

## 제주특별자치도 시군통합의 성과평가

### Evaluating the Effects of City-County Consolidation: With a Particular Reference to Jeju Province

최영출\*

Choi, Young-Chool

#### Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 선행연구검토와 연구문제의 선정
- III. 조사설계
- IV. 시군통합의 성과평가
- V. 시사점 및 결론

본 연구에서는 2006년 7월 1일 제주특별자치도 출범이전에 있던 제주도 내의 4개 시군(제주시, 북제주군, 서귀포시, 남제주군)이 제주특별자치도로 통합되어 하나의 자치단체로 전환된데 따른 성과평가를 해 보고자 하는 것이다. 본 연구에서는 제주특별자치도에 대한 전반적 평가대신에 당초 존재했던 4개 시군이 통합되면서 통합이전에 예상했던 시군통합 효과들이 어느 정도 나타나고 있는지, 또 이러한 효과를 극대화시키기 위해서는 향후 어떠한 점이 보완되어야 하는지 하는 측면에 초점을 두고자 한다. 이를 위해서 몇 가지 연구문제를 선정하였다.

분석결과, 첫째, 행정효율성면에서는 공무원 수가 타 지방자치단체에 비하여 증가율면에서 감소되면서 절감효과가 나타나고 있다고 할 수 있다. 둘째, 주민접근성면에서는 당초 없앨 것으로 예상했던 행정계층을 그대로 유지하면서 기대효과가 발생되지 못하고 있다. 셋째, 지역내의 지역균형발전 수준은 오히려 더 악화되어지고 있다고 할 수 있다. 넷째, 주민들의 서비스 만족도는 대체로 나아지고 있다고 할 수 있다. 향후 시군통합효과를 높이기

\* 충북대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2009. 6. 15 심사기간(1차): 2009. 6. 19~2009. 6. 22, 게재확정일: 2009. 6. 25

위해서는 행정계층을 없애서 서비스 전달체제를 간소화하고 정치적 접근보다는 행정적 접근방식에 의해서 시군통합관련 제도들을 다루는 것이 필요하다고 생각한다.

□ 주제어 : 제주특별자치도, 시군통합, 성과평가, 효율성

This paper aims to objectively evaluate the effects of four cities-counties consolidation taken place in Jeju province on 1 July 2006. As it is three years now since the local government restructuring took place, it will be meaningful to attempt to evaluate whether it has had the economic, administrative and regional effects of city-county consolidation as expected before the consolidation efforts were made. In doing so, this study selects four research questions regarding the consolidation effects. The analysis results show that the consolidation effort has made a significant economic savings, it has not contributed to improving residents' accessibility to local government offices mainly due to the maintenance of administrative tier, it has slightly aggravated the regional inequality problem between Eup, Myun and Dong within Jeju province, and it has elevated the residents' satisfaction level of service provision to a certain extent. Although, it is difficult to assess the consolidation effects qualitatively and quantitatively, this paper suggests that in order for the city-county consolidation to be taken effect, it is essential for the administrative tier to be abolished.

□ Keywords: Jeju Special Local Government, City-County Consolidation, Performance Evaluation, Administrative Efficiency

## I. 서론

2006년 7월 1일 제주도는 그동안 유지되어 오던 4개시군 및 제주도라는 2층제에서 제주특별자치도라는 단일 계층체제로 전환하였다. 이 과정에서, 제주시, 서귀포시, 남제주군, 북제주군으로 있던 4개 시군자치단체는 그동안 유지하던 자치단체로서의 지위가 없어지고, 제주시(제주시+북제주군)와 서귀포시(서귀포시+남제주군)라는 2개의 행정시 체제로 전환된

바 있다. 제주특별자치도 체제로 전환된지 이제 3년이 되는 시점에서 그동안의 시군통합이 가져온 성과를 한번 짚어볼 필요가 있다. 물론 시군통합이 이루어진다고 해서 그 성과가 곧바로 나타난다고 보기는 어렵다. 새로운 체제가 정착하는데에는 시간이 걸릴 수 밖에 없기 때문이다. 이에 더하여 체제 전환을 위한 하드웨어적인 변화도 중요하지만, 그 틀속에 포함되는 세세한 소프트웨어적인 변화도 아울러 중요하다. 왜냐하면, 지방자치체제라는 하드웨어 변화는 그 자체가 목적변수가 아니고 지역경쟁력 강화나 국가경쟁력 강화를 위한 수단이 될 수 있다는 것이며 이러한 수단이 잘 작동될 수 있도록 하부행정기관과 같은 세세한 측면의 소프트웨어 변화가 적절히 이루어져야 하기 때문이다.

제주특별자치도 출범과 함께 단행된 4개 시군통합에 대한 성과평가는 다양한 시각에서 분석할 수 있을 것이다. 특히, 제주특별자치도 출범은 크게 두 가지 의미, 즉 단층제라는 면과 4개 시군의 통합이라는 면이 포함되기 때문에 더욱 그렇다. 단층제라는 점은 기존에 기초와 광역체제로 되어 있던 2층제가 1층제로 축소되면서 행정경유 기관의 축소가 수반되었다는 점이다. 이에 반하여 4개시군의 통합이라는 면은 기존의 4개 시군의 체제로 인하여 유사, 중복 행정수행, 예산의 비효율적 운용 등의 비판이 많이 제기되었던 바 이러한 문제들이 어느 정도 해결되었는 가 하는 점이다. 이 후자는 우리나라의 다른 시군통합 지역이 안고 있는 문제와도 같은 유형이라고 할 수 있겠다.

또, 제주특별자치도의 성과평가를 광의의 입장에서 보면, 이는 지방분권화의 시범적 실시 정도, 국제자유도시 목표에의 기여정도에 대한 평가<sup>1)</sup> 등을 포함하여, 협의의 시군통합 성과 평가까지 포함하는 대단히 넓은 범위로 확대된다고 할 수 있다. 왜냐하면, 제주특별자치도의 설치는 제주도의 국제자유도시로서의 지위를 보다 내실있게 지원해 주기 위한 목표도 같이 포함되어 있기 때문이다. 물론 이러한 의미의 성과평가도 필요할 것이다. 그러나 제주특별자치도 출범이 아직 3년밖에 안되고 있다는 점, 또 이와 관련한 종합적인 평가를 하는 데에는 많은 시간과 노력이 필요하다는 점 등 한계가 있다. 따라서, 본 연구에서는 제주특별자치도에 대한 전반적 평가대신에 당초 존재했던 4개 시군이 통합되면서 초기에 예상했던 시군통합 효과들이 어느 정도 나타나고 있는지, 또 이러한 효과를 극대화시키기 위해서는 향후 어떠한 점이 보완되어야 하는지 하는 측면에 초점을 두고자 한다. 즉, 본 연구에서는 2006년 7월 1일

1) 제주특별자치도 지원을 위한 법은 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'으로 되어 있듯이 제주특별자치도에 대한 각종 특별한 혜택 및 지위부여는 전국 유일의 특별자치도로서의 특별한 지위를 부여하여 지방분권의 시범적 실시를 도모하고, 아울러 국제자유도시 실현을 위하여 미래형 첨단산업을 육성, 지원한다는 목표 등 복합적인 목표를 담고 있다 (국무총리실, 2008).

제주특별자치도 출범이전에 있던 4개 시군(제주시, 북제주군, 서귀포시, 남제주군)이 제주특별자치도로 통합되어 하나의 자치단체로 전환된데 따른 성과평가에 초점을 둔다는 점이다.

