

제주형 행정체제 모델 구축을 위한 광역-기초간 창의적 기능배분 모델의 방향과 전략

제주형 행정체제개편 실효성 확보방안 기획세미나

- 일시 : 2023년 12월 7일(목) 14:00 ~
- 장소 : 제주연구원 윗세오름(3층 대강당)

프로그램

순서	시간	내용	
개회식	14:00 ~ 14:10	개회사 및 참석자 소개	
		인사말(양덕순 제주연구원장)	
		기념촬영 및 자리정돈	
발제	14:10 ~ 14:40	주제 : 제주형 자치계층제 개편에 따른 기능배분 대안 발제자 : 하혜수 경북대학교 행정학과 교수	
휴식	14:40 - 14:50	휴식 및 장내 정리	
패널토론	14:50 - 15:30	좌장	양덕순 제주연구원장
		패널	이정엽(제주특별자치도의회 행정자치위원회의원) 최지민(한국지방행정연구원 연구위원) 박훈석(제민일보 논설실장) 좌광일(주민자치연대 사무처장) 강창민(제주연구원 선임연구위원)
플로어톤	15:30 ~ 16:00	질의응답	
폐회	16:00 ~		

인사말씀



안녕하십니까?
제주연구원장 양덕순입니다.

민선8기 제주도정은
제주형 행정체제 모델 도입을 핵심공약으로 제시하고
출범 이후 1여년 간
도민사회 공감대 확산을 위해 노력해 오고 있습니다.

우리 연구원에서도
제주형 행정체제개편의 필요성과 당위성에 대한
도민 이해를 높이기 위해 토론회를 개최하는 등
도정의 노력에 힘을 보태왔습니다.
그 결과, 도민들의 행정체제개편 필요성에 대한 인식은
어느정도 제고되었다고 생각합니다.

이제 다음 단계의 주요 이슈는
이러한 공감대를 바탕으로
향후 실행력 확보를 위한
핵심전략을 구상하고 로드맵을 설정하는 것이
중요한 과제라고 생각합니다.

따라서, 이번 토론회는
제주형 행정체제 모델의 현실적 구상을 위한
기본방향을 논의하기 위해 마련되었습니다.
특히, 광역자치단체와 기초자치단체 간 기능 및 사무배분에
대한 창의적이고 선도적인 방안을 모색하고자 합니다.

또한, 오늘 토론회에 참석해주신
참석자분들의 다양한 의견을 수렴하여
도민사회에 명확한 로드맵을 제시하기 위한
발판 마련의 기회로 삼고자 합니다.

여기서 잊지 말아야 할 것은
행정체제개편에 대한 판단 주체는
도민이 되어야 한다는 것입니다.
도민이 주인임을 인식하는 것은
그 어떤 가치보다 우선시 되어야 합니다.

이번 토론회를 통해
제주형 행정체제개편의 실행력 확보를 위한
현실적이고 창의적인 해안을 도출하는
자리가 되길 기대합니다.

끝으로 토론에 참여해주신
이정엽 제주특별자치도의회 행정자치위원회위원장님,
최지민 한국지방행정연구원 연구위원님,
박훈석 제민일보 논설실장님,
좌광일 주민자치연대 사무처장님,
강창민 제주연구원 선임연구위원과
이 자리에 참석해주신 모든분들에게
감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2023년 12월 7일

제주연구원장 양 덕 순

제주형 자치계층제 개편에 따른 기능배분 대안

河慧洙

(경북대 교수, 전 한국지방행정연구원장)



목차

1. 서론
2. 자치계층제 개편 대안
3. 제주자치도 기능배분 대안
4. 결론

1

서론

3

1-1. 제주특별자치도의 당면 과제

❖ 제주자치도의 현황

- 2006년 제주특별자치도 출범: 고도의 자치권과 특례 부여
- 자치계층제: 도-시군(4개) 2층제에서 도 중심 단층제로 전환

❖ 제주자치도의 문제점

- **제왕적 도지사:** 고도의 자치권과 7단계 개선으로 도지사 권한 강화 --- 도의회의 감사위원장 동의권과 권한 특례로는 효과적인 견제 미흡
- **주민자치 기능 약화:** 주민직접민주제 3종 세트(주민발의, 주민투표, 주민소환)에도 불구하고 기초자치단체의 부재로 주민자치와 협치 저하
- **민원처리 지연 가능성:** 생활자치를 담당할 시군의 폐지로 주민들의 민원이 도지사의 결심을 받아 처리되면서 지연, 왜곡, 비효율 가능성 증대

1-2. 제도적 여건 변화(1)

❖ 지방자치법 전부개정(2022년)

- 기관구성 다양화: 대립형, 통합형, 전문가 영입형 등
- 제주특별자치도는 2016년 1월 25일부터 기관구성 다양화 규정 신설

지방자치법 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례) ① 지방의회와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.

