

제주특별자치도의 내실화 방안 연구



제주특례제도의 내실화 방안 연구



연구진

박재희 한국지방행정연구원 부연구위원

금창호 한국지방행정연구원 선임연구위원

1. 연구의 배경 및 목적

- 지방자치법 개정과 함께 제주특별자치도가 선도 분권 모델이 될 수 있는 방안 모색이 필요함
- 지방자치 부활 이래 광역단위 특례제도는 제주특별자치도와 세종특별자치시를 대상으로 적용되었음
- 이후 제주특별자치도를 대상으로 다양한 평가를 통하여 특례적용의 성과와 발전전략을 지속적으로 수립하여 왔음
- 본 연구에서는 제주특별자치도에 적용된 자치권을 대상으로 활용성을 평가하고, 그 결과에 기초하여 제주특례제도의 개선전략을 모색하고자 함
- 특례적용의 평가결과를 근거로 제주특별자치도에 이양된 권한을 실질적으로 활용하여 제주특례제도를 내실화할 수 있는 제주특별법 관리 효율화 방안을 모색하는 것임

2. 연구의 주요 내용

- 본 연구는 제주 특례 조항의 활용여부를 조사하고 미활용 사무들에 대해서는 활용 방안을 모색하고 이미 활용중인 사무들에 대해서는 발전방향을 제시함
- 제도개선 1~6 단계를 거치며 이양된 사무건수는 총 5,240건이며 활용된 권한은 4,465건으로 나타남
 - 활용된 권한 4,465건을 세분해 보면, 1단계 제도개선 사항이 1,960건, 2

단계 제도개선 사항이 400건, 3단계 제도개선 사항이 459건, 4단계 제도개선 사항이 1,524건, 5단계 제도개선 사항이 50건, 6단계 제도개선 사항이 72건으로 나타남

- 1단계에서 6단계까지 활용된 권한 4,465건을 유형별로 살펴보면, 제1유형(일반법 불구 제주자치도 조례 규정) 108건, 제2유형(일반법 불구 특별법 규정) 203건, 제3유형(장관의 권한을 도지사의 권한으로) 1,578건, 제4유형(사무이양: 시행령의 규정을 조례로 정함) 1,730건(38.9%), 제5유형(제주특별자치도에만 권한 또는 기관 부여 및 창설) 846건임
- 미활용된 775건을 제주특별법 구성에 따라 분류하면 환경보전 특례가 195건, 토지 이용 및 교통·항만 등의 개선 관련 특례가 174건, 농업·임업·축산업·수산업 및 식품산업 진흥 특례가 173건, 의료·보건복지 및 보훈 증진 특례가 115건으로 산업발전 및 자치분권 강화 관련 특례가 대부분을 차지하고 있음
- 전체 미활용 이양권한 775건 가운데 제1유형(일반법 배제 조례 규정) 8건(1%)을 제외하면 제4유형(사무이양: 시행령의 규정을 조례로 정함)이 767건으로 대부분을 차지하고 있으며, 그 외 2유형(일반법 배제 특별법 규정), 3유형(장관의 권한을 도지사의 권한으로), 5유형(제주특별자치도에만 권한 또는 기관·제도 창설)의 사무는 모두 활용되고 있는 것으로 나타남
- 미활용 권한의 대부분이 시행령(대통령령 또는 부령)에서 정한 사항을 제주특별자치도의 조례로 정하는 경우가 대부분으로 나타나고 있음
- 미활용이 되고 있는 분야 및 특례(2020년 6월 기준)를 소관부서별로 살펴보면 다음과 같음
- 도시계획재생과의 택지개발에 관한 특례, 일자리과의 불법 구인 등에 대한 포상금 지급 사무, 직업능력개발계좌제도 운영사무, 근로자직업능력개발법상 과태료 부과징수 사무
- 재난대응과의 하천공사 준공검사 대행기관 사무, 저탄소 정책과의 액화석유가스 안전관리 등에 관한 특례

- 여성가족청소년과의 아동복지에 관한 특례, 입양기관의 입양 업무협약 포함 사항, 건강가정지원에 관한 특례, 한부모 가족복지에 관한 특례
 - 교통정책과의 자동차관리에 관한 특례, 혼잡통행료 부과지역 지정 및 통행료 부과·징수 사무, 궤도사업에 관한 특례, 자동차운행제한 공고 사무, 자전거 운전자의 인명보호장구 지정, 주차 위반에 대한 특례, 여객자동차 운수사업에 관한 특례
 - 회계과의 공유재산 및 물품관리에 관한 특례
 - 노인장수복지과의 지역봉사지도원의 업무
 - 보건건강위생과의 정신건강증진에 관한 특례
 - 친환경 농업정책과의 농어촌정비사업 시행자의 선수금 사무, 농어촌관광휴양지 사업 운영계획서 작성 방법, 농어촌 정비 사업을 위한 공유지 무상양여 사무, 농지분할에 관한 특례
 - 청년정책담당관의 외국교육기관에 대한 과태료 부과·징수 사무
 - 장애인복지과의 장애 동료 간 대화 등 구체적 사업 관련 사무, 의지·보조기 제조업소 개설 통지방법, 장애인 의료 등 조치 부담액 징수방법, 산후조리도우미 지원기준 및 방법 등 사무, 정신요양시설의 폐지·휴지·재개 신고 방법, 정신요양시설 행정조치 세부 기준, 정신재활시설의 폐지·휴지·재개 신고 방법, 편의시설 관련 과태료 부과·징수 사무, 편의시설 개선명령 불이행에 따른 이행 강제금 부과 사무, 설치기준 유지 대상 주요 부분 이양, 설치기준 완화 허용 대상 이양, 편의시설 세부기준 완화 승인 관련 사무, 장애인 안내서비스 등 요청 대상 시설 이양, 편의시설 설치 및 개선 등 조치 명령 방법 이양 등임
- 활용이 미흡한 이유는 중앙부처의 후속조치 미흡, 활용여건 미성숙, 전국 공통기준 적용, 조문 실효성 미흡, 적용사례의 낮은 빈도, 대체사업 추진 또는 전문 인력 부족 등이 제시되었음
- 국외 분권모델 사례 분석을 통하여 영국의 자치권 및 지방이양사무 관리체계, 미국의 자치권 및 지방이양사무 관리체계, 프랑스의 자치권 및 지방이

양사무 관리체계에 대하여 정리하고 제주특별법 체계와 사무 수행 절차의 시사점을 논의함

- Charter 방식을 참고하여 제주특별법을 구성하면 포괄적인 사무수행 권한이 부여될 수 있고 이에 근거하여 제주특별자치도의 사무수행 조례를 제정하여 적용이 가능하게 됨

3. 연구의 정책적 함의

- 미활용 권한의 향후 활용계획 및 활용권한의 발전방안을 제시함
 - 연차별 미활용 권한의 활용계획을 세워 중장기 조례안 제출 시기를 검토함
 - 이양권한 활용도를 높여 특별자치 역량을 강화하고 도민의 삶의 질을 개선할 수 있는 이양권한 활용 강화 추진계획을 중앙정부와 제주특별자치도가 공동으로 수립하고 개선하는 노력이 필요함
- 제주 특례제도의 내실화를 위해서 특별법의 기본적인 개선 방향 및 운영체계 개선 전략을 제시함
- 특별법의 기본적 개선방향으로 특별법 취지에 맞는 법체계 정비, 중앙권한의 특례 이양에 대한 규정 정비, 실험적 주민발안제도 활용, 외국사례 벤치마킹을 제안함
 - 특별법에서 제주특별자치도의 자치입법권을 확대 적용하는 규정을 신설하고 미활용 권한의 관련조항 등을 직접 특별법에 규정하는 방향으로 입법방식의 개선이 필요함
 - 제주특별자치도 공무원과 도민 참여로 특별법 개정 법안을 제안하도록 하는 자치입법권 자율화 방식을 제안함
 - 미국의 홈룰제도, 영국의 자치헌법 방식 등을 참고하여 특별법 취지에 맞는 입법체계 재구축을 고려해 볼 수 있음
- 운영체계의 개선전략으로 실험적 분권 및 지방분권의 재확산, 건수 위주의 성과지표 지양을 제안함

- 제주특별자치도에서 잘 활용하고 있는 권한과 성공적으로 집행되고 있는 사업들을 지속적으로 집행한 후에 일정 기간이 지나면 전국으로 확산하는 순환과정이 필요함
- 이양된 권한의 활용성을 강화한다는 측면에서 중앙정부의 일원화된 관리 체계를 고려해 볼 필요가 있음
- 단계별 제도개선 사항들 중에서 적극적으로 활용이 되지 않고 있는 사무들은 제주특별자치도에서 정리하여 다음 단계 제도개선 제출시 반영하는 것이 필요함

CONTENTS

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	4
제2절 연구범위 및 방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법 및 구성체계	6
제2장 제주 특례제도에 관한 이론적 논의	9
제1절 자치분권의 의의	11
1. 자치분권의 의미	11
2. 자치분권의 비전 및 전략	11
제2절 제주 특례 제도의 의의	13
1. 제주 특례제도의 도입 배경	13
2. 제주 특례제도 내용	17
3. 제주 특례 제도의 단계별 내용	21
제3장 제주형 자치권 법체계 및 지표	25
제1절 법체계 및 지표의 범위	27
1. 법체계상 지방분권의 범위	27
2. 자치권 지표의 범위	30
제2절 개정 지방자치법과 제주특별법 자치분권 비교	31
1. 개정 지방자치법	31
2. 제주특별법	37

3. 개정 지방자치법과 제주특별법 자치분권 비교	41
제3절 제주특별법 시행 이후 지표 변화	43
1. 인구 및 경제 지표	43
2. 지방분권 지표	49
제4장 제주형 자치권 활용도 분석	53
제1절 분석 개요	55
제2절 권한 활용 현황 및 특징	56
1. 권한 활용 현황	56
2. 권한 활용 특징	59
제3절 활용 중인 권한 분석	62
1. 활용 개요	62
2. 활용 사례	63
제4절 미활용 권한 분석	77
1. 소관부서 및 핵심 쟁점별	77
2. 유형별	95
제5장 국외 분권 모델 사례 분석	103
제1절 영국의 자치권 및 지방이양사무 관리체계	105
1. 자치입법권 체계	105
2. 지방정부별 이양협약(Devolution Deals)에 의한 수행체계	107
3. 시사점	112
제2절 미국의 자치권 및 지방이양사무 관리체계	114
1. 자치입법권 체계	114

CONTENTS

2. 지방정부헌법(City Charter)에 기초한 자치사무 수행체계	118
3. 시사점	121
제3절 프랑스의 자치권 및 지방이양사무 관리체계	122
1. 자치입법권 체계	122
2. 자치입법권과 사무배분법에 기초한 자치사무 수행체계	123
3. 시사점	127
제6장 제주 분권 모델의 내실화 방안	129
제1절 미활용 권한의 활용 및 발전 방안	131
1. 미활용 권한의 활용 방안	131
2. 활용 권한의 발전 방안	135
제2절 특별법의 기본적인 개선 방향	137
1. 특별법 취지에 맞는 법체계 정비	137
2. 중앙권한의 특례 이양에 대한 규정 정비	139
3. 실험적 주민발안제도 활용	142
4. 외국사례 벤치마킹	142
제3절 운영체계 개선 전략	144
1. 실험적 분권 및 지방분권의 재확산	144
2. 건수 위주의 성과지표 지양	145
【참고문헌】	146
【부록】 제주특별법 7단계 제도개선과제 정부제출 목록	148

표목차

〈표 2-1〉 제주·세종형 자치분권 모델 구현 정책근거 및 정책내용	16
〈표 2-2〉 제주특별자치도의 구조적 특례내용	19
〈표 2-3〉 제주특별자치도의 자치입법권 및 이양사무의 특례내용	20
〈표 2-4〉 단계별 제도개선을 위한 특례이양 내용 및 성과 (요약) (2006~2019)	24
〈표 3-1〉 비교를 위한 지방분권화 핵심요소	28
〈표 3-2〉 주민주권 구현	32
〈표 3-3〉 역량강화 및 자치권 확대	33
〈표 3-4〉 책임성과 투명성 제고	35
〈표 3-5〉 중앙-지방간 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고	36
〈표 3-6〉 지방자치법과 제주특별법 자치분권 비교	39
〈표 3-7〉 제주특별자치도 출범 이후 변화	49
〈표 4-1〉 1~6단계 권한이양 활용 실태	56
〈표 4-2〉 제주특별법 구성에 따른 미활용 권한	57
〈표 4-3〉 단계별 이양권한 활용 및 미활용 현황	61
〈표 4-4〉 자치경찰 운영 현황	66
〈표 4-5〉 투자진흥지구 연도별 지정현황	70
〈표 4-6〉 영어교육도시 조성 현황	71
〈표 4-7〉 연도별 영어교육도시 활동 인구	72
〈표 4-8〉 국세이양- 단계별 제도개선 추진상황	86
〈표 4-9〉 권한이양 소요경비 지원 추진상황	87
〈표 4-10〉 면세특례 확대 단계별 제도개선 추진상황	88
〈표 4-11〉 활용여건 미성숙 - 조문별 미활용사유	89
〈표 4-12〉 전국 공통기준 적용 - 조문별 미활용사유	90
〈표 4-13〉 조문실효성 미흡 - 조문별 미활용사유	91
〈표 4-14〉 적용사례 발생빈도 낮음 - 조문별 미활용 사유	92

CONTENTS

〈표 4-15〉 대체사업 추진 중 - 조문별 미활용 사유	93
〈표 4-16〉 전문인력 부족 - 조문별 미활용 사유	93
〈표 4-17〉 소극적 활용이 필요한 사항 - 조문별 미활용 사유	94
〈표 4-18〉 향후 검토가 필요한 사항 - 조문별 미활용 사유	94
〈표 4-19〉 유형 및 시급성에 따른 이양권한 활용/미활용 사무	98
〈표 4-20〉 시급성을 기준으로 미활용 사무 분류	102
〈표 5-1〉 영국 지방정부 사무배분 현황(2020)	107
〈표 5-2〉 기초정부 겸 도정부 이중적 지위 리용시의 특례적 사무배분 체계	126
〈표 6-1〉 미활용 이양권한 515건의 활용계획(안)	133
〈표 6-2〉 제주특별자치도 특별법과 뉴욕시 차터 간 (일부조항) 비교 ..	137
〈표 6-3〉 제주특별자치도특별법 제430조 제2항 혼잡통행료 부과지역 및 기준 내용	140
〈표 6-4〉 제주특별자치도특별법 제430조 도시교통정비에 관한 특례 개정 조문(안)	141
〈표 6-5〉 스페인, 이탈리아 지역정부의 자치(기본)헌법 사례	143

그림목차	〈그림 1-1〉 연구의 흐름도	7
	〈그림 2-1〉 지방자치 특례제도 구조	14
	〈그림 2-2〉 제주·세종형 특례제도 추진목적	15
	〈그림 2-3〉 제주·세종형 특례정책 기초	16
	〈그림 2-4〉 제주특별자치도의 비전체계	18
	〈그림 2-5〉 제주특별자치도의 구조적 특례내용	19
	〈그림 3-1〉 연도별 인구 및 인구증가율(2006~2019)	43
	〈그림 3-2〉 연도별 관광객 추이(2006~2020.9월)	45
	〈그림 3-3〉 연도별 지역 내 총생산 추이	46
	〈그림 3-4〉 연도별 외국인 직접 투자액 추이	47
	〈그림 3-5〉 연도별 국세·지방세 추이	48
	〈그림 5-1〉 런던대도시법(GLA Act) 제2~4편 사무수행 절차와 세부규정	110
	〈그림 5-2〉 스코틀랜드 지역정부법(Scotland Act) 구성 체계 ..	111
	〈그림 5-3〉 미국 전국시민연합(National Civic League)의 차터 모델	119

제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법

제3절 연구의 수행계획

제1장

서론

KRILA

제1절

연구배경 및 목적

1. 연구배경

□ 제주 특례제도 내실화 방안 모색

- 지방자치법 전부개정 추진과 함께 제주특별자치도가 선도 분권 모델이 될 수 있는 방안 모색이 필요함
 - 문재인 정부 국정과제 77. 세종특별시 및 제주특별자치도 분권 모델의 완성
- 지방자치 부활 이래 광역단위 특례제도는 제주특별자치도와 세종특별자치시를 대상으로 적용되었음
 - 제주특별자치도는 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 제정으로 세종특별자치시는 2010년 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」의 제정으로 출범하였음
- 이후 제주특별자치도를 대상으로 다양한 평가를 통하여 특례적용의 성과와 발전전략을 지속적으로 수립하여 왔음
 - 제주특별자치도를 대상으로 5년 단위 포괄평가와 매년 단위의 사업 평가를 통하여 특례적용의 성과와 한계를 평가하고 그 결과에 기초하여 제도 및 사업의 개선을 도모하여 왔음
- 정부에서는 제주특별자치도와 세종특별자치시에 대한 성과 제고를 위하여 「제주·세종형 자치분권 모델 구현」을 분권 과제로 채택하고, 각기 다른 개선전략을 모색하고 있음
 - 제주특별자치도에 대해서는 고도 분권을 확보하여 자치분권의 완성 모델을 확보하고 세종특별자치시에 대해서는 선택적인 맞춤형 자치 모델을 구현하는 것임

- 이에 따라 본 연구에서는 제주특별자치도에 적용된 자치권을 대상으로 활용성을 평가하고, 그 결과에 기초하여 개선전략을 모색하고자 함
 - 중앙부처 및 제주도청 담당공무원이 특례조항 존재 여부를 인지하기 곤란하거나 구체적 내용에 대한 이해도 및 활용도도 낮다는 지적이 있음
- 즉, 특례적용의 평가 결과를 근거로 제주특별자치도에 이양된 권한을 실질적으로 활용하여 제주특례제도를 내실화할 수 있는 제주특별법 관리 효율화 방안을 모색하는 것임

2. 연구목적

□ 연구목적

- 본 연구의 목적은 제주특별자치도 설치 목적에 걸맞은 자치분권 실현방안을 모색하고 제주 특례제도의 내실화 방안을 제시하는 것임
 - 이를 위해 지방자치법 전부개정안과 제주특별법의 자치분권 내용을 비교 분석하고 제주특별자치도 특례에 대한 대외적 지표 변화를 분석함
 - 현행 제주특별법상 자치권 활용 현황 분석 및 핵심 산업 및 우수사례 조사를 통해 제주특별법상 자치권 활용도 제고 방안을 모색함
- 본 연구를 통해 제주특별법에 규정된 이양권한의 적극적인 활용을 도모하고 이양권한 활용의 우수사례를 적극 발굴하여 제주특별자치도가 선도적인 분권 모델이 될 수 있는 제도개선 방안을 마련하는 것임

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

□ 기간 범위

- 2020년 기준: 정책대안의 분석 및 적용의 시점은 원칙적으로 2020년을 기준으로 하며, 추진 경과와 조사·분석 등은 내용별 기준 시점을 탄력적으로 적용함
 - 제주특별자치도의 특례적용은 2006년 특별법이 제정됨으로써 이루어지게 되었지만, 본 연구는 현재 시점에서 제주특례제도의 내실화 방안을 모색하기 때문에 연구의 분석시점을 2020년 현재로 하되, 이양된 권한의 활용성 평가를 위한 제반 내용의 분석 시점을 각각 특례가 적용된 시점까지 포괄함
- 제주특별자치도 출범시점인 2006년 7월부터 2020년 6월까지 활용되거나 미활용된 사례들을 분석하였음
 - 제도개선 기간 어느 시점에서 미활용 되었다가 활용된 사례는 활용 권한으로 관리하고 있으나 활용되었다가 미활용되고 있는 사례에 대해서는 별도로 관리하고 있지 않음

□ 공간 범위

- 제주 지역: 제주특례제도의 내실화 방안 연구는 원칙적으로 광역단위 특례가 적용되고 있는 제주특별자치도를 대상으로 하기 때문에 연구의 공간적 범위는 제주특별자치도에 국한하여 설정함

□ 내용 범위

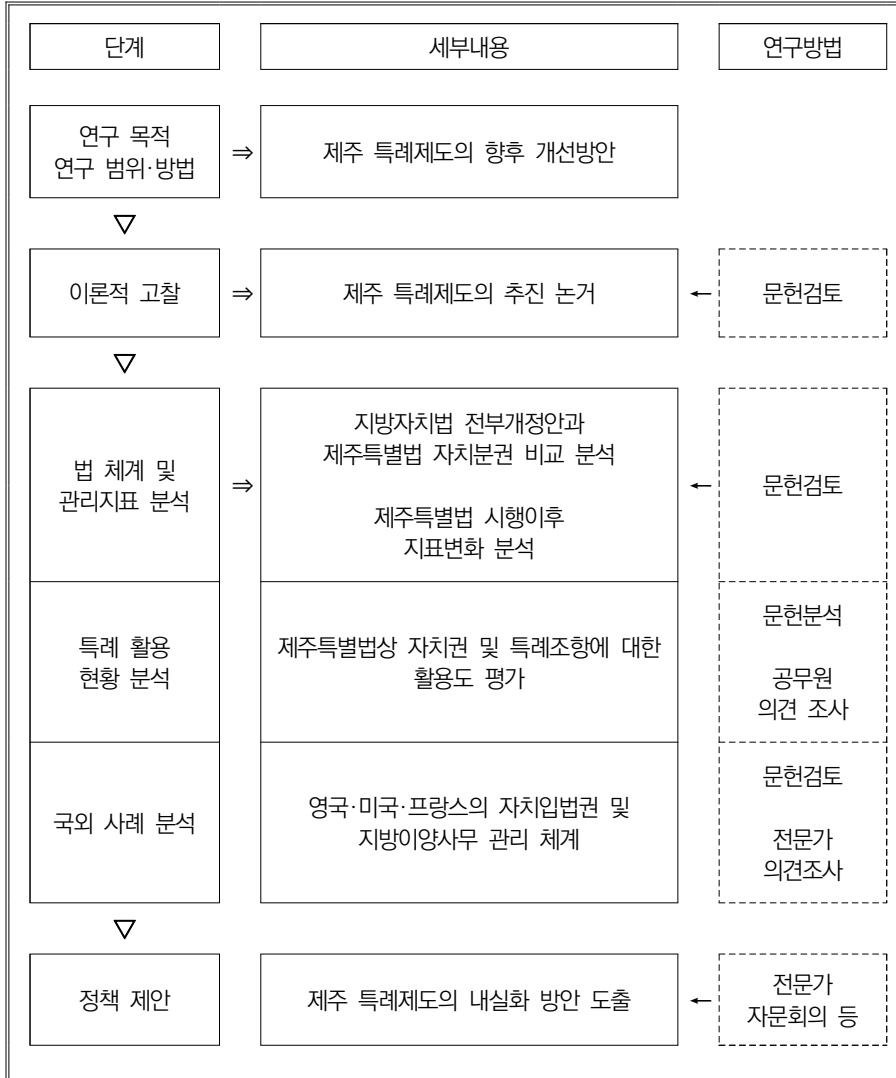
- 자치권 활용 현황 분석: 원칙적으로 제주특별자치도에 부여된 특례를 대상으로 활용 상황을 평가하고, 그 결과에 따라 개선전략을 모색하는 것을 연구범위로 하되, 이를 위한 지방자치법 전부개정안과 제주특별법 내용 비

교, 제주특별법 시행 이후 객관적 대외적 지표 변화 등을 추가적인 연구내용으로 검토함

2. 연구방법 및 구성체계

- 문헌조사를 통해 자치분권 및 제주특례제도에 관한 이론적 논의를 검토함
- 법체계 및 관리지표 분석은 지방자치법 전부개정안과 제주특별법 자치분권을 비교 분석하고 제주특별자치도 특례에 대한 대외적 지표 변화를 분석함
- 공무원 의견조사 및 면담을 통하여 제주특별법상 자치권 및 특례 활용도를 평가함
 - 제주도청 담당 공무원 의견 조사를 통해 현행 제주특별법상 자치권 활용 현황을 분석하고 특례조항에 대한 활용도 제고 방안을 모색함
- 국외 사례 분석을 통하여 영국, 미국, 프랑스의 자치입법권 및 지방이양사무 관례 체계를 검토함
- 법체계 및 관리지표 분석, 특례 활용 현황 분석, 국외사례 분석을 바탕으로 전문가 자문의견을 보완하여 제주특례제도의 내실화 방안을 도출함

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도



제2장

제주 특례 제도에 관한 이론적 논의

제1절 자치분권의 의의

제2절 제주 특례제도의 의의

제2장

제주 특례제도에 관한 이론적 논의

KRILA

제1절 자치분권의 의의

1. 자치분권의 의미

□ 자치분권의 의미

- 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권은 전체인구의 49.5%를 차지하고 있으며, 지방인구의 감소추세는 계속되고 있음
- 인구학적 측면에서 저출산 고령화 현상이 심화되고 있으며 주민의 서비스에 대한 요구는 점점 다양해지고 있음
- 자치분권은 청년실업, 수도권 집중, 성장 동력 창출 등 국가·사회적 현안을 수도권과 지방이 힘을 모아 해결하기 위한 발전전략인 동시에, 주민이 스스로 자신의 삶을 바꾸는 주민주권을 실현하는 것임
 - 이것은 자기결정원칙과도 관련이 있는데, 실질적인 자치분권을 이루기 위해서는 지자체 스스로 결정할 수 있어야 함

2. 자치분권의 비전 및 전략

1) 자치분권의 비전

□ 자치분권의 비전

- 자치분권은 새로운 국가발전 전략이자 성장 동력임
- 자치분권의 3가지 비전은 주민과 함께하는 정부, 다양성이 꽃피는 지역, 새로움이 넘치는 사회임

“지방분권과 국가균형발전은 수도권과 지방이 상생과 협력 속에 지속 가능한 발전을 이룰 수 있게 하는 최고의 국가발전 전략”

문재인 대통령 헌법개정안 발의 (2018.3.26.)

“자치분권, 대한민국의 새로운 성장 동력입니다”

제5회 지방자치의 날 문재인 대통령 기념사 (2017.10.26.)

2) 자치분권의 전략

자치분권의 전략

- 자치분권의 6대 추진전략으로 주민주권 구현, 중앙권한의 획기적 지방이양, 재정분권의 강력한 추진, 중앙-지방 및 자치단체 간 협력 강화, 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선이 제시됨

제2절 제주 특례 제도의 의의

1. 제주 특례제도의 도입 배경

1) 중앙행정기관 권한의 단계적 이양

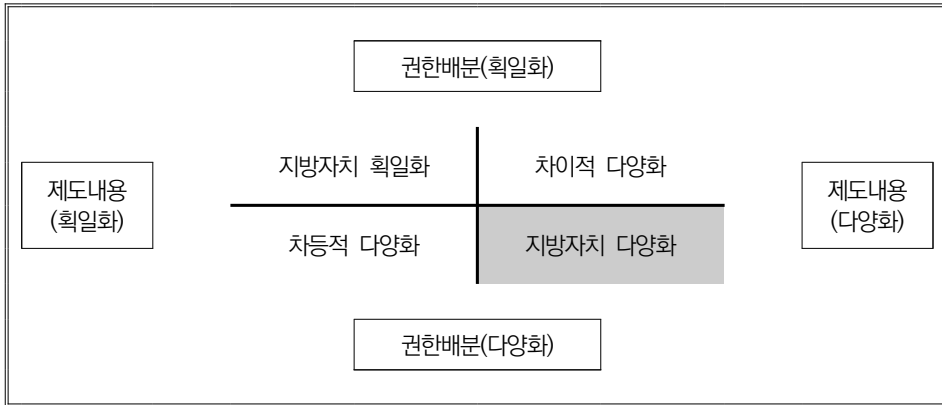
- 제주특별법 제20조에 근거하여 외교, 국방, 사법 등 국가존립 사무를 제외한 국가사무를 제주특별자치도에 단계별 이양하도록 하였음
 - 제주특별법 제20조 (중앙행정기관 권한의 단계적 이양) ① 지원위원회는 제주자치도의 경우 외교, 국방, 사법 등의 국가 존립 사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기 위한 계획을 수립하여야 함
- 국무총리실 제주특별자치도 지원위원회는 2007년 2월 제주도에 대한 고도의 지방분권체제 확립과 핵심 산업 육성을 위한 권한이양 추진 계획을 수립하였음
 - 제주특별자치도 지역여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 중앙행정권한을 연도별로 이양하기 위한 이양계획을 수립함
 - 국가사무 중 제주특별자치도에 이양 가능한 사무를 제주특별법 제20조에 근거, 제주지역 중심 논리로 발굴하도록 함

2) 지방자치 특례제도 구조

- 동일유형의 지방자치단체를 대상으로 권한의 차등 또는 제도의 차이를 부여하는 것을 의미함
 - 제주와 세종은 양자를 포괄하고 있음
- 권한배분과 제도내용으로 구분하여 권한배분은 권한배분의 획일화와 권한배분의 다양화로 나누고 제도내용은 제도내용의 획일화와 제도내용의 다양화로 나눌 수 있음

- 권한배분에 있어서 차등을 두고 제도의 차이를 부여하는 것은 지방자치 다양화에 해당함

〈그림 2-1〉 지방자치 특례제도 구조



3) 제주 특례제도 추진목적

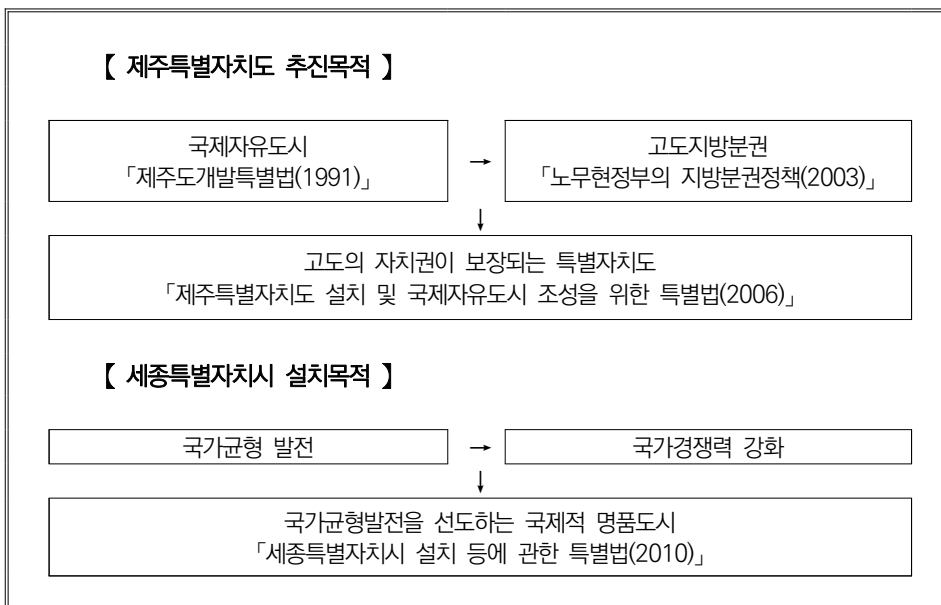
- 현행 정부의 제주의 특례정책은 제주형 자치분권 모델 완성에 목적이 있음

□ 자치분권 모델의 완성

- 제주와 세종의 자치분권 모델은 자치분권 종합계획에 근거를 두고 있음
 - 제주특별자치도의 자기결정권을 강화하기 위해 포괄적으로 사무를 이양하고 맞춤형 주민자치 고도화를 통해 자치분권 모델을 정립함
 - 세종특별자치시의 지역특성·행정수요 등 지역여건을 고려하여 핵심 분권 과제를 중심으로 시범실시를 추진함
- 제주특별자치도 분권 모델은 포괄적 권한이양으로 고도의 자치권 보장, 국민의 자기결정·책임성 강화 및 직접민주주의 활성화, 제주특별법 위임조례 확대로 자치입법권 강화로 구성됨

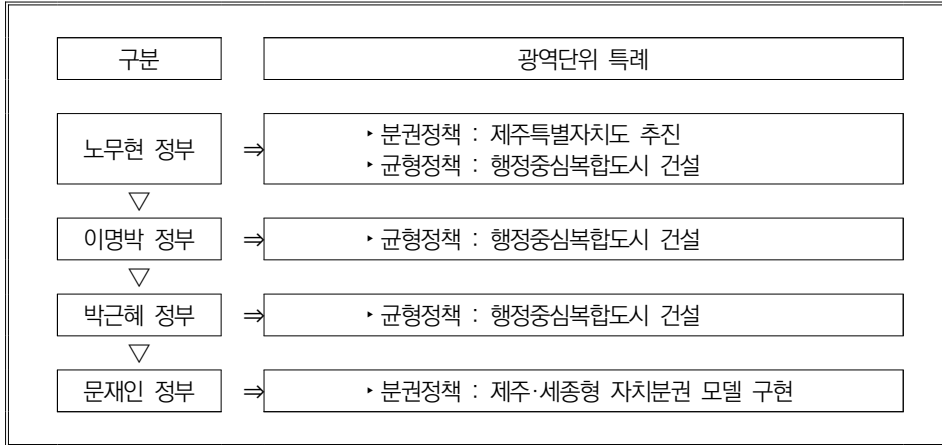
- 세종특별자치시 맞춤형 자치모델은 시민주도·시민참여가 일상화되는 시민 주권특별자치시 세종 추진, 단층제 구조 등 지역여건을 반영한 세종형 자치경찰제 시범 도입, 세종시 특성과 자치역량 및 지역수요에 맞는 맞춤형 권한 이양, 세종형 자치조직운영 자율성 확대를 포함함

