

제주도 구역·계층 개편에 대한 고찰

양 영 철*

目	次
I. 서언	IV. 제주도내 구역·계층개편에서 고려사항
II. 제주도내 구역과 계층 개편 논의과정과 특징	V. 구역·계층 개편 전 선 정책
III. 지방정부 재조직으로서의 구역·계층의 개편	

I. 서 언

조직은 항상 변화한다는 것이 조직이론의 지배적 패러다임이다. 조직은 환경과 끊임없이 교호작용을 하기 때문에 조직은 자체의 변화뿐만 아니라 환경의 변화에 의해서도 변화될 수밖에 없는 체제인 것이다.

오늘날처럼 조직을 둘러싸고 있는 환경이 급격하게 변화하는 예를 찾아 볼 수 없을 정도로 환경은 크게 변화되고 있다. 세계화의 물결 뿐만 아니라 정보통신의 발달, 시민사회의 등장 등은 조직환경의 대표적인 변화요인이라고 할 수 있다. 이러한 조직환경의 변화에 따라 지방정부의 조직도 변화될 수밖에 없는 것이다. 다시 말하면 지방정부도 환경변화에 대응하기 위하여 조직 재편성을 하지 않으면 생존하기가 어렵다는 것이 오늘날 명제인 것이다.

현재 제주도에서 행정개혁의 마지막 숙제라고 하는 구역과 계층개편에 대한 활발한 논의도 바로 이러한 지방정부의 재편성의 수단으로 등장한 것이다. 특히 구역과 계층은 지방정부의 중심적 요소이기 때문에 지방정부의 구조조정시에는 중심주제가 될 수밖에 없다. 더군다나, 제주도는 국제자유도시라는 타 지역과는 전혀 다른 환경변화의 요소를 지니고 있기 때문에 구역과 계층의 개편에 대한 논의는 활발하게 이루어질 수밖에 없다.

본 고에서 구역과 계층의 개편을 주제로 삼은 이유도 이러한 맥락에서 이루어진 것이다.

* 제주대학교 행정학과 교수

구역과 계층은 지방자치단체에서 매우 밀접한 관계를 지니고 있다. 구역은 자치권이 미치는 관할 범위를 말한다. 계층은 정책과 의사전달의 체계를 말한다. 구역은 수평적 의미를 지니고 있고, 계층은 수직적 의미를 지니고 있다고 말할 수 있다. 따라서, 구역과 계층은 반비례적인 관계, 즉 구역이 커지면 계층이 적어지고, 구역이 좁아지면 계층이 많아지는 관계를 지니고 있는 것이다. 이러한 관계 때문에 구역의 개편과 계층의 개편은 분리해서 논할 수 없다. 본 고에서 이 두 주제를 동시에 다루는 소이도 바로 여기에 있는 것이다.

본 연구는 소고적 차원에서 현재 제주도에서 논의되고 있는 구역과 계층개편에 대한 논의과정을 분석하여 그 특징을 살펴보겠다. 그리고 난 후에 구역과 계층 개편 시에 고려되어야 할 사항과 추진방안에 대한 제언을 제시할 예정이다.

II. 제주도내 구역과 계층 개편 논의과정과 특징

1. 계층개편의 과정

최근 제주도내 구역과 계층에 대한 개편논의가 활발하다. 국제자유도시가 시작되었기 때문에 이를 원활히 추진하기 위해서는 현재의 구역과 계층으로는 부적합하다는 것이다. 부적합 이유는 논리적·과학적 논의 전에 국제자유도시가 되었으니 무엇인가 변해야 되지 않느냐에 대한 것이 논의의 시발점이라고 해도 과언이 아니다. 그러나 제주도내 구역과 계층의 개편에 대한 논의는 이번이 처음이 아니다. 과다할 정도로 이에 대한 논의는 무성했다고 해도 과언이 아니다. 언론사를 비롯한 도내 많은 연구기관과 자치단체들이 구역과 계층개편에 대한 의제제안 수준에서 여러 차례 여론조사를 비롯한 간담회, 세미나 등을 통하여 활발하게 논의가 되어 왔다. 그러다가, 국제자유도시의 진행으로 지방정부의 구조 개편에 대한 논의가 상당히 구체적인 수준에서 논의되기 시작한 것이다. 이를 정리하면 다음과 같다.

1) 국제자유도시계획안

제주도는 국제자유도시개발에 대한 타당성조사와 기본계획을 외국 용역회사에 의뢰하여 작성하였다. 그 계획에 의한 계층개편에 대한 내용을 정리하면 다음과 같다.¹⁾

“지난 40년 동안 동북아시아에서 제주도의 경제적 위상을 향상시키려는 여러 연구들은 제주도내 지역경제의 실질적 개선을 가져오는데 실패하였다. 이에 과거에 실행되었던 여러 제주도개발계획들을 재검토한 결과 다음과 같은 공통적인 사항을 발견하였다.

- 계획의 실행성 부족

1) 제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획, Jones Lang LaSalle, 2000.6.(218-245)

- 계획을 수행할 수 있는 독립적인 기관의 부재
- 장기 전략보다는 단기 전략중점의 개발계획”

이 계획안은 이를 시정하기 위해서는 장기적인 계획을 수립하며, 또한 국제자유도시로의 개발을 성공적으로 이끌기 위해서는 독립성을 가진 조직이 필요하다. 이렇게 하여 제시한 조직이 제주국제투자개발청이다. 이 조직은 제주도 지방자치단체와는 독립적으로 운영되는 공기업이면서 국토이용관리법, 개발이익환수에 관한 법률, 기타 관련계획, 부동산 및 건축법, 관광진흥법, 제주도개발특별법, 외국인 투자촉진법에 규정된 권한을 정부기관을 대신하여 행사하는 매우 막강한 기관이다. 다시 말하면, 제주도의 개발에 관련된 모든 권한을 이 조직이 행사할 것이며 제주도를 비롯한 시·군 지방자치들은 단순한 지역관리적 차원의 영역만을 관할하는 것으로 이원화하였다.

이 때 제시한 지방정부조직 개편안이 시와 군의 자치단체 폐지, 시장과 군수 임명제, 자치단체는 단일계층, 행정계층은 현재처럼 3계층으로 하는 것을 제시하였다. 이 제안이 제주도의 계층개편에 대한 최초의 공식적 안이라고 할 수 있다.

그 후 제주국제투자개발청은 입법과정에서 중앙 각 부처의 이해관계에 따라서 기능재조정이 되었다. 제주도국제투자개발청은 현재는 매우 한시적인 권한만이 부여되었고, 건설교통부 산하 조직으로 전략된 제주개발센터로 변하였다.