## II. 선행연구검토와 연구문제의 선정

### 1. 선행연구 검토

이 장에서는 시군통합의 성과평가에 관한 국내외 기존연구를 검토해 보고 본 연구를 위한 연구문제들을 선정해 보고자 한다. 먼저 국내의 연구부터 살펴보기로 한다. 우리나라의 시군통합은 1994년 ‘도농복합형태의 시 설치에 관한 법률’이 제정되어 시군통합을 지원하는 여러 가지 특례가 생기면서 2009년 지금까지 전국 41개 시와 39개 군을 통합한 40개의 도농복합형태의 시가 탄생된 바 있다. 이러한 도농복합형태의 시가 설치되면서 이러한 통합시의 성과평가에 관련된 연구가 진행되어 오고 있다(강휘원, 2006; 김대원, 1999; 이명석, 1999; 최홍석, 정재진, 2005; 홍준현, 1997, 2005; 조석주, 2000). 이러한 연구들은 재정적 효과(최홍석, 정재진), 지역균형발전정도(홍준현, 2005)와 같은 특정부문에 초점을 두고 성과평가를 한 경우도 있고, 시군통합의 전반적 측면, 가령 단체장의 정치적 책임, 도시 및 기반 시설 변화, 행정비용 절감 등의 부분에 전반적으로 걸쳐서 성과평가를 시도한 연구들(강휘원, 조석주)도 있다. 이러한 연구들이 성과평가 지표로 사용하는 것들을 보면, 주로 비용절감효과를 측정하기 위해서 일반회계 세출예산중 인건비 비중, 일반회계세출예산중 일반행정비 비중, 1인당 행정비용, 지역개발비 비중, 공무원 수 증감율, 인구성장율, 주민만족도등을 시군통합 전후로 나누어 측정하고 있다. 이러한 연구들이 사용하는 분석방법은 지방재정자료와 같은 객관적 통계자료를 분석하는 것과 시군통합 지역 주민들 또는 공무원들에 대한 설문조사 결과를 이용하기도 한다.

이러한 연구들의 결과를 보면 일부 연구들의 경우에는 시군통합의 성과가 나타나고 있지 않다고 하는 연구들도(김대원, 1999; 이명석, 1999) 있고 시군통합으로 인하여 일부 예산 절감 및 지역균형발전효과가 나타나고 있다고 주장하는(강휘원, 2006; 홍준현, 2005; 최홍석, 정재진, 2005) 연구들도 있다. 예를 들면, 이명석과 김대원의 연구에서는 시군통합이 시군통합 전에 비하여 성과면에서 통계적인 유의미한 효과를 가져오지 못하고 있다고 하며,

지방공무원 규모가 오히려 확대되어 정부규모의 성장을 초래하였다고 주장한다. 이에 반하여, 강휘원과 홍준현 및 최홍석외의 연구에서는 행정비용의 절감효과가 나타나고 있으며, 지역균형발전효과가 나타나고 있다고 주장한다. 이러한 연구결과의 차이는 사용하는 분석지표의 차이에서 오는 경우가 많으며 어떤 측면에 초점을 두느냐 하는 것과 관련된다고 하겠다.

외국의 경우에서도 우리나라의 시군통합에 해당되는 자치단체간 통합은 국가별로 진행되어 오고 있다. 가령, 영국에서는 인접한 자치단체(district)를 몇 개 통합하고 이 통합된 자치단체에 광역자치단체와 기초자치단체기능을 다 수행하게 하는 소위 단층자치단체(unitary authority)를 지속적으로 확대해 나가고 있다<sup>2)</sup>. 또, 미국에서는 2000년도에 Tennessee 주의 Hartsville City와 Troosdale County가 통합한 사례를 비롯하여 1990년부터 2000년까지만 6개의 자치단체간 통합사례가 있으며 1805년 자치단체간 통합이 시작된 이후(New Oreleans-Orleans Parish) 2003년 7월 현재 33개의 통합자치단체가 생겨나서 운영되고 있다(Kenefake, 2003: 3-4).

이러한 자치단체간 통합현상은 스위스에서도 나타나고 있으며(Ladner, A., 2003) 26개의 Canton 밑에 있는 2,867개의 소규모 기초자치단체간의 통합이 일부 주에 걸쳐서 이루어지고 있다. 호주나 뉴질랜드 등 영국의 영향을 많이 받은 나라는 특히 이러한 현상이 심하여 뉴질랜드의 경우에는 1989년 지방정부개혁 이래로 자치단체간 통합이 지속적으로 이루어진 결과 지방정부의 수는 675개에서 2004년말 현재 86개로 줄어 들었다.

호주의 경우에도 6개 주 전역에서 지방정부간의 통합이 이루어지고 있으며(Byrne, J. & Dollery, B., 2002: 391) 이로 인해 지방정부의 수가 계속 줄어들고 있다. 1962년부터 1990년대까지 지방정부간 통합이 가장 많이 진행되었으며 최근에도 Victoria, South Australia, Queensland, 및 Tasmania 주에서 지방정부간 통합이 여전히 지속되어 오고 있다(Soul, S. & Dollery, B., 2000).

외국에서의 이러한 자치단체간 통합현상에 따라 이들 통합의 성과를 두고 많은 연구가 진행되어 오고 있다. 대표적으로는 Carr & Feiock(2004)의 연구를 들 수 있다. 이들은 편집한 저서를 통해서 다양한 통합사례에 대한 평가결과를 담고 있으며 자치단체간 통합이 성공적으로 운영되기 위한 많은 시사점들을 제시해 주고 있다. 이 연구들이 제시하고 있는 성과

2) 영국의 지방정부는 2008년까지 광역기능을 수행하는 34개의 광역자치단체(카운티 카운슬), 광역과 기초기능을 같이 수행하는 82개의 광역자치단체(36개의 대도시 자치단체, 46개의 단층자치단체), 그리고 238개의 기초자치단체(디스트릭 카운슬)와 33개의 런던자치구(1개의 City of London, 32개의 자치구) 및 대런던시(GLA, Greater London Authority)로 구성되어 있었다. 그러나 2009년 4월 1일부로 새로 9개의 단층자치단체가 추가로 설치되어 운영되고 있다.

평가지표들은 주로 효율성, 정치적 반응성, 지역경제력 등의 지표들이다. Thurmaier (2000)도 Kansas City와 Wyandotte County의 통합사례를 기술적 효율성, 주민의 대응성, 책임성, 형평성 등의 변수를 이용해서 성과평가를 제시하고 있다. 이 연구에서는 형평성이라는 개념을 사용해서 인종적 문제가 통합후에 어떻게 나아지고 있는지 등을 관심있게 다루고 있는데 이는 우리나라로 치면, 인종적 문제 대신에 지역불균형 문제를 제기하는 것과 같은 맥락이라고 할 수 있다.

성과평가와 관련한 연구방법면에서는 계량적 방법이 많이 사용되고 있지만, 오히려 주관적이고 질적인 방법을 선호하는 경우도 있다. 이러한 이유는 자치단체간 통합이 가져올 수 있는 효과가 장기적인 경우가 많고, 계량화하기 곤란한 것이 많으며, 오히려 추이변동을 질적으로 평가하는 것이 더 바람직스럽다고 보기 때문이다(John & Carr, 2004). 이러한 입장에서 John & Carr(2004)는 질적비교방법론(QCA, Qualitative Comparative Analysis)을 사용하여 양적 평가대신에 연구자의 주관적 평가를 강조한 질적 평가를 이용하고 있다. 또, Durning(1995)은 Athens City와 Clarke County의 통합사례를 평가하면서, 양 자치단체의 공무원들(Athens 시 206명, Clarke 카운티 215명)에게 설문조사를 통하여 효율성, 서비스 제공의 효과성, 주민에 대한 반응성, 공정성, 권력분산 등의 변화를 분석하고 있다. 이는 설문조사 방법을 택한 것으로서 이 역시 크게 보면 주관적 방법을 선택하고 있다고 할 수 있다.

한편, 영국의 경우에도 자치단체간 통합성과에 대한 연구들이 많이 진행되어 왔다. 대표적으로 Boyne(1998)은 스코틀랜드와 웨일즈에서의 단층화 이후 나타난 성과들을 평가하고 있다. 이 평가에서 Boyne은 공공선택이론적 입장에서 효율성과 주민선택의 다양성 등의 지표를 놓고 평가하고 있는데 웨일즈와 스코틀랜드의 경우 단기적으로는 판단할 수 있는 증거가 구체적으로 나타나고 있지 않고 있다고 지적하면서, 성과평가에 대한 판단을 장기적 관점에서 하는 것이 필요하다고 지적한다.

