

맞춤형 자치모델 구현 : 특별자치시·도, 특별지방자치단체를 중심으로

주희진 · 고경훈 · 정기용



저 자 주희진, 고경훈, 정기용

연구책임자 주희진 | 한국지방행정연구원 부연구위원

연 구 진 고경훈 | 한국지방행정연구원 연구위원

정기용 | 한국지방행정연구원 부연구위원

연구요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 우리나라는 일반자치와는 다른 다양한 방식의 “특별자치”를 도입·시행하고 있음
 - 「지방자치법」은 지역이 당면하고 현안 즉, 지역 간 불균형, 지역주민의 다양한 행정수요에의 대응 등 특수목적을 효과적으로 달성하기 위하여 다양한 “특별자치”의 개념을 반영한 제도를 명시하고 있음
 - 그러나 일반 지방자치와는 차별화된 특별한 분권을 가져야 하는 “특별자치”에도 불구하고 어떠한 점이 “일반자치”와 차별되는지 미흡한 실정임

- 고도화된 분권의 실현을 위한 특별자치시·도의 설치에 대한 요구가 증대되고 있는 가운데, 여전히 특별자치시·도에 대한 진단 및 미래 방향에 대한 논의는 미흡한 실정임
 - 특별자치시·도의 설치에 대한 논의는 특별자치시·도의 설치에 따른 추가적인 특례를 통한 지역의 당면 현안 해결이 주 목적으로 다뤄지고 있음
 - 이와 같이 특별자치시·도에 대한 지역적 수요의 증대에 따라 특별자치시·도 설치 및 운영에 대한 보다 정교한 논의가 필요함
 - 특별자치시·도의 무분별한 설치를 지양하고 근본적인 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다 특별자치시·도의 설치와 운영을 진단할 수 있는 방안의 검토가 필요함

- 이에 본 연구의 목적은 다음과 같음
 - 차등적 분권 차원에서의 행정체제의 특수성에 대한 개념을 논의함
 - 행정체제의 특수성을 고려한 특별자치시·도의 진단기준을 개발함

- 특별자치시·도 진단기준을 적용하여 우리나라 특별자치시·도의 사례를 분석함
- 특별자치시·도의 맞춤형 모델의 제시 및 운영방향을 논의함

2. 주요 연구내용 및 정책 제언

□ 특별자치시·도 진단기준 개발

- 전문가를 대상으로 한 설문조사와 심층인터뷰를 토대로 행정체제 특수성에 대한 전반적 인식과 각 분야별 특수성에 대한 검토 및 대안을 모색함
 - 그 결과 현재 특별자치시·도 모델은 자율성¹⁾ 부여에 초점이 맞추어져 있지만 미래 방향성 제시의 필요성에 따라 그 이상의 가치를 지향할 필요가 있으며, 지역주도의 지방자치 실현을 위한 주민(지역)결정권의 차원에 대한 구체적 논의의 필요성이 제기됨
- 특별자치시·도의 운영 수준 및 발전단계를 구분하기 위하여 적용될 수 있는 특별자치시·도의 진단기준은 크게 제도적인 차원과 운영적 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있음
 - 제도적 차원은 특별자치시·도의 설치 단계에서 고려될 수 있는 차원으로 설치의 당위성과 행정계층에 대한 논의 등이 포함됨
 - 운영적 차원은 특별자치시·도의 운영 단계에서 고려될 수 있는 차원으로 특별자치시·도의 실질적인 운영과 수준진단, 발전방향을 모색할 수 있는 방안에 대한 논의 등이 포함됨

□ 특별자치시·도 유형의 구분

- 특별자치시·도의 유형은 크게 분권특례의 부여 수준과 지역발전특례의 부여 여부 및 수준에 따라 구분할 수 있음

1) 본 연구에서는 자율성을 자기 지역에 대한 구체적인 사항을 자기책임성의 원칙에 근거하여 주민(지역) 스스로 결정하는 것으로 정의함

- 분권특례 수준이 낮은 경우는 자치성과 자율성이 모두 낮은 경우, 중간 수준은 자치성은 중간 혹은 높은 수준이나 자율성은 낮은 경우를 말하며, 높은 수준은 자치성과 자율성이 모두 높은 경우를 의미함
- 지역발전특례는 크게 부여와 미부여로 나눌 수 있으며, 부여의 경우는 다시 권한이양의 수준이 높은 경우와 낮은 경우로 구분됨

[표 1] 특별자치시·도 유형 구분 기준

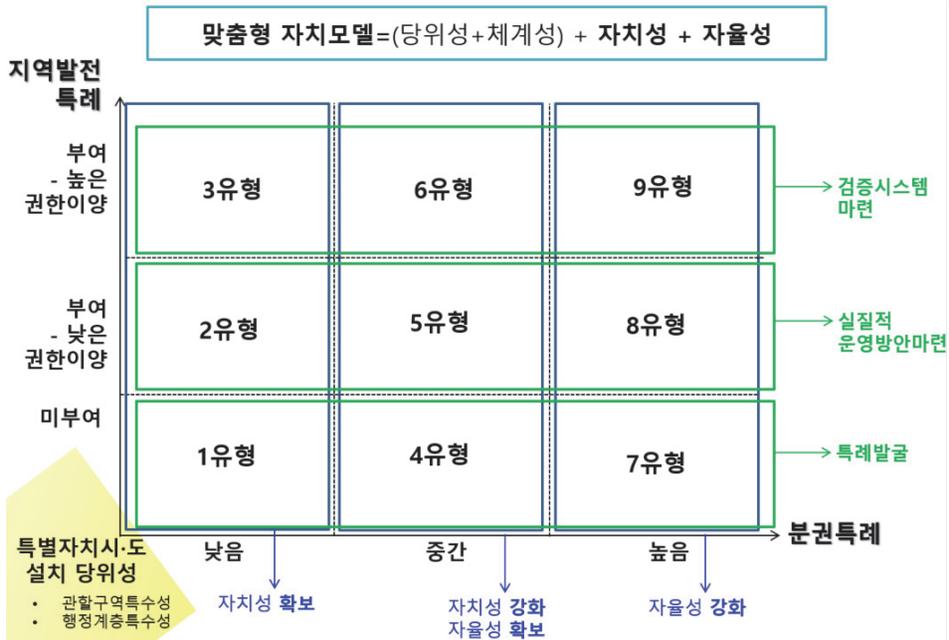
구 분	낮음	중간	높음
분권특례	<ul style="list-style-type: none"> • 낮은 자치성 • 낮은 자율성 	<ul style="list-style-type: none"> • 중간/높은 자치성 • 낮은 자율성 	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 자치성 • 높은 자율성
구 분	미부여	부여-낮은 권한이양	부여-높은 권한이양
지역발전특례	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전특례 미발굴 • 권한이양 : X 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전특례 발굴 • 권한이양 : △(일부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전특례 발굴 • 권한이양 : △/○

□ 특별자치시·도의 맞춤형 자치모델의 제안

- 특별자치시·도는 설치의 당위성으로서의 관할구역 특수성과 행정체제 등 구조적 환경과 관련된 행정계층의 특수성을 토대로 하여 분권특례와 지역발전특례의 수준에 따라 9가지 유형으로 구분할 수 있음
 - 특별자치시·도의 단계는 설치시기에 따른 구분이라기보다는 실효성 있는 제도의 운영을 위하여 특별자치시·도의 자치권과 결정권의 여부 및 정도에 따라 구분됨
 - 특히 특별자치시·도 제도가 성숙됨에 따라 하향적 방식의 제도 운영에서 자치분권의 이념을 실현시키기 위한 상향적 방식의 제도 운영 방식으로의 전환을 의미함
- 대분류는 분권특례의 수준에 따라 분권특례 수준이 가장 낮은 자치강화형, 분권특례 수준이 중간 혹은 높은 유형인 자치운영형, 가장 높은 수준의 분권특례를 가지는 자치독립형으로 구분할 수 있음

- 소분류는 지역발전특례의 부여 수준에 따라 구분되면 자치강화형과 자치운영형, 자치독립형에 각각 3개의 유형이 존재함

[그림 1] 특별자치시·도 맞춤형 자치모델(안)



□ 맞춤형 자치모델 구현을 위한 제언: 고도의 자치분권 실현을 위한 시범지역으로서 특별자치시·도의 활용

○ 기초간 특별지방자치단체의 시범실시

- 특별지방자치단체가 지역발전에 이바지할 수 있는 특정 목적을 가진 지역들 간의 연계·협력이라는 점에서 특별지방자치·도와 그 설치 목적을 같이 한다고 볼 수 있음
- 일반 지방자치단체에 비하여 고도의 자치권을 가지는 특별자치시·도에게 특별지방자치단체 활성화를 위한 권한 부여 및 지원방안 모색이 필요함

○ 특별지방행정기관 이관 우선고려지역

- 특별자치시·도는 고도의 자치권을 토대로 지역경쟁력을 제고할 수 있는 적극적인 특례산업 등을 발굴·운영할 수 있다는 점에서 특별지방행정기관의 사무를 보다 효율적으로 운영할 수 있는 기반을 마련할 수 있음
- 새로운 지방시대에서는 지자체 수요, 지역특성을 고려한 맞춤형 자치모델을 기반으로 특별자치시·도 및 특별지자체 등 및 새로운 자치체계를 활용하여 단순 이관이 아닌 위임, 위탁, 협업체계 도입 등 특행기관 기능정비 개념 및 방식을 확장하여 추진할 필요가 있음

○ 다양한 형태의 지방자치-교육자치 시범운영

- 이해관계자 간의 관점 차이로 인하여 획일적인 적용이 불가능한 일반자치와 교육자치의 관계에 대하여 특별자치시·도를 다양한 방식의 일반자치-교육자치 관계 모델을 실험할 수 있는 장으로 활용하는 방안을 고려할 수 있음
- 상대적으로 높은 수준의 자치권과 이와 관련한 각종 특례, 특별자치시·도의 설치와 운영 과정에서의 주민과의 소통채널의 활성화 등은 기관구성 다양화를 위한 논의가 일반자치단체에 비하여 상대적으로 장점을 가질 수 있을 것임

○ 맞춤형 자치모델의 성공적 구현을 위한 사후성과체계의 마련

- 본 연구에서 제시한 진단기준은 특별법 등과 같은 제도적 기반을 토대로 발전 단계를 사전적으로 판단하기 위한 진단기준이기 때문에 실제 운영 과정에서 해당 특별자치시·도가 발전단계에 적합한 수준으로 운영되고 있는지에 대해서는 별도의 평가가 이루어져야 할 것임

목 차

제 1 장 | 서론

제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구의 목적	6
제2절 연구범위 및 방법과 연구체계	8
1. 연구의 범위	8
2. 연구의 방법	8
3. 연구의 체계	9

제 2 장 | 이론적·제도적 논의

제1절 차등적 분권과 지방자치	13
1. 차등분권과 지방자치의 다양화	13
2. 차등분권의 유형 및 기준	15
제2절 특례제도, 특별자치시·도 및 특별지방자치단체	17
1. 특별자치와 특례제도	17
2. 특별자치시·도	20
3. 특별지방자치단체	25

제 3 장 | 특별자치시·도의 진단기준 개발

제1절 특별자치시·도 진단기준의 개발: 전문가조사를 중심으로	35
1. 조사 설계	35

2. 전문가조사 및 심층인터뷰 결과	37
제2절 특별자치시·도 진단기준의 제안	43
1. 현 특별자치시·도 모델의 한계와 개선방향	43
2. 특별자치시·도 진단기준의 제안	45
제 4 장 우리나라 특별자치시·도 사례 진단	
제1절 분석 개요	51
제2절 우리나라 특별자치시·도 사례분석	52
1. 제주특별자치도	52
2. 세종특별자치시	66
3. 강원특별자치도	71
4. 전북특별자치도	76
제3절 우리나라 특별자치시·도 운영현황 진단	80
1. 특별자치시·도 운영사례 분석 결과 종합	80
2. 특별자치시·도 유형의 구분	86
제 5 장 결론 및 정책적 제언	
제1절 연구요약 및 결론	93
제2절 정책적 제언	99
1. 특별자치시·도 맞춤형 자치모델의 제시	99
2. 맞춤형 자치모델 구현을 위한 제언: 고도의 자치분권 실현을 위한 시범지역으로서 특별자치시·도의 활용	103
【참고문헌】	119

표 목차

[표 2-1] 특별자치 개념의 법적 근거	17
[표 2-2] 광역 단위 특례정책 경과	22
[표 2-3] 특별자치시·도 설치 현황	23
[표 2-4] 해외 광역 단위 특례지역 비교	24
[표 2-5] 일반지방자치단체 및 특별지방자치단체 특징 비교	27
[표 2-6] 특별지방자치단체 설치 목적	29
[표 2-7] 「지방자치법」 내 특별지방자치단체 관련 규정	30
[표 2-8] 특별지방자치단체 주요 특징	32
[표 3-1] 조사대상자 특성 및 조사 문항	36
[표 3-2] 「지방자치법」상 행정체제 특수성에 대한 인식	37
[표 3-3] 특별자치시·도 설치 등의 특별법의 기능배분 주요 내용	42
[표 3-4] 특별자치시·도의 진단기준	48
[표 4-1] 우리나라 특별자치시·도 사례 분석 체계	51
[표 4-2] 제주특별법에서의 자치재정권 주요 내용	55
[표 4-3] 제주특별법에서의 자치조직권 주요 내용	56
[표 4-4] 제주특별법에서의 지방의회 관련 주요 내용	57
[표 4-5] 제주특별법에서의 자치교육 주요 내용	57
[표 4-6] 제주특별법에서의 지역발전특례 주요 내용	58
[표 4-7] 제주특별법 제도 개선 현황	59
[표 4-8] 제주특별법상 권한이양 유형	61
[표 4-9] 제주특별자치도 중소기업, 고용, 환경분야 사무이관 현황	63
[표 4-10] 제주특별법에서의 주민참여 특수성 주요 내용	64
[표 4-11] 제주특별자치도 주요 추진 성과	65

[표 4-12] 세종시법에서의 자치재정권 주요 내용	68
[표 4-13] 세종시법에서의 자치재정권 주요 내용	68
[표 4-14] 세종시법에서의 자치재정권 주요 내용	69
[표 4-15] 세종시법상 권한이양 유형	70
[표 4-16] 세종시법에서의 주민참여 특수성 주요 내용	70
[표 4-17] 특별자치도 내 기초자치단체에 관한 규정	72
[표 4-18] 강원특별법에서의 자치재정권 주요 내용	73
[표 4-19] 강원특별법에서의 자치재정권 주요 내용	74
[표 4-20] 강원특별법에서의 지역발전특례 주요 내용	74
[표 4-21] 강원특별법상 권한이양 유형	75
[표 4-22] 강원특별법에서의 주민참여 특수성 주요 내용	76
[표 4-23] 전북특별법에서의 자치재정권 주요 내용	78
[표 4-24] 전북특별법에서의 자치조직권 주요 내용	78
[표 4-25] 전북특별법상 권한이양 유형	79
[표 4-26] 전북특별법에서의 주민참여 특수성 주요 내용	79
[표 4-27] 사례분석 종합: 관할구역 특수성	80
[표 4-28] 사례분석 종합: 행정계층 특수성	81
[표 4-29] 사례분석 종합: 기능배분 특수성(자치분권 특수성)	83
[표 4-30] 사례분석 종합: 지역발전 특수성(기능배분 특수성)	84
[표 4-31] 사례분석 종합: 주민참여 특수성	85
[표 4-32] 특별자치시·도 유형 구분 기준	86
[표 4-33] 특별자치시·도 유형의 구분	89
[표 5-1] 특별자치시·도의 진단기준	94
[표 5-2] 관할구역 특수성(종합)	95
[표 5-3] 행정계층 특수성(종합)	96
[표 5-4] 기능배분 특수성(자치분권 특수성)(종합)	96
[표 5-5] 기능배분 특수성(지역발전 특수성)(종합)	97

[표 5-6] 주민참여 특수성(종합)	97
[표 5-7] 특별자치시·도 유형 구분	98
[표 5-8] 지방자치단체 자율통합 지원계획 중 인센티브 관련 내용	105
[표 5-9] 기초간 특별지방자치단체 활성화를 위한 주요 행위자별 역할	107
[표 5-10] 지방자치단체와 특별지방행정기관의 차이	107
[표 5-11] 특별지방행정기관 정비에 대한 법적근거	108
[표 5-12] 특별지방행정기관 정비 방안 비교	111
[표 5-13] 지방교육자치에 관한 관점의 비교	112
[표 5-14] 지방자치-교육자치 연계·협력 유형(예시)	116

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 분석체계	9
[그림 2-1] 지방자치단체 특례제도 구조	19
[그림 2-2] 특별자치시·도의 개념	20
[그림 2-3] 특별지방자치단체의 개념	26
[그림 2-4] 특별지방자치단체 설치 절차	31
[그림 5-1] 연구의 분석체계	93
[그림 5-2] 특별자치시·도 맞춤형 자치모델(안)	103
[그림 5-3] 지방자치-교육자치의 구조	114



제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법과 연구체계



제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

- 1990년대 이후 OECD 선진국은 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하는 지방분권에 역점을 두고 있음
 - 지방분권 중에서도 모든 지방정부에게 동일한 수준의 권한을 이양하는 대칭적 지방분권보다는 지방정부의 특성과 자치역량을 고려하여 상이한 수준의 권한을 이양하는 차등적, 비대칭적 지방분권을 추진하고 있음
 - 그동안 단체자치 및 중앙집권적 전통으로 인해 지방분권에 제약이 많이 존재하는 우리나라는 모든 자치단체를 대상으로 한 전면적인 지방분권 보다는 지역의 특수성, 자치역량, 그리고 국가의 목적 달성 등 여건을 갖춘 지역부터 권한과 지위를 달리하는 차등분권을 전략적으로 추진할 필요가 있음(하혜수, 2018: 4)
- 우리나라는 일반자치와는 다른 다양한 방식의 “특별자치”를 도입·시행하고 있음
 - 「지방자치법」은 지역이 당면하고 현안 즉, 지역 간 불균형, 지역주민의 다양한 행정수요에의 대응 등 특수목적을 효과적으로 달성하기 위하여 다양한 “특별자치”의 개념을 반영한 제도를 명시하고 있음
 - 우리나라는 법상으로 특별자치라는 개념을 사용하고 있지는 않지만, 특별자치시·도, 특별지방자치단체, 특별시 등은 일반자치와는 특별한 권한 등을 부여하는 다양한 제도를 운영하고 있음

- 지방자치의 다양화는 지방자치단체에 적용되는 지방자치의 내용이 획일적인 것이 아니라 매우 여러 가지의 모습으로 적용되는 것을 말함(금창호 외, 2021)
- 그러나 일반 지방자치와는 차별화된 특별한 분권을 가져야 하는 “특별자치”에도 불구하고 어떠한 점이 “일반자치”와 차별되는지 미흡한 실정임
 - 최지민 외(2022)는 특별자치시·도의 도입가능성을 진단하기 위한 지표로서 “행정체제의 특수성”을 제시한 바 있으나, 여전히 “일반”과는 다른 “특별”이 가지는 특수성과 차별성에 대한 기준은 여전히 모호한 실정임
- **특별자치시·도는 행정체제의 특수성을 고려하여 특별한 자치권을 보장함으로써 지방분권의 획기적 신장을 목적으로 설치됨**
 - 우리나라는 2023년 6월 강원특별자치도의 출범 전까지 서울특별시와 제주특별자치도, 세종특별자치시가 특별자치시·도로 설치·운영되고 있었음
 - 「지방자치법」 제197조 제1항은 수도로서의 특수성을 고려하여 서울특별시에, 제2항에서는 행정체제의 특수성을 고려하여 세종특별자치시와 제주특별자치도에 특례를 부여할 수 있다고 하고 명시하고 있음
 - 그러나 “행정체제의 특수성”에 대한 정의가 불분명하기 때문에 그 특수성의 기준과 이에 따른 특례를 가늠하기 어려운 상황임(최지민 외, 2022: 5)
 - 그동안 일반지방자치단체와는 다른 행정계층으로서 세종특별자치시와 제주특별자치도의 단층제를 행정체제의 특수성의 한 면으로 인정해 왔음
 - 세종특별자치시와 제주특별자치도는 특별자치시·도의 출범에 맞춰 행정계층을 중층제에서 단층제로 전환함에 따라 특별자치시·도의 도입요건으로서 단층제로의 전환이 행정계층의 특수성으로 인식되어 왔음
 - 그러나 강원특별자치도와 전북특별자치도는 기존의 기초자치단체를 유지하며 출범 및 출범예정이고, 2023년 5월 「지방자치법」이 특별자치시·도의 중층제를 인정하는 내용으로 개정됨에 따라 더 이상 행정계층의 특수성이 특별자치시·도의 설치 요건으로서 적용되지 않게 되었음²⁾

- 고도화된 분권의 실현을 위한 특별자치시·도의 설치에 대한 요구가 증대되고 있는 가운데, 여전히 특별자치시·도에 대한 진단 및 미래 방향에 대한 논의는 미흡한 실정임
- 특별자치시·도의 설치에 대한 논의는 특별자치시·도의 설치에 따른 추가적인 특례를 통한 지역의 당면 현안 해결이 주 목적으로 다뤄지고 있음
 - 2023년 6월 출범한 강원특별자치도와 2024년 출범을 앞둔 전북특별자치도와 더불어 많은 지방자치단체에서 특별자치시·도의 설치를 위한 움직임이 진행되고 있음
 - 경기북부는 경기남부와와의 불균형 해소 등을 이유로 경기북부특별자치도의 설치 논의가 본격화 되었으며, 현재 국회에서 「경기북부특별자치도 설치 등에 관한 특별법안」이 계류 중임
 - 경상남도는 부울경 메가시티 추진의 광역적 효과 대신 경상남도에 집중된 특례부여가 필요하다는 인식 하에서 2022년도부터 특별자치도의 도입을 적극적으로 추진하고 있음
 - 이 외에도 충청북도, 부산 등도 지역현안의 해결, 지방분권 및 국가균형발전의 촉진 등을 이유로 특별자치시·도에 대한 논의가 제기되고 있음
 - 이와 같이 특별자치시·도에 대한 지역적 수요의 증대에 따라 특별자치시·도 설치 및 운영에 대한 보다 정교한 논의가 필요함
 - 특별자치시·도의 무분별한 설치를 지양하고 근본적인 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다 특별자치시·도의 설치와 운영을 진단할 수 있는 방안의 검토가 필요함
 - 즉, 특별자치시·도에서 더 나아가 진정한 의미의 지방시대를 실현하기 위한 자치분권의 방향성을 모색하기 위해서는 기존의 특별자치시·도를 평가하고 진단할 수 있는 기준의 마련을 통하여 특별한 자치권을 보장하는 맞춤형 자치 모델을 마련할 필요가 있음

2) 최지민 외(2022)는 “행정체제의 특수성”이 단순한 행정계층의 특수성(단층제) 뿐만 아니라 특별한 자치가 필요한 지리적 여건, 특별한 자치를 통해 발생하는 기능배분 전반의 특수성을 등의 다의미성을 지닌다고 지적하였음(최지민 외, 2022: 6)

2. 연구의 목적

□ 차등적 분권 차원에서의 행정체제의 특수성에 대한 개념 논의

- 차등적 분권 차원에서 지방자치의 다양성에 대한 논의를 통하여 특별한 자치로서 특별자치시·도와 특별지방자치단체에 대한 이론적·제도적 논의를 수행함
- “행정체제의 특수성”에 대한 기존의 연구에 대한 검토 및 이와 관련한 「지방자치법」의 개정에 대한 논의를 통하여 맞춤형 자치모델을 제시하기 위한 특별자치시·도 진단기준의 필요성을 논의함

□ 행정체제의 특수성을 고려한 특별자치시·도의 진단기준 개발

- 「지방자치법」 제197조 제2항에 따른 “행정체제의 특수성”에 대한 그동안의 논의에도 불구하고 특별자치시·도에 시·군을 둘 수 있도록 개정된 「지방자치법」을 반영한 새로운 행정체제의 특수성 논의가 필요함
- 기존의 연구가 특별자치시·도의 설치 당위성 측면에서의 기준 마련에 초점을 둔 반면, 본 연구에서는 특별자치시·도의 장기적 운영방안을 고려한 새로운 기준의 개발을 목적으로 함
 - 기존의 연구에서는 특별자치시·도의 진단을 위하여 “행정체제의 특수성”의 다양한 측면을 제시한 바 있음
 - 본 연구에서는 기존 연구의 내용을 토대로 특별자치시·도의 설치 목적으로서 공통적으로 제시되고 있는 설치의 당위성, 행정계층에 대한 논의, 기능배분 등을 고려한 진단기준을 개발함

□ 우리나라 특별자치시·도의 사례 진단

- 특별자치시·도에 대한 진단기준을 토대로 우리나라의 4개 특별자치시·도를 대상으로 운영사례 및 진단분석을 실시함
 - 우리나라에서 설치되거나 설치될 예정인 4개 특별자치시·도(제주, 세종, 강원, 전북)의 특별법 비교를 통한 특례 부여 등의 현황을 분석함

- 특별자치시·도의 미래 운영방향 및 맞춤형 자치모델의 제시를 위하여 제주특별자치도의 운영 사례를 통한 주요 이슈를 도출함

□ **맞춤형 자치모델의 제시 및 운영방향 논의**

- 진단기준의 적용을 토대로 맞춤형 자치모델 개발을 위한 특별자치시·도의 유형 구분을 위한 기준을 제시하고 특별자치시·도의 유형을 제시함
- 또한 맞춤형 자치모델의 구현을 위한 특별지방자치단체의 활용 등 대안적 운영 방향을 제시함

제2절 연구범위 및 방법과 연구체계

1. 연구의 범위

- 본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구의 범위는 다음과 같이 설정함
 - (공간 범위) 공간 범위는 특별자치시·도가 수행 중인 제주, 세종, 강원과 특별자치도 출범 예정인 전북 등 4개 지역으로 설정함
 - (시간 범위) 원칙적으로 2023년을 기준으로 하되, 추진경과와 사례분석 등의 세부내용은 특별자치시·도의 출범일시 등을 고려하여 차별화함
 - (대상 범위) 특별자치시·도의 적용은 원칙적으로 해당 지역을 대상으로 하되 제도의 파급성을 고려한 전 국가차원을 아우름
 - (내용 범위) 제도개념 재정립과 더불어 특별자치제도의 구체적 내용과 지원 시책의 근거가 되는 국가수준의 운영원칙을 특별자치시·도의 수준에 따라 차별적으로 제시함