2) 제2차 제주도종합개발계획

제주도가 산하 기관인 제주도발전연구원에 용역을 주어 작성한 제2차 제주도종합개발계획안에 이 안이 제시되었다. 현행 구역과 계층으로는 국제자유도시를 운영 하는데 문제가 많기 때문에 개편을 해야 한다고 주장한다.

이 계획에 따르면, 계층구조의 대안은 권한조정모형과 단일자치구역모형을 제시하고 있다. 권한조정모형은 현재의 계층구조를 유지하면서 기능적 조정과 사무적 재배분 혹은 행정구역 개편을 시도하는 안이며, 단일자치구역모형은 현재의 2계층제의 계층구조를 하나의 단일계층으로 전환하는 방안이라고 하였다. 그래서 권한조정모형은 1도2시2군, 1도2시, 동·서군, 1도4군, 1도2시를 대안으로 제시하였고 단일자치구역모형은 시장과 군수 임명제를 근간으로 하는 단일계층을 제시하였다. 이 계획안의 최종 대안은 단기적으로는 현재와 같이 1도2시2군을 유지하다가 중기적으로는 1도2시체제, 장기적으로는 시장과 군수 임명제와 함께 단일 계층으로 통합할 것을 제시하고 있다.²⁾

3) 제주도의 추진계획

금년 실시된 지방선거에서 도지사 후보들이 모두가 자치구역과 개편을 공약으로 제시

2) 제2차 제주도종합개발계획(안), 제주도, 2001. 10, pp. 840-847

하였다. 지방선거가 끝나자마자 당선된 우근민 도지사가 기자 간담회, 도의회 답변 등을 통하여 구역과 계층을 개편하겠다는 것을 선언하였고 제주발전연구회에 계층과 구역개편에 대한 시간표를 작성하라고 지시하였다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다.³⁾

- ▲ 2002년 말 = 계층구조 개혁을 공정하게 관리할 수 있는 도지사 직속의 (가칭) 제주도지방정부개혁위원회를 도 조례 또는 규칙에 의해 15인 이내로 출범시킨다는 계획이다. 또 과업지시서를 작성하고 용역을 발주해 기본 틀을 마련할 계획이다.
- ▲ 2003년 = 10개월 동안 소요되는 용역기간을 통해 월 단위로 도민들에게 공개하고 최종 공청회를 개최해 도민들의 의견을 최대한 반영할 방침이다.
- ▲ 2004년 = 상반기중 '도민투표' 또는 '설문의견조사'를 놓고 도민의 최적인 선택에 대한 방법을 결정하고 행정계층 구조개편에 대한 도민의 최종안을 결정키로 했다. 하반기부터 중앙부처와 협의를 거쳐 (가칭) '제주도특별도 설치에 관한 특별법' 등 법적 근거를 마련하는 동시에 '제주지역행정개혁실무추진단'을 구성, 개혁안에 대한 제반사항 작업을 추진키로 했다.
- ▲ 2005~2006년 = 법적 근거를 토대로 행정사무, 인력, 기구, 재정 등 개혁안에 의한 제반 상황 작업을 마무리하고 2006년 상반기에 치러지는 지방선거를 계층구조 개편에 따라 치러질 수 있도록 업무를 추진해 나갈 계획이다.

2. 논의의 특징

지방조직 개편을 지금까지 논의되어 왔던 제주도내 구역과 계층 개편에 대한 특징을 정리해 보면 다음과 같다.

1) 광역자치단체가 중심 되어 추진하는 계층개편

제주도에서 현재 논의되고 있는 계층개편은 광역자치단체인 제주도가 중심이 되어 추진되고 있다. 흔하지 않은 일이다. 지금까지 우리나라의 지방자치단체 구역과 계층에 대한 개편안은 중앙정부 차원에서 거론이 되었을 뿐이다. 그러나 제주도 자치계층개편에 대한 정책을 광역자치단체인 제주도가 주도하기 때문에 결국 광역자치단체의 중심, 즉 기초자치단체인 시·군을 폐지하고 광역자치단체로 단층화하는 안이 될 수밖에 없다.

물론 제주도는 구역과 계층개편안에 대하여 모든 가능성을 열어 놓겠다는 유연성을 보이고 있다. 그러나 모든 조직개편은 그 주체가 누구냐에 따라 대체적으로 방향이 결정된다. 다시 말하면 조직개편이 착수되는 순간부터 이해당사자들이 자신들의 이익확대를 위하여 진력을 다하게 마련이다. 이 과정에서 최대의 수혜자, 즉 자신의 영역을 최대한으로 확대하는 세력은 개편의 주도자이면서 세력 중 가장 힘이 있는 세력이 될 수밖에 없다. 이를 전제로 하면 제

3) 한라일보, 2002년 9월17일, <http://www.hallailbo.co.kr/searchview.php3?no=54544&search=>

주도가 계층개편안을 주도하고 있고, 또한 광역자치단체는 기초자치와 대비할 때 가장 힘이 있는 자치단체이기 때문에 도의 세력확대방향으로 갈 수밖에 없는 것은 자명하다.

때문에 현재 제주도가 공식적으로 제시하고 있는 시·군 폐지, 시장·군수 임명제, 도 단일자치계층 방향으로 계층개편이 추진될 것이 예상된다.

2) 여론의 다양화

제주도 구역과 계층 개편에 대한 여론조사의 내용을 보면 연구기관과 언론사에 의해서 자주 행하여졌다. 최근에 이루어진 여론조사의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가. 제주대학교 동아시아 연구소

1999년 제주대학교 동아시아 연구소가 조사한 내용에 따르면 현행 행정구역과 계층에 대하여 도민 여론조사 결과 현행이 바람직하다 에 대한 응답자가 29.2%, 개편해야 한다는 응답자가 41.8%로 개편해야 한다는 높은 것으로 나타났다.

개편방향에 대해서는 2시2군(동군과 서군)체제가 25.7%, 2시4군 체제가 21.7%, 2시 체제가 21.1%, 2시 1군 체제(남제주군은 서귀포시로 통합)가 13.2%로 나타나고 있다.