제주특별법 제8조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) ① 「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 **따로 법률로 정하는 바에 따라** 제주자치도의의회와 집행기관의 구성을 달리할 수 있다.

1-2. 제도적 여건 변화(2)

❖ 주민투표법 개정

- 2022년 전자투표제 도입: 직접투표, 우편투표, 전자 투표 가능
- 전자투표제에 관한 법률 필요

❖ 강원자치도와 전북자치도

- 강원자치도는 2023년 7월 출범
- 전북자치도는 2024년 1월 예정
- 자치2층제 유지하면서 시군 특례

주민투표법

제18조의2(전자적 방법에 의한 투표·개표) ① 제18조에도 불구하고 지방자치단체의 장은 --- 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 정보시스템을 사용하는 방법에 따른 투표(이하 "전자투표"라 한다) 및 개표(전자개표"라 한다)를 실시할 수 있다. (이하 생략)

2

자치계층제 개편 대안

7

2-1. 자치계층제 개편 시 고려요인(1)

자치계층제와 특별자치도

- 자치계층제 개편이 특별자치도의 기본 전제인지에 대한 논란 존재
- 계층구조개편만으로 지방행정체제의 특수성 상실 단정 곤란
- 특별자치도와 계층구조개편 동시 추진: 제주특별법 제정으로 강력한 권한 보장 --- 특행기관 이양, 국제자유도시 등 다양한 특례 보장

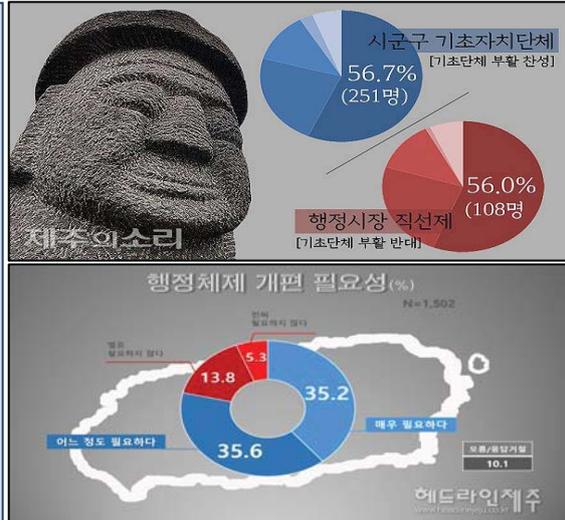
※ **지방행정체제의 개념:** 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 시도-시군구 간 기능배분체계(지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제2조)

※ **제주자치도 특례 근거:** 지방행정체제의 특수성(지방자치법 제197조), 강원자치도와 전북자치도에 지방자치법 근거 부재

2-1. 제주계층제 개편 시 고려요인(2)

주민자치의식

- 도지사의 과도한 권한 보유: 인사, 재정, 산업, 자치경찰, 특행기관 등
- 도의회의 견제 능력 부족(**자치계층제 개편 필요 70.8%, 10.4**)
- 주민 의견: 주민자치 약화, 효능감 저하(**시장직선제와 기초부활, 8.21**)
- 주민투표와 주민소환제: 제도 문턱 높고 실효성 의문



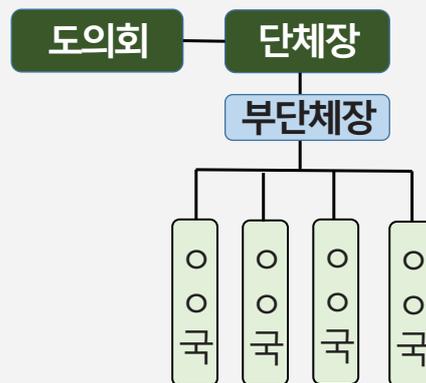
2-2. 개편대안1: 행정시장 직선제

❖ 대안 내용

- 법인격을 가진 시의회 부재(도의회에서 의결권 행사)
- 주민 직선 시장: 도조례에 의한 조직과 인사 등 권한 행사

❖ 특징과 한계

- 주민참여 및 민원처리 개선
- 도조례에 의한 위임된 기능 수행(사무 배분 등 자치권의 제약)



<행정시장 직선제>

2-3. 개편대안2: 기초자치단체

❖ 대안 내용

- 기관대립형의 기초자치단체 설치
- 지방의회: 법인격과 조례제정권
- 기초단체장: 조직, 인사, 조세권 보유

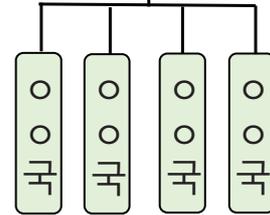
❖ 특징과 한계

- 주민참여 등 풀뿌리 자치 강화
- 광역과 기초 간 갈등과 대립(제주특성을 고려한 기능 배분 필요)

