

앞으로 달라질 **제주의 미래상**입니다.

[현행안] 2개의 행정시



[개편안] 3개 기초자치단체



제주형 행정체제 개편

= 3개시 간 균형발전을 이루는 제주형 기초자치단체 설치입니다.

시정운영 슬로건

시민의 **나눔**을 완성하는 

시정기조



+



+



시정목표

1

민생이 살아나는
역동경제도시



2

일상이 보장되는
안전복지도시



3

권한이 늘어나는
시민자치도시



4

미래를 앞당기는
혁신성장도시



6

환경을 우선하는
탄소중립도시



7

사람이 중심되는
균형발전도시



5

제주의 가치가 확산되는
문화관광도시



목차 | CONTENTS

1. 제주, 행정체제 변화 03

2. 현행 지방행정 체제 04

3. 제주특별자치도 출범 05

4. 행정시 체제의 한계 07

5. 이제까지 논의에 그친 이유 10

6. 대내외 여건변화 12

7. 행정체제에 대한 인식조사 14

8. 도민의 뜻은? 16

9. 제주형 기초자치단체란 19

10. 앞으로 이렇게 달라집니다. 25

11. 제주형 기초자치단체 설치 준비 29

12. 제주형 기초자치단체 설치-발전모델 제시 31

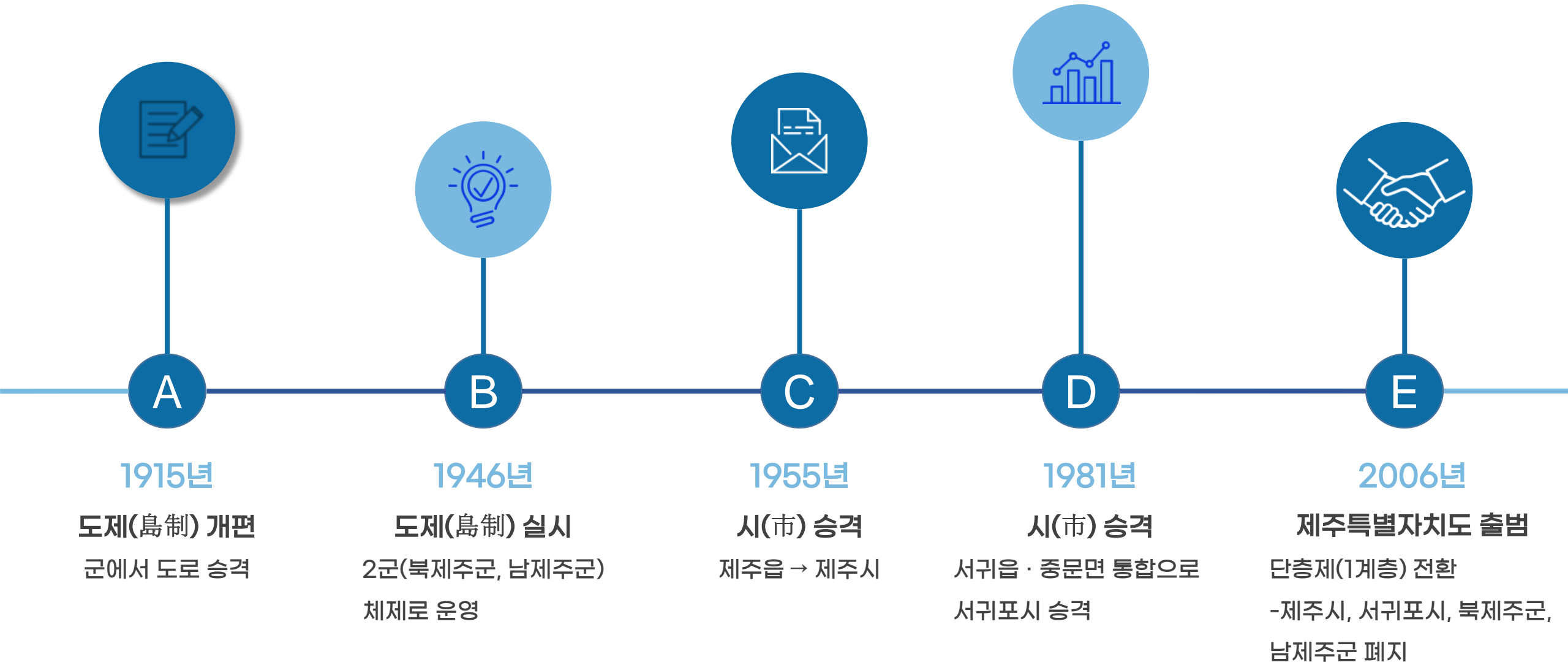
12-1 문제해결형 사무주체 선정(사무배분) 32

12-2 지역 균형발전 위한 새로운 재정 조정제도 마련 38

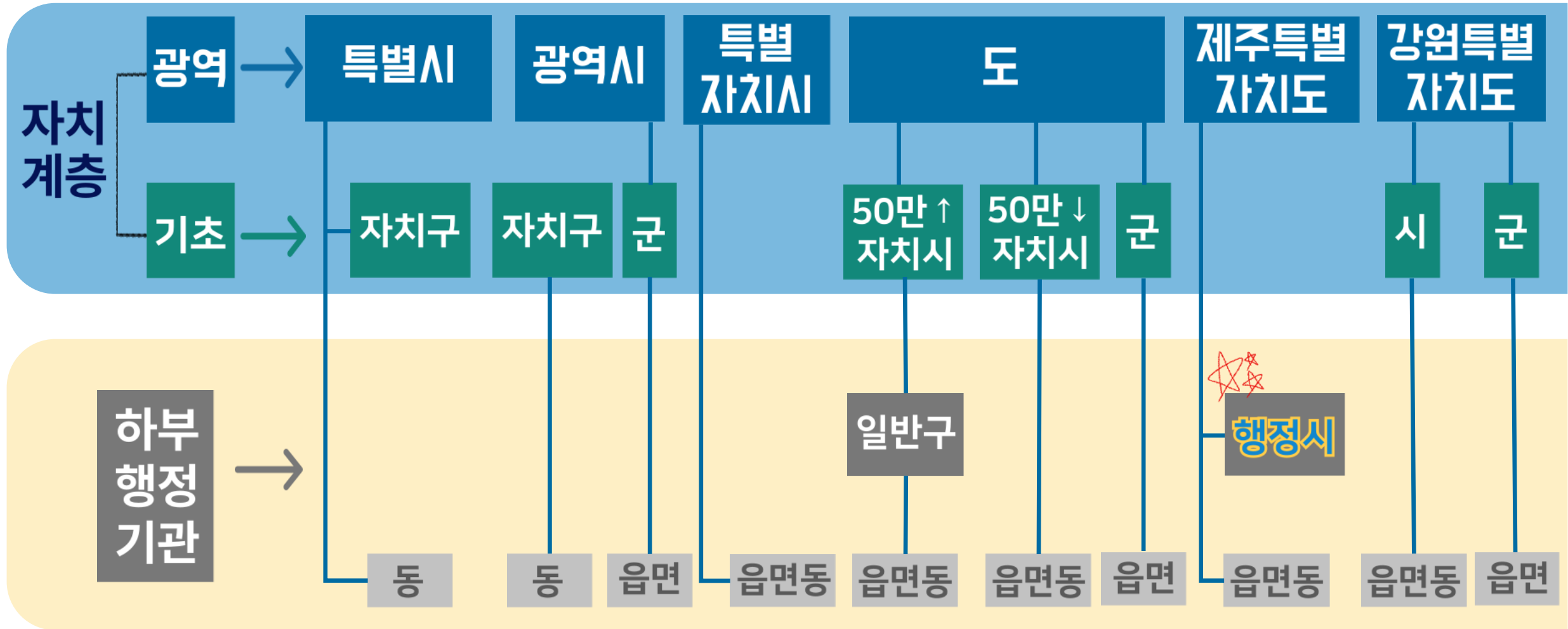
13. 주민투표 추진 41

14. 제주형 기초자치단체 설치 추진 로드맵 42

1. 제주, 행정체제 변화



2. 현행 지방행정 체제



3. 제주특별자치도 출범(주민투표, 기본구상안)

✓ 추진배경

- 국제자유도시의 조성, 고도의 자치권과 지방분권 보장을 위한 특별자치도 설치

✓ 추진경위

- (2005.06.08.) 주민투표 실시 건의(제주도 → 행정자치부)
- (2005.06.21.) 주민투표 실시 요구(행정자치부장관 → 제주도)
- (2005.07.27.) 주민투표 실시(점진안 vs 혁신안)

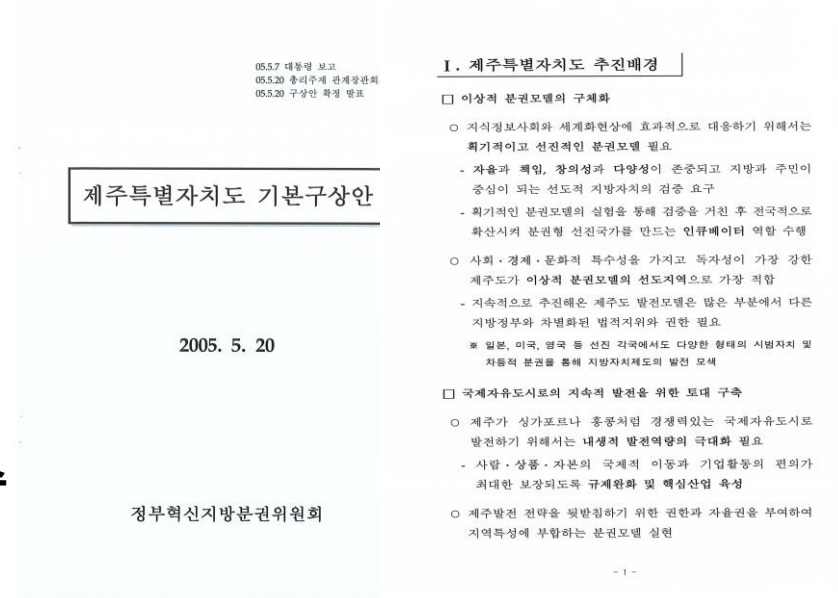
✓ 주민투표 결과

- (총 투표율) 36.77%
- (투표 결과) 혁신안 57.0%, 점진안 43.0%

✓ 기본구상안

- 정부에서는 **자치제도의 다양화**라는 관점에서 제주도민의 주민투표 결과를 존중하고 후속적인 대응책을 마련
- **단층제 방안이 채택되는 경우** 주민자치조직 및 참여제도를 제주도의 조례로 정하도록 법률적인 근거 마련
 - ※ 종래 4개 시군에 주민참여기구 설치, 도의회 의사결정 과정에 참여 보장 등
- **단층제 방안이 채택되지 않으면** 시군의 역할 재배분의 특례를 조례로 규정할 수 있는 근거 마련

