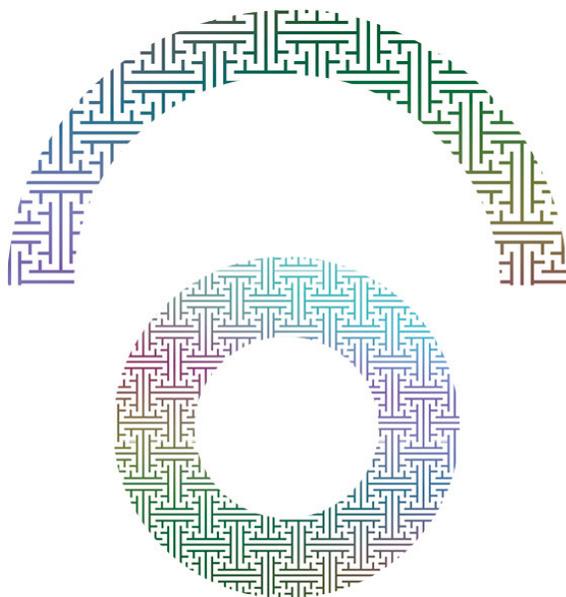


헌법에 기초한 특별자치 외국사례 조사 및 제언



연구진

안영훈(한국지방행정연구원 연구위원)

박해육(한국지방행정연구원 연구위원)

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

- 제주특별자치도 특별법의 입법체계 개선 연구 필요
 - 2006년 2월 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’(이하 제주특별자치도 특별법)의 제정 취지에 맞는 비전 달성 필요
 - 제주도는 2006년 제주특별자치도 지위를 갖고 중앙권한의 지방이양 절차와 제주특별자치도 특별법에서 명시한 분야별 사무이양 추진
 - 국무조정실 ‘제주특별자치도 지원위원회’의 사무이양 제안 등을 거쳐 현재 제5단계 사무이양으로 제주특별자치도 자치권 확대를 이행
 - 그러나 여전히 제주도 국제자유도시 조성을 위한 비전 달성에 미흡

- 제주특별자치도의 지위와 역할에 맞는 고도의 자치권 강화 방안이 필요
 - 이에 제주특별자치도법 취지에 맞는 자치권한을 이양받고 이를 이행하기 위한 동력을 얻기 위해서는 제주특별자치도로서의 고도의 자치권 강화의 필요성이 대두되어 다음과 같은 연구가 필요하게 되었음
 - 헌법에 기초한 외국의 특별자치 사례 연구
 - 특별자치 분권정책 추진 사례
 - 기본법, 분권체계, 단계별 운영 등
 - 특별자치제도의 헌법적 근거 타당성 등 검토
 - 특별자치 분권적 요소의 헌법도입 방안
 - 제주특별자치도에 대한 시사점과 제언
 - 주요 검토 분야
 - 특별자치도의 지위, 조례입법 범위, 국·지방세 등

2. 주요 연구내용

- 제주특별자치도의 특별법에 따른 행정체제 특수성에 근거한 특별자치
 - 제주특별자치도법상 규정으로 본 “제주자치도의 행정체제 특수성”
 - 제주특별자치도법 제1조 제정 목적에 따르면, “중전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성”하여 국가발전에 이바지하기 위함임
 - 이 법 취지에 따르면 제주자치도는 “실질적 지방분권으로 고도의 자치권을 보장하고, 행정규제의 완화, 국제기준의 적용”을 통해서 “국제자유도시”를 조성하기 위해 특정지역인 “중전의 제주도에 제주특별자치도를 설치”하도록 한 것이 제주자치도의 “행정체제 특수성”이라고 할 수 있음
 - 정리하면, 제주자치도의 행정체제 특수성을 법적으로 부여하기 위하여 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(제주특별자치도법)을 제정하였고, ‘행정체제 특수성’ 부여 근거로서, 제주특별자치도는 “중전의 제주도의 관할구역”을 근거지로(동법 제7조제2항) 정부의 직할로 설치되었으며(동법 제7조제1항), 관할구역에 시군을 두지 않고 행정시의 설치·폐지 등은 도조례로 자율적으로 운영체계를 정하고(동법 제10조), 또한 제주특별자치도의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등에 대하여 일반법의 적용보다 “우선하여 적용”받을 수 있는 특례를 가짐(동법 제6조 제1항)
 - 제주특별자치도는 중전의 제주도 지역인 제주자치도를 국제자유도시로 조성·발전시키기 위하여 실질적인 지방분권을 보장하는 고도의 자치권 부여, 행정규제의 완화, 국제기준의 적용을 받는 정부직할의 행정체제의 특수성을 가진 지방자치단체임

□ 주요 지방자치 선진국에서 인정하고 있는 특별자치 사례 및 헌법적 근거

- 외국의 헌법 사례로 볼 때, 일본의 경우는 헌법에서 ‘특별자치’에 대한 명문 규정을 두고 있지 않지만, 프랑스 등 유럽국가들의 경우, 지리적·역사적·문화적 등의 특성에 따라서 특례적 지위를 부여한다는 점을 헌법에 명시한 후, 이를 구체적인 법률로 권한을 명문화하였음
- 특히, 스페인과 이탈리아는 지역정부의 자치입법권에는 자치조직권 및 사무 권한을 자율적으로 행사할 수 있도록 하였고, 프랑스도 이와 유사한 자치권 확대를 위하여 스페인·이탈리아와 마찬가지로 제2차 법률제정권 등 지방자치단체의 법규명령권을 제정할 수 있는 지위를 헌법에 명문화하여 부여하고 있음
- 지역정부 등 지방자치단체에 대한 자치재정권도 헌법에 보장하였고, 스페인의 지역정부에 대해서는 조세징수권 및 세율조정권 등도 헌법에서 명시하고 있음

□ 주요 지방자치 선진국에서 제주특별자치도 특성과 유사한 사례연구 필요

- 영국 스코틀랜드 법, 런던광역시법, 스페인의 카탈루니아 지역정부-바르셀로나 시정부와 관련된 <스페인 헌법-스페인 지방자치법-스페인 카탈루니아 지역정부 기본법> 등을 참고할 수 있음
- 제주특별자치도 특례에 관한 법에서 부분적으로 제주특별자치도의 행정기관 운영체계 및 지방의회 운영, 지역사안에 대한 주민투표 방식 등 다양한 기관운영 관련법제 등이 규정되어 있음
 - 기존의 제주특별자치도 특별법에서 특례로 부요한 내용들을 재정리하여 뉴욕시 헌장, 영국 지방정부 헌법과 같은 체계로 재구성하고,
 - 국회로부터 이의 내용들을 총체적으로 승인받아 실질적인 ‘제주특별자치도 (광역자치단체) 법’으로 제·개정 하는 방안을 연구하는 것이 필요함
- 예를 들면, 스코틀랜드 지역정부의 경우 영국 국회가 우선적으로 입법권을

가진 분야를 제외하고 지역정부에 이양된 분야에 관련된 사무수행에 있어서 지역의회의 “제2차 법률제정권(Secondary legislation)”을 부여한 입법적 특례를 규정하고 있는데, 이는 우리나라 제주특별자치도에 특별법을 제정하여 사무특례를 부여하고 있는 것과 같은 방식임

□ 우리나라에의 적용 가능성이 높은 사항

- 우리나라도 앞으로 지방자치권 확대·강화를 위해서는 영미법 체계를 변형하여 적용하고 있는 대륙법계의 이탈리아·스페인과 같은 유형을 고려해 볼 수 있음
 - 이들 나라는 헌법에서 지역정부에게 주정부와 같은 광역적 권한을 부여하고 있고, 그 지역정부의 「기본조례」로 관할지역 내의 기초자치단체들에 공통적으로 적용하도록 제도의 기본 틀을 규정하였음
 - 관할 지역 내의 각 기초자치단체들은 나머지 세부사항에 대해서는 자율적으로 개별조례로 제정·운영함
 - 예를 들면, 기관구성 다양화 제도 운영을 도입하기 위해서 일단계는 지역정부 수준에서 (단체장, 지방의원 등) 선출직의 임기와 선출방식 등 선거제도, 주민투표제 운영범위 등을 동일하게 규정하도록 함
 - 그리고 나머지 세부사항은 자치단체들의 조례로 결정하여 다양화를 보장하게 하는 방식을 채택하면 됨. 그렇게 되면, 결과적으로 지역적 정체성과 광역적 협력기제 등은 최대한 살리고, 기초단위에서는 지역공동체 특성에 맞도록 집행부의 조직 및 운영체계를 개별적으로 다양하게 정할 수 있게 하면 됨

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구의 내용 및 연구방법	5
1. 연구의 주요 내용	5
2. 연구 방법론	6
3. 본 연구의 주요 대상 사례	7
제2장 제주특별자치도의 지위와 권한 및 자치권 한계에 관한 이해	9
제1절 제주특별자치도의 지위와 권한 범위	11
1. 제주특별자치도의 법적 지위와 특례적 권한	11
2. 제주특별자치도의 현재 지위와 특례의 실체	14
3. 제주특별자치도 관련 ‘특별자치’의 실체적 의미 분석	15
제2절 제주특별자치도 자치권의 현황 및 확대 필요성	22
1. 제주특별자치도 자치권의 확대 상황	22
2. 제주특별자치도 자치권의 법적 한계 상황	23
3. 제주특별자치도 자치입법권의 확대 필요성	26



제3장 제주특별자치도 자치권 확대를 제안한 기존연구 검토 31

- 제1절 제주특별자치도법 분법방향 연구내용 ... 33
- 제2절 제주특별자치도 자치권 확대를 위한 헌법개정 연구내용 36
 - 1. 배경 36
 - 2. 각 연구자들이 제안하고 있는 헌법개정 방안... 37

제4장 제주특별자치도 자치권 확대 연구를 위한 주요 유사사례 분석 43

- 제1절 헌법과 지방자치법 간 관계로 본 주요국의 자치분권체계 검토 45
 - 1. 일본 지방분권체계 46
 - 2. 프랑스 지방분권체계 48
 - 3. 스페인 지방분권체계 50
 - 4. 이탈리아 지방분권체계 52
 - 5. 영국 지방분권체계 53
 - 6. 미국 지방분권체계 54
 - 7. 주요 선진국 자치분권체계의 시사점 57
- 제2절 제주특별자치도와 유사한 특례적 지위의 지방정부 사례 검토 62
 - 1. 프랑스의 특례적 지역정부: 해외영토와 코르시카 62





- 2. 스페인의 특례적 지역정부: 카탈루니아 · 65
- 3. 이탈리아의 특례적 지역정부: 시칠리아 · 70
- 4. 영국의 특별자치지역: 스코틀랜드
지역정부 76
- 5. 포르투갈의 특별자치지역: 마데이라,
아조레스 85
- 6. 핀란드와 덴마크의 특별자치지역 87
- 7. 외국 사례의 시사점 89

제5장 제주특별자치도 자치권 확대를 위한 주요

- 정책제언 93
- 제1절 제주특별자치도 자치권 확대를 위한 법체계
개정 방향 95
 - 1. 법체계 개정 필요성 95
 - 2. 법체계 등 개선 기본방향 97
- 제2절 제주특별자치도 자치권 확대를 위한 법체계
개정 전략 99
 - 1. 대륙법계 국가에서 지역정부의 자치권
확대 과정 99
 - 2. 영미법계 국가에서 지역정부의 자치권
확대 과정 100
 - 3. 주요 선진국들의 지방자치권 확대 전략 · 105
- 제3절 제주특별자치도 자치권 확대를 위한 제도
개선안 106

부록: 싱가포르 도시국가의 행정 및 조세 체계 .. 112

참고문헌 128



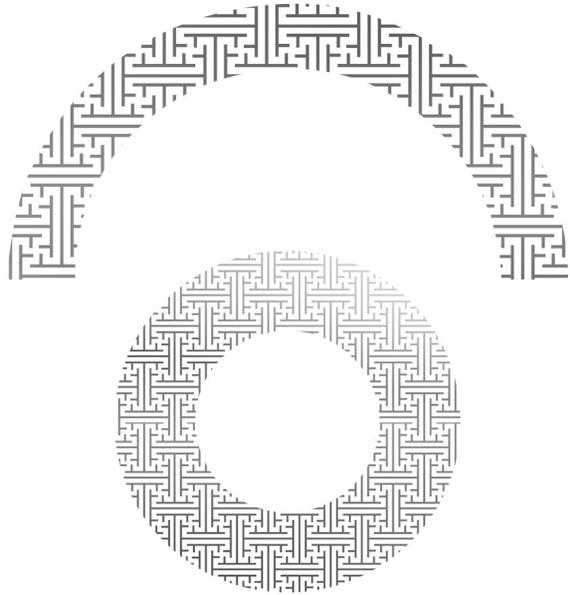
표 차례

<표 1> 각국의 지방자치법 체계 비교표	45
<표 2> 뉴욕 주정부의 지방자치 관련법률	56
<표 3> 각국의 헌법상 지방자치권 보장에 관한 관련 조항	60
<표 4> 스코틀랜드 지역정부의 사무특례 체계	81
<표 5> 지역정부 중심의 특례제도 비교	84
<표 6> 뉴욕시의회는 자치입법권에 근거한 사무권한의 범위	103
<표 7> 뉴욕시 차터와 제주특별자치도 특별법 간 일부조문 내용 비교	110

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 연구방법



제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

- 제주특별자치도의 지위
 - 제주특별자치도는 2006년 2월 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’(이하 제주특별자치도법)을 제정하면서 탄생되었고, 이는 제주도의 특성에 맞는 국제자유도시 조성을 위한 비전을 효과적으로 달성하기 위함임
 - 동시에 이러한 목적을 달성하기 위한 수단으로서 제주도를 지방자치법 제2조 제1항의 1에서 ‘특별자치도’의 법적 지위를 명시하여, 2006년의 제주특별자치도법을 뒷받침하였음
- 제주특별자치도법의 목적
 - 즉, 제주특별자치도법은 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 제정함
- 제주특별자치도의 추진 성과
 - 제주도는 2006년 제주특별자치도의 지위를 갖고 중앙권한의 지방이양 절차와 제주특별자치도법에서 명시한 분야별 사무이양 규정과 국무조정실의 ‘제주특별자치도 지원위원회’의 사무이양 제안 절차 등을 거쳐 현재까지 제5단계의 사무이양을 통한 제주특별자치도의 자치권 확대를 이행해 왔음

- 세부적인 성과 내용에 관해서는 한국지방행정연구원이 조사한 2015년 연구과제 ‘제주특별자치도 자치분권 강화 연구’에 관한 용역(2015년 12월)에 자세히 정리되어 있음

2. 연구의 목적

- 제주특별자치도 기반 국제자유도시 조성을 위해 필요한 사례연구
 - 하지만 제주특별자치도청의 특별자치제도 추진단의 판단에 따르면 현재 까지 이러한 제주특별자치도 법 제정 목적에 충실한 제도적 완성이 늦어지고 있는 실정이라고 함
 - 이에 헌법에 기초한 외국 특별자치 사례연구를 통하여 중장기적 관점에서 우리나라 선진자치 모델인 제주특별자치도 지방자치 도입 적용에 유용한 특별자치 모델 등을 발전시키기 위한 연구에 필요한 자료 구축이 중요하다고 판단하였음
- 제주특별자치도법의 입법체계 개선 연구의 필요성
 - 제주특별자치제도 추진단에 따르면, 제주특별자치도법은 지금까지 5단계의 사무이양 절차를 거치면서 지속적인 특례의 이양 및 법률단위의 일괄이양으로 초기보다 현재의 조문이 456조에 이르러 확대된 바 있음,
 - 그에 따라서 법률체계도 복잡해져 법률 수범자의 이해 증진과 체계적인 관리를 위해서 분법의 필요성, 그에 따른 입법체계의 개선 및 제주특별자치도법의 전부 개정 등과 같은 후속연구들이 요구된다고 판단하였음¹⁾
- 제주특별자치도의 “고도의 자치권 확보”를 위한 연구의 필요성
 - 지금까지 사무의 이양방식을 보면, 제주특별자치도에 대해서는 특례 중심의 권한이양을 해 왔으나, 지방이양에 따른 소요재원의 확보가 부족한 상황이 발생하고 있음

1) 참조: 제주특별자치도청 추진단, 국무조정실 제주특별자치도 지원위원회 사무기구 연장 지원건의 및 향후 추진과제, 2015. 10.

- 말하자면, 중앙사무의 지방이양에 대한 소요재원의 지원 근거의 경우 정부는 지방일괄이양법을 추진하려는 방식이었고, 제주특별자치도에 대해서는 국가균형발전특별법(이하 균특법)으로 이원화하여 추진해 오고 있음
- 이에 따라서 제주특별자치도에 국가사무가 지방에 이양되었으나, 소요경비는 지원되지 못하고, 균특법의 제주계정에서 ‘특행기관 이관사무와 자치경찰 인건비 일부만 지원 받고 있음
- 결과적으로 제주특별자치도법 취지에 맞는 자치권한을 이양받고 이를 이행하기 위한 동력을 얻기 위해서는 제주특별자치도로서의 고도의 자치권 강화의 필요성이 대두됨

제2절 연구의 내용 및 연구방법

1. 연구의 주요 내용

- 헌법에 기초한 외국의 특별자치 사례 연구
 - 특별자치 분권정책 추진 사례
 - 기본법, 분권체계, 단계별 운영 등
- 특별자치제도의 헌법적 근거 타당성 등 검토
 - 특별자치 분권적 요소의 헌법도입 방안
 - 제주특별자치도에 대한 시사점과 제언
- 주요 검토 분야
 - 특별자치도의 지위, 조례입법 범위, 국·지방세 등

2. 연구 방법론

- 비교법적 시각에서 ‘특별자치제도’의 개념 및 존재성, 필요성 검토 및 그와 관련한 ‘특별자치도’의 헌법적, 자치법적 근거의 타당성 검토를 위한 기존 문헌연구, 및 비교법적 시각에서의 연구함
 - 제주특별자치도청에서 지원해 주었던 제주특별자치도법 분법연구, 그리고 기존연구들로서 제주특별자치도 관련 특별자치에 관련한 논문 및 관련 연구용역 등을 비교 검토함
 - 또한 제주특별자치도의 ‘특별자치도’로서의 지방분권 특례를 부여하고 있는 근거(지방자치법 제174조에서 제주특별자치도의 특수성을 인정한 특례 부여)에 따라서 제주특별자치도의 분권적 특례의 지위가 헌법적으로 보장 가능한지, 실무적으로 제주특별자치도의 조례 입법적 특례와 그 범위 및 사무수행에 관련된 지방이양에 의한 분권적 특례, 재정운영 특례, 세제특례 등 타 지역과 차별되는 특수성, 특별자치의 유지 가능성이 높은지 등의 상황을 제주특별자치도의 실제 지방분권을 통해 이양된 실태를 분석한 자료들을 토대로 요약적으로 분석 정리함
 - 이를 위해서 제주특별자치도에서 시행되는 ‘제주특별자치도법’ 상의 분권적 특례 운영사례를 현장방문, 면담조사 등의 보충적 방법을 활용하여 현재의 제주특별자치도의 법적 지위 상황을 다시 검토하고, 제주도의 지리적, 지역적 특별자치적 분권체계 및 정책운영체계의 논리 등도 외국사례를 통해서 비교 분석하고자 함
- 특별자치제도의 개념 및 헌법적 근거의 타당성 등을 검토하기 위하여 주요 선진국의 헌법과 지방자치법에 관련된 지방분권체제의 법적 검토와 의미 분석
 - 본 연구는 지방자치제도의 선진국인 영국, 미국, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 독일 등의 국가로부터 ‘특별자치’의 개념이 정립되어 있는지, 또 그 개념이 헌법에 규정되어 있는지 등 지방자치와 관련된 헌법, 지방자치

- 법, 관련 법률들에 대한 문헌조사, 학계의 기존논문 등을 검토하고자 함
- 또한 이들 국가들에 대한 법 운영체계 사례연구와 법적 판단자료가 되는 관련 정부보고서, 연구보고서 등을 통해서 비교연구의 시각에서 특별 자치에 관해 세부적인 사례연구를 제시하고자 함

3. 본 연구의 주요 대상 사례

- ‘특별자치’의 분권적 요소에 관한 연구 및 제도의 헌법적 근거 연구의 대상 사례
 - 제주특별자치도와 지방자치 분야의 전문가 그룹 및 학계 등에서 지금까지 이 주제와 관련해서 논의하였거나 사례연구를 한 경우를 봄. 주로 홍콩의 특별행정구(중양인민공화국 헌법 제31조) 및 홍콩 특별행정구 기본법(총 160조문), 포르투갈의 경우는 마데이라(자치지구 정치행정관리 법률 총 154조문)와 아조레스 군도(포르투갈 헌법 제225조)에 관한 정치·행정적 지위 보장에 관한 연구 및 포르투갈 헌법상의 특별자치 관련 10개 조문 등임
- 비교요인 중심으로 대륙법계 국가의 섬 지방자치단체들에 관한 보충적 연구 수행
 - 본 연구는 ‘특별자치’의 개념에 관한 정립을 필요로 하는 내용과 함께 지방분권에 관한 분권법 체계 연구 및 헌법과 지방자치법, 국세와 지방재정법에 관한 보충적 연구도 필요할 것으로 판단함
 - 이를 위해서 좀 더 제주도와 유사한 외국사례들을 발굴하여 사례 비교를 하고자 함
 - 비교대상 사례로서 기존의 포르투갈(마데이라) 및 홍콩 특별행정구 외에도 대륙법의 체계를 가진 이탈리아의 시칠리아섬, 프랑스 코르시카섬 등 특례적 또는 특수한 자치법상의 지위를 가졌다고 판단되는 외국의 섬 지방자치단체들도 주요 연구사례로 조사하고자 함
 - 비교요인으로는 헌법상 특별자치제도의 보장 및 운영규정 등의 여부 조

사, 지방자치법과의 관계에서 보일 수 있는 특별자치제도의 분권적 관련 조항 여부, 그러한 관계성을 가진 헌법의 구성 및 운영체계 등이 주요 비교요인으로 도출될 것임

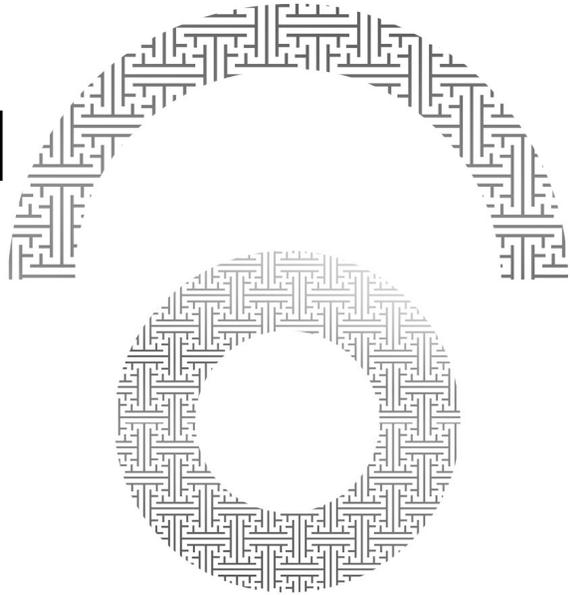
- 실무적으로는 특별자치 또는 특례지위 및 특수성을 보장한 지방자치법(기본법)과 지방자치단체의 조례입법 상의 법적 권한 범위 및 이를 보장한 국세 및 지방세제 운영에 관한 지방자치단체의 자치권 보장과 그 범위 등도 비교사례로 살펴보고자 함. 이러한 사례비교들을 통해서 제주특별자치도의 특수성을 인정할 수 있는 헌법 및 법률적, 그리고 조례입법 상의 자치권 확대를 위한 제도개선 방안도 제안하고자 함
- 도시국가인 싱가포르에 관해서는 일부 조세제도에 관한 연구를 참조하기 위해 필요
- 향후 제주특별자치도가 상당한 수준의 정치적 자치권(Political devolution)을 확보하기 위한 하나의 유사모델로서 도시국가인 싱가포르를 중요한 사례국가의 하나로 연구해 볼 필요성이 있으나 이에 대해서는 좀 더 심도 있는 연구를 위한 시간이 요구됨
 - 따라서 본 연구에서는 제주특별자치도가 진정한 국제자유도시로 발돋움하기 위해서 지향해야 할 하나의 유사 모델로 싱가포르가 가능할 수 있다는 전제 하에 주요한 시사점 중심으로 간략히 사례연구를 하고자 함

제2장

제주특별자치도의 지위와 권한 및 자치권 한계에 관한 이해

제1절 제주특별자치도의 지위와
권한 범위

제2절 제주특별자치도 자치권의
현황 및 확대 필요성



제2장

제주특별자치도의 지위와 권한 및 자치권 한계에 관한 이해

제1절 제주특별자치도의 지위와 권한 범위

1. 제주특별자치도의 법적 지위와 특례적 권한

- 제주특별자치도의 법적 근거와 특례 부여
 - 2006년 제정된 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 제주특별자치도법), 「지방자치법 일부 개정법률」 등 일련의 법률에 의하여 단일 (광역)지방 자치단체로서 제주특별자치도가 설치되었음
 - 지방자치법 제174조 제2항은 “제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다”라고 규정하고 “특별자치” 용어가 언급되어 있음(제10장 행정특례의 인정)

지방자치법 제174조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② 세종특별자치시와 **제주특별자치도**의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

- 우리나라 지방자치제도와 관련된 “특별자치”의 용어는 위에서와 같이, 서울특별시, 세종특별자치시, 제주특별자치도와 관련되어 있고 이는 각각의 행정체제 특수성(수도, 시군이 없는 광역자치단체, 지역적 특수성 등)을 고려해서 다른 지방자치단체와 구별되는 ‘특례’를 개별 특별법으로 제정하여 부여하고 있음
- 따라서 이것이 “특별자치”의 용어와 관련된 의미를 갖게 되는 바, 서울

은 국가의 수도라는 특수성과 ‘특별시’와 ‘특별자치도’는 정부 직할에 두고 있다는 점 등임

- 더 살펴보겠지만, 외국에서 ‘특별자치’와 관련된 경우에는 관련 국가들의 헌법과 지방자치법에 주로 지역의 특수성 등 특별지역과 관련된 ‘특별자치’ 성격으로 이해될 수 있음. 제주특별자치도의 경우도 지역적 특수성과 제주특별자치도 설치 목적의 특수성, 국가와 제주특별자치도 간의 책무적 관계 등에 근거한 특별법 제정에 의거한 ‘특별자치’로 이해될 수 있음
- 제주특별자치도의 법적 권한
 - 지방자치법 제174조 제2항 및 제주특별자치도법 제6조 제1항 등은 제주특별자치도의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등에 대하여 일반법의 적용보다 “우선하여 적용한다”고 하는 규정을 두고 있음
 - 제주특별자치도법 제10조 제1항은 “제주자치도는 지방자치법 제2조 제1항 및 제3조 제2항의 규정에도 불구하고 그 관할구역 안에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다”라고 규정하고 있음
 - 제주특별자치도법 제7조 제3항은 “제주특별자치도는 이 법이 정하는 범위 안에서 특수한 지위를 가진다”라고 하여, 제주특별자치법이 정하는 범위 내에서 지방자치법이 정하는 시도 상급 지방자치단체와 다른 ‘특수한 지위’를 규정하고 있음
- 국가와 제주특별자치도 간 관계로 본 특례 부여
 - 제주특별자치도법은 일반 광역지방자치단체와 다른 국가와 제주특별자치도의 관계를 규정하고 있음(표명환, 2009b: 145)
 - 이는 타 지방자치단체와 차별되는 제주특별자치도의 독자적 지위, 그리고 다른 상급 지방자치단체와도 다른 특수한 지위에 부과되는 국가의 책무 내지 제주특별자치도의 임무·권한 등을 인정한다는 전제를 가졌기 때문인 것으로 이해됨
 - 즉, 제주특별자치도법의 특별자치도에 부여된 목적을 달성하기 위하여

그 사무 내지 권한을 확대하는 근거법으로써 작용하고 있기 때문이라고 할 것임(표명환, 2009b: 145)

- 국가와 제주특별자치도 간(정부간관계) 책무관계로 본 특례 규정(원칙과 내용)
- 특별자치도를 규율하고 있는 제주특별자치도법에서 정하고 있는 국가와 특별자치도의 관계에서 제주특별자치도의 특례 부여사항은 다음과 같음
 - 제주특별자치도법 제4조는 제주특별자치도에 대한 국가의 책무를 다음과 같이 규정: ① 국가는 제주특별자치도의 지방자치의 보장 및 국제자유도시의 실현에 필요한 관련 법령의 지속적인 정비 등 입법·행정상 조치를 하여야 함. ② 국가는 제주특별자치도의 운영목표 및 그 목표달성도에 대한 평가 등을 통하여 제주특별자치도의 선진적인 지방분권의 실현과 국제자유도시의 조성을 위한 방안 및 시책을 마련하여야 함. ③ 국가는 제주특별자치도의 자발적인 성과제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목을 이양하거나 제주특별자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정·재정적 우대방안을 마련하여 조속히 시행하여야 함. ④ 국가는 이 법의 시행으로 인하여 폐지되는 종전의 제주도가 누리던 행정·재정상의 이익을 제주특별자치도가 향유할 수 있도록 하여야 함 등
 - 이에 동법 제5조에서는 국가에 대한 제주특별자치도의 책무를 규정하고 있는 바, “① 제주특별자치도는 제주특별자치도에 대한 국가정책의 수립 및 시행에 적극 협력하여야 한다. ② 제주특별자치도는 이 법에 따라 조례로 정하도록 하거나 정할 수 있도록 한 사항에 대하여는 이 법의 취지에 맞게 제주특별자치도조례를 제정·개정하거나 폐지하는 조치를 하여야 한다. ③ 제주특별자치도는 국무총리와 제주특별자치도의 성과목표 미 평가에 관한 협약(자치경찰 및 교육자치에 관한 사항을 포함한다)을 체결하여야 한다. 이 경우 국무총리는 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등의 결과가 제주특별자치도의 발전과 성장에 기여하고 있는지에 대한 평가와 그 평가결과에 따른 제도보완 등에 관하여 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다”라고 규정

- 또한 제주특별자치도법 제19조 제1항은 “도지사는 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있다”라고 하여, 제주특별자치도에 간접적 법률안 제출권 및 입법반영권을 부여함

2. 제주특별자치도의 현재 지위와 특례의 실체

○ 기존연구에서 검토한 견해

- 표명환 교수에 따르면,²⁾ 일련의 법률규정을 고려할 때 현재 제주도에 한하여 인정되고 있는 ‘제주특별자치도’는 그 지위·조직 및 행정과 재정 운영에 있어서 특별한 자치가 실시되고 있는 지역, 즉 행정체제의 특수성을 고려하여 법률이 정하는 바에 따라 그 지위·조직 및 행정과 재정 등의 운영에 있어서 특례가 인정되는 광역지방자치단체라고 정의할 수 있다고 하였음. 여기서 지위·조직 및 행정과 재정 등의 운용에 관한 특례는 특별자치도의 실질적 내용을 이루는 요소라고도 할 수 있다고 하였음(표명환, 2009b: 142)

○ 지방자치법상 규정으로 본 제주특별자치도의 법적 지위와 “행정체제 특수성”

- 지방자치법 제174조제2항에 따르면, 서울시는 수도라는 특수성 때문에 “지위·조직 및 운영”에 대한 특례를 부여하는 것임
- 지방자치법 제2조제1항에 따르면, 세종특별자치시와 제주특별자치도는 소속 시군이 없이 정부 직할로 위치하고 있다는 점에서 행정체제의 특수성이 있음

○ 제주특별자치도법상 규정으로 본 “제주자치도의 행정체제 특수성”

- 제주특별자치도법 제1조 제정 목적에 따르면, “중전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분

2) 표명환(2009). 지방자치법상의 ‘특별자치도’의 의미와 그 문제. 공법학연구, 10(4), 139-168.

