

제주발전연구원은 지역사회가 안고 있는 현안 문제에 대해 해결방안을 모색하고, 국민의 의견을 집약하고자 합니다. 이를 위해 기존 연구결과에 대한 검토, 연구원 내부 포럼과 전문가 포럼을 개최하여 다음과 같은 의견을 제시합니다. 국민 여러분의 담론을 한 방향으로 모아 가는 의견수렴 과정이오니, 연구원의 의견을 토대로 보다 발전적인 대안들이 모색되기를 기원합니다.

J · D · I · O · P · I · N · I · O · N

행정구조 개편 주민투표 이후 제주도의 변화와 대응과제

본 자료는 2005년 7월 27일 전국에서 최초로 실시된 행정구조개편 주민투표 이후, 중앙 정부가 제주도 계층구조를 단일광역체제로 최종 결정한다는 가정 하에, 변화되는 제주의 모습을 고찰하고 향후 제주도가 해결해야 할 과제와 추진방향에 대해 검토한 의견임.

I. 서론

- 2005년 7월 27일 제주도 행정구조개편에 대한 주민투표 결과 제주도민들은 단일광역자치권을 선택하였음. 이번 주민투표의 의의는 2004년 주민투표법이 제정된 후 전국에서 최초로 실시되었다는 점과, 특히 1985년 제주도 행정구조 및 행정구역 개편에 대한 공식논의를 시작한지 20년 만에 이에 대한 결론을 맺었다는 데 있음.
- 이번 주민투표는 국제자유도시의 성공적 추진과 특별자치도의 구현을 위해서는 제주가 과거의 틀에서 벗어나 새로운 변화를 추구해야 한다는 국민의 의지를 확인하였다는 점에서 대단히 중요한 의미를 지님.
- 물론 이번 주민투표의 성격상 이번 결과가 그대로 귀속되는 것이 아니라 중앙정부의 최종적 판단을 위한 자문적 성격을 지니고 있음. 따라서 향후 최종 결과를 주목해야 하지만, 중앙정부 차원에서도 제주도민의 결정을 고려하지 않을 수 없으므로 이번 주민투표의 결과가 최종적으로 확정될 가능성이 많음.
- 이번 주민투표로 제주도가 전국에서 최초로 도민들의 합의에 의해 기초자치단체를 폐지하는 단일광역자치체를 선택한 만큼 향후 제주도의 변화와 과제를 면밀히 검토할 필요가 있음. 특히 현재 진행되는 특별자치도 추진방향과 부합될 수 있도록 행정조직 및 기능의 조정에 대한 분석이 필요함. 또한 제주도가 단일광역체제로 변모될 경우 주민투표 과정에서 나타난 다양한 갈등구조를 저감할 수 있도록 최선의 노력을 다해야 할 것임.
- 본 소고는 앞으로 변화하게 될 행정구조상의 여러 모습들을 검토해보고 제주도가 해결해야 할 향후 과제에 대해 개략적으로 검토한 의견임.

