



세종시의 행·재정 특례, 권한 이양 및 분야별 특례의 필요성¹⁾

김흥주 세종연구원 책임연구위원

논의 배경

행정수도 완성이라는 차원에서 세종시를 고려할 때, 3가지 측면에서 접근이 가능할 것이다. 먼저, 헌법에 세종시를 행정수도로 명문화하는 방법, 둘째, 세종시법-행복도시건설특별법 통합(신행정수도법 제정도 가능)을 전제로 한 세종 행정수도 지위 확보(수도조항 삽입), 그리고 마지막으로 세종시법과 행정수도 관련법을 별도 법률로 정하고 행정수도법에 행정수도로서의 지위 명시, 세종시법에 분권 및 사업특례를 만들어가면서 고도의 자치권확보를 하는 방향이다. 행정수도 세종의 지위를 확보하기 위한 다양한 논의에서, 본 토론은 세종시가 행정수도로서의 지위를 확보하기 위한 측면에서 세종시의 특성에 맞는 특례부여를 중심으로 세종시법의 개정 방향을 논의하고자 한다.

세종시의 연혁

참여정부의 주요 국정과제로 수도권 집중억제, 국가균형발전이 채택됨에 따라 2003년 「신행정수도특별법」이 제정되었고, 신행정수도 건설추진단이 출범하였다. 그러나 헌법재판소의 행정수도 위헌판결(2004헌마554·566) 결정으로 무산되었고 결국 행정수도의 이전 문제를 헌법에 귀속시켜 헌법개정을 통한 행정수도라는 매우 어려운 입법절차를 거쳐야만 가능하게 되었다. 행정수도 건설계획의 차질이 생기게 됨에 따라 후속대책으로 2005년 3월 18일 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제정과 함께 행정중심복합도시로서의 기능을 부여하게 된다.

이명박 대통령 당선과 함께 2009년 중앙행정부처의 세종시 이전계획이 전면 백지화되고 세종시의 개념을 행정중심복합도시에서 교육과학 중심의 경제 도시로 전환하는 세종특별자치시 설치 수정안이 공론화되었다. 여러 여여국절 끝에 「신행정수도특별법」은 2012년 7월 제정된 「세종특별자치시 등의 설치에 관한 특별법」으로 지금의 세종시 모습을 갖추게 되었다. 결국 현재의 위헌판결로 인해 현재의 세종시는 ‘행정수도’가 아니라 ‘행정복합도시’ 역할을 해야 하기에 대통령실, 국회, 통일, 외교, 국방, 법무부 등은 수도권 서울을 벗어날 수 없게 되어 있다.

따라서 신행정수도의 명칭과 기능을 헌법적으로 세종시에 부여하지 못해 중앙정부의 부처가 나누어진 가운데, 부득이하게 국정을 이원화하는 한계에 직면해 있다. 물론 행정수도를 헌법에 명문화하는 방향이 중요하겠으나, 현실적으로 국회세종의사당, 대통령 세종집무실, 중앙행정기관 및 위원회 등의 세종시 설치 및 추가이전을 검토해 나가면서 행정수도로서의 기능을 확보해 나가야 하는 과도기적 상황에 있다. 국회법이 개정되어 세종국회의사당 입지를 위한 근거를 마련했으나, 세부적인 기능의 이관에 대해서는 국회규칙에 위임한 상황이라 현재 국회규칙 제정논의가 매우 중요한 사안이 되었다.

세종시의 특례에 대한 평가와 필요성

2012년 7월 세종특별자치시가 공식 출범되었고 수도권 과밀화 해소, 국가균형발전, 국가경쟁력 강화, 그리고 지방분권을 위해 만들어진 특수한 형태의 자치시(단층제 형식)로서 기능과 위상을 가지게 되었다. 그리고 광역지방자치단체로서의 법적 지위와 함께 행정수도 건설이라는 구체적인 목적 달성을 위해 추가적인 관장기능이 부여된 형태이다. 다시 말해, 행정중심 도시로서 세종시를 건설하기 위한 분권적 특례가 일부 부여되고 있는 형태이다.

