



제418회국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

제주특별자치도 동제주시 · 서제주시 및 서귀포시의 설치 등에 관한 법률안 검 토 보 고

〈제주특별자치도 행정체제 개편〉

■ 위성곤의원 대표발의(의안번호 제2203866호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 제정안 주요내용 및 입법취지	2
2. 검토의견	5
가. 총 괄	5
나. 제정안 세부 내용	7
(1) 동제주시·서제주시 및 서귀포시의 설치	7
(2) 부칙	9

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 위성곤의원 등 18인
2. 제 안 일 : 2024. 9. 10.
3. 회 부 일 : 2024. 9. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

제주특별자치도는 2006년 출범 시 기존의 4개의 시·군(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군)이 폐지된 이후 현재까지 단층제 광역 자치단체를 유지하고 있으며, 국가 권한 이양을 통해 실질적인 지방 분권을 선도하고 국제자유도시를 조성하여 국가발전에 이바지하여 왔음.

그러나, 기초자치단체 폐지에 따라 참정권과 자기결정권이 제약되어 민주성과 주민 참여성이 약화되고, 법인격과 자치권이 없는 행정시 체제의 한계 속에서 의사결정 과정의 지연과 행정시 구역 단위 주도적 업무 추진이 제약되는 등 체제의 한계성이 나타나고 있음.

제주특별자치도는 2023년 제주형 행정체제 개편 공론화 연구를 통해 지역사회에서는 3개 권역의 기초자치단체 설치에 대한 공감대가 강하게 형성되었음을 확인하였으며, 이에 제주특별자치도에 동제주시·서제주시 및 서귀포시의 3개 기초자치단체를 신설하려는 것임(안 제1조 및 제2조 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 제정안 주요내용 및 입법취지

제정안은 제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 함) 내 기초지방자치 단체가 아닌 시(이하 “행정시”라 함)인 제주시와 서귀포시를 폐지하고, 동제주시·서제주시 및 서귀포시를 설치하려는 것임.

제 정 안	
제1조(목적) 이 법은 「지방자치법」 제5조제1항에 따라 제주특별자치도에 동제주시, 서제주시 및 서귀포시를 설치함으로써 주민생활의 편의를 증진하고 균형있는 지역발전을 도모함을 목적으로 한다.	
제2조(설치 등) 제주특별자치도에 동제주시, 서제주시 및 서귀포시를 각각 다음과 같이 설치한다.	
시 명칭	관할구역
동제주시	제주특별자치도의 구좌읍, 조천읍, 우도면, 일도동, 일도2동, 이도1동, 이도2동, 건입동, 화북동, 삼양동, 봉개동, 아라동
서제주시	제주특별자치도의 한림읍, 애월읍, 한경면, 추자면, 삼도1동, 삼도2동, 용담1동, 용담2동, 오라동, 연동, 노형동, 외도동, 이호동, 도두동
서귀포시	제주특별자치도의 대정읍, 남원읍, 성산읍, 표선면, 안덕면, 송산동, 정방동, 중앙동, 천지동, 효돈동, 영천동, 동홍동, 서홍동, 대륜동, 대천동, 중문동, 예래동

제주자치도는 2006. 7. 1. 출범 전에는 광역지방자치단체인 제주도와 기초지방자치단체인 제주시·서귀포시 및 북제주군·남제주군으로 구성되어 있었으나, 특별자치도 출범과 함께 4개 시·군을 폐지¹⁾하고 하부 행정기관에 해당하는 행정시(제주시, 서귀포시)가 설치²⁾되어 제주자치도의 ‘단층제 행정체제’가 확립되었으며, 이후 현재에 이르고 있음.

그런데, 제주자치도에 의하면 행정시를 두는 단층제 행정체제 도입 이후 국가·광역·기초사무가 도에 집중되어 행정상 비효율이 발생하며, 행정시의 법인격 및 자치권 부재로 인해 업무처리상 한계가 발생하고 행정의 민주성이 저해되고 있음.

이에 제정안은 제주자치도에 다시 기초지방자치단체를 설치하여 자치도지사에게 집중된 권한을 분산하고, 행정구역 규모 조정으로 행정 및 정책에 대한 참여를 증대하고, 선거실시로 인한 행정의 민주적 정당성 및 주민의 참정권을 확보하여 단층제 행정체제 및 행정시의 한계를 극복하려는 취지로 보이며, 제주자치도의 행정체제개편위원회의 ‘제주형 행정체제 개편안’을 참고한 것으로 보임.

