

행정체제 개편에 대한 논의와 전망

제주발전연구원 연구위원 강 창 민

1. 들어가며

2006년 7월 단일광역체제인 특별자치도 출범 이후 당초 행정의 효율성 제고 효과가 도민의 기대 수준에 미치지 못하고, 기초자치단체 폐지로 인해 도민의 행정참여 기회가 줄고, 행정의 민주성마저 약화되었다는 비판과 개선의 요구가 도민사회에서 제기되고 있다.

이 같은 문제를 해소하기 위하여 2011년 4월 행정체제개편위원회가 출범하여 적정한 행정체제 개편 모형을 찾기 위한 정책적 노력을 추진한 바 있으며, 당시 행정체제개편 연구용역을 통해 제주지역 행정체제 개편을 위한 5개 대안¹⁾을 제시하였다.

당시 행정체제개편위원회는 이를 바탕으로 행정체제개편안 도민설명회 개최 등 도민의견을 수렴하여 행정시장 직선 및 의회 미구성안과 시장 직선·의회 구성안(기초자치단체 부활)을 행정체제 개편 대안으로 압축하였고, 최종적으로 행정시장 직선안을 도지사에게 권고한 바 있다. 그러나 당시 행정시장 직선 및 의회 미구성안은 도의회 논의과정에서 추진이 유보되었고 행정체제 개편 논의는 잠시 중단되었다.

최근 도민사회에서 행정체제 개편에 대해 다시 논의되기 시작되었고, 2017년 2월 바람직한 행정체제 개편을 추진하기 위해 행정체제개편위원회가 구성되어 운영되고 있는 실정이다.

1) 당시 제시한 5개 대안은 현행 유지안, 행정시장 직선·의회 미구성안, 읍면동장 직선·의회 미구성안, 기초의회만 구성, 행정시장 직선 및 의회 구성안 등임

이러한 시점에서 2011년부터 논의된 대안 중 행정시 권한 강화안, 행정시장 직선 및 의회 미구성 대안과 행정시장 직선 및 의회 구성안 등에 대한 대안별 비교를 통해 향후 바람직한 행정체제 개편의 방향과 과제를 간략하게 제시하고자 한다.

2. 대안 비교를 위한 준거 틀

본 소고에서는 도민이 행정체제개편 대안을 선택하는데 있어서 행정시 권한 강화안, 행정시장 직선·의회 미구성안, 시장 직선·의회 구성안 등 3개안에 대한 권한과 기능, 장·단점 등에 대한 비교·검토를 위해 공법인 여부, 기관 구성의 차이, 자치권의 수준 차이 등을 기준으로 행정체제 개편 모형의 쟁점 요인을 검토하고자 한다.

대안 비교의 준거 틀은 각 대안별로 행정시가 갖는 기관의 속성이 어떠한가를 의미하는 것이며, 그 속성의 핵심은 행정시가 자치단체인가 혹은 하부 행정기관인지를 판단하는 기준이 될 수 있다.

1) 공법인 여부

지방자치단체와 현재 추진되고 있는 행정체제개편 대안들과 구분하기 위해서는 지방자치단체의 개념을 자세히 살펴볼 필요가 있다.

지방자치단체는 지방행정의 주체로서 국가로부터 행정권의 일부를 부여받은 공공단체의 전형적인 존재이며 공법인임. 대한민국 헌법 제117조 및 제118조에는 지방의회를 두고, 지방자치단체의 조직·운영에 관한 사항을 법률로 정하도록 규정하고 있다. 이에 따르면 지방자치단체는 국가와 같은 형태의 통치단체적 성격을 가지며, 단순한 경제단체가 아니다. 즉 자치적 사무처리와 자치조직·인사를 할 수 있는 자치행정권, 자치에 관한 규정(조례)을 제정하는 자치입법권, 그리고 지방세 징수와 사무처리 경비를 수입·지출하는 자치재정권 등을 보유하고 있다.

