

# 시범자치에 대한 제주도민의 의식조사\*

양 영 철\*\* · 황 경 수\*\*\*

## 1. 조사 일반

### 1) 조사의 목적

우리 나라는 오랜 세월동안 중앙집권적 정치·행정체제로 국가와 지방을 통치하여 왔다. 그러다가 국민들이 지나친 중앙집권화에 대한 거부와 지방자치체에 대한 강력한 요구로 지방자치제가 실시되게 되었다. 1991년 지방의회의 선거와 지방의회의 구성, 1995년 지방자치단체장 선거를 통하여 본격적으로 지방자치를 실시하게 된 것이다. 그러나 이렇게 역사적인 지방자치가 본격적으로 실시되었지만 지방자치단체 갖고 있는 권한은 형편이 없으며 아직도 중앙정부가 지방을 주도하고 있다. 지방자치제도하의 정부체제를 분권화 된 정부체제라고 한다. 분권화 된 정부체제는 권한과 책임이 분산이 있어야 함에도 불구하고 아직도 과거와 마찬가지로 중앙정부에 집중되어 있는 소위 위장된 지방자치를 실시하고 있는 것이다. 특히 세계화, 정보화, 그리고 지방화가 21세기 흐름의 특징이며 이 흐름 모두는 지역뿐만 아니라 심지어 국가의 정책결정도 그 주체가 지방 또는 지역임을 선언하고 있는 현실을 생각해 볼 때, 이러한 중앙집권체제로서는 지방은 물론 중앙정부의 미래도 없다고 단정할 수 있다.<sup>1)</sup>

이제 지방이 경쟁력을 갖지 않고서는 국가가 경쟁력을 갖출 수 없으며 이는 곧 부실한 국가를 양산할 뿐이다. 경쟁력있는 정부가 되 위해서는 중앙정부는 지방정부에 대해서 지방에 대한 권한을 과감하게 이양하여 지방자치단체의 자율성을 신장시켜 주는 것 밖에 없다. 다만 현행 중앙정부위주의 체제가 수천년 동안 지속되어 왔기 때문에 한번에 모든 권한을 전지역으로 이양하여 동시에 실시하도록 하기에는 기능을 이양하는 중앙정부가 이양을 받는 지방정부나 모두 준비가 되어 있지 않기 때문에 큰 혼란이 예상된다. 시범자치란 바로 이러한 혼란을 사전에 방지하기 위하여 한정된 기간내에 중앙정부가 제주도에 지방에 관한 권한을 과감하게 대폭 이양하여 실제로

\* 본 연구는 1997년 8월에 설치된 제주도 개발특별법을 개정하기 위한 실무위원회 소위원회에서 시범자치의 내용, 범위에 대한 도민의 의견을 듣고자 설문지를 작성하여 조사한 결과다. 이 조사한 결과에 1998년 2월 12일 대통령직 인수위원회가 작성한 국민의 정부 품질혁신을 위해 100대 과제중 시범자치와 관련된 부분을 첨가하였다.

\*\* 제주대학교 행정학과 교수

\*\*\* 제주대학교 강사

1) 총무처 직무분석기획단, 「신정부혁신론」(서울 : 동명사, 1997) 참조 : 하석진, "많은 제약에 움츠러드는 자치행정권." 「지방자치」, 1997. 6월호. pp.14-16.

시행해 보는 것이다.<sup>2)</sup> 따라서 시범자치는 일종의 정책실험이라고 할 수 있다. 정책실험이라 기존의 정책과는 전혀 다른 정책을 본격적으로 실시하기 전에 특정지역에 기간을 한정하여 실시하여 봄으로서 정책과정에서 나타날 수 있는 문제점을 사전에 교정하여 정책의 효과를 극대화하려는 일종의 준비단계라 할 수 있다. 시범자치는 지금까지 우리나라에서는 전혀 실시된 적이 없다. 시범자치는 우리나라 16개 광역자치단체 중 하나인 제주도가 우리나라 지방자치의 정착을 지방사회단체의 자율권확대를 통하여 이룩하려는 전향적인 정책대안인 것이다. 제주도는 지역적으로 육지와 단절되어 있고 인구규모가 적어 실험의 효과를 측정하기가 여타 자치단체보다 좋기 때문에 이를 추진하는 것이다.

지방자치는 지역주민들이 자신들의 능력과 힘으로 자신들의 문제를 결정짓는 체제를 말한다. 즉, 지역주민들이 지역의 일을 자기 책임성과 완결성을 가지고 운영하는 체제를 의미하는 것이다. 따라서 지방자치의 주체는 주민임은 재언을 요하지 않는다. 시범자치실시는 타지역과는 다른 권한과 책임이 한시적으로 요구되어진다. 그럼으로 지역주민들이 이러한 차별적 권한과 책임에 대한 지지는 시범자치실시의 전제라고 할 수 있다. 이러한 인식하에 본 조사는 지역주민들이 시범 자치에 대해서 얼마나 알고 있으며, 시범자치에 대한 찬·반여부와 각각의 원인은 무엇인지, 그리고 어떠한 사무와 권한을 어떻게 수용하려 하고 있는지에 대해서 조사하여 시범자치의 대안을 모색하는데 자료로 이용하고자 하는데 그 목적이 있다.

그러나 시범자치의 방향과 내용이 전적으로 주민들의 입장에서만 정할 수는 없다. 왜냐하면 시범자치가 제주만을 위해 실시하는 것이 아니라 나중에 실시할 전국을 대상으로 하기 때문이다. 따라서 시범자치의 내용은 제주도민의 의견과 진정한 의미에서 지방자치가 실시하기 위한 조건이 합쳐 있어야 한다는 것이 또하나의 전제가 되는 것이다.

요약하면, 본 조사는 일반적인 의미에서 지방자치의 모형을 설정한 후에 실시 지역의 주민들의 의견을 참조함으로써 실현가능성을 높이기 위한 목적이 있다.

## 2) 조사대상의 선정과 조사

본 조사의 조사대상은 제주도민 전체로 하였다. 표본의 선정은 지역별, 인구비례로 표본수를 정한 후에 무작위 선정을 하여 표본을 추출하였다. 총 표본수는 1,500명으로 하여 설문지를 배포하였다. 설문지 배포지역과 유효표본수는 <표 1>과 같다.

본 조사는 무작위 조사를 원칙으로 하면서도 성별, 연령별, 직업별, 소득별, 종교와 거주지별로 어느 한쪽으로 편중되지 않도록 노력하였다. 그 결과 표본은 어느 한쪽으로 지나치게 기울어져 있지는 않았다. 다만 교차분석시에는 빈도수가 지나치게 적어 통계분석과정에서 부정적인 영향을 미치고 있는 것은 rule of five에 따라 통합하였다. 이에 연령에서는 20대 미민과 60대이상은 각각 20대와 50대로 통합하였다.

본조사는 예비조사를 실시한 후에 본 조사를 실시하였다. 예비조사는 5일간 ('97.10.8 ~10.12) 하였으며 예비조사 지역은 제주시 지역과 북군지역에서 선정하여 80명을 대상으로 조사하였다.

2) Jerry Van Sant. *Government as Stewardship*. Center for International Development Research Triangle Institute. 1997.7참조.

본 조사는 예비조사과정을 끝난 후에 다시 설문지를 보완하여 실시하였으며 실시기간은 10일간('97.10.15~25) 실시하였다. 조사는 행정학과 학생, 조교 등이 중심이 되어 실시하였다. 회수된 유효설문지는 1245부로 표본수에 약 83%로 비교적 높게 회수되었다. 이렇게 회수율일 높은 이유는 설문조사내용이 자신들의 지역과 직접 그리고 깊게 관련된 것이라는 점과 각 지역 공무원들이 적극적인 협조때문이라 사료된다.

<표 1-1> 성별, 연령별, 거주지별 조사대상수

구 분		유효한 응답자수(명)	비율(%)	
성별	(1) 남	782	62.8	
	(2) 여	454	36.5	
	무응답	9	0.7	
연령	(1) 20세 이하	13	1.0	
	(2) 21세-30세	330	26.5	
	(3) 31세-40세	367	29.5	
	(4) 41세-50세	288	23.1	
	(5) 51세-60세	179	14.4	
	(6) 60세 이상	53	4.3	
	무응답	15	1.2	
거주지	제주시		490	39.4
	서귀포		258	20.7
	북제주군	한림	57	4.6
		애월	42	3.4
		구좌	56	4.5
		조천	61	4.9
		한경	35	2.8
	남제주군	대정	49	3.9
		남원	54	4.3
		성산	48	3.9
		안덕	40	3.2
		표선	27	2.2
	무응답		28	2.2
합계		1245	100.0	

〈표 1-2〉 소득별 조사대상자

구 분		응답자수(명)	비율(%)
선생님의 평균 월수입	(1) 100만원 이하	461	37.0
	(2) 101만원-50만원	397	31.9
	(3) 151만원-200만원	207	16.6
	(4) 201만원-250만원	57	4.6
	(5) 251만원-300만원	22	1.8
	(6) 301만원-350만원	17	1.4
	(7) 351만원-400만원	5	0.4
	(8) 401만원 이상	9	0.7
	무응답	70	5.6
선생님의 월평균 총수입	(1) 100만원 이하	154	12.4
	(2) 101만원-50만원	261	21.0
	(3) 151만원-200만원	277	22.2
	(4) 201만원-250만원	202	16.1
	(5) 251만원-300만원	124	9.9
	(6) 301만원-350만원	55	4.4
	(7) 351만원-400만원	33	2.6
	(8) 401만원-450만원	19	1.5
	(9) 451만원-500만원	13	1.0
	(10) 501만원 이상	25	2.0
무응답	82	6.6	
합계		1245	100.0

〈표 1-3〉 학력별, 직업별 조사대상자

구 분		응답자수(명)	비율(%)
학력	(1) 국졸이하	50	4.0
	(2) 중졸(중퇴포함)	98	7.9
	(3) 고졸(중퇴포함)	491	39.4
	(4) 전문대졸(재학, 휴학, 중퇴모두 포함)	222	17.8
	(5) 대학졸(대재, 휴학, 중퇴, 대학원 모두 포함)	376	30.2
	무응답	8	0.6
직업	(1) 학생	37	3.0
	(2) 공무원, 사무원	384	30.8
	(3) 농업, 어업, 축산, 임업	256	20.6
	(4) 개인사업 및 상업, 자영업	193	15.5
	(5) 서비스직	106	8.5
	(6) 주부	118	9.5
	(7) 생산직(운수, 일반노무자 등)	25	2.0
	(8) 기타	63	5.1
	(9) 의회의원	46	3.7
무응답	17	1.4	
합계		1245	100.0

### 3) 조사 내용

설문지 조사내용은 3인의 교수에 의해서 선정되고 검토되었다. 조사의 선정기준은 현실성, 실현 가능성을 최우선으로 하였다. 시범자치는 당장 실시를 목적으로 하는 것이기 때문에 실현가능성을 최우선으로 할 수 밖에 없다. 실현가능성이 되기 위해서는 중앙과 지방간의 기능배분사무가 중앙정부와 지방정부가 공히 만족할 수 있는 선에서 이루어 질 수 밖에 없다. 중앙정부와 지방정부의 타협선은 각자가 흥정을 하여 이루어 지는 것이 아니라 두 정부와 학자 그리고 국민들이 함께 인정하는 선을 말한다. 이러한 의미에서 본 연구의 조사내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

#### (1) 기능중 행정적 권한을 주 대상으로 하였다.

기능의 성격을 구분해 보면 행정적 권한, 재정적 권한, 정치적 권한으로 대별할 수 있다.<sup>3)</sup>

이에 대한 설명은 후술할 것이지만 행정적 권한은 기능적인 성격이 강한 것인데 반해 재정적 권한은 조세권과 국세와 지방세등 자원배분의 접근성을 말하며 정치적 권한은 중앙정부와 지방정부가 완전히 대등한 입장에서 정책결정을 하는 것을 말한다.

