

## 제주형 기초자치모델 정립을 위한 입법적 과제\*

하 승 수\*

### 목 차

- I. 서론
- II. 기초지방자치단체 폐지의 문제점
- III. 새로운 기초지방자치제 도입의 필요성
- IV. 새로운 기초지방자치제 도입방안에 관한 논의의 현황
- V. 제주형 기초자치모델 정립을 위한 기본방향
- VI. 몇가지 쟁점에 대한 검토
- VII. 결론

### 국문초록

2006년 7월 1일 출범한 제주특별자치도는 4개 기초지방자치단체(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군)를 폐지하고 단일광역지방자치단체 체제를 취하고 있다. 그리고 제주시, 서귀포시의 2개 행정시를 설치하였다.

그러나 이러한 체제는 많은 문제점을 낳고 있다. 행정의 민주성, 효율성이 훼손되고, 지역주민들의 참정권이 제한되고 있으며, 지역내의 건강한 경쟁이 상실되고 지역간 균형발전에도 악영향을 끼치고 있다.

이에 제주특별자치도에 적합한 새로운 기초자치모델의 도입이 필요하다. 새로운 기초자치모델을 도입할 때에는 '분권', '자치', '참여'의 원칙에 충실할 필요가 있다. 그리고 과거 체제로의 단순회귀가 아니라 보다 발전적인 모델을 찾을 필요가 있다.

구체적으로 새로운 기초지방자치제를 도입할 때에는, 두 단계의 제도정비가 필요할 것이다. 첫 번째 단계로, '제주도 행정체제 등에 관한 특별법'과 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'을 개정하여 행정시를 폐지하고 새로운 기초지방

논문접수일 : 2008.06.27 / 심사완료일 : 2008.07.21 / 게재확정일 : 2008.07.24

\* 2007년 11월 1일 '제주특별자치도공공성장강화와 올바른 조해 재·개정을 위한 도민운동본부' 주최로 열린 "제주형 풀뿌리 자치모형 모색을 위한 토론회"의 주제발표를 재검리한 것임.

\*\* 제주대학교 법학부 교수

자치제 실시의 근거를 마련할 필요가 있다. 그러나 새로운 기초지방자치제에 대한 구체적인 내용은 제주특별자치도 조례로 정하도록 위임하는 것이 바람직하다. 그리고 두 번째 단계로 제주특별자치도 조례를 통해 새로운 기초지방자치단체의 구역, 기관구성 등에 관하여 정하는 것이 필요할 것이다.

주제어 : 기초지방자치단체, 행정시, 제주특별자치도

## 1. 서론

제주특별자치도 출범 2년이 지났다. 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」 제3조 제1항 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 “제주특별자치도법”이라 한다)」 제15조 제1항에 의해, 특별자치도 출범과 함께 제주도내의 기초지방자치단체가 폐지된 지도 2년이 지났다.

현재 제주도 내에는 법인격 있는 지방자치단체로서는 제주특별자치도라는 단일광역자치단체만이 존재한다. 그러면서도 행정계층으로는 제주특별자치도-행정시-읍·면·동이라는 3계층제를 유지하고 있다.

이러한 단일광역지방자치단체 체제와 3계층의 행정계층제에 대해서는 도내·외로부터 여러 비판들이 제기되고 있다<sup>1)</sup>. 비판들의 요지는 현재의 체제는 민주적이지도 못하고 효율적이지도 못하다는 것이다.

따라서 시급하게 현재의 문제를 해결할 대안을 모색할 필요가 있다. 대안의 모색을 위해서는 먼저 공론화가 필요하다. 이 글은 그런 공론화를 위해, 기초지방자치제 폐지로 인해 나타나고 있는 문제점과 새로운 기초지방자치제 부활의 필요성에 대해 정리해 보고, 새로운 기초지방자치제 도입을 위한 기본방향과 쟁점들에 대해 살펴보았다.

1) 제민일보가 특별자치도 출범 6개월을 맞아 실시한 설문조사에서도, 행정구조 개편에 대해 부정적인 평가(46%)가 긍정적인 평가(27.3%)보다 더 많이 나왔다(제민일보 2006. 12. 30.). 또한 제주대 행정학과 양영철 교수가 조사한 바에 의하면, 현재의 체제를 유지하자는 주민들의 의견(30.2%)보다는 행정시를 자치단체로 전환(36.0%)하거나 읍·면·동을 강화(33.8%)하는 방향으로 가야 한다는 의견이 많았다. 그리고 제주MBC가 창사 39주년을 맞아 2007년 9월 11일 코리아리서치에 의뢰해 19세 이상 도민 1000명을 대상으로 실시한 여론조사에서도, '중전의 제주도와 4개 자치 시·군체제가 더 낫다'는 응답이 43.8%로 나타난 반면, '현재의 제주특별자치도와 2개 행정시 체제가 더 낫다'는 응답자는 38%에 머물러 옛 행정구역 체제에 대한 선호가 높은 것으로 조사됐다(제주의소리 2007. 9.14). 한편 총리실 산하 제주특별자치도지원위원회가 특별자치도 출범 1년을 맞아 시행한 추진상황 점검평가에서도, 도민 만족도를 조사한 결과 행정구조 개편과 관련해 '행정 효율성이 높아졌다'는 34%, '보통이다'는 46%로, 도민들의 만족도가 그다지 높지 않은 것으로 나타났다(한겨레신문 2007. 12. 18).

## II. 기초지방자치단체 폐지의 문제점

### 1. 경과

특별자치도 출범과 기초지방자치단체 폐지는 논리적 연관성은 없으나, 제주특별자치도가 출범하면서 제주도내의 기초지방자치단체(제주시, 서귀포시, 북제주군, 제주군)는 폐지되었다<sup>2)</sup>. 그것은 일차적으로 자치계층 축소를 추진하고 있던 중앙정부의 요구에 부응하는 것이었다.