〈그림 2-2〉 제주·세종형 특례제도 추진목적



※출처: 한국지방행정연구원(2019)

〈그림 2-3〉 제주·세종형 특례정책 기초



※출처: 한국지방행정연구원(2019)

〈표 2-1〉 제주·세종형 자치분권 모델 구현 정책근거 및 정책내용

구분	내용
제주·세종형 자치분권 모델 구현	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책근거 「자치분권 종합계획」(4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력강화) ■ 정책내용 〈기본방향〉 <ul style="list-style-type: none"> - 포괄적 사무배분(이양)을 통해 제주특별자치도의 자기결정권 강화 및 맞춤형 주민자치 고도화 등 자치분권 모델 정립 - 세종특별자치시의 지역특성·행정수요 등 지역여건을 고려, 핵심 분권과제 중심으로 시범실시 추진 〈제주특별자치도 분권 모델 완성〉 <ul style="list-style-type: none"> - 포괄적 권한이양으로 고도의 자치권 보장 - 도민의 자기결정·책임성 강화 및 직접민주주의 활성화 - 제주특별법 위임조례 확대로 자치입법권 강화 〈세종특별자치시 맞춤형 자치모델 구축〉 <ul style="list-style-type: none"> - 시민주도·시민참여가 일상화되는「시민주권특별자치시 세종」추진 - 단층제 구조 등 지역여건을 반영한 세종형 자치경찰제 시범 도입 - 세종시의 특성과 자치역량 및 지역수요에 맞는 맞춤형 권한 이양 - 세종형 자치조직운영 자율성 확대

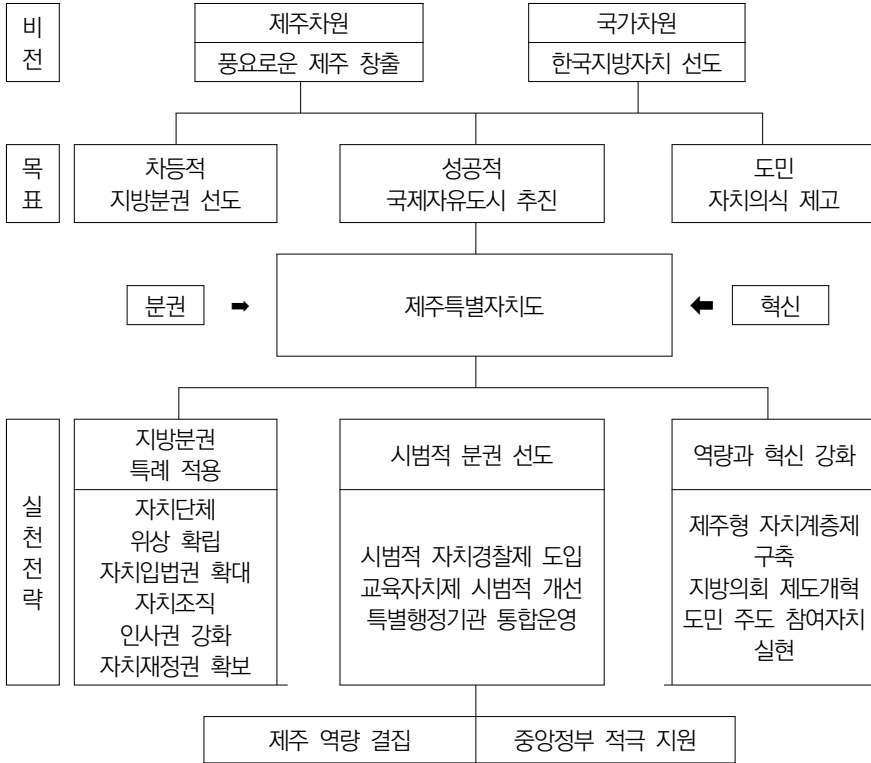
※출처: 한국지방행정연구원(2019)

2. 제주 특례제도 내용

1) 비전체계

- 제주특별자치도의 비전은 전술한 설치 목적에 기초하여 다음과 같이 제시되고 있음
 - 제주차원에서는 특별도에 기초한 국제자유도시의 달성과 국가차원에서는 시범도에 기초한 지방자치의 선도 등을 통해서 제주특별자치도를 친환경적 동북아의 선도도시로 만드는 것임
- 제주특별자치도의 목표는 차등적 분권 선도, 성공적 국제자유도시 추진, 도민의 자치의식 제고임
- 제주특별자치도는 분권과 혁신을 통하여 지방분권 특례 적용, 시범적 분권 선도, 역량과 혁신 강화를 비전의 실천전략으로 설정함
 - 지방분권 특례적용의 세부전략은 자치단체 위상 확립, 자치입법권 확대, 자치조직 인사권 강화, 자치재정권 확보임
 - 시범적 분권 선도의 세부전략은 시범적 자치경찰제 도입, 교육자치제 시범적 개선, 특별행정기관 통합운영임
 - 역량과 혁신 강화의 세부전략은 제주형 자치계층제 구축, 지방의회 제도개혁, 도민주도 참여자치의 실현임

〈그림 2-4〉 제주특별자치도의 비전체계



※출처: 한국지방행정연구원(2019)

2) 구조특례

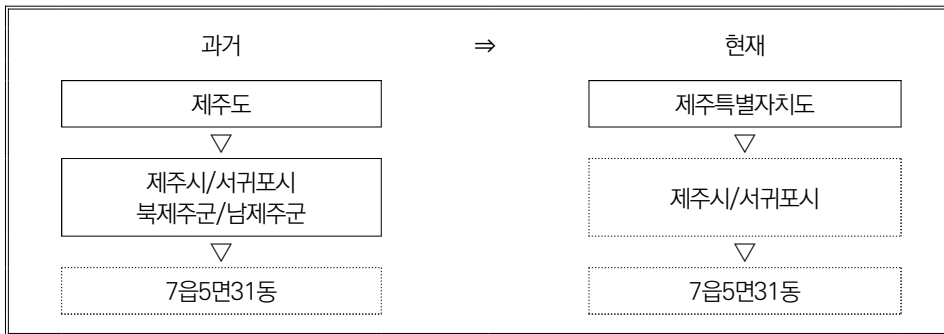
- 제주특별자치도에 적용된 구조적 특례로는 계층구조와 하부행정기관에서 나타나고 있음
 - 계층구조에서는 광역 및 기초의 자치2계층의 통일적 구조 하에서 기초계층이 존재하지 않는 광역계층의 설치가 허용되었음
 - 하부행정기관의 설치에서는 기초단체에만 설치가 허용되는 일반구 및 읍면동 등과 같은 하부행정기구를 광역단체인 제주특별자치도에는 설치를 허용하고 있다는 것임

〈표 2-2〉 제주특별자치도의 구조적 특례내용

특례유형	특례내용
단일계층 설치허용	- 단일 계층(기초계층 부재)
하부기구 설치허용	- 하부기구 설치 허용 : 행정시, 읍·면·동 - 행정시 설치 : 50만 이상 시의 하부기구 유형은 일반구, 대동

※출처: 한국지방행정연구원(2019)

〈그림 2-5〉 제주특별자치도의 구조적 특례내용



※출처: 한국지방행정연구원(2019)

3) 권한특례

- 권한특례는 제주특별자치도의 특성을 규정한 자치권과 자치권 이행을 위한 자치입법권을 부여하는 것을 기본 조건으로 제주차원 및 국가차원의 설치목적을 전적으로 뒷받침하고 있음
 - 권한특례는 크게 보면, 시범도의 특성에 기초한 자치권한 이양특례와 특별도의 특성에 기초한 특정사무 이양특례 등으로 구분할 수 있음
- 제주특별자치도의 시범도 특성에 기초한 사무특례와 입법특례는 전반적으로 지방분권과 관련된 권한의 이양에 초점을 두고 있음
 - 지방의회와 지방조직, 지방재정, 자치경찰 및 특행이관 등 지방자치의 심화를 위해 지방자치단체로 사무이양이 필요한 제반의 권한들을 제주특별

자치도에 우선적으로 적용한 특별자치권에 관한 특례부여임

- 제주특별자치도의 특별도 특성에 기초한 특례는 대체적으로 국제자유도시의 추진에 필요한 권한의 이양에 역점을 두었음
 - 1차 산업과 관광산업, 교육산업, 의료산업 등 제주의 지역적 특성에 기초한 역점산업들의 추진에 필요한 제반 자치권한들을 제주특별자치도에 이양하는 특례부여임

〈표 2-3〉 제주특별자치도의 자치입법권 및 이양사무의 특례내용

분야		주요 내용
시범도 특례부여	지방의회	<ul style="list-style-type: none"> · 도의원 정수 조례로 자율화 (41명 범위 내) · 정책자문위원(21명) 설치 · 도의회 의장에게 소속직원 인사권 부여 · 부지사, 감사위원장에 대한 인사청문회 허용
	지방조직	<ul style="list-style-type: none"> · 기준인건비 적용 제외 · 실·국 등 기구 설치 자율화, 직렬 통합·신설 등 인사권 부여 · 독립 감사위원회 운영 (중앙감사 배제, 지사 소속, 직무 독립)
	지방재정	<ul style="list-style-type: none"> · 보통교부세 총액 3% 법정률 도입 · 지역발전 특별회계 내 '제주특별자치도 계정' 신설 · 지방세 일정 세목에 대해 세율 100% 범위 내 조례로 가감 · 지방의회 의결로 지방채 발행한도 초과 발행 가능
	자치경찰	<ul style="list-style-type: none"> · 도로·교통행정, 주정차 단속 사무 · 음주측정 허용, 통행 금지·제한권 부여 · 즉결심판청구 권한 부여 · 단기체류 외국인 관광객 운전허용
	특행이관	<ul style="list-style-type: none"> · 특별지방행정기관 사무이양 : 7개소 458개 사무 ※ 국토관리, 노동, 환경, 보훈, 해양수산, 중소기업, 고용
특별도 특례부여	1차산업	<ul style="list-style-type: none"> · 농업진흥지역 지정·변경·해제권 이양 · 농지전용허가 등 권한 이양 · 산지의 효율적 관리를 위해 산지전용 허가권 등 이양 · 연안 관리에 관한 권한 이양 · 낚시어선 등의 관광자원 이용 기준 등 이양 · 농어촌 종합개발계획 수립 등 권한 이양
	관광산업	<ul style="list-style-type: none"> · 관광분야 3개 법률* 권한규제 일괄 이양

분야	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> * 관광진흥법, 국제회의 산업 육성법, 관광진흥개발기금법 · 무사증 입국 허가 대상국가 확대(180개국) · 제주 여행객 부가세 환급제도 시행 · 낚시어선의 스킨스쿠버 다이빙 승선 허용
교육산업	<ul style="list-style-type: none"> · 영어교육도시 지정근거 마련 · 제주형 자율학교제도 도입 · 초중고, 대학 이상 사립학교 법인 및 교육기관 설립권한 이관
의료산업	<ul style="list-style-type: none"> · 외국의료기관 개설 허용 · 외국 의료인의 종사 허용 · 의료법인의 관광숙박업 등 관광객 이용시설업 허용

※출처: 한국지방행정연구원(2019)

3. 제주 특례 제도의 단계별 내용

1) 제주특별자치도 단계별 제도개선 취지

- 제주특별자치도 운영의 법적 근거인 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따르면 제주 분권 모델은 제주도를 다른 지역과 차별화된 법적 지위와 권한을 부여하여 고도의 자치권이 인정되는 특별자치도를 육성하는 한편 규제완화를 통해 국제자유도시를 조성하기 위함
- 그러나 제주특별자치도 출범을 가능하게 만든 제주특별법은 당초 의도하였던 제주특별자치도 설치 취지를 살리는 데 부족한 측면이 있었음
- 이에 따라 제주도는 제주특별법의 기본취지에 부합하는 제도적 기반을 구축하고 제주특별자치도가 지방분권의 선도지역으로 발전하기 위해서 특별자치도 출범 이후 제주특별법 개정을 통한 제도개선을 단계별로 계속 추진하고 있음(최환용, 2017:93)

2) 단계별 제도 개선 사항

- 2006년 7월 제주특별자치도의 출범에 따라 중앙정부는 제주특별자치도의 자치분권 구현 및 핵심 산업 육성을 위한 제도적 기반 마련 등을 위해 현재

까지 총 6단계에 걸쳐 5,240건의 제도개선이 이루어졌음

- 제도개선은 제주특별법 제정을 1단계로 시작하여, 특별자치도 출범 이후 2~6단계 제도개선을 순차적으로 마무리하였음(한국지방행정연구원, 2018)
 - 단계별로 많은 권한이 이양되었으며, 특히 관광3법 등에 대한 포괄적 이양, 영어교육도시 조성, 투자유치 분야 등은 긍정적인 평가를 받고 있음(한국지방행정연구원, 2018)
- 이양된 사무의 개수는 1단계에서 1,062건, 2단계에서 278건, 3단계에서 365건, 4단계에서 2,134건, 5단계에서 698건, 6단계에서 123건이 이양되었음
- 각 단계별 제도개선 사항은 다음과 같음(제주특별자치도, 2016)
 - (2006년) 제1단계 제도개선에서 제주도는 2006년 11월 8일 ‘핵심산업 육성관련 특례 부여’가 포함된 우선입법과제 420건을 정부에 제출하였음. 자치분권체제 정립을 위해 단일 광역체제 개편, 특별행정기관(7개) 이관, 자치경찰·감사위원회 신설, 무비자 입국 확대, 국제고 설립허용 등 1,062건 제도개선이 이루어짐
 - (2007년) 제 2단계 제도개선에서는 특별법을 개정해 4+1 핵심사업인 교육, 관광, 의료, 청정1차, 첨단산업 중심에 대한 설립·운영 규제를 완화하는 278건의 제도개선을 통해 국제자유도시 여건을 확대하였음
 - (2009년) 제3단계 제도개선에서는 기능별 일괄이양 도입을 추진하여 관광 3법(관광진흥법, 관광진흥개발기금법, 국제회의산업육성법) 일괄이양, 영어교육도시 지정 등의 365건의 제도 개선을 통해 관광산업에 대한 고도의 자율성을 확보하였음
 - ‘관광3법 일괄이양’은 관광산업에 대한 고도의 자율성을 확보함으로써 제주 맞춤형 관광산업체계를 마련하고, 관광객 유치를 위한 특례 및 사업자를 위한 제도적 지원을 확대하기 위한 획기적인 과제임
 - (2011년) 제4단계 제도개선은 제주도에 포괄적 자치권을 부여하고 규제자

- 유화 시스템을 구축하기 위해 개별이양에서 포괄적 이양으로 전환하여 119개의 법률을 일괄 이양하였고, 규제 일몰제를 도입하는 등 2,134건의 제도개선이 이루어짐
- 4단계 제도개선을 통하여 국제학교 내국인 입학자격이 확대되고, 제주 민·군 복합형 관광미항 주변지역 지원근거도 마련됨. 창의적 전파활용지구 지정 근거 및 규제 자율화시스템 구축 근거 마련, 부가가치세 환급 근거 마련, 자치재정 운용의 자율성 강화(제주계정 사업군 통합) 등도 4단계 제도 개선에 포함됨
 - (2015년) 제5단계 제도개선에서는 기존 4단계 제도개선 과정에서의 권한이양 미비점을 보완하고 입법체계를 정비하기 위해 법률을 전부개정하게 됨. 알기 쉬운 법령 정비를 위한 법률 체계의 정비 및 용어 순화 등을 위해서 '제주특별법 전부개정'이 추진됨. 17개 장으로 구성된 복잡한 제주특별법 법률 체계를 제주특별자치도 설치·운영, 국제자유도시의 개발 및 기반 조성, 산업 발전 및 자치분권 등 6개 편으로 개편하고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸는 한편 길고 복잡한 문장을 간결하게 하는 등 조문을 정비한 것임
 - 제5단계 제도개선을 통하여 698건의 제도개선이 이뤄졌으며, 대표적으로 자치경찰 통행금지 권한이 신설되고, 제주산 농수산물 해상운송비 국비 지원근거와 함께 국도 국비 지원근거, 꽃자왈 보전근거가 마련됨. 또한, 행정시 인사위원회 설치, 지하수 개발·이용 허가 특례 보완도 이루어졌음
 - (2017년) 제 6단계는 제주형 국세 및 재정확충 특례도입, 환경자산 보전 강화, 지역개발의 공공성 강화, 미래성장 동력 확보, 차산업 경쟁력 강화와 관련된 과제 123건의 제도개선이 이루어짐
 - (2020년 현재) 제 7단계는 도민 삶의 질 향상에 기여하는 제도 개선 추진으로 도민 공감대 형성이 주된 방향으로 자기결정권 확대, 재정 기반 확충, 청정 환경 관리 강화 등을 위한 행정시장의 사무 민간위탁에 관한 특례 등 57개 과제에 대한 정부 제출이 이루어진 상태임
 - 정부 제출된 제주특별법 7단계 제도개선과제 57건은 보고서 부록에 정리하였음

〈표 2-4〉 단계별 제도개선을 위한 특레이양 내용 및 성과 (요약) (2006~2019)

구분	1단계 (‘06.2.21. 제정)	2단계 (‘07.8.3. 개정)	3단계 (‘09.3.25. 개정)	4단계 (‘11.5.23. 개정)	5단계 (‘15.7.24. 개정)	6단계 (‘19.11.19. 개정)
관련 이양 및 사무 이양 내용	<ul style="list-style-type: none"> ■자치분권체계정립 -총액인건비제도배제 -균특회계 제주계정 설치 -세율 조정 권상향 (50%→100%) -도지사 소속 자체감사기구 설치 -자치경찰제 도입 -핵심산업 관련 기본규제 완화 -자율초중등학교, 국제고교 설립 허용 -외국인카지노 등 관광관련 권한 이양 	<ul style="list-style-type: none"> ■핵심산업육성 관련 특례 부여 -첨단과기단지·투자진흥지구사업에 대한출자총액 제한 적용배제 -외국교육기관 설립·운영 례 확대(고등학교 이하 설립기준 승인절차·내국인 학생수 이양) -면세점이용 횟수 제한 완화(연간 4회→6회) 	<ul style="list-style-type: none"> ■분야·기능별 일괄이양 도입 -관광3법의 원칙적 적용 배제(관광진흥법, 관광진흥개발기금법, 국제회의 산업육성법) -농지 및 도시개발 관련 규제 권한의 일괄 이양 -전국 통일성 필요 사무를 제외한 건축·도시개발 관련 권한 일괄 이양 	<ul style="list-style-type: none"> ■법률단위 일괄 이양 방식 도입 -국제학교 내국인 입학자격 확대 (4학년 이상에서 3학년 이하도 허용) -민군복합형 관광미항 주변지역 지원근거 마련 -창의적 전파활용지구 지정근거 마련 -규제자유화 시스템 구축 근거 마련 -부가가치세 환급근거 마련 -자치재정운용 자율성 강화(제주 계정사업군 통합) 	<ul style="list-style-type: none"> ■권한 추가이양 및 전부개정 -자치경찰 통행금지 권한 신설 -행정시 인사위원회 설치 -제주산 농수산물 해상 운송비 국비지원 근거 마련 -지하수개발·이용허가 특례 보완 -구(舊) 국도 국비지원 근거 마련 -꽃자왈 보전 근거 마련 -알기 쉬운 법령정비 기준을 적용한 법률 체계·용어 정비 	<ul style="list-style-type: none"> ■기능별 핵심권한 포괄이양방식 도입 -제주형 국세 및 재원확충 특례 도입 -환경자산 보전 강화 -지역개발의 공공성 강화 -미래성장 동력 확보 -1차산업 경쟁력 강화
성과	자치모범도시의 틀 마련, 경제자유구역 수준 경쟁기반 마련	경제자유구역 수준 이상 여건 조성	관광·교육·개발 분야 자율권 획기적확대	교육·의료·투자진흥 등 국제자유도시로의 도약을 위한 전반적 제도적 기반 정비	권한 추가이양, 미비점 보완 및 장·절 체계 전부개정	자치기능 확대, 청정환경 보전, 개발의 건전성 제고 등을 통한 도민 삶의 질 향상

※출처: 이원섭 외(2018:117), 유재원 외(2020:ii)의 내용을 참고

제3장

제주형 자치권 법체계 및 지표

제1절 법체계 및 지표의 범위

제2절 개정 지방자치법과 제주특별법 자치분권 비교

제3절 제주특별법 시행 이후 지표 변화

제3장

제주형 자치권 법체계 및 지표

KRILA

제1절

법체계 및 지표의 범위

1. 법체계상 지방분권의 범위

- 지방분권 수준에 영향을 미치는 입법권, 사무배분권, 지방재정권, 자치조직권, 정부 간 관계 등 분야로 구분하여 지방자치법 전부개정법률안과 제주특별법을 비교할 수 있음
- 자치입법권의 경우는 ① 지방의회 입법권과 그 효력 명시, ② 지방의회 입법가능 범위 명시, ③ 자치법규로 본 기본권 제한 가능성 명시, ④ 조례로 별칙 규정 명시 등으로 분권화 수준을 측정할 수 있음(안영훈, 2017)
- 사무배분권과 관련한 자치권 분야는 ① 지방자치단체 사무배분의 보충성 원칙 명시, ② 자치사무-위임사무를 구분하여 명시, ③ 국가사무와 지방사무의 열거, ④ 지방자치단체의 사법권 명시 등으로 측정할 수 있음(안영훈, 2017)
- 지방재정권의 경우는 ① 자치사무 자기부담-위임사무 중앙부담 원칙 명시, ② 지방자치단체의 과세자주권 명시, ③ 지방재정조정제도 명시, ④ 지방재정운용원칙 명시 등으로 측정할 수 있음(안영훈, 2017)
- 그 외에도 현행 지방분권시민단체 등과 국회개헌특위 자문위원회의 헌법개정안 등을 고려해 볼 때도, 지방분권의 이념과 주민자치권 등을 나타내는 경우로는 헌법에서의 ① 지방분권국가 명시, ② 주민자치권 명시, ③ 자치단체 종류 및 변경절차 명시, ④ 제2국무회의의 명시, ⑤ 지방정부 명칭 사용, ⑥ 자치권 침해 시 제소권 명시, ⑦ 지방 4대 협의체 법률안 제출권, ⑧ 제주특별자치도 등 특별자치 헌법적 근거 명시, ⑨ 행정구역 개편 절차

및 기준명시, ⑩ 주민투표·주민소환 등 직접민주주의 제도 명시, ⑪ 주민총회 명시, ⑫ 지방자치단체 구성기관 유형 명시, ⑬ 지방자치단체의 자주 조 직권 명시, ⑭ 지역균형발전 명시 등으로 지방분권화 수준이 명시적으로 헌법과 지방자치법에서 어떻게 또는 어떤 수준으로 조문화 되는지 등에 따 라서 그 수준의 비교측정이 가능함(안영훈, 2017)

- 지방분권 핵심요소들이 강화되는 방향으로 법률이 개정되면, 이는 지방분 권 구성요소들이 발전해 가는 것이고 결국 자치권이 강화된다고 판단할 수 있음

〈표 3-1〉 비교를 위한 지방분권화 핵심요소

지방분권의 헌법체계 구성 핵심요소		지방분권화 수준
자치입법권	지방자치제도의 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법, 지방자치법 상에 지방정부의 존재 유무
	지방정부의 입법권 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 국회-지방정부간 입법권 배분 • 지방정부의 헌법, 지방자치법상 입법권 보장 • 지방정부의 법규명령권 보장
자치조직권	지방정부의 자치조직권, 자율성	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법, 법률로 자치조직권 인정 유무 • 다양한 지방정부기관 구성 가능성 유무 • 지방정부기관의 다양성
	특례지위를 가진 지방정부	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 특례지위 인정 유무
사무배분	중앙-지방정부간 사무배분체계	<ul style="list-style-type: none"> • 위임사무 수행의 강제성 여부 • 사무수행에 대한 감독권 명시 여부
	사무배분법의 근거 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법, 지방자치법상 사무배분 원칙 명시 여부 • 사무에 관한 법률제정권(2차 법률제정권) 유무
	지역(광역)정부와 기초정부의 사무배분 수행체계	<ul style="list-style-type: none"> • 광역기능, 기초기능, 지역정부의 역할 변화 유무 • 헌법과 자치법에서의 구분 명확성

지방분권의 헌법체계 구성 핵심요소		지방분권화 수준
자치재정권	지방정부의 재정자치권	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법과 법률로 자치재정권 인정 • 지방세목 결정권, 지방세 설치권 규정
	사무수행에 따른 지방재정	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 지원 여부의 유무 • 지방재정에 대한 근거법을 존재 및 헌법조문
	정부간 재정조정제도	<ul style="list-style-type: none"> • 재정조정제도의 법적 근거 • 재원보전 방안 규정
정부 간 관계	지역(광역)정부와 기초정부간 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 법률적 수직관계 유무 • 재정지원 관계 유무 • 보충성원칙의 충실한 적용
	중앙-지방정부 간 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 사전 지도감독 유무 • 대집행권, 예산통제 • 정부간 계약방식의 활용 여부
	중앙정부의 지방정부 통제방식	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙부처의 통제가 합법성을 띤 통제인지 여부 • 적시성(정책관여) 통제인지 확인 • 행정법원에 의한 통제인지 확인 • 헌법재판소에 의한 통제인지 확인
	국가의 (특별)지방행정기관 조직체계	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부와 별도의 특별지방행정기관 존재 • 통합지방행정청 존재
	지방정부의 국정참여 제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 대표의 상, 하원 참여 유무 • 지방정부 대표의 입법권 직접참여, 간접참여에 의한 의견제시 정도(협의체) • 중앙-지방 대표 간 정기적 공식협의기구 존재
	지방정부간 협력체제	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 대표협의체의 국정참여가 활성화 되어있는지 여부 • 지방정부간 협력조직이 다양하게 운영되는지 확인

2. 자치권 지표의 범위

- 제주특별법 제1조에 따르면 제주특별법은 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화와 국제적 기준의 적용 및 환경자원의 관리 등을 통하여 경제와 환경이 조화를 이루는 환경 친화적인 국제자유도시를 조성하여 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지함을 목적으로 함
- 지방분권 보장과 국제자유도시조성으로 나누어 제주형 자치권 관리 지표의 변화를 검토하도록 함
- 지방분권 실현 지표들은 주민자치센터 운영 활성화, 사회협약위원회 활동, 감사위원회 운영 활성화, 교육자치 특례 운영 활성화, 단일행정체제를 통한 효율적 조직 운영, 지방세 확충 및 지방세입제도 운영, 재정운영 주민참여 활성화, 자치경찰의 주민치안 강화 및 운영 내실화 추진 등을 포함함
- 국제자유도시조성과 관련한 지표들은 투자유치 및 개발사업 특례활용, 첨단산업 육성 추진, 수출증가 추진, 중소기업 인력육성 및 기술지원, 신재생에너지산업 육성, 외국학교 유치 및 영어교육도시 조성, 외국어교육 활성화 추진, 제주관광 성장 추진, 관광산업 진흥 특례 추진 및 기금 운용 등을 포함함

제2절 개정 지방자치법과 제주특별법 자치분권 비교

1. 개정 지방자치법

1) 경과

- 지방자치법 전부개정법률안 및 관련 5개 법률의 제·개정안이 2020년 6월 30일 국무회의에 통과되어 국회에 제출되었고, 2020년 12월 9일 국회 본회의에서 통과되어 1년 후 효력이 발생 될 것임
- 1988년 이후 32년 만에 추진되는 지방자치법 전부개정을 포함한 제도개선안은 주민을 지방행정의 객체에서 주인으로 자리매김하고 지방자치단체의 자치권 부족과 책임성 및 투명성 부족 문제를 해결하기 위해 추진된 것임

2) 주요 내용

- 개정된 지방자치법에 따라 변화하는 주요 내용은 크게 4가지로, ① 주민참여권 보장을 통한 주민주권 강화, ② 지방자치단체의 역량 강화 및 자치권 확대, ③ 자율성 강화에 상응하는 투명성 및 책임성 확보, ④ 중앙-지방 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고임

가. 주민참여권 보장을 통한 주민주권 강화

- 주민의 지방행정 참여에 관한 사항을 지방자치법의 목적으로 명시하고, 지방의 정책결정 및 집행과정에 대한 주민의 참여권을 신설함
- 주민은 지방자치단체 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있고, 지방자치단체 규칙에 대한 제정 및 개정·폐지 의견을 제출할 수 있음
- 주민감사 청구연령을 19세에서 18세로 낮추고, 청구주민 수 기준을 시도의 경우 총전의 500명 이내에서 조례로 정하는 수에서 300명 이내에서 조례로 정하는 수로 감사청구요건을 완화하였음

〈표 3-2〉 주민주권 구현

분야	현행	개정
주민자치 원리 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 단체자치 중심 	<ul style="list-style-type: none"> • 목적규정에 주민자치 원리 명시
주민참여권 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 주민권리 제한적 ①자치단체 재산과 공공시설 이용권 ②균등한 행정의 혜택을 받을 권리 ③참정권 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민권리 확대 • 주민생활에 영향을 미치는 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리 신설
주민조례 발안청구 제도 법을 제정	<ul style="list-style-type: none"> • 조례안 제정, 개·폐 청구시 조례안을 단 체장에게 제출 	<ul style="list-style-type: none"> • 조례안을 의회에 직접 제출
조례발안청구 요건 완화	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도·50만 이상 대도시는 청구권자 총수의 1/100~1/70 • 시·군·구는 1/50~1/20 	<ul style="list-style-type: none"> • 800만 이상 : 1/200 이하 • 800만 미만 : 1/150 이하 • 100만 이상 市 : 1/150 이하 • 50~100만 : 1/100 이하 • 10~50만 : 1/70 이하 • 5~10만 : 1/50 이하 • 5만 이하 : 1/20 이하
주민감사 청구인수 하향조정	<ul style="list-style-type: none"> • 서명인수 상한: 시·도 500명 50만 이상 대도시 300명 시·군·구 200명 	<ul style="list-style-type: none"> • 상한 하향조정: 시·도 300명 50만 이상 대도시 200명 시·군·구 150명
청구권 기준 연령 완화	<ul style="list-style-type: none"> • 19세 이상 주민 청구 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 조례발안, 주민감사, 주민소송은 18세 이상 주민 청구 가능
기관구성 다양화	<ul style="list-style-type: none"> • 단체장 중심형으로 획일화 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민투표 거쳐 기관구성 선택권 보장 • 추후 여건 성숙도 및 주민요구 등 을 감안하여 별도법 제정 추진

※출처: 행정안전부(2020)의 내용을 참고

나. 지방자치단체의 역량 강화 및 자치권 확대

- 중앙의 자의적인 사무배분을 방지하기 위해 보충성, 불경합성, 자기책임성의 사무배분 원칙을 신설하고 국가와 자치단체의 준수 의무를 부여함
- 인구 100만 이상 대도시를 특례시로, 그리고 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 등을 고려하여 행정안전부장관이 지정하는 시군구에는 관계법률로 정하여 대도시 행정의 특수성을 인정하고 특례를 둘 수 있도록 함으로써 그 위상을 제고함
- 지방의회 전문성을 강화하고 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 하였으며, 지방의회 사무기구 인력운영의 자율성을 제고하기 위하여 지방의회 사무직원에 대한 임면·교육·훈련·복무·징계 등을 지방의회의 의장이 처리하도록 함

〈표 3-3〉 역량강화 및 자치권 확대

분야	현행	개정
국가-지방 사무배분 명확화	<ul style="list-style-type: none"> • 국가-지방간 사무배분 원칙 및 준수의무 등 미규정되어 국가 중심의 사무배분 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 보충성, 중복배제, 포괄적 배분 등 사무배분 원칙 규정 • 사무배분 기준에 대한 국가와 자치단체의 준수 의무 부과
특례시 명칭 부여	<ul style="list-style-type: none"> • 50만 이상 외 대도시 인정기준 근거 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 100만 이상 대도시를 특례시로 하고, 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 등을 고려하여 행정안전부장관이 지정하는 시군구에 관계법률에 따라 특례 부여 가능
지방의회 의장의 지휘감독 및 인사권 부여	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회사무처 소속 사무직원 임용권은 지방자치단체장 권한 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회사무처 소속 사무직원 임면권과 인사권을 지방의회의회장에 부여

분야	현행	개정
정책지원 전문인력	<ul style="list-style-type: none"> 제주도만 의원정수 1/2 범위에서 정책 자문위원(전문인력) 운영(21명) 	<ul style="list-style-type: none"> 모든 지방의회 정책지원 전문인력 근거 마련, 입법·예산 심의 등의 정활동 지원 및 지방의원 정수의 1/2까지(2023년 12월31일까지) 전문인력 도입 가능
지방의회 운영 자율화	<ul style="list-style-type: none"> 회의 운영 방식 등 지방의회 관련 사항이 법률에 상세 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화