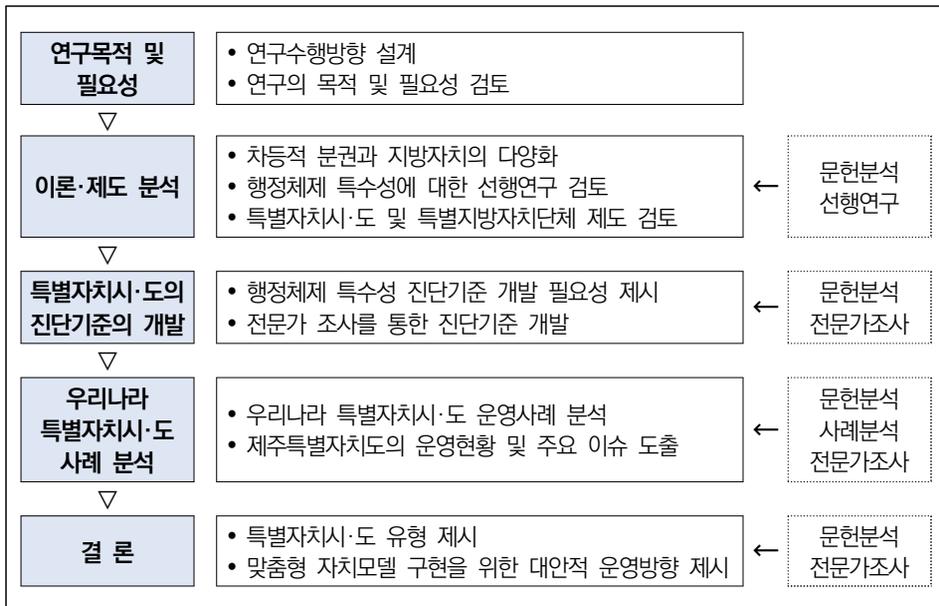
2. 연구의 방법

- 연구내용에 적합한 연구방법을 다양하게 적용하고자 함
 - (문헌조사) 특별자치제도에 대한 개념을 상세화하기 위해 기존 선행연구와 기존 사례들의 이론적·제도적 논의를 분석함
 - (사례분석) 특별자치시·도 및 특별지방자치단체의 설치 및 운영을 위한 시사점을 도출하기 위해 추진시점부터 현재에 이르기까지 주요 성과와 운영 과정에서 발생하는 쟁점을 심도 깊게 살펴봄
 - (전문가조사) 관련분야 전문가를 대상으로 특별자치제도 개념의 재정립과 운영방향 등의 타당성을 검증하기 위하여 전문가설문 및 심층인터뷰 등을 진행함

3. 연구의 체계

- 본 연구의 연구체계는 다음의 5단계를 통해 구성되며, 연구의 체계순으로 본문의 장이 구성됨

[그림 1-1] 연구의 분석체계



제2장

이론적·제도적 논의

제1절 차등적 분권과 지방자치

제2절 특례제도, 특별자치시·도 및
특별지방자치단체

제1절 차등적 분권과 지방자치

1. 차등분권과 지방자치의 다양화

□ 차등분권의 개념

- 획일적 지방분권은 모든 자치단체를 동일하게 대우하는 것인 반면, 차등적 지방분권은 자치단체가 가진 특성에 근거하여 그에 상응하는 지위와 권한을 인정하는 이른바 맞춤형 지방분권을 추진하는 것임
 - 2000년대 이후 세계 주요 선진국들은 모든 지방자치단체에 해당 권한을 이양하는 획일적 분권방식을 지양하고 국가체제의 특성과 지향하는 목표 가치에 따라 지방자치단체에 대한 차등적 분권제도를 도입하기 시작하였음 (하혜수, 2004: 155)
- 차등분권이란 지방자치단체 상호 간의 이질적 요소들을 인정하고 같은 계층의 자치단체라 하더라도 자치역량(인구, 면적, 재정력), 지리적 특성, 자치 의지, 자치단체의 성과 등에 따라 서로 다른 자치기능을 수행할 수 있도록 분권화 수준을 차등화 하는 제도인바(하혜수, 최영출, 2002), 지방자치 및 지방분권의 본래 취지를 달성할 수 있는 개념이라 볼 수 있음(임진영, 2017: 3)
 - 차등분권이란 지방자치단체의 정책의지, 정책성과, 행정 및 재정능력 등을 고려한 권한이양의 차등화(하혜수, 2004: 153)와 지방자치단체의 유형화로 정의할 수 있으며(이규환·이종수, 2004: 101), 지역의 여건과 차이를 고려한 차등적인 사무배분을 의미함(경기개발연구원, 2008: 267)
 - 차등분권 이론(Asymmetric Decentralization)이란 각 지역별 자원, 소득, 발전정도와 같이 지역 간 차이가 존재하며, 이러한 이질적인 속성이 존재할

- 때 균일한 분권이 아닌 지역의 특수성이 반영된 차등적 분권을 실시하고자 하는 것임(김의섭, 2022: 40)
- 또한 차등적 지방분권은 국가 기능(권한)의 일부를 자치단체로 이양하는 것뿐만 아니라 자치단체의 지위를 높이는 조치도 포함될 수 있는바, 차등분권에는 권한특례 및 지위특례 모두가 해당할 수 있음(하혜수 외, 2011: 233-234)
 - 권한특례는 특정 지방자치단체에게 상대적으로 높은 수준의 권한을 이양하는 것으로 사무배분, 행정조직, 재정운영 등에 있어서 동일 수준의 지자체와 다른 취급을 받게 되는데, 우리나라의 인구 50만 이상 대도시, 통합지방자치단체 등은 사무배분 및 재정운영에 있어 특례를 부여받고 있는바, 권한특례에 해당함
 - 지위특례는 새로운 자치계층을 창설하거나 특정 자치단체의 지위 상 우대를 인정하는 것으로, 서울특별시, 제주특별자치도, 세종특별자치시는 「지방자치법」에 의해 여타 시도와는 다른 지위를 부여받고 있으며, 우리나라의 광역시 역시 도와 같은 지위를 부여받고 있으므로 지위특례에 해당함

□ 지방자치 다양화의 개념

- 차등 분권과 유사한 개념은 지방자치의 다양화로, 이는 지방자치단체에 적용되는 지방자치의 주된 내용이 획일적으로 적용되는 것이 아니라 여러 가지의 모습으로 다양하게 적용되는 것을 의미함(조성호 외, 2014: 4)
- 지방자치단체의 다양화는 크게 두 가지 측면에서 유형화 할 수 있으며, 하나는 지방자치단체의 규모와 관련하여 다양화를 결정하는 것이고, 다른 하나는 지방자치단체의 환경적 측면을 고려하여 다양화를 결정하는 것임
 - 규모와 관련하여 지방자치단체를 다양화하는 것은 인구규모 또는 재정력 등의 차이에 따라서 지방자치단체간의 권한을 차등적으로 적용하는 것을 의미하는바, 수직적 형태의 모습으로 나타나며 여기에서의 다양화는 차등분권의 형식을 취하게 됨

- 환경적 측면을 고려하여 지방자치단체를 다양화하는 것은 지방자치단체별로 제도의 내용을 각기 달리 적용하는 것인데, 즉 지방자치단체의 공간적 또는 산업적 특성에 따라 지방자치단체간 자치제도의 내용을 다르게 적용하는 것을 의미하며 수평적 형태의 모습으로 나타나게 됨

2. 차등분권의 유형 및 기준

□ 차등분권의 유형

- 차등분권은 권한 배분의 형태에 따른 구분은 포괄적, 부분적, 개별적 차등분권으로 구분할 수 있음(임진영, 2017: 3)
 - 포괄적 차등분권은 몇 가지 기준에 근거하여 자치단체들이 수행하는 기능의 차별성을 유형화한 것으로 주로 인구규모를 기준으로 삼고 동일한 수준의 자치단체를 유형화하여 차등적 권한을 부여하는 것이므로 인구규모가 큰 자치단체의 경우 상대적으로 더욱 광범위한 권한을 행사하게 됨(임진영, 2017: 3)
 - 부분적 차등분권은 일정한 권한에 대하여 자치단체의 정책수행능력과 의지를 고려하여 권한이양에 차등을 두는 것이며, 지방정부에 대한 중앙정부의 통제 권한이 존속한다는 점이 특징임
 - 개별적 차등분권은 개별법에 따라 자치단체 간 기능배분에 차등을 두는 것으로 즉, 지방자치단체별로 각기 다른 권한을 이양하는 형태임
- 차등분권의 기능배분에 따른 유형은 정치적 차등분권, 행정적 차등분권, 재정적 차등분권의 유형으로 구분할 수도 있음(김의섭, 2021)
 - 정치적 차등분권은 특정 지방정부에 더 넓은 정치적 자율권을 인정하는 것으로, 국가 기관에 지역의 대표권 파견, 지역 내 정치적 조직의 설립권, 특정 지역의 독립적 선거 제도, 특정 지역에 대한 법률과 규제의 완화 등을 들 수 있음
 - 행정적 차등분권은 지방정부의 서로 다른 행정 역량의 차이를 반영하여

차별적 분권을 시행하는 것으로, 국가 또는 중앙정부가 재정력과 경제력에 대한 특정한 기준을 설정하고 이 기준을 충족시키는 지방정부에게 세출과 세입 측면에서 더 많은 자율권을 인정하여 주는 제도임

- 재정적 차등분권은 특정 지방정부에 세출의 차등, 세입 자율권의 차등, 보조금 혜택의 차등, 재정규칙에 대한 차등 등 다양한 수단으로 나타나고 있음(김의섭, 2021: 430)

□ 차등분권의 기준

- 하혜수(2018)에 따르면, 차등분권 이론에서 차등적 지방분권의 논거로 강조하는 것은 ① 지방정부의 성과 및 자치의지 ② 지방정부의 자치역량 ③ 지방정부의 특수성 ④ 국가적 목적달성 등 크게 네 가지로 구분할 수 있으며, 이는 특별자치시·도의 차등분권의 유형을 결정하는 기준이 될 수 있음(하혜수, 2018: 9)
 - 지방정부의 성과 및 자치의지는 권한 이양의 근거가 되며, 지방정부의 성과를 측정하고 그 결과에 따라 지방정부에 대해 권한을 이양함으로써 권한 이양의 정당성 및 타당성을 확보할 수 있음
 - 지방정부의 자치역량을 기초로 하여 권한을 이양하는 것은 지방정부의 정책 의지를 강조하면서도 지방정부의 인구 및 재정력 등 자치역량을 고려하여 권한을 차등화하고 지방정부의 지위를 다르게 부여하는 것임
 - 국가의 목적달성이라는 목표 역시 지방정부의 특례를 인정하는 근거가 될 수 있음
 - 세종특별자치시는 지방행정체제의 특수성뿐만 아니라, 수도권인 인구 분산 및 국가균형발전이라는 국가목적 달성을 위해, 제주특별자치도는 동북아 시대를 맞이하여 국제무역자유도시를 형성한다는 국정과제의 일환으로 출범하였음

제2절 특례제도, 특별자치시·도 및 특별지방자치단체

1. 특별자치와 특례제도

□ 「지방자치법」상 특별자치

- 「지방자치법」은 지역이 당면하고 있는 특수목적을 효과적으로 달성하기 위하여 다양한 “특별자치”의 개념을 반영한 제도를 명시하고 있음

[표 2-1] 특별자치 개념의 법적 근거

구분	특별자치시·도	특별지방자치단체	특례시
지방자치법	<p>제2조 ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시·군·구 <p>제197조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.</p> <p>② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.</p>	<p>제2조 ③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체의 설치 등에 관하여는 제12장에서 정하는 바에 따른다.</p> <p>제199조(설치) ① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다.</p>	<p>제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.</p> <p>1. 인구 100만 이상 대도시 (이하 “특례시라 한다.”)</p>

출처. 최지민 외(2022: 4) 재구성

- 지방자치단체의 특례제도는 지방자치의 다양화를 의미하는 것으로 원칙적으로 획일화에 대한 반대의 개념으로 규정할 수 있음

- 특례제도인 지방자치의 다양화는 지방자치단체에 적용되는 지방자치의 내용이 획일적인 것이 아니라 매우 여러 가지의 모습으로 적용되는 것을 말함
- 특별자치시·도는 권한과 내용의 다양화가 부여되는 것이며, 다양화가 부여되는 단위가 광역자치단체인 시·도가 된다는 것임(김창호, 2019: 12)
- 한편, 정부는 수도권 과밀화와 지역 위기 문제 해결, 미래환경 대응 및 글로벌 경쟁력 강화, 균형발전을 위한 지역 주도적 협력 촉진을 등을 통해 지방의 경쟁력을 강화시키고 국가 균형발전을 도모하기 위한 초광역협력 지원을 위한 법적 근거 및 재정지원 체계 등을 구축함
- 정부가 제시한 초광역협력은 지역 주도의 연계·협력을 통한 단일 행정구역을 넘어 초광역적 정책·행정수요에 대응하여 지역의 경쟁력을 제고시키는 개념임
- 또한 지역은 수도권 집중이 심화됨에 따라 수도권 1극 체제에 대응하기 위해 광역시를 중심으로 인접한 시도가 연계·협력해 지역의 경쟁력을 제고시키기 위한 전략으로 광역시 중심의 초광역권을 추진하고 있음
- 특별지방자치단체는 행정구역 중심의 일반지방자치단체에서 발생하는 행정구역과 생활구역의 불일치 현상을 해소하기 위한 가장 일반적인 광역제도의 하나임

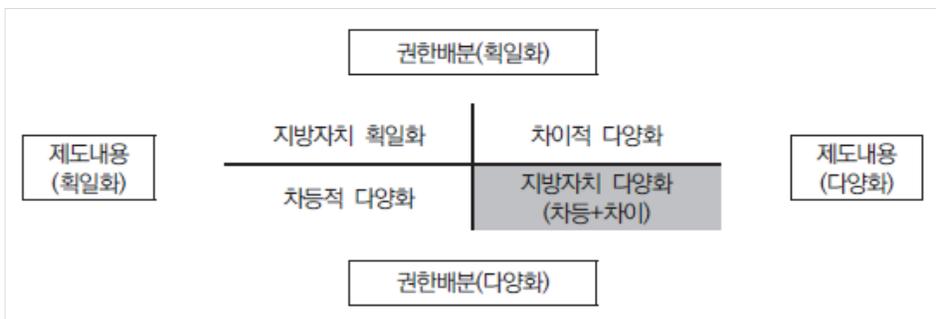
□ 지방자치단체 특례부여 구조

- 특례제도에 대한 논의는 지방자치의 실현 방안의 하나로 기존의 지역 인구 규모, 면적 등에 따른 획일적인 사무와 조직의 기준 등에 지역의 다양한 특수성을 반영하고, 차등적 지방분권을 실현하기 위한 수단을 제기됨(손희준, 2022: 185)
- 특례제도의 필요성은 첫째, 인구변화에 따른 행정수요에 대응한 실질적 지방자치의 구현, 둘째, 국가균형발전과 지역경쟁력 강화, 셋째, 중앙의 사무이양에 따른 사무재배분과 재정분권, 넷째, 대도시의 실질적 자치권한의

행사 및 다섯째, 지역의 특성과 다양성을 기반으로 하는 실질적인 지방자치의 실현을 위하여 등으로 요약할 수 있음

- 지방자치단체 특례제도는 지방자치단체의 획일화가 아닌 다양화를 의미하는 것으로 지방자치의 내용이 여러 가지 모습으로 적용되는 것을 의미하며, 특례 내용의 결정 방법을 기준으로 두 가지 유형으로 구분됨(금창호·박재희, 2019: 11)
 - 첫 번째 유형은 지방자치단체 간 권한의 과소를 통해 결정하는 유형으로 지방자치단체 간 수직적 서열의 형태로 나타나는 특례로 권한 또는 사무의 수준이 지방자치단체별로 다른 것을 의미함
 - 두 번째 유형은 제도의 차이를 바탕으로 특례를 결정하는 유형으로 지방자치단체 간 수평적 서열의 형태를 나타내는 특례로 제도의 내용이 지방자치단체별 다른 것을 의미함
- 특례제도는 지방자치단체 간 다르게 나타나는 자치제도의 제반현상으로 간주할 수 있으며, 제반현상은 권한배분의 차등화를 중심으로 수직적 측면과 제도내용을 중심으로 수평적 측면에서 파악하는 것이 타당함(금창호·박재희, 2019: 12)

[그림 2-1] 지방자치단체 특례제도 구조



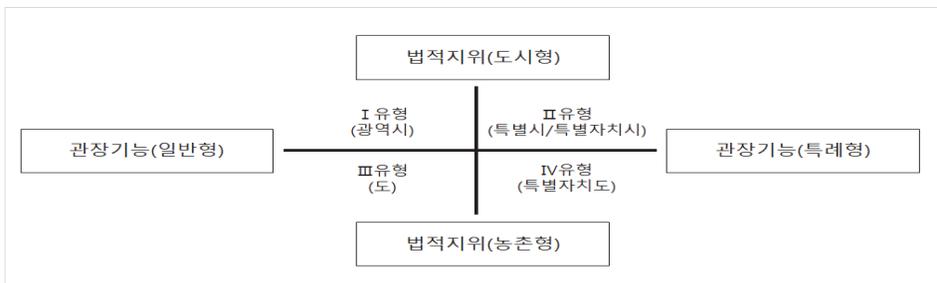
출처: 금창호·박재희(2019: 12)

2. 특별자치시·도

□ 특별자치시·도의 개념

- 특별자치시·도는 지방자치단체의 특례부여 구조에 의해 비롯된 것으로 두 가지 핵심적 요건으로 구성되는 개념임
 - 첫째는 권한 및 내용의 다양화가 부여되는 것이며, 둘째는 다양화가 부여되는 단위가 광역자치단체인 시 및 도가 대상이라는 요건으로 구성됨(금창호·박재희, 2019: 11)
- 광역자치단체는 도시형과 농촌형 형태로 구분할 수 있으며 도시형 형태는 광역시가 표준모형이며, 농촌형 형태는 도가 표준모형으로 설정되어 있어 특별자치시·도의 개념은 다음과 같이 정리할 수 있음
 - 특별자치시는 특례형 관장기능이 부여되며, 법적 지위가 도시형인 광역자치단체를 의미함
 - 특별자치도는 특례형 관장기능이 부여되며, 법적 지위가 농촌형인 광역자치단체를 의미함(금창호·박재희, 2019: 12-13)
- 이러한 관점에서 특별자치시·도는 일반적으로 시·도에 부여된 권한이 달리 고도의 자치권이 보장된 지역으로 지역의 특성에 부합한 특례를 부여받아 자율적으로 정책을 결정하고 책임을 지는 특별한 지역을 의미함

[그림 2-2] 특별자치시·도의 개념



출처: 금창호·박재희(2019: 13)

□ 특별자치시·도 법적 지위

- 「헌법」 제117조 제1항인 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”에 근거하여 지방자치단체를 독자적인 행위주체로 전제하고 있음
 - 지방자치단체는 주민 복리에 관한 자치사무를 처리하며, 재산의 취득과 이용 또는 처분할 수 있는 권리 및 행위 능력을 갖춘 행위주체로 전제함
 - 「지방자치법」 제3조 제1항의 “지방자치단체는 법인으로 한다”에 의해 지방자치단체의 법인으로서의 법적 성격을 규정하고 있으며 권리능력 및 행위 능력을 갖춘 법인이며 권리의무의 귀속주체를 나타냄
 - 이러한 의미규정은 광역자치단체인 특별자치시·도에도 적용되므로 특별자치시·도는 자치사무 및 법률상 권리능력과 행위능력을 갖춘 법인으로서 광역자치단체로서의 지위를 가짐(표명환, 2009: 142-143)

□ 특별자치시·도의 정부 정책 경과

- 서울특별시를 제외한 제주, 세종, 강원과 같은 광역자치단체의 특례적용은 노무현 정부에서 구체적으로 논의되고 계획이 수립됨
 - 원칙적인 광역 지방자치단체의 특례는 노무현 정부의 지방분권 정책으로 제시된 「제주특별자치도 추진」에서 본격적으로 등장함
 - 특례적용으로 운영이 연결된 것은 균형정책인 「행정중심복합도시」 건설을 포함할 수 있음(금창호·박재희, 2019: 15)
- 노무현 정부 이후 이명박, 박근혜 정부에서는 광역 단위의 특례적용에 관한 논의는 구체적으로 진행되지 않았으며, 지방행정체제개편과 지방자치단체 통합 등 제한적이며 기초 단위의 특례를 중심으로 논의됨
 - 이명박 정부는 본격적으로 지방행정체제 개편을 추진하면서 통합 대도시에 관한 특례부여를 논의하였으며, 이를 토대로 마산, 창원, 진해의 통합시가 출범함

- 박근혜 정부는 인구 규모가 특정 기준인 50만 및 100만 명을 넘는 기초자치단체의 권한을 강화함(금창호·박재희, 2019: 15; 최지민 외, 2022: 18-19)
- 문재인 정부는 분권정책 과제로 제주특별자치도와 세종특별자치시의 분권 수준을 제고하기 위해 특례제도가 재정비됨
- 문재인 정부의 「자치분권 종합계획」에서는 「제주·세종형 자치분권 모델 구현」을 하나의 분권과제로 채택하였으나 특례보다는 지방분권의 시범적인 성격을 가지고 있음(금창호·박재희, 2019: 15; 최지민 외, 2022: 19)
- 현행 정부인 윤석열 정부에서는 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」이 통과되어 윤석열 정부의 공약 중 하나인 강원특별자치도가 설치되어 2023년 6월 11일 공식 출범함(최지민 외, 2022: 19)

[표 2-2] 광역 단위 특례정책 경과

역대 정부	목적에 따른 광역특례 논의 구분
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 분권정책: 제주특별자치도 추진 • 균형정책: 행정중심복합도시 건설
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 균형정책: 행정중심복합도시 건설
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 균형정책: 행정중심복합도시 건설
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 분권정책: 제주·세종형 자치 분권 모델 구현
윤석열 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 균형정책: 강원특별자치도 추진 • 분권과 균형정책 통합: 지방시대위원회 출범

출처: 최지민 외(2022: 19) 재인용

□ 특별자치시·도 설치 현황

- 2023년 7월 기준 국내 특별자치시·도는 제주특별자치도, 세종특별자치시, 강원특별자치도 3곳이 있으며 2024년 1월 전북특별자치도가 출범할 예정임
- 지방자치단체의 종류인 특별자치시·도와 부여되는 특례는 「지방자치법」을 근거로 하고 있으며 특별자치시·도의 설치는 별도의 법률을 근거로 하고 있음
 - 「지방자치법」 제2조 제1항은 지방자치단체의 종류를 규정하고 있음

- 「지방자치법」 제197조 제2항은 세종특별자치시와 제주특별자치도의 행정 체제 특수성을 고려하여 특례를 둘 수 있도록 규정하고 있음

「지방자치법」

제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
2. 시, 군, 구

제197조(특례의 인정) ② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대해서는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

- 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 근거하여 2006년 7월에 출범함
- 세종특별자치시는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 근거하여 2012년 7월에 출범함
- 강원특별자치도는 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」에 근거하여 2023년 6월에 출범함³⁾
- 전북특별자치도는 2023년 1월 제정된 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」에 근거하여 2024년 1월에 출범할 예정임

[표 2-3] 특별자치시·도 설치 현황

구분	제주특별자치도	세종특별자치시	강원특별자치도	전북특별자치도(예정)
출범	2006.7.1.	2012.7.1.	2023.6.11.	2024.1.18.
설치 근거	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법	강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법*	전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법
목적	제주국제자유도시 건설 분권화형 시범도 구축	행정중심복합도시 설치 국가균형발전	미래산업글로벌도시 조성 지방분권 보장	지역 경쟁력 제고 지방분권 보장

* 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」은 2023년 6월 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」(이하 강원특별법)으로 전부개정되었으며, 이하의 내용은 전부개정된 강원특별법을 토대로 작성함

3) 2023년 6월 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」은 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」으로 전부개정되어 2024년 6월 시행될 예정임.