이 여론조사에 따르면 시·군을 폐지하여 도 단일계층으로 하여야 한다는 응답자는 13.2%로 나타나고 있어 단일계층에 대한 지지가 매우 미약한 것으로 나타나고 있다.⁴⁾

나. 제2차제주도종합개발계획 주민조사

제주도발전연구원이 제2차 제주도종합개발계획을 수립하기 위하여 주민의견조사를 하였다. 이 내용을 보면, 제주도내 구역과 계층개편의 필요성은 36.1%, 필요 없다가 35.1%로 비슷하게 나타났다. 또한 개편안에 대한 여론 조사를 보면 시·군 폐지 21.7%, 1도2시 1군(남제주군과 서귀포시를 통합) 17.4%, 1도2시 체제 19.9%, 1도2시4군(대정·안덕, 남원·성산·표선, 구조·조천, 한림·한경·애월 등을 각각 하나의 군으로) 14.2%, 1도2시2군(북군과 남군을 동군과 서군으로)26.8%로 나타났다.⁵⁾

다. 제민일보

가장 최근에 자치구역과 계층개편에 대한 도민의견조사는 제민일보가 하였다. 제민일보가 긴급기획시리즈 일환으로 조사한 제주도 행정구조개편에 대한 주민의견조사를 2002년 9월25일 발표하였다.

이 내용에 의하면 응답자의 84.9%가 제주도 행정구조개편이 필요하다고 응답하여 절대적인 지지를 보내고 있다. 이 응답자를 중심으로 행정구조개편방법에 대한 도민의견조사를 보면, 시·군 폐지나 시장·군수 임명제에 의한 도 단일자치의 의견이 46%, 도를

4) 강영훈, 제주도 행정구역의 문제점과 개편 방안, 동아시아 연구논총, 제10집, 1999, 제주대학교 동아시아 연구소, pp.163-183

5) 제주발전연구원, 제2차제주도종합개발계획 주민의견조사, 2001.4., 109-114)

그대로 유지 시·군 통합 또는 조정, 즉 현행대로 유지하되 기초자치단체구역의 개편에 대한 의견은 45%로 나타났다. 이 내용을 보면 단일 계층제와 중층제에 대한 선호는 거의 비슷하게 나타나고 있다.

도 단일자치구역 개편때 바람직한 방안은 시·군 폐지가 33%로 가장 많고, 북제주군을 제주시, 남제주군을 서귀포시로 통·폐합, 시장·군수 임명제 응답비율은 29%로 나타났다. 군을 폐지해 1도2시 자치 체제로 개편할 경우 북·남제주군을 제주시와 서귀포시로 통·폐합하는 것이 바람직하다는 응답비율 52%로 가장 높았다. 20%는 북·남군을 동·서군으로 개편하자는 의견이다.⁶⁾

라. 합의

이를 종합해 보면, 현재 구역과 계층의 개편에 대해서는 지배적인 의견이 없는 찬성과 반대가 거의 비슷하게 나타나고 있다. 또한 도를 중심으로 한 단일 계층제에 대해서도 지배적인 의견이 없는 것으로 나타났다. 따라서 현재 구역과 계층개편안은 도가 자가 추진하여 여론을 일으키면서, 도를 중심으로 구역과 계층을 개편할 가능성이 매우 크다. 이는 현재 여론조사의 내용을 볼 때 지배적인 찬성여론이 없기 때문에 술한 저항을 받을 가능성이 있다. 특히, 제민일보조사에서 알 수 있듯이 도로 단일계층하자는 안에 대하여 반대 이유가 공무원 반발(24%), 도지사 권한 비대(23%), 지방자치 후퇴(20%)로 나타나고 있어 단일계층에 대한 반대잠재세력이 만만치 않음을 알 수 있다.

3) 논의의 중심이 구역개편에서 계층으로 급선회

당초 구역과 계층에 대한 논의 비중을 보면 구역 개편에 대한 논의가 우선 되었다. 이는 1981년 7월1일부로 남제주군 서귀읍이 중문면과 함께 서귀포시로 구역개편이 일어났기 때문이다. 서귀포시가 시로 승격되면서 제주시와 서귀포시를 중심으로 양쪽으로 나누어져 있는 북제주군과 남제주군의 구역을 연속성 있는 구역으로 나눌 필요가 있다는 여론이 계속 일어났다. 이 여론이 북제주군과 남제주군을 동제주군과 서제주군으로 구역을 개편하자는 주장으로 가시화되었다. 그러나 이러한 주장은 그렇게 큰 지지를 얻지 못했다. 왜냐하면, 지역주민들이 실제로 현 구역에 익숙해 있어서 불편이 없다는 점과, 지방정치인들의 이해관계 등 때문에 관심을 얻지 못하고 논의수준에서 머물렀을 뿐이다. 다만 1994년 정부가 추진했던 도·농 구역통합 정책에 따라서 남제주군과 서귀포시의 구역통합에 대한 논의가 잠시 있었으나 실체화되지 못하였다.

이제는 이 수준을 넘어 1도 2시, 1도 2시1군에 이어 단일구역인 특별도에 대한 논의까지 그 범위가 크게 확대되고 있다.

지방자치단체의 구역변경에 대한 정책은 어려운 일이지만 많은 시도와 논의는 하여 왔

6) 제민일보, 긴급기획시리즈, 1면, 2002.9.25

다. 그러나 계층개편에 대한 시도와 논의는 혼한 일은 아니다. 우리나라에서 계층개편에 대한 논의는 지방자치가 다시 실시하기 전인 1987년이라고 할 수 있다. 중앙정부인 국무총리행정조정실이 중심이 되어 지방자치구조와 기능 전반에 걸쳐 대대적인 연구를 하였다. 이를 바탕으로 펴낸 보고서가 <지방자치실시연구자료집>이었다.⁷⁾

이 연구서에 내용을 요약하면 다음과 같다.

“계층은 구역과 함께 지방자치의 기본골격을 형성하는 중요제도임에도 불구하고 1914년 지방관제의 개혁이후 부분적인 개혁만 이루어졌을 뿐이다. 그러나 그간에 많은 환경이 변화되었고, 최근에는 주민참여와 행정효율성의 제공에 대한 요구가 커지면서 계층개편이 요구되고 있다.”

이 보고서에서는 다음과 같은 안을 제시하고 있다.

가. 1계층제로 단축하는 안 - 도의 폐지

도는 국가행정기관으로 하고 시·군 자치체만 실시

나. 현행대로 2계층제로 하는 안

도를 광역자치단체로 하고 시·군 또는 읍·면을 기초자치단체로 함

다. 3계층제로 확대하는 안

도 및 시·군 이외에 읍·면까지 지방자치단체로 함

이 연구에서는 계층구조개편 중심내용이 도를 세분하는 것이었다. 현재 도의 규모는 너무 크고 또한 영·호남의 지역감정 중심체이기 때문에 이번 기회에 대대적인 개편을 하여야 한다고 주장하였다. 그래서 제시한 안이 도를 12-22개로 나누는 안이었다.

