

특별자치시·도 운영방향 연구



연구진

최지민 | 한국지방행정연구원 부연구위원

박해육 | 한국지방행정연구원 선임연구위원

김지수 | 한국지방행정연구원 부연구위원

연구 요약

1. 연구배경 및 개관

1) 문제인식

□ 다수의 “특별자치” 개념의 등장

- 윤석열 정부에서 국가균형발전 및 자치분권 선도를 위해 강원특별자치도 출범이 공식화됨
- 본 연구의 연구체계는 다음의 4가지 단계를 통해 구성되고 있으며 연구의 체계 순으로 본문의 장이 구성됨

□ “행정체제의 특수성”에 대한 개념 재정립 필요

- 행정체제 특수성을 고려해서 “특별자치” 명칭을 부여하고 해당 지방자치단체에 법률적으로 특례사항을 두는 것은 해당 지방자치단체가 다른 지역에 비해 확실한 차별성이 존재해야 한다는 것을 뜻함
- 그러나 현행법 상 지방자치단체의 “행정체제의 특수성”의 개념은 법률상 의미가 명시적으로 정의되지 않은 상황에서 지방자치법 제197조제2항의 특례부여의 조건으로 제시되고 있음
- 행정체제의 특수성은 단순한 행정계층의 특수성(단층제) 뿐 아니라 특별한 자치가 필요한 지리적 여건, 특별한 자치를 통해 발생하는 기능배분 전반의 특수성 등의 다의미성을 지님

□ “행정체제의 특수성”의 개념재정립에 따른 운영방향의 일관성 확보필요

- 행정체제의 특수성에 대한 개념의 재정립 이후, 특별자치의 목적과 수준에 따라 운영범위와 수단을 정교하게 설정하는 것이 필요함

2) 연구방향 개관

□ 일반자치와의 차별성이 인정될 수 있는 요건인 “행정체제의 특수성” 개념정립

- 이에 본 연구는 특별자치시·도의 운영논거가 되는 “행정체제의 특수성”의 세분화를 시도하고 특수성의 수준에 따른 제도운영방향을 제안하고자 함

〈요약 그림 1〉 “행정체제의 특수성” 개념의 세분화

| 구분 | | 관할구역의 특수성 | 행정계층의 특수성 | 기능배분의 특수성 |
|--------------|---|---|--|-----------------------------|
| 특성 | 속성 | 원인, 결과 | 구조적 수단 | 운영적 수단 |
| | 방식 | 도입목적 (특별법에 명시된 목적) | 체제개편 | 포괄적 특례기능의 부여 특례기능의 확장가능성 |
| 특수성 판단기준 | <ul style="list-style-type: none"> • 지리적 특수성 • 지위적 특수성 • 제도적 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 특례기능의 특수성 • 기능배분방식의 특수성 | |
| 판단기준 세부내용 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 지리적 특수성: 관할경계 자체의 고유성 존재여부 ✓ 지위적 특수성: <ul style="list-style-type: none"> • 관할의 수행기능 • 관할구역경계조정에 따른 광역지위 ✓ 제도적 특수성: <ul style="list-style-type: none"> • 추진의 강력한 의지 • 추진제도의 파급효과 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 행정구역의 구조 및 운영의 특수성: 행정계층의 조정을 통한 체제개편 여부 • 행정구역의 폐지 및 통합 (높은 조정비용) • 하부행정기관의 조정 (낮은 조정비용) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 특례기능의 특수성: 부여된 기능자체의 특수성과 범위 ✓ 배분방식의 특수성 • 특례보장 방식과 확대 가능성(국가 ↔ 지방) • 광역역할의 특수성 (광역 ↔ 기초) | |

[행정체제 특수성 진단 및 검토 방향]

- 행정체제의 특수성에 따라 부여되는 특례와의 관계 검토
- 현행 특별자치 운영 대상의 주요 쟁점 파악
- 행정체제의 특수성 수준의 고/저에 따른 제도운영의 차별화 필요성 검토

□ “행정체제의 특수성” 진단과 “특례”와의 관계 검토

- 현재 특별자치시·도의 법적지위를 가지고 있는 제주특별자치도와 세종특별자치시에 적용함

〈요약 그림 2〉 운영사례분석 및 분석결과의 활용단계

| 1단계 | 관할구역의 특수성 | 행정계층의 특수성 | 기능배분의 특수성 |
|-----------------|---|--|--|
| 제주 및 세종 운영사례 진단 | 지리적 특수성 지위적 특수성 제도적 특수성 | 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | 특례기능의 특수성 배분방식의 특수성 |
| | 제주와 세종의 행정체제의 특수성 수준을 진단 특수성에 따른 특례범위와 양상에 대한 검토 | | |
| 2단계 | 특별자치시·도 운영에 따른 쟁점 | | |
| 운영 쟁점 파악 | <ul style="list-style-type: none"> • 현행 특별자치 운영 대상의 주요 쟁점 파악 • 행정체제의 특수성 수준에 따른 운영쟁점의 전개양상과 대응 논리를 파악 | | |
| 3단계 | 낮음 ← | 행정체제 특수성 | → 높음 |
| | 1유형 | 2유형 | 3유형 |
| 차별화된 제도운영 방안 도출 | <ul style="list-style-type: none"> • 건인적 국가역할 • 제한적 특례범위 • 특별자치시·도 역할 제한적 | <ul style="list-style-type: none"> • 지원적 국가역할 • 포괄적 특례범위 • 특별자치시·도 역할 포괄적 | <ul style="list-style-type: none"> • 지원적 국가역할 • 포괄적 특례범위 • 특별자치시·도 역할 포괄적, 헌법적 지위 |

□ 신규 특별자치도 출범에 따른 법제 정비사항 검토

- 심층사례분석을 통해 도출한 제도운영의 방향은 「지방자치법」 및 특별자치시·도 관계법상 “특별자치”의 개념정립 및 새로운 특별자치도(강원특별자치도) 출범 이후 관리체계 정비에 활용될 수 있음

2. 장별 주요내용

1) 특별자치시도 논의분석: 제2장

□ 특별자치적용 논거분석

- 특별자치시·도를 통한 일정한 수준의 특례가 적용되는 사례는 일본(홋카이도), 중국(홍콩), 영국(스코틀랜드), 포르투갈(마데이라) 등임
- 이들 지역을 대상으로 한 적용 논거는 대상지역들의 ▲고유한 원인측면과 ▲특례를 통해 달성할 결과, 그리고 ▲특별자치의 원인과 결과를 매개해 줄 수단의 3차원으로 구분하여 살펴볼 수 있음

□ 본 연구 검토방향의 설정

- 특별자치시·도 논의 분석을 토대로 일반자치와 특별자치시·도의 조화방안을 도출하고 제도운영의 예측가능성을 확보할 수 있는 방안마련이 필요함

〈요약 그림 3〉 현행제도의 문제진단에 따른 본 연구의 검토방향 설정

| 현행 특별자치시·도 제도의 문제점 | 본 연구의 검토방향 |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| 지방자치법 제197조 2항 행정체제의 특수성에 대한 모호성 존재 | “행정체제의 특수성” 개념의 세분화 시도 |
| 행정체제의 특수성을 결정짓는 핵심 요건의 존재 | 행정체제의 특수성 기준 간의 우선순위의 부여 필요 |
| 행정체제 특수성의 수준의 다양화를 통한 차별적 제도운영 | “행정체제의 특수성” 진단 및 “특례”와의 적정성 판단 |

[제도운영의 방향 정립을 통한 기대효과]

일반자치와 특별자치와의 조화 방안 도출 / 제도운영의 예측가능성 확보방안 도출

- (검토방향 1) 지방자치법에서 명시하고 있는 “행정체제의 특수성”을 특성(속성, 방식)에 따라 다음의 3가지 세부 개념으로 구분하고 이를 판단할 세부기준을 다음과 같이 설정함
- (검토방향 2) 특수성 요건의 우선순위를 차등화하기 위해 AHP 기법을 적용

- (검토방향 3) 특별자치시·도의 특수성의 수준은 기존의 지방분권의 수준별 논의와 연계하여 논리적 연계성을 확보하고자 함

2) 특별자치시도 운영사례 진단: 제3장

□ 진단지표의 설정

- 행정체제의 특수성의 수준은 세분화된 특수성의 영역별로 해당 지역이 어디까지 해당되고 있는지를 통해 가늠할 수 있음

〈요약 표 1〉 행정체제의 특수성 진단지표

| 세부개념 | 세부항목 | 개념 | 특수성 판단기준 |
|-----------|--------------------|--|--|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 구분되는 독특한 지리적, 물리적 경계가 존재하는지 여부 | <ul style="list-style-type: none"> • 도서지역 • 접경지역 |
| | 지위적 특수성 | 타 지역과 구분된 지역의 위상과 지위가 존재하는지 여부 | <ul style="list-style-type: none"> • 수도 • 행정수도 |
| | | 관할구역경계조정에 다른 광역지위가 부여되었는지 여부 | <ul style="list-style-type: none"> • 기초와 광역의 관할경계의 일치여부 |
| | 제도적 특수성 | 경로의존성 | <ul style="list-style-type: none"> • 국가공약사업 및 장기간의 추진시도 |
| 파급효과 | | <ul style="list-style-type: none"> • 가시적 성과창출 • 제도의 파급정도 | |
| 행정계층의 특수성 | 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | 행정구역의 폐지 및 통합 | <ul style="list-style-type: none"> • 기존 기초행정구역의 변화 여부 |
| | | 하부행정기관의 조정 | <ul style="list-style-type: none"> • 하부행정기관의 조정여부 |
| 기능배분의 특수성 | 기능의 특수성 | 중전의 수행되지 않은 국가의 지방권한이양(특례영역)과 기존에 수행하고 있으나 권한의 실질적 실행력을 확보하기 위한 부여(실행수단) | <ul style="list-style-type: none"> • 영역특수적 특례의 부여 (특례권한) • 출범목적 달성위한 운영권한 부여(특례실행수단) |
| | 배분방식의 특수성 | 특례사무의 이양과 확대를 법적으로 부여받고 있는지 여부 (국가와 지방간 기능조정) | <ul style="list-style-type: none"> • 특례확대 방식의 포괄성 (포괄위임) 개별위임) 위임없음) |
| | | 행정계층 변화로 인해 광역-기초사무를 통합 수행하는지 여부 (광역과 기초 간 기능조정) | <ul style="list-style-type: none"> • 광역과 기초기능의 동시수행 |

- 전술한 관할구역의 특수성(지리적 특수성·지위적 특수성·제도적 특수성), 행정계층의 특수성, 기능배분의 특수성을 한축으로 하고 해당 조건이 핵심 혹은 선택적 요건인지를 조합하면 세 가지 유형으로 도출될 수 있음

〈요약 표 2〉 행정체제의 특수성 수준의 진단

| 세부개념 | 세부항목 | 우선순위 | 특별자치시·도 도입가능 | | |
|-------------|--------------------|------|--------------|-----------|-----------|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 1 | ○ | ○ | ○ |
| | 지위적 특수성 | 3 | ○ | ○ | ○ |
| | 제도적 특수성 | 5 | | ○ | ○ |
| 행정계층의 특수성 | 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | 6 | | | ○ |
| 기능배분의 특수성 | 특례 기능의 특수성 | 2 | ○ | ○ | ○ |
| | 배분방식의 특수성 | 4 | | ○ | ○ |
| 행정체제 특수성 수준 | | | 낮음 1유형 | 보통 2유형 | 높음 3유형 |

- 제주는 필수요건 3개와 선택요건 1개를 충족하는 2유형의 특수성 수준에 해당함

〈요약 표 3〉 행정체제의 특수성 수준진단: 제주

| 세부개념 | 세부항목 | 우선순위 | 특별자치시·도 도입가능 |
|-----------|-----------|------|-------------------------|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 1 | 존재 |
| | 지위적 특수성 | 3 | 일부존재: 국제자유도시(수도기능 수행 ×) |
| | 제도적 특수성 | 5 | 존재 |
| 행정계층의 특수성 | 행정계층의 변화 | 6 | 존재 |
| 기능배분의 특수성 | 기능의 특수성 | 2 | 존재 |
| | 배분방식의 특수성 | 4 | 일부 존재 (개별권한 방식의 이양) |

〈요약 표 4〉 제도운영 쟁점: 세종

| 세부개념 | 쟁점 전개양상 | 세종의 쟁점양상 요약 |
|-----------|---------------------------|------------------------|
| 관할구역의 특수성 | 구분되는 비전과 미션의 부여 논의 | 헌법적 지위확보를 통한 위상강화 |
| 행정계층의 특수성 | 중층제로의 복원논의 하부행정기관 조정논의 | 행정계층 전환의 구체적시도 존재 |
| 기능배분의 특수성 | 수행특례의 확대 및 지원체계 확보논의 | 입법권 이양시도 국세이양 시도 존재 |

○ 세종은 제한적인 1유형의 특수성 수준에 해당함

〈요약 표 5〉 행정체제의 특수성 수준진단: 세종

| 세부개념 | 세부항목 | 우선순위 | 특별자치시·도 도입가능 |
|-----------|-----------|------|-----------------------------------|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 1 | 존재 |
| | 지위적 특수성 | 3 | 존재(행정수도) |
| | 제도적 특수성 | 5 | 존재 |
| 행정계층의 특수성 | 행정계층의 변화 | 6 | 존재 |
| 기능배분의 특수성 | 기능의 특수성 | 2 | 제한적으로 존재 |
| | 배분방식의 특수성 | 4 | 제한적으로 존재 (조직운영 특례 존재, 사무특례 부재) |

〈요약 표 6〉 제도운영 쟁점: 세종

| 세부개념 | 쟁점 전개양상 | 세종의 쟁점 양상 요약 |
|-----------|---------------------------|--|
| 관할구역의 특수성 | 구분되는 비전과 미션의 부여 논의 | 당초 행정수도가 출범한 목적 달성여부 |
| 행정계층의 특수성 | 중층제로의 복원논의 하부행정기관 조정논의 | 단층제의 한계극복 (하부행정기관의 조정 ○, 기초설치 시도 ×) |
| 기능배분의 특수성 | 수행특례의 확대 및 지원체계 확보논의 | 제주 수준의 권한 보장 |

□ 우리나라의 특별자치시·도 적정유형의 설정

- 조사결과 ▲특별자치의 지향점, ▲목적, ▲특례범위, ▲특별자치단체 역할, ▲특별자치 수준 근거 마련에 대해 평균 4점 이상으로 유형에 대한 구분과 각 유형별 세부 항목의 내용이 적정하다고 응답함
- 특별자치시·도의 적정 유형은 무엇인지에 대한 질문에 1유형(지방자치강화형)과 2유형(광역지방정부형)을 비슷하게 선택

〈요약 표 7〉 세부항목 응답값 평균

| 특별자치 유형 | | 평균 | 표준편차 |
|-------------|------|------|------|
| 지방분권모형과의 연계 | | 4.71 | 0.49 |
| 특별자치의 지향점 | | 4.29 | 0.76 |
| 목적 | | 4.29 | 0.76 |
| 특례 범위 | 특례권한 | 4.43 | 0.53 |
| | 보장방식 | 4.43 | 0.53 |
| 특별자치단체 역할 | | 4.43 | 0.53 |
| 특별자치 근거 수준 | | 4.71 | 0.49 |

3) 특별자치시도 운영 쟁점정립 방향: 4장

- 제4장에서 특별자치시·도 제도의 문제점 진단을 통해 “제도의 구체성 및 예측가능성 확보”를 재정립하기 위해 다음의 3가지 개선과제를 설정함

〈요약 표 8〉 제도의 재정립 방향 및 개선과제

| 현행 특별자치제도 진단 | 재정립 방향 | 개선과제 |
|--|--------------------|--|
| 지방자치법 제197조 2항 행정체제의 특수성에 대한 모호성 존재 | 제도의 구체성 및 예측가능성 확보 | (과제 1) 법상 행정체제의 특수성 개념 규정 |
| 행정체제의 특수성을 결정짓는 핵심 요소와 일반요소와의 구별 필요 | | (과제 2) 행정체제의 특수성 판단절차의 도입: 요건충족에 대한 사전검토를 통한 특별자치시·도 전환의 사회적 비용 절감 |
| 행정체제 특수성의 수준의 다양성에 따른 특례부여 및 관리체제 다변화 필요 | | (과제 3) 특별자치시·도의 통합관리체계구축: 특수성의 수준과 부여된 특례와의 적정성 확보 관리체계의 마련 및 특례성과의 평가 |

□ 법상 행정체제의 특수성 개념의 규정

〈요약 표 9〉 행정체제의 특수성 별 제도운영 방향

| 현행 | 개정방향 | 개정안 |
|--|------------------|--|
| 제197조 ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구 제197조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. | 제2항 개정 제3항 신설 | 제197조 ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구 제197조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 특별자치시·도는 다음의 행정체제의 특수성에 근거하여 법률이 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 1. 관할구역의 특수성 2. 행정계층의 특수성 3. 기능배분의 특수성 ③ 행정체제의 특수성에 대한 판단절차는 관계 법령에 따른다. |

□ 행정체제의 특수성 판단절차의 도입

- 현행 특별자치시·도 운영의 가장 큰 어려움은 의원입법 주도의 특별법 제정으로 인한 제도적 예측성이 낮다는 점임
- 지방주도로 특별자치시·도 전환의 논의가 이루어지기 때문에 해당 지역에 고유하게 존재하는 행정체제의 특수성, 즉 특별자치의 근거가 충족되었는지를 합리적으로 판단하는 절차가 필요함

□ 특별자치시·도의 통합관리체계구축

- 현재 국무조정실을 통해 구분하여 운영하고 있는 제주지원위원회와 세종지원위원회를 통합하여 특별자치시·도 제도운영의 전반을 아우르는 관리체계를 구축

Contents

제1장 | 서론

| | |
|----------------------------|----|
| 제1절 연구배경 및 필요성 | 3 |
| 1. 문제인식 | 3 |
| 2. 연구방향 개관 | 8 |
| 제2절 연구범위 및 방법과 연구체계 | 12 |
| 1. 연구의 범위 | 12 |
| 2. 연구방법: 법리검토 및 개념정의 | 12 |
| 3. 연구체계 | 13 |

제2장 | 특별자치시·도의 논의분석

| | |
|---|----|
| 제1절 특별자치시·도에 대한 이해 | 17 |
| 1. 특별자치시·도의 의미 | 17 |
| 2. 특별자치시·도 전개논의 분석 | 18 |
| 제2절 특별자치시·도 적용논거 검토 | 36 |
| 1. 해외국가의 적용논거 | 36 |
| 2. 국내의 적용논거 | 39 |
| 3. 현행 적용논거의 적정성 검토의견 및 문제 진단 | 43 |
| 제3절 본 연구의 검토방향 | 47 |
| 1. “행정체제의 특수성” 개념의 세분화 시도 | 47 |
| 2. 행정체제의 특수성 기준 간의 우선순위의 부여 | 54 |
| 3. “행정체제의 특수성” 진단 및 “특례” 간 적정성 판단 | 60 |

제3장 | 특별자치시·도 운영사례 진단

| | |
|-----------------------------|----|
| 제1절 분석개요 | 71 |
| 제2절 제주특별자치도 진단 및 쟁점파악 | 72 |
| 1. 행정체제의 특수성 진단 | 72 |

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 2. 제도운영의 쟁점 | 85 |
| 제3절 세종특별자치시 진단 및 쟁점파악 | 90 |
| 1. 행정체제의 특수성 진단 | 90 |
| 2. 제도운영의 쟁점 | 99 |
| 제4절 행정체제 특수성에 따른 운영방향 도출 | 103 |
| 1. 운영사례 진단결과 요약 | 103 |
| 2. 우리나라의 특별자치시·도 적정유형의 설정 | 105 |
| 3. 특별자치시·도 유형에 따른 국가-지방관계의 설정 | 107 |

제4장 | 특별자치시·도 운영 재정립 방향

| | |
|-------------------------------|-----|
| 제1절 제도운영의 재정립 방향 및 개선과제 | 111 |
| 1. 법상 행정체제의 특수성 개념의 규정 | 112 |
| 2. 행정체제의 특수성 판단절차의 도입 | 112 |
| 3. 특별자치시·도의 통합관리체계구축 | 113 |
| 제2절 현행 지역별 제도운영상 미비점 개선 | 116 |
| 1. 제주특별자치도 운영의 개선 | 116 |
| 2. 세종특별자치시 운영의 개선 | 117 |
| 제3절 출범 예정 지역의 제도운영방향 설정 | 118 |
| 1. 강원특별자치도 출범사항 검토 | 118 |
| 2. 출범관련 추가검토 사항 | 120 |

제5장 | 결론 및 정책적 제언

| | |
|---------------------|-----|
| 제1절 연구요약 및 결론 | 129 |
| 제2절 정책적 제언 | 135 |

| | |
|---------------------|------------|
| 【참고문헌】 | 139 |
|---------------------|------------|

표목차

| | |
|---|----|
| 〈표 1-1〉 특별자치 개념의 법적 근거 | 3 |
| 〈표 1-2〉 특별자치 개념의 법적 근거 | 4 |
| 〈표 2-1〉 광역 단위 특례에 논의 | 19 |
| 〈표 2-2〉 제주특별자치도의 특례사항 | 21 |
| 〈표 2-3〉 제주특별자치도와 타 광역지자체와의 차별성 | 22 |
| 〈표 2-4〉 세종특별자치시의 특례사항 | 24 |
| 〈표 2-5〉 세종특별자치시와 타 광역지자체와의 차별성 | 24 |
| 〈표 2-5〉 해외의 광역 단위 특례지역 비교 | 36 |
| 〈표 2-6〉 조사대상자 특성 및 조사문항 | 43 |
| 〈표 2-7〉 현행 특별자치시·도 적용논거의 전문가 의견 | 45 |
| 〈표 2-8〉 우리나라의 행정계층 운영현황 | 51 |
| 〈표 2-9〉 지방자치단체의 관장사무 실태 | 53 |
| 〈표 2-10〉 행정체제 특수성 3가지 세부개념 간 우선순위 | 57 |
| 〈표 2-11〉 행정체제 특수성 6가지 세부기준 간 우선순위 | 59 |
| 〈표 2-12〉 기존 지방분권 수준의 3단계 방안 | 60 |
| 〈표 2-13〉 행정체제의 특수성 별 제도운영 방향 | 61 |
| 〈표 2-14〉 행정체제의 특수성 진단지표 | 62 |
| 〈표 2-15〉 행정체제의 특수성 수준의 진단 | 63 |
| 〈표 2-16〉 행정체제의 특수성에 따른 제도운영 쟁점 | 64 |
| 〈표 2-17〉 특례의 범위 | 65 |
| 〈표 2-18〉 행정체제의 특수성에 따른 특례 관계 | 67 |
| 〈표 3-1〉 제주특별자치도 출범 전후 지표변화 | 76 |
| 〈표 3-2〉 제주특별자치도의 기능의 특수성 | 81 |

| | |
|--|-----|
| 〈표 3-3〉 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 특례부여 사항 | 82 |
| 〈표 3-4〉 행정체제의 특수성 수준진단 | 84 |
| 〈표 3-5〉 제도운영 쟁점 | 89 |
| 〈표 3-6〉 세종특별자치시 예정지역 도시발전단계별 개발방향 및 주요기능 | 92 |
| 〈표 3-7〉 세종특별자치시로 이전한 정부부처('22년 8월 말 기준) | 94 |
| 〈표 3-8〉 세종특별자치시 특별법 실행수단 특수성과 관련된 특례부여 | 97 |
| 〈표 3-9〉 세종특별자치시 사무 구성 | 98 |
| 〈표 3-10〉 행정체제의 특수성 수준진단 | 99 |
| 〈표 3-11〉 제도운영 쟁점 | 102 |
| 〈표 3-12〉 조사대상자 특성 및 조사문항 | 105 |
| 〈표 3-13〉 조사사항 요약 | 106 |
| 〈표 3-14〉 세부항목 응답값 평균 | 106 |
| 〈표 3-15〉 각 유형별 주요 선택원인 | 107 |
| 〈표 4-1〉 제도의 재정립 방향 및 개선과제 | 111 |
| 〈표 4-2〉 행정체제의 특수성 별 제도운영 방향 | 112 |
| 〈표 4-3〉 행정체제의 특수성 별 유형화 및 운영방향 | 114 |
| 〈표 4-4〉 행정체제의 특수성에 따른 특례부여시 검토사항 | 115 |
| 〈표 4-5〉 강원평화특별자치도 추진경과 | 118 |
| 〈표 4-6〉 현 특별법안에 근거한 강원특별자치도 행정체제의 특수성 수준 | 119 |
| 〈표 4-7〉 유형별 상충법령 상황 | 122 |
| 〈표 4-8〉 유형별 정비방안 | 122 |
| 〈표 4-9〉 지방자치법 개정사항 종합의견: 1, 2안 | 123 |
| 〈표 4-10〉 강원특별법 개정사항 종합의견: 1안 | 125 |
| 〈표 4-11〉 강원특별법 개정사항 종합의견: 2안 | 126 |
| 〈표 5-1〉 본 연구의 행정체제의 특수성 | 130 |
| 〈표 5-2〉 행정체제 특수성 3가지 세부개념 간 우선순위 | 131 |
| 〈표 5-3〉 행정체제의 특수성 진단지표 | 131 |

| | |
|--|-----|
| 〈표 5-4〉 행정체제의 특수성 수준의 진단 | 132 |
| 〈표 5-5〉 특례의 범위 | 133 |
| 〈표 5-6〉 제도의 재정립 방향 및 개선과제 | 134 |
| 〈표 5-7〉 행정체제의 특수성에 따른 제도운영 방향 적용 | 138 |

그림목차

| | |
|--|-----|
| 〈그림 1-1〉 특별자치의 개념 | 8 |
| 〈그림 1-2〉 “행정체제의 특수성” 개념의 세분화 | 9 |
| 〈그림 1-3〉 운영사례분석 및 분석결과의 활용단계 | 10 |
| 〈그림 1-4〉 본 연구의 연구체계 | 13 |
| 〈그림 2-1〉 특별자치시도 특징 비교 요약 | 26 |
| 〈그림 2-2〉 현행제도의 문제 진단에 따른 본 연구의 검토방향 설정 | 46 |
| 〈그림 2-3〉 본 연구의 행정체제의 특수성 | 47 |
| 〈그림 3-1〉 운영사례 진단 절차 | 71 |
| 〈그림 3-2〉 제주특별자치도의 비전체계 | 74 |
| 〈그림 3-3〉 제주특별자치도 출범 전·후 자치계층의 변화 | 79 |
| 〈그림 3-4〉 세종특별자치시의 비전체계 | 91 |
| 〈그림 3-5〉 특별자치시·도 유형에 따른 국가-지방 관계 | 107 |
| 〈그림 5-1〉 본 연구의 연구체계 | 129 |
| 〈그림 5-2〉 현행제도의 문제진단에 따른 본 연구의 검토방향 설정 | 130 |
| 〈그림 5-3〉 운영사례 진단 절차 | 134 |



제 1 장

서 론

제1절 연구배경 및 필요성

제2절 연구범위 및 방법과 연구체계

제1장 서론

제1절 연구배경 및 필요성

1. 문제인식

□ 다수의 “특별자치” 개념의 등장

- 윤석열 정부에서 국가균형발전 및 자치분권 선도를 위해 강원특별자치도 출범이 공식화됨
 - 이번 강원특별자치도의 출범은 제주특별자치도(2006년), 세종특별자치시(2012년)에 이어 세 번째 특별자치단체의 출범임
 - 강원특별자치도의 출범이 공식화되면서 타 지자체 또한 특별자치를 요구하는 움직임이 가시화되고 있음

〈표 1-1〉 특별자치 개념의 법적 근거

| 구분 | 내용 |
|------|--|
| 광역단위 | <ul style="list-style-type: none">• 특례요구 내용<ul style="list-style-type: none">- 부산: 해양특별자치시- 광주: 광주특별자치시- 대전: 과학특별자치시- 울산: 울산산업특별자치시- 경기: 평화통일특별도(경기 북부)- 강원: 강원평화특별자치시- 전북: 새만금특별자치시 |
| 기초단위 | <ul style="list-style-type: none">• 특례요구 내용<ul style="list-style-type: none">- 전주시·청주시·춘천시: 특례시(도청 소재지 거점성 반영)- 성남시: 특별시(사업체 등 인구 대체변수 포함)- 단양군 등: 특례군(인구 3만 이하 소멸지역 반영)- 평창군: 특례시(동계올림픽 상징반영) |

자료: 금창호·박재희(2019:18)

- “특별자치”의 개념은 기존의 특례시·특별지방자치단체 등과 혼재되어 사용되고 있음. 이와 더불어 특별자치를 요구하는 지방자치단체들은 “특별자치” 명칭을 통해 타 지방자치단체와 질적으로 다른 특별한 권한을 부여받아 해당 지방자치단체가 당면한 문제를 해결하기 위한 수단을 활용할 가능성이 존재함
 - 현재 헌법은 법률로서 지방자치단체의 종류를 규정하도록 되어있음(제117조). 특별자치에 대한 별도의 규정은 존재하지 않으며, 지방자치법 제2조에 지방자치단체의 종류를 2가지로 구분하며 특별자치도를 명시하고 있음(안영훈 외, 2018)

〈표 1-2〉 특별자치 개념의 법적 근거

| 구분 | 특별자치시·도 | 특별지방자치단체 | 특례시 |
|----------|--|--|--|
| 지방자치법 | 제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구 제197조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. | 제2조(지방자치단체의 종류) ③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체의 설치 등에 관하여는 제12장에서 정하는 바에 따른다. 제199조(설치) ① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. | 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. 1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다) |
| 제주특별법 | 제7조(제주특별자치도의 설치 등) ① 정부의 직할로 제주특별자치도를 설치한다. ② 제주특별자치도는 이 법에서 정하는 범위에서 특수한 지위를 가진다. | | |
| 세종특별자치시법 | 제5조(설치 등) ① 정부의 직할(直轄)로 세종특별자치시를 설치한다. | | |

- 이에, 특별자치시·도의 목적과 개념정의, 운영원칙에 대한 종합적인 검토를 통한 특별자치시·도 지정 및 운영을 위한 국가운영의 원칙을 재정립할 필요성이 대두됨

□ “행정체제의 특수성”에 대한 개념 재정립 필요

- 행정체제 특수성을 고려해서 “특별자치” 명칭을 부여하고 해당 지방자치단체에 법률적으로 특례사항을 두는 것은 해당 지방자치단체가 다른 지역에 비해 확실한 차별성이 존재해야 한다는 것을 뜻함
 - 가령, 서울은 국가의 수도라는 특수성을 고려하여 특례기준을 두도록 하고 있으며 세종특별자치시와 제주특별자치도의 경우 행정적 특수성을 감안하여 법률이 정하는 바에 근거하여 특례를 두고 있음
- 그러나 현행법 상 지방자치단체의 “행정체제의 특수성”의 개념은 법률상 의미가 명시적으로 정의되지 않은 상황에서 지방자치법 제197조제2항의 특례부여의 조건으로 제시되고 있음
 - 본래 특별자치시·도의 운영은 특별한 자치권 보장을 통해 지방자치의 내용과 방법을 풍부하게 하고, 지방분권을 획기적으로 신장시키는 것을 목적으로 삼음
 - 특별자치시·도는 해당지역에 출범목적을 달성할 수 있는 사전조건들이 존재하고 있으며 이러한 조건들을 고려하여 지위와 조직, 행정과 재정 운영 등에 관한 특례 수단을 부여하고 있음
 - 그러나 법상 “행정체제의 특수성”의 정의가 불분명하기 때문에 그 특수성이 얼마만큼의 존재해야 이에 수반한 특례는 무엇인지에 대해 가늠하기 어려운 상황임
 - 현재 운영되고 있는 제주특별자치도와 세종특별자치시의 특례의 범위와 수준은 상이하지만 행정체제의 특수성이 법상 뚜렷하게 정의되어 있지 않기 때문에 법률이 차별적 제도운영의 근거가 되어주지 못하고 있음

