

정책연구 2012-23

제주특별자치도 조직운영 성과 비교·분석

2012 Global Leader KRILA



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연구진

김건위(한국지방행정연구원 연구원)

류영아(한국지방행정연구원 수석연구원)

제1장 서론	1
제1절 연구배경과 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	3
제2절 연구범위와 방법	4
1. 연구범위	4
2. 연구방법	5
제2장 이론적 배경	7
제1절 제주특별자치도의 의의	9
1. 행정구조 개편 과정	9
2. 행정구조 개편 이후의 행정시스템	11
제2절 이론적 논의	12
1. 자치권과 자치조직권	12
2. 지방자치와 규제권한의 분권화	16
3. 성과평가	21
제3절 기존 연구	31
1. 자치조직권의 쟁점	31
2. 지자체 통합관련 기존 연구	35
제4절 연구의 분석틀	42
1. 평가설계	42
2. 변수선정	43



제3장 제주특별자치도 조직운영 분석	45
제1절 특별자치도 법제도 분석	47
1. 조직운영 특례	47
2. 특례 관련 규정	50
3. 행·재정적 특례	55
제2절 조직환경 분석	63
1. 도 본청 권한 집중	63
2. 행정시의 약한 위상	64
3. 권한변화에 따른 갈등	65
4. 도 의회 및 감사시스템의 대응력 한계	66
5. 주민참여시스템의 성과 미미	75
제3절 조직내부의 변화	77
1. 조직개편 현황	77
2. 조직개편 변동내용	78
3. 공무원 인력 변동	82
4. 행정시 전환에 따른 운영실태	83
제4절 타 자치단체와의 비교분석	88
1. 공무원 정원 및 관련된 비용	88
2. 공무원 1인당 주민수 비교	93
3. 직군·직렬별 비교분석	95
4. 승진소요연수 비교분석	100





제5절 국무총리실의 성과평가	109
1. 최초의 공식평가 : 2008년도 시작	109
2. 2011년도 평가결과	114
3. 기타 민원건수의 증가	116
제4장 일본 지자체 조직관리제도	119
제1절 일본의 조직관리 개요	121
제2절 일본의 조직편성권(자치조직권)	121
제3절 일본의 정원관리권	126
제4절 일본 지방자치단체 조직관리 방향성	131
제5절 일본 지방자치단체 조직관리 요약	134
제5장 제주특별자치도 조직운영 발전방향	137
제1절 기본방향	139
1. 자기책임성 강화	140
2. 중앙정부와의 파트너십 강화	140
제2절 제주특별자치도 조직운영 개선방안	141
1. 부분선점제도 도입의 검토	141
2. 상시적 조직진단·컨설팅 체계 구축	144
3. 조직정보공개시스템 구축	145
4. 인력운영계획 수립 제출을 위한 권고	145

제6장 결론147

 제1절 연구요약 149

 제2절 기대효과 및 활용방안 150

참고문헌153



표 차례

<표 II-1> 총액인건비제와 완전 자치조직권 이양 장단점 비교	36
<표 II-2> 기존의 지방행정체제개편의 효과 평가기준	37
<표 II-3> 도농통합의 효과에 대한 선행연구 정리	41
<표 III-1> 전국 시도별 인구와 지방의원 숫자	67
<표 III-2> 감사위원회와 타 시도 감사관실의 비교	70
<표 III-3> 제주특별자치도의 출범에 따른 조직구성 변화	77
<표 III-4> 제주특별자치도 출범 전·후 국 단위 기구 변동	78
<표 III-5> 부지사의 정수와 제주특별자치도와 타 도의 비교	79
<표 III-6> 제주특별자치도 행정기구 구성의 변화	80
<표 III-7> 행정기구의 설치 관련 제주특별자치도와 타 도의 비교	81
<표 III-8> 자치조직 관련 특례의 조례반영 실태 및 타 시도와의 차별화 정도	81
<표 III-9> 정원조정 현황	83
<표 III-10> 제주특별자치도 출범 당시 정원 조정 내역	88
<표 III-11> 제주도와 타 지자체 간 조직운영 결과 비교	89
<표 III-12> 전국 연도별 정원 현황(2005-2009)	89
<표 III-13> 제주특별자치도 정원표	90

<표 Ⅲ-14> 제주특별자치도 공무원 정원 추이	91
<표 Ⅲ-15> 인력운영비 및 지방세 추이	91
<표 Ⅲ-16> 제주특별자치도 자체수입대 인건비 변화추이	92
<표 Ⅲ-17> 전국 공무원 1인당 주민수(2009년말 기준)	94
<표 Ⅲ-18> 전국 의회 기구 현황(2009년말 기준)	95
<표 Ⅲ-19> 직군 및 직렬의 구분 관련 제주특별자치도와 타 시도의 비교	96
<표 Ⅲ-20> 직렬별 정원 관련 제주특별자치도와 타 도의 비교	96
<표 Ⅲ-21> 직렬별 직급별 비율 비교	97
<표 Ⅲ-22> 광역시도 지방공무원 직렬별 비율	98
<표 Ⅲ-23> 광역시도 지방공무원 직급별 비율	99
<표 Ⅲ-24> 특별자치도 출범 이후, 고위직 변동 현황	99
<표 Ⅲ-25> 승진소요연수 분석(2006-2011)	100
<표 Ⅲ-26> 승진소요연수 순위 분석	101
<표 Ⅲ-27> 9급에서 8급 승진소요연수 분석(2008-2011)	102
<표 Ⅲ-28> 8급에서 7급 승진소요연수 분석(2008-2011)	103
<표 Ⅲ-29> 7급에서 6급 승진소요연수 분석(2006-2011)	104



<표 Ⅲ-30> 6급에서 5급 승진소요연수 분석(2006-2011)	105
<표 Ⅲ-31> 5급에서 4급 승진소요연수 순위 분석(2006-2011)	106
<표 Ⅲ-32> 4급에서 3급 승진소요연수 분석(2006-2011)	107
<표 Ⅲ-33> 3급에서 2급 승진소요연수 분석(2006-2011)	108
<표 Ⅲ-34> 지표별 성과 평가표	110
<표 Ⅲ-35> 설문조사결과 요약표	113
<표 Ⅲ-36> 제주특별자치도 민원서류처리 추세	117
<표 Ⅳ-1> 가나가와현 행정 조직의 설치근거	125
<표 Ⅳ-2> 유사단체와의 비교예시	130
<표 Ⅳ-3> 일본 지방자치단체 조직관리 변화상	135

그림 차례

한국지방행정연구원

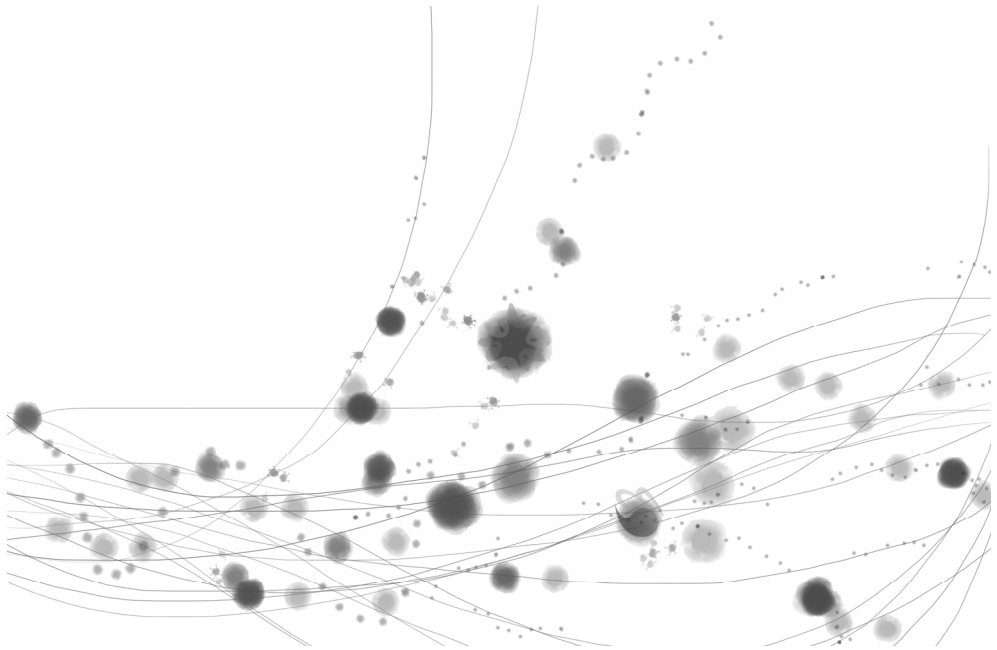
<그림 I-1> 연구흐름도	5
<그림 II-1> 분석의 틀	44
<그림 III-1> 제주특별자치도 자체수입대 인건비 변화추세	92



제 1 장 서 론

제1절 연구배경과 목적

제2절 연구범위와 방법



제 1 장 서론

제1절 연구배경과 목적

1. 연구배경

- 지자체 조직운영은 대통령령(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정)에서 일반적 조직관리 원칙, 실·국 단위 기구 설치 상한, 행정 기구 직급, 총액인건비 적용 등 대강을 규정하고, 지자체는 그 범위 내에서 조례에 따라 자율적으로 운영하도고 하고 있음
 - 제주특별자치도는 타 지자체와 달리 고도의 자치권 부여라는 특별법 취지에 따라 실·국 상한, 총액인건비 적용 등을 배제 중임
- 제주특별자치도가 출범한지 6년이 경과한 시점에서 그간 운영 상황에 대한 종합적인 평가가 필요함
 - 아울러, 향후 다른 지방자치단체에서도 자치조직권 확대 요구에 있어, 제주특별자치도 사례에 대한 분석이 필요한 시사점을 줄 수 있을 것임

2. 연구목적

- 제주특별자치도 행정조직의 변동 내역 분석
 - 하부행정구조 개편(4개 시군 → 2개 행정시)에 따른 적정운용 평가
 - 제주특별자치도의 특성에 맞는 조직운영 평가
- 제주특별자치도와 타 지자체의 행정조직·인력 변동 현황의 비교·분석
 - 제주특별자치도의 운영 성과 및 문제점 분석

- 성과와 문제점에 대한 원인을 진단하고, 정책적 대안을 모색
 - 제주특별자치도 조직운영 방식에 대한 지원방안, 제도적 개선방안 검토
 - 자율통제 장치의 내용, 실효성 및 개선방안 모색
- 전반적인 지자체 조직관리 방향에 대한 시사점 도출

제2절 연구범위와 방법

1. 연구범위

(1) 대상범위

- 제주특별자치도의 특별자치도 전후의 조직인력 성과

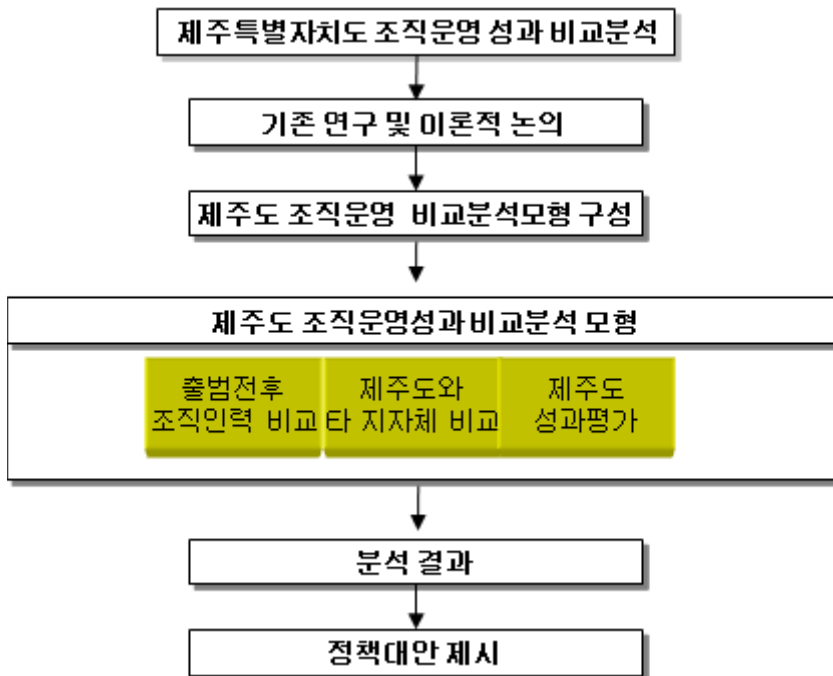
(2) 내용범위

- 특별자치도 출범전후 조직인력운영 현황 분석
 - 기구, 정원, 인건비 운영 실태
 - 4개 시군의 2개 행정시 전환에 따른 적정 운영 실태
 - 출범 후 자율통제 장치 유무 등
- 제주특별자치도와 타 자치단체 비교분석
 - 인건비 비교, 공무원 1인당 주민수 비교 등
- 특별자치도 조직운영 개선방안
 - 성과에 대한 평가를 통해 타 자치단체 적용 등 시사점 도출

(3) 시간적 범위

- 제주특별자치도 출범 이후, 현재까지

<그림 1-1> 연구흐름도



2. 연구방법

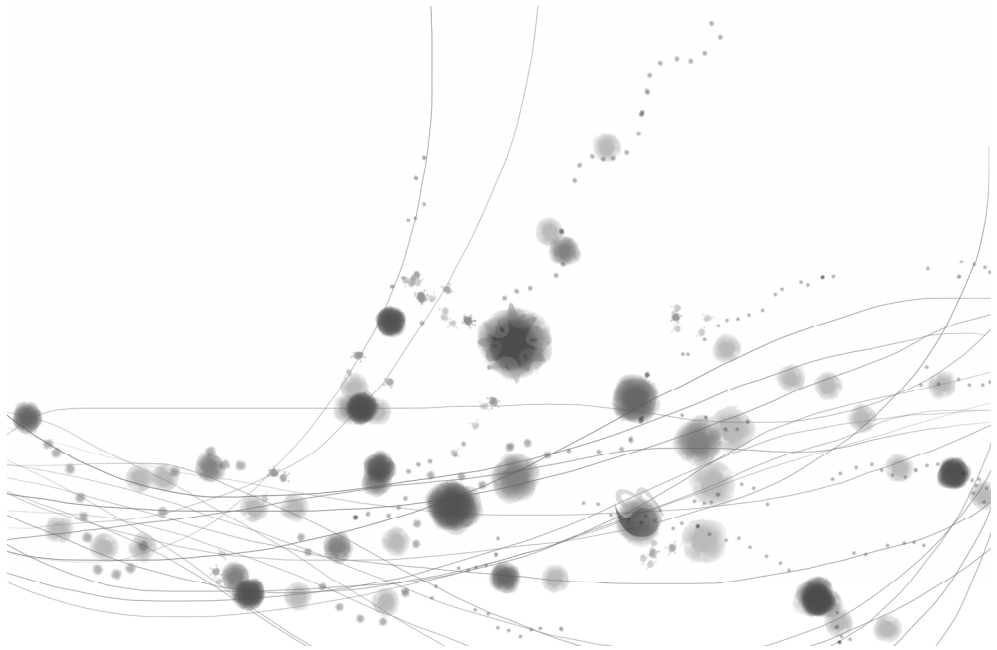
- 문헌분석
 - 국내외 연구보고서·연구논문 그리고 내부자료 검토
 - 제주특별자치도 조직운영 성과비교 결과 도출을 위한 기초자료 분석
 - 제주특별자치도 관련 부처 자료 및 기타 자료를 통해 기초자료 분석
- 면담조사
 - 제주특별자치도 조직운영 현황 및 문제점에 대한 인터뷰

- 업무담당자, 일반 공무원 등
- 전문가 워크숍
 - 조직운영 성과 관련 전문가 워크숍을 통한 자문의견 수집

제 2 장

이론적 배경

- 제1절 제주특별자치도의 의의
- 제2절 이론적 논의
- 제3절 기존 연구
- 제4절 연구의 분석틀



제 2 장

이론적 배경

제1절 제주특별자치도의 의의

1. 행정구조 개편 과정

(1) 개편논의의 시작

- 제주도는 1946년 전라남도에서 분리되면서 도(道)로 되었으며, 당시에 제주도는 북제주군, 남제주군의 2군으로 구성되었음
 - 1955년에 북제주군에서 제주시가 분리되었고, 1981년에 남제주군에서 서귀포시가 분리되면서 1도- 4개 시·군 체제가 확립되었음
 - 북제주군과 남제주군 지역 가운데 제주시와 서귀포시가 있음으로 인해 구역이 양분되었다는 문제점이 지적되기도 했음
- 제주도의 개발과 관련된 특별법 제정은 1991년 「제주도개발특별법」에서 출발하였음
 - 1998년부터 제주도와 중앙정부는 제주국제자유도시를 추진하였고, 2002년 「제주국제자유도시 특별법」이 제정되는데 이 특별법은 제주도를 사람·상품·자본의 이동이 자유로운 국제자유도시로 개발한다는 것을 표방하고 있었음
- 국제자유도시 추진과정에서 1개의 광역지방자치단체와 4개의 기초지방자치단체의 2계층 체제에서 발생하는 고비용·비효율이 국제자유도시 추진에 장애가 된다는 의견들이 제기되었음
 - 제주도는 국제자유도시에 관한 용역을 호주의 존스 랑 라살(Jones Lang

Lasalle)이라는 컨설팅 회사에 의뢰하였는데, 이 회사의 보고서에서는 시·군을 폐지하여 행정시로 하는 단일계층안이 제시되었음

- 2003년부터 ‘제주특별자치도’에 관한 논의가 시작되고, 중앙정부가 추진하고 있던 지방행정체제 개편 논의와 맞물리면서 자치계층 단층화 문제는 이슈가 되었음

(2) 개편의 실행

- 주민투표 이후에 중앙정부는 제주도를 단일 광역지방자치단체로 전환하는 내용의 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법(안)」, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(안)」, 「지방자치법 일부개정법률(안)¹⁾」을 입법예고하였고, 위 법안들은 국회를 통과하였음
 - 위 법안들에서는 제주도 내의 4개 시·군을 폐지하고 단일광역지방자치단체로 제주특별자치도를 설치하여 자치계층을 단층화하도록 하였음
 - 특별자치도의 하부행정기관으로 행정시를 설치하도록 하였으며, 행정시에는 읍·면·동을 설치하게 하였음
 - 행정시장은 일반직 또는 계약직 지방공무원으로 제주특별자치도지사가 임명하되, 도지사 후보로 등록된 자가 도지사에게 당선되어 행정시장으로 예고한 자를 임명하는 경우에는 지방 정무직으로 보할 수 있도록 하였음
 - 시·군폐지에 따른 풀뿌리민주주의 보완을 위해 읍·면·동에 주민자치센터와 주민자치위원회를 설치하도록 법정화하였음
- 이에 따라 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도가 출범하면서 4개 시·군은 폐지되고 제주특별자치도라는 단일광역지방자치단체가 탄생하게 되었음

1) 지방자치법 제2조 제1항에서는 광역지방자치단체의 하나로 “특별자치도”를 포함시켰음

2. 행정구조 개편 이후의 행정시스템

- 제주특별자치도가 출범하기 이전까지는 지방자치제도의 측면에서 볼 때, 제주도는 다른 광역지방자치단체와 특별한 차이점이 없음
 - 제주도 내부의 권력구조라는 측면에서 보면, 기관대립형-강시장형의 1도-4개 시·군의 2계층의 지방자치단체가 존재했음
- 제주특별자치도가 출범하면서 4개 시·군이 폐지되고 제주특별자치도라는 단일광역지방자치단체로 통합되었으며 제주특별자치도 밑에는 자치권이 없는 하부행정기관인 2개 행정시(제주시, 서귀포시)가 설치되었음
 - 제주지방국토관리청, 제주지방해양수산청(해상안전 관련 사무 제외), 제주지방중소기업청(시험·분석사무 제외), 제주보훈지청, 제주환경출장소, 제주지방노동지청, 제주지방노동사무소 등 7개 특별행정기관과 제주특별자치도의 통합이 이루어졌으며, 또한 제주자치경찰이 탄생하여 생활안전, 지역교통 등을 담당하게 되었음
- 제주특별자치도의 출범과 함께 교육감 직선제와 교육위원회의 지방의회 상임위원회화가 이루어졌음
 - 이러한 변화는 전국적으로 확산되어 교육감 직선제는 다른 지방에서도 실시되고 있으며, 교육위원회의 지방의회 상임위원회화는 2010년 지방선거이후에 다른 지방에서도 실시될 예정임
- 그 외에 지방의회의 권한이 일부 확대되고 독립된 감사조직으로서 감사위원회가 출범하는 변화가 있었음
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 “제주자치도 특별법”이라 한다)」에 의하여 읍·면·동 주민자치위원회가 법정화되었음
 - 이는 시·군폐지에 따른 풀뿌리민주주의 보완을 위한 것으로 설명되었음

- 행정시스템의 변화를 행정구조의 측면에서 본다면, 자치계층은 축소되었으나 행정계층에는 변함이 없다고 할 수 있음
 - 4개 시·군은 폐지되었지만, 행정시가 존치됨으로 인해서 행정계층은 기존의 도·시·군-읍·면·동의 3계층에서 도-행정시-읍면동의 3단계 행정계층 구조로 바뀌었을 뿐, 행정계층의 수에는 변함이 없게 되었음
 - 단지 기존의 자치권이 있는 4개 시·군이 도의 하부행정기관인 2개 행정시로 대체된 것뿐이었음

제2절 이론적 논의

- 이론적 배경과 관련해서는 자치권에서 자치조직권이 어떠한 의미를 가지며, 이러한 자치조직권에 대한 규제를 완화하는 것의 의미와 이를 통해 규제 완화가 낳은 결과를 성과평가 모형을 설정해서 분석틀을 구성하고자 함

1. 자치권과 자치조직권

- 자치권의 개요
 - 지방자치단체의 자치권은 지방자치단체가 그들 주민의 복지에 독자적인 영향을 미칠 수 있는 권한 또는 지방자치단체가 정책결정에 있어서 선택권 행사의 자유와 시민의 복지에 영향을 미칠 수 있는 능력 등으로 정의됨
 - 즉, 자치권이란 지방자치단체의 독자적인 권한의 강화를 통한 자율성의 확대뿐만 아니라 그러한 권한을 통해 주민의 삶의 질 제고에 긍정적인 영향을 미쳐야 한다는 것을 의미하며 이러한 자치권의 확대는 자율성과 책임성을 동시에 수반하는 개념임

○ 자치권으로서의 자치조직권

- 자치조직권이란 지방자치단체가 조직체계를 자주적으로 정하는 권능으로 내용적으로는 지방자치단체 행정기구 설치권과 정원관리권 등이 여기에 속함
- 이는 지방자치의 본질적인 문제를 자치단체 스스로 해결할 수 있도록 하기 위해서는 중앙정부의 관여로부터 벗어나 지방자치단체가 창의적으로 조직을 구성할 수 있도록 해야 한다는 기본 인식에서 출발함
- 자치조직권은 단순히 지방자치단체 스스로 조직을 자주적으로 정한다는 법리적인 의미보다는 자치단체 스스로 내·외부 환경적 특성에 맞는 자치행정 수요를 산출하고 이를 자치조직권을 통하여 조직화하고 자치능력을 강화함으로써 지역주민에 대한 최적의 행정서비스를 전달해야 한다는 취지임
- 자치조직권이 지방자치단체의 기구, 정원, 보수, 사무분담 등을 자신의 조례나 규칙을 통하여 자주적으로 정하는 자치권능의 하나로서 지방자치단체에 부여되지만, 지방자치단체 역시 국가의 한 부분으로서 공익을 위하여 운영되고 있는 만큼 자치조직권은 제한 요소를 가짐

○ 자치조직권의 범위

- 자치조직권의 범위는 국가에 따라 일정하지 않으나, 공공성, 효율성, 형평성 등 일반적으로 행정의 추구하고자 하는 가치를 중심으로 논의되어지고 있으며, 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체 간 자치조직권의 범위와 관련된 다양한 논의와 관계가 형성되고 있음
- 일반적으로 영국미국과 같이 자치권의 범위가 넓은 나라에서는 자치조직권도 대폭적으로 인정되고 있는데 비하여, 프랑스를 비롯한 유럽제국과 같이 자치권의 범위가 좁은 나라에서는 자치조직권도 제한적인 경향을 보이고 있음

○ 자치조직권의 유형

- ① 수직적 통제형
 - 이 유형은 중앙정부와 지방정부간 관계를 ‘지배’와 ‘피지배’의 관계로 설정하고 지방자치단체를 중앙정부가 통치하는 기관의 일부로 보는 중앙-지방간의 관계만 존재할 뿐이라는 것임
 - 따라서 이 경우 지방정부의 자율성은 찾아보기 어렵거나 극히 제한된 수준에서만 허용되며, 이러한 수직적 관계는 재정의존과 중앙의 통제를 중심으로 한 대리인 관계로 평가되기도 함
 - 지방자치단체는 중앙부처의 감독 하에 국가정책을 집행하는 역할을 하며, 이때 지방자치단체는 자율성과 재량성의 영역이 완전히 없거나 협소하다는 것임
 - ② 수평적 경쟁형
 - 이 유형은 중앙정부와 지방정부를 각자 대등한 지위에 있는 관계로 보고, 중앙정부의 의사가 일방적으로 하달되는 통치적인 것이 아니라 지방자치단체도 의사결정의 주체로서 당사자 능력을 갖는다는 것임
 - 중앙정부와 지방정부간 관계의 기본적인 축이 통치의 논리에서 상호분리의 논리로 이동하게 되며, 이때 정부간 관계의 형태는 중앙정부-지방정부간 관계뿐만 아니라 지방정부간의 자율적인 관계도 가능해진다는 것임
 - ③ 수평적 상호협력형
 - 이 유형은 중앙정부와 지방정부가 서로를 제약하면서 상호간 협력하는 동반자적 관계로 보고, 중앙정부와 지방자치단체간 상호작용을 통하여 교환 및 협상과정이 이루어진다는 것임
 - 중앙정부와 지방자치단체간 상호의존관계를 통하여 상호간 업무와 활동에 필요한 자원과 역할 및 권한을 교환하는 것임
- 자치조직권에 대한 관점

- 지방자치단체 조직관리의 관점에서 논의되고 있는 입장은 크게 두 가지로 구분할 수 있음
 - 자치조직권을 지방자치단체 조직운영의 탄력성과 수요에 대한 적응성 등을 강조하는 입장으로 지방자치단체가 지역수요의 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 탄력적인 조직운영이 필요하며, 따라서 지방자치단체의 자율성을 확대하여야 한다는 것으로 제주특별자치도를 비롯한 대다수 지방자치단체가 이러한 입장에 동의하고 있음
 - 이와는 반대로 국가의 전체적인 형평성과 통합성을 강조하고 입장으로 중앙정부가 전국적인 형평성과 국가 차원의 통일성을 유지하기 위해서 일정 수준 중앙정부에 의한 자치단체 자치조직권의 통제가 필요하다는 것으로 행정안전부 등 관련 부처에서는 이러한 입장에 동의하고 있음
 - 이와 같이 입장 차이는 지방자치단체의 조직관리 방식에 중앙정부 차원의 통합성, 지방정부 차원의 특수성, 그리고 행정의 효율성과 민주성이라는 측면에서 어느 제도나 방식이 더 설득력이 있다거나 장점을 가지고 있다는 식의 접근은 무의미함
 - 이유는 자치조직권에 대한 입장차이의 문제라기보다는 지방자치 내지 통치권의 차원에서 국가차원의 의지나 방향성에 기인하고 있기 때문에 세부적인 차원에서의 주장과 논의는 상대적으로 중요도가 낮은 차원의 문제임
 - 다만, 지방자치단체의 조직관리 운영방식은 국가의 통치방식과 지방의 여건에 따라서 국가마다 상이하기는 하지만, 주요 선진국의 경우 점차 자치조직권이 확대되는 추세로 발전하고 있다는 것에 주목할 필요가 있음
- 자치조직권의 시사점
- 자치권으로서의 자치조직권에 나타난 중앙정부와 지방정부간의 관계를 단순화 하면, 결국 지방자치단체를 어떻게 보느냐 하는 관점에 따라 자치조직권은 물론 자치권도 상당히 달라 질수 있다는 것임

- 자치조직권을 단순화해서 보면, 지방자치단체가 대리자인가, 동반자인가 또는 동반자의 경우에도 경쟁적 동반자인지 협력적 동반자인지에 따라 그 유형 또한 달라질 수 있다는 것임
- 따라서 자치조직권에 대한 시각을 대리자인지 동반자인지의 차원이 아니라 지방자치의 본질적인 문제를 지방자치단체 스스로 해결할 수 있도록 하기 위해서 자치조직권이 어떻게 기능을 해야 하는지에 대한 기본 인식에서 출발해야 함
- 결국 자치조직권에 관련하여 중앙정부와 지방정부간 관계에 대한 논의를 종합해 볼 때, 지방자치의 본질적인 방향을 지방자치의 활성화에 초점을 둔다면, 지방자치단체의 자치조직권에 대한 논의도 이러한 방향으로 전개되어야 할 것임

2. 지방자치와 규제권한의 분권화

(1) 규제권한의 분권화

- 우리가 흔히 중앙정부가 독점하고 있는 행정권한을 지방정부에 이관하는 것을 규제완화(deregulation)의 중요한 한 가지 수단으로 생각하여 왔음
 - 이론적으로 행정규제 권한의 지방정부로의 이양이 반드시 그 자체로서 규제완화의 효과를 가지는 것이라고 보기는 어려움
 - 현실적으로 지방정부로의 행정규제 권한의 이양이 규제완화를 초래하게 될 가능성이 높다고 볼 수 있음
- 첫째, 규제권한의 행사와 관련하여 그 기준이 ‘지역경제의 발전’, ‘산업의 진흥’ 등과 같이 극히 애매모호한 ‘공익’개념에 입각해 있을 때 그것의 해석과 적용에 있어서 규제의 주체가 중앙정부냐 지방정부냐에 따라 상당한 차이를 가져올 수 있음

- 왜냐하면 정책을 수립하고 추진해 가는 과정에서 공익에 대한 가치판단은 이 과정에 참여하는 사람들이나 집단의 정책선호(policy preference) 또는 이해관계 그리고 이들이 갖고 있는 정치적 영향력에 따라 그때그때 달라질 수밖에 없기 때문임
- 둘째, 지방정부에 대한 규제권한의 이양이 성급한 규제완화로 이어질 수밖에 없는 또 하나의 이유는 지방자치제 실시에 따라 지방자치단체들이 갖기 쉬운 무리한 지역개발 의욕과 지방자치단체 사이의 개발경쟁에 있음
 - 예를 들어 환경규제 권한은 지역적 특수성을 갖고 있는 한 멀리 않아 상당부분의 환경규제 권한이 지방정부에 이관되지 않을 수 없음
 - 그러나 현재와 같은 상황 하에서 환경규제 권한의 지방이양은 결과적으로 더 한층 환경규제의 약화를 초래할 가능성이 높음
 - 왜냐하면 지역개발이 낙후되어 있는 지방정부의 입장에서 환경보호 보다는 지역개발과 지역소득의 향상이 더욱 긴박한 문제로 되고 있기 때문임
 - 이런 현상은 지방정부나 주민의 자기 지역만을 생각하는 편협성(parochialism)으로 인해 소득 및 생활수준을 시급히 제고시키지 않으면 안되는 지방정부의 입장에서 우선적으로 공업을 유치하고자 할 경우 환경기준을 다른 지방정부보다 낮게 적용하고자 하는 정책유인이 작용할 것이기 때문임
- 행정규제 권한의 지방정부 이양이 필연적으로 문제를 초래한다고 말할 수는 없으나 왜 그리고 어디에 이런 문제들이 초래될 가능성이 있는지에 대해서는 좀 더 생각해 볼 필요가 있음
- 첫째, 중앙정부의 권한이 지방정부에 이관될 경우 그것이 그 지방 대다수 주민의 정당한 요구에 부응하여 정당하고 효율적으로 사용될 것인가의 여부는 확증될 수 없음
 - 이것은 곧 지방정치(local politics)가 얼마나 빨리 민주화될 수 있느냐와 직결되어 있음

- 우리는 흔히 중앙에서 관장해 온 업무와 관련 행정권한을 지방에 이관할 경우 그 업무를 능히 감당할 수 있을 만한 인력과 전문성이 과연 지방정부에 있을 수 있겠느냐 하는 문제가 되어야 할 것임
- 우선 지방정치가 옳은 방향으로 작동할 때 비로소 인력의 확보나 개발 필요성이 올바르게 인지될 수 있는 것이고, 이 때 비로소 이를 위한 제도적·조직적 개편, 지방정부의 인사정책의 혁신이나 전문성의 제고가 기약될 수 있기 때문임
- 지방자치제의 실시에 따라 분권화될 행정권한이 지방자치단체의 공익 실현을 위해 정당하게 그리고 효율적으로 사용될 수 있기 위해서는 지방정부 수준에서 민주주의가 실현되어야 함
- 이것이 전제되지 못한다며 그 동안 중앙정부에 과도하게 집중되어 있던 행정권한을 지방정부에 이관한다고 해서 주민의 입장에서 볼 때 보다 바람직한 정책이 수립되고 집행될 가능성이 높아진다는 보장이 없음
- 이런 의미에서 행정권한의 지방이양은 지방 민주주의의 필요조건일 뿐 충분조건은 되지 못함
- 우리의 현실에서 볼 때 지방정치의 민주화는 지방자치제의 실시, 그것도 지방의회 선거 및 단체장의 직선만으로 저절로 보장될 수 없는 심각한 문제를 안고 있음
- 물론 이런 현실이 과도한 중앙집권적 전통 때문인지 아니면 자발적인 주민참여의 전통이 아직 수립되지 못한 탓인지 그 선후를 가리기는 이 시점에서 대단히 어려움
- 그러나 주민의 정치참여 수준이 극도로 낮은 것만은 부인하기 어려우며, 여기에 더하여 지방 상공업자 또는 관변단체 출신 인사가 지방의회를 압도적으로 점유하고 있는 현실에 비추어 지방정부의 정책방향이 지방전체의 입장에서 보다는 이들에게 이로운 방향으로 전개될 가능성을 배제하기 어려움