1) 「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.

2) 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 있었음(「제주특별자치도 추진백서」, 제주특별자치도, 2007)

구체적으로, 제주자치도는 2023년 1월부터 1년간 제주형 행정체제 개편 공론화 연구를 추진하였고, 그 결과 행정체제개편위원회에서 행정체제 개편 대안으로 3개의 기초자치단체인 시를 설치하는 ‘제주형 행정체제 개편안’을 마련하여 주민투표 실시 건의 등 관련 후속절차를 이행 중에 있음.

<제주형 행정체제 개편 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)
‘24.7.29.	제주형 기초지자체 설치 연내 주민투표 실시 건의(행안부장관)

※ 자료: 제주자치도

2. 검토의견

가. 총괄

「지방자치법」 제5조제1항³⁾은 지방자치단체의 폐지·분합은 법률로 정하도록 규정하고 있으므로, 제정안과 같이 제주자치도의 행정체계를 개편할지 여부는 기본적으로 입법정책적으로 결정할 사안임.

다만, 「지방자치법」 제5조제3항⁴⁾은 지방자치단체를 폐지·분합할 때에는 청문절차로서 관계 지방의회⁵⁾(해당 지방의회 및 상급 지방의회)의 의견을 듣거나 주민투표를 거치도록 규정하고 있으므로, 향후 논의 과정에서는 지방의회 의견청취, 주민투표 등 청문절차의 실시여부를 살펴야 할 것으로 보임.

특히, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유구역 조성을 위한 특별법」(이하 “「제주도법」”이라 함)은 행정안전부장관은 제주자치도의 계층구조 등 행정체제 개편에 대한 도민의 의견을 들을 필요가 있다고 인정하는 경우에는 제주자치도지사에게 주민투표의 실시를 요구할 수

3) 「지방자치법」

제5조(지방자치단체의 명칭과 구역) ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 중전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다.

4) 「지방자치법」

제5조(지방자치단체의 명칭과 구역) 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)

5) 「지방자치법 시행령」

제3조(관계 지방의회) 법 제5조제3항 각 호 외의 부분 본문에 따른 관계 지방의회는 해당 지방자치단체의 의회와 그 상급 지방자치단체의 의회로 한다.

있다고 규정하고 있는데, 제주특별자치도는 2024년 내 주민투표를 실시하기 위해 2024년 7월 29일 행정안전부장관에게 행정체계 개편에 관한 주민투표를 요구하였고 행정안전부가 주민투표 실시 여부에 대해 검토중이므로 해당 경과를 참고하여야 할 것임.

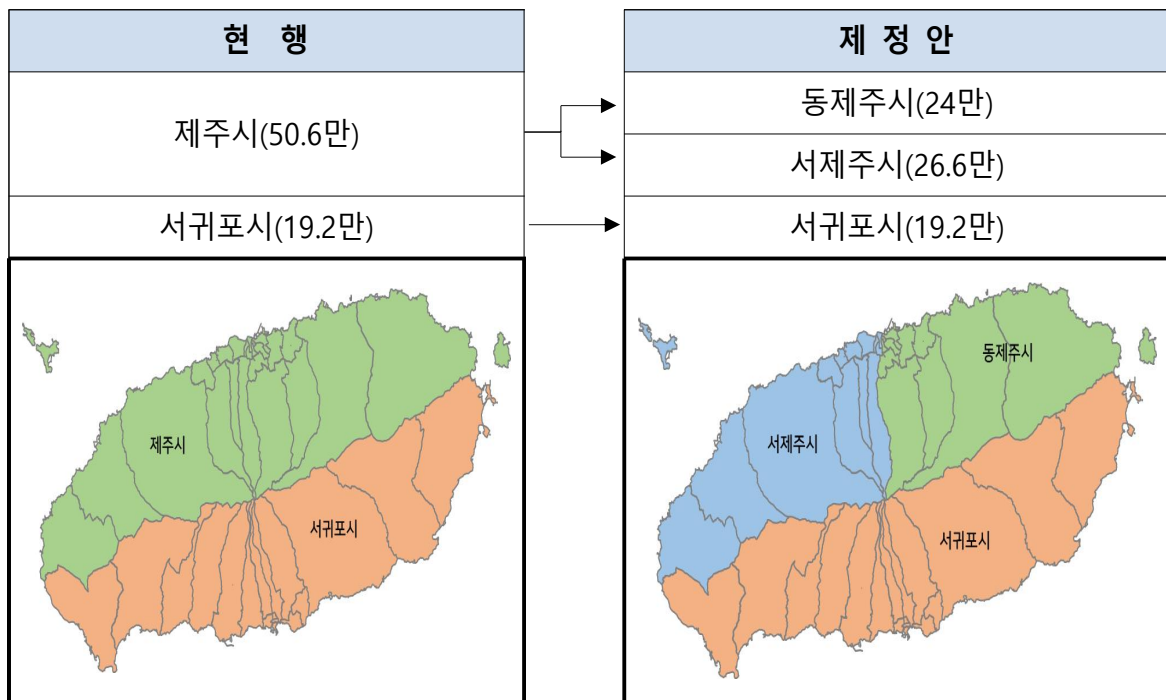
참고로, 헌법재판소(94헌마175)는 “의견개진의 기회부여는 지방자치단체간 통합의 본질적 내용에 관한 사항과 그 근거에 관하여 이해관계인에게 고지하고 그에 관한 의견의 진술기회를 부여하는 것으로 족하고 그 진술된 의견은 국회에 입법자료를 제공하여 주는 기능은 하되, 입법자가 그 의견에 반드시 구속되는 것은 아니”라고 판단한 바 있으므로, 향후 심사과정에서는 의견청취 결과를 존중하되, 그 결과에 국한되지 않고 제주자치도의 바람직한 행정체계 개편방향에 대한 국회 차원의 종합적인 논의를 이어갈 필요가 있겠음.