※출처: 행정안전부(2020)의 내용을 참고

다. 자율성 강화에 상응하는 투명성·책임성 확보

- 지방자치단체는 지방의회 의정활동 등의 정보를 주민에게 공개하도록 하고, 행정안전부장관은 이 법 또는 다른 법령에 따라 공개된 정보 등을 체계적으로 수집하고 주민에게 제공하기 위한 정보공개시스템을 구축·운영할 수 있도록 함
- 지방의회 윤리성과 책임성을 제고할 수 있도록 윤리특별위원회 설치를 의무화하고 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 설치하여 의원에 대한 징계 등을 논의 시 의무적으로 의견을 수렴하도록 함
- 지방의원이 직무를 통해 부당한 이득을 취하는 것을 예방하기 위하여 겸직 금지 의무 규정을 보다 구체화하고, 겸직이 허용되는 경우라도 의무적으로 겸직 내역을 공개하도록 함
- 시·군·구의 위법한 사무처리에 대하여 시·도가 조치하지 않을 경우 국가가 보충적으로 시정 및 이행명령을 할 수 있도록 하여 위법한 행정에 대한 중앙정부의 지도·감독 장치를 보완함

〈표 3-4〉 책임성과 투명성 제고

분야	현행	개정
정보공개 확대	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체 정보공개 의무·방법 등 미규정 의회 의정활동이 분산적으로 공개되어 접근성 하락 	<ul style="list-style-type: none"> 의회 의정활동, 집행부 조직·재무 등 정보공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설 정보플랫폼 마련으로 접근성 제고
국정통합성 근거 규정	<ul style="list-style-type: none"> 국정통합성 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> 균형적 공공서비스 제공, 균형 발전 등을 위한 국가-자치단체간 협력의무 신설
시·군·구 사무수행 책임성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구 위법 처분 및 부작위에 대해 국가가 시정·이행명령 불가(입법미비) 	<ul style="list-style-type: none"> 국가가 보충적으로(시도가 조치를 취하지 않을 경우) 시·군·구의 위법한 처분·부작위에 대하여 시정·이행명령 가능
지방의원 검직금지 명확화	<ul style="list-style-type: none"> 검직금지 대상 개념이 불명확하여 사퇴거부 사례 등 발생 검직신고 내역이 외부 미공개 	<ul style="list-style-type: none"> 검직금지 대상 개념을 구체화하고, 검직신고 내역 공개를 의무화하여 실효성 제고
지방의회 책임성 확보	<ul style="list-style-type: none"> 윤리특위 설치 임의규정 윤리심사자문위 설치 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> 윤리특위 설치 의무화 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위 설치 및 의견청취 의무화

※출처: 행정안전부(2020)의 내용을 참고

라. 중앙-지방 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고

- 국가와 지방자치단체 간 협력을 도모하고 지방자치 발전과 지역 간 균형발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 중앙지방협력회의를 두고, 그 구성 및 운영에 관한 사항은 따로 법률로 정하도록 함
- 특별지방자치단체는 법인으로 하고, 특별지방자치단체 설치 시 상호 협의에 따른 규약을 정하여 행정안전부장관의 승인을 받도록 하며, 특별지방자치단체의 지방의회와 집행기관의 조직운영 등은 규약으로 정하도록 하는 등 특별지방자치단체 설치·운영과 관련한 세부 내용을 규정함

- 행정구역과 생활구역이 달라 겪는 주민들의 불편함을 신속하게 해결할 수 있도록 지방자치단체 간 경계조정에 대해 합의가 되지 않을 경우 중앙분쟁조정위원회를 통해 해결하는 절차를 마련함
- 지방자치단체 간 협력을 통해 교통·환경 등 지역의 공동 대응이 필요한 문제를 효과적으로 해결할 수 있도록 협력 촉진을 위한 국가지원근거를 신설하고, 지방자치단체장의 직을 원활하게 인수할 수 있도록 인수위원회를 제도화함

〈표 3-5〉 중앙-지방간 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고

분야	현행	개정
국정참여기구 제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령과 시도지사 간담회의 법적 근거 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙지방협력회의 신설
행정구역 결정 절차 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 매립지 관할 관련 이견이 없는 경우에도 중앙분쟁조정위원회 결정을 거쳐 불필요한 기간 소요 	<ul style="list-style-type: none"> • 분쟁이 없는 경우 별도 심의의결 절차 생략 등 결정절차 간소화
경계조정 절차 신설	<ul style="list-style-type: none"> • 행정구역 조정 관련 지자체 간 자율적 합의가 어려운 경우 주민불편 발생에도 장기간 미해결 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체간 자율적 조정을 추진하고 미해결시 중앙분쟁조정위원회를 통한 객관적 해결절차 마련
단체장 인수위원회 제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 근거, 운영기준 등 미규정으로 혼란 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역 20명, 기초 15명 이내에서 임기 시작 후 30일 범위내로 단체장 인수위 자율 구성
행정협의회 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 설립시 지방의회 의결 필요 • 중앙, 시·도 행·재정적 지원 근거 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 설립시 지방의회 보고로 간소화 • 중앙의 시·도 지원 근거 마련
특별지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지방자치단체 세부사항 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역사무의 효율적 처리를 위한 특별지방자치단체 운영 등 규정

※출처: 행정안전부(2020)의 내용을 참고

2. 제주특별법

- 제주특별법은 총 6편(제1편 총칙, 제2편 제주특별자치도의 설치·운영, 제3편 국제자유도시의 개발 및 기반 조성, 제4편 산업발전 및 자치분권 강화, 제5편 보칙, 제6편 별칙)으로 구성되어 있음
- 제2편 제주특별자치도의 설치·운영은 제1장 제주특별자치도의 설치, 제2장 제주특별자치도 지원위원회의 설치 및 권한 이양 등, 제3장 주민참여의 확대, 제4장 도의회의 기능 강화, 제5장 자치조직 및 인사, 제6장 교육자치, 제7장 자치경찰, 제8장 자치재정, 제9장 감사위원회로 구성되어 있음
- 제3편 국제자유도시의 개발 및 기반 조성은 제1장 국제자유도시의 개발에 관한 계획, 제2장 외국인의 자유왕래 및 정주환경 조성, 제3장 교육환경의 조성, 제4장 세계평화의 섬 지정으로 구성되어 있음
- 제4편 산업발전 및 자치분권 강화는 제1장 관광 및 문화의 진흥, 제2장 농업·임업·축산업·수산업 및 식품산업의 진흥, 제3장 지식경제산업의 진흥, 제4장 의료·보건복지 및 보훈의 증진, 제5장 환경의 보전, 제6장 고용 및 노동서비스 증진, 제7장 토지의 이용 및 교통·항만 등의 개선, 제8장 소비자보호 및 소방·안전의 강화로 구성되어 있음
- 법의 목적 (제1조): 제주특별법은 종전의 제주도의 지역·역사·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화와 국제적 기준의 적용 및 환경자원의 관리 등을 통하여 경제와 환경이 조화를 이루는 환경 친화적인 국제자유도시를 조성함으로써 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지함을 목적으로 함
- 국가의 책무 (제4조): 국가는 제주자치도의 지방자치를 보장하고 국제자유도시를 실현하기 위하여 관련 법령을 지속적으로 정비하는 등 입법·행정 조치를 하여야 함

- 국가는 제주자치도의 운영목표와 그 목표달성도에 대한 평가 등을 통하여 제주자치도의 선진적인 지방분권의 실현과 국제자유도시의 조성을 위한 방안 및 시책을 마련하여야 함
- 국가는 제주자치도의 자발적인 성과 제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정·재정적 우대방안을 마련하여 조속히 시행하여야 함
- 국가는 이 법 시행에 따라 폐지되는 종전의 제주도가 누리는 행정·재정상 이익을 제주자치도가 계속 누릴 수 있도록 하여야 함

○ 제주특별자치도의 책무(제5조)

- 제주자치도는 제주자치도에 대한 국가정책의 수립 및 시행에 적극 협력하여야 함
- 제주자치도는 이 법에서 조례로 정하도록 하거나 정할 수 있도록 한 사항에 대하여 이 법의 취지에 맞게 제주자치도 조례를 제정·개정하거나 폐지하는 조치를 하여야 함
- 제주자치도는 제주자치도의 성과목표와 평가에 관하여 국무총리와 협약(자치경찰과 교육자치에 관한 사항을 포함한다)을 체결하여야 함. 이 경우 국무총리는 중앙행정기관의 권한 이양과 규제완화 등의 결과가 제주자치도의 발전과 성장에 기여하고 있는지에 대한 평가와 그 평가결과에 따른 제도보완 등에 관하여 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 함

〈표 3-6〉 지방자치법과 제주특별법 자치분권 비교

구분		지방자치법	제주특별법
영역	분야		
주민 주권 구현	주민자치원리 강화	• 목적규정에 주민자치원리 명시	• 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)
	주민참여권 강화	• 주민권리 확대 • 주민생활에 영향을 미치는 정책 결정 및 집행과정에 참여할 권 리 신설	• 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)
	주민조례발안청구 제도 법률제정	• 조례안을 의회에 직접 제출	• 도지사에 제출 (「지방자치법」 근거 개정 필요)
	조례발안 청구요건 완화	• 800만 이상 : 1/200 이하 • 800만 미만 : 1/150 이하 • 100만 이상 市 : 1/150 이하 • 50~100만 : 1/100 이하 • 10~50만 : 1/70 이하 • 5~10만 : 1/50 이하 • 5만 이하 : 1/20 이하	• 1/110분 범위 (「제주특별법」 유지)
	주민감사 청구인수 하향조정	• 상한 하향조정: 시·도 300명, 50만 이상 대도시 200명, 시· 군·150명	• 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)
	청구권 기준연령 완화	• 조례발안, 주민감사, 주민소송 은 18세 이상 주민청구 가능	• 19세 이상 (「지방자치법」 근거 개정 필요)
	기관구성 다양화	• 주민투표 거쳐 기관구성 선택권 보장 • 추후 여건 성숙도 및 주민요구 등을 감안하여 별도법 제정 추진	• 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)
역량 강화 및 자치권 확대	국가-지방 사무배분 명확화	• 보충성, 중복배제, 포괄적 배분 등 사무배분 원칙 규정 • 사무배분 기준에 대한 국가와 지방자치단체의 준수 의무 부과	• 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)
	특례시 명칭부여	• 100만 이상 대도시를 특례시로 하고, 실질적인 행정수요, 국가 균형발전, 지방소멸위기 등을 고려하여 행안부장관이 지정하	• 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)

구분		지방자치법	제주특별법
영역	분야		
		는 시군구에 관계법률에 따라 특례 부여 가능	
	시도의회의장의 지휘감독 및 인사권 부여	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회사무처 소속 사무직원 임면권과 인사권을 지방의회의 장에게 부여 	<ul style="list-style-type: none"> 조례 위임 (「제주특별법」 적용)
	정책지원 전문인력	<ul style="list-style-type: none"> 모든 지방의회 정책지원 전문인력 근거 마련, 입법·예산 심의 등 의정활동 지원 및 지방의원 정수의 1/2까지(2023년 12월 31일까지)전문인력 도입 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 정책연구위원 (「지방자치법」 적용)
	지방의회 운영 자율화	<ul style="list-style-type: none"> 조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화 	<ul style="list-style-type: none"> 조례 위임 (「제주특별법」 적용)
책임성 투명성 제고	정보공개 확대	<ul style="list-style-type: none"> 의회 의정활동, 집행부 조직·재무 등 정보공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설 정보플랫폼 마련으로 접근성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)
	국정통합성 근거규정	<ul style="list-style-type: none"> 균형적 공공서비스 제공, 균형 발전 등을 위한 국가-자치단체 간 협력의무 신설 	<ul style="list-style-type: none"> 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)
	시·군·구 사무수행 책임성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 국가가 보충적으로(시도가 조치를 취하지 않을 경우) 시·군·구의 위법한 처분·부작위에 대하여 시정·이행명령 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 관련규정 부재 (적용 불필요)
	지방의원 검직금지 명확화	<ul style="list-style-type: none"> 검직금지 대상 개념을 구체화하고, 검직신고 내역 공개를 의무화하여 실효성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)
	지방의회 책임성 확보	<ul style="list-style-type: none"> 윤리특위 설치 의무화 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위 설치 및 의견청취 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)
중앙-지방간	국정참여기구 제도화	<ul style="list-style-type: none"> 중앙지방협력회의 신설 	<ul style="list-style-type: none"> 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)

구분		지방자치법	제주특별법
영역	분야		
협력관계 정립 및 행정 능률성 제고	행정구역 결정절차 개선	• 분쟁이 없는 경우 별도 심의의 결 절차생략 등 결정절차 간소화	• 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)
	경계조정 절차신설	• 지자체간 자율적 조정을 추진하 고 미 해결시 중앙분쟁조정위원회를 통한 객관적 해결절차 마련	• 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)
	단체장 인수위원회 제도화	• 광역 20명, 기초 15명 이내에서 임기 시작 후 30일 범위내로 단체장 인수위 자율 구성	• 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)
	행정협의회 활성화	• 설립 시 지방의회 보고로 간소화 • 중앙의 시·도 지원 근거 마련	• 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)
	특별지방자치 단체 도입	• 광역사무의 효율적 처리를 위한 특별지방자치단체 운영 등 규정	• 관련규정 부재 (「지방자치법」 적용)

※출처: 행정안전부(2020)의 내용을 참고

3. 개정 지방자치법과 제주특별법 자치분권 비교

- 지방자치에 대한 「지방자치법」과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 관계는 원칙적으로 모법(공통법)과 특례법으로 해석하는 것이 타당함
 - 즉, 모법인 「지방자치법」을 근간으로 하되, 특수한 분야에 대해서는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 통해서 특례를 부여하는 구조로 형성되어 있는 것임
- 따라서 지방자치의 전반에 관해서는 「지방자치법」 전부개정의 내용이 적용되고, 제주특별자치도의 특수성이 보장되어야 할 분야에 대해서는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 적용을 받는 것임
 - 다만, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 반영된 지방자치의 시범적 성격을 갖는 내용들은 「지방자치법」 전부개정을 통

해서 법률적으로 실현되었을 경우 제주특별자치도의 특례적 권위가 상실 되는 것이 타당함

- 상기와 같은 「지방자치법」과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 관계구조에서 양자 간의 자치분권 실태를 비교하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
 - 「지방자치법」의 전부개정에서 반영된 다수의 내용들은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 규정되어 있지 않으며, 주민조례발안 청구제도와 청구권 기준연령 완화는 「지방자치법」 전부개정에 따라 개정이 필요하고, 조례발안 청구요건과 조직운영 자율성, 의회사무처 인사권, 지방의회 운영 자율화 등은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 관련규정을 유지하는 것이 바람직함

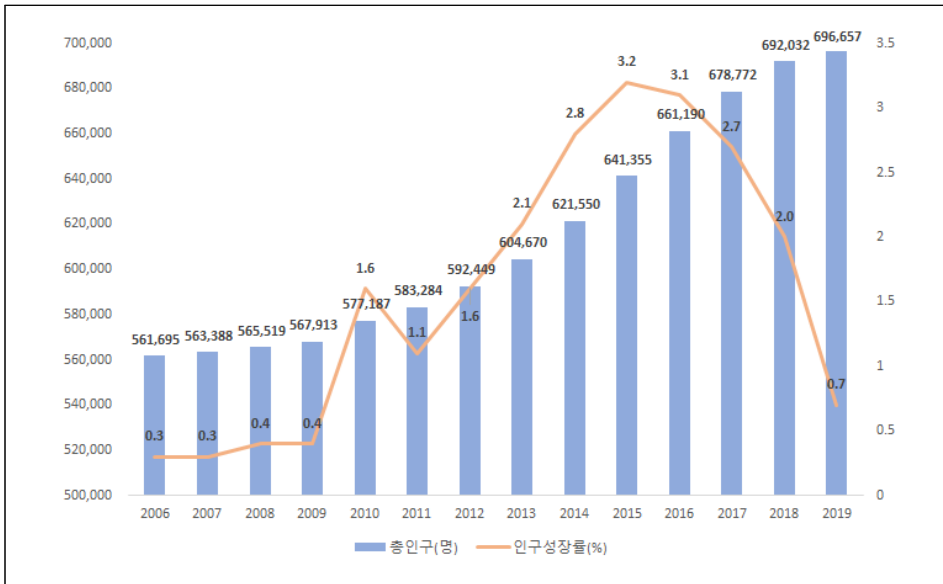
제3절 제주특별법 시행 이후 지표 변화

1. 인구 및 경제 지표

□ 인구 수

- 제주특별자치도는 2006년 당시 56만 명에서 2020년 현재 69만 명으로 증가하였음(2020년 9월 기준)
- 2006년부터 2019년까지 제주도의 연평균 인구증가율은 1.5%로 전국 증가율인 0.3%대비 5배 높은 것으로 나타남
- 제주도의 인구증가율은 특별자치도 출범 이후 2011년을 제외하고 2015년 도까지 지속적으로 증가했으며, 이후 점차 감소하는 추세에 있음

〈그림 3-1〉 연도별 인구 및 인구증가율(2006~2019)



※ 출처: 제주도 주민등록인구통계

- 이와 같은 제주지역 인구 증가가 제주특별자치도 전환에 따른 직접적 효과라고 단정 지을 수는 없지만 제주 분권 정책의 성과를 보여주는 사례라고 할 수 있음
 - 인구증가의 한 원인은 제주특별법을 통한 제주국제자유도시 설립을 위해 관광·교육·개발 등의 분야에서 다양한 대규모 프로젝트를 추진하였기 때문임
 - 실제로 제주특별자치도 출범 이후 ‘제주이민’, ‘제주살기’ 등으로 대표되는 전입인구 증가로 인해 제주도는 2010년부터 2015년까지 순유입 인구가 4만 800여명이 증가하였음
 - 그 결과, 감소세를 보이던 서귀포시 지역의 인구가 영어교육도시, 헬스케어타운, 역사공원, 혁신도시 등의 프로젝트 추진을 통해 2012년을 기점으로 인구가 증가하는 현상을 보임
- 제주도는 2013년 8월 13일 ‘제주인구 60만 시대’를 열었으며, 향후 인구 추계에 따르면 2024년에 ‘제주인구 70만 시대’에 도달할 것으로 전망됨¹⁾

□ 관광객 수

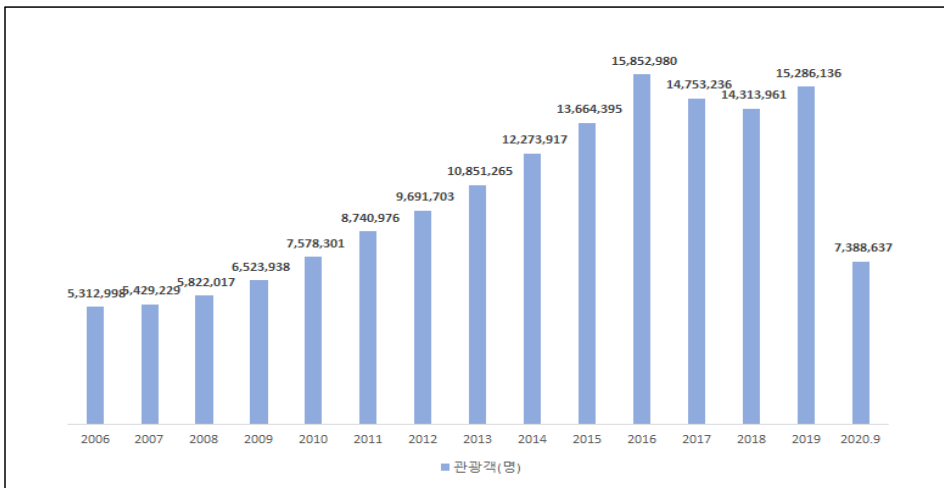
- 제주특별자치도 출범 이후 제주도는 관광정책에 있어 대중국 관광객 유치 를 기조로 관광·휴양 경쟁력 강화, 지역사회 개방성 제고 등의 1+3전략을 통해 관광경쟁력을 지속적으로 높여왔음
- 제주도는 2000년도부터 국제관광객 유치를 위해 국제자유도시를 계획했으며 국제자유도시 종합계획을 수립하여 제주도를 국제적인 관광·휴양 도시, 첨단지식산업 도시, 물류 및 금융 등이 결합된 복합기능을 갖춘 동북아 중심도시로 육성해왔음
- 2013년에 제주도를 방문한 관광객 수는 1천만 명을 넘었으며, 2016년에는 1천 5백만 명 이상의 관광객이 제주도를 방문하였음

1) 제주특별자치도 행정시별 장래인구추계(2017~2037) 결과.

https://www.jeu.go.kr/open/stats/list/population_temp.htm?act=view&seq=1246751

- 그러나 2017년 사드 보복 조치로 인해 제주도를 방문하는 외국인 관광객은 2018년까지 감소세를 보였으며, 현재 2020년에는 코로나-19로 인해 국내·외 관광객 수가 감소하였음

〈그림 3-2〉 연도별 관광객 추이(2006~2020.9월)



※ 출처: 제주도 관광객 입도통계

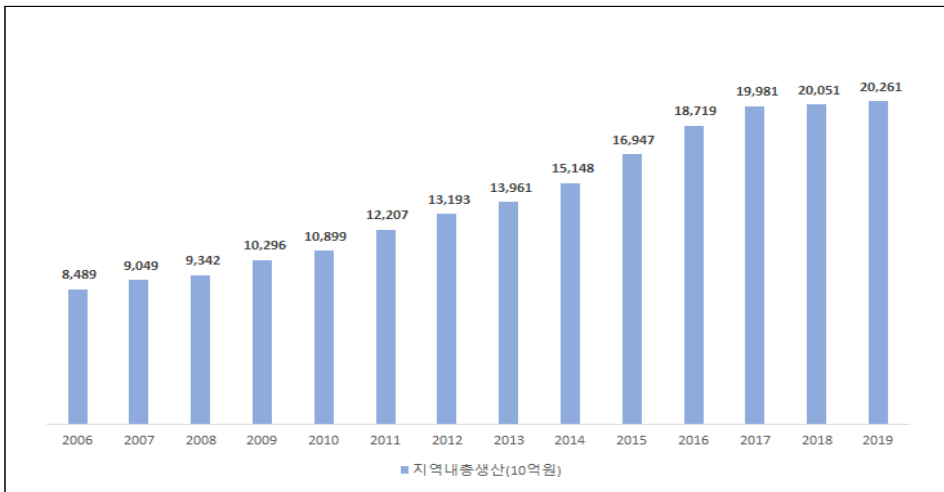
- 현재 제주도는 2017년 제2차 제주국제자유도시 종합계획 수정계획과 2025년 제주특별자치도 도시기본계획을 통해 문화·관광자원 기반의 AR·VR 콘텐츠 개발, 천혜의 청정 자연·휴양관광 활용 및 새로운 관광산업 육성, 환경 및 지역경제가 공생하는 체류·휴양관광 중심지 육성 등을 통한 지속가능한 관광개발체계 확립을 추진 중에 있음

□ 산업경쟁력

- 제주특별자치도 출범 이후 제주도의 산업경쟁력은 제주도 지역내총생산(GRDP)과 외국인 직접 투자액(FDI) 추이를 통해 살펴볼 수 있음

- 제주도는 2006년 이후 지역경제 성장과 관광 수입 증가로 인해 지속적으로 지역내총생산(GRDP) 증가 추세에 있음
- 2006년 이후 제주특별자치도의 연평균 지역내총생산 증가율은 6.4%로 전국 경제성장률(4.7%)보다 1.3배 높으며, 2019년도 지역 내 총생산액은 20조 2610억 원(전국의 4.7%)으로 2006년 대비 11조 7천억 가량 증가하였음
- 제주도의 경제성장률은 2006년 제주특별자치도 출범이후 지속적으로 증가해 2016년에 8%로 가장 높았으며(전국은 2.9%) 이후 내국인 관광객 감소, 건설업 부진, 인구 순유입 규모 축소 등으로 인해 경제 성장세는 둔화되고 있음

〈그림 3-3〉 연도별 지역 내 총생산 추이

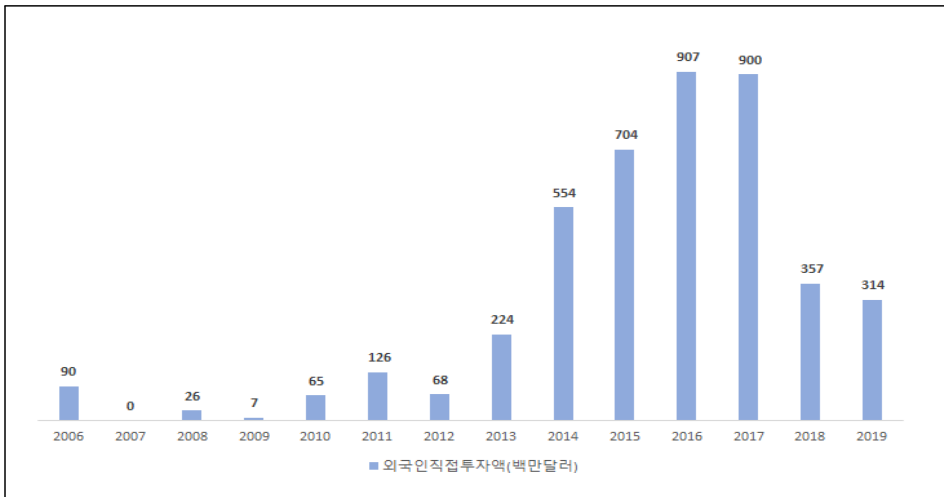


※ 출처: 제주도 지역 내 총생산 통계

- 제주도의 외국인 직접 투자는 제주도의 경제성장률이 가장 높았던 2016년도까지 상승세에 있었으며, 이후 점차 감소하는 추세에 있음

- 외국인 직접 투자액 감소의 주된 이유는 사드 보복조치로 인한 대중국 투자액 감소와 제주 환경의 보존과 개발의 상반된 목표를 합리적으로 절충하는 과정에서 생긴 투자 신뢰도 저하가 영향을 끼친 것으로 여겨짐²⁾
- 현재 제주도는 대규모 관광개발 위주의 투자 유치를 지향하고 제주의 건강한 경제 생태계 구축을 위해 투자 다변화를 통해 정보기술(IT), 생명공학(BT), 전기자동차, 화장품, 블록체인 분야에 외국인 직접 투자를 유치하는 방안을 추진 중에 있음

〈그림 3-4〉 연도별 외국인 직접 투자액 추이



※ 출처: 산업통상자원부 외국인직접투자동향 제주도 외국인 직접 투자 통계

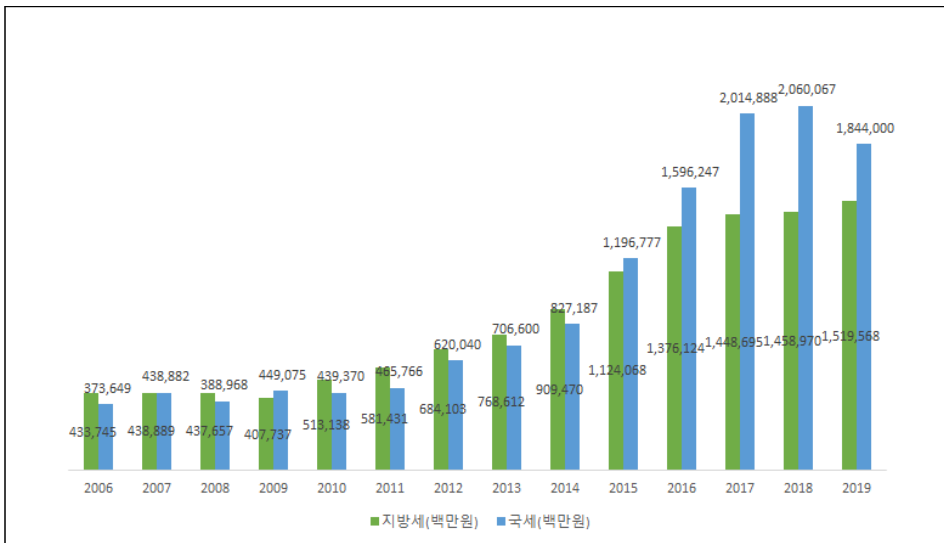
□ 재정규모

- 제주도의 재정규모는 제주특별자치도 출범이후 지속적으로 증가하였음

2) 제주매일(2019). '제주 지난해 외국인 직접 투자 가파른 하락세', <http://www.jejumaeil.net/news/articleView.html?idxno=187165>

- 특별자치도에서 추진한 분야별 사업 시행을 통해 제주도는 지역발전 및 국부창출에 기여함
- 제주지역 내 지방세는 2006년부터 증가세에 있으며, 국세의 경우 2018년도에 2조 6백억 원을 달성했으나 현재 코로나19 여파와 세계 경기침체로 인해 국세가 감소세에 있음

〈그림 3-5〉 연도별 국세·지방세 추이



※ 출처: 국세·지방세 제주지역 통계

□ 현황 종합

- 제주도는 제주특별법에 따른 특별자치도 출범 이후 인구·재정·관광객·투자 부분에서 괄목할 만한 성장을 보임
- 제주특별자치도의 출범 이후 변화를 지표별로 종합하면 다음의 표로 정리할 수 있음

〈표 3-7〉 제주특별자치도 출범 이후 변화

구분	2006년	2011년	2015년	2019년	'06~'19 연평균 증가율	
					제주	전국
인구	56만명	58만명	64만명	69만명	1.5%	0.3%
관광객 (외국인)	5,312천명 (460천명)	8,740천명 (1,045천명)	13,635천명 (2,624천명)	15,286천명 (1,761천명)	7.8% (10.1%)	- (7.8%)
GRDP	8.5조원	12.2조원	16.9조원	20.2조원	6.4%	4.7%
FDI	9백만\$	126백만\$	704백만\$	314백만\$	9.3%	5.4%
경제성장률	1.9%	5.1%	7.4%	-0.9%('18)	5.1%	3.4%
국세	3,736억 원	4,657억 원	1조1,978억 원	1조8,440억 원	12.1%	5.5%
지방세	4,337억 원	5,814억 원	1조1,240억 원	1조5,195억 원	9.4%	5.8%

※ 출처: 제주특별자치도(2016). 131p, KOSIS 국가통계포털 참고
주) FDI: 외국인직접투자

2. 지방분권 지표

- 지방분권 지표를 측정할 수 있는 대상으로 주민자치위원회, 사회협약위원회, 감사위원회, 교육자치 특례, 지방세입제도, 자치경찰 운영 등을 살펴 볼 수 있음

□ 주민자치위원회 운영

- 제주특별자치도는 기존 도 주관 주민자치학교 운영에서 조례 개정을 통해 행정시 별 자체 운영으로 전환하였음
 - 기존의 획일적인 교육 커리큘럼에서 벗어나 행정시 별 읍면동 특색에 맞는 주민자치학교 프로그램을 개발·운영함으로써 지역 실정에 차별화된 자치 역량 기회를 제공함

- 제주시의 경우 8개 권역 26개 읍면동 대상으로 운영하고 있으며 서귀포시의 경우 4개 권역 17개 읍면동 대상으로 운영하고 있음

□ 사회협약위원회 운영

- 제주특별자치도는 2018년 소통담당관실을 신설하고 갈등관리를 전담하고 있음
 - 사회협약위원회 구성 및 운영에 관한 사항
 - 도민 소통 업무 총괄·조정
 - 도민 소통 종합 계획 수립에 관한 사항
 - 지방행정 여론 동향에 관한 모니터링
- 이를 통해 제주도내 주요 사업 및 정책 등에 관한 애로사항을 청취하고 지방행정 여론 동향에 관한 정보를 공유하면서 주민에 대한 행정의 대응성을 높일 수 있는 계기를 마련하였음

□ 감사위원회 운영

- 제주특별자치도 특별법 제131조에 근거하여 자치 감사를 수행하기 위하여 도지사 소속 하에 감사위원회를 두고 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 갖는 합의제 행정기관을 운영하고 있음
 - 중앙감사의 과다 및 중복 등 폐해를 해소하고 감사의 독립성 및 전문성, 책임성을 강화하고자 함
 - 감사원 및 국정감사를 제외한 중앙 행정기관의 외부감사를 없애고 자치이념에 부합하는 민주적·자율적 내부통제 시스템을 구축하고자 함
- 제주도감사위원회는 생산적인 감사, 다가가는 감사, 적시성있는 기획 감찰을 3대 운영기조로 하여 감사위원회 독립성 강화와 기반구축, 선진감사 체계 구축 및 운영, 공공부문 성과를 우선시 하는 감사, 감사 최접점 감사 및 조사요원의 전문화, 자체 심의기능과 감사결과 이행사항관리 강화, 고층

민원 신속·공정 처리, 취약분야 책임소재 규명과 개선, 공정하고 청렴한 제주 만들기 강화, 공직비위 엄정 조사 및 직무역량 강화, 공직비위 근절을 위한 특별감찰을 10대 역점과제로 제시하고 있음

□ 교육자치 특례 운영

- 제주특별자치도는 교육특별자치실현을 위해 학교자치 문화조성, 제주형 교육자치 강화, 소통과 협력의 교육공동체 운영을 세부 목표로 하고 있음
- 제주형 교육자치 강화를 위해 혁신교육 확산, IB교육프로그램 추진, 평화·인권·통일교육 내실화, 제주이해교육 내실화, 조직운영의 자율권을 확대하기 위하여 노력하고 있음

