

기본방향 및 조직·인사 관련 전문가 포럼

이 글은 제주특별자치도의 '기본방향' 및 '조직·인사' 부문과 '참여자치' 부문에 대하여 해당 분야의 전문가를 모시고 논의한 것을 정리한 것입니다.

일 시 : 2004년 8월 21일(토), 10:00~13:00

장 소 : 제주도중소기업종합지원센터 대회의실

구 분	성 명	소 속
좌 장	이 문 교	제주관광대학 방송연예과 교수
발 표	하 혜 수	상주대학교 행정학과 교수
토 론	이 영 웅	제주환경운동연합 사무국장
	이 지 훈	제주참여환경연대 공동대표
	박 인 순	제주한라대학 행정정보관리과 교수
	김 성 준	제주대학교 행정학과 교수
	위 영 석	한라일보 정치부 차장
	윤 정 웅	제민일보 편집부 국장

이문교

각계의 전문가들이 참여하게 된 것에 대해 감사하게 생각하고 효과적인 결론을 도출해내기를 바랍니다. 먼저 하혜수 교수님으로부터 연구결과에 대해서 간단하게 듣고 토의를 시작하도록 하겠습니다.

하혜수

기본구상은 실질적인 자치권과 특별한 자치권을 갖춘 자치도로 지향하였습니다. 헌법의 테두리 안에서 최대한의 권한 이양을 받을 수 있도록 개념을 정립했고 서울특별시, 홍콩특별행정구, 주정부와 비교하여 개념을 정립하

였습니다.

'제주특별자치도'는 종합적 기능을 수행하는 자치단체로서 중앙정부로부터 입법, 조직, 재정에 관한 최대한의 권한 특례가 인정되어야 하며 여기에 시범적 성격을 가진 교육자치 및 자치경찰제를 도입하는 것입니다.

일부에서는 자치계층제의 축소로 공동체 파괴, 민주성 훼손 등의 문제점을 제기하고 있는데 이에 대해서는 견해를 달리하고 있습니다. 제주특별자치도에서 계층제 개혁은 제주의 특성상 필요하다고 생각합니다.

특별자치도는 기존 지방자치법의 획일적 적용을 배제하고 제주의 여건과 특성에 부합되



게 특례가 인정되어야 합니다. 자치계층제 개혁은 제주특별자치도의 한 부문으로서 제주의 여건과 특성에 맞게 제주지역의 계층구조를 진단해 보고 합리적 대안을 모색해 보자는 것이며 이는 여타 부문의 특례를 인정받을 수 있는 대외적 명분이기도 합니다.

조직과 인사권에 관한 내용을 말씀드리겠습니다.

첫째, 도지사의 지위와 직급의 향상을 통해 특별자치도의 위상을 한 단계 높여야 합니다.

둘째, 부지사의 수와 직급에서도 제주도가 국제자유도시와 관련된 권한, 기능의 확대에 의해 특례가 인정되어야 하고 특히 부지사 수를 3명으로 늘리는 것에 대한 검토가 필요합니다. 또한 특별자치도지사의 위상 격상에 부합되게 부지사의 직급도 상향되는 것이 고려되어야 합니다.

셋째, 기구와 조직설치에 관한 특례가 인정되어야 합니다. 제주지역의 자치계층구조가 단층제로 전환될 경우, 실국 11개, 담당과 48개 정도가 필요합니다. 또한 직급체계가 상향되

기 때문에 조직구조는 확대될 것입니다.

넷째, 공무원 직급체계는 중앙부처 수준으로 조정되어야 합니다. 특히 중앙의 식견을 갖춘 인물과의 인사교류를 활성화하여 특별자치도의 권한을 확립하고 정책적 성과를 도출해 내는 것이 필요합니다.

마지막으로 정원특례, 외국인 채용과 개방형 임용 특례, 인사교류 특례는 자치단체의 역량을 강화하기 위해 필수적인 사항들입니다.

앞서 제시된 내용들에 대해서는 단기적인 시각과 중장기적인 관점을 투영하여 강구되었음을 알려 드립니다.

