



제400회 국회(정기회)
제2차 행정안전위원회

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지방의회·집행기관 구성 특례 및 지방자치단체 설치 규정 신설〉
■ 오영훈의원 대표발의(의안번호 제2114872호)

2022. 9.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 오영훈 의원 등 11인
2. 발의연월일 : 2022. 3. 14.
3. 회부연월일 : 2022. 3. 15.

II. 제안이유 및 주요내용

제주특별자치도는 중앙행정권한을 이양하고 선진분권제도를 도입함으로써 고도의 자치분권모델을 구축하고 지방분권을 선도할 목적으로 2006년 7월 대한민국 유일의 특별자치도로 출범했음. 이를 위해 기초지방자치단체인 시와 군을 두지 않고, 행정시를 두도록 하는 단일광역자치제제 형태의 행정체제 개편을 단행했음.

그러나 단일한 광역지방자치단체의 운영과 4,660개의 중앙행정권한, 5,240개의 세부사무권한이 이양됨으로써, 제왕적 권한을 가진 도지사체제가 고착되고 있음. 정책 결정 및 집행과정에 주민의 의사가 반영되는 통로가 좁아져 풀뿌리 주민자치가 훼손되고 있으며, 쓰레기 처리시설 부족, 하수 처리 용량 초과 등 고유 기초자치단체의 업무영역에서도 처리한계를 드러내고 있음. 더욱이 광역행정체제가 서귀포시와 제주시 사이의 불균형을 오히려 심화시키고 있다는 비판도 나오고 있음.

이에 풀뿌리 주민자치체계와 행정의 민주성, 지역간 다양성의 회복, 제주도민의 삶의 질 개선을 우선적으로 도모해야 한다는 요구가 커지고 있음. 그러나 현행 법률은 제주특별자치도에 시와 군을 두지 않는다고 규정하고 있을 뿐, 기초자치단체 도입에 관한 특별한 규정은 없음. 제주도민들의 자기결정권 강화를 위한, 다양한 방식의 제주형 기초자치단체의 도입에 대한 논의를 가로막고 있는 것임.

또한, 고도의 자치분권모델 구축을 위해 현행 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 지방의회 및 집행기관 구성의 특례규정을 선도적으로 마련하고 그 구체적인 방법은 따로 법률로 정하도록 제한되어 있음. 그러나 특별자치도 출범 이후, 그 방법을 규정한 법률이 마련되지 않아 자치분권모델 구축이라는 목적을 달성하지 못하고 있음. 더욱이 최근 전면개정된 「지방자치법」에도 동일한 규정이 신설돼, 지방자치분권 선도라는 제주특별자치도의 목적이 퇴색됨.

이에 제주특별자치도의 관할구역에 지방자치단체인 시 또는 군을 설치하려는 경우에는 도지사가 도의회의 동의를 받아 행정안전부장관에게 주민투표의 실시를 요청할 수 있도록 하여 시·군 설치의 근거를 마련하고, 조례 제정을 통해서 지방의회와 집행기관의 구성을 선도적으로 달리할 수 있도록 근거규정을 마련하고자 함(안 제8조 및 제8조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 제주특별자치도의 지방의회와 집행기관의 구성을 도 조례로 정하는 바에 따라 변경할 수 있도록 하고, 도의회 동의 및 주민투표를 거쳐 지방자치단체인 시·군을 설치할 수 있도록 하는 근거 규정을 마련함(안 제8조, 제8조의2 신설).

현행	개정안
제8조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) ① 「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 <u>따로 법률로</u> 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회와 집행기관의 구성을 달리할 수 있다.	제8조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) ① ----- ----- ----- <u>도조례로</u> ----- ----- -----.
② 제주특별자치도지사는 제1항에 따라 제주자치도의 지방의회 또는 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 제주특별자치도의회 <u>의 동의를 받아 행정안전부장관에게 그에 관한 주민 의견을 듣기 위한 주민투표의 실시를 요청할 수 있다.</u>	② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.
③ 제2항에 따라 요청을 받은 행정안전부장관은 이 법의 목적과 취지 등을 고려하여 필요	<삭 제>