또 자치단체간 통합의 성과평가와 관련된 것으로서 인구규모와 자치단체의 성과가 효율성 면에서 어떤 관련성이 있는가를 종합적으로 연구한 결과도 있다(DFCLG, 2006). 이 연구는 자치단체간 통합이 과연 자치단체의 업무성과와 어떤 관계가 있으며 업무성과가 높은 자치단체의 경우, 인구규모는 어느 수준이 최적규모인지를 분석하고자 한 것이었다. 이를 위해서 2001년부터 2005까지 영국 정부의 각종 평가결과자료를 활용하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이, 국내외의 선행연구들의 경우 기본적으로 자치단체 통합의 성과에 대한 결론이 일치되고 있지 않을 뿐만 아니라 성과평가가 대단히 어렵다고 하는 점을 지

적한다. 이들이 사용한 지표들을 보면, 대부분 자치단체간 통합이후 분석을 위해서는 행정적 효율성(비용절감), 주민에 대한 서비스 질의 변화, 지역불균형의 시정정도와 같은 변수들이 공통적으로 포함되고 있음을 알 수 있다. 이러한 변수들은 시군통합의 찬성과 반대를 둘러싼 논쟁과도 같은 맥락이라고 할 수 있다. 즉, 시군통합과 같은 자치단체 통합에 대해서 찬성하는 측은 시군통합이 비용절감을 가져오며, 주민에 대한 서비스 제공수준을 향상시킬 수 있고, 지역불균형을 시정할 수 있는 수단이 된다고 한다. 반면에, 시군통합을 반대하는 측에서는 오히려 행정효율성이 나타나지 않고, 주민의 행정접근도가 떨어지며, 지역불균형이 심해질 수 있다고 주장하기 때문이다. 아울러, 연구방법면에서도 양적평가와 더불어 질적 평가방법을 사용하는 등 다양하게 접근하고 있다고 할 수 있다.

## 2. 연구문제의 선정

선행연구에 대한 검토결과를 참고로 하여, 본 연구에서는 제주특별자치도의 시군통합 성과평가를 위한 연구문제를 아래와 같이 선정하고자 한다. 이러한 연구문제는 제주특별자치도 내의 시군통합의 성과를 종합적으로 평가하기 위한 망라적인 것은 아니며, 선행연구들의 공통적인 연구결과 및 초점들을 반영하기 위한 것이다.

- 첫째, 제주특별자치도내의 시군통합은 행정적 효율성을 가지고 있는가?
- 둘째, 제주특별자치도내의 시군통합은 행정기관에 대한 주민접근성면에서 성과가 있는가?
- 셋째, 제주특별자치도내의 시군통합은 지역균형발진효과를 가지고 있는가?
- 넷째, 제주특별자치도내의 시군통합은 주민들의 종합적인 서비스 만족도에서 향상되고 있는가?
- 다섯째, 제주특별자치도내의 시군통합 효과를 더욱 가속화시키기 위한 방안은 무엇인가?  
등이다.

### Ⅲ. 조사설계

#### 1. 평가설계

본 연구에서 시군통합의 성과평가를 위한 평가설계방법은 사전·사후 측정단일집단 설계방식이다. 정책에 대한 평가를 위한 설계방법은 크게 실험적 방법과 비실험적 방법으로 나눌 수 있으며, 실험집단과 통제집단을 어떻게 구성하느냐에 따라 다양한 설계방법이 있을 수 있다(정주택 외, 2007: 134-163). 본 연구에서는 제주특별자치도가 출범한지 아직 3년밖에 되지 않은 점, 제주특별자치도와 지역적으로 대단히 유사한 통제집단을 선정하기 어려운 점, 자료의 제약점 등의 이유로 사전·사후 측정 단일집단 설계방식을 택한다. 이는 정책이 목표 변수의 변화를 가져왔는지를 확인하려 할 때 사용하는 것(Posvac ad Carey, 1997: 143-144)으로서 위에서 선정한 연구문제들이 제주특별자치도 실시후에 어떻게 변하게 되었는지를 측정하는데 적당하다고 할 수 있다. 이러한 설계방법은 아래 박스에서 나타나 있다.

〈사전·사후 측정단일집단설계 모형〉				
	사전	정책	사후	차이
실험집단	O <sub>1</sub>	X	O <sub>2</sub>	D=O <sub>2</sub> -O <sub>1</sub>

이 설계를 통해서는 비록 목표변수에 있어서 변화의 원인을 확인할 수 없을지라도 정책이 무익하거나 불필요한 것이었는지를 확인할 수 있다는 장점이 있다(정주택외, 2007: 157).

#### 2. 변수

본 연구에서의 연구문제는 전술한 바와 같이 행정적 효율성, 주민접근성, 지역균형발전성, 주민의 서비스 만족도, 시군통합효과 극대화 방안 등이라고 할 수 있다. 이러한 연구문제를 분석하기 위한 변수를 설정해 보기로 한다. 첫째, 행정적 효율성이다. 행정적 효율성은 시군통합 전후로 행정체제를 운영하는데 소요되는 비용의 차이가 있느냐 하는 점이다. 물론 이는 투입되는 비용이 낮은 산출문제는 고려하지 않은 것이다. 이러한 산출은 통합전후 상호 유사



하다고 간주한다. 이를 측정하기 위하여 공무원 수의 증가율 및 일반회계세출예산 중 일반행정비가 차지하는 비율을 활용한다.

둘째, 주민접근성이다. 주민접근성은 행정기관에 대한 주민의 공간적 접근성을 의미한다. 오늘날 주민들이 행정기관을 직접 방문하여 민원을 처리하는 빈도는 많이 줄어들고 있다. 그 이유는 민원처리내용이 대폭 간소화되고 있으며 동시에 인터넷을 통한 처리도 가능해 지는 등 창구가 대폭 다양화되고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 자영업의 신고, 건축허가 등 직접 행정기관을 방문하여 처리하여야 하는 민원도 있기 때문에 행정기관에 대한 주민접근성은 여전히 중요하다고 할 수 있다. 따라서, 여기서는 시군통합후 주민들이 읍면동사무소 및 도본청(행정시 포함)에 직접 가는데 있어서 공간적 거리 차이를 측정변수로 삼는다.

셋째, 지역균형발전성이다. 제주특별자치도의 경우, 제주남부와 제주북부간의 지역불균형이 여전히 지속되어오고 있다고 지적하는 사람들이 많다. 지역불균형은 지역간(가령, 수도권과 비수도권간, 영남과 호남간 등)에도 존재하지만, 지역내에도 존재한다고 할 수 있다. 이러한 지역불균형 정도를 분석하기 위하여 (1) 시군통합 전의 4개시군 체제하에서의 4개시군별 인구분포도가 통합후에 어떻게 달라지고 있는지를 분석하고, (2) 읍면동별 인구분포의 지니계수가 통합전후에 어떻게 달라지고 있는지를 분석하기로 한다. 물론 지역균형발전성을 측정하기 위한 지표로는 그 지역의 1인당 GRDP 같은 자료가 가장 타당하다. 또, 분석대상 지역별 공공시설 분포 같은 자료도 대리변수로 유용할 수 있다. 그러나 현실적으로 읍면동 단위별 1인당 GRDP 자료는 구할 수가 없고 공공시설 분포도 읍면동별로는 나타나 있지 않기 때문에 자료제약의 어려움이 따른다. 따라서 본 연구에서는 읍면동별 인구분포 자료를 이용한다. 지역경제학에서는 한 지역의 인구분포의 변화율은 지역발전의 중요한 지표가 될 수 있다(홍준현, 2005)고 하고 있다.

넷째, 서비스의 만족도이다. 이는 시군통합 후 제주특별자치도 주민이 느끼는 만족도의 차이를 의미한다. 이를 정확히 측정하기 위해서는 패널그룹을 만들어서 시군통합 전후에 대한 서비스 만족도를 측정하는 것이 필요하다. 그러나 이 역시 현실적으로 어려운 것이기 때문에 본 연구에서는 시군통합후 2년이 지난 2008년도에 실시한 한 연구보고서(한국정책분석평가학회 연구보고서)의 주민서비스 만족도에 대한 조사결과<sup>3)</sup>를 원용하기로 한다.

다섯째, 향후 시군통합효과를 증대시키기 위한 방안에 관한 것이다. 이는 위의 네 가지 연구문제들에 대한 검토와 분석을 근거로 제시할 수 있을 것이다.

