

제주도 행정구역의 문제점과 개편방안*

강영훈**

목 차

- | | |
|--------------------------|-----------------------------|
| I. 행정구역개편에 관한 시각 | 2. 제주도민의 일반적 특성 |
| II. 행정구역개편에 관한 설문내용 및 분석 | 3. 행정구역개편에 대한 도민의 의견 |
| 1. 제주도행정구역개편에 관한 설문조사 내용 | III. 제주도 행정구역개편 설문조사에 관한 결론 |

I. 행정구역개편에 관한 시각

과거 공공기관에서 주민을 상대로 제공하는 행정업무의 내용과 종류가 단순하고, 교통·통신이 발달되지 않았던 상태에서는 주민의 공공기관에 대한 접근성(accessibility)이 용이하도록 지방행정구역이 소규모 단위로 되는 것이 능률적인 행정을 위해서 바람직한 것으로 인식되었다. 하지만 지역개발로 인한 자연적·지리적 조건의 변화, 교통·통신·기술의 발전에 따른 생활권의 확대로 인한 행정구역과 불일치, 도시화로 인한 행정구역의 유리, 그리고 행정의 다양화·기술화·전문화로 인한 행정기능의 양적·질적인 확대로 인하여, 현대 행정국가에서는 지방자치단체의 관할구역을 재조정할 필요가 있다(홍준현, 1998).

역사적으로 볼 때 제주도의 경우 행정구역개편에 관한 논의의 시발점은 1955년 북제주군 군청소재지에 위치해 있던 제주읍이 시로 승격 분리돼 나감에 따라 북제주군은 제주시를 가운데 두고 동과 서로 양분되었는데 일부주민과 식자층에서는 남·북군보다는 동·서군체제가 바람직하다는 의견들이 간헐적으로 제기되었다. 그후 60년대 중반무렵 「지역개발계획과 행정구역」이라는 주제로 열린 제주도 「시군지방행정연수대회」에서 당시 남군 내무과장인 玄仁哲씨는 서귀포시 승격을 전제로 현행 남·북군을 동·서군으로 개편할 것을 제의했고, 姜京周 당시 도지방과장은 「제주도」지에 기고한 논문에서 지역개발을 강력히 추진하기 위하여 중앙에 개발청본부를 설치하고, 제주도에는 支廳을 두어 도조직기구를 개폐흡수하도록 하는 색다른 대안을 제시하였다. 그런데 1981년 남제주군의 중심부에 있던 서귀읍이 시로 승격되면서 남군 역시 동·서로 양분됨에 따라 행정구역개편을 둘러싼 문제가 일부 학자들에 의해 본격 거론되는 계기를 맞게 되었다(한라일보, 1994. 2. 16).

(1) 우리나라의 현행 군구역은 주민의 경제권·생활권과 크게 유리되고 있는 데다가 그 규모가

* 본 연구는 한라일보사가 의뢰하여 제주대학교 법과정책연구소(연구책임자, 강영훈)에서 수행하였으며, 제주도민 1,400명(신뢰도 95%, 표본오차 $\pm 2.67\%$)을 대상으로 1999년 11월 15일~1999년 11월 21일 까지 1주일 간에 걸쳐 일대일 면접조사로 실시된 결과를 수정하여 게재하고 있다.

** 제주대학교 행정학과 전임강사

지나치게 넓어 주민참여 및 통제, 주민편의 등 지방자치의 취지에 비추어 볼 때 여러 가지 불합리성을 내포하고 있어서, 군이 기초자치단체로서의 기능을 다할 수 있도록 하기 위해서는 그 구역규모를 대폭 축소시키는 전면적인 개편이 이루어 져야 한다고 주장하고 있다(부만근, 1983).

(2) 예를 들어 제주도의 경우, (군구역은) 북제주군은 제주시를 중심으로, 남제주군은 서귀포시를 중심으로 하여 각각 양분되어 있기 때문에 ① 주민의 생활권과 불일치를 이루고 있으며, ② 주민들의 공동체적 정신함양에 아무런 기여도 하지 못하며, ③ 행정관청의 이용에 지리적 불편을 주는 거리에 위치해 있으며, ④ 제주시와 서귀포시를 중심으로 飛地化현상 등을 일으키게 되어 주민의 행정참여에도 많은 제약요인이 되고 있다. 따라서 현재의 남북군을 동·서군으로 개편하던가, 동남, 서남, 동북, 서북의 4개군으로 개편하는 안을 제시하였다(조문부, 1987).

(3) 또한 지방자치는 주민의 자치의식을 토양으로 하는 것이고 자치의식은 주민의 공동체적의식에서 비롯되는 것인데도 이러한 의식이 매우 낮다. 현실적으로 제주도의 경우 북제주군과 남제주군은 인구나 면적으로 보아 그 규모가 너무 크고, 지리적으로나 생활권역으로 보아도 알맞지 않으며 특히 제주시와 서귀포시가 중간에 끼여 있어 兩郡은 동·서로 사실상 분리되어 있는 실정이며, 군청사는 다른 행정구역내 존치되어 있고, 주민의 불편이나 행정의 비능률성이 초래되고 있고, 같은 군민이면서도 공동체의식은 희박한 상태여서 현재의 2개군을 4개군으로 분할·증설하는 방안을 제시하고 있다(이용길, 1987).

(4) 마지막으로 현재 논의되고 있는 국제자유도시와 맞물려 제주도의 경우 중앙정부에 직속되는 광역자치단체의 지위를 그대로 누리면서 기초단체인 시와 군은 행정시와 행정군으로 개편하고--이 경우 시장과 군수는 도지사가 임명하며, 시의회와 군의회는 구성되지 않음을 전제로 함--필요한 경우 도의회 의원 수를 늘려 시·군의회 해체에 따른 대표성문제를 해결하도록 제시하고 있다(김병준, 1999).

II. 행정구역개편에 관한 설문내용 및 분석

행정구역개편을 둘러싼 학자들의 이론에 근거하여, 설문지 작성시 기본방향은 현행 행정구역체에 대한 도민의 만족도와 그 근거, 행정구역개편시 대안과 각각의 경우에 예상되는 잇점과 우려되는 점, 행정구역을 개편한다면 언제하는 것이 바람직한가? 라는 3가지 문제에 초점을 맞춰, 전문가의 의견 조율 및 3번의 예비조사를 거친후 제주도민 1,400명(신뢰도 95%, 표본오차 $\pm 2.67\%$)을 대상으로 면접조사가 제주대학교 행정학과 3학년 학생에 의해 1999년 11월 15일~1999년 11월 21일 까지 실시되었으며, 분석패키지는 SPSS 9.0과 Excel 97을 사용하였다. 구체적인 설문내용 및 분석 결과를 보면 다음과 같다.

1. 제주도행정구역개편에 관한 설문조사 내용

1) 일반사항

(1) 당신이 현재 살고 있는 곳은?

① 제주시 ② 서귀포시 ③ 남제주군(대정, 남원, 성산, 안덕, 표선)

④ 북제주군(한림, 애월, 구좌, 조천, 한경)

(2) 당신의 직업은?

① 공무원 ② 서비스업 ③ 전문업 ④ 농업 ⑤ 수산업 ⑥ 자영업 ⑦ 기타

(3) 당신의 나이는?

① 19세 이하 ② 20세~29세 ③ 30~39 ④ 40~49 ⑤ 50~59 ⑥ 60세 이상

(4) 당신의 최종학력은?

① 국민학교 졸 ② 중학교 졸 ③ 고등학교 졸 ④ 대학이상

2) 설문내용

(1) 당신은 현행 도, 제주시, 서귀포시, 남군, 북군으로 나누어져있는 행정구역에 대하여 어떻게 생각하십니까?

① 매우 바람직하다 ② 바람직하다 ③ 잘 모르겠다 ④ 바람직하지 않다
⑤ 바뀌어야 한다

* (1)과 (2)의 응답자는 2번, (4)와 (5)의 응답자는 3번과 4번으로 이동

(2) 행정구역개편이 필요하지 않다면 그 이유는 무엇이라고 봅니까?

① 현 행정구역체제에 불편함을 느끼지 못하기 때문에
② 불편함을 느끼더라도 현재의 구역에 익숙해 있기 때문에
③ 행정구역개편에 따른 소요경비가 과다하기 때문에
④ 행정구역개편에 따른 사회적 혼란이 예상되기 때문에
⑤ 기타()

(3) 현재의 행정구역이 바람직하지 않다면 그 이유는 무엇이라고 봅니까?

① 행정절차와 비용이 많이 들기 때문에
② 인구·면적에 비해 시군수가 너무 많기 때문에
③ 지역적인 이질감 때문에
④ 제주시와 서귀포시로 북군과 남군이 분할되어 있기 때문에
⑤ 지역간 발전의 불균형 때문에
⑥ 기타()

(4) 행정구역을 개편해야 한다면 예상되는 효과는 무엇이라고 봅니까?

① 행정업무의 효율성을 높일 수 있다
② 지역주민의 편의를 도모할 수 있다
③ 지역이기주의를 극복할 수 있다
④ 국제환경의 변화에 적극적으로 대처할 수 있다
⑤ 기타()

(5) 행정구역개편을 실시한다면 어떠한 방향이 좋다고 생각하십니까?

① 현재의 북군과 남군을 동군과 서군으로 바꾸는 것이 좋다(1도 2시 2군체제)
② 서귀포시와 남제주군을 통합하는 것이 좋다(1도 2시 1군체제)
③ 제주시와 서귀포시를 그대로 두고 대정·안덕을 하나의 군, 남원·성산·표선을 하나의

군, 구좌·조천을 하나의 군, 한림·한경·애월을 하나의 군으로 묶는 것이 좋다(1도 2시 4군체제)

④ 북군을 제주시, 남제주군을 서귀포시로 통합하는 것이 좋다(1도 2시체제)

⑤ 제주도를 하나의 행정단위로 통합하는 것이 좋다(시군제의 폐지)

※ ①번 응답자는 (6)번, ②→(7), ③→(8), ④→(9), 그리고 ⑤→(10)번으로 이동

(6) 2시 2군체제(동서군체제)로 개편되었을 때 예상되는 잇점과 우려되는 점은 각각 무엇이라고 봅니까?