기초지방자치제는 폐지되었지만, 지방자치단체로서의 법인격이 없는 행정시가 설치되었다. 행정시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에 동을, 그 밖의 지역에 읍·면을 두었다. 그리고 행정시의 폐치·분합, 명칭 및 구역은 제주도의 조례로 정하도록 하였다.

또한 행정시에는 시장을 두되, 행정시의 시장은 제주특별자치도지사가 임명하게 하였다. 도지사 선거시에 행정시장으로 예고한 자를 임명할 경우에는 정무직 지방공무원으로 보하되, 행정시장으로 임명될 자를 예고하지 아니하였거나 정무직으로 임명된 행정시장이 퇴직함으로써 인해 새로 임명할 때에는 일반직 또는 계약직 지방공무원으로 보하도록 하였다.

이처럼 기초지방자치단체 폐지에도 불구하고 행정시가 존재함으로써 행정계층은 줄어든 것이 아니라, 여전히 도-행정시-읍·면·동이라는 3단계 행정계층은 존치되고 있다.

### 2. 문제점

제주특별자치도 출범과정에서, 기초지방자치제를 폐지하자는 소위 ‘혁신안’을 지지한 입장에서는 그 근거로 행정의 효율성 제고, 제주도의 인구와 면적이 상대적으로 작다는 점, 광역수요에 대한 효과적 대응의 필요<sup>3)</sup>, 지역간 균형성장 등을 근거로 들었다.

2) 부산의 경우에는 해양특별자치시를 추진하면서, 계층구조 축소가 새로운 자치단체 유형 신설의 필수충분조건이 아니고 전혀 다른 문제라는 이유로 계층구조 축소는 받아들이지 않고 있다. 이러한 입장에 의하면, 제주도의 행정계층 축소에 대해서는 긍정론보다는 시행착오론이 대세이며, 행정구역간 경쟁이 사라져 (제주)도민들의 혜택은 줄었고 행정혼선이 초래되고 있다고 판단하고 있다(강성권, “부산해양특별자치시 설치가 우리 지방자치의 근간을 흔들지는 않습니다”, 『부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안에 관한 공청회』 자료집, 국회 행정자치위원회, 2006. p.32).

3) 한표환, “제주특별자치도법 제정에 관한 의견진술”, 제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 등 관련법안에 관한 공청회 자료집, 국회 행정자치위원회, 2005. p.8

그러나 '혁신안'의 근거로 제시되었던 논리들에는 상당한 문제점들이 있었다.

첫째, 행정의 효율성은 증대하지 않았다. 행정시가 존치되고 있으므로 행정계층도 변한 것이 없고, 행정시의 위상이나 권한이 불명확함에 따라 혼선이 초래되고 있다. 그렇다고 해서 공무원 수가 줄어들거나 행정비용이 줄어드는 것도 아니다.

둘째, 인구나 면적이 상대적으로 작다고 하더라도 지방자치제를 다른 지역과는 달리 축소 실시할 이유는 희박하다. 그것은 외국의 경우를 보더라도 그렇고, 국내의 현실을 보더라도 그렇다. 인구 100만 도시나 인구 3만의 군이나 모두 기초지방자치단체로 되어 있는 것이 우리나라의 현실이다. 따라서 인구·면적을 근거로 자치계층 축소를 주장하는 논리는 설득력이 없다.

셋째, 광역행정의 수요를 충족시키기 위한 것이라는 주장도 논리에 맞지 않다. 오히려 광역행정의 수요가 있기 때문에, 광역지방자치단체는 광역행정수요에 부응하고, 기초지방자치단체는 주민밀착정책을 개발하는 역할분담이 필요하다.

넷째, 단일광역체제제는 오히려 불균형 성장을 초래할 가능성이 높기 때문에, 지역간 균형성장을 위해 단층제 지방자치를 실시한다는 논리도 맞지 않다. 정치·행정적 권한이 집중되면 될수록 사회·경제적 집중현상도 심화될 수밖에 없기 때문이다.<sup>4)</sup>

이처럼 혁신안의 지지근거는 상당히 빈약한 것이었다. 반면에 기초지방자치단체가 폐지됨에 따라 주민들의 기초지방자치단체장 및 의원 선거권·피선거권이 제한되는 결과가 초래된 점은 명확하다.

한편 기초지방자치제 폐지과정에서 주민투표라는 절차를 거쳤으나, 서귀포-남제주군 지역의 경우에는 반대율이 높았으므로 결과의 해석에도 문제가 있었다. 기초지방자치단체를 폐지하는 데 주민동의를 얻었다고 하려면, 폐지되는 지역별로 과반수 이상의 찬성이 있어야 한다고 보는 것이 합리적이다. 그런데 산남지역의 서귀포시와 남제주군 주민들은 동의하지 않았기 때문이다<sup>5)</sup>.

4) 이러한 견해에 의하면, 바람직한 지방분권을 위해서는 중앙정부의 권한 이양 뿐만 아니라, 지방행정권이 어느 한 기관에 집중되지 않고 몇 개의 기관에 분산되도록 하는 것이 필요한데, 기초지방자치단체가 폐지됨으로써 행정권의 집권이 이루어지고, 제주특별자치도민의 참정권이 다른 지역주민들에 비하여 불평등하게 제한되며 행정시가 자치사무·자체재원·자치권·법인격을 갖지 못함으로 인하여 자율적인 주민근거리행정이나 '풀뿌리민주주의'가 위축되는 등 여러 가지 문제점이 나타나게 되었다는 것이다(윤양수, 『지방자치법과 제주특별자치도법』, 온누리, 2007, p.204).

5) 2005년 7월 27일 실시된 주민투표에서 투표율은 36.7%(제주시 34.6, 서귀포시 34.2, 북제주군 42.2, 남제주군 40.1)였고, 개표결과 투표자수 147,656명중 혁신안(기초자치단체 폐지, 도 단일 광역자치제로 개편)이 82,919(57%), 점진안(시·군통합없이 광역과 기초간 기능조정만 하는 안)이 62,469(43%)로 나타났다. 그러나 서귀포시와 남제주군의 경우에는 점진안에 대한 찬성이 더 높았다(서귀포시 56.4% 점진안 찬성, 남제주군 54.9% 점진안 찬성).