이문교

특별자치도의 조직권과 인사권 확대의 필요성과 당위성을 설명해 주셨습니다. 열린우리당의 김혁규 위원장이 이 안에 대해 법률에 준하는 조례제정, 자치단체권, 도지사의 직위향상은 타 시도의 형평성을 고려해 반대한다는 입장을 제시하였습니다. 이에 대한 진위여

특 집

부를 떠나 특별자치도에 대한 중앙정부의 시각과 제주의 관점이 차이가 있는 것이 아닌가 생각합니다.

조직의 기본이 되는 정원, 직급, 인사는 계층 구조와 맞물려 있다고 할 수 있습니다. 조직권과 인사권 확대에 있어서는 전문인력, 외국인이 공직사회에 들어올 수 있는 특례조항이 필요합니다. 예로 감귤산업의 담당공무원이 자주 바뀝니다. 감귤, 축산, 수산, 관광 등의 전문직에 한해서는 일정기간 임기를 보장하여 업무를 담당하도록 하는 특례가 필요합니다. 일본의 경우 각 현 단위에는 전문기관을 두어 전문성을 확보하도록 노력하고 있습니다.

농업관련 조직의 문제 중 4개 기초자치단체의 기관이 중복돼 재정적 낭비가 초래되고 있는데 이에 대한 조직개편과 통합이 요구됩니다. 현재의 계층구조가 개혁되지 않을 경우에는 현재와 같은 광역자치단체와 기초자치단체간의 인사교류의 문제점은 쉽게 해결되지 않을

것입니다.

참여정부의 핵심 국정 운영 철학은 분권과 자치입니다. 특별자치도의 경우 권한, 예산, 인사 등에서 포괄적인 분권을 지향하고 있습니다. 이 중에서 가장 핵심적인 사항은 계층구조의 개혁이라고 생각합니다. 이에 대한 도민적 합의가 이루어지지 않을 경우 도민 투표가 필요하다고 봅니다. 이런 혁신개혁에는 이해관계가 복잡하기 때문에 이해집단간의 반대도 만만치 않을 뿐만 아니라, 시장 군수 임명제로의 전환에 따른 자치권의 훼손이라는 형식적 반대명분도 갖게 됩니다.

계층구조의 개혁은 제주지역이 좁고 정보통신망의 발달로 제주가 하나의 생활권을 형성하고 있기 때문에 행정민주성을 훼손하지 않으면서 효율성을 증대할 수 있다고 생각하기 때문에 추진되어야 한다는 것입니다.

시·군이 없어진다면 관련기관의 위원, 장, 공무원 등이 반대할 가능성이 높습니다. 따라서 현재의 기득권 세력을 광역 쪽으로 흡수하



는 등 이를 흡수할 수 있는 방안도 마련되어야 합니다.

1차 산업분야 공무원의 전문직 특례의 필요성, 시·군 단위의 경쟁적 연구 산업의 체계화, 외국인 공무원 특채, 현안인 자치계층개편 등은 이해관계가 맞물려 있기 때문에 신중한 접근이 필요합니다. 또한 조직과 인사문제는 계층구조 개편과 관련되어 있다고 생각합니다.

박인순

제주도의 지위에 특례를 인정하는 제주특별자치도의 제도화는 찬성하나 제주도가 일개의 자치단체로서 대한민국의 통치권 하에 있기 때문에 헌법 안에서 접근되어야 하고 타지역과의 형평성도 고려되어야 합니다. 따라서 제주도만이 다른 자치단체와는 차별화된 지위를 인정받는 것이 가능한지에 대한 의문을 갖습니다.

첫째, 제주특별자치도는 정치, 경제, 문화 등 지역의 전반적인 발전을 도모할 수 있는 행정과 자치체제를 개혁하는 것으로 제주도민의 복리향상이 최상의 목적이라고 생각합니다. 그럼에도 불구하고 제주특별자치도 추진 목적을 국제자유도시의 성공적 추진에 두는 것은 상호 논리가 맞지 않는다고 생각합니다. 즉 제주국제자유도시특별법은 경제적인 면에 초점을 맞춘 계획이기 때문입니다.

