

권역별 토론회

제56회 제주미래포럼

제주형 행정체제 도입 어떻게 할 것인가

일시 : 2023년 7월 14일(금) 14:00~16:00

장소 : 대륜동 주민센터

주최 : 제주연구원, 제주특별자치도 주민자치위원회협의회,
제주시민사회단체연대회의, 제주특별자치도 기자협회

주관 : 제주연구원

프로그램

전체사회 : 이재성 제주특별자치도 주민자치위원회협의회 사무처장

시 간		내 용
14:00~14:15	인사말	강철호 제주특별자치도 주민자치위원회협의회장
14:15~14:30	발제	제주형 행정체제개편에 대한 개요 (현행체제 문제점, 쟁점, 구역설정 등) 강창민 제주연구원 선임연구위원
14:30~15:20	패널토론	좌장 : 양덕순 제주연구원장 토론 : 진희중 제주특별자치도 사회협약위원회 위원장 신용인 제주대학교 법학전문대학원 교수 좌광일 제주주민자치연대 사무처장 현용주 제주특별자치도 대륜동 주민자치위원장 박훈석 제주기자협회(제민일보 전무이사) 이정엽 제주특별자치도의회 의원
15:20~16:00	플로어 토론	

Q1. 제주형 행정체제 도입은 왜 필요한가요?

○ 2006년 7월 1일 특별자치도 출범

- ▶ 제주의 여건과 특성에 맞는 제주만의 지방자치
- ▶ 국제자유도시 성공적 추진 + 국가의 지방분권 선도

○ 제주특별자치도가 출범되면서 시·군 기초자치단체 폐지 결정

- ▶ 국제자유도시를 효과적으로 추진하기에는 기존의 행정체제는 행정 효율성과 지역 부합성을 충분히 확보하지 못한다는 진단
- ▶ 지역 내 균형발전, 중복행정에 의한 예산낭비 해소, 기초의회에 대한 불신 등을 해소

○ 기초자치단체 폐지 후, 행정의 효율은 제고되지 못하고 오히려 도 본청으로 권한이 집중되는 사무배분의 왜곡현상 초래, 도민들은 기초자치단체의 폐지로, 행정의 민주성, 참여민주주의, 풀뿌리 민주주의가 후퇴되었다고 인식

○ 현행 행정체제의 문제점 해결과 제주의 지역여건 차별성 반영을 위해 제주형 행정체제 도입 필요

Q2. 그동안 제주의 행정체제는 어떻게 변해왔나요?

○ (1915년) 전라남도에서 분리 및 도 승격

▶ 전라남도 제주군 → 제주도

○ 1946년 도제 실시

▶ 2군(북제주군, 남제주군) 체제로 운영

○ 1955년 제주시 승격

▶ 북제주군 제주읍 → 제주시

○ 1981년 서귀포시 승격

▶ 남제주군 서귀읍 + 중문면 → 서귀포시

▶ 광역자치단체(제주도) + 기초자치단체(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군) → 2개 계층구조

○ 2006년 제주특별자치도 출범 및 기초자치단체 폐지(단일계층의 광역자치단체)

▶ 기초자치단체(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군) 폐지 → 행정시(제주시, 서귀포시) 출범



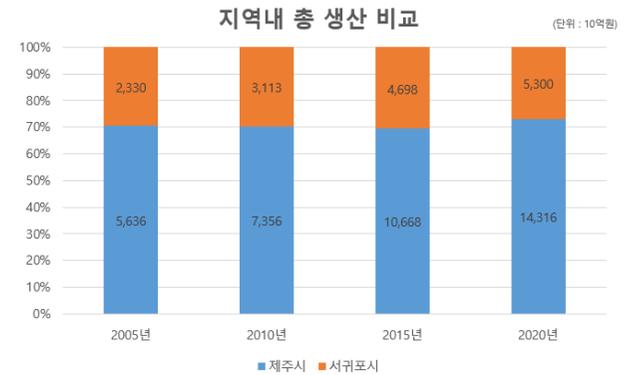
Q3. 현재 제주의 행정체제는 어떤 문제점이 있나요?

