



제418회국회(정기회)
제1차 행정안전위원회

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈행정시 설치 근거 삭제〉

■ 위성곤의원 대표발의(의안번호 제2200931호)

2024. 9.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 행정시 설치 근거 삭제	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 위성곤의원 등 12인
2. 발의연월일 : 2024. 6. 25.
3. 회부연월일 : 2024. 6. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

2006년 제주특별자치도를 출범하면서 법령상 행정규제를 완화하고 중앙행정기관의 권한을 제주특별자치도지사에게 이양하면서 제주특별자치도 관할에 시·군을 두지 않고 지방자치단체가 아닌 행정시를 두도록 하여 단층제 행정체제를 도입하였음.

그러나 기초자치단체인 시·군을 두지 않고 행정시를 두도록 하면서 행정시장의 주민에 대한 책임성 약화, 주민참여 약화, 지역간 불균형 심화, 행정의 민주성 약화, 행정서비스 질적 저하 등의 문제가 드러나면서, 현재의 단층제 행정체제가 풀뿌리 민주주의 실현을 어렵게 한다는 지적이 제기되고 있음.

이에 행정시를 두도록 한 규정을 삭제하여 「지방자치법」 제2조제1항 및 제3조제2항에 따른 지방자치단체로서 시·군을 두도록 하려는 것임.(안 제10조, 제10조의2, 제11조부터 제15조까지, 제15조의2, 제16조 및 제394조제5항 삭제 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 행정시 설치 근거 삭제

개정안은 제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 함)의 관할구역에 지방자치단체가 아닌 시(이하 “행정시”라 함)를 두도록 하는 현행 규정을 삭제하고, 현행법상의 행정시 또는 행정시장을 시·군 또는 시장·군수 등으로 정비하려는 것임(안 제10조, 제10조의2 및 제11조부터 제15조까지, 제15조의2 및 제16조 삭제 등).

현행	개정안
<u>제1절 제주특별자치도의 설치</u>	<삭 제>
<u>제2절 행정시 및 읍·면·동의 설치</u>	<삭 제>
<u>제10조(행정시의 폐지·설치·분리·합병 등) ① 제주자치도는 「지방자치법」 제2조제1항 및 제3조제2항에도 불구하고 그 관할구역에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다.</u>	<삭 제>
<u>② 제주자치도의 관할구역에 지방자치단체가 아닌 시(이하 “행정시”라 한다)를 둔다.</u>	※ 관련 조문 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구 제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ② 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 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.
<u>③ 다른 법령에서 시를 인용하는 경우 해당 법령에 특별한 규정이 없으면 행정시는 포함되지 아니한다.</u>	
<u>④ 행정시의 폐지·설치·분리·합병, 명칭 및 구역은 도조례로 정한</u>	

현행	개정안
다. 이 경우 도지사는 그 결과를 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. ⑤ 행정시의 사무소 소재지는 도조례로 정하되, 도의회 재적의원 과반수의 찬성을 받아야 한다. 제10조의2(행정체제 개편에 관한 주민투표) 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.	<삭 제> ※ 관련 조문 「주민투표법」 제8조(국가정책에 관한 주민투표) ①중앙행정기관의 장은 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치는 경우 또는 지방자치단체의 구역을 변경하거나 주요시설을 설치하는 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다. ②지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 주민투표의 실시를 요구받은 때에는 지체없이 이를 공표하여야 하며, 공표일부터 30일 이내에 그 지방의회의 의견을 들어야 한다. ③제2항의 규정에 의하여 지방의회의 의견을 들은 지방자치단체의 장은 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다. ④제1항의 규정에 의한 주민투표에 관하여는 제7조, 제16조, 제24조제1항·제5항·제6항, 제25조 및 제26조의 규정을 적용하지 아니한다.
제11조(행정시장) ① 행정시에 시장을 둔다. ② 행정시의 시장(이하 “행정시장”이라 한다)은 일반직 지방공무원으로 보하되, 도지사가 임명한다. 다만, 제12조제1항에 따라 행정시장으로 예고한 사람을 임명할 경우에는 정무직 지방공무원으로 임명한다.	<삭 제>