- 행정체제의 특수성은 단순한 행정계층의 특수성(단층제) 뿐 아니라 특별한 자치가 필요한 지리적 여건, 특별한 자치를 통해 발생하는 기능배분 전반의 특수성 등의 다의미성을 지님
 - 개념적으로 지방자치단체의 “행정체제”는 ▲지방자치 및 지방행정의 계층구조, ▲지방자치단체의 관할구역, ▲국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제 등으로 다양한 의미를 지님
 - 즉 행정체제의 특수성은 광역지방자치단체의 특수한 환경에 기인한 기능배분 체제 전반의 특수성을 포괄하고 있는 개념으로 이해될 수 있음
- “행정체제의 특수성”이 행정계층의 특수성만을 의미하지 않는다는 것은 제주특별자치도의 기초법인격 부여에 대한 단체장 공약사항 및 추진과정 및 강원특별자치도의 출범과정에서 확인할 수 있음
 - 제주특별자치도는 단일 광역행정체제를 갖고 행정의 효율성을 기하기 위해 단층제로 출범하였는데, 현재와 같이 권한 이양이 이뤄진 상태에서 이전의 행정체제로 회귀하게 되면 특례를 인정받을 수 있었던 특별함이 사라지게 된다는 것임
 - 그러나 행정체제의 특수성이 행정계층의 특수성에 국한되지 않는다는 주장에 따르면, 기초부활에도 불구하고 제주특별자치도의 특수성은 존재하며 출범목적에 부합하는 실질적 특례가 보장되어야 한다는 것임
 - 또한 현재의 시·군계층의 조정논의 없이 2023년에 출범하게 될 강원특별자치도 역시 행정계층의 특수성이 특례부여의 전제조건으로 고려되지 않고 있음
- 이에, 행정체제의 특수성이 무엇인지에 대한 개념 재정립과 여기에 근거하여 부여되는 특례와의 관계를 종합적으로 살펴보고 제도운영 전반의 방향을 정립하는 것이 필요함

□ “행정체제의 특수성”의 개념재정립에 따른 운영방향의 일관성 확보필요

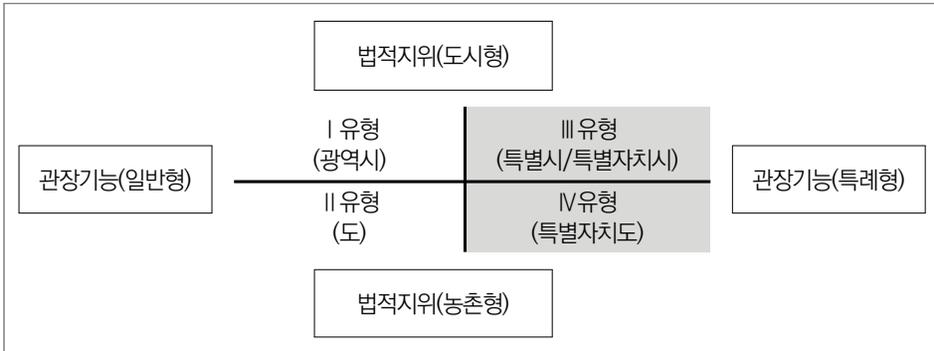
- 행정체제의 특수성에 대한 개념의 재정립 이후, 특별자치를 통해 달성하고자 하는 목적과 수준에 따라 운영범위와 수단을 정교하게 설정하는 것이 필요함
 - 만약 행정체제의 특수성의 수준이 다양하게 정의된다면, 특별자치에 따른 국가-광역 및 광역-기초 간 사무기능 재배분의 논리도 차별화되어야 할 것임
 - 또한 행정체제의 특수성의 수준에 따라 어떠한 운영상의 쟁점이 발생하며 이러한 쟁점을 해결하기 위한 특례의 범위와 수행방식은 어떻게 달라져야 하는지에 대한 검토도 필요함
- 특히 지방자치단체의 지위에 대한 국가차원의 운영원칙 없이 특별자치시·도의 출범이 국정목표로 추진되고 있다는 현재의 오해를 불식시키고 일반자치와의 균형적 관계 모색을 위한 특별자치시·도의 운영원칙 마련이 무엇보다 중요하다고 볼 수 있음
 - 제주특별자치도와 세종특별자치도는 노무현 정권의 공약사안으로 전격 추진되었으며 강원특별자치도는 윤석열 정부의 공약으로 출범과정에서 정부의 강력한 의지가 작동한 것은 사실임
 - 추진에 대한 지역주도의 충분한 검토와 공론화 작업을 거치지 못한 제약이 존재함
 - 국가제반의 제도적 정합성 검토 과정은 출범결정과 동시에 신속하게 이루어졌기 때문에 일반자치와의 형평성을 고려한 중장기적 시각의 제도운영 방향을 설정하기 상당히 제한적이었던 것도 사실임
 - 다수의 지역이 특별자치시·도의 출범을 준비하고 있는 현재 상황에서 특별자치가 도입될 수밖에 없는 고유한 특수성이 어디까지 인정되고 있으며 이러한 수준에 따라 국가의 일관성 있는 원칙에 근거한 제도운영과 후속조치가 필요함

2. 연구방향 개관

① 일반자치와의 차별성이 인정될 수 있는 요건인 “행정체제의 특수성” 개념정립

- 행정체제의 특수성이 존재해야 특별자치의 시도로서의 지위를 얻게 됨
 - 현행의 광역자치단체는 공간구조를 기준으로 두 가지 형태의 유형으로 구분되고 있음
 - 도시형 모델로 광역시가 표준모형이고, 다른 하나는 농촌형 모델로 도가 표준모형으로 설정되어 있음(금창호·박재희, 2019)

〈그림 1-1〉 특별자치의 개념



자료: 금창호·박재희 (2019)

- 논의에 따르면, 특별자치시·도의 개념은 관장기능의 특례가 부여되는 농촌형과 도시형 광역자치단체를 의미함
 - 특별자치도의 지리적 특성은 지리적 특성(도서지역 여부), 경제적 낙후성 등으로 일반자치와 구별되는 공간적 특수성이 존재하고 있음
 - 특례적용의 논리적 근거로는 역사적인 이질성과 특정제도의 실험지역으로 선정되었다는 것임(금창호, 2019)
- 그러나 〈그림 1-1〉의 구분기준은 일반 광역단체와 특별자치시·도의 특징을 구분하기엔 적합하지만 특별자치시·도의 어떠한 특수성이 관장기능이 광역시·도와 차별화의 원인이 되고 있는지를 파악하기엔 다소 부족함

- 관장기능의 특수성은 특례의 부여를 통해 발생하는 결과이지 그 원인은 아니므로 타 광역단체와 차별화되는 특별자치의 설치 및 운영기준이 무엇인지를 먼저 정의하는 것이 필요함
- 그러나 현행 특별자치시·도의 인정요건이자 특례부여의 조건이 되는 “행정체제의 특수성”은 법상 개념이 구체적으로 정의되어 있지 않고, 이를 판단할 근거도 명확하지 않은 한계가 존재함
- 이에 본 연구는 특별자치시·도의 운영논거가 되는 “행정체제의 특수성”의 세분화를 시도하고 특수성의 수준에 따른 제도운영방향을 제안하고자 함

〈그림 1-2〉 “행정체제의 특수성” 개념의 세분화

| 구분 | | 관할구역의 특수성 | 행정계층의 특수성 | 기능배분의 특수성 |
|--------------|----|--|---|--|
| 특성 | 속성 | 원인, 결과 | 구조적 수단 | 운영적 수단 |
| | 방식 | 도입목적 (특별법에 명시된 목적) | 체제개편 | 포괄적 특례기능의 부여 특례기능의 확장가능성 |
| 특수성 판단기준 | | <ul style="list-style-type: none"> • 지리적 특수성 • 지위적 특수성 • 제도적 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 특례기능의 특수성 • 기능배분방식의 특수성 |
| 판단기준 세부내용 | | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 지리적 특수성: 관할경계 자체의 고유성 존재여부 ✓ 지위적 특수성: <ul style="list-style-type: none"> ◆ 관할의 수행기능 ◆ 관할구역경계조정제에 따른 광역지위 ✓ 제도적 특수성: <ul style="list-style-type: none"> ◆ 추진의 강력한 의지 ◆ 추진제도의 파급효과 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 행정구역의 구조 및 운영의 특수성: 행정계층의 조정을 통한 체제개편 여부 ◆ 행정구역의 폐지 및 통합 (높은 조정비용) ◆ 하부행정기관의 조정 (낮은 조정비용) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 특례기능의 특수성: 부여된 기능자체의 특수성과 범위 ✓ 배분방식의 특수성 ◆ 특례보장 방식과 확대 가능성(국가 ↔ 지방) ◆ 광역역할의 특수성 (광역 ↔ 기초) |

〔행정체제 특수성 진단 및 검토 방향〕

- 행정체제의 특수성에 따라 부여되는 특례와의 관계 검토
- 현행 특별자치 운영 대상의 주요 쟁점 파악
- 행정체제의 특수성 수준의 고/저에 따른 제도운영의 차별화 필요성 검토

② “행정체제의 특수성” 진단과 “특례”와의 관계 검토

- <그림 1-2>의 세분화된 개념을 현재 특별자치시·도의 법적지위를 가지고 있는 제주특별자치도와 세종특별자치시에 적용하여 “행정체제의 특수성”의 수준에 따라 차별적으로 부여된 특례의 전개양상을 살펴봄
- 이미 운영되고 있는 제도의 운영원칙을 연역적으로 설정하기 불가능하기 때문에 현재까지의 운영실태의 분석을 통해 귀납적으로 특별자치시·도의 제도운영 특수성에 따라 특례가 어떻게 차등화되고 있는지를 살펴봄
- 행정체제의 특수성의 수준에 따라 차등적으로 부여되고 있는 특례가 현재까지 어떻게 운영되어 왔으며 운영상의 개선이 필요한 사항을 살펴봄

<그림 1-3> 운영사례분석 및 분석결과의 활용단계

| 1 단계 | 관할구역의 특수성 | 행정계층의 특수성 | 기능배분의 특수성 |
|-----------------------|---|--|--|
| 제주 및 세종 운영사례 진단 | 지리적 특수성 지위적 특수성 제도적 특수성 | 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | 특례기능의 특수성 배분방식의 특수성 |
| | 제주와 세종의 행정체제의 특수성 수준을 진단 특수성에 따른 특례범위와 양상에 대한 검토 | | |
| 2 단계 | 특별자치시·도 운영에 따른 쟁점 | | |
| 운영 쟁점 파악 | <ul style="list-style-type: none"> • 현행 특별자치 운영 대상의 주요 쟁점 파악 • 행정체제의 특수성 수준에 따른 운영쟁점의 전개양상과 대응 논리를 파악 | | |
| 3 단계 | 낮음 | ← 행정체제 특수성 → | 높음 |
| | 1유형 | 2유형 | 3유형 |
| 차별화된 제도운영 방안 도출 | <ul style="list-style-type: none"> • 건인적 국가역할 • 제한적 특례범위 • 특별자치시·도 역할 제한적 | <ul style="list-style-type: none"> • 지원적 국가역할 • 포괄적 특례범위 • 특별자치시·도 역할 포괄적, 법률상 지위 | <ul style="list-style-type: none"> • 지원적 국가역할 • 포괄적 특례범위 • 특별자치시·도 역할 포괄적, 헌법적 지위 |

- 근거법령, 해외사례분석 등을 통해 도출된 진단기준에 따라 특별자치시·도의 출범목적, 공간에 따른 행정체제와 특례범위의 고려하여 행정체제의 특수성 수준을 진단함
- 또한 추진과정에서 현재에 이르기까지 두 지역에 나타난 제도운영의 쟁점과 개선시도가 어떻게 전개되고 있는지를 살펴봄
- 이를 통해 특별자치시·도의 유형을 운영제도의 특징과 목적에 따라 다변화하여 지역여건에 부합하는 제도의 차별적 운영 방향을 도출함

③ 신규 특별자치도 출범에 따른 법제 정비사항 검토

- 심층사례분석을 통해 도출한 제도운영의 방향은 「지방자치법」 및 특별자치시·도 관계법상 “특별자치”의 개념정립 및 새로운 특별자치도(강원특별자치도) 출범 이후 관리체제 정비에 활용될 수 있음
 - 강원도는 제주특별자치도의 출범을 수범사례로 삼아 강원도 지역발전을 위해서 강원특별자치도로 전환을 주요 전략 중 하나로 삼아 2008년부터 추진함(금창호·박재희, 2019)
 - 2022년 강원특별자치도의 출범이 전격 결정됨에 따라 출범이후 일괄적으로 재정비되어야 하는 법률 사항이 발생함
 - 강원특별자치도에 부여될 수 있는 특례의 범위와 수준은 해당 지역이 가지고 있는 행정체제의 특수성의 수준에 따라 달라져야 하는데 현재까지는 이러한 거시적 정책방향에 대한 검토는 이루어지고 있지 않음
- 특별자치도로의 전환과정을 통해 즉각적으로 반영되어야 할 법률 개정사항은 특례부여의 범위, 특수성의 수준에 따라 범위가 달라질 수 있는 바 이에 대한 사전적 검토가 필요함
- 따라서 특별자치시·도 도입을 검토하는 광역단체의 준비사항 및 제도개선을 위한 관련 법제 및 제도정비사항을 살펴보고자 함

제2절 연구범위 및 방법과 연구체계

1. 연구의 범위

- 본 연구의 목적을 달성하기 위해 연구의 범위는 다음과 같이 설정함
 - (공간 범위) 공간적 범위는 특별자치시·도가 수행 중인 제주, 세종과 현재 특별자치도 출범이 예정된 강원도의 3개 지역으로 설정함
 - (시간 범위) 원칙적으로 2022년을 기준으로 하되, 추진경과와 사례분석 등은 세부내용은 특별자치시·도 출범일시 등을 고려하여 차별화함
 - (대상 범위) 특별자치시·도의 적용은 원칙적으로 해당 지역을 대상으로 하되 제도의 파급성을 고려한 전 국가차원을 아우름
 - (내용범위) 제도개념 재정립과 더불어 특별자치 제도의 구체적 내용과 지원시책의 근거가 되는 국가수준의 운영원칙을 특별자치시·도의 수준에 따라 차별적으로 제시함

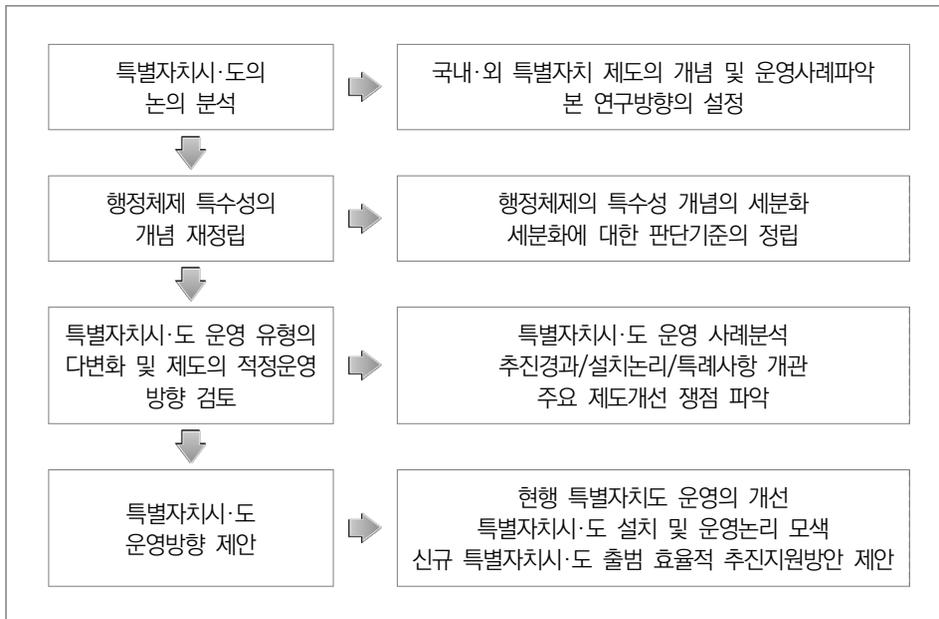
2. 연구방법: 법리검토 및 개념정의

- 연구내용에 적합한 연구방법을 다양하게 적용하고자 함
 - (문헌조사) 특별자치에 대한 개념을 상세화기 위해 기존 선행연구와 기존 사례들의 이론적·제도적 논의를 분석함
 - (사례분석) 특별자치시·도 지정 및 운영을 위한 유형화 수준의 시사점 도출하기 위해 추진시점부터 현재에 이르기까지 주요성과와 운영과정에서 발생하는 쟁점을 심도 깊게 살펴봄
 - (브레인스토밍) 관련분야 전문가를 대상으로 특별자치시·도 개념 재정립과 유형화의 타당성을 검증하기 위하여 AHP 설문조사 및 심층인터뷰를 진행하였음

3. 연구체계

- 본 연구의 연구체계는 다음의 4가지 단계를 통해 구성되고 있으며 연구의 체계순으로 본문의 장이 구성됨

〈그림 1-4〉 본 연구의 연구체계



제 2 장

특별자치시·도의 논의분석

제1절 특별자치시·도에 대한 이해

제2절 특별자치시·도 적용논거 검토

제3절 본 연구의 검토방향

제2장 특별자치시·도의 논의분석

제1절 특별자치시·도에 대한 이해

1. 특별자치시·도의 의미

□ 지방자치단체의 특례부여 구조

- 특별자치시·도의 제도는 지방자치단체의 특례구조에 기인함(금창호·박재희, 2019)
 - 지방자치단체의 특례제도는 지방자치의 다양화를 의미하는 것으로 원칙적으로 획일화에 대한 반대의 개념임
 - 즉, 지방자치의 다양화는 일반자치와 구별되는 지방자치단체에 적용되는 지방자치의 제도운영과 지원체계에 대한 특례를 의미함
- 지방자치법은 제1장 총칙을 포함 제12장, 제211조로 구성되며 “총장, 주민, 조례와 규칙, 선거, 지방의회, 집행기관, 재무, 지방자치단체 상호 간의 관계, 국가의 지도 감독, 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례, 특별지방자치단체로 구성됨
 - 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례의 법적근거는 지방자치법에 명시되어 있는데, 본 연구의 검토대상이 되는 특별자치시·도의 근거는 제197조 2항에 명시됨
- 그리고 이러한 특례를 부여하는 조건으로 법상 “행정체제의 특수성”을 제시하고 있음

제197조 ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

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

- 이를 통해 제주특별자치도와 세종특별자치시는 특례가 인정되는 “행정체제의 특수성”이 존재하는 곳으로 별도의 특별자치시·도법을 통해 여타의 지방자치 단체와 차별된 지방자치가 구현되고 있다고 볼 수 있음
- 지방자치법상 특별자치도에 “특별”이라는 명칭이 존재한다고 해서, 지방자치법이 특별자치시·도에 적용 가능한 “특별자치제도”의 운영에 관한 충분한 근거를 제공하고 있다고 단언하기 어려움
 - 제주특별자치도를 제외하면, 지방자치법에는 ‘특별자치제도’를 어떻게 운영할 것인가에 대한 근거 규정을 제시하고 있지 않기 때문임
 - 그러나 의원입법의 형태로 제안되는 특별법을 통해 일반법의 적용보다 우선하여 특별한 자치를 보장하는 것임
 - 다시말해 특별법과 일반법 간의 긴장관계가 특별자치시·도의 제도운영의 일관된 원칙을 확보하기 어렵게 만들

2. 특별자치시·도 전개논의 분석

1) 정부의 정책내용

- 특별자치시·도는 광역자치단체를 대상으로 한 특례로서 제주와 세종과 같은 광역단위의 특례는 노무현 정부에서 구체적으로 논의되고 발전됨
 - 광역 지방자치단체의 특례는 노무현 정부의 지방분권의 핵심과제로 추진된 「제주특별자치도 출범」에서 본격적으로 등장함
 - 이러한 논의의 연장선에서 균형정책의 일환으로 세종의 「행정중심복합도시」 건설이 포함되어 운영지역이 확대됨
- 그러나 이명박, 박근혜 정부에서의 광역단위의 특례적용(특별자치시·도)에 관한 논의는 다소 주춤하였으며 그 대신 기초자치단체를 대상으로한 지방행정체제개편과 지자체 통합 등을 통한 제한적 특례지원 논의가 활발하게 전개됨
 - 이명박 정부는 지방행정체제의 개편의 추진을 통해 신규 통합 대도시에 대해 특례를 부여하고자 하였으며 그 결과 마산, 창원, 진행의 통합시가 출범함

- 박근혜 정부는 대도시 특례제도를 구체적으로 정비하여 인구규모가 특정 기준(인구 50만 및 100만 대도시)을 넘는 기초자치단체의 권한을 강화함
 - 대도시의 명칭부여 및 지정기준 마련, 사무와 행정 및 재정특례 확대, 특례에 관한 법제화 추진
- 다시 광역단위의 특례논의가 재점화된 것은 문재인 정부임
- 문재인 정부의 분권정책과제로서 제주특별자치도와 세종특별자치시의 특례제도의 재정비가 제시됨
 - 문재인 정부에서 제시한 「자치분권 종합계획」에서는, 「제주·세종형 자치분권 모델구현」을 분권과제의 하나로 채택함
 - 다만 이러한 채택운영은 특례라기보다는 정부가 추구하였던 “연방제 수준의 자치분권”의 정책기조에 근거한 지원체계의 고도화에 가까움
- 윤석열 정부에서는 강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법 통과를 통해 강원특별자치도가 출범함
- 강원특별자치도 설치는 윤석열 정부의 공약 사항 중 하나로 강원도가 국가 안보로 인한 중첩된 규제로 인한 사회간접자본의 부족으로 지역적으로 낙후된 점을 고려하여 이뤄진 조치임
 - 강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법은 '22년 5월 국회 본회의를 통과하고 같은 해 6월 국무회의 의결을 통해 공포됨

〈표 2-1〉 광역 단위 특례에 논의

| 역대 정부 | 목적에 따른 광역특례 논의구분 |
|--------|--|
| 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 모델구현 |
| 윤석열 정부 | <ul style="list-style-type: none"> • 균형정책 : 강원특별자치도 추진 • 분권과 균형정책의 통합 : 지방시대위원회 출범 |

2) 특별자치시·도 설치현황¹⁾

- 2022년 10월 현재, 국내에서 특별자치시·도가 운영중인 곳은 제주특별자치도와 세종특별자치시 2곳이며 2023년 6월 강원특별자치도가 출범할 예정임
- 특별자치시·도의 설치는 별도의 법적 근거를 토대로 하며, 특별자치시·도에 부여되는 특례는 지방자치법에 근거함
 - 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(2006년)에 근거하며 세종특별자치시는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(2010년)에 근거하여 출범
 - 강원특별자치도는 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」을 토대로 총 23조의 조문으로 구성
 - 제주특별자치도, 세종특별자치시, 강원특별자치도 설치에 관한 근거법령을 보면 설치 및 운영에 관한 특별법을 제정하는 것으로 규정되어 있음 관련하여, 지방자치단체 종류에 대한 규정을 「지방자치법」에 별도로 두고 있음

(1) 제주특별자치도

□ 도입목적

- 제주특별자치도의 출범논의는 1991년까지 거슬러 올라가는데 당시 제정된 「제주특별자치도개발특별법」에 제주국제자유도시의 건설이라는 목적을 이미 가지고 있었음
- 이를 기반으로 2003년에 노무현 정부가 추진하는 분권화형 시범도의 구축이라는 두 가지 목적이 결합하여 2006년(06.07.01)에 전격 출범
- 2006년 2월 22일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제정을 통해 특별자치도의 운영과 권한부여의 법적토대가 마련됨

1) 본 절에서는 설치현황 및 추진시도에 대한 사항을 개괄적으로 살펴보고자 하며, 후술할 제3장에서는 본 연구에서 도출한 별도의 분석틀에 근거하여 특별자치시·도 운영사항을 심층적으로 진단·평가할 예정임

□ 법적개념

- ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’의 규율을 받는 일 반광역시자치단체와 차별화되는 특별자치가 적용되는 지역에 해당
- 「지방자치법」 제2조제1항은 광역자치단체로 특별시와 광역시, 특별자치시·도, 특별자치도를 두고 있는데 여기에서 특별자치도는 현재 제주특별자치도만 제한적으로 해당됨

□ 특례부여

- 제주특별자치도의 특례부여에 대한 사항은 <표 2-2>와 같이 요약할 수 있음

〈표 2-2〉 제주특별자치도의 특례사항

| 분야 | 주요 내용 |
|------|---|
| 지방의회 | <ul style="list-style-type: none"> • 도의원 정수 총례로 자율화(41명 범위 내) • 정책자문위원(21명)설치 • 도의회 의장에게 소속직원 인사권 부여 • 부지사, 감사위원장에 대한 인사청문회 허용 |
| 지방조직 | <ul style="list-style-type: none"> • 기준인건비 적용 제외 • 실·국 등 기구 설치 자율화, 직렬 통합·신설 등 인사권 부여 • 독립 감사위원회 운영(중앙감사 배제, 지사 소속, 직무 독립) |
| 지방재정 | <ul style="list-style-type: none"> • 보통교부세 총액 3%법정률 도입 • 지역발전 특별회계 내 ‘제주특별자치도 계정’ 신설 • 지방세 일정 세목에 대해 세율 100% 범위 내 조례로 가감 • 지방의회 의결로 지방채 발행한도 초과 발행 가능 |
| 자치경찰 | <ul style="list-style-type: none"> • 도로·교통·행정, 주정차 단속 사무 • 음주측정 허용, 통행의 금지·제한권 부여 • 즉결심판청구 권한 부여 • 단기체류 외국인 관광객 운전허용 |
| 특행이관 | <ul style="list-style-type: none"> • 특별지방행정기관 사무이양 : 7개소 458개 사무 ※ 국토관리, 노동, 환경, 보훈, 해양수산, 중소기업, 고용 |

출처: 금창호·박재희(2019)

- 여타의 지역과 차별화된 국가의 책무(특별지원), 행정시, 특별지방행정기관 사무기관, 도의회 기능 강화, 자치조직, 자치인사·운영, 자치재정, 교육자치, 감사위원회, 자치경찰 등에 대한 특례가 인정됨

○ 이상의 특례부여를 통해 제주특별자치도는 타 광역단체와 다음과 같은 차별성을 갖게 됨

〈표 2-3〉 제주특별자치도와 타 광역지자체와의 차별성

| 구분 | 제주특별자치도 | 특별시·광역시·도 | |
|----------------|------------------------------------|---|-----------------------------------|
| 근거법 | • 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 | • 「지방자치법」 | |
| 행정체제 | • 자치 1계층(행정시 설치) | • 자치 2계층 | |
| 자치단체 지위 | • 광역자치단체 | • 광역자치단체 | |
| 행정기능 | • 광역 및 기초 기능 동시 수행 | • 광역기능 수행 | |
| 부단체장 | • 정수 : 2명 • 직급 : 타 시·도와 동일 | • 2명(서울, 경기도는 3명) | |
| 실·국 | • 실·국 수 : 11개 • 직급 : 3급 | • 실·국 수 : 9-12개(서울 14, 경기 17) • 직급 : 3급(서울 1~3급) | |
| 의원정수 | • 41명(지역 29, 비례 7, 교육 5) | • 지역구(관할구역 안의 자치구·시·군수의 2배수로 하되, 14% 범위 내 조정가능, 최소 19명) • 비례(지역구 정수 10%, 최소3명) | |
| 의회 사무기구 | • 의회사무처 설치 • 처장 : 2·3급 | • 의회사무처 설치 • 처장 : 2·3급(서울 1급, 부산 2급) | |
| 자치단체 세목 | • 제주특별자치도세(11개) | • 특별시세·광역시세(9개) • 도세(6개) | |
| 지방 교부세 | • 보통교부세 총액의 3% | • 기준재정수요액 - 기준재정수입액 ≙ 보통교부세(조정율 적용) | |
| 지방 교육 재정 | 보통 교부금 | • 보통교부금 총액의 1.57% | • 좌동 |
| | 담배 소비세 | • 담배소비세 45% 교육비 특별회계로 전출 | • 담배소비세 45% 교육비 특별회계로 전출 |
| | 시세 총액 | • 도세총액의 3.6% 교육비 특별회계로 전출 | • 서울(10%), 경기도·광역시(5%), 기타도(3.6%) |

출처: 금창호·박재희(2019)

(2) 세종특별자치도

□ 도입목적

- 「세종특별자치시설치 등에 관한 특별법」(이하 세종특별자치시법)을 규율을 받는 특별자치시로서 2012년 7월 1일에 출범함
 - 기초지방자치단체인 충청남도 연기군을 폐지하고 충청북도의 청원군의 일원, 충청남도의 공주시의 일원, 연기군 일원을 합친 정부의 직할 지역임
- 2010년 12월 27일 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제정을 통해 특별자치도의 운영과 권한부여의 법적토대가 마련됨
 - 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제1조에 규정된 것과 같이 세종특별자치시 수립을 추진한 궁극적인 목적은 국가균형발전을 달성하는 데 있음
 - 세종특별자치시의 추진은 국가균형발전을 달성하기 위한 정책이되, 기본적으로는 수도권외의 과밀현상을 해소하기 위한 목적도 존재함

□ 법적개념

- 세종특별자치시는 전술한 제주특별자치도와 동일하게 광역자치단체의 법적 지위를 가짐
- 세종을 관할구역으로 행정수도 건설이라는 구체적인 목적달성을 위한 추가적인 관장기능이 부여된 광역자치단체임

□ 특례부여

- 타 광역자치단체와 비교할 때, 차별화된 특별지원, 자치재정, 자치조직, 감사위원회의 특례가 존재함
- 그러나 제주특별자치도와 달리 사무특례는 존재하지 않음

〈표 2-4〉 세종특별자치시의 특례사항

| 분야 | 주요 내용 |
|----------------------|---|
| 행정사무위탁 (특별법 제11조) | • 세종특별자치시나 시장 또는 시교육감은 소관 사무와 법령에 따라 위임된 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장 또는 교육감에게 위탁하여 처리 가능 |
| 특별지원 (제13조) | • 중앙행정기관의 장은 세종특별자치시에 대하여 그 관할구역 안의 도시계획 등 각종 지역개발을 위하여 행정상·재정상의 특별 지원 가능 |
| 지방재정 (제14조) | • 시장은 광역시세 및 구세 세목을 세종특별자치시세의 세목으로 부과·징수 • 행정안전부장관은 2023년까지 세종특별자치시에 교부하는 보통교부세의 기준 재정수요액을 보정 • 교육부장관은 2023년까지 세종특별자치시에 교부하는 보통교부금기준재정 수요액을 보정 • 시장은 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액을 교육비특별회계로 비전출 가능 |
| 행정조직 (제15조) | • 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정 수요를 감안 시조례로 결정 가능 |
| 감사위원회 설치 (제21조) | • 감사대상 기관 및 그 기관에 속한 자의 제반 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하는 시장 소속 하의 독립된 감사위원회 설치 |

출처: 금창호·박재희(2019)

