

碩士學位論文

洞 행정구역의 합리적 개편 방안에 관한 연구  
- 제주시를 중심으로 -



濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

金 吝 榮


# 洞 행정구역의 합리적 개편 방안에 관한 연구

- 제주시를 중심으로 -

指導教授 康 榮 勳

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2004年 6月

 濟州大學校 行政大學院  
行政學科 地方自治 專攻  
金 吝 榮

金吝榮의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

2004年 6月

審査委員長 \_\_\_\_\_

委 員 \_\_\_\_\_

委 員 \_\_\_\_\_

# 목 차

<b>제 1 장 서 론</b> -----	1
제1절 연구의 목적 -----	1
제2절 연구의 범위와 방법 -----	4
<b>제 2 장 행정구역에 관한 이론</b> -----	6
제1절 행정구역의 기초이론 -----	6
1. 구역과 계층구조 -----	6
2. 동 행정구역의 개념 및 특성 -----	10
3. 동 행정구역의 적정규모 -----	14
제2절 선행연구 고찰 -----	18
1. 선행연구 고찰 -----	18
2. 타 자치단체 행정구역 개편 동향 -----	21
제3절 연구 분석의 틀 -----	27
<b>제 3 장 동 행정구역 현황 및 문제점</b> -----	29
제1절 지방행정구역 및 계층 기본현황 -----	29
1. 기초자치단체 읍면동 현황 -----	29
2. 행정 읍면동 조직구조 및 역할 -----	31
제2절 제주시 동 행정구역 현황 -----	33
1. 인구 및 면적 -----	33
2. 통·반 -----	37
3. 동 행정 현황 -----	38

제3절 동 행정구역의 문제점 -----	41
1. 동 행정구역의 불합리성 -----	41
2. 행정계층구조의 다단계화에 따른 중복성 -----	45
3. 통·반운영의 비효율성 -----	46
<b>제 4 장 동 행정구역 개편에 대한 인식조사 및 분석 -----</b>	<b>48</b>
제1절 조사의 설계 -----	48
1. 조사개요 -----	48
2. 설문항목의 개발 -----	48
제2절 주민인식조사 결과 분석 -----	50
1. 조사대상 집단의 일반적 특성 -----	50
2. 조사결과의 분석 -----	52
3. 조사결과 시사점 -----	63
제3절 동 행정구역 조정을 위한 합리적 대안 -----	64
1. 동 행정구역 조정을 위한 개편방향 -----	64
2. 동 행정구역 조정을 위한 개편전략 -----	65
<b>제 5 장 결론: 정책적 함의 -----</b>	<b>70</b>
참고문헌 -----	73
Summary -----	77
부    록(설문지) -----	80

## 표 목 차

〈표 2-1〉	적정구역 설정기준 .....	8
〈표 2-2〉	지방행정제도 비교 .....	10
〈표 2-3〉	동·리의 변천과정 .....	12
〈표 2-4〉	동행정구역내 배치되어야 할 생활편익시설 .....	14
〈표 2-5〉	마산시의 행정동 통·폐합안 .....	20
〈표 2-6〉	마산시 행정동 구역개편 내용비교(전·후).....	21
〈표 2-7〉	창원시 대동제 준비과정 .....	22
〈표 2-8〉	대동제 시행준비작업 및 시행 .....	23
〈표 3-1〉	지방행정계층현황 .....	25
〈표 3-2〉	우리나라 총 시군구, 읍면동 수 및 평균인구, 평균면적 .....	26
〈표 3-3〉	인구규모별 전국 읍면동 현황 .....	26
〈표 3-4〉	동 평균인구의 변화 .....	29
〈표 3-5〉	동별 인구변화 추이 .....	30
〈표 3-6〉	인구규모별 동현황 .....	30
〈표 3-7〉	동별 면적 현황 .....	31
〈표 3-8〉	면적 규모별 동 현황 .....	31
〈표 3-9〉	동 관할 통·반수의 변화 .....	32
〈표 3-10〉	동별 통·반 현황 .....	33
〈표 3-11〉	동별 공무원수 현황 .....	34
〈표 3-12〉	동별 예산액 현황 .....	35
〈표 3-13〉	동공무원 1인당 인구수 및 주민1인당 동운영 예산 .....	37
〈표 3-14〉	동별 인구변화 추이 .....	39
〈표 4-1〉	질문지의 구성내용 .....	43
〈표 4-2〉	성별 분포 .....	44
〈표 4-3〉	연령별 분포 .....	44
〈표 4-4〉	학력별 분포 .....	45
〈표 4-5〉	직업별 분포 .....	45
〈표 4-6〉	가구주의 직장위치 분포 .....	45
〈표 4-7〉	거주기간별 분포 .....	46

<표 4-8> 동의 적정인구 수준에 대한 인식.....	46
<표 4-9> 거주기간과 인구적정규모간 교차분석 .....	47
<표 4-10> 적정인구 규모와 동 경계 인식과의 교차분석 .....	48
<표 4-11> 행정구역과 생활권과의 불일치에 따른 불편사항 .....	48
<표 4-12> 거주지평가의 차이에 따른 행정구역과 생활권과의 일치여부 교차분석 ...	49
<표 4-13> 행정동의 규모가 큰 경우 조정방안 .....	49
<표 4-14> 행정동의 규모가 작은 경우 조정방안 .....	49
<표 4-15> 행정동의 조정에 대한 바람직한 형태에 대한 교차분석 .....	50
<표 4-16> 행정구역 조정시 대두되는 문제점 인식 .....	51
<표 4-17> 행정구역 조정시 문제점과 행정동 조정이 필요한 이유에 대한 교차분석...	51
<표 4-18> 행정계층구조의 합리성 인식조사 .....	52
<표 4-19> 동사무소의 필요성에 대한 인식조사 .....	52
<표 4-20> 동사무소의 필요성과 행정계층구조의 합리성에 대한 인식의 차이.....	53
<표 4-21> 계층구조의 조정방향에 대한 인식조사 .....	53
<표 4-22> 주소지 통, 반 인지 여부 .....	54
<표 4-23> 주소지 통장, 반장 인지 여부 .....	54
<표 4-24> 통, 반장 제도의 지속적인 필요성 여부 .....	55
<표 4-25> 통, 반장 제도의 자원봉사자화에 대한 인식조사 .....	55

## 그 립 목 차

<그림 2-1> 연구 분석의 틀 -----	28
<그림 3-1> 지방행정 계층구조 -----	31
<그림 3-2> 읍면동 조직구조 -----	32
<그림 3-3> 동 평균 인구의 변화 -----	34
<그림 3-4> 제주시 행정구획도 -----	36

# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구의 목적

1995년 민선 자치단체장 체제가 출범한 지 8년이 지났으나, 아직까지도 실질적인 지방자치의 정착되지 못하고 오히려 중앙과 지방간의 격차가 점점 더 벌어지는 불균형적인 국가구조가 심화되고 있는 가운데 근래의 화두가 “국가의 균형발전과 지방분권”으로 대두되고 있음은 당연한 시대적 요청인지도 모른다.

참여정부의 지방분권화 및 국가균형발전을 위한 다양한 정책을 통해 지방의 저 발전을 초래하고 있는 외적요인 들을 해소시켜 나가려 하는 의지 속에 이제 세계화, 지식정보화, 분권화, 지방화의 시대적 흐름 속에서 지방이 생존하기 위해서는 지방 스스로 자치역량의 축적, 지역혁신, 시민사회의 역할 등을 통해 자구책을 강구해 나가지 않으면 안 되는 것이다.<sup>1)</sup>

우리의 지방행정은 중복행정, 낭비행정, 규제행정, 정치의존 행정이라는 낡은 틀이 유지되고 있는 가운데 계층구조 또한 복잡하여 21세기 전 세계적인 무한경쟁 시대를 맞아 현행 지방행정체계로는 주민의 참여성이나 행정의 효율성에 있어서 심각한 문제가 있다는 지적 속에 지방행정계층 구조 개편을 위한 논의가 계속적으로 제기되고 있다.

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

이에 지난 정부에서는 IMF 체제와 더불어 작은 정부 구현 및 고비용·저효율의 행정 비능률성을 배제하고 지방행정 계층구조에 대한 축소견지에서 시·도 - 시·군·구 -

1) 2004. 1. 13 국가균형발전특별법, 지방분권특별법, 신행정수도건설을위한특별조치법 등 국가균형발전 3대법이 공포되었으며, 이날 3대 특별법안 서명식에서 노무현 대통령은 “앞으로 지방이 균형 발전하는 지방화 시대를 여는 뜻깊은 법안” 이라면서 “열심히 전국적으로 골고루 균형있게 발전하도록 노력하자”고 말했다. (국가균형발전위원회 홈페이지, www.pcbnd.go.kr)

2) 홍준현, “지방행정 계층구조 개편방안”, 『한국행정연구』 제7권 제1호, 1998, pp. 25~26.

읍·면·동 3단계중 읍면동 제도의 단계적 폐지와 주민자치센터로의 기능전환을 모색하기도 하였다. 이에 대한 구체적인 정부실행을 보면 2000년까지 동과 군청소재지 읍사무소를 폐지하고 2002년까지 읍·면 사무소를 완전히 폐지하려는 계획을 설정, 추진하고자 한 것이다. 이러한 기존 읍·면·동 제도의 폐지와 새로운 주민자치센터의 설치는 최일선 행정기관의 역할과 기능의 재정립 및 행정의 생산성을 향상시키려는 정부의 행정개혁 차원에서 긍정적인 의미를 내포하고 있다.<sup>3)</sup>

그러나 정치적 환경·지역정서·지역주민의 의견수렴·지방자치단체 및 일선 공무원들의 반응 등을 사전에 충분히 분석·감안하지 못한 채, 기초행정조직의 개선이라는 정부목표와 계획을 설정하여 이를 중앙집권적, 일방적으로 추진하려는 데서 문제점이 발생하였으며, 결국 정책이 완전히 정착되지 못한 채 절름발이 정책으로 남게 되었다.<sup>4)</sup>

행정구역이란 특정한 공공단체 또는 기관의 관할권이 미치는 지역적 범위로서 지방행정을 합리적·능률적으로 수행하기 위한 기본골격을 형성하는 주요한 제도인 동시에 주민의 일상생활과 정치·경제·사회·문화 등 사회전반에 영향을 미치는 국가행정의 기본제도이다. 이러한 행정구역은 그 유형에 따라 규모에 있어 균형을 유지해야 하는 것이 바람직한 것이지만 현실적으로 그렇지 못하다. 역사적 전통, 지리적 여건 내지 실제적 필요성에 따라 이러한 원칙이 지켜지기는 곤란한 것이며 따라서 이들 행정구역 사이에는 자연히 차이가 있게 마련이다.

도시행정에 있어 주민들의 기초적 생활권인 동시에 모든 행정정책의 결실점이며 행정수요의 시발점이 되는 동 행정구역의 경우 그 격차는 더욱 크다. 구역의 관습상의 것, 행정편의상의 것 및 국가공부상의 것 등 다원적이어서 혼란을 일으키고 있을 뿐만 아니라 같은 행정편의상의 구역사이에도 인구, 면적, 접근성 등에 있어 심한 차이를 보여 주고 있다.<sup>5)</sup>

또한 이러한 동 행정구역이 극히 일부 도시를 제외하고는 일제시대에 확정된 것을 그대로 답습하고 있을 뿐만 아니라 그 조정이나 변경도 지나치게 경직적으로 이루어져 왔기 때문에 급속히 변화된 도시의 성격을 제대로 반영하지 못하고 있는 실정이다.

반면에, 실질적 의미의 지방자치제를 실시함에 있어 동 행정구역은 행정의 능률과 주민의 편의를 제고시킨다는 본래적 목적뿐만 아니라 지방의회의원정수의 책정기준<sup>6)</sup>으로

3) 지난 '98. 2월 국민의 정부 100대 국정개혁 과제로 "읍·면·동 기능전환"이 선정되고, '98. 8월 읍면동 기능전환 기본계획(시안)이 마련되었으며, '99. 2월 기본계획이 확정 시달 되어 읍면동사무소를 폐지 주민자치센터로 전환이 시작되었다. 「행정자치부 읍면동 기능전환 추진상황」 중에서(행정자치부 홈페이지, [www.mogaha.go.kr](http://www.mogaha.go.kr))

4) 孔民培, "우리나라 지방행정계층 조정에 관한 연구", 경희대학교 대학원 석사학위 논문, 2001, p. 3.

5) 한국지방행정연구원, "동행정구역 설정기준에 관한 연구", 연구보고서, 제49권(1989.2), p. 70.

6) 공직선거및선거부정방지법 제26조 제2항에서 자치구·시·군의원선거구는 읍·면·동을 단위로 확정하되, 선거구의 명칭·구역과 그 선거구별 의원정수는 시·도조례로 정하도록



써 자치의식을 함양시킬 수 있는 기반행정구역이 될 수 있다는 점에서 그 중요성은 그 어느 때보다 크다고 할 수 있다.

이에 따라 새로운 지방화 시대에 맞게 기존의 동행정구역이 안고 있는 문제점을 분석하고 동 행정구역 조정을 재검토하자는 것이 본 연구의 쟁점이다.

현재의 동 행정구역을 개편해야 할 필요성은 현재 당면하고 있는 문제점의 제거와 새로운 환경변화에 대한 대응능력의 제고 측면에서 볼 수 있다.<sup>7)</sup> 현재 동 행정구역이 안고 있는 문제점으로 지적되는 것으로, 첫째, 동 행정구역의 불합리성이다. 행정구역 간에 인구, 면적 등의 불균형의 문제, 인구라는 단일기준을 적용한 分洞爲主의 행정구역 설정에 따른 행정동의 남용문제, 산업화와 도시화를 통한 경제권, 생활권 및 도시공간 구조의 변화에 부응하지 못하는 불합리한 행정구역의 문제가 그것이다.<sup>8)</sup>

둘째, 행정계층구조의 다단계화에 따른 문제점이다. 우리나라는 기본적으로 다계층 구조로써 그 구조가 복잡하여 계층간 업무의 중복 및 권한과 위임의 불분명, 중간계층의 단순 경유기관화, 기초자치계층과 주민간의 관계소원, 업무처리의 지연과 인력·예산의 낭비 초래 등에 대해 행정환경 변화추세에 맞추어 지방행정의 경영화 측면에서 다단계의 계층구조를 조정할 필요성이 대두되고 있다.<sup>9)</sup>

셋째, 통·반 운영의 비효율성이다. 각종 행정여건은 급변하고 업무는 간소화되고 있는데, 오히려 통·반 조직은 확대되어 인구수에 비해 통·반 조직은 비대화되고, 행정 업무의 간소화와 교통, 통신의 발달로 인한 통·반장 역할의 축소, 통장의 고령화 추세로 인한 행정의 기동성의 문제 등이 야기되고 있다.<sup>10)</sup>

지방화 시대에 지방자치단체의 대외경쟁력의 강화는 중요한 문제이다. 급증하는 행정수요와 빠르게 변화하는 행정환경, 그리고 지역주민의 욕구충족에 효율적으로 대응하여 세계화의 흐름 속에 세계 우수 도시와 경쟁을 해야 하는 지방화 시대에 기초자치단체가 경쟁력을 확보하기 위해서는 洞間의 불균형을 해소하고 합리적으로 구역을 조정하는 등 자치역량을 혁신하는 것이 필요하다. 아울러, 이러한 구역의 문제는 행정의 편의나 정치적 이해타산이 아닌 주민의 편의 및 행정서비스의 차원에서 다루어져야 할 것이다.

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

---

하고 있다.

7) 朴在緒, “지방행정조직 계층구조 개편에 관한 연구”, 연세대학교 대학원 석사학위 논문, 1998, p. 2.

8) 서문수, “동행정구역과 동행정의 발전방향에 관한 연구”, 부산대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997.

9) 조창현 외, 「한국지방자치의 쟁점과 과제」, (서울: 도서출판 문원, 1995), pp. 253~254.

10) 서문수, 전계논문, p. 75.

## 제2절 연구의 범위와 방법

현재 우리나라 행정구역은 네 가지 유형으로 대별할 수 있는데 일반목적자치구역, 일반목적 행정구획, 특별목적 자치구역 및 특별목적 행정구획이 그것이다. 그런데 우선 이번 연구에서는 지방자치단체가 행정상의 편의를 위하여 그 내부에 설정하여 넣은 일반목적 행정구획 중에서 대도시의 洞 행정구역 즉, 行政洞을 연구대상으로 하고 있다.

본 연구의 공간적 범위는 자료수집의 가능성과 지리적·시간적 제약성 등을 감안하여 제주시 행정동을 연구대상으로 하고 있다. 제주시를 선택한 이유는 연구자가 거주하고 있는 곳으로 각종 자료와 정보의 수집이 수월할 뿐만 아니라, 도 전체 인구의 약 52%를 점하고 있는 도시로서 도 인구의 제주시의 집중화로 인한 지역간 불균형 문제와 도시내 지역개발로 인한 동일한 생활권역이 수 개의 行政洞으로 이루어지는 등 기존 洞 間의 경계가 불명확해 짐에 따라 지역주민들의 이에 대한 조정의 필요성이 제시<sup>11)</sup> 되고 있다는 측면에서 제주시를 연구대상으로 하였다.

이 연구는 이론적 연구와 실증적 조사방법을 병행하고 있다. 연구 자료의 수집은 국내·외에서 논의되고 있는 각종 자료를 수집하여 지방행정계층 및 구역에 관한 이론을 검토 정리하고, 洞의 행정구역과 관련한 객관적 실태와 경험적 사례를 수집, 분석하고 있다. 그리고 설문지에 의한 인식조사 결과를 기술적으로 분석, 설명하고 있다. 그 방법과 구체적인 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 행정구역의 불합리성은 ① 인구, ② 면적, ③ 주민편의성, ④ 생활권과 일치, ⑤ 동의 community 성격을 매개변수로 하여 지역주민을 대상으로 한 설문조사를 통해 연구를 진행하였다.

둘째, 행정계층구조의 다단계화에 따른 문제에 대해서는 동 행정구역이 일반목적 자치구역은 아니더라도 지방자치단체의 계층구조 및 기능배분과도 밀접한 관련을 가지고 있으므로 항상 이들을 고려하여 연구하였으며, 다만 본 연구의 주 대상이 어디까지나 구역 그 자체이므로 계층구조와 기능배분은 구역문제와 특별히 관련되는 범위로 한정하고 있다. 따라서 이와 관련해서는 주로 행정자치부, 제주시의 내부자료 등을 활용한 경험적 사례의 수집, 분석에 의해 정리하되, ① 동사무소의 필요성 여부, ② 현행 계층구조의 합리성 여부 ③ 동사무소의 동네문제 이해도 ④ 동의 행정수행능력 ⑤ 동 행정구역 개편여부를 매개변수로 하여 질문지 조사를 병행하였다.

셋째, 통·반 조직의 비효율성의 문제는 洞管轄 통수의 변화, 도시 평균 동당평균통수, 동의 특성별 통수현황 등에 대해서는 행정자치부 및 제주시의 내부 자료를 활용 비교 분석하는 한편, 통·반 조직의 필요성, 통·반장 역할 축소에 따른 통장의 위축

11) 한라일보, 2002. 4. 19, “불합리한 동경계 조정 시급”

등 통반장 제도 개선에 대해 질문지 조사를 병행하였다.

본 연구의 구성을 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

제1장은 연구배경과 목적, 연구범위와 연구방법 및 내용을 기술하였다.

제2장은 이론적 고찰로서 동 행정구역의 의의와 설정기준에 대하여 국·내외 학자의 주장을 중심으로 정리하면서, 동 행정구역의 적정기준 등에 대해서는 문헌 연구를 통해 분석하였으며, 행정구역개편과 관련한 선행 연구된 자료를 정리하였다

제3장은 동 행정구역에 대해 제주시의 洞을 중심으로 살펴보고자 한다. 현재 제주시의 行政洞은 인구, 면적, 통·반수 등 행정구역의 규모에 있어서 동간 불균형이 심화되고 있으며 동의 공무원 수, 업무량, 조직 및 인력운영상 여러 가지 문제점이 나타나고 있으므로 이에 대한 자료를 통하여 현황과 실태를 분석하고 있다.

제4장은 동 행정구역에 대해 제주시민을 대상으로 질문지 조사 후, 현행 동 행정구역의 불합리성 등에 대한 인식의 차이와 합리적 조정을 위한 대안에 대해 분석하였다.

제5장은 실태조사와 인식조사 결과를 요약·정리하고, 연구의 한계와 관련된 연구방향을 제시하였다.



## 제2장 행정구역에 관한 이론

### 제1절 행정구역의 기초이론

#### 1. 구역과 계층구조

지방행정에서 구역의 문제는 계층구조(tier system)와 함께 고려되어야 하는 지방행정체계의 기본이 되는 문제이며 양자는 상호 불가분의 관계를 가지고 있다. 왜냐하면 지방행정에서 구역과 계층은 행정의 민주성과 능률성뿐만 아니라 주민생활의 편리와 참여의 가능성을 결정지어 주는 지방행정의 체계와 구조의 골격을 이루는 문제인 동시에 양자는 서로 넓이와 깊이 또는 횡적관계와 종적관계를 결정짓는 불가분의 관계에 있다고 보기 때문이다.

이렇게 볼 때 행정구역의 광협과 계층구조의 다소는 서로 함수관계를 가지고 결정되며 구역의 합리적 개편은 계층구조의 요소가 동시에 고려되지 않으면 안 된다. 따라서 구역의 규모가 지나치게 커서 주민참여의 어려움 때문에 구역개편의 필요성이 인정되면 그 밑에 새로운 계층을 설정하게 되며 그 반대일 경우에는 기존의 계층을 폐지하여 구역을 넓히는 방법을 생각할 수 있다. 오늘날 구역과 계층의 공통적인 경향을 보면 기초자치단체의 구역을 넓혀나가는 한편 계층구조에서는 2계층화로 단순화시키면서도 대도시지역에서는 종래의 단층제에 새로운 자치계층을 설치하여 2계층제의 방향으로 나아가는 듯하다. 계층의 수를 줄여나가는 것은 변화의 시대에 있어서 이른바 터널행정의 극복을 통한 행정의 신속한 확보와 각급 자치단체간 기능배분의 어려움을 덜자는 것이고, 구역을 넓혀나가는 것은 교통, 통신의 발달로 유통이 용이해졌을 뿐만 아니라 지역개발로 인한 지역특수성의 극복과 지역간 연계성의 증가에 따른 광역적 개발행정의 필요성이 커졌기 때문이다.<sup>12)</sup>

우리나라의 지방행정 계층구조는 시·도 - 시·군·구로 구성된 2계층의 자치계층과 시·도- 시·군·구 - 읍·면·동으로 구성된 3계층의 행정계층구조를 가지고 있다. 그리고 인구 50만인상의 시에는 區制가 실시되고 있어 市 - 道 - 區 - 洞의 4계층구조를 가지고 있으므로 계층구조에 있어서 3원적체계를 가지고 있다고 하겠다. 이러한 행정계층의 다계층화로 인하여 ① 주민과 지방자치단체간의 관계가 소원하고 ② 중간계층이 단순 경유기관화 되고 있으며 ③ 각 계층간의 기능중복 및 중층적 지도감독이

---

12) 김인 외, 전계논문, p.5.

남발하고 ④ 불필요한 업무량의 발생과 ⑤ 행정능률의 저하를 가져오는 문제점이 나타나고 있다.<sup>13)</sup> 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 계층구조를 축소하는 것이 바람직한데, 구역의 조정 없이 계층만 축소할 경우에는 구역이 지나치게 넓어져 주민의 참여나 통제가 어려워질 수 있으므로 계층의 축소시에는 행정구역도 적정규모로 조정하는 것이 바람직하다고 하겠다.

구역과 기능배분의 문제는 일정한 행정구역내의 주민에 대한 서비스의 공급기능을 누가 담당하느냐의 문제로서 국가와 자치단체간의 기능배분이나 기초자치단체와 광역자치단체간의 기능배분의 문제뿐만 아니라 기초자치단체와 그 하부행정기관인 읍·면·동간의 기능배분을 어떻게 하느냐의 문제까지도 포함된다. 이러한 기능의 배분은 민주성과 능률성이 조화된 서비스 공급 상의 적정규모가 있을 수 있어서 어떤 기능을 어떤 행정구역과 일치시켜 배정할 것인가의 문제가 제기된다. 이렇게 볼 때 구역의 문제는 계층구조와 상호관련성을 가지고 있을 뿐만 아니라 기능배분의 문제와도 불가분의 관계를 가지고 있다.<sup>14)</sup> 즉 구역 내에서 수행되는 기능의 성격과 내용에 따라 그것의 수행을 위한 지역적인 범위가 달라져야 하며 그 기능의 변화에 따라 지역적 범위는 항상 신속히 적응해 나가야 하는 것이다.<sup>15)</sup>

그런데 구역과 기능간의 상호관련성에서 볼 때 각 기능별 합리적 구역의 크기는 다양할 수 밖에 없다. 이와 같이 다양한 각 기능은 각기 특성을 가지고 있으므로 구역을 한 가지 기능만을 고려하여 설정할 수도 없고 동시에 다양한 기능에 따라 일일이 상이한 행정구역을 합리적으로 설치하기란 더욱 어려운 것이 현실이다. 현재 우리나라에서 시행하고 있는 교육행정, 조세행정, 법무행정 등 일부사무의 특수한 행정기능을 제외한다면 기능별 행정구역의 재조정은 사실상 불가능하다. 다만 현실적으로는 종합적 지방행정사무를 계층별로 재조정하여 구역의 크기에 맞게 배정하거나 구역을 합리적으로 개편함으로써 기능배분을 합리화시키는 방안이 논의될 수 있다.<sup>16)</sup>

구역의 개편과 지방사무의 기능별 재배정의 문제와 관련하여 또 하나의 중요한 과제는 시간적 요인의 고려로서 이것은 기본적으로는 도시화에 따른 지방행정의 환경변화와 관련된 사항이다. 즉 기능적 요인이라고 할 수 있는 행정기능은 사회의 변천에 따라 끊임없이 변모하는 동태성을 띠고 있는데 비해서, 피동적 요인이라고 할 수 있는 구역은 그 성질상 정태성을 띠고 있기 때문에 항상 시간적인 갭(gap)이 불가피하게 된다. 즉 산업화와 지역개발 등으로 규모의 경제원리에 따라 광역적 처리가 유익하다는 것이 쉽게 인식되고 또한 과학기술과 교통·통신수단의 발달에 따라 행정기능의 공간

13) 이규환, “도, 농통합형 구역개편과 계층구조”, 「자치행정」, 제73호(1994. 4), p.15.