이러한 지방자치단체의 정의에 기초하여 현재 논의되는 행정체제 개편 대안들을 비교할 때 우선 각 대안들의 차이는 법인격의 부여 여부일 것이다. 행정시 권한 강화안 및 행정시장 직선 및 의회 미구성 대안은 일반적 자치단체와 달리 법인격이 부여되지 않는 기관 구성 형태이다.

이러한 형태의 외국 사례를 보면 뉴욕시의 구, 파리시와 베를린시의 구 등은 주민 선출의 구청장 또는 구의회를 갖지만 법인격이 부여되지 않아 행정구 또는 준자치단체로 불리고 있다. 지방자치단체는 공법인격이 부여된 지방공공기관인데 반하여 이러한 대안의 형태는 제한된 자치적 기능을 수행하지만 공법인격이 부여되지 않은 지방행정기관을 의미한다.

반면에 행정시장 직선 및 의회 구성안은 과거 기초자치단체로 회귀하는 모형이므로 당연히 법인격을 갖춘 자치단체의 성격을 갖는다. 따라서 법인격의 유무가 자치단체의 여부를 결정짓는 첫 번째 기준이 될 것이다.

2) 기관 구성의 차이

기관 구성의 차이에 의해서도 3가지 대안들의 특성을 비교할 수 있을 것이다. 지방자치단체는 일반적으로 의결기관인 지방의회와 집행기관인 자치단체장으로 구성되어 있다.

기관통합형의 국가에서는 주민직선에 의한 지방의회 구성과 지방의회의장이 자치단체장 겸직을 채택하고 있다. 또한 기관대립형의 국가에서는 대부분 자치단체장과 지방의회 모두 주민에 의해 선출하도록 하고 있다.

기관대립형에 속하는 우리나라는 헌법에 주민직선의 지방의회를 두고, 자치단체장의 임명방법 등에 대해서는 법률로 정하도록 함으로써 탄력성을 부여하고 있다. 이는 지방자치단체로 되기 위해서는 필수적으로 지방의회가 존재해야 한다는 의미로 해석된다.

주민직선의 지방의회 구성이 자치단체의 본질적 요소에 해당되지만 지방의회는 없고, 단체장은 직선으로 하는 준자치단체의 형태로 외국에서 발견된다.

뉴욕시 구(Borough)의 경우 구청장은 주민직선으로 선출하지만 구의회를 구성하지 않아 행정구에 머물러 있고, 파리시의 구(Arrondissement)와 베를린시의 구(Bezirk)는 주민직선의 구의회를 구성하지만 구청장을 간선하고 있어 행정구 또는 준자치단체로 분류되고 있다.

그러나 외국의 제도와는 달리 우리나라 헌법과 법률의 규정에 따르면 법인격이 부여된 지방자치단체가 되기 위해서는 반드시 지방의회가 구성되어야 한다. 우리나라 헌법에는 지방의회를 필수적 구성요소로 규정하고, 자치단체장의 선임방식(직선 또

는 간선)에 대해서는 법률에 위임하고 있다.

따라서 주민직선의 자치단체장만 있는 경우 자치단체라기보다는 행정기관이라고 보는 것이 적절하며, 행정시 권한 강화안과 행정시장 직선 및 의회 미구성안 대안의 행정시 형태(기관 구성)는 지방자치단체의 성격이 아닌 도의 하부행정기관으로서 의미를 갖고 있다고 볼 수 있다, 반면 행정시장 직선 및 의회 구성안의 기관 형태는 자치단체 성격을 갖고 있으며, 2006년 특별자치도 출범 이전의 기관 형태로 회귀하는 것을 의미한다.

3) 자치권의 수준 차이

자치권의 확보 정도에 따라서도 각 대안의 속성을 파악할 수 있다. 지방자치단체는 일반적으로 자치행정권(사무처리, 조직인사 등), 자치입법권(조례제정권), 자치재정권(조세징수권, 예산심의권 등)을 보유하고 있다.