□ 지방세입제도 운영

- 제주특별자치도는 2019년 지방세 목표액 1조 5,001억원 대비 194억원을 초과한 1조 5,195억원을 징수하는 등 세수 여건이 어려운 가운데서도 세수 결함 없이 지방세를 확충하였음
- 제주특별자치도는 2020년 지방세 목표액을 1조 5,611억원으로 설정하여 제주 성장과 도민 행복 지원을 위한 자주재원 기반 확충을 위해 노력하고 있음
 - 지방소비세율 6% 인상에 따른 지방소비세 증가, 리스·렌트 차량 추가 등록 유치 등을 통한 도민 세부담 없는 지방세 2,000억원 이상을 확충하고 과소·불성실 신고, 감면 목적외 사용 등 비과세·감면 사후관리 강화를 통한 세무조사 등을 통하여 지방세 확충을 목표로 하고 있음(뉴스N제주, 2020)
- 한편, 서울특례가 있기 전에는 항공기 정차장 등록이 미미하였으나 서울특례 후 정차장 등록이 증가하였으며 향후에도 대한항공 측에서 신규도입 항공기는 제주로 정차장 등록을 할 예정임

- 제주도 세율은 0.207%로 타 시도 세율(0.81%)에 비하여 낮은 편이며, 국제선박(취득세율 2% 경감, 재산세, 지역자원시설세 면제)에 대한 세율 경감이 이루어짐
- 제주등록 국제선반은 1,104척으로 전국 1,116척의 98.9%를 차지함. 세수확충이 2017년 23억, 2018년 29억, 2019년 42억으로 이루어짐
- 2019년 최초 제주형 체납관리단을 운영함. 성실납세 분위기 유도 등 납세문화 구축의 계기인 동시에 세수확충에 기여하였음

□ 자치경찰 운영

- 광역단위 자치경찰제 시행에 앞서 제주 자치경찰 확대 시범운영 현황을 도민에게 평가받고 의견을 수렴하여 업무를 개선하였으며 이를 통해 치안만족도 제고를 위해 노력함
- 도민 의견과 평가를 반영한 도민 중심 새로운 융합 사무를 발굴하여 추진함
 - 봄철 고라시 채취객 실종사고 예방
 - 치매가 없어도 안전한 안심마을 조성
 - 유기견 없는 안전한 마을 조성
 - 코로나-19 상황에서 행정사각지대 재난지원금 신청지원 등 활동
 - '제주형 어린이 통학로' 설치를 위한 통학로 전담 안전팀 신설, 보호구역 내 안전사무(안전시설물 설치, 횡단보도 신설, 승하차구역 개선, 도로개선 등) 자치경찰 일원화

제4장

제주형 자치권 활용도 분석

제1절 분석 개요

제2절 권한 활용 현황 및 특징

제3절 활용 중인 권한 분석

제4절 미활용 권한 분석

제4장 제주형 자치권 활용도 분석

KRILA

제1절 분석 개요

- 제주특별자치도에 이양된 권한을 실질적으로 활용하여 제주 분권 모델을 내실화할 수 있는 제주특별법 관리 효율화 방안을 모색하기 위함
- 제주특별자치도 출범이 10년을 넘은 오늘날에도 여전히 중앙정부의 사무나 권한의 이양이 계획대로 이루어지지 않은 부분이 있고, 또 원래 계획이 없었으나 향후 제주특별자치도 운영에 따라 그 발전과 자치권 확보를 위해 이양되어야 할 사무들이 추가되면서 계획에 대한 전반적인 검토와 수정이 요구되고 있음(한국지방행정연구원, 2018)
 - 특히, 중앙부처 및 제주도청 담당 공무원들이 특례조항 존재 여부를 인지하기가 곤란하거나 특례조항의 구체적인 내용에 대한 활용도가 낮다는 지적임
- 본 장은 세 파트로 구성되어 있으며 세부 사항은 다음과 같음
 - 첫째, 제주특별자치도로 이양된 권한의 활용 및 특징을 유형별 단계별로 살펴봄
 - 둘째, 적극적으로 활용되고 있는 사례들에 대해서 조사하여 제주특별자치도의 발전에 영향력이 큰 우수사례 및 핵심과제를 추출함
 - 셋째, 미활용되고 있는 이유를 소관부서별 및 핵심 쟁점별로 조사하고 유형별로 미활용 권한을 조례 제정의 필요성 및 시급성에 따라 검토함

제2절 권한 활용 현황 및 특징

1. 권한 활용 현황

- 제주특별자치도의 자치권 실현을 위해 이양된 사무에 대한 실효성 측면에서 이양권한 활용 현황을 살펴볼 필요가 있음
 - 사무가 이양되어 제주특별자치도에 권한이 생겼다고 하더라도 활용하지 않을 경우 그 실효성이 떨어지기 때문임(한국지방행정연구원, 2018)
 - 권한 미활용의 원인으로는 권한을 활용할 사례가 생기지 않았거나 권한의 실제 이양 시기가 도래하지 않아 사용을 하지 못하는 경우도 많고, 전국 지자체의 통일성을 유지하는 것이 효율적이라 권한을 활용하지 않는 경우도 있음(한국지방행정연구원, 2018)
- 1-6단계를 거치며 이양된 사무건수는 총 5,240건으로 집계됨(제주특별자치도, 2020)
 - 6단계까지 이양된 총 5,240건의 사무 중 2020년 현재 최종적으로 활용된 권한은 4,465건인 것으로 나타남
 - 이양된 시점부터 2020년 현재까지 활용되었거나 활용되고 있는 사무들을 정리한 것임

〈표 4-1〉 1~6단계 권한이양 활용 실태

1~6단계 권한 이양	실태조사결과 세부사무			비고
	계	활용	미활용	
5,240	5,240(100%)	4465(85.21%)	775(14.79%)	

- 6단계까지 이양된 총 5,240건의 사무 중 미활용된 775건의 사무를 제주특별법의 구성에 따라 분류하면 다음과 같음
- 환경보전, 토지이용 및 교통·항만 등의 개선, 농업·임업·축산업·수산업 및 식품산업의 진흥, 의료·보건복지 및 보훈의 증진 관련 권한들이 대부분을 차지하고 있음

〈표 4-2〉 제주특별법 구성에 따른 미활용 권한

제주특별법	조문	미활용 건수
제1편 총칙	1-6	
제2편 제주특별자치도의 설치·운영	7-139	29
제1장 제주특별자치도의 설치	7-16	1
제1절 제주특별자치도의 설치	7-9	
제2절 행정시 및 읍·면·동의 설치	10-16	1
제2장 제주특별자치도 자원위원회의 설치 및 권한 이양 등	17-27	
제1절 제주특별자치도 자원위원회의 설치	17-19	
제2절 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제자유화의 추진	20-22	
제3절 특별지방행정기관의 사무의 이관	23-27	
제3장 주민참여의 확대	28-35	
제1절 「지방자치법」상 주민권리에 관한 특례	28-29	
제2절 주민소환에 관한 특례	30-35	
제4장 도의회의 기능 강화	36-43	
제1절 도의회의 의원정수와 선거구	36-38	
제2절 의정 역량 및 기능 강화	39-42	
제3절 인사청문회	43	
제5장 자치조직 및 인사	44-62	3
제1절 자치조직의 자율성	44-45	
제2절 인사제도 및 운영의 자율성	46-49	2
제3절 능력 및 성과중심의 인사관리	50-56	1
제4절 인사제도 운영의 자율성 강화	57-62	
제6장 교육자치	63-86	
제1절 교육위원회 설치 및 구성	63-64	
제2절 교육의원	65-67	
제3절 교육위원회	68-73	
제4절 도교육감	74-78	
제5절 보조기관 및 소속 교육기관	79-82	
제6절 교육재정	83-86	

제주특별법	조문	미활용 건수
제7장 자치경찰	87-119	
제1절 총칙	87	
제2절 자치경찰의 조직과 사무	88-91	
제3절 자치경찰 활동의 목표·평가 및 운영	92-93	
제4절 치안행정위원회	94-95	
제5절 자치경찰의 직무수행	96-99	
제6절 경찰 상호 간의 관계	100-102	
제7절 자치경찰에 대한 지원 및 감독	103-105	
제8절 자치경찰공무원	106-119	
제8장 자치재정	120-130	25
제9장 감사위원회	131-139	
제3편 국제자유도시의 개발 및 기반 조성	140-237	19
제1장 국제자유도시의 개발에 관한 계획	140-196	
제1절 개발에 관한 계획의 수립	140-144	
제2절 개발사업의 시행	145-165	
제3절 제주국제자유도시 개발센터	166-196	
제2장 외국인의 자유왕래 및 정주환경 조성	197-210	
제3장 교육환경의 조성	211-234	19
제1절 각급 교육기관의 설립·운영	211-220	19
제2절 영어교육도시의 조성	221-234	
제4장 세계평화의 섬 지정	235-237	
제4편 산업발전 및 자치분권 강화	238-457	727
제1장 관광 및 문화의 진흥	238-266	35
제1절 관광의 진흥	238-256	
제2절 문화의 진흥	257-266	35
제2장 농업·임업·축산업·수산업 및 식품산업의 진흥	267-294	173
제3장 지식경제산업의 진흥	295-305	23
제4장 의료·보건복지 및 보훈의 증진	306-350	115
제1절 의료서비스의 증진	306-319	17
제2절 보건복지의 향상	320-340	98
제3절 보훈의 증진	341-350	
제5장 환경의 보전	351-394	195
제1절 자연환경의 관리·보전	351-376	195
제2절 지하수 보전·관리 등	377-394	
제6장 고용 및 노동서비스 증진	395-405	3
제7장 토지의 이용 및 교통·항만 등의 개선	406-443	174
제1절 국토의 계획 및 이용	406-426	101
제2절 교통	427-435	72
제3절 항만 등	436-443	1

제주특별법	조문	미활용 건수
제8장 소비자보호 및 소방·안전의 강화	444-457	9
제1절 소비자 보호 등	444-452	9
제2절 소방·안전의 강화	453-457	
제5면 보칙	458-467	
제6면 벌칙	468-481	

주) 2020. 11. 10일 기준

2. 권한 활용 특징

1) 유형별

- 이양된 사무의 활용도는 이를 이양함으로써 발생한 권한을 어떻게 활용하게 되는지에 따라 영향을 미침
- 다음 5가지 유형에 따른 활용도를 분석함
 - ① 유형1: (특례1) 일반법 ‘OOO법’(예시, 「지방자치법」)에 불구하고 제주자치도 조례로 정함
 - ② 유형2: (특례2) 일반법 또는 개별법(예시, 「지방자치법」)에 불구하고 제주특별법에 규정함
 - ③ 유형3:(권한이양) OOO장관의 권한을 제주특별자치도지사의 권한으로 규정함
 - ④ 유형4: (사무이양) 시행령(대통령령 또는 부령 등)에서 정한 사항을 제주자치도 조례로 정함
 - ⑤ 유형5: (기타 특례) 특별법 규정을 통해 다른 지역에 없는 권한 또는 기관을 제주특별자치도에만 부여하거나 창설함
- 1유형에 속하는 이양권한이 108건(2%), 2유형에 속하는 이양권한이 203건(5%), 3유형에 속하는 이양권한이 1,578건(35%), 4유형에 속하는 이양권한이 1,730건(39%), 5유형에 속하는 이양권한이 846건(19%)임

2) 단계별

- 활용된 권한 4,465건을 세분해 보면, 1단계 제도개선 사항이 1,960건, 2단계 제도개선 사항이 400건, 3단계 제도개선 사항이 459건, 4단계 제도개선 사항이 1,524건, 5단계 제도개선 사항이 50건, 6단계 제도개선 사항이 72건으로 나타남
- 1단계에서 6단계까지 활용된 권한 4,465건을 유형별로 살펴보면, 제1유형(일반법 불구 제주자치도 조례 규정) 108건, 제2유형(일반법 불구 특별법 규정) 203건, 제3유형(장관의 권한을 도지사의 권한으로) 1,578건, 제4유형(사무이양: 시행령의 규정을 조례로 정함) 1,730건(38.9%), 제5유형(제주특별자치도에만 권한 또는 기관 부여 및 창설) 846건임
 - 1단계 제도개선이 활용된 권한 1,960건을 유형별로 살펴보면, 1유형(일반법 불구 제주자치도 조례 규정)이 77건(3.9%), 2유형(일반법 불구 특별법 규정)이 113건(5.8%), 3유형(장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정)이 853건(43.5%), 4유형(시행령에서 정한 사항을 제주자치도 조례로 규정)이 300건(15.3%), 5유형(제주특별자치도에만 권한 또는 기관 부여 및 창설)이 617건(31.5%)임
 - 2단계제도개선이 활용된 권한 400건을 유형별로 살펴보면, 1유형이 6건, 2유형이 9건, 3유형이 149건, 4유형이 170건, 5유형이 66건임
 - 3단계 제도개선이 활용된 권한 459건을 유형별로 살펴보면, 1유형이 13건, 2유형이 50건, 3유형이 134건, 4유형이 201건, 5유형이 61건임
 - 4단계 제도개선이 활용된 권한 1,524건을 유형별로 살펴보면, 1유형이 5건, 2유형이 11건, 3유형이 417건, 4유형이 1040건, 5유형이 51건임
 - 5단계 제도개선이 활용된 권한 50건을 유형별로 살펴보면, 1유형이 1건, 2유형이 6건, 3유형이 10건, 4유형이 17건, 5유형이 16건임
 - 6단계 제도개선이 활용된 권한 72건을 유형별로 살펴보면, 1유형이 6건, 2유형이 14건, 3유형이 15건, 4유형이 2건, 5유형이 35건임

- 5가지 유형 및 1~6단계에 따른 제주특별자치도의 이양권한 현황은 다음 <표 4-3>과 같음

<표 4-3> 단계별 이양권한 활용 및 미활용 현황

단계	이양권한 총계			활용						미활용		
	계	활용	미활용	계	1유형	2유형	3유형	4유형	5유형	계	1유형	4유형
1단계	2,080	1,960	120	1,960	77	113	853	300	617	120	2	118
	100%	94%	6%	100%	4%	6%	44%	15%	31%	100%	2%	98%
2단계	439	400	39	400	6	9	149	170	66	39	0	39
	100%	91%	9%	100%	2%	2%	37%	43%	17%	100%	0%	100%
3단계	504	459	45	459	13	50	134	201	61	45	0	45
	100%	91%	9%	100%	3%	11%	29%	44%	13%	100%	0%	100%
4단계	2,082	1,524	558	1,524	5	11	417	1,040	51	558	0	558
	100%	73%	27%	100%	0.3%	1%	27%	68%	3%	100%	0%	100%
5단계	50	50	0	50	1	6	10	17	16	0	0	0
	100%	100%	0	100%	2%	12%	20%	34%	32%	-	-	-
6단계	85	72	13	72	6	14	15	2	35	13	6	7
	100%	85%	15%	100%	8%	19%	21%	3%	49%	100%	46%	54%
총계	5,240	4,465	775	4,465	108	203	1,578	1,730	846	775	8	767
	100%	85%	15%	100%	2%	5%	35%	39%	19%	100%	1%	99%

제3절 활용 중인 권한 분석

1. 활용 개요

1) 활용 경과

- 제주특별자치도 출범 이후 모두 6차례에 걸쳐 이양된 사무건수는 총 5,240건이며 활용된 권한은 4,465건으로 나타났음
- 특례조항의 활용을 통해 국제학교 활성화, 독자적 관광산업 체계 구축, 국제자유도시를 통한 국내·외 투자 유치 등 지역 경제 활성화를 도모하고 있음³⁾
- 향후 기후 위기 대응과 저탄소사회 전환을 축으로 한 도민들의 삶의 질을 높이기 위한 방안을 모색하고 있음

2) 평가 및 개선 노력

- 특별자치도 출범 이후 6차례 제도개선을 통해 5,240건의 중앙권한이 이양되었으나, 체계적 사후 관리 및 활용이 부족하다는 대·내외 평가가 있어왔음
- 제주특별자치도의 성과평가에 따르면 2019년 37개 지표 추진실적을 평가한 결과 100점 만점에 85.7점의 양호 판정을 받았으나, 도민 등 고객만족도의 경우 49.4점으로 낮은 점수를 받음⁴⁾
- 특별자치도에 대한 도민 만족도를 높이기 위해 주민참여 제고가 실질적으로 이뤄질 수 있도록 하고 재정분권을 강화할 수 있는 개선 노력이 요구됨⁵⁾

3) 중앙일보, 2020. 10. 17. [오영환의 지방시대] 지방분권 1번지의 경험·노하우는 미래자산 (<https://news.joins.com/article/23896434>)

4) 제민일보, 2020. 08. 19. [사설] 공무원들만 좋은 제주특별자치도 (<http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=701699>)

- 제주특별자치도는 이양권한의 활용도를 높여 특별자치 역량을 강화하고 도민의 삶의 질을 개선하고자 ‘제주특별법 이양권한 활용 강화 추진계획’을 수립하고 지속적인 개선 노력을 기울여 왔음(제주특별자치도, 2017)
- 제주특별법 이양권한 관리시스템을 구축하여 제주특별법 이양권한 사무 목록을 전산화함으로써 상시 관리시스템을 확립함
 - 이양권한 사무에 대한 담당부서를 지정하고 사무 활용도를 부서의 성과관리에 반영함
 - 이양권한 사무 활용에 대한 우수사례를 발굴하고 특별자치도의 성과를 홍보를 통해 널리 알림

2. 활용 사례

1) 자치분권 분야

(1) 법률안 의견 제출 등

- 도지사는 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 도의회 재적의원 2/3 이상의 동의를 받아 제주지원위원회에 제출함

(2) 자치조직·인사

- 행정기구의 설치·운영 기준, 지방공무원 정원기준 등 조직·인사 운영 자율화
 - 행정계층 간 유사조직을 통합하여 운영함
 - 상수도 개발 및 공급, 하수도 관리 및 물 재이용 등 물 관리 조직을 통합하여 상하수도본부를 설치하였음(2008년 ~ 현재)

5) 제민일보. 2020. 03. 08. “겸손·성실·깨끗한 정치로 변화에 앞장서겠다” [선택 4·15총선 파워인터뷰] 서귀포시 선서구 위성곤 예비후보 <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=646347>

- 세계유산본부(국제보호지역 관리조직 통합)를 신설하였음(2016. 7월 ~ 현재)
- 제주특성에 맞는 조직을 설계하고 운영함
 - 특별자치제도추진단, 국제자유도시추진국, 수출진흥본부, 관광국, 세계유산본부, 카지노감독과, 물정책과
- 행정기구와 공무원 정원을 자율적으로 운영함
 - 3급 이상 고위직 정원 및 실·국·본부 설치가 타 시도에 비해 현저히 증가하였음
 - 4급 이상 결원 보충 시 행안부 협의없이 의회 보고로 같음하여 타 시·도에 비하여 보충인력이 많음
 - '07년 5169명의 일반직 공무원 정원은 '08년 4978명으로 줄었지만 '16년 5404명, '20년 6164명으로 증가하였음
 - 공무원 인건비가 '09년 대비 '19년 기준 약 1.75배 증가하였으며 '19년 기준 세출 결산액 대비 공무원 인건비 비율이 시·도 중 가장 높음
- 전국 최초 감사직렬 신설 및 개방형 직위(44개)를 확대 지정하였음

(3) 도의회

- 도의회 정수 및 정책연구위원 특례도입을 통한 의정역량강화 및 별정직 부지사·감사위원장 인사청문을 통한 위상을 강화하였음
 - 도의원 정수는 43명(교육의원 포함) 이내에서 도 조례로 결정
 - 비례대표의원 정수는 도의원 정수(38명, 교육의원 제외)의 20/100 이상에서 도 조례로 결정
 - 43명 = 지역구의원 31명 + 비례대표의원 7명 + 교육의원 5명 (제주특별자치도 교육의원선거구의 명칭구역 및 의원 정수에 관한 조례)
- 정책연구위원을 선발함
 - 상임위원회 별 3인 (총 21명)

(4) 자치재정

- 지방교부세 3% 법정률 교부, ‘제주자치도세’ 세율조정권 등을 통한 역외세원 확충 등 자치재정 확대
 - 특별자치도 시행 후 지방세 세입 약 3.5배 신장하였음
 - 지방세 규모: 4,337억 원(2006년)이 1조 5,195억 원(2019년)으로 증가하였음
 - 2006년 대비 2019년 지방세 증가율이 제주는 230.4%임(전국 119.1%)
 - 지방세 증가율이 전국 평균보다 크게 높은 것은 특별자치도 특례 활용에 따른 세수입 증가와 함께 부동산 및 건설 경기 과열에 따른 일시적 급증 요인도 존재함
 - 세율조정권 및 감면특례를 활용한 세수 확충이 18,296억 원 이루어졌음

(5) 교육자치

- 영어교육도시 조성을 통한 국제적인 교육환경을 구축하였음
 - KIS, NLCS Jeju, BHA, SJA Jeju 4개교 운영
- 보통교육교부금 총액의 1.57% 교부 및 도세 전출금 상향(3.6%→5%)으로 안정적 교육재정을 확보하였음
- 교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 차별적인 교육과정 편성을 통한 제주형 자율학교를 운영하였음
 - 제주형 자율학교 제1모델 운영: 61개교
 - 제주형 자율학교 제2모델 운영: 44개교

(6) 자치경찰

- 전국 최초로 자치경찰 도입, 생활 질서 등 지역 특성에 맞는 치안서비스 제공 및 국가경찰과의 협약업무를 수행함

〈표 4-4〉 자치경찰 운영 현황

구분	출범당시	현재	비고
조직	1단·2대·11팀	1관·5과·1지역대·1센터	국가경찰 파견에 따른 효율적 운용을 위해 임시직제 운영
사무	법률상 사무 5종 법률상 사무 6종	법률상 사무 8종 법률상 사무 8종	(법률) 즉결심판, 신호기, 보호구역 사무 3종 증가 (협약) 학교, 주차지도 2종 증가
정원	127명	169명 (자치경찰 151명, 일반 18명)	
예산	2,715백만원 (국비 2,253 지방비 462)	21,818백만원 (국비 8,434 지방비 13,383)	

※ 출처: 제주특별자치도(2016). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.57을 재구성

가. '06년 창설이후 '18년 4월 확대운영에 이르기까지 주요 성과

관광경찰 활동 추진, 관광 질서 확립을 통한 관광산업 경쟁력 확보

- 관광경찰과 신설, 외국어 특채 경찰관 채용, 제주 생명인 관광산업 질서 확립 및 국내외 관광객 보호활동을 전개하였음
- 자치경찰 현장대응반 구성 운영을 통한 관광불편신고 등을 신속하게 처리하였음

제주지역에 최적화된 특사경 수사 활동 전개, 청정 제주·도민안전 보호

- 관광 환경 특별수사반 운영, 제주여건에 맞는 맞춤형 수사 활동을 전개하였음
- 식품·공중위생 민생안전 전담반을 운영하여 도민 안전 수사 활동을 추진하였음

도내 교통안전망 구축 및 지역 교통경찰 활동 적극 추진

- 어린이 교통공원을 운영하여 어린이 교통안전 전문기관으로 육성하였음
- 지역축제·문화행사 교통관리를 전담하고 있음

주민 참여형 치안 협력체계 구축, 지역사회 방범활동 체계 마련

- 자치경찰 주민봉사대 구성 및 도 연합청년회와 치안파트너 협약을 체결하였음

나. '18년 4월 확대 운영 이후 주요 추진 성과

제주형 교통안전 모델 정립, 교통사망 사고 획기적 감소

- 자치경찰 주도 종합안전대책을 추진하여 교통사망사고를 획기적으로 감소하였음
 - 제주지역 3년간 교통사망사고 정밀분석, 사고요인행위 차단 및 시설보강
 - 교통사고사망자가 획기적으로 감소하였음
 - 이동식 과속단속시스템 구축, 과태료 재원을 활용하여 도내 교통사고 다발 지역을 중심으로 교통안전시설물 집중 개선
 - 과태료 재원 특별회계 편성, 불합리한 교통시설 적극 개선
- 민식이법 연계 제주형 통학로 모델 정립으로 '20년 행안부 혁신과제를 선정하였음
 - 자치법규 개정, 도내 이원화된 어린이 통학로 사무를 자치경찰로 일원화
 - 어린이 통학로 안전 전담팀 신설, 신호기·횡단보도·방범용 CCTV·주정차 CCTV 설치 등 도로구조개선 사무 전담 추진

치안행정과 지방행정의 융합

- '우리 동네 경찰관' 도입으로 중산간 지역의 치안사각지대를 해소하고 지방행정서비스를 연계하여 제공함

- 도내 2개소 설치, 치안사무와 복지·보건·산림·축산행정 융합서비스 제공
- 상반기 주민 만족도 조사 결과 93.9점, 경찰청·행정안전부·자치분권위원회에서도 향후 전국 확대시책으로 호평을 받음
- 학교전담경찰관(SPO)를 학교안전전담경찰관(SSPO)으로 역할을 확대하였음
 - 학교주변 안전위해요소를 전담하여 관리함
- 주취자 응급의료센터 운영으로 상습주취자의 건전한 사회복귀를 도모함
 - 주취자 응급의료센터 2개소와 통합중독센터 간 협업, 상습주취자 치료 및 재활을 연계함
- 전국 최초 통합유실물 센터 구축으로 유실물 반환을 확대함
 - 확대 운영 전 도내 3개 경찰서로 분산된 유실물 업무를 자치경찰단 통합유실물센터 개소 후 통합 관리함

(7) 특별지방행정기관

- 제주지방국토관리청 등 7개 특별지방행정기관 이관으로 지역특색에 맞는 사업 발굴 및 대 주민 서비스를 강화함
 - 국가와 지방 간 중복사무 조정을 통한 행정집행 체계 일관성 유지
 - 지역 특성에 맞는 사업 발굴 및 시행
 - 행정집행력 현지 적응성 증대 및 주민 접근성 강화

(8) 감사위원회

- 감사위원회의 법적 독립성을 강화함
 - 감사위원장 임기 보장(3년), 감사위원 신분 및 임기 보장(3년)
 - 감사직렬 도입('11. 6월 6급 이하 35명 → '16. 7월 52명 확보)
 - 5급 이하 원내 인사권 및 감사담당자 추천권 부여
 - 감사거부 방해자 벌칙 신설(1년 이하 징역, 5백만원 이하 벌금)

- 감사요원 전문성을 확대함
 - 감사직 직렬 확대: 13명
 - 전국 최초 지방감사아카데미 개설 운영(2016년부터 연 2회)
 - 감사요원 전보제한 강화 (2년 → 3년)
- 감사업무의 객관성, 공정성, 독립성 확보로 감사 업무에 대한 신뢰 증가를 가져옴
 - 자치사무에 필요한 기준 등 조례, 규정, 지침 재정비
 - 사무국 소속 직원 성과관리평가제도 독자적 운영('12.2.19)
 - 심의과 및 부패방지지원센터 설치('16.7.28.)
 - 심의전문요원 확보(변호사 채용)
- 정부합동감사 등 각 부처의 제주특별자치도에 대한 감사를 배제하였음(국정감사, 감사원 감사, 주민감사 청구는 제외)

2) 국제자유도시 조성 분야

(1) 핵심산업 육성

제주 첨단과학기술단지 조성

- 제주 유일의 국가산업단지를 건설하였음('04.10. 지정, '10.06. 준공 완료)
 - 입주기업에 대한 법인·소득세 감면(3년 100%, 2년 50%), 각종 보조금 지원 등 차별화된 인센티브 제공
 - IT, BT 중심의 기업 162개 사가 입주하여 첨단산업 클러스터를 구축
 - 주요기업: (주)카카오, (주)이스트소프트, (주)텐티움, (주)한국BMI, (주)대은 등
- 제주 첨단과학기술단지 2단지(2016~2022)를 추진 중에 있음
 - 제주첨단과학기술단지 2단지 지정 및 고시(국토부)
 - 개발실시계획 승인 신청('19.5.) 및 개발계획(변경) 승인('19.9.)
 - 손실보상 착수('19.6.) 및 보상협의 추진
 - 부지조성 공사 착공('21 下 예정)

□ 투자진흥지구제도 운영

- 국내외 투자자를 대상으로 투자진흥지구 인센티브 제공을 통하여 41개 사업장을 지정·운영 중이며 11조 559억 원 투자를 유치함

〈표 4-5〉 투자진흥지구 연도별 지정현황

(‘19.12.31. 기준/단위: 개소, 억 원)

구분	계	'05~'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
지정	56	19	4	8	9	9	2	3	1	1	
투자계획	110,457	61,952	7,885	25,140	11,621	1,370	482	1,161	418	428	
투자실적	81,315	42,852	6,739	24,584	3,091	1,642	604	1,145	127	531	
해제	13						3	1	7	1	1
투자계획	17,820						717	114	16,628	88	273
투자실적	6,263						294	135	5,463	98	273

※ 출처: 제주특별자치도(2016). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.32을 재구성

- 완료·일부운영 37개소, 공사중 3개소, 미착공 1개소, 지정해제 15개소
- 기준 투자액: 관광관련사업 2천만불 이상, 그 밖의 사업 5백만불 이상
- 대상업종: 관광호텔업, 종합·전문휴양업, 신·재생에너지산업, 국제학교, 의료기관, 첨단기술 활용 산업 등 28개 업종
- 주요인센티브: 법인·소득세 감면, 취득세 감면, 재산세 감면 및 개발 부담금면제 등
- 국세: 법인세·소득세 5년(3년 100% + 2년 50%) 감면
- 지방세: 취득세 감면(지정일로부터 5년까지), 재산세 감면(지정일로부터 10년까지)
- 부담금: 공유수면 점·사용료·개발부담금→면제
- 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림지원조성비 등 → 50% 감면
- 하수도원인자부담금→15%

□ 영어교육도시 조성

- '11. 9월부터 KIS, NLCS Jeju, BHA, SJA Jeju 4개교를 운영 중에 있음
 - 4개교 총 정원 5,236명, 현원 4,062명('20. 9. 신학기 기준), 정원대비 충원률 77.6%
- '14. 7월 국립국제교육원 영어교육센터를 준공함

〈표 4-6〉 영어교육도시 조성 현황

구분	한국국제학교		NLCS Jeju	BHA	SJA Jeju
	KIS	High School			
설립별 운영법인	<ul style="list-style-type: none"> • 설립: 공립(초·중) • 운영: 사립 (주)YBMJIS 위탁 	사립(고) (주)YBMJIS	사립 (주)제인스 (JDC 자회사, 舊 해울	사립 (주)제인스 (JDC 자회사, 舊 해울	사립 (주)제인스 (JDC 자회사, 舊 해울
개교일	2011. 9. 19.	2013. 8. 19.	2011. 9. 26.	2012. 10. 15.	2017. 10. 23.
	유·초·중·고등학교(통합)				
학교 및 정원 수	37학급 (PK-8년) 782명	20학급 (9-12학년) 480명	73학급 (N-13학년) 1,508명	59학급 (JK-12학년) 1,212명	68학급 (PK-12학년) 1,254명
학생수 /학급	620명 /37학급	330명 /20학급	1,380명 /72학급	848명/49학급 ※ PYP4부터 여학교로 운영	884명 /51학급

※ 출처: 제주특별자치도(2016). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.34을 재구성

- 교육경쟁력 강화를 위하여 해외유학 수요를 흡수하고 글로벌 인재를 양성함
 - 예일, 프린스턴, 스탠포드, 코넬, 존스홉킨스 등 세계 명문대 입학허가 취득
 - 국제학교 졸업생 IBDP 만점자 다수, IB 시험 평균점수 세계평균 상회
 - 유학수지 절감효과('11년 이후 9년간 누적 외화 절감액 7,060억 원, ;19년 1,233억 원)
 - 신규 인구유입 및 고용창출 등 지역경제 활성화

- 국제학교 학생 9천명 재학 시 연간 3,687억 원 소득창출효과 (한국경제연구원)
- 영어교육도시 관계자(학생, 학부모, 교직원 등) 8,665명 도내 유입
- 영어교육도시 1,660명(외국인 교사 529명 포함) 고용창출
- '19년 국제학교 학생가족 연간 도내 소비액 2,704억 원(학비 제외)

〈표 4-7〉 연도별 영어교육도시 활동 인구

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
합계	1,248	2,382	2,896	3,650	4,751	5,952	8,116	9,174	9,701
학생	805	1,387	1,678	1,990	2,404	2,858	3,585	3,844	3,913
교직원	324	545	707	714	755	867	1,089	1,297	1,302
기타	119	450	511	946	1,592	2,227	3,442	4,033	4,486

※ 출처: 제주특별자치도(2016). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.34을 재구성

(2) 관광산업 육성

무사증제도 운영

- 입국 불허 국가를 제외한 157개국 대상(UN 회원국 기준) 관광·통과 등의 목적으로 제주특별자치도 무비자 입도를 허가함
- 중국인 단체관광객(제주 단체환승객)이 제주도를 방문하기 위하여 중국을 출발하여 인천, 김해, 김포, 양양, 청주, 무안, 대구 등 국내 7개 공항으로 입국할 경우, 5일 이내(양양은 10일 이내) 입국을 허용함

관광3법 일괄이양

- 관광 분야 3개 법률상 권한·규제를 일괄 이양함
- 제주도 내에서 징수되는 카지노·출국 납부금을 관광진흥기금으로 조성하여 외국인 관광객 유치 마케팅을 강화하고 관광산업 용자 확대 등을 통하

