이용· 분석하였다. 표본의 특성을 알아보기 위하여 빈도분석을 실시하였고, 변수간 상관관계를 알아보기 위해 교차분석을 실시하였다. 설문의 내적 일관성을 파악하기 위해 신뢰도 분석(reliability analysis)을 실시하였으며, 신뢰도 검증은 Cronbach- α 계수를 이용하였다. 또한, 행정구역개편에 관한 제주 지역 자치단체 공무원간의 인식차이를 파악하기 위하여 분산분석을 실시하였다.

<표 3-3> 분석기법

조사내용	분석기법
연구대상의 일반적인 특성 파악	빈도 분석
변수간 상관관계 파악	교차 분석(χ^2)
측정변수의 신뢰도 검증	Cronbach`s a coefficient
개인특성에 따른 공무원의 인식차이	F-검증/분석분석(ANOVA)

제 4 장 분석 결과 및 가설 검증

제 1 절 가설검증 사전단계

1. 자료의 기본적 분석

표본의 구성내용을 살펴보면 첫째, 직급의 경우 9-8급이 100명(29.9%), 7-6급 131명(39.2%), 5-4급이 22명(6.6%), 기능직이 81명(24.3%)으로 나타났다. 둘째, 근무기간의 경우, 5년 미만인 경우 91명(27.2%)이며, 5-10년 미만인 경우는 64명(19.2%), 10년 이상이 179명(53.6%)으로 구성되었다. 셋째, 근무지별로는 제주도청 108명(32.3%), 제주시청이 79명(23.7%)이며, 서귀포시청 46명(13.8%), 북제주군청 53명(15.9%), 남제주군청 48명(14.4%)으로 구성되었다. 연구대상 조직의 설문응답자 개인특성에 대한 빈도분석 결과는 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 표본의 구성내용

변 수	구 분	빈 도	비율(%)
직 급	9-8급	100	29.9
	7-6급	131	39.2
	5-4급	22	6.6
	기능직	81	24.3
	소 계	334	100.0
근 무 기 간	5년 이하	91	27.2
	5-10년 미만	64	19.2
	10년 이상	179	53.6
	소 계	334	100.0
근 무 지	제주도청	108	32.3
	제주시청	79	23.7
	서귀포시청	46	13.8
	북제주군청	53	15.9
	남제주군청	48	14.4
	소 계	334	100.0

2. 신뢰도⁸⁴⁾ 검증

각 변수를 나타내는 문항들에 대한 신뢰도 분석결과 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 신뢰계수는 행정구역개편에 관한 긍정적 효과인식이 0.8996, 행정구역개편에 관한 부정적 효과인식이 0.8343 으로 나타났다. α 값이 0.6이상이면 비교적 신뢰도가 높다고 보고 있는데 두 개의 요인 모두 높게 나타났다.

<표 4-2> 신뢰도분석

	문 항	Cronbach - α 값
행정구역개편 에 관한 긍정적인식	①도농간 균형발전 촉진 ②시군의 광역행정수행 약점해소 ③자치단체 경쟁력 제고 ④전통문화 계승발전과 주민화합 ⑤농촌지역 편익증진 ⑥경상적경비 절감 ⑦지역발전 잠재력 극대화 ⑧지역경제 활성화	0.8996
행정구역개편 에 관한 부정적인식	①시군에 맞는 행정수행어려움 ②행정참여가 어려워짐 ③정책방향이 도시중심 ④단체장은 도시에 더 관심 ⑤농촌에 비해 도시투자 증대 ⑥도시주민 부담가중 ⑦농촌지역에 혐오시설 배치 ⑧인사적체로 인한 공직자불만	0.8343

제 2 절 제주지역 행정구역개편에 관한 조사분석

84) 신뢰도는 비교가능한 독립된 측정방법에 의해 특정 대상을 측정하는 경우 결과가 비슷하게 나타나야 하는 것으로, 각 항목의 측정결과가 일관성을 유지하는가의 여부를 확인하기 위한 목적으로 이용된다. 본 연구에서는 측정척도의 신뢰성을 검증하기 위해서 내적 일관성(internal consistency reliability)을 고려하기 위한 Cronbach's Alpha계수를 활용하였다.

1. 행정구역개편에 관한 의견

제주지역 행정구역개편에 관한 의견은 <표 4-3>과 같다. 우선, 근무기간에 따라서는 5-10년 미만 공무원들이 87.5%, 10년 이상 공무원의 81.6%가 개편필요성을 강하게 느끼고 있다. 직급에 따라서는 9-8급이 79%, 7-6급 84%로 개편필요성을 가지고 있는 것으로 분석되었다.

또한 근무지에 따른 행정구역개편에 관한 의견은 제주도청 87%, 제주시청 72.2%, 서귀포시청 65.2%, 북제주군청 83%, 남제주군청 85.4%가 개편필요성을 나타내 대다수 공무원이 개편필요성을 강하게 인식하는 것으로 나타나고 있다. 이는 행정구역개편 시 우려되는 문제점으로 먼저 지적되는 공무원 구조조정에 따른 반발이라고 측면에서 볼 때 특이한 사항이라고 하겠다.

<표 4-3> 행정구역개편에 관한 의견

구분		필요	불필요	소계
근무기간	5년 미만	64(70.3)	27(29.7)	91(100.0)
	5-10년 미만	56(87.5)	8(12.5)	64(100.0)
	10년 이상	146(81.6)	33(18.4)	179(100.0)
	소계	266(79.6)	68(20.4)	334(100.0)
직급	9-8급	79(79.0)	21(21.0)	100(100.0)
	7-6급	110(84.0)	21(16.0)	131(100.0)
	5-4급	18(81.8)	4(18.2)	22(100.0)
	기능직	59(72.8)	22(27.2)	81(100.0)
	소계	266(79.6)	68(20.4)	334(100.0)
근무지	제주도청	94(87.0)	14(13.0)	108(100.0)
	제주시청	57(72.2)	22(27.8)	79(100.0)
	서귀포시청	30(65.2)	16(34.8)	46(100.0)
	북제주군청	44(83.0)	9(17.0)	53(100.0)
	남제주군청	41(85.4)	7(14.6)	48(100.0)
	소계	266(79.6)	68(20.4)	334(100.0)

2. 행정구역개편 여부에 대한 이유

행정구역개편의 필요 이유를 근무지별로 살펴보면, 거의 대부분 공무원들이 지역간 균형발전을 개편의 최우선순위로 선정하고 있는 것으로 나타났다. <표 4-4>에 의하면, 제주도청 공무원은 44.1%, 제주시청 44.9%, 서귀포시청, 40.5%, 북제주군청 36.2%, 남제주군청 32.6% 등 자치단체 모든 공무원이 지역간 균형발전을 들고 있다. 유의할 점은 남제주군청 공무원의 경우에는 선거회수 감소로 인한 지역갈등 완화를 개편의 두 번째 이유를 들고 있어 타 자치단체와 비교하여 선거로 인한 지역갈등의 폐해를 많이 인지하고 있는 것으로 나타났다.

개편 불필요 이유를 살펴보면 남제주군청 공무원을 제외하고 일률적으로 개편으로 인해 사회적 혼란이 예상된다고 우려하는 것으로 나타났다. 제주도청 공무원들은 35.4%(17명), 제주시청 37.8%, 서귀포시청 32.3%, 북제주군청 50.0%, 남제주군청 19.0%가 사회적 혼란이 예상된다고 응답을 한 것으로 조사결과 나타났다. 또한, 개편 불필요의 두 번째 이유로는 개편으로 인한 공공서비스 질 저하를 꼽고 있다. 남제주군청 공무원의 경우에는 개편으로 인한 공공서비스 질 저하를 개편불필요의 첫 번째 이유로, 두 번째 이유로는 사회적 혼란이 예상된다는 응답을 하였다.

결과적으로, 각 자치단체 공무원 대다수는 개편 필요의 첫 번째 이유로 지역간 균형발전을 들고 있는데 이는 현재 군지역의 경우 제주시 지역으로의 인구유출과 산업집중으로 인한 지역편중 문제가 발생하고 있음을 보여주는 것이라 하겠다. 또한 개편불필요의 첫 번째 이유인 사회적 혼란을 최소화하기 위해서는 개편시 제기되는 여러 가지 문제점과 부정적 효과에 대비하여 준비를 갖추고 행정구역개편을 추진하는 것이 요구된다고 하겠다.

<표 4-4> 행정구역개편 여부에 대한 이유 (단위 : 명, %)

		제주도청	제주시청	서귀포시청	북제주군청	남제주군청	합 계
개편 필요 이유	광역사업의 원활한 추진	26(25.5)	16(23.2)	4(10.8)	12(25.5)	7(15.2)	65(21.6)
	선거회수 감소로 인한 지역갈등 완화	11(11.8)	9(13.0)	2(5.4)	4(8.5)	9(19.6)	35(11.6)
	행정비용 절감	12(11.8)	7(10.1)	11(29.7)	7(14.9)	2(4.3)	39(13.0)
	지역간 균형발전	45(44.1)	31(44.9)	15(40.5)	17(36.2)	15(32.6)	123(40.9)
	자치단체의 재정확충효과	1(1.0)	1(1.4)	1(2.7)	3(6.4)	3(6.5)	9(3.0)
	시·군간 갈등완화	6(5.9)	4(5.8)	3(8.1)	3(6.4)	8(7.4)	24(8.0)
	기 타	1(1.0)	1(1.4)	1(2.7)	1(2.1)	2(4.3)	6(2.0)
	합 계	102(100.0)	69(100.0)	37(100.0)	47(100.0)	46(100.0)	301(100.0)
개편 불 필요 이유	공무원 신분불안	4(8.3)	5(11.1)	3(9.7)		2(9.5)	14(8.3)
	승진기회의 축소	3(6.3)	4(8.9)	4(12.9)	1(4.2)	3(14.3)	15(8.9)
	개편으로 인한 공공서비스 질 저하	14(29.2)	15(33.3)	8(25.8)	7(29.2)	7(33.3)	51(30.2)
	정치적 진출기회의 제약	4(8.3)					4(8.3)
	개편비용의 과다	5(10.4)	3(6.7)	5(16.1)	3(12.5)	4(19.0)	20(11.8)
	사회적 혼란이 예상	17(35.4)	17(37.8)	10(32.3)	12(50.0)	4(19.0)	60(35.5)
	기 타	1(2.1)	1(2.2)	1(3.2)	1(4.2)	1(4.8)	5(3.0)
	합 계	48(100.0)	45(100.0)	31(100.0)	24(100.0)	21(100.0)	169(100.0)