물론 경우에 따라 영국과 포르투갈 등의 지역정부는 법률제정권과 사법권을 보유하고 있지만 보편적인 현상은 아니다. 따라서 자치입법, 자치행정, 자치재정의 세 가지 자치권의 보유 여부를 기준으로 자치단체 여부를 구분할 수 있다.

하지만, 법인격을 갖지 않으며, 자치단체가 아닌 기관 성격을 갖더라도 제한된 범위내에서 자치권을 보유하는 사례도 있으며, 이러한 경우에는 법률상 자치단체는 아니지만 준자치단체라고 명명하기도 한다.

선진국의 사례를 보면, 뉴욕의 구는 주민직선의 구의회 미구성으로 자치입법권과 자치재정권(조세징수권이 없으며, 예산의결권도 시의회에서 행사함)이 없고, 시에서 부여한 사무를 처리하기 때문에 행정구의 지위를 갖고 있다.

프랑스 파리시의 구는 법인격을 갖지 않는 행정구이지만 주민자치를 실시한다는 점에서 준자치구라고 할 수 있다. 구는 주민직선에 의해 구의회를 구성하며, 구역내의 공공시설과 복지시설에 관한 행정사무를 파리시의 위임을 받아 처리하며, 구의 예산은 구의회가 심의한 후 시의회에 제출하고, 시의회에서 최종결정한다.

영국의 패리시(Parish)도 주민직선의 의회를 두고 있고 일부 부가세(precepts) 형태의 징세권을 보유하고 있지만 법인격을 갖지 못하고, 자치입법권을 확보하지 못하고 있다는 점에서 준자치단체로 분류되기도 한다.

이러한 점에서 법인격의 부여 문제가 중요한 기준이 되지만 자치권 확보와 관련해

서도 조례제정권, 조세징수권과 예산심의권, 자치행정권 등을 온전히 확보할 경우 지방자치단체로 볼 수 있고, 일부 사무처리권(자치행정권)과 자치인사권을 확보하는데 그칠 경우 준자치단체라고 할 수 있을 것이다.

조례제정권과 예산심의권 등은 지방의회의 본질적인 권한에 해당되므로 지방의회가 구성되지 않은 경우 자연스럽게 이러한 권한을 확보하기 어려울 것이다.

따라서 현재 구상하는 대안 중에서 행정시 권한 강화안과 행정시장 직선 및 의회 미구성안은 광역수준에서 정치적 의미의 지방자치를 확보할 수 있지만, 행정시는 하부행정기관이기 때문에 조례제정권, 예산편성권 등의 권한은 없고 제한된 범위 내에서 자치행정권한을 가지게 된다. 즉, 하부행정기관인 행정시의 사무처리권, 자치조직권, 자치인사권, 재정권을 특별법이나 도조례로 위임하는 형태로 보장 받는다.

3. 대안별 비교 분석

1) 행정시 권한 강화 대안

현재와 같이 행정시장을 도지사가 임명하되 행정시의 권한을 더욱 강화하는 대안을 의미하며, 행정시장을 도지사의 러닝메이트(running mate)로 하거나 개방형 직위공모방식을 통해 도지사가 임명하도록 하는 것을 의미한다.

인사, 조직, 재정 등에 관한 행정시의 권한은 특별법과 조례의 개정을 통해 현재보다 강화하도록 하는 것이다.

대안의 장점으로, 첫째, 당초 제주특별자치도의 취지에 부합하고, 행정체제개편으로 인한 갈등과 혼란을 방지할 수 있다. 둘째, 행정시장의 임기가 보장되어 행정시의 정책적 안정성, 일관성, 책임성을 확보할 수 있을 것이다.

셋째, 특별법과 조례에 의해 행정시장의 권한이 강화되어 주민요구에 대한 대응성이 강화될 수 있다는 장점을 가지고 있다.