그러면서 계층구조의 개편은 행정구역의 전면적 재조정과 전통성의 변화 등으로 사회혼란요인의 발생 및 막대한 경비의 소요 등 많은 어려움이 수반되므로 충분하고 신중한 연구·검토가 필요한 과제라고 하였다. 결국 이 안은 채택되지 못하고 현행대로 그대로 유지되었다.

Ⅲ. 지방정부 재조직으로서의 구역·계층의 개편

지방정부를 재조직하는 방법으로서 우리나라는 지방자치법에 의하여 폐치분합(廢置分合)을 허용하고 있다. 다시 말하면 계층의 개편은 법률에 의해서, 구역을 없애고, 신설하고, 나누고, 합치는 폐치분합은 광역자치단체 수준은 법률로, 기초자치단체 수준은 대통령

7) 국무총리행정조정실, 지방자치실시연구자료집, 1987, pp.160-3

령령으로 할 수 있도록 하고 있다.

이렇게 폐치분합이라는 지방정부를 재조직하는 방안은 대체로 다음과 같은 방법을 취하고 있다.⁸⁾

1. 통합주의자 접근방법(The consolidation approach)

이 접근방법은 단일계층이라고 할 수 있다. 전통적인 정부 관은 통합적 접근방법이다. 이 관점은 미국에서 지방정부의 원초적인 문제들은 85,000여 개의 각종의 정부와 50만개 이상의 지방사무소 등으로 분산(fragmentation) 되었기 때문에 비효율적이라는 데서 출발하고 있다. 따라서 이러한 비효율적인 문제를 없애기 위해서는 일정지역(county)에 있는 기초자치단체들을 하나의 지방정부로 통합하는 것뿐이라는 것이 통합주의자(consolidationist)의 주장이다. 이 큰 정부 접근방법(big box approach)은 여러 정부를 하나의 큰 정부로 통합함으로써 구역간의 사회적 형평성을 유지할 수 있다는 것이다. 또한 이렇게 작은 정부를 통합하여 하나의 큰 지방정부로 만들어야만 하는 이유는 단일정부가 정책을 집행하는데 조정이 용이할 뿐만 아니라 정책을 통제하고 전달하는데 더욱 효과적이기 때문이라는 것이다.

일찍부터 이 통합주의자들은 큰 정부일수록 규모의 경제를 활용할 수 있고 그래서 시민들에게 좀더 값싸고 좀 더 효율적인 정부를 제공할 수 있다고 믿어 왔다.

그러나 이 주장을 반대하는 사람들은 통합주의적 접근방법은 21세기 모든 조직운영의 파라다임이 느슨하면서 네트워크화된 거버넌스에 반대방향이라는 점과, 사실 통합이 곧 비용절감이라는 등식은 결코 성립되지 않았다는 경험적 사실을 제시하면서 통합주의자들의 주장을 반격하고 있다.

2. 다층제 접근방법(The multitier approach)

다층제 접근방법은 통합보다는 모든 문제에 대하여 신속하게 대처할 수 있는 장점이 있기 때문에 민주주의 제도에 적합하다는 것이다. 왜냐하면, 이 방법은 문제를 가장 지방적 수준에서 다루기 때문이다. 다층제 방법은 권위의 수준(level of authority)에 따라서 지방정부를 광역이나 기초냐를 정할 수도 있지만 지방정부가 풀어야 할 문제가 소규모 또는 국지적(narrow)이냐 아니면 광역적(wide)이냐에 따라서 처리하기 위하여 각각 다른 정부를 설립하는 것이 합리적이라는 주장이다.

이상적으로는 작은 구역은 서비스 전달자와 서비스 소비자(service deliverers and

8) H. V. Savitch and R. K. Vogel, Path to New Regionalism, State and Local Government Review, Vol.32, No.39(Fall 2000):pp.162-164

citizen-consumers)간의 밀접한 관계를 요구하는 노동집약적 서비스를 다룰 수 있다. 경찰, 위생, 주택 서비스가 바로 현장 공무원(street-level bureaucracy)이 처리하는 전통적인 서비스다.

반대로 광역계층(metropolitan tier)은 기초자치단체들의 공통적인 정책 또는 재분배정책과 관련된 것들을 처리하는데 적합한 것으로 생각된다. 환경문제, 폐기물처리, 공동비용 부담사항, 그리고 교통의 문제들이 광역계층영역에 속하는 것으로 볼 수 있다.

이 안은 민주성의 실천이라는 장점이 있는 반면에 중첩되는 업무영역, 많은 지방정치인들간의 지나친 경쟁 등이 문제를 안고 있다.

3. 기능연합형 접근방법(The linked function approach)

기초와 상위(광역) 정부간에 기능에 따라서 연계하거나 통합하여 처리하는 접근방법이다. 이 접근방법은 두 지방정부간의 관계가 상하관계가 아니라 대등한 관계에서 기능을 처리하는데 두 정부간에 합의에 의해서 처리하는 방안이다. 보통 기능연계는 행정서비스 중에 선택한 서비스에서 이루어진다. 예를 들면, 경제개발, 또는 폐기물 처분을 하는데 비용공동부담에서부터 세원공유(sharing tax resources), 큰 기관(사업소)의 공동운영까지 하는 곳이 있으며, 어떤 지역은 경찰업무까지 확대되고 있다.

이 방법은 통합이나 다층제도와 같이 새로운 정부를 만드는 것이 아니기 때문에 간편하다. 기능은 때에 따라서는 첨가되고 삭제되며, 정부간에 이동도 되기 때문에 따로 정부를 만들 필요가 없는 것이다. 이 방법은 각 정부가 가지고 있는 자치권을 침해하지 않으면서 중간규모의 지방정부의 효율성을 보존한다. 반면에 큰 정부의 장점인 규모의 경제를 활용할 수 있는 장점이 있다.

그러나 이 방법은 유연성이 있어서 좋지만 반면에 이 유연성은 불안전성에 의하여 상쇄될 수 있다. 시민들은 이 방법은 종합적이지 않기 때문에 임시방편(band aid)에 불과한 것으로 본다.

이외에도 상기 접근방법처럼 실제로 활용은 활발하게 이루어지지 않는 종합네트워크 접근방법(The complex networks approach)과 공공 선택적 접근방법(The public choice approach)이 있다.

종합네트워크 접근방법은 통치가 없는 거버넌스(governance without government)의 이념과 가장 밀접한 접근방법으로서 다양한 기관들이 자발적 협동을 통하여 많은 독립된 정부를 구성한다는 것으로, 이것은 지방정부간에 많은 수평적 연계를 강조한다.

