



과거로의 회귀 아닌 주민편의 증진·지역 간 균형발전 도모

제주특별자치도의 새로운 도전

1 기초자치단체 도입

2006년 국내에서 최초로 특별자치도를 출범시키며 지난 18년간 지방분권을 선도해 온 제주특별자치도가 새로운 도전에 나섰다. 제주특별자치도에 동제주시와 서제주시 그리고 서귀포시 등 3개 기초자치단체를 도입하는 제주형 행정체제 개편을 추진하고 있는 것이다. 특별자치도 출범 당시 제주에는 기존 4개 기초자치단체를 폐지하고, 단층제 광역자치단체와 두 개 행정시 체제로 전환됐다. 하지만 행정시는 자치권이 없다는 한계 때문에 여러 문제점을 드러냈다. 제주도는 이에 특별자치도에 기초지자체를 설치해 풀뿌리 민주주의를 강화하겠다는 목표를 세웠다. 제주도의 기초자치단체 설치 추진 배경과 진행 과정, 타 지역 기초자치단체들의 주민 친화적 행정 사례를 살펴보고, 전문가 의견 등을 3회에 걸쳐 짚어 본다.

▶ 기초자치단체 설치 추진 배경... 행정서비스 질 저하, 주민 참여권 제한

제주도는 특별자치도 출범 이후 지난 18년간 국가 사무 5321건이 이상돼 인구 증가, 경제성장, 투자 확대 등의 성과를 거뒀다. 또한 다른 특별자치시·도 출범에 이정표를 제시하고 32년 만의 '지방자치법' 전면 개



제주특별자치도는 지난 8월 27일 '도민 스스로 만드는 제주형 기초자치단체 설치 설명회'를 개최했다.



제주도 행정체제개편 위원회가 설문조사 결과를 발표하고 있다.

추진위, 토론회·인식조사 등 진행... 최종 권고안 도출 동·서제주시, 서귀포시로 분할하는 행정체제 개편 추진

정에 기여하는 등 대한민국 지방자치 발전과 분권 확산에 주도적인 역할을 해왔다.

그러나 특별자치도 출범과 함께 시행된 현행 행정시 체제는 도민이 시장(현재 행정시장은 도지사가 임명)을 직접 선출하지 못해 책임행정이 이뤄지지 않고, 주민 대표로 도의원만 선출함으로써 주민 참여 약화와 주민 참여권 제한이라는 문제점이 드러났다. 또한 국가, 광역, 기초사무가 제주도에 집중돼 중앙적 도시사라는 비판과 함께 행정 민중성 약화, 행정서비스의 질 저하

및 지역 간 불균형 심화 등의 문제점도 나타나고 있다. 기초자치단체 도입 추진은 결국 주민편의와 복리증진, 균형발전에 대한 요구가 바탕에 깔려있는 것이다.

제주도는 기초자치단체 도입이 과거로의 회귀가 아닌, 제주의 특수성에 맞게 광역·기초사무를 배분하는 제주형 행정체제개편임을 강조하고 있다.

▶ 행정체제개편 위 구성과 도민공론화... 최종 권고안 도출 행정체제개편을 위한 제주도의 첫 행보

는 2022년 8월 30일 도내·외 15명의 전문가로 구성된 행정체제개편위원회 출범이다. 위원회는 출범 후 1년여간 행정체제개편 연구용역, 제주형 행정체제 도민공론화를 위한 도민경청회, 여론조사, 도민참여단 등의 운영을 수행했다.

제주특별자치도에 동제주시, 서제주시, 서귀포시 3개 기초자치단체를 설치하겠다는 구상은 2023년 1월부터 1년간 이어진 제주형 행정체제 개편 공론화 연구용역을 통해 도출됐다.

과정을 살펴보면, 연구용역은 제주특별자치도 성과분석, 행정체제 모형 및 구역안, 주민투표안 등에 대한 학술연구와 함께 도민 공론화를 병행 추진했다. 분청과

행정시 및 읍면동 공무원 대상 인식조사가 실시됐고, 연구의 단계별 시안을 대상으로 16개 권역별로 3회에 걸쳐 도민경청회가 진행됐다. 이외에도 전문가토론회, 청년포럼, 도민토론회, 도민보고회, 연구 단계별 논의 내용을 도민참여단이 최종적으로 확정하기 위한 4회에 걸친 속의토론회가 개최됐다.

일반도민을 대상으로 인식조사와 여론조사도 병행했다. 2023년 3-4월 800명을 대상으로 도민인식조사가 실시됐고, 여론조사는 4-5월에 1차(300명), 7-8월 2차(800명), 10월 3차(800명)가 진행됐다.

제주형 행정체제 공론화 도민참여단은 도민 3000명을 대상으로 지역별, 성별, 연령별, 개편 필요성 등을 조사해 이들 중 300여 명을 선정해 운영됐다.