개정안에 대하여 행정안전부는, 기초자치단체 설치는 국제자유도시 조성이라는 국가 정책적 목적과의 부합 가능성, 특별자치도 출범 이후 다양한 성과가 있었다는 점 등을 종합적으로 고려할 필요가 있으며, 행정체계 개편에 따른 행·재정적 효과, 제주시 분리에 따른 주민 영향 등에 대한 분석이 면밀하게 이루어져야 하며 개편 후 행정구역도 명확하게 설정되어야 한다는 입장임.

나. 제정안 세부 내용

(1) 동제주시·서제주시 및 서귀포시의 설치

제정안은 현행 행정시인 “제주시”를 폐지하고 기초지방자치단체인 “동제주시” 및 “서제주시”를 설치하고, 현행 행정시인 “서귀포시”를 폐지하고 기초지방자치단체인 “서귀포시”를 설치하려는 것임.



※ 인구는 '24.8 기준

제정안에 따른 기초지방자치단체의 행정구역은 제22대 국회의원 선거구역과 일치하는데, 이에 대해서는 향후 지역사회 의견 수렴과정에서 발생하는 지역의 다양한 의견과 함께 폐치·분합의 대상이 되는 제주자치도 동제주시·서제주시 및 서귀포시의 지리적 위치, 역사, 생활권

의 동일여부, 인구수, 재정여건, 균형발전 필요성 등 제반사정과 폐치·분합에 따른 긍정적·부정적 효과를 종합적으로 고려하여 제정안의 도입여부를 결정할 필요가 있음.

다만, 개정안 검토에 있어서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있어 보임

첫째, 안 제2조의 관할구역 중 자구를 일부수정할 필요가 있음.

안 제2조는 “일도동”을 동제주시의 관할구역으로 규정하고 있는데, 현재 제주자치도에는 “일도동”이라는 행정구역은 존재하지 않으며 “일도1동”과 “일도2동”만 존재하므로 “일도1동”으로 수정이 이루어져야 할 것으로 보임.

또한, “표선면, 안덕면”은 「행정시와 읍면동 및 리의 명칭과 구역에 관한 조례」 상 순서와 일치하도록 “안덕면, 표선면”으로 순서를 변경할 필요가 있음.

둘째, 제정안은 「제주도법」 내 행정시에 관한 규정을 삭제하고 이를 기초지방자치단체인 시·군으로 변경하는 것을 내용으로 하는 「제주도법 일부개정법률안」⁶⁾과 함께 논의·의결되어야 할 것으로 보임.