### Ⅲ. 새로운 기초지방자치제 도입의 필요성

일반적으로 지방자치를 실시하면서 단계층제를 취하고 있는 경우는 찾아보기 어렵다. 지방자치제를 실시하고 있는 외국의 경우에도 대부분 2계층제 이상을 취하고 있다. 그 이유는 첫째, 지방자치를 실시하는 취지 중에 하나인 '권력의 수직적 분배(vertical division of power)'의 필요성은 지방자치 내에서도 필요하고, 둘째, 주민의 참정권과 접근성을 보장하기 위해서는 '보다 가까운 정부가 필요'하며, 셋째, 지역 내에서의 집중 현상을 막기 위해서는 정치·행정적 분산이 필요하며, 넷째, 지역발전을 도모하기 위해서도 광역지방자치단체와 구분되는 기초지방자치단체는 필요하며 지방자치제는 2계층 이상으로 설계되는 것이 바람직하다는 것이다.<sup>6)</sup>

제주특별자치도가 벤치마킹을 한 포르투갈 마데이라의 경우에도, 자치계층은 3계층으로 하고 있다<sup>7)</sup>. 따라서 제주특별자치도의 경우에 단층제 자치제를 취할 합리적 논거를 찾기 어렵다.

또한 현재의 행정시 체제는 과도기적인 것일 수밖에 없다. 그런데 빠른 시일 내에 대안을 찾지 않으면, 과도적인 체제가 굳어지는 기형적인 모습이 나타날 수 있다. 그런 점에서도 새로운 기초자치제의 실시 필요성은 크다고 할 수 있다.

새로운 기초자치제 실시의 필요성을 정리하면 아래와 같다.

첫째, 주민의 참정권을 확보하고 주민의 행정접근성을 보장하기 위해서도 필요하다. 특별자치도 출범과 동시에 상실한 기초지방선거의 참정권을 확보하기 위해서는 기초지방자치제의 필요성이 있다. 또한 주민의 관점에서 보다 밀착한 행정서비스를 받기 위해서는 기초지방자치제가 필요하다<sup>8)</sup>.

둘째, 도청의 과도한 권한과 업무부담을 분산하기 위해서도 필요하다. 특별자치도가 되면서 제주특별자치도가 유일한 지방자치단체가 되고, 그에 따라 도청으로 과도하게

6) 이와 관련해서 "규모의 경제, 광역행정의 실현, 전략계획 수립 등의 사무는 광역지방정부가 담당하여야 한다는 집권주의 주장과 지역주민의 편리성, 접근성, 민주성의 재고를 위한 분권주의 주장간의 절충점으로 2계층제가 일반적으로 많은 국가에서 채택되고 있다"는 분석이 있다(김순은, "제주특별자치도의 법적 지위와 향후 전망", 제주특별자치도 정착을 위한 법률적·제도적 지원방안 토론회 자료집, 국회법제실·제주특별자치도, 2007, p.38)

7) 제주도, 「마데이라·아조레스 출장 보고서」, 2005, p.4. 포르투갈의 마데이라의 경우, 주민수는 26만명으로 제주도의 절반이지만, 11개 자치시·군과 53개 자치읍면으로 구성되어 있다고 한다. 그럼으로써 사소한 주민생활문제는 하급 지방정부에 맡기고 마데이라 정부는 지역의 큰 문제에 전념함으로써 마데이라 발전의 성장엔진으로 역할을 할 수 있다는 것이다(이기우, "제주특별자치도의 발전과 전망", 글로벌 제주연구소 학술세미나 자료집, 2006, p.62).

8) 김순은, 앞의 글, p.38

권한과 업무가 집중되고 있다.<sup>9)</sup>

셋째, 수직적 권력분립은 권력의 오·남용을 막기 위해서도 필요하다. 제주의 경우에 특별자치도지사가 비대한 권력을 가지게 되면서, 지역 내의 견제장치가 없게 되었다는 비판이 제기되고 있다.

넷째, 행정의 효율성을 위해서도 행정시 체제는 폐지되어야 한다. 현재의 3계층 구조는 민주성뿐만 아니라 행정의 효율성조차 저해하는 구조이다. 현재 체제는 전체적인 조직을 역삼각형으로 만들어 도청에 근무하는 공무원 수는 많은 반면 일선조직에 근무하는 공무원 수는 매우 적은 반(反)혁신적 조직이라는 지적에도 귀를 기울일 필요가 있다.<sup>10)</sup>

다섯째, 지역간의 건강한 경쟁체제를 마련하기 위해서도 기초지방자치제 부활이 필요하다. 지역발전은 위에서부터 하향식으로 내려가는 하향식(top-down) 방식이 아니라 아래로부터 주민참여를 통해 올라가는 상향식(bottom-up)방식이 되어야 한다. 그리고 그 과정에서 제주지역 내에서도 건강한 경쟁이 필요하고, 그것을 위해서는 보다 작은 단위의 기초지방자치제가 실시되고, 기초지방자치단체들 간에 건강한 경쟁이 일어날 필요가 있다.<sup>11)</sup>

여섯째, 지역간 균형발전을 도모하기 위해서도 필요하다<sup>12)</sup>. 지방자치단체가 합병 등을 통해 광역화되면 될 수록 지역 내에서의 집중현상은 심해진다. 시·정·촌 합병을 추진했던 일본에서도 '중심지는 번영하되, 주변부는 더욱 취약해지는 사례가 각지에서 발견되고 있다'는 지적에 유념할 필요가 있다<sup>13)</sup>.

일곱째, 내발적 지역발전<sup>14)</sup>을 꾀하기 위해서도 기초자치제의 부활은 필요하다. 제주

9) 이와 관련해서 "제주도청이 주민들의 온갖 주민생활 잡무를 모두 관장하다보니 정작 중요한 제주도의 핵심적인 과제인 첨단산업의 육성과 인프라 확충에는 집중할 수 없게 된다"는 비판이 제기되고 있다 (이기우, 앞의 글, pp.61-62).