3) 한국정책분석평가학회는 국무총리실의 위탁을 받아 '제주특별자치도 07년도 성과보고서'를 제출하였으며, 이 연구에서 도민 1200명을 상대로 설문조사를 실시한 바 있다 (국무총리실, 2008)

위의 박스에서 보듯이 실험집단은 4개시군이 통합된 제주특별자치도가 되며, 사전기간은 기본적으로 특별자치도가 시행한 시점인 2006년 7월 1일 이전인 2004년과 2005년 두 기간이 되어서 2개년도의 자료가 활용되며, 사후기간은 2006년과 2007년 두 기간의 12월 말 기준자료를 활용한다. 현재 활용할 수 있는 공식적인 가장 최근의 자료는 2008년 자료이나 2008년 12월 말에 발표된 자료도 실제 데이터는 2007년 자료이기 때문에 사전과 사후 각 2년씩의 자료를 비교하여 분석하기로 한다. 다만, 2개년도씩 비교가 불필요한 경우에는 2005년 및 2007년 자료로 단일하게 비교 분석한다. 아울러 설문조사 방식에 의존하는 경우에는 2008년에 실시한 설문자료 결과를 원용한다. 위에서 논의한 측정변수 및 측정방법내용을 요약 정리하면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 본 연구의 측정지표 및 측정방법

구분	측정변수	측정방법	자료	
연구문제	행정효율성	공무원수 변화	사전, 사후 전체공무원 수 차이	2004-2005년 /2006-2007년 제주통계 연보
		일반행정비 비율	일반회계예산 중 일반행정비가 차지하는 비율의 사전, 사후비교	2004-2005년 /2006-2007년 제주통계 연보
	주민접근성	행정기관(본청, 행정시, 읍면동) 접근성	주민들과 행정기관과의 평균 반지름거리 비교	2005년과 2007년
		기관방문수월성	민원서비스 처리를 위한 기관방문 수월성 개선수준 (설문지)	2008년 설문조사 자료
	지역균형 발전성	지역별 인구분포 변화비율	4개시군체제당시의 4개시군별 인구수와 실시후 인구분포(4개시군 가정)	2004-2005년 /2006-2007년 제주통계 연보
		읍면동의 지니계수	43개 읍면동의 인구 지니계수	2004-2005년 /2006-2007년 제주통계 연보, Netminer 프로그램
	주민의 서비스 만족도	서비스 전반에 대한 개선 수준 및 만족도	서비스 전반에 대한 개선 수준 및 만족도(설문지)	2008년 설문조사 자료
		민원서비스 처리 개선수준 및 만족도	민원서비스 처리개선 수준 및 만족도(설문지)	2008년 설문조사 자료
	시군통합 효과 향상방안	측정결과를 토대로 시군통합효과 향상방안 제시		

## IV. 시군통합의 성과평가

이하에서는 본 연구의 주요내용인 제주특별자치도내의 시군통합이 가져온 성과를 연구문 제별로 평가해 보기로 한다.

### 1. 행정효율성

행정효율성 평가를 위해서는 공무원 수 변화 및 일반행정비 비율의 변화를 살펴보기로 한 다. 우선 공무원 수의 변화부터 보면, 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 연도별 공무원 수 변화

(단위: 명)

구분	2004	2005	2006	2007	2008
제주특별자치도 공무원 수	4,540	4,809	4918	4885	4723
	증감율	5.93%	2.27%	-0.68%	-3.32%
전체지방공무원 수	327,117	338,470	345,989	348,638	346,922
	증감율	3.47%	2.23%	0.77	-0.5%

자료: 제주통계연보, 행정안전부 지방행정종합정보공개시스템, 행정안전부 공무원 정원분석표

주 : 2006년부터 2008년까지 공무원 수는 자치경찰공무원과 특별지방행정기관(이전의 제주지방국토관 리청 등 7개기관)에서 이관된 공무원 수를 뺀 공무원 수임.

위의 <표 2>에서 보는 바와 같이 제주특별자치도 전체 공무원 수는 2004년도에 4,540명 에서 2005년도에는 4,809명으로 늘었고 특별자치도 실시연도인 2006년도 말에는 5,170 명으로 늘었다. 그 이후 2007년도에는 5,137명으로 약간 줄었다가 2008년도 말에는 4,975명으로 다시 줄어들었다. 이를 해석하는 데에는 다음과 같은 몇가지 점을 고려하여야 한다. 첫째, 2006년말 기준 제주특별자치도 공무원 수 5,137명에는 자치경찰 127명과 특 별행정기관의 이관공무원 수 125명이 포함되어 있다는 점이다. 이는 다른 지방자치단체에는 포함되어 있지 않은 공무원 수이다. 따라서 전국의 지방공무원 수 증가율과 비교할 때 이 수 자(252명)는 제주특별자치도 공무원속에서 제외하여야 한다. 이렇게 할 경우, 2006년도에 는 제주특별자치도의 공무원 수 증가율이 전국지방공무원 증가율과 거의 유사하나, 2007년

에는 -0.68%로서 전국 평균증가율인 0.77%보다는 다소 낮다. 그리고 2008년도에는 -3.32%로서 전국 평균증가율인 -0.5%보다 약 6배 정도 감소했다고 볼 수 있다. 이 수치만 볼 때에는 제주특별자치도의 경우 시군통합으로 인한 공무원 수 증가율이 타 자치단체들 보다 낮아서 행정적 효율성이 다소나마 나타나고 있다고 할 수 있을 것이다.

다음은 일반회계세출예산중 일반행정비가 차지하는 비율을 살펴 본다. 시군통합이 이루어지면 중복되는 행정업무를 줄일 수 있어야 하며 이는 일반행정비의 감소로 나타나야 한다. 이를 측정하기 위하여 제주특별자치도의 경우 연도별 제주통계연보 자료를 이용하여, 연도별로 기능별 세출예산의 비율을 구해보면 아래 <표 3>과 같다.

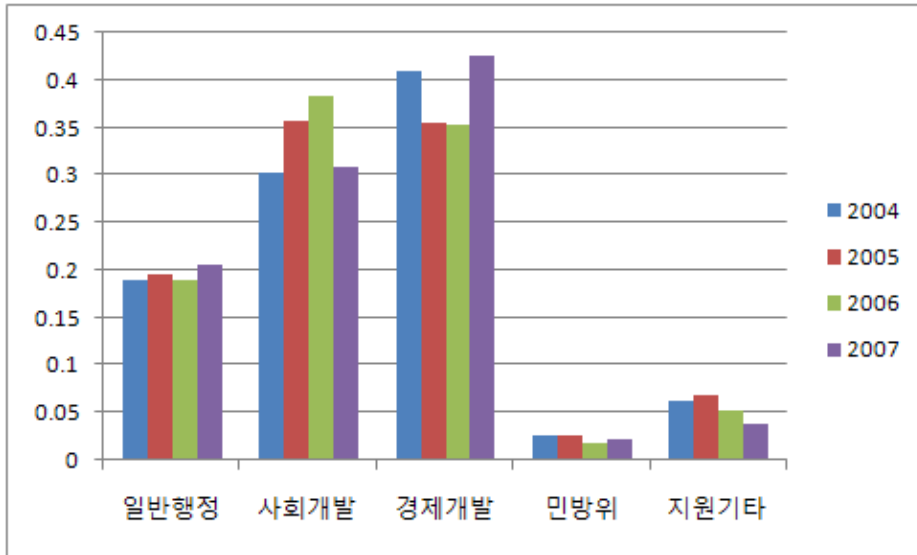
<표 3> 연도별 일반회계세출예산의 기능별 분류

연도	일반행정	사회개발	경제개발	민방위	지원기타
2004	0.18918	0.302139	0.408694	0.026056	0.063327
2005	0.195623	0.356405	0.35436	0.025992	0.067614
2006	0.190372	0.383546	0.354112	0.019016	0.052954
2007	0.204826	0.308233	0.425454	0.022359	0.039128

자료: 연도별 제주통계연보 자료 이용

위의 <표 3>에서 보는 바와 같이 일반행정비의 경우 2006년도에는 다소 낮아졌다가 2007년도에는 다시 약간 높아지고 있음을 알 수 있다. 이를 그래프로 나타내 보면 아래 <그림 1>과 같다. 일반행정비의 비율은 연도별로 약간씩 증감을 달리하여 일정한 추세를 발견하기 힘들다. 다만, 경제개발비의 경우를 보면 2007년도의 경우에는 전년도에 비하여 큰 폭으로 증가함을 알 수 있다. 즉, 일반행정비를 기준으로 하는 시군통합의 성과는 좀 더 장기적인 데이터를 필요로 하며 제한된 데이터로 단정하기는 어렵다고 할 수 있겠다.