※ 제주발전모델 실현 권한은 도에 집중, 시군은 일상적 업무 수행



3. 제주특별자치도 출범(성과)

01

“외형적인 성장”

인구(56만명 → 70만명)
관광객(531만 명 → 1,389만 명)
GRDP(8.7조 원 → 20조 원)
예산(2.6조 원 → 7.1조 원)

02

“각종 특례 확보”

국가 권한이양(7단계, 5,321건)
전국 최초 자치경찰제, 감사위원회
설치 및 영어 교육도시 조성
→ 타 지역 특례확산의 선도적 역할

03

“지방분권 선도 및 국가발전 기여”

- 제주특별자치도 운영으로 세종, 강원, 전부 특별자치시도 출범 및 32년 만에 「지방자치법」 전부개정
- 국세징수액 증가 → 국가발전에 기여 ('06. 3,736억원 → '22. 26,711억원)

이제 제주특별자치도는 부족한 부분을 보완, 한 단계 발전을 도모해야함

4. 행정시 체제의 한계 = 행정체제 개편의 필요성

자치권 없는 행정시 한계로 민선5기(2010년)부터 행정체제에 대한 지속적 도민 요구

- * 도본청에 권한 집중되다보니 민원 하나를 해결하기 위해서 도민들이 도본청으로 올 수 밖에 없는 현실
- * 17개 시도중 가장 접근이 오래 걸리는 곳이 제주도(특·광역시: 평균 8.2분, 도: 17분 <<< 제주: 29.1분)

- ◆ 지방자치제는 풀뿌리 민주주의이자 자기결정권의 보장을 의미
- ◆ 제주는 자기결정권 보장 측면에서 기초자치단체가 없으므로 반쪽짜리였음
→ 제주형 행정체제 개편은 기초자치단체 설치를 통해 자기결정권을 완전하게 만드는 것임

지방자치 30년, 특별자치도 20년을 맞아 민주성 회복 및 급변하는 시대와 새로운 행정수요에 대응하는 행정체제로 변화 필요



민주성 회복과 지방분권 강화로 특별자치 한 단계 도약

4. 행정 체제의 한계 = 행정체제 개편의 필요성

1. 민주성, 주민참여 약화

- 직접 선출하는 공직자가 도지사, 도의원에 제한되어 도민 불편을 얘기할 곳이 도지사나 도의원에 한정 → 주민참여 통로 제약
- 각종 위원회가 도에만 설치되어 행정 의사결정에 도민 참여 한계

2. 법인격 없음

- 법상 권리·의무의 주체가 될 수 없어 주도적인 업무 추진 어려움
ex) 각종 민간위탁 협약 직접체결 불가, 고향사랑 기부금 모집 불가 등
- ※ 인구 50만 대도시 특례: 일반시보다 행·재정적 고도의 재량권 부여
ex) 인사·조직권, 도시군관리계획 결정변경, 주택건설사업, 지방채 발행 승인 등
- 각종 법률 제주시, 서귀포시 독자적 명칭 사용불가

3. 자치권 없음

- 장기적인 자체 발전계획 수립 제약
- 자치입법권(조례), 자치재정권(예산)이 없어 도지사의 판단, 도정의 판단 필요
→ 현안에 대한 능동적 대응 한계

4개 시·군 통합...기초자치단체 폐지 따른

주민 참여 약화 등 문제점으로

특별자치도 출범 15년 (중)행정체제 등 특별자치도 한계...도민 공감대도 부족

<p>▲법적지위, 행정체제, 재정 등 특별자치도 한계</p> <p>제주특별자치도 출범 후 올해로 15주년이 됐지만 성과는 아직까지 미흡하다는 지적도 적지 않다.</p> <p>4600여 건에 이르는 많은 권한이 이양됐지만 세제와 재정 등 핵심특례들은 아양이 안 되면서 타지역과 차별화된 분권과 자치를 실현하는 데 어려움을 겪고 있기 때문이다.</p> <p>학계 등 전문가들은 삼악이 없는 건</p>	<p>지사 권한 커지고 시장 약화</p> <p>중앙정부의 재정보전도 미흡</p> <p>도민 40%는 특별도 의미 몰라</p> <p>스 질 약화 등의 문제점으로 평가되고 있다.</p> <p>이 때문에 행정시장 직선제 등 행정체제개편 논의가 수년째 이어지고 있지만 별다른 진전이 없는 상태다.</p>	<p>지도와 국제자유도시에 대한 체감도가 떨어진다는 평가가 지배적이다.</p> <p>제주도는 지난 5월 13일부터 18일까지 도민 1010명을 대상으로 실시한 '제주특별자치도 출범 15주년 도민인식조사' 결과 도민 10명 중 4명이 출범한 지 15년이 지난 '제주특별자치도'의 의미와 배경을 모르고 있는 것으로 나타났다.</p> <p>아울러 특별자치도가 국제자유도시 위상을 제대로 확립해 나가고 있</p>
---	---	--

제주일보(2021.07.02.)

행정시 돈 없어 '찼찼'...예산 확보 시급

제주시·서귀포시, 법적 예산편성권 없는데다 고정 지출 많아 한계

<p>민원 대응력 하락 초래...개선 대책 절실</p> <p>제주시와 서귀포시 등 행정시 기가용재원이 턱없이 부족, 예산 수입이 요구되는 민원 대응력 하락으로 이어지고 있어 개선 대책이 시급히 요구되고 있다.</p> <p>13일 행정시에 따르면 제주시와 서귀포시의 예산 규모는 외형적으로 성장세를 이어가고 있으나 법적으로 예산편성권이 없어</p>	<p>집행하는 수준에 그쳐 자율적인 예산 운용은 염두에 내지 못하는 실정이다.</p> <p>제주시만 해도 전체 예산 규모는 2012년 8884억여 원에서 올해 1조631억여 원으로 18% 늘어났다. 하지만 고정 지출 비중이 가장 높은 사회복지예산은 같은 기간 2658억여 원에서 3988억여 원으로</p>	<p>30% 증가했다. 반면 사회복지예산은 1211억여 원에서 1944억여 원으로 60% 폭증했다.</p> <p>여기에 국비 보조 사업 등의 고정 예산까지 불어나면서 가용재원은 사실상 바닥을 드러내고 있다. 예산편성권이 없는 것도 문제지만 가용재원마저 없어 그만큼 현장 민원 대응력 약화로 이어지면서 문제의 심각성을 더해주고 있다.</p>	<p>로 운용할 수 있는 최소한의 자 확보가 시급해지고 있다.</p> <p>이로 볼 때 지방세인 주민세 재산세·지방소득세·자동차세 등으로 거둬들이는 일정 비율을 체 예산으로 편성하는 방안이기에 시행돼야 한다는 의견이 득력을 얻고 있다.</p> <p>도내 행정체제의 한 관계자 "행정시 권한 강화의 기본은 과 사함을 봐야 한다는 데</p>
---	--	---	--

뉴제주일보(2016.07.13.)

4. 행정 체제의 한계 = 행정체제 개편의 필요성

4. 행정서비스 질 저하

- 기초자치단체간 경쟁 부재로 행정서비스 약화
- 지역 특성에 맞는 정책 발굴 한계, 국고보조금 확보 및 재원확보 노력 부족
ex) 국비 공모사업 신청 배제 또는 직접 신청 한계(道 부서 통해 신청 → 사례: 문화도시사업 등)

5. 도에 대한 의존 심화

- 민원에 대한 결정권 부족으로 도지사에 민원 집중
ex) 다양한 지역현안 민원 요청(마을회관 개보수 요구 등)
- 도에서 국가+광역+기초사무 수행으로 도지사 업무 과부하

* 행정시 권한 강화 및 기능 개선 한계

행정시 → 읍면동 사무재위임 불가, 자주재원 확보불가, 기금 설치 불가, 행정시 예산편성 완전 보장 문제 등 법인격과 자치권, 조례제정권이 없어 온전한 행정시의 권한강화를 추진하지 못함

"양 행정시 정책 만족도 68점대 불과"

도의회 예결위 "기능별 예산 증가를 보면 개선 노력 매우 미흡" 아에서 최하위 점수를 받았지만 내년 '산업·중소기업 및 에너지' 분야 예산을 오히려 줄인 점을 지적했다.

제주시와 서귀포시의 정책에 대해 시민들이 70점에도 미치지 못 한 점수를 매긴 것으로 나타났다. 8월 제주특별자치도의회에 따르면 지난해 제주시가 실시한 '시민 정책 제감도 조사' 결과 평균 68.7점, 서귀포시가 실시한 '시민 정책 만족도 평가' 결과 평균 68.6점을 기록했다.

기능별 예산 증가율을 분석해보면 이를 개선하기 위한 예산 편성 노력이 매우 미흡하다"고 지적했다. 이어 한 의원은 "2021-2023년 기능별 예산 증가율 분석 결과 일반행정 분야에서 제주시는 8.8%로 서귀포시 6.8%보다 높지만 행정자치 분야 만족도 점수는 65.3점으로 최하위를 기록했다"며 "대민 공공서비스 만족도를 높이기 위해선 공무원 1인당 주민 수 등을 고려한 조직 운영 계획이 우선 수립돼야 한다"고 말했다.

아에서 최하위 점수를 받았지만 내년 '산업·중소기업 및 에너지' 분야 예산을 오히려 줄인 점을 지적했다. 아에서 64.47점을 받아 최하위를 기록했다"며 "그러나 2021-2023년 기능별 예산 증가율을 보면 '산업·중소기업 및 에너지' 분야에서 제주시가 46.8% 증가한 반면 서귀포시는 23.4% 감소해 매우 대조적"이라고 질타했다.

이어 "시민들이 불편을 느끼는 영역에 대해 정책적 투자가 계획되고 시행돼야 하는데 예산 투입이 저조한 것들이 이런

뉴제주일보(2022.12.09.)

"제왕적 제주지사 없앤다"...

도, 행정체제개편추진위 구성 착수 내달 관련 연구 용역도 발주키로 12년간 논의만 반복했던 현안 최종 결과 도출에 관심 집중 오영훈 지사 "권력 내려놓겠다"

오영훈 제주도지사가 핵심 공약으로 내건 '제주형 기초자치단체' 도입이 본격 추진된다. 제주 행정 체제 개편 논의는 지난 12년 동안 논란만 키우고 아무런 소득도 없이 끝난 해묵은 현안인데, 이번 민선 8기 제주 도정(道政)에서는 어떤 결과를 만들어낼지 관심이 쏠린다.