- 왜냐하면 지방정치의 민주화가 이루어지지 못한 상황에서 지역개발을 앞세운 지방의 주도적 기업이나 이들 집단이 지방정치(local politics)를 포로로 삼아 나갈 가능성이 상당히 높기 때문임
 - 지방정치의 비민주성과 지방정부 정책의 이와 같은 편향성(bias)을 염두에 둔다면 이 시점에서의 행정권한의 지방이양은 현재 우리가 안고 있는 문제를 적어도 단기적으로는 더욱 악화시키게 될 가능성도 적지 않음
 - 이런 가능성은 첨예한 정책갈등을 내포하고 있는 정책문제에서 더욱 두드러지게 나타날 가능성이 높음
- 두 번째 문제는 지방정부에 대한 규제권한의 이양은 많은 경우 지방자치단체 사이에 분쟁과 갈등을 야기하지 않을 수 없다는 사실과 관련되어 있음
- 환경규제 권한의 이양에 따른 부정적인 효과의 인근 지역으로의 파급 등은 분쟁을 누가 어떻게 합리적으로 조정하느냐 하는 지역간 조정(inter-regional or inter-governmental coordination) 문제가 이미 심각하게 대두되고 있는 현실을 감안할 때 지방정부에 대한 규제권한의 이양은 필요하면서도 조심하지 않으면 안되는 어려운 문제라고 할 수 있음
 - 지방자치제가 실시되고 있는 이 시점에서 우리가 꼭 염두에 두어야 할 사실은 어떤 성격의 행정권한들이 우선적으로 지방정부에 이관될 수 있는 적격성을 갖추고 있는지를 정확히 판별하는 일임
 - 그것의 우선적인 판단의 척도는 새로 이관될 행정권한의 행사와 관련하여 지방정치가 어떤 방향으로 어떻게 전개될 것인지에 대한 예측에 기초하여야 할 것임
 - 이것을 앞질러 판단하는 것은 오히려 행정권한의 지방이양을 자꾸만 연기시킬 수 있는 구실을 준다는 점에서 대단히 조심스러운 문제이긴 함
 - 그러나 눈에 보이는 개발에만 급급하기 십상인 지방정부에 많은 행정권한을 넘겨주어 회복하기 어려운 정책실수를 되풀이 하도록 방관할 수 없는 일임도 분명함

(2) 규제완화의 부의 결과 : 파킨슨 법칙

- 파킨슨 법칙(Parkinson's law)은 영국의 역사, 정치학자인 파킨슨이 제시한 사회 생태학적 법칙임
 - 이 법칙에서 현재 사회의 작동원리를 신랄하게 풍자하였는데 그 중 하나가 “조직에서 관리자의 수는 해야 할 업무의 양과는 관계없이 증가한다”는 것임
 - 이것은 사람이 상위 직급으로 올라가기 위해서는 부하의 수를 늘릴 필요가 있으므로 조직 구성원의 수는 일의 유무나 사안의 경중에 관계없이 일정하게 증가한다는 것임
 - 다시 말하면 조직은 주어진 구실이나 업무와는 관계없이 사람의 숫자를 늘리는 속성이 있음을 의미하며, 대기업병이나 공무원의 관료조직의 병폐가 바로 이와 같은 조직의 속성에서 기인한다는 것임
- 영국 해군에 대한 파킨슨 연구를 보면, 제1차 세계대전이 일어난 1914년 당시 영국 해군의 주력함은 62척이었던 것이 전쟁이 끝난 14년 후, 군함은 3분의 1로 줄었고, 10만명이었던 해군 병사의 수도 30%로 줄었음
 - 그럼에도 불구하고 해군성의 공무원 수는 3600명으로 80%가량 더 늘어났는데, 이를 꼬집어서 흔히 ‘웅장한 지상해군’이라고 지칭하기도 하였음
 - 제2차 세계대전 전인 1935년 8120명이었던 해군성의 인원도 1954년에는 3만 3790명으로 늘어났는데, 파킨슨이 주장하는 바와 같이, 공무원의 생리가 승진을 위해 부하를 늘리려 하기 때문임
 - 사람이 늘어나면 일이 늘어나고, 일이 늘면 사람도 늘어나고, 조직의 규모도 늘어나며, 직급이 늘어나 승진의 기회도 그만큼 늘어나게 됨
- 이 법칙을 업무에 적용하면 어떤 사람에게 보고서를 제출할 기간으로 1주일을 준다면 그는 그 일을 끝내는데 1주일을 다 소모함

- 만일 똑같은 일을 2주일에 끝내도록 요구하면 끝내는데 역시 2주일을 다 소모할 것임
- 업무자체가 복잡하거나 힘들지 않더라도 마찬가지로, 직장 내에서 일어나는 불변의 법칙으로 업무는 그에 할당된 시간만큼 늘어지는 경향이 있는데, 이와 같이 관료조직의 비효율성과 대기업병은 조직의 속성 때문에 생김
- 파킨슨 법칙이 기존 연구결과를 통해 시군통합 사례를 통해 시사점을 도출하고 이러한 법칙이 제주특별자치도에도 나타나고 있는지에 대한 검증 필요

3. 성과평가

(1) 성과관리와 성과평가

- 성과관리는 전략목표와 성과목표를 설정하고, 사업을 설계하며, 사업을 시행하고, 목표했던 산출과 결과가 달성되었는지를 평가하고, 이를 의사결정에 환류시키는 과정을 의미
- 성과관리 과정에서 성과평가는 핵심적인 역할을 수행하는데, 그 대표적인 수단은 ‘성과감독(performance monitoring)’과 ‘사업평가(program evaluation)’임
 - ‘성과감독’은 사업의 성과를 나타내는 성과지표를 설정한 후, 이를 주기적으로 측정하고 목표치 또는 기대치와 비교하는 작업
 - 장점 : 비교적 적은 비용으로 비교적 빠른 시간 내에 산출 및 결과에 대한 정보를 생산해낼 수 있음
 - 단점 : 투입과 산출 및 결과 사이의 인과관계를 보여주기 어려움
 - ‘사업평가’는 사업(혹은 정책)이 기대했던 성과를 달성하는 데 얼마나 기여했는지를 여러 가지 과학적 기법을 사용하여 분석하고, 그 성공요

인 또는 실패요인을 객관적으로 기술하여 사업운영체계를 개선하는 등의 용도에 활용할 수 있도록 하는 일

- 장점 : 인과관계를 파악하여 정책형성에 도움을 줄 수 있음
- 단점 : 상당한 비용과 시간이 소요됨

(2) 사업평가의 의미²⁾

- 사업평가의 핵심적 문제는 사업 또는 정책의 기반이 되는 개입논리(intervention logic)의 정당성(validity)을 검증하는 것
- 사업평가는 특정 사업(project 또는 program)이나 보다 포괄적인 정책(policy)을 대상으로 함
 - 가령, 장기실업자들의 실업문제를 해소하기 위한 사업을 추진한다고 할 때, 사업대상은 장기실업자들이 되며, 사업이 해결하고자 하는 사회경제적 문제란 이들의 직업능력 부족이 됨
 - 그리고 이들 직업능력을 개선할 필요에서 정부는 사업을 추진하게 됨
- 사업의 개입논리를 식별한 후 다음의 논점(issue)들을 중심으로 사업평가를 진행
 - 적절성(relevance) : 사업의 제반 목표(objectives)가 사업의 수요(needs)를 진행시키기 위해 얼마나 잘 설정되어 있으며 정부정책의 우선순위와 얼마나 부합하고 있는가?
 - 효율성(efficiency) : 여러 투입(input)이 얼마나 경제적으로 사용되어 산출(outputs) 및 중간결과(results)로 전환되었는가?
 - 효과성(effectiveness) : 사업의 결과(impacts)가 사업의 특정목표 및 일반목표를 달성하는데 얼마나 기여하였는가?

2) 제주특별자치도의 조직자율권 향상은 어떠한 구체적 목표를 정해놓고 하는 성과감독이 아니라, 사업평가에 가깝기 때문에 여기서는 사업평가를 중점적으로 살펴봄

- 효용성(utility) : 사업의 결과 실제로 사업의 수요를 얼마나 충족시키고 있는가?
- 지속가능성(sustainability) : 사업이 중단되었을 때 사업으로 인한 긍정적인 변화가 얼마동안 오랫동안 지속될 수 있을 것인가?

(3) 사업평가의 내용

○ 평가목적

- 모든 사업평가에 있어 먼저 “왜 사업평가를 실시하는가?”를 살펴보아야 함
- 사업평가의 목적은 크게 3가지로 나누어짐
 - ① 집행체계를 개선하는 것
 - ② 책임성을 확보하는 것
 - ③ 예산배분의 효율성을 높이는 것

○ 평가범위

- “무엇을 평가할 것인가?”라는 문제로 귀결됨
- 사업의 모든 가능한 측면을 살펴보거나 다른 사업과의 모든 관련성을 살펴보는 일은 불가능하기 때문임
- 구체적으로 평가범위는 조직 또는 기구적 측면(국가 또는 지방자치단체), 시간적 측면(분석대상 기간), 그리고 지리적 측면(분석대상 지역)에서 설정될 수 있음

○ 분석의제의 설정

- 일단 사업평가의 목적과 범위가 명확해진 뒤에는 분석의제(analytical agenda)를 설정하는 작업이 필요
- ‘분석의제’란 사업평가를 통해 제기되는 다양한 질문 사이의 논리적 구조를 의미하며, 분석의제를 설정하는 이유는 사업평가 요구자들이 마음

속에 가지고 있는 일반적이고 불명확한 질문들을 보다 구체화함으로써 사업평가를 통한 분석이 가능하도록 만드는데 있음

- 분석의제 설정을 위해서는 먼저 사업평가 담당자에게 주어진 일반적인 형태의 질문들을 파악해야 하며 이를 위해 2가지를 살펴보아야 함
 - 첫째, 사업도입 당시 정책결정자가 염두에 두었던 개입논리(intervention logic)를 살펴보아야 함
 - 둘째, 주요 이해관계자들이 사업의 성공여부 등에 대해 어떻게 생각하고 있는지를 파악해야 함

○ 비교기준의 설정

- 사업평가는 사업의 가치를 밝히는 작업으로 이를 위해서는 사업의 성과가 좋았는지 아니면 나빴는지에 대한 가치판단을 내려야 함
- 비교기준을 설정하기 위해 산출결과성과 등으로 표현되는 당초의 사업 목표를 시발점으로 삼을 수 있음
- 여러 가지 이유로 인해 당초목표만을 살펴보는 것이 부적절할 수 있음
 - 당초목표가 매우 불분명하게 설정된 경우, 사업목표가 여러 개이고 특히 중요도에 있어 사업목표간 차이가 나거나 사업목표 사이에 상충관계가 발생하는 경우, 또 환경변화에 따라 사업목표가 점차 변해온 경우에는 당초의 사업목표만을 살펴보지 말아야 함
- 다른 비교기준으로는 동일한 또는 관련된 분야의 다른 정책수단의 성과를 사용할 수 있음
 - 만일 그 사업이 당초목표를 달성하지 못했더라도 다른 사업과 비교하여 우수한 성과를 낳았다면 그 사업은 반드시 실패한 것이라고 말할 수 없음
- 비교기준은 다음과 같이 구분될 수 있음
 - 첫째, 시간상의 비교로 가령 동일한 사업이 작년과 비교하여 올해에 어떠한 성과를 거두었는지를 비교

- 둘째, 공간상의 비교로 동일한 사업이 각기 다른 지역에서 어떤 성과를 낳았는지 비교하는 것임
- 셋째, 時空 상의 비교로 대체로 유사한 다른 사업과 비교하여 그 사업이 어떤 성과를 낳았는지 비교하는 것임

(4) 평가모형

- 이상적인 평가모형은 다음과 같음
 - 사업의 성과를 'O3-O4'로 측정

	사전	사업시행	사후
실험집단	O1	X	O3
통제집단	O2		O4

- 예를 들어 장기실업자에 대한 교육훈련사업의 경우, 실험집단과 통제집단은 각각 100명의 장기실업자로 구성되어 있고, 학력, 연령, 경력 등에 있어 이들 간의 차이는 없다고 가정('O1 = O2')
 - 그리고 이들에 대해 교육훈련사업을 실시한 결과 사업에 참여한 100명의 장기실업자(실험집단) 가운데에서는 50명만이 일자리를 찾았다고 하면, 실험집단의 취업확률은 75%(O3), 통제집단의 취업확률은 50%(O4)였기 때문에 양 집단 간의 차이는 25%(O3-O4)가 교육훈련사업에 기인한다고 말할 수 있음
 - 이상적인 평가모형에서는 'O1 = O2'이므로 O1과 O2를 관찰하지 않아도 됨
- 무작위 실험모형 : 이상적 평가모형에 가장 가까운 평가모형
 - 고전적 무작위 비교모형

고전적 무작위 비교모형			
	사전	사업시행	사후
실험집단	O1	X	O3
통제집단	O2		O4

- 이상적인 평가모형에 가장 근접한 모형은 실험모형 또는 무작위모형임
- 이 모형에서는 무작위로 대상을 추출하여 실험집단과 통제집단을 구성함
- 이 과정을 통해 두 집단을 구성하게 되면 두 집단은 동일한 평균값 및 동일한 여타의 확률적 특성을 갖게 됨
- 대부분의 경우 실험모형을 적용하기란 현실적으로 불가능하며, 윤리적인 문제를 야기할 수 있음
- 실험모형보다 완화된 모형으로서 준실험모형(quasi-experimental design)을 사용하게 됨
- 이는 가능한 한 실험집단과 유사한 특성을 갖도록 통제집단을 구성하는 방법임

- 사후 무작위 비교모형

사후 무작위 비교모형		
	사업시행	사후
실험집단	X	O3
통제집단		O4

- 무작위 구획설정모형

- 준실험모형 : 표본의 무작위 추출이 불가능할 경우 활용하는 방법으로 무작위추출이 불가능할 경우에는 실험집단과 유사한 특성을 가지는 집단을 선정하여 비교집단으로 삼을 수 있음

- 사업시행 전후 비교모형

사업시행 전후 상이집단 비교모형			
	사전	사업시행	사후
실험집단	O ₁	X	O ₃
통제집단	O ₂		O ₄

사업시행 전후 동일집단 비교모형			
	사전	사업시행	사후
실험집단	O ₁	X	O ₃

- 시계열모형

기본 시계열모형			
	사전	사업시행	사후
실험집단	O ₁ O ₂ O ₃	X	O ₄ O ₅ O ₆

상이집단 시계열모형			
	사전	사업시행	사후
실험집단	O ₁ O ₂ O ₃	X	O ₇ O ₈ O ₉
통제집단	O ₄ O ₅ O ₆	X	O ₁₀ O ₁₁ O ₁₂

- 사업시행 후 분석모형

- 사업이 시행된 이후의 결과만을 관찰 또는 측정하게 됨
- 이는 실험편의와 측정수단의 변화로 인한 위협요인을 제거할 수 있는 모형

사업시행 후 상이집단 비교모형		
	사업시행	사후
실험집단	X	O ₁
통제집단		O ₂

- 사업시행 후 상이집단 비교모형에서는 표본추출 및 중도탈락이 중요한 위협요인이 됨
- 두 집단이 사업시행 전에 동일한 특성을 가졌는지를 알 길이 없으며, 사업시행 후 두 집단 간의 차이(O1- O2)가 사업시행에 기인하는지 아니면 원래 두 집단이 가지고 있던 특성상의 차이에 기인하는지를 확인할 수 없음
- 두 집단이 동일한 특성을 가졌다고 하여도 사업시행중의 중도탈락율이 서로 달라 사업시행 후에 서로 다른 특성을 보일 가능성도 있음

사업시행후 다수실험집단 비교모형		
	사업시행	사후
실험집단1	X ₁	O ₁
실험집단2	X ₂	O ₂
실험집단3	X ₃	O ₃
실험집단4	X ₄	O ₄

- 다수의 실험집단에 대해 서로 다른 정도의 사업(예, 서로 다른 수준의 사회복지혜택을 제공하는 사업)을 실시하고 사업효과를 측정하는 모형임
 - 만일 표본수가 충분히 크다면 통계적 기법을 사용하여 다른 요인들을 통제하고 사업의 효과를 측정할 수 있게 되나, 표본추출 및 중도탈락의 문제가 중요한 위협요인이 됨
- 암묵적 모형 : 엄밀성이 가장 낮은 모형으로 가장 널리 사용되지만 엄밀성이 가장 낮은 모형임
- 암묵적 모형만 가지고는 아무런 확실한 결론도 내릴 수 없는 경우가 많음
 - 그러나 그 반대로 개입논리가 논리적으로 타당하다고 확실하게 주장할 수 있을 때에는 암묵적 모형만으로도 사업평가가 충분히 이루어질 수 있음

	암묵적 모형	
	사업시행	사후
실험집단	X	O ₁

- 사업시행 후 이론적 비교집단모형
 - 사업시행 후 상이집단 비교모형과 유사하지만, 비교집단이 존재하지 않기 때문에 이론적으로 가정된 수치를 비교기준으로 삼아 사업의 효과를 분석하게 됨

	사업시행후 이론적 통제집단모형	
	사업시행	사후
실험집단	X	O ₁
통제집단		O ₂ *

- 가령, 공공투자사업의 경제적 편익을 평가하는 경우를 보면, 공공투자사업이 추진되지 않았고, 민간에서 유사한 사업을 추진하였다면 그 수익률이 사회적 평균수익률인 10%였을 것이라고 가정
- 공공투자사업의 수익률은 10%(O₂*)와 비교하여 평가하면 됨
- 사업시행 후 소급측정모형
 - 사업시행전후 비교모형과 같이 사업시행 전의 특성을 측정하지만 사업시행 후에 이루어진다는 점에서 차이가 있음
 - 예를 들어, 영어교육이 학생들의 영어실력을 얼마나 높였는지 살펴보기 위해 교육을 받은 학생들에게 교육받기 전과 후의 자신의 영어실력을 각각 1에서 5까지 눈금(scale)으로 표시해 보라고 요청하였다면, 이 설문조사는 영어교육이 끝난 후에 실시된다는 점에서 사업시행 후 소급측정모형에 해당된다고 말할 수 있음

	사업시행후 소급측정모형		
	사후 소급결과	사업시행	사후
실험집단	O ₁	X	O ₂

- 사업시행 후 차이측정모형

- 암묵적 모형 가운데 가장 취약한 모형으로 설문조사에 응답하는 사람들이 직접 사업의 효과가 어느 정도였는지를 측정하여 보고함
- 가령, 기업경영자는 취업보조금으로 인해 얼마나 더 많은 직원을 채용하게 되었는지를 답하게 되고, 영어교육을 받은 학생들은 자신의 영어 실력이 얼마나 더 늘었는지를 답하게 됨

	사업시행 후 차이측정모형	
	사업시행	사후
실험집단	X	O = O ₂ - O ₁

- 인과관계 모형

- 몇 개의 독립변수 또는 설명변수가 종속변수에 미치는 영향을 하나의 방정식으로 나타낸 것임
- 준실험모형은 실험집단과 통제집단의 비교에 초점을 맞추는 반면, 인과관계 모형에서는 모형에 어떤 변수들을 포함시킬 것인가의 문제와 그들 간에 어떤 관계식을 설정할 것인가에 초점을 맞춤
- 준실험모형에서는 사업이 가장 중요한 관심사가 되지만 인과관계모형에서는 사업이 종속변수에 영향을 미치는 여러 요인 중의 하나에 불과

○ 요약

- 적절한 평가모형을 선정하는 일은 평가전략의 구성에 있어 중요한 일임
- 평가자는 시간비용-현실성 등의 제약요인을 고려하여 이상적인 즉, 실험모형에 가장 가까운 형태로 모형을 설계해야 함
- 가능한 한 인과관계모형을 평가모형에 접합시켜 사용하는 것이 바람직 함
- 평가자는 평가에 사용된 모형이 어떤 모형인지를 분명히 밝힐 필요가 있음
- 평가자는 평가의 내부적/외부적 정당성에 미치는 중요한 각 위협요인도 분명히 밝히고 그러한 위협요인이 평가결과에 미치는 영향을 설명해야 함

- 때로는 평가모형에 대한 명확한 이해가 없이 평가를 진행시키는 경우가 있는데 이는 평가결과의 신뢰성을 저해하는 중요한 요인이 되며, 평가모형을 밝혀야만 관련된 위협요인을 명확히 이해하고 이들을 줄이거나 제거할 수 있음

제3절 기존 연구

1. 자치조직권의 쟁점

(1) 지방자치단체 기구설치권

- 지방자치단체는 자신들의 목적을 달성하기 위하여 새로운 기구를 설치하거나 기구를 조정할 필요가 있으며, 이를 위해서는 기구설치권이 필수적임
- 우리나라의 경우 헌법(제118조 2항)에 “지방의회의 조직, 의원선거, 자치단체장의 선임방법, 자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있으며, 구체적으로는 지방자치법 및 시행령, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 및 시행규칙 등을 비롯한 제 법령에서 기구설치권의 세부사항을 명시하고 있음
- 이와 관련하여 지방자치법(법률 제11399호, 시행: 2012.9.22.) 제113조(직속기관) ~ 116조의2(자문기관의 설치 등)와 동법 시행령 제75조(직속기관의 설치) ~ 80조의3(자문기관의 존속기한)로 관련 근거를 제정하였음. 또한 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 근거하여 지방자치단체에 행정기구를 설치할 수 있음

지방자치법(법률 제11399호): 제3절 소속 행정기관

제113조(직속기관) 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위 안에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관(제주특별자치도에 한한다), 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다.

제114조(사업소) 지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다.

제115조(출장소) 지방자치단체는 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발 촉진을 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다.

제116조(합의제행정기관) ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다.

② 제1항의 합의제행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령이나 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

제116조의2(자문기관의 설치 등) ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있다.

② 제1항에 따라 설치되는 자문기관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있다. [본조 신설 2009.4.1]

○ 기구설치권 관련 쟁점

- 기구설치권과 관련하여 중앙정부(행안부)와 지방자치단체간에는 기본적인 시각뿐만 아니라, 구체적인 내용에 있어서 여러 가지 쟁점사항이 존재하고 있는 것이 현실임
- 앞서 설명한 바와 같이 지방자치의 본질적인 문제를 자치단체 스스로 해결할 수 있도록 하기 위해서는 중앙정부의 관여로부터 벗어나 지방자치단체가 창의적으로 조직을 구성할 수 있도록 해야 한다는 기본 인식의 차이에서 출발함

- 중앙정부(행정안전부)의 입장은 지방행정기구도 국가공무원제도를 근간으로 하여 자치단체간 동일한 직급체계를 적용하고 있고, 지방자치법에서도 자치단체의 규모에 맞는 조직과 자치단체간 균형유지·적정화가 최고의 조직관리 기본원칙인 만큼 기구에 대한 가이드라인을 제시할 필요가 있다는 입장임
- 기구설치에 대한 기준을 정하지 않을 경우 자치단체 규모와 상관없이 기구남설 등 현행 자치제도상 많은 문제를 유발할 수 있으며, 지방자치제도, 공무원 직급체계, 인사제도 등을 그대로 둔 채 기구설치의 완전한 자율권을 부여하는 것은 문제가 있다는 것임
- 반면, 지방자치단체의 입장에서는 자치단체 기구설치는 기본적으로 지방자치법에 근거하여 대통령령 및 해당 자치단체 조례에 근거하여 자율적으로 결정해야 할 문제이지 중앙정부(행안부)가 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”으로 가이드라인을 정하는 것은 문제가 있다는 것임. 즉, “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”을 통한 가이드라인의 일괄적인 적용은 지역의 특성과 행정수요에 탄력적으로 대응하는데 지장을 초래한다는 입장임

(2) 지방자치단체 정원관리권

○ 정원관리권 관련 근거

- 지방자치의 목적을 달성하기 위하여 새로운 기구를 설치하거나 기구운영에 필요한 공무원을 배정하고 관리하는 것은 자치단체의 필수적 요건임
- 자치단체 정원관리와 관련하여 지방자치법 제112조(행정기구와 공무원)에서는 지방자치단체가 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둘 수 있으며, 이에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자

치단체의 조례로 정할 수 있도록 하고 있음

- 한편, 지방자치단체 정원책정의 일반기준(지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제3조 및 제22조)으로 정원은 정원의 관리 기관별로 직급을 정하여 책정하되, 지방자치단체는 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등 업무의 성질·난이도·책임도 등을 참작하여 직급별 정원을 책정하여야 한다는 등의 규정을 두어 지방자치단체의 자율적인 정원책정권을 제한하고 있음
- 또한 제4조 제1항에서는 지방자치단체는 정원관리의 적정화와 운영의 합리화를 도모하기 위하여 행정안전부령이 정하는 바에 의하여 기구와 정원을 총액인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다고 규정하고 있음

제112조(행정기구와 공무원) ① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다.

② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정기구와 지방공무원의 정원이 적정하게 운영되고 다른 지방자치단체와의 균형이 유지되도록 하기 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다. <개정 2008.2.29>

④ 지방공무원의 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

⑤ 지방자치단체에는 제1항에도 불구하고 법률로 정하는 바에 따라 국가공무원을 둘 수 있다.

⑥ 제5항에 규정된 국가공무원은 「국가공무원법」 제32조제1항부터 제3항까지에도 불구하고 5급 이상의 국가공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원은 해당 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 6급 이하의 국가공무원은 그 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관이 임명한다.

- 정원관리권 관련 쟁점
 - 정원책정권의 경우에 있어서도 기구설치권과 같은 맥락으로 중앙정부의 입장은 정원관리권을 지방자치단체에 부여할 경우 지방자치단체의 부분별한 인력확대의 우려가 있으며, 현재로서는 이에 대한 적절한 통제장치가 마련되어 있지 않다는 것임
 - 반면, 지방자치단체의 입장은 중앙정부에 의한 획일적인 정원 통제는 지역실정에 적합한 자치행정을 구현할 수 없으며, 지역현실에 맞는 행정수요에 탄력적으로 대처할 수 없다는 것으로 요약됨

2. 지자체 통합관련 기존 연구

(1) 총액인건비와의 관계

- 제주특별자치도의 기관구성 형태에 관한 자율권이 인정된 점은 매우 고무적인 일이라 할 수 있음
 - 제주특별자치도에서는 기구정원 관리에 대한 특례를 인정하고 있으며, 지방분권법 제12조 2항 ‘국가는 지방자치단체의 조직 및 정원에 관하여는 필요한 최소한의 기준만을 정함으로써 지방자치단체의 조직운영과 인력관리의 자율성을 최대한 보장하여야 한다.’는 규정에 의거하여 총액인건비제를 도입하였음
 - 제주지역은 이외에 대한 예외지역인 것이나 상호 장단점을 가지고 있어 제주지역에 유리한 것인가에 대한 판단은 검토해 보아야 함

<표 II-1> 총액인건비제와 완전 자치조직권 이양 장단점 비교

대안	장점	단점
총액인건비제를 기반으로 하는 자치조직권 이양	<ul style="list-style-type: none"> - 완전이양에 따른 부작용 및 충격완화 - 일정 범위 내에서 지역특성을 고려한 조직관리의 신축성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 표준정원제에 의한 총정원의 규제와 본질적인 차이 불분명 - 사전에 총량을 규제함으로써 완전한 의미의 자치기반 미흡
완전 자치조직권 이양 (제주특별자치도)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 자율성 강화 및 행정의 민주성 확보 - 중앙정부의 간섭 없는 독자적 결정으로 지방자치단체장 선출의 논리적 정당성 확보 - 지방의회 및 지방주민의 역할 제고 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 강력한 사후통제장치 마련의 여건 제공 - 행정조직의 급속한 팽창에 따른 인건비총액의 상승이 있을 경우 재정구조가 취약한 자치단체의 재정관리체계 붕괴 - 계급제 및 연봉제 등 인사관리시스템의 비합리성 초래

* 자료: 정부혁신지방분권위원회(2005 : 364).

- 제주특별자치도의 경우는 완전 유사하지는 않지만 시군통합의 경우로 생각해 볼 수 있음
 - 성과평가지표들은 주로 효율성, 정치적 반응성, 지역경제력 등의 지표 들임
 - 국내외의 선행연구들의 경우 기본적으로 자치단체 통합의 성과에 대한 결론이 일치되고 있지 않을 뿐만 아니라 성과평가가 대단히 어렵다고 하는 점을 지적함
 - 이들이 사용한 지표들을 보면, 대부분 자치단체간 통합이후 분석을 위해서는 행정적 효율성(비용절감), 주민에 대한 서비스 질의 변화, 지역 불균형의 시정정도와 같은 변수들이 공통적으로 포함되고 있음

<표 II-2> 기존의 지방행정체제개편의 효과 평가기준

통합성과	평가항목	평가내용
효율성	행정적 측면	행정기구, 공무원수
	재정적 측면	재정력, 재정운영현황, 인구증감, 인구밀도
민주성	주민참여	시정참여의사
	대응성	주민의견 반영정도, 정보제공의 공정성 및 신속성
통합성	균형개발	도농지역의 균형발전
	주민편의	도시기간시설의 편의성, 각종 시설의 편의성
	주민통합	공동체 의식, 지역개발비 배분, 지역간 교류
기타	지역의 특성	통합의 지속적 특성

- 일반적으로 도농통합을 통하여 달성하고자 하는 것은 규모의 경제를 통한 행정효율성과 도시지역과 농촌지역간의 형평성 및 통합성, 그리고 궁극적인 지역주민의 편의 등이라고 할 수 있음
 - 종합적인 결론은 대체적으로 통합의 효과가 미흡하다는 평가이지만 장기적인 측면에서 볼 때 그 효과가 미미하게 나타난다는 분석도 있지만 (박지형·홍준현, 2007) 그 효과가 통합의 직접적인 효과인가에 대해서도 이론의 여지가 있음
- 제주특별자치도의 통합목적이 기존의 시군의 통합목적과 상이할 수 있으며, 지역마다 추구하는 통합의 목적이 다를 수 있음
 - 1995년의 도농통합의 목적, 2005년 시군통합의 목적, 2007년의 제주특별자치도의 통합목적, 2010년 창원시의 목적이 서로 상이함
 - 따라서 특징있는 통합목적이 제대로 통합이후 새로운 자치단체에서 제대로 구현되고 있는지를 평가하는 것이 필요함

(2) 행정적 효율성

- 도시지역의 자치단체와 농촌지역을 통합하여 기구를 축소하고 공무원 인력을 감축하여 행정적 효율성을 도모하려 했으나 그 효과는 미미한 것으로 나타나고 있음
 - 몇몇 연구(장덕희·목진휴, 2010)는 공무원 및 행정비용이 감소되었다고 분석하였으나, 그 효과는 그리 크지 않고 미미한 수준에 그쳤으며, 배인명·이명석·최재송(2000)는 인건비의 절감은 없었지만 행정비용의 절감효과는 있었다는 주장도 있음
 - 대체적으로 대부분의 연구(장덕희·목진휴, 2010; 조성호·박석희, 2009; 조석주·이재기, 2000; 박종관·조석주, 2001; 홍준현, 1997)는 행정적 비용절감의 효과나 공무원의 절감효과도 없었다는 것임
 - 자치단체를 통합하면 행정기구나 줄어들어 효율성을 제고할 수 있는 효과는 거의 없는 것으로 나타났음
 - 공무원수가 감소하여 인건비를 줄일 수 있다거나 재정자립도가 개선될 것이라는 주장도 도시지역과 농촌지역이 서로 상쇄되면서 큰 효과가 없었다고 함
 - 일반행정비의 지출면에서도 통합시와 일반시가 별로 큰 차이가 없었다고 할 수 있는데 이는 행정기구 및 인력이 그대로 유지됨에 따라 나타나는 현상이라고 할 수 있음(조성호·박석희, 2009)
 - 통합자치단체의 재정상황이나 생활여건이 모두 호전되는 경우 인구가 증가하게 될 것이라는 가설은 가설대로 인구증가 현상을 볼 수 있음(박지형·홍준현, 2007; 이시원·민병익, 2005)
 - 그러나 인구증가현상이 행정적 효율성과 연관될 수 있을지는 의문임

(3) 지역경제 활성화 효과

- 시군통합의 경제효과는 아직까지 뚜렷하게 나타나지 않고 있음(박지형·홍준현, 2007; 홍준현, 1997)
 - 미래의 장기적인 측면에서는 고용성장률이 향상될 것이라는 주장이 있음(박지형·홍준현, 2007)
 - 장덕희·목진휴(2010)의 연구에서는 지역의 사업체수와 지역산업의 종사자수가 증가하여 지역경제의 활성화에 기여하였다는 주장이 있음
 - 도농통합의 효과가 지역경제의 활성화에 단기적으로 미미하다고 볼 수 있으나, 장기적으로 지역경제의 성장잠재력은 통합시가 비통합시보다 상당히 높다고 판단할 수 있다고 추정됨
 - 따라서 통합시는 장기적인 관점에서 지역경제의 성장효과를 나타낼 수 있는 지역정책의 수립이 필요함