II. 계층구조 개편 논의 과정

- 역사적으로 볼 때 제주도의 경우 행정구역개편에 관한 논의의 시발점은 1955년 북제주군 군청소재지에 위치해 있던 제주읍이 시로 승격 분리돼 나감. 북제주군은 제주시를 가운데 두고 동과 서로 양분되었는데 일부주민과 식자층에서는 남·북군보다는 동·서군체제가 바람직하다는 의견들이 간헐적으로 제기되었음.
- 행정구조 개편에 대한 공식적 논의는 1985년 건설부가 마련한 제주도종합개발계획에서 북제주군과 남제주군을 동제주군과 서제주군으로 재배치하는 방안을 제시한 것이 시발점이 됨. 1994년 제주도개발특별법에 의한 제주도종합개발계획 중 공공투자의 촉진과 지역간 이기주의를 최소화하기 위해 도 단위의 광역행정체제 강화 방안에 대한 제시가 있었음.
- 2000년 존스랑라사르 사의 국제자유도시 계획 관련 용역연구결과에서는 현행 자치시·군을 행정 시군으로 전환하여 시장 및 군수를 임명제로 전환하고 기초의회를 폐지하는 방안이 제시됨.
- 제주국제자유도시종합계획에서는 제주도 전체를 단일 자치구역으로 하는 시장 군수 임명제 방안이 제시되었음.
- 제주도는 법률상으로 국제자유도시의 지위와 성격을 가지고 있음. 이런 제주의 특수여건에 맞는 자치제도를 만들어 다른 지역과 차별화하기 위하여 제주도는 2003년 연초에 행정개혁추진위원회를 구성하여 제주의 특수여건을 살려 잠재력을 극대화할 수 있는 「제주형 지방자치모형개발」을 우선적으로 추진하였음. 노무현 대통령은 당선자 시절인 2003년 2월12일 지역정책순회토론회에서 제주를 ‘지방분권? 지방자치시범도’로 조정하겠다는 의지를 천명한 바 있음.
- 제주도행정개혁추진위원회는 지난 3월 중순부터 5월 말까지「제주형 자치모형」개발과 관련하여 <현행 도,시·군 및 지방의회 등 현행 유지안 (점진적 대안)>과 <2개통합시 형태의 단일 광역자치안 (혁신적 대안)> 2개안에 대해 22개 읍면동을 대상으로 도민 설명회를 개최하였고 그 과정에서 3차례의 도민 인지도 조사를 실시하였음.
- 6월 4일 제3차 도민인지도조사 결과 도민인지도가 74%가 넘어 행정개혁추진위원회는 제주도에 주민투표 실시를 건의하였음. 6월 8일 제주도는 행정계층구조 개편을 위한 주민투표 실시를 행정자치부에 공식건의를 하였고, 행정자치부는 제주도에 주민투표를 요구함. 이러한 절차에 따라 지난 27일 전국에서 최초로 주민투표가 실시됨.

III. 계층구조 개편 후 제주도의 변화

- 제주도 계층구조의 변화는 거시적으로는 중앙정부와의 관계, 미시적으로는 도와 시·군과의 관계 구조의 대전환을 가져올 것으로 예상됨. 중앙정부와의 관계설정은 제주도 자치모형을 도민 스스로의 결정에 의해 구축했다는 점에서 사무배분, 기능배분 등 자치권에 대한 새로운 관계설정에 대한 필요성이 제기되고, 도와 시·군과의 관계는 기존의 수평적 관계에서 수직적 관계로 재편성됨에 따라 새로운 기능 조정이 예상됨.

- 계층구조 개편으로 인해 행정 기관 및 조직, 행정기능, 중앙정부의 재정지원 등 많은 부문들의 변화가 예상된다. 이러한 변화에 따른 조정의 원칙은 현재 제주도가 추구하는 특별자치도의 방향에 부합될 수 있도록 해야 할 것임.
- 고도의 자치권을 갖고자 하는 특별자치도의 추진은 중앙과 제주의 사무배분에 많은 영향을 미치게 될 것임. 따라서 계층구조 개편에 따른 행정기능의 재조정은 자치권을 실질적으로 행사할 수 있는 차원에서 이루어져야 할 것임.
- 앞으로 제주도가 다른 지방과 차별화된 특별한 자치권을 갖고 명실상부한 국제자유도시를 추진하기 위해서는 무엇보다 제주도에 부여된 자치능력을 근본적으로 제고할 수 있도록 해야 하는 것임. 따라서 이번 계층구조 개편 효과를 극대화하기 위해서는 중앙정부의 확고한 의지와 지원이 필요함. 그러나 무엇보다 제주도의 자치능력을 향상시킬 수 있도록 행정조직, 재정, 도의회의 역할, 주민참여 등 다양한 측면에서의 고민이 필요함.