3. 개편방안과 개편시기

<표 4-5>에 따르면, 근무지에 따라 개편방안의 차이를 보이는데 제주도청 공무원과 제주시청 공무원들이 각각 1도 2시 동·서군 체제안을 각각 27.5%, 37.5%로 선호하고 있으며, 서귀포시청 공무원은 1도 2통합시안과 시장군수 임명제안을 22.5% 선호하고 있는 것으로 나타났다. 또한 북제주군청 공무원은 26.5%가 1도 2통합시안을 선호하고 있으며 남제주군청 공무원은 시장·군수 임명제안을 최적안으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

개편시기에 관한 설문에서는 제주도청 40.7%, 제주시청 44.3%, 서귀포시청 47.8%,

공무원이 2006년(민선3기이내) 안에 개편을 해야 한다는 입장이고, 북제주군청 공무원 47.2%, 남제주군청 공무원 45.8%는 2012년(10년 이내)을 선호하는 것으로 나타났다. 이에 따르면 군지역 공무원의 경우에는 행정구역 개편시 발생하는 문제점을 해소하면서 시간을 두고 행정구역개편을 진행해야 한다는 것을 보여주고 있다. 또한, 분석결과를 보면, 대다수 공무원은 아직까지 뚜렷하게 선호를 나타내는 개편방식이 정해지지 않는 것으로 나타났다.

<표 4-5> 개편방안과 개편시기(단위 : 명, %)

		제주도청	제주시청	서귀포시청	북제주군청	남제주군청	합 계
행정 구역 개편 방안	1도 2시 2군안 (기능 조정안)	12(11.8)	11(15.3)	5(12.5)	3(6.1)		31(10.1)
	1도 2통합시안	16(15.7)	12(16.7)	9(22.5)	13(26.5)	8(17.8)	58(18.8)
	1도 2동서군 체제안	28(27.5)	27(37.5)	5(12.5)	12(24.5)	11(24.4)	83(26.9)
	시군폐지안	14(13.7)	5(6.9)	4(10)	9(18.4)	7(15.6)	39(12.7)
	도폐지안	2(2.0)	4(5.6)	6(15.0)		1(2.2)	13(4.2)
	시장군수 임명제안	24(23.5)	13(18.1)	9(22.5)	10(20.4)	14(31.1)	70(22.7)
	기 타	5(4.9)		2(5.0)	2(4.1)	4(8.9)	13(4.2)
	합 계	102(100.0)	72(100.0)	40(100.0)	49(100.0)	45(100.0)	308(100.0)
개편 시기	2004년 (국회의원 선거전)	16(14.8)	8(10.1)	4(8.7)	4(7.5)	4(8.3)	36(10.8)
	2006년 (민선3기 이내)	44(40.7)	35(44.3)	22(47.8)	21(39.6)	18(37.5)	140(41.9)
	2012년 (10년 이내)	37(34.3)	30(38.0)	15(32.6)	25(47.2)	22(45.8)	129(38.6)
	기 타	11(10.2)	6(7.6)	5(10.9)	3(5.7)	4(8.3)	29(8.7)
	합 계	108(100.0)	79(100.0)	46(100.0)	53(100.0)	48(100.0)	334(100.0)

4. 가설검증 및 해석

여기서는 ‘가설 1’에 대해 분산분석을 통해 나타난 결과를 가지고 가설검증을 실시하였다.

1) ‘가설 1’의 검증

(1) 근무지와 행정구역개편에 관한 긍정적 인식의 관계

근무지와 행정구역개편에 관한 긍정적 인식을 분산분석한 결과는 <표 4-6>과 같다. 즉, 제주도청 공무원이 대부분의 변수에서 행정구역개편에 강한 긍정을 나타내고 있다. 또한, 근무지와 행정구역개편에 관한 긍정적 인식에 관한 변수에서 ‘도농간 균형발전 촉진’과 ‘경상적 경비의 절감효과’, ‘지역경제의 활성화’ 변수에서는 근무지간 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 세분화하여 살펴보면,

<표 4-6> 근무지에 관한 긍정적 인식차이

		빈도	평균	표준편차	F	p	
근무지별	도농간 균등발전촉진	제주도청	108	3.5185	0.8699	2.689	.031*
		제주시청	79	3.2535	0.9264		
		서귀포시청	46	3.3043	1.0928		
		북제주군청	53	3.3396	0.9795		
		남제주군청	48	2.9792	1.1390		
		계	334	3.3204	0.9844		
	광역행정 수행상의 약점해소	제주도청	108	3.7037	0.7644	1.183	.318
		제주시청	79	3.4557	0.8133		
		서귀포시청	46	3.5217	0.9126		
		북제주군청	53	3.6226	0.7397		
		남제주군청	48	3.5417	0.9444		
		계	334	3.5838	0.8223		
	지방자치 단체의 경쟁력제고	제주도청	108	3.6389	0.8696	0.479	.751
		제주시청	79	3.4684	0.8892		
		서귀포시청	46	3.5870	0.9328		
		북제주군청	53	3.5660	0.8882		
		남제주군청	48	3.6250	0.7889		
		계	334	3.5778	0.8725		
	전통문화의 계승발전과 주민화합에 기여	제주도청	108	3.5370	0.8800	0.578	.679
		제주시청	79	3.4304	0.8724		
서귀포시청		46	3.3043	0.9631			
북제주군청		53	3.4717	0.8459			
남제주군청		48	3.4375	0.9432			
계		334	3.4551	0.8918			

<표계속>

		빈도	평균	표준편차	F	p	
근 무 지 별	농촌지역의 주민편익 증대	제주도청	108	3.9167	4.0652	1.346	.253
		제주시청	78	3.3333	0.8477		
		서귀포시청	46	3.2826	0.9108		
		북제주군청	53	3.3019	0.7490		
		남제주군청	48	3.1250	1.0027		
		계	333	3.4805	2.4354		
	경상적 경비의 절감효과	제주도청	108	3.8241	0.7952	2.767	.027*
		제주시청	79	3.4430	0.9439		
		서귀포시청	46	3.6087	0.9304		
		북제주군청	53	3.4717	0.9324		
		남제주군청	48	3.5000	0.8992		
		계	334	3.6018	0.8972		
	지역발전의 잠재력 극대화	제주도청	108	3.6481	0.8125	2.204	.068
		제주시청	79	3.4304	0.8272		
		서귀포시청	46	3.2609	1.0839		
		북제주군청	53	3.5660	0.8882		
		남제주군청	48	3.3333	0.9070		
		계	334	3.4850	0.8894		
	지역경제의 활성화	제주도청	108	3.6296	0.7685	2.462	.045*
		제주시청	79	3.4557	0.7125		
서귀포시청		46	3.3261	0.9900			
북제주군청		53	3.5849	0.7950			
남제주군청		48	3.2500	0.9565			
계		334	3.4850	0.8300			

* p<.05

'도시와 농촌간 균형발전을 촉진할 것이다' 라는 문항에 대해서는 제주도청의 경우 평균값 3.51, 제주시청 3.25, 서귀포시청 3.30, 북제주군청 3.33, 남제주군청 2.97을 보이고 있다. 제주도청 공무원의 경우 도시와 농촌간 균형발전에 대한 기대가 가장 높은 것으로 나타났고, 남제주군청 공무원은 가장 회의적인 반응을 나타내고 있다. 이는 남제주군청 공무원들이 지역개발에 있어 균형발전을 도모하기보다 도시지역을 우선하는 개발을 할 것이라고 우려를 하고 있기 때문이라 하겠다.

'각 시군의 광역행정 수행상의 약점을 해소할 것이다'라는 문항에 대해서는 제주도청의 경우 평균값 3.70, 제주시청 3.45, 서귀포시청 3.52, 북제주군청 3.62, 남제주군청 3.54을 보이고 있다. 제주도청 공무원의 경우 각 시군의 광역행정 수행상의 약점을 해소할 것이라는 기대가 가장 높은 것으로 나타났으나, 각 자치단체 공무원간의 인식차이

가 크지 않음을 나타내고 있다. 이는 개편을 계기로 지역이기주의가 줄어들고 시·군간 광역행정을 효과적으로 수행할 수 있다는 기대를 나타낸 것이다.

'지방자치단체의 경쟁력을 제고시킬 것이다' 라는 문항에 대해서는 제주도청의 경우 평균값 3.63, 제주시청 3.46, 서귀포시청 3.58, 북제주군청 3.56, 남제주군청 3.62을 보이고 있다. 이 문항에서는 제주지역 대다수 공무원이 큰 차이 없이 지방자치단체의 경쟁력을 제고할 것이라는 기대가 높은 것으로 나타났다.

'과밀상태인 시 지역과 개발가능성이 큰 농촌지역이 상호보완적 기능을 수행하여 지역발전의 잠재력을 극대화시킬 것이다' 라는 문항에 대해서는 제주도청의 경우 평균값 3.64, 제주시청 3.43, 서귀포시청 3.26, 북제주군청 3.56, 남제주군청 3.33을 보이고 있다. 제주도청 공무원의 경우 지역발전의 잠재력을 극대화시키리라는 기대가 가장 높은 것으로 나타났고, 서귀포시청과 남제주군청 공무원의 경우에는 상대적으로 낮은 인식을 나타냈다.