(4) 민주성

- 기존의 도농통합에 대한 연구들은 민주성에 대한 지표로 지역주민들의 시정참여와 의견반영 정도 등으로 분석하였는데(조성호·박석희, 2009; 박종관·조석주, 2001) 이들 연구결과는 팽팽하게 맞서고 있음
 - 박종관·조석주(2001)는 지역주민의 시정참여의욕은 높게 나타났으나, 반면 참여의 채널이 부족하였다는 것을 지적하였으며, 민원처리과정의 주민의견 반영정도나 행정정보의 공정성 및 신속성도 대체적으로 개선되었다는 주장임
 - 조성호·박석희(2009)는 통합시 주민들의 참여의사 및 주민대응성은 비통합시와 차이가 없다고 주장하고 있으며, 박종관·조석주(2001)의 효과가 있다는 분석결과는 시군통합의 효과라기 보다는 내부의 행정절차가 개선된 결과라고 말함(조성호·박석희, 2009)

(5) 통합성

- 도시지역과 농촌지역의 통합으로 지역주민들이 행정시설의 이용, 민원처리의 편의성, 지역개발의 공평성, 주민편의시설의 확대, 그리고 혐의시설 운영의 원활화 등이 이루어질 것인가에 대한 평가임
 - 기존의 연구결과를 보면 행정시설이나 민원처리의 속도는 크게 개선된다고 하는 연구(박종관·조석주, 2001)도 있지만 대체적으로 큰 차이가 없다는 것(조성호·박석희, 2009)이 일반적인 추세임
 - 지역주민들간의 교류는 활발하게 이루어지고 있으나 이러한 교류가 공동체형성으로까지 발전하기는 쉽지 않은 것임(조성호·박석희, 2009)
 - 지역의 형평성에서 도시와 농촌지역의 지역개발비가 절약되어질 수 있다고 주장하나 대체적으로 그러한 효과는 보기 어려우며, 지역의 편의시설 및 혐오시설을 설치할 경우 도시지역에 비해서 농촌지역이 상대적으로 피해를 보거나 소외되는 현상이 발생할 수 있음(배인명·이명석·최재송, 2000; 박종관·조석주, 2001; 홍준현, 1997)

<표 II-3> 도농통합의 효과에 대한 선행연구 정리

구분	분석대상	분석시점	통합효과			
			효율성	지역경제	민주성	통합성
장덕희 외 (2010)	통합시(31) 일반시(8)	1983년- 2006년	+ 공무원 및 행정비용감소	+ 사업체수와 종사자수 증가		
박지형 외 (2007)	통합시(40) 일반시(13)	1996년- 2004년	인구증가	?(단기) +(장기)		
이시원 외 (2005)	통합시(37)	1988년- 2004년	인구증가 공무원 관할면적 넓음, 주민1인당 세출액 감소			+ 주민만족도
배인명 외 (2000)	통합시(27)	1994년- 1997년	-(인건비절감) +(행정비용절감)			지역형평성에 서 농촌 불이익
김재홍 (2000)	통합시(40) 일반시(24)	1995년- 1998년	+			
박종관 외 (2001)	통합시(39)	1994년- 2000년	?(인력감축효과)		+(주민참여의식, 주민의견반영정 도, 행정정보전 달의 공정성/신 속성)	주민편의시설 (농촌소외), 대체적으로 주민편의 증 가
조석주 외 (2000)	통합시(31)	1995년- 1998년	-(비용절감효과없 음)			
홍준현 (1997)	통합시(5) 청주청원	1994년- 1996년	비용절감효과 없음	경제효과 미미		농촌지역 상 대적 소외, 교류활발, 공 동체 형성 어 려움

* 분석대상의 괄호안의 값은 분석대상 자치단체의 숫자

** 결과의 +는 통합효과가 긍정적, -는 부정적, 그리고 ?는 판별불가

*** 자료: 소순창(2010) 수정보완

제4절 연구의 분석틀

1. 평가설계

- 이 연구에서는 제주특별자치도 출범이후의 성과평가를 위한 평가방법은 사후 상이집단비교 모형을 사용하고자 함
 - 정책에 대한 평가를 위한 설계방법은 크게 실험적 방법과 비실험적 방법으로 나눌 수 있으며, 실험집단과 통제집단을 어떻게 구성하느냐에 따라 다양한 설계방법이 있을 수 있음
 - 제주특별자치도가 출범한지 6년이 되는 점, 제주특별자치도와 지역적으로 대단히 유사한 통제집단을 선정하기 어려운 점(최영출, 2009: 10), 자료의 제약점 등의 이유로 사후집단 상이집단 비교모형을 택함
 - 정책이 목표변수의 변화를 가져왔는지를 확인하려 할 때 사용하는 것으로서 차후 선정할 연구문제들이 제주특별자치도 실시 후에 어떻게 변화되었는지를 측정하는데 적당하고 할 수 있음
 - 사업시행 후 분석모형의 특징은 다음과 같음
 - 사업이 시행된 이후의 결과만을 관찰 또는 측정하게 됨

사업시행 후 상이집단 비교모형		
	사업시행	사후
실험집단	X	O ₁
통제집단		O ₂

- 두 집단이 사업시행 전에 동일한 특성을 가졌는지를 알 길이 없으며, 사업시행 후 두 집단 간의 차이(O₁-O₂)가 사업시행에 기인하는지 아니면 원래 두 집단이 가지고 있던 특성상의 차이에 기인하는지를 확인할 수 없음

- 두 집단이 동일한 특성을 가졌다고 하여도 사업시행중의 중도탈락율이 서로 달라 사업시행 후에 서로 다른 특성을 보일 가능성도 있음
- 하지만 이 설계를 통해서는 비록 목표변수에 있어서 변화의 원인을 확인할 수 없을지라도 정책이 무익하거나 불필요한 것이었는지를 확인할 수 있다는 장점이 있음

2. 변수선정

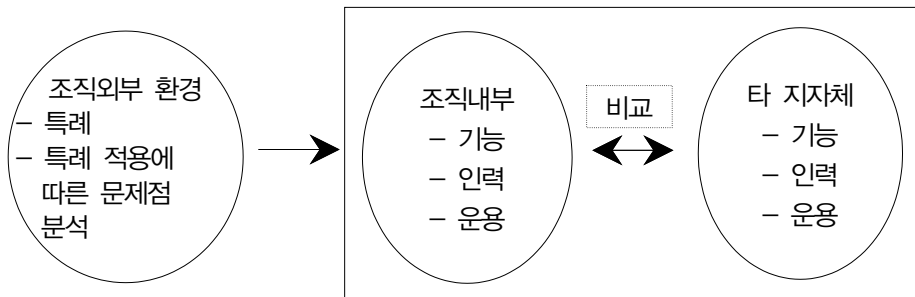
(1) 측정변수

- 이 연구의 연구문제는 자치조직권에 대한 규제완화와 이에 따른 성과, 즉 행정적 효율성과 이에 따른 주민의 서비스 만족도 등의 결과를 평가하는 것이라고 할 수 있으며, 이를 분석하기 위한 변수의 설정은 다음과 같음
 - 자치조직권 부여에 따른 성과를 측정하기 위해서는 이와 관련이 있는 변수를 고려해야 할 것임
 - 지역적 특성을 많이 반영하는 기존연구의 변수들인 주민접근성과 지역 균형 발전성 등은 자치조직권과 관련성이 상대적으로 적기 때문에 이 연구에서는 고려치 않코자 함
 - 행정조직은 기능의 변화에 따른 조직구조 변화와 이에 따른 인력의 변화, 그리고 인력의 변화는 곧 인건비의 변화를 낳게 됨
 - 인력의 변화와 관련되서는 공무원 수의 변화가 가장 중요할 것이며, 이는 곧 인건비 상승의 중요 변수로 고려되어야 할 것임
 - 인건비 상승과 관련되서는 승진에 따른 인건비 상승도 고려될 수 있으므로 승진변화를 검토해야 할 것이며, 이는 파킨스의 법칙에 근거를 두고 있음
 - 따라서 공무원 수의 변화의 객관적 비교를 위해서는 인구수 대비 공무원 수를 고려해야 할 것임

(2) 환경변수

- 지방자치단체에 자율성 부여는 책임성과 연관되어 판단되어야 할 것임
 - 지자체의 책임성은 내부적 요인으로는 지자체장의 권한, 그리고 내부조례 등이 변수로 역할을 해야 함
 - 책임성과 관련된 외부적 요인으로는 주민이나 시민단체의 견제 등이 중요한 변수로 등장할 것임

<그림 II-1> 분석의 틀



제 3 장

제주특별자치도 조직운영 분석

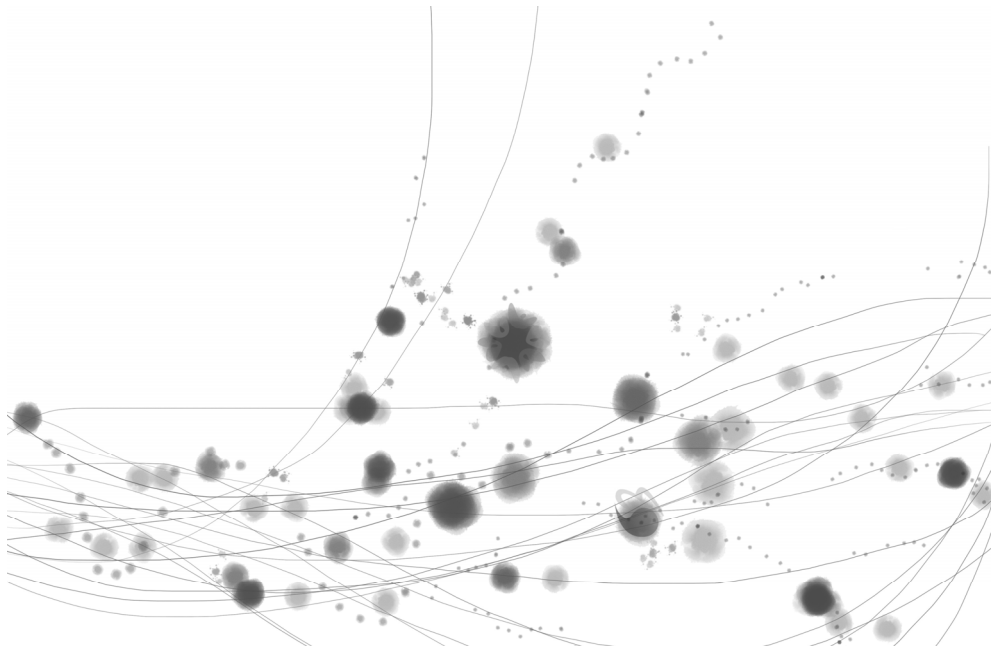
제1절 특별자치도 법제도 분석

제2절 조직환경 분석

제3절 조직내부의 변화

제4절 타 자치단체와의 비교분석

제5절 국무총리실의 성과평가



제 3 장

제주특별자치도 조직운영
분석

제1절 특별자치도 법제도 분석

1. 조직운영 특례

- 2003년도 노무현대통령의“제주도를 분권의 시범도 지방자치의 시범도로 구상”, “세금부과 및 감면 그밖에 행정규제도 스스로 판단할 수 있는 대 폭적인 권한을 이양하는 특별자치도구상”을 시발점으로 하여 2005년 정부에서 제주특별자치도 기본구상을 발표하였고 주민투표를 통하여 2006년7월1일 제주특별자치도가 출범하게 되었음
- ‘특별자치도’는 고도의 자치권이 부여되고 제주의 비전인 국제자유도시를 실현하기 위한 각종 특례가 인정되는 지역이며 외적으로는 제주지역에 설치된 새로운 광역자치단체이며 내적으로는 확대된 자치권 및 국제자유 도시를 위한 여러 가지 특례를 포함한 새로운 지방자치제도를 말함
 - 지방자치단체에 일반적으로 주어진 사무·기능에 국한되지 않고 타지역에는 허용되지 않는 권한과 사무를 이양받아 여타 일반 지자체와는 다른 행·재정적 시스템을 토대로 보다 종합적인 기능을 수행하는 것을 의미함
 - 이를 위해 2006년 2월 21일 제정된 제주특별자치도 설치 및 국제자유 도시조성을 위한 특별법이 제정되었음
 - 법에 의하여 제주특별자치도는 기존 광역시도와 시군구에서 갖고 있는 권한과 책임을 모두 가지게 되었으며 중앙부처에 권한이양을 요구할 수 있는 권리를 가지게 되었음

- 조직관리기구 및 정원 등 특례사항, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법 제4조 자치조직권에 관한 특례를 보면 자치조직권에 대한 특례가 잘 나타나 있음
 - 특례는 지방자치법 같은 법 시행령에 규정된 사무위임 위탁기구 설치 부지사수 및 직급 직속기관 사업소 출장소 합의제 행정기관 설치 및 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정과 대통령령에 규정된 기구설치 및 정원관리 기준 등에도 불구하고 의회사무처에 두는 사무직원 임용 및 절차 부지사의 정수 및 분장사무 행정기구설치 운영기준 지방공무원정원기준 직속기관·사업소·출장소의 설치요건 및 하부행정기구설치 등에 관하여 도조례로 정할 수 있도록 하고 있음
 - 직급기준을 제외한 국가공무원 역시 타시도와 달리 행정부지사 1명만을 규정하고 있음
 - 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을 위한 특별법 제52조 인건비성 예산총액에 의한 정원 등의 관리배제에 의거 지방자치법에 규정된 총액인건비제 적용을 받지 아니하고 자체적으로 조례를 통하여 기구 및 정원관리를 할 수 있게 규정되어 있음
- 위에서 살펴본 특례를 바탕으로 제주특별자치도가 타시도와 비교되는 주요특징을 살펴보면 다음과 같음
- 첫째, 중앙의 통제를 받지 아니하고 기구 및 정원을 자체적으로 조정할 수 있게 되었음
 - 특별법에 의거하여 기구수와 정원기준을 자체적으로 마련하여 고시하게 되었으며 총액인건비제도를 적용받지 아니하여 정원을 자체적인 판단 하에 조절가능하게 되었음
 - 중기인력계획 역시 중앙에 보고없이 자체적으로 수립하여 인력운용의 효율성을 높이도록 하였으며, 행정부지사를 제외하고는 모두 지방직공무원으로 변경되어 타시도와는 차별성을 갖고 있음

- 둘째, 사무위임을 통하여 직속기관, 사업소뿐만 아니라 행정시 및 읍면동에도 업무를 조정할 수 있게 되었음
 - 제주특별자치도는 단일 광역행정기관으로서 광역시도의 권한과 시군구의 권한을 같이 갖고 있음
 - 행정시에서는 도에서 받은 사무위임권한을 가지고 해당 업무를 수행할 수 있는데, 즉, 사무위임을 통하여 기능중복·계층간 업무조정 등을 자유롭게 할 수 있어 행정계층간 업무수행의 효율성 및 전문화를 꾀할 수 있게 되었음
- 셋째, 광역시도에서는 처음으로 합의제 행정기관을 설치하였음
 - 직무상 독립체제인 감사위원회를 두어 전문성을 강화시켰음
 - 소속기관 하부행정기관 뿐만 아니라 정부합동감사대행, 교육청감사 및 도본청에 대한 감사도 감사위원회에서 직접 수행하고 있음
 - 국가사무가 이관된 지방노동위원회에서는 노동쟁의조정, 노사분쟁심판, 차 별시정 및 구제업무를 관장하고 있음
 - 합의제 행정기관인 감사위원회와 지방노동위원회는 위원회 밑에 사무국을 두어 위원회 업무를 보좌할 수 있게 구성되어 있음
- 넷째, 출범시 7개의 특별행정기관을 이관 받았으며 전국 최초로 자치경찰제를 도입하였음
 - 이관된 특별행정기관은 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주보훈지청, 제주환경출장소, 지방노동청제주지청, 제주지방노동위원회이며 이관된 사무는 국도관리, 노동쟁의 조정, 노사분쟁심판, 고용보험사무, 직업능력개발훈련, 환경시설 및 산업체지도점검, 향만운영, 공유수면관리, 보훈업무, 중소기업지원기술지원 등 임
 - 이관된 특별행정기관업무는 도사무와 부합되어 시너지 효과를 내는 것도 있는 것으로 파악되나 일부 사무의 경우 독립적이거나 충돌되는 면도 있어 특별행정기관 이관이 무조건적으로 바람직하다고 말할 수 있

는 단계는아닌 것 같음

- 자치경찰제는 시범적으로 도입되었으며 현재 업무가 구체화 되고 있는 상황임
- 다섯째, 국가사무를 권한이양의 형태로 요구할 수 있는 권한을 부여받았음
 - 1~3차 제도개선을 통해서 1,705건의 국가사무를 이양받았음
 - 1단계에서는 특별자치도 출범시 재정·조직·인사 등 자치분권확대 특별 행정기관의 이관되서 자치경찰·감사위원회 등 신설에 따라 1,062건이 이관되었음
 - 2단계에서는 4+1 핵심산업에 대한 차별화를 확대하여, 항공자유화 등 국제자유도시 여건조성 확대를 위해 278건이 이관되었음
 - 3단계에서는 관광법 일괄이양, 교육·의료산업 특구를 지향한 규제완화 사 전협의·승인폐지, 자치재정권 강화 등을 위해 365건의 권한 이양을 받았음

2. 특례 관련 규정

- 제주특별자치도에 두는 보조·보좌기관 등의 직급기준(제12조제1항 관련)
 - 본청

기획 업무 담당실장	실·국장	과장·담당관	소방담당 본부장	소방담당 과장	자치경찰단 장	자치경찰 담당과장
2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	지방 소방준감	지방 소방정	자치총경	자치경정

- 위 표의 담당관 중 기획 업무를 담당하는 담당관은 3급 또는 4급 일반 직 지방공무원으로 임명한다.

- 위 표에 열거되지 아니한 보조기관이나 보좌기관의 직급에 대하여는 위 표에 열거된 직위 중 그와 유사한 직위의 직급기준을 적용한다.
- 위 표의 보조·보좌기관에 대하여는 일반직과 별정직의 복수직을 부여할 수 없음을 원칙으로 한다. 다만, 담당관 중 공보 업무를 담당하는 담당관에 대하여는 4급상당 별정직지방공무원으로 임명할 수 있다.
- 제12조제3항에 따라 위 표의 보조·보좌기관의 명칭을 달리 정하는 경우 위 표에 의한 직급기준의 직근 하위직급 공무원으로 임명할 수 있다. 다만, 위 표 중 복수직급으로 임명할 수 있도록 정한 직위는 직근 하위 직급 공무원으로 임명할 수 없다.

○ 직속기관

- 지방농촌진흥기구

농업기술원				농업기술센터	
원장	국장 또는 부장	과장		소장	과장 담당관
		지도사업 분야	시험연구 사업분야		
지방 농업연구관 또는 지방 농촌지도관	지방농업 연구관지방 농촌지도관 또는 지방생활 지도관	지방 농촌지도관 또는 지방 생활지도관	지방 농업연구관	지방 농촌지도관 또는 지방 생활지도관	지방 농촌지도관 또는 지방 생활지도관

- 위 표 중 농업기술센터의 소장과 과장·담당관에 해당하는 정원에 대하여 필요한 경우(행정시의 농업행정과 관련된 국이나 과의 기능과 통·폐합하는 경우를 말한다)에는 그 지도직공무원의 계급에 해당하는 일반직 공무원 정원(제주특별자치도 본청의 국과 통폐합하는 경우에는 4급, 과와 통폐합하는 경우에는 5급을 말한다)을 복수직으로 책정할 수 있다.
- 위 표 중 농업기술센터에 소장을 보좌하기 위하여 시험연구 업무를 수행하는 지방농업연구관을 둘 수 있다.

- 지방공무원교육훈련기관

장	과장	교수요원
3급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원

- 위 표의 교수요원 중 수석교수요원 1명은 4급 일반직지방공무원으로 임명한다.
- 제12조제3항에 따라 위 표의 과장의 명칭을 달리 정하는 경우 위 표에 의한 직급기준의 직근 하위직급 공무원으로 임명할 수 있다.

- 소방서·보건환경연구원 및 보건소

소방서장	소방서 과장	보건환경연구원장	보건소장	보건소 과장
지방소방정	지방소방령	지방보건연구원 또는 지방환경연구원	4급 또는 5급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원

- 보건환경연구원에 두는 과장(科長)은 지방보건연구원 또는 지방환경연구원으로 임명한다.

- 보훈청

장	과장
4급 일반직지방공무원	5급 일반직지방공무원

- 사업본부·사업소

구분	장	부장	과장 또는 담당관
사업본부	3급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원
사업소	4급 또는 5급 일반직지방공무원		5급 일반직 지방공무원

- 보조·보좌기관의 직급은 장의 직급과 동일한 직급을 책정할 수 없다.

- 제12조제3항에 따라 위 표의 과장 또는 담당관의 명칭을 달리 정하는 경우 위 표에 의한 직급기준의 직근 하위직급 공무원으로 임명할 수 있다.

- 출장소

장	국장 또는 국장급 담당관	과장 또는 담당관
3급 또는 4급 일반직지방공무원	4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원

- 보조·보좌기관의 직급은 장의 직급과 동일한 직급을 책정할 수 없다.
- 제12조제3항에 따라 위 표의 보조·보좌기관의 명칭을 달리 정하는 경우 위 표에 의한 직급기준의 직근 하위직급 공무원으로 임명할 수 있다.

○ 합의회행정기관

- 감사위원회

사무국장	과장
3급 일반직지방공무원 또는 3급상당 특정직지방공무원	4급 일반직지방공무원 또는 4급상당 특정직지방공무원

- 위원장은 정무직지방공무원으로 임명한다.

- 지방노동위원회

위원장 또는 상임위원	사무국장
2급상당 별정직지방공무원	5급 일반직지방공무원

- 위원장이 상임위원을 겸한다.

- 의회사무기구

의회사무처장	전문위원	과장 또는 담당관	정책자문위원
2급 일반직지방공무원 또는 3급 일반직지방공무원	4급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	5급상당 별정직 지방공무원

- 전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직지방공무원으로 임명할 수 있다.
- 정책자문위원은 일반직의 5급에 해당하는 계약직지방공무원으로 임명할 수 있다.
- 제12조제3항에 따라 위 표의 과장 또는 담당관의 명칭을 달리 정하는 경우 위 표에 의한 직급기준의 직근 하위직급 공무원으로 임명할 수 있다.

○ 행정시

- 본청

의회사무처장	부시장	국장	과장 또는 담당관
2급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원

- 시장은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제17조제2항 단서에 따라 정무직지방공무원으로 임명할 수 있다.
- 제12조제3항에 따라 위 표의 보조·보좌기관(부시장은 제외한다)의 명칭을 달리 정하는 경우 위 표에 의한 직급기준의 직근 하위직급 공무원으로 임명할 수 있다.

- 자치경찰대

대장	과장
자치경정 또는 자치경감	자치경감 또는 자치경위

- 읍·면·동

읍장·면장·동장	부읍2장·부면장	읍·면의 과장
5급 일반직지방공무원	6급 일반직지방공무원	6급 일반직지방공무원

- 부읍장·부면장은 총무 업무나 주민생활지원 업무를 담당하는 6급 일반 직지방공무원(과를 두는 경우에는 총무 업무나 주민생활지원 업무를 담당하는 과장을 말한다)이 겸한다.

3. 행·재정적 특례

- 제주특별자치도의 조직특례를 비롯한 행정, 재정상 특례를 분석하면 다음과 같음
 - 2006년 고도의 자치권을 부여한 제주특별자치도 출범에 따라, 직급기준을 제외한 법령상 조직운영기준 적용을 배제하여, 조직자율권 확대를 시범적으로 적용
 - 조직운영기준은 사무직원의 임용 및 절차, 부지사의 정수, 행정기구의 설치·운영 기준, 지방공무원의 정원기준, 소속기관 및 하부 행정기구의 설치 요건 등임
 - 기타 행·재정상 특례 현황을 기술하면 다음과 같음
- 제정 「제주특별자치도법」은 제1장 총칙에서 제17장 별칙의 본문 363조와 부칙 41조로 구성되어 있음
 - 이는 근래 보기 드물 정도로 방대한 분량의 법률임

(1) 사무권한과 특별지방행정기관의 특례

- 국가는 외교, 국방, 사법 등 국가준립사무를 제외한 사무에 대해 제주특별자치도의 여건 등을 고려하여 단계별로 제주특별자치도에 이양하기 위한 계획의 수립을 제주특별자치도지원위원회에 맡기고 있음
 - 2007년 8월 「제주특별자치도법」을 개정하여 국가의 사무권한 278건을 추가로 제주특별자치도에 이양하였음(이는 제주특별자치도의 의견을 부분적으로 반영한 것임)

- 제주특별자치도는 「제주특별자치도법」에 따라 자치도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 제주특별자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있음
- 제주특별자치도는 이 규정을 활용하여 2006년 11월 422건의 사무권한을 이양하도록 지원위원회에 요청하였음(양영철, 2007: 58-59)
- ⇒ 제주특별자치도는 제주특별자치도와 관련한 법률안에 대한 의견 제출권이 인정되고 있는데, 이는 법률상 다른 지방자치단체에는 인정되지 않고 있음
- ⇒ 제주특별자치도에서는 ‘정부조직법’과 대통령령인 ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙’에 따라 설치된 여러 특별지방행정기관을 폐지하고 그 소관사무의 일부를 제주특별자치도로 이양하였음
- ⇒ 폐지된 특별지방행정기관은 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주환경출장소, 제주보훈지청, 제주지방노동위원회, 그리고 제주지방노동사무소의 7개임
- ⇒ 특이한 것은 도지사 소속 하에 지방노동위원회를 두어 제주지방노동위원회에서 이양된 사무를 처리하고 있는 점임

(2) 행정관리의 특례

- 2005년부터의 시범실시에 이어 2007년부터 전면적으로 실시한 총액인건비제의 도입은 행정기구와 정원에 관한 지방자치단체의 자율성을 향상시켰음
- 총액인건비의 구성요소와 산정방법의 구체적인 사항은 행정기구설치의 요건과 기준 등은 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 등의 행정명령으로 정하고 있음
- ⇒ 이들 법령의 규정은 직급기준을 제외하고 제주특별자치도에는 적용되지 않음

- 제주특별자치도에는 감사위원회가 설치되어 있음
 - 위원장을 포함하여 도지사가 임명·위촉하는 7인 이내의 위원으로 구성하는 감사위원회는 직무상 독립된 지위를 가지고 있음
 - 위원장은 도의회의 동의를 얻어 임명하고, 위원 중 3인은 도의회에서 추천하는 자를 임명
 - 이는 2005년 10월 정부가 국회에 제출한 ‘공공기관의 감사에 관한 법률안’의 관계 규정을 일부 반영한 것임
 - 이에 따라 중앙행정기관의 장은 제주특별자치도의 행정·재정에 대해 감사를 실시할 수 없으며, 국가사무와 국가의 보조를 받는 사업에 한해 감사위원회에 감사를 의뢰할 수 있음
- ⇒ 다른 시도에서 볼 수 있는 중앙행정기관의 장에 의한 감사, 시도지사 및 시도교육감의 보조기관에 의한 감사를 감사위원회의 감사로 일원화했음
- 인사행정에 관해서는 지방공무원법 등 법령으로 규정하는 여러 사항을 조례사항으로 바꾸었음
 - 인사행정의 틀이라고 할 수 있는 직군·직렬을 조례로 통합 또는 신설할 수 있도록 하였음
 - 인사위원회의 구성, 승진후보자명부의 작성, 외국인의 임용, 개방형 직위 및 공모직위의 지정과 운영 등도 조례사항으로 되었음
 - 다만 인사위원회의 구성에서는 외부의 위촉위원을 과반수로 하고 위원장을 이들 위촉위원이 호선하며, 소속 사무직원에 관한 사항 등을 조례로 정하도록 하여 인사위원회의 자율성을 제고하였음
- 능력과 성과중심의 인사관리를 강화한 것으로 제도상 나타남
 - 직무성과의 계약제와 성과급적 연봉제의 적용대상을 확대하여 이를 조례가 정하는 직원에게 적용할 수 있도록 하였음

- 1급 내지 3급의 일반직 지방공무원에 대해 그 자질과 능력에 관해 정기적으로 적격검사를 실시하여 직위해제나 직권면직의 처분을 할 수 있는 법적 근거도 마련되었음
- 이밖에도 임용·보수에 관한 특례, 신규채용에 관한 특례, 전문성의 강화에 관한 특례, 그리고 교육훈련에 관한 특례 등이 인정되고 있음

(3) 주민직접참여와 의회의 특례

- 주민직접참여는 1999년 지방자치법 개정으로 조례의 제정·개폐와 감사의 청구가 주민에게 인정되면서 도입되었음
 - 2004년의 주민투표법은 이를 확충하였지만 그 청구의 요건은 다소 엄격하고 주민투표의 대상은 크게 제한되어 있었음
- 제주특별자치도법은 우선 이들 청구의 요건을 완화하고 주민투표의 대상을 확대하였음
 - 첫째, 일정한 자격을 갖춘 영주 외국인이 주민투표에 이어 조례의 제정·개폐를 청구할 수 있도록 하고 이들의 청구요건을 낮추었음
 - 둘째, 다른 지방자치단체에서는 주민투표에 부칠 수 없는 사항을 주민투표에 부칠 수 있도록 하였음
 - 즉 “조례가 정하는 예산 이상이 소요되는 대규모 투자사업”이 그것임
 - 셋째, 도지사 등에 대한 주민소환제를 도입하였음
 - 이 주민소환제는 2006년 5월 ‘주민소환에 관한 법률’이 제정됨에 따라 2007년 5월부터 모든 지방자치단체에서 시행하게 되었음
- 이러한 주민직접참여의 확충과 더불어 ‘지방재정법’의 임의사항인 예산 편성과정에의 주민참여를 의무화하였음
- 지방의원의 정수와 선거구는 ‘공직선거법’에서 직접 또는 간접으로 정하고 있는데, 그 특징은 당해 지방자치단체의 자기통치를 배제하고 있는 점임

- 제주특별자치도의 의원정수와 지역선거구에 관해서는 상당한 자기통치가 이루어지고 있음
 - 의원정수는 교육의원 5인을 포함하여 41인 이내에서 제주특별자치도에서 설치하는 도의회의원선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 조례로 정함
 - 다만, 교육의원 5인을 제외한 나머지 의원정수의 100분의 20 이상을 비례대표 의원정수로 하여야 함³⁾
- 지역선거구의 획정은 더욱 자율적임
 - “하나의 시도의원 지역구에서 선출할 지역구 시도의원 정수는 1인”으로 한다는 ‘공직선거법’ 제26조의 규정에도 불구하고 도의회의원선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 조례로 정함
 - 그래서 예컨대 중선거구도 자율적으로 도입할 수 있게 됨
- 의원에게 지급하는 비용의 종류와 그 지급기준도 자율적임
 - 현재 다른 지방의원들에게는 의정활동비, 여비, 월정수당의 비용을 지급하고 있는데, 이 가운데 의정활동비와 여비에 관해서는 대통령령으로 그 지급범위를 구체적으로 한정하고 있음
 - 그런데 제주특별자치도에서는 그 비용의 종류는 물론이고 비용의 지급 기준마저도 의정활동비심의위원회에서 심의·의결하여 조례로 자율적으로 정할 수 있음
- 의회사무처의 기능도 더욱 강화할 수 있음
 - 상임위원회마다 5급 상당의 계약직 또는 별정직 지방공무원인 정책자문위원을 3인까지 신설할 수 있음
 - 일반직공무원을 제외한 사무처 직원의 임용과 그 절차도 조례로 정함
 - 이들 보좌를 받아 도의회는 별정직 지방공무원으로 보하는 부지사의 인사청문을 실시하며, 신설한 감사위원회 위원장에 대한 임명동의안을 심사함

3) 이 경우 단수는 0으로 봄. 그런데 다른 시도의회는 비례대표 의원정수는 지역선거구 정수의 100분의 10이며 단수는 1로 보고 있음

(4) 지방세와 지방재정의 특례

- 지방자치단체의 폐합으로 제주특별자치도는 지방세 16세목 모두에 대해 과세권을 가지게 되었음
 - 이 과세권에서도 과세면제 등을 자율화하고 탄력세율제를 더욱 확충하였음
 - 먼저, 과세면제, 불균일과세 또는 일부과세를 하고자 할 때는 ‘지방세법’에 따라 미리 행정안전부장관의 허가를 얻어야 했는데, 이제는 조례로 자유로이 정할 수 있음
 - 취득세를 비롯한 9세목의 세율은 당해 지방자치단체가 ‘지방세법’에서 정한 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 조례로 가감할 수 있으며,⁴⁾ 도축세와 사업소세의 세율은 조례로 ‘지방세법’의 표준세율보다 낮출 수 있음
 - 제주특별자치도는 취득세를 비롯한 12세목의⁵⁾ 세율을 표준세율의 100분의 100의 범위 안에서 조례로 가감할 수 있고, 도축세와 사업소세에 관해서는 ‘지방세법’에서 정한 표준세율의 2배에 달하는 상한 안에서 조례로 정할 수 있음
- ⇒ 세율을 탄력적으로 정할 수 있는 세목이 늘어났을 뿐만 아니라 그 탄력성의 정도도 크게 강화된 것임
- 국가에서 지방자치단체로 이전하는 재정에 관해서도 특례가 마련되었음
 - 먼저 ‘지방교부세법’에 의한 보통교부세 총액의 100분의 3을 제주특별자치도에 교부함
 - 그리고 국가균형발전특별법에 의한 국가균형발전특별회계에 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정과는 별도의 계정을 설치하여, 이를 통한 중앙행정권한의 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 충당하고 있음

