

“행정구역 조정은 집행부·의회 의사 합치 우선돼야 진행”

작은 변화 제주를 바꾸다 <11>제주시 2개 행정시로 분리, 득인가 실인가



도지사 ‘임명’ 행정체제… 행정시장 결정권 떨어져 공무원 증원·청사 재배치 따른 예산 등 문제도 산적 도민 공론화 거쳐야… 최종 결정은 ‘주민투표’ 의견



최근 행정체제 개편과는 사뭇 다른 개념인 ‘행정구역 조정’ 이슈가 대두되면서 도민들의 이목이 집중되고 있다. 현행 2개의 행정시를 국회의원 선거구처럼 제주시를 두 개로 나눠 결국, 3개 행정시로 확대하자는 방안이다. 이점도 있지만 청사 재배치와 공무원 증원 소요에 산 등 검토해야 할 사안도 산적해 있다.

한라일보와 (사)제주미래연구원은 공동기획의 일환으로 ‘제주시 2개 행정시로 분리, 득인가 실인가’를 주제로 지난 13일 제주미래연구원 등에서 토론회를 진행했다. 이날 토론회에는 강호진 제주대안연구공동체 공공정책센터장, 이상봉 제주특별자치도의회 행정자치위원장, 김태윤 제주연구원 선임연구위원이 진행했다.

▶김태윤(사회자·이하 김)=현행 행정체제에서 오는 문제점은?

▶강호진(이하 강)=도민들의 주권, 시민들의 주권이 상실된 것이다. 행정시장을 서귀포와 제주 시민이 뽑지 못하고 결국 도지사가 임명하는 체제인데, 풀뿌리민주주의를 훼손한 게 아니냐는 비판이 15년째 계속되고 있다. 아울러 (행정시장에게) 조례제정권, 예산권, 인사권이 있어야 함에도 불구하고 이 세 가지를 갖추지 못함으로써 독자적인 기능을 잘 못하고 있기 때문에 피해가 시민들에게 가고 있다.

▶김=시장직선제와 기초자치단체부활 등 행정체제개편에 대해 논의가 굉장히 많이 이뤄지고 있는데, 현실적으로 가능성은?

▶강=불가능한 부분은 아니다. 직선제와 관련하여서는 제주특별법을 개선하면 되는 과제지만 도지사들이 공약했음에도 불구하고 지난 15년 가까운 세월 동안 구체적으로 이행하지 못하도록 만들어 버린 게 아닌가 느낀다.

▶이상봉(이하 이)=행정체제개편 논의는 법 개정 문제이기 때문에 사실상 현실적으로 어려운 부분이 많다. 중앙 정치권에선 기초자치단체 부활, 이런 부분들이 가야 할, 풀뿌리민주주의를 살릴 수 있는 방향으로 가야 하는 것은 아닌가 하는 의견이 많다. 조금 더 도민사회에 공감대를 형성해야 한다는 주문

도 많다. 최종적으로는 주민투표로 이뤄져야 한다. 조금 더 공론화시켜서 도에서 할 수 있는 결정사항들을 이번 기회에 끌어올려 보고자 하는 게 행정자치위원회, 행정구역조정에 대한 견해다.

▶김=행정체제개편과 행정구역 조정의 큰 차이점은?

▶이=행정체제개편과 시장 직선제도 같은 경우에는 법 개정사항이다. 하지만 행정구역 조정은 조례 개정으로 가능하다. 아울러 도와 도지사의 의지와 도민들을 설득시키려는 의지가 중요하다.

▶김=행정구역 조정으로 행정시장을 한 명 더 선출하게 되면 결국 시장 직선제를 포기한다고 봐야 하는 건지?

