

『제주형 기초자치모형 구상을 위한 학술세미나』

제주특별자치도 새로운 지방행정모형의 모색에 관한 연구

일 시 : 2010. 12. 14 (화) 16:00 ~ 18:30
장 소 : 제주중소기업종합지원센터 대회의실

주최 : JDI 제주발전연구원

후원 :  제주특별자치도
Jeju Special Self-Governing Province

인사의 말씀

안녕하십니까?

오늘 제주특별자치도 기초자치모형 구상을 위한 학술세미나에 참석해주신 도민 여러분에게 진심으로 감사를 드리며, 발제를 해주실 옥무석 이화여자대학교 교수님, 사회를 맡아주실 고충석 전 제주대학교 총장님 그리고 토론에 참여해주실 정세욱 교수님을 비롯한 토론자 여러분에게도 심심한 감사를 표합니다.

이번 세미나의 목적은 제주특별자치도정이 추진하고 있는 기초자치모형에 대해 도민들에게 객관적으로 설명하고, 또한 명망있는 전문가들의 다양한 의견을 교환하면서 올바른 방향의 자치모형을 구상하는데 있습니다.

2006년 제주특별자치도가 출범되면서 4개 시·군이 없어지고 광역자치시스템으로 변화되었지만, 권한이 도에 집중되면서 도민들이 불편하고, 도가 너무 과중한 업무부담과 함께, 제왕적 도지사가 되고 있다는 의견이 적지 않은 것이 사실입니다.

이러한 문제를 해결하고자 지난 6.2 지방선거에서 제주특별자치도특별법 틀속에서 기초의회는 두지 않되 주민이 직선으로 시장을 선출하는 방안을 공약으로 제시되었고 현재 제주도정이 주요 전략으로 추진을 하고 있습니다.

그간 제주도정이 추진하는 기초자치모형에 대해 일각에서 위헌 등의 논란이 있었지만, 이번 세미나를 통해 법리적 검증과 이론적 논의를 통해 그 실체를 분명히 드러내고 바람직한 방향으로 의견을 수렴하고자 합니다.

제주도정이 추진하는 구상안에 대한 법리적, 내용적 검토는 반드시 전제되어야 한다고 생각합니다. 동시에 우리가 더 높은 차원에서 고민해야할 부분은 제주특별자치도의 법적 위상과 특수

지위를 적극 활용하여 우리만의 모델을 창출할 수 있다는 가능성에 대한 것이 아닐까 합니다. 우리 스스로가 자치모형을 택할 수 있지 않는가에 대한 당위적 접근도 필요하다고 봅니다.

제주특별자치도의 취지가 지역의 번영뿐만 아니라 우리나라 지방자치를 선도하는 역할을 한다면 창의적 자치모형을 개발하는 것은 그 자체만으로도 상당한 의미를 가지며, 지역실정에 맞게 구체화 된다면 기존의 장·단점을 적극 살릴 수 있는 창의적 모델 개발이 갖는 의미는 매우 클 것이라고 생각합니다.

그리고 무엇보다 중요한 것은 주민의 입장에서 풀뿌리 민주주의를 구현하고, 행정의 효율성을 도모할 수 있는 최선의 대안을 찾는 것입니다.

현행 우리나라가 시행하고 있는 자치제도가 자치제도의 전부는 아닙니다. 눈을 돌리면 외국의 많은 사례를 경험할 수 있습니다. 궁극적 목적을 달성하기 위한 창의적 대안을 찾는 것이 중요하며, 만일 제주가 이러한 자치모형을 받아들이고 실행한다면 우리나라 지방자치 발전을 위한 하나의 획기적 전환점이 될 것이라 생각합니다.

오늘 세미나를 통하여 제주특별자치도 기초자치모형의 기본 방향을 정립하고, 나아가 대한민국 지방자치 발전을 위해 허심탄회한 토론과 적극적 의견개진이 있기를 바랍니다.

다시 한번 오늘 세미나를 위해 참석해 주신 도민여러분과 관계자님들께 깊은 감사를 드립니다.

감사합니다.

2010년 12월 14일

제주발전연구원장 양 영 오

제주형 기초자치모형 구상을 위한 학술세미나

□ 진행순서

- 개 회
- 인사말씀(양영오 제주발전연구원장)
- 주제발표(이화여대 옥무석 법학전문대학원 교수)
- 토 론
 - * 좌장 고충석 前제주대 총장
 - 정세욱 명지대학교 명예교수
 - 조정찬 법제처 법령정보정책관
 - 김현수 제주대 법학전문대학원교수
 - 방승주 한양대 법학전문대학원교수
 - 배준구 경성대학교 행정학과 교수
 - 위영석 제주자치도기자협회 회장
- 플로어 참여토론
- 폐 회

제주특별자치도 새로운 지방행정모형의 모색에 관한 연구

차 례	
I. 서 설	1
II. 논의의 배경	2
III. 새로운 모델도입의 기본방향	6
1. 현행 모델의 개요와 개편논의의 시사점	6
2. 관련 헌법 및 법률 규정	9
3. 새로운 모델도입의 기본방향	12
4. 가능한 안의 소개	12
5. 새로운 형태의 지방행정 모형 도입의 효과	13
IV. 제주특별자치도 ‘특별자치시’ (혼합형 기초자치단위) 도입안: 제1안	
1. 도입의 기본방향	14
2. ‘특별자치시’(준 기초자치단위) 설치안	14
V. 행정시장만을 직선하는 안(공약으로 제시된 안)	15
1. 행정시장 직선하는 안의 개요	15
2. 공약으로 제시된 구상안의 내용	16
3. 법적 문제점의 검토	18
4. 주민 직선시장의 지위	20
5. 현행법 안에서의 가능한 대안	21
6. 예상되는 문제점에 대한 의견	22
VI. 결 론	24

이화여대 법학전문대학원
옥 무 석 교수

제주특별자치도 새로운 지방행정모형의 모색에 관한 연구

옥무석(이화여대 법학전문대학원 교수)

I. 서설

현행 제주특별자치도는 2006년 7월 1일부터 제주 특별자치도법(정식명칭 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」)에 의하여 출범하였는데, 제주특별자치도법은 이로서 제주특별자치도에 관한 한 ‘기본법’으로서의 위상을 가지고 있다고 할 수 있다. 또한 이 법은 다른 지역과 구별 지워지는 제주만의 특별한 사정을 반영하여 다양한 특례를 담고 있는 일종의 실험법의 성격을 가지고 있다는 점도 유념할 점이다.