제주도는 제주형 기초자치단체 도입을 위해 '제주도 행정체제개편위원회(행정체제개편위)'를 구성·운영한다고 13일 밝혔다. 제주도는 이를 위해 제주도 행정체제개편위원회 설치운영 조례에 따라 제주도의회와 행정시장이 추천하는 6명과 제주도 소속 공무원 2명 외에 각계 각층 전문가 7명을 공개 모집한다. 연구 기관과 학계, 법조계, 시민사회단체 등에서 활동하고 지방자치에 대한 학식과 경연이 풍부한 사람은 누구나 지원할 수 있다. 제주도는 25-27일 신청 접수 후 선정위원회 서면 심사를 거쳐 다음 달까지 위원을 선정할 예정이다. 해당 위원회는 제주형 기초자치단체 도입과 관련해 자문 및 상의하는 역할을 맡는다. 인기는 2년이다.

제주도는 행정위 구성과 함께 제주형 기초자치단체 모형 개발 등 제주 행정 체제 개편 연구 용역도 진행한다. 제주도는 용역비 15억 원을 제1회 추가경정예산안에 편성했으며, 추경안이 제주도의회를 통과하면 다음달 말쯤 용역을 발주할 예정이다. 용역 위 제1차 회의에서는 대한 검토가 이뤄질 예정이다. 내년 12월까지 진행 차단체 도입을 위한 모형 개발이 핵심이다. 마무리되면 행정위까지 주민투표를 통해 확정하고, 2026년 이후 제주형 수 차례 행정 체제 개편 논란만 일으킨 것이다. 제주도 행정 체제 특별자치도가 출범했던 4개 사군(世群)

한국일보(2022.07.14.)

5. 이제까지 논의에 그친 이유



제주특별법 제10조(행정시의 폐지·설치·분리·합병 등)

- ① 제주자치도는 「지방자치법」 제2조제1항 및 제3조2항에도 불구하고 그 관할 구역에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다.

↳ 위의 법적 한계로 이제까지 행정체제 개편 방향은 ‘행정시장 직선제’로 추진되었음

5. 이제까지 논의에 그친 이유

◆ ‘행정시장 직선제’에 대한 도의회 부결, 정부의 불수용

- ✓ (민선5기) 행정시장 직선제 권고, 도의회 부결
 - 2011년 4월 행정체제개편위원회 15명 구성. 2013년 7월 「시장 직선, 의회 미구성안」 도지사에 권고
 - 2013년 9월 도의회 최종 부결
 - ※ 현행 체제 유지에 대한 도민여론조사[1차: 2011년 → 찬성(24.2%), 반대(43.5%) / 2차: 2012년 → 찬성(27%), 반대(58%)]
- ✓ (민선6기) 행정시장 직선제 권고, 도의회 동의, 발표 보류
 - 2017년 2월 행정체제개편위원회 15명 구성. 2017년 6월 「시장 직선, 의회 미구성안」 도지사에 권고
 - 2017년 8월 정부 헌법개정, 지방분권 로드맵 마련시까지 보류
 - ※ 행정체제 개편 선호 도민여론조사[2017년 1차 → 현체제(33%), 개편안(64%) / 2차 → 현체제(31%), 개편안(64%)]
- ✓ (민선7기) 제주지원위 불수용, 행정안전부 수용곤란
 - 2018년 12월 제주특별법 제도개선 「행정시장 직선제」 도의회 제출 및 2019년 2월 도의회 가결
 - 2019년 9월 ‘행정시장 직선제’ 제주특별법 개정안 국무조정실 제주지원위 심의결과 불수용
 - 2020년 11월 제주특별법 7단계 제도개선 과제 행정안전부 최종 검토결과 수용 곤란

불수용
사유



- 주민투표 등 공식적 의견수렴 절차 통해 도민 공감대 형성 확인 선행 필요
- 행정시 특성*상 도-행정시 사무 및 권한 배분 갈등**시 행정 집행 차질 우려
- * 자체적인 자치사무 불가, 조례 제정 불가, 독자적 인사권 및 예산 편성권 부재 등
- ** 직선제 전환시 제주도 인구의 73%를 차지하는 제주시장과 제주도지사 간 갈등 우려

6. 대내외 여건변화

✔ 주민투표 실시 절차적 근거 마련

「제주특별법」 개정(제10조의2 신설, 2024.01.30.)으로 행정체제 개편에 대한 제주도민의 의사가 모아지면 행정안전부 장관의 요구로 주민투표를 실시할 수 있는 절차적 근거 마련

제10조(행정시의 폐지, 설치, 분리, 합병 등) ① 제주자치도는 「지방자치법」 제2조제1항 및 제3조제2항에도 불구하고 그 관할구역에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다

제10조의2(행정체제 개편에 대한 주민투표): 신 설

행정안전부장관은 제10조제1항과 관련하여 제주자치도의 계층구조 등 행정체제 개편에 대한 도민의 의견을 들을 필요가 있다고 인정하는 경우에는 도지사에게 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표의 실시를 요구할 수 있다

6. 대내외 여건변화



지방자치 여건 변화

「지방자치법」 개정(‘23.6월) 시군을 두는 강원, 전북 특별자치도 출범 등 지방자치 여건 변화

제3조(지방자치단체의 법인격과 관할)

② 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 (이하 “시,도“라 한다) 정부의 직할(直轄)로 두고, 시는 도 또는 특별자치도의 관할 구역 안에, 군은 광역시,도 또는 특별자치도의 관할 구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안에 둔다. 다만, 특별자치도의 경우에는 법률이 정하는 바에 따라 관할 구역 안에 시 또는 군을 두지 아니할 수 있다

7. 행정체제에 대한 인식조사 종합(1)

수행주체	조사대상	제주특별자치도 행정체제에 대한 인식조사 결과	
한국정책분석평가학회 (2010)	도민	현행 행정체제의 제 기능 수행 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 수행하지 못함: 34.5% - 수행함: 18.8% - 모름·무응답등: 46.7%
	공무원		<ul style="list-style-type: none"> - 수행하지 못함: 35.4% - 수행함: 14.3% - 모름·무응답등: 50.3%

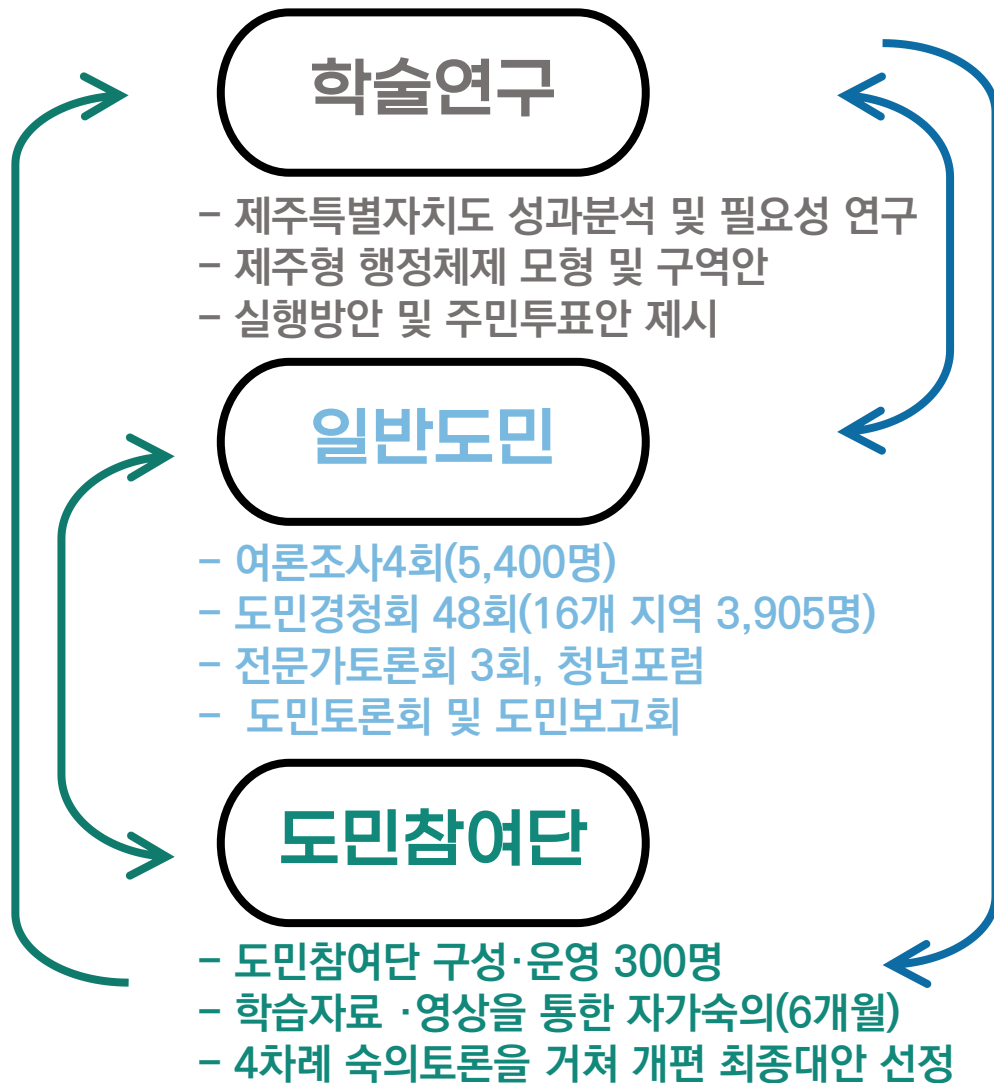
출처: 한국지방행정연구원, 제주특별자치도 성과분석 및 평가(2023)

7. 행정체제에 대한 인식조사 종합(2)

수행주체	조사대상	제주특별자치도 행정체제에 대한 인식조사 결과	
제주특별자치도 행정체제개편위원회 (2023)	도민	현행 행정체제의 개편 필요성	<ul style="list-style-type: none"> - 찬성: 61.4% - 반대: 16.7% - 모름: 21.9%
		도지사 권한 집중	<ul style="list-style-type: none"> - 찬성: 74.3% - 반대: 6.4%
		행정시의 자율적 시정운영 부재	<ul style="list-style-type: none"> - 찬성: 53.9% - 반대: 10.1%
	공무원	현행 행정체제의 개편 필요성	<ul style="list-style-type: none"> - 찬성: 59.8% - 반대: 39.2%
		기초자치단체 설치 필요	<ul style="list-style-type: none"> - 찬성: 69.1% - 반대: 28.6%
		도지사 권한 집중	<ul style="list-style-type: none"> - 찬성: 69.2% - 반대: 7.4%
		행정시의 자율적 시정운영 부재	<ul style="list-style-type: none"> - 찬성: 61.8% - 반대: 9.9%