그럼에도 불구하고 특별자치시로서 그 위상을 고려할 때 보완해야 할 점이 매우 많다. 현 정부의 국정과제로 특별자치시도(세종시)의 위상제고(국정과제 111번)와 함께 행정수도 세종 완성(국정과제 116번)이라는 두 가지 축이 자리하고 있으며 이를 완성하기 위한 차원에서 특례는 매우 중요하다. 현재 4개 특별자치시도와 비교할 때, 세종시는 세종시법(약칭)상 자치재정, 자치조직, 감사위원회 등의 특례가 일부

[표 1] 특별자치시·도 특별법 비교

구분	세종특별자치시	제주특별자치도	강원특별자치도	전북특별자치도
목적	• 국가균형발전 • 국가경쟁력 강화	• 지방분권 • 행정규제 완화 • 국제자유도시 조성 • 도민복지증진	• 지방분권 • 규제 혁신 • 미래산업글로벌도시 • 도민복지증진	• 지방분권 • 지역경쟁력 • 도민복지증진
논거	• 행정체제특수성	• 행정체제특수성	• 미흡	• 미흡
조직	• 인구규모, 면적, 도시발전 단계 등 행정 수요 고려 (대통령령에 따름) • 국가와 인사교류 및 파견	• 행정기구 설치 자율성 • 기준인건비 적용배제 • 직군직렬구분특례 • 직위분류특례 • 국가와 인사교류 및 파견	• 국가와 인사교류 및 파견	• 국가와 인사교류 및 파견
재정	• 보통교부세 25% (가산 수요) (한시) • 균등회계 세종계정 • 교육재정교부금 25% (가산수요) (한시)	• 보통교부세 정률 3% • 교육재정교부금 정률 1.57% • 도세 및 지방세 • 세율조정 및 감면 • 균등회계 제주계정 • 공영재산 및 물품관리법 • 지방공기업	• 균등회계 계정	• 균등회계 계정
입법	• X (법령범위)	• △ (예외인정)	• X (법령범위)	• X (법령범위)
지원위	• 설치	• 설치	• 설치	• 설치
기관구성	• 해당없음	• 특례(기관구성다양화)	• 해당없음	• 해당없음
권한이양	• 해당없음	• 단계적이양	• 해당없음	• 해당없음
특정기관	• 해당없음	• 7개 특정기관	• 해당없음	• 해당없음
광역의회	• 의원정수 18명(지역구)	• 정수특례 45명 • 청학자문위 • 의원활동비 • 인사청문회	• 해당없음	• 해당없음
교육	• 해당없음	• 교육위 설치 및 구성	• 해당없음	• 해당없음
자치경찰	• 일원화	• 일원화, 이원화	• 일원화	• 일원화
감사위	• 설치	• 설치(5급 이하 인사권 장부감사 배제)	• 설치	• 해당없음
사업특례	• 해당없음	• 국제자유도시 • 교육환경 • 세계평화의심	• 미래산업글로벌 도시 • 산업발전	• 해당없음
주민자치	• 조례 제개정 및 폐지청구 • 주민참여예산제	• 주민투표 • 조례 제개정 및 폐지청구 • 주민소환 • 주민참여예산제	• 주민투표 • 주민참여예산제	• 주민투표 • 주민참여예산제
조문수	• 30개	• 481개	• 84개	• 28개

1) 이 글은 한국자치학회가 발행하는 월간 공공정책 제8월호에 게재된 '세종시법 개정 필요성과 발전방향'을 기반으로 하고 있다.

제언

존재하지만 제주특별자치도, 강원특별자치도와 달리 사업과 관련된 특례는 부여되지 않는다. 물론 세종특별자치시의 경우 제주특별자치도와 함께 행정 체제의 특수성(단층제)이 주요 논거로 작용되는 점이 있다. [표 1]은 강원특별자치도, 전북특별자치도와 함께 4개의 특별자치시도의 목적 및 특례를 비교한 것이다.

세종시는 특별자치시로서 그에 맞는 위상이 필요하나 이에 상응하는 수준의 재원 확보가 어렵다. [표 1]에서 보는 바와 같이 분권특례를 살펴보면 실제 제주특별자치도를 제외한 모든 시·도의 경우 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」에 따라 조직설치 및 정원관리에 관한 제약이 크다. 세종시의 경우 세종시법(약칭) 제15조에 조직 특례로 세종특별자치시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모와 면적 및 도시발전단계 등의 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시 조례로 정할 수 있다고 되어 있으나, 기본적으로 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 벗어날 수 없다. 즉, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 규정된 조직 관리에 관한 내용은 상징적인 것으로 구체적 지침으로 적용하기 곤란한 상황이다. 이에 반해 제주도는 '제주특별자치도 설치'와 함께 '보통교부세 정률 3%', '기존인건비 적용배제', '행정기구 설립의 자율성 부여' 등 분권특례가 동시에 부여되었다.

여기서 보통교부세 등 재정특례의 역할이 매우 중요하다는 시사점을 얻을 수 있다. 향후 행정기구 설치의 자율성, 인력관리의 자율성 확보 측면에서 특별자치시도가 공동의 논리를 만들어 나가야 할 것이다.

