

碩士學位論文

濟州市 行政組織의 改革方案에 관한 研究



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

梁 齊 允

碩士學位論文

濟州市 行政組織의 改革方案에 관한 研究

指導教授 金 性 俊



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

梁 齊 允

1998年 6月 日

# 濟州市 行政組織의 改革方案에 관한 研究

指導教授 金 性 俊

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

1998年 6月 日

濟州大學校 行政大學院  
行政學科 一般行政專攻  
梁 齊 允



梁齊允의 行政學 碩士學位 論文을 認准함.

1998年 7月 日

委員長 \_\_\_\_\_ (인)

委 員 \_\_\_\_\_ (인)

委 員 \_\_\_\_\_ (인)

# 목 차

제 I 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 목적 .....	1
제 2 절 연구의 범위와 방법 .....	2
1. 연구의 범위 .....	2
2. 연구의 방법 .....	3
제 II 장 지방행정의 새로운 경향 .....	5
제 1 절 지방화시대에 따른 지방행정환경의 변화와 영향 .....	5
제 2 절 지방화시대에 예상되는 행정수요 .....	7
1. 지방화의 필요성 .....	7
2. 행정수요의 개요 .....	8
제 3 절 지방자치실시에 따른 지방행정의 역할과 향후 과제 .....	10
1. 지방행정의 역할 .....	10
2. 지방행정의 향후 과제와 실천방향 .....	11
제 III 장 행정조직 개혁에 대한 이론적 접근 .....	13
제 1 절 조직개혁의 의의와 원칙 .....	13
1. 조직개혁의 의의 .....	13
2. 조직개혁의 원칙 .....	13

제 2 절	조직진단의 기초이론	15
1.	조직진단의 필요성	15
2.	조직진단의 대상과 요소	16
3.	조직진단의 절차와 과정	19
제 3 절	조직개혁의 접근방법과 분석의 틀	21
1.	조직개혁의 접근방법	21
2.	분석의 틀	24

#### 제Ⅳ장 제주시 행정조직의 현황과 문제점 ..... 27

제 1 절	제주시 행정조직의 변천과정	27
1.	제주시 행정조직의 연혁	27
2.	제주시 행정조직의 변천	28
제 2 절	제주시 일반현황 및 행정조직의 현실태	30
1.	제주시 일반현황	30
2.	제주시 행정조직의 현실태	31
제 3 절	제주시 행정조직의 문제점	47
1.	지방행정조직 개혁에 관한 면접조사	47
2.	지방행정인에 대한 문제점	62
3.	제주시 행정조직의 문제점	64
4.	지방행정환경 변화에 대한 문제점	75

#### 제Ⅴ장 제주시 행정조직의 개혁방안 ..... 76

제 1 절	조직개혁의 기본방향	76
제 2 절	지방행정인의 능력발전	77

1. 경영마인드 제고방안 강구 .....	77
2. 정보화의 지속적인 추진 .....	77
3. 지방공무원의 인식과 사고의 전환으로 적극적인 참여 유도 .....	78
4. 관리자의 자질 및 조직관리 능력 제고 .....	79
제 3 절 제주시 행정조직의 개혁 .....	80
1. 제주시 본청 행정조직의 개혁 .....	80
2. 제주시 소속기관 및 하부행정기관의 개혁 .....	89
제 4 절 지방행정환경 변화에의 대응 .....	94
1. 지방행정환경 변화에 신속한 대처 .....	94
2. 지역문제의 적극적인 해결방안 강구 .....	94
<b>제 VI 장 결 론</b> .....	95
<b>참 고 문 헌</b> .....	97
<b>ABSTRACT</b> .....	101
<b>부 록</b> .....	105
1. 면접조사표 .....	107
2. 제주시 실·국별 행정기구, 사무분장 및 정원현황 .....	113
3. 주요 연도별 제주시 행정기구표 .....	133

# 표 목 차

<표Ⅲ-1> Harrison의 조직진단요소와 세부지표 .....	16
<표Ⅲ-2> OAI의 조직진단요소와 세부지표 .....	17
<표Ⅲ-3> 한국지방행정연구원의 조직진단요소와 세부지표 .....	18
<표Ⅳ-1> 제주도 지방행정기구 변천 .....	29
<표Ⅳ-2> 제주도 지방행정기능 분류 .....	32
<표Ⅳ-3> 의회사무국 기구, 분장사무 및 정원 현황 .....	33
<표Ⅳ-4> 기획관리 및 감사분야를 담당하는 기구, 분장사무 및 정원현황 .....	33
<표Ⅳ-5> 내무행정을 담당하는 기구, 분장사무 및 정원현황 .....	35
<표Ⅳ-6> 사회복지 및 산업경제를 담당하는 기구, 분장사무 및 정원현황 .....	37
<표Ⅳ-7> 환경행정을 담당하는 기구, 분장사무 및 정원현황 .....	38
<표Ⅳ-8> 도시행정을 담당하는 기구, 분장사무 및 정원현황 .....	39
<표Ⅳ-9> 직속기관의 행정기구, 분장사무 및 정원현황 .....	40
<표Ⅳ-10> 사업소의 행정기구, 분장사무 및 정원현황 .....	41
<표Ⅳ-11> 동 행정기구 및 분장사무 현황 .....	42
<표Ⅳ-12> 제주도 지방공무원 정원 현황 (직렬별) .....	43
<표Ⅳ-13> 면접조사 내용 요약 .....	49
<표Ⅳ-14> 성별 분포 .....	51
<표Ⅳ-15> 연령별 분포 .....	51

<표IV-16> 교육수준별 분포 .....	52
<표IV-17> 제주시 거주기간별 분포 .....	52
<표IV-18> 직업별 분포 .....	53
<표IV-19> 공무원 직급별 분포 .....	54
<표IV-20> 지방행정인의 경영마인드 수준 .....	54
<표IV-21> 지방행정인의 정보획득·이용수준 .....	55
<표IV-22> 지방행정인의 정보공개·상호교류수준 .....	55
<표IV-23> 민선단체장에게 가장 필요로 하는 사항 .....	56
<표IV-24> 제주시 지방행정조직의 문제점 .....	57
<표IV-25> 현행 동사무소를 대동제로의 통·폐합 방안 .....	59
<표IV-26> 현행 동사무소를 대동제로의 통·폐합 이유 .....	59
<표IV-27> 대동제로의 통·폐합시 인구규모 .....	60
<표IV-28> 지역문제의 바람직한 해결방식 .....	61
<표IV-29> 간소한 지방정부 구현에 대한 견해 .....	62
<표IV-30> 산업별 취업자 현황 .....	65
<표IV-31> 제주시 생활보호대상자, 장애인 및 65세이상 노인현황 .....	66
<표IV-32> 시제 실시 이후 행정조직 주요 개편 현황 .....	68
<표IV-33> 최근 5년간 보건소 세입 세출 현황 .....	70
<표IV-34> 제주시 지방공기업 사업 운영현황 .....	71
<표IV-35> 제주시 소속기관 운영수지 현황 .....	72
<표IV-36> 제주시 법정동 및 행정동 현황 .....	73



<표 V-1> 주요 국가의 정보화 지수 .....	78
<표 V-2> 지방행정조직 관리의 개선방향 .....	79
<표 V-3> 연도별 제주시 공무원 수 증가현황 .....	81
<표 V-4> 개혁 전과 후의 동행정 조직 비교 .....	93



# 그림 목 차

<그림Ⅲ-1> 조직내의 4가지 변수 .....	22
<그림Ⅲ-2> 지방행정조직 개혁의 분석틀 .....	26
<그림Ⅳ-1> 제주시 행정기구 현황('97. 12. 1 현재) .....	45
<그림Ⅴ-1> 제주시 기획관리 및 내무행정분야 현행 기구표 .....	81
<그림Ⅴ-2> 제주시 기획관리 및 내무행정분야 개편 대안 기구표 .....	83
<그림Ⅴ-3> 제주시 사회복지 및 산업경제분야 현행 기구표 .....	84
<그림Ⅴ-4> 제주시 사회복지 및 산업경제분야 개편 대안 기구표 .....	85
<그림Ⅴ-5> 환경행정분야 현행 기구표 .....	86
<그림Ⅴ-6> 환경행정분야 개편 대안 기구표 .....	87
<그림Ⅴ-7> 도시행정분야 현행 기구표 .....	88
<그림Ⅴ-8> 도시행정분야 개편 대안 기구표 .....	89
<그림Ⅴ-9> 제주시 직속기관과 사업소 개편 대안 기구표 .....	90
<그림Ⅴ-10> 개혁 후의 제주시 동행정 조직 대안 .....	92

# 제 I 장 서 론

## 제 1 절 연구의 목적

많은 우여곡절 끝에 1991년 지방의회가 30년만에 부활되고 1995년 6월 제1회 전국 동시지방선거와 1998년 6월 제2회 전국 동시지방선거가 실시됨으로써 우리나라도 외형적으로 지방자치체가 완비되었다고 해도 과언이 아니다. 우리 나라는 그동안 지방은 중앙에 의해 통제당하고 예속되어 각 지방마다의 개성과 특성을 살릴 수가 없었다. 하지만 자치단체장 선거를 기점으로 하여 지역의 책임자가 해당 지역 주민의 손에 의해서 선택됨으로써 지금까지의 상황과는 매우 달라졌다.

민선 제1기의 출범으로부터 각급 지방정부에서 정치·행정적 실험이 가능할 수 있는 최소한의 환경이 부여된 것이다. 이러한 측면에서 자치시대는 각 지역간의 정책 대결의 시대라고도 할 수 있다. 각 지방정부는 해당지역을 타 지역보다 살기 좋은 곳으로 만들기 위하여 새로운 아이디어나 정책을 개발하고자 노력을 하고 있다. 물론 우리의 역사가 고도의 중앙집권적이고 권위주의적인 정치·행정시스템으로 일관되어 왔기 때문에 완전한 지방자치체의 실시에 따른 시행착오와 발전의 양상도 나타나고 있다고 생각된다.<sup>1)</sup>

지방자치 실시 이전에는 지역정치의 부재 속에서 지역주민 위에 군림하는 정치·행정체제로 이루어졌으나, 앞으로는 지역정치의 활성화 속에서 지역 주민과 함께 하며 봉사하는 자세로 지방행정은 바뀌어지게 될 것이다. 왜냐하면 주민의 신뢰를 받지 못하는 지방정부는 다음의 선거에서 재집권 할 수 없기 때문이다. 따라서 지방정부는 해당 지역 주민들에게 최대한의 행정 서비스를 제공하기 위하여 여러 가지 방안들을 강구할 것이다. 그 중 지방행정조직의 개혁 작업은 지방정부 개혁의 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 지방자치단체의 개혁을 통하여 행정에 대한 대주민 감응도를 높임으로써 지방행정의 능률성과 민주성을 제고시켜 나가야 할 것이다.<sup>2)</sup> 민선시대 출범이후 부분적인 조직개혁을 하였지만 과학

1) 김병완 외, 『지방자치와 지역정책』 (서울: 도서출판 한울, 1996), p. 37.

2) 김병완 외, 상계서, p. 38.

적이고 객관적인 분석에 의한 조직 진단을 거친 후 이루어진 개혁이라고 할 수 없다.

이제 우리는 WTO 개방체제, OECD가입, IMF 구제 금융 신청 등 무한 경쟁과 적자생존의 원리가 지배하는 세계속에서 살고 있다. 행정에도 비용과 경쟁의 원리를 도입하고 창의와 능률을 바탕으로 행정조직의 효율성과 효과성을 향상시켜 지방행정의 주 고객(client)인 지역 주민들에게 욕구 충족과 최대의 행정서비스를 제공해 주어야 할 것이다.

따라서 지방 행정조직은 이러한 국제적인 환경 변화와 지역주민의 다양한 행정수요에 유연성 있게 대처할 수 있는 경쟁력과 개성을 살린 조직구조로의 개혁이 시급한 과제라 할 수 있다. 또한 자치시대는 자치단체간의 경쟁시대으로써 차별화가 필수적이며 조직의 효율성과 생산성 극대화를 위하여 경영행정 차원의 조직으로 개혁이 요구되어지고 있다.

이러한 시기에 현재의 지방행정조직이 ①앞으로의 환경변화에 대한 예측, ② 변화하는 환경에의 대응, ③행정수요 충족 등의 문제에 대해 바람직한 방향으로 나가기 위해서 지방행정조직을 어떻게 발전시켜야 할 것인가를 분석 연구하는 것은 중요한 일이 아닐 수 없다.

이를 위해서 본 연구는 지방행정 조직의 문제점과 현상진단을 통해 변화하는 행정 환경에 적절히 대응하고 지방행정의 문제해결 능력을 향상시킬 수 있도록 지방행정조직 개혁 방안을 마련하여 민선 제2기를 준비하는 이 시점에서 장·단기적인 대응체제와 방향을 모색하는데 그 목적이 있다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

현재 지방자치단체의 기구 및 정원관리에 관한 권한은 몇 차례에 걸친 정부의 개선노력에도 불구하고 아직도 미흡한 실정이다. 지방자치단체의 입장에서 볼 때 자율조직권이 전면 이양되지 않는 상태에서 부분적인 개편권한만 부여되는 등 그 범위가 한정되어 있다. 또한 지방자치단체도 전문적 지식이나 경험이 없어 종전의 기구에서 국한적인 개편을 추진하는 등 아직도 과거의 기구편제가

그대로 존속되고 있다.

따라서 본 연구에서는 다음과 같이 연구의 범위를 한정시켰다.

첫째, 지방자치의 활성화와 완전한 지방자치시대에 부응하기 위한 지방 행정 조직의 근간인 기구와 정원조정에 초점을 두었다.

둘째, 연구대상 기관은 제주시 행정조직 기구로 한정하였다.

셋째, 새로운 행정환경과 주민수요에 맞는 기구 및 정원을 중점 대상으로 고찰함으로써 지역 주민욕구와 기대에 부응하는 효율적 업무를 수행할 수 있는 기구 및 기능재편 방안에 한정하였다. 여기에서는 제주시 본청 조직과 함께 직속기관, 사업소, 동사무소 조직도 검토 대상에 포함시켰다.

넷째, 지방자치제 실시 후 비록 한정적이지만 지방의 자율조직권이 부여된 '97년말 현재 조직개편이 제대로 이루어지지 않거나 부분적인 개편에 국한되어 있다. 따라서 비교를 통한 분석보다는 기존의 행정기구에서 새로운 개편방향에 대한 문제점과 현상 진단을 통한 개선안과 방향 제시에 중점을 두었다.

## 2. 연구의 방법

본 논문은 작고 효율적이며 경쟁력을 갖춘 지방정부 구현을 그 전제로 하여 지방자치단체의 바람직한 행정조직 개혁방안을 모색하려는 것이 본 연구의 의도인 것이다. 이를 위해서 본 연구는 다음과 같은 방법으로 진행하였다.

첫째, 문헌연구를 통해서 자료의 수집과 분석을 하였다. 지방행정조직에 관한 이론적 고찰과 행정환경 및 수요변화에 대해서는 국내·외 학자들의 문헌, 정부간행물, 한국지방행정연구원, 내무부(현 행정자치부), 지방행정연수원, 지방행정공제회의 관련서적과 연구보고서를 참조하였다. 또한 제주도와 제주시의 백서, 자치관계법규집, 각종 통계보고를 활용하였다.

아울러 본 연구의 이론적 배경을 마련하기 위하여 관련 문헌을 중심으로 분석하였으며 비록 한정된 권한이지만 수시로 행정기구의 개편이 이루어지는 등 변화의 다양성으로 인해 제주시 조직관리부서의 협조와 조언을 얻어 그 추세분석 자료로 활용하였다. 그리고 제주시 행정조직 관리기구 및 정·현원 등의 자료는 '97.12.1일 현재를 기준으로 하였다.

둘째, 본 연구에서는 문헌연구를 통하여 정립된 지방행정조직 개혁 방안이 적시성이 있을 수 있도록 하기 위해서 면접에 의한 자료수집을 하였다. 면접에

의한 조사는 제주시 소속 5급 이상 공무원과 제주시에 거주하는 5인 이상 사업체 기업인, 언론인, 통장 등 전문가 집단 및 일반시민을 대상으로 실시하였다.

지방자치가 실시되면서 주민들이 정책과정에 참여하는 기회가 전에 비해 직·간접적으로 많아졌지만 아직도 일반주민들이 행정과정에서의 참여와 조직구조에 대한 이해는 극히 적은 편이다. 따라서 조사대상으로 선정한 전문가 집단과 일반시민 집단은 시청이나 동사무소와의 빈번한 접촉을 통하여 행정에 대한 이해와 참여가 많다는 것이다. 아울러 공무원 집단은 지방자치단체의 정책 입안, 결정 및 집행에 주도적인 역할을 수행하는 5급 이상 공무원을 조사 대상으로 선정하게 되었다.

그래서 본 연구에서는 이들을 대상으로 지방행정인, 지방행정조직 구조 및 지방행정환경에 대하여 그 문제점과 개선방안을 조사하는 것이 지방행정 조직 개혁의 합리적인 방안을 모색할 수 있으리라는 전제를 하였다.

그리고 본 연구의 면접조사 방법은 다음과 같이 진행되었다.

① 면접조사 대상 집단은 앞에서 서술한 대로 공무원 집단은 제주시 5급 이상 공무원 69명을 선정하였다. 그리고 기업체, 언론인, 통장 등 전문가 집단과 일반시민 각각 50명을 무작위로 표집하여 표본으로 사용하였다.

② 면접조사표는 가표를 작성한 후 지도교수의 지도를 받아 작성을 하였다. 작성한 후에 예비조사를 거쳐 면접조사 내용을 확정하였다.

③ 조사는 예비조사와 본조사로 나누어 진행하였으며 예비조사는 20명을 대상으로 6일간('98.4.10 ~ 4.15) 실시하였다.

본조사는 1998년 4월 16일부터 5월 5일까지 20일간 직접조사와 조사원에 의한 조사를 병행하였다.

셋째, 면담에 의한 자료수집을 하였다. 본 연구자는 현지 면담을 통하여 지방행정조직 구조의 실태를 파악할 수 있는 자료를 얻었다. 면담대상자는 전·현직 조직관계 담당공무원, 지역사회지도자 및 언론인 등을 대상으로 하였다. 이 면담을 통하여 문헌연구와 면접조사에 의한 연구에서 놓치기 쉬운 적시성 있는 자료들을 수집하여 조직개혁의 합리적인 방안을 모색할 수 있는 자료로 사용하였다.

## 제 II 장 지방행정의 새로운 경향

### 제 1 절 지방화시대에 따른 지방행정환경의 변화와 영향

지방화의 추세와 더불어 지방행정을 둘러싸고 있는 국내외적인 환경의 변화 또한 행정수요의 변화에 커다란 영향을 미치고 있다. 지방행정환경이란 지방행정을 둘러싸고 지방행정과 상호영향을 주고 받는 요소들을 말한다. 그런데 지방행정수요는 그의 영향으로부터 발생하고 이 수요를 충족시키기 위한 지방행정의 활동결과는 다시 환경으로 투입되는 과정을 반복하게 된다.<sup>3)</sup>

지방행정의 환경을 분야별로 구분하여 보면 자연환경, 인공환경 및 사회환경으로 나눌 수 있는데 자연환경은 자연의 생태계를, 인공환경은 물리적, 인공적 시설과 기기들을 포함하게 된다. 사회환경은 인간생활의 편의와 질서를 위하여 인간에 의하여 조성된 체제와 제도 및 관습등의 일체이다.

환경적 영향의 우선 순위를 보면 가까운 곳에서부터 지방환경, 국가환경, 국제환경의 순이 된다. 특히, 지방행정이 미치는 영향의 강도가 높은 사회환경 중에서도 정치·행정부문과 경제·사회부문이 지방행정과 깊은 관련성을 가지며, 조성환경 가운데는 공공시설 부문이 가장 관계가 깊다고 할 수 있다. 그러나 과학기술의 급속한 변화와 발전으로 인하여 국가적으로는 반나절 생활권, 국제적으로는 지구촌(global village)이라는 말들이 사용될 정도로 그 변화 순서 또는 영향의 정도가 다양해지고 있다.<sup>4)</sup>

이상과 같은 국내외 환경의 여건 변화는 지방행정의 환경을 변화시키는 요인이 되기도 하는데, 지방자치와 관련지우면서 향후 예견되는 지방행정의 환경변화와 영향을 세분해서 살펴보도록 하겠다.

첫째, 정치·행정적 측면을 보면 주민들의 정치·행정에 대한 참여욕구가 강하게 표출되고 단순한 선거참여를 넘어 이익집단, 압력집단 등을 통하여 실생활문제의 제기와 해결과정에 조직적으로 참여하려고 할 것이다. 또한 주민의 소득과 교육

3) 이정일, 「지방행정수요 변화와 대응방안」, 석사학위논문(전남대, 1992), pp. 28~31.

4) 이정일, 상계논문, p. 31.

수준의 향상은 정치·행정에 대한 감시·감독 활동의 확대를 수반하게 될 것이다. 즉 주민자치 의식의 증대로 관치행정에서 자치행정으로 전환, 규제·통제 중심의 행정에서 지도·지원 중심의 행태로 바뀌고 있다. 그리고 지방행정에 대한 주민의 통제가 강화되면서 지방행정 정보의 공개 및 공유의식이 확대되고 행정업무의 내용이 광역화·전문화되며, 사회기능 분화에 따른 지방재정 부담이 증가하고 중앙 정부에 대한 재정적·기술적 지원욕구가 증대될 것이다. 아울러 행정 방식도 경영합리화라는 이념에 부합되도록 공공사무의 일부는 공사·민영화로 전환되어 집행될 것이다.<sup>5)</sup>

둘째, 경제적 측면을 보면 산업구조가 1차 산업에서 2·3차 산업 위주로 전환되며 주민의 소득향상과 생활의 질적 변화에 대응하여 수요의 증대에 대처해야 할 것이다. 또한 지역간 균형발전을 위한 노력으로 지역간의 격차가 완화될 것이며 주민의 지방행정에 대한 서비스의 질 요구와 사회복지 역할의 증대 요구로 주민조세 부담률의 증가를 초래할 것이다.

셋째, 사회적 측면을 보면 교통과 통신의 발달로 국토공간체계를 변화시켜 경제권과 생활권의 형성으로 지방행정구역 개편이 필요하게 되며, 사회적 인구 이동성은 크게 증가하여 전통문화는 위축될 가능성이 있다. 그리고 매스컴과 교육수준의 향상은 주민의 사회활동 참여의 확대와 주민에 의한 통제로 지방행정은 이에 대처할 능력이 요구된다. 아울러 도시화의 진행으로 인한 도시의 각종 사회문제가 발생할 것이며, 지방행정의 중심은 도시로 전환되며 지방중소도시의 인구 비중은 점차 증대될 것이다.

넷째, 생활 환경적 측면을 보면 과학기술의 발달로 정보화사회와 더불어 행정절차가 표준화되고 업무처리 능력의 향상과 행정의 정보를 공개하여 활용하도록 해야 하며 정보화사회의 기반 조성에 힘써야 한다.

다섯째, 국제적 측면을 보면 국토의 협소와 자원부족을 극복하기 위한 대외 무역 전략은 더욱 중요해질 것이다. 해외와 교류되는 정보와 문화의 질·량은 교통·통신의 혁신과 더불어 정치·경제·사회·행정 등의 분야에서 국제화가 더욱 심화될 것이다.

마지막으로 지방공무원은 지방화시대의 역군으로서 지역문제의 조정자, 주민을 위한 봉사자로서의 정신자세를 가져야 한다. 아울러 변화하는 환경에 능동

5) 조계표, 『신지방행정론』 (서울: 만파서적, 1997), p. 11.



적이고 적극적으로 대처하고 자기능력개발을 위해 끊임없이 노력하는 자세를 가져야 한다.

## 제 2 절 지방화시대에 예상되는 행정수요

### 1. 지방화의 필요성

지방화(localization) 또는 지방의 시대(the era of locality)라는 말이 근래에 와서 널리 쓰여지고 있다. 지방화는 국가경영의 결정과 국민활동의 무대가 중앙에서 모든 지방단위로 옮겨지는 변화과정이다. 지방의 입장에서 보면 지방에서의 자율성과 자립성이 증대하고 생활수준 및 활동영역이 어느 정도 균등화되는 상태로 변화되는 것이 지방화의 현상 이라고 할 수 있다.

오늘날 모든 국가는 확실히 집중과 규제로부터 분산과 자율로 옮겨가는 경향을 띠고 있다. 집권에서 분권, 타율에서 자율, 관치에서 자치로의 선회는 큰 변환이요 확연한 탈바꿈이다.<sup>6)</sup> 중앙에 집중되어 있던 힘의 좌표가 점차 지방으로 이동함으로써 일어나는 지방화의 물결은 중앙과 지방이 평형을 이루는 상태에 이르기까지 지속적으로 진행되어 갈 것으로 전망된다. 이러한 지방화의 물결은 국제화·개방화·세계화 등과 함께 일어나고 있는 세계적 조류이다. 안으로는 지방화를 통해 내적 체제를 건전케 하고, 밖으로는 국제화를 통해 외적 경쟁력을 강화해야 할 이원적 과제에 직면하고 있다.

따라서 지방화가 이루어지고 촉진되어야 할 이유와 필요성으로써 먼저 제시될 수 있는 것은 국가전체로서의 안정성 제고이다. 역할과 책임이 모든 지방에 고르게 주어질 때 비로소 나라의 건전성과 안정성이 보장될 수 있게 된다.<sup>7)</sup>

둘째, 지방화가 가져오는 실질적 효율성에 있다. 지방화는 지방 주민의 자율과 책임을 동시에 강조하기 때문에 각 지방별로 자립과 성장을 위한 스스로의 노력을 배가하게 되고 창의와 자발을 통한 스스로의 참여를 유발시킴으로써 지방자치 행정과 지역개발의 효율성이 더욱 실질적으로 증가하게 된다.

6) 손재식, 『한국지방자치의 진로』 (서울: 박영사, 1991), p. 22.

7) 김안제, 『한국지방자치발전론: 실천과제와 지향좌표』 (서울: 대명출판사, 1995), pp. 42-43.

세째, 지방발전의 촉진에 있다. 국가중심의 지방발전은 지방에서의 현지성이 약하고 지방잠재력을 제대로 발휘시키기 어려우며 전체적인 균형을 도모하지 못하게 된다. 지방주민들에게 실질적인 서비스를 제공하고 지방특성에 맞는 개발전략을 추진하며, 물적 및 인적인 잠재력을 최대한 발휘하여 균형있는 성장이 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 지방화의 촉진이 필요하다고 할 수 있다.

## 2. 행정수요의 개요

행정수요란 행정에 대한 사회적 수요를 말한다. 즉 행정에 의하여 해결되기를 바라는 사회 일반의 기대와 요구를 말한다.<sup>8)</sup> 그러므로 행정이란 본질적으로 이러한 사회적 수요에 대한 공급의 의미를 가진다. 따라서 사회적 수요는 행정이라는 도구를 수단으로 하여 그 바라는 바를 달성하게 된다.

그런데 이 행정수요는 특정한 개인이나 집단의 단순한 기대와 요구가 아니고 그들의 다양한 기대 및 요구가 대립과 투쟁을 거쳐 협상과 타협을 통하여 「일반화된 사회적 수요」를 이룰 때 형성되는 것이다. 따라서 이러한 행정수요는 당연히 시대와 장소에 따라 그 내용과 질을 달리하므로 그에 대응하는 행정기능도 항상 동태적으로 파악하여야 하는 것이다. 그리고 이러한 행정수요에 대응해서 행정을 실시하려면 행정수요의 계량화가 전제되어야 한다.

그러나 행정수요의 성질에 따라서는 예측 불가능한 것도 있고, 또 그것이 가능하다 하더라도 기준량의 문제가 행정수요의 측정을 어렵게 한다. 따라서 행정수요의 예측은 정치·경제·사회적으로 모든 변화의 작용과 현재에 대한 올바른 분석과 토대로 하여서만이 가능하므로 이론적 사고와 객관적 판단에 근거를 둔다.<sup>9)</sup>

오늘날 행정수요는 질적·양적으로 변동되고 증가 일로에 있으며 이에 대응할 수 있는 행·재정적 능력에는 한계가 있다. 우리 나라 행정은 사적 부문의 민간 활동에 과잉 개입하면서도 경제·사회발전에 따른 행정수요의 변화 등에 잘 대응해 오지 못하였다. 급격한 사회변동에 따른 행정수요도 다변화·복잡화되어 행정수요에의 대응이 단순하지 못하고 원활하게 이루어지기가 어렵게 되었다.

8) 이재용, 「지방자치제 실시에 따른 지방행정조직 개편방안에 관한 연구」, 석사 학위논문(경남대, 1991), p. 26.

9) 이재용, 상계논문, p. 27.

행정수요의 우선 순위 결정도 어렵게 되고 행정자원의 수급에도 불균형이 심화되었으며 종전에는 예상치 못하였던 새로운 행정수요가 대두되고 있다. 행정수요의 판단·결정기준은 행정관료의 재량에만 맡겨서는 안될 것이며, 시민이나 지역 주민이 행정수요의 결정과정에 참여할 수 있어야 할 것이다. 또한 주민도 부담을 주는 납세자로서 주권자 의식에 의하여 행정수요에 대한 행정공급에 영향력 내지 선택권을 행사할 수 있어야 한다.<sup>10)</sup>

따라서 지방행정을 둘러싸고 있는 행정의 변화에 따라 주민의 지방자치단체에 대한 요구와 기대도 변화한다고 볼 수 있다. 지방화시대에 예상되는 행정 수요를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방에서 필요로 하는 것은 지방주민의 의사에 따라 처리되므로 행정에 대한 주민참여, 행정에 대한 주민의 욕구가 증대될 것이다. 따라서 주민참여와 주민 욕구를 수용하고 처리하기 위한 제도 마련의 노력이 강구될 것이다.

둘째, 경제활동의 공간적 확대와 교통과 통신 그리고 과학기술의 변화에 따라 많은 영향을 받는다. 교통은 행정수요를 지방단위보다는 도시적 기능 그리고 권역적 단위의 기능을 강화하고 있다. 통신의 발달은 정보수집과 교환을 편리하게 하여 수요의 행정적 접근을 용이하게 하고 있다. 과학기술은 행정의 대외적 기능 변화의 속도를 좁혀 나가 능률적이고 생산적인 행정의 대응성을 촉진하도록 할 것이다. 특히 행정의 전문화가 촉진되어 행정수급의 개선에 관심을 증대시킬 것이다. 또한 위의 사항이 발달로 규모의 경제, 투자 효율성의 제고를 위해 광역행정이 활성화 될 것이다. 따라서 지방의 거점도시화에 따른 도시권과 주변 농촌지역간의 광역행정 수요의 발달을 가져올 것이라 기대된다.<sup>11)</sup>

셋째, 지방화시대의 전개는 특색 있는 자기 고장을 개발하기 위한 지역의 특성에 맞는 행정수요의 증대와 주민의 일상생활과 산업활동의 편의를 도모하기 위한 생활편익시설의 증대와 사회간접자본의 확충이 요망된다고 볼 수 있다.

넷째, 도시화에 따른 지역간의 격차가 두드러지게 나타나면서 도시행정 수요가 다양해지는데 반해 지방의 농촌이나 소도시의 행정수요는 단조로워지거나 축소해 가는 경향을 보이고 있다. 지방행정의 중심이 도시행정으로 정착되면서

10) 김규정, 「지방고등고시 강좌」, 『자치행정』 (서울: 지방행정연구원, 1995), pp. 83~84.

11) 조계표, 전제서, p. 10.

시민행정수요가 도시의 물리적·환경적·사회적·경제적 제측면에서 증대되고 확산해 가는 경향을 볼 수 있다. 이와 같이 도시화의 양태에 따른 도시행정의 수요는 그 내용이 복잡하고 다양한 성질을 노정하고 있다. 물리적인 면에서는 도시의 토지와 교통을 중심으로 한 하부시설 등의 새로운 수요를, 환경적인 면에서는 복지분야의 서비스를, 경제적인 면에서는 시민 경제기능의 활성화를 요구하는 주장들이 특별히 강조되고 있는 것을 볼 수 있다.

다섯째, 지방화시대의 앞으로의 방향은 의료, 보건, 청소, 환경 등의 지방 주민의 복지분야의 서비스 수요 증대를 가져올 것이다. 주민의 휴식과 위락을 위한 여가 활동 시간과 시설확장에 대한 재정투자 확대가 증대될 것이다.

여섯째, 지방행정가는 지방 또는 지역의 문화적 수요의 증가에 따른 의식 수준의 변화에 영향을 받기도 한다. 예술이나 음악 그리고 문학의 활동이 도시의 미관, 환경관, 독창성, 전통관 등을 자극하는 요인이 되기도 한다. 이것은 눈에 보이지 않는 도시문명 수요로써 끊임없이 증폭제로 작용할 가능성이 있다.

### 제 3 절 지방자치실시에 따른 지방행정의 역할과 향후 과제

#### 1. 지방행정의 역할

지방자치의 실시에 따라 정립되어야 할 지방행정의 역할은 바람직한 지방행정의 위상을 구현시키는 실천적 길이요 수단이 되어야 하는 것이다. 이러한 지방행정의 역할을 살펴보면 첫째, 지방자치의 정착과 성공적 운영에 있다고 할 수 있다. 국가로부터 주어진 권한의 범위 안에서 자치기능을 민주적이고도 효율적으로 수행하고, 책임을 전제로 한 자주성과 자율성을 최대한 발휘하여 창의적이고 발전적인 지방자치가 이루어지도록 해야 할 것이다. 이를 위해 지방자치에 부합한 행정체제와 인사제도로 개편하고 지방자치의 원리를 제대로 수행하는 행정방식으로 전환하여 지방자치의 건전한 운영과 확고한 정착이 빠른 시일 안에 이루어질 수 있도록 하는 데에 지방행정의 참다운 역할과 무거운 책임을 두어야 할 것이다.<sup>12)</sup>

12) 김안재, 전계서, p. 419.