현행	개정안
하다고 인정하는 경우에는 제주자치도의 주민을 대상으로 제주특별자치도지사에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 실시하는 주민투표는 「주민투표법」 제8조에 따른 국가정책에 관한 주민투표로 보고, 같은 법의 규정을 따른다. <신설>	제8조의2(지방자치단체 설치 등의 특례) ① 제주자치도는 「지방자치법」 제2조제1항 및 제3조제2항에도 불구하고 그 관할구역에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다. ② 제1항에도 불구하고 제주자치도의 관할구역에 지방자치단체인 시 또는 군을 설치하려는 경우에는 제주특별자치도지사는 제주특별자치도의회를 동의 받아 행정안전부장관에게 그에 관한 주민 의견을 듣기 위한 주민투표의 실시를 요청할 수 있다. ③ 제2항에 따라 요청을 받은

현행	개정안
제10조(행정시의 폐지·설치·분리·합병 등) ① 제주자치도는 「지방자치법」 제2조제1항 및 제3조제2항에도 불구하고 그 관할구역에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다. ② ~ ⑤ (생략)	행정안전부장관은 이 법의 목적과 취지 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주자치도의 주민을 대상으로 제주특별자치도지사에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 실시하는 주민투표는 「주민투표법」 제8조에 따른 국가정책에 관한 주민투표로 보고, 같은 법의 규정을 따른다. 제10조(행정시의 폐지·설치·분리·합병 등) <삭제> ② ~ ⑤ (현행과 같음)

현행 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 (이하 “제주특별법”이라 함)」 제8조는 「지방자치법」의 규정에 특례를 두어 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방의회 및 집행기관 구성을 달리 할 수 있도록 규정하면서,

이를 달리하기 위한 사전 절차로 제주특별자치도지사(이하 “제주도지사”라 함)는 제주특별자치도의회(이하 “제주도의회”라 함)의 동의를 받아 행정안전부장관에게 주민투표 실시를 요청할 수 있고, 행정안전부장관은 제주특별법의 목적과 취지 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주도지사에게 주민투표를 요구할 수 있도록 하고 있음.

한편, 현행 제주특별법은 「지방자치법」상의 지방자치단체의 종류 및 관할과 관련한 규정¹⁾에도 불구하고 제주특별자치도 관할 구역 내에 자치시·군을 두지 않고 지방자치단체가 아닌 시(“행정시”)를 두도록 규정²⁾하고 있음.

개정안은 제주특별자치도의 지방의회 및 집행기관을 구성을 법률이 아닌 도조례를 통해 달리할 수 있도록 하는 특례를 마련하고, 제주특별자치도 관할구역에 지방자치단체인 시·군을 지방의회 동의 및 주민투표를 거쳐 시·군을 설치할 수 있도록 하려는 내용임.

-
- 1) 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.
1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
2. 시, 군, 구
② · ③ (생략)
- 제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① (생략)
② 특별시, 광역시, 특별자치시, 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 - ⑤ (생략)
- 2) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조(행정시의 폐지·설치·분리·합병 등)
① 제주자치도는 「지방자치법」 제2조제1항 및 제3조제2항에도 불구하고 그 관할구역에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다.
② 제주자치도의 관할구역에 지방자치단체가 아닌 시(이하 “행정시”라 한다)를 둔다.
③ - ⑤ (생략)

(기관구성 특례)

현행법에서 규정하고 있는 지방의회 및 집행기관 구성의 특례는 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제정 시 마련된 규정으로, 자치조직 자율성 강화의 일환으로 도입되었음.³⁾

당시 「지방자치법」에는 기관구성 형태의 특례와 관련한 별도의 규정은 없었으나, 2021. 1. 12. 전부개정되고 2022. 1. 13. 시행된 「지방자치법」에서는 지역여건에 맞는 지방자치단체의 기관 구성 형태를 주민들이 선택할 수 있도록 하여 지방자치의 다양성을 확보하기 위한 취지로 지방자치단체의 기관구성 특례 규정을 도입한 바 있음.⁴⁾

제주특별자치도의 지방의회 및 집행기관을 구성을 「지방자치법」과 달리 도조례를 통해 달리할 수 있도록 규정하고 있는 개정안은

①도조례에 위임 시 제주특별자치도의 상황과 여건을 반영하여 보다

3) 도입 후 조문번호 변경 및 정부조직 개편에 따른 명칭 변경 등 경미한 수정은 있었으나, 실질적인 내용은 변동 없이 유지됨.