(6)-1 (잇점):

① 지역주민들의 공동체의식 강화

② 지역간 균형발전

③ 행정과 주민편의 도모

④ 기타()

(6)-2 (우려되는 점):

① 지역주민들이 기존의 남북군체제에 익숙해져 새로운 동서군체제에 대한 혼란

② 군청소재지를 둘러싼 지역갈등이 심화된다

③ 동서라는 의식이 지나치게 강화되어 사회적 통합 저해

④ 기타()

(7) 2시 1군체제(제주시, 서귀포시+남제주군, 북제주군)로 개편되었을 때 산남지역 행정에서 예상되는 잇점과 우려되는 점은 각각 무엇이라고 봅니까?

(7)-1 (잇점):

① 상하수도 및 교통문제의 광역화

② 관광개발사업 활성화 도모

③ 지역간 균형발전

④ 기타()

(7)-2 (우려되는 점):

① 도시·농촌간 지역발전의 불균형 우려

② 행정구역의 확대에 의한 대주민 서비스 저하

③ 군지역사이에 잠재적 정책갈등 초래

④ 기타()

(8) 2시 4군체제(제주시, 서귀포시, 대정+안덕, 남원+성산+표선, 한림+한경+애월, 구좌+김녕+조천)로 개편되었을 때 예상되는 잇점과 우려되는 점은 각각 무엇이라고 봅니까?

(8)-1 (잇점):

① 행정의 대주민 서비스 강화

② 지역내의 동질감 및 정체성 강화

③ 주민편의 신장

④ 기타()

(8)-2 (우려되는 점):

- ① 청사건립 등 소요비용의 과다지출
- ② 시군간 정책 및 지역갈등 심화
- ③ 광역사업 추진상의 애로
- ④ 기타()

(9) 2시체제(제주시+ 북제주군, 서귀포시+ 남제주군)로 개편되었을 때 예상되는 잇점과 우려되는 점은 각각 무엇이라고 봅니까?

(9)-1 (잇점):

- ① 광역사업추진의 원활
- ② 저비용 고효율적 행정업무 추진 가능
- ③ 선거횟수 감소로 인한 지역갈등과 사회비용의 절약
- ④ 기타()

(9)-2 (우려되는 점):

- ① 제주시의 지나친 행정비대화 현상
- ② 도시지역과 농촌지역의 불균형 발전 초래
- ③ 행정구역의 확대에 의한 대주민 서비스 저하
- ④ 기타()

(10) 만일 현행 행정구역체제가 하나의 단위로 통합된다면 기초자치단체가 없어질 가능성이 많은데 이에 따른 잇점과 우려되는 점은 각각 무엇이라고 봅니까?

(10)-1 (잇점):

- ① 광역사업 정책집행의 원활
- ② 저비용 고효율적 행정업무수행 용이
- ③ 선거횟수감소로 인한 지역갈등과 사회비용의 절약

(10)-2 (우려되는 점):

- ① 행정서비스의 질적저하
- ② 권한 집중으로 인한 관료의 권위주의 심화
- ③ 시군자치단체장, 기초의회 의원 등 지역 엘리트들의 정치적 진출기회 제약
- ④ 기타 ()

(11) 행정구역을 개편한다면 언제하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

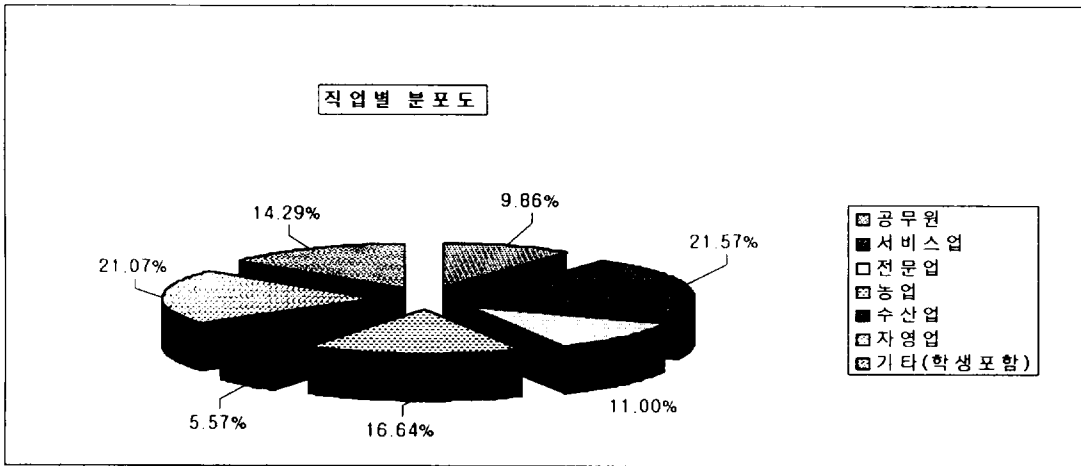
- ① 빠를수록 좋다
- ② 차기 지방선거 이전
- ③ 5년 이내
- ④ 10년 이내
- ⑤ 잘 모르겠다

2. 제주도민의 일반적 특성

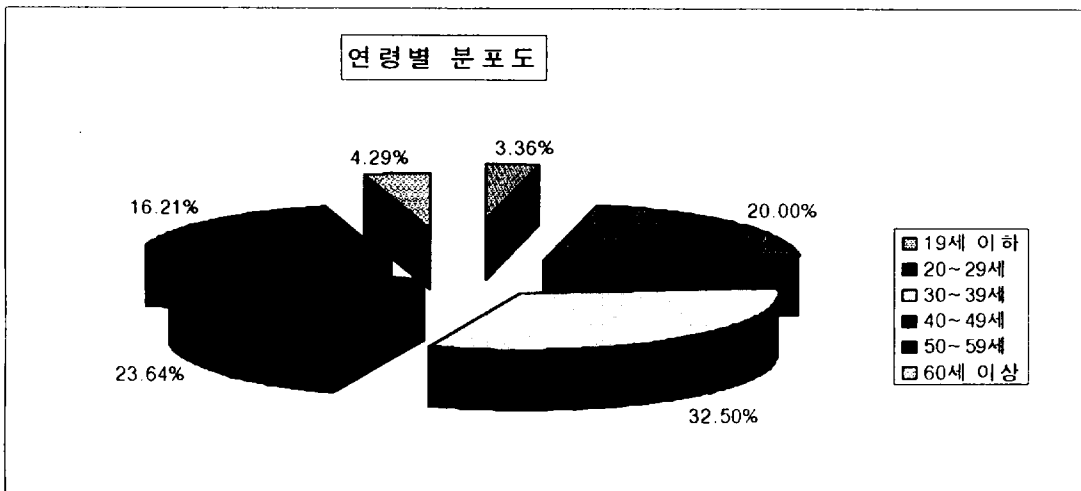
(1) 거주지별로 보면, 전체 1,400명의 응답자 중 제주시, 서귀포시가 각각 300명, 남제주군(대정,

남원, 성산, 안덕, 표선)과 북제주군(한림, 애월, 구좌, 조천, 한경)이 각각 400명으로 남군과 북군의 경우는 읍면별로 80명씩 임의적으로 표본을 설정하여 조사하였다.

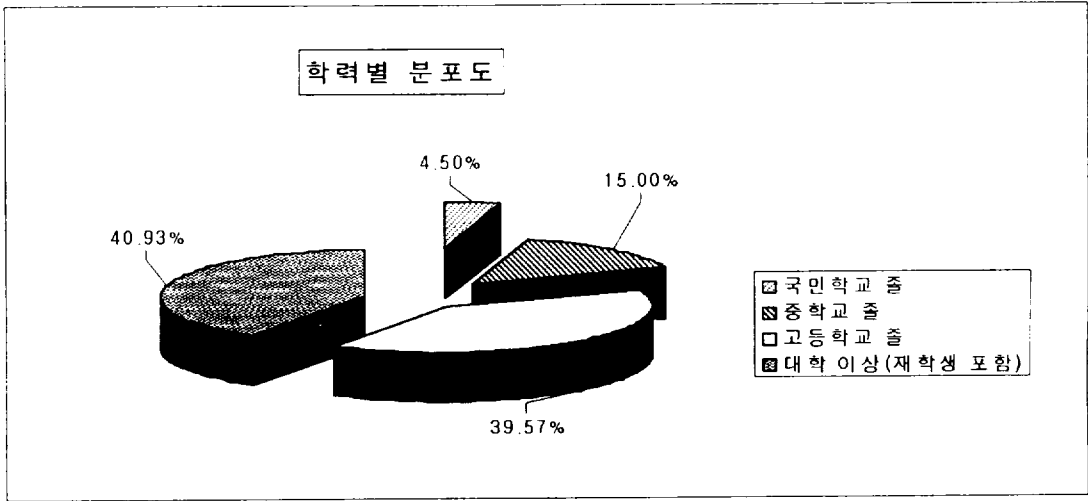
(2) 직업별 빈도수를 보면, 전체 응답자중 서비스업 302명(21.6%), 자영업 295명(21.1%), 농업 233명(16.6%), 공무원 138명(9.9%), 기타(학생포함) 200명(14.3%), 전문업 154명(11%), 그리고 수산업이 78명(5.6%)으로, 표본이 고르게 분포되었음을 알 수가 있다.



(3) 나이의 빈도수는 19세 이하가 47명(3.4%), 20~29세 280명(20%), 30~39세 455명(32.5%), 40~49세 331명(23.6%), 50~59세 227명(16.2%), 60세 이상은 60명(4.3%)으로 응답자중 30~39세가 전체의 32.6%, 40~49세가 23.6%로 높은 응답률을 보이고 있다.