둘째, 특별자치도에 입법권, 행정권 등이 헌법 테두리 안에서 이뤄져야 하지만 여기에 통상과 경제외교권에 관한 특례도 인정되어야 한다고 생각합니다.

셋째, 대통령이 특별자치도 추진을 언급하였다 하여 이것이 확정된 국가정책은 아니라고 생각합니다. 구체적인 이행을 위해서는 입법

조치가 필요하고 이를 위한 각 중앙부처와 국회의 입장도 고려해야 합니다.

넷째, 제주특별자치도의 조직과 인력에 관한 지역의 자율권 확대 이면에는 제주도민의 재정부담문제가 발생할 수 있다고 생각하는 데 이에 대한 자율적 통제 역시 필요하다고 생각합니다.

다섯째, 특례 수준에 있어 서울과 같거나 그 이상이 필요한데 서울의 인구는 천만명이고 제주의 인구는 56만명을 비교할 때 이런 요구는 무리가 아닌가 생각합니다.

여섯째, 계층구조 개편에 있어 현 계층체제의 문제점을 주로 부각하고 장점에 대한 언급은 거의 없어 계층구조 개편에 대한 편협된 정보를 도민들에게 제공하고 있는 것은 아닌지 우려됩니다. 상호 균등하게 장단점을 도민들에게 알려줘야 합니다.

일곱째, 제주특별자치도는 미국의 주정부, 홍콩특별행정구와는 다르다고 이야기하면서도 장기적으로 홍콩과 유사한 모형을 제시하고 있는 모순을 발견하게 됩니다.

여덟째, 특별자치도의 기본철학은 분권과 자치이어야 합니다. 그럼에도 불구하고 집권과 관치에 치중된 느낌을 갖습니다. 내용면에서 중앙권력의 제주도 광역자치단체로의 이양이 중심이 되고 있을 뿐 제주도 내부적으로 광역자치단체의 권력이 기초자치단체로의 이양에 대한 언급은 별로 없는 것으로 보입니다.

아홉째, 역사적인 면에서 단층제를 주장하고 있습니다. 즉 제주목, 제주관찰부, 일체의 제주도의 단층구조를 지적하고 있습니다만 광복 이후 이층제에 대한 언급은 하지 않고 있습니다. 역사적 측면을 이야기함에 있어 균형성을 가져야 한다고 생각합니다.

열번째, 계층구조 개편에 있어 혁신적인 변화

를 시도하고 있는데, 이런 혁신적 변화가 지역사회에 줄 수 있는 부정적 효과에 대한 고려도 필요하다고 봅니다. 단순히 논리와 비용 효과에 초점을 둔 설득뿐만 아니라 도민, 도·시·군 의원들의 의사를 담아서 찬·반양론에 대한 정보와 지식을 균형있게 도민들에게 제공하고 최종적으로 도민들이 선택할 수 있어야 할 것입니다.

이문교

기본구상안을 토대로 좋은 이야기를 많이 하셨습니다. 다음은 이영웅 선생님께서 토론에 임해 주시기 바랍니다.

이영웅

저는, 첫째, 특별자치도의 비전과 목표부분에서 도민소득 2만불 창출을 제시하고 있습니다. 이는 최근에 논의되는 경제성장부문을 답습하는 것이 아닌가 하는 생각이 들었습니다. 특별자치도는 경제적 측면뿐만 아니라 사회문화적 측면에서의 목표 제시도 필요하다고 봅니다. 즉 경제적인 면이 아닌 지역의 민주주의, 참여자치 등도 비전으로 제시되어야 합니다.

둘째, 여건 분석에서 단점으로 새로운 개발의 한계와 지방재정의 열악함을 지적하고 있습니다. 이의 대안으로 중앙정부의 지원이 이뤄져야 한다는데 장기적인 면에서 자치입법권을 활용하거나 새로운 개발, 재원의 확보를 생각해 봐야 할 것으로 보여집니다.

셋째, 특별지방행정기관의 통합은 지방 중소기업청, 지방 환경관리청이 자치단체와 중복되기 때문에 조직과 인력, 예산까지 포함하여 포괄적으로 일반자치단체로의 통합이 필요합니다. 완전 통합뿐만 아니라 부분적 통합 등

여러 방안을 검토하는 것이 필요하다고 봅니다.