현행	개정안
③ 제2항 단서에 따라 임명된 행정시장의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다. ④ 행정시장으로 임명할 사람을 예고하지 아니하거나 행정시장으로 예고되거나 임명된 사람의 사망, 사퇴, 퇴직 또는 임기 만료 등으로 새로 행정시장을 임명하는 것이 필요한 경우에는 일반직 지방공무원으로 임명하되, 「지방공무원법」 제29조의 4에 따라 개방형직위로 운영한다. ⑤ 행정시장은 도지사의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무와 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고 소속 직원을 지휘·감독한다. ⑥ 다른 법령에서 시장을 인용하는 경우 해당 법령에 특별한 규정이 없으면 행정시장은 포함되지 아니한다. 제12조(행정시장의 예고 등) ① 「공직선거법」에 따른 도지사 선거(재선거와 보궐선거를 포함한다)의 도지사 후보자로 등록하려는 사람(이하 “도지사후보자”라 한다)은 제11조제2항 단서에 따라 임명할 행정시장을 행정시별로 각각 1명을 예고할 수 있다. ② 도지사후보자는 제1항에 따라 행	※ 관련 조문 「지방공무원법」 제29조의4(개방형직위) ① 임용권자는 해당 기관의 직위 중 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책 수립을 위하여 필요하다고 판단되어 공직 내부나 외부에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위를 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다. 이 경우, 「지방자치법」 등 지방자치단체의 조직 관계 법령이나 조례·규칙에 따라 시·도는 5급 이상, 시·군·구는 6급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 임명할 수 있는 직위 중 임기제공무원으로도 보할 수 있는 직위는 개방형직위로 본다. <삭 제> ※ 관련 조문 「공직선거법」 제49조(후보자등록 등) ① 후보자의 등록은 대통령선거에서는 선거일 전 24일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회 의원 및 장의 선거에서는 선거일 전 20일(이하 “후보자등록신청개시일”이라 한다)부터 2일간(이하 “후보자등록기간”이라 한다) 관할 선거구선거관리위원회에 서면으로 신청하여야 한다. ② 정당추천후보자의 등록은 대통령선거와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 그 추천정당이, 지역구 국회의원선거와 지역구지방의회의원 및 지방

현행	개정안
<u>정시장을 예고한 경우에는 「공직선거법」 제49조에 따라 후보자의 등록을 신청할 때에 예고한 사람의 명부와 본인승낙서를 함께 제출하여야 한다.</u> ③ <u>도지사후보자는 「지방공무원법」 제31조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 행정시장으로 예고할 수 없다.</u> ④ <u>도지사후보자는 선거권자가 행정시장으로 예고된 사람의 성명·직업·학력·경력 등을 알 수 있도록 하여야 하고, 그 예고 방법·기간 및 내용 등은 도조례로 정한다.</u> <u>제13조(행정시장의 퇴직) 제11조제2항 단서에 따라 정무직 지방공무원으로 행정시장에 임명된 사람은 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 경우에는 그 직에서 퇴직한다.</u> 1. <u>「지방공무원법」 제31조 각 호 (제5호는 제외한다)의 어느 하나에 해당하는 경우</u> 2. <u>「공직선거법」에 따라 도지사의 재선거와 보궐선거의 사유가 발생한 경우</u> 3. <u>행정시장을 지명한 도지사의 임기가 만료된 경우</u> 4. <u>행정시장을 지명한 도지사에게</u>	자치단체의 장의 선거에 있어서는 정당추천 후보자가 되고자 하는 자가 신청하되, 추천 정당의 당인(黨印) 및 그 대표자의 직인이 날인된 추천서와 본인승낙서(대통령선거와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 한한다)를 등록신청서에 첨부하여야 한다. 이 경우 비례대표국회의원후보자와 비례대표지방의회의원후보자의 등록은 추천정당이 그 순위를 정한 후보자명부를 함께 첨부하여야 한다. <삭 제>

현행	개정안
<u>여 「주민소환에 관한 법률」 제22조에 따라 주민소환이 확정되어 공표된 경우</u> <u>제14조(행정시의 부시장) ① 행정시에 부시장을 둔다.</u> <u>② 행정시의 부시장은 일반직 지방공무원으로 임명하되, 도지사가 임명한다.</u> <u>③ 행정시의 부시장은 행정시장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독한다.</u> <u>제15조(행정시의 행정기구) 행정시에 소관 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 도조례로 정하는 바에 따라 두되, 직급은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 도조례로 정한다.</u> <u>제15조의2(위원회 설치에 관한 특례) 「건축법」, 「아동복지법」 및 「영유아보육법」에도 불구하고 다음 각 호에 따른 위원회는 도조례로 정하는 바에 따라 행정시에 설치·운영할 수 있다.</u> <u>1. 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회</u> <u>2. 「아동복지법」 제12조에 따른 아동복지심의위원회</u> <u>3. 「영유아보육법」 제6조에 따른</u>	<u><삭 제></u> <u><삭 제></u> <u><삭 제></u>