6) 위성곤의원 대표발의, 의안번호 2200931, 2024.9.2. 행정안전위원회 전체회의 상정

(2) 부칙

제 정 안
제1조(시행일) 이 법은 2026년 7월 1일부터 시행한다.
제2조(법 시행을 위한 준비행위) 관계 중앙행정기관의 장, 제주특별자치도 지사는 동제주시, 서제주시 및 서귀포시 설치를 위하여 필요한 준비행위를 이 법 시행 전에 할 수 있다.
제3조(선거에 관한 특례) ① 이 법에 따라 설치되는 제주특별자치도 동제주시, 서제주시 및 서귀포시(이하 “신설시”라 한다)의 시장 선거는 2026년 7월 1일 전에 실시하는 「공직선거법」 제203조제1항에 따른 선거일에 각각 실시한다. ② 신설시의 의회의원과 제주특별자치도의 의회의원 선거는 2026년 7월 1일 전에 실시하는 「공직선거법」 제203조제1항에 따른 선거일에 각각 실시한다. ③ 제1항 및 제2항에 따라 선거를 실시하는 경우 「공직선거법」 제15조제2항제1호부터 제3호까지 및 제16조제3항 전단에 규정된 “해당 지방자치단체”는 각각 제2조에 따른 관할구역별로 “해당 신설시”로 본다. ④ 제1항부터 제3항까지에 따라 선거를 실시하는 경우 「공직선거법」 제24조의3에 규정된 “자치구·시·군의원선거구획정위원회”는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제38조에 따른 “도의회의원 선거구 획정위원회”로 본다. ⑤ 제1항부터 제3항까지에 따라 선거를 실시하는 경우 제주특별자치도 신설시의 관할구역에서 선출하는 제주특별자치도의 의회의원은 「공직선거법」 제53조제1항제1호 및 같은 조 제2항제4호에도 불구하고 그 직을 그

만두지 아니하고 도의회 또는 신설시 의회선거에 입후보할 수 있다.

제4조(시장의 직 인수위원회에 관한 특례 및 경과조치) ① 「지방자치법」 제105조제2항 및 제10항 중 “해당 지방자치단체”는 “제주특별자치도”로 본다.

② 제주특별자치도 신설시의 시장의 직 인수위원회는 제주특별자치도 행정시장에게 자료·정보 또는 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제5조(처분 등에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 전 종전의 제주특별자치도지사나 그 소속기관의 장이 행한 처분이나 그 밖의 행위는 각각 제2조에 따른 관할구역의 신설시의 시장이나 그 소속기관의 장이 행한 것으로 본다.

② 이 법 시행 전 종전의 제주특별자치도지사나 그 소속기관의 장에게 한 신청·신고나 그 밖의 행위는 각각 제2조에 따른 관할구역의 신설시의 시장이나 그 소속기관의 장에게 한 것으로 본다.

제6조(조례·규칙 등에 관한 경과조치) ① 종전의 제주특별자치도의 조례나 규칙은 신설시의 조례나 규칙이 각각 제정될 때까지 해당 조례나 규칙이 적용되던 지역에 한정하여 계속하여 시행할 수 있다. 이 경우 종전의 제주특별자치도지사의 권한 및 소관 사항 중 법령에 따라 신설시의 장의 권한 및 소관사항에 속하는 사항은 각각 제2조에 따른 관할구역의 신설시 또는 신설시의 장의 권한 및 소관 사항으로 본다.

② 이 법 시행 전에 제주특별자치도나 제주특별자치도의회에서 신설시의 조례나 규칙 제정을 위하여 행한 각종 절차 등은 신설시와 신설시의회에서 진행한 절차 등으로 보며, 그 효력은 신설시와 신설시의회에 귀속된다.

③ 이 법 시행 당시 종전의 제주특별자치도의 일부나 전부를 관할구역으로 정하고 있는 법령의 경우 해당 법령이 개정될 때까지 각각 신설시의 관할구역에 대해서도 적용한다.

제7조(공무원의 임용 등에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 전에 종전의 제주특별자치도 행정시 소속의 공무원은 각각 제2조에 따른 관할구역의 신설시 소속의 공무원으로 본다.	
② 이 법 시행 당시 종전의 제주특별자치도 행정시 소속으로 공무원 채용절차가 진행 중인 경우에는 각각 제2조에 따른 관할구역의 신설시의 공무원 채용절차가 진행 중인 것으로 본다.	
③ 제2항에 따른 채용절차를 진행하는 경우 종전의 제주특별자치도 행정시의 공무원 채용사무는 각각 제2조에 따른 관할구역의 신설시가 승계한다.	
제8조(읍·면·동의 설치에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 종전의 제주특별자치도에 설치된 읍·면·동(洞)은 각각 제2조에 따른 관할구역에 속한 신설시에 설치된 읍·면·동(洞)으로 본다.	