넷째, 행정체제의 파편화와 소지역주의는 행정구역이 주민생활권과 불일치하여 파편화되고 사회단체의 활동으로 도민의 의견이 분열되는 소지역주의가 나타난다고 하는데 그 근거가 무엇인지 답변 부탁드립니다.

다섯째, 조직과 인사권의 경우에는 부분별 실천전략이 단층체를 전제로 하여 연구를 시행한 듯 합니다. 계층구조 개편에 대해서는 도민적 합의가 이뤄지지 않은 상태이기 때문에 이를 가정하여 접근하는 것이 올바른 방향이 아니라고 생각하며 이를 감안한 다양한 접근이 필요합니다.

여섯째, 부지사의 수를 늘리는 것도 단순 비교인듯 싶는데 자치도의 지위에 맞게 서울과 경기도에 맞출 것이 아니라 제주특별자치도의 자치역량을 높일 수 있는 관점에서 접근되어야 합니다.

이문교

비전에 비경제적인 면이 포함되었으면 하는 의견과 지방특별지방행정기관을 일반자치단체로의 통합에 대한 접근성은 전문성을 기초로 하여야 한다는 의견을 주었습니다. 사회단체로 인한 소지역주의의 발생은 잘못된 것으로 보입니다. 단순한 비교보다는 논리적 타당성을 가져야 한다는 생각을 갖습니다.

이지훈

특별자치도의 기본방향을 논의함에 있어 제주도의 추진주체(의회, 행정)들이 모여서 기본방향의 논의와 합의를 본 후 실천전략을 마련하는 것이 필요하다고 생각합니다.

박인선 교수가 언급한 참여정부의 특별자치

도 추진배경은 지방분권과 국가균형발전으로, 국가균형발전은 지역혁신위원회로, 지방분권은 특별자치도로 나타나고 있는 것입니다.

참여정부의 지방분권 로드맵 3대 원칙 중 3분권의 원칙을 보면 첫째, 보충성인데, 이는 중앙 권한을 지방자치단체에, 광역자치단체의 권한을 다시 기초자치단체에 나눠주는 것입니다. 하지만 현재 제주도에서 추진되고 있는 계층구조 개편은 단순한 행정계층의 축소가 아니라 자치계층구조를 2단계에서 1단계로 축소하는 것이 목적입니다. 즉 계층구조 개편의 쟁점은 바로 기초자치단체의 법인격 폐지에 목적이 있습니다.

기초자치단체의 폐지는 원론적 측면에서 효율성, 민주성 등 중앙정부의 로드맵과 충돌하는 부분이 있습니다. 이 부분은 특별자치도의 추진에 있어 제주의 특별한 권한을 요구하려 하더라도 전체의 국익을 바탕으로 한 논리 개발이 필요합니다.

국익을 벗어나지 않는 부분에서 지역의 특성을 언급해야만 하는데, 하혜수 교수는 자치계층제의 개혁을 들고 있습니다. 그러나 다른 방향에서는 참여정부의 지방분권 로드맵과 정책방향이 정해지지 않았기 때문에 계층구조 개편은 시범적 성격을 가질 수밖에 없다고 봅니다.

국가정책 흐름과 특별자치도의 흐름의 충돌 부분은 중요시되고 연구결과에서도 나타나고 있습니다. 하 교수님이 구체적인 방향으로 제시한 지방분권의 특례, 시범적 분권추진, 자치단체의 역량과 특성강화 중 시범적 분권추진의 핵심은 자치경찰과 교육자치입니다. 하지만 이 안에 대해서 정부혁신지방분권위원회에서 기존의 2계층제를 전제로 안을 작성 중인 것으로 알고 있습니다. 따라서 각론 부분

에서 상호 충돌할 가능성이 높다고 생각합니다. 두 번째로 하교수께서는 조직 및 인사권 확대 방안, 도지사의 지위와 직급 강화, 공무원의 공무상 지위 강화를 특별자치도의 특별한 권한으로 제시하고 있습니다. 하지만 실제로 경남도지사와 수원시장을 역임한 열린우리당 국회의원 김혁규, 심재덕 등은 다른 생각을 갖고 있는 것 같습니다. 제주특별자치도는 반드시 중앙정부를 설득하여 추진되어야 합니다. 향후 중앙정부와 교섭시 가장 핵심적으로 확보되어야 할 자치조직권과 인사권은 무엇인지 이야기 해주시기 바랍니다.