'개편은 규모의 경제효과를 가져올 수 있는 기반 시설을 필요로 함으로 지역경제가 활성화된다' 라는 문항에 대해서는 제주도청의 경우 평균값 3.62, 제주시청 3.45, 서귀포시청 3.32, 북제주군청 3.58, 남제주군청 3.25을 보이고 있다. 제주도청 공무원의 경우 지역경제가 활성화되리라는 기대가 가장 높은 것으로 나타났고, 남제주군청의 경우에는 가장 낮은 기대치를 보여주고 있다.

위의 문항에서 보듯 제주지역 개편시 예상되는 긍정적 인식에 대해 제주도청에 근무하는 공무원들의 도시와 농촌의 균등발전, 광역행정 수월, 경쟁력 제고 등 대부분의 문항에서 긍정적 인식을 나타냈고, 남제주군청 공무원들은 개편에 따라 도농간 균등발전 촉진과 지역경제의 활성화 측면에서는 개편에 대해 부정적 인식을 수반하고 있는 것으로 나타났다.

(2) 근무지와 행정구역개편에 관한 부정적 인식의 관계

근무지와 행정구역개편에 관한 공무원의 부정적인식을 <표 4-7>에서 분산분석해 보았다. 그 결과 남제주군청 공무원이 대부분의 변수에서 행정구역개편에 강한 우려를 나타내고 있다. 또한 '농촌보다 도시에 투자가 많을 것'이라는 변수에서만 유의미한 차이를 보일뿐 다른 변수에서는 유의미한 차이를 보이지 않고 있다. 세분화하여 살펴보면,

'도시와 농촌의 특성에 맞는 행정수행이 어려울 것이다' 라는 문항에 제주도청의 경우 평균값 3.06, 제주시청 3.02, 서귀포시청 3.15, 북제주군청 2.86, 남제주군청 3.02를 보

이고 있다. 서귀포시청 공무원의 경우 도시와 농촌의 특성에 맞는 행정수행이 어려울 것이라는 우려가 가장 높은 것으로 나타났는데 각 자치단체간 차이없이 대다수 공무원은 부정적 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다.

‘주민의 행정참여에는 작은 지방자치단체가 필요한데 비하여 너무 거대해지므로 주민 대응성이 떨어진다’ 라는 문항에서 제주도청의 경우 평균값 3.00, 제주시청 3.20, 서귀포시청 3.23, 북제주군청 3.03, 남제주군청 3.25을 보이고 있다. 남제주군청과 서귀포시청 공무원이 주민의 행정참여의 어려움에 대한 우려가 가장 높은 것으로 나타났다.

‘도시지역 의원이 다수가 되어 정책 방향이 도시지역 중심이 될 것이다’ 라는 문항에서 제주도청의 경우 평균값 3.19, 제주시청 3.32, 서귀포시청 3.45, 북제주군청 3.26, 남제주군청 3.41을 보이고 있다. 서귀포시청과 남제주군청 공무원의 경우는 제주시 지역에 대한 정책수립에 대한 우려가 가장 높은 것으로 나타났는데, 이는 개편으로 인해서 지역이 상대적인 박탈감을 겪을 것이라는 것을 보여주는 것이라 하겠다.

‘농촌 지역에 대한 투자 재원이 도시지역에 비하여 많지 않을 것이다’ 라는 문항에서 제주도청의 경우 평균값 2.96, 제주시청 3.36, 서귀포시청 3.10, 북제주군청 3.32, 남제주군청 3.39을 보이고 있다. 남제주군청 공무원의 경우 도시지역에 투자가 많아질 거라는 우려가 가장 높은 것으로 나타났고, 이는 남제주군의 미개발지역들이 인구가 적고 지역개발투자에 대한 효과가 낮기 때문에 인구가 많은 타 자치단체에 우선적으로 투자할 가능성이 높다는 것을 나타내고 있다.

‘농촌 지역은 쓰레기 처리장, 공동묘지, 화장터 등 혐오시설이 배치될 것이다’ 라는 문항에서 제주도청의 경우 평균값 3.30, 제주시청 3.46, 서귀포시청 3.36, 북제주군청 3.39, 남제주군청 3.58을 보이고 있다. 남제주군청 공무원은 농촌지역에 혐오시설이 배치될 거라는 우려가 가장 높은 것으로 나타났고, 이는 남제주군청 공무원들이 통합이 되면 광역규모의 혐오시설들이 외곽지역에 입지하게 될 것에 대한 우려가 크게 작용한 것이라 할 수 있다.

<표 4-7> 근무지에 관한 부정적 인식차이

		빈도	평균	표준편차	F	p	
근 무 지 별	도시와 농촌의 특성에 맞는 행정수행의 어려움	제주도청	108	3.0648	2.3132	0.231	.921
		제주시청	79	3.0253	0.9334		
		서귀포시청	46	3.1522	1.0948		
		북제주군청	53	2.8679	0.9615		
		남제주군청	48	3.0208	0.9783		
		계	334	3.0299	1.5400		
	주민의 행정참여의 어려움	제주도청	108	3.0000	1.0501	0.913	.457
		제주시청	78	3.2051	0.9851		
		서귀포시청	46	3.2391	1.0580		
		북제주군청	53	3.0377	1.0370		
		남제주군청	48	3.2500	1.0818		
		계	333	3.1231	1.0383		
	도시중심의 정책수립	제주도청	108	3.1944	1.0273	0.810	.520
		제주시청	79	3.3291	0.8730		
		서귀포시청	46	3.4565	1.0046		
		북제주군청	53	3.2642	0.9835		
		남제주군청	48	3.4167	1.0071		
		계	334	3.3054	0.9785		
	단체장은 도시에 관심을 기울임	제주도청	108	3.1944	1.0542	2.264	.062
		제주시청	79	3.5063	0.8752		
		서귀포시청	46	3.3696	1.1227		
		북제주군청	53	3.4528	0.9916		
		남제주군청	48	3.6667	0.9528		
		계	334	3.4012	1.0078		
	농촌지역보다 도시지역에 투자가 많음	제주도청	108	2.9630	0.9946	2.846	.024*
		제주시청	79	3.3671	0.8649		
		서귀포시청	46	3.1087	1.1591		
		북제주군청	53	3.3208	1.0148		
남제주군청		48	3.3958	1.0051			
계		334	3.1976	1.0059			
도시 지역 주민의 재정부담 가중	제주도청	108	3.0833	0.8873	0.458	.766	
	제주시청	78	3.2436	0.8403			
	서귀포시청	46	3.1087	1.0161			
	북제주군청	53	3.0943	0.8149			
	남제주군청	48	3.1875	0.9146			
	계	333	3.1411	0.8856			
농촌지역에 혐오시설 배치	제주도청	108	3.3056	0.9615	0.880	.476	
	제주시청	79	3.4684	0.7980			
	서귀포시청	46	3.3696	0.9743			
	북제주군청	53	3.3962	0.9475			
	남제주군청	48	3.5833	0.9187			
	계	334	3.4072	0.9180			
인사적채로 인한 공직자불만	제주도청	108	3.6481	0.9983	0.719	.580	
	제주시청	79	3.5696	0.7793			
	서귀포시청	46	3.4783	0.9601			
	북제주군청	53	3.4340	0.9096			
	남제주군청	48	3.6458	0.7290			
	계	334	3.5719	0.8934			

* p<.05

‘인사적체로 인한 공직자들의 불만이 있을 것이다’ 라는 문항에서 제주도청의 경우 평균값 3.64, 제주시청 3.56, 서귀포시청 3.47, 북제주군청 3.43, 남제주군청 3.64을 보이고 있다. 제주도청 공무원과 남제주군청 공무원의 경우 인사적체로 인한 공직자들의 불만이 많아질 것이라는 우려가 가장 높은 것으로 나타났으나, 각 자치단체와 상관없이 대다수 공무원이 인사상 불이익이 발생하는 것이라는 우려를 표명했다.

결과적으로 근무지별로 살펴본 부정적 인식으로는 ‘도시중심의 정책수립’, ‘농촌지역 혐오시설 설치문제’, 그리고 ‘농촌지역보다 도시지역에 투자가 많음’ 등 항목에서 산남 지역에 위치한 서귀포시청, 남제주군청 공무원들이 상대적인 박탈감과 소외감을 느끼고 있음을 알 수 있으며, 부정적 인식에 대한 보완과 대책이 필요한 것으로 나타났다.

또한 자치단체별로 공무원의 긍정적인식을 나누어 살펴보면 < 표4-8>과 같다.

제주지역을 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어 공무원의 인식을 살펴볼 때에는 ‘도농간 균등발전촉진’과 ‘광역행정 수행상의 약점해소’, ‘농촌지역의 편익증진’, ‘경상적 경비절감’, ‘지역발전의 잠재극대화’ 그리고 ‘지역경제의 활성화’라는 6개 변수에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 이는 비록 같은 공직업무를 수행하고 있지만, 광역자치단체나 기초자치단체에 따라 서로 행정구역개편에 다른 차이를 보이는 것으로 분석할 수 있다.

<표 4-8> 자치단체별 행정구역개편에 관한 긍정적 인식

		직급	빈도	평균	표준편차	T	p
자치 단체 별	도농간 균등발전 촉진	광역	109	2.22	.80	3.541	.017*
		기초	225	1.97	.82		
	광역행정 수행상의 약점해소	광역	109	1.99	.88	12.292	.018*
		기초	225	1.83	.85		
	지방자치단체의 경쟁력 제고	광역	109	1.82	.82	1.362	.368
		기초	225	1.67	.78		
	전통문화 계승발전과 주민화합에 기여	광역	109	1.80	.88	.141	.264
		기초	225	1.57	.81		
	농촌지역의 주민편익증대	광역	109	2.02	.89	4.747	.006*
		기초	225	1.70	.83		
	경상적 경비의 절감효과	광역	109	1.94	.77	25.170	.000***
		기초	225	1.81	.77		
	지역발전의 잠재력 극대화	광역	109	1.74	.82	4.282	.014*
		기초	229	1.56	.74		
	지역경제의 활성화	광역	109	1.47	.74	2.581	.034*
		기초	229	1.53	.69		

* p≤.05, *** p≤.001

또한, 근무지에 관한 공무원의 부정적인식을 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어 살펴보면 <표4-9>와 같다.