4) 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세. 다만 도시계획세의 표준세율은 가액의 1000분의 1.5이고, 조례로 도시계획세의 세율을 표준세율과 다르게 정할 때 그 세율은 가액의 1000분의 .23을 초과할 수 없음

5) 9세목에 레저세, 면허세, 농업소득세의 3세목이 추가된 12세목임

- 전자는 보통교부세의 산정에 관한 일반원칙의 중대한 예외이고, 후자는 개별국고보조금을 제주특별자치도의 자율성이 다소 인정되는 포괄 보조금으로 바꾼 것임
- 외채를 발행하거나 대통령령으로 정하는 한도액 이상의 지방채를 발행할 때는 행정안전부장관의 승인을 얻어야 하는데, 제주특별자치도는 도의회의 의결로 외채를 발행할 수 있으며, 그 특별의결(재적의원 과반수의 출석에 출석의원 3분의 2이상의 찬성)로 행정안전부장관이 정하는 한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있음

(5) 교육자치와 자치경찰의 특례

- 지방의회가 재개된 1991년의 12월 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 제정되었는데 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성.....은 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다”는 헌법 제31조 제4항의 규정과 당시 ‘지방자치법’ 제 112조에 따른 것임
- 이로써 지방자치단체의 교육과학기술체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관을 지방자치단체의 장과 의회로부터 분리하였음
- 그러나 교육위원회의 주민대표성, 교육위원회와 시도의회 이중적인 역할 등에 관한 줄곧 비판이 제기되었음(정부혁신지방분권위원회, 2008: 177)
- 제주특별자치도에서는 ‘초중등교육법’ 제31조의 학교운영위원회 위원에 의한 교육감 및 교육위원회 위원의 선거제도가 폐지되고, 이들을 주민이 직접 선거하는데, 다만 그 피선거권은 종전처럼 일정한 교육경력 또는 교육행정경력이 있고 정당의 당원이 아닌 자에게 한정되었음
- 교육위원회는 일반의 도의원 4인과 교육의원 5인의 9인으로 구성해 이를 도의회내에 두었음

- 이는 2006년 12월 ‘지방교육자치에 관한 법률’의 개정을 불러일으켜, 지금은 다른 시도에서도 제주특별자치도와 같은 체제의 교육자치제가 도입되었음
- ‘지방교부세법’에 의한 보통교부세의 특례적인 교부와 함께 ‘지방교육재정교부금법’에 의한 보통교부금의 교부에 관해서도 특례를 두어 보통교부금 총액의 1.57%를 제주특별자치도에 교부함
 - ‘지방교육재정교부금법’ 제11조의 2항은 시도가 매 회계연도 일반회계 예산에 시도세 총액의 일정률(을) 그 교육비특별회계로 전출하도록 하는데, 제주특별자치도에 관해서는 그 비율을 조례가 정하는 비율의 금액으로 자율화하였음
- 자치경찰에 관해 노무현 정부는 법률안을 마련하여 2005년 11월 국회에 제출하였는데 그 요지는 다음과 같음
 - 시·군·자치구는 조례로써 그 장이 임명하고 지휘·감독하는 자치경찰대장을 장으로 하는 자치경찰대를 설치할 수 있음
 - 자치경찰의 사무는 주민의 생활안전활동에 관한 사무, 지역교통활동에 관한 사무, 지역경비에 관한 사무, 그리고 ‘사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’에 따른 자치경찰공무원의 직무임
 - 이 중에서 산림보호 등 특별사법경찰관리의 직무 17종은 현재 시군구에서 수행하고 있음
 - 그런데 생활안전활동 등의 나머지 3가지 사무는 ‘경찰관직무집행법’ 등에 의한 국가경찰의 직무이기도 함
 - 그래서 법안은 이들 사무직무를 처리함에 있어서는 역할의 분담과 사무수행의 방법 등을 시군구의 장과 관할 경찰서장이 서로 협약으로 정해 공표하도록 하고 있음

6) 서울특별시는 100분의 10, 경기도와 광역시는 100분의 5, 그 밖의 도 및 특별자치도는 100분의 3.6. 다만 ‘지방세법’ 제6조 1항 2호에 따른 목적세, 제6조의2에 따른 특별시분 재산세에 해당하는 금액은 제외함

- 정부는 이와 비슷한 내용의 자치경찰제를 제주특별자치도에 의무화했음
 - 다만 자치경찰단을 두고 조례가 정하는 바에 따라 행정시에 그 보조기관(자치경찰대)을 두도록 했음
 - 현재 도지사와 제주지방경찰청장의 협약으로 제주특별자치도 자치경찰단은 제주국제공항의 교통관리 및 관광객 보고, 한라산의 등산객 및 자연보호 등을 분담해(행정자치부 자치경찰제실무추진단, 2008: 165) 일정한 성과를 올리고 있음(제주특별자치도지사, 2008: 1-4)

제2절 조직환경 분석

1. 도 본청 권한 집중

- 조직의 변화와 함께 권한의 변화도 이루어졌는데, 기초지방자치단체인 시·군이 폐지됨에 따라 도 본청으로의 권한이 집중되었는데 이는 특별법 제11조에서도 나타나고 있음
 - 특별법 제11조에 의하면, “다른 법령에서 지방자치단체, 도 또는 시·군을 인용하고 있는 경우에는 각각 제주자치도를 포함한 것으로 보아 당해 법령을 적용한다(제1항)”; “다른 법령에서 지방자치단체의 장, 도지사 또는 시장·군수를 인용하고 있는 경우에는 각각 제주특별자치도지사를 포함한 것으로 보아 당해 법령을 적용한다(제2항)”라고 규정하고 있음
 - 즉, 다른 법령에 의해 기초지방자치단체인 시·군에 속하는 사항을 제주자치도가 맡는다는 것과, 다른 법령에서 시장·군수에 속하는 사항을 제주특별자치도지사가 맡는다는 것인데, 이는 곧 도 본청의 권한 강화로 이어질 수밖에 없음

- 도 본청의 권한이 강화되고 집중된 것에 대해서는 비판이 제기되고 있음
 - 도 본청에게 과도하게 업무가 집중되고, 제주도청이 주민생활과 관련된 정책결정까지 맡으면서 오히려 도 본청이 해야 할 핵심과제에는 집중하지 못한다는 지적이 나오고 있음(이기우, 2006: 61-62)
 - 도지사로의 권한 집중 우려도 낳고 있는데, 제주도가 중앙정부로부터 권한이양을 계속 받게 되면 그만큼 제주도지사의 권한이 강해지게 됨
 - 이런 상황에서 기초지방자치단체를 폐지한 것은 권력의 집중현상을 매우 심화시킬 수밖에 없었음
- 한편 제주특별자치도가 출범하면서 읍·면·동 기능강화가 강조되었음
 - 읍·면에는 과를, 동에는 담당을 설치하였고, 예산도 증액편성되었으나 큰 틀의 변화가 있었다고 보기는 어렵고, 읍·면·동은 여전히 말단 하부행정기관으로서 기능하고 있음

2. 행정시의 약한 위상

- 행정시가 존재하고 있지만, 행정시는 법인격이 없고 예산편성, 자치입법, 자치재정권이 없는 하부행정기관에 불과함
 - 행정시는 법인격이 없으므로 자기 명의로 재산을 소유할 수도 없고 행정시는 독자적인 예산편성권도 없음
- 행정시장은 선출직이 아닌데, 행정시장은 일반직 또는 계약직 지방공무원으로 보하되, 도지사가 임명하게 되었음
 - 다만 행정시장으로 예고한 자를 임명할 경우에는 정무직 지방공무원으로 보하도록 했으며(제주자치도 특별법 제17조 제2항), 행정시의 부시장도 도지사가 임명함
- 결국 행정시장은 관할 행정구역의 사무에 대해 1차적 책임을 지지만 최종 책임자는 아니며, 최종적 의사결정권자는 도지사라고 하겠음

- 제주자치도 특별법 제17조 제5항도 “행정시장은 도지사의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무 및 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고 소속직원을 지휘·감독한다”라고 하여 행정시장이 도지사와 수직적 관계에 있음을 명확하게 하고 있음
 - 이처럼 약한 위상을 가지는 행정시장은 결정권을 가지고 있지 못하기 때문에, 기존의 민선지방자치단체장과는 다른 위상을 갖는다고 할 수 있음
 - 실제로도 제주특별자치도 출범 이후에는 행정시장이 도지사로부터 직접적인 지시를 받고 있는데, 2008년 3월에는 골프장 개장과 관련한 주민들의 집단민원을 이유로 도지사가 행정시장에게 경고를 하는 일도 있었음
- 행정시의 존재는 행정의 효율성도 떨어뜨린다는 비판을 받고 있는데, 권한과 위상이 약하고 불분명한 행정시가 존재함으로써 업무의 중복이 발생한다는 것임

3. 권한변화에 따른 갈등

- 상기의 권한변화는 제주지역 내 갈등 양상에도 영향을 미쳤는데, 기초지방자치단체가 폐지된 것은 주민과의 소통을 어렵게 하여 지방정부와 주민간의 갈등을 심각하게 만들 수 있는 구조임
 - 과거에는 기초지방자치단체와 광역지방자치단체간에 권력이 분립되어 있었으므로, 주민들이 기초지방자치단체를 통해서 자신들에게 보다 가까운 정부에게라도 의견을 반영시킬 수 있었으나, 이제는 그런 통로가 사라졌기 때문임
 - 실제로 제주특별자치도 출범 이후에 해군기지 등 정책현안을 둘러싸고 주민들과 도지사 내지 도 집행부간의 갈등이 매우 심각하게 진행되고 있음

- 이는 기초지방자치단체의 폐지로 인해 권력의 수직적 분립이 사라지고, 광역지방자치단체와 주민간의 중간완충지대가 사라졌기 때문으로 볼 수 있음

4. 도 의회 및 감사시스템의 대응력 한계

(1) 도의회의 상대적 기능 약화

- 제주특별자치도가 출범하기 이전에는 도의회가 16명의 지역구 도의원(제주시 7명, 서귀포시 3명, 북제주군 3명, 남제주군 3명)과 3명의 비례대표 의원, 합계 19명의 도의원으로 구성되었음
- 특별자치도 출범과 함께 구성된 제8대 도의회의 의원 정수는 41명이며, 그 중 5명은 교육의원임
- 교육의원이 아닌 도의원 중에서 지역구 의원은 29명이고, 비례대표는 7명으로 이처럼 도의원정수가 늘어난 것은 특별자치도 출범과 함께 기초의회인 시·군의회가 폐지되었기 때문임
- 한편 이와 관련해서 도의회 의원의 정수가 너무 많다는 논란이 있었음
 - 즉, 인구가 천만명을 넘는 서울특별시의원의 의원정수가 106명, 경기도의회의 의원 정수가 119명인데 반해 인구 55만 8천명(2006년 기준)인 제주도의회의 의원정수가 과다하다는 것으로 이러한 주장은 의원 정수를 줄여야 한다는 주장으로 귀착됨

<표 III-1> 전국 시·도별 인구나 지방의원 숫자

시·도	2007년 인구 (단위 : 천명)	광역의원 숫자	기초의원 숫자	광역·기초 의원합계	인구 천명당 지방의원수
서울	10,193	106	419	525	0.051
부산	3,587	47	182	229	0.063
대구	2,493	29	116	145	0.058
인천	2,665	33	112	145	0.056
광주	1,413	19	68	87	0.061
대전	1,476	19	63	82	0.056
울산	1,100	19	50	69	0.063
경기	11,106	119	417	536	0.049
강원	1,504	40	169	209	0.139
충북	1,507	31	131	162	0.109
충남	1,996	38	178	216	0.109
전북	1,862	38	197	235	0.125
전남	1,930	51	243	294	0.151
경북	2,681	55	284	339	0.126
경남	3,197	53	259	312	0.099
제주	559	36	-	36	0.065

* 자료 : 행정안전부, 제주는 교육의원을 제외한 것임

- 제주도의원 정수를 축소해야 한다는 주장은 제주특별자치도의회가 제주도내의 유일 지방의회임을 간과한 것이므로 적절하지 않음
 - 제주특별자치도가 출범하면서 기초의회가 폐지되었기 때문에, 현재 제주도내에는 기초의회는 존재하지 않는 상황임
 - 제주특별자치도의회가 기초의회로서의 역할까지 수행하고 있는 상황이라서 시·도간 의원정수를 비교함에 있어서는 이러한 제주특별자치도의 특수성을 감안해야 함
 - 즉 광역의원과 기초의원을 모두 합쳐서 비교를 해야만 하는 것임
 - 만약 16개 시·도의 지방의원(광역, 기초를 합한) 정수를 비교해 보면, 제주특별자치도의 경우에는 인구 천명당 0.065명에 불과함
 - 이는 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 강원 등의 다른 도 지역에 비해 현저하게 적은 것으로 이렇게 본다면 제주특별자치도의회의 의원정수는 오히려 다른 지역에 비해 부족하다고 할 수도 있음

- 이처럼 기초지방의회가 폐지된 제주특별자치도의 특수성을 감안하지 못한 주장들이 제기되는 등 도의회와 관련된 혼선이 발생하고 있는 것도 제주특별자치도 출범 이후의 상황임
- 한편 제주특별자치도의회는 경우에는 29명의 지역구 의원에 대해 선거구 별로 각기 1명의 도의원을 선출하는 소선거구제를 택하고 있음
 - 소선거구제는 다수의 사표(死票)가 발생하게 되는 문제점을 낳고 있고 소선거구제 하에서 지역구 지방의원은 재선을 위해 지역구 예산 확보에 주력하게 되고, 그 과정에서 막강한 권한을 가진 도지사의 눈치를 보지 않을 수 없다는 문제점도 지적되고 있음

(2) 도의회의 견제기능 미흡

- 제주특별자치도 출범 이후에 도의회는 도지사를 견제할 수 있는 유일한 대의기관으로서 막중한 임무를 지게 되었음
 - 도의회의 권한이 미약하고 견제기능을 수행하는 데 필요한 여러 제도적 장치들이 마련되어 있지 않아서 제대로 견제기능을 수행하지 못하고 있는 상황임
- 제주특별자치도가 출범하면서 도의회의 기능을 강화하기 위한 제도개선책도 일부 도입되었음
 - 감사위원장에 대한 임명동의제도⁷⁾. 및 감사위원장 및 환경부지사에 대한 인사청문 제도⁸⁾가 도입되었고, 의정활동지원 기능을 강화하기 위해

7) 특별법 제66조 제2항에 의하면, 감사위원회는 위원장 1인을 포함한 7인 이내의 위원으로 구성하고 같은 조 제3항에서는, “위원은 도조례가 정하는 자격을 갖춘 자 중에서 도지사가 임명 또는 위촉하되, 위원 중 3인은 도의회에서 추천하는 자를 위촉한다. 다만, 위원장은 도의회의 동의를 얻어야 한다”라고 규정하고 있음

8) 도의회는 감사위원회 위원장에 대한 임명동의안을 심사하기 위하여 인사청문특별위원회를 두고 인사청문을 실시하고 있음(특별법 제44조). 또한 도의회는 환경부지사에 대하여 임용동의권은 없지만 사전인사청문을 실시할 수 있는 권한을 가짐. 즉 도지사는 별정직 지방공무원으로 보하는 부

정책자문위원회도 도입 등도 이루어졌음

- 상기의 변화에 긍정적인 점이 없는 것은 아니지만, 여전히 도의회의 위상과 권한이 견제기능을 수행하기에는 미흡한 것이 사실임
 - 도지사의 인사권에 대해 도의회가 개입할 수 있는 권한이 약함
 - 도의회가 감사위원장에 대한 임명동의권을 행사하게 된 것은 긍정적인 변화이지만, 다른 주요 공무원들에 대해서는 임명동의권이 없는 상황임
 - 환경부지사에 대해서 인사청문만 실시할 수 있을 뿐이고 행정시장 인사권 행사에 대해서는 도의회가 전혀 견제할 수 없게 되어 있음
 - 또한 도의회 사무처 직원(일반직 공무원) 인사권도 아직 확보되어 있지 않은 상황임

(3) 감사위원회의 신설과 독립성의 문제

① 감사위원회 신설의 의미

- 제주특별자치도가 출범하면서 독립된 자치감사기구로서 감사위원회가 설치·운영되고 있음

지사에 대하여 그 임용 전에 도의회에 인사청문의 실시를 요청하여야 하고, 도의회는 인사청문을 실시하기 위하여 인사청문특별위원회를 두어야 함

인사청문특별위원회는 임명동의안 또는 인사청문요청안이 도의회에 제출된 때에 구성된 것으로 보며, 그 임명동의안 등이 본회의에서 의결될 때 또는 인사청문경과가 본회의에 보고될 때까지 존속함. 인사청문특별위원회는 임명동의안 심사 또는 인사청문을 위하여 인사청문회를 열며, 인사청문회에 관하여는 「인사청문회법 제4조제2항, 제5조 내지 제9조, 제10조 제1항·제2항, 제11조 내지 제18조의 규정을 준용함(특별법 제44조 제4항 내지 제6항). 한편 인사청문특별위원회의 구성·운영, 인사청문회의 운영, 임용예정자에 대한 답변 및 의견청취방식 등에 관하여 필요한 세부적인 사항은 도조례로 정하도록 위임하고 있음. 특별법 제44조 제7항). 그에 따라 「제주특별자치도의회 인사청문회 조례」가 제정되어 있는데, 이처럼 도의회가 감사위원장에 대해 임명동의권을 가지고 감사위원장과 별정직 지방공무원으로 보하는 부지사에 대해 인사청문을 실시할 수 있도록 한 것은 다른 지방의회에는 없는 권한을 인정한 것인데, 국회에서 실시하는 인사청문회 제도와 같이 인사청문을 통해 자질, 능력, 도덕성 등을 검증하고 중요직위에 대한 인사의 공정성과 합리성을 제고하기 위한 것임

- 제주특별자치도 출범과 함께 감사위원회라는 자치감사조직을 설치하게 된 것은 그만큼 자치감사⁹⁾기능을 강화하기 위한 것이었음
- 그동안 지방자치단체에는 지방자치단체장 산하에 자체적인 감사조직이 있었지만, 독립성 및 전문성이 미흡한 등 여러 문제점을 안고 있었음
- 지방자치단체에 대한 감사가 국회, 감사원, 행정안전부 등 중앙행정기관, 도의회, 내부감사기관 등에 의해 다양하게 이루어지면서 감사로 인한 업무부담과 중복감사로 인한 비효율이 문제로 되고 있었음(박영욱,2008:172)
- 따라서 지방자치단체에 독립적 감사기구를 두어야 한다는 것이 오랫동안 논의되어 왔고, 제주특별자치도가 출범하면서 자치감사조직으로 감사위원회를 설치하게 된 것임

<표 III-2> 감사위원회와 타 시·도 감사관실의 비교

구분	감사위원회	타 시·도 감사관실
설치근거	제주특별자치도법 제66조	지방자치법 제102조에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 설치
감사대상기관	도교육청도 감사가능	도교육청은 감사할 수 없음
중앙행정기관의 감사	제주특별자치도에 대해서는 중앙행정기관이 직접 감사할 수 없음	중앙행정기관이 감사할 수 있음
조직구성	위원장 1인을 포함한 7인 이내의 위원으로 구성된 합의제 행정기관	합의제 행정기관 아님
감사위원장(감사관)의 지위	정무직 지방공무원. 도의회의 동의를 얻어 도지사가 임명	일반직 지방공무원
규정제정	자치감사에 필요한 세부사항을 감사위원회의 의결을 거쳐 감사위원장이 정할 수 있음	규정제정 권한 없음

* 자료: 박영욱(2008: 173) 주장요약

9) 현재 자체감사와 자치감사라는 단어가 혼용되고 있는데, 특별법 제66조 제1항에서는 “감사대상 기관 및 그 기관에 속한 자의 제반업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고, 자치감사결과(변상명령, 징계 또는 문책, 시정, 주의, 개선, 권고, 고발 등의 조치사항 포함)를 처리하는 행위”를 “자치감사”라고 정의하고 있음

- 감사위원회가 설치되면서, 제주특별자치도의 경우에는 특별법 제71조 제1항에 의하여 원칙적으로 중앙행정기관의 장이 감사를 실시할 수 없게 되었음¹⁰⁾
 - 지방자치단체에 대한 중복감사의 문제점이 계속 지적되어 왔기 때문에, 제주특별자치도의 경우에는 중복감사로 인한 업무부담과 비효율을 방지하기 위해 중앙행정기관의 감사를 배제한 것임
 - 중앙행정기관의 감사를 배제하려면, 그만큼 자치감사기능이 제대로 수행되어야 하는데, 그렇지 못하면 특별자치도가 부패와 비능률로 왜곡될 수 있기 때문임
- 제주특별자치도에서 감사위원회는 매우 중요한 역할을 수행해야 하며, 비대해진 집행부의 권력을 감시·견제하고 중앙행정기관의 통제(간섭)없이도 행정의 적법성, 적정성을 담보할 수 있는 자체적인 통제능력이 있다는 것을 보여줄 막중한 책임이 감사위원회에 부여되어 있는 것임

② 감사위원회의 현황

- 감사위원회는 도지사 소속이되, 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 가지는 합의제 행정기관으로, 자치감사를 수행하는 감사기관임(특별법 제66조 제1항 및 「제주특별자치도 행정기구 설치조례」 제3조¹¹⁾)

10) 특별법 제71조 제1항 본문에서는 “중앙행정기관의 장은 제주자치도에 대하여는 그 행정전반 또는 특정한 정책·사업·업무 및 예산 등에 대한 감사를 실시할 수 없다”라고 규정하고 있다. 다만 국회의 국정감사, 감사원 감사 및 지방자치법 제16조에 따른 주민감사청구의 경우에만 예외적으로 감사를 실시할 수 있을 뿐이며, 또한 중앙행정기관의 장이 국가사무 및 국가의 보조를 받은 사업에 대한 감사가 필요하다고 인정하는 경우에도 그에 대한 감사를 직접 할 수 없고, 감사위원회에 의뢰하여야 함. 그리고 감사위원회는 특별한 사유가 없는 한 감사를 실시하고, 그 결과를 감사원, 감사를 의뢰한 중앙행정기관의 장, 도지사 및 감사대상기관에 통보하여야 한다(특별법 제71조 제3항 및 제4항). 그리고 감사가 미흡하다고 판단되는 경우에도 재감사를 의뢰할 수 있을 뿐 직접 감사할 수는 없음

11) 「제주특별자치도 행정기구 설치조례」 제3조는 ‘합의제 행정기관’이라는 제목 하에 “도지사 소속하에 그 직무에 관하여 독립된 지위를 가지는 제주특별자치도감사위원회 및 제주특별자치도지방노동위원회를 둔다”라고 규정하고 있음

- 감사위원회는 위원장 1인을 포함한 7인 이내의 위원으로 구성함(특별법 제66조 제2항)
 - 위원장은 도의회의 동의를 얻어 임명해야 하고, 정무직지방공무원으로 보함(특별법 제66조 제3항 단서 및 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제2조 제1항)
 - 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 직무를 통할하며, 위원회 소속 공무원을 지휘·감독함
 - 초대 감사위원장은 도의회의 인사청문 절차와 동의절차를 거쳐 2006년 10월 2일 임명되었고, 6명의 감사위원(도의회 추천 3명 포함)은 2006년 10월 10일 위촉되었음
 - 감사위원회 위원의 자격은 ① 4급 이상 또는 이에 준하는 공무원으로 5년 이상 재직한 자, ② 변호사, 회계사, 기술사 등에 준하는 자격이 있는 자, ③ 대학교에서 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 자, ④ 교육 공무원으로서 교육경력 25년 이상인 자, ⑤ 사회 각 분야에 풍부한 전문적인 학문과 지식을 고루 갖추고 덕망을 가진 자임(「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제3조 제1항)
 - 한편 정당법에 의한 정당의 당원이나 지방의회 의원은 감사위원이 될 수 없음
 - 감사위원회의 업무를 지원하기 위하여 사무국을 두고, 사무국에 두는 사무국장과 직원은 일반직·계약직·특정직 또는 교육행정직 지방공무원으로 보함(특별법 제66조 제5항).
- 감사위원 회의는 위원장을 포함한 감사위원 전원으로 구성하며, 위원장이 의장이 됨
 - 감사위원회 회의는 재적위원 과반수가 요구하거나 위원장이 필요하다고 인정하는 때에 소집하며, 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함(「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제5조).

- 감사위원회는 ① 감사위원회의 감사정책 및 주요감사계획에 관한 사항, ② 변상책임의 판정에 관한 사항, ③ 징계 및 문책처분의 요구에 관한 사항, ④ 개선요구 등에 관한 사항, ⑤ 시정 등의 요구 및 권고 등에 관한 사항, ⑥ 변상판정의 재심의를 관한 사항, ⑦ 심사청구결정에 관한 사항, ⑧ 감사위원회의 규정의 제정 및 폐기에 관한 사항, ⑨ 감사위원회의 정원에 관한 사항, ⑩ 감사위원회의 예산요구 및 결산에 관한 사항, ⑪ 감사의 생략에 관한 사항, ⑫ 감사사무의 대행에 관한 사항, ⑬ 기타 위원장이 부의한 사항을 의결함(「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제6조)

③ 제도적 한계

- 감사위원회는 도지사 이하 집행부를 견제해야 할 막중한 임무를 가지고 있지만, 실제로는 독립성 보장이 미흡한 실정임
 - 감사위원회의 소속을 도지사 소속으로 하고 있어 감사대상인 도지사가 감사기관을 산하에 두고 있는 셈임
 - 감사위원장은 도의회의 동의를 얻어 임명하기는 하나 임명권자는 도지사로 되어 있으며, 감사위원장의 임기도 보장되지 않은 상황임
 - 감사위원 7명중 3명을 도의회에서 추천하기는 하나 3인은 도지사가 전속적으로 위촉권을 행사하는 것이므로, 위원 구성에 있어서도 독립성 보장이 미흡하다고 할 수 있음
 - 뿐만 아니라 감사위원회 소속 공무원들에 대해 감사위원장이 추천권을 갖도록 되어 있으나, 실제 인사권은 도지사에게 귀속되어 있는 실정임
- 상기의 상황에서 수평적인 ‘견제와 균형’의 원리는 제주지역 내에서 제대로 작동하지 못하고 있음
 - 제주특별자치도를 설치하면서 도지사에게 권한이 집중될 수밖에 없는 상황이었는데도, 지방의회의 권한 강화나 감사위원회의 독립성 강화를 위한 충분한 제도적 장치를 마련하기 못한 것은 큰 문제라고 할 수 있음

- 감사위원장의 도 간부회의 참석 여부가 논란이 되는 등 감사위원장의 독립성에 대한 인식도 매우 부족한 실정임¹²⁾
- 한편 감사위원회 출범이후에 감사위원회의 감사결과와 관련해서, 가장 많은 논란이 많이 발생했던 사례는 제주 해군기지 관련 여론조사의 문제점에 대한 감사였음
 - 해군이 서귀포시 강정마을에서 추진 중인 제주 해군기지와 관련하여 제주특별자치도가 여론조사를 실시하였는데, 제주특별자치도의회가 여론조사와 관련된 행정절차상의 문제점에 대해 2007년 6월 25일 감사위원회에 감사청구를 하였음
 - 감사위원회는 도의회로부터 3가지 사항에 대한 감사를 의뢰받았는데, 그 세가지 사항은 ① 여론조사 사무의 위탁협약 및 계약에 관한 사항, ② 제주특별자치도 사무의 민간위탁조례 적용에 관한 사항, ③ 여론조사 경비 등 예산집행에 관한 사항이었고 이에 감사위원회는 감사를 실시하고 2007년 7월 19일 감사결과를 발표하였음
- 감사결과 여론조사 과정에서 행정적·법적 절차를 거치지 않았음이 드러났는데, 여론조사 업무를 위탁한 법인과 정식계약서도 작성하지 않았고, 민간위탁과 관련된 조례상의 절차도 위반한 것으로 드러났음
 - 예산편성·집행도 비정상적으로 이루어져 예산이 편성되지도 않은 상태에서 여론조사부터 실시되었고, 감사위원회의 감사가 진행 중인 상황인데도 9천만원의 예산이 지출되었으며, 지방재정법상의 원칙인 “회계연도 독립의 원칙”도 지켜지지 않았던 것으로 드러났음
 - 감사위원회는 행정절차상의 위법·부당한 점들이 있었으나, “관계공무원들이 도정정책업무를 적극적으로 추진하는 과정에서 발생한 것으로 사료되며, 공무원들이 고의성이나 직무태만이 있었다고 볼 수는 없고,

12) 김태환 제주특별자치도지사가 2007년 7월 13일 ‘감사위원장이 간부회의에 참석할 필요가 있다’는 취지의 발언을 해 논란이 일기도 했음(제주의 소리 2007. 7. 13.)

- 당시 정황으로 볼 때 찬·반론에 대한 집단민원 등 업무과중과 예산이 뒷받침되지 않은 상태에서 사업을 추진하다가 일어난 행정처리과정의 문제점”이라고 하여 관련공무원에 대해 문책을 요구하는 정도로 조치하였고 예산편성의 문제에 대해서는 주의처분을 요구하는 것에 그쳤음
- 이에 대해서는 감사위원회가 오히려 면죄부를 준 것이라는 비판이 제기되었음¹³⁾

5. 주민참여시스템의 성과 미미

- 읍·면·동단위의 주민자치 강화는 실제로 별다른 성과가 없었다는 것이 중론임
 - 특별법에서 주민자치위원회를 법정화¹⁴⁾했으나, 실제로 주민자치위원회는 주민자치기구로서의 위상을 가지고 있지 못하고 그러한 역할을 수행하지도 못하고 있음
 - 여전히 주민자치위원은 읍·면·동장에 의해 위촉되고 있어서, 구성 자체에서도 ‘주민자치’라는 개념에 맞지 않음¹⁵⁾
 - 주민자치위원회의 위상도 심의기구에 머무르고 있음

13) 제주의 소리(제주인터넷신문) 2007. 7. 19.

14) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제22조 제1항에서는 읍·면·동에 주민자치센터를 설치하여 ① 주민의 편의 및 복지 증진에 관한 사항, ② 주민자치의 강화에 관한 사항, ③지역공동체의 형성에 관한 사항을 처리하도록 하고, 같은 조 제2항에서는 “주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 주민자치센터 관할구역별로 주민자치위원회를 두되, 각 계각층의 주민대표가 고르게 참여하여야 한다”라고 규정하고 있고 주민자치센터의 설치·운영과 주민자치위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정하도록 위임하고 있음

15) 외국의 경우에는 근린의회(neighborhood council)와 같은 형태로 주민들에 의해 일정한 자치기능을 수행하는 단위를 두기도 하지만, 현재의 주민자치위원회는 단순 심의기구로서 자치기능을 수행한다고 보기는 어려운 실정이며, 또한 대표성의 문제도 있음. 자치계층을 단층화를 추진하고 있는 대표적 국가로 꼽히는 영국의 경우에도 마을단위의 자치기구라고 할 수 있는 parish의회(parish council)들이 존재하고, parish의회 의원의 경우에는 주민들이 선출하고 있는 것과는 대조적임

- 결국, 현재의 주민자치위원회는 대표성의 결여, 행정기관에 의한 위원 위촉, 권한 미흡 등의 문제로 ‘주민자치’ 기능을 수행하기에는 크게 미흡한 실정임
- 전체적으로 주민참여는 보장되지 않고 있음
 - 현재 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 명시된 주민참여예산제도조차도 아직 실시되지 못하고 있는 상황임¹⁶⁾
 - 특별자치를 시행하지 않고 있는 다른 지방자치단체에서 주민참여예산제를 도입한 곳들이 많음에도 불구하고 정작 특별자치를 시행하고 있는 제주특별자치도의 경우에는 이러한 제도가 도입되지 못하고 있는 상황인 것임
 - 특히 주민참여예산제의 실시를 제주지역 시민사회단체들이 지속적으로 요구하고 있는 사항임에도 불구하고 출범 3년 6개월이 지나도록 조례 제정조차 이루어지지 않고 있다는 것은 결과적으로 제주특별자치도의 출범에도 불구하고 주민참여시스템의 강화가 이루어지지 못했다는 것을 보여줌

16) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제78조에서는 예산편성과정에 주민이 공모방식 등에 의하여 참여할 수 있도록 하여야 하고, 주민참여 예산의 범위, 참여 주민의 선정방법 및 절차, 주민참여과정 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정하도록 규정하고 있으나 출범 3년이 지나도록 조례제정이 이루어지지 않고 있음

제3절 조직내부의 변화

1. 조직개편 현황

- 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범하면서 조직 개편이 이루어졌음
 - 도 본청은 기존의 10실·국·단·본부, 36과·담당관, 6직속기관, 10사업소에서 2위원회(감사위원회, 노동위원회), 13실·국·단·본부, 51과·담당관·팀으로 확대되었음
 - 부지사로는 행정부지사와 환경부지사 2인을 두었음

<표 III-3> 제주특별자치도의 출범에 따른 조직구성 변화

구 분		특별자치도 출범 전	특별자치도 출범 후
도의회		1담당관, 4전문위원	3담당관, 7전문위원
도	합의제 기관	신설	2위원회
	본청	10실·국·단·본부, 36과·담당관	13실·국·단·본부, 51과·담당관·팀
	직속기관	6기관	11기관
	사업소	10사업소	13사업소
행정시	제주시	5실·국, 36실·과	6국, 28실·과, 119담당, 5팀
	서귀포시	3단·실, 27실·과	4국, 21실·과, 95담당, 3팀
읍·면·동		43개 읍·면·동	43개 읍·면·동 (읍면 : 과설치, 동 : 담당설치)

* 자료: 양영철 외(2008: 108)

- 제주특별자치도 출범 전·후의 행정조직을 살펴보면, 제주도청과 4개의 시군 기초자치단체가 초기의 기구수는 대폭적으로 확대되었음
 - 4개의 기초자치단체와 1개의 광역자치단체인 2층에서 1개의 특별자치도로 변경되었기에 행정조직이 통폐합되어서 이루어진 결과라고 할 수 있음

- 이후에 2007년 1월과 2008년 3월에 조직개편이 이루어져서 일부 조직 및 기능, 인력의 조정이 이루어졌음¹⁷⁾
- 특별자치도 출범에 따른 조직과 관련된 권한은 '06년, 고도의 자치권을 부여한 제주특별자치도 출범에 따라, 직급기준을 제외한 법령상 조직운영기준 적용을 배제하였음
 - 조직운영기준은 사무직원의 임용 및 절차, 부지사의 정수, 행정기구의 설치·운영기준, 지방공무원의 정원기준, 소속기관 및 하부 행정기구의 설치 요건 등을 말함

2. 조직개편 변동내용

- 기구수는 도 본청 기능 강화, 시·군 통합(4개 시·군 → 2개 행정)에 따른 행정시 인구 증가 등으로 실·국이 10개(83.3%) 증가된 것으로 보여짐
 - 시·군 통합에 따라 이하에서 살펴볼 과의 증가율은 낮은 편은 것으로 나타나고 있으며, '06년에 도 본청 8, 제주시 4개 이던 것이 '12년에는 본청 12, 제주 6, 서귀포 4로 나타나서 도청으로 조직수가 늘어남에 따라 그 권한도 도 본청으로 확대되고 있는 것으로 판단됨

<표 III-4> 제주특별자치도 출범 전·후 국 단위 기구 변동

구분	'06년	'12년	비고
계	12+2(한시)	24	
도 본청	7+1(여유)+2(한시)	12국	• 재정경제국→수출진흥본부, 지식경제국 • 해양수산국, 도시디자인본부, 특별자치행정국 신설 • 한시기구 2개 폐지
	기획관리실, 재정경제국, 문화스포츠국, 환경도시국,	기획관리실, 지식경제국, 수출진흥본부, 문화관광스포츠국, 청정환경국,	

17) 이러한 조직개편은 이하에서 구체적으로 논의할 직급(3급, 6급, 7급)의 상승을 가져왔음

구분	'06년	'12년	비고
	보건복지여성국, 농수축산국, 소방재난관리본부, 국제자유도시관광국, 제주특별자치도추진기획단(한시), 행정구조개편추진기획단(한시)	보건복지여성국, 농축산식품국, 해양수산업국, 소방방재본부, 국제자유도시본부, 특별자치행정국, 도시디자인본부	
제주시	자치행정국, 문화관광산업국, 도시건설국, 교통환경국	자치행정국, 문화산업국, 건설교통국, 청정환경국, 주민생활지원국, 농수축산국	실·국 기준보다 1개 초과(422천명)
서귀포시	실·국 미설치	자치행정국, 주민생활지원국, 지역경제국, 환경도시건설국	실·국 기준보다 1개 초과(153천명)

* 자료: 행정안전부 내부자료

○ 행정조직관련 특례 규정 대비 실제 활용 현황

- 부시장 정수가 자율화되어 있으나, 다른 시·도와 같이 2명을 책정 중인
으로 여타 도와 비슷한 수를 유지
- 여타 도와 마찬가지로 제주특별자치도도 부지사를 2명을 두고 있으나,
사무분장에 있어서는 여타 도와 달리 행정부지사 외에 정무부지사가
아닌 환경·경제부지사를 두고 환경·경제 관련 업무를 총괄하도록 하고
있어, 정무적 기능 외에 일반 행정기능을 담당하고 있음

<표 III -5> 부지사의 정수와 제주특별자치도와 타 도의 비교

구분	타도	제주특별자치도
부지사의 정수	- 경기도: 3명(행정부지사1, 행정부지 사2, 정무부지사) - 충북, 충남, 경북, 경남, 전북: 2명(행 정부지사, 정무부지사) - 강원도: 2명(행정부지사 또는 정무 또는 경제부지사) - 전남: 2명(행정부지사, 경제부지사)	2명(행정부지사, 환경·경제부지사)

* 자료: 국무총리실(2011: 172) 수장보완

- 부지사의 정수는 2인으로 제주특별자치도 출범 이후 변화가 없으며 실제적으로 타 도와 동일함
- 행정기구의 설치·운영에 있어서는 제주특별자치도 출범 이후, 감사위원회와 지방노동위원회를 독립조직인 합의제 행정기관으로 신설하고 자치경찰단을 설치함으로써 타 도와 차별화된 조직체계를 구성하고 있으며, 실국장급 조직으로 실·단·국·본부와 과장급 조직으로 관·담당·관·과·팀·단의 조직을 다양하게 활용하고 있음
- 직속기관과 사업소의 설치에 있어서는 제주특별자치도 출범 이후, 기존에 16개에서 24개로 증가했음

<표 III-6> 제주특별자치도 행정기구 구성의 변화

기준시점	실	단	국	본부	국장급		과담당관				담당		합의제 행정기관	직속기관	사업소	
					관	단	관	담당관	과	팀	단	담당				팀
·06.1.1	1	2	6	1	1		6	28		1	141	1		6	10	
·06.7.1	1	2	7	3	1	1	1	5	41	1	1	197	3	2	11	13
·07.1.8	1	2	7	3	1	1	1	4	39		2	189	3	2	11	13
·07.6.15	1	2	7	3	1	1	1	4	39		2	188	3	2	11	13
·08.3.5	1	1	8	2	1	1	1	1	35	5		160	3	2	8	10
·08.7.16	1	1	8	2	1	1	1	1	35	5		161	3	2	8	10
·08.12.31	1	1	8	2	1	1	1	1	35	5		158	4	2	8	10
·09.6.25	1	1	8	2	1	1	1	1	36	4		165	4	2	8	11
·10.1.8	1	1	8	2	1	1	1	1	36	4		165	4	2	8	12
·11.1.18	1		7	4	1	1	1	2	37		2	181	2	8	16	
·11.6.29	1		7	4	1	1	1	2	37		2	182	2	8	16	

* 자료: 국무총리실(2011: 259)

○ 행정기구의 설치

- 제주특별자치도의 실·국·본부의 수가 총12개로 경기도를 제외하고는 여타 도와 비슷하거나 약간 많은 수를 설치하고 있으나, 과의 수는 경기도를 제외한 여타 도보다 상위 수준임

<표 III-7> 행정기구의 설치 관련 제주특별자치도와 타 도의 비교

구분	타 도	제주특별자치도
살국본부의 수	·경기도: 5실, 11국, 2본부(총 18) ·강원도: 3실, 7국, 2본부(총 12) ·충청북도: 1실, 7국, 1본부(총 9) ·충청남도: 3실, 6국, 3본부(총 12) ·경상북도: 2실, 5국, 4본부(총 11) ·경상남도: 2실, 7국, 2본부(총 11) ·전라북도: 1실, 7국, 2본부(총 10) ·전라남도: 4실, 8국, 1본부(총 13)	1실, 7국, 4본부(총12)
국 산하 과의 수	·경기도: 90개 ·강원도: 49개 ·충청북도: 39개 ·충청남도: 45개 ·경상북도: 59개 ·경상남도: 46개 ·전라북도: 41개 ·전라남도: 33개	45개

* 자료: 국무총리실(2011: 174)

- 사업소는 총 16개로 도 중에서 가장 많은 사업소를 설치하고 있는데, 이는 기초자치단체가 없는 단층제 자치단체의 특수성에 기인하는 것으로 평가됨

<표 III-8> 자치조직 관련 특례의 조례반영 실태 및 타 시도와의 차별화 정도

특별자치제도	영역	세부영역	조례반영 실태	타 시도와의 차별화정도
자치조직	지방의회 및 집행기관 구성		조례위임 사항없음	×
	자치조직권	부단체장의 정수 및 사무분장	○	×
		행정기구의 설치·운영기준	×	-
		직속기관·사업소·출장소의 설치요건	○	○

* 조례반영실태 : ○ 반영, △ 일부반영, × 미반영

* 타 시도와의 차별화 정도: ○ 타시도와 차별화됨, △ 타시도와 일부 차별화, × 타 시도와 차이없음, - 해당사항 없음

* 자료: 국무총리실(2011: 258)

- 행정기구수가 여타 시도와 크게 차이가 나지 않으나 약간씩 상회하는 정도를 보이고 있으며, 직속기관과 사업소의 설치와 관련해서는 조례반영이 제대로 이루어지고 있지 않은 것으로 판단됨
 - 즉, 행정기구의 설치운영 기준과 관련해서는 조례반영을 하고 있지 않아 기구수가 늘어날 가능성을 배제하지 못함
 - 직속기관 및 사업소와 관련해서는 조례를 반영하고 있으나 문제는 타 시도와 차별화를 보이고 있어 직속기관 등 확대에 따른 그 근거를 마련해 두고 있다는 점임
- 행정기구의 설치·운영기준, 지방공무원의 정원기준
- 여타 시도의 경우에는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 있는 실국본부의 설치기준과 관련된 규정을 따르도록 되어 있으나, 제주특별자치도의 경우 도 조례로 행정기구의 설치기준을 정할 수 있음에도 불구하고 조례나 하위 시행규칙에 이러한 기준은 규정되어 있지 않음

※ 제주특별자치도 행정기구 설치 조례

제5조(과담당관의 설치 등) 제주자치도에 도 본청 및 소속기관의 팀과담당관 등 설치, 합 의제행정기관의 팀과의 설치 및 하부행정기관의 과담당관팀의 설치와 그 사무분장 등에 관한 사항은 규칙으로 정한다

3. 공무원 인력 변동

- 제주특별자치도의 출범과 함께 각 기관에 배치된 공무원 정원에도 변화가 생겼음
- 전체적으로 보면, 공무원 전체 정원은 특별행정기관의 이관과 자치경찰 신설로 인해 증가한 것으로 판단됨

- 도 본청의 정원이 늘어난 반면에 행정시의 정원은 줄어들었으며, 읍·면·동의 경우에는 정원이 늘어났음
- 아래의 표를 보면, 사업소 등을 제외한 순수한 도 본청의 정원은 특별자치도 출범이전인 762명에서 891명으로 증가했으나, 반면에 행정시의 정원은 대폭 축소되었음
- 읍·면·동에 근무하는 공무원 정원은 증가하기는 했지만, 여전히 전체 정원의 19% 수준에 머무르고 있음(문대림, 2007: 30)

<표 III-9> 정원조정 현황

구 분	출범전	출범후	증감	비 고
총계	4,900	5,169	269	특별행정기관 이체정원(145명), 자치경찰신설(127명)
의회	56	105	49	
도	1,683	2,886	1,203	시·군사업소, 광역행정업무 인력, 특별행정기관 이관 등
행정시	2,411	1,202	△1,209	
읍·면·동	750	976	226	인력보강

* 자료 : 양영철 외(2008: 108).

4. 행정시 전환에 따른 운영실태

(1) 일반적 문제점

- 기능조정이 없는 정원만 확대된 것으로 나타나고 있음
 - 출범 혼란 최소화를 위해 직속기관·사업소(740명) 기능조정 미 실시
 - 4개 시·군 본청 인력을 본청(303명), 읍·면·동(226명)으로 이관하면서, 읍·면·동의 경우 기능조정 없이 정원만 대폭 확대
- 단층제 자치계층 구조 개편에 따른 후속조치 미흡
 - 단층제 자치단체로서 기초자치단체인 4개 시군을 통합하여 2개 행정시로 전환함으로써 행정의 효율성을 도모한 것은 주목할 사례라 할 수 있음

- 다만, 이에 따라 주민의 접근성 저하로 인한 민원처리의 불편증가, 도시 사로의 권력집중 등의 현상이 나타난 것에 대해서는 보완이 필요함
- 행정시 읍면동의 폐치분합 활용이 미흡
 - 제주특별자치도의 경우 행정시 읍면동의 폐치분합시 행정안전부 장관의 승인없이 독자적으로 시행할 수 있음에도 불구하고, 읍면동에 대한 개편이 한 번도 없었는바, 현행 읍면동의 적정성에 대한 적극적인 검토가 부재함
- 제주특별자치도 행정시 권한 및 기능강화 방안 확정 발표(2012.11.07)
 - 현행 5급이하 임용권한을 4급이하 공무원으로 확대 등 행정시 권한 강화 방안 등에 대한 것임
 - 제주특별자치도가 4급이하 공무원에 대한 인사권을 행정시장에게 위임하는 등의 행정시 권한 및 기능강화 방안을 확정 7일 발표하였음
 - 이에 따라 현행체제하에서 행정시장의 권한과 자율성이 크게 높아지고 주민불편 사항 처리도 지금보다 빨라질 전망이라고 함
 - 제주특별자치도는 행정시장의 취약한 인사권을 보완하기 위하여 현행 5급이하 임용권한을 4급이하 공무원으로 확대, 행정시 인사위원회 설치, 총정원내 행정시 자체기구 편성 및 정원배치 자율권 인정, 별정직, 청원경찰 및 무기계약직 임용권한 강화, 유동정원제 행정시 도입 등이 추진할 계획이라고 함
 - 재정권에 대해서는 특별자치도 출범이후 자체재원을 전혀 가질 수 없었던 행정시에 자치도세의 일정비율을 자체재원화 할 수 있도록 예산 배분 구조를 개선하여 행정시장의 재정권이 강화되는 등 사실상 예산 편성 제출권이 행정시에 부여됨
 - 인사·조직, 재정권뿐만 아니라 일반사무분야에서도 행정시가 주민의 민원을 처리하는데 있어서 신속한 결정권을 가지고 대응할 수 있도록 행정시 각종 위원회 설치권한 부여, 자치법규(조례, 규칙, 훈령 등) 발의 요청권을 부여하게 됨

- 제주자치도는 행정체제개편 논의와는 별개로 현행 특별자치도 틀 속에서 제주특별자치도 정신을 훼손하지 않는 범위 내에서 주민의 민원처리가 행정시와 읍면동에서 최대한 신속하게 처리될 수 있도록 행정사무의 보충성과 완결성 원칙을 살리는 방향으로 추진되었으며, 연구과제를 발굴함에 있어서는 그동안 행정시의 업무처리 과정에서 나타난 각종 애로사항을 해결하기 위해 연구기간 동안 행정시로부터 직접 요구사항을 접수하고, 행정시 요구를 우선 수용하는데 주안점을 두었다고 밝혔다
- 제주자치도 관계자는 “이번 발굴된 연구결과를 토대로 행정시의 권한과 기능이 강화되고 주민의 행정서비스 만족도를 높일 수 있는 계기가 될 것으로 기대된다.”고 강조하면서 “특별자치도는 그 출범으로 완성되는 제도가 아니라, 출범 후 발생하는 문제점을 발굴하고 이를 끊임없이 보완·발전시켜나갈 때 그 목적을 달성할 수 있을 것”이라며, “앞으로 이러한 기본정신에 입각하여 행정시 권한과 기능을 강화할 수 있는 방안을 지속적으로 마련해 나갈 계획”이라고 밝혔다
- 제주자치도는 지난 7월 12일 전문가와 도 및 행정시 공무원으로 TF팀을 구성하여 개선과제를 발굴함과 아울러 수차례의 협의와 토론프로세스를 거치고 도의회 보고, 전문가 및 도 실·국장 의견수렴 결과 등을 바탕으로 행정시의 권한과 기능을 강화하고 주민의 민원대응성을 높이기 위한 최종안을 마련하였음
- 제주특별자치도는 운영개선, 조례개정 대상 과제부터 우선 추진하고 특별법 개정 반영과제는 제도개선 과제에 포함하여 단계별로 추진해나가고, 지침개정 등 운영개선 과제는 연내, 조례개정이 필요한 경우는 6개월 이내, 특별법 개정이 필요한 경우는 1년 이내 시행될 수 있도록 해 나갈 방침

(2) 행정시 운영체제의 문제점 : 서귀포시 사례

- 서귀포시 기능배분 재조정.업무 일원화 등 개선 건의가 이루어졌던 것으로 파악됨
 - 제주특별자치도 출범과 함께 행정시로 개편되면서 행정혼선이 발생, 주민들에게 불편을 끼치는 시스템상의 문제가 많음에 따라 서귀포시는 이 같은 문제점을 종합, 이에 따른 개선방안을 제주도에 건의했었음
 - 서귀포시가 파악한 바에 의하면 하수도 사용료가 읍.면지역(일반회계)은 행정시, 동지역(특별회계)은 특별자치도로 이원화돼 업무효율성 제고차원에서 일원화가 필요한 것으로 나타났음
 - 이와 함께 평생학습도시 업무의 경우 제주시는 자체적으로, 서귀포시는 여성능력개발본부에서 담당하는 불합리가 발생, 기능배분 재조정이 필요하다는 지적이었음
 - 사회복지협의회.방위협의회.건축관련협의회.청소년지도협의회.시정조정위원회 등 종전 자치시.군에 설치할 수 있는 위원회가 특별도위원회로 일원화됨으로써 종전보다 더 불편을 초래하고 있어 관련 조례의 정비가 시급하다는 의견임
 - 조례 정비와 관련해서는 또 심의사항 발생시 업무처리 곤란 및 민원불편 등으로 인해 자연공원법에 의한 조례제정이, 환경도시국 생활환경과와 공원녹지과 사무가 동일해 업무추진에 혼란을 야기함에 따라 행정기구 설치조례 시행규칙 개정이 필요한 것으로 분석됐음
 - 그런가하면 각종 시설물의 시설은 행정시에서 시설한 후 관리는 사업운영본부에서 이관하는 불합리가 발생하고 있는데다 각종 사업과 행사 등에 대한 지원한계가 불분명, 행정시가 책임과 권한을 갖고 예산 배분과 집행이 이루어져 할 것으로 제시됐음
 - 아울러 행정시 내에 의회 및 감사 전담부서의 설치와 취득등록세 신고업무의 개선, 가로등 고장수리 체계의 개선, 재무회계규칙상 부시장인 경리관의 조정 등도 뒤따라야 한다는 판단임

- 제주도의 경우 행정구역 통합 이후에 남제주군 주민들이 가장 불이익을 많이 받고 생각하고 있고, 북제주군, 서귀포시의 경우도 통합 이전으로 돌아가서 기초자치단체를 부활해야 한다는 주장이 강력하게 제기되고 있다는 일부 의견이 인터넷을 중심으로 퍼져나간 것도 파악되고 있음
- 북제주군, 남제주군의 경우 행정군도 존재하지 않기 때문에 사소한 민원도 통합 도청까지 찾아가야 하는 불편한 상황이 벌어지고 있다고 함
- 통합 제주도의 경우 단체장과 지역주민들의 소통거리는 심각하게 멀어지는 현상이 발생하고 있다는 것임
- 결국 가장 큰 피해를 당하는 집단 중 하나는 공무원들이었다고 하는데, 제주도의 경우 통합 도청의 권한이 과도하게 강화되고, 반대로 행정시(서귀포시, 제주시) 공무원들은 자리만 있고 위상과 권한은 엄청나게 위축되었다고 함
- 통합 도청의 권한이 과도하게 강화되어 "행정시장은 통합도청 과장보다 못하다"는 이야기가 공공연하게 회자되고 있다고 하며, 한 마디로 통합 도청을 제외한 나머지 행정시 공무원들은 찬밥신세가 되었으며, 인사권자인 도지사를 향한 줄서기가 더욱 심화되었다는 것임
- 과거 제주시, 서귀포시는 기피지역, 기피보직이 되었다는데 통합도청 주요보직을 차지하기 위한 경쟁은 더욱 치열해졌고, 제주도의 모든 공무원은 한 사람의 인사권자만 바라보고 줄서기 해야 하는 상황이 되었다 함

제4절 타 자치단체와의 비교분석

1. 공무원 정원 및 관련된 비용

- 단일 통합지방자치단체의 설치 후에는 행정시는 인력이 대폭 축소된 반면에 도본청의 경우에는 정원이 증가했다는 것이 큰 특징이라고 할 수 있음
- 제주특별자치도 정원은 4,900명에서 5,169명으로 269명이 증원되었음
 - 현행 유지 원칙을 토대로 운영하는 것이 원칙임

<표 III-10> 제주특별자치도 출범 당시 정원 조정 내역

구 분	조정정원	현정원	증 감	비 고	
총 계	5,169	4,900	269		
의 회	105	56	49	- 의회 인력보강 49명	
도	소 계	2,886	1,683	1,203	- 특별행정기관 이관 142명 · 본청 102, 직속기관18, 사업소 22
	본 청	1,079	764	315	- 자치경찰 증원 18명
	직속기관	1,054	699	355	- 시군 직속기관 및 사업소 이관 740명
	사 업 소	753	220	533	- 광역수행 인력 재조정 303명
행정시	소 계	1,202	2,411	△1,209	- 직속기관 및 사업소 도이관 740명
	제 주 시	657	1,337	△680	- 광역행정업무 인력이관 303명
	서귀포시	545	1,074	△529	- 자치경찰 증원 109명 · 제주 69, 서귀 40
읍 면 동	976	750	226	- 읍면동 인력보강 226명	

* 국가직 제외 : 행정부지사 (1급), 소방은 594명 유지
 ** 증원내역(269명) : 특별행정기관 이체정원(142명), 자치경찰신설(127명)
 * 제주특별자치도 내부자료.

- 정원은 '06년 이후, 4.2% 증가(일반직 1%)하여, 지자체 평균 3.3% (일반직 0.3%)과 유사한 수준임

- 출범 초기에 중복기능은 미감축한 반면, 7개 특행 이관(142명), 자치경찰(127명) 실시를 위해 정원이 증가한 것으로 판단됨
- 이후, 정원 감축관리 기조에 따라 적정화 추진 중인 것으로 보여지나 2011년부터 다시 증가세를 보이고 있음

<표 III-11> 제주도와 타 지자체 간 조직운영 결과 비교

구분	제주특별자치도				전체 지자체			
	'06.1월	'12.1월	차이	증가률	'06.1월	'12.1월	차이	증가률
인구	557,569	576,156	18,587	3.3%	48,782,274	50,734,284	1,952,010	4.0%
공무원	4,809	5,013	204	4.2%	274,400	283,477	9077	3.3%
일반직 등	4,215	4,259	44	1.0%	245,486	245,977	491	0.2%
특정직	594	754	160	26.9%	28,914	37,500	8,586	29.7%
국	12	22	10	83.3%	693	727	34	4.9%
과	93	104	11	11.8%	4,737	5,504	767	16.2%

- 연도별 공무원 증가 추이를 보면 2006년대비 2009년 정원 현황을 보면 전국적으로 평균 1%의 정원이 감소되었으며, 제주는 3.7%감소, 서울은 3.3% 감소, 인천은 2.8% 증가를 보이고 있는 것으로 제주도는 파악하고 있음(김영균, 2011: 111)

<표 III-12> 전국 연도별 정원 현황(2005-2009)

시도 (시군구 포함)	2006년		2007년		2008년		2009년		대비(06-09)	
	정원	증감율	정원	증감율	정원	증감율	정원	증감율	정원	증감율
합계	279,826	2.0%	282,476	0.9%	275,791	-2.4%	277,122	0.5%	-2,704	-1.0%
서울	47,937	0.8%	48,006	0.1%	46,746	-2.6%	46,342	-0.9%	-1,595	-3.3%
부산	16,419	0.9%	16,388	-0.2%	15,937	-2.8%	15,980	0.3%	-439	-2.7%
대구	10,948	1.0%	11,047	0.9%	10,788	-2.3%	10,802	0.1%	-146	-1.3%
인천	12,610	4.7%	12,728	0.9%	12,752	0.2%	12,968	1.7%	358	2.8%
광주	6,410	1.0%	6,527	1.8%	6,438	-1.4%	6,539	1.6%	129	2.0%
대전	6,706	2.7%	6,828	1.8%	6,713	-1.7%	6,784	1.1%	78	1.2%
울산	5,197	1.6%	5,236	0.8%	5,164	-1.4%	5,152	-0.2%	-45	-0.9%

시도 (시군구 포함)	2006년		2007년		2008년		2009년		대비(06-09)	
	정원	증감율	정원	증감율	정원	증감율	정원	증감율	정원	증감율
경기	42,401	3.9%	43,558	2.7%	43,018	-1.2%	42,909	-0.3%	508	1.2%
강원	16,147	1.7%	16,256	0.7%	15,700	-3.4%	15,939	1.5%	-208	-1.3%
충북	12,084	1.7%	12,177	0.8%	11,889	-2.4%	12,015	1.1%	-69	-0.6%
충남	16,154	2.6%	16,465	1.9%	16,246	-1.3%	16,488	1.5%	334	2.1%
전북	15,893	1.0%	15,938	0.3%	15,414	-3.3%	15,568	1.0%	-325	-2.0%
전남	20,035	0.8%	20,076	0.2%	19,257	-4.1%	19,554	1.5%	-481	-2.4%
경북	24,108	1.7%	24,166	0.2%	23,418	-3.1%	23,524	0.5%	-584	-2.4%
경남	21,607	1.6%	21,943	1.6%	21,332	-2.8%	21,579	1.2%	-28	-0.1%
제주	5,170	7.5%	5,137	-0.6%	4,979	-3.1%	4,979	-	-191	-3.7%

* 자료: 김영균(2011: 111).

* 시도+시군구, 국가직 포함

- 제주특별자치도의 공무원 정원은 출범초기의 인력 수와 현재의 인력수는 차후 조례를 통해 어느 정도 모습을 갖춰가고 있다고 판단이 돼서 문제가 없는 것으로 표면적으로는 판단이 될 수 있음
- 현재의 인력수에 대한 객관적 근거와 타 시도와의 비교기준 등에 대해서는 면밀한 검토가 필요할 것으로 판단됨

<표 III-13> 제주특별자치도 정원표

구분	계	본청	의회	직속 기관	사업소	합의제 행정기관	제주시	서귀포시	읍·면·동
공무원 정원	4978	891	103	876	539	52	843	699	975

* 자료 : 제주특별자치도 지방공무원 정원조례 및 규칙

- 총액인건비제를 적용받지 않고 있어 도 본청과 행정시 간에 정원배정에 탄력적 운용이 가능해짐
- 특별자치도 출범 초기에는 예전 시군의 공무원을 도 본청으로 많이 배치했었으나, 다시 행정시의 공무원을 증강 배치하는 추세를 보여주고 있음

- 일반적으로 총액인건비제를 적용받지 않으면 공무원 수가 증가할 것으로 예상할 수 있으며, 제주특별자치도의 경우 증가추세는 2008년을 기점으로 정체되어 있다가 2011년에 다시 증가 움직임이 나타나고 있음

<표 III-14> 제주특별자치도 공무원 정원 추이

(단위: 명)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
계		4,809	5,170	5,137	4,979	4,979	4,979	5,013
국가+지방	국가	8	1	1	1	1	1	1
	지방	4,801	5,169	5,136	4,978	4,978	4,978	5,012
도+시군(국가 포함)	도	1,720	2,987	2,677	2,462	2,463	2,459	2,499
	시군	3,809	-	-	-	-	-	-
	행정시 (읍면동 포함)	-	2,183	2,460	2,517	2,516	2,520	2,514

* 자료: 국무총리실(2011: 269).

- 전체적으로 공무원의 총수의 큰 변화는 없었으나, 그간 동결되었던 봉급 5.1% 인상과 호봉승급과 맞물려서 인건비를 포함한 인력운영비(보수, 직급보조비, 성과상여금, 연금부담금, 국민건강보험금 포함)의 급격한 증가를 초래하였음(2007년 대비 2011년 1.42배 증가)
- 지방세로 부담하게 되는 인력운영비의 비중도 2007년 67.6%에서 2011년에는 80.4%로 급격하게 증가하는 결과를 초래함
- 특히 2007년 이후 특별지방행정기관의 이관으로 인건비가 크게 증가함

<표 III-15> 인력운영비 및 지방세 추이

(단위: 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011
인력운영비(a)	2,826	3,378	3,572	3,734	4,021
지방세(b)	4,180	4,401	4,471	4,731	5,001
(a)/(b)	0.676	0.768	0.799	0.789	0.804
전체 예산중 인건비 비율(%)	12.2	12.4	11.8	12.2	12.7

* 자료: 국무총리실(2011: 270).

- 세입과 세출을 통합한 측면: 자체수입 대비 인건비 비교
 - 제주특별자치도의 자체수입대 인건비 비율을 보면 연도별로 증가하고 있는 것으로 나타났음
 - 전국평균 및 도의 평균이 하락 또는 소폭 증가수준을 보이고 있다는 점을 고려할 때 제고가 필요한 부분임

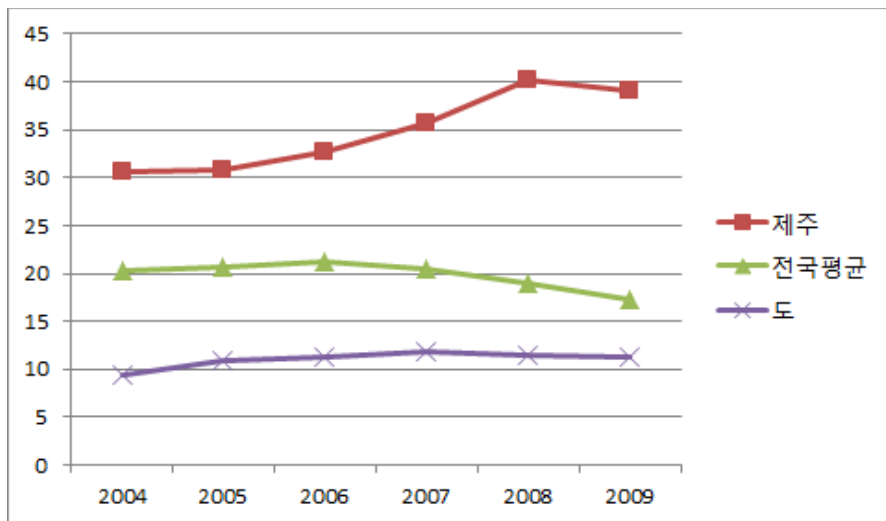
<표 III-16> 제주특별자치도 자체수입대 인건비 변화추이

(단위: %)

구분	제주	전국평균	특별시	광역시	도	시	군	구
2004	30.7	20.3	4.3	8.4	9.4	31.4	76.7	56.6
2005	30.8	20.7	4.4	8.2	10.9	30.7	75.1	52.2
2006	32.6	21.3	4.8	8.7	11.3	30.2	73.6	56.8
2007	35.6	20.5	4.9	8.6	11.8	28.3	69.2	56.2
2008	40.1	18.9	4.5	8.3	11.5	24.9	60.4	49.0
2009	39.1	17.2	3.8	7.8	11.2	22.6	51.4	44.8

* 자료: 라휘문(2009: 51)

<그림 III-1> 제주특별자치도 자체수입대 인건비 변화추세



- 그러나, 행정시·읍면동이 포함되어 있는 점, 특별행정기관이 이관된 점, 권한이양을 통하여 국가사무를 자체적으로 처리(1,705건)하고 있는 점, 산업분포에 따른 기초행정수요 등을 고려해서 타시도와 비교한다면, 다른 결과가 나올 것이라는 주장이 제주특별자치도의 입장으로(김영균, 2011) 보여지기 때문에 차후 면밀한 검토가 필요함

2. 공무원 1인당 주민수 비교

- 행정조직은 대폭적으로 축소되었는데 과연 공무원의 수도 줄었는지를 보면 출범초기 전체 공무원 수를 보면, 초기에는 4,540명이었던 것이 5,137명으로 약 14%가 증가하였음
 - 초기의 시군 소속 공무원의 경우 2,194명에서 1,446명으로 약 34%나 감소하였으나, 도청 소속 공무원은 539명에서 1,015명으로 약 2배가 증가하였음
 - 이는 지역주민들의 면대면 행정서비스가 줄어들 수 있는 수치라고 할 수 있음
 - 인구수는 6,153명 증가했고, 반면 공무원 1인당 주민수는 128명에서 110명으로 줄었음
 - 상대적으로 수치상으로는 본다면 공무원 1인당 지역주민에 대응할 수 있는 상황이 좋아졌다고 할 수 있음
- 공무원 1인당 주민수는 2배가 차이가 나는 실정으로, 강원이 94.9명으로 제일 작고, 전남이 97.8명, 제주가 113명, 경기가 267.1명임
 - 단순히 경기와 강원을 비교해보면 2.8배 차이가 나게 되며, 공무원 1인당 주민수는 공무원 1인이 서비스 할 수 있는 주민 수를 뜻하며, 이중 제주특별자치도는 시도중 3위의 나름대로 좋은 여건을 가지고 있음

<표 III-17> 전국 공무원 1인당 주민수(2009년말 기준)

시도 (시군구 포함)	인구수	정원			1인당 인구수	순위
		총계	광역	기초		
합계	49,773,145	277,122	81,116	196,006	179.6	-
서울	10,208,302	46,342	15,888	30,454	220.3	13
부산	3,543,030	15,980	6,301	9,679	221.7	14
대구	2,489,781	10,802	4,852	5,950	230.5	15
인천	2,710,579	12,968	6,204	6,764	209	9
광주	1,433,640	6,539	3,002	3,537	219.2	12
대전	1,484,180	6,784	3,198	3,586	218.8	11
울산	1,114,866	5,152	2,294	2,858	216.4	10
경기	11,460,610	42,909	8,632	34,277	267.1	16
강원	1,512,870	15,939	3,706	12,233	94.9	1
충북	1,527,478	12,015	2,800	9,215	127.1	7
충남	2,037,582	16,488	3,637	12,851	123.6	6
전북	1,854,508	15,568	3,303	12,265	119.1	5
전남	1,913,004	19,554	3,585	15,969	97.8	2
경북	2,669,876	23,524	4,433	19,091	113.5	4
경남	3,250,176	21,579	4,302	17,277	150.6	8
제주	562,663	4,979	4,979	-	113	3