1. 행정구역 및 자치계층의 변화

- 이번 주민투표로 변화되는 가장 큰 특징은 자치계층이 과거 2계층체제에서 단일계층체제로 전환되어 진다는 점임. 우리나라의 지방자치법상 지방자치단체의 종류는 특별시, 광역시, 도와 시, 군, 자치구 등 2종으로 하고 있는데 이번 결과로 시군은 폐지되고 도만 유지하는 단층제로 변함.
- 단일계층의 광역체제는 새롭게 부여되는 명칭에 지방자치법상 공법인의 법적 지위가 부여되고, 제주시와 북제주군, 서귀포시와 남제주군이 통합된 2개 통합시는 행정(시)구와 같은 행정기관의 성격을 지님.
- 시·군 자치단체가 폐지됨에 따라 시·군 기초의회는 폐지되고 그 동안 주민의 직접 선거로 선출된 시장 및 군수도 도지사가 임명하는 행정기관장으로 바뀜.
- 2개 통합시는 과거 기초자치단체 공법인의 법적 지위를 상실하고 행정기관으로서의 성격을 지님. 행정기관은 지방자치단체의 하급기관으로서 사무처리의 편의를 위하여 일정한 지역에 설치한 예속기관이므로, 지위상 독립성을 지니지 못한 일선 행정기관임.
- 제주도가 광역체제로 개편됨에 따라 1도 2통합시 체제로 전환됨. 새롭게 편성된 행정구역에 대한 명칭은 추후 논의될 예정임. 현행 제주도의 명칭은 제주도를 그대로 사용할 것이냐 아니면 특별자치도를 추구하는 방향에서 제주특별도, 혹은 제주특별자치도로 개칭할 것인가도 신중한 검토가 필요함.
- 국제사회에서는 법인격을 갖춘 시(市)라야만 각종 협약 및 단체 가입이 가능한 경우가 많음. 예를 들면 제주시가 국제평화도시연합에 가입하려고 하는 경우 제주시가 법인격이 있느냐 없느냐에 따라 가입여부가 달라질 수 있기 때문에 제주도의 향후 명칭을 도(道)를 사용할 것인지 다른 적절한 명칭을 사용할 것인지 신중한 검토가 요구됨.
- 더불어 통합시의 명칭도 앞으로 어떻게 개칭할 것인가에 대해서도 도민의 공감대 형성을 통해 신중한 판단을 해야 할 것임. 지난 3월부터 5월까지 진행된 3차례의 행정구

조개편에 대한 도민 인지도 조사에서 향후 통합시 형태로 바뀔 경우 도민들이 가장 선호하는 통합시의 명칭은 북제주군과 제주시의 통합인 경우에는 제주시로, 남제주군과 서귀포시의 통합은 서귀포시를 가장 선호하는 것으로 나타남.

2. 행정조직(행정기관 및 공무원)의 변화

- 제주도 자치구조 및 행정구조가 단일광역체제로 전환될 때 가장 핵심이 되는 부분이 행정조직의 변화가능성일 것임. 시와 군이 폐지될 경우 기존의 행정기관을 어떻게 처리하고 또한 시·군 공무원들의 인력조정은 어떻게 이루어질 것인가 하는 것임.
- 시·군이 폐지됨에 따라 기존의 시청과 군청의 성격이 지방자치단체집행기관에서 제주도 직속 행정기관으로 전환됨에 따라 기존 청사의 활용 및 행정 기능을 어떻게 조정할 것인가를 신중히 검토해야 할 것임.
- 이러한 조정의 기본방향은 지역의 균형적 발전, 과거 도와 시·군간 기능중복의 해결, 새로운 행정수요 발생 등으로 인한 효율적 인력 배치 등을 기준으로 기존 행정기관의 활용방안을 마련해야 할 것임.
- 특히 광역체제로 전환됨에 따라 가장 큰 문제로 제기될 수 있는 지역주민의 민원해결 능력을 어떻게 효과적으로 해결할 것인가를 염두해 두어야 할 것임. 이를 위해서는 기존 읍 면 동사무소의 기능을 확대하는 차원에서 이루어져야 할 것임.
- 행정조직의 개편도 필수적인 사항임. 특히 도와 시·군간 기능의 재조정으로 인해 제주도와 통합시의 행정조직이 사무를 효율적으로 처리할 수 있는 방향으로 조직개편이 이루어져야 할 것임. 제주도는 정책의 집행 보다는 정책 기획 및 조정을 주 기능으로 하고 일선 통합시는 효과적 사업집행을 위한 집행 기능에 초점을 두어 조직개편이 이루어져야 할 것임.
- 광역체제로 개편됨에 따라 기존 공무원 수의 조정과 인력의 재배치는 피할 수 없을 것임. 통합이 될 경우 도와 시군이 중복기능을 수행하는 측면에서 공무원 수의 감축은 불가피함. 그러나 중복기능의 비효율성을 없애기 위해 발생하는 감축 요인은 분명 존재하지만, 동시에 행정시스템의 획기적 전환으로 인한 새로운 행정수요가 발생할 수 있고 행정 기능의 재조정으로 인해 발생하는 인력수요가 예상됨.
- 제주도 산하 연구기관(농업기술원, 축산진흥원, 하이테크산업진흥원, 해양수산자원연구소 등)의 연구직 증원과 신산업(에너지, 생물, 과학기술, 실버, 친환경, 회의산업 등) 창출을 위한 전문담당인력 강화방안을 마련하여 공직 수요를 다변화할 필요가 있음.
- 따라서 향후 인력 조정의 문제는 감축요인이 발생할 수 있는 인력을 읍·면·동의 일선 민원업무 기능강화 등 새로운 인력 수요에 효율적으로 대응하는 등 인력활용 방안을 고려할 필요가 있음.