출처: 제주특별자치도 행정체제개편위원회(2023)

8. 도민의 뜻은(2023년 공론화)



행정체제 개편위원회, 1년여간 제주형 행정체제 공론화 추진

- 단계별 학술연구 등 순환형 공론화 진행('23. 1월~12월)
- 전체회의 33회, 소위원회 10회 등

※ **공론화**: 어떤 사안에 대해 스스로 학습하고 숙의 토론을 통해 사회적 합의를 이끌어내는 방법

공론: 충분한 정보와 지식을 갖춘 능동적 시민들의 의견

여론: 사회 구성원 개개인들의 순간적, 즉각적인 생각의 집합

→ **공론화는 여론보다 훨씬 질 높은 집단 의견으로 평가되며, 일반 여론조사만으로 확인하기 어려운 도민들의 정제되고 숙성된 의견 도출에 활용됨**

8. 도민의 뜻은(2023년 공론화)



작은 제주도 도민참여단(300명) 구성 6개월간 4차례 숙의토론회

- (도민참여단300명) 주민등록 통계상 성별, 지역별, 연령별 분포와 일치하게 구성, 대표성 확보
- 전문기관 진행으로 공정성 확보
- 학술연구 결과 및 도민경청회 의견 제공으로 심도있는 토론과 최종 설문 진행



도민참여단 최종선택 결과

→ (계층구조) 시·군 기초자치단체 설치
(행정구역) 3개 행정구역(동제주시, 서제주시, 서귀포시)

8. 도민의 뜻은(2023년 공론화)

기초자치단체 vs 행정시장 직선제

법인격 없는 행정시장의 제도적 한계로
시군 기초자치단체 모형 선택

기초
64.4%

행정구역 3개 vs 행정구역 4개

도농복합도시로 도시와 농촌이 모두 골고루
발전하면서, 인구·경제기반·세수 등 지역
균형발전을 기대하여 3개 구역 선택

3개구역
55.0%

※ 4개 구역시 동제주군, 서제주군 고령화 비율: 22~25%

행정체제개편위원회, 도지사에게 권고안 제출

2024. 1. 17일 행정체제개편위원회는
도민참여단의 개편대안 선정절차의 공정성,
객관성을 종합적으로 검토한 결과, 새로운
행정체제 개편대안으로 <시군 기초자치
단체, 3개 행정구역> 권고안을 제주특별
자치도지사에게 제출함



권고안 '도민의 뜻', 도지사 "그대로 수용"

〈언론 브리핑 발언〉

“도정이 구상하는 제주형 기초자치
단체는 과거의 시군 체제나 다른 지역의
시·군과는 다른 새로운 행정행제”

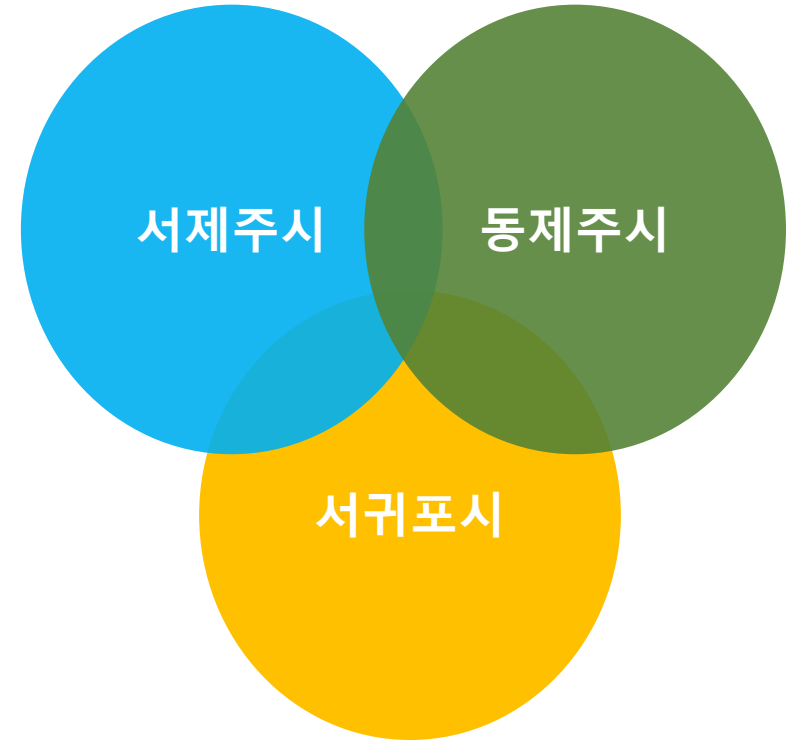
“이제는 급변하는 시대에 맞는 새로운
행정수요에 대응하는 새로운 제도 필요”

“도민의 뜻이 모인 것으로 판단, 이를 존중
하여 권고안 그대로 수용” (‘24.2.6일)



9. 제주형 기초자치단체란

- ✓ 전국에 단 둘뿐인 행정시를 ‘자치시’화
- ✓ 과거의 시군 체제, 다른 지역의 시·군과도 다른 새로운 행정체제
- ✓ 지방시대를 맞아 도시자에게 집중된 권한을 기초자치단체에 배분함으로써 지방분권 실현
- ✓ 우리도 실정에 맞는 광역-기초 간 사무배분 및 새로운 재정조정 제도를 통한 주민편의, 복리증진, 균형발전 모델 제시

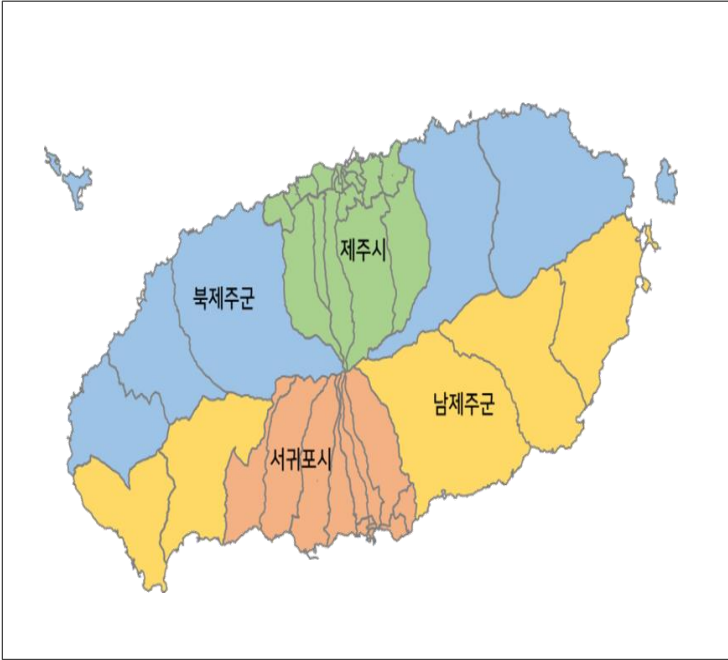


⇒ 도민 역량을 결집시켜 제주형 기초자치단체 설치로 “특별자치 20년의 한단계 더 발전된 도약을 위한 분권모델 제시” 및 “새로운 지방자치 30년을 견인하고 지방시대 선도”

9. 제주형 기초자치단체란

☑ 3개 기초자치단체 모형

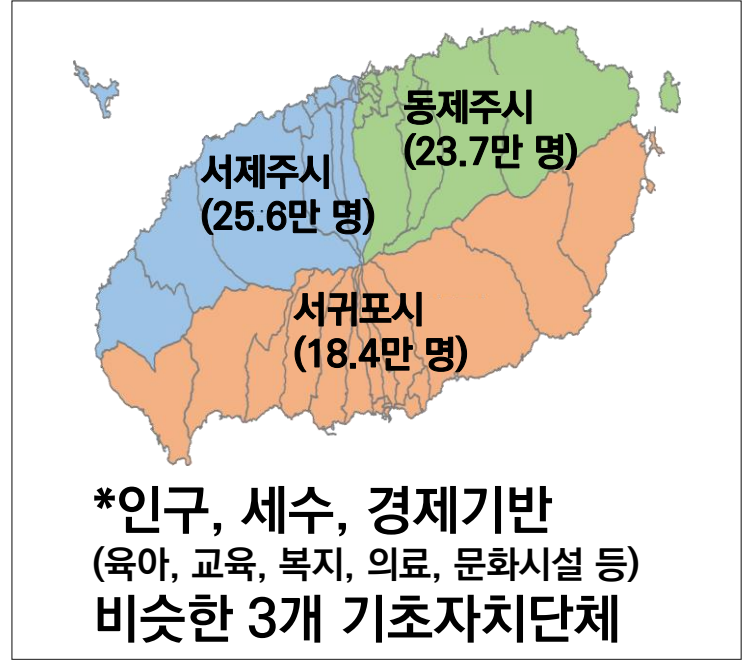
과거: 4개 시군 기초자치단체
(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군)



현행: 2개의 행정시
(제주시, 서귀포시)






개편안: 3개 기초자치단체
(동제주시, 서제주시, 서귀포시)



(도민공론화를 통해 3개 기초자치단체 모델 선정) 현행 행정시인 제주시·서귀포시의 7:3(인구 등) 구조의 지역 간 불균형 극복, 민주성과 주민 참여성을 강화하고 지역 균형발전을 통해 지역 소멸 문제 및 저출생, 고령화에 선제적 대응

9. 제주형 기초자치단체란

3개 기초자치단체 선정이유

-  인구 및 각종 시설(육아, 교육, 복지, 의료, 문화시설 등)의 균형적 확보로 지역경쟁 기반 구축 가능, 경제효과성(규모경제) 양호
-  4개 구역에 비해 자치단체별 고령화비율*이 낮아 성장동력 확보 용이
 - (3개 구역) 동제주시: 16.5%, 서제주시: 16.5%, 서귀포시: 21.8%
 - (4개 구역) 제주시: 14.6%, 서귀포시: 19.6%, 동제주군: 25.2%, 서제주군: 22.2%
-  市청사는 현재 제주시청(동제주시), 도청 2청사(서제주시), 서귀포시청(서귀포시) 활용 및 필요 시 보조청사 임대로 비용 최소화