국회의원과 중앙정부는 도지사를 장관급(서울시장)으로 지방공무원을 중앙공무원 수준으로 직급을 격상하는 내용에 대한 불만을 표하고 있습니다. 또한 자치단체의 혁신과 역량 강화를 위해 자치개혁이 필요하다고 하면서도 이에 대한 명확한 논리는 부족하다고 생각합니다. 계층구조 개편에 있어서 점진적 안은 도지사, 시장 군수 권한간의 명확한 배분을 통해 현 체제에서 발생되고 있는 문제를 최소화할 수 있도록 설계하고 있는데 이에 대한 언급이 없습니다.

이문교

큰 틀로 기초자치단체의 법인격 폐지가 타당한 것인가? 연구결과에서 제안돼 있는 조직, 인사권 확대와 권한의 강화가 실질적 실행될 수 있는 안인가에 대한 의문 제기를 했습니다.

윤정웅

중앙과 지방 둘 다 전략이 부족한 것으로 보입니다. 특별자치도는 기능, 권한, 인사권이 강화되어야 하는데 중앙정부에는 확실한 계획이 없고, 지방정부 또한 중앙정부를 설득할

수 있는 논리가 부족합니다. 또한 도민에 대해서는 설명이 부족하여 계층구조 개편이 곧 특별자치도로 동일시되고 있는 것으로 보입니다. 따라서 계층구조를 제외한 제주특별자치도의 나머지 부분에 대한 이해가 부족하다고 생각합니다.

권한의 포괄적 위임, 지사의 권한강화가 필요합니다. 포괄적 위임은 직급, 직군을 제주에 위임해야 한다고 생각합니다. 예로 제주도는 관광산업이 주산업입니다. 따라서 관광부분에 있어서 전문직 확대를 생각해야 합니다. 지사의 권한강화는 필요하나 권한을 견제하기 위한 방지책도 수립되어야 합니다. 계층구조가 특별자치도의 개혁적 구상이라면 점진적 대안을 배제하여 도민을 설득해야 합니다.

이문교

특별자치도의 문제가 계층구조에만 집중되어 있어 다른 부분에 대한 논쟁이 소홀하다는 지적을 하셨습니다.

위영석

특별자치도 추진근거가 미약하다고 봅니다. 제주도의 논리만 진행시키고 있어 중앙정부의 입장이나 전국적 차원의 논의는 배제되고 있는 상황입니다. 특별자치도가 지방분권을 성립하는데 어떤 영향을 미치는지도 고려되어야 합니다. 따라서 중앙집권기관이나 지방분권특별위원회 등과 제주도의 연구진이 상호 교감을 통해 공통된 안을 작성해야 합니다. 노무현 대통령은 계층구조의 변경을 생각하는 것으로 알고 있는데 정치권은 이를 정치적으로 이용하려고 합니다. 열린우리당은 재집권을 위해 계층구조의 변경을 반대하고 있습니다. 제주도는 필요에 의해 계층구조의 변경

을 요구했지만 지방분권위의 김병준 위원장 재임 때와 윤성식 위원장 재임 때 이야기는 서로 달라진 것으로 보입니다. 따라서 각각의 논의가 이루어지고 교감을 이룰 수 있는 계기가 필요합니다.

인사조직과 관련하여 열린우리당 특별위원회 김혁규 위원장이 단편적인 도지사의 권한 강화만 보고 반대의 논리를 펴고 있는데 직급상향이 아닌 복수직급화로 직급의 다양화를 통한 논란의 소지를 줄여야 할 것 같습니다. 허인옥 교수와 윤정웅 국장이 이야기한 대로 공무원 관련 총액인건비 도입으로 공무원의 감원이 예상되는데 이는 예산이 감축되기 때문에 계층구조의 개편이 필요가 없어지게 됩니다. 따라서 그에 따른 해결책이 필요합니다. 직급 상향으로 인력 교류가 가능한지? 중앙과의 교류를 통한 해결책은 임기만 채우고 다시 돌아가는 결과만 발생할지 모릅니다. 직렬의 세분화는 필요한 것으로 감급과 관련해서는 행정가가 아닌 전문가가 필요하다고 봅니다.