권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성”하여 국가발전에 이바지하기 위함임

- 이 법 취지에 따르면 제주자치도는 “실질적 지방분권으로 고도의 자치권을 보장하고, 행정규제의 완화, 국제기준의 적용”을 통해서 “국제자유도시”를 조성하기 위해 특정지역인 “중전의 제주도에 제주특별자치도를 설치”하도록 한 것이 제주자치도의 “행정체제 특수성”이라고 할 수 있음
- 정리하면, 제주자치도의 행정체제 특수성을 법적으로 부여하기 위하여 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(제주특별자치도법)을 제정하였고, ‘행정체제 특수성’ 부여 근거로서, 제주특별자치도는 “중전의 제주도의 관할구역”을 근거지로(동법 제7조제2항) 정부의 직할로 설치되었으며(동법 제7조제1항), 관할구역에 시군을 두지 않고 행정시의 설치·폐지 등은 도조례로 자율적으로 운영체계를 정하고(동법 제10조), 또한 제주특별자치도의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등에 대하여 일반법의 적용보다 “우선하여 적용”받을 수 있는 특례를 가짐(동법 제6조 제1항)

- 즉, 제주특별자치도는 중전의 제주도 지역인 제주자치도를 국제자유도시로 조성·발전시키기 위하여 실질적인 지방분권을 보장하는 고도의 자치권 부여, 행정규제의 완화, 국제기준의 적용을 받는 정부직할의 행정체제의 특수성을 가진 지방자치단체임

3. 제주특별자치도 관련 ‘특별자치’의 실제적 의미 분석

가. ‘특별자치’에 관련된 외국사례 분석

- 헌법 중심으로 본 특별자치와 관련한 외국의 특례적 권한 및 헌법 명문규정 분석³⁾

3) 세계 각국의 헌법 명문에 관해서는: <http://www.servat.unibe.ch/icl/index.html> 참조(2016년 5월 검색)

- 연방주의를 채택한 미국, 독일, 스위스 등의 국가들은 이미 연방헌법 이외에 주정부 헌법 등에서 지방자치제도를 규정하고 있고, 그에 따른 별도의 지방정부법들을 제정하고 있으므로 여기서는 주로 대륙법계 단일 국가 체제의 헌법 사례를 연구함
- 일본의 경우, 헌법에는 근거가 없고 1947년 지방자치법 제정 당시 5대 도시(교토시, 오사카시, 요코하마시, 나고야시, 고베시)에 대한 특별시 제도가 도입된 바가 있었고, 이는 인구 50만 이상 시를 법률로 특별시로 지정한 것이었으며, 1956년 특별시 제도가 폐지되면서 대신 정령지정도시 제도로 전환됨. 한편, 2015년 폐지된 특례시 제도, 특례를 부여받은 중핵시 제도, 정령지정도시와 같은 대도시특례 제도, 특별구(도쿄도 23 구)로서의 자치구 제도, 특별지방공공단체로서의 지방자치단체조합 제도 등이 관련됨
- 프랑스의 경우, 헌법에서 해외영토를 지방분권 조직체제로 포함하여 규정하고(헌법 제72조) 있고, 지방자치단체의 유형으로는(헌법 제72조) 코뮌, 데파르트망, 레지옹 이외에도 특별한 지위를 가진 지방자치단체(les collectivités à statut particulier)와 해외영토에 속하는 해외 지방자치단체(les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74)를 규정하고, 기타 모든 다른 지방자치단체는 법률로 창설할 수 있으며(헌법 제72조), 특별한 지위를 가진 지방자치단체를 창설하거나 그 조직을 변경하고자 할 때에는 법률에 근거해서 주민들의 자문을 (주민투표로) 받을 수 있게 하였음(제72-1조). 또한 헌법 제72-3조에서 과테루프島(la Guadeloupe)·귀안諸島(la Guyane)·마르티니크島(la Martinique)·레유니옹島(la Réunion)·마이요트島(Mayotte), 생·바르 레미(St Barthélemy); 생 마르탱(St. Martin)·생피에르-에-미끄롱群島(Saint- Pierre-et-Miquelon)·왈리스 후투니諸島(les îles de Wallis et Futuna)·프랑스령 폴리네시아諸島(la Polynésie française) 등을 프랑스 지방자치단체로 명시하였음. 해외에 위치한 뉴칼레도니아(Nouvelle-Caalédonie)에 대해서는 그 지위 등에 관하여 별도의 장으로 규정하고(헌법 제13장 제76, 77조) 별도의 법률 제정으로 법적 지위와

권한 등을 부여한다고 명시하였음

- 스페인의 경우, 헌법에서 지방자치단체의 종류와 법적 권한, 재정분권(제141조) 등을 규정하고 있으며(헌법 제8권 지방정부 조직 이하, 제137조~제158조), 해외 군도의 Provinces(도정부)에 대해서는 자치행정권을 가질 수 있다고 하였고(헌법 제141조 제4항) 지역정부의 조세징수, 세율 제정 등의 권한을 규정하였음(제157조 제1항). 특히 헌법 제8권 제3장에서는 ‘지역정부(Autonomous Communities) 조항을 별도로 제정하고, 지역정부의 자치정부법(The Statutes of autonomy)을 제정하여 명칭, 행정 구역, 권한범위, 집행조직 등을 포함하도록 규정함(헌법 제147조). 이는 각 지역정부마다 소속 행정구역에 적용되는 별도의 지방자치정부(조직)법을 제정하고 있음. 그리고 스페인 헌법 제148조에서는 지역정부의 권한을 세부적으로 열거하였고, 또한 국가의 권한도 제149조에서 세세하게 명시하고 있음
- 이탈리아의 경우, 2001년 수정헌법에서 특별히 지역정부의 확대된 법적 권한을 명확히 하기 위하여, 헌법에서 명시적으로 규정한 중앙정부의 권한 범위(헌법 제117조 제2항~3항) 이외의 권한은 지역정부에 이차적 책임과 권한을 부여하는 2차 입법권(secondary legislation)이 있음을 명문화하였음(헌법 제5장 제114조 ~ 제133조). 그리고 헌법 시칠리아(Sicilia), 사르데냐(Sardegna), 트렌티노 알토 아디제(Trentino-Alto Adige), 프리울리 베네치아 줄리아(Friuli-Venezia Giulia) 아오스타 계곡(Valle d'Aosta)의 지역에 자치의 형식과 조건들에 관한 특례를 인정하고 있음(제116조 제1항). 로마는 이탈리아 수도로서 법률로 그 법적 지위를 규정한다고 명시(헌법 제114조 제3항). 또한 지방자치단체의 재정자치권을 보장하고 있음(헌법 제119조). 그리고 법률에 근거하여 지역정부는 외국과의 협약 등을 체결할 수 있음(헌법 제117조 제9항). 헌법 제131조에 20개 지역정부(상급 지방자치단체) 명부를 명시하고 있음
- 포르투갈의 경우, 헌법에서 “아조레스와 마데이라 군도는 자체의 정치·행정 관련 법률 제정권을 가진 자치지역과 자치정부기관을 구성한다”라

고 규정함(제6조 제2항).⁴⁾ 아조레스와 마데이라의 정치·행정의 지위 등을 헌법에서 규정함(헌법 제227조). 이와 같이 특례적 지위를 명시하여 부여한 것은 지리적·경제적·사회·문화적 특성과 역사적 배경을 가진 섬 주민들의 요구에 근거한 것이라고 명시하고 있음(제227조 제1항). 또한 헌법을 개정하는 법률의 경우 아조레스와 마데이라의 정치·행정 자치권의 개정에 대해서는 배제하고 있음을 명시함(제288조 제14항)

- 이상 외국의 헌법 사례로 볼 때, 일본의 경우는 헌법에서 ‘특별자치’에 대한 명문 규정을 두고 있지 않지만, 프랑스 등 유럽국가들의 경우, 지리적·역사적·문화적 등의 특성에 따라서 특례적 지위를 부여한다는 점을 헌법에 명시한 후, 이를 구체적인 법률로 권한을 명문화하였음
 - 특히, 스페인과 이탈리아는 지역정부의 자치입법권에는 자치조직권 및 사무권한을 자율적으로 행사할 수 있도록 하였고, 프랑스도 이와 유사한 자치권 확대를 위하여 스페인·이탈리아와 마찬가지로 제2차 법률제정권 등 지방자치단체의 법규명령권을 제정할 수 있는 지위를 헌법에 명문화하여 부여하고 있음
 - 지역정부 등 지방자치단체에 대한 자치재정권도 헌법에 보장하였고, 스페인의 지역정부에 대해서는 조세징수권 및 세율조정권 등도 헌법에서 명시하고 있음

나. 제주특별자치도 관련 ‘특별자치’의 의미

- 제주특별자치도와 관련한 ‘특별자치’의 개념에 관한 논의
 - 최우용 교수는, 특별자치의 개념에 대하여 “특정한 지역에서 다른 지역과는 다른 특정한 자치 즉 특별한 자치를 인정한다는 의미”라고 규정함(최우용, 2009: 133~)
 - 예를 들면, 제주특별자치도가 모델로 참고로 한 포르투갈 헌법이 있고,

4) “The archipelagos of the Azores and Madeira constitute autonomous regions with their own political and administrative statutes and self-governing organs.”

이탈리아, 핀란드 헌법 등에서도 일정지역에 특정한 자치권을 부여한다는 것을 헌법상에 명문으로 규정하고 있기 때문이라고 하였음

○ ‘특별자치’와 ‘특별지방자치단체’의 개념적 차이

- 그러나 제주특별자치도 논의에서 규정하고 있는 ‘특별자치’의 의미는 현재 우리 지방자치법 제2조제3항에서 규정하고 있는 ‘특정한 목적을 위하여 설치할 수 있는 특별지방자치단체’와는 다르기 때문에 구별이 필요함

제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. <개정 2011.5.30>

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, **특별자치도**

2. 시, 군, 구

② 지방자치단체인 구(이하 "자치구"라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역 안의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있다.

③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다.

④ 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 현행 지방자치법 제2조제3항에서 규정하고 있는 “특별지방자치단체”는 동법 제2조제1항의 1에서 구분하고 있는 ‘특별자치도’와 달리, (자치사무 및 위임사무의 수행을 위하여) “필요하면 따로” (특별 목적적 기능의 이행을 위한) 지방자치단체 간 조합제도 등과 같은 “특별목적의 지방자치단체”를 의미함
- 한편, 지방자치법 제3조 제2항에 의하면 “특별”의 명칭을 가진 ‘특별시, 특별자치시, 특별자치도’의 공통적 속성은, 실제적 사실로 판단해 볼 때, “정부의 직할” 하에 속하고 있으면서 상급 지방자치단체의 계층적 지위를 가질 수 있음. 이 법 조항에 따르면 제주특별자치도 산하에는 시와 군을 설치할 수 있으나, 제주특별자치도법에서는 시군의 설치는 지방자치단체가 아닌 행정시군을 도조례로 둘 수 있다는 것을 명시하고 있음.

이는 제주특별자치도법 제6조제1항 규정에 따라 다른 법에 우선하여 적용받기 때문임

제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① 지방자치단체는 법인으로 한다.

② 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)는 정부의 직할(直轄)로 두고, 시는 도의 관할 구역 안에, 군은 광역시, 특별자치시나 도의 관할 구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시, 특별자치시의 관할 구역 안에 둔다. <개정 2011.5.30>

○ 제주특별자치도에 직접 관련된 “특별자치”의 의미

- 앞에서 논의하여 명시한 바와 같이, 제주특별자치도는 “제주도라고 하는 특정지역에 특수성(지역·역사·인문)을 고려하여 실질적 지방분권과 행정규제 완화, 국제기준 적용을 할 수 있도록 고도의 자치권”(특별자치권)을 부여받은 특별자치도임

○ 우리나라 법체계에서 현재 ‘특별자치’에 관한 개념과 실제적 의미는 다음과 같음

- 예를 들면, 현재 제주특별자치도의 우리나라에서는 법적 지위가 과거와는 다른 지위를 갖고 있음. 즉, ‘제주특별자치도’가 과거에는 시군을 포함한 관계로 광역자치단체의 지위를 부여받았으나, 현재 ‘제주특별자치도법’ 및 지방자치법 제2조와 제3조의 규정을 검토해 볼 때, 시군구 종류의 지방자치단체를 포함하고 있지 않기 때문에 다른 광역시 및 도와 같은 의미나 계층체제에서의 상급 지방자치단체 지위를 갖고 있지 않는 행정체제의 특수성이 있음

- 동시에 우리나라 지방자치법상에서 “특별자치제도”의 1차적 의미와 개념을 찾아볼 경우, 이와 관련한 개념 규정이 명시된 조항은 현재의 법제에서는 나타나고 있지 않음. 하지만 지방자치법 제2조 제1항에서 ‘특별시, 특별자치시, 특별자치도’ 등으로 시군구와 구별된 지방자치단체를 규정한 경우에 나타난 동일한 속성은 ‘시군구’라고 하는 기초자치단체를 포함하고 있지는 않지만 특별시 및 특별자치시, 그리고 다른 상급자치단체인 시도와 동일한 지위의 ‘(광역적) 지방자치단체’의 지위를 부여받은 것을 의미함

- 잠정적으로 이는 두 가지의 의미해석이 가능함. 먼저, 과거 하위 지방자치단체로서 시군을 포함하고 있었던 제주자치도는 당시에는 상급 지방자치단체로서의 지위를 갖고 있었던 바, 이러한 사실적·실체적 해석에 따르면 제주특별자치도는 본토의 시군구에 비해서, 그리고 다른 시도와 비교해 볼 때 광역적 기능을 가진 다른 시도와 같은 지방자치단체로서 그 지위는 여전히 인정된다고 할 수 있음
- 결과적으로 현 시점에서 시군 하위 지방자치단체가 없지만, 향후 필요에 따라서 또는 보다 확장된 지방분권체제 하에서 앞으로 주민의 다수의사에 근거하여 제주특별자치도 산하에 다른 시도자치단체와 마찬가지로 다시 시군구의 하위 지방자치단체를 창설할 수 있는 상황적 근거는 유지하고 있으나, 법적으로 제주특별자치도법 제10조제1항에 시군의 지방자치단체를 두지 않는다고 규정한 행정체제의 특수성이 수정되어야만 시군 지방자치단체를 설치할 수 있음. 그 대신 행정시의 설치·운영 등은 도조례로 자율적으로 운영이 가능하도록 하였음(동법 제10조)

- 결론적으로 지금까지의 논리에 따르면, 지방자치법상의 특별자치도에 “특별”이라는 명칭을 사용했다고 해서 반드시 우리나라 지방자치법상에서 제주특별자치도에 적용 가능한 “특별자치제도”의 운영을 규정한 것으로 확정하여 해석할 수는 없음. 왜냐하면, 지방자치법에는 ‘특별자치제도’에 관한 제도적 운영근거 규정은 보이지 않기 때문임
- 하지만 제주특별자치도법이라고 하는 국제자유도시 설치를 위한 특별법으로 폭 넓은 특례를 보장하고 있다는 점에서, 제주특별자치도법에서 규정하고 있는 바와 같이, 제주특별자치도는 “국제자유도시 조성을 위한 특별법”에 근거하여 제주도 지역에 적용 가능한 특별자치제도를 만들 필요가 있고, 국가는 이에 대한 책무를 이행할 의무가 있음

제2절 제주특별자치도 자치권의 현황 및 확대 필요성

1. 제주특별자치도 자치권의 확대 상황

- 제주특별자치도의 특례적 권한부여 방식
 - 제주특별자치도는 다른 지방자치단체와 마찬가지로 법률에 의하여 형성된 자치입법권의 지위를 갖고 있으나, 지방자치법과 제주특별자치도법이 정하는 범위 내에서 특례가 인정되는 특수한 법적 권한이 있음
 - 제주특별자치도법은 중앙행정기관의 장의 권한을 열거하여 도지사의 권한으로 이양하거나, 도 조례에 위임하는 방식을 취하고 있고, 지금까지 400개 이상의 조문을 가진 복잡한 법률이 되었으며 한 가지 세부적이고 절차적인 권한을 이양받기 위해서도 많은 수의 개별법률 들을 하나씩 개정해야 함
- 제주특별자치도 자치입법권의 제한적 확대 방식
 - 제주특별자치도의 자치입법권은 세 가지 측면에서 그것이 확대되어 왔음
 - 첫째, 제주특별자치도법조에 따른 중앙행정기관의 사무가 제주특별자치도의 사무로 이양됨에 따라 그 사무를 처리하기 위하여 자치입법권이 일부 확대,
 - 둘째, 제주특별자치도법 여러 규정에서 일반법상 대통령령 또는 부령으로 정하게 한 사항을 제주자치도에 한하여 직접 도조례로 정하게 하는 규정에 의하여 자치입법권이 확대된 경우
 - 셋째, 종전의 기초자치단체의 폐지와 결부된 사무가 제주특별자치도에 귀속됨으로써 그에 따라 자치입법권이 확대된 경우 등임(표명환, 2009b: 152 이하)
- 제주특별자치도 자치권의 현실적 한계
 - 제주특별자치도는 다른 광역자치단체와는 달리 주민투표를 통하여 기초 지방자치단체를 폐지하여 제주특별자치도 독자의 권역으로 구성되어 있

고, 독자적인 감사위원회와 자치경찰제 등 다른 지역과는 차별화된 조직을 가지고 있음

- 그러나 ‘제주특별자치도’라 선언하고 있음에도 불구하고 자치입법권은 다른 광역지방자치단체와 본질적으로 차이가 없음. 즉, 주민의 권리와 의무를 제하거나 별칙을 부과하는 규정은 법률의 위임이 있어야만 조례로 제정할 수 있다는 구조임(최우용, 2009: 133~135)
 - 제주특별자치도에 주어진 자치권이 제한적으로 인정되다보니, 제주특별자치도 출범 이후에 이루어지고 있는 중앙정부의 제주특별자치도로의 권한이양 방식도 개별적, 열거적인 권한이양 방식을 채택하고 있음
- 당초 제주특별자치도 기본구상의 취지를 미반영하고 있다는 지적임⁵⁾
- 현행 제도개선 방식은 특별자치도 기본계획을 단계적, 점진적으로 보완하는 형식이기 때문에 제주특별자치도 추진의 근본적 한계를 보임
 - 국제자유도시의 완성을 위해서는 기본구상을 확장, 수정하는 형태로 특별자치도 추진의 틀을 획기적으로 전환할 필요가 있음
 - 예를 들면, 제주 접근성 제고를 위한 시설투자가 부족하고, 제주지역의 관문인 공·항만의 수용능력 부족으로 급증하는 관광·투자수요에의 대응이 어려움이 있는 바, 섬지역의 특성상 접근성 문제 해결은 국제자유도시 실현의 필수적인 조건임

2. 제주특별자치도 자치권의 법적 한계 상황

- 제주특별자치도의 특례적 권한부여 방식의 문제점
- 이러한 제주특별자치도의 특수한 지위로부터 인정되는 제주특별자치도 법상 특례는 제주특별자치도가 다른 광역지방자치단체와 같이 지방자치법상의 법률적 근거에 의하여 창설되었기 때문에 현실적으로는 다른 지

5) 권영호, 표명환, 하승수, “제주특별자치도의 헌법적 근거마련에 관한 연구”, 제주발전연구원, 2008.12, p.28~35.

방자치단체와 거의 유사한 문제가 있음

- 정리하면, 권한과 개별사무를 “특례”라는 형식으로 제주특별자치도의 자치사무로 이양하고 있고, 그 이양은 개별적·열거적인 방식임. 즉 중앙행정기관의 장의 권한을 열거하여 제주특별자치도에 이양하거나 또는 국가행정기관 및 특별지방행정기관의 사무 이관 및 시행령을 도 조례에 위임하는 방법임. 이러한 개별적·열거적 이양방법은 제주특별자치도법의 조문의 방대 및 복잡화라는 문제를 야기하고 있고, 하나의 사무 및 권한을 이양받기 위해서는 많은 수의 개별 법률들을 개정해야 하는 문제들이 발생되어 왔음. 더구나 이러한 이양규정들은 개별법률의 제정이나 개정 시 무용지물이 될 가능성이 있어서 항상 그 실효성에 문제가 제기되고 있음⁶⁾

○ 제주특별자치도 자치재정권 이행의 폭이 좁다는 문제

- 제주특별자치도법(2007년 법)은 제76조 제1항에서 “국가는 이 법 시행 이후 제주자치도 설치 이전에 지원한 재정수준 이상이 지원되도록 보장한다”, 그리고 제2항에서는 “국가는 제주자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 국가균형발전특별법의 국가균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다”라고 규정한 바 있었음
- 또 국세의 세목이양 또는 제주특별자치도에서 징수되는 국세의 이양 등의 행정·재정적 우대방안의 조속한 시행을 규정한 바 있었음(2007년 법 제4조 제2항)
- 이와 같이 제주특별자치도로서의 제주라는 목적을 달성하기 위하여 필요한 포괄적인 재정적 특례의 규정이 요구되고 있지만⁷⁾ 현실적으로 헌법 제59조의 조세법정주의 및 지방자치법 제22조 단서 규정 등에 의해

6) 제주특별자치도의 법적 지위의 한계 문제 등 보다 세부적으로는(표명환, 2009b: 153 이하).

7) 현행 제주특별자치도법 제120조 이하 제주특별자치도 자치재정 관련규정들 참조.

서 실제 실현되지 못하는 한계가 있음(표명환, 2009b: 156~157)

- 현행 헌법·법령체계 하에서 제주특별자치도 자치입법권의 한계
 - 현행 개별사무 이양방식이 주로 단순사무 중심의 건수에 치중한 나머지 핵심적인 제도개선이 어렵고, 권한이양과 연계한 재정지원이 미흡한 실정임. 즉, 권한이양에 따른 인건비·경상비·사업비 등 급증에도 불구하고 정부 재정지원에 제대로 반영되지 못하고 있음
 - 죄형법정주의·조세법률주의 등 현행 법체계로 인한 한계가 여전히 존재함. 죄형법정주의; 중앙행정권한 이양의 실효성 및 실천력 확보를 위해서는 주된 권한의 이양에 따른 벌칙 등을 조례로 정할 수 있어야 하나 죄형법정주의로 인하여 불가함
 - 조세법률주의 또는 조세주권주의로 인하여 경쟁국 수준의 최소한의 조세 감면 또는 세율인하와 지방세 신세목의 설치마저 조세법률주의 및 조세주권주의에 따라 개별 세법 및 조세특례제한법에 의해서만 가능함
 - 제주특별자치도 내에서 법인세율 인하, 도 전역의 면세지역화, 제주특별법상 조세특례 등은 이행되지 못하고 있음
 - 특별법에서 다른 법의 규제권한을 도 조례로 제정할 수 있도록 특례를 인정받은 경우에도 이에 부수되는 과태료 등 벌칙권한은 구체적으로 위임받지 않는 경우에는 조례로 제정할 수 없는 실정임. 이는 바로 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례의 법률 유보에 관한 법규정 때문임
- 제주특별자치도 입법권의 한계 (표명환, 2009b: 154~155)
 - 이러한 포괄적 이양방법은 헌법 제75조 및 제95조의 포괄위임금지의 원칙(위임입법의 한계)으로 인하여 그 한계가 보임
 - 즉, 헌법이 규정하고 있는 포괄위임입법금지는 행정입법의 한계로서 대통령령, 총리령, 부령 뿐만 아니라 자치입법도 이에 포함됨
 - 자치입법은 헌법 제117조에 따라 “법령의 범위 내에서” 제정될 수 있지만, ‘법규’사항, 즉 국민의 권리와 의무에 관한 사항을 정하는 경우에는

헌법 제75조 및 제95조의 포괄위임입법금지의 원칙이 적용됨

- 따라서 ‘구체적으로’ ‘범위를 정하여’ 위임된 사항에 한하여 자치입법은 국민의 권리와 의무에 관한 사항을 제정해야 하는 한계가 있음
 - 제주특별자치도법에 의한 권한이양은 ‘법률’에 의한 구체적이고 개별적인 방법만이 헌법에 적합하여, 포괄적인 입법형식의 권한이양은 허용되지 아니함
 - 국회의 전속입법사항으로서 조세의 종목과 세율은 그 위임이 허용되지 아니함
 - ‘벌칙’의 경우 범죄의 구성요건은 반드시 법률로서 규정하고, 처벌의 수단과 정도 또한 수권법이 최고한도를 정한 후 그 범위 내에서 위임할 수 있는 한계가 존재
 - 이러한 자치입법적 한계로 인하여 제주특별자치도의 지위를 헌법에서 보장하고, 그로부터 조세자주권 및 자주적인 벌칙규정 등을 부여받는 것이 필요함

3. 제주특별자치도 자치입법권의 확대 필요성

- 제주특별자치도에서 가장 현실적으로 필요한 요구사항은 자주적인 조세고권 및 자주적인 벌칙에 대한 자치입법이지만 이에 대한 법적 허용이 안됨
 - 특히 제주특별자치도의 도조례의 제정 권한과 범위는 다른 지방자치단체와 마찬가지로 법령의 범위 안에서 행사되는 것이 되어 특별자치도로서의 자치입법권의 실질적인 고도의 자치권 보장이 되지 못하고 있음
 - 일부 특별지방행정기관의 사무이관 및 시행령의 입법사항을 도조례로 위임함에 따라 상대적으로 자치입법권이 양적으로 증대된 경우가 있음
- 지방자치법 및 제주특별자치도법에 따른 특별자치도의 실질적 목적을 달성하기 위해서는 이러한 사무에 수반되는 자치입법권의 확대와 함께 규제입법사항에 대한 자치입법권 확대도 필요

- 지방자치법 제22조의 단서규정, 즉 “주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”는 규정 때문에 한계가 있고, 이를 극복하기 위해서는 지방자치법 제22조 단서규정 삭제가 필요함
 - 이 문제도 주민의 기본권제한에 있어서는 궁극적으로 헌법 제37조 제2항의 기본권제한의 일반원칙을 고려해야 하므로 제주특별자치도의 실질적인 자치입법권 강화를 위해서는 궁극적으로 ‘특별자치도’의 헌법적 근거 규정 마련이 필요함(표명환, 2009: 156)
- 지방자치발전위원회의 종합계획과 시행계획에 따른 특별지방행정기관 정비를 통한 지방이양 대상사무의 확대 필요(지방분권특별법 제12조)
- 주요 대상사무는, 특행기관 사무 중 지자체 수행이 더 효율적인 사무는 지자체가 수행, 지방중복 사무, 현지성이 강한 사무, 집행적 사무들은 지방이양, 추가정비가 필요한 분야에 대한 2단계 지방이양 사무 발굴 추진, 지방이양이 결정된 사무는 일괄 법제화 추진 대상임
 - 보다 구체적으로는 기존 지방분권추진위원회가 의결한 243개 사무 중 89개 사무 우선 이양 추진 대상임
 - 단순 집행적인 지도·점검 사무: 9개 사무로 환경분야를 포함하며, 주로 축산폐수 규제 및 정수장 지도점검, 환경기초시설 실태조사 등
 - 일자리 창출 등 현지성이 강한 사무: 13개 사무로 고용노동분야 중심의 지역경제단체와 협력사업 및 취업지원, 직업능력개발훈련 등
 - 지역경제 활성화 등 지자체와 유사·중복되는 사무: 41개 사무로 중소기업분야의 중소기업 수출지원센터 운영 및 전통시장 환경개선, 공장설립 지원 등
 - 주민 식생활 안전과 밀접히 관련된 사무: 25개 사무로 식의약품분야의 식중독 예방관리 및 어린이 식생활 안전, 수입식품 사후관리 등
 - 건설공사 준공검사 등 지자체 수행이 효율적인 사무: 1개 사무로 국토하천분야

- 추가정비 사무의 발굴을 추진하는 분야로 해양항만 등의 사무들에 대해서 제주특별자치도법 상에 부여된 특례사무들의 내용과 비교조사를 통해서 대폭적인 지방이양을 추진하여 권한을 확대하는 것도 필요함
- 특히 특별자치 분권정책 추진력 확보를 위한 분법방안 연구의 실현을 검토할 필요가 있음
 - 2010년 5월~2011년 2월 한국법제연구원 중심으로 제주특별법의 분법 및 입법체계 개선방안에 관한 연구용역을 추진한 바 있음
 - 그 주요 내용에서 기본법, 분권체계, 단계별 운영 등을 연구한 결과, 제주특별자치도 기본법의 제정 추진 필요성을 제시하였고,
 - 그 연구용역 결과에서 제주특별자치도법을 3개 법률인 ‘제주특별자치도의 설치 및 자치행정에 관한 특례법’, ‘제주국제자유도시 조성에 관한 특례법’ 및 ‘제주국제자유도시 개발사업에 관한 특별법’ 등으로 분법하는 방안을 제시하였음
 - 그러나 ‘제주특별자치도 기본법’(안) 등이 다른 법률을 포괄할 수 있는지, 그러한 개별법률들의 상위 개념인지 등에 대해서는 더 논의할 필요성이 있다는 판단임
- 특별자치제도의 헌법적 근거 타당성 등 검토 연구
 - 지금까지 논의한 정황으로 볼 때, 제주특별자치도는 법률에 근거한 제도로써 국제자유도시 활성화를 위한 고도의 자치권을 확보하는데 여전히 많은 어려움이 있음
 - 사실상 고도의 자치입법·조직권·조세권 등이 인정되는 헌법적 지위는 당초 제주특별자치도 설치 시 기본구상 단계에서부터 지속적으로 논의되어 온 사안이기도 함
 - 예를 들면, 현행 제주특별자치도법 제20조에 “외교, 국방, 사법 등을 제외한 사무의 이양”을 규정한 것이 이러한 정신을 반영한 것이라는 판단임(제주특별자치도청 추진단, 2015: 27)
 - 결과적으로 고도의 자치권 확보를 위한 헌법적 근거 및 포괄위임 금지

의 원칙, 법률 유보의 원칙, 조세법률주의, 죄형법정주의 등 헌법에서 규정하고 있는 지방분권 관련 조항의 원칙들을 적용함에 있어서 제주특별자치도의 특례적 지위를 고려하여 선별 또는 차별적으로 관계를 설정할 필요가 있고, 이는 바로 현행 우리나라 헌법의 부분적 개정을 필요로 한다고 할 수 있음

○ 헌법 개정 논의에 관한 추진경과

- 2009년 8월 ‘국회헌법연구자문위원회’는 제주특별자치도의 ‘특별자치’에 관한 규정 등을 헌법 개정 방향에 포함하여 보고서를 정리한 바 있음
- 이때 긍정적 시각은 “지방자치의 내용과 방법을 풍부하게 하고 지방분권을 획기적으로 신장시킬 수 있는 모델로 특별자치를 고려할 수 있다”고 제언하기도 하였음
- 부정적 시각에서는 “특별자치도의 근거는 법률로 규정하여도 되는 것이며 헌법에 명시하는 것은 헌법 체계상 맞지 않다”고 의사표시를 한 바 있음
- 이에 제주특별자치도는 학계, 전문가 등과 공동으로 헌법 반영 및 헌법 개정 전략 등에 관한 연구들을 2008~2009년 (9회), 2015년 등 세미나, 토론회를 거쳐 꾸준히 의견수렴을 해 왔음

○ 제주특별자치도의 고도의 자치권 확보를 위한 ‘특별자치제’의 신설 필요

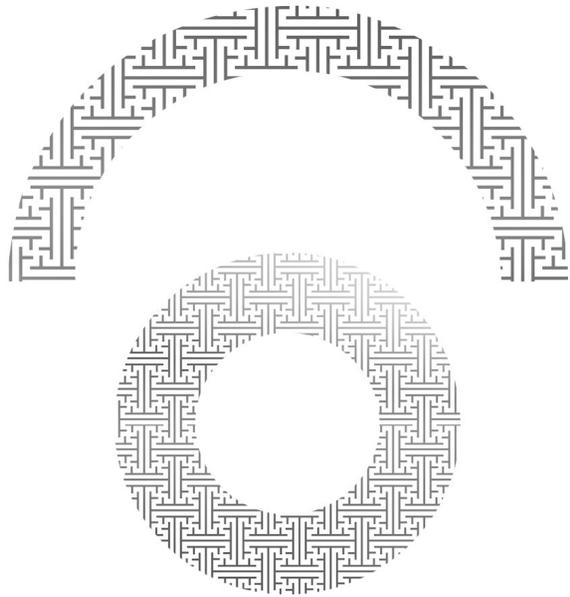
- 최우용교수는 “헌법에 특별자치제를 신설하고 제주특별자치도를 특별자치제의 한 형태로 인정”함으로써 해결이 가능하다고 언급한 바 있음 (최우용, 2009: 135)
- 현행 법체계에서는 수도로서의 특수성을 고려하여 서울특별시에 대한 조직 및 운용에 관한 특례, 그리고 행정체제의 특수성을 고려하여 조직 및 행정·재정 등에 대한 특례를 통하여 제주특별자치도에 한하여 특례 부여에 의한 특별자치가 실시되고 있음

제3장

제주특별자치도 자치권 확대를 제안한 기존연구 검토

제1절 제주특별자치도법 분법방향
연구내용

제2절 제주특별자치도 자치권 확대를
위한 헌법개정 연구내용



제3장

제주특별자치도 자치권 확대를 제안한
기존연구 검토

제1절 제주특별자치도법 분법방향 연구내용

- 2010년 5월~2011년 2월 한국법제연구원에서 제주특별자치도법의 분법 및 입법체계 개선방안에 관한 연구용역을 추진한 바 있어서 그 내용을 요약하면 다음과 같음
- 제주특별자치도의 자치입법권 확대 당위성에 근거한 분법 연구
 - － 제주특별자치도가 지역 형평성 논리에 적용받지 아니하고 근본적으로 다른 지역과 달리 특수한 지위를 인정받고, 제주특별자치도 완성을 위하여 안정적으로 재정을 확보하며, 자치입법의 범위를 확대하는 등 제주특별자치도의 법적 지위와 자치권 확보를 위해서 많은 연구·검토가 필요하다는 점에서 본 연구가 출발됨
- 제주특별자치도의 특례적 지위와 권한 확대 등의 목적은 ‘국제자유도시 조성’임
 - － 헌법재판소의 판결 취지도 이에 동의하고 있음(박영도외, 2010: 14)
 - － 즉, 헌법재판소에서도 제주도 행정체제개편과 관련하여 “제주국제자유도시 조성은 단순한 산업발전을 위한 정책을 넘어 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제를 완화하고 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위를 설정하는 것이다. 이를 위해서는 기존의 법령을 개정하여 새로운 기준을 설정하는 것뿐 아니라 도시계획·교통·상하수도·주택 등 기반시설의 확충과 광범위한 개발계획의 시행이 이루어져야 한다. 1도·2시·2군의 기존 제주도 행정체계로는 이와 같은 새로운 행정수요를 충족시키기 어렵다. 지방자치단체 간 재정력 격차로 인한 지역 간 불균형이 발생하기 쉽고, 기초자치단체와 광역자

치단체의 중층행정계층에 따른 결재단계 등으로 의사결정비용이 크며, 업무상 갈등으로 말미암아 일관된 행정이 이루어지지 않을 가능성이 상존하기 때문이다. 따라서 새로운 행정수요에 따른 지방행정구조개편이 필요하며 이 사건 법률조항으로 자치단체인 시·군을 폐지하여 행정의 효율화를 달성하고 국제자유도시의 조성을 도모하려는 입법자의 판단이 부정확한 사실인식과 불합리한 예측을 근거로 한 것이라 할 수는 없다”고 판시한 바 있음⁸⁾

○ 제주특별자치도법의 분법 방향

- “제주특별자치도 기본법” 구상에는 국가가 제주도 발전을 위한 계획을 세우고 이를 실행하는 것은 국토와 자원의 균형 있는 개발과 이용을 위해 필요한 계획을 세우고 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성하는 헌법상의 임무(헌법 제120조제2항, 제123조제2항)를 수행하는 것이라는 점과 국가가 기존의 자치단체인 제주도를 폐지하고 새로운 제주특별자치도를 설치하며 그 권한과 사무의 확대, 의회규모 확대 등 완전히 새로운 행정체계를 구축한 것은 우리 사회의 실질적인 지방분권을 구축한다는 의미가 구체적으로 실현될 수 있는 내용을 담아야 한다는 것임(박영도 외 2010: 138, 142)⁹⁾

8) 헌재 2006.4.27, 2005헌마1190.