10) 양영철외, 『제주특별자치도의 이해』, 대영문화사, 2007, p.332. 제주특별자치도의 경우에 읍·면·동에 근무하는 공무원이 전체의 19%에 불과하여 책상행정 중심이라는 비판도 제기되고 있다(문대립, "행정계층구조개편 이후 나타난 문제점 및 제주형 풀뿌리자치모형 모색", 제주형풀뿌리자치모형 모색을 위한 토론회 자료집, 2007, p.30)

11) 같은 취지로 "여러 지방정부간, 다수의 지방자치단체장, 주민대표들, 주민간의 경쟁구조를 상실하여 서로 잘하려는 노력을 하게 되는 인프라를 상실하게 되었다"는 비판이 제기된 바 있다(이기우, 앞의 글, p.61). 또한 "기초지방정부의 해체로 지방정부간의 경쟁구도가 사라지게 되어 선의 경쟁을 유인할 수 없게 되었다"는 비판도 있다(김순은, 앞의 글, p.38).

12) 현재의 행정시는 지역규모가 너무 크고 내부 구성이 도시지역과 농촌지역 등으로 다양하게 나뉘어져 있어 보다 작은 단위의 지역발전전략 수립에는 부적절하다. 그럴 경우 제주시로의 집중현상은 더욱 심화될 수밖에 없다.

13) 小森治夫, 『府縣制と道州制』, 京都:高書出版, 2007, p.15

14) '내발적 발전'이란 외래형 발전과는 반대되는 개념으로, ① 지역 주민이 능동적 주체가 되어 ② 지역

도 전체적으로도 지역발전의 전략모색이 필요하지만, 몇 가지 전략적 모색만으로 제주 지역 전체의 균형적인 발전을 꾀하는 것은 무리이다. 따라서 작은 규모의 지역단위에서 지역발전을 모색할 필요가 있고, 그것이 내발적 지역발전이다. 내발적 지역발전을 위해서는 의사결정권을 아래로 배분할 필요가 있고, 의사결정의 단위는 지역적 정체성과 지역 내의 연대감을 형성할 수 있는 규모 정도가 적절하다.<sup>15)</sup>

#### IV. 새로운 기초지방자치제 도입방안에 관한 논의의 현황

기초지방자치제의 도입방안으로는 이미 여러 방안들이 거론되고 있다.

##### 1. 7개 자치구 신설안

이 방안은 제주도내에 7개 자치구를 신설하는 안이다. 2007년 5월 1일 열린 (사)글로벌 제주연구소 세미나에서 강상주 이사장이 발표한 내용이다. 구체적인 내용으로는 제주, 신제주, 동제주, 서제주, 서귀포, 정의, 대정의 7개 자치구를 설치하자는 것이다<sup>16)</sup>. 그리고 특별자치도에서는 중요업무를 전반적으로 수행하고, 도시계획, 도로, 상수도 등 상호연결된 기능은 특별자치도에서, 주민편의기능은 자치구에서 담당한다는 것이다. 또한 구청장은 주민직선제로 선출한다는 것이다.

##### 2. 읍·면·동을 자치 내지 준자치단위로 하는 방안

읍·면을 자치 내지 준자치단위로 하자는 주장들이 제기되고 있다. 즉, “기초지방정부의 단위로는 종전의 4개 지방정부보다는 많은 숫자로 구성하되, 읍면을 기준으로 하

에 있는 자원, 기술, 인재, 문화, 시장 등 여러 가지 자원을 활용하여 복합적인 경제를 육성하고, ③ 그것들의 네트워크를 이룩함으로써 환경 보전과 함께 생활의 질을 향상시키는 종합적인 지역 발전을 의미한다(宮本憲一(미야모토 겐이치) 외 2, 『지역 경제학』, 심재희 옮김, 전남대학교출판부, 2004, pp.361-378)

15) 일본의 시·정·촌 합병에 대해서도 비판적인 입장에서는 ① 합병으로 인해 행정구역이 넓어지고 행정서비스가 저하되며 주민의 의견이 행정에 반영되기 어려워진다는 점, ② 중심부와 주변부의 지역력차가 발생한다는 점, ③ 지역의 전통, 문화가 상실되고 지역의 연대감이 희박해진다는 점 등을 지적하고 있다(小森治夫, 앞의 책, p.149)

16) 강상주, “제주의 미래를 위한 과제”, 글로벌 제주연구소 학술세미나 자료집, 2007, pp.10-11

든지 1-3개의 읍면을 단위로 실시하는 방안”<sup>17)</sup> 또는 “지역주민들의 일상생활과 밀접한 행정 서비스의 수행을 위하여 기존의 4개 지방정부보다는 지리적으로 협소한 읍·면 중심으로 주민자치를 검토”<sup>18)</sup>하자는 것이다.

또한 행정계층 한 단계를 축소해서 읍·면·동에서 기본민원을 처리할 수 있도록 행정시를 폐지하고 대동제(大洞制)로 전환하는 방안도 주장되고 있다. 구체적으로는 43개 읍·면·동을 10~15개 안팎의 대동제(區)로 재편하고 여기에 제한적인 자치권을 부여하는 방안이다<sup>19)</sup>. 그리고 현재의 행정시의 권한 중 기획관련 업무는 도 본청으로 이관하고 집행업무는 읍·면·동으로 이관하며, 도 본청에는 전체 공무원 중 20% 내외, 일선 읍·면·동에는 80%내외를 배치하자는 제안도 나오고 있다<sup>20)</sup>. 또한 2006년 10월 31일 도의회 행정자치위원회도 행정시를 폐지하고 43개 읍·면·동을 광역화하는 ‘대동제’<sup>21)</sup>를 향후 행정개혁 방향으로 제안한 바 있다. 이 경우 도는 핵심 산업 육성의 계획 및 종합조정기능을 맡고, 읍·면·동은 기초생활민원 등 주민밀착 서비스에 충실할 수 있는 행정개혁이 이뤄져야 한다는 것이다.