14) F. Harold, Local Developing Countries(New York : McGraw Hill, 1984), p.176.

15) Dept of Economic and Social Affairs of U.N., Decentralization for National and Local Development(New York : United Nations, 1962), p.21.

16) 김학노, “지방자치단체의 계층구조와 기능배분”, 「자치발전」, 제5권(1985. 5), p. 30.

적 활동범위는 더욱 더 확대될 것이 요청되는데 비해서 구역은 강력성을 잃고 고정화 되는 경향이 있기 때문에 여기서는 늘 구역의 문제가 발생하는 것이다.<sup>17)</sup> 따라서 과학 기술과 교통·통신수단의 발달 등으로 행정기능의 공간적 활동범위가 확대되면 그에 따라 행정구역도 적정하게 개편하는 것이 행정의 효율적 추진을 위하여 바람직하다고 하겠다.

여기서는 이러한 구역과 기능간의 문제 중 기초자치단체인 시와 그 하부행정기관인洞의 행정구역과 기능의 문제에 한정하여 살펴보면 최근 동은 행정의 전산화와 인터넷 등 과학기술의 발달로 인하여 그동안 수행해오던 기능의 변화와 함께 지방자치의 실시 에 따른 새로운 행정수요의 발생에 능동적으로 대처하기 위한 구역개편의 필요성이 대 두되고 있는 실정이다.

지방행정구역의 설정에 있어서 가장 기본적인 문제는 적정규모(Optimum Size of Local Unit)의 확립이다. 행정능률의 관점에서 보면 규모가 큰 것이 바람직하지만, 사회적, 문화적 이질성의 존재나 지리적 고립성의 문제를 야기 시킨다. 반면에 민주성 에 입각한 주민참여 입장에서 구역의 규모가 작은 것이 바람직하나 행정서비스 제공의 효율성, 경제 및 지역개발의 비능률 등의 문제에 직면하게 된다.<sup>18)</sup> 따라서 가장 이상 적인 행정구역의 적정규모는 행정의 능률성과 민주성을 조화시킬 수 있도록 결정되는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 행정구역을 적정한 규모로 개편하는 판단기준에 관해 서는 A.C.Millspaugh와 V.D.Lipman 및 J.W.Fesler 등을 중심으로 한 여러 학자의 이론 과 주장이 전개되어 왔으나, 절대적이고 보편타당성을 띤 기준은 일찍이 있지 않았고 또한 영원히 있을 수 없을 것이다.<sup>19)</sup> 이것은 공간적으로는 각국의 전통과 사회적, 문 화적 배경 및 국민의 지향목표에 따라 달라지고, 시간적으로는 경제를 중심으로 한 제 분야에서의 발달과 시간적 가치관에 의한 새로운 행정수요 등에 따라 상이하게 나타날 것이기 때문이다.<sup>20)</sup>

그럼에도 불구하고 지방행정구역은 지방에 있어서 수행되는 일체의 행정작용이 미치 는 범위로서 보다 합리적이고도 능률적으로 국가목표를 추구하고 자치기능을 구현시켜 주민생활의 편익을 증대시키기 위해 설정된 구역이기 때문에 지방행정구역의 적정화가 이루어지지 않는 한 지방자치의 실제적인 효과를 기대하기 어려우므로 이러한 지방행 정구역의 문제는 지방자치를 처음으로 실시하는 국가에서 뿐만 아니라 오랜 역사적 전 통과 경험을 지니고 있는 민주주의 국가에서도 심각하게 제기되어 왔다. 1940년대 후 반에서 1970년대 후반에 이르기까지 영국, 서독, 프랑스 및 미국의 자치구역의 대대적

17) 손재식, 「현대지방행정론」, (서울 : 박영사, 1974), p. 86.

18) A. F. Leemans, Changing Patterns of Local Government(Hauge : International Union of Local Authorities, 1970.), p. 39.

19) 노응희, 「한국의 지방자치」, (서울 : 녹원출판사, 1988), p. 177.

20) 정세욱, 「지방행정학」, (서울 : 법문사, 1990), p. 745.

인 개편과 이를 위한 이론적 논쟁들이 구역문제의 중요성을 실증하고 있다.<sup>21)</sup> 그 동안 행정구역의 적정규모와 관련하여 많은 학자들이 다양한 기준을 제시하여 왔는데 이를 도식화하면 <표 2-1>과 같다.

우리나라의 많은 학자들도 구역의 적정규모를 제시하였는데<sup>22)</sup>, 최상철 교수는 군의 적정규모를 8만으로 주장하였으며, 외국의 경우 쓰레기 수거 서비스를 공급하는데는 규모의 경제를 달성하기 위해서는 약 3만명 정도의 인구 규모가 필요하다는 분석(Savas, 박종화 역, 1994:192)이 있었고, 소방차 1대를 운영하는 데는 적어도 인구 1만명이 필요하며, 병상 150개의 병원을 운영하기 위해서는 적어도 인구 2만 5천명이 필요하다는 분석의 결과도 있었다.(최창호, 1996:196), 한편 달은 기초자치단체로서 市의 적정한 인구 규모의 범위를 5만에서 20만으로 제시하였다.(Dahl, 1967, Jones, 1983: 231에서 재인용).

<표 2-1> 적정구역 설정기준

학 자 명	적정구역 설정기준
A. C. Millspaugh	① 공동사회 ② 행정능률 ③ 주민편의 ④ 자주재원
V. D. Lipman	① 면적, 인구 등의 계량척도 ② 지리 및 전통 ③ 경제 및 사회생활의 건립
J. W. Fesler	① 자연적, 지리적 조건 ② 교통, 통신의 발달정도 ③ 행정능률 ④ 경제적 조건 ⑤ 주민통제
A. F. Lccmans	① 사회공동체 ② 주민참여 ③ 기능적 관할구역 ④ 재정적, 인적 능력
和田英夫	① 지리적조건 ② 면적, 인구, 재정능력 ③ 사회, 경제적 권역 ④ 교통, 통신수단의 발달정도 ⑤ 행정의 능률성과 민주성
노 용 희	① 공동사회 ② 행정능률 ③ 건전한 재정 ④ 주민편의 ⑤ 지역개발
최 창 호	① 공동사회 ② 행정량 ③ 재정적 자주성 ④ 편의성 ⑤ 주민참여 및 통제
장 지 호	① 행정능력 ② 기능적 구역 ③ 공동사회 ④ 구역의 개관성 ⑤ 행정의 접근성 ⑥ 주민통제
김 종 표	① 사회공동체 ② 기능적 구역 ③ 재정적, 인적 능력 ④ 편의한 구역 ⑤ 주민통제
최 상 철	① 공간적 통합성 ② 주민의 참여성 ③ 행정적 능률성 ④ 재정적 자율성 ⑤ 역사적 관성
손 재 식	① 지리적 조건 ② 면적 ③ 인구 ④ 재정능력 ⑤ 교통, 통신수단의 발달단계 ⑥ 사회, 경제권 ⑦ 행정의 능률성과 주민통제의 적합성

출처 : 정세욱, 「지방자치학」, (서울:법문사, 2002), pp. 745-752에서 인용

21) 김종표, “지방행정구역개편의 과제와 전략”, 「지방행정연구」, 제8권 제2호(1993. 5), p.2.

22) 우리나라 지방자치구역안은 1967년 대한지방행정협회의 것을 시작으로 노용희(1968), 서울대행정대학원(1980), 최창호(1981), 박인옥·김안제(1982), 김안제(1988), 최상철(1986), 최양부(1988)까지 다양하다

## 2. 동 행정구역의 개념 및 특성

일반적으로 구역(area or district)이란 “일정한 목적을 달성하기 위하여 일정한 기준에 따라 국토 공간을 구분하여 놓은 일정한 지리상의 한계” 말하며 법적으로는 “일정한 공공기관 또는 단체의 관할권이 미치는 지역적 범위”를 말한다. 또, “지방자치단체의 자치권이 일반적으로 미치는 지리적 또는 지역적 범위”를 뜻한다<sup>23)</sup>. 구역은 일정한 지리적 공간이라는 차원과 통치권이 미치는 정치적 공간이라는 차원을 갖는다.

이와 같은 구역은 그 법적 성격에 따라 자치구역(autonomous area or district)과 행정구역(administrative area or district)으로 나눌 수 있다. 자치구역은 지방자치단체의 자치권이 미치는 지역적 범위를 말하며 그것은 대체로 공동사회를 토대로 한다. 반면에 행정구역은 국가 또는 지방자치단체가 행정상의 편의를 위하여 그 내부에 설정하여 놓은 지역적 단위를 말하며 그것은 자치구역에 비하여 인위성이 강하다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 자치구역은 특별시, 광역시, 도와 같은 광역자치구역과 시·군·구와 같은 기초자치구역이 있으며, 행정구역에는 자치구역과 일치하는 행정구역과 순수한 행정구역인 읍·면·동이 있다.

洞이란 시·도 - 시·군·구 - 읍·면·동으로 이루어진 우리나라 지방행정제도의 계층구조 중 최하부 계층구조를 이루고 있는 최일선 지방행정기관으로서 시에 소속되어 이의 지도·감독을 받는 행정기관이다. 이러한 동은 지방자치단체가 아니며 기초자치단체인 시, 그리고 50만 이상의 인구를 가지고 있는 시의 자치구에 설치된 기반행정단위로써 일정한 관할구역을 가지고 있다.

이상에서 살펴 본 구역의 개념에 비추어 볼 때 洞의 구역은 지방자치단체의 자치구역과 달리 행정적 중심의 단위로서 행정능률과 주민의 편의를 위하여 확정된 단순한 행정구역에 불과하다고 하겠다. 따라서 동 행정구역은 동의 관할권이 미치는 지역적 범위로서 시의 행정을 보다 능률적으로 처리하고 당해 주민의 활동을 보다 편리하게 하기 위한 행정상의 목적을 위하여 만들어지며 시의 행정기능의 일부를 지역별로 분담시키기 위하여 시의 구역전체를 몇 개로 분할한 것이다.<sup>24)</sup>

동 행정구역의 유형은 다음과 같이 2가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 洞은 그 설치 목적에 따라 법정동과 행정동으로 나눌 수 있다. 法定洞은 호적부, 지적부, 등기부 등 공부상의 洞을 말하며 그 구역과 명칭이 자주 바뀔 경우 공부정리에 많은 어려움이 있으므로 고정적인 성격을 갖고 그 舍洞이나 分洞에 경직성을 가지고 있는 동을 말한다. 그리고 행정동은 지방자치단체가 행정의 능률이나 주민의 편의를 고려하여 그 내부에 설치해 놓은 동을 말하는데 행정동의 설치나 조정은 기초자치단체인 시의 조례로 정하도록 되어 있다.<sup>25)</sup>

23) 최창호, 「지방자치학」, (서울 : 삼영사, 2004), pp. 175~176.

24) 한국지방행정연구원, “동행정구역 설정기준에 관한 연구”, 연구보고서, 제49권(1989.2) p. 70.



둘째, 동은 그 지역적 위치에 따라 都市洞, 都農洞, 農村洞으로 나눌 수 있다. 도시동은 동이 위치한 지역이 완전히 시가지화 되어 도시형태가 완비된 지역의 洞을 말하며, 도농동은 도시형태와 농촌형태가 병합된 지역에 위치한 동을 말한다. 그리고 농촌동은 농촌지역에 위치한 동을 말한다. 동은 주로 도시지역에 설치된 행정구역으로서 도시동이 대부분이지만 과거 행정구역 개편시 도, 농 통합형태의 지방자치단체를 설치함으로써 대도시의 경우 도농형과 농촌형도 상다수 있다고 하겠다.

우리나라는 지방자치단체의 종류를 특별시, 광역시, 도와 시·군·자치구로 제한하고 있다.<sup>26)</sup> 따라서 읍·면·동은 법인격을 가진 지방자치단체로서의 법적 지위를 가지고 있지 않다. 이점이 일본의 町, 村이나 미국의 town, township 이 독립된 법인격을 가진 지방자치단체로서의 법적지위를 가지고 독자적인 자치권을 행사하거나 준자치단체로서의 법적지위를 가지고 있는 것과 다르다.<sup>27)</sup>

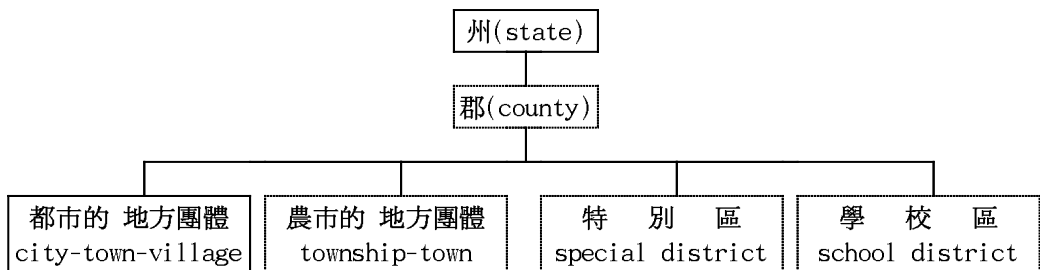
〈표 2-2〉 지방행정제도 비교

〈한국의 지방제도〉

〈일본의 지방제도〉



〈미국의 지방제도〉



25) 지방자치법 제4조 5항

26) 지방자치법 제2조

27) 조창현외, 「한국지방자치의 쟁점과 과제」, (서울 : 도서출판 문원, 1995). pp. 253~254.

洞의 행정구역은 지방자치단체의 자치구역과는 달리 단순히 행정적 기능 중심의 단위로서 행정능률과 주민의 편의를 위하여 확정된 단순한 행정구역에 불과하다. 따라서 자치구역이나 특별행정구역과는 상이한 여러 가지 특성을 가지고 있다.<sup>28)</sup>

첫째, 동 행정구역은 행정적 기능단위이다. 자치단체의 구역은 행정적 기능 단위임과 동시에 기능적 경제구역(functional economic area)<sup>29)</sup>인데 반하여 도시의 기반행정구역인 洞은 단순한 행정적 기능중심의 단위인 것이다. 한 도시의 경제활동은 그 도시전체를 하나의 단위로 하여 움직이며, 그 도시의 경제적 활동은 그 도시전체를 그 범위로 하고 있으나 동행정구역과 같은 기반행정구역은 행정능률과 주민편의를 위하여 설정되는 단순한 행정구역에 불과하다고 하겠다.

둘째, 동은 농촌지역의 최일선 지방행정기관인 읍·면에 비하여 보다 이질적인 요소로 구성되어 있다. 읍·면은 역사적인 면에서나 사회경제적인 면에서 각 구역 내에 살고 있는 주민간에는 동질적인 요소가 많이 존재하고 있으나 동에 살고 있는 주민간에는 공통적이거나 동질적인 요소가 적다고 볼 수 있다.

셋째, 동은 자치적 입장에서 보다 능률적 관점에서 더 큰 의의가 있다. 동은 자주적 재정권이나 행정 및 인사권이 약하며, 동장은 주민들의 선거에 의하여 선출되지 않고 상급기관에 의하여 임명된다.

넷째, 동은 일반목적적 기관에 의하여 통할되고 있는 구역이다. 이것은 같은 도시가 갖고 있는 특별목적적 행정구역과 구별되는 것으로서 이러한 의미에서 동행정구역은 보통지방행정기관의 구역이라 하겠다.

이러한 특성을 갖는 동 행정구역은 자치구역보다는 정치적 영향을 덜 받으므로 구역의 개편이 용이하다 하겠으며 읍·면의 행정구역보다는 인구밀도가 높고 도시적 성격을 띠고 있으므로 주로 도시주민의 행정수요에 적합한 서비스를 제공하여야 할 것이다.

洞이란 지방행정구역이 나타난 것은 조선시대인데 원래의 동·리는 주민들간의 인보단체로 출발하여 차츰 그 자체가 재산을 소유, 관리하는 관습상의 법인체로 발전한 준자치적 행정단위이었다.<sup>30)</sup> 이러한 관습상의 집단인 동·리는 1909년에 “지방구역과 명칭의 역사에 관한 건”이 공표되고 다음해 2월에 道令으로 面내 洞, 里, 村이 정비되었다. 그 후 1914. 3. 1부터 시행된 “府, 郡의 구역”과 1914. 4. 1부터 시행된 “面の 구역에 관한 대개편”과 때를 같이하여 洞, 里的의 구역도 정비되었으며 그 명칭과 관할 구역도 확정되었다. 따라서 현행 법정구역으로서의 洞, 里的의 연원은 이 시기로 본다.

洞, 里가 최초로 법적 근거를 갖게 된 것은 1917. 6월 일제 총독부령 제1호인 “面制

28) 한국지방행정연구원, 전계논문, pp. 8~9.

29) Charles L. Levev, John B. Levler and Perry Shapiro, An Analytical Framework for Regional Development Policy(Cambridge : The MIT Press, 1970), p.106.

30) 임경순, “기초행정단위구역의 실태와 개선방안”, 내무부지방행정연수원 고급간부양성반(제3기), 1983. p.76.

에서 비롯되고 그 후 1931년 "읍·面制"의 실시로 읍·면이 법인격을 갖게 되어 동, 리는 법인격을 상실하고 읍, 면의 단순한 행정구역으로 되었다. 그리고 1949년 지방자치법은 "시·읍·면"에 "洞, 里"를 두되, 그 구역은 자연부락을 기준으로 당해 자치단체의 조례로 정하도록 되어 오늘날의 "法定洞·里"가 확정되었다.<sup>31)</sup> 그런데 法定洞·리는 그 구역이나 명칭을 변경할 경우 많은 法定公簿를 고쳐야 하는 어려움과 이에 따른 사회적 혼란 등이 예상되어 이를 쉽게 조정할 수 없으므로 오늘날의 법정동·리는 일제시대 확정된 후 극히 일부지역만 조정되었을 뿐이다.

오늘날과 같이 인구의 도시이동이나 자연조건의 변동에 따라 지방행정의 능률적 수행이 요구되는 때에는 동·리 구역의 조정도 불가피한 실정이므로 법정동을 분합하여 동장을 두는 行政洞制를 도입하여 동 행정을 수행하고 있다. 그러나 오늘날 도시동의 뿌리는 아무래도 일제시대 도시행정구역에서 찾지 않으면 안될 것이다. 즉, 일제는 한반도 침략 즉시 통치기반의 확립을 위하여 행정구역의 대개편을 시행하였는데 이에 따라 도시지역에는 "府"가 설치되었으며, 농촌지역에는 "邑"이 설치되었는데 도시지역에 설치한 部의 하부행정기관으로 "町" 또는 "町目"을 설치하였다.

그 당시 "정" 과 "정목"에는 정회를 두었는데<sup>32)</sup> 이것이 1946년 미군정에 들어와서 "洞"과 "街"로 각각 바뀌면서<sup>33)</sup> 町會는 洞會로 개칭되어<sup>34)</sup> 군정 기간 동안 유지되다가 1955년에는 洞 설치조례에 의거 동회를 동사무소로 개칭하고 1961년부터는 동의 인력, 기구를 대폭 보강하여 동의 법적지위를 농촌지역의 읍·면과 대등한 지위로 향상시킴에 따라 오늘날과 같은 洞이 설치되었다.<sup>35)</sup> 이와 같은 동·리의 변천과정을 살펴보면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 洞·리의 변천과정

연 대	변 천 내 용
조선시대	· 準自治的 性格
1914년	· 名稱整理
1917년	· 法的 根據化
1931년	· 邑·面의 下部行政區域
1949년	· 法定洞·里化
1955년	· 行政洞·里制

※ 필자가 앞 내용에서 정리

31) 임경순, 전계논문, pp. 77~79.

32) 이기순, 「도시행정의 발전론적 고찰」, (서울 : 법문사, 1968), pp. 43~44.

33) 군정법령 제22호

34) 이 경우 町會 또는 洞會는 隣保的 행정보조단체였다.

35) 이철주, "都市洞의 行政體制 改編構造" 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 1988. p. 55.

### 3. 동 행정구역의 적정규모

洞 행정구역은 기초자치단체의 자치구나 시 구역내의 단순한 행정기능단위로서 행정의 능률향상과 주민의 편의 증진을 극대화할 수 있도록 그 구역이 설정되어야 할 것이다. 그런데 洞의 규모가 클수록 예산의 절감이나 시청의 통솔이 용이하여 행정의 능률성을 향상시킬 수 있다. 이것은 규모가 큰 동을 分洞할 경우 동 청사의 신축에 소요되는 경비는 물론 인원증가 및 청사운영에 따른 경상적 비용이 소요되므로 동의 규모를 대형화하면 이러한 예산의 절감효과를 가져올 수 있다는 것이다. 또한 동의 규모가 대형화되어 그 수가 줄어들수록 시청의 통솔범위가 축소되어 행정의 능률을 향상시킬 수 있다.

그러나 동의 규모를 지나치게 크게 하면 주민의 동사무소에 접근하는 것이 불편하여 인구가 많고 면적이 넓어 주민들이 행정수요를 파악하는데 어려움이 발생할 수 있다. 따라서 동의 적정규모는 동의 규모를 크게 할 수 경우에 나타나는 효과의 비용이 균형을 이루는 점에서 결정되는 것이 바람직하다고 하겠으나 실제에 있어서는 이러한 효과와 비용을 계량화 하기가 매우 어려우며 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하기 때문에 동의 적정규모의 기준을 설정하는 것은 극히 어렵다고 할 수 있다.

#### 가. 인구



동의 행정구역을 설정하는데 있어서 인구는 가장 기본이 되는 기준이라고 할 수 있다. 인구는 행정수요와 가장 밀접하게 관련되어 있기 때문이다. 우리나라 동의 인구규모는 각 동별로 매우 큰 차이를 보이고 있는데 인구가 지나치게 적은 過小洞이 있는 반면 인구가 매우 많은 過大洞이 병존하고 있다. 이러한 동의 인구규모에 있어서 각 동의 지역적 여건에 따라 차이가 발생할 수 있으나 지역적 여건이나 개발정도가 비슷한 동간에도 현격한 차이를 보이는 경우에는 어느 정도 적정인구규모를 정하여 행정구역을 조정할 필요가 있다고 하겠다. 예를 들면 상호 비교되는 2개의 동이 있을 경우 1개의 동 모두 도시계획상 용도지역이 상업지역이고 도시의 개발정도가 유사한 경우인데도 인구와 면적 등에 있어서 차이가 크게 날 경우 2개의 동간에는 형평성이 결여되어 있다고 할 수 있다. 따라서 다른 동에 비해서 지나치게 작은 過小洞은 인접동과 통합하여 행정능률을 향상시킬 필요가 있다고 하겠다.

우리나라 6대도시의 동 평균인구는 약 17천명 정도인데, 인구가 적은 동은 1천명 이하의 동이 있는 반면, 인구가 많은 동은 40천명 이상의 동이 있다. 적정인구규모와 관련하여 한국지방행정연구원에서 주민, 동사무장, 구청계장을 대상으로 설문조사하여 분석한 결과에 따르면 응답자의 74.6%가 인구 10천~20천명정도의 洞 규모가 가장 적

정하다.<sup>36)</sup>고 하고 있으며, 이러한 洞 인구규모의 기준은 洞의 업무량과 인구와의 상관관계 분석한 기준의 연구와도 일치하는데 이 연구결과에 따르면 인구 15천명을 가장 이상적인 기준으로 25천명을 현실적, 보수적 기준으로 제시하고 있다.<sup>37)</sup> 이러한 기준은 절대적인 기준은 될 수 없으나 지나치게 過少分洞된 동을 통합하여 동운영의 효율성을 기하기 위해서는 이러한 기준에 따라 동을 통합하는 것이 바람직하다고 하겠다.<sup>38)</sup>

#### 나. 면적

洞의 면적을 어느 정도로 하느냐에 따라 동의 수와 구역의 크기가 결정되므로 면적은 동의 행정구역을 결정하는 매우 중요한 요인이라 할 수 있다. 동의 행정구역은 그 지역의 지역적 특수성을 감안하고 주민의 편익증진과 행정의 능률향상을 조화시키며, 동의 신설시에 소요되는 청사신축비 등 시의 재정능력을 고려하고 교통, 통신의 발달에 따라 공동사회와 공동생활권이 확대되고 있는 점 등을 적절히 고려하여 설정하여야 할 것이다.