이중 행정적 권한은 기능적인 것으로서 대표적으로 지방정부의 조직, 인사, 재정권을 말하며 여기에 포함된 사무로서는 행정사무만 아니라 교육, 치안, 특별행정기관의 기능을 말한다. 다만 조세에 대한 요구가 지방정부에 의해 강하게 제기되고 있기 때문에 법정세외에 대한 부문을 삽입시켰다.

#### (2) 시범자치에 대한 인지정도와 찬·반 여부

시범자치는 생소한 개념이기 때문에 이해하기가 어렵거니와 논의의 시작이 일천하기 때문에 국민의 인지정도를 파악하는 것이 매우 중요하다고 여겨 이 문항을 삽입하였다. 그리고 모두에 기한 바와 같이 시범자치는 지역주민들의 지지가 절대 중요하기 때문에 이에 대한 조사도 병행하였다. 지역주민들의 찬부와 그 원인을 분석하여 대안모색할 때 중요한 변수로 고려하고자 한다.

#### (3) 시범자치추진에 대한 의견

시범자치는 추진과정에서 많은 갈등이 예견된다. 중앙과 지방정부간에는 물론이거니와 중앙정부간, 지방정부간, 지방정부내에서, 지방정부와 지역주민간에 복잡다단한 이해관계가 연계되어 있기 때문에 갈등의 표출은 불가피하다. 다만 그 갈등이 도내에서만은 최소화하는 것이 시범자치를 추진하는데 일차적으로 해결해야 하는 문제이기 때문에 이에 대한 의견을 조사하였다. 여기에서는 시범자치추진 주최, 결정과정 등이 주요 내용이 될 것이다.

#### (4) 구역개편

본 설문지에 구역개편에 대한 문항을 삽입한 것은 여러가지 효과를 기대하기 위함이다. 부수적으로는 구역개편문제를 삽입함으로써 조사대상 주민들이 본 설문지에 대한 관심을 집중시켜 설문지의 회수률을 높이고 시범자치에 대한 홍보를 하기 위한 것이다. 그리고 구역개편문제는 기능

3) 김영기, 「지방자치행정론」(서울 : 대영문화사, 1998), pp.98-115.

배분과 불가분의 관계에 있기 때문에 나중에 기능배분의 범위를 정할 때 중요한 자료로 쓰기 위하여 이 문항을 삽입하였다.

이를 요약하면 다음과 같다.

〈표 2〉 조사내용의 요약

대 주 제	중 주 제	소 주 제	문 항 수
시범자치의 범위	1. 자치행정기능	1) 자치조직권 2) 자치인사권 3) 자치재정권 4) 자치교육권	7
	2. 특별행정기관기능	1) 치안행정 2) 농업진흥행정 3) 산림행정 4) 보훈행정 5) 병무행정 6) 노동행정	10
소계			17
시범자치추진과정	1. 시범자치의 인지와 찬성과 반대	1) 인지정도와 통로 2) 찬·반정도와 이유	3
	2. 시범자치의 추진	1) 추진주체 2) 추진방법 3) 추진일정	3
소계			6
합계			23

## 2. 조사내용의 분석

### 1) 시범자치에 대한 인지정도와 찬·반 여부

#### (1) 인지정도와 수단

제주도민들이 시범자치에 대한 인지정도는 시범자치에 대한 지지를 얻는데 중요한 지표가 된다. 시민사회에서는 행정의 공개와 주민의 신뢰도와는 비례한다고 볼 때 지역주민들이 그들의 문제와 직결되는 사항에 대해서 인지여부에 관계없이 지방정부가 은밀하게 또는 독단적으로 추진한다는 것은 그 자체가 실패를 담보하는 것이라고 단언해도 과언이 아니다. 이에 대한 조사결과가 〈표 3〉이다.

〈표 3〉 시범자치에 대한 인지정도

문항과 번호	시범자치제에 대해서 어느 정도 알고 있습니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	아주 잘 알고 있다.	72	5.8
(2)	대강 알고 있는 편이다.	677	54.4
(3)	그저 그렇다.	125	10.0
(4)	잘 모르고 있는 편이다.	272	21.8
(5)	전혀 모르고 있다.	98	7.9
	무응답	1	0.1
합계		1245	100.0

〈표 3〉에 의하면 제주도민들은 시범자치제에 대해서 높게 인지하고 있었다. 아주 잘 알고 있다와 잘 알고 있다라는 반응이 60.2%로 높게 나타나고 있고 있어 일단 시범자치제도에 대한 인식은 지역주민들에게 많이 인지되고 있다고 할 수 있다. 그러나 아직도 약 30%가 잘모르고 있거나 전혀 모르고 있는 것으로 나타나 이에 대한 대책마련을 서둘러야 하겠다.

성별로 보면 남성은 68.2%가 시범자치에 대해서 알고 있다는 의견이나 여성은 46.7%만이 알고 있다는 의견이어서 큰 차이가 난다. 모르고 있다는 반응에서 보면 남성은 23%이나 여성은 40%로 나타나 여성에 대한 대책이 요구된다 하겠다.

연령별로 보면 40대가 70%, 50대 이상이 64%, 30대 62.4%, 20대 46.9%가 시범자치에 대해 알고 있다는 반응을 보이고 있어 젊을수록 인지도가 떨어지고 있음을 알 수 있다. 20대는 모른다는 반응이 40%가 나타나고 있어 이에 대한 대책도 마련되어야 할 것이다.

거주지별 인지상태를 보면 제주시가 64.7%, 서귀포시 56.2%, 북군 54%, 남군이 60.1%로 나타나 북군과 서귀포시민에 대한 홍보가 요구된다.

소득이 높을수록 인지도가 높았으며 그리고 학력이 높을수록 인지도가 높다.

제주도민들은 어떤 통로를 통하여 시범자치제에 대하여 알고 있는가를 알기 위하여 〈표 4〉와 같은 질문을 하였다. 인지의 통로를 알고자 하는 것은 어떠한 수단이 지방정부와 주민간에 의사 전달통로를 원활히 해 주는가를 파악하려는 것 때문이다. 이 결과는 신문, 방송 등 언론 매체가 71.2%로서 가장 큰 영향력을 미치는 것으로 나타나고 있다. 그 다음은 15.8%인 행정기관의 홍보지가 차지하고 있다. 따라서 아직까지는 언론이 지역주민과 행정기관간의 의사전달과정에 중요한 매체가 되고 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 시범자치의 인지수단

문항과 번호	시범자치제에 대해서 알고 있다면 어느 곳을 통하여 알게 되었습니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	신문, 방송 등 언론매체	574	71.2
(2)	제주도 등 행정기관의 홍보지	127	15.8
(3)	행정공무원들을 통하여	71	8.8
(4)	기 타	34	4.2
합계		806	100.0

따라서 앞으로 시범자치에 대한 도민의 이해를 증진시키기 위해서는 언론을 활발하게 이용하여야 할 것이다.

## 2) 시범자치실시에 대한 찬성과 반대 의견

모두에서 밝힌 바와 같이 시범자치실시는 대상 주민인 제주도민의 수용의사가 절대 중요하다 하겠다. 주민의 의사에 반하는 정책이란 형평성에서 있을 수 없는 것이다. 이에 대한 질문을 해 본 결과가 <표 5>이다.

<표 5> 시범자치에 대한 찬·반 여부

문항과 번호	선생님께서서는 제주도에서 시범자치제를 실시하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	적극 찬성한다.	151	12.1
(2)	찬성한다.	610	49.0
(3)	그저 그렇다.	253	20.3
(4)	반대한다.	104	8.4
(5)	적극 반대한다.	17	1.4
(6)	모르겠다.	107	8.6
	무응답	3	0.2
합계		1245	100.0

위의 표에 따르면 제주도민들은 시범자치를 수용하겠다는 반응이 61.1%로서 반대하는 반응 10%보다 압도적으로 많이 나왔다. 제주도민들은 시범자치에 대해 이렇게 높게 지지를 보내고 있을까? 이를 알기 위하여 질문한 내용과 그 결과가 <표 6>이다.

성별로 보면 시범자치에 대한 찬성이 남성은 69.3%, 여성은 46.2%로 남성이 여성에 비해 매우 높게 지지하고 있으나 반대는 각각 9.2%, 10.6%로 큰 차이없다. 이 원인은 여성들이 시범자치에 대한 인지도가 낮기 때문이라 사료된다.

연령별로 찬성여부를 분석해본 결과는 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 연령별 찬·반 여부

	찬 성(%)	반 대(%)
20대와 그 이하	56.1	11.4
30대	61.1	10.4
40대	63.9	8.7
50대 이상	66.0	8.2

표에서 보는 바와 같이 연령이 많을수록 찬성하는 율이 높다.

거주지별로 찬·반여부를 분석해보면 제주시가 63.6%, 서귀포시 61.1%, 북제주군 52.6%, 남군이 67.4%로 나타나 인지도와 찬성도의 상관관계가 있음을 알 수 있다. 그러나 반대의견을 보면 제주

시 7.7, 서귀포시 11.3%, 남군 6.9%로 큰 차이가 없는 것을 보면 인지도의 문제라 할 수 있다.

소득이 높을수록 찬성율이 높다. 100만원이하가 52.3%, 300만원이상은 73%이상 높게 나오고 있는 점이 주목된다.

학력이 높을수록 찬성비율이 높다.

〈표 5-2〉 학력별 찬성여부

	찬 성(%)	반 대(%)
국졸이하	40.0	8.0
중졸(중퇴포함)	42.3	12.3
고졸(중퇴포함)	61.9	8.3
전문대졸(재학, 휴학, 중퇴 모두 포함)	59.3	13.2
대학졸(대재, 휴학, 중퇴, 대학원 모두 포함)	69.9	16.3

〈표 6〉 시범자치를 찬성하는 이유

문항과 번호	찬성하신다면 그 이유는 무엇입니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체가 힘이 있어야 지방자치가 잘 될 것이므로	142	17.1
(2)	지금까지 중앙집권적 행정으로 인한 지방행정의 비효율적인 면이 사라질 것이기 때문에	324	39.1
(3)	무조건 좋을 것 같기 때문에	4	0.5
(4)	제주도민의 자존심을 살릴 수 있기 때문에	33	4.0
(5)	제주도에 알맞는 지방자치를 실시할 수 있을 것 같아서	308	37.2
(6)	기타	2	0.2
(7)	모르겠다.	16	1.9
합계		829	100.0

상기표를 보면 제주도민들이 시범자치에 대해서 찬성을 하는 이유는 중앙집권으로 인하여 발생해 왔던 지방행정이 비효율성이 사라질 것이기 때문이 39.1%로 가장 많았고, 그 다음이 제주도에 알맞는 지방자치를 실시할 수 있을 것 같아서가 37.2%를 차지하고 있다. 그 다음이 지방자치단체가 힘이 있어야 지방자치가 잘 될 것이라는 반응도 17.1 %가 나왔다. 이 분석결과를 놓고 볼 때 제주도민들이 시범자치를 환영하는 것은 지방자치단체가 현재 보다 좀더 많은 자율권을 가지고 지방자치를 할 때야 비로서 지역실정에 맞는 올바른 지방자치를 실시 할 수 있을 것이라는 지극히 개관적인 반응을 가지고 찬성하고 있음을 볼 수 있다.