이 법의 시행초기에는 주로 다양한 특례를 두고 있는 이 법의 시행상 완전성의 관점에서 다수의 논의가 이루어진 바 있다. 이러한 완전성에 관한 논의는 제주특별자치도의 전향적인 발전을 희망하는 전국민의 염원과 관심사의 표현이기도 하였다.

그러나 이미 이 법은 시행의 초기 단계는 지났다고 판단하고 있으며, 그 동안의 실험법적인 시행성과를 점검하여 입법적으로 재충전하여 새로운 형태로 탈바꿈하기 위한 일부 수정 논의가 필요한 단계가 되었다고 본다.

이러한 개정 논의의 결과는 각종 선거를 통하여 제시된 후보자의 공약에서 비교적 집약된 형태로 나타나고 있는데, 오늘 논의의 주제인

제주특별자치도의 행정체제 개편 논의도 이미 여러 후보들의 공약에서 산견된 바 있다. 특히 오늘 논의와 관련하여 현임 도지사는 “제주특별자치도형 기초자치단체” 라는 형태를 제시하여, 기초자치단체를 부활하는 대신 지방의회는 없는 행정조직으로 개편하겠다고 공약한 바 있다.

보다 구체적으로 살펴보면 현재 제주특별자치도 특별법에 따르면 제주시장과 서귀포시장 등 행정시장은 도지사가 임명하고(동법 제17조 2항), 기초의회는 폐지되어 있다(동법 제15조1항). 당시 이러한 방향의 개편에 대하여 기초자치단체는 풀뿌리 민주주의의 근간이고, 일본 등 모든 선진국에서도 광역단체끼리의 통합은 있었지만 기초자치단체를 폐지한 예는 찾아보기 힘들 다는 점 등을 들어 의문을 표하는 견해가 적지 않았다.¹⁾ 특히 주민의 생활현장의 목소리를 전달하는 통로인 기초자치단체를 폐지하면서 지역균형발전이 더 어려워지고 주민의 창의성도 줄어들 것이라는 예측도 제시된 바 있었다. 이번 지방선거에서 여러 경선 후보들이 정도의 차이는 있으나, 현행 특별법에 의하여 성립된 행정체제에 대하여 나름대로 개편의 의견을 제시하고 있고, 제주특별법의 제정당시에도 기초자치단체의 폐지가 많은 논란의 대상이었던 점을 감안하면 현행 행정체제모형은 다각도로 재검토 되어야 할 필요가 있어 보인다.

II. 논의의 배경

오늘의 주제인 제주형 행정체제개편의 논의의 배경은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다.

1) 이에 대한 당시의 찬반논의는 “제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법안 제15조 제1항 등 위헌확인(2005헌마1190); 2006.4.27사건“에서 상세히 나타나 있다.

인구와 면적은 흔히 도의 현행 행정여건을 결정짓는 기본 요소인데, 제주특별자치도는 현재 인구는 567, 913명, 총세대는 217,711세대, 면적은 1848.5 평방 킬로로 보고되어있다.

다른 지역과 비교하면 광역자치단체의 행정구역모델을 가지고 있는 제주도는 기초자치단체인 구미, 화성 및 창원시와 비슷한 규모로 이해된다. 그러나 이러한 기초 여건이 유사한 기초자치단체와 달리 제주의 여러 특수여건들은 이들 도시와 다른 행정 체제를 가져가야 할 이유들이 보이며, 이를 바탕으로 일찍이 광역단체의 형태를 거쳐 현재 제주특별자치도의 형태를 유지하고 있다고 판단된다.

그러나 자치도특별법의 제정당시에 기초자치단체를 폐지하는 입론의 근거였던 제반 사정들이 상당한 변화를 가져 오고, 또한 당시에도 폐제의 찬반논의가 비등하였던 점들이 지금에 와서 다시 새로운 행정체제의 모색이라는 형태로 나타나게 된 것 같다.

입법당시의 상황은 앞서 제시한 기초자치단체의 폐지에 관한 위헌심판의 판단근거에서 잘 나타나 있다.

1) 도와 시.군의 중층자치제를 유지, 자치단체장 및 지방의회위원의 직접 선출, 도와 시.군의 기능과 역할 조정을 내용으로 하는 안("점진적 대안" 또는 "현행유지안"이라고 칭함)과, 도를 하나의 광역자치단체로 개편하고 제주시와 북제주군, 서귀포시와 남제주군을 통합한 2개시 체제구축, 시장 임명, 시.군의회 폐지 및 도의회 확대를 내용으로 하는 안("혁신적 대안" 또는 "단일광역자치안"이라고 칭함)의 두 가지 안이 검토된 바 있었으나, 주민 투표를 통하여 후자가 채택되었다.

2) 그 배경에는 제주국제자유도시 조성은 단순한 산업발전을 위한 정책을 넘어 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제를 완화하고 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위를 설정하는 것이며(현행 특별법제2조, 구 제주국제자유도시조성특별법 제2조), 이를 위해서는 기존의 법령을 새로운 기준을 설정하는 것뿐 아니라 도시 계획·교통·상하수도·주택 등 기반시설의 확충과 광범위한 개발계획의 시행이 이루어져야 하는데, 1도·2시·2군의 기존 제주도 행정체계로는 이와 같은 새로운 행정수요를 충족하기 어렵다.

그 이유로는 지방자치단체간 재정력 격차로 인한 지역간 불균형이 발생하기 쉽고, 기초자치단체와 광역자치단체의 중층행정계층에 따른 결재단계 등으로 의사 결정비용이 크며, 업무상 갈등으로 말미암아 일관된 행정이 이루어지지 않을 가능성이 상존하기 때문이라고 하고 있다. 따라서 새로운 행정수요에 따른 지방행정구조개편이 필요하며 이 사건 법률조항으로 자치단체인 시·군을 폐지하여 행정의 효율화를 달성하고 국제자유도시의 조성을 도모하려는 것이 당시 입법에 반영된 논리라고 할 수 있다.