우리나라 행정동의 설치 기준은 편의상 인구를 기준으로 하는 속인주의이므로 도심의 중심동일수록 1km<sup>2</sup>이하의 소규모로 고밀화되어 있고, 시가화구역의 주변일수록 커져서 그 인접동은 10~20km<sup>2</sup>정도로 광대하여 단위공간으로서 파악이 곤란하다. 제주시의 경우 중심지에 있는 일도1동, 이도1동, 삼도1동 등 중심동은 대부분 1km<sup>2</sup>이하이며, 시가지 주변지역의 동은 1~6km<sup>2</sup>정도이고 봉개동, 아라동, 노형동 등 시경계 주변지역의 동은 모두 30km<sup>2</sup>이상이다.

면적기준 설정을 위한 인구밀도와 동면적 규모와의 상관관계를 살펴보면 서울과 부산이 인구밀도는 대략 10천명/km<sup>2</sup>정도로써 동의 면적규모는 도시 중심동일수록 고밀도이면서 면적은 소규모이며 주변으로 갈수록 저밀도이면서 면적규모는 커진다. 면적기준을 설정하기 위한 또 하나의 중요한 요인으로 들 수 있는 것은 생활권내 시설이용시간이 도보로 편도 10~15분이내의 규모이어야 하며 근린생활권인 洞 구역내에는 <표 2-4>와 같은 생활편익시설이 배치되어야 하므로 그 이용권을 고려하여 동행정구역이 설정되어야 한다.<sup>39)</sup>

36) 한국지방행정연구원, 전계논문, pp. 140~141.

37) 서울특별시, “서울특별시 구, 동 행정구역에 관한 연구보고서”, 1979, p.183.

38) 국토개발연구원, “도시지역 확정기준에 관한 연구”, 1981, p.61.

39) 한국지방행정연구원, 전계논문, p.144..

〈표 2-4〉 동행정구역내 배치되어야 할 생활편익시설

행정계	공원계	교육계	사회복지계	보건계	유통계
동사무소 파출소 우체국	이동공원 근린공원 소단위 운동장	유치원 초등학교 중학교	복지센터 탁아소 경로당 지역사회회관 집회소	병원 과원국 치한의원 약국	근린중심소 쇼핑센터 소매시장 슈퍼마켓 은행 지역사회금고

이러한 생활편익시설 중에서 가장 중요한 것은 초등학교 통학권이라 할 수 있다. 다시 말해서 동행정구역 설정을 위한 지표로서 초등학교 도보통학거리가 중요하다는 것이다. 초등학교 통학거리는 도시의 특성에 따라 차이가 있겠지만 현재 우리나라 도시 계획시설의 결정·구조및설치기준에관한규칙에 의하면 1,000m 이내로<sup>40)</sup> 대도시 생활권 계획에서는 800m를 그 한계로 하고 있다.<sup>41)</sup>

또한 인구 15천명 정도를 수용할 수 있는 대도시 등의 적정면적규모는 대략 2km<sup>2</sup>로 하고 있으며<sup>42)</sup> 인구 5천명 정도를 수용할 수 있는 면적규모는 대도시 평균 인구밀도를 고려할 때 0.5km<sup>2</sup> 정도이고 인구규모 25천명 정도를 수용할 수 있는 면적규모는 대략 4km<sup>2</sup> 정도로써 현재 등의 기동력을 고려할 때 이 범위를 넘으면 등의 기동력이 약화되어 주민과 물량의 시간적 신속력 및 규모적 대량 이동력을 확보할 수 없을 것이라고<sup>43)</sup> 하고 있다.

제주의 경우 등의 평균면적은 13.4km<sup>2</sup>로 나타나고 있으나 이것은 전, 답, 과수원, 임야 등을 포함한 평균 면적으로서 이러한 지역을 제외한 시가화 면적만을 고려시의洞 평균면적은 0.7km<sup>2</sup>에 불과하다<sup>44)</sup>. 따라서 제주시의 동행정구역의 면적은 자연녹지지역을 제외시 매우 좁게 나타나고 있으므로 주민이 동사무소에 접근하는 데는 크게 불편함이 없을 것으로 생각된다.

따라서 등의 면적은 2km<sup>2</sup> 정도를 기준으로 설정할 경우 주민들이 이용하는데 불편을 크게 느끼지 않을 것으로 생각되며, 특히 0.5km<sup>2</sup> 이하의 면적을 가진 過小洞을 통합하는 것은 행정의 효율적 수행을 위하여 필요하다고 할 수 있다.

#### 다. 통·반

등의 업무를 원활하게 수행하기 위하여 동행정구역내에 통, 반 구역을 설정하여

40) 도시계획시설의 결정·구조및설치기준에관한규칙 제89조 제11항

41) 영등포구, “영등포구 도시기본계획”, 1984, p.73.

42) 한국지방행정연구원, 전계논문, p.145.

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

44) 제43회 제주시통계연보(2003. 12), pp. 42~43.

통, 반장을 임명하고 이들을 통하여 동의 업무를 보조토록 하고 있으며, 주민들의 의견을 수렴하고 주민들이 동행정에 참여할 수 있도록 하는 창구역할을 수행하게 하고 있다. 따라서 통, 반의 구역은 동행정을 능률적으로 수행하고 주민의 편의를 증진시킬 수 있도록 적정하게 설치하여야 할 것이다.

통, 반의 구역문제는 구역을 어느 정도로 하느냐에 따라 규모의 경제에 영향을 받게 되는데, 구역의 수를 너무 과다하게 책정하게 되면 구역당 인구 및 그에 따른 행정수요량이 너무 작아져서 규모의 경제성은 내려가게 되고, 구역의 수가 너무 적어 구역당 인구와 행정수요량이 너무 많아지게 되면 시민 1인이 향유하는 정부행정의 효용도가 저하하게 될 것이다.<sup>45)</sup>

동의 적정통수에 관한 기존의 연구결과를 살펴보면 동의 통솔범위로서 적정한 통수는 25개 정도가 가장 이상적이며 현실적인 여건을 고려하여 최소 15개에서 최대 25개 범위내에서 통수를 결정해야 통솔의 범위 등을 고려할 때 바람직할 것으로 판단된다.<sup>46)</sup>고 하고 있다. 그러나 모든 동에 일률적으로 적용할 수 있는 적정통수를 정하는 것은 매우 어렵다고 하겠으며, 지역여건에 따라 적정통수는 다소 달라질 수 있다고 하겠다.

'96. 3월 현재 우리나라 6대도시의 동당 평균통수는 대략 30개정도이며 2개통은 평균 6개반으로 구성되어 있고 1개반은 평균 30가구로 구성되어 있는데 동당 평균통수나 반수는 동의 통솔범위를 고려할 때 어느 정도 적정하다고 볼 수 있으나 지나치게 분할된 과소 통, 반의 경우는 이러한 기준에 따라 통·반을 통·폐합하는 것이 동업무의 효율적인 수행을 위하여 바람직하다고 하겠다.

#### 라. 적정기준 설정의 한계

지금까지 살펴 본 여러 가지 기준에 근거한 기술적인 모형을 실제로 정형화하기 위해서는 인구와 면적 등의 도시성격과 그 밖의 요소를 제약조건으로 하고 행정능률과 주민편의의 극대화를 목적변수로 하는 선형계획법(Linear programming)이나 비선형계획법(non-linear programming)을 이용하여 계량적인 형태의 모형이나 원칙을 만들어 낼 수 있다.<sup>47)</sup>

그러나 모름지기 모든 행정구역의 설정이 그러하듯이 동 행정구역을 적정하게 설정하거나 조정하는 것은 극히 어려운 일이며, 어느 측면에서는 불가능한 일이라고 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 현실적 변수로서 도시의 제 특성을 정확하게 파악할 수 없다는 것이다. 지구상에 존재해 온 조직체 가운데 가장 복잡한 조직인 도시에 대하여 어떤

45) 김안제, 전계서, p. 579.

46) 한국지방행정연구원, 전계논문, p. 154.

47) 김안제, 전계서, p. 580.

변수를 어느 정도 파악하느냐 하는 것이 당면할 수 있는 최대의 난관일 것이라는 것이다.

둘째, 행정의 능률이나 주민의 편의에 대한 이론적 논의가 아직까지 추상적인 수준에 머무르고 있을 뿐만 아니라, 구역변경에 따른 총체적인 비용, 편의의 산정에 있어서도 비계량적인 요소가 있기 때문에 그 결과에 대해서 논란의 여지가 많다는 점이다.

셋째, 동행정구역의 설정에는 정치적 압력이나 시민단체의 영향이 작용하기 때문에 이러한 외적요소도 무시할 수 없다는 사실이다.

넷째, 도시행정의 기능 중에 동 행정구역을 관할하는 동사무소가 어느 정도 담당하느냐에 따라 구역설정이 달라지기 때문에 기능배분과 구역설정은 같은 차원에서 병행하여 이루어져야 한다는 사실이다.

요컨대 모든 행정구역은 그들의 역사성과 더불어 수많은 변수가 작용하고 있기 때문에 획일성 있는 구체적인 모형을 상정한다는 것은 극히 어려운 일임에 틀림없다. 그러나 동행정구역을 설정함에 있어 인구와 면적구조, 그리고 통, 반수 등을 주 고려요인으로 Community 형성 및 역사성, 특수성과 지리적 여건 등을 주 고려요인으로 삼아 기준을 설정하는 것이 바람직하다고 하겠다.<sup>48)</sup> 이러한 기준은 절대적인 기준은 될 수 없지만 지나치게 과소 분동된 동을 통합시에는 이러한 기준을 고려하여 통합할 경우 주민의 편의를 크게 저해하지 않고 행정의 능률을 향상시킬 수 있을 것으로 생각한다.



## 제2절 선행연구 고찰

### 1. 선행연구 고찰

행정구역개편에 대한 논의는 크게 두 가지 범주로 구분할 수가 있다. 그 하나는 거시적 수준의 통합과 분리의 문제이고, 다른 하나는 경계의 재조정에 관한 미시적 수준의 편입으로 구분된다. 두 가지 방법은 상호 밀접하게 관련되어 있어 어느 한쪽에서 일방으로 접근할 수는 없으나, 지금까지의 대다수의 논의는 전자, 즉 행정구역개편을 통합방식에 중점을 두고 있었는데, 서문수의 논문에서는 이러한 동 행정구역의 문제점을 제시하면서 洞 행정구역의 조정은 가능한 확대 조정하는 한편, 어느 정도 규모의 균형을 이루도록 조정하면서 行政洞을 分洞하는 것을 지양하고 大洞制로 운영하는 것이 바람직하다고 하고 있다<sup>49)</sup>

48) 한국지방행정연구원, 전계논문, pp. 159~160.

49) 서문수, 전계논문, pp. 93~95.



또한, 공민배의 논문에서도 지방행정구역 및 계층구조의 개편방안은 주민들의 실질적인 생활권과 행정구역을 일치시키는 것을 대원칙으로 한다는 점과 교통의 발달이나 정보통신망의 확충으로 기존의 동을 흡수 통합해야 한다고 하고 있다.<sup>50)</sup> 한편, 최종성의 논문에서는 기초자치단체 및 행정계층 개편방안으로 읍·면·동의 폐지로 자치계층과 행정계층을 일원화 시키는 것을 제안하고 있다.<sup>51)</sup>

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

지방행정구역의 적정화 문제는 지방자치의 성과를 좌우하는 요소로 이해되고 있다. 조일홍<sup>52)</sup>은 그 이유를 “자치구역은 자치권이 미치는 지역적 범위로서, 지방공공재화와 서비스의 효율적 공급, 세원의 공정한 분배, 정치적 책임성 그리고 지방정부에 대해 시민의 용이한 접근 등에 중대한 영향”을 미치기 때문이라고 설명하고 있다.

한편 지방행정구조의 평가는 보통 공식적인 조직의 재구조에 따른 영향에 초점을 두고 있다(Boyne & Code, 1996). 환언하면, 적절한 지방행정구조 조정에 대한 평가는 공식적인 구조조정 결과에 따른 행정서비스의 질적 변화나 행정 효율성 확보가 주요한 성패의 요인이 된다. 이러한 맥락에서 지방행정 계층제와 관련한 대부분의 지방정부체제의 행정계층의 수와 행정계층내의 단위조직의 수의 변화에 초점을 둔다.<sup>53)</sup> 따라서 지방행정조직의 혁신적인 변화, 즉 조직변화를 심사숙고하는 정책에 강조점이 주어진다.

행정구역의 조직에서 계층구조의 핵심적인 문제는 몇 단계의 계층이 가장 적정하냐는 것이 된다. 현재 각국이 채택하고 있는 계층구조는 단층제에서 5층제에 이르기까지 매우 다양하고<sup>54)</sup>, 자치계층과 행정계층이 섞여 있기도 하며, 계층별 자치단체의 형태와 지위가 변용적이어서 계층구조 자체를 모호하게 하는 경우도 있다<sup>55)</sup>

50) 공민배, 전계논문, p.189.

51) 최종성, “지방행정조직 계층구조개편에 관한 연구”. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999

52) 조일홍, “수도권 자치구역 개편에 관한 연구”, 「한국행정학보」 25(4), 1991

53) 예를 들면, Barlow, 1995; Dente and Kjellberg, 1998; Gunlicks, 1981; Savitch, 1994

54) 2층제를 택하고 있는 나라들은 유럽과 라틴아메리카, 그리고 아프리카 여러 지역에서 발견되고 있으며, 지리적으로 광대한 일부 아시아제국들은 보다 복잡한 다계층구조를 가지고 있다. 특히, 파키스탄은 무려 5계층제를 택하고 있다. 그리고 각 계층의 모든 자치단체가 획일형을 채택하고 있어서 계층구조에 대한 이해가 용이한 나라로는 벨기에와 네덜란드를 들 수 있고, 앵글로색슨의 전통을 가진 국가들은 각 계층의 지방자치단체가 갖는 형태와 지위가 변용적이어서 계층구조의 이해를 모호하게 한다 (김학로, 1994: 170).

55) Leemans, A.F, Changing Patterns of Local Government, 1970, pp. 82~83.

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

첫째, 지방정부간의 수직적 분업체계를 가지고 행정기능의 적정관리 규모에 맞도록 행정구역을 구획함으로써 전문화와 효율성을 제고할 수 있다<sup>56)</sup>. 즉, 상위지방정부는 구역의 크기에 맞게 대규모사업이나 광역적인 행정기능을 수행할 수 있게 되고, 하위 지방정부는 좁은 범위의 지역적 특성에 맞는 주민에 대한 직접서비스기능을 원활하게 수행할 수 있다는 것이다<sup>57)</sup>

둘째, 다층제하에서는 하위계층의 지방정부의 행정구역이 세분될 수 있으므로 그만큼 행정서비스에 대한 주민들의 접근성을 높일 수 있고, 지방정부는 지방정부대로 주민들에게 근접하여 그들의 행정수요에 신속하고 민감하게 대응할 수 있다<sup>58)</sup>

그러나 다층제는 여러 개의 행정계층이 존재함에 따라 이중행정과 하위계층의 행정구역에 대한 이중감독의 폐단을 초래할 수 있으며, 그 결과 행정능률의 저하와 낭비를 초래할 수 있다. 하위 지방정부는 상위 지방정부의 감독을 받으면서, 또 그 상위의 지방정부와 하위 지방정부 간의 기능배분이 명확하지 않을 경우에는 행정책임이 모호해져서 권한사항에 대해서는 자기소관이라고 주장하는 반면 책임사항에 대하여는 자기소관이 아니라고 회피·전가하는 폐단이 생기게 된다. 또한, 행정계층 수가 많아짐에 따라 행정지체가 발생하고 계층간의 거래비용과 의사결정비용이 증대할 수 있다<sup>59)</sup>

반면에 단층제는 행정계층의 수가 적은 만큼 이중행정이나 이중감독의 폐단을 방지하고 행정의 경유기관(tunnel agency)을 줄임으로써 거래비용과 의사결정비용을 줄일 수 있고, 중앙정부와 주민간의 의사소통이 다층제에 비해 원활히 이루어 질 수 있으며, 주민의사의 누수현상이 방지된다. <sup>60)</sup>

그러나 계층수의 축소는 대신 구역의 크기를 확대시킴으로 다층제에 비해 상대적으로 지방행정에 대한 주민참여와 통제가 용이하지 않고, 주민의 행정수요에 대한 지방정부의 민감성을 둔화시키고, 행정서비스에 대한 주민의 접근성도 저하되기 마련이다. 또한 국토가 넓고 인구가 많은 나라에서 단층제를 채택하였을 경우 수평적 관계에 놓이는 많은 지방정부들이 발생하기 때문에 그만큼 중앙정부가 지방정부를 통제하고 조정하는 역할을 수행하기 어려워진다. <sup>61)</sup>

56) Leemans, A.F, Changing Patterns of Local Government, 1970, p. 78.

57) Barlow, I.M, Spatial Dimension of Urban Government, 1981, p.131.

58) 최창호, 「지방자치제도론」, (서울 : 삼영사, 1990), pp. 164~165.

59) 정세욱, 「지방행정학」, (서울 : 법문사, 1995), p. 405.

60) 김병준, 「한국지방자치론 : 지방정치, 자치행정, 자치경영」, (서울 : 법문사, 1994), p. 50.

61) 정세욱, 전계서, p. 403.

특히 지역 전체가 하나의 단위로 통합되어 있는 도시지역의 경우 단층제에 의해 정치적으로 분할된 여러 개의 작은 행정단위로 나뉘게 되면 원활한 도시기능은 물론 행정기능에 심각한 문제를 초래할 수 있다.<sup>62)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 행정계층수의 많고 적음은 각각 일장 일단이 있어서 어느 것이 가장 합리적이라고 말하기 곤란하다. 다만, 여러 나라의 실례를 보면 대체로 2층제를 채택하는 경우가 많다. 이것은 중간자치단체가 있어서 기초자치단체의 기능을 보완하는 한편, 기초자치단체간의 갈등과 대립을 조정하고 광역적인 행정기능의 수행이 가능할 수 있을뿐더러 기초자치단체는 나름대로 지역 특성에 맞는 행정을 할 수 있기 때문이다.

## 2. 타 자치단체 행정동 구역개편 동향

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

### 1) 진해시

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

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

다.

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

## 2) 마산시

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

제안이유<sup>63)</sup>로는 마산시의 행정구역이 지역의 폐쇄성이 짙은 옛날의 지형조건인 산맥, 도로, 하천, 해안선, 골목 등 주민공동체의식에 의거 오랜 전통과 향토애를 바탕으로 한 지역단위에 대하여 일제의 조선총독부시대에 실시한 지방관제에 따라 정한 것으로서 80여년이 지난 오늘에 이르기까지 일제시대의 원칙을 답습해 오고 있다고 비판하고 마산시의 동 단위 인구나 면적, 공무원 수가 동별로 격차가 매우 커 주민복지와 양질의 행정서비스 제공에 지장이 막심할 뿐만 아니라 지역균형 발전 저해로 주민불편이 가중 되고 인력배치와 예산배분의 불공정으로 행정능률 향상에 저해요인이 되고 있다고 제안이유를 밝혔다. 또 이 건의안은 마산시의 36개 동에 대한 동세를 비교하여 인구는 최저 1,800명에서 최고 27,000명으로 그 격차가 무려 15배 이며 면적은 최저 0.09km<sup>2</sup>에서 최고 19.39km<sup>2</sup>로 그 격차는 215배에 이르고 있는 반면 공무원수는 최저 10명에서 최고 27명으로 인구와 면적에 비해 큰 격차가 없어 동 단위의 효율적인 행정을 수행하는 데 어려움이 크다는 것을 알 수 있다고 주장하였다. 또 현행 행정구역은 재래의 개념에 따라 형성된 것으로 사회적으로나 경제적으로 보아 그 기능면에서 제구실을 할 수 없고 오히려 행정기능의 저해요인으로 작용할 것이라고 주장했다. 또한 급속한 경제발전이 사회변동을 가속화시켰으며 교통, 통신의 발달로 공간적, 시간적 거리를 단축시켜 광역행정의 수요가 급증할 것으로 판단하여 주민편의 증진과 지역균형 발전은 물론 인건비 등의 막대한 재정적 손실을 막아 재정자립도에 기여하고 행정의 효율적인 운영과 능률성을 제고시키기 위하여 행정동 구역의 조정이 불가피하다고 하였다.

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

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

자 한다고 제안이류를 밝혔다.

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

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

마산시의 행정동 통·폐합안은 <표 2-5>와 같이 기존의 36개 동 가운데 인구와 면적이 협소한 16개동을 7개동으로 9개동을 감축하였다. 이로써 1읍 4면 36동에서 1읍 4면 27개동으로 개편되었다. 또 동 운영비를 비롯, 인건비 등 경상경비 절감 등으로 연간 20억원의 예산이 절감되며 공무원 54명이 감축된다고 한다.

그러나 통·폐합 후에도 행정동의 영세성을 면치 못하고 있다. <표 2-6>에서 보는 바와 같이 과소동의 통·폐합으로 인구 2,000명 미만인 미니동은 해소가 되었으나 여전히 인구가 10,000명 미만인 동이 7개나 존치되어 있고, 면적 또한 0.2km<sup>2</sup>미만인 동은 완전히 해소가 되었으나 1.0km<sup>2</sup>미만인 동이 48.1%를 차지하고 있어 인구나 면적 등 규모면에서 영세하고 광역행정 추세에 부응하는 개편이라고 보기는 어렵다. 이리하여 행정동 구역개편이 사실상 매우 어려운 사항임에도 향후 또다시 개편의 여지를 남겼다는 것은 문제라 아니할 수 없다.

<표 2-5> 마산시의 행정동 통·폐합(안)

(단위 : 명, km<sup>2</sup>)

통합대상 동	새로운동명칭	면 적		인 구	
		통합전	통합 후	통합전	통합 후
월 영 1 동	고 운 동	1.16	1.74	3,686	17,268
창 포 동		0.26		7,351	
월 남 동		0.32		6,231	
서 성 동	동 서 동	0.53	0.79	6,119	9,401
동 성 동		0.17		1,917	
부 립 동		0.09		1,365	
중 성 동	오 동 동	0.10	0.40	1,802	6,137
오 동 동		0.30		4,335	
추 산 동	성 호 동	1.15	0.31	3,752	6,497
성 호 동		0.16		3,745	
교 원 동	노 산 동	0.12	0.37	5,016	12,266
상 남 1 동		0.25		7,250	
상 남 2 동	합 포 동	0.17	0.57	3,244	12,131
산 호 2 동		0.40		8,887	
양 덕 2 동	양 덕 2 동	0.85	2.29	6,473	17,313
양 덕 3 동		1.44		10,840	

※ 출처 : 마산시 총무과 내부자료, 1995

<표 2-6> 마산시 행정동 구역개편 내용 비교(전·후)

(인구)

(단위 : 명)

인구 구분(동수)	2,000미만	2,000~ 5,000미만	5,000~ 10,000미만	10,000~ 15,000미만	15,000~ 20,000미만	20,000~ 25,000미만	25,000이상
개편전(36개동)	3	7	10	5	9	2	-
빈도(%)	8.3	19.4	27.8	13.9	25.0	5.6	
개편후(27개동)	-	2	5	7	11	2	-
빈도(%)	-	7.4	18.5	25.9	40.8	7.4	-

(면적)

(단위 : km<sup>2</sup>)

인구 구분	0.2 미만	0.2-0.5 미만	0.5-1.0 미만	1.0-1.5 미만	1.5-2.0 미만	2.0-2.5 미만	2.5-3.0 미만	3.0-3.5 미만	3.5-6.0 미만	6.0 이상
개편전	6	6	9	3	2	3	1	1	3	2
빈도(%)	16.7	16.7	25.0	8.3	5.5	8.3	2.8	2.8	8.3	5.6
개편후	-	4	9	-	2	4	2	1	3	2
빈도(%)	-	14.8	33.4	-	7.4	14.8	7.4	3.7	11.1	7.4

※ 출처 : 마산시 통계연도 및 내부자료, 1995

### 3) 진주시

진주시는 '95년 1월 1일 구 진양군과 통합, 도·농복합형 도시로 출범하였다. 인구는 334,649명, 42개 읍면동의 일선행정기관을 두었다. 진주시는 인구수에 비하여 읍면동수가 많으며 읍면동간 인구 편차가 심하여 행정의 비능률 요인이 되고 있다고 진단하고 시민의 서비스 증대와 행정능률 제고, 행정비 절감 차원에서 개편안을 마련하고 '96년 12월부터 순회 설명회를 개최하고 있다. 진주시의 개편방침은 1단계로 동을 개편하고 2단계로 면을 개편키로 하고 있다.

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

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

### 4) 창원시

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

창원시가 대동제 실시를 위한 준비에서 주민, 의회, 언론 등의 의견을 반영했다는 사실 등 대동제 준비과정을 <표 2-7>을 중심으로 정리하였다.

이러한 준비과정을 거쳐 1997년 7월 14일자로 창원시는 대동제를 시행하게 되었는데 이 기간동안의 행정적 시행준비작업을 살펴보면 <표 2-8>와 같다.