□ 해외 광역 단위 특례지역 사례 예시

- 한국의 제주특별자치도, 세종특별자치시, 강원특별자치도 외 광역 단위의 특례가 적용되는 대표적인 해외 사례로는 일본 홋카이도, 프랑스 코르시카, 중국 홍콩, 영국 스코틀랜드, 포르투갈 마데이라 등이 있음(금창호·박재희, 2019: 13-14; 최지민 외, 2022: 36)

[표 2-4] 해외 광역 단위 특례지역 비교

구분	홋카이도	홍콩	스코틀랜드	마데이라
지리적 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 도서지역 • 낙후지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 항구도시 	<ul style="list-style-type: none"> • 반도지역 • 낙후지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 도서지역 • 원격지역
논리적 근거	<ul style="list-style-type: none"> • 상징성: 도주제 실험 적합지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 역사성: 식민 지역 • 상징성: 국가 체제 상이성 	<ul style="list-style-type: none"> • 역사성: 분리독립 • 상징성: 지역주민의 정서 	<ul style="list-style-type: none"> • 역사성: 식민 지배
근거	<ul style="list-style-type: none"> • 법률 	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 	<ul style="list-style-type: none"> • 법률 	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법
비전	<ul style="list-style-type: none"> • 국제관광도시 	<ul style="list-style-type: none"> • 일국양제 	<ul style="list-style-type: none"> • 자립적 지역정부 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제관광도시
목적	<ul style="list-style-type: none"> • 도주제 모델: 도주제의 선도적 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제개방 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전 • 정체성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 효율적 관리 • 지역정체성 확보
특례 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 권한특례: 외교 및 국방 권한 제외 • 향후 법률제정권 추진 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 지위특례: 법률 제정권, 사법권 부여 • 권한특례: 군사 및 외교 외 자율성 인정 	<ul style="list-style-type: none"> • 지위특례: 지역의회, 법률제정권 • 권한특례: 국제 조장권, 대폭적 권한이양 	<ul style="list-style-type: none"> • 지위특례: 법률 제정권 부여 • 국방 및 외교 외 자치권 확보

출처: 금창호·박재희(2019: 14), 최지민 외(2022: 36)

3. 특별지방자치단체

□ 특별지방자치단체의 개념

- 특별지방자치단체는(special purpose local autonomous entities) 지역 내 또는 지역 간 특수한 문제 해결이라는 목적을 달성하기 위해 특별구(special district), 공공위원회(joint committee), 임시특별구(ad hoc authority) 등을 설치한 것으로부터 기원하므로(임승빈, 2017: 53) 특별지방자치단체를 하나의 통일된 개념으로 도출하는 것이 쉽지 않음(김희곤, 2023: 37)
- 지방자치단체는 조직 및 권한의 일반성 여부를 기준으로 일반지방자치단체와 특별지방자치단체로 구분할 수 있으며(홍정선, 2022: 84), 「지방자치법」에서는 특별지방자치단체를 “지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여” 필요시 설치하는 지방자치단체로 규정함(「지방자치법」 제2조 제3항)
- 정책적 관점에서의 특별지방자치단체는 “특정한 목적을 수행하거나 특수한 행정사무를 처리하기 위하여 또는 행정사무의 공동처리를 위하여 설치하는 자치단체”를 의미함(정세욱, 2005: 443)
- 이와 함께, 특별지방자치단체를 일반지방자치단체의 기능적 측면과 특별지방행정기관의 지위적 측면에서 대비되는 개념으로도 파악할 수 있음
 - 일반지방자치단체는 법적으로 지방자치단체의 지위를 갖고 포괄적인 행정 서비스를 생산하고 공급하는 기능을 수행함
 - 특별지방행정기관은 법적으로 중앙정부의 지위를 갖고 제한적인 행정서비스를 생산하고 공급하는 기능을 수행함
 - 특별지방자치단체는 법적으로 지방자치단체의 지위를 갖고 제한적인 행정 서비스를 생산하고 공급하는 기능을 수행함
 - 이러한 관점에서 특별지방자치단체의 개념을 정리하면 특별지방자치단체는 특수한 목적 달성을 위해 제한된 기능을 수행하는 지방자치단체를 의미하며,

법적으로는 특별지방행정기관과 구분되는 지방자치단체의 지위를 가지며, 기능적으로는 일반지방자치단체와 구분되는 제한된 기능을 수행하는 행정기관을 의미함(금창호 외, 2021: 11)

[그림 2-3] 특별지방자치단체의 개념



출처: 금창호 외(2021: 12)

- 일반지방자치단체와 특별지방자치단체는 일반지방자치단체의 3요소인 장소적 요소의 행정구역, 인적 요소의 구성원, 법적 요소의 자치권과 기능, 설립 주체, 운영방식 등의 기준으로 서로 다른 특징을 보임(금창호, 2018: 12-13; 박재희 외, 2022: 18-19; 김희곤, 2023: 37)
 - 첫째, 행정구역을 기준으로 일반지방자치단체의 행정구역은 역사적으로 규정되어 비교적 고정적이며 경직적이지만, 특별지방자치단체의 행정구역은 특정 지방자치단체의 일부 또는 그 이상의 지방자치단체의 행정구역을 필요에 따라 가변적으로 포함할 수 있음
 - 둘째, 구성원을 기준으로 일반지방자치단체의 구성원은 관할구역의 일반 주민이지만, 특별지방자치단체의 구성원은 관할구역의 일반주민과 함께 설치기관을 구성원으로 할 수 있음
 - 셋째, 자치권을 기준으로 일반지방자치단체는 관할구역에 대한 포괄적인 자치권을 갖지만, 특별지방자치단체는 구성 지방자치단체가 위임한 사무에 대해 제한적인 자치권을 보유함

- 넷째, 기능을 기준으로 일반지방자치단체는 관할구역에 대해 광범위한 영역에서 종합적인 기능을 수행하지만, 특별지방자치단체는 전문적이고 특정한 영역인 상·하수도, 소방, 하천관리, 공원, 주택, 도서관 등에 대한 기능을 수행함
- 다섯째 설립 주체를 기준으로 일반지방자치단체의 설립 주체는 해당 지역인 지방자치단체이지만 특별지방자치단체는 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체임(구성 지방자치단체)
- 여섯째 운영방식을 기준으로 일반지방자치단체는 지방자치단체장 및 지방의회 의원을 선거를 통해 선출하지만, 특별지방자치단체는 규약으로 정하는 바에 따라 이사회 및 운영위원회 등 다양한 방식으로 구성 또는 선출함

[표 2-5] 일반지방자치단체 및 특별지방자치단체 특징 비교

구분	일반지방자치단체	특별지방자치단체
행정구역	하나의 지방자치단체 고정적 / 경직적	특정 지방자치단체 일부 둘 이상의 지방자치단체의 행정구역 포함 가변적 / 탄력적
구성원	일반주민	일반주민 / 설치기관
자치권	관할구역에 대한 포괄적인 자치권	구성 지방자치단체가 위임한 사무에 대해 제한적인 자치권
기능	광범위한 영역 및 종합적 기능	전문적 및 특정한 기능
설립 주체	해당 지역	구성 지방자치단체
운영방식	선거를 통해 단체장 및 지방의회 의원 선출	규약으로 정하는 바에 따름 이사회, 운영위원회 등

출처: 금창호(2018: 12-13); 박재희 외(2022: 18-19); 김희곤(2023: 37) 재구성

□ 특별지방자치단체의 목적

- 특별지방자치단체의 설치 목적은 지방분권 촉진에 따른 지방자치단체의 특화된 행정수요를 처리하는 과정에서 발생하는 일반지방자치단체의 한계를 보완하기 위해 대안적 요구가 증가함

- 행정구역 중심인 일반지방자치단체는 상호간 협력의 필요성과 다양한 이해관계에서 발생한 갈등, 지역주민의 편의성 요구 등 효율적으로 대처할 수 없는 다양한 수요에 대응하기 위한 체제가 필요하게 됨
- 따라서, 지리적 탄력성, 경제적 효율성, 체계적 용이성 및 운영적 자율성이 확보된 체제가 필요하게 되며 이러한 필요에 따라 특별지방자치단체의 필요성이 증가함(금창호 외, 2021: 14)
- 특별지방자치단체는 행정수요의 필요에 따라 관할구역을 가변적으로 설정할 수 있는 장점이 있으며, 지방자치단체 간 규약을 통해 운영되므로 전체 행정사무가 아닌 특정 행정사무의 공동대응을 위해 운영방식 및 관할구역의 변경이 비교적 자유로운 장점이 있어 특별지방자치단체의 필요성이 증가함(윤영근 외, 2022: 2)
- 현실적인 관점에서 특별지방자치단체의 설치 목적을 살펴보면 수요적 측면과 대응적 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있음
 - 수요적 측면에서의 특별지방자치단체는 행정서비스의 최적화 확보를 위해 규모의 경제 실현이라는 수요가 발생하며, 일반지방자치단체의 법적 지위를 변경하지 않고 협력사무를 대응할 수 있는 체제 수요가 존재하므로 이러한 수요에 대응하기 위해 특별지방자치단체가 설립됨
 - 대응적 측면에서의 특별지방자치단체는 행정구역과 서비스구역의 불일치라는 일반지방자치단체의 구조적 한계를 해소하고 상대적으로 자율적인 기관 운영을 위해 특별지방자치단체가 설립됨(금창호 외, 2021: 15)

【표 2-6】 특별지방자치단체 설치 목적

구분	내용
수요적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 규모경제의 실현 <ul style="list-style-type: none"> - 생산규모를 증가시킴에 따라 서비스 단위의 생산비용이 감소하는 서비스를 대상으로 규모경제를 달성하기 위한 목적 • 광역행정 대응체제 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 합병·통합에 비하여 상대적으로 용이한 광역행정 대응체제를 구축하기 위한 목적
대응적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 공간분할의 한계 보완 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치의 실시와 분권회의 촉진에 따라 발생하는 행정구역과 서비스구역의 불일치를 기능중심으로 보완하기 위한 목적 • 자율적 운영체제 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 일반지방자치단체에 비하여 상대적으로 자율적인 사무, 인사, 재원 등의 운영체제를 통해 신속한 서비스 공급을 도모하기 위한 목적

출처: 금창호 외(2021: 15-16) 재인용

□ 특별지방자치단체의 법률적 근거

- 특별지방자치단체의 목적, 설립, 운영 등에 관한 사항은 「지방자치법」에 명시되어 있음
 - 과거 특별지방자치단체는 설치를 위한 근거가 「지방자치법」 제2조 제3항에 명시되어 있었으나 2022년 1월 13일 시행된 「지방자치법」 전부개정을 통해 특별지방자치단체의 설치와 운영에 관한 규정이 구체화됨
 - 「지방자치법」 제2조 제3항은 특별지방자치단체의 설치근거, 제199조 제3항은 특별지방자치단체의 법적지위를 규정하고 있음
- 특별지방자치단체의 설치, 규약과 기관구성 및 운영에 관한 사항은 「지방자치법」 제12장인 별도의 장에서 규정하고 있음
 - 「지방자치법」 제12장은 3개 절 및 13개 조로 구성되어 있으며, 특별지방자치단체와 관련된 조항과 주요 내용은 다음과 같음

[표 2-7] 「지방자치법」 내 특별지방자치단체 관련 규정

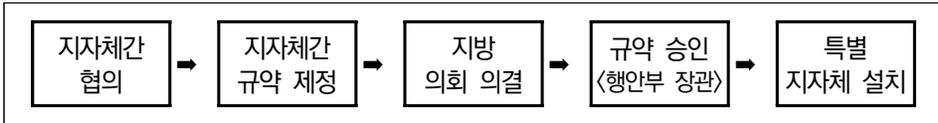
조항		법률내용
제2조제3항, 제199조제1항		• 특별지방자치단체 설치근거
제199조제3항		• 특별지방자치단체 법적지위
제12장 제1절 설치	제199조-제201조	• 설치 • 설치 권고 • 구역
제12장 제2절 규약과 기관구성	제202조-제205조	• 규약 등 • 기본계획 등 • 의회의 조직 등 • 집행기관의 조직 등
제12장 제3절 운영	제206조-제211조	• 경비의 부담 • 사무처리상황 등의 통지 • 가입 및 탈퇴 • 해산 • 지방자치단체에 관한 규정의 준용 • 다른 법률과의 관계

출처: 금창호 외(2021: 21-22) 재구성

□ 특별지방자치단체의 주요 특징

- 특별지방자치단체의 법적 성격 및 설치, 구역, 규약 기본계획, 기관구성(의회 조직, 집행기관), 경비부담, 운영 등에 관한 주요 특징은 다음과 같음
 - 특별지방자치단체는 일반지방자치단체와 같이 법인격이 부여되며(「지방자치법」 제199조 제3항), 특별지방자치단체는 “2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때” 설치할 수 있음(「지방자치법」 제199조 제1항)
 - 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(구성 지방자치단체)는 상호 협의로 규약을 정하고 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거친 후 행정안전부 장관의 승인을 통해 설치됨(「지방자치법」 제199조 제1항)

[그림 2-4] 특별지방자치단체 설치 절차



출처: 박재희 외(2022: 26) 재인용

- 구역은 구성 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 하지만 특별한 사정이 있는 경우 해당 지방자치단체 구역의 일부만을 구역으로 할 수 있음(「지방자치법」 제201조)
- 기본계획의 수립 또는 변경은 특별지방자치단체의 장은 소관사무의 처리를 위해 기본계획을 수립하여 특별지방자치단체 의회의 의결을 받아야 함(「지방자치법」 제203조 제1항)
- 특별지방자치단체 의회의 구성은 구성 지방자치단체 의회 의원으로 구성하며 지방의회의원은 특별지방자치단체의 의회 의원을 겸직할 수 있음(「지방자치법」 제204조 제2항)
- 특별지방자치단체 장은 특별지방자치단체의 의회에서 선출하며, 구성 지방자치단체의 장은 특별지방자치단체의 장을 겸직할 수 있음(「지방자치법」 제205조 제2항)
- 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체가 분담하고(「지방자치법」 제206조 제1항) 국가 또는 시·도의 사무의 위임시 해당 국가 또는 시·도가 재정적 지원을 할 수 있음(「지방자치법」 제206조 제3항)

[표 2-8] 특별지방자치단체 주요 특징

구분	주요 내용	관련조항
법적 성격 및 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지방자치단체는 법인으로 함 • 2개 이상 지방자치단체 공동의 특정목적 달성을 위해 광역적인 사무처리 필요시 설치 할 수 있음 	제199조
구역	<ul style="list-style-type: none"> • 구성 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 함 • 단, 특별지방자치단체의 사무가 구성 지방자치단체의 일부 구역에만 관계 되는 등 특별한 사정이 있는 경우 해당 지방자치단체 구역의 일부만 구역으로 함 	제201조
규약	<ul style="list-style-type: none"> • 구성 지방자치단체 상호협약에 따라 규약을 마련함 • 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인을 받아야 함 	제199조
기본계획	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지방자치단체의 장은 소관 사무 처리를 위한 기본계획을 수립 및 변경할 수 있으며 특별지방자치단체 의회의 의결을 받아야 함 	제203조
의회 기관구성	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지방자치단체의 의회는 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성함 (겸직 가능) 	제204조
집행 기관구성	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지방자치단체의 장은 특별지방자치단체 의회에서 선출함 • 구성 지방자치단체의 장은 특별지방자치단체의 장을 겸직할 수 있음 • 직원은 특별지방자치단체 소속 공무원 및 구성 지방자치단체의 파견 공무원으로 구성함 	제205조
경비부담	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 부담함 • 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우 재정적 지원을 할 수 있음 	제206조
가입 및 탈퇴	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지방자치단체에 가입 또는 탈퇴하려는 지방자치단체의 장은 해당 지방의회의 의결을 통해 신청해야 함 	제208조
해산	<ul style="list-style-type: none"> • 구성 지방자치단체는 특별지방자치단체가 설치 목적의 달성 등의 해산 사유가 있을 경우 해당 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인을 통해 해산함 	제209조

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>), 김희곤(2023: 61-63), 최우용(2021: 82-83) 재구성

제3장

특별자치시·도의 진단기준 개발

제1절 특별자치시·도 진단기준의 개발:
전문가조사를 중심으로

제2절 특별자치시·도 진단기준의 제안

제1절 특별자치시·도 진단기준의 개발: 전문가조사를 중심으로

1. 조사 설계

□ 조사 개요

- 본 조사는 특별자치시·도에 대한 행정체제 특수성 개념 등 전반에 대한 인식 및 특별자치시·도의 설치 및 운영 등에 관한 진단기준을 개발하는 것을 목적으로 함
- 이를 위하여 특별자치시·도 관련 전문가를 대상으로 설문조사 및 심층인터뷰를 수행함
 - 첫째, 전문가를 대상으로 행정체제 특수성에 대한 전반적 인식 및 기존의 연구를 토대로 도출한 특별자치시·도가 가지는 특수성 분류 적정성, 판단 기준, 용어 등에 대한 사항을 조사함
 - 둘째, 목적 적합성 높은 특별자치시·도의 운영을 위해 필요한 기준 및 미래 방향성 등에 대한 심층인터뷰를 통하여 최종 진단기준을 도출함
- 특별자치시·도의 행정체제 특수성 검토 및 특별자치시·도 진단기준 개발을 위하여 2023년 6월 10일부터 25일까지 15일간 전문가 조사 및 심층인터뷰를 진행함

□ 조사 대상 및 내용

- 전문가조사 및 심층인터뷰는 특별자치시·도 관련 연구 수행자 및 공무원 등 총 15명을 대상으로 진행함

- 전문가를 대상으로 이루어진 설문조사 및 심층인터뷰는 첫째, 행정체제 특수성에 대한 전반적 인식과 둘째, 기존 연구에서 검토되었던 행정체제 특수성 관련 진단기준에 대한 인식, 셋째, 특별자치시·도 진단기준 제시 등으로 구분하여 진행함
- 행정체제는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제16호에 규정된 지방행정체제의 정의를 반영하여 관할구역, 계층구조, 기능배분으로 구분함
 - 행정체제 특수성 분류는 최지민 외(2022)가 제시한 관할구역 특수성, 계층구조 특수성, 기능배분의 특수성을 토대로 설문문항을 구성함

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제2조(정의)
 16. “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.

[표 3-1] 조사대상자 특성 및 조사 문항

구 분	세 부 내 용
설문대상자	<ul style="list-style-type: none"> • 총 15명 • 성별 : 남성(12명, 80.0%), 여성(3명, 20.0%) • 연령 : 30대(2명, 13.3%), 40대(5명, 33.3%), 50대(7명, 46.7%), 60대 이상(1명, 6.7%) • 소속기관 : 대학(8명, 53.3%), 공공연구기관(4명, 26.7%), 정부기관(3명, 20.0%)
주요 설문문항	<ul style="list-style-type: none"> • 행정체제 특수성에 대한 인식 <ul style="list-style-type: none"> - 「지방자치법」 상 행정체제 특수성의 개념 명확성 및 정립 필요성 • 기존 행정체제 특수성 분류에 대한 인식 및 수정 필요사항 <ul style="list-style-type: none"> - 최지민 외(2022)가 제시한 행정체제 특수성 분류에 대한 인식 및 대안 • 특별자치시·도의 설치 및 운영 진단을 위한 방안

2. 전문가조사 및 심층인터뷰 결과

1) 행정체제 특수성에 대한 인식

□ 「지방자치법」상 행정체제 특수성에 대한 개념 정의 필요성

- 특별자치시·도의 설치를 위한 「지방자치법」 제197조 제2항의 “행정체제 특수성”에 대한 개념의 명확성에 대해서는 평균 2.54점으로 부정적인 인식이 높았으며, 이에 대한 개념의 명확성에 대한 논의 필요성에 대하여 전반적으로 공감하는 것으로 나타남
- 또한 대상에 따라 행정체제의 특수성의 수준에 차이가 있을 수 있는지 여부에 대해서는 평균 3.69점으로 특수성 수준의 차이에 대해서는 긍정적으로 인식하는 것으로 나타남
 - 행정체제 특수성의 수준 차이의 존재의 인정은 특수성의 수준에 따라 특별자치시·도의 수준이 달라질 수 있다고 볼 수 있음
 - 이러한 수준의 차등성은 향후에 행정체제의 특수성 정도에 따른 특별자치시·도 발전단계를 구분할 수 있는 논리적 근거로 제시할 수 있을 것임

[표 3-2] 「지방자치법」상 행정체제 특수성에 대한 인식

구분	평균
행정체제 특수성의 명확성	2.54
행정체제 특수성 논의 필요성	3.51
행정체제 특수성의 수준 차이 존재 여부	3.69

- 한편 행정체제의 특수성에 대한 개념 명확성이 반드시 특별자치시·도 설치 및 운영의 선결조건 혹은 필요조건으로서 필요성에 대해서는 부정적인 의견이 제기되기도 함

<전문가 심층인터뷰 결과>

- (의견1) 현행법에서 모호하게 명시되어 있는 “행정체제의 특수성”을 명확하게 개념 정의하는 것은 필요한 절차라고 생각하지만, 특별자치시·도의 설치 과정에서 행정체제의 특수성이 반드시 선행되어야 하는 조건인지 여부에 대해서는 좀 더 신중한 접근이 필요함
- (의견2) 행정체제 특수성에 지나치게 몰입하게 되면, 특히 행정계층과 같은 형식적이거나 구조적인 요건에 대한 지나친 치중은 오히려 특별자치시·도의 설치 목적이나 당위성을 가릴 수 있기 때문에 주의가 필요할 것임

2) 행정체제 특수성에 대한 논의 및 대안 검토⁴⁾**□ 관할구역의 특수성에 관한 논의**

- 관할구역의 특수성은 특별자치시·도의 지리적·지정학적 특수성 뿐만 아니라 특별자치시·도 설치의 목적 및 당위성 차원에서 논의되어야 함

<전문가 심층인터뷰 결과>

- (의견1) 관할구역의 특수성은 단순히 지리적인 특성에만 그치는 것이 아니라 결국 해당 지역이 가지는 현안 및 문제에 대한 지금까지와는 다른 보다 적극적인 차원의 노력이 적용되어야 한다는 “설치의 당위성” 차원의 논의까지 이루어져야 할 것임
- (의견2) 우리나라에 설치된(혹은 예정인) 특별자치시·도의 설치 필요성은 모두 지역에서 발생하는 문제에 대한 대응을 위한 것이라고 목적에서 밝히고 있음. 따라서 이러한 측면에서 관할구역의 특수성이 논의되어야 할 것임
- (의견3) 지리적 특성만으로 범위를 한정 지을 필요는 없음

- 관할구역의 특수성은 특별자치시·도의 지리적 위치, 경계 등으로 인해 발생하는 특수성으로 볼 수 있음
 - 제주특별자치도는 도서지역이라는 점·동아시아의 주요 도시와 인접한 지정학적 위치의 특징을 가지고 있으며, 세종특별자치시는 우리나라의 중심부에 위치

4) 행정체제 특수성에 대한 논의 및 대안 검토는 최지민 외(2022)의 관할구역 특수성, 행정계층 특수성 및 기능배분의 특수성 등으로 제시한 행정체제 특수성의 분류를 토대로 조사내용의 초안을 제시하여 조사를 실시하였으며, 이에 대한 개선방안을 논의하는 과정을 통하여 대안을 모색함

하고 있다는 점(세종특별자치시·한국행정학회, 2013; 최지민 외, 2022), 강원특별자치도는 접경지역이라는 지역적 특징을 가지고 있음

- 이와 더불어 관할구역의 특수성은 지리적 특성뿐만 아니라 해당 지역이 타 지역과 비교하였을 때 가지는 특수한 조건 등으로도 볼 수 있음
 - 제주특별자치도는 자치분권 제도의 시범적 실험과 국제자유도시의 조성이라는 시대적 요구의 실현이라는 점, 세종특별자치시는 행정수도로서 국토의 균형있는 발전의 도모, 전북특별자치도는 인구감소율 1위의 특성에 기인한 인구감소 대응 등의 설치 당위성을 제시하고 있음

□ 행정계층의 특수성에 관한 논의

- 2023년 5월 「지방자치법」이 개정됨에 따라 그동안 특별자치시·도의 특수성으로 논의되어 왔던 행정계층의 특수성에 대한 재정립이 필요함
 - 그동안 「지방자치법」 제2조제1항제1호에 따른 “특별자치도”는 관할 구역 안에 시·군을 두지 않는 제주특별자치도와 세종특별자치시만 해당되었으나 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」(2023.6.11. 시행)의 제정으로 관할 구역 안에 시·군을 두는 특별자치도가 출범함
 - 이에 특별자치도에 대해서도 도(道)와 유사하게 관할 구역 안에 시 또는 군을 두도록 하고, 법률이 정하는 바에 따라 시 또는 군을 두지 않을 수 있도록 근거를 마련하는 내용으로 「지방자치법」이 개정되어 기존의 중층제를 유지하는 형태의 특별자치시·도의 설치가 법적으로 가능하게 됨

〈전문가 심층인터뷰 결과〉

- (의견1) 행정계층의 특수성을 단순히 “중층제로의 전환”의 관점으로만 해석하면 결국 중층제를 유지하면서 출범하는 강원특별자치도와 전북특별자치도의 설치의 정당성이 위배되는 모순된 결과를 가져올 수 있음
- (의견2) 행정계층의 특수성을 형태적 측면에서만 보는 것이 과연 옳은지에 대한 판단이 필요함. 이러한 계층의 특수성을 맞추기 위하여 일방적으로 단층제로 전환해야 한다는 것은 지역적 특색을 무시한 전략이 될 수 있으며, 오히려 더 큰 문제를 야기할 수 있음

- 이에 따라 행정계층의 특수성은 단순히 다른 지방자치단체와 “다른 형태”를 갖추었는지 여부보다는 해당 특별자치시·도의 상황과 특색에 맞는 행정계층을 이루고 있는지 그 선택권을 부여하였는지 여부로 판단할 필요가 있음

〈전문가 심층인터뷰 결과〉

- (의견1) 우리나라 지방자치단체는 제주와 세종을 제외하고 획일적으로 중층제의 선택을 “강요”받고 있음. 따라서 기관구성 다양화가 가능한 것과 같이 특별자치시·도에게 행정계층을 “선택할 수 있는 결정권”을 부여하는 것 자체가 일종의 행정계층의 특수성을 부여한 것으로도 볼 수 있음
- (의견2) 행정계층의 형태를 지역주민이 정하도록 한다면 또 다른 의미의 특수성으로 볼 수 있을 것임

□ 기능배분의 특수성에 관한 논의

- 기능배분은 특별자치시·도가 특별한 자치권의 보장을 통하여 출범 목적을 달성할 수 있는 실행적 차원에서 특례의 부여와 같은 특수성을 가지고 있는지 여부로 논의되어야 함
 - 자치분권의 실행 측면에서는 특별자치시·도의 운영에 있어서 각 분야에 대한 자치권을 부여하였는지 여부를 판단해야 함

〈전문가 심층인터뷰 결과〉

- (의견1) 자치분권의 실행은 특별자치시·도들이 공통적으로 설치목적으로 제시하였기 때문에 지방분권의 차원에서 논의 필요
- (의견2) 제주도의 경우 넓은 범위에서 자치권이 부여되고 있으나, 세종과 강원, 전북의 경우는 자치조직, 자치재정 등 형식적인 수준 혹은 최소한의 수준에서 자치권이 명시되고 있을 뿐임
- (의견3) 특별자치시·도의 실질적인 운영이 가능케되기 위해서는 실질적인 권한을 부여해야 할 것이며, 이는 특례의 부여와 연관될 것임

- 특별자치시·도의 당면과제 및 지역경쟁력 제고의 차원에서 특례사업을 발굴하고 이를 실제로 실행할 수 있는 권한 및 기능이 배분되었는지에 대한 논의가 필요함

〈전문가 심층인터뷰 결과〉

- (의견1) 종전에 수행되지 않았던 국가의 권한을 지방에 이양했는지에 대한 판단 필요
- (의견2) 국가와 지방간 기능조정, 광역과 기초간 기능조정에 대한 사항까지 다루어야 할 것임
- (의견3) 지역발전을 도모할 수 있는 산업 등을 발굴하고 이에 대한 구체적 권한이 부여되어야 할 것임
- (의견4) 특행기관의 이관에 관한 사항도 고려할 필요가 있음

- 제주특별자치도 등 특별자치시·도의 설치 및 운영 등에 관한 특별법을 보면 각 특별자치시·도가 목적을 달성하기 위하여 자치분권의 차원 및 그 밖의 차원에서의 특례사항을 명시하고 있음
 - 특별자치시·도 특별법에서 분권의 차원은 주로 자치조직, 자치재정 및 주민 자치에 관한 부분으로 나타나고 있음
 - 산업의 차원은 특별자치시·도의 설치 목적 및 당면 과제를 해결하기 위한 산업 분야에 대한 사항을 명시하고 있음

[표 3-3] 특별자치시·도 설치 등의 특별법의 기능배분 주요 내용

구 분	분권 차원	산업 차원
제주	<ul style="list-style-type: none"> • 자치조직 <ul style="list-style-type: none"> - 행정기구설치 자율성, 기준인건비 적용 배제, 직군직렬구분 특례, 직위분류 특례, 인사교류 등 • 자치재정 <ul style="list-style-type: none"> - 보통교부세 정률, 교육재정교부금, 도세 및 지방세, 세율조정 및 감면, 균특회계 설치 등 • 자치입법 <ul style="list-style-type: none"> - 예외인정 • 자치교육 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회 설치 및 구성, 교육재정 • 자치경찰 <ul style="list-style-type: none"> - 일원화, 이원화 • 주민자치 <ul style="list-style-type: none"> - 주민투표, 조례 제개정 및 폐지청구, 주민소환, 주민참여예산제 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제자유도시의 개발 및 기반 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 개발계획, 개발센터, 외국인인 자유양래, 교육환경 조성, 세계 평화의 섬 지정 • 산업발전 <ul style="list-style-type: none"> - 관광 및 문화 진흥, 농업·식품산업·임업 등 진흥, 지식경제산업의 진흥, 의료·보건복지 및 보호의 증진, 환경 보전, 고용 및 노동서비스 증진, 토지 이용 및 교통·항만 등 개선, 소비자 보호 및 소방·안전 강화
세종	<ul style="list-style-type: none"> • 자치조직 <ul style="list-style-type: none"> - 행정수요 고려, 인사교류 등 • 자치재정 <ul style="list-style-type: none"> - 보통교부세(가산수요, 한시), 균특회계 설치, 교육재정교부금 • 주민자치 <ul style="list-style-type: none"> - 조례 제개정 및 폐지청구, 주민참여예산제 	-
강원	<ul style="list-style-type: none"> • 자치조직 <ul style="list-style-type: none"> - 지역인재 선발채용, 인사교류 등 • 자치재정 <ul style="list-style-type: none"> - 균특회계 설치 • 주민자치 <ul style="list-style-type: none"> - 주민투표, 주민참여예산제 	<ul style="list-style-type: none"> • 미래산업글로벌도시 개발 및 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 첨단과학기술육성, 산림이용지구 지정, 교육환경 조성 등 • 산업발전 <ul style="list-style-type: none"> - 농업·식품산업·임업 등 진흥, 탄소중립 등 지속가능발전(환경), 군사보호 등
전북	<ul style="list-style-type: none"> • 자치조직 <ul style="list-style-type: none"> - 지역인재 선발채용, 인사교류 등 • 자치재정 <ul style="list-style-type: none"> - 균특회계 설치 • 주민자치 <ul style="list-style-type: none"> - 주민투표, 주민참여예산제 	-