이문교

특별자치도의 추진근거의 미약과 직급 직위 상향문제는 단순안이 아닌 복수안으로 중앙정부와의 충돌을 피해야 한다는 의견을 주셨습니다.

김성준

힘을 모아야 할 때입니다. 저는 다섯 가지로 이야기를 해보겠습니다. 첫째, 제주특별자치도의 근거와 논리 개발이 중요합니다. 본토와 다른 특수성들, 4·3과 탐라국, 평화의 섬, 섬이면서 한라산, 한반도의 태풍을 잠재움, 한·일 해협의 경계지, 동북아 중심지, 국제자유도시특별법에 의한 법

적 지위, 국제휴양관광지의 목적적 특수성 등에 대한 논리를 개발할 수 있는 팀을 구성해야 합니다. 또한 중앙정부는 제주를 다른 자치단체와의 동일선상에 보는 형평적 시각을 바꾸어야 합니다.

둘째, 제주특별자치도의 주체나 시각이 다양하여 혼란을 초래하고 있습니다. 지방이양위원회의 윤성식 위원장은 강창일 위원과 특별자치도의 계층구조 개편 전제조건의 여부와 관련하여 이야기한 바가 없음이 신문기사에도 나왔는데 이는 도민사회에 혼란을 가져올 수도 있습니다. 그렇기 때문에 언론기관이 연합하여 전문 언론취재단을 형성하여 기사를 발굴, 분석해야 합니다. 특별자치도의 기본방향, 구도의 합의가 이뤄지지 않았는데 이는 선도자치, 특례, 혁신이 다 관련돼 있기 때문입니다.

특별자치도를 위해서는 구조, 계량, 행태적 개혁이 종합적으로 이뤄져야 하지만 이는 어렵기 때문에 구조의 개혁이 우선적으로 수행되어야 합니다. 따라서 계층구조의 개편은 제주특별자치도를 추진함에 있어 전제가 되는 것입니다.

셋째, 행정개혁은 구조를 바꾸는 것이 기본입니다. 조직과 인사권의 확대강화 중 기본방향이 자율적 통제강화는 참여정부의 경우는 자율성을 주는 대신에 책임성도 가져야 한다는 이론인데 이는 국가의 책임과 도민의 책임을 분리시켜서 논리를 개발해야 합니다. 특별한 지휘확보는 전국 형평성으로부터의 해방·탈피라고 할 수 있습니다.

이문교

논리개발, 홍보에 대한 문제를 강조하였고 특별자치도와 관련된 전문언론인들의 논의의

필요성을 이야기를 하셨습니다. 또한 통제와 책임성, 조직인사부문에서 외국인 채용의 정년제, 외국기관과의 인사교류문제의 현실적 필요성을 지적하셨습니다.

하혜수

박인순 교수가 지적한 국제자유도시 구상만 검토해서 좁은 목적의 특례를 받는다고 하는데 다른 시·도나 정치권에서는 제주도만 받는다고 생각하고 있습니다. 이를 설명해주기 위해서는 국제자유도시의 추진을 위해서는 환경적, 재정적 특례를 받아야 한다고 생각하기 때문입니다.

외교의 경우에 주정부도 외교권은 없는데 이는 지방자치단체간의 교류·협력과는 차원이 틀린 얘기입니다. 행정 수반의 언급을 강조한 것은 주요 정책의 결정을 위해서는 수반의 결단과 지원이 필요하기 때문에 포함했습니다. 다른 부서들도 연관되나 이를 모두 담을 수 없었습니다.

재정부담의 가중은 조직인력의 확충과는 별반 상관이 없는 듯 합니다. 계층제 축소로 볼 때 많이 늘어나지 않을 것으로 보입니다. 그러나 재정부담이 경감될 정도는 아닙니다.

