

제주특별자치도형 기초자치단체 도입에 관한 주요 이슈와 과제

제주발전연구원 연구위원 강 창 민

I. 들어가며

2010년 7월 출범한 민선 5기 우근민 도정의 목표는 도민이 행복한 국제자유도시를 실현하는 것이다. 이를 위해 10대 전략과제를 수립하였으며 1순위 전략과제로 제주특별자치도형 기초자치단체 도입을 제시하고 있다. 이러한 전략의 핵심은 도, 시·군 통합에 따른 주민불편 문제점을 해결하고 지방자치의 실질적인 분권실현 및 주민참여를 실현하기 위해 효율적인 특별자치도형 기초자치단체를 도입하는 것이다. 특히 그동안 풀뿌리 민주주의 훼손, 도지사 및 도 권한 집중 등 여러 논란을 가져왔던 현재의 광역자치시스템을 주민밀착형 서비스 중심의 생활자치시스템으로 변화시키는데 있다. 지난 4년여 동안 시행된 광역자치시스템의 여러 문제점을 행정구조적 관점에서 해결하기 위한 현 도정의 핵심전략인 것이다.

제주특별자치도형 기초자치단체 도입에 대해서 원칙과 방향은 정해져 있지만 아직 구체적 모습은 그려지지 않은 시작단계에 있다. 민선 5기 도정의 핵심전략인 만큼 정책목표가 효과적으로 달성될 수 있도록 치밀하게 준비해나가는 과정이 무엇보다 중요하다. 따라서 향후 바람직한 논의의 출발점을 위해 제주특별자치도형 기초자치단체가 어떠한 개념적 성격을 갖고 있으며, 향후 고려해야할 핵심적 이슈는 무엇인가에 대해 이해를

돕는 차원에서 개괄적으로 설명하고자 한다.

II. 자치단체 부활 논의의 배경

행정구조 개편에 대한 논의는 1985년 이후 여러 차례 제시되었고, 2000년 존스랑라사르 사의 국제자유도시 계획 관련 연구결과에서 현행 자치 시·군을 행정 시군으로 전환하여 시장 및 군수를 임명제로 전환하고 기초의회를 폐지하는 방안이 제시되었다.

이러한 구상이 구체화되기 시작한 것은 제주의 특수여건에 맞는 자치제도를 만들어 다른 지역과 차별화하기 위한 제주특별자치도의 추진과 맥락을 같이 한다. 제주국제자유도시 추진의 제도적 한계를 극복하기 위해 추진된 제주특별자치도의 첫 발걸음이 시·군 폐지를 기초로한 광역자치시스템이었으며, 2005년 7월 27일 전국에서 최초로 시행된 주민투표로 단일광역체제로 제주의 행정체제구조 모습이 바뀌게 된 것이다.

기초자치단체의 폐지로 인한 광역자치시스템은 2006년 시작된 제주특별자치도의 제도적 밑바탕이 되었고, 이를 기반으로 과거 행정의 비효율적이고 낭비적인 요소를 효과적으로 제거하고 제주의 특수성을 최대한 살리기 위한 다양한 정책들이 추진되었다. 하

지만 제주특별자치도를 추진하는 과정에서 도민들이 제도적 변화에 대한 성과를 체감하지 못하고 있다는 지적과 함께 광역자치시스템이 오히려 행정의 민주성을 약화시키고, 도기능의 상대적 집중으로 행정시 및 읍·면·동을 통한 도민의 대응성과 참여가 후퇴되었다는 논란을 가져왔다.

물론 당시 추진과정에서 광역자치 체제로 인해 도·행정시간 기능배분, 임명제 시장의 권한 한계, 풀뿌리 자치의 훼손 등 우려되는 문제점을 예상했고 특별자치도 출범 이후 다양한 처방들도 제시되었다. 하지만 결과적으로 제주사회는 이에 대한 비판과 논란은 계속되었고 2010년 민선5기 선거과정에서 주요 핵심 이슈로 부각되었다.