대동제 시행 후 대동의 구역 및 기능 등을 비교하면 다음과 같다. 즉, 시행지역은 도시지역을 제외한 24개 동을 대상으로 하였다. 그리고 기능을 단순집행 기능에서 공동체의 정책기능을 부가하는 방향으로 확장하였다. 그리고 동의 수를 반으로 줄이고 동별로 인구의 기준을 37,700명으로 확대하였으며, 면적도 평균 2배로 늘어났다. 그리고 동별로 평균 공무원수가 1.6배 증간한 30명 내외로 되었다.

〈표 2-7〉 창원시 대동제 준비과정

구분	일시	내 용	비 고
행정 관계	'96. 10	대동제 실시 가능여부 검토 시장 지시	
	'96. 12	대동제의 법률적 검토 등을 거쳐 시행추진 결정	
	'97.1 ~ 4	대동제 도입방안 연구 용역	경희대 행정문 제연구소주관
	'97. 5	용역결과 검토 시안 마련	
	'97. 5. 7~ 5. 17	경상남도 및 행정자치부 사전 조율 - 도지사, 행정자치부 장·차관 보고 - 도와 행정자치부의 적극적인 지원·격려 약속	도입방안 설명 및 정원유지 건의
	'97. 5. 27	시 확대간부회의 개최로 대동제 도입 결의 - 실과장, 읍면동장 이상 전 간부 참석 - 대동제 적극지지 및 도입 결의	
대 의회 관계	'97. 5. 26	의장단 사전협의	
	'97. 5. 27	시의회 보고 및 대동제 시행안 발표	
	'97. 5. 27~ 6. 25	시의회의 대응 - 찬성과 반대여론 비등, 내무위원회 중심으로 시민여론 청취 및 의회 조정안 마련 작업 착수 - 의원 개개인의 의견차이로 조정안 마련 실패	
	'97. 6. 26	내무위원회에서 찬성 의결	재적12명중 찬성8, 반대 1 기권 3표
	'97. 6. 28	본회의로 통과	참석의원 36명 전원찬성
대 주민 관계	'97. 5. 30-6. 2	동장 주관 주민 설명회	
	'97. 6. 2-6. 5	주민여론조사 실시	찬성86.4%, 반대15.6%
	'97. 6. 9~ 6. 13	시 주관 주민설명회 - 통합대상지역 주민 2,400명 - 대동제 계획의 설명, 질의응답, 공감대 확산	
	'97. 6. 12	대동제 도입 공청회	전반적으로 찬성 분위기
대 언론/ 사회 단체	'97. 5. 27	기자회견	
	'97. 6. 3	언론기관 및 학계 증진초청 간담회 - 지방언론사의 보도편집국장 - 학계의 관련 전문가 등 11명 초청	
	'97. 6. 10	사회단체장 초청 간담회 - 관내 주요기관, 사회단체장 40명 초청	

※ 출처 : 공민배, 전계논문, p. 85.



〈표 2-8〉 대동제 시행준비작업 및 시행

항목	일시	내 용
대 동 제 시행준비 작 업	'97. 6. 20-7. 13	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관련공부의 정리 : 주민등록 등 관련공부 710천매</li> <li>○ 인사조치 및 사무실 정리               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 223명 인사조치 : '97. 7. 14</li> <li>- 사무실 정리 : '97. 7. 13 - 14</li> </ul> </li> <li>○ 주민홍보               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임시반상회 개최 : 4,144개 반</li> <li>- 안내전단전세대배포 : 14만매</li> </ul> </li> </ul>
대동제 시행	97. 7. 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대동제 출범식 : 실내체육관</li> <li>○ 동별 개소식 : 12개 동</li> </ul>

※ 출처 : 공민배, 전개논문, p. 86.

### 제3절 연구 분석의 틀

본 연구는 현행의 동 행정구역이 안고 있는 문제점을 분석하고 합리적인 개편을 위한 대안 탐구에 관한 것이다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 앞서 살펴 본 이론적 논의를 토대로 본 연구에서 사용할 세 가지의 기준이 정립되었다.

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

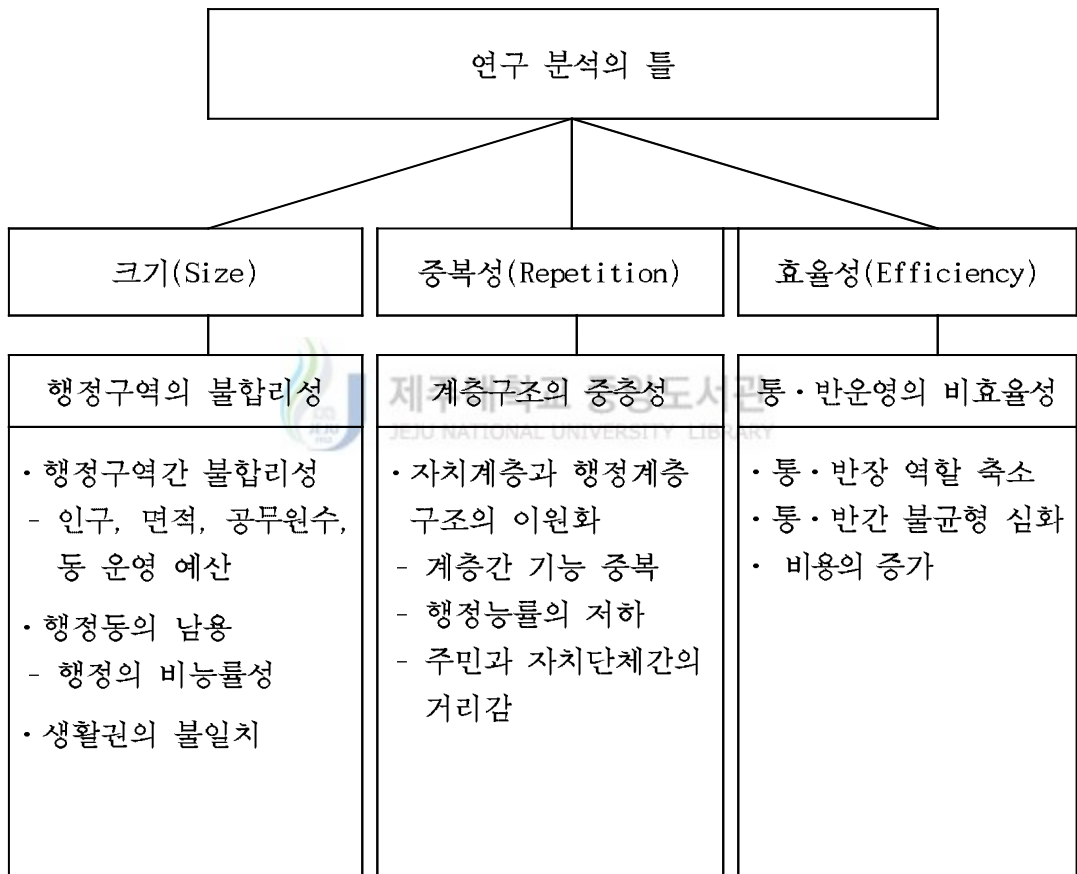
둘째, 행정계층의 중층성이다. 행정계층의 다 계층화로 인하여 주민과 자치단체간 관계 소원, 중간계층의 단순 경유 기관화, 계층간 기능중복 및 중층적 지도감독 남발, 불필요한 업무량의 발생과 행정능률의 저하를 가져오고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 계층구조를 축소하는 것이 바람직하나, 구역의 조정 없이 계층만 축소할 경우에는 구역이 지나치게 넓어져 주민의 참여나 통제가 어려워질 수 있다.

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

작용하고 있다.

이러한 논의에 근거하여 본 연구는 제주시 행정동을 중심으로 동 행정구역의 현황과 문제점을 분석하고 이에 대한 지역 주민이 동 행정구역에 대한 인식조사를 토대로 합리적인 개편방향을 제시하기 위한 연구 목적을 달성하기 위해 <그림 2-1>과 같은 분석틀을 설정하고 적용하기로 한다.

<그림 2-1> 연구 분석의 틀



## 제 3 장 제주시 洞 행정구역 현황 및 문제점

### 제1절 지방행정계층 및 구역 기본현황

#### 1. 기초자치단체 읍·면·동 현황

2003년말 현재 전국의 지방행정구역은 1특별시, 6광역시, 9도의 광역자치구역과 77시, 88군, 69자치구의 기초자치구역, 그리고 그 하위에 209읍, 1,211면, 22구, 2,151동의 비자치구역이 있다.

2003년 12월 31일 현재 각 지방행정 계층별 면적과 인구를 살펴보면 77개 市의 평균 면적과 인구는 각각 494.93km<sup>2</sup>와 271,516명이다. 그러나 市間에도 큰 격차가 있어서 경기도 수원시의 인구는 1,032,944명인 반면, 충청남도 계룡시인 경우 31,058명으로 3.2배의 차이가 나고 있다. 면적에 있어서는 경상북도 안동시가 1,520.4km<sup>2</sup>이고 경기도 구리시가 33.29km<sup>2</sup>로 45.7배의 차이가 난다(행정자치부, 2004).

이와 같은 경우는 군, 자치구, 읍, 면, 동의 모든 행정계층에서 발견되고 있다. 2003년 12월 31일 현재 郡의 경우 평균 면적과 인구는 68.13km<sup>2</sup>, 20,128명인데 面의 경우 평균 면적과 인구는 62.46km<sup>2</sup>, 4,572명인데 반하여 洞인 경우 4.66km<sup>2</sup>, 17,965명이다. 최근 우리나라 총 시군구 및 읍면동의 수 및 평균인구, 평균면적은 각각 <표 3-1>과 <표 3-2>와 같다.

209개 郡중 최대 면적은 강원도 인제군 인제읍 315.45km<sup>2</sup>, 최소가 충남 논산 강경읍 6.99km<sup>2</sup>로서 최대 면적과 최소 면적간에는 45배가 차이가 나고 있으며, 인구에 있어서도 최고가 경기도 용인군 기흥읍 104,787명, 최소가 강원도 영성군 상동읍 1,502명으로 69.7배의 차이가 나고 있다.

面의 경우에 있어서도 최대 면적은 447.96km<sup>2</sup>, 최소가 3.25km<sup>2</sup>로 무려 137.8배의 차이가 나고 인구에 있어서도 최대가 55,391명, 최소가 128명으로 432.7배의 차이가 나고 있다.

洞의 경우 최대 면적은 강원도 태백시 삼수동으로 113.95km<sup>2</sup>, 최소가 부산시 영도구 신선동으로 0.11km<sup>2</sup>로 무려 1,035배의 차이가 나고 있으며, 인구도 최대가 경남 김해시 내외동으로 90,679명, 최소가 경기도 안산시 원곡2동 71명으로 1,277배의 차이가 나고 있다. 인구가 5,000명 미만인 洞이 무려 114개나 되고 반대로 인구가 40,000명 이상인 洞도 72개에 달하고 있어 洞간 인구와 면적의 차이가 심하게 나타나고 있다.

〈표 3-1〉 지방행정계층 현황

구분	시	군	구	읍	면	동	통	리	반	면적(km <sup>2</sup> )	인구(명)
계	77	88	69	209	1,211	2,151	57,421	35,904	471,288	99,912.95	48,386,998
서울			25			522	13,810		103,273	606	10,174,265
부산		1	15	2	3	221	5,026	130	28,388	763	3,691,445
대구		1	7	3	6	134	3,215	227	21,760	8,986	2,529,544
인천		2	8	1	19	119	3,754	256	21,905	987	2,570,194
광주			5			90	2,267		10,629	501	1,395,762
대전			5			79	2,728		13,021	540	1,432,296
울산		1	4	4	8	46	1,059	319	8,920	1,057	1,072,867
경기	27	4		29	116	370	10,745	4,025	81,336	10,183	10,206,851
강원	7	11		24	95	74	2,086	2,174	21,452	16,874	1,527,034
충북	3	9		13	90	50	1,560	2,794	17,158	7,432	1,489,635
충남	7	9		24	146	39	876	4,426	23,314	8,597	1,912,803
전북	6	8		14	145	92	2,803	5,020	24,236	8,051	1,954,430
전남	5	17		31	198	70	1,555	6,564	23,014	12,046	2,017,730
경북	10	13		35	203	99	2,570	5,107	37,969	19,025	2,720,832
경남	10	10		22	177	115	2,759	4,690	29,593	10,518	3,139,013
제주	2	2		7	5	31	608	172	5,320	1,848	552,297

※ 출처 : 행정자치부 (2003. 12. 31 현재)

〈표 3-2〉 우리나라 총 시군구, 읍면동 수 및 평균 인구, 평균면적

구분	평균 인구	평균 면적
시 77개	271,516명	38,109.81km <sup>2</sup>
군 88개	57,980명	664.08km <sup>2</sup>
자치구 69개	324,319명	48.75km <sup>2</sup>
읍 209개	20,128명	68.13km <sup>2</sup>
면 1,211개	4,572명	62.46km <sup>2</sup>
동 2,151개	17,965명	4.66km <sup>2</sup>

※ 출처 : 행정자치부(2003. 12. 31 현재)

〈표 3-3〉 인구규모별 전국 읍면동 현황

구분	계	5,000 미만	10,000 미만	15,000 미만	20,000 미만	25,000 미만	30,000 미만	35,000 미만	40,000 미만	45,000 미만	45,000 이상
계	3,571	986	765	482	449	349	228	147	76	45	44
읍	209	10	50	38	33	25	14	14	9	4	12
면	1,211	861	274	57	10	4	4				1
동	2,151	115	441	387	406	320	210	133	67	41	31

※ 출처 : 행정자치부 (2003. 12. 31 현재)

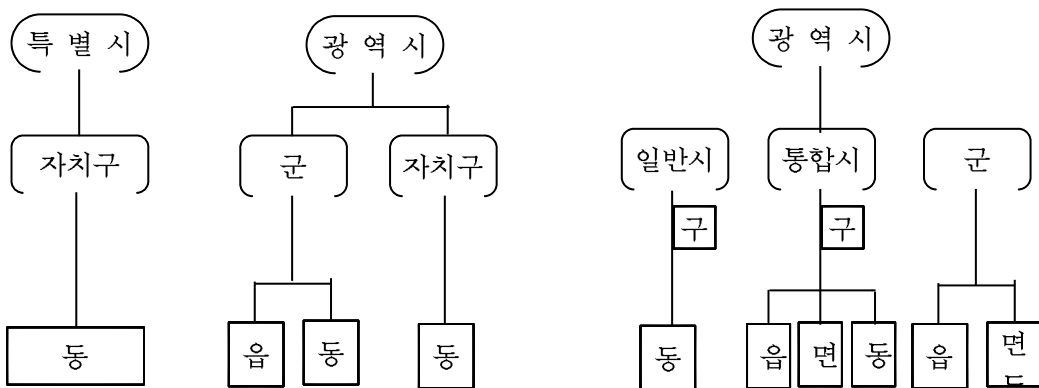
〈표 3-3〉은 인구규모에 따른 전국 읍면동 현황을 정리한 것으로 인구 5,000미만 읍면동이 986개로 27.6%, 10,000명 미만 765개로 21.4%, 15,000명 미만이 482개로 13.5%, 20,000미만이 449개로 12.6%, 그리고 45,000명 이상도 44개로 1.2%를 차지하고 있다.

이를 분석하면, 대다수의 읍의 경우 10,000명에서 25,000명 수준을 유지하고 있으며, 面의 경우에는 15,000명 미만이 98.4%를 차지하는 것으로 파악되었다. 이번 연구의 주된 대상으로 삼고 있는 洞의 경우 거주민 20,000명미만 수준이 62.7%를 이루고 있으며 그 중에서도 10,000명에서 20,000명 정도의 인구 구성비율이 가장 높다.

## 2. 행정 읍면동 조직구조 및 역할

우리나라 지방행정의 계층구조는 다계층체제로서 통치 중심의 중앙집권식 속성을 지니고 있다. 이러한 속성의 다계층구조는 주민의 자치의식과 자치능력을 저하시키는 것은 물론 계층 상호간의 횡적교류를 억제하여 지방화시대의 지역자치행정 및 주민자치 활동을 약화시키는 요인으로 작용한다는 비판을 받는다. 아래의 〈그림 3-1〉과 〈그림 3-2〉는 우리나라의 지방행정 계층구조와 읍면동 조직구조에 대한 내용을 제시한 것이다.

〈그림 3-1〉 지방행정 계층구조

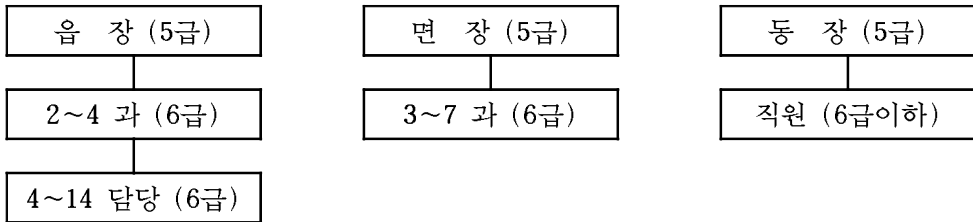


이와 같은 지방행정구조의 다단계적 계층특성과 더불어 또 하나의 심각한 문제는 각 계층이 담당해야 할 역할과 기능의 배분이 명확하지 않다는 데 있다. 따라서 계층간

기능중복 현상과 상위계층이 하위계층의 사무처리를 중복적으로 통제·감독하는 폐단을 낳고 있다.

즉, 기초자치단체인 시·군이 중앙정부와 중간 자치단체인 道로부터 이중감독을 받게 되고, 기초자치단체는 보조 행정계층인 邑面洞에 대한 대비 감사를 실시하기 때문에 최하위 일선 행정계층인 邑面洞은 중첩된 상부지시와 지도·감시에 시달리게 됨으로써 지역과 주민을 위한 행정구현은 현실적으로 어려운 실정에 있다. (최창호, 2001:148-149) 이는 바로 고비용 저효율의 행정폐단 및 주민욕구에 대한 행정의 대응성이 미흡할 뿐만아니라 고객지향적 행정을 도외시하는 결과를 초래하고 있는 것이다.

〈그림 3-2〉 읍면동 조직구조



읍 인원 : 평균 45명 내외

(읍은 거주인구 3만이상 과정제) 면 인원 : 평균 22명 내외 동 인원 : 평균 16명 내외

현행 우리나라의 읍면동사무소의 주요 역할과 기능을 살펴보면, 대도시의 동은 시의 하부 행정구역이었으나 1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」의 규정에 의거 행정조직을 강화하였으며, 현재 읍·면과 대등한 지위로 격상한 이래 38년간 일선종합행정기관으로서 지역주민과 관련한 생활민원, 복지, 주민관리 등의 업무를 수행하고 있다.

따라서 그 역할이 생활행정 구심체로서 일선 행정업무들을 종합적으로 수행할 뿐만 아니라 해당 지역의 발전과 주민 삶의 질 향상을 위한 봉사활동의 역할을 담당하고 있는 것이다.

또한 주민과의 대면적인 접촉하에서 지방행정 시책시달, 현장출장업무·지도단속·助長행정 등의 현장위주의 행정수행, 그리고 행정업무의 효율적 추진을 위한 비행정단위 통리반의 관할 등의 역할을 맡고 있는 것이다. (경상북도 연구단, 1998) 이와 같은 행정업무를 수행하고 있는 현행 읍면동은 보조 행정계층으로서 비권력적 성격의 대민행정과 주민복리의 조장에 주안점을 둘 필요가 있다. 다만 지역적 특성상 읍은 도시와 농촌의 혼합된 기능, 그리고 洞은 도시적 행정기능과 역할이 추가 되고 있는 것이다.

또한 행정구역상 읍면은 주로 역사적·문화적·정신적 공동체 속성을 갖는데 비하여, 洞은 지역 인구수와 행정 업무량의 신속하고도 합리적인 처리를 위하여 성립되었다는 점에서 차이가 있다. (경상북도 연구단, 1998)

일반적으로 행정사무의 기준은 정치적인 측면에서 지방의 자율성 확보, 행정의 민주성 확보, 행정의 공정성·형평성 확보 등이 해당된다. 사회·경제적인 측면에서 사회적 변화, 시민의식 향상, 경제적 효율성의 증대 등을 들 수 있으며, 행정적 측면에서는 행정의 일관성 확보, 책임의 명확성 등을 내용으로 한다.

이와 같은 세 가지 측면에서 계획과 지원업무는 중앙정부에 부여하고 조사와 집행기관 행정·공공서비스 업무는 지방자치단체에 이양하는 것을 원칙으로 삼고 있다. (김재훈 1994)

이러한 맥락에서 읍면동 기초 행정조직은 최일선 행정기관으로서 해당 지역주민관리, 복지 및 각종 민원관련 업무를 수행하고 주민편익의 증대를 위해 행정기능 등을 수행하고 있는 것이다.

## 제2절 제주시 洞 행정구역 현황

### 1. 인구 및 면적

제주시는 40개의 法定洞과 19개의 행정동이 있다. 제주시의 인구규모는 전국 77개 일반시 가운데 24위를 차지하고 있는데 2003. 12. 31일 현재 292,124명으로 행정동의 평균 인구는 15,374명으로 전국 洞의 평균 인구 17,965명 보다는 다소 적게 나타나고 있다.

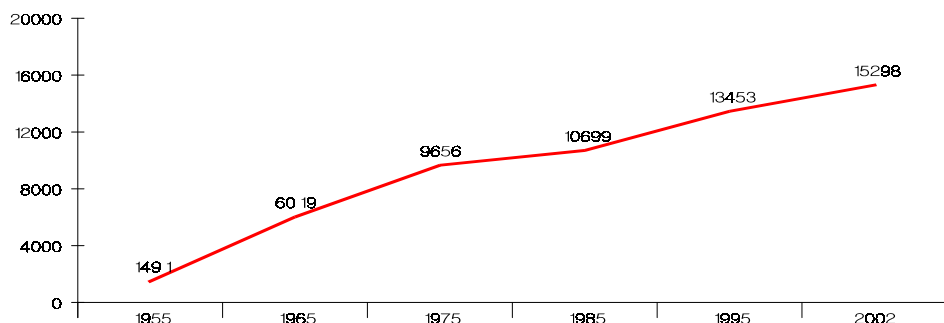
이러한 동의 평균인구는 인구의 증가에 따라 변화되어 왔는데 이를 살펴보면 <표 3-4>에서 보는 바와 같이 제주시가 市로 승격되었던 1955년에는 59,662명이었으나, 20년 후인 1975년에는 135,189명으로 증가되었으며, 40년 후인 1995년에는 255,602명으로 증가하였다.

<표 3-4> 동 평균인구의 변화

연 도 별 (년)	동 수 (개)	인 구 (명)	동평균인구 (명)
1955	40	59,662	1,491
1965	14	84,267	6,019
1975	14	135,189	9,656
1985	19	203,298	10,699
1995	19	255,602	13,453
2002	19	290,664	15,298

※ 출처 : 제주시, 「제43회 통계연보」(2003), 제주시 도시계획40년사(1994)에서 재구성

〈그림 3-3〉 동 평균인구의 변화추이



※ 출처 : 제주시, 「제43회 통계연보」(2003), 제주시 도시계획40년사(1994)에서 재구성

이러한 인구는 동별로 많은 차이를 보이고 있는데 이를 살펴보면 <표 3-5>와 같다. 2003년말 현재 인구가 가장 적은 도두동은 2,099명으로 인구가 가장 많은 이도2동 40,080명의 인구를 가지고 있어 무려 19.1배의 차이가 나므로 동간 인구의 차이가 매우 심각한 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-5〉 동별 인구변화 추이(명)

구 분	1985년도	1995년도	2003년도
일 도 1 동	11,190	5,762	4,161
일 도 2 동	20,686	36,328	38,512
이 도 1 동	12,493	8,855	7,326
이 도 2 동	21,850	35,855	40,080
삼 도 1 동	15,661	15,532	14,130
삼 도 2 동	16,815	11,181	9,337
용 답 1 동	13,032	10,646	9,295
용 답 2 동	18,750	20,234	17,535
건 입 동	14,657	13,373	11,506
화 북 동	5,931	11,959	20,355
삼 양 동	6,788	8,844	9,576
봉 개 동	2,934	2,753	2,807
아 라 동	6,513	11,706	12,443
오 라 동	5,578	5,466	5,429
연 동	14,710	30,885	35,259
노 형 동	5,751	14,684	36,418
외 도 동	4,726	5,769	11,806
이 호 동	2,380	3,758	4,050
도 두 동	2,853	2,012	2,099

※ 출처 : 제주시 각 연도 통계연보에서 자료 재구성



<표 3-6>는 인구 규모별 동 현황을 나타내고 있는데 인구가 5천명 미만인 과소동이 4개동으로 전체의 21%를 차지하고 있으며 또한 3만명 이상의 洞도 4개동으로 洞間 인구의 불균형이 크다고 할 수 있다.

<표 3-6> 인구규모별 동현황

(2003. 12. 31 현재)

인구(명)	계	5천미만	5천이상~1만미만	1만이상~2만미만	2만이상~3만미만	3만이상
동수(개)	19	4	5	5	1	4

※ 출처 : 제주시 통계연보(2003)에서 자료 재구성

제주시의 총 면적은 255.48km<sup>2</sup>로서 전국 77개 시 중 53위를 차지하고 있으며, 이는 全道의 13.8%를 차지하고 있다. 인구밀도는 2003년말 현재 1,143/km<sup>2</sup>으로 77개시중 22위를 차지하고 있어 지리적 시에 비하여 행정시의 면적이 과대함을 보여주고 있다. (행정자치부, 2004)

제주시 洞의 평균 면적은 13.4km<sup>2</sup>이다. 이는 2,151개 전국 동의 평균면적 4.66km<sup>2</sup>보다 2.8배 넓은 것이다. 그러나 동별 각 면적은 큰 차이를 보이고 있는데 이를 살펴보면 <표 3-7> 동별 면적현황에 나타나 있다.

