

제주특별자치도 행정계층구조개편 성과만족에 대한 평가 연구

A study on the degree of satisfaction for local government restructure
in Jeju Special Self-Governing Province.

현성욱* · 황경수** · 소진광***

Hyun, Sung-Wook · Hwang, Kyung-soo · So, Jin-Kwang

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 행정계층구조에 관한 이론과 선행연구
- III. 연구분석틀 및 방법
- IV. 제주특별자치도 행정계층구조개편 성과만족요인 분석
- V. 결론

본 연구는 국내에서는 유일하게 기초자치단체를 폐지하고 ‘구역의 광역화’와 ‘자치계층 단층화’를 실현했던 제주특별자치도의 경험이 향후 행정구역 개편 논의에 있어 매우 소중한 자료로 활용될 수 있다는 판단에 따라, 제주특별자치도 소속 공무원을 대상으로 행정계층구조 개편성과에 대한 만족도와 만족도에 영향을 미친 요인들에 대한 설문조사를 실시하였다.

분석결과, 제주특별자치도 소속 공무원들의 경우 행정계층구조 개편 성과에 만족하지 못하고 있으며, 행정효율성과 지역균형성을 높일 수 있는 방향으로 행정계층구조를 재편할 필요성이 있다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

이는 최근 제주특별자치도가 추진 중인 행정계층구조 개편논의의 정당성을 보여주는 큰

* 제주대학교 행정학과 박사과정 수료(주저자)

** 제주대학교 행정학과 부교수, 제주대학교 사회과학연구소 연구원(교신저자)

*** 경원대학교 도시행정학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2010. 11. 10, 심사기간(1차): 2010. 11. 11 ~ 2010. 12. 22, 게재확정일: 2010. 12. 22

거가 될 수 있다. 하지만, 기초자치단체를 부활한다고 해서 행정효율성과 지역균형성이 높아진다는 보장이 없는 상황에서 기초자치단체 부활만을 고려한 행정계층구조 개편논의는 기존의 실수를 다시 반복하는 것이 될 수도 있다는 점에서 보다 신중한 접근이 필요하다고 하겠다.

□ 주제어: 단층제, 중층제, 제주특별자치도, 지방행정체제, 영향요인

In Korea, it has been argued that single-tier local government can improve efficiency in public sector and contribute to regional equity and so forth. But this expectation has never been clearly verified.

However, Jeju-Special Self-Governing Province became the sole single-tier autonomous local government in Korea on July 1, 2006. So, it is very important to compare the outcomes before and after Jeju-Special Self-Governing Province's birth.

This study aims at investigating the degree of satisfaction (hereinafter "the degree") of public officials working in Jeju-Special Self-Governing Province by questionnaire survey and drawing the factors affecting the degree under the single-tier local government system. The factor analysis is used to find out those factors concerned with the degree of public officials in Jeju-Special Self-Governing Province.

The results can be summarized as followings. First, most local government officials are not contented with the single-tier local government system's outcomes. Second, it's verified that the efficiency based on the cost of public services, and the equity among smaller administrative units are playing the key roles to grade the satisfaction of public officials. Third, most public officials working in Jeju-Special Self-Governing Province desire to change the present single-tier local government system into multi-tier system.

□ Keywords: single-tier local government system, multi-tier local government system, Jeju-Special Self-Governing Province, local government structure, the degree of satisfaction of public officials.

I. 서론

1995년 도·농통합 방식의 행정구역 개편이 이루어진 후 그 성과를 측정하기 위한 다양한 연구와 논의가 있었다(문영동·이시원·민병익, 2009: 7). 그러나, 지금까지의 연구 결과에서는 행정구역 개편의 성과를 두고 일관된 결론을 제시하고 못하고 있다.

정치권을 중심으로 한 행정구역 개편 논의는 끊임없이 제기돼 왔다. 2008년 8월 민주당이 2005년 정치권과 정부가 합의한 대로 시·군·자치구를 60~70개의 통합광역시로 줄이고 도를 폐지하는 것을 골자로 하는 특별법 제정을 추진하기로 방침을 정하자, 한나라당도 적극 찬성의사로 화답했다. 이어 2008년 10월 정부는 지방자치체제 개편을 100대 국정과제에 추가하고 20대 지방분권과제에 포함시켰다. 2008년 10월 자유선진당은 한나라당·민주당 개편안과 다른 ‘강소국 연방제안’을 제시했다(안성호, 2009: 81-82). 행정계층의 축소문제, 기초자치단체간 통합문제, 과거 도·농통합에 실패한 시·군의 재통합 등 다양한 분야가 제기됨에 따라, 행정구역 개편에 대한 논의는 그 어느 때 보다도 가열되는 양상을 보였다(박종관, 2009: 413).

이 같은 논의 속에 제주특별자치도의 경험이 시사하는 바에 유의하여야 한다는 주장들이 제기되었다. 국회사무처(2009)는 제주특별자치도의 경험은 현재 진행 중인 지방행정체제 개편논의나 기초지방자치단체간의 통합은 제주특별자치도에서 추진되었던 방안과 유사한 면이 많으며, 개편이나 통합은 실제로 기대효과를 내지 못할 가능성이 높다고 지적했다. 하혜수·김영기(2006)는 제주도의 단층제 개편과정에서 집단간, 계층간 갈등과 혼란 등 지역사회의 분열을 경험한 바 있다는 사실을 지적하면서 경제적 효율성을 피하기 위하여 지방행정구역과 자치계층구조를 대대적으로 개편하는 것이 전혀 무익한 일은 아니지만 다원화되고 복잡해진 지역정치의 속성상 결론을 내리기 어려울 뿐만 아니라 엄청난 대가를 지불해야 할 것이라고 지적했다. 이기우(2009)는 지난 100년간 우리나라 행정구역이 아무런 변화가 없었다는 것은 심각한 사실의 왜곡이며, 실제로는 엄청난 변화를 겪었고 그러한 사례의 제주특별자치도 개편 사례를 언급했다. 안성호(2009)는 제주특별자치도가 출범하기 직전 제주 전역을 대상으로 실시된 주민투표의 결과의 해석을 놓고 4개 시·군의회가 헌법재판소에 청구한 권한쟁의심판의 판결에 대해 이의를 제기하면서, 정치권 일각에서 주장하는 개헌과 관련 없이 자치체제 개편안을 국민투표에 부치는 방안에 대해 비판했다.

국내에서는 유일하게 기초자치단체(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군)를 폐지하고, 단일광역지방자치단체로 통합하여 ‘구역의 광역화’와 ‘자치계층 단층화’를 실현했던 제주특별자치도의 경험과 성과에 대한 정확한 평가는 행정구역 개편 논의에 있어 매우 소중한 기초자

료로 활용될 수 있다.

이 같은 중요성에도 불구하고 제주특별자치도 행정계층구조 개편성과에 대한 경험적 연구는 그리 많지 않다. 행정계층구조가 개편된 지 얼마 되지 않은 탓에 활용할 수 있는 객관적인 자료의 확보 등 연구에 제약이 있는 게 사실이지만, 좀 더 활발한 연구가 진행될 필요가 있다. 더욱이, 제주특별자치도가 최근 기초자치단체 제도입을 추진하면서 행정계층구조 개편성과에 대한 객관성 평가는 더욱 시급한 과제로 떠오르고 있다.

본 연구의 목적은 이러한 문제의식 하에 제주특별자치도 행정계층구조 개편성과에 대한 제주특별자치도 공무원들의 만족도와 만족도에 영향을 미치는 요인들을 도출하는 것이다. 물론 지방자치단체의 계층구조에 대한 이해당사자가 비단 공무원만은 아닐 것이다. 그러나 이 연구에서는 공무원들이 제주특별자치도에서의 단층제 자치단체제도 도입을 전후하여 직무수행과 관련한 만족도 비교를 보다 객관적으로 평가할 수 있다고 가정한다. 또한 이 연구는 공무원들의 만족도에 영향을 미치는 요인을 도출하고 지방자치단체 계층구조와 관련하여 고려해야 할 요소들을 제시하고 있다.