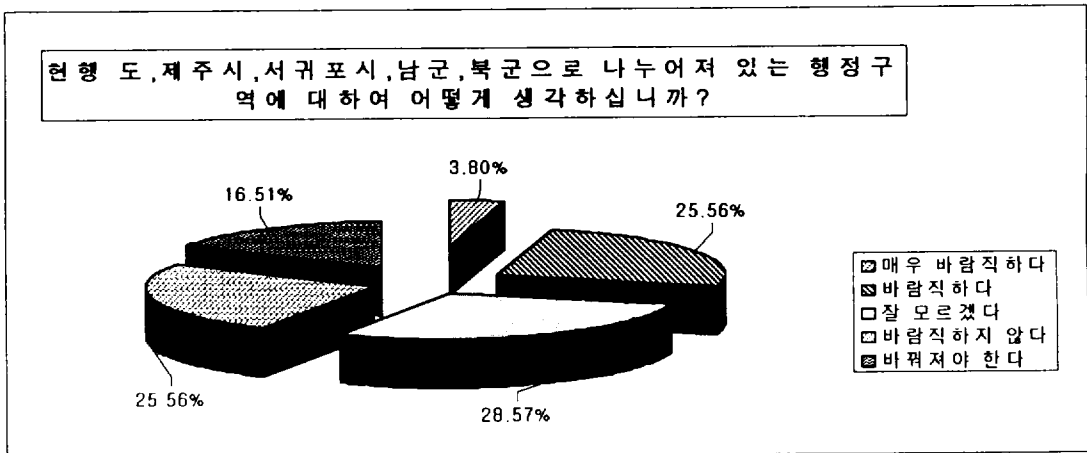
(4) 응답자의 일반적 특성을 학력별로 보면, 대학(재학)이상이 573명(40.9%), 고등학교 졸업이 554명(39.6%), 중학교졸 210명(15%), 국민학교 졸업이 63명(4.5%)으로 대학생을 포함한 대학졸업자 이상의 학력을 가진 응답자가 높다는 것도 이번 설문조사결과와 특징이기도 하다.



3. 행정구역개편에 대한 도민의 의견

제주도의 현행행정구역에 대해서는 도민들은 어떻게 생각하고 있는가? 그리고, 21세기를 대비한 가장 바람직한 행정구역체제는 어떠한 모습이며 예상되는 잇점과 불리한 점은 무엇인가? 그리고 행정구역개편은 언제쯤 하는 것이 가장 바람직한가라는 의견을 알아보기 위한 설문조사를 통한 분석결과 도민들의 생각하고 있는 행정구역개편을 구체적으로 보면 다음과 같다.

(1) 제주도의 현행 도, 제주시, 서귀포시, 남군, 북군으로 나누어져 있는 행정구역에 대한 생각에 대해서는 전체 1393명(99.5%)이 응답을 하였고, 그 중 매우 바람직하다가 53명(3.8%), 바람직하다가 356명(25.4%), 잘 모르겠다가 398명(28.4%), 바람직하지 않다가 356명(25.4%), 바꿔져야 한다가 230명(16.4%)으로 나타났다.



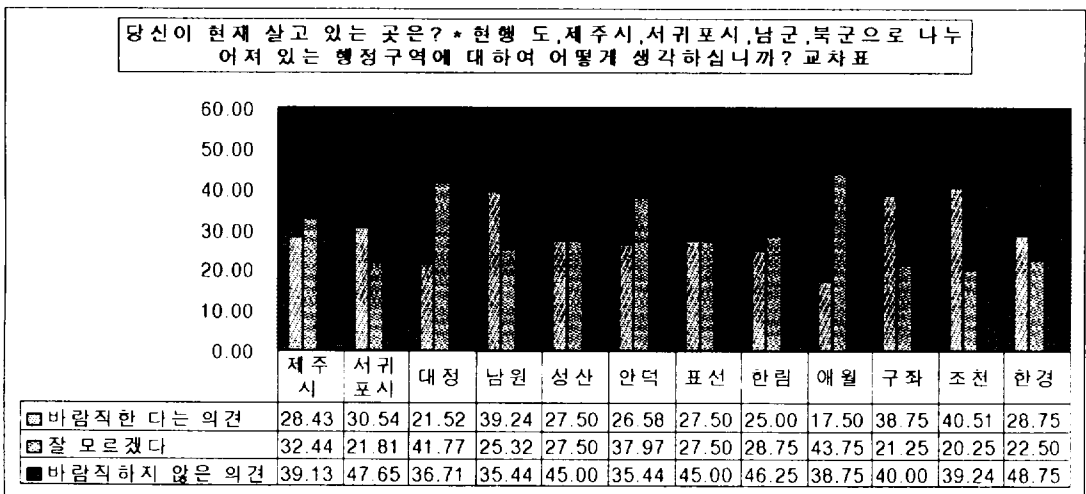
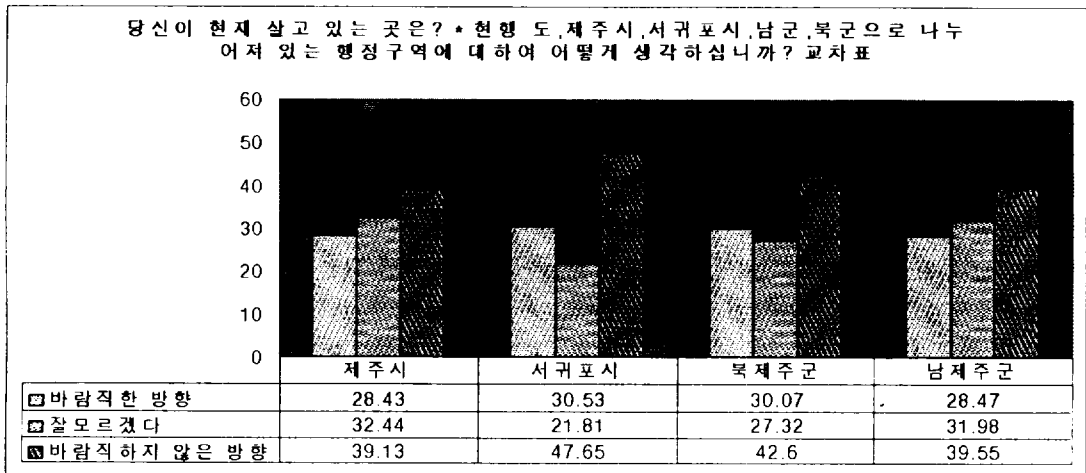
이러한 행정구역개편에 따른 응답자의 결과를 알기 쉽게 대답을 통합하여 전체적인 성향을 보면

현행행정구역개편에 대해서 바람직하다(매우 바람직하다+ 바람직하다)는 응답자의 비율(29.2%)보다 바람직하지 않음으로 바뀌어야 한다(바람직하지 않다+ 바뀌어야 한다)라는 비율(41.8%)이 높다는 것을 보았을 때, 제주도민의 42%가 현행 도, 제주시, 서귀포시, 남군, 북군으로 나누어져 있는 행정구역에 대하여 바람직하지 않음으로 바뀌어야 한다는 인식을 갖고 있음을 알 수가 있다.

이러한 현행행정구역이 바람직하지 않음으로 바뀌어야 한다는 도민의 성향을 거주지별, 직업별, 나이별, 학력별로 보면 다음과 같다.

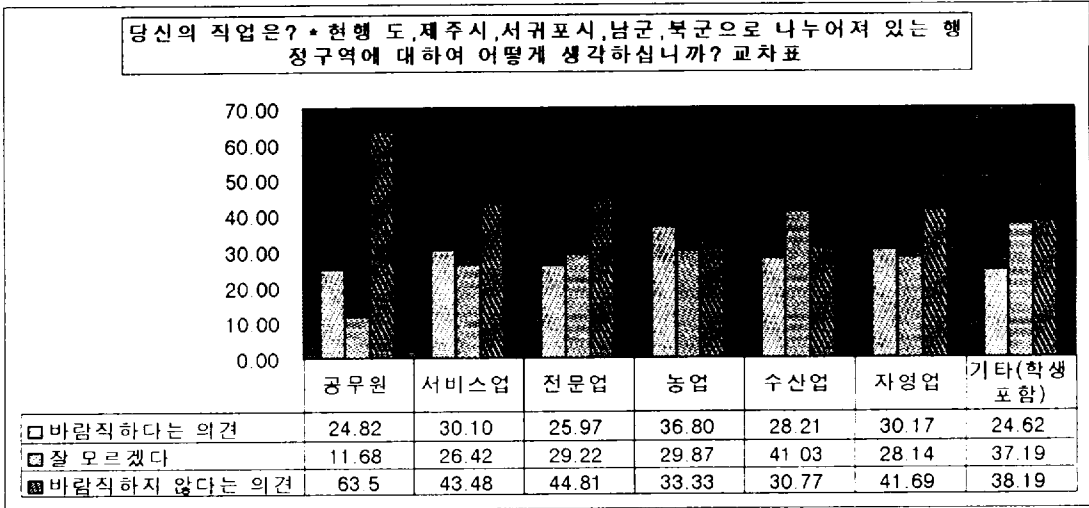
(1) 거주지별

또한 현행 도, 제주시, 서귀포시, 남군, 북군으로 나누어져 있는 행정구역에 대한 도민들의 의견을 거주지별로 살펴보면, 제주시(28.43%:39.13%), 서귀포시(30.53%:47.65%), 북제주군(30.07%:42.60%), 남제주군(28.47%:39.55%)으로 바람직하지 않다는 의견이 현행 행정구역체제에 대하여 바람직하다는 의견보다 높음을 알 수가 있다. 특이한 것은 제주시와 남제주군보다 서귀포시와 북제주군민들이 상대적으로 행정체제개편을 더욱 바라고 있음을 볼 수가 있다.