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(법률 제7849호, 2006. 2. 21. 제정)제 13조 (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.

② 제1항의 규정에 의하여 제주자치도의 기관구성을 달리하고자 하는 경우에 도지사는 도의회의 동의를 받아 행정자치부장관에게 그에 관한 주민의견을 듣기 위한 주민투표의 실시를 요청할 수 있다.

③ 제2항의 규정에 의하여 요청을 받은 행정자치부장관은 이 법의 목적 및 취지 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 제주자치도 관할구역 전체를 대상으로 도지사에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 실시하는 주민투표는 「주민투표법」 제8조의 규정에 의한 국가정책에 관한 주민투표로 보고, 동법의 규정을 따른다.

4) 「지방자치법」 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례) ① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.

② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

유연한 규정을 마련할 수 있게 될 것으로 기대되는 점, ② 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 “고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장”함을 목적으로 하고 있는 점, ③전부개정된 「지방자치법」이 “따로 법률로 정하는 바에 따라” 기관구성 형태를 달리할 수 있도록 하고 있으나 아직 이에 해당하는 법률이 제정되지 않고 있는 점에서 입법의 필요성이 있음.

다만, ① 「지방자치법」 제4조에 따른 별도의 법률은 아직 제정되지 않아 제주특별법에 개정안에 따른 특례의 적정성을 판단할 기준이 없는 점, ② 「지방자치법」 제4조에 따른 별도의 법률의 내용에 따라 개정안과 같이 도조례로 달리 정할 수 있도록 특례를 둘 실익이 적어질 수도 있는 점⁵⁾ 등을 고려하여 심사할 필요성이 있을 것으로 보임.

아울러, 제주특별자치도는 최근 「제주특별자치도 행정체제 개편위원회 설치·운영 조례」에 따라 15인의 위원으로 구성⁶⁾되는 행정체제개편위원회를 개최하여 “제주형 행정체제” 도입에 관한 논의를 개시한만큼⁷⁾, 해당 위원회를 통한 행정체제 모델의 구체화 경과를 참고할 필요가 있겠음.

5) 예를 들어 「지방자치법」 제4조에 따른 별도의 법률에서 일정 요건이 만족되는 경우 해당 지방자치단체가 자치단체 조례로 정하는 바에 따라 주민투표를 거쳐 기관구성을 달리 할 수 있도록 규정한다면 개정안의 특례를 둘 필요성이 적을 수 있음.

6) 도내·외 각계 전문가 7인, 도의회·행정시 추천 6인, 도 기획조정실장·특별자치행정국장(당연직) 2인

7) 제주특별자치도 보도자료, “제주특별자치도 행정체제 개편위원회 제1차 회의 30일 개최”

<https://www.jeju.go.kr/news/bodo/list.htm?dr.start=&dr.end=&qType=title&q=%ED%96%89%EC%A0%95%EC%B2%B4%EC%A0%9C&act=view&seq=1383044>

참고로, 행정안전부는 지방자치단체의 조직·운영을 법률로 정하도록 한 헌법 제118조⁸⁾의 취지 및 기관구성 다양화와 관련한 법률이 제정되지 않은 상황을 고려할 때 개정안에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

(지방자치단체인 시·군 설치)

개정안은 제주특별자치도에 자치시·군을 설치하기 위한 절차를 마련하려는 것으로, 자치시·군을 두지 않도록 되어 있는 현행법 제10조 제1항을 삭제하고 제주도지사가 제주도의회의 동의를 받아 행정안전부 장관에게 주민투표 실시를 요청하면 행정안전부 장관이 제주특별법의 목적과 취지 등을 고려하여 주민투표를 요구하는 방식으로 자치시·군을 둘 수 있는 절차를 규정하고 있음.