부칙은 제주자치도 행정체제 개편의 시행에 필요한 세부적인 내용을 규정하고 있으며, 주요내용은 다음과 같음.

<부칙 주요내용>

구 분		내 용
시행일		2026. 7. 1. (민선9기 출범일)
준비행위		법 시행 전 기초지방자치단체 설치를 위한 준비행위 가능
특례	선거	2026. 6. 3. 실시(제9회 전국동시지방선거) - 동제주시·서제주시·서귀포시장 및 의회의원 선출
	인수위원회	행정시장에 대해 신설시의 시장 직 인수위원회가 협조 요청 가능한 특례 규정 제주특별자치도에 신설시의 시장 직 인수위원회 설치 가능
경과조치	처분등	종전 도지사의 처분 등은 관할구역에 따라 동제주시·서제주시·서귀포시장이 승계

구 분		내 용
	조례·규칙등	종전 자치도의 조례·규칙 등은 동제주·서제주·서귀포시의 조례·규칙이 제정될 때까지 종전 적용지역에 계속 적용 가능
	공무원	종전 행정시 공무원의 소속 및 채용절차는 동제주·서제주·서귀포시가 승계
	하부행정기관	종전 행정시에 설치된 읍·면·동은 관할구역에 따라 동제주·서제주·서귀포시에 설치된 읍·면·동으로 봄.

다만, 부칙 제3조제5항은 「공직선거법」⁷⁾에도 불구하고 제주자치도의 도의회의원이 그 직을 그만두지 않고 도의회 또는 신설시 의회선거에 입후보할 수 있다고 규정하고 있는데, ① 도의회의원이 모든 신설시의회 의원 선거에 그 직을 가지고 출마할 수 있도록 규정하는 것인지 ② 도의회의원 후보자등록 당시의 선거구를 관할하는 신설시의회 의원선거에만 그 직을 가지고 출마할 수 있도록 규정하고자 하는 것인지를 유사 입법례인 「인천광역시 제물포구·영종구 및 검단구 설치 등에 관한 법률」⁸⁾를 참고하여 명확화 할 필요가 있음.

7) 「공직선거법」

제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원이 그 직을 가지고 입후보하는 경우와 지방의회의원선거와 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방자치단체의 의회의원이나 장이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(공무원의 區分)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(政務職公務員을 제외한다)은 그러하지 아니하다.
- ② 제1항 본문에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 선거일 전 30일까지 그 직을 그만두어야 한다.
4. 지방의회의원이 다른 지방자치단체의 의회의원이나 장의 선거에 입후보하는 경우

8) 「인천광역시 제물포구·영종구 및 검단구 설치 등에 관한 법률」 부칙

제3조(선거에 관한 특례) ④ 제1항 및 제2항에 따라 선거를 실시하는 경우 인천광역시 중구·동구·서

참고로, 현행 「공직선거법」에 의하면 지방의회의원이 당해 지방자치단체의 의회의원에 입후보하는 경우에는 그 직을 유지하고 입후보할 수 있으나, 다른 지방자치단체 의회의원에 입후보하려는 경우에는 선거일 전 30일, 국회의원선거에 입후보하려는 경우에는 선거일 전 90일까지 그 직을 사직하여야 함.

문 의 처
02)6788-5337

구청장 및 중구·동구·서구의회의원은 「공직선거법」 제53조제1항제1호 및 같은 조 제2항제4호에도 불구하고 그 직을 그만두지 아니하고 다음 각 호의 구분에 따른 선거에 입후보할 수 있다.

1. 인천광역시 중구청장: 인천광역시 제물포구 또는 영종구의 구청장 선거
2. 인천광역시 동구청장: 인천광역시 제물포구의 구청장 선거
3. 인천광역시 서구청장: 인천광역시 서구 또는 검단구의 구청장 선거
4. 인천광역시 중구의회의원: 인천광역시 제물포구 또는 영종구의 의회의원 선거
5. 인천광역시 동구의회의원: 인천광역시 제물포구의 의회의원 선거
6. 인천광역시 서구의회의원: 인천광역시 서구 또는 검단구의 의회의원 선거