둘째, 국가정책과 지방정책을 조화롭게 결합하여 효과적으로 실현시키는데 있다. 단순한 지방행정은 국가행정에 예속되기 쉽고, 지방자치의 지나친 강조는 국가정책과의 갈등을 가져올 가능성이 짝으며, 이는 모두 지방자치제하의 지방행정으로서 취해서는 안될 성향인 것이다. 지방자치는 국가통치 안에서 이루어져야 하고, 지방행정은 지방자치를 이끌어 가는 하나의 큰 지주인 만큼 국가적 요구와 지방적 수요를 함께 충족시키는데 지방행정이 노력을 경주해야 할 것이다. 국가발전의 효과를 지방에 고루 확산시키고 아울러 지방자치의 결실을 국가발전으로 흡수·수렴시키는 지방행정의 가교적이고 촉매적인 역할은 자치시대에 있어서는 중요하다고 할 수 있다.

셋째, 내실있는 주민복지의 증진이다. 국가차원의 통일된 시책에 의한 지금까지의 하향식 방법은 지방자치 실시를 계기로 지양되어야 하며, 지나친 정치위주의 지방자치로 인해 주민복지부문이 소홀히 되어서도 안된다. 주민여망과 욕구가 지방자치행정에 충분히 반영되고 지방자치로 인해 유발되는 효용과 편익이 주민 모두에게 고르게 향유되게끔 지방행정의 적극적 역할이 전개되어야 할 것이다.

넷째, 균형있는 지역개발을 촉진하는데 있다. 지역간의 균형성과 부문간의 균형성을 함께 확보하기 위해서는 지역간 및 부문간의 이해와 협조가 선행되어야 하며 이는 모든 지방행정이 다같이 노력해야 할 공동의 과제이다.

다섯째, 건전한 사회풍토의 조성이다. 지방자치를 한 그루의 나무라고 하면 지방행정은 물이고 사회풍토는 땅이라고 할 수 있다. 좋은 나무를 심고 충분한 물을 주더라도 토질이 좋지 않으면 그 나무는 제대로 성장할 수 없는 것과 같이, 완벽한 제도의 지방자치를 효율적인 지방행정의 도움을 받아 실시하더라도 사회풍토가 잘못돼 있으면 결코 소기의 성과를 거두지 못한다.<sup>13)</sup> 성숙한 민주시민으로서의 높은 자질을 가지고 화합과 조화로운 사회기풍을 조성할 때 비로소 지방자치는 참다운 가치와 효과를 창출하게 될 것이다.

## 2. 지방행정의 향후 과제와 실천방향

앞에서 살펴본 바와 같이 지방자치제의 정착과 건전한 운영을 위한 지방

13) 김안재, 전계서, p. 421.

행정의 역할은 비중에 있어서는 대단히 중요하나 실현에 있어서는 매우 어렵다고 할 수 있다. 지방행정의 위상을 제대로 확립하고 그의 역할을 올바르게 실천하기 위해서는 해결해야 할 몇 가지 과제가 있다.

첫째, 행정체제는 조직목표의 달성을 위한 수단적 장치이므로 가장 과학적이고도 합리적이며 목표달성에 적절한 내용으로 편성되어야 하는 것이다. 지방자치제하의 지방행정이 갖추고 있는 위상과 역할을 제대로 수행할 수 있는 행정체제인 조직, 기구, 인사, 구역 등을 건전한 내용으로 완벽하게 정비 또는 강화해야 할 것이다. 이는 곧 주어진 자치권을 가장 효과적으로 수행할 수 있는 행정여건을 조성하는 것이므로 시급히 개선되어야 할 과제이다.

둘째, 소요재원의 확보문제이다. 소요재원의 확보는 지방행정의 운영을 가능케 하는 절대적 요건이며, 이는 지방자치 실시에 따라 더욱 강조되어야만 한다. 재원의 건전성은 재정수요에 충당할 만한 규모로의 신장과 자체재원의 대부분을 차지하는 세입구조로의 전환에 의해 보장되는 것이므로 이러한 요구에 상응한 자체재원의 확보가 앞서 이루어져야 할 것이다. 따라서 지방자치실시에 따라 필요한 수준으로의 재원신장을 위해 국가에 의한 세제 개편과 지방정부에 의한 수입확대의 노력이 다같이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 행정수행의 능력제고이다. 이것은 지방행정의 능률적 추진을 위해서 뿐만 아니라 지방자치의 건전한 전개를 위해서도 필요한 과제라고 할 수 있다. 자치권을 부여하는 것은 국가의 의지이지만 주어진 자치권을 올바르게 수행하는 것은 지방의 책임이며, 이로 인한 책임수행의 정도는 지방의 자치역량과 행정능력에 의해 좌우된다. 행정능력의 수준은 지방자치단체 공무원의 자질과 전문화된 행정기술, 그리고 축적된 행정경험에 의해 결정되므로 지방행정의 위상과 역할을 올바르게 실현해 나가기 위해서는 유능하고 경험 많은 공무원의 확보와 전문적인 행정기술의 계속적 습득 및 개발에 역점을 두어야 할 것이다.<sup>14)</sup>

---

14) 김안제, 전제서, p. 422.

## 제 III 장 행정조직 개혁에 대한 이론적 접근

### 제 1 절 조직개혁의 의의와 원칙

#### 1. 조직개혁의 의의

조직개혁은 조직을 어떤 하나의 상태에서 그 보다 나은 다른 하나의 상태로 변동시키는 것을 말한다. 즉, 조직개혁은 조직의 바람직한 변동(preferred change)을 뜻한다.<sup>15)</sup>

여기서 지방행정조직은 다의적인 개념으로써 광의로는 지방행정의 계층구조와 구역 및 지방자치단체의 종류 등 한 나라의 전반적인 지방행정제도를 의미하고, 협의로는 지방자치단체의 내부조직만을 의미한다. 그러나 이 연구 논문에서는 지방행정조직을 지방자치단체의 내부조직으로서 지방행정기구를 위주로 파악하고자 한다.

따라서 지방행정조직은 그것이 놓여 있는 환경과 상호작용하면서 분업의 원칙에 따라 어떤 특정 목적을 달성하기 위한 수단으로 지방자치단체가 그 배분된 사무를 효율적으로 집행할 수 있고 지역주민에게 행정 서비스를 적절히 공급할 수 있도록 편성되어야 한다.

#### 2. 조직개혁의 원칙

조직개혁의 원칙으로는 크게 기술상의 원칙과 방법론적 원칙으로 구분하여 볼 수 있다. 우선 기술상의 원칙의 내용을 살펴보면 조직개혁에는 필연적으로 구성원들의 저항이 뒤따르기 마련이다. 저항을 최소화하기 위해서는 여러 방안들이 모색되어야 한다.

첫째, 조직책임자 및 중간관리직의 강한 의지가 있어야 한다. 단체장은 행정의 권한과 책임의 최종적인 귀속 주체이다. 뿐만 아니라 공무원에게 있어서는 상징적인 존재이기도 하다. 공무원들의 사기는 단체장의 리더쉽 발휘 여하에 크게

15) 오석홍, 『조직이론』 (서울: 박영사, 1994), p. 709.

좌우된다. 조직의 리더는 이러한 점을 충분히 인식하여 몸소 조직개편에 강한 의지를 보여주는 것이 대단히 중요하다. 여기에 추가하여 조직을 개편하는데에는 해당 조직의 허리라고 할 수 있는 중간관리직의 적극적인 참여 없이는 성공적인 조직 개편이 어렵다. 따라서 단체장이 조직 개편을 시도하고자 할 때에는 무엇보다도 중간관리층의 적극적인 협조를 받아내야 한다.<sup>16)</sup>

둘째, 조직개편은 폭넓은 의견수렴을 거쳐 이루어져야 한다. 민주사회에서는 다원적인 세력이 존재하기 마련이며, 각 세력들은 그 이해득실에 따라 각기 입장을 달리할 수 있다. 따라서 다원적인 세력의 의견을 가능한 폭넓게 수용하여 조직 개편을 수행할 때 그 저항을 최소화할 수 있을 것이다. 즉 주민의 대표와 지방의회의 의견, 공무원 및 전문가들이 서로 머리를 맞대고 충분한 토의과정을 거친 후 지역 실정에 적합한 행정조직을 만들어 내야 한다.

셋째, 시간적인 여유를 가지고서 조직개편을 시도하여야 한다. 행정개혁의 필요성과 공감대가 형성되었다고 하여도 이를 조급하게 시도할 경우 조직개편은 그 실효성을 거두기가 어렵다. 과거의 상황하고는 달리 민선단체장들의 임기가 보장됨으로써 지역의 제1차적인 관리책임을 지고 있는 단체장들은 장기적인 관점에서 조직을 재점검해야 될 시점에 이르렀다. 따라서 너무 서두르지 말고 각층의 의견을 충분히 수렴한 후 개편이 이루어져야 한다.

넷째, 언론의 적극적인 협조를 받아야 한다.<sup>17)</sup> 현대사회에서의 언론의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 지방행정조직 개편을 통하여 궁극적으로 해결하고자 하는 것은 조직 생산성의 향상이다. 조직의 생산성이 향상되어 양질의 서비스를 시민들에게 제공할 수 있을 때에 지방행정은 시민과 함께 할 수 있는 것이다. 따라서 행정조직을 개편하고자 할 때에는 대언론 활동을 통한 시민적 지지를 얻도록 해야 한다. 민주사회에서의 시민의 지지 없는 제반 시책이란 공허하기 때문이다.

그 다음으로 방법론적 원칙의 내용을 보면 지방자치단체의 조직개혁은 ①상황 적응성, ②규모적정성, ③지역적합성의 원칙 하에서 이루어져야 한다.<sup>18)</sup>

첫째, 상황적응성의 원칙이다. 지방행정조직은 환경변화에 신속히 대응해

16) 김병완 외, 전제서, p. 42.

17) 김병완 외, 상제서, p. 43.

18) 한국지방행정연구원, 「지방행정조직의 발전적 개편방안」 (서울: 한국지방행정 연구원, 1991), p. 10.



나갈 수 있도록 신축성, 탄력성을 유지해야 한다. 이것은 조직의 동태성을 의미한다.

둘째, 규모적정성의 원칙이다. 지방행정조직이 그 지역의 특수성과 동태성을 갖고 있다 하더라도 기구간의 형평성, 인력 배치의 적정성이 고려되지 않으면 안된다. 이것은 조직의 효율성을 의미한다.

셋째, 지역적합성의 원칙이다. 지방행정은 지역행정을 그 특질로 하고 있는 바, 지방행정조직도 그 지역의 특수성 및 행정수요를 감안하여 이에 효율적으로 대처할 수 있도록 편성, 유지 또는 개편되어야 한다. 이것은 조직의 지역별 특수성을 의미한다.

## 제 2 절 조직진단의 기초이론

### 1. 조직진단의 필요성

행정개혁을 추진하기 위해서는 먼저 현재의 행정운영 실태를 분석하여 개혁해야 할 사항을 발견하고 개혁안을 작성해야 한다. 진단(Diagnosis)이란 바로 이러한 필요에 입각한 것이다.

따라서 조직진단(Organization Diagnosis)이란 「조직이 안고 있는 관리적·구조적 증상을 분석하여 그 증상의 원인을 찾아내고, 그것을 극복하기 위한 구조적·기술적·행태적 변화를 유도하는 과정」이라고 할 수 있다. 조직진단은 조직발전의 전제이자 기초일 뿐만 아니라, 조직개발의 변화전략과 개입방법의 선정 등 조직 발전을 위한 합리적인 대안의 모색과 선정까지를 포함한다.<sup>19)</sup>

즉, 지방자치단체의 조직진단이란 행정개혁의 전제로써 ①행정수요의 변화를 분석하고, ②행정사무 내용의 개선을 통한 조직의 목적을 명확히 한 후, ③목적달성을 위해 필요한 기능과 구조, 직무권한과 처리방법 등을 과학적으로 정립하여, ④행정기능이 합리적·효율적으로 수행될 수 있도록 인적·물적 자원을 배분하기 위한 처방을 제시하는 것이다.

19) 이학중, 『조직발전론』 (서울: 법문사, 1993), p. 252.

## 2. 조직진단의 대상과 요소

조직진단의 주요 대상과 요소는 매우 다양하게 제시될 수 있다. 따라서 실제로 조직진단을 실시할 경우에는 진단의 필요성 및 목적, 그리고 진단대상의 수준과 내용 등에 따라 진단요소를 선별적으로 선정하여야 한다. 여기에서는 조직진단의 대상과 내용에 관한 기존의 연구 중 지방자치단체의 조직진단 요소의 선정에 유용하다고 판단되는 것들을 검토하고자 한다.

### 1) Harrison의 조직진단요소<sup>20)</sup>

Harrison은 조직을 하나의 개방체제로 인식하고, 조직을 구성하고 있는 9개의 주요 요소를 제시하고 이들을 분석하기 위한 세부지표를 작성하였다.

Harrison의 진단요소와 세부지표를 정리하면 <표Ⅲ-1>과 같다.

<표 Ⅲ-1> Harrison의 조직진단요소와 세부지표

진 단 요 소	세 부 지 표
산 출	주요 생산물 또는 서비스, 생산량, 판매량, 직원들의 직무만족도, 조직에 대한 충성심
목 적	공식적 목표, 목표간의 실제적인 우선순위(부서별, 사업별 예산배분율)
투 입	물적자산(재정, 자본, 수입) 인적자산(종업원의 수, 학력, 경력)
환 경	환경의 특성, 작업환경, 자금조달 가능성, 지리적 특성
기 술	생산형태, 자동화수준, 정보처리 기술, 종업원 관리를 위한 주요절차
구 조	주요부서, 계층수, 부서의 구성기준, 조정메커니즘, 통솔 범위, 고충처리, 인사관리 정책 및 절차, 비공식조직
행태 및 과정	의사결정과정, 갈등의 유형, 의사전달 유형

20) Harrison Michael, *Diagnosing Organizations - Methods, Models and Process*, (Newbury Park, CA: Sage, 1989), pp. 27~28.

진 단 요 소	세 부 지 표
문 화	조직의 상징, 신화, 의식, 언어습관, 생활태도
체제의 역동성	전체적인 재정상태, 조직 구성요소간의 주요변화

Harrison의 진단요소와 지표체계는 종합적이어서 진단요소의 선정에 많은 시사점을 제공하여 준다. 그러나 그의 연구는 기본적으로 민간기업을 대상으로 하고 있기 때문에 행정조직에 그대로 적용하기에는 현실적으로 많은 어려움이 있을 수 있다.

## 2) OAI의 조직진단요소<sup>21)</sup>

Van de van과 Diane L. Ferry에 의하여 개발된 OAI(Organization Assessment Instrument)는 조직평가를 위한 응용조사 프로그램이다. 조직의 수준에 따라 개별적 업무, 작업부서, 부서간의 관계, 거시적 조직의 4개 진단 대상을 선정하고 각 진단대상별로 2~3개의 진단요소와 세부적인 진단 지표를 제시하고 있는데 진단요소와 세부지표를 정리해보면 <표Ⅲ-2>와 같다.

<표 Ⅲ-2> OAI의 조직진단요소와 세부지표

진 단 대 상	진 단 요 소	세 부 지 표
개별적 업무	업무의 특성	전문성, 표준화, 권한과 책임, 업무경험 등
	업무수행결과	업무만족도, 동기부여, 보수수준
	업무내용 및 개인적 특성	난이도, 다양성, 직원의 개인적 특성 (재직기간, 성별, 연령, 부양가족 등)
작업부서	구조적 특징	부서내 업무 종류, 사무자동화, 권한배분, 업무성과에 대한 보상 등
	구성원간의 관계	작업과정의 상호의존성, 업무의존성, 의사소통 갈등 및 해결방법
	업무성과	부서의 주관적 업무 성과

21) Van de van, Andrew H. Diane, L. Ferry, *Measuring and Assessing Organizations* (New York : John wiley and Sons, 1980), pp. 380~382.

진 단 대 상	진 단 요 소	세 부 지 표
부서간의 관계	부서간 관계평가	외부조직, 부서와의 관계
	관련부서의 확인	명칭과 소재, 부서간 관계의 본질적 이유와 효과성
	부서간 관계특성	자원의 상호의존성, 상호인지도, 의사 전달, 공식화의 정도 등
거시적 조직	조직도표	조직도표
	조직구조	조직규모, 관리계층의 수, 단위업무의 수, 부서의 수, 관리자의 비율, 통솔범위 등

OAI의 진단요소 및 지표체계는 주로 조직과 직무의 구조적·공식적 측면에 초점을 맞추고 있으며, 조직의 환경적 요소와 문화적·행태적 요소에 대한 고려는 소홀히 되고 있다.

### 3) 한국지방행정연구원의 지방자치단체 조직진단요소<sup>22)</sup>

한국지방행정연구원은 지방자치단체의 조직진단을 위한 지표체계를 개발하면서 조직의 구성요소를 구조적 측면, 기능적 측면, 인력적 측면으로 구분하고 각각의 구성요소별로 진단요소와 세부조사 항목을 설정하고 있는데 진단요소와 세부지표를 정리해 보면 <표Ⅲ-3>과 같다.

<표 Ⅲ-3> 한국지방행정연구원의 조직진단요소와 세부지표

진 단 대 상	진 단 요 소	세 부 지 표
구조적 측면	구조형태	주민 1,000명당 공무원수, 조직계층수, 부서수, 관리자의 비율
	의사전달	관련 직원과의 문서교환빈도, 통화 및 방문빈도, 의사전달의 원활성

22) 한국지방행정연구원, 『지방자치단체 조직개편』 (서울: 한국지방행정연구원, 1994), pp. 57~64.

진 단 대 상	진 단 요 소	세 부 지 표
기능적 측면	업무의 표준화	업무규칙 및 처리절차의 명확성, 반영도, 위반 빈도
	업무의 난해성	난해한 업무의 발생빈도, 처리소요시간
	업무의 다양성	동일·유사업무의 수행정도, 잡무에의 투여시간 비율
	업무의 권한	업무에 대한 재량권 행사 정도
	업무의 압력	개인별 업무량, 업무소요시간의 적정성, 보고 및 지시 빈도
	업무의 환류	업무관련 조언의 청취, 제시빈도
인력적 측면	전문성	학력, 재직기간, 교육훈련기간
	만족도	업무내용, 보상, 인사관리, 근무환경, 인간관계 등에 관한 만족도
	갈등	동료, 상관, 부하와의 갈등 빈도

이상에서 살펴본 바와 같이 조직의 진단요소는 매우 다양하게 제시되고 있다. 그러나, 거의 모든 연구에서 공통적으로 제시되는 것은 조직의 공식적 구조와 직제이다. 이는 조직의 공식구조와 직제가 조직진단에 필요한 기본적인 정보를 제공할 뿐만 아니라 조직 설계시 가장 구체적으로 도움을 주는 까닭이라고 생각된다.

### 3. 조직진단의 절차와 과정

#### 1) 조직진단의 대상과 요소

조직진단에 필요한 자료를 수집하는 데에는 진단목적 및 진단요소와 조직구성원들의 반응성 등을 고려하여 조사대상 집단과 자료수집 방법을 선정하여야 한다. 그리고 조직진단에 필요한 자료 수집에 있어서 설문조사나 면접조사가 필요한 경우에는 어느 정도의 표본을 선정할 것인가를 사전에 결정하여야 한다. 이는 자료의 신뢰성과 타당성을 높이는데 매우 중요하다. 특히, 조직진단은 조직구성원들의 저항이 수반되는 예민한 작업이기 때문에 표본 선정시 주의가 요망된다.

일반적으로 자료수집 방법에는 설문조사, 면접조사, 2차자료의 조사, 워크샵 및 집단토의 등이 있다. 그러나, 자료수집방법은 각각 장단점을 내포하고 있다.

따라서 조직진단가는 진단을 요하는 문제의 성격과 진단요소 그리고 진단의 제약 요인 등을 고려하여 2개 이상의 자료수집 방법을 병행하여 사용하는 것이 안전하다고 할 수 있다.

## 2) 조직진단의 절차와 과정

조직진단은 일반적으로 진단목표의 설정, 진단담당자의 선정, 진단모형의 설계, 진단의 실시, 발전전략의 수립 등의 단계로 구성된다. 그러나 이와 같은 조직진단의 절차는 항상 순차적으로만 진행되는 것이 아니라 경우에 따라서는 각 단계가 서로 중복되거나 동시에 진행되기도 하며 특히, 환류작용에 의하여 수정되기도 하는데 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조직진단을 실시하기에 앞서 조직진단의 목표를 명확히 설정한다. 구체적이고 명확하게 제시된 조직진단 목표는 문제의 본질과 소재의 규명을 용이하게 하여 준다. 그리고 진단의 주체와 대상 및 내용과 진단 요소 등의 선정기준을 제공하며, 효과성 판단의 기준을 제시하고 문제 해결을 위한 발전전략의 기본 지침과 방향을 제공하여 준다.

둘째, 조직진단의 목표가 설정되면 조직의 최고관리자는 진단목표에 의거하여 진단담당자를 선정하여야 한다. 그리고 조직진단의 의뢰자와 진단담당자는 진단을 실시하기 전에 진단의 목표와 성격 등에 관하여 기본적인 합의를 도출하여야 한다.<sup>23)</sup> 조직진단은 진단의 주체에 따라 자기진단과 외부진단으로 구분할 수 있다. 자기진단은 비용의 절약과 비밀보호라는 점에서 바람직한 것이지만, 일반적으로 행정조직의 경우는 외부진단을 하는 것이 바람직하다. 이는 주로 자체진단 능력의 부족과 진단의 중립성 때문이라고 할 수 있다.

셋째, 조직진단의 실시예 앞서 진단가는 진단의 필요성과 목표에 의거하여 진단의 대상과 요소, 진단절차 및 기법 등을 체계화한 진단모형을 설계하여야 한다. 진단모형의 설계는 미래지향적인 관점에서 이루어져야 한다. 그리고 진단대상 조직은 전체적인 관점에서 조직구성 단위간의 상호유기적인 연관성이 종합적으로 반영되도록 이루어져야 한다. 또한 자료의 수집과 분석 등 진단기법의 선정에는 진단에 소요되는 비용과 기대효과에 대한 비용 효과 분석이 반드시 선행되어야 한다.<sup>24)</sup>

23) 한국지방행정연구원, 전계서, p. 33.

24) 이정규·허규진, 『경영진단론』(서울: 박영사, 1991), pp. 28~32.

넷째, 조직진단 모형이 확정되면 그에 따라 진단에 필요한 자료를 수집하고 분석하는 작업이 이루어지게 된다. 때로는 진단을 실시하는 과정에서 환류작용에 의하여 진단요소나 진단기법 등이 수정되기도 한다. 조직 진단은 항상 종합적이며 균형적인 관점에서 객관적이고 종합적으로 실시되어야 한다.

마지막으로 조직진단을 통하여 발견된 문제점들을 해결하기 위한 발전전략을 수립한다. 이 경우 진단가는 몇 가지의 대안적 전략을 제시하며, 최종선택은 고객이 하게 된다. 그러나, 진단가는 진단을 통해 나타난 문제점만을 분석 종합하여 고객에게 제시하고, 해결전략의 수립에는 관여하지 않는 경우도 있다. 새로운 전략이 시행되면 일정기간이 경과한 후에 그 전략의 효과에 대한 평가작업이 뒤따라야 한다. 그래야만 전략 수립시에 예측하지 못하였던 부작용을 발견하고, 이를 시정할 수 있기 때문이다.

### 제 3 절 조직개혁의 접근방법과 분석의 틀

#### 1. 조직개혁의 접근방법

행정조직의 개혁은 행정환경에 능동적으로 대처하고 행정목표의 효과적 달성을 위한 인위적이고 계획적인 조직의 변형, 신설 또는 폐지, 새로운 의사결정기법과 정보체계의 도입이라고 정의할 수 있다.<sup>25)</sup> 따라서 조직개혁의 이론이란 조직에 관련된 변수 중에서 어떤 변수를 사용하여 잔여변수들에 대한 변화를 일으킬 것인가 하는 조직변화에 대한 접근방법이다.<sup>26)</sup> 이러한 조직개혁의 접근방법으로서는 학자들에 따라 여러 가지 형태가 제시되고 있다.

E. F. Huse와 J. L. Bowditch는 조직개혁의 접근방법을 ①구조설계적 관점, ②과정적 관점, ③인간적 내지 행태적 관점, ④통합체제론적 관점으로 분류하고 있다.<sup>27)</sup>

S. P. Robbins는 조직개혁의 접근방법을 ①구조적 접근방법, ②기술적 접근

25) 김수영, 『행정개혁론』(서울: 박영사, 1988), p. 9.

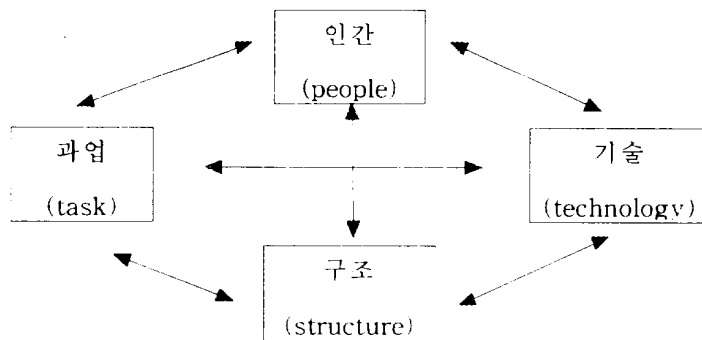
26) 조석준, 『조직론』(서울: 법문사, 1985), p. 85.

27) Edgar F. Huse and James L. Bowditch, *Behavior in Organizations : A systems Approach to Managing* (Addison-Wesley, 1977), pp. 283~286.

방법, ③조직과정적 접근방법으로 분류하고 있다.<sup>28)</sup>

H. J. Leavitt는 조직 내에는 적어도 업무, 구조, 기술, 인간의 4가지 변수 <그림Ⅲ-1>가 있다고 하고 이들을 기준으로 하여 조직개혁의 접근 방법을 ① 구조적 접근방법, ②기술적 접근방법, ③인간적 접근방법 등 세 가지로 나누고 있다.<sup>29)</sup>

<그림 Ⅲ-1> 조직내의 4가지 변수<sup>30)</sup>



이상에서 몇 학자들의 조직 개혁에 관한 접근방법을 고찰했는데 이 중 가장 많이 쓰이거나 중요시되고 있는 접근방법으로써 구조적, 기술적, 인간적 접근 방법 등 네 가지 유형으로 나누어 고찰해 보고자 한다.

#### 1) 구조적 접근방법

구조적 접근방법은 조직의 구조적 설계를 재조정함으로써 조직변화를 가져

28) Stephen P. Robbins, *Organizations Theory* (Prentice-Hall, 1983), pp. 273~274.

29) H. J. Leavitt, "Applied Organization Change in Industry : Structural Technical and Human Approaches", in W. W. Cooper (eds.), *New Perspectives in Organization Research* (N.Y.: John Wiley and Sons, 1964), pp. 55~71.

30) 김덕환, 「한국 지방행정조직 체제의 적정화 방안 연구: 전라북도 옥구군을 중심으로」, 석사학위논문(원광대, 1991), p. 7.



오고자 하는 접근방법이다. 구체적 방법으로는 첫째, 전통적 조직 원리에 따르거나 분권화 전략에 의존함으로써 기능중복을 제거하고 권한과 책임의 영역을 분명히 하여 직무사이를 조정하는 방법과 둘째, 루틴화된 업무구조에는 집권화된 의사 전달망을 채택하고 신규의 비루틴화된 업무에는 분권화되고 개방된 의사전달망을 채택하는 의사전달 접근방법 등이 있다.

## 2) 기술적 접근방법

기술적 접근방법은 조직내의 운영과정, 관리기술의 개선에 중점을 두는 방법으로써 과학적 관리론과 관리과학을 이론배경으로 하는 접근방법이다. 이 접근방법에는 EDPS(Electronic Data Process System), OR(Operations Research), MIS(Management Information System) 등의 기법<sup>31)</sup>을 이용하여 문서의 처리절차, 업무량의 측정과 재배분, 정보흐름의 신속화 등 관리기술의 개선을 이룩하고자 하는 것이다. 이 접근방법은 여러 장점을 지니고 있으나 인간심리적 요소, 사회적 요소 등을 고려하지 않는다는 한계가 있다.

## 3) 인간적 접근방법

인간적 접근방법은 인간의 행태를 변경시키는 것을 통하여 조직의 개혁을 꾀하고자 하는 접근방법이다. 즉 인간행태의 변화를 통하여 새로운 기법을 창의적으로 개발할 수도 있고 조직의 구조도 변화시킬 수 있다는 것이다. 이러한 접근방법의 주창자들은 인간의 태도와 가치관의 변화가 조직개혁 및 행정개혁의 성패를 좌우하는 요인이라고 한다.

## 4) 지방행정조직 개혁의 접근방법

조직개혁의 접근방법에서 고찰한 바와 같이 지방행정조직의 개혁에 있어서도 조직개혁의 접근방법이 고려될 수 있다. 그러나 과거에는 행정개혁이나 조직개혁은 행정의 합법성과 능률성을 증대시키려는 시도으로써 제한된 목표를 가진 행정조직 내부의 관리상의 문제로 취급되었다. 즉, 조직의 내부구조와 내적 행정과정을 신속성 있고 적실성 있게 개혁하는 것만을 중시하였다. 또한 집권자의 통치이념, 일반 행정체제의 기본목표, 국정이념이 달라질 때마다 이것이 행정

31) 민진, 『조직관리론』 (서울: 대영문화사, 1996), p. 295.

기구의 개혁으로 나타나기도 하였다.

이상의 4가지 접근방법은 이론적인 측면인 구조적·기술적·인간적 접근방법과 실제적 측면인 지방행정개편의 접근방법으로 구분할 수 있는 데 지방자치의 활력화와 경쟁력 강화를 위한 가장 합리적인 지방행정조직의 개혁방안은 접근방법의 이론적 측면과 실제적 측면을 적절히 조화시키는 것이다.<sup>32)</sup>

## 2. 분석의 틀

### 1) 조직개혁의 원칙 적용

첫째, 지방행정은 지역행정을 그 특질로 하고 있는 바, 지방행정조직은 그 지역의 특수성 및 행정수요를 감안하는 지역적합성을 살펴보게 될 것이다.

둘째, 지방행정조직이 기구간의 형평성, 인력 배치의 적정성을 고려하는 규모적정성에 대해서 살펴보게 될 것이다.

셋째, 지방자치제의 실시에 따른 주민욕구 및 복지수준 제고에 따른 주민욕구 부응의 형태로 나타나는 행정수요의 탄력대응은 자치단체의 상황적응성이라는 측면에서 접근하고자 한다.

### 2) 조직개혁의 변수적용

지방행정조직도 개방체제로써 파악되고 특히 정치·사회적 환경과 행정에 대한 주민의 서비스 요구란 형태의 행정수요 충족과정에서 찾아 볼 수 있다.

지방자치제 실시라는 정치적 환경과 그에 수반되는 사회적 환경의 변화 그리고 OECD가입, WTO 개방 체제 출범 및 IMF(International Monetary Fund) 구제금융 신청 등 국제적 환경의 변화는 주민의 복지행정 수요의 충족과 새로운 환경에의 대응을 위한 지방자치단체의 업무수행능력의 배가를 요구하고 있다.

지방자치제의 실시, 행정수요 및 환경변화를 조직개혁의 외적변수로 설정한다. 내적 종속변수로 크게 지방행정인, 조직구조, 조직환경을 설정하여 분석

32) 김호성, 「지방자치제에 대비한 지방행정조직 개선연구: 제주도 행정조직을 중심으로」, 석사학위논문(고려대, 1990), pp. 9~11.

이재용, 전계논문, pp. 42~44.

대상으로 하며 하위변수를 세분해 보면 다음과 같다.

첫째, 지방행정인에 대한 하위변수를 ①경영마인드 수준, ②정보화 수준, ③능력 개발에 대한 노력 정도, ④공무원의 자세 등으로 설정하여 지방행정인의 문제점을 도출한 후 능력발전 방안을 모색하게 될 것이다. 지방행정인에 대한 하위변수를 위와 같이 설정한 이유는 행정에 비용(cost) 개념이 없으므로 인해 경영성과 생산성이 저하될 뿐만 아니라, 그동안 정보화가 많이 진전되었지만 여전히 정보화에 대한 관심은 낮은 형편에 있다. 또한 지방자치의 실시로 주민들의 의식수준이 높아짐에 따른 공무원의 능력향상과 탈관료제로의 전환이 요청됨에도 불구하고 이에 대한 대처가 미흡하기 때문이다.

둘째, 지방행정조직 구조 및 개혁에 관한 하위변수는 ①조직문제, ②조직구조와 변화, ③경영성 도입, ④행정업무의 민간위탁, ⑤대동제 방안 등으로 설정하여 조직개혁 방안을 마련하고자 한다.