- 이상의 특례부여를 통해 세종특별자치시는 타 광역단체와의 다음과 같은 차별성을 갖게 됨

〈표 2-5〉 세종특별자치시와 타 광역자치체와의 차별성

| 구분 | 세종특별자치시 | 특별시·광역시·도 |
|---------|--------------------------------|---|
| 근거법 | • 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 | • 지방자치법 |
| 행정체제 | • 자치 1계층 ※ 기초자치단체 없음 | • 자치 2계층 |
| 자치단체 지위 | • 광역자치단체 | • 광역자치단체 |
| 행정기능 | • 광역 및 기초자치단체 기능 동시 수행 | • 광역기능 수행 |
| 부단체장 | • 정수 : 2명 • 직급 : 타 시· 도와 동일 | • 2명(서울, 경기도는 3명) • 직급 : 행정은 국가 고위 가급, 정무는 지방 1급 ※ 서울은 정무직(차관급) |
| 실·국 | • 실·국 수 : 5개 • 직급 : 3급 | • 실·국 수 : 9~12개 ※ 서울 14, 경기 17 • 직급 : 3급(서울 1~3급) |

| 구분 | | 세종특별자치시 | 특별시·광역시·도 |
|----------------|-----------|--|---|
| 의원정수 | | • 15명(지역13, 비례2) | • 지역구(관할구역안의 자치구·시·군 수의 2배수로 하되, 14% 범위 내 조정가능, 최소 19명) • 비례(지역구 정수 10%, 최소3명) |
| 의회 사무기구 | | • 의회사무처 설치 • 처장 : 3급 | • 의회사무처 설치 • 처장 : 2·3급(서울 1급, 부산 2급) |
| 자치단체 세목 | | • 세종특별자치시세(11개) | • 특별시세·광역시세(9개) • 도세(6개) ※ 구세(2개), 시·군세(5개) |
| 지방 교부세 | | • 기준재정수요액 - 기준 재정 수입액 ≙ 보통교부세(조정을 적용) ※ 출범후 8년간 재정수요액과 수입액 차이의 25% 이내 추가 지원 | • 기준재정수요액 - 기준 재정수입액 ≙ 보통 교부세(조정을 적용) |
| 지방 교육 재정 | 보통 교부금 | - | - |
| | 담배 소비세 | • 담배소비세 전출금 없음 | • 담배소비세 45% 교육비특별회계로 전출 |
| | 시세 총액 | • 시세총액의 3.6% 교육비특별 회계로 전출 | • 서울(10%), 경기도·광역시(5%), 기타 도(3.6%) |

출처: 금창호·박재희(2019 : 37)

(3) 강원특별자치도

□ 도입목적

- 강원도를 특별자치도로 전환하게 된 근본적인 배경은 다른 지방자치단체에 비해 상대적으로 낙후되어있는 지역경제를 활성화하기 위한 전략을 마련하는데 있었음(금창호·박재희, 2019)
 - 당초 평화특별자치의 개념이 출범과정에 검토되었으나 현재의 특별법에 서는 특별한 자치수행의 목적만 제시됨
- 18대 대선과 19대 대선에서 연속적으로 문재인 후보의 대통령 당선 후 공약 사항으로 제시된 이후, 20대 여야 대선공약으로 공통적으로 추진되어 2022년 출범을 앞둠(금창호·박재희, 2019)
 - 제주특별자치도가 2006년 출범하면서 이를 벤치마킹하여 강원도 의회

에서 지역개발을 위한 전략 중 하나로 본격적으로 논의되었음. 이후 2010년 지방선거 치를 당시 강원도지사의 공약 중 하나로 발표됨(금창호·박재희, 2019)

- 문재인 후보의 대통령 선거 공약으로 2012년 채택되면서 대대적으로 이슈화되었고, 2017년 2021년 대통령선거에서 지역공약으로 채택되어 추진됨(금창호·박재희, 2019)

□ 법적개념 및 특례범위

- 강원특별자치도는 전술한 제주특별자치도와 세종특별자치시의 동일하게 광역자치단체의 법적지위를 가짐
- 기존의 강원도를 관할구역으로 추가적인 관장기능이 부여된 광역자치단체에 해당하나 2022년 10월 현재 구체적인 특례부여 수준과 범위에 대한 검토가 진행 중

□ 특례부여

- 2022년 10월 현재, 특례부여 수준과 범위에 대한 검토가 진행 중
- 현재까지 도입된 사항을 요약하면 다음의 그림으로 제시할 수 있음

〈그림 2-1〉 특별자치시도 특징 비교 요약

| | 제주특별자치도 | 세종특별자치시 | 강원특별자치도 |
|------|--------------|-------------|-------------------|
| 도입목적 | 국제자유도시 조성 | 행정중심복합도시 조성 | 실질적 지방분권 지역경쟁력 확보 |
| 법적개념 | 광역자치단체 | 광역자치단체 | 광역자치단체 |
| 도입특례 | 지위특례 권한특례 | 지위특례 | 진행 중 |

3) 타 시도의 추진사항

- 특별자치시·도 지정을 위한 일반 광역지자체의 시도는 제주특별자치도 출범 이후 지속적으로 제기되어 왔음(금창호·박재희, 2019)
 - 최근 들어 특례부여에 대한 논의는 광역단위와 기초단위를 망라하여 다양한 형태로 전개되고 있음
 - 광역단위의 특례논의는 해당 지자체의 지역특성을 반영한 지역발전을 위해 “특별한 자치”가 보장되어야 한다는 것임
 - 한편, 기초단위의 특례논의는 개별 지자체 및 타 지자체와의 연합 구성을 통해 광역적인 발전을 꾀하기 위한 추가적인 특례부여가 필요하다는 논의에 근거함
- 특별자치시·도의 추진을 시도하는 가장 큰 목적은 특별자치시·도 전환에 따라 부여받게 될 “추가적인 특례”를 통해 해당 지역의 당면현안(지역발전을 위한 규제완화, 성장 동력 확보)을 해결하기 위해서임
 - 각 지자체에서 특별자치시·도 지정을 위해 현재 준비 중이거나 논의가 이루어지고 있는 현황을 요약하여 제시함
 - 본 연구의 연구범위는 특별자치시·도를 대상으로 삼고 있기 때문에 일반 광역단체의 추진논의만 국한하여 살펴봄

(1) 전북특별자치도

□ 추진배경

- 광주·전남 지역에 예속되는 것을 극복하기 위해 전북지역은 그간 독자권역 형성을 위해 노력함
- 2021년 말 초광역협력(메가시티)에 대한 논의가 활발했던 당시 정부는 광역시가 설치되지 않은 전라북도를 대상으로 ‘강소권 특화발전 지원 전담팀’을 설치, 여기에 전북, 강원, 제주 등이 참여
 - 전국 17개 시·도 중 전북을 제외한 16곳이 메가시티(초광역경제생활권)을 공동구축

- 이 중 강원도와 제주특별자치도는 단독으로 특별자치도 설치
- 새정부 출범이후 강소권 특화발전전략에 대한 논의가 소강상태에 이르면서 상위법에 법적 개념이 없는 강소권 특화발전은 ‘국가균형발전특별법’에서 제외됨²⁾
- 논의 과정에서 강원도만 특별자치도로 지정되면서 전북 지역만 뒤쳐질 수 있다는 우려가 제기되어 예 전북 여야 정치권이 관련 추진 법안을 발의한 상태³⁾

- 전라북도의 지역적·경제적 특성을 살리기 위해 자치권이 보장된 전북특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장
- 이를 통해 국토균형발전과 전라북도 경제·생활 공동체 형성에 기여
- 전북특별자치도의 관할구역을 종전의 전라북도의 관할구역과 동일하나 법을 통해 특수한 지위를 규정
- 국가는 관련 법령을 지속적으로 정비하는 것을 통해 입법·행정 조치를 할 수 있도록 함
- 전북특별자치도의 선진적인 지방분권 실현을 위해 행정적·재정적 지원방안을 마련
- 국무총리 소속 전북특별자치도 지원위원회 설치하여 전북특별자치도의 중장기적 발전방안과 행·재정적 자주권 제고, 행정규제 완화 등을 심의의결
- 자원 안정을 위해 국가균형발전특별회계 내 별도의 계정 및 전북자치도 발전기금 설치
- 주민투표 요건 완화 특례, 별도의 행정기구 설치와 지방공무원 정원 규정 특례, 지역인재 선발 채용 규정 특례, 감사위원회 설치 및 자치감사계획 수립 특례 등

- 전북특별자치도법은 일단 국회 통과를 위해 법안에 정부 지원을 받는 내용을 거의 넣지 않음. 이는 법이 제정되면 추후 지원 내용을 담아 법 개정을 추진하겠다는 전략에 기반함
 - 관내 14개 시·군 중 11개 지역이 인구소멸 위기 지역으로 인구가 지속적으로 감소하고 있는 상황에 집중
 - 재정자립도 및 경제력지수가 최하위 수준이며, 대규모 국책사업인 새만금, 탄소산업, 농생명 등 특화 자원이 있음에도 정부 지원으로부터 소외되고 낙후 이미지가 있음을 인식

2) <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5476043&ref=A>

3) 엔지니어링데일리(2022. 8. 22, <https://www.engdaily.com/news/articleView.html?idxno=15248>)

- 특별자치도를 설치함으로써 지역적, 경제적 특성을 살리고 고도의 자치권을 보장함으로써 국토균형발전과 경제·생활 공동체 형성을 도모함

□ 추진경과

- 2021년 11월 강소권 메가시티 추진
- 2022년 4월 더불어민주당 안호영 의원은 ‘전북특별자치도 설치 및 새만금 경제자유특별지구 지정 등에 관한 특별법’을 대표발의
- 2022년 8월 국민의 힘 정운천 의원과 더불어민주당 한병도 의원이 동시에 ‘전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법’을 대표발의
- 2022년 9월 국회 도의회를 상대로 동의여부를 묻는 여론수렴 절차 실시
- 2022년 9월 전북도의회 9월 정례회 ‘전북특별자치도 설치에 관한 의견 청취안’ 제출
- 2022년 12월 현재, 강원특별자치도와 함께 2023년 출범이 유력시

(2) 경남 투자유치특별자치도

□ 추진배경

- 부울경 메가시티 대신 경남특별자치도 출범으로 입장선회
 - 2022년 4월 부·울·경 특별연합의 출범이 본격화되었고, 지방선거 이후 구체적인 출범절차를 진행하기로 했으나 소속 지자체의 탈퇴로 인해 추후 제도운영이 불투명
 - 민선 8기 박완주 도지사는 부·울·경 특별연합의 실효성 등에 대한 연구용역 결과를 발표하면서 부정적 입장을 공식화⁴⁾

4) 메가시티는 통합에 방점이 찍혀 있는데, 이는 밀착 행정서비스를 지향해 온 지방자치 및 분권과 정면으로 배치되고 지방자치에 역행한다고 인터뷰

- 경상남도는 부울경 메가시티 추진의 광역적 효과 대신 경상남도에 집중된 특례부여가 필요하다는 인식하에서 2022년도부터 특별자치도의 도입을 적극적으로 추진함
 - 민선 8기 박완수 도지사의 1호 공약은 ‘경남투자청’ 설립이었으나 지방정부에서 ‘청’ 단위의 기관 설립은 현실적으로 어려움이 있어 국내외 기업 유치를 활성화하기 위한 투자유치 전담기관 설립을 추진함
 - 경남을 기회발전특구로 지정해 ‘투자유치 특별자치도’로 만들겠다는 것이 주요 내용으로 남해안권 규제를 과감하게 완화하여 남해안권에 체험형 관광 인프라, 레저, MICE 등을 접목한 세계적 휴양단지 조성을 목표로 함
 - 과거에도 여러 차례 자체 투자유치 및 촉진계획이 나왔지만 투자로 이어지지 않았는데, 남해안권은 해상국립공원, 수산자원보호구역 등의 규제 로 인함

□ 추진경과

- 2022년 8월 25일 경상남도 투자유치 자문위원회 출범
- 재단법인 경상남도 기업 및 투자유치 등에 관한 조례 개정을 통해 2023년 상반기 투자유치 본부 설립 및 운영계획⁵⁾
 - 도외 기업의 도내 이전, 대규모 투자기업·도내 기업 신·증설 기업에 대한 맞춤형 인센티브 제도 발굴
- 2022년 10월 ‘2022 경상남도 투자유치설명회 개최’ 및 투자협약 체결⁶⁾
 - 투자기업에 부지 매입비 200억 원 지원, 무이자 용자 100억 원 지원, 기업투자촉진지구 보조금 100억 원 지원 취득세 감면 등의 지원 예정

5) 경남일보(2022. 10. 20, <http://www.gnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=512648>)

6) 동아일보(2022. 10. 26. <https://www.donga.com/news/article/all/20221025/116153186/1>)

(3) 경기북부 특별자치도(평화통일특별도)

□ 추진배경

- 경기북도 설치에 대한 논의는 오래전부터 이어져왔음
 - 1987년 노태우 대통령 후보가 경기도 분도 공약을 제시한 바 있으며, 1992년 김영삼 대통령의 공약이었음. 이후 경기도 분도 및 경기북도 설치에 대한 논의가 지속되었음
 - 2004년 홍문종 의원 등 ‘경기북도 설치 등에 관한 법률안’을 발의
- 최근에도 관련 논의가 지속적으로 제시됨
 - 2014년 박기춘 의원 등 ‘평화통일특별도 설치 등에 관한 법률안’ 발의
 - 2017년 김성원 의원 등 ‘경기북도 설치 등에 관한 법률안’ 발의
 - 2018년 문희상 의원 등 ‘평화통일특별도 설치 등에 관한 법률안’ 발의
 - 2020년 김민철 의원, 김성원 의원 ‘경기북도 설치 등에 관한 법률안’ 각각 발의
- 최근 논의들은 공통적으로 국토균형발전(경기남북간 불균형 해소), 경기남부 지역과의 특성 차이, 경기북도 신설 필요성에 대한 공감대가 형성
- 행정적 기반 기구축, 인구 증가에 따른 행정수요 증가, 한반도 평화의 가교지역(남북통일의 전초기지)으로서의 역할 강화 등을 추진목적으로 제시

- 남북통일 전초기지로서 경기 북부가 중요한 위치에 있지만 각종 규제에 인한 낙후 및 경기 남도와 경기북부의 상대적 격차 심화
- 규제완화, 경기 북부의 맞춤형 경제권, 생활권, 지역여건을 감안한 발전전략을 수립 및 추진⁷⁾
- 경기북부지 10개 시·군(고양, 의정부, 남양주, 파주, 구리, 포천, 양주, 동두천, 가평, 연천)을 분리해 특별자치가 가능한 광역행정구역으로 설치
- 평화통일특별도에 대한 경기도지사 및 경기도교육감의 사무재산 등은 평화통일특별도지사 및 교육감이 승계
- 지방자치법 일부개정법률안, 부담금관리기본법 일부개정법률안, 국가재정법 일부개정 법률안 발의를 통해 행·재정적 지원 및 발전기금 설치⁸⁾

7) 중앙일보(2014. 5. 20, <http://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=923652>)

8) 경향신문(2018. 3. 21, <https://m.khan.co.kr/local/Gyeonggi/article/201803212132035>)

□ 추진경과

- 2022년 6월 김동연 경기도지사 인수위는 2026년 7월 민선 9기 시작과 함께 ‘경기북부특별자치도’ 출범을 목표로 경기북도 설치를 본격 추진⁹⁾
 - 다만 고양시는 경기북부특별자치도에 대한 소극적 입장을 공식화
 - 경기북도 설치에 대한 지역별 도의원 찬반투표 결과¹⁰⁾, 경기북도에 포함된 10개 시 중 의정부, 구리, 양주, 동두천, 가평, 연천 등 6곳이 만장일치로 찬성이 우세함
 - 북도에 포함될 여부가 미정인 김포시의 경우는 재정자립도 측면에서 역차별 가능성을 두고 의견이 갈림
 - 경기남부의 경우 북부특별자치도 출범에 대한 반대의견이 우세했으며, 특히 수원시의 반대가 높음
 - 이에 경기도는 타당성 용역 결과를 기반으로 공론화 과정을 거쳐 적극적으로 추진하겠다는 입장임

(4) 부산 해양특별자치시

□ 추진배경

- 부산 해양특별자치시 추진은 논의된 제도적 형태에서는 차이가 있으나, 2005년 이후로 지속되어 온 ‘해양수도 실현 및 해양자치권 확보’를 위한 노력의 일환으로 볼 수 있음
- 그간 부산은 항만건설·운영, 연안관리, 선사유치 등 해양관련 권한이 중앙정부에 귀속되어 있어 독자적이고 자율적인 추진에 한계가 있었다는 인식이 존재
- 세계 유수의 해양도시인 중국 상해, 독일 함부르크, 네덜란드 로테르담 등은 이미 항만 경쟁력을 확보하기 위해 오래전부터 지방정부가 항만운영과 자율권

9) https://newsis.com/view/?id=NISX20220629_0001924667&clD=10803&pID=14000

10) 경인일보(2022. 7. 4, <http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20220704010000543>)

을 보장받고 있음. 이러한 세계 항만도시와 경쟁하기 위해서는 부산의 해양자
치권 확보가 필요하다는 주장임

- 대외적으로는 해양산업의 국제적 경쟁력을 강화하여 국가경쟁력의 제고를, 대
내적으로는 지방분권과 국가균형발전을 촉진하기 위함임

- 해양 관련 산업의 중심지로 부산해양특별시를 설치하고, 관련 기업 조세 부담 감면·시설의
설치 유지비용에 대한 국가예산 지원·관련 산업 특구 지정, 인재육성 위한 교육환경 조성을
골자로 함¹¹⁾
- 해양특별시가 항만시설, 해양자원, 해양산업의 안정적 발전을 위해 행정적, 재정적 지원을
확보할 수 있도록 특수한 지위를 확보하도록 규정¹²⁾
- 조직적으로는 국무총리 소속의 부산해양특별시 지원위원회 설치 및 운영을 통해 중앙행정
기관의 해양·수산분야 국가사무를 단계적으로 이양하고 조직과 재정 등 자치권을 확대하고 자 함
- 입법특례로는 지방정부에 법률안 제출권과 광범위한 조례 입법권을 보장
- 재정특례로는 지방교부세 5% 정률 보장을 통해 부산해양특별시 계정을 마련토록 함
- 추가적으로 해양수산부를 부산으로 이전하고 2심급 해사소송 전문법원인 해사법원을 설치
- 부산항만공사를 지방공사로 만들어 항만개발의 자치권도 확대

□ 추진경과

- 2005년 17대 국회 한나라당 유기준 의원(부산 서구)이 ‘부산해양특별자치시
설치 및 발전 등에 관한 특별법’을 발의하면서 공론화 시작. 그러나 ‘부산 특혜
법’ 논란이 거세지면서 법안이 임기만으로 폐기됨
- 2009년 민주통합당 조경태 의원이 ‘부산해양특별시’ 추진. 그러나 여전히 부
산 특혜 논리에 추진 불가
- 2013년 부산 해양경제특구 지정 추진
 - 2014년 ‘해양경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 특별법’ 서영교 의원
안 및 우윤근 의원안 발의. 최종적으로 2016년 ‘해양산업클러스터의 지
정 및 육성 등에 관한 특별법’으로 대안반영폐기

11) 해사일보(2020. 6. 4, <http://www.haesanews.com/news/articleView.html?idxno=90828>)

12) 연합뉴스(2017. 2. 23, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170223073300051>)

- 2016년 부산항 해양산업클러스터로 지정. 현재 운영 중
- 2017년 대선을 앞두고 ‘해양특별시’ 승격 재논의
 - 2017년 부산시와 부산발전연구원, ‘해양산업 발전을 위한 중앙권한 지방 이양에 관한 연구’ 진행
- 2019년 4월 부산시는 해양자치권 확보에 대한 선제적 대응을 위해 민·정·관·학 협력추진체계로써, ‘해양자치권 추진협의회’를 구성
 - 중앙권한의 지방이양 중점과제 선정, 분야별 과제 발굴 등 추진
- 2020년 6월 1일 21대 국회 출범과 동시에 ‘부산해양특별시 설치를 위한 특별법’ 발의
 - 내용은 2005년 발의됐던 유기준 의원안과 큰 차이 없음
- 2020년 7월 미래통합당 하태경 의원이 ‘부산특별자치시법’ 추진발표
 - 하태경 의원은 부산을 포함한 6대 광역시(대구·광주·대전·인천·울산)를 특별시로 승격해 부동산, 교육, 지방특색 행정 등 더 넓은 범위에서 서울 특별시에 준하는 재량권을 부여, 실질적 권한을 행사할 수 있도록 하는 ‘부산특별자치시법’ 제정 추진계획을 밝힘
 - ‘해양특별시’의 경우 부산에만 해당되는 사항인 반면, ‘특별자치시’는 6개 광역시에서 모두 환영할 것이기 때문에 도입의 타당성이 존재함
- 이후 시민단체를 중심으로 ‘부산특별자치시’ 지정 촉구하는 움직임 제기

(5) 충북 특별자치도(現 중부내륙지원특별법)

□ 추진배경

- 충청북도가 처한 지리적 여건과 그간 다른 시·도에 생활필수인프라는 제공하지만, 그로 인한 경제적 손실이 컸음. 이를 보완하기 위한 충북지역을 위한 특별법 제정이 필요
 - 충청북도는 다른 시·도와 달리 바다가 없어 해양·수산 예산 배정부재

- 충청북도는 충주댐·대청댐을 통해 수도권에 식수용수를 공급하지만, 그로 인한 규제로 인해 경제적 손실이 많음

○ 이에 북한의 군사위협 및 남북분단으로 인한 접경지역 지원을 위한 특별법 (서해 5도 지원 특별법, 접경지역 지원 특별법)을 본보기로 삼아 법 제정 추진¹³⁾

- 교육, 의료, 문화, 정주여건, 출생률 제고, 인구 유입 종합 발전 계획 수립
- 사회간접자본(SOC) 등 대규모 사업 예비타당성조사 면제
- 충북 종합 발전 국가 보조금 부담과 조세·부담금 감면 등 정부 지원과 규제 완화

□ 추진경과

- 2022년 8월 충북지역 여야의원 충북지원특별법 제정 촉구 성명 발표
- 2022년 11월 인근 자치단체와 연계하여 중부내륙지원특별법으로 선회

13) 한겨레(2022. 10. 2, <https://www.hani.co.kr/arti/area/chungcheong/1061051.html>)

제2절 특별자치시·도 적용논거 검토

1. 해외국가의 적용논거

- 특별자치시·도를 통한 일정한 수준의 특례가 적용되는 사례는 일본(홋카이도), 중국(홍콩), 영국(스코틀랜드), 포르투갈(마데이라) 등임
 - 외국의 경우, 헌법과 지방자치법에 규정된 특별자치제도의 성격은 주로 지역의 특수성과 연관지어 논의되고 있음
- 이들 지역을 대상으로 한 적용 논거는 대상지역들의 고유한 원인측면과 특례를 통해 달성할 결과, 그리고 특별자치의 원인과 결과를 매개해 줄 수단의 3차원으로 구분하여 살펴볼 수 있음

〈표 2-5〉 해외의 광역 단위 특례지역 비교

| 구분 | 코르시카 | 홍콩 | 스코틀랜드 | 마데이라 | |
|--------------|----------|------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| 원인 | 지리적 특성 | • 도서지역 • 낙후지역 | • 항구도시 | • 반도지역 • 낙후지역 | • 도서지역 • 원격지역 |
| | 논리적 근거 | • 상징성: 도주제 실험 적합지역 | • 역사성: 식민 지역 • 상징성: 국가 체제 상이성 | • 역사성: 분리독립 • 상징성: 지역주민의 정서 | • 역사성: 식민 지배 |
| 수단: 특별한 자치제도 | • 헌법적 수준 | • 헌법적 수준 | • 법률적 수준 | • 헌법적 수준 | |
| 결과 | 비전 | • 국제관광도시 | • 일국양제 | • 자립적 지역정부 | • 국제관광도시 |
| | 목적 | • 도주제 모델: 도주제의 선도적 추진 | • 경제개방 | • 국가균형발전 • 지역정체성 확보 | • 효율적 관리 • 지역정체성 확보 |
| | 특례의 내용 | • 외교와 국방 권한 제외 • 향후 법률제정권 추진 검토 | • 법률 제정권, 사법권 부여 • 군사와 외교 외 자율성 인정 | • 지역의회, 법률제정권 • 국세 조정권, 대폭적 권한 이양 | • 법률 제정권 부여 • 국방과 외교 외 자치권 확보 |

출처: 금창호·박재희(2019)

- 원인적인 측면에서는 공간적으로는 도서지역, 낙후지역, 원격지역 등 일정한 지적 특수성을 보유하고 있다는 것임. 논리적으로도 역사적으로 이질성과 특정제도의 실험지역으로서의 적합성이 검토됨(금창호·박재희, 2019)
- 특별자치의 도입 원인에 따라 특례의 내용이 결정되고 있음
 - 특별자치지역이 갖는 공통적 특징은 지리적·언어적·문화적 특수성이 다른 지역과 차별화된 역사적 경로에 따라서 강화된 자치권을 보장되고 있음. 다만, 그 보장의 수준은 상이함(금창호·박재희, 2019)
 - 특례운영의 기반은 법률적 근거가 대부분이지만, 포르투갈 마데이라의 운영근거는 헌법에 근거하고 있으며 그에 따라 특별자치 지역이 수행할 수 있는 자치권의 수준이 상이함
 - 헌법적 수준의 자치권을 부여받고 있는 지역은 포괄적 자치입법권의 수행에 따른 국가의 전속적 영역으로 간주되고 있는 국방과 외교영역의 권한도 인정받고 있음

□ 코르시카(프랑스)

- 코르시카는 프랑스 본토에서 비교적 가까운 거리에 위치하면서도 특수성을 인정받고 있는데, 언어와 역사의 차이가 존재하고 있기 때문임
- 코르시카에서는 독립이나 자치를 요구하는 움직임이 지속되어 옴에 따라 프랑스 중앙정부로부터의 완전한 독립은 아니지만 관할 타 지역에 비해서는 폭넓은 자치가 허용됨
 - 1982년 지방분권법부터 별도의 지위를 인정받았으며 1991년 코르시카 지위를 법률적 수준으로 보장함
 - 코르시카 섬은 기관구성의 다양화가 존재하는데, 대립형인 프랑스 본토와 달리 집행부가 의결권 가짐

□ 홍콩(중국)

- 홍콩은 영국으로부터의 식민지배의 역사를 가지고 있는 지역으로 중국본토와 구별되는 문화, 경제력을 갖춘 지역에 해당함
- 홍콩은 “중국공산당으로부터 행정, 입법, 사법 권한이 독립된 중화인민공화국의 특별행정”에 해당함

□ 스코틀랜드(영국)

- 1998년 스코틀랜드 법(Scotland Act of 1998)의 제정을 통해 스코틀랜드의 독립적 행정체계가 법적으로 보장됨
- 스코틀랜드의 관할에 있는 기초지자체의 기관구성은 독립적이고, 주민의 투표에 의해 다양한 통치체제가 보장됨

□ 마데이라(포르투갈)

- 마데이라의 자치권은 포르투갈 헌법에서 보장하고 있음
 - 동 헌법 225조 1항은 “지리적, 경제적, 문화적 특성과 주민들의 자치에 대한 역사적 열망을 고려하여 본토와 구별되는 특별한 정치적 및 행정적 제도를 둔다”고 규정하고 있음
- 마데이라는 제주특별자치도 출범 때 집중적으로 검토된 지역임
 - 섬이라는 지리적 특성과 관광휴양지로의 특수성, 두 지역 모두 관광 및 경제교역을 통한 발전을 꾀하고 있다는 점에서 공통점이 존재함

□ 해외사례 소결

- 해외사례에서는 특별자치의 요건, 국가-지방의 관계에서 우리나라의 제도 도입에 완전히 유의미한 시사점을 도출하긴 어려움
- 그러나 최소한 해외사례에서의 특별자치는 특별자치가 불가피한 역사적, 지리적 특성이 매우 중요하게 고려되고 있음을 확인

- 해당 국가는 이미 연방제 운영을 통해 국가의 권한이 최소화된 상황
- 특별자치를 통한 운영과정에서 국가의 지원체계에 의존하지 않고 자체 도입운영의 역량을 갖춘 지역임
- 지금까지 살펴본 내용을 요약하면 다음과 같음
 - 특별지방자치단체로 지정된 지역들은 도서지역 등과 같은 원격지역의 지리적 특수성으로 인한 역사적 이질성을 보유하고 있음. 이 같은 특수성을 활용하여 제도적으로 실험을 감행할 수 있는 여건이 조성되며 실험을 위한 특례를 부여하는 수순으로 진행됨
 - 이러한 기준에서 살펴보면 제주특별자치도와 해외 운영사례와 유사한 특례도입 지역으로 간주 될 수 있음
 - 반면 내륙에 존재하는 세종특별자치시의 특례수준은 이보다 다소 미흡

2. 국내의 적용논거

1) 현행법상 적용논거: 행정체제의 특수성

- 현행법상 지방자치단체의 “특별자치”는 “행정체제의 특수성”과 결부되어 사용되고 있음

제197조 ①서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.
 ② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

- “특별자치”를 통한 특례의 부여는 행정체제 특수성을 고려해서 다른 지방자치단체와 구별되는 기능수행의 개념으로 “행정체제의 특수성”과 “특례” 간에 밀접한 관련성이 존재
- 따라서 특수한 행정체제를 갖춘 지역은 본래의 목적을 달성하기 위해 차별화된 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영방식이 부여되어야 함

- 그러나 행정체제의 특수성은 법상 명확하게 정의되지 않고 있기 때문에 후술하는 두 가지 모순이 발생함

2) 현행법상 적용논거의 한계

□ 단층제(행정계층)가 행정체제의 특수성의 유일 요건인지 여부

- 제주특별자치도와 세종특별자치시는 중앙정부가 주도하여 국가균형발전 혹은 국가경쟁력 강화 차원에서 단층제를 채택한 것으로 행정계층의 특수성은 특별자치를 위한 수단적 속성을 가지고 있음
 - 따라서 단층제라는 “행정계층의 특수성”이 존재하면 행정체제의 특수성이 존재한다고 볼 수 있음
 - 세종과 제주에만 존재하는 단층제의 행정계층이 행정체제의 특수성에 해당한다면 강원특별자치도 역시 단층제로의 행정체제 개편이 선행되어야 할 것임
- 그러나 “행정체제의 특수성”이 행정계층의 특수성만을 의미하지 않는다는 것은 제주특별자치도의 기초법인격 부여에 대한 단체장 공약사항 및 추진과정 및 강원특별자치도의 출범과정에서 확인할 수 있음
 - 제주특별자치도는 단일 광역행정체계를 갖고 행정의 효율성을 기하기 위해 단층제로 출범하였는데, 현재와 같이 권한 이양이 이뤄진 상태에서 이전의 행정체제로 회귀하게 되면 특례를 인정받을 수 있었던 특별함이 사라지게 된다는 것임
 - 그러나 행정체제의 특수성이 행정계층의 특수성에 국한되지 않는다는 주장에 따르면, 기초부활에도 불구하고 제주특별자치도의 특수성은 존재하며 출범목적에 부합하는 실질적 특례가 보장되어야 한다는 것임
 - 그러나 현재의 강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법 상 강원특별자치도의 구성은 단층제를 전제로 하고 있지 않음

강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법(약칭: 강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법) 제6조(강원특별자치도의 설치) ① 정부의 직할로 강원특별자치도를 설치한다.
 ② 강원특별자치도의 관할구역은 중전의 강원도의 관할구역으로 한다.
 ③ 강원특별자치도는 이 법에서 정하는 범위에서 특수한 지위를 가진다.