<표 3-7> 동별 면적 현황

구 분	면 적(km <sup>2</sup> )	구성비(%)	비 고
일 도 1 동	0.33	0.13	
일 도 2 동	2.18	0.85	
이 도 1 동	0.79	0.31	
이 도 2 동	5.41	2.12	
삼 도 1 동	0.87	0.34	
삼 도 2 동	0.83	0.32	
용 달 1 동	0.61	0.24	
용 달 2 동	4.93	1.93	
건 입 동	2.53	0.99	
화 북 동	8.29	3.24	
삼 양 동	9.52	3.73	
봉 개 동	47.35	18.53	
아 라 동	70.65	27.65	
오 라 동	28.66	11.22	
연 동	12.33	4.83	
노 형 동	45.24	17.71	
외 도 동	8.41	3.29	
이 호 동	2.53	10.99	
도 두 동	4.02	1.57	

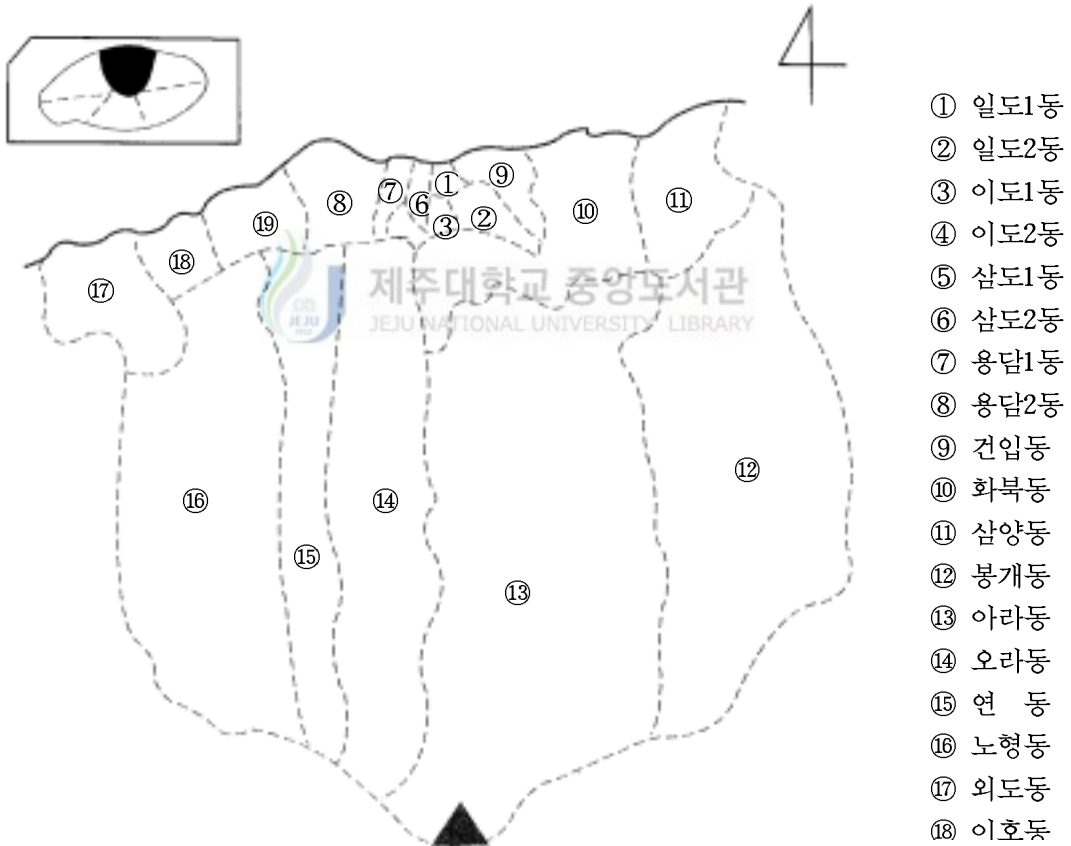
※ 출처 : 제주시 통계연보(2003)에서 자료 재구성

<표 3-8> 면적 규모별 동 현황

面積(km <sup>2</sup> )	계	1미만	1이상~5미만	5이상~10미만	10이상~20미만	20이상
洞數(개)	19	5	5	4	1	4

※ 출처 : 제주시 통계연도(2003)에서 자료 재구성

<그림3-4> 제주시 행정구획도



※ 출처 : 제주시 통계연보(2003)

## 2. 통·반

2003년말 현재 제주시의 통·반수는 541개 통에 2,696개 반이 있으며 洞當 평균 통수 및 반수는 각각 28개통과 142개반이다. 통·반의 수는 <표 3-9>에서 보는 바와 같이 인구의 증가에 따라 계속하여 증가해 왔는데 이를 살펴보면 아래와 같다.

<표 3-9> 동 관할 통·반수의 변화

연도별(년)	동수(개)	인구(명)	통 수	반 수	동당 평균	
					통 수	반 수
1965	14	84,267	-	731		18
1975	14	135,189	236	1,144	16	81
1985	19	203,298	315	1,509	16	79
1995	19	255,602	480	2,301	28	121
2002	19	290,664	541	2,696	28	142

※ 출처 : 제주시 각 연도 통계연보에서 자료 재구성

현재 각 동의 통·반수는 많은 차이를 보이고 있는데 이를 살펴보면 <표 3-10>에서 보는 바와 같이 통인 경우 가장 많은 이도2동이 70개로 가장 적은 도두동 6개통 보다 무려 11.6배의 차이를 보이고 있으며, 반인 경우도 가장 많은 이도2동 358개로 도두동보다 17배가 많다.

통 평균 가구수인 경우 노형동이 266가구로 가장 높게 나타나고 있는 반면, 일도1동이 111가구로 가장 적게 나타나고 있으며, 반인 경우 연동이 51가구로 가장 많고 일도1동이 24가구로 가장 적게 나타나고 있으며 동별 인구의 불균형으로 통·반간 불균형도 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 洞別 통·반 현황

구 분	가구수	통수	반수	통평균가구수	반평균가구수
일 도 1 동	1,785	16	72	111	24
일 도 2 동	12,245	68	326	180	37
이 도 1 동	2,899	23	104	126	27
이 도 2 동	13,357	70	358	190	37
삼 도 1 동	5,003	25	125	200	40
삼 도 2 동	3,760	27	122	138	30
용 담 1 동	3,593	21	108	171	33
용 담 2 동	6,001	33	172	181	34
건 입 동	4,241	28	140	151	30
화 북 동	6,520	35	165	186	39
삼 양 동	3,140	18	87	174	36
봉 개 동	971	7	27	138	35
아 라 동	4,440	27	121	164	36
오 라 동	1,931	12	46	160	41
연 동	13,349	53	261	251	51
노 형 동	12,545	47	295	266	42
외 도 동	4,085	17	109	240	37
이 호 동	1,401	8	37	175	37
도 두 동	710	6	21	118	33

※ 출처 : 제주시 통계연보(2003)

### 3. 洞 行 政 現 況

제주시 洞에 근무하는 공무원수는 262명으로서<sup>64)</sup> 동당 평균 공무원수는 13.7명이며, 공무원 1인당 평균 인구수는 1,115명이다, 〈표 3-11〉에서 보는 바와 같이 인구가 가장 많은 이도2동인 경우 공무원수는 23명으로 공무원 1인당 1,742명을 담당하고 있는 반면, 인구가 가장 적은 도두동인 경우 공무원수는 7명으로 공무원 1인당 299명을 담당하고 있어 5.8배의 큰 차이를 보이고 있어 각 동별 공무원 수의 불균형과 이에 따라 각 동별 행정의 능률성에 차이가 있다고 볼 수 있다.

64) 제주시 총무과 자료 2003. 10. 1 현재

〈표3-11〉 동별 공무원수 현황

구 분	인구수(명)	공무원수(명)	공무원1인당 인구수(명)
일 도 1 동	4,161	11	378
일 도 2 동	38,512	24	1,604
이 도 1 동	7,326	11	666
이 도 2 동	40,080	23	1,742
삼 도 1 동	14,130	13	1,086
삼 도 2 동	9,337	13	718
용 답 1 동	9,295	12	774
용 답 2 동	17,535	15	1,169
건 입 동	11,506	13	885
화 북 동	20,355	16	1,272
삼 양 동	9,576	9	1,064
봉 개 동	2,807	9	311
아 라 동	12,443	15	829
오 라 동	5,429	9	603
연 동	35,259	21	1,679
노 형 동	36,418	21	1,734
외 도 동	11,806	12	983
이 호 동	4,050	8	506
도 두 동	2,099	7	299

※ 출처 : 제주시 통계연보(2003), 제주시 총무과 내부자료(2003. 10. 1현재)에서 재구성

또한 공무원 1인당 인구수가 500명 미만인 동이 3개동으로 15.7%, 500명 이상 1,000명 미만이 8개동으로 42.1%를 차지하고 있고 1,000명이상 1,500명이하인 동이 4개동 21.1%, 1,500명이상인 동도 4개동으로 21.1%를 차지하고 있다.

한편, 제주시의 洞 운영예산은 연간 5,813백만원<sup>65)</sup>으로 동당 평균 예산은 306백만원이다. 동별 예산액을 살펴보면 〈표 3-12〉에서 보는 바와 같이 노형동이 419백만원으로 가장 많고, 일도1동이 203백만원이며, 인구 1인당 동 예산액은 인구가 가장 적은 도두동이 137,699원으로 가장 높게 나타나는 반면, 인구가 35,000명이 넘는 연동이 10,165원으로 가장 적게 나타나고 있는 것에서 알 수 있듯이 인구수가 많을수록 인구 1인당 동 예산액은 적게 나타나고 있다.

65) 2004년도 제주시 일반 및 특별회계 세입세출예산 각목명세서, 단 인건비 제외

〈표 3-12〉 동별 예산액 현황

구 분	인구수(명)	면적(km <sup>2</sup> )	예산액(천원)	인구1인당 동예산액(원)
일 도 1 동	4,161	0.33	202,850	48,750
일 도 2 동	38,512	2.18	333,867	8,669
이 도 1 동	7,326	0.79	206,610	28,202
이 도 2 동	40,080	5.41	359,675	8,973
삼 도 1 동	14,130	0.87	231,941	16,415
삼 도 2 동	9,337	0.83	247,536	26,511
용 답 1 동	9,295	0.61	244,981	26,356
용 답 2 동	17,535	4.93	313,120	17,857
건 입 동	11,506	2.53	232,569	20,213
화 북 동	20,355	8.29	339,865	16,697
삼 양 동	9,576	9.52	328,902	34,346
봉 개 동	2,807	47.35	368,945	131,437
아 라 동	12,443	70.65	387,594	31,149
오 라 동	5,429	28.66	304,480	56,084
연 동	35,259	12.33	358,401	10,165
노 형 동	36,418	45.24	418,770	11,499
외 도 동	11,806	8.41	331,095	28,045
이 호 동	4,050	2.53	312,865	77,251
도 두 동	2,099	4.02	289,032	137,699

※ 출처 : 제주시 통계연보(2003), 2004년도 일반및특별회계 세입세출예산 각목명세에서 재구성<sup>66)</sup>

66) 단, 동 예산액은 해당 동사무소에 근무하는 공무원 인건비는 제외한 금액임.

### 제3절 洞 행정구역의 문제점

#### 1. 동 행정구역의 불합리성

##### 가. 동 행정구역간 불합리

현행 동 행정구역은 일제 식민지시대부터 오늘에 이르기까지 국민생활의 편의보다는 통치를 용이하게 하기 위한 수단으로 구역이 설정되었으며 주로 통솔의 원리에 주안점을 두고 구역이 설정되어 왔다. 이러한 동 행정구역은 앞에서 살펴본 바와 같이 구역 상호간에 많은 격차를 보이고 있어 다음과 같은 문제점이 나타나고 있음을 알 수 있다.

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

둘째, 제주시의 동 공무원 1인당 인구수와 주민 1인당 洞 예산액은 각 동별로 차이를 보이고 있다. 이 중 洞 공무원 1인당 평균 인구수는 1,115명인데, 인구가 가장 적은 도두동인 경우 1인당 인구수는 299명인데 반해 인구가 가장 많은 이도2동인 경우 1인당 인구수는 1,742명으로 5.8배가 넘게 차이가 나타나고 있다. 또한, 인구 1인당 동 예산액은 제주시 평균 306백만원으로 인구가 가장 많은 이도2동인 경우 8,973원인데 비해 인구가 가장 적은 도두동인 경우 137,699원으로 15.7배의 심각한 차이를 나타내고 있다.

이와 같은 동 행정구역간의 불균형은 행정서비스의 전달이나 주민의 편의 측면에서 바람직하지 않으며 특히, 지방화시대 지방자치단체의 생산성 측면이나 경쟁력의 측면에서 저해하는 요소가 되고 있다. 유럽을 비롯한 지방자치의 선진국에서 구역 개편의 논의가 활발해진 원인중의 하나는 이러한 구역간의 불균형에서 기인되고 있다.<sup>67)</sup>

물론 행정구역간의 불균형으로 인한 비효율성의 문제는 실제로 공공기관의 산출에 대한 측정이 상당히 어려워 이를 측정하는 것은 극히 어려운 실정이다.<sup>68)</sup> 그러나 동일한 생활권이면서 용도지역도 동일하고 지역의 특성이나 주변 환경도 유사하며 시가화율이나 인구밀도가 비슷한 지역이면서도 洞당 공무원 1인당 인구수, 洞 운영 예산액

67) H. Elock, Local Government(London : Methuen, 1986), pp. 21~25.

68) Stuart S. Nagel, "What is Efficiency in Policy Evaluation", in Dennis J. Palumbo, Stephen B. Faucett and Paula Wright, Evaluating and Optimizing Public Policy(Lexington : D.C.Heath and Company, 1981), p.71.

등에서 차이가 발생하고 있는 것은 각 洞의 행정서비스에 대한 주민만족 수준이 비슷하다면 이들 동간에는 능률성에 차이가 있다고 할 수 있다. 이 경우 동 공무원1인당 인구수가 적은 동이 많은 동보다 더 능률적으로 운영된다고 할 수 있다.

<표 3-13>에서는 동별 동운영의 효율성을 비교해 보기 위하여 동 공무원 1인당 인구수(A)와 주민1인당 洞운영 예산액(B)을 종합적으로 살펴보았다. 여기에서 볼때 각 동의 행정서비스에 대한 주민들의 만족수준이 비슷하다면 주민1인당 洞운영 예산액에 대한 동 공무원1인당 인구수의 비율(A/B)이 클수록 능률적으로 운영된다고 할 수 있다. 즉 다른 조건이 같다면 동 공무원1인당 인구수가 많을수록 그리고 주민1인당 洞운영 예산액은 적을수록 동 행정은 능률적으로 운영된다고 볼 수 있으므로 이를 종합적으로 고려시에는 각 동 운영의 능률성을 상호 비교할 수 있을 것으로 생각한다. 이러한 방법에 따라 각 동의 능률성을 비교해 보면 이도2동이 가장 능률적으로 운영하고 있다고 볼 수 있으며, 도두동이 가장 비능률적으로 운영되고 있다고 볼 수 있다.

<표 3-13> 洞공무원 1인당 인구수 및 주민1인당 洞운영 예산

동 별	인구수 (명)	공무원수 (명)	동운영예산액 (천원)	동공무원1인당 인구수(명) (A)	주민1인당 동 운영예산(천원) (B)	비 율 (A/B)
계	289,084	262	5,813,098	963	735	
일도1동	4,161	11	202,850	378	49	7.7
일도2동	38,512	24	333,867	1,604	9	178.0
이도1동	7,326	11	206,610	666	28	23.8
이도2동	40,080	23	359,675	1,742	9	193.5
삼도1동	14,130	13	231,941	1,086	16	67.9
삼도2동	9,337	13	247,536	718	27	26.6
용담1동	9,255	12	244,981	774	26	29.8
용담2동	17,535	15	313,120	1,169	18	64.9
건 입 동	11,506	13	232,569	885	20	44.3
화 북 동	20,355	16	339,865	1,272	17	74.8
삼 양 동	9,576	9	328,902	1,064	34	31.3
봉 개 동	2,807	9	368,945	311	131	2.4
아 라 동	12,443	15	387,594	829	31	26.7
오 라 동	5,429	9	304,480	603	56	10.8
연 동	32,259	21	358,401	1,679	10	167.9
노 형 동	36,418	21	418,770	1,734	11	157.6
외 도 동	11,806	12	331,095	983	28	35.1
이 호 동	4,050	8	312,865	506	77	6.6
도 두 동	2,099	7	289,032	299	138	2.2

※ 출처 : 제주시 통계연보(2003), 2004년도 일반및특별회계 세입세출예산 각목명세서에서 재구성



## 나. 행정동의 남용

동의 행정구역을 변경하거나 폐치·분합할 때에는 행정자치부장관의 승인을 얻어 당해 자치단체의 조례로 정하도록 하고 있으나<sup>69)</sup> 이 경우 행정자치부장관의 승인 권한은 시·도지사에게 위임되어 있으므로 사실상 동의 구역변경이나 폐치·분합은 시·도지사의 승인을 얻어 당해 자치구나 市の 조례로 정할 수 있다.<sup>70)</sup>

그 동안 각 지방자치단체에서 동의 행정구역을 설정하거나 조정시에는 주로 인구기준만을 적용하여 1개 동당 인구가 40천명 이상이 되면 분동을 원칙으로 하여 왔다. 이러한 인구라는 단일 기준을 적용하여 주로 분동위주로 동 행정구역을 설정하여 왔기 때문에 인구가 많은 동의 경우에는 업무의 부담을 줄여주는 측면에서 의미가 있을 수 있으나, 인구가 적은 過少洞에 대한 통·폐합의 노력이 없이 過大洞만 分洞함으로써 행정동 수만 늘어나게 되어 행정의 비능률성을 초래하게 되었다. 제주시의 경우도 도심지에서는 동의 인구가 지속적으로 감소하고 동의 면적도 매우 협소한데 이러한 과소동의 통·폐합은 이루어지지 않고 인구가 증가하는 지역의 행정동만 계속 分洞을 해왔다.

이러한 문제점으로 인하여 洞의 경쟁력은 약화되고 있으며 기초자치단체인 시의 경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 있다. 지방자치시대에는 최소의 주민부담으로 최대의 행정서비스를 제공함으로써 타 자치단체와의 경쟁에서 뿐만 아니라 외국의 지방자치단체와의 경쟁에서도 이기는 것이 필요하나 현재와 같이 지나치게 세분화된 동 행정구역으로는 경쟁력을 확보하기가 어렵다고 하겠다.

동 행정구역의 문제점은 과거에는 별 문제가 되지 않았으나 최근 교통·통신의 발달과 행정의 전산화, 정보화, 세계화 등으로 행정환경이 급속히 변화함에 따라 행정의 능률화와 광역화의 필요성과 함께 이러한 문제점에 대한 인식이 증대되고 있으며, 단순히 지방자치단체의 능률향상을 위하여 설치한 행정동의 경우 이러한 문제점이 더욱 심각하게 대두되고 있다고 하겠다. 따라서 지역적 특성이 유사하고 인구밀도도 비슷한 과소동은 서로 통·폐합하여 어느 정도 동간 균형을 유지하는 것이 행정의 능률성면에서나 보다 적은 비용으로 보다 많은 서비스를 제공해야 하는 지방자치의 본래의 취지에도 부합할 것으로 생각한다.

## 다. 불합리한 행정구역

동 행정구역은 21세기에 접어들면서 일어나고 있는 급속한 산업화, 도시화에 따른 사회·경제적 여건의 변화에 제대로 적응하지 못하고 있다. 그 동안 산업화와 도시화

69) 지방자치법 제4조 제3항

70) 권한위임위탁에관한규정 제24조 제10항 제24호

는 우리의 생활환경을 완전히 변화시켰으며 교통·통신의 발달과 도로, 아파트단지 등 대규모 건설사업은 경제권·생활권 및 지역공간구조를 크게 변화시켜 놓았으나 기존의 동 행정구역은 이러한 변화에 따라가지 못하고 있다.

즉 개발권과 생활권이 일치하지 않는 곳이 발생하고 있다. 새로운 도로망이나 아파트의 신축, 토지개발 등으로 인하여 동의 경계선의 조정이 필요해지고 있다. 2개의 동 사이에 대단위 아파트 단지를 건설하게 되면 동의 경계선이 주택단지의 한가운데를 가로지르거나 심지어는 한 가옥의 한가운데로 지나는 경우가 발생하고 있다.

또한 동일한 생활권역의 수개의 행정동으로 分洞되므로써 주민불편과 洞행정 수행에 많은 어려움이 발생하고 있다. 최근 도시개발 및 아파트 건립 등으로 좁은 면적에 인구가 고밀도화 되고 있어 인구만을 기준으로 하여 분동하는 것은 현실적으로 불합리하다고 할 수 있다.

동의 개발정도나 중심성 정도, 도시계획상의 용도지역의 분포상황 등 동의 특성을 고려하지 않고 洞 행정구역을 설정하여 왔기 때문에 이에 따른 주민불편이나 행정의 비능률이 생겨나고 있다. 예를 들면 도심에서는 비주거용 고층건물의 신축으로 정주인구의 공동화 현상과 주간 활동인구의 증가 현상이 나타나는 반면 변두리 지역에서는 그 반대 현상이 생겨나고 있으므로 이에 따른 효율적인 행정수행이 곤란하게 된다.<sup>71)</sup>

동별 인구 변화 추이를 살펴보면 이러한 현상이 뚜렷하게 나타나고 있는데 일도1동, 이도1동, 삼도2동과 같이 비주거용 고층건물의 신축으로 정주인구의 공동화 현상이 1985년부터 10년후인 1995년에 걸쳐 뚜렷하게 나타나고 있으며, 화북동, 삼양동, 연동, 노형동, 외도동인 경우 도시개발 및 택지개발로 인구 증가에 1995년이후 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

---

71) 한국지방행정연구원, 전계논문, pp. 131~132.

<표 3-14> 동별 인구변화 추이(명)

구 분	1985년도	1995년도	2003년도
일 도 1 동	11,190	5,762	4,161
일 도 2 동	20,686	36,328	38,512
이 도 1 동	12,493	8,855	7,326
이 도 2 동	21,850	35,855	40,080
삼 도 1 동	15,661	15,532	14,130
삼 도 2 동	16,815	11,181	9,337
용 답 1 동	13,032	10,646	9,295
용 답 2 동	18,750	20,234	17,535
건 입 동	14,657	13,373	11,506
화 북 동	5,931	11,959	20,355
삼 양 동	6,788	8,844	9,576
봉 개 동	2,934	2,753	2,807
아 라 동	6,513	11,706	12,443
오 라 동	5,578	5,466	5,429
연 동	14,710	30,885	35,259
노 형 동	5,751	14,684	36,418
외 도 동	4,726	5,769	11,806
이 호 동	2,380	3,758	4,050
도 두 동	2,853	2,012	2,099

※ 출처 : 제주시 각 연도 통계연보에서 재구성

## 2. 행정계층구조의 다단계화에 따른 중복성

지방행정구역에 있어서 적정규모의 문제를 너비에 관한 것이라 한다면 계층구조는 깊이에 관한 문제라 할 수 있다. 구역의 계층에는 자치계층과 행정계층이 있는 바 이들은 각 국가의 국가적 특성에 따라 다양하게 나타나고 있다. 그러나 오늘날 지방자치를 실시하고 있는 나라들 중 많은 나라에 있어서 2계층제를 채택하고 있다. 지난 1970년대의 각국의 지방제도 개혁에서도 대체로 2계층제가 채택된 바 있고, 앞으로도 많은 국가들이 특수사정이 없는 한 2계층 체제로 전환할 것이 예견되고 있다. 다만 대도시에 있어서는 단층제를 채택하는 나라, 중층제를 채택하는 나라 등 다양하다.<sup>72)</sup>

우리나라의 경우를 보면 기본적으로는 특별시·광역시·도 - 시·군·구 - 읍·면·동의 3계층구조를 형성하고 있으나 인구 50만 이상의 시에서는 道 - 市 - 區 - 洞의 4

72) 최장호, 「지방자치학」, (서울 : 삼영사, 2001), p.150.

계층구조를 이루고 있다. 이 중 특별시·광역시·도 - 시·군·구는 자치계층이면서 행정계층이며, 읍·면·동과 50만이상의 시에 있어서는 區·洞은 단순한 행정계층이다. 따라서 우리나라의 행정계층구조는 다계층구조로써 그 구조가 복잡하며 이와 같은 행정계층구조의 다단계화는 여러 가지 문제점을 파생시키고 있기도 하다.