3) 예를 들면 제주는 제주공항을 중심으로 동심원을 그리면 비행시간 2시간내에 인구 1백만명이상의 도시가 20여개가 되는 배후도시로서의 기능에 앞으로 초점으로 맞추어 도의 발전계획을 설계할 필요가 있으며, 이는 세계적인 도시로서의 제주설계의 기본 여건이 된다고 본다. 개인적으로는 이미 제주특별자치도가 설치될 때의 제주도는 국제자유도시, 첨단산업도시 그리고 관광 및 휴양도시로의 육성이라는 국가 전략적 차원이 우선되어 행정의 효율성제고 차원에서 단층제로 하였다고 판단된다.²⁾

2) 물론 이 점은 특별법의 실험법적인 성격에서 제주에서의 단층제의 시범적 운용이라는 측면도 지나칠 수없겠다.

그러나 문제는 자치도 특별법이 제정될 당시 주로 이 점에 주안이 주어져 있어 특별법이 예정하는 국가로부터 포괄적으로 넘겨받은 권한집행의 잠재 행정 부담과 기초자치단체의 주민의 기초적 행정수요충족이라는 기능을 충분히 고려하지 못하고 간과된 점이 지금에 와서 부각되고 있다고 본다.

따라서 제주특별자치도의 새로운 발전전략을 모색하면서 기초지방자치단체가 생략되어 있는 현행 체제하에서는 주민의 복지 전달체계에서 현행 체제가 부족한 점이 없는지를 판단하여 행정조직개편의 입론의 근거로서 삼을 필요가 있어 보인다.

그 외에 4년간의 실제 운영에서 효율성은 결국 민주성을 저상하는 결과를 초래한 점도 문제로 크게 부각되었다. 특히 지역의 언론에 의하면 과거 제주 특별자치도법의 제정으로 출발한 광역행정구역체제로 4개 시·군이 없어지고, 처리하는 일이 읍·면·동이 아닌 도에 집중되면서 도민들이 불편하고, 도가 너무 과중한 업무부담하고 있으며, 제왕적 도지사가 되고 있다는 의견이 적지 않아 개편의 필요가 있다고 한다.³⁾

지방자치의 본질이 단체자치의 측면과 더불어 주민자치의 보장에 있으며, 현행 지방자치법제는 가능한 한 주민자치를 확대하는 방향을 기본적 방향으로 하고 있는 점에서 주민자치의 확대라는 관점에서 제주특별자치도의 경우 어떠한 행정체제모형을 도입할 것인지의 여부를 고려해 보아야 할 것 같다.

3) 인터넷에서 ‘ 제주 제왕적 도지사‘ 라는 주제로 검색한 결과 다수의 기사가 게재되어있는 점으로 미루어도 미루어 제주 도민 여러분들이 행정의 민주성 확보를 절감하고 있음을 알 수 있다. 그리고 이의 보완책으로 기초 단체의 개편을 대안으로 제시하고 있다.

현행 행정체제의 개편에서는 당시 특별자치도법의 제정당시에 전제된 행정구역설계의 여건에 대한 검토가 선행되어 여건변화를 전제로 새로운 논의를 전개할 필요가 있다. 특히 행정시장의 직선으로 주민의 민주성과 근접성을 제고하고, 이를 바탕으로 한 주민의 복지전달체계를 제고하는 한편, 도의 행정권한은 주로 국가의 전략적 흐름에 상응하는 기본적인 발전 플랜과 제주도의 미래 비전 마련전략에 두는 2원적인 체계로 발전되어 갈 수 있도록 하는 것이 바람직한 것 같다.

III. 새로운 모형도입의 기본방향

1. 현행 모형의 개요와 개편논의의 시사점

1) 현행 행정 체제 모형

현행 행정 체제는 기초자치단체를 폐지하는 대신에 기초자치단체의 양 축인 단체장의 선출과 의회의 설치라는 요소 가운데, 전자는 형식상으로는 폐지하되 실질은 러닝메이트체제의 간접선출가능성을 열어둔 방식이고, 후자는 기초의회를 폐지하는 대신 도의회의 의원정수를 대폭 증원하여 주민의 참정권을 보장하는 형태로 보완하고 있다.

특별자치도 밑에 기초자치단체는 두지 않고 행정시를 설치한다는 것은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제15조에 나타나 있다. 제주특별자치도를 설치하면서 기초자치단체를 두지 않기로 한 취지는 작은 정부이론에 따라 지방자치단체에서도 규모를 고려하여 굳이 계층구조로 할 필요가 없다는 점이 반영된 것이었다⁴⁾.

제주특별자치도의 인구나 면적 규모로 볼 때 이를 단층구조로 하여도 지방자치의 이념을 구현하는데 아무런 지장이 없다고 보았던 것이다.

즉 지방자치는 풀뿌리 민주주의의 관념에 따라 주민들이 스스로 공동체적 관점에서 자치적으로 의사결정을 하고 주민들과 가장 가까운 거리에 지방자치단체를 설치하여야 하며 부득이 지방자치단체가 중층으로 설치되면 기초자치단체에 자치사무를 우선적으로 배분하여야 한다는 기초자치단체 우선의 원칙이 지켜져야 한다는 것인데⁵⁾ 제주지역은 규모면에서 단일 자치단체로 설치하여도 본래의 기능수행이 가능하다고 판단하였던 것 같다.

2) 현행 체제개편에의 시사점

그러나 이러한 논의의 배경에는 우리나라 전반적으로 자치단체의 계층구조를 단순화하자는 주장이 대두되었고⁶⁾ 그 논거로서는 지방자치를 실시하는데 소요되는 비용의 절감부터 시작하여 국가 광역 기초의 3단계 자치구조로 인한 의사결정상의 혼란, 망국적인 지역감정이 도 단위로 형성되고 있다는 점에서 도 경계선의 폐지⁷⁾, 국가사무를 지방에 위임할 때 현재처럼 국가 광역 기초 및 기초 아래에 있는 행정단위(읍

4) 당시 행정시도 설치하지 말자는 주장이 일부 시민단체에서 대두되었으나 지방자치단체로 인정하지 않는 것과 행정체계를 결정하는 것은 별개의 문제이고 주민에 대한 행정서비스의 제공에 차질을 빚지 않으려면 행정시라는 행정체계가 필요하다는 점에서 설치가 결정된 것이었다.

5) 지방자치법 제10조에서는 광역과 기초 사이의 사무배분기준으로서 광역자치단체는 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 등을 처리하고 기초자치단체는 그 밖의 모든 사무를 처리하도록 하였으며 특히 제3항에서는 “시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다.”라고 하여 기초자치단체에 사무가 우선적으로 배분되어야 함을 분명히 하고 있다.