□ 특별자치시·도에 존재하는 차별화된 특례수준

- 행정체제의 특수성이 “단층제 행정체제”에 해당한다면 두 개 시·도의 특례부여와 그에 따른 전개양상은 같아야 함
- 그러나 두 지역에 대한 행정체제의 특수성은 존재하지만 특별법의 내용차이가 존재함
 - 행정전반의 특례 및 재정특례를 규정할 때, 제주특별자치도에서는 특례의 범위를 광범위하게 허용함. 이에 반해, 세종자치시에 대해서는 특례의 범위를 제한적으로 허용
- 제주특별자치도에는 권한특례가 명백히 부여되고 있음에 비하여 세종특별자치시는 상응하는 권한특례가 보장되어 있지 못함(금창호·박재희, 2019)
 - 제주특별자치도에 부여되어 있는 권한특례는 조직 및 사무 특례로 크게 구분됨. 조직특례는 지방분권을 통해 추진되어야 하는 시범적 성격의 권한을 이양하는 것이 우선적으로 적용됨. 사무 특례는 국제자유도시를 조성하는 데 필요한 제반자무들이 이양되는 것을 골자로 하고 있음(금창호·박재희, 2019)
 - 반면, 세종특별자치시에 부여된 특례는 권한에 관한 특례가 아니라 행정체층에 관한 특례임. 즉, 세종특별자치시는 기초자치단체가 부재한 광역자치단체로 하부 행정기관인 읍·면·동을 설치할 수 있도록 하며 그에 따라 광역 및 기초사무를 통합적으로 관장하기 위한 특례임(금창호·박재희, 2019)
 - 제주특별자치도의 행정 전반적으로 특례적 권한을 부여하고 있으나, 세종의 경우 협소한 범위의 특례가 부여되고 있다고 볼 수 있음(금창호·박재희, 2019)

- 요약하면 제주특별자치도는 출범목적에 근거하여 광범위한 사무기능특례가 부여되고 있으며, 세종특별자치시의 경우에는 기초단체의 미설치에 따른 광역 및 기초기능의 통합특례만 제한적으로 부여되고 있음
- 이로 인해 인구수·지방세 징수·재정자립도·재정자주도 등에서 전국평균 및 여타의 광역시도와는 차별화된 성장세를 보이게 됨(금창호·박재희, 2019)

3) 현행 적용논거의 문제 진단

- 해외 사례를 통해 살펴본 바와 같이 행정체제의 특수성은 정책의 목적(결과)인 동시에 특별한 자치가 도입되어야 할 원인, 수단의 다차원적 속성을 가짐
 - 특별자치시·도 도입을 통해 달성해야 할 특수한 목적과 이러한 목적을 달성하기 위한 특별한 수단, 원인의 개념이 혼재됨
 - 앞서 해외국가의 특별자치 도입을 통해 특례가 부여되는 지역의 운영사항도 특별한 자치의 원인, 결과, 그리고 결과를 가져올 수 있는 제도적 수단으로 구분됨을 확인함
 - 행정체제의 특수성은 특례를 부여하기 위한 전제조건이지만, 특례를 통해 달성해야 할 지향점(정책목적)의 의미도 존재함
 - “특별자치”는 행정체제의 특수성과 별개로 지방자치의 내용과 방법을 풍부하게 하고, 지방분권을 획기적으로 신장시킬 수 있는 “고도화된 분권”이란 추진목적에 가까움
- 국내의 경우, 행정체제의 특수성의 적용요건은 동일하게 사용되지만 실제로 특별자치시·도 지역 간 상이한 특례적용이 이뤄지고 있음
- 그러나 이러한 특례부여의 차별성에 대한 명확한 논의는 부재한 상황임

3. 현행 적용논거의 적정성 검토의견 및 문제 진단

1) 검토방법

- 국내외 사례와 선행연구를 종합하면 본 연구에서 핵심적으로 규명되어야 연구 문제는 현행 특별자치시·도의 지정을 위해 법에 규정된 행정적 특수성의 개념을 상세화 할 수 있는지, 이를 바탕으로 향후 지정될 특별자치시·도의 유형화를 시도할 수 있는지를 가늠하는 것임
- 분석에 앞서 ▲행정적 특수성의 개념이 실제로 명확하게 인지되는지의 여부, 행정적 특수성에 대한 수준의 차이가 존재하는지 여부, ▲현행 규정이 향후 특별자치시·도 운영을 위한 충분한 기준을 제공하는지 여부, ▲충분한 기준 제공을 위해서 법규정 개정의 필요성을 사전에 검토하고자 함
- 이를 위해 지방행정 전문가(연구자, 공무원)를 대상으로 포커스그룹인터뷰(FGI) 및 전문가 조사를 실시함
 - 조사 대상자에 대한 정보 및 주요 조사 문항은 아래 표와 같음

〈표 2-6〉 조사대상자 특성 및 조사문항

| 구분 | 요건 |
|--|--|
| 설문대상자 | <ul style="list-style-type: none"> • 직업 : 연구자 6, 공무원(제주, 세종) 2 • 평균연령 : 만 48세 • 성별 : 여성 2, 남성 6 |
| 주요 설문문항 (5점 척도/ 매우 그렇지 않음 1 매우 그러함 5) | <ul style="list-style-type: none"> • 현행 세종과 제주에 대한 특례의 조건이 되는 제197조제2항의 “행정체제의 특수성”의 개념은 얼마나 명확하다고 생각하십니까? • 행정체제 특수성에도 수준의 차이 (높은 특수성 ↔ 낮은 특수성)가 존재할 수 있다고 생각하십니까? • 현행 규정이 향후 특별자치시·도 운영에 충분한 기준을 제공하고 있다고 생각하십니까? • 향후 특별자치시·도 지정 및 운영을 위한 충분한 기준을 제공하기 위해 현행 법 규정이 개정될 필요가 있다고 생각하십니까? |

2) 검토결과

- 근거법 내 행정체제 특수성에 대한 개념은 평균 2.43점으로 다소 불명확하다고 응답하여 향후 특별자치시·도의 추가적인 지정을 위해서는 동 개념이 좀 더 상세히 규정될 필요가 있음을 확인
 - 행정체제의 특수성으로 정의하는지가 다소 불명확하다는 의견이 주를 이룸. 그러나 이는 반대로 상황에 따라 다양한 특수성의 영역 및 정도를 채택할 수 있는 근거가 될 수도 있다는 점에서 장단점이 있다는 의견이 있었음
- 행정체제 특수성 수준 차이가 존재하는지에 대해서는 평균 4.57점으로 대부분의 응답자가 매우 그렇다고 응답함
 - 지자체의 자치역량과 문화, 경제, 사회적 측면의 특성, 사회적 합의 등에 따라 특수성의 정도에 편차가 있을 수 있음
 - 그 단적인 예로, 기 지정된 제주특별자치도와 세종특별자치시를 비교할 수 있음. 제주의 경우 단층제 자치계층구조이나 특별자치도의 하부행정기관으로 행정시가 행정계층으로 존재하나 세종은 단층제 자치계층구조 이면서 하부행정기관으로 바로 읍·면·동이 존재하여 행정계층도 1계층 축소되어 있음. 이에, 세종특별자치시가 제주보다 특수성이 더 높다고 볼 수 있다는 의견이 있었음
 - 그러나 이러한 수준의 차이가 행정체제의 특수성을 판단하는데 결정적이라고 볼 수는 없다는 의견도 존재함
- 현재 법 규정에서 제시하고 있는 특별자치시·도 지정을 위한 행정체제 특수성에 대한 기준 충분히 적정하냐는 질문에 평균 2.14점으로 다소 적정하지 않다고 응답함
 - 행정체제는 일반적으로 계층과 구역의 구조를 의미하므로, 행정체제의 특수성이 주는 의미는 비교적 명확하다고 볼 수 있음
 - 다만 향후 집행기관과 의결기관 구성 형태의 특수성도 행정체제의 특수성의 범주에 포함시키기 위해서는 행정체제라는 용어에 대한 구체적인 정의가 필요함

- 어떤 조건이 충족되어야하는지에 대한 기준이 명확하지 않기 때문에 지자체에서는 어떤 권리가 확대되고 어떤 규제에서 예외가 되는지에만 특별자치도 출범의 결과적 측면에만 관심이 있는 상황임
 - 향후 특별자치시·도에 대한 지정이 증가할 것을 대비하여 구체적인 기준을 마련할 필요가 있다는 의견임
- 특별자치시·도 지정을 위한 충분한 기준을 제공하기 이해 법규정 개정의 필요가 있는지 여부에 대한 응답평균은 4.0점으로, 필요성에 대한 인식이 높은 것으로 나타남
- 법규정의 재정비를 통해 행정체제 특수성에 대한 모호함을 해소하고 특별자치시·도 지정에 대한 명확하고 합리적인 근거를 마련하는 것이 필요하다는 공통된 의견을 확인함
 - 다만 구체적인 방안으로는 법률개정보다는 시행령 등을 통한 구체화가 필요하다는 의견도 있었음

〈표 2-7〉 현행 특별자치시·도 적용논거의 전문가 의견

| 요건 | 평균 | 표준편차 |
|-----------------------|------|------|
| 근거법 내 행정체제 특수성 개념 명확도 | 2.43 | 1.40 |
| 행정체제 특수성 차이의 존재 여부 | 4.57 | 0.53 |
| 기준의 적정성 | 2.14 | 1.07 |
| 현행 법규정 개정 필요성 | 4.00 | 1.41 |

3) 문제 진단 및 검토방향

- 해외사례와 전문가 의견 등을 종합하여 현행 특별자치시·도 제도의 문제점을 다음과 같이 진단하고 이를 개선하기 위한 검토방향을 다음과 같이 설정함
- 현행제도의 문제점: 현행 법제의 모호성 확인, 행정체제의 특수성을 결정 짓는 핵심 요소와 일반요소와의 구별 필요, 행정체제 특수성의 수준의 다양성 인정 필요

- 본연구의 검토방향: 개념의 세분화, 행정체제의 특수성 기준 간의 우선순위의 검토, 이를 토대로 한 진단 및 적정성 판단
- 이상의 내용을 토대로 일반자치와 특별자치시·도의 조화방안을 도출하고 제도운영의 예측가능성을 확보할 수 있는 방안마련을 목적으로 삼고 연구를 진행하고자 함

〈그림 2-2〉 현행제도의 문제 진단에 따른 본 연구의 검토방향 설정

| 현행 특별자치시·도 제도의 문제점 | 본 연구의 검토방향 |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| 지방자치법 제197조 2항 행정체제의 특수성에 대한 모호성 존재 | “행정체제의 특수성” 개념의 세분화 시도 |
| 행정체제의 특수성을 결정짓는 핵심 요건의 존재 | 행정체제의 특수성 기준 간의 우선순위의 부여 필요 |
| 행정체제 특수성의 수준의 다양화를 통한 차별적 제도운영 | “행정체제의 특수성” 진단 및 “특례”와의 적정성 판단 |

[제도운영의 방향 정립을 통한 기대효과]

일반자치와 특별자치와의 조화 방안 도출 / 제도운영의 예측가능성 확보방안 도출

제3절 본 연구의 검토방향

1. “행정체제의 특수성” 개념의 세분화 시도

- 본 연구는 특별자치 수행의 핵심조건이 되는 “행정체제의 특수성”의 다차원성을 고려하여 제도의 개념 재정립을 시도함
- 지방자치법에서 명시하고 있는 “행정체제의 특수성”을 특성(속성, 방식)에 따라 다음의 3가지 세부 개념으로 구분하고 이를 판단할 세부기준을 다음의 <그림 2-3>과 같이 설정함

<그림 2-3> 본 연구의 행정체제의 특수성

| 구분 | | 관할구역의 특수성 | 행정계층의 특수성 | 기능배분의 특수성 |
|--------------|---|---|--|----------------------------|
| 특성 | 속성 | 원인, 결과 | 구조적 수단 | 운영적 수단 |
| | 방식 | 도입목적 (특별법에 명시된 목적) | 체제개편 | 포괄적 특례기능의 부여 특례기능의 확장방식 |
| 특수성 판단기준 | <ul style="list-style-type: none"> • 지리적 특수성 • 지위적 특수성 • 제도적 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 특례기능의 특수성 • 기능배분방식의 특수성 | |
| 판단기준 세부내용 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 지리적 특수성: 관할경계 자체의 고유성 존재여부 ✓ 지위적 특수성: <ul style="list-style-type: none"> ◆ 관할의 수행기능 ◆ 관할구역경계조정에 다른 광역지위 ✓ 제도적 특수성: <ul style="list-style-type: none"> ◆ 추진의 강력한 의지 ◆ 추진제도의 파급효과 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 행정구역의 구조 및 운영의 특수성: 행정계층의 조정을 통한 체제개편 여부 ◆ 행정구역의 폐지 및 통합 (높은 조정비용) ◆ 하부행정기관의 조정 (낮은 조정비용) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 특례기능의 특수성: 부여된 기능자체의 특수성과 범위 ✓ 배분방식의 특수성 <ul style="list-style-type: none"> ◆ 특례보장 방식과 확대 가능성(국가 ↔ 지방) ◆ 광역역할의 특수성 (광역 ↔ 기초) | |

1) 관할구역의 특수성

□ 속성

- 지방자치단체는 법인격을 가지는 독립된 조직이므로 이의 존재를 객관적으로 명시할 필요가 있고, 이를 위해 관할구역을 법령으로 정하고 있음
- 관할구역의 특수성은 특별자치를 통한 특례도입의 원인이자 결과의 속성을 가지며 주로 도입의 근거법(특별법)의 도입목적으로 명시됨
- 자치단체의 관할구역의 설정은 전통과 역사성에 입각하고 있는데 이는 인위성·합리성을 특징으로 하는 행정구역의 획정과 대비됨

□ 특수성 판단기준 및 세부내용

- 관할구역의 특수성에 대한 판단기준은 지리적 특성, 논리적 근거, 제도의 경로의존성의 3가지 차원으로 구분됨
- (지리적 특수성) 타 지역과 구분되는 고유한 자연환경과 경계조건을 가지고 있는 것을 의미하며 주로 도서지역, 낙후지역, 접경지역 등의 구분되는 행정구역의 경계범위를 가지고 있는 것을 뜻함
 - 제주는 대한민국, 중국, 대만, 홍콩, 러시아 및 일본 등 동아시아의 주요 도시와 인접한 지정학적 위치, 청정 자연과 수려한 자연경관을 기반으로 한 우수한 관광산업 인프라, 본토와 격리되어 특별법 적용에 용이
 - 세종은 내륙을 접하고 있기 때문에 제주에 비해 특수성은 다소 낮은 편
 - 강원은 접경지역을 포함하고 있으나 내륙을 접하고 있어 세종과 제주의 중간 수준의 지리적 특수성을 지니고 있다고 볼 수 있음
- (지위적 특수성) 관할구역 내부에서 해당 지역이 수행하는 실질적 기능(관할의 수행기능), 주로 수도로서의 특수성이 부여되며, 다른 차원에서는 관할 경계 조정 등의 변화를 통해 광역의 특수한 지위(광역지위의 특수성)가 부여되었는지 여부로 구분할 수 있음
 - ‘관할의 수행기능의 특수성’이 존재하는 지방자치단체는 서울특별시와

세종특별자치시임

- 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」(이하 “서울시법”이라 함)은 「지방자치법」 제174조에 따라 다른 시·도와 달리 서울특별시의 수도로서의 특수성을 고려해 서울특별시 행정에 대한 특례를 규정한 법률임
 - 특히 서울시법 제4조제2항은 서울특별시가 구 「서울특별시 행정에 관한 특별조치법」(1988. 4. 6. 법률 제4004호로 타법폐지되어 1991. 7. 8. 시행(각주: 법률 제4004호 서울특별시 행정에 관한 특별조치법 부칙 제6조제2항에 따라 서울특별시의회의 구성일인 1991. 7. 8.부터 시행됨.)되기 전의 것을 말함)이 폐지되기 전 국무총리 소속기관으로서 중앙행정기관의 지위에 있었음
 - 또한 서울특별시의 경우 자치사무의 비중이 높아 그 특수성이 인정되는 점을 고려해 서울특별시 행정의 자율성 보장특례가 운영 중
 - 동일한 지위적 특수성을 가진 특별자치시·도로는 “행정수도”의 위상을 가진 세종특별자치시가 있음
- ‘광역지위의 특수성’이 존재하는 지방자치단체는 제주특별자치도와 세종특별자치시임
- 제주특별자치도는 기존의 4개의 자치시·군을 폐지하고 2개의 행정시와 하부행정기관으로 재조정되었기 때문에 광역의 관할경계는 기초를 완전히 포괄함
 - 세종특별자치시는 인근 기초의 경계조정을 통해 광역단체와 하부행정기관으로 신규 출범한 지역으로 광역의 관할경계는 세종으로 편입된 기존 연기군과 인근지역을 포괄함
 - 그 결과 광역과 기초의 관할경계가 완전히 일치하며 광역은 기초와 광역의 역할을 동시에 수행하고 행정효율성을 위해 하부행정기관의 재량적 운영을 통해 광역기능을 분산함
- (제도적 특수성) 특별자치시·도의 운영은 국가차원의 차원의 강력한 추진의지와 지속적인 도입시도에 근거한 제도적 경로의존성이 존재할수록 추진의 정당성이 부여됨

- 강력한 추진 의지와 높은 경로의존성은 제도의 높은 파급효과를 가져올 수 있음

2) 행정계층의 특수성

□ 속성

- 행정계층은 법률적으로 지방자치단체에 종속된 하급 행정기관의 운영체계를 의미하며 다층제와 단층제로 구분됨
 - 다층제 구조에서는 2중 행정 및 2중 감독의 폐단이 발생하고, 자치단체 간 행정책임이 불분명해지는 한계가 존재함
 - 반면 단층제로 행정구역을 크게 하면, 행정능률성은 제고되고, 행정내부의 거래비용은 줄어들지만, 집권화와 광역적 행정수행이 곤란함
 - 기존 다층제 행정계층의 단층제로의 조정은 정부에 대한 접근성을 제고하고, 참여를 좀 더 원활하게 하기 위한 목적으로 시행되며 자치단체의 구역범위가 소규모일 때 효과적일 수 있음
- 행정계층의 특수성이 존재하는 광역자치단체는 관내의 기초자치단체가 폐지되는 대신, 기초를 구성하는 하부 행정기관인 읍·면·동은 그대로 존재하는 구조를 갖게 됨

□ 특수성 판단기준 및 세부내용

- 행정구역의 구조 및 운영의 특수성은 계층조정에 드는 사회적 비용의 고-저에 따라 다음과 같이 구분될 수 있음
 - 관할 행정구역의 폐지 및 통합(높은 조정비용): 기존의 광역-기초 간의 2계층과 다른 형태의 행정체제를 위해 광역 소속 기초의 폐지와 통합 등의 행정구역 개편이 발생한 경우임. 이러한 경우 주민투표와 계층조정에 대한 공론화 절차와 사후 조정과정에 막대한 비용이 발생함
 - 하부행정기관의 조정(낮은 조정비용): 광역과 기초와의 관계에서 광역이 기초의 역할을 담당함에 따라 행정서비스 전달을 위한 하부 행정기관의

운영양상을 다양하게 설계하였는지 여부임. 이는 앞선 행정구역의 폐지와 통합에 비해 상대적으로 적은 비용으로 조정이 가능함

- 제주특별자치도의 경우 2개의 행정시가 출범하여 광역-읍·면·동 간 중간가고 역할을 담당하고 있음
- 한편, 세종특별자치시의 경우 책임 읍·면·동을 통해 일부 하부행정기관의 권한을 강화하고 있음

- 현행 제주특별자치도와 세종특별자치시 모두 높은 수준의 특수성이 존재
- 제주의 경우, 행정시가 존재하지만 자치계층이 아닌 하부행정기관에 해당하기 때문에 높은 수준의 특수성이, 세종은 기존의 연기군과 일부 지역을 편입하여 광역의 역할을 부여한 것으로 두 차원의 행정계층의 특수성이 동시에 존재하는 것으로 볼 수 있음

〈표 2-8〉 우리나라의 행정계층 운영현황

| 구분 | 중앙정부 | | | | | | |
|----------------------|-------------|-------------|------------|------------------|-------------|------------------|------------------|
| | 특별시 (1) | 광역시 (6) | | 도 (8) | | 특별 자치시 (1) | 특별 자치도 (1) |
| 자치행정계층 (광역: 17개) | | | | | | | |
| 자치행정계층 (기초: 226개) | 자치구 (25) | 자치구 (44) | 군 (5) | 시 (75) | 군 (77) | - | - |
| 하부행정계층 (총 34개) | - | - | - | 행정구 (32) | | - | 행정시 (2) |
| 하부행정계층 (총 3,515개) | 동 (426) | 동 (690) | 읍면 (46) | 읍·면·동 (1,506) | 읍면 (782) | 읍·면·동 (22) | 읍·면·동 (43) |

- 향후 출범할 강원특별자치도는 단층제로의 변화를 전제로 두고 있지는 않지만 일부 지역의 행정구역 개편 또는 하부행정기관의 다양화 방식을 적용할 여지도 존재함

3) 기능배분의 특수성

□ 속성

- 기능배분의 특수성은 특수성의 운영적 수단(특례기능의 특수성, 기능배분방식의 특수성)으로 구분할 수 있음
- 기능적 특수성과 이를 수행하기 위해 존재하는 배분방식의 특수성이 동시에 상호작용한 결과 광역자치단체가 수행하는 행정기능 전반의 기능배분의 특수성을 야기함
 - 부여된 특례가 종전의 광역단체가 수행하는 기능에 비해 얼마나 특수한지, 그리고 이러한 특례를 실질적으로 수행할 수 있는 법적기반이 어디까지 보장되고 있는지에 따라 특별자치시·도의 기능배분의 양상이 다른 지역에 비해 차별화됨

□ 특수성 판단기준 및 세부내용

- (기능의 특수성) 특례를 통해 부여받고 있는 기능이 지방자치법상 부여된 광역수행기능에 비해 얼마나 차별적인지 여부에 대한 사항임
 - 지방자치단체의 관장사무는 「지방자치법」 제8조-제11조에 따라 구분
 - 원칙적으로는 광역자치단체가 광역사무를 관장하고 있지만, 예외적으로 광역자치단체가 기초사무를 통합하여 관장할 수 있도록 하고 있으며 이들을 일반적인 광역시·도와 구분하기 위해 “특별자치”라는 용어를 부여하고 있음
 - 서울특별시의 경우 “특별자치”의 개념을 부여하고 있지만 기능적 특례가 아닌 행정적인 특례로만 존재함
- 종전의 수행되지 않은 국가의 권한을 이양(특례영역)받고 있는 경우와 기존에 수행하고 있으나 출범목적 달성을 위한 실질적 실행력을 확보하기 위한 수단 부여(실행수단)으로 구분됨(금창호·박재희, 2019)
 - 특례권한: 특별자치시·도에 부여되는 비전실현을 위해 관광산업, 교육산업, 의료산업 추진에 있어 타 지자체에 존재하지 않는 제반의 권한들이 부여되고 있는지 여부임(금창호·박재희, 2019)

- 실행수단: 전반적으로 지방분권과 관련된 사항으로 지방의회와 지방조직·지방재정·자치경찰·특행이관 등 지방자치의 심화를 위해 지방자치단체로 이양이 필요한 제반의 조직관리 권한들이 여기에 해당(금창호·박재희, 2019)

〈표 2-9〉 지방자치단체의 관장사무 실태

| 구분 | | 내용 |
|------|-----|---|
| 국가사무 | | ■ 국가사무 |
| 광역사무 | 특별시 | ■ 광역사무(자치구 위임사무 포함) |
| | 광역시 | ■ 광역사무(자치구 위임사무 포함) |
| | 자치시 | ■ 광역사무 + 기초사무 |
| | 도 | ■ 광역사무 |
| | 자치도 | ■ 광역사무 + 기초사무 + 특례사무 |
| 국가사무 | | <ul style="list-style-type: none"> • 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 • 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 • 농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 • 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무 • 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무 • 우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무 • 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 |
| 광역사무 | | <ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무 • 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 • 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 • 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 • 국가와 시·군 및 자치구간의 연락·조정 등의 사무 • 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 • 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무 |

출처: 금창호·박재희(2019:35)

- (배분방식의 특수성: 국가 ↔ 지방) 특례기능이 법상 한정되어 있는 폐쇄적 구조인지, 아니면 법률의 재개정을 통해 지속적인 특례부여의 범위가 어떻게 확장 가능한지(개별적 위임(포괄적 위임)에 따라 특수성의 수준이 달라짐

- 현행 특별법은 개별사무에 대한 특례규정을 이용한 것으로 개별적·열거적인 방법으로 권한을 이양하고 있음
 - 개별적·열거적 이양방법은 조문의 방대 및 복잡화라는 문제를 초래하고, 하나의 사무 및 권한을 이양받기 위해서는 많은 수의 개별 법률들을 개정해야 하는 문제가 존재함
 - 따라서 포괄적 이양방법을 법상 보장하고 있는 경우를 가장 높은 특수성이 존재하는 경우에 해당한다고 볼 수 있음
 - 그러나 현행 헌법체계상 포괄위임 금지의 원칙이 적용되기 때문에 법률상 지위를 부여받고 있는 우리나라의 특별자치시·도의 경우에는 보통수준의 배분방식의 특수성을 갖고 있다고 할 수 있음
- (광역역할의 특수성: 국가 ↔ 지방) 앞서 행정계층의 특수성과 맞닿아 있는 사항으로 광역이 기초의 역할을 수행하며 종전의 중층제의 지방행정체제가 수행하지 않은 사무수행의 결합형태를 보일 때 이러한 특수성이 존재한다고 볼 수 있음

2. 행정체제의 특수성 기준 간의 우선순위의 부여

1) 특수성 기준의 우선순위 부여의 필요성

- 특수성 요건의 우선순위를 차등화하는 것은 행정체제의 특수성의 수준을 결정짓기 위한 전제조건을 결정하는 것임
 - 우선순위는 행정체제의 특수성의 3가지 세부개념인 관할구역의 특수성, 행정계층의 특수성, 기능배분의 특수성의 기준을 구성하는 세부요소 간의 중요도의 수준을 가늠하고 각 구성요소의 상대적 가중치를 파악하기 위함
- 행정체제의 특수성은 다양한 요소로 구성되는데 이러한 구성요소들 중 가장 중요한 의미를 가지는 구성요소가 무엇인지를 판단하는 것은 기준의 전반적인 속성을 파악하는데 유효함

2) 우선순위 도출절차

□ 방법론

- 다양한 구성 요소들 간의 역동을 파악하기 가장 적절한 방식은 AHP(Analytic Hierarchy Process), 이하 AHP 기법)임
 - 설문조사만으로는 수요요인의 중요도를 체계적으로 판별하기 어렵기 때문에 보완적인 방법론의 도입이 필요함
 - AHP는 문제가 복잡하고 다수의 평가 기준이 있을 경우 인간의 뇌는 계층적이고 단계적으로 분석하는 과정을 이용하여 판단한다는 원리를 이용하여 만들어짐 방법론임
 - AHP는 상대적 중요도 혹은 선호도를 비율 척도(ratio scale)로 측정하여 정량적 결과를 도출하는 방법으로서 다양한 기준이 존재하는 공공 정책 수립 및 판단에 적절하게 적용할 수 있음

□ 설문항목

- 조사표는 행정체제의 3가지 세부개념의 기준의 상대적 우선순위에 대한 질문과 세 가지 세부개념에 대한 상대적 우선순위 비교를 위한 쌍대비교 항목으로 구성됨

[세부개념 간 우선순위 도출 문항]

Q1-1. A와 B의 항목을 비교하여, 보다 중요하다고 생각하는 항목에 표기하세요. 가운데의 1번을 기준으로 A와 B가 중요한 정도에 따라 숫자가 증가합니다. 자신의 생각에 가장 부합하는 숫자 1개를 선택하여 ✓ 표기 해주세요.

(1. 거의 고려할 필요없음, 2. 고려할 필요가 없는편, 3. 보통, 4. 우선적으로 고려해야하는 편, 5. 매우 우선시 되어야함)

| A | (← A가 더 중요) 평가척도 (B가 더 중요 →) | B |
|-----------|------------------------------|-----------|
| 관할구역의 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 행정적 특수성 |
| 관할구역의 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 기능배분의 특수성 |
| 행정적 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 기능배분의 특수성 |

[세부개념 내 특수성 요건간 우선순위 도출문항]

Q1-2. A와 B의 항목을 비교하여 보다 중요하다고 생각하는 항목에 표기하세요. 가운데의 1번을 기준으로 A와 B가 중요한 정도에 따라 숫자가 증가합니다. 자신의 생각에 가장 부합하는 숫자 1개를 선택하여 ✓ 표기 해주세요.