<표 4-9> 자치단체별 행정구역개편에 관한 부정적 인식

		직급	빈도	평균	표준편차	T	p
자치단체별	도시와 농촌의 특성에 맞는 행정수행의 어려움	광역	109	1.54	.73	.269	.010*
		기초	225	1.76	.81		
	주민의 행정참여의 어려움	광역	109	1.37	.59	.000	.103
		기초	225	1.54	.71		
	도시중심의 정책 수립	광역	109	1.45	.65	.230	.106
		기초	225	1.52	.68		
	단체장은 도시관심을 기울임	광역	109	1.54	.71	4.435	.023*
		기초	225	1.64	.73		
	농촌지역보다 도시지역에 투자가 많음	광역	109	1.53	.65	.974	.001*
		기초	225	1.76	.77		
	도시지역 주민의 재정부담가중	광역	109	1.34	.58	.936	.176
		기초	225	1.60	.76		
	농촌지역에 혐오시설 배치	광역	109	1.43	.69	3.488	.042*
		기초	229	1.64	.74		
	인사적체로 인한 공직자불만	광역	109	1.45	.66	.257	.459
		기초	229	1.62	.71		

* p≤.05

‘도시와 농촌의 특성에 맞는 행정수행의 어려움’,과 ‘단체장은 도시에 관심을 기울임’, ‘농촌지역보다 도시지역에 투자가 많음’, 그리고 ‘농촌지역에 혐오시설 배치’라는 변수에서는 각각 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있는 것으로 분석되었다. 이에 따르면 앞서 분석한 근무지별 행정구역개편에 따른 공무원인식보다 광역:기초에 따른 공무원 인식 차이가 더욱 많이 있는 것으로 나타났다.

2) '가설 2'의 검증

(1) 근무기간과 행정구역개편에 관한 긍정적 인식 관계

제주지역 개편시 예상되는 긍정적 인식에 대해 근무기간별로 공무원들의 인식은 어떠한지 각 문항에 따라 세분화하여 살펴보고 있다.

'도시와 농촌간 균형발전을 촉진할 것이다' 라는 문항에 대해서는 5년 미만의 경우 평균값 3.14, 5-10년 미만 3.56, 10년 이상 3.32 을 보이고 있다. 5-10년 미만 공무원의 경우 도시와 농촌간 균형발전에 대한 기대가 가장 높은 것으로 나타났다.

'지방자치단체의 경쟁력을 제고시킬 것이다' 라는 문항에 대해서는 5년 미만의 경우 평균값 3.47, 5-10년 미만 3.84, 10년 이상 3.53 을 보이고 있다. 5-10년 미만 공무원의 경우 경쟁력을 제고시킬 수 있다는 기대가 가장 높은 것으로 나타났고, 근무기간에 따른 인식 차이는 크지 않은 것으로 나타났다.

'전통문화의 계승발전과 주민화합에 기여할 것이다' 라는 문항에 대해서는 5년 미만의 경우 평균값 3.43, 5-10년 미만 3.48, 10년 이상 3.45를 보이고 있다. 5-10년 미만 공무원의 경우 전통문화의 계승발전과 주민화합에 기여할 것이라는 기대가 높은 것으로 나타났으나, 근무기간에 길고 짧음에 관계없이 비슷한 인식을 가진 것으로 분석되었다.

'농촌지역의 주민 편익이 증진될 것이다' 라는 문항에 대해서는 5년 미만의 경우 평균값 3.23, 5-10년 미만 3.48, 10년 이상 3.60을 보이고 있다. 10년 이상 공무원의 경우 농촌지역의 주민편익이 증진될 것이라는 기대가 가장 높은 것으로 나타났고, 이는 근무기간이 긴 공무원일수록 개편의 필요성을 강하게 나타내고 있다고 해석할 수 있다.

'과밀상태인 시 지역과 개발가능성이 큰 농촌지역이 상호보완적 기능을 수행하여 지역발전의 잠재력을 극대화시킬 것이다' 라는 문항에 대해서는 5년 미만의 경우 평균값 3.38, 5-10년 미만 3.59, 10년 이상 3.49을 보이고 있다. 5-10년 미만 공무원의 경우 지역발전의 잠재력을 극대화시킬 수 있다는 기대가 가장 높은 것으로 나타났고, 근무기간이 짧은 공무원들은 상대적으로 기대가 낮은 것으로 나타났다.

결과적으로 각 자치단체 공무원의 인식은 5-10년 근무한 공무원들이 개편의 필요성을 강하게 느끼고 있고, 상대적으로 근무기간이 짧은 공무원들은 아직까지 통합에 대한 필요성을 덜 느끼는 것으로 나타났다.

<표 4-10> 근무기간에 관한 긍정적 인식차이

구분		근무기간별	빈도	평균	표준편차	F	p
근무기간별	도농간 발전촉진	5년 미만	91	3.1429	0.8765	3.476	.032*
		5-10년 미만	64	3.5625	0.8886		
		10년 이상	179	3.3240	1.0526		
		소계	334	3.3204	0.9844		
	광역행정 행상의 약점해소	5년 미만	91	3.4725	0.7202	1.918	.149
		5-10년 미만	64	3.7344	0.7181		
		10년 이상	179	3.5866	0.8976		
		소계	334	3.5838	0.8223		
	지방자치 단체의 경쟁력 제고	5년 미만	91	3.4725	0.6886	0.905	.021*
		5-10년 미만	64	3.8438	0.8012		
		10년 이상	179	3.5363	0.9614		
		소계	334	3.5778	0.8725		
문화계승발전과주 민화합기여	5년 미만	91	3.4396	0.8460	0.049	.952	
	5-10년 미만	64	3.4844	0.8543			
	10년 이상	179	3.4525	0.9312			
	소계	334	3.4551	0.8918			
농촌지역의 주민 편익증대	5년 미만	91	3.2308	0.7465	0.716	.489	
	5-10년 미만	64	3.4844	0.8163			
	10년 이상	179	3.6067	3.2491			
	소계	334	3.4805	2.4354			
경상적 경비의 절감효과	5년 미만	91	3.5055	0.7360	0.950	.388	
	5-10년 미만	64	3.7031	0.8485			
	10년 이상	179	3.6145	0.9842			
	소계	334	3.6018	0.8972			
지역발전의잠재력 극대화	5년 미만	91	3.3846	0.8134	1.075	.342	
	5-10년 미만	64	3.5938	0.8677			
	10년 이상	179	3.4972	0.9324			
	소계	334	3.4850	0.8894			
지역경제의 활성화	5년 미만	91	3.3736	0.6437	1.295	.275	
	5-10년 미만	64	3.5781	0.7726			
	10년 이상	179	3.5084	0.9263			
	소계	334	3.4850	0.8300			

* p<.05

(2) 근무기간과 행정구역개편에 관한 부정적 인식관계

근무기간과 행정구역개편에 관한 공무원의 부정적 인식을 분산분석해 보았다. 그 결과 <표 4-11>에서 보듯 5년 미만 공무원이 대부분의 변수에서 행정구역개편에 강한 우려를 나타내고 있다. 또한 ‘도시와 농촌의 특성에 맞는 행정수행의 어려움’과 ‘주민의 행정참여의 어려움’에서는 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 세분화하여 살펴 보면,

‘도시와 농촌의 특성에 맞는 행정수행이 어려울 것이다’ 라는 문항에서 5년 미만의 경우 평균값 3.35, 5-10년 미만 2.76, 10년 이상 2.96을 보이고 있다. 5년 미만 공무원의 경우 도시와 농촌간 균형발전에 대한 우려가 가장 높은 것으로 나타났다.

‘주민의 행정참여에는 작은 지방자치단체가 필요한데 비하여 너무 거대해지므로 주민 대응성이 떨어진다’ 라는 문항에서 5년 미만의 경우 평균값 3.35, 5-10년 미만 3.04, 10년 이상 3.03을 보이고 있다. 5년 미만 공무원의 경우 주민의 행정참여가 어렵다는 우려가 가장 높은 것으로 나타났고, 근무기간이 긴 공무원일수록 주민대응성에 대해 긍정적 인식을 가지고 있는 것으로 분석되었다.

‘단체의 장은 주민수가 많은 도시 지역에서 선출될 것이고 도시에 더 큰 관심을 기울일 것이다’ 라는 문항에서 5년 미만의 경우 평균값 3.47, 5-10년 미만 3.40, 10년 이상 3.36을 보이고 있다. 5년 미만 공무원의 경우 단체장은 도시에 관심을 기울일거라는 우려가 가장 높은 것으로 나타났고, 이 문항에서 근무기간별 부정적 인식차이는 크지 않은 것으로 분석되었다.

‘도시지역 주민은 재정부담의 가중과 도시투자가 감소하는 데에 대한 불만이 생길 것이다’ 라는 문항에서 5년 미만의 경우 평균값 3.28, 5-10년 미만 3.03, 10년 이상 3.10을 보이고 있다. 근무기간이 짧은 공무원의 경우 농촌지역보다 도시지역의 재정부담이 증가할 것이라는 우려가 가장 높은 것으로 나타났다.

‘농촌 지역은 쓰레기 처리장, 공동묘지, 화장터 등 혐오시설이 배치될 것이다’ 라는 문항에서 5년 미만의 경우 평균값 3.53, 5-10년 미만 3.21, 10년 이상 3.40을 보이고 있다. 5년 미만 공무원의 경우 농촌지역에 혐오시설이 배치될 것이라는 우려가 가장 높은 것으로 나타났고, 거의 대부분의 공무원이 혐오시설 배치에 부정적 인식을 공유하고 있는 것으로 나타났다.