찬성요인은 성별에 따라 큰 차이가 없다. 다만 남성은 중앙집권으로 인한 비효율을 줄이기 위해서(41.1%), 여성은 제주도에 알맞는 지방자치를 실시할 수 있기 때문에(40.4%)로 다른 답항에 우위를 보이고 있다.

연령별로 보면 20대, 40대, 50대 이상은 제주도에 알맞는 지방자치를 할 수 있기 때문이라는 반응이 높은 반면 30대는 중앙집권으로 인한 비효율성을 제거시키기 위해서라는 반응이 높았다.

지역별로 보면 제주시 41.3%가 제주도에 알맞는 지방자치를 실시할 수 있기 때문이라고 하여 다른 지역보다 높게 지지를 보이고 있다.

그 반대로 10%밖에 아니지만 시범자치를 반대하는 이유가 무엇인지에 대해서도 살펴 볼 필요가 있기 때문에 <표 7>과 같은 질문을 하였다.

<표 7> 시범자치를 반대하는 이유

문항과 번호	반대하신다면 그 이유는 무엇입니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	당분간은 중앙정부가 많은 권한을 갖고 있는 것이 좋기 때문에	11	5.5
(2)	재정적인 면 등을 볼 때 지방자치단체가 부담이 더 커질 것이므로	110	55.0
(3)	굳이 제주도가 시범지역으로 될 이유가 없기 때문에	26	13.0
(4)	아직은 논의할 시기가 아니기 때문에	19	9.5
(5)	제주도에서 실시하면 지방자치행정상에 혼란이 있을 것 같아서	6	3.0
(6)	기타	6	3.0
(7)	모르겠다.	22	11.0
합계		200	100.0

분석결과를 보면 제주도민들중 시범자치 실시를 반대하는 이유는 중앙정부의 권한을 지방정부에 이양을 함으로서 지방정부가 재정적인 부담을 너무 지게 된다는 반응이 55.0%로 압도적으로 많았다. 그다음은 제주도가 굳이 시범자치지역이 될 필요가 없다는 반응과 아직은 논의할 시기가 아니라는 반응이 각각 13.0%, 9.5%로서 소수의 의견이 나왔다. 이러한 결과를 볼 때 재정적인 보완장치만 이루어 진다면 제주도민들이 시범자치에 대한 지지는 전폭적이 될 가능성이 농후하다고 추정할 수 있다.

성별로 보면 남성이 재정부담때문이라는 반응이 60.2%, 여성은 48.9%로 차이를 보이고 있다.

연령별로 보면 40대가 70.7%로 재정적 부담이라는 의견을 보였고 50대 이상은 33.3%만이 재정부담을 걱정하고 있었다.

### 3. 시범자치의 추진

시범자치의 추진은 누가 언제 어떤 방법으로 추진하느냐 하는 것으로 정책과정의 첫단계인 일종의 정책의제설정단계라고 할 수 있다. 시범자치는 올해 초에 제주에서 실시하려다 중단한 주민전자카드와 같이 중앙정부가 이미 승인하고 지지하는 상태에서 시범으로 하는 것과는 정반대라고 할 수 있다. 시범자치는 제로섬게임과 같은 것으로서 중앙의 갖고 있는 권한을 빼앗아 오는 것이기 때문에 중앙정부는 지방정부의 반대집단 즉 비용부담집단이 되는 것이다.<sup>4)</sup> 따라서 정책의제설정단계에서 추진세력형성, 추진방법과 시기는 중앙정부와의 협상에서 유리한 위치를 차지

하려는 전략이라고 볼 수 있다.

### 1) 추진시기

추진시기는 정책결정에 있어서 타이밍(timing)의 중요성을 볼 때 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 이에 대한 질문사항과 분석결과가 <표 8>이다.

<표 8> 시범자치의 추진시기

문항과 번호	시범자치제도에 대한 논의시기에 대해서는 어떻게 생각하십니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	대통령선거 공약으로 이용하기 위해서는 지금이 매우 좋 시기다.	254	20.4
(2)	내년 지방자치단체선거에 후보공약으로 논의하는 것이 좋다.	252	20.2
(3)	대통령선거와 지방자치단체 선거 모두 끝난 후에 하는 것이 좋다.	523	42.0
(4)	기타.	30	2.4
(5)	모르겠다.	159	12.8
	무응답	27	2.2
합계		1245	100.0

<표 8>에 따르면 올해 대통령 선거와 내년 5월 7일에 치루어지는 지방자치단체장 선거가 끝난 후에 추진하는 것이 좋다는 반응이 42%로 가장 많았다. 이는 시범자치제실시를 정치권과 흥정하지 말라는 주민들이 요구라고 볼 수 있다. 결국 정치권에 대한 도민의 불신이 이러한 반응을 나타나게 하지 않았는가라는 생각이 든다. 그러나 정치적 무대에 시범자치제를 끌어다 놓아야 한다는 반응도 만만치 않았다. <표 8>에서 보면 대통령선거 공약으로 이용하는 것이 실현가능성이 높기 때문에 지금 추진하는 것이 좋다는 반응도 20.4%로 높게 나타나고 있으며, 내년 지방자치단체장 선거시에 후보자들의 공약사항으로 내놓으라는 반응도 20.2%를 보이고 있다. 따라서 제주도민들은 시범자치제가 정치적인 관점에서 다루어야 한다는 반응이 40.6%, 정치적인 장에서 멀리 떨어져 논의해야 한다는 반응도 40%로 팽팽히 대립되고 있음을 알 수 있다. 이번 대통령선거 후보들이 시범자치에 대한 반응을 보면 대부분이 수용하고 있음을 알 수 있다. 아마 이러한 수용태도는 제주도만을 의식하여서기 보다는 여타 다른 지방의 민심을 고려하여 지방자치를 활성화한다는 차원에서 시범자치 실시를 수용하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 점에서 본다면 시범자치제에 대한 논의는 대통령선거시 부터 시작하여야 타당하다고 볼 수 있다.

성별로 보면 남성이(23.5%) 대통령선거때 추진해야 한다는 반응이 여성에 비해(16.4%) 약간 많다. 연령별로 보면 30대 24.7%가 대통령선거에 제안해야 한다고 하여 다른 연령층에 비해 적극적이었다. 소득이 높을수록 대통령선거시 공약화해야 한다는 견해가 높다.

4) 이종수·윤영진 외, 『새행정학』(서울 : 대영문화사, 1997), pp.220-230.

## 2) 추진주체

시범자치에 대한 추진주체는 누구이어야 하겠는가라는 추진주체에 대해서도 살펴 보았다. 지금까지의 추진주체는 제주도특별법개정작업과 함께 발의는 제주도가 하고 추진은 민간대표, 지방의원, 행정공무원으로 구성된 제주도 특별법개정협의회가 형식적으로 추진세력이다. 이에 대한 분석표가 <표 9>이다.

<표 9> 시범자치 추진주체

문항과 번호	시범자치제도실시에 대한 논의는 현재 제주도 행정기관이 중심이 되어 하고 있습니다. 가장 바람직한 논의의 주체는 누가되어야 된다고 생각하십니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	민간부문 각 분야에서 모인 대표자 단체에서	175	14.1
(2)	도, 시, 군 행정기관에서	107	8.6
(3)	도, 시, 군 의회에서	51	4.1
(4)	도, 시, 군 행정기관과 지방의회에서	219	17.6
(5)	민간과 행정기관, 의회가 합동으로	626	50.3
(6)	기타	7	0.6
(7)	모르겠다	56	4.5
	무응답	4	0.3
합계		1245	100.0

<표 9>에서 보는 바와 같이 제주도민들은 시범자치제의 추진주체는 민간과 행정기관, 의회가 합동으로 구성된 위원회가 되어야 한다는 반응이 50.3%로 절반을 넘고 있다. 그다음이 행정기관과 지방의원이 함께 주체가 되어야 한다는 반응이 17.6%였다. 이 결과를 놓고 볼 때 현재 추진세력으로 되어 있는 제주도 특별법 개정협의회가 시범자치제도의 추진세력이 되어도 큰 문제가 없다고 볼 수 있는 것이다.

## 3) 최종의결방법

그러나 추진주체가 정책의제를 최종적으로 결정한다고 볼 수 없다. 정책과정에 최종승인은 대의제인 민주주의 국가에서는 국민, 또는 주민일 수 밖에 없다. 이에 대한 질문이 <표 10>이다.

〈표 10〉 시범자치에 대한 최종의견 결정방법

문항과 번호	제주도에서 시범자치제를 실시하기로 하는 최종 도민의견의 결정은 어떤 절차에 의해서 이루어져야 한다고 생각하십니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	도회의의 의결로	81	6.5
(2)	도, 시, 군 의회의 의결로	324	26.0
(3)	자치단체장인 도지사, 시장, 군수간의 합의에 의하여	148	11.9
(4)	도민전체의 투표에 의해서	544	43.7
(5)	도지사와 중앙행정기관의 합의에 의하여	66	5.3
(6)	기타	15	1.2
(7)	모르겠다.	61	4.9
	무응답	6	0.5
합계		1245	100.0

〈표 10〉에 따르면 도민전체가 투표에 의해서 시범자치제는 결정되어야 한다고 하는 반응이 43.7%로서 가장 많은 반응을 보이고 있다. 그다음에는 도·시·군의회의 의결에 의해서 결정해야 한다는 반응도 26.0%가 되었다. 종합해 보면 주민자치제에 대한 결정은 주민 또는 주민의 대표인 지방의회에서 결정되어야 한다고 하는 반응이 절대적으로 높다. 다만 주민투표법이 제정이 되지 않는 현실을 가정해 본다면 시범자치제에 대한 최종결정은 지방의회에서 결정되는 것이 바람직하다고 본다.

성별로 보면 여성이 투표방식을 남성보다 약간 선호하는 반면에(남성 42.4%, 여성 46.5%), 도시군의회의결 방법에 대해서는 남성이 여성보다 선호하고 있다.(남성 29.0%, 여성 21.0%)

연령별로 보면 투표방식과 도시군의회의 의결방식에서 차이를 보이고 있다. 이에 대한 분석결과가 〈표 10-1〉이다.

〈표 10-1〉 연령별 결정방식에 대한 의견

	투표방식	도시군의회의결방식
20대와 그 이하	59.2	20.5
30대	42.2	27.7
40대	36.5	28.8
50대 이상	34.3	29.1

표에서 보는 바와 같이 젊은 사람일수록 주민투표방식을, 연령이 높아갈수록 도시군의회의결 방식을 선호하고 있어 세대간에 차이가 뚜렷함을 알 수 있다.

지역별로 보면 제주시, 서귀포시, 남군은 도민투표를, 북제주군은 도시군의회 의결방식을 더 선호하는 것으로 나타났다.