제2절 특별자치시·도 진단기준의 제안

1. 현 특별자치시·도 모델의 한계와 개선방향

□ 특별자치시·도의 자율성 부여에 초점이 집중된 현재의 특별자치시·도 모델

- 지금까지 특별자치시·도에 대한 논의는 설치와 그 방법에 대하여 중앙으로부터의 자치권한 부여 여부에 논의의 초점이 맞추어져 왔음
 - 그동안 특별자치시·도는 설치의 필요성 및 당위성, 어느 분야에 대하여 특별한 권한을 부여할 것이며 어느 수준까지 그 권한을 부여할 것인지에 대한 논의가 주를 이루고 있었음
 - 즉, 이러한 논의는 일반지방자치단체와는 다른 ‘특별’한 권한을 부여받은 특별자치시·도로서 차등적 분권의 차원에서 얼마나 자치성을 부여받았는지 여부가 논의의 중요한 초점이었음
- 이러한 자치성 부여 여부 및 정도에 대한 논의는 특별자치시·도의 설치 및 초기 운영의 현 단계에서는 중요한 기준이 될 수 있을 것임
- 그러나 제주특별자치도와 같이 특별자치시·도의 성숙단계에서는 이러한 자치성 정도에 기반한 진단은 한계가 있을 수밖에 없으며 그 이상의 발전방향에 대한 논의가 필요함

〈전문가 심층인터뷰 결과〉

- (의견1) 제주특별자치도는 우리나라에서는 상당히 선진화된 특별자치시·도의 모델이 될 수 있지만, 그렇다고 해서 제주도의 모델이 완벽한 것은 아니며, 지금도 제주도에서는 특별자치시·도의 성과 및 운영방향에 대한 여러 목소리가 나오고 있음
- (의견2) 다른 지역은 제주도 모델을 따라오면 되지만, 제주도는 지향해야 하는 모델이나 방향이 없어서 혼란스러움

□ 특별자치시·도의 근본적 목적을 달성하기 위해서는 주민참여의 기반 확대와 지역의 자율적 결정권에 대한 고려 필요

- 우리나라 특별자치시·도의 목적을 보면 공통적으로 고도의 자치권 보장 및 지역경쟁력 제고를 통한 도민의 복지증진과 국가발전 이바지를 명시하고 있음
 - 차등적 분권의 차원에서 지방자치는 각 지역의 특성과 상황을 고려한 분권 전략의 모색을 통하여 지역주민의 복리를 증진할 수 있는 방안 마련을 중시함
- 지금까지의 특별자치시·도는 지역의 특색에 맞는 지역발전 전략을 모색하고 수행함에 있어 중앙으로부터의 권한이전에 초점을 두었기 때문에 그 과정에서 주민참여에 대한 관심은 상대적으로 미흡하였음
 - 지역주민의 복지증진이 특별자치시·도의 설치, 더 나아가 지방분권과 지방자치의 근본적 목적이라는 점을 보았을 때, 맞춤형 자치모델을 구축하는데 있어서 중앙으로부터의 지방권한의 이전뿐만 아니라 지역주민에 대한 고려가 필요할 것임
- 이에 따라 미래의 특별자치시·도의 운영과 성과를 측정하고 진단하기 위해서는 중앙으로부터의 권한 배분뿐만 아니라 지역주민의 참여와 지역 스스로의 결정에 대한 논의가 필요할 것임
 - 진정한 의미의 지방자치를 실현하기 위해서는 중앙정부의 획일적 정책에서 벗어나 지역이 스스로 주민의 복지와 지역경쟁력을 제고하기 위한 방안을 모색하고 추진해야 할 것임

〈전문가 심층인터뷰 결과〉

- (의견1) 지금까지의 특별자치시·도의 논의에서 주민은 사실상 배제되어 왔음. 하지만 지역의 주인은 주민이라는 인식은 지방자치에서 가장 중요한 사항임
- (의견2) 진정한 의미에서의 자치분권은 중앙의 지침이 있다 하더라도 주민의 직접 선택에 기반한 지역 스스로의 결정이 더 큰 영향력을 미칠 수 있을 때 달성될 수 있음

2. 특별자치시·도 진단기준의 제안

□ 특별자치시·도의 설치 단계와 운영 단계를 구분하여 진단할 수 있는 진단기준의 제시

- 특별자치시·도의 운영 수준 및 발전단계를 구분하기 위하여 적용될 수 있는 특별자치시·도의 진단기준은 크게 제도적인 차원과 운영적 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있음([표 3-4])
- 제도적 차원은 특별자치시·도의 설치 단계에서 고려될 수 있는 차원으로 설치의 당위성과 행정계층에 대한 논의 등이 포함됨
- 운영적 차원은 특별자치시·도의 운영 단계에서 고려될 수 있는 차원으로 특별자치시·도의 실질적인 운영과 수준진단, 발전방향을 모색할 수 있는 방안에 대한 논의 등이 포함됨

□ 제도적 차원

- 관할구역의 특수성으로 지리적 특수성과 지위적 특수성으로 구분되며, 이는 특별자치시·도 설치의 당위성 및 정당성의 논리로 적용될 수 있음
 - 지리적 특수성은 타 지역과 구분되는 독특한 지리적·물리적 특성이 존재하는지 여부에 대한 항목으로서 제주특별자치도의 도서지역, 강원특별자치도의 접경지역 등이 이에 해당함
 - 지위적 특수성은 타 지역과 구분되는 지역의 위상 및 시급한 해결이 요구되는 지역의 당면과제 해결이 목적인지 여부에 대한 항목으로서, 특별지방자치시·도 설치 등에 관한 특별법의 목적 조항 등에서 이를 명시할 수 있음
- 행정계층의 특수성은 특별자치시·도의 체계성과 관련된 항목으로서 해당 지역의 상황과 특색에 맞는 행정계층의 다양화에 관한 항목임
 - 제주특별자치도 및 세종특별자치시와 같이 단층제로의 행정계층 변화는 전통적 의미의 행정계층 특수성으로 볼 수 있음

□ 운영적 차원

- 본 연구에서는 운영적 차원에서 적용되는 차원으로서 자치성과 자율성을 구분하여 사용하고자 함
 - 일반적으로 자치성과 자율성이 혼합된 측면으로서 자치권이 사용되지만, 본 연구에서는 지방자치단체의 주요 대응주체에 따라 넓은 의미의 자치권을 자치성과 자율성으로 구분하여 사용함
 - 자치성이란, 지방자치단체가 중앙정부에 대하여 가지는 상대적 자율성(출처: 우리말샘)으로서, 지방자치단체가 ‘중앙정부와의 관계’에서의 ‘권한 배분 정도’에 보다 초점을 맞춘 개념임
 - 자율성이란, 지방자치단체가 자기 스스로의 원칙에 따라 어떤 일을 하거나 자기 스스로 자신을 통제하여 절제하는 것으로서(출처: 표준국어대사전), 지방자치단체가 ‘중앙정부의 결정과는 별개’로 ‘주민(지역) 스스로 결정’하는 과정에 보다 초점을 맞춘 개념임
- 기능배분의 특수성은 특별자치시·도가 설치 목적을 달성하기 위하여 중앙으로부터 부여받은 혹은 이양 받은 특별한 권한의 여부로 볼 수 있으며, 이는 자치성의 측면으로 볼 수 있음
 - 자치분권 특수성은 특별자치시·도에게 타 지역과는 구분되는 행·재정상의 자치권을 부여하였는지 여부에 관한 항목으로서 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권, 지방의회에 대한 특례부여 여부 등의 세부 항목으로 구성됨
 - 지역발전 특수성은 지역의 현안 문제에 대응하고 지역 경쟁력을 제고하기 위한 별도의 산업을 발굴하고 이를 수행하기 위한 운영 권한이 부여되었는지 여부에 관한 사항으로, 지역발전 특례의 부여 여부, 권한 이양의 여부 및 확대 가능 여부, 특행기관의 이관 여부 등으로 측정할 수 있음
- 주민참여 특수성은 특별자치시·도의 운영 방식을 지역 혹은 주민 스스로 선택·결정하여 이를 실현할 수 있는지 여부에 대한 사항으로서 자율성의 측면으로 볼 수 있음

- 본 연구에서는 자율성을 자기 지역에 대한 구체적인 사항을 자기책임성의 원칙에 근거하여 주민(지역) 스스로 결정하는 것으로 정의하고자 함⁵⁾
- 주민(지역) 결정 특수성은 기관구성의 형태, 특례산업 발굴 등 특별자치시·도의 형태, 운영방식 등 전반적 사항을 주민(지역)이 직접 결정할 수 있는지의 여부에 관한 항목임

5) 자율이란 남의 지배나 구속을 받지 않고 자기 스스로의 원칙에 따라 어떤 일을 하는 것, 또는 자기 스스로 자신을 통제하여 절제하는 일(표준국어대사전)로 정의됨

[표 3-4] 특별자치시·도의 진단기준

차원		행정체제의 특수성	개념	특수성 판단기준
제도적 차원	당위성	관할구역의 특수성	타 지역과 구분되는 독특한 지리적·물리적 특성의 존재 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 도서지역, 점경지역 등
		지위적 특수성	타 지역과 구분되는 지역의 위상 및 시급한 해결이 요구되는 지역의 담면과제의 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 특별자치시·도 설치 목적 및 당위성
	체계성	행정계층의 특수성	해당 지역의 상황과 특색에 맞는 행정계층의 다양화	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 행정계층의 변화여부 • 지역 특성을 고려한 행정계층의 선택 여부
	기능배분의 특수성	자치분권 특수성	타 지역과는 구분되는 행·재정상의 자치권을 부여하였는지 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 자치입법권의 부여 여부 • 자치재정권의 부여 여부 • 자치조직권의 부여 여부 • 지방의회에 대한 특례부여 여부
운영적 차원	자치성	지역발전 특수성	특별자치시·도의 비전과 목표를 실현하기 위한 별도의 산업을 발굴하고 이를 수행하기 위한 운영권한이 부여되었는지 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전특례의 부여 여부 • 권한이양 여부 및 확대가능 여부 (포괄위임>개별위임>위임없음) • 특행기관 이관 여부
		주민참여 특수성	특별자치시·도의 형태(기관구성 등), 운영방식(특례산업 발굴 등) 등 전반적 사항을 주민투표 등의 방법으로 주민이 직접 결정할 수 있는지 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 특별자치시·도 설치 형태의 주민결정 가능 여부 • 특별자치시·도 운영 방식의 주민결정 가능 여부
지율성	주민(지역) 결정 특수성			

제4장

우리나라 특별자치시·도 사례 진단

제1절 분석 개요

제2절 우리나라 특별자치시·도 사례분석

제3절 우리나라 특별자치시·도 운영현황 진단

제1절 분석 개요

- 본 장에서는 앞에서 제시한 특별자치시·도의 진단기준을 우리나라 4개 특별자치시·도 사례에 적용하여 특별자치시·도별 운영 현황을 진단함
- 이를 위한 구체적인 방법은 다음과 같음
 - 첫째, 4개의 특별자치시·도(제주, 세종, 강원, 전북)의 특별법을 토대로 진단 기준의 각 항목을 적용하여 분석함
 - 둘째, 특별자치시·도 운영의 주요 쟁점을 파악하기 위하여 제주특별자치도의 사례는 진단기준에 따른 각 항목의 운영현황을 분석함
 - 셋째, 진단기준의 적용을 통한 특별자치시·도의 운영 사례분석을 통하여 특별자치시·도의 각 차원별 현황을 진단함

[표 4-1] 우리나라 특별자치시·도 사례 분석 체계

구 분	분석내용	분석방법
1단계	4가지 특수성(관할구역, 행정계층, 기능배분, 주민참여 특수성)에 대한 특별자치시·도별 사례 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 특별자치시·도 설치 특별법 분석 • 문헌분석
2단계	특별자치시·도 운영 주요 쟁점 도출 → 제주특별자치도 운영 현황 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도 운영현황 분석
3단계	특별자치시·도 운영 수준 진단	

제2절 우리나라 특별자치시·도 사례분석

1. 제주특별자치도

1) 관할구역 특수성

(1) 지리적 특수성

- 제주도는 대한민국 최남단 섬이라는 폐쇄성 속에서 자연경관을 중심으로 차별화된 문화 및 생활양식을 보유하고 있으나 역사적·정치적 관점에서 중앙 정부로부터 소외되어 있다는 지역적 피해의식이 고조되어 개방화 및 세계화를 통해 지속가능한 발전을 추구함
 - 제주도는 1991년 「제주도개발특별법」 제정을 통해 독자적인 제주개발 모델을 정립한 후, 2002년 「제주국제자유도시특별법」으로 전부개정되어 관광, 투자, 교육 등 주요 분야에서 세계와 경쟁하기 위해 제주국제자유도시를 추진함
 - 한편, 당시 제주의 행정체제는 1도 4시·군으로 구분되어 통합적 자치권 확보에 어려움이 있었으며, 중앙정부의 행·재정적 문제인 개별적 특례 중심의 제한적 접근 및 일시적인 재정지원 등으로 추진의 한계가 발생함
 - 국제자유도시로의 추진을 위한 방안으로 제주특별자치도의 출범이 논의 되었으며, 이를 위해 규제완화 및 핵심 산업 육성의 필요성이 증가함
 - 이에 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 제주특별법)을 제정하여 국제자유도시 개발을 위한 권한과 자율권을 부여하여 제도적 한계를 극복함

(2) 지위적 특수성

- 2003년 2월 참여정부 초기 대통령이 지방자치 시범도 추진 의지를 표명하는 등 중앙정부에서 강력하게 추진한 지방분권 정책에 부응하기 위한 획기적인 권한 및 제도의 필요성이 주장됨

- 당시 지식정보사회 및 세계화 추세에 대응하기 위해 획기적 및 선진적인 분권 모델의 필요성이 증가함
- 지방분권을 토대로 새로운 전략산업 육성 및 국가 발전에 기여하기 위해 사회·경제·문화적 독자성을 보유한 제주도가 적합한 지역으로 주목받음
- 제주의 지역·역사·사회·문화·경제 등의 특성을 발전시켜 자율 및 책임, 창의성 및 다양성을 기반으로 환경과 경제가 조화되는 국제자유도시를 조성하고 자치권이 보장되는 제주특별자치도 개발이 추진됨
 - 기존의 지방분권 수준이 아닌 “굉장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만들어 보고자” 하려는 의도로 사회·경제·문화적 특수성을 반영하여 ‘자치모범도시’로 육성하여 이 다른 지역으로 확대하고자 함(제주 발전연구원, 2004)
- 이에 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에서 제주 특별자치도의 설치 목적을 실질적 지방분권의 보장, 환경친화적 국제자유도시의 조성 및 도민복지증진과 국가발전 이바지를 명시하고 있음

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

제1조(목적) 이 법은 종전의 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 도민의 복지증진과 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

2) 행정계층 특수성

- 제주특별자치도는 특별법상 부여되는 각종 특례의 효율적 실행을 위해 기존의 중층제를 폐지하고 단층제로 개편하여 행정계층의 특수성을 제시함
 - 기초자치단체 폐지의 명확한 근거 확립을 위하여 ‘주민투표’를 2005년 7월에 실시하여 투표율 약 36.7%, 기초지자체 폐지 찬성 약 57%, 시·군 통합

없이 광역-기초간 기능조정 찬성률 약 43%로 최종적으로 단층제 설치로 전환함

- 행정의 효율성을 위해 기초자치단체인 4개 시·군을 폐지하고 자치권이 없는 2개 행정시를 설치하는 행정체제 개편을 단행함
 - 기존의 기초자치단체 4개 시·군(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군)을 폐지하고 제주시와 북제주군을 통합하여 행정시인 제주시로, 서귀포시와 남제주군을 통합하여 서귀포시로 전환
 - 제주시와 서귀포시는 행정시로 전환됨에 따라 제주특별자치도가 유일한 법인격을 갖는 광역자치단체로 기능하고 있음
- 이에 따라 지방의회 또는 4개의 기초의회가 폐지되고 제주특별자치도의회로 기능이 통합되었으며, 도의회의 원활한 기능 수행을 위하여 도의원 정수를 기존 19명에서 41명으로 확대함(제주특별자치도·제주연구원, 2021)
- 기초의원직이 소멸됨에 따라 제주지역의 지방의원 숫자는 57명(도의원 19명 + 기초의원 38명)에서 45명(도의원+교육의원)으로 약 20% 감소함

3) 기능배분 특수성

(1) 자치분권 특수성

□ 자치입법권

- 제주특별법에서는 「지방자치법」상 지방자치단체에게 부여되어 있는 일반적인 자치입법권에 관한 특례를 규정하고 있지 않음
- 다만, 개별적인 자치사무의 영역에 관하여 일일이 ‘도조례로 정한다’는 규정을 두어, 개별사무별로 조례 제정의 범위를 확대하는 방식을 채택하고 있음

□ 자치재정권

- 제주특별법에서 자치재정권은 제2편의 제8장에 위치하며 제120조부터 제130조까지 10개 조항으로 이루어져 있음

○ 제주특별법에 명시되어 있는 자치재정권의 세부 내용을 보면 다음과 같음

[표 4-2] 제주특별법에서의 자치재정권 주요 내용

구 분		세부 내용
제주특별자치도세	제120조	도시사는 도세와 시·군세의 세목을 제주특별자치도세의 세목으로 부과 징수
지방세 특례	제121조	「지방세기본법」, 「지방세징수법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」에서 대통령령 등으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 있음
세액 감면 특례	제122조	제주자치도에 있는 부동산에 대하여 도조례로 정하는 바에 따라 취득세, 등록면허세, 재산세 및 지역자원시설세 감면액의 100분의 50 범위에서 가감 조정 등
세율 조정 특례	제123조	도조례로 정하는 바에 따라 해당 세목 세율의 100분의 100 범위에서 가감 조정 등
지방교부세 특례	제124조	보통교부세 총액의 100분의 3을 보통교부세로 교부
균특회계 설치	제125조	지역균형발전특별회계에 별도 계정 설치·지원
지방채 등 발행 특례	제126조	도의회 의결을 마친 후 외채 발행과 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채 발행 가능
지방공기업 관리 특례	제129조	「지방공기업법」에서 대통령령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 있음 등
공유재산 및 물품 관리 특례	제130조	「공유재산 및 물품 관리법」에서 대통령령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 있음 등

□ 자치조직권

○ 제주특별법에서 자치조직권은 제2편의 제5장에 위치하며 자치조직의 자율성, 인사제도 및 운영의 자율성, 능력 및 성과중심의 인사관리, 인사제도 운영의 자율성 강화 등의 내용으로 구성됨

○ 제주특별법에 명시되어 있는 자치조직권의 세부 내용을 보면 다음과 같음

【표 4-3】 제주특별법에서의 자치조직권 주요 내용

구 분		세부 내용	
자치조직의 자율성	자치조직권 특례	제44조	<ul style="list-style-type: none"> 의회사무직원의 임용과 절차 부지사 수와 사무분장 행정기구의 설치·운영 기준 지방공무원 정원기준 직속기관·사업소·출장소의 설치요건 하부 행정기구의 설치 등에 대한 특례
인사제도 및 운영의 자율성	직군·직렬의 구분 특례	제46조	<ul style="list-style-type: none"> 직군·직렬 통합(2급~4급) 직군·직렬의 통합신설 가능(5급 이하)
	도인사위원회 등 인사운영 특례	제47조	「지방공무원법」의 교육부장관 또는 행정안전부장관의 권한을 각각 도교육감 또는 도지사의 권한으로 함 등
	직위분류제 특례	제48조	일반직에 대한 직위분류제에 관한 사항을 도조례로 정함
	정원 등 관리 배제	제49조	행정기구 설치와 소속공무원의 정원은 인건비성 총액 등을 기준으로 관리하는 방식을 실시하지 않음
능력 및 성과중심 인사관리	직무성과계약제	제50조	도조례로 정하는 5급 이하의 일반직 지방공무원에 대한 성과계약에 따른 근무성적 평정 가능
	우수공무원 특별승진 특례	제54조	우수공무원 특별승진요건을 도조례로 정할 수 있음
	특별승급 특례	제55조	도조례로 정하는 사람을 1호봉 특별승급시킬 수 있음
	성과상여금 특례	제56조	성과상여금 지급기준액표 및 적용대상공무원을 도조례로 정할 수 있음
인사제도 운영의 자율성 강화	지역인재 선발채용	제59조	도조례로 정하는바에 따라 공무원 임용 가능
	인사교류 및 파견	제61조	공무원 능력개발 등을 위하여 인사교류 등을 수행

□ 지방의회

- 제주특별법에서 지방의회에 관한 특례사항은 제2편 제4장에 위치하며 도의 회의 기능 강화, 의정역량 및 기능 강화, 인사청문회 등의 내용으로 구성됨

[표 4-4] 제주특별법에서의 지방의회 관련 주요 내용

구 분			세부 내용
도의회 기능 강화	의원정수 특례	제36조	도회의의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 의원 정수를 도조례로 정함
	지역선거구 특례	제37조	도회의의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 지역선거구의 명칭과 관할구역을 도조례로 정함
의정 역량 및 기능 강화	정책연구위원	제39조	<ul style="list-style-type: none"> • 의정활동 지원을 위해 최대 21명의 정책연구위원을 둠 • 5급 상당의 별정직 지방공무원으로 임명 • 배치와 운용 등 세부사항은 도조례로 정함
	의정활동비 특례	제40조	지급 비용의 종류와 기준을 도조례로 정함
	행정사무감사 및 조사 특례	제42조	「지방자치법」에서 대통령령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 있음
인사청문회	인사청문회	제43조	별정직 지방공무원인 부지사에 대한 인사청문 실시 등

□ 기타: 교육자치

- 제주특별법에서는 이상의 논의와 더불어 교육자치에 관한 사항을 명시하고 있으며 세부 내용을 보면 다음과 같음
 - 도의회에 교육·과학·기술·체육과 그 밖의 학예에 관한 소관 사항을 심의·의결하기 위하여 상임위원회(교육위원회)를 두며, 이를 위한 별도로 선출된 교육위원을 둠
 - 교육위원회는 도회의의원 4명과 별도로 선출한 도회의의원(교육의원) 5명으로 구성됨

[표 4-5] 제주특별법에서의 자치교육 주요 내용

구 분		세부 내용
교육위원회의 설치	제63조 제64조	도의회에 교육위원회 설치 및 교육위원회 구성

(2) 지역발전 특수성

□ 지역발전특례의 부여

- 제주특별법에서는 국제자유도시의 개발 및 산업발전을 위한 다양한 분야에 대한 특례를 부여하고 있으며, 세부 내용은 다음과 같음

[표 4-6] 제주특별법에서의 지역발전특례 주요 내용

구 분	세부 내용
1차 산업	<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 * 관광진흥법, 국제회의 산업 육성법, 관광진흥개발기금법 • 무사증 입국 허가 대상국가 확대 • 제주 여행객 부가세 환급제도 시행 • 낚시어선의 스킨스쿠버 다이버 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: 박재희·김창호(2020: 21)

□ 권한이양 여부 및 확대가능 여부

- 제주특별법은 2006년 2월 제정 이후 2023년 6월 기준 7단계에 걸쳐 제도 개선을 추진하였음
 - 제주특별법의 제도 개선은 제주특별자치도의 권한 이양과 밀접한 관련이 있으며 국가사무가 단계적으로 이양됨(외교·국방 제외)
 - 1단계(2006년, 제정)는 1,062건 개선, 2단계(2007년)는 278건, 3단계(2009년)는 365건, 4단계(2011년) 2,134건, 5단계(2015년)는 698건, 6단계(2019년)는 123건, 7단계(2023년)는 30건 등 총 4,690건의 국가 사무가 이양됨

[표 4-7] 제주특별법 제도 개선 현황

구분	1단계('06.2.21.)	2단계('07.8.3.)	3단계('09.3.25.)
추진근거	정부혁신위 구상안	제주도 요구	권한이양·규제개선 기본계획
제도개선	1,062건	278건	365건
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 자치분권체계 정립 <ul style="list-style-type: none"> - 총액인건비제도 배제 - 균특회계 내 제주계정 설치 - 서울조정권 상향 (50 → 100%) - 도지사 소속 자체 감사 기구 설치 - 자치경찰제 도입 • 핵심산업 관련 기본규제 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 자율 초중등학교, 국제 고교 설립허용 - 외국인카지노 등 관광 관련 권한 이양 - 외국의료기관 설립 허용 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심산업육성 관련 특례 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 외국교육기관 설립·운영 특례 확대 (고등학교 이하 설립기준, 승인절차·내국인 입학 비율 상향) - 면세점이용횟수 제한 완화 (연간4회 → 6회) - 의료관광 특례 확대 (의료법인 부대사업 확대 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 분야·기능별 일괄 이양 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 관광3법 일괄이양 (관광진흥법, 관광진흥개발 기금법, 국제회의산업 육성법) - 농지·도시개발 관련 규제 권한의 일괄 이양 - 전국 통일 사무를 제외한 건축·도시개발 관련 권한 일괄 이양 - 영어교육도시 지정 근거 마련 - 영어교육도시내 국제학교 설립허용

구분	4단계('11.5.23.)	5단계('15.7.24.)	6단계('19.12.10.)
추진근거	정부주도 법률 단위 일괄이양	제주도 요구	제주도 요구
제도개선	2,134건	698건	123건
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 법률단위 일괄이양 방식 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 국제학교 내국인 입학 자격 확대(기존 4학년 이상에서 3학년 이하도 허용) - 민군복합형 관광미항 주변지역 지원근거 마련 - 창의적 전파활용지구 지정 근거 마련 - 규제 자유화시스템 구축 근거 마련 - 부가가치세 환급 근거 마련 - 자치재정 운용의 자율성 강화(제주계정 사업군 통합) 	<ul style="list-style-type: none"> • 권한 추가이양 및 전부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰 통행금지 권한 신설 - 행정시 인사위원회 설치 - 제주산 농수산물 해상 운송비 국비 지원 근거 마련 - 지하수개발·이용허가 특례 보완 - 구(舊) 국도 국비 지원 근거 마련 - 꽃자왈 보전근거 마련 - 연관법률 정비, 알기 쉬운 법령 - 정비기준을 적용한 법률 체계·용어 정비 	<ul style="list-style-type: none"> • 권한 추가이양 <ul style="list-style-type: none"> - 환경친화적인 국제자유 도시 조성을 목적 규정에 명시 - 풍력발전을 위한 지방 공기업의 주민 출자법인에 대한 출자비율 상향 - '꽃자왈' 보호지역 지정 법적 근거 마련 - 투자진흥지구 세부사항 확대 및 관리 방안 마련 - 대여사업용자동차 최고 속도 제한장치 설치 근거 마련 - 차고지 증명제 관련 조치 미이행에 대한 과태료 부과 근거 마련 - 보세판매장 특허수수료 제주관광진흥기금 재원에 추가

구분	7단계('23.6.21.)
추진근거	제주도 요구
제도개선	30건
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 자치권한 기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 주민자치회 자율적 시범운영 - 감사위원장 및 감사위원 선정·추진위원회 절차 명시 • 지역상생 발전 <ul style="list-style-type: none"> - 지정면세점 순이익금의 5% 범위에서 기재부·국토부장관과 합의한 금액 의무출연 - 버스전용차로 운영 사항 도조례로 정함 • 청정 환경 보전 <ul style="list-style-type: none"> - 행위제한 위반사항에 대한 대집행 등 근거규정 신설 - 환경영향평가 재협의 등 대상기준 이양 - 굴착행위 허가제 도입

출처: 차현숙 외(2020), 국무조정실 보도자료(2021), 이성재 외(2022) 재구성

- 한편, 제주특별법에서는 이양방식에 대하여 개별적 열거주의 방식을 채택하고 있음

[표 4-8] 제주특별법상 권한이양 유형

유형	예시	특별법 조문
시행령 → 조례	「000법」 제△조에서 대통령령 또는 □□부령으로 정하도록 한 사항은 도 조례로 정할 수 있다.	• 제240조(관광숙박업의 등급 지정에 관한 특례) ② 「관광진흥법」 제19조 제1항 단서 및 제5항에서 대통령령 또는 문화체육관광부령으로 정하도록 한 사항은 도 조례로 정할 수 있다.
특별법 규정 (일반법 배제)	「000」법에 불구하고 제주특별법에 규정	• 제274조(농업진흥지역 지정 등에 관한 특례) ① 도지사는 「농지법」 제30조제1항 및 제31조제2항에도 불구하고 농림축산식품부장관의 승인을 받지 아니하고 농업진흥지역을 지정·변경 또는 해제할 수 있다.
조례 특례	「000」법 제△조에 불구하고 도 조례가 정하는 비에 따라 ◇◇할 수 있다.	• 제28조(주민투표에 관한 특례) ① 도지사는 「주민투표법」 제7조제2항제3호에도 불구하고 도조례로 정하는 예산 이상이 필요한 대규모 투자사업은 주민투표에 부칠 수 있다.
	「000」법 제△조에 불구하고 ㉠㉡ 사항은 도 조례로 정할 수 있다.	• 제44조(자치조직권에 관한 특례) ① 「지방자치법」 제90조 제3항... (이하 생략) 및 제113조부터 제115조까지의 규정에도 불구하고 제주자치도의 다음 각 호에 필요한 사항은 도 조례로 정할 수 있다.
권한이양	중앙행정기관의 권한을 도지사의 권한으로 하는 방법으로 「000」법 제△에 의한 △장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다.	<ul style="list-style-type: none"> • 제211조(학교법인 설립·운영에 관한 특례) 교육부장관 권한 → 도지사 권한 • 제244조(「관광진흥법」에 대한 특례) 문화관광체육부장관 권한 → 도지사 권한 • 제275조(농지의 전용허가·협의 등에 관한 특례) 농림수산식품부장관 권한 → 도지사 권한 • 제280조(산지관리에 관한 특례) 산림청장 권한 → 도지사 권한

출처: 김흥주(2023). 「세종특별자치시 출범성과 및 향후 전략」 수정.