(1. 거의 고려할 필요없음, 2. 고려할 필요가 없는편, 3. 보통, 4. 우선적으로 고려해야하는 편, 5. 매우 우선시 되어야함)

| A | (← A가 더 중요) 평가척도 (B가 더 중요 →) | B |
|-------------------|------------------------------|-------------------|
| 지리적 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 지위적 특수성 |
| 지리적 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 제도적 특수성 |
| 지리적 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 행정계층 구조 및 운영의 특수성 |
| 지리적 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 특례기능의 특수성 |
| 지리적 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 기능배분방식의 특수성 |
| 지위적 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 제도적 특수성 |
| 지위적 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 행정계층 구조 및 운영의 특수성 |
| 지위적 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 특례기능의 특수성 |
| 지위적 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 기능배분방식의 특수성 |
| 제도적 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 행정계층 구조 및 운영의 특수성 |
| 제도적 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 특례기능의 특수성 |
| 제도적 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 기능배분방식의 특수성 |
| 행정계층 구조 및 운영의 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 특례기능의 특수성 |
| 행정계층 구조 및 운영의 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 기능배분방식의 특수성 |
| 특례기능의 특수성 | 5 4 3 2 1 2 3 4 5 | 기능배분방식의 특수성 |

3) 우선순위 도출결과

- 행정체제의 특수성은 출범을 위해 반드시 충족시켜야 하고 우선순위가 높은 핵심 요건과 범목적과 지역의 특성을 고려하여 선택적으로 충족시킬 수 있는 요건으로 구분할 수 있음
 - 해외운영 사례와 국내의 2개 지역의 특징을 토대로 우선순위가 높은 요건과 그렇지 않은 요건 간 구별이 필요함
 - 행정체제는 일반적으로 계층과 구역의 구조를 의미하므로, 행정체제의 특수성이 주는 의미는 비교적 명확하다고 볼 수 있음
 - 다만, 향후 집행기관과 의결기관 구성 형태의 특수성도 행정체제의 특수성의 범주에 포함시키기 위해서는 행정체제라는 용어에 대한 다소 구체적인 정의가 필요함
 - 이에 대한 중요도는 전문가 자문회의를 통해 도출함

□ 행정체제의 특수성 3가지 세부 영역 간 우선순위

- 행정체제의 특수성은 출범을 위해 반드시 충족시켜야 하고 우선순위가 높은 핵심요건과 그렇지 않은 요건으로 다음과 같이 우선순위가 차별화가 존재

〈표 2-10〉 행정체제 특수성 3가지 세부개념 간 우선순위

| 구분 | 응답 | |
|-----------|-------|----|
| | 가중치 값 | 순위 |
| 관할구역의 특수성 | 0.446 | 1 |
| 행정계층의 특수성 | 0.176 | 3 |
| 기능배분의 특수성 | 0.378 | 2 |

- 3가지 요건 중 관할구역의 특수성이 가장 높으며 기능배분의 특수성 및 행정계층의 특수성이 그 뒤를 이음
 - 관할구역의 특수성(지리적·지위적·제도적 특수성)은 특별자치시·도 출

범의 원인이자 결과가 되는 바, 특별자치시·도가 출범하게 되는 가장 근본적인 원인이 되는 바 이에 대한 가장 높은 가중치를 준 것으로 풀이될 수 있음

- 기능배분의 특수성의 경우 특별자치시·도가 출범한 목적을 성공적으로 달성하기 위해 기능을 특례를 통해 부여하는 항목이라 그다음으로 중요하게 가중치를 부여한 것으로 사료됨
- 행정계층의 특수성의 경우 특별자치시·도 지정된 지방자치단체가 부여된 기능을 원활하게 운영하기 위해서 가장 적합한 행정계층을 선정한다는 점에서 수단적인 방법으로 인식되어 가장 낮은 가중치를 부여했다고 볼 수 있음

□ 6가지 세부기준 간 우선순위

- 3가지 요건을 구성하는 6가지 세부기준간의 우선순위를 살펴본 결과, 지리적 특수성(0.263), 특례기능 특수성(0.223), 지위적 특수성(0.18), 기능배분방식의 특수성(0.151), 제도적 특수성(0.12), 행정구역의 구조 및 운영의 특수성(0.063)으로 나타남
- 관할구역의 특수성 중에서도 지리적 특수성과 지위적 특수성이 높은 순위를 차지하고 있으며, 기능배분의 특수성 중 특례기능의 특수성이 높은 순위를 차지하고 있는 것을 확인할 수 있음
- 높은 우선순위의 요건(1~3순위)은 특별자치시·도 도입에 반드시 충족되어야 하는 핵심요건으로 간주할 수 있음
- 그 외 세부항목은 특별자치시·도의 수준을 결정짓는 요소로 더 많은 선택요건이 충족될 때 특별자치시의 수준이 고도화될 수 있는 추가요건의 성격을 갖는다고 볼 수 있음

〈표 2-11〉 행정체제 특수성 6가지 세부기준 간 우선순위

| 세부개념 | 세부기준 (요건) | AHP 분석결과 | | 응답자 주요 응답내용 |
|--------------|--------------------------|----------|----|---|
| | | 가중치값 | 순위 | |
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 0.263 | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • 자치단체별 지리적 입지와 특성에 본질적 차이 존재 • 제주특별자치도의 경우 광역자치단체로서의 도시의 특성을 고려 |
| | 지위적 특수성 | 0.18 | 3 | <ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도로의 행정체제 개편을 위한 주민투표 실시 및 당시 대통령 직속 정부혁신지방분권위원회의 제주특별자치도 지원 특별위원회 구성을 통한 국가적 차원에서 제주특별자치도설치법 제정을 위한 심도 있는 논의 및 법률안 성안 작업 진행 • 세종특별자치시의 경우 신설된 행정구역과 행정수도적 위상이 중요 |
| | 제도적 특수성 | 0.12 | 5 | <ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도 설치 이전에 제주국제자유도시의 필요성에 대한 국가적 차원에서의 공감대가 형성되었고, 이를 위해 제주특별자치도라는 행정체제의 특수성에 대한 필요성 인식 • 세종의 경우 행정중심 복합도시 조성을 위해 기초지자체가 없는 광역시 형태로 출범 |
| 행정계층의 특수성 | 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | 0.063 | 6 | <ul style="list-style-type: none"> • 국가적 목적에서 행정중심복합도시건설특별법이 먼저 제정되었고, 행정중심복합도시의 건설 취지에 가장 부합하는 행정체제를 구상해야 한다는 인식 대두 • 이를 위해 세종특별자치시의 단층제 행정체제 설정을 위한 연구과제 수행 및 단층제 모델에 대한 국회공청회, 주민공청회 등을 진행하였고, 세종특별자치시설치법 제정 |
| 기능배분의 특수성 | 특례기능의 특수성 | 0.223 | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • 특별자치시·도 지정 이후 수단적인 방법으로 특례지정을 통한 기능의 특수성을 부여 |
| | 기능배분 방식의 특수성 | 0.151 | 4 | <ul style="list-style-type: none"> • 특별자치시·도 지정 이후 수단적인 방법으로 특례지정을 통한 기능의 추가적인 부여를 고려 |

3. “행정체제의 특수성” 진단 및 “특례” 간 적정성 판단

1) 행정체제의 특수성 수준의 구분 기준마련

- 특별자치시·도의 특수성의 수준은 기존의 지방분권의 수준별 논의와 연계하여 논리적 연계성을 확보하고자 함
- 학술적으로 지방분권의 수준은 다음의 3가지 유형으로 심화됨

〈표 2-12〉 기존 지방분권 수준의 3단계 방안

| 대상 | 지방자치강화형 | 광역지방정부형 | 연방정부형 |
|------------|--|---|---|
| 지자체 유형 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 유형과 각 유형별 구성 규정 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 유형과 각 유형별 구성 규정 | <ul style="list-style-type: none"> • 주에 대해 헌법에서 규정하고, 그 외 지방정부의 유형은 법률로 유보 |
| 적용국가 | <ul style="list-style-type: none"> • 한국 | <ul style="list-style-type: none"> • 영국, 프랑스 | <ul style="list-style-type: none"> • 독일, 미국 |
| 사무처리 (행정권) | <ul style="list-style-type: none"> • 보충성의 원칙과 자기책임의 원칙 명시 • 자치사무를 열거 | <ul style="list-style-type: none"> • 보충성의 원칙과 자기책임의 원칙 명시 • 국가사무를 열거하고 이외의 사무는 지방사무로 규정 • 정부간 지휘감독권 부정 | <ul style="list-style-type: none"> • 연방정부의 사무만을 한정하여 열거 |
| 입법권 | <ul style="list-style-type: none"> • 법률에 위반되지 아니하는 범위 내에서의 조례 제정권 보장 | <ul style="list-style-type: none"> • 법률에 준하는 조례 제정권 보장(국가 입법사항을 열거하고 그 외는 지방정부 입법사항으로 하되 법률과 충돌하는 지방정부의 입법은 무효) | <ul style="list-style-type: none"> • 법률 제정권 부여 |
| 재정권 | <ul style="list-style-type: none"> • 법률이 정하는 범위 내에서 조례로 지방세의 세목, 세율 결정 | <ul style="list-style-type: none"> • 조례로 지방정부의 재정권과 과세권 제정·집행 • 국가의 재정조정과 재정지원 원칙 제시 | <ul style="list-style-type: none"> • 정부간 예산 운용의 상호 독립성 규정 • 연방과 주의 경비부담 원칙 제시 • 연방과 주의 과세권 분리 제시 |
| 국정참여 | <ul style="list-style-type: none"> • 협의체의 법률안 제출권을 통한 국정참여 보장 | <ul style="list-style-type: none"> • 양원제 | <ul style="list-style-type: none"> • 양원제 |

자료: 안영훈 외 4, 2018 재인용 Council of European Municipalities and Regions(CEMR), European section of IULA, The Representative Organisation of Local and Regional Authorities in Europe, 1999, CEMR. 등을 토대로 재작성

- 특별자치시·도의 유형은 행정체제의 특수성의 수준에 따라 1~3유형으로 구분될 수 있음
- 각각의 유형은 매칭되는 지방분권수준에 최대한 부합하도록 다음과 같이 구성될 수 있음

〈표 2-13〉 행정체제의 특수성 별 제도운영 방향

| 특별자치 유형 | 행정체제의 특수성의 수준 | | |
|-----------|--|---|--|
| | 1유형 | 2유형 | 3유형 |
| 지방분권 수준 | 지방자치강화형 | 광역지방정부형 | 연방정부형 |
| 특별자치의 지향점 | 기능적 분권화 (Decentralization) - 행정 기능·사무·재정의 지방이전 등 | 권력적 분권화 (Devolution) - 중앙정부 권한 분권화 · 자치입법권 강화 · 자치재정권 강화: 국세의 지방세 이양 | (준)연방적 분권화 (Transition to a federal system) - 지방정부의 자기결정권 강화 - 준연방형 분권국가 모델: 영국, 프랑스, - 연방형 국가 모델: 미국, 독일, 스위스 |
| 특별자치의 목적 | 국가주도의 특수한 목적 실현 지역중심의 운영목적 설정과 실행수단의 결정권 부여 가능성 검토 | 고도의 자치입법·조직·조세권 등이 인정되는 준연방제적 분권국가(1국 2체제)의 가능성 검토 | 고도의 자치입법·조직·조세권의 보장 |

2) 행정체제의 특수성 수준의 진단

□ 진단지표의 설정

- 행정체제의 특수성의 수준은 세분화된 특수성의 영역별로 해당 지역이 어디까지 해당되고 있는지를 통해 가늠할 수 있음

〈표 2-14〉 행정체제의 특수성 진단지표

| 세부개념 | 세부항목 | 개념 | 특수성 판단기준 |
|-----------|--------------------|--|---|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 구분되는 독특한 지리적, 물리적 경계가 존재하는지 여부 | <ul style="list-style-type: none"> • 도서지역 • 접경지역 |
| | 지위적 특수성 | 타 지역과 구분된 지역의 위상과 지위가 존재하는지 여부 | <ul style="list-style-type: none"> • 수도 • 행정수도 |
| | | 관할구역경계조정에 다른 광역지위가 부여되었는지 여부 | <ul style="list-style-type: none"> • 기초와 광역의 관할경계의 일치여부 |
| | 제도적 특수성 | 경로의존성 | <ul style="list-style-type: none"> • 국가공약사업 및 장기간의 추진시도 |
| 파급효과 | | <ul style="list-style-type: none"> • 가시적 성과창출 • 제도의 파급정도 | |
| 행정계층의 특수성 | 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | 행정구역의 폐지 및 통합 | <ul style="list-style-type: none"> • 기존 기초행정구역의 변화 여부 |
| | | 하부행정기관의 조정 | <ul style="list-style-type: none"> • 하부행정기관의 조정여부 |
| 기능배분의 특수성 | 기능의 특수성 | 중전의 수행되지 않은 국가의 지방권한이양(특례영역)과, 기존에 수행하고 있으나 권한의 실질적 실행력을 확보하기 위한 부여(실행수단) | <ul style="list-style-type: none"> • 영역특수적 특례의 부여(특례권한) • 출범목적 달성위한 운영권한 부여(특례실행수단) |
| | 배분방식의 특수성 | 특례사무의 이양과 확대를 법적으로 부여받고 있는지 여부(국가와 지방간 기능조정) | <ul style="list-style-type: none"> • 특례확대 방식의 포괄성(포괄위임) 개별위임) 위임없음) |
| | | 행정계층 변화로 인해 광역-기초사무를 통합 수행하는지 여부(광역과 기초 간 기능조정) | <ul style="list-style-type: none"> • 광역과 기초기능의 동시수행 |

- 전술한 관할구역의 특수성(지리적 특수성·지위적 특수성·제도적 특수성), 행정계층의 특수성, 기능배분의 특수성을 한축으로 하고 해당 조건이 핵심 혹은 선택적 요건인지를 조합하면 세 가지 유형으로 도출될 수 있음
- (1유형) 핵심요건인 지리적 특수성, 특례기능의 특수성, 지위적 특수성만 충족한 유형으로 해당 유형은 행정체제의 특수성 수준이 상대적으로 다소 낮음

- (2유형) 행정구역의 구조 및 운영의 특수성을 제외한 나머지 조건을 모두 충족한 유형으로 해당 유형은 행정체제의 특수성 수준이 보통 수준임
- (3유형) 모든 요건을 충족한 유형으로 행정체제의 특수성 수준이 매우 높은 수준임
- 그 외 지리적 특수성·제도적 특수성·기능적 특수성과 같은 필수요건이 충족되지 않은 지방자치단체의 경우, 행정체제의 특수성 수준이 제로에 수렴한다고 보고 특별자치 시·도의 명칭을 부여하는 것에 대한 심도 있는 고려가 필요

〈표 2-15〉 행정체제의 특수성 수준의 진단

| 세부개념 | 세부항목 | 우선순위 | 특별자치시·도 도입가능 | | |
|-------------|--------------------|------|--------------|-----------|-----------|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 1 | ○ | ○ | ○ |
| | 지위적 특수성 | 3 | ○ | ○ | ○ |
| | 제도적 특수성 | 5 | | ○ | ○ |
| 행정계층의 특수성 | 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | 6 | | | ○ |
| 기능배분의 특수성 | 특례 기능의 특수성 | 2 | ○ | ○ | ○ |
| | 배분방식의 특수성 | 4 | | ○ | ○ |
| 행정체제 특수성 수준 | | | 낮음 1유형 | 보통 2유형 | 높음 3유형 |

□ 제도운영의 쟁점파악

- 행정체제의 특수성에 따라 도입된 지역의 운영쟁점은 상이할 것임
- 운영쟁점은 선택요건에서 발생하며 다양한 양상으로 전개됨
 - 예를 들어 지위적 특수성이 부여되지 않은 지역의 특수한 권한수행의 지위를 부여하기 위해 추진체계와 비전에 타 지자체와 구분되는 미션을 부여해야하는지 여부가 검토될 수 있음

- 단층제로의 전환이 이뤄진 곳은 중층제로의 복원 및 하부행정기관의 조정 등의 행정계층의 변화를 통해 행정계층 변화가 가져온 부정적 효과를 감소시키려 할 것임
- 배분방식의 특수성이 다소 미흡한 곳은 수행특례의 확대와 지원체계 확보를 위한 제도개선을 주장할 것임

〈표 2-16〉 행정체제의 특수성에 따른 제도운영 쟁점

| 세부개념 | 세부항목 | 우선순위 | 쟁점 전개양상 |
|-----------|-----------|------|---------------------------|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 1 | 구분되는 비전과 미션의 부여 논의 |
| | 지위적 특수성 | 3 ▶ | |
| | 제도적 특수성 | 5 | |
| 행정계층의 특수성 | 행정계층의 변화 | 6 ▶ | 중층제로의 복원논의 하부행정기관 조정논의 |
| 기능배분의 특수성 | 기능의 특수성 | 2 | 수행특례의 확대 및 지원체계 확보논의 |
| | 배분방식의 특수성 | 4 ▶ | |

- 운영쟁점을 살펴봄으로써 향후 특별자치시·도의 유형별로 상이하게 발생하게 될 제도효과의 긍정적, 부정적 파급효과에 사전적으로 대처할 수 있는 지원방안을 개발할 수 있음

3) 행정체제의 특수성과 특례간 적정성 검토

□ 행정체제 특수성에 따른 특례범위의 설정

- 특별자치와 특례에 대한 연관관계 세부적으로 조정하여 특례범위를 다음의 〈표 2-17〉과 같이 차별화 하고자 함
- 행정체제의 특수성의 수준에 따라 특례의 범위가 지방분권의 논리적 체계하에서 정립될 수 있다면 특수성의 수준과 특례간 차별화를 통한 특별자치 제도운영의 예측가능성을 확보할 수 있음

〈표 2-17〉 특례의 범위

| | | 행정체제의 특수성에 따른 특례 관계 | | |
|------------|--------------|--|---|--|
| 특별자치 유형 | | 1유형 | 2유형 | 3유형 |
| 특례 범위 | 특례 권한 | 환경, 복지, 특정부문 개발에 관련된 제한된 영역 | 현행 헌법이 허용하는 범위 내에서 특례에 관한 별도의 특별법 제(개)정 등을 통해 최대한의 자율적 결정권 부여 | 헌법개정을 통해 홍콩처럼 민사, 형사, 경제, 소송절차 등에 관한 독자적 법규를 제정 범위 |
| | 운영 방식 | 국가주도 | 국가지원 지역의 자기책임성 높음 | 지역의 자기책임성 |
| | 보장 방식 | 위임 없음 제한적 법률상 위임 | 법률상 위임 (개별사무 → 기능) | 포괄적 위임 |
| 특별자치단체 역할 | | 차별화, 맞춤형, 탄력적 행정기능 수행, 제한적 특례수행 및 관리역량 | 자기책임성에 근거한 자치권 행사 (입법, 재정, 행정) 광범위한 특례수행 역량 | 온전한 자기책임성 |
| 특별자치 근거 수준 | | 법률 | 법률 | 헌법 |
| 특례 영역 | 자치 입법권 | 법령의 범위 내에서의 입법권 인정 | 국회-지방정부간 입법권 배분을 법적 조문화 법률적 수준의 입법권 | 2유형의 최대치 이상의 권한 보장 |
| | 자치 조직권 | 헌법, 법률로 자치조직권 인정 유무 | 다양한 지방정부기관 구성 가능 특례지위를 가진 지방정부의 인정 | 2유형의 최대치 이상의 권한 보장 |
| | 사무배분 관계 | 사무수행에 대한 국가의 감독권 명시 지방재정 지원 위임사무 수행의 강제성 여부 | 보충성원칙의 충실한 적용 재원보전 방안 규정 | 2유형의 최대치 이상의 권한 보장 |
| | 자치 재정권 | 지방세목 결정권, 지방세 설치권 없음 | 지방세목 결정권, 지방세 설치권 존재 헌법 및 법류상 자치재정권 인정 | 2유형의 최대치 이상의 권한 보장 |
| | 중앙-지방 정부간 관계 | 법률적 수직관계 유무 적시성(정책관여) 통제 지방정부와 별도의 특별지방행정기관 존재 | 정부간 계약방식의 활용 여부 통합지방행정청 설립 | 2유형의 최대치 이상의 권한 보장 |

- 행정체제의 각 특수성을 고려하여 특별한 자치가 보장된다고 가정했을 때, 발생하는 쟁점양상에 따라 특례의 부여가 논리적으로 연계되어야 함

□ 행정체제의 특수성 수준에 따른 특례간 관계검토

- (지리적 특수성) 특별자치시·도 지정을 요구하는 지리적 특수성에 대한 자의적인 해석 가능성이 존재하며, 지리적 특수성과 그에 따른 역사적 피해와 차별화 사항에 대한 보상의 개념이 혼용되어 주장될 가능성이 존재함. 그에 따른 인접 지자체와의 갈등 및 차별성 문제가 발생할 가능성 존재
 - 지리적 특수성과 역사적 피해와 차별화 상황에 대한 보상 필요성이 명확하게 규정될 필요
 - 지리적 특수성에 따른 지위적·제도적 특수성 간의 논리적인 인과관계의 근거를 명확하게 수립할 수 있을 것인가의 문제도 고려되어야 함
 - 하여, 지리적 특수성에 따른 특별자치시·도의 지정 규정에 명확히 반영하고 그에 따른 타 지자체와 다른 다수의 권한 특례부여 필요
- (지위적 특수성) 특수한 지위를 보장하고 운영할 수 있는 행·재정의 규모적 특례가 어디까지 인정될 것인지에 대한 문제
 - 특수한 지위를 보장하기 위한 행·재정적 규모의 특례 범위에 대해 명확히 규정 될 필요
- (제도적 특수성) 지리적 특수성에 대한 지위적 특수성을 보장하기 위해 어떤 제도를 어느 수준까지 보장할 것인가의 문제가 존재함. 또한, 수립된 제도가 당초 특별자치시·도 시·도 지정의 궁극적인 목적을 달성하기 위한 파급효과를 보장할 것인지의 문제가 고려되어야 함
 - 특례를 통한 재정지원의 보장이 필요
- (행정계층의 변화) 특별자치시·도가 지정된 당초의 궁극적 목적을 달성하기 위한 수단으로 행정계층의 변화 수준에 대한 결정 문제 행정계층의 변화에 따른 행정 조직(기구)과 인력부분의 변화 수준결정의 문제
 - 행정계층의 변화 범위 및 기구정원 자율설치 특례의 부여 필요

- (기능의 특수성) 특별자치시·도 지정 목적을 달성하기 위해 해당 지방자치단체의 원활한 기능 수행을 위해 행정 및 사법적 권한의 범위를 어느 수준까지 보장할 것인지의 문제
 - 특별행정기관의 이관 및 자치입법권의 보장 필요
- (배분방식의 특수성) 지정된 특별자치시·도의 지속적인 발전과 고도의 자치분권 수준 유지를 위해 특례 범위를 어느 수준까지 지속적으로 확대할 것인지에 대한 문제
 - 지속적인 국가의 법제적 지원 필요

〈표 2-18〉 행정체제의 특수성에 따른 특례 관계

| 세부개념 | 세부항목 | 발생가능한 쟁점양상 | 특례의 부여 |
|-----------|---------|--|--|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 지리적 특수성의 지정을 요구하는 지자체의 자의적인 해석 가능성이 존재 • 지리적 특수성과 그에 따른 역사적 피해와 차별화 사항에 대한 보상의 개념이 혼용되어 주장될 가능성이 존재 • 그에 따른 인접 지자체와의 갈등 및 차별성 문제 • 그에 따라 지리적 특수성과 역사적 피해와 차별화 상황에 대한 보상 필요성이 명확하게 규정될 필요 • 지리적 특수성에 따른 지위적·제도적 특수성 간의 논리적인 인관관계의 근거를 명확하게 수립할 수 있을 것인가의 문제 | <ul style="list-style-type: none"> • 지리적 특수성에 따른 특별자치시·도의 지정 규정에 명확히 반영 • 그에 따른 타 지자체와 다른 다수의 권한특례 |
| | 지위적 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 특수한 지위를 보장하고 운영할 수 있는 행·재정의 규모적 특례의 인정 여부 문제 | <ul style="list-style-type: none"> • 특수한 지위를 보장하기 위한 행·재정적 규모의 특례 |
| | 제도적 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 지리적 특수성에 대한 지위적 특수성을 보장하기 위해 어떤 제도를 어느 수준까지 보장할 것인가의 문제 • 수립된 제도가 당초 특별자치시·도 시·도 지정의 궁극적인 목적을 달성하기 위한 파급 효과를 보장할 것인지의 문제 | <ul style="list-style-type: none"> • 재정지원의 보장 |

| 세부개념 | 세부항목 | 발생가능한 쟁점양상 | 특례의 부여 |
|-----------|-----------|--|--|
| 행정계층의 특수성 | 행정계층의 변화 | <ul style="list-style-type: none"> • 특별자치시·도가 지정된 당초의 궁극적 목적을 달성하기 위한 수단으로 행정계층의 변화 수준에 대한 결정 문제 • 행정계층의 변화에 따른 행정 조직(기구)와 인력부분의 변화 수준의 결정문제 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 행정계층의 변화 범위에 대한 특례 ◆ 기구정원 자율설치 특례 |
| 기능배분의 특수성 | 기능의 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 특별자치시·도 지정 목적을 달성하기 위해 해당 지방자치단체의 원활한 기능수행을 위해 행정 및 사법적 권한의 범위를 어느 수준까지 보장할 것인가의 문제 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 특행기관의 이관 ◆ 자치입법권 보장 |
| | 배분방식의 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 지정된 특별자치시·도의 지속적인 발전과 고도의 자치분권 수준 유지를 위해 특례 범위를 어느 수준까지 지속적으로 확대할 것인가에 대한 문제 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 지속적인 국가의 법적 지원 |

제 3 장

특별자치시·도 운영사례 진단

제1절 분석개요

제2절 제주특별자치도 진단 및 쟁점파악

제3절 세종특별자치시 진단 및 쟁점파악

제4절 행정체제 특수성에 따른 운영방향
도출

제3장 특별자치시·도 운영사례 진단

제1절 분석개요

- 본 장에서의 운영사례 진단은 다음의 체계로 이뤄짐
 - 첫째, 행정체제의 특수성 수준의 항목별 검토를 통해 특수성의 수준을 진단함
 - 둘째, 선택요건에 해당하는 3가지 기준의 운영상 한계가 어떻게 발생하고 있는지를 확인하여 개선논의 등의 운영쟁점을 파악함
 - 셋째, 전술한 논의를 토대로 행정체제의 특수성 수준에 따른 국가-지방의 역할과 특례의 범위 및 운영방식에 대한 방향을 도출함

〈그림 3-1〉 운영사례 진단 절차

| 1단계 | 관할구역의 특수성 | 행정계층의 특수성 | 기능배분의 특수성 |
|--------------------------|---|--|--|
| 제주 및 세종 운영사례 진단 | <ul style="list-style-type: none"> • 지리적 특수성 • 지위적 특수성 • 제도적 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 특례기능의 특수성 • 기능배분방식의 특수성 |
| 제주와 세종의 행정체제의 특수성 수준을 진단 | | | |
| 2단계 | 특별자치시·도 운영에 따른 쟁점 | | |
| 운영 쟁점 파악 | <ul style="list-style-type: none"> • 현행 특별자치 운영 대상의 주요 쟁점 파악 • 행정체제의 특수성 수준에 따른 운영쟁점의 전개양상과 대응 논리를 파악 | | |
| 3단계 | 행정체제의 특수성에 따른 특례운영의 적정성 검토 | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 현행 제도의 적정성 검토 • 전문가 의견 조사를 통한 특별자치시·도의 적정지향점 확인 • 제도개선의 사항 확인 | | |

제2절 제주특별자치도 진단 및 쟁점파악

1. 행정체제의 특수성 진단

1) 관할 구역의 특수성

(1) 지리적 특수성

- 제주특별자치도는 도서라는 지리적 특성을 활용하여 자치분권 제도의 시범적 실험과 자연환경을 활용한 관광개발 사업을 통한 국가경쟁력 강화의 잠재력이 높은 지역임
 - 대한민국 남단에 위치한 섬으로 역사적으로 중앙의 개입이 어려웠으며 독특한 역사를 바탕으로 한 독자적인 생활양식·경제·언어 등의 문화가 발전되어 왔음(제주특별자치도·제주연구원, 2021)
 - 제주특별자치도는 국제자유도시의 수범사례가 되는 도시 국가인 싱가포르·홍콩과 유사한 지리적 특성을 가진 지역임
 - 특히 중국과 근접하여 항구나 공항 등의 개발을 통한 관광·물류 산업의 성장을 통해 한국을 대외적으로 성장하기 위한 여건을 갖추고 있음(제주특별자치도, 2016)
 - 관광·교육 등 서비스산업 특례 확대로 핵심 산업 육성 토대 마련이 가능하다고 판단되어 정부주도로 1960년대부터 관광산업 특화지역으로 개발되어왔음(제주특별자치도·제주연구원, 2021)

- ('66년) '63년 10월의 국토건설종합계획에 의거, 30년간(1966~1996)개발 특정지역으로 지정
- ('80년) 건설부 자유항 건설을 구상함. 중국과의 경제 교류 접근이 시도될 가능성이 있어, 제주자유항 설치를 장기간에 걸쳐 추진하면 한국을 대외적으로 부각시키는 데 크게 기여할 것으로 판단
- ('85년) 특정지역 제주특별자치도종합개발계획 확정함. 건설부 주관하에 1985년에서 1991년까지 총 6,353억원을 투자하여 제주특별자치도를 국민관광을 기반으로 한 국제관광지로 조성

출처: 제주특별자치도(2016)

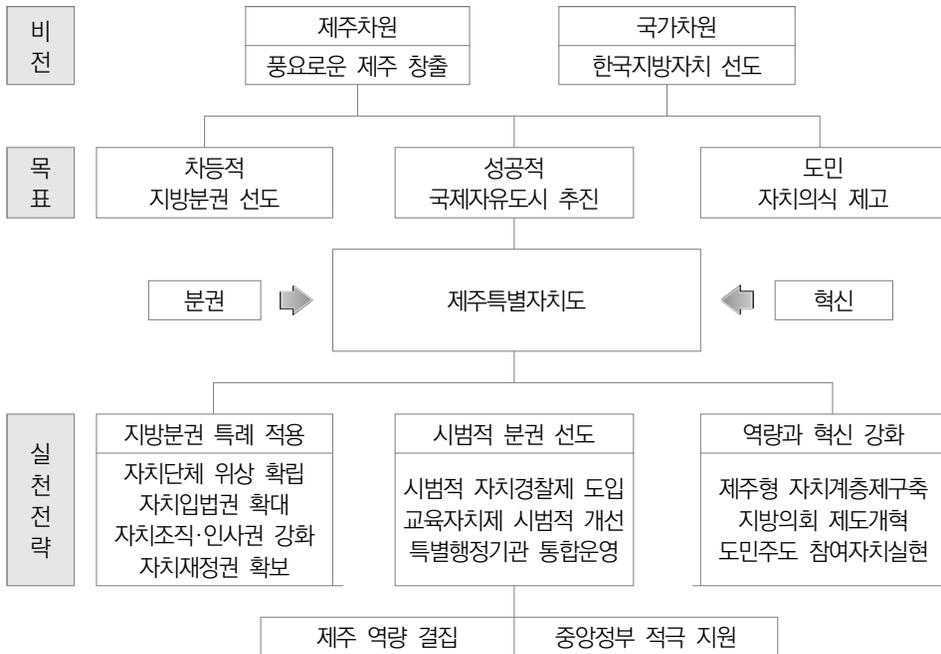
- 이후 관광 및 1차 산업에 집중된 제주의 산업구조를 고부가가치를 낼 수 있는 서비스 산업으로 육성하여 다양한 구조로 변환하기 위한 여러 가지 실천 전략들이 추진됨(제주특별자치도·제주연구원, 2021)
- 정부는 자율적인 개발모형의 구현을 위한 이상적 분권모델의 선도 지역으로 제주를 특정하여 본격적인 분권 실험을 시도함(제주특별자치도, 2016)
 - 육지와 물리적으로 구분되는 도서의 특성상 제주지역에 수행되는 정책의 직접적 파급효과는 제주지역에 한정되는 특징을 가짐
 - 분권적 실험이 제주에서 먼저 성공을 거둔다면 이를 토대로 전국 다른 지역의 제도확산에 따른 정무적 부담을 감소시킬 수 있음
 - '05년 발표된 제주특별자치도 기본계획에 제주특별자치도를 자치입법, 조직 및 인사·재정 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 획기적인 자치권을 갖는 '자치모범도시'로 육성할 것을 기본방향으로 설정함(제주특별자치도의 외 자치분권위원회, 2017)
- 요약하면 지리적 자원을 기반으로 동북아 시대를 대비하려는 중앙정부의 의지와 자율과 책임을 두 축으로 새로운 지역 경제체제를 구성하고자 하는 지역의 의지가 상호작용하여 제주특별자치도가 출범함(제주특별자치도·제주연구원, 2021)

(2) 지위적 특수성

- 제주특별자치도의 비전은 다음과 같이 제시되고 있음(금창호, 2019)
 - 제주차원에서는 특별자치도에 기초한 국제자유도시의 달성과 국가차원에서는 지방자치 시범모델에 기초한 지방자치의 선도 등을 통해서 제주특별자치도를 친환경적 동북아의 선도도시로 만드는 것임
 - 이 같은 비전을 달성하기 위해 제주특별자치도는 ▲차등적으로 지방분권 제도를 선도하고 ▲도민의 자치의식을 제고를 통해 ▲성공적인 국제자유 도시를 추진하는 목표를 설정하고 있음

- 비전과 목표를 성공적으로 달성하기 위한 실천전략은 크게 ▲지방분권 특례를 적용하고, ▲시범적 분권을 선도하며, ▲역량과 혁신을 강화하는 것으로 두고 있음
- 이를 통하여 제주특별자치도의 특례조항과 차별화된 행정적 기능 부여 조치들이 제주특별자치도가 출범한 국정 목적을 달성하기 위한 제도적 자원으로 활용되는 것을 확인할 수 있음

〈그림 3-2〉 제주특별자치도의 비전체계



출처: 금창호·박재희(2019: 26)

- 제주특별자치도는 수도로서의 지위적 특수성은 존재하지 않음
- 그러나 기존 4개 시·군통합을 통한 광역의 기초기능 수행과 관할의 경계조정을 통한 독특한 광역 역할 수행의 지위적 특수성은 존재함

(3) 제도적 특수성

가. 경로의존성

- 제주특별자치도는 오래전부터 지리적 특수성을 활용한 다양한 구상이 있어왔고, 실제로 타 지역과 차별화된 제도를 시행해오고 있어서 특별자치도입에 관련된 제도적 경로의존성이 높음
 - 1963년 자유항 구상 및 4차례 국제자유도시 개발검토¹⁴⁾
 - 1991년 「제주특별자치도개발특별법」 제정을 통해 독자적인 제주개발 모델정립
 - 2002년 「제주국제자유도시특별법」을 제정하여 관광, 투자, 교육 등 주요 분야에서 세계와 경쟁하기 위해 제주국제자유도시 추진
- 정부의 추진의지가 매우 높음
 - 노무현 정부가 2003년 출범하면서 이후 5년 동안 지방분권정책의 전략 과제로서 “제주특별자치도 출범”이 설정되고, 제주특별자치도에 대한 구상이 구체화¹⁵⁾
 - 2003.11.10. 제주특별자치도 기획단 설립(제주특별자치도 기본개념 설정)
 - 2004.6.25. 혁신분권담당관실로 조직 확대¹⁶⁾
 - 2004.7. 열린우리당 제주특별자치도추진특별위원회 및 기획단 구성
 - 2004.9. 정부혁신지방분권위원회 산하 제주특별자치도지원특별위원회 구성
 - 2004.10. 제주특별자치도 기본방향 및 실천방안 연구용역 완료
 - 2004.11. 행정자치부 제주특별자치도추진지원단 구성
 - 2004.11.30. 제주특별자치도에 관한 제주특별자치도의 안 공식 제출

14) 홍원영, (2005), 제주특별자치도 기본 구상과 제주의 미래, 통권 109호, 128-133.