공공 선택적 접근방법은 지방정부의 구성은 오직 시장질서에 따르며 사람들은 이 정부에서 저 정부로 옮기면서 선호도를 표현할 수 있어야 한다는 것이다. 이 접근방법에서는

지방정부의 지역적 분산은 하나의 덕목으로 여긴다. 왜냐하면, 정부는 다른 정부와 경쟁을 할 것이 확실하며 그로 인하여 개인들은 최적의 서비스 패키지를 찾을 수 있도록 하기 때문이라는 것이다.

IV. 제주도내 구역·계층개편에서 고려사항

1. 자치정신이 제일의 이념

지방자치란 하는 제일의 이유는 민주주의의 실현이다. 민주주의는 주민참여를 전제로 하고 있으므로 자치정부의 정책을 결정하고 집행할 때 주민참여와 주민의 정부에 대한 통제와 용이하도록 지방정부의 관할권이 형성되어야 한다. 민주적 대응성을 강조하는 공공선택론자는 주민참여의 확대, 주민의 정치적 효능성 증대, 정부의 대응성 등 정부와 주민과의 밀접한 관계가 가장 중요한 관할권 설정의 기준으로 생각하고 관할권 규모가 작을수록 주민의 정부정책에 대한 영향력을 높일 수 있다는 것이다.⁹⁾

그러나 현재 우리나라의 지방자치 구역 규모는 이러한 주장과는 배치되는 방향으로 나가고 있다. 다음 표는 우리나라의 지방정부의 구역과 규모가 얼마나 큰지를 말해 주고 있다.

<표 1> 기초자치단체의 국제간 비교¹⁰⁾

국 가	면적(A) 만km ²	인구(B) (만인)	기초정부(C) (개)	기초정부당면적 (A/C)(km ²)	기초정부당인구 (B/C)(인)
미 국	937.3	25,823	35,963	261.0	7,180
이탈리아	30.1	5,705	8,104	3.7	7,040
프 랑 스	55.2	5,766	36,763	15.0	1,568
독 일	35.7	8,134	14,805	2.4	5,452
일 본	37.8	12,432	3,234	117.0	38,442
한 국	9.9	4,267	232	427.0	199,440

현재 제주도가 추진하고 있는 단일 계층제가 채택이 된다면 그 자체가 기초와 광역을 동시에 겸하게 된다. 그러나 주민통제와 주민접근성 면적은 1,845km², 인구는 54만 명으로 늘어난다. 제주도가 추정 한 바대로 앞으로 국제자유도시가 추진된다면 인구의 증가가 급

9) 이원우, 시·도 분리에 대한 부적실성 논의, 한국행정논집, 대구·경북행정학회, 2001, 제13권 제2호, pp.376

10) 오제일, “도의 정체성 확보방안”, 도의 역할과 기능 재정립에 관한 정책토론회, 발표논문, 한국 지방자치학회, 2001. 11. 28, p.16

증할 것이기 때문에 인구규모는 커질 것은 명약관화하다. 그렇게 되면 통솔의 규모는 더욱 확대되어 질 것이면 이에 비례하여 주민통제와 주민접근성은 더욱 어려워 질 것이다. 다시 말하면 자치의 의미가 점점 살아질 것이다. 주민들과 직접 접하는 시·군은 행정기관으로 전락하기 때문에 과거 관치처럼 주민에 대한 대응성보다 임명권자인 도지사 에 대한 충성으로 일관되어 질 것이 명약관화하다.

2. 통합은 곧 비용을 절감할 것이라는 주장은 오류

현재 제주도가 계층을 단일제로 하겠다는 가장 큰 이유는 정책결정과정과 집행에서 비용을 줄여 효율성을 높ی겠다는 것이다. 현재와 같이 기초자치단체가 있어서는 신속성이 떨어진다는 주장이다. 통합론자들의 주장과 일맥 상통한다. 그러나 여타의 많은 연구와 조사를 보면 통합했다고 반드시 효율적으로 정책과정이 이루어진다는 것이 아니다. 연구 조사 결과를 보자.

우리나라에서 가장 최대로 구역을 개편한 40개의 도·농 통합시의 경우에 대한 조사결과에 의하면 통합이 결코 비용절감을 가져오지 않는다는 것이다.

한국행정연구원의 연구에 의하면 ;

첫째, 행정기구는 겉으로 보면 감축된 것 같이 보이나 국(局)은 2.5배나 증가되었다. 과(課)는 25.8%로 크게 감소된 것 같이 보이나 출장소, 사업소 등이 증설되었기 때문에 행정기구의 감축효과는 없는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 인력절감도 본청 행정기구의 감소가 사업소나 읍·면·동사무소의 기구확대에 의해 상쇄되었다. 결국 통합전후의 총 공무원 수는 아무런 변화가 없었다

셋째, 예산절감도 통합전후를 비교해서 변화가 없는 것으로 나타났다.¹¹⁾

미국의 조사에도 이러한 결과가 나왔다. 비용은 통합에 의해서 결정되는 것이 아니라는 것이다. 통합의 결과 오히려 비용이 증가된 경우도 많으며, 조직이 축소되지도 않았고, 통합된 이후에 공무원들의 사기가 떨어져서 오히려 생산성이 줄어들었다는 결과가 심심치 않게 나오고 있다.¹²⁾

3. 지방자치업무자체의 분업화가 되어 있음

경제학적 견지에서 지방분권의 이점을 설명하는 이론적 지주는 오즈의 분권화 정리

11) 홍준현, 시·군 통합에 의한 행정구역개편의 효과분석, 한국사회와 행정연구, 제8권제2호, 1997, 관악행정학회, pp.72-76
한국행정연구원, 시·군 통합에 의한 지방행정구역개편의 영향 평가, 1997

12) Dan Durning, Patricia Dautel Nobble, Post - Transition Employee Perspectives of City - County Unification : The case of Athens-Clarke county, State and Local Government Review, Vol.32, No.39(Summer, 2000):pp.140-222

(Otaes' Decentralization Theorem)이다. 이는 국가의 획일적인 결정에 의한 자원배분은 지방의 다양한 공공서비스 수용에 부응할 수 없기 때문에 사회적 후생손실이 불가피하지만 지방의 자유로운 선택에 의한 배분은 공공서비스의 과잉이나 과소의 문제가 발생하지 않는다는 것을 보여 주고 있다. 이 이론에 의하면 분권화의 이점을 이질적인 선호를 가진 주민들이 각기 자기들의 선호에 맞는 지방정부를 가짐으로써 효율성을 높일 수 있다는 것이다. 선호가 다른 주민들이 한 지방정부에 살고 있을 때는 동질적인 선호를 가진 사람들끼리 지방정부를 구성할 수 있도록 지방정부 구역을 세분하고 또 분권화해야 한다는 주장이다. 따라서 이 논리에 따르면 지역주민들의 동질성을 확보하기 위해서는 지역단위가 작아야 한다

최근 우리는 시·군 통합을 통하여 기초자치단체의 평균인구가 20만 명에 육박하고 있다. 이런 큰 규모는 우리가 후발국으로서 선진국에서 문제가 되고 있는 광역행정수요에 대처하고, 보다 가시적인 규모의 경제를 기하고 있다고 할 수 있다.