소득이 낮을수록 투표방식을 선호하고 있는 것으로 나타나고 있는데 이것은 직접 의사결정에 참여하고 싶은 욕구가 강하든지 아니면 기존 정치, 행정제에 대한 불신이 큰 것 때문이라 생각되어진다.

지역별로 보면 큰 차이를 보이지 않고 있으나 제주시가 23.4%로 대통령선거공약화하여야 한다는 반응을 보이고 있다. 시범자치논의 주체에 대해서는 지역별로 큰 차이가 없다. 의결방법은 제주도 45.6%, 서귀포시 48.8%, 남군 48.4%인데 반해 북군은 33.3%만이 주민투표를 선호하고 있으며 대신에 북군은 31.5%가 도·시·군의회 합동의결방식에 대해 타 지역보다 훨씬 높은 지지를 보여주고 있다.

#### 4. 구역개편

구역의 개편은 최근에 도농간의 개발과 부의 격차를 줄이기 위한 정책적 대안으로, 그리고 광역행정이 주는 규모의 이익을 향유하기 위한 경제적 이익을 이유로 선진국을 비롯한 많은 국가와 지역에서 이루어지고 있다. 우리나라도 예외가 아니다. 우리나라에서도 지방자치 실시 전후로 구역개편에 대한 논의와 함께 많은 지역이 통합되거나 구역이 재편되는 사례가 많아졌다. 제주도에서도 현재 구역이 다른 자치단체로 인하여 분할되어 있기 때문에 구역을 재편해야 한다는 이야기로부터 규모의 경제를 생각해서 일부 자치단체간에 통합이 필요하다는 제안까지 매우 다양하게 제기되고 있다. 본 연구가 중앙과 지방간에 기능배분에 대한 것이지만은 기능배분이 구역과 밀접한 관계가 있기 때문에 구역개편에 대한 도민의견을 조사하였다. 구역과 기능의 연관성에 대해서는 영국의 지방자치 경제위원회(Local Government Boundary Commission)의 보고서에 적절히 기술하고 있다. 지방자치행정의 효과적이고 편리한 단위를 설정하기 위하여 자치단체의 지위나 경제에 관한 일체의 개혁을 목적으로 설치된 이 위원회는 「구역문제는 기능의 재배분문제와 밀접하게 관련되어 있으며 양자를 분리하여 논할 수 없다」고 지적한 바 있다. 그러므로 지방자치단체가 수행하는 기능이 달라지게 되면 그에 따라 지방자치단체의 구역도 가변적임을 특징으로 한다.<sup>5)</sup> 이 결과가 <표11>이다.

5) 정세욱, 「지방행정학」(서울 : 법문사, 1990), p.144.

〈표 11〉 구역개편에 대한 지역별 의견

항목	제주도가 구역개편을 실시한다면 어떠한 방향이 좋다고 생각하십니까?									
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	무응답	합계	
문항	(1) 현행대로가 좋다 (2) 현재 북군과 남군을 동군과 서군으로 바꾸는 것이 좋다 (3) 서귀포시와 남제주군을 통합하는 것이 좋다 (4) 북군은 제주시, 남제주군은 서귀포시로 통합하는 것이 좋다 (5) 제주도를 특별도로 하여 하나로 통합하는 것이 좋다 (6) 기 타 (        ) (7) 모르겠다									
제주시	98(20.0 39.7)	148(30.2 44.2)	21(4.3 21.2)	94(19.2 38.8)	94(19.2 40.2)	4(0.8 30.8)	26(5.3 40.6)	5(1.0 45.5)	490(100.0 39.4)	
서귀포시	43(16.7 17.4)	59(22.9 17.6)	53(20.5 53.5)	50(19.4 20.7)	32(12.4 13.7)	6(2.3 46.2)	14(5.4 21.9)	1(0.4 9.1)	258(100.0 20.7)	
북제주군	한림	17(29.8 6.9)	9(15.8 2.7)	2(3.5 2.0)	4(7.0 1.7)	18(31.6 7.7)	0	7(12.3 10.9)	0	57(100.0 4.6)
	애월	6(14.3 2.4)	9(21.4 2.7)	1(1.8 1.0)	14(33.3 5.8)	11(26.2 4.7)	0	1(2.4 1.6)	0	42(100.0 3.4)
	구좌	13(23.2 5.3)	12(21.4 3.6)	1(1.8 1.0)	20(35.7 8.3)	8(14.3 3.4)	0	1(1.8 1.6)	1(1.8 9.1)	56(100.0 4.5)
	조천	15(24.6 6.1)	6(9.8 1.8)	1(1.6 1.0)	18(29.5 7.4)	17(27.9 7.3)	0	3(4.9 4.7)	1(1.6 9.1)	61(100.0 4.9)
	한경	3(8.6 1.2)	22(62.9 6.6)	0	5(14.3 2.1)	4(11.4 1.7)	1(2.9 7.7)	0	0	35(100.0 2.8)
남제주군	대정	6(12.2 2.4)	12(24.5 3.6)	2(4.1 2.0)	4(8.2 1.7)	24(49.0 10.3)	0	1(2.0 1.6)	0	49(100.0 3.9)
	남원	18(33.3 7.3)	9(16.7 2.7)	9(16.7 9.1)	13(24.1 5.4)	4(7.4 1.7)	0	0	1(1.9 9.1)	54(100.0 4.3)
	성산	6(12.5 2.4)	26(54.2 7.8)	2(4.2 2.0)	4(8.3 1.7)	5(10.4 2.1)	1(2.1 7.7)	3(6.3 4.7)	1(2.1 9.1)	48(100.0 3.9)
	안덕	9(22.5 3.6)	7(17.5 2.1)	5(12.5 5.1)	6(15.0 2.5)	10(25.0 4.3)	1(2.5 7.7)	1(2.5 1.6)	1(2.5 9.1)	40(100.0 3.2)
	표선	6(22.2 2.4)	7(25.9 2.1)	2(7.4 2.0)	5(18.5 2.1)	5(18.5 2.1)	0	2(7.4 3.1)	0	27(100.0 2.2)
무응답	7(25.0 2.8)	9(32.1 2.7)	0	5(17.9 2.1)	2(7.1 0.9)	0	5(17.9 7.8)	0	28(100.0 2.2)	
합계	247(19.8 100.0)	335(26.9 100.0)	99(8.0 100.0)	242(19.4 100.0)	234(18.8 100.0)	13(1.0 100.0)	64(5.1 100.0)	11(0.9 100.0)	1245 (100.0)	

구역은 지역주민과 오랫동안 같이 해온 문화 그 자체라고 할 수 있다. 따라서 구역의 개편은 지역주민들에게는 가장 민감한 부분이기 때문에 각 지역을 상대로 분석을 하였다.

지역별로 분석해 본 결과 특징적인 것은 다음과 같다.

① 현행대로가 좋다는 반응은 한림(29.8%)와 남원(33.3%)로 평균 19.8%보다 높게 나타난 반면에 한경면과 성산읍은 각각 8.6%, 12.2%로 평균보다 적게 나타나고 있다.

② 북군과 남군을 동군과 서군으로 재편해야 한다는 질문에서는 평균(26.9%)에 비해 한경(62.9%)와 성산(54.2%)로 훨씬 높게 나타나고 있다. 그 외에는 제주시만(30.2%) 평균보다 약간 높게 나타날 뿐 여타지역은 전부 평균이하이다. 특히 조천(9.8%), 한림(15.8%), 남원(16.7%), 안덕(17.5%)로 동군과 서군에 대한 지지가 매우 낮게 나타나고 있다.

③ 서귀포시와 남군통합에 대해서는 전체 의견은 8%로 매우 낮은 편이나 서귀포시민(20.5%)과 남원(16.7%)로 높게 나타나고 있을 뿐 다른 지역은 찬성하는 비율이 매우 낮다.

④ 북군은 제주시, 남군은 서귀포시에 통합하는 안에 대해서는 평균(19.4%)에 비해 애월(33.3%), 구좌(35.7%), 조천(29.5%), 남원(24.1%)로 매우 적극적인 반응을 보이고 있는 반면에 나머지 군 지역은 찬성하는 비율이 매우 낮다. 다만 통합주체인 제주시와 서귀포시민은 평균적인 반응을 보이고 있다.

⑤ 제주도를 하나의 자치단체를 통합하여 특별시로 하자는 물음에 대해서는 평균 18.8% 반응을 보이고 있으나 한림(31.6%), 애월(26.2%), 조천(27.9%), 대정(49.0%), 안덕(25.0%)로 높게 나타나고 있다. 특히 대정은 거의 50%가깝게 하나로 통합하여 특별도를 설치할 것을 주장하고 있다.

이를 종합해보면 특이한 것은 성산과 한경은 동군과 서군에 대해 애착을 가지고 있는데 그 요인은 동군과 서군의 중간이기 때문에 오는 군청소재지에 대한 강한 기대를 갖고 있기 때문이라 사료된다. 반면에 기대와는 달리 동군과 서군에 대한 선호도는 매우 낮은 것으로 나타났다. 북군은 제주시, 남군은 서귀포시에 통합하는 소위 도농통합을 시도하자는 안에 대해서는 시인근지역인 조천, 애월, 구좌와 남원이 찬성하고 있다. 조천읍민과 남원읍민들은 생활권이 인근 시지역으로 편입되기를 희망하는 사람이 많은 것으로 나타나고 있다.

이 분석결과를 보면 제주도민들은 우선 현재 북제주군과 남제주군을 재편하여 동군과 서군으로 치환할 것을 요구하는 반응이 26.9%로 가장 높게 나왔다. 이 외에도 현행대로 그대로 두자는 안도 19.8%, 북제주군은 제주시, 남제주군은 서귀포시에 통합하자는 반응도 19.4%가 나왔다. 특히 관심을 끄는 것은 제주도를 특별도로 하여 하나의 자치단체로 통합하자는 반응도 18.8%로 기대치보다 높게 나온점도 주목이 된다. 이 결과를 종합해 볼 때 구역의 개편에 대해서는 찬성하는 안이 압도적으로 많다. 다만 그 방안에서 약간씩 차이를 보이고 있으나 통합으로 규모의 경제를 살리자는 의견이 매우 높게 나타나고 있는 점을 주목해 볼 필요가 있다.

## 5. 시범자치 대상사무

### 1) 지방정부의 자치 행정권

지방자치단체가 갖고 있는 권한은 나라마다 그리고 논자마다 다양하다. 다만 3권분리의 원칙에 의해서 구분해보면 자치입법권, 자치행정권, 자치사법권으로 나눌 수 있다. 이중에서도 본 연구에서 논의대상으로 되어 있는 자치행정권에는 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권으로 나눌 수 있을 것이다.<sup>6)</sup>

(1) 자치조직권

자치조직권이란 지방자치단체가 자기의 조직을 자주적으로 정하는 권능을 말한다. 그것은 자치 행정을 실시하기 위한 행정조직을 국가의 관여로부터 벗어나 스스로 결정하는 권한으로서 자치권의 당연한 요소로 간주되고 있다. 그 이유는 이러한 자치조직이 제도적으로 보장되지 않을 때에는 지방자치단체는 자기의 기구를 신설하거나 폐쇄함에 있어서 국가의 통제, 감독을 받게되며, 따라서 자치행정을 실시할 수 없을 것이기 때문이다.<sup>7)</sup> 자치조직권에 대한 반응은 <표 12>과 같다.