3. 시장 및 군수에 대한 임명제로의 변화

- 계층구조가 광역체제로 개편됨에 따라 주민의 직접선거로 선출되던 시장과 군수는 없어지게 됨. 제주도가 하나의 단일 광역자치단체로 전환되어 광역자치단체장만 도민들이 직접 선거에 의해 선출되고, 새로운 행정구역인 통합시의 시장은 광역자치단체장이 임명하는 체제로 변화됨.
- 통합시의 시장이 임명제로 바뀔에 따라 과거 주민의 선거로 선출되던 시장의 권한과 성격이 달라지게 됨. 우선 통합시의 시장은 관할 행정구역의 사무에 대해 1차적 책임을 지지만 최종책임자는 아님. 최종적 의사결정권자는 광역자치단체장임. 광역자치단체장과 수직적 관계 속에서 행정기관의 역할을 수행함.
- 임명제 시장이 될 경우, 임명권을 갖는 도지사(광역자치단체장)의 권한이 상대적으로 커지고 시장은 소신껏 업무를 처리할 수 있을 것인가에 대한 논란이 예상됨. 따라서 앞으로 시장의 지위 및 임기보장, 도지사의 권한을 통제할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요함.

4. 지방재정(지방재정조정제도의 변화 가능성)의 변화

- 행정구조개편과 관련하여 가장 큰 논쟁은 과연 단일광역자치안이 채택될 경우 중앙정부가 지원하는 재원의 변화 가능성이었음. 특히 현행유지안을 주장한 현행 시장 군수 및 기초의회는 주민투표 결과가 시·군이 폐지된 단일광역자치안으로 결정될 경우 중앙정부의 교부세 및 보조금이 줄어들 것이라고 주장하였음.
- 현재 논란이 되고 있는 교부세의 감소와 관련하여, 현행 지방교부세법시행령 제13조(2개 이상의 자치단체가 합하여 새로운 자치단체가 설치된 때에는 종전의 자치단체에 교부할 보통교부세를 그대로 자치단체에 교부한다)의 조항의 적용을 받을 경우에는 문제가 없지만, 그 조항의 해석여부에 따라 논란의 소지는 갖고 있음.
- 전국에서 2개 이상의 자치단체가 병합되는 경우는 많이 있었으나 이번 제주도처럼 최초로 기초자치단체가 폐지되고 하나의 단일광역자치단체로 재편성되는 경우, 즉 2계층에서 1계층으로 변화될 경우에도 위의 조항이 적용될 것인가에 대해 충분한 법적 해석과 이에 대한 대처 방안이 있어야 할 것임.
- 결과적으로 중앙정부 교부세의 변동 가능성에 대해 자칫 모호할 수 있는 현행 법령을 구속할 수 있는 차원의 재정보조에 대한 특례조항이 반드시 특별자치도특별법에 명시되어야 할 것임.
- 중앙정부의 보조금의 변화 가능성에 대해서 시군의회에서 제기하는 보조금 감소 주장은 일부 가능성이 있음. 국고보조금은 그 비용용도가 정해져 있는 특정재원으로서 지방자치단체의 사업수행을 장려하기 위해 소요 경비의 일부 혹은 전부를 교부하는 자금을 말함. 따라서 중앙정부의 보조금은 지방자치단체의 수와 단체장의 대중앙 적극적 로비와 관련성이 없다고 볼 수는 없음.
- 보조금은 지방정부의 개별사업에 대해서 타당성 분석을 한 후 교부하는 재원이지만

현재의 국고보조금의 교부 추세가 지역간 형평성 및 자치단체의 재정적 능력 등을 고려하여 지원하는 방향으로 전환되고 있음. 따라서 향후 보조금의 변화 가능성은 지방 자치단체의 로비보다는 사업을 수행할 수 있는 일정 수준의 재정력이 뒷받침되어야 가능하다고 볼 때 단순히 보조금이 줄어들 것이라고 판단하기에는 무리가 있을 수 있음.