洞은 지방자치단체가 아니며 기초자치단체인 市의 행정의 능률향상이나 주민편의를 위하여 그 내부에 설치해 놓은 최일선 지방행정기관으로서 주민과 자치단체인 市 사이에 洞이란 단순 행정계층이 있어 주민들이 자치단체인 시와 접촉시에 한 단계를 더 거쳐야 하므로 이러한 행정계층이 없이 바로 기초자치단체가 있는 경우보다는 주민과 지방자치단체간의 관계가 소원해질 수 있으며 거리감도 커질 수 있다고 하겠다. 이 점이 우리나라에서 특히 문제가 되는 것은 행정계층과 자치계층이 존재가 합리적이지 못하기 때문인데 프랑스의 경우는 5계층제를 이루고 있지만 기초자치단체인 꼬문과 주민사이에 행정계층이 존재하지 않기 때문에 사회공동체, 주민통제 등 자치기반이 확보될 수 있다. 그러나 우리의 경우는 기초자치단체와 주민사이에 행정계층이 존재하고 일반 대도시의 경우는 2개나 존재한다. 이것은 결국 주민과 지방자치행정의 거리를 멀게 하고 사회공동체를 무너뜨리는 작용을 하고 있다는 것이다.<sup>73)</sup>

교통·통신의 발달로 생활권이 확대되고 행정장비의 과학화로 신속한 업무처리가 가능하게 되었으며, 특히 컴퓨터, FAX, 인터넷 등과 같은 장비의 행정분야 도입으로 원거리 민원처리가 가능하게 되어 행정수행도 질적, 양적 측면에서 큰 변화를 가져왔다. 예를 들면 지방행정기관에서는 FAX 민원처리제도를 이용하여 16개 분야의 민원사무를 전국 어디서나 발급해 주고 있으며, 인터넷을 이용하여 시정소식망, 각종민원예약발급 서비스 등을 개설하여 시민의 욕구나 희망사항을 들어주는 등 행정의 과학화를 통하여 지역적·공간적 한계를 극복하고 있다.

### 3. 통·반 운영의 비효율성

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

첫째, 인구수에 비해 통·반 조직은 계속 비대화되고 있으며 통·반간의 규모차이의

---

73) 김종표, 전계논문, p.16.

심화로 통·반간 형평성이 결여되고 있다. 제주시의 경우를 예를 들면 시 전체인구는 최근 3년간 평균 1.9%가 증가하였으나, 통·반 조직은 오히려 최근 3년간 7.1%가 증가하였다.

둘째, 행정업무의 간소화와 교통 통신의 발달 등으로 통·반장의 역할이 축소되고 있다. 예를들면 주민등록 전·출입시 통장 경유제를 폐지하였으며 각종 세금 고지서 등의 전달을 우편으로 발송함으로써 업무가 격감하고, 특히 일부 아파트 지역의 반장 임무가 유명무실해 지고 있다. 또한 시의회의 출범으로 통반장의 주민의 의견수렴 및 전달기능 축소되고 있으나 통·반장 운영에 따른 수당 등 예산액은 늘어나고 있다.<sup>74)</sup>

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



---

74) 2003년도 제주시의 통반장 활동보상금 예산액은 1,008백만원임.

## 제 4 장 洞 행정구역 개편에 대한 인식조사 및 분석

### 제 1 절 조사의 설계

#### 1. 조사개요

본 연구의 목적은 도시행정에 있어 주민의 기초적 생활권인 동시에 모든 행정수요·공급의 시발점·결실점이 되고 있는 동 행정구역의 재조정에 대한 지역주민의 인식조사 및 분석을 통해 동 행정구역의 실태와 문제점을 파악하고 동 행정구역 조정에 관한 합리적 대안을 모색하는 데 있다.

이를 위해 본 연구에서는 연구 자료 수집을 위한 도구로 사회조사에서 가장 널리 활용되는 질문지에 의한 조사방법을 택했다. 질문지 조사는 제주시에 거주하고 있는 시민을 대상으로 하였으며, 본 조사에 앞서 조사결과의 타당성과 신뢰도를 높이기 위해 공무원, 지역주민, 학생 등 15명을 대상으로 예비조사를 실시하여 빈도분포와 그 타당성을 검토하여 일부 질문 문항을 추가하거나 삭제하는 등 일부 보완하였다.

표집은 제주시 인구 30만명을 감안하여 제주시 19개 동별 20부씩을 배부하여 표본의 크기가 380명인 표본 집단을 구성하였다. 설문지의 배포는 2004년 4월 12일부터 4월 20일까지 9일 동안 조사요원을 통해 지역주민들에게 설문지 배포의 목적과 결과의 익명성 등에 대한 설명과 더불어 배포하고 회수하는 방식으로 진행하였다. 한편, 설문지 답변에 대한 신뢰성과 신중한 작성을 위해 설문에 참여하는 응답자에게 700원 상당의 기념품을 별도 제작하여 배포하였다.

이렇게 하여 총 355매를 회수(회수율 93.4%)하였으며, 회수된 설문지를 검토한 후 불성실한 답변과 두 곳이상 표기한 것 등이 있어서 통계자료로 사용하기 곤란한 5매를 제외하고 실제 350매(표본의 92.1%, 모집단의 약 0.1%)를 최종 조사분석에 사용하였다. 설문조사 결과의 분석방법으로는 빈도분석과 교차분석을 주로 활용하였다.

#### 2. 설문항목의 개발

설문 항목은 크게 4개의 분야로 구분하여 총 26개 문항으로 설문지를 구성하였다. 즉 기초통계자료용으로는 성별, 연령, 학력, 직업, 가구주 직장의 위치, 거주기간 등 6개 항목으로 구성 하였으며, 본 질문은 3개 부분으로 나누어 작성하였다.

첫째, 행정구역의 불합리성에 관한 질문으로서 동의 적정인구 규모, 주민편의성, 생활권과의 일치 여부, 동 행정구역 조정에 대한 문제점 등을 묻는 문항을 중심으로 총 13개 문항으로 구성하였다.

둘째, 행정계층구조의 다단계화에 따른 문제점에 관한 질문으로서 현행 계층구조의 합리성여부, 동사무소의 필요성 여부, 계층구조의 개편방향에 대한 문항으로 총 3개 문항이다.

셋째, 통·반 조직의 비효율 문제와 관련한 문항을 구성하여 통반에 대한 주민의 인지도 및 통반장에 대한 인지도, 통반장 제도의 필요성 및 통반장제도의 자원봉사체제로의 개편에 대한 포괄적인 질문으로 총 4개 문항을 구성하고 있다.

질문지의 구성내용은 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 질문지의 구성 내용

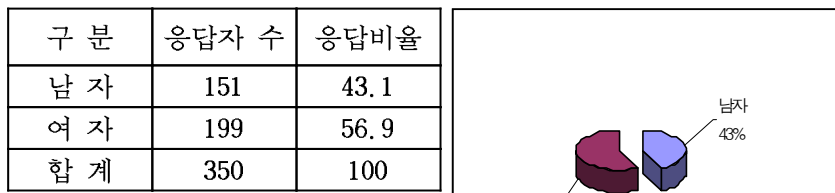
구 분	문 항 내 용	문항수	문항번호
■ 기초통계 자료용	1. 성별	1	1~6
	2. 연령		
	3. 학력		
	4. 직업		
	5. 가구주의 직장위치		
	6. 현재 거주하고 있는 동의 거주기간		
I. 행정구역의 불합리성에 관한 인식	1. 동의 적정인구 규모	1	1
	2. 동의 면적과 관련 - 동의 경계, 현행 동 면적의 적정성 여부	2	2~3
	3. 주민편의성 - 편의성 내지 불편에 대한 이유	3	4, 4-1 4-2
	4. 생활권과의 일치 - 행정구역과 생활권과의 일치 및 불일치인식 - 불일치할 경우 불편사항	2	5, 5-1
	5. 동의 community와 관련 - 동사무소의 동네문제 관심도에 대한 주민의 인식정도	1	6
	6. 행정동의 조정 - 행정동 조정에 대한 주민의 인식 - 조정에 따라 나타나는 문제점에 대한 인식 - 행정동 조정시 기준의 우선순위에 대한 인식	7	7~13
II. 행정계층구조의 다단계화에 따른 주민 인식	1. 동사무소의 필요성	1	14
	2. 현행 제주도 계층구조의 합리성	1	15
	3. 계층구조 조정 개편의 방향	1	16
III. 통, 반의 비효율성	1. 통, 반에 대한 인식 - 추소지 통반에 대한 인식 - 통, 반장 인지 여부	2	17~18
	2. 통, 반장 제도의 존폐여부	1	19
	3. 통, 반장 제도의 자원봉사체제로의 전환	1	20

## 제 2 절 주민인식조사 결과 분석

### 1. 조사대상 집단의 일반적 특성

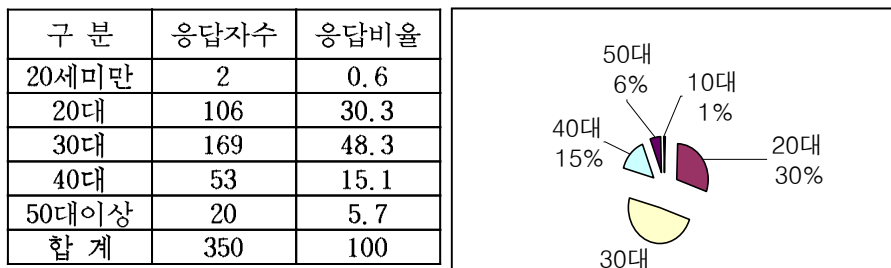
최종 분석 대상으로 삼은 응답자의 일반적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 성별 분포는 남성 151명으로 43.1%, 여성은 199명으로 56.9%를 차지하고 있다. 이러한 결과는 비교적 성별 분포 측면에서 고른 분포를 보여준 응답이라 할 수 있다.

〈표 4-2〉 성별 분포



연령별 분포를 보면 20세 미만은 2명으로 0.6%, 20대가 106명으로 30.3%, 30대가 169명으로 48.3%, 40대가 53명으로 15.1%, 50대 이상이 20명으로 5.7%를 차지하고 있다. 조사응답자중 가장 많은 연령 분포는 30대 여성이 가장 많이 응답하였음을 보여주고 있다.

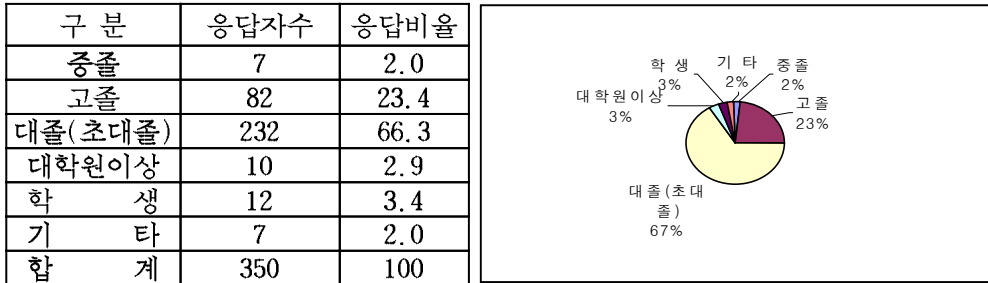
〈표 4-3〉 연령별 분포



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



<표 4-4> 학력별 분포



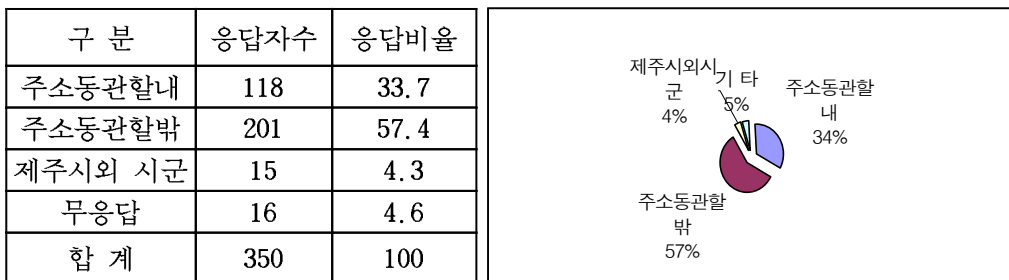
조사응답자의 직업별 분포는 자영업이 20명, 사무직, 기업체 등 회사원이 182명으로 52%, 판매업, 식당업 등 서비스업 종사자 51명, 전문직 10명, 주부, 학생 등 기타 87명의 분포를 나타내고 있는데, 회사원이 가장 많이 응답한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-5> 직업별 분포



가구주의 직장위치는 주소지 동 관할내가 118명으로 33.7%, 주소지 동 관할 밖이 201명으로 57.4%, 제주시의외 기타 시, 군에 15명, 무응답 16명으로 응답한 것으로 나타났다.

<표 4-6> 가구주의 직장위치 분포



마지막으로 조사응답자의 거주기간은 1년 미만이 50명으로 14.3%, 2년이상 5년미만이 125명으로 35.7%, 5년이상 7년 미만이 45명으로 12.9%, 7년이상 10년 미만이 37명에 10.6%, 10년이상인 93명으로 26.6%의 분포를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 거주기간별 분포



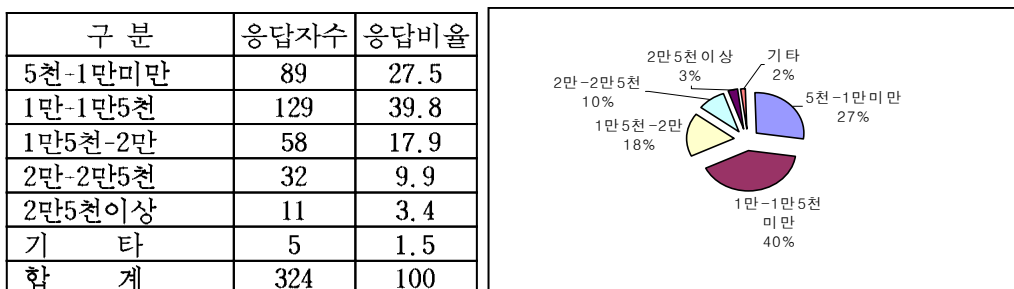
## 2. 조사결과의 분석

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

### 1) 동 행정구역의 불합리성에 대한 인식

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

〈표 4-8〉 동의 적정인구 수준에 대한 인식



한편, 동의 적정인구 규모가 주민의 거주기간과 차이가 있는 지를 알아보기 위해 교차분석을 실시하였다 그 결과 거주기간이 1년 미만과 5년이상 7년 미만 사이의 거주자인 경우 1만명에서 1만 5천명의 인구 규모가 적당하다는 의견이 높은 것으로 나타났다.

현재 거주하고 있는 동의 면적의 적정여부에 대한 인식조사를 위해 먼저 현재 거주하고 있는 동의 경계를 알고 있느냐고 질문하였다. 조사결과 전체 응답자중 34.6%만이 알고 있다고 하고 있으며 53.7%가 모르고 있거나 관심 없다가 10.3%로 대부분이 동 경계를 모르고 있는 것으로 나타났다.

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

〈표 4-9〉 거주기간과 인구적정규모간 교차분석표

구 분			1개동의 적정 인구 규모					Total	
			5천-1만미만	1만-1만5천	1만5천-2만미만	2만-2만5천미만	2만5천이상		기타
거주기간	1년미만	빈도	14	16	9	3		3	45
		거주기간(%)	31.1%	35.6%	20.0%	6.7%		6.7%	100.0%
	2-5년	빈도	30	52	22	12	2	2	120
		거주기간(%)	25.0%	43.3%	18.3%	10.0%	1.7%	1.7%	100.0%
	5-7년	빈도	14	13	9	6			42
		거주기간(%)	33.3%	31.0%	21.4%	14.3%			100.0%
	7-10년	빈도	8	17	4	1	6		36
		거주기간(%)	22.2%	47.2%	11.1%	2.8%	16.7%		100.0%
	10년이상	빈도	23	31	14	10	3		81
		거주기간(%)	28.4%	38.3%	17.3%	12.3%	3.7%		100.0%
Total		빈도	89	129	58	32	11	5	324
		거주기간(%)	27.5%	39.8%	17.9%	9.9%	3.4%	1.5%	100.0%
$\chi^2 = 41.170$ ( $d \cdot f=20$ ) sig=0.004									

1개동의 적정인구 규모의 인식차이에 따라 현재 거주하는 동의 경계를 알고 있는가에 대한 인식을 알아보기 위해 교차분석을 실시한 결과 <표 4-10>을 보면 적정인구가 1만명을 기준으로 동의 경계에 대한 인지도가 차이가 있다고 할 수 있다. 즉 1만명 이하의 경의 동의 경계를 모르는 경우가 높게 나타났고 2만 5천명 이상이 적정 인구 규모라고 응답한 응답자의 경우 54%가 동의 경계를 알고 있는 것으로 나타나 대조를 이루고 있다.

<표 4-10> 적정인구 규모와 동 경계 인식과의 교차분석

구 분			거주하고 있는 동의 경계를 알고 있습니까?			Total
			알고있다	모르고 있다	관심없다	
동의 적정인구 규모는 어느 정도 인입니까	5천-1만미만	빈도	26	54	9	89
		% within Q1	29.2%	60.7%	10.1%	100.0%
	1만-1만5천	빈도	48	62	18	128
		% within Q1	37.5%	48.4%	14.1%	100.0%
	1만5천-2만	빈도	21	32	3	56
		% within Q1	37.5%	57.1%	5.4%	100.0%
	2만-2만5천	빈도	11	19	1	31
		% within Q1	35.5%	61.3%	3.2%	100.0%
	2만5천이상	빈도	6	2	3	11
		% within Q1	54.5%	18.2%	27.3%	100.0%
	기타	빈도		3	2	5
		% within Q1		60.0%	40.0%	100.0%
	Total	빈 고	112	172	36	320
		% within Q1	35.0%	53.8%	11.3%	100.0%

$\chi^2 = 19.361$  (  $d \cdot f = 10$  ) sig = 0.036

현재 살고 있는 거주지에 대한 평가에서 좋다는 응답자가 61.4%, 그저 그렇다가 33.1%로 나타났으며, 살기 좋은 이유로는 학교, 교통의 편리성의 편익시설 때문이 29.4%, 동의 위치가 16.6%를 나타내는 반면 살기 나쁜 경우 그 주요 이유가 편익시설 또는 위치성이 59.7%를 차지하여 대조를 이루고 있다.

한편 동의 행정구역과 사회경제적 생활권과 불일치한 경우 불편사항을 묻는 질문조사 결과 공공시설 이용에 따른 불편이 44.1%, 생활터전이 같은 이웃주민과의 연대성

약화가 20.9%, 민원사무를 위한 행정관청과의 거리가 19.1%, 초등학교 학군이 10.5%로 나타나고 있다.

<표 4-11> 행정구역과 생활권과의 불일치에 따른 불편사항

구분	응답자수	응답비율
행정관청거리	42	19.1
초등학교학군	23	10.5
공공시설이용	97	44.1
이웃과의 연대성	46	20.9
기 타	12	5.5
합 계	220	100

동의 행정구역과 생활권과의 일치여부를 묻는 질문조사에서는 대체로 일치하여 별로 불편이 없다가 46%이고 부분적인 불일치 또는 전체적인 불일치가 41.5%로 나타나고 있어 현행 동 행정구역이 생활권과의 불일치하는 지역이 다소 많은 것을 알 수 있었다. 이를 현재 살고 있는 거주지에 대한 평가에 따라 행정구역과 사회, 경제적 생활권과의 일치 여부에 대한 교차 분석을 실시한 결과 <표 4-11>에서 보는 바와 같이 99%의 신뢰 수준에서 유의한 차이가 나타나고 있으며 주거지 평가가 좋을수록 행정구역과 생활권과의 일치도가 높고 나쁠수록 행정구역과 생활권과의 불일치가 높게 나타나고 있었다.

<표 4-12> 주거지 평가의 차이에 따른 행정구역과 생활권과의 일치여부

구 분		동의 행정구역과 생활권과의 일치여부				Total	
		대체로일치/불편없음	부분일치/약간불편	전체적불일치/아주 불편	잘모르겠음		
주거지평가	좋다	빈도	119	69	3	24	215
		주거지평가	55.3%	32.1%	1.4%	11.2%	100.0%
	그저그렇다	빈도	39	53	6	17	115
		주거지평가	33.9%	46.1%	5.2%	14.8%	100.0%
나쁘다	빈도	3	9	5	2	19	
	주거지평가	15.8%	47.4%	26.3%	10.5%	100.0%	
Total		빈도	161	131	14	43	349
		주거지평가	46.1%	37.5%	4.0%	12.3%	100.0%

$\chi^2 = 44.397$  (  $d \cdot f = 6$  ) sig=0.000

일반적으로 행정동의 너무 크거나 너무 작은 경우 어떻게 조정하는 바람직하다고 생각하는 묻는 질문 조사결과는 각각 <표 4-13>과 <표 4-14>에서 정리하였다.

<표 4-13> 행정동의 규모가 큰 경우 조정방안

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

<표 4-14> 행정동의 규모가 큰 경우 조정방안

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

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

이 결과는 제3장에서 살펴본 제주시의 인구 규모별 동별 현황을 보면 인구 3만 이상인 洞이 4개동이고 5천 미만인 동도 4개 동이 있는 것을 감안할 때 앞서 동의 적정 인구 규모를 묻는 질문에서 응답자의 57.7%가 동의 적정 인구 규모를 1만에서 2만명이 적정하다고 하는 점과 전국 市 단위 洞 평균 인구가 17,965명인 을 볼 때 향후 적정 인구수라는 변수는 행정동의 통·폐합에 있어 주요한 기준이 될 것으로 전망된다.

한편 행정동의 규모가 너무 크거나 작을 경우의 조정에 대한 바람직한 형태에 대한 의견조사에서는 크거나 작을 때에 따른 의견 차이에 따라 조정방법에 대한 의견이 <표 4-15>에서 보는 바와 같이 95%의 신뢰수준에서 유의한 것으로 나타났다. 특히 동의 규모가 클 경우 동을 분할하여 인구를 줄인다는 의견을 가진 적극적인 경우 작은 경우는 인근동을 통합하여 관할구역을 조정하는 적극적인 의견쪽으로 뚜렷한 의견을 보이고 있고, 사무직원의 문제로 조정안을 찾는 경우는 행정동이 너무 작을 때 동 규모에 맞추어 직원수를 줄이는 문제에 초점을 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-15> 행정동의 조정에 대한 바람직한 형태에 대한 교차분석

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

한편, 동의 행정구역을 조정할 경우 가장 큰 문제점이 무엇인가 하는 지역주민의 인식조사에서는 <표 4-16>에서 보는 바와 같이 토지, 건물 등에 대한 재산상의 가치하락이 26.3%, 기초지방의회의원 정수의 문제가 5%인 반면, 조정 지역간의 동의 정체성, 역사성 등의 문제로 인한 주민들의 저항 내지 반발이 40.6%, 개인과 관련된 각종 공부상 정리에 따른 불편이 27.2%로 조사되었다. 행정구역 조정에 있어서는 개인 재산 가치의 문제, 개인과 관련된 각종 공부상의 정리 등 개인의 이해관계에 관련된 부분이 53.5%를 차지하고 있으며, 또한 조정 지역간 주민들의 저항 내지 반발 또한 개인적인 이해관계에 치우치게 된다는 점을 감안한다면 향후 동 행정구역 조정시 이에 대한 철저한 사전 조사와 분석을 통해 대립의 양상을 최소화 시킬 수 있는 방안이 마련되어야 할 것으로 보인다.

<표 4-16> 행정구역 조정시 대두되는 문제점 인식

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

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

또한 동의 행정구역을 조정할 동의 행정구역을 조정할 경우 가장 큰 문제점과 행정동의 조정이 필요한 이유에 대한 교차분석은 <표 4-17>에서 보는 바와 같이 99%의 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 차이를 보이고 있어 행정동을 조정할 경우의 문제점에 대한 인식에 따라서 행정동의 조정이 필요한 이유에 대한 의견은 차이가 있는 것으로 나타났다. 행정동 조정의 문제점으로 재산가치 하락을 지적한 경우 행정동 조정의 필요성으로 생활권의 불일치의 해소를 높게 들고 있어 현재 행정동의 조정이 생활권의 불일치의 해소에는 도움이 될지 모르지만 재산가치하락이 우려된다는 우려를 가지는 등의 모순을 보이고 있다.

<표 4-17> 행정구역 조정시 문제점과 행정동 조정이 필요한 이유에 대한 교차분석

구 분			동 행정 구역 조정이 필요한 이유					Total	
			생활권 불일치해소	행정비용 절감	인구/면적 불균형해소	동간개발 균형유지	기타		
동의 행정구역 조정시 가장 큰 문제점	재산상 가치하락	빈도	36	9	14	26		85	
		%	42.4%	10.6%	16.5%	30.6%		100.0%	
	지방의원 정수	빈도	2	4	6	4		16	
		%	12.5%	25.0%	37.5%	25.0%		100.0%	
	주민저항 또는반발	빈도	30	14	45	37		126	
		%	23.8%	11.1%	35.7%	29.4%		100.0%	
	각종공부 산정시 불현	빈도	13	7	26	37	1	84	
		%	15.5%	8.3%	31.0%	44.0%	1.2%	100.0%	
	기타	빈도			3			3	
		%			100.0%			100.0%	
	Total		빈도	81	34	94	104	1	314
			%	25.8%	10.8%	29.9%	33.1%	.3%	100.0%

$\chi^2 = 37.940$  (  $d \cdot f = 16$  ) sig=0.002

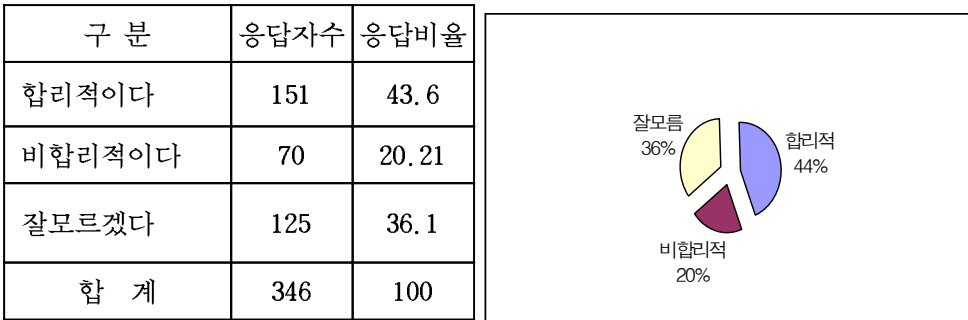
한편, 동의 구역을 재조정할 경우 조정 기준의 우선순위를 묻는 복수응답의 조사에서는 도로 등의 지리적 조건이 35.4%로 1위로 뽑고 있으며, 다음이 주민의 편의성이 20.6%로 2위, 인구가 17.1%, 초등학교 학군이 12.8%의 순서로 나타나고 있으며 한편 행정적 접근성 또는 능률성의 고려는 9.6%에 그치고 있음을 알 수 있었다.