□ 특별지방행정기관 이관

- 중앙부처와 지방자치단체가 중복적으로 수행하고 있는 기능들이 제주를 중심으로 통합됨
 - 특별지방행정기관은 지방자치단체가 업무의 특수성으로 인해 직접 처리할 수 없어 국가가 직접 처리하여 업무의 통일성을 도모하는 목적으로 설치됨
 - 제주특별자치도는 이관선정기관으로 확정된 7개의 특별지방행정기관간의 통합을 위한 협의가 지속적으로 이루어짐(제주특별자치도의회, 2013)
 - 제주특별자치도는 7개의 지방행정기관(제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주보훈지청, 제주환경출장소, 제주지방노동위원회, 광주지방노동청 제주지청)이 이관됨
- 7개 기관 중 중소기업, 고용, 환경분야의 사무이관 현황은 다음과 같음
 - 중소기업의 경우 제주지방중소기업청의 4개 분야 8개 사무(시험 및 분석에 관한 사무는 고도의 전문기술 및 전국적 통일성을 요하는 사무로 제외)는 제주도로 이관되어 현재 경제활력국에서 담당하고 있음
 - 고용의 경우 광주지방노동청 제주지청의 11개 분야 97개 사무(ILO국제협약에 따른 근로감독사무 제외)는 제주도로 이관되어 경제활력국 및 제주 고용복지플러스센터에서 담당하고 있음
 - ILO협약은 근로감독이 중앙기관의 감독·관리 사항임을 명시하고 있으며, 근로자 권익보호, 노사관계 안정을 위해 전국적으로 통일된 기준의 적용이 필요한 사항임
 - 제주환경출장소의 4개 분야 4개 사무(대기, 토양, 지하수의 국가측정망 및 공공기관 개발사업 협의 제외)는 제주도로 이관되어 기후환경국에서 담당하고 있음
 - 환경측정망을 국가와 지자체간 별도 운영하면 측정결과의 일관성 결여 등 행정의 신뢰성 저하가 문제될 수 있음

[표 4-9] 제주특별자치도 중소기업, 고용, 환경분야 사무이관 현황

분 야	주요 이관 사무	미이관 사무
중소 기업	<ul style="list-style-type: none"> 지역중소기업의 정보화 지원에 관한 사항 지방중소기업에 대한 경영지도지원에 관한 사항 중소기업에 대한 기술 지도 및 기술 정보의 제공 기술연구개발사업 및 개발된 기술의 이전지원에 관한 사항 기술혁신형 중소기업의 지원에 관한 사항 다른 업종 간 교류의 지원에 관한 사항 중소기업제품 전시홍보 판매장 운영 전자상거래시스템(e-Jeju몰) 운영 성장유망 중소기업 육성에 관한 사항 등 	<ul style="list-style-type: none"> 시험 및 분석에 관한 사무 (고도의 전문기술 및 전국 통일성)
고용	<ul style="list-style-type: none"> 취업지원 고용보험관리 고용안정사업 직업능력개발 외국인 채용지원 실업급여 	<ul style="list-style-type: none"> 근로감독사무(ILO국제협약)
환경	<ul style="list-style-type: none"> 폐기물 배출기관에 대한 검사 및 조사 공공하수처리시설의 수질 기준 및 시설관리에 대한 검사 및 조사 공공하수처리시설 및 분뇨처리시설의 관리 및 개선조치 정수장의 수도시설기준 및 수질 기준 검사 및 조사 수렵동물 지정을 위한 서식 야생동물에 대한 조사 	<ul style="list-style-type: none"> 대기, 토양, 지하수의 국가측정망 공공기관이 수행하는 개발사업에 대한 협의는 환경부에 존치

○ 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이관과 관련한 성과(긍정적 측면)는 다음과 같음

- 중복사무의 조정을 통한 일관성 있는 행정서비스의 제공 및 업무처리 간소화 등으로 효율성 및 주민편의가 제고됨
- 지역특성(지리적, 기업상황, 경제상황 등)을 고려한 정책이 가능해짐에 따라 지역실정에 맞는 서비스 제공이 가능함

○ 반면 특별지방행정기관의 이관으로 인한 운영 상의 주요 문제는 다음과 같음⁶⁾

6) 특별지방행정기관의 이관에 대한 성과와 문제점은 2023년 6월 15일과 16일 2일간에 걸쳐 연구진이 제주특별자치도 특별지방행정기관 담당 공무원 및 업무책임자 등과의 인터뷰를 통하여 도출하였음

- 특별지방행정기관의 이관에 대한 중앙정부의 저항과 반대 혹은 소극적 자세의 일환으로 인한 정책추진의 동력이 미흡함
- 포괄적 이양이 아닌 단순 집행기능을 포함한 단위사무 이양으로 다른 업무와의 연계성이 떨어지거나 관련 예산과 인력의 동시이양이 어려워지는 등의 부작용이 발생함
- 사무만 이양하고 이에 수반되는 인력 및 자원 지원의 부재로 지자체에 오히려 행정 및 재정 부담만을 가중시키는 결과가 초래되기도 함
- 이관 이후 원래 소속 부처인 중앙행정기관과의 업무연계성 약화로 중앙정부의 새로운 정책사업에서의 소외 발생의 우려가 있음
- 위에서 언급한 바와 같이 지방재정 부담과 함께 중앙과의 단절, 중앙기능과의 연계성 부족 등으로 인한 지속적인 재정지원의 미비는 신규사업 추진에 어려움을 유발함

4) 주민참여 특수성

- 제주특별법에서 주민참여에 대한 내용은 제2편의 제3장 등에 위치하며 세부 내용을 보면 다음과 같음

[표 4-10] 제주특별법에서의 주민참여 특수성 주요 내용

구 분		세부 내용
기관구성 다양화	제8조	지방의회 또는 집행기관의 구성을 달리하려는 경우 행안부장관에게 주민투표 실시 요구
주민투표 특례	제28조	대규모 투자사업에 대한 주민투표 및 주민투표 청구 요건 특례
조례의 제정·개정·폐지 청구 특례	제29조	조례의 제정·개정·폐지 청구 요건의 특례 등
주민소환투표 특례	제31조	주민소환투표의 대상 및 청구에 대한 특례 등
주민참여예산제	제127조	주민참여예산제도의 구체적 사항을 도 조례로 정함

5) 종합 성과

- 제주특별자치도의 주요 추진 성과는 다음과 같음(강창민, 2023: 66-67)
- 첫째, 대한민국 자치분권을 선도하는 분권모델을 제시함
 - 특별자치도 설계 및 출범의 청사진을 제공함
 - 「지방자치법」 전부개정 등 중앙정부 자치분권 전국확대의 제도적 방향을 제시함
 - 제도개선을 통한 4,690건의 중앙정부 권한을 이양함
 - 자치조직, 자치재정 자율성 및 도의회 기능을 강화함
 - 자치경찰제 경험 사례의 전국 확대, 감사위원회 운영, 특별지방행정기관의 선행 운영 등
- 둘째, 글로벌 경쟁력을 키우는 제주 발전모델을 구축함
 - 관광3법 이양, 외국인 무비자 입국, 내국인 면세점 운영 등 관광기반을 구축함
 - 국책사업(영어교육도시)을 통하여 국가 및 지역 경쟁력을 강화함
 - 첨단과학기술단지 등 기업친화여건 및 투자활성화 제도를 운영함
- 보다 구체적인 주요 성과는 아래 [표 4-11]과 같음

[표 4-11] 제주특별자치도 주요 추진 성과

	구 분	주요 성과
대한민국 자치분권을 선도하는 분권모델 제시	법률안 의견제출 등 고도의 자치권 확보	• 제주특별자치도 출범 이후 7단계까지 4,690건의 특례 이양
	자치조직, 인사업무 자율적 통제 강화	• 제주특별자치도 특성에 맞는 공무원 조직 설계 및 운영 • 행정기구와 공무원 정원의 자율적 통제
	자치재정 확대 및 재정 자율성 강화	• 지방교부세 3% 법정률 교부 • 세율조정권 및 감면 특례를 활용한 세수 확충 : 2021년 누계 2조 1,319억원
	도의회기능과 전문성 강화	• 도의회 정수 및 정책연구위원 특례 도입 및 별정직 부지사, 감사위원장 인사청문 도입
	풀뿌리 자치강화를 위한 주민참여 확대	• 주민참여 예산제도 시행 (2013~2022, 총 2,907개 사업 1,718억 규모)

구 분		주요 성과
	자치경찰제, 감사위원회 운영	• 전국 최초 자치경찰제 도입과 전국 확대시행의 선행적 수범사례 제공
	전국 유일의 특별지방행정기관 선행 운영 추진	• 7개 특별행정기관 이관으로 지역특성사업 발굴 및 주민서비스 강화
글로벌 경쟁력을 키우는 제주 발전모델 구축	관광3법 일괄이양을 통한 관광경쟁력 강화	• 관광진흥법, 관광진흥개발기금법, 국제회의산업육성법 일괄이양
	외국인 무비자 입국 확대	• 174개국 대상(UN회원국 기준) 제주특별자치도 무비자 입국 허가
	면세점 설치 운영	• JDC 지정면세점 매출액 : 2014년 3,666억원 → 2021년 6,037억원 • JTO 지정면세점 매출액 : 2014년 413억원 → 2021년 506억원
	카지노 산업 경쟁력 강화	• 도내 8개 외국인 전용 카지노 2021년 매출액 506억원, 관광진흥기금 38억 원
	글로벌 경쟁력을 키우는 영어교육도시 조성	• 2020년 국제학교 학생가족 연간 도내소비 : 2,942억 원(학비 포함)
	제주 첨단과학기술단지 조성 및 국내기업 유치	• 카카오, 네오플, 넥슨 등 국내기업 27개 유치 도민 2,702명 고용창출
	투자진흥지구 및 개발사업 시행승인 제도 운영	• 40개 사업장 지정운영, 410조 8,812억 원 투자유치 (실현 8조 2,375억원)

출처, 강창민(2023). 「제주특별자치도 출범 성과 및 향후 전략」, pp. 62-62 재수정.

2. 세종특별자치시

1) 관할구역 특수성

- 1960년대 이후 국가 주도의 경제개발 정책을 통한 수도권 집중을 완화하고, 수도권 과밀에 따른 다양한 사회경제적 문제들을 해결하고 국가균형발전이라는 전략적 목표 달성을 위해, 참여정부가 ‘지방분권과 국가균형발전’이라는 국정과제를 달성하기 위해 행정중심복합도시의 건설을 구상하고 추진함

- 2005년 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(이하 행복도시법), 2010년 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(이하 세종시법)이 제정됨에 따라 세종시는 특별자치시로서 2012년 7월 1일에 출범함
 - 해당 지역의 기초지방자치단체인 충청남도 연기군을 폐지한 후 충청북도 청원군의 일원, 충청남도 공주시의 일원, 연기군 일원을 합쳐 만든 정부의 직할 지역임(최지민 외, 2022)

세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법

제1조(목적) 이 법은 행정중심복합도시인 세종특별자치시를 설치함으로써 수도권 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고 지역개발 및 국가 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

2) 행정계층 특수성

- 세종특별자치시는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 의해 정부직할 특별자치시의 법적지위를 보유하고 있음
- 세종특별자치시는 중앙정부의 직할로 설치하되, 관할 지방자치단체를 두지 않는 단층제 구조를 가지지만 광역지방자치단체의 위상을 부여하는 방식을 취하고 있음
 - 현재 세종특별자치시는 1읍 9면 14동(행정동)으로 구성됨

세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법

제6조(설치) ① 정부의 직할로 세종특별자치시를 설치한다.
 ② 세종특별자치시의 관할구역에는 「지방자치법」 제2조제1항제2호의 지방자치단체를 두지 아니한다.
 ③ 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 세종특별자치시의 관할구역에 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 두고, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둔다.
 ④ 「지방자치법」의 읍·면·동에 관한 규정은 세종특별자치시에 두는 읍·면·동에 대하여도 적용한다.

3) 기능배분 특수성

(1) 자치분권 특수성

□ 자치입법권

○ 세종시법에서는 별도의 자치입법권에 관한 특례를 규정하고 있지 않음

□ 자치재정권

○ 세종시법에서 자치재정권은 제14조 등에 위치하고 있으며 세부 내용을 보면 다음과 같음

[표 4-12] 세종시법에서의 자치재정권 주요 내용

구 분		세부 내용
세종특별자치시세	제14조	시장은 광역시세와 구세 세목을 세종특별자치시세의 세목으로 부과 징수
보통교부세 특례		보통교부세 산정을 위한 부족액에 대한 25%의 차액 보전특례
교육재정교부금 특례		지방교육재정교부금에 대한 부담경감 특례
균특회계 설치	제28조	지역균형발전특별회계에 별도 계정 설치·지원
지방자치단체 기금관리 특례	제29조	지방자치단체기금의 존속기한을 시조례로 정할 수 있음

□ 자치조직권

○ 세종시법에서 자치조직권은 제15조 등에 규정되어 있으며 세부 내용을 보면 다음과 같음

[표 4-13] 세종시법에서의 자치재정권 주요 내용

구 분		세부 내용
행정기구 설치 및 공무원 정원	제15조	행정기구 설치 및 지방공무원 정원을 시조례로 규정 (행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따름)
인사교류 및 파견	제16조	인사교류 방법 및 지원을 시조례로 규정

□ 지방의회

- 세종시법에서는 제19조에서 공직선거 특례로서 지방의회의원의 정수 등을 제시하고 있음

[표 4-14] 세종시법에서의 자치재정권 주요 내용

구 분		세부 내용
공직선거 특례	제19조	<ul style="list-style-type: none"> • 시의회의원의 정수 18명 • 시의회의원선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 지역선거구의 명칭과 관할구역을 시조례로 정함

(2) 지역발전 특수성

□ 지역발전특례의 부여

- 세종시법에서는 별도의 지역발전특례를 부여하고 있지 않음

□ 권한이양 여부 및 확대 가능 여부

- 세종시법은 제주특별법과 마찬가지로 권한의 이양방식에 대하여 개별적 열거주의 방식을 채택하고 있음
- 한편, 제주특별법과 달리 중앙정부에서 혹은 시장이 대통령령에서 정하는 범위 내에서 시조례로 정할 수 있다고 규정하는 등 불완전한 권한이양의 방식을 취하고 있기도 함
 - 제주특별자치도의 경우 권한이양은 법률에 의해 대통령령에서 정하도록 한 사항을 도 조례로 정할 수 있게 한 반면, 세종특별자치시는 대통령령의 범위 안에서 시 조례로 정할 수 있도록 하여 권한이양의 범위가 상대적으로 축소된 것으로 볼 수 있음

[표 4-15] 세종시법상 권한이양 유형

유형	예시	특별법 조문
시행령 → 조례	「000법」 제△조에서 대통령령 또는 □□부령으로 정하도록 한 사항은 시 조례로 정할 수 있다.	• 제29조(지방자치단체 기금관리에 관한 특례) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조제2항에서 대통령령으로 정하도록 한 기금의 존속기한은 시조례로 정할 수 있다.
불완전 권한이양	「000법」 불구하고 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라... 기준재정수요액을 보정할 수 있다.	• 제14조(재정 특례) 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정안전부장관은 제6조에 따른 행정체계의 특수성을 고려하여 2023년까지 세종특별자치시에 교부하는 보통교부세는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 같은 법 제7조에 따른 기준재정수요액과 같은 법 제8조에 따른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다
	「000법」 불구하고 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라... 시 조례로 정할 수 있다.	• 제15조(조직 특례) 「지방자치법」 제125조에도 불구하고 세종특별자치시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시조례로 정할 수 있다.
특별법 규정 (일반법 배제)	「000」법에 불구하고 세종시법에 규정	• 제19조(공직선거 특례) ② 지역선거구시의회의원(이하 이 조에서 “지역구시의원”이라 한다)의 정수는 「공직선거법」 제22조제1항 및 제3항에도 불구하고 18명으로 한다.

□ 특별지방행정기관 이관 여부

- 세종특별자치시는 특행기관을 이관하지 않음

4) 주민참여 특수성

- 세종시법에서 주민참여에 대한 세부내용은 다음과 같음

[표 4-16] 세종시법에서의 주민참여 특수성 주요 내용

구분	세부 내용
조례의 제정·개정·폐지 청구 특례	제20조 조례의 제정·개정·폐지 청구 요건의 특례 등
주민참여예산제	제30조 주민참여예산제도의 구체적 사항을 시조례로 정함

3. 강원특별자치도

1) 관할구역 특수성

- 강원특별자치도는 산악지역이면서 넓은 면적으로 구성되어 있음
 - 강원특별자치도는 16,875.10km²로 17개 광역시도 중 가장 넓은
 - 기초자치단체 중에서 가장 면적인 넓은 홍천군(1,820.58km²)은 제주도 면적(1,850.21km²)에 버금가는 규모를 가지고 있고, 인제군(1,646.18km²)과 평창군(1,464.18km²) 등도 전국 시군의 면적 순위에서 2위와 4위⁷⁾를 기록하고 있음⁸⁾
- 강원특별자치도는 면적이 넓은 반면 인구가 과소하며 대도시가 부재한 지역임
 - 이러한 특성은 강원특별자치도의 자족성과 국제경쟁력을 떨어뜨리는 요인으로 지적되고 있음
- 또한 강원특별자치도는 남북으로 분단된 유일한 자치단체로서 강원특별자치도 면적의 약 33%가 미수복지역으로 북한과 군사적으로 대치하고 있는 접경지역으로 각종 규제의 적용을 받고 있음
 - 접경지역의 특성으로 인해 강원특별자치도는 군사시설규제(강원도 면적의 18.2%)에 의해 토지이용과 재산권 행사에 제약을 받고 있음

강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법

제1조(목적) 이 법은 종전의 강원도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 시·군의 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 강원특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 규제혁신을 통한 자유로운 경제활동과 환경자원의 효율적인 관리를 통해 미래산업 글로벌도시를 조성함으로써 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

7) 3위는 안동시(1,522.21km²)임

8) 출처: 행정안전부(2023). 「지방자치단체 행정구역 및 인구현황」. (2022년 말 기준)

2) 행정계층 특수성

- 제주특별자치도와 세종특별자치시가 특별자치시·도로의 전환과정에서 단층제를 선택한 반면, 강원특별자치도는 기존의 기초자치단체인 시·군을 존속시키는 중층제의 형태를 유지하며 출범함
 - 출범 초기에는 행정계층의 특수성을 만족하기 위한 방안으로서 중층제 대신 단층제로 개편해야 한다는 논의가 있었음
 - 하지만 강원도는 산간지역이면서 광활한 면적을 보유하고 있기 때문에 단층제로의 개편은 주민의 접근성과 참여를 어렵게 하여 풀뿌리민주주의에 심각한 문제를 초래할 수 있다는 문제점이 지적되었음(하혜수, 2018: 14)
- 특별자치도에도 시 또는 군을 둘 수 있는 내용의 2023년 5월 「지방자치법」 개정안이 국회를 통과하며 강원특별자치도에 대한 단층제로의 개편 논의는 일단락되었음
 - 「지방자치법」의 개정과 함께 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」(이하 강원특별법)은 이와 관련된 규정을 명시함으로써 강원특별자치도는 중층제로의 계층을 유지할 수 있게 되었음

[표 4-17] 특별자치도 내 기초자치단체에 관한 규정

구 분	개정 전	개정 후
지방자치법	<p>제2조(지방자치단체의 법인격과 관할) ② 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 정부의 직할(直轄)로 두고, 시는 <u>도의 관할 구역 안에</u>, 군은 <u>광역시나 도의 관할 구역 안에</u> 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안에 둔다. <단서 신설></p>	<p>제2조(지방자치단체의 법인격과 관할) ② 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 정부의 직할(直轄)로 두고, 시는 <u>도 또는 특별자치도의 관할 구역 안에</u>, 군은 <u>광역시·도 또는 특별자치도의 관할 구역 안에</u> 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안에 둔다. 다만, 특별자치도의 경우에는 <u>법률이 정하는 바에 따라 관할 구역 안에 시 또는 군을 두지 아니할 수 있다.</u></p>

구분	개정 전	개정 후
	⑤ 특별자치시와 특별자치도의 하부행정 기관에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.	⑤ 특별자치시와 관할 구역 안에 시 또는 군을 두지 아니하는 특별자치도의 하부행정 기관에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.
강원특별법 (신 설)	(제명) 강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법	(제명) 강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법 부칙 제5조(종전의 강원도의 폐지에 따른 일반적 경과조치) ③ 이 법 시행 당시 종전의 강원도의 관할구역에 설치된 시 또는 군은 강원특별자치도의 관할구역에 설치된 시 또는 군으로 본다.