여 도내 관광산업 발전에 기여하였음

- 국제회의산업 육성 및 지원을 통하여 제주관광산업 진흥 및 대외 위상 제고에 기여하고 있음
- 체계적인 관리감독 강화로 카지노 산업 건정성을 확보하였음

시내, 지정면세점 설치 운영

- 시내 면세점, 지정 면세점 등 5개소(민간 3, 공공 2) 설치 운영 중 JDC 지정 면세점 3개소(공항1, 제주항2)를 운영함

개발사업 시행승인 제도 운영

- 개발 사업에 대한 인허가 의제처리, 개발사업 일괄처리, 제한적 토지 수용 등을 통해 개발사업 기간을 획기적으로 단축함

토지비축 제도 운영

- 각종 공공용지, 개발사업에 필요한 토지 등을 안정적으로 확보하기 위한 제도를 운영함

(3) 1차 산업 육성

농어촌지역의 지정 특례

- 도지사는 도 조례가 정하는 바에 따라 동의 주거지역에 대해서도 농어촌 지역 지정이 가능함

권한 및 제도 이양

- 농림축산식품부 장관의 승인없이 농업진흥지역 지정·변경 또는 해제가 가능함
- 농업진흥지역의 지정 절차 등을 도 조례로 이양함

- 청정 제주 지역에 알맞은 친환경 농업 육성계획을 자체적으로 수립함
- 농지 전용면적 허가 제한을 완화함
- 개발센터의 개발사업 수익금 일부를 농어촌진흥기금에 출연할 수 있도록 근거를 마련

(4) 신 산업육성

Carbon Free Island 조성 및 풍력자원 활용

- 2030년까지 풍력 등 신재생에너지·전기차 377천대 보급 등 환경 친화적 에너지 안정공급기반 구축 및 미래성장동력 산업으로 육성하였음

(5) 제주형 환경보전시스템 구축

지하수 자원의 공익적 활용

- 제주지역 특성에 맞는 지하수 보전·관리 기반을 마련함
- 도 전역 지하수 감시체계 구축 등 과학적 관리기반을 마련함

절대·상대·관리 보전지역 지정 관리

- 자연환경 보전이 필요한 지역을 절대·상대·관리 보전지역으로 지정하고, 행위허가 기준을 엄격히 적용함

환경관리 특례 활용

- 제주자치도가 보유한 우수한 환경자원을 훼손으로부터 보호하고 환경가치가 높은 자연생태계를 체계적으로 보전 관리할 수 있는 근거 및 지역적 환경 특성을 반영한 10년 단위 환경자원총량유지관리계획을 수립 시행하도록 의무화 근거를 마련함

- 증용한 환경자산인 곳자왈의 훼손을 방지하기 위하여 곳자왈 정의 규정을 추가하고, 국가 및 지방자치단체가 지원할 수 있도록 함

(6) 국토계획 및 이용에 관한 특례

- 광역도시계획 승인 권한 이양으로 계획 수립 기간을 단축함
- 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 등의 권한이양으로 청정 환경의 지역여건을 반영한 제도를 운영함
- 지역특성에 맞는 차별화된 개발행위허가 제도를 운영함
- 제주형 유원지 결정 기준 및 설치 기준을 마련하여 차별화 함

(7) 건축계획심의 및 건축에 관한 특례

건축계획심의를 관한 특례

- 2013년 4,200여건에서 2016년 10,390여건으로 약 145% 대폭 증가하였음

건축에 관한 특례

- 건축법 특례 적용을 통해 지역 실정에 맞게 건축 규제 완화 및 제주의 자연 환경·경관 보존을 위한 차별화된 건축기준을 마련하였음

(8) 교통안전 및 항만에 관한 특례

교통안전에 관한 특례

- 전세버스 차령을 연장함
- 자동차 대여산업 수급조절을 통한 무분별한 등록과 증차 등 공급 과잉으로 인한 교통혼잡 등 각종 교통문제를 해소함

- 횡단보도, 신호기 신설·이전, 좌회전 허용, 일반통행 등 불합리한 교통시설을 개선함
- 어린이·노인·장애인 보호구역을 지정 및 관리함

항만에 관한 특례

- 제주지역 여건 및 여론을 반영한 항만개발로 지역경제 활성화에 기여함
- 제주실정에 맞는 항만하역요금인가를 통하여 공공요금 인상요인 최소화로 지역경제 안정화에 기여함

제4절 미활용 권한 분석

1. 소관부서 및 핵심 쟁점별

1) 소관부서별 미활용 사유

권한별 미활용 사유를 소관부서별로 정리하면 다음과 같음

(1) 도시계획재생과

가. 택지개발에 관한 특례 33건

- '14.9. 도시 외곽지역의 신규 대규모 택지개발 억제를 위하여 택지개발촉진법 폐지 방침 발표 후 20대 국회에서 폐지 법안이 제출되었다가 논의 끝에 무산된 바 있음
- 국토교통부와 LH에 문의한 결과, '14년 폐지 방침 발표이후, 정부에서 택지개발촉진법에 의한 지구 지정 사례는 없으며, 공공주택특별법, 도시개발법 등으로 공공택지를 공급하고 있고, 장래에도 택지개발촉진법에 의한 공공택지 공급 가능성은 희박하다는 의견임
- 현재 제주특별자치도 내에서도 2004년 강정택지개발사업 지구지정 이후 택지개발 사업 추진 사례는 없으며, LH제주지역본부에서도 택지개발촉진법에 의한 택지개발 추진 계획은 없다는 의견임
- 따라서, 적용대상 사업이 없으므로 조례 제정은 불필요하다고 판단이 됨

(2) 일자리과

가. 불법 구인 등에 대한 포상금 지급 사무

- 직업안정법 관련 불법 구인 등에 대한 포상금 지급 권한만 이양되어 법률에 기 규정된 사항으로 직업안정법상 포상금 지급건수는 최근 3년간 없는 것으로 조사되었음

나. 직업능력개발계좌제도 운영사무의 이양

- 직업능력개발계좌제(국민내일배움카드제)는 고용노동부장관이 근로자직업능력 개발법 제18조 또는 고용보험법 제29조에 따라 실업자, 자영업자 등의 자율적인 직업능력개발을 지원하기 위하여 직업능력개발훈련 비용을 지원하는 계좌를 발급하고 이들의 직업능력개발에 관한 이력을 종합적으로 관리하는 제도임
 - 전국 공통사무 업무로 제주에 한정된 사업이 아님
- 제주에서 국민내일배움카드를 발급받고 타 지역에서 수강하거나 타 지역에서 국민내일배움카드를 발급받고 제주지역에서 수강하는 등 직업능력개발계좌제도의 운영은 전국적인 업무임

다. 근로자직업능력개발법상 과태료 부과징수 사무의 이양

- 과태료 부과징수 일부 권한만 이양되어 근로자직업능력개발법상 과태료 부과 건수는 전무 하며 장래 부과징수 가능성이 희박함. 전국적으로 과태료 부과징수는 일부에 국한됨

(3) 재난대응과

가. 하천공사 준공검사 대행기관 이양

- 하천법 제30조(하천관리청이 아닌 자의 하천 공사)에서 조문에서 위임한 사항을 규정한 하위 법령이 없음
- 타 법령에 연관되어있지 아니한 하위 법령이 없는 경우, 정부투자기관을 정할 수는 없는 것으로 여겨 하천공사 준공검사 의뢰를 중앙행정기관, 지방자치단체의 장만 할 수 있음
- 현재까지 하천관리청이 아닌 자의 하천에 관한 공사가 없으며 장래 수요 발생 가능성이 희박함

(4) 저탄소 정책과

가. 액화석유가스의 안전관리 등에 관한 특례

- 현재 액화석유가스법상 권한이 한국가스안전공사로 위탁되어있는 사무임 (완성검사, 정기검사)
- 액화석유가스법 제61조 권한의 위임 및 위탁사항이 규정되어 있어 별도의 기준 수립 시 업무 혼선이 우려됨

(5) 여성가족청소년과

가. 아동복지에 관한 특례

- 아동복지법 제53조 제2항은 아동전용시설에 아동의 이용편의를 고려한 편의 설비를 갖추고 아동에 대한 입장료와 이용료 등을 감면할 수 있는 규정이며, 제3항은 아동전용시설의 설치기준 등에 필요한 사항을 정하는 것임
- 현재 제주지역에는 아동전용시설이 없으며 장래 수요 발생 예측이 어려워 이양권한이 미활용되고 있음

나. 입양기관의 입양 업무 협약 포함 사항 이양

- 입양특례법 제20조는 입양기관에 관한 사항을 정하는 것으로 국내·외 입양을 알선하려는 경우는 보건복지부장관의 허가를 받아야 하고, 국내입양만을 알선하려는 경우는 시·도지사의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있음
- 제주특별법 제330조(입양에 관한 특례) 중 입양특례법 제20조 제5항은 입양기관의 장이 입양을 원하는 국가나 그 국가의 공인을 받은 입양기관과 입양업무에 관한 협약을 체결할 경우 협약에 포함되어야 할 사항을 조례로 정할 수 있도록 하는 것으로 국외 입양의 경우에 해당이 됨
- 제주특별자치도에는 국내입양기관만 1개소가 있어 국외 입양을 알선하기 위한 협약체결에 포함하는 사항을 별도로 정할 필요가 없음

다. 건강가정지원에 관한 특례

- 가정봉사원 교육 이수 방법, 가정봉사원 지원, 건강가정교육 사무 이양 관련 건강가정기본법 제30조 제2항에 명시된 가정봉사원은 여성가족부의 국가정책에서도 폐지된 사실상 사문화된 규정임
- 동법 제32조 제3항에 대한 건강가정교육(결혼준비교육, 부모교육, 가족윤리교육 등)은 가치관의 변화를 반영하여 가족관계 증진을 위한 포괄적인 가족교육으로 추진되고 있어 조례 제정의 실효성이 없다고 판단이 되었음
- 2020년 여성가족부 업무보고자료에 따르면 건강가정기본법은 가족정책기본법으로 전부 개정될 예정으로 현재 시점에서 특례 조항의 활용은 실효성이 없다고 판단됨

라. 한부모 가족복지에 관한 특례

- 한부모 가족복지 시설의 시설 기준 및 설치 신고 사무 이양은 사업 확대를 전제로 예산이 수반되는 사항으로 활용되지 못하고 있음

(6) 교통정책과

가. 자동차 관리에 관한 특례

- 관련법에 따라 전국 공통적으로 적용되어야 할 사항으로 별도의 조례제정의 실익이 없음

나. 혼잡통행료 부과지역 지정 및 통행료 부과·징수 사무 이양

- 혼잡통행료 부과는 교통유발부담금, 렌터카 총량제, 차고지 증명제 등 시행에도 불구하고 교통 혼잡이 지속될 경우 교통수요관리 최종 단계에서 추진이 필요한 사항임

- 현재 다양한 교통수요관리 정책의 시행결과에 따라 추후 조례 제정 등이 필요함

다. 궤도사업에 관한 특례

- 궤도사업관련 사무와 관련하여 타 지역과 달리 제주특별자치도는 궤도운송시설(삭도시설 포함)이 허가 및 변경 사례가 전무하며, 또한 궤도 운행과 관련한 사항은 궤도 운송법 시행령과 시행규칙에 정한 규정을 활용하여 가능함

라. 자동차운행제한 공고 사무 이양

- 관련법령에 따라 행정절차를 이행하는 사항으로 지역 특성을 고려하는 별도 조례제정의 실익이 없음

마. 자전거 운전자의 인명보호장구 지정이양

- 관련법령에 따라 전국 공통적으로 적용되어야 할 사항으로 지역 특성을 고려하는 별도의 조례제정의 실익이 없음

바. 주차 위반에 대한 특례

- 관련법령에 따라 조치 및 처분해야 하는 사항으로 지역 특성을 고려하는 별도의 조례제정의 실익이 없음

사. 여객자동차 운수사업에 관한 특례

- 관련 법령에 따라 공통된 기준으로 규정을 해야 되는 사항으로 지역 특성을 고려하는 별도의 조례제정의 실익이 없음

(7) 회계과

가. 공유재산 및 물품관리에 관한 특례

- 조달청 고시(제2018-14호)로 물품 내용연수가 정해져 있으므로 물품 정비 계획이 필요한 사례가 존재하지 않으며 공유재산 및 물품관리법 시행령 제 65조 제2항에 따른 ‘행정안전부장관이 정한 정비기준지침’ 및 ‘타시도 정비기준지침’이 존재하지 않음
- 따라서, 행정안전부의 기준없이 도 조례로 정할 경우 혼란이 예상됨

(8) 노인장수복지과

가. 지역봉사지도원의 업무이양

- 관련 사업이 기 시행 중에 있음

(9) 보건건강위생과

가. 정신건강증진에 관한 특례

- 도 내에 지방정신건강복지사업지원단이 설치되어 있지 않으며, 향후 설치 계획이 없음

(10) 친환경 농업정책과

가. 농어촌정비사업 시행자의 선수금 사무 이양

- 현재까지 발생사례가 없으며 향후 수요 발생 가능성도 희박한 것으로 파악이 됨

나. 농어촌관광휴양지 사업 운영계획서 작성 방법 이양

- 준공 후 사업자 신고는 일련의 인·허가 절차의 일부부분으로 관련법에 의거하여 활용이 충분함

다. 농어촌 정비사업을 위한 공유지 무상 양여 사무이양

- 현재까지 발생한 사례가 없으며 향후 수요 발생 가능성도 희박하고 사례발생시 현재 활용중인 공유재산관리조례로 활용 가능함

라. 농지분할에 관한 특례

- 농어촌정비법에 따라 예산을 투입하여 농업생산기반정비사업을 하는 목적은 제주농업 경쟁력을 갖추기 위한 것으로 농지법에서 정하는 분할 최소면적 이하로 분할할 경우 농업경영 목적보다는 농지전용으로 이루어질 가능성이 높아 투기 대상에 노출이 되고 난개발이 우려되므로 농지분할 특례는 삭제하는 것이 필요함
 - 제주특별자치도의 농지면적은 62,686ha('14)에서 59,039ha('19)로 감소하였음

(11) 청년정책담당관

가. 외국교육기관(대학)에 대한 과태료 부과·징수 사무 이양

- 법규정상 대통령, 교육부령을 도 조례로 간주하고 있어 대통령·교육부령 적용으로 가능한 사항을 조례에 일일이 나열할 경우 업무효율성이 저하될 수 있음
- 현재 제주특별자치도 대학설립운영조례에도 국내대학 과태료 규정은 없으며 대통령령을 준용하고 있음
- 도내 외국대학이 없어 적용 대상이 없음

(12) 장애인복지과

가. 장애동료간 대화등 구체적 사업 관련 사무 이양

- 중앙단위 사업으로 조례 제정이 불필요함

- 나. 의지·보조기 제조업소 개설 통지방법 이양
 - 중앙단위 사업으로 조례 제정이 불필요함

- 다. 장애인 의료 등 조치 부담액 징수방법 이양
 - 장애인의료비는 중앙단위 사업으로 조례 제정이 불필요함

- 라. 산후조리도우미 지원기준 및 방법 등 사무이양
 - 제주특별자치도 장애인 가정 임신·출산·양육·지원 조례로 기 시행됨에 따라 조례 제·개정이 불필요함

- 마. 정신요양시설의 폐지·휴지·재개 신고 방법 이양
 - 중앙단위 사업으로 조례 제정이 불필요함

- 바. 정신요양시설 행정조치 세부 기준 이양
 - 중앙단위 사업으로 조례 제정이 불필요함

- 사. 정신재활시설의 폐지·휴지·재개 신고 방법 이양
 - 중앙단위 사업으로 조례 제정이 불필요함

- 아. 편의시설 관련 과태료 부과·징수 사무 이양
 - 중앙단위 사업으로 조례 제정이 불필요함

- 자. 편의시설 개선명령 불이행에 따른 이행강제금 부과 사무 이양
 - 중앙단위 사업으로 조례 제정이 불필요함

차. 설치기준 유지 대상 주요 부분 이양

- 중앙단위 사업으로 조례 제정이 불필요함

카. 설치기준 완화 허용 대상 이양

- 중앙단위 사업으로 조례 제정이 불필요함

타. 편의시설 세부기준 완화 승인 관련 사무 이양

- 중앙단위 사업으로 조례 제정이 불필요함

파. 장애인 안내서비스 등 요청 대상 시설 이양

- 중앙단위 사업으로 조례 제정이 불필요함

하. 편의시설 설치 및 개선 등 조치 명령 방법 이양

- 중앙단위 사업으로 조례 제정이 불필요함

2) 핵심쟁점별 미활용 사유

- 활용이 미흡한 이유는 중앙부처의 후속조치 미흡, 활용여건 미성숙, 전국 공통기준 적용, 일부 특례 실효성 미흡, 적용할 수 있는 발생빈도가 적은 특례, 대체 사업 추진, 전문 인력 부족, 소극적 활용이 필요한 경우 등으로 제시되었음

(1) 중앙정부의 후속조치 미흡

가. 주요내용

- 특별자치도의 제도적 완성을 위한 핵심과제이지만 조세체계 훼손, 타 시도와의 형평성, 제도 관리의 투명성 등을 이유로 중앙정부가 적극적으로

수용하지 못하는 현상이 되풀이 되고 있는 과제임

- 제주특별자치도 입장에서는 문재인 정부 분권정책과 연계하여 자치분권 3대 핵심과제로 선정하여 중앙정부를 대상으로 절충점을 찾기 위한 노력을 강화해 나아가고 있음

나. 항목별 추진상황

국세이양

〈표 4-8〉 국세이양- 단계별 제도개선 추진상황

구분	1단계(2006)	4단계(2009)	6단계(2017)
과제명	국세 및 지방세의 특별자치도세 전환	국세의 자율권 부여	입장행위 등에 대한 개별소비세 이양 특례
핵심내용	국세 및 지방세 전 세목에 대해 특별자치도세화	제주특별세(국세) 신설 및 법인세율 인하	입장행위 및 영업행위 개별소비세로부터 제주도 이양
반영여부	미반영	미반영	미반영

※ 출처: 제주특별자치도(2020). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.49. 재구성

- 소관부처인 기획재정부의 입장은 국세는 전국적으로 세목·세율·통일적 운영이 필요한 국가고유사무로 국세를 특별자치도세로 전환 시 조세체계 혼란, 타 지역과의 형평성, 재정격차 심화 문제를 야기할 수 있다는 것임

□ 권한이양 소요경비 지원

〈표 4-9〉 권한이양 소요경비 지원 추진상황

구분	1~3단계 소요경비 (사무이양 1,705건)	4단계 소요경비 (사무이양 2,134건)
과제	제주 MICE 산업 육성을 위한 시설 확충사업 관광진흥사업(별빛누리 전시관)으로 대체하여 추진 중(총 300억 원)	소요경비 분석 용역결과를 토대로 기재부에 지원 건의 중(매년 94억 원)
반영 여부	대안으로 추진 중	미반영(건의 중)

※ 출처: 제주특별자치도(2020). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.50. 재구성

- 소관부처인 기획재정부의 입장은 제주특별자치도에만 국세징수 인센티브를 균특회계 제주계정으로 지급하고 있어 추가로 이양사무 비용을 지원하는 경우 타 지자체와의 형평성 문제와 균특회계 재원부족 문제가 발생할 우려가 있다는 것임
 - 각 중앙부처 별로 제주로 이체에 대한 사전 동의가 필요하나 중앙부처의 입장에서는 제주를 제외한 타시도 관련 동일업무를 수행하고 있어 실제 업무 축소 없이는 사업비 분리가 어려움
 - 4단계 사무의 경우 비사업 부처(기재부, 법무부, 식약처, 공정거래위원회)도 있어 사업비 신청 상 어려움이 있음

□ 면세특례(관광객 부가세 환급) 확대

〈표 4-10〉 면세특례 확대 단계별 제도개선 추진상황

구분	1단계	2단계	4단계	5단계
과제	도 전역 면세지역화	도 전역 면세지역화 추진	제주자치도 여행객에 대한 부가가치세 환급	관광객 전용 면세특례 구조성 지원
핵심 내용	제주를 관세지역 밖의 외국으로 취급(1국가2체제)	좌등※ 다만, 밀수등관리통제상의 어려움 감안, 사후 환급시스템 검토가능의사 표명	국내외 관광객에 대해 도내 재화/서비스에 대한 부가가치세 환급	도내 재화/서비스에 대한 부가가치세 환급 도 전역 부가세환급제 실현을 위해 특정지역환급제를 조특법에 반영
비고	미반영	미반영	반영	미반영

※ 출처: 제주특별자치도(2020). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.50. 재구성

- 소관부처인 기획재정부는 조세체계 훼손, 과도한 행정비용, 타 지역과의 형평성, 국제관례(해외 사례 부재) 등을 이유로 지속적 반대의견을 제시함
 - 그에 따라 조세특례제한법 개정 등 후속 조치기 이행되지 못하였음
 - 1~3단계 권한이양 소요경비와 부가세 환급금액을 상계 처리하는 방안인 보조금 형식으로 관광 인프라 구축에 투입

(2) 활용여건 미성숙

가. 주요내용

- 대부분 제주의 국제적 교류확대와 글로벌화 된 여건을 전제로 외국인의 정주환경 조성과 관련하여 만들어진 규정들임
- 현재 수준에서는 활용단계에 이르지 못함

〈표 4-11〉 활용여건 미성숙 - 조문별 미활용사유

조문	조문내용	미활용 사유	소관부서
206	외국방송의 재송신	외국인투자기업 유치확대 등과 연계하여 일정 규모의 외국인 정주 인구가 존재하여 수요를 형성해야 조문 활용 가능	공보관
209	외국인자녀전용 어린이집 운영	외국인투자기업 유치 확대 등과 연계하여 일정 규모의 외국인 정주 인구가 존재하여 수요를 형성해야 조문 활용 가능	여성가족청소년과
210	외국인투자기업에 대한 다른 법률의 적용 배제	외국인 투자기업 유치 확대 등과 연계하여 일정규모의 고용기회가 창출되어야 조문 활용 가능	투자유치과
219	외국대학 교육과정 설치 등	외국대학 교육과정에 대한 학생 수요 등 재정 문제 및 실효성 문제	청년정책담당관
220	외국교육기관 설립운영에 관한 특례	외국교육기관 설립 시 학생 수요 등 재정 문제 및 실효성 문제	제주도교육청 국제교육협력과
263	뉴스통신사업 등록에 관한 특례	외국인 정주 인구 등 여건상 외국 뉴스통신사의 지사, 지국 등 설치 여건 미흡	공보관
264	신문 등의 등록에 관한 특례	외국인 정주 인구 등 여건상 외국 신문의 지사 등 설치 여건 미흡	공보관
265	잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 특례	외국인 정주 인구 등 수요처가 부재한 상황에서 활용 곤란	공보관
308	외국인전용약국개설 등에 관한 특례	외국인 정주 인구 등 수요처가 부재한 상황에서 활용 곤란	보건건강위생과
310	외국면허 소지자의 종사인정에 관한 특례	외국의료기관과 외국인전용약국 개설 운영과 연계하여 활용될 사항	보건건강위생과
311	특수의료장비의 설치, 운영 기준 인정에 관한 특례	외국의료기관 개설 운영과 연계하여 활용될 사항	보건건강위생과
312	외국인전용약국 개설자의 표시 의무	외국인전용약국 개설 운영과 연계하여 활용될 사항	보건건강위생과
313	원격의료에 관한 특례	외국의료기관 개설 운영과 연계하여 활용될 사항	보건건강위생과
421 2	도시공원 및 녹지 등에 관한 특례	2040년 공원녹지기본계획 수립절차 이행 활용	산림휴양과
431	궤도에 관한 특례	여론 등 궤도사업에 대한 여건 미성숙	교통정책과

※ 출처: 제주특별자치도(2020). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.51-52. 재구성

(3) 전국 공통기준 적용

가. 주요내용

- 대부분 4단계 제도개선을 통해 법률단위 일괄이양 취지에 따라 장관의 권한을 도지사의 권한으로 하거나 시행령이나 시행규칙에서 정한 사항을 조례로 정할 수 있도록 한 규정과 관련되는 조문들임
- 별도 조례로 제정 시 법률의 수시적 변동에 탄력적 대응력이 떨어지는 점, 국가보조금 정책과 연동되어야 하는 점 등으로 인하여 별도 조례 제정의 필요성을 느끼지 못하고 있는 것으로 조사됨

〈표 4-12〉 전국 공통기준 적용 - 조문별 미활용사유

조문	조문내용	미활용 사유	소관부서
213	유아교육에 관한 특례	별도의 규정 등을 적용하여 활용하여 조례제정 필요성 없음	제주도교육청 학교교육과
278	농지보전부담금 부과 징수에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	친환경농업정책과
283	산림자원의 조성 및 관리에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	산림휴양과
289	수산업에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	수산정책과
290	수산물 품질관리 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	수산정책과
291	어장관리 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	수산정책과
292	수산자원 관리 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	수산정책과
323	사회복지사업에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	복지정책과
329	정신보건에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	보건건강위생과
333	장사 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	노인장수복지과
334	건전가정 지원에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	여성가족청소년과
335	가정폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	여성가족청소년과
336	성폭력의 방지 및 피해자 보호 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	여성가족청소년과

조문	조문내용	미활용 사유	소관부서
337	성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	여성가족청소년과
338	청소년 활동 진흥에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	여성가족청소년과
339	청소년복지 지원에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	여성가족청소년과
340	한부모가족복지에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용	여성가족청소년과

※ 출처: 제주특별자치도(2020). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.53을 재구성

(4) 조문 실효성 미흡

가. 주요내용

- 행정환경 변화(제142조, 광역시설계획), 현실적 여건(제146조, 사업시행예정자 지정), 조문 활용에 따른 번잡성(제198조, 체류지역확대허가), 실질적 적용대상 부존재(제281조, 산지전용제한지역 등의 심의에 관한 특례), 대체 조문 존재(242조, 관광지 등의 조성계획 등에 관한 특례) 등의 사유로 활용이 미흡한 사항임

〈표 4-13〉 조문실효성 미흡 - 조문별 미활용사유

조문	조문내용	미활용 사유	소관부서
146	사업시행예정자 지정	사업시행자의 부지매입 부담을 덜고 신속한 사업추진을 보장하기 위한 제도이나 일부 부지매입시 나머지 지가상승 등으로 제도활용도가 떨어져 특별자치도 시행이후 활용 실적이 없음. 향후에는 현재와 부지매입 여건이 달라질 수 있으므로 존치가 필요함	투자유치과
198	체류지역 확대허가	무사증으로 입국한 외국 관광객이 육지부로 이동하고자 할 경우를 위한 규정이나 신원보증 등 번잡한 체류지역 확대허가 보다는 당초 입국시부터 사증을 받고 입국하는 편이 더 간편하여 조문활용 실익이 별로 없음. 그러나 긴급상황 등 발생시 필요한 조문임	제주출입국외국인청

조문	조문내용	미활용 사유	소관부서
242	관광지 등의 조성계획 등에 관한 특례	관광지와 관광단지는 제242조에 준용의 근거를 둘 필요도 없이 제147조에 따른 개발사업 시행승인제도의 직접 적용대상이므로 본조 적용 필요성이 부재함	투자유치과
280	산지관리에 관한 특례	산지관리법 직접 적용 대상으로 본조 필요성이 부재함	산림휴양과
281	산지전용제한지역 등의 심의에 관한 특례	대상지가 특별법상 절대보전지역이며 보전산지는 한라산 지역으로 500만m ² 이상 보전산지 전용사례 없음	산림휴양과

※ 출처: 제주특별자치도(2020). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.54을 재구성

(5) 적용사례 적음

가. 주요내용

- 현실적 여건, 적은 민원수요로 인하여 활용이 미흡한 사항들임

〈표 4-14〉 적용사례 발생빈도 낮음 - 조문별 미활용 사유

조문	조문내용	미활용 사유	소관부서
153	토지 등의 취득업무 위탁	지역주민정서 및 지가 등을 고려할 때 굳이 토지매입위탁을 하지 않음	투자유치과
154	개발사업지구에서의 공공시설의 귀속 등과 이주대책	개발사업완료 후 공공시설의 귀속은 행정청에 관리상 부담을 안기는 문제 발생	투자유치과
165	국유재산, 공유재산의 임대 및 매각 특례	과학기술단지는 산업입지법을 적용하고 단지형 투자진흥지구에 적용할 수 있으나 단지형투자진흥지구 부존재	회계과
212	남은 재산의 귀속에 관한 특례	사립학교 해산 및 청산종결 사례 없음	청년정책담당관
262	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 특례	영화, 비디오물에 관한 (변경)신고, (변경)등록, 폐업 신고 민원 미발생	문화정책과
419	산업입지 및 개발에 관한 특례	「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 항만관련 산업단지 개발사업이 없으며, 「신항만건설촉진법」에 따라 고시('19.8.2.)된 신항만은 타당성 검토용역('20.4~21.12. 해수부)중으로 활용실적 없음	해운항만과

※ 출처: 제주특별자치도(2020). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.55을 재구성

(6) 대체사업 추진 중

가. 주요내용

- 실질적 기능이나 활용도 차원에서 다른 사업으로 추진하고 있어 활용도가 떨어지는 사항임

〈표 4-15〉 대체사업 추진 중 - 조문별 미활용 사유

조문	조문내용	미활용 사유	소관부서
215	외국인기간제교원 임용의 특례	초중등 교육법에 따라 국가시책사업으로 원어민 보 조교사를 활용하고 있어 특례 활용도가 떨어짐 이를 통해 유사한 사업 효과를 얻을 수 있으므로 굳이 지방비를 투입하여 외국인 기간제교사를 채용 할 실익이 적음	제주도교육청국제 교육협력과
217	국제고등학교의 설립 운영	영어교육도시 국제학교(4개교) 운영	제주도교육청국제 교육협력과

※ 출처: 제주특별자치도(2020). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.55을 재구성

(7) 전문 인력 부족

가. 주요내용

- 물품 등의 안전관리를 위해 조사, 검사, 분석, 평가를 할 수 있는 전문성을 가진 인력이나 기관이 필요한 사항임

〈표 4-16〉 전문인력 부족 - 조문별 미활용 사유

조문	조문내용	미활용 사유	소관부서
445	위해물품 등의 수거, 파기 등의 명령 등에 관한 특례	전문 인력 부족	경제정책과
446	검사와 자료제출 등에 관한 특례	전문 인력 부족	경제정책과

※ 출처: 제주특별자치도(2020). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.55을 재구성

(8) 소극적 활용이 필요한 사항

가. 주요 내용

- 기한 내 민원처리 불가시에 대비한 예비적 규정(제149조, 개발사업시행승인의 처리기간과 만료시 조치)이나 규정을 악용한 부작용이 우려되는 사항(제279조, 농지분할에 관한 특례)임

〈표 4-17〉 소극적 활용이 필요한 사항 - 조문별 미활용 사유

조문	조문내용	미활용 사유	소관부서
149	개발사업시행승인의 처리기간과 만료시 조치	기한내 개발사업승인 처리 시에는 적용 필요성이 없는 사항으로 적극적 활용이 권장되지 않음	투자유치과
279	농지분할에 관한 특례	부작용 우려 토지 쪼개기 등 투기대상으로 악용될 소지가 있음	친환경농업정책과

※ 출처: 제주특별자치도(2020). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.56을 재구성

(9) 향후 활용 검토가 필요한 사항

가. 주요내용

- 중앙부처의 소극적 태도 등을 극복하여 적극적 활용방안 마련이 필요한 경우에 해당됨
- 기존 운영 중인 8개 카지노의 건전하고 투명한 운영을 위한 제도 정비가 완료되기까지는 신규허가는 금지하고 있어 특례가 미활용되는 경우임

〈표 4-18〉 향후 검토가 필요한 사항 - 조문별 미활용 사유

조문	조문내용	미활용 사유	소관부서
41	대규모 개발사업 등에 대한 보고	'18.2.28. "제주특별자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례"의 개정으로 환경영향평가심의위원회 심의전 도의회 소관 상임위에 보고하도록 개정되었음	

조문	조문내용	미활용 사유	소관 부서
158	특별개발우대사업	1991년 제주특별법 제정 당시부터 도입된 조문이나, 적용대상 사업 범위가 지나치게 광범위하고 실질적 인센티브가 미흡하여 다른 정책이나 제도에 비하여 차별점이 없음	
237	국고보조금 인상지원	중앙부처의 소극적인 태도 등을 극복하여 적극적 활용방안 마련이 필요함	
243	외국인투자의 촉진을 위한 관광진흥법 적용 특례	기존 운영 중인 8개 카지노의 건전하고 투명한 운영을 위한 제도 정비가 완료되기까지는 신규허가는 금지하고 있음	
460	국가공기업 협조	소관부서별 협조체계(기획조정실-JDC, 관광국-한국공항공사 제주본부, 한국관광공사 제주지사)를 갖고 있으나 도내 소재 전체 국가공기업에 대해 기능별 협조자원체계를 구축할 필요가 있음	