‘인사적체로 인한 공직자들의 불만이 있을 것이다’ 라는 문항에서 5년 미만의 경우 평균값 3.48, 5-10년 미만 3.42, 10년 이상 3.67을 보이고 있다. 10년 이상 공무원의 경우 인사적체로 인한 공직자들의 불만이 많아질 거라는 우려가 가장 높은 것으로 나타났고, 이는 통합으로 인해 근무기간이 긴 공무원이 신분불안에 가장 민감하게 반응할 것으로 예측할 수 있다.

<표 4-11> 근무기간에 관한 부정적 인식차이

		근무기간별	빈도	평균	표준편차	F	p
근무기간별	도시와 농촌의 특성에 맞는 행정수행의 어려움	5년 미만	91	3.3516	0.8482	3.148	.044*
		5-10년 미만	64	2.7656	0.9385		
		10년 이상	179	2.9609	1.9179		
		소계	334	3.0299	1.5400		
	주민의 행정참여의 어려움	5년 미만	91	3.3516	0.8866	3.074	.048*
		5-10년 미만	64	3.0469	1.0605		
		10년 이상	178	3.0337	1.0887		
		소계	334	3.1231	1.0383		
	도시중심의 정책수립	5년 미만	91	3.4826	0.7908	1.818	.164
		5-10년 미만	64	3.1250	0.9840		
		10년 이상	179	3.3073	1.0550		
		소계	334	3.3054	0.9785		
단체장은 도시에 관심을 기울임	5년 미만	91	3.4725	0.8075	0.355	.701	
	5-10년 미만	64	3.4063	1.0346			
	10년 이상	179	3.3631	1.0898			
	소계	334	3.4012	1.0078			
농촌지역보다 도시지역에 투자가 많음	5년 미만	91	3.2308	0.9670	0.602	.548	
	5-10년 미만	64	3.2969	1.0028			
	10년 이상	179	3.1453	1.0283			
	소계	334	3.1976	1.0059			
도시 지역 주민의 재정부담 과중	5년 미만	91	3.2857	0.8600	1.849	.159	
	5-10년 미만	64	3.0313	0.9080			
	10년 이상	179	3.1067	0.8861			
	소계	334	3.1411	0.8856			
농촌지역에 혐오시설 배치	5년 미만	91	3.5385	0.8341	2.297	.102	
	5-10년 미만	64	3.2188	0.9995			
	10년 이상	179	3.4078	0.9217			
	소계	334	3.4072	0.9180			
인사적체로 인한 공직자들의불만	5년 미만	91	3.4835	0.7507	2.457	.087	
	5-10년 미만	64	3.4219	0.9051			
	10년 이상	179	3.6704	0.9468			
	소계	334	3.5719	0.8934			

* p<.05

결과적으로 근무기간별 부정적 인식에 대해서는 근무기간이 짧은 공무원들의 현행 제주지역 행정구역의 문제점을 인지하지 못한 것으로 보이며, 근무기간이 긴 공무원이 상대적으로 부정적인 인식을 덜 가진 것으로 나타났다. 따라서 근무기간이 긴 공무원일수록 행정구역의 필요성을 강하게 느끼고 있는 것으로 나타났다.

3) '가설 3'의 검증

(1) 직급과 행정구역개편에 관한 긍정적 인식관계

직급과 행정구역개편에 관한 공무원의 긍정적 인식을 분산분석한 결과, 5-4급 공무원이 대부분의 변수에서 행정구역개편에 강한 긍정을 나타내고 있다. 또한 '도농간 균형발전 촉진'과 '광역행정 수행상의 약점해소와 '경상적 경비의 절감효과'에서는 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 세분화하여 살펴보면,

'도시와 농촌간 균형발전을 촉진할 것이다' 라는 문항에 대해서는 9-8급 공무원의 경우 평균값 3.35, 7-6급이 3.41, 5-4급 3.63, 기능직 3.04 을 보이고 있다. 5-4급 공무원의 경우 도시와 농촌간 균형발전에 대한 기대가 가장 높은 것으로 나타났다.

'지방자치단체의 경쟁력을 제고시킬 것이다' 라는 문항에 대해서는 9-8급 경우 평균값 3.62, 7-6급 3.64, 5-4급 3.63, 기능직 3.40 을 보이고 있다. 7-6급 공무원의 경우 경쟁력을 제고할 것이라는 기대가 높은 것으로 나타났고, 직급에 상관없이 긍정적 인식을 가지고 있다고 분석되었다.

'농촌지역의 주민 편익이 증진될 것이다' 라는 문항에서 9-8급의 경우 평균값 3.39, 7-6급 3.75, 5-4급 3.81, 기능직 3.22 을 보이고 있다. 5-4급 공무원의 경우 도시와 농촌지역의 주민편익이 증진될 것이라는 기대가 가장 높은 것으로 나타났고, 직급이 높을수록 이런 경향을 더욱 띠고 있다.

'과밀상태인 시 지역과 개발가능성이 큰 농촌지역이 상호보완적 기능을 수행하여 지역발전의 잠재력을 극대화시킬 것이다' 라는 문항에서 9-8급의 경우 평균값 3.45, 7-6급 3.51, 5-4급이하 3.86, 기능직 3.38 을 보이고 있다. 5-4급 공무원의 경우 지역발전의 잠재력을 극대화시킬 것이라는 기대가 가장 높은 것으로 나타났다.

'개편은 규모의 경제효과를 가져올 수 있는 기반 시설을 필요로 함으로 지역경제가 활성화된다' 라는 문항에서는 9-8급의 경우 평균값 3.44, 7-6급 3.54, 5-4급 3.72, 기능직 3.38 을 보이고 있다. 5-4급 공무원의 경우 규모의 경제를 통한 지역경제가 활성화된다는 기대가 가장 높은 것으로 나타났다.

<표 4-12> 직급에 관한 긍정적 인식차이

		직급	빈도	평균	표준편차	F	p
직급별	도농간 전촉진	9-8급	100	3.3500	0.9574	3.278	.021*
		7-6급	131	3.4122	0.9913		
		5-4급	22	3.6364	0.9021		
		기 능 직	81	3.0494	0.9862		
		계	334	3.3204	0.9844		
	광역행정수행상 의 약점해소	9-8급	100	3.5800	0.8063	4.385	.005*
		7-6급	131	3.6718	0.8175		
		5-4급	22	3.9545	0.6530		
		기 능 직	81	3.3457	0.8391		
		계	334	3.5838	0.8223		
	지방자치단체의 경쟁력제고	9-8급	100	3.6200	0.8620	1.376	.250
		7-6급	131	3.6412	0.9452		
		5-4급	22	3.6364	0.9535		
		기 능 직	81	3.4074	0.7207		
		계	334	3.5778	0.8725		
	전통문화의계승 발전과 주민화 합에 기여	9-8급	100	3.5300	0.8463	1.048	.371
		7-6급	131	3.3817	0.9483		
		5-4급	22	3.6818	0.8937		
		기 능 직	81	3.4198	0.8495		
		계	334	3.4551	0.8918		
농촌지역의주민 편익증대	9-8급	100	3.3900	0.8396	0.708	.548	
	7-6급	130	3.6528	3.7597			
	5-4급	22	3.8182	0.7327			
	기 능 직	81	3.2222	0.8062			
	계	333	3.4805	2.4354			
경상적 경비의 절감효과	9-8급	100	3.6100	0.8978	2.938	.033*	
	7-6급	131	3.6031	0.9820			
	5-4급	22	4.0909	0.6102			
	기 능 직	81	3.4568	0.7754			
	계	334	3.6018	0.8972			
지역발전의 재력 극대화	9-8급	100	3.4500	0.8689	1.789	.149	
	7-6급	131	3.5115	0.9476			
	5-4급	22	3.8636	0.6396			
	기 능 직	81	3.3827	0.8598			
	계	334	3.4850	0.8894			
지역경제의 성화	9-8급	100	3.4400	0.8327	1.343	.260	
	7-6급	131	3.5420	0.9137			
	5-4급	22	3.7273	0.8270			
	기 능 직	81	3.3827	0.6627			
	계	334	3.4850	0.8300			

* p≤.05

(2) 직급과 행정구역개편에 관한 부정적 인식관계

직급과 행정구역개편에 관한 공무원의 부정적 인식을 분산분석한 결과는 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 직급에 관한 부정적 인식차이

		직급	빈도	평균	표준편차	F	p
직 급 별	도시와 농촌특성에 맞는 행정수행의 어려움	9-8급	100	2.9800	0.8987	1.109	.346
		7-6급	131	2.9313	2.0350		
		5-4급	22	2.8636	2.1886		
		기 능 직	81	3.2963	0.8866		
		계	334	3.0299	1.5400		
	주민의 행정참여의 어려움	9-8급	100	3.2700	0.9519	5.856	.001*
		7-6급	130	2.8846	1.0757		
		5-4급	22	2.8182	1.1807		
		기 능 직	81	3.4074	0.9458		
		계	333	3.1231	1.0383		
	도시중심 정책수립	9-8급	100	3.3700	0.9283	2.076	.103
		7-6급	131	3.2214	1.0399		
		5-4급	22	2.9545	1.2141		
		기 능 직	81	3.4568	0.8374		
		계	334	3.3054	0.9785		
	단체장은 도시에 관 심을 기울임	9-8급	100	3.5200	0.9998	2.562	.055
		7-6급	131	3.3435	1.0361		
		5-4급	22	2.9091	1.2309		
		기 능 직	81	3.4815	0.8676		
		계	334	3.4012	1.0078		
	농촌지역보다 도시 지역에 투자가 많음	9-8급	100	3.2100	1.0473	1.314	.270
		7-6급	130	3.1908	1.0085		
		5-4급	22	2.8182	0.9580		
		기 능 직	81	3.2963	0.9545		
		계	333	3.1976	1.0059		
	도시지역 주민 재정 부담과중	9-8급	99	3.1818	0.9832	1.082	.357
		7-6급	131	3.1069	0.8793		
		5-4급	22	2.8636	0.8888		
기 능 직		81	3.2222	0.7583			
계		333	3.1411	0.8856			
농촌지역 협오시설 배치	9-8급	100	3.4000	0.9320	0.362	.781	
	7-6급	131	3.4122	0.9271			
	5-4급	22	3.2273	0.9223			
	기 능 직	81	3.4568	0.8951			
	계	334	3.4072	0.9180			
인사적체로 인한 공 직자불만	9-8급	100	3.6300	0.8367	0.926	.428	
	7-6급	131	3.6183	0.9724			
	5-4급	22	3.5455	1.0568			
	기 능 직	81	3.4321	0.7736			
	계	334	3.5719	0.8934			