3) 기능배분 특수성

(1) 자치분권 특수성

□ 자치입법권

- 강원특별법에서는 별도의 자치입법권에 관한 특례를 규정하고 있지 않음

□ 자치재정권

- 강원특별법의 자치재정권은 제주특별자치도나 세종특별자치시와 달리 제 19조에서 지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례만을 명시하고 있음
 - 그러나 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」상 특별회계신설 근거규정이 없으면 실효성이 없기 때문에 강원특별법에서 특별회계 신설에 대한 근거를 마련하였다 하더라도 이를 자치재정권이 부여되었다고 보기에는 무리가 있으므로 이에 대한 추가 노력이 병행되어야 할 것임

[표 4-18] 강원특별법에서의 자치재정권 주요 내용

구분		세부 내용
균특회계 설치	제19조	지역균형발전특별회계에 별도 계정 설치·지원

□ 자치조직권

- 강원특별법에서 자치조직권은 제15조 등에서 인사교류와 지역인재 선발 채용을 명시하고 있음

[표 4-19] 강원특별법에서의 자치재정권 주요 내용

구 분		세부 내용
인사교류 및 파견	제15조	인사교류 방법 및 지원을 도조례로 규정
지역인재 선발채용	제16조	도조례로 정하는바에 따라 공무원 임용 가능

□ 지방의회

- 강원특별법에서 지방의회에 관한 별도의 특례사항은 명시하지 않음

(2) 지역발전 특수성

□ 지역발전특례의 부여

- 강원특별법에서는 미래산업글로벌도시 및 산업발전을 위한 특례를 명시하고 있음

[표 4-20] 강원특별법에서의 지역발전특례 주요 내용

구 분		세부 내용
미래산업 글로벌 도시 기반 조성	산림이용진흥지구 지정·운영	<ul style="list-style-type: none"> • 도지사의 산림이용진흥지구의 지정특례(개발계획 수립 후 관계 행정기관 장과 협의 및 심의회 심의) • 도지사의 산림이용진흥사업 실시계획의 승인권 • 산림이용진흥사업에 대한 산지관리법 등 관련 법률에 대한 특례
	교육환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 자율학교 운영의 특례 • 농어촌유학에 관한 특례 • 유아교육에 관한 특례 • 초·중등교육에 관한 특례
산업발전	농업·식품산업·임업 등 진흥	<ul style="list-style-type: none"> • 도지사의 농촌활력촉진지구 지정을 위한 농업진흥지역의 해제 • 농지전용허가 등에 관한 권한이양 특례 • 관련 산업의 진흥에 필요한 개별법 적용의 특례

구 분		세부 내용
	탄소중립 등 지속가능발전	<ul style="list-style-type: none"> • 환경영향평가 등에 대한 환경부장관 권한을 도지사에게 이양 (권한이양 특례의 존속기한 3년) • 대통령령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정함
	군사보호 및 미활용 군용지 등에 관한 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 도지사 또는 관할 시장·군수의 민간인통제선 또는 보호구역의 지정변경 또는 해제 건의 • 도지사 요청의 경우, 국방부장관의 미활용 군용지 현황에 대한 도지사 제공 특례 • 미활용 군용지의 공익사업에 대한 공공사업 간주 특례 • 군부대가 사용 중이며 향후 계속 사용할 강원자치도 또는 관할 시군의 공유재산과 미활용 군용지의 교환특례

□ 권한이양 여부 및 확대가능 여부

- 권한의 이양과 관련하여 강원특별법에서는 다양한 형태로 중앙정부 등의 권한이양을 명시하고 있음
- 강원특별법은 타 특별자치시·도의 특별법과 마찬가지로 권한의 이양방식에 대하여 개별적 열거주의 방식을 채택하고 있음

[표 4-21] 강원특별법상 권한이양 유형

유 형	예시	특별법 조문
시행령 → 조례	「000법」 제△조에서 대통령령 또는 □□부령으로 정하도록 한 사항은 도 조례로 정할 수 있다.	• 제48조(초·중등교육에 관한 특례) ① 「초·중등교육법」 제4조제1(이하 생략)에서 대통령령 또는 교육부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.
특별법 규정 (일반법 배제)	「000」법에 불구하고 강원특별법에 규정	• 제50조(농업진흥지역 지정 등에 관한 특례) ① 도지사는 「농지법」 제30조제1항 및 제31조제2항에도 불구하고 농림축산식품부장관의 승인을 받지 아니하고 농업진흥지역을 지정·변경 또는 해제할 수 있다.
조례 특례	「000」법 제△조에 불구하고 도 조례가 정하는 바에 따라 ◇◇할 수 있다.	• 제14조(주민투표에 관한 특례) 「주민투표법」 제9조제2항에도 불구하고 주민투표청구권자 총수의 30분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위에서 도조례로 정하는 수 이상의 서명으로 주민투표의 실시를 청구할 수 있다.
권한이양	중앙행정기관의 권한을 도지사의 권한으로 하는 방법으로 「000」법 제△에 의한 □장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다.	• 제47조(유아교육에 관한 특례)① 「유아교육법」 제13조제3항에 따른 교육부장관의 권한은 도교육감의 권한으로 한다.

□ 특별지방행정기관 이관 여부

- 강원특별자치도는 아직 특별지방행정기관의 이관을 추진하고 있지 않음
 - 강원특별자치도는 특별지방행정기관의 이관에 따른 비용 및 제주특별자치도의 특행기관 이관 성과 등을 종합적으로 고려하여 이관 여부 및 방안을 모색하고 있음(강원도민일보, 2023.07.05.)

4) 주민참여 특수성

- 강원특별법에서 주민참여에 대한 세부내용은 다음과 같음

[표 4-22] 강원특별법에서의 주민참여 특수성 주요 내용

구 분		세부 내용
주민투표 특례	제14조	주민투표 청구 요건 특례
주민참여예산제	제18조	주민참여예산제도의 구체적 사항을 도조례로 정함

4. 전북특별자치도

1) 관할구역 특수성

- 전북특별자치도는 인구감소율 1위로 광역소멸의 위험에 직면함
 - 1990년 대비 2021년의 전라북도의 인구변화율은 -25.1%로 부울경권 58.9%, 대경권 12.0%, 충청권 30.0%, 광주전남권 -16.7%, 강원도 -16.3%로 광역권 중 가장 높은 인구 감소율을 보이고 있음(장세길, 2023: 95)
- 광역시가 부재한 전라북도는 그동안 국토계획에서 독자권, 호남권 편입 등을 반복하며 국가계획 및 각종 정책에서 소외되고 있었음
 - 전라북도는 수도권 대비 지방차별, 영남권 대비 호남 차별, 호남권 내 전북 차별, 초광역권 등 국가지원 차별 등 그동안 4종의 차별 받아오면서 국가정책에서 소외되는 상황에 처하고 있음

- 예컨대, 초광역권발전계획 및 초광역협력사업 지원(균특법), 광역교통망 지원(대광법) 등에서 배제되고 있으며, 광역시가 부재한 전북은 정책대상에서 상대적으로 소외되어 국가 정책상의 불이익이 지속됨에 따라 가난한 지역이 국가정책으로 더 가난해지는 악순환이 지속되고 있음(장세길, 2023)
- 한편 식량생산기지로서 농도로서의 역할을 수행해 오던 전라북도는 인구감소 및 농가인구의 급감으로 지역소멸 및 국가 식량생산기지의 위기가 초래됨
 - 농도로서 전라북도는 GRDP 내 농림어업 비중이 2021년 6.7%(1985년 17.2%)로 전국 1위를 차지하고 있지만 농가인구의 급감(도부 평균 대비 절반 수준 이하), 농지는 많으나 옛 방식으로 농사지를 사람이 절대적으로 부족한 실정임
 - 1인당 지역 총생산('00/'20)은 29,252천원으로 도부 최하위이며, 청년 고용률('00/'21) 역시 36.5%로 도부 최하위를 기록하고 있음

전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법

제1조(목적) 이 법은 종전의 전라북도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 고도의 자치권이 보장되는 전북특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고 지역의 경쟁력을 제고하여 도민의 복리증진을 실현하고 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

2) 행정계층 특수성

- 「지방자치법」의 개정에 따라 전북특별자치도는 강원특별자치도와 같이 중층제를 유지하는 형태로 특별자치도 출범을 예정하고 있음

3) 기능배분 특수성

(1) 자치분권 특수성

□ 자치입법권

- 전북특별법에서는 별도의 자치입법권에 관한 특례를 규정하고 있지 않음

□ 자치재정권

- 전북특별법에서 자치재정권은 제8조에서 지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례만을 명시하고 있음
 - 그러나 강원특별법과 마찬가지로 이와 같은 특별법 상의 지역균형발전특별회계는 신설 근거만 마련되어 있을 뿐이므로 구체적인 실효성을 확보하기 위한 후속 노력이 필요할 것임

[표 4-23] 전북특별법에서의 자치재정권 주요 내용

구 분		세부 내용
균특회계 설치	제8조	지역균형발전특별회계에 별도 계정 설치·지원

□ 자치조직권

- 전북특별법은 강원특별법과 마찬가지로 자치조직권의 차원에서 인사교류 및 지역인재 선발채용을 명시하고 있음

[표 4-24] 전북특별법에서의 자치조직권 주요 내용

구 분		세부 내용
인사교류 및 파견	제14조	인사교류 방법 및 지원을 도조례로 규정
지역인재 선발채용	제15조	도조례로 정하는바에 따라 공무원 임용 가능

□ 지방의회

- 전북특별법에서 지방의회에 관한 별도의 특례사항은 명시하지 않음

(2) 지역발전 특수성

- 전북특별법에서는 지역발전특례, 특별지방행정기관의 이관 등에 관한 사항은 규정하고 있지 않음
- 한편 권한이양과 관련하여 전북특별법은 개별법률에 대한 도조례로의 위임 정도를 명시하고 있음

[표 4-25] 전북특별법상 권한이양 유형

유형	예시	특별법 조문
조례 특례	「000」법 제△조에 불구하고 도 조례가 정하는 바에 따라 ◇◇할 수 있다.	• 제13조(주민투표에 관한 특례) 「주민투표법」 제9조제2항에도 불구하고 주민투표청구권자 총수의 30분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위에서 도조례로 정하는 수 이상의 서명으로 주민투표의 실시를 청구할 수 있다.

4) 주민참여 특수성

- 전북특별법에서 주민참여에 대한 세부내용은 다음과 같음

[표 4-26] 전북특별법에서의 주민참여 특수성 주요 내용

구분		세부 내용
주민투표 특례	제13조	주민투표 청구 요건 특례
주민참여예산제	제16조	주민참여예산제도의 구체적 사항을 도조례로 정함

제3절 우리나라 특별자치시·도 운영현황 진단

1. 특별자치시·도 운영사례 분석 결과 종합

- 이상으로 분석한 우리나라 특별자치시·도의 운영사례 분석 결과를 항목별로 구분하여 제시하면 다음과 같음

1) 관할구역 특수성

- 특별자치시·도의 설치 당위성과 연결되는 관할구역의 특수성은 대체로 지리적·지위적 측면에서 특수성과 정당성을 가지는 것으로 나타남

[표 4-27] 사례분석 종합: 관할구역 특수성

구 분	지리적 특수성	지위적 특수성
제주	<ul style="list-style-type: none"> • 도서지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치 시범도(자치모범도시) • 국제자유도시
세종	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도의 중심에 위치 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 집중 및 과밀 문제 해결 • 행정수도
강원	<ul style="list-style-type: none"> • 넓은 면적, 인구 과소, 대도시 부재 • 접경지역, 분단된 지방자치단체 • 넓은 미수복지역, 군사시설 규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주도형 특별자치도
전북	<ul style="list-style-type: none"> • 국토계획에서 독자권, 호남권 편입 등 반복 • 광역시 부재 • 농도(農道) 	<ul style="list-style-type: none"> • 권역별 최고수준의 인구감소율 • 광역소멸의 위험

2) 행정계층 특수성

- 제주특별자치도와 세종특별자치시는 설치 과정에서 단층제로 개편함으로써 중층제로 운영하고 있는 일반지방자치단체와의 차별성 및 특수성 존재

- 강원특별자치도는 관할구역의 특수성으로 인한 중층제 유지의 논리를 확보하였고, 「지방자치법」 및 「강원특별법」에서 시·군의 기초자치단체의 존재를 인정하는 법적 근거를 마련하고 있음
- 전북특별자치도는 중층제 유지를 위한 별도의 논리 제시에 대한 논의는 미흡한 상황이지만, 앞서 언급한 바와 같이 특별자치도의 중층제를 인정하는 법적 근거가 마련됨에 따라 전북특별자치도의 중층제 유지가 현행법을 위반하지는 않음

[표 4-28] 사례분석 종합: 행정계층 특수성

구 분	주요 내용	비 고
제주	단층제로 전환	
세종	단층제로 전환	
강원	중층제 유지	「지방자치법」 개정, 중층제 유지
전북	중층제 유지	「지방자치법」 개정, 중층제 유지

3) 기능배분 특수성

(1) 자치분권 특수성

- 우리나라 특별자치시·도의 자치입법권은 공통적으로 현행 법령의 범위에서만 인정하고 있으며, 특별자치시·도로서의 별도 특례를 인정하고 있지는 않음
 - 다만 제주특별자치도의 경우에는 개별적인 자치사무의 영역에 관하여 일일이 ‘도조례로 정한다’는 규정을 두어, 개별사무별로 조례 제정의 범위를 확대하는 방식을 채택하고 있음
- 자치재정권의 수준은 지역별로 차이를 보이고 있음
 - 제주특별자치도는 제주특별자치도세 및 지방세에 관한 특례, 보통교부세 정률, 지방채 발행 및 지방공기업 관리 등에 관한 특례가 부여되고 있으며, 지역균형발전특별회계를 설치할 수 있도록 하고 있음

- 세종특별자치시는 한시적이지만 보통교부세와 교육재정교부금 특례를 인정받고 있으며 지방자치단체 기금관리 특례 및 지역균형발전특별회계 설치 등이 명시되어 있음
- 강원특별자치도와 전북특별자치도는 특별법 상에 지역균형발전특별회계의 설치 근거만을 마련하고 있음
- 자치조직권의 정도와 범위 수준은 지역별로 매우 상이하게 나타나고 있음
 - 제주특별자치도는 조직의 설치와 운영에 대한 광범위한 자치조직권을 인정하고 있음
 - 세종특별자치시는 제한된 범위이기는 하지만 행정기구 설치 및 공무원 정원에 대한 특례를 인정하고 있음
 - 하지만 강원특별자치도와 전북특별자치도는 인사교류 및 지역인재의 선발 채용의 수준에서만 자치조직권이 부여되고 있는 실정임
- 지방의회 구성 등에 관하여서는 지역마다 상이한 수준을 나타내고 있음
 - 제주특별자치도는 의원정수 및 지역선거구에 대한 특례분만 아니라 지방의회 의정활동 지원을 위한 정책연구위원의 설치, 의정활동비 특례, 행정사무감사 및 조사에 대한 특례와 더불어 인사청문회 특례 등 광범위한 수준의 특례가 부여되고 있음
 - 세종특별자치시는 의원정수 및 지역선거구 특례가 부여되고 있음
 - 반면, 강원특별자치도와 전북특별자치도는 지방의회와 관련된 특례는 부여되고 있지 않음

[표 4-29] 사례분석 종합: 기능배분 특수성(자치분권 특수성)

구 분	자치 입법권	자치재정권	자치조직권	지방의회
제주	X (일부 인정)	<ul style="list-style-type: none"> 제주특별자치도세 지방세 특례 세액감면, 세율조정 보통교부세 정률 지방채 발행 특례 지방공기업 관리 균특회계 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 자치조직권 특례 <ul style="list-style-type: none"> 의회사무직원 임용 등 행정기구 설치 정원기준 하부 행정기구 설치 등 직군·직렬 구분 특례 직위분류제 특례 정원관리 배제 특별승진특례 지역인재 선발채용 인사교류 및 파견 	<ul style="list-style-type: none"> 의원정수 특례 지역선거구 특례 정책연구위원 의정활동비 특례 행정사무감·조사 특례 인사청문회
세종	X	<ul style="list-style-type: none"> 세종특별자치시세 보통교부금 특례(한시) 교육재정교부금 특례(한시) 균특회계 설치 지방자치단체 기금관리 특례 	<ul style="list-style-type: none"> 행정기구 설치 및 공무원 정원 특례 인사교류 및 파견 	<ul style="list-style-type: none"> 의원정수 지역선거구 특례
강원	X	<ul style="list-style-type: none"> 균특회계 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 인사교류 및 파견 지역인재 선발채용 	X
전북	X	<ul style="list-style-type: none"> 균특회계 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 인사교류 및 파견 지역인재 선발채용 	X

(2) 지역발전 특수성

- 지역발전 및 지역경쟁력 제고를 위한 지역발전특례는 제주특별자치도와 강원특별자치도에서만 부여되고 있음
 - 제주특별자치도는 국제자유도시의 개발 및 기반조성과 산업발전을 위하여 1차산업·관광·교육·의료분야 등에 대한 특례를 부여하고 있음
 - 강원특별자치도는 미래산업글로벌도시의 개발 및 기반조성과 산업발전을 위하여 산림, 교육, 농업·식품산업·임업 등, 환경, 군사분야 등에서 특례를 부여하고 있음

- 한편, 세종특별자치시와 전북특별자치도는 별도의 지역발전특례를 부여하고 있지 않음
- 권한이양과 관련하여서는 4개의 특별자치시·도 모두 개별적 열거주의 방식을 채택함에 따라 권한이양의 확대 가능성 측면에서 제한적인 모습을 보이고 있음
- 그럼에도 불구하고 제주특별자치도는 7단계 제도개선을 통하여 총 4,690건의 사무가 이양되었음
- 세종특별자치시는 권한이양과 관련한 특별법에서 ‘대통령령이 정하는 바에 따라 시조례로 정한다’고 하여 타 지역에 비하여 불완전한 권한이양의 규정도 명시되어 있음
- 특별지방행정기관의 이관은 제주특별자치도에서만 이루어지고 있으며, 7개의 기관이 이관되었음

[표 4-30] 사례분석 종합: 지역발전 특수성(기능배분 특수성)

구 분	지역발전특례 부여	권한이양 및 확대 가능성	특행기관 이관
제주	<ul style="list-style-type: none"> • 1차 산업 • 관광산업 • 교육산업 • 의료산업 	<ul style="list-style-type: none"> • 7단계 제도개선을 통해 4,690건 이양 • 개별적 열거주의 방식 	<ul style="list-style-type: none"> • 7개 특행기관 이관
세종	X	<ul style="list-style-type: none"> • 개별적 열거주의 방식 • 불완전 권한이양 규정 	X
강원	<ul style="list-style-type: none"> • 산림이용진흥지구 지정·운영 • 교육환경 조성 • 농업·식품산업·임업 등 진흥 • 탄소중립 등 지속가능발전 • 군사보호 및 미활용 군용지 특례 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별적 열거주의 방식 	X
전북	X	<ul style="list-style-type: none"> • 개별적 열거주의 방식 	X

4) 주민참여 특수성

- 주민참여의 특수성에 대하여 주민 참여에 대한 사항은 4개 특별자치시·도 모두 정도의 차이는 존재하지만 특별법에 명시하고 있음

- 4개의 특별자치시·도 모두 주민참여 예산제에 대한 사항을 특별법에서 명시하고 있음
 - 조례의 제정·개정 및 폐지 청구에 대한 특례는 제주특별자치도와 세종특별자치시에서 명시하고 있음
 - 주민투표에 관한 특례는 제주특별자치도, 강원특별자치도, 전북특별자치도에서 인정하고 있음
 - 주민소환투표에 대한 특례는 제주특별자치도에서만 인정되고 있음
- 제주특별자치도의 경우 지방의회 및 집행기관의 기관구성을 달리하려고 할 경우 행정안전부장관에게 주민투표를 요청할 수 있는 근거를 특별법에서 명시하고 있음
- 이는 기관구성에 관한 사항을 주민투표를 통하여 주민(지역)이 직접 결정할 수 있는 근거를 마련하고 있는 것으로 볼 수 있음
 - 그러나 이외의 지역에서는 주민(지역)의 결정권에 관한 사항은 명시하고 있지 않음

【표 4-31】 사례분석 종합: 주민참여 특수성

구 분	주민 참여	주민(지역) 결정
제주	<ul style="list-style-type: none"> • 주민투표 특례 • 조례의 제정·개정 및 폐지 청구 특례 • 주민소환투표 특례 • 주민참여예산제 	<ul style="list-style-type: none"> • 기관구성에 대한 주민투표
세종	<ul style="list-style-type: none"> • 조례의 제정·개정 및 폐지 청구 특례 • 주민참여예산제 	X
강원	<ul style="list-style-type: none"> • 주민투표 특례 • 주민참여예산제 	X
전북	<ul style="list-style-type: none"> • 주민투표 특례 • 주민참여예산제 	X

※ 주민투표를 통한 기관구성 다양화는 「지방자치법」 제4조를 통해 적용되지만, 본 연구에서는 특별법 상 주민투표를 통한 결정이 가능한지 여부만을 토대로 진단하였음

2. 특별자치시·도 유형의 구분

□ 특별자치시·도 유형 구분 기준

- 특별자치시·도의 유형은 크게 분권특례의 부여 수준과 지역발전특례의 부여 여부 및 수준에 따라 구분할 수 있음
 - 분권특례 수준이 낮은 경우는 자치성과 자율성이 모두 낮은 경우, 중간 수준은 자치성은 중간 혹은 높은 수준이나 자율성은 낮은 경우를 말하며, 높은 수준은 자치성과 자율성이 모두 높은 경우를 의미함
 - 지역발전특례는 크게 부여와 미부여로 나눌 수 있으며, 부여의 경우는 다시 권한이양의 수준이 높은 경우와 낮은 경우로 구분됨
- 특별자치시·도의 운영 수준은 행정체제의 특수성과 특별법 등에서 인정되고 있는 다양한 영역에 대한 특례부여 수준에 따라 3가지 대분류 및 9가지 소분류로 유형으로 구분할 수 있음

[표 4-32] 특별자치시·도 유형 구분 기준

구 분	낮음	중간	높음
분권특례	<ul style="list-style-type: none"> • 낮은 자치성 • 낮은 자율성 	<ul style="list-style-type: none"> • 중간/높은 자치성 • 낮은 자율성 	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 자치성 • 높은 자율성
구 분	미부여	부여-낮은 권한이양	부여-높은 권한이양
지역발전특례	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전특례 미발굴 • 권한이양 : X 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전특례 발굴 • 권한이양 : △(일부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전특례 발굴 • 권한이양 : △/○

□ 우리나라 특별자치시·도의 유형 구분

- 대분류는 분권특례의 수준에 따라 자치강화형, 자치운영형 및 자치독립형으로 구분할 수 있음
 - 자치강화형은 분권특례 수준이 가장 낮은 유형으로, 중앙정부로부터의 권한 배분을 통한 자치성 확보를 위한 노력이 우선적으로 이루어져야 하는 유형임

- 자치운영형은 분권특례 수준이 중간 혹은 높은 수준의 유형으로, 어느 정도 중앙정부로부터의 분권은 이루어졌으나, 여전히 지역주도의 결정권한은 약한 상태의 유형으로 주민(지역) 결정을 위한 토대가 없거나 근거규정은 있음에도 불구하고 실질적으로 이루어지지 않고 있는 상태임
 - 자치독립형은 가장 높은 수준의 분권특례를 가지는 유형으로서, 중앙정부로부터의 높은 분권이 이루어짐과 동시에 지역주도의 결정이 실질적으로 이루어지고 있는 유형임
- 소분류는 지역발전특례의 부여 수준에 따라 구분되며, 자치강화형과 자치운영형, 자치독립형에 각각 3개의 유형이 존재함
- 1유형은 낮은 수준의 분권특례와 지역발전특례도 부여되지 않은 유형을 자치성 확보를 위한 노력과 더불어 지역발전특례를 발굴하기 위한 노력이 병행되어야 하는 유형임
 - 2유형은 낮은 수준의 분권특례와 형식적인 지역발전특례가 부여된 유형으로서, 특별법 상에 지역발전특례가 명시·부여되고 있기는 하지만 이를 운영하기 위한 각종 권한의 배분은 미흡한 상태의 유형임
 - 3유형은 낮은 수준의 분권특례가 부여되었음에도 불구하고 지역발전특례를 위한 높은 수준의 권한이양이 이루어진 유형임. 하지만 낮은 분권 수준 하에서 상당 부분의 권한이양이 되기는 현실적으로 쉽지 않음
 - 4유형은 중간/높은 수준의 분권특례가 부여되어 있으나 지역발전특례는 부여되지 않은 유형으로 지역발전특례 발굴을 위한 노력이 필요한 유형임
 - 5유형은 중간/높은 수준의 분권특례가 부여되고 있으며 특별법 상에 지역발전특례도 명시·부여되어 있으나 이를 운영할 수 있는 권한의 이양은 미흡한 수준이 유형으로 지역발전특례의 실효성 있는 운영을 위한 구체적인 방안 모색이 필요한 유형임
 - 6유형은 중간/높은 수준의 분권특례가 부여되어 있으며 지역발전특례를 위한 높은 수준의 권한이양이 이루어진 유형임. 이 유형에서는 자치성의

- 강화와 더불어 주민(지역) 결정권을 확보·강화하여 자율성을 높일 수 있는 방안의 모색이 필요함
- 7유형은 높은 수준의 분권특례에도 불구하고 지역발전특례는 부여되지 않은 경우로서 지역경쟁력을 제고하기 위한 방안으로서 지역발전특례 발굴에 대한 노력이 필요한 유형임
- 8유형은 높은 수준의 분권특례가 부여되어 있으나 지역발전특례는 형식적으로 부여·운영되고 있는 유형임. 따라서 지역발전특례의 실질적 운영을 위한 권한이양 등의 적극적 방안 모색이 필요한 유형임
- 9유형은 높은 수준의 분권특례 및 실질적 지역발전특례가 부여되고 있는 유형으로 높은 자치성과 자율성을 토대로 하여 지역발전특례가 지역발전을 견인할 수 있도록 지속적인 모니터링 및 성과평가가 중시되는 유형임

[표 4-33] 특별자치시·도 유형의 구분

유형	특례부여 수준		특별자치시·도 유형	특별자치 지방점	비고
	분권특례	지역발전특례			
자치강화형	낮음	미부여	1유형 • 낮은 분권수준 • 지역발전특례 미부여	<ul style="list-style-type: none"> • 기능적 분권화 <ul style="list-style-type: none"> - 자치입법·조직·재정권 확보 등 • 지역발전특례 발굴 노력 필요 • 기능적 분권화 <ul style="list-style-type: none"> - 자치입법·조직·재정권 확보 등 • 지역발전특례 운영기반 마련 필요 - 지역발전특례 수행을 위한 자치역량 강화 - 권한이양, 사무·기능 재배분, 특행정기관 등 	전북
		부여	2유형 • 낮은 분권수준 • 형식적 지역발전특례 부여		
	높은 권한이양	부여	3유형 • 낮은 분권수준 • 실질적 지역발전특례 부여	<ul style="list-style-type: none"> • 기능적 분권화 <ul style="list-style-type: none"> - 자치입법·조직·재정권 확보 등 • 실효적 지역발전특례 운영 방안 모색 - 지역발전특례 운영 모니터링·성과평가 • 권력적 분권화 / 주민주권화 <ul style="list-style-type: none"> - 자치입법·조직·재정권 강화 등 - 주민(지역) 결정권 확보·강화 • 지역발전특례 발굴 노력 필요 	
		미부여	4유형 • 중간/높은 분권수준 • 지역발전특례 미부여		세종
	자치운영형	중간	부여	5유형 • 중간/높은 분권수준 • 형식적 지역발전특례 부여	
미부여					

유형	특례부여 수준		특별자치시·도 유형	특별자치 지항점	비 고	
	분권특례	지역발전특례				
자치독립형	높은	권한이양	6유형	<ul style="list-style-type: none"> • 중긴/높은 분권수준 • 실질적 지역발전특례 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 권력적 분권화 / 주민주권화 - 자치입법·조각, 재정권 강화 등 - 주민(지역) 결정권 확보·강화 • 실효적 지역발전특례 운영 방안 모색 - 지역발전특례 운영 모니터링·성과평가 	제주
			7유형	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 분권수준 • 지역발전특례 미부여 		
	낮은	권한이양	8유형	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 분권수준 • 형식적 지역발전특례 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민주권화 - 주민(지역) 결정권 확보·강화 • 지역발전특례 운영기반 마련 필요 - 지역발전특례 수행을 위한 자치역량 강화 - 권한이양, 사무·기능 재배분, 특행기관 이관 등 	
			9유형	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 분권수준 • 실질적 지역발전특례 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민주권화 - 주민(지역) 결정권 확보·강화 • 실효적 지역발전특례 운영 방안 모색 - 지역발전특례 운영 모니터링·성과평가 	