- 이번 주민투표 결과로 중앙정부 보조금이 줄어들 가능성이 있는 것은 사실이지만, 향후 계층구조 변화와 관련한 법률 제정 과정에서 지방교부세와 더불어 보조금 배분에서도 제주도가 불이익을 받지 않도록 ‘불이익 배제원칙’ 이 적용될 필요가 있음.
- 이를 제도적으로 보장할 수 있는 방안은 최근 5년간 국고보조금 평균성장율이나 전년 대비 국고보조금 신장율을 고려하여 국고보조금 규모를 보장할 수 있는 재원지원 장치를 법적 규정으로 보장할 필요가 있음. 계층구조 개편으로 자치단체의 수가 줄어들어 국고보조금 배정규모가 목표 규모에 미달할 경우에는 부족분만큼 총량적으로 포괄 지원받을 수 있는 방안도 고려할 수 있음.
- 결과적으로 지방재정의 효율성을 제고하기 위해서는 중앙정부의 지원부분이 감소하지 않도록 노력하는 것도 중요하지만, 기존의 기능중복으로 인해 낭비되는 예산을 절감할 수 있도록 재정혁신이 필요함.

5. 도의회의원수 및 선거구제도의 변화

- 행정구조개편시 가장 논란이 되었던 부분은 현행 체제에서 광역체제로 개편될 경우 풀뿌리 민주주의의 토대인 기초의회가 없어져 자치권이 후퇴될 수 있다는 점이었음. 따라서 향후 시급한 과제는 과거 기초의회가 담당했던 부분을 광역의회가 얼마만큼 이를 대처할 수 있는지의 여부임.
- 제주도 계층구조 개편으로 인해 변화될 수 있는 선거구는 지방의회의원 선거구 조정임. 기초의회가 폐지됨에 따라 당연히 시군의회의원선거구의 문제는 없지만, 광역의회의원 선거구의 조정은 불가피함.
- 현행 도의회의원수는 지역구의원 16명, 비례대표의원 3명 등 19명임. 지방의회의원수 및 선거구는 공직선거및선거부정방지법에 규정되어 있기 때문에 이에 대한 조정을 위해서는 법 개정이 필요함.
- 향후 광역의회의원의 수는 기초의회가 폐지되는 만큼 증원시키는 것이 필수적이나, 그 정원을 얼마만큼 늘릴 것인가에 대한 신중한 검토가 필요함. 일부에서 기초의회가 폐지된 만큼 제주도의 43개 읍면동에서 각 1명씩 선출하여 구성하자는 의견도 있으나 광역의회의원수의 조정은 법률의 개정을 요하는 사항이므로 보다 신중한 접근이 요구됨.
- 광역의회의원 조정을 위한 하나의 대안으로써 현재 제주특별자치도가 추진하는 포괄적 자치입법권을 활용하여, 광역의회의원수를 조례로 규정하여 제주도 스스로 결정할 수 있도록 제도적 특례조치를 강구해 볼 수 있음.

6. 재산권 및 부채

- 계층구조의 개편으로 시·군이 폐지됨에 따라 기존 시·군이 보유하고 있는 재산 및 부채에 대한 승계의 문제가 제기됨.
- 현행 지방자치법 제5조(구역변경, 폐치·분합시의 사무와 재산의 승계)는 '지방자치단체의 구역변경이나 폐치·분합이 있는 때에는 새로 그 구역을 관할하게 된 지방자치단체가 그 사무와 재산을 승계한다'라 고 명시하고 있음. 따라서 기존 시·군의 소유로 되어있었던 재산은 자동적으로 새로운 광역자치단체에 귀속됨.