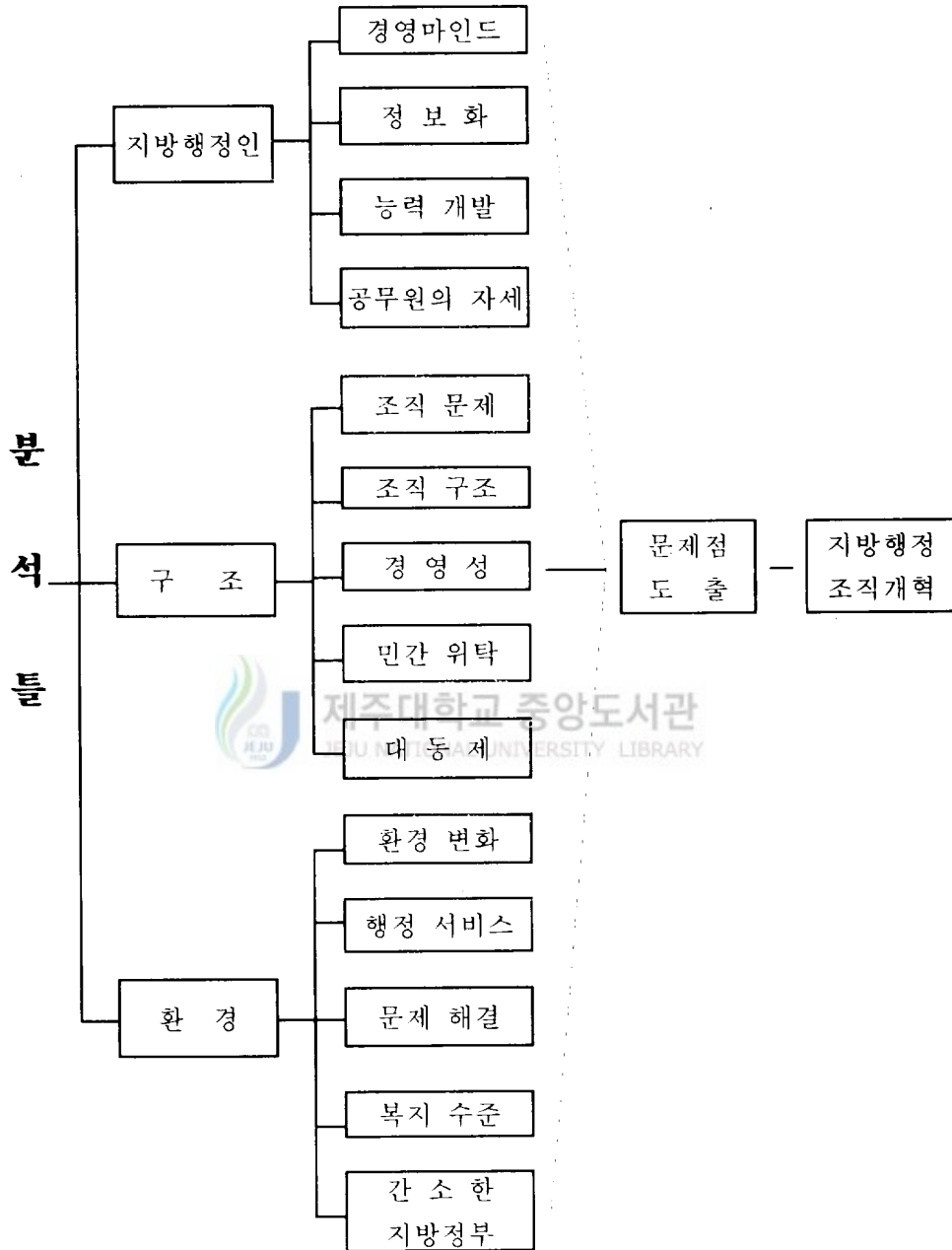
셋째, 조직환경에 대해서는 ①환경변화와 대응능력, ②행정서비스, ③지역 문제 해결, ④복지수준, ⑤간소한 지방정부 구현 등을 하위변수로 설정하여 지방행정 환경 변화에 따른 문제점을 파악한 후 개선방안을 도출해 내고자 한다.

위에서처럼 지방행정조직 구조와 개혁 및 환경에 대한 하위변수의 설정 이유로는 지방자치제의 실시와 환경변화에 따른 조직문제를 파악하고 이에 대처하기 위해 기구 통·폐합, 환경변화에의 대응, 행정의 민간위탁이나 대동제 추진 등의 조직개혁 방안을 마련하기 위해서이다. 이렇게 대안이 마련될 때 「작은 지방정부, 큰 효율」이라는 21C에 걸맞는 이상적인 지방정부가 구현될 것이다.

따라서 지방자치 활력화와 행정환경의 변화에 기인한 행정수요 변화전망, 분석대상으로 하고 있는 제주시의 행정환경 및 행정수요의 변화 등을 외적 변수로 설정한다. 그리고 조직 구성원, 조직관리태세 및 실태 등을 내적변수로 하여 분석한 후 개혁방안을 모색하게 될 것이다.

위의 분석틀을 요약 정리해 보면 <그림Ⅲ-2>와 같다.

<그림.Ⅲ-2> 지방행정조직 개혁의 분석틀



## 제 IV 장 제주시 행정조직의 현황과 문제점

### 제 1 절 제주시 행정조직의 변천과정

#### 1. 제주시 행정조직의 연혁<sup>33)</sup>

우리 나라 지방자치단체의 행정기구는 일정시대에 형성된 골격을 바탕으로 시대적 필요와 새로운 행정수요의 증대에 따라 부서를 증가하거나 인력을 확충하는 식의 점증적인 보강을 해 왔다고 볼 수 있다.

제주시는 탐라시조의 개국영지로 제주도의 핵심적인 행정구역이며 역내를 중심으로 중산간 지대에 산재하던 자연마을을 25개리로 통괄하여 제주군 중면이라 일컬어 오다가 1913년 12월에 제주도(島) 제주면으로 승격 개편되었고, 이어 1931년 4월 또다시 제주읍으로 승격되어 읍제의 실시를 보게 되었다. 그후 일제말기에는 기구의 확대개편이 필연적으로 요청됨에 따라 온 도민의 공통된 의사로 부승격을 진정한 일도 있었다. 8·15해방후인 1946년 미군정 하에서는 과거의 도제(島制)가 도제(道制)로 승격되었다.

그리하여 1955년 시 승격안이 국회에 상정되어 동년 8월 13일 법률 제368호로 시제가 공포되어 9월 1일 시제 실시와 동시에 종래의 행정구역 25개리를 40개동으로 개편하였다.

그 후 제주시는 급속도로 발전하였는데 특히 5·16혁명 후 과감한 행정시책으로 도로 확장 및 포장, 상·하수도 공사, 토지구획 정리사업과 제1·2횡단도로 개통으로 관광산업도시로서의 기반을 확립하여 놓았다. 그리고 1962년 1월 1일 말단 행정기구 정비강화에 따른 임시조치로 시제 실시 당시 행정구역인 40개동을 14개동으로 개편하였다. 한편, 1979년 5월 23일에는 일도동이 일도 1·2동으로 이도동이 이도 1·2동으로 각각 분동되었고 연동이 신설되어 17개동으로 확대되었다. 1983년 10월 1일에는 삼도동이 삼도 1·2동으로 분동되어 18개동으로 개편되었고, 1985년 10월 1일에는 용담동을 용담 1·2동으로 분동함으로써

33) 제주시, 『제주시 삼십년사』(제주시 공보담당관실, 1985), pp. 287~331

제주시, 『통계연보』(제주시 정보통계담당관실, 1997), p. 36

현재 19개동에 이르고 있다.

## 2. 제주시 행정조직의 변천<sup>34)</sup>

제주시의 행정기구는 1955년 9월 1일 시제가 실시되면서 총무과, 재무과, 산업과, 건설과의 4개과 12개계로 시작되었다. 그 특색은 제1·2공화국시대에는 지방자치단체의 행정기구가 주로 관리행정분야에 국한되다시피 편제되었으나 제3공화국의 출범과 더불어 기업 및 공보업무가 강조되기 시작했다. 그리고 1960년대 후반에는 생산 및 건설에 관한 기구를 강화시키는 방향의 개편이 이루어졌으며 1970년대에는 새마을운동을 담당하는 기구가 설치되었다.

그리고 최근에 와서는 도시화와 관련된 행정수요, 지역경제와 관광개발의 필요성에 부응하기 위한 기구와 국제화·세계화·정보화에 대응하기 위한 기구들이 보강되는 한편 환경문제의 심각성이 대두됨에 따라 환경관리기구가 증설되는 추세에 있다.

1997년 12월 1일 현재의 제주시 행정기구는 시장-부시장 아래 1실 4국 5담당관 23과 90계 직속기관 2, 9개 사업소 및 19개동으로 편제되어 있다. 시 본청 기구로서는 일반행정분야로 기획실과 총무국을, 사회복지 및 산업경제 행정분야로 사회산업국을, 환경행정분야로 환경국을, 도시행정분야로 도시국이 있다. 그리고 의회사무기능을 담당하고 있는 의회사무국이 3명의 전문의원과 2개계로 편제되어 있다.

직속기관으로서는 보건소와 농촌지도소가 있으며, 사업소로는 공영개발사업소, 종합경기장관리사무소 등 9개 사업소가 있다. 그리고 동행정조직으로 일도1동사무소, 일도2동사무소 등 19개 동사무소가 있어 제주시 행정을 이끌어 나가고 있다.

아울러 제주시제 실시 이후의 행정기구 변천과정을 정리해 보면 <표IV-1> 과 같다.

34) 제주시, 『제주시 삼십년사』 (제주시 공보담당관실, 1985), pp. 336~ 354.  
제주시, 『최근 10년간 조직 변천현황』 (제주시 총무과, 1998), pp. 2~6.

<표 IV-1> 제주시 지방행정기구 변천

시제설시('55.9.1)	'69.12.1 현재	'79.12.1 현재	'97.12.1 현재
4과 12개계	2실 7과 36개계 3사업소 14동	3국 2실 15과 58계 6사업소 17동	1실 4국 28과 90계 9사업소 19동
시 장	시 장	시 장	시 장
부시장	부시장	부시장	부시장
	· 감사실, 문화공보실	· 문화공보실, 감사실	· 감사담당관실
			· 기획실(4): 기획담당관실, 공보담당관실, 정보통계담당관실, 민방위재난관리담당관실
· 총무과, 재무과	· 총무과, 재무과, 시민과	· 총무국(7) : 총무과, 새마을과 세무과, 회계과, 시민과, 민방위과 지적과	· 총무국(8) : 총무과, 세무1과, 세무2과, 회계과, 시민과, 관광과, 문화예술과, 지적과
· 산업과	· 사회과, 산업과	· 사회산업국(3) : 사회과, 부녀아동과, 산업과	· 사회산업국(6) : 사회복지과, 위생과, 가정복지과, 지역경제과, 산업과, 감귤특작과
	· 수도과		· 환경국(5): 환경관리과, 수도과, 수원개발과, 하수과, 녹지과
· 건설과	· 건설과	· 건설국(5) : 도시과, 주택과, 건설과, 녹지과, 수도과	· 도시국(4) : 도로과, 도시과, 주택과, 교통행정과
			· 직속기관(2): 보건소, 농촌지도소

시제 실시('55.9.1)	'69.12.1 현재	'79.12.1 현재	'97.12.1 현재
	· 보건소, 지도소, 시민회관	· 사업소(6): 보건소, 농촌지도 소, 시민회관, 공설운동장관리 사무소, 건설사 업소, 위생처리 장관리소	· 사업소(9):공영개 발사업소,종합경기장 ,우당도서관, 탐라도 서관, 시민회관, 근로청소년복지회관, 폐기물환경사업소, 수질환경사업소, 관광민속관
	· 동(14):일도동, 이도동,삼도동,건 입동,용담동,화북 동,삼양동,봉개동 ,아라동,오라동, 노형동,외도동,이 호동,도두동	· 동(17):일도1 · 2동,이도1·2 동,삼도동,용담 동,건입동,화북 동,삼양동,봉개 동,아라동,오라 동,연동,노형동, 외도동,이호동, 도두동	· 동(19): 일도1·2 동, 이도1·2동,삼도 1·2동, 용담1·2동, 건입동, 화북동,삼 양동, 봉개동, 아라동, 오라동, 연동, 노형동, 외도동, 이호동, 도두동

자료 : 제주시 공보담당관실, 『제주시 삼십년사』, 1985.  
제주시 총무과, 『최근 10년간 조직변천 현황』, 1998.

## 제 2 절 제주시 일반현황 및 행정조직의 현실태

### 1. 제주시 일반현황<sup>35)</sup>

우선 제주시 면적을 보면 255.12Km<sup>2</sup>(도전체의 14%)로써 도시계획 구역이 131.54Km<sup>2</sup>(시 면적의 51.6%)이고 그 중 개발제한구역이 79.62Km<sup>2</sup>로 도시계획 면적의 60.5%를 차지하고 있다. 그리고 도시계획구역외 면적은 123.58Km<sup>2</sup>로 시 면적의 48.4%를 차지하고 있다.

35) 제주시, 『주요행정총람』(제주시 정보통계담당관실, 1997), pp. 26~112.



'96.12.31일 현재 세대 및 인구수를 살펴보면 세대수는 80,950세대로 제주도 전체 세대의 50.2%를 차지하고, 인구수는 남자가 128,797명, 여자가 132,303명, 전체 261,100명으로 제주도 전체 인구의 49.8%가 제주시에 거주하고 있다.

산업구조는 농·수산업 등 1차산업이 8%, 공업 및 제조업 등 2차산업이 3%, 그리고 사회간접자본 및 서비스업 등 3차산업이 89%를 차지하고 있다.

'96년도 재정규모는 일반회계 1,886억원, 특별회계 818억원으로 총 2,704억원에 달한다. 그리고 1인당 지방세 부담액은 375천원, 세대당 지방세 부담액은 1,213천원으로 점차 증가추세에 있다.

## 2. 제주시 행정조직의 현실태

지방자치법 제 9조에 예시한 바와 같이 지방자치단체가 수행해야 할 사무의 범위를 보면 크게 6가지로 나누어 볼 수 있다.<sup>36)</sup>

첫째, 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무

둘째, 주민의 복지증진에 관한 사무

셋째, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무

넷째, 지역개발 및 주민의 생활환경 시설의 설치·관리에 관한 사무

다섯째, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무

여섯째, 지역민방위 및 소방에 관한 사무

위의 사무들을 담당하기 위하여 시의 행정기능을 의회사무기능, 일반행정기능, 사회복지 및 산업경제 기능, 환경행정기능, 도시행정기능 등 5개 분야로 압축하여 나눌 수 있는 데 <표Ⅳ-2>와 같다.

<표Ⅳ-2>와 같이 행정기능을 분류하는 이유는 ①행정이 정책수립을 용이하게 하고, ②의회예산심의 촉진과 집행기관 견제, ③장기간에 걸친 행정활동 분석 용이, ④여러 부서간의 사업계획과 행정활동을 비교하는데 활용도가 높다. 또한 제주시의 행정활동에 관한 정보를 지역주민에게 제공하여 줌으로써 자치시대를 맞아 행정이 시민과 함께 할 수 있도록 하는데 효과가 있다.

36) 법제처, 『대한민국 현행 법령집』 제10권(서울: 한국법제연구원, 1995), pp. 61~63.

<표Ⅳ-2> 제주시 지방행정기능 분류

행정 분야별 분류	세 부 기 능	비 고
의회사무	· 총무기능 · 의사진행기능	
일반행정	· 기획관리기능 · 홍보기능 · 내무기능 · 재무기능 · 관광기능 · 문화예술기능 · 민방위기능	
사회복지 및 산업경제	· 사회복지기능 · 지역경제기능 · 위생기능 · 농·수산 등 산업기능	
환경행정	· 환경관리기능 · 상·하수도 관리기능 · 녹지기능	
도시행정	· 도로행정기능 · 도시행정기능 · 주택행정기능 · 교통행정기능	

따라서 이하에서는 <표Ⅳ-2>에서 분류한 현황을 중심으로 제주시 현재 행정조직의 실태를 살펴보기로 한다.

1) 의회사무분야

과거 우리 나라에서 지방의회가 구성되었던 시점의 지방의회 사무조직은 매우 빈약하였다. 그러나 '88.4.6 전문개정과 '91.12.31 부분 개정된 지방자치법 제82조에서는 「시·군 및 자치구 의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무국 또는 사무과를 둘 수 있으며 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.」고 규정하고 있다. 또한 제83조에서는 「사무 직원의 정원과 임명」에 관하여 규정함으로써 의

회사무기능에 대한 제도적 장치를 마련하게 되었다. 따라서 '91.3.22 제주시 의회 사무국의 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례가 제정되어 5차례 개정을 거친 후 현재에 이르게 되었는데 의회사무국의 기구, 분장사무 및 정원 현황은 <표Ⅳ-3>과 같다.

<표Ⅳ-3> 의회사무국 기구, 분장사무 및 정원 현황

구 분	분 장 사 무	정 원
사무국	○ 의회사무의 총괄 조정	23명
전 문 위 원	○ 의안 예비심사 ○ 의안 진행 보좌	
의정계	○ 의회 기본운영계획 수립 및 종합조정 ○ 의원 등록관리 ○ 의원 및 사무국 직원의 복리후생에 관한 사항	
의사계	○ 본회 및 임시회의 운영 ○ 각종 위원회 의사지원 및 보조	

자료 : 제주시, 「제주시 의회사무국의 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례」, 1997.

제주시, 「제주시 의회사무국 직제 규칙」, 1997.

2) 일반행정분야

(1) 기획관리 및 감사분야

제주시의 기획관리 및 감사분야는 기획실과 감사담당관실에서 담당하고 있는데, 이들 기구의 분장사무 및 정원현황은 <표Ⅳ-4>와 같다.

<표Ⅳ-4> 기획관리 및 감사분야를 담당하는 기구, 분장사무 및 정원현황

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
본청계		90개계 594명	
감사담 당관실	○ 시행정의 감사 및 공무원의 비위 처리 조사 ○ 기본운영계획 심사분석	2개계 9명	1.5%

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
기획실		14개계 66명	11.1%
기획담당관실	○ 행정의 종합기획 조정 ○ 시의회 및 국제협력 업무 ○ 예산의 편성 및 집행감독 ○ 경영수익 및 법제에 관한 사항	5개계 18명	3%
공보담당관실	○ 공보행정 종합계획 수립조정 및 운영 ○ 시정홍보, 정기간행물의 발간 및 기자실 운영	2개계 10명	1.7%
정보통계담당관실	○ 행정전산화 계획수립 및 조정 ○ 각종 통계작성 관리 ○ 통신시설 및 통신망 운영	3개계 17명	2.9%
민방위재난관리담당관실	○ 민방위 운영 및 인력동원에 관한 업무 ○ 비상대책, 병무행정 및 재난관리 사무	4개계 21명	3.5%

자료 : 제주시, 「제주시 행정기구 설치조례」, 1997.

제주시, 「제주시 지방공무원 정원조례」, 1997.

상기에서 보는 바와 같이 감사담당관실은 감사계, 조사계의 2개계로 구성되어 시정 전반에 대한 감사와 심사분석을 담당하고 있다. '97.12.9 제주시 직제규칙이 개정되면서 기획실 소속으로 되어 있다가 부시장 직속으로 설치되었다.

그리고 기획실은 기획담당관실, 공보담당관실, 정보통계담당관실, 민방위재난관리담당실의 4개 담당관이 시정의 기획조정, 예산편성, 홍보, 행정전산화 및 민방위 업무 등의 기능을 담당하고 있다. 기획실 정원은 시 본청 90개계 594명 중 14개계 66명으로 11.1%를 차지하고 있다.

## (2) 내무행정분야

내무행정을 담당하는 제주시의 행정기구로는 총무국이 있으며 그동안 지방

행정의 중추기능으로 지방행정에 많은 공헌을 해 왔는데, 이들 기구의 분장사무 및 정원 현황은 <표Ⅳ-5>와 같다.

<표Ⅳ-5> 내무행정을 담당하는 기구, 분장사무 및 정원현황

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
본청계		90개계 594명	
총무국		24개계 155명	26%
총무과	○ 의전, 인사, 복무 및 후생복지 ○ 문서관리 및 보안 ○ 동 행정지도, 행정구역조정, 선거 ○ 국민운동 및 체육지원 업무	4개계 30명	5.1%
세무1과	○ 지방세(도세) 제도의 운영 ○ 세무행정의 종합조정 ○ 세원조사 및 재조사, 세외수입	3개계 21명	3.5%
세무2과	○ 지방세(시세) 제도의 운영 ○ 자금운용과 배정 ○ 지방세 제증명 발급 업무	3개계 18명	3%
회계과	○ 세출예산 집행 및 결산 ○ 물품조달, 출납관리 및 계약체결 ○ 국·공유재산의 관리	4개계 34명	5.7%
시민과	○ 민원사무의 종합계획 수립 및 조정 ○ 호적업무와 주민등록, 외국인 등록 및 제증명 ○ 민원 1회 방문처리제에 관한 사항	2개계 12명	2%
관광과	○ 관광진흥에 대한 정책수립 및 시행 ○ 관광자원 및 관광지 개발 사항 ○ 관광사업체의 등록 및 지도감독	2개계 8명	1.3%

구분	분장사무	계 및 정원	정원비율
문화예술과	○ 지정문화예술의 육성발굴 ○ 문예진흥기금 운영관리 ○ 종교단체, 문화, 예술단체 지도감독 ○ 문화재 보존관리 및 문화재 발굴	2개계 14명	2.4%
지적과	○ 지적공부 보존관리, 지적전산 운영 및 지적민원 발급 ○ 개별지가 조사 및 결정 ○ 부동산 소유권 이전등기 업무 총괄	4개계 18명	3%

자료 : 제주시, 「제주시 행정기구 설치조례」, 1997.

제주시, 「제주시 지방공무원 정원조례」, 1997.

상기에서 보는 바와 같이 총무국은 총무과, 세무1·2과, 회계과, 시민과, 관광과, 문화예술과, 지적과의 8개과로 구성되어 지금까지도 내무행정의 중추적인 역할을 담당하고 있다. 그리고 총무국 정원은 시 본청 90개계 594명중 24개계 155명으로 26%를 차지하고 있다.

위의 표에서 보는 것처럼 지방자치가 진전이 되면서 시민에 대한 서비스 기능이 강화되어야 함에도 지방자치 실시 이전과 크게 변함이 없다. 또한 제주시의 산업구조가 관광·서비스 분야 등의 3차산업 위주로 되어 있음에도 불구하고 이에 부합하는 행정조직이 되고 있지 못함을 알 수 있다. 그러나 이에 반해 아직까지도 총무과나 회계과와 같은 지방행정 전반적으로 관리 및 지원부서가 여전히 강력하고 힘있는 부서로 자리잡고 있음을 알 수 있다.

### 3) 사회복지 및 산업경제분야

사회복지 및 산업경제를 담당하는 제주시 행정기구로는 사회산업국이 있으며, 지방자치가 실시되고 주민의 삶의 질에 대한 욕구 충족을 위해 앞으로 매우 중요한 기능을 담당해야 할 기구이다.

이들 기구의 분장사무 및 정원 현황은 <표Ⅳ-6>과 같다.

<표IV-6> 사회복지 및 산업경제를 담당하는 기구, 분장사무 및 정원현황

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
본청계		90개계 594명	
사 회 산업국		16개계 87명	14.6%
사 회 복지과	○ 생활보호, 장애인복지, 노인복지 및 국가유공자 지원 ○ 의료보호에 관한 업무 ○ 묘지 및 화장장 관리 ○ 근로청소년 복지회관 지도 감독	3개계 16명	2.7%
위생과	○ 공중 및 식품위생의 종합계획 수립시행 ○ 공중 및 식품위생업소 인·허가 ○ 위생관련단체 지도관리	3개계 16명	2.7%
가 정 복지과	○ 여성복지 행정의 종합계획 ○ 부자, 모자가정 지원 ○ 청소년 및 아동복지 업무 ○ 가정의례에 관한 사무	2개계 10명	1.7%
지 역 경제과	○ 지역경제, 실업대책, 중소기업육성 연료 업무 ○ 물가조사 및 경찰제 지도	3개계 11명	1.8%
산업과	○ 농지보존, 농업용수 및 양곡관리 ○ 축산 및 수산분야 종합관리	3개계 25명	4.2%
감 굴 특작과	○ 감귤, 농산물, 원예, 특용작물 및 약용작물 생산 ○ 농업재해 및 농산물 유통대책	2개계 9명	1.5%

자료 : 제주시, 『제주시 행정기구 설치조례』, 1997.

제주시, 『제주시 지방공무원 정원조례』, 1997.

상기에서 보는 바와 같이 사회산업국은 사회복지과, 위생과, 가정복지과, 지역경제과, 산업과, 감귤특작과의 6개과로 구성되어 사회복지 및 산업경제 기능을 담당하고 있다. 그리고 사회산업국 정원은 시 본청 90개계 594명중 16개계 87명으로 14.6%를 차지하고 있다.

위의 표에서 보는 것처럼 복지기능이 사회복지와 가정복지로 분리 운영됨으로써 체계적인 복지행정의 수행이 어렵고, 지역경제의 건전화를 위한 경제활성화 기능이 매우 중요함에도 불구하고 이에 부합하는 행정 조직이 되고 있지 못함을 알 수 있다. 이에 반해 농·수·축산업 분야와 관련된 부문은 산업규모가 작음에도 불구하고 2개과로 분리 운영되고 있어 대조를 보이고 있다.

#### 4) 환경행정분야

환경행정을 담당하는 제주시의 행정기구로는 환경국이 있다. 그리고 '90년대 환경문제가 중요한 문제로 대두되면서 '96년도에 환경국으로 개편되었다.

이들 기구의 분장사무 및 정원현황은 <표Ⅳ-7>과 같다.

<표Ⅳ-7> 환경행정을 담당하는 기구, 분장사무 및 정원현황

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
본청계		90개계 594명	
환경국		17개계 176명	29.6%
환경관리과	○ 환경보전, 환경영향평가 및 환경 개선부담금 부과 징수 ○ 환경오염원 조사 분석 ○ 오수관리, 청소행정에 관한 사무	4개계 24명	4%
수도과	○ 상수도에 관한 일반행정 ○ 통합공과금 과정에 관한 사항	4개계 65명	10.9%
수원개발과	○ 상수원 수자원 개발 및 이용 계획에 관한 사항 ○ 상수도의 수질보전, 정수공급	3개계 54명	9.1%
하수과	○ 하천행정의 종합계획 ○ 하천 및 공유수면 유지관리	3개계 14명	2.4%
녹지과	○ 가로수의 조성관리 ○ 공원녹지 종합계획 및 유지관리 ○ 전국토 공원화 운동 추진	3개계 19명	3.2%

자료 : 제주도, 『제주도 행정기구 설치조례』, 1997.

제주시, 『제주시 지방공무원 정원조례』, 1997.



상기에서 보는 바와 같이 환경국은 환경관리과, 수도과, 수원개발과, 하수과, 녹지과의 5개과로 구성되어 급수, 하수, 도심 녹화사업 등 환경행정을 담당하고 있다. 그리고 환경국 정원은 17개계 176명으로 제주시 행정기구 중 가장 비대한 29.6%를 차지하고 있다.

GR(Green Round)로 시작된 환경문제가 국내외적으로 매우 중요하게 부각됨에 따라 행정업무도 증가추세에 있다. 그러나 이에 따른 업무분담은 1개과에 한정되고 있는데 반해, 위에서 보는 것처럼 급수·상수도 관련 행정은 2개과 120명이라는 방대한 조직운영으로 예산의 낭비와 행정의 효율성을 저하시키고 있다.

#### 5) 도시행정분야

도시행정을 담당하는 제주시의 행정기구로는 도시국이 있으며 '94년도에 도시계획국으로 신설되어 '96년도에 도시계획국과 건설국을 부분 개편하고 국명칭을 변경하여 오늘에 이르렀다.

이들 기구의 분장사무 및 정원현황은<표Ⅳ-8>과 같다.

<표Ⅳ-8> 도시행정을 담당하는 기구, 분장사무 및 정원현황

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
본청계		90개계 594명	
도시국		17개계 101명	17%
도로과	○ 도로사업의 종합조정 ○ 도로, 교량의 시설 ○ 농로개설사업 및 소도읍 가꾸기	3개계 25명	4.2%
도시과	○ 도시행정의 종합조정 ○ 시가지계획 및 토지구획정리 ○ 개발제한구역 관리	5개계 22명	3.7%
주택과	○ 건축행정의 종합계획 및 조정 ○ 주택사업 및 건축사의 지도관리 ○ 건축물의허가, 공사의 지도감독	5개계 19명	3.2%

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
교 통 행정과	○ 교통행정의 종합계획 추진	4개계	5.9%
	○ 자동차 운송사업 인가 및 면허	35명	
	○ 주차장 정비 및 확충계획		
	○ 자동차 관련 등록업무		

자료 : 제주시, 「제주시 행정기구 설치조례」, 1997.

제주시, 「제주시 지방공무원 정원조례」, 1997.

상기에서 보는 바와 같이 도시국은 도로과, 도시과, 주택과, 교통행정과의 6개과로 구성되어 도로, 광고물, 토지이용, 건축 및 교통 등 도시행정을 담당하고 있다. 그리고 도시국 정원은 17개계 101명으로 제주시 본청 행정기구 중 17%를 차지하고 있다.

#### 6) 직속기관, 사업소 및 동행정 분야

##### (1) 직속기관 분야

제주시 직속기관으로 보건소와 농촌지도소의 2개 행정기구가 있는데, 이들 기구의 분장사무 및 정원현황은 <표Ⅳ-9>와 같다.

<표Ⅳ-9> 직속기관의 행정기구, 분장사무 및 정원현황

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	비고
계		8개계 60명	
보 건 소	○ 보건행정의 계획수립 및 시행	4개계	
	○ 방역 및 전염병 관리에 관한 업무	40명	
	○ 진료 및 진단서 등 제증명 발급		
농 촌 지 도 소	○ 농촌지도소업 소관행정의 종합조정	4개계	
	○ 농업 및 생활개선 교육	20명	
	○ 농촌발전 및 농업기술개발 등		

자료 : 제주시 기획담당관실, 「현행 제주시 자치법규집」 제3권 제7편 (직속기관), 1997.

(2) 사업소 분야

제주시 사업소는 공영개발사업소, 종합경기장관리사무소, 우당도서관 등 9개의 행정 사업소가 있는데, 이들 기구의 분장사무 및 정원현황은 <표Ⅳ-10>과 같다.

<표Ⅳ-10> 사업소의 행정기구, 분장사무 및 정원현황

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
제주시 총 괄		1,218명	
사업소계		18개계 190명	15.6%
공영개발 사업소	○ 택지개발 및 도시재개발 사업 ○ 공영개발 및 경영수익사업	4개계 18명	
시민회관	○ 시민회관 시설의 관리, 사용허가	5명	
종합경기장 관리사무소	○ 경기장 시설의 관리 및 운영 ○ 경기진행에 관한 협조	2개계 25명	
우당도서관	○ 도서수집, 정리 및 열람관리 ○ 자료실 운영	2개계 23명	
탐라도서관	○ 도서수집, 정리 및 열람 관리 ○ 자료실 운영	2개계 16명	
근로청소년 복지회관	○ 근로청소년 일반 교양교육 ○ 직업보도 및 부업알선	2개계 10명	
폐기물환경 사업소	○ 폐기물처리장 관련시설의 운영 ○ 폐기물 처리 방법의 연구	2개계 29명	
수질환경 사업소	○ 하수의 위생적 종말처리 ○ 펌프장 시설물 유지관리	3개계 53명	
관광민속관	○ 관광민속관 및 관련시설의 운영 ○ 관광민속관 시설물 유지관리	1개계 11명	

자료 : 제주시 기획담당관실, 「현행 제주시 자치법규집」 제3권 제9편 (사업소), 1997.

'87년 12월말 현재 종합경기장, 시민회관, 위생처리장, 우당도서관 및 근로 청소년복지회관의 5개 사업소가 있었다. 그후 '88년도에 탐라도서관, '90년도에 상수도관리사업소, '92년도에 공영개발사업소, '93년도에 하수종말처리사업소와

폐기물처리사업소가 각각 신설되었다. 또한 '94년도에는 하수종말처리사업소가 수질환경사업소로 명칭이 변경되었다. '96년도에는 관광민속관이 신설되었고, 위생환경사업소가 수질환경사업소로 통폐합되었으며 상수도관리사업소가 본청 수원개발과로 바뀌면서 '97년 12월 현재 앞에서 보는 것처럼 9개 사업소를 유지하고 있다.<sup>37)</sup>

(3) 동 행정 분야

제주시의 동 행정은 19개소의 행정동으로 나누어져 운영되고 있는데, 동 행정 기구의 설치 및 분장사무 현황을 보면 <표Ⅳ-11>과 같다.

<표Ⅳ-11> 동 행정기구 및 분장사무 현황

구 분	분 장 사 무	비 고
총무계	1. 기획, 공보, 감사, 총무, 선거, 새마을, 회계, 세무, 민방위, 재난관리, 문화예술, 교통행정, 산업, 도로, 도시, 감귤특작, 통계, 관광, 토지관리, 바르게 및 반상회운영 등 2. 타계에 속하지 않는 업무	※ 동사무소의 계조직 설치 · 계조직 없음 → 봉개, 오라, 이호, 도두동 · 총무계, 시민계 2개계 설치 → 일도1동, 이도1동, 삼양동, 외도동
시민계	1. 주민등록, 호적, 인감, 제증명, 전산, 병무, 사회복지, 가정복지, 지역경제	· 총무계, 시민계, 미화계 3개계 설치 → 일도2동, 이도2동, 삼도1·2동, 용담1·2동, 건입, 화북, 아라, 연동, 노형동
미화계	1. 환경관리, 청소, 대형폐기물, 방역, 녹지, 상·하수도	

자료 : 제주시 기획담당관실, 『현행 제주시 자치법규집』 제3권 제10편(동 행정), 1997.