Ⅱ. 행정계층구조에 관한 이론과 선행연구

1. 행정계층구조 개편의 논리

1) 단층제와 중층제의 개념

자치단체는 국가와의 관계에서 계층적 관계에 놓이게 되는 데, 이런 관계는 때로는 단층제(single-tier system), 때로는 중층제 혹은 다층제(multi-tier system)를 이루고 있다. 단층제는 지역적 사무를 처리하는 제일선의 자치단체가 국가와 직접 연결되는 경우를 말하며, 다층제란 제일선의 자치단체와 국가사이에 또 다른 층을 이루는 자치단체가 존재하는 경우이다. 이 때 제일 아래층에 있는 자치단체를 기초자치단체라 하며, 중간에 있는 자치단체를 광역자치단체라 부른다(최창호, 2001: 70).

보통지방자치단체는 일정한 구역과 주민을 구성요소로 하여 비교적 제한적이지 않은 범위의 사무를 처리하는 까닭에 일정한 구역에 1개만 설치되어 있으면 된다(김현욱, 2007: 5). 그러나 실제적으로는 당해 구역의 일부를 구성요소로 하는 또 다른 보통지방자치단체가 설치되어 상호 중첩 현상을 나타내는 경우가 많다(강석배, 2006: 13).

2) 지방자치계층구조의 논거

자치계층에 대한 이론은 매우 다양하다. 행정학적 관점에서 보면 분절론과 통합론으로 대분되며 전자에는 공공선택론이 있으며, 후자는 규모의 경제론, 글로벌 대응론 등으로 구분된다. 정치학적 관점에서는 정치권력확보론, 국가정책우위론, 민주적 통치구역론 등으로 대분하여 볼 수 있다. 이들 이론적 내용을 요약하면 한편으로는 기초지방정부, 또 한편으로는 광역정부 내지는 지역정부의 중요성을 강조하고 있다(김순은, 2009: 28).

이처럼 자치계층구조에 관한 연구에서는 주로 효율성, 경제성, 효과성, 그리고 민주성 등을 둘러싸고 논쟁이 계속되고 있다. 일반적으로 단층제는 효율성과 경제성, 그리고 효과성 등에 기여하고, 다층제에 의한 파편화구조는 민주성과 경쟁촉진에 기여하는 것으로 알려져 있다. 먼저 단층제는 행정기구의 중복설치를 줄이고, 정책결정단계를 줄여 정책지연을 완화할 수 있다. 또한 주민의 선호를 정확하고 신속하게 정책에 반영할 수 있어 행정의 효과성과 책임성을 제고할 수 있다는 것이다. 그에 반해 다층제는 소규모 자치단체의 파편화된 구조를 가져와 민주성 확보에 유리하고, 광역행정과 조정기능을 강화하여 지방정부간 형평성을 확보하는 데 유리한 것으로 주장되고 있다(하혜수·김영기, 2006: 3).

<표-1> 단층제와 중층제의 장단점

구분	장 점	단 점
단층제	<ul style="list-style-type: none"> - 이중행정·이중감독으로 인한 행정적 낭비와 행정능률 지연을 방지 - 행정기능과 권한의 소재가 명확하므로 행정에 대한 책임 소재 명확 - 위임사무 처리에 있어, 중앙과 지방간의 신속하고 합목적적인 의사소통가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 기초자치단체에 대한 중간적 입장의 보완기능, 조정기능의 부재로 행정의 중앙집권화 초래 - 광역차원에서 처리해야 할 행정수요에 대한 효율적 대처 미흡 - 기초단체간 분쟁해결을 위한 조정장치가 없음
중층제	<ul style="list-style-type: none"> - 기초단체와 중간 및 광역단체 간에 행정기능과 행정권한의 분담을 효율화 - 중간 또는 광역단체가 기초단체에 대한 보완·조정지원기능 - 기초단체간의 분쟁발생시 조정 기능 	<ul style="list-style-type: none"> - 기초·중간·광역 단체의 권한, 기능, 사무 등의 명확한 한계설정의 어려움 - 중간단체의 존재로 인한 이중행정·이중감독 - 중간단체의 존재로 인한 중앙과 기초단체 간에 정보전달·의사소통의 신속성과 정확성 상실

(자료: 이현우·이미애, 2008: 13)

제주특별자치도 행정계층구조 주민투표과정에서도 이 같은 것들이 쟁점으로 떠올랐다. 당시 혁신안(단층제 지지)과 점진안(중층제 지지)을 지지했던 논리는 다음과 같다(국회사무처, 2009: 9-11).

우선, 혁신안 지지논리는 첫째, 사업예산의 절대규모가 커지고 대규모 투자 사업이 가능하

며 자치행정의 의사결정이 빨라지기 때문에 지역의 경쟁력이 강화된다는 것이다. 둘째, 지방 정치비용과 각종 행정비용이 크게 절감된다는 것이다. 셋째, 시·군간 극심한 재정력의 차이를 극복하고 균형발전을 도모함으로써 지역간 부익부 빈익빈 현상을 극복할 수 있다는 것이다. 넷째, 최소비용으로 최적의 투자효과를 낼 수 있다는 것이다. 이에 따르면, 행정서비스는 자치단체의 인구가 53만명~60만명 수준일 때 최소의 비용으로 최적의 투자효과를 낼 수 있으며, 56만명의 제주인구는 최적의 인구조건이 된다고 주장했다. 다섯째, 중복문서의 처리가 줄어들고 신속한 행정처리로 주민들에 대한 직접서비스 기능이 획기적으로 강화된다는 것이다. 여섯째, 광역행정처리의 효율성이 크게 높아진다는 논리이다. 각종 공공서비스를 경제적으로 공급할 수 있고 교통망, 택지조성 등 도시기반 시설을 균형있게 배치할 수 있으며, 규모있는 공공서비스시설의 적지 설치와 버스요금 인하효과가 있다고 밝히고 있다. 일곱째, 도와 시·군 공무원의 인사장벽이 허물어져 인사이동의 폭이 넓어지고 개인별 능력을 발휘할 수 있는 기회가 확대되는 반면, 공무원의 신분은 절대 보장된다고 강조하고 있다. 여덟째, 중앙정부의 적극적인 지원으로 제주국제자유도시와 특별자치도의 효과적 추진이 탄력을 받을 수 있다는 것이다. 마지막으로 지역간 분열이나 갈등구도가 극복되어 도민 대통합의 기회로 작용할 수 있다는 것이다.

이에 반해, 점진안 지지논리는 첫째, 혁신안은 시·군통합이 아니라 기초자치단체인 시·군을 없애는 것이기 때문에 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군은 법률상 사라지고 출장소에 불과한 제주시, 서귀포시라는 행정집행기구만 남게 된다는 것이다. 따라서 시·군의 독자적 예산편성권과 조례를 제정할 수 있는 자치입법권, 인사권이 사라짐으로써 지방자치와 풀뿌리민주주의가 과거로 후퇴한다고 주장하였다. 둘째, 도지사가 임명하는 허수아비 시장이 탄생한다는 것이다. 주민의 문제를 가장 가까이서 해결해 주던 시장, 군수가 없어지고 임명권자인 도지사의 명령만 받드는 절름발이 허수아비 시장의 탄생으로 주민접근성이 떨어지고 주민밀착 행정도 요원해진다는 것이다. 많은 민원과 각종 로비가 유일하게 결정권을 가지고 있는 도지사에게 집중되어 행정의 효율이 아니라 행정의 과부하가 발생하고 권한의 집중으로 제왕적 도지사가 탄생하고 아부와 아첨, 부정부패가 만연될 가능성이 높음을 경고하고 있다. 셋째, 시·군폐지로 지방교부세, 국고보조금 지원이 축소되어 지방재정은 더욱 악화되고 사회복지 예산 등의 감소가 우려되며, 지방소비세 도입 등으로 오히려 도민의 조세부담은 늘어날 것이란 주장이다. 대정부협상 주체도 5개 당국에서 1개 당국으로 축소되어 재정확보에 오히려 불리하다는 것이다. 넷째, 지역불균형이 오히려 심화될 것이란 주장이다. 행정구조개편이 이루어지면 제주도에서는 대부분의 예산을 도단위 사업에만 투자하게 되어 지역의 소규모 복지 사업은 축소될 수 밖에 없고 이는 결국 지역균형발전에 오히려 역행한다는 것이다. 또한 단일 광역지방자치단체화는 정치·행정적 중심인 제주시로의 집중현상을 심화시켜 산남지역