기초의회

기초단체장

부단체장



<기초자치단체>

3

제주자치도 기능배분 대안

3-1. 제주자치도 기능배분 기본 방향

❖ 행정시장 직선제의 기능배분

- 법인격이 없는 행정기관으로 지방자치법에 의한 사무 이양 불가
- 제주특별자치도 조례에 의한 사무 위임 가능

❖ 기관대립형 기초자치단체 부활

- 지방자치법의 광역-기초간 기능배분 원칙에 의한 사무 배분 가능
- 제주자치도의 특례와 지역특성에 대한 추가적 고려 가능

❖ 제주자치도 기능 배분의 방향

- 기관대립형 기초자치단체 부활을 전제로 기능 배분 대안 검토
- 제주자치도의 특성을 고려한 제주형 기능 배분

3-2. 제주자치도 기능배분 원칙

일반적 기능배분 원칙

- 중복금지: 주민편익 증진과 집행 효과를 위한 중복 배분 지양
- 보충성 원칙: 주민생활과 밀접한 사무는 기초, 광역 순으로 배분
- 포괄이양: 자기 책임의 종합 처리를 위한 관련 사무의 일괄 이양

제주자치도 기능배분 원칙

- 제주자치도: 국제자유도시 기반 조성, 국가이양사무(특행기관), 국가사무(장관의 권한, 도지사 권한)나 특별법과 시행령 규정
- 기초단체: 주민생활과 밀접한 사무, 지방자치법의 기초사무, 도지사 권한이면서 조례 규정 사무

3-3. 제주자치도 사무배분 기준

❖ 일반사무에 대한 제주도-기초단체간 배분

- 지방자치법 제14조에 규정된 광역과 기초 간 기능 배분 기준 적용
- 주민복지, 산업진흥, 지역개발, 문화체육 등에서 공동사무 발견

❖ 특례사무에 대한 제주도-기초단체간 배분

- 국가 또는 제주도의 권한이면서 특별법과 시행령으로 정한 사항
- 국가 또는 장관의 권한이면서 특별법과 시행령으로 정한 사항
- 도지사의 권한이면서 특별법과 시행령으로 정한 사항
- 제주도의 권한이면서 조례로 정한 사항
- 도지사의 권한이면서 조례로 정한 사항/단순히 조례로 정한 사항
- 제주도(지사) 권한이면서 조례 사항과 단순 조례 사항은 이양 또는 위임

3-4. 일반사무: 기초자치단체 사무 예시(1)

주민복지 기능

- 주민복지시설/주민건강증진
- 생활보호대상자 지원
- 노인/아동/장애인/청소년/여성 복지
- 공공보건의료기관 설립운영
- 전염병 예방 접종
- 묘지/화장장/봉안당 운영
- 공공접객업소 위생
- 청소/생활폐기물 수거처리
- 지방공기업 설치 운영
- 읍면동 주민자치센터 운영

산업진흥기능

- 농업용수 개발
- 농수축산물/임산물 생산 지원
- 농기계/비료/농약 등 농자재 공급
- 복합영농기획단 설치 운영
- 농어촌 소득원 개발
- 산림경영/축산진흥/가축전염병 예방
- 지역산업 육성 지원
- 소비자 보호시책 시행
- 지방중소기업 육성 세부계획 수립
- 지역특화산업/민속공예품 산업

3-4. 일반사무: 기초자치단체 사무 예시(2)

지역개발 기능

- 지역개발사업/지방공업단지 개발
- 지방토목건설공사 시행
- 시군 도로관리/주차장 정비
- 주거생활환경 개선 실천계획
- 농어촌 주택개량 사업
- 지역환경보전/하천정화/소하천정비
- 상수도사업/소규모 급수시설
- 시군립공원/도시공원/유원지/관광지
- 지방제도사업
- 시군방재계획 수립 집행

문화체육 기능 등

- 유아교육/초중등 공립학교
- 공공도서관/문고 설립 운영
- 도 지정 및 등록 문화재 관리
- 지방문화/예술진흥
- 지방문화/예술단체 설치 운영
- 시군 민방위 계획 작성
- 국제기구/행사/대회 유치
- 외국 지자체와 친선결연 추진

3-5. 특례사무: 제주자치도 특례

사무배분 판단 기준

- 근거 규정(특별법, 조례)과 권한주체(장관, 도지사) 및 광역사무 여부 고려
- 장관의 권한 사무: 규제자유화 등
- 도지사의 권한이라도 특별법 규정 사무: 기관 구성 특례 등
- 광역단위사무: 교육자치와 경찰자치 등