1차 속의토론회에서는 제주특별자치도 성과를 평가했고, 2차 속의토론회에서는 제주형 행정체제 모형과 선정기준 설정방안, 3차 속의토론회에서는 행정체제 구역을 논의했고, 4차 속의토론회에서 종합토론과 최종 설문조사가 진행됐다.

속의 토론 과정을 거친 도민참여단은 2023년 12월 제주형 기초자치단체 대안으로 시군 기초자치단체와 3개 행정구역을 도출했다. 행정체제개편위원회는 한 달 뒤인 올해 1월 최종적으로 3개의 기초자치단체인 시(동제주시, 서제주시, 서귀포시)를 설치하는 '제주형 행정체제 개편안'을 마련했다.

부미헌기자 bu8385@ihalla.com

<이 기사는 제주특별자치도의 지원으로 작성했습니다.>

강민철 제주자치도 기초자치단체설치준비단장과의 일문일답

“제주형 행정체제 개편, 특별자치도 수준 한 단계 높이는 것”



재의 제주시와 서귀포시를 설치했지만 행정시에 많은 권한 위임에도 불구하고 자치

권과 법인격이 없어 각종 현안에 대응하는데 한계가 있었다. 행정시에서는 사소한 지점 하나, 지역특성에 맞는 조례 하나 독자적으로 만들지 못하고, 도에서 한번 더 검토해야 하는 행정절차의 중복성 등 불편한 점이 굉장히 많다. 민중성 약화, 참여권 제한, 행정의 참여성 약화, 지역 간 불균형, 행정서비스의 질 저하, 행정변화에 능동적 대응 한계, 도지사 및 도청 의존 심화 등 행정시 체제의 한계가 도민 불편으로

나타났다. 이로 인해 2010년 이후부터 현재까지 기초자치단체 부활 논의가 이어져 오고 있어 민선8기 제주도정 핵심 공약으로 제주형 기초자치단체 도입을 추진하고 있다.

▶ 행정체제 개편을 위해 진행된 공론화 과정과 의미는=행정체제 개편은 제주도민 모두의 일상생활과 밀접하게 관련이 있는 중요한 사안으로 제주형 행정체제에 대한 논의와 결정 과정에 제주도민의 참여를

필연적으로 보장해야 한다. 일반 여론조사만으로는 도민의 정제되고 숙성된 의견을 확인하기 어렵기 때문에 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 충분한 학습과 토론의 속의 과정을 거쳐 결과를 도출하는 공론조사 방식이 필요하다. 지방정부의 법률이라 할 수 있는 조례에 따라 행정체제개편위원회가 설치됐고, 위원회에서는 지난해 1년 동안 도민이 직접 참여하는 공론화를 통해 행정체제 개편 대안을 선정했다.

▶ 제주형 기초자치단체 설치를 위한 향후 절차는=2026년 민선 9기 출범에 맞춰 제주형 기초자치단체가 설치되기 위해서는 사전 행정 절차 준비, 국회 심사 과정

등을 감안하면 내년 상반기 이전에는 주민투표가 마무리 돼야 한다. 현재 행정안전부와 협의를 진행하고 있으며, 행정안전부장관이 주민투표를 요구하면, 도의회 의결권취, 주민투표 발의, 주민투표 실시 등의 절차가 진행되며 총 2개월 소요된다. 기초자치단체 설치를 위한 관련 법률의 제정에도 필요한데 3개시 설치 관련 법률 및 제주특별법 등 관련 법률안이 2025년 7월까지 국회에서 처리될 수 있도록 최선을 다하겠다. 또한 행정적으로는 2026년 7월 3개 기초시 출범을 위해 필요한 조직·인력 및 청사 배치, 행정시스템 구축 등 세부 실행과제도 준비해 나가고 있다.

2025년 제주↔필리핀전세기 4월

동양의 진주 마닐라, 골프천국 클락

제주→마닐라 22:00-24:00 마닐라→제주 17:00-21:00		
항공권 (한정판매) 780,000	마닐라관광 (5성급/쇼핑1회) 1,250,000	클락골프 (3색/54H) 가격: 1,890,000 실속: 1,490,000

Charter Flights, Clark, royalair philippines

3월	연휴	02.28(금) _ 03.03(월)
4월	시즌	04.17(목) _ 04.20(일)
6월	연휴	06.05(목) _ 06.08(일)
10월	추석	10.08(수) _ 10.11(토)
11월	시즌	10.30(목) _ 11.02(일)
12월	년말	12.26(금) _ 12.29(월)

청도 겨울특가!

떠나봐요, 중국 속 작은유럽 힐링여행!

항공권 깜짝세일 (편도/화,목,토) 149,000	청도 3월 (매주) 화,목 449,000	청도 4월 (매주) 토 499,000
---	--	--

기내식, 공항세, 유류할증료 포함, 예약시점에 따라 변동가능

대만 4월

매일 **899,000~**

싱가포르 5월

수요일 **1,469,000~**

베트남전세기

나트랑,달랏 4월
02.28(금)~03.03(월)
1,290,000