세계지방자치동향

지방행정

- (한국) 제주 및 세종 특례 제도의 발전 방안
- (일본) 일본 지자체의 정책넛지의 현황과 과제
- (독일) 독일 슈투트가르트 광역연합의 현황과 의의

지방재정

- (미국) 캘리포니아 주(州) 스탁턴 시(City of Stockton) 씨드 정책 (SEED Program: Stockton Economic Empowerment Demonstration) – 보편적 기본 소득 보장 프로그램

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

제주 및 세종 특례제도의 발전 방안[1)]

서론

- 지방자치 부활 이래 광역단위 특례제도는 제주특별자치도와 세종특별자치시를 대상으로 적용되어 왔음
- 문재인 정부에서는 제주특별자치도와 세종특별자치시에 대한 성과 제고를 위하여 「제주·세종형 자치분권 모델 구현」을 분권 과제로 채택하고, 각기 다른 개선전략을 모색하고 있음
- 제주특별자치도에 대해서는 고도 분권을 확보하여 자치분권의 완성 모델을 확보하고 세종특별자치시에 대해서는 선택적인 맞춤형 자치 모델을 구현하는 것임
- 제주특별자치도는 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 제정으로 세종특별자치시는 2010년 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」의 제정으로 출범하였음
- 이후 특별자치시·도를 대상으로 다양한 평가를 통하여 특례적용의 성과와 발전전략을 지속해서 수립하여 왔음
- 제주 및 세종의 특례제도가 어떻게 활용되고 있는지 평가하고 그 결과를 근거로 특례제도를 내실화할 수 있는 방안을 모색하도록 함

특례제도의 평가

- **제주**
  - 제주특별자치도의 권한 특례는 크게 보면, 시범도의 특성에 기초한 자치권한 이양특례와 특별도의 특성에 기초한 특정사무 이양특례 등으로 구분할 수 있음
  - 제주특별자치도의 시범도 특성에 기초한 사무특례와 입법특례는 전반적으로 지방분권과 관련된 권한의 이양에 초점을 두고 있음
  - 지방의회와 지방조직, 지방재정, 자치경찰 및 특별지방행정기관 이관 등 지방자치의 심화를 위해 지방자치단체로 사무이양이 필요한 제반의 권한들을 제주특별자치도에 우선적으로 적

1) 한국지방행정연구원의 2020년 행정안전부 정책과제 '제주특례제도의 내실화 방안 연구' 결과물 일부를 발췌하여 작성하였음

용한 특별자치권한에 관한 특례부여임

- 제주특별자치도의 특별도 특성에 기초한 특례는 대체로 국제자유도시의 추진에 필요한 권한의 이양에 역점을 두고 있음
- 1차 산업과 관광산업, 교육산업, 의료산업 등 제주의 지역적 특성에 기초한 역점산업들의 추진에 필요한 제반 자치 권한들을 제주특별자치도에 이양하는 특례부여임
- 제주특별자치도의 자치권 실현을 위해 이양된 사무에 대한 실효성 측면에서 이양 권한의 활용 현황을 살펴볼 수 있는데 제도 개선 1~6단계를 거치며 이양된 사무 건수는 총 5,240건으로 집계되었음
- 6단계까지 이양된 총 5,240건의 사무 중 2020년 현재 최종적으로 활용된 권한은 4,465건으로 나타났음
- 핵심 쟁점별로 활용이 미흡한 이유를 살펴보면 중앙부처의 후속 조치 미흡, 활용 여건 미성숙, 전국 공통기준 적용, 일부 특례 실효성 미흡, 대체 사업 추진, 전문 인력 부족, 소극적 활용이 필요한 경우 등으로 제시되었음

• 세종

- 현행 세종시법은 총 30조로 구성되며, 특별자치시로서의 지위 특례, 사무위탁 특례, 조직 및 인력 특례, 재정특례, 감사특례 등을 규정하고 있음