15) 10주년 평가 및 제도개선 연구

16) 직전 기구로는 제주특별자치도 기획실 산하에 지방자치시범지역추진기획단(2003.3.7.)을 만들어 운영. 이 기구는 기획단장(기획관리실장) 밑에 지방분권총괄팀, 자치행정팀, 지방재정팀, 국제자유도시추진팀 등 4개 팀으로 운영되다가 혁신분권담당관실로 통합

- 2005.5.20. 제주특별자치도 기본구상안 확정 발표
- 2006.7.1. 제주특별자치도 출범

나. 파급효과

- 파급효과는 대내적 측면과 대외적 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있음
- (대내적 측면) 특별자치도 출범 이후 고도화된 자치분권을 통해 국제자유도시로 도약하기 위한 다양한 사업을 추진해왔고 그 결과 인구, 재정, 산업 등의 측면에서 가시적 성과를 창출함(제주특별자치도의회, 2019)
 - 국제자유도시 핵심산업인 관광, 교육, 의료를 육성하고 투자환경 개선 및 특별 자치도 성과관리 체계를 구축함
 - 영어교육도시 조성·투자진흥지구 인센티브 확대·관광 3법 일괄이양·관광개발 One-stop서비스·투자 개방형 병원 도입·특별자치도 성과 평가(정부) 실시 등 다양한 사업을 진행을 통해 국제자유도시 비전을 실현하고자 노력함
 - 그 결과 관광객이 2.2배 증가하고 직항노선도 기존 3개국 9개 도시에서 6개국 25개 도시로 확대되는 등 관광을 중심으로 한 서비스 산업이 크게 발전됨(2006년 대비 2020년도)
 - 예산규모는 '21년 기준 2006년 대비 2배가 증가하였으며 특히 재정자립도는 29.9% 에서 32.7%p으로 대폭 개선됨

〈표 3-1〉 제주특별자치도 출범 전후 지표변화

| 구분 | | 2006년 | 2020년 | 증가율 | 비고 |
|----|--------------|-----------|------------|--------|----------|
| 인구 | | 56만명 | 67만명 | 19.6% | '21년. 2월 |
| 경제 | 지역내총생산(GRDP) | 8조6,999억원 | 20조2,611억원 | 132.8% | '19년 잠정 |
| | 1인당 GRDP | 16,001천원 | 30,720천원 | 91.9% | '19년 잠정 |
| 재정 | 예산규모 | 2조5,972억원 | 5조8,299억원 | 2배 | '21년 기준 |
| | 지방교부세 | 6,197억원 | 1조 4,755억원 | 2.4배 | '20년 기준 |
| | 재정자립도 | 29.9% | 32.7% | 2.8%p | '21년 기준 |

| 구분 | | 2006년 | 2020년 | 증가율 | 비고 |
|-------|--------|-------------|------------|--------|---------|
| 관광 | 관광객 | 531만명 | 1,024만명 | 2.2배 | '20년 기준 |
| | 조수입 | 1조4,000억원 | 7조4,670억원 | 4.3배 | '19년 잠정 |
| | 관광진흥기금 | 41억원('07년도) | 271억원 | 6.6배 | '20년 기준 |
| | 직항노선 | 3개국·9개 도시 | 6개국·25개 도시 | - | '19년 기준 |
| 1차 산업 | 농업조수입 | 1조1,945억원 | 1조6,538억원 | 38.4% | '19년 기준 |
| | 축산조수입 | 5,113억원 | 1조1,523억원 | 125.4% | '19년 기준 |
| | 수산조수입 | 6,114억원 | 1조1,113억원 | 81.7% | '19년 기준 |

출처: 제주특별자치도·제주연구원(2021 :61)

- 특별자치도가 출범된 이후, 4,660건의 중앙행정 권한이 이양되고, 현재 7단계 제도개선이 진행 중임
 - 제주특별자치도에 성과에 대해선 국무조정실의 제주위원회를 통한 별도의 관리체계가 운영 중이며 매년 성과지표가 향상하고 있음
 - 해당 평가는 제주특별자치도가 비전으로 지향하고 있는 자치분권과 국제자유도시 조성을 위한 제주특별자치도의 정책과 사업을 평가함(선진적인 지방분권 실현 8개, 경쟁력 있는 국제자유도시 조성 9개, 사람과 자연이 공존하는 청정제주 14개)
 - 평가는 제주특별자치도의 계획대비 실적 달성 정도 및 설문조사를 통한 만족도 평가로 실시됨
 - 제주특별자치도는 이양권한을 활용하여 제주특별자치도의 특성과 제주특별법에서 정한 취지를 적극적으로 살릴 수 있었음. 구체적으로는 지방세수 확충(2016. ~ 2017. 5.)을 373억원 확보하고, 자치권이 강화되는 등 고유의 환경이 조성됨
- (대외적 측면) 광범위한 분야에서 분권적 제도실험이 역대정부의 지방분권추진 공약의 근간이 되어 전국에 확대 적용됨
 - 이명박 정부에서도 기존 노무현 정부에 이어 국정과제로 선정하여 계속적으로 추진한 것은 제주특별자치도였음

- 박근혜 정부에서도 제주특별자치도의 권한이양기 기준점이 되어 중앙권한에 대한 지방이양을 추진함. 그 밖에도 특별행정기관·자치경찰·지방행정체계 개편 등을 추진할 때 제주특별자치도는 중요한 벤치마킹 사례가 되고 있음
 - 특히, 제주특별자치도에 시범적으로 도입된 감사위원회·자치경찰제·주민자치센터 법정기구화·국가특별지방행정기관 사무이양 및 제주계정 신설은 세종이 출범하면서 우선적으로 적용됨
- 세계평화 연구·제주4·3 현안과제 해결·유니타르 제주국제연수센터 유치 및 아·태지역 인재양성·제주포럼을 통한 글로벌 이슈 논의의 장 마련 등 세계평화를 위한 다양한 활동을 통하여 ‘평화’ 브랜드 홍보 및 글로벌 경쟁력 강화에 기여함(제주특별자치도, 2017)
- 자치분권 제도의 실증분석을 토대로한 제도의 수출과 연구자료가 축적됨
- 일본은 지역정부의 형태인 도주제¹⁷⁾를 실시하기 위해 오래전부터 시도해 왔음. 그러나 향후 전망이 불투명하여 실시하지 못하고 있었음. 제주특별자치도의 성과는 향후 도주제 실행을 위한 주요 사례로 연구되고 있음
 - 또한, 대만을 위시한 많은 나라에서 제주특별자치도를 지방분권의 상징으로 연구하고 있음
 - 지방분권의 확대가 유해하다는 주장에 반박할 유효한 사례가 없어 일부 학자의 경우 지방분권은 자원을 낭비하는 결과라고 주장하는 경우가 있었음
 - 그러나 제주특별자치도의 성공 사례는 지방분권이 지역과 국가의 발전에 크게 기여할 수 있다는 중요한 증거로 제시되고 있음

17) 임승빈(2015)에 의하면, 도주제(道州制)란 현행 47개 도도부현을 재편하여 도주의 구역을 9도주, 11도주, 13도주로 광역화시키는 방안임

2) 행정계층의 특수성

- 제주특별자치도는 특별법상 부여된 수권의 효율적 실행을 위해 기존의 중층제를 폐지하고 단층제로 개편하여 행정계층의 특수성이 높음
 - 기초자치단체 폐지의 명확한 근거 확립을 위하여 ‘주민투표’를 2005년 7월에 실시¹⁸⁾
 - 행정의 효율성을 위해 기초자치단체인 4개 시·군을 폐지하고 자치권이 없는 2개 행정시를 설치하는 행정체제 개편을 단행함(제주특별자치도·제주연구원, 2021)
 - 기존의 기초자치단체 4개 시·군(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군)을 폐지하고 제주시와 북제주군을 통합하여 행정시인 제주시와 서귀포시와 남제주군을 통합하여 서귀포시로 전환
 - 제주시와 서귀포시는 행정시로 전환됨에 따라 제주특별자치도가 유일한 법인격을 갖는 광역자치단체로 기능하고 있음

〈그림 3-3〉 제주특별자치도 출범 전·후 자치계층의 변화

| 자치 2계층제 | | | 자치 1계층제(단층제) | |
|---------|-------------------------------------|--|--------------|--|
| 광역자치단체 | • 제주특별자치도 |  제주특별자치도 출범 (2006.7.1) | 광역자치단체 | • 제주특별자치도 |
| 기초자치단체 | • 제주시 • 서귀포시 • 북제주군 • 남제주군 | | 행정시 | • 제주시 - 제주시+북제주군 • 서귀포시 - 서귀포시+남제주군 |

- 단층제 개편의 추진배경으로 다음의 사항들이 작용함
 - 행정효율성(고비용/저효율의 문제), 제주특별자치도의 인구와 면적이 상대적으로 작다는 점, 광역수요에 대한 효과적 대응의 필요, 지역 간 균형

18) 2005년 7월 27일 실시된 주민투표에서 투표율은 약 36.7%였으며, 개표결과 ‘기초자치단체 폐지 및 도 단일 광역자치제로 개편’에 대한 찬성률이 약 57%, ‘시·군 통합 없이 광역-기초간 기능조정’에 대한 찬성률이 약 43%

성장 등을 제시(있음(제주특별자치도청, 2004 ; 한표환, 2005 ; 제주특별자치도청, 2007)

- 국제자유도시의 효율적인 추진을 위한 의사결정 단축 포함 필요
- 지방의회 또한 4개 기초의회가 폐지되고 제주특별자치도의회로 기능이 통합되고 도의회가 기능을 원활히 수행하기 위해 도의원 정수를 41명으로 확대함(제주특별자치도·제주연구원, 2021)
 - 기초의원직이 소멸됨에 따라 제주지역의 지방의원 숫자는 '57명(도의원 + 시 군의원) → 45명(도의원+교육의원)'으로 약 20% 감소
- 즉 행정구역 폐지 및 통합의 높은 조정비용을 지출하여 행정구역 구조 및 운영의 특수성을 확보함

3) 기능배분의 특수성

□ 기능의 특수성

- 특례를 통해 부여받는 행정적 기능이 지방자치법상에 부여된 광역의 수행기능과 얼마나 차별적인지를 다음과 같이 살펴봄
 - 제주특별법에는 관광(제242조~246조)·문화(257조~266조)·농업/임업/축산업/수산업 및 식품산업(267조~294조), 지식경제산업(295조~305조), 의료/보건복지/보훈(306조~350조) 등에 특례를 두고 그 범위를 확대하고 있음
 - 제주특별자치도의 산업구조를 다변화하기 위한 여러 가지 행정적 조치를 시도하고 있음
 - 농·축산업과 같은 기존의 1차 산업 위주의 경제구조를 의료·관광·교육 등의 3차 서비스 산업으로 재편·확대하고자 하는 정책적 의지를 법적 근거 마련을 통해 표출 한 것이라 볼 수 있음
 - 구체적인 사항들은 아래 <표 3-2>를 통해 확인할 수 있음

〈표 3-2〉 제주특별자치도의 기능의 특수성

| 분야 | 주요 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 • 뉴시어선 등의 관광자원 이용 기준 등 이양 • 농어촌 종합개발계획 수립 등 권한 이양 |
| 관광산업 | <ul style="list-style-type: none"> • 관광 분야 3개 법률* 권한규제 일괄 이양 * 관광진흥법, 국제회의 산업 육성법, 관광진흥개발기금법 • 무사증 입국 허가 대상국가 확대(180개국) • 제주 여행객 부가세 환급제도 시행 • 뉴시어선의 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)

□ 실행수단의 특수성

- 제주특별자치도의 출범은 국가적으로 고도의 자치분권을 실험하기 위한 목적을 갖고 있으므로 광범위한 분야의 사무특례가 인정됨
- 이를 뒷받침할 행·재정시스템을 갖추기 위한 수단들도 폭넓게 부여됨
- 이를 통해 제주특별자치도의 자치분권 수준을 서울특별시에 적용되는 특례의 수준과 비슷한 지위를 확보하고자 함
 - 제주특별자치도의 자치분권 고도화를 위한 목적을 달성하기 위해 제주특별자치도에서는 행정조직, 인사, 재정 측면에서 고도의 자치 분권 강화를 위한 특례사항을 두고 지역사회의 수요에 맞게 탄력적으로 대응할 수 있도록 하는 조치를 마련해두고 있음

- 다양한 정책 분야에서의 권한을 이양하여 제주특별자치도에서 자체적으로 해당 기능을 수행할 수 있는 권한이 부여됨(〈표 3-3〉 참조)

〈표 3-3〉 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 특례부여 사항

| 분야 | 주요 내용 |
|------|--|
| 지방의회 | <ul style="list-style-type: none"> • 도의원 정수 조례로 자율화 (41명 범위 내) • 정책자문위원(21명) 설치 • 도의회 의장에게 소속직원 인사권 부여 • 부지사, 감사위원장에 대한 인사청문회 허용 |
| 지방조직 | <ul style="list-style-type: none"> • 기준인건비 적용 제외 • 실·국 등 기구 설치 자율화, 직렬 통합·신설 등 인사권 부여 • 독립 감사위원회 운영 (중앙감사 배제, 지사 소속, 직무 독립) |
| 지방재정 | <ul style="list-style-type: none"> • 보통교부세 총액 3% 법정률 도입 • 지역발전 특별회계 내 '제주특별자치도 계정' 신설 • 지방세 일정 세목에 대해 세율 100% 범위 내 조례로 가감 • 지방의회 의결로 지방채 발행한도 초과 발행 가능 |
| 자치경찰 | <ul style="list-style-type: none"> • 도로·교통행정, 주정차 단속 사무 • 음주측정 허용, 통행의 금지·제한권 부여 • 즉결심판청구 권한 부여 • 단기체류 외국인 관광객 운전허용 |
| 특행이관 | <ul style="list-style-type: none"> • 특별지방행정기관 사무이양 : 7개소 458개 사무 ※ 국토관리, 노동, 환경, 보훈, 해양수산, 중소기업, 고용 |

출처: 박재희·김창호(2020:21)

- 또한 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
 - 이관선정기관으로 확정된 7개 특별지방행정기관간의 통합을 위한 협의가 지속적으로 이뤄짐(제주특별자치도의회, 2013)
 - 그 결과 제주특별자치도로 7개의 지방행정기관(제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주보훈지청, 제주환경출장소, 제주지방노동위원회, 광주지방노동청 제주지청)이 이관됨

□ 배분방식의 특수성

- 특별법을 통한 지속적 이양가능성 존재하며 이양방식은 개별적 열거주의 방식을 택함
 - 제주특별자치도의 기능 수행 범위의 확대는 ▲주요 조직·인사·재정의 행정적 기능, ▲제주특별자치도의 주민자치를 확대를 위한 기능(주민투표, 조례 제정·개정·폐지, 주민소환), ▲도민의 대표기관이 도의회의 기능에 집중됨
 - 이외에도, 관광(제 242조~246조)·문화(257조~266조)·농업/임업/축산업/수산업 및 식품산업(267조~294조), 지식경제산업(295조~305조), 의료/보건복지/보훈(306조~350조) 등에 특례를 두고 그 범위를 확대하고 있음
- 현재의 특별법은 제주특별자치도를 설계하면서 의도했던 기대수준에는 미치지 못하고 있는데 개별적인 법률조항에 국한된 권한이양에 그침
 - 제주특별법에는 행정적인 측면에서 상위법령이 있음에도 불구하고 제주특별자치도에서 규정한 조례로 제주특별자치도의 특수한 상황에 맞게 그 범위를 확대하거나 조정할 수 있도록 두고 있음
- 제주특별자치도법에 규정한 권한 이양은 포괄적인 권한이양을 불허하고 있음. 법률에 명시된 구체적이고 개별적인 방법으로만 이양되는 방법만이 헌법에 부합됨(안영훈·박해육, 2016)
 - ‘벌칙’의 경우 범죄의 구성요건은 반드시 법률로 규정하도록 되어있으며, 처벌의 수단과정도 수권법으로 최고 한도를 정한 뒤, 그 범위 내에서만 위임할 수 있는 한계가 있음(안영훈·박해육, 2016)
 - 현재 수준의 법제하에서는 자주적인 조세고권 및 자주적인 벌칙에 대한 자치입법을 허용하고 있지 않음(안영훈·박해육, 2016)
- 기존의 기초기능을 광역이 수행하며 2개의 행정시와 하부행정기관을 통한 사무배분의 체계를 갖추

- 제주특별자치도 사무배분 특수성 정리, 지원체계(제도개선 이후 본청-행정시-읍·면·동 사무조정 기본사항 정리)
- 제주특별자치도 사무성격 분석(세종과 같은 방식으로 추가 중)

4) 소결: 행정체제의 특수성 진단

○ 제주는 필수요건 3개와 선택요건 1개를 충족하는 2유형의 특수성 수준에 해당함

〈표 3-4〉 행정체제의 특수성 수준진단

| 세부개념 | 세부항목 | 우선순위 | 특별자치시·도 도입가능 |
|-----------|-----------|------|-------------------------|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 1 | 존재 |
| | 지위적 특수성 | 3 | 일부존재: 국제자유도시(수도기능 수행 ×) |
| | 제도적 특수성 | 5 | 존재 |
| 행정계층의 특수성 | 행정계층의 변화 | 6 | 존재 |
| 기능배분의 특수성 | 기능의 특수성 | 2 | 존재 |
| | 배분방식의 특수성 | 4 | 일부 존재 (개별권한 방식의 이양) |

행정체제 특수성 수준 진단 → 제한적인 2유형에 해당

2. 제도운영의 쟁점

1) 지위적 특수성 항목

□ 특별자치시·도의 위상강화: 헌법적 지위부여 시도

- 운영상의 한계와 제한을 극복하고자 현행 법률적 특수성의 한계를 헌법적 지위부여를 통해 해결하고자 하는 시도가 문재인 정부 출범초기에 활발하게 전개되었음
 - ‘법률별 일괄이양’에서 ‘기능별 이양’으로 전환 범위를 포괄적으로 확대하는 제도개선 방식을 도입할 필요가 있다는 주장제기(제주특별자치도의회, 2019)
 - 출범 10주년 평가 및 제도 개선 연구에서도 당초 제주특별자치도 출범의 목적인 “고도의 자치분권” 제도가 뿌리를 내려 성공하기 위해서는 헌법 개정 시 제주특별자치도의 자치권 규정을 포함시켜야 한다고 제안하고 있음(제주특별자치도의회·지방자치학회, 2016)
 - 지방분권특별법에 차등 및 시험분권을 명시하고 있으나 이러한 규정만으로는 권한 및 재정상 특별한 조치를 부여하는 데 한계가 있음(제주특별자치도의회·지방자치학회, 2016)
 - 제주특별자치도가 일정분야에서는 포괄적 조례제정권을 부여받는 방법을 고려해볼 필요가 있음. 제주특별자치도의회·지방자치학회, 2016)
 - 국회 내에 제주특별자치도 특별위원회 설치 방안을 적극 검토하여 제주특별자치도 지원위원회의 동력향상을 꾀할 수 있도록 공론화함(제주특별자치도의회·지방자치학회, 2016)

□ 기관구성 다양화 시도

- 기관구성의 다양화 문제는 학계를 중심으로 하여 이뤄지고 있으며 다양화의 핵심적인 쟁점은 권력의 분산을 통한 실질적인 견제와 균제와 균형을 도모하는 데 있음(김지수·박재희, 2020)

- 특성의 차이에도 불구하고 단일한 형태의 기관을 운영하는 데서 오는 문제점을 극복해 탄력적인 행정을 가능하게 하는 것임. 또한 주민투표를 통해 기관구성 형태를 다양화하는 작업들을 통해 풀뿌리 민주주의를 강화할 수 있으며 기관구성을 다양화하여 효율적으로 지방정부를 운영해 행정적·정치적 비용을 절감할 수 있는 장점이 있음(김지수·박재희, 2020)

- 제주특별자치도의 경우도 자치단체장에게 과도하게 집중되어 있는 권한을 분산하기 위해 제주특별자치도 10주년 성과평가 및 제도개선 연구를 통해 기관의 다양화에 대한 논의가 전개된 바 있음(제주특별자치도·지방자치학회, 2016)

- 현재의 문제점
 - 도지사 권한 집중 → 도지사 권한 분산
 - 서비스 경쟁주체 부존재 → 서비스 경쟁가능한 제도
 - 서비스 제공의 완결성 약화 → 서비스 제공의 완결성 강화
 - 국제 자유도시 조성 능력 약화 → 국제자유도시 조성능력 강화
 - 주민참여/소통기회 부족 → 주민참여/소통기회 강화
- 중·장기적 대안: 도지사와 의회간 관계 모델의 정립
 - 강단체장-의회형, 약단체장-의회형, 단체장간선-책임행정관형, 단체장직선-책임행정관형 등 선택가능한 대안들에 대한 장기적 공론화 및 논의 필요
- 행정시의 존치와 폐지 문제에 대한 선택-도민과 도의회 선택 사항
 - 행정시의 존폐문제는 위에서 언급한 도지사와 의회간 관계모델의 선택에 의해서도 영향을 받으며, 동시에 행정시 존폐문제는 읍·면·동의 기능강화 문제에도 영향을 미침

출처: 제주특별자치도·지방자치학회, 2016

2) 행정계층의 변화

□ 기초자치단체 설치논의

- 단일 광역행정체제는 도지사로의 권한집중현상을 낳고도 집행부의 권력이 비대해지는 결과를 초래함으로써 지역민주주의를 저해할 가능성이 크다는 지적이 제기되어 행정계층의 복원이 수차례 시도됨
 - 설치에 찬성하는 입장은 도청이 기획기능 뿐만 아니라 직접 집행기능까지 담당해야 함에 따라 도지사 및 도청 소속 공무원에게 업무가 과중되어 업무처리의 신속성과 효율성을 저해한다는 주장임

- 또한 제주지역 전체와 제주시의 인구는 지속적으로 증가하고 있는 반면, 서귀포시의 인구는 계속 감소하고 있음에 따라 제주특별자치도의 북부지역과 남부지역간 불균형이 초래되어 이들 지역의 자체적 책임성을 확보할 수단(단체장의 공약) 마련이 필요하다는 것임

- 따라서 도지사에게로의 권한 집중, 주민참여의 약화, 지역 간 불균형 발생, 행정서비스의 질 저하 등 많은 문제들을 기초단체 부활을 통해 해결하려는 것임

□ 행정시장 직선제

- 해당 제도의 도입은 수직적 권한 분산과 더불어 행정시를 비롯한 일선행정기관·도의회 등 산하기관 뿐 아니라 민간 단체에 이르기까지 수평적 권한 분산이 이뤄져야 특별자치도의 진정한 의미를 살릴 수 있다는 문제인식에 근거함
- 기초단체의 부활보다는 현행 체제의 소폭 개선을 통해 행정의 책임성을 확보 하자는 주장임

□ 읍·면·동의 주민자치의 강화 시도

- 일반적으로 읍·면은 선진국에서 기초지방자치단체에 해당되지만, 우리나라에서는 군의 하부행정구역으로 되어 자치기능이 주어지지 않는
- 이러한 점에서 주민자치회와 읍·면·동 자치단체화를 연계함으로써 주민자치제도를 읍·면·동 단위로 강화하여 주민의 참여와 주민자치를 활성화시키는 모형에 대한 검토가 제주를 중심으로 논의됨
 - 기존에 있던 행정시는 폐지 후, 43개의 읍·면·동을 8~10 정도를 묶어 권역별로 구분함. 권역별 읍·면·동 중 1개를 종합서비스 센터로 개편함. 이 같은 변화는 기존의 읍·면·동 본래의 기능과 주민밀착형 기능을 동시에 수행하자는 논의에서 출발함(금창호 외, 2015)

3) 배분방식의 특수성

□ 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법이양방식의 개선시도

- 제주특별법은 제주특별자치도의 분권특례에 대한 근거로 다른 지방자치단체에 대한 제주특별자치도의 분권특례는 제주특별법으로 구체화됨
- 제주특별법은 우선 양적으로 매우 방대한데 조문만 하더라도 481개 조에 걸치는 방대한 분량임
 - 이 같은 결과는 분권특례를 확대하기 위한 그간의 노력을 총 결집한 것이라 볼 수 있음
- 그러나 향후 법률단위의 포괄적인 권한이양방식을 채택하고, 행정권한의 분권 중심에서 입법권이양을 중심으로 방향을 전환이 필요함
 - 국가적인 통합이 필요한 기능인 국방이나 외교를 제외한 모든 권한을 제주특별자치도에 이양하겠다고 하는 구상은 거의 실현되지 않음
 - 개별법률 개별조항별로 이양하려고 하다 보니 논의에 많은 시간과 노력이 있었음에도 불구하고 실제 분권화된 것은 많지 않은 실정임
 - 또한 일반주민이 이양된 권한이 구체적으로 무엇인지를 파악하는 것이 어려우며 법률전문가도 특별한 노력을 쏟지 않는 한, 제주특별자치도에 부여된 권한상 특례를 파악하기 어려움

□ 이양권한의 실질적 수행권한 강화

- 6단계 제도개선을 통해 이양권한의 실질적 활용도에 대한 문제제기 역시 지속적으로 논의됨
 - 총 권한·사무이양 등 특례 중 활용된 권한은 전체의 81.8%에 해당하는 4,246건이며, 미활용 권한은 18.2% 943건임(제주특별자치도의회, 2016)
 - 이양단계별 제도개선 불수용 사유로는 ▲타 자치단체와의 형평성 문제, ▲상위법 취지에 어긋남, ▲위헌소지, ▲현행기준으로도 가능, ▲조세체계 교란 등이 제기됨

- 국세이양 및 면세구역 운영권 확대 등의 실질적 권한확보 시도역시 지속적으로 이루어지고 있으나 논의의 진전은 다소 제한적임

4) 소결: 제도운영 쟁점 전개양상 및 적정성 여부

- 2유형에 해당하는 제주특별자치도의 경우, 국가차원의 더 많은 권한, 실질적 권한 부여, 행정계층 전환에 따른 부정적 측면 개선 시도 등이 나타남
- 특수성 수준에 따라 부여되어야 할 특례수준(분권 모델에 따른 지방정부수권 범위)에 대한 사항으로 특수성-특례 간 적정성에 대한 종합의견 보완)

〈표 3-5〉 제도운영 쟁점

| 세부개념 | 쟁점 전개양상 | 제주의 쟁점양상 요약 |
|-----------|---------------------------|------------------------|
| 관할구역의 특수성 | 구분되는 비전과 미션의 부여 논의 | 헌법적 지위확보를 통한 위상강화 |
| 행정계층의 특수성 | 중층제로의 복원논의 하부행정기관 조정논의 | 행정계층 전환의 구체적시도 존재 |
| 기능배분의 특수성 | 수행특례의 확대 및 지원체계 확보논의 | 입법권 이양시도 국세이양 시도 존재 |

제3절 세종특별자치시 진단 및 쟁점파악

1. 행정체제의 특수성 진단

1) 관할구역의 특수성

(1) 지리적 특수성

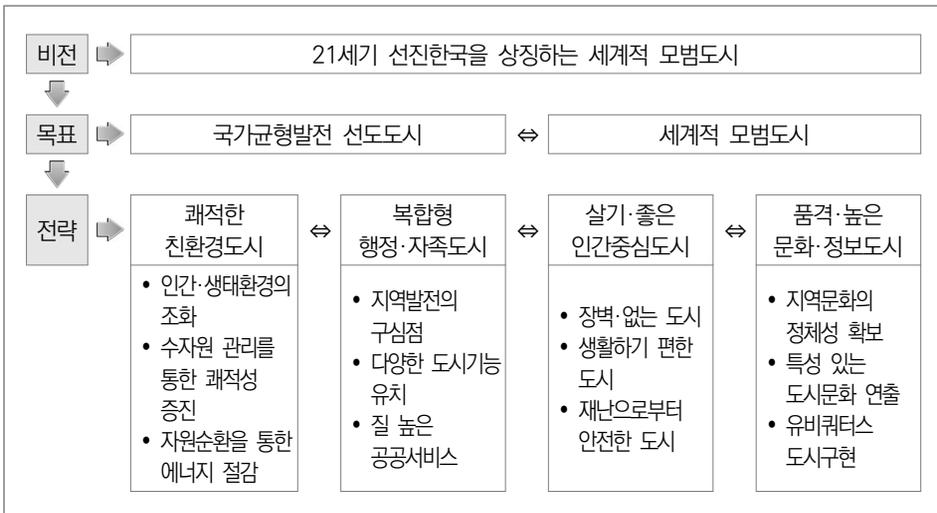
- 세종특별자치시는 대한민국 중심부에 지리적으로 위치하여 국토의 균형 있는 발전을 도모하기 위한 행정중심복합도시 건설을 위한 중심 지역으로 논의되어 왔음(세종특별자치시·한국행정학회, 2013)
 - 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 근거를 두어 충청남도 연기·공주지역에 행정중심복합도시를 건설하여 수도권에 집중된 중앙행정기관을 이전하고자 하였음. 이를 통해 국토의 균형 있는 발전을 도모하여 전국 어디서나 국민의 삶을 유지할 수 있도록 하여 국가의 경쟁력을 강화하고자 함
 - 해당 내용은 2005년 3월에 제정된 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 규정되어 있음
 - 동 법 제1조에 수도권을 중심으로 인구가 과밀하게 집중되어 있어 그에 따른 부작용이 심각하며, 이를 시정하기 위해 행정중심복합도시를 건설하는 방안 및 그 절차를 세밀하게 규정한다고 그 목적을 명시함
- 행정중심복합도시 추진 과정에서 '10년 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」을 제정하고 동 법에 근거하여 2012년 7월 1일부터 세종특별자치시를 설치함
 - 즉, 세종특별자치시는 지리적 이점을 기반으로 행정중심복합도시 추진 과정에서 국가의 균형 있는 발전을 도모하기 위한 첫 번째 단계로 수도권에 위치한 행정기관 이전을 통한 인구 분산과 지역 발전을 추진하기 위한 목적으로 설치됨