9) 예컨대, 제주특별자치도의 경우 현재의 사회방식을 전망하고 분권형의 사회를 형성하기 위해서는 보충성의 원리를 엄두에 두면서 국가와 제주특별자치도간의 역할과 그 분담에 관하여 명확히 하는 것은 중요하며, 현행 제주특별법에서도 국가의 책무규정 및 제주특별자치도의 책무규정 등에서 역할분담의 원칙에 관하여 규정되어 있는 바이다. 그러나 현행 제주특별법에 규정된 역할분담의 내용은 매우 추상적이며 결국 각각의 행정분야에서 구체적으로 어떠한 역할분담을 할 것인지가 다시 문제가 된다. 그 경우에 아무런 지침이나 방향성도 없는채로 개별 조문에서 다양하게 정하는 것으로는 충분히 그 취지가 실현될 수 없으며 현재 그러한 상태가 되어 있는 것이 현실이다. 그래서 기본법을 제정하려는 경우에는 기본법에서 당해 분야에 있어서 국가와 제주특별자치도와의 역할분담에 관한 지침이나 조감도를 정하고 그에 의거하여 제주특별자치도의 사무에 대한 입법적 관여를 감축하는 방향으로 개별 조항을 정비하는 등으로 역할분담을 추진하는 것도 고려할 가치가 있다. 개별법에 의하여 제주특별자치도의 사무에 과도하게 관여하는 상황이 지속되는 가운데 기본법에서 국가와 제주특별자치도의 역할분담을 보다 명확히 하여 개별법에 의한 관여에 제동을 거는 것은 기본법의 유효한 활용방법이 될과

- 이에 한국법제연구원의 연구결과에서는 3개의 법률로 분법화하더라도 「제주특별자치도의 설치 및 자치행정에 관한 특별법」과 「제주국제자유도시 개발사업에 관한 특별법」은 제정하고, 조문이 가장 많고 관련이 깊은 「제주국제자유도시 구성에 관한 특별법」은 종전의 제주특별법을 전부 개정하는 방식으로 처리하는 것이 바람직할 것이라고 권고하였음

개 선(3개 법률)	입법방식
제주특별자치도의 설치 및 자치행정에 관한 특별법	신규제정
제주국제자유도시 구성에 관한 특별법	전부개정
제주국제자유도시 개발사업에 관한 특별법	신규제정

- 동시에 제주특별자치도의 도조례 위임유형의 개선도 필요하다고 제안
 - 도조례 위임의 2가지 유형: 대통령령 또는 부령으로 정하도록 한 사항 등을 도조례로 정할 수 있도록 하는 유형에는 기본적으로 다음의 두 가지 방식이 있음(박영도 외 2010: 147~148)
 - 개별법률의 규정에서 대통령령 또는 부령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 있다고 규정하는 방식으로서, 현행 제주특별법에서 가장 많이 사용되고 있음

사례: 제주특별자치도법, 제334조(건강가정지원에 관한 특례) 「건강가정기본법」 제30조 제2항·제4항, 제32조제3항 및 제35조제4항·제5항에서 대통령령 또는 여성가족부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.

- 여기에서도 기본적으로 대통령령 또는 부령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 있다고 하되 일정한 조건을 붙이거나 단서조항을 두는 사례도 있음¹⁰⁾

동시에 실질적 지방분권을 추진하기 위한 방안의 하나가 될 수 있는 것이다.
 10) 중앙부처 등의 협의를 거치거나 승인을 얻은 후 도조례를 정하는 방식은 다른 지방자치단체에 비하여 많은 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되도록 하기 위하여 제주특별자치도가 설치된 취지와는 상반되므로 가능한 한 중앙부처 등의 협의나 승

- 제주특별자치도법 제28조 이하에서는 자치조직에 관한 특례를 규정하였고, 제주특별자치도의 하부 행정기구의 설치 등에 관하여 필요한 사항을 도조례로 위임하고 있음

제2절 제주특별자치도 자치권 확대를 위한 헌법개정 연구내용

1. 배경

- 제주특별자치도의 행정체제의 특수성을 보장하는 자치권 확대의 필요
 - 제주특별자치도법 제7조는 종전의 제주도에 제주특별자치도를 설치하여 이 법이 정하는 특수한 지위를 부여하였고, 그에 따라서 제주특별자치도는 단순히 광역자치단체인 기존의 제주도가 그 명칭만 변경된 것이 아니라 자치단체의 성격까지 바뀌게 되었고, 기존의 자치단체와는 그 성격이 다르기 때문에 2006년 1월 11일 “지방자치법”을 개정하여 제2조 제1항 제1호에서 지방자치단체의 종류에 “특별자치도”¹¹⁾를 추가하고, 같은 법 제174조제2항에서는 서울특별시와 같이 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 있어서 행정체제의 특수성을 고려하여 법률이 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있도록 하였음
 - 지금까지 제주도는 정부 주도하에 관광을 중심으로 한 개발계획이 수립되어 추진되어 왔으나, 제주도개발특별법을 국제자유도시특별법으로 변

인없이 도조례를 제정할 수 있도록 하여야 한다는 의견이 있다. 자세한 것은 박영욱, 쟁점으로 보는 제주특별자치도법, 한국학술정보 2008. 338면 이하 참조.

- 11) 다른 시·도와 특별자치도가 무엇이 다른지에 대하여는 명확한 설명이 없으나, 제주특별자치도를 추진하면서 제주도에서는 특별자치도를 자치권의 획기적인 확대와 분권의 특례를 통하여 일반 자치단체와는 다른 특별한 지위를 가지고 책임행정을 수행하는 선도적 자치단체를 의미하는 것으로 보았다.(제주특별자치도 추진계획, 2004. 11. 제주도)

경하면서 추진되는 국제자유도시에서는 사람, 상품, 자본이 자유로이 이동하는 국제교류, 문화관광, 지식기반, 청정산업, 환경생태도시 등 관광산업만이 중심이 아닌 다양한 추진전략을 마련하여 제주도 발전을 위한 개발계획으로의 변혁이 이루어짐

- 현실적으로 제주도는 연간 내도 관광객이 500만 명이라고하나 상주인구가 투자여건에 만족스럽지 못하고, 물류비 또한 타 지역에 비하여 많이 소요되고 있는 실정에 비추어 볼 때, 정부의 적극적인 지원의지와 병행하여 자체적으로 타 지역과는 차별화 및 특성화된 제도 마련이 선행되어야 국제자유도시가 추구하고자 하는 제주도를 성공적으로 건설할 수 있다는 것이 다수의 일치된 의견임
- 제주특별자치도의 획기적인 자치권 확대는 헌법의 일부 개정이 바람직하다는 의견
 - 야심차게 추진되었던 국제자유도시 개발 또한 정부의 지원 의지 및 투자 메리트의 부재와 결제 자유구역 등 유사프로젝트의 추진으로 선점효과가 희석되고, 지역여건에 부합하는 제도의 미비 등으로 사실상 답보상태에 머물고 있다는 지적임
 - 따라서 정부의 지원과 차별화 및 특성화된 제주만의 색깔을 가진 제도를 마련하기 위해서는 제주도를 법률에 근거한 특정지역으로서 지금까지의 권한확대를 통한 발전전략 보다는 헌법이 보장하는 특정지역으로 규정하여 실질적으로 제주도가 추구하고자 하는 자치제도가 마련되어야 할 필요가 절실하다는 지적임

2. 각 연구자들이 제안하고 있는 헌법개정 방안

- 제주특별자치도에서 논의된 헌법개정 안
 - 제주특별자치도에서 논의된 헌법개정안은 (당시) 제주대 하승수 교수와 도내 전문가들 의견의 종합임¹²⁾

- ① 국가는 제주도의 지역적, 역사적, 인문적 특성을 살려 지방분권을 획기적으로 실시하고, 국제자유도시를 조성하기 위하여 제주도에 대하여 다른 지역보다 정치적, 행정적인 특수한 지위를 보장하고, 안정적인 재정이 확보되도록 노력하여야 한다.
- ② 제주도의 특수한 지위 등을 규정한 법률안에 대하여는 제52조에도 불구하고 제주특별자치도지사가 국회에 제출할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 법률안 제출절차 등에 필요한 사항은 법률로 정한다.
- ④ 제주도는 법률에 위반되지 아니하는 범위 안에서 자치사무를 처리하기 위하여 주민의 권리제한, 의무부과에 관한 사항 및 의무위반행위에 대한 벌칙을 도조례로 제정할 수 있다.
- ⑤ 제1항에 따라 도조례로 제정한 경우에는 도조례를 법률로 본다.

○ 권영호 교수의 헌법개정 안¹³⁾

- 초기 제안한 안은 현행 헌법의 제117-1조의 신설을 제안하였음

헌법 개정안: 헌법 제117-1조의 신설

- ① 특별자치제를 실시하는 지역에 적용되는 자치법률을 제정할 수 있다.
- ② 자치법률의 법안은 해당 지방자치단체의 의회가 작성하여 국회가 심의 의결하며, 복수의 지방자치단체가 해당될 경우, 법률에 의한 합동의회를 구성할 수 있다.
- ③ 국회가 법안을 거부 또는 수정할 경우, 법률에 의한 합동의회를 구성할 수 있다.
- ④ 법안이 다시 제출되면 국회는 최종 의결을 한다.

- 두 번째 제안한 헌법개정 안은 제117조 제2항과 제117-1조 신설 등 다음과 같음¹⁴⁾

헌법 개정안: 헌법 제117조 및 제117-1조

제117조 ①변화 없음

- ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정하며, 특별자치제를 실시할 수 있다.
- ③ 특별자치제의 실시와 종류에 대해서는 법률로 정한다

제117-1조 ① 특별자치제를 실시하는 지역에 적용되는 자치법률을 제정할 수 있다.

- ② 자치법률의 법안은 해당 지방자치단체의 의회가 작성하여 국회가 심의 의결하며, 복

12) 권영호, 전계논문, 114면 주24참고.

13) 권영호, 제주특별자치도의 헌법적 근거마련에 관한 소고, 헌법학연구 제15권 제1호, 2009.3, 한국헌법학회, 6-62면.

수의 지방자치단체가 해당될 경우, 법률에 따라 합동의회를 구성할 수 있다.

③ 국회가 법안을 거부 또는 수정할 경우, 재검토 및 의견조정을 위하여 해당 지역 의회에 법안을 돌려보낸다.

④ 법안이 다시 제출되면 국회는 최종 의결을 한다.

제118조 변화 없음

- 권영호 교수 모델은 다음의 두 모델과 달리 우선 ‘제주’라는 특정한 지역에 대한 특별자치제를 전제로 하고 있지 않다는 점에서 특색이 있음. 즉, 대한민국의 모든 지방자치단체에 대한 특별자치지역으로서의 가능성을 열어놓고 있다는 점에서 현재 정부에서 추진하고 있는 행정체제개편과 관련하여 많은 의미를 내포하고 있는 모델임
- 권영호 교수 모델의 기본구조는 헌법 제117조 및 제118조와 이에 근거한 지방자치법의 적용을 받는 지방자치제와 달리 근거를 둔 특별자치제를 제시하면서, 어떠한 지역을 그리고 어떠한 달리 충족한 지역을 특별자치지역으로 할 것인가 등을 입법자에 의하여 결정하도록 위임하고 있음
- 다시 말해서 특별자치의 입법위임의 형태를 취하고 나아가 이러한 지역에 대한 자치법률의 제정과 그 절차에 관한 내용을 헌법에 규정할 것을 제시하고 있음. 특히 이 모델에서는 ‘특별자치제’의 헌법적 근거를 마련함으로써 향후 남북통일 이후 북한지역의 낙후된 경제를 활성화시키기 위하여 일반지방자치와 다른 특별자치지역의 선포를 통하여 이를 실현할 수 있는 근거를 헌법적으로 마련하고 있어 중요한 의의를 가지는 것으로 나타남(표명환, 2009: 160~161)

○ 지방분권형 헌법개정을 위한 구체적 대안¹⁵⁾

- 일본 헌법 제95조와 같이 특정지역에 적용되는 특별법의 경우에는, 해당

14) 권영호, 헌법개정에 관한 연구: 지방분권의 활성화를 중심으로, 한국지방자치법학회 학술대회발표자료집, 한국지방자치법학회 2009.6.20., 29면.

15) 최우용, 2009: 136~ 이하 참조.

지역의 주민의 투표에 의해 과반수 획득이 가능해야 하도록 하는 조항의 필요성, 지방정부의 입법권 강화를 위하여 제한된 범위내의 조례에 의한 형벌권과 재산권 제한이 가능하도록 하는 내용의 헌법개정이 필요함을 주장한 경우도 있음(김순은, 2008; 홍준형, 2009)

사례: 일본 헌법 제8장 지방자치에 관한 조문

제92조 【지방자치의 기본원칙】

지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본지(本旨)에 근거하여 법률로 정한다.

제93조 【지방공공단체의 기관, 직접선거】

- ① 지방공공단체는 법률이 정하는 바에 의하여 의사 기관으로서 의회를 설치한다.
- ② 지방공공단체의 장과 그 의회의 의원 및 법률이 정하는 그 밖의 공무원은 지방공공단체의 주민이 직접 선거한다.

제94조 【지방공공단체의 권능】

지방공공단체는 그 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행하는 권능을 가지고, 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.

제95조 【특별법의 주민투표】

하나의 지방공공단체에만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민의 투표에서 과반수의 동의를 얻지 못하면 국회는 이를 제정할 수 없다.

○ 이기우 교수의 헌법개정 안¹⁶⁾

헌법수정안: 제118조의 2

- ① 제주국제자유도시를 실현하고 제주도의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 특수성에 기초한 지방분권을 실현하기 위하여 제주도의 자치권을 법률이 정하는 바에 따라 확대할 수 있다.
- ② 제주도의 조직과 행정기구 및 그 운용에 관한 사항에 대해서는 제주도가 조례로 정한다.
- ③ 국방, 외교, 통일, 화폐, 금융, 검찰, 사법 등 국가전체의 통일성을 기하기 위하여 필요한 영역을 제외하고는 국제자유도시와 지방분권의 선도적인 실현에 필요한 경우에 제주도는 법률과 다른 규정을 조례로 정할 수 있다.

16) 이기우, “지방자치 활성화를 위한 헌법 개정안의 제안”, 헌법 다시보기, 창작과 비평, 2007, 376-389면

- 이와 같은 취지는 근본적으로 포르투갈과 같은 모델의 특별자치에 관한 헌법적 보장을 전제로 하고 있음. 즉 특별자치도의 자치권의 확대 및 강화에 관한 헌법적 근거의 마련을 통하여 타 지방자치단체와 차별되는 ‘특별자치지역’ 모델을 제시하고 있음
- 결과적으로 이기우교수의 모델은, 타 지방자치단체와 차별화되는 ‘특례’의 인정 및 자치입법권의 확대 및 강화를 위하여 특별자치도에 대한 헌법적 근거를 마련하고 있다는 점, 그리고 이를 근거로 특별자치도의 목적을 실현하기 위하여 필요한 자치권을 법률을 통하여 확대화할 수 있다는 점 및 국가준립사무 외의 사무의 이양을 헌법에 규정함에 따라 그동안의 개별이양에 따른 문제점을 헌법적으로 극복하여 권한이양으로부터 오는 법적·현실적 장애를 제거하고 있다는 점에 주요 개정방안의 초점을 두고 있음(표명환, 2009: 159)

○ 최우용 교수의 헌법개정 안(최우용, 2009: 148)

[지방자치단체의 종류]

- ① 지방자치단체에는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를 둔다.
- ② 광역지방자치단체로는 특별시, 광역시, 도 및 특별도를 둔다.
- ③ 기초지방자치단체로 시, 군, 자치구를 둔다.

[제주특별자치도]

- ① 국가는 제주도의 지역적, 역사적, 인문적 특성을 살려 지방분권을 획기적으로 실시하고, 국제자유도시를 조성하기 위하여 제주도에 대하여 다른 지역보다 정치적, 행정적인 특수한 지위를 보장하고, 안정적인 재정이 확보되도록 노력하여야 한다.
- ② 제주특별자치도에는 제1항에서 정하는 바를 실현하기 위하여, 헌법적 법률의 형식으로 정하는 특별헌장에 따라 특수한 자치의 형식과 조건을 가진다.
- ③ 제주도의 특수한 지위 등을 규정한 헌법적 법률안은 제주특별자치도지사가 국회에 제출하여 국회의 의결을 거쳐 실시한다.

○ 제주특별자치도의 향후 계획

- 제주특별자치도의 지위 확보를 강화하기 위해 대내외적으로 공감대 형성을 추진하고 마데이라, 스페인의 지역정부 등과 같이 헌법에 자치지역에 대한 권한을 부여하여 특별자치도의 지위를 확보하는 방법 등을 검토하고자 함
- 특히 국무조정실의 제주도 지원위원회와 그 사무처의 역할을 연장하도록 건의하였고, 제주특별자치도의 고도의 자치권 확보를 위한 특례부여 방식 및 그 실천전략의 수립 등을 추진하고자 하는 것이 제주특별자치도의 추진 방향이라고 함

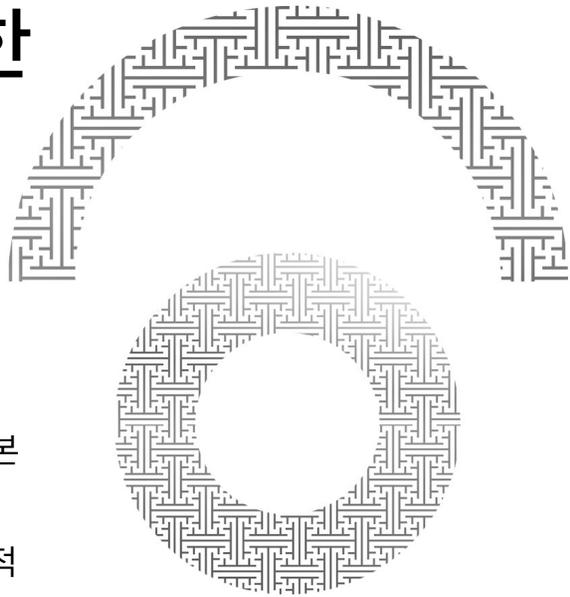
○ 추진 상의 문제점

- 문제는 제주특별자치도 고도의 자치권 확보는, 그리고 이를 위한 헌법 개정사항 등은 정치적 상황, 국민적 합의 등이 전제되고, 제주도의 특수한 지위를 인정하는 공감대 형성이 사전에 요구되는 문제임
- 정부부처 및 다른 지방자치단체 등으로부터는 왜 “제주에 대해서만 특권(특례)을 주는가” 하는 문제제기가 우려됨
- 하지만 현재도 지방자치발전위원회 중심으로 계획 및 추진이행을 고려하고 있는 행정체제 개편 및 새로운 제도의 도입, 자치입법권의 확대 등의 목적이 정치적인 부분 뿐만 아니라 국제적 경쟁력을 가진 지방자치단체의 육성 등을 고려하고 있다는 점에서, 특정한 요소를 충족하고 있는 제주자치도에 대한 특별자치제도의 운영체제 적용 가능성을 시도할 필요가 있다는 판단임
- 향후에는 현재의 법률 차원이 아니라 헌법 차원에서 특별자치제도 도입을 보장한다든지 또 국회에서 헌법개정 논의 시 지방분권 및 지방자치단체의 국제사회에서의 경쟁력 제고, 나아가 통일한국을 대비하여야 한다는 점 등을 고려하여 특별자치에 대한 헌법적 근거 마련을 위한 논의가 더 다양해질 필요가 있다는 주장임

제4장

제주특별자치도 자치권 확대 연구를 위한 주요 유사사례 분석

- 제1절 헌법과 지방자치법 간 관계로 본
주요국의 자치분권체계 검토
- 제2절 제주특별자치도와 유사한 특례적
지위의 지방정부 사례 검토



제4장

제주특별자치도 자치권 확대 연구를 위한 주요 유사사례 분석

제1절 헌법과 지방자치법 간 관계로 본 주요국의 자치분권체계 검토

<표 1> 각국의 지방자치법 체계 비교표

주요국	지방자치법 체계
한국	<ul style="list-style-type: none"> - 헌법-지방자치법 - 지방자치 관계법: 지방공무원법, 주민투표법, 지방재정법, 공직선거법 등 - 특례법: 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법과 시행령, 서울특별시 행정 특례에 관한 법률과 시행령 - 관련법령: 지방자치단체에 두는 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정 및 시행규칙, 지방자치단체에 두는 고위 공무원단 직위의 직무등급표시에 관한 규칙(부령), 지방자치단체에 대한 행정감사 규정 등 종합행정 수행을 위한 제반 법령
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 법-지방자치법 - 지방자치 관계법: 공직선거법, 지방공무원법, 지방재정법, 지방세법, 지방교부세법, 주민기본투표법 등 - 특정분야 관련법: 지방공영기업법, 지방교육행정의 조직·운영에 관한 법률, 경찰법 소방조직법, 농업위원회 등
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 헌법-지방자치법(코뮌 기초자치단체법, 데파르트망 도자치단체법 등)-사무배분법 등 - 통합지방자치법전(Code, 1996): 통칙, 기초자치단체 편, 도자치단 편, 지역자치단체 편, 조합 편
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부법(1972~2000 등)-개별 지방정부법(스코틀랜드 지역정부법, 대도시런던법 등) - 개별 지방정부헌법(local constitution)-자치기본조례(bye-laws)
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 주정부헌법-개별 지방정부법(카운티법, 타운법 등) - 개별 지방정부 차터(Home-rule Charter)-자치기본조례법전(Administrative Code, Municipal Code)

출처: 안영훈(2015)

1. 일본 지방분권체계

○ 일본 헌법 및 지방자치법과 관련법 체계

- 우리의 이웃나라인 일본도 지방자치의 근거를 일본 헌법에 두고 있음. 일본 헌법 제92조에서는 “지방공공단체(지방자치단체)의 조직과 운영에 관한 사항은 지방자치의 기본취지에 따라 법률이 정하는 바에 의한다”라고 규정함
- 우리나라 지방자치법의 골격을 ‘일본 지방자치법’으로부터 차용해 왔다는 것은 주지의 사실인데, 이 점에서 일본 지방자치와 관련된 주요법령은 총무성의 설명자료에 따르면 다음과 같음. 즉, 지방자치법 이외에 기본적인 일반사항을 다루는 법으로서 공직선거법, 지방공무원법, 지방재정법, 지방세법, 지방교부세법, 주민기본투표법 등이 있음. 또한 특정한 행정분야에서 관련이 있는 법률로는 지방공영기업법, 지방교육행정의 조직·운영에 관한 법률, 경찰법, 소방조직법, 농업위원회 등 관련법률 등임
- 일본 지방자치법 내용: 우선 지방자치단체의 역할분담과 관련된 사무배분 원칙과 체계이고, 다음으로 지방자치단체 간 및 국가와 지방자치단체 간의 관계와 관련해서 그에 따른 해석 및 운영체계와 원칙을 규정함. 이어서 지방자치단체의 종류와 성격, 사무와 권한, 명칭, 구역에 관한 조문을 제정하였고, 이어서 주민의 권리와 의무에 관련된 사항, 지방의회의 조례제정 규정, 의회 운영절차, 그리고 후속으로 집행기관의 구성·사무와 권한 등을 규정하였음. 다음으로 지방재정 부분을 제정하였고, 끝으로 국가와 지방자치단체 간 관여 관계 및 정부간 갈등·쟁의 처리에 관한 절차 등을 규정

○ 사무배분체계에 의한 자치권의 범위

- 일본은 1995년부터 제1기 지방분권개혁을 시작하였고, 1999년 지방분권 일괄법을 제정하였으며 2006년 12월에는 지방분권개혁추진법을 제정하면서 제2기 분권개혁을 지속 추진하였음. 이때 기관위임사무의 폐지와

함께 국가의 감독권을 완전히 완화시켰으며, 후속적으로 지방자치법의 개정, 관계법률(475개)의 일괄정비 된 바 있음

- 2008년 12월 제2차 권고에서는 법령상의 제약 규정들을 완화하는 심의에 힘을 쓰면서 이듬해인 2009년 일본 민주당으로의 정권교체에도 제3차 권고(2009년 10월)로 지방사무의 개선을 지속해 갔음
- 그 결과 2011년 4월 제1차일괄법(第1次一括法), 동년 8월 제2차일괄법 등이 제정되어 ‘지역 자주성 및 자립성 증대를 위한 개혁 관련 법률’과 기초자치단체로 권한을 이양하는 47개 법률, 제3차 신일괄법의 제정(2013년 6월) 및 통과를 통해서 74개 법률을 일괄 개정한 바 있음. 이는 모두 지방분권 향상을 위한 사무이양과 그에 따른 재정분권의 이양을 촉진한 법률 개정작업을 성공적으로 이행한 것이라 평가함¹⁷⁾

○ 지방이양에 따른 후속 지원 실행

- 일본은 사무 이양에 따른 지방자치단체의 업무 부담 및 재정의 어려움을 최소화하기 위한 자원조치로 보통교부세 및 특별교부세를 지원하고 있지만, 이와 함께 ‘지방세제특례조치’의 권한을 부여하여, 지방자치단체의 개별적 특성에 따라서 자율적으로 재정운영을 할 수 있도록 법적 근거를 마련하여 자치권을 확대하였음
- 재정적으로도 지방교부세가 증액되었고, 사회보장을 위한 지방소비세율이 계속 상향 조정되면서 지방자치단체의 재정자주성, 자율성을 높이는 방향으로 지방세 제도의 개선도 함께 이행하고 있음

17) 참조: 신두섭, 일본의 권한 및 사무이양에 따른 행·재정 지원내용과 시사점, 2014년 3월, 지방자치발전위원회 참고자료; 하동현, 일본의 지방분권개혁과 지방자치단체의 자율성 확대: “법령제약의 개선 개혁”을 중심으로, 2014년 1월 지방자치 포럼

2. 프랑스 지방분권체계¹⁸⁾

○ 지방자치법과 관련법 체계

- 프랑스는 이미 1831년과 1837년부터 기초자치단체(코뮌)법이 제정 운영되었으며, 동시에 도(데파르트망) 자치단체법도 1838년에 제정되었음. 이 중에서 1884년 제3공화정 시대의 기초자치단체법(*grande loi municipale*)이 그 후부터 지방정부 발전에 핵심적 근거가 되는 법체제로 활용되었음
- 그러다가 현대 제5공화국 초기 1957년과 1977년에 기초자치단체법이 계승되었고, 1982년 현재의 신 지방자치법인 코뮌, 데파르트망, 레지옹의 권리와 자유와 권리에 관한 법(*loi relative aux droits et liberts des communes, des départements et des régions*)을 제정하여 새롭게 지방자치가 출범.

○ 사무배분체계에 의한 자치권의 범위

- 이후 1983년 국가와 지방정부 간 사무배분의 원칙과 각 분야별로 중앙 권한의 지방이양을 결정하고 사무배분법을 제정하였으며, 후속적으로 계속해서 지방이양에 따른 재정지원 등 후속 법령 200여 개 이상을 제정하여 지방분권을 가속화시켜 왔음
- 이후 1992년 국가의 지방행정기관 재편에 관한 법률 제정 후에 다시 정부는 1996년 지방자치에 관한 여러 법령들을 하나로 묶어 ‘법전’(Code) 형식으로 합본한 뒤 전체 법체계를 새롭게 편제를 구성하여 「통합지방자치법」(*Code general des collectivités territoriales*)으로 제정하였음
- ‘통합지방자치법전’으로 조직·인사·권한·사무·재정 등 지방자치제도 운영 전반에 관한 법률·정부령 등을 법전으로 체계화 하였음(약 1,800개 조문). 수많은 개정을 거듭해 온 통합지방자치법전은 법률 부분과 정부

18) 프랑스, 이탈리아, 스페인의 헌법과 관련된 ‘특별자치’ 관련사항은 앞의 제2장의 3 ‘특별자치’의 실제 분석 참조.

령 부분으로 나뉘어 있고, 법률 부분은 다시 제6부까지 구분되어 있음. 제1부 제4권에서 지방자치단체의 사무분야를 총괄적으로 규정하면서 사무수행을 위한 조직, 권한, 절차, 인력 등에 관해 명시하였음

- 법상에서 각 지방자치단체에 대해서는 개별적으로 제2~5부까지 구분하고, 제2부는 기초자치단체를 규정하면서 제1권 조직 관련 규정 후에, 제2권에서 구체적으로 기초자치단체의 사무수행 범위, 방식, 책임범위 등을 제정하였음. 마찬가지로 도 자치단체인 데파르트망(département)의 권한은 제3부 제2권에서 세부적으로 그 사무수행 범위와 권한, 절차, 조직 등을 규정하였음
- 이어 제4부 제2권은 지역자치단체인 레지옹(région)의 광역적 권한에 대해서 상술하고 있음. 사무이양에 따른 재정보전을 가속화시키기 위해서 정부는 2003년 헌법 개정을 하였고, 정부 조직법 등을 개정하면서 현재도 지속적으로 사무배분을 시행하고 있음. 그 결과 사무배분 재정립을 전면적으로 이행하면서 그에 따른 재정보전 및 재정보전에 대한 평가, 합법성 문제, 국가의 지방행정조직 재정비, 지방정부 간 협력조직에 대한 새로운 정비 등 다양한 정부간관계를 끊임없이 재편하고 있음

○ 자치권 확대로 지방이양에 따른 후속 지원 실행

- 이후 프랑스는 2003년 헌법개정을 통해서 크게 5가지 원칙을 헌법적 가치로 승화시켰음. 이를 요약하면, 지방분권에 기초한 분권조직 국가의 원칙(제1조), 지방자치권(liberal administration)인 행·재정 자치권 보장 원칙(제34조 3항 2문), 정부간관계 및 사무배분의 기본틀인 보충성 원칙(제72조 제2항), 지방분권제도의 다양한 제도 운영의 실험을 가능하도록 한 원칙(제72조 제4항), 자원운용 및 지출결정 자치권을 보장한 재정자치권(제72-2조) 등임
- 결과적으로 중앙권한의 지방이양은 물론 약 12만 명 이상의 국가공무원이 지방공무원으로 전환되었고, 이와 같은 권한이양에 따른 재정지원을 충실하게 이행하여 지방자치권을 확대하였음. 또한 지방자치단체의 경

우 조례의 법적 지위를 ‘행정입법’에 준하는 제2차 법률의 지위로 격상 시키기도 하였음

3. 스페인 지방분권체계

○ 지역정부의 구성 역사

- 스페인은 1936년부터 프랑코 정권이 독제를 하였고, 그가 사망한 후 1978년 12월 국민투표로써 현행 헌법을 확정하고, 처음으로 자유선거가 1997년 6월 15일에 이루어져 그때부터 국가주의와 지역주의를 표방한 정당들이 표면에 등장하면서 지역정부 중심의 국가로 재구성되었음. 민주국가의 건설을 지향한 프랑코 사후의 헌법은, 국가로서 스페인의 통일성을 전제로 하면서도 각 지역의 독자성을 존중하고 있는 것이 특징이 되었음
- 구체적으로는 민족·문화적인 정체성이나 경제적인 공통성의 존재에 따라서 지역 주민들이 새로운 광역형 정치·행정단위인 지역정부(Comunidad autonoma)를 창설할 수 있게 하였음

○ 스페인 지방정부의 계층구조 특징: 지역정부 중심의 준연방형 단일국가

- 스페인은 이탈리아와 함께 지역 중심의 지방자치제도를 갖고 있는 지역형 국가(regional state)이다. 단일국가이지만 중앙집권 국가도 아니고, 연방제 구조를 갖고 있지 않고 자치분권을 통한 지역정부 중심의 준연방제 형태에 가까운 지방자치를 시행하는 국가라는 의미임
- 지방정부의 계층구조는 3층제로 단일국가지만 헌법 제2조에 하위 지방정부체제(sub-national governments)로서 “지역(region)의 자치권”을 인정함. 헌법 제137조에서 “스페인은 전 지역에 기초정부(municipalities), 도정부(provinces), 지역정부(Autonomous Communities)로 조직됨
- 이 지방정부들은 관할지역의 이익을 관리할 목적으로 자치정부의 지위(self-government for the management of their respective interests)를 향유한다”고 규정하였음

- 2013년 통계를 기준으로 하면 스페인은 자치지역정부(*comunidad autónoma, autonomous communities*)와 2개 자치시(*Ciudades Autonomas*), 그리고 그 하위계층으로 50개 도(*provincias, provinces*) 지방정부와 기초정부 (*municipios*), 11개 섬 지방정부, 3개의 대도시권(*metropolitan areas*)으로 구성
 - 수도인 마드리드 이외에 주요 대도시는 카탈루니아(*Catalonia*) 지역에 위치한 바르셀로나이며, 이외에도 발렌시아, 세비아, 사라고사 등의 대도시 지방정부가 있음
- 카탈루니아 지역정부와 바르셀로나 대도시 지방정부의 민주적 지방자치제도 구축
- 카탈루니아와 바스크 지역에서 선출된 국회의원들이 나오면서 지방정부의 자치권 요구가 정치적으로 제도화 되었음. 중앙정부는 이미 1977년과 1978년 사이에 공포된 왕칙령(*Royal Decree-Laws*)에 근거하여 지역의 자치권들을 인정해 왔었으며, 그에 대해서 민주헌법이 이러한 지방자치제도를 공식적으로 확인시켜 준 것이었음. 그리하여 1985년에 지방정부에 관한 기본법(지방자치법, *Basic Law on Local Government = Ley Reguladora de las Bases de Regimen Local—LRBRL*)이 통과되면서 지방자치제도가 과거와 다르게 민주적 지방자치체제로 완성되었음¹⁹⁾
 - 스페인 헌법은 지역정부가 행사할 수 있는 권한(스페인 헌법 제148조 제1항)과 국가가 배타적으로 소지한 권한(동법 제149조 제1항)을 각각 정해서 헌법에 조문화 시켰으며, 지역정부의 구체적인 자치행·재정권에 대해서 각 지역정부 스스로가 자치헌장을 제정하여 정하도록 하였음
 - 이와 같이 지역정부의 자치권을 폭 넓게 인정함에 따라서 중앙정부와

19) 스페인의 주요 지방자치법을 보면, 1985년 4월 법률 제7/1985호의 지방자치기본법(*Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL*); 1988년 12월 28일 법률 제39/1988호의 지방재정법(*Ley reguladora de las Haciendas Locales, LHL*); 1986년 관련법 시행령(*Texto Refundido de la Legislación de Régimen Local, TRRL*): 시행령 제382/1986호, 제781/1986호, 제1372/1986호, 제1690/1986호(지방정부 재산), 제2568/1986호(조직, 기능, 법제도) 등이다.