대안의 단점으로는 행정시의 법적 지위가 바뀌지 않아 현재의 행정체제에 대한 실질적인 변화가 없다는 비판에 직면할 수 있다. 법인격을 가진 기초자치단체가 구성되지 않아 법규, 조직, 재정 등에 관한 자치권이 미약하고, 주민에 의해 정책이 결정되는 주민자치가 확보되기 어렵다. 또한 행정시장의 권한을 강화하는 데 근본적인

제약이 있어 제왕적 도지사에 관한 비판이 지속될 수 있을 가능성이 있다.

〈표 1〉 행정시 권한 강화안의 장단점

구분	내 용
특성	·현재와 같이 행정시장을 도지사가 임명하되 행정시의 권한을 더욱 강화하는 대안임. ·행정시장을 도지사의 러닝메이트(running mate)로 하거나 개방형 직위공모방식을 통해 도지사가 임명하도록 함.
장점	·당초 제주특별자치도의 취지에 부합하고, 행정체제개편으로 인한 갈등과 혼란을 방지할 수 있음. ·행정시장의 임기가 보장되어 행정시의 정책적 안정성, 일관성, 책임성을 확보할 수 있음. ·특별법과 조례에 의해 행정시장의 권한이 강화되어 주민요구에 대한 대응성이 강화될 수 있음.
단점	·행정시의 법적 지위가 바뀌지 않아 현재의 행정체제에 대한 실질적인 변화가 없다는 비판에 직면할 수 있음. ·법인격을 가진 기초자치단체가 구성되지 않아 법규, 조직, 재정 등에 관한 자치권이 미약하고, 주민에 의해 정책이 결정되는 주민자치가 확보되기 어려움. ·행정시장의 권한을 강화하는데 근본적인 제약이 있어 제왕적 도지사에 관한 비판이 지속될 수 있음.

2) 시장 직선·의회 미구성 대안

제주특별법의 틀 내에서 시장을 직선하여 정치적·행정적 위상을 강화하고, 시장의 권한도 특별법과 조례로서 대폭 강화하는 대안을 의미한다.

시장을 주민이 직접 선출하게 함으로써 시장의 위상을 제고하고, 행정시의 조직인사, 재정, 기타 행정권한도 특별법과 조례를 통해 기초자치단체에 가깝게 확대하도록 하는 것을 말한다. 그러나 기초의회가 구성되지 않고 도의회가 그 기능을 대신하기 때문에 지방자치법에 규정한 법인격을 가진 기초자치단체는 아니다.

대안의 장점으로 첫째, 직선시장의 정치적, 행정적 권한을 강화하고, 도에 집중된 권한을 행정시로 분산함으로써 제왕적 도지사의 문제를 개선할 수 있다. 둘째, 주민생활과 밀접하게 관련된 사무를 직선 시장이 처리함으로써 민원처리의 신속성과 주민편의를 강화하고, 주민의 정책참여를 촉진할 수 있다. 셋째, 행정시장의 정치적, 행정적 권한을 강화하고, 도에 집중된 권한을 행정시로 분산함으로써 제왕적 도지사의 문제를 해소할 수 있다.

대안의 단점으로 첫째, 직선시장의 권한은 도지사가 임명하는 시장의 권한보다는

강화되지만 기초자치단체장이 갖는 권한보다는 미약하고, 사무처리 및 인사에 있어서 도지사와 직선시장의 의견이 다를 경우 시와 도간의 갈등과 대립이 발생할 가능성이 크다. 둘째, 기초자치단체 수준의 자치권을 확보하지 못해 주민의 실질적인 참여 및 자치욕구를 충족시키는데 한계가 있다.