| 표 1 | 세종시법 특례 주요 내용

구분	조항	주요내용
지위 특례	제3조	세종특별자치시 행정 특수성을 반영한 입법, 행정적 조치 관련 특례 사항
	제6조	정부의 직할로 설치하되, 관할 지방자치단체를 두지 않음
	제13조	중앙행정기관의 장은 세종특별자치시에 지역개발 및 시책에 대한 행·재정적 특별 지원과 우선 지원이 가능할 수 있는 특례 규정
사무 위탁 특례	제11조	시장 또는 시교육감은 소관 사무와 법령에 따라 위임된 사무 일부를 다른 지방자치단체나 그 장 또는 교육감에게 위탁하여 처리할 수 있도록 규정
조직 및 인력 특례	제15조	행정기구 설치 및 지방공무원 정원을 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시 조례로 규정
	제16조	인사교류 방법 및 교류 대상자에 대한 지원을 시 조례로 규정
재정 특례	제12조	총세출 예산액의 일정비율을 지역격차 해소 사업에 투자해야 함을 규정 지역균형발전사업의 대상지역 및 총세출예산액에 대한 지역균형발전사업을 위한 사업비 비율 등에 관하여 필요한 사항은 시 조례로 정함
	제28조	국가균형발전특별회계 계정설치 특례
	제29조	지방자치단체기금관리 특례
감사 특례	제21조	감사위원회의 설치와 그 직무처리에 관한 특례
	제23조	감사위원회 사무국의 조직과 직무수행 및 운영에 관한 시 조례로의 규정 가능성

자료: 국가법령정보센터, 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(시행일자: 2022.01.13.)

- 전체적으로 세종특별법의 특례규정이 제주특별법의 특례규정과 비교하여 훨씬 적은 것을 확인할 수 있음
- 세종특별자치시의 경우 균형발전 및 자치분권의 선도도시를 구현한다는 국정 방향에 맞추어 행정기구 및 인력 설계에 있어서 자율성을 강화하려는 정책적인 노력에도 불구하고 특별자치시로서 갖는 특례가 거의 활용되지 못하고 있음

특례제도 발전 안

• 특례 활용의 전국적 확산

- 제주특별자치도와 세종특별자치시는 다른 광역시·도와 비교하여 특수한 지위를 부여받았음
- 앞으로 특례 활용에 있어서 성공사례를 도출하여 전국 확산 기조를 마련하여야 함
- 세종특별자치시 및 제주특별자치도에서 활발하게 활용하고 있는 권한과 성공적으로 집행되고 있는 사업들을 지속적으로 발굴하여 전국화하는 확산과정이 필요함

• 법체계 정비

- 지방자치제도 전반에 관해서는 지방자치법 전부개정의 내용이 적용되고, 제주특별자치도와 세종특별자치시의 특수성이 보장되어야 할 분야에 있어서는 제주특별법과 세종시법의 적용을 받아야 할 것
- 주민조례발안 청구제도와 청구권 기준연령 완화는 지방자치법 전부개정에 따라 제주특별법과 세종시법의 개정이 필요함
- 특수성이 보장되어야 할 특별법상 특례 조항들을 세부적으로 체계화하여 선진국들과 같은 글로벌 수준에 맞는 지방분권 체제로 발전시킬 수 있도록 하여야 함

• 중앙정부 소관부서의 명확화

- 현행 제주특별법은 행정안전부와 국토교통부 공동 소관으로 되어 있으며, 제도 개선은 국무조정실 제주지원단에서 주도적으로 추진하고 있음
- 법 관리체계가 나누어져 있기 때문에 중앙부처 입장에서는 제주특별자치도와 협력에 있어서 어려움을 경험하고 있음
- 제주특별자치도에 이양된 권한의 활용성을 강화한다는 측면에서 일원화된 관리체계를 고려해 볼 필요가 있음

• 실험적 주민발안제도 활용

- 지방자치법 전부개정에서는 주민이 지방자치단체의 조례를 제·개정하거나 폐지를 청구할 수

있도록 주민조례 발안제를 마련하고 있음

- 현재의 복잡한 구성을 단순화한 특별법 개정안을 마련하여 지방분권 강화를 위한 자치입법권 자율화 방식을 제안함
- 현실적으로 특별법의 내용이 세부적으로 실행력을 갖추도록 하기 위해서 주민 참여로 개정법안을 제안하도록 하는 주민발안제도를 실험하도록 유도해 볼 수 있음
- 주민들이 각 읍·동별로 특별법 개정위원회를 구성하거나 이에 참여하기를 원하는 대표들을 각 동별 또는 시·도의회의원 선거구별로 선발하여 1~3개월 활동한 후에 법률안 초안을 작성하도록 함
- 전문가 및 주민들과 공청회를 거쳐 초안을 세부적으로 재정리하도록 한 후, 지방의회의 승인과 함께 시·도지사가 게시하여 주민 전체의 찬반투표로 결정하는 방식도 고려해 볼 수 있음

박재희

(한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원)