제주특별자치도 관할구역에 자치시·군을 다시금 설치할 수 있는 근거를 마련한다면 ①도지사 권한 분산, ②풀뿌리 민주주의 증진, ③참정권 확대 효과를 도모할 수 있을 것으로 기대됨.

첫째, 2006년 제주특별법 제정 당시 단층제 분권모델⁹⁾을 도입하는 방식으로 행정체제를 개편¹⁰⁾하여 기존의 자치시·군을 폐지하고 이를

8) 「대한민국헌법」 제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.

② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

9) 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 계층제로 이루어지는 분권모델이 아닌 광역지방자치단체와 행정시 또는 행정구 등 하위 행정기관으로 구성되는 단층제 지방자치 모델을 말함.

10) 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」 제3조 (제주시 등의 폐지)

① 제주도의 제주시·서귀포시·북제주군 및 남제주군을 각각 폐지한다.

제주시와 서귀포시 두 개의 행정시¹¹⁾로 전환하는 행정체제 개편이 이루어짐에 따라 단일 광역지방자치단체를 운영하게 된 도지사의 권한이 대폭 확대되었는데, 자치시·군 설치 시 도지사의 권한을 분산시켜 권한 집중을 방지하는 데 도움이 될 것으로 보임.

둘째, 행정구역이 주민들의 생활권을 넘어 광역화되면 동일한 이해관계를 바탕으로 일상생활에서 발생하는 요구를 충족시키기 위한 주민들의 적극적인 참여가 어렵게 될 수 있다는 점을 고려한다면, 자치시·군 설치를 통해 주민들이 자신의 직접적이고 구체적인 민주적 의사를 정책 수립 및 실행에 보다 원활히 반영할 수 있도록 하여 풀뿌리 민주주의 증진에 기여할 수 있음.

셋째, 제주도민들은 지방자치단체인 시와 군의 장 및 의회의원선거에 후보자로 출마하거나 선거에 참여하여 투표할 수 없게 되므로 헌법상의 기본권인 선거권과 공무담임권을 일부 제한받고 있음을 고려할 때,¹²⁾ 지방자치단체를 다시금 설치한다면 제주도민의 참정권을 확

② 제주도에 「지방자치법」 제2조제1항 및 제3조제2항의 규정에 불구하고 관할구역 안에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다.

11) 제주시·서귀포시, 북제주군·남제주군 이상 4개 시·군을 폐지하고 행정시인 제주시·서귀포시로 전환

12) 참고로, 헌법재판소는 제주도의 지방자치단체인 시·군을 모두 폐지하는 제주도 행정체제 등에 관한 특별법(2006. 1. 11. 법률 제7847호, 2006. 7. 1. 시행) 제3조 및 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(2006. 2. 21. 법률 제7849호, 2006. 7. 1. 시행) 제15조 제1항·제2항이 제주도민들의 선거권 및 피선거권의 참정권을 침해하는 것은 아니라고 판시함.
(전원재판부 2005헌마1190, 2006. 4. 27.)

보다 구체적으로, 해당 법률조항들이 주민들의 직접적이고 구체적인 민주적 의사를 정책의 수립과 실행에 반영하는 지방자치제의 민주주의적 기능을 일부 훼손하는 것은 사실이라고 판시하면서도,

제주도의 고유한 역사적·지리적 특성에 따른 개발과 국제자유도시의 조성을 위한 행정구조개편의 필요성에 의하여 지방자치단체인 시·군을 폐지하였고, 각종 보완제도에 의하여 실질적으로 주민참여의 범위가 축소되었다고 볼 수도 없으므로 그에 관한 입법자의 판단이 자의적이거나 불합리하다고 보기 어려운 이상, 다른 지역에 비하여 참정권의 행사에 다소 차이가 있다 하여도 이로써 청구인들이 평등권을 침해받았다고 할 수는 없다는 내용임.

대할 수 있을 것으로 보임.