현재 19개의 행정동사무소는 최일선 행정기관으로 지역주민의 접촉이 가장 많은 곳이다. 동사무소의 정원은 351명으로 제주시 총 정원의 28.8%를 차지하고 있다.

37) 자료: 제주시, 『최근 10년간 조직 변천 현황』 (제주시 총무과, 1998), pp. 2~6.

이상과 같이 제주시 행정기구의 현실태를 고찰해 보았는데 '97년 12월 현재 제주시 행정기구 및 공무원 정원 현황을 요약 정리해 보면 <그림Ⅳ-1><sup>38)</sup>과 <표Ⅳ-12>와 같다.

<표Ⅳ-12> 제주시 지방공무원 정원 현황 (직렬별)

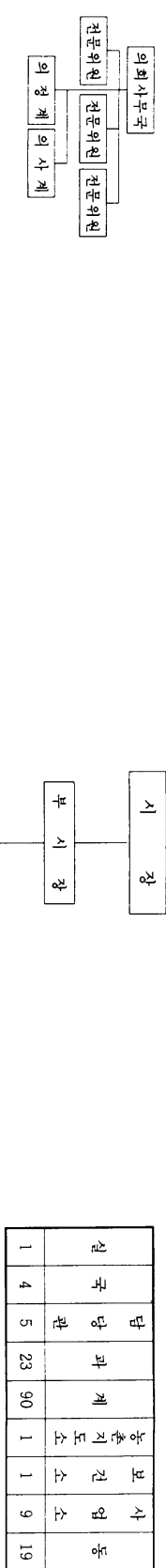
구 분	계	정무직	일반직	별정직	기능직	연구직	지도직
계	1,218	1	664	45	492	2	14
의 회 사무국	23		12		11		
본청	594	1	338	16	237	2	
직 속 기 관	60		33		13		14
사업소	190		73	2	115		
동	351		208	27	116		

자료 : 제주시 기획담당관실, 『제주시 지방공무원 정원조례 시행규칙』, 1997.

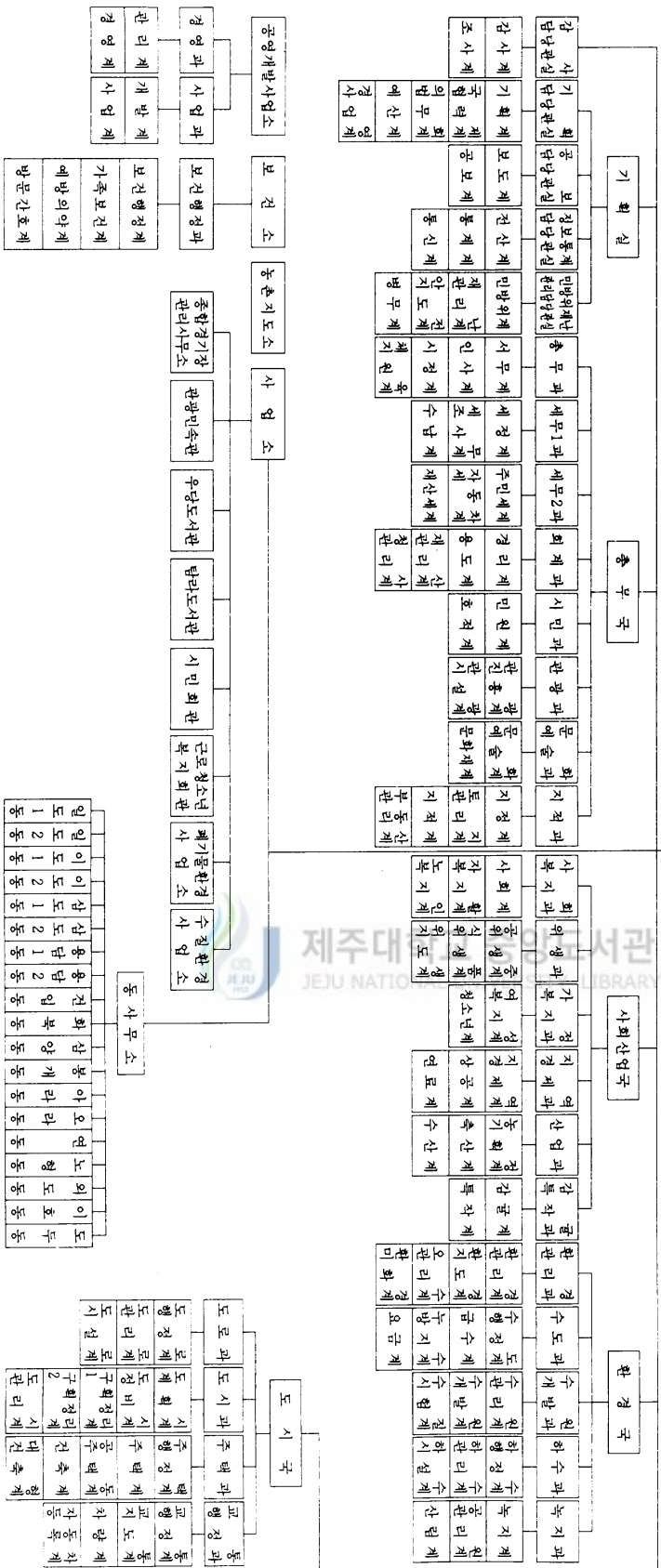


38) 자료: 제주시 총무과 제공 (제주시 직제규칙에 따라 작성된 행정기구표임)

<그림 IV-1> 제주시 행정기구 현황



실	담	과	계	동	보	사	등
1	4	5	23	90	1	1	9
							19



### 제 3 절 제주시 행정조직의 문제점

#### 1. 지방행정조직 개혁에 관한 면접조사

##### 1) 조사 설계

이 논문은 지금까지 설명한 제주시 지방행정조직의 실태를 비롯하여 지방행정의 환경과 수요변화에 대해 대응할 수 있도록 지방행정조직 구조를 개혁할 수 있는 대안을 알아보기 위해 크게 3개의 면접항목을 설정하여 실태조사를 하였다.

첫째, 지방행정인(공무원)에 대한 인식도는 어떠한가 ?

둘째, 지방행정조직 구조 및 개혁에 대한 견해는 어떠한가 ?

셋째, 지방행정환경 변화에 대한 자세는 어떠한가 ?

이상에서 밝힌 3가지 연구문제를 알아보기 위해 면접조사를 실시하였으며 면접조사 내용을 분석 평가하는 과정에서 지방행정조직 구조의 문제점과 지방행정조직 개혁에 대한 합리적인 방안이 도출될 것으로 기대한다.

##### 2) 면접조사표 구성

면접조사표 구성은 제주시 지방행정조직의 문제점과 개혁방안을 도출하기 위해서 지방행정인에 대한 인식도, 지방행정조직 구조 및 개혁에 대한 견해, 지방행정환경 변화에 대한 자세 등 크게 3가지 차원과 하위 요소들로 면접내용을 구성하였다. 이것을 좀 더 자세히 설명하면 다음과 같다.

첫째, 지방행정인(공무원)에 대한 인식도 실태를 알아보기 위해서,

- ① 지방행정인의 경영마인드 수준
- ② 지방행정인의 경영마인드 향상 방법
- ③ 지방행정인이 정보를 획득·이용하는 수준
- ④ 지방행정인이 정보를 공개·상호 교류하는 수준
- ⑤ 지방행정인 자신이 능력개발에 대한 노력의 정도
- ⑥ 지방행정인의 능력개발을 위해 조직의 노력 정도
- ⑦ 민선단체장에게 가장 필요로 하는 사항
- ⑧ 제주시 공무원들에게 가장 필요로 하는 정신적 자세와 같은 8가지 항목으로 구성되었다.

둘째, 지방행정조직 구조 및 개혁에 대한 견해를 알아보기 위해서는,

- ① 제주시 행정조직의 문제점
- ② 업무의 유사성 및 감소로 인하여 폐지·통합되어야 할 부서
- ③ 업무의 성질에 비추어 명칭을 바꾸어야 할 부서
- ④ 신규업무 발생 및 수요증가로 인하여 신설되어야 할 부서
- ⑤ 행정인력이 가장 부족한 부서
- ⑥ 행정인력이 남아 돈다고 생각되는 부서
- ⑦ 민선단체장의 책임경영체제 구축을 위해 막료기능 담당기구 설치 여부
- ⑧ 사업소 운영에 대해 경영기법 도입과 수익자 부담원리 적용
- ⑨ 사무의 성질상 민간위탁이나 민영화 가능한 단위 업무
- ⑩ 현재의 동사무소를 대동제로 통폐합하는 것에 대한 견해
- ⑪ 동사무소를 대동제로 통폐합하는 이유
- ⑫ 동을 대동제로 통폐합하는 경우 인구 규모의 정도와 같은 12가지 항목

으로 구성되었다.

셋째, 지방행정환경 변화에 대한 자세를 알아보기 위해서,

- ① 지방공무원이 지방행정환경 변화에 대한 대응능력
- ② 지방행정환경 변화에 따라 제주시에서 가장 필요한 서비스 기능
- ③ 지방행정환경 변화에 따라 확대·보강되어야 할 부서
- ④ 시민들의 행정에 대한 바람직한 참여 형식
- ⑤ 주민들에게 제공하고 있는 공공서비스에 대한 만족 정도
- ⑥ 지역문제에 대한 바람직한 해결 방식
- ⑦ 주민의견 수렴이 시정에의 반영 정도
- ⑧ 시민에 대한 제주시의 복지 수준
- ⑨ IMF 구제금융하에서의 대응방안
- ⑩ 간소한 지방정부 구현(기구 축소, 통폐합)에 대한 견해와 같은 10가지

항목으로 구성되었다.

면접조사 내용을 요약해 보면 <표Ⅳ-13>과 같다.



<표Ⅳ-13>면접조사 내용 요약

대주제	중주제	소주제	항목수
지방행정인에 대한 인식도	1. 경영마인드 수준	① 지방행정인의 경영 마인드 수준	2
	2. 정보화 수준	② 지방행정인 정보화 수준	2
	3. 능력개발의 정도	③ 능력개발에 대한 노력의 정도	2
	4. 공무원에게 필요한 자세	④ 지방행정인에게 가장 필요로 하는 사항	2
소 계			8
지방행정조직 구조 및 개혁에 관한 견해	1. 지방행정조직의 문제점	① 제주시 행정조직의 문제점	1
	2. 지방행정조직 개혁방안	② 제주시 지방행정조직 개혁방안	6
	3. 지방행정에 경영기법 도입	③ 사업소 운영에 경영 기법 도입 방안	1
	4. 지방행정의 민영화 방안	④ 민간위탁 또는 민영화 방안	1
	5. 대동제 방안	⑤ 동사무소의 대동제 방안	3
소 계			12
지방행정환경 변화에 대한 자세	1. 환경변화에 대한 대응	① 지방행정환경 변화에 대한 대응능력	1
	2. 행정 참여 및 서비스 만족정도	② 지방행정환경 변화에 따른 조직의 변화	2
	3. 지역문제 해결방안	③ 행정에의 바람직한 참여 방법과 서비스 만족도	2
	4. 복지수준의 정도	④ 지역문제 해결 방법과 주민의견의 시정 반영도	2
	5. 간소한 지방 정부구현	⑤ 시민에 대한 복지수준의 정도 ⑥ 간소한 지방정부 구현에 대한 견해	1 2
소 계			10
합 계			30

### 3) 자료의 수집

본 연구를 위한 자료의 수집은 1998년 4월 16일부터 5월 5일까지 20일간의 기간을 두고 실시되었고 본인과 면접원의 직접 방문조사의 방법으로 이루어졌다.

연구의 모집단은 크게 공무원 집단과 기업인, 언론인, 통장 등 전문가 및 일반 시민을 그 대상으로 하였다. 기업인, 언론인 및 통장들은 행정기관과의 접촉이 빈번하여 어느 집단보다도 조직에 대한 이해와 체감도가 높다고 할 수 있다. 그리고 공무원 집단으로 5급(과장급)이상 공무원을 대상으로 한 것은 지방자치단체의 정책입안, 결정 및 집행에 주도적인 역할을 수행하기 때문에 지방행정조직에 대한 문제점과 그 실태를 가장 잘 알고 있다고 할 수 있다. 따라서 지방행정조직 개혁에 대한 현상 파악은 이들이 가장 좋은 대상이라고 할 수 있다. 본 연구자는 연구 초기부터 과연 이 대상들이 지방행정조직 개혁에 대하여 다른 집단보다 더 잘 판단할 수 있는가에 대해서 많은 고민을 하였다. 그리하여 지도교수 및 전문교수와 지방행정조직 담당공무원 등과의 거듭된 논의 끝에 이들을 모집단으로 구성하여도 큰 하자가 없다는 결론을 내렸다.

제주시 5급이상 공무원은 총 표본 69명으로 장기교육, 공석, 면접거부자 12명을 제외한 57명을 자료분석에 이용하였다. 그리고 5인 이상 사업체 기업인, 언론인 및 통장 등 전문가 집단과 일반 시민을 무작위로 각각 50명을 추출하여 조사 분석하였다. 여기서 전문가 집단과 일반시민은 더 많은 인원을 표본으로 하여야 하나 면접조사 시간과 자료분석 시기의 촉박으로 인해 더이상 하지 못하게 된 점을 이해해 주기 바란다.

자료의 분석은 SPSS PC+ 프로그램을 활용했으며, 인구 통계학적 특성과 각 설문 항목의 상관관계를 분석하기 위해 빈도수(frequency) 측정과 교차분석(cross table)을 실시하였다.

### 4) 면접조사 내용 분석

면접조사 분석은 분석에 활용된 157부의 면접조사표를 통계처리하여 먼저 성별, 연령별, 교육수준, 제주시 거주기간별, 공무원 직급별 및 직업별 분포 등 응답자의 인구사회학적 특성을 분석하고 지방행정인에 관한 인식도, 지방행정조직 구조와 개혁에 관한 견해 및 지방행정환경 변화에 대한 조직문제를 차례로 분석하였다.

(1) 응답자의 인구사회학적 특성

가. 성별 분포

응답자의 성별 분포를 보면 <표Ⅳ-14>에서 보는 바와 같이 남성이 132명(84%), 여성이 25명(16%)로 남성이 여성보다 많았으며, 이는 아직도 공무원 집단과 전문가 집단 등 사회 전반적인 상위 직급에 남성들의 점유율이 높다는 것을 단적으로 보여주고 있다.

<표Ⅳ-14> 성별 분포

항목	계		공무원집단		전문가집단		일반시민	
	빈도수	백분율	빈도수	백분율	빈도수	백분율	빈도수	백분율
남	132	84	54	95	48	96	30	60
여	25	16	3	5	2	4	20	40
계	157	100	57	100	50	100	50	100

나. 연령별 분포

응답자의 연령 분포는 <Ⅳ-15>에서 보는 바와 같이 40대가 60명으로 38%를 차지해 제일 높은 빈도를 보이고 있으며, 다음으로는 30대와 50대가 각각 40명(25%), 60대 이상이 9명(5%), 20대가 8명 등의 순으로 나타났다. 전체 응답자 중 40대가 많이 분포한다는 것은 제주시의 지역행정을 담당하고 있는 연령층의 분포와 함께 각 분야에서 중추적인 기능을 담당하고 있는 연령층임을 알 수 있다.

<표Ⅳ-15> 연령별 분포

항목	계		공무원집단		전문가집단		일반시민	
	빈도수	백분율	빈도수	백분율	빈도수	백분율	빈도수	백분율
20대	8	5	-	-	1	2	7	14
30대	40	25	-	-	13	26	27	54
40대	60	38	28	49	22	44	10	20
50대	40	25	25	44	9	18	6	12
60이상	9	5	4	7	5	10	-	-
계	157	100	57	100	50	100	50	100

다. 교육수준별 분포

교육수준으로는 <표Ⅳ-16>에서 보는 바와 같이 고졸이 63명(40%)으로 전체 응답자 중 가장 많은 분포를 보였으며, 다음으로는 대졸 59명(38%), 초대졸 22명(14%), 대학원졸 이상이 10명(6%), 중졸 이하 3명(2%) 등의 순으로 분포를 보이고 있다.

<표Ⅳ-16> 교육수준별 분포

항목	계		공무원집단		전문가집단		일반시민	
	빈도수	백분율	빈도수	백분율	빈도수	백분율	빈도수	백분율
중졸	3	2	-	-	2	4	1	2
고졸	63	40	21	37	19	38	23	46
초대졸	22	14	10	17	9	18	3	6
대졸	59	38	22	39	16	32	21	42
대학원 이상	10	6	4	7	4	8	2	4
계	157	100	57	100	50	100	50	100

라. 제주시 거주기간별 분포

제주시 거주기간별 분포는 <표Ⅳ-17>에서 보는 것처럼 31년 이상이 65명(41%)로 가장 많은 분포를 보였고, 다음으로는 21~30년이 41명(26%), 11~20년이 31명(20%), 10년 이하가 20명(13%) 등의 순으로 분포를 보이고 있다.

<표Ⅳ-17> 제주시 거주기간별 분포

항목	계		공무원집단		전문가집단		일반시민	
	빈도수	백분율	빈도수	백분율	빈도수	백분율	빈도수	백분율
10년이하	20	13	2	4	6	12	12	24
11~20	31	20	7	12	12	24	12	24
21~30	41	26	19	33	8	16	14	28
31년이상	65	41	29	51	24	48	12	24
계	157	100	57	100	50	100	50	100

마. 직업별 분포

직업별 분포는 <표Ⅳ-18>에서 보는 것처럼 공무원이 57명(36.3%)으로 가장 많고 자영업 21명(13.3%), 사무직과 건설업이 각각 11명(7%), 금융업과 관광·서비스업이 각각 10명(6.4%), 1차산업 종사자가 9명(6%)등의 순으로 나타났다.

<표Ⅳ-18> 직업별 분포

항 목	빈도수	백분율 (%)
공무원	57	36.3
자영업	21	13.3
사무직	11	7
기술직	5	3.2
전문직	8	5.1
금융업	10	6.4
관광·서비스업	10	6.4
1차산업	9	5.7
건설업	11	7
음식·숙박업	5	3.2
지방의회의원	2	1.3
기타	8	5.1
계	157	100

바. 공무원 직급별 분포

공무원 직급별 분포는 <표Ⅳ-19>에서 보는 것처럼 5급이 49명(86%)으로 가장 많고 4급 이상이 5명(9%), 6급이 3명(5%)의 순으로 분포를 보이고 있으며 6급 직원은 동장(5급) 직무대리자등이다.

<표Ⅳ-19> 공무원 직급별 분포

항 목	빈도수	백분율 (%)
4급 이상	5	9
5급	49	86
6급	3	5
계	57	100

(2) 지방행정인(공무원)에 관한 인식도

가. 지방행정인의 경영마인드 수준 및 향상방법

지방행정인의 경영마인드 수준에 대해서는 <표Ⅳ-20>에서 보는 것처럼 전체 응답자 157명 중 공무원 29명, 전문가 집단 20명, 주민 35명으로 총 84명 (53.5%)이 보통이다라고 응답했으며 낮다와 매우 낮다가 49명, 높다와 매우 높다가 24명으로 나타났다.

<표Ⅳ-20> 지방행정인의 경영마인드 수준

구 분	계	매우높다	높다	보통이다	낮다	매우낮다
계	157	1	23	84	43	6
공무원	57	-	6	29	20	2
전문가	50	1	10	20	17	2
시 민	50	-	7	35	6	2

이 결과를 보면 지방정부 차원에서의 경영마인드라는 것이 아직은 생소한 것이 아니냐는 판단이 든다. 즉 경영마인드에 대한 인지도가 낮고 이에 대한 개념이 아직은 정립되어 있지 못하다는 것을 알 수 있다

그리고 경영마인드를 향상시키는 방법으로는 전체 응답자 중 공무원 24명, 전문가 집단 22명, 주민 13명으로 총 59명(37.8%)이 교육훈련이라고 응답했으며 기업과의 교류가 18명, 경영정보 습득활용이 8명, 그리고 모르겠다라고 응답한 사람이 56명으로 나타나 앞으로 지방공무원에 대한 교육훈련이 보다 더 강화되어야 할 것이다.

나. 지방행정인의 정보화 수준

지방행정인의 정보화 수준은 정보의 획득·이용 수준과 공개·상호교류 수준으로 나누어 조사를 하였다.

정보의 획득·이용 수준에 대해서는 <표IV-21>에서 보는 것처럼 전체 응답자 중 93명(59.2%)이 보통이다 라고 응답했으며 낮다와 매우 낮다가 33명, 높다와 매우 높다가 28명 순으로 나타났다.

<표IV-21> 지방행정인의 정보획득·이용수준

구 분	계	매우높다	높다	보통이다	낮다	매우낮다
계	157	1	27	93	33	3
공무원	57	1	13	33	9	1
전문가	50	-	5	29	15	1
시 민	50	-	9	31	9	1

그리고 정보의 공개·상호교류 수준에 대해서는 아래 표에서 보는 것처럼 71명(45.2%)이 보통이다 라고 응답했으며 낮다와 매우 낮다가 68명, 높다가 18명으로 나타났다.

<표IV-22> 지방행정인의 정보공개·상호교류수준

구 분	계	매우높다	높다	보통이다	낮다	매우낮다
계	157	-	18	71	60	8
공무원	57	-	5	28	22	2
전문가	50	-	7	16	23	4
시 민	50	-	6	27	15	2

이 결과를 볼 때 지방행정인은 정보를 획득·이용하는 수준도 낮고, 정보를 공개하거나 상호교류하는데에는 인색하여 열린 행정을 실현하는데 공무원의 폐쇄성을 보여주고 있다.

다. 지방행정인의 능력개발에 대한 노력의 정도

지방행정인의 능력개발에 대하여 지방행정인 자신의 노력 정도에 대해서는 공무원 33명, 전문가 집단 17명, 주민 21명 총 71명(45.2%)가 노력한다와 많이

노력한다 라고 응답했으며 보통이다 59명, 낮다와 매우 낮다가 27명으로 나타나 공무원들이 지방화시대를 맞아 자신의 능력개발에 노력하고 있음을 알 수 있다.

지방행정인의 능력개발에 대한 조직(부서)의 노력 정도에 대해서는 보통이다라고 응답한 사람이 76명(47.8%)으로 나타났으며 노력한다와 많이 노력한다가 57명, 노력 안한다가 24명으로 나타나 지방행정인 자신은 열심히 노력하는데 반해 조직 차원에서의 능력개발에 대한 지원은 미흡한 것으로 나타났다.

능력개발 분야로는 서비스나 전문기술 개발 (26명), 담당업무 향상 (16명), 컴퓨터 등 정보분야 (10명)와 외국어 습득 (10명)을 위해 많이 노력하고 있는 것으로 나타났다.

라. 민선단체장에게 가장 필요로 하는 사항

민선단체장에게 가장 필요로 하는 사항으로는 <표Ⅳ-23>에서 보는 것처럼 전체 응답자 중 공무원 18명, 전문가집단 18명, 주민 19명 총 55명(35%)이 정책개발과 조정이라고 응답했으며 리더쉽 36명, 경영마인드 제고 28명, 비전 제시 26명, 주민대통합 12명 순으로 나타났다.

<표Ⅳ-23> 민선단체장에게 가장 필요로 하는 사항

구 분	계	정책개발 및 조정	리더쉽	경영마인드 제고	비전 제시	주민대통합
계	157	55	36	28	26	12
공무원	57	18	17	10	10	2
전문가	50	18	8	9	8	7
시 민	50	19	11	9	8	3

이러한 분석 결과는 지방화시대 다양한 주민욕구에 부응하기 위하여 끊임 없는 정책개발과 지역간의 조정능력을 필요로 하며 아울러 단체장이 조직운영 방향을 설정하여 강력하게 이끌어 나갈 수 있어야 함을 알 수 있다.

마. 제주시 공무원들에게 가장 필요로 하는 정신적 자세

제주시 공무원들에게 가장 필요로 하는 정신적 자세로는 첫째, 인식과 사고의 전환이 공무원 33명, 시민 21명, 전문가 집단 19명으로 총73명(46.5%) 둘째, 전문성 향상이 공무원 26명, 전문가집단 22명, 시민 15명으로 총 63명 셋째,



사명감과 책임감이 45명으로 나타났다.

급변하는 시대의 변화에 따라 지방공무원들이 능동적이고 적극적인 사고 자세로 전문성을 키워 주민들에게 질 높은 행정서비스를 제공해 줄 수 있도록 해야 되겠다.

(3) 지방행정조직 구조 및 개혁에 대한 견해 평가

가. 제주도 행정조직의 문제점

제주도 행정조직의 문제점으로는 <표Ⅳ-24>에서 보는 것처럼 우선 업무 (기능)의 중복·유사성이 43명(27.3%), 새로운 수요와 기능에 대처가 미흡하다가 41명으로 응답을 하였다.

둘째, 경영마인드 부족과 미실시가 30명(19.1%)으로 나타났으며 셋째, 책임 경영체제의 미비가 29명(18.5%)으로 응답을 하였다.

<표Ⅳ-24> 제주도 지방행정조직의 문제점

구 분	계	업무중복 및 유사성	신규 수요 및 기능 대처미흡	경영마인드 부족과 미실시	기 타
계	157	43	41	30	43
공무원	57	12	24	11	10
전문가	50	12	6	12	20
시 민	50	19	11	7	13

이러한 분석결과는 그동안 지방행정조직의 많은 팽창에도 불구하고 조직의 동태성의 결여로 조직운영에 걸점을 보이고 있으며, 또한 지방행정인들의 경영마인드 부재로 자치단체의 경쟁력을 향상시키는 데에도 걸림돌로 작용하고 있음을 알 수 있다.

나. 지방행정조직 구조 및 개혁방안

우선 업무의 유사성 및 감소로 인하여 폐지·통합되어야 할 부서로는 응답자 97명중 관광과와 문화예술과가 20명(20.6%), 상·하수도과와 수원개발과가 18명, 세무1·2과가 15명, 가정복지와 사회복지가 14명, 산업과와 감귤특작과가 10명, 총무과와 회계과가 3명순으로 나타났다.

둘째, 업무의 성질에 비추어 명칭을 바꾸어야 할 부서로는 응답자 40명중 시민과가 12명(30%), 수원개발과가 7명, 관광과와 환경관리과가 각각 3명으로 나타났다.

셋째, 신규업무 발생 및 수요증가로 인하여 신설되어야 할 부서로는 응답자 72명중 정보통신분야가 16명(22.2%), 환경과 도시행정 분야가 각각 12명, 경제 담당기구 설치가 8명 등으로 나타났다.

넷째, 행정인력이 가장 부족한 부서로는 응답자 81명중 도시 행정분야가 21명(25.9%), 정보분야가 13명, 환경분야가 10명 등의 순으로 나타났다.

마지막으로 사무량이 적어 행정인력이 남아돈다고 생각되는 부서에 대해서는 응답자 69명 중 각 사업소가 23명(33.3%)으로 가장 많은 분포를 보였으며 총무·회계과가 15명, 각 담당관실이 13명 등의 순으로 나타났다.

#### 다. 민선단체장의 책임경영체제 구축

민선단체장의 책임경영체제 구축을 위한 막료기능 담당기구 설치 여부에 대해서는 응답자 83명 중 공무원 20명, 전문가집단 26명, 시민 12명으로 총 58명(69.9%)이 설치할 필요성이 있다고 응답했다. 그리고 필요한 기구로는 정책개발 기구가 15명, 여론 수렴 담당기구가 9명, 행정연구팀이 5명 등으로 나타났다.

주민의 손에 의해 직접 선출된 단체장이 자치단체의 경영에 책임을 져야 하며 아울러 주민의 다양한 수요를 충족시켜 주어야 하고 이를 위해 적극 노력해야 함을 알 수 있다.

#### 라. 지방행정에의 경영성 도입 및 민영화 방안

우선 사업소 운영에 경영기법을 도입하고 수익자 부담원리를 적용하는데 대해서는 응답자 101명 중 공무원 28명, 전문가집단 27명, 시민 21명 총 76명(75.2%)이 필요하다고 응답했다.

다음으로 민간위탁이나 민영화가 가능한 단위업무로는 위생·청소분야가 62명으로 가장 많은 분포를 보였고 상·하수도 업무도 16명으로 나타났다. 민간위탁이나 민영화의 방법으로는 관련단체에 위탁하는 것이 바람직하다고 응답하고 있다.

이 분석 결과를 볼 때 자치행정의 경영화 측면에서 공공성을 고려하고 모든 단위 업무들에 대하여 철저한 분석이 있는 후 조치를 취해야 할 것이다.

마. 동사무소의 대동제 방안

먼저 현행 동사무소를 대동제로 통·폐합하는 것에 대해서는 <표IV-25>에서 보는 것처럼 전체 응답자 157명 중 110명(70%)이 필요하다와 반드시 필요하다라고 응답했으며 38명은 현행대로가 좋다, 9명만이 필요하지 않다라고 응답해 현재의 동운영을 대동제로 통·폐합하는 것에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있다.

<표IV-25> 현행 동사무소를 대동제로의 통·폐합 방안

구 분	계	반드시 필요하다	필요하다	현행대로가 좋다	필요하지 않다	전혀 필요 하지 않다
계	157	35	75	38	4	5
공무원	57	17	21	15	2	2
전문가	50	11	25	12	1	2
시 민	50	7	29	11	1	1

둘째, 동사무소를 통·폐합하는 이유로는 아래 표에서 보는 것처럼 간소한 지방정부의 구현이 41명(37.2%)으로 가장 많은 분포를 보이고 있으며 효율성이 31명, 현재 동운영의 방만성이 28명으로 나타나 '97년 말부터 시작된 사회 전반적인 감축현상이 지방정부에도 반영되고 있다.

<표IV-26> 현행 동사무소를 대동제로의 통·폐합 이유

구 분	계	간소한 지방 정부 구현	효율성	동 운 영 의 방 만 성	서 비 스 질 향 상	기 타
계	110	41	31	28	6	4
공무원	38	18	11	6	1	2
전문가	36	11	9	13	2	1
시 민	36	12	11	9	3	1

셋째, 동을 대동제로 통·폐합할 경우 인구규모에 대해서는 <표IV-27> 에서 보는 것처럼 35,000 ~ 40,000명 규모가 40명(36.3%), 45,000 ~ 50,000명 규모가 26명의 순으로 분포를 나타내고 있다.

<표Ⅳ-27> 대동제로의 통·폐합시 인구규모

구 분	계	35,000~ 40,000명	40,000~ 45,000명	45,000~ 50,000명	50,000명 이상
계	110	40	23	26	21
공무원	38	16	6	9	7
전문가	36	12	11	7	6
시 민	36	12	6	10	8

(4) 지방행정환경 변화에 대한 조직문제

가. 지방공무원이 지방행정환경 변화에 대한 대응능력

지방공무원의 지방행정환경 변화에 대한 대응능력에 대해서는 전체 응답자 157명 중 공무원 36명, 시민 33명, 전문가집단 22명, 총 91명(58%)이 보통이라고 응답했으며 잘 대응하지 않는다 35명, 빨리 대응한다 31명의 분포를 보이고 있다.

지방자치의 진전과 아울러 국제화·정보화가 지방행정환경의 큰 축을 형성하고 있다. 그러나 아직까지도 이러한 환경변화에 신속히 대응하지 못하고 있는데 이는 곧 자치단체의 생명과도 직결되는 사항이다.

나. 지방행정환경 변화에 따라 필요한 서비스 기능 및 부서

먼저 지방행정환경 변화에 따라 필요한 서비스 기능으로는 민원서비스 강화가 응답자 92명 중 30명이 응답했으며 도로·교통이 16명, 정보·통신분야가 11명 등의 순으로 나타났다.

지방자치 실시 이후 민원1회 방문처리제, 민원 후견인제, 전국 온라인 발급 민원 확대 등 민원서비스 향상을 위해 노력해 온 것은 사실이다. 앞으로도 민원서비스의 질 향상을 통해 고객만족을 실현시켜야 할 것이다. 그리고 확대·보강해야 할 부서로는 환경부서가 23명(5%), 정보통신 부서가 19명, 도시 행정과 사회복지 부서가 각각 16명의 순으로 분포를 보이고 있다.

다. 시민들이 행정에의 참여방식 및 공공서비스 만족정도

먼저 시민들이 행정에의 바람직한 참여 방식으로는 시정대화나 방문이 59명(37.6%)으로 응답했으며 지방의회를 통해서가 36명, 시민단체를 통해서가 34명, 언론을 통해서가 12명 등의 순으로 분포를 보이고 있다.

그리고 공공서비스에 대한 만족정도에 대해서는 보통이다라고 응답한 사람이 91명(58%)이며 높다가 42명, 낮다와 매우 낮다가 24명의 순으로 나타나 전반적으로 만족하고 있는 것으로 나타났다.

라. 지역문제 해결방식 및 주민의견 수렴의 시정 반영정도

먼저 지역문제의 바람직한 해결방식으로는 <표IV-28>에서 보는 것처럼 대화를 통해서가 90명(57.3%)으로 가장 많은 분포를 보였으며 정책제시가 56명, 보상방식이 8명 등의 순으로 나타났다.