<표 12> 자치조직권에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 지방행정기관조직의 설치, 폐지와 운영에 관한 권한을 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	924	74.2
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	104	8.4
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	120	9.6
(4)	기타	5	0.4
(5)	모르겠다.	24	1.9
	무응답	68	5.5
합계		1245	100.0

이에 따르면 시범자치를 실시할 때는 지방행정기관의 조직설치와 폐지, 운영에 관한 일체의 권한과 책임을 지방자치단체가 가져야 한다는 반응이 74.2%로 압도적이다. 반면에 중앙정부가 행사해야 한다는 반응은 8.4%밖에 되지 않아 중앙정부가 자치조직권일체를 반드시 지방정부에 넘겨주어야 한다는 반응을 보였다.

(2) 자치인사권

인사자치권도 마찬가지다. 자치인사권이라 자치단체를 운영하는 사람을 지역주민들의 뜻에 의해서 선출, 선발되고 관리되는 것을 말한다. 자치인사권은 크게 말하면 선거직도 대상이 되지만 여기서 말하는 것은 자치단체내의 인력인 지방공무원에 대한 일체를 말한다. 만약에 공무원에 대한 인사권이 전적으로 지방자치단체에 없다고 한다면 관료의 생리상 자치단체의 명령과 관리에 대한 관심보다는 힘있는 중앙정부를 향하여 서 있을 것이다.<sup>8)</sup>

이에 대한 질문과 응답내용이 <표 13>이다. 여기에서 보는 바와 같이 제주도민들은 지방공무원 인사에 대한 모든 권한을 지방정부가 행사해야 한다는 반응이 76.8%로 높게 나타나고 있으며 재정문제만 해결한다면 지방정부에서 행사해야 한다는 의견이 11.4%로 나타나 지방정부가 인사자치권을 행사해야 한다는 반응이 무려 88%이 나타나고 있다. 반면에 중앙정부가 행사해야 한다는

6) 정세욱, 전계서, pp.142-144.

7) 정세욱, 전계서, p.158.

8) Charles R. Adrian & Michael R. Fine, *State & Local Politics*(Chicago : Nelson-Hall Publishers, 1991), p.256.

반응은 고작 6.6%에 불과하였다.

〈표 13〉 자치인사권에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 지방공무원 인사에 대한 모든 권한 (모집, 정원관리, 훈련, 보수 등)을 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	956	76.8
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	182	6.6
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	142	11.4
(4)	기타	0	0
(5)	모르겠다.	22	1.8
	무응답	43	3.5
합계		1245	100.0

### (3) 자치재정권

자치재정권이란 지방자치단체가 자기사무를 수행하는데 필요한 경비를 충당하고 관리하는데 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자주적으로 그 재원을 조달·관리하는 기능을 말한다.<sup>9)</sup> 지방자치가 제도적으로 아무리 완벽하게 보장되어 있다 할지라도 지방재정의 자주성이 확보되지 않으면 지방자치는 한낱 허구임을 잘 알고 있다. 재정자치권인 예산과정에 대한 권한을 질문한 결과 〈표 14〉와 같이 나타나고 있다. 이 또한 조직과 인사자치권 마찬가지로 지방정부에 대한 지지가 64.5%로 높게 나타난 반면에 중앙정부가 행사해야 한다는 반응은 12%에 불과하다.

〈표 14〉 자치재정권에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 예산편성, 심의, 집행, 감사 등에 관한 일체권한을 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	803	64.5
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	149	12.0
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	209	16.8
(4)	기타	1	0.1
(5)	모르겠다.	25	2.0
	무응답	58	4.7
합계		1245	100.0

이들을 종합해 보면 자치행정기능은 지방정부가 전적으로 행사해야 한다는 반응이 매우 높게 나타나고 있는 것을 알 수 있다.

자치행정권에 대한 교차분석의 결과 의미있는 부분만 요약하면 다음과 같다.

가. 연령이 젊을수록 특히 30대와 40대가 자치행정권의 범위를 넓혀야 한다는데 매우 적극적이

9) 김종순, 「지방재정학」 (서울 : 삼영사, 1997), pp.31-32.

다. 예를 들면 자치조직권에 대한 반응을 보면 30대와 40대가 각각 82.5%, 83.4%, 지방자치단체가 이 업무를 수행해야 한다고 대답하는 반면에 20대는 70.3%, 50대이상은 77.9%만이 지방자치단체에 대해 지지를 보내고 있다. 연령이 높을수록 재정부분에 대해서 관심을 크게 보이고 있어 재정문제만 해결되면 자치행정권의 확대에 대한 지지폭은 연령에 관계없이 확대될 것이라 사료된다.

나. 지역별로 보면 재정부분을 뺏어 놓고는 큰 차이가 없다. 자치재정권에 대해서는 도시보다 농촌지역이 자율권을 신장해야 한다는 반응이 높게 나타나고 있다(최저 제주도 63.2%, 최고 남군 74.9%).

다. 소득별로 보면 소득이 높을수록 자치사무화해야한다는 반응이 절대적으로 높았다. 예를 들면 자치인사권에 대해서 가장 낮은 소득층은 71.9%이나 가장 높은 소득층은 94%가 자치사무화해야 된다는 반응을 보였다.

라. 직업별로 보면 주부가 현행제도에 대한 선호도가 타 직업에 비해 가장 높은 반면에 서비스직은 비교적 지방자치화에 대한 반응은 타직업보다 낮은 반면에 재정은 중앙정부가, 운영은 지방정부가 수행해야 한다는 반응을 보이고 있는 점이 특색이다.

마. 학력으로 보면 학력이 높을수록 다른 계층보다도 재정은 중앙정부가 운영은 지방정부가라는 의견에 높은 지지도를 보내고 있었다.

바. 남녀별로 보면 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있으나 남성이 여성에 비해 재정은 중앙정부가 운영은 지방정부가 하여야 한다는 반응을 보이고 있다.

### (3) 법정외세 징수권

주지하는 바와같이 우리나라는 조세법정주의를 채택하고 있다. 그래서 지방재정법은 지방의 모든 조세권의 근거가 되는 것이다. 그러나 조세법정주의는 법률의 성격상 나타나는 예견성과 안정성은 높지만은 반면에 경직성이 높아 현실에 적응하기 쉽지 않는데 문제가 있다. 그래서 많은 자치단체와 학자들은 조세법정주로 인한 획일성을 타파하고 그 지역에 발생하는 세원에 대한 자율권을 갖는 법정외세의 징수권을 지방자치단체가 행사해야 된다고 주장을 하고 있다. 이에 대한 반듯이 <표 18>이다.

<표 18> 법정외세의 과징에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 법정외세의 과징을 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	560	45.0
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	338	27.1
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	160	12.9
(4)	기타	4	0.3
(5)	모르겠다.	76	6.1
	무응답	107	8.6
합계		1245	100.0

## 2) 교육행정기능

교육행정기능은 지방자치단체의 가장 중요한 기능의 하나로서 특히 선진제국에서는 이를 자치단체의 책임하에 자주적으로 수행하고 있다. 이와같이 자치단체의 책임하에 자주적으로 교육을 실시하고 있는 이유는 중앙집권적인 교육행정이 자칫하면 민주적 교육을 저해할 우려가 있으므로, 공교육의 중립성의 원칙을 실현시키려는데 있다. 오늘날 이것은 교육의 가장 기본적인 원칙으로 간주되고 있다. 국가에 따라 교육의 사무가 다르지만 대부분의 국가는 초·중등교육은 기초자치단체가, 대학교육은 광역 또는 국가가 맡고 있는 것으로 나타나고 있다. 현재 우리나라에서는 초·중등학교의 교육은 제도상으로는 지방자치단체의 자치사무로 되어 있으나 실질적으로는 중앙정부의 강력한 감독과 통제를 받고 있다. 그러나 교육의 지방화라는 목소리가 계속 높아지고 있는 점을 고려하면 언젠가는 현재와 같은 구도, 즉 중앙정부가 지방의 교육까지 독점하는 것은 변화될 것이 분명하다. 이에 대하여 제주도민들은 어떠한 생각을 갖고 있는지에 대하여 살펴 보았다.

### (1) 초등교육에 대한 의견

초등학교에 대한 반응을 보면 <표 15>과 같다.

<표 16> 초등학교 사무에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 초등학교 운영에 관한 일체권한을 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	714	57.3
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	212	17.0
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	243	19.5
(4)	기타	1	0.1
(5)	모르겠다.	25	2.0
	무응답	50	4.0
합계		1245	100.0

이 표를 보면 제주도민들은 시범자치가 실시되면 현재 의무교육인 초등학교 사무를 지방자치단체가 수행해야 한다는 반응이 57.3%로 가장 높게 나타나고 있다. 여기에다가 재정은 중앙정부가 맡기만 한다면 운영은 지방정부로 해야 한다는 반응이 19.5%인 점을 고려한다면 지방정부가 초등교육에 대한 지지는 약 77%로 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

### (2) 중등교육에 대한 의견

이러한 비율은 중등학교에 대한 비율도 비슷하게 나타나고 있음을 <표 16>에서 알 수 있다.

〈표 16〉 중등학교의 사무에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 중, 고등학교 운영에 관한 일체권한을 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	637	51.2
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	235	18.9
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	295	23.7
(4)	기타	3	0.2
(5)	모르겠다.	27	2.2
	무응답	48	3.9
합계		1245	100.0

지방자치단체가 모든 권한을 중앙정부로 부터 이양받아 처리해야 한다는 의견이 51.2%로 가장 높게 나왔고, 그 다음에는 재정은 중앙정부가, 운영은 지방자치단체에서 맡은 것이 좋다는 의견이 23.7 %로 나타나나 지방자치단체가 중등교육의 주체가 될 것을 요구하고 있다.

### (3) 대학교육

대학은 아직까지는 국가가 그 사무를 독점하고 있는 나라가 많다.<sup>10)</sup> 다만 최근에 들어서 대학의 교육은 시장경쟁에 맡기거나 특수법인화등을 통하여 국가로 부터의 직접적인 감독과 통제에서 벗어나고 있는 경향이다.

초등과 중등과는 달리 대학에 대한 반응은 다르다. 주지하는 바와 같이 우리나라 대학은 미국의 주립대학교와 같이 지방자치단체가 운영하는 대학이 거의 없는 편이다. 앞으로 우리나라의 대학운영주체는 국가이외의 조직이 될 가능성을 배제할 수 없을 뿐만 아니라 중앙정부의 복안이기도 하다. 만약 중앙정부가 대학의 운영권 일체를 지방정부에게 준다면 어떻게 하겠느냐에 대한 의견이 〈표 17〉이다.

〈표 17〉 대학교육의 사무에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 도내 국·공립대학의 설치와 운영에 관한 일체권한을 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	373	30.0
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	397	31.9
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	396	31.8
(4)	기타	2	0.2
(5)	모르겠다.	22	1.8
	무응답	55	4.4
합계		1245	100.0

10) Ann O'M. Bowman & Richard C. Kearney. State & Local Government(Boston : Houghton Mifflin Co., 1993). pp.425-452 참조.