### 3. 2개 행정시를 기초지방자치단체로 전환하는 방안

현재 행정시로 존재하는 제주시와 서귀포시를 그대로 기초지방자치단체로 전환하자는 주장도 제기되고 있다. 정치권 일각에서 제기되고 있는 이 주장은 현행 행정시의 구역을 그대로 유지한 상태에서, 제주시장, 서귀포시장을 직선으로 선출하고 각각 시의회를 구성하자는 것이다.<sup>22)</sup> 그럴 경우에 제주지역에는 1개 광역지방자치단체와 2개 기초지방자치단체가 존재하게 된다.

17) 이기우, 앞의 글, p.62

18) 김순은, 앞의 글, pp.41-42

19) 2005. 6. 14. 제주의 소리

20) 문대림, 앞의 글, pp.30-31

21) 국내의 흐름을 보면, 서울시 등이 대동제(大洞制)를 추진하고 있다. 그러나 서울시 등이 추진하는 대동제는 인구가 적은 동사무소를 다른 동사무소와 통·폐합하고 통·폐합을 통해 생긴 빈 동사무소 공간은 공공 보육센터·도서관 등 주민을 위한 복지·문화공간으로 활용한다는 것이다. 또한 동 통·폐합을 통해 인력을 보다 효율적으로 활용한다는 것이다. 따라서 서울시 등이 추진하는 대동제는 단순히 행정의 효율성 차원에서 추진되는 것으로, 동단위에 자치권을 부여하는 것은 아니다. 따라서 제주에서 논의되고 있는 읍·면·동 자치강화와 맞물린 대동제와는 구분된다.

22) 자유선진당 제주도당은 2010년 지방선거부터 제주시장, 서귀포시장 직선제를 실시하고 시의회를 구성할 것을 요구하고 있다(제주의소리 2008. 5. 6.)



#### 4. 소결

위 방안들은 모두 과거의 4개 시·군체제로 회귀하는 것은 현실적으로 어렵거나 바람직하지 않다고 보고 있다. 또한 행정시를 폐지해야 한다는 것에 대해서는 동일한 입장이라고 볼 수 있다. 즉 위 방안들 간의 공약수는 “행정시는 폐지하고 새로운 자치 모델을 모색하되, 과거로 단순회귀하는 것은 어렵다”는 것으로 정리할 수 있다.

한편 위 방안들과 관련해서 몇 가지 쟁점들이 도출될 수 있다.

첫째, 기초지방자치단체로서의 법인격을 인정하는 형태인가, 아니면 하부행정기관인가?가 명확해질 필요가 있다. 7개 자치구 신설안의 경우에는 법인격을 갖춘 기초지방자치단체를 부활시키는 방안이다. 그에 비해 대동제 방안은 법인격을 갖춘 기초지방자치단체를 부활시키는 것인지가 불명확하다. 해석하기에 따라서는 독자적인 법인격을 갖추는 것은 아닌 특별자치도내의 하부 행정기관으로서 대동제를 시행하려는 것으로 볼 수 있다(대동제의 언어적 의미로는 그렇게 해석됨). 읍·면단위 자치를 실시하자는 주장도 명확하지는 않으나 완전한 법인격을 갖춘 기초지방자치단체가 아닌 형태(그래서 준자치단위라는 표현도 사용하고 있음)도 상정하고 있는 것으로 보인다.

둘째, 만약 기초지방자치단체로서의 법인격을 갖추는 형태로 새로운 기초자치제가 도입된다면, 기관구성 등 조직을 어떻게 할 것인지가 좀더 검토되어야 한다. 기관구성과 관련해서는 기존의 기관대립형-수장형이 아닌 다른 형태를 도입하는 것도 검토할 필요가 있다. 또한 기초지방의회를 어떻게 구성할 것인지에 대해서도 구체적인 방안이 필요할 것이다.

셋째, 자치단위의 개수를 어떻게 하고 구역설정을 어떻게 할 것인지도 문제가 된다. 7개 자치구 신설안은 7개를 예시적으로 제시하고 있다. 그리고 읍·면단위 자치안이나 대동제 방안에서도 7-8개가 거론되기도 하지만, 그보다 더 많은 수가 될 수도 있다<sup>23)</sup>.

넷째, 기존의 주민자치위원회를 어떻게 할 것인지, 존치시킨다면 관계를 어떻게 할 것인지의 문제가 있다. 부활된 기초지방자치단체에 의회를 둘 경우에, 의회와 주민자치위원회와의 관계는 어떻게 할 것인지도 고려해야 할 것이다.

23) 제주 전체차원에서 대동을 7-8개 또는 10-15개로 할 경우에, 도시지역의 경우에는 어떻게 할 것인지가 문제로 된다. 만약 제주시를 2-3개 정도의 대동으로 묶을 경우에는 인구규모가 너무 크다든지 하는 문제가 발생할 수 있다.

## V. 제주형 기초자치모델 정립을 위한 기본방향

### 1. '분권'과 '자치', '참여'의 원칙

제주특별자치도의 취지가 지방분권, 고도의 자치권 보장, 주민참여로 요약될 수 있다면, 새로운 기초지방자치제의 도입도 그러한 원칙 하에 논의되어야 한다.

이러한 원칙에 따른다면, 우선 새로운 기초지방자치제 도입의 구체적인 형태와 방식에 대해서는 제주특별자치도 조례로 위임할 필요가 있다. 제주특별자치도법에서는 행정시 폐지와 새로운 기초지방자치제의 도입에 관한 근거조항만 두고, 기초지방자치단체의 기관구성, 내부조직 등에 대해서는 제주특별자치도 조례로 정하도록 포괄적으로 위임함으로써 지역의 실정과 특성을 반영한 제도를 제주 스스로 설계할 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 자치는 자기책임성의 원리가 작용하므로, 제주특별자치도는 스스로 책임성을 갖고 새로운 기초지방자치제를 혁신적인 방향으로 모색할 필요가 있다.