<표IV-28> 지역문제의 바람직한 해결방식

구분	계	대화	정책제시	보상방식	매우낮다
계	157	90	56	8	3
공무원	57	40	13	3	1
전문가	50	19	26	5	-
시민	50	31	17	-	2

이 분석 결과를 보면 지방자치가 실시된 이후 시민의식이 성숙되고 시정 운영에도 많은 관심을 갖고 있음을 알 수 있다.

그리고 주민의견 수렴의 시정 반영정도에 대해서는 보통이다라고 응답한 사람이 75명(47.7%), 잘된다와 매우 잘된다가 67명, 안된다와 전혀 안된다가 15명 등의 분포를 나타내고 있다. 이것은 지방자치의 실시와 열린행정이 실현되면서 지역주민의 의견이 시정 전반에 걸쳐 대체적으로 잘 반영되고 있음을 알 수 있다.

마. 시민에 대한 제주시의 복지수준

시민에 대한 제주시의 복지수준에 대해서는 보통이다라고 응답한 사람이 76명(48.4%), 높다가 52명, 낮다가 28명으로 나타나고 있어 대체적으로 시민복지에 대하여 만족하고 있는 상태라고 할 수 있다.

바. IMF 구제금융하에서의 대응방안

IMF 구제금융 하에서의 대응방안으로는 전체응답자 157명 중 공무원 27명, 시민 9명, 전문가 8명 총 44명(28%)이 공무원의 인식과 사고의 전환이

라고 응답했으며 각종 경비절감이 32명, 간소한 지방정부 구현이 31명, 민관 협력 의식의 제고가 26명 등의 순으로 분포를 보이고 있다.

이는 앞으로의 지방행정이 IMF 구제금융 체제를 조기에 마감하기 위해서는 공무원들이 관료제적인 전통적 사고방식에서 진취적·능동적·적극적인 자세로의 전환이 요구되며, 간소한 지방정부 구현을 통해 지방정부의 경쟁력을 갖출 수 있도록 조치해 나가야 할 것이다.

#### 사. 간소한 지방정부 구현

마지막으로 기구 축소·통폐합 등 간소한 지방정부 구현에 대해서는 <표IV-29>에서 보는 것처럼 전체 응답자 157명 중 필요하다와 반드시 필요하다가 139명(88.5%)으로 절대 우위를 보이고 있다.

이것은 IMF 구제금융으로부터 시작된 사회전반적인 구조조정이 지방정부에도 영향을 미치고 있다고 할 수 있다.

<표IV-29> 간소한 지방정부 구현에 대한 견해

구 분	계	반드시 필요하다	필요하다	그저그렇다	필요하지 않다
계	157	56	83	14	4
공무원	57	16	35	4	2
전문가	50	25	19	6	-
시 민	50	15	29	4	2

이하에서는 앞에서 살펴본 제주시 일반현황 및 행정기구와 기구별 정원현황을 토대로 한 자료분석, 제주시청 소속 공무원과 제주시민을 상대로 한 면접 조사 결과 분석, 조직담당자와의 면담 등 진단과정을 거쳐 나타난 문제점을 지방행정인, 제주시 행정조직, 지방행정환경의 3가지 분야로 나누어 지적해 보고자 한다.

## 2. 지방행정인에 대한 문제점

### 1) 경영마인드의 부족

민간분야의 경영기법을 지방정부에 도입하는 등의 경영마인드 수준에 대해

서 대부분의 응답자들이 보통이다(53.5%)와 낮다(31.2%) 라고 응답을 하고 있다. 그리고 경영마인드 수준이 높다는 긍정적인 대답은 단지 15.2%에 불과하다.

이 분석결과만 보더라도 지방정부 차원에서의 경영마인드라는 것이 아직은 생소한 것이 아니냐 하는 판단이 든다. 즉 경영마인드에 대한 인지도가 낮고 이에 대한 개념이 아직은 정립되어 있지 못하다는 것을 알 수 있다.

## 2) 정보화 추진 미흡

최근 컴퓨터와 광통신기술의 융합으로 대표되는 정보통신기술의 비약적인 발전과 정보기기의 급속한 보급 확산에 힘입어 이른바 정보사회 (information society)로 일컬어지는 새로운 사회 변화를 경험하고 있다.<sup>39)</sup>

이제는 물리적인 힘이나 자본이 생산과 권력의 원천이 되던 시대가 지나가고 정보가 생산과 권력의 원천이 됨으로써 국가발전에서 차지하는 정보의 가치가 그 어느 때보다 중요시되는 시대에 와 있다.

이런 상황에서 제주시 지방행정의 정보화 추진에는 미흡한 점이 많다. 제주시 본청과 사업소·동간의 LAN(근거리통신망)을 구축하였지만 전직원의 사용능력과 활용도는 극히 저조한 편이다. 아울러 각종 최신 정보를 수집할 수 있는 정보의 바다라고 일컬어지는 인터넷 접속에도 많은 한계를 드러내는 등 지방행정인과 조직 모두 이에 대한 대처가 미흡하다.

## 3) 지방행정인의 인식과 사고의 전환 결여

앞의 면접조사 결과에서도 공무원 33명, 주민 21명, 전문가 집단 19명 등 총 73명(46.5%)이 제주시 공무원에게 가장 필요한 자세로 인식과 사고의 전환을 들고 있다. 이것은 아직까지도 공무원의 행태가 과거의 관료제적 패러다임을 계속적으로 고수하고 있음을 알 수 있다.

지방분권화가 가속화되고 WTO 개방체제의 출범, OECD 가입, IMF 구제금융지원 등 급변하는 환경 변화에 지방공무원들이 적극적·능동적, 진취적·도전정신이라는 자세의 전환 없이는 무한경쟁사회에서 지방자치단체의

39) 김선기, 「지역정보화 추진을 위한 중앙과 지방간 역할 분담」, 『한국지방행정연구원 연구보고서』 제289권('97-18), 1997, p. 1.

존립에 많은 위험이 따르게 된다.

이상에서 제시된 사항 이외에도 전문성의 결여, 능력개발에 대한 노력 미흡, 대민 행정서비스의 문제 등을 들 수 있다.

### 3. 제주시 행정조직의 문제점

이상에서 살펴본 문헌연구와 면담, 면접조사 결과를 토대로 하여 나타난 제주시 행정조직의 문제점을 본청과 소속기관 및 하부행정기관으로 나누어 지적해 보면 다음과 같다.

#### 1) 제주시 본청 행정조직의 문제점

(1) 본청과 사업소·동간의 집권적이고 규제중심적인 조직형태와 불명확한 기능배분으로 자치기능이 저해되고 있다.

지방자치의 실시는 각 자치단체 수준에 걸맞는 기능의 분산을 요체로 한다. 그렇지만 중앙정부와 지방정부간의 권한배분에 있어서 여전히 중앙집권적인 성격을 많이 포함하고 있는 것과 마찬가지로 본청의 하부기관인 각 사업소와 동은 최일선의 행정기관이면서도 업무가 매우 형식적으로 이루어지고 있다. 또한 아직까지도 규제중심의 행정체제를 탈피하지 못하고 있어 시민을 위한 지원행정, 고객(client)중심의 봉사행정이 매우 취약한 실정이다.

(2) 경직적인 행정체제로 신규행정 수요에 유연하게 대응할 수 없다.

우리 나라의 지방행정조직은 중앙지향의 「수직형」, 「기능통제형」, 「획일형」이라는 특색을 가졌었다. 그러나 지방자치제의 실시와 행정환경의 변화는 지방행정이 지역사회의 수요에 능동적으로 대응하는 「지역환경대응형」으로 전환할 것을 요청하고 있다.

정부조직의 목적은 궁극적으로 주민에게 행정서비스를 제공함으로써 주민의 복리를 향상시키는데 있다. 따라서 정부가 제공하는 행정서비스는 행정수요에 부응하여 이루어져야 한다. 그렇지만 제주시의 행정조직체계는 행정수요에 신속하게 대응할 수 있는 조직체계를 갖추고 있지 못하다.

첫째, 도시기능이 확대되고 있음에도 불구하고 도시과, 주택과의 체제를 그대로 유지하고 있다. 예를 들면, 제주시의 토지구획정리사업은 신산지구, 이도지구, 신



제주지구, 노형지구가 완료되고, 삼양지구와 외도 지구가 현재 추진 중에 있으며 향후 화북상업지구, 도련·봉개지구, 아라 지구 등 많은 구획정리 대상사업들이 있는데 이 업무를 도시과 구획정리 1계와 구획정리2계에서만 처리하고 있다. 또한 올해부터 해외증권발행 도로개설 사업이 시행이 되고 있는데 36개 노선에 대한 사업을 일반회계 사업 57개 노선<sup>40)</sup>과 함께 도시과 도시정비계에서 담당하고 있다.

둘째, 여건변화에도 불구하고 조직의 재구조화(restructuring)가 이루어지지 않고 있다. 제주시의 산업구조가 <표IV-30>에서 보는 것처럼 관광·서비스업 등의 3차 산업에 편중되어 있음에도 불구하고 조직체계는 이에 부합하지 못하고 있다

<표IV-30> 산업별 취업자 현황 (단위: 천명)

구 분	1976	1981	1986	1991	1996
농림수산업	79.4	71.8	58.2	37.6	30.5
광공업	3.3	3.1	3.1	4.1	4.6
사회간접자본 및 기타서비스업	17.3	25.1	38.7	58.3	64.9
합 계	100 (180)	100 (187)	100 (199)	100 (245)	100 (262)

자료 : 제주시 정보통계담당관실, 『통계연보』, 1976~1997.

주 : 제주도 전체 수치, ( )는 천명 단위로 나타낸 취업자 수임.

셋째, 시민들의 삶의 질과 형태의 변화에도 불구하고 이에 부응하는 행정 수요에 적절하게 대응하지 못하고 있다는 점이다. 소득수준 등의 향상으로 주민의 욕구는 과거와는 달리 질적으로 고도화·다양화 되고 있다. 이에 따라 복지행정, 생활문화, 환경행정 부문 등에 관한 수요가 한층 증대되어 가고 있다. 예를 들면 <표IV-31>에서 보는 것처럼 사회복지의 주요 지표가 되는 생활보호대상자, 장애인 및 65세 이상 노인 현황만 보더라도 계속적인 증가 추세로 제주시 인구의 7% 이상을 차지하고 있다. 그러나 이에 종사하는 공무원 수는 본청·사업소·동을 포함하여도 60여명으로 제주시 공무원의 4.9%

40) 자료: 제주시 도시과 제공 ('98년도 일반회계 예산에 반영된 도시계획도로 개설 및 확장 사업임)

정도에 불과한 실정이다.

<표Ⅳ-31> 제주시 생활보호대상자, 장애인 및 65세이상 노인현황  
(단위 : 명)

구분	계	생활보호대상자			장애인	65세이상 노인	제주시 인구대비
		소계	거택	자활			
1997	18,999	3,818	1,585	2,233	2,516	12,665	7.1%
1996	18,163	3,918	1,537	2,381	2,180	12,065	6.9%
1995	17,571	4,103	1,450	2,653	1,894	11,574	6.8%
1994	17,382	4,486	1,288	3,198	1,775	11,121	7.0%
1993	17,874	5,666	1,501	4,165	1,543	10,665	7.3%

자료 : 제주시 정보통계담당관실, 『주요행정총람』, 1993 ~ 1998.

(3) 조직의 편제가 기능중심이 아닌 사업대상별로 되어 있어 업무의 중복과 혼란이 야기된다.

행정의 효율성을 제고시키기 위하여 업무가 유사한 기능은 유사한 기능끼리 연계화된 조직체계를 구축하는 것이 바람직하다. 예를 들면 복지업무 중에서 청소년 복지는 본청 가정복지과와 근로청소년 복지회관에서 그리고 통계업무는 통계업무 전반적인 사항은 정보통계담당관실에서, 공무원 인사통계 및 정원통계는 총무과에서, 건축허가 통계는 주택과에서 각각 담당하는 등 업무 연계화의 저해 요인으로 작용하고 있다.

(4) 직무중심이 아닌 직위중심, 사람중심의 조직편창으로 인해 행정의 생산성이 저해된다.

기능은 축소됨에도 불구하고 기존의 조직이나 인원은 상존하며, 기구조정으로 인하여 폐지된 기구가 어느 시점이 지나면 재탄생하고 있는 실정이다. 예를 들면 세무과가 분리되어 세무과와 징수과로 개편되었다가 또다시 세무1과와 세무2과로 명칭과 기능이 재개편되었다. 또한 세무과 세외수입계가 폐지됐다가 조직개편시 신설되는 경우도 있었다.

(5) 조직개혁은 장기적 관점에서 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.

조직개혁은 자주 한다고 좋은 것은 아니며 체계적으로 이루어져야 한다. 그러나

행정조직 개혁 현황을 살펴볼 때 <표Ⅳ-32>에서 보는 것처럼 상당히 많은 개혁작업이 이루어졌다. 그 내용을 분석할 때 조직진단의 이론에 입각한 과학적인 개혁 작업이라기 보다는 임시대응적이며 무계획적인 조직개혁이라 밖에 할 수 없다.

(6) 관리기능 업무에 치중하는 경향이 있다.

조직이 변화하는 환경에 적응하기 위해서는 관리부서 보다는 현업부서가 제대로 기능을 해야 한다. 예를 들면 총무국의 총무과, 회계과 등이 주로 관리부서 및 지원업무를 담당하고 있음에도 불구하고 가장 강력하고 대규모적인 조직으로 자리잡고 있다. 또한 공무원들이 가장 선호하는 부서가 힘이 있고 편한 관리부서에 근무하려고 하는 경향이 매우 농후하다고 볼 수 있다. 특히 인·허가 등 규제감독과 통제를 많이 받는 부서는 기피하고 있는 실정이다. 이는 행정이 서비스와 시정 집행에 추진체 역할을 수행해야 할 부서에서 인력자원 부족을 호소하게 하는 요인이 되고 있다.

(7) 다양성 및 경쟁성을 통한 서비스 공급체계 미비로 인해 주민 부담이 가중된다.

공공부문에 있어서도 지금까지 도외시되어 온 시장메커니즘에 의한 기업가적 경영기법의 도입이 적극적으로 요청됨에도 불구하고 이에 대해서는 소극적이다. 부분적으로 경영성을 도입하고자 공영개발사업소 등을 설치하고 있으나, 아직까지 그 운용상태가 긍정적으로 평가되기에는 부족한 점이 많다.

보건의료 행정의 경우만 보더라도 생활수준의 향상으로 전반적인 행정기능이 감소되는 추세에 있으며, 또한 상당부분이 민간부문으로 대처 가능함에도 불구하고 기존 조직체계를 고수하고 있다. 예를 들면 보건소 인력은 40명으로 <표Ⅳ-33>에서 보는 것처럼 인건비와 운영비 등의 많은 예산을 쓰고 있지만 진료·수수료 등의 수입은 매우 미흡한 실정이다.

<표IV-32> 시제 실시 이후 행정조직 주요 개편 현황

연도별	조직 현황	주요 개편 내용
55.9.1 시제 실시	4과 12계	· 시장, 부시장, 총무과, 산업과, 재무과, 건설과 설치
1961	5과 14계	· 부시장제 폐지 · 교육과(관리계, 장학계) 증설
1962	6과 18계	· 사회과, 공보실, 총무과 기획예산계 증설 · 농촌지도소, 보건소 증설
1963	1실 5과 19개계 14개동	· 교육과 폐지, 공보실 신설
1964	1실 5과 22개계 3사업소 14개동	· 시민회관 개관, 총무과 동정계 증설
1966	1실 5과 28개계 3사업소 14개동	· 부시장제 부활 · 총무과 호병계가 호적계와 병사계로 분설 · 사회과 노동계 폐지후 구호계와 청소계 신설 · 산업과 농무계를 농사계와 농정계로 분설 · 산업과 축림계를 축정계와 산림계로 분설 · 건설과에 도시계획계 신설 · 시민과 신설(호적, 증명, 병무, 접수계)
1968	1실 7과 33개계 3사업소 14개동	· 수도과 신설(급수계, 공무계, 업무계)
1969	2실 7과 36개계 3사업소 14개동	· 감사실 신설
1971	2실 8과 39개계 3사업소 14개동	· 부녀아동과 신설
1973	1실 10과 42개계 3사업소 14개동	· 감사실 폐지 · 새마을과, 녹지과 증설
1976	2실 11과 46개계 3사업소 14개동	· 민방위과 증설 · 새마을 상황실 설치

연도별	조직현황	주요개편내용
1979	3국 2실 15과 58개계 6사업소 17개동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국장제 신설(총무국, 사회산업국, 건설국)</li> <li>· 회계과, 지적과, 도시과, 주택과 신설</li> <li>· 공설운동장 관리사무소 신설</li> <li>· 일도동과 이도동 각각 분동, 연동이 오라동에서 분동</li> </ul>
1980	3국 3실 14과 58개계 6사업소 17개동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주시 행정자문위원회 구성</li> <li>· 시민과를 민원실로 개칭</li> </ul>
1982	3국 3실 14과 59개계 5사업소 17개동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건설사업소 폐지</li> </ul>
1984	3국 3실 15과 61개계 6사업소 18개동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 청소과 신설</li> <li>· 공설운동장 관리사무소를 종합경기장 관리사무소로 명칭 변경</li> </ul>
1985	1실 3국 18실과 57개계 6사업소 19개동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소방서가 제주시 사업소로 편입</li> <li>· 기획실 신설</li> <li>· 용담동이 용담1·2동으로 분동</li> </ul>
1988	1실 3국 24실과 64개계 6사업소 19개동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 탐라도서관 증설</li> <li>· 사회과 청소계, 위생과 식품위생계, 주택과 건축2계 신설</li> </ul>
1990	1실 3국 24실과 71개계 7사업소 19개동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교통행정과, 문화예술과 증설</li> <li>· 상수도관리사업소 증설</li> </ul>
1992	1실 3국 24실과 74개계 8사업소 19개동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공영개발사업소 증설</li> </ul>
1993	1실 3국 25실과 75개계 10사업소 19개동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 하수종말처리사업소, 폐기물처리사업소 증설</li> </ul>
1994	1실 4국 27실과 82개계 10사업소 19개동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획국 증설</li> <li>· 민방위 담당관, 관광과, 감귤특작과 신설</li> </ul>

연도별	조직 현황	주요 개편 내용
1995	1실 4국 28실과 83개계 10사업소 19개동	· 징수과 증설
1996	1실 4국 28실과 89개계 9사업소 19개동	· 국명칭변경 : 도시계획국, 건설국→환경국, 도시국 · 정보통계담당관실, 관광민속관 신설 · 위생환경사업소→수질환경사업소, 상수도관 리사업소→수원개발과로 통폐합 · 환경보호과와 환경미화과를 환경관리과로 통합
1997	1실 4국 28실과 90개계 9사업소 19개동	· 지적과 부동산 관리계 신설

자료 : 제주시 공보담당관실, 『제주시 삼십년사』, 1985.  
제주시 총무과, 『최근 10년간 조직변천 현황』, 1998.

<표Ⅳ-33> 최근 5년간 보건소 세입 세출 현황

(단위 : 천원)

구분	1992	1993	1994	1995	1996
세입	102,369	108,237	90,901	147,000	100,811
세출	863,638	904,829	1,108,228	1,277,000	1,508,917
수지율(%)	843	835	1,219	868	1,496

자료 : 제주시 회계과, 『제주시 세입세출 결산서』, 1992~1996.

보건소의 주된 임무인 생활이 어려운 주민의 1차진료나 건강진단, 의사와 약사의 관리, 전염병 예방 관리 등에 관한 업무를 수행하고 있지만 그 이용도가 매우 저조할 뿐만 아니라 전국민 의료보험제도 등의 도입 실시로 그 기능이 점차 축소되고 있다. 따라서 보건소는 저소득층에 대한 진료기능은 민간의료기관에 위탁하고 전염병 예방관리나 성인병, 노인병 관리 등 지역 주민의 건강증진 프로그램 등으로 역할이 전환되는 것이 바람직하다.

2) 소속기관 및 하부행정기관의 문제점

(1) 다양성과 경쟁성이 없음으로 인해 경영성의 제고 및 적극적인 지방 공기업 운영이 되고 있지 않다.

제주시 지방공기업으로는 공영개발사업, 상수도사업, 하수도사업의 3가지 사업이 있는데 최근 2년간 사업운영 현황을 보면 <표Ⅳ-34>와 같다. 다음의 표에서 보는 바와 같이 지방공기업의 운영은 대체적으로 양호한 편이나 공기업회계를 다룰 수 있는 기업행정 직렬이 전혀 채용 배치되고 있지 않고 있어 공기업 운영에 따른 각종 용역을 회계법인에 의존함으로써 추가 비용의 지출 등으로 공기업 운영에 적극성을 보여주지 못하고 있다.

<표Ⅳ-34> 제주시 지방공기업 사업 운영현황

(단위 : 백만원, %)

구 분	1995			1996		
	세 입	세 출	수지율	세 입	세 출	수지율
계	52,703	136	73	51,197	39,042	131
공영개발사업	10,902	739	13	13,391	10,282	130
상수도 사업	24,323	106	94	23,328	18,832	123
하수도 사업	17,478	123	81	14,478	9,928	145

자료 : 제주시 공영개발사업소, 『공영개발사업결산서』, 1995~1996.

제주시 수도과, 『상수도사업결산서』, 1995~1996.

제주시 하수과, 『하수도사업결산서』, 1995~1996.

(2) 수익자 부담원리가 적용되지 않는 대고객 서비스 전달체계 미비로 예산의 낭비와 고품질·고도의 서비스 미공급 현상을 초래하고 있다.

지방공기업을 제외한 제주시 소속기관은 보건소와 농촌지도소 등 2개의 직속 기관과 종합경기장 및 수질환경사업소 등 9개 사업소가 있다. 이들 소속 기관의 '95, '96년도 운영수지 현황을 보면 <표Ⅳ-35>와 같다.

<표IV-35> 제주시 소속기관 운영수지 현황

(단위 : 백만원, %)

구 분	1995			1996		
	세 입	세 출	수지율	세 입	세 출	수지율
계	636	8,238	7.7	664	10,219	6.5
보건소	147	1,277	11.5	100	1,508	6.6
농촌지도소	3	890	0.3	-	948	-
시민회관	10	189	5.3	10	130	7.7
종합경기장	285	1,207	23.6	351	1,447	24.2
수질환경사업소	69	775	8.9	116	1,868	6.2
우당도서관	7	931	0.7	8	1,009	0.8
탐라도서관	7	660	1.1	25	740	3.3
근로청소년회관	-	579	-	-	544	-
폐기물환경사업소	108	1,730	6.2	54	2,205	2.4

자료 : 제주시 회계과, 「세입세출결산서」, 1995~1996.

<표IV-35>에서 보는 바와 같이 제주시 소속기관의 운영은 많은 예산을 투입하면서도 수익자 부담원리의 미도입으로 전혀 수지가 맞지 않는 운영을 하고 있다.

특히 우당도서관과 탐라도서관의 경우만 하더라도 '95년 이용자수가 우당도서관이 225천명이고, 탐라도서관이 154천명으로 연간 379천명이 이용을 하고 있다. 그리고 '96년의 경우 이용자수는 우당도서관이 233천명이고 탐라도서관이 170천명으로 연간 403천명이 이용을 하고 있다.<sup>41)</sup> 그러나 이들 이용자에게는 소강당을 이용할 때와 자료복사시에만 약간의 이용자 부담을 시키고 있다.<sup>42)</sup> 따라서 일반열람실 이용자에게 1인당 이용료를 500원 정도만 받는다고 해도 연간 2억여원의 수익효과를 거둘 수가 있다. 이 수입금은 도서구입이나 인터넷 서비스 등의 정보분야에 재투입함으로써 열람자들에게 질 높은 문화

41) 자료: 제주시 우당도서관과 탐라도서관에서 제공한 1995~1996년 도서관 이용자 열람 통계임.

42) 자료: 제주시 우당도서관 및 탐라도서관 제공, 이용자에 대한 부담은 소강당 이용료 1일 30,000원 ~60,000원, 자료 복사료가 B5규격 1장 30원, A4규격 1장 40원, B4규격 1장 60원임.



서비스를 제공할 수 있을 것이다. 또한 종합경기장의 경우도 제주도 소유 재산을 제주시가 위탁관리하고 있는데 제주도 보조금은 계속하여 적게 지원되고 있는데 반하여 경기장 보수, 인건비 등에 많은 예산을 투입하고 있는 실정이다.

여기서 여러 가지 문제점을 안고 있는 사업소에 대한 철저한 조직진단을 실시하여 사업소의 제3섹터나 민영화 및 민간위탁이 가능한 부분에 대한 적극적인 재검토 작업이 이루어져야 하겠다.

(3) 동행정조직이 많은 행정동으로 분할 운영되고 있어 동행정의 효율성을 저하시킴과 동시에 경쟁력을 약화시키고 있다.

앞에서도 살펴본 것처럼 제주시의 행정동이 시제 실시 이후 14개 행정동으로 개편한 후 1979년도에 일도동과 이도동이 각각 분동되고 연동이 신설되면서 17개동으로 확대되었다. 그리고 1983년도에는 삼도동이 분동되어 18개동으로 개편되었으며, 1985년도에 용담동이 분동됨으로써 현재까지 19개의 행정동을 유지하고 있는 것이다. 방만하게 운영되고 있는 제주시 법정동 및 행정동 현황을 정리해 보면 <표Ⅳ-36>과 같다.

<표Ⅳ-36> 제주시 법정동 및 행정동 현황

(단위 : 명)

법정동	행정동	관할구역	동장정수	공무원수	인구수
일도1동	일도1동	일도1동 일원	1	16	5,480
일도2동	일도2동	일도2동 일원	1	28	37,515
이도1동	이도1동	이도1동 일원	1	18	8,626
이도2동	이도2동	이도2동, 도남동 일원	1	27	38,269
삼도1동	삼도1동	삼도1동 일원 (단, 삼도2동 관할구역 제외)	1	22	15,492
삼도1동 삼도2동	삼도2동	삼도2동 일원 (삼도1동 일부지역 포함)	1	21	10,796
용담1동	용담1동	용담1동 일원	1	17	10,734
용담2동	용담2동	용담2동 일원	1	22	20,137
용담3동		용담3동 일원			
건입동	건입동	건입동 일원	1	21	13,058

법정동	행정동	관할구역	동장정수	공무원수	인구수
화북1동	화북동	화북1동 일원	1	18	12,007
화북2동		화북2동 일원			
삼양1동	삼양동	삼양1동 일원	1	15	8,808
삼양2동		삼양2동 일원			
삼양3동		삼양3동 일원			
도련1동		도련1동 일원			
도련2동		도련2동 일원			
봉개동	봉개동	봉개동 일원	1	12	2,776
회천동		회천동 일원			
용강동		용강동 일원			
아라1동	아라동	아라1동 일원	1	19	11,702
아라2동		아라2동 일원			
월평동		월평동 일원			
영평동		영평동 일원			
오등동		오등동 일원			
오라1동	오라동	오라1동 일원	1	13	5,441
오라2동		오라2동 일원			
오라3동		오라3동 일원			
연동	연동	연동 일원	1	30	30,929
노형동	노형동	노형동 일원	1	19	18,109
해안동		해안동 일원			
외도1동	외도동	외도1동 일원	1	12	5,719
외도2동		외도2동 일원			
내도동		내도동 일원			
도평동		도평동 일원			
이호1동	이호동	이호1동 일원	1	11	3,846
이호2동		이호2동 일원			
도두1동	도두동	도두1동 일원	1	10	2,016
도두2동		도두2동 일원			
40개동	19개동		19	351	261,100

자료 : 제주시 기획담당관실, 『현행 제주시 자치법규집』, 1997.

제주시 기획담당관실, 『주요행정총람』, 1997.

위의 <표Ⅳ-36>에서 보는 바와 같이 인구 261천명의 제주시를 40개의 법정동에 19개의 많은 행정동으로 분할 운영되고 있음을 알 수 있다. 따라서 본청의 지도·감독 기능이 어렵고 업무의 효율성이 저하됨과 동시에 국제화·세계화·지방화 시대에 역행하는 조직으로서의 행정이 이루어짐으로써 경쟁력을 상실하고 있다.

#### 4. 지방행정환경 변화에 대한 문제점

##### 1) 지방행정환경 변화에 대한 대처 미흡

지방행정환경 변화에 대한 대응능력에 관하여 면접조사 결과를 보면 공무원 36명, 주민 33명, 전문가 집단 22명 등 총 91명(58%)이 보통이다로 나타났으며, 잘 대응하지 않는다가 35명(22.3%)으로 나타났다. 면접조사시와 각계의 면담 내용을 종합적으로 분석해 볼 때 지방행정 환경이 급격하게 변화하고 있음에도 불구하고 이에 대한 대처가 미흡한 실정이다.

그동안 지방행정조직은 중앙기능의 지방편제 우선과 행정편의 위주로 구성되었다고 볼 수 있다. 이는 주민의 입장에서 행정을 처리하는 조직으로 개편하는 것이 아니라 실과, 계의 분장사무 중 새로운 행정수요의 발생에 따라 개편이 이루어져 왔다. 최근 들어 실제로 재난관리 분야의 기능 보강이 전국적으로 이루어지면서 중앙정부의 방침에 따라 제주시도 다른 시군과 마찬가지로 그 기능이 일률적으로 편제되는 등 아직도 상당한 분야에 개선할 여지가 많이 남아 있다고 할 수 있다.

##### 2) 지역문제 해결능력 부재

지방자치가 본격적으로 실시되면서 지역주민의 수요와 욕구가 다양하게 표출되고 있다. 이에 따라 지역에서 발생하는 개발과 관련된 문제에도 매우 민감하게 반응하고 있다.

민선 제1기 동안 제주시에서 발생한 주요 지역문제를 보면 산지천 복개구조물 철거 및 재개발, 오현로 노점상의 어영마을로의 집단 이설, 이도2동 장례 예식장 시설 문제 등이 있었다. 이러한 문제 해결에는 해당 지역 주민들의 극단적인 투쟁, 보상 (give and take), 계획 철회 등 비민주적인 방법으로 문제를 해결함으로써 지역문제 해결능력에 한계를 나타내고 있다.

## 제 V 장 제주시 행정조직의 개혁방안

### 제 1 절 조직개혁의 기본방향

조직이란 공동의 목표를 달성하기 위하여 인위적으로 만들어진 사회적 존재이다. 조직구성원 개개인이 공동의 목표를 향해 단합된 힘을 발휘할 수 있도록 여건을 조성하는 조직관리적 측면의 중요성이 부각된다. 지방행정 조직은 기본적으로 주민이 원하는 공공의 서비스를 제공하기 위해 존재한다. 따라서 주민의 입장에서 더 이상 필요성을 느끼지 못하거나 우선 순위상 아주 낮게 평가되는 기능은 폐지하거나 축소해야 한다. 또한 시대여건의 변화에 따라 오히려 강화되어야 할 기능이 있다. 이러한 관점에서 그동안 우리 지방행정 조직은 팽창일변도의 경직성을 보여 왔다고 생각된다.<sup>43)</sup>

현재 지방자치단체의 내부 행정조직은 대개 조직편제의 획일성, 관리지원 부서의 비대화, 기구간 기능의 중복, 기획과 조정능력의 부족, 공무원 인사제도의 폐쇄성 등의 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 이러한 지방행정 조직체계로는 지방자치시대 민선 제2기를 준비하고 IMF구제 금융 지원하에 있는 국내외적 환경을 고려해 볼 때 경쟁력 있고 생산성 있는 지방자치단체로 도약하는데 많은 제약이 있다.

따라서 지방행정조직의 현실적 문제점을 중심으로 하여 급변하는 내·외적 행정환경에의 적기대응, 대주민 행정서비스 강화 및 지방자치단체간의 경쟁력에서의 우위확보라는 지역주민들의 기대 충족과 국가속의 지방정부라는 거시적 안목에서 21C를 지향하는 제주시 지방자치단체의 행정조직 개혁의 기본방향으로 ① 집행기능과 시민접촉 업무중심으로의 개혁, ② 유사기능의 통폐합을 통한 대국대과주의 지향, ③ 조직의 생산성 제고를 위한 경영형 조직 구축, ④ 세계화·국제화·정보화 시대에 걸맞는 조직, ⑤ Task Force 조직 활성화로 동태적 조직의 활용 ⑥ 민선자치단체장의 책임기능 보강, ⑦ 동행정 조직을 지역별 대단위 행정사무소 (대동제)로 개혁, ⑧ 지방공무원의 인식과

43) 박세정, 「지방행정조직 관리의 과제와 방향」, 『지방자치』 11월호(서울: 현대사회연구소, 1993), pp. 21~22.

사과의 전환으로 적극적인 참여 유도 등을 제시하고자 한다.

## 제 2 절 지방행정인의 능력발전

### 1. 경영마인드 제고방안 강구

본격적인 지방자치시대를 맞이하여 지방자치단체의 조직관리는 비용(cost)개념의 경영마인드를 도입하여 조직의 능률성과 생산성을 제고해 나가야 한다. 그러나 행정의 경영기법 도입에 대해서는 대다수 지방자치단체가 시설의 민간위탁, 서비스향상, 세수증대 등을 위한 특수시책에 한정되어 있는 실정이다. 그리고 행정전반에 경영기법 적용과 실행에 있어서는 일부 부정적 견해도 있어 아직 가시적인 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다.<sup>44)</sup>

민간부문에 못지 않게 공공부문에 있어서도 사업성이나 기업성이 요구되는 부문이 적지 않다. 이러한 영역에 있어서 공공조직으로서는 근본적인 한계가 있다. 따라서 기업성과 공공성이 동시에 요청되는 부문에 있어서는 이 양자를 조화시킬 방안이 모색되어야 하며, 이를 위해 비용과 경쟁의 개념을 도입하는 경영형 조직으로의 재구조화 방안이 모색되어야 한다.