현행	개정안
<u>지방보육정책위원회</u> 제16조(읍·면·동의 폐지·설치·분리·합병 등) ① 행정시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 읍을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둔다. ② 「지방자치법」의 규정 중 읍·면·동에 관한 사항은 행정시에 두는 읍·면·동에 적용한다. 다만, 행정시에 두는 읍·면·동을 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 「지방자치법」 제7조제1항에도 불구하고 행정안전부장관의 승인이 필요하지 아니하되, 도지사는 그 결과를 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. 제31조(주민소환투표의 대상 및 청구에 관한 특례) ① (생략) ② 제1항에 따라 도교육감에 대한 주민소환투표를 청구할 때에는 행정시가 3개 이상인 경우에는 행정시 총수의 2분의 1 이상의 행정시에서 각각 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 1 이상의 서명을 받아야 한다. 다만, 행정시가 2개인 경우에는 각각의 행정시에서 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 1 이상의 서명을 받아야 한다. ③ 「주민소환에 관한 법률」 제7조	<삭 제> ※ 관련 조문 「지방자치법」 제7조(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역) ① 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 자치구가 아닌 구와 읍·면·동을 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 행정안전부장관의 승인을 받아 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 명칭과 구역의 변경은 그 지방자치단체의 조례로 정하고, 그 결과를 특별시장·광역시장·도지사에게 보고하여야 한다. 제31조(주민소환투표의 대상 및 청구에 관한 특례) ① (현행과 같음) ② ----- -----<u>시</u> · <u>군이</u>-----<u>시</u> · <u>군 총수의</u>-----<u>시·군</u> <u>에서</u>----- ----- -----, -----<u>시·군이</u>----- -----<u>시·군에서</u>----- ----- -----. ③ -----

현행	개정안
제2항에도 불구하고 도지사에게 주민소환투표를 청구할 때에 <u>행정시 별</u> 서명 요건은 제2항의 도교육감에 대한 <u>행정시별</u> 서명 요건을 따른다.	----- ----- ----- <u>시</u> · <u>군별</u> ----- -- <u>시·군별</u> -----.
	※ 관련 조문 「주민소환에 관한 법률」 제7조(주민소환투표 의 청구) ②제1항의 규정에 의하여 시·도지 사에 대한 주민소환투표를 청구함에 있어서 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시·군· 자치구 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3 분의 10이상의 시·군·자치구에서 각각 주 민소환투표청구권자 총수의 1만분의 5이상 1천분의 10이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다. 다 만, 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시· 군·자치구 전체의 수가 2개인 경우에는 각 각 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 1 이상의 서명을 받아야 한다.
④ (생략)	④ (현행과 같음)
제35조(「주민소환에 관한 법 률」의 적용) 주민소환에 관하 여 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여 「주민소환에 관한 법률」을 적용하는 경우 에는 다음 각 호에 따른다.	제35조(「주민소환에 관한 법 률」의 적용) ----- ----- ----- ----- -----.
1. 같은 법 제8조 각 호 외의 부분 중 “제7조제1항 내지 제3항”은 “제7조제1항과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제31조”로 보고, 같	1. 2. (현행과 같음)

현행	개정안
은 조 제1호 중 “선출직 지방공직자”는 “선출직 지방공직자(도교육감을 포함한다. 이하 같다)”로 본다. 2. 같은 법 제11조제1호, 제12조제1항 및 제14조제1항 중 “제7조제1항 내지 제3항”은 “제7조제1항과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제31조”로 본다. 3. 같은 법 제16조제1항 중 “<u>지방자치단체의 장</u>”은 “<u>도지사와 도교육감</u>”으로, “<u>당해 지방자치단체</u>”는 “<u>제주자치도</u>”로 보고, 같은 조 제2항 중 “<u>지역구지방의회의원</u>”은 “<u>도의회의원</u>”으로, “<u>지방의회의원</u>”은 “<u>도의회의원</u>”으로 본다. 4. 같은 법 제27조제1항 후단 중 ““대통령령”으로 보고”는 ““중앙선거관리위원회규칙”으로 보고”로, ““제7조”로”는 ““제7조제1항과 「제주특별자치	<삭 제> ※ 관련 조문 「주민소환에 관한 법률」 제16조(주민소환투표의 실시구역) ①지방자치단체의 장에 대한 주민소환투표는 당해 지방자치단체 관할구역 전체를 대상으로 한다. ②지역구지방의회의원에 대한 주민소환투표는 당해 지방의회의원의 지역선거구를 대상으로 한다. 4. ----- ----- ----- ----- -----