아울러 새로운 기초지방자치제는 주민참여의 원칙 하에 설계될 필요가 있다. 따라서 대원칙에 대한 토의, 합의와 함께 새로운 기초지방자치제의 취지 등에 대해 주민설명회 등을 통해 공감대를 형성하는 것이 필요할 것이다. 그것을 통해 제주 지역에 맞는 기초지방자치제의 모형에 대해 주민들 스스로 고민하고 책임성있게 참여할 수 있도록 할 필요가 있다.

### 2. 조직형태 다양화에 대한 검토와 연계할 필요

한편 왜 제주형 자치제의 도입이 필요한가에 대해서 중앙정부나 국회를 설득하려면, 1991년 부활한 지방자치제의 틀에 얽매이지 않는 기획이 필요하다. 이러한 발상의 전환을 통해 전반적인 우리나라의 지방자치제의 문제에 대해 새로운 대안이 될 수 있는 기획을 만들 필요가 있다.

1991년 부활한 우리나라의 지방자치제는 기관대립형-강한수장형(strong mayor-council form)의 제도이다. 그러나 그동안 지방자치단체장의 인사권 전횡(그로 인한 각종 인사 비리)와 예산낭비, 부패 등이 문제로 되어 왔다. 또한 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 모두 강한 수장형을 취하고 있다 보니, 광역지방자치단체장과 기초지방자치단체장간의 역할상 혼란과 갈등이 문제되기도 했다. 이러한 문제에 대해 제주가 새로운 대안을 제시하는 것은 국가적으로도 의미가 있다. 만약 행정시를 폐지하고 발상의 전

환이라고 볼 수 있는 새로운 대안을 제시한다면 중앙정부를 설득하기는 쉬울 수 있다. 참고로 현재 우리나라의 지방자치단체 조직형태는 중앙정부가 법률로 정한 하나의 지방자치단체 조직형태만이 있다. 그러나 지방자치단체의 조직형태는 지방자치단체의 내부적인 사항에 대한 것이므로 전국적으로 동일한 규율을 해야 할 필요성은 높지 않다. 외국의 경우를 보아도 한 국가 내에서도 다양한 조직형태를 가진 지방자치단체들을 볼 수 있다.

그러나 완전히 지방자치단체의 자율적 선택에 맡기기 어렵다면, 지방자치단체의 조직형태에 관한 몇 가지 모델을 제시하고 지방자치단체로 하여금 선택하도록 하는 방식도 제안되고 있다<sup>24)</sup>. 지방자치단체가 자치기본조례를 제정하여 조직형태를 선택하게 하자는 것이다. 이처럼 지방자치단체의 조직형태를 다양화하는 것이 필요하다는 논의가 있으므로, 제주특별자치도에서부터 발상의 전환을 통해 지방자치단체의 획일적인 조직형태에서 벗어날 필요가 있다.

더구나 제주특별자치도법에는 이미 제주도의 지방자치단체장과 지방의회의 관계에 대해서 지방자치법과는 다른 형태의 조직을 할 수 있도록 하여 지방자치단체형태의 다양화를 제주도에서 시도할 수 있도록 하는 조항이 존재한다. (「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제13조). 이 조항을 조금 더 발전시키면 새로운 기초지방자치제의 도입에 있어서도 다양한 조직형태를 모색해 볼 수 있다.

아울러 어떤 형태로 새로운 기초지방자치제의 조직형태를 구성하든 간에 기관창설·유지비용을 대폭 줄이는 것이 전제가 되어야 한다. 최소한 기초지방자치단체에서는 수장-의회가 권위적인 의식과 문화를 완전히 떨쳐버리고 혁신할 수 있는 자세가 필요하고, 그것이 제도에도 반영되어야 한다. 지금 필요한 새로운 기초지방자치제는 주민에 밀착한 현장지향적 자치제도이지, 주민위에 군림하는 권력적 자치제도가 아니다. 따라서 지방자치단체장이나 지방의회의 조직·유지에 들어가는 비용은 거의 0로 떨어뜨린다는 각오가 필요할 것이다. 주민과 같은 눈높이에서 발로 뛰는 대표자가 필요하고, 그러한 개념으로 기초지방자치제를 논의할 필요가 있다.

## VI. 몇가지 쟁점에 대한 검토

결론적으로 분권, 자치, 참여의 취지에 부합하고, 내발적 지역발전을 위한 기초단위

24) 이기우·하승수, 『지방자치법』, 대영문화사, 2007, p.230.; 안영훈, 『지방자치단체의 기관구성 다양화 방안』, 한국지방행정연구원, 2006, pp.129-131

가 되면서, 설득력있는 근거를 제시할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 그러한 방안은 깊이있는 토의와 공론화 과정을 통해 마련될 수 있을 것이다. 그러한 토의를 위해 예상되는 쟁점들에 대한 의견을 제시해 보고자 한다.

첫째, 원칙적으로 새로운 기초지방자치제를 도입할 때에, 지방자치단체로서의 법인격은 필요하다고 본다. 법인격이 부여되어야만, 독자적인 자치권(자치입법권, 자치재정권)을 확보할 수 있을 것이다. 만약 법인격이 없는 하부행정기관에 불과할 경우에는, 자치의 의미가 퇴색되고 하향식 전달체계에 불과하게 될 수 있고, 현재의 읍·면·동이 하는 기능과 별다른 차이가 없게 될 수 있다. 다만, 법인격을 갖더라도 구체적인 권한배분이나 기능과 관련해서는 다양한 수준이 있을 수 있으므로 유연하게 생각할 필요가 있다.

둘째, 현행 지방자치법상으로 기초지방자치단체는 시, 군, 자치구가 존재한다. 자치구는 시·군 보다는 자치권의 범위가 협소하며, 특별시, 광역시와 같은 대도시에만 설치되어 있다.