그러나 우리의 자치단위는 전통적인 주민의 수요에 부합하는 주민 중심의 자치보다 서비스 공급을 중시하는 행정기관 중심의 단체자치에 부합하고 있다고 말할 수 있다. 이는 수요측면보다 공급측면을 중시하는 관주도적인 우리 지방자치 전통을 반영한 것으로 평가된다. 이런 자치는 오뜨가 지적하는 분권화의 효율성과는 거리가 있기 마련이다.¹³⁾

지방행정서비스의 내용을 보면 광역적인 것과 기초적인 것으로 확연하게 구분이 된다. 지방행정서비스 중에는 주민들에게 가까이 있고 주민들이 직접 할 수 있는 현지성이 강한 업무가 대부분이다. 이것은 광역보다 기초자치단체가 처리하는 것이 효율적임은 말할 나위가 없다. 반면에 행정서비스 업무가 큰 것, 계획과 조정, 보완에 관련되는 업무는 광역자치단체업무인 것이다. 따라서 기초자치단체가 처리할 것을 광역자치단체가 한다든지, 광역자치단체가 처리할 것을 기초자치단체가 처리하게 하는 것은 비효율적일 수밖에 없다. 이것은 따로 지방정부를 세워 처리하게 하는 것이 합리적이고 효율적이다. 바로 이것이 광역과 기초자치단체가 존재해야 하는 이유인 것이다. 지역업무자체를 보아도 기초와 광역자치단체의 존립이유가 확실히 있다는 것을 알 수 있다.

지방업무자체를 보면 농촌과 도시에 따라서 행정서비스의 수요와 공급이 현격하게 달라질 수밖에 없다. 이렇기 때문에 도시업무처리에 적합한 기초자치단체로 시를, 농촌업무처리에 적합한 자치단체로 군을 설정한 것이다. 이것을 무시하여 통합한다면 효율성은 크게 떨어질 수밖에 없다. 예를 들면, 제주도 내에서도 제주시는 농가인구가 전체 가구 수에 8%대인 반면에 서귀포시 26%, 북제주군 38%, 남제주군 45%으로 되어 있다.¹⁴⁾ 이를 무시하여 통합한다면 지역의 특성은 무시되고 획일적인 행정으로 인하여 비효율성이 산

13) 김석태, “한국지방재정의 비효율성”, 민선3기 지방정부의 정책과제와 발전방향, 2002년 하계 학술대회, 한국지방정부학회, p.33-39

14) 제주도 통계연보, 2001, 제주도, pp.104

적할 것이다. 과거 관치에서 지방자치로 전환한 이유도 바로 이러한 비효율성을 제거하기 위한 것이었다. 또한 많은 연구에서 도시와 농촌, 잘사는 자치단체와 못사는 자치단체를 통합하여 지역 간 불균형을 줄이자는 노력은 실패하였음을 많은 예에서 잘 보여 주고 있다. 이는 통합보다 특성있는 지역은 그 특성에 따라 분리되는 것이 좋다는 증거이기도 하다. 15)만약에 제주도가 이를 무시하고 다시 계층통합을 실시한다면 과거의 잘못된 우를 다시 범하게 되는 것이다.

4. 독점적인 정부(mono-government)의 위험성

현재 제주도가 통합을 추진하는 이유는 각기 지역마다 기초자치단체가 있기 때문에 통일성을 기하지 못한다는 것이다. 이러한 주장은 기초자치단체들이 전체 도의 발전방향보다는 기초자치단체들의 이익을 우선 하기 때문에 도가 발전이 되지 않는다는 것이다. 기초자치단체가 있는 것을 분열로 보는 관점이다.

그러나 분열과 경쟁은 분명히 다르다. 분열과 경쟁은 나누어서 제 갈 길을 간다는 점에서는 일맥상통한다. 그러나 분열과 경쟁은 상충부에서 통합장치가 있느냐 없느냐에 따라 구분될 수 있다. 분열은 상충부의 통합장치가 제도적으로 되어 있지 않은 상태에서 경쟁을 하는 것을 말한다고 볼 수 있다. 그러나 경쟁은 공식적인 조직간에 일어나는 현상이며 이는 결국 상충부의 조정장치가 되어 있기 마련이다.

우리나라 헌법 제117조는 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 법령이 지방자치단체간의 경쟁을 조정하는 장치인 것이다. 또한 지방자치법에서는 기초자치단체는 광역자치단체의 조례를 위반해서는 안되며(지방자치법제17조), 지방자치단체간의 업무배분은 대통령령에 의하여 그 기준을 정한다(지방자치법제10조) 등 조정과 통제장치가 마련되어 있다. 따라서 기초자치단체와 광역자치단체로 나누어져 있는 계층의 자치단체 제도 때문에 분열된다고 볼 수 없다. 다만 경쟁은 있을 수 있다. 경쟁은 부서 또는 기관간 주어진 자원과 권한 내에서 최대한의 결과를 올리려는 노력인데 이를 분열로 보는 것은 큰 문제가 있다. 공공선택론자들은 정부는 단일 정부만 있어서 안 되는 이유를 독점에 의한 비효율성을 들고 있다.¹⁶⁾ 제주도내에 제주도라는 지방자치단체가 하나만 있으면 행정서비스 공급주체가 독점이기 때문에 이로 인한

15) H.V.Savitch and Ronald K.Vogel, Metropolitan Consolidation versus Metropolitan Governance in Louisville, State and Local Government Review, Vol.32, No.3(fall 200):p.207-208

16) 이를 속하는 대표적인 학자와 저서를 소개하면 다음과 같다.:

Charles, Tiebout, "A pure theory of local government expenditures.", Journal of Political Economy 44(October):416-424

RoberL. Bish and Vincent Ostrom, Understanding Urban Government, Washington, D. C : American Enterprise Institute for Public Policy Research. 1973

Wallace E.Oates, Fiscal Federalism, New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1972