6) 그 대표적인 견해가 박 승주의 “마지막 남은 개혁”에서 제시한 전국을 50여개의 광역시체제로 단일화하자는 방안이다.

7) 예를 들면 경상도와 전라도 경계선에 있는 서너개 시 군을 하나로 통합하고 도 단위를 없애면 도의 흔적이 사라질 것이라는 주장이다.

면 등)의 4계층의 행정구조에서 사무의 위임과 재위임 외에 재재위임이 필요함에도 법률적 근거가 없어 내부위임이라는 형태로 위임이 이루어지고 있던 폐단을 고려하여서라도 행정계층을 단순화하기 위해 도 단위를 폐지하여야 한다는 주장 등 다양한 논거들을 상정할 수 있다.

지방자치단체의 계층구조를 단층화할 경우 발생할 수 있는 여러 가지 문제점을 생각할 때 시범적으로 실시해볼 필요를 느끼고 있던 차에 제주특별자치도 설치가 논의되자 제주 지역을 시범실시지역으로 택한 것으로 볼 수도 있다⁸⁾.

최근에 와서 다시 지방행정계층구조 개편이 중요한 화두로 떠오르고 있는데 이는 선거제도의 개편 등 정치선진화와도 관련이 있는 것 같고 특별법까지 만들어 여러 가지 인센티브를 제공하면서 시·군 통폐합을 추진하고 있다⁹⁾.

행정계층구조 개편의 다양한 방안 가운데 자치계층구조 일원화를 위한 방안으로서 특별시·광역시 지역에서의 자치구 폐지와 도 지역에서의 도 폐지 및 기초자치단체의 통폐합을 통한 광역화가 가장 유력한 방안으로 떠오르고 있는 것과는 관련이 있다.

그러나 실제 각 지방의 주민들 사이에 이해관계가 일치하지 않아 시

8) 제주특별자치도는 자치입법 등 자치권에 있어서도 여러 가지 시험을 하고 있는데 앞으로 제주지역에서 성공할 경우 다른 지역에서도 확대실시를 주장할 것이 예상된다.

9) 행정구역개편주장의 주요 논지를 보면, 경제권과 생활권과의 괴리 및 지방자치단체의 자생적 발전에서 한계를 보인다는 점, 즉 정보화와 도시화의 진전에 따라 농촌지역에서는 지속적 인구감소 및 급격한 고령화가 진행되고(군 지역 평균인구는 80년에 122천명에서 90년에는 85천명, 2000년에는 66천명, 2008년에는 55천명으로 감소하였고 군 지역의 65세 이상 인구도 97년 11.97%에서 2007년에는 20.10%로 8.13%p 증가) 도시지역에는 발전에 필요한 절대면적이 부족하다는 점(시 평균 인구는 284천명 면적은 513km²이며 광명·구리시 등 13개시는 100km² 미만)에서 지방자치단체의 독자적 생존기반이 붕괴되고 있다는 것과 지방자치단체의 방만한 재정운영과 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 53%인 131개에 달한다는 사실에도 불구하고 공설운동장·화장장 등 공공시설에 중복투자가 이루어지고 있다는 점 외에 민선자치 이후 도의 중재 조정기능이 한계에 직면하고, 광역과 기초단체간 기초와 기초단체간의 갈등이 증폭되고 있으며 계층간의 사무중복으로 책임성 확보가 곤란하고 행정비용이 증가한다는 점, 그리고 대도시에서 자치구의 설치로 종합적 도시행정 수행에 막대한 지장을 초래한다는 점 등을 들고 있다.

군 통폐합도 진척을 보이지 않고 있으며¹⁰⁾ 자치계층구조의 단층화가 과연 지방자치에 도움이 되느냐 하는 근본적 문제들이 제기되어 앞으로 더욱 깊은 공론화 과정을 거쳐야 할 상황이다.

제주특별자치도가 출범 당시 기초자치단체를 폐지한 것도 이러한 맥락에서 다시 살펴 보아야 할 것이고 구체적인 운영과정에서 지방자치의 주인인 제주 주민들이 불편을 느꼈다면 어떤 형태로든지 제도개선이 이루어져야 한다고 보아야 할 것이다.

2. 관련 헌법 및 법률 규정

다음 오늘 논의의 중점이 될 관련 헌법 및 법률의 기본 구조에 대하여 간단히 소개하기로 한다.

우리 헌법은 지방자치단체의 종류는 법률로 정하도록 하였고 이에 따라 지방자치법 제2조에서는 지방자치단체의 종류를 정하고 있다.

여기에서는 지방자치단체를 광역자치단체와 기초자치단체의 중층구조로 하고 광역자치단체로서 특별시 광역시 도 및 특별자치도를, 기초자치단체로서 시 군 자치구를 열거하고 있다.

특별자치도는 제주특별자치도 출범 후에 보완된 내용이고 그 전에는 광역자치단체인 특별시와 광역시 아래 기초자치단체인 자치구를 두고, 광역자치단체인 도 아래 기초자치단체로서 시 군을 둬으로써 중층형 자치계층구조를 갖도록 하였으나 제주특별자치도를 설치하면서 이를 광역자치단체로 한다는 점만 나타내고 기초자치단체는 두지 않는 것으로 정리하였던 것이다.

그런데 지방자치법 제3조는 지방자치의 중층구조로서 특별시 광역시

10) 마산과 창원 및 진해가 통합하여 창원시가 발족한 정도이다.

밑의 자치구와 도 밑의 시·군, 행정구와 읍·면의 설치에 관하여 규정하고 있으나¹¹⁾ 특별자치도 밑에 두는 행정시에 관하여는 아무런 언급을 하지 않고 있다.

지방자치법은 제주특별자치도에 관한 한 특별자치도를 광역자치단체로 한다는 규정만 두고 있을 뿐이다.

그리고 동법 제174조제2항은 “제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다”고 하여 도의 조례에 의한 광범위한 입법재량을 허용하고 있다는 점에 유의 할 필요가 있다. 따라서 헌법과 자치도특별법이 정하는 바에 위반하지 않는 한 도민의 합의에 의한 그리고 그에 따른 책임을 전제로 행정 체제개편을 위한 자유로운 논의가 일차적으로 가능하다고 본다.

참고: 행정체제개편 관련 조문

가) 헌법: 제117조 ②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.