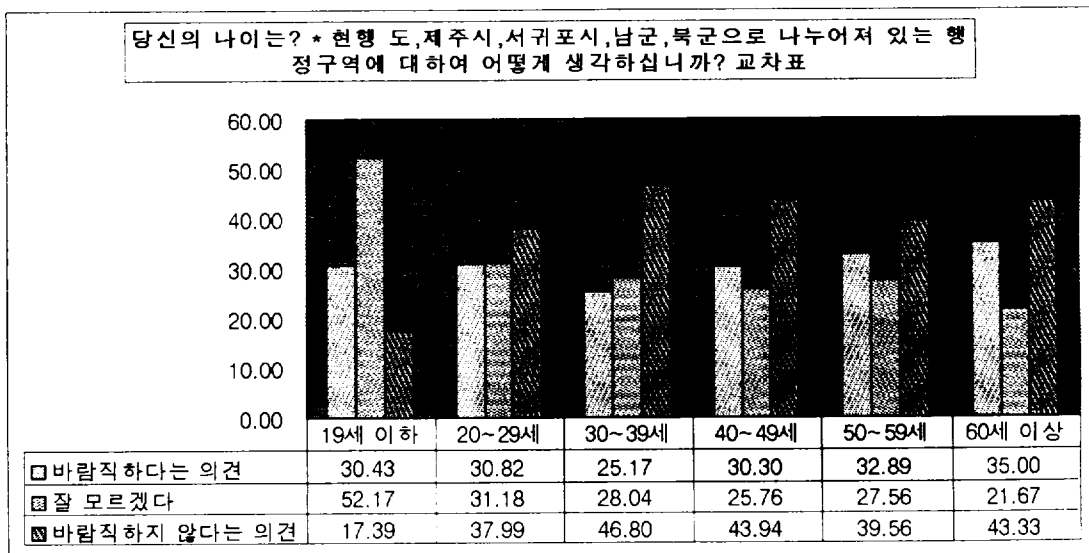


이를 시읍면별로 보면, 현행 행정구역에 대하여 바람직하다는 의견을 개진한 응답자들의 거주지를 가장 높은 지역부터 열거하면, 조천(40.51%), 남원(39.24%), 구좌(38.75%)의 순이며, 이와는 반대로 바람직하지 않다는 의견은 한경(48.75%), 서귀포시(47.65%), 한림(46.25%)의 순으로 나타났다.

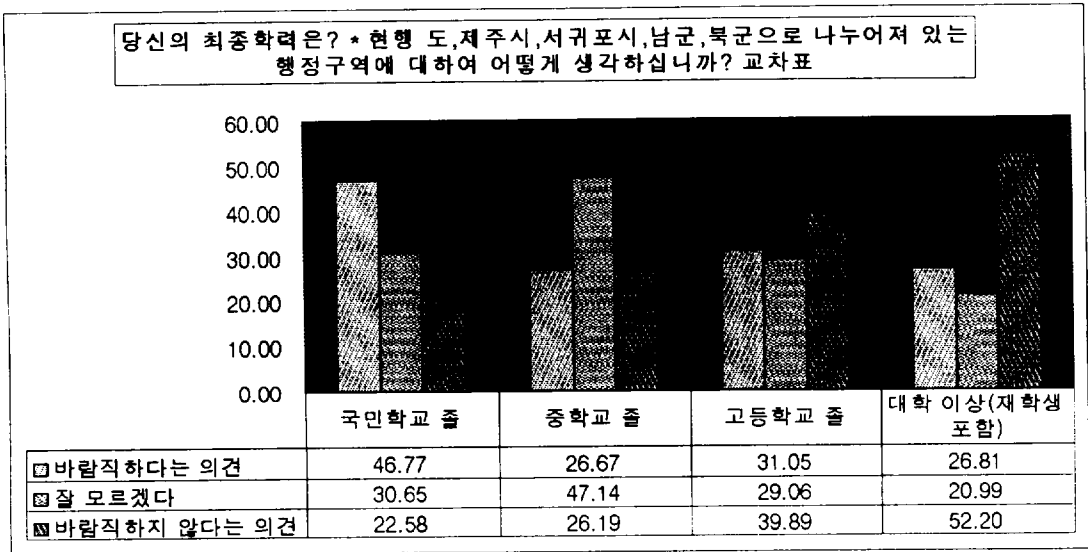
(2) 직업별로 응답을 살펴보면 현행 행정구역 체제가 바람직하다는 의견은 농업 종사자의 비율(36.80%)이 제일 높았으며, 바람직하지 않다는 의견은 공무원(63.5%)이 가장 높았다.



(3) 나이별로 보면, 바람직하다는 의견보다 바람직하지 않다는 의견이 대부분을 이루고 있는데 19세 이하의 응답자가 잘 모르겠다(52.17%)를 제외하면 20~29세(37.39%), 30~39세(46.80%), 40~49세(43.94%), 50~59세(39.56%), 60세 이상(43.33%)로 편차가 없음을 알 수 있다.

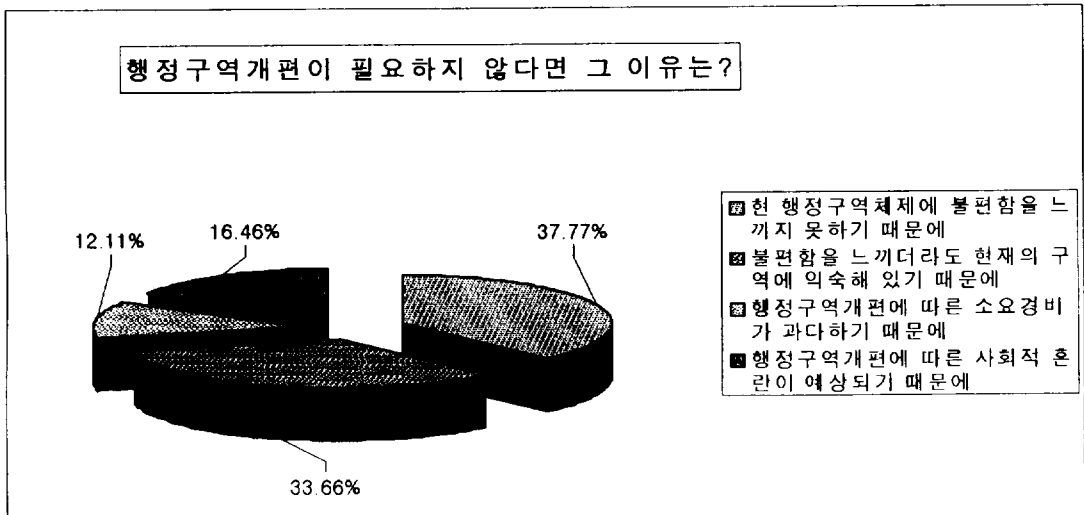


(4) 학력별로 현행정구역체제에 대한 의견을 보면, 대학 이상의 경우 52.50%가, 고졸 이상의 경우 39.89%의 응답자가 현행 체제가 바람직하지 않다고 응답하였다. 반대로 국민학교 졸업자의 46.7%가 현행 체제에 대해서 만족을 표시하였다.

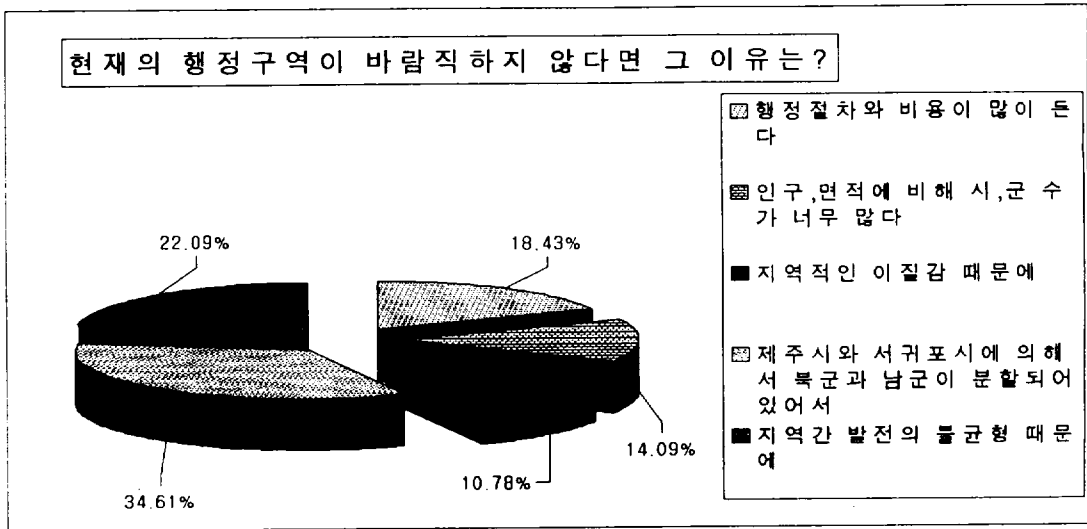


구체적으로 현행 행정구역에 대해서 바람직하다는 도민과 바람직하지 않다는 도민의 구체적인 이유를 보면 다음과 같다.

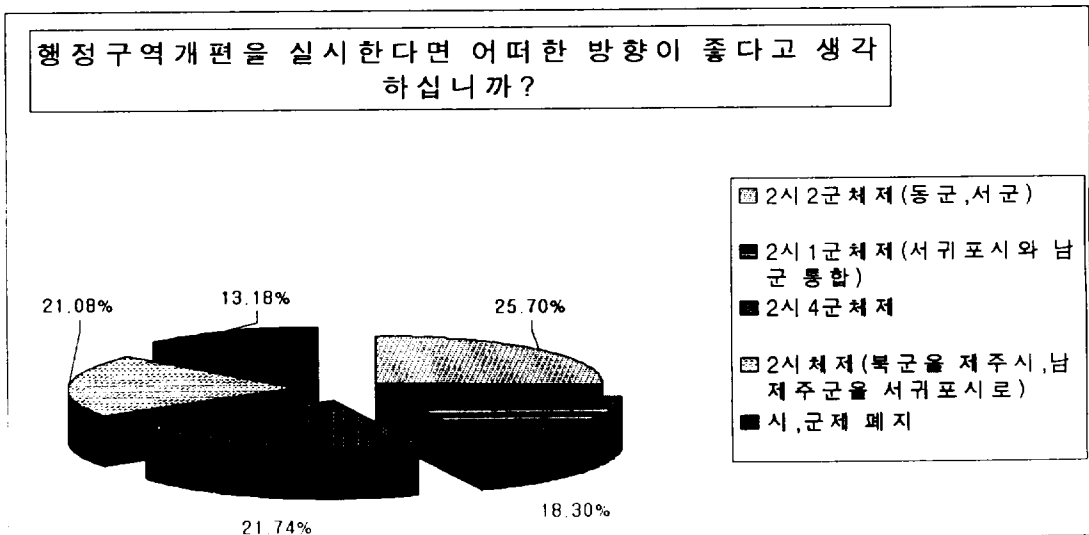
(1) 현행 행정구역 개편이 필요하지 않는 이유에 대해서는 현 행정구역체제에 불편함을 느끼지 못하기 때문(37.8%), 그리고 불편함을 느끼더라도 현재의 구역에 익숙해 있기 때문이라는 응답자(33.7%)가 71.5%나 되어, 행정구역개편에 따른 소요경비의 과다(12.1%), 행정구역개편에 따른 사회적 혼란을 예상하는 도민(16.5%)보다 훨씬 높았다.