이 표에 의하면 지방정부가 국가로부터 국립대학을 인수하여 운영하여야 한다는 의견은 30%, 그 반대인 현행대로 중앙정부가 운영주체가 되어야 한다는 반응이 31.9%로 나타나고 있어 의견이 매우 팽팽함을 알 수 있다. 다만 재정문제만 중앙정부가 해결해 준다면 지방정부가 운영주체가 되어야 한다는 반응이 31.8%로 나타나고 있어 재정문제만 해결된다면 대학의 운영주체도 중앙정부보다 지방정부가 되어야 한다는 반응이 훨씬 높게 나타날 수 있음을 알 수 있다.

교육에 대한 교차분석결과 유의할 점을 요약하면 다음과 같다.

가. 연령별로 보면 교육에 대한 부분도 연령이 많이 들수록 재정부분이 해결된다면 교육자치권을 확대해도 좋다는 반응을 보이고 있다.

나. 지역적으로 보면 큰 차이는 없으나 대학의 자치화에 대해서는 제주시는 재정은 중앙, 운영은 지방에 대한 반응이 39%, 서귀포시와 북군은 지방자치단체가 주도적으로 하여야 한다는 반응이 각각 30%, 35%로 다른 평균보다 높게 나타나고 있다.

다. 소득별로 보면 소득이 높은 계층일수록 교육행정의 자치사무가 되기 위해서는 재정문제부터 해결하라는 목소리가 높다.

라. 직업별로 보면 자영업자가 약간 높게 교육의 자치화에 대해서 지지를 보낼 뿐 거의 평균에 가깝게 있다.

마. 학력이 높을수록 지방교육이 자치사무화가 되어야 한다는 의견이 평균보다 높게 나타나고 있었다.

바. 남녀별로 분석해 보면 통계적으로 차이가 나는 부분은 없는 것으로 나타났다.

### 3) 특별지방행정기관

우리나라의 일선행정기관의 종류로서는 지방자치단체와 특별행정기관 둘이 있다. 지방자치단체는 해당 지방의 공공사무와 법령에 의해 위임된 국가사무를 처리하는 기관으로서 광역시, 도시, 군이 이에 속한다. 반면에 중앙행정기관이 그 소관사무를 처리하기 위하여 각 지역에 설치한 기관을 특별지방행정기관이라 한다. 특별지방행정기관은 직접 국가관장이 필요한 전국적 통일성이 요구되거나 특수 전문적인 사무를 처리하는 것을 그 특징으로 하고 있다. 현재 우리나라의 특별행정기관의 종류와 수는 다음과 같다.

〈표 19〉 우리나라 특별지방행정기관의 수

유 형 별	기 관 수	1차기관 (도단위)	2·3차기관 (시·군단위)	비 고
노 동 행 정	58	19	39	노 동
세 무 행 정	198	13	185	국 세 · 관 세
공 안 행 정	4,416	160	4,256	경 찰 · 소 방 · 출 입 국 관 리 · 검 찰 · 교 정
현 업 행 정	2,507	13	2,494	철 도 · 체 신
기 타 행 정	604	111	493	국 토 관 리 · 환 경 · 병 무 · 보 훈 · 통 계 · 영 립
합 계	7,783	316	7,467	

자료 : 금상식, 정정목, "지방정부의 새모습", 「바람직한 정부를 만들어 보자」, 한국공공정책학회·바람직한 정부를 연구하는 모임 공동주최 심포지움, 1997.10.22. p.211.

1987년에 조사한 자료에 의하며 우리나라의 특별지방행정기관의 수는 3,053개 였다. 꼭 10년이 지난 오늘날의 숫자와 비교해 보면 배이상이 늘어났다.<sup>11)</sup>

이렇게 늘어나는 특별지방행정기관은 지방화를 주창하고 있는 오늘날에는 이미 전술한 바와 같이 지방자치단체의 종합조정기능을 저해하는 중요한 요인으로 등장하고 있는 것이다.

이와같은 특별행정기관을 시범자치시에는 지방자치화하는 것에 대한 도민들의 반응을 살펴 보고자 9개의 질문을 하였다.

### (1) 경찰

지방자치제도가 실시하게 된 연유는 지역주민들이 자신들의 생명과 재산을 보호하기 위하여 출발하였다. 자신들의 생명과 재산을 보호하는 일은 경찰업무가 일차적인 것이다. 그러므로 지방자치제가 실시하면 실시할 수록 지방자치단체장이나 지방의회 뿐만 아니라 주민들도 치안에 대한 관심이 높아질 것이며, 동시에 치안문제나 경찰관리에 정치적 책임도 커질 것으로 전망된다. 따라서 우리 경찰도 새로운 제도와 행동양식이 요구되지 않을 수 없다.<sup>12)</sup> 그런데 우리나라 경찰은 국가경찰로 출범한 이래 오늘에 이르기 까지 수많은 역경과 시련 속에서 공공의 안녕과 질서유지에 헌신적인 노력을 기울여 오늘의 민주사회를 수호하는 데 앞장서 왔다. 그러나 국민의 눈에는 경찰의 역할이 정부보호라는 시국치안에 중점을 두어 국민보호라는 민생치안에 소홀했다는 평가를 받아 왔다. 따라서 민주봉사경찰상을 구현하려는 다각적인 노력에도 불구하고 국민들의 신뢰와 협조는 미흡했다고 할 수 있다. 베이커(T.Baker)와 헌터 (R.D.Hunter) 그리고 러쉬(J.P.Rush)는 경찰의 역할과 기능이 20세기를 거쳐 오는 동안 범죄 통제자, 법집행자, 질서유지자, 지역사회봉사자로 변화 발전되어 왔다고 한다. 또한 유명한 경찰행정학자인 윌슨(O.W.Wilson)은 현대사회에 있어서 경찰의 사회적 책임은 서비스에 있다고 주장하고 있다.<sup>13)</sup>(이황우, 지방자치시대와 자치경찰의 도입, p.29)

#### ① 시국치안

시국치안에 대한 도민들의 의견은 <표 20>와 같다.

11) 국무총리행정조정실, 「지방자치제 실시 연구자료집」, 1987. p.361.

12) 이상환, "지방자치제와 경찰," 「수사연구」, 1996. 8월호, pp.42-48 참조.

13) 이황우, "지방자치시대와 자치경찰의 도입," 「수사연구」, 1996. 8월호, p.29 : 정균환, 「자치경찰」(서울 : 신유영사, 1996) 참조.

〈표 20〉 시국치안의 자치사무화에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 시국치안(경비, 정보, 보안 등)을 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	218	17.5
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	658	52.9
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	299	24.0
(4)	기타	2	0.2
(5)	모르겠다.	21	1.7
	무응답	47	3.8
합계		1245	100.0

〈표 20〉의 분석에 의하면 제주도민들은 시국치안업무는 일단 시범자치대상사무에서 제외하여 현행대로 중앙정부가 수행하도록 하는 반응이 52.9%로 압도적으로 높게 나타나고 있다. 아직도 제주도민들은 한국이 처해 있는 남북한 대치현상과 사회불안요소의 상존 등으로 시국치안은 다른 나라와 마찬가지로 중앙정부의 몫으로 남아 있어야 한다고 생각하고 있는 사람이 많았다. 다만 재정문제만 해결된다면 지방정부가 수행하는 것도 좋다는 반응이 24%로 비교적 높게 나타나고 있으며, 지방정부가 수행해야 한다는 반응도 17.5%나 되었다. 따라서 재정문제만 해결된다면 지방정부가 시국치안 업무를 수행해야 한다는 반응은 41.5%로 비교적 높게 나타나고 있다는 점도 주목해 볼 필요가 있다 하겠다.

## ② 민생치안

교통, 방법, 일반형사등 주민의 일상적인 업무와 관련된 민생치안에 대한 도민들이 의견을 분석한 표가 〈표 21〉이다.

〈표 21〉 민생치안의 자치사무화에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 민생치안(방법, 교통,형사, 일반수사 등)을 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	544	43.7
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	315	25.3
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	304	24.4
(4)	기타	2	0.2
(5)	모르겠다.	19	1.5
	무응답	61	4.9
합계		1245	100.0

이 분석표에 의하면 제주도민들은 시국치안과는 달리 지방자치단체가 맡아야 한다는 반응이 43.7%를 매우 높게 나타나고 있다. 재정때문에 유보하고 있는 층이 24.4%인 점을 고려한다면 재정적인 면만 해결한다면 지방자치단체가 수행해야 한다는 반응이 결국 68.1%(43.7% + 24.4%)로서

민생치안업무의 지방정부로의 귀속화를 강력하게 바라고 있다. 그러나 아직도 25.3%가 민생치안도 지방정부보다 중앙정부가 수행해야 한다는 반응을 보이고 있는 점도 유의할 필요가 있다.

경찰에 대한 교차분석결과 의미가 있는 것을 종합해 보면 다음과 같다.

가. 시국치안과 민생치안에 대해서는 연령에 큰 차이가 없으나 젊은 사람 특히 30대가 경찰사무를 지방자치화해야 한다는 목소리가 다른 연령에 비해 높은 편이다.

나. 지역별로 보면 시국치안에 대해서는 지역별로 차이를 나타내는 것은 크게 없다. 다만 서귀포시민 26.6%가 지방정부로 이양을 20.9%가 재정은 중앙, 운영은 지방정부라는 반응을 보여 다른 지역보다 자치경찰에 대한 요구가 큰 편이다. 민생치안에 대해서는 북군이 36.8%만이 자치민생경찰에 대해 지지를 보내어 가장 저조한 편이다.

다. 소득별로 보이면 시국치안에 대해서는 통계적으로 차이가 있는 것으로 나타나지 않으나 민생치안에 대해서는 소득이 높을수록 지방자치화해야 한다는 반응이 높게 나타나고 있다.

라. 직업별로 보면 주부가 60.4%가 현행대로 중앙정부가 계속해야 한다는 반응을 보며 가장 높게 나타났고 반면에 서비스직은 42%만이 중앙정부가 21%는 지방정부가, 36.0%는 재정은 중앙, 운영은 지방이라는 반응을 보여 직업중에서는 가장 적극적으로 자치시국경찰에 대해서 선호하고 있다.

민생치안에 대해서는 자영업자가 56%, 서비스직이 49.5%로 지방자치화를 지지하고 있으며 재정문제만 중앙정부가 맡고 운영은 지방정부가 하여야 한다는 반응도 서비스직은 28%로 나타나 서비스직이 자치경찰에 대해서는 매우 적극적이다.

마. 학력별로 보면 대졸이상이 다른 계층에 비해 현행대로 경찰업무는 중앙정부가 해야 한다는 반응이 시국치안에서는 58%로 가장 높게 나타났 반면에 민생치안에서는 51%가 지방자치단체로 이양해야 한다는 가장 높은 의견을 보인점이 특징이라 할 수 있다.

바. 성별로 보면 통계적 차이는 나타나고 있지 않았다.

## (2) 국토관리에 관한 특별지방행정기관

현재 중앙정부는 국토관리의 종합성과 전문성을 명문으로 일정규모이상의 사회간접자본(공항, 도로, 항만, 하천, )의 건설과 유지를 담당하고 있다.

### ① 국도의 건설과 관리

현재 제주도에에는 국도의 건설과 관리를 위해 건설교통부는 제주도건설사무소와 국도유지관리사무소를 설치운영하고 있다.

이에 대한 제주도민들의 의견을 분석한 표가 <표 22>이다.