나) 지방자치법

제2조 ①지방자치단체에는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.

1. 특별시, 광역시, 도, 특별자치도
2. 시, 군, 구

11) 제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① 지방자치단체는 법인으로 한다.

② 특별시, 광역시, 도, 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)는 정부의 직할(直轄)로 두고, 시는 도의 관할 구역 안에, 군은 광역시나 도의 관할 구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안에 둔다.

③ 특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다.

④ 제7조제2항에 따라 설치된 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 그 구에 읍·면·동을 둘 수 있다.

174조 (특례의 인정) ②제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

다) 제주특별자치도법

제13조 (지방의회 및 집행기관 구성의 특례) ① 「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에 불구하고 따로 법률이 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리 할 수 있다.

제15조(지방자치단체가 아닌 시 및 읍면동의 설치) ①제주자치도는 지방자치법 제2조제1항 및 제3조제2항의 규정에 불구하고 그 관할 구역 안에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다.

제17조(행정시의 장) ①행정시에 시장을 둔다.

②행정시의 시장(이하 "행정시장"이라 한다)은 일반직 또는 계약직 지방공무원으로 보하되, 도지사가 임명한다. 다만, 제18조제1항의 규정에 의하여 행정시장으로 예고한 자를 임명할 경우에는 정무직 지방공무원으로 보한다.

③제2항 단서의 규정에 의하여 임명된 행정시장의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

3. 새로운 모형도입의 기본 방향

즉 현행 제주특별자치도법의 정신은 기초자치단체를 폐지하는 대신

에 행정시를 설치하되, 자치도특별법 제13조 제1항은 「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에 불구하고 따로 법률이 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리 할 수 있다고 하고 있다.

이는 앞서 설명 드린 바와 같이 현행 행정시를 고정된 형태로 이해하는 대신 필요에 따라 제주특별자치도내의 의사결정에 따라 지방자치법상의 기초자치단체를 설치하는 형태가 아닌 한 지방자치단체에 준하는 형태를 도입할 수 있도록 허용하고 있다고 판단된다.

따라서 제주지역의 특성을 고려하여 단층형 지방행정체제를 제주지역에 도입한 「제주특별법」의 입법취지와 정책방향 및 「지방자치법」에 의한 지방자치제도가 헌법 제118조의 지방자치보장 안에서 조화롭게 실현될 수 있도록 지방자치단체로서의 특성과 행정시로서의 특성이 혼용된 새로운 형태의 기초자치단위를 형성할 수 있다.

4. 가능한 안의 소개

제주형 행정체제개편모형으로는 다양한 스펙트럼에서 구상하여 볼 수 있다.

우선 현행 지방자치법상의 기초자치단체와 제주특별자치법상의 행정시를 양 극단으로 하고 이들 양 모형이 가지는 여러 구성요소를 혼합한 중간 형태의 모형을 생각할 수 있다.

그러나 논의의 편의를 위하여 아래의 두 가지 안을 제안하기로 한다.

현행 헌법 제118조는 “지방자치단체에는 의회를 둔다”라고 규정함을 통해 지방의회를 지방자치단체의 필요적 요건으로 하고 있는 바, 특정한 지방행정단위(지역적 기초자치단위)가 이른바 ‘자치시로서 자치성’을 갖추기 위해서는 주민에 의해 선출되는 지방의회의 구성 및 지방의회에 의한 자치입법(조례)의 제정이 필수적인 요소가 된다. 따라서 현행 지방자치법상의 자치시와 제주 자치도법상의 행정시의 중간쯤에 해당하는 준기초자치단위를 설치하는 안을 제1안으로 제안으로 하고,

이 안보다 간단히 접근할 수 있는 안으로 현 지사의 공약안이라고 할 수 있는 행정시장 직선안이 제2안으로 제안하였다. 특히 이 안은 제주의 경우 자치시가 아니고 행정시이므로 행정시장의 직선에 대한 가부 논의가 견해를 달리 할 수 있겠으나, 현실적으로 가장 실현가능한 모형이라고 판단되어 소개한다.¹²⁾

5. 새로운 형태의 지방행정 모형 도입의 효과

기초지방자치단체의 폐지에 따른 지역민들의 상실감과 지역공동체의 문화, 정서 상의 특성 배제에 대한 숙원을 해소하고, 기존의 기초지방자치단체장과는 다른 선출방법을 통해 특별자치시장을 선임함으로써 특별자치도지사의 행정적, 정치적 부담을 방지하면서도 지방특성에 적절한 업무추진에 원활함을 반영할 수 있다.¹³⁾

12) 이에 대한 찬반의견은 이에 대한 당부를 떠나 우리 제도로써 실시되고있지 않은 데에서 일차적으로 기인한다. 따라서 가보지 못한 길이므로 보다 많은 논의와 이론적인 연구가 수반되어야 할 것으로 판단한다.

13) 제주특별자치도가 운영되는 과정에서 제도의 미비점 내지 문제점으로 거론되는 사항을 정리하면 다음과 같다. 1) 행정의 민주성 약화: 제왕적 도지사 출현, 관료의 권위주의 심화 2) 주민참여 약화: 기초자치단체의 폐지에 따른 주민들의 지역문제 참여 제한적 3) 지역간 불균형 발생: 산복 위주의 발전으로 인해 지역 간 격차가 악화됨. 지역 실정에 맞는 정책 수립이 이루어지지 않음 4) 행정서비스의 質 약화: 기초자치단체간 경쟁이 없어짐에 따라 행정서비스의 공급독점화로 행정서비스의 질이 떨어짐, 5) 중앙정부의 지원 감소: 기초자치단체 폐지에 따른 재정지원이 시간이 갈수록 감소됨. 지방교부세 법정률화로 인한 재정경직성 증가. 6)

향후 제주특별자치도 이외의 지역에서도 모색될 다양한 형태의 지방 권력구조 및 중앙정치에 간헐적으로 제안되고 있는 새로운 형태의 국가권력구조(이원집정부제 등)의 가능성 및 한계 등에 대한 임상경험과 한국형 제도의 발견 등에도 기여할 것으로 기대된다.