서울과 제주를 비교하는 것은 인구수 기준으로 한다는 시각에서 벗어나서 지역특성에 맞는 차등적 권한 이양의 필요성을 강조한 것입니다. 이는 OECD국가에서도 진행되고 있습니다. 여건 분석이 관찰자의 시각에 좌우된다고 하는데 목표의식에 맞게 논리를 개발하다 보니 현체제를 바꾸는 것을 전제로 하고 있기 때문에 기존체제의 단점만을 강조하게 된 것입니다.

단계별 발전모형이 구체적이지 못한 것은 장기적 관점으로 볼 때 제주의 위치가 점점 격

상되어 재정적 자립을 이룰 수도 있다는 것이 지 지금 당장 이루어야 한다는 이야기는 아닙니다.

단층제가 집권과 관치를 조장한다는 것은 일 반론적인 단층·다층제의 논의에는 맞겠지만 효율성과 민주성의 접점을 찾으려는 노력을 계속하고 있습니다. 영국의 경우 단층제가 47 개가 나왔는데 그 접점 상에서 나온 것이지 민주성을 포기한 것은 아닙니다. 민주성의 경우 주민들의 집권·참여를 용이하게 해주는 절차적 측면, 주민의 의사가 효과적으로 반영 되는 정책성으로 나타나는 실제적 측면이 있습니다. 절차적 측면은 잘 성립되나 이런 것들이 실제적 측면에서는 반영이 안 된다면 민주성이 개선된 것이 아니라고 생각합니다. 따라서 민주적 대응력이 반드시 필요하기 때문에 단층제를 실시하는 것입니다.

역사성의 고려는 과거로부터 내려오는 것을 모두 고려한 것이 아니라 적은 인구에도 불구하고 탐라국이라는 지위를 받은 것을 강조하고 싶었습니다.

혁신적 대안이 초래할 사회적 비용의 경우 단순히 비용편익분석이 단기적인 편익과 비용 측면에 편중되고 있다는 지적은 최영철 교수가 맡은 부분과 비슷하기 때문에 내부적으로 회의를 거치겠습니다. 이영웅씨의 지적 중 경제적 측면만을 고려하고 있다고 하는데 문화적, 사회적 측면도 고려해야 한다는 것은 연구해봐야 할 것 같습니다. 재정지원으로 중앙에 의존하는 것은 자주성의 약화를 지적할 수 있는데 자주성을 위해서 중앙의 지원을 포기 한다는 것은 안될 것이고 이는 장기적인 측면과 단기적인 측면을 구분할 필요가 있다고 보여집니다. 단기적으로는 재정지원을 받아 세

입측면에서 의존성이 강화되더라도 세출측면에서는 자율성과 재량을 확보하고, 장기적으로 과세 자주성과 세입 자주성을 강화해야 할 것입니다.

소지역주의는 사회단체를 한정된 것이 아니라 행정구역에 한정된 사회단체를 의미하는 것입니다. 조직인사권은 반드시 계층구조와 맞물리지 않아도 이야기 할 수 있는 것으로 계층구조가 단층제가 됨에 따라 위상을 높이고 기구의 설치 권한이 주어짐으로써 탄력적으로 추진을 할 수 있습니다.

부지사의 경우 자치 역량 제고차원에서 독자적인 논리의 개발이 필요하지만 국제자유도시 추진과정에서 현실적인 기준을 제시하기 때문에 예시만을 제시한 것입니다. 세 명 정도를 특성에 맞게 둘 수 있다는 것을 말하고 싶었습니다.

이지훈씨의 지적 중 보충성의 원칙과 상충된다고 하는데 모든 자치단체를 대상으로 한 것이기 때문에 2층제를 전제로 한 것입니다. 제주도가 단층제가 된다고 하더라도 다른 자치단체로 전이된다고 생각하지는 않습니다. 자치경찰제, 교육자치제도 2층제를 전제로 한다는 의견은 그 팀과 의견을 조율해야 할 것 같습니다.

이문교

이상으로 제주특별자치도 조직 및 인사권에 대한 토론회를 마치겠습니다. 참석해 주신 여러분들께 감사의 말씀 올립니다. ●