제5장

결론 및 정책적 제언

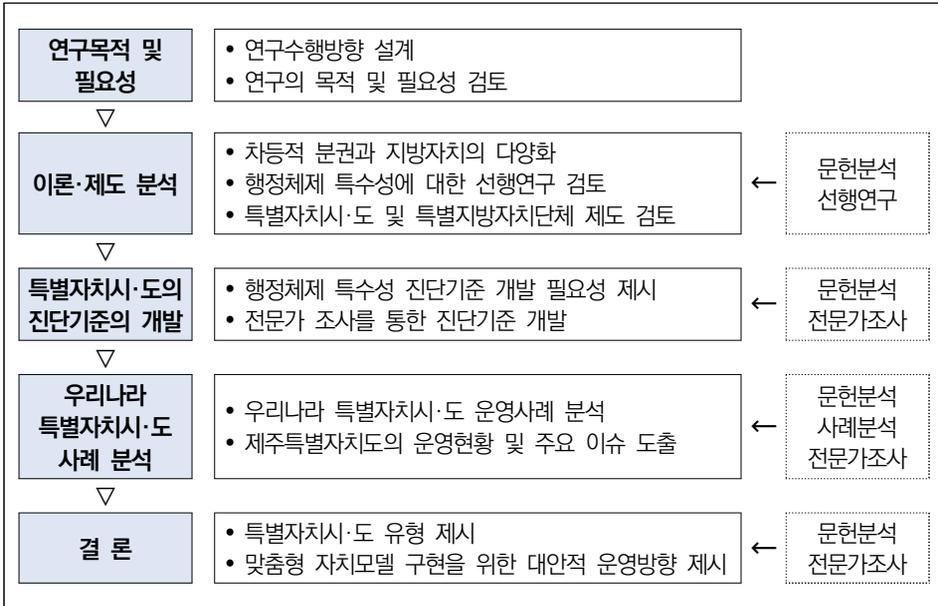
제1절 연구요약 및 결론

제2절 정책적 제언

제1절 연구요약 및 결론

- 본 연구의 연구체계는 다음의 5단계를 통해 구성되며, 연구의 체계 순으로 본문의 장이 구성됨

[그림 5-1] 연구의 분석체계



- 제2장은 이론적·제도적 논의로서 특별자치의 논리적 근거가 되는 차등적 분권과 지방자치에 대하여 검토하고, 우리나라에서 시행되고 있는 특별자치로서 특별자치시·도와 특별지방자치단체의 의의를 검토함

- 제3장에서는 「지방자치법」에서 특별자치시·도의 설치 근거가 되는 행정체제 특수성에 대한 전반적인 검토와 함께 우리나라 특별자치시·도에 대한 진단 기준을 제안함
 - 전문가를 대상으로 한 설문조사와 심층인터뷰를 토대로 행정체제 특수성에 대한 전반적 인식과 각 분야별 특수성에 대한 검토 및 대안을 모색함
 - 그 결과 현재 특별자치시·도 모델은 자율성⁹⁾ 부여에 초점이 맞추어져 있지만 미래 방향성 제시의 필요성에 따라 그 이상의 가치를 지향할 필요가 있으며, 지역주도의 지방자치 실현을 위한 주민(지역)결정권의 차원에 대한 구체적인 논의의 필요성이 제기됨
 - 이에 따른 특별자치시·도의 진단기준을 제시하면 다음과 같음

[표 5-1] 특별자치시·도의 진단기준

차 원		행정체제의 특수성		개 념	특수성 판단기준
제도적 차원	당위성	관할 구역의 특수성	지리적 특수성	타 지역과 구분되는 독특한 지리적·물리적 특성의 존재 여부	• 도서지역, 접경지역 등
			지위적 특수성	타 지역과 구분되는 지역의 위상 및 시급한 해결이 요구되는 지역의 당면과제의 여부	• 특별자치시·도 설치 목적 및 당위성
	체계성	행정 계층의 특수성	행정계층 다양성	해당 지역의 상황과 특색에 맞는 행정계층의 다양화	• 기존 행정계층의 변화여부 • 지역 특성을 고려한 행정계층의 선택 여부
운영적 차원	자치성	기능 배분의 특수성	자치분권 특수성	타 지역과는 구분되는 행·재정상의 자치권을 부여하였는지 여부	• 자치입법권의 부여 여부 • 자치재정권의 부여 여부 • 자치조직권의 부여 여부 • 지방의회에 대한 특례부여 여부

9) 본 연구에서는 자율성을 자기 지역에 대한 구체적인 사항을 자기책임성의 원칙에 근거하여 주민(지역) 스스로 결정하는 것으로 정의함

차 원		행정체제의 특수성		개 념	특수성 판단기준
운영적 차원	자치성	기능 배분의 특수성	지역발전 특수성	특별자치시·도의 비전과 목표를 실현하기 위한 별도의 산업을 발굴하고 이를 수행하기 위한 운영권한이 부여되었는지 여부	<ul style="list-style-type: none"> 지역발전특례의 부여 여부 권한이양 여부 및 확대가능 여부 (포괄위임) 개별위임) 위임없음) 특행기관 이관 여부
	자율성	주민 참여 특수성	주민 (지역) 결정 특수성	특별자치시·도의 형태(기관구성 등), 운영방식(특례산업 발굴 등) 등 전반적 사항을 주민투표 등의 방법으로 주민이 직접 결정할 수 있는지 여부	<ul style="list-style-type: none"> 특별자치시·도 형태의 주민결정 가능 여부 특별자치시·도 운영 방식의 주민결정 가능 여부

- 제4장은 앞서 제안한 진단기준을 적용하여 우리나라의 4개 특별자치시·도의 사례분석을 실시함
- 사례분석은 각 지역의 특별자치시·도 설치에 관한 특별법 및 운영현황을 대상으로 진행하였으며, 이와 더불어 제주특별자치도는 각 분야에 대한 운영 현황을 함께 분석함
 - 각 특별자치시·도의 특별법 등을 토대로 분석한 현황 진단은 다음과 같음

[표 5-2] 관할구역 특수성(종합)

구 분	지리적 특수성	지위적 특수성
제주	• 도서지역	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치 시범도(자치모범도시) 국제자유도시
세종	• 한반도의 중심에 위치	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 집중 및 과밀 문제 해결 행정수도
강원	<ul style="list-style-type: none"> 넓은 면적, 인구 과소, 대도시 부재 접경지역, 분단된 지방자치단체 넓은 미수복지역, 군사시설 규제 	• 지역주도형 특별자치도
전북	<ul style="list-style-type: none"> 국도계획에서 독자권, 호남권 편입 등 반복 광역시 부재 농도(農道) 	<ul style="list-style-type: none"> 권역별 최고수준의 인구감소를 광역소멸의 위험

[표 5-3] 행정계층 특수성(종합)

구 분	주요 내용	비 고
제주	단층제로 전환	
세종	단층제로 전환	
강원	중층제 유지	지방자치법 개정, 중층제 유지
전북	중층제 유지	지방자치법 개정, 중층제 유지

[표 5-4] 기능배분 특수성(자치분권 특수성)(종합)

구분	자치입법권	자치재정권	자치조직권	지방의회
제주	X (일부 인정)	<ul style="list-style-type: none"> 제주특별자치도세 지방세 특례 세액감면, 세율조정 보통교부세 정률 지방채 발행 특례 지방공기업 관리 균특회계 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 자치조직권 특례 <ul style="list-style-type: none"> 의회사무직원 임용 등 행정기구 설치 정원기준 하부 행정기구 설치 등 직군·직렬 구분 특례 직위분류제 특례 정원관리 배제 특별승진특례 지역인재 선발채용 인사고료 및 파견 	<ul style="list-style-type: none"> 의원정수 특례 지역선거구 특례 정책연구위원 의정활동비 특례 행정사무감·조사 특례 인사청문회
세종	X	<ul style="list-style-type: none"> 세종특별자치시세 보통교부금 특례(한식) 교육재정교부금 특례(한시) 균특회계 설치 지방자치단체 기금관리 특례 	<ul style="list-style-type: none"> 행정기구 설치 및 공무원 정원 특례 인사고료 및 파견 	<ul style="list-style-type: none"> 의원정수 지역선거구 특례
강원	X	<ul style="list-style-type: none"> 균특회계 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 인사고료 및 파견 지역인재 선발채용 	X
전북	X	<ul style="list-style-type: none"> 균특회계 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 인사고료 및 파견 지역인재 선발채용 	X

[표 5-5] 기능배분 특수성(지역발전 특수성)(종합)

구분	지역발전특례 부여	권한이양 및 확대 가능성	특행기관 이관
제주	<ul style="list-style-type: none"> • 1차 산업 • 관광산업 • 교육산업 • 의료산업 	<ul style="list-style-type: none"> • 7단계 제도개선을 통해 4,690건 이양 • 개별적 열거주의 방식 	<ul style="list-style-type: none"> • 7개 특행기관 이관
세종	X	<ul style="list-style-type: none"> • 개별적 열거주의 방식 • 불완전 권한이양 규정 	X
강원	<ul style="list-style-type: none"> • 산림이용진흥지구 지정·운영 • 교육환경 조성 • 농업·식품산업·임업 등 진흥 • 탄소중립 등 지속가능발전 • 군사보호 및 미활용 군용지 특례 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별적 열거주의 방식 	X
전북	X	<ul style="list-style-type: none"> • 개별적 열거주의 방식 	X

[표 5-6] 주민참여 특수성(종합)

구분	주민 참여	주민(지역) 결정
제주	<ul style="list-style-type: none"> • 주민투표 특례 • 조례의 제정·개정 및 폐지 청구 특례 • 주민소환투표 특례 • 주민참여예산제 	<ul style="list-style-type: none"> • 기관구성에 대한 주민투표
세종	<ul style="list-style-type: none"> • 조례의 제정·개정 및 폐지 청구 특례 • 주민참여예산제 	X
강원	<ul style="list-style-type: none"> • 주민투표 특례 • 주민참여예산제 	X
전북	<ul style="list-style-type: none"> • 주민투표 특례 • 주민참여예산제 	X

- 한편, 특별자치시·도의 유형 구분을 위한 기준 및 유형별 분류는 다음과 같음

[표 5-7] 특별자치시·도 유형 구분

지역발전특례		분권특례		
		낮음	중간	높음
미부여		1유형 (전북)	4유형 (세종)	7유형
부여	낮은 권한이양	2유형 (강원)	5유형	8유형
	높은 권한이양	3유형	6유형 (제주)	9유형

※ 유형별 특별자치시·도의 분포는 특별법을 토대로 본 연구에서 진단한 결과를 예시로 표기한 것임

제2절 정책적 제언

1. 특별자치시·도 맞춤형 자치모델의 제시

□ 차등분권의 관점에서 맞춤형 자치모델

- 맞춤형 자치모델을 성공적으로 구현하기 위한 전제는 지방분권 중에서도 모든 지방정부에게 동일한 수준의 권한을 이양하는 대칭적 지방분권(symmetrical devolution)이 아닌, 지방정부의 특성과 자치역량을 고려하여 상이한 수준의 권한을 이양하는 차등적, 비대칭적 지방분권(asymmetrical devolution)을 추진하는 것임
 - 특히, 우리나라는 그 동안 단체자치 및 중앙집권적 전통으로 인해 자치단체의 자치역량 부족의 문제가 끊임없이 지적되어 왔고 이는 지방분권을 제약하는 요소로 작용한바, 차등분권은 우리나라에서 방향성을 두어야 하는 지방분권 방식이라 할 수 있음
 - 따라서 모든 자치단체를 대상으로 하는 전면적인 지방분권보다는 지역의 특수성, 자치역량 등 여건을 갖춘 지역에 대해 그 권한과 지위를 달리하는 차등분권을 전략적으로 추진하는 것이 필요함(하혜수, 2018)
- 특별자치시·도 및 특별지방자치단체는 기본적으로 고도의 자치권이 보장된 지역이므로 강력한 수준의 지방분권을 전제하지만 이질적 특성을 가진 서로 다른 자치단체를 몇 가지 기준에 따라 일률적으로 구분할 수는 없음
 - 가령 인구규모의 차이, 자치단체 구성요소의 차이, 도시적 자치단체와 농촌적 자치단체와의 차이, 자치단체의 재정능력의 차이, 지역의 자치의지와 성과 차이 등 여러 기준들로 볼 때 자치단체의 다양성에 고려한 자치기능의 부여 정도와 수행방식은 자치단체별로 달라질 수밖에 없음(최영출, 2017: 26)
 - 행정력과 재정력이 현저히 차이 나는 자치단체에게도 동일한 계층의 자치단체라는 이유로 획일적인 기능을 수행하게 한다면, 이는 자치단체 간의

현격한 서비스 수준격차를 발생하게 하고 국가적으로도 부정적 효과를 유발할 수밖에 없기 때문임(최영출, 2017: 28)

- 이에 따라 이미 시행 중에 있는 제주특별자치도, 강원특별자치도 및 세종특별자치시의 경우를 비교해 보아도 제주특별자치도의 경우 제주에만 적용되는 개별 법률제도를 가지고 타 특별자치시·도에 비해 훨씬 많은 자치권을 행사하고 있는 것을 알 수 있음
- 또한 맞춤형 자치모델이라 하더라도 결국 몇 가지 기준에 의해 수행기능을 차별화 하고 그 범주 내에서 포괄적으로 분권을 추진하는 것인데, 이는 자치단체별 수행기능을 인식하는 것이 용이하고 적용이 간편하다는 장점이 있으나 인구나 재정력 등 가시적인 요인을 제외한 자치단체의 다른 속성이 반영되지 못한다는 문제점을 내포하고 있음
- 즉, 포괄적인 차등이양방식은 자치단체의 수행기능에 대한 인식이 용이함으로 적용이 간편하고 제도화의 가능성이 높다는 장점을 가지고 있으나 지나친 단순화는 차등분권이 가지고 있는 본래의 취지를 희석시킨다는 단점도 가지고 있는 것임
- 따라서 복수의 기준에 따라 자치단체를 유형화하되, 개별적인 특성도 반영할 수 있도록 제도적인 유연화가 필요하며, 이를 위해서는 맞춤형 자치모델을 기본으로 한 포괄적 차등분권과 개별적 차등분권 방식을 적절히 혼용할 필요가 있음
- 포괄적인 차등분권을 통해 집행의 용이성과 대상기능의 포괄성을 확보하고, 차등분권의 실질적 취지를 고려하여 특행 이양, 자치경찰제 실시, 일반-교육 자치의 일원화, 재정지원 등 제한된 분야에 한정해서는 자치단체의 역량에 따라 달리 정하는 특별자치시·도 등의 도입을 추진하는 것이 바람직할 것임

□ 맞춤형 자치모델의 방향성

- 맞춤형 자치모델은 차등적 분권을 토대로 해당 지역의 환경, 특성 및 자치역량

- 등에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 지역의 다양한 특성을 반영하기 위하여 획일적 기준의 적용보다는 보다 세분화된 기준의 적용이 필요함
- 특별자치시·도는 설치의 당위성으로서의 관할구역 특수성과 행정체제 등 구조적 환경과 관련된 행정계층의 특수성을 토대로 하여 분권특례와 지역발전 특례의 수준에 따라 9가지 유형으로 구분할 수 있음
 - 특별자치시·도의 단계는 설치시기에 따른 구분이라기보다는 실효성 있는 제도의 운영을 위하여 특별자치시·도의 자치권과 결정권의 여부 및 정도에 따라 구분됨
 - 특히 특별자치시·도 제도가 성숙됨에 따라 하향적 방식의 제도 운영에서 자치 분권의 이념을 실현시키기 위한 상향적 방식의 제도 운영 방식으로의 전환을 의미함
 - 이때 자율성이란 자기 지역에 대한 구체적인 사항을 자기책임성의 원칙에 근거하여 주민(지역) 스스로 결정하는 것을 의미함
 - 표준국어대사전에 따르면 자율이란 남의 지배나 구속을 받지 않고 자기 스스로의 원칙에 따라 어떤 일을 하는 것 또는 자기 스스로 자신을 통제하여 절제하는 일로 정의되고 있음
 - 특별자치시·도의 형태와 운영방식, 지역발전특례 분야 등 특별자치시·도의 전반에 걸친 주도적 결정이 지역과 주민에게 부여될 때 각 특별법 제1조의 목적에서 명시하고 있는 ‘고도의 자치권이 보장되는’ 특별자치시·도를 실현할 수 있을 것임

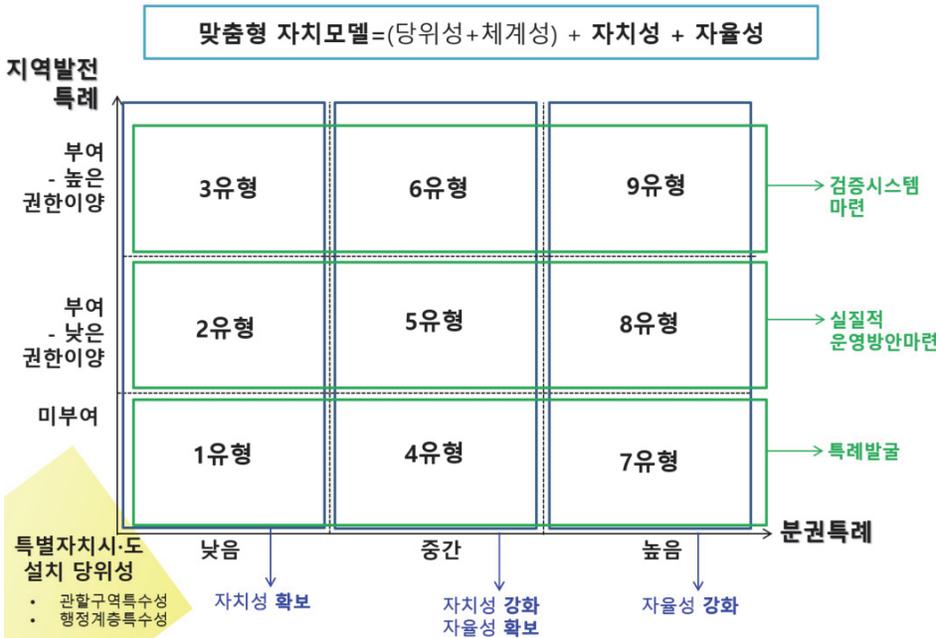
□ 특별자치시·도의 맞춤형 자치모델의 제안

- 특별자치시·도의 맞춤형 자치모델은 분권특례와 지역발전특례의 부여 수준에 따라 구분됨
- 분권특례의 수준에 따라 낮음, 중간, 높음 등 3가지 형태로 구분됨
 - 낮은 수준의 분권특례에서는 먼저 중앙정부와의 관계 등에서 자치성을 확보하는 노력이 선행되어야 할 것임

- 즉, 자치입법·조직·재정 및 지방의회 등 행정기능 등의 전반적 운영에서 중앙정부로부터의 분권에 보다 초점이 맞춰져야 함
 - 중간 수준의 분권특례에서는 확보된 자치성을 보다 강화하고 지역주도의 결정이 될 수 있는 토대를 마련해야 함
 - 중간 수준의 분권특례에서는 자율성을 위한 근거가 부재하거나 근거가 존재하더라도 구체적인 실행이 이루어지지 않은 단계이므로 중앙정부로부터의 자치성을 강화하는 한편, 자율성을 확보할 수 있는 방안에 초점을 두어야 함
 - 높은 수준의 분권특례에서는 주민(지역)이 스스로 해당 지역의 각종 사항에 대하여 결정할 수 있는 자율성을 확대할 수 있도록 노력해야 함
 - 높은 수준의 분권특례에서는 주민과 지역이 자기책임의 원칙 하에서 해당 지역의 구체적 운영 방안에 대하여 함께 결정할 수 있고 이러한 결정이 실제 정책에 반영될 수 있는 시스템을 마련해야 함
- 지역발전특례의 부여 여부 및 권한이양의 정도에 따라 3가지 형태로 구분됨
- 지역발전특례가 부여되지 않은 경우에는 지역의 경쟁력을 제고하기 위한 지역발전특례의 발굴을 위한 노력이 우선시되어야 함
 - 지역발전특례가 부여되었지만 낮은 정도로 권한이양이 이루어지고 있는 경우 사무·기능의 재배분과 권한의 이양, 특별지방행정기관의 이관 등 지역발전특례가 실질적으로 지역의 경쟁력 제고에 기여할 수 있는 토대 마련에 관심을 기울여야 함
 - 지역발전특례가 부여되었고 이를 실질적으로 운영할 수 있는 권한의 이양이 높은 수준으로 이루어진 경우 부여된 특례사항이 실제 지역경쟁력을 향상시키고 있는지 등을 위하여 지속적인 모니터링 및 사후평가시스템 등을 도입·운영하여야 함

□ 이상의 논의를 그림으로 나타내면 다음 [그림 5-2]와 같음

[그림 5-2] 특별자치시·도 맞춤형 자치모델(안)



2. 맞춤형 자치모델 구현을 위한 제언

： 고도의 자치분권 실현을 위한 시범지역으로서 특별자치시·도의 활용

□ 선도적인 지방분권의 시범지역으로서의 특별자치시·도

- 대통령소속 정부혁신지방분권위원회의 제주특별자치도 기본계획(2005.05.20.)에 따르면 “특별자치도란 일반적인 도(道)에 부여된 권한과는 달리 고도의 자치권이 부여된 도, 선도적인 지방분권을 시범적으로 시행하고 지역의 여건과 특성에 부합되는 특례가 인정되는 지역”으로 정의한 바 있음(양영철 외, 2008)

1) 기초간 특별지방자치단체의 시범실시

□ 특별지방자치단체의 의의

- 고도의 자치분권 실현을 위한 하나의 방안으로서 특별자치시·도 내의 기초간 특별지방자치단체 설치 활성화를 고려할 수 있음
 - 지역발전과 주민의 복리증진을 목적으로 하는 특별자치시·도의 실효성 있는 운영을 위해서는 특정 목적을 달성하기 위한 방안으로서 특별지방자치단체의 설치 활성화를 제시할 수 있음
 - 특별지방자치단체가 지역발전에 이바지할 수 있는 특정 목적을 가진 지역들 간의 연계·협력이라는 점에서 특별지방자치·도와 그 설치 목적을 같이 한다고 볼 수 있음
 - 그러나 현재 특정목적 달성을 위한 특별지방자치단체의 설치에 대한 다양한 논의가 진행되고 있으나 여러 가지의 현실적 문제로 인하여 난항을 겪고 있음
 - 새만금 특별지방자치단체, 접경지역DMZ특별연합, 경기 남부연합 특별지방자치단체, 지리산권 관광개발조합 등 기초 간 특별지방자치단체의 설치에 대한 많은 논의가 진행되고 있으나 권한배분의 문제, 관할권의 문제, 조직설치의 문제 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있음

□ 기초간 특별지방자치단체 설치 활성화를 위한 특별자치시·도의 활용

- 일반 지방자치단체에 비하여 고도의 자치권을 가지는 특별자치시·도에게 특별지방자치단체 활성화를 위한 권한 부여 및 지원방안 모색이 필요함
 - 특별지방자치단체의 설치에 광역권·기초권에서 많은 논의가 진행되고 있으나 여러 이해관계의 갈등, 운영방식 등에 대한 미흡으로 여전히 '논의 유보' 상태에 있음
 - 제주특별자치도가 자치분권 강화를 위하여 시범도로서 권한이양을 강조한 바와 같이 특별지방자치단체 활성화를 위하여 특별자치시·도가 일종의 시범 지역으로 역할을 수행할 수 있을 것임

- 예컨대, 전북특별자치도의 경우 새만금 특별지방자치단체와 같이 단일 특별자치시·도 내에서 이루어지는 기초간 특별지방자치단체 설치 논의는 단일 특별자치시·도 내에서 여러 형태의 시범적 운영 방안을 모색할 수 있을 것임
- 다만, 특별지방자치단체의 설치가 다양한 지방자치단체의 이해관계 등의 침해한 갈등으로 논의가 지연되고 있는 만큼, 특별지방자치단체 설치를 유도하고 활성화하기 위해서는 다양하고 획기적인 지원방안의 모색이 병행되어야 할 것임

〈전문가 심층인터뷰 결과〉

- (의견1) 특별지방자치단체는 해당 지방자치단체가 자율적으로 연합하여 설치하는 것이기 때문에 설치하는 과정이 원활하게 진행될 수 있도록 다양한 지원책 마련이 필요함
- (의견2) 기초지방자치단체의 자발적 참여를 유도하기 위하여 기금조성, 특별지방자치단체를 위한 재원을 국비로 마련하여 특자체에 대한 인센티브를 제공하는 방식 등의 재정지원, 별도 정원을 활용할 수 있는 조직자율성 등 획기적인 지원이 필요함

- 예컨대, 청주·청원 통합을 위하여 2009년 국회에서 발표한 지방자치단체 자율통합 지원계획 및 행정안전부에서 발표한 자율통합시 제공될 각종 인센티브 등은 국가가 제시할 수 있는 이와 같은 획기적 지원책을 예로 활용할 수 있을 것임

【표 5-8】 지방자치단체 자율통합 지원계획 중 인센티브 관련 내용

구분	주요 내용
지원 인센 티브	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체가 자율통합할 경우, 자치단체의 교부세액의 합계를 5년 간 보장 • 통합자치단체의 1년분에 해당하는 보통교부세액의 약 60%를 10년 내 분할하여 추가 교부 • 통합전 시·군 당 50억원의 특별교부세 지원 • 자치단체 매칭 비율인하 • 광역발전계정 상 특례 강화 • 통합자치단체 추진사업에 대한 국고보조율 10% 상향 조정 • 통합 이전 지출한도 5년 간 보장 • 지역특화·전략 산업 육성을 위한 지원예산 배분 시 통합된 지방자치단체가 속한 시·도를 우선하여 배분

구분	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 사회간접자본(SOC) 확충과 관련된 사업에 대한 예산 우선 배정 • 장기임대산업단지 입지 선정 시 우선 고려 • 학군재조정시 자율형 사립고 등 우선 고려 • 농어촌 지역일 경우, 기존 혜택 유지 및 기타 다양한 혜택 부여

출처: 엄태석(2010)의 내용 재구성

- 이상의 논의를 토대로 기초간 특별지방자치단체의 설치·운영을 위한 각 행위자별 역할을 제시하면 다음과 같음
 - 국가는 특별지방자치단체 설치 활성화를 위한 법률 및 계획 등의 정비 및 앞서 제시한 지원인센티브와 같은 지원방안 모색, 특별지방자치단체에 대한 국가사무의 이양 등을 수행해야 함
 - 특별자치시·도는 해당 구역 내 기초지방자치단체들 간의 특별지방자치단체 설치를 유도할 수 있는 인센티브 방안을 마련하고, 기능재배분을 통한 사무 이양 방안을 마련해야 할 것임
 - 특별자치시·도 내 특별지방자치단체 설치 시 중앙-광역-기초 간의 기능 재배분 분야 및 이양사무의 발굴 등을 위한 기초 및 실태조사, 기능조정을 위한 기준 마련 및 관련 행정체제 정비 등의 노력이 수반되어야 할 것임
 - 또한 해당 지방자치단체들 간의 갈등으로 인한 문제가 특별지방자치단체 설치의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 만큼 특별자치시·도는 이러한 갈등을 조정하고 중재하는 역할을 수행해야 할 것임
 - 특별지방자치단체는 국가와 특별자치시·도의 지원과 지지에 힘입어 특정 목적을 달성할 수 있는 광역사무를 발굴하고 규약·기본계획 마련 및 조직구성 등과 같은 제반사항을 마련해야 할 것임