IV. 제주특별자치도 ‘특별자치시’ (혼합형 기초자치단위) 도입안: 제1안

1. 도입의 기본방향

제주지역의 특성을 고려하여 새로이 단층형 지방자치단체구조(지방 행정체제)를 제주지역에 도입한 「제주특별법」의 입법취지와 정책방향 및 「지방자치법」에 의한 지방자치제도가 헌법 제118조의 지방자치보장 안에서 조화롭게 실현될 수 있도록 지방자치단체로서의 특성과 행정시로서의 특성이 혼용된 새로운 형태의 지방행정단위를 형성하는 것이 필요하다.

2. ‘특별자치시’ (준 기초자치단위) 설치안

헌법의 틀 안에서 합헌적 자치성을 유지하기 위하여 ‘시’에 지방의회를 구성하고 자치입법권(조례제정권)과 자주재정권(예결산승인권)을 부여하는 방법이 있을 수 있다. 자치입법권과 자주재정권은 헌법상의

행정의 비효율성 존재: 도와 행정시, 읍면동간 기능 분담과 업무 분장, 사무 배분이 명확하게 이뤄지지 않음. 이로 인해 도는 일부 기초 업무까지 맡는 업무 집중으로 과부하에 시달리고 행정시는 종전 시·군 통합 업무 수행에 따른 인력 배분상 불합리 등으로 민원 처리에 있어 주민 불편을 초래함. 7) 지역간 정치적 소외 현상: 경제력, 재정력, 인적 구성 등이 동(洞)지역에 비해 상대적으로 약한 읍면(邑面) 지역 주민들의 정치적 소외 현상

직접적 자치권인데 반해 이외의 지방의회의 권한과 임무는 법률에 따라 구성될 수 있는 바, 일반 기초지방자치단체와 그 내용을 달리하면 위헌의 문제가 발생하지 않는다고 본다.

행정시장을 직선하는 경우 시의 명칭을 ‘특별자치시’로 ‘지방의회’의 명칭을 ‘특별자치시의회’로 하되, 부시장을 특별자치도지사가 임명하도록 하여 자치성과 행정성이 중복적으로 반영되도록 하는 방안도 가능하다. 명칭을 달리하는 취지는 기초지방단체의 오해를 불식하기 위한 것이다. 이 경우 별도의 특별법 제정 없이 기존 「제주특별자치도법」의 개정(유관 법률의 개정 및 의제조항 삽입)을 통해 ‘특별자치시장’ 및 ‘특별자치시의회’에 관한 특례의 법적 근거를 확보할 수 있다.

V. 행정시장 만을 직선하는 안(공약으로 제시된 안)

1. 행정시장 직선하는 안의 개요

소위 “제주특별자치도형 기초자치모형” 즉 행정시장은 주민직선으로 선출하며 기초의회는 두지 않고 다만 그 기능은 도의회에 해당 행정시 담당 지역상임위원회를 신설하여 대신하고자 하는 안[기초의회 없는 행정시장을 해당 행정시를 선출단위로 하여 해당 주민들이 직접 선출하는 안]인데, 이 안은 지방자치법에 의한 기초자치단체가 아닌 도지사의 하부행정기관으로서 제주특별법 제13조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례)를 활용하여 하부행정기구의 대표인 행정시장만을 주민직선으로 선출하는 형태를 도입하고자 하는 것이다.

논의의 배경에는 지난 2006. 7. 1 행정의 효율화를 위하여 제주도
와 4개 시·군을 통합하여 특별자치도 체제(2개 행정시장을 도지사가
임명)로 운영하여 본 결과, 행정의 민주성 약화, 주민참여 약화, 지역
간 불균형 심화. 행정의 서비스 질 저하, 중앙정부의 지원감소 등 여러
가지 문제가 발생하여 이를 개선하고자 하는 것으로서 대부분의 도민(여
론조사결과 65% 이상)들도 현행 행정체제의 개편을 바라고 있으며 이러
한 결과로 지난 6. 2지방선거에서 제주형 기초자치모형(기초의회 없는
행정시장 주민직선)이 공약으로 제시되었던 안을 기초로 한 것이다.

2. 공약으로 제시된 구상안¹⁴⁾의 내용

공약에서 제시한 구상안의 주요 내용은 주민이 직접 시장을 선출하
되 기초의회를 두지 않는 모형이다. 이때 시장은 지방자치법상의 기초
자치단체 시장이 아닌 현재의 제주특별자치도 하부 행정기관으로서 행
정시의 시장을 의미한다. 이러한 하부행정기관의 장을 주민이 직접 선
출하면서 의회는 두지 않는 것이 구상안의 주요내용이다. 엄격히 말해
현재의 제주시나 서귀포시처럼 도의 하부행정기관의 성격을 가질 뿐
지방자치법상 공법인격을 갖는 자치단체는 아닌 것이다. 즉 법률적으
로는 현재의 행정시처럼 하부 행정기관의 성격을 갖지만, 주민의 직선
에 의한 시장의 선임과 도로부터 위임받은 일정한 권한을 가진 시장을
두고있는 자치모형이다.

14) 공약사항으로 제시되고 있는 기초자치단체는 현행 일반적 의미의 기초자치단체의 개념과 달리 법인격을 갖고 있지 않
는 제주특별자치도 특별법 틀안에서 구상할 수 있는 자치모형이며, 따라서 2006년 현행 자치도법의 시행 이전에 존재했
던 법상 기초자치단체인 4개 시·군과는 다른 개념인 것이다. 따라서 현지사의 공약에서 명칭을 기초자치단체로 표기하
여 이들에 대한 개념상의 혼동을 초래한 점이 있다. 그러나 개념과 용어는 제도를 구체화하면서 그 실체에 따라 정확하
게 사용하면 된다는 점에서 오늘의 논의는 이러한 개념을 구체화하는 과정으로서도 나름대로 의미가 있다.

〈표〉 공약에서 제시되는 구상안과 법률상 기초자치단체 비교

유 형	법률상 기초자치단체	구 상 안
근거법령	헌법 및 지방자치법 등	제주특별자치도특별법
공법인 지위	있음	없음
직선자치단체장	있음	있음
직선 지방의회	있음	없음
자치사무처리권	있음	도 위임(조례 등)을 통해 보장
자치입법권	조례제정권 있음	조례제정권 없으나 도의회 상임위에서 지역조례 제정 가능
자치재정권	있음	조례로 일정재원을 배분하고 지방교부세를 도에서 배분함
기관유형	자치단체	명칭은 시 법률적으로는 행정기구

위 표에서 보듯이 공약사항에서 제시되는 구상안은 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.