이를 위한 방법으로 전문경영인 초청 강연회를 정기적으로 실시하며 기업체 파견근무 및 연수 등을 확대 실시하고, 경영사업 과제 발굴과 참여 촉진을 위한 인센티브제 시행 등을 도입할 필요가 있을 것이다.

### 2. 정보화의 지속적인 추진

우리 나라는 정보화의 중요성에 대한 새로운 인식과 함께 뒤늦게나마 정보화 촉진을 위한 제도와 정책마련에 매진하고 있다. 1994년 「정보화 촉진기본법」 제정, 1996년 「정보화촉진기본계획」 확정 등 중앙정부 차원에서 정보화 사회에 대한 대책을 마련하고 있음을 알 수 있다.<sup>45)</sup>

44) 박홍용, 「자치시대의 지방행정조직 정비방안: 강원도 시·군 행정기구를 중심으로」, 석사학위논문(강원대, 1996), p. 40.

45) 김선기, 「지역 정보화의 효율적 추진」, 「한국지방행정연구원 연구보고서」

이러한 것은 선진국으로 도약하기 위해서 뿐만 아니라 우리 나라의 정보화 수준이 <표V-1>에서 보는 것처럼 선진국은 물론 경쟁상대국에 비해서도 크게 뒤져 있다는 상황 인식에서 비롯하고 있다.

<표V-1> 주요 국가의 정보화 지수

구 분	연평균 정보화 성장률 ('88~'94)	정보화 지수
한 국	33.05%	100
미 국	29.31%	828.9
유 럽	23.40%	548.8
일 본	27.24%	361.0
싱가포르	19.30%	428.9

자료 : 한국전산원, 『국가 정보화 백서』, 1996.

주 : 정보화지수는 '94년 기준임

제주시의 경우도 이에 보조를 맞춰 정보통계담당관실을 증설하고 LAN 구축, Internet Service (제주시 site : [http:// city.cheju.cheju.kr](http://city.cheju.cheju.kr))등 많은 노력을 기울이고 있다.

그러나 정보담당 부서의 인력부족, LAN 사용의 미흡, Internet Service의 제한 등 어려운 여건에 있는 것이 사실이다. 따라서 정보화 추진을 가속화하기 위해 담당 부서의 인력 보강, 정보마인드 함양, 전 직원 인터넷 활용 및 정보 인프라(information infra) 구축 등을 지속적으로 추진해야 할 것이다.

### 3. 지방공무원의 인식과 사고의 전환으로 적극적인 참여 유도

지방화·분권화가 촉진됨에 따라 지방행정은 과거의 획일화된 운영체제를 벗어나 점차 상호경쟁의 체제로 돌입하게 된다. 또한 민선 자치단체장이 등장하면서 경쟁체제로의 전환은 자치단체의 경영능력을 중시하게 되고, 모든 조직 운영은 이러한 경영능력을 강화·확보하는 방향으로 전환되고 있다. 아울러 대외여건의 변화에 따라 사회의 각 분야별로 일대 변화가 예상됨에 따라 행정조직 관리에도 <표V-2>에서 보는 것처럼 새로운 접근이 요청되고 있다.

제265권('96-36), 1997, p. 2.

<표 V-2> 지방행정조직 관리의 개선방향<sup>46)</sup>

관료적 패러다임	탈관료적 패러다임
공익	결과지향의 시민가치 중심
능률	질과 가치
행정	생산
통제	규범에 충실한 승리
기능, 권위, 구조세분화	임무, 서비스, 고객, 결과책임
비용정당화	가치 부가
책임 강요	책임정립 실무관계 강화
규정과 절차준수	규범이해 및 응용 문제파악 및 해결 계속적 개선절차 중시
행정제도운영	통제와 서비스 분리 규범지원체제 확립 고객선택 확대 팀활동 권장 유인동기 부여 결과 측정 및 분석 환류(Feed Back) 활성화

위에서 제시된 대로 지방자치단체의 관리방식이 새로운 방향으로 선도 할 필요가 있음에 따라 지방공무원도 관료제적 패러다임에서 탈관료적 패러다임으로의 변화가 요청된다고 하겠다. 아울러 행정업무 추진에 있어서도 적극적이고 능동적인 자세로의 전환과 함께 경영마인드 제고라는 사고의 전환이 필요하다.

#### 4. 관리자의 자질 및 조직관리 능력 제고

지방행정조직 구성원들을 잘 이끌어 시민에게 최고의 행정 서비스를 제공해 주기 위해서 조직 관리자는 조직 장악 능력과 책임감, 전문지식이 필요하다.

46) Michael Barzelay, *Breaking through Bureaucracy* (Berkeley, CA: University of California Press, 1992), p. 118.

이를 위해 지방자치단체의 교육훈련 프로그램 개발은 물론 조직의 인력인프라 구축 차원에서 위탁교육이나 파견교육도 활발히 개척해 나가야 할 것이다. 또한 실·국장 등의 관리자에 대해서는 개별책임제가 엄격히 적용되어 정책집행에 실패할 경우 책임을 질 줄도 알아야 한다. 따라서 지방자치단체에 계약임명제나 정책·행정실명제를 더욱 확대할 필요가 있다.

### 제 3 절 제주시 행정조직의 개혁

#### 1. 제주시 본청 행정조직의 개혁

이상에서 살펴본 기본방향에 따라 제주시 본청의 행정조직을 ①기획관리 및 내무행정 분야, ②사회복지 및 산업경제 분야, ③환경행정 분야, ④도시행정 분야의 4개 분야로 나누어 그 개혁방안을 제시해 보고자 한다.

##### 1) 기획관리 및 내무행정분야

###### (1) 현행 행정조직

기획관리 및 내무행정분야는 본래의 기능도 있지만 행정내부관리와 주민제도, 민원처리 체계의 기능 중심으로 편제되어 있으며 그동안 현업 부서보다 지원부서 위주로 기구와 인력이 집중되어 온 것이 사실이다. 그래서 이에 대한 기능과 인력의 재편문제가 공론화되어 있는 실정이다.

그동안 '93년도 문민정부가 들어선 이후 '97년말까지 제주시의 경우 매년마다 크고 작은 조직개편 작업이 이루어졌다. 그러나 작은 지방정부를 지향하면서 기구축소 및 인력 재편성의 노력을 기울였다고 하지만 <표V-3>에서 보는 것처럼 오히려 상당한 인력이 증가하였음을 알 수 있다.

그리고 기획관리 및 내무행정분야의 현행기구 현황은 <그림V-1>과 같다.<sup>47)</sup>

47) 제주시 직제규칙에 의해 작성된 기구표로서 제주시 총무과에서 제공한 자료임.  
이하에서의 모든 현행 기구표 자료는 위의 사항을 참고한 것임.



<표 V-3> 연도별 제주시 공무원 수 증가현황

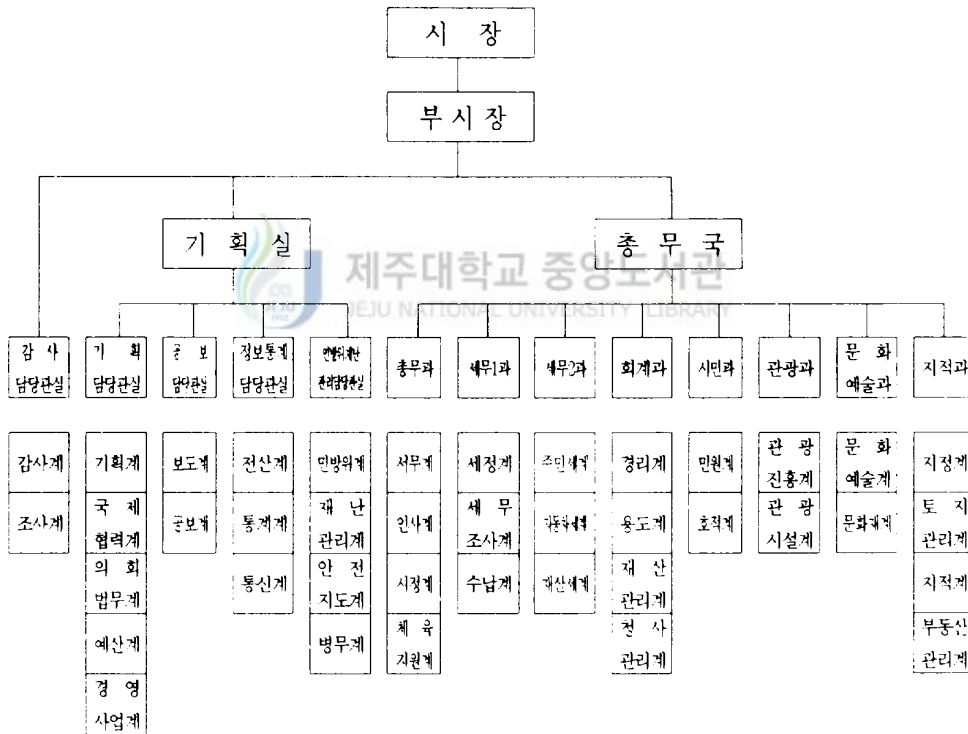
(단위 : 명)

구 분	1993	1994	1995	1996	1997
당해연도 공무원수	1,059	1,116	1,192	1,219	1,219
당해연도 증감	39	57	76	27	-
증감률(%)	3.8	5.4	6.8	2.3	-

자료 : 제주시 총무과, 『자치단체별 연도별 공무원 수 증가현황』, 1998.

주 : 공무원수는 국가공무원(부시장) 포함된 숫자임

<그림 V-1> 제주시 기획관리 및 내무행정분야 현행 기구표



## (2) 개혁방안

첫째, 시정 전반적인 정책을 기획·관리하고 조정하는 시스템을 강구하기 위해 기획실을 기획조정실로, 기획계를 기획조정계로 각각 명칭 변경하고, 시정의 정보제공 전담부서인 공보담당관실은 홍보와 여론 수렴의 일체적 운용을 위해 총무과 시정계의 여론수렴 기능을 흡수한다. 그리고 정보통계담당관실은 기획과 계획의 토대는 각종 통계인점을 감안하여 통계기능을 기획담당관실로 이관하고 정보화에 대응하기 위하여 전산계를 지역정보계와 전산개발계로 분설하는 등의 개편이 요구된다.

둘째, 지방세 부과 징수업무의 혼란방지와 효율성을 위해 세무1과와 세무2과를 통합하여 재정과로, 시민과와 지적과를 통합하여 종합고객봉사실로 개편하고 회계과와 총무과를 통폐합한다.

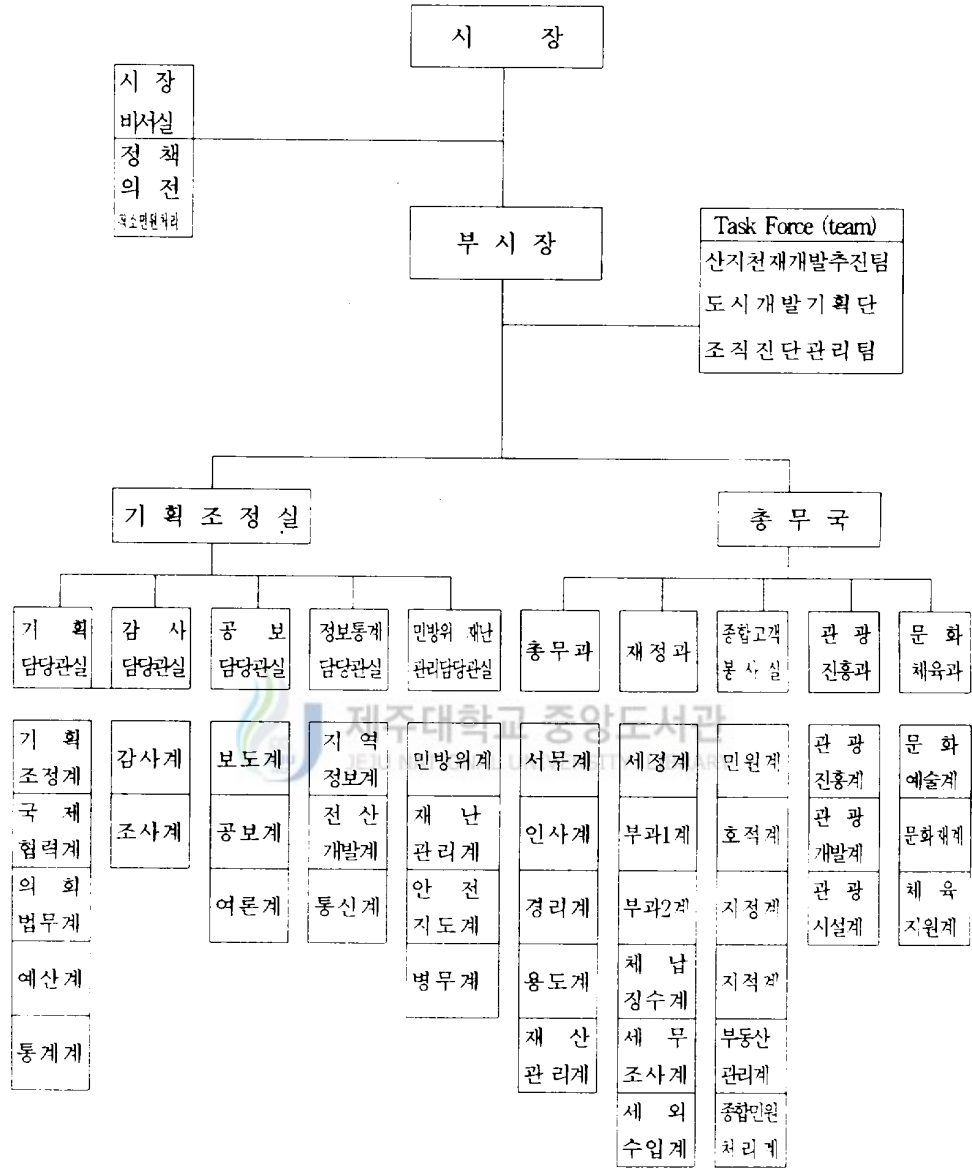
셋째, 문화예술과를 문화체육과로 명칭을 변경하여 총무과의 체육지원계를 흡수하고, 관광과를 관광진흥과로 개칭하여 관광지와 관광상품 개발을 담당할 관광개발계를 신설하는 방향으로의 기능재편이 필요하다.

넷째, 조직의 동태성을 위해 부서장 직속으로 산지친 재개발 추진팀, 도시개발기획단, 조직관리 진단팀 등과 같은 Task Force 조직운영 방안을 제시할 수 있다. 이 조직을 운영하게 되면 환경변화에 빨리 대응할 수 있고 조직의 동태성과 탄력성을 도모할 수 있을 것이다.

마지막으로 시장의 책임경영체제 구축을 위하여 시장비서실에 정책, 의전 및 직소민원처리팀을 신설한다.

위의 사항을 종합하여 개편 대안을 제시해 보면 <그림 V-2>와 같다.

<그림 V-2> 제주시 기획관리 및 내무행정분야 개편 대안 기구표

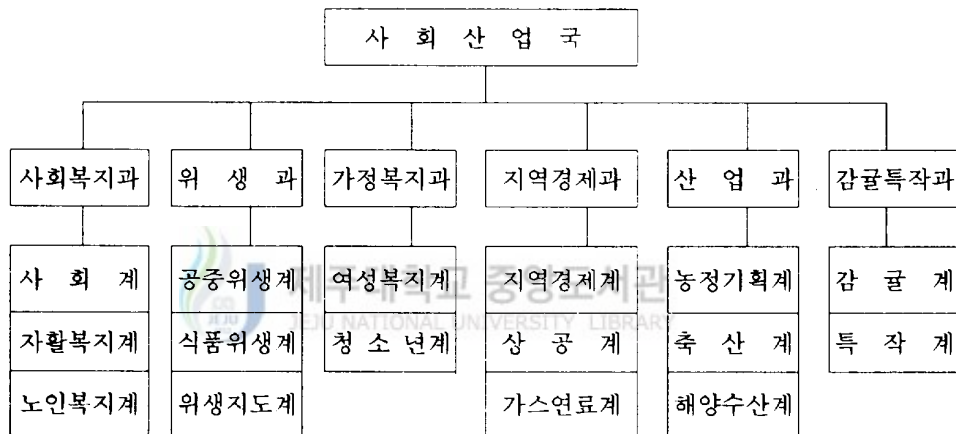


2) 사회복지 및 산업경제분야

(1) 현행 행정조직

사회복지 및 산업경제 분야는 지방자치가 실시되고 주민의 삶의 질이 향상되면서 새롭게 관심을 많이 갖게 하는 분야이다. 그동안 업무의 범위와 기능에 비추어 볼 때 도단위 기구에 의한 획일적 편제로 다소 과소하게 책정되어 있다고 할 수 있다. 지금까지의 조직개편 내용을 보면 감귤특작과가 신설되고, 사회과 의료보장계가 자활복지계와 노인복지계로 분설되는 등 복지수요와 산업구조 변화라는 행정여건에 비해 체계적이고 미래지향적인 기구개편에는 미치지 못하였는데, 이 분야의 현행 행정기구 현황은 <그림 V-3>과 같다.

<그림 V-3> 제주시 사회복지 및 산업경제 분야 현행 기구표



(2) 개혁방안

첫째, 지방자치가 활성화되고 자주재원 확충을 통한 자립경제기반을 확고히 하기 위해서는 무엇보다도 지역경제가 안정되고 활기가 있을 때 21C 지방자치단체의 경쟁력이 생기게 되는 것이다. 따라서 국명칭을 사회산업국에서 경제사회국으로 변경하는 것이 바람직하다.

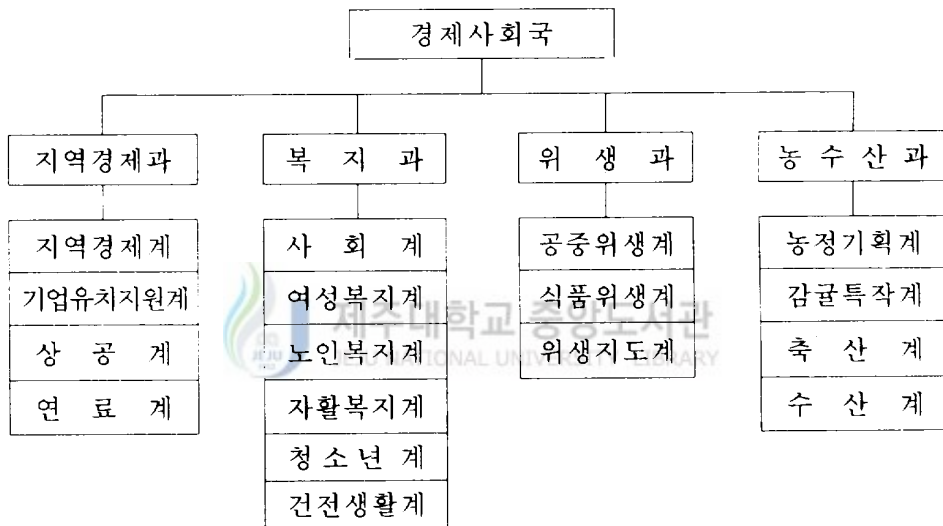
둘째, 지역경제과를 국 주무과로 전진배치하고 도내 중소기업을 지원하며 도외기업은 물론 해외기업도 유치할 수 있도록 기업유치지원계를 신설한다.

셋째, 복지행정창구의 일원화와 체계적인 복지서비스 제공을 위해 사회복지과와 가정복지과를 통합하여 복지과로 한다.

넷째, 제주지역은 관광·서비스 중심의 3차산업 비중이 압도적으로 높은 지역이다. 농·수·축산업 등의 1차산업을 분리 운영하는 것보다는 통합하여 운영함으로써 1차산업 종사자들에게 희망을 갖게 하는 중장기 비전을 제시해주는 것이 바람직하다. 따라서 산업과와 감귤특작과를 통합하여 농수산과로의 개편이 요구된다.

개편 대안 기구표는 <그림 V-4>와 같다.

<그림 V-4> 제주시 사회복지 및 산업경제 분야 개편 대안 기구표



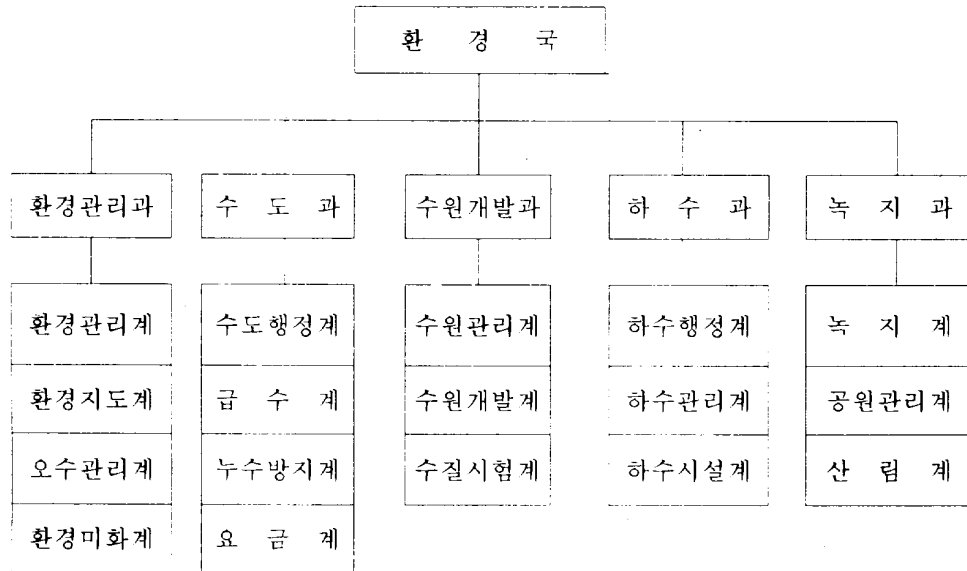
### 3) 환경행정분야

#### (1) 현행 행정조직

환경행정 분야는 현행 제주시 본청 정원 중 29.6%가 소속되어 있는 가장 비대한 조직이다. '94년도에 사회산업국내에 환경보호과와 환경미화과로 설치되어 있던 기구가 '96년도 조직개편시 환경국내 환경관리과로 통폐합되었다. 그리고 상수도관리사업소가 본청 수원개발과로 통폐합된 것 이외에는 뚜렷한 기구 개편은 없었다.

환경행정 분야의 현행 행정기구 현황은 <그림 V-5>와 같다.

<그림 V-5> 환경행정분야 현행 기구표



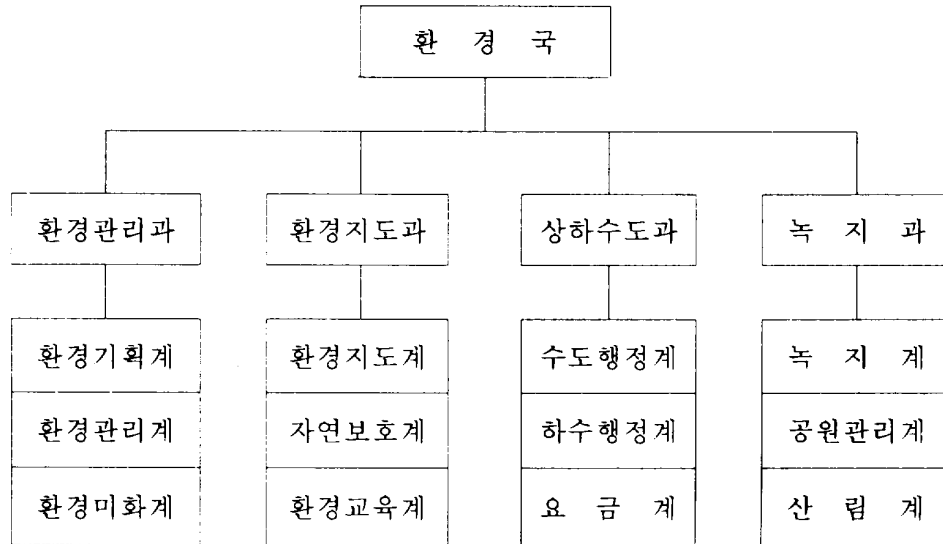
(2) 개혁 방안

첫째, GR(Green Round)등으로 환경문제가 국내외적으로 매우 부각되고 있는 상황을 고려할 때 환경관리과를 환경관리과와 환경지도과로 확대 개편해야 한다.

둘째, 본청의 수도과, 수원개발과, 하수과를 통합하여 본청에는 최소지원체제의 기능만을 갖는 상하수도과로 통합하고, 지방공기업을 적용하여 포괄적이고 친근감이 있는 사업소인 상하수도 관리분부를 신설하는 것이 요구된다.

개편 대안을 제시해 보면 <그림 V-6>과 같다.

<그림 V-6> 환경행정분야 개편 대안 기구표



위에서처럼 환경관련 기구 개편시에는 환경관리과 청소업무와 상하수도과의 사용료 징수업무는 민간위탁을 고려해 볼 가치가 있다.

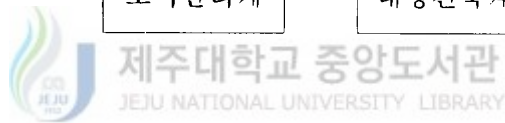
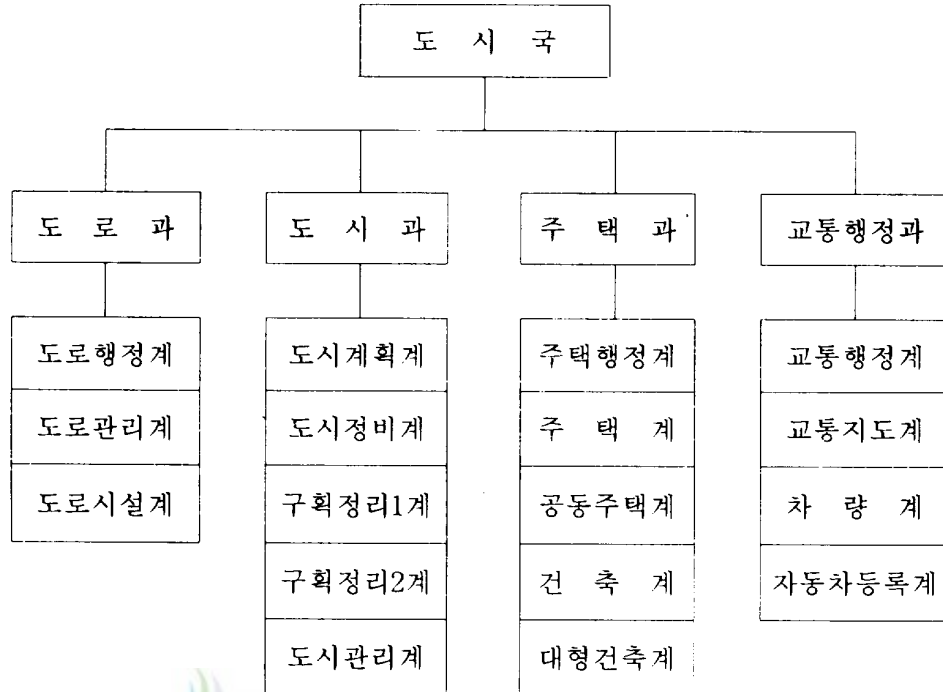
4) 도시행정분야

(1) 현행 행정조직

도시행정분야에서는 도시개발·건설 등 상당기능에 있어 보강이 요청되어 지고 있다. 그동안 1994년도에 도시계획국이 증설되고 도시과의 구획정리 업무가 분리 보강되는 등이 개편작업이 이루어졌다. 그러나 제주시의 경우는 도시화가 계속하여 진전되고 해마다 서귀포시, 남제주군, 북제주군 및 도외지역 등에서 인구가 계속하여 유입됨으로써 도시가 날로 팽창하고 있다.

도시행정 분야의 현행 행정기구 현황은 <그림 V-7>과 같다.

<그림 V-7> 도시행정분야 현행 기구표



(2) 개혁 방안

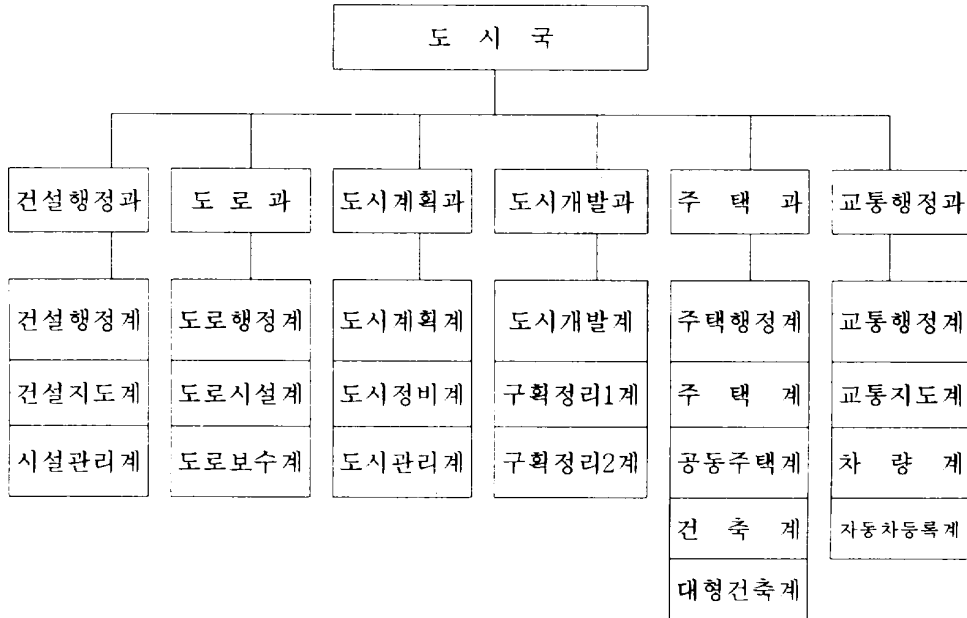
첫째, 도로와 건설 분야를 담당하기 위하여 기존 도로과를 건설행정과와 도로과로 분설한다.

둘째, 해외증권발행 도시계획사업과 토지구획정리사업 등 늘어나는 도시개발사업에 체계적이고 효과적으로 대응해 나가기 위하여 도시과를 도시계획과와 도시개발과로의 확대 개편이 요구된다.

위의 사항을 종합하여 개편 대안을 제시해 보면 <그림 V-8>과 같다.



<그림 V-8> 도시행정분야 개편 대안 기구표



## 2. 제주시 소속기관 및 하부행정기관의 개혁

제주시 소속기관의 행정조직으로 직속기관과 사업소를, 하부행정기관인 동행정조직으로 각각 나누어 그 개혁방안을 제시해 보고자 한다.

### 1) 직속기관과 사업소

직속기관과 사업소에 대한 주요 개혁방안으로는 첫째, 보건소의 역할 재정립이 필요하다. 앞서서도 살펴보았지만 보건소의 주된 임무인 생활이 어려운 주민의 1차 진료나 일반시민을 상대로 의료서비스를 제공하고 있지만 만족할 만한 질 좋은 서비스를 제공해 주지는 못하고 있다. 따라서 보건소는 저소득층에 대한 진료기능은 바우처(voucher)를 발행하여 민간의료기관에 위탁하고 전염병 예방관리나 지역주민의 건강증진 프로그램 등으로 역할이 전환되는 것이 바람직하다.<sup>48)</sup>

둘째, 우당도서관과 탐라도서관의 도서관 협력망 구축이 필요하다. 지금까지 지역 공공도서관의 기능은 공부방으로서의 역할에 중점이 두어졌다. 그러나 최근 들어 도서관내 정보봉사실을 설치하여 이용자에게 인터넷 서비스를 제공하는 등의 노력을 기울이고 있다. 한편 도서관 및 독서진흥법 규정에 의하면 제주시 도서관의 경우에는 연간 장서 3,000권 이상을 확보토록 하고 있다. 도서관 장서 구입예산이 연간 4,000만원 이내<sup>49)</sup> 임을 감안할 때 법규정에 의해 도서를 구입하다 보면 소설류나 단행본 등 일반도서에 치중할 수밖에 없다. 도서관을 이용하는 많은 시민들에게 보다 다양한 분야의 자료를 제공하기 위해서는 도서관별로 특화해서 운영하는 협력방안이 요청된다. 이렇게 되면 20~30%의 중복도서 구입을 방지하여 도서관 운영에 내실을 기할 수 있을 것이다.

셋째, 상하수도 관리본부의 신설이다. 본청의 수도과, 수원개발과 및 하수과를 통합하여 사업소로 신설하고 지방공기업을 도입, 포괄적이고 친근감이 있는 상하수도 관리본부로 변경하는 것이 바람직하다.

넷째, 민간위탁의 적극 추진이다. 보건소의 진료기능, 체육시설 관리운영, 폐기물 처리장 운영, 관광민속관 운영 등에 대해 경영성과 서비스 질 향상을 도모할 수 있는 민간위탁 방안을 적극 고려해 봐야 한다.

이를 위해 「제주시 민간위탁 관리 및 지원조례」를 제정하여 적극성을 보여야 하겠다.<sup>50)</sup>

위의 사항을 종합하여 제주시 직속기관과 사업소에 대한 개편 대안을 제시해보면 <그림 V-9>와 같다.