〈표 2〉 행정시장직선 및 의회 미구성안의 장단점

구분	내 용
대안	<ul style="list-style-type: none"> ·시장을 주민이 직접 선출하고 기초의회는 구성하지 않되 도의회가 그 기능을 수행하는 대안임. ·주민생활과 밀접한 사무를 행정시에서 직접 처리토록 하여 주민편의를 강화하고 직선시장의 권한도 특별자치도 이전 수준에 가깝게 대폭 확대하자는 대안임.
장점	<ul style="list-style-type: none"> ·직선시장의 정치적, 행정적 권한을 강화하고, 도에 집중된 권한을 행정시로 분산함으로써 제약적 도지사의 문제를 개선할 수 있음. ·주민생활과 밀접하게 관련된 사무를 직선 시장이 처리함으로써 민원처리의 신속성과 주민편의를 강화하고, 주민의 정책참여를 촉진할 수 있음. ·제주특별자치도 설치의 기본 취지를 유지하면서 제주특별법의 개정으로 해결할 수 있어 법적, 정치적 실현가능성이 높음.
단점	<ul style="list-style-type: none"> ·직선시장의 권한은 도지사가 임명하는 시장의 권한보다는 강화되지만 기초자치단체장이 갖는 권한보다는 미약함 ·사무처리 및 인사에 있어서 도지사와 직선시장의 의견이 다를 경우 시와 도 간의 갈등과 대립이 발생할 가능성이 있음. ·기초자치단체 수준의 자치권을 확보하지 못해 주민의 실질적인 참여 및 자치욕구를 충족시키는데 한계가 있음.

3) 시장 직선·의회 구성 대안

법인격이 있는 기초자치단체를 구성하되 기초자치단체의 장은 도지사가 임명하고 기초의회는 주민직선으로 구성하는 대안을 말한다.

기초의회를 둔다는 점에서 헌법과 지방자치법에 의한 지방자치단체의 지위를 가진다고 할 수 있음. 헌법의 규정에 따르면 자치단체장의 선임방법(임명이든 선출이든)은 법률로 정할 수 있지만, 지방의회는 반드시 두도록 함으로써 지방의회의 구성여부가 지방자치단체의 성립요건이 되고 있다.

대안의 장점으로 첫째, 사실상 법인격을 가진 기초자치단체로의 전환을 통해 주민의 자치와 참여를 확대하여 풀뿌리민주주의의 구현에 기여할 수 있다. 둘째, 도와 도의

회에 집중된 권한을 분산할 수 있고, 수직적 견제와 균형을 확보하는데 기여할 수 있다. 셋째, 주민의 선출에 의해 구성된 지방의회를 통해 시의 조례를 제정하고, 시의 정책에 필요한 예산을 심의함으로써 주민의 의사에 기초한 시정운영과 주민의 민원에 대한 신속한 처리에 기여할 수 있다

대안의 단점으로는 첫째, 제주특별자치도의 특례지위가 훼손될 수 있음. 제주도는 여타 다른 도와는 다른 계층구조를 가지고 있으므로 지방자치법상 특별자치도라는 명칭을 부여받았다고 할 수 있다. 지방자치법 제174조 제1항에는 서울시에 대한 특례를 규정하면서 수도로서의 특수성에 근거하고 있다는 점을 규정하고 있다.

둘째, 임명직 시장과 시의회간 뿐만 아니라 도(지사와 도의회)와 기초의회간의 정책갈등과 대립을 초래하고, 도 중심의 일관된 정책추진을 저해할 수 있다. 마지막으로 사실상 기초자치단체의 전환으로 인해 도의회 의원수가 크게 변환되고 중앙의 지방행정체제 개편 방향과 맞지 않아 중앙정부 및 국회의 지지를 얻는데 상당한 한계가 있다.