- 구체적으로는 지리적 경계로는 충청남도 연기군 전역, 공주시의 일부와 충청북도 일부를 흡수하여 광역자치단체로 출범함

(2) 지위적 특수성

- 세종특별자치시의 출범은 “행정수도 건설”을 통해 국토의 균형 있는 발전이라는 뚜렷한 목적 아래 이뤄짐
 - 세종특별자치시의 주인인 시민들이 스스로 시정에 참여해서 결정하고 직접 실천하는 지방분권 모델도시로의 완성과 국가균형발전을 실현을 목표로 삼음

〈그림 3-4〉 세종특별자치시의 비전체계



출처: 금창호·박재희(2019:33)

- 세종특별자치시는 제주특별자치도와 마찬가지로 지방분권 모델 도시로서 발전해야하는 국정 목표도 아울러 실현해야하는 미션도 부여받음
 - 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제6조에 규정된 내용에 근거하면, 세종특별자치시는 4가지의 주요 기능을 포괄하는 도시로 구상되어

왔음을 알 수 있음(금창호·박재희, 2019)

- 네 가지의 기능은 ▲국가균형발전을 선도할 수 있는 행정기능 중심의 자족도시, ▲자연과 인간이 어우러지는 쾌적한 친환경도시, ▲편리성과 안전성을 함께 갖춘 인간중심도시, ▲ 문화와 첨단기술이 조화되는 문화정보도시의 조성임(금창호·박재희, 2019)

○ 세종특별자치시의 건설은 다음의 3단계를 통해 추진됨(최영출, 2013)

- 1단계는 도시정착단계로 인구 15만명을 수용하는 초기활력단계임. 해당 단계에서는 공공부문이 중심이 되어 도시의 초기기능을 수행함. 구체적으로는 9부2처3청 2위원회1실 등 총 17개 중앙행정기관이 2014년 말까지 이전하고 KDI, 국토연구원 등 16개 국책연구기관이 2014년에 이전하고, 2014년에 세종특별자치시청과 세종특별자치시교육청 등 도시행정 기능을 이전하는 것임
- 2단계는 도시성숙단계로 인구 30만명을 수용하는 자족적 성숙단계임. 해당 단계에서는 대학, 의료복지, 첨단지식기반 등 민간 부문의 기능이 이전됨
- 3단계에서는 도시완성 단계로 누적인구 50만명을 수용하는 것을 목적으로 함

〈표 3-6〉 세종특별자치시 예정지역 도시발전단계별 개발방향 및 주요기능

| 구 분 | 개발방향 | 주요기능 | 인구 |
|-----------------------|-----------------|---|------|
| 도시정착단계 (1단계, ~15년) | 행특예산 투입 중심 | 중앙행정, 문화·국제교류, 도시행정 (행정기능의 조기 정착) | 15만명 |
| 도시성숙단계 (2단계, ~20년) | 민간자본 유치 중심 | 대학, 의료복지, 첨단지식기반, 도시행정 (자족기능 개발 확대) | 30만명 |
| 도시완성단계 (3단계, ~30년) | 전반적인 도시기능 완비 | 기존 도입기능 (1,2단계 완비) | 50만명 |

주 : 「행정중심복합도시 건설기본계획」(‘06.07)에서 제시된 목표인구

(3) 제도적 특수성

가. 경로의존성

- 세종특별자치시는 노무현 대통령이 선거과정에서 수도권 집중 억제 및 지역균형발전을 위한 충청권에 행정수도를 건설할 것을 공약으로 내세운 것을 계기로 추진됨. 동 과정은 노무현 대통령 당선 후 참여정부의 주요 국정과제로 수행됨
 - 「신행정수도특별조치법(안)」(2003.12.29) 통과로 「신행정수도특별법」이 공포되었음(2004.1.16.). 이후, 헌법재판소가 위헌결정을 내려 동 법을 수정한 『행정중심복합도시건설특별법』이 공포됨(2005.3.18.). 이를 법적 근거로 하여 중앙행정기관 등의 이전계획을 수립·고시함(조성호·최성호, 2015)
 - 2006년 행정중심복합도시 개발계획이 확정된 후 같은 해 12월 행정중심복합도시의 도시명칭을 ‘세종특별자치시’로 확정함. 그 후 특별법 시행령을 개정 공포함(2007.3.27.)(조성호·최성호, 2015)
 - 그러나, 정치권과 보수단체의 반대에 부딪혀 중앙부처가 세종특별자치시로 이전하는 것을 전면 백지화하고 교육·과학 중심의 경제도시를 건설하자는 세종특별자치시 수정안이 나왔음(조성호·최성호, 2015)
 - 이 같은 어려움에도 불구하고 2010년 국회 본회의에서 세종특별자치시 수정안이 부결되며 기존 행정중심복합도시의 원안이 유지됨. 이후, 2010년 12월 27일에 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」이 제정·공포되어 2012년 7월 1일 시행됨(조성호·최성호, 2015)
- 추진의 근거가 되는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」은 다음의 내용을 담고 있음
 - 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」은 총 30조로 구성되어 있음. 제 1조~7조에서는 세종특별자치시의 지위와 범위, 책무, 관할구역 등을 규정하고 있음
 - 지방분권적인 측면에서는 세종특별자치시와 제주특별자치도의 특례가 비슷함. 다만, 세종특별자치시의 경우 개발부분의 특례가 없다는 차이가 존재함(조성호·최성호, 2015)

나. 파급효과

- 행복도시 건설 기공식이 2007년 이뤄졌음. 이후 도시 건설 예정지역과 인근 도시간의 광역 도로 개선 및 지역 내 도로·공원·교량·전기 및 가스 등의 기반 시설 공사 등이 실시되고 중앙행정기관 공무원 등 주민이 거주할 수 있는 첫마을이 건설됨(최영출, 2013)

〈표 3-7〉 세종특별자치시로 이전한 정부부처('22년 8월 말 기준)

| 구분 | | 기관명 |
|----------------|----------------|---|
| 중앙 행정 기관 | 중앙행정기관 (23) | 국무조정실, 국무총리비서실, 기획재정부, 공정거래위원회, 국토교통부, 해양수산부, 환경부, 농림축산식품부, 행복청, 보건복지부, 고용노동부, 국가보훈처, 교육부, 행정안전부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 법제처, 국민권익위원회, 국세청, 인사혁신처, 소방청, 과학기술정보통신부, 중소벤처기업부 |
| | 소속기관 (24) | 조세심판원, 복권위원회사무처, 중앙토지수용위원회, 항공·철도사고조사위원회, 중앙해양안전심판원, 중앙환경분쟁조정위원회, 중앙노동위원회, 최저임금위원회, 산업재해보상보험재심사위원회, 보훈심사위원회, 교원소청심사위원회, 해외문화홍보원, 경제자유구역기획단, 광업등록사무소, 무역위원회, 전기위원회, 우정사업본부, 한국정책방송원, 소청심사위원회, 정부청사관리본부, 대도시권광역교통위원회, 주민등록번호변경위원회, 대통령기록관, 산업안전보건본부 |
| 국책연구기관(16) | | 한국개발연구원, 한국법제연구원, 한국조세재정연구원, 경제·인문사회연구원, 한국교통연구원, 한국보건사회연구원, 한국직업능력개발원, 과학기술정책연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 한국노동연구원, 한국청소년정책연구원, 한국환경정책평가연구원, 국가과학기술연구회, 국토연구원, 건축도시공간연구원 |
| 공공기관(9) | | 한국해양교통안전공단, 한국항로표지기술원, 축산물품질평가원, 가축위생방역지원본부, 농림수산물교육문화정보원, 축산환경관리원, 한국수목원정원관리원, 창업진흥원, 중소기업기술정보진흥원 |

자료: 세종특별자치시 홈페이지. https://www.sejong.go.kr/ac/sub03_01.do

- 세종은 제주에 비해 대내적·대외적 파급효과가 제한적임
 - 세종특별자치시는 특별자치시의 법적 지위에도 불구하고 원칙적으로 특례가 거의 적용되지 못하는 한계가 존재함

- 세종특별자치시의 특례규정에 자치조직권에 대한 규정이 있음에도 불구하고 법령에 근거해 통제를 받고 있으므로 여타의 광역자치단체와 동일한 규정을 적용받음

2) 행정구계층의 특수성

- 세종특별자치시는 2012년 7월 1일 정부직할의 단층제 광역자치단체로 출범함
 - 「세종특별자치시설치등에 관한 특별법」에 따르면, 세종특별자치시는 지방자치단체를 두지 않고 관할구역 내 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 두고 그 밖의 지역에는 읍과 면을 둠
 - 현재 세종특별자치시는 12개 행정동(한솔동, 도담동, 아름동, 종촌동, 고운동, 보람동, 새롭동, 대평동, 소담동, 다정동, 해밀동, 반곡동)과 1개 읍(조치원읍), 9개 면(연기면, 연동면, 부강면, 금남면, 장군면, 연서면, 전의면, 전동면, 소정면)의 하위 행정구역으로 이루어짐

[세종특별자치시 설치등에 관한 특별법]

제6조(설치 등) ① 정부의 직할(直轄)로 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.

- 종전의 충청북 일부 기초자치단체는 「세종특별자치시설치 등에 관한 특별법」의 규율을 받는 특별자치시로 성립됨(국회 정무위원회, 2017)
 - 종전의 기초지방자치단체로서의 충청남도 연기군을 폐지
 - 충청북도의 청원군의 일원·충청남도의 공주시의 일원·연기군 일원을 통합한 것으로, 정부의 직할 하의 행정체계를 갖추는 관할기초의 경제조정을 거침(국회 정무위원회, 2017)

3) 기능배분의 특수성

□ 기능의 특수성

- 세종특별자치시는 제주특별자치도와 달리 광역기능을 추가로 적용하는 것이 아닌 광역과 기초기능의 통합하여 관장하는 특징을 가짐(금창호·박재희, 2019)
 - 즉, 기본적으로 광역 기능을 수행하는 것으로 원칙으로 하되 관할의 기초 단위는 폐지하여 기초기능도 포괄하여 처리하도록 하는 것임(금창호·박재희, 2019)
 - 세종특별자치시의 경우 단층제이기 때문에 관할 구청이 존재하지 않음(금창호·박재희, 2019)
 - 광역 및 기초자치단체가 수행해야 할 지방사무 건수는 모두 11,911건이며 이 중에서 기초사무가 4,417건, 광역사무가 4,948건 그리고 공통사무가 2,556건으로 분석되고 있음(최영출, 2013)
 - 이러한 분석결과를 단순하게 적용한다고 했을 때, 세종특별자치시는 기초자치단체 업무를 수행하지 않는 일반 광역단체에 비해 처리해야 할 사무의 범위가 넓다고 볼 수 있음
- 세종특별자치시·도 세종특별자치시 출범의 목적이 되는 국토의 균형 있는 발전과 고도의 자치분권 실현을 위한 실행수단으로서 조직·인사 재정에 관한 특례사항을 두고 있음
- 이는 세종특별자치시의 지위적 특성과 행정수요를 감안해 탄력적으로 대응하도록 법적 근거를 마련해놓은 조치임

〈표 3-8〉 세종특별자치시 특별법 실행수단 특수성과 관련된 특례부여

| 분야 | | 주요 내용 |
|-----------|----------|---|
| 실행수단의 특수성 | 지방조직 | • 행정기구의 설치 및 지방공무원의 정원 인구규모·면적·도시발전단계 감안 대통령령이 정하는 바에 따라 시조례로 정함 |
| | 지방재정 | • 광역시세 및 구세 세목을 세종특별자치시세의 세목으로 부과·징수 • 2023년까지 보통교부세에 대한 기준재정수요액 보정 • 2023년까지 보통교부금에 대한 기준재정수요액 보정 • 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액 교육특별회계로 비전출 가능 |
| | 사무의 위탁특례 | • 특별자치시 시장 또는 시교육감은 소관 사무와 법령에 따라 위임된 사무의 일부를 다른 지방자치단체장 또는 교육감에게 위탁하여 처리 가능 |

□ 배분방식의 특수성

- 해당 특별법은 사무특례를 인정하지 않고 있기 때문에 배분방식의 특수성은 낮음
 - 다만 세종특별자치시법 제3조 국가의 책무로 국가는 세종특별자치시의 행정적 특성을 반영하여 세종특별자치시의 지방자치 정착과 지역발전 실현에 필요한 입법상·행정상 조치를 취해야 한다고 명시하고 있음
 - 이를 통해 향후 지속적인 법 개정을 통해 행정적 기능이 확대될 수 있는 법적 근거는 존재함
- 조직특례, 재정특례 일부 및 지방자치단체 기금관리에 관한 특례는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시 조례로 정할 수 있게 하고 있음

제29조(지방자치단체 기금관리에 관한 특례) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조제2항에서 대통령령으로 정하도록 한 기금의 존속기한은 시조례로 정할 수 있다.
- 특별자치시의 법적지위에도 불구하고 원칙적으로 특례가 거의 적용되지 못하는데, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제15조에 근거하여 행정기구와 정원은 특례가 규정되나 이는 세종특별자치시의 규모를 적용한 하향적인 특례로 간주(김홍주·박상철, 2020)

- 실제 법조문상 사무수행 주체를 세종특별자치시로 명시하고 있는 법령상 사무는 총 2,220건에 해당하므로 본 분석에서는 법령상 세종특별자치시장을 수행 주체로 삼고 있는 법정사무에 한정하여 사무에 대한 분석을 실시함
- 그 결과 전체사무의 절반 이상이 광역성격의 사무에 해당함

〈표 3-9〉 세종특별자치시 사무 구성

| 성격 | 사무유형 | 수행주체 | 세종특별자치시 | |
|------------|-----------------|------------|---------|--------|
| | | | 건수 | 비중 |
| 광역적 사무 | 시도위임사무 | 시도 | 22 | 1.00% |
| | 국가-시도 공동사무 | 국가-시도 | 80 | 3.62% |
| | 국가-시도-시·군구 공동사무 | 국가-시도-시·군구 | 122 | 5.52% |
| | 시도직접처리사무 | 시도 | 286 | 13.03% |
| | 시도위탁 | 시도 | 3 | 0.14% |
| | 특별행정기관사무 | 시·군구 | 70 | 3.17% |
| | 시도-시·군구 공동사무 | 시도-시·군구 | 435 | 19.68% |
| | 국가위탁사무 | 시도 | 10 | 0.45% |
| | 국가직접처리사무 | 시도 | 247 | 11.18% |
| | 합계 | | | 1,276 |
| 기초 수행사무 | 시·군구 위임사무 | 시·군구 | 3 | 0.14% |
| | 시도-시·군구 위임사무 | 시·군구 | 8 | 0.36% |
| | 시·군구 채위임 사무 | 시·군구 | 1 | 0.05% |
| | 국가-시·군구 공동사무 | 국가-시·군구 | 110 | 4.98% |
| | 시·군구 직접처리 사무 | 시·군구 | 809 | 36.65% |
| | 시·군구 위탁사무 | 시·군구 | 4 | 0.18% |
| | 합계 | | | 935 |

4) 소결: 행정체제의 특수성 진단

〈표 3-10〉 행정체제의 특수성 수준진단

| 세부개념 | 세부항목 | 우선순위 | 특별자치시·도 도입가능 |
|-----------|-----------|------|-----------------------------------|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 1 | 존재 |
| | 지위적 특수성 | 3 | 존재(행정수도) |
| | 제도적 특수성 | 5 | 존재 |
| 행정계층의 특수성 | 행정계층의 변화 | 6 | 존재 |
| 기능배분의 특수성 | 기능의 특수성 | 2 | 제한적으로 존재 |
| | 배분방식의 특수성 | 4 | 제한적으로 존재 (조직운영 특례 존재, 사무특례 부재) |

행정체제 특수성 수준 진단 → 제한적인 1유형에 해당

2. 제도운영의 쟁점

1) 지위적 특수성 항목

- 지위적 특수성에 대해서는 세종특별자치시가 당초 출범한 목적인 국토의 균형 있는 발전을 위한 당초의 목적에 대한 성과가 뚜렷이 나타나고 있는지에 대한 비판적 분석이 있음(세종특별자치시·중앙대학교 산학협력단, 2022)
 - 2020년 기준 세종특별자치시 출범 이후 10년 동안 인구가 3배 이상 증가 하긴 했으나 전국 인구에 대비해서는 세종특별자치시 인구가 차지하는 비율은 0.7%에 불과하다는 지적임
 - 또한, 인구변화를 살펴볼 때 대부분의 인구 순유입은 대전·충남으로부터 이뤄졌고 수도권으로서의 순유입 비중은 급격히 감소하였음
 - 세종특별자치시의 GRDP(시도별 지역 내 총생산)도 전국 대비 0.7%에 불과하여 세종특별자치시의 출범목적인 국가균형발전에 대한 기여도는 매우 낮다는 평가임

2) 행정계층의 변화

□ 기구인력의 특례 적정화

- 세종특별자치시는 제주특별자치도와는 다르게 기구 및 정원 규정을 법률로 적용받고 있음. 이에, 도시성장본부와 같은 도시완성에 필수적인 역할을 하는 기구를 정부의 허가를 받아 한시적으로 운영함(한국일보, 2022)
- 세종특별자치시의 경우 광역사무와 기초사무를 동시에 수행하는 복합형태의 광역단체임¹⁹⁾에도 불구하고, 「세종특별자치시설치등에 관한 특별법」 제15조(조직특례)에 의거하여 행정안전부에서 기준인건비 적용에 있어 기초자치단체 수준으로 산정하고 있어, 국내 유일의 단층제 광역자치단체인 세종특별자치시의 특수성을 반영하지 못하고 있음

[세종특별자치시 설치등에 관한 특별법]

제11조(세종특별자치시 사무의 위탁 특례) ① 세종특별자치시나 시장 또는 시교육감은 소관 사무와 법령에 따라 위임된 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장 또는 교육감에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다.

② 사무위탁에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「지방자치법」 제168조의 사무의 위탁에 관한 규정을 준용한다.

제15조(조직 특례) 「지방자치법」 제112조에도 불구하고 세종특별자치시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시조례로 정할 수 있다.

[세종특별자치시 행정기구 및 정원 조례]

제7장 공무원 정원

제46조(정원의 총수) 시에 두는 공무원 정원(이하 "정원"이라 한다)의 총수는 2,514명이며, 다음 각 호와 같다.

1. 집행기관의 정원(제2호에 따른 공무원의 정원은 제외한다): 1,841명
2. 소방본부와 소방서에 두는 소방공무원의 정원: 583명
3. 의회사무기구의 정원: 56명
4. 합의를행정기관의 정원: 34명

19) 제주특별자치도의 경우 도에서는 광역사무를 담당하고 있고, 도 산하에 있는 2개 행정시(제주시, 서귀포시)에서는 기초사무를 담당하고 있음

□ 행정계층 재검토 방안 모색

- 광역 및 기초자치단체의 기능을 세종특별자치시청(광역시 본청)에서 동시에 수행함에 따라 행정효율 저하가 우려되고, 출범초기에 광역자치단체로는 인구 부족, 예산부족 등 취약한 자치기반으로 인해 광역행정서비스 제공에 차질이 발생한다는 우려가 제기됨
- 세종특별자치시는 2012년 출범 이후 2021년 기준 9년 동안 약 25만명의 인구가 증가(2012년 113,117명 → 2021년 365,484명)함에 따라 행정수요가 크게 증가하고 있음
 - 세종특별자치시의 경우 조치원읍과 아름동이 책임읍과 책임동으로 지정되어 있음²⁰⁾
 - 조치원읍은 기존 조치원읍과 연서면, 전의면, 전동면, 소정면을 권역별로 묶어 책임읍으로 지정하였으며, 아름동은 기존 아름동과 도담동, 고운동, 종촌동, 어진동을 묶어 책임동으로 지정하였음
 - 책임읍·동은 본래 사무에 시청에서 처리하고 있는 사무를 해당 읍과동에 위임하여 본청을 방문하지 않고도 관련 업무를 신속하게 처리할 수 있는 제도임
 - 세종특별자치시의 경우 조치원읍은 시청이 보람동으로 이전함에 따라 북부권 지역 주민들의 민원 처리를 위함이고, 아름동은 급격하게 인구가 증가하는 신도시 지역의 다양한 행정 수요를 신속하고 편리하게 처리하기 위함임
 - 행정수요가 크게 증가하고 있는 상황에서 책임읍·동의 권한과 책임에 대한 역할과 범위를 명확하게 할 필요성이 제기되고 있으며, 향후 책임읍·면·동의 추가 지정 또는 모든 읍·면·동에 현장민원 업무에 대한 권한과 책임을 확대하는 방안의 필요성이 대두되고 있음

20) 세종특별자치시 홈페이지

3) 기능배분의 특수성 확보

□ 제주와 유사한 사무특례 부여에 대한 건의

- 최 시장은 윤석열 정부 국정과제에 특별자치시·도 대상 권한이양과 특례부여가 명시된 만큼, 세종특별자치시 조직운영의 자율성 확대, 재정 특례기간 연장 등 맞춤형 행·재정 특례를 시급히 부여해줄 것을 서면을 통해서 건의함²¹⁾

4) 소결: 제도운영 쟁점 전개양상

- 1유형에 해당하는 세종특별자치시의 경우, 국가차원의 더 많은 권한, 실질적 권한 부여, 행정계층 전환에 따른 부정적 측면 개선 시도 등이 나타남

〈표 3-11〉 제도운영 쟁점

| 세부개념 | 쟁점 전개양상 | 세종의 쟁점 양상 요약 |
|-----------|---------------------------|---|
| 관할구역의 특수성 | 구분되는 비전과 미션의 부여 논의 | 당초 행정수도가 출범한 목적 달성여부 |
| 행정계층의 특수성 | 중층제로의 복원논의 하부행정기관 조정논의 | 단층제의 한계극복 (하부행정기관의 조정 ○, 기초설치 시도 ×) |
| 기능배분의 특수성 | 수행특례의 확대 및 지원체계 확보논의 | 제주 수준의 권한 보장 |

- 특수성 수준에 따라 부여되어야 할 특례수준(분권 모델에 따른 지방정부수권 범위)에 대한 사항으로 특수성-특례 간 적정성에 대한 보완이 필요함

21) <http://www.sejongin.co.kr/news/articleView.html?idxno=11921>

제4절 행정체제 특수성에 따른 운영방향 도출

1. 운영사례 진단결과 요약

- 제주특별자치도와 세종특별자치시의 지리적·지위적 특수성, 행정계층의 특수성, 기능의 특수성을 중심으로 살펴본 결과 다음의 특징을 확인함
- 두 지역 모두 거시적인 국정과제의 실현을 위한 제도적 흐름의 결과로 출범하였고 제주의 경우에는 특히 제도적 파급효과가 전국에 미치고 있음
 - 제주특별자치도의 경우는 동북아 시대를 맞이하여 홍콩·싱가포르 등과 견줄 수 있는 국제 무역 자유도시를 형성하기 위함
 - 세종특별자치시는 국토의 균형 있는 발전을 위해서 추진된 정책 과제의 일환 속에 조성이 됨
- 이들 지역에 특별한 자치권이 부여될 필요가 있다는 논의는 제주특별자치도와 세종특별자치시는 당초 지리적 특성과 자연·사회·문화적 자원들이 타 지역과 구별되고 있기 때문임
 - 제주특별자치도와 세종특별자치시 모두 대한민국 남단의 도서와 한반도 중심지라는 지리적 특성을 갖고 있으며, 특히 제주특별자치도의 경우 천혜의 자연환경을 기반으로 한 농업·관광산업이 발전 잠재력을 갖추고 있음
 - 제주특별자치도의 경우는 지리적으로 떨어진 도서라는 제한적 환경 속에서 독특한 사회·문화적인 특성 또한 조성되어 있었음
 - 세종의 경우에는 행정수도의 기능을 수행하는 완전히 새로운 도시의 건설이라는 지위성 특수성이 존재하지만 제주에 비해 지리적 특수성이 높은 편은 아님
- 두 특별자치 시·도는 이 같은 특성을 활용하여 고도의 자치분권을 실현하기 위한 장으로서의 기능적 역할을 수행하는 미션을 부여 받게됨
 - 고도의 자치분권 실현을 위한 지위적 특성 부여·행정계층의 조정 및 다양한 특례기능의 부여는 당초 두 특별자치 시·도가 출범한 목적에 맞는 수

단을 부여하는 것임

- 즉, 지위적 특수성·행정계층의 특수성·기능적 특수성은 자치시·도의 국제 무역 자유도시와 국토의 균형 있는 발전이라는 목적을 달성하기 위한 다양한 행정적 특수 수요를 반영하여 탄력적인 행정운영을 가능할 수 있도록 하도록 하는 수단으로 활용됨
- 다만 행정계층의 특수성의 차이에 따라 두 지역의 발전양상은 상이하게 나타나고 있음
- 특별자치시·도의 출범조건은 특수성이 인정되는 원인과 결과, 수단적 요인들이 종합적으로 성립될 때 가능함
 - 세종과 제주를 특별자치시·도의 추진을 만족시키는 모든 필수요건을 충족시키고 있으나 선택요건의 차이에 따라 특별자치의 양상과 결과가 다름
 - 특수성이 높은 제주의 경우에는 더 많은 특례와 고도화된 운영쟁점 대응 논의가 전개된 반면, 제주에 비해 기능배분의 특수성이 낮아 사무특례가 존재하지 않은 세종의 경우 운영쟁점의 논의가 크게 전개되지 못함
 - 본 연구가 제안하는 행정체제의 특수성의 진단기준에 따르면 제주는 제한적인 2유형, 세종은 제한적인 1유형에 해당함
- 이상의 분석의 토대로 다음의 시사점을 도출할 수 있음
- 행정체제의 특수성을 만족시키는 요건들은 다차원으로 구성될 수 있으며 이들 조건의 다양한 성립조건을 고려하여 특별자치시·도의 운영방향을 마련하는 것이 필요함
- 요컨대 특별자치시·도의 조성은 ▲해당 자치시·도의 조성이 필요한 상위의 국정목적이 있었고 ▲국정목적을 달성하기 위한 조건에 부합한 지리적 특성을 갖추고 있었으며 ▲국정목적 달성을 위한 지위적 특성, 행정계층적 특성, 기능적 특성이라는 수단을 부여하는 과정으로 이뤄짐
 - 따라서 이러한 논리적 연계를 고려하여 추후 특별자치시·도 전환을 시도하는 타 지역의 적정성을 사전적으로 검토하는 것이 필요함
- 향후 출범할 특별자치시·도 또한 전술한 특성한 수준과 범위에 부합하는 방식

으로 행정체제의 특수성을 유형화하는 것은 적절하다고 판단됨

- 동일한 특별자치시·도의 지위를 갖고 있다고 하더라도 국정운영을 위한 필요성, 제도적·역사적 형성과정에 따라 지위의 특수성, 행정계층의 특수성, 기능의 특수성이 달라지는 것을 확인할 수 있음
- 이에, 특별자치 조성의 유형화를 위해 일반자치와의 차별화와 조화방안 및 제도 운영을 위한 국가의 역할규정이 필요함

2. 우리나라의 특별자치시·도 적정유형의 설정

1) 전문가 의견 조사

- 향후 우리나라 특별자치시·도 적정유형 설정을 위해 지방분권모형 연계 및 행정적 특수성 수준에 따른 유형을 제시하였고, 각 유형별 ▲특별자치의 지향점, ▲목적, ▲특례범위, ▲특별자치단체 역할, ▲특별자치 수준 근거 마련의 적정성에 대한 전문가 의견을 조사함
- 구체적인 조사문항은 아래와 같으며, 조사 실시과정에서 응답자들에게 해당 내용을 상세하게 설명하는 별도의 응답 매뉴얼을 제공함

〈표 3-12〉 조사대상자 특성 및 조사문항

| 구분 | 요건 |
|---|--|
| 조사대상자 | <ul style="list-style-type: none"> • 직업 : 연구자 6, 공무원 2 • 평균연령 : 만 48세 • 성별 : 여성 2, 남성 6 |
| 주요 설문문항 (5점 척도/ 매우 그렇지 않음 1..... 매우 그러함 5) | <ul style="list-style-type: none"> • 지방분권모형과의 연계를 고려한 유형화(지방자치강화형, 광역지방정부형, 연방정부형)는 적절하다고 생각하십니까? • 각 유형별 특별 자치의 지향점의 세부항목의 내용은 적절하다고 생각하십니까? • 각 유형별 목적의 세부항목 내용은 적절하다고 생각하십니까? • 각 유형별 특례권한의 세부항목 내용은 적절하다고 생각하십니까? • 각 유형별 보장방식의 세부항목 내용은 적절하다고 생각하십니까? • 각 유형별 특별자치단체 역할의 세부항목 내용은 적절하다고 생각하십니까? • 각 유형별 특별자치치 근거수준의 세부항목 내용은 적절하다고 생각하십니까? |

〈표 3-13〉 조사사항 요약

| 현행 특별자치제도 문제점 | 본 연구의 검토방향 | 전문가 의견조사 주요내용 |
|--|--------------------------------|---|
| 지방자치법 제197조 2항 행정체제의 특수성에 대한 모호성 존재 | “행정체제의 특수성” 개념의 세분화 시도 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정체제의 특수성의 다의성 확인 • 개념을 3개 영역, 6개 요소로 세분화 가능하며 본연구의 구분기준이 적정하다는 의견다수 • 현 유형분류의 적정성 확인 |
| 행정체제의 특수성을 결정짓는 핵심 요소와 일반요소와의 구별 필요 | 특수성 기준 간의 우선순위의 부여 필요 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정체제의 특수성 요건에 대한 우선순위의 차별화 필요하다는 의견 다수 • 우선순위의 충족여부를 결정하는 공식적인 절차필요 |
| 행정체제 특수성의 수준의 다양성에 따른 특례부여 및 관리체제 다변화 필요 | “행정체제의 특수성” 진단 및 “특례”와의 적정성 판단 | <ul style="list-style-type: none"> • 특별자치시·도 제도의 차별적 운영이 필요하다는 의견이 다수 • 특수성이 높을수록 더 많은 특례가 부여될 필요가 있다는 인식 • 본 연구의 진단기준에 따르면 행정체제의 특수성이 높은 제주가 세종보다 더 많은 특례를 가지고 있음 • 행정체제의 특수성에 따라 현장에서 발생하는 제도 운영의 쟁점의 양상도 상당히 편차가 큼 |

2) 적정 유형에 대한 전문가 의견

- 조사결과 ▲특별자치의 지향점, ▲목적, ▲특례범위, ▲특별자치단체 역할, ▲특별자치 수준 근거 마련에 대해 평균 4점 이상으로 유형에 대한 구분과 각 유형별 세부 항목의 내용이 적정하다고 응답함

〈표 3-14〉 세부항목 응답값 평균

| 특별자치 유형 | | 평균 | 표준편차 |
|-------------|------|------|------|
| 지방분권모형과의 연계 | | 4.71 | 0.49 |
| 특별자치의 지향점 | | 4.29 | 0.76 |
| 목적 | | 4.29 | 0.76 |
| 특례 범위 | 특례권한 | 4.43 | 0.53 |
| | 보장방식 | 4.43 | 0.53 |
| 특별자치단체 역할 | | 4.43 | 0.53 |
| 특별자치 근거 수준 | | 4.71 | 0.49 |