현행	개정안
치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제31 조”로”로, ““시·도지사”로”는 ““도지사와 도교육감”으로”로, ““시장·군수·자치구의 구청 장, 지역구시·도의원 및 지 역구자치구·시·군의원”으 로”를 ““도의회의원”으로”로 보고, 같은 조 제2항 중 “주 민소환투표가 실시되는 구역 (지역구지방의회의원 소환투 표의 경우 해당 구·시·군의 관할구역을 말한다)”은 “주민 소환투표의 실시구역(도의회 의원 주민소환투표의 경우에 는 주민등록지인 행정시를 말 한다)”으로 본다.	----- ----- ----- ““도지사와 도교육감”으로”로 본다. ※ 관련 조문 「주민소환에 관한 법률」 제27조(「주민투표 법」의 준용 등) ①주민소환투표와 관련하여 이 법에 정한 사항을 제외하고는 「주민투표 법」 제3조제2항, 제4조, 제10조제1항 및 제2항, 제12조(제8항을 제외한다), 제18조, 제19조, 제23조 및 제26조의 규정을 준용한 다. 이 경우 “주민투표관리기관”은 “주민소 환투표관리기관”으로, “지방자치단체의 장” 은 “관할선거관리위원회”로, “주민투표”는 “주민소환투표”로, “주민투표사무”는 “주민 소환투표사무”로, “주민투표청구권자”는 “주 민소환투표청구권자”로, “주민투표청구인대 표자” 및 “청구인대표자”는 각각 “주민소환 투표청구인대표자”로, “주민투표청구”는 “주 민소환투표청구”로, “주민투표청구서”는 “주 민소환투표청구서”로, “청구인대표자증명서” 는 “소환청구인대표자증명서”로, “주민투표 안”은 “주민소환투표안”으로, “지방자치단 체의 조례” 및 “해당지방자치단체의 조례”는 각각 “대통령령”으로 보고, 같은 법 제10조 제1항 중 “제9조제2항”은 “제7조”로, 같은 법 제12조제1항 중 “특별시·광역시 또는 도”는 “시·도지사”로, “자치구·시 또는 군”은 “시장·군수·자치구의 구청장, 지역 구시·도의원 및 지역구자치구·시·군의원” 으로, 같은 법 제26조제3항 중 “지방자치단 체의 장은 관할선거관리위원회와 협의하여” 는 “관할선거관리위원회는”으로 본다. ②「주민투표법」 제19조를 준용함에 있어 주민소환투표가 실시되는 구역(지역구지방의 회의원 소환투표의 경우 해당 구·시·군의 관할구역을 말한다) 밖에 거소를 둔 사람도 거소투표자의 예에 따라 투표할 수 있으며, 주민소환투표의 투표시간은 오전 6시부터 오후 8시까지로 한다.

현행	개정안
5. 같은 법 제37조 및 제38조 중 “제28조 내지 제33조의 죄 및 제35조의 과태료”는 각각 “「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제469조제1항부터 제7항까지의 죄 및 제480조제4항부터 제6항까지의 과태료(주민소환에 관한 과태료로 한정한다)”로 본다. 제37조(도의회의원 지역선거구에 관한 특례) ① 도의회의원 지역선거구는 인구·행정구역·지세·교통과 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 그 도의회의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은 「공직선거법」 제26조 및 같은 법 별표 2에도 불구하고 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다. ② 제1항에 따라 도의회의원 지역선거구를 획정하는 경우 <u>행정시의</u> 관할구역의 일부를	5. (현행과 같음) 제37조(도의회의원 지역선거구에 관한 특례) ① (현행과 같음) ② ----- ----- <u>시·군</u>-----

현행	개정안
분할하거나 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 도의 회의원 지역선거구에 속하게 할 수 없다. 제47조(도인사위원회 등 인사운영에 관한 특례) ① 「지방공무원법」 제30조제2항 및 제74조제2항에 따른 교육부장관 또는 행정안전부장관의 권한은 각각 도교육감 또는 도지사의 권한으로 한다. ② 「지방공무원법」 제7조제1항에도 불구하고 도조례로 정하는 바에 따라 <u>행정시</u>에 인사위원회(이하 “<u>행정시</u>인사위원회”라 한다)를, 교육지원청에 인사위원회(이하 “<u>교육지원청</u>인사위원회”라 한다)를 각각 둘 수 있다. ③ 「지방공무원법」 제7조제2항·제3항·제11항, 제8조, 제9조제1항·제2항, 제10조제2항, 제11조, 제32조, 제37조제1항·제4항, 제38조(승진에 필요한 계급별 최저근무연수에 관한	----- ----- ----- -----. 제47조(도인사위원회 등 인사운영에 관한 특례) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----<u>시·군</u>----- -----<u>시·군</u>----- ----- ----- ----- -----. ③ ----- ----- ----- ----- ----- -----

현행	개정안
사항은 제외한다) 및 제39조(제4항 및 제7항은 제외한다)에도 불구하고 다음 각 호에 관한 사항은 도조례로 정할 수 있다. 1. 도인사위원회, 도교육청인사위원회, <u>행정시인사위원회</u> 및 교육지원청인사위원회의 구성과 그 부위원장의 선임에 관한 사항 2. 도인사위원회, 도교육청인사위원회, <u>행정시인사위원회</u> 및 교육지원청인사위원회의 사무직원에 관한 사항 3. 시험의 실시기관에 관한 사항 4. 신규임용후보자의 임용방법과 추천방법에 관한 사항 5. 승진임용방법·승진임용순위·승진후보자명부작성 및 승진시험에 관한 사항 ④ 「지방공무원법」 제7조제5항 각 호 외의 부분 본문, 제8조제3항·제4항, 제10조제4항, 제25조의3, 제27조제4항, 제29조의2 단서, 제30조의3, 제30조	----- ----- ----- -----. 1. ----- -----<u>시·군인사위원회</u>----- ----- ----- ----- 2. ----- -----<u>시·군인사위원회</u>----- ----- ----- 3. ~ 5. (현행과 같음) ④ (현행과 같음)