* p≤.05

유의할 사항은 직급과 부정적 인식간에는 기능직 공무원이 대부분의 변수에서 행정구역개편에 강한 우려를 나타내고 있다. 이는 대부분 불안정한 신분에 처해 있는 기능직 공무원이 행정구역개편이라는 대규모 조직변화가 있을시 더욱 커다란 신분불안 문제에 노출될 것이라는 우려에서 기인한 것이라 하겠다. 또한 ‘주민의 행정참여의 어려움’이라는 변수에서는 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 세분화하여 보면,

‘도시와 농촌의 특성에 맞는 행정수행이 어려울 것이다’ 라는 문항에서는 9-8급 공무원의 경우 평균값 2.98, 7-6급 2.93, 5-4급 2.86, 기능직 3.29를 보이고 있다. 기능직 공무원의 경우 도시와 농촌의 특성에 맞는 행정수행의 어려움이 있다는 우려를 많이 가지고 있는 것으로 나타났다.

‘주민의 행정참여에는 작은 지방자치단체가 필요한데 비하여 너무 거대해지므로 주민 대응성이 떨어진다’ 라는 문항에서는 9-8급의 경우 평균값 3.27, 7-6급 2.88, 5-4급 2.81, 기능직 3.40을 보이고 있다. 기능직 공무원의 경우 주민의 행정참여의 어려움이 발생한다는 의견을 가장 많이 가지고 있는 것으로 나타났다.

‘농촌 지역은 쓰레기 처리장, 공동묘지, 화장터 등 혐오시설이 배치될 것이다’ 라는 문항에서는 9-8급 공무원의 경우 평균값 3.40, 7-6급 3.41, 5-4급 3.22, 기능직 3.45를 보이는데 이 경우에는 직급에 관계없이 부정적 인식을 가지는 것으로 분석되었다.

‘인사적체로 인한 공직자들의 불만이 있을 것이다’ 라는 문항에서는 9-8급 공무원의 경우 평균값 3.63, 7-6급 3.61, 5-4급 3.54, 기능직 3.43를 보이고 있다. 이 경우에는 전체 공무원이 직급에 상관없이 가장 많은 우려를 표출하는 것으로 나타났다.

결과적으로, 인구통계학적 특성과 행정구역개편에 관한 공무원인식 차이는 통계적으로 유의미한 차이를 나타내는 변수가 적은 것으로 분석되었다. 이는 변수간에 직급이나, 근무지, 근무기간에 따라서 행정구역개편에 관한 공무원 인식차이가 크지 않은 것을 의미한다. 따라서 이 세 가지 변인은 행정구역개편에 관한 인식을 구별하는데 중요한 변인이 아닌 것으로 이해할 수 있다. 이는 제주지역은 하나의 섬이고, 하나의 생활권이며, 각 자치단체가 소규모지역으로 구성되어 있어 지역간 차이가 크게 나지 않는 것을 반증하고 있다 하겠다.

제 5 장 결 론

제 1 절 결 론

행정구역개편을 단순히 지역주민의 의견조사를 토대로 일괄적이고 급속하게 추진하기에는 지역주민의 삶과 지역발전에 미치는 영향이 너무 크다. 왜냐하면 지역주민은 현실적으로 행정구역개편의 결과에 대한 지식과 정보를 완전하게 소유하고 투표하는 합리적 투표자(rational voter)로 볼 수 없기 때문이다. 이는 본 연구의 대상으로 삼은 공무원 집단에 적용해도 크게 달라지지 않을 것이다.

행정구역개편은 단순한 행정비용의 절감이라는 문제뿐 아니라 변화된 환경 속에서 지방정부가 효과적으로 그 역할과 기능을 수행함으로써 바람직한 지방자치체의 정착에 기여할 수 있는 여러 가지 중요한 과제와 긴밀히 연결되어 있다. 과거와 같이 정치적인 파워를 가진 집단의 일방적인 정책으로서의 행정구역개편이 아니라 민주성과 효율성이 조화된 구역개편이 이뤄져야 한다. 따라서 비록 제주지역 공무원에 이 연구를 한정하고 있지만 행정구역개편을 함에 있어 지역주민과 공무원, 각종 이해관계를 가진 사람들이 머리를 맞대고 의견을 조율해야 기대했던 행정구역개편의 긍정적효과를 얻을 수 있다.

본 연구에서는 행정구역개편에 관한 공무원의 학력, 근무지, 근무기간 인식차이를 알아보기 위해 SPSS 10.0 통계프로그램을 이용하여 처리하였다. 그리고 인구통계학적 특성에 따른 공무원의 인식의 차이는 F-검정을 이용한 분산분석을 실시하여 검증하였다.

이를 종합하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 근무기간에 따른 공무원인식에서는 5-10년 미만 근무한 공무원들이 87.5%, 10년 이상 근무한 공무원들은 81.6%가 개편의 필요성을 강하게 느끼고 있는 것으로 나타났다. 또한 근무지별로 살펴본 제주지역 개편에 대한 의견은 제주도청 공무원이 87%로 가장 개편의 필요성을 느끼고 있었으며, 서귀포시청은 65.2%의 개편의 필요성 의견을 주었고, 대다수 공무원들이 개편에 대한 공감대를 형성하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 제주지역 공무원들은 제주지역 개편 필요성의 이유로 지역간 균형발전을 들고 있다. 제주도청의 경우를 살펴보면, 조사대상 공무원의 44.1%가 지역간 균형발전을 들고 있고, 두 번째 개편 이유로는 광역사업 추진의 원활을 들고 있다. 이는 지역 통합으로

인해 규모의 경제를 이룰 수 있다면, 개편으로 인해 시군간 발전을 도모할 수 있음을 공무원도 인지하고 있는 것이라 할 수 있다.

개편의 불필요 이유는 남제주군청 소속 공무원들을 제외한 타지역 공무원들이 사회적 혼란이 가중될 것이라는 우려를 나타냈다. 특히, 남제주군청 소속 공무원들은 33.3%의 의견으로 공공서비스 제공에 있어 가장 소홀히 할 것이라는 의견을 보여 개편으로 인한 남제주군 지역의 소외감을 우려하고 있는 것으로 분석되었다.

셋째, 개편방안을 살펴보면 제주도청 공무원이 27.5%이 1도2동서군안을 지지했고, 시장·군수임명제안은 23.5%의 의견을 주셨다. 제주시청 공무원들도 1도 2시 동·서군체 제안을 37.5%로 선호를 나타냈으며, 서귀포시청 공무원은 1도2통합시안과 시장군수 임명제안을 각각 22.5%로 선호하고 있는 것으로 나타났다. 이와는 달리 북제주군청 공무원 26.5%은 1도 2통합시안을 통합의 최적 방안으로 꼽았으며, 남제주군청 공무원은 시장·군수임명제안을 가장 선호하고 있는 것으로 나타났다.

개편시기에 대해서는 제주도청, 제주시청, 서귀포시청 등 도시지역의 자치단체 소속 공무원들은 각각 40.7%, 44.3%, 47.8%로 2006년(민선3기이내)를 선호했고, 북제주군청과 남제주군청 소속공무원들은 각각 47.2%와 45.8%으로 2012년(10년이내)의 의견을 보여 의견의 차이를 나타내고 있다. 이는 군지역의 경우는 개편의 부작용을 최소화하고 준비기간을 갖고 개편하자를 의견을 나타냈다.

넷째, 제주지역 개편에 대한 긍정적 인식차이에 관해서는 근무지별로는 제주도청 공무원이 대다수 문항에서 가장 긍정적 인식을 가지고 있었고, 근무기간별로는 5-10년 미만 근무한 공무원들이 가장 긍정적 기대를 가지고 있고, 5년 미만 근무한 공무원들이 다소 낮은 기대를 가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 제주지역 개편에 관한 부정적 인식을 갖고 있는 공무원은 근무지별로는 남제주군청 공무원들이 행정구역개편에 대한 우려를 많이 했고, 제주도청 소속 공무원들은 다소 낮은 부정적 인식을 가지고 있다. 근무기간별로는 5년 미만으로 근무기간이 짧은 공무원들이 부정적 인식을 많이 가지고 있었다.

결과적으로 공무원의 사회적 배경에 따른 제주지역 개편에 대한 인식은 대부분 개편의 필요성을 강하게 인식하는 것으로 나타나고 있다. 또한, 직급에 관한 행정구역개편 인식에서는 거의 차이가 없이 개편에 대해 대부분 긍정적 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 특이한 사항은 행정구역개편에 관해 공무원들이 일방적으로 신분상 불이익

을 우려하여 행정구역개편을 극단적으로 반대하지는 않고 있는 것으로 나타났다.

또한, 행정구역개편에 따른 공무원의 인식에 대한 검증은 직급·근무지·근무기간에 따라 의견이 크게 다르지 않은 것으로 나타났다. 이는 제주지역의 속성상 좁은 지역과 동일한 생활권에서 비롯된 결과로 하겠다.