〈표 22〉 국도건설과 관리의 자치사무화에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 국도건설과 관리를 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	336	27.0
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	330	26.5
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	503	40.4
(4)	기타	3	0.2
(5)	모르겠다.	23	1.8
	무응답	50	4.0
합계		1245	100.0

이 표에 의하면 제주도민들은 시범자치가 실시될 경우 국도의 건설과 관리는 재정은 중앙정부가 맡고 집행업무인 건설과 관리는 지방정부가 맡아서 하여야 한다는 반응이 40.4%가 가장 많았다. 그 다음 의견으로는 국도의 건설과 관리업무를 중앙정부가 지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사하도록 하는 의견이 27%였다. 결과적으로 지방자치단체가 국도의 건설과 관리부문에서 집행업무를 담당해야 한다는 의견이 67%이상 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 반면에 현행대로 중앙정부가 맡아야 한다는 의견은 26.5%에 불과하였다.

## ② 항만의 건설과 관리

항만의 건설과 관리도 국도의 건설과 관리와 마찬가지로 오랫동안 중앙정부가 직접 건설과 관리를 하여 왔다. 항만의 건설과 관리에 대한 제주도민의 의견을 분석한 표가 〈표 23〉이다.

〈표 23〉 항만사무의 자치사무화에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 항만건설과 관리를 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	279	22.4
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	393	31.6
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	492	39.5
(4)	기타	2	0.2
(5)	모르겠다.	27	2.2
	무응답	52	4.2
합계		1245	100.0

상기 표에서 보는 바와 같이 제주도민들은 국도의 건설과 관리도 마찬가지로 항만의 건설과 관리도 재정은 중앙정부가 집행은 지방자치단체가 하여야 한다는 의견이 39.5로 가장 많았다. 지방자치단체에 모든 것을 이양하여야 한다는 반응은 22.4%로서 결국 지방자치단체가 항만에 관한 집행업무를 수행해야 한다는 반응이 60%를 상회하고 있다. 반면에 현행대로 중앙정부가 계속 계획과 집행을 하여야 한다는 반응도 31.6%가 나타났다.

### ③ 공항의 건설과 관리

공항의 건설과 관리에 대한 도민의 의견을 분석한 표가 <표 24>이다.

<표 24> 공항건설과 관리사무의 자치사무화에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 공항 건설과 관리를 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답지수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	214	17.2
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	485	39.0
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	446	35.8
(4)	기타	3	0.2
(5)	모르겠다.	24	1.9
	무응답	73	5.9
합계		1245	100.0

<표 24>을 보면 시범자치가 되더라도 공항의 건설과 관리는 중앙정부가 계속 행사해야 한다는 반응이 39%로서 국도와 항만보다는 훨씬 많이 나타났다. 이와같은 반응은 공항건설과 관리가 비용도 막대하게 소요되기 때문에 지방정부가 감당하기가 어렵다는 점도 있지만 그 뿐만 아니라 공항을 관리하는 업무가 다른 사회간접자본시설보다는 훨씬 전문성을 요하기 때문이라는 생각을 갖고 있기 때문이라 사료된다. 재정은 중앙정부가, 집행은 지방정부가라는 반응도 35.8%로 높게 나왔다. 공항의 건설과 관리도 중앙정부가 지방정부에 이양을 해야 한다는 반응도 17.2%가 나왔다. 따라서 지방정부가 집행을 담당해야 한다는 의견도 50%이상나오고 있다는 점도 주목해야 할 필요가 있다.

국도관리에 관한 특별지방행정기관에 대한 교차분석결과 의미있는 것만 요약하면 다음과 같다.

가. 연령별로 보면 나이가 들수록 현행대로 중앙정부가 행사해야 된다는 비율이 높았고, 반면에 재정만 중앙정부가 해결해 준다면 지방정부가 수행해도 좋다는 반응이 젊은 사람에 비해 높았다.

나. 지역적으로 보면 국토개발관리에 대해서는 차이가 없는 것으로 나타났다. 다만 복제주군민들이 다른 지역보다 재정문제를 우선 풀고 지방정부의 자율권을 높여야 한다고 주장하고 있다.

다. 소득별로 보면 가장 높은 소득계층인 251만 이상이 계층은 국도와 관련된 행정은 재정문제만 해결되면 지방자치단체로 이양해야 한다는 의견이 80%가까이 나타나고 있는 반면 저소득층일수록 중앙정부가 계속해야 한다는 반응이 평균보다 약간 높게 나타나고 있다.

라. 직업별로 보면 농·수·축산업에 종사하는 사람들은 현재와 같이 중앙정부가 서비스직에 종사하는 사람들은 지방정부가 국토개발과 관련된 행정을 주도해야 한다는 의견이 타 직업에 비해 높게 나타나고 있다.

마. 학력이 낮을수록 중앙정부가, 학력이 높을수록 재정은 중앙정부가, 운영은 지방정부가라는 반응을 보이고 있다.

바. 성별로 보면 통계적 차이는 없는 것으로 나타났다.

### (3) 현업 및 기타기관

#### ① 농촌진흥청의 운영과 관리

농촌진흥청의 관리와 운영에 대한 의견을 보면 <표 25>과 같다.

<표 25> 농촌진흥청사무의 자치사무화에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 농촌진흥청의 운영과 관리를 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	647	52.0
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	225	18.1
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	270	21.7
(4)	기타	3	0.2
(5)	모르겠다.	33	2.7
	무응답	67	5.4
합계		1245	100.0

상기 표를 보면 알 수 있겠지만 농촌진흥청의 운영과 관리는 지방자치단체가 중앙정부로부터 일체의 권한을 이양받아 행사해야 한다는 의견이 52%로 매우 높게 나타나고 있는 반면에 중앙정부가 계속 맡아야 한다는 의견은 18%에 불과했다. 그리고 재정은 중앙정부가, 집행은 지방정부가 해야 된다는 반응도 21.7%가 나와 농촌진흥청에 대한 사무는 지방자치단체가 맡아서 하여야 된다는 의견이 절대적으로 많다고 볼 수 있다.

#### ② 산림행정

산림행정의 운영과 관리에 대한 의견을 분석한 표가 <표 26>이다.

<표 26> 산림행정의 자치사무화에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 산림행정의 운영과 관리를 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	619	49.7
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	250	20.1
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	280	22.5
(4)	기타	3	0.2
(5)	모르겠다.	33	2.7
	무응답	60	4.8
합계		1245	100.0

<표 26>에 따르면 산림행정은 중앙정부가 지방자치단체에 이양해야 한다는 반응이 49.7%로 높게 나타나고 있다. 재정은 중앙정부가, 집행은 지방정부가 라는 반응도 22.5%가 나타나고 있다. 계속 중앙정부가 행사를 해야 한다는 반응은 20.1%로 나타나고 있어 산림행정에 대한 도민들의

의견은 다른 것과 마찬가지로 지방정부로 이양해야 된다는 의견이 지배적이다.

### ③ 보훈행정

보훈행정에 대한 의견은 <표 27>와 같이 나타나고 있다.

<표 27> 보훈행정에 대한 자치사무화에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 에 보훈행정의 운영과 관리를 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	315	25.3
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	512	41.1
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	318	25.5
(4)	기타	40	3.2
(5)	모르겠다.	0	0
	무응답	60	4.8
합계		1245	100.0

<표 27>에 의하면 보훈행정의 운영과 관리에 대한 반응을 보면 현행대로 중앙정부가 하여야 한다는 반응이 41.4%를 가장 높게 나타나고 있다. 이렇게 높게 나타나고 있는 것은 보훈행정에 대한 인지가 부족하기 때문이라고 볼 수 있다. 반면에 지방정부에 이양해야 한다는 반응은 25.3%이며 재정은 중앙정부가, 집행은 지방정부가 라는 반응이 25.5%로 나타나고 있어 지방이 보훈행정에 대한 관리와 운영을 책임져야 된다는 반응도 높게 나타나고 있다는 점을 주목할 필요가 있다 하겠다.

### ④ 병무행정

병무행정에 대한 도민의 의견을 분석한 것이 <표 28>이다. 병무행정에 대한 견해를 보면 앞에서 본 보훈행정과 같이 현행대로 중앙정부가 계속 맡아야 한다는 반응이 50.3%로 높게 나타나고 있다. 반면에 지방자치단체가 그 권한을 이양받아 행사해야 한다는 반응도 19.8%로 나타나고 있으며 재정만 중앙정부가, 운영은 지방자치단체가 하는 것이 좋다는 반응이 22.6%로 나타나고 있어 특별행정기관에 대한 반응으로는 유일하게 중앙정부가 계속하여 행사해야 한다는 반응이 50%를 넘고 있다.

<표 28> 병무행정의 자치사무화에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 병무행정의 운영과 관리를 누가 행사 하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	246	19.8
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	626	50.3
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	281	22.6
(4)	기타	2	0.2
(5)	모르겠다.	30	2.4
	무응답	60	4.8
합계		1245	100.0

### ⑤ 노동행정

노동행정에 대한 의견을 분석한 표가 <표 29>이다. 지방자치단체가 그 권한을 이양받아 행사해야 한다는 의견이 37.3%로 나타나고 있으며 반면에 중앙정부가 계속 행사해야 한다는 반응이 30.4%로 나타나고 있다. 재정은 중앙정부가, 운영은 지방자치단체가 행사해야 한다는 반응이 24.4%로 나타나 지방정부가 노동행정에 대한 권한을 행사해야 한다는 반응이 60%를 넘고 있다.

<표 29> 노동행정의 자치사무화에 대한 의견

문항과 번호	시범자치시대가 실시될 경우 노동행정의 운영과 관리를 누가 행사하는 것이 바람직합니까?	응답자수 (명)	비율 (%)
(1)	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다.	465	37.3
(2)	현행대로 중앙정부에 있어야 한다.	379	30.4
(3)	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다.	304	24.4
(4)	기타	3	0.2
(5)	모르겠다.	40	3.2
	무응답	54	4.3
합계		1245	100.0

농촌진흥청, 산림, 보훈, 병무, 노동행정에 대한 교차분석의 결과를 종합 요약해 보면 다음과 같다.

가. 연령별로 보면 다른 분야에서 응답한 것과 마찬가지로 나이가 들수록 현행대로 중앙정부에 있는 것이 좋다는 반응이 높았다. 재정문제만 해결된다면 자치권의 확대에 대해서는 지지를 보내고 있다.

나. 지역적으로 보면 차이가 통계적으로 유의하게 나타나는 점은 없는 것으로 나타나고 있다.

다. 소득별로 보면 현업업무인 산림, 농촌진흥청의 사무에 대해서는 소득의 높을수록 자치사무에 대한 주장이 강한 반면에 보훈, 병무, 노동은 뚜렷한 추세가 나타나지 않고 혼재되어 있다.

라. 직업별로 보면 농촌진흥청의 운영에 대해서는 직업중에는 공무원, 사무원은 60.8%로 가장 높게 자치사무화를 주장한 반면에 농·수·축산업에 종사하는 계층은 49%로 가장 낮게 반응을 보이고 있다. 다른 부분에 대해서는 차이가 별로 없는 것으로 나타났다.

마. 학력별로 보면 농진원은 학력간 큰 차이가 없으나 노동과 산림행정은 학력이 높을수록 지방자치사무화해야 한다는 반응이 높게 나타났다.

바. 성별에서는 통계적 차이가 크게 나타나지 않고 있다.