제주도내에서 기초지방자치제를 부활한다면, 기존의 시·군·자치구 외에 다른 명칭과 형식을 취할 것인지, 아니면 시·군·자치구라는 기존의 명칭과 형식을 활용할 것인지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 사전으로는 자치구라는 기존의 명칭을 활용하는 것도 한 방안이라고 본다. 자치구의 경우에는 대도시지역에서만 시행하고 있으나 반드시 대도시에서만 자치구를 시행해야 한다는 법칙은 없고, 중앙정부가 제주도 전체를 '국제자유도시'로 지칭하고 있는 만큼 자치구의 명칭과 형식을 활용하는 것도 가능하리라 본다. 따라서 여기에서는 자치구라는 명칭을 일단 사용하기로 한다.

셋째, 행정시는 폐지하고, 제주특별자치도는 광역적 차원에서의 정책수립과 거시적 지역발전전략 수립에 집중하며, 보다 작은 지역단위의 지역발전계획이나 주민참여 확대, 주민서비스 향상은 새롭게 부활될 기초지방자치단체(자치구)에서 하도록 하는 역할분담을 할 수 있을 것이다. 구체적으로 기능배분을 어떻게 할 것인지에 대해서는 유연하게 접근할 수 있을 것이다(도시지역과 농촌지역에 따라 차이를 둘 수도 있다). 그럴 경우에 행정계층은 특별자치도-기초지방자치단체의 2계층이 될 것이다.

넷째, 주민들의 참여를 보장하고, 비용이 적게 들어가며, 기존의 획일적인 조직형태(강한 수장형)의 문제점을 극복할 수 있는 조직형태를 찾는 것이 필요하다. 개인적으로는 지방의회에 의한 집행기관 책임자 임명형이나 위원회형에 대해 진지하게 검토해 필요가 있다고 생각한다<sup>25)</sup>.

25) 일반적으로 지방자치단체의 기관으로는 의결기관과 집행기관이 있다. 그리고 의결기능과 집행기능을 단일기관으로 통합시키느냐 분리시키느냐에 따라 기관통합형(기관의존형)과 기관대립형(기관독립형),

다섯째, 기초지방자치단체의 수와 관련해서는, 인위적인 구분보다는 주민의 참여를 이끌어낼 수 있고 지역 내에서 연대감을 강화할 수 있으며, 지역발전을 공동으로 도모할 수 있는 지역적 범위로 설정하는 것이 바람직하다. 기관창설·유지비용만 줄일 수 있다면 이미 지역적 정체성이 형성되어 있는 작은 단위에서 자치를 실시하는 것이 오히려 바람직하며, 주민참여를 이끌어내기에도 용이하다. 농촌지역의 경우에는 읍·면 단위를 기본으로 하여 생각할 수 있다. 문제는 도시지역, 특히 제주시의 경우에는 어떻게 할 것인가의 문제가 있다. 기존에 논의되어 온 것처럼 일부 동을 통합한 대동제 형태로 갈 것인지에 대해 논의가 필요하다.

어떻게 보면 작은 단위로 기초지방자치체가 도입된다면, 그것은 기존의 읍·면·동 주민자치위원회를 의결기구화하고 그 기능을 강화하는 것과 유사할 수도 있다. 다만 법인격이 부여되면 자치입법권, 재정권을 행사할 수 있고, 특별자치도로부터의 독립성이 강화되며, 그것을 바탕으로 지역주민들의 관심과 참여를 활성화할 수 있는 것이다.

여섯째, 기초지방자치단체와 주민자치위원회의 관계는 기초지방자치단체의 수와 기초지방자치단체별 인구, 면적 규모에 따라 달라질 것이다. 만약 도시지역에서 동보다는 훨씬 더 넓은 범위로 새로운 기초지방자치체가 도입된다면, 기존의 동사무소(변경된 명칭에 의하면 00동 주민센터)는 완전히 주민서비스센터의 개념으로 재편하고, 주민자치위원회는 외국의 커뮤니티 위원회와 같은 개념으로 살려 마을만들기의 핵심주체가 되게 할 수 있을 것이다.

농촌지역의 경우에는 기초지방자치단체의 규모를 정할 때에 읍·면을 기본으로 한다면 의회와 별도로 주민자치위원회를 둘 필요는 없을 것이다. 한편 읍·면 내에서는 마을단위로 마을만들기를 위한 기초조직을 형성하는 것이 바람직할 수 있을 것이다.

일곱번째, 구체적인 혁신방안들이 필요하다. 기초지방자치제 시행에 따른 비용을 최소화하기 위해서는 조직을 간소하게 구성할 필요가 있다. 구체적인 기초지방자치제의 도입방식에 따라 달라질 수 있겠지만, 작은 단위의 기초지방자치단체에서 의원 유급제

---

절충형으로 크게 구분된다. 기관대립형에도 지방자치단체장의 선출방식(직선제와 간선제), 지방자치단체장의 권한 수준에 따라 다양한 형태가 있을 수 있다. 우리나라의 경우에는 집행기관 직선형이며, 그 중에서도 지방자치단체장의 권한이 강한 유형이다. 그러나 이러한 구분조차도 인위적인 것이고, 국가별로, 그리고 한 국가내에서도 다양한 형태가 존재한다. 미국의 경우에는 위원회형과 의회-임명제 행정관형을 위한 지방자치단체가 많이 존재한다. 미국의 위원회형은 지방의회가 입법기능과 행정기능을 동시에 수행하는 형태로 의회와 행정기관이 상호 의존적인 정부형태를 이룬다. 의회의원은 3-5명으로 구성되며 소선거구제 혹은 대선지구제로 선출된다.

미국의 경우에는 의회-임명제 행정관형도 많이 취하고 있다. 이는 의회가 행정실무를 총괄하는 행정관을 임명하고, 행정관은 의회에 대해 책임을 지는 유형이다. 그 외에 영국, 독일 등의 국가들도 지방 자치에 있어서는 다양한 형태의 조직유형을 취하고 있다.

는 규모나 재정력을 감안할 때에 적절하지 않을 수 있다. 한편 지방의회 개혁차원과 생활자치의 실현을 위해 야간·휴일 회의의 도입, 새로운 의원 선거제도의 도입(선거구제 개편, 비례대표제 확대, local party<sup>26)</sup>의 인정 등), 주민참여 활성화를 위한 다양한 방안 모색 등이 필요하다. 이러한 혁신을 바탕으로 할 때에 중앙정부와 국회도 설득할 수 있고, 도민 공감대도 형성할 수 있을 것이다.