* 자료: 김영균(2011: 112)

* 시도+시군구, 국가직 포함, 주민등록인구

- 전국 의회기구 현황으로 의회(시도의회 + 시군구 의회)에서 의원 1인을 보좌하고 있는 공무원 수는 대구, 전남, 경북이 1.3명이고, 제주가 2.5명으로 가장 높은데, 거의 2배가 차이가 나는 실정임
 - 제주는 특별자치도 출범 후 기초의회가 폐지되고 광역의회에서 기존 시도 및 시군구 의회의 역할을 하고 있기 때문임
 - 의원에 대한 보좌공무원수가 많다는 것은 그만큼 지방의회의 활동이 활발할 수 있다는 추론이 가능하기 때문에 이에 대해서는 차후 면밀한 검토가 필요할 것으로 사료됨

<표 III-18> 전국 의회 기구 현황(2009년말 기준)

시도 (시군 구 포함)	직원수					전문위원					의원1 인당 공무원 원수	의회직 원수
	처	국	과	담당관	담당	계	4급	5급이하	의원정 수	상임위 수		
합계	16	111	119	40	581	779	532	247	3,663	577	1.5	5,468
서울	1	24	1	4	106	100	64	36	525	85	1.7	916
부산	1	9	7	3	27	50	35	15	229	42	1.4	324
대구	1	6	2	2	21	32	20	12	169	23	1.3	212
인천	1	5	5	2	38	30	22	8	144	24	1.8	255
광주	1	4	1	2	16	20	14	6	87	19	1.7	152
대전	1	4	1	3	15	20	14	6	82	18	1.9	158
울산	1	2	3	1	10	18	12	6	69	13	1.9	129
경기	1	14	17	4	74	112	71	41	536	71	1.4	737
강원	1	3	15	2	38	47	31	16	209	15	1.5	318
충북	1	3	9	2	24	37	27	10	162	24	1.6	255
충남	1	6	10	3	34	50	37	13	216	46	1.4	310
전북	1	6	8	2	37	51	35	16	235	37	1.5	346
전남	1	5	17	2	44	60	46	14	303	41	1.3	385
경북	1	10	13	2	47	78	50	28	344	43	1.3	449
경남	1	10	10	3	42	68	48	20	312	69	1.3	419
제주	1	-	-	3	8	6	6	-	41	7	2.5	103

* 자료: 김영균(2011: 113)

* 시도+시군구

3. 직군-직렬별 비교분석

- 직군 및 직렬의 구분에 관한 특례를 비교분석 하면 다음과 같음
 - 일반직 공무원의 직렬 및 직류 구분체계에 있어 제주특별자치도는 여타 시도와 상이한 체계를 구성하고 있음
 - 행정직군의 경우 타 시도는 6개의 직렬로 구성되어 있는데 반해, 제주특별자치도는 8개의 직렬로 구성되어 있으며, 타 시도에서 행정 직렬 내 하나의 직류로 포함되어 있는 감사직류가 제주특별자치도에서는 별도의 직렬로 독립되어 있고, 타 시도에 존재하지 않는 직업상담 직렬이 제주특별자치도에는 구성되어 있음

<표 III-19> 직군 및 직렬의 구분 관련 제주특별자치도와 타 시도의 비교

구분	타 시도	제주특별자치도
행정직군의 직렬	6개 직렬: 행정, 세무, 전산, 교육행정, 사회복지, 사서	8개 직렬: 행정, 감사, 직업상담, 세무, 전산, 교육행정, 사회복지, 사서
기술직군의 직렬	15개 직렬: 공업, 농업, 녹지, 수의, 해양수산, 보건, 식품위생, 의료기술, 의무, 약무, 간호, 환경, 항공, 시설, 방송통신	타 시도와 동일

* 자료: 국무총리실(2011: 177)

- 기능직 공무원의 직렬 및 직류 구분체계는 제주특별자치도와 타 시도가 동일함
- 제주특별자치도의 직렬별 정원은 타 도에 비해 일반직 공무원 비율이 약간 높고, 기능직 공무원 비율은 약간 낮으며, 별정직 공무원 비율은 매우 높음

<표 III-20> 직렬별 정원 관련 제주특별자치도와 타 도의 비교

(단위: %)

구분	일반직	기능직	별정직
경기	48.0	51.5	0.2
강원	44.6	55.3	0.1
충북	46.6	52.8	0.4
충남	45.2	54.3	0.3
전북	43.5	56.1	0.4
전남	50.1	49.4	0.4
경북	43.6	56.2	0.1
경남	43.5	56.2	0.1
제주	49.4	49.0	1.4

* 자료: 국무총리실(2011: 223)

○ 직급별 정원

- 제주특별자치도의 직급별 정원은 일반직의 경우 여타 도에 비해 5급 이상 비율이 높은 편이고, 기능직의 경우에는 여타 도와 비슷한 수준임

<표 III-21> 직렬별 직급별 비율 비교

(단위: %)

구분	일반직					기능직			
	4급이상	5급	6급	7급	8·9급	6급	7급	8급	9·10급
경기	0.9	6.4	29.0	34.5	29.3	3.0	8.0	14.0	75.0
강원	1.3	6.2	29.7	39.5	23.3	2.8	7.7	13.4	76.2
충북	1.4	6.5	30.0	43.9	18.2	3.0	8.0	14.0	75.1
충남	1.5	6.3	32.5	40.6	19.2	6.0	14.8	25.3	53.8
전북	1.3	5.0	30.0	39.7	24.0	3.0	8.0	14.0	75.0
전남	0.8	5.0	31.8	33.2	29.1	4.8	12.6	20.8	61.7
경북	1.0	4.9	29.7	35.9	28.5	6.0	15.0	26.0	53.1
경남	0.9	6.4	30.6	38.1	23.9	2.9	8.0	14.0	75.1
제주	1.9	7.2	27.9	42.7	20.2	2.9	8.3	14.6	74.2

* 자료: 국무총리실(2011: 223)

- 조례상 정원채정기준으로 제주의 경우, 전국 평균과 비교하면 일반직·연구지도직, 기능직 비율은 비슷하고, 별정·정무직 비율이 높게 나타나고 있음

<표 III-22> 광역시도 지방공무원 직렬별 비율

(단위: %)

구분	계	일반직·연구지도직	기능직	별정·정무직
전국 평균	100%	79.8	17.9	2.3
서울	100%	77.3	20.9	1.8
부산	100%	79.3	18.7	2.0
대구	100%	80.7	17.3	2.0
인천	100%	82.3	16.2	1.5
광주	100%	80.0	18.3	1.7
대전	100%	80.7	17.5	1.8
울산	100%	82.0	16.7	1.3
경기	100%	79.9	18.2	1.9
강원	100%	79.3	18.6	2.1
충북	100%	80.0	17.2	2.8
충남	100%	80.7	16.8	2.5
전북	100%	80.7	16.3	3.1
전남	100%	79.8	17.3	2.9
경북	100%	79.4	18.0	2.6
경남	100%	80.2	17.3	2.5
제주	100%	80.0	17.0	3.0

* 자료: 김영균(2011: 114)

* 시도+시군구

- 일반직에 대한 조례상 정원책정기준으로 제주의 경우, 5급이상 비율이 타 시도에 비하여 높게 나타났으며, 8·9급 비율은 낮게 나타났음
- 특별자치도가 출범하면서 기존 시군에 있던 기획·정책 기능이 도 본청으로 올라오면서 상위직 비중이 늘어났기 때문인 것으로 제주도는 판단하고 있는 것으로 추정됨

<표 III-23> 광역시도 지방공무원 직급별 비율

(단위: %)

구분	계	4급 이상	5급	6급	7급	8·9급
전국 평균	100%	1.4	7.5	26.0	31.2	33.9
서울	100%	1.1	7.2	21.7	31.0	38.9
부산	100%	1.3	8.0	22.2	30.5	38.1
대구	100%	1.4	8.0	23.2	31.8	35.6
인천	100%	1.6	8.2	24.7	30.7	34.8
광주	100%	2.3	9.3	24.3	31.0	33.0
대전	100%	2.2	9.0	24.3	31.2	33.3
울산	100%	2.2	9.4	24.7	32.1	31.7
경기	100%	1.2	7.5	25.3	31.8	34.2
강원	100%	1.3	6.9	29.7	29.4	32.7
충북	100%	1.5	7.3	27.2	30.9	33.1
충남	100%	1.3	7.3	27.8	32.1	31.5
전북	100%	1.4	7.5	27.1	32.5	31.6
전남	100%	1.2	7.2	28.0	31.4	32.1
경북	100%	1.2	7.0	27.8	30.7	33.3
경남	100%	1.3	7.4	27.7	31.5	32.1
제주	100%	3.5	12.0	30.0	34.5	20.0

* 자료: 김영균(2011: 114)

* 시도+시군구

○ 특별자치도 출범 이후 고위직의 변동현황을 보면 고위직 위주로 변동이
진행되었음을 확인할 수 있음

- 이는 곧바로 인건비 상승을 초래하는 효과를 일으키게 된다고 할 수 있음

<표 III-24> 특별자치도 출범 이후, 고위직 변동 현황

구분	제주특별자치도				전체 자치단체			
	'06.1월	'12.1월	증·감	증감률	'06.1월	'12.1월	증·감	증감률
소계	364	439	75	20.6%	16,530	18,803	2,273	13.8%
2급	1	2	1	100.0%	71	63	-8	-11.3%
3급	10	17	7	70.0%	278	306	28	10.1%
4급	60	79	19	31.7%	2,296	2,658	362	15.8%
5급	293	341	48	16.4%	13,885	15,776	1,891	13.6%

4. 승진소요연수 비교분석

- 공무원 승진소요연수의 변동을 분석하면 다음과 같음
 - 2006년부터 2011년도까지의 승진소요연수를 행정안전부 홈페이지에 있는 지방자치단체 인사통계를 통해 분석하면 16개 시도 가운데 전체적으로 5위의 승진소요연수가 짧은 것으로 나타나고 있음

<표 III-25> 승진소요연수 분석(2006-2011)

(단위: 연)

구분	9→8급	8→7급	7→6급	6→5급	5→4급	4→3급	3→2급	평균	순위
평균	2.825	4.3	10.38333	11.91667	10.51667	7.36	5.48	7.540238	
서울	3	5.025	10.36667	11.11667	12.15	9.2	5.32	8.025476	15
부산	2.725	5.675	11.26667	11.88333	11.06667	8.48	7.45	8.36381	16
대구	3.025	4.95	10.41667	11.01667	9.133333	7.22	8	7.680238	10
인천	2.425	3.85	9.516667	12.41667	11.16667	7.4	8	7.825	13
광주	3.025	4.575	10.8	11.36667	9.616667	6.875	3.5	7.108333	3
대전	3	4.65	10.2	11.13333	10.26667	6.52	3.75	7.074286	2
울산	2.7	5	9.35	11.53333	10.15	6.72	5.375	7.26119	6
경기	2.75	3.95	9.416667	12.8	10.76667	6.62	5.68	7.42619	10
강원	2.95	4.1	10.76667	12.3	9.8	5.98	4.1	7.142381	4
충북	2.875	3.575	10.23333	11.7	9.366667	7.08	4	6.975714	1
충남	2.675	3.575	10.88333	12.61667	10.71667	7.04	7	7.786667	11
전북	2.825	3.95	10.78333	10.93333	9.633333	7.875	7	7.571429	9
전남	2.85	4.15	10.65	12.56667	10.6	6.58	8	7.91381	14
경북	3.025	3.975	10.85	12	10.15	8.72	5.875	7.799286	12
경남	2.825	3.75	10.61667	13	10.2	6.96	4.5	7.407381	7
제주	2.9	3.475	9.55	12.86667	11.23333	6.56	3.666	7.17881	5

- 공무원 승진소요연수 변동과 관련해서 순위를 분석한 결과 가운데 특징적인 내용은 다음과 같으며 세부적인 분석내용은 후술하기로 함
 - 첫째, 8급에서 7급으로 승진하는데 짧게 걸린 순위는 16개 시도 가운데 1위로 나타나고 있음

- 둘째, 3급에서 2급으로 승진하는데 짧게 걸린 순위는 16개 시도 가운데 2위로 나타나고 있음
- 셋째, 4급에서 3급으로 승진하는데 짧게 걸린 순위는 16개 시도 가운데 3위로 나타나고 있음
- 넷째, 7급에서 6급으로 승진하는데 짧게 걸린 순위는 16개 시도 가운데 4위로 나타나고 있음
- 다섯째, 9급에서 8급, 6급에서 5급 그리고 5급에서 4급으로 승진하는데는 타 자치단체보다 더딘 것으로 나타나고 있음

<표 III-26> 승진소요연수 순위 분석

(단위: 순위)

	9→8급	8→7급	7→6급	6→5급	5→4급	4→3급	3→2급
서울	13	15	7	3	16	16	7
부산	4	16	16	8	13	14	13
대구	15	13	8	2	1	11	16
인천	1	5	3	11	14	12	16
광주	16	11	13	5	3	7	1
대전	13	12	5	4	9	2	3
울산	3	14	1	6	6	6	8
경기	5	7	2	14	12	5	9
강원	11	9	11	10	5	1	5
충북	9	3	6	7	2	10	4
충남	2	3	15	13	11	9	12
전북	7	7	12	1	4	13	12
전남	8	10	10	12	10	4	16
경북	14	8	14	9	7	15	10
경남	7	4	9	16	8	8	6
제주	10	1	4	15	15	3	2

- 공무원 승진소요연수 변동과 관련해서 9급에서 8급의 승진연수를 분석한 결과 가운데 특징적인 내용은 다음과 같음
 - 전체 시도 평균과 그리 큰 차이는 보이지 않고 있으나, 특별자치도 출범 다음해인 2008년에 평균보다 승진소요연수가 짧게 나타났음

<표 III-27> 9급에서 8급 승진소요연수 분석(2008-2011)

(단위: 연)

	2011	2010	2009	2008	계
구분	9→8급				
평균	3.2	3.1	2.7	2.3	2.8
서울	3.5	3.2	2.9	2.4	3.0
부산	2.6	3.1	3.0	2.2	2.7
대구	3.4	3.3	3.0	2.4	3.0
인천	2.8	2.4	2.3	2.2	2.4
광주	3.3	3.1	3.0	2.7	3.0
대전	3.3	3.7	2.7	2.3	3.0
울산	3.1	3.0	2.6	2.1	2.7
경기	3.1	3.0	2.7	2.2	2.8
강원	3.6	3.4	2.7	2.1	3.0
충북	3.1	3.2	2.9	2.3	2.9
충남	2.9	3.0	2.6	2.2	2.7
전북	3.3	3.1	2.7	2.2	2.8
전남	3.5	3.1	2.5	2.3	2.9
경북	3.3	3.4	3.1	2.3	3.0
경남	3.3	3.1	2.6	2.3	2.8
제주	3.3	3.6	2.6	2.1	2.9

- 공무원 승진소요연수 변동과 관련하여 8급에서 7급의 승진연수를 분석한 결과 가운데 특징적인 내용은 다음과 같음
 - 전체 시도 평균과 차이가 상대적으로 크게 나타나고 있으며, 특별자치도 출범 다음해인 2008년부터 2011년까지 평균보다 승진소요연수가 짧게 나타나고 있어 지속적으로 7급 승진에 대한 결과가 전체 시도 중 수위수준을 차지하고 있음

<표 III-28> 8급에서 7급 승진소요연수 분석(2008-2011)

(단위: 연)

구분	2011	2010	2009	2008	계
	8→7급				
평균	4.5	4.2	4.1	4.4	4.3
서울	4.8	4.7	5.1	5.5	5.0
부산	5.5	5.5	5.7	6.0	5.7
대구	5.1	4.7	5.2	4.8	5.0
인천	4.5	3.9	3.5	3.5	3.9
광주	4.9	4.3	4.6	4.5	4.6
대전	4.9	5.2	4.3	4.2	4.7
울산	5.5	4.8	4.6	5.1	5.0
경기	4.4	3.9	3.7	3.8	4.0
강원	4.8	4.1	3.7	3.8	4.1
충북	3.9	3.6	3.3	3.5	3.6
충남	3.6	3.4	3.5	3.8	3.6
전북	4.3	3.8	3.7	4.0	4.0
전남	4.4	4.3	3.7	4.2	4.2
경북	3.8	3.9	4.0	4.2	4.0
경남	4.1	3.9	3.3	3.7	3.75
제주	4.0	3.4	3.3	3.2	3.5

- 공무원 승진소요연수 변동과 관련하여 7급에서 6급의 승진연수를 분석한 결과 가운데 특징적인 내용은 다음과 같음
 - 전체 시도 평균과 차이가 상대적으로 크게 나타나고 있으며, 특별자치도 출범 직전인 2006년부터 2011년까지 평균보다 승진소요연수가 짧게 나타나고 있어 지속적으로 6급 승진에 대한 결과가 전체 시도 중 수위수준을 차지하고 있음

<표 III-29> 7급에서 6급 승진소요연수 분석(2006-2011)

(단위: 연)

구분	2011	2010	2009	2008	2007	2006	계
	7→6급						
평균	11.4	10.2	9.9	9.7	10.5	10.6	10.4
서울	11.2	10.4	10.1	9.2	10.3	11.0	10.4
부산	11.9	11.0	11.2	10.8	11.6	11.1	11.3
대구	11.6	10.2	10.0	10.1	10.6	10.0	10.4
인천	10.3	9.2	8.8	8.8	10.2	9.8	9.5
광주	11.1	10.0	10.3	10.7	11.2	11.5	10.8
대전	11.4	9.5	9.3	9.6	10.0	11.4	10.2
울산	10.8	9.8	9.3	9.3	8.4	8.5	9.4
경기	10.6	9.3	9.3	8.4	9.4	9.5	9.4
강원	12.5	10.5	10.2	10.0	11.0	10.4	10.8
충북	10.8	9.7	9.3	9.8	10.8	11.0	10.2
충남	11.7	10.4	10.3	9.9	11.4	11.6	10.9
전북	12.2	10.8	9.7	10.2	11.0	10.8	10.8
전남	11.3	10.0	10.2	10.3	11.3	10.8	10.7
경북	11.9	10.9	10.3	10.1	10.4	11.5	10.9
경남	12.0	10.6	9.8	10.1	10.4	10.8	10.6
제주	10.8	8.8	8.3	9.2	10.2	10.0	9.6

- 공무원 승진소요연수 변동과 관련하여 6급에서 5급의 승진연수를 분석한 결과 가운데 특징적인 내용은 다음과 같음
 - 전체 시도 평균과 차이가 크게 나타나고 있지 않으며, 특별자치도 출범 해인 2007년에 평균보다 승진소요연수가 짧게 나타나고 있으나 전체적으로 보았을 때, 전체 시도 평균과 큰 차이가 없음

<표 III-30> 6급에서 5급 승진소요연수 분석(2006-2011)

(단위: 연)

	2011	2010	2009	2008	2007	2006	계
구분	6→5급						
평균	11.8	11.7	11.6	11.7	12.5	12.2	11.9
서울	10.1	10.5	10.5	10.5	12.5	12.6	11.1
부산	11.6	11.5	11.8	11.6	12.7	12.1	11.9
대구	11.7	11.1	10.6	10.6	11.2	10.9	11.0
인천	13.4	12.9	11.8	11.6	12.2	12.6	12.4
광주	10.9	11.1	11.5	11.0	11.8	11.9	11.4
대전	11.0	10.5	10.9	10.8	11.4	12.2	11.1
울산	13.5	12.1	11.4	10.9	10.3	11.0	11.5
경기	12.8	13.9	12.5	12.5	13.0	12.1	12.8
강원	12.8	11.9	12.5	12.7	12.3	11.6	12.3
충북	11.0	11.7	11.0	11.6	12.2	12.7	11.7
충남	12.4	13.0	12.0	13.1	12.4	12.8	12.6
전북	10.7	10.6	10.6	10.6	11.4	11.7	10.9
전남	12.3	12.9	12.3	11.9	13.3	12.7	12.6
경북	11.3	11.9	11.3	11.7	13.5	12.3	12.0
경남	13.4	12.9	12.4	12.9	13.5	12.9	13.0
제주	12.6	13.0	13.4	13.1	12.3	12.8	12.9

- 공무원 승진소요연수 변동과 관련하여 5급에서 4급의 승진연수를 분석한 결과 전체 시도 평균과 차이가 크게 나타나고 있지 않으며, 전체적으로 보았을 때, 전체 시도 평균보다 승진연수가 긴 것으로 나타났음

<표 III-31> 5급에서 4급 승진소요연수 순위 분석(2006-2011)

(단위: 연)

	2011	2010	2009	2008	2007	2006	계
구분	5→4급						
평균	10.0	10.1	10.1	10.4	11.3	11.2	10.5
서울	11.0	11.4	11.8	11.9	13.5	13.3	12.2
부산	10.3	10.7	10.7	11.2	11.8	11.7	11.1
대구	7.5	9.0	8.8	8.8	9.6	11.1	9.1
인천	11.2	12.0	10.5	11.4	10.3	11.6	11.2
광주	9.5	9.5	9.7	10.3	8.8	9.9	9.6
대전	10.0	9.3	9.4	10.4	10.6	11.9	10.3
울산	11.9	10.1	10.4	9.4	9.8	9.3	10.2
경기	11.3	10.8	10.3	10.6	11.2	10.4	10.8
강원	11.3	8.9	9.1	8.9	9.7	10.9	9.8
충북	8.0	8.1	8.6	9.6	10.7	11.2	9.4
충남	8.9	9.9	9.9	11.2	11.5	12.9	10.7
전북	8.4	8.6	9.2	9.4	11.7	10.5	9.6
전남	9.5	10.5	9.8	10.6	11.7	11.5	10.6
경북	9.8	10.0	9.7	9.6	11.4	10.4	10.2
경남	9.9	9.3	9.8	10.1	11.0	11.1	10.2
제주	10.1	10.9	11.3	10.8	12.4	11.9	11.2

- 공무원 승진소요연수 변동과 관련해서 4급에서 3급의 승진연수를 분석한 결과 가운데 특징적인 내용은 다음과 같음
 - 전체 시도 평균과 차이가 상대적으로 크게 나타나고 있으며, 특별자치도 출범 해인 2007년부터 2011년까지 평균보다 승진소요연수가 짧게 나타나고 있어 지속적으로 3급 승진에 대한 결과가 전체 시도 중 상위 수준을 차지하고 있음

<표 III-32> 4급에서 3급 승진소요연수 분석(2006-2011)

(단위: 연)

구분	2011	2010	2009	2008	2007	계	
평균	4→3급						7.4
서울	8.9	8.0	7.9	9.6	11.6	9.2	
부산	7.4	9.0	8.9	8.3	8.8	8.5	
대구	5.8	7.4	8.8	6.6	7.5	7.2	
인천	7.6	7.7	6.4	7.2	8.1	7.4	
광주	8.0	5.7	7.0		6.8	6.9	
대전	5.6	6.0	6.5	7.0	7.5	6.5	
울산	6.7	5.6	7.3	7.7	6.3	6.7	
경기	6.2	5.9	6.3	7.2	7.5	6.6	
강원	6.2	5.0	5.0	6.6	7.1	6.0	
충북	8.0	6.8	7.1	6.0	7.5	7.1	
충남	5.1	9.0	7.0	6.6	7.5	7.0	
전북	7.8		7.6	6.0	10.1	7.9	
전남	5.0	7.3	7.8	5.3	7.5	6.6	
경북	7.8	7.5	9.3	8.5	10.5	8.7	
경남	6.1	6.6	7.2	6.9	8.0	7.0	
제주	5.5	5.8	7.1	7.3	7.1	6.6	

- 공무원 승진소요연수 변동과 관련하여 3급에서 2급의 승진연수를 분석한 결과 가운데 특징적인 내용은 다음과 같음
 - 전체 시도 평균과 차이가 상대적으로 크게 나타나고 있으며, 특별자치도 출범 해인 2007년부터 2010년까지 평균보다 승진소요연수가 짧게 나타나고 있어 지속적으로 2급 승진에 대한 결과가 전체 시도 중 상위 수준을 차지하고 있음

<표 III-33> 3급에서 2급 승진소요연수 분석(2006-2011)

(단위: 연)

	2011	2010	2009	2008	2007	계
구분	3→2급					
평균	6.4	6.3	4.7	5.2	4.8	5.5
서울	7.5	5.5	4.1	4.8	4.7	5.3
부산	7.3	8.0	7.0	7.5		7.5
대구			8.0			8.0
인천	6.0	10.0	8.0			8.0
광주					3.5	3.5
대전		4.0	3.5	4.0	3.5	3.8
울산	9.0	4.0		5.0	3.5	5.4
경기	5.8	7.0	3.0	4.3	8.3	5.7
강원	5.8		3.0		3.5	4.1
충북			3.0	4.0	5.0	4.0
충남	6.0	9.0		6.0		7.0
전북			7.0			7.0
전남			8.0			8.0
경북	9.0	8.0	3.0		3.5	5.9
경남	3.0	5.0	3.7	6.3		4.5
제주		3.0	3.5		4.5	3.7

제5절 국무총리실의 성과평가

- 제주특별자치도가 출범한 후 주민들에게 서비스를 제공하기 위해 조직의 수와 확대와 더불어 상위직급의 상승을 가져왔음
 - 이러한 조직확대와 상위직 증가에 따른 성과평가는 6년이 흐른 시점에서 나름대로 좋은 결과가 나타나야 할 것임
- 제주특별자치도 관련 주민만족도 조사결과는 기존 연구에서 나타나듯이 학자들간 논쟁의 여지가 있어 공식적인 결과를 발표하고 있는 국무총리실의 성과평가 결과를 토대로 그 내용을 제시하고자 함

1. 최초의 공식평가 : 2008년도 시작¹⁸⁾

- 제주특별자치도와 국무총리실간에 체결된 ‘제주특별자치도의 성과 목표 및 평가에 관한 협약’에 따라 제주특별자치도 추진 실적에 대한 최초의 공식평가가 2008년 4월 11일부터 설문조사를 시작으로 실시되었음
 - 2007년 단기 평가는 지난해 3월 14일 제주특별자치도 지원위원회에서 확정된 실업률을 비롯해 생태계 보전실적, 투자유치 실적 등 15개 성과 목표에 대한 29개 세부성과지표를 평가했음
 - 국무총리실은 도지사가 추천하는 3인을 포함한 10명의 민간 외부 평가단에 의해 도민만족도, 관광분야, 의정활동, 자치경찰, 이관된 특별행정 기관 분야에 대해 설문조사를 실시했음¹⁹⁾

18) 이하의 내용은 국무총리실 제주특별자치도지원위원회사무처에서 발표한 ‘제주특별자치도 2008년도 성과평가 결과’(2009.6)의 내용을 정리한 것임

19) 제주특별자치도의 시군통합후 2년이 지난 2008년도에 실시한 연구보고서(한국정책분석평가학회 연구보고서)의 주민서비스 만족도 조사는 국무총리실의 위탁을 받아 제주특별자치도 ‘07년도 성과보고서’를 제출하였으며, 이 연구에서 도민 1200명을 상대로 설문조사를 실시했으며, 이 보고서를 토대로 학회에서 제주특별자치도의 서비스 만족에 대한 연구시 인용을 많이 하고 있음

- 제주 현지실사를 통해 제주자치도가 제출한 성과 목표 달성실적에 대한 서면심사와 검증작업을 마친 후 제주특별자치도 지원위원회에 보고 및 확정의 절차를 밟았음

(1) 지표에 의한 성과 평가

- 먼저 2008년도 제주특별자치도의 성과평가 결과는 총 평가지표 52개중 우수 30개, 향상 17개, 보통 5개로 나타나고 있어 대체적으로 우수하다고 볼 수 있음
- 2007년의 경우 총 평가지표가 29개 중 우수가 13개, 향상이 13개, 보통이 3개인 것을 감안하면, 2008년도의 지표별 평가도 작년과 거의 유사한 평가실적으로 보이고 있음

<표 III-34> 지표별 성과 평가표

평가	부문	성과지표
우수	종합	① GRDP 증가율 ② 실업률 및 청년실업률 ③ 지하수 수질 기준초과율 ④ 폐기물 발생량 및 재활용률 ⑤ 사회복지시설 입소 가능율 ⑥ 도민복지 향상도
	자치분권	① 감사위원회 회와심의 실적 및 고객만족도 조사 ② 정상적 세외수입 증가율 ③ 인건비 증가율 ④ 기본경비증가율 ⑤ 성과중심의 업무평가 및 환류실적 ⑥ 자치도 기능배분의 적정성 ⑦ 민원서비스 도민만족도 조사 ⑧ 우수인력 충원 및 인적자원 개발실적
	국제자유도시	① 제도개선발굴실적 ② 내외국인 투자유치 실적(노력도) ③ 외국어교육 강화 실적 ④ 의료산업 육성 추진실적 ⑤ 공공의료기관 이용률 증가율 ⑥ 관광객 유치실적 ⑦ 관광산업경쟁력 제고 특수시책 추진 실적 ⑧ 국제회의 유치실적(노력도) ⑨ 관광진흥기금 활용실적 ⑩ 1차산업 종사자 조수입증가율 ⑪ 농수축산물 경쟁력 제고 추진실적 ⑫ 분야별 첨단산업 육성실적 ⑬ 개발사업 인허가제도 개선실적 ⑭ 도로·하천·연안 등 정비실적 ⑮ 토지이용 관리체계의 개선실적 ⑯ 교통체계(주차장 등)개선실적
향상	종합	① 고용률 ② 생태계 보존실적

평가	부 문	성 과 지 표
	자치분권	① 도의회 운영 실적 ② 시민사회단체의 정책참여 실적 ③ 확대된 권한을 활용한 조례 제·개정 및 시책 발굴 실적 ④ 지방세수증가율 ⑤ 탄력적 지방세 운영실적 ⑥ 고객이 체감하는 자치경찰단 서비스 향상도 ⑦ 특별사법경찰사무위반사범 단속검거율 ⑧ 고객이 체감하는 특별행정기관 서비스 향상도
	국제 자유도시	① 외국교육기관(초·중·등) 유치 실적 ② 자율학교 지정 및 특례 활용 실적 ③ 영어교육도시 조성 지원 실적 ④ 수요자 중심의 제도 개선 실적 ⑤ 관광수입증가율 ⑥ 관광객 만족도 ⑦ 개발프로젝트 추진 실적
보 통	자치분권	① 청렴도 조사 ② 재정운영의 주민참여 노력
	국제 자유도시	① 조례규칙 규제완화 철폐 및 제도 개선 실적 ② 기업인 규제개선 체감도 ③ 국제학교 설립 및 특례 활용 실적(노력도)

- 우수가 30개로 전체 52지표중 57.7%로 나타났고, 향상이 17개로 32.7%, 보통이 5개로 9.6%로 나타났음
 - 이렇게 볼 때, 08년도 제주특별자치도의 성과평가결과는 평가지표로 평가하는 부분은 상당히 우수한 것으로 판단됨
 - 그러나 이는 상대적으로 제주특별자치도의 자체적인 노력이 수반되었다고 할 수 있으나 다른 측면에서는 평가지표의 목표가 소극적으로 설정되었다고도 볼 수 있음
- 종합부문은 도민의 소득증대와 삶의 질을 성과목표로 하는 경제성장, 실업률, 고용률, 환경, 복지 등의 평가지표들이 포함된 것으로 도민들의 일반생활과 직접적으로 관련이 있는 부문으로 8개 지표 중 우수가 6개로 75%를 차지하고 있고, 향상이 2개로 25%를 차지하고 있고 보통이나 미흡은 없어 목표를 상당한 수준으로 달성한 것으로 나타났음
- 자치분권부문은 도의 거버넌스 확립, 재정운영, 성과중심운영, 효율적 운

영 등을 성과목표로 하는 도의회, 감사위원회, 지자체 세수, 인건비 등 예산, 인적자원, 자치경찰 등의 평가지표들이 포함된 것으로 도를 직접 운영하는 의회와 도청의 효율적 운영여부를 평가하는 부문으로 18개 지표 중 우수가 8개로 44.4%, 향상도 8개로 44.4%, 보통이 2개로 11.1%로 나타나 도를 이끌어가는 도의회와 도청이 효율적으로 운영되고 있다고 판단됨

- 청렴도는 보통으로 광역자치단체중 최하위를 기록하여 이에 대한 시급하고도 강력한 대책이 필요하며, 재정운영의 주민참여노력도 보통으로 나타나 재정운영과정에 주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장치 및 실질적인 운영이 요망됨

(2) 설문조사에 따른 성과평가

- 도민을 대상으로 한 설문조사에서 제주특별자치도에 대한 이해의 항목은 7점 만점을 기준으로 2007년 평가에서 4.17점 이었으나, 2008년 평가에서는 4.61점으로 점차 이해도가 높아지고 있음
 - 도민들의 경우, 민원서비스 처리절차 간소화가 민원서비스의 여러 여건에서 가장 시급히 개선되어야 한다는 의견을 보임
 - 특별행정기관 민원인을 대상으로 한 설문조사에서는 특별행정기관의 이양에 대한 이해도가 2007년 평가에서 4.61점, 2008년 평가에서 4.69점으로 소폭 상승했음
 - 피감사기관 소속 구성원 대상으로 한 감사위원회 고객만족도에 대한 조사에서는 7점 만점에 5.19점으로 대체적으로 높은 만족도를 보이고 있음
 - 기업인을 대상으로 한 설문에서 지역경제 활성화를 위한 중점 개선사항으로는 기업에 대한 판로지원을 가장 원하는 것으로 나타남