다만, 이에 대해서는 ①행정 효율성 도모라는 단층제 모델 도입의 취지, ②단층제를 전제로 각종 특례가 부여된 점, ③추가적인 법적 근거 마련의 필요성을 함께 고려하여야 할 것으로 보임.

첫째로, 현행 단층제 모델은 민주성 훼손과 참정권 제한 등에 대한 우려에도 불구하고 광역 행정체제 도입 및 도지사에 대한 권한 집중을 통해 의사결정을 단축시킴으로써 행정 효율성을 증진하기 위한 취지로 도입된 것임을 감안할 때, 자치시·군 도입 시 현행 수준의 행정 효율성을 유지할 수 있는지에 대한 논의가 필요함.¹³⁾

둘째, 제주특별법 제정 당시 단층제 행정체제의 도입과 함께 제주특별자치도에 적용되고 있는 각종 법령상 행정규제를 완화하고 중앙행정기관의 권한을 이양하였음을 고려할 때¹⁴⁾, 현행 행정체제를 전제로 한 특례 및 지원 사항의 변경 없이 행정체제의 특수성을 소거할 수 있도록 하는 것이 적절한지에 대해 다양한 의견이 제시될 수 있을 것으로 보임.

셋째, 개정안과 같은 절차 규정(안 제8조의2)이 마련된다고 하더라

13) 참고로, 제주특별법 제정 당시 점진안(체제 유지)과 혁신안(시·군 폐지)에 대한 주민투표를 실시하였는데, 주민투표 결과 혁신안이 57.0%, 점진안이 43.0%를 득표하여 시·군을 폐지하는 방향으로 추진되었음. 주민투표 이전 4차례의 공개방송토론이 진행되었는데, 상기 내용은 당시 공개방송토론에서도 제시되었던 내용임.

자료: 양영철(2005), 「한국사회와 행정연구」, “제주도 주민투표 사례에 관한 연구”, p.309.

14) 외국교육기관의 설립대상 확대 및 설립요건 완화, 의료기관 개설에 관한 특례, 의료산업에 대한 행정규제의 완화, 국토의 계획 및 이용에 관한 특례, 환경관리 분야의 권한 이양 등 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(법률 제7849호, 2006. 2. 21. 제정, 2006. 7. 1. 시행) 제정·개정이유 참조

도 현행 「지방자치법」 제5조에서는 지방자치단체를 설치할 경우에는 관련 지방자치단체 의회의 의견 또는 주민투표를 거쳐 법률로 정하도록 하고 있으므로¹⁵⁾ 자치시·군의 설치를 위해서는 추가적인 법률의 제·개정을 통한 법적 근거 마련이 필요하다는 점을 고려할 필요가 있겠음.

이를 종합하면, 개정안에 대해서는 민주성 증진 및 참정권 확대라는 기대효과와 행정 효율성 도모라는 단층제 도입 배경, 단층제를 전제로 특례 규정이 부여된 점 등을 종합적으로 고려하여 자치시·군 설치 규정 도입 여부를 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로, 행정안전부는 과거 주민투표 실시사례에서 지방자치단체의 장이 행정안전부장관에게 주민투표 실시를 건의하면서 실제 절차가 시작되므로 별도 법적 절차 신설 실익이 크지 않고, 단층제 체제를 고려하여 특례·권한을 부여하고 있는 현행법의 취지와 의 충돌가능성을 고려할 필요가 있다는 측면에서 개정안에 대해 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

15) 「지방자치법」 제5조(지방자치단체의 명칭과 구역)

- ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다.
- ② 제1항에도 불구하고 지방자치단체의 구역변경 중 관할 구역 경계변경(이하 “경계변경”이라 한다)과 지방자치단체의 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다. 이 경우 경계변경의 절차는 제6조에서 정한 절차에 따른다.
- ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 관계 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.
 1. 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때
 2. 지방자치단체의 구역을 변경할 때(경계변경을 할 때는 제외한다)
 3. 지방자치단체의 명칭을 변경할 때(한자 명칭을 변경할 때를 포함한다)

문 의 처
02)6788-5334