실제 행정구역개편에 있어 장·단점들이 너무 분명하고 많아서 정답을 찾기가 매우 어렵다. 더욱이 생산적이지 못한 격렬한 개편논의를 주기적으로 반복하는 것은 도·시·군간에 긴장과 갈등을 불러일으키고 지역 발전에 하등의 도움을 주지 못하고 있다. 이제 행정구역개편의 문제를 찬성이나 반대냐의 이분법적 논리에 매몰되어 양자택일의 문제로 몰고가는 것은 안된다. 설령 개편이 바람직하다 하더라도 개편을 하는 데 필요한 방법, 시기, 절차 등에 대한 철저한 검토와 선결조건이 충족되어야 하는 것이다. 무엇보다도 국가와 지방의 경쟁력 강화, 지방자치의 발전, 그리고 주민의 화합과 지지라는 분명한 비전과 목표를 설정하고 세밀하게 추진되어야 한다.

마지막으로 공무원의 인식하고 있는 부정적 측면들을 해소하고 21세기 제주경쟁력을 도모하기 위한 행정구역개편 논의에 주민의 대승적인 참여가 있어야 하고 다양한 의견들이 행정구역개편이 추진과정에서 왜곡되지 않도록 투명하게 공개하는 것이 필요하다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 지역주민들의 지속적인 관심이다. 제주지역은 과거 무리한 시승격으로 동일생활권임에도 불구하고 세분화된 현행 자치구역의 문제점을 인식하고 개편을 위해 추진과정상의 다양한 문제들을 해결하면서 지역주민의 뜻에 맞는 행정구역개편을 도모해야 한다.

제 2 절 연구 한계 및 과제

본 논문에서는 여러 가지 한계점을 가지고 있는데, 첫째 과거에 행정구역개편에 인식을 조사함에 있어 공무원만을 대상으로 하였기 때문에 일반주민의 의견을 종합적으로 파악하지 못하였다. 따라서 이 결과를 가지고 지역주민의 전체의견으로 삼기에는 무리가 있다고 하겠다. 따라서 앞으로는 연구는 공무원뿐만 아니라 대다수 주민의 행정구역개편에 대한 인식을 반영할 수 있는 체계적인 연구조사가 필요할 것이다.

둘째, 사례지역을 제주지역으로 한정했기 때문에 분석결과가 전체 행정구역개편에 적용될 수 없는 일반화의 한계를 가지고 있다는 점이다. 따라서 행정구역개편에 있어 각 지역에 맞는 행정구역개편 방안을 찾아낼 수 있도록 주민들과 공무원간의 의견을 수렴하는 과정이 지역마다 필요하다 하겠다.

마지막으로 단기간에 걸쳐 공무원들의 인식을 조사함으로써 종합적인 조사를 못했다는 점이다. 행정구역개편이 단순히 지역의 지도를 바꾸는 작업이 아님에도 불구하고 설문조사를 통한 조사를 실시하여 실질적으로 공무원이 가지고 있는 의견을 제대로 반영하지 못했고, 설문응답자가 갖는 편향성 및 반응들이 사실과 다른 결과들로 나타날 가능성도 배제할 수 없다.

이러한 한계점들로 인하여 본 연구를 가지고 행정구역개편에 곧바로 적용시키기에는 많은 어려움이 있다. 다만 이러한 논의를 거치면서 행정구역개편이라는 중차대한 작업에 많은 연구업적들이 쌓이고 결국, 제주지역에 알맞은 행정구역개편방안이 도출된다고 하겠다.



참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 김광웅, 「관료와 발전」, 평민사, 1986.
- 김병준, 「한국지방자치론: 지방정치, 자치행정, 자치경영」. 서울:법문사. 1994.
- 김보현·김용래, 「지방행정의 이론과 실제」. 서울: 법문사. 1983.
- 김안제, 「환경과 국토」, 서울: 박영사, 1982.
- 외 공저, 「한국의 지방자치와 지역개발」 서울: 박문각, 1993.
- 김영기, 「지방자치론」 서울: 대영문화사, 1993.
- 김 원, 「도시행정론」 서울: 박영사, 1993.
- 김학노, 「지방행정의 이론과 실제」 서울: 박영사, 1994.
- 박수영, 「도시행정론」 서울: 박영사, 1994.
- 정세욱, 「지방행정학」 서울: 법문사, 1995.
- 최창호, 「지방자치제도론」 서울: 삼영사, 1988.
- , 「지방행정구역론」 서울: 법문사, 1981.

2) 논문

- 강경원, “행정구역의 문제와 개편의 방향,” 「공주교대논총」, 31(1), 1994.
- 강영훈, “제주도 행정구역의 문제점과 개편방안에 관한 일고”, 제주대학교 법과정책 연구소, 1999.
- 고충석, “제주지역 계층구조 논의, 어떻게 접근할 것인가?”, 제주도의회보(17), 2003.
- 곽채기, “광역행정구역 개편에 따른 행재정적 효과”, 「광역행정구역개편 이렇게 생각 한다」 전국학술세미나 및 공청회 보고서, 1997.
- 구예원, “한국지방행정구역의 개편방안에 관한 연구”, 건국대학교대학원 석사학위논문, 2000.
- 김병오, “바람직한 행정구역개편방향”, 「국회보」 1994. 7월호.
- 김병준, “지방행정조직의 개편방향 - 자치구역을 중심으로” 「입법조사연구」 1998.

- , “국제자유도시와 제주의 지방자치제도”, 1999.
- 김성준, “제주발전을 견인할 행정체제의 지향점”, 「제주발전포럼, 창간호」 2002.
- , “21세기 제주행정의 구조개편과 발전방향: 계층구조를 중심으로, 2001.
- 김시옥, “지방공공재의 생산비격차와 지방재정조정에 관한 연구,” 「경제연구」 12(2),
(한양대학교 경제연구소, 1991. 11월).
- 김익식, “지방분권화의 최근경향,” 「지방자치연구」 창간호, 1989.
- 김안제, “도를 없애면 어떻게 되나”. 조창현 외. 「韓國地方自治의 쟁점과 과제」. 서울: 문원. 1995.
- 김익식, “지방행정구역 개편방향과 전략”. 나라정책연구회 편. 「한국형 地方自治의 청사진」. 서울: 길벗. 1995.
- 부만근, “지방행정구역의 개편에 관한 연구”, 「논문집(사회과학편)」 1983.
- 오희환, “地方自治團體間 合理的 기능배분 방향”. 「地方行政」 9월호. 1995.
- 유병옥, “지방행정구역 개편의 기초적 논의” - 시군통합에 따른 주요연구과제 - ,
「한국행정학보」 28(2), 1994.
- 육동일, “시·도 통합의 교훈과 과제”, 월간 자치발전, 2001, 5월호.
- 이경원, “지방자치와 복합형 친환경적 국제자유도시”, 제주대학교 지역사회발전연구소
제주리뷰, 1999, 9.
- 이시종, “시군통합추진상황과 향후과제”, 「한국행정학보」 28(2), 1994.
- 이용길, “지방화시대, 지방행정의 과제”, 「삼의」 1987.
- 이재원, “행정구역개편의 정당화를 위한 조건”, 도서출판 한울. 1996.
- 이종수, “地方自治階層·行政階層構造 縮小改編되어야 한다”. 「地方自治」 4월호, 1996.
- 이흥규, “행정구역개편에 관한 연구”, 고려대학교대학원 석사학위논문, 2000.
- 임석희, “공간조직의 관점에서 본 韓國行政區域의 문제와 改編方向”. 서울대학교박사학위논문. 1995.
- 전석홍, “읍·면·동 없애도 좋은가?”. 조창현 외. 「한국지방자치의 쟁점과 과제」. 서울: 문원. 1995.
- 조문부, “각시도의 지방자치계획/학자의 구상, 제주도의 지방자치” 「민족지성」 1987.
- 조용석, “행정구역개편 요인에 관한 연구” 경희대학교 대학원 박사학위논문, 1998.

조일홍, “구자치제 활성화에 관한 研究”. 조창현 외. 「韓國地方自治의 쟁점과 과제」. 서울: 문원. 1995.

3) 기타

제주도, 「 제주국제자유도시종합계획(안)」 2002.

한국지방행정연구원 「지방자치제도 개선을 위한 워크샵 발제원고」 2000.

Jones Lang Lasalle, 「제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획」 2000.

시민의 신문사, 「 21세기 한국지방자치의 비전을 말한다」 2002.

한국행정연구원, 「시·군 統合에 의한 지방행정구역개편의 영향 평가」 1997.

제주발전연구원, 「계층구조 개편 추진 기본계획안」 2002.

제주대학교 사회발전연구소, “행정구역과 계층구조의 적정화방안”, 1985.

제주일보, 2002년 9. 19~ 9. 20.

한라일보, 1994년 2. 15~ 2. 24.

제민일보, 2002년 9. 20~ 9. 27.



2. 외국문헌

1) Books

Arther C. Millspaugh, Local Democracy and Crime Control(Washington D.C) 1936.

Barlow, I. M. Spatial Dimensions of Urban Government. New York: John Wiley & Sons, 1981.

Bell, C. R., The Assignment of Fiscal Responsibility in a Federal System: An empirical Assessment, 1988.

Bollen, John C., Special District Governments in the United States, 1957.

Chandler, J. A. Local Government Today. Manchester. U.,K.; Manchester University Press. 1996.