<그림 1> 연도별 제주특별자치도의 기능별 예산비율



## 2. 주민접근성

주민접근성은 두가지 측정지표를 활용하여 분석해 보기로 한다. 하나는 제주특별자치도 주민들이 행정기관에 공간적으로 어느 정도의 접근성을 가지는지를 시군통합 전과 비교해 보고자 하는 것이다. 이를 위해서 제주특별자치도 주민들의 행정기관과의 평균적인 거리를 반지름개념을 이용하여 측정한다. 즉, 제주특별자치도 실시 이전에는 4개 시군이 존재했었으나 2006년 7월 1일 이후에는 2개 행정시체제로 전환된 바 있다. 4개 시군과 2개 행정시에 대한 제주특별자치도 주민들의 평균적인 접근성을 공간적으로 분석해 보는 것이다. 물론 읍면동은 43개인데 특별자치도 실시 전후로 그 수에 있어서 차이가 없다. 아울러 기능면에서도 큰 차이가 없기 때문에 읍면동은 접근성 면에서 같다고 본다. 두 번째로는 설문지 분석 결과를 이용해서 주민들이 행정기관 방문을 위한 수월성 면에서 어느정도 만족하는지를 분석해 보고자 하는 것이다.

우선 첫 번째 문제부터 살펴본다. 제주특별자치도가 실시되기 이전에 4개 시군이 있을 때의 주민들의 접근성을 보면 아래 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 4개시군체제하의 접근성

구분	전체면적(km <sup>2</sup> )	반지름(km)
제주시	255.5	9.0
북제주군	722.3	15.2
서귀포시	254.6	9.0
남제주군	615.4	14.0

주: 면적=반지름(r)<sup>2</sup>\*3.14

위의 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 4개 시군하에서의 주민들이 행정기관에 대한 접근성은 평균적인 거리면에서 볼 때, 제주시의 경우는 반경 9.0km 내에 있었으며, 북제주군의 경우는 15.2km 었다. 전체 평균을 보면 약 11.8km 내에 행정기관이 있었다고 할 수 있다. 그러나 2개 행정시 체제로 되면서 제주시민의 경우 평균적으로 볼 때, 반경 17.6km, 그리고 서귀포시민의 경우는 16.7km 로서 평균 17.15km가 되고 있어서, 당연히 4개 시군체제보다는 멀다고 할 수 있다.

〈표 5〉 2개 행정시 체제하의 접근성

구분	전체면적	반지름
제주시	977.756km <sup>2</sup>	17.6km
서귀포시	870.6km <sup>2</sup>	16.7km

이는 당연한 결과이다. 그러면 왜 이러한 문제가 발생했는가? 제주특별자치도가 출범할 당시, 단층체로서의 제주특별자치도는 행정시라는 행정계층을 두지 않고 43개 읍면동을 10개 내외의 대동제로 한다는 암묵적 전제가 있었다. 즉, 읍면동을 대동제로 하여 현재 행정사에서 수행하는 집행기능을 대폭 읍면동으로 이양한다는 것이었다. 그러나 이러한 문제가 여러 가지 정치적 이유로 해결되지 못하고 행정계층을 두다 보니 결국은 주민 접근성면에서 오히려 특별자치도 이전보다도 더 못한 상황이 되어 버린 결과가 생겼다고 할 수 있다.

아래 표는 제주시와 서귀포시의 면적 및 읍면동 수에 의한 반지름 거리 및 통합대동을 가정했을 때의 반지름 거리를 제시해 주고 있다. 즉, 현재의 제주시 관할면적은 977 제곱킬로미터인데, 제주시청에 주민들이 민원서류를 떼기 위해 접근하고자 하는 경우 가야할 거리는

먼 사람 기준으로 해 볼 때 평균 17.6 킬로미터에 해당한다. 그러나 이러한 행정시 체제가 아니고 당초에 의도했던 5개의 대동을 가진다고 할 경우, 반지름은 7.9킬로미터로 줄어든다. 서귀포시의 경우는 현재의 서귀포 행정시를 유지한다고 하는 경우 멀리 있는 사람 기준으로 평균 16.7 킬로미터, 그리고 5개의 대동을 가진다고 가정할 경우 7.4 킬로미터로 줄어든다는 것을 알 수 있다.

<표 5> 접근도 측정을 위한 반지름

구분	전체면적	반지름	읍면동 수	통합 대동	통합대동 면적	반지름
제주시	977.756km <sup>2</sup>	17.6km	26개	5개	195.5km <sup>2</sup>	7.9km
서귀포시	870.6km <sup>2</sup>	16.7km	17개	5개	174.1	7.4km

즉, 현재의 행정시체제는 읍면동에서 완결적 업무를 처리하지 못하고 행정시와 특별도청을 거쳐서 처리하도록 함으로써 주민입장에서는 원거리행정이 되도록 하는 원인을 제공하고 있다고 할 수 있다.

두 번째, 설문지를 통한 주민의 행정기관 접근성에 대한 만족도 조사결과이다. 2008년도 한국정책분석평가학회가 국무총리실의 의뢰로 실시한 설문조사 결과를 보면 아래 <표 6>과 같이 나타나고 있다.

<표 6> 민원서비스 처리를 위한 행정기관 방문 수월성 개선수준 및 만족도

개선 정도			만족도		
구분	빈도	비율	구분	빈도	비율
전혀 개선 안됨	13	2.7	매우 불만족	16	3.4
개선안됨	28	5.9	불만족	22	4.7
대체로 개선안됨	60	12.6	약간 불만족	63	13.4
보통	221	46.5	보통	228	48.5
대체로 개선	112	23.6	약간 만족	103	21.9
개선	34	7.2	만족	31	6.6
매우 개선	7	1.5	매우 만족	7	1.5
합계	475	100.0	합계	470	100.0
평균	4.10		평균	4.07	
표준편차	1.121		표준편차	1.115	

자료: 국무총리실 (2008: 121)

위의 <표 6>을 보면, 행정기관 방문수월성면에서는 개선정도면에서 '보통'으로 응답한 비율이 46.5%로서 가장 높고 그 다음이 '대체로 개선'되었다고 생각하고 있으며 그 비율은 약 23.6%이다. 만족도 면에서 보면, '보통'이 48.5%로서 가장 높고, 그 다음이 '약간 만족'으로서 21.9%를 차지하고 있다. 즉, 특별자치도 출범이후 행정기관에 대한 접근성 면에서는 대부분이 보통으로 생각하고 있으며 약간 진전된 것으로 보고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 위에서 제시한 접근성 결과가 유사한 것으로서 공간적인 접근성 면에서는 크게, 나아진 것이 없다고 할 수 있다. 그 이유는 지역내의 여러 가지 정치적 이유로 인하여, 행정시 체제를 유지하게 됨으로써, 읍면동이라는 하부행정기관의 권한과 기능을 확대해 주지 못함도 기인한 것으로 생각된다.

### 3. 지역균형발전성

제주특별자치도가 출범한 이후 지역균형발전정도가 심화되었는지, 완화되었는지 하는 점을 분석하는 일이다. 이를 위해서 지역별 인구분포가 특별자치도 출범이후 어떻게 변화되었는지를 분석한다. 첫째, 4개 시군 당시의 4개 시군별 인구분포가 특별자치도 출범이후 기존 4개 시군을 상정했을 때 어떻게 변화되었는지와, 둘째, 43개 읍면동의 출범전후 지니계수<sup>4)</sup> 변화를 분석해 보고자 한다. 우선, 4개 시군 당시와 출범후의 4개 시군을 상정한 인구분포정도를 비교해 본다. 아래 <표 7>은 4개 시군의 출범전후 인구규모를 제시해 주고 있다.

4) 지니계수(Gini's Coefficient)는 소득이 어느정도 균등하게 분배되는가를 나타내는 소득분배의 불균형 수치이다. 이는 이탈리아의 인구학자인 지니(Corrado Gini)가 소득분포에 관해서 개발한 것으로서 오늘날에는 소득불균형, 지역불균형 등 불균형 상태를 측정하는데 이용된다. 지니계수는 0과 1사이의 값을 지니는데 값이 0에 가까울수록 불평등정도가 낮고 1에 가까울수록 불평등정도가 심하다고 한다. 보통 0.4가 넘으면 불평등정도가 심한 것으로 본다. 본 연구에서는 사회적 네트워크 분석 프로그램인 Netminer 프로그램을 이용하여 지니계수를 측정하였다.