※ 출처: 제주특별자치도(2020). 제주특별법 조문별 특례활용 성과 사례집. P.56을 재구성

2. 유형별

1) 유형별 미활용

- 전체 미활용 이양권한 775건 가운데 제1유형(일반법 배제 조례 규정) 8건(1%)을 제외하면 제4유형(사무이양: 시행령의 규정을 조례로 정함)이 767건으로 대부분을 차지하고 있으며, 그 외 2유형(일반법 배제 특별법 규정), 3유형(장부의 권한을 도지사의 권한으로), 5유형(제주자치도에만 권한 또는 기관·제도 창설)의 사무는 모두 활용되고 있는 것으로 나타남
 - 제4유형이 대부분을 차지하고 있음
 - 1단계 제도개선에서 미활용된 권한 120건을 유형별로 살펴보면, 1유형이 2건, 4유형이 118건임
 - 2단계 제도개선에서 미활용된 권한 39건을 유형별로 살펴보면, 39건 모두 제4유형으로 나타남
 - 3단계 제도개선에서 미활용된 권한 45건을 유형별로 살펴보면, 45건 모두 제4유형으로 나타남

- 4단계 제도개선에서 미활용된 권한 558건을 유형별로 살펴보면, 558건 모두 제4유형으로 나타남
- 5단계 제도개선에서는 미활용된 권한이 없음
- 6단계 제도개선에서 미활용된 권한 13건을 유형별로 살펴보면, 1유형이 6건, 4유형이 7건임
- 미활용 권한의 대부분이 시행령(대통령령 또는 부령)에서 정한 사항을 제주특별자치도의 조례로 정하는 경우가 대부분으로 나타나고 있음
- 제1유형과 제2유형과 같이 특례를 인정하는 경우에는 기본적으로 제주특별자치도에 대한 자치권을 부여하고 있지만, 전국적 통일성을 무너뜨릴 수 있고 실익이 없는 경우가 많아 권한 행사에 유인이 되지 못함(한국지방행정연구원, 2018)
- 이에 반하여, 장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하는 제3유형과 시행령에서 규정하고 있는 사항을 제주자치도 조례로 규정하는 제4유형의 경우는 보다 실질적으로 자치권 행사를 보장할 수 있음
- 또한, 특별법 규정을 통해서 다른 지역에 없는 권한 또는 기관을 제주특별자치도에만 부여하거나 창설하는 제5유형의 경우도 제주특별자치도의 자율적인 활동을 유인할 수 있음

2) 조례 제정의 필요성 및 시급성

가. 조례 제정의 필요성에 따른 분류의 필요성 및 실익

- 5가지 유형은 크게 도 조례로 정할 수 있도록 한 경우(1유형(일반법에도 불구하고 제주특별자치도 조례로 정하는 경우), 4유형(시행령에서 정한 사항을 제주특별자치도 조례로 정하는 경우): A)와 그 이외의 경우(2유형(일반법에도 불구하고 제주특별법에 규정하는 경우), 3유형(장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하는 경우), 5유형(특별법 규정을 통해 다른 지역에

없는 권한 또는 기관을 제주특별자치도에만 부여하거나 창설하는 경우): B)로 구분해 볼 수 있음

- ‘A 유형’은 제주특별자치도 조례의 정비를 통한 권한이양이며, ‘B 유형’은 제주특별법에 규정된 경우로 실용적인 활용만이 문제가 될 수 있음
- 이양권한 사무의 활용실태에서 알 수 있듯이 미활용 이양권한 중 절대 다수가 ‘A’유형(특히, 4유형(시행령에서 정한 사항을 제주자치도 조례로 규정)에 해당하는 것으로 나타남
- 이러한 이유에서 먼저 미활용 권한 목록으로 확인된 775건의 사무를 ‘조례 제정의 필요성’ 유무에 따라 분류하여 활용/미활용 사무의 구체적인 현황을 보다 정확하게 파악할 수 있음
 - 조례제정의 필요성이 없는 경우는 위임 규정과 동일하거나 위임규정에 맞는 내용이 조례에 반영되어 있거나 도지사의 권한으로 되어 있는 경우를 포함함(제주특별자치도, 2017)
 - 조례제정의 필요성이 있는 경우는 조례로 정할 수 있도록 규정되어 있음에도 조례를 제정하지 않았거나 관련 조례에 해당 내용이 반영되지 않은 경우를 포함함(제주특별자치도, 2017)

나. ‘해당사항 없음’ 사무에 대한 유형별 분류의 필요성 및 실익

- 조례 제정의 필요성이 없는 사무(‘해당사항 없음’)의 경우 이미 조례가 제정된 사무, 조례 위임 규정이 아닌 도지사의 권한으로 되어 있는 사무, 관련 법령이 폐지된 사무 등 조례 제정이 불필요한 이유가 서로 상이하기 때문에 유형별로 구분할 필요가 있음(제주특별자치도, 2017)
 - ‘해당사항 없음’이라는 공통된 카테고리에 포함되어 있지만, 유형별 분류를 통해 구체적으로 어떠한 이유에서 해당 사무들이 조례 제정이 불필요한 사무로 분류된 것인지 이유와 현황을 파악할 수 있을 것임(제주특별자치도, 2017)

다. 조례 제정의 시급성에 따른 분류의 필요성 및 실익

- 분석 대상 사무 중 ‘조례 제정이 필요한 사무’에 해당하는 경우는 조례 제정의 필요성 및 조례로 반영되어야 할 주요 내용을 제시하였음
- 다만, 이 유형에 해당하는 사무들은 757건에 이르고 있어 이를 보다 세부적으로 분류해 볼 필요가 있는데, 이양 권한 활용은 결국 조례 제정의 형태로 이루어질 것이어서 조례 제정의 시급성에 따라 1~3순위로 나누어 다시 분류하였음

라. 이양권한 사무에 대한 분석

이양권한 사무 현황

- 6단계 제도개선까지 이양된 5,240건의 사무목록에 대한 특별법 및 관련 법령 등을 다시 분석하고, 조례제정의 필요성 및 조례요지 등을 고려해 이를 조례 제정의 필요성 유무, 조례 제정의 시급성 정도에 따라 세부적으로 분류하였으며 그 현황은 다음과 같음

〈표 4-19〉 유형 및 시급성에 따른 이양권한 활용/미활용 사무

구분	유형/시급성	이양권한 활용사무	이양권한 미활용사무
조례 제정 불필요 (유형별 현황)	1유형	108	8
	2유형	203	0
	3유형	1,578	0
	4유형	1,730	0
	5유형	846	0
조례 제정 필요 (시급성별 현황)	1순위		222
	2순위		80
	3순위		465
계		4,465	775

- 5,240건의 분석 대상 사무 중 2020년 11월 기준으로 이미 활용 중인 사무는 4,465건임
- 이양권한을 미활용하고 있는 사무 775건 중 8건은 조례 제정이 불필요한 경우에 해당되고 유형으로는 1유형에 속함
 - 1유형은 이미 관련 조례가 제정되었기 때문에 별도의 조례 제정 필요성이 없는 사무에 해당함

□ 이양권한 활용 사무 분석

- 이양권한을 활용하고 있는 4,465건은 조례제정에 있어서 ‘해당사항 없음’ 유형에 포함됨
- 1유형에 속한 108건은 이미 관련 조례가 제정되었기 때문에 추가적인 조례 제정의 필요성은 없는 사무임
 - 2유형에 속한 203건은 조례 위임 규정이 아닌 특별법에 규정한 사무들임 즉 관련 규정에서는 도 조례로 위임한 것이 아니라 특별법에 규정된 사무이기 때문에 별도의 조례 제정이 필요 없는 사무들임
- 3유형에 속한 1,578건은 장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정한 사무이기 때문에 별도의 조례 제정이 필요 없는 사무들임
- 4유형에 속한 1,730건은 시행령에 정한 사항을 제주자치도 조례로 이미 정한 사무이기 때문에 별도의 조례 제정이 필요없는 사무들임
- 5유형에 속한 846건은 특별법 규정을 통해 제주특별자치도에만 부여된 사무로 별도의 조례 제정이 필요 없는 사무들임

□ 이양권한 미활용 사무 분석

- 이양권한 미활용 사무 중 조례제정이 필요한 775건의 사무에 대해서는 조례제정의 필요성이 있는 미활용 사무에 해당함

- 이들 사무는 4유형으로서 대부분이 전국공통사무로서의 성격이 강하거나, 위임규정의 활용으로 문제가 없어 조례가 제정되지 않는 경우에 속함
- 그러나 제주특별법의 자치분권 취지를 제대로 살리고 위임권한을 활용하기 위해서는 이양권한에 대한 조례를 적극적으로 제정 및 활용할 필요가 있음
- 만약 전국공통기준에 의한 사유로 조례를 제정하지 않는다면 중앙정부로서는 제주도가 자치분권의 선도지역으로서 책임을 다하지 않는다고 판단할 여지가 있으므로, 현 시점에서 조례 제정이 실익이 없더라도 위임받은 권한에 대해 장기적으로는 조례를 제정할 필요가 있음
- 또한 제주자치도의 책무를 규정한 제주특별법 제5조 제2항에 따르면 “제주자치도는 이 법에서 조례로 정하도록 하거나 정할 수 있도록 한 사항에 대하여 이 법의 취지에 맞게 제주특별자치도 조례(이하 "도조례"라 한다)를 제정·개정하거나 폐지하는 조치를 하여야 한다.”고 명시하고 있음
- 이는 제주특별법의 목적 및 취지인 “제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화와 국제적 기준의 적용 및 환경자원의 관리 등을 통하여 경제와 환경이 조화를 이루는 환경친화적인 국제자유도시를 조성함으로써 국민의 복리증진과 국가발전에 이바지함”을 실현하기 위한 제주자치도의 책무로 볼 수 있음
- 따라서 제주특별법의 목적 및 취지, 동법 제5조 제2항의 입법 내용인 제주특별자치도의 책무 등을 종합적으로 고려할 때, 제도개선을 통해 권한을 이양받은 사무에 대해서는 적극적으로 조례를 제정해 사무를 활용할 필요가 있음

□ 조례 제정의 시급성에 따른 분석

- 지금까지 논의한 제주 자치분권의 취지를 고려할 때, 미활용된 사무 중 조례 제정의 필요성이 있는 775건의 사무에 대해 일괄적인 조례 제정이 어렵다면 우선순위를 고려해 추진하는 방안을 고려할 수 있음
- 본 연구는 조례 제정에 대한 시급성 기준을 기존에 제주특별법 이양권한의 활용방안을 연구한 선행연구를 참고하여 3가지 순서로 분류하였음(제주특별자치도, 2017)
 - 1순위: 고유의 지방자치 관련 사무(제주특별자치도의 행정조직관련 사무, 지방세 등 세입·세출에 관련된 사무, 주민복지 증진에 관한 사무, 지역 산업진흥에 관한 사무 등) 및 핵심산업(관광, 의료, 첨단산업, 청정 1차 산업) 관련 사무
 - 2순위: 교육, 체육, 문화, 예술에 관한 사무
 - 3순위: 기타 사무
- 이와 같은 시급성 기준은 제주특별법의 목적 및 취지 등을 고려한 것이며 3순위에 해당하는 기타 사무란 사무의 특성상 전국으로 동일한 기준을 유지할 필요성이 높거나 기존 법령을 준용함으로써 사무 처리가 가능한 경우에 해당함
- 조례 제정의 시급성을 기준으로 미활용 사무를 분류하면 1순위 222건, 2순위 80건, 3순위 465건이며 이들을 제주특별법 구성에 따라 분류하면 다음과 같음

〈표 4-20〉 시급성을 기준으로 미활용 사무 분류

제주특별법	조문	우선순위		
		1	2	3
제8장 자치재정	120-130	25		
제9장 감사위원회	131-139			
제3편 국제자유도시의 개발 및 기반 조성	140-237			
제1장 국제자유도시의 개발에 관한 계획	140-196			
제1절 개발에 관한 계획의 수립	140-144			
제2절 개발사업의 시행	145-165			
제3절 제주국제자유도시 개발센터	166-196			
제2장 외국인의 자유왕래 및 정주환경 조성	197-210			
제3장 교육환경의 조성	211-234	8	8	2
제1절 각급 교육기관의 설립·운영	211-220	8	8	2
제2절 영어교육도시의 조성	221-234			
제4장 세계평화의 섬 지정	235-237			
제4편 산업발전 및 자치분권 강화	238-457			
제1장 관광 및 문화의 진흥	238-266		35	
제1절 관광의 진흥	238-256			
제2절 문화의 진흥	257-266		35	
제2장 농업·임업·축산업·수산업 및 식품산업의 진흥	267-294	34	2	136
제3장 지식경제산업의 진흥	295-305			23
제4장 의료·보건복지 및 보훈의 증진	306-350	81	34	
제1절 의료서비스의 증진	306-319		17	
제2절 보건복지의 향상	320-340	81	17	
제3절 보훈의 증진	341-350			
제5장 환경의 보전	351-394	4	1	188
제1절 자연환경의 관리·보전	351-376	4	1	188
제2절 지하수 보전·관리 등	377-394			
제6장 고용 및 노동서비스 증진	395-405			2
제7장 토지의 이용 및 교통·항만 등의 개선	406-443	70		104
제1절 국토의 계획 및 이용	406-426	66		35
제2절 교통	427-435	3		69
제3절 항만 등	436-443	1		
제8장 소비자보호 및 소방·안전의 강화	444-457			9
제1절 소비자 보호 등	444-452			9
제2절 소방·안전의 강화	453-457			

주) 2020. 11. 10일 기준

참고) 조례 제정의 필요성이 있는 미활용 사무가 존재하는 법령만 작성함

제5장

국외 분권 모델 사례 분석

제1절 영국의 자치권 및 지방이양사무 관리 체계

제2절 미국의 자치권 및 지방이양사무 관리 체계

제3절 프랑스의 자치권 및 지방이양사무 관리 체계

제5장 국외 분권 모델 사례 분석

KRILA

제1절 영국의 자치권 및 지방이양사무 관리체계

1. 자치입법권 체계

1) 영국의 입법체계: 공통법(UK Laws)과 개별법

- 영국은 역사성과 문화적 특성에 따라서 크게 4개 지역으로 구분됨
 - 즉, 잉글랜드와 웨일즈(England and Wales), 스코틀랜드(Scotland), 북아일랜드(Northern Ireland)로 나뉨
- 이 구분에 따라 영국 전역(United Kingdom)에 공통으로 적용되는 영국 법(United Kingdom law, UK law)으로서 공통법(common law)이 있으며, 잉글랜드와 웨일즈에 적용되는 법, 스코틀랜드와 북아일랜드에 별도로 적용되는 각 지역별 고유의 법체계가 있음

2) 영국의 지방정부법(local government acts) 체계

- 영국 국회는 공통법으로 지방정부법(local government acts)을 제정함
 - 지방정부의 사무수행을 위하여 일반적으로 사무배분 내용을 포함한 <지방정부법>을 수시로 개정하여 지방정부간 사무배분, 지방행정사무를 수행하게 하고 있음
- 영국 국회는 지방정부로 하여금 사무배분 등을 통해서 각 분야별 사무를 이행하도록 하여 기본이 되는 공통법을 국회 법률로 제정하여 수행하도록 함
 - 또한 국회가 제정한 개별 법률(acts)들에 의해서 지방정부별로 사무수행 범위와 권한 등을 규정하기도 함
 - 주민보건의료법(community care Act), 교육법(Education Act), 무거주

자법(homeless persons Act) 등의 국회 제정법률로 관련 사무를 지방정부로 하여금 수행하도록 명시하고 사무권한도 배분함

- 한편, 지역별로는 공통법 이외에도 특별법으로 지방정부로 하여금 지역에 맞는 사무권한을 행사하도록 함
 - 런던대도시법(Greater London Authority Act), 웨일즈 지역정부법(Welsh government act) 등은 잉글랜드 지역에서 적용되고 있음

3) 스코틀랜드 지역특별법(Scotland Government Act, 1998)

- 스코틀랜드 지역정부는 영국 전역에 적용되는 공통법으로서 지방정부법(Local government Scotland Act, 1973)에 적용을 받으면서, 동시에 스코틀랜드 지역정부에만 적용되는 법률인 스코틀랜드 지역특별법을 가지고 있음
 - 영국 국회는 1998년 스코틀랜드 지역에만 적용되는 스코틀랜드 지역정부법률(Scotland government act)을 제정하였음
- 이 법률에 근거하여 영국 국회는 1999년부터 스코틀랜드 지역정부에 적용하는 국회 법률을 제정할 경우에는 반드시 스코틀랜드 지역국회(Scottish Parliament)의 동의를 얻도록 하였음
 - 스코틀랜드 지역정부법률에 근거하여 스코틀랜드 국회(Scottish Parliament)는 스코틀랜드에만 적용되는 지역법률(Act of the Scottish Parliament, ASP)들을 제정함
 - 이에 스코틀랜드 지역에 소재한 지방정부들은 이 스코틀랜드 지역법률(ASP)와 영국 국회가 제정한 공통법(Westminster Acts)에 근거하여 지방정부 조례를 제정하고 사무권한을 수행하게 됨
- 스코틀랜드 지역정부, 런던대도시 지역정부 등은 별도의 특별법에 근거하여 지역정부 조직, 인사, 자치입법권 등을 행사함

2. 지방정부별 이양협의(Devolution Deals)에 의한 수행체계

1) 지방정부의 사무배분 수행체계

- 영국은 지방정부별 개별 이양협의를 의하여 다양한 사무배분을 수행하고 있음
- 영국 지방정부들은 국회가 제정한 지방정부법과 개별법 등에 근거하여 사무권한을 행사함
 - 기본적으로는 1972년 지방정부법에 근거하며, 지속적으로 매년 지방정부법과 개별법 등을 제·개정하면서 지방정부간 사무배분을 수행함
 - 2020년 현재의 사무배분 현황을 유니터리 통합기초정부, 카운티, 디스트릭트 기초정부, 메트로폴리탄 디스트릭트, 런던 버러(자치구), 런던대도시별 운영체계는 다음과 같음

〈표 5-1〉 영국 지방정부 사무배분 현황(2020)

사무 분야	유니터리 통합 기초정부	카운티	디스트릭트 기초정부	메트로폴리탄 디스트릭트	런던 버러(자치구)	런던 대도시
교육	◆	◆		◆	◆	
도로	◆	◆		◆	◆	◆
교통계획	◆	◆		◆	◆	◆
공공교통	◆	◆				◆
사회복지	◆	◆		◆	◆	
주택	◆		◆	◆	◆	
도서관	◆	◆		◆	◆	
레크레이션	◆		◆	◆	◆	
환경/보건	◆		◆	◆	◆	
쓰레기 수집	◆		◆	◆	◆	

사무 분야	유니터리 통합 기초정부	카운티	디스트릭트 기초정부	메트로폴리탄 디스트릭트	런던 버러 (자치구)	런던 대도시
쓰레기 처리	◆	◆		◆	◆	
계획 집행	◆		◆	◆	◆	
전략기획	◆	◆		◆	◆	◆
지방세 징수	◆		◆	◆	◆	

※출처: <https://lgiu.org/local-government-facts-and-figures-england/>(2020년 12월)

- 중앙-지방정부 간 이양협약(devolution deals)에 근거하여 사무권한을 수행하고 있음
 - 각 지방정부는 중앙정부와의 사무이양에 관한 합의를 거쳐 사무권한을 이양받아 수행하고 있음
- 지방정부는 중앙정부와 개별적인 협상(individual deals)으로 사무수행 범위를 결정하고 있음
 - 이것은 지방정부 지역마다 규모와 범위가 다르다는 점을 인정하는 것이며, 법적으로 인정하고 있는 사무수행 권한보다 더 많은 사무권한 행사가 가능함⁶⁾
 - 예를 들면, 맨체스터 대도시는 2017년 지역경찰권의 책임과 권한행사를 합의하였음
 - 연합시장이 없는 지역에서는 지역기업협의회들(Local Enterprise Partnerships)이 주관하고 있는 사무영역으로 지역기업 활성화(development of Local Industrial Strategies) 등도 있음⁷⁾

6) <https://www.centreforcities.org/publication/everything-need-know-metro-mayors/#whatis>

7) Local Enterprise Partnerships are business-led boards including educational institutions and local authorities that set economic strategy and allocate funding

□ 영국 국회/중앙정부와 스코틀랜드 지역정부간 (신사)협약관계

- 영국 중앙정부와 국회는 여전히 의회우월주의에 의한 입법권을 행사하고 있으며 언제나 국회는 제정 법률로 기존 체제를 변화시킬 수 있음
- 뿐만 아니라 스코틀랜드 지역의회에서 제정된 법률안의 경우에도 여왕의 승인을 얻어야 발효가 됨
- 영국 국회는 소웰협약(Sewel Convention)을 통하여 스코틀랜드의 자치권을 최대한 보장하고 있음
 - 소웰협약은 영국 국회가 스코틀랜드 지역의회에 이양된 정치·행정권한을 침해하는 법률 제정을 하지 않겠다는 약속이며, 스코틀랜드 지역정부의 권한을 침해하는 법률을 제정하게 될 경우 반드시 스코틀랜드 지역의회와의 동의를 받도록 규정한 협약임(한국지방행정연구원, 2016)
- 정부 간 행·재정 이양의 경우에는 영국 중앙정부와 스코틀랜드 지역정부간 동의협정(Concordat)을 거친 후에 정부 간 이양절차를 추진하고 있음

2) 런던대도시(Greater London Authority)의 특별법률(GLA Act)에 근거한 사무수행체계

- 런던시민투표를 토대로 런던대도시법(GLA Act)이 발의되었고, 33개의 자치구를 대표한 도로, 교통, 지역개발 등 7대 광역적 기능을 수행하는 지역정부로 런던대도시(Greater London Authority)가 2000년 7월 출범하였음
- 런던대도시법(GLA Act)은 매년 부분개정을 거치고 있으며 가장 최근은 2020년 10월 부분개정임
- 런던대도시법은 총 12편(parts)과 부록(schedules)으로 약 700여 쪽으로 구성되어 있으며, 구성 목차를 보면 제1편은 런던대도시의 기관구성 형태(직선시장, 런던대도시의회 25명의 의원, 11명 대선거구, 14명 소선거구)와 런던시장과 의회의원 선출방식 등을 규정하였고, 2편에서는 런던대도시

의 기본적인 사무권한 범위와 절차를 규정하였음

- 이어서 제4편에서 보다 구체적으로 런던대도시가 사무권한으로 이양받은 교통, 지역개발, 환경보호, 전략기획 등 주요 7대 분야별로 세부적인 수행 방법과 절차, 범위 등을 규정하고 있음

〈그림 5-1〉 런던대도시법(GLA Act) 제2~4편 사무수행 절차와 세부규정

<p style="text-align: center;">PART II GENERAL FUNCTIONS AND PROCEDURE <i>The general and subsidiary powers of the Authority</i></p> <p>30. The general power of the Authority. 31. Limits of the general power. 32. Consultation. 33. Equality of opportunity. 34. Subsidiary powers of the Authority.</p> <p style="text-align: center;"><i>Exercise of functions: general principles</i></p> <p>35. Authority functions to be exercisable by Mayor, Assembly or both. 36. Standing orders of the Authority. 37. Discharge during vacancy or temporary incapacity of Mayor.</p> <p style="text-align: center;"><i>Functions exercisable by the Mayor</i></p> <p>38. Delegation. 39. Exercise of functions by joint committees. 40. Contracting out.</p> <p style="text-align: center;"><i>The Mayor's strategies</i></p> <p>41. General duties of the Mayor in relation to his strategies. 42. Consultation. 43. Publicity and availability of strategies. 44. Directions by the Secretary of State.</p>	<p style="text-align: center;">PART IV TRANSPORT CHAPTER I TRANSPORT FUNCTIONS OF THE AUTHORITY <i>The general transport duty</i></p> <p>141. General transport duty.</p> <p style="text-align: center;"><i>The transport strategy</i></p> <p>142. The Mayor's transport strategy. 143. Directions by the Secretary of State. 144. Duties of London borough councils etc.</p> <p style="text-align: center;"><i>Local implementation plans</i></p> <p>145. Preparation of the plan. 146. Approval of plans by the Mayor. 147. Power of the Mayor to prepare a plan. 148. Revision. 149. Procedure for revision. 150. Power of the Mayor to prepare a revised plan. 151. Implementation by a London borough council. 152. Implementation by the Mayor. 153. Directions by the Mayor.</p>
--	---

3) 스코틀랜드 지역정부법(Scotland Act)에 의한 사무수행체계

- 정치적 분권에 따른 사무권한의 새로운 운영체계라고 할 수 있음
 - 영국 국회가 여러 지역정부에 대하여 법적 근거(Scotland Act 1998, Wales Act 1998)를 마련하여 국가사무와 지역정부 사무에 대한 사무배분 관계를 규정하였음(한국지방행정연구원, 2016)
- 스코틀랜드법도 제1~6편까지 구성되어 있고, 지역정부의 기관구성을 1편으로 해서, 인사권, 행정기능 수행 및 지방세와 재정운영 방안 등도 규정하고 있음

〈그림 5-2〉 스코틀랜드 지역정부법(Scotland Act) 구성 체계

<p>Part I The Scottish Parliament</p> <p><i>The Scottish Parliament</i></p> <p>1. The Scottish Parliament</p> <p><i>General elections</i></p> <p>2. Ordinary general elections</p> <p>3. Extraordinary general elections</p> <p>4. Calculating time for meeting of the Parliament</p> <p>5. Candidates</p> <p>6. Poll for regional members</p> <p>7. Calculation of regional figures</p> <p>8. Allocation of seats to regional members</p> <p><i>Vacancies</i></p> <p>9. Constituency vacancies</p> <p>10. Regional vacancies</p> <p><i>Franchise and conduct of elections</i></p> <p>11. Electors</p> <p>12. Power to make provision about elections</p> <p><i>Duration of membership</i></p> <p>13. Term of office of members</p> <p>14. Resignation of members</p> <p><i>Disqualification</i></p> <p>15. Disqualification from membership of the Parliament</p> <p>16. Exceptions and relief from disqualification</p> <p>17. Effect of disqualification</p> <p>18. Judicial proceedings as to disqualification</p>	<p>Part II The Scottish Administration</p> <p>Part III Financial Provisions</p> <p>Part IV The tax-varying power</p> <p>Part V Miscellaneous and general</p> <p>Part VI Supplementary</p> <p>SCHEDULES</p> <p>SCHEDULE 1 Constituencies, regions and regional members</p> <p>SCHEDULE 2 Scottish Parliamentary Corporate Body</p> <p>SCHEDULE 3 Standing orders – further provision</p> <p>SCHEDULE 4 Enactments etc. protected from modification</p> <p>SCHEDULE 5 Reserved matters</p> <p>SCHEDULE 6 Devolution issues</p> <p>SCHEDULE 7 Procedure for subordinate legislation</p> <p>SCHEDULE 8 Modifications of enactments</p> <p>SCHEDULE 9 Repeals</p>
---	---

- 1998년 스코틀랜드법에서 국가사무와 지역정부사무를 구분한 법체계는 다음과 같음(한국지방행정연구원, 2016)
 - 스코틀랜드 지역의회는 법적 권한 범위를 명기하지 않은 대신, 영국 국회 입법권으로 유보되어 있는 국가 권한을 명기하였음(1998년 스코틀랜드법 Schedule 5)
 - 스코틀랜드 지역의회가 임의로 자치법을 제정하여 결정 및 수정할 수 없는 사무분야에 대해서 규정하였음(1998년 스코틀랜드법 Schedule 4)
 - 이들 사무는 일종의 국회의 법률제정권(법률유보)에 속하는 사무들임
- 새로운 중앙-지방정부(스코틀랜드 지역정부)간 사무구분 및 사무배분 체계는 다음과 같음(한국지방행정연구원, 2016)
 - 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 법령 제정권)
- ④ 스코틀랜드 지역의회 개정법령 대상에서 제외된 권한의 예외규정(국회유보 예외사무로 스코틀랜드 자치사무로 입법이 가능한 사무)
- ⑤ 스코틀랜드 지역의회 사무입법권(스코틀랜드 자치사무)

3. 시사점

- 영국 런던대도시법은 제주특별자치도 특별법의 성격과 유사한 일종의 특별법으로 운영하고 있음
- 영국 런던대도시법은 국회로부터 부여받은 사무수행 권한과 관련하여 보다 세부적으로 수행범위, 절차, 수행방식 등을 규정하고 있음
 - 제주특별법 개정 시 런던대도시법과 유사한 법체계로 벤치마킹이 가능하고, 사무 관리도 자치적으로 가능할 것임
 - 제주특별자치도 특별법의 체계와 사무수행 절차 등을 보다 자율적으로 수행할 수 있도록 제도화 방안 강구가 필요함
- 스코틀랜드법에 근거한 스코틀랜드 지역정부의 자치입법권은 문화, 교육, 체육, 지방세율 탄력적 적용(국세의 10% 범위) 등 그 고유의 자치입법권 영역을 법률로 보장받고 있음
- 스코틀랜드 지역정부의 유럽의회에서의 대표권을 유지하고 있는 경우이므로 부분적인 외교권도 행사하고 있음
- 스코틀랜드 지역의회는 독자적인 행정 및 사법체제를 유지하고 있다는 측면에서 자율성을 확보하고 있음

- 스코틀랜드 지역의회는 대표적으로 자율적인 사법제도를 구성할 권한도 보유하고 있음
- 영국 국회에 유보된 권한 중 일부는 스코틀랜드 정부에 위임하여 집행하도록 할 수 있음

제2절 미국의 자치권 및 지방이양사무 관리체계

1. 자치입법권 체계

□ 뉴욕주 지방정부의 법적 근거와 체계

- 뉴욕주 헌법에서 보장하고 있는 지방정부의 자치입법권은 지방자치 기본 조항인 주 헌법 제9조 홈룰 조항(home rule, Article IX entitled "Local Government")과 제8조 지방재정 조항(finance, Article VIII)임
- 뉴욕주 헌법 제9조는 지방정부의 자치권과 관련한 조항으로서 이 헌법 조항을 근거로 지방정부에 자치입법권과 사무수행을 위한 자치행정 및 자치재정 등 집행권한을 부여하고 있음
 - 뉴욕주 헌법 제8조는 지방정부의 조세권 및 기채발행권 등 자율적 재정확보를 규정함
- 뉴욕주 헌법이 인정한 지방정부 고유의 자치권은 다음과 같음
 - ①지방정부는 주민이 직접 선출한 입법기관을 가짐
 - ②주 헌법에서 정한 규정이 아니면, 지방정부는 선출직 또는 임명직 지방정부공무원을 자율적으로 설치, 관리함
 - ③지방정부가 공용 목적으로 사용할 수 있도록 지방정부 소유의 고유한 개별자산을 보유할 수 있음
 - ④지방정부가 자체적으로 제공한 공공서비스에 대해서는 자율적으로 사용자 징수를 통해서 자원 확보를 보장함
- 뉴욕주 헌법에서 명시한 지방정부는 공법인 지위의 지방정부(municipal corporations)라고 하고, 그 유형은 시(Cities), 타운(towns), 빌리지(villages) 등임
 - 2020년 기준으로 뉴욕주 관할행정구역에는 62개 카운티정부, 932개 타운정부, 550개 빌리지 지방정부, 62개 시정부, 10개 인디언보호구역 등

3,400개 지방정부가 있고, 4,200개 세수징수 관할구역(taxing jurisdictions)이 지정되어 있음

- 뉴욕주 헌법상 지방정부 자치권을 세부적으로 규정하기 위해서 뉴욕주의회는 1964년 지방(자치)정부 통치법(Municipal Home Rule Law, 홈룰법)을 제정하였음
- 뉴욕주 지방정부에 부여된 자치기본권(a local government bill of rights)은 주헌법 제9조에 근거하여 지방정부 자치권을 세부 규정한 ‘홈룰법’을 제정 운영함
 - 이 법은 주헌법 제9조 홈룰조항을 재확인하고, 지방정부에 대한 자치입법 과정과 입법권 등을 부여함
 - “지방(자치)정부의 집행부서를 창설·폐지할 수 있으며, 지방정부 입법기구 구성원 및 구성방법을 결정할 수 있음; 지방정부는 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세의 수입의 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정할 수 있음. 지방정부는 관할 행정영역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장하고 사업허가권 및 거주관련허가권 등을 결정할 수 있음” (Section 10 of the Municipal Home Rule Law, 지방정부통치법 제6조 제10항)
- 뉴욕주 헌법 제9조 홈룰로 명문화된 지방정부 자치권은 지방정부 자치입법 제정권, 주 의회의 지방정부 창설 및 조직구성에 관한 법률제정 의무, 지방정부의 재산, 사무, 통치권 등에 관하여 주 의회가 특별법으로 입법할 수 있는 주 의회 법률제정권에 관한 제한 규정으로 이루어짐
 - 지방정부 자치입법 제정권(local government’s power to adopt local laws)
 - 주의회의 지방정부 창설 및 조직구성에 관한 법률제정 의무(the duty of the State Legislature to provide for the creation and organization of local governments)

- 지방정부의 자치입법 등 관련법 제정의무(the duty of the Legislature to enact a statute of local governments)
- 지방정부의 재산, 사무, 통치권 등에 관하여 주의회가 특별법으로 입법할 수 있는 주의회 법률제정권에 관한 제한(규정)(restrictions upon the power of the Legislature to act by special legislation in relation to the property, affairs or government of a local government)

□ 뉴욕시의 자치입법권 구축

- 뉴욕시는 1831년 새 시정부헌법(charter)을 의결하고 시청, 의회 등도 확정함
 - 뉴욕주헌법 제9조 근거: “뉴욕주헌법 제9조의 홈룰조항과 제8조의 지방재정에 관한 자치권 보장” 또한 뉴욕주의 관할행정권에 속하고 있는 모든 지방정부는 주헌법과 주법률(special act of the State Legislature)에 근거하여 설립, 활동한다고 규정하였음
 - 주헌법 조항을 통해 지방정부의 홈룰 권한을 인정함으로써, 홈룰에 따른 다양한 자치권 행사와 자율적인 기관구성 가능성을 확보함
- 뉴욕시는 뉴욕주 의회 법률인 홈룰법에 근거하여 뉴욕시헌법(charter)을 제정하였고, 이에 대해서 시민투표로 승인을 받음
 - 뉴욕주 헌법과 주 홈룰법(Section 10)에 근거를 둔 뉴욕시정부의 자치권은 뉴욕시 의회구성 결정 및 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세의 수입의 결정, 징수권 등의 자치입법권, 자치행·재정권 등을 폭넓게 인정하는 법의 보장을 받음

□ 뉴욕시 자치조직권 등 기관구성 권한

- 뉴욕시 자치조직권 등 기관구성 권한은, 뉴욕시헌법(charter)과 함께 지방정부홈룰법(Municipal Home Rule Law) 제10항에 근거하여 “지방(자치)정부의 집행기관들을 창설·폐지할 수 있으며, 지방정부의 입법기구 구성원 및 구성방법을 결정”할 수 있음

- 뉴욕시(New York City charter 제21조 이하)는 시민직선시장, 시민대변인(public advocate, 옴부즈만)과 5개 준자치구인 버로우(Borough) 대표 등을 직접 선출함
- 뉴욕시장은 시민직선으로 선출되며, 행정기관의 총수(대표자)로써 집행기관 고위공무원을 포함한 인사권을 행사함(뉴욕시헌법, 제6조)⁸⁾
- 뉴욕시의회는 전 구역을 51개 의원선거구로 구분하여 여기에서 선출된 51명 시의원으로 구성하고, 시의원들은 각 의원선거구(council district)를 대표하는 지방의원이 됨(뉴욕시헌법 제24조)⁹⁾

□ 뉴욕시의 자치행정권 규정 및 범위

- 뉴욕시장의 정책수립 집행권을 규정한 시 헌법 제8조는 시장의 자치행정권을 다음과 같이 규정하고 있음
 - “법률에 다르게 규정된 것을 제외하고는, 시 헌법에 근거하여 시 집행부에 부여된 모든 권한을 수행하는(자치사무의 수행) 시장은 시 집행부 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”고 규정하고 있음(시헌법 제8조: 시장의 정책수립집행권, General powers)
- 뉴욕시의 자치사무 권한과 재정권 범위는 뉴욕시헌법에 지방정부가 수행해야 할 흐름 조항으로 포함하였고, 그것이 지방정부의 자치사무 권한의 범위를 규정함

8) 뉴욕시정부 차터(지방정부헌법), 제6조: chief executive officer of the city: a. The mayor shall appoint heads of administrations, departments, all commissioners and all other officers.