Cowing, T. G., and Holtman, A. G., The Economics of Local Public Service

- Consolidation, 1976.
- Horan, James., and Taylor, G Thomas., Experiments in Metropolitan Government, 1977.
- Leemans, A. F., Changing Patterns of Local Government, 1970.
- Lipman, V. D, Local government Areas, Oxford: Basil Blackwell, 1949.
- Parks, Roger, B. Metropolitan Structure and Systematic Performance: the Case of Police service Delivery, 1985.
- Rondinelli, D, A., Applied Methods of Regional Analysis: The Spatial Policy for Equitable Growth, 1978.
- Schneider, Marks., Suburban Growth: Policy and Process(Brunswick, OH: King's Court Communications), 1980.
- Shefter, M., Political Crisis Fiscal Crisis: The Collapse and of the Metro Model, 1995.
- Smith, B. C., Decentralization: The Territorial Dimension of the State, 1985.
- U. S. Department of commerce Bureau of the Census , Statistical Abstract of the U.S.: the National Data Book, 111st edition, 1991.
- Walsh, A. H., The Urban Change to Government, 1969.

2) Articles

- Carver, J. "Responsiveness and Consolidation: A Case Study," Urban Affair Quarterly 9. 1973.
- DeGrove, J. "The city of Jacksonville: Consolidation in Action," in Advisory Commission on Intergovernmental Relations. 1973.
- Durning, D. "The Effects of City-County Government Consolidation: The Perspectives of United Government Employees in Athens-Clarke County, Georgia, 1995.
- Glendening, P. N. and Atkins, P. S. "City-County Consolidation: New Views for the Eighties," in International City Management Association, 1980.

Lurcott, R. H. and J. A. Downing, "A Public-Private Support System for Community-Based Organizations in Pittsburgh". American Planning Association Journal 1:459-468, 1987.

Ostrom, E. "Metropolitan Reform Propositions Derived from Two Traditions," Social Science Quarterly, 1972.

Phares, Donard., " Bigger is Better or is it Smaller? Restructuring Local Government in the St. Louis Area" Urban Affairs Quarterly, 1989.

Tiebout, C. M. " A Pure Theory of Local Expenditures", in M. Edel and J.



ABSTRACT

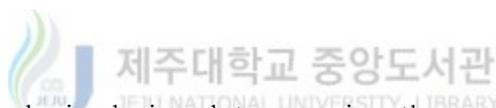
A Study on Public Officers' Awareness with respect to the
Reorganization of an Administrative Division – In case of Jeju.

Sang June Oh

Major in Public Administration

Graduate School

Cheju National University



The present study is designed to examine the awareness of governmental officers about the reorganization of an administrative division in Jeju Province which has recently called an intense attention from the public. In spite of the great number of heated discussions about the reorganization of administrative division, it is admitted that there has been no or little research on the awareness level of local government officers about the reform of local governmental units. With this fact in mind, this study aims at make some contributions in the decision of the reorganization of administrative division in Jeju Province.

Recently, the reorganization of administrative division is heatedly under debate. The discussion is summarized into two types: diversification of administrative units and unification of administrative units. The former suggests that a lot of self-governed administrative units have to exist to guarantee a wide range of people's choice. The latter suggests that it is

better to have a unified local government as a single administrative unit.

Local administration is characterized by complicated locality. The basic principles for administrative division is greatly influenced by such various factors as economy, outside interference, people participation, etc. Hence, it might be the time to reorganize the local administrative division to meet all of the condition mentioned above.

The present study is intended to suggest the following in terms of administrative policy making.

First, most public servants in Jeju are to a considerable degree aware that it is necessary to reorganize the local administrative division. This result is far away from the wide belief that public servants might be against the reorganization of administrative division mainly due to the promotional disadvantage in position.

Second, there are pros and cons for the reorganization of administrative division. It is believed that it might be a necessity for the balanced local development. In the meantime, it might be unnecessary because it adds some confusion to the society. Accordingly, to minimize confusions caused, we have to give a serious consideration to the reorganization of administrative division.

Third, it has been shown that local officials who work at the southern part of Jeju show more interest in unify local governmental units than ones at the northern part of Jeju. As for the time of reshuffling, the former take the position of proceeding more slowly than the latter do.

Forth, it is shown that local officials at the southern part of Jeju take the negative attitude towards most of the survey questions in terms of the awareness level of reshuffling local governmental units. There might be two reasons for this. One is mainly due to the exclusiveness to local administration and the other is that this area is rather isolated from local development. In terms of the service in length, those who have been in longer

service show a more positive attitude to the unification of local administrations than the ones who have not.

In conclusion, it is an important time to develop and present the self-governed model of administration for Jeju which might be led to promote Jeju Free International City. It is accordingly expected that the successful reform of administrative division brings the active participation of local people and servants into the discussion of reorganization. As a result, their opinions should be reflected in the real policy.



부록 : 【설문지】

행정구역개편에 관한 제주지역공무원 인식차이 연구를 위한 설문조사

안녕하십니까?

본 설문지는 현재 본격적으로 논의되고 있는 제주지역 행정구역개편에 관한 공무원인식을 살펴보기 위해 마련된 것입니다.

앞으로 진행되는 제주행정구역개편의 기본방향을 분석하는데 참고가 될 자료를 얻고자 작성되었습니다.

본 설문지는 순수하게 연구목적으로만 사용되는 것이며, 조사결과는 통계적으로 처리되어 응답자에 관한 신상과 응답내용은 일체 밝혀지지 않습니다.

바쁘시겠지만 각 질문들에 관하여 자세히 읽으시고 솔직하게 응답해 주시기 바랍니다.

감사합니다.

2002년 10월

지도교수

제주대학교 대학원

제주대학교 행정학과

석사과정

강영훈

오상준

연락처 : 016-699-0577

E - mail : jejuguy@hotmail.com

I. 다음은 행정구역개편에 관한 공무원인식을 알아보기 위해 마련된 설문입니다. 설문에서 사용하는 행정구역개편이란 “제주지역의 특수성으로 말미암아 현재 분리되어 있는 4개시군을 시군통합의 형식을 빌어 광역적인 권역을 갖는 단일자치구역으로 변경하는 것”으로 규정해 보았습니다.

아래는 긍정적 인식에 대한 문항입니다. 항목을 읽어 보시고 해당되는 곳에 V을 해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 도시와 농촌간 균등 발전을 촉진할 것이다.	①	②	③	④	⑤
2. 각 시·군의 광역행정수행상의 약점을 해소할 것이다.	①	②	③	④	⑤
3. 지방자치단체의 경쟁력을 제고시킬 것이다.	①	②	③	④	⑤
4. 전통문화의 계승발전과 주민화합에 기여할 것이다.	①	②	③	④	⑤
5. 농촌지역의 주민 편익이 증진될 것이다.	①	②	③	④	⑤
6. 행정의 일원화를 통해 일반행정비나 인건비와 같은 경상적경비의 절감효과가 클 것이다.	①	②	③	④	⑤
7. 과밀상태인 시 지역과 개발가능성이 큰 농촌지역이 상호보완적 기능을 수행하여 지역발전의 잠재력을 극대화시킬 것이다	①	②	③	④	⑤
8. 개편은 규모의 경제효과를 가져올 수 있는 기반 시설을 필요로 함으로 지역경제가 활성화된다.	①	②	③	④	⑤

II. 다음은 제주지역 행정구역개편시 예상되는 부정적 인식에 대한 문항입니다. 항목을 읽어 보시고 해당되는 곳에 V을 해주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 도시와 농촌의 특성에 맞는 행정수행이 어려울 것이다.	①	②	③	④	⑤
2. 주민의 행정참여에는 작은 지방자치단체가 필요한데 비하여 너무 거대해지므로 주민 대응성이 떨어진다.	①	②	③	④	⑤
3. 도시지역 의원이 다수가 되어 정책 방향이 도시지역 중심이 될 것이다.	①	②	③	④	⑤
4. 단체의 장은 주민수가 많은 도시 지역에서 선출될 것이고 도시에 더 큰 관심을 기울일 것이다.	①	②	③	④	⑤
5. 농촌 지역에 대한 투자 재원이 도시지역에 비하여 많지 않을 것이다.	①	②	③	④	⑤
6. 도시지역 주민은 재정부담의 가중과 도시투자가 감소하는 데에 대한 불만이 생길 것이다.	①	②	③	④	⑤
7. 농촌 지역은 쓰레기 처리장, 공동묘지, 화장터 등 혐오시설이 배치될 것이다.	①	②	③	④	⑤
8. 인사적체로 인한 공직자들의 불만이 있을 것이다.	①	②	③	④	⑤

Ⅲ. 다음은 제주 행정구역개편에 관한 사항입니다. 아래 각 항에 대하여 해당되는 곳에
 V표를 해주십시오

1. 귀하께서는 제주지역이 행정구역 개편이 필요하다고 생각하십니까?
 ①필요 ②불필요
2. 행정구역개편이 필요하다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?
 ① 광역사업추진의 원활 ②선거횟수 감소로 인한 지역 갈등완화
 ③행정비용 절감 ④ 지역간 균형발전 ⑤자치단체의 재정확충효과
 ⑥시·군간 갈등 완화 ⑦ 기타()
3. 행정구역개편에 불필요하다면 그 이유는 무엇입니까?
 ①공무원 신분불안 ②승진기회의 축소 ③개편으로 인한 공공서비스의 질 저하
 ④정치적 진출기회제약 ⑤개편비용 과다 ⑥사회적 혼란 예상 ⑦기타()
4. 행정구역개편이 필요하다면 바람직한 행정구역 개편방안은?
 ① 1도 2시2군안(기능조정안) ② 1도2통합시안 ③ 1도2시동서군체제안
 ④ 시군폐지안 ⑤도폐지안 ⑥시장·군수임명제안 ⑦기타()
5. 행정구역을 개편한다면 언제 하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?
 ①국회의원 선거전(2004년) ②민선3기이내(2006년) ③10년이내(2012년) ④기타

Ⅳ. 인적사항에 관한 사항입니다

1. 귀하의 현재 근무기간은?
 ① 5년 미만 ② 10년 미만 ③ 10년 이상
2. 직급은?
 ① 9-8급 ② 7-6급 ③ 5-4급 ④ 기타
3. 근무지는?
 ①제주도청 ②제주시청 ③서귀포시청 ④북제주군청 ⑤남제주군청

◀응답해 주셔서 감사합니다▶