폐해는 속출될 것이다. 현재와 같이 1도 2시 2군이라는 5개의 지방정부가 있기 때문에 그들간에는 긴장과 협력, 때로는 경쟁의 관계가 형성되어 효율성을 증대시킨다는 것이 이들의 주장이다. 현재 제주도를 비롯한 각 시·군이 각종 정책에서 진력을 다하고 그 결과 전국에서 우수 자치단체로 선정을 받는 이유는 경쟁이 있기 때문이다. 과거 관치일 때 행정은 중앙정부가 독점적인 위치를 차지하였다. 그로 인한 행정은 늘 비효율적이라는 비판을 받은 이유도 경쟁의 존재를 인정하지 않았기 때문이다. 따라서 제주도도 독점에 의한 지방정부를 운영하겠다는 사고는 구시대로 회귀라는 불명예를 얻을 수 있는 지름길임을 인식해야 한다. 현재는 과거처럼 정부간의 관계가 상하관계인 통치(government)시대가 아니고 21세기 행정운영 패러다임인 대등하고 유연한 거버넌스(governance)시대가 이미 시작되었음을 생각할 때 통치시대의 전형인 통합주의를 선택하는 것은 정책판단의 오류라 하지 않을 수 없다. 17)

또한 독점적인 정부는 인구, 즉 유권자가 많은 곳을 중심으로 움직일 가능성이 크다. 제주도가 계층을 통합하면 결국 제주시의 인구가 과반수를 넘기 때문에 지방정치는 제주시에 의하여 결정될 수 밖에 없다. 현재 제주시는 비례대표를 빼고 도의회정원 16명 중 7명이다. 인구는 제주도 인구의 52%를 넘어 서고 있다. 경제규모로 보면 도내 다른 자치단체와 비교할 때 이 보다 더 큰 격차를 보인다. 따라서 계층통합이 되면 인구가 적은 곳은 현재보다 관심이 덜 집중되고, 제주시로 집중이 되어 발전의 격차는 더욱 벌어지게 된다. 독점 정부가 낳은 폐해라고 할 수 있다.

5. 내생적 세력의 보호장치

원론적인 측면에서 지방자치를 하는 이유를 보면, 중앙정치의 방과제역할을 한다고 기술하고 있다. 중앙정치가 무너지고 오염되어도 지방자치를 실시하여 지방정치만 잘 돌아가면 지방은 물론이거니와 중앙정부도 큰 타격이 없다는 논리이다. 이를 지방에 적용하면 마찬가지다. 광역자치단체의 능력에 문제가 있어도 그 방과제로 기초자치단체가 있기 때문에 주민들의 생활은 크게 영향을 받지 않을 수 있다. 이와 같이 조직에서는 꼭 필요한 것 하나만 설치하는 것이 아니라 두 개 또는 세 개를 설치하여 조직의 안정성을 유지하는 것이 효율적이라는 이론이 조직이론에 말하는 가외성(加外性redundancy) 이론이다.

최근에 우리는 도내 두 전·현직도지사의 끝질긴 경쟁에 도민들은 진 서리 나있다. 이것은 경쟁이 아니라 구원에 의한 싸움이라고 칭할 정도이다. 이로 인하여 도내 여론은 항상 분열되어 있어 도내 지방정치에 최악의 요인으로 작용되고 있는 것이다. 이러한 지방정치를 유추해 볼 때 도로 통합이 된다면 도지사 선거때 마다 제주도 전지역이 치열한 전투장이 될 것이며 그 후유증은 지금보다 훨씬 심하게 될 것이다. 왜냐하면, 시장과 군

17) 류재현, “지방정부의 분권화 논리와 과제”, 지방정부연구, 제6권제2호(2002년 여름):8-10

수라는 지방정치의 자원이 소멸되고 오직 도지사라는 자원만이 있기 때문에 그 싸움을 치열할 수밖에 없다. 통합으로 인한 가장 우려되는 상황 중에 하나다.

또 다른 위험성도 있다. 국제자유도시는 소위 시장경쟁에 의하여 지역을 발전시키겠다는 것이다. 제주도가 도민에 대한 우대조치를 요구하고 있지만 중앙정부는 시장원리에 위배된다고 거부하고 있다. 이 원리에 의하면 앞으로 제주도 개발은 경쟁력이 강한 외부세력이 경쟁력이 약한 내생세력을 압도할 것이 명약관화하다. 이제 우리는 이 과정에서 유일한 지방정부의 수장은 과연 경쟁력이 약한 내생적 세력을 보호하기 위하여 얼마나 노력할 것인가? 아니 노력할 힘이라도 있을 것인가? 아니면 도지사가 내생세력인 제주도출신으로 언제까지 유지 될 것인가? 에 대한 자문을 하지 않을 수 없다. 혼자 우뚝 선 제주도지사는 모든 외생세력들이 로비대상일 것이면 그 압력에 견디어 낼 수가 없을 것이다. 제주도지사 선거 때마다 자본력이 있는 외생세력들은 막강한 선거자금을 지원하면서 자신들의 이익을 보호해 줄 후보자를 지원하여 당선시킬 것이다. 더 나아가서는 하와이처럼 외생세력이 출마하여 지방정치를 좌지우지 할 것이다.¹⁸⁾

이러한 현상을 저지하거나 완화시키기 위해서는 다원화된 정부가 필요함은 이미 여러 운영사례에서 알 수 있었다. 내생적 세력의 보호막으로서 지방정부의 다층화가 필요함을 인식해야 한다.

V. 구역·계층 개편 전 선 정책

1. 우선 순위가 바뀐 계층개편

현재 제주도가 내부의 자원배분에 집중해야 할 때인가. 결코 아니다. 제주도가 현재 시급하게 할 일은 내부에 있는 작은 자원을 가지고 내부 지방정부와 구성원들끼리 다투면서 자원을 낭비할 것이 아니라 외부의 권한과 힘을 끌어오는 노력을 하면서 외연을 확장하는 일이라 하겠다.

지난 4월에 국제자유도시가 출발했지만 미흡한 것이 너무나 많다. 국내의 후발 경제특구들이 제주도의 약점을 보완하면서 더 진취적인 국제자유도시를 건설하고 있고, 신의주가 세계의 주목을 받을 만큼 과감한 청사진을 제시하고 있다. 모두 제주도의 조건보다 낫은 상태에서 출발하고 있는 것이다. 그러나 제주도는 국제자유도시의 선발효과를 가장 큰 장점으로 여길 뿐 후속작업은 전혀 진전이 이루어지지 않고 있다는 도내 언론들이 질타가 빗발치고 있다.