은 더욱 소외될 것이라는 주장이다. 다섯째, 시·군폐지로 50년 이상 유지되어 온 정체성이 사라지고 참여정부의 자치와 분권의 정신에도 오히려 어긋난다는 것이다. 특히, 제주도민만이 유일하게 도지사, 도의원만 선출하게 됨으로 참정권이 훼손되어 선거권 및 피선거권이 50% 축소된다는 주장이다. 여섯째, 4개 시·군 폐지는 구조조정을 통한 공무원 감축은 물론 시·군을 기초로 하는 농협, 선관위 등 각종 기관의 폐지 또는 축소로 이어지며, 이는 결국 도내 고용시장을 위축시켜 일자리가 더욱 감소된다는 주장이다. 일곱째, 혁신안은 60개 정도의 준광역시로 하려는 정부정책의 실험에 불과하며, 혁신안은 세계적으로 유례를 찾아보기 어렵다는 것이다.

요약해서 정리하면, 혁신안 지지논리는 행정계층구조를 개편함으로써 행정효율성이 증대되고, 광역행정을 처리하는데 있어서 규모의 경제를 실현하고 지역균형발전이 이뤄질 수 있으며, 이를 통해 지역경쟁력을 강화시킬 수 있다는 데 초점을 맞추고 있다. 이에 비해, 점진안 지지논리는 기초자치단체 폐지로 인해 풀뿌리 민주주의가 후퇴하고, 도지사에게 권한이 집중되는 등 민주성이 약화되고, 산남지역과 산북지역간 지역불균형이 심화될 것이라는 데 초점을 맞추고 있었다.

2. 선행연구 검토

지금까지 우리나라의 지방행정체제 개편은 행정계층구조의 개편보다는 행정구역의 개편에 중점을 두어 왔으며, 국내에서 행정계층구조 개편을 통해 단층제를 시행하고 있는 자치단체는 제주특별자치도가 유일하다.¹⁾

이 같은 이유들로 인하여, 우리나라의 경우에는 자치단체간의 통합에 관한 연구는 많이 있으나 단층자치단체에 관한 연구는 거의 찾을 수 없다(최영출, 2005b: 254). 국내에서의 단층자치단체에 대한 연구는 외국 사례와의 비교론적 접근을 통한 이론적 연구가 대부분이다. 이 같은 연구에는 다음과 같은 것들이 있다.

최영출(2005b)은 영국, 캐나다, 뉴질랜드의 단층제 사례를 통해 내용적인 면에서는 각 국가가 공히 많은 수자는 아니나 예외적이거나 단층자치단체의 설치 및 이의 활용을 하고 있으며, 성과 면에서는 인구규모가 적은 뉴질랜드의 경우에는 규모의 경제가 다소 미약하게 나타

1) 이는 지방행정계층구조의 변경이 보다 포괄적이고 많은 이해관계를 가지고 있는 점 때문에 비교적 손쉬운 구역개편을 통하여 국가의 정책을 전달하려고 했기 때문으로 풀이될 수 있다(이남주, 2005: 11). 지난 2010년 9월 16일 국회를 통과한 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 역시 17대 국회부터 비중 있게 검토됐던 도(道) 폐지와 자치구 의회 폐지가 모두 빠진 대신 시·군 통합에 대한 지원에 방점이 찍혀 있다.

나고 있으나 영국과 캐나다의 경우에는 주목할 만한 경제적 성과가 발생하고 있고 서비스 제공 면에서도 순기능적인 현상이 나타나고 있다면서 자치계층제 변화를 통해서 단층제로 하는 것이 반드시 정당하다고는 할 수 없으나 최근의 교통통신 발달이나 경쟁력 강화를 절실히 필요로 하는 현실을 볼 때 자치단체 계층제 변화는 전향적으로 검토될 필요가 있다고 쓰고 있다.

이에 반해, 강용기(2000)는 영국의 사례에 대한 검토를 바탕으로 지방자치단체의 계층축소의 이론적 근거와 방법에 대해 개괄적으로 검토한 후, 지방자치단체의 단층화론은 나름대로 설득력을 가지고 있겠지만 우리나라와는 다른 역사적 정치적 배경 때문에 무모한 단층화의 시도보다는 현재의 2계층론을 그대로 유지하면서 수평적 구조조정을 시도하는 것이 현실적으로 타당하다고 생각했다.

조성호(2008)는 선진국과 사회주의 국가의 지방행정체제 검토와 영국의 런던광역시 부활 사례를 고려할 때, 자치계층은 단층제 보다는 광역과 기초정부로 이원화하는 것이 보편적인 현상이며, 우리나라에서 도를 폐지하고 시·군통합을 통해 60~70개의 광역시로 재편할 경우, 통합에 따른 소지역 이기주의와 천문학적 추진비용으로 말미암아 실효성이 매우 낮을 것인 바, 시·군 내 혹은 시·군 간에 생활권이 불일치하는 경우에 한하여 부분 통합하는 것이 바람직하다고 보았다.

안성호(2009)는 우리나라 현행 2자치계층(시·도-시·군·구)은 대다수 국가들의 2자치계층을 채택하는 세계적 경향과 일치하며, 룩셈부르크(인구 40만명)와 같은 도시국가들과 영연방국가로서 영국의 영향을 많이 받은 소국 뉴질랜드(인구 430만명)를 제외하면, 선진국가들 중 1자치계층만으로 이루어진 나라는 찾아볼 수 없다고 쓰고 있다. 물론 영국과 독일의 일부 지역은 예외적으로 1자치계층을 갖고 있지만, 이들 지역도 엄밀히 말해 '1자치계층+1준자치계층'인 만큼 지방자치구역과 지방자치계층을 전면 개편하기 보다는 중앙정부와 지방정부, 광역지방정부와 기초지방정부 간 보충성원칙에 따라 권능을 재배분하여 중복행정을 해소하고 지방정부의 역할과 책임을 한층 강화하여야 한다고 주장했다.²⁾

이기우(2009) 역시 일본, 영국, 프랑스의 자치계층과 우리나라의 자치계층 비교를 통해, 한국은 외국에 비하여 자치계층구조가 복잡한 편이 아니며 2계층을 유지하는 것은 지방자치단체의 처리사무의 성질에 따른 것으로 불가피한 측면이 있다고 지적했다.

안영훈·신현기(2009)는 선진국 대도시 지방행정체제에 대한 사례 검토를 통해, 각국의 입법권자들은 지방정부간 통폐합 보다는 2계층제 형태의 협력적 지방정부 운영방식을 채택

2) 김성호·김해룡(2009)도 이와 유사한 입장이다. 자치2계층제는 선진 각국에서 검증된 제도이지만, 인구 2천만 이상 국가 중 자치계층 단층제에 성공한 사례가 없어 단층제 도입에 신중을 기해야 한다는 것이다.

하고 있는 바, 시·군·자치구의 통폐합, 또는 도 폐지 등 다방면에서 과대한 비용을 초래할 수 있는 대규모 계층구조 개편방식보다는 현재의 조직과 통치형태를 유지하면서 소프트웨어적인 적절한 기능배분 등에 의한 점진적인 개편을 도모하는 것이 가장 효과적이고 실현가능성이 높은 지방행정체제 재구조화 방향이라고 쓰고 있다.

한편, 제주특별자치도 행정체제 개편 성과에 대한 연구로는 다음과 같은 것들이 있다.