<표 7> 4개 시군의 출범전후 인구규모

구분		2004	2005	2006	2007
4개시군	제주	296,990	304,510	309,568	312,572
	북제주	102,342	97,744	96,251	95,792
	서귀포	84,070	83,375	83,033	83,111
	남제주	73,833	74,118	72,843	71,823
2개 행정시	제주시	399,332(71.67%)	402,254(71.87%)	405,819(72.25%)	408,364(72.50%)
	서귀포시	157,903(28.33%)	157,493(28.13%)	155,876(27.75%)	154,934(27.50%)
합계		557,235	559,747	561,695	563,298

자료: 연도별 제주통계연보를 가지고 시군별 읍면동 자료를 재활용하여 작성.

주 : 4개 시군의 경우 통합전 읍면동 기준임. 제주(19개 동), 북제주군(7개 읍면), 서귀포시(12개 동), 남제주군(5개 읍면)

위의 <표 7>과 아래 <표 8>을 보면, 4개 시군의 통합전과 통합후의 인구규모 추이를 볼 수 있다. 제주시의 경우에는 지속적으로 증가되고 있으며 나머지 시군은 모두 감소추세에 있다.

<표 8> 4개 시군의 연도별 인구비율

	제주	북제주	서귀포	남제주	합계
2004	0.532971	0.18366	0.15087	0.132499	1
2005	0.544014	0.174622	0.148951	0.132413	1
2006	0.551132	0.171358	0.147826	0.129684	1
2007	0.554896	0.170056	0.147544	0.127504	1

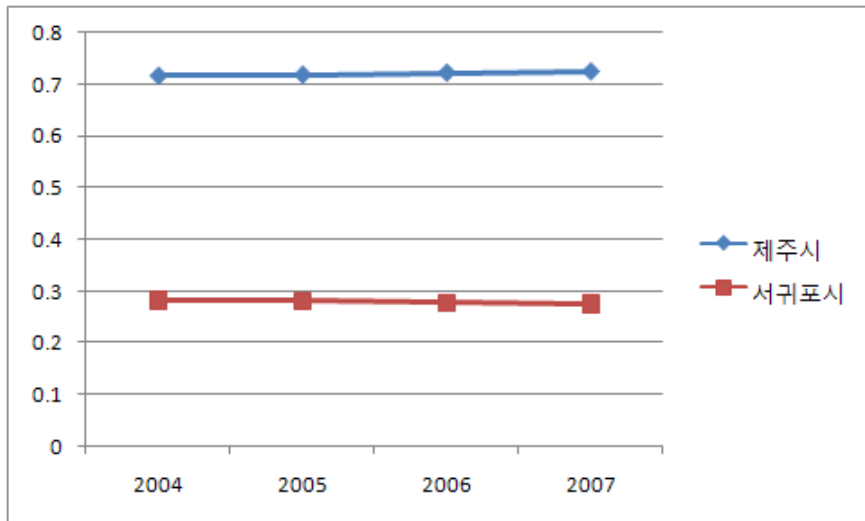
자료: 연도별 제주통계연보 자료

이를 다시 현재의 행정시 체제로 구분지어 보면, 제주시(제주+북제주군)와 서귀포시(서귀포시+남제주군)가 통합 후 여전히 격차가 발생하고 있음을 알 수 있다. 아래 <표 9> 및 <그림 2>는 2개 시의 인구비율을 단순화해서 제시한 것이다.

<표 9> 제주시와 서귀포시의 인구비율

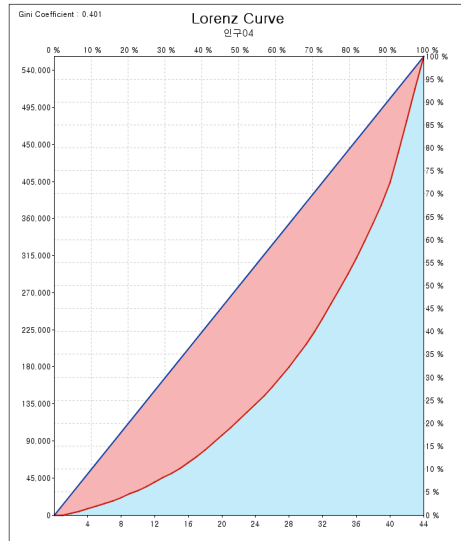
	제주시	서귀포시
2004	0.716631	0.283369
2005	0.718635	0.281365
2006	0.72249	0.27751
2007	0.724952	0.275048

<그림 2> 2개 행정시의 연도별 인구비율



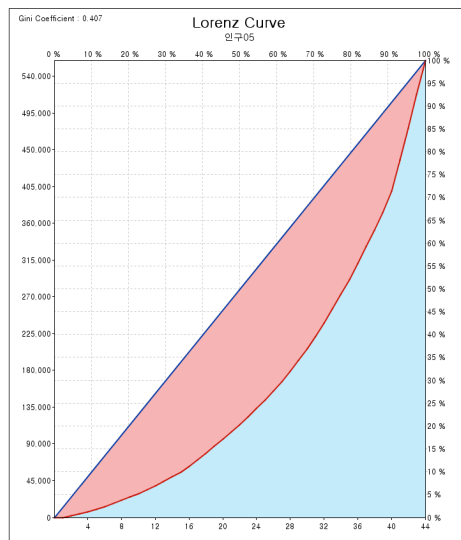
한편, 43개 읍면동의 인구규모를 이용한 지니계수를 구해 본 결과 아래 2004년도의 지니 계수가 <그림 3>과 같이 나타나고 있다.

<그림 3> 2004년의 지니계수(0.401)



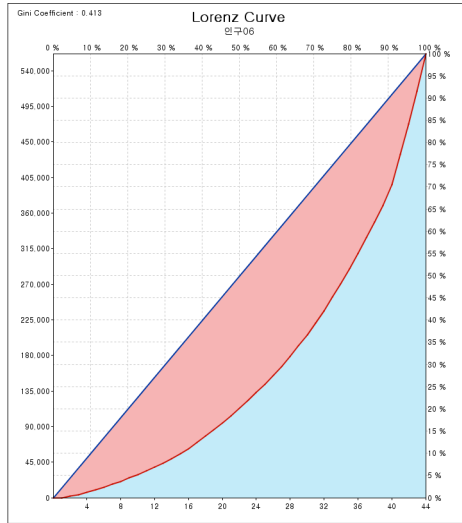
2004년도의 지니계수는 0.401이며, 2005년도는 <그림 4>과 같이 0.407로서 전년도 보다 불균형이 약간 심해지고 있음을 알 수 있다.

<그림 4> 2005년의 지니계수(0.407)



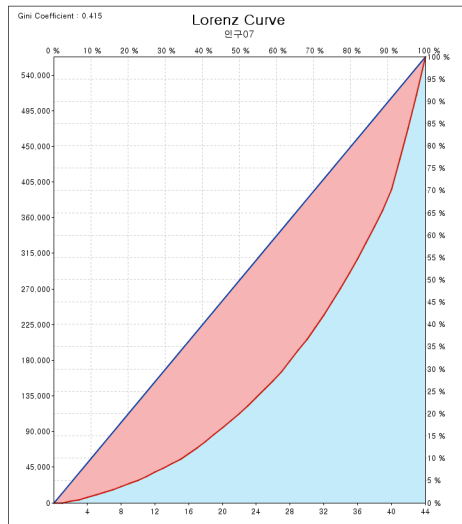
아래 <그림 5>는 2006년도의 지니계수를 보여주고 있는데, 0.413으로서 통합전보다 약 0.006 정도 불균형이 심해지고 있음을 알 수 있다.

<그림 5> 2006년의 지니계수(0.413)



2007년도의 경우는 2006년도 보다 불균형이 더욱 심해져서 0.415 수준이 되고 있다.

<그림 6> 2007년의 지니계수(0.415)



통합전후의 43개 읍면동의 인구규모를 기준으로 한 지니계수를 보면 통합후에 지역내 불균형이 더욱 심해지고 있음을 알 수 있다.