여기서 주목할 점은 논란의 핵심이 현재 부각되는 광역자치시스템의 문제를 효과적으로 대처하기 위한 전략의 한계와 대응의 부족인가 아니면 자치구조 자체에서 비롯되었는가를 제대로 파악하는 것이다. 즉 문제를 기능배분 등 운영의 문제로 볼 것인가 아니면 행정 및 계층구조의 문제로 볼 것인가에 따라 달라질 수 있으며 해결방안 역시 달라질 수 있다는 점이다. 그러나 각종 여론조사에 나타나듯이 도민들이 현 광역체제에 불만을 제기한다면 이에 대한 새로운 문제 접근이 필요하며 효과적 대안 마련을 위한 정책적 노력은 반드시 필요하다.

결론적으로 도민들은 이러한 해결방안으로 기초자치단체 도입을 공약으로 한 현재 제주도정을 선택했고, 민선5기 제주도정 역시 핵심 추진사항으로 구체적 계획을 수립하고 새로운 자치단체모형을 도입하고자 하는 것이다.

Ⅲ. 제주특별자치도형 자치단체 모형에 대한 개념적 접근

현재 논의되는 기초자치단체의 개념이 무엇인가에

대한 명확한 접근이 우선 필요하다. 이는 향후 추진 과정 및 도민과의 정치적 협의과정에서 중요한 이슈가 될 것이기 때문이다. 즉 도민이 생각하는(이해하는) 기초자치단체가 2006년 이전의 모습(제주시, 서귀포시, 남제주군, 북제주군)을 생각하고 있는지, 공약사항에서 제시하고 있는 새로운 모형을 생각하고 이해하고 있는지가 매우 중요한 사항인 것이다. 동시에 기초자치단체 부활이라는 표면적 개념을 사용할 때 시·군통합 등 행정체제 개편을 중점 추진하는 중앙정부 시책과 역으로 간다는 오해의 소지가 있기 때문에 향후 기초자치단체에 대한 개념적 접근과 향후 사용될 용어에 대해서 신중한 검토가 요구된다.

우리나라의 지방자치단체는 헌법 117조와 118조에 규정되어 있듯이 지방행정의 주체로서 국가로부터 행정권의 일부를 부여받은 공공단체이며 법률상의 공법인이다. 자치적 사무처리와 자치조직, 인사 등 자치행정권, 자치입법권, 자치재정권을 법률 등(지방자치법 등)으로부터 보장받는다. 이러한 차원에서 현재 헌법과 법률에 규정된 지방자치단체는 제주지역에 광역자치단체인 제주특별자치도 1개뿐이다. 2006년 이전에는 1개 광역자치단체 4개 기초자치단체가 존재했다. 문제는 공약사항에서 제시하고 있는 기초자치단체의 개념적 성격이 2006년 이전에 존재했던 기초자치단체의 개념과 같은 것인가 하는 것이다.

결론적으로 말하면, 현재 공약사항으로 제시되고 있는 기초자치단체 도입의 기초자치단체는 위에서 설명하고 있는 현행 일반적 의미의 기초자치단체의 개념과 성격과는 다르며 2006년 존재했던 4개 시·군과는 전혀 다른 새로운 자치단체 개념이다. 따라서 공약명칭을 기초자치단체로 표기하는 과정에서 개념에 대한 오해의 소지가 있을 수 있다.

공약에서 제시한 구상안의 기초자치단체는 지방자치법에 의한 자치단체는 아니다. 엄격히 말해 현행 법률적으로는 현재 행정시처럼 행정기관의 성격을

갖지만, 주민의 직선에 의한 시장의 선임과 일정한 자치권한을 가진 넓은 의미의 준자치단체를 의미한다고 볼 수 있다.

따라서 공약상 제시되는 자치단체의 개념, 유형과

권한배분은 현행 헌법과 지방자치법을 위반하지 않으면서 특별자치도 특별법상 관련 규정을 새롭게 제정하는 방식을 통해서 구현이 가능한 새로운 자치단체 모형이라고 볼 수 있다.