IV. 향후 추진과제

- 제주도 행정구조 개편의 궁극적 목적은 제주도민의 삶의 질 향상에 있음. 행정구조 개편이 도민 합의에 의해 결정된 만큼 향후 제주도의 변화와 대응과제를 면밀히 검토하고 그 효과가 극대화 될 수 있도록 광범위한 혁신이 요구됨.
- 제주도 행정 및 계층구조의 변화는 우선 대 중앙과의 획기적인 관계 설정이 요구되며, 기존 시·군과의 새로운 기능조정이 수반될 것임. 이번 기회를 통해 제주도가 명실상부한 특별자치도로서의 위상을 확립할 수 있도록 제주 시스템을 혁신적으로 재편해야 할 것임.
- 이번 주민투표로 계층구조 논란이 연속이 아닌 종지부가 될 수 있도록 무엇보다 도민 통합을 위한 실천전략이 제시되어야 함.

1. 갈등 저감 및 투표 후유증 해소

- 계층구조 변화로 인한 정치집단, 공무원집단, 경제집단, 주민과 지역단체간 집단 등 다양한 이해관계를 통해 나타난 갈등 국면을 도민 화합·통합 분위기로 전환시킬 수 있는 방안을 모색함.
- 단일광역체제로의 개편 요구는 현재 제주도민들이 현 제주도의 수많은 어려움을 기존의 도·시·군의 2계층체제로 해결하기 보다는 단일체제로 해결하는 것이 수월할 수 있다는 기대를 반영하는 것임.
- 단일광역체제의 선호는 시와 군의 입장에 따라 달라질 수 있음. 군지역의 경우에는 농촌성격이 강하기 때문에 통합될 경우 각종 농촌에 대한 특례의 감소, 세금의 증가 등을 우려하여 통합에 공감하지 않을 가능성이 있음. 그리고 산남 지역의 경우에는 제주시의 집중화와 비대화에 우려하면서 오히려 산남지역이 더욱 침체될 것이 아닌가 하는 우려도 있음. 이러한 우려는 앞으로 제주도 차원의 거시적이고 체계적 균형발전 비전과 로드맵을 제시한다면 통합에 공감하는 부분이 많을 수 있음.
- 광역체제로 개편되면서 시·군간 갈등, 산남·산북의 갈등, 동·서의 갈등을 효과적으로 저감할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것임. 이러한 방안의 기초는 과거 계층구

조 개편을 위한 도민 설명회에서 제기되었던 지역주민들의 수많은 의견과 대안들을 충분히 고려하여 설정해야 할 것임.

- 제주도민들에게 광역체제로 개편됨에 따라 달라질 수 있는 많은 부분들을 투명하고 객관적으로 설명하고 앞으로의 추진상황을 명확하게 제시하여 변화된 체제에 대한 도민의 공감대를 형성해야 계층구조 개편의 취지를 상실하지 않음.
- 다양한 갈등적 요소를 완전히 제거할 수 없지만, 장기적 갈등 저감방안으로 산남지역 주민들에게는 행정구역의 통합으로 인해 지역간 균형발전이 가능할 수 있다는 확실한 메시지의 전달과 농촌지역 주민들에게는 과거 지역의 정체성이 상실되지 않으면서 개발이 가능할 수 있다는 비전을 제시해야 할 것임. 특히 제주의 중심지역인 제주시민들에게도 통합으로 인해 삶의 질이 향상될 수 있다는 청사진과 전략을 제시해야 할 것임. 단기적으로는 행정기관의 재배치, 공무원 인력을 감축하지 않으면서 효과적으로 운영, 시·군의회 폐지에 따라 감소될 수 있는 주민 대응성 제고를 위한 방안 등이 시급히 마련되어야 할 것임.
- 계층구조 변화로 인해 제주지역 주민들의 다양한 갈등을 해소하기 위해 무엇보다 중요한 것은 제주도는 제주도민들에게 확실한 미래 비전을 제시하는 것임. 국제자유도시의 성공적 추진과 특별자치도의 효과적 실천을 위해서 도민들이 계층구조의 변화를 선택하였다면, 제주도의 혁신노력과 주민스스로의 변화된 모습이 무엇보다 중요하다고 판단됨.
- 특히 결과에 대한 승복분위기를 조성하여 투표이후 나타날 수 있는 여러 후유증을 해소할 수 있는 방안을 고려해야 할 것임.
 - 도지사와 4개 자치단체장과의 도민화합 공동성명서의 발표
 - 통합과 새로운 제주미래를 합의할 수 있는 슬로건을 마련
 - 언론매체를 통한 통합 캠페인 전개 및 사회지도층의 릴레이 기고
 - 점진안 지지자들이 제기한 문제점 극복방안 마련
 - 도민 화합을 위한 축제의 장 마련