#### 4. 주민에 대한 서비스 제공만족도

주민들이 서비스 제공만족도는 시군통합 이후 서비스 제공의 전반적인 개선 수준 및 민원처리 서비스의 개선수준에 대한 인식을 기초로 살펴보고자 한다. 이를 위해서는 전문한 바와 같이 한국정책분석평가학회가 실시한 설문조사결과를 활용하고자 한다. 아래 <표 10> 및 <표 11>은 시군통합 이후 서비스 전반에 대한 개선 수준 및 민원처리 서비스 개선 수준에 대한 인식을 보여주고 있다.

<표 10> 서비스 전반에 대한 개선 수준 및 만족도

개선 정도			만족도		
구분	빈도	비율	구분	빈도	비율
전혀 개선 안됨	18	3.8	매우 불만족	22	4.7
개선안됨	26	5.5	불만족	23	4.9
대체로 개선안됨	49	10.4	약간 불만족	51	10.9
보통	203	43.2	보통	204	43.4
대체로 개선	128	27.2	약간 만족	125	26.6
개선	41	8.7	만족	38	8.1
매우 개선	5	1.1	매우 만족	7	1.5
합계	470	100.0	합계	470	100.0
평균	4.15		평균	4.13	
표준편차	1.170		표준편차	1.198	

자료: 국무총리실 (2008: 124)

위의 <표 10>을 보면, 전반적인 서비스 개선정도면에서 볼 때, '보통'으로 응답한 사람이 43.2%로서 가장 높고, 그 다음이 '대체로 개선되었다'고 생각하고 있으며 그 비율은 27.2%이다. 또 '대체로 개선' 및 '개선'을 합치면 약 36%로서, '개선안됨'과 '대체로 개선안됨'을 합친 16% 보다 약 2배이상 높다고 할 수 있다. 만족도 면에서 보더라도 '약간만족'과 '대체로

만족을 합친 비율이 약 35%에 이르고 있어서 '약간 불만족'과 '불만족'을 합친 16% 보다 약 2배 이상 높다. 즉, 전반적인 서비스 개선은 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

아래 <표 11>은 민원처리 서비스의 개선정도 및 만족도 수준을 보여주고 있다. 민원처리 서비스로 국한해 볼 때, '대체로 개선' 및 '개선'에 응답한 비율을 합친 결과 약 35% 수준이며, '대체로 개선안됨'과 '개선안됨'을 합친 18%보다도 약 2배 이상 높다. 만족도도 거의 같은 비율로 대체로 만족하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 11> 민원처리서비스의 개선정도 및 만족도

개선 정도			만족도		
구분	빈도	비율	구분	빈도	비율
전혀 개선 안됨	13	2.7	매우 불만족	8	1.7
개선안됨	26	5.5	불만족	32	6.7
대체로 개선안됨	58	12.2	약간 불만족	49	10.3
보통	213	44.7	보통	231	48.5
대체로 개선	128	26.8	약간 만족	107	22.5
개선	32	6.7	만족	43	9.0
매우 개선	7	1.5	매우 만족	6	1.3
합계	477	100.0	합계	476	100.0
평균	4.13		평균	4.16	
표준편차	1.113		표준편차	1.096	

자료: 국무총리실 (2008: 121).

위의 분석결과를 놓고 볼 때, 제주특별자치도 주민들은 시군통합이 이루어진 후 전반적인 서비스 수준과 민원처리 서비스 수준면에서 대체로 만족하고 있고 개선되고 있는 것으로 생각하고 있다고 평가할 수 있겠다.

## V. 시사점 및 결론

위에서는 본 연구가 선정한 연구문제를 중심으로 성과평가를 실시해 보았다. 그 결과, 행정효율성면에서는 공무원 수가 타 지방자치단체에 비하여 증가율면에서 감소되면서 절감효과가 나타나고 있다고 할 수 있다. 다만, 일반회계세출예산의 기능별 분류중 일반행정비가 차지하는 비율은 제주특별자치도 출범후에 안정적인 감소현상이 아니라 감소와 증가가 동시에 일어나는 불확정한 상태에 있다. 그러나 경제개발비에 대한 비중은 확실히 증가하고 있어서 이에 대한 평가는 좀더 기간을 두면서 하는 것이 타당하다고 생각한다.

행정기관에 대한 주민접근성 면에서는 큰 효과가 나타나고 있지 못하다고 할 수 있다. 그 이유는 시군통합 및 단층제를 하는 경우, 기본적으로 읍면동을 통합하여 이 하부기관에 주민 생활에 관련되는 생활행정기능들이 대폭 이관되는 형태를 외국에서는 취하고 있으나 제주특별자치도의 경우에는 행정시라는 기형적인 행정계층을 두게 되면서 오히려 접근성을 악화시키는 현상을 낳고 있다고 할 수 있다.

지역균형발전성 측면에서 보면, 43개 읍면동의 인구분포 면에서 시군통합 전후의 지니계수가 오히려 악화되고 있다고 할 수 있다. 2004년과 2005년의 인구분포 지니계수가 각각 0.401 및 0.407이었으나, 2006년과 2007년에는 0.413 및 0.415로 더욱 악화되어 가고 있다. 이는 제주특별자치도가 지역간 자원배분을 하는데 있어서 많은 고민을 해야 할 과제라고 생각한다. 제주시(기존의 제주+북제주군)와 서귀포시(기존의 서귀포+남제주군)로 양분한 인구규모를 보더라도 2004년과 2005년에는 제주시의 인구비중이 71.67% 및 71.87%였으나 2006년과 2007년에는 72.25% 및 72.50%로 그 비중이 높아지고 있는데에서도 알 수 있다. 즉, 시군통합 이후 지역내의 불균형은 오히려 더 심해지고 있다고 할 수 있다.

지역주민들에 대한 서비스 제공면에서 보면 대체적으로 주민들은 시군통합 이후 전반적인 서비스 제공면에서 개선되고 있고, 동시에 민원 서비스 처리에서도 개선이 나타나고 있다고 응답하고 있다. 이러한 부분은 어느 정도 긍정적인 면이 있는 만큼 주민들에 대한 보다 섬세하고 체계적인 서비스 제공개선 노력이 지속되어야 한다고 생각한다.

위의 성과평가 결과를 놓고 볼 때, 향후 제주특별자치도가 시군통합의 효과를 보다 증대시키기 위하여 해야 될 과제는 무엇이 될 수 있겠는가? 이에는 여러 가지 관점에서 대안을 제시할 수 있을 것이나 여기에서는 현재의 행정시를 폐지하고 하부행정기관인 읍면동의 대동제화와 통합된 읍면동에 대한 대폭적인 생활행정 기능이관인 대안이 될 수 있다고 생각한다.

단층제를 취한 나라의 경우, 제주특별자치도 처럼 행정시라는 기형적인 행정계층을 두는 나라는 찾아보기 어렵다. 이는 행정계층을 두게 되면 자치계층과 같은 경유기능을 그대로 수행하게 되어 단층제를 설치하는 의미가 없어지기 때문이다. 단층제를 택하는 영국의 경우가 제주특별자치도의 행정시와 같은 행정계층을 두는 것이 아니라, 하부행정기관에 대폭 기능을 이양하여 윈스톱 행정기관으로 운영한다. 가령, 인구 72만인 리이즈 시(Leeds)의 경우 14개의 하부행정기관이 우리나라의 대동제처럼 기능하여 윈스톱 서비스를 수행하고 있다. 이렇게 함으로써, 행정의 효율화, 주민접근성 강화라는 효과가 발생하게 되는 것이다. 그러나, 제주특별자치도의 경우는 행정시라는 행정계층을 두게 되어 행정효율성의 효과가 반감되고 있다고 할 수 있다. 이로 인하여 발생하는 행정효율성의 미발생에 대해서 시군통합이 실패한 것으로 평가할 것이 아니라, 하부행정기관의 설계가 잘못되었다고 평가해야 할 것이다.

이를 보다 세밀히 살펴 보기로 한다. 제주시의 경우 2008년 7월달에 본청에서 처리한 민원이 113,310건이며, 읍면동에서 처리한 것이 145,704건이다. 본청에서 처리한 민원의 1년치는 약 135만건으로 추산된다<sup>5)</sup>. 서귀포시의 경우는 제주시 통계를 인구비율로 나누어 주어 추산하면 49만건에 달한다. 두개 행정시의 민원서류건수를 합하면 모두 184만건에 달한다. 한 사람이 방문하여 1건만 처리하는 것이 아니라 3건정도를 동시에 처리한다고 가정한다. 이렇게 가정하면 제주시의 경우는 연 45만명, 서귀포시의 경우는 약 16만명이 민원서류를 떼기 위해 두개의 행정시를 방문하고 있다고 가정할 수 있다.