- 도민복지의 향상을 위해서 시급히 개선되어야 할 사항으로 복지관련 인력의 확충이 필요한 것으로 나타남

<표 III-35> 설문조사결과 요약표

구 분	항 목	개선도	만족도
도 민	민원서비스	개선(5.36점)	만족(5.34점)
	자치경찰서비스	개선(4.38점)	만족(4.38점)
특별행정기관	특별행정기관 서비스	개선(4.69점)	만족(4.71점)
기 업	기업 규제개선	개선(4.53점)	보통(4.02점)
관광객	관광서비스	개선(4.99점)	만족(5.06점)
도민복지	도민복지	개선(5.29점)	만족(5.03점)

※ 개선도와 만족도는 7점 만점임. 개선도는 개선안됨(3.84점 이하), 보통(3.85~4.15점), 개선됨(4.16점 이상), 만족도는 불만족(3.84점 이하), 보통(3.85~4.15점), 만족(4.16점 이상)임

- 설문분석 결과를 보면, 작년보다는 개선도나 만족도가 높은 것으로 나타나고 특히 관광부문의 경우는 매우 높은 것으로 나타남
 - 그러나 민원, 복지, 기업규제, 특별행정기관 등의 서비스에 대한 개선도는 과거보나 개선된 것으로 나타났으나 만족도는 대부분의 부문에서 아직도 7점 척도 중 4-5점 내외로 나타나 100점으로 환산하면 50점에서 65점 사이에 머물고 있어 이를 높이기 위한 각종 조치가 마련되어야 할 것임
 - 설문조사결과는 작년과 달리 만족도지표에 관련된 것만을 설문조사하였으며, 그 결과는 작년보다 바람직하게 나타났으며, 각 설문조사지표의 개선도는 좋게 나왔으나 만족도는 아직도 부족한 것으로 나타나 도청이 여러 가지로 개선하려고 노력을 하고 있으나 아직 도민을 만족하기에는 역부족인 것으로 판단됨

2. 2011년도 평가결과²⁰⁾

- 지방분권의 실현과 국제자유도시 조성을 위해 2007년 출범한 제주특별자치도에 대한 “2011년도 성과평가” 결과 행정계획에 의한 목표 달성도는 대체로 우수한 것으로 평가되었고 도민들이 느끼는 성과체감도는 보통수준으로 평가되었음
- 국무총리실에서는 “제주특별자치도 2011년도 성과지표 추진실적”에 대해 (사)한국행정학회 김주환교수팀에 의뢰하여 2012년 5월부터 8월까지 실시한 평가결과를 10월19일 제주특별자치도지원위원회(위원장 국무총리)에 보고하기로 하였음
- 평가는 제주특별자치도 추진성과에 대해 제주도민이 느끼는 체감도와 서비스 만족도 등을 평가하는 종합부문, 제주특별자치도 지방자치역량 등을 평가하는 자치분권 부문, 규제완화 및 국제자유도시 기반조성 추진실적 등을 평가하는 국제자유도시 부문으로 나누어 평가를 실시하였음
- 종합부문 10개 성과지표에 대한 평가결과는 ‘10년도 대비 행정계획 목표 달성도는 양호한 것으로 평가되었으나, 제주도민이 느끼는 특별자치도 추진성과 체감도와 행정서비스 만족도에서는 보통수준으로 평가되었음
- “청렴도제고실적”의 경우 ‘10년도 보통등급(전국 11위)에서 우수등급(전국 6위)로 평가되어 상당 수준까지 개선되었고, “국제학교 및 외국교육기관 유지실적”의 경우에도 3년간 연속하여 우수등급으로 평가되었음
- 하지만 특별자치지도에 대한 인지도, 추진성과, 제주발전기여도 등에서 제주도민이 느끼는 체감도는 2008년을 기점으로 점차 떨어지고 있는 것으로 평가되었음

20) 이하의 내용은 2012.10.18 국무총리에서 보도자료 배포한 ‘총리실, 2011년도 제주특별자치도 추진 성과평가 대체적“우수”수준 : 추진성과에 대한 도민 체감도 향상방안 수립 필요’ 자료를 요약 정리한 것임

- 이는 특별자치도 출범 초기의 기대감이 시간이 경과 하면서 추진성과도가 제주도민의 직접적인 이익으로 연결되지 못하므로 인해 제주도민의 관심과 참여도가 점차 줄어들고 있는 것이 원인인 것으로 분석됨
- 자치분권부문 7개 성과지표에 대한 평가결과는 ‘10년도 대비 비슷한 수준이나 일부지표의 경우 낮게 평가되었음
- “도의회, 자치경찰 운영실적”은 성과목표 달성도는 우수하나, 도민이 느끼는 만족도는 이보다 떨어진 보통수준으로 평가되어 행정계획 목표 달성도가 도민 만족도로 연결되지 못하고 있는 것으로 평가되었음
- 국제자유도부문 9개 성과지표에 대한 평가결과는 ‘10년도 경우 우수지표가 7개 지표(77%)였으나 ’11년도에는 우수지표가 4개지표(44%)로 감소하였음
 - “특별법 사무이양 규제개선”, “관광객유치 및 관광수입 증가율”의 경우 3년간 연속하여 우수등급으로 평가되어 제도 운영체계가 정착단계로 진입한 것으로 분석되었음
 - 하지만 문화예술진흥, 청정환경보전, 녹색성장 제도 기반 조성, 해외교류협력 등 미개발사업 분야의 경우 ‘10년도에는 우수등급이었으나 실용적 성과목표의 부재와 추진역량 부족 등으로 보통수준으로 평가되었음
- 국무총리실과 제주특별자치도에서는 이번 평가결과를 바탕으로 작년도 대비 개선되지 않고 있는 사무를 대상으로 원인분석 및 제도개선을 추진하여 특별자치도 추진성과를 제고하기로 함
- 특별자치도 추진성과에 대한 이해도와 공감대 형성을 위한 시책입안 단계에서부터 도민이 참여하는 방안과 특별자치도 추진실적에 대한 홍보관리 기능을 강화하는 등 특별자치에 대한 도민체감도 향상을 위한 시책을 마련하기로 하였음

3. 기타 민원건수의 증가

- 앞서 전반적인 성과에 대해 국무총리실에서 제주특별자치도와 협약을 통해 평가가 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있음
 - 앞선 2008년도와 2012년도 보도자료를 통해 확인한 사실은 주민들의 체감도가 출범초기의 기대와는 달리 2008년도를 기점으로 하락하고 있다는 사실임
 - 이를 간접적으로 뒷받침해줄 수 있는 자료는 민원서류처리 실적이라고 판단이 됨
 - 제주특별자치도 홈페이지를 통해 확인한 바에 따르면 일상적인 민원서류 즉, 인허가, 특허면허 등은 거의 일정한 수준을 유지하고 있으나 제도개선, 건의, 질의, 진정 등을 나타내는 기타 건수는 지속적으로 증가하고 있다는 사실임
 - 이러한 사실은 여러 가지 요인이 있을 것으로 추정할 수 있으나 분명한 점은 조직내외부의 시스템이 안정화되어 있지 않기 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있음

<표 III-36> 제주특별자치도 민원서류처리 추세

(단위: 건)

연별	계	인허가	특허·면허	승인·지정	신고·등록	시험·검사	확인·증명/ 교부	기타
2005	4,172,904	12,489	832	4,309	220,360	3,033	3,491,478	440,403
2006	3,081,081	13,906	632	3,947	206,084	2,467	2,391,265	462,780
2007	3,295,156	18,523	961	5,156	175,899	4,273	2,603,313	487,031
2008	3,241,410	25,722	846	4,702	172,444	4,528	2,541,777	491,391
2009	3,245,673	23,438	946	4,118	211,860	3,979	2,494,878	506,454
2010	4,199,886	52,127	864	8,155	291,065	3,968	3,323,197	520,510
도	32,645	2,094	122	497	7,223	2,783	6,327	13,599
제주	3,073,734	43,818	486	6,274	190,924	849	2,381,535	449,848
서귀포	1,093,507	6,215	256	1,384	92,918	336	935,335	57,063

자료: 총무과, 행정시, 총무과, 행정시, 총무과, 행정시

주: 기타: 제도개선건의, 질의, 진정 등

제 4 장

일본 지자체 조직관리제도

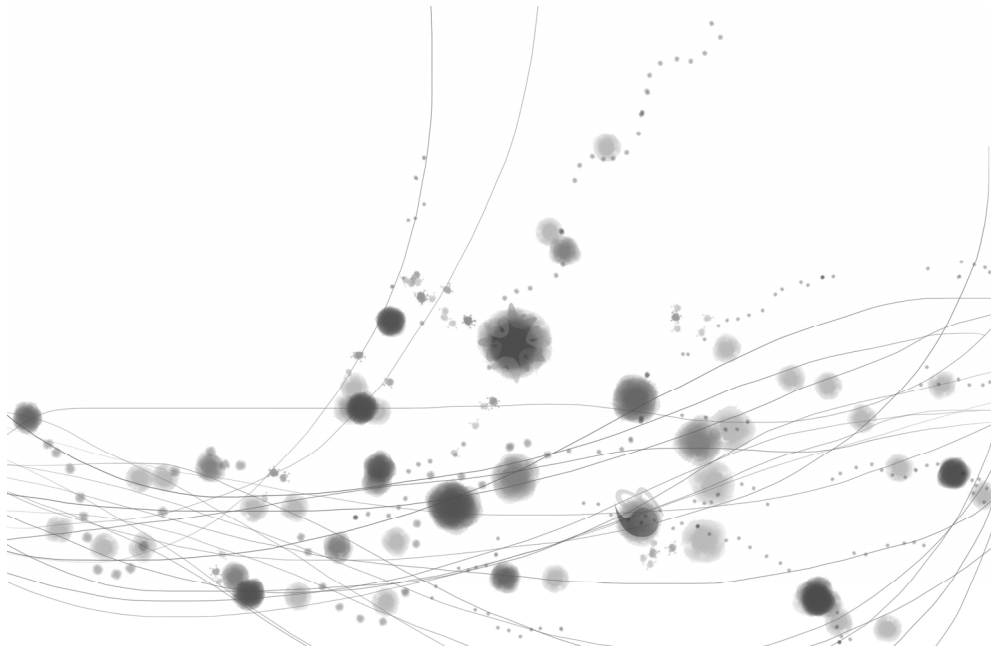
제1절 일본의 조직관리 개요

제2절 일본의 조직편성권(자치조직권)

제3절 일본의 정원관리권

제4절 일본 지방자치단체 조직관리 방향성

제5절 일본 지방자치단체 조직관리 요약



제 4 장

일본 지자체 조직관리제도²¹⁾

제1절 일본의 조직관리 개요

- 일본 지방자치단체의 집행기관은 단체장뿐만 아니라 위원회·위원 방식의 합의제 기관들이 설치되어 행정권이 분산되어 있어“집행기관 다원주의”로 평가가 되고 있음(川崎, 2004; 松本, 2005)
- 이러한 운영방식은 단체장의 일방 통행식 행정운동을 견제하고 민주적인 행정을 구현할 수 있다는 장점을 지닌 반면, 단체장이 리더십을 발휘하기 어렵고 조직 내부에 할거주의가 발생되며 책임소재를 파악하기 어렵다는 비판도 제기되고 있음
- 따라서 지방자치단체 전반의 통일성을 확보할 권한인 통괄대표권이 부여된 단체장이 집행기관 전체를 어떻게 조정하느냐가 이러한 문제점을 극복하는 지표가 되기도 함

제2절 일본의 조직편성권(자치조직권)

- 조직편성권의 주요 내용
 - 일본 지방자치단체 조직에 관한 규제는 크게 두 가지 방향에서 이루어져 왔음

21) 일본 지자체의 조직관리제도는 하동현 외(2011)의 ‘일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점’, 지방행정연구 25(1)를 정리·요약하였음

- 첫째, 조직 내부의 편성권에 관한 규제로 지방자치법이 1947년에 제정된 이래 오랜 동안 광역지방자치단체에 대한 조직편성권을 엄격히 법률로 제한해 왔음
- 제정 초기에는 도(都)와, 도부현(道府縣)으로 구분하여 소관 사무들을 제시하였으나, 이후 1952년부터 인구 수준별로 조직 수를 규제하는 등 조직설치와 관련된 규제는 몇 차례 개정되었으나 조항 자체는 2003년까지 지속됨
- 또한, 조직 명칭, 분장사무 규정, 조직 수의 변경은 주무부서인 총무성(이전, 자치성)에 신고하도록 하여 법정부수(法定部數)를 초과하여 설치할 때는 총무대신과 협의할 것이 요구하기도 함
- 1990년대 이후 지방분권에 대한 요구가 높아지면서 조직편성권은 점차 지방자치단체로 이양되기 시작하면서 부국 명칭, 분장사무의 예시 폐지, 법정부수를 초과하는 부국의 설치가 신고제로 완화, 법정부수의 규제 자체가 철폐(2002년)되었음(分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会, 2005:237)
- 결국, 2003년부터 지방자치단체의 실정에 맞게 조직을 자유롭게 설치하는 제도적 틀을 정비하여 시행하고 있으며, 특히 기본 조직의 편성은 조례를 통해 의회의 의결을 거치도록 하여 민주적인 통제의 기반을 확보함(松本, 2005)
- 둘째, 국가가 지방자치단체에게 조직 혹은 직을 부과하는 규제로 이는 필치규제(必置規制)로 표현되는데 지방자치단체에는 법률 혹은 정령 등에 따라 반드시 설치해야 하는 기구들 혹은 직위가 존재하며, 주로 ①지방자치단체의 행정기관 또는 시설, ②특정한 자격 또는 직명이 있는 직원, ③심의회 등 부속기관이 관련됨

- 필치규제는 지방자치단체의 조직자주권을 제한하고 행정의 종합적이고 효율적인 운영을 저해시킨다고 비판에 따라 제1차 지방분권개혁으로 이러한 필치규제들이 상당수 완화되거나 폐지되었음. 예를 들어 복지 관련 사무소의 배치기준 폐지, 관계직원의 전임규제 완화, 공민관 운영심의회 임의 설치화 등이 그 대상임

○ 조직편성권의 운영방식

- 2003년에 개정된 지방자치법은 지방자치단체에 종전보다 진일보한 조직편성의 자율성을 부여하고 있음. 단체장은 자신의 권한에 속하는 사무를 분장하는데 필요한 내부조직을 설치할 수 있고 이는 조례로 규정하고 있음
- 종전에는 광역자치단체는 부·국·실·과, 기초자치단체는 실·과로 조직단위를 서로 다르게 규정했으나 광역과 기초 자치단체 모두를 “내부조직”으로 통일시켰으며, 이는 자치단체가 조직단위를 자율적으로 설정할 수 있게 하는 조치였음
- 다만, 단체장은 내부조직을 편성할 때 사무, 사업운영이 간소하고 효율적으로 될 수 있도록 충분히 배려해야 한다고 규정하고 있어 자치단체가 내부조직 편성과 운영의 자율성은 최대한 확보하되 사무처리의 효율화와 조직합리화의 원칙은 견지되어야 한다는 것을 강조하고 있음
- 다음으로 지방자치단체는 실제 무엇에 근거하여 어떠한 조직들이 설치되어 있는가를 사례로 살펴보면 다음과 같음
 - 일본의 광역자치단체(가나가와현(神奈川県))의 사례를 보면, 조직편성의 근거는 가나가와현 행정기관 설치조례 및 규칙, 가나가와현 局설치조례의 3가지임(神奈川県法規集).
 - “가나가와현 局설치조례”는 조직의 가장 큰 단위인 국의 종류와 사무내용을 규정하고 있으며, 현재 정책국, 총무국, 안전방재국, 현민국, 환경농정국, 보건복지국, 상공노동국, 현토정비국의 8국으로 구성되어 있음.

또한, “가나가와현 행정기관설치조례”는 본청 이외의 행정조직(경찰서 제외)의 설치, 명칭, 위치 및 소관구역에 관한 내용을 담고 있음

- 가나가와현 지사는 법률 또는 조례이외에도 필요하다고 인정되는 사무를 행정기관에 분장시키는 권한도 부여받고 있으며, “가나가와현 행정조직규칙”은 사무의 적정성과 효율적인 수행 원칙을 토대로 상기의 행정조직을 구체적으로 분류하고 분장사무를 명시되어 있음
- 또한, 지방자치단체의 조직은 본청기관, 부속기관, 파견기관 및 특별기관으로 구분하고 있고, 본청기관에는 지사실과 정책국 등의 8局 그리고 회계국이 있음. 지사실에는 비서과와 조사과, 8국에는 部와 課, 회계국에는 회계과, 지도과, 조달과가 각각 설치되어 있음
- 한편, 법령으로 설치되는 필치기관은 09년 기준 총 31개가 설치되어 있으며, 여기에는 소방학교, 부인상담소, 병해충 방제소, 가축보건위생소, 아동상담소, 지적장애자 갱생상담소, 아동자립지원시설, 식품위생검사시설, 보건소·복지에 관한 사무소 등임

<표 IV-1> 가나가와현 행정 조직의 설치근거

구분	설치근거	사례
본청기관	局설치조례 행정조직규칙	정책부, 총무부, 안정방재국, 현민부, 환경농정국, 보건복지부, 상공노동부, 현토정비국, 회계국
	행정조직규칙	지사실, 각부국총무과, 인사과 등
지역설치 기관(出 先기관)	행정기관설치조례 행정조직규칙	지역현정(県政)종합센터 (지역별: 横須賀三浦、県央、湘南、足柄上、西湘)
	행정기관설치조례 행정조직규칙	가축보건위생소(2), 아동상담소(5), 보건복지사무소(9) 등
	행정기관설치조례 행정조직규칙	현稅사무소(18), 자동차세 관리사무소, 여항사무소(2), 식육 위생검사소, 동물보호센터, 토목사무소(8), 치수사무소(2)
	행정조직규칙	동경사무소, 자치종합연구센터, 온천지학연구소, 종합방재센 터, 소방학교 등
	개별 공공시설설치 조례 행정조직규칙	보건복지대학, 가나가와여성센터, 공문서관, 청소년센터, 고 등직업기업교 등
부속기관	(법령) 개개의 법률 행정조직규칙	가나가와현 국토이용계획심의회, 가나가와현 고정자산평가심 의회, 가나가와현 방재회의, 가나가와현 교통안정대책회의, 가나가와현 사립학교 심의회 등
	(조례) 부속기관설치조례 행정조직규칙	가나가와현 공무화재보상등 인정위원회, 가나가와현 특별직 보수등 심의회, 가나가와현 종합계획심의회 등
특별기관	행정조직규칙	없음
필치기관	개별 법령	소방학교, 부인상담소, 병해충 방제소, 가축보건위생소, 아동 상담소, 지적장애자 갱생상담소, 신체장애자 개정상담소, 아 동자립지원시설, 식품위생검사시설, 보건소·복지관련 사무소, 견의 보호센터, 정신보건복지센터, 직업능력개발교

* 자료: 神奈川県 내부자료 行政機関等の分類

○ 조직편성권의 운영실태

- 90년대로 접어들면서 지방재정 상황이 더욱 악화되었고 고령화, 저출산 등 새로운 행정환경이 등장하면서 환경 내외적으로 기존 행정체제의 질적 전환이 요청되었음. 이를 극복하기 위한 타개책으로서 신공공관리의 관점에서 지방자치단체에 책임과 권한이 이양됨

- 이러한 관점을 반영하여 지방자치단체에서는 부나 과를 신설 또는 폐지하거나 지역사무소를 재편하기도 하였음. 조직개편의 목적이 새로운 행정수요나 기존 수요의 성격변화에 대응 등 주로 외부 요인에 따른 필요성에 의해 실시되었음. 즉, 행정조직개편은 내부의 권한조정보다는 정책수요에 대한 대응차원에서 이루어졌다는 특징이 있음
- 한편, 조직개편과 관련하여 대부분의 단체장들은 현재의 행정 서비스 수준제고를 전제로 조직 계층을 줄여나가는 개혁에 공감하였으며, 이는 단순한 인식에 그치지 않고 실천으로 옮기기 위하여 행정기구 개혁을 공약으로 제시한 단체장들도 많았음

제3절 일본의 정원관리권

- 정원관리권의 주요 내용
 - 일본의 국가공무원은 1969년에 제정된 “행정기관 직원의 정원에 관한 법률”(약칭, 총정원법)에 따라 각 성청설치법에서 규정한 성청 정원을 정령으로 제시하고 있고, 지방공무원의 경우에는 필치규제로 국가가 규정하는 인원을 제외하고는 각 지방자치단체가 조직에 필요한 인원을 산정하고 조정하고 있음
 - 지방자치단체의 총 공무원 수는 285만여명의 과반수 이상이 지방자치단체에 소속되어 있음. 지방자치단체의 공무원 수는 1975년 총무성이 정원관리조사를 공식적으로 시작한 이래, 일시적으로 감소한 시기(1984년-1988년)도 있었으나 20여년 간 지속적으로 증가해 왔음
 - 하지만, 1994년의 약 328만명을 정점으로 하락하기 시작했고 행정개혁이 본격화되면서 그 감소폭은 상승하여 15년 사이에 약 40만명이 감소하였음. 감소분야는 주로 일반행정과 회계부문 등으로 일반행정은 조직

개편과 서비스 공급 방식의 변화 등으로 공영기업 등 회계는 독립채산제 등 기업경영방식의 도입으로, 교육은 학생 수의 감소와 학교 업무의 민간 위탁 등으로 감소하고 있음. 반면에 경찰·소방부문은 범죄율 증가, 지역 방재체제의 내실화 등 안전 확보가 요청되면서 오히려 인력이 증가하고 있음(総務省公務員部給与能率推進室, 2009)

- 이와 관련하여 총무성에서는 지방행정개혁의 하나로 지방자치단체의 정원관리의 적정화를 추진하고 있음. 정원관리와 관련하여 초기에는 개괄적인 협조 요청이었으나 재정압박이 심화됨에 따라 구체화된 목표달성 수치를 요구하는 방식으로 전환되었음
- 이후, 지방자치단체 내외의 다양한 환경변화로 지방공무원의 정원관리가 더욱 강력히 요청되었음. 주로 고령화와 저출산 및 단가이 세대의 대량 퇴직 등의 사회경제적 요인, 정부지방의 역할 재검토와 권한이양, 시정촌 합병 등의 분권관련 정치 요인, 버블붕괴 이후 지방재정의 악화 등의 경제적 요인이 복합적으로 교차하면서 적은 공무원으로 보다 좋은 행정서비스를 제공할 수 있는 공공조직의 질적 변화의 필요성이 어느 때보다 높아졌기 때문임
- 총무성에서는 05년“신지방행복지침”으로 지방자치단체들은 앞으로 5년간 집중적인 인력관리 노력이 필요하다고 주장하면서 99년에서 04년 동안 지방자치단체의 정원은 4.6% 감소했는데 각 지방자치단체는 이를 상회하는 수준에서 수치목표 세우고 향후 5년 동안 실시할 것(集中改革プラン)을 요청함
- 06년에는 05년도 지침상의 목표를 적어도 국가공무원의 정원감소(-5.7%)와 동일한 수준으로 설정하도록 하였고(“지방공공단체의 행정개혁을 더욱 추진하고자 하는 지침”), 이후에도 기간을 연장하여 2011년도까지 지속적으로 추진할 것을 요청함(09년 “지방공공단체의 정원 관리에 관하여”)

- 2012년 이후의 정원관리 방향에 대하여 총무성은 현재 지방자치단체에 특별히 요청하고 있지 않고 있으며, 반면에 도도부현, 시정촌에서는 대부분이 독자적으로 정원의 수치 목표를 책정했거나 할 예정이며 지속적으로 추진할 것으로 예상되고 있음
 - 한편, 총무성에서는 지방자치단체의 정원 관련 정보를 공표하는 시스템을 구축하고 각 자치단체의 급여와 정원관리 상황 등 인사행정사항을 의무적으로 공표하고 있음. 2010년 기준으로 전체 도도부현 및 지정도 시에서 공표하고 있음.
- 정원관리권의 운영실태
- 일본의 지방자치단체에서는 각 지역의 실정에 맞게 정원관리의 방향과 목표를 자율적으로 결정하고 추진하고 있음. 정원관리 추진과정에서 총무성이 제공하는 각종 정보와 관련 기법들을 활용하거나 국가의 거시적 정책방향에 부응하여 정원관리의 정책순위나 목표치를 조정하고 있음
 - 지방자치단체의 정원관리가 어떻게 운영되는지를 광역(가나가와현)과 기초(이바라키현 류가사키시)로 나누어 살펴보면 다음과 같음
 - 광역자치단체(가나가와현(神奈川県))의 운영실태
 - 가나가와현(神奈川県)의 운영실태를 보면,“가나가와현 직원 정수조례”가 정원관리의 기본 근거가 되고 있음. 조례 구성은 먼저 지방공무원의 개념을 정의하고(제1조), 사무국 별로 공무원의 정수를 제시하고 있으며(제2조), 정원 범위 내에서 인원 배치를 담당하는 책임자를 규정하고 있음
 - 지방공무원의 범주에는 지사, 공영기업 관리자, 의회, 선거관리위원회, 감사위원, 인사위원회, 교육위원회, 교육위원회 소관에 속하는 학교, 그 외 교육기관, 노동위원회 및 가나가와 해구어업조정위원회(神奈川県海区漁業調整委員会)의 사무부국(事務部局)에 상시 근무하는 지방공무원(부지사, 교육장, 및 2개월 이내 기간으로 고용된 자를 제외)이 포함함

- 사무부국별 인원 정수는 조례에서 결정되며 해당 사무부국의 책임자가 정수 범위 내에서 내부 부국(部局) 및 각 부속기관별 인원을 자유롭게 배분하도록 하고 있음(조례 제3조). 즉 사무부국의 수장인 지사, 공영기업 관리자, 의장, 인사위원회의 수장 등이 담당하는 사무부국의 인원 배치를 조정하고, 인원 가운데 타 지방자치단체에 파견된 자, 휴직자 등, 장기에 걸쳐 직무에 종사하지 않는 자는 임명권자가 필요하다고 인정하는 경우에 상기에서 규정하는 정수 이외로 둘 수 있도록 함(제2조 2항)
- 한편, 가나가와현(神奈川県)의 정원관리는 1997년도부터 본격화된 행정개혁 작업의 일환으로 시작되었으며, 97년에는 당시의 재정위기 상황을 고려하여 직원수 삭감, 조직 수 삭감, 지방채 발행 적정화의 “3가지의 10%삭감 목표”를 추진한 이래, 2001년 행정효율 및 투명성 향상, 매니지먼트 의식 고양을 중점으로 대민 행정 서비스 향상에 주력했고 구체적인 “액션 프로그램” 제정, 2004-2006년까지는 “행정시스템개혁의 중기방침”추진, 2007년 “행정시스템개혁 기본방침”을 수립하여 추진하였고, 2009년에는 07년도 기본방침을 개정하여 향후 6년간의 추진 방향인 “현청개혁 기본방침”(09년-14년도)을 제정하여 추진하고 있음
- 현청개혁 기본방침”(09년-14년도)에는 ①주민 본위의 현정, ②조직·업무개혁, ③재정 강화와 안정이 기본 축이며 구체적인 추진 계획으로 50항목별로 목표와 로드맵을 설정한 “개혁전략플랜”도 작성하였음. 정원관리의 측면에서는 2011년도까지 일반행정 직원 500명을 축소할 것을 제시하면서 정원 조정방법은 신규채용의 억제, 지역사무소의 재편, 병원사업청 등의 독립행정법인화, 기초지방자치단체로의 권한이양, 민간위탁 등의 활성화, 사업 폐지 등이 주로 활용됨
- 가나가와현의 이러한 노력을 통하여 현의 공무원 수를 97년에 1만 3551명(일반행정)에서 2010년에 7961명으로 대폭 축소함. 이는 인구 10만명당 공무원수가 84.5명(09년 4월)으로 동경도 155.8명, 오사카부 100.4명 등 700만 이상의 광역자치단체에서 가장 적은 비율임

- 기초자치단체(이바라키현 류가사키시(龍ヶ崎市))의 운영실태
 - 일본 기초자치단체의 하나인 이바라키현의 류가사키(龍ヶ崎市)에서는 5개년 계획을 통해 정원적정화를 추진하고 있으며, 계획 작성에는 총무성이 제공한 모델들이 활용하고 있음.
 - 총무성이 제공한 모델의 핵심은 유사단체와 비교와 정원회귀모델을 통한 정원산정으로 요약됨. 먼저, 유사단체와의 수치비교는 유사단체 가운데에서도 합병된 지방자치단체와 그렇지 않는 단체들을 구분하여 비교하는 것임
 - 유사단체와 비교결과 류가사키시는 모든 유사단체들보다는 인원수가 적은 편이나 비합병 유사단체보다는 초과하고 있었으며, 특히 의회·총무세무는 17명, 토목 16명으로 이 부문의 인력이 비합병유사단체보다 상대적으로 많은 것으로 나타남.

<표 IV-2> 유사단체와의 비교예시

부문/비교	류가사키시 (A)	비합병 유사단체(B)	모든 유사단체(C)	비합병 유사단체와 비교		모든 유사단체와 비교	
				초과수	초과율	초과수	초과율
인구	78979	65974	69548	13005		9431	
인구/직원	156.4	132.4	122.7	23.7	15.2	33.7	21.5
의회·총무·세무	160	143	170	17	10.6	+10	+6.3
민생·위생	131	150	155	+19	+14.5	+24	+18.3
경제	24	30	44	+6	+25.0	+20	+83.3
토목	65	49	57	16	24.6	8	12.3
일반행정부문	380	372	426	8	2.1	+46	+12.1
교육(특별행정부문)	85	85	101	0	0.0	+16	+18.8
공영기업회계	40	40	40				
합계	505	497	567	8	1.6	+62	+12.3

* 자료: 류가사키시 홈페이지(www.city.ryugasaki.ibaraki.jp)

- 다음으로 정원회귀모델을 적용하였을 경우, 류가사키시는 일반행정부문과 교육부문의 합산인력이 465명으로 정원회귀지표는 류가사키시보다 4명이 적은 461명으로 나타남. 이러한 현실들을 감안하여 류가사키시는 06년도부터 10년도까지 제4차 정원적정화 5개년 계획을 수립, 추진하였고 2011년도부터 제5차 정원적정화 계획을 추진하고 있음
- 이를 위해 현재의 사업량, 증가가 예상되는 행정수요, 퇴직인력을 감안한 신규채용 실시, 민간위탁 등 활용 가능한 제도를 검토하여 구체적인 적정인력 수치 목표를 설정하였으며, 목표수치는 총직원수를 목표연도까지 5.5%를 축소한다는 것임

제4절 일본 지방자치단체 조직관리 방향성

- 지방자치의 자율성 강화
 - 일본의 지방자치는 제1차 분권개혁으로 중앙과 지방간의 관계의 틀이 새롭게 규정되면서 지방자치단체의 자율성이 크게 확대되었을 뿐만 아니라, 분리-융합의 측면에서도 변화하고 있음. 이번의 분권추진은 종전의 집권융합형 관계를 분권융합형으로 변모시키는데 초점이 있음. 즉, 기관위임사무처럼 중앙정부가 권한을 보유하면서 자치단체에 진행시키는 강한 융합에서 지방자치단체의 의사결정의 영역이 확대된 약한 융합형인 것으로 요약됨(青木, 2006)
 - 이에 따라 지방자치단체의 조직관리는 이러한 분권개혁을 배경으로 다양한 제도 운영의 가능성을 열어두고 있음
 - 첫째, 지방자치단체의 조직편성권이 조례로 위임되면서 지역 사정에 맞게 자율적인 조직구조를 개편할 수 있게 되었음.

- 둘째, 인건비의 결정 역시 지방자치단체의 재정상황을 고려하여 인사위원회가 제출한 권고안을 바탕으로 단체장과 의회의 논의를 거쳐 정해지며, 국가공무원보다 지역의 민간기업 근로자의 인건비 수준을 우선적으로 반영함.
- 셋째, 정원관리 역시 자율적으로 목표 수치를 설정하여 필요한 분야에 인력을 배치 혹은 증감시키며, 또한 지방자치단체의 구조상, 인사권의 발휘가 단체장을 비롯하여 국가 혹은 타 위원회에 분산되어 있어 정원관리가 어려운 측면도 있으나 단체장의 조정을 통하여 실시하고 있음.