## 6. 새정부와 시범자치전략

### 1) 여론의 요약

지금까지 시범자치의 의의와 시범자치 대상사무에 대한 도민여론을 살펴보았다. 이를 종합한 것이 <표 30>이다.

이를 요약하면 다음과 같다.

① 자치경찰에 대해서는 민생치안 분야를 중심으로 이루어져야 한다는 의견이 절대적으로 많

다는 반응을 보였다.

② 자치행정권에 대해서는 매우 찬성이나 그 중에 다만 법정외세의 과정 부분에 대해서는 현행대로라는 반응도 27%로서 다른 분야보다 높게 나타났다.

③ 교육분야는 초·중등 분야는 자치가 되어야 한다는 반응이 높은 반면에 국·공립대학에 대해서는 현행대로 중앙정부가 계속 권한을 가지고 있어야 한다는 반응과 지방정부로 이양해야 한다는 반응이 각각 비슷하게 나오고 있었다.

<표 30> 시범자치에 대한 도민 여론의 종합

분야	항목 문항	지방자치단체에 이양하여 지방자치단체가 행사해야 한다	현행대로 중앙정부에 있어야 한다	중립 재정만 맡고 운영은 지방자치단체에서 하는 것이 좋다	기타 의견 (다른 의견이 적어 있으면 적어 주십시오)	모르 겠다	무응답	합계
경찰	1) 시국치안	218 (17.5)	658 (52.9)	299 (24.0)	2 (0.2)	21 (1.7)	47 (3.8)	1245 (100.0)
	2) 민생치안	544 (43.7)	315 (25.3)	304 (24.4)	2 (0.2)	19 (1.5)	61 (4.9)	1245 (100.0)
자치 행정권	1) 지방행정기관조직 의 설치, 폐지와 운영에 관한 권한	924 (74.2)	104 (8.4)	120 (9.6)	5 (0.4)	24 (1.9)	68 (5.5)	1245 (100.0)
	2) 지방공무원 인사에 대한 모든 권한	956 (76.8)	182 (6.6)	142 (11.4)	0	22 (1.8)	43 (3.5)	1245 (100.0)
	3) 예산편성, 심의, 집행, 감사 등에 관한 일체권한	803 (64.5)	149 (12.0)	209 (16.8)	1 (0.1)	25 (2.0)	58 (4.7)	1245 (100.0)
	4) 법정외세의 과정	560 (45.0)	338 (27.1)	160 (12.9)	4 (0.3)	76 (6.1)	107 (8.6)	1245 (100.0)
교육	1) 초등학교운영에 관한 일체권한	714 (57.3)	212 (17.0)	243 (19.5)	1 (0.1)	25 (2.0)	50 (4.0)	1245 (100.0)
	2) 중, 고등학교운 영에 관한 일체 권한	637 (51.2)	235 (18.9)	295 (23.7)	3 (0.2)	27 (2.2)	48 (3.9)	1245 (100.0)
	3) 도내 국·공립 대학의 설치와 운영에 관한 일 체의 권한	373 (30.0)	397 (31.9)	396 (31.8)	2 (0.2)	22 (1.8)	55 (4.4)	1245 (100.0)
국토 개발 관리	1) 국도건설과 관리	336 (27.0)	330 (26.5)	503 (40.4)	3 (0.2)	23 (1.8)	50 (4.0)	1245 (100.0)
	2) 향만건설과 관리	279 (22.4)	393 (31.6)	492 (39.5)	2 (0.2)	27 (2.2)	52 (4.2)	1245 (100.0)
	3) 공항 건설과 관리	214 (17.2)	485 (39.0)	446 (35.8)	3 (0.2)	24 (1.9)	73 (5.9)	1245 (100.0)
현업 및 기타	1) 농촌진흥청의 운영과 관리	647 (52.0)	225 (18.1)	270 (21.7)	3 (0.2)	33 (2.7)	67 (5.4)	1245 (100.0)
	2) 산림행정의 운영과 관리	619 (49.7)	250 (20.1)	280 (22.5)	3 (0.2)	33 (2.7)	60 (4.8)	1245 (100.0)
	3) 보훈행정의 운영과 관리	315 (25.3)	512 (41.1)	318 (25.5)	40 (3.2)	0	60 (4.8)	1245 (100.0)
	4) 병무행정의 운영과 관리	246 (19.8)	626 (50.3)	281 (22.6)	2 (0.2)	30 (2.4)	60 (4.8)	1245 (100.0)
	5) 노동행정의 운영과 관리	465 (37.3)	379 (30.4)	304 (24.4)	3 (0.2)	40 (3.2)	54 (4.3)	1245 (100.0)

④ 국토개발과 관련된 분야에서는 현행대로 국가가 관리해야 한다는 의견도 30%내외의 반응으로 보이고 있는 반면에 지방자치단체가 중앙의 재정적 지원을 받아 처리해야 한다는 반응도 60% 이상 나왔다.

⑤ 현업 및 기타 분야는 인식을 잘 하지 못하는데서 오는 보훈행정과 병무행정만 지금처럼 중앙정부가 계속 수행하여야 한다는 의견이 40-50%일 뿐 나머지는 절대적으로 지방자치단체가 수행해야 한다는 반응을 보이고 있다.

## 2) 새 정부의 출범과 시범자치

상기내용을 더욱 요약하면 자치사무의 확대에 대해서는 절대 찬성이나 재정부분에 대해서는 우려가 높다는 것이다. 따라서 중앙정부가 사무를 이양하면서 재정도 함께 이양해 주는 방안이 가장 좋은 방안이 된다는 결론을 얻을 수 있다.

새정부는 신정부가 추진할 개혁과제들을 조기에 밝힘으로써 국민에게 예측가능성과 비전을 제시하고 정부 각 기관에 정책지표를 제시함으로써 일관성 있는 정책을 도모하고 관련 정책을 종합적으로 검토함으로써 정책상호간의 상충을 방지하고 시너지 효과를 극대화하기 위하여 100대 국정과제를 대통령직 인수위원회가 작성하였다.

이번 조사한 내용 중 도민들이 자치사무가 되어야 한다는 대상사무가 이 100대 국정과제에서도 지방자치단체로 이양해야 할 대상사무로 선정되었다는 점에서 시범자치가능성은 더욱 높아졌다는 점이다.<sup>14)</sup> 그 내용을 보면 다음과 같다.

### (1) 자치경찰제 도입 등 치안능력 강화

지방자치의 구현이라는 시대적 요청에 부응하면서 경찰의 역량이 효율적으로 발휘되고 새로운 시대에 국민으로부터 신뢰받는 경찰상을 정립하기 위하여 자치경찰제를 도입하려 하고 있다.<sup>15)</sup>

### (2) 지방자치단체의 자율성과 주민의 직접참여제도 확대

새정부는 지방자치가 실질적으로 이루어질 수 있도록 중앙에 집중되어 있는 권한, 재원, 사무를 지방에 배분할 필요성을 강하게 인식하고 있다. 이를 위하여 새정부는 「중앙행정권한의 지방이양촉진법」을 제정추진하여 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장하려 하고 있다.<sup>16)</sup>

### (3) 지방행정계층구조 개편과 조직축소 추진

주민편의확보와 국가경쟁력을 강화하기 위하여 지방자치단체의 유사중복기구의 통합 등 정략화를 추진하기로 하였다. 광역과 기초자치단체의 역할정립, 읍·면·동사무소의 지역복지센타화, 유사중복기구의 축소 등이 중점추진사항으로 거론되고 있다.<sup>17)</sup>

14) 대통령직인수위원회, 「국민의 정부 품질혁신을 위한 100대 국정과제」, 1998.2.12. p.2

15) 대통령직인수위원회, 상계서, p.54

16) 대통령직인수위원회, 상계서, pp.55-56.

17) 대통령직인수위원회, 상계서, p.56.

#### (4) 정부기능의 민간·지방이양확대 및 일선기관정비

현재 정부기능체제는 과거 정부주도의 국가발전기에 형성된 골격을 유지하고 있어 정부기능이 지나치게 중앙정부에 과다하게 집중되어 있기 때문에 작고 효율적인 정부를 완성하기 위하여 중앙정부기능을 과감하게 민간과 지방에 이양하려하고 있다.

이 중에 일선국가행정행정기관이 1997년말 현재 23개부처 7,409개(정원 189,088명)인 것을 축소 또는 정비를 하되 특히 병무, 보훈, 도로, 공원관리 등은 지방자치단체에 이양한 계획이다.<sup>18)</sup>

### 3) 향후과제

제주도에 시범자치 실시는 그 가능성과 의의가 매우 높다하겠다. 지역이 협소하고 반면에 지역 주민들의 적극적인 수용태세가 시범자치실시 토양을 마련해 주고 있으며 중앙과 지방정부간 기능배분의 주체인 새정부가 제주도에 실시하고자 하는 시범자치대상사무를 과감하게 지방화하려는 의지와 방안을 가지고 있기 때문에 시범자치실시여건은 매우 좋다 하겠다.

따라서 개혁의지와 분위기가 살아지기전인 새정부초기에 범도민기구를 만들어서 시범자치를 제주도에 실시하는 것을 새정부와 협의·추진해 나가야 한다.

다만 추진의 주체는 지방자치단체장을 중심으로 하는 집행부가 아니라 도·시군의회 합동기구를 만들어서 추진하는 것이 바람직하다.

왜냐하면 중앙과 지방정부간의 사무이양은 행정적 사항이기 보다는 정치적 사항이기 때문에 지방정치의 중심인 지방의회가 추진주체세력이 될 때 도민의 의견수렴이 다양화할 수 있고 중앙과의 접촉에서도 과거 관례에 구속되지 않고 활동할 수 있기 때문이다.

18) 대통령직인수위원회, 상계서, p.60.

## 참고문헌

- 국무총리행정조정실. 「지방자치제 실시 연구자료집」. 1987.
- 김상식, 정정목. "지방정부의 새모습". 「바람직한 정부를 만들어 보자」. 한국공공정책학회·바람직한 정부를 연구하는 모임 공동주최 심포지움. 1997.10.22.
- 김영기. 「지방자치행정론」(서울 : 대영문화사, 1998).
- 김종순. 「지방재정학」(서울 : 삼영사, 1997).
- 대통령직인수위원회. 「국민의 정부 품질혁신을 위한 100대 국저와제」. 1998.2.12.
- 이상환. "지방자치제와 경찰." 「수사연구」. 1996. 8월호. pp.42-48 참조.
- 이종수·윤영진 외. 「새행정학」(서울 : 대영문화사, 1997).
- 이황우. "지방자치시대와 자치경찰의 도입." 「수사연구」. 1996. 8월호.
- 정균환. 「자치경찰」(서울 : 신유영사, 1996).
- 정세욱. 「지방행정학」(서울 : 법문사, 1990).
- 총무처 직무분석기획단. 「신정부혁신론」(서울 : 동명사, 1997).
- 하석진. "많은 제약에 움츠러드는 자치행정권." 「지방자치」. 1997. 6월호.
- AnnO'M. Bowman & Richard C. Kearney. *State & Local Government*(Boston : Houghton Mifflin Co., 1993)
- Charles R. Adrian & Michael R. Fine. *State & Local Politics*(Chicago : Nelson-Hall Publishers, 1991).
- Jerry Van Sant. *Government as Stewardship*. Center for International Development Research Triangle Institute. 1997.7.