2) 행정계층구조의 다단계화에 따른 문제점의 인식

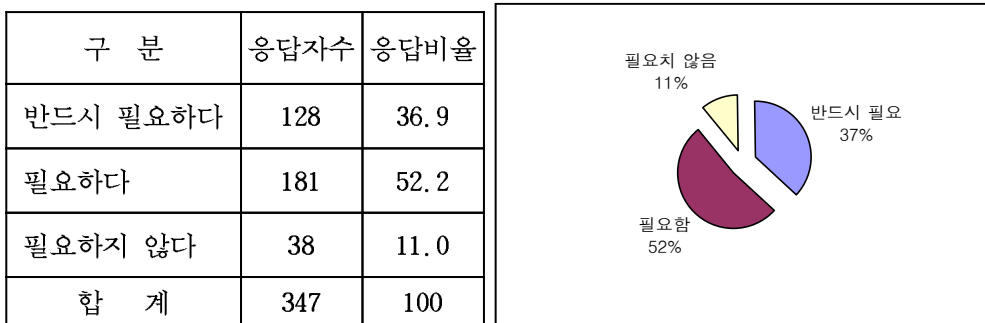
행정계층구조와 연계하여 동사무소의 필요성에 대한 인식 조사 결과 반드시 필요하다가 36.9%, 필요하다가 52%, 없어도 불편은 없다가 11%로 나타나 동행정이 유지되어야 한다는 의견이 절대적으로 89.1%로 나타났다.

<표 4-18> 행정계층구조의 합리성 인식조사



이는 지방자치 시대에 洞 행정은 도시행정에 있어 주민의 가장 기초적 생활권인 동시에 모든 행정의 수요와 공급의 시발점, 결집점이 되고 있는 인식을 확실하게 나타내 주는 결과로서 향후 제주도의 특별자치도 실시와 관련 행정계층구조 조정에 있어 중요한 변수가 될 것으로 전망된다.

<표 4-19> 동사무소의 필요성에 대한 인식조사



제주도의 현행 道 - 市 - 洞의 3계층 행정구조에 대한 인식의 차이 조사결과 합리적이라고 응답한 경우가 43.6%, 비합리적이라고 한 응답이 20.2%로 나타났으며 잘 모르겠다는 응답도 36.1%로 나타나고 있었다.

한편 동사무소의 필요성에 대한 인식의 차이에 따른 제주도 행정계층구조의 3계층

구조의 합리성에 대한 의견의 차이는 <표 4-20>에서 보는 바와 같이 통계적으로 매우 의미있는 차이를 보여 동의 필요성에 따라 행정구조의 합리성에 대한 의견은 차이가 나는 것으로 분석할 수 있다. 즉 동의 존치 필요성이 높을수록 현재의 3계층구조 즉 道 - 市 - 洞의 행정구조가 합리적인 쪽의 의견의 높은 것으로 분석할 수 있겠다.

<표 4-20> 동사무소의 필요성에 대한 인식의 차이에 대한 행정계층구조의 합리성 인식의 차이

구 분		제주도의 3계층 행정구조에 대한 인식			Total	
		합리적	비합리적	잘모름		
동사무소의 필요성에 대한 인식	반드시 필요	빈도	85	12	31	128
		%	66.4%	9.4%	24.2%	100.0%
	필요	빈도	61	41	76	178
		%	34.3%	23.0%	42.7%	100.0%
	불편없다	빈도	4	16	18	38
		%	10.5%	42.1%	47.4%	100.0%
Total		빈도	150	69	125	344
		%	43.6%	20.1%	36.3%	100.0%

$\chi^2 = 54.059$  (  $d.f = 4$  ) sig=0.000

행정계층구조가 비합리적이라고 응답한 경우 계층구조 조정의 방향을 묻는 조사에서는 현행 구조를 유지하되 현재의 시·군의 구역을 재조정해야 한다는 의견이 60.9%로 크게 나타나고 있는 반면 동의 폐지가 15.5%, 시의 폐지가 11.8%, 도의 폐지가 8.2%로서 이는 지역간 불균형과 구역의 문제가 해소된다면 현행 3계층 구조가 바람직하다고 생각하는 것으로 나타났다.

제주도의 경우 시, 군의 구역의 문제와 동의 구역의 문제를 재조정하는 것이 계층의 문제를 조정하는 것에 앞서 선행됨으로써 3계층 구조의 문제점을 해소할 수 있는 것으로 지역주민은 인식하고 있다고 볼 수 있다.

<표 4-21> 계층구조의 조정 방향에 대한 인식조사

구 분	응답자수	응답비율
도를 폐지	9	8.2
시를 폐지	13	11.8
동을 폐지	17	15.5
현행유지-구역의 재조정	67	60.9
기 타	4	3.6
합 계	110	100

A pie chart illustrating the distribution of responses regarding administrative structure adjustment directions. The largest segment is '현행유지/구역 재조정' (Maintain current structure/area reorganization) at 61%. Other segments include '동 폐지' (Abolish townships) at 15.5%, '시 폐지' (Abolish cities) at 11.8%, '도 폐지' (Abolish provinces) at 8.2%, and '기타' (Other) at 3.6%.

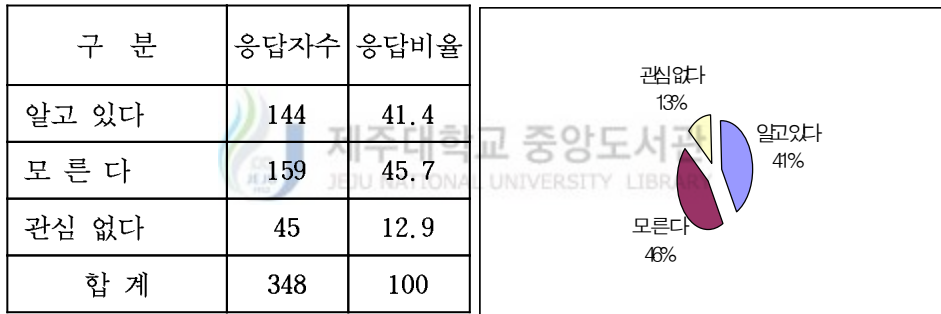
### 3) 통·반 운영의 비효율성 측면에 대한 인식

동의 업무를 원활하게 수행하기 위하여 동 행정구역내에 통·반 구역을 설치하여 통, 반장을 임명하고 이들을 통하여 동의 업무를 보조토록 하고 있으며, 주민들의 의견을 수렴하고 주민들이 동 행정에 참여할 수 있도록 하는 창구역할을 하고 있다.

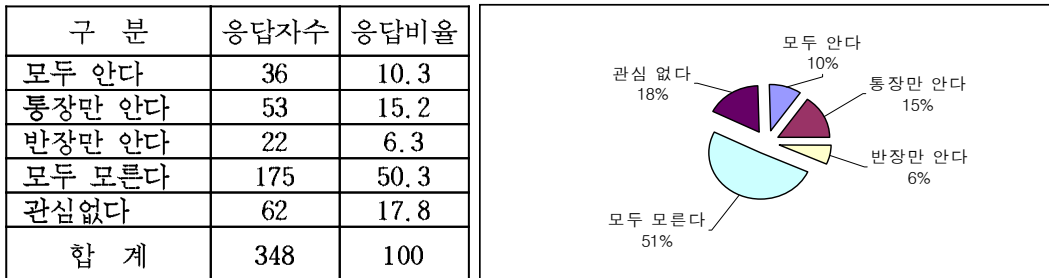
그러나 사회 환경의 빠른 변화와 도시 주민의 주거형태의 구조적 변화 등으로 현재의 행정환경에 비추어 통, 반의 운영은 이를 반영하지 못하고 예전에 설정된 구역을 그대로 적용하는 것은 동 행정구역이 사회 환경의 변화를 따르지 못하고 단순히 인구의 증가만을 기준으로 분동해 온 경우의 축조된 형태가 적용된 것이라고 볼 수 있다.

이 문제는 지역주민들의 자신의 통, 반을 알고 있는지에 대한 인식조사와 더불어 자신이 속한 통, 반의 장이 누구인지 알고 있는냐는 질문조사를 결과를 보면 잘 알 수 있다.

〈표 4-22〉 주소지 통, 반 인지 여부



〈표 4-23〉 주소지 통장, 반장 인지 여부

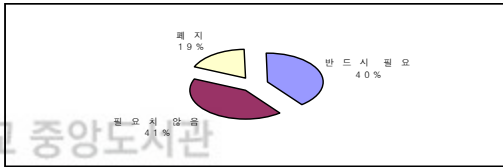


위의 설문 결과에서 나타나듯이 자신의 주소지 통, 반을 알고 있는 경우가 41.4%이고 모르거나 관심이 없다가 58.6%로 나타나고 있으며 통장, 반장을 모두 알고 있는 경우는 10.3%에 그치고 있는 반면 모르거나 관심이 없는 경우가 68.1%에 달하고 있어 제도의 필요성 존치 여부에 대해 행정적 개선이 이루어져야 할 부분인 것으로 나타났다. 특히 이러한 통, 반장 운영을 위해 제주시에서 연간 소요되고 있는 비용이 연간 10억원이 넘고 있는<sup>75)</sup> 실정에 비추어 볼 때 예산의 생산성 측면에서 비용에 대한 효과가 증가하지 않은 채 매년 경직성 경비가 증가하는 것은 지방정부의 생산성을 떨어뜨리고 이에 따른 주민의 행정서비스는 향상되지 못한 채 지방세 부담만 가중되는 결과를 가져오게 된다.

이는 통, 반장 제도의 지속적인 필요성을 물어본 조사 결과에서도 반영되고 있는데 <표 4-24>에서 보는 바와 같이 필요성이 없거나 폐지되어야 한다고 응답한 자는 70.0%로 대다수의 응답자가 폐지되어야 한다고 하고 있다.

<표 4-24> 통, 반장 제도의 지속적인 필요성 여부

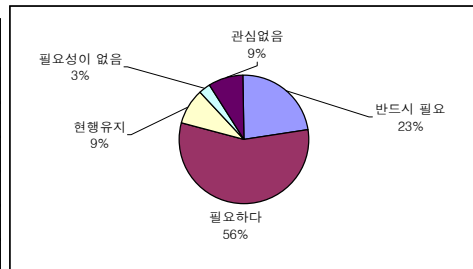
구분	응답자수	응답비율
반드시 필요하다	98	29.0
필요성이 없다	193	57.1
폐지되어야 한다	47	13.9
합 계	338	100



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

<표 4-25> 통, 반장 제도의 자원봉사자화에 대한 인식조사

구분	응답자수	응답비율
반드시 필요	78	22.9
필요하다	191	56.0
현행대로 좋음	31	9.1
개선할 필요가 없다	11	3.2
관심없다	30	8.8
합 계	341	100



75) 2003년도 제주시의 통반장 활동보상은 예산은 1,008백만원이며, 2004년도인 경우 통장 활동 보상금이 100%로 인상되어 소요예산은 20억원을 상회한다.

### 3. 조사결과 시사점

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

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

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

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

한편 행정계층구조의 불합리성과 관련해서는 현재의 시, 군간 구역조정과 동 행정구역간 조정이 이루어진다면 현행 도 - 시·군 - 읍·면·동의 3계층 행정구조가 합리적이라고 하고 있으며, 특히 동사무소의 필요성에 대해서는 절대적으로 필요하다고 인식하고 있음에 따라 동 행정의 생활행정, 현장행정으로 지역 주민 생활과 밀접하게 연관하고 있음을 알 수 있었다.

현행 통, 반 제도에 대해서는 자신의 통, 반의 인지도 및 통, 반장의 인지도로 따져보았을 때 제도 자체가 불필요하다는 의견이 지배적으로 이에 대한 제도 개선이 시급

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

### 제 3 절 동 행정구역 조정을 위한 합리적 대안

#### 1. 동 행정 구역 조정을 위한 개편방향

위와 같은 인식조사 결과에서 나타난 시사점에 착안하여 동 행정구역의 합리적 조정을 위한 정책적 제언으로서 지방화 시대 지방의 경쟁력 확보와 행정환경의 변화에 대응해 나가기 위한 동 행정구역 조정의 과제와 방향을 다음과 같이 제안하고자 한다.

행정적 기능단위로서의 동 행정구역은 행정능률과 주민편의를 위하여 획정된 지방행정구역이다. 이러한 동 행정구역은 국가 및 지방행정의 결실점인 동시에 주민의사가 국가 및 시에 전달되는 시발점이기도 하다. 국민에 의한 국민을 위한 행정 즉, 주민참여에 의한 대화행정과 주민생활을 위한 복지행정은 주민과 직접 접촉하고 대화하는 창구적 지위에 있는 洞 행정을 떠나서는 실현될 수 없는 것이다.

이러한 중요성을 갖는 洞 행정구역은 지방화, 세계화, 정보화 등 행정환경의 변화에 따라 적절하게 개편하는 것이 바람직하나 현재의 동 행정구역은 제3장, 제4장에서 살펴본 바와 같이 여러 가지 문제점이 나타나고 있다. 따라서 동 행정구역은 적절하게 개편할 필요가 있다고 하겠으며 이러한 측면에서 볼 때 동 행정구역은 다음과 같은 방향으로 조정되어야 할 것이다.

첫째, 동 행정구역은 행정환경의 변화를 고려하여 개편되어야 한다. 교통, 통신의 발달과 경제활동 등의 변화로 지역 주민의 생활권과 경제권이 달라지고 있으므로 동 행정구역은 이러한 것에 부응하는 방향으로 개편되어야 한다. 즉 생활권역과 행정구역이 일치되지 않아 불편을 겪고 있는 문제지역을 선정하여 이들 지역에 대해서는 생활권과 행정구역을 일치시키는 쪽으로 조정되어야 할 것이다.

둘째, 동 행정구역은 설정목적에 비추어 볼 때 가능한 한 확대 조정해야 할 것이다.

일반적으로 볼 때 행정구역은 주민 통제적 입장에서 보면 좁을수록 좋고 행정 능률적인 측면에서 보면 다소 넓은 것이 좋다고 볼 수 있는데 도시의 기반행정구역인 동의 경우는 그 구역의 성격상 후자적 측면이 보다 강화되고 있다. 즉, 동 행정구역은 자치적 성격은 거의 없고 단순히 주민생활 편의와 도시행정의 능률을 높이기 위한 제도가므로 이 두 가지 목적을 최대로 달성할 수 있도록 구획되어야 할 것이다.

셋째, 구역조정에 있어 신축성을 높여야 할 것이다. 도시는 농촌과 달리 그의 성장의 속도가 빠르고 도시의 성격도 신속하게 바뀌어지고 있으므로 이에 적응한 정책을 수립하고 행정을 수행하기 위해서는 그의 토대가 되는 기반행정구역의 변경이 어느 시기에 이르게 되면 단행되어야 한다. 물론 구역의 변경은 많은 재정적, 행정적인 부담을 수반하지만 전체 편익비용의 분석에 따라 변경내지 조정을 감행해야 할 것이다.

네째, 동 행정구역은 어느 정도 간의 균형을 이루도록 조정되어야 할 것이다. 행정구역에 있어서 규모의 불균형은 상호간에 위화감을 조상하며 지역의 균형적인 발전을 저해하게 된다. 특히, 지나치게 분동된 과소동의 경우는 행정의 비능률성을 초래하므로 이러한 過少洞을 통·폐합하여 동 행정구역간의 균형을 유지하는 것이 바람직하며 통·폐합으로 인한 잔여인력과 예산 및 청사에 대해서는 보다 주민의 커뮤니티 기능을 강화할 수 있는 방안으로 활용되어야 할 것이다.

다섯째, 앞으로 동 행정구역은 행정동을 分洞하는 것을 지양하고 대동제로 운영하는 것이 바람직하다고 하겠다. 아울러 인구의 증가나 업무량이 증가할 경우에는 행정동을 분동하기 보다는 동의 인력을 일부 보완함으로써 이를 해결하는 것이 바람직하다고 하겠다.

## 2. 동 행정구역 조정을 위한 합리적 개편전략

행정구역개편의 전개 방안은 여러 가지 측면에서 고찰해 볼 수 있다. 여기서는 행정구역 개편을 위한 구체적인 대안을 제시하기 보다는 거시적인 관점에서 그 전략을 모색해 보고자 한다.

행정구역 개편은 앞서 살펴본 바와 같이 주민참여를 보장하는 제도적 장치와 함께 행정구역 개편으로 인한 실질적인 효과에 대한 올바른 정보 제공으로 주민선택의 합리적 표출을 가능하게 하여 행정구역 개편에 대한 주민의 합의를 도출해야 한다. 행정구역 개편의 실질적인 주체가 시민이고 행정구역개편의 실질적인 효과에 대한 올바른 정보가 제공됨이 없이 막연히 홍보를 한다거나 하는 것은 주민의 자율성을 저해하는 요

소이다. 그러므로 주민으로부터 행정구역 개편의 찬성이든 반대이든 그것이 신뢰와 정당성을 인정받은 후에 찬성과 반대의 논리를 전개해야 할 것이며, 절차적 민주주의를 실현하고 지방자치단체와 주민간의 관계가 일방적이고 획일적인 관계가 아닌 서로의 실질적인 의사전달을 통하여 달성할 수 있다고 본다.

이러한 절차적 민주주의의 실현과 대립되는 이해 당사자들 간의 조정과 지방의회의원들의 반발을 해결하기 위해서는 이와 관련 주민투표제를 실시하는 것이 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

주민투표<sup>76)</sup>는 특정사안에 대한 직접 민주주의적인 해결을 시도하는 것이다. 특히 현대에 있어 광범위하게 나타나는 지방정부 또는 의회가 주민의 의사를 왜곡시키는 것을 적절하게 견제할 수 있을 뿐만 아니라 구역 조정에 대한 여러 가지 견해들이 이익집단, 언론 등에 의해서 충분히 표출되기 때문에 주민들이 문제에 대한 충분한 정보를 가질 수 있으며 이를 통해 동 행정구역의 개편을 논의하는 것이 바람직하다고 하겠다.

#### 1) 점진적인 행정구역 조정 - 과소동의 통폐합과 동 경계 조정

현실적으로 동 행정구역의 개편에 대한 필요성과 주민의 욕구가 아무리 크다고 하더라도 실제로 이를 실천에 옮기고자 할 때에는 숱한 난관과 저항에 부딪히게 된다. 이를 살펴보면 먼저 이해의 상반에서 오는 저항과 대립을 들 수 있다. 행정구역의 통합과 경계 조정시에는 일부 주민과 공무원 그리고 지방의회의원들의 다소간 반감과 저항이 있을 것으로 예상된다. 특히 통합후의 명칭문제, 기구축소 및 공무원 수의 감소를 비롯하여 경계 조정시 면적이 줄어드는 측의 규모 축소 등에 대한 첨예한 이해관계로 인한 심한 반발과 마찰이 있을 것이다.

또 하나의 예상되는 문제는 행정적 및 사회적 혼란의 야기이다. 상이한 동 행정구역을 통합 또는 조정하는 과정에는 행정적으로 처리해야 할 과제와 주민들의 의식 및 생활형태를 바꾸어야 할 과제가 많기 때문에 개편 후 어느 정도의 정착이 이루어지기까지는 상당한 혼란과 마찰의 과정을 거쳐야 할 것이다. 그리고 동 행정구역 개편의 권한과 책임은 지방정부에 있지만 개편안을 마련하는 데는 지역주민과 지방의회의 의견과 요구를 충분히 반영하여 상당한 공감대를 형성토록 노력해야 한다. 그러나 첨예한

---

76) 주민투표법이 '04년 1월 29일 제정 공포되어 오는 7월 30일부터 시행하게 되며, 이에 따라 제주시에서도 제주시주민투표조례(안)을 마련 입법예고('04. 5. 1~ 5. 24)중에 있다.



이해관계의 대립으로 합의점을 찾기 어려울 때에는 객관적이고 전체적인 입장에서 지방정부에 의한 조정과 결단이 내려져야 할 것이다.

이러한 동 행정구역의 개편은 일시적으로 그리고 전면적으로 개편할 경우에는 혼란과 저항이 커질 가능성이 있으므로 혼란과 저항을 최소화하면서 기대효과를 최대화시키기 위해서는 다음과 같이 단계적으로 실시하는 것이 바람직하다고 하겠다.

우선 인구나 면적 등 동의 규모가 매우 적은 過少洞을 대상으로 하여 현재의 동 행정구역은 현행대로 유지하되 동의 청사만 통합 운영함으로써 지역주민, 지방의회의원, 동 자생조직 등의 저항과 반발을 최소화하기 위하여 먼저 1개 지역을 시험 적용을 한 후 문제점을 적출하여 보완하여 것이 바람직하다고 하겠다. 그리고 이 단계에서는 대규모 아파트 단지과 도로 개설 등으로 생활권과 행정구역이 불일치하게 된 동의 경계 조정을 동시에 추진하도록 한다.

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

## 2) 적극적인 행정구역 개편 - 대동제 도입

현행 구청제 실시 요건을 갖춘 인구 50만 이상의 도시에서 구청을 설치하지 아니하고 이에 따른 대안으로 인구 3 - 5만 명을 기준으로 현행의 행정동 2 - 3개를 1개의 大洞으로 통폐하여 실시하고 있는 대동제의 도입을 적극 검토해 필요가 있다.

大洞制는 행정환경의 변화, 광역행정의 효과적 수행, 지방분권적 흐름의 적극적 수용, 주민 지향적인 서비스 조직의 설게 필요성, 지방자치단체간 경쟁력 강화 방안의 일환 등에서 도입의 필요성을 제기할 수 있다.

첫째, 기존의 洞制로는 광역화되고 있는 지방행정 수요에 효과적으로 대응하기 곤란하므로 동의 규모를 적정하게 하기 위한 노력이 시급하며, 이는 주민복지 증진이나 광역적인 지역발전 도모의 주체로 새로운 동의 역할 모색, 교통 통신 수단의 발달 및 주민생활권의 확대 등 사회경제 환경의 변화에 능동적으로 대응하기 위함이다. 더욱이 제주도 인구, 경제적 기반, 도시기반 등의 50%이상을 점유하고 있음에 따라 점점 제주 시로의 집중화 현상이 심화되고 있는 가운데 기존 동의 구역을 초월한 광역행정수요에 적절하게 대응하기 위해서는 다양한 광역행정제도를 적극적으로 활용함과 동시에 동의 통폐합을 통해 기초적인 행정단위인 동의 행, 재정능력을 더욱 강화시킬 필요가 있다.

둘째, 행정환경이 중앙집권에서 지방분권체제로 전환됨에 따라 지방행정의 의사결정에 있어 주민의 참여가 필수적이며 따라서 주민과 밀착되어 있는 기초적인 최일선의 행정단위로서의 洞이 일정규모나 행, 재정능력을 가지고 지역발전의 견인차 역할을 해 나가는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 현재의 동사무소는 지역사회발전을 주도하고 주민의 편익을 증진하는 역할을 다하지 못하고 있으며 따라서 동사무소의 기능에 있어 기본적인 방향 전환이 필요하고 주민들의 자발적이고 적극적인 참여를 통한 자치능력의 증대가 이루어져야 한다. 이를 위해 주민 중심의 행정을 통해 주민을 위한 행정서비스를 확대하고 생활편익을 증진하는 방향으로 동의 행정기능이 전환되어야 할 것이다.

현재와 같은 시청 중심의 행정체제하에서는 업무의 수행과 행정서비스의 전달이 극히 일방적이어서 일차적으로 지역의 주민과 관련된 모든 업무는 당해 동사무소가 관장하고 시청은 일괄적·집중적으로 업무를 처리하는 것이 능률적이며, 따라서 동의 행, 재정능력을 강화하고 주어진 역할을 효율적으로 수행할 수 있도록 동의 규모를 확대하는 것이 필요하다.

지역사회주민들의 공동 욕구를 해결하고 공동체의식을 형성하는 지역 커뮤니티센터로서의 역할을 동사무소가 수행할 수 있도록 동 사무소의 역할을 확립해야 한다. 왜냐하면 도시민의 생활구조 및 의식구조는 개인주의, 비인간적인 경향이 강하고 공동체의식이 부족하고 시민 개개인의 직업, 생활방식 면에서의 이질화는 이러한 경향을 더욱 강하게 하고 있어 시민들간에 유대성이 약하며 자기가 사는 지역사회에 대한 애착심도 별로 없기 때문이다.