한국정책분석평가학회·제주지방자치학회(2010)는 제주특별자치도의회 의회의 의뢰를 받아 제주특별자치도 개편 후의 성과분석 및 합리적 계층구조 모형 탐색 등을 수행하였다. 본 연구에서는 행정효율성, 주민접근성, 주민의 민주성, 지역균형발전성, 주민의 서비스 평가만족도를 기준으로 평가하였다. 연구방법으로는 문헌조사, 인터뷰, 외국사례 비교분석, 통계적 방법 등과 더불어 제주도민 700명과 전문가 174명을 대상으로 합리적 계층구조 모형에 대한 여론조사를 실시하였는데, 그 결과를 요약·정리하면 다음과 같다. 첫째, 효율성 측면에서 공무원 수 증가율이 타 자치단체들 보다 낮아서 행정적 효율성이 다소나마 나타나고 있는 반면, 일반행정부의 경우는 단정하기 어렵다. 둘째, 주민접근성 측면에서 공간적인 접근성 면에서는 크게 나아진 것이 없는데, 이는 행정시 체제를 유지하게 됨으로써, 읍·면·동이라는 하부행정기관의 권한과 기능을 확대해 주지 못한 데 기인한 것으로 생각된다. 셋째, 주민의 민주성 측면에서 주민자치센터 활성화 정도는 개선된 반면, 도지사의 전결권 행사에 있어 작은 소액규모의 사업이나 기능직 공무원의 채용 등에 대해서는 도지사가 일일이 관여함으로써, 전결권자의 권한이 제대로 행사되지 못하고 있다. 넷째, 지역균형발전성 측면에서 우선 인구규모를 기준으로 한 지니계수를 보면 통합 후에 지역내 불균형이 더욱 심해지고 있다. 세출 면에서 개편이후 서귀포시 지역보다 제주시 지역에 더 많은 지출이 이루어지고 있다. 다섯째, 주민에 대한 서비스 제공 만족도 측면에서, 제주특별자치도 주민들은 시·군통합이 이루어진 후 전반적인 서비스 수준과 민원처리 서비스 수준면에서 대체로 만족하고 있고 개선되고 있다고 평가할 수 있겠다.

국회사무처(2009)는 도본청의 권한과 행정시 및 읍·면·동의 권한 변화 및 공무원 정원 변동, 주민참여시스템의 변화, 도의회·감사시스템의 변화 등에 대한 평가와 함께 제주도민 497명과 전문가집단 103명을 상대로 한 설문조사를 실시하여 행정구조 개편 이전과 이후 좋아진 점에 대한 나빠진 점, 그리고 행정구조 개편 당시 제시된 개편 기준에 대한 동의여부 등을 기준으로 평가를 실시하였는데, 제주특별자치도의 경험이 현재 진행 중에 있는 지방행정체제 개편 논의에 던져 주는 시사점을 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 현재 논의되고 있는 지방행정체제 개편이나 기초자치단체간 통합이 실제로는 주민들에게 큰 만족을 주지 못할 가능성이 높다. 둘째, 단지 행정체제를 개편한다는 것만으로 효율성이 증대하는 것은 아니라는 점은 제주특별자치도의 경험이 보여준다. 특히 현재 논의되고 있는 자치계층 단층화 방안

들이나 기초지방자치단체 통합방안들은 기초지방자치단체를 지나치게 광역화하면서 생기는 공백을 메우기 위해 행정시·군·구를 두는 것으로 하고 있는데, 이런 방안은 행정의 효율성 측면에서 큰 문제를 가지고 있다. 셋째, 자치구역의 광역화가 지역 내의 불균형 현상을 완화시키는 것이 아니라 오히려 심화시킬 우려도 있다는 것이다. 넷째, 자치계층을 단층화하고 자치구역을 광역화할 경우에 제기되는 '생활자치의 포기'라는 비판을 회피하기 위하여 자치계층 단층화를 주장하는 입장에서도 읍·면·동에 주민자치기구를 두는 방안이 거론되고 있다. 그러나 그러한 주민자치기구의 위상, 구성방법 등이 명확하게 규정되지 않으면 실효성이 없을 것이라는 점이다. 다섯째, 광역화에 대한 보완책으로 주민참여의 확대가 논의되나, 주민참여의 활성화를 위한 제도가 구체적으로 입법화되지 않는 이상 주민참여는 형식화되기 쉽다는 것이다. 여섯째, 민주주의나 '분권'의 측면에서도 자치계층 단층화는 여러 가지 문제를 낳는다는 것이다. 일곱째, 외국 사례에 대한 자의적인 인용을 경계해야 한다는 것이다. 자치계층 단층화를 주장하는 논자들 중 일부는 외국 사례를 자의적으로 인용하여 마치 자치계층 단층화가 세계적 추세인 것처럼 주장하기도 한다. 그러나 이러한 외국사례 인용은 잘못된 것이다.³⁾

이 밖에 제주특별자치도 행정체제 개편과 관련한 연구로는 각종 토론회 등에서 제시된 새로운 기초자치제 도입 방안에 대한 이론적 검토를 수행한 하승수(2007)의 연구와 영국의 사례분석을 통해 행정시 폐지 및 도-대동제 방안을 제시한 최영출(2008)의 연구, 읍·면·동 준자치단체화 방안에 대한 양덕순(2008), 하혜수(2009)의 연구 등이 있다.

Ⅲ. 연구분석틀 및 방법

1. 연구분석틀

앞에서 살펴본 바와 같이, 자치계층구조 개편의 기준, 그리고 개편의 성과에 대한 통일된 기준은 존재하지 않는다. 그것은 국가나 사회의 역사적 전통, 경제·사회적 특수성 문화적 배경 및 정치·행정의 발전 정도에 따라 각기 다르고, 학자에 따라 이론이 제기되고 있어서 보편타당한 기준의 설정이 곤란하기 때문이다(박기춘, 2009: 45). 따라서 본 연구에서는 제주특별자치도 행정체제 개편의 단초가 되었던 「제주형 지방자치모형 개발 등 행정개혁에 관

3) 이상의 내용은 국회사무처(2009: 109-112)의 내용을 요약·정리한 것이다.

한 연구』(제주도, 2003)에 제시된 기준을 근거로 연구를 진행하였다. 이는 기준의 일관성을 가지고 묻는 것이 행정체제 개편에 대한 평가시에 설득력이 있을 것이라 사료되기 때문이다.

제주도의 의뢰를 받아 한국지방행정연구원이 작성한 위 보고서에 제시된 제주도 행정체제 개편의 필요준거는 행정효율성, 수요대응성, 지역부합성, 지역균형성, 주민편의성, 주민참여성 등 6가지이다. 이 중 주민의견 수렴을 거쳐, 행정효율성, 수요대응성, 지역부합성, 주민편의성 등 4가지를 최종준거로 채택하고 이를 바탕으로 제주형 지방자치모형을 개발하였다. 본 연구는 최근 정부정책이 국토개발에 있어서도 지역균형 개발에 정책목표를 두고 있으며, 과거의 government에서 governance로 변화함에 따라 무엇보다도 주민 참여가 중요하기에 이 부분을 포함하여 분석하고자 한다. 대신 지역부합성은 객관적 평가가 어려울 뿐만 아니라, 이 기준에 대한 판단여부는 여타의 요인들에 대한 평가를 종합한 결과에 의해 평가될 수밖에 없다는 판단 하에 제외하였다. 따라서 본 연구에서는 행정효율성, 수요대응성, 지역균형성, 주민편의성, 주민참여성 등 5가지 기준을 근거로 분석하고자 한다.

용역보고서에 제시된 준거의 조작적 정의는 다음과 같다. 행정효율성이란 '최소 비용으로 양질의 행정서비스를 제공할 수 있도록 하는 것', 수요대응성은 '주민, 기업 및 관광객 등 다양한 요구에 대응하여 양질의 행정서비스를 신속하게 공급할 수 있는 방향', 지역균형성이란 '제주도내 지역간 불균형을 시정할 수 있도록 하는 것', 주민편의성이란 '행정시설 및 행정서비스에 대한 주민들의 접근을 용이하게 할 수 있도록 하는 것', 주민참여성이란 '주민참여가 활성화될 수 있도록 하는 것'을 의미한다(제주도, 2003: 75).