〈표 3〉 시장 직선 및 의회 구성안의 장단점

구분	내 용
대안	<ul style="list-style-type: none"> · 법인격이 있는 기초자치단체를 설치하여 시장과 기초의회의원을 주민이 직접 선출하는 대안임. · 자치입법, 자치조직, 자치행정, 자치재정 등 자치권을 확보하고 시정에 대한 주민 참여를 확대함으로써 주민의 의사에 기초한 풀뿌리 민주주의를 구현하자는 안임.
장점	<ul style="list-style-type: none"> · 자치권을 가진 기초자치단체를 설치함으로써 주민의 의사와 직접참여에 의한 자치를 실현할 수 있음. · 시장 직선과 지방의회의 구성을 통해 도에 집중된 권한을 분산하여 현행체제의 문제점을 해결할 수 있음. · 시정에 대한 주민의 접근성 확보와 주민의 민원에 대한 신속한 처리를 통해 행정의 대응성을 향상시킬 수가 있음.
단점	<ul style="list-style-type: none"> · 제주특별자치도의 특별법 제정취지에 저촉되어 특별자치도의 특례지위가 훼손될 수 있음. · 도(지사와 도의회)와 기초자치단체간의 정책갈등과 대립을 초래하고, 도 중심의 일관된 정책추진을 저해할 수 있음. · 기초자치단체의 도입으로 인해 도의회의 의원수가 크게 변환되고 중앙의 지방행정체제 개편 방향과 맞지 않아 중앙정부 및 국회의 지지를 얻기 어려움.

이상의 3가지 대안을 선출 방식, 의회 설치 여부, 자치권 등의 요소에 따라 비교하여 종합하면 다음의 표와 같다.

〈표 4〉 제주특별자치도 행정체제개편 대안 비교

구분	행정시 권한 강화안	행정시장 직선 및 의회 미구성안	행정시장 직선 및 의회 구성안
개요	행정시장 임명 및 기초의회 미설치	행정시장 직선과 기초의회 미설치	기초자치단체 부활
시장 선출 방식	도지사에 의한 행정시장 임명	주민직선	주민직선
기초의회 설치	의회 설치 없음	의회 설치 없음	의회 설치
행정시의 성격	하부 행정기관	하부 행정기관	공법인인 기초자치단체
자치입법권	없음	없음	있음
자치사무권	없음	위임을 통해 제한적 권한 보유	있음
자치예산권	없음	위임을 통해 제한적 권한 보유	있음
위헌 여부	위헌 아님	위헌 아님	위헌 아님
제주특별법 개정 여부		제주특별법 개정	제주특별법 개정
장점	행정 효율성 제고 및 광역적 계획 가능	행정시장에 대해 도민이 직접선택 일정 수준의 자치권 행사	주민자치와 참여의 제도적 보장
단점	풀뿌리 민주주의 구현의 한계	도와 정책적 갈등 가능성 존재	중앙정부 설득이 어려움과 정치적 실현가능성 부족

4. 나가며

기초자치단체의 폐지로 인한 광역자치시스템은 제주특별자치도의 제도적 밑바탕이 되었으며, 제주의 특수성을 최대한 살리기 위해 과거 행정의 비효율적이고 낭비적인 요소를 효과적으로 제거하고 일관된 정책을 지향하고자 하였다.

특별자치를 실시한 지 10년이 지난 지금도 여전히 도민사회에 논의의 화두가 되고 있는 것이 사실이다. 2006년도 지역의 균형적 발전, 과거 도와 시·군간 기능 중복의 해결, 새로운 행정수요 발생 등으로 인한 효율적 기능배분을 어떻게 할 것인가 등의 문제제기가 있었고, 임명제 시장이 될 경우, 임명권을 갖는 도지사의 권한이 상대적으로 커지고 시장은 소신껏 업무를 처리할 수 있을 것인가에 대한 논란과 함께

앞으로 시장의 지위 및 임기 보장, 도지사의 권한을 통제할 수 있는 제도적 장치를 어떻게 마련할 것인가에 대한 논란도 있었다.