○ 행정체제 개편 목적

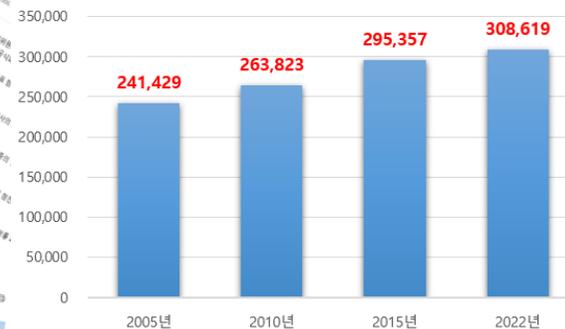
▶ 제주 지역간 균형발전 + 국제자유도시 성공적 추진을 위한 행정 효율성 확보 + 행정 민주성 제고

○ 행정체제 개편 결과

- ▶ 지역 간 인구 불균형 미해소
- ▶ 지역 내 총 생산은 크게 증가하였으나, 여전한 지역 간 불균형
- ▶ 공무원 수는 오히려 증가하였고, 도청에 집중되는 현상 발생
- ▶ 주민참여 측면에서 부정적 인식이 높음

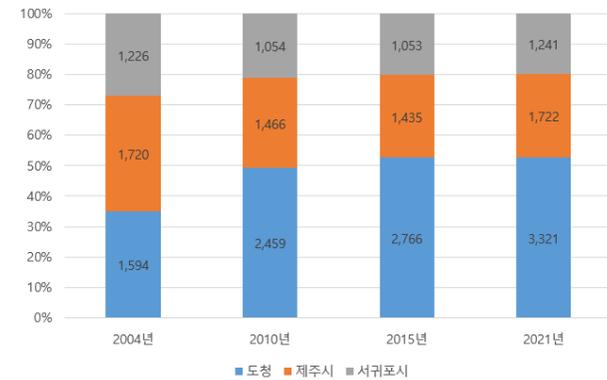


인구수 차이(제주시 - 서귀포시)



이날 모임에는 시군의회 의장과 부의장, 총무의원 등이 참석했다.

공무원 수 비교



Q4. 강원특별자치도는 기초자치단체를 폐지하나요?

▶ 제주특별자치도와 강원특별자치도는 고도의 자치권을 부여받았다는 공통점이 있으나, 그 목적, 행정체제(자치권), 조직, 재정, 지방의회, 감사, 자치경찰 등에 대한 특례부분에서는 차이를 보이고 있음

	제주특별자치도	강원특별자치도
특별법 조문	제1~481조	제1~23조
목적	실질적 지방분권 보장 + 국제자유도시 조성	실질적 지방분권 보장 + 지역경쟁력 제고
행정체제	단일계층 (2개 행정시 - 자치권 X)	2계층 (7개 시, 11개 군 - 자치권 O)
조직	<ul style="list-style-type: none"> - 기준인건비 적용 배제 - 행정기구 설치·운영 기준, 지방공무원 정원기준 등도 조례로 위임 	해당 없음
재정	<ul style="list-style-type: none"> - 균특회계 내 제주계정 운영 - 보통교부세 총액의 3% 교부 - 행안부장관 승인 없이도 지방채 외채 초과 발행 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 균특회계 내 별도계정 설치 가능
지방의회	도의원 정수 별도 규정 가능	해당 없음
감사	중앙행정기관 감사 배제	중앙행정기관 감사 적용
자치경찰	제주자치경찰위원회 및 그 소속으로 제주자치경찰단 운영(이원화)	해당 없음 (일원화)

Q5. 왜 기초자치단체 부활이 중요한가요?

○ 행정 민주성 + 참여 민주주의 보장

▶ 제주도민이 주인임을 인식하는 것이 그 어떤 가치보다 우선

○ 건전한 경쟁 도모 + 지역간 균형 발전

▶ 기초자치단체 간 건전한 경쟁 도모로 지역 발전 유도

▶ 제주도민 누구나 행복한 삶을 영위할 조건 마련

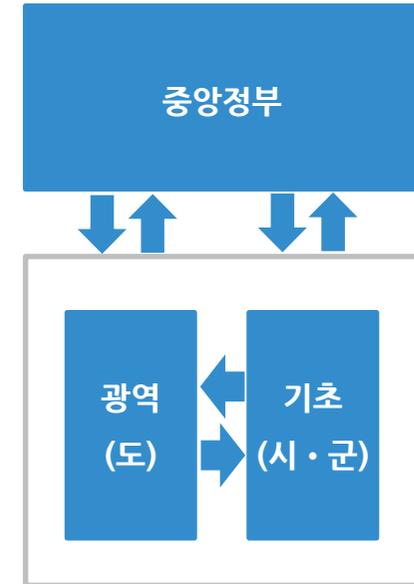
○ 우리나라 기관구성 다양성 선도

▶ 획일화된 기관대립형 → 전국 최초 제주형 기관구성(예: 기관통합형) 운영 선도

- 이로 인한 도민역량 분산보다는 기초자치단체 부활에 역량 집중 필요

- 기관의 다양성은 기초자치단체 부활 후 각 기초자치단체에서 결정

○ 광역자치단체와 기초자치단체 간의 새로운 분권 모델 구축을 통해 자치모범도시 완성



Q6. 왜 “제주형” 행정체제 개편인가요?