현행	개정안
의5제2항 후단, 제34조, 제34조의2, 제35조제1항 본문, 같은조 제2항 후단, 제36조제1항·제2항, 같은조 제4항 본문, 같은조 제5항, 제39조의2제4항, 제41조의4제2항 단서, 같은조 제3항 전단, 제46조의3 단서, 제63조제2항 각 호 외의 부분 단서, 제67조의2제6항, 제67조의3 및 제76조제3항에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다. ⑤ 제3항에 따른 도인사위원회, 도교육청인사위원회, <u>행정시인사위원회</u> 및 교육지원청인사위원회의 위원장은 위촉위원 중에서 호선하고, 도인사위원회, 도교육청인사위원회, <u>행정시인사위원회</u> 및 교육지원청인사위원회를 구성할 때에는 위촉위원이 과반수가 되어야 한다. ⑥ ~ ⑨ (생략) 제80조(교육지원청에 관한 특례) ① 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조제1항에도 불구하고	⑤ ----- -----<u>시·군인사위원회</u>----- ----- ----- -----<u>시·군인사위원회</u>----- ----- -----. ⑥ ~ ⑨ (현행과 같음) 제80조(교육지원청에 관한 특례) ① ----- -----

현행	개정안
고 제주자치도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 각 <u>행정시</u>를 관할구역으로 하는 교육지원청을 둔다. ② ~ ④ (생략) 제123조(세율 조정에 관한 특례) ① 다음 각 호의 제주자치도세의 세율은 「지방세법」에 따른 세율(표준세율과 중과기준세율을 포함한다. 이하 같다)에도 불구하고 도조례로 정하는 바에 따라 해당 세목 세율의 100분의 100 범위에서 가감 조정할 수 있다. 다만, 제6호에 따라 도조례로 지역자원시설세의 세율을 가감 조정하였을 때에는 「지방세법」 제146조제3항제2호에 따른 화재위험 건축물에 대해서는 그 가감 조정된 세율의 100분의 200으로 하고, 같은 법 제146조제3항제2호의2에 따른 대형 화재위험 건축물에 대해서는 그 가감 조정된 세율의 100분의 300으로 한다. 1. 「지방세법」 제11조부터 제	----- ----- --<u>시·군</u>을----- -----. ② ~ ④ (현행과 같음) 제123조(세율 조정에 관한 특례) ① (현행과 같음)

현행	개정안
15조까지의 규정에 따른 취득세의 세율 2. 「지방세법」 제28조제1항제1호에 따른 부동산 등기에 대한 등록면허세의 세율 3. 「지방세법」 제81조제1항제1호에 따른 세율 4. 「지방세법」 제111조 및 제112조에 따른 재산세의 세율 5. 「지방세법」 제127조에 따른 자동차세의 세율 6. 「지방세법」 제146조제1항 및 같은 조 제3항제1호에 따른 지역자원시설세의 세율 7. 「지방세법」 제151조(같은 조 제1항제3호에 따른 표준세율은 제외한다)에 따른 지방교육세의 세율 ② 종합합산과세대상과 별도합산과세대상 토지에 대한 재산세의 세율은 「지방세법」 제113조제1항제1호 및 제2호에도 불구하고 다음 각 호의 구분에 따른다. 1. 종합합산과세대상: 납세의무	② ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. -----

현행	개정안
으로, <u>행정시</u>별 읍·면지역에 있는 별도합산과세대상이 되는 토지의 가액을 모두 합한 금액을 각각 과세표준액으로 하여 제1항제4호에 따라 도조례로 정하는 재산세의 세율을 적용한다. ③ 레저세의 세율은 「지방세법」 제42조에도 불구하고 도조례로 정하는 바에 따라 같은 조 제2항에 따른 레저세 세율의 100분의 100 범위에서 가감 조정할 수 있다. ④ 면허에 대한 등록면허세의 세율은 「지방세법」 제34조에도 불구하고 <u>행정시</u>의 동지역에는 같은 조 제1항에 따른 그 밖의 시에 대한 면허에 대한 등록면허세의 세율을 적용하고, <u>행정시</u>의 읍·면지역에는 같은 조 제1항에 따른 군에 대한 면허에 대한 등록면허세의 세율을 적용한다. 이 경우 도조례로 정하는 바에 따라 그 등록면허세 세율의 100분의 100 범위에	-----<u>시·군</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. ③ (현행과 같음) ④ ----- ----- -----<u>시·군</u>----- ----- ----- ----- ----- <u>시·군</u>----- ----- ----- -----. ----- -----