각 지역정부 간 기능재배분과 그에 따른 인력배분이 지속적으로 시행되었음. 그 결과, 1978년과 2001년 사이에만도 1,749건의 「기능·인력이양 왕령(Royal transfer decrees)이 승인, 시행됨으로써 약 80만 명 이상의 공직자간 인력이동이 발생하기도 하였음

4. 이탈리아 지방분권체계

○ 헌법의 근거

- 1970년 6월 7일 처음 지역선거를 통해서 지역정부를 구성하였으며, 1974년 5월 2일 이탈리아 헌정 사상 처음 국민투표를 실시하여 지방자치제를 제도화함. 현재는 2001년 10월 7일 지방정부에 관한 헌법 제5장의 헌법개정이 국민투표(64.2%)에 의해서 승인되어 제도를 운영함
- 헌법 제5조에서 지방자치권을 인정하며, "이탈리아 민주공화국은 지방자치를 인정하고 발전시킨다. 국가에 의존하는 서비스들에 대하여 최대한의 행정분권을 시행해야 하고 국회법률의 원칙과 방법에 맞추어 자치권과 지방분권화 요구를 시행해야 한다"고 규정함 그리고 제5편부터 지방자치와 관련한 지역정부, 도정부, 기초정부에 대하여 규정함 조항으로는 제114조부터임

○ 지방자치정부의 종류는 이탈리아 헌법 제114조에서 규정

- ① 이탈리아 민주공화국은 기초자치정부(*comuni*), 도정부(*province*), 광역시정부, 지역정부(*regioni*)와 중앙정부로 구성됨
- ② 기초자치정부, 도정부, 광역시정부, 지역정부는 헌법에 규정한 원칙에 따라서 자치법, 권한, 기능을 부여받은 자율 공법인체임
- ③ 로마시는 이탈리아 민주공화국의 수도임. 법률로 로마시의 법적 지위를 규정함
- 또 헌법 제116조에서 특별형태의 자치권을 규정하고, 헌법에 근거한 특별법에 따라 시칠리아, 베니스, 사르데니아, 트렌티노, 발레 다오스 등은 특별한 형태의 자치권을 부여하였음

○ 지역정부의 자치권 확대

- 지역정부는 지역의회(*consiglio-regionale*), 집행기구(*giunta regionale*), 집행기구의 장 등 기구가 있음. 지역정부 주지사는 국회에 의한 간접선거 방식으로 선출되고, 주 도시의 의회의원은 5년 임기로 주민이 직접 선출하며, 겸직이 금지되어 있음
- 각 지역정부에는 중앙정부에서 파견한 조정관(*Commissioner*)이 있으며, 지역 의회가 제정한 법안은 조정관의 서명으로 발효되도록 함으로써 중앙정부의 재정부담 관련사항을 통제하고 있음
- 헌법상 다음 5개 주는 역사적 배경, 민족, 언어의 특성 등을 감안하여 자치권이 확대되어 있는 특별 지역정부임. 즉, 도서지역인 *Sicilia*, *Sardegna*와 북부 국경지역의 *Valle d'Aosta*, *Friuli-Venezia Giulia*, *Trentino-Alto Adige* 등임

5. 영국 지방분권체계

○ 지방자치법과 관련법 체계

- 영국은 미국과 같이 지방정부마다 개별 법률을 통해서 지방사무를 수행하는 영미법(*common law*) 체계를 갖고 있음. 그리고 국회가 정한 법률의 범위 내에서 지방정부의 권한을 행사해야 하는 ‘월권행위금지 원칙’(Ultra Vires)을 지켜옴. 때문에 사무배분에 관해서는 영국 하원이 1972년 제정한 지방정부법(*Local government Act*) 제4편(*Part IV*)에서 기관구성 원칙을, 제9편(*Part IX Functions*)에서는 지방정부의 기능수행 내용 및 절차를 규정한 것이 기본이 됨
- 이후 지방정부법을 수없이 개정하면서, 또 개별 지방정부마다 사무수행 권한의 차이를 둔 개별 지방정부법(스코틀랜드 지역정부법, 웨일즈 지역정부법, 런던대도시법 등)을 제정하면서 중앙정부의 지방이양(*devolution*)을 이행하고 있음. 뿐만 아니라 영미법계의 특성상 교육법(*Education Act*), 무거주자법(*homeless persons Act*), 주민보건의료법

(community care Act) 등 같은 개별 법률에서 지방정부의 사무수행 권한과 의무를 규정하고, 이를 각 지방정부헌법(local constitution)에 반영하여 법률의 범위 내에서 자율적으로 권한을 행사하고 있음.

○ 사무배분체계에 의한 자치권의 범위

- 2000년대로 넘어오면서 영국이 더 획기적으로 지방이양을 추진한 경우는 대표적으로 2가지의 경우가 있음. 먼저 스코틀랜드 지역정부법(Scotland Act 1998)을 제정하면서 새로운 중앙-지방정부 간 관계가 성립되어 영국 하원의 법률제정 제한 분야도 설정되었고, 스코틀랜드 지역 의회의 자율적 입법제정 분야도 발생하게 됨. 또 다른 사건은 정부가 2011년 지방분권법(Localism Act)을 제정하여 지방정부의 ‘월권행위금지 원칙’을 파기하고, 제1편 제1장(Part 1, chapter 1)에서 잉글랜드 지역의 지방정부에 대한 전권한성의 원칙(Local authority’s general power of competence)을 명시하여 대폭적인 권한배분을 보장하도록 새 길을 열기도 함. 그 결과 중앙정부와 지방정부 간 협정(Concordat)에 의한 지방이양 절차를 더 빠르고 광범위하게 이행할 수 있게 됨

6. 미국 지방분권체계

○ 지방자치법과 관련법 체계: 자치헌장(home rule charter) 제도

- 미국의 지방자치법 체계는 기본적으로 주헌법에서 자치권을 규정하고, 자치권 확대를 위한 여러 관련법률(Consolidated Laws Relating to Local Government)들이 자치권 보장 및 실천을 지원하는 체제임
- 미국의 홈룰차터(자치정부헌장/지방정부헌법)는 지방정부가 스스로 헌장을 기안·채택·수정할 수 있는 법적 권한을 부여하는 것으로 주정부 헌법이나 법률에 의해 인정됨. 홈룰의 헌장 부여방식이 주헌법으로 규정되어 있는 경우는 일반법에 의한 경우보다 지방정부의 법적 지위가 확고히 보장된다고 할 수 있음. 따라서 이러한 홈룰차터의 기본은 사전에 특정한 법률적 권한의 제약을 받지 않고 지방정부가 자율적으로 권한을

결정할 수 있다는데 큰 의미가 있음. 물론 이 경우에도 주정부는 사전에 개별법과 일반법에 의하여 지방정부 권한을 부분적, 전체로 제약하고 있기도 함. 홈룰차터의 또 다른 장점은, 주헌법에서 홈룰(home-rule provisions on state constitutions)을 통해 권한을 부여받은 지방정부의 자치권(local sovereignty)은 주정부 법률 규정과 관계없이 주정부 법률에 귀속 받지 않는다는 점임

- 한편, 대부분의 지방정부가 제정한 지방정부헌법(Home-rule charters)은 주정부의 법체계에 따라서 주의회 승인을 필요로 하는 곳도 있음. 또 다른 주에서는 지역주민들의 투표를 통해서 특정한 정부형태와 그 조직 및 운영 등에 관한 내용들로 구성된 자치정부헌법을 투표로써 승인하는 곳도 있음. 이러한 주민투표를 통해서 그 지역의 기초정부, 카운티정부의 기관구성 조직유형과 자치권, 그리고 단체장의 책임 범위 등을 결정함²⁰⁾
- 뉴욕 주정부 관할지역 내에서 효력을 갖는 지방자치 관련법률
 - 뉴욕주의 관할행정권에 속하고 있는 모든 지방정부는 주헌법과 주정부 법률(special act of the State Legislature)에 근거하여 설립, 활동한다고 규정하고 있는데, 이 법률들이 통합 정리되어 지방정부 권한을 부여하는 일반법으로서 시정부법(General City Law), 카운티법(County Law), 타운 법(Town Law, Village Law) 등이 제정됨
 - 요약하면, 미국의 지방자치법 체계는 기본적으로 주헌법에서 자치권을 규정하고 자치권 확대를 위한 여러 관련법(Consolidated Laws Relating to Local Government)이 자치권을 보장함. 이를 표로 정리하면 다음과 같음

20) 예를 들면, J Devereux Weeks and Paul T.Hardy, eds., Handbook for Georgia Mayors and Councilmembers, Athens: Carl Vinson Institutes of Government, University of Georgia, 1993, p.59.

<표 2> 뉴욕 주정부의 지방자치 관련법률

지방분권법	내용
지방정부 자치법 (Municipal Home Rule Law Statute of Local Governments)	- 지방정부의 자치조례 제정을 위한 기본권한, 필요사항, 관련절차를 규정 - 카운티·시 자치현장의 제정 및 수정을 위한 절차 등 규정
지방자치일반법 (General Municipal Law)	- 학교구를 포함한 모든 종류의 지방정부 권한과 의무, 합병, 갈등분쟁, 예비기금관리, 도시계획, 도심재건축, 협력사업추진, 자치정부의 병원설립, 공공경매, 자치정부 공항, 지방복권 등에 관한 것을 규정
카운티정부법 (County Law)	- 카운티정부의 구성, 행정조직, 권한과 의무 등을 규정
일반시정부법 (General City Law)	- 일반시의 권한과 의무, 뉴욕시의 특별징세권에 관하여 규정
빌리지정부법 (Village Law)	- 빌리지 지방정부의 구성, 조직, 권한과 의무 등을 규정
타운정부법 (Town Law)	- 타운정부 및 소방구의 구성, 조직, 사무권한, 의무, 세계 절차 등을 규정
지방재정법 (Local Finance Law)	- 카운티정부, 시정부, 학교구, 소방구, 조합 등의 지방채 발행 등에 관한 허가 및 절차에 관하여 규정

○ 뉴욕 주정부-뉴욕 시정부 간 헌법과 지방자치법 관계

- 뉴욕주의 헌법에서 지방정부의 자치권에 관한 규정은 주헌법 제9조 Section 1에 “뉴욕주의 지방정부에 부여된 자치기본권(Bill of Rights for Local Governments)”이라는 조문 제목으로 규정되어 있음. 이 조항에 따르면, ① (뉴욕) 지방정부는 주민이 직접 선출한 입법기관을 가질 수 있으며, ② 주헌법에서 정한 규정이 아닌 경우에는 (뉴욕) 지방정부는 선출직 또는 임명직의 지방정부 공무원을 둘 수 있으며, ③ (뉴욕) 지방

정부가 공용 목적을 위한 사용이 가능하도록 지방정부의 개별자산을 보유할 수 있으며, ④ (뉴욕) 지방정부가 스스로 제공한 공용목적의 서비스 사용료 징수를 통한 재원 확보를 할 수 있다고 규정하고 있음

- 뉴욕주 관할지역 내에는 57개의 카운티정부, 932개의 타운정부, 550개가 넘는 빌리지 지방정부, 62개의 시정부 등이 소속되어 있는데, 이 모든 지방정부에 영향을 주는 기본법 조항이 뉴욕주헌법 제9조의 홈룰조항과 제8조의 지방재정에 관한 자치권 보장 조항임. 주정부의회는 주 법률로 자치정부 홈룰법(Municipal Home Rule Law)을 1964년 입법화하여 주헌법 제9조의 홈룰(지방정부헌법 제정) 내용을 보장하기 위한 법률을 제정하였고, 그 이후 자치정부 홈룰법은 주헌법 제9조 홈룰을 재확인하고, 자치입법권의 입법과정 등을 명기한 것임

○ 홈룰에 근거한 지방정부의 자치권 범위

- 뉴욕주 헌법과 자치정부 홈룰법(Section 10) 등이 제시하는 자치권은 지방정부 의회의 구성 결정 및 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세의 수입의 결정, 징수권 등에 대한 자치(입법 및 행정)권을 인정하고 있음. 또 지방정부는 관할 행정구역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장해야 하고, 사업허가권 및 거주관련허가권 등을 결정할 권한 등도 자치입법으로 제정할 수 있는 폭 넓은 자치행정권을 보장하고 있음.

7. 주요 선진국 자치분권체계의 시사점

○ 외국 사례로 본 지방분권체계의 공통적 특성

- 외국 지방정부의 자치권 체계와 관련해서 비교한 내용을 요약하면 다음과 같음
- 국가의 헌법과 (또는) 지방자치법에서 지방정부에 관한 원칙을 규정하고 있음
- 지방정부의 자치권한은 기본적으로 총체적인 권한(전권한성, 종합행정

이행권한)임

- 지방정부의 사무권한(기능)은 법률에 규정됨
 - 지방정부는 사무권한(기능)을 수행하기 위한 법규제정권(regulatory powers)을 가짐
 - 지방정부는 지방세를 징수할 수 있는 권한을 가지며, 특히 지역정부의 지방세 징수권 등은 헌법에 명문규정을 두고 있음
 - 지방정부는 국가 또는 주정부로부터 합법적인 감독권 하에 있음
 - 지방정부의 자치권 보호를 위한 정부간 관계의 법적 절차가 마련되어 있음
- 영미법계 국가와 같은 법체계 변화를 통한 지방분권 확대
- 지방자치법은 기본법으로 작용하고 있기 때문에 주로 운영체계의 기본틀을 규정하고 있는 관계로 그 조문의 틀과 내용이 쉽게 바뀌지는 않음
 - 특히 대륙법계 국가에서는 이 기본법을 대폭 개정해서 지방자치제도를 거시적으로 개편하는 나라는 많지 않음. 우리나라가 속한 대륙법계와 근본적으로 다른 영미법계 국가의 지방자치법은 바로 ‘홈룰제도(Home-rule)’에 의한 기본틀이라고 할 것임
 - 이 홈룰제도의 기본에서는 각 지방자치단체 아니 각각의 ‘지방정부’는 그 자체가 지방민주통치체제(local polity, local-self government)의 지위를 갖고 있기 때문에 개별적으로 ‘지방정부헌법’(local constitution, city charter)을 제정·운영하고 있음. 이 점에서 현재의 대륙법계 체계와는 완전히 다름
 - 하지만 아마도 얼마 뒤에는 대륙법계와 영미법계의 지방자치법 체계 틀이 서로 교차적으로 유사한 구성틀을 갖게 될 것으로 짐작함
- 우리나라와 유사한 대륙법계 국가에서의 법체계 변화를 통한 지방분권 확대 전략
- 대륙법계 국가인 일본과 프랑스도 개별 자치단체마다 ‘지방정부헌법’은 제정하고 있지 않지만 유사한 형태의 ‘자치기본조례’를 두고 있음. 하지

만 지방자치의 발전은 이러한 ‘자치기본조례’를 개정하는 것으로는 미약한 수준임. 이 때문에 지방자치와 관련된 법령 중에서 가장 근간이 되는 헌법을 개정하고, 지방자치법 체계를 훼손하지 않고 그 내용을 세부적으로 뒷받침 하기 위해서 또 다른 별도의 관련법을 제정하여 지방자치권을 확대해 오고 있음

- 이런 시각에서 정치적으로 법적으로 가장 중요하게 변화시킨 법들이 일본은 지방분권개혁을 통한 사뭇이양에 관한 일괄법 제정이었고, 프랑스에서는 이 보다도 더 자치권을 확대하기 위해서 프랑스헌법을 대폭 개정하여 새로운 법령제정권을 지방자치단체에 부여하도록 한 바 있음
- 프랑스는 지방자치권을 확대하는 조치로 광역자치단체인 지역정부의 조례에 대해서 ‘법규제정권’을 인정해 주었다. 이는 법률적으로 중앙정부 법규제정권이 일차적이라면 지역정부 법규제정권은 이차적인 지위를 가지는 것으로서 2003년 개정된 헌법에서 명시한 결과, 지역정부의 조례는 법률 적용을 위한 위임된 조치·절차 등을 규정하는 제한적인 법규제정권 성격만이 아니라, 그 범위를 넘어서 바로 법률 집행을 위한 직접적인 이행절차를 제정할 수 있는 이차적 지위의 법규제정권 효력을 갖게 되었음. 말하자면 법적으로 지방정부의 조례 및 입법권 범위를 확대한 것임
- 정리 요약하면, 우리나라의 지방분권을 촉진하기 위해서는 반드시 법적 개편이 뒷받침 되어야 한다는 것임. 이미 주요 선진국에서는 대륙법계와 영미법계의 법체계 및 그 운영의 장점을 과감히 도입하였음. 즉, 중앙권한의 지방이양 실천을 담보하기 위한 헌법, 개별법, 지방자치법 등의 개정은 물론이고 개별 지방정부법 및 지방정부헌법 제정 등과 같은 새로운 법체계를 벤치마킹해 21세기의 정부간 관계를 새롭게 만들어 가고 있음

<표 3> 각국의 헌법상 지방자치권 보장에 관한 관련 조항

국가	헌법에서 보장하고 있는 지방분권 관련 명문 규정
대한민국 헌법	제117조 1항 ‘법령의 범위 안에서’ 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 2항 ‘지방자치단체의 종류는 법률’로 규정 제118조 2항 지방자치단체의 조직, 운영은 법률로 정한다고 규정. 자치입법권에 대한 제약은 물론 자치조직권, 자치행정권 등을 법률로 유보
일본 헌법	제92조 “지방공공단체(지방자치단체)의 조직과 운영에 관한 사항은 지방자치의 기본취지에 따라 법률이 정하는 바에 의한다”라고 규정
프랑스 헌법	지방분권조직에 기초한 국가임을 선언(1조) 지방자치정부의 종류를 명문화: commune, departement, region 각 자치정부 상호간 평등한 법인격체 인정, 자치정부의 ‘자치행정권’ 인정(37조)
스페인 헌법	137조 지방정부 종류 제시, 자치행정권 인정 제138조 재정조정 원칙(“국가는 경제발전의 균형(제2조)을 유지하면서 ‘연대원칙’의 실천을 보장해야 한다”) 제142조 지방정부의 자치재정권, 지방조세권의 세율결정권 제148조~제149조 지역정부의 자치입법권 보장(Estatuto) 제150조 자치지역정부(Autonomous Community)에 법률제정권 위임 제156조 국가의 재정과 협력, 조화의 원칙, 국민들 간 연대성원칙에 일치하는 범위 내에서 지역정부 자치재정권 인정 제158조2항 “지역정부간 경제적 불균형 해소를 위한 연대원칙(principle of solidarity) 규정
이탈리아 헌법	5조 지방자치권 인정 114조 지방정부 종류를 명문화 하고 인정(regioni, provinci, comuni) 117조 regioni (지역정부)의 자치입법권 보장, 국가로부터 법률제정권의 위임 인정. 즉, 지역정부의 입법권(법규명령권) 인정으로 헌법상 국가권한으로 명기한 분야를 제외한 입법권과 법규명령권, 그리고 집행, 조직구성 권한, 특히 지역정부 의회와 지역정부 대표자에 대한 선거방법을 결정할 수 있는 권한을 인정하여 기관구성권 부여. 제119조 지방정부의 재정·세제 자치권을 규정, 법률에 의한 재정조정기금의 설치를 규정, 특수한 상황의 지방정부에 대한 물질적·재정적 국가의 지원을 규정

국가	헌법에서 보장하고 있는 지방분권 관련 명문 규정
	제120조2항 “국가의 안전과 경제체제 등 통합성 확보를 위하여 국가가 대행권을 가질 수 있다”고 하여 유사시 국가의 대(집)행권 인정.
영국	1998년 정치분권법(Devolution Act)(2006년 개정된 스코틀랜드법, 웨일즈법)로 지역의회(Regional Assembly)에 2차 법률제정권 위임
미국 뉴욕주 헌법	주헌법 제9조 Section 1에 “뉴욕주의 지방정부에 부여된 자치기본권(Bill of Rights for Local Governments)” 뉴욕주헌법 제9조의 홈룰조항과 제8조의 지방재정에 관한 자치권 보장 조항이다. 주정부의회는 주 법률로 자치정부 홈룰법(Municipal Home Rule Law)을 1964년 입법화하여 주헌법 제9조의 홈룰(지방정부헌법 제정) 내용을 보장
독일연방 기본법 (헌법)	제28조1항 ‘동질성의 조항’(Homogenitätsklausel). 즉, 국가통합성을 강조 제28-2조 법률에 근거한 조례제정권 인정, 권한의 범위 내에서 자치행정권 인정 제70조 주정부의 법률제정권 제106조 조세지출에 관한 지방정부 간 배분원칙을 규정, 국세·주정부세·연방정부와 주정부 간 공동배분세율 및 재정배분 규정. 즉, 헌법 규정으로 연방정부와 주정부 간 세율배분을 규정할 수 있으며, 지방정부의 주요 재정은 연방·주·기초정부 간 공동으로 배분하는 세제에 근거함. 따라서 공동배분의 의무규정으로 인하여 독일 지방정부는 제한적 재정자치권 행사

제2절 제주특별자치도와 유사한 특례적 지위의 지방정부 사례 검토

1. 프랑스의 특례적 지역정부: 해외영토와 코르시카

가. 본토의 지방자치단체와 다른 지방자치단체 유형²¹⁾

- 프랑스 헌법에서 규정하고 있는 해외영토의 지방자치단체 및 코르시카 지역정부
 - ① 특별한 지위를 가진 단체(collectivités): 파리, 일드 프랑스 레지옹과 코르시카(Corse)와 같이 전통적인 지방자치단체 규정의 예외를 법에서 인정하는 경우, ② 해외의 특별한 지위를 가진 단체: 헌법 제73조의 적용을 받는 해외의 데파르트망과 레지옹을 말함(고드루프, 마티니끄, 귀안, 헤유니옹), ③ 헌법 제74조의 특별한 규정에 의해 명시된 해외의 단체: 마이요트, 생피에르 에 미켈롱, 왈리스와 후투나, 프랑스령 폴리네시아와 생마르탱. 이들에 대해서는 헌법 제74조에서 “특별한 지위를 가지며 공화국 안에서 각각의 고유한 이해를 고려한 지위를 가진다”라고 규정하고 있음. ④ 헌법 제76조에서 규정하는 누벨 칼레도니(뉴 칼레도니아)
 - 프랑스 헌법에서 해외영토를 지방분권 조직체제로 포함하여 규정하고(헌법 제72조) 있고, 지방자치단체의 유형으로는(헌법 제72조) 코뮌, 데파르트망, 레지옹 이외에도 특별한 지위를 가진 지방자치단체(les collectivités à statut particulier)와 해외영토에 속하는 해외 지방자치단체(les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74)를 규정하고, 기타 모든 다른 지방자치단체는 법률로 창설할 수 있으며(헌법 제72조), 특별한 지위를 가진 지방자치단체를 창설하거나 그 조직을 변경하고자 할 때에는 법률에 근거해서 주민들의 자문을(주민투표로) 받을 수 있게 하였음(제72-1조)

21) 전훈, 2007, “프랑스 헌법상의 서로 다른 지방자치단체의 유형”, 지방자치법연구 제7권 제4호, pp.42-43에서 인용

- 헌법 제72-3조에서 과테루프(la Guadeloupe)·귀안(la Guyane)·마르티니끄(la Martinique)·레유니옹(la Réunion)·마이요트(Mayotte), 생·바르 레미(St Barthélemy); 생 마르탱(St. Martin)·생피에르-에-미끄롱(Saint-Pierre-et-Miquelon)·왈리스 후투나(les îles de Wallis et Futuna)·프랑스령 폴리네시아(la Polynésie française) 등을 프랑스 지방자치단체로 명시. 해외에 위치한 뉴칼레도니아(Nouvelle-Calédonie)에 대해서는 그 지위 등에 관하여 별도의 장으로 규정하고(헌법 제13장 제76, 77조) 별도의 법률 제정으로 법적 지위와 권한 등을 부여한다고 명시하였음

나. 코르시카 섬

○ 코르시카의 지리적 역사적 특수성

- 다양성이 인정되는 지방자치단체 중에서 코르시카에 주목해 볼 필요가 있음. 코르시카(코르스, Corsica 또는 Corse)는 프랑스 본토에서 비교적 가까우면서도 특수성을 인정받고 있기 때문임. 코르시카는 이탈리아의 서쪽이면서 프랑스의 남동쪽에 위치한 섬지역임. 지중해에서는 네 번째로 큰 섬으로 면적은 8,680km²이고 인구는 281,000명(2007년 추산) 정도임. 코르시카는 언어적으로 프랑스 본토와는 다른 특수성을 가지고 있음
- 코르시카는 고대로부터 그리스, 로마 등의 지배를 받아 오다가 중세로 접어들면서 여러 세력들의 각축장이 되었음. 1347년부터는 제노아 공화국의 지배를 받다가 1729년 혁명에 의해 독립을 하여 코르시카 공화국이 수립되었음. 그러나 코르시카는 다시 프랑스의 지배를 받게 되었음. 그러나 코르시카에서는 독립이나 자치를 요구하는 움직임이 역사적으로 계속되어 왔음. 자치주의자들은 코르시카어(이탈리아 방언에 가까운음)의 보존, 더 많은 자치권, 국세로부터의 일부 면제를 요구하고 있음. 프랑스 중앙정부는 완전한 독립에는 반대하지만, 더 높은 수준의 자치는 허용할 수 있다는 입장임
- 일부 과격 분리독립세력이 테러를 저지르기도 했지만(1998년에는 클로

드 애리낙 지사가 암살되기도 했음), 코르시카의 다수 주민도 독립에는 반대하는 경향이라고 볼 수 있음

○ 코르시카 지역정부의 특례적 지위

- 한편 프랑스 헌법 제72조의1 제3항이 ‘특별한 지위를 갖는 지방자치단체의 설치 또는 그 조직의 변경을 행하는 경우는, 법률의 정하는 바에 의하여, 당해 지방자치단체에 등록되어 있는 선거민에게 자문을 구할 수 있다’라고 규정하고 있음
- 이 조항을 적용하여 프랑스 중앙정부는 ‘코르시카의 제도적 조직변경에 관한 코르시카 선거민의 자문을 조직하는 2003년 6월1일 법’을 제정 하였음. 그리고 이 법률에 의하여 2003년 7월 6일에 실시된 주민투표에서는 당시 내무상이던 사르코지가 주도한 제안한 제안이 근소한 차이로 부결(반대 50.98%, 찬성 49.02%)되기도 했음. 당시 제안된 내용은 코르시카섬에 존재하는 두개의 데파르트망(department)을 폐지하고 코르시카 전체를 하나의 특별한 지위를 갖는 지방자치단체로 변경하고 더 큰 폭의 자치를 허용하는 것을 내용으로 하고 있었음.
- 이러한 코르시카의 특수성으로 인해, 코르시카는 해외영토와는 달리 프랑스 본토에 인접해 있지만, 본토의 다른 지방자치단체(레지옹)와는 다른 특수한 지위(collectivité territoriale)를 가짐. 다른 레지옹보다는 확대된 자치권을 향유함. 그러나 자치권의 구체적인 확대 수준이나 범위는 향후 추이를 보아야 할 필요가 있음
- 지금도 코르시카는 의회 의원 선거나 집행위원회의 장 선출에 있어서 본토의 다른 레지옹과는 다른 제도를 가지고 있음. 또한 코르시카에게는 명령제정권한(pouvoir réglementaire)이 인정됨. 즉 코르시카에게는 입법자에게 “섬의 특수성에 부합되는” 규정을 수권해 줄 것을 요구할 수 있음(전훈, 2007)

다. 폴리네시아: 뉴칼레도니아

○ 지리적 역사적 특수성

- 태평양의 오스트레일리아 가까이에 있는 뉴 칼레도니아는 1853년 프랑스령이 되었으나 주민 상당수가 멜라네시아계이므로 1980년대에는 자치권의 강화 내지는 독립을 요구하는 움직임이 있었음
- 이러한 역사적 배경 하에 헌법에서 뉴칼레도니아의 특수한 지위를 인정하여 뉴 칼레도니아는 프랑스의 다른 지방과는 매우 다른 지위에 놓이게 됨. 종국적으로는 사법, 경찰, 화폐, 국방 및 외교 이외의 모든 권한이 뉴칼레도니아로 이양되게 됨

2. 스페인의 특례적 지역정부: 카탈루니아

가. 지방자치 계층구조와 역사

○ 지역정부 중심의 준연방형 단일국가

- 스페인은 이태리와 함께 지역 중심의 지방자치제도를 갖고 있는 지역형 국가(regional state)이다. 단일국가이지만 중앙집권 국가도 아니고, 연방제 구조를 갖고 있지 않지만 자치분권을 통한 지역정부 중심의 준연방제 형태에 가까운 지방자치를 시행하는 국가라는 의미임. 수도인 마드리드 이외에 주요 대도시는 카탈루니아(Catalonia) 지역에 위치한 바르셀로나이며, 이외에도 발렌시아, 세비야, 사라고사 등의 대도시 지방정부가 있음
- 지방정부의 계층구조는 3층제로 되어 있음. 단일국가지만 헌법 제2조에 하위 지방정부체제(sub-national governments)로서 “지역(region)의 자치권”을 인정하고 있음. 그리고 헌법 제137조에서 “스페인인 전 지역에 기초정부(municipalities), 도정부(provinces), 지역정부(Autonomous Communities)로 조직됨. 이 지방정부들은 관할지역의 이익을 관리할 목적으로 자치정부의 지위(self-government for the management of their

respective interests)를 향유한다”고 규정함

- 2013년 통계를 기준으로 하면 스페인은 자치지역정부(*comunidad autónoma, autonomous communities*) 17개와 2개의 자치시(*Ciudades Autonomas*), 그리고 그 하위계층으로 50개 도(*provincias, provinces*) 지방정부와 8,117개의 기초정부(*municipios*), 11개 섬 지방정부, 3개의 대도시권(*metropolitan areas*)으로 구성됨

○ 지역정부의 구성 역사

- 스페인은 1936년부터 프랑코 정권이 독제를 하였고, 그가 사망한 후 1978년 12월 국민투표로써 현행 헌법을 확정하고, 처음으로 자유선거가 1997년 6월 15일에 이루어져 그때부터 국가주의와 지역주의를 표방한 정당들이 표면에 등장하면서 지역정부 중심의 국가로 재구성됨. 민주국가의 건설을 지향한 프랑코 사후의 헌법은, 국가로서 스페인의 통일성을 전제로 하면서도 각 지역의 독자성을 존중하고 있는 것이 특징이 됨. 구체적으로는 민족·문화적인 정체성이나 경제적인 공통성의 존재에 따라서 지역 주민들이 새로운 광역형 정치·행정단위인 지역정부(*Comunidad autonoma*)를 창설할 수 있게 함

○ 민주적 지방자치제도 구축

- 카탈루니아와 바스크 지역에서 선출된 국회의원들이 나오면서 지방정부의 자치권 요구가 정치적으로 제도화 됨. 중앙정부는 이미 1977년과 1978년 사이에 공포된 왕칙령(*Royal Decree-Laws*)에 근거하여 지역의 자치권들을 인정해 왔었으며, 그에 대해서 민주헌법이 이러한 지방자치제도를 공식적으로 확인시켜 준 것임. 그리하여 1985년에 지방정부에 관한 기본법(지방자치법, *Basic Law on Local Government = Ley Reguladora de las Bases de Regimen Local—LRBRL*)이 통과되면서 지방자치제도가 과거와 다르게 민주적 지방자치체제로 완성됨
- 스페인 헌법은 지역정부가 행사할 수 있는 권한(스페인 헌법 제148조 제1항)과 국가가 배타적으로 소지한 권한(동법 제149조 제1항)을 각각 정