※ (행정안전부 실무편람) 기존 건물을 보수 활용하되 부족분은 가건물 신축 확보

3개 구역으로 나눌 경우 각각 도시에 중심축과 성장동력 존재

- (동제주시) 이도2동 권역이 광역 중심 지역이 되고, 제주항 등의 인프라를 바탕으로 배후지역인 화북, 삼양, 조천지역으로 도시 확장하면서 커나갈 수 있음
- (서제주시) 연동-노형 권역이 광역 중심 지역이 되고, 제주공항 등의 인프라와 배후 지역인 외도, 애월, 한림 지역으로 도시 확장 가능
- (서귀포시) 중앙·동홍동 권역이 광역 중심 지역이 되고, 영어교육 도시, 혁신도시 인프라 바탕으로 도시성장 가능

9. 제주형 기초자치단체란

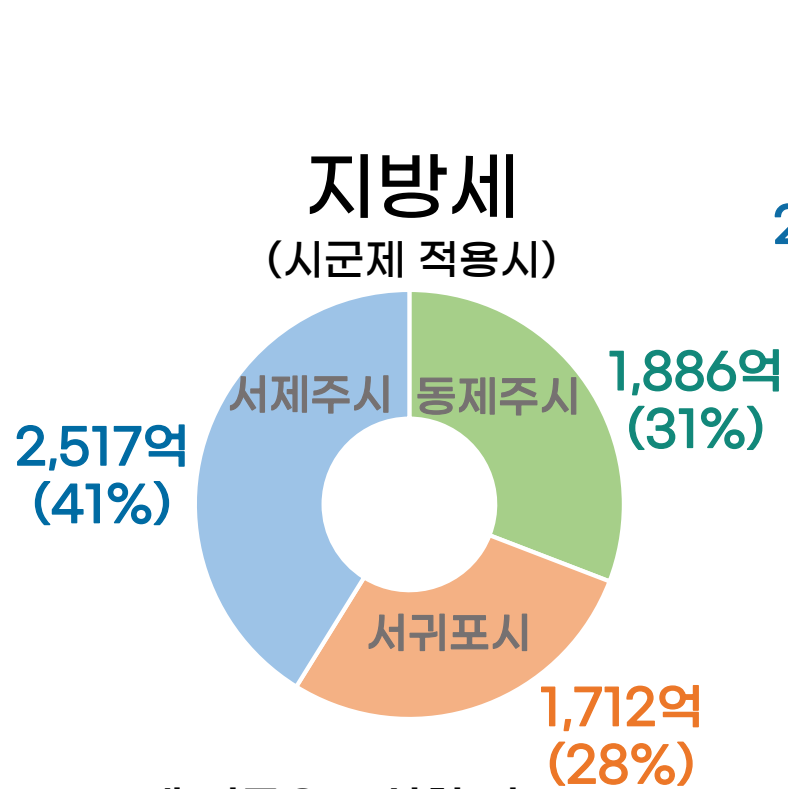
인구: 23.7만 명



구분	관할구역
동제주시	구좌읍, 조천읍, 우도면, 일도1동, 일도2동, 이도1동, 이도2동, 건입동, 화북동, 삼양동, 봉개동, 아라동
서제주시	한림읍, 애월읍, 한경면, 추자면, 삼도1동, 삼도2동, 용담1동, 용담2동, 오라동, 연동, 노형동, 외도동, 이호동, 도두동
서귀포시	대정읍, 남원읍, 성산읍, 표선면, 안덕면, 송산동, 정방동, 중앙동, 천지동, 효돈동, 영천동, 동홍동, 서홍동, 대륜동, 대천동, 중문동, 예래동

※ 현행 국회의원 선거구를 준용한 용역제시안

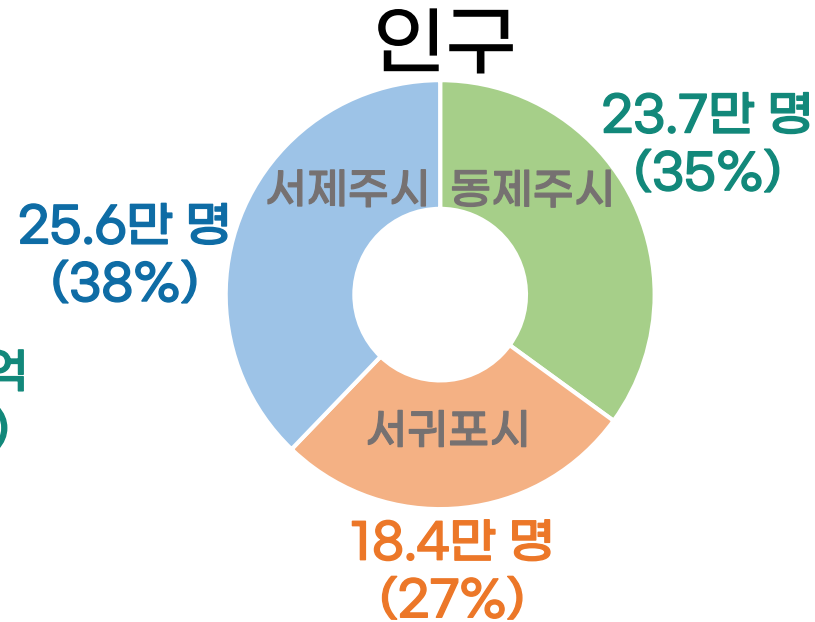
9-1. 통계로 보는 3개 기초자치단체(1)



※ 4개 시군으로 설치 시

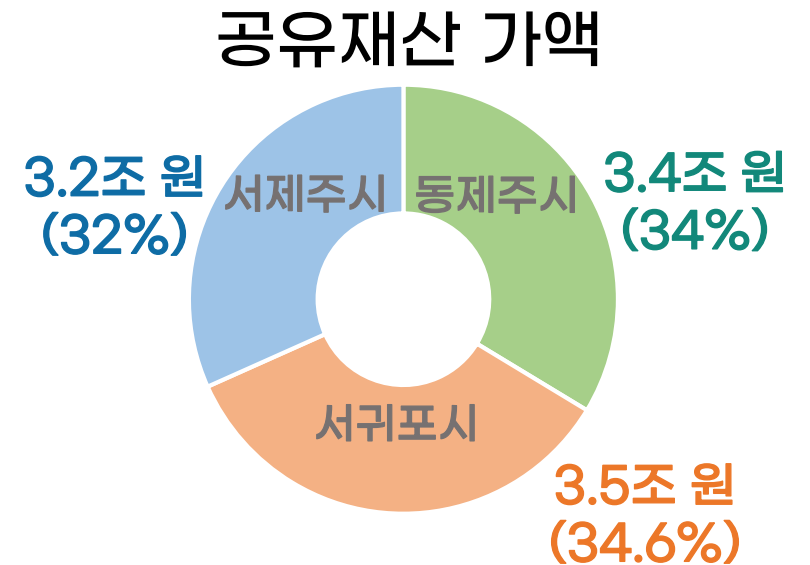
○ 지방세

- 제주시 : 3,365억
- 서귀포시: 881억
- 동제주군: 854억
- 서제주군: 1,016억



○ 인구

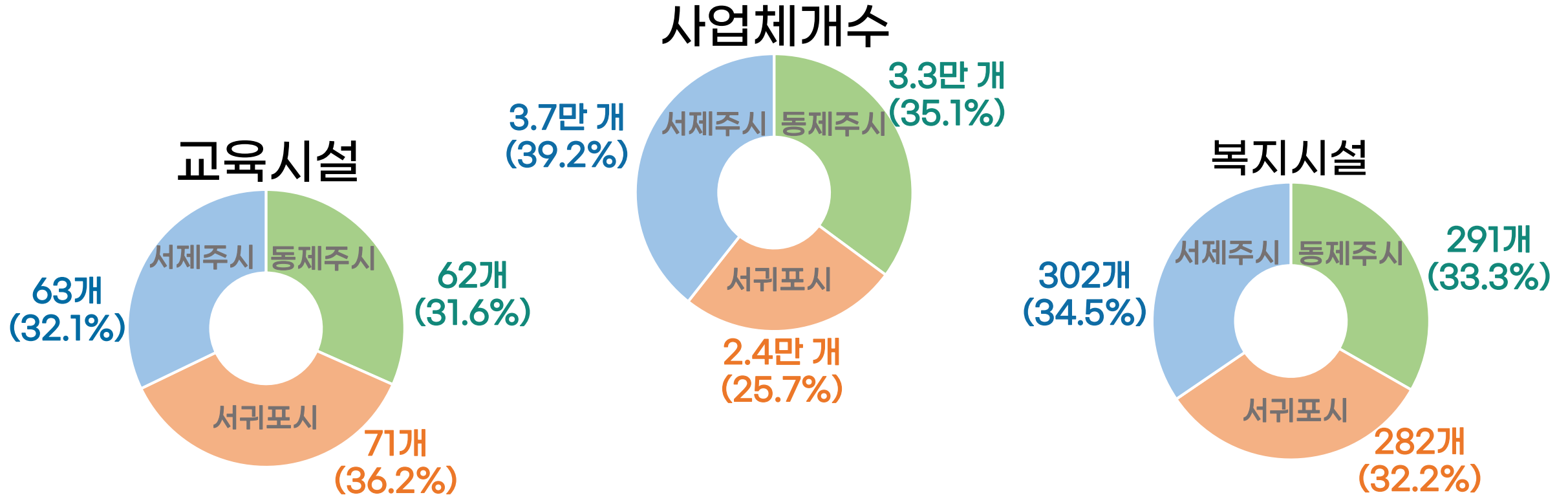
- 제주시 : 380,754명
- 서귀포시: 103,643명
- 동제주군: 89,286명
- 서제주군: 104,476명



○ 공유재산가액

- 제주시 : 45,109억
- 서귀포시: 20,269억
- 동제주군: 21,299억
- 서제주군: 14,632억

9-1. 통계로 보는 3개 기초자치단체(2)



※ 4개 시군으로 설치 시

○ 교육시설

- 제 주 시 : 53,351개
- 서귀포시: 13,450개
- 동제주군: 13,578개
- 서제주군: 15,752개

○ 사업체 개수

- 제 주 시 : 53,351개
- 서귀포시: 13,450개
- 동제주군: 13,578개
- 서제주군: 15,752개

○ 복지시설

- 제 주 시 : 363개
- 서귀포시: 128개
- 동제주군: 166개
- 서제주군: 218개

10. 앞으로 이렇게 달라집니다

10-1. 현재는 이렇습니다

Jeju 제주특별자치도



10-2. 앞으로 이렇게 달라집니다(키워드)