그러나 만약에 대동제가 이루어져서 지금 행정시에서 발급받고 처리하는 민원서류들을 대부분 대동에서 처리한다고 가정하면 주민들의 입장에서는 행정시까지 가지 않고 분산되어 있는 대동에서 처리할 수 있으므로 접근하는데 소요되는 시간을 절약할 수 있을 것이다. 이를 개략적으로 추산해 보기 위해서 현재의 읍면동 43개를 특별자치도 출범전 상정했던 10개정도로 통합한다고 가정한다. 대동제로 하기 이전인 현재의 제주시와 서귀포시의 관할 면적의 반지름은 제주시의 경우 17.6km, 서귀포시의 경우 16.7km로서 가장 멀리 떨어져 있는 주민기준으로 볼 때 자동차 시속 50킬로미터로 가정하면, 제주시의 경우는 21분, 서귀포시의 경우는 20분이 소요된다. 그러나 10개의 대동으로 한다고 가정할 경우, 제주시의 경우는 9.5분, 서귀포시의 경우는 8.9분이 소요되는 것으로 가정된다. 이 경우 접근도 면에서 차이가 발생하는데, 제주시의 경우는 1인의 민원인 기준으로 민원서류 처리하는데 11.5분, 서귀포시의 경우에는 11.1분이 단축된다고 할 수 있다.

5) 제주시 내부자료를 활용하여 추산한 것임.



이 단축시간을 편익으로 환산해 본다면, 제주시의 주민들은 연 517만 5천분, 서귀포시의 주민들은 연 177만 6천분이 절감된다고 할 수 있다. 1인 근로자의 연 근무활동시간을 계산하기 위해서 일년에서 공휴일등을 제외하면, 261일이 되는데, 이를 분으로 환산하면 261일\*480분(8시간\*60분)=125,280분이 된다. 즉, 제주시 주민들의 경우는 41.3명 근로자의 1년 근무시간만큼 절감이 되며, 서귀포시 주민들의 경우는 14.1명 근로자의 1년 근무시간이 절감된다고 할 수 있다. 이 절감된 시간들을 생산활동에 투입한다고 가정하면, 1인당 국민소득 2만달러 기준으로 해 볼 때, 제주시의 경우에는 연 8억 2천만원, 서귀포시의 경우에는 약 2억 8천만원의 소득이 증가되는 결과를 발생시킨다고 할 수 있다. 즉, 접근도의 향상으로 인하여 주민들에게 실질적인 편익이 발생한다고 할 수 있다. 물론 여기에 주민들의 교통비(유류비 절감, 교통비 등)를 포함하면 그 편익은 더욱 커지게 된다. 이 외에도 주민들이 심리적으로 겪는 여러 가지 불편한 점이 해소될 수 있기 때문에 이러한 방향으로 하부행정기관의 개선이 향후 이루어져야 할 것이라고 생각한다.

아울러, 향후 제주특별자치도가 보다 많은 관심을 가져야 할 분야는 바로 지역내 불균형문제이다. 일반적으로 시군통합을 하면, 확대된 자원을 통하여 낙후된 지역으로 더욱 많은 투자를 하게 되어 지역내 불균형은 줄어든다고 경험적인 연구들은 제시하고 있다. 그러나 제주특별자치도의 경우, 제주시 지역과 서귀포시 지역간의 격차가 더욱 커지는 것으로 나타나고 있다. 43개 읍면의 인구규모를 이용한 지니계수 면에서도 그 현상은 확연히 나타나고 있다. 향후에는 지역내의 불균형을 시정할 수 있는 지역내 공공시설과 자원의 재배분 노력이 필요하다고 생각한다.

## 【 참고문헌 】

- 강희원. (2006). 평택시 시군통합의 평가와 과제. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 국무총리실. (2008). 제주특별자치도 '07년도 성과평가 보고서. 한국정책분석평가학회 연구과제 보고서.
- 김대원. (1999). 통합시의 생산성 증대효과 분석: 공공산출물의 측정모형의 적용을 중심으로. 한국행정학보. 제33권 제3호.
- 박종관. (1999). 행정구역개편에 관한 연구. 서울대학교 박사학위 논문.
- 이명석. (1999). 제도와 정부규모: 시정부를 중심으로. 한국행정학보. 제33권 제4호.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개선방안. 서울대학교 행정논총.
- 정주택, 김종래 외. (2007). 정책평가론. 서울: 법문사.
- 조석주. (2000). 도농복합형태의 시 제도분석과 발전방향. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 최영출. (2005). 자치단체간 통합시 공공시설운영 절감효과 추정에 관한 연구. 한국지방자치학회보 제17권 제4호.
- 최영출. (2005). 외국의 단층자치단체 비교분석: 영국, 캐나다, 뉴질랜드를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 제16권 제3호.
- 최영출, 최외출. (2008). 국가경쟁력과 지방분권과의 인과관계분석. 한국도시행정학보, 제21권 제2호.
- 최홍석, 정재진. (2005). 도농통합의 재정적 효과에 관한 연구. 지방행정연구 제19권 제4호.
- 홍준현. (1997). 시군통합에 의한 지방행정구역 개편의 영향평가. 한국행정연구원 연구보고서.
- 홍준현. (2005). 시군통합이 지역내 및 지역간 균형성장에 미친 효과. 한국사회와 행정연구. 제16권 제1호.
- Boyne, G. (1998). Public Choice Theory and Local Government Structure: An Evaluation of Reorganisation in Scotland and Wales. In *Local Government Reorganisation : The Review and its Aftermath* (ed) by Leach, Steve. London: Frank Cass and Company Limited.
- Carr, J. & Feiock, R. (2004). *City-County Consolidation and Its Alternatives*. London: M.E. Sharpe.
- DFCLG(Department for Communities and Local Government). (2006). *Population Size and Local Authority Performance*. Cardiff: Centre for Local and Regional Government Research, Cardiff University.
- Durning, D. (1999). The Effects of City-County Government Consolidation: The

- Perspectives of United Government Employees in Athens-Clarke County, Georgia. *Public Administration Quarterly*.
- Fenwick, John & Bailey, Mark. (1999). Local Government reorganisation in the UK. *International Journal of Public Sector Management*. Vol 12 No. 3.
- Filkin, G. & Moor, C. (1997). Reflections on the Local Government Review. *Public Administration*. Vol. 75 Spring. pp. 129-140.
- Game, Chris. (1997). 'Unprecedented in Local Government Terms'-The Local Government Commission's Public Consultation Programme, *Public Administration*, Vol. 75 Spring.
- Ladner, A. (2003). Swiss Local Authorities under Reform: Convergence or Divergence. *Swiss Political Science Review*, Vol, 9, No. 1.
- Leach, S. & Stoker, G. (1997). Understanding the Local Government Review: A Retrospective Analysis. *Public Administration*, Vol, 75, Spring, pp. 1-20.
- Leach, S. (1998). *Local Government Reorganisation: The Review and Its Aftermath*. London: Frank Cass Publishers.
- Leach, Steve. (ed). (1998). *Local Government Reorganisation: The Review and its Aftermath*. London: Frank Cass
- Leland, S. & Thurmaier, K. (2000). Metropolitan Consolidation Success: Returning to the Roots of Local Government Reform. *Public Administration Quarterly Summer*.
- Local Government Commission. (2003). *Local Government Reorganisation*. Wellington: Local Government Commission.
- McDavid, J.C. (2001). Solid-waste contracting out, competition, and bidding practices among Canadian local governments, *Canadian Public Administration*, Vol. 44, No. 1, pp. 1-25.
- O'Neill, M. (2004). *Devolution in British Politics*. London: Longman.
- Pilkington, C. (2002). *Devolution in Britain Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Pratchett, L. (2000). *Renewing Local Democracy: The Modernisation Agenda in British Local Government*. London: Frank Cass Publishers.
- Randall, S. & Heath, P. (1995). *Local Government Reorganisation in England and Wales: Key Legal and Practical Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Reddy, P. (2002). The Greater Toronto area revisited: from Metropolitan Government to unicity. *International Journal of Public Sector Management*, Volume 15, No. 1.