해서 헌법에 조문화 시켰으며, 지역정부의 구체적인 자치권 및 재정권에 대해서 각 지역정부 스스로가 자치현장을 제정하여 정하도록 함. 이와 같이 지역정부의 자치권을 폭 넓게 인정함에 따라서 중앙정부와 각 지역정부 간 기능재배분과 그에 따른 인력배분이 지속적으로 시행됨. 그 결과, 1978년과 2001년 사이에만도 1,749건의 「기능·인력이양 왕령 (Royal transfer decrees)이 승인, 시행됨으로써 약 80만 명 이상의 공직 자간 인력이동이 발생하기도 함

나. 카탈루니아 지역정부의 특례

○ 카탈루니아 지역정부의 창설 및 법적 근거

- 2015년 현재 카탈루니아 지역의 인구는 7,565,603명이며, 947개의 기초 정부가 소속됨
- 헌법 제151조에 근거한 지역자치권: 1978 ~ 1983년 사이에 설립된 카탈루니아를 포함한 17개 자치지역정부의 자치권은 규모와 재정력 등의 차이에 따라서 서로 다양하게 나타남. 가장 지역자치권이 강한 지역정부들은 주로 Basque, Catalonia, Galicia, Andalucia 지역. 지역의회의 자치입법권(Statute of Autonomy, Estatuto)은 헌법 제148조와 제149조에 근거하고 있음

○ 지역정부의 법적 지위 강화 및 자치권의 다양화 추진

- 역사성으로 인하여 Catalonia, Basque, Galicia 지역정부는 경제적으로 정치적으로 확대된 자치권을 부여받고 특별한 지위를 누리고 있음. 또 상대적으로 Andalusia, Canary군도, Navarre, Valencia 지방도 폭 넓은 행정권한을 부여받고 있음. Navarre와 Basque 지방은 특별세제 혜택 및 면세지역으로 지정받아 중앙정부와 독자적인 세수입 협정을 맺고 있음
- 스페인 헌법 제144조에서는 국익을 위한 경우 조직법에 근거하여 지역정부 구성이 가능함. 바스크, 나바라 지역정부는 거의 연방국가의 주정부가 갖는 정도의 권한을 보장받고 있어서 지역정부의 공통적 권한 이

외에도 주택, 지방세 등에 대한 특례적 권한을 갖음

- 지역정부의 관할지역 내에서는 지역정부 스스로가 광역행정 수행을 위한 기초지방정부간 협력기구를 설치할 수 있고, 대도시권의 경우에도 지역정부 법률에 근거해서 국가의 의견수렴을 거쳐 대도시권 협력기구 (áreas metropolitanas) 설치가 가능함. 카탈로니아의 경우 1987년에 바르셀로나 중심으로 대도시교통 행정기구를 만들음. 발랑시아의 경우에도 44개 기초정부가 포함된 대도시권 협력기구를 만들음

다. 카탈루니아 지역정부의 행재정 권한

○ 기관구성

- 자치권을 가진 지역정부는 기관통합형 또는 내각책임제 형태를 갖고, 지역주민의 보통선거에 의해 선출된 단원제의 지역정부의회와 지역의원이 선출한 주지사가 지역정부의 집행부를 구성·운영함
- 지역정부의회(Regional Parliaments, Asamblea Legislativa)는 헌법과 국가회가 정하는 법률(Ley Orgánica)하에서 주 영역 범위 내에 영향을 미치는 입법권을 행사함. 자치주정부의 예산안을 심의 의결하고 국가법률 집행을 위한 입법지원을 함. 의회는 광역 자치정부의 관할구역을 선거구로 하여 선출되는 임기 4년의 의원들로 구성하며, 의원 정수는 자치주에 따라 최대 135인에서 최소 33인까지 다양함
- 지역정부지사(Presidente de la Comunidad Autónoma)는 지역정부 의원 중에서 선출되며, 임명은 국왕이 함. 지사는 행정부 수장으로써 집행부 구성, 행정입법명령(Decretos)의 제정, 정책계획안 확정 및 집행, 그리고 자치주를 대표함
- 정부회의(Consejo de Gobierno)는 지사가 임명한 각부 장관들로 구성되며 주정부의 예산안 편성과 집행, 정책집행 및 고위공무원에 대한 임명권과 해임권을 행사함

라. 카탈루니아 지역정부의 기능과 역할(사무배분체계)

○ 기능

- 지역정부의 주기능은 헌법 제148조 제1항에서 총 22개 권한을 규정하고 있음: 주정부의 기구, 주내 기초 자치정부 경계의 변경, 국가의 법률로 정하는 범위 내의 주내 지방기관에 관한 국가행정의 역할, 주의 영역, 도시, 주택 정비, 주내의 공공사업, 주내의 철도, 도로에 의한 수송, 산업 활동을 수반하지 않는 피난항, 스포츠 이용의 향만, 공항시설 등, 경제의 전반적인 틀 가운데서의 농축산업, 산림의 이용, 환경보전, 주내의 용수, 운하, 관개에 관한 계획·건설·운영, 하천·호소에서 어업, 양식, 수렵, 주내에서의 견본시장, 국가의 경제정책에 따른 주내에서의 경제발전 촉진, 수공업, 주내의 박물관, 미술관, 음악원 등, 주의 문화유산, 문화·연구의 장려, 주의 공용어 교육, 주내의 관광 진흥, 스포츠와 오락의 적절한 이용 촉진, 사회부조, 보건·위생, (22)건물·시설의 경비와 보호, 조직 법이 정하는 범위 내에서의 지방경찰에 관한 조정 등의 권한

○ 지역정부 자치경찰과 관련해서는 동법 동조 제22호에 규정하고 있음

- 중앙정부와의 권한배분 쟁의가 있는 기능 등에 대해서는 헌법재판소의 판례(법)로 구분
- 기초자치정부에 대한 지원: 기초정부간 서비스 조정 및 광역행정 서비스 제공, 경제·기술적 원조와 협력지원

○ 지역정부(comunidades autónomas) 자치권의 헌법 보장

- 1979년 헌법에 의해 지역정부의 자치권이 확보되었고, 이로써 지역간 갈등 문제를 잠정적으로 해소할 수 있는 제도적 장치가 마련되면서, 스페인의 17개 지역사회 스스로가 갈등을 소화할 수 있는 역량과 기회를 제공받게 됨
- 스페인 중앙정부는 1992-1994년 기간 중 사회당과 민중당간 지역정부협정(Pacto autonómico)으로(1992년 2월 28일) 지역정부의 권한 확대를 유도하였고, 이 협정을 거쳐서 지역정부는 3가지 종류의 위임사무를 수행

할 수 있는 권한을 갖게 됨. 즉, 독점적(배타적)으로 위임된 권한, 법률로 규정된 위임권한, 집행권의 위임 등이며, 헌법 제150조2항에 근거하여 국가는 <지역정부 조직법>(우리나라 지방자치단체의 직권조례와 유사성을 갖는)에 근거하여 국가의 권한에 속하는 사무를 위임 또는 이양할 수 있게 함

3. 이탈리아의 특례적 지역정부: 시칠리아

가. 자치계층 구조와 지역정부 구성 역사

○ 이탈리아의 지방정부 지위

- 이탈리아는 2001년 개정헌법 제5장(제114조 ~ 제133조)을 통해 더욱 분권화된 지방자치제도를 운영하게 됨. 그리고 2001년 수정헌법에서는 특별히 지역정부의 법적 권한을 확대하여, 헌법에 명시적으로 규정한 중앙정부의 권한 범위 이외의 권한은 지역정부에게 이차적인 책임과 권한을 갖게 함으로써 2차 입법권(secondary legislation)을 명문화함. 그에 따라 지역의 자치정부는 단일국가내에서의 지역정부이지만 연방국가의 주정부와 유사한 지위를 가지게 되었음(안영훈 2005, 65)
- 이탈리아 헌법 제116조에서는 시칠리아(Sicilia), 사르데냐(Sardegna), 트렌티노 알토 아디제(Trentino-Alto Adige), 프리울리 베네치아 줄리아(Friuli-Venezia Giulia) 아오스타 계곡(Valle d'Aosta)의 지역에 자치의 형식과 조건들에 관한 특례를 인정하고 있음.

○ 이탈리아 지역정부 현황

- 이탈리아는 1963년 20개 지역정부(regionale)가 헌법 제131조에 규정된 이후, 지역중심의 국가로 변화되었고, 이에 대하여 행정적 연방체제(administrative federalism) 방식을 채택·시행하였다고 함
- 제2단계의 지방분권화 정책으로 역시 과감한 행정개혁을 지속적으로 추진하였는데, 1997년 법률 제59/97호, 제127/97호, 1999년 법률 제50/99

호 및 관련 시행령 등에 의해 국가개혁정책 지속하면서 획일적 행정조직 모델을 버리고 다양한 행정조직의 자율성과 기관의 운영자율권을 보장한 결과, 헌법 개정을 거쳐 완전히 지역정부의 특례적 지위를 헌법에 명문화한 지역정부 중심의 지방분권체제를 촉진하였음

- 마침내 2001년 헌법 개정으로 헌법 제2부 5장(지역정부, 도정부, 기초정부)을 완전히 바꿔 국가와 지역정부간 관계 및 권한배분을 제도화하여 새로운 정부간 관계를 구축하였음. 특히 5개 특별지위를 가진 지역정부는 다른 지역정부 보다 차등적 권한을 부여받고 있음

○ 이탈리아 지역정부 운영체계

- 각 지역정부는 헌법에 보장된 바대로 지역정부 스스로가 통치형태와 기본 조직 및 운영 원칙들을 결정하는 자치입법권을 행사하여²²⁾ 지역정부 의회(consiglio regionale), 지역정부 집행위원회(giunta regionale), 지역정부 민선지사(président) 등의 기관구성으로 운영되고 있음
- 지역정부 조직법에서는 지역정부가 제정한 지역정부 법률 및 행정입법 및 시행령 등에 관한 발의권, 투표제안권 등을 규정하고 있고, 주민투표를 통해 유권자의 1/5 이상 또는 지역의회 의원의 1/5 이상이 이를 요구할 시 실시함

○ 이탈리아 지역정부 중심의 사무배분 체계 및 지역정부 사무

- 중앙-지방정부의 입법권 배분으로 대표되는 사무배분 체계는 다음과 같음. 먼저 국가와 지역정부가 분담하고 있는 입법권은 크게 3가지 범주로 구분됨
- ① 국가의 배타적인 사무권한: 헌법 제117조 2항에 근거한 국가주권 관련사무: 국가 경제주권 관련사무(저축, 국가의 조세권), 사회보장에 관한

22) 헌법 제122조와 2004년 7월 2일 법률 제165/04호에 근거하여, 지역정부 지사 및 지역정부 집행위원(내각), 지역정부의회 등에 대한 선출방식, 선거권, 피선거권 등에 관한 규정은, 선출직의 임기 등에 관한 국가 법률이 규정한 기본원칙에 근거하여, 지역정부 법률로 제정한다(« Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n° 3 »).

국가사무(이민, 사회보장, 교육기준, 환경보호 등)

- ② 국가와 지역정부의 경쟁적 사무권한. 이에 대해서는 국가가 기본원칙을 제정함: 국제관계 관련사무, 교육(전문교육, 국가의무교육, 과학기술 연구 등 제외), 연구, 외교통상, 에너지, 지역정부 수준에서의 금융제도, 노동안전 및 노동보호, 보건복지, 보충급여복지, 민간항공 및 항만, 국토개발, 통신, 광역교통, 에너지 배분, 스포츠, 문화 등
- ③ 헌법상 명문규정이 없는 경우는 지역정부가 먼저 사무권한을 갖고 그 분야의 사무수행을 위한 입법권을 가짐: 헌법 제117조 3항에 의하면, “국가와 지역정부 간 입법권이 경쟁이 되는 경우, 국가의 입법권에 속하는 기본원칙으로 규정된 것을 제외하고는 나머지 입법권은 지역정부에 귀속된다”고 규정. 예를 들면, 지역경제발전, 국토개발 등으로 폭 넓은 사무권한을 부여받고 있음
- 또한 지역정부는 헌법에서 부여한 지역정부의 자치입법권을 지키기 위해서 국가의 법률에 규정이 없거나, 다른 지역정부가 한 지역정부의 법률적 권한을 침해하였다고 판단할 경우에는 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구함

나. 시칠리아 섬의 특례

○ 지리적 역사적 특성과 권한

- 시칠리아 섬은 다른 5개 지역(Regioni)과 같이 역사적 배경, 민족, 언어 등을 감안하여 특별한 자치권을 부여받은 특례적 지위의 지역정부(Regioni a Statuto Speciale)인 바 2013년 기준으로 인구 5백만 명 정도가 됨. 시칠리아는 이탈리아 헌법에 근거한 자치현장(Statu)을 제정·운영하며, 이 자치현장 제14조에 근거하여 17개 분야(농업, 임업, 토지개발, 도시개발 등) 사무에 대한 독점적·배타적 권한을 갖고 있음. 이러한 권한들을 수행하기 위해서 시칠리아에게 부여된 재정·세제상 특별권한을 아래와 같이 가짐

- 공유수면을 포함한 시칠리아 지역 소재 국가재산은 시칠리아 지역정부에서 전속적으로 관할하도록 이양하고(자치헌장 제32조), 시칠리아에서 생산된 법인세는 지역정부 기관이 징수하여 귀속함(자치헌장 제37조). 국가는 시칠리아 지역정부에 연간 일정 액수의 기금을 지원하며, 이는 지역경제 개발계획에 따라 도로건설, 학교건립 등의 공공사업에 사용함(자치헌장 제38조). 국가는 시칠리아 지역의 관세 규정에 대해 독점적 배타적 권한을 보유하되 시칠리아 지역정부와 협의 하에 시행함(자치헌장 제39조)
- 헌법에서 인정하고 있는 이탈리아 지역정부의 특례적 사무권한
 - 1947년 12월 27일 헌법 제정 시 이미 5개 지역에 대한 특례를 인정함. 이후 15개 지역으로 권한을 확대함. 1999년 11월 22일 수정법률 제1호에 의해 헌법에 명문화함
 - 2001년 헌법개정: 2001년 10월 18일 수정법률(헌법조항 상 이탈리아 공화국의 행정조직 재편에 관한 조항으로 2003년 6월 5일 법률 제131/03호에 의하여 확정) 제3호에 의하여, 헌법의 제2부 5장(지역정부, 도정부, 기초정부)을 전면 개정하여 사무수행 관점에서 국가와 지역정부간 관계 및 권한배분을 제도화하여 재규정하였음
 - 헌법 제116조에서 특별지위의 지역정부와 보통의 지역정부로 구분함. 제117조에서는 보통지위의 지역정부가 가질 수 있는 입법권을 규정함 바 있고, 이러한 권한은 사실상 1970년 법률 제281호가 제정되면서 발효되기 시작하였음
- 지역정부의회의 권한
 - 이탈리아 지역정부의회는 지역국회로서 지위와 입법권(Regional Statute)을 가지며 직접선거에 의하여 5년 임기로 지역정부의원들이 선출되는 바, 지역을 구성하는 도지방정부를 선거구로 하고, 80%가 정당비례제, 20% 1차결선투표제로 선출함
 - 국회에 입법권 제출권한이 있으며 지역정부의회가 과반수 이상의 의결

로 지역정부 법률을 제개정 할 수 있음. 주요 지역정부의회의 권한을 보면, 지역정부 및 도정부와 관련된 지역정부의 경계변경 등에 대하여 의견을 제시할 수 있고, 지역정부의 예산승인권, 예산항목 변경 및 결산승인권, 지역정부의 지역세금 총액결정권(지역정부 세입세출 승인결정권), 집행기관 조직 승인권, 국가기능 담당 행정기관 설치 및 운영 승인권, 지역정부 차원의 공공사업 및 지역계획 승인, 지역정부 행정기관의 재정 지원 등을 행사함

- 2001년 개혁을 거쳐 지역국회와 같은 지위를 갖기 때문에 감독권한이 강화되었고, 사실상 지역정부의 단체장에 대한 탄핵권도 있음. 다만 탄핵에 성공하면 지역정부의 단체장, 집행조직, 그리고 지역정부의회도 자동 해산해야 함(헌법 제120조)

다. 지역정부에 대한 헌법적 권한 보장

○ 지역정부의 헌법적 보장과 이에 근거한 지방분권 정책 추진

- 1963년 시칠리아를 포함한 20개의 지역정부가 헌법 제131조에 규정된 이후, <지역중심 국가모델>을 추진하면서 제1단계 지방분권화 정책으로 행정체제의 현대화 정책을 추진하면서 행정적 연방체제(administrative federalism) 방식을 채택, 시행함
- 이 정책은 헌법체계의 변화 없이, 새로운 행정체제를 구축하면서 행정기능의 대부분을 지역정부와 다른 지방정부에 이양하는 방식과 중앙정부의 행정조직을 이러한 이양체제에 맞추고, 국가의 지방행정체제도 변화를 가져오는 정책임²³⁾. 1990년 6월 8일 법률 제142/90호, 1990년 8월 7일 법률 제241/90호, 1993년 시행령 제29/93호에 근거하여 재정건전화 정책 차원에서의 행정비용을 절약하는 정책과 투명성원칙의 제정, 준수 정책 및 시민의 권리보장 정책을 중심으로 지방분권화를 추진함. 이와 함께 정치와 행정의 분리원칙, 공법과 사법의 공조체제, 민관협력 정책,

23) M. Alberto Lucarelli, Percorsi del regionalismo italiano, Milan, Giuffrè Editore, 2004.

공직의 민영화, 개방화, 규제완화 등에 의한 민관계약방식의 적극적 활용정책도 동시에 추진함

- 제2단계의 지방분권화 정책으로 과감한 행정개혁을 지속적으로 추진함. 즉, 1997년 법률 제59/97호, 제127/97호, 1999년 법률 제50/99호 및 관련 시행령 등에 의한 국가개혁정책 추진을 지속하면서, 추진목표인 재정건전화, 행정기능에서의 시민권의 보장, 투명성 확보 등을 강화하였으며, 세 번째 목표인 공행정의 혁신을 유도하여 개선하고, 공행정의 임무 재정의, 행정역량의 강화, 공공서비스와 서비스 공급품질의 질 향상, 관료제의 병폐 제거, 규제철폐 및 규제비용의 절감 등도 지속 추진함
 - 이상과 같이 행정개혁을 추진하면서 획일적인 행정조직 모델을 버리고 다양한 행정조직의 자율성과 기관의 운영자율권을 인정하도록 유도하여, 대학교, 중고등학교, 연구소, 상공회의소 등과 같은 조직뿐만 아니라, 국가행정기관의 조직과 운영 자율권을 확보하는 정책을 총체적으로 추진함
 - 행정개혁과 병행하여 지방분권정책이 스페인보다 느리게 추진되고 있는데, 주된 이유는 중앙정부가 상당한 권한을 독점하고 있는 상황이었고, 국가의 지방행정에 기초한 중앙집권적 행정수단이 여전히 상당수 존재하였기 때문
 - 1999년 11월 22일 헌법개정의 기초가 되는 수정법률 제1호로 지역정부의 특례적 지위를 완전히 헌법에 명문화 하였고, 이어서 2001년 헌법개정에 의하여 헌법 제2부 5장(지역정부, 도정부, 기초정부)을 완전히 개정해서 국가와 지역정부간 관계 및 권한배분을 제도화하여 새로운 정부간 관계를 구축함. 특히 5개 특별지위를 가진 지역정부는 다른 지역정부 보다 차등적 권한을 부여받음
- 그럼에도 시칠리아 섬 자치현장에 명시된 재정·세제 관련 특별 권한의 대부분이 재정부족 등으로 인하여 실제로는 현재까지 완전하게 자율적으로 실현되지 못하는 상황이기 때문에 중앙정부와 지속적으로 갈등관계를 보이고 있음

4. 영국의 특별자치지역: 스코틀랜드 지역정부

가. 정부간 사무배분체계

○ 중앙-지방간 사무배분체계 및 근거

- 영국의 지방분권에 기초한 중앙-지방간 정부간 관계 하의 사무배분 체계는 다음과 같음. 모든 종류의 지방정부가 법인격을 갖고 있으므로 중앙정부와 지방정부 및 지방정부 상호 간의 관계는 일방적인 명령, 지시, 통제에 의한 것이 아닌 평등한 법적 지위 하에 권한배분 체계를 가짐
- 잉글랜드, 웨일즈 지방정부들이 갖는 사무배분은 국회가 정한 지방정부법에 기초하고 있는데 특히 1972년 지방정부법에 명시되어 있음²⁴⁾. 이 법에는 각 계층 지방정부들이 부여받은 권한이 명시됨. 다만, 대륙법계 국가와 달리 전권한성의 원칙(종합행정 수행원칙)이 인정되지 않기 때문에, 지역주민을 위한 일반행정 전반에 관한 사무권한을 포괄적으로 갖지 못함. 또 중앙정부의 장관, 고위공무원들의 지방정부에 대한 행정행위의 능력도 법률에 의해 정해진 감독 범위 내에서 직접적인 통제권을 행사하는데 제한이 있음. 이 모두가 월권행위 금지의 원리(*ultra vires*)에 구속을 받고 있음

○ 지방정부가 수행하는 사무의 구분

- 영국에서 지방정부의 기능을 분류한다는 것은 쉽지 않음. 어떤 지방정부의 경우에는 쓰레기처리사무를 민간위탁 하거나, 다른 서비스의 경우는 민간기업 또는 자원단체 등과 합동으로 공급하고 있는 바, 이것은 정형적인 일반화가 불가능 하다는 것을 의미함
- 학자 Hollis의 경우 지방정부의 기능을 크게 4가지의 주요 그룹으로 분류하고 있어서 유용한 기준을 제시함²⁵⁾. 즉, 필요적 서비스(Need

24) Local government Act 1972, Part IV discharge of functions (지방정부가 사무수행에 있어서 필요한 기본적인 기관구성 원칙을 규정) ; Part IX Functions (지방정부의 기능수행 내용 및 절차에 대하여 규정): 제179조~제215조까지: 일반 수행규정(제179조), 공중보건(제180조), 상하수도(제181조) ~ 장례장묘 관리(제214조), 교회부속 모지관리(제215조) 등.

services), 보호적 서비스(Protective services), 삶의 질을 위한 서비스(정주환경 서비스, Amenity services), 공공생활기초서비스(Facility services) 등임

- 각 지방정부마다 문화와 교육, 기호 등 여러 가지로 차별성을 갖고 있으므로 위의 분류는 다만 기본적인 출발점임. 특히 위의 기능 중 교육과 주택에 관한 분야가 지금까지 법률의 영향을 가장 많이 받은 것으로 나타나고 있음. 이러한 영향을 끼친 요인들을 보면 입법을 통하여 세수입을 징세하는 방법을 변화시키기도 하였으며, 지방정부 기능의 집행방법과 기능범위를 변화시켰기 때문임²⁶⁾

○ 사무수행 주체별로 구분한 사무구분 체계

- 영국과 미국 등 영미법계 국가는 우리나라 지방자치법에서와 같은 사무구분을 하지 않고, 사무수행 행위주체별로 구분하고 있음. 그 이유는 주로 사무수행에 있어서 사무를 단순한 기능으로만 보지 않고, 지방정부에 법적으로 부여된 책임과 권한으로 규정하고 있기 때문임.
- 또한 지방정부의 사무수행 주체에 대해서 단체장, 지방의회를 구분하는 형태의 기관위임사무, 단체위임사무 등의 구별도 없음. 지방의회가 위임사무에 대하여 관여하지 못하는 규제사항도 없음. 이미 영국의 지방정부는 기관통합형으로 출발한 것에 하나의 원인이 존재하기도 하지만 법조문에서도 별도로 규정하기 보다는 집행권을 가진 집행부(1인이 아닌 합의제)의 권한으로 규정함

○ 사례

- 예컨대 2000년 지방정부법(Local Government Act 2000) 제22장 중 집행부의 사무수행 권한(Executive functions)에 관한 조항 제13조: 13. - (1)
This section has effect for the purposes of determining the functions of

25) G. Hollis et al., Alternatives to the Community charge, York, Joseph Rowntree Trust/Coopers and Lybrand Deloitte, 1990, p.12 참조.

26) Audit commission, The competitive council, London, HMSO, 1988 p.1.

a local authority which are the responsibility of an executive of the authority under executive arrangements. 또한 제14조의 경우도 집행부의 권한을 별도로 명기하고 있음: Provisions with respect to executive arrangements: 14조. Discharge of functions: mayor and cabinet executive 등이 사례임

○ 법상 자유재량적 사무와 의무수행사무 2가지로 구분

- 영국의 의무적 사무(statutory duties or mandatory powers)는 하원의회법에 의해서 지방정부가 의무적으로 행해야 할 행정사무를 각각 열거하여 법류로 규정한 일종의 국가위임사무임
- 예를 들면, 1944년 교육법(Education Act), 1972년 만성병자와 지체부자유급여법(Chronically sick and disabled persons Act), 1977년의 무거주자법(homeless persons Act), 1992년 주민보건의료법(community care Act) 등에서 지방정부에 대한 의무적 사무수행을 규정한 내용들임
- 지방정부는 또한 법률에 의해서 지방정부가 임의적으로 집행하는 임의적 사무(discretionary powers)를 부여받는데, 이에 대해서는 일단 하원의회가 법률에 의해서 기본 테두리를 정하게 되면 지방정부가 선택적으로 제공해야 하는 서비스는 재정적 능력을 고려한 지방정부의 자율적 결정권에 따른 사무수행이 됨(월권행위 금지의 원칙에 근거하여 제한적 범위가 결정된다). 때로는 이러한 자치사무의 수행에 있어서 중앙의 재정적인 원조가 부족하기 때문에 사무집행에 많은 어려움이 있음

○ 지방정부가 개별적으로 제안한 국회개별법안(Private Bill) 제도에 의한 차등 배분

- 지방정부는 개별적으로 그리고 부수적으로 국회에 개별사무법안(Private Bill)을 제출하여 지방정부의 사무범위를 확대할 수 있음. 이러한 방식은 복잡하고 비용이 많이 들기는 하지만 여러 개별 지방정부들이 이 방식을 통해서 권한 범위를 확대하였음
- 예를 들면 Kensington, Chelsea 지방정부는 특정건물의 외관장식을 유지

관리 하는 권한에 대하여, 버밍햄 지방정부의 경우는 지방정부 은행 (municipal bank)을 운영하는 것 등에 대하여 개별사무권한을 승인받았음. 그리고 레이체스터 시정부의 경우도 자치단체 사무수행에 관한 개별 법을 제정 받아 사무권한을 부여받았음²⁷⁾

나. 스코틀랜드의 자치권 특례

- 정치적 분권(devolution)에 의한 스코틀랜드 지역의회 자치입법권 확대
 - 영국의 스코틀랜드 지역정부에 대한 사무배분 개념은 사실상 정치적 지방분권(Political decentralisation or devolution) 또는 이양(transfer, deputing)으로서 헌법의 범위에서 이루어지는 정치적 입법권 이양이 포함됨
 - 이는 권력의 분점 내지 입법권의 배분 의미를 포함하여 중앙정부의 정책결정(policy-making)의 책임을 지역적 정당성을 대표하는 지방정부에 자율 결정권을 부여한 경우임. 즉, 정치적 분권이란 지역주민에 의해 선출된 대표자가 해당 지역의 정책적 우선권을 먼저 고려하여 자율적인 정책결정을 보장하는 제도로써 자신의 고장을 자율적으로 통치(to govern their locality)하는 진정한 지방자치의 의미에 한발 다가선 실천 방법이기도 함
 - 이러한 통치를 위해서 국가의 입법부인 하원의회가 스코틀랜드 지역의 회 및 웨일즈 지역의회(Regional Parliament) 등에 2차적 법률제정권 (Secondary legislation)을 이양한 것임
 - 특히 스코틀랜드 ‘지역국회’(Scottish Parliament)는 런던의 하원의회 권한에 속하는 국가주권 유지에 관한 권한인 “국가 구성에 관한 것(영국의 국회, 왕권 등), 외교문제와 유럽연합과의 관계, 중앙공무원, 국방, 세계 제도, 경제제도, 화폐제도, 고용분야와 사회복지분야의 입법사항 등 국

27) 예) 레이체스터 시정부법(Leicester City Council Act 2006) 중 Chapter ii 이하 규정(for the better control of street trading in the City of Leicester)에서 사무권한을 부여받고 있다.