2. 연구방법

제주특별자치도의 경우, 행정체제가 개편된 지 얼마 되지 않은 탓에 공식적인 자료가 매우 미흡한 실정이다. 이에 따라 양적 변수를 활용한 계량적 분석에는 적잖은 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 문헌 조사와 공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해 제주특별자치도 행정체제 개편 당시 제시되었던 준거를 기준으로 개편성과에 대한 만족도 및 만족도에 영향을 미친 요인들에 대한 분석을 시도하고자 하였다.

설문조사는 제주특별자치도 소속 공무원 중 도본청, 제주시청, 서귀포시청에 소속된 공무원을 대상으로 2010년 10월 6일부터 10월 13일까지 실시하였다. 총 500부의 설문지를 배포하여, 이중 439부를 회수하였는데, 5년 미만의 공직경력자(54부)와 결측값을 갖는 설문지(35부)를 제외한 350부를 유효 설문으로 분류하였다. 분석에는 SPSS 14.0 통계프로그램을 이용하였다.

IV. 제주특별자치도 행정계층구조개편 성과만족요인 분석

1. 응답자의 일반적 특성

최종 분석대상이 된 응답자의 일반적 특성을 살펴보면 <표-2>와 같다. 우선 성별분포는 남성 226명으로 64.6%, 여성은 124명으로 35.4%를 차지하고 있다. 연령별 분포를 보면, 20대가 1명으로 0.3%, 30대가 61명으로 17.4%, 40대가 184명으로 52.6%, 50대 이상의 104명으로 29.7%를 차지하고 있다. 공직경력분포는 6년~10년이 39명으로 11.1%, 11년~15년이 61명으로 17.4%, 15년 이상이 250명으로 71.4%를 차지하고 있다. 직급별 분포를 보면 5급 이상이 49명으로 14.0%, 6급이 130명으로 37.1%, 7급이 113명으로 32.3%, 8급 이하는 58명으로 16.6%를 차지하고 있다. 행정구조 개편 당시 근무지별 분포는 도분청이 81명으로 23.1%, 제주시청이 100명으로 28.6%, 서귀포시청이 70명으로 20.0%, 북제주군청이 32명으로 9.1% 기타가 27명으로 7.7%를 차지하고 있다. 현 근무지별 분포는 도분청이 132명으로 37.7%, 제주시청이 101명으로 28.9%, 서귀포시청이 92명으로 26.3%, 기타가 25명으로 7.1%를 차지하고 있다. 주소지별 분포를 보면 제주도 동지역이 237명으로 67.7%, 제주도 읍면지역이 22명으로 6.3%, 서귀포시 동지역이 76명으로 21.7%, 서귀포시 읍면지역이 15명으로 4.3%를 차지하고 있다.

한편, 표본의 적합도 검정을 위해 비모수 χ^2 검정을 실시한 결과, 직급(p값(양측)=0.073)>0.05)과 현 근무지(p값(양측)=0.273)>0.05) 항목에서 회답자의 집단이 모집단을 대표하고 있다는 결론을 얻을 수 있었다.

<표-2> 설문지 응답자의 특성

구 분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	226	64.6
	여성	124	35.4
연령	20대	1	0.3
	30대	61	17.4
	40대	184	52.6
	50대 이상	104	29.7
공직경력	6년~10년	39	11.1
	11년~15년	61	17.4

구 분		빈도(명)	비율(%)
	15년 이상	250	71.4
직급	5급 이상	49	14.0
	6급	130	37.1
	7급	113	32.3
	8급 이하	58	16.6
행정구조 개편당시 근무지	도본청	81	23.1
	제주시청	100	28.6
	서귀포시청	70	20.0
	북제주군청	32	9.1
	남제주군청	40	11.4
	기타(도의회, 사업소 등)	27	7.7
현 근무지	도본청	132	37.7
	제주시청	101	28.9
	서귀포시청	92	26.3
	기타(도의회, 사업소 등)	25	7.1
주소지	제주시 동지역	237	67.7
	제주시 읍면지역	22	6.3
	서귀포시 동지역	76	21.7
	서귀포시 읍면지역	15	4.3

2. 설문결과의 분석

1) 성과만족도

제주특별자치도 행정계층구조 개편성과에 대한 만족도를 알아보기 위하여 빈도분석과 교차분석을 실시하였다. 빈도분석 결과, '불만족'하다는 비율(83.4)이 '만족'하다는 비율(16.6%) 보다 매우 높게 나타났다. 한편, 응답집단별로 만족도에 차이가 있는지를 알아보기 위하여 교차분석을 실시하였는데, 성별(p값=.882), 연령(p값=.807), 공직경력(p값=.791), 직급(p값=.396)별로는 유의미한 차이를 보이지 않은 반면, 개편 당시 근무지(p값=.000), 현 근무지(p값=.008), 주소지(p값=.001)별로는 유의미한 차이를 보였다. 그 결과는 <표-3>과 같다.

〈표-3〉 행정체제 개편 성과에 대한 집단별 만족도 차이

구분		만족(%)	불만족(%)	Total(%)	
성별	남자	16.4	83.6	100	$\chi^2 = 0.18,$ $p = .882$
	여자	16.9	83.1	100	
연령	20대	0	100	100	$\chi^2 = 0.976,$ $p = .807$
	30대	16.4	83.6	100	
	40대	15.2	84.8	100	
	50대 이상	19.2	80.8	100	
공직 경력	6년~10년	12.8	87.2	100	$\chi^2 = 0.470,$ $p = .791$
	11년~15년	16.4	83.6	100	
	15년 이상	17.2	82.8	100	
직급	5급 이상	22.4	77.6	100	$\chi^2 = 2.971,$ $p = .396$
	6급	16.2	83.8	100	
	7급	17.7	82.3	100	
	8급 이하	10.3	89.7	100	
개편 당시 근무지*	도본청	33.3	66.7	100	$\chi^2 = 26.966,$ $p = .000$
	제주시청	14.0	86.0	100	
	서귀포시청	5.7	94.3	100	
	북제주군청	18.8	81.3	100	
	남제주군청	5.0	95.0	100	
	기타	18.5	81.5	100	
현 근무지*	도본청	22.7	77.3	100	$\chi^2 = 11.862,$ $p = .008$
	제주시청	13.9	86.1	100	
	서귀포시청	7.6	92.4	100	
	기타	28.0	72.0	100	
주소지*	제주시 동지역	21.1	78.9	100	$\chi^2 = 17.548,$ $p = .001$
	제주시 읍면지역	13.6	86.4	100	
	서귀포시 동지역	1.3	98.7	100	
	서귀포시 읍면지역	26.7	73.3	100	
합 계		16.6	83.4	100	

제주특별자치도 소속 공무원들의 제주특별자치도 행정계층구조 개편성과에 대한 불만족 비율은 행정구조개편 주민투표 결과와 이후 실시된 여론조사 결과와 비교하더라도 대단히 높

다. 이는 다음과 같은 원인을 들 수 있다.

첫째, 제주특별자치도 소속 공무원들의 경우 행정체제 개편 당시 점진안을 지지했던 비율이 일반도민에 비해 높았던 데서 그 원인을 찾을 수 있다.⁴⁾ 개편 당시 점진안을 선택했던 사람들이 불만족 비율(91.9%)은 혁신안을 선호하는 입장을 갖고 있었던 사람들이 불만족 비율(69.0%)보다 높게 나타나고 있는데, 제주특별자치도 소속 공무원의 경우 개편 당시 점진안을 선호했던 입장(63.1%)이 혁신안을 선호하는 입장(36.9%)보다도 높았다.