## Ⅶ. 결 론

앞서 언급한 내용들은 쉬운 문제들이 아니다. 그러나 '고도의 자치권 보장'이라는 특별자치의 취지를 살리고, 특별자치도 출범이후에 나타나고 있는 문제들을 해결하기 위해서는 반드시 풀어야 할 숙제이기도 하다. 어떻게 보면 제주특별자치도의 장기전망을 세우는 문제라고 할 수도 있다. 이 숙제를 풀어야만 제주특별자치도가 목적으로 하는 "자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 것"을 실현할 수 있을 것이다.

이를 위해서는 무엇보다 발상의 전환이 필요하고, 관료주의, 권위주의, 행정의존적인 주민의식을 모두 극복하는 혁신이 필요할 것이다. 것임. 사실 제도의 설계보다 더 어려운 것은 이러한 혁신을 담보하고 추동해 내는 것이다. 그러나 기본 제도가 설계되어 있지 않다면, 그 모든 노력도 불가능하다.

따라서 제주형 기초자치모델의 입법방향에 대해 앞으로 밀도있는 논의가 이뤄지길 기대한다.

## 참고문헌

- 강상주, "제주의 미래를 위한 과제", 글로벌 제주연구소 학술세미나 자료집, 2007  
강성권, "부산해양특별자치시 설치가 우리 지방자치의 근간을 흔들지는 않습니다", 『부

26) 외국의 경우에는 지방선거에만 후보를 내는 local party(지방정당 또는 지역정당으로 번역될 수 있다)를 흔히 볼 수 있다. 독일의 경우에는 유권자단체(Wählervereinigungen 또는 Wählergruppen)가 지방선거에서 후보자를 추천할 수 있도록 되어 있다. 일본의 경우에도 다양한 local party가 활동하고 있다. 우리나라에도 소개된 것으로는 생협을 기반으로 하는 지방정당인 가나가와(神奈) 현의 '가나가와네트워킹운동'이나 도쿄도의 '도쿄생활자네트워크'가 있다(하승수, 『지역, 지방자치 그리고 민주주의』, 후마니타스, 2007, 254-255).

- 산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안에 관한 공청회』 자료집, 국회 행정자치위원회, 2006
- 국회사무처 입법조사국, 『지방자치제도 비교연구』, 1991
- 김순은, “제주특별자치도의 법적 지위와 향후 전망”, 제주특별자치도 정착을 위한 법률적·제도적 지원방안 토론회 자료집, 국회법제실·제주특별자치도, 2007
- 김용기, 『미국의 지방자치』, 대영문화사, 2001
- 문대림, “행정계층구조개편 이후 나타난 문제점 및 제주형 풀뿌리자치모형 모색”, 제주형 풀뿌리자치모형 모색을 위한 토론회 자료집, 2007
- 안영훈, 『지방자치단체의 기관구성 다양화 방안』, 한국지방행정연구원, 2006
- 양영철외, 『제주특별자치도의 이해』, 대영문화사, 2007
- 오준근, “제주특별자치도 관련 각종 특별법의 법적 쟁점에 관한 약간의 고찰”, 『지방자치법 연구』 제6권 제1호, 한국지방자치법학회, 2006
- 윤양수, 『지방자치법과 제주특별자치도법』, 온누리, 2007
- 이기우, “제주특별자치도의 발전과 전망”, 글로벌제주연구소 학술세미나 자료집, 2006
- 이기우·하승수, 『지방자치법』, 대영문화사, 2007
- 장노순편, 『영국 지방자치의 이해』, 강원대학교 출판부, 1994
- 제주도, 『마테이라·아조레스 출장 보고서』, 2005
- 제주발전연구원, 『제주특별자치도 기본방향 및 실천전략』, 2004
- 하승수, 『지역, 지방자치 그리고 민주주의』, 후마니타스, 2007
- 한표환, “제주특별자치도법 제정에 관한 의견진술”, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 등 관련법안에 관한 공청회 자료집, 국회 행정자치위원회, 2005
- 宮本憲一(미야모토 겐이치) 외 2, 심재희 옮김, 『지역 경제학』, 전남대학교 출판부, 2004
- 小森治夫, 『府縣制と道州制』, 京都 : 高菴出版, 2007
- 新藤宗幸·阿部 齊, 『概説 日本の地方自治』, 東京 : 東京大學出版會, 2006

[Abstract]

## A Study on the Legislative Alternative for the Introduction of New Primary Local Autonomy System in Jeju Special Self-Governing Province

Ha, Seung-soo

*Professor, Faculty of Law, Cheju National Univ.*

Jeju Province newly started as Jeju Special Self-Governing Province on July 1, 2006. At the same time, four primary local autonomous entities - Jeju-si, Seogwipo-si, Northernjeju-gun, Southernjeju-gun - were abolished in Jeju Province and two administrative city system replaced them.

But it has resulted in many problems in Jeju Special Self-Governing Province. The political rights of residents have been restrained in comparison with other provinces of Republic of Korea. Inefficiency of administration have been increased than before.

To solve these problems, the revival of primary local autonomy system is necessary. New primary local autonomy system should be designed on the three principles - Decentralization, Autonomy, Participation-.

For new primary local autonomy system, It is desirable that two steps should be taken. First, Amendments to the two Acts - 'Special Act for the Administrative System, etc. of Jeju-do' and 'Special Act for Establishment of Jeju Special Autonomous Province and the Development of Free International City' - should be passed by the National Assembly. The amendments must contain the introduction of new primary local autonomy system. Second, ordinances of Jeju Special Self-Governing Province should be enacted. The ordinances must contain the concrete provisions of new primary local autonomy system - i.e. formation of primary local government and local council, etc.

**Key words** : primary local autonomy, administrative city, Jeju Special Self-Governing Province