37개 시·군·자치단체
대한민국 지방시대
지방분권 선도
법인격 있는 기초자치단체
민주성 회복
INNOVATION
신속한 민원처리
지역소멸 대응

민주성 회복
시장 · 시의원
직접선출
시장의 책임행정
참여성 강화
풀뿌리 민주주의 실현
민생현안 효율적 대응
시장권 확대
시의회구성

시장 · 시의원
직접선출
참여성 강화
풀뿌리 민주주의 실현
민생현안 효율적 대응
시장권 확대
시의회구성

10-3. 앞으로 이렇게 달라집니다(의의)

☞ **수요자(도민) 측면에서는 자기결정권의 회복 / 공급자(행정) 측면에서는 책임의 불균형 문제 회복**



제주형 행정체제 개편을 통해 임명적인 시장을 도민의 손으로 직접 선출하고, 의회를 구성하여 법인격을 갖는 기초자치단체 설치

(시장선출: 도지사 임명 → 도민 직접 선출 / 하부행정기관 법인격 없음 → 기초시 법인격 있음)



시장이 권한을 갖고 신속한 민원처리 및 책임행정이 가능하며, 도민의 일상생활에 더 깊이 스며드는 정책이 많아지고 각종 민생현안에 효율적 대응 강화

→ 기초자치단체 설치를 통해 도민의 민주성과 참여성이 강화되고, 주민 편의성 및 행정효율성 증진에 기여



도지사에게 집중된 권한을 기초자치단체에 배분하여 지방분권을 실현하고, 제주 실정에 맞는 광역-기초 간 사무배분과 새로운 재정조정제도를 통한 주민편의·복리증진·균형발전 모델 제시



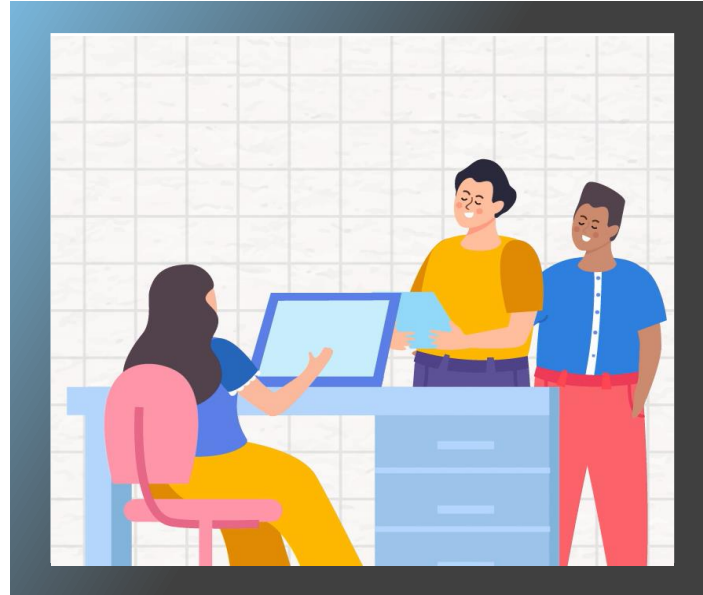
인구, 세수, 경제기반 등 규모가 비슷한 3개의 기초자치단체 설치로 자율과 경쟁 속에 균형 발전을 이뤄 지역소멸 대응과 저출생·고령화 대책 모색

10-4. 개편 후 달라지는 점



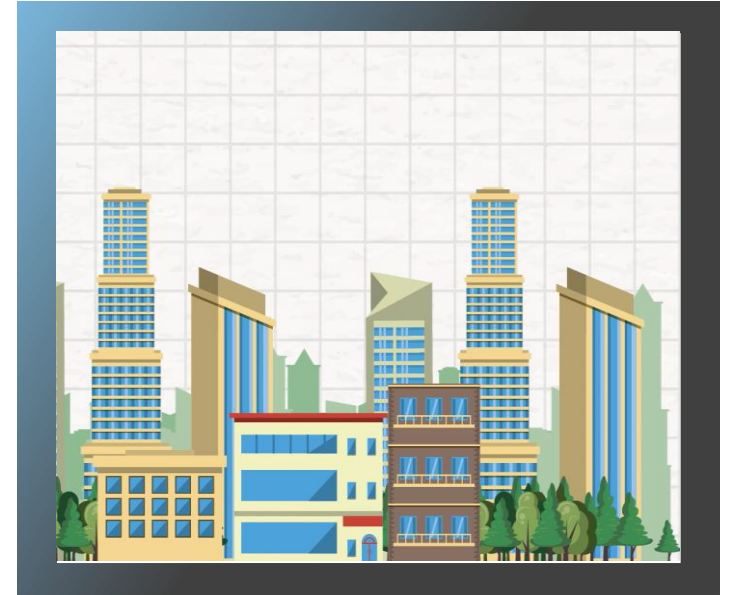
도민이 시장을 직접 선출,
기초의회 구성

민주성 회복
참여성 강화
참정권 확대



시장이 권한을 갖고
책임 행정 가능

신속한 민원처리
민생현안 효율적 대응
지역 맞춤형 정책 강화



인구, 세수, 경제기반 비슷한
3개 기초자치단체간 경쟁

도민 편의성 및
행정서비스 향상
균형발전 도모

11. 제주형 기초자치단체 설치 준비

- ✓ 행정체재개편추진단 신설('24. 1월) → 기초자치단체설치준비단 확대개편('24. 7월, 14명 → 29명)
- ✓ 지역특성 반영 제주형 광역-기초간 사무배분 추진('24. 2월~)
 - (검토사무) 총 35,000건 *사무전결 위임^{29,364건}, 국가권한 이양^{5,321건}, 민간위탁^{315건}
- ✓ 제주형 행정체제 개편 도민 홍보 추진('24. 2월~)
 - 기관 단체 주요행사(회의) 시 홍보영상 상영 및 자료 배포
 - 버스정보시스템 및 전광판 동영상 송출, SNS 활용, 신문 방송 홍보 등 추진
- ✓ 행정체제 개편 관련 국회 및 중앙부처 등 관계기관 협의 추진(35회)
- ✓ 제주형 행정체제 개편 행정TF 운영('24. 3월~)
 - 조직, 인사, 법제 등 분야별 소관 담당부서로 구성·운영 → 부서별 추진상황 공유 및 향후 계획 논의(8회)
 - * 5개 분야: 조직, 재정, 자치행정, 법제, 공유재산·물품
 - * 19개 과제: 분권특례, 주민참여 강화, 공유재산 배분, 행정시스템 구축 등
- ✓ 도민 민의기관(제주도의회) 추진상황 보고 / 대통령 및 행정안전부 장관 연내 주민투표 실시 건의
 - 7. 14.~7. 18.: 도의회 전체의원 보고
 - 7. 18. 도의회 행정자치위원회 추진상황 보고
 - 7. 19. 도-도의회 공동대응을 위한 협의회
 - 7. 25. 중앙지방협력회의시 대통령께 주민투표 실시 건의 → 7. 29. 제주도-행정안전부 공식 문서 발송
 - 7. 29. 도지사-도의장 연내 주민투표실시 건의에 따른 도민들께 드리는 말씀 공동기자회견
 - 7. 31. 오영훈 도지사-이상봉 도의장, 행정안전부 장관에 주민투표 연내 실시 공동건의

11. 제주형 기초자치단체 설치 준비

✓ 전문가 워킹그룹 운영('24. 3월~)

(운영 목적 및 역할)

- 제주형 행정체제 개편, 지방자치 발전 기여 및 분권모델 제시
- 광역-기초간 사무배분, 균형적 자원 배분, 재정조정제도 도입 등을 통한 제주형 기초자치단체 설치로 균형발전 도모 및 지역소멸 대응 모델 제시
- 재정, 조직, 인사 등 제주특별자치도 특례 유지 추가 논리 개발
- 「제주특별법」 개정 등 제주형 기초자치단체 설치 실행 방안 마련 등



(전문가 워킹그룹 운영)

- 법제, 재정, 세정, 자치행정 등 분야별 전문가 11명으로 구성
- 전문적·효율적 운영을 위해 2개 분과 구성·운영
- 전문가 워킹그룹 전체회의(3회) 및 분과회의(5회) 개최

※ 분과별 역할

1분과	자치행정·법제	지방자치발전에 제주형 모델의 기여 제주특별법 및 개별법 개정방안 등
2분과	재정·세정	제주형 재정조정제도 설계 방향 보통교부세, 세율조정 등 특례유지 또는 조정방안



12. 제주형 기초자치단체 설치-발전모델 제시

◆ 지방자치 30년 새로운 지방자치 발전모델, 특별자치 20년 분권 선도모델 제시

12-1. 문제해결형 사무주체 재정의, 지방자치 선도모델 제시 위한 사무배분

12-2 지역 균형발전 위한 새로운 재정 조정제도 마련

12-1. 문제해결형 사무주체 재정의, 지방자치 선도모델 제시 위한 사무배분

◆ 30년 전 ‘법’에서 정한 사무를 특별자치 체제에서 꼭 따라야 하나?