결국, 세종시 설치 목적은 세종시법(약칭) 제1조에 따라 국가균형발전과 지역발전, 국가경쟁력 강화로 나타나며, 이를 달성하기 위해 세종시법(약칭) 제3조에 행·재정적 자주권 제고, 균형발전 선도 및 구심 역할을 위한 시책과 방안 마련 등 세종시의 설치목표를 달성하기 위해서 충분한 수준의 행·재정적 지원의 확보와 함께 그 노력이 뒷받침되어야 한다고 규정함에도 불구하고, 최소한의 권한만 부여되어 있다.

세종시의 성장과 안정적 정착을 위해서는 무엇보다 재정적 특례가 매우 중요하다. 입법적인 분권은 또 어떠한가? 궁극적으로 세종시에서 바라는 궁극적인 분권은 입법 부분일 것이다. 예를 들어 제주특별법(약칭)상 도지사 권한으로 하는 이양에 대한 검토를 할 때, 장관의 권한을 도지사의 권한으로 변경하도록 되어 있다. 그러나 실제 하위법규명령의 규정 방식에서 일괄이양법안과 차이가 있다. 즉, 일괄이양법안에서는 권한행사의 주체만 변경되었으나, 지자체장은 여전히 중앙정부에서 정한 법규명령(대통령령, 총리령, 부령)을 따르게 되어 있다. 권한을 이양했으나 여전히 법규명령을 통해 지자체를 통제하고 있는 것이어서 진정한 권한이양이 아니다. 무엇보다도 특히, 제주특별법(약칭)은 그 주체를 도지사로 변경함과 동시에 대통령, 총리령, 부령으로 결정할 사항을 자치법규인 도조례로 정할 수 있기에 입법권을 일부 부여하고 있다는 점에서 그 의미가 크다.²⁾ 세종시에는 이러한 부분이 부재하다.

지방의회의 특례와 관련해 제주특별법(약칭)과 비교해 보면 제4장 도의회의 기능강화 부분을 별도의 장으로 구성하고 있고, 제36조에 「공직선거법」 제22조에도 불구하고 45명 이내에서 도 조례로 정하도록 특례를 두고 있다. 세종시는 세종시법(약칭) 제19조에 공직선거 특례를 보장하고 있으나 의원정수 18명으로 명시하고 있다. 이는 오히려 「공직선거법」 제22조 제3항에 19명으로 규정한 것과 비교해 의원정수가 적다. 이는 세종시가 단층제 구조를 가지고 있다 보니, 기초 지방자치단체에서 적용되는 방식을 준용하여 특별법에 반영하였다는 가능성을 유추해볼 수 있다. 즉, 인구수와 읍·면·동수를 중심으로 고려하되, 특히 읍·면·동수가 영향을 크게 미치는 것으로 판단된다(「공직선거관리규칙」 참고).

무엇보다 제주와 강원도의 경우 사업특례를 부여받았다. 이는 세종과 전북에 부여되지 않은 특례이다. 향후 세종시 차원에서는 고도의 자치권확보와 함께 자족기능 확보 등 산업발전을 위한 규제완화 측면에 대한 고려를 병행해야 할 것이다. 즉, 세종시만이 가지는 지리적, 역사적, 인문적 특성이 다른 지역과 어떠한 차별성을 보이는지, 그리고 세종시만이 가진 비전과 전략적 사고 등을 세종시법(약칭)에 어떻게 담을 것인지를 중심으로 검토해 나가야 할 필요성이 있다.

국정과제에서 세종시를 행정수도로 완성한다는 것은 현 정부의 의지가 크게 반영된 결과로 판단한다. 무엇보다 세종시는 특별자치시(단층제 구조, 행정수도)로서의 지위, 국가균형발전 및 국가경쟁력강화, 행정수도 완성 기반조성 차원에서 대통령 세종집무실, 국회세종의사당, 중앙행정기관 추가이전, 행정(지방)법원 설립의 당위성이 크다. 이와 함께 지역비전으로 자족기능 확충, 도농상생발전, 시민의 삶의 질 향상 등 향후 사업특례가 필요하며 이를 위한 특례를 발굴해야 할 상황이다.

무엇보다 우선적으로 국가균형발전과 국가균형발전, 그리고 자치분권의 선도도시로서 분권특례를 확보해 나가야 할 것이다. 특히, 세종, 제주, 강원, 전북 등 특별자치시·도에 권한이양 및 특례부여로 지역 주도적인 발전모델을 마련하기 위해 연대와 협력을 모색해야 한다. 특히, 자주재원 확충을 통해 자치권을 고도화해 나가야 할 것이다. 세종시 차원에서는 단기적인 전략으로 현재 보통교부세 가산수요의 보정기간을 연장하고, 중·장기적으로 보통교부세 보정기간(한시규정) 삭제 및 보정비율 상향, 그리고 더 나아가 정률제를 검토해 자치조직권 강화로 이어지도록 설계할 필요가 있다. 결국, 재정특례는 세종시를 비롯한 특별자치시·도의 행정기구 설치 및 운영의 자율화, 기존인건비 적용배제로 이어질 수 있는 발판을 마련해주기 때문에, 실질적인 지방분권의 실현과 그 효과를 실행할 수 있도록 기회를 부여할 것으로 보인다.³⁾