【표 5-9】 기초간 특별지방자치단체 활성화를 위한 주요 행위자별 역할

행위자	특별지방자치단체 설치·운영
국가	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지방자치단체 설치 지원을 위한 법률·계획 등 정비 • 특별지방자치단체 설치에 따른 인센티브 마련·제공 • 사무이양 및 권한위임
특별자치시·도	<ul style="list-style-type: none"> • 특별자치시·도 내 기초 특별지방자치단체 설치에 따른 인센티브 마련·제공 • 지역 간 갈등 조정 및 의견 수렴 • 기능재배분 및 이양사무의 발굴 및 추진
특별지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> • 특정목적 달성을 위한 광역사무 발굴 • 특별지방자치단체 설치 제반사항 마련 (규약, 기본계획, 의회구성, 집행기관 조직 등) • 특별회계 설치·운영

2) 특별지방행정기관 이관 우선고려지역으로 검토

□ 특별지방행정기관의 의의 및 주요 논의

- 특별지방행정기관은 특정한 중앙행정기관의 업무 중 지역적 업무를 당해 관할 구역 내에서 처리할 수 있도록 해당 지역에 설치한 행정기관을 의미함 (주재복 외, 2017: 11)
 - 특별지방행정기관은 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우에 설치됨

【표 5-10】 지방자치단체와 특별지방행정기관의 차이

측면	지방자치단체	특별지방행정기관
법적 지위	공법인	하부행정기관
기관 구성	의결기관+집행기관	집행기관
기관장 총원방식	주민선거	중앙정부의 임명
재원 조달	자체재원+중앙재원	중앙재원
중앙정부와의 관계	독립적	예속적

출처: 주재복 외(2017: 11) 재인용

- 그러나 특별지방행정기관에서 수행하는 사무 중 일부는 지방자치단체가 수행하는 사무와 유사하여 이로 인한 지휘체계의 이원화, 인력 및 재원의 중복, 민원인의 불편 등이 나타나고 있는 것으로 지적되고 있음
 - 이에 김대중 정부 이후 역대 정부는 특별지방행정기관의 정비를 위한 지방 정부로의 이관 검토, 건의 및 권고 등이 지속적으로 시도되고 있음
 - 특행기관 이관은 역대 정부가 의욕적으로 추진해 왔음에도 불구하고 특행 이관을 조직 슬림화, 인력효율화 관점에서 일방적으로 진행하다보니 중앙 부처 및 지자체 간 이해관계 대립으로 인한 조직적 반대로 그 성과가 미미한 것으로 나타나고 있음

[표 5-11] 특별지방행정기관 정비에 대한 법적근거

법령	내용
지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법	<p>제34조(특별지방행정기관의 정비) ① 국가는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 한다.</p> <p>② 국가는 새로운 특별지방행정기관을 설치하려는 경우에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.</p>

- 지방자치단체와 중복되는 사무 등으로 인하여 비효율성이 나타나고 있는 사무에 대해서는 특별지방행정기관의 적극적 이관 필요성이 제기됨에도 불구하고 그동안 특별지방행정기관의 정비 및 지방이양의 성과가 나타나기 어려운 이유는 다음과 같음(최용환 외, 2021: 99)
 - 첫째, 사무가 단일 행정구역 단위를 넘는 권역 단위로 존재할 경우 특정지역에 매칭하여 사무를 이양하기 곤란함
 - 둘째, 지방자치단체는 중앙정부가 이양하려는 사무가 단순 집행적인 개별 사무인 경우가 많고 중앙정부의 사무이양에 따른 인력과 예산지원이 보장되지 않은 경우가 많아 권한과 업무 부담만 가중된다는 부정적 인식이 높음

- 제주특별자치도의 출범으로 특별지방행정기관의 지방이관이 최초로 시도되었으나 여전히 여러 가지 점에서 제도적 개선이 필요함
 - 제주특별법의 규정을 통하여 국토관리, 해양수산, 중소기업, 고용노동, 보훈, 환경, 노동심판 사무를 수행하는 총 7개 특별지방행정기관의 권한 및 기능을 제주도로 이관함
 - 그러나 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이관은 운영하는 과정에서 중앙행정기관과의 업무연계 미흡, 지역차원의 낮은 업무 전문성, 부족한 재정 지원 등으로 여러 가지 문제점이 지적되고 있음(민기 외, 2022: 163-164)

□ 특별지방행정기관 이관 우선고려지역으로서의 특별자치시·도의 활용

- 특별자치시·도는 고도의 자치권을 토대로 지역경쟁력을 제고할 수 있는 적극적인 특례산업 등을 발굴·운영할 수 있다는 점에서 특별지방행정기관의 사무를 보다 효율적으로 운영할 수 있는 기반을 마련할 수 있음
 - 지역 내에 지방자치단체가 설치되어 있음에도 불구하고 별도로 특별지방행정기관을 설치하는 이유는 지역의 현지 특성에 맞는 효율적이고 대응성 높은 행정서비스를 제공하여 주민편의를 증대시키기 위함임(이시원 외, 2020: 121)
 - 특별자치시·도의 설치 목적 및 지역발전특례 분야 중 특별지방행정기관의 분야¹⁰⁾와 중복되는 부분에 대하여서는 보다 적극적인 이관 논의 필요성이 제기된다고 볼 수 있음
- 제주특별자치도의 특별지방행정기관의 이관 기준 및 원칙은 다음과 같음
 - 특별지방행정기관의 소관 사무 이관 시 우선 이관 사무(제주특별법 제23조 제1항)

10) 정부는 특별지방행정기관을 '노동행정기관', '세무행정기관', '공안행정기관', '현업행정기관', '기타행정기관' 등 5개 유형으로 구분하여 발표하고 있으며, 2020년 5월 기준 총 5,137개의 특별지방행정기관이 설치되어 있음(노동행정기관 48개, 세무행정기관 204개, 공안행정기관 2,734개, 현업행정기관 1,839개, 기타행정기관 312개) (행정안전부 정부조직관리시스템)

- 해당 사무가 주민의 위한 것이고 현지에서 수행하여야 하는 사무일 것
- 지역경제발전 또는 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치는 사무일 것
- 특별지방행정기관의 이관 원칙(제주특별법 제23조 제2항)
 - 제주자치도의 행정상·재정상 여건 및 능력을 고려할 것
 - 특별지방행정기관의 이관에 대한 제주자치도의 입장을 고려할 것
 - 이관사무와 관련되는 모든 사무를 동시 이관할 것
- 제주특별자치도의 이관 기준 및 원칙을 고려하여 타 특별자치시·도 역시 해당 지역의 여건과 특성, 주민의 요구사항 및 지역발전 특수성 등을 고려하여 특별 지방행정기관의 이관을 논의할 필요가 있음
 - 특별지방행정기관의 이관 여부 및 분야에 대해서는 여러 견해가 제기되고 있기 때문에 명확한 기준과 원칙을 토대로 한 논의의 합의가 선행되어야 할 것임
 - 그럼에도 불구하고 예컨대 강원특별자치도의 경우 지역발전 특례 분야인 산림과 환경 분야 등은 부여된 특례를 토대로 한 특별지방행정기관의 우선 이관 분야로 논의할 수 있을 것임
- 새로운 지방시대에서는 지자체 수요, 지역특성을 고려한 맞춤형 자치모델을 기반으로 특별자치시·도 및 특별지자체 등 및 새로운 자치체계를 활용하여 단순 이관이 아닌 위임, 위탁, 협업체계 도입 등 특행기관 기능정비 개념 및 방식을 확장하여 추진할 필요가 있음
 - 그리고 이를 위해서 이관 방식에 따른 장·단점을 검토하여 자치단체별, 분야·기능별로 특행기관 정비를 효율적으로 추진하기 위한 대안을 모색하여야 함

[표 5-12] 특별지방행정기관 정비 방안 비교

구분	주요 내용	장 점	단 점	
전부 이관 방식	<ul style="list-style-type: none"> 조직, 예산, 인력 전부를 소관 부처에서 시·도로 변경하여 이관 	<ul style="list-style-type: none"> 명확한 관리 감독 체계 소관의 명확성을 바탕으로 관리 및 감독 주체에서 명확 간명한 조직 정비 	<ul style="list-style-type: none"> 부처의 반발 지방직 전환으로 인한 노조 등 반발 제주 사례의 경우, 예산 축소 및 전문성 저하 우려 	
사무 위임 방식	<ul style="list-style-type: none"> 특행기관 조직은 그대로 두되, 수행 사무 중 지자체에서 수행이 적절한 경우 사무 위임 	<ul style="list-style-type: none"> 통상적인 국가 사무의 지자체 위임을 방식을 활용하기 용이함 	<ul style="list-style-type: none"> 위임이 불가능한 경우에 한하여 특행조직 설치가 가능하므로, 해당 사무의 위임 추진은 모순됨 ※ 행정기관 조직·정원 통칙(§18①) 	
지휘 감독권 이관 방식	<ul style="list-style-type: none"> 조직 및 공무원 신분은 국가직 유지하되, 지휘 및 감독은 시·도지사로 이관 인사운영도 국가직으로 운영 ※ 소방직, 자치경찰 등 방식 	<ul style="list-style-type: none"> 지휘 체계만 변경 가능하므로, 조직, 인력, 예산에 대한 변동을 최소화하는 것이 가능 인사교류가 원활하여 전문성 제고 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 자치경찰 이원화 모델의 경우에 비춰볼 때, 지휘감독체계 혼선 및 인사관리 비효율성 발생 	
시·도 의회 통제 방식	<ul style="list-style-type: none"> 해당 지역내 특행기관 업무 수행에 대한 시·도의회 보고 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회의 민주적 통제 기능 활용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 시·도의회 보고를 위한 조례 제정권 등 별도 법적 근거 마련 필요 국정감사 외에도 지방의회 행정사무감사의 이중 감사 문제 	
거버 넌스 협업 체계	강한 협업	<ul style="list-style-type: none"> 특별지방자치단체, 지자체연합 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 광역적 수요에 상응하는 특행기관의 정비에 용이 	<ul style="list-style-type: none"> 실질적 구속력을 발휘하기 위해서 협약 등 별도 구속력 장치 필요
	약한 협업	<ul style="list-style-type: none"> 소관부처-지자체 간 협의회 구성 	<ul style="list-style-type: none"> 협약체를 통한 상호 소통 및 업무협약의 추진에 용이 	<ul style="list-style-type: none"> 정책결정을 위한 실질적 구속력 없음

3) 다양한 형태의 지방자치-교육자치 시범운영¹¹⁾

□ 지방자치-교육자치간 관계

- 지방교육자치는 ‘교육자치’와 ‘지방자치’가 결합된 제도로 교육행정기관, 교육 주체, 지방자치 중 어디에 초점을 두느냐에 따라 지방교육자치의 개념에 대한 견해의 차이가 있음

[표 5-13] 지방교육자치에 관한 관점의 비교

구분	‘교육행정기관’의 자치	교육‘주체’의 자치	‘지방교육’ 자치
강조측면	일반행정기관과 교육행정기관간 관계	교육행정기구와 교육주체간 관계	중앙-지방관계
지향방향	교육영역의 독자성	교육 주체의 자율성	교육의 자율성 지방자치 발전
지방자치-교육자치 관계 지향점	분리 독립	통합	통합
교육 특수성	매우 강조	강조	강조
분권의 성격	기능 분권	기능 분권	지역 분권 기능 분권
주요 참여자	교육자	교육 주체	교육 주체 및 주민
처방	일반-교육행정의 분리·독립	교육 현장의 자율성 보장	교육의 지방분권

출처: 김진 외(2022), p. 16 재인용

- 지방교육 행정체제는 의결기관의 통합적 구조와 집행기관의 분리로 규정할 수 있음
 - 교육관련 의결기관인 지방자치단체의 지방의회에 교육위원회가 상임위원회로 설치되어 있으나, 집행기관은 단체장과 교육감으로 분리되어 있음¹²⁾

11) 이하의 내용은 김진외(2022). 「지방자치-교육자치 연계 강화방안」의 내용을 참고하여 작성하였음

12) 본래 지방선거에서 교육의원을 별도로 선출하는 교육의원 제도가 있었으나 2014년 6월 30일 이후 폐지되었고, 교육·학예에 관한 중요사항의 심의·의결은 종전과 같이 지방의회 상임위원회 중 하나인 교육위원회의 심사를 거쳐 본회의에서 처리하되 교육위원회는 모두 지방의회 의원으로 구성되고,

○ 교육행정권한의 법적 근거를 살펴보면 다음과 같음

- 광역단체장은 지방자치단체의 집행기관으로서 지방자치단체를 대표하고 사무를 총괄하며 사무를 관리하고 집행함(「지방자치법」 제14조, 제116조)
 - 「지방자치법」 제13조에 따르면, 법률에 이와 다른 규정이 있지 않는 한 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있음
- 교육감은 교육·학예에 관한 집행기관으로서 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기에 대하여 당해 시·도를 대표함(「교육자치법」 제18조)
- 종합하면, 지방자치단체는 「지방자치법」에 근거하여 주민 복지 증진을 위한 사무를 담당하게 되는데 이 중에서 교육 및 학예에 관한 사무는 교육의 자주성·전문성, 지방교육의 특수성 등을 위해 교육청이 전적으로 담당하고 있음
 - 지방자치단체는 법정 전출금 부담 등 지방교육 의무만 지고, 지방교육의 결과와 교육사무 권한 등을 전적으로 교육청에 위임함

□ 다양한 형태의 지방자치-교육자치 시범지역으로서의 특별자치시·도의 활용

- 지방자치와 교육자치의 관계에 대한 논의는 이해관계자에 따라 첨예하게 나뉘고 있으나, 통합 혹은 분리에 따른 명확한 장단점으로 여전히 그 논의는 활발하게 제기되고 있는 실정임
 - 대체적으로 교육계는 헌법이 보장하는 교육의 정치적 중립성, 자주성, 전문성 등을 고려하고 한국 의무교육과 무상교육의 변별적 특징 등을 감안하여 교육자치를 독립적으로 운영해야 한다는 주장을 펼치고 있음
 - 한편, 행정학계는 지방교육자치를 지방자치의 틀 속에서 이해할 필요가 있다고 주장하며, 특히 학력인구 감소에 따라 교육환경이 변화하기 때문에 재정적 관점에서 교육에 대한 투자를 효율적으로 할 필요가 있다고 주장하고 있음

현재 예외적으로 제주특별자치도에서만 유일하게 교육의원제도가 유지되고 있음(강인태 외, 2020)

- 「지방자치법」은 지방자치단체의 기관이 주민투표에 따라 다양한 형태로 구성될 수 있음을 명시하고 있음
 - 2022년 1월부터 시행된 전부개정된 「지방자치법」을 통하여 지방자치단체는 주민투표에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리할 수 있는 근거가 마련 되었으나, 구체적인 방안에 대한 논의는 미흡한 실정임

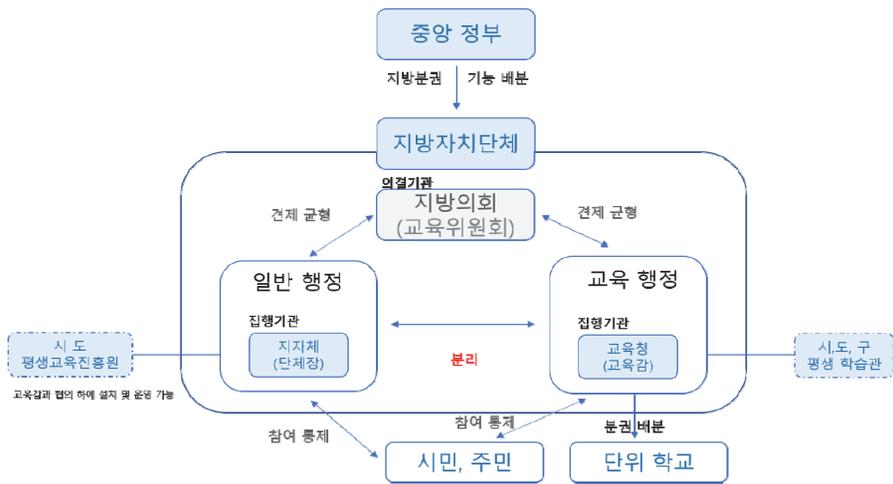
「지방자치법」 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례)

① 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고, 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.

② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

- 교육행정과 관련한 교육감 등은 지방자치단체의 기관이므로 동법의 규정은 교육행정분야도 적용된다고 할 수 있음

[그림 5-3] 지방자치-교육자치의 구조



- 이해관계자 간의 관점 차이로 인하여 획일적인 적용이 불가능한 일반자치와 교육자치의 관계에 대하여 특별자치시·도를 다양한 방식의 일반자치-교육자치 관계 모델을 실험할 수 있는 장으로 활용하는 방안을 고려할 수 있음
 - 상대적으로 높은 수준의 자치권과 이와 관련한 각종 특례, 특별자치시·도의 설치와 운영 과정에서의 주민과의 소통채널의 활성화 등은 기관구성 다양화를 위한 논의가 일반자치단체에 비하여 상대적으로 장점을 가질 수 있을 것임
 - 특히 특별자치시·도의 관할구역 특수성 등에 기인하는 해당 지역의 교육행정 및 교육서비스의 다양한 수요 특성은 일반자치와 교육자치의 다양한 형태에 대한 논의의 필요성과 정당성을 충족시켜 줄 수 있을 것으로 사료됨
- 한편, 특별자치시·도는 해당 지역이 처한 교육행정의 특수성과 행정수요 등을 종합적으로 고려하여 다양한 유형의 일반자치-교육자치 관계모형을 설정하여 논의할 수 있음
 - 예컨대, 조동섭(2010)은 거버넌스 개념을 차용하여 지방자치-교육자치의 연계·협력의 유형을 제시한 바 있음
 - 첫째, 지원모형은 지방자치가 단순히 교육자치, 특히 재정 분야를 보조하고 지원하는 단계를 의미함. 이 모형 하에서 지방자치는 사업의 계획, 집행, 평가단계에 참여하거나 권한을 행사하지 못하고 단순히 교육재정만 지원하는 역할을 하며, 교육자치가 사업의 전 단계에 주도적인 역할을 수행함
 - 둘째, 동반모형은 지방교육발전에 필요한 지식, 기술, 인력의 상호 지원 등을 통해 협력하는 단계를 의미하며 지방자치단체가 별도로 보조하고 지원하는 교육경비보조금의 경우 여기에 해당함
 - 셋째, 분담모형의 경우 지방자치단체가 주도적으로 사업을 계획하고 추진하며 교육청이 인적·기술적 지원을 협력하는 방안으로, 지방자치단체가 전담하는 비법정전출금의 경우가 이에 해당함

[표 5-14] 지방자치-교육자치 연계·협력 유형(예시)

구 분	지원모형: 법정 전출금		동반모형: 교육경비보조금		분담모형: 비법정전출금	
	지방자치	교육자치	지방자치	교육자치	지방자치	교육자치
계획	X	◎	○	○	○	△
집행	X	◎	○	○	○	△
예산	△	○	○	○	◎	X
평가	X	◎	○	○	○	△

주: ◎ 전담, ○ 주도적 분담, △ 지원적 분담, X 단순 지원협력

출처: 조동섭(2010), p. 56. 재인용

□ 예컨대, 세종특별자치시에서 이와 같은 일반자치-교육자치의 관계 모형에 대한 실험을 고려할 수 있음

- 세종특별자치시는 타 특별자치도에 비하여 적은 인구나 높은 학생 비중의 특징을 가지고 있으며, 이에 따라 교육에 대한 관심도 상대적으로 높은 지역임
- 또한 상대적으로 적은 인구 및 단층제의 행정체제, 활발한 주민자치 자원 등은 지역 주민의 의견 수렴을 위한 다양한 실험이 이루어질 수 있는 기반이라고 할 수 있음

4) 맞춤형 자치모델의 성공적 구현을 위한 사후성과체계의 마련

- 본 연구는 특별자치시·도의 설치부터 운영까지 적용할 수 있는 진단기준을 개발하고 이에 따른 수준 진단을 실시함
 - 본 진단기준에의 적용을 통하여 각 특별자치시·도는 현재의 수준을 진단하고 향후 발전을 위한 방안을 모색하는 방향을 제시할 수 있을 것으로 기대할 수 있음
- 다만, 본 연구는 특별법 등을 토대로 진단한 결과이기 때문에 실제 성과와는 차이가 있을 수 있음
 - 특별법 등과 같은 제도적 기반을 토대로 발전단계를 사전적으로 판단하기 위한 진단기준이기 때문에 실제 운영 과정에서 해당 특별자치시·도가 발전

단계에 적합한 수준으로 운영되고 있는지에 대해서는 별도의 평가가 이루어져야 할 것임

- 따라서 본 진단기준은 해당 특별자치시·도의 현 상황을 진단하고 지향방향 혹은 개선방향을 제시하는 기능을 수행할 것이며, 향후 실제 운영과 관련한 성과평가가 병행되어야 할 것임

참고문헌

- 강창민. (2023). 제주특별자치도 출범 성과 및 향후 전략. 2023 강원 자치분권 글로벌 포럼 발표자료.
- 강창민·양덕순. (2014). 제주특별자치도의 성과와 전망. 한국지방행정학보, 11(1), 131-152.
- 경기개발연구원. (2008). 지방분권 개혁의 전략과 과제 제2부: 분권개혁의 전략. 경기개발연구원.
- 금창호. (2011). 제주특별자치도 5년 종합평가. 총리실·제주특별자치도.
- 금창호. (2018). 광역연합제도의 도입방안 연구. 한국지방행정연구원 연구보고서 2018-02.
- 금창호. (2022). 초광역협력 촉진을 위한 거버넌스 구축방안. 국토. Vol. 485('22.3.), 38-44.
- 금창호·박재희. (2019). 강원평화특별자치도 설치 당위성과 추진전략. 한국지방행정연구원 정책연구 2019-30.
- 금창호 외. (2021). 동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구. 한국지방행정연구원 정책연구 2021-17.
- 김범수. (2023). 강원특별자치도 추진 현황과 향후 전략. 2023 강원 자치분권 글로벌 포럼 발표자료.
- 김석중. (2022). 강원특별자치도, 비전수립 방향과 전략. 강원연구원 RIG 브리프, 27.
- 김익섭. (2022). 분권, 차등분권과 지역균형발전 - 문재인정부 분권의 성과와 과제 -. 재정정책논집, 24(1), 29-83.
- 김진·김성주. (2022). 지방자치-교육자치 연계 강화방안. 한국지방행정연구원.
- 김흥주. (2023). 세종특별자치시 출범 성과 및 향후 전략. 2023 강원 자치분권 글로벌 포럼 발표자료.
- 김희곤. (2023). 우리 지방자치법상 특별지방자치단체에 대한 소고. 지방자치법연구, 23(1), 31-79.

- 민기·홍주미. (2021). 특별지방행정기관의 제주도 이관 운영 성과와 개선방안. 대한정치학회보. 30(4): 141-168.
- 박재희·라휘문. (2022). 특별지방자치단체 사무 발굴의 논리 및 행·재정적 지원방안. 한국지방자치학회보, 34(1), 57-85.
- 박재희·이재용. (2022). 강원도 폐광지역 지자체 간 협력사무 발굴 및 추진방안. 한국지방행정연구원 정책연구 2022-23.
- 박재희. (2022). 특별지방자치단체 사무발굴 및 자원 조달방안. 공공정책, 203, 57-60.
- 박재희 외. (2022). 충청권 특별지방자치단체 설치 및 운영방안 연구. 한국지방행정연구원 정책연구 2022-20.
- 손희준. (2022). 세종특별자치시의 특례 성과와 과제: 재정특례를 중심으로. 한국도시행정학회 학술발표대회 논문집, 183-215.
- 엄태석. (2010). 지방자치단체 통합의 로컬 거버넌스:여수시와 청주시 사례를 중심으로. 의정논총, 5(2), 225-250.
- 윤영근 외. (2022). 특별지방자치단체 제도 도입의 의의와 향후 과제. 한국행정연구원 ISSUE PAPER, 121호.
- 이란희. (2017). 지방자치제도에 있어서 제주특별자치도와 세종특별자치시의 의미와 성과: 국무조정실 제주특별자치정책관·세종특별자치시지원단 관련. 대한민국 국회.
- 이규환·이종수. (2004). 차등분권형 특정시와 행정특례제도 연구. 한국공공관리학회보, 18(2), 73-93.
- 이성재 외. (2022). 전북특별자치도 추진방안 연구. 전북연구원 정책연구 2022-21.
- 이시원 외. (2020). 국가균형발전을 위한 특별지방행정기관의 운영실태분석과 개선방안에 관한 연구: 제주특별자치도의 운영 사례를 중심으로. 국가균형발전위원회.
- 임승빈. (2017). 「지방자치론」. 법문사.
- 장세길. (2023). 전북특별자치도 필요성과 방향. 2023 강원 자치분권 글로벌 포럼 발표 자료.
- 전유정. (2009). 차등분권제의 정착과 확대를 위한 정책방향. 경북대학교 대학원 국내석사학위논문.

- 정세욱. (2005). 「지방자치학」. 법문사.
- 제주발전연구원. (2004). 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안).
- 주재복·우병창. (2017). 특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안) 마련. 한국지방행정연구원.
- 차현숙 외. (2020). 제주특별자치도 입법평가 연구. 제주특별자치도의회·한국법제연구원.
- 최우용. (2021). 특별지방자치단체의 의미와 과제. 지방자치법연구, 21(3), 79-116.
- 최지민 외. (2022). 특별자치시·도 운영방향 연구. 한국지방행정연구원 정책연구 2022-09.
- 최용환·안영훈·정용일·하동현. (2021). 충청광역연합형 특별지방행정기관 설립방안. 충북연구원.
- 최한용 외. (2017). 제주특별자치도의 자치분권 모델 완성을 위한 입법체계 연구. 한국법제연구원 현안분석. 2017-13.
- 표명환. (2009). 지방자치법상의 ‘특별자치도’의 의미와 그 문제: 제주특별자치도법을 중심으로. 공법학연구, 10(4), 139-168.
- 하혜수. (2004). 차등적 지방분권제도의 한국적 도입가능성에 관한 연구. 한국행정학보, 38(6), 155-178.
- 하혜수. (2018). 강원특별자치도의 도입가능성에 관한 연구: 차등분권이론의 관점에서. 사회과학연구, 57(2), 3-35.
- 행정안전부. (2023). 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」. 행정안전부.
- 홍정선. (2022). 「행정법원론(하)」. 박영사.
- 홍준현. (2001). 중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도의 도입방향. 한국지방자치학회보, 13(3), 5-24.
- 강원도민일보. (2023.07.05.). ‘강원특별법 3차 개정 준비작업 본격화’.
- 국무조정실. (2021.3.19.). ‘정 총리, 제주특별자치도 자치권 강화로 “동북아 중심 제주로 발전시켜야!” 보도자료
- 제주매일. (2023.6.16.). ‘기초지자체 없는 단층제 제주행정체제 ‘빛좋은 개살구’.