제주자치도 특례사무 예시

- 지방의회와 집행기관 구성 특례(도지사, 특별법)
- 규제자유화 추진(장관, 특별법), 구체적인 사항(도조례)
- 특행기관 이양 및 설치(장관, 특별법)
- 교육자치 특례: 교육위, 교육의원, 교육감(광역단위, 특별법)
- 지방교육재정교부금(장관, 특별법)
- 자치경찰 사무(광역단위, 특별법)

3-6. 특례사무: 국제자유도시 특례

사무배분 판단 기준

- 근거 규정(특별법, 시행령, 조례)과 권한 주체(국가, 장관, 지사, 교육감) 고려
- 국가의 권한 사무: 제주국제자유도시 개발 센터 등
- 장관의 권한 사무: 제주첨단과학기술단지 등
- 도지사의 권한 중 특별법과 시행령 사무: 제주투자진흥지구지정 등
- 조례 사항이지만 광역 적합 사무: 유아 교육 특례 등

국제자유도시 특례

- 국자자유도시 개발계획 수립(도지사, 특별법과 시행령)
- 제주첨단과학기술단지(장관, 특별법)
- 제주투자진흥지구(도지사, 특별법과 시행령)
- 국제자유도시 개발센터(국가, 특별법)
- 유아교육 특례(도교육감, 도조례)
- 영어교육도시 조성(국가 또는 제주도, 특별법)

3-7. 특례사무: 산업발전 및 자치분권 특례

사무배분 판단 기준

- 국가의 권한 사무는 이양 불가. 관광산업 육성과 진흥(국가, 특별법) 등
- 장관의 권한 사항은 이양 불가. 관광지 조성계획 특례(장관, 특별법) 등
- 도와 지사의 권한도 특별법 규정 사무는 이양 불가. 중소기업지원특례(도지사, 특별법)
- 도지사 권한과 조례 사항 중 일부 사무 이양 검토 가능. 수산자원 관리 등

기초이양 가능 사무 예시

- 관광숙박업의 등급지정(도지사, 조례)
- 향토문화관광지구(도지사, 조례)
- 농업진흥지역 지정(도지사, 조례)
- 풍력자원의 공공적 관리(도지사, 조례)
- 국민건강 증진 특례(도지사, 조례)
- 관리보전지역 행위제한(도지사, 조례)
- 사회적 기업 특례(도지사, 조례)
- 도시 및 주거환경정비(도지사, 조례)
- 자동차 관리 특례(도지사, 조례)
- 옥외광고물 관리 특례(도지사, 조례)

3-8. 사무 배분 방식

사무 배분 방식

- 기본적으로 제주자치도와 기초단체간 사무배분은 시나리오3이 적절하다고 판단
- 일반적으로 기초단체 사무는 개별법으로 정하고 있기 때문
- 제주특별법으로 정한 사무에 대해서는 도조례를 통해 이양 또는 위임 가능

세 가지 시나리오

- 시나리오1: 국가-도의 배분은 제주특별법, 도-기초 배분은 도조례(근거는 특별법으로 규정)
- 시나리오2: 국가-도는 특별법, 국가-기초는 개별법으로 규정
- 시나리오3: 국가-도는 특별법, 국가-기초는 개별법, 도-기초는 도조례로 규정

4

결론

4-1. 종합 정리

사무배분의 기본 방향

- 기본적으로 광역-기초간 사무 배분은 지방자치법의 기준을 따르되 제주도 특성 고려
- 제주특별법으로 지방자치법상 사무배분 특례 근거를 마련하고, 도조례를 통해 기초단체에 이양 또는 위임 결정

제주특별법 특례 사무

- 국제자유도시, 국가 이관 사무(특행기관 사무), 국가사무(장관 사무), 도지사(특별법과 시행령), 조례 사항 중 광역 적합 사무
- 지방교부세 특례: 3% 정률은 광역분과 기초분이 통합된 것이므로 특별법으로 일괄 받더라도 도분과 기초분으로 나눌 필요 있음

4-2. 대안에 따른 상이한 사무 배분

대안에 따른 사무배분

- 주민투표 부의 방식: 찬반 또는 두 가지 대안 선호 여부
- 행정시장 직선제와 기초자치단체 대안에 따라 기능 배분 상이
- 일행정시장 직선제: 위임 사무 중심, 일부 사무 제한(자치구 사례)
- 기초자치단체 부활: 일반사무와 특례사무로 구분 배분



사무배분의 大前提: 대안 선택이든 사무 배분이든 국제자유도시를 훼손하지 않아야 한다

제주특별법 제1조 제주도의 지역적, 역사적, 인문적 특성을 살리고 --- 실질적인 지방분권을 보장하고, -
-- 국제자유도시를 조성함으로써 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지한다