9) 부르클린 16, 퀸즈 14, 맨하탄 10, 브롱스 8, 스테튼아일랜드 3명 등. 한편 시의회의장(Speaker)은 시의회 다수당인 민주당 대표는 다수당 대표(Majority Leader), 소수당인 공화당 대표는 소수당 대표(Minority Leader)라고 한다.

- 뉴욕주정부의 홈룰법(Municipal Home Rule Law) Section 10 조항에 서도 뉴욕시의 기관구성 조직 및 운영에 대한 자치 조직권 뿐만 아니라 입 법기관 구성 및 조세징수권 등을 인정함
- 이것은 뉴욕주헌법 제8조에서 이미 지방정부의 조세권 및 기채발행권 등 자율적 재정보호를 보장하는 사항을 규정하였기 때문임
- 뉴욕시정부 계획권은 기본적으로 토지이용결정권(land use decision)으로 시정부의회와 시정부계획위원회(City Planning Commission)가 수립 집행 권을 행사함(뉴욕시헌법, 제8장 도시계획, 제191조~제205조)

2. 지방정부헌법(City Charter)에 기초한 자치사무 수행체계

- 미국 지방정부는 대부분 차터시티(charter city), 즉 자치헌법에 기초하여 사무를 수행하고 있음
 - 차터시(charter city)는¹⁰⁾ 도시 등 지방정부가 스스로의 헌법문서(city's own charter document)인 차터(지방정부헌법)를 통해서 정부운영체제 (governing system)를 규정한 도시정부를 의미함
- Charter(도시정부 헌법)는 주정부 법률, 지역정부 법률, 국가 법률 등과는 다른 것으로, 도시정부의 시민들이 자율적으로 제정하여 시민투표로 승인 확정된 공식문서임
- Charter는 주 의회가 제정하여 부여할 수도 있으며 이 경우에는 주정부의 법률(state law)로 제정하기도 하기 때문에 일반법 도시정부(General Law City)라고 함

10) <https://communitysolutionsmn.wordpress.com/2011/07/13/what-is-a-charter-city/> (2020년 12월 검색).

〈그림 5-3〉 미국 전국시민연합(National Civic League)의 차터 모델

Table of Contents			
SUMMARY OF MODEL CITY CHARTER.	i	Section 5.04 Budget.	28
A MODEL FOR THE 21 ST CENTURY.	ii	Section 5.05 City Council Action on Budget	29
MODEL BUILDING: A CONTINUING PROCESS	iii	Section 5.06 Appropriation and Revenue Ordinances	30
PREAMBLE	1	Section 5.07 Amendments After Adoption	31
Article I – POWERS OF THE CITY	2	Section 5.08 Administration & Fiduciary Oversight of the Budget	32
Section 1.01 Powers of the City	2	Section 5.09 Capital Program	33
Section 1.02 Construction	3	Section 5.10 City Council Action on Capital Program	33
Section 1.03 Intergovernmental Relations	4	Section 5.11 Independent Audit	34
Article II – CITY COUNCIL	5	Section 5.12 Public Records	35
Section 2.01 General Powers and Duties	5	Article VI – ELECTIONS	35
Section 2.02 Eligibility, Terms, and Composition	6	Section 6.01 City Elections	36
Section 2.03 Mayor	9	Section 6.02 Council Districts: Adjustment of Districts (for use with Alternatives II, III and IV of § 6.03)	38
Section 2.04 Compensation; Expenses	12	Section 6.03 Methods of Electing Council Members	41
Section 2.05 Prohibitions	12	Section 6.04 Initiative, Citizen Referendum, and Recall	43
Section 2.06 Vacancies; Forfeiture of Office; Filling Vacancies	13	Article VII – GENERAL PROVISIONS	48
Section 2.07 Judge of Qualifications	14	Section 7.01 Conflicts of Interest; Board of Ethics	48
Section 2.08 City Clerk	14	Section 7.02 Prohibitions	49
Section 2.09 Investigations	15	Section 7.03 Campaign Finance	50
Section 2.10 Independent Audit	15	Article VIII – CHARTER AMENDMENT	51
Section 2.11 Procedure	15	Section 8.01 Proposal of Amendment	51
Section 2.12 Action Requiring an Ordinance	16	Section 8.02 Election	51
Section 2.13 Ordinances in General	17	Section 8.03 Adoption of Amendment	52
Section 2.14 Emergency Ordinances	18	Article IX – TRANSITION AND SEVERABILITY	52
Section 2.15 Codes of Technical Regulations	18	Section 9.01 Officers and Employees	52
Section 2.16 Authentication and Recording; Codification; Printing of Ordinances and Resolutions	19	Section 9.02 Departments, Offices, and Agencies	53
Article III – CITY MANAGER	20	Section 9.03 Pending Matters	53
Section 3.01 Appointment; Qualifications; Compensation	20	Section 9.04 State and Municipal Laws	53
Section 3.02 Removal	22	Section 9.05 Schedule	53
Section 3.03 Acting City Manager	22	Section 9.06 Severability	55
Section 3.04 Powers and Duties of the City Manager	22	Appendix	
Article IV – DEPARTMENTS, OFFICES, AND AGENCIES	24	Options for Mayor-Council Cities	56
Section 4.01 General Provisions	24	Change with Continuity in the Values of Local Government Reform	61
Section 4.02 Personnel System	25	Inclusivity & Diversity Survey Findings, 2011: Charter and Municipal Code Language of Colorado Cities	66
Section 4.03 Legal Officer	25	The 8 th Edition Model City Charter Revision Committee (2000 – 2002)	79
Section 4.04 Land Use, Development & Environmental Planning	26		
Article V – FINANCIAL MANAGEMENT	27		
Section 5.01 Fiscal Year	27		
Section 5.02 Submission of Budget and Budget Message	28		
Section 5.03 Budget Message	28		

※ 출처: Model City Charter, Eighth Edition, Second Printing, 2011.

□ 사례: 캘리포니아주(California) 헌법과 지방정부 차터

- 캘리포니아 주 헌법에서 지방정부 종류를 규정한 법적 근거는 캘리포니아 주 헌법 제11조 〈Local Government〉 조항임¹¹⁾
 - 차터에 근거한 카운티(county)와 시정부(city)(주 헌법 제11조 제3항(a))
 - 차터에 근거한 통합시=카운티정부(consolidated city and county)
 - 주법인 일반법에 근거한 일반법 카운티와 일반법 시정부
- 도시정부 유형은 차터시(chater city), 일반법 시(general law city), 통합시-카운티(consolidated city and county) 등 3가지로 나타남
- 캘리포니아 주 헌법은 차터(chater)를 가진 시정부에 대해서 지방정부법률(local laws=ordinances)을 제정하고, 이에 근거하여 사무를 집행할 수

11) https://ballotpedia.org/Article_XI,_California_Constitution.

- 있는 자치입법권과 자치사무 집행권을 부여하고 있음(주 헌법 제11조 제3항(a))
- 구속조건은 지방정부 법률이 주 법률(general law)과 불일치(not in conflict with)하지 않도록 해야 한다고 규정함(주헌법 제11조 제7항)
 - 홈룰조항(home rule provision, 주 헌법 제5항(a)): 차터 시정부는 지방정부사무(자치사무, municipal affairs)에 관해서 지방정부법률과 규칙을 자율적으로, 그러나 주 법률과 불일치(위반)하지 않도록 하여 제정·집행할 수 있다고 명시함
 - 즉, 주 법률을 대신해서 지방정부의 자치입법권을 자율적 의사에 따라서 사무권한을 행사하도록 하였음
- 주 지방정부의 자치사무 범위와 관련하여 캘리포니아 주 헌법은 지방정부사무(municipal affairs)를 정의하고 있지 않으며 주헌법 제11조 제5항(b)에 따름
- 지방정부의 자치사무 주요 분야 유형은 크게 4가지로 시경찰행정력(“city police force”), 시정부 행정관리(“subgovernment in all or part of a city”), 시정부 선거관리(“conduct of city elections”), 시정부 선출직 선출절차(“the manner in which . . . municipal officers [are] elected.”)등임
- 그외에 다툼이 있는 경우는 법원 판결로 최종결정하고 있음

3. 시사점

- 미국은 홈룰 제도(주법률)에 의해서 지방정부헌법(Charter, 특별법)을 제정하고, 이에 근거하여 자치입법권과 자치사무 수행권한을 자율적으로 행사하도록 지방정부법률(local law)을 제정하여 수행함
- 제주특별자치도 특별법 개정 시 홈룰 제도에 의한 지방정부헌법(Charter 방식)을 참고하여 개정·적용하는 것을 고려할 수 있음
- 또한, 주헌법-주법률-차터 상호간 법체계 벤치마킹을 고려해 볼 수 있음
 - 캘리포니아 주헌법(California Constitution) 제11조(헌법 근거) →
 - 주법률(Statutory law) (국회에서 일반법 또는 개별법, 특별법 제정) →
 - 지방정부헌법(City Charter) 제정 또는 주정부 의회가 제정한 조직법전(California Government Code)에 근거한 지방정부 자치권 보장
 - 캘리포니아 주정부 조직법전(California Government Code) 제4편에서 캘리포니아 주정부 관할행정구역 내에 있는 도시정부들의 조직운영(Government of Cities, Title 4 of the Government Code) 등 규정
- 우리나라에서 제주특별자치도 특별법은 특별법의 지위와 그 목적규정 상 일반법인 지방자치법, 지방재정법 등 지방자치 관련 법률들의 규정보다 앞선 입법적용 특례를 부여받고 있음
- 영국, 미국 등 지방정부헌법에 근거한 자치입법권 부여방식과 같은 체계로 제주특별자치도 특별법을 개정하는 것을 고려해 볼 수 있음
- Charter 방식의 제주특별자치도 특별법으로 구성하면 포괄적인 사무수행 권한이 부여될 수 있고, 그에 근거한 제주특별자치도의 사무수행 조례를 제정하여 적용이 가능하게 됨

제3절 프랑스의 자치권 및 지방이양사무 관리체계

1. 자치입법권 체계

□ 프랑스 신 지방자치법 제정 이후 자치입법권의 발전

- 프랑스는 1982년 신 지방자치법을 제정함으로써 새로운 지방자치제도를 시행하게 됨
- 이후 지방정부의 자치입법권 및 자치행정권 등을 보장하기 위하여 1983년 별도로 사무배분에 관한 기본법을 제정하였고, 이를 지속적으로 후속법률들의 제정을 통해서 지방정부 유형별 자치권을 확대 강화시켜 왔음
- 이외에도 1984년 지방공무원법 제정, 1992년 국가의 지방행정체제 개편법, 그리고 1996년 여러 지방자치제도 관련법들을 통합하여 하나의 지방자치법전으로 재구성하였음¹²⁾

□ 프랑스의 지방정부(collectivités territoriales) 종류

- 프랑스 헌법에서 지방정부의 종류를 명시하여 법률에 의하여 폐지 또는 새로운 지방정부의 창설 등을 제한하였음
- 즉, 프랑스 헌법 제72조는 코뮌(communes) 기초정부, 데파르트망(départements) 도(중간)지방정부, 레지옹(régions) 지역정부, 특례지위의 지방정부(collectivités à statut particulier)를 명시하고 있음
- 또한 제74조에 해외지방정부(collectivités d'outre-mer régies par l'article 74)를 명시하였고, 이 모든 지방정부 간에는 서로 동등한 지방정부 간 관계를 헌법에 명시하였음

12) 프랑스 지방자치법전:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>
(2020년 5월).

□ 통합지방자치법전 제정 운영

- ‘법전’(Code) 형식의 ‘통합지방자치법전’(Code general des collectivités territoriales)에서는 지방정부의 종류별 자치입법권과 자치사무를 수행할 수 있는 권한 및 사무배분 분야 등을 세부조항으로 명시하였음
- 나아가 2003년 지방분권형 헌법으로 개정하면서 헌법 조항에 14개조 이상의 지방분권 보장 및 촉진을 위한 규정들을 제정한 바 있음

2. 자치입법권과 사무배분법에 기초한 자치사무 수행체계

□ 헌법에서 명시하고 있는 지방정부 자치입법권 및 그 지위

- 프랑스 지방정부의 자치입법권(pouvoir réglementaire)은 법률에 위반하지 않으면서, 대통령령과 수상령에 귀속되지만 이양된 사무수행 및 행정행위(지방계약, 규정 제정 등)를 이행할 수 있는 결정권한을 부여받고 있음
- 이에 대해서는 프랑스 2003년 수정헌법 제72조 제3문에서 지방정부 행정입법(명령)권(pouvoir réglementaire local)을 규정하였음
- 이 헌법에 따르면 “지방정부의 자치입법권은 행정입법의 지위를 갖지만, 헌법 제21조와 제13조에 따르면, 2차 입법권이면서 부속적인 행정입법(pouvoir réglementaire secondaire et résiduel)이기 때문에 국회입법, 수상령 및 대통령령에 입법적으로 귀속되며, 적법성 원칙(principe de légalité)에 근거하여 법률이 결정한 조건에 따라서 행사할 수 있고, 헌법 제72조 제3문에 근거하여 각 지방정부에 부여된 권한을 행사하는데 정당성을 가진다”고 하겠음

□ 또한 지방정부의 자치입법권은 ‘제도실험’이 가능한 경우에는 그 권한이 확대될 수 있음(헌법 제72조 제4문, 제37조)

- 프랑스 헌법에 의하면, 지방정부는 국회에 ‘제도실험’을 위한 법률 제정을

요구할 수 있고, 이때 국회에서 제도실험을 위한 법률 제정으로 허가가 되면, 기존의 법률 규정에도 불구하고 제로 상태에서 법률에서 허가된 제도 실험을 할 수 있음

- 다만 이때에도 헌법적 가치를 훼손해서는 안된다고 명시하고 있음

□ 통합 지방자치법전에서 명시하고 있는 지방정부별 사무배분

- 사무배분법은 개별법률 등에서 제정되고 있지만, 이에 대해서는 통합지방자치법전에 지속적으로 업데이트를 시켜 각 지방정부별로 권한을 배분 정리하고 있음
- 기초자치정부는 전권한성의 원칙 또는 종합행정 수행원칙을 부여받고 있기 때문에 일반적으로 법률에 위반하지 않는 범위에서는 모든 지방사무를 수행할 수 있음
- 도정부와 지역정부는 특정한 분야와 계층에 따른 사무배분 권한을 부여받고 있어서 기초정부와 같은 종합행정 수행원칙을 갖지는 않으나, 기초부터 도-지역정부 및 국가에 이르기까지 <보충성의 원칙>에 근거하여 사무배분 권한이 행사되고 있으며, 그에 따른 자치입법권도 제정 적용됨
- 자치입법권을 수행할 때 위임권한(pouvoir d'attribution)에 대한 경우와 자율적으로 재량행위로 수행하는 권한(discretionary functions or powers) 등으로 구분되고 있음

□ 국가의 지방정부에 대한 자치입법권 분야 감독권 제한

- 1982년 이후 새로운 지방자치가 실현되면서, 사전 사후 국가의 지방정부에 대한 감독권은 폐지되었으며, 다만 수지균형 예산수립에 대한 사전 감시권 및 제한적인 자치입법권에 대한 사후적 법적 쟁송에 의한 감독권 행사가 있음

- 즉, 국가의 지방정부 자치입법권에 대한 적법성 감독(contrôle de légalité)은 포괄적이거나 일반적이지 않으며, 지방정부의 행정행위에 대하여 일부 유형에만 국한되며, 이에 대해서는 통합 지방자치법전(제L.2131-6조 이하)에 다음과 같이 명시되어 있음
 - 시장의 경찰권 행사(교통순환 및 주차장 관할 경찰권 제외)
 - 공공구매 등 조달분야
 - 지방공무원의 승진 경력관리
 - 도시개발 분야에서의 일부 건축허가권
- 국가의 자치입법권 감독권이 없는 분야들은 다음과 같음
 - 국가의 이름으로 수행하는 호적관리 등 위임사무(이 경우는 임명도지사의 감독권에 귀속됨)
 - 지방정부의 임시직 또는 계약직 직원(agents contractuels)채용 및 인사관리
 - 법률이 정한 조달 및 공공구매의 금액 한정 내에서의 거래 등

□ 사무배분 사례: 기초정부와 도 정부의 사무배분체계

- 기본적으로 기초정부는 그 규모가 주민 1천명 미만이든 또는 리용대도시권(Metropole de Lyon)처럼 기초정부이면서 주변 59개 기초정부 등이 통합한 ‘기초연합형 지방정부’로서 법적 지위는 기초정부이면서 도정부의 기능도 수행을 하고 있다고 해도, 기초정부의 동등한 지위에서는 같은 분야의 사무수행 권한을 행사함
 - 지역경제 사무: 혁신과 경제활동, 국제협력, 창업과 고용창출, 토지 및 부동산, 관광과 레크리에이션 등의 업무를 수행함
 - 교육문화체육(여가)(지역): 문화재관리, 고등학교, 문화활동, (여가, 문화분야) 대중지원활동, 도서관, 스포츠, 시민사회단체 및 봉사활동 지원 등을 수행함

〈표 5-2〉 기초정부 겸 도정부 이중적 지위 리용시의 특례적 사무배분 체계

구 분	기초정부	도정부
유형	코뮌(commune)	데파르트망(departement)
법률적 근거	- 1982년 제정 파리·리용·마르세유 특별법(loi PLM du 31 décembre 1982) - 2014년 1월 27일 메트로폴 설치법(MAPTAM)으로 메트로폴 리용 출범	
사무특례	- 주민복지(유아 및 가정복지 포함), 삶의 질, 대도시권 대중교통, 먹는물과 오수 처리 등	- 직업교육, 노인 및 장애인 복지, 주거와 도시개발, 교통 등 이동성 보장, 중학교, 가정복지, 문화체육, 지역개발, 도로관리, 관광, 농업 등
	- 국가 위임사무(통합지방자치법전 제L2122-27~L2122-34조) 규정: 시민안전권 보장, 국가법률 및 정부령 집행, 국가기관으로서 사법경찰권, 호적관리, 선거인명부 작성 등 - 광역사무와 기초사무 등을 포괄적으로 수행	
행정감독 특례	- 국가는 사후적 예산의 균형예산 수립에만 감독권 행사, 기타 사항은 행정법원 결정으로 최종판단 - 59개 기초정부 시장 회의체인 리용시장협의회(Conférence métropolitaine des Maires)는 기초정부간 협의조정, 운영협약 승인 등 기능을 수행	
조직특례	- 150명의 메트로폴 리용의회(Conseil de la Métropole) 구성 - 메트로폴 리용 대표, 부대표 23명, 42명의 상임운영위원회(Commission permanente)가 집행기관을 구성 - 그 외 다양한 분야의 분야별 위원회들이 있음	
재정특례	- 메트로폴 리용은 도정부, 기초정부의 기능 뿐만 아니라, 대도시권(메트로폴)의 연합정부에 맞는 기능도 수행함 - 이에 독립적인 지방세원을 가진 연합정부형 코뮌정부로서 우리나라의 특별지방자치단체와 유사한 지위를 갖고 있음	

※출처: 프랑스 통합지방자치법전(code général des collectivités territoriales)

- 주민복지(유아, 가정복지 포함)와 사회연대: 노인복지, 장애복지, 유아복지, 가정복지, 보건의료와 사회발전(공적부조), 도시생활개선 등의 업무를 수행함
- 삶의 질: 주거환경과 거주개선, 대중교통, 자연보호(공원, 녹지...), 도심개발 및 도시재생, 에너지관리, 환경보호 및 녹색성장 등의 업무
- 주민생활관리: 먹는물과 오수처리, 공공장소(녹지공원 등) 관리와 거리청소, 쓰레기수거 및 처리, 도로관리 등의 업무를 수행

3. 시사점

□ 프랑스의 지방정부 자치권은 사무배분법에 근거함

- 앞서 살펴본 바와 같이 프랑스에서 중앙정부와 지방정부간 그리고 지방정부 상호간 사무배분은 자치입법권을 적용하는 경우와 마찬가지로 사무배분기본법에 근거하여 자치권을 수행함
- 그 결과 법률에서 이미 사무수행 절차와 방법을 지방정부 법률로 제정하여 수행하되, 기존의 개별 법률들과 대통령령 및 수상령에 위배되지 않으면 자율적인 절차를 규정해서 그 목적을 달성하는 사무권한을 행사할 수 있음
- 이러한 방법은 영국, 미국과 마찬가지로 프랑스에서도 국회가 제정한 법률들을 위반하지 않는 범위에서 ‘적법성’을 유지하는 차원에서는, 어떠한 절차든지 지방정부 법률로 제정하여 그 목적을 달성할 수 있는 자율적 입법 재량권이 보장되고 있음
- 제주특별자치도의 이양권한 중 미활용되고 있는 대부분의 경우는 대통령령에 근거가 없는 경우이기 때문에 제주특별자치도 조례로 사무수행 절차와 방식 등을 자체적으로 제정하여 수행할 수 있으므로 자치입법권 활용의 적극성이 요구됨

제6장

제주 분권 모델의 내실화 방안

제1절 미활용 권한의 활용 및 발전 방안

제2절 법 및 관리 체계의 기본적 개선 방향

제3절 제주특별자치도특별법 개정 및 운영체계 개선 전략

제6장

제주 분권 모델의 내실화 방안

KRILA

제1절

미활용 권한의 활용 및 발전 방안

1. 미활용 권한의 활용 방안

1) 미활용 사유

- 활용이 미흡한 이유는 중앙부처의 후속조치 미흡, 활용여건 미성숙, 전국 공통기준 적용, 일부 특례 실효성 미흡, 적용할 수 있는 발생빈도가 적은 특례, 대체 사업 추진, 전문 인력 부족, 소극적 활용이 필요한 경우 등으로 파악되었음

2) 미활용 권한 활용 계획

- 제주도에 따르면 연차별 미활용 이양권한의 활용계획을 세워 활용추진사무의 중장기 조례안 제출 시기를 다음과 같이 검토하고 있음

(1) 2020년 하반기

- 2020년 하반기 조례안 제출을 목표로 활용계획을 세운 특례는 다음과 같음
 - 총무과 장애인복지에 관한 특례(1건), 회계과 공유재산 및 물품관리에 관한 특례(1건), 문화정책과 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 특례(17건), 체육진흥과의 체육시설의 설치·이용에 관한 특례(7건), 도시계획재생과의 국토의 계획 및 이용에 관한 특례(1건), 건설과의 자전거 이용에 관한 특례(9건), 노인장수복지과의 노인복지 등에 관한 특례(2건), 장사 등에 관한 특례(15건), 보건건강위생과의 식품위생에 관한 특례(13건), 동물방역과의 수의사의 업무 등에 관한 특례(2건), 해운항만과의 항만운송사업에 관한 특례(1건)임

(2) 2021년 상반기

- 2021년 상반기 조례안 제출을 목표로 활용계획을 세운 특례는 다음과 같음
 - 도시계재생과의 도시 및 주거환경정비에 관한 특례(50건), 건축지적과의 부동산 거래신고 등에 관한 특례(2건), 복지정책과의 사회복지사업에 관한 특례(4건), 보건건강위생과의 의료에 관한 특례(9건), 응급의료에 관한 특례(8건), 정신건강증진에 관한 특례(5건), 공중위생업의 관리 등에 관한 특례(4건), 생활환경과의 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 특례(26건), 산림휴양과의 산림문화·휴양에 관한 특례(14건), 산림보호구역에 관한 특례 등(14건), 산불예방 행위제한에 관한 특례(4건), 수산정책과의 수산업에 관한 특례(11건), 자치경찰단 교통안전 및 시설 등에 관한 특례(6건)

(3) 2021년 하반기

- 2021년 하반기 조례안 제출을 목표로 활용계획을 세운 특례는 다음과 같음
 - 생활환경과의 대기환경보전에 관한 특례(30건), 소음·진동관리에 관한 특례(28건), 물환경 보전에 관한 특례(58건), 토양환경보전에 관한 특례(25건), 폐기물관리에 관한 특례(20건), 폐기물처리시설 설치 등에 관한 특례(1건), 산림휴양과의 산지관리에 관한 특례(104건) 등임
 - 세정담당관의 지방세에 관한 특례(23건)는 2022년 이후 장기적으로 검토할 특례로 발굴되었음

- 제주특별자치도 각 담당부서의 미활용 이양권한에 관한 향후 활용계획(안) 정리

〈표 6-1〉 미활용 이양권한 515건의 활용계획(안)

부서명	활용추진사무(건수)	조례안 제출 시기			장기 검토
		'20 하반기	'21 상반기	'21 하반기	
-	계 515건	69	157	266	23
총무과 (1건)	장애인복지에 관한 특례(1건)				
세정담당관(23건)	지방세에 관한 특례(23건)				
회계과(1건)	공유재산 및 물품관리에 관한 특례(1건)				
문화정책과(17건)	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 특례(17건)				
체육진흥과(7건)	체육시설의 설치·이용에 관한 특례(7건)				
도시계획재생과 (51건)	국토의 계획 및 이용에 관한 특례(1건)				
	도시 및 주거환경정비에 관한 특례(50건)				
건축지적과(2건)	부동산 거래신고 등에 관한 특례(2건)				
건설과(9건)	자전거 이용에 관한 특례(9건)				
복지정책과(4건)	사회복지사업에 관한 특례(4건)				
노인장수복지과 (17건)	노인복지 등에 관한 특례(2건)				
	장사 등에 관한 특례(15건)				
보건건강위생과 (39건)	의료에 관한 특례(9건)				
	응급의료에 관한 특례(8건)				
	정신건강증진에 관한 특례(5건)				
	식품위생에 관한 특례(13건)				
	공중위생업의 관리 등에 관한 특례(4건)				

부서명	활용추진사무(건수)	조례안 제출 시기			장기 검토
		'20 하반기	'21 상반기	'21 하반기	
생활환경과 (188건)	대기환경보전에 관한 특례(30건)				
	소음·진동관리에 관한 특례(28건)				
	물환경 보전에 관한 특례(58건)				
	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 특례(26건)				
	도양환경보전에 관한 특례(25건)				
	폐기물관리에 관한 특례(20건)				
	폐기물처리시설 설치 등에 관한 특례(1건)				
산림휴양과 (136건)	산지관리에 관한 특례(104건)				
	산림문화·휴양에 관한 특례(14건)				
	산림보호구역에 관한 특례 등(14건)				
	산불예방 행위제한에 관한 특례(4건)				
동물방역과(2건)	수의사의 업무 등에 관한 특례(2건)				
수산정책과(11건)	수산업에 관한 특례(11건)				
해운항만과(1건)	항만운송사업에 관한 특례(1건)				
자치경찰단(6건)	교통안전 및 시설 등에 관한 특례(6건)				

※ 출처: 제주특별자치도 내부자료(2020) 재정리.

2. 활용 권한의 발전 방안

1) 적극적 활용 분야

- 자치분권 특례와 국제자유도시 경쟁력 강화 특례는 적극적인 활용이 예상된다
- 자치분권 특례의 세부적인 내용은 다음과 같음
 - 법률안 의견 제출: 특례 확대의 원천, 1~6단계 4,660건 권한 이양
 - 자치조직·인사: 행정환경 변화에 대응한 맞춤형 행정조직 구성
 - 도의회: 도의회 정수 및 정책자문위원 특례 활용 의정경쟁력 강화
 - 자치재정: 세율조정권 및 감면 특례를 활용한 세수확충
 - 교육자치: 국제교육 환경 구축, 교육재정 확보, 제주형자율학교 운영 등
 - 자치경찰: 전국 최초 자치경찰 도입, 특성에 맞는 치안서비스 제공 등
 - 특행기관: 7개 특행기관 이관, 지역특성에 맞는 서비스 추진 등
 - 감사위원회: 법적 독립성 강화, 감사요원의 전문성 강화 등
- 국제자유도시 경쟁력 강화 특례의 세부적인 내용은 다음과 같음
 - 핵심산업 육성: 첨단과학기술단지, 투자진흥지구, 영어교육도시 등
 - 관광산업 육성: 무사증제도, 관광3법 일괄이양, 개발승인제도 등
 - 1차산업 육성: 농어촌지역지정 특례, 농업진흥지역 지정 등 특례
 - 신산업 활성화: 전기사업에 관한 특례, 풍력자원 활용 등
 - 제주형 환경관리시스템 구축: 지하수, 보전지역관리, 환경관리특례 등
 - 국토관리 특례: 국토의 계획 및 이용에 관한 특례
 - 건축제도 특례: 건축심의에 관한 특례, 건축에 관한 특례
 - 교통(안전)·항만 특례: 교통(안전) 및 항만에 관한 특례

2) 활용 강화 추진계획 수립

- 행정안전부와 제주특별자치도가 제주특별자치도의 이양권한 활용도를 높여 특별자치 역량을 강화하고 도민의 삶의 질을 개선할 수 있는 제주특별

법 이양권한 활용 강화 추진계획을 공동으로 수립하고 개선하는 노력이 필요함

- 그동안 제주특별자치도는 제주특별법 이양권한 관리시스템을 구축하여 제주특별법 이양권한 사무 목록을 전산화함으로써 상시 관리 시스템을 확립함
- 이양권한 사무에 대한 담당부서를 지정하고 사무 활용도를 부서의 성과관리에 반영하였음
- 이양권한 사무 활용에 대한 우수사례를 적극적으로 발굴하고 특별자치도의 성과를 다른 지자체에 홍보하도록 함
- 이러한 노력이 실효성을 담보하기 위해서는 지방분권 주무부서인 행정안전부에 대한 적극적인 자료 공유와 상시적인 협력·소통이 필요함

제2절 특별법의 기본적인 개선 방향

1. 특별법 취지에 맞는 법체계 정비¹³⁾

□ 특례조항 정비

- 제주특별자치도는 제주특별자치도특별법 상에 제주특별자치도 행정기관 운영체계 및 지방의회 운영, 지역 사안에 대한 주민투표 방식 등 다양한 기관운영 채택의 가능성과 함께 여러 특례적 사항들이 부분적으로 규정되어 있음
- 특례조항들을 세부적으로 체계화하여 선진국들과 같은 글로벌 수준에 맞게 지방분권 체제로 발전할 수 있도록 추진동력이 되는 법체계로 탈바꿈시킬 필요가 있음
- 제주특별자치도 특례사항과 뉴욕시 차터(charter)의 조문 체계를 비교하면 다음과 같음¹⁴⁾

〈표 6-2〉 제주특별자치도 특별법과 뉴욕시 차터 간 (일부조항) 비교

장·조	제주특별자치도법 조문 내용	차터 조항	뉴욕시 차터의 조문 내용
1편 제1~6조	법 제정 목적 및 국가와 제주자치도의 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

13) 참고내용 출처: 안영훈 외(2018), 제주특별자치도의 연방제 수준 자치분권 시범지역 운영방안 연구, 제주특별자치도 추진단, 한국지방행정연구원.