둘째, 본 연구의 경우 만족도를 조사함에 있어 2분위 척도를 사용하였는데, 중간범위의 답을 하지 못함으로써 응답자의 의견을 선명하게 표시하였다. 이로 인해 불만족 비율이 여타의 연구보다 높게 나타났다고 볼 수 있다.⁵⁾

끝으로 행정체제 개편에 따른 성과 자체에 대한 불만족이 높다는 것이다. 이 같은 사실은 여타의 연구 결과에서도 확인할 수 있다. 국회사무처(2009: 97)는 행정구조 개편에 대한 '일반주민들의 전체적인 만족도'를 평가하면서 "행정구조 개편 3년 이후 지역주민들이 체감하는 변화는 거의 못 느끼거나 다소 부정적으로 나타났다. 『행정구조 개편 후 제주 도민 평가조사』에서 개편되기 전과 후의 읍·면·동의 기능이나 역할, 4개 시군과 행정시, 제주도와 제주특별자치도에 대한 비교에서, '마찬가지'라는 답변이 57.3%, 52.9%, 55.9%였는데, 이는 행정구조 개편이 도민들에게 영향이 거의 없다는 것이며, 미미하게 영향을 미치고 있다고 해도 긍정적인 의견보다 부정적인 의견(26.5%, 27.1%, 23.7%, 19.7%)이 높게 나타나고 있으므로, 행정구조 개편에 대한 기대치에 대한 만족도가 거의 없거나, 다소 부정적임을 알 수 있다"고 쓰고 있다. 한국정책분석평가학회·제주지방자치학회(2010: 73)가 실시한 여론조사 역시 '현 계층구조체제가 제 기능을 하고 있다고 생각하십니까?'라는 질문에 대하여 일반도민 및 전문가 모두 '그렇지 못하다(일반도민 34.5%, 전문가 35.4%)'는 응답이 '그렇다(일반도민 18.8%, 전문가 14.3%)'는 응답보다 높게 나타나 성과에 만족하지 못하는 것으로 나타났다. 국무총리실 제주특별자치도 지원위원회가 평가단을 구성해 지난 4~6월까지 '특별자치도 2009년 성과'를 평가한 결과 역시, 제주특별자치도 추진정책의 성과와 만족도가 2008년보다 감소했다고 보았다. 평가 결과에 따르면 설문조사를 통해 드러난 주민들의 정책 만족도는 28.9%로 전년(42.4%)보다 크게 낮아졌다.⁶⁾

4) 행정계층구조 개편 주민주표 당시 제주도내 시·군의회협의회와 시장·군수 등이 지방자치권 부인, 지방재정 감소, 공공부문 고용 감소 등을 이유로 행정계층 구조 개편을 반대하는 입장을 표명한 바 있다(양영철외, 2008). 이 같은 영향으로 인해 시·군공무원들이 경우, 혁신안에 대해 부정적이었다.

5) 순서관계를 갖는 선택지의 경우, 5단계와 7단계에서는 중간회답에 답이 모이기 쉬운 경향이 있다(노형진, 2005: 35).

6) 국무총리실 제주특별자치도 지원위원회 평가단의 평가는 인터넷신문 "제주의소리"의 기사내용을 참고

한편, 행정계층구조 개편성과에 대한 이 같은 만족도는 행정계층구조에 대한 선호에도 영향이 있는 것으로 조사됐다. 개편 당시 점진안을 선호했던 공무원의 경우 94.9%가 재투표시 다시 점진안을 선택하겠다고 응답한 반면, 혁신안을 선호했던 공무원의 경우 47.2%만이 다시 혁신안을 선택하겠다고 응답했고, 과반수가 넘는 52.8%가 점진안을 선택하겠다고 응답했다. 전체적으로는 응답자 20.6%만이 재투표시 혁신안을 선택하겠다고 밝힌 반면, 79.4%의 공무원은 점진안을 지지하겠다고 밝혔다.

〈표-4〉 행정계층구조에 대한 선호

		재투표시 선택안		전체
		점진안	혁신안	
개편 당시 선호안	점진안 빈도(%)	206(94.9%)	11(5.1%)	217(63.1%)
	혁신안 빈도(%)	67(52.8%)	60(47.2%)	127(36.9%)
전체		273(79.4%)	71(20.6%)	344(100%)

2) 영향요인

설문문항의 타당성 및 측정된 변수들이 동일한 구성개념을 측정하고 있는지를 파악하기 위해 요인 분석과 신뢰도 분석을 실시하였다.⁷⁾ 분석 결과, 〈표-5〉와 같이 6개의 요인으로 분류되었다. 행정효율성의 경우는 두 가지 요인으로 묶인 것을 볼 수 있는 데, 이를 각각 비용요인과 규모요인으로 분류하여 사용하기로 하였다. KMO는 .933이고, 유의확률은 .000으로 전반적으로 타당성이 있는 것으로 나타났다. 신뢰도 역시 Cronbach' a 값은 .955로 설문 문항의 구성은 신뢰할 만한 수준이라 할 수 있다.

하였다(<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=89430> 검색일 2010. 10. 14).

7) 요인분석은 많은 측정변수를 공통적인 요인으로 묶어 자료의 복잡성을 줄이고 측정된 변수들이 동일한 구성 개념을 측정하고 있는지를 파악하기 위한 방법이다. 따라서 검사나 측정척도의 개발과정에서 측정도구의 타당성을 파악하기 위해 많이 사용한다(성태제, 2007: 370).

<표-5> 요인분석 및 신뢰도 분석

구분		요인1	요인2	요인3	요인4	요인5	요인6	
주민참여성	정책 참여기회의 증가	.802	.210	.223	.233	.106	.076	
	주민의견 반영도의 증가	.799	.162	.217	.234	.104	.053	
	정책 반영기회의 증가	.794	.217	.208	.261	.112	.052	
	위원회 참여주민수의 증가	.747	.202	.204	.260	.058	.113	
	행사 참여도의 증가	.746	.096	.267	.216	.139	.058	
	신규 참여제도 증가	.719	.238	.210	.220	.146	.057	
수요대응성	기업투자상담 강화	.203	.792	.227	.219	.167	.084	
	투자유치 절차 간소화	.108	.774	.104	.154	.224	.164	
	토지이용규제 완화	.213	.772	.185	.197	.157	.121	
	기업에 대한 홍보 강화	.196	.759	.228	.210	.151	.098	
	윈스톱 서비스 강화	.200	.726	.206	.239	.179	.055	
	세지지원 확대	.242	.682	.279	.230	.163	.108	
지역균형성	의료서비스 균형배분	.228	.196	.817	.164	.121	.099	
	교육문화서비스 균형배분	.219	.201	.798	.190	.099	.136	
	관광숙박시설 균형배분	.276	.209	.755	.192	.090	.066	
	산남북간 투자격차 완화	.164	.252	.727	.108	.106	.109	
	산남북 주민간거리감 완화	.208	.059	.699	.240	.177	-.031	
	지역발전속도 증가	.228	.257	.675	.167	.178	.190	
주민편의성	보건서비스 향상	.362	.216	.222	.736	.096	.011	
	사회복지 여건 향상	.381	.198	.236	.736	.062	.054	
	쓰레기 처리 향상	.323	.236	.170	.693	.180	.154	
	상하수도 서비스 향상	.232	.290	.141	.687	.198	.109	
	교통시설 서비스 향상	.171	.299	.238	.663	.184	.043	
	교육 서비스 향상	.415	.206	.336	.589	.118	.032	
행정효율성	비용요인	행사 비용절감	.106	.146	.091	.136	.848	-.009
		자생단체 보조금 절감	.111	.201	.156	.021	.776	-.064
		행정기구 축소	.091	.226	.168	.162	.724	.156
		중복업무 축소	.177	.198	.155	.268	.608	.211
	규모요인	대규모 신규사업 증가	.084	.176	.153	.108	.071	.920
		대규모 시설사업 증가	.126	.187	.157	.072	.081	.904
eigen value		13.587	2.380	1.883	1.633	1.401	1.178	
분산비율(%)		45.29	7.932	6.276	5.443	4.671	3.927	
누적비율(%)		45.29	53.222	59.498	64.941	69.612	73.539	

이러한 결과를 바탕으로 요인별·항목별로 행정체제 개편 이전과 비교할 때 나아진 점이 있다고 생각하는지에 대해 살펴보았다. 그 결과, 5점 만점을 기준으로 했을 때 행정효율성은 2.69점, 수요대응성 3.01점, 지역균형성 2.41점, 주민편의성 2.95점, 주민참여성 2.75점으로 행정체제구조 개편 이후 나아진 점이 없다고 생각하는 것으로 나타났다.