○ 제주형 행정체제 개편방향

▶ 제주특별자치도의 지위를 유지하면서 여타 시도와는 **차별적인** 모형이 적용되고 행정체제의 **특수성**을 지향

○ 현행 체제의 문제점 개선 + 지리적인 차별성 고려 → ‘제주형’ 행정체제 완성

▶ 도와 기초자치단체 간 사무배분의 특수성 고려 ex) 예산, 조직

▶ 기존 지방자치법에 규정된 사무권한의 조정범위를 뛰어넘는 제주형 기초자치단체 구축

▶ 중장기적으로는 현재의 기관대립형(시장-의회)를 넘어선 기관통합형까지 검토

- 기초자치단체 부활 후 각 기초자치단체에서 자율적 검토 후 도입여부 결정

○ ‘**제주의 지속가능발전 기반 구축**’을 비전으로 **효율과 경쟁**이 출발되는 지방정부와 **자율과 참여**가 보장되는 지역사회를 조성하고, 이를 위하여 권한의 재구조화, 역할의 명확화 및 참여의 활성화가 가능한 지방행정체제의 모형을 설계

Q7. 기초자치단체 구역은 어떻게 설정되나요?

○ 구역설정 기준 : 구역 조정안 장단점 분석에 근거하여 최적안 도출

- ▶ 생활권 + 지역 간 균형 발전을 중심으로 객관적이고 합리적 구역 설정 기준 마련 필요
- ▶ (정치적 측면) 민주주의 이념 실현, 권한 집중 현상 방지, 도정안정성 확보 및 도정과의 갈등 최소화
- ▶ (행정적 측면) 지역실정 수용행정, 행정의 분업가능성
- ▶ (경제, 사회문화적 측면) 공공서비스 공급의 적절성, 지역주민의 정체의식 반영

Q8. 주민투표가 필요한가요?

○ 주민투표란?

▶ 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 사항에 대하여 지방자치단체의 장이 실시하는 선거권이 있는 주민 전체의 의사를 묻는 투표(법제처·한국법제연구원, 『법령용어사례집』)

○ 행정체제 개편에 따른 주민투표의 법적근거

지방자치법 제5조 (지방자치단체의 명칭과 구역)	주민투표법 제7조 (주민투표의 대상)	주민투표법 제8조 (국가정책에 관한 주민투표)
<p>③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 관계 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>1. 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때</p> <p>2. 지방자치단체의 구역을 변경할 때(경계변경을 할 때는 제외한다)</p>	<p>① 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항은 주민투표에 부칠 수 있다.</p>	<p>① 중앙행정기관의 장은 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치는 경우 또는 지방자치단체의 구역을 변경하거나 주요시설을 설치하는 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.</p>

⇒ **현행법상 행정체제 개편을 위해 주민투표를 반드시 실시해야 되는 것은 아니지만, 주민투표를 통해 2005년 기초자치단체 폐지를 결정하였던 것처럼 행정체제 개편의 정당성을 확보하기 위해 반드시 해야하는 정치적 과정임**

○ 법적 근거 마련을 위한 노력(현재 법사위 심사 중)

▶ 2023년 5월 24일 국회 행정안전위원회 전체회의, 오영훈, 위성곤의 2개 법률에 대한 병합 심사 후 대안으로 의결

“기초자치단체를 설치하는 경우 **도지사가 도의회 동의를 얻어 행정안전부 장관에게 주민투표 실시를 요청할 수 있다**”

Q9. 앞으로 제주형 행정체제 도입은 어떻게 진행 되나요?

○ 제주형 행정체제 도입 주요 내용

▶ 정책 목표

- 도민의 자기결정권을 통해 진정한 도민주권 실현
- 고도의 자치권과 주민자치의 조화를 위한 제주형 행정체제 도입

▶ 추진 방향

- 주민 수용성을 최우선으로 하여 도민 공론화 추진
- 현행 체제에 대한 객관적 평가를 토대로 최적 안 마련

○ 민선8기 제주시정 추진계획

- ▶ 2022년 8월 : 행정체제개편위원회 구성
- ▶ 2023년 4월 ~ 2023년 12월 : 제주형 행정체제 개편 연구용역 실시
- ▶ 2024년 : 제주형 행정체제안 주민투표 실시 예정
- ▶ 2024년 하반기 ~ 2026년 6월 : 제주형 행정체제 준비 T/F 등 운영
- ▶ 2026년 7월 제주형 행정체제 출범

제주형 행정체제 개편을 통한 기초자치단체의 부활은 과거로의 회귀가 아니라
특별자치도의 지위를 유지하며 새로운 형태의, 제주만의 행정체제 모델을 만드는 것입니다.

감사합니다