☞ 현재 도민이 받고 있는 혜택은 유지하면서 불편을 보완하는 광역 ↔ 기초 역할재정립, 제주만의 특수성과 주민편의성, 행정효율성을 높이는 사무배분 필요

◇ 기초자치단체 사무지만 이미 광역화돼 도민 불편이 우려되는 사무는 광역에서, 기초의 권한을 극대화하고 주민밀착형인 사무는 기초로 사무배분 재편을 통해 주민편의, 복리증진, 지역균형 발전 도모

◇ 제주형 사무배분의 의의 및 방향

- ① 그동안 해결하기 어려웠던 지역문제를 해결할 수 있도록 “최적의 사무 수행 주체” 재정의
- ② 지역문제를 해결할 수 있는 권한(사무수행 주체)을 가장 잘 수행할 수 있는 가장 효과적인 주체에 부여(행정구역의 적정면적, 2계층)
- ③ 특별자치를 통해 일반 광역단체보다 큰 권한을 수행하게 된 “도와 기초”간 관계 재설정을 통해 과거 단층제보다 더 효과적인 사무수행 방향 정립

12-1. 문제해결형 사무주체 재정의, 지방자치 선도모델 제시 위한 사무배분

◆ 사무배분 원칙: 도민 삶의 질 개선이라는 수요자 중심으로 설정

(법 제) 「지방자치법」상 광역과 기초사무로 배분

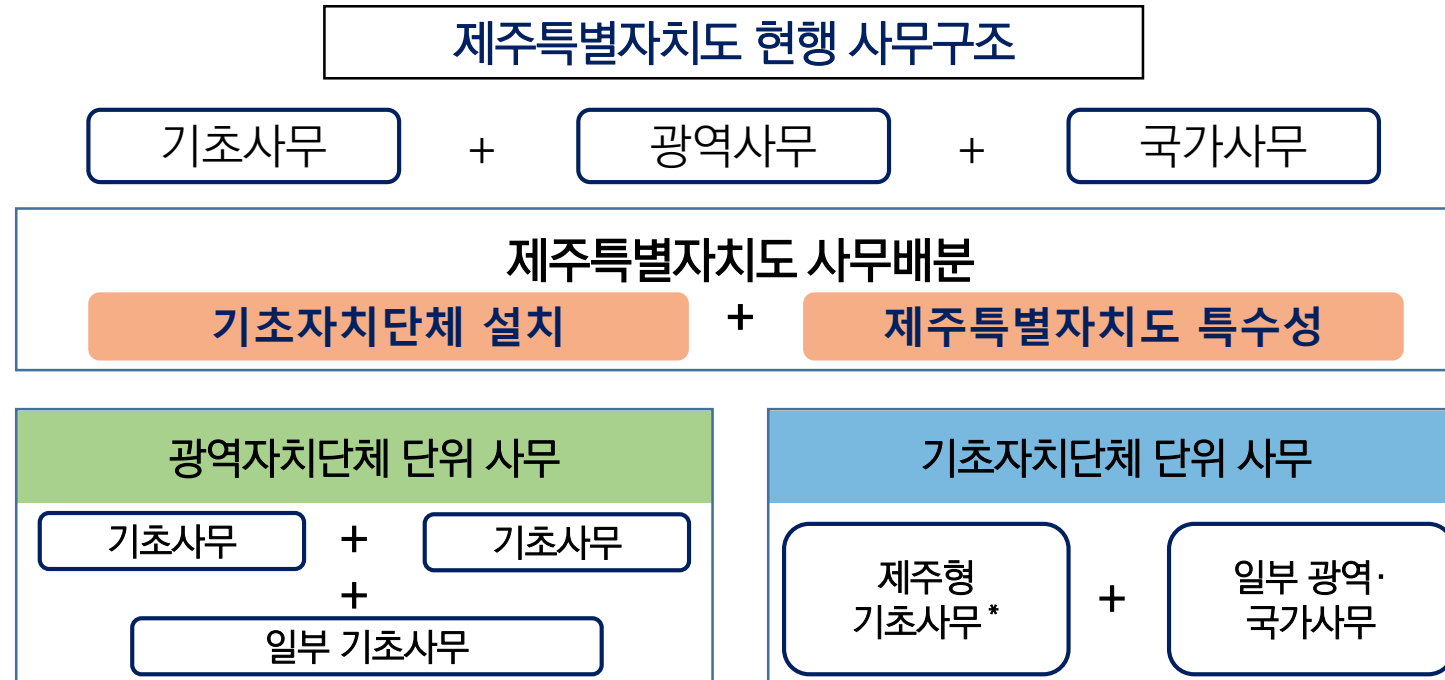
(분 권) 고도의 자치권(분권특례 등)을 유지하면서 기초에서 추진할 수 있는 국가 권한이양과 광역사무 중 일부를 기초로 이관하여 주민자치와 지방분권이 강화 될 수 있는 새로운 행정체제 모델 마련

(분 산) 공공서비스 및 인프라를 도민 모두가 제주 어디에서나 균등하게 누를 수 있도록 골고루 분포

(제주의 특수성) 도민 불편을 최소화하고 제주 미래자원을 보전할 수 있는 제주만의 특수성을 살릴 수 있는 사무배분

12-1. 문제해결형 사무주체 재정의, 지방자치 선도모델 제시 위한 사무배분

◆ 사무배분 방안 모델



(제주형 기초사무) 기초사무 중 이미 광역화되어 기초사무로 돌려놨을 때 더 큰 혼란과
도민불편을 초래하는 사무(대중교통, 상하수도, 폐기물처리 등)를 제외한 기초사무

12-1. 문제해결형 사무주체 재정의, 지방자치 선도모델 제시 위한 사무배분

◆ 지역문제 해결형 “최적의 사무수행 주체” 재정의(사례)

(최종 사무량) 35,000건(사무전결·위임^{29,364건}, 국가권한 이양^{5,321건}, 민간위탁 ^{315건})

사무배분 조정 현황

전결, 위임 사무
(29,364건)

도 13,275건
시 16,089건

특별법 권한이양사무
(5,321건)

도 4,029건
시 1,292건

민간위탁 사무
(315건)

도 127건
시 188건

12-1. 문제해결형 사무주체 재정의, 지방자치 선도모델 제시 위한 사무배분

1) 기초사무지만 광역에서 계속 수행할 기초사무

(상하수도) 공공 상·하수도 운영·관리

☞ 이유: 상하수도 요금 관리, 동일한 행정서비스 제공 및 미래자원 보전

(폐기물처리시설) 매립장, 소각장, 음식물처리장 등 운영·관리

☞ 이유: 기초시별 설치에 따른 행·재정적 비효율 및 갈등요인 제거

(대중교통) 대중교통체계 운영·관리

☞ 이유: 전 지역 단일 교통망 구축 운영중으로 기초 운영에 따른 도민 혼란과 불편 방지

(장사시설 및 동물보호센터) 광역 화장장 및 동물보호센터 운영·관리

☞ 이유: 장사시설 일원화(화장장+자연장지+봉안당), 동물보호센터 광역운영으로 도 전역 수요 대응, 행정서비스 및 도민 편의 향상

(단기) 광역 운영

도민혼란, 불편 최소화



(중장기) 기초 운영

“자치시·시민” 수요에 따라

12-1. 문제해결형 사무주체 재정의, 지방자치 선도모델 제시 위한 사무배분

2) 기초에서 수행할 광역사무: ‘시’가 더 잘 할 수 있는 사무, 시민들이 현장에서 가장 피부에 체감할 수 있는 사무 등 발굴

(하천관리) 지방하천에 대한 유지·관리

☞ 이유: 신속하고 지역에 맞는 하천 관리를 통한 도민 안전 도모

(소규모 농기계 지원) 소규모 농기계 농가 지원사업

☞ 이유: 주민밀접 사무, 농업기술센터와 협업하여 도민 혜택 및 편의 증진

(태양광 발전) 전기사업 인·허가

☞ 이유: 3MW(기존 1MW) 권한 확대로 민원 편의 및 행정 효율성 제고

(전기자동차) 충전인프라 구축·관리, 전기차 보급

☞ 이유: 주민밀접 사무, 기초시별 맞춤형 계획 추진으로 저탄소 정책 지원

(공공체육시설) 공공체육시설 운영·관리

☞ 이유: 주민밀접 시설로 전지훈련, 스포츠, 관광, 지역경제 활성화등 시너지 효과창출, 균형발전 도모

12-2. 지역 균형발전 위한 새로운 재정 조정제도 마련

◆ 균형발전 자원 배분

- ☞ 3개 市 간 지방세 세입 격차 발생 예상, 의존 자원에 대한 예측 가능성 제고 및 안정적 자원 확보를 통해
- ☞ 기초자치단체 간 균형발전 도모 및 지역소멸 위기를 선제적으로 대응하고자 함

1) 균형발전 자원 배분 도입 필요성

- ☞ 제주형 기초자치단체 설치 시 동제주시, 서제주시, 서귀포시 3개 기초자치단체 간 지방세 세입 차이 예상 → 새로운 “형평화 재정조정제도” 도입을 통해 지역 균형발전 도모
- ☞ 제주형 광역-기초 간 사무배분으로 일부 기초사무(대중교통, 상하수도, 폐기물 처리 등)를 도에서 추진하게 되어 도의 추가 재정부담 발생
 - ↳ 기초'시'의 자원부담이 큼

12-2. 지역 균형발전 위한 새로운 재정 조정제도 마련

2) 현행 제도의 한계

☞ 일반적으로 시·군은 시군 조정교부금*제도를 통해 광역 자치단체로부터 재정을 배부 받고 있지만 시군 조정교부금은 인구와 징수실적이 높을수록 더 받는 구조로 기초자치단체 간 재정조정에 한계

* 도세 30% 중에서 기초가 걷은 3%를 바로 교부하고, 나머지 27%를 시에서 배분받는 제도로 도세 27%를 인구수(50%), 재정력(30%), 징수실적(20%)에 따라 교부