2. 풀뿌리 민주주의 구현을 위한 노력

- 단일광역자치제로 개편이 되면 생활자치의 기반이 되었던 기초의회가 폐지됨으로써 자치권이 후퇴를 가져온다는 기초자치단체장 및 의원, 시민단체 주장이 있었음. 또한 지방자치의 기초인 풀뿌리 민주주의가 흔들릴 수 있다는 점도 강조되어 왔음.
- 계층구조가 개편됨에 따라 향후 이러한 논란을 극복하고 보완할 수 있는 제도적 장치들을 마련해야 할 것임. 자치권의 향상을 위해 추구해야 할 방향은 크게 생활자치적 측면과 권력의 통제 측면에서 접근해야 할 것임.
- 기존의 시·군의회가 폐지되고, 시장이 임명제로 전환됨에 따라 주민의 일상적 문제 해결을 위한 대주민 접근 창구가 줄어들음. 따라서 지역주민의 생활과 관련된 다양한 문제들을 지역 스스로 처리하고 해결할 수 있는 제도 및 행정기능의 정비가 필요함.
- 시민과 행정의 밀착성을 높이고 대응성을 제고하기 위해서는 현행 읍·면·동 사무소

의 주민자치센터를 재정비하여 그 기능이 제대로 구현될 수 있도록 해야 할 것임. 또한 현재 읍·면·동 사무소의 기능을 지역의 특수성, 지역의 핵심산업과의 연계 등을 고려하여 재편성되어야 할 것임.

- 단일계층체제로 변하면서 우려되는 점이 권력의 집중현상과 이에 대한 효과적 통제장치의 마련이 필요함. 기초의회가 폐지되고 시장이 임명제로 변화면서 광역자치단체장의 권력이 현저히 강화될 것이 예상됨. 따라서 남용될 수 있는 광역자치단체장의 권력을 효과적으로 견제하기 위해 직접민주주의 통제방안과 광역의회를 통한 견제수단의 강화가 요구됨.
- 직접민주주의 방식으로 주민소환 제도의 도입이 필요함. 주민소환제도는 선거에 의해 임명되고 그 임기가 보장되는 자치단체장 및 지방의회의원에 대해서 임기 전에 해직이나 해산 등을 결정하는 주민통제의 직접수단임.
- 또한 지방의회를 통해 자치단체장의 권력을 통제할 수 있음. 현재 지방의회의 견제수단은 집행기관의 예산을 심의·의결하는 기능인데 앞으로는 각종 청문제도를 도입하여 통제기능의 강화가 필요함. 주요 보직자에 대한 인사청문의 경우 현재는 인사위원회에서 그 역할을 수행하지만 앞으로는 지방의회가 수행함으로써 단체장의 권한을 직접 통제할 수 있는 방안 모색도 필요함.
- 기초자치단체가 폐지됨으로써 자치권이 후퇴될 수 논란에 대해서도 읍·면·동의 생활자치기능 제고, 지방의회 역할 강화, 다양한 직접민주주의 제도(주민투표, 주민소환, 주민발안, 주민청구제도) 도입을 적극 검토해야 할 것임.