(2) 현행 행정구역이 바람직하지 않아서 바뀌어져야 한다는 42%나 되는 응답자의 이유를 살펴 보면, 북군과 남군이 제주시와 서귀포시에 의해서 분리되고 있기 때문이라는 응답자가 199명(34.6%), 지역간 발전의 불균형 때문이라고 127명(22.1%), 행정절차와 비용이 많이 든다가 106명(18.4%), 인구, 면적에 비해 시·군 수가 너무 많다가 81명(14.1%), 지역적인 이질감 때문이라고 62명(10.8%)의 순서로 나타났다.



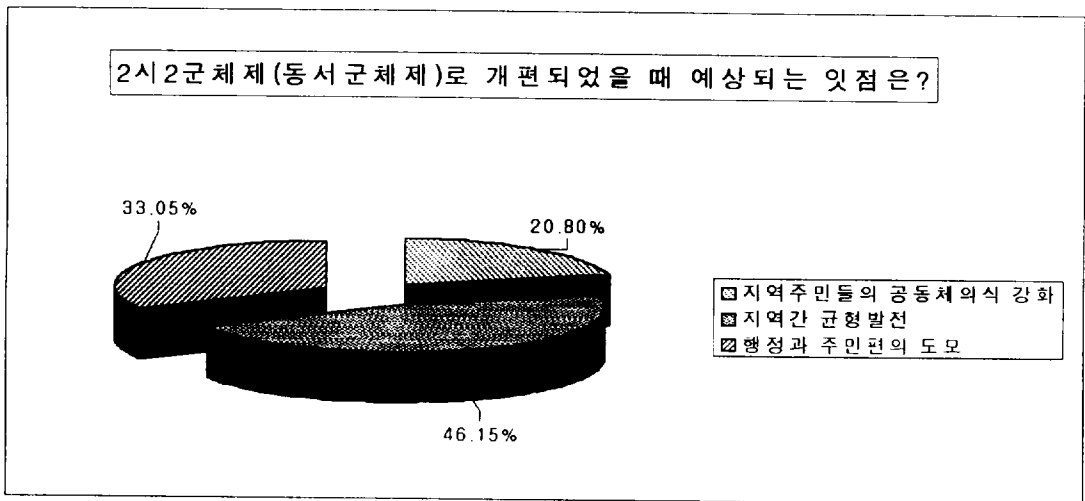
그리고 행정구역을 개편했을 때 예상되는 효과를 분석하여 보면, 행정업무의 효율성 높일 수 있다가 244명(44.2%), 지역주민의 편의 도모가 175명(31.7%), 지역이기주의 극복이 76명(13.8%), 그리고 국제환경의 변화에 적극적으로 대처가 57명(10.3%)으로 현행 행정구역이 개편되었을 때 예상될 수 있는 첫 번째 효과는 행정업무의 효율성이라고 지적할 수 있다.



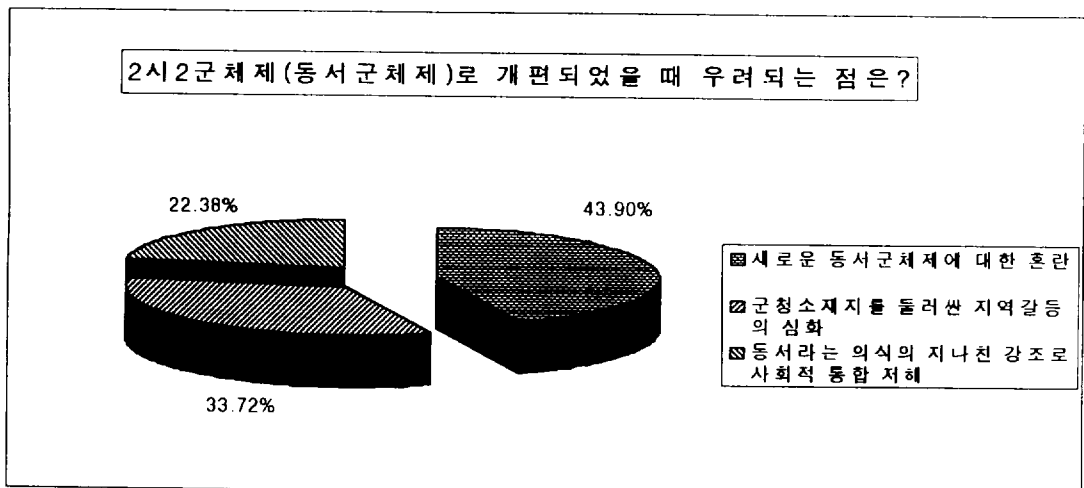
그렇다면 어떠한 방향이 좋다고 생각하십니까라는 질문에는 다음과 같은 반응을 나타냈다.

(1) 2시2군체제(동군, 서군)가 351명(25.7%)으로 가장 높고, 2시4군체제가 297명(21.7%), 2시체제(북군을 제주시, 남제주군을 서귀포시로)가 288명(21.1%), 2시1군체제(서귀포시와 남군 통합)가 250명(18.3%), 시·군제 폐지가 180명(13.2%)의 순서로 나타나고 있다. 동·서군에 의한 2시 2군체제가 상대적으로 선호되었으나 다른 행정구역 개편 대안과는 큰 차이를 보이지 않았다.

2시2군체제(동군, 서군)로 행정구역이 개편되었을 때 예상되는 잇점으로는 지역간 균형발전이 162명(46.2%), 행정과 주민편의 도모가 116명(33%), 지역주민들의 공동체의식 강화가 73명(20.8%)의 순서로 나타났다.

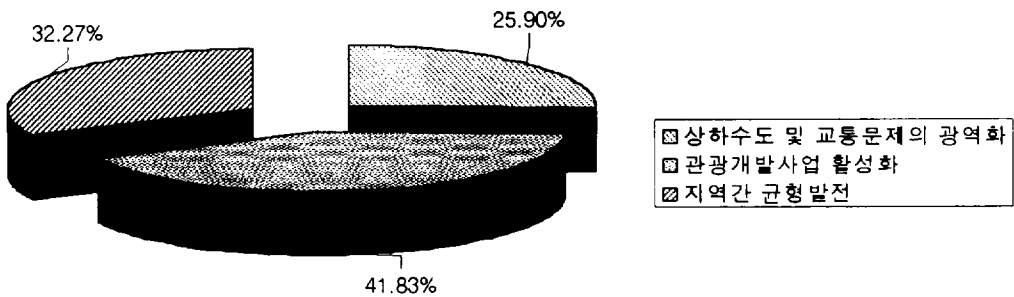


또한 2시 2군체제(동서군체제)로 개편되었을 때 우려되는 점에 대해서는, 새로운 동·서군체제에 대한 혼란이 151명(43.9%), 군청소재지를 둘러싼 지역갈등의 심화 116명(33.7%), 동서라는 의식의 지나친 강조로 사회적 통합 저해 77명(22.4%)으로 각각 나타났다.



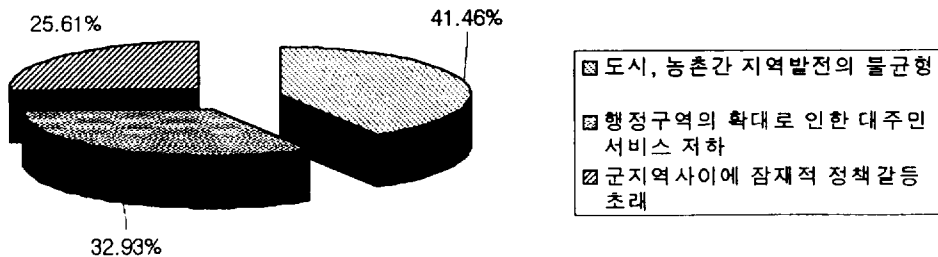
(2) 서귀포시와 남제주군을 통합하는 것이 좋다(2시1군 체제)는 의견(18.3%)중 잇점과 예상되는 문제점을 보면 다음과 같다. 우선 산남지역에 예상되는 잇점은 관광개발사업 활성화가 105명(41.8%), 지역간 균형발전을 도모할 수 있다는 응답자가 81명(32.3%), 상하수도 및 교통문제의 광역화가 65명(25.9%)의 순서로 나타났다.

2시1군 체제(제주시, 서귀포시+남제주군, 북제주군)로 개편시 산남지역에서 예상되는 잇점은?