12-2. 지역 균형발전 위한 새로운 재정 조정제도 마련

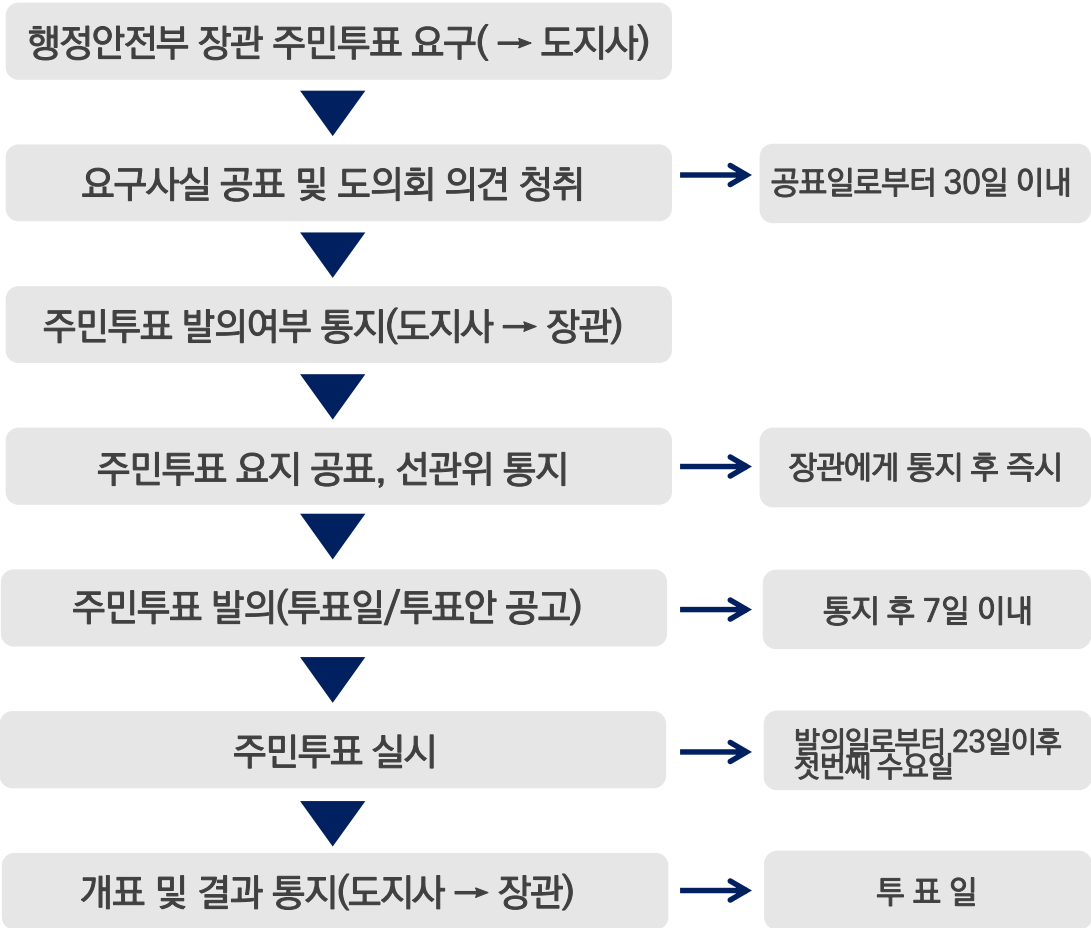
3) 새로운 형평화 재정 조정제도 도입

- ☞ 제주는 다른 지역에 비하여 생활권간 거리가 가까운 특·광역시형 연담도시 구조를 띄고 있고, 17년간 광역화된 사무의 연속성·형평성·편의성 등을 고려한다면 특·광역시형 형태의 조정교부금 운영이 효율적
- ☞ 道가 교부세 단일 교부주체가 되어 관할의 기초자치단체 교부액과 함께 통합 교부를 받고, 이를 관할 시군에 조정교부금으로 재교부하는 특·광역시형 조정교부금* 교부 방식 등 제주형 형평화 재정 조정제도 도입 추진

* 조례로 정한 특·광역시 보통세의 일정률(20%~23.9%)을 관할 자치구의 재정 여건
(기준재정수요-수입 = 재정부족액 × 조정률)에 맞게 배분하는 제도

13. 주민투표 추진

추진일정(60~66일 소요)



주민투표 용지(용역제시안)

3개 기초자치단체 설치
VS
현행 행정체제

- (선택) 1안(3개 기초자치단체 설치)과
2안(현행체제) 중 하나를 선택

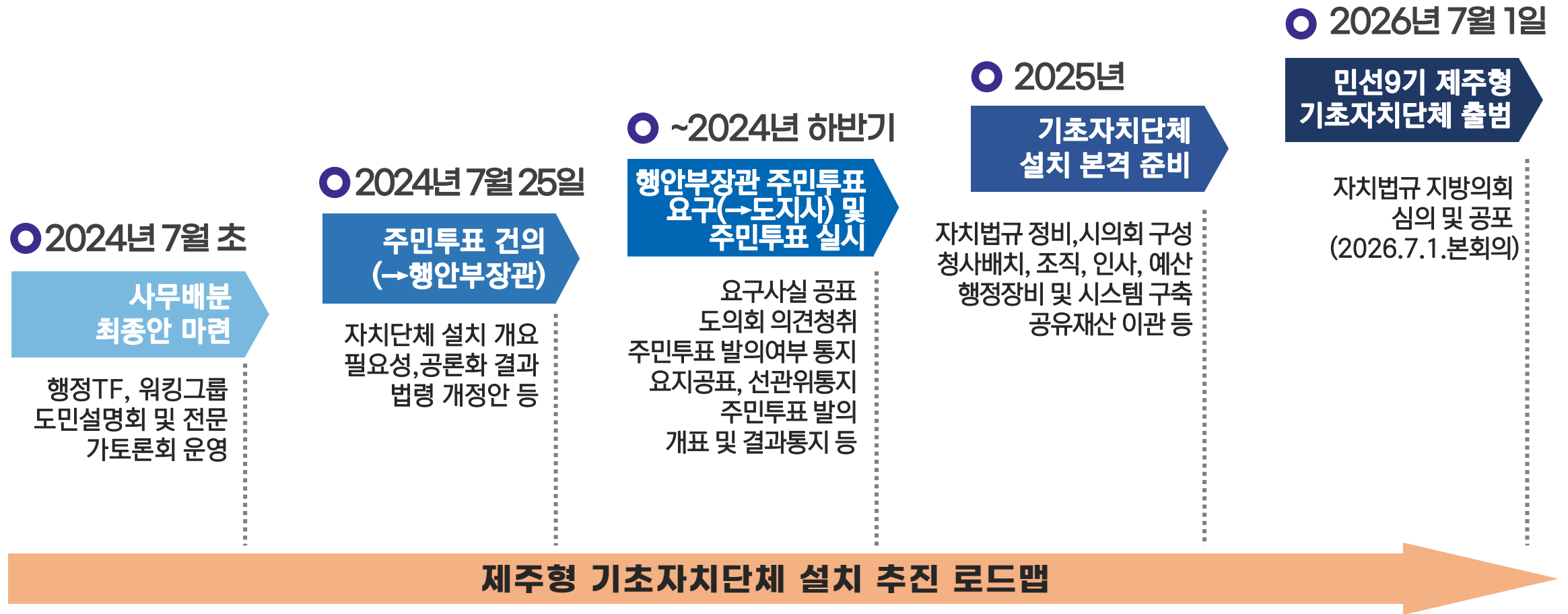
제주특별자치도 주민투표	
1안 (기초자치단체설치안) • 제주형 3개 기초자치단체 설치 (동제주시/서제주시/서귀포시) (시장/시의원 주민직접선출)	
2안 (현행체제 유지안) • 2개의 행정시 유지 (제주시/서귀포시) (행정시장 도지사 임명)	
투표관리관	

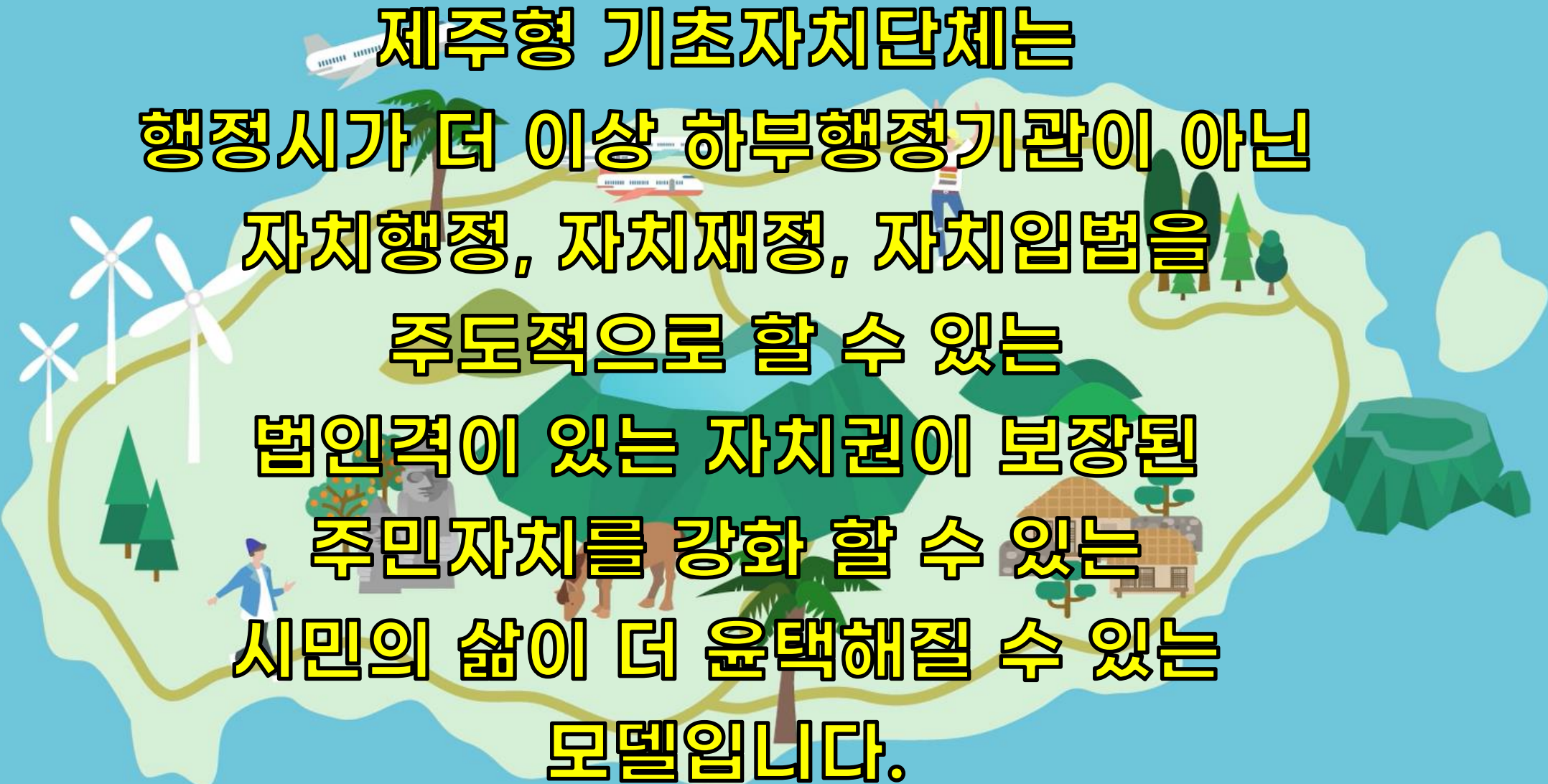
찬 반
(3개 기초자치단체 설치에 대한 찬성vs 반대)

- (찬·반)3개 기초자치단체 설치에 대한 찬성
또는 반대

제주특별자치도 주민투표	
제주특별자치도 행정체제 개편에 대한 의견	
• 제주형 3개 기초자치단체 설치 (동제주시/서제주시/서귀포시) (시장/시의원 주민직접선출)	
찬성	
반대	
투표관리관	

14. 제주형 기초자치단체 설치 추진 로드맵





**제주형 기초자치단체는
행정시가 더 이상 하부행정기관이 아닌
자치행정, 자치재정, 자치입법을
주도적으로 할 수 있는
법인격이 있는 자치권이 보장된
주민자치를 강화 할 수 있는
시민의 삶이 더 윤택해질 수 있는
모델입니다.**

제주형 기초자치단체 설치

도민의 자기결정권으로
도민이 주인되는,
도민 정부 시대를 앞당길 수 있습니다.



제주특별자치도
Jeju Special Self-Governing Province