가 전체적인 통제와 운영에 속하는 국가적 사무분야'들을 제외하고, 조세권을 포함한 폭 넓은 자치입법권을 행사할 수 있게 되었음(1998년 Scottish Act 이후)

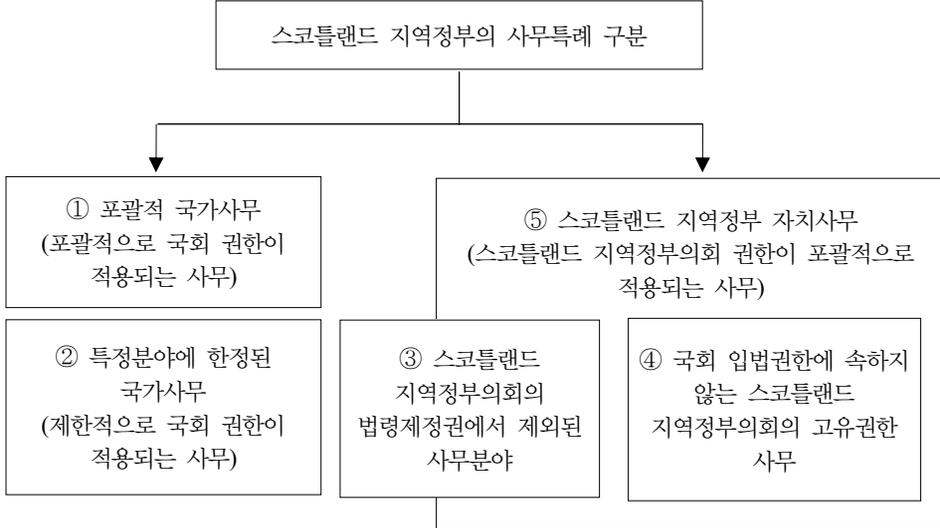
○ 정치적 분권에 따른 사무권한의 새로운 배분체계

- 영국 국회가 법적 근거(Scotland Act 1998, Wales Act 1998)를 마련하여 국가사무와 지역정부 사무에 대한 사무배분 관계를 규정하고 있음. 예를 들면, 1998년 스코틀랜드법에서 국가사무와 지역정부 사무를 구분한 법체계를 보면 다음과 같음. 스코틀랜드 지역의회는 법적 권한을 명기하지 않은 대신, 영국 국회의 입법권으로 유보되어 있는 국가 권한을 명기하고 있고(1998년 스코틀랜드법 Schedule 5), 또 스코틀랜드 지역의회의 임의결정으로 수정할 수 없는 사무분야도 규정하고 있음(1998년 스코틀랜드법 Schedule 4). 이것이 일종의 국회의 유보권에 속하는 사무들임

○ 따라서 새로운 중앙-지방정부간 사무구분 및 배분 체계는 다음과 같음

- ① 일반적으로 국회에 입법권이 있는 사무(국회에 유보된 국가의 권한=국가주권)
- ② 특정분야에만 한정되어 국회에 입법권이 유보된 사무(제한적 범위의 국가사무)
- ③ 스코틀랜드 지역의회 개정법령의 대상에서 제외된 법령(국회유보 법령제정권)
- ④ 스코틀랜드 지역의회 개정법령 대상에서 제외된 권한의 예외규정(국회유보 예외사무로 스코틀랜드 자치사무로 입법이 가능한 사무)
- ⑤ 스코틀랜드 지역의회의 사무입법권(스코틀랜드 자치사무)

<표 4> 스코틀랜드 지역정부의 사무특례 체계



○ 국가사무(①②③)와 스코틀랜드 지역정부의 사무특례(④⑤) 분야

중앙-지역정부 간 사무구분	세부적 사무특례
① 일반적으로 국회에 입법권이 있는 사무(권한)(General reservations)	<ul style="list-style-type: none"> · 헌법적 사항 (constitutional matters) · 영국 외교정책 (UK foreign policy) · 영국 국방 및 안보정책 (UK defence and national security) · 재정 및 경제정책 (fiscal and economic policy) · 이민 및 국적정책 (immigration and nationality) · 에너지 (전기, 석탄, 오일, 가솔린 및 핵에너지) 정책 · 공동시장 (common markets) · 상호경쟁 및 소비자 보호를 위한 상업 및 산업정책 · 마약 분야 · 방송 분야 · 선거, 등록 및 정당의 재정적 지원 · 교통 (항공, 철도, 교통안전 및 규제)과 관련된 분야 · 사회보장 분야 · 도박 및 로또 분야 · 자료 보호 (data protection) · 무기, 범인 인도, 긴급 분야 · 의약, 낙태, 인공수정, 태생, 유전, 기관이식, 생체해부 등 의약분야 · 기회균등 등의 사회적 안전망 · 국가에 대한 반역죄, 국사범, 국사범 은닉 · 시간대와 서머타임제 등 · 스코틀랜드 영역 이외의 해양 어업 (어업선에 대해서는 예외) · 도량형 기준 (weights and measures) · 국가 공무원제도

중앙-지역정부 간 사무구분	세부적 사무특례
<p>② 국회에 입법권이 있는 특정분야 (11개 분야, Specific reservations)</p>	<p>· Head A - Financial and Economic Matters · Head B - Home Affairs · Head C - Trade and Industry · Head D - Energy · Head E - Transport · Head F - Social Security · Head G - Regulation of the Professions · Head H - Employment · Head J -Health and Medicines · Head K - Media and Culture · Head L - Miscellaneous</p>
<p>③ 스코틀랜드 지역의회 자치사무 법령제정권이 제외된 분야(권한)(Enactments protected from modification by the Scottish Parliament)</p>	<p>· 민법 등 사법상 입법절차 규정 (Scotland) Act 1936 · 유럽연합법령 (key aspects of EC membership, 1972) · 1980년 지방정부법상 제32조(산업지역 지정 등 권한) · 사회보장행정법 (Social Security Administration Act 1992, ss140A-G) 관련 보조수당 및 카운실 지방세 수혜부분</p>
<p>④ 스코틀랜드 지역정부의회의 법률제정권 분야(General exceptions to protection against modification by the Scottish Parliament)</p>	<p>· 국회 입법분야를 제외한 분야로서 지역정부의회의 자율권을 침해받지 않는 분야에서의 2차 법률 제정권 인정</p>
<p>⑤ 스코틀랜드 지역정부의회에 이양된 입법권(Devolved Areas)</p>	<p>· 보건(Health) · 교육(Education) · 훈련정책과 평생교육(Training and lifelong learning) · 지방정부 (Local Government) · 공적부조사업(Social Work) · 주택(Housing) · 도시계획(Planning) · 경제발전(Economic Development) · 산업에 대한 경제지원(Financial Assistance to Industry) · 관광(Tourism) · 스코틀랜드 도로망(Road Network) · 버스 정책(Bus Policy) · 항구 등의 교통분야 · 형사 및 민사법 (Criminal and Civil Law) · 검찰 및 기소체제(Criminal Justice and prosecution system) · 사법(Courts) · 경찰 및 소방(Police and fire) · 환경(Environment) · 자연(문화)유산(Natural heritage) · 유형문화재(Built heritage) · 농업(Agriculture) · 농업기준(Food standards), 산림(Forestry), 수산(Fisheries) · 스포츠, 예술(Arts), · 통계, 공공기록 및 보존 (Statistics, public registers and records)</p>

○ 스코틀랜드 지역정부의회의 세율조정권

- 스코틀랜드 지역의회의는 1파운드 중 3펜스 이내에서 소득세 세율을 변경할 수 있는 권한을 가지며, 제한적이지만 스코틀랜드 의회는 유럽의회에 대표를 파견하는 부분적 외교권을 행사하기도 함
- 스코틀랜드 지역정부의회는 앞에서 언급하였듯이 독자적인 행정체제와 사법체제를 유지한다는 차원에서 자율성을 확보하고 있으며, 스코틀랜드 지역의회의에 이양된 정치적 권한 내에서의 행정은 당연히 스코틀랜드 정부에 의하여 수행되며 영국 국회에 유보된 권한 중에서도 집행은 스코틀랜드 정부에 위임하여 행사할 수 있음
- 스코틀랜드 지역의회의는 대표적으로 자율적 사법제도를 구성할 권한도 가짐

○ 정부간 관계

- 영국 중앙정부와 국회는 여전히 의회 주권을 행사하고 있음. 언제든지 영국 국회는 법률로 기존의 체제를 변경할 수 있는 권한을 갖고 있음. 아울러 스코틀랜드에서 제정된 법률안도 국왕의 승인을 얻어야 발효됨. 국회는 소웰협약(Sewel Convention)을 통하여 스코틀랜드 지역의 자치권을 최대한 보장하고 있음
- 소웰협약이란 영국 국회가 스코틀랜드 지역의회의에 이양된 정치·행정권한을 침해하는 법률 제정을 하지 않겠다는 약속으로서 스코틀랜드 지역정부의 권한을 침해하는 법률을 제정하게 될 경우에는 반드시 스코틀랜드 지역의회의의 동의를 받도록 하였음. 그리고 행재정의 이양에 대해서는 중앙정부와 스코틀랜드 지역정부간 동의협정(Concordat)을 통해서 정부간 이양절차를 추진하고 있음

○ 주요 선진국 지역정부의 특례제도 비교

<표 5> 지역정부 중심의 특례제도 비교

특례사항 광역 자치단체	입법특례	사무특례	인사권특례	재정특례	권한이양 수단
스페인 지역정부	<ul style="list-style-type: none"> -지역정부로서 기초정부에 대한 입법적 우위권 -지역정부 관할지역을 통할할 수 있는 지역입법권 인정 	<ul style="list-style-type: none"> -지역간 균형발전 등의 추진을 헌법으로 명문화(국민통합원칙, 연대원칙 등 헌법규정) -22개 분야의 배타적 사무분야 	<ul style="list-style-type: none"> -자치입법권에 의한 자치조직권, 자치인사권 등 수행 -기관구성 다양화 선택권 	<ul style="list-style-type: none"> -지역정부 간 재정보전기금의 설치 운영으로 중앙정부의 의무적 재정지원을 명문화(헌법 제158조) -중앙정부와 재정협약제도 운영 -지역정부에 대한 재정보전 원칙으로 재정지원 -지방세제 도입을 위한 법률제정권 인정 등 	<ul style="list-style-type: none"> -지역정부의 폭 넓은 자치권, 자치입법권 등을 헌법에서 규정 -지역정부의 배타적 사무수행 분야(22개, 헌법 제148조제1항)
이탈리아 지역정부	<ul style="list-style-type: none"> -지역정부로서 기초정부에 대한 입법적 우위권 -지역정부와 관련한 국회의 입법사항에 대한 제청 및 법률제안권 등 행사 	<ul style="list-style-type: none"> -헌법상 중앙-지역정부 간 권한배분 체계를 명문화 하여 실행 -헌법상 5개 특별지역에 대한 차등적 권한 부여 	<ul style="list-style-type: none"> -제2단계 분권화로 다양한 지역정부 기관 운영 선택권 등 행사 -지역정부의 회의 지역정부 단체장에 대한 탄핵권 부여 등으로 지역의회의 권한 강화 	<ul style="list-style-type: none"> -지역정부의 자치재정권 확대: 예산승인, 예산항목 변경 및 결산승인, 지역세금 총액결정권 등 보장 	<ul style="list-style-type: none"> -헌법개정으로 지역정부 자치권 확대 -중앙권한의 지방이양에 따른 재정지원, 인력양 등 추진 -헌법 제117조 제3항에서, 서로 경쟁관계가 나타나는 사무분야에 대해서는 국가에 대한

광역 자치단체	특례사항	입법특례	사무특례	인사권특례	재정특례	권한이양 수단
						지역 정부의 우선적 사무 입법권 인정
런던광역시		-런던광역시에 사무특례 등을 규정한 개별법 제정	-7대 분야 등 광역사무 독자수행권 -2007년 런던광역시법 개정으로 광역사무 분야 확대 강화	-수도권 경찰청장 임명권 등 정부 특별지방행정기관장 임명권 -정치보좌관(12명), 시장 등 임명권	-정부교부금, 사업세 등 수도권 지역을 위한 안정적 재정지원 -런던자치구와 런던광역시 간 지방세원 분담	-지방정부별 개별법 제정 -지방정부별 local constitution 제정으로 법률적 자치권 보장
스코틀랜드 지역정부		-스코틀랜드 지역정부법 제정 -새로운 사무 배분 입법권 체계화로 특정분야의 지역의회 입법권 보장	-특히 교육, 복지, 지역발전 등은 정부와 다른 독자적 집행권 등 부여	-지역정부 대표의 국회의원 겸직권 -지역의회의 스코틀랜드 지역 감사위원 임명권	-지역정부의 국세 세율조정권(3% 내의 소득세)	-기관구성 선택 자율권 -국회에 법률 제정 제안권 등 부여 -기초정부 간 협력기제 제안권 등 부여

5. 포르투갈의 특별자치지역: 마데이라, 아조레스

○ 마데이라 군도의 헌법상 특례자치 규정

- 포르투갈의 경우, 헌법에서 “아조레스와 마데이라 군도는 자체의 정치·행정 관련 법률 제정권을 가진 자치지역과 자치정부기관을 구성한다”라고 규정함(제6조 제2항).²⁸⁾ 아조레스와 마데이라의 정치·행정의 지위 등

28) “The archipelagos of the Azores and Madeira constitute autonomous regions with their own political and administrative statutes and self-governing organs.”

을 헌법에서 규정함(헌법 제227조). 이와 같이 특례적 지위를 명시하여 부여한 것은 지리적·경제적·사회·문화적 특성과 역사적 배경을 가진 섬 주민들의 요구에 근거한 것이라고 명시하고 있음(제227조 제1항). 또한 헌법을 개정하는 법률의 경우 아조레스와 마테이라의 정치·행정 자치권의 개정에 대해서는 배제하고 있음을 명시함(제288조 제14항)

○ 포르투갈의 지방분권체제와 특례

- 포르투갈의 경우에는 포르투갈 헌법에서 단일국가(Unitary State)임을 표방하고 있음. 그런데 포르투갈은 단일국가이면서도, 동시에 마테이라(Madeira)와 아조레스(Azores) 군도에 대해서는 특별한 정치·행정에 관한 법률과 자치기관을 가지는 자치지역임을 인정하고 있음(제6조)
- 헌법개정에 관한 조항인 제288조에서도 헌법을 개정할 때에는 아조레스와 마테이라 군도의 정치·행정적 자치를 존중하도록 하고 있음
- 자치법률에 대하여 제226조는 제1항에서 “자치지역의 정치적·행정적 법률은 자치의회에 의해 입안되고 토론과 승인을 위해 포르투갈 공화국 의회에 상정된다”라고 하고, 제2항에서 “포르투갈 공화국 의회가 위 법률안을 거부 또는 수정하는 경우, 포르투갈 공화국 의회는 검토 및 의견 수렴을 위해 법률안을 해당 자치 의회로 돌려보낸다”라고 규정하고 있음. 또한 동조 제3항에서 “의견을 수렴한 즉시 포르투갈 공화국 의회는 법률안에 대해 토의하고 최종의결을 한다”고 규정하면서 제4항에서 “이러한 절차규정은 자치지역의 정치적·행정적 법률을 개정할 때도 준용된다”라고 하고 있음
- 즉 헌법에 보장된 특별자치지역으로서의 법적 지위로부터 타 지방자치 단체와 달리 자치지역의 역사적·사회적·문화적·경제적 등의 여러 사안을 고려하여 자치입법을 통하여 특별자치지역의 목적을 달성할 수 있도록 하는 자치법률에 관한 근거 또한 마련하고 있음(표명환, 2009: 157~158). 포르투갈은 「마테이라의 정치 및 행정에 관한 법률」과 「아조레스의 정치 및 행정에 관한 법률」도 개정하였음

6. 핀란드와 덴마크의 특별자치지역

가. 핀란드의 올란드 군도

○ 핀란드의 지방분권체계

- 핀란드는 국가의 특별지방행정기관을 통한 지방행정과 지방정부를 통한 자치행정으로 이원화하고 있음. 핀란드에는 12개의 도(province)가 있는데, 이는 중앙정부의 지방행정기관으로서 그 지역 내의 국가사무를 집행하며 관할구역내의 시·읍·면을 감독함.
- 한편 전국적으로 460개의 시·읍·면이 있음. 그리고 2개 이상의 지방자치단체가 그 지역의 광역적 행정수요에 대응하기 위해 서로 협력하는 자치단체인 권역의회가 있음. 19개의 권역의회가 존재함.
- 한편 핀란드 헌법 제75조에서는 올란드(Åland) 군도에 대해 폭넓은 자치권을 허용하는 헌법적 특례를 인정하고 있음.

○ 올란드 군도의 위치

- 발트해 북부 보트니아(Bothnia)만 어귀에 자리잡은 섬 지역임. 올란드 군도는 핀란드 영토이지만, 스웨덴어를 사용하고 있고 비군사화된 자치지역임. 올란드 군도는 핀란드 인구의 0.5%(2008년 추산 27,210명), 면적의 0.49%(13,517km²)를 차지하고 있음. 올란드 군도의 주요산업은 낚시, 무역, 관광임.
- 올란드 군도는 스웨덴과 핀란드간의 영토분쟁을 거쳐 확립된 것임. 핀란드의 자치는 1921년 국제연합(League of Nations)의 결정에 의해 확립되었음. 당시에 국제연합은 올란드 군도가 핀란드의 영토에 속하되, 자치권을 부여받는 것으로 결정하였음. 그리고 올란드 군도의 자치권은 핀란드 헌법과 1920년에 핀란드 의회에서 통과된 ‘올란드의 자치에 관한 법률’에 의해 보장되었음. 올란드 군도의 자치권은 핀란드의 EU가입 시에 재확인되기도 함.

○ 자치권 특례

- 올란드 군도는 핀란드 헌법에 근거를 둔 자치지역으로서의 지위를 가지기 때문에 핀란드의 다른 지역에 비해 폭넓은 자치권을 누리고 있음. 법에 의해 정치적으로 중립이고, 완전한 비무장지역이며, 주민들은 핀란드 군대에의 복무로부터 면제됨. 올란드 군도는 독자적인 국기를 가지고 있고, 그 자신의 우표도 발행하고 있으며, 그 자치경찰도 운영하고 있음. 올란드 군도는 핀란드 의회에 한 명의 대표를 선출하고 있음.

나. 덴마크 페로 제도와 그린란드

○ 페로 제도의 지리적 특수성에 의한 특례

- 페로 제도는 노르웨이 해와 북대서양 사이에 있는 섬들임. 페로제도의 인구는 48,500명(2007년 추산) 정도이며 면적은 1,399km²임. 페로제도는 1948년 이후 덴마크 내에서 자치권을 인정받았음. 페로제도는 국방, 외교, 사법을 제외하고는 폭넓은 자치권을 인정받고 있음.
- 덴마크는 페로 제도(Faroe Islands)와 그린란드(Greenland)를 특별자치지역으로 분류하고 별도의 입법의회를 두고 있음. 그리고 상대적으로 폭넓은 자치권을 부여하고 있음.
- 덴마크 국회(175명)에 페로제도와 그린란드는 각각 2명의 의원을 보내고 있음

○ 그린란드의 지리적 특수성에 의한 특례

- 그린란드는 북극해와 북대서양 사이에 위치한 섬지역임. 인구는 57,564명(2007년 추산)이고 면적은 2,166,086km²에 달함. 지리적으로는 북아메리카 대륙의 일부이지만 정치적, 역사적으로는 유럽, 특히 아이슬란드, 노르웨이, 덴마크와 관련을 맺어 온 지역임
- 그린란드는 처음에는 노르웨이의 영토였으나, 이후에 덴마크의 영토로 바뀜. 그러나 영유권 다툼이 계속되다가 1933년 헤이그 국제사법재판소(Permanent Court of International Justice)의 결정으로 덴마크의 영토로

확정되었음. 2차 세계대전 중에는 덴마크가 독일에 점령당한 동안 미국이 그린란드를 점령하기도 하였으나, 2차 세계대전 이후인 1953년 그린란드는 덴마크의 한 부분으로 확정됨. 그리고 1979년 덴마크는 그린란드에 홈룰(home rule)²⁹⁾을 인정하여 자치권을 보장하였음. 그린란드에는 31명의 의원으로 구성되는 의회가 설치되어 있음. 그린란드 정부의 수반은 수상이며, 수상은 통상 의회 다수당의 리더가 맡게 됨.

7. 외국 사례의 시사점

- 지리적·역사적 특수성에 의한 자치권을 확대하여 헌법에 부여하고 있음
 - 프랑스 코르시카(코르스, Corsica 또는 Corse) 뿐만 아니라 이탈리아 시칠리아섬, 포르투갈 마데이라, 스페인 카탈루니아 등 지역정부들은 본토와의 관계에서 가까운 곳도 있지만 지역적, 역사적, 문화적 특수성을 인정받고 그에 따른 특례적 자치권이 헌법에 보장되어 있음
 - 특히 프랑스 헌법에서 자치단체 유형을 구분할 때 해외영토 및 특별지역의 지방자치단체도 규정하고 있었음(헌법 제72조). 이는 이탈리아, 포르투갈 등 모두 같은 경우이며, 영국은 별도의 스코틀랜드 지역정부법, 웨일즈 지역정부법, 런던대도시 지역정부법을 만들어서 지역정부를 창설한 뒤, 포괄적인 위임에 따라서 자치권을 보장하고 있으며, 이 모든 나라들에서 해당 지역주민의 의사에 반하는 지방분권체제 개편 등을 할 수 없도록 헌법과 법률로 명문화 하고 있음
 - 동시에 지방자치단체가 법률안을 발의할 수 있는 권한들도 부여받고 있음³⁰⁾

29) home rule은 단일한 의미로 쓰이는 단어는 아니나, 상급정부에 대한 자치단체의 자치의 과정과 체제를 의미한다.

30) 예를 들면, 이탈리아의 시칠리아와 같은 지역정부 조직법에서는 지역정부가 제정한 지역정부 법률 및 행정입법 및 시행령 등에 관한 발의권, 투표제안권 등을 규정하고 있고, 주민투표를 통해 유권자의 1/5 이상 또는 지역의회 의원의 1/5 이상이 이를 요구할 시 실시함

- 지역정부의 기관구성 자율적 다양화 및 자치조직권을 헌법에서 보장
 - 프랑스의 주민투표 규정(헌법 제72-1조), 이탈리아의 지역정부 기관구성의 자율적 선택권(헌법 제122조와 2004년 7월 2일 법률 제165/04호에 근거), 스페인의 조직법에 근거한 지역정부 구성 자율권(헌법 제144조) 등을 보장하고 있음
 - 주로 지역정부를 근간으로 하여 단일국가이지만 연방제 구조를 갖지 않고 준연방 형태의 조직운영체계를 가지며, 이는 주요 대도시 지방분권체제도 유사한 형태임
- 지역정부의 자치사무 수행권 및 자치입법권(2차법률권) 역시 헌법에서 보장하고 있음
 - 예를 들면, 스페인의 카탈루니아 지역정부에 대해서는 지리적으로 수도와 떨어져 있지만 지역적인 자치분권체제를 유지하도록 헌법에서 규정하였고, 이는 발렌시아, 세비야, 사라고사 등의 대도시 지방정부도 같은 이치로 운영되며, 카탈루니아와 같은 지역정부의 주기능과 사무는 헌법 제148조 제1항에서 총 22개 권한을 규정하였으며, 이탈리아 역시 시칠리아 지역정부 등의 사무권한을 헌법에 규정하였음
 - 영국은 정부의 국회와 배타적인 사무배분 체계를 새롭게 정립하였고, 또한 영국은 물론 프랑스, 스페인, 이탈리아 등의 나라들도 마찬가지로 정치적 지방분권(Political decentralisation or devolution) 또는 이양(transfer, deputing)으로서 헌법의 범위에서 2차 법률제정권(Secondary legislation)을 지역정부의회로 하여금 제정할 수 있도록 법규명령권 제정권자의 지위를 부여하고 있었음
- 특별자치지역의 지방정부에 대한 재정자치권 보장
 - 예를 들면, 스페인의 바스크, 나바라 지역정부는 거의 연방국가의 주정부가 갖는 정도의 권한을 보장받고 있고, 지역정부의 공통적 권한 이외에도 주택, 지방세 등에 대한 특례적 권한을 가짐
 - 스코틀랜드 지역정부의회도 국세 세율을 10% 이내에서 조정할 수 있는

권한을 부여받았음. 그리고 프랑스, 스페인, 이탈리아 등도 헌법에서 지방정부들에 대한 재정지원 및 재정분권 등을 명문화하고 있었음

- 제한적이지만 스코틀랜드, 스페인 등의 경우 법률에 근거하여 외국과의 협약체결 등도 가능하고, 유럽의회에 대표를 파견하는 부분적 외교권도 행사할 수 있음
 - 특히 스코틀랜드 지역정부의회는 새로운 사무배분체계의 운영 이후 독자적인 행정체제와 사법체제를 유지한다는 차원에서 자율성이 대단히 확보되어 있음. 특히 스코틀랜드 지역정부의회는 대표적으로 자율적 사법제도를 구성할 권한도 가짐
- 법과 협약에 근거한 정부간 관계
 - 영국의 중앙정부 국회와 스코틀랜드 지역정부의회 간 소웰협약(Sewel Convention)을 통하여 영국 국회는 법률로 기존의 체제를 변경할 수 있는 권한을 갖기는 하지만 사전에 의견수렴 등 일방적인 법률제정 및 정책결정이 아닌 협정에 따라서 합의절차를 거칠 것을 약속하였음
 - 프랑스 등의 나라에서도 국가와 지역정부간 지역발전 정책을 추진할 때, 매칭펀드 등 계획계약에 의한 상호협약으로 정책을 추진하고 있으며, 지방이양에 따른 권한과 재정이양도 행정계약 등에 의해서 이행되고 있음. 영국은 Concordat 제도를 시행

제5장

제주특별자치도 자치권 확대를 위한 주요 정책제언

- 제1절 제주특별자치도 자치권 확대를 위한
법체계 개정 방향
- 제2절 제주특별자치도 자치권 확대를 위한
법체계 개정 전략
- 제3절 제주특별자치도 자치권 확대를 위한
제도개선안



제5장

제주특별자치도 자치권 확대를 위한
주요 정책제언

제1절 제주특별자치도 자치권 확대를 위한 법체계 개정 방향

1. 법체계 개정 필요성

○ 헌법적 근거의 필요성

- 제주발전연구원의 보고서에 의하면, 제주특별자치도의 헌법적 보장에 있어서 반드시 요청되는 것으로 다음을 들고 있음
- 첫째, 자치권의 근거보장을 위하여 헌법에 명시하여, 실질적인 자치입법권, 자치조지권, 자치재정권 등의 확대를 꾀해야 하고, 둘째, 제주특별자치도에 대하여 보장되는 자치권의 범위를 법률에 위임하여 정하는 체계상에서는 제주특별자치도의 자치법률의 제출권이 반드시 보장되어야 할 것을 주장함³¹⁾

○ 제주특별자치도에 관한 헌법 규정의 필요성

- 현재 법률에 제주특별자치도에 대한 특례가 일부 반영되어 있으나, 이를 헌법으로 상향규정하고 보완하여야 하는지에 대하여 논란이 있음. 제주특별자치도가 한국 지방자치의 이정표이고, 국제자유도시의 조성 더 나아가 국가발전에 이바지하기 위하여 헌법에 규정하여 더 강력하게 추진할 필요가 있음
- 현재 제주특별자치도의 특례는 독점적인 것이 아니라 다른 지역보다 그 행정체제의 특수성을 먼저 고려하여 부여받은 선도적·시범적·선점적인 특례에 지나지 아니하지만, 제주특별자치도는 제주의 번영뿐만 아니라

31) 권영호, 표명환, 하승수, “제주특별자치도의 헌법적 근거마련에 관한 연구”, 제주발전연구원, 2008.12, 81면. 권영호, 제주특별자치도의 헌법적 근거마련에 관한 소고, 헌법학연구 제15권 제1호, 2009.3, 한국헌법학회, 6-62면.

세계화·개방화의 흐름 속에 한국의 경쟁력을 갖추기 위한 제주국제자유도시 실현을 위해서 관련제도와 법체계 등 실험적 제도 운영이기 때문에 이의 성공을 위하여 더 강력하게 추진될 필요성이 있음

- 제주특별법 개정 시 중앙부처에서 제주특별자치도의 의견을 받아주지 아니하는 명분이 지역형평성에 어긋나기 때문이라고 하고 있는데, 제주특별자치도가 지역 형평성 논리에 적용받지 아니하고 근본적으로 다른 지역과 달리 특수한 지위를 인정받아 한국의 지방자치가 지체되지 않고 발전을 할 수 있도록 현행 법률에서 헌법으로 상향 규정할 필요성도 있음
- 제주특별자치도가 정권에 관계없이 지속적이고 안정적으로 추진되고, 중앙행정기관의 권한도 개별적으로가 아닌 포괄적으로 이양을 받기가 좋으며, 또한, 제주특별자치도 완성을 위하여 안정적인 재정확보를 위해서라도 헌법을 개정하여 법적 지위를 인정받고, 자치입법권의 확대 등을 할 필요가 있음

○ 특별자치제의 헌법적 보장의 효과

- 특별자치제를 헌법적으로 보장함으로써 다음과 같은 효과를 기대할 수 있을 것임
- 첫째, 타 지방자치단체와 다른 특례 및 중앙정부의 권한이양 등에 있어서 형평성문제를 해소할 수 있음
- 둘째, 권한이양에 있어서도 포괄적인 권한이양의 방법을 취할 수 있게 됨. 이는 현행헌법상의 포괄위임입법의 금지원칙 내지 위임입법의 한계에 의한 개별적·구체적 위임으로부터 야기되는 문제를 해결하여 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 나아가 입법자의 업무부담을 경감하는 효과를 가져올 수 있음
- 셋째, 자치입법권 확대의 근거를 제공한다. 즉 헌법적 근거에 의한 자치입법을 가능하게 하고, 이를 통하여 특별자치지역에 적합한 입법 내지 정책을 실현할 수 있음. 또한 특별자치지역의 결정을 법률에 위임함으로써, 헌법의 규범구조의 특질을 실현할 뿐만 아니라, 특별자치지역의 결

정에 대한 다양한 국민의 여론을 수렴할 수 있음. 즉 외국의 입법례에서 보는 역사적·문화적·지리적 특성뿐만 아니라 우리나라 고유의 특성을 부가하여 특별자치지역을 설정할 수 있는 장점이 있음

- 나아가 자치입법권의 확대 및 강화에 대하여 헌법적 근거를 돕으로써, 지방분권을 활성화하는 단초를 마련할 수 있으며, ‘국가에 의존한 지방 정부의 재정’을 ‘지방정부의 자치사무에 대한 스스로의 재정책중’으로 전환함으로써 지방자치단체의 국제경쟁력을 기대할 수 있음(표명환, 2009b: 162)

2. 법체계 등 개선 기본방향

- 이상적 방안으로는 기본적으로 헌법-제주기본법(분야별 특례법)-자치법규 체제 구축을 지향함³²⁾
 - 헌법에 특별자치 근거 마련 후 제주기본법에서 특별자치에 대한 철학과 원리, 자치내용의 대강을 규정하고 세부사항은 법률적 효과를 갖는 조례에 규정(헌법 개정 필수)
 - 헌법: 헌법에 제주특별자치도에 대한 특별한 지위 등 규정. 정치·행정적 특별지위, 조세법률주의, 조례제정 강화 근거 마련
 - 제주기본법: 기본철학과 원리, 목표수준, 지역의 의무와 책임, 지방자치 및 행정, 사회경제의 권한과 규제 이양, 조세특례의 범위와 원칙, 재정특례의 범위와 원칙, 대외 교섭의 원칙과 범위, 국가와 제주와의 관계 등을 포괄적으로 규정
 - 자치법규(조례와 규칙): 분야별로 다양하게 법률효과를 발생하는 조례의 제정 운영

32) 본 내용에서 개선 기본방향은 지금까지 제주특별자치도의 자치권 확대에 관한 연구결과를 간략히 정리한 것임.

○ 분야별 특례법 제정 방안

- 분야별 특례 법률 설치를 통해서는 개별법과의 관계를 일괄 정리함으로써 제주에 차별적 제도 도입의 토대를 마련할 필요가 있기 때문임. 주로 4대 특례법을 고려해 볼 수 있음
- 제주도의 지방자치 및 행정에 관한 특례법: 자치입법기관, 집행기관, 공무원, 행정에 관한 권한, 제한적 대외교섭의 구체적 범위와 방법 등 규정
- 제주도의 사회경제 권한 및 규제에 관한 특례법: 국가기능 중 제주이양 기능·국가존치기능 구분 정리, 이양기능별 권한과 규제 설정, 국제적·국가적 통일을 요하는 규제기준, 벌칙 등을 규정, 권한·규제 일괄이양 실시를 위한 네거티브 입법방안 도입
- 제주도의 조세제도에 관한 특례법: 지방세 종류, 신설 및 폐지, 법정외세 근거, 제주지역 징수 국세 및 부과금의 지방정부 귀속 및 감면특례 등 규정
- 제주도의 재정지원에 관한 특례법: 국가와 제주간 재정협약, 재정협약에 의한 특별재정지원 방법, 제주의 재정구조, 재정총액 포괄지원제도의 구체적 운영방법 등 규정

○ 우리나라 지방자치법상 자치권의 범위와 한계

- 우리나라에서의 전권한성의 원칙은 지방자치법 “제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”와 동조 제2항의 지방정부 사무에 대한 열거적 예시가 이를 뒷받침 하고 있음
- 더불어 사무배분 체계상 중앙-지방 정부간 관계에 근거가 되는 경우는 지방자치법 제11조인 지방자치단체의 국가사무에 대한 처리제한 규정으로서 ‘국가사무의 사무권한 분야’를 예시하고 있음
- 앞서 언급한 바와 같이 지방자치법 제22조(조례)에서 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있음. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법

률의 위임이 있어야 한다”와 제24조(조례와 규칙의 입법한계) “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 된다”에 따라서 기초자치단체는 광역자치단체의 조례 규칙을 위반해서는 안 되며, 법률의 범위 내에서 법규제정권이 유효한 상황임

제2절 제주특별자치도 자치권 확대를 위한 법체계 개정 전략

1. 대륙법계 국가에서 지역정부의 자치권 확대 과정

○ 스페인과 이탈리아의 자치권 범위 및 운영체계

- 프랑스, 이탈리아 등 대륙법계 지방자치제도의 유사한 점을 갖고 있는 스페인은 단일국가지만 스페인 헌법 제2조에 하위 정부체제(sub-national governments)로서 “지역(region)의 자치권”을 인정하고(제151조) 3계층 제로 구성된 지역정부 중심의 자치분권형 지방자치제도를 유지하고 있음
- 스페인 헌법 제142조에서 지방정부의 자치재정권, 지방조세권의 세율결정권 등을 보장함으로써 지역정부의 실질적인 자치재정권을 보장해 주면서, 기관통합형 또는 내각책임제 형태의 자율적인 기관구성 운영체계도 권장하고 있음. 지역주민의 보통선거에 의해 선출된 단원제의 지역정부 의회와 지역의회가 선출한 지역정부지사가 의회와 집행부를 구성·운영함
- 지역의회(Regional Parliaments, Asamblea Legislativa)는 헌법과 국회가 정하는 법률(Ley Orgnica) 하에 ‘지역의회’ 또는 ‘지역국회’의 명칭을 갖고, 지역의원 수는 주민 수와 영토 크기를 고려하여 계산되며, 이들은 직접비밀투표에 의하여 주민에 비례한 대표제에 근거해서 4년 임기로 선출됨
- 스페인 지역정부지사(Presidente de la Comunidad Autonoma)는 지역의원

중에서 선출되어 행정부 수장으로써 집행부 구성, 행정입법명령(Decretos)의 제정, 정책계획안 확정 및 집행 등의 자치권 행사를 통해서 지역대표자 역할을 수행함

- 이처럼 기관구성 다양화의 기본적인 근거는 국회의 조직법에 의한 지역정부 지위 부여가 가능하며, 바스크, 나바라 등과 같은 지역정부는 거의 주정부 수준의 권한을 행사하고 있음

2. 영미법계 국가에서 지역정부의 자치권 확대 과정

○ 영국 지방정부의 계층구조 특징

- 영국의 스코틀랜드, 웨일즈 지역정부들과 달리 잉글랜드는 2계층제를 유지하고 있고, 기초정부 중심으로 유지되고 있는 비대칭적 지방분권체제(Asymmetrical devolution)를 유지하고 있음(Wollmann, 2012: 44). 잉글랜드 지역의 2계층은 런던대도시(Greater London Authority)와 33개 런던버로우, 카운티와 카운티에 속한 디스트릭트/버로우 등임. 잉글랜드 지역의 1계층은 단층(독립, 통합)형 지방정부(single-tier unitary authorities), 지방정부연합(Joint authority) 등이다. 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 지역정부는 2계층임

○ 영국 지방정부의 자치권을 제한하는 월권행위 금지의 원칙에 관한 변화

- 영국 지방정부는 2차 대전 이후에도 지방공공서비스를 주민들에게 직접 제공하는 것을 주 임무로 하였으며, 이러한 목적 하에 1974년 지방정부 계층구조 개편은 규모의 경제, 지방공공서비스 전달체계의 효율화 등을 고려한 변화를 추진한 것이었음
- 그러나 1980년대 이후 성과주의를 지향하는 New Public Management의 영향으로 지방정부 중심의 독점적 공급체계를 유지하였던 방식을 전환하면서(Compulsory Competitive Tendering 입법화), 구매자와 공급자의 2원체제(purchaser-provider split and policy & delivery dual systems)를 활성화해 왔음. 그 결과 위임사무와 위탁사무를 수행하는 수많은 준지방

정부기관(local quangos, quasi-non-governmental organisations)들이 증가하게 되었음

- 스코틀랜드 사무배분체계 개편에 따르면, Local government act 2000의 section 2와 스코틀랜드법 등에서 이미 경제, 사회, 환경복지 등의 분야에서 지방정부의 전권한성의 원칙을 부여하고 있음. 또한 이미 지방채 운영권 등도 2003년 지방정부법(section 1~3, 12)에서 관련법의 절차에 맞을 경우 자율화 시킨 바 있음
- 이는 common law 방식을 적극 실행함으로써 민간부문과 공공부문 간의 경계를 허물게 되고, 공법과 사법 간의 관계성도 모호해 지면서 지방정부의 인력 운영도 또한 공통법에 기반을 둔 동일한 노동법 체계를 적용하게 되었음³³⁾
- 특히 영국 중앙정부의 스코틀랜드 지역정부에 대한 사무배분에 의한 정치적 지방분권(Political decentralisation or devolution) 또는 이양(transfer, deputing)은 권력의 분점 내지 입법권의 배분 의미를 포함하여 중앙정부의 정책결정(policy-making)의 책임을 지역적 정당성을 대표하는 지방정부에 자율 결정권을 부여한 경우임. 즉, 정치적 분권의 결과 국가의 입법부인 하원의회가 스코틀랜드 지역의회 및 웨일즈 지역의회(Regional Parliament) 등에 2차적 법률제정권(Secondary legislation)을 이양하였고, 스코틀랜드 ‘지역국회’(Scottish Parliament)는 런던의 하원 의회 권한에 속하는 국가주권 유지에 관한 권한인 “국가 구성에 관한 것(영국의 국회, 왕권 등), 외교문제와 유럽연합과의 관계, 중앙공무원, 국방, 세제제도, 경제제도, 화폐제도, 고용분야와 사회복지분야의 입법사항 등 국가 전체적인 통제와 운영에 속하는 국가적 사무분야”들을 제외하고, 조세권을 포함한 폭넓은 자치입법권을 행사할 수 있게 되었음(1998년 Scottish Act 이후)

33) F. Ridley, The Public Service in Britain: From Administrative to Managerial Culture, in H. Wollmann and E. Schroter, eds., Comparing public sector reform in Britain and Germany, Aldershot: Ashgate, 2000, p. 132~152.