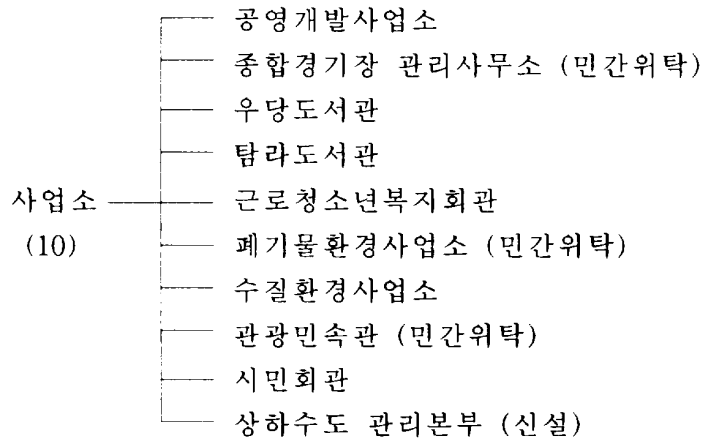
<그림 V-9> 제주시 직속기관과 사업소 개편 대안 기구표



48) 대한지방행정공제회, 『지방행정』 제44권 제503호, 1995.9. p. 24.

49) 제주시 세입세출 예산서 자료임 (제주시 기획담당관실, 1997)

50) 내무부(현 행정자치부), 『지방조직 관련 업무지침』, 1997, pp. 15~16.



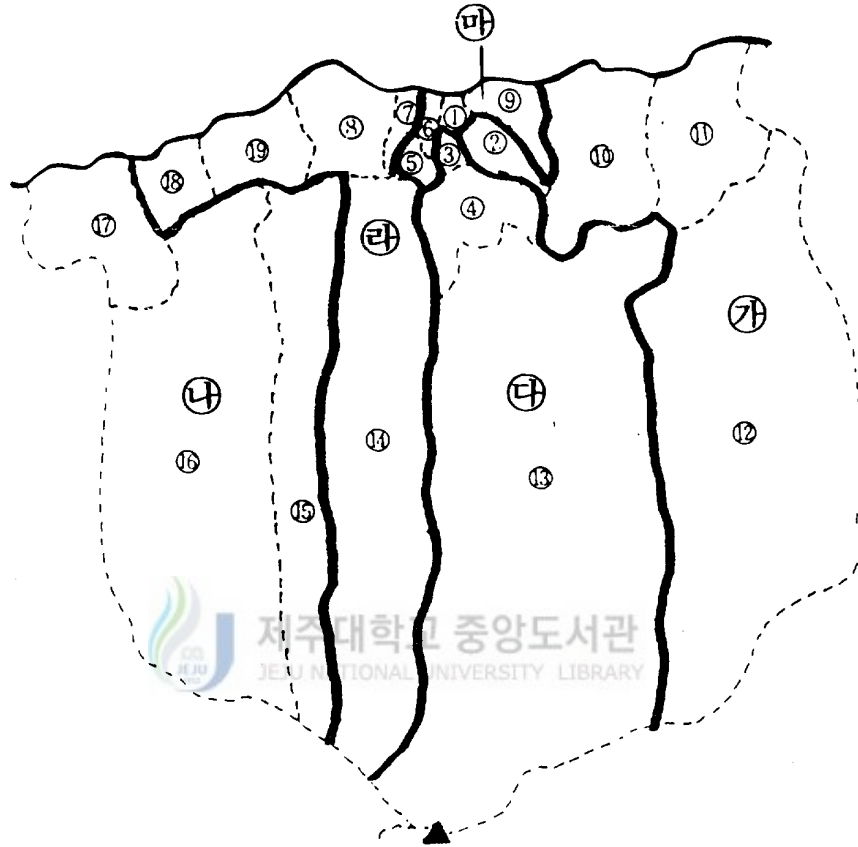
## 2) 동사무소

제주시는 명실상부한 관광제주의 중심지일 뿐만 아니라 세계적인 관광도시이다. 최근 들어 삼성 같은 초일류기업들도 한국본사를 중심으로 동남아, 유럽, 북미 등 지역별 거점을 만들어 특화해서 유기적으로 저절로 돌아가도록 기업조직을 정비하고 있다. 그러나 제주시의 동행정 조직을 보면 40개의 법정동에 19개의 행정동으로 나누어져 있어 행정의 비효율성을 초래하고 있다.

앞에서 살펴본 문헌연구와 면담, 면접조사 결과를 토대로 하여 거대 광역 행정사무소 (대동제)로의 개혁 이유로서 ①전자주민카드가 활용될 경우 동의 중요기능의 하나인 제증명 발급업무 축소·폐지, ②행정의 능률성 제고, ③행정예의 접근성 용이 (the area of convenience) 등을 들 수 있다. 또한 획정기준으로써는 ①종전 분동지역의 통합, ②생활권 중심으로 구역 재조정, ③인접성 등을 고려하여 개혁작업이 이루어져야 하겠다.

작은정부, 경쟁력 있는 동행정 조직을 만들기 위해 40개의 법정동에 19개의 행정동으로 분산 운영하고 있는 것을 거대 광역행정사무소 (대동제)로 재편할 필요가 있는데, 위의 사항들을 고려하여 <그림 V-10>과 같이 재구조화가 이루어질 때 세계적인 관광제주의 중심지로서의 기능과 위상을 갖추어 동시에 시민들에게는 질 높은 행정서비스가 제공될 것이다.

<그림 V-10> 개혁 후의 제주도 동행정 조직 대안



※ 범례 : ----- 기존 행정동 경계  
 ————— 개혁 후의 새로운 행정사무소 경계

위의 <그림 V-10>에서 나타난 것을 개혁 전과 후로 구분해 보면 <표 V-4>과 같다.

<표 V-4> 개혁 전과 후의 동행정 조직 비교

개편후 동명칭	개편전 동명칭	인 구 (명)	면 적 (km <sup>2</sup> )	비 고
㉔ 제주시 동부사무소	② 일도2동 ⑩ 화북동 ⑪ 삼양동 ⑫ 봉개동	61,106	67.19	
㉕ 제주시 서부사무소	⑮ 연동 ⑯ 노형동 ⑰ 의도동	54,757	65.96	
㉖ 제주시 남부사무소	③ 이도1동 ④ 이도2동 ⑬ 아라동	58,597	76.85	
㉗ 제주시 북부사무소	⑦ 용담1동 ⑧ 용담2동 ⑭ 오라동 ⑱ 이호동 ⑲ 도두동	41,814	40.63	
㉘ 제주시 중부사무소	① 일도1동 ⑤ 삼도1동 ⑥ 삼도2동 ⑨ 건입동	44,826	4.49	
계		261,100	255.12	

이상과 같이 시 본청, 소속기관 및 하부행정기관 행정조직별로 조직발전을 위한 진단과 하나의 조직개혁 대안을 제시하였다. 이는 어디까지나 연구결과에 대한 개혁 대안에 불과한 것이기 때문에 보는 관점에 따라 다를 수 있다.

## 제 4 절 지방행정환경 변화에의 대응

### 1. 지방행정환경 변화에 신속한 대처

오늘날 세계화·국제화·정보화·지방화라는 과제는 우리의 선택 여부와 관계없이 현실로 등장하고 이에 따른 새로운 행정수요를 창출시키고 있다. 외국에 우리의 것을 알리고 우리 지역에서 외국인의 자유로운 활동을 위한 편의 및 정보의 제공 등은 조직적으로 제도적으로 대응해야 할 문제점들을 제기하고 있다.

따라서 이러한 문제점들을 해결하기 위해 국내외적인 환경변화에 신속히 대처할 수가 있어야 하겠다. 특정, 긴급, 복합적 과제에 대해 유연하게 대응해 가기 위해서 Task Force 조직을 활성화하는 등의 동태적 조직을 탄력적이면서도 기동적으로 활용하는 적극적인 대처 방안이 필요하다. 이를테면 전문성을 갖춘 소수정예의 인재로서 산지천 재개발 추진팀, 도시개발계획과 관련된 기획단 및 관광자원개발팀 등과 같은 프로젝트팀을 운영하면 업무의 신속한 처리, 과제 해결과정에 대한 참가의욕의 고양, 직원능력개발 기회부여 등의 효과를 기대할 수 있다. 그러나 이러한 프로젝트팀이 난립하면 정상적인 조직운동을 손상시킬 위험이 있으므로 적절히 운영을 해야 한다.

### 2. 지역문제의 적극적인 해결방안 강구

지방화시대의 전개로 끊임없이 지역의 문제가 양산되고 있다. 제주시의 경우만 하더라도 최근 들어 발생한 산지천 복개 구조물 철거 및 재개발, 이도 2동 장례예식장 시설, 노점상 이설 문제 등에서 보는 것처럼 행정기관에서 문제해결 접근방법에 방향제시 미흡, 일관성 결여 등 많은 오류를 범하고 있다. 이 과정에서 극단적인 투쟁, 시설 입주에 따른 지역주민(마을)의 보상, 당초 계획의 철회 등 비민주적인 방법으로 해결방안이 모색되어지곤 했다. 결코 바람직한 해결과정 이라고 볼 수 없다.

앞으로도 지역개발과 관련하여 지역문제는 계속하여 발생할 것이다. 따라서 성숙한 지방자치의 정착시키기 위하여 문제해결능력 향상, 대화기법 개선 등 지역문제 해결에 적극적이고 진취적인 자세를 가져야만 할 것이다.

## 제 VI 장 결 론

한 나라의 장기적 변화는 그 나라의 기본을 이루고 있는 이른바 「국가적 속성」의 질적 변화에 따라 나타난다. 폴 케네디 교수는 국력을 가늠하는 요소로 저축률, 투자율, 교육제도, 노동의 질, 기술자의 배출수준, 고부가가치 산업 구조, 민족의 동질성 여부, 언어와 문화의 고유성 여부 등의 8대 요소를 들고 있다. 이 요건에 비추어 볼 때, 우리 나라는 일본, 미국, 스위스 등과 함께 21세기를 선도하게 될 경제강국이 된다는 것이다. 또 경영학자 피터 드러커 (P.E. Drucker) 교수는 국가적 목표가 뚜렷하고 국민적 공감대가 쉽게 형성되며 종족주의(種族主義) 혹은 부족주의(部族主義) 등의 분파작용이 없는 소규모 국가들이 앞으로 번영을 구가할 것으로 역설하고 있으며, 우리 나라는 그 좋은 예가 될 것으로 내다보고 있다.<sup>51)</sup>

제주시의 경우도 어떠한 형태로든지 시민들의 일상생활 곳곳에 많은 영향을 미치고 있으며 더 나아가 국가발전에도 중요한 이정표가 될 것임에 틀림없다. 그러나 우리의 현실은 세계화·국제화, 지방화·분권화, 정보화·첨단화라는 급격한 환경변화에 다양하게 분출하는 주민의 욕구와 기대에 직면하고 있고, IMF 구제금융 지원이라는 경제적 위기 상황에도 처해 있다. 아울러 올해는 지방자치 민선 제2기를 맞이하는 매우 뜻깊은 해이기도 하다. 이러한 시점에서 조직을 쇄신하고 경형형 조직으로의 개혁작업 또한 지방자치단체장의 사명과 책임이라고 할 수 있다. 이러한 조직개혁 작업이 부분적으로 이루어졌다 하지만 기업이 추구하는 비용과 경쟁의 원리가 적용되는 기업가형 작은 지방정부 조직으로의 전환이 없이는 민선자치 단체장이 주민에게 약속사항의 실천 뿐만 아니라 대고객 서비스 행정에도 큰 어려움에 봉착하게 된다.

따라서 지방자치단체의 공무원들이 조직개혁의 추진 주체가 되면서 강요하지 않고 반발을 최소화하여 그들 스스로가 조직개혁에 동참할 수 있도록 주체별, 기능별로 인센티브 시스템이 강구되는 등 가능한 모든 노력을 기울여야 할 것이다. 그리고 이상에서 살펴 본 조직개혁 작업이 성공적으로 이루어지기 위해서는 관심을 갖고 고려해야 할 사항이 있는데 몇 가지 제안하고자

51) 이의근, 『지방시대 우리의 미래』 (서울: 다산미디어, 1995), p. 182.

한다.

첫째, 지방행정조직의 개혁은 역할 축소가 아니라 미래지향적인 제주시 행정 기능을 재정립하는 데 있다. 따라서 공감대 형성을 위해 본청, 소속기관 및 동 전반에 걸쳐 과학적이고 체계적으로 객관적인 경영진단을 통해 개혁작업이 이루어져야 한다. 둘째, 조직개혁은 단편적이고 홍보·전시용의 단기적인 처방이 아니라 장기적이고 미래지향적으로의 역량을 발휘할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 제주시 행정서비스의 수혜자인 고객(client)의 만족을 최우선으로 하는 방향으로의 개혁이 이루어져야 한다. 이를 위해 제주시는 단순한 소비자가 아니라 원대한 지역발전과 주민복지를 총체적으로 책임지고 행정서비스를 공급하는 최대의 생산자 집단의 입장에 있음을 인식해야만 한다. 넷째, 제주시 스스로의 자치역량 축적은 국가발전의 원동력이 됨을 인식하고 중앙정부는 지금까지 위로부터의 지시만 따라 하는 중앙집권적인 관성에서 탈피하여 지방분권적 협력체제로 분권화 작업을 더욱 가속화 시켜야 할 것이다. 다섯째, 민간부문과 제3부문을 적극적으로 활용해야 하고, Task Force 조직의 활성화를 통하여 조직의 탄력성과 능률성을 도모할 수 있도록 해야 하겠다. 마지막으로 지방공무원의 인식과 사고의 전환으로 적극적인 참여를 유도해야 한다.

또한 이에 못지 않게 선결해야 할 과제도 몇 가지가 있다. 첫째, 지방 자치 법이나 지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 등 관련 규정 개정 둘째, 지방정부의 폭넓은 자치조직권 부여 셋째, 자치단체장의 조직개혁에 대한 확고한 의지, 넷째, 지역주민의 이해와 적극적인 지지 유도 문제 등은 사전에 해결해야만 할 것이다.

따라서 위에서 제안한 조직개혁시 고려사항과 선결과제가 해결이 되어 조직 개혁 작업이 이루어질 때, 『진정한 작은 지방정부』, 『경쟁력 있는 제주시』, 『고객 지향적인 제주시』는 실현되어질 것이다.

결국 조직의 개혁 방안을 연구함에 있어 인력, 예산, 타행정조직과의 관계 등 관련변수나 과정이 매우 복잡하고 어려운 문제임과 동시에 정치적, 재정적, 기술적 문제와도 복잡하게 얽혀 있는게 사실이다. 그러나 본 연구가 내외적으로 조직개혁에 앞서 충분한 사전조사가 이루어지지 못해 완벽한 개혁 방안이 되지는 못했다. 하지만 조직개혁을 함에 있어 적극적인 자세로 과감하게 행동하고 지역주민과 지방의회가 조화를 이루어 점진적·효율적인 개혁방안이 마련될 때 21세기를 겨냥한 제주시의 위상은 바로 설 것이라고 믿는다.



## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

#### 가. 국내서적

- 강신태 외. 『행정조직 개혁: 새정부의 개편방안』. 서울: 장원출판사, 1993.
- 강천석 외. 『지방경영시대』. 서울: 조선일보사, 1994.
- 강형기. 『지방자치 경영혁신과 진단』. 서울: 한국지방자치경영연구소, 1997.
- 권강웅. 『지방세강론』. 서울: 조세통람사, 1996.
- 김병완 외. 『지방자치와 지역정책』. 서울: 도서출판 한울, 1996.
- 김안제. 『한국지방자치발전론』. 서울: 대명출판사, 1995.
- 김학노. 『지방행정의 이론과 실제』. 서울: 박영사, 1997.
- 노정현 외. 『행정개혁론』. 서울: 나남출판, 1994.
- 민진. 『조직관리론』. 서울: 대영문화사, 1996.
- 박동서. 『한국행정론』. 서울: 법문사, 1994.
- \_\_\_\_\_ 외. 『발전행정론』. 서울: 법문사, 1995.
- 박세정. 『세계화시대의 일류행정』. 서울: 가람기획, 1995.
- 박종화 외. 『지역개발론』. 서울: 박영사, 1996.
- 삼성경제연구소. 『정부혁신의 길』. 서울: 삼성경제연구소, 1993.
- 여의도연구소. 『세계화시대의 지방화』. 서울: 재단법인 여의도연구소, 1995.
- 오석홍. 『조직이론』. 서울: 박영사, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『조직학의 주요 이론』. 서울: 경세원, 1993.
- 이수만·이승종. 『지방자치단체의 조직진단』. 서울: 한국지방행정연구원, 1994.
- 임도빈. 『지방조직론: 한국지방자치의 새로운 이해』. 서울: 박영사, 1997.
- 전종섭. 『행정학: 구상과 문제해결』. 서울: 박영사, 1993.
- 조계표. 『신지방행정론』. 서울: 만파서적, 1997.
- 조창현. 『지방자치론』. 서울: 박영사, 1993.
- 총무처직무분석기획단. 『신정부혁신론: OECD국가를 중심으로』. 서울: 동명사, 1997

## 나. 국내논문

- 김기무. 「지방행정조직의 개편방안에 관한 연구: 대구직할시의 사례를 중심으로」. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1991.
- 김덕환. 「한국지방행정조직 체제의 적정화 방안 연구: 전라북도 옥구군을 중심으로」. 원광대학교 행정대학원 석사학위논문, 1991.
- 김동용. 「지방자치시대에 대응한 지방행정조직 개편」. 경북대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 김장학. 「중앙과 지방자치단체간의 합리적인 사무분배에 관한 연구」. 원광대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 김호성. 「지방자치에 대비한 지방행정조직 개선 연구: 제주도 행정조직을 중심으로」. 고려대학교 정책과학대학원 석사학위논문, 1990.
- 김환규. 「지방행정조직의 개편에 관한 연구: 광주직할시 직제를 중심으로」. 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 1992.
- 박선규. 「지방행정 계층구조 개편 방안에 관한 연구: 특히 부산직할시를 중심으로」. 부산대학교 행정대학원 석사학위논문, 1990.
- 박홍용. 「자치시대의 지방행정조직 정비방안: 강원도 시·군 행정 기구를 중심으로」. 강원대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 백쌍운. 「지방행정의 경영화 전략에 관한 연구: 경상남도를 중심으로」. 경상대학교 대학원 석사학위논문, 1995.
- 양진호. 「지방행정조직 개편과 관리쇄신에 관한 연구: 군행정조직을 중심으로」. 경희대학교 행정대학원 석사학위논문, 1992.
- 용호성. 「행정환경변화에 대응한 서울특별시 동사무소 조직개편에 관한 연구: 동작구 상도2동 동사무소를 중심으로」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1990.
- 윤상현. 「지방자치 실시에 따른 지방행정조직 개선방안」. 경북대학교 행정대학원 석사학위논문, 1991.
- 이승학. 「지방행정의 팀제 도입방안에 관한 연구: 강원도 삼척시를 중심으로」. 강릉대학교 경영정책과학대학원 석사학위논문, 1997.
- 이정일. 「지방행정 수요 변화와 대응방안」. 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 1992.

- 이재용. 「지방자치 실시에 따른 지방행정조직 개편방안에 관한 연구: 경상남도청과 시·군청의 조직개편을 중심으로」. 경남대학교 행정대학원 석사학위논문, 1991.
- 전광섭. 「우리 나라 도시정부의 조직과 운영에 관한 연구: 도시정부의 기구를 중심으로」. 전남대학교 행정대학원, 1991.
- 정종제. 「지방자치에 따른 지방행정조직 개편에 관한 연구: 광주직할시를 중심으로」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1990.
- 정현래. 「지방행정조직 개편 방안에 관한 연구: 강원도의 시·군·읍면동을 중심으로」. 강원대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 1992.

#### 다. 정기간행물

- 김선기. 「지역정보화 추진을 위한 중앙과 지방간 역할 분담」. 『한국지방행정연구원 연구보고서』 제289권('97-18), 1997.
- \_\_\_\_\_. 「지역정보화의 효율적 추진」. 『한국지방행정연구원 연구보고서』 제265권('96-36), 1995.
- 내무부. 「'97지방조직 관련 업무지침」. 1997.
- 대한지방행정공제회. 「지방행정」, '95. 8월호 ~ '98. 1월호.
- 제주시. 「제주시 삼십년사」. 제주시 문화공보실, 1985.
- \_\_\_\_\_. 「통계연보」. 제주시 정보통계담당관실, 1979 ~ 1997.
- \_\_\_\_\_. 「현행 제주시 자치법규집」 제1권~제3권. 제주시기획담당관실, 1997.
- \_\_\_\_\_. 「주요행정총람」. 제주시 기획담당관실, 1997.
- \_\_\_\_\_. 「일반 및 특별회계 세입세출결산서」. 제주시 회계과, 1992 ~ 1996.
- 창원시. 「대동제: 그 주요내용은 이렇습니다」. 1997.
- 한국지방행정연구원. 「지방행정연구」 통권 제37호, 1995.
- 현대사회연구소. 「지방자치」 통권 제113호, 1998. 2월호.

## 2. 외국문헌

- Beckhard, Richard. *Organization Development : Strategies and Models*. Menlo Park, CA: Addison-Wesley, 1969.
- Mcgregor, Douglas. *The Human side of Enterprise*. New York : McGrawhill, 1966.
- Huse, Edgar F., and Thomas G. Cummings. *Organization Development and Change*. New York: West, 1985.
- Schein, Edgar H. *Process Consultations: Its Role in Organization Development*, Reading MA: Addison-Wesley, 1969.
- Handy, Charles. *The Age of Unreason*. London: Arrow Book, 1990.
- Beer, Michael. *Organization Change and Development: A system View*. Santa Monica, CA: Goodyear, 1980.
- Barzelay, Michael. *Breaking through Bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California Press, 1992.
- Harrison, Michael I. *Diagnosing Organizations: Methods, Models and Process*. Newbury Park, CA: sage, 1989.
- Peter, Tom. *The Tom Peter Seminar*. London: Pan Book, 1994.
- Heisler, W. J. "Patterns of OD in Practice", in Daniel Robey and Altman(eds.), *Organization Development: Process and Perspectives*. New York: Macmillan, 1982.

---

## ABSTRACT

### **A Study of Reforms for the Administrative Organizations of Cheju City**

Yang, Che-Yun

Graduate School of Public Administration  
Cheju National University  
Cheju, Korea  
(Study Advisor Dr. Kim, Sung-Jun)

Local assembly was revived after 30 years in 1991 with many complications. Each local government has command of the political, administrative experiment towards the first launching of a democratic election in 1995.

In addition to this, the environments of administrative organizations changed in local administration and administrative demands have appeared.

Therefore, this study is focused on finding the short and long-term countermeasures and directions by preparing the administrative reforms in Cheju City to cope with those environmental changes and demands for administrative organizations, and to improve the problem-solving abilities in local administrations preceding the second launching of the democratic election.

This research was mainly depended on the review of related documents and interviews, the scope of this research was limited to following three aspects;

First, the local administrator, deficiency in management knowledge and skills, insufficiency in information management, the lack of recognition and flexibility.

Second, the administrative organization structure, the hinderance of autonomy function, because of powerful, restrictive organization forms and obscure distributions of functions between the City Hall, Administrative Business Offices and Dongs(District Offices), insufficiency in coping with administrative demands, overlapping of businesses and causing confusion, prevention of administrative productive capacity, a stopgap measure for reorganization, biased for measurement function, losing of variations and comparisons, actions not conducive to supplying high quality and service, low efficiency by dividing for Administrative Dongs.

Third, circumstances of local administration are deficient for coping with changes and the absence of problem-solving abilities on local problems.

The reforms for this, first of all, to develop the ability of local administrators, searching for uplifting management knowledge and skills, continuing efforts for information management, inducing active participation of local public officials, improving the quality and management ability of administrators in charge.

Secondly the reforms of the administrative organization in Cheju City, developing plans for policy and management ability, strengthening civil service efforts, constructing a responsible management system of Mayor, deliberating for the operation of the Task Force organization, contriving the function of local economy, improving the function of the environment and the city, reorganizing the role of the Direct Supervision Offices and the Business Offices, active driving for administration in trust to citizens, large Dong policy through the merger and abolition of many Dongs.

Finally, we have to cope with the changing of local administrative

conditions.

In conclusion, we are under the rapid changing conditions like information management, localization, internationalization, and under the restructuring conditions of the IMF. At this point, there might follow a lot of dangers without diversifying organizations and reforming them into administrations.

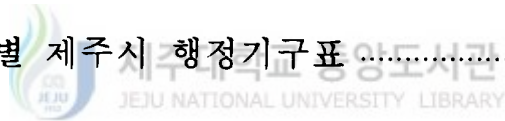
Here are a few suggestions for successful reform of organizations, accomplishing reform operations with systematic and objective administration diagnosis, reform towards customers' priority, long-term and future-oriented reform of organization, decentralization accelerated, seeking elasticity and efficiency of organizations, inducing active participation of local public officials.

Furthermore, we have to resolve in advance such problems as related regulations like the autonomy law, or organizations and number of the Local government, and endowing comprehensive autonomy-forming rights, and the strong will for organizational reform of the head of self-governing community, and the cooperation of the citizens.

When we reform the organization as suggested above, we have to cope with it actively, and prepare gradual and efficient reforms in which the citizens and local assembly are associated with each other. By doing so, the phase of Cheju City with the aim of 21 Century will become brightening.

# 부 록

1. 면접 조사표 ..... 107
2. 제주시 실·국별 행정기구, 사무분장 및 정원현황 ..... 113
3. 주요 연도별 제주시 행정기구표 ..... 133







## I. 지방행정인(공무원)에 관한 사항입니다.

1-1. 지방행정인의 경영마인드 수준은 어떻다고 생각되십니까?

- ① 매우 높다 ( ) ② 높다 ( ) ③ 보통이다 ( ) ④ 낮다 ( )  
⑤ 매우 낮다 ( )

1-2. 지방행정인의 경영마인드를 향상시키는 방법은 어떤 것이 좋겠다고 생각되십니까?

2-1. 지방행정인이 정보를 획득·이용하는 수준은 어떻다고 생각하십니까?

- ① 매우 높다 ( ) ② 높다 ( ) ③ 보통이다 ( ) ④ 낮다 ( )  
⑤ 매우 낮다 ( )

2-2. 지방행정인이 정보를 공개·상호교류하는 수준은 어떻다고 생각하십니까?

- ① 매우 높다 ( ) ② 높다 ( ) ③ 보통이다 ( ) ④ 낮다 ( )  
⑤ 매우 낮다 ( )

3-1. 지방행정인은 능력개발을 위해 어느 정도 본인이 노력하고 있다고 생각하십니까?

- ① 많이 노력한다 ( ) ② 노력한다 ( ) ③ 보통이다 ( )  
④ 안한다 ( ) ⑤ 전혀안한다 ( )

→만약 노력을 한다면 주로 어떤 분야( )

3-2. 지방행정인은 능력개발을 위해 어느 정도 조직(부서)가 노력하고 있다고 생각하십니까?

- ① 많이 노력한다 ( ) ② 노력한다 ( ) ③ 보통이다 ( )  
④ 안한다 ( ) ⑤ 전혀안한다 ( )

4. 민선 자치단체장에게 가장 필요로 하는 것은 무엇이라고 생각되십니까?

- ① 비전제시 ( ) ② 리더쉽 ( ) ③ 정책개발 및 조정 ( ) ④ 주민 대통합 ( )  
⑤ 경영마인드 제고 ( ) ⑥ 기타 ( )

5. 제주시 공무원들에게 필요로 하는 정신적 자세는 무엇이라고 생각하십니까?  
세 가지만 우선 순위로 기재해 주십시오? (     ,     ,     )
- ① 인식과 사고의 전환 ② 봉사와 희생정신 ③ 도전과 개척정신  
④ 사명감과 책임감 ⑤ 동료애 ⑥ 친절성 ⑦ 전문성 향상  
⑧ 기타 (                                     )

## II. 지방행정조직 구조 및 개혁에 관련된 사항입니다.

1. 제주시 행정조직의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 세 가지만 우선 순위로 기재해 주십시오? (     ,     ,     )
- ① 업무(기능)의 중복·유사성 ② 업무와 조직간의 불일치성 ③ 새로운 수요와 기능에 대처가 미흡하다 ④ 사무(업무·직무) 배분의 불합리성  
⑤ 책임경영체제의 미비 ⑥ 경영마인드의 부족과 미실시 ⑦ 서비스 기능의 비효율성  
⑧ 소국소과주의의 운영 ⑨ 기타 (                                     )
2. 업무의 유사성 및 감소로 인하여 폐지·통합되어야 할 부서는?
3. 업무의 성질에 비추어 명칭을 바꾸어야 할 부서는?
4. 신규업무 발생 및 수요 증가로 인하여 신설되어야 할 부서는?
5. 행정인력이 가장 부족한 부서는?
6. 사무량이 적어 행정인력이 남아 돈다고 생각되는 부서는?
7. 민선단체장의 책임경영 체제를 구축하기 위하여 막료기능을 담당할 기구설치에 대해서는 어떻게 생각하십니까?  
만약 설치한다면 어떤 기구가 필요하다고 생각하십니까?
8. 사업소 운영에 경영기법을 도입하고 철저한 수익자 부담원리를 적용하는 것에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

9. 사무의 성질상 민간위탁이나 민영화가 가능한 단위업무는 어떤 것이라고 생각하십니까?

만약 한다면 어떻게 해야 되겠습니까?

10-1. 현재의 동사무소를 대동제로 통폐합하는 것에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 반드시 필요하다 ( ) ② 필요하다 ( ) ③ 현행대로가 좋다 ( )  
④ 필요하지 않다 ( ) ⑤ 전혀 필요하지 않다 ( )

10-2. 동사무소를 통폐합한다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 간소한 지방정부 구현 ( ) ② 현재의 동운영은 지나치게 방만하다 ( )  
③ 효율성 ( ) ④ 서비스 질 향상 ( ) ⑤ 기타 ( )

10-3. 동을 대동제로 통폐합한다면 인구 규모는 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까?

- ① 35,000~40,000명 ( ) ② 40,000 ~45,000명 ( )  
③ 45,000~50,000명 ( ) ④ 50,000명 이상 ( )



### Ⅲ. 지방행정환경과 관련된 사항입니다.

1. 지방공무원이 지방행정환경의 변화에 대한 대응능력은 어떻다고 생각하십니까?

- ① 매우 빨리 대응한다 ( ) ② 빨리 대응한다 ( ) ③ 보통이다 ( )  
④ 잘 대응하지 않는다 ( ) ⑤ 전혀 대응하지 않는다 ( )

2-1. 지방행정환경 변화에 따라 제주에서 가장 필요한 서비스 기능은 무엇이라고 생각하십니까?

2-2. 지방행정환경 변화에 따라 확대·보강되어야 할 부서는 무엇이라고 생각하십니까?

3. 시민들의 행정에 대한 바람직한 참여 형식은?  
 ① 지방선거를 통해서 ( ) ② 지방의회를 통해서 ( ) ③ 시민단체를 통해서 ( )  
 ④ 언론을 통해서 ( ) ⑤ 시정대화나 방문을 통해서 ( ) ⑥ 기타 ( )
4. 제주시에 주민들에게 제공하고 있는 공공서비스에 대한 만족 정도는?  
 ① 매우 높다 ( ) ② 높다 ( ) ③ 보통이다 ( ) ④ 낮다 ( )  
 ⑤ 매우 낮다 ( )
5. 지역문제 해결은 어떤 방식으로 해결해 나가는 것이 바람직하겠습니까?  
 ① 대화 ( ) ② 정책제시 ( ) ③ 극단적인 투쟁 ( ) ④ 보상방식 ( )  
 ⑤ 기타 ( )
6. 시정에 주민의견 수렴이 어느 정도 반영된다고 생각하십니까?  
 ① 매우 잘된다 ( ) ② 잘된다 ( ) ③ 보통이다 ( ) ④ 안된다 ( )  
 ⑤ 전혀 안된다 ( )
7. 시민에 대한 제주시의 복지수준은 어떻다고 생각되십니까?  
 ① 매우 높다 ( ) ② 높다 ( ) ③ 보통이다 ( ) ④ 낮다 ( )  
 ⑤ 매우 낮다 ( )
8. IMF 구제금융 하에서 지방자치단체는 어떻게 대응해 나가야 된다고 생각하십니까?  
 ① 간소한 지방정부의 지향 ( ) ② 각종 경비절감 ( ) ③ 공무원의 교육 훈련 강화 ( )  
 ④ 경영마인드 함양 ( ) ⑤ 공무원의 인식과 사고의 전환 ( ) ⑥ 민관 협력의식의 제고 ( )  
 ⑦ 기타 ( )
9. 간소한 지방정부의 구현 (기구축소, 통폐합)에 대해 어떻게 생각하십니까?  
 ① 반드시 필요하다 ( ) ② 필요하다 ( ) ③ 그저 그렇다 ( )  
 ④ 필요하지 않다 ( ) ⑤ 전혀 필요하지 않다 ( )

※ 다음은 통계자료 분류를 위한 인적 사항입니다.