○ 정보공개의 강화

- 일본의 정보공개제도는 1982년에 가나가와현과 사이타마현이 처음으로 정보공개조례를 제정하면서 전국으로 확산되었고 1999년 정보공개법이 입법화 되었음
- 지방자치단체는 주민자치를 심화시키는 방법의 하나로 정보공개를 강조해왔고 현재는 모든 광역자치단체와 대다수의 기초자치단체들이 정보개시 절차를 가지고 있으며, 2005년 이후 지방자치단체의 인사행정 상황이 법률로 공포하도록 되었고 관련 정보가 공통양식으로 홈페이지에서 열람할 수 있게 되었음
- 이러한 인건비와 정원관련 자료들을 통합적으로 연계하여 구축한 시스템이 “지방공공단체 급여 및 정보공표시스템”이며, 시스템 구축의 목적은 주민들에게 지방공무원의 급여와 정원관리 상황을 정확히 전달하여 지방자치단체 운영의 적정성과 투명성을 향상시킴
- 도도부현, 정령지정도시, 시정촌 등 자치단체 계층별로 7부문별 하위 문항들이 홈페이지에 게재하고 있을 뿐만 아니라, 정원관리의 수치목표를 부문별로 상세히 설명하고 진척상황을 제시 등이 정보시스템을 통해 상세히 공개함. 또한 정원 및 급여 등, 분야별로 이 자료들을 주민들이 알기 쉽게 요약하여 지방자치단체의 운영실태에 대한 이해도를 향상시키도록 하고 있음

○ 지방자치단체 내부의 효율성 강화

- 신공공관리(NPM) 관점에서 일본 지방자치단체들은 종전과는 다른 다양한 형태의 조직 개편 양상을 보여주고 있음
- 첫째, 조직계층 간소화에 따른 유연성의 강화로 지방자치단체들은 복잡하고 다양화되는 행정수요를 종합적으로 대처하고 관리 및 업무집행의 효율성을 향상시키기 위하여 유사 부서를 통합하는 대과주의적 방식을 도입, 조직 계층의 수평화, 단순화하고, 수평화 추진시 다양한 집행체제인 팀제나 그룹제 등도 함께 도입하여 추진하고 있음
- 둘째, 조직내의 권한이양으로 종전에는 총무부문이 조직 전체의 예산과 인원 등의 동원자원을 집권적으로 분배, 결정하였으나, 조직개편의 방향이 담당 부서별로 책임성과 향상시키고 성과를 평가하게 되면서 관련 권한들이 사업담당부서로 이양함
- 셋째, 정책실천을 중시하는 목적지향적·정책대응형 조직편성으로 어디서 행정수요가 발생하는가? 누구와 협조관계를 구축하느냐? 가 조직편성에는 주요한 영향을 미칠 수밖에 없음. 과거에는 국가의 정책동향과 중앙성청이 그 대상이었으나 지방분권이 진전되면서 지역과 주민으로 변화되면서 지방자치단체의 독자적인 정책형성능력과 실천성이 강조되었고 이를 전략적으로 구체화할 수 있는 정책지향적 조직구축을 추진함
- 넷째, 단체장의 리더십을 강화하는 조직의 설치로 지방분권이 심화될수록 지역경영을 책임지는 단체장의 존재가 더욱 중요해지며 단체장의 정책방향이 행정운영의 기본 틀이 되며, 이에 따라 매니페스토의 중요성이 증대되고 있음. 이에 따라 지방자치단체장의 직할기능 강화에 필요한 정보수집, 정책입안, 정책조정 등을 총괄하는 종합정책실이 설치하였거나 위상을 격상하고 있음.

- 지방자치단체간 상호경쟁 환경조성
 - 경쟁환경이란 행위자가 의식·무의식적으로 참여하여 서로를 관찰, 소통, 자극하면서 공통적인 체험을 하는 상황적 틀로 총무성에서는 매년 지방행정의 모범사례를 소개하고 있으며, 인건비와 정원은 상기의 정보 시스템을 통해 지방자치단체들간에 정보가 공유토록 하고 있음
 - 총무성에서 제공하는 통일양식을 통해 사안별로 공통된 해석수행과 평가가 이루어 질수 있도록 하고 있으며, 예를 들어 인건비는 라스파이레스 지수, 정원관리는 유사단체비교 혹은 정원회귀모형 등으로 횡단적이고 종단적인 자치단체들간의 비교분석이 가능토록 하고 있음
 - 셋째, 총무성에서는 지방자치단체 상호간 및 총무성과 지방자치단체간 관련정보를 정보시스템이나 홈페이지를 통해 공유토록 하여 행정조직의 운영과정을 투명할 뿐만 아니라, 상호간 연대나 학습과 경쟁이 가능할 수 있는 환경을 지원하고 있음

제5절 일본 지방자치단체 조직관리 요약

- 첫째, 중앙-지방간 관계는 분권개혁을 통해 수평적이고 대등한 관계로 기본 틀이 수정되었으며, 이러한 기본 틀을 구체적인 분야로 확산시키는 방향에서 제도적 조정이 이루어질 것으로 판단됨. 조직편성, 인건비책정, 정원관리 등 조직관리 역시 기본적으로 자치단체가 자율적인 의사에 따라 업무를 관장하고 있음. 다만, 일부 지방자치단체는 이전보다는 진전된 자율성을 확보하고 있으면서도 자치권을 종합적으로 행사하는 행정기관으로서의 여전히 한계성을 가지고 있는 것이 현실임.
 - 중앙정부도 정보제공, 정책유도, 정보공개 강화 등의 간접적인 방식으로 자치단체의 활동을 지원하고 있으며, 지방자치단체에서 제공하는 행

정서비스 전체로 보면 교육, 경찰 등 중앙정부가 주도권을 행사하는 분야가 아직도 상당수 존재함

- 둘째, 지방자치단체들이 선진관리기법이나 사례를 학습하고 이를 적용시키려고 노력하면서 지역실정에 부합하는 조직개편과 다양한 조직형태가 출현하였고, 자치단체간 수평적인 협력과 경쟁관계가 형성되고 있음
- 셋째, 지방자치단체의 확대된 자율성을 통제하는 수단으로 주민에 대한 책임성이 강조되면서 정보공개가 강화되었을 뿐만 아니라, 어떻게 더 많은 행정정보를 알기 쉽게 주민들에게 전달하는가가 중요한 행정의무로 인식되고 있음. 이러한 정보공개의 폭과 질을 확대는 주민들이 일상적으로 행정정보에 쉽게 접근하고 습득하여 행정활동에 참여할 수 있도록 하여 행정에 대한 주민통제를 강화시키는 요인으로 작용하고 있음

<표 IV-3> 일본 지방자치단체 조직관리 변화상

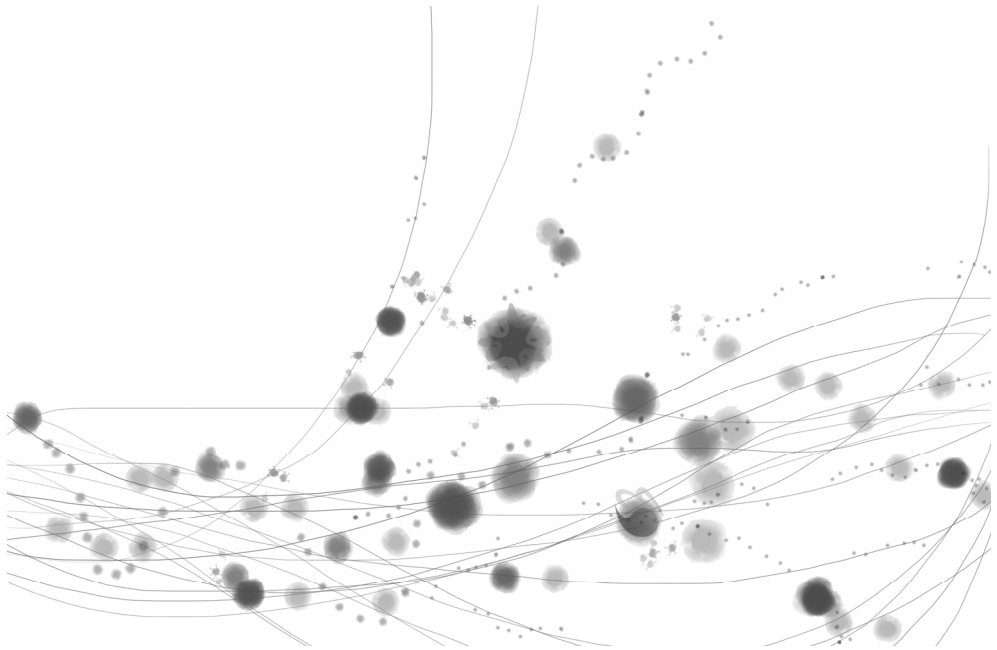
관계수준	종전	변화
중앙-지방	수직, 직접통제	수평, 간접통제
지방-지방	동일, 유사	다양성과 수렴, 경쟁
지방내부	비공개, 합법	공개, 효율

제 5 장

제주특별자치도 조직운영 발전방향

제1절 기본방향

제2절 제주특별자치도 조직운영 개선방안



제 5 장

제주특별자치도 조직운영
발전방향

제1절 기본방향

- 지방분권이 확대되고 이양된 자치권에 대한 성과가 가시적으로 보여준다면 자치권의 범위는 점점 많아지고 궁극적으로 연방정부의 주정부 수준으로 발전하게 될 것임
 - 연방제 수준의 자치권이 부여된 제주특별자치도를 만들어보겠다는 것이 지난 참여정부의 기본적 정책목표였으나 현행 법체계상 그 근거가 없다는 이유로²²⁾ 현재의 수준과 방식으로 귀결되었음(김순은, 2007)
 - 현재는 시범·선도적 특별자치단체로서의 지위를 갖고 점차적으로 북유럽의 자유자치단체의 성격을 가지며 장기적으로는 홍콩과 미국의 주정부에서 발견되는 새로운 정부간 관계를 갖을 수 있게 될 것임
 - 북유럽의 차등적 분권제도인 자유자치단체제도는 선택된 지방정부에게 보다 탄력적인 정책결정구조를 선택할 수 있는 권리를 부여하는 새로운 법률의 도입과 신청을 통하여 참여하는 지방정부가 중앙정부의 규제로부터 면제될 수 있는 제도임
 - 다시 말해 특정한 요건을 충족한 지방정부에게 일정한 기능영역과 기간 동안은 중앙정부의 간섭과 제약을 면제해 주는 분권제도임

22) 우리나라의 경우 연방제 수준으로 입법화 하는 것이 위헌의 소지가 높다는 것이 다수설

1. 자기책임성 강화

- 제주특별자치도를 완성하기 위해서는 중앙정부의 일방적 지원과 노력에 의존할 수 없음
 - 초기 제주특별자치도의 추진이념인 자기책임성이 전제되어야 할 것임
 - 즉 권한에 따른 지역 스스로의 책임과 역량이 뒷받침되어야 할 것임
 - 향후 포괄적 기능이양과 병행하여 행정기능이 이양되면 지방의 자주적인 권한 증대와 함께 성과에 대한 구체적 책임부여가 필요하며, 자율적인 내부관리 및 통제메커니즘이 구축되어야 할 것임
 - 제주지역의 자치역량은 단순히 지방자치단체장이나 지방의회의 노력만으로 높이는 것에는 한계가 있으며 민간부문의 이에 대한 자각과 더불어 개선하려는 노력이 수반되어야 할 것임
 - 따라서 제주지역 발전의 주체들이라 할 수 있는 언론, 기업, 시민단체, 도민들은 자치역량 수준을 높이기 위한 각자의 역할과 노력을 다해야 할 것이며, 이를 위한 민관협력체제를 구축하는 것이 바람직한 방향임
 - 제주지역 ‘자치역량’강화는 ‘제주특별자치도’의 성공열쇠로서 결코 소홀히 할 수 없는 과제로, 제주의 21세기 비전인 국제자유도시를 완성하기 위해서는 자치역량 강화가 전제되어야 하며 이에 대한 정책적 관심이 제고되어야 함

2. 중앙정부와의 파트너십 강화

- 중앙정부가 제주특별자치도에 대한 권한이양 및 지원을 하는 과정에서 정책목표의 일관성을 유지하는 것이 필요함
 - 제주특별자치도에 대한 방향과 원칙의 설정은 중앙정부, 국회, 제주특별자치도간의 신뢰와 협력관계가 전제되어야 할 것임

- 상기의 내용은 특별자치도 추진의 비전·목적 및 철학을 공유하는 정책의 일관성을 유지하는 필요조건이 됨
- 제주특별자치도의 외적 환경변수, 예를 들면 정치환경의 변화, 새로운 지역경쟁구도 등으로 특별자치도의 이상과 철학을 왜곡되거나 변질되지 않기 위해서, 그리고 이상과 현실수준과의 차질을 최소화하기 위해서는 신뢰를 기반으로 한 중앙정부와의 파트너십이 매우 중요함
- 신뢰관계를 구축하는데는 협상과 타협의 기술도 매우 중요하며 필수적인데, 향후 대중앙정부와의 협상시에도 스스로의 자구노력이 전제된 합리적인 협상기술이 새로운 정부간 관계를 설정하는데도 긍정적으로 작용할 것으로 봄

제2절 제주특별자치도 조직운영 개선방안

1. 부분선점제도 도입의 검토

- 부분선점제도(partial preemption)는 중앙정부가 지방정부의 행정역량에 따라 주어지는 권한과 기능을 선별적으로 위임하거나 회수하는 제도를 말함(문태훈, 김종래, 2000)
 - 제주특별자치도의 경우 중앙으로부터 권한을 이양받되 이양받는 권한을 일정한 평가시스템에 의해 평가를 받고 그 결과에 의해 권한의 확대 또는 축소를 하게 하는 제도를 도입하자는 것임
 - 이러한 제도를 도입하는 경우 권한에 대한 책임과 의무를 강화하는 제도적 장치가 됨을 물론 좋은 성과에 대해서는 더 많은 권한을 받게 되는 유인장치로서의 기능도 할 수 있음
- 권한을 이양하거나 하지 않는 단차원적 시스템을 지양하고 권한을 주고 받는 다차원적 시스템을 구축함으로써 권한의 이양에 따른 책임과 의무,

성과라는 결과를 고려할 수 있는 제도적 유연성이 확보될 수 있다는 장점이 있음

- 제주특별자치도의 자율성 확대는 당위적 과제임에도 불구하고 자율에 대한 책임과 능력에 대한 우려 때문에 지체되고 있는 만큼 부분선점제 도방식은 이러한 문제점을 극복할 수 있는 하나의 대안이 될 수 있음
- 첫째, 부분선점제도가 도입되기 위해서는 권한과 성과에 대한 영역이 결정되어야 함
 - 부분선점권이 적용되는 업무영역을 사전에 결정해야 하는데, 예를 들어 지방자치권한을 인정하되 전국적인 통일성이나 형평성을 고려할 필요가 있는 업무가 우선적으로 고려되는 것이 적절할 수 있음
 - 가령, 특별행정기관의 업무는 중앙정부 차원에서 통일된 업무처리가 필요하지만 지방자치의 이념에 반하는 성격을 가지고 있기도 하며, 특별행정기관이 제공해 왔던 서비스에 한정하여 이러한 제도를 도입하는 방법도 가능함
 - 즉, 국토관리청, 중소기업청 등 7개 특별행정기관의 업무가 제주특별자치도에 모두 이관되었지만 만약 그 성과가 미흡하다면 다시 특별행정기관으로 환원시키는 장치를 마련한다면 보다 책임감 있는 권한 행사가 가능할 것임
- 둘째, 회수된 업무의 처리문제와 인센티브 문제가 중요함
 - 부분선점제도에 의해 지방정부에게 주어진 권한을 회수하는 경우 이를 어떻게 처리할 것인가, 그리고 지방정부가 주어진 권한을 잘 활용하는 경우 어떠한 인센티브를 줄 수 있는가 하는 문제임
 - 회수된 업무의 처리는 중층제 방식을 도입하여 특별행정기관과 지방정부라는 두 기관으로 하여금 처리하도록 하는 것이 바람직함
 - 가령, 중소기업청의 업무를 제주특별자치도에 이관하되 제주특별자치도에서의 성과평가가 미흡한 경우 이를 다시 중소기업청이 회수하여

처리하되 업무를 회수하는 경우 관련 인력과 예산도 동시에 회수하여 가는 방식으로 중앙정부와 지방정부가 두 기관 간에 인력 및 예산의 유연한 이동이 가능하게 하는 것임

- 인센티브의 유형에는 부정적 유인책과 긍정적 유인책으로 구분이 가능하지만 부정적 유인책을 적용하는데는 한계가 있음
 - 즉 지방정부에서 주어진 권한을 적절하게 활용하지 못하는 경우 이를 회수하는 조치만으로도 책임에 대한 평가 및 징벌의 효과가 있는 만큼 추가적인 권한의 회수나 감소, 박탈, 그리고 허가의 금지 등과 같은 부정적 유인책은 제한적으로 활용하고, 지방정부가 주어진 권한을 적절하게 활용하는 경우 재정적 지원 확대나 권한의 추가적인 이양 등 자치권한을 확대하는 인센티브가 제공되어야 함
- 셋째, 부분선점제도를 도입하기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 충족되어야 함
- 우선, 제주특별자치도의 자치역량이 강화되어야 하는데, 자치역량이 충분하지 못한 상황에서 권한의 이양과 회수는 오히려 국가정책의 난맥을 초래할 뿐이기 때문임
 - 다음으로 부분선점제도가 지방자치의 이념을 훼손해서는 안된다는 인식의 공유가 필요한데, 지방자치의 당위성을 전제로 국가정책의 효과성을 확보하기 위한 하나의 수단으로 부분선점제도가 활용되는 것이라 점은 분명하다고 하겠음
 - 마지막으로 관련 법률의 제정이나 개정이 필요한 정치적인 사안이기 때문에 중앙정부와 제주특별자치도가 사전 협의를 통해 세부지침을 작성하는 등의 의견 조율과정이 수반되어야 함

2. 상시적 조직진단컨설팅 체계 구축

- 지방자치단체의 조직관리를 최적화하기 위해서는 정례적인 문제점 발굴과 개선조치의 강구가 필요함
 - 지방자치단체 스스로 상시적인 자체 조직진단을 실시하도록 하고, 조직진단에서 노출된 문제점들을 개선하기 위한 전문적인 컨설팅을 받도록 하여야 할 것임
 - 지방자치단체의 자체 조직진단이 실효성을 거두기 위해서는 행정안전부에서 주기적으로 지방자치단체에 대한 메타 조직진단을 실시하여 자체 조직진단의 적정성을 분석하고, 그 결과를 통해 전체 자치단체와 비교 분석하여 제시함으로써 자치단체 스스로 문제점을 발견할 수 있도록 하여야 함
 - 일본의 경우에도 총무성에서 매년 지방자치단체에 대한 조직 및 정원과 관련된 정보를 수집하여 문제점을 발굴하고 자문하는 역할을 수행하고 있는 것은 참고할만 함
 - 이와 아울러 지방자치단체의 적정한 조직관리를 유도하기 위해서는 적절한 수준의 유인책이 필요함
 - 현재 총액인건비를 보통교부세 산정에 반영하는 것도 이러한 유인책의 하나이나 이것만으로는 총액인건비제의 문제점인 지속적인 인건비 증가를 방지하지 못하는 등 실질적인 효율적 조직관리의 유인책이 되고 못하고 있음
 - 따라서 자치단체의 조직운영결과를 비교·평가한 결과를 토대로 조직관리 우수 지방자치단체에 대해서는 직접적인 인센티브를 부여하는 등 보다 실질적인 방안을 강구하여야 함
 - 일본의 경우에도 지방분권을 강화하는 과정에서 지방자치단체의 효율성을 높이고 수평적인 경쟁관계를 활성화시키기 위하여 다양한 인센티브를 제공하기도 한 것을 참고해야 함

3. 조직정보공개시스템 구축

- 현재 실시하고 있는 조직정보공개를 보다 체계화·구체화하여 자치단체 상호간 비교·평가 자료로 활용할 수 있도록 하여야 함
 - 해당 지방자치단체가 자치단체간 조직관리의 상호 비교를 통하여 스스로 조직관리의 적정성과 건전성을 유지할 수 있도록 하여야 함
 - 전체 지방자치단체의 조직관리 정보가 공개됨으로써 지방의회, 지역단체, 지역주민 등이 해당 자치단체에 대한 양질의 정보를 획득할 수 있으며, 이에 근거하여 자치단체의 조직관리의 적정성을 판단하고 감시 및 비판기능을 수행할 수 있을 것임
 - 일본의 지방공공단체 급여 및 정보공표시스템의 수준으로 정보공개를 체계화·구체화하여 지역단체나 주민들이 조직운영 실태를 쉽게 이해할 수 있도록 하여야 함
 - 정보공개를 통하여 조직관리의 모범사례가 발굴되고, 이를 유사 자치단체들이 공유하여 학습하고 상호 경쟁하는 장이 마련되도록 하여야 함
 - 정보공개를 통하여 지방의회와 시민단체들이 제주특별자치도 운영에 대한 견제를 할 수 있도록 해야 할 것임

4. 인력운영계획 수립 제출을 위한 권고

- 제주특별자치도의 특례 가운데 하나는 중기인력계획 역시 중앙에 보고없이 자체적으로 수립하여 인력운용의 효율성을 높이도록 하고 있음
 - 중기인력계획 수립 계획을 중앙에 보고없이 효율성을 높이도록 하는 취지에 맞도록 이에 대한 효율성을 검증할 필요가 있음
 - 법상으로 중앙에 보고가 없다 하더라도 인력운영계획에 대한 정보를 공개하도록 권고할 필요가 있으며, 이를 통해 타 시도와의 비교를 통해

제주특별자치도의 수준을 가늠해 줄 수 있도록 정보를 제공하는 것도 중앙정부의 몫임

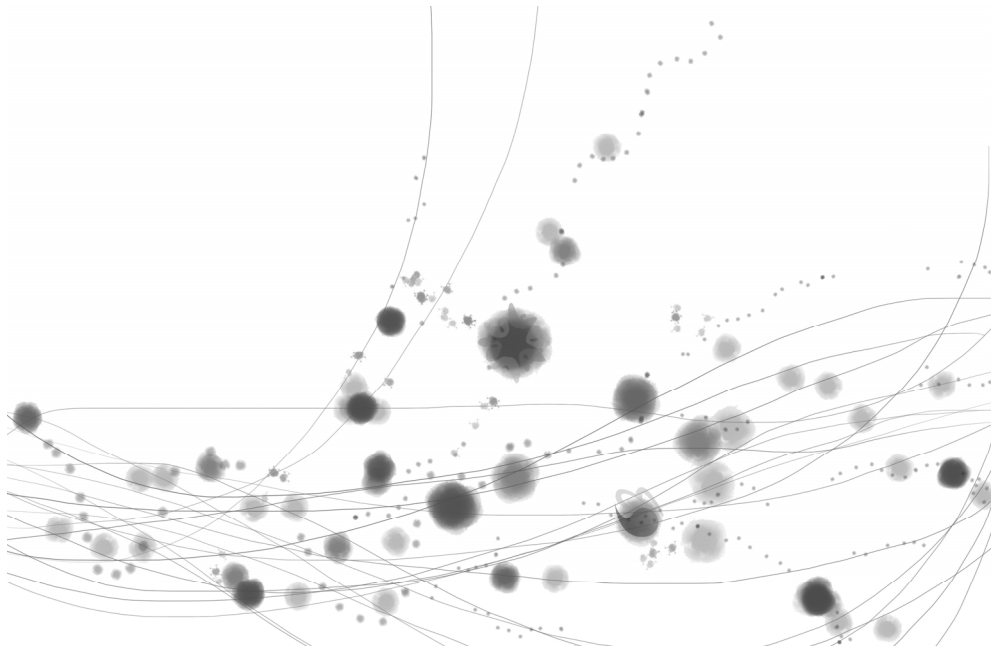
- 중기인력계획을 정보공개를 통해 시민단체와 도의회에 정보를 제공해 줄 수 있으며, 간접적으로는 인력확대와 축소의 정도를 판단할 수 있을 것임

제 6 장

결 론

제1절 연구요약

제2절 기대효과 및 활용방안



제 6 장 결 론

제1절 연구요약

- 지방자치의 기본정신을 살리기 위해서 지방자치단체 자치조직권의 일부인 기구설치권 및 정원관리권의 범위 등을 검토함. 이를 위해 먼저, 기구설치권 및 정원관리권과 관련된 이론적인 논의를 검토하였고, 둘째로 우리나라 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권의 실태 및 주요 쟁점 등을 검토하였으며, 셋째로 외국의 사례로 우리의 현실과 유사한 일본의 자치조직권 운영사례를 분석하여 우리나라에의 적용가능성과 시사점을 도출하였음
- 이러한 제반 논의를 종합하여 지방자치단체 기구설치권 및 정원관리권의 개선방안과 관련하여 도출된 연구결과를 요약하면 다음과 같음.
 - 지방자치 실시이후 자치단체의 조직관리제도에 대한 많은 논의와 검토를 통하여 나타난 결론은 중앙정부는 지방자치단체 자치권의 핵심인 자치조직권을 제약하고 있다는 것이고, 지방자치단체가 지역실정과 새로운 행정수요 등을 반영하여 변화하는 행정환경에 탄력적으로 대응하기 위해서는 신축적인 조직운영이 필요하다는 것으로 요약됨
 - 또한, 이에 따른 대응방안으로 지방자치단체의 조직관리권은 기본적으로 지방자치단체의 자기책임 하에 자율적으로 운영해 나가도록 해야 하며, 지방자치단체의 조직관리권 강화는 지방자치단체의 책임성 확보와 함께 추진되는 것이 바람직하다는 것이 원론적인 입장임
 - 이와 관련하여 일본의 자치단체 조직관리운영방식에 대한 사례분석을 요약 하면 다음과 같음

- 첫째, 일본 지방자치단체는 조례 등에 기초하여 자율적인 조직관리를 실시하고 있음
- 둘째, 지방자치단체들간에 경쟁관계가 조성되고 있으며, 종전보다 다양화된 조직운영의 양상을 보였고, 중앙정부 역시 간접적인 개입으로 상호 경쟁적인 분위기를 유도하였음
- 셋째, 확대된 자율성을 견제하는 수단으로 정보공개가 활용되고 있으며, 통합적인“지방자치단체 급여 및 정원 공표시스템”이 구축되는 등 정보공개와 질이 확대되면서 행정조직에 대한 주민들의 이해와 통제를 향상시켰음
- 이러한 일본의 사례분석결과의 시사점으로는 상시적인 조직진단 및 정보공개시스템을 구축하고 조직관리에 대한 인센티브제를 확대하는 등 지방자치단체에 대한 정부의 통제를 간접적 방식으로 개선할 필요성이 있다는 것임
- 따라서 우리나라는 지방자치단체의 조직관리권에 대한 직접적인 통제 방식을 지양하는 대신, 자체 조직관리 역량의 강화, 상시적인 조직진단 시스템의 구축, 자치단체 조직정보공개시스템 체계화, 조직관리에 대한 인센티브의 확대 등이 필요하며, 이와 아울러 지방자치단체 스스로도 수요자 중심적이고 성과지향적으로 조직을 효율적으로 관리할 수 있도록 적극적으로 노력하여야 한다는 것으로 요약됨

제2절 기대효과 및 활용방안

- 지방자치단체의 운영에 필요한 기본적인 권한을 행사하지 못한다면 진정한 의미의 지방자치라고 할 수 없음. 지방자치의 기본정신을 살리기 위해서는 중앙정부가 지방자치단체의 권한에 최소한으로 개입해야 함. 즉,

중앙정부에서는 지방자치단체의 자치조직권 등과 같은 관련 권한에 최소한의 기준만을 설정하여 자율적으로 운영할 수 있도록 해 주어야 함

- 이제 지방자치단체의 조직기구 및 정원관리는 지방자치단체가 자율적으로 운영하고 스스로가 책임을 지는 체제로 운영해 나가야 하며, 다만 자율적인 운영을 위한 과정에서 장/단기적 추진전략 및 보완장치가 필요함. 이러한 기본적인 관점을 기초로 이 연구는 다음과 같은 기대효과와 활용 방안을 기대할 수 있음
 - 첫째, 자치조직권에 있어서 중앙정부와 지방정부간 기능배분의 중요한 원칙인 보충성의 원칙에 충실해야 하며, 자치조직권과 관련하여 중앙정부는 지방자치단체가 할 수 없는 일에만 개입해야 함. 즉, 가능하면 지방자치단체의 자율과 책임에 맡기고 중앙정부는 최소한의 개입만 해야 한다는 것이며, 이러한 원칙은 기구설치 및 정원관리에서도 공통적으로 적용되어야 함.
 - 둘째, 통제방식에 있어서는 직접적인 통제, 사전적인 통제에서 벗어나 이제는 간접적인 통제, 사후적인 통제로 전환해야 함. 즉, 엄격한 기준의 적용이나 사전승인권과 같은 직접적인 통제는 배제하고, 지방재정을 통한 간접적인 통제방식이나 성과평가나 조직진단 등과 같은 사후적인 통제방식을 활용하여 지방자치단체의 책임성을 확보해 나가는 것이 바람직함
 - 셋째, 지방자치단체의 경우 자체 조직관리역량을 강화해 나가야 하며, 책임성을 가지고 조직을 관리하기 위해서는 먼저 자치단체 스스로 조직운영의 효율화를 도모해야 함. 또한 지방자치단체의 조직관리역량에 대한 자율성 강화와 관련하여 지금까지 논의되고 있는 간접적, 사후적 책임성 확보장치 이외에도 지역주민과 시민단체 등 시민사회에 의한 통제장치가 필요하며, 지방의회의 집행기관에 대한 통제도 강화할 필요가 있음

- 넷째, 상시적인 조직진단시스템의 구축으로 지방자치단체의 조직관리를 최적화하기 위해서는 정례적인 문제점 발굴과 개선조치의 강구가 필요함. 따라서 먼저 지방자치단체 스스로 상시적인 자체 조직진단을 실시하도록 하고, 조직진단에서 노출된 문제점들을 개선하기 위한 전문적인 컨설팅을 스스로 받도록 하여야 함.
- 상시적인 자체 조직진단시스템을 구축하기 위해서는 조직과 인사를 통합 관리하는 기구를 설치하고, 조직관리의 실태, 문제점, 대안 등을 종합적으로 관리할 필요가 있음
- 또한 지방자치단체의 자체 조직진단이 실효성을 거두기 위해서는 중앙정부(행정안전부) 차원에서 주기적으로 지방자치단체에 대한 메타 조직진단을 실시하고 그 결과를 통해 전체 자치단체와 비교 분석하여 제시함으로써 자치단체 스스로 문제점을 발견할 수 있도록 할 필요가 있음
- 다섯째, 지방자치단체에 대한 조직정보공개시스템을 고도화하여 자치단체 상호간 비교·평가자료로 활용할 수 있도록 해야 함
- 해당 지방자치단체가 자치단체간 조직관리의 상호 비교를 통하여 스스로 조직관리의 적정성과 건전성을 유지할 수 있도록 하여야 할 뿐만 아니라, 이러한 정보공개를 통하여 조직관리의 모범사례가 발굴되고, 이를 유사 자치단체들이 공유하여 학습하고 상호 경쟁하는 장이 마련되도록 해야 함

참고문헌

- 국무총리실(2008). 「제주특별자치도‘07년도 성과보고서」.
- 국무총리실(2011). 「제주특별자치도 5년 종합평가」.
- 김순은(2007). 제주특별자치도의 법적 지위와 향후 전망. 「제주특별자치도를 위한 법률적·제도적 지원 방안」. 2007 국회공동토론회 자료집.
- 김영균(2011). 제주특별자치도 조직관리 개선방안. 월간 자치발전 2011년 1월호.
- 김재홍(2000). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구. 한국정책학회보, 9(2).
- 라휘문(2009). 제주특별자치도 출범3년간의 재정예산제도 개선 및 운영성과 평가: 제주특별자치도 출범 전후 재정분석 및 정책추진방향을 중심으로. 한국정책분석평가학회 제주특별자치도 출범3주년 기념세미나.
- 문대림(2007). 행정계층구조 개편 이후 나타난 문제점 및 제주형 풀뿌리 자치모형 모색, 행정계층구조 개편 이후 나타난 문제점 및 제주형 풀뿌리자치모형 모색을 위한 토론회.
- 문태훈·김종래(2000). 부분선점제도 도입을 통한 환경행정의 권한배분과 조정. 한국행정학보. 34-3.
- 박영욱(2008). 『쟁점으로 보는 제주특별자치도법』. 한국학술정보.
- 박영욱(2008). 『제주특별자치도의 이해』, 한국학술정보.
- 박종관·조석주(2001). 시군통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 12(3).
- 박지형·홍준현(2007). 시군통합의 지역경제성장 효과. 한국정책학회보, 16(1).
- 배인명·이명석·최재송(2000). 시군통합의 성과평가: 재정적 영향을 중심으로. 한국정책학회보, 9(1).
- 소순창(2010). 지방행정체제 개편 : 미미한 성과 그리고 기나긴 여정. 지방행정연구 24(4).
- 양영철 외(2008). 『제주특별자치도의 이해』, 대영문화사.

- 이기우(2006) “제주특별자치도의 과제와 전망”, 글로벌제주연구소 학술세미나 자료집.
- 이시원·민병익(2005). 시군통합의 효율성과 주민만족도간 관계유형 분석. 지방정부연구, 9(4).
- 장덕희·목진휴(2010). 도농통합의 효과분석. 한국정책학회보, 19(1).
- 정부혁신지방분권위원회(2005). 「참여정부의 지방분권」.
- 제주의 소리(제주인터넷신문). 2007. 7. 19.
- 조석주이재기(2000). 시군통합의 경제적 효과에 관한 연구 : 행정비용 절감효과를 중심으로. 한국지방재정논집, 5(1).
- 조성호·박석희(2009). 지방행정체제 개편에 관한 비용-효과 분석 : 시군 통합방안을 중심으로. 한국지방자치학회보, 21(4).
- 최영출(2009). 제주특별자치도 시군통합의 성과평가. 지방행정연구 23(2).
- 하동현 외(2011). 일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점. 지방행정연구 25(1).
- 홍준현(1997). 시군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. 한국사회와 행정연구, 8(2).