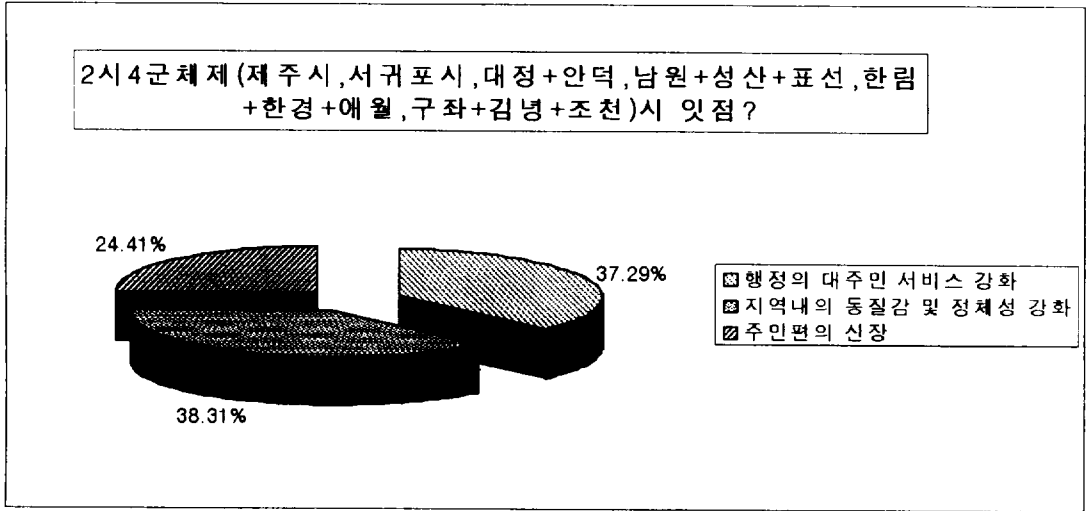


그리고, 2시 1군 체제(제주시, 서귀포시+ 남제주군, 북제주군)로 개편시 산남지역에서 우려되는 점에 대해서는 도시, 농촌간 지역발전의 불균형이 102명(41.5%), 행정구역의 확대로 인한 대주민 서비스 저하가 81명(32.9%), 그리고 군지역 사이에 잠재적 정책갈등 초래가 63명(25.6%)으로 나타났다.

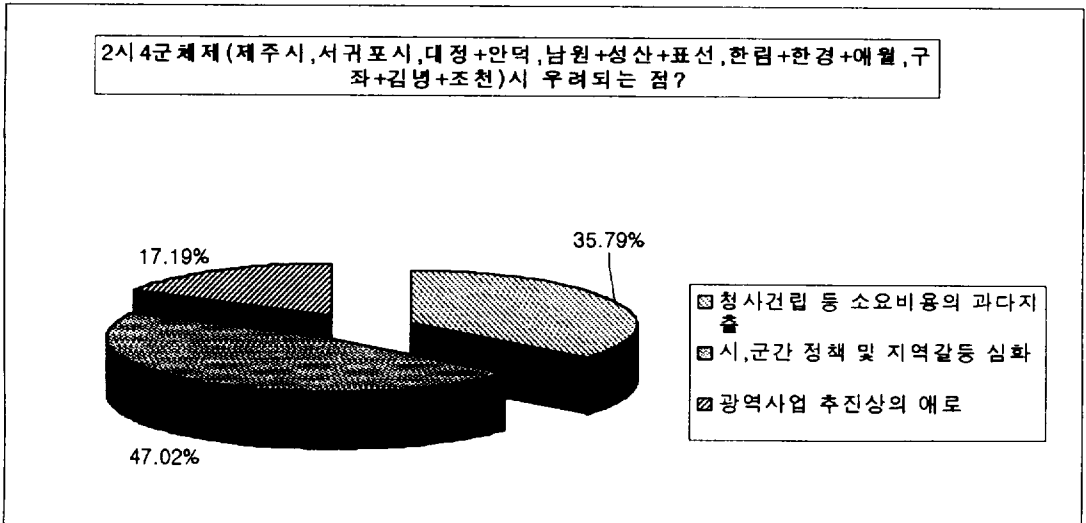
2시1군 체제(제주시, 서귀포시+남제주군, 북제주군)로 개편시 산남지역에서 우려되는 점은?



(3) 2시4군체제(제주시, 서귀포시, 대정+안덕, 남원+성산+표선, 한림+한경+애월, 구좌+김녕+조천)시 잇점에 대해서는 지역내의 동질감 및 정체성 강화가 113명(38.3%), 행정의 대주민 서비스 강화가 110명(37.3%), 주민편의 신장이 72명(24.4%)으로 나타났다.

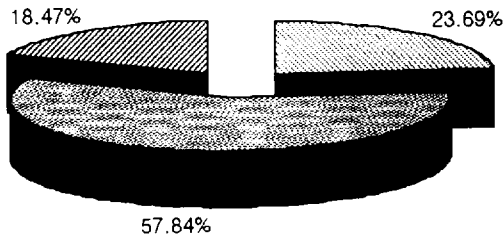


그리고, 2시4군체제(제주시, 서귀포시, 대정+안덕, 남원+성산+표선, 한림+한경+애월, 구좌+김녕+조천)시 우려되는 점에 대해서는 청사건립 등 소요비용의 과다지출이 102명(35.8%), 시군간 정책 및 지역갈등 심화가 134명(47%), 광역사업 추진상의 애로가 49명(17.2%)으로 나타났다.



(4) 2시체제(제주시+북제주군, 서귀포시+남제주군)로 개편시 예상되는 잇점에 대해서는 저비용·고효율적 행정업무 추진 가능성이 166명(57.8%), 광역사업추진의 원활이 68명(23.7%), 선거횟수 감소로 인한 지역갈등완화와 사회비용의 절약이 53명(18.5%)순으로 나타났다.

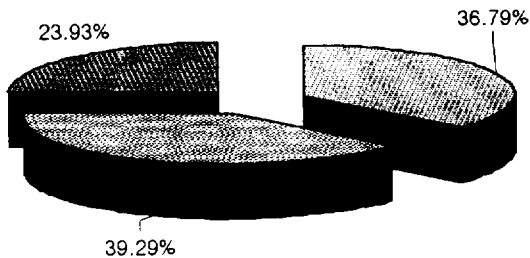
2시 체제 (제주시+북제주군, 서귀포시+남제주군)로 개편시 예상되는 잇점은?



- 광역사업추진의 원활
- 저비용, 고효율적 행정업무 추진 가능
- ▣ 선거횟수 감소로 인한 지역갈등과 사회비용의 절약

그러나, 2시체제(제주시+북제주군, 서귀포시+남제주군)로 개편시 우려되는 점에 대해 총 280명(20%)이 응답하였고, 그 중 도시지역과 농촌지역의 불균형 발전 초래가 110명(39.3%), 제주시의 지나친 행정비대화 현상이 103명(36.8%), 행정구역의 확대에 의한 대주민 서비스 저하가 67명(23.9%)으로 나타났다.

2시 체제 (제주시+북제주군, 서귀포시+남제주군)로 개편시 우려되는 점은?

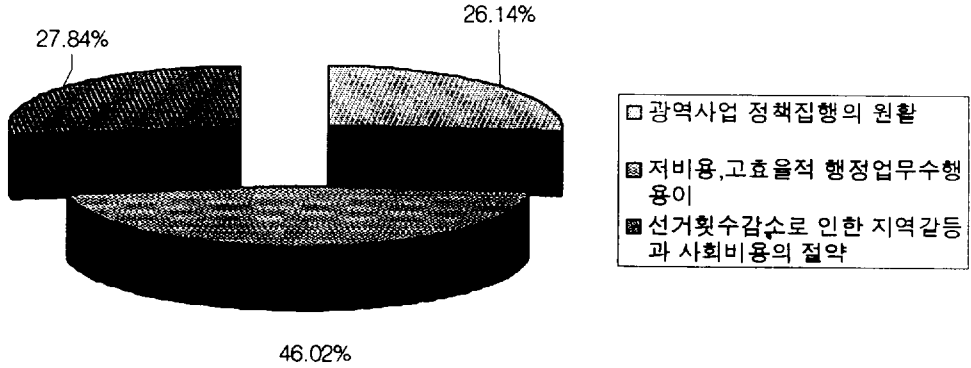


- 제주시의 지나친 행정비대화 현상
- ▣ 도시지역과 농촌지역의 불균형 발전 초래
- 행정구역의 확대에 의한 대주민 서비스 저하

(5) 만일 현행 행정구역 체제가 하나의 단위로 통합된다면 기초자치단체가 없어질 가능성이 많은데 이에 따른 잇점에 대해서는 총 176명(12.6%) 응답 중 저비용·고효율적 행정업무수행 용이가 81명(46%), 선거횟수감소로 인한 지역갈등과 사회비용의 절약이 49명(27.8%), 광역사업 정책집행의 원활이 46명(26.1%) 순으로 나타났다.

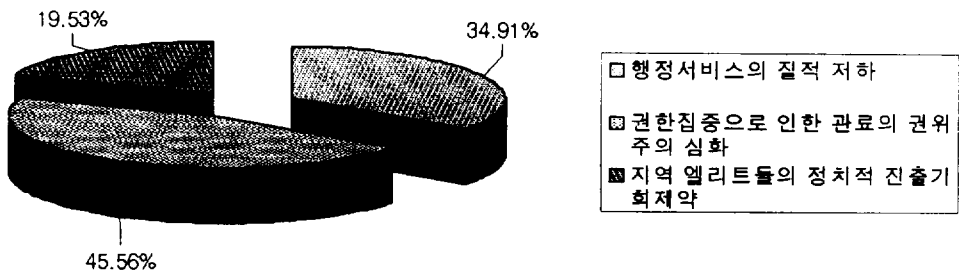
그러나, 만일 현행 행정구역체제가 하나의 단위로 통합된다면 기초자치단체가 없어질 가능성이

행정구역 체제가 하나의 단위로 통합되면 기초자치단체가 없어질 가능성이 많은데 이에 따른 잇점은



많은데 이에 따라 우려되는 점에 대해서는 총 169명(12.1%)이 응답하였고, 그 중 권한집중으로 인한 관료의 권위주의 심화가 77명(45.6%), 행정서비스의 질적 저하가 59명(34.9%), 지역 엘리트들의 정치적 진출기회제약이 33명(19.5%)으로 나타났다.