18) Ira Rohter, A Green Hawaii, Na Kane O Ka Malo Press, Honolulu, Hawaii, 1992. 참조

외자자본의 유치를 위한 인센티브의 상향, 정부권한의 과감한 이양요구, 외국정부와의 네트워크, 행정내부개혁을 통한 행정능력의 배양 등 해야 할 일이 숏하게 많다. 이런 속제가 산적해 있는데도 불구하고 제주도는 이의 해결을 위해 노력보다는 피하고 있다는 비판을 받고 있는 편이다. 이 대신에 광역자치단체인 제주도는 지역내 구역과 계층개편에 관심을 집중시키려 하고 있음을 볼 때 이는 우선순위의 전도라고 하지 않을 수 없다. 구역과 계층개편은 노력과 시간에 비해 큰 효과가 나지 않은 작업이다. 현재 국제자유도시 특별법이나 제주도개발특별법 내용을 보더라도 광역자치단체의 권한은 기초자치단체에 비해 막강하다. 이렇게 막강한 권한을 슬기롭게 활용하는 지혜를 배우는 것이 구역과 계층의 통합에서 오는 이익보다 훨씬 클 것이라 사료된다.

2. 先 과감한 행정개혁

현재 제주도내에서 구역과 계층개편에 대한 논의 이전에 시급하게 하여야 할 과제는 행정개혁이라 할 수 있다. 시민사회의 도래, 정보화 시대의 정착, 특히 국제자유도시로 세계화의 중심에서야 하는 제주도의 행정은 도외 여타 자치단체와 마찬가지로 과거 50년대의 농경중심사회의 행정 조직과 기능을 대부분 유지하고 있다.

그러나 이러한 조직과 기능을 가지고서는 국제자유도시를 추진할 수 없다. 규제를 과감하게 철폐하고 세계화에 따른 행정서비스의 수요에 맞게 행정서비스를 공급하기 위한 법규정과 조직을 과감하게 정비하는 일이 급선무다. 이렇게 행정개혁이 이루어지면 아마 현재 지방자치단체가 하는 기능은 50%이상 사라지거나 수정되어 질 것이다. 동시에 전혀 경험하지 못했던, 이를테면 국제외교와 국제무역, 환경과 노동, 관세 등 전혀 새로운 기능이 추가될 것이다.

또한 정보화 진행으로 행정서비스의 내용과 과정에도 많은 변화를 가져 올 것이다. 정보통신기술은 행정개혁의 중요 요인(core element)이 될 것이며, 전자정부(e-government)는 앞으로 지배적인 모습으로 나타날 것이다. 정보기술(IT)은 행정내부관리의 효율성을 증대시키는 많은 가능성을 열어 놓고 있으며, 행정서비스를 시민에게 전달하는데 크게 기여를 하고 있다.¹⁹⁾ 따라서 기존의 행정수요와 공급과정을 급격하게 바꾸어 놓을 것이 분명하다.

국제자유도시가 진행이 되면 행정서비스 공급자와 수요자도 매우 다양해 질 것이다. 행정서비스가 구역을 벗어나 도외 또는 외국에 있는 사람들에 까지도 공급을 해야 할 경우가 많아지질 것이며, 또한 행정공급도 외주를 비롯한 다양한 방법에 의하여 행정이 독점공급하던 방식에서 크게 탈피할 수밖에 없을 것이다.

19) M. Joe Moon, The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?, Public Administration Review, July/August 2002, Vol.62, No.4. p.424

이러한 각각의 요소들을 고려한다면 행정개혁은 당연하다 하겠다. 이러한 행정개혁이 이루어진 후에 구역과 계층개편을 논해도 늦었다고 할 수 없을 것이다.

3. 시급한 계층 간 기능 재배분

중앙정부가 지방정부에 대한 권한이양은 계속될 수밖에 없다. 왜냐하면 행정개혁의 핵심은 규제완화와 함께 현장업무는 현지 정부에게 이양한다는 현지성 원칙이 어느 나라에서나 중심원리이기 때문이다. 따라서 지방정부는 중앙정부로부터 받은 업무를 지방자치단체간에 재분배를 해야 할 것이다.

또한 국제자유도시로 인하여 특수한 업무들이 속출할 것이다. 신의주 경제특구에서 알 수 있는 바와 같이 1국가 2체제에서 발생할 수 있는 행정업무들이 이제 제주도에서도 나타날 것이다. 왜냐하면, 경제특구 등 국내외에서 조성하는 국제적인 도시들이 제시하는 행정서비스가 너무나도 파격적이기 때문에 제주도도 이에 부응할 수밖에 없을 것이다. 따라서 새로운 행정업무들이 많이 창조될 것이다.

이렇게 이양되고 새로운 행정업무를 현재는 예측도 하지 않고 과거 기준에 의해서 기초와 광역자치단체간에 배분하여 운영하고 있는 것이다.²⁰⁾ 그러다 보니 많은 집행업무가 중첩이 되는 경우를 볼 수 있다. 제주도가 개최하는 억새꽃 잔치, 한라산 눈꽃잔치 등은 기초자치단체가 하는 것이 바람직함에도 불구하고 광역자치단체가 하는 대표적인 예이다. 반면에 광역자치단체 일인 기획과 조정, 보완에 대한 기능은 매우 취약하다고 평을 받는다. 광역자치단체는 과거 관치시대에 중앙정부가 기획한 내용을 하달하면 그대로 집행했던 관행 때문에 기획과 조정에 대해서는 익숙지 않다. 그래서 광역자치단체 공무원들은 그 효과가 장기간 거쳐 나오는 기획과 조정, 보완 업무보다는 바로 결과가 나는 집행업무에 관심을 더 가질 수밖에 없다. 그러나 이제 제주도는 하나의 작은 국가로 가고 있다 해도 과언이 아니다. 국가를 운영하는 데는 집행업무보다 우선은 기획정책이 가장 중요한 업무중에 하나라는 것은 재언을 요하지 않는다. 따라서 광역자치단체인 도는 이러한 기획과 조정, 보완업무에 아무리 진력을 다한다 해도 모자랄 것이다. 이제 광역자치단체인 도는 집행적 업무, 현지성이 강한 업무, 작은 업무, 기초자치단체가 처리할 수 있는 업무는 과감하게 기초자치단체에 이양하고, 생각하고 고민하는 기획·조정·보완 업무에 집중하는 것이 합리적이라고 사료된다.

20) Rober Agranoff and Michael McGuire, The Intergovernmental Context of Local Economic Development, State and Local Government Review, Vol.30, No.3(Fall 1998): pp.150-162