이러한 문제점과 논의 아젠다를 요약 정리하면 다음과 같다. 첫째, 효율성 측면에서 공무원 수 증가율이 타 자치단체들보다 낮아서 효율성을 파악하기 어렵다는 문제 제기가 있었으며, 둘째, 주민 접근성 측면에서 공간적인 접근성 면에서는 크게 나아진 것이 없는데, 이는 행정시 체제를 유지함으로써, 읍·면·동이라는 하부행정기관의 권한과 기능을 확대해 주지 못한 데 기인한 것으로 보고 있다.

셋째, 주민의 민주성 측면에서 주민자치센터 활성화 정도는 개선되었으나 도지사의 전결권 행사에 있어 작은 소액 규모의 사업이나 기능직 공무원의 채용 등에 대해서는 도의 지나친 관여로 전결권자의 권한이 제대로 행사되지 못하고 있음을 지적하고 있다. 이러한 문제와 논란을 행정 및 계층구조의 문제로 볼 것인가 아니면 기능배분 등 운영의 문제로 볼 것인가에 따라 달라질 것이며, 만약 상기에서 제시된 문제가 행정구조 및 체제의 문제로 귀결될 경우 이에 대한 효과적 대안 검토가 필요하다고 판단된다.

따라서 현재 새로운 대안의 검토가 필요한 시점이라고 판단된다면, 행정체제 개편에 대한 현실적이고 합리적인 검토 뿐만 아니라 도민 공감대를 확보할 수 있는 차원에서 접근해야 할 것이다.

대안을 선택함에 있어 중요한 요소로서 특별자치도의 지위 및 중앙정부와의 관계 등을 검토할 필요가 있다. 행정시 권한 강화안 및 행정시장 직선 및 의회 미구성의 경우에는 중앙정부와의 관계에서는 특별자치도의 기본전제를 충족시키는 제약 하에서 개편 대안을 선택한다는 점, 자치계층의 추가를 시도하지 않는다는 점, 그리고 정부와 국회에서 추진하고 있는 준자치단체를 도입한다는 점 등을 논리적으로 설득할 필요가 있다. 또한 행정시를 예전의 기초자치단체로 전환하는 대안으로 선택될 경우 특별자치도의 위상과 지위를 포기할 수도 있다는 점을 분명히 해야 할 것이다. 따라서 관련 법률의 개정 필요성과 구체적인 개편내용을 검토함으로써 제도적 실현가능성을 높이는 작업도 진행해야 할 것이다.

향후 제주특별자치도 자치행정 모형을 구상함에 있어 가장 중요한 핵심은 제주형 자치모형 추진에 대한 도민들의 이해와 공감대를 구하는 것이다. 특히 현재 논의되는 구상안 및 다른 대안에 대한 정확한 이해를 통해 도민들 스스로 자치계층구조의 개편대안에 대해 적극적인 의사표시를 할 수 있도록 하고, 도민투표과정에서도 정치

권과 행정관료집단의 압력을 받지 않고 자신의 소신과 의지를 관철할 수 있도록 해야 할 것이다. 대안에 따른 자치권한과 기능, 주민참여 및 자치기능 강화 등을 비교하고 이에 대한 정확한 이해를 바탕으로 제주형 자치계층구조 개편에 대한 지지 여부를 결정하도록 해야 할 것이다.

향후 바람직한 행정체제 개편과 관련하여 제주특별자치도의 법적 위상과 특수 지위를 적극 활용하여 우리만의 모델을 창출할 수 있다는 가능성을 발견하고, 제주지역 실정에 맞고 창의적인 모델이 될 수 있도록 주민의 입장에서 풀뿌리 민주주의를 구현하고, 행정의 효율성을 도모할 수 있는 최선의 대안을 검토하는 것이 필요하다고 본다. 

* 참고문헌

배준구. (2004). 「프랑스의 지방분권」. 제주발전연구원. (2013). 제주특별자치도 행정체제 대안별 권한 및 기능 강화 방안