▶강=도의회에서 공식적으로 포기했다는 말은 쓰지 않고 있다. 법 개정이 안 되는 상황인 만큼 포기하기보다는 단계적 사고에서 우선 행정구역, 쉬운 행정구역 조정을 하고 중장기적으로는 도민들이 선출할 수 있는 행정시장 직선제를 해보자 이렇게 긍정적으로 해석할 수 있다. 도민들의 수요에 맞게 손쉬운 구역조정을 먼저 하고 연착륙 형태로 추진한다는 생각이 든다.

▶김=도의회에서 추진하는 로드맵 정도라면 내년 선거에 달성하려고 준비하는 것으로 이해해도 될지?

▶이=행정구역조정은 도민 공감대 형성을 전제로 하고 있는데, 그것들이 이뤄지기만 한다면 언제든 가능하다. 내년 지방선거 속에서 어떤 형태로든 주민들을 만족시킬 수 있는 공약사항들이 나올 거라고 본다. 그 속에서 주민들은 선택할 수 있는 권한이 있다.

▶김=내년 7월 출범을 보게 된다면 6월까지 도민 동의 절차, 내용에 대한 이해 등 의견수렴 과정이 있어야 하는데 시간이 빠듯하지는 않은지?

▶강=행정구역 조정은 사실 조례개선만으로 가능하기 때문에 도민적 의사가 있으면 금방 되는데, 문제는 절차 상 도민 공감대가 반드시 있어야 하지만 행정구역조정 관련 사회적 논의가 잘 되지 않았다. 정치적 달력으



김태윤 제주연구원 선임연구위원



강호진 제주대안연구공동체 공공정책센터장



이상봉 제주특별자치도의회 행정자치위원장

로는 이미 대선국면으로 가버리는 상황이고, 불어서 지방선거가 있는 상황에서는 최소한 도청과 도의회의 의사 합치가 없으면 내년에 이 제도가 도입될 수 있을까 하는 의문이 있는 거다. 도의회와 도청의 의사 합치는 있어야 좀 더 진도가 나갈 수 있다.

▶김=집행기관의 전반적인 분위기는?

▶이=도정은 지금 이끌어가는 집단이기 때문에 고민이 없는 것 같다. 도지사가 모든 인사권을 가진 체계 속에서 나름대로 4개의 시군을 경험했던 공직자들이 남아 있는 부분도 있지만, 구체적으로 얘기는 나오지 않은 상태다. 도지사와 간부 공무원들은 말을 아끼는 입장이다. 기초단체 부활이든 뭐든 로드맵을 갖고, 주민 공감대를 형성해 주민투표를 실현해 보겠다는 의지가 있어야 한다.

▶강=동의한다. 원희룡 지사님이 2013년부터 임기를 시작하셨는데 지난 오랜 세월 동안 자치권 부활 관련해서는 한 게 아무것도 없다. 결론은 대선 준비하시느라고 이 부분에 대해서는 일을 안 하셨다고 평가가 될 수밖에 없는 상황이다.

▶김=주민자치권 확대를 위해 행정구역 조정으로 확보할 수 있는 내용이 있다면 어떤 것들이 있는지?

▶강=행정구역 조정을 통해서 행정시가 생기면 주민 입장에서 일부 생활에 불편함은 해결할 수는 있지만 근본적으로 자치입법권, 인사권, 재정권이 없기 때문에 풀뿌리 자치를 실행할 수 있는 기본적인 대안은 아니라는 게 시민단체의 주장이다. 다만 행정구역 조정

이후 구체적 로드맵을 만들어서 여기에 법인격을 주입하는 방식을 도입한다고 하면 주민들도 그 부분은 단계로 이해할 수 있겠다.

▶김=행정구역 조정이 특별자치도 출범 시 중앙정부나 도에서 추진했던 입법 취지 방향과 부합하는 건지?

▶이=특별자치도가 되면 뭔가 획기적으로 달라질 것이라고 생각했는데, 행정 효율성 개선을 통해 실질적으로 (공무원) 인원 감축 등은 없다. 특별자치도를 설계해 나갈 때 도민 공감대라는 충분한 속의 과정들이 많이 부족했다는 생각이다. 도지사가 의지를 가지고 합리적인 속의 과정을 거쳐, 주민투표를 하고 이런 것들에 대한 논의의 종지부를 찍을 수 있는 시기가 되지 않았나 한다.