현행	개정안
서 가감 조정할 수 있다. ⑤ 「지방세법」 제81조제1항 및 제84조의3제1항에도 불구하고 주민세 사업소분(「지방세법」 제81조제1항제2호에 따라 부과되는 세액으로 한정한다. 이하 이 항에서 같다)과 주민세 종업원분의 세율 상한은 다음 각 호의 구분에 따른 세율로 하되, 같은 법 제81조제1항제2호 단서에 따른 오염물질 배출 사업소의 세율은 제1호에 따른 세율 이하에서 도 조례로 정한 세율의 100분의 200(사업소 연면적 1제곱미터당 500원 미만인 경우에는 500원)으로 한다. - 주민세 사업소분: 사업소 연면적 1제곱미터당 500원 - 주민세 종업원분: 종업원 급여총액의 100분의 1 제394조(수도사업 등에 관한 특별법) ① ~ ④ (생략) ⑤ 「수도법」을 적용할 때 같은 법 제3조제7호 중 “둘 이상	-----. ⑤ (현행과 같음) 제394조(수도사업 등에 관한 특별법) ① ~ ④ (현행과 같음) <삭 제>

현행	개정안
<u>의 지방자치단체</u>”는 “<u>둘 이상</u> <u>의 행정시</u>”로 한다. ⑥ 「수도법」 제28조제8항은 제주자치도에 적용하지 아니한 다. 제415조(도시개발에 관한 특례) ① 「도시개발법」 제11조제1 항제1호에도 불구하고 제주자 치도의 경우에는 <u>행정시장을</u> 도시개발사업의 시행자로 지정 할 수 있다. ② 「도시개발법」 제3조제1항 에 따라 지정된 도시개발구역 의 도시개발사업의 시행자를 지정하는 경우 「도시개발법」 제11조제2항 각 호 외의 부분 후단에도 불구하고 도시개발사 업을 시행하는 자가 <u>행정시장</u> 인 경우에는 도지사가 지정한 다.	※ 관련 조문 「수도법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용 어의 뜻은 다음과 같다. 7. “광역상수도”란 국가·지방자치단체·한 국수자원공사 또는 환경부장관이 인정하는 자가 <u>둘 이상의 지방자치단체</u>에 원수나 정수 를 공급(제43조제4항에 따라 일반 수요자에 게 공급하는 경우를 포함한다)하는 일반수도 를 말한다. 이 경우 국가나 지방자치단체가 설치할 수 있는 광역상수도의 범위는 대통령 령으로 정한다. ⑥ (현행과 같음) 제415조(도시개발에 관한 특례) ① ----- ----- -----<u>시장 또는</u> <u>군수를</u>----- -----. ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----<u>시장 또는</u> <u>군수</u>----- -----.

현행	개정안
③ · ④ (생략)	③ · ④ (현행과 같음)
부칙	
제1조(시행일) 이 법은 2026년 1월 1일부터 시행한다.	
제2조(시·군인사위원회 운영 등에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 행정시에 둔 행정시인사위원회는 제47조의 개정규정에 따라 시·군에 두는 시·군인사위원회로 본다.	
제3조(교육지원청에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 행정시에 둔 교육지원청은 제80조의 개정규정에 따라 시·군에 두는 시·군교육지원청으로 본다.	

제주자치도는 2006. 7. 1. 출범 전에는 일반 ‘도’인 제주도와 지방자치단체인 제주시·서귀포시 및 북제주군·남제주군으로 구성되어 있었음.

이러한 2시·2군 행정체제에 대하여는 당시 추진 중에 있던 ‘분권화된 시범 도’(추후 특별자치도로 명명) 및 ‘제주국제자유도시’ 조성 정책에 효과적으로 대응하기 어렵고, 섬 전체가 한 시간 생활권인 제주도에 획일적인 자치제도를 적용한 결과 고비용·저효율의 문제가 발생한다는 문제제기가 있었음¹⁾.

이에 제주도는 2003년 「제주도행정개혁추진위원회」를 구성, ‘제주형 자치모형’의 개발을 추진했고, ‘도와 시·군의 자치계층 유지, 자치단체

1) 「제주특별자치도 추진백서」, 제주특별자치도, 2007

장 및 지방의회의원의 직접 선출, 도와 시·군의 기능과 역할 조정’을 내용으로 하는 “점진적 대안”과, ‘도를 하나의 광역자치단체로 개편하고 제주시와 북제주군, 서귀포시와 남제주군을 통합한 2개시 체제구축, 시장 임명, 시·군의회 폐지 및 도의회 확대’를 내용으로 하는 “혁신적 대안”의 두 가지 안을 도출했음.

2005. 7. 27. 두 가지 안을 두고 주민투표를 실시한 결과, 혁신적 대안이 57.0%를 득표하여 정부는 혁신적 대안을 내용으로 하는 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법안」²⁾과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안」을 2005년 제17대 국회에 제출했고, 2006. 1. 11. 제정되었음.