이 방식은 자치조직이 아님에도 불구하고 주민직선방식을 도입함으로써, 지방분권을 통하여 민주주의를 실현하고자 하는 헌법적 가치를 더욱 충실하게 반영하고 있다는 긍정적인 평가를 받을 수 있다.

아래에서는 이 안과 관련하여 예상되는 위헌 문제 기타 관련 쟁점을 검토하기로 한다.

3. 법적 문제점의 검토

1) 직선행태가 위헌인지의 여부

현행 헌법제118조의 취지는 지방자치단체 즉 자치시라면 반드시 의회를 두어야 한다는 의미이다. 따라서 논의의 전제는 ‘시장직선행정 모형’이 헌법 제117조의 지방자치단체인지의 여부와 관련이 있는데, 이를 지방자치단체로 보아야 한다면 반대견해가 실시하는 위헌문제가 제기될 소지가 있으나, 법문상 명백한바 이는 지방자치법이 예정하는 기초자치단체가 아니다. 현행 행정시는 제주특별자치도법에서 볼 수 있는 특유한 형태이고, 일종의 광역행정 체계구상의 일환으로 도입된 특이한 제도임을 이해할 필요가 있어, 지방자치법상의 지방자치단체가 아닌 형태를 상정하고 있다고 판단되므로 위헌의 시비는 제기될 수 없다.

보충하면 행정시장 직선의 의미는 하부행정기관이라는 공직에 적합한 자를 임명하겠다는 것이 아니라 주민이 직접 뽑는 방식을 취하는 것을 뜻하는 것에 지나지 않고, 그 이상의 특별한 의미는 없다고 보아야 할 것이며, 행정시장을 직접 선출한다고 해도 행정시의 법적 성격은 그대로 유지되므로 헌법 제117조 및 제118조 등과 관련하여 위헌 문제는 발생하지 않을 것으로 본다.

2) 추가로 위헌론을 검토하여 보면

행정시가 지방자치단체라면 지방의회를 두지 않는 지방자치단체는 헌법이 예상하지 않고 있다는 점에서 위헌임이 명백하다. 그러나 행정시장을 직선(주의, 이 경우 지방자치단체인 시장을 직선하는 것이 아님)하 것만으로는 행정시를 지방자치단체라고 볼 수는 없다고 하겠으므로 위헌은 아니라고 판단된다. 제주특별자치도법의 입법취지는 동법

제1조에서 "...중전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장"하려는 것이라고 하고 있으며, 헌법과 지방자치법 및 제주특별자치도법 규정에 따르면, 제주특별자치도의 경우 그 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여 제주특별자치도법이 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 이 경우 특례에는 행정시 및 행정시장의 법적 지위, 조직구성 및 선임방법, 행정 및 재정권한 등에 관한 특례도 포함되며, 행정시장을 어떻게 선임하는가도 포함된다고 본다. 이와 같은 제주특별자치도법의 입법취지 및 특별법적 지위를 고려할 때, 자치권의 실질적 보장을 위하여 필요한 경우 행정시장의 직선제 도입을 하더라도 헌법에 반하지 않는다는 법리적 접근이 가능하다. 즉 지방자치단체 및 그 내부의 조직구성을 어떻게 할 것인가는 자치권보장 차원의 입법형성여하에 달려 있다고 판단된다.

3) 지방자치단체여부의 판단

행정시와 자치시간의 차이에 대한 이해를 위한 보충적 설명으로 지방자치단체가 되려면 어떠한 구성요소를 가지고 있어야 하고, 이러한 요소가 현재 논의되는 기초자치모형의 요소와 어떠한 차이가 있는지를 살펴보기로 한다.

지방자치단체인지 아닌지는 지방자치의 3요소, 즉 구역·주민·자치권을 갖고 있느냐에 따라 결정되는 것이지 행정기관의 장을 직선으로 하느냐 임명제로 하느냐에 따라 결정되는 것은 아님. 특히 자치권이 그 핵심인데 자치권이 인정되려면

- i) 자치사무가 있고, 즉 법령에 의하여 행정시의 자치사무가 있고(법령상 행정시장의 권한 사항이 있다고 하여 그것이 자치사무라는 것은 아님에 주의하여야 한다.¹⁵⁾
- ii) 자치사무를 수행할 법적 근거로서 조례제정권을 가진 지방의회가 있고 (자주입법권)
- iii) 지방세 수입 등 독자적인 재원을 갖고 그 자주재원을 배분할 예산심의권을 가진 지방의회가 있고(자주재정권)
- iv) 국가 및 자치도와 독립된 체제로 운영되는 지방공무원 시스템이 갖추어져야(자주조직권) 자치권이 있다고 할 수 있다.

그러나 제주형 기초자치모형에서 예정하는 형태는 헌법에 의하여 제도보장되는 위의 어느 요건도 갖추고 있지 아니하므로 자치형 지방자치단체라고 할 수 없다.

4. 주민직선시장의 지위

행정시장을 주민직선으로 선출하는 것이 헌법에 위반되는지의 여부는 주민직선으로 선출된 시장(이하 ‘주민직선시장’이라 한다)에게 어떠한 지위를 부여할 것인가와 관련된다.

행정시는 제주특별자치도의 행정사무를 효율적으로 처리하기 위해

15) 골재채취허가관련한 대법원 2004.06.11 선고 2004추34 판결 【조례안제의결무효확인】

설정·설치된 행정의 형식일 뿐이므로 행정시의 사무처리에 관한 최종적인 책임은 제주특별자치도지사에게 있다.

따라서 행정시의 시장이 주민직선시장이라 하여 헌법상 지방자치단체가 아닌 행정시의 시장에게 지방자치단체인 시의 시장에 부여된 권한과 동일한 권한을 부여할 수는 없다.

비교하면 현행법상 기초지방자치단체장인 시장은 광역지방자치단체장인 시·도지사의 소속기관이 아니고, 동등한 지위를 갖는다. 따라서 법적 관점에서 행정시에 제주특별자치도지사의 통제를 받지 아니하는 주민직선시장을 둔다는 것은 현행법상 수용하기 어렵다.

이 경우 시장직선의 도입취지를 살리는 보완적인 대책이 필요하다고 본다. 따라서 이에 대한 대안으로 다음과 같은 안이 찾아진다.