<표-5> 행정체제 개편 전후 나아진 점에 대한 평가 결과

구 분		평균
주민참여성 (2.75)	정책 참여기회의 증가	2.75
	주민의견 반영도의 증가	2.77
	정책 반영기회의 증가	2.79
	위원회 참여주민수의 증가	2.75
	행사 참여도의 증가	2.63
	신규 참여제도 증가	2.79
수요대응성 (3.01)	기업투자상담 강화	3.05
	투자유치 절차 간소화	3.04
	토지이용규제 완화	3.00
	기업에 대한 홍보 강화	3.01
	원스톱 서비스 강화	3.02
	세지지원 확대	2.92
지역균형성 (2.41)	의료서비스 균형배분	2.33
	교육문화서비스 균형배분	2.45
	관광숙박시설 균형배분	2.48
	산남북간 투자격차 완화	2.44
	산남북 주민간거리감 완화	2.34
	지역발전속도 증가	2.45
주민편의성 (2.95)	보건서비스 향상	2.89
	사회복지 여건 향상	2.88
	쓰레기 처리 향상	3.07
	상하수도 서비스 향상	3.16
	교통시설 서비스 향상	3.02
	교육 서비스 향상	2.69

구 분			평균
행정효율성 (2.69)	비용 요인 (2.65)	행사 비용절감	2.73
		자생단체 보조금 절감	2.73
		행정기구축소	2.53
		중복업무 축소	2.59
	규모 요인(2.78)	대규모 신규사업 증가	2.77
		대규모 시설사업 증가	2.79

끝으로, 행정체제 개편성과 만족도와 영향요인간의 인과관계를 분석하기 위해 요인분석 결과를 이용한 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 그 결과, 행정계층구조 개편성과 만족여부에 대한 영향력은 행정효율성(비용요인)이 3.931로 가장 크고, 그 다음은 지역균형성(3.623), 주민편의성(3.051), 주민참여성(2.318), 수요대응성(2.305) 순서임을 알 수 있다. 행정효율성(규모요인)은 2.267으로 가장 영향력이 낮은 것으로 분석되었다. 즉, 행정효율성의 비용요인에 포함하고 있는 행사비용절감, 자생단체 보조금 절감, 행정기구축소, 중복업무 축소 등의 요소들이 만족도에 가장 큰 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 그 다음 순위로는 지역균형성으로써 의료서비스, 교육·문화서비스, 관광숙박시설 등의 균형배분과 산남북간 투자격차 및 주민간 거리감, 지역발전속도 등의 요소들이 중요함으로 보여주고 있는 것이다. 그러므로 앞으로 행정계층구조를 개편할 때, 이러한 요소들을 고려해야 할 것이다.

<표-6> 행정체제 개편성과 만족 영향요인에 대한 로지스틱 회귀분석 결과

	회귀계수	표준오차	Wald	자유도	유의확률	Exp(B)
주민참여성	.841	.216	15.211	1	.000	2.318
수요대응성	.835	.223	14.038	1	.000	2.305
지역균형성	1.287	.222	33.739	1	.000	3.623
주민편의성	1.115	.230	23.584	1	.000	3.051
행정효율성(비용요인)	1.139	.233	34.594	1	.000	3.931
행정효율성(규모요인)	.818	.224	13.328	1	.000	2.267
상수	-2.956	.318	86.513	1	.000	.052
-2LL=186.099, χ^2 (절편모형-이론모형)=128.219(df=6, p=.00), Nagelkerke R ² =.518						

한편, 주민참여성(Wald=15.211, p=.000)과 수요대응성(Wald=14.038, p=.000), 지역균형성(Wald=33.739, p=.000), 주민편의성(Wald=23.584, p=.000), 행정효율

성-비용요인(Wald=34.594, p=.000), 행정효율성-규모요인(Wald=13.328, p=.000) 모두 유의수준 .05에서 만족여부에 유의하게 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 이 같은 결과를 바탕으로 도출된 회귀식은 다음과 같다.

$$\text{Logit } S = -2.956 + .841p + .835r + 1.287e + 1.115a + 1.139c + .818s$$

* S=만족, p=주민참여성, r=수요대응성, e=지역균형성, a=주민편의성, c=비용요인, s=규모요인

로지스틱 회귀분석에서 회귀계수(B)는 다른 독립변수들의 값을 일정하게 하였을 때, 독립변수의 값이 1단위 증가하면 종속변수의 값이 e^B 만큼 증가한다는 것을 의미한다(성태제, 2007: 291). 따라서 다른 요인의 값을 일정하게 하였을 때, 주민참여성의 값이 1단위 증가하면 만족할 확률은 2.318배 정도 높아진다고 예측할 수 있다. 수요대응성은 2.305배, 지역균형성은 3.623배, 주민편의성은 3.051배, 비용요인은 3.931배, 규모요인은 2.267배 정도 높아진다고 예측할 수 있다.

3) 분석의 함의

이상의 분석결과를 바탕으로 다음과 같은 함의를 도출해 낼 수 있다.

첫째, 제주특별자치도 소속 공무원들의 경우 행정계층구조개편 성과에 대해 매우 불만족해 하고 있으며, 행정효율성 등 모든 면에 있어 행정계층구조 개편 이전과 비교할 때 별로 나아진 없다고 생각하고 있다는 것이다.⁸⁾ 둘째, 제주특별자치도 소속 공무원들의 경우, 현재의 행정계층구조에 대한 변화의 필요성을 느끼고 있다는 점이다. 셋째, 개편 성과에 대한 만족도를 개선하기 위해서는 행정기구 및 중복업무 등 비용측면에서의 효율성을 높이고, 지역균형성을 높이는 방향으로의 개선이 필요하다고 생각하고 있다는 것이다.

결국, 제주특별자치도 소속 공무원들의 경우 행정계층구조 개편 성과에 만족하지 못하고 있으며, 행정효율성과 지역균형성을 높일 수 있는 방향으로 행정계층구조를 재편할 필요성이 있다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

이는 최근 제주특별자치도가 추진 중인 행정계층구조 개편논의의 정당성을 보여주는 근거가 될 수 있다.

8) 유재원·손화정은 단절된 시계열 분석기법을 이용하여 통합의 효과를 분석하였는데, 시·군통합이 지방정부의 효율성 향상과 경제발전에 이바지할 수 있다는 믿음은 신화적 존재에 가깝다고 비판하였다((2009: 301).

V. 결 론

2006년 7월 1일, 제주도는 기초자치단체인 4개 시·군과 기초의회를 폐지하고, '제주특별자치도'를 유일한 자치단체로 하는 단일광역자치단체가 되었다.

본 연구는 국내에서는 유일하게 기초자치단체를 폐지하고 '구역의 광역화'와 '자치계층 단층화'를 실현했던 제주특별자치도의 경험이 향후 행정구역 개편 논의에 있어 매우 소중한 자료로 활용될 수 있다는 판단에 따라, 제주특별자치도 소속 공무원을 대상으로 행정계층구조 개편성과에 대한 만족도와 만족도에 영향을 미친 요인들에 대한 설문조사를 실시하였다.