1. 귀하의 성별은? ① 남 ( ) ② 여 ( )
2. 귀하의 연령은?  
 ① 20~30세 ( ) ② 31~40세 ( ) ③ 41~50세 ( ) ④ 51~60세 ( )  
 ⑤ 61세 이상 ( )
3. 귀하의 학력은? (초대졸 이상인 경우 전공분야 기재)  
 ① 중졸이하 ( ) ② 고졸 ( ) ③ 초대졸 ( ) (전공 : )  
 ④ 대졸 ( ) (전공 : ) ⑤ 대학원졸 ( ) (전공 : )
4. 귀하께서는 제주시에 몇 년 동안 거주하고 계십니까?  
 ① 10년 이하 ( ) ② 11 ~ 20년 ( ) ③ 21 ~ 30년 ( ) ④ 31년 이상 ( )
5. 귀하의 근무부서 및 담당업무는?  
 ○ 근무부서 :  
 ○ 담당업무 :
6. 귀하의 직급과 직위는?  
 ○ 직급 :  
 ○ 직위 :
7. 귀하의 재직년수는?  
 ○ 총 재직년수 :  
 ○ 현재 부서 재직년수 :
8. 귀하의 직업은?  
 ① 자영업 ( ) ② 사무직 ( ) ③ 기술직 ( ) ④ 전문직 ( )  
 ⑤ 금융업 ( ) ⑥ 관광·서비스업 ( ) ⑦ 1차산업 종사 ( )  
 ⑧ 건설업 ( ) ⑨ 제조업 ( ) ⑩ 도·소매업 ( ) ⑪ 음식숙박업 ( )  
 ⑫ 운수보관하역업 ( ) ⑬ 지방의회의원 ( ) ⑭ 기타 ( )

## [부록2]

### 제주시 실·국별 행정기구, 분장사무 및 정원현황

1. 의회사무국 .....	114
2. 감사담당관실 및 기획실 .....	115
3. 총무국 .....	117
4. 사회산업국 .....	121
5. 환경국 .....	124
6. 도시국 .....	126
7. 직속기관 .....	128
8. 사업소 .....	129

## 1. 의회사무국

구 분	분 장 사 무	정 원
사무국	1. 의회사무의 총괄 조정	23
전 문 위 원	1. 의안 예비 심사 2. 의안 진행 보좌 3. 의안검토, 보고서 작성	
의정계	1. 의회 기본운영계획 수립 및 종합조정 2. 의회문서, 보안, 관인관리 및 의회소관 예산의 편성, 집행 결산에 관한 사항 3. 의원 등록관리 4. 의원 및 사무국 직원의 복리후생에 관한 사항 5. 사무국 직원의 관리 6. 의회청사시설, 장비관리 및 물품의 수급관리 7. 의회경비 및 방청, 참관, 회의장 질서 유지에 관한 사항 8. 각종행사 및 의전, 대외협력 교류에 관한 사항 9. 의회운영에 필요한 자료수입, 조사연구 및 보존관리 10. 의회사 편찬 및 각종 간행물 발간 11. 방송실 운영 및 관리에 관한 사항 12. 차량관리 및 운전 13. 의회활동 홍보계획의 수립 발간 14. 기타 다른계에 속하지 아니하는 사항	
의사계	1. 본회 및 임시회의 운영 2. 각종위원회 의사지원 및 보조 3. 본 회의장 및 회의실 사용 조정 4. 각종 회의록 작성, 보관, 발간 및 열람에 관한 사항 5. 속기에 관한 사항 6. 각종 의안의 접수, 인쇄, 배부, 이송 등 처리 종합 7. 시정조사, 감사자료수집 및 상임위원회 보조 8. 청원, 진정의 접수, 분류 및 총괄 9. 의안문서의 보존관리 10. 의결문서의 보존, 발간, 이송 등 처리총괄 11. 기타 의회운영에 필요한 사항	



## 2. 감사담당관실 및 기획실

구분	분장사무	계 및 정원	정원비율
본청계		90개계 594명	
감사담당관실 -감사계 -조사계	1.시행정의 감사 및 공무원의 비위 처리 조사 2.지방세무 감찰 3.상급기관의 감사수감 및 감사결과 지시사항 처리 4.민원사무처리 상황 검열 업무 5.기본운영계획의 심사 분석 6.기타 감사업무에 관한 사항	2개계 9명	1.5%
기획실		14개계 66명	11.1%
기획담당관실 -기획계 -국제협력계 -의회법무계 -예산계 -경영사업계	1.실소관 행정의 종합조정 2.행정의 종합기획 조정 3.시의회와 관련된 사항 4.주요업무 시행계획 수립 5.예산의 편성 및 집행감독 6.지방채, 일시차입금, 채무부담행위, 보조금에 관한 사항 7.경영수익에 관한 사항 8.법제 및 소송업무 9.국제협력에 관한 사항 10.중앙, 도단위 시책 업무추진	5개계 18명	3%
공보담당관실 -보도계 -공보계	1.공보행정 종합계획 수립조정 및 운영 2.시정관련 신문, 방송보도 반응과 여론분석 3.유선방송 관련사항 4.신문, 방송 모니터 운영	2개계 10명	1.7%

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
공보담당관실	5.홍보 기자재 관리 6.기자실 운영 7.보도자료 작성 배포 7.보도자료 작성 배포 8.각종 언론 대담 방송자료 작성 9.각종 행사문 작성 10.시정광고 및 홍보사진 제작 게시 11.시정홍보판(전광판) 유지관리 12.언론시정 소식 안내 13.시보,시지 등 편집 발간 14.홍보위원회에 관한 사항 15.사회단체등록 및 지도단속		
정보통계담당관실 -전산계 -통계계 -통신계	1.행정전산화 계획수립 및 조정 2.전산개발 업무추진 및 전산실 운영 3.행정업무 전산프로그램 개발, 보수 4.각종 통계작성 및 관리 5.행정자료실의 운영 6.행정통신시설 계획수립 및 조정 7.행정통신시설 및 통신망 운영관리 8.전산 및 통계,통신에 관한 사항	3개계 17명	2.9%
민방위재난관리담당관실 -민방위계 -재난관리계 -안전지도계 -병무계	1.민방위계획 수립 2.민방위대 조직편성, 동원 3.민방공계획 수립 4.민방위 시설물 장비의 관리 5.전시 인력 동원에 관한 사항 6.민방위 교육 훈련 및 계도 7.비상대책업무 8.재해방재대책 총괄 9.재난관리사무 총괄 10.병역징집, 소집 11.공익근무요원 복무관리 12.민방위협의회 운영	4개계 21명	3.5%

### 3. 총무국

구분	분장사무	계 및 정원	정원비율
본청계		90개계 594명	
총무국		24개계 155명	26%
총무과 -서무계 -인사계 -시정계 -체육 지원계	1.국소관 행정의 종합조정 2.청내의식 및 행사 3.보안업무 4.기구와 직제관리 및 공무원 정·현원 관리 5.문서수발 및 보존,공인관리 6.방위협의회 운영 7.여론수집 및 분석 8.공무원의 임명,징계,표창,소청 9.선거,국민투표에 관한 사무 10.복무 및 동행정지도 감독 11.공무원의 후생복지에 관한 사항 12.국민운동 종합계획 수립 및 추진 13.소규모 주민숙원사업 추진 14.체육지원에 관한 종합계획의 수립 시행 15.종합경기장관리사무소 지도 감독 16.타실국에 속하지 아니하는 사항	4개계 30명	5.1%
세무1과 -세정계 -세무 조사계 -수납계	1.지방세(도세) 제도의 운영 2.세무행정의 종합조정 3.지방세(도세) 부과징수, 체납액 정리에 관한 사항 4.지방세 세원조사 및 재조사 심사 청구 처리	3개계 21명	3.5%

구분	분장사무	계 및 정원	정원비율
세무1과	5.세외수입에 관한 사항 6.시금고 및 수납기관 지도 감독 7.채권관리 및 기부금품 통제 8.그밖의 지방세(도세) 부과 및 세입에 관한 사항		
세무2과 -주민세 계 -자동차 세 계 -재산세 계	1.지방세(시세) 제도의 운영 2.지방세(시세)부과 및 징수, 채납액 정리에 관한 사항 3.지방세(시세) 세입업무에 관한 사항 4.자금운용과 배정 5.지방세 재증명 발급 6.그 밖의 지방세(시세) 부과 및 세입에 관한 사항	3개계 18명	3%
회계과 -경리과 -용도계 -재산 관리계 -청사 관리계	1.시 일반회계 및 각 특별회계 세입예산 집행 2.물품조달, 출납관리 및 계약체결 3.시유재산의 취득 및 처분 4.영선에 관한 사항 5.유가증권에 관한 사항 6.국·공유재산의 관리 7.세입·세출에 관한 출납보관 8.차량관리에 관한 사항 9.그 밖의 회계관리에 관한 사무	4개계 34명	5.7%
시민과 -민원계 -호직계	1.민원사무의 종합계획 수립 및 조정 2.호적업무, 주민등록 및 외국인 등록 3.세증명 발급 4.수형인 명부 관리 5.민원처리 검열에 관한 사항 6.인장업 및 행정서사 업무 7.민원실 운영에 관한 사항 8.민원 1회 방문처리제에 관한 사항	2개계 12명	2%

구분	분장사무	계 및 정원	정원비율
관광과 -관광진흥계 -관광시설계	1.관광진흥에 대한 정책수립 및 시행 2.관광자원 및 관광지 개발에 관한 사항 3.관광선전 및 유치계획 4.국내외 관광업무 5.관광시설의 유지 관리 6.관광지의 지정 및 개발 7.관광기반 시설 및 개발 8.관광민박 시설 운영 9.관광사업체의 등록 및 지도감독 10.골프장 관련업무 및 유원지 개발 11.해수욕장 운영 및 개발 12.기타 관광에 관한 사항	2개계 8명	1.3%
문화예술과 -문화예술계 -문화재계	1.지정문화예술의 육성발굴 2.문예진흥기금 운영관리 3.종교단체, 문화, 예술단체, 시민회관 등 지도감독 4.음반판매업 지도감독 5.우당도서관, 탐라도서관 지도 감독 6.문화재 보존관리 및 유·무형 문화재 발굴 7.문화재 지정, 해제, 보호구역 지정 8.천연기념물, 전적 기념물 관리 9.해변공연장 관리업무 10.기타 문화예술에 관한 사항	2개계 14명	2.4%
지적과 -지정계 -토지관리계 -지적계 -부동산관리계	1.지적장비 운영관리 2.지적공부 보존관리 및 지적전산 운영 3.지적민원 및 도시계획 확인원 발급 업무 4.토지이동에 따른 표시변경 및 공공용지 편입부지 및 등기촉탁, 과태료부과 업무	4개계 18명	3%

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
지적과	5.법인 등의 등록번호 등재정리 6.이동지 정리 및 지적측량 검사 7.지적측량 기초점 보조관리 8.토지분할 허가에 관한 사항 9.토지거래 규제 등 업무 10.개별지가 조사 및 결정 11.부동산 중개업 허가처리 및 지도단속 업무 12.외국인 토지 취득 관리 업무 13.지적측량 검사 14.지적 측량 대행법인 지도감독 15.토지소유자 주소등록, 등기필 통지서 정리 16.부동산 계약서 검인 업무 17.부동산 소유권 이전등기 등에 관한 업무 총괄		

#### 4. 사회산업국

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
본청계		90개계 594명	
사 회 산업국		16개계 87명	14.6%
사 회 복지과 -사회계 -자 활 복지계 -노 인 복지계	1.국소관 행정의 종합조정 2.서민생활 보호대책 및 구호 3.영세민 생활안정기금 및 전세자금 관리 4.국가유공자 유족지원 및 단체육성 5.영세민 취로사업 6.전직기념사업 7.수용시설의 지도감독 8.의료보호에 관한 업무 9.묘지 및 화장장 관리 10.노인복지에 관한 업무 11.장애자 복지에 관한 업무 12.근로청소년 복지회관 지도 감독	3개계 16명	2.7%
위생과 -공 중 위생계 -식 품 위생계 -위 생 지도계	1.공중 및 식품위생의 종합계획 수립시행 2.공중 및 식품위생업소 지도 감독 3.공중 및 식품위생업소 인·허가에 관한 사항 4.위생업소 업주 및 종사자 위생 교육관리 5.위생업소 업주 및 종사자 보건 관리 6.위생관련단체 지도관리 7.부정, 불량식품 지도 단속 8.무허가 불법영업 단속 9.그 밖의 위생행정에 관한 사항	3개계 16명	2.7%

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
가 정 복지과 -여 성 복지계 -청소년 계	1.여성복지 행정의 종합계획 2.여성자원 활동센터 운영관리 3.부녀자의 직업보조 4.여성단체 지도육성 5.저소득모(부)자가정 보호 및 지원 6.요보호 여성의 선도 보호 7.보육시설 종합계획 수립 8.아동복지 종합계획 수립 9.요보호아동(기아, 미아) 관리 10.청소년대책 및 복지에 관한 업무 11.청소년육성계획, 복지에 관한 업무 12.아동복지 시설 지도 감독 13.소년소녀가장 보호관리 14.가정의례에 관한 사무	2개계 10명	1.7%
지 역 경제과 -지 역 경제계 -상공계 -가 스 연료계	1.지역경제에 관한 종합기획조정 2.실업대책 3.물가종합대책 4.제주시 노동복지회관 관리 5.담배소매인 지정 6.상공업진흥 계획 수립 추진 7.시장(사용)허가 및 관련업무 8.공장설립승인 및 등록업무 9.중소기업창업지원 및 육성업무 10.독점규제 및 공정거래에 관한 업무 11.종합연료 수급대책 추진 12.전기 안전관리 13.특정열 사용기자재 시공업 및 제조업허가 14.가스산업(고압,도시) 허가 및 수급관리 15.그 밖의 지역경제에 관한 사항	3개계 11명	1.8%



구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
산업과 -농 정 기획계 -축산계 -해 양 수산계	1.산업행정의 종합계획수립 및 추진 2.농지보존에 관한 사항 3.농·어민 소득증대 사업 4.양곡수급조절 계획수립 및 수탁 기관 지도감독 5.양곡가공업 및 양곡매매업 지도 감독 6.축산행정 7.도축장 관리 8.경지정리사업계획 및 관리 9.농업용수 개발계획 10.수산행정 11.바다낚시 어선관리에 관한 사항 12.기타 산업행정에 관한 사무	3개계 25명	4.2%
감 굴 특작과 -감굴계 -특작계	1.감굴 등 과수생산에 관한 종합 계획 수립 2.농산물 생산 및 농지 이용 3.특용작물 및 약용작물 생산 4.원예작물 생산 5.농산물 유통 종합대책 6.기상관측과 농업재해대책 7.농업자재 수급 8.기타 농업생산에 관한 사무	2개계 9명	1.5%

## 5. 환경국

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
본청계		90개계 594명	
환경국		17개계 176명	29.6%
환 경 관리과 -환 경 관리계 -환 경 지도계 -오 수 관리계 -환 경 미화계	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.국소관 행정의 종합조정</li> <li>2.환경보전 종합계획 수립</li> <li>3.환경영향평가 및 환경분쟁조정</li> <li>4.환경개선부담금 부과 징수</li> <li>5.배출시설의 설치 및 변경허가</li> <li>6.공해업소 지도·감독 및 행정 처분</li> <li>7.환경오염원 조사 분석 및 오염도 측정</li> <li>8.오수관리에 관한 사무</li> <li>9.청소행정에 관한 사무</li> <li>10.폐기물처리업 허가 및 지도감독</li> <li>11.폐기물 불법투기 및 지도단속</li> <li>12.폐기물환경사업소 지도 감독</li> <li>13.자연보호운동 및 환경정비 업무</li> <li>14.토양오염 방지에 관한 업무</li> <li>15.특정폐기물 관리에 관한 업무</li> <li>16.해양오염에 관한 사항</li> <li>17.그 밖의 환경관리에 관한 사항</li> </ol>	4개계 24명	4%
수도과 -수 도 행정계 -급수계 -누 수 방지계 -요금계	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.상수도에 관한 일반행정</li> <li>2.상수도 사용허가 및 이용지도</li> <li>3.상수도 대행업자의 지도감독</li> <li>4.누수방지 계획수립 및 누수 방지에 관한 사항</li> <li>5.통합공과금 과정에 관한 사항</li> <li>6.기타 상수도사업에 관한 사항</li> </ol>	4개계 65명	10.9%

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
수 원 개발과 -수 원 관리계 -수 원 개발계 -수 질 시험계	1.상수원 수자원 개발 및 이용 계획에 관한 사항 2.상수도사업의 종합조정 3.상수도의 수질보전 4.상수보호구역 관리에 관한 사항 5.상수도 생산 및 정수공급 6.상수도의 취수,원수,송수 시설물 등 확장 및 유지 관리 7.원수, 정수의 수질검사 및 관리 8.정수장, 배수시 시설 및 기계, 전기시설의 유지관리 9.정수약품 관리 및 품질시험 분석 10.기타 상수도 사업에 관한 사항	3개계 54명	9.1%
하수과 -하 수 행정계 -하 수 관리계 -하 수 시설계	1.하천행정의 종합계획 2.하수종말 처리시설의 설치 3.하천,하수도 공사의 측량설계 시공감독 4.수질환경사업소의 지도감독 5.공유수면 유지관리 및 차집관로 유지관리 6.하수처리구역내 하수 미차집 시설 7.그 밖의 하수행정에 관한 사항	3개계 14명	2.4%
녹지과 -녹지계 -공 원 관리계 -산림계	1.가로수의 조정관리 2.조림사방 및 임업지도 3.공원녹지 종합계획 및 유지관리 4.산림피해 예방 및 단속 5.임산물 수급 및 부정임산물 단속 6.야생조수보호 및 관리 7.국·공유 임야관리 8.전국토 공원화 운동 추진 9.기타 녹지 및 산림업무에 관한 사항	3개계 19명	3.2%

## 6. 도시국

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
본청계		90개계 594명	
도시국		17개계 101명	17%
도로과 -도 로 행정계 -도 로 관리계 -도 로 시설계	1.국소관 행정의 종합조정 2.도로사업의 종합조정 3.도로, 교량의 시설 4.도로 유지관리 5.농로개설사업 및 소도읍 가꾸기 사업 6.광고물의 설치허가 및 지도단속	3개계 25명	4.2%
도시과 -도 시 계획계 -도 시 정비계 -구 획 정리1계 -구 획 정리2계 -도 시 관리계	1.도시행정의 종합조정 2.시가지계획 및 토지구획정리 3.토지이용계획의 수립 4.국토 및 자연자원의 보전 이용 5.공업용지 조정 6.개발제한구역 관리 7.도시계획의 지정 및 결정에 관한 사항 8.그 밖의 도시행정에 관한 사항	5개계 22명	3.7%
주택과 -주 택 행정계 -주택계 -공 동 주택계 -건축계 -대 형 건축계	1.건축행정의 종합계획 및 조정 2.국민주택의 관리 3.주택사업의 지도관리 4.불량주택의 개량 5.건축물의허가와 공사의 지도감독 6.무허가 건축물 단속 7.건축사의 지도단속 8.그 밖의 건축행정에 관한 사항	5개계 19명	3.2%

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
교 통 행정과 -교 통 행정계 -교 통 지도계 -차량계 -자동차 등록계	1.교통행정의 종합계획 추진 2.교통, 환경영향평가 실시 3.시내버스, 특수여객, 일반구역 화물, 용달화물 및 특수화물, 자동차 운수사업 4.운송업체 지도단속 5.교통안전대책 6.자동차 운행질서 지도단속 및 행정처분 7.자동차 정비업, 중고자동차매매업, 자동차 폐차업에 관한 사항 8.주차장 정비 및 확충계획 9.주차장 기본계획 수립 10.자동차 관련 등록 업무에 관한 사항 11.노상, 노외 부설주차장 관리	4개계 35명	5.9%



## 7. 직속기관

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	비고
계		8개계 60명	
보건소 -보 건 행정과 · 보 건 행정계 · 가 족 보건계 · 예 방 의약계 · 방 문 간호계	1.보건행정의 계획수립 및 시행 2.지역보건 의료계획, 평가에 관한 사무 3.방역 및 전염병 관리에 관한 업무 4.일반진료 및 진단서 등 제증명 발급에 관한 사항 5.가족 보건 사업 및 모자보건사업 등 6.의료법 및 약사법에 의한 허가 등록 개설 신고 등 사무 7.국민건강증진사업 및 방문간호 사업에 관한 사항 8.기타 보건행정에 관한 사무	4개계 40명	
농 촌 지도소 -지 도 기획계 -인 력 육성계 -경 영 상담계 -기 술 보급계	1.지도소업 소관행정의 종합기획 조정 2.농촌지도사업에 관한 계획, 평가 3.농촌지도사, 농업전문경영인, 명예 지도사 육성 4.지역사회 개발사업 지도 5.농촌진흥 시책 및 업적 홍보, 사진 촬영, 작물보호 및 특용작물 기술지도 6.4-H조직 육성, 관광농업, 축산지도 7.농민후계자 및 전업농 육성지도 8.농촌지도자 육성지도 9.농고와의 산학 협동, 10.농민훈련에 관한 사항 11.농업경영개선 지도, 기술지도 12.농가 경영조사 및 분석 13.농산물 유통개선 지도 14.농업기술, 경영, 농업정책에 관한 상담, 기상재해에 관한 사항	4개계 20명	

## 8. 사업소

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
제주시 총괄		1,218명	
사업소계		18개계 190명	15.6%
공영개발 사업소 -경영과 ·관리계 ·경영계 -사업과 ·개발계 ·사업계	1.택지개발 및 도시재개발 사업 2.공영개발로 시행하는 공영주택 3.공유수면매립사업 등 경영수의 사업 및 도시개발 지원사업 4.기타 공영개발 업무에 필요한 사무	4개계 18명	
시민회관	1.시민회관 시설의 관리 2.시민회관 시설의 사용허가 및 사용료 징수에 관한 사항 3.기타 시민회관 운영에 관한 사항	5명	
종합경기 장관리사 무소 ·관리계 ·시설계	1.경기장 시설의 관리 및 운영 2.경기장시설의 사용허가 및 입장권, 관람권 판매 3.경기진행에 관한 협조 4.기타 종합경기장 유지 관리에 관한 사항	2개계 25명	
우당도서관 ·서무계 ·열람계	1.도서의 수서정리 및 열람장서 관리 2.자료실 운영 및 학구적 조사 연구 협조 3.시설의 보호유지 및 관리	2개계 23명	

구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
탐라도서관 · 서무계 · 열람계	1.도서의 수서정리 및 열람장서 관리 2.자료실 운영 및 학구적 조사 연구 협조 3.시설의 보호유지 및 관리	2개계 16명	
근로청소년 복지회관 · 서무계 · 교육계	1.근로청소년 일반 교양교육 2.근로청소년 신상 및 생활 상담 지도 3.근로청소년의 직업보도 및 부업 알선 4.근로청소년 자질향상을 위한 교양강좌 5.근로청소년 복지시설 운영 및 취미교육 6.기타 근로청소년 복지증진을 위한 사항	2개계 10명	
폐기물환경 사업소 · 관리계 · 운영계	1.폐기물처리장 및 관련시설의 운영 2.폐기물 처리 방법의 연구 3.폐기물 처리에 따른 환경조사 4.기타 폐기물처리장 시설과 관련된 업무	2개계 29명	
수질환경 사업소 · 관리계 · 기전계 · 위 생 처리계	1.하수의 위생적 종말처리 2.처리장 시설의 증설, 보수 및 유지관리 3.방류수의 수질관리 및 차집관로 유지보수 4.하수처리 및 분뇨처리 시설의 연구개발 5.펌프장 시설물 유지관리 6.기타 하수의 종말처리에 관한 사항	3개계 53명	



구 분	분 장 사 무	계 및 정원	정원비율
관광민속관 · 관리계	1.관광민속관 및 관련시설의 운영 2.관광민속관 임대 및 운영관리 3.관광민속관 시설물 유지관리에 관한 사항 4.기타 관광민속관 운영에 관한 사항	1개계 11명	

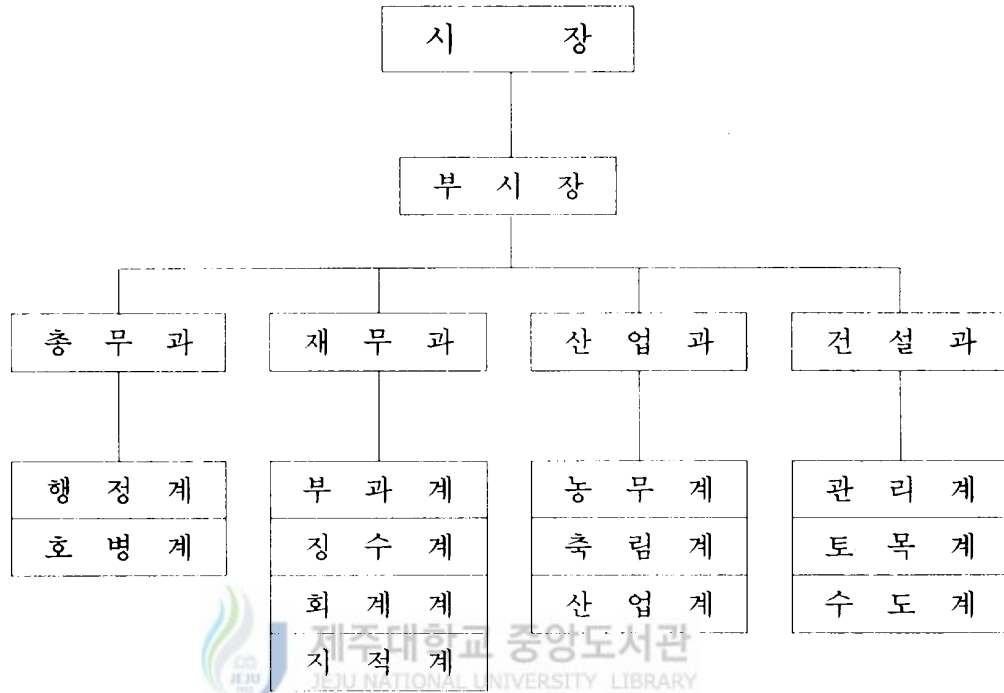


## [부록3]

### 주요 연도별 제주시 행정기구표

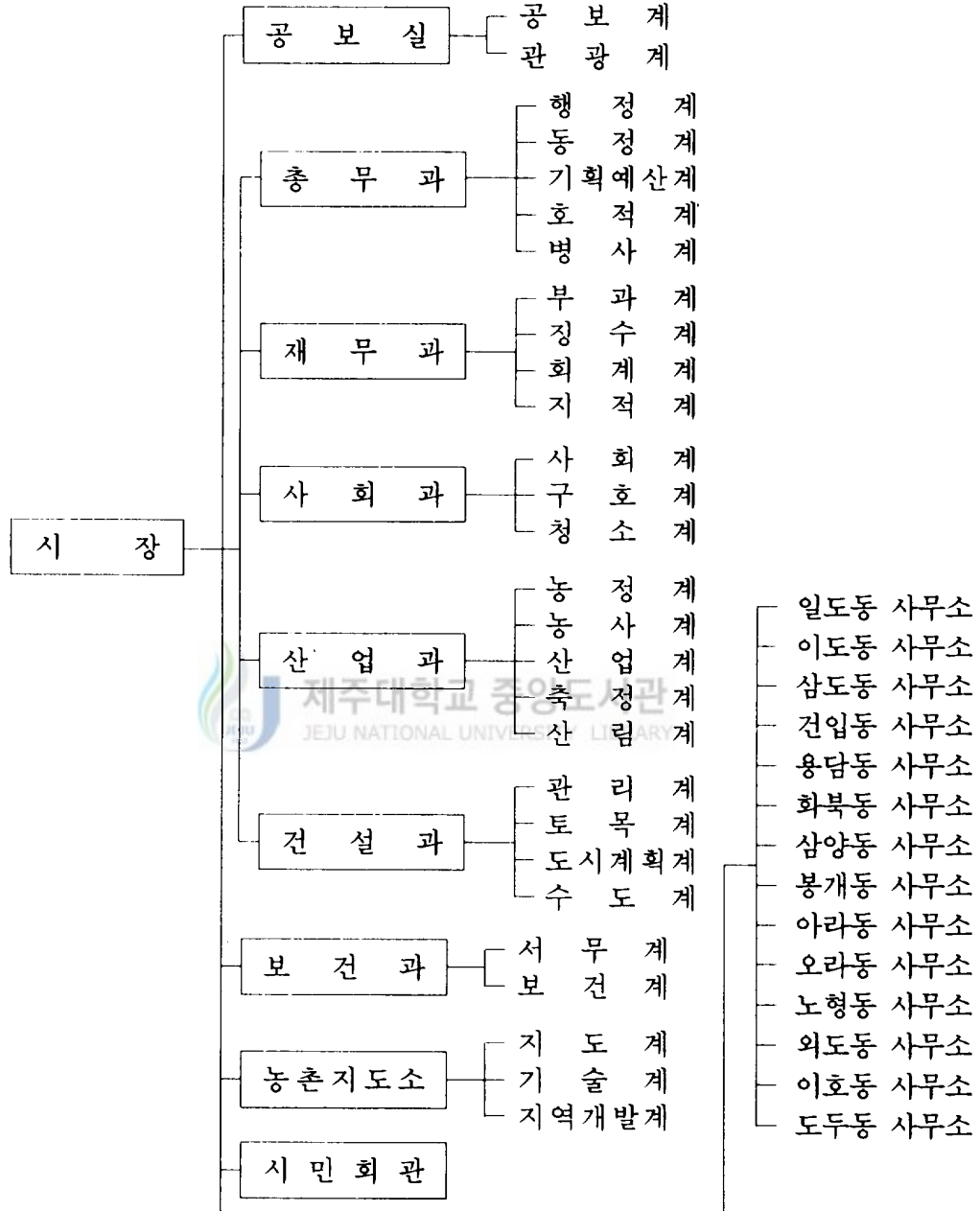
1. 1955. 9. 1일 시제 실시 당시 .....	134
2. 1962. 10. 1일 현재 .....	135
3. 1966. 6. 25일 현재 .....	136
4. 1971. 11. 10일 현재 .....	137
5. 1976. 10. 1일 현재 .....	138
6. 1980. 10. 1일 현재 .....	139
7. 1985. 8. 31일 현재 .....	140
8. 1990. 8. 31일 현재 .....	141
9. 1993. 10. 30일 현재 .....	142
10. 1996. 10. 1일 현재 .....	143

1. 1955. 9. 1일 시제 실시 당시

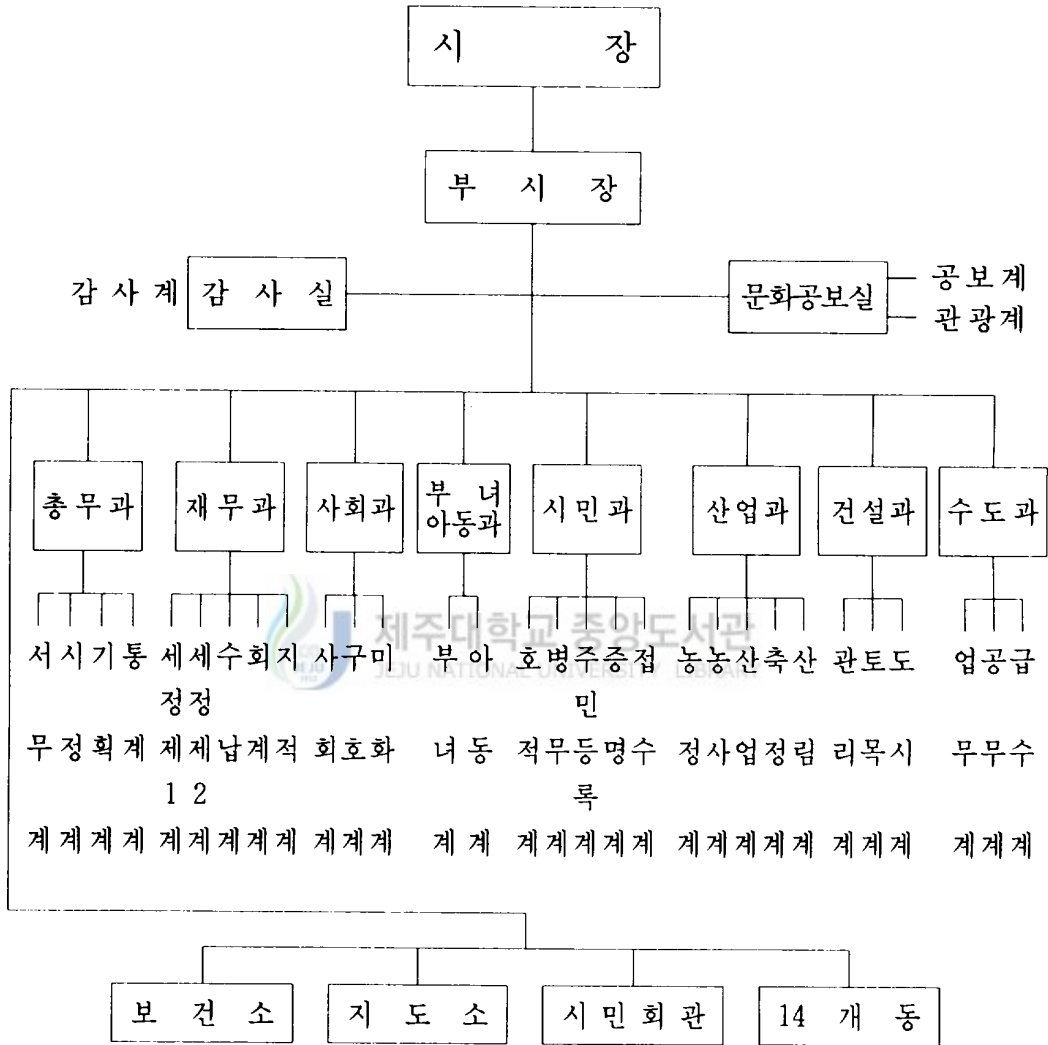




3. 1966. 6. 25일 현재



4. 1971. 11. 10일 현재













9. 1993. 10. 30일 현재