- 더불어 영국 국회가 법적 근거(Scotland Act 1998, Wales Act 1998)를 마련하여 국가사무와 지역정부 사무에 대한 사무배분 관계를 규정하고 있는바, 예를 들면, 1998년 스코틀랜드법에서 국가사무와 지역정부 사무를 구분한 법체계를 보면 다음과 같음. 즉, 스코틀랜드 지역의회의 법적 권한을 명기하지 않은 대신, 영국 국회의 입법권으로 유보되어 있는 국가 권한을 명기하고 있고(1998년 스코틀랜드법 Schedule 5), 또 스코틀랜드 지역의회의의 임의결정으로 수정할 수 없는 사무분야도 규정하고 있다(1998년 스코틀랜드법 Schedule 4). 이것이 일종의 국회의 유보권에 속하는 사무들임

○ 미국 지방정부의 흠률에 의한 자치권 확대 경향

- 미국은 영국과 마찬가지로 사무배분 방식이 주로 개별 법률의 제정과 주정부의 흠률(Home Rule)을 인정받아 이행됨. 즉, 지방정부가 수행해야 할 사무가 모두 흠률 조항에 포함되어 있으므로 이를 인정하게 되면 지방정부가 수행해야 할 사무내용을 법적으로 정하는 것이고 그러한 것이 지방정부의 자치사무 수행 범위에 속함
- 주정부가 흠률 승인을 통해서 지방정부에 대하여 해당 지방정부의 자치 행정조직, 세수입, 복지사무 확대, 지방사무의 규제활동 등을 인정해 주는 것임. 이러한 승인은 결과적으로 주정부의 헌법에 근거하고 분야별 개별 법률을 제정하여 주정부의 선점권(preemption)을 법률로 정하면 주정부 사무가 되고, 개별 법률에서 지방정부가 의무적으로 수행해야 할 의무적 자치사무를 규정하면 됨. 그리고 다른 모든 분야에 대해서는 흠률을 제정하여 상위법인 주정부 법률을 준수하면서 지방정부의 자치사무를 수행함
- 뉴욕 대도시 지방정부의 자치권 및 사무권한의 범위: 뉴욕 대도시정부는 시정부 헌장에 자유재량적 사무를 수행할 수 있도록 자치행정권을 규정하고 있음. 즉, 뉴욕시장의 정책수립 집행권을 규정한 시헌장 제8조는 시장의 자치행정권을 다음과 같이 규정함. “법률에 다르게 규정된 것을

제외하고는, 본 시헌장에 근거하여 시집행부에 부여된 모든 권한을 수행하는(자치사무의 수행) 시장은 시집행부 활동의 효과성과 성실성에 대한 책임을 지며, 시장의 관할 하에 각 행정기관들이 효과적인 내부통제 시스템을 실천하는 것을 포함한 책임완수를 하기 위해서 필요하고 적절한 그와 같은 정책과 절차를 수립하고 유지해야 한다”(시헌장 제8조: 시장의 정책수립집행권, General powers)고 명시하였음

- 뉴욕시정부의 의회는 지방자치권을 행사하기 위해서 다양한 시의회의 입법권으로 이를 실현하고 있고, 이를 근거하고 있는 시정부 차터는 ‘뉴욕시의회의 자치권 이행에 관한 권한 규정’으로 제2장 제28조에 근거하고 있음

<표 6> 뉴욕시의회의 자치입법권에 근거한 사무권한의 범위³⁴⁾

구분	내용	근거 규정
자치조례 제정권	뉴욕시의회는 기 열거된 권한 이외에도, 시정부가 선의의 통치를 위해서 연방헌법 및 법률, 주정부의 헌법 및 법률 조항에 불일치가 없이 적절하다고 여겨지는 지방정부 자치법(local laws)들을 제정(채택)할 수 있는 권한이 있다. (시정부의 선의의 통치와 관련된 행위로는 사회질서 유지, 인명과 재산의 보호 및 관리; 뉴욕시민과 시 전체의 공중보건, 평온, 평화, 번영의 보존; 시정부의 통치와 관련한 본 자치현장 및 다른 법률 등의 목적과 규정을 이행하기 위한 것 등이다)	28조 a
행정벌 제정 및 집행권	시의회는 폭력과 같은 과실, 공격, 법률위반 등을 통제하고 그러한 폭력행위에 대한 처벌을 위한 경범처벌, 벌금, 과태료, 감금 또는 그에 상응하는 처벌규정 등 적절한 조치를 취하기 위해 법적으로 적절한 절차를 동원할 수 있는 권한을 행사할 수 있다.	28조 b
도시 행정권	시의회는, 상업용 쓰레기처리 컨테이너의 임시 설치 또는 허가취소가 가능한 용지에 건설된 건축물의 재건립·보수·철거를 하고자 하는 기간이나 그것을 목적으로 한 임시 조치 등을 제외하고, 그리고 점포 주인 등으로부터 부분적 또는 전체 부지에 대해서 스탠드·부스 및 디스플레이의 설치나 허가권을 가진 도보 옆의 카페 운영 등의 허가를 받아 유지·관리하는 것과 같은 예외적인 사항을 제외하고는, 길거리·도보 등에 훼손장치, 방해물 등의 설치 및 유지 등을 허가하는 취지의 어떠한	28조 c

구분	내용	근거 규정
	지방정부 자치법안도 통과시켜서는 안된다. 그와 같이 허가취소가 가능한 거리 및 도로 위에 설치 또는 방치된 상업용 쓰레기처리 컨테이너는 밤에도 식별이 잘 되도록 형광물질로 페인트 칠을 해 두어야 한다.	
인허가권	인허가권에 관련된 모든 지방정부 자치법으로 인허가비용을 정할 수 있고, 모든 인허가권은 정해진 형식에 따라서 규정에 맞게 관리번호를 부여하여 등록관리한다.	28조 f
주민투표 제안권 및 청문회 개최요구	시의회는, 지방정부 법률로 채택될 수 있는 자치법 중 주민투표에 의한 승인을 필요로 하는 법안을 통과시키기 위해서는, 뉴욕주헌법 제9조 제2항 규정에 따라서, 주정부의 입법 요청이 제기되는 의결사항임으로 고려하여 사전에 청문회를 개최할 수 있다.	28조 g

○ 뉴욕주정부 헌법에서 지방정부법(local laws)의 자치권 범위

- 미국 뉴욕주정부의 local laws는 지방정부가 제정하는 자치법규로서 지방정부법 또는 자치규제법 등으로 번역됨. 1963년 뉴욕주 헌법 제9조 지방정부의 권한(제9조 Section 1)과 그에 따른 관련조항들의 제정으로 뉴욕주의 모든 지방정부는 주헌법이 보장하는 홈룰권한을 보장받게 되었을 뿐만 아니라(Section 2(b)(1), Section 3(d)(1)), 지방정부의 자치법규는 주정부의 법률과 동일한 효력을 갖는다고 인정함³⁴⁾
- 즉, 지방정부가 제정하는 지방정부 자치법규의 제정권 범위와 절차는 주정부의회가 제정한 시정부 홈룰제정법(Municipal Home Rule Law)에 근거함. 그리하여 지방정부 자치법은 주정부의회가 제정한 법률과 같은 법적 지위를 가짐(미국 뉴욕주 국무부(Department of State, 1983)

34) 뉴욕대도시 헌장 <§ 28. Powers of council, 시의회의 권한>.

35) Article IX of the State Constitution, the Municipal Home Rule Law and the Statute of Local Governments.

3. 주요 선진국들의 지방자치권 확대 전략

○ 영국과 미국의 지방자치권 확대 전략

- 지금까지 사례국가로 볼 때 지방자치법의 개정을 통해서 획기적으로 지방정부의 권한을 확대한 나라는 영국임. 특히 영국의 스코틀랜드 지역정부(Scottish Regional Government)는 작년 주민투표를 통해서 독립을 시도하기도 하였음. 영미법계의 특성상 지방자치법이 개별 지방정부에 대해서 부여된 권한을 규정하는 체계이기 때문에 런던광역시는 런던대도시법(Greater London Authority Act)이 별도로 제정·운영됨
- 마찬가지로 스코틀랜드도 1998년 법(Scotland Act of 1998)이 제정되어 지역정부가 탄생하면서 스코틀랜드 지역의회는 영국 국회로부터 2차 법률제정권(secondary legislation)을 부여받아 집행기관의 자율적 구성권(스코틀랜드법 제2부 44~66조, Part II of the Scotland Act, ss 44 to 63), 국세의 일부조정권 등 상당한 자치권을 향유함
- 또 다른 자치권 확대 모델은 미국의 지방정부임. 모든 주정부가 주헌법을 통해서 시정부(municipality)를 창설하고 그 권한을 제정하며 시정부는 시헌장(Charter)에 의해서 자율적으로 채택한 자치정부 인사 및 행정조직 형태를 포괄적으로 자율 결정하는 선택권을 갖고 있음. 이것이 바로 미국의 ‘홈룰’제도이고, 영국은 이것을 2000년 이후 지방정부헌법(local constitution)이라는 운영체제로 발전시켰음. 일본 지방자치단체의 일부에서는 이러한 법적 지위 확보를 위해서 ‘자치기본조례’(자치헌법)로 도입·운영하고 있음

○ 일본과 프랑스의 지방이양 추진전략

- 대륙법계 국가인 일본과 프랑스도 개별 자치단체마다 ‘지방정부헌법’은 제정하고 있지 않지만 유사한 형태의 ‘자치기본조례’를 두고 있음. 하지만 지방자치의 발전은 이러한 ‘자치기본조례’를 개정하는 것으로는 미약한 수준임. 이 때문에 지방자치와 관련된 법령 중에서 가장 근간이 되는 헌법을 개정하고, 지방자치법 체계를 훼손하지 않고 그 내용을 세부적으

로 뒷받침하기 위해서 또 다른 별도의 관련법을 제정하여 지방자치권을 확대해 오고 있음

- 이런 시각에서 정치적으로 법적으로 가장 중요하게 변화시킨 법들이 일본은 지방분권개혁을 통한 사무이양에 관한 일괄법 제정이었고, 프랑스에서는 이 보다도 더 자치권을 확대하기 위해서 프랑스 헌법을 대폭 개정하여 새로운 법령제정권을 지방자치단체에 부여하도록 한 바 있음

제3절 제주특별자치도 자치권 확대를 위한 제도 개선안

○ 홈룰제도(City Charter/Local Constitution)의 도입 필요성

- 앞의 사례들에서 살펴 본 바와 같이 영국, 프랑스, 미국 등 분권형 국가에서는 헌법과 개별법률에서 자치입법권과 자치조직권이 명문화되었거나 이를 지방자치단체의 자치권으로 규정하고 있음
- 우리나라의 제주특별자치도의 실사가 이와 유사한 모습을 가진다고 할 수 있음. 그러나 여전히 자치조직입법권과 자치재정권의 범위는 이들 나라보다 상당히 제한적이기 때문에 여전히 제1단계의 분권화 수준을 넘지 못하고 있음
- 영미국가의 홈룰제도 기본은 각 지방자치단체 아니 각각의 ‘지방정부’는 그 자체가 지방민주통치체제(local polity, local-self government)의 지위를 갖고 있기 때문에 개별적으로 ‘지방정부헌법’(local constitution, city charter)을 제정·운영함. 이 점에서 현재의 대륙법계 체계와는 다름

○ 홈룰제도에 의한 지방자치법 자치권 확대

- 미국 시정부의 Charter가 영국에서는 지방정부헌법(Local Constitution)이라는 명칭으로 사용됨. 영국의 지방자치단체들은 중앙정부가 법률로 사전에 정한 3-4가지의 기관구성 형태를 놓고 주민투표를 통해서 선택하

고, 이를 지방정부헌법에 규정해 두고 운영하고 있음. 이 두 나라만 보아도 가장 먼저 헌법에서 지방자치단체의 기관구성 및 운영에 관한 자치권을 인정하는 것이 필수임

NY's Administrative Code (행정조례법전) ← Ordinances (자치법규들) ← City Charter
← State's legislations

- 이어서 지방자치단체의 기관구성 조례, 아니 더 발전된 단계의 지방정부 홈룰(home rule)을 거쳐 각 지역의 특색과 지역주민의 선택의지를 담은 지방정부헌법으로 자치권이 확보되어 있음. 스페인의 지역정부 역시 헌법에 근거하여 자치권뿐만 아니라 지역정부의 자치재정권 등까지 뒷받침하고 있음
- 우리나라에의 적용 가능성³⁶⁾
 - 우리나라도 앞으로 지방자치권 확대·강화를 위해서는 영미법 체계를 변형하여 적용하고 있는 대륙법계의 이탈리아·스페인과 같은 유형을 고려해 볼 수 있음. 이들 나라는 헌법에서 지역정부에게 주정부와 같은 광역적 권한을 부여하고 있고, 그 지역정부의 「기본조례」로 관할지역 내의 기초자치단체들에 공통적으로 적용하도록 제도의 기본 틀을 규정하였음. 관할 지역 내의 각 기초자치단체들은 나머지 세부사항에 대해서는 자율적으로 개별조례로 제정·운영함
 - 예를 들면, 기관구성 다양화 제도 운영을 도입하기 위해서 일단적으로는 지역정부 수준에서 (단체장, 지방의원 등) 선출직의 임기와 선출방식 등 선거제도, 주민투표제 운영범위 등을 동일하게 규정하도록 함
 - 그리고 나머지 세부사항은 자치단체들의 조례로 결정하여 다양화를 보장하게 하는 방식을 채택하면 됨. 그렇게 되면, 결과적으로 지역적 정체성과 광역적 협력기제 등은 최대한 살리고, 기초단위에서는 지역공동체

36) 참조: 김석태(2016), 미국의 홈룰과 홈룰현장, 서울특별시의회 입법 & 정책, 2016년 6월 제14호, 177~204면.

특성에 맞도록 집행부의 조직 및 운영체계를 개별적으로 다양하게 정할 수 있게 하면 됨

- 이러한 유연한 방식으로 제도적 변화를 가져올 수 있게 하는 변형된 방식의 홈룰제도 또는 지방정부헌법 운영 방식은 광역과 기초 간의 합리적 협력관계를 유리하게 하고, 최대한 주민과 가장 가까운 곳에 주민의 뜻에 따른 직접민주주의 가치를 실현할 수 있게 지방정부의 자치권을 확대하게 하여 결과적으로 자율성과 책임성도 동시에 확보 가능함

○ 제주특별자치도의 사무특례법 제정을 지향할 경우 장점

- 우리나라 제주특별자치도에 대해서는 특별법을 제정하여 사무특례를 부여하고 있는 바, 지방자치법에 기반을 둔 주요 분야에서의 ‘사무특례’를 부여받을 수 있다고 판단
- 따라서 이미 우리나라 광역시도 지방자치단체에 ‘사무특례를 부여하는 특별법’ 제정이 시작되었다는 맥락에서는 ‘제주특별자치도의 사무특례에 관한 법률’을 별도로 제정하기 위한 법적 기반은 선례가 있다는 점에서 추진이 용이할 수 있음
- (특히 계획고권, 광역계획권 등을 중심으로 한) 사무특례의 범위와 분야에 관해서는 단 몇 개의 사무라 할지라도 ‘국토기본법, 수도권정비계획법, 국토계획이용법’ 등의 관련조항들을 더 발전시켜 ‘제주특별자치도 사무특례법(안)’에 반영시키면 되고, 이러한 법체계는 여타 다른 특별자치시 등과 동일한 체계를 유지하는 것으로 용이함
- 동시에 ‘제주특별자치도 사무특례법(안)’에서 조직권, 인사권 등에 관한 개별법령의 예외조항 등으로 규정하게 되는 체계를 현행 제주특별자치법의 내용에서 분리하거나 또는 별도의 법, 궁극적으로는 제주특별자치도의 지방정부헌법과 같은 차터 체계로 제정하는 것도 고려해 볼 수 있음

○ 지방자치발전위원회 또는 (국회의) 사무이양특별위원회(안) 등을 통한 사무권한의 이양 확대

- 프랑스의 일드프랑스 레지옹 지역정부는 1982년 신 지방자치법 제정 이

후, 그리고 2003년 헌법 개정 이후, 사무권한 범위를 확대(지역계획, 경제발전, 구조기금 관리, 지역병원 운영) 하였고, 그에 따른 재정과 인력(전 지자체 13만 명)의 대대적 이양도 받은 바 있음

- 우리나라에서도 지방자치발전위원회 또는 새로 개원된 제20대 국회에서 ‘사무이양특별위원회’ 또는 ‘제주특별자치 추진위원회’ 등 주요 지방자치 과제별 위원회를 설치 및 운영하도록 권고하는 것이 필요함
 - 이 위원회를 통해서 제주도를 국제 수준의 ‘국제자유도시’를 발전시키기 위한 범부처별 주요 사무특례를 좀 더 과감하게 부여하도록, 그간의 제주특별자치도법 운영결과를 평가하고 재정적 자율성 부여 등과 같은 확실한 자치권 확대 토대를 지원하도록 요청할 필요가 있음
- 과거 서울특별시가 추진했던 사례와 같이 **‘제주특별자치도법’을 제정 운영함**
- 앞서 외국 사례에서도 보았듯이, 영국의 런던대도시, 스코틀랜드의 지역정부, 스페인의 카탈루니아 지역정부 등 자치권을 확대하고 있는 나라들의 경우, 미국 뉴욕시의 시정부헌장 등과 같은 홈룰제도 등을 포함해서, 개별 지방정부들은 자체 운영체계에 맞는 지방정부 조직, 인사, 공무원 임용체계, 지방의회 운영체계, 주민발의 또는 주민투표제 등 다양한 자치권 행사 방법을 법령의 범위 내에서 자율적으로 주민의사의 결정에 근거하여 시행할 수 있도록, 국회로 하여금 ‘지방정부(조직운영)법’을 만들어 운영하고 있음
 - 또한 우리나라는 1995년 당시 조순 시장도 “서울특별시법”을 추진하고자 하였음. 이는 서울시헌장(1946년 8월 10일)의 제정을 참고로 하였고, 경기도 등과 대등한 지방자치계층으로서 “특별시”의 명칭을 얻은 바도 있음(김석태, 2016: 197)
 - 제주특별자치도 특례에 관한 법에서 부분적으로 제주특별자치도의 행정기관 운영체계 및 지방의회 운영, 지역사안에 대한 주민투표 방식 등 다양한 기관운영 관련법제 등이 규정되어 있으므로 기존의 제주특별자치도 특별법에서 특례로 부요한 내용들을 재정리하여 뉴욕시 헌장, 영국

지방정부 헌법과 같은 체계로 재구성하고, 국회로부터 이의 내용들을 총체적으로 승인받아 실질적인 ‘제주특별자치도 (광역자치단체) 법’으로 제·개정 하는 방안을 연구하는 것도 필요한

<표 7> 뉴욕시 차터와 제주특별자치도 특별법 간 일부조문 내용 비교

장	조	조 제목	차터	내용
1편	제1~6조	법 제정 목적 및 국가와 제주 자치도의 책무	Introduction	뉴욕시 경계, 버러우 계층
2편 제1장	제7~16조	제주특별자치도의 설치 등: 지방의회 및 집행기관 구성 특례, 행정시의 폐지·설치·분리, 행정시장제 운영, 읍면동 폐지·설치·분리 등	제1장 시장	시장의 권한, 임기, 보수, 인사권, 부시장임명권, 권한, 사임, 산하기관 조직권, 행동강령, 권한위임, 행정집행권, 정책운영권 등
2편 제4장	제36~43조	도의회 의 기능 강화: 도의회 의원 정수 특례, 지역선거구 특례, 도의원 의정활동비 특례, 행정사무 감사 및 조사 특례, 인사청문회	제2장 뉴욕시의회	의회구성, 선거방법, 보수, 자치법규 제정 저라 등, 의회조사권, 조례제정권, 예산승인, 투표권, 뉴욕시헌장 개정절차 및 권한, 의회의장선출, 의회운영규정, 의회사무국 등
2편 제9장	제131~139조	감사위원회의 운영, 감사사무국 운영, 자치감사계획, 감사 등의 특례 규정 등	제5장 감사관	감사관 선거, 보수, 해임 및 사임조건, 부감사관 등 임명권, 감사권한, 감사위원회 운영 등
2편 제8장	제120~130조	제주특별자치도의 재정특례, 지방세 특례, 지방교부세 특례, 지방채 발행 특례	제6장 예산집행	예산수립, 지출예산 배정, 예산집행 등
3편 제1장	제140~제196조	국제자유도시의 개발에 관한 계획, 종합계획 수립 및 결정, 기초조사, 투자진흥지구의 지정 해제, 제주특별자치도개발사업 특별회계의 설치 등	제8장 시정부 계획	시계획부서 운영규정, 시계획위원회, 시토지운영계획, 계획구역설정 및 시행절차, 도시중심 해안개발계획 등
			제10장 예산집행	시정부 예산집행, 사업예산 배정 등

- 제주특별자치도법에서 명시한 행정체제의 특수성을 최대한 살린 헌법 개정 필요
 - 현행 제주특별자치도법에서 제주자치도는 “실질적 지방분권으로 고도의 자치권을 보장하고, 행정규제의 완화, 국제기준의 적용”을 통해서 “국제 자유도시”를 조성하기 위해 특정지역인 “종전의 제주도에 제주특별자치도를 설치”하도록 한 것이 제주자치도의 “행정체제 특수성”이라고 할 수 있음
 - 이러한 특수성을 반영할 수 있는 헌법개정 방안이 실천되도록 기존연구들이 제시한 헌법개정 조항의 세부적인 재검토 및 헌법개정 전 조직자율권 등을 행사할 수 있는 기관조직운영법제 등도 제주특별자치법 규정에 근거해서, 그리고 제주특별자치도 지원위원회의 입법제안권 등을 활용하여 제주특별자치도 기관구성법(안) 및 사무배분법(안) 등을 분법체제의 근거에 맞추어서 연구하여 제안할 필요가 있음
- 향후 제주특별자치도 연구를 위해 더 적합한 외국 사례의 연구 대상
 - 결과적으로 좋은 사례는 복합적으로, <제주특별자치도> <세종특별자치시>의 특별법이 이미 존재하고 있다는 점
 - 그리고 영국 스코틀랜드 법, 런던광역시법, 스페인의 카탈루니아 지역정부-바르셀로나 시정부와 관련된 <스페인 헌법-스페인 지방자치법-스페인 카탈루니아 지역정부 기본법> 등을 참고할 수 있음
 - 예를 들면, 스코틀랜드 지역정부의 경우에는 영국 국회가 우선적으로 입법권을 가진 분야를 제외하고 지역정부에 이양된 분야에 관련된 사무수행에 있어서 지역의회의 “제2차 법률제정권(Secondary legislation)”을 부여한 입법적 특례를 규정하고 있는데, 이는 우리나라 제주특별자치도에 특별법을 제정하여 사무특례를 부여하고 있는 것과 같은 방식임

부록: 싱가포르 도시국가의 행정 및 조세 체계

가. 국가조직 구성 및 제도³⁷⁾

1) 행정부 구성

- 싱가포르는 의원내각제를 채택하고 있다. 내각은 총리를 위시한 10여 명의 각료로 구성되어 있으며 총리와 각료는 의원 중에서 대통령에 의해 임명된다. 내각은 모든 정부 정책과 행정 업무를 담당하며 의회에 대해 책임을 진다. 대통령은 헌법에 의거하여 국가를 대표한다. 대통령은 과거 의회에서 선출되었으나 91년 1월 개정 헌법에 따라 국민이 직접 선출하게 되었다. 대통령의 임기는 6년이며 정부 예산에 대한 거부권과 주요 공무원에 대한 임명권을 가진다.³⁸⁾ 현재 대통령은 Tony TAN Keng Yan(2011년 9월 1일 취임)이다. 대통령은 제한된 범위 내에서 내각 견제권을 행사할 수 있으며, 대법원장 및 대법원판사, 검찰총장, 군참모총장, 경찰청장, 부패행위조사국장 등 주요 공직자의 임명에 대한 거부권 행사가 가능하다(헌법 22조). 현 정부 임기 중 축적되어 있는 여유자금을 초과하여 예산이 편성되었다고 판단될 경우 예산안 거부가 가능하다(헌법 22조 B)³⁹⁾. 아래는 싱가포르의 중요 14개 정부부처인 재무부, 국방부, 외교부, 법무부, 내무부, 교통부, 통상산업부, 인력부, 국토개발부, 보건부, 지역개발·청소년·체육부, 교육부, 환경·수

37) 국가조직 구성 및 제도파트는 아래 문헌을 참고하여 요약 및 정리하였다.

외교부. 2016. 싱가포르 개황.

kotra 국가정보. 2013. 싱가포르의 정치사회동향 (kotra 국가정보 - 싱가포르, 2013. 6. 30., kotra(대한무역투자진흥공사))

http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2081133&cid=48560&categoryId=48560#TABLE_OF_CONTENTS

숭실대학교 산학협력단. 2009.12.22. 싱가포르의 외국인 투자 법제연구. 법제처 용역과제 최종보고서. 법제처.

38) CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SINGAPORE §22 Appointment of public officers, etc. (statutes.agc.gov.sg)

39) CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SINGAPORE §22B Budgets of statutory boards (statutes.agc.gov.sg)

자원부, 정보통신예술부의 기능과 산하기구에 대한 설명이다.

- ① 재무부(Ministry of Finance)⁴⁰: 재무부는 국가예산과 지출, 정부회계, 재정정책, 정부투자 등에 관한 사항을 관장하고, 금융·통화 관련 업무와 회사등록업무를 담당한다. 산하기구에는 Inland Revenue Authority of Singapore, Monetary Authority of Singapore 등이 있다.
- ② 국방부(Ministry of Defence)⁴¹: 국방부는 국토방위에 관한 사항을 관장한다. 산하기구로는 Defence Science & Technology Agency가 있다.
- ③ 외교부(Ministry of Foreign Affairs)⁴²: 외교부는 외교관계, 재외국민 보호 업무 등을 관장한다.
- ④ 법무부(Ministry of Law)⁴³: 법무부는 법제업무를 주요업무로 관장하며, 회사파산·정리관리, 사유토지획득, 정부토지관리 업무도 담당하고 있다.
- ⑤ 내무부(Ministry of Home Affairs)⁴⁴: 내무부는 범죄예방 및 치안 업무, 도로안전 및 교통업무, 주민등록·출생·이민·사망등록, 민방위, 소방업무 등을 담당한다. 산하기구에는 상공안전협회, Singapore Corporation of Rehabilitative Enterprises 등이 있다.
- ⑥ 교통부(Ministry of Transport)⁴⁵: 교통부는 공항개발 및 관리, 항공·해운에 관한 사항과 대중교통의 계획과 규제, 주차 등에 관한 업무를 담당한다. 산하기구는 항만청, 교통청, 항공청 등이 있다.
- ⑦ 통상산업부(Ministry of Trade and Industry)⁴⁶: 통상산업부는 무역과 투자 정책과 개발, 국내교역, 관광, 경제계획에 관한 사항과 GATT와 WTO 업무, 에너지, 생산성, 통계, 인력정책 등에 관한 전반적인 업무를 담당한다. 산하기구에는 Economic Development Board, IE Singapore, Hotels

40) www.mof.gov.sg

41) www.mindef.gov.sg

42) www.mfa.gov.sg

43) www.mlaw.gov.sg

44) www.mha.gov.sg

45) www.mot.gov.sg

46) www.mti.gov.sg

Licensing Board, Jurong Town Corporation 등이 있다.

- ⑧ 인력부(Ministry of Manpower)⁴⁷⁾: 인력부는 경쟁력 있는 노동력, 노동환경 제공업무를 기본으로 하며, 인력개발, 노조관리, 고용조건, 임금가이드라인, 퇴직연령관리, 휴무일관리, 외국인 노동자 허가 등의 노동환경 조성에 관한 업무를 수행한다. 산하기구로 Central Provident Fund, Singapore Labour Foundation가 있다.
- ⑨ 국토개발부(Ministry of National Development)⁴⁸⁾: 국토개발부는 도시계획과 토지이용에 관한 계획, 주택공급, 농지이용계획, 국립공원, 동물보전, 어업, 개발 통제, 건축물 통제, 건축물 안전 등에 관한 사항을 관장한다. 산하기구로 Board fo Architects Building & Construction Authority, Housing & Development Board 등이 있다.
- ⑩ 보건부(Ministry of Health)⁴⁹⁾: 보건부는 국민건강교육, 의료연구지원을 통한 국민건강 증진을 주요 업무로 하며, 의사·간호사 등의 등록 및 면허에 관한 업무를 수행한다. 산하기구로는 National Medical Research Council, Pharmacy Board, Singapore Dental Council 등이 있다.
- ⑪ 지역개발·청소년·체육부(Ministry of Community Development, Youth and Sports)⁵⁰⁾: 지역개발·청소년·체육부는 인종 간 화합, 종교, 지역사회 개발, 결혼등록, 가족, 여성문제 등에 관한 사항과 함께 청소년 및 스포츠 관련 정책과 개발에 관한 업무도 수행한다. 산하기구로 국민협회, 싱가포르 스포츠협회 등이 있다.
- ⑫ 교육부(Ministry of Education)⁵¹⁾: 교육부의 장관은 초·중등대학 과정의 교육 정책 일반을 담당하고, 교사훈련 등도 실시하고 있다. 산하기구로 동남아연구원, 기술교육원, 싱가포르과학센터, 테마섹, 폴리테크닉 등이 있다.
- ⑬ 환경·수자원부(Ministry of the Environment and Water Resources)⁵²⁾:

47) www.mom.gov.sg

48) www.mnd.gov.sg

49) www.moh.gov.sg

50) www.mcys.gov.sg

51) www.moe.gov.sg

환경부는 하수, 대기오염, 유해화학물 통제에 관한 전반을 담당하고, 이를 위해 환경관리 연구개발을 수행하고 있으며, 공공수영장, 장례식장, 호커센터, 음식점허가, 음식판매 규제 등도 관할하고 있다.

- ⑭ 정보통신예술부(Ministry of Information, Communications and the Arts)⁵³⁾: 정보통신예술부는 전기통신, 정보기술(IT), 문화, 예술, 언론, 출판, 도서관, 문화유산 등 정보통신과 예술의 전반적인 내용에 대한 업무를 담당하고 있다. 산하기구로 National Library, National Arts Council, National Heritage Board 등이 있다.

2) 주민자치와 일선조직

- 싱가포르의 좁은 면적, 적은 인구의 도시국가로서 강력한 중앙집권통치를 하고 있으며, 시·구청, 동사무소에 해당하는 행정조직은 없으며 주민생활에 영향을 미치는 주요결정 과정에서 의견수렴 등을 목적으로 지역개발협의회(Community Development Council)가 설치되어 있다. 지역개발협의회의 설치목적은 다종족 사회임을 감안 주민 간 화합을 도모하고, 주민생활에 영향을 미치는 주요정책 결정과정에서 의견수렴을 목적을 설치되었다. 5개 지역개발협의회(Community Development Council)가 설치되어 운영되고 있으며, 지역개발협의회 의장은 시장(mayor)으로 불린다. 빈곤층을 지원하고, 지역 주민간 유대강화를 위해 노력하고, 지역공동체내 연계망 구축 등의 기능을 수행하고 있다.
- 싱가포르는 또한 인종 간 화합과 공동체 의식 고양을 위해 아래와 같은 일선 조직을 운영하고 있다.
- Peoples Association(PA): 1,800여개의 grassroots organizations 등에 대한 행정지원(의장 : LEE Hsien Loong 총리)
- Citizen's Consultative Committee(CCC): 주민들의 요구사항을 수렴, 정부에 전달

52) www.mewr.gov.sg

53) www.mica.gov.sg

- Community Club Management Committee(CCMC): 문화, 스포츠, 교육 등 활동 주관

3) 총리실⁵⁴⁾

- 총리는 대통령이 다수당 소속 국회의원 중에서 임명하며, 정치 및 행정 각 분야에 대해 최고의 권한을 행사한다. 내각은 총리실과 14개 부로 구성, 장관은 대통령이 총리의 추천에 따라 임명한다. 현 총리는 LEE Hsien Loong(2004년 8월 12일 취임)이다. 총리는 각 부처 활동과 정부 일반 정책에 대한 조정과 주요정책 방향을 제시하며, 공무원 채용과 임용·보수·교육 훈련 등 공무원 관련 업무, 선거관련 업무를 수행한다. 부총리(2명)는 TEO Chee Hean, Tharman SHANMUGARATNAM이며, 총리실 장관은 LIM Swee Say, S. ISWARAN가 있다.