▶김=도지사 권력을 현행 체제에서 행정시장에게 분산하는 방법은 없는지?

▶강=권한을 분산시키려면, 시장이 도지사가 임명한 구조 속에서는 제가 보기에 천년만 년 가더라도 근본적으로 달라질 수 없는 거다.

▶이=사실 특별법에 시장 예고제 조항도 있다. 자치분권 차원 속에서 도민 참여 결정권을 주고자 이러한 조항이 들어간 것으로 해석할 수도 있다. 사실 시장예고제를 하고 있던 않은데, 이것을 의무 조항으로 담아서 조금이라도 행정시장 임기보장 속에서 행정공직자의 조직장악과 업무 지속력을 보장하고, 그런 과정 속에서 주민투표를 통해 기초자치단체 부활에 대해서도 종지부를 찍어야 하지 않나.

▶김=추진할 방안이 있는데 그런 것을 진

행하지 않는 게 문제처럼 들린다. 행정구역 조정 시 준비 사항도 많은 것 같다. 공무원 증원, 청사 재배치 등 3개 행정시로 될 때 어떤 변화들이 있을지?

▶강=이론적으로는 3개의 행정시가 되더라도 제주도 내에 있는 전체 공무원 속에서 줄이던 되는데 이게 사실 현실상 불가능한 것은 행정시 하나를 더 늘리면 기본적으로 들어가는 게 있다. 기획, 예산, 조직 업무가 있으므로 공무원의 증원은 불가피할 수밖에 없다. 이것은 공무원 입장에서는 찬성하지만, 도민들 처지에서는 불편하다. 또 하나 제주시 신청사 건립이 예산상으로는 750억이 들기 때문에 도민 반발 소지가 있지만, 가령 옛 북군청사 등을 쓴다고 하면 도민들 입장에선 수용할 수 있는 부분이다. 행정구역조정과 관련하여서도 1년부터 5년까지 다양한 안이 있을 수 있으면 한 번 검토 하셔서 그래도 의회에 보고를 드리고 가능 여부를 판단하는 등 의회의 노력이 있어야 할 것 같다.

▶김=행정구역 조정에 대해 모르는 도민이 많은 것 같다. 도민 의견은 언제 어떠한 방법으로 수렴하는 것이 바람직할지?

▶이=공감대를 형성하는 다양한 방법들이 있기 때문에, 최종적으로 도청에서 이야기하고 있는 주민투표를 하자는 데 대해 전적으로 동의한다.

정리=강다혜기자

제주미래연구원·한라일보 공동기획

한라일보 창간 32주년을 축하합니다



사단법인

제주미래연구원

JEJU FUTURE RESEARCH INSTITUTE

시민의 작은 생각이 제주 미래를 바꾸는 변화의 시작입니다. 청정 제주, 지속가능한 미래, 삶의 질 향상을 위해 시민들의 다양한 생각과 정책제언을 듣고 있습니다. 저희 연구원은 소중한 제언을 제주미래의 정책으로 발전시켜 나가겠습니다.

정책제언 E-메일 : jejufri@naver.com, 카카오톡 : [jejufri](https://open.kakao.com/o/s0000000000), H.P : 010-4414-0650



제주미래연구원(JFRI)은

정부가 지지체가 아닌 시민들이 설립한 민간독립종합연구원입니다. 제주의 지속가능한 발전을 위한 미래비전 제시, 가치창출과 환경 보존, 평화와 상생번영 실현, 제주 미래 정책 대안과 희망을 연구합니다.

이사장 김기성, 원장 송창우 | 63142 제주특별자치도 제주시 아연로 15(연동), 2층, www.jfri.kr 064)711-0605