2006. 7. 1. 각 법률이 시행됨에 따라 지방자치단체인 제주시·서귀포시 및 북제주군·남제주군이 폐지³⁾되고 하부행정기관에 해당하는 행정시(제주시, 서귀포시)가 설치되어 제주자치도의 ‘단층제 행정체제’가 확립되었으며, 이후 현재에 이르고 있음.

개정안은 제주자치도의 관할구역에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니하도록 하면서 행정시를 두도록 하는 현행 규정을 삭제함으로써, 제주자치도의 ‘단층제 행정체제’를 폐지하고, 지방자치단체인 시·군을

2) 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」은 2006.07.01. 시행되었고, 2009.03.25. 폐지되었음.

3) 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」

제3조(제주시 등의 폐지) ① 제주도의 제주시·서귀포시·북제주군 및 남제주군을 각각 폐지한다.

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

둘 수 있도록 하려는 것임.

제주자치도에 따르면 단층제 행정체제 도입 이후 국가-광역-기초사무가 도에 집중되어 도의 광역사무⁴⁾ 처리에 비효율이 있고, 행정시는 법인격과 자치권이 없어 사무처리에 한계가 있다고 함.

또한 시·군 폐지로 행정의 민주성과 주민참여 약화, 지역 간 불균형, 행정서비스의 질 저하 및 행정변화에 대한 능동적인 대응에 한계가 발생하고 있고, 민원처리 등 도지사 의존 심화에 따른 도민불편으로 민선 5기(2010년)부터 현재까지 기초지방자치단체 부활을 중심으로 하는 행정체제 개편 수요가 지속적으로 발생하고 있다는 설명임.

개정안과 같이 제주자치도에 지방자치단체인 시·군을 다시 설치할 수 있도록 할 경우 도지사에 집중된 권한을 분산하고, 행정구역의 규모가 생활권과 유사하게 조정되어 주민의 행정 및 정책에 대한 참여를 용이하게 하며, 단체장 및 지방의회의원 선거를 실시하여 행정의 민주적 정당성을 확보하고 주민의 참정권을 확대하는 등의 효과가 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안에 대하여는 다음 사항을 고려할 필요가 있어 보임.

첫째, 「지방자치법」 제5조제1항 및 제3항⁵⁾에 따르면 지방자치단체의

4) 주민복지 증진 등을 위한 종합계획의 수립, 생활폐기물 처리시설의 운영 등 「지방자치법 시행령」 제10조제1항 및 [별표1]에 따른 시·도사무를 의미함.

설치는 지방의회 의견청취 또는 주민투표를 거친 후 법률로 정하는 사항에 해당함.

그런데 개정안에는 행정시 설치근거를 삭제하는 외 시·군의 설치와 관련된 내용은 포함되어 있지 않으므로, 제주자치도의 관할구역에 시·군을 설치하려면 청문절차의 사전 이행 및 시·군의 설치, 선거, 조직, 기관구성, 경과조치 등과 관련된 내용의 추가적인 입법화가 필요하며, 제주자치도 행정의 원활한 운영 필요성 등을 고려할 때 개정안과 함께 논의·의결될 필요가 있어 보임.

둘째, 현행법에 따른 각종 특례규정의 조정이 필요할 것으로 보임.

「지방자치법」 제197조제2항6)은 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대해서는 ‘행정체제의 특수성’을 고려하여 특례를 둘 수 있도록 규정하고 있고, 현행법은 이에 근거하여 제주자치도에 대한 각종 법령상 행정규제 완화, 중앙행정기관의 권한이양과 관련된

5) 「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)

6) 「지방자치법」

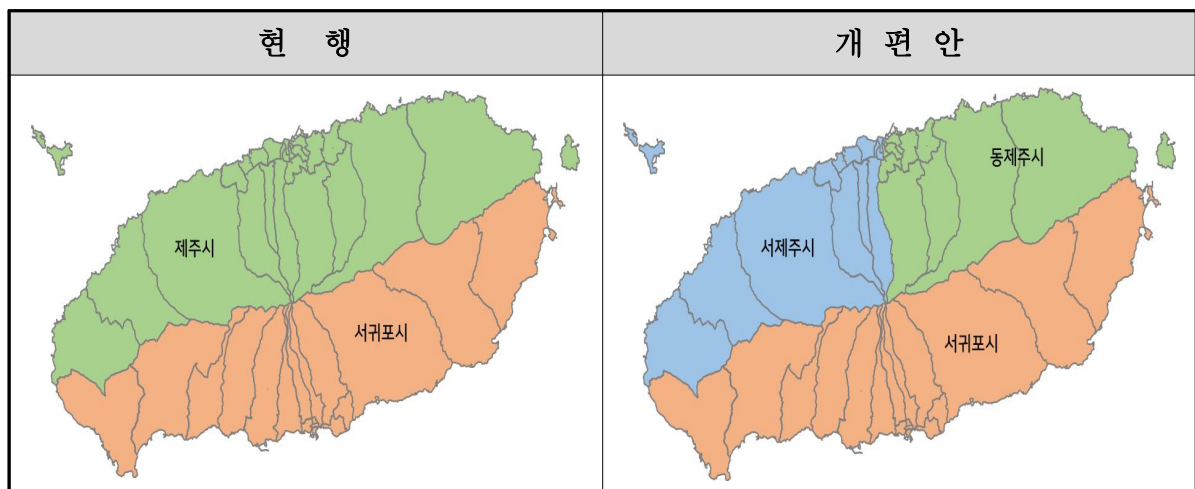
제197조(특례의 인정) ② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대해서는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