행정구역 체제가 하나의 단위로 통합되면 기초자치단체가 없어질 가능성이 많은데 이에 따라 우려되는 점은?

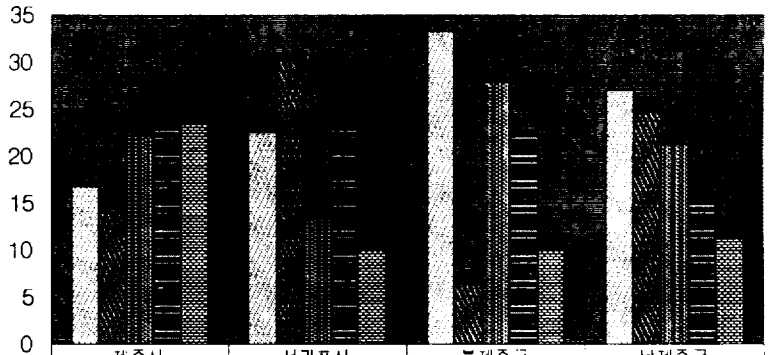


지금까지의 현행행정체제에 대한 방향을 거주지별, 나이, 직업, 학력별로 교차분석하여 보면 다음과 같다.

(1) 제주시의 경우는 각 행정개혁안별로 별다른 편차를 보이지 않았으며, 다만 서귀포와 남군이 하나로 통합하는 안에 대해서는 비교적 낮은 지지율을 보였으며, 서귀포시의 경우는 제주시와 달

리 남군과 통합되는 안에 가장 많은 의견을 보였다. 그리고, 북제주군의 경우 동서군체제를 선호하는 응답이 가장 많았고, 남제주군 역시 동서군에 의한 2시 2군체제를 높게 선호하였다.

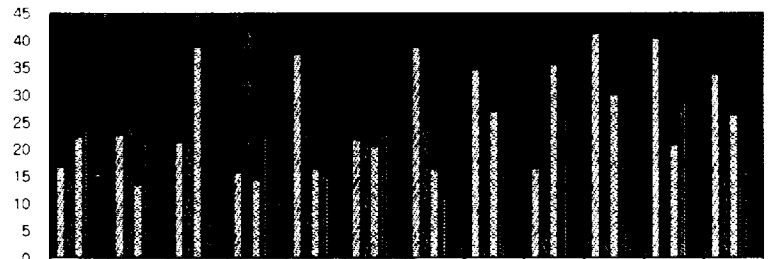
당신이 현재 살고 있는 곳은? * 행정구역개편을 실시한다면 어떠한 방향이 좋다고 생각하십니까?



	제주시	서귀포시	북제주군	남제주군
□ 1도2시2군(동군과 서군)	16.72	22.53	33.25	27.09
■ 1도2시1군(서귀포시와 남제주군 통합)	3.99	30.28	6.25	24.81
▨ 1도2시4군(대정-안덕, 남원-성산+표선, 구좌+조천, 한림-한경+애월)	22.18	13.38	27.52	21.27
■ 1도2시(북군을 제주시로, 남군을 서귀포시로 통합)	23.55	23.94	22.59	15.7
○ 4시 2군체제	23.55	9.86	9.9	11.14

이를 각 지역별로 자세히 나타내면 다음과 같다

당신이 현재 살고 있는 곳은? * 행정구역개편을 실시한다면 어떠한 방향이 좋다고 생각하십니까?

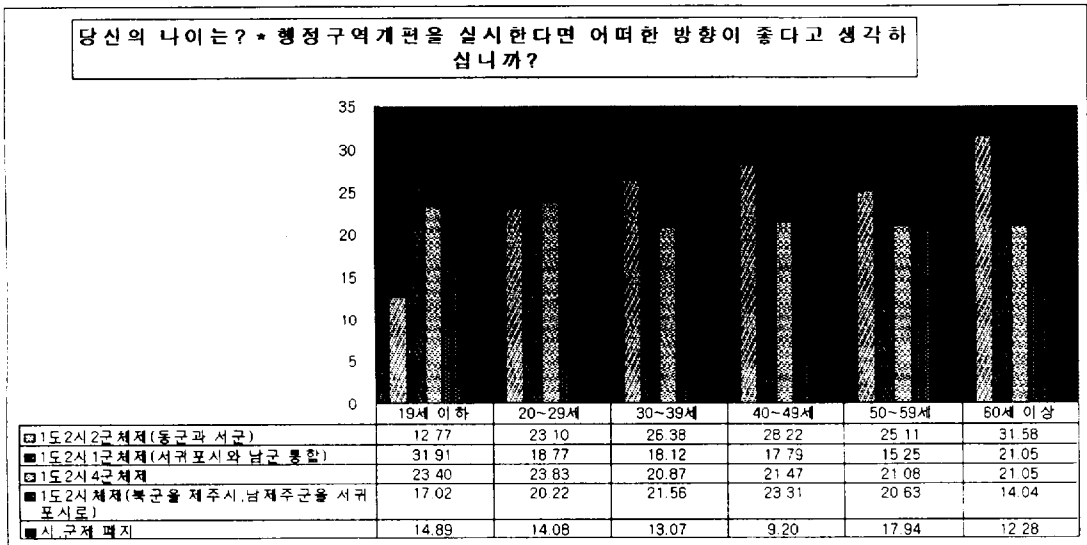


	제주시	서귀포시	대정	남원	성산	안덕	표선	한림	애월	구좌	조천	한경
□ 1도2시2군(동군과 서군)	16.72	22.54	21.25	15.58	37.50	21.79	38.75	34.52	15.46	41.25	40.26	33.75
■ 1도2시1군(서귀포시와 남제주군 통합)	13.99	30.28	25.00	41.56	11.25	23.08	23.75	2.56	7.59	2.50	2.60	16.25
▨ 1도2시4군(대정+안덕, 남원+성산+표선, 구좌+조천, 한림+한경+애월)	22.18	13.38	38.75	14.29	16.25	20.51	16.25	26.92	35.44	30.00	20.78	26.25
■ 1도2시(북군을 제주시로, 남군을 서귀포시로 통합)	23.55	23.94	6.25	22.08	15.00	24.36	11.25	19.23	27.85	21.25	28.57	16.25
■ 4시 2군체제	23.55	9.86	8.75	6.49	20.00	10.26	10.00	16.67	12.66	5.00	7.79	7.50

특징을 살펴보면, 제주시와 서귀포시에 인접한 지역일수록 시(市)로 편입되는 의견이 비교적 많

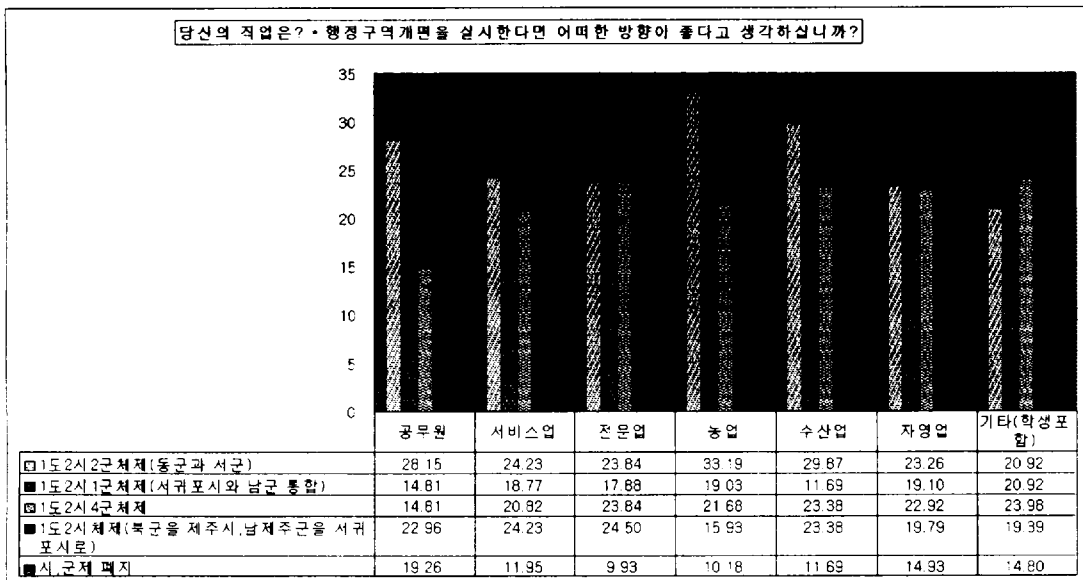
았으며, 시지역에서 멀리 떨어진 곳일수록 동서군제도를 선호하는 것으로 나타났다. 특히, 2시 2군 체제를 선호한 지역은 구좌, 조천, 표선, 성산, 한경 순이었으며, 2시 1군 체제의 경우는 남원, 서귀포시, 대정, 안덕 순이었다. 그리고 2시 4군 체제의 경우 대정, 애월, 구좌의 순으로 나타났으며, 2시 체제의 경우 조천, 애월, 안덕의 순으로 나타났다.

(2) 나이와 행정구역개편을 실시방향에 대한 교차분석을 보면 다음과 같다.