〈표〉 공약상 기초자치단체와 법률상 기초자치단체 비교

유형	법률상 기초자치단체	공약상 기초자치단체 (주민자치단체)
근거법령	헌법 및 지방자치법 등	제주특별자치도특별법
공법인 지위	있음	없음
직선자치단체장	있음	있음
직선 지방의회	있음	도의회에 지역상임위 설치
자치사무처리권	있음	보장
자치입법권	조례제정권 있음	조례제정권 도의회 지역상임위에서 지역조례 제정 가능
자치재정권	있음	조례로 일정세원을 시세로 하고, 지방교부세를 도에서 배분함
기관유형	자치단체	명칭은 시 법률적으로는 행정기구

위 표에서 보듯이 공약사항에서 제시되는 자치단체는 기존의 지방자치법상 공법인의 주체로서 일반적 자치권한을 가진 개념이 아닌, 민주성과 주민대응성을 제고하기 위한 주민자치 기능을 활성화하기 위해 새롭게 제시되는 주민자치 모형임을 알 수 있다. 즉 현재 공약에서 제시하는 구상안의 내용은 우리나라 지방자치에서 아직 구현된 형태가 아닌 새로운 자치모형의 실험이라 볼 수 있다.

따라서 구상안이 시행되기 위해서는 현재 제주특별자치도 특별법에 관련 규정이 개정되거나 새롭게 만들어져야 할 것이며, 어떻게 효과적으로 운영할 것인가에 대해서도 신중하고 치밀한 검토가 필요할 것이다. 또한 중앙정부의 자치구 폐지, 자치구의 의회

미설치 등 행정체제 개편이 추진되고 있는 점을 감안할 때 공약에서 제시하는 구상안 내용이 정부정책과 맥락적인 면에서 유용성을 줄 수 있다면 향후 구상안 추진을 위한 중앙정부와의 협의과정이 용이해질 수 있도록 전략적 접근이 필요하다.

IV. 핵심쟁점과 이슈

일반적으로 자치단체는 법률상 공법인의 지위를 갖고 주민직선에 의한 지방의회의 구성, 자치행정권, 자치입법권, 자치재정권을 보유한다. 반면 지금의 행정시 같은 행정기관은 자치단체의 하부행정기

구로서 집행기능을 중심으로 기능을 수행할 뿐이다. 그러나 앞서 설명했듯이 법률적으로는 행정기관형태를 지니지만 일정한 자치권을 부여할 경우 자치단체의 기능을 수행할 수 있는 준자치형태의 기구 설치가 가능할 수 있다.

공약에서 제시하는 구상안의 기초자치단체는 국내 타 시·군과는 달리 지방자치법상 자치단체의 권한을 갖는 것이 아니라, 제주특별자치도에서 조례를 통해 주민자치단체에 권한을 위임하는 방식을 택하기 때문에 자치권한의 범위와 내용을 어떻게 설정하는가가 상당한 이슈가 될 것이다. 따라서 제주특별자치도형 기초자치단체 도입을 위해 향후 검토되어야 하는 점을 몇 가지 차원에서 간략히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 구상안이 실현될 경우 도지사과 직선시장과의 관계설정에 대해 정치적 관점에서 검토가 필요하다. 구상안의 민선직선 시장은 주민 대표성을 지니며 일정한 자치권한을 갖는 주민자치의 수장이지만 지방자치법상의 기초자치단체장보다 권한이 제약되어 있기 때문이다. 예를 들면 특정정책에 대해 도와 자치시간 정책 차이가 발생할 경우 새로운 갈등이 발생할 가능성이 존재하기 때문에 이를 합리적으로 조정할 수 있는 정책조정기제 설치 검토가 필요하다.

둘째, 자치행정권에 대한 검토이다. 법률상 자치단체의 자치행정권은 지방자치법상 자치사무처리권, 자치조직권, 자치인사권, 자치사무처리권 등이 있다. 그러나 구상안의 제주형 기초자치단체의 경우에는 자치시의 자치사무처리권은 지방자치법상 규정되어 있는 자치 권한을 갖는 것이 아니라 제주특별자치도가 별도의 조례를 통해 위임된 사무를 처리할 수 있기 때문에 어떻게 사무배분을 할 것인가가 매우 중요하다.