둘째, 세종시 지원위원회의 적극적 활용이 요구된다. 현재 세종시 지원위원회의 기능은 제대로 이루어지고 있다고 보이지 않는다. 세종시 차원에서 지원위원회가 제대로 작동하기 위해서는 제주의 특별자치도 추진단과 같은 사무국을 설치할 수 있는 근거 조항을 마련해야 할 것이다. 이는 역시 자치조직권, 재정권과 연관되지 않을 수 없다.

셋째, 특행기관 이전과 재정보전검토(기능 중복성, 이관의 적합성, 분야의 특이성 고려)가 요구된다. 동일 목적을 실현하기 위해 특행기관과 세종시가 공히 처리 가능하도록 기능의 중복성, 주민편의 및 파급효과 등 세종시가 직접 수행하는 것이 적합하므로 이관의 적합성, 그리고 수요 및 업무의 특성상 특행기관의 존립가치에 해당되는 기능은 제외한다는 측면에서 분야 특이성을 고려한 방식이어야 한다. 특행기관을 이관할 때, 중앙정부의 재정보전에 대한 구체적인 논의를 해야 할 것이다.

넷째, 중기적으로 미래전략수도라는 세종시의 비전을 완성하기 위한 차원에서 자족기능을 확충하기 위해 노력해야 할 것이다. 즉, 행정수도 완성과 이를 위한 행·재정적 자주권제고(분권특례), 행정수도 완성과 함께 이를 뒷받침하기 위한 사업특례를 검토할 필요가 있다.⁴⁾ 사업특례를 발굴해 세종시법(약칭)에 편(장-절-조)으로 반영해야 한다. 장기적으로는 세종시법(약칭)과 행복도시법(약칭)을 절충해 통합해 나가는 방향이 병행되어야 할 것이다. 이를 통해 행정수도 명문화와 함께 세종특별자치시로서의 위상에 맞는 특례를 보완해 나갈 수 있다. 즉, 행정수도 건설과 유지관리 기능 확보(재원과 함께) 아울러 통합된 법안에 특례(분권+사업기능: 미래전략수도 완성을 위한)를 담을 수 있는 전략 수립도 가능할 것이다.

이를 추진하기 위해 무엇보다도 국정과제 등 정부의 정책 분석, 세종시의 산업정책과 기존 산업의 성과 분석, 세종시의 미래비전 검토를 우선해 특례대상산업군을 도출해야 한다. 둘째, 관련 전문가, 담당 공무원 등의 의견을 취합하고 읍·면·동별 행정수요 등을 검토해 특례대상전략사업을 확정된 뒤, 산업별 분과위원회 구성 및 전문가 의견 검토 후 육성 방향을 설정하면 특례제안 및 법제화로 이어질 수 있을 것으로 사료된다.

국정과제에 반영된 미래전략수도 완성을 위한 사업특례 검토가 필요하다. 즉, 행정수도 완성+자족기능(사업기능 등) 완성 = "미래전략수도 세종" 완성이라는 등식을 성립해야 하는 것이다. 무엇보다, 세종시가 특별자치시로서 위상을 강화하기 위해서는 분권과 사업적인 부분의 특례를 부여받아 실행할 수 있는 기회를 가져야 한다. 이를 위한 특별자치시도의 연대와 협력이 중요한 때이다.

2) 제주도의 경우 법규명령 시행(시행령 → 조례)을 자치법규인 도 조례로 정할 수 있도록 한 점에서 입법권이 부여된다. 그리고 법적특례(일반법 규정배제, 특별법에 규정: 국회), 조례특례(일반법 규정배제, 조례로 정함: 도 의회)가 부여되고 있다.

3) 다만, 현 정부의 재정건정성 기조에 따라 매년 지방정부 공무원정원을 1% 감축한다는 지침에 기인해 분권특례 부여에 부정적 영향을 끼치지 않을까 우려스럽다.

4) 국정과제의 완성을 위해서라도 미래전략수도 완성을 위한 사업특례 검토가 필요하다. 즉, 행정수도 완성+자족기능(사업기능 등) 완성 = "미래전략수도 세종"을 완성해 나가야 할 것이다.

5) 대통령집무실, 국회세종의사당 설치를 앞두고 있는 등 세종시는 명실상부한 행정수도로서의 위상을 갖춰나가고 있으나 현행 법률은 세종시 설치를 위한 최소한의 규정만을 담고 있어 '행정수도적' 기능과 자족기능 강화를 위한 법리적 근거가 부족하다.