4) 사법부

- 사법권의 독립은 헌법에 의해 보장된다. 기본적으로 영국의 보통법 체계를 따르고 있으며 사법권은 최고 법원과 고등 법원에 귀속된다. 1심 기관인 하급 법원은 민형사 사건을 취급하는 지방 법원과 치안 법원, 소년 법원, 검시 법원 및 소액 청구 재판소로 구성된다. 최고 법원은 고등 법원, 공소 법원, 형사 공소 법원으로 구성된다.
- 대법원장은 총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 그 외 대법원 판사는 총리가 대법원장과의 협의를 거쳐 제청하여 대통령이 임명한다. 현 대법원장은 CHAN Sek Keong이다.

5) 입법부

- 싱가포르의 의회는 단원제이며 보통, 직접, 비밀선거에 의하여 선출되는 84명의 의원과 9명의 지명 의원으로 구성되어 있다. 선거구는 1명을 선출하는

54) www.pmo.gov.sg

단일 선거구와 3~6명을 선출하는 GRC(Group Representation Constituencies)로 구분되는데, 12대 국회부터 단일 선거구에서 12명, GRC에서 75명이 선출되어 총 87명 의원으로 구성된다. 이 외에 가장 높은 득표를 기록한 야당 입후보자로 9명 이상의 무선거구 의원(Non-Constituency Member of Parliament)을 둔다. 의원의 임기는 원 구성일로부터 5년인데 의회 해산 시 임기가 종료되며, 총선은 의회 해산 후 3개월 이내에 실시되어야 한다. 의원 피선거 자격은 싱가포르 시민권을 가진 21세 이상의 사람으로 헌법에서 정한 요건을 만족시켜야 한다.

- 의회 회의는 의장이 주재하며 의장 유고 시에는 부의장이 대행한다. 여당인 인민행동당(People's Action Party)은 1965년 독립 이래 정권을 야당에 넘겨준 적이 없으며, 가장 최근 실시된 2011년 5월 7일 총선에서도 전체 87명의 의석 중 81석을 차지하며 승리하였다.
- 장관, 국무장관(Minister of State), 정무차관(Parliamentary Secretary) 등으로 임명된 국회의원 외의 의원은 일반 직업 겸직이 가능하며, 정부의 직위를 가지지 않은 국회의원(backbencher)에게는 수당만 지급한다(연간 192,500싱불).
- 무선거구의원 제도가 있어 야당이 총선에서 9석 미만의 의석 획득 시 낙선한 야당 출마자 중 가장 높은 득표를 기록한 후보를 의원으로 추천하는 제도(최대 9명) 및 사회각계 각층의 의견을 수렴하기 위해 9명 지명직 의원 제도 운영하고 있다. 이들 의원은 예산안, 대통령 불신임안 등 중요법안에 대한 투표권이 없다. 현 국회의장은 Michael PALMER이며, 상임위원회(7개)로 특권위원회, 선출위원회, 예산위원회, 결산위원회, 의회위원회, 청원위원회, 의사규칙위원회가 있다.

6) 선거 제도

- 1991년 1월 헌법 개정에 따라 대통령 선출 방식은 국민 직접 선거에 의한 방식으로 바뀌었으며, 1993년 8월에 첫 민선 대통령 선거가 행해져 Ong Teng Cheong이 선출되었다. 1999년 8월 Ong 대통령의 임기가 만료됨에 따라 S. R. Nathan이 신임 대통령으로 취임하였다. 대통령 선거에는 다른 두

후보가 등록하였으나 정부가 정하는 자격에 미달되어 투표를 하지 않고 S. R. Nathan이 대통령으로 확정되었다. 2005년 8월 S. R. Nathan의 대통령 연임이 확정되었고 9월에 취임했다.

- 2011년 8월 싱가포르 대통령 선거는 후보 4명이 등록하여 경합을 벌이는 사상 첫 경쟁선거로 치러졌다. 집권당인 인민행동당이 지지한 Tony Tan Keng Yam 전 부총리가 Tan Cheng Bok 전 인민행동당 의원을 재검표까지 실시한 끝에 0.34%의 표 차이로 제7대 싱가포르 대통령으로 당선되었다. Tony Tan 대통령은 1980년 교육부 장관을 시작으로 통상산업부, 재무부, 보건부, 국방부 장관을 역임하고 1995년부터 2005년까지 부총리 직을 수행했다.
- 국회의원은 단일 후보를 선출하는 단일 선거구와 3~6명을 선출하는 GRC(Group Representation Constituencies)로 구분하여 보통, 직접, 비밀 투표로 선거가 행해진다. 가장 최근의 국회의원 선거는 2011년 5월 실시되었으며, 국회의원 임기는 5년이다. 아래 표(1-1)에서 알 수 있듯 인민행동당, 노동자당, 싱가포르인민당 순으로 의석수를 차지하고 있다.

○ 싱가포르의 주요 정당

정 당	창당년도	의석 수	사무총장	비 고
인민행동당 (People's Action Party)	1961	81석	LEE Hsien Loong(총리)	별도 사무국 조직 부재
노동자당 (The Worker's Party)	1961	6석	LOW Thia Kiang	무선선거구의원 2명
싱가포르인민당 (Singapore People's Party)	1993	0석	CHIAM See Tong	무선선거구의원 1명

출처 : 외교부, 2012, 싱가포르 개황.

나. 싱가포르의 조세제도⁵⁵⁾

1) 세목의 구성⁵⁶⁾

- 정부 수입(Revenue)의 주요 3가지 원천 중 가장 큰 비중을 차지하는 세수 (Tax Revenue)는 다음과 같은 다양한 세목으로부터 징수된다.

○ 싱가포르의 조세제도 세목

세목	내용
소득세 (Income Tax)	개인과 법인의 소득에 부과됨
재산세 (Property Tax)	재산의 기대임대료에 기초하여 소유자에게 부과됨
유산세 (Estate Duty)	기준금액을 초과하는 망자의 순자산 가격에 부과됨. 2008년 2월 15일 이후 사망부터 유산세가 폐지됨
자동차세 (Motor Vehicle Taxes)	수입세제를 제외한 자동차에 부과됨 . 이 세목은 자동차보유와 도로정체를 제한하기 위해 부과됨
관세 및 개별소비세 (Customs & Excise Duties)	싱가포르는 자유항(Free Port)이기 때문에 상대적으로 개별소비세와 관세는 낮은 편임 . 개별소비세는 자동차, 담배, 석유제품, 주류에 부과됨
GST (Goods & Services Tax)	소비에 대해 부과되는 것으로서 수입시를 포함하여 재화나 용역에 대가가 지급되는 때마다 납부해야 함
도박세 (Betting Taxes)	민간복권, 도박에 대해 부과됨
카지노세 (Casino Tax)	카지노의 총 게임 수입에 대해 부과되는 새로운 세금임

55) 싱가포르의 조세제도파트는 아래의 문헌을 참고로 하여 요약 및 정리하였다.: 싱가포르 재무부: www.mof.gov.sg.

한국조세연구원. 2011. 주요국의 조세제도 - 싱가포르편 -. 한국조세연구원.

세법 연구센터. 2015. 싱가포르 - 2015년 예산안 공개. 한국조세연구원.

56) 한국조세연구원. 2011. 주요국의 조세제도 - 싱가포르편 -. 한국조세연구원.

세목	내용
인지세 (Stamp Duties)	주식 및 부동산과 관련하여 상업·법률문서에 부과됨
기타	외국인 근로자 부담금(Foreign Worker Levy)과 공항승객서비스료(Airport Passenger Service Charge)가 있음. 외국인 근로자 부담금은 싱가포르에서 외국인 노동자의 근로를 규제하기 위해 부과됨

2) 조세법의 규범체계 및 세무행정⁵⁷⁾

○ ① 조세법의 법원

- 싱가포르 헌법 제143조에 따라 조세는 법률에 의해 징수되어야 한다. 현재 시행되고 있는 싱가포르 조세법은 다음과 같다.

○ 싱가포르 조세법

분야	해당법률
소득세, 법인세	소득세법(Income Tax Act) 경제발전특례법(Economic Expansion Incentives(Relief from Income Tax) Act)
GST	GST법(Goods and Services Tax Act)
관세, 개별소비세	관세법(Custom Act)
도박세	도박세법(Betting and Sweepstake Duties Act)
민간복권세	민간복권법(Private Lottery Act)
카지노세	카지노세법(Casino Tax Act)
유산세	유산세법(Estate Duty)
재산세	재산세법(Property Tax Act)
인지세	인지세법(Stamp Duties Act)
자동차세	도로교통법(Road Traffic Act)

주: 2008년 2월 15일 이후 사망부터 유산세는 폐지됨

57) 한국조세연구원. 2011. 주요국의 조세제도 - 싱가포르편 -. 한국조세연구원.

- 재무부 장관이 포괄적 조세조약이 외국정부와 체결되었음을 선언한 경우 이 조약은 국내법에 상관없이 효력이 발생되어야 한다. 따라서 이중 과세방지 조약은 소득세 분야에서 법률과 동등한 효력을 가진다.
- 법률상 위임규정에 따라 Regulation, Rule, Order, 고시(Notification)와 같은 하위법령(subsidiary Legislation)이 제정된다. 이 중 대부분의 Regulations는 모법에 대한 조세특례의 상세한 내용을 규정한다. Rule나 Order는 일반적으로 법률상 특정 용어의 범위에 부합하는 항목들을 규정한다. 고시⁵⁸⁾는 사실적인 정보를 제공하는 하위법령이다. 이러한 하위법령은 소관부처에서 제정권을 가진다. 따라서 재무부(Ministry of Finance)는 국세청과 관세청이 담당하는 대부분의 세목에 대해 하위법령을 제정하며, 교통부(Ministry of Transport)는 육상교통청이 담당하는 자동차세에 대한 하위법령을 규정한다.

○ ② 세무행정

- 도시국가인 싱가포르는 중앙기관에서 세무행정을 담당하고 있다. 대표적으로 재무부 산하에 있는 국세청(Inland Revenue Authority of Singapore; IRAS)은 소득세, 재산세, GST, 유산세, 도박세, 카지노세, 인지세를 관리하고 징수하는 기관이다. 한편, 재무부 산하에 있는 관세청(Singapore Customs)은 관세 및 개별소비세의 행정을 담당하며, 교통부 산하에 있는 육상교통청(Land Transport Authority; LTA)은 자동차세의 징수를 담당한다.
- 싱가포르에서는 재무부 장관이 각 세목별로 세무행정의 최고책임자(Comptroller)⁵⁹⁾를 정하여 부과징수권을 행사하도록 한다. 다만, 도박세

58) 소득세법 §13(4)은 재무부 장관이 경제적 또는 기술적 개발을 촉진하는 이자소득이나 로열티 임을 인정하는 경우 부분 또는 완전 면세됨을 고시(Notification)에 의하도록 하고 있다. 인지세법 §78은 인지세 과세대상 문서와 세율 등을 규정하는 Schedules의 전부 또는 일부를 관보에 고시(Notification)함으로써 추가, 변경, 폐지할 수 있음을 규정하고 있다. 이에 따라 Stamp Duties (Amendment of First and Third Schedules) Notification 2010이 발표되었다.

59) 인지세와 유산세의 경우만 Comptroller 대신 Commissioner라는 표현을 사용한다.

는 인지세 최고책임자(Commissioner of Stamp Duties), 민간복권세는 유산세 최고책임자(Commissioner of Estate Duties), 카지노세는 소득세 최고책임자(Comptroller of Income Tax)가 담당한다.

3) 싱가포르 2015년 예산안⁶⁰⁾

- 싱가포르 재무장관은 2015년 2월 23일 의회에서 2015년 예산안을 공개
 - 이 예산안은 ‘미래의 구축과 사회안전망의 강화(building our future, strengthening social security)’라는 기치로 제안되었다. 예산안은 개인고소득자에 대한 증세, 투자촉진을 위한 법인들에 대한 각종 세제혜택 연장 등의 세법 개정안을 포함하고 있다.
- ① 개인소득세
 - 개인소득세 부문에서는 세금의 누진성 강화와 미래 과세소득 확보를 위해 상위 5%의 개인고소득자에 대해 과세표준구간을 세분화하고 세율을 인상하였다. 과세표준 20만 싱가포르달러 이상 32만 싱가포르달러 미만의 구간을 분할하여 세 개의 구간으로 신설하였다. 과세표준 16만 싱가포르달러 이상의 구간에 대해 세율을 1~2%p 인상하였다.
 - 중간 및 중상위 소득층을 지원하기 위해 2015년 과세기간에 모든 납세자에 대해 1천 싱가포르달러를 한도로 세액의 50%를 환급하게 된다. 소득이 없는 배우자와 두 자녀를 둔 납세자를 기준으로 88,068 싱가포르달러 이상의 소득이 있는 경우 한도인 1천 싱가포르달러의 환급을 수령할 수 있게 되었다.
 - 싱가포르 건국 50주년(Jubilee Year)을 기념하여 기부금에 대한 공제의

60) Inland Revenue Authority of Singapore

<https://www.iras.gov.sg/irasHome/page04.aspx?id=16111>

위의 문서를 기준으로 한국조세연구원이 발표한 자료를 기준으로 작성
세법 연구센터. 2015. 싱가포르 - 2015년 예산안 공개. 한국조세연구원.

http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends_view.aspx?serial_no=523272

배수를 2015년 과세기간에 한해 일시적으로 확대하고 기존의 공제기간을 연장했다. 적격기부금에 대해 대한 기존의 2.5배 소득공제는 2018년까지 연장하되, 2015년 과세기간에 한해 기부금의 3배를 소득공제하도록 한다.

○ ② 법인세

- 법인세 부문에서는 구조조정기간 동안 원가압박에 직면하고 있는 법인을 계속적으로 지원하기 위해 환급한도를 축소하되 기한을 2017년까지 연장하게 되었다. 2016년과 2017년 과세기간에 법인들에 대해 세액의 30%를 2만 싱가포르달러를 한도로 환급하게 된다.
- 생산혁신세액환급(Productivity and Innovation Credit Bonus)에 대해 이를 대체할 수 있는 생산혁신세액공제제도(Productivity and Innovation Credit Scheme)를 시행하고 있어 2015년에 일몰되는 환급을 연장하지 않고 폐지하게 되었다. 2013년부터 2015년 과세기간까지 3년간 IT 자산 취득, 임직원교육 등의 적격비용에 대해 15천 싱가포르달러를 한도로 환급받아 적용하고 있었다.
- 고용주에게 구조조정과 임금상승에 대처하는 시간을 부여하기 위해 2015년에 일몰되는 임금세액공제제도(Wage Credit Scheme)를 2017년까지 2년 연장하게 되었다. 임금세액공제제도는 정부가 월 4천싱가포르달러 이하의 내국사용자에 대해 임금인상분의 40%를 지원하는 것으로 2013년부터 2015년까지로 예정되어 있었으나 2017년까지 2년 연장하게 되었다.
- 기업의 규모 확대, 잠재력 강화, 해외 경쟁력 강화 등을 위한 인수합병을 촉진하기 위해 기업 인수합병제도(M&A scheme)를 2020년까지 연장하고 공제율, 면제 등의 금액을 조정하였다. 기업 인수합병을 촉진하기 위한 2010년 시행된 세제를 2015년까지 운영할 계획이었다. 이러한 공제를 2020년까지 연장하면서 적격주식취득의 공제율 및 취득한도를 각각 25%, 2천만싱가포르달러로 조정하고 비상장기업에 대한 적격 인수합병

거래의 인지세 면제한도는 연간 4만 싱가포르달러로 축소하였다.

- 기업에 대한 벤처캐피탈의 투자를 유지하기 위해 벤처캐피탈에 조세혜택을 개정하고, 상장 부동산투자전문회사를 지원하기 위해 경감세율 적용 혜택을 연장하였다. 승인된 벤처캐피탈의 소득에 대해 2015년 4월 1일부터 2020년 3월 31일까지의 소득에 대해 5%의 경감세율을 적용한다. 상장 부동산투자회사에 대해 비거주자 또는 개인이 아닌 투자자에게 지급되는 배당에 대해 적용되는 10%의 경감세율 등의 특례가 2015년 일몰예정이었으나 이를 2020년까지 연장한다.

○ ③ 소비세

- 사회기반시설 등에 투자하는 상장 부동산투자회사, 기업신탁에 대해 적용되는 소비세 비용인식 특례를 2020년까지 연장한다. 특수목적기구 등으로부터 배당소득을 수취하는 부동산투자회사 등은 소비세 과세사업자가 아니어서 사업비용 발생 시 포함된 소비세를 환급받을 수 없어 특례를 두고 있는 것이다.

4) 최근의 재정정책 및 조세정책 방향⁶¹⁾

- 최근의 글로벌 금융위기는 전 세계경제에 큰 악영향을 주었고 특히 아시아 시장에서의 재화 및 용역의 거래를 급격히 떨어뜨렸다. 수출에 상당히 의존하고 있는 싱가포르 경제 역시 글로벌 위기의 영향을 피할 수 없었다.
- 2009년이 시작되는 시점에서 세계경제는 불확실성에 직면해 있었고 싱가포르의 경제 역시 상당히 위축될 것으로 예상되는 상태였다. 이러한 상황에서 2009년 정책의 최우선 목표는 글로벌 금융위기에 대한 대응에 있었다. 강력하고 시기적절한 재정정책을 실시하고 가계와 기업의 소득을 증가시키며 기업과 소비자의 신뢰를 북돋우는 정책이 필요했다. 이에 정부는 'Resilience Package'라고 하는 경기부양정책을 실시하였다. 이는 일자리를 유지하면서 자신의 근로자들에게 지속적인 투자를 하는 기업

61) 한국조세연구원, 2011. 주요국의 조세제도 - 싱가포르편 -. 한국조세연구원.

을 위한 Jobs Credit Scheme과 Skills Program for Upgrading and Resilience 같은 정책을 포함하고 있다. 정부는 글로벌 금융위기 이후에 나타날 신용부족 상태를 염려하여 소득세 환급과 같은 정책을 통해 가계에 보탬이 되는 정책을 실시하였다. 이러한 정책수단들은 즉각적으로 실시되었고 경제에 즉시 영향이 미치도록 계획되었다. Resilience Package에 소요된 예산은 GDP의 3.3%에 상당하는 금액이었고 이는 2009년 재정적자의 원인이 되기도 하였다.

- 구체적인 세계개편으로는, 법인세 분야에서는 경쟁력 강화를 위하여 법인세율을 18%에서 17%로 인하하였고 투자 촉진을 위하여 사업용 기계 장치의 초년도 상각을 75%까지 허용하도록 하였다. 또한 사업에 필요한 리노베이션 비용의 경우 과거 3년에 걸쳐 손금산입하던 것에서 당해연도에 전액 손금산입할 수 있도록 개정하였다. 개인 소득세 분야에서는, 금융위기로 인해 일자리가 많이 축소된 것을 감안하여, 2008년과 2009년에 실업상태에 놓인 납세자들에게 소득세액의 최고 24개월 분납을 허용하였다. 또한 2009년 과세연도에 소득세의 20%까지(상한액 2,000싱가포르달러) 환급을 허용하여 가계에 실질적 보탬이 되도록 하였다. 조세 지원 정책으로, 경기침체에 일자리를 유지하는 기업에 대한 일시적인 지원제도로 jobs credit 제도를 도입하였다. 이는 1년간 실시하는 임시조치로 고용주가 각 근로자의 월급여 중 2,500싱가포르달러 중 12%에 상당하는 현금보조를 받을 수 있는 것이다. 또한 창업을 통한 일자리 창출을 위하여 창업기업에 대한 과세면제 범위를 확대하였다.
- 2010년 예산안에서, 싱가포르 정부는 기술향상 및 높은 임금을 통한 선진 경제로의 도약을 목표로 제시하고 있다. 생산성 향상을 위해서는 기술 및 혁신, 경제재건을 실천목표로 하고 있다. 더불어 글로벌 경쟁력 강화 및 싱가포르 전 국민의 성장을 목표로 하는 세계개편방향을 제시하고 있다. 싱가포르는 향후 10년에 걸친 새로운 성장의 기반을 조성하는 데 초점을 두고 있다. 목표는 향후 10년 동안 연간 2~3%의 생산성을 증진시키는 것이다. 기술 및 생산성 향상만이 높은 임금을 달성할 수 있

는 유일한 방법이고 저소득층을 위한 유일한 길이다. 이러한 목표가 달성될 경우 10년 안에 1/3의 실질소득 증가가 가능할 것으로 전망하고 있다.

- 미래를 위하여 주요 세 가지 분야에의 투자를 강조하고 있다. 첫째, 정부는 기업과 근로자의 생산성 향상을 돕기 위하여 향후 5년에 걸쳐 55억 싱가포르달러의 지출을 할 계획이다. 두 번째, 싱가포르 기업의 국제경쟁력 강화를 지원할 예정이다. 정부는 상업화할 수 있는 연구개발에 매진하는 기업들을 지원하고 그들이 해외로 진출할 수 있도록 돕는다. 셋째, 모든 국민이 성장할 수 있는 분야에 대한 지출이다. 즉, 모든 국민이 자신의 잠재력을 발휘할 수 있는 기회를 가질 수 있고 모든 가정이 발전하고 더 나은 삶을 살 수 있는 사회를 건설하는 데 꾸준한 노력을 기울일 것이다.
- 싱가포르는 저소득에서 출발하여 1980년대에 5%, 1990년대에는 약 3%의 생산성 증가를 달성하였다. 향후, 또 한 번의 생산성 도약을 위해서는 다방면의 노력이 요구된다. 생산성 향상의 첫 번째 단계는 고부가가치 활동으로 경제의 체제를 개선하고 저효율성에서 탈피하는 것이다. 두 번째 단계는 생산성 향상은 개인기업과 법인의 발전에 의한 것이다. 세 번째 단계는 모든 근로자들의 기술과 창조적인 능력 개발에 의한 것이다.
- 구체적인 세제개편으로는, 법인세의 경우 세율은 그대로 유지하되, 창업 기업에 대한 조세감면을 확대하였다. 또한 초기투자자 공제제도를 도입하여 초기투자비용을 최소 100,000싱가포르달러 이상 투자한 승인된 초기투자자에게는 2차년도 연말에 그때까지 투자한 금액의 50%를 손금에 산입할 수 있도록 하였다. 기업 관련 조세지원으로, 생산혁신 지원제도 (PIC: Productivity and Innovation Credit)를 도입하였다. 이는 기업이 스스로 생산과 혁신을 촉진하기 위한 투자를 하는 경우에 공제를 허용하는 것으로, 적절한 지출에 대해 연간 250%의 손금산입을 300,000싱가포르달러 한도 내에서 인정하는 제도이다. 또한 제약제품, 석유, 항공우주, 태양전지제조, 석유화학제품, 해양 및 해양공학 등 특정 부분에서 적격

한 건축물을 건설하는 경우 첫 해에 25% 공제를 허용하고 연간 5%의 공제율을 적용하는 등 특정 용도의 토지에 대해 초기의 높은 공제를 허용하는 Land Intensification Allowance를 도입하였다. 개인소득세의 경우, 인적공제 금액을 전반적으로 상향조정하였다.

- 이상 간략히 소개한 2009년과 2010년의 세제개편 내용에서 보는 바와 같이, 2009년에는 글로벌 금융위기에 대응하기 위한 정책으로 기업의 일자리 창출 및 유지와 가계의 유동성 지원을 위한 정책이 특징적이며, 2010년의 세제개편은 기업의 국제적 경쟁력 강화 및 기술향상을 지원하는 다양한 조세지원 정책을 마련하였다는 점이 특징이다.

【참고문헌】

- 강장석(2008), 한국 지방의회의 자율성 및 독립성 침해 요인: 지방자치법 제 91조의 위헌성 검토 및 월권적 자치법규, 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집.
- 김순은, 정치·행정권한의 차등분권과 헌법개정: 정치·행정권한의 비대칭적 분권 (Asymmetrical Devolution), 2008년 지방자치학회주최 토론회, ‘지방자치와 헌법개정 토론회’ 자료집. 35면 이하.
- 김주영(2010), 한국지방자치제도의 입법사적 고찰: 『헌법』과 『지방자치법』을 중심으로, 公法學研究, Vol.11 No.2.
- 문상덕, “지방자치제도의 활성화와 행정소송-지방자치 관련 대법원판례 검토를 중심으로 -”, 행정법이론 실무연구회, 발표집의 논문, 19-32면.
- 박영도 외(2010), 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 입법체계 개선방안, 한국법제연구원 연구용역 보고서.
- 박찬주(2009), 조례제정권(條例制定權)의 근거(根據)와 범위(範圍), 서울대학교 法學, Vol.50 No.1.
- 심용재(2015), 조례와 법률우위의 원칙 - 지방의회와 지방자치단체장간의 권한범위에 관한 대법원 판례를 중심으로, 圓光法學, Vol.31 No.1.
- 안성호(2009), 지역대표형 상원의 역사와 논거 및 설계구상, in 한국지방자치학회 추계 학술대회: 헌법개정과 지방자치 보장방안, 2009년 11월.
- 안영훈(2008), 광역경제권 거버넌스 체제 구축을 위한 선결조건에 관한 연구: 프랑스 (Grand Lyon), 독일(Stuttgart Regional Association), 영국(RDA)의 사례를 중심으로, 한국지방자치학회 추계학술대회 발표.
- 안영훈(2008), 광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제, 한국지방자치학회 춘계학술대회 발표.
- 안영훈(2008), 영국과 프랑스의 광역경제권 추진체제 비교연구, 행정학회 하계학술대회 발표.
- 안영훈(2009), 중앙-지방정부간 관계에서 보충성 원칙의 의미와 그 적용에 관한 연구: 지

방자치 활성화를 위한 헌법 개정방향.

안영훈(2009), 지역거버넌스 제도화 방안, 한국지방행정연구원.

안영훈(2010), 유럽지방자치 선진국의 지역정부화의 교훈, 2010년도 한국지방자치학회 동계학술대회 발표문.

안영훈(2010), 지역발전을 위한 지역거버넌스 제도화 방안, 전남발전연구원.

안영훈(2012), 주요 선진국 지방자치제도: 프랑스편, 한국지방행정연구원, 안전행정부

안영훈(2013), 프랑스 지방분권형 수정헌법(2003년) 이후 지방분권 정책의 성과와 과제, 학술대회 발표문.

안영훈(2015), 주요 선진국의 지방자치법 개정 사례, 월간행정, 행정공제회; 주요 선진국의 지방이양 촉진을 위한 지방자치법 개정 사례, 지방자치발전위원회 e-뉴스레터, 하반기.

오준근(2014), 지방자치단체의 조직자치권에 관한 독일과 한국의 비교법적 연구, 慶熙法學, Vol.49 No.3.

이기우(2007), “지방자치 활성화를 위한 헌법 개정안의 제안”, 헌법 다시보기, 창작과 비평, 2007, 376-389면.

이상수(2014), 지방자치단체의 법해석권과 제주특별자치도법, 圓光法學, Vol.30 No.3

최우용(2011), 자치입법권의 현실 및 과제: 자치입법권 확충 방안을 중심으로, 국가법연구, Vol.11 No.2.

최우용, 지방자치법강의[제3판]

최우용(2009), 제주특별자치도의 헌법적 지위부여 방안, in 한국지방자치학회 추계 학술대회: 헌법개정과 지방자치 보장방안, 2009년 11월, p.123~124.

최환용(2010), 사무구분체계 개선을 위한 지방자치법 개정방안 연구, 법제연구원.

표명환(2009a), 지방자치의 헌법적 보장 과제로서의 ‘특별자치제’, 憲法學研究, Vol.15 No.3.

표명환(2009b), 지방자치법상의 ‘특별자치도’의 의미와 그 문제. 공법학연구, 10(4), 139-168.

하동현(2012), 주요 선진국 지방자치제도: 영국편, 한국지방행정연구원, 안전행정부.

한국공법학회(2008), 지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구, 전국시
도지사협의회.

홍준형, 분권헌법의 길-선진화를 위한 전략, 부산분권혁신운동본부 주최 토론회 자료집
[주2], 19면.

A Framework for City-Regions: Working Paper 2: City-Regions: Policy and practice:
Lessons from France, Germany and the Netherlands, ODPM A Report of Case
Study Work Conducted for the Lyons Inquiry (2007), Perspectives on
Place-Shaping and Service Delivery, Report of March 2007, Centre for Local
and Regional Government Research, Cardiff University(<http://www.clrgr.cardiff.ac.uk>),
2006 b.

A Report of Case Study Work Conducted for the Lyons Inquiry, Perspectives on
Place-Shaping and Service Delivery, March 2007, Centre for Local and
Regional Government Research, Cardiff University (www.clrgr.cardiff.ac.uk).

Alain Delcamp(2003), «la recherche d'un modèle européen: L'expérience des
Etats-membres de l'Union européenne, in Lavroff Dmitri Georges(dir.), La
République décentralisée, Paris, L'Harmattan, 2003, p.25-56.

Alan Townsend (2005), Mutli-Level Governance in England, Background Paper for the
Office of the Deputy Prime Minister, International Centre for Regional
Regeneration & Development Studies (ICRRDS), August 2005 (revised).

Bas Denters, Lawrence E. Rose, Towards Local Governance? in Denters Bas, Rose
Lawrence E. (eds)(2005), Comparing Local Governance Trends and
Developments, London, Palgrave Macmillan, p.246-262.

Boadway Robin, Shah Anwar, Fiscal FederalismP: rinciples and Practice of Multiorder
Governance, Cambridge University Press, 2009.

Collin Jean-Pierre, Robertson Mélanie, Gouverner les Métropoles: Enjeux et Portraits des
Expériences sur Quatre Continents, Canada, Pul (Les Presses de l'Université

- Laval), 2007.
- Committee of the Regions(2004), Strengthening regional and local democracy in the European Union, Vol. 1 and 2.
- Conseil de l'Europe avec Gérard Marcou (2007), Les responsabilités des collectivités locales en Europe; Etude du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR).
- Cooke; P. and K. Morgan (2000), The associational economy: firms, regions and innovation. Oxford University Press, Oxford.
- Coulson Andrew, Ferrario Caterina (2007), 'Institutional Thickness': Local Governance and Economic Development in Birmingham, England, International Journal of Urban and Regional Research, volume 31.3, September 2007, pp. 591-615.
- Council of European Municipalities and Regions(CEMR), European section of IULA, The Representative Organisation of Local and Regional Authorities in Europe, 1999, CEMR.
- Department of State (미국 뉴욕주 국무부)(1983), ADOPTING LOCAL LAWS IN NEW YORK STATE, JAMES A. COON LOCAL GOVERNMENT TECHNICAL SERIES, 3th edition.
- Fougerouse Jean (Dir.), L'Etat régional, une nouvelle forme d'Etat: Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France, Bruylant S.A., Bruxelles, 2008.
- Heijman Wim (Ed.)(2007), Regional Externalities, Springer Berlin Heidelberg.
- Herschel, T. and P. Newman (2002), Governance of Europe's city regions: planning, policy and politics, Routledge, London.
- Herschel, T. and P. Newman, Governance of Europe's city regions: planning, policy and politics, Routledge, London, 2002.
- HM Treasury, Review of sub-national economic development and regeneration, Report of HM Treasury of the UK, London, 2007.

- Hoffmann-Martinot, Vincent and Wollmann, Hellmut (eds.) (2006), *State and Local Government Reform in France and Germany: Divergence and Convergence*, VS Verlag für sozialwissenschaften,
- Keating Michael, «there a regional level of government in Europe», in Le Galès Patrick, Lequesne Christian(Ed), *Regions in Europe*, London, Routledge, 1998, p.11~29.
- Walter-Rogg Melanie et al., *Réforme de la gouvernance métropolitaine en allgemagne*, in Collin Jean-Pierre, Robertson Mélanie, *Gouverner les Métropoles: Enjeux et Portraits des Expériences sur Quatre Continents*, Canada, Pul (Les Presses de l'UniversitéLaval), 2007, pp.311~347.
- Warner M & Hefetz A (2002), *Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity and Voice*, *Urban Affairs Review*, 38(1), p. 70~89.
- Wile, A. A.E.G. Jonas and D.C. Gibbs, *Unblocking the city: growth pressures, collective provision and the search for new spaces of governance in Greater Cambridge, England*, *Environment and Planning A* 36, 2004, pp.279-304.
- Wollmann, Hellmut and Bouckaert, Geert (2006), *State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality*, In Vincent Hoffmann-Martinot and Hellmut Wollmann (eds.), *State and Local Government Reform in France and Germany: Divergence and Convergence*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, pp.11-37.
- Wollmann Hellmut (2012), *Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments*, *Local Government Studies*, vol. 38, No.1, 2012년 2월, p. 41~70.