5. 현행법 안에서의 가능한 대안

제주특별자치도지사가 갖는 행정시장임용권의 자율적 제한의 형태로써 주민직선된 행정시장을 시장으로 임명하는 방법은 법령개정 또는 조례 등을 통해 가능할 수 있을 것이다.

주민직선시장의 권한 중 아래에 따로이 제시하는 권한은 주민직선시장의 고유한 권한이 아니라 제주특별자치도지사의 권한을 위임받은 것으로 하되, 제주특별자치도지사의 개입(통제, 감독)은 주민직선시장의 명백한 위법행위인 경우에 한하여 엄격한 법적 통제 하에서 감독수단

도 한정적으로 열거된 가운데 제한적으로만 행해질 수 있도록 하면, 행정시의 경우에도 법정 지방자치단체 유사의 효과를 도모할 수도 있을 것이다. 물론 이를 위해서는 잘 정비된 입법이 따라야 할 것이다.

또한 이상에서 언급한 내용을 전제로 한다면, 주민직선시장에게 사실상 독자적인 재정권과 자치행정권(인사권 등) 부여하는 가능할 것이다. 다만 이러한 권한의 부여는 제한적이어야 할 것이다. 만약 이러한 권한을 포괄적으로 부여한다면, 그것은 우회적으로 지방의회 없는 지방자치단체를 두는 효과를 가져 오게 될 것이므로 논자에 따라서는 이것이 새로운 지방자치의 발전이라 주장할 수도 있을 것이지만 헌법 위반의 논쟁을 가져올 수도 있다.

위의 방식으로 이루어진다면 도의회내에 지역의 이익을 대변하는 위원회를 별도로 둘 필요는 없을 것이다.

6. 예상되는 문제점에 대한 의견

1) 정책추진상의 갈등 가능성

다만 이 안이 성안되어 행정시장을 직선으로 할 경우 정책사안의 추진에서 도지사와 시장이 서로 다른 견해를 가지면 갈등을 빚을 우려가 있다는 지적이 있다.

이에 대하여는 위임사무에 관한 국가와 도지사(광역) 및 시장군수(기초)간의 관계를 생각하면 됨. 도지사와 시장군수가 직선으로 선출되고 더구나 자치권을 가진 지방자치단체의 장이지만 위임사무는 고유

사무와는 달리 국가의 뜻에 따라 수행되어야 하므로 도지사 등은 집행에서 국가와 다른 견해를 가질 수 있다는 것은 현실에서 자주 발견되는 바이지만 그렇다고 하여 위임사무를 도지사 등에게 맡겨 수행하는 방식이 위헌이라고 볼 수는 없다.

이는 이미 행정시장의 권한의 범위와 지위는 관련 조례에서 정하는 바에 따르면 될 것이므로, 사전에 예상되는 문제점들을 반영하여 갈등의 소지를 최소화하면 될 것이다.

예를 들면 제주특별자치도의 선출된 행정시장은 주민의 기초적인 내부적 행정 수요를 담당하고, 제주특별자치도지사는 자유도시 및 국제도시 조성등 주로 제주행정의 외연을 기획하는 기능을 분담하는 형태로 운용하면 바람직 할 것으로 판단된다.

2) 고비용 저효율의 문제

다음으로 행정시장을 직선하는 경우 비용이 많이 들고 효율성이 저하된다는 주장도 예상 할 수 있다. 이에 대하여는 이러한 문제점은 선출직 행정 시장제의 도입으로 인한 문제라고 보기보다는 선거에서 생기는 일반적인 문제를 지적한 것으로 판단된다.

VI. 결론

이상의 논의를 정리하면서 몇 가지를 짚어 보기로 한다.

우선 이상의 논의에 대하여는 주민투표를 통해 탄생한 현 특별자치도가 모처럼 정착되기도 전에 행정구역 개편의 논의는 시기적으로 이르다는 시기 상조론이 부정적 견해의 하나로 나타나고 있다. 그러나 제주특별자치도법의 정신은 제주에 끊임없는 실험정신을 요구하고 있고, 그 동안의 논의를 반영하여 한 단계 앞으로 나가는 것도 부정적인 것만은 아닌 것 같다.

또한 현행 제도의 개선에 동의하나 해결 방안을 달리 하고 있는 의견도 보인다. 개선의견으로 읍·면·동에 인허가 사무를 대부분 이양하면 자치시 당시보다 주민들이 더 편리해진다는 대안이 선거공약으로 제시된 점도 유의할 필요가 있다. 이러한 견해가 주민의 삶의 질의 향상, 제주의 지리적, 인문적, 역사적 특성과의 괴리라는 문제의 해결에 행정체제의 재설계가 어떠한 필요가 있는지의 여부의 대안이 되자면 몇 가지 주변여건의 성숙이 필요하므로 현시점에서는 해결 가능한 대안이라고 보기 어렵다. 따라서 장래의 연구과제로 남겨두는 것이 바람직하다.

따라서 특별자치도인 지금의 제주도와 종전의 도(道)였던 제주도 사이에는 자치사무범위 등에 큰 변화가 있었고, 특별자치도의 운영의 결과 종전의 기초지방자치단체(제주시, 서귀포시, 남제주군, 북제주)와는 성격이 다른 새로운 지방행정모형이 필요하게 되었다는 점에서는 주민들의 공통된 합의가 있다면 이러한 공감대를 가장 용이하게 반영할 수

있는 방안을 모색하여 한걸음씩 진전된 모습으로 발전하여 가는 것이 요구된다.

새로운 지방행정모형의 도입은 제주의 지방자치의 새로운 발전방향이기도 하면서, 우리나라 전체의 지방자치발전을 위한 끊임없는 창조적 노력이라는 점에서 긍정적으로 평가되어야 한다.

다만 이는 제주도민의 자치능력만으로 해결이 가능한 것임을 전제하고 싶다. 끊임없는 제주도의 자율적 노력만이 제주도의 모습을 변모시키는 원동력이며 제주자치도 발전에 있을 지도 모를 갈라파고스 증후군(Galápagos syndrome)도 막을 수 있다.

끝으로 현재 사용하고 있는 기초자치모형에 대한 새로운 개념적 접근이 필요하고 향후에는 자치행정모형으로 개념적 사용을 하는 것을 검토하는 것이 필요하다. 자치단체에 대한 개념적 오해와 위헌논란에 벗어나기 위한 대안으로 개념사용에 대한 표현을 새롭게 정리하는 것도 필요하다고 판단된다.