구상안의 기본 취지는 주민의 민주성과 대응성을

높이는 것이기 때문에 현재 집중화된 도의 기능과 사무를 어떻게 배분할 것인가가 핵심과제일 수 있다. 도민의 공감대를 얻기 위해서는 구상안에서 제시하는 자치단체가 주민생활에 밀접한 사무와 기능을 수행할 수 있도록 복지증진분야, 지역개발 및 생활환경 시설 설치, 문화, 소상공인 및 중소기업 육성분야 등의 주민밀착형 사무를 수행하는 것이 필요하다고 판단된다.

셋째, 자치입법권에 관한 검토이다. 일반적 기초자치단체는 조례제정권 등 자치입법권을 갖지만, 구상안의 모형은 원칙적으로 기초의회가 없기 때문에 자치입법권이 없다고 볼 수 있다. 따라서 구상안의 기초자치단체의 경우 지방자치법상 자치입법권을 갖지 못할 경우 어떠한 형태의 자치규약을 만들 것이며, 그 권한을 어떻게 줄 것인지 검토가 필요하다. 또한 의회를 설치하지 않을 경우 어떠한 형태로 집행부를 견제할 수 있을 것인가에 대해서도 신중한 검토가 필요하다.

넷째, 구상안의 기초자치단체의 자치재정권 확보를 위해 어느 정도 수준까지 이양할 수 있는가를 검토해야 할 것이다. 자치재정권의 경우에 예산 및 회계의 독립성을 어떻게 확보할 것인가, 지역밀착형 서비스와 관련이 깊은 일부 지방세 이양의 종류와 범위를 어떻게 규정할 것인가도 중요한 요소이다. 특히 구상안은 시장은 과거 시·군 기초자치단체장들처럼 보조금 등 중앙정부와의 예산교섭권을 갖지 못하기 때문에 이를 어떻게 해결할 것인가에 대해서도 구체적으로 검토해야 할 것이다.

마지막으로 관련 법률과의 관계를 검토해야 할 것이다. 우선 헌법과의 관계에서 현행 법률상 지방자치단체인 경우 헌법 제 118조 1항에 '지방자치단체에는 의회를 둔다'라고 규정되어 있음에도 불구하고 주

민대표기관인 의회를 설치하지 않고 기관장만 주민 직선으로 선출하는 것은 헌법위반이 될 수 있다. 그러나 현재 구상안은 헌법 117조 및 118조에 따른 자치단체의 성격이 아니기 때문에 지방의회를 설치하지 않는다고 해서 헌법에 위반되지 않는다. 또한 지방자치법과의 관계에 대해서도 제 174조에 2항¹⁾에 제주지역에 대한 특례를 인정하고 있기 때문에 제주형 자치모형을 충분히 구상할 수 있다. 그렇지만 구상안의 경우 도조례를 통해 자치사무 및 재정권 등을 자치에 위임할 경우 상위법령에 위촉되지 않는 지를 적극 검토할 필요가 있다.

해야 할 것이다. 성공적 추진을 위해서는 무엇보다 다양한 채널을 통해 도민의 의견이 반영될 수 있도록 소통수단의 다원화 및 소통과정의 민주화가 가장 중요한 요소이다.

V. 향후 과제

민선 5기 도정에서 제시하는 제주특별자치도형 기초자치단체가 실현되기 위해서는 치밀한 준비작업이 요구된다. 우선 현재 구상하고 있는 모형안에 대해 구체적인 설계와 현행시스템과의 과학적 비교분석을 할 필요가 있다. 앞서 설명한 자치권한의 이양방식, 범위, 내용 등과 함께 예상되는 문제까지 충분히 검토해야 할 것이다.

가장 중요한 과정은 도민공감대를 확보하는 것이다. 과거 2005년 당시 계층구조로 인한 갈등상황의 반복을 피하고 도민합의를 이끌어내기 위한 절차적 과정이 매우 중요하다. 도민이 원하고 이를 해결하기 위한 공약사항이지만, 누가 얼마만큼 이에 대해 지지하는 가는 별개의 문제이며, 현재 시스템에 대해 긍정적으로 생각하고 있는 도민들에 대한 설득작업도 동시에 요구된다.

구상안에 대한 도민의 지지와 공감대를 확보하기 위하여 과거 관지향적이고 일방적 홍보방식을 지양

1) 지방자치법 제174조(특례의 인정) 제2항에 “제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다”라고 명시되어 있음.