사항을 포함하고 있음.

만일 제주자치도에 지방자치단체인 시·군이 다시 설치될 경우 단층제 행정체제라는 행정체제의 특수성은 사라지게 되므로, 현행 행정체제를 전제로 하는 일부 특례에 대하여는 조정이 필요할 것으로 보임.⁷⁾

셋째, 제주자치도는 현재 관할구역에 행정시 대신 지방자치단체인 동제주시, 서제주시 및 서귀포시를 설치하는 ‘제주형 행정체제 개편안’을 마련하고 관련 후속절차를 이행하고 있으므로, 해당 경과를 고려할 필요가 있음.

<동제주시, 서제주시 및 서귀포시 설치(안)>



※ 자료: 제주자치도

7) 예를 들어 제주자치도는 관할구역에 지방자치단체인 시·군이 없는 점을 고려하여 현행법에서 보통교부세(시·군·구 단위로 지급)의 세율을 정률(100분의 3)로 정하고 있음.

제124조(지방교부세에 관한 특례) 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정안전부장관은 제주자치도에 같은 법에 따른 보통교부세 총액의 100분의 3을 보통교부세로 교부한다.

<제주형 행정체제 추진상황>

일시	내용
‘23.1.~12.	제주형 행정체제 개편 공론화 연구 추진
‘24.1.17	행정체제개편위원회 개편대안 최종 권고 - (계층모형) 시군 기초자치단체 - (행정구역) 3개 행정구역
‘24.2~	광역-기초간 제주형 사무배분 계획 추진
‘24.3~	행정TF 및 전문가 워킹그룹 구성·운영
	제주형 기초자치단체 설치 점검회의 운영
‘24.7.25	제주형 기초지자체 설치 연내 주민투표 실시 건의(대통령)

※ 자료: 제주자치도

넷째, 부칙과 관련하여, 개정안의 시행일(2026.01.01.)과 민선 9기 임기 시작일(2026.07.01.) 사이 행정시 폐지에 따른 경과조치를 규정할 필요가 있어 보임.

참고로, 행정안전부는 기초지방자치단체의 설치는 국제자유도시 조성의 효율적 추진 가능성, 단층제 개편의 효과, 지역사회 내 충분한 공감대 형성 여부, 기초지자체 설치에 따른 비용 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 추진될 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5337

참고

제주특별자치도 일반 현황

면적 및 행정구역	△ 1,850.2km ² (전국의 1.8%)
	△ 2행정시, 43읍면동, 172리, 587통, 5,614반, 618자연마을
	△ 해안선 571.92km, 일주도로 176.1km, 동서간 73.3km, 남북간 41.0km
	△ 도서 79개 (유인도 8, 무인도 71)
인구 ('23.12.)	△ 313,155세대 700,708명 ※ 등록외국인수 포함
	※ 제주시 224,433세대 508,096명(72.5%) / 서귀포시 88,722세대 192,612명(27.5%)
주요 경제지표 ('22 ^{전방})	△ 경제성장률: 4.6% (전국 2.6%)
	△ 지역내총생산: 21조 481억 원 (전국 2,165조 7,173억 원)
	△ 1인당 GRDP: 3,115만 원 (전국 4195만 원)
	△ 1인당 개인소득: 2,151만 원 (전국 2,339만 원)
	△ 산업구조: 1차 10.3%, 2차 10.2%, 3차 79.5%
주요 고용지표 ('24.1.)	△ 고용률: 69.2% (전국 61.0%)
	△ 청년고용률: 45.6% (전국 46.2%) ※ '23. 4분기
	△ 여성고용률: 64.3% (전국 52.4%)
	△ 실업률: 2.7% (전국 3.73%)
재정규모 ('24)	△ 7조 2,104억 원 (일반회계 5조 8,139억 원, 특별회계 1조 3,965억 원)
	※ 재정자립도(총계) 34.0% ※ 재정자주도(총계) 67.0%
공무원정원 ('24.1.)	△ 6,519명
	※ 도 3,568명(54.7%) / 행정시 2,951명(45.3%)-제주시 1,733, 서귀포시 1,218

※ 자료 : 제주특별자치도