또한 상하수도, 청소, 오물수거 등의 생활편익시설, 탁아소나 어린이놀이터 등 동 주민들의 공통적인 문제, 그리고 주민들 사이의 교량역할과 지역사회를 공동으로 개발하는 추진체의 역할을 동사무소가 수행하여야 할 것이다. 이렇게 동사무소가 지역사회의 구심적 역할을 담당하기 위해서는 지방자치의 실시와 함께 행정 전반에 걸쳐 권한과 책임을 분권화하고 지역의 특수성을 감안하여 동사무소의 자율성을 최대한 보장하고 동 직원의 능력과 사기를 진작시켜 동사무소의 신경망 형성이 필요하다.

동의 통폐합은 관련 지역의 장래나 지역의 정체성(identity), 주민공동생활의식의 양성, 관련 동 및 주민의 자주적인 판단이 전제되어야 한다. 현재의 동을 둘러싼 정세에 비추어 동의 통폐합은 일견 지역의 일체적인 정비, 동의 행, 재정기반의 강화, 주민에 밀접한 행정서비스의 충실 등을 모도하기 위한 유효하고 적절한 방안이라 할 수 있다. 따라서 대동제의 도입을 통해 행정의 능률성과 경제성 확보, 주민생활의 편의성

과 서비스 기능 강화, 지역개발효과의 극대화를 통해 궁극적으로 주민복지의 향상과 지역발전을 추구할 수 있을 것으로 기대된다.

### 3) 통, 반 제도의 폐지

행정구역 조정과 더불어 현행 통, 반장 제도의 폐지가 이루어져야 할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 통 반장 제도는 과거 개발연대의 일선행정기관의 연장선상에서 한편에서는 각종 행정지도나 연락 및 여론 수렴 기능을 수행하였지만 다른 한편으로는 정치적으로 오, 남용 되었던 것도 사실이다. 이러한 것은 그후 정치, 사회적 환경 변화에 따라 그 기능이 현저히 취약해 짐으로써 형식적인 조직으로 변화하였다. 시통반 설치조례에 규정된 통장의 임무는 각종사실확인과 세금고지서 및 통지서 등 송달지원, 통반원의 비상연락 훈련, 각종 사회공익활동 협조 지원 등이어서 행정의 전산화로 과거처럼 통, 반장이 주민이동사항을 파악하거나 각종 고지서를 전달하는 일이 줄어들어 이제는 각종 市 행사 등에 인원동원 역할에 그치고 있다고 볼 수 있다. 앞서 지역주민들의 인식조사에서 나타났듯이 응답자의 70%가 통, 반 제도를 폐지하여야 한다고 나타나고 있는 점은 이를 잘 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

따라서 현행 통장, 반장 수당 등을 지급하고 있는 통, 반 제도를 폐지하여 지역 주민 스스로의 필요에 의해 자생적으로 자원봉사자와 같은 체제로 전환될 수 있도록 해야 할 것이다.

동 행정구역내의 각종 커뮤니티센터를 중심으로 한 자원봉사체제로 운영될 수 있도록 하는 것이 장기적인 측면에서 바람직하다고 본다. 당장 통, 반장 제도를 폐지한다고 하여 지역주민의 생활에 큰 충격을 가하는 사례는 없을 것으로 판단되므로 처음 제도의 정착시까지 대상자가 없더라도 행정의 주도에 의한 인위적인 조직을 구성할 필요는 없을 것으로 생각된다.

## 제 5 장 결론 : 정책적 함의

지금까지 논의되었던 지방행정구역 개편은 경계의 재조정에 관한 미시적 수준의 편입보다는 거시적 수준의 통합과 분리의 측면 통합방식에 중점을 두고 있었다. 또한, 지방행정계층 조정과 관련된 문제는 주로 도시의 규모 즉 공간적 규모에 대한 성과가 일반적이었다. 즉 도·농 통합형 시·군간 행정구역 개편, 동일 생활권내의 기초자치구역인 市단위의 행정구역 통합을 중심으로 연구가 이루어져 왔다.

그러나 본 연구에서는 현행 일선 지방행정구역인 洞의 불합리성을 지적하면서 이러한 행정구역에 대한 지역주민의 인식조사를 통해 동의 적정규모에 대한 논의를 진행시켰다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

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

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

이에 따라 洞 행정구역은 과소동에 대한 통폐합은 거의 이루어지지 않고 인구가 증가하는 지역에 대한 분동위주로 개편해 옴으로써 지나치게 규모가 작은 동이 발생하여 동 운영의 비효율성이 초래되어 왔다.

그러나 지역개발로 인한 자연적·지리적 조건의 변화, 교통·통신·기술의 발전에 따른 생활권의 확대에 의한 행정구역과의 불일치, 도시화로 인한 행정구역의 유리, 그리고 행정의 다양화·기술화·전문화로 인한 행정기능의 양적·질적인 확대에 의하여 현대 행정국가에서는 지방자치단체의 관할구역을 재조정할 필요가 있다는 증거를 여러 곳에서 발견하게 되었다. 그리고 현행 우리나라 지방행정구역체계는 이제 종합적이고 체계적으로 그 적정성에 대하여 평가를 받아야 할 시점에 도달했다고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 기존 동행정구역이 갖고 있는 문제점을 분석해 보고 동 행정구역을 보다 효율적인 측면으로 개편하는 방향을 제시하면서, 또한 지금까지 개략적으로 논의되었던 제주시의 동 행정구역에 대한 정확한 현황 분석과 문제점과 전국 일반시의 동의 규모와 각종 현황에 대한 비교 분석 등을 각종 자료의 계량적 정리를 통해 이를 보여주고 있다.

또한 이러한 문제점의 진단과 더불어 지역주민들의 행정구역의 불합리성에 대한 인

식조사를 통해 향후 행정구역의 개편하는 방안은 주민들의 실질적인 생활권과 행정구역을 일치시키는 것을 대 원칙으로 한다는 점, 過少洞에 대해서는 통·폐합이 바람직하다는 사실과 통, 반제도의 사실상 폐지가 바람직하다는 것을 밝혀 주었다.

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

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

주민투표를 위한 안으로는 제1안은 점진적으로 행정구역을 조정해 나가는 방안으로 우선 인구나 면적 등 동의 규모가 매우 적은 過少洞을 대상으로 하여 현재의 동 행정구역은 현행대로 유지하되 동의 청사만 통합 운영함으로써 지역주민, 지방의회의원, 동 자생조직 등의 저항과 반발을 최소화하기 위하여 먼저 1개 지역을 시험 적용을 한 후 문제점을 적출하여 보완하여 것이 바람직하다고 하겠다. 그리고 이와 더불어 대규모 아파트 단지과 도로 개설 등으로 생활권과 행정구역이 불일치하게 된 동의 경계 조정을 동시에 추진하도록 하는 것이다.

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

제2안은 적극적인 행정구역 개편의 방향으로 大洞制를 도입하자는 것이다.

大洞制는 행정환경의 변화, 광역행정의 효과적 수행, 지방분권적 흐름의 적극적 수용, 주민 지향적인 서비스 조직의 설계 필요성, 지방자치단체간 경쟁력 강화 방안의 일환 도입의 필요성을 제기할 수 있는데, 동의 통폐합은 관련 지역의 장래나 지역의 정체성(identity), 주민공동생활의식의 양성, 관련 동 및 주민의 자주적인 판단이 전제되어야 한다. 현재의 동을 둘러싼 정세에 비추어 동의 통폐합은 일견 지역의 일체적인 정비, 동의 행, 재정기반의 강화, 주민에 밀접한 행정서비스의 충실 등을 모도하기 위한 유효하고 적절한 방안이라 할 수 있다. 따라서 제주시의 동 행정구역을 크게 중부권, 서부권, 동부권, 남부권, 북부권 등의 앞으로의 도시개발 수요와 도시 성장의 규

모 등을 감안한 대동제의 도입을 통해 행정의 능률성과 경제성 확보, 주민생활의 편의성과 서비스 기능 강화, 지역개발효과의 극대화를 통해 궁극적으로 주민복지의 향상과 지역발전을 추구할 수 있을 것으로 기대할 수 있을 것이다.

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

첫째, 앞서 밝힌 바와 같이 공간적인 범위를 제주시로 한정하고 동에 관한 자료는 주로 제주시의 자료를 활용함으로써 지역적인 한계가 있다고 하겠다. 이는 연구자의 자료접근의 용이성, 제주도에서 제주시가 가지고 있는 도시기반 등의 제반 여건이 50% 이상의 점유하고 있기 때문이다. 그러나 연구의 대상과 범위가 제주시를 대상으로 하여 하였기 때문에 이 연구결과를 일반화하여 해석하는 데는 한계가 있을 것이다.

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

따라서 앞으로의 연구에서는 전국의 동을 대상으로 하고 동에 관한 자료도 전국의 자료를 활용함으로써 지역적인 한계를 극복해야 하겠으며 또한 제주시의 행정구역의 조정의 개편방향을 위한 연구에서는 구체적인 지역의 선정과 인식조사에 있어 지역주민의 대표성을 고려한 설문조사를 통해 조사의 신뢰도를 높일 수 있도록 해야 하겠다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

#### 가. 단행본

- 국토개발연구원, 「도시지역 확정기준에 관한 연구」, 1981
- 김병준, 「한국지방자치론」(서울 : 법문사, 1994)
- 김병진, 「정책학개론」(서울 : 박영사, 1998)
- 김보현·김용래, 「지방행정의 이론과 실제」(서울 : 법문사, 1983)
- 김기옥, 「지방자치행정론」(서울 : 법문사, 1994)
- 김안제, 「지역개발과 지방자치행정」(서울 : 대명출판사, 1989)  
「지방행정계층 및 행정구역의 개편방향」(행정개혁위원회, 1988)  
「환경과 국토」(서울 : 박영사, 1979)
- 김영기, 「지방자치제의 이해」(서울 : 대영문화사, 1999)
- 김 원, 「도시행정론」(서울 : 박영사, 1993)
- 김익식, 「지방행정구역 개편방향과 전략」(나라정책연구회 편저, 1995)
- 김종표, 「신지방행정론」(서울 : 법문사, 1991)
- 김학노, 「지방행정의 이론과 실제」(서울 : 박영사, 1994)
- 김해동, 「조사방법론」(서울 : 법문사, 1995)
- 박수영, 「도시행정론」(서울 : 박영사, 1994)
- 백완기, 「행정학」(서울 : 박영사, 1994)
- 손재식, 「지방행정개론」(서울 : 박영사, 1992)
- 이기순, 「도시행정의 발전론적 고찰」(서울 : 법문사, 1968)
- 이기옥, 「지방자치이론」(서울 : 학현사, 1996)
- 이종수(외), 「새행정학」(서울 : 대영문화사, 2000)
- 이준구, 「재정학」(서울 : 다산출판사, 1995)
- 정세욱, 「지방자치학」(서울 : 법문사, 2002)
- 제주시, 「통계연보」, 각년도
- 조창현, 「정부간 관계 - 이론과 실제」(서울 : 법문사, 1997)  
「한국지방자치의 쟁점과 과제」(서울 : 도서출판 문원, 1995)
- 최창호, 「지방자치학」(서울 : 삼영사, 2004)  
「지방자치제도론」(서울 : 삼영사, 1991)

「도시계획사십년사」, 1996  
행정자치부, 「행정구역 및 인구현황」, 2003

## 나. 논문

- 공민배, “우리나라 지방행정계층 조정에 관한 연구”, 경희대학교대학원 박사학위 논문 (2001)
- 경기도연구단, “지역이기주의 극복을 위한 광역행정 협력방안 : 대상시설별 유형화를 중심으로 「지역이기주의의 효율적 극복방안」, 수원:내무부 지방행정 연수원
- 김영수, “지방자치단체의 적정규모 유지방안” (지방자치, 현대사회연구소, 9월호, 1996)
- 김학노, “지방자치단체의 계층구조와 기능배분”, 「자치발전」, 제5권(1985.5)
- 노용희, “지방자치단체에 있어 적정구역의 기준설정”, 「한국의 지방자치」(서울 : 녹원출판사, 1998)
- 박우서, “지방행정조직 계층구조 개편에 관한 연구”, 연세대학교 대학원 석사학위논문 (1998)
- 서문수, “동행정구역과 동행정의 발전방향에 관한 연구”, 부산대학교 행정대학원 석사 학위논문(1997)
- 서울대학교 행정대학원 행정조사연구소, “지방행정체제의 계층구조 및 관할구역에 관한 연구”, 1990
- 서울특별시, “서울특별시 구, 동 행정구역에 관한 연구보고서”, 1979
- 이규환, “도, 농통합형 구역개편과 계층구조”, 「자치행정 73호」, 1994
- 이달근, “자치행정의 발전을 위한 행정구조 개편방안”, 「세계화시대의 지방화」(여의도 연구소, 1995)
- 이은재, “대도시 행정구 폐지 무엇을 고려해야 하나”, 「지방자치」, 지방행정연구소 2월호(1996)
- 이종수, “지방자치계층, 행정계층구조 축소 개편되어야 한다”, 「지방자치」, 현대사회연구소 4월호(1996)
- 이철주, “도시동의 행정체제 개편구조”, 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원 (1998)
- 임석희, “한국 지방행정체제의 문제점과 개편의 방향”, 「대한지리학회」 제29권 제1호 (1994)
- 임경순, “기초행정단위구역의 실태와 개선방안”, 내무부지방행정연수원 고급간부양성반



(제3기), 1983

- 정세욱, “행정구역개편의 필요성과 한계”, 「국회보」, 7월호(1994)
- 정재화, “한국의 지방행정구역개편에 관한 연구”, 명지대학교 박사학위논문(1992)
- 조일홍, “수도권 자치구역 개편에 관한 연구”, 「한국행정학보」(1991)
- 조종현, “지자체실시의 실효성 제고를 위한 지방행정제도의 개선방안”, 「행정논총」 제30권 1호, 서울대학교 행정대학원(1992)
- 진동규, “지방자치시대 광역행정체계의 발전방안에 관한 연구”, 인하대학교 대학원 박사학위 논문(1996)
- 최종성, “지방행정조직 계층구조 개편에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문(1999)
- 하종근, “지방자치구역 개편방안에 관한 연구”, 「창원대학교 논문집」 제16권(1993).
- 한국지방행정연구원, “지방행정구역개편방향에 관한 연구”, 서울(1994)
- “동 행정구역 설정기준에 관한 연구”, 연구보고서 제49권(1989)
- 홍준현, “지방행정 계층구조 개편방안“, 「한국행정연구」 제7권 1호, 1998

## 2. 외국문헌

- Barlow, I. M, Spatial Dimensions of Urban Government, New York: John Wiley & Sons(1981)
- Bennison, D. J, "The Measurement of settlement Centrality", Professional Geographer 30(4):371-376
- Challis, Organizing Public Social Services, Essex: Longman(1990)
- Charles L. Lerven, John B. Levler and Perry Shapiro, An Analytical Framework for Regional Development Policy, Cambridge : The MIT, 1970
- Charles Sampson, Value, Bureaucracy and Public Policy, Lanham : University Press of America, 1983
- Chandler, J. A, Local Government Today. Manchester, U.K: Manchester University Press(1996)
- dept of Economic and Social Affairs of U.N, Decentralization for National and Local Development, New York : United Nations, 1962
- F. Harold, Local Developing Countries(New York : McGraw Hill, 1984)
- H. Elock, Local Government(London : Methuen, 1986)
- Hochman, Harold M. ed, The Urban Economy(NY: W. W. Norton & Company, Inc.)(1976)
- Leemans, A. F, Changing Patterns of Local Government. Hague: The International

Union of Local Authorities(1970)  
Lipman, V. D, Local Government Areas, 1834-1945. Oxford: Basil BlackWell(1949)  
Stuart S. Nagel, "What is Efficiency in Policy Evaluation", in Dennis J. Palumbo, Stephen B.Faucett and Paula Wright, Evaluating and Optimizing Public Policy(Lexington : D.C.Heath and Company, 1981),



## [Summary]

### A Study of methods for Jeju City districts(Dong) redistribution

Advised by Young-hoon Kang

**Submitted by In-Young KIM**

Department of local government

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

This is a study on adjustment for administrative district, so called "Dong", of the local government. The need of reforming dong-administrative district can be regarded in terms of two aspects: eliminating present problems and enhancing ability to cope with newly changed environment. There are several problems local administrative districts have such as absurdity of administrative district, overlapping caused from multiplicity of administrative steps, and inefficiency of managing Tong(a neighborhood unit) and Pan(the smallest unit of a neighborhood association).

On the other hand, reinforcing external comparativeness is one of the most important issues for the local government in the age of local autonomy. The local government should innovate autonomic capacity through solving the disparity among Dongs and reforming district reasonably in order to secure its comparativeness, responding efficiently to rapidly growing administrative consumption, changing administrative environment and residents' desire, in the age of local autonomy when it has to compete with other cities around the world.

This study analyzes the problems Dong-administrative district have and suggests the provision for reforming Dong-administrative district system to efficient

ways. Moreover, the article presents accurate analysis and problems of Dong-administrative district in JeJu-si discussed roughly so far, and comparative assessment of all kinds of present conditions of general Dongs throughout the nation through econometrical arrangement of various data.

Meanwhile, the survey over the residents' recognition of absurdity of administrative district suggests several innovation plans for administrative district hereafter. The dominant principle is to accord the actual zone of residents' life with administrative district, to unify and abolish excessively small Dong, and to abolish Tong-Pan system.

Based on this, several innovating drives for Dong-administrative district to solve current problems and meet administrative change can be summarized like below. Firstly, Dong-administrative district should be reformed concerning administrative change; Secondly, Dong-administrative district should be expanded within the limits of the possibility when considering its original aim; Thirdly, the flexibility of adjusting district should be increased; Fourthly, the balance among Dongs should be established and maintained; Fifthly, future Dong-administrative district should be managed as large dong system avoiding dividing administrative Dongs.

The details of this study are following.

In chapter 1, the background, purpose, sphere and contents of the study were stated.

In chapter 2, I arranged the meaning and established standard of Dong-administrative district which were focused on internal and external researchers' opinions as the theoretical consideration. Also, literature study was conducted for the proper standards of Dong-administrative district, and previous studies related to the administrative district reform were arranged.

Chapter 3 I would look around Dong-administrative district focusing on Dong in Jeju-si. At the present time, the administrative size such as population, area, the number of Tong and Pan, etc. have been increasingly out of balance among

them in Jeju-si. And the current problems associated the number of public servant, the amount of work they process, organizing and operating human resource as well as above was analyzed using the data.

Chapter 4, I analysed alternative plans for difference of recognition and resonable adjustment about present administrative district followed a survey of Jeju citizens on Dong-administrative district.

The 5 chapter I summarized and arranged the result of actual condition and recognition research, and suggested research direction related to limitation of the study.



# 부 록

[제주시 동 행정구역 조정에 관한 연구조사 설문지]



## 제주시 동 행정구역 조정에 관한 연구조사 설문지

안녕하십니까?

저는 제주대학교 행정대학원에서 지방자치를 전공하고 있는 학생으로서 본 연구조사는 도시행정에 있어 주민의 기초적 생활권인 동시에 모든 행정수요·공급의 시발점·결실점이 되고 있는 동 행정구역의 재조정에 대한 지역주민의 인식조사 및 분석을 통해 동 행정구역의 실태와 문제점을 파악하고 동 행정구역 조정에 관한 합리적 대안을 마련하고자 실시하는 것입니다.

응답하신 내용은 무기명으로 통계 처리되어 연구 목적으로만 사용되므로 개인의 비밀은 보장됩니다.

제주대학교 행정대학원 지방자치전공 김인영

연락처 : 011-690-7179, 750-7215

지도교수 : 제주대학교 행정학과 교수 강영훈

■ 통계처리의 편의를 위해 필요한 사항입니다. 해당되는 번호에 V 해주십시오

1. 성 별    ① 남    ② 여
2. 연 령
  - ① 20세 미만    ② 20-30 미만    ③ 30-40미만    ④ 40-50미만
  - ⑤ 50-60미만    ⑥ 60세 이상
3. 학 령
  - ① 중학교 졸업    ② 고등학교 졸업    ③ 대학교졸업(전문대학 포함)
  - ④ 대학원이상    ⑤ 대학(원) 재학생
4. 직 업
  - ① 자영업    ② 회사원(사무직, 은행원, 기업체 등)
  - ③ 서비스업(판매업, 이·미용업, 식당업, 숙박업등)
  - ④ 전문직(교수, 변호사, 의사, 약사, 예술가 등)
  - ⑤ 기 타(주부, 학생, 무직 등)
5. 가구주 직장의 위치는
  - ① 주소지 동 관할 구역내    ② 주소지 동 관할 구역밖(제주시 관내)    ③ 제주시 외 기타 시·군
6. 현재 거주하고 있는 동의 거주기간은
  - ① 1년 미만    ② 2-5년 미만    ③ 5-7년 미만    ④ 7-10년 미만    ⑤ 10년이상

※ 주민등록상 주소지에 상관없이 실제 거주지에 대해 작성.





6. 동사무소에서 선생님께서 거주하고 있는 통반 생활이나 동네문제에 대하여 얼마나 잘 알고 있는 것 같습니까?  
 ① 잘 알고 있는 것 같다 ② 보통인 것 같다 ③ 잘 모르는 것 같다
7. 행정동의 규모가 너무 클 경우 어떻게 조정하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?  
 ① 동을 분할하여 관할 인구를 줄인다  
 ② 관할은 그대로 두고 동사무소 규모 및 직원 수를 늘린다  
 ③ 관할인구와 동사무소의 인력은 그대로 두고 동사무소의 사무를 간소화한다  
 ④ 기 타 ( )
8. 행정동의 규모가 너무 작은 경우 어떻게 조정하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?  
 ① 인근 동을 통합하거나 관할구역을 조정한다  
 ② 동 규모에 맞추어 직원수를 줄인다  
 ③ 조정할 필요가 없다  
 ④ 기 타 ( )
9. 동의 행정구역을 조정할 경우 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?  
 ① 토지, 건물 등에 대한 재산상의 가치 하락 ② 기초지방의회의원 정수의 문제  
 ③ 조정지역간의 주민들의 저항 내지 반발 ④ 개인과 관련된 각종 공부상 정리에 따른 불편  
 ⑤ 기 타 ( )
10. 현행 동 행정 구역에 대한 조정이 필요하다면 그 이유는 무엇입니까?  
 ① 도시개발(도로개설) 등으로 인한 생활권의 불일치 해소  
 ② 행정비용 절감을 위해 ③ 동간 인구·면적의 불균형 해소  
 ④ 동간 지역개발 정도의 균형유지 필요  
 ⑤ 기 타( )
11. 현행 제주시의 동 행정 구역을 재조정 할 경우 조정 기준의 우선순위에 대해 순서대로 3가지만 적어 주십시오 ( , , )  
 ① 지리적 조건(도로 등) ② 초등학교 학군 ③ 인구 ④ 면적  
 ⑤ 전통적 공동체의식 ⑥ 행정적 능률성(행정의 접근성) ⑦ 주민편의
12. 선생님께서 살고 계신 행정동 구역내에서 동구역 설정이 잘못되어 문제가 되는 지역이 있습니까?  
 ① 있다 ② 없다 ③ 잘 모르겠다

13. (위에서 ①번을 답하신 분에 한하여) 문제지역이 있다면 있는대로 적어 주십시오  
또한 그 문제점은 어떤 것입니까?

- 지역명 또는 번지 :
- 문제점

-----  
-----

14. 동사무소의 필요성에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 반드시 필요하다 ② 필요하다고 생각한다 ③ 없어도 불편은 없다

15. 제주도의 행정계층구조에 있어 현재의 도 - 시 · 군 - 읍 · 면 · 동의 3계층구조가 합리적이라고 생각하십니까?

- ① 합리적이다 ② 비합리적이다 ③ 잘 모르겠다

16. 위 15번 문항에서 ②번(비합리적이다)을 선택하신 경우 계층구조의 조정을 어떻게 개편하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 도를 폐지한다 ② 시를 폐지한다 ③ 동을 폐지한다  
④ 현행을 유지하되 현행 시 · 군의 구역을 재조정한다  
⑤ 기 타( )

17. 선생님이 거주하고 있는 주소지가 몇 통 몇 반인지 아십니까?

- ① 알고 있다 ② 모른다 ③ 관심 없다

18. 거주하고 있는 지역에서 누가 통장이고 반장인지 알고 계십니까?

- ① 통장, 반장 모두 알고 있다 ② 통장만 알고 있다  
③ 반장만 알고 있다 ④ 통장, 반장 모두 모른다 ⑤ 관심 없다

19. 인터넷 등 통신의 발달, 아파트 등 공동주택이 50% 이상을 차지하는 주거 형태의 구조적 변화 등을 비추어 볼때 현행 통, 반장 제도의 지속적인 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 반드시 필요하다 ② 필요성이 없다 ③ 폐지되어야 한다

20. 과거의 행정구획에 따라 지나치게 세분화되어 있는 통, 반 제도를 구역, 면적, 동일 생활권 등에 따라 광역화를 추진함으로써 행정비용을 줄이고 점진적으로 주민이 중심이 되는 자원봉사체제로의 전환에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 반드시 필요하다 ② 필요하다 ③ 현행대로 좋다  
④ 개선할 필요가 없다 ⑤ 관심 없다