분석결과, 제주특별자치도 소속 공무원들은 행정계층구조 개편 성과에 만족하지 못하고 있으며, 행정효율성과 지역균형성을 높일 수 있는 방향으로 행정계층구조를 재편할 필요성이 있다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 결과가 단일광역자치단체를 폐지하고 기초자치단체를 부활시켜야 한다는 뜻으로 확대 해석되는 것에 대해서는 경계할 필요가 있다. 기초자치단체 부활이 행정효율성과 지역균형성을 높일 수 있는 대안인지 의문이 들 뿐만 아니라, 단층제의 무능 역시 아직 증명된 바 없기 때문이다. 따라서 행정계층구조 재편에 대한 논의는 보다 신중한 접근이 필요하다고 하겠다. 이것은 본 논문의 한계이기도 하다.

본 논문의 한계는 첫째, 영향요인과 정도를 보고자 했던 것에 한정하고 있어서 대안에 대한 논의는 한계가 있었고, 따라서 최근 논의되고 있는 기초자치단체의 다양한 요인들을 가지고 논의할 필요가 있다. 둘째, 공무원에 한정하고 있기 때문에 대표성에 한계가 있다. 도민을 포함하는 보다 광범위한 연구가 필요가 본다. 끝으로 설문지를 통한 계량적인 분석이어서 제주도민들의 만족과 불만족 요인을 각 사안별로 충분히 논의하지 못했다는 점이다. 앞으로 면접방법 등을 통해 보다 면밀한 평가가 이뤄질 필요가 있다 하겠다.

【 참고문헌 】

- 강석배. (2006). 자립형 지방화를 위한 행정구역 개편방안 연구. 박사학위논문, 세종대학교 대학원
- 강용기. (2000). 지방자치단체 단일계층화론에 대한 평가와 대안. 한국행정학회 2000년도 기획 세미나 발표논문집(6월).
- 이현우·이미애. (2007). 「행정계층구조 개편을 위한 신명칭에 관한 연구」, 경기개발연구원.
- 김성호·김해룡. (2009). 지방행정체제 개편과 헌법적 과제. 「바람직한 자치행정체제 개편을 위한 합동세미나 논문집」.
- 김순은. (2009). 영국과 일본의 행정계층 개편사례. 대한지방행정공제회, 「지방행정」.
- 김영재. (2008). 지방행정체제 개편에 관한 연구 : 도와 시·군 개편기준과 대안에 대한 평가. 박사학위논문, 한양대 대학원.
- 김현욱. (2007). 한국지방행정계층과 행정구역 개편에 관한 연구. 박사학위논문, 경기대학교 정치전문대학원.
- 국회사무처. (2009). 「제주특별자치도 행정구조 개편 이후의 변화에 대한 평가와 정책적 시사점」. 연구용역보고서.
- 노형진. (2005). 「SPSS 12.0에 의한 조사방법 및 통계분석」. 도서출판 형설.
- 박기춘. (2009). 미래한국을 위한 지방행정체제개편을 위한 연구. 박사학위논문. 경의대학교 박사
 종관. (2009). 행정구역 개편의 논리와 방향. 한국정책학회, 추계학술대회논문집
- 백윤철. (2006). 불란서의 행정구역개편. 한국토지공법학회, 「토지공법연구」30.
- 성태제. (2007). 「알기 쉬운 통계분석-기술통계에서 구조방정식모형까지. 학지사.
- 소진광, (2005), 「지방자치와 지역발전」, 서울: 박영사.
- 소진광. (2006). 구역개편 논의의 본질과 과제: 사회적 자본과 자치구역. 대한지방행정공제회, 「지방행정」(2006. 3).
- 소진광 외, (2008), 「한국지방자치의 이해」, 서울: 박영사.
- 문영동·이시원·민병익. (2009). 행정구역 개편 성과의 영향요인. 한국지방정부학회, 「지방정부 연구」 13(1).
- 안성호. (1995). 「한국지방자치론」. 서울 : 대영문화사
- 안성호. (2009). 지방자치체제 개편과 자치단위의 규모, 「바람직한 자치행정체제 개편을 위한 합동세미나 논문집」.
- 양덕순. (2008). 제주특별자치도 행정구조개편에 따른 효과분석. 제주특별자치도행정구조연구회, 「제주특별자치도행정구조연구회 활동백서」(2009).
- 양덕순. (2009). 제주지역 계층구조 진단 및 새로운 대안모색, 제주특별자치도행정구조연구회, 「제주특별자치도행정구조연구회 활동백서」(2009).

- 양영철. (2007). 제주특별자치도 행정구조논의에 관한 토론에 부쳐, 제주특별자치도행정구조연구회, 『제주특별자치도행정구조연구회 활동백서』(2009).
- 양영철 외. (2008). 『제주특별자치도의 이해』. 대영출판사.
- 유재원·손화정. (2009). 시군통합의 효과에 대한 경험적 분석. 한국행정학회, 『한국행정학보』 제 43권 제4호.
- 이기우. (2009). 정치권과 정부의 지방자치행정체제 개편방안에 대한 평가. 『바람직한 자치 행정체제 개편을 위한 합동세미나 논문집』.
- 이중수. (2004). 특정시의 차등분권과 행정특례모형 연구. 대한지방행정공제회, 『도시문제』 39(429)
- 이중수 외저. (2008). 『새행정학』. 서울 : 대영문화사
- 제주도. (2007). 『제주특별자치도 추진백서』.
- 조성호. (2008). 지방행정체제 개편관련 단층제(안)의 진단과 분석. 경기개발연구원 CEO Report.
- 최영철. (2004). 제주도 계층구조변화의 영향분석, 『분권정책의 과제와 대안모색』. 서울행정학회, 2004년 하계세미나 자료집.
- 최영철. (2005a). 지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구-자치계층제와 적정 규모논의의 시각에서-. 『지방행정연구』19(2).
- 최영철. (2005b). 외국의 단층자치단체 비교연구: 영국, 캐나다, 뉴질랜드를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』 16(3).
- 최영철. (2008). 지방자치 선진국의 사례를 통해 본 제주지역 행정구조개편방향 -영국의 사례를 중심으로-. 제주특별자치도행정구조연구회, 『제주특별자치도행정구조연구회활동백서』(2009).
- 최진혁. (2009). 지방행정체제 개편의 내용과 전망: 대안검토를 중심으로. 충남대학교 사회과학연구소, 『사회과학연구』 20(3).
- 최창호. (2001). 『지방정부기능론』, 삼영사.
- 하승수. (2007). 제주형 자치모델의 정립을 위하여. 행정계층구조개편 이후 나타난 문제점 및 제주형 풀뿌리 자치모형 모색을 위한 토론회 자료집.
- 하혜수. (2009). 제주특별자치도 읍면동의 준자치단체화 대안에 관한 연구. 제주특별자치도 행정구조연구회, 『제주특별자치도행정구조연구회 활동백서』(2009).
- 하혜수·김영기. (2006). 지방행정구역과 자치계층구조 개혁의 지향점과 기준에 관한 연구. 한국정부학회, 『한국행정논집』18(1)
- 한국정책분석평가학회·제주지방자치학회. (2010). 『제주특별자치도 발전방안 연구용역 - 제주지역 계층구조를 중심으로』. 제주특별자치도의회
- 한국지방행정연구원. (1998). 『지방자치(행정)체제의 개편방안-지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로-』
- 한국지방행정연구원. (2007). 『지방행정체제 개편 연구』

- 한국지방행정연구원·제주대학교사회과학연구소. (2003). 「제주형 지방자치모형 개발 등 행정개혁에 관한 연구」, 제주도
- Allan, P. (2003). Why smaller councils make sense. *Australian Journal of Public Administration* 62(3).
- Dollery, B. and Crase, L. and O'Keefe, S. (2009). Improving efficiency in Australian local government: Structural reform as a catalyst for effective reform. *Geographical Research* 47(3).
- Ostrom, V. Tiebout, C. and Warren, R. (1961). The Organizational of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review* Vol 55.
- Sancton, A. (1996). Reducing costs by consolidating municipalities : New Brunswick, Nova Scotia and Ontario. *Administration Publique Du Canada* Vol 39(3), Vojnovic, I.(2000). The transitional impacts of municipal consolidations. *Journal of Urban affairs* 22(4).