3. 지역균형발전을 위한 노력

- 제주도 지역개발에 있어 가장 큰 문제는 제주시의 집중화, 비대화임. 제주시의 인구는 꾸준히 늘고 있지만, 서귀포시와 타 지역의 인구는 계속적 정체상태이거나 감소 추세임. 특정지역의 집중화는 전국적 차원의 서울 및 수도권의 집중에서 나타나듯 많은 부작용을 가져옴. 제주도의 향후 지역개발 1순위는 제주시의 비대화를 막고 각 지역의 특수성을 살린 지속적 균형발전이 되어야 할 것임.
- 주민투표 결과를 보면, 산북 지역은 단일광역체제를 선호하였고 산남지역은 현재제의 점진적 변화를 선택하였음. 이 결과는 산남지역의 경우 단일 광역자치체로 개편될 경우 인구규모가 상대적으로 적기 때문에 정치적 영향력의 약화로 지금보다 오히려 개발과정에 소외될 가능성을 우려했기 때문일 것이라고 추측할 수 있음. 제주시의 경우도 비대화로 인한 친환경적 정주시스템의 열악화로 인해 변화를 선택하였다고 볼 수 있음.
- 따라서 향후 지역개발의 방향은 제주도 지역은 과밀화로 인한 도시화를 지양하고 쾌적하고 인간적인 정주체계가 구축되어야 할 것임. 서귀포시 지역은 침체된 도시 구조를 변화시키기 위한 성장중심의 개발전략이 필요함. 북제주군과 남제주군 지역은 농촌의 정체성을 지닐 수 있도록 소규모 개발전략이 필요함.
- 단일광역체제는 지역균형발전을 위한 여러 효율적 시스템을 가지고 있음. 도시계획시

광역적 차원의 계획수립과 낭비적 요소를 제거할 수 있는 효율적 예산 배분과 집행을 통해 균형발전 전략을 수립할 수 있음. 또한 개발의 입지선정 및 과정에 나타날 수 있는 지역간 갈등의 문제를 현행보다 크게 줄일 수 있을 것임.

- 단일광역체제가 중앙-집권적 개발계획의 수립과 집행의 경제적 효율성은 증대될 수는 있지만 지역특성을 살린 유연성, 민주성, 환경성은 감소될 가능성이 있음. 따라서 개발의 효율성도 중요하지만 지역주민의 의사가 반영될 수 있는 지역균형발전 전략을 수립해야 할 것임.

4. 제주도정 시스템 혁신

- 제주 미래에 대한 거시적이고 전략적 검토를 통해 계층구조개편의 효과가 충분히 발휘될 수 있도록 대대적 시스템 개편이 요구됨.
- 변화되는 제주 자치제도의 변화 및 행정체제의 변화에 걸맞는 도정 시스템 개편방안을 모색(행정기관, 조직, 인원, 예산 등)함.
- 단일광역체제로의 행정조직 개편작업은 지금부터 정밀한 직무분석을 통해 추진해나 가야 할 것임. 동시에 가칭 계층구조개편실무전담반(TFT)을 설치하여 앞으로 예상되는 각종 변화 조치에 대한 실무작업과 세부 실천안을 마련하는 것도 병행되어야 할 것임. 실무전담반 편성시 4개 시·군의 입장(점진안 지지자)을 충분히 반영하기 위해 시·군 공무원 및 관계자의 참여가 필요함.
- 향후 제주도의 조직개편의 방향은 전략적 기획능력의 향상과 조직 수월성을 제고할 수 있도록 해야 할 것이며, 상황변화에 적극적으로 대응할 수 있는 팀제를 적극적으로 활용할 수 있는 방안도 모색되어야 할 것임.

5. 국제자유도시 및 특별자치도 추진과 효과적 연계방안 마련

- 현재 제주도는 제주특별자치도를 추진하고 있음. 행정구조개편은 특별자치 추진에 있어 전제조건은 아니지만, 필요조건이 될 수 있음. 행정구조개편의 실질적 논의는 국제자유도시의 원활한 추진의 필요성에서 제기된 만큼 국제자유도시의 실질적 기반이 될 수 있는 특별자치도의 추진과 관련해서도 중요한 요소로 작용함. 특별자치도가 소프트웨어의 성격을 지니고 있다면 제주도행정구조는 하드웨어적 성격을 지니고 있다고 말할 수 있음.
- 특별자치도의 성공적 추진을 위해서 과연 현행체제가 효과적인지 아니면 이미 결정된 단일광역체제가 효과적인지는 한마디로 단정할 사안은 아님. 과거 제주국제자유도시 용역 결과에서 국제자유도시를 효과적으로 추진되기 위해서는 제주도가 광역체제로 가는 것이 필요하다는 점을 제시하고는 있으나, 중요한 것은 도민들이 결정한 단일광역체제로 특별자치도 구현을 위해 무엇을 어떻게 할 것인가임.
- 제주특별자치도는 참여정부의 지방분권 로드맵 속에서 추진되는 지방자치 및 분권을 위한 혁신적 노력의 결과임. 현재 제주도가 가지고 있는 한계를 뛰어넘을 수 있는 발