14) http://www.amlegal.com/codes/client/new-york-city_ny/(뉴욕시정부차터).

장·조	제주특별자치도법 조문 내용	차터 조항	뉴욕시 차터의 조문 내용
2편 제4장 제36~43조	도의회 기능 강화: 도의회의원 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, 뉴욕시현장 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

※ 출처: 한국지방행정연구원(2016) 재정리.

2. 중앙권한의 특례 이양에 대한 규정 정비

- 특별법에서 제주특별자치도의 자치입법권(자치조례) 제정 권한 범위 확대 조항 필요
 - 제주특별자치도특별법의 조항을 개정하여 관계법령을 담당하는 중앙부처 공무원들과 제주특별자치도 담당 지방공무원들에게 자율적 재량입법권의 확대 적용방식을 고지시켜 적극적으로 활성화하는 방안을 마련하는 것이 중요함
 - 자율적 입법재량권을 확대, 적용하는 규정에 대해서는 제주특별자치도특별법의 총칙 조항인 제6조를 개정하여, 자치입법권의 적용 방식, 절차 등의 재량권 인정을 명시하도록 함

- 제주특별자치도의 자기결정권을 강화하는 방안 필요
 - 일반법에도 불구하고 제주특별자치도 조례로 정할 수 있는 권한이 확대되어야 함
 - 권한이양의 맹점은 권한이양이 자치분권에까지 이르지 못하고 있는 것임
 - 여전히 의사결정 권한은 국회에 종속되어 있으며 도지사는 권한을 집행하는 역할에 머무르게 됨

- 제주특별자치도특별법 중 미활용 권한 관련조항 등의 내용을 직접 동법에 규정하는 방향으로 입법방식 개선 필요
 - 특별법 상에서 제7장은 <토지의 이용 및 교통·항만 등의 개선>에 관한 특례들을 규정하고 있으나, 직접적으로 토지이용, 교통, 항만에 관한 사무수행 절차, 방법, 기준, 권한집행의 범위 등을 제주특별자치도특별법 본 조항에 세부적으로 규정하지 않고 있음
 - <도시교통정비에 관한 특례> 제430조 중 제2항 7~8 “혼잡통행료 부과 지정 및 기준”에 관한 사무특례에 대하여 살펴보면 다음과 같음

〈표 6-3〉 제주특별자치도특별법 제430조 제2항 혼잡통행료 부과지역 및 기준 내용

제주특별자치도특별법 규정내용	조항의 특례 내용	특례 활용
<p>제430조(도시교통정비에 관한 특례)</p> <p>①「도시교통정비 촉진법」 제3조, 제4조, 제5조 제7항, 제6조 제1항·제2항, 제9조 제2항, 제10조 제1항 및 제13조 제1항·제2항에 따른 국토교통부장관·행정안전부장관 및 중앙행정기관의 장의 권한은 도지사의 권한으로 한다.〈개정 2017. 7. 26.〉</p>	<p>제430조(도시교통정비에 관한 특례) 조문내용 해석 사항</p> <p>「도시교통정비 촉진법」 -제3조는 〈도시교통정비지역의 지정·고시〉 -제4조는 〈교통권역의 지정·고시〉 -제5조제7항은 〈도시교통정비 기본계획의 수립〉에 관하여 행안부장관과 협의 규정 ...이하 생략</p>	<p>기 활용</p>
<p>②「도시교통정비 촉진법」 제6조 제1항, 제9조 제1항 전단, 같은 조 제2항 전단, 제10조 제1항, 제13조 제2항 전단, 같은 조 제3항 후단 및 제35조 제1항·제5항에서 대통령령 또는 국토교통부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.</p>	<p>「도시교통정비 촉진법」 ...이상 생략 -도시교통정비 촉진법 제35조 제1항은 동법 시행령 제15조를 포함한 경우로서 -그 조문은 “시장은 토·일요일과 공휴일을 제외한 평일의 시간대별 차량의 평균 통행속도 또는 교차로 지체시간이 평균 통행속도가 별표 2 제1호에서 정하는 기준에 해당하는 상태가 하루 3회 이상 발생하는 도시고속도로 또는 간선도로와 그 주변 영향권 등에 해당하는 지역을 혼잡통행료 부과지역으로 지정할 수 있다”고 규정함. -또 도시교통정비 촉진법 제35조 제5항은 동법 시행규칙 제3조를 포함한 경우로서 -그 조문은 “시장은 혼잡통행료를 부과하려면 사회적 편익을 고려한 적정 수준의 혼잡통행료 부과 및 혼잡통행료 부과지역의 거주주민에 대한 혼잡통행료 감면 방안 등의 사항을 고려하여야 한다”고 규정함.</p>	<p>미 활용</p>

- 실질적으로 제주특별자치도특별법 제430조의 제2항은 〈도시교통정비 촉진법〉에서 언급하고 있는 〈혼잡통행료 부과지역 및 기준 지정〉 등과 같은 법 제430조 제2항의 제8문으로 언급하고 있는 〈도시교통정비 촉진법〉 제

35조 제1항·제5항도 <혼잡통행료 부과기준과 부과방법>에 대한 규정을 명시한 내용들임

- 이와 같이 다른 법률들로부터 관련 조항들만 명시하고 있어서 실질적으로 제주특별자치도특별법의 각 사무권한을 규정한 조문별 내용을 바로 파악할 수 없고, 관련 법률들을 다시 열람해야 하는 불편함이 있어서 법률의 가독률이 떨어질 뿐만 아니라, 다른 법률들의 개정 등이 발생할 경우 다시 제주특별자치도특별법을 개정 또는 수정해야 하는 일들이 발생하게 됨
- 다음 <표 6-4>와 같이 제주특별자치도특별법 상에 직접 내용을 조문으로 규정할 수 있음

<표 6-4> 제주특별자치도특별법 제430조 도시교통정비에 관한 특례 개정 조문(안)

제주특별자치도특별법 현행 조문	제주특별자치도특별법 개정 조문(안)
제430조(도시교통정비에 관한 특례)	제430조 (도시교통정비에 관한 특례) ... (다른 사항 생략) 제430-1조 혼잡통행료 부과지역 지정
②「도시교통정비 촉진법」...(내용 생략)... 제35조 제1항·제5항에서 대통령령 또는 국토교통부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.	“제주특별자치도 도지사는 토·일요일과 공휴일을 제외한 평일의 시간대별 차량의 평균 통행속도 또는 교차로 지체시간이 평균 통행속도가 (도 조례가 제정한) 별표 제1호에서 정하는 기준에 해당하는 상태가 하루 3회 이상 발생하는 도 관리도로 또는 간선도로와 그 주변 영향권 등에 해당하는 지역을 혼잡통행료 부과지역으로 지정할 수 있다” 제430-2조 혼잡통행료 부과기준과 부과방법 “제주특별자치도 도지사는 혼잡통행료를 부과하려면 사회적 편익을 고려한 적정 수준의 혼잡통행료 부과 및 혼잡통행료 부과지역의 도민에 대한 혼잡통행료 감면 방안 등의 사항을 고려하여야 한다.”

3. 실험적 주민발안제도 활용

- 현재의 복잡한 구성보다 간편한 제주특별자치도 특별법 개정안을 마련하여 지방분권 강화를 위한 자치입법권 자율화 방식을 제안함
- 영국의 개별지방정부의 이양협상(devolution deals)과 법률적으로 제주특별자치도 고유의 행·재정 환경에 맞는 자치권을 보장해 주는 ‘영국식 소월 협약’도 고려해 볼 수 있음
- 현실적으로 제주특별자치도 특별법의 내용에 세부적으로 실행력을 갖추도록 하기 위해서는 사무수행 결과를 반영하여 제주특별자치도 공무원과 도민 참여로 개정 법안을 제안하도록 하여 ‘주민발안제도’를 실험하도록 유도함
- ‘주민발안제도’와 함께 직접 제주도민들이 각 읍·동별로 <제주특별자치도특별법 개정위원회>를 구성하거나 이에 참여하기를 원하는 대표들을 각 동별 또는 도의회의원 선거구별로 선발하여 1~3개월 활동한 후, 법률안 초안을 제정하여 전문가 및 도민들과의 공청회를 거쳐 세부적으로 정리하도록 함
- 이후, 제주특별자치도의회 승인과 도지사가 게시하여 도민 전체의 찬반 투표로 결정하는 방식 등도 추진할 필요가 있음

4. 외국사례 벤치마킹

자치헌법 형태로의 운영

- 헌법 개정을 전제로 중장기적으로는 미국, 영국, 스페인, 이탈리아의 지역 정부들의 자치헌법 형식으로 제주특별법의 개정을 고려해 볼 수 있음
- 각 지방정부마다 개별법률을 하나의 자치헌법 형식으로 운영하는 형태로 제주특별법에서 규정하고 있는 사무권한을 보다 세부적으로 도의 조례로 제정 운영하도록 특별조항을 명시하여 전체 조항으로 적용 가능하도록 인정하는 방안도 중장기적으로 고려해 볼 수 있음

- 미국 뉴욕시의 시정부헌법 형식의 흡률제도 방식의 운영체계
- 영국의 런던대도시법, 스코틀랜드 지역정부법, 웨일즈 지역정부법 등 각 지방정부의 개별법률을 하나의 자치헌법 형식으로 제정 및 운영하는 형태

□ 스페인과 이탈리아 지역정부들의 자치기본헌법 사례

- 스페인과 이탈리아는 유럽국가 중에서 준연방체제로 지방분권이 시행되는 대표적인 국가들임

〈표 6-5〉 스페인, 이탈리아 지역정부의 자치(기본)헌법 사례

• 지방정부수준의 헌법(자치기본헌장, 자치기본조례 등)에 행·재정권, 조직인사권 등을 포괄적으로 규정하여 주민의 투표로 인정을 받아 운용

스페인 마드리드 지역정부 자치기본헌법(2010)	이탈리아(시칠리아 지역정부 자치기본 헌법)
<p>임시조항 (제1~7조)</p> <p>제1권 마드리드 지역정부 기관구성 (제8-16조)</p> <p>제1장 마드리드 지역정부의회 (제9-16조)</p> <p>제2장 마드리드 지역정부지사 (제17-21조)</p> <p>제3장 마드리드 지역정부 구성 (제22-25조)</p> <p>제2권 마드리드 지역정부 사무권한 (제26-34조)</p> <p>- 헌법 근거에 따라서 마드리드 지역정부의 자치기본헌법 제26조...</p> <p>- 지역정부 조직 및 기관 구성 운영에 관한 자치권 관할행정구역 내에서 기초지방정부의 창설, 폐지, 행정구역 변경 및 제한 등에 관하여 (자치기본헌법 제3조에서 규정한 조건에 따라) 결정</p> <p>- 지역정부 소속기관들의 특수성에 따른 행정운영절차를 제정</p> <p>- 지역개발, 도시개발, 주택지역건설 철도, 지역도로, 고속도로 등 도로교통항만, 공익 목적의 해양 스포츠시설 관리 등 해양관련 시설 지역 공용 전기설비, 해양수, 온천 등 에너지 생산관리 등등</p> <p>제3권 마드리드 지역정부 법적 통제권</p> <p>제1장 일반규정 (제34-36조)</p> <p>제2장 행정운영 (제37-41조)</p> <p>제3장 마드리드 지역정부에 대한 통제(감독) (제42-44조)</p> <p>제4권 마드리드 지역정부 사법 조직 (제45-50조)</p> <p>제5권 마드리드 지역정부 재정 운영 (제51조-63조)</p> <p>제6권 마드리드 지역정부 자치기본헌법 개정 절차 (제64조)</p> <p>보충규정</p>	<p>서문</p> <p>제1권 지역정부 조직</p> <p>- 지역정부지사과 집행부 구성</p> <p>제2권 지역정부기구의 기능과 역할</p> <p>- 지역정부지사과 집행부 기능과 역할</p> <p>- 제9조 지역정부의회 의결로 지역정부 조직구성(지사선출 등)에 관하여 투표 방식 등을 결정할 수 있다</p> <p>제3권 사법기관</p> <p>- 제25조 시칠리아 지역에 소재한 최고법원은 지역정부의회가 제정한 지방정부 법률의 헌법 적법성을 판결한다</p> <p>- 제26조 시칠리아 지역에 소재한 최고법원은 국가가 제정한 법률과 시행령(laws and regulations)이 시칠리아 지역정부 법률에 부합하게 제정되었는지, 그리고 시칠리아 지역(환경과 조건)에 (적절한) 효과에 맞도록 제정되었는지 그 합헌성을 판결한다</p> <p>- 제28조 정부대표는 지역정부의회가 제정한 지방정부 법률에 대하여 최고법원에 이의제기(재심청구)를 할 수 있다</p> <p>제4권 경찰권</p> <p>제5권 자산관리 및 재정운영</p> <p>지역정부 자치기본헌법 개정 절차</p>

제3절 운영체계 개선 전략

1. 실험적 분권 및 지방분권의 재확산

적극 활용 권한 및 사업의 전국적 선순환 장려

- 특별지방행정기관 정비와 연계하여 선도 사업으로 추진하고 성공사례를 도출하여 전국 확산 기조를 마련함
- 제주특별자치도에서 활발하게 활용하고 있는 권한과 성공적으로 집행되고 있는 사업들은 지속적으로 집행한 후에 일정 기간이 지나면 전국화하는 순환과정이 필요함
 - 필요 시 세종특별자치시에도 순차적 적용을 시도하도록 유도해 볼 수 있음
- 이 경우 섬 지역이 아닌 단일 도시정부로서 30만명 수준의 새로운 중소도시 유형의 행재정 환경을 가진 시범지역 활용이 가능할 것임

지방분권의 재확산 측면에서 소관부서 명확화 필요

- 현행 제주특별법은 행정안전부와 국토교통부 공동 소관으로 되어 있으며, 제도개선은 국조실 제주지원단에서 주도적으로 추진하고 있음
- 법 관리체계가 나누어져 있어서 중앙부처 입장에서는 제주특별자치도와의 협력에 있어서 어려움이 있음
- 이양된 권한의 활용성을 강화한다는 측면에서 일원화된 관리체계를 고려해 볼 필요가 있음

2. 건수 위주의 성과지표 지양

□ 권한의 활용성 및 지방분권 강화 논의 필요

- 중앙행정권한의 지방이양 과정을 살펴보면, '이양사무 또는 이양대상사무 확정 건수' 등이 많으면 지방분권이 강화되고 성공적이라는 몰량 위주의 성과지표가 강조되었음(민기·홍주미, 2017)
- 보다 많은 권한을 이양받기 위해서 특례 적용을 받을 필요가 없는 사무들도 제도 개선 과제로 제출되는 경우가 중앙정부의 시각에서는 문제점으로 지적되었음
 - 제주특별법 조문이 비대화를 가져온 이유이기도 함
- 권한이 어떠한 유형으로 지방에 이양되었을 때 지역에서의 활용성 및 지방분권이 강화되는지에 대한 논의가 부족하였음
- 일반법에서 규정하고 있는 사항들에 대하여 제주특별자치도 조례로 정할 수 있는 논의가 필요함
 - 지방이양일괄법 권한 이양의 맹점은 권한이양이 자치분권에까지 이르지 못하고 있는 것임
 - 여전히 의사결정의 권한은 국회에 종속되어 있으며 도지사는 권한을 집행하는 역할에 머무르게 되어 있음
- 또한 단계별 제도개선 사항들 중 적극적으로 활용이 되지 않고 있는 사무들은 제주특별자치도에서 정리하여 다음 단계 제도개선 제출시 반영하는 것이 필요함
 - 건 수 위주의 사무발굴보다 활용성을 제고한다는 관점에서 접근하도록 함

참고문헌

KRILA

- 강원연구원(2017). 강원평화특별자치도 설치 기본방안 연구용역. 강원연구원.
- 민기·홍주미. (2017). 중앙행정권한의 지방이양에서 나타난 권한이양 유형분류 및 소요재원 산정방안. 한국지방자치학회보, 29(3), 249-274.
- 박재희(2019). 중앙-지방 간 사무배분의 실태분석: 식품안전 기능을 중심으로. 한국 지방자치학회보, 31(3), 37-63.
- 소진광(2005). 특별자치도의 외국사례와 교훈: 포르투갈 마데이라 자치주를 중심으로. 제주발전연구원·한국지방자치학회 공동세미나발표논문집.
- 안영훈 외(2018), 제주특별자치도의 연방제 수준 자치분권 시범지역 운영방안 연구, 제주특별자치도 추진단, 한국지방행정연구원.
- 양영철(2017). 정부의 권한이관 거부 근거에 관한 실증적 연구: 제주특별자치도 10년간 권한이관 사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 28(2), 171-194.
- 이규환·이종수(2004). 특정시 지위차등화와 행정특례모형 연구: 행정문화특성을 중심으로. 지방행정연구. 18(4), 75-102.
- 이상윤·이종수(2004). 차등분권형 특정시와 행정특례제도 연구. 한국공공관리학보. 18(2), 73-93.
- 조성호·최성환·박주혁(2015). 광역대도시의 특례에 관한 연구. 경기연구원.
- 제주특별자치도(2017). 제주특별법 이양권한 활용방안 연구.
- 지방자치발전위원회(2015). 기관위임사무 지방이양을 위한 이양기준 검토 및 이양방안 제안. 대통령소속 지방자치발전위원회.
- 최환용(2017). 제주특별자치도의 자치분권 모델 완성을 위한 입법체계 연구. 한국법제연구원 현안분석 보고서.

- 하혜수(2004). 차등적 지방분권제도의 한국적 도입가능성에 관한 연구. 한국행정학보. 38(6).
- 하혜수·최영출(2002). 차등적 분권제도에 대한 비교연구: 영미일 북유럽 사례를 중심으로. 한국행정학보. 36(2), 109-127.
- 하혜수·최영출·하정봉(2011). 지자체 특례제도에 관한 한·일·영 비교연구: 도서특례를 중심으로. 한국행정학보. 45(4), 231-251.
- 하혜영(2020). 지방이양일괄법의 주요 내용과 향후 과제. 이슈와 논점. 제1651호. 국회입법조사처.
- 한국지방행정연구원(2016). 헌법에 기초한 특별자치 외국사례 조사 및 제언.
- 한국지방행정연구원(2018). 국가사무의 제주사무 배분 연구. 연구용역 보고서.
- 한국지방행정연구원(2019). 강원평화특별자치도 설치 당위성과 추진전략. 한국지방행정연구원 정책연구 2019-30.
- 행정안전부(2020). 지방자치법을 개정해 주민을 지역의 주민으로 만들겠습니다.
- 형시영(2006). 대도시행정의 차등적 분권화와 행정특례에 관한 연구 -일본의 차등분권과 정령지정도시의 발전사례를 중심으로. 한국지방자치학회보. 18(1), 187-207.
- 홍준현(2001). 중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도 도입방향. 한국지방자치학회보. 13(3), 5-24.

부록

제주특별법 7단계 제도개선과제 정부제출 목록

연번	제도개선과제명 (주요내용)	관계부처
1	국제자유도시 개념 재정립 - 제주특별법 제1조 목적규정 개정에 따라 '국제자유도시'에 대한 정의 개정 * 제주특별법 제2조 개정	국토교통부
2	행정시장 직선제 도입 - 행정시장의 자치행정권 보장 신설, '임명제'에서 '선출직'으로 개정(임기 4년, 재임은 3기), 자치법규 발의 요청, 예산 편성, 행정기구의 조정 요청 권한 신설 등 * 제주특별법 제10조, 제11조 개정, 제11조의2 신설 등	행정안전부
3	행정시장의 사무 민간위탁에 관한 특례 - 행정시 위임사무에 대해 행정시장이 민간위탁 할 수 있는 특례 마련 * 제주특별법 제15조의3 신설	행정안전부
4	주민조례 발안 연령완화(19→18세)로 직접민주주의 강화 - 청구권자 연령 하향 조정(19→18세) 및 청구절차 간소화 (도지사→도의회) * 제주특별법 제29조제1항 개정	행정안전부
5	도의회 독립성 및 전문성 강화 - 도의회 인사권 도입, 정책연구위원을 정책전문위원으로 전환 의정활동 직접 지원 등 * 제주특별법 제39조, 제39조의2, 제44조 개정	행정안전부
6	도의회 의원의 의정활동비 등에 관한 특례 조문 개정 - 현행 의정활동비심의위원회 명칭을 「지방자치법」 명칭과 동일하게 의정비심의위원회로 개정 * 제주특별법 제40조 개정	행정안전부
7	풀뿌리 자치 활성화를 위한 주민자치회 설치 및 지원 - 주민자치회 도입 및 도지사가 위탁하는 사무 처리 등 * 제주특별법 제45조 개정	행정안전부
8	도교육청 소관 기금의 운영 등을 본회의 의결로 변경 - 교육위원회 의결사항인 기금의 설치·운영에 관한 사항은 도의회 본회의 의결로 이루어지도록 개정 * 제주특별법 제68조, 제69조 개정	교육부

연번	제도개선과제명 (주요내용)	관계부처
9	자치경찰공무원의 적법한 직무집행 중 발생한 손실에 대한 보상 - 적법한 직무집행으로 생명·신체 또는 재산상 손실을 입은 경우 발생한 손실보상 규정 신설 * 제주특별법 제96조의2 신설	경찰청
10	자치경찰공무원 근속승진기간 경찰공무원법 준용 규정 마련 - 국가경찰의 근속승진 인사규정을 동시에 반영하여 균등한 인사 체계 마련 * 제주특별법 제113조 삭제, 제119조 개정	경찰청
11	국세의 제주특별자치도세 이양 - 입장행위 및 영업행위에 대한 개별소비세부터 이양하여 시범적으로 국세 이양 제도 운영 * 제주특별법 제123조제6항 신설, 제123조의2 신설	행정안전부 기획재정부
12	감사위원회의 독립성 및 기능 강화 - 감사위원장 및 감사위원 공모, 사무국을 사무처로 격상, 금융기관에 거래 정보 요구 등 * 제주특별법 제131조부터 제134조까지 개정, 제134조의2 신설	행정안전부 금융위원회
13	감사위원회 사무국 직원을 지방·국가공무원으로 확대 - 소방공무원법 개정에 따른 감사위원회 사무국 직원을 지방공무원에서 국가공무원까지 확대 * 제주특별법 제133조제2항 개정	행정안전부
14	제주국제자유도시 개발센터에 대한 감사위원회 의뢰감사 근거 마련 - 종합계획에 따른 시행계획의 추진 적정성 점검 등을 위한 JDC에 대한 의뢰감사 근거 마련 * 제주특별법 제139조제3항 신설	국토교통부
15	제주국제자유도시종합계획을 최상위 법정계획으로 위상 강화 - 제주국제자유도시종합계획이 최상위 법정계획의 가이드라인으로 역할 부여 등 위상 제고 및 관리체계 개선 * 제주특별법 제140조제1항, 제3항 개정	국토교통부
16	종합계획 수립 절차 및 방법 도조례로 위임 - 종합계획 수립권자는 도지사임에도 수립절차 및 방법은 시행령으로 정하도록 되어 있어 도 조례로 정하도록 함 * 제주특별법 제140조제4항 개정	국토교통부
17	개발사업의 시행승인 권한에 관한 사항 - 제주자치도에서 추진하는 개발사업의 경우 개발센터는 모든 개발사업에 대하여 도지사의 승인을 받도록 함 * 제주특별법 제147조제1항 개정	국토교통부

연번	제도개선과제명 (주요내용)	관계부처
18	개발사업 인·허가 등의 의제 확대 - 「토지이용규제기본법」 제8조의 지형도면 작성·고시 의제 처리 추가 * 제주특별법 제148조제1항 제37호 신설	국토교통부
19	과세정보 제공관련 규정 신설 - 투자진흥지구 입주기업에 한하여 도의회가 과세정보 요구시 비공개 회의로 의결할 경우 제한된 범위의 과세 정보 제공 * 제주특별법 제155조의2 신설	행정안전부
20	제주국제자유도시 개발센터에 대한 도민참여 확대 - 시행계획 수립 시 도지사와 도의회 의견 청취, 비상임 이사 1명에 대한 도지사 추천권한, 사업계획서 및 예산서 작성 시 도의회 협의, 세입세출 결산보고서 및 사업실적 제출대상에 도지사와 도의회 추가 * 제주특별법 제171조, 제172조, 제186조, 제187조 개정	국토교통부
21	제주국제자유도시개발센터 이사장 임명 특례 - JDC 이사장을 임명할 경우 도지사가 복수 추천하거나 도지사와 협의하도록 개정 * 제주특별법 제172조 개정	국토교통부
22	무사증제도 일시정지 요청 권한 부여 - 긴급 상황시 사증없이 입국하는 국가(국민)에 대하여 한시적 정지·해제 요청 * 제주특별법 제197조제4항 신설	법무부
23	개발사업자의 학교시설 무상공급 특례 마련 - 공공기관에서 개발사업 시행시 학교 부지와 시설 설치 후 도교육청에 기부 채납할 수 있는 근거 마련 * 제주특별법 제211조의2 신설	국토교통부 교육부
24	제주특별법 자율학교 운영의 대상학교 범위 특례 개정 - 제주형 자율학교 지정대상 학교 범위를 특수학교까지 포함 * 제주특별법 제216조제1항 개정	교육부
25	영어교육도시 무상양여 도유지 매각 시 협의 강화 - 공유재산 매각 또는 분양 시 도지사의 동의를 받도록 개선 * 제주특별법 제222조제2항 개정	국토교통부
26	국제학교 교원 내·외국인 차별 금지 근거 조항 마련 - 국제학교의 내·외국인 교원 간 차별이 발생하지 않도록 근거 마련 * 제주특별법 제230조제6항 신설	교육부
27	카지노업 허가의 공고에 관한 특례 - 카지노업 신규허가 공고 권한 이양 * 제주특별법 제244조 개정	문화체육 관광부

연번	제도개선과제명 (주요내용)	관계부처
28	카지노업 갱신허가제 도입 특례 - 카지노업 허가 유효기간을 7년으로 하고 만료시점에서 갱신허가를 받도록 함 * 제주특별법 제244조의2 신설	문화체육 관광부
29	카지노업 양도·양수, 합병 등 사전인가제 도입 특례 - 카지노업 지위승계나 양도·양수, 합병 시 사전인가, 주주변경 시 사전승인, 최대주주 또는 15% 이상 취득자 결격사유 준용 등 * 제주특별법 제244조의3 신설	문화체육 관광부
30	카지노업 허가취소 등에 관한 특례 - 갱신허가, 양도·양수, 합병 등 사전인가 특례에 대한 행정처분 근거 마련 * 제주특별법 제244조의4 신설 및 제462조 개정	문화체육 관광부
31	카지노업 지도·감독에 관한 특례 - 카지노업 운영상황 보고, 관련서류 검사, 지도·감독권한 강화, 종사원 및 전문모집인 교육·관리 지도·감독 등 * 제주특별법 제244조의5 신설	문화체육 관광부
32	카지노업 감독위원회 구성 및 운영에 관한 특례 - 독립적인 정책결정 및 기능을 수행하는 합의제 행정기구 * 제주특별법 제244조의6 신설	문화체육 관광부
33	도내 보세판매장 매출액에 대한 관광진흥기금 부과 - 도내 보세판매장 매출액의 1% 이내 금액을 제주관광진흥기금 재원으로 납부 * 제주특별법 제246조 개정	문화체육 관광부
34	제주국제자유도시 개발센터의 지역농어촌진흥기금 출연방법 개선 - 제주국제자유도시 개발센터 지정면세점 수익금의 5% 이내를 출연하도록 의무규정으로 명시 * 제주특별법 제267조 개정	국토교통부
35	소규모 사육시설에 대한 방역설비 및 소독실시에 관한 특례 - 소규모 사육시설(10㎡ 미만)에 방역설비·소독시설 구축, 미이행 시 과태료 부과근거 마련 * 제주특별법 제285조의2 신설, 제480조제6항제5호 신설	농림축산 식품부
36	전기사업에 관한 특례 개선 - 풍력발전사업에 한정된 권한을 태양광발전사업(3MW 초과)으로 확대 * 제주특별법 제303조제1항, 제4항 개정	산업통상 자원부
37	제주 세계환경중심도시 조성 특례 - 세계환경중심도시 법적 정의 및 추진근거 마련 * 제주특별법 제351조의2, 시행령 제73조의2 신설	환경부

연번	제도개선과제명 (주요내용)	관계부처
38	절대·상대·관리보전지역 지정대상 용어 정비 - 보전지역 지정 대상 용어 통일(기생화산→오름, 한라산→한라산국립공원) * 제주특별법 제355조부터 제357조까지 개정	환경부 국토교통부
39	관리보전지역 해제 관련규정 개선 - 관리보전지역 해제 시 절대보전지역, 상대보전지역 지정 명확화 * 제주특별법 제357조 개정	환경부 국토교통부
40	보전지역내 불법행위에 대한 원상회복 규정 신설 - 보전지역 내 행위제한 규정 위반자에 대하여 원상회복 명령 근거 마련 * 제주특별법 제358조의2 개정	환경부 국토교통부
41	보존자원 반환 및 처벌규정 신설 - 도외에서의 보존자원 불법 매매행위 및 행위자에 대한 조치 마련 * 제주특별법 제361조제5항 개정, 제6항부터 제8항까지 신설	환경부
42	조례에 따른 환경영향평가 재협의(협의) 대상 권한 이양 - 조례에 따른 환경영향평가 대상사업에 대하여 재협의, 변경협의를 필요한 사항을 도 조례로 정하도록 명확히 함. * 제주특별법 제364조제8항, 제11항 개정	환경부
43	협의내용의 이행관리를 위한 조치명령 권한 이양 - 협의내용의 준수여부 또는 공사중지, 원상복구 등 필요한 조치에 대한 근거 마련 * 제주특별법 제364조제10항 개정	환경부
44	환경영향평가협의회 구성 및 운영에 관한 사항 도조례로 위임 - 환경영향평가서를 전문적으로 검토하기 위한 전문위원회 구성·운영에 관한 사항을 도조례로 위임 * 제주특별법 제364조제11항 개정	환경부
45	환경영향평가의 대행 특례 - 민간사업에 대한 환경영향평가서 작성 공탁제 도입 * 제주특별법 제364조의2 신설	환경부
46	가축분뇨 액비살포 기준 이양 - 액비살포 기준을 도조례로 정할 수 있는 근거 마련 * 제주특별법 제373조제2항 개정	환경부
47	제주 지하수의 공공적 관리 관련 도민의 협력 강화 - 지하수의 공공적 관리를 위하여 도민의 협력 및 동반의무 명시 * 제주특별법 제377조제3항 신설	환경부

연번	제도개선과제명 (주요내용)	관계부처
48	통합물관리 기본계획의 수립에 관한 사항 - 통합물관리 기본계획을 물관리분야 최상위계획으로 명시하고 본 계획의 범위 내에서 물 관련 계획을 수립토록 하고 지하수관리위원회의 역할을 통합물관리 위원회에서 수행 * 제주특별법 제378조, 제384조, 제385조, 제388조 개정	환경부
49	지하수 관측시설 설치에 관한 특례 조항 정비 - 지하수 조사·관측을 위한 굴착행위가 신고대상이나 허가시설로 관리할 수 있도록 근거 마련 * 제주특별법 제379조 개정	환경부
50	지하수에 영향을 미치는 굴착행위에 대한 특례 - 지하수에 영향을 미치는 굴착행위 제한 규정 신설 * 제주특별법 제383조의2 신설	환경부
51	지하수 허가량 초과사용에 대한 부가금 부과근거 마련 - 지하수 허가량 초과 취수 시 지하수원수대금에 부가금 부과 * 제주특별법 제387조제2항 개정	환경부
52	지하수 관련 위임사무 범위의 명확성 제고를 위한 특례조항 정비 - 특례규정 중 국가공통 사무 또는 위임범위가 불명확한 내용 정비 * 제주특별법 제390조제2항 개정	환경부
53	가축분뇨 배출시설 등 지하수오염유발시설 확대 지정 - 지하수오염유발시설의 범위에 가축분뇨 배출시설 추가 * 제주특별법 제390조제2항 개정	환경부
54	고용장려금 사업 지원근거 마련 - 신중년적합직무 고용창출장려금 사업 권한 이양 * 제주특별법 제402조제3항 개정	고용노동부
55	지역 실정에 맞는 차로운영을 위한 차로운영권 이양 - 버스전용차로에 영업용 승합 및 승용자동차에 통행 우선권을 부여할 수 있는 차로 운영권 이양으로 차로운영의 자율성 확보 * 제주특별법 제434조제3항 개정	경찰청
56	소방분야 특례 개정 - 소방기본법 등 소방분야 연관법령 인용조항 등 정비 * 제주특별법 제453조부터 제456조까지 개정	소방청
57	제주특별자치도 사회협약위원회 기능 개선 - 사회협약위원회 기능 확대 및 위원회 사무기구 설치 * 제주특별법 제458조 제2항 개정	행정안전부