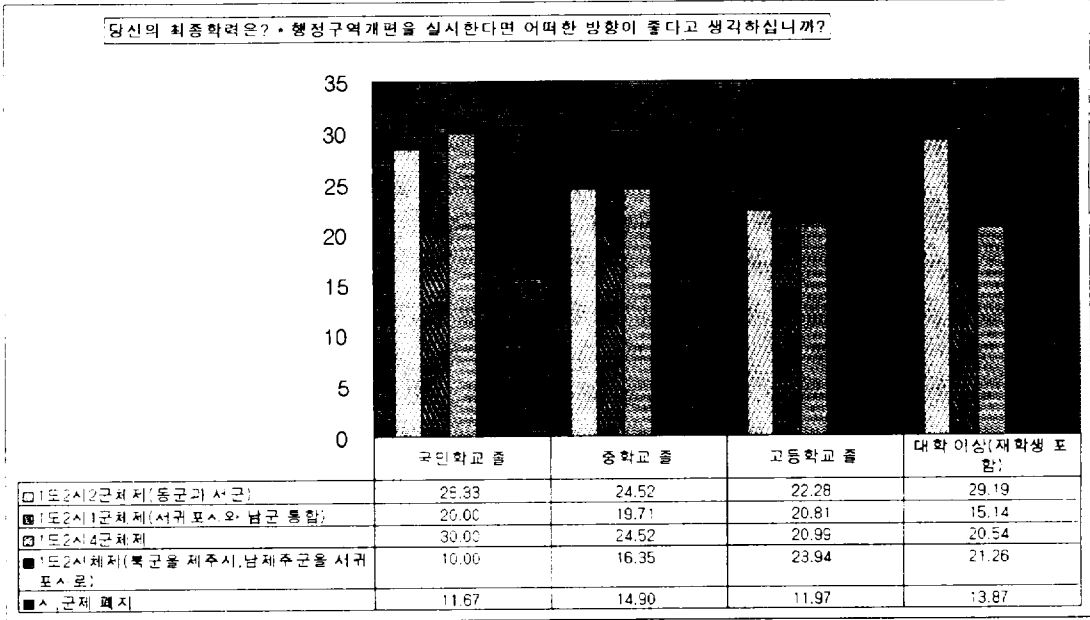
연령별 특성을 보면 30세 이하의 경우에는 2시 1군 체제나 2시 4군 체제를 선호하는 사람이 많았고, 30세 이상의 경우에는 2시 2군 체제를 선호하였다.

(3) 직업과 행정구역개편을 실시방향에 대한 교차분석을 보면 다음과 같다.



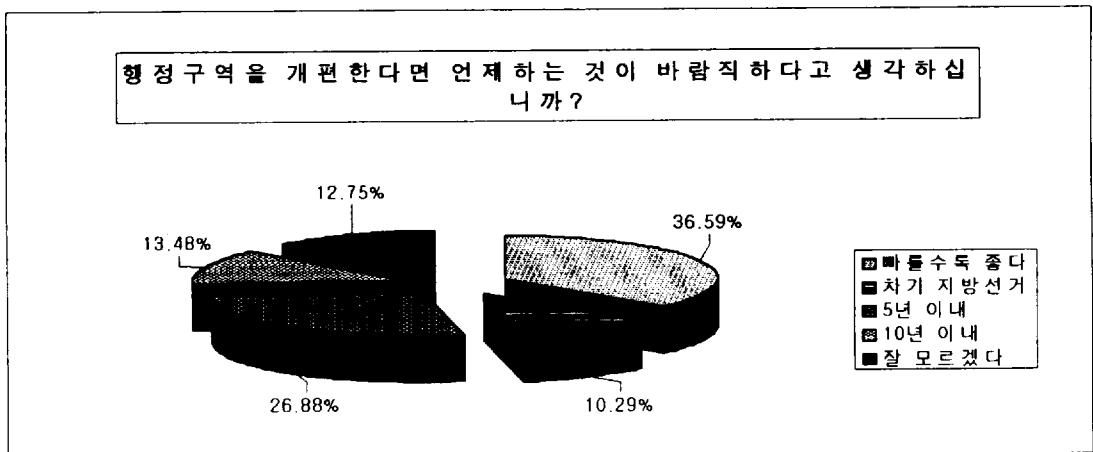
직업별 분포도에서도 역시 농업·수산업 등의 1차산업 종사자들이 2시 2군 체제에 대한 선호도가 높으며, 이는 균형적 개발을 요구하기 위한 방편으로 새로운 행정구역개편을 대안으로 생각하는 것처럼 보인다. 또한 공무원들의 경우 2시 4군 체제에 대해 가장 낮은 지지율을 보였다.

(4) 최종학력과 행정구역개편을 실시방향에 대한 교차분석을 보면 다음과 같다.



학력별 분포도를 통해서 살펴보면 이렇다할 편차가 드러나지 않고 있으나 대학재학 이상의 경우 2시 2군 체제를 가장 높게 선호하였다.

마지막으로, 행정구역을 개편한다면 언제하는 것이 바람직하냐라는 질문에는 빠를수록 좋다가 505명(36.6%), 5년 이내가 371명 (26.9%), 10년 이내가 186명 (13.5%), 잘 모르겠다가 176명 (12.8%), 차기 지방선거이전이 142명(10.3%)으로 나타났다.



Ⅲ. 제주도 행정구역개편 설문조사에 관한 결론

제주도 행정구역의 문제점과 21세기를 대비한 바람직한 행정구역체제의 방향에 관한 설문지의 작성·조사·분석의 과정을 통해서 얻은 결론을 요약하면 다음과 같다.

(1) 설문지 작성시 기본방향은 현행 행정구역체제에 대한 도민의 만족도와 그 근거, 행정구역개편시 대안과 각각의 경우에 예상되는 잇점과 우려되는 점, 행정구역을 개편한다면 언제하는 것이 바람직한가? 라는 3가지 문제에 초점을 맞춰, 전문가의 의견 조율 및 3번의 예비조사를 거친후 제주도민 1,400명(신뢰도 95%, 표본오차 $\pm 2.67\%$)을 대상으로 면접조사가 1999년 11월 15일~1999년 11월 21일까지 실시되었으며, 분석패키지는 SPSS 9.0과 Excel 97을 사용하였다.

(2) '현행 제주도의 행정구역이 바람직한가'라는 질문에는 41.8%나 되는 도민이 바람직하지 않음으로 바뀌어야 한다고 응답하고 있고, 바람직하다는 의견은 29.2%이다. 이를 거주지별로 살펴보면 제주시와 남제주군보다 서귀포시와 북제주군민이 행정체제개편을 실시하는 것이 더 바람직하다고 보고 있으며, 직업별로 보면 응답 공무원중 63.5%가 현행 행정구역체제의 개편을 지지하여 가장 높은 비율을 보였다. 이는 대 주민서비스를 포함하여 공무원자신이 행정업무처리에 문제가 있음을 보여주고 있는 것으로 생각된다. 연령별로는 별다른 편차가 나타나지 않았으나 학력별로 보면 학력이 높을수록 현행 행정구역체제가 바람직하지 않다고 응답하는 경향이 있었다.

그렇다면 현행 행정구역체제의 유지를 지지하는 이유가 구체적으로 무엇인가에 대해서는 불편함을 느끼지 못한다는 응답이 가장 많았고(37.8%), 그리고 현행 행정구역이 바람직하지 않다면 그 이유가 무엇인가의 질문에 대해서는 북군과 남군구역이 제주시와 서귀포시를 중간에 두고 분할되어 있기 때문에 라고 응답(34.6%)하는 도민이 가장 많았다.

(3) '행정구역개편을 실시한다면 어떠한 방향이 좋으나'는 질문에 대한 도민의 응답을 살펴보면 2시2군체제를 선호하는 도민이 25.7%로 되어 다른 대안(2시4군체제, 21.7%; 2시체제, 21.1%; 2시1군체제, 18.3%; 시군제폐지, 13.2%)보다 상대적으로 선호되었다. 시군제를 폐지하여 1도제로 하는 문제에 대해서는 충분한 설명과 이해가 결여되어서 인지 낮은 선호를 보였다. 그러나 거주지별로 교차분석하여 보면, 제주시의 경우 대안이 표본오차의 범위안에 있어서 뚜렷한 선호가 없었으며, 서귀포시의 경우는 남군과 통합하는 방안을, 북제주군과 남제주군은 동군과 서군체제를 원하고 있어서 지역적으로 유리한 대안을 선호하고 있음을 알 수가 있다. 연령별로 보면 나이가 많을수록 동서군체제를 선호하였고, 직업별로 보면 공무원들의 경우 2시4군체제로 개편하는 방안에 대해서 가장 낮은 지지율을 보이고 있다는 점이 특기할만 하였다.

(4) '행정구역을 개편한다면 언제하는 것이 바람직한가'라는 시기의 질문에 대해서는 빠를수록 좋다는 의견이 36.6%로 다른 대안보다 상대적으로 많았다.

(5) 이번 조사결과 현행 행정구역체제의 개편 방안에 관한 본격적인 논의가 필요한 시점에 와있다는 결론을 내릴 수 있었으며, 본 조사를 계기로 앞으로 학자들의 의견을 참고로 보다 심층적인 조사연구를 할 필요가 있다고 본다.

참 고 문 헌

- 강금식, 「Excel활용 현대 통계학」, 1999, 박영사
- 김병준, 지방자치 50주년 기념 학술세미나 발표논문, 21세기 지방정부의 경쟁력과 혁신과제 중 “국
제자유도시와 제주의 지방자치제도”, 1999년 7월 30일
- 박영술, 「통계분석」, 1997, 자유아카데미
- 류창하·안춘옥 공편, 「사회·여론조사 설문 모음집」, 1991, 지식산업사
- 부만근, “지방행정구역의 개편에 관한 연구”, 「논문집(사회과학편)」, 1983년 제16집, 제주대학교
- 소영일, 「연구조사방법론」, 1996, 박영사
- 이용길, “지방화 시대, 지방행정의 과제”, 「삼익」, 1987, 제주전문대학교
- 이용길, “지역균형적발전을 위한 행정구역 개편방안-제주도의 군자치단체를 중심으로--「지방의정」,
1992년 창간호
- 이쌍규의 2인, 여론조사 SPSS로 단숨에 끝내기, 1998, 길벗
- 유영호, 「설문조사법」, 1994, 자유아카데미
- 정충영·최이규, 「SPSSWIN을 이용한 통계분석」, 1998, 무역경영사
- 조문부, “각시도의 지방자치계획/학자의 구상, 제주도의 지방자치”, 「민족지성」, 1987년 1월호
- 한국행정연구원, “지방행정계층 조정과 행정구역 개편방안”, 「KIPA 연구보고 97-13」, 1998
- 한라일보, 1994년 2월 15일~2월 24까지의 연속기획 “행정구역 이대로 좋은가”의 기사참조