- 특별자치시·도의 적정 유형은 무엇인지에 대한 질문에 1유형(지방자치강화형)과 2유형(광역지방정부형)을 비슷하게 선택

〈표 3-15〉 각 유형별 주요 선택원인

| 선택유형 | 근거 |
|------|--|
| 1유형 | <ul style="list-style-type: none"> • 현재의 헌법제재와 지방자치법의 상황을 고려하면 지방자치강화형이 가장 적합하다고 판단함. 다만 지자체의 책임성을 강화하는 방향이 중요 • 현재 추진 중인 특별자치시·도의 사례를 볼 때, 완전한 분권보다는 특정한 목적실현을 통한 맞춤형 역할을 보다 내실화하는 것이 중요함. 추후 더 분권된 모델로 나갈 필요가 있음 |
| 2유형 | <ul style="list-style-type: none"> • 우리나라의 국토면적, 광역생활권의 확대, 재정구조 등에 비추어 연방제적 특별자치시·도는 가능하지 않고 바람직하지도 않음 • 따라서 현 제주특별자치도와 같이 포괄적 기능의 분권화를 통해 자기 책임성에 근거한 자치권을 행사하는 정도가 바람직함 • 1유형과 같이 특정 범위의 기능을 맞춤형으로 분권하는 것은 특별자치시·도라는 별개의 법적종류에 부합하지 않음 • 다만 특수성의 수준에 따라 제주특별자치도와 다른 지역간 특례간 차별적 운영이 필요함 <ul style="list-style-type: none"> - 제주특별자치도의 경우 우리나라 분권을 선도해야 한다는 점에서 2유형을 시범하고 개헌 논의 시 3유형을 검토할 필요가 있음 - 강원외의 경우 1유형으로 운영하되 적절한 시점에서 2유형 전환 검토 |

3. 특별자치시·도 유형에 따른 국가-지방관계의 설정

- 특별자치시·도의 운영은 행정체제의 특수성에 비례하여 설계되어야 하는데 이는 특수성의 수준에 따라 제도관리비용이 높아지기 때문임
- 이상의 내용을 토대로 국가-지방 관계를 다음과 같이 설정함

〈그림 3-5〉 특별자치시·도 유형에 따른 국가-지방 관계

| 유형진단 | 낮음 | ← 행정체제 특수성 → | 높음 |
|---------|--|--|---|
| | 1유형 | 2유형 | 3유형 |
| 적정 역할범위 | <ul style="list-style-type: none"> • 건인적 국가역할 • 제한적 특례범위 • 특별자치시·도 역할 제한적 | <ul style="list-style-type: none"> • 지원적 국가역할 • 포괄적 특례범위 • 특별자치시·도 역할 포괄적 | <ul style="list-style-type: none"> • 지원적 국가역할 • 포괄적 특례범위 • 특별자치시·도 포괄적 |

제 4 장

특별자치시·도 운영 재정립 방향

제1절 제도운영의 재정립 방향 및 개선과제

제2절 현행 지역별 제도운영상 미비점 개선

제3절 출범 예정 지역의 제도운영방향 설정

제4장 특별자치시·도 운영 재정립 방향

제1절 제도운영의 재정립 방향 및 개선과제

- 특별자치시·도 제도의 문제점 진단을 통해 “제도의 구체성 및 예측가능성 확보”를 재정립 다음의 3가지 개선과제를 설정함

〈표 4-1〉 제도의 재정립 방향 및 개선과제

| 현행 특별자치제도 진단 | 재정립 방향 | 개선과제 |
|--|--------------------|--|
| 지방자치법 제197조 2항 행정체제의 특수성에 대한 모호성 존재 | 제도의 구체성 및 예측가능성 확보 | (과제 1) 법상 행정체제의 특수성 개념 규정 |
| 행정체제의 특수성을 결정짓는 핵심 요소와 일반요소와의 구별 필요 | | (과제 2) 행정체제의 특수성 판단절차의 도입: 요건충족에 대한 사전검토를 통한 특별자치시·도 전환의 사회적 비용 절감 |
| 행정체제 특수성의 수준의 다양성에 따른 특례부여 및 관리체제 다변화 필요 | | (과제 3) 특별자치시·도의 통합관리체계구축: 특수성의 수준과 부여된 특례와의 적정성 확보 관리체계의 마련 및 특례성과의 평가 |

- 첫 번째 개선과제는 “법상 행정체제의 특수성 개념 규정”으로, 현행 행정체제의 특수성에 대한 조건을 최대한 근거법에 규정하여 의원입법을 통해 지방자치제도에 편입되고 있는 특별자치제도의 적정성을 확보하고자 함
- 두 번째 개선과제는 “행정체제의 특수성 판단절차의 도입”으로, 향후 특별자치시·도로의 전환을 시도하는 지자체 대상으로 행정체제의 특수성을 부여하는 핵심적 요건이 충족되었는지를 사전적으로 검토하는 절차를 마련하는 것임
- 세 번째 개선과제는 “특별자치시·도의 통합관리체계 구축”으로, 국무조정실에 분과형태로 구성되어 개별적인 성과관리체계를 갖고 있는 지원위원회의 통합(단기) 등을 아우르는 관리체계의 통합운영을 제안함

1. 법상 행정체제의 특수성 개념의 규정

〈표 4-2〉 행정체제의 특수성 별 제도운영 방향

| 현행 | 개정방향 | 개정안 |
|--|------------------|--|
| 제197조 ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구 제197조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. | 제2항 개정 제3항 신설 | 제197조 ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구 제197조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 특별자치시·도는 다음의 행정체제의 특수성에 근거하여 법률이 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 1. 관할구역의 특수성 2. 행정계층의 특수성 3. 기능배분의 특수성 ③ 행정체제의 특수성에 대한 판단절차는 관계 법령에 따른다. |

2. 행정체제의 특수성 판단절차의 도입

- 현행 특별자치시·도 운영의 가장 큰 어려움은 의원입법주도의 특별법 제정으로 인한 제도적 예측성이 낮다는 점임
- 지방주도로 특별자치시·도 전환의 논의가 이루어지기 때문에 해당 지역에 고유하게 존재하는 행정체제의 특수성, 즉 특별자치의 근거가 충족되었는지를 합리적으로 판단하는 절차가 필요함
- 지방자치법 제197조 3항에 판단절차에 대한 사항을 신설하여 특별자치시·도 도입을 희망하는 지자체를 대상으로 한 사전 검토절차를 마련함
- 본 연구에서는 판단절차를 다음의 2가지 방식을 제안함

1) 위원회형

- 우리나라는 자치분권 제도의 관리부담이 행정안전부에 집중되어 있기 때문에 해당 관리범위를 적정화할 별도의 지원체계 마련이 필요함
 - 지방시대 위원회의 기능으로 추가하는 방안 검토 필요
- 별도의 독립된 위원회를 통해 특수성 수준에 대한 진단절차와 기준을 마련하여 사전적으로 제도도입의 적정성을 진단함

2) 주민참여형

- 특별자치의 도입과정에 주민의 의견이 반영되지 못한다는 문제점이 존재하므로 도입과정에서 주민의 의견을 수렴하는 절차를 마련(주민투표도입)

3. 특별자치시·도의 통합관리체계구축

- 현재 국무조정실을 통해 구분하여 운영하고 있는 제주지원위원회와 세종지원위원회를 통합하여 특별자치시·도 제도운영의 전반을 아우르는 관리체계를 구축함

1) 통합관리체계의 기능

(1) 행정체제의 특수성에 따른 제도운영원칙 수립

- 특별자치시·도의 운영은 행정체제의 특수성에 비례하여 설계되어야 하는데 이는 특수성의 수준에 따라 제도관리비용이 높아지기 때문임

〈표 4-3〉 행정체제의 특수성 별 유형화 및 운영방향

| 제도운영 | | 1유형 | 2유형 | 3유형 |
|------------|-------|--|---|--|
| 지방분권 수준 | | 지방자치강화형 | 광역지방정부형 | 연방정부형 |
| 특별자치의 지향점 | | 가능적 분권화 (Decentralization) - 행정 기능·사무·재정의 지방이전 등 | 권력적 분권화 (Devolution) - 중앙정부 권한 분권화 • 자치입법권 강화 • 자치재정권 강화: 국세의 지방세 이양 | (준)연방적 분권화 (Transition to a federal system) - 지방정부의 자기결정권 강화 - 준연방형 분권국가 모델: 영국, 프랑스, - 연방형 국가 모델: 미국, 독일, 스위스 |
| 목적 | | 국가주도의 특수한 목적실현 지역중심의 운영목적 설정과 실행수단의 결정권부여 가능성 검토 | 고도의 자치입법·조직·조세권 등이 인정되는 준연방제적 분권국가(1국 2체제)의 가능성 검토 | 고도의 자치입법·조직·조세권의 보장 |
| 특례 범위 | 특례 권한 | 환경, 복지, 특정부문 개발에 관련된 제한된 영역 | 현행 헌법이 허용하는 범위 내에서 특례에 관한 별도의 특별법 제(개)정 등을 통해 최대한의 자율적 결정권 부여 | 헌법개정을 통해 홍콩처럼 민사, 형사, 경제, 소송절차 등에 관한 독자적 법규를 제정 범위 |
| | 운영 방식 | 국가주도 | 국가지원 지역의 자기책임성 높음 | 지역의 자기책임성 |
| | 보장 방식 | 위임 없음 제한적 법률상 위임 | 법률상 위임 (개별사무 → 기능) | 포괄적 위임 |
| 특별자치단체 역할 | | 차별화, 맞춤형, 탄력적 행정기능 수행, 제한적 특례수행 및 관리역량 | 자기책임성에 근거한 자치권 행사 (입법, 재정, 행정) 광범위한 특례수행 역량 | 온전한 자기책임성 |
| 특별자치 근거 수준 | | 법률 | 법률 | 헌법 |

(2) 행정체제의 특수성에 적정성 평가기준의 마련

- 도입지역: 국가-지방이 특별자치제도 유형에 다른 적정역할을 수행하고 있는지 여부 판단 → 미흡영역에 대한 검토 → 제도개선
- 도입검토지역: 행정체제의 특수성의 수준사전평가, 특례범위 및 수단에 대한 예상이슈에 대응전략 마련

〈표 4-4〉 행정체제의 특수성에 따른 특례부여시 검토사항

| 세부개념 | 항목 | 우선순위 | 특례부여시 검토사항 |
|-----------|-----------|------|--|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 1 | 외부효과, 인접지자체와의 형평성 문제 |
| | 지위적 특수성 | 3 | 특수한 기능 수행 |
| | 제도적 특수성 | 5 | 특례시행과 부여에 대한 국가와 지역의 의지 |
| 행정계층의 특수성 | 행정계층의 변화 | 6 | 지역이 감당하는 전환비용과 갈등관리비용 검토 광역의 집적화에 따른 특례의 수행구조적 수단 |
| 기능배분의 특수성 | 기능의 특수성 | 2 | 규제완화 실행적합도 높은 기능의 발굴량, 지자체의 수행역량, 국가의 특례보장 의지 |
| | 배분방식의 특수성 | 4 | 이양특례에 대한 지방의 자체 관리기능, 국가차원의 성과관리 모니터링, 관계법제정비에 필요한 지원기구 (국가, 지방) |

제2절 **현행 지역별 제도운영상 미비점 개선**

1. 제주특별자치도 운영의 개선

- 현행 제한적 2유형에 해당하므로 2유형에서 보장되어야 할 특별자치 권한 및 제반사항이 정비되어야 할 것
 - 행정체제의 특수성이 높기 때문에 그에 부합하는 특별자치도의 자치권 보장이 필요할 것으로 보임
 - 민선 8기 주요 공약으로 제도개선 절차를 통해 개별특례를 추가하는 현행 방식에서 보다 포괄적인 기능이양이 가능하도록 현행 특별법의 개편논의가 제기된 배경도 제한적인 자치권 수행의 문제인식에서 비롯됨
- 인구증가와 행정수요 다변화에 따라 행정계층의 재편논의가 지속적으로 제기되어 왔으며 행정시 추가설치, 행정시장 직선제, 기초자치단체의 부활 등의 논의가 현재 가시화 되고 있음
 - 행정체제의 특수성이 행정계층의 특수성만을 제한적으로 의미하지 않기 때문에 현행 단층제에서 중층제로의 전환 시 제주특별자치도에 존재하는 행정체제의 특수성이 사라지는 것은 아님
 - 다만 국가권한의 제주이양, 기초-광역사무의 동시수행 등의 기능배분의 특수성이 고도화된 시점에서 행정계층의 변화는 과도한 행정비용을 유발할 수 있기 때문에 충분한 도민과 관계부처와의 의견수렴과정을 거치는 것이 필요함

2. 세종특별자치시 운영의 개선

- 현행 제한적 1유형에 해당하므로 1유형에서 보장되어야 할 특별자치 권한 및 제반사항이 정비되어야 할 것
 - 제주특별자치도 수준의 특례를 부여하기 보다, 현행 1유형 내에서의 특별자치제도의 출범목적 달성을 위한 지원방안을 마련하는 것이 바람직할 수 있음
 - 자족도시로서의 기능전환에 필요한 기구인력의 적정성 검토 및 재정지원 등에 대한 검토가 필요

제3절 출범 예정 지역의 제도운영방향 설정

1. 강원특별자치도 출범사항 검토

□ 출범진행상황

- 강원특별자치도는 2005년에 처음으로 논의가 시작된 이래 2019년 현재까지 강원도 차원에서 지속적으로 제기되고 있는 실정임
 - 2006년 제주특별자치도가 출범하면서 강원도의회를 의회를 중심으로 강원도의 지역개발을 위한 전략으로 일환으로 강원도의 특별자치도 논의가 시작되었고, 이후 2010년 지방선거에서 도지사 공약으로 제시되었음
 - 본격적인 논의는 2012년 대통령선거에서 문재인 후보의 선거공약으로 채택되면서 전국단위의 이슈로 제시되었고, 2017년 대통령선거에서 지역공약으로 채택되면서 강원도 차원에서도 본격적인 계획수립을 시작하게 되었음

〈표 4-5〉 강원평화특별자치도 추진경과

| 연도 | 주요내용 | 비고 |
|------|---|---|
| 1989 | • '금강산 관광개발 및 시베리아 공동진출에 관한 의정서 체결 | 현대그룹-조선아세아무역촉진회 |
| 1998 | • 금강산 관광 시작 | |
| 1998 | • 남북강원도교류협력위원회 조례 제정 | 전국 최초 |
| 1999 | • 남북교류협력기금 조성 | 전국 최초 |
| 2006 | • 제주특별자치도 추진 | 제주특별자치도 |
| 2008 | • 강원평화특별자치도 추진 논의 | 강원도 의회 |
| 2010 | • 6·2지방선거 이계진 도지사후보 선거공약 추진 | |
| 2012 | • 세종특별자치시 출범 | 세종특별자치시 |
| 2012 | • 18대 대통령선거 공약 발굴 • 문재인(민주당) 후보 선거공약 채택 • 강원연구원 주관 정책토론회 개최 | 평화특별자치도-남북일제 한국행정학회(한반도 통일 모델과 강원평화특별자치도) |

| 연도 | 주요내용 | 비고 |
|------|---|--|
| 2017 | <ul style="list-style-type: none"> • 19대 대선 문재인(민주당) 후보 선거공약 채택 • 강원평화특별자치도 추진 정책토론회 개최('17.06.28.) • 강원평화특별자치도 설치 기본방안 연구용역 계약체결('17.09.14.) • 2017 강원도평화통일페스티벌 전시·부스 참가('17.10.20-22.) • 연구용역 위탁연구 계약체결('17.11.09.) • 연구용역 중간보고회/토론회('17.11.22.) • 연구진·자문단 회의 진행 • 학술대회 발제 등 참여 | <p>강원연구원</p> <p>강원도 남북교류협력과 특별자치도 기본구상 전시 서울대학교 김순은교수 강원연구원</p> <p>8차 4회</p> |

□ 행정체제 특수성에 따른 특례의 범위 설정

- 행정계층의 특수성이 없는 상황에서 수행기능과 배분방식의 특수성이 현재까지 정립되지 않은 상황
- 따라서 특별자치의 수준을 현재의 단계에서 가늠하기는 어려우나 지위적 특수성이 인정되지 않은 상황에서 행정계층의 변화가 수반되지 않는다면 특별자치를 통해 기대할 수 있는 기능배분의 특수성이 높지 않을 가능성이 있음

〈표 4-6〉 현 특별법안에 근거한 강원특별자치도 행정체제의 특수성 수준

| 세부 개념 | 세부항목 | 우선순위 | 특별자치시·도 도입가능 | 특례관련 쟁점양상 |
|-----------|----------|------|-------------------------------------|---|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 높음 | 존재(접경지역) | 접경지역이지만 내륙에 위치 타 지자체와 경계존재 |
| | 지위적 특수성 | - | 없음 | 자치분권 실험을 위한 특수한 목적만 존재 평화, 남북긴장완화의 추가목적 부여가 필요 |
| | 제도적 특수성 | 높음 | 일부 존재(강원도 주도, 정부의 강력한 추진의지는 최근에 제기) | 폐광지역개발지원 등의 특례존재 |
| 행정계층의 특수성 | 행정계층의 변화 | - | 없음 | 행정체제 현행유지시 개발에 따른 갈등비용 급격한 증가 → 의사결정을 효율성을 위한 행정체제 변화 필수적이지만 이에 대한 검토 없음 |

| 세부 개념 | 세부항목 | 우선순위 | 특별자치시·도 도입가능 | 특례관련 쟁점양상 |
|-------------------------|-----------|------|----------------|--|
| 기능배분의 특수성 | 기능의 특수성 | 높음 | 현재 강원에서 자체 검토중 | 폐광지, 접경지역과 관련된 제반의 규제완화 소관부처(환경부, 국방부)의 적극적 협력필요 광역-기초간 특례발굴 및 수행체계 구축필요(집적화)하지만 현재까지 특례사항만 발굴중 |
| | 배분방식의 특수성 | - | 현재 강원에서 자체 검토중 | 제주와 유사한 특별법상 개별적 사무이양조문 추가 방식을 검토 중 |
| 행정체제 특수성 수준 진단 및 제도운영방향 | | | 1유형과 2유형 사이 | 특정한 목적과 특별한 지위가 불확실한 상황에서 지역에 발생할 효율적 갈등관리체제에 대한 검토 부재 내륙과 경계를 접하기 때문에 인근지자체와의 갈등관리, 국가차원의 관리비용 상당할 것으로 예상 행정계층의 효율적 관리비용을 강원 스스로가 마련한 이후에 기능배분의 특수성을 검토해야 하나 현행법엔 부재 광역단위인 강원도에 국한하여 특례 적용 시 → 행정계층의 특수성 확보 필수적 |

2. 출범관련 추가검토 사항

- 강원평화특별자치도는 정부가 주도한 제주특별자치도 등과 달리 강원도가 주도하는 특례도입으로 효과적인 지원체제의 구축이 매우 필요함
- 그러나 특례수행에 따른 효율적 집행체계(행정계층의 특수성)를 전제하고 있지 않기 때문에 특례수행과 관리의 어려움 예상
- 당초 행정계층의 특수성의 요건은 행정체제의 특수성을 구성하는 요건 중 우선순위가 높지는 않지만 행정구역 관할조정, 광역-기초 간 연계 조정 사항을 고려하여 현행 시·군을 그대로 유지하는 것에 대한 심층적 검토가 필요함
- 지방자치법 2조에 따른 관할 내 시·군을 유지한 상태에서의 특별자치도 권한 배분 사항에 대한 충돌법률에 대한 개선 방안에 대한 고려가 필요함

□ 강원특별자치도 출범관련 법제정비 검토사항

- 본 연구는 강원특별자치도 출범으로 인해 발생하는 법령간 충돌문제에 대해 다음과 같이 구분하여 살펴봄
- 지방자치법 정비사항
 - 현행 지방자치법 제2조, 제3조는 개정 불필요: 세종과 제주가 광역의 지위지만 자치시·군을 포함하지 않고 있기 때문에 특별법과 관계법에 단서조항을 달게 된 사항으로 오히려 자치시·군을 그대로 가지고 있는 특별자치도의 경우에는 별도의 단서조항이 불필요
 - 제197조 2항의 경우 수정 필요(정책과제 연구사항 반영하지 않은 최소한의 단서규정 개정 시)

② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 → 특별자치시·도의 지위·조직 및 행정·재정 등의

- 관계법령 정비범위
 - 현행 법령의 특별자치도와 특별자치시의 규정은 단층형 행정체제에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 예외조항의 성격이고, 강원특별법 제10조에서 기타법령에서 적용하는 시·도지사는 강원특별자치도지사를 포함한다고 같음하고 있어 모든 관계법령에서 “강원특별도지사를 포함한다”는 규정 추가정비는 불필요
 - 다만 시·군을 포함하는 특별자치도의 경우에 현행 법제상 상충되어 정비되어야 하는 사항은 다음<표 4-7>과 같음
 - 2유형의 재개정 범위가 크기 때문에 이에 대한 일괄 적용할 근거조항 마련 필요

〈표 4-7〉 유형별 상충법령 상황

| 유형 | 성격 | 분류기준 | 2019년 법령사무 총조사 기준 | | 2023년 현재 국가법령센터 검색 기준 | |
|-----|---|--|-------------------------|----------|-----------------------------|----------|
| | | | 총계 | 개정 법령 | 총계 | 해당 법령 |
| 1유형 | 시·군을 포함하지 않은 특별자치도의 경우, 해당 광역사무가 수행될 필요가 없어 법률상으로 배제하는 경우 | 법령사무총조사 조문항목에서 “특별자치도지사의 경우는 제외한다” 문구 검색하여 법령 추출 | | 147개 | | 1387개 |
| 2유형 | 법령상 시·군구(기초)사무를 특별자치시장, 특별자치도지사가 수행하는 경우 | 법령사무총조사 조문항목에서 “특별자치도지사” 검색 후, 사무유형항목에서 “시·군구” 포함된 항목 적용하여 법령 추출 | 1,079개 | 1,063개 | 2,144개 | 1,957개 |
| 3유형 | 법령상 사무수행 주체를 강원도로 특정하는 경우 | 법령사무총조사 조문항목에서 “강원도” 문구 검색하여 법령 추출 | | 27개 | | 51개 |

○ 유형별 정비방안

- 강원특별법 재개정 통해 현행 제10조의 8항과 9항을 추가하여 관계법령의 일괄 재정비를 피하는 방안을 제안함
- 적용 예외조항을 넣는 경우, 전북에서도 동일한 법제정비를 중복으로 거칠 가능성이 크므로 전북특별법에서도 동일한 조항을 추가할 필요 있음

〈표 4-8〉 유형별 정비방안

| 유형 | 성격 | 1안 | 2안 |
|-----|---|---|--|
| 1유형 | 시·군을 포함하지 않은 특별자치도의 경우, 해당 광역사무가 수행될 필요가 없어 법률상으로 배제하는 경우 | 강원특별법 제10조 개정, ⑧항 추가 ⑧ 다른 법령에서 “특별자치시·도지사”와 “시·군구청장”을 사무수행권자로 병기한 경우, 강원특별자치도지사를 포함하지 않는 것으로 보아 해당 법령의 적용을 배제한다. | 2-1안: 개별법령에서 (단 특별자치시장 및 특별자치도지사의 경우는 제외하되, 강원특별자치도는 포함한다) 단서조항 추가 |
| 2유형 | 법령상 시·군구(기초)사무를 특별자치시장, 특별자치도지사가 수행하는 경우 | ⑨ 다른 법령에서 “강원도”를 지칭하는 경우, “강원특별자치도”를 의미하는 것으로 본다. | 2-2안: 개별법령에서 (단 강원특별자치도는 제외한다) 단서조항 추가 |
| 3유형 | 법령상 사무수행 주체를 강원도로 특정하는 경우 | | 2-3안: 개별법령에서 강원도 → 강원특별자치도로 개정 |

○ 지방자치법 개정사항 종합의견

- (1안)지방자치법 197조 2항을 수정하도록 함. 기존 “세종특별자치시와 제주특별자치도의”를 “특별자치시·도로 수정하도록 함
- 1안은 특별자치시도의 지역명칭을 특정하지 않도록 제2항을 개정하여 향후 출범예정 지역을 포함시키도록 하는 방안임. 다만, 이 경우는 “행정체제의 특수성” 개념의 모호성, “특례”와의 관계설정의 추상성 등의 문제가 존재하기 때문에 특별자치시도 운영의 적정성을 담보하기 어려움
- (2안)지방자치법 제 197조 2항을 수정하고 3항을 신설함. 2항의 내용을 “특별자치시·도는 각호의 행정체제의 특수성에 근거하여 법률이 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다”로 수정하고 3항 “행정체제의 특수성에 대한 세부기준은 대통령령으로 정한다”를 추가로 규정함
- 2안은 특별자치시도 운영기준을 명시하고 세부기준을 대통령령으로 정하도록 함으로써 의원입법을 통해 추가출범할 가능성이 높은 지역의 관리가 가능하도록 하는 방안임. 다만, 이 경우 사전 판단절차 없이 출범한 세종, 제주, 강원, 전북과 출범희망지역에 대한 형평성 문제가 불거질 수 있음

〈표 4-9〉 지방자치법 개정사항 종합의견: 1, 2안

| 현행유지 | 1안: 2항 수정 | 2안: 2항 수정 & 3항 신설 |
|--|---|--|
| 제197조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대해서는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대해서는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. | 제197조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대해서는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 특별자치시·도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대해서는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. | 제197조 ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구 제197조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 특별자치시·도는 각호의 행정체제의 특수성에 근거하여 법률이 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 1. 관할구역의 특수성 |

| 현행유지 | 1안: 2항 수정 | 2안: 2항 수정 & 3항 신설 |
|---|---|--|
| <p>검토의견: 현행 제197조는 추가적으로 출범하는 특별자치도를 담지 않은 세종과 제주만의 특례조항으로서 추상적이며 뚜렷하지 않음</p> <p>특별자치시도 제도의 운영방향을 구체적으로 설정할 필요가 있음</p> <p>그 외 지방자치법 제2조등의 지방자치단체의 종류 등의 기본구조를 수정할 필요는 없음</p> | <p>검토의견: 특별자치시도의 지역명칭을 특정하지 않도록 제2항을 개정하여 향후 출범예정 지역을 포함시키도록 함</p> <p>다만, 이 경우는 “행정체제의 특수성” 개념의 모호성, “특례”와의 관계설정의 추상성 등의 문제가 존재하기 때문에 특별자치시도 운영의 적정성을 담보하기 어려움</p> | <p>2. 행정계층의 특수성</p> <p>3. 기능배분의 특수성</p> <p>③ 행정체제의 특수성에 대한 세부기준은 대통령령으로 정한다.</p> <p>검토의견: 특별자치시도 운영기준을 명시하고 세부기준을 대통령령으로 정하도록 함으로써 의원입법을 통해 추가출범할 가능성이 높은 지역의 관리가 가능하도록 함</p> <p>다만, 이 경우 사전판단 절차없이 출범한 세종, 제주, 강원, 전북과 출범희망지역에 대한 형평성 문제가 불거질 수 있음</p> |

○ 강원특별법 개정사항

- (1안) 강원특별법 제 10조 강원자치도의 설치에 따른 법률 적용상의 특례 부분에 8항 및 9항을 신설하도록 함. 강원특별법 개정. 8항의 내용은 “다른 법령에서 “특별자치시·도지사”와 “시·군구청장”을 사무수행권자로 병기한 경우, 강원특별자치도지사를 포함하지 않는 것으로 보아 해당 법령의 적용을 배제한다”로 두고, 9항의 내용은 “다른 법령에서 “강원도”를 지칭하는 경우, “강원특별자치도”를 의미하는 것으로 본다”로 함
- 해당 안은 강원특별법 제10조에 8항을 추가하여, 시·군구를 두지 않은 특별자치도에 적용되는 법률이 강원특별자치도에 적용되지 않도록 하는 것임. 시·군구를 두지 않은 경우는 광역지자체가 기초지자체의 사무를 동시에 수행하는 특징을 가지고 있는데 해당 사무는 법령상 사무수행주체를 시·군구청장으로 병기하고 있음. 따라서 제8항에서 시·군구청장과 특별자치도지사를 병기하는 경우는 제주특별자치도에만 적용되는 사무로서, 이를 배제하는 조항을 추가하여 상충되는 법률문제를 해결할 수 있음
- 해당 안의 장점은 1,063개의 개별법률에 단서조항을 달아 개정할 필요없이 강원특별법 개정을 통해 법률상충 문제를 해결할 수 있음

〈표 4-10〉 강원특별법 개정사항 종합의견: 1안

| 현행유지 | 1안: 8항/9항 신설 |
|--|---|
| <p>제10조(강원자치도의 설치에 따른 법령 적용상의 특례)</p> <p>① 다른 법령에서 지방자치단체 또는 도를 인용한 경우에는 각각 강원자치도를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> <p>② 다른 법령에서 지방의회 의원 또는 도의회 의원을 인용한 경우에는 각각 강원특별자치도의회 의원을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> <p>③ 다른 법령에서 지방자치단체의 장 또는 도지사를 인용한 경우에는 각각 강원특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> <p>④ 다른 법령에서 지방의회 또는 도의회를 인용한 경우에는 각각 강원특별자치도의회(이하 “도의회”라 한다)를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> <p>⑤ 다른 법령에서 지방자치단체의 조례·규칙 또는 도의 조례·규칙을 인용한 경우에는 각각 강원자치도의 조례·규칙을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> <p>⑥ 다른 법령에서 교육감을 인용한 경우에는 강원특별자치도교육감(이하 “도교육감”이라 한다)을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> <p>⑦ 「지방세기본법」, 그 밖의 다른 법령에서 지방세 또는 도세를 인용한 경우에는 강원특별자치도세를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> | <p>제10조(강원자치도의 설치에 따른 법령 적용상의 특례)</p> <p>① 다른 법령에서 지방자치단체 또는 도를 인용한 경우에는 각각 강원자치도를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> <p>② 다른 법령에서 지방의회 의원 또는 도의회 의원을 인용한 경우에는 각각 강원특별자치도의회 의원을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> <p>③ 다른 법령에서 지방자치단체의 장 또는 도지사를 인용한 경우에는 각각 강원특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> <p>④ 다른 법령에서 지방의회 또는 도의회를 인용한 경우에는 각각 강원특별자치도의회(이하 “도의회”라 한다)를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> <p>⑤ 다른 법령에서 지방자치단체의 조례·규칙 또는 도의 조례·규칙을 인용한 경우에는 각각 강원자치도의 조례·규칙을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> <p>⑥ 다른 법령에서 교육감을 인용한 경우에는 강원특별자치도교육감(이하 “도교육감”이라 한다)을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> <p>⑦ 「지방세기본법」, 그 밖의 다른 법령에서 지방세 또는 도세를 인용한 경우에는 강원특별자치도세를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.</p> <p>⑧ 다른 법령에서 “특별자치시·도지사”와 “시·군구청장”을 사무수행권자로 병기한 경우, 강원특별자치도 지사를 포함하지 않는 것으로 보아 해당 법령의 적용을 배제한다.</p> <p>⑨ 다른 법령에서 “강원도”를 지칭하는 경우, “강원특별자치도”를 의미하는 것으로 본다.</p> |
| <p>검토의견: 타 법률에서 지칭하는 특별자치도에 대한 규정은 산하에 시·군을 두지 않은 제주특별자치도를 특정하는 경우와 광역전부를 지칭하는 경우로 구분되는데, 2019년 법령사무총조사 분석결과 1063개 법률에서 해당 상충이 발생함</p> <p>따라서 기존의 사무를 수행하는 제주특별자치도에 적용되는 법률을 강원특별자치도의 경우에는 배제하는 조항이 추가되어야 할 것임</p> | <p>검토의견: 강원특별법 제10조에 8항을 추가하여, 시·군구를 두지 않은 특별자치도에 적용되는 법률이 강원특별자치도에 적용되지 않도록 함. 시·군구를 두지 않은 경우는 광역지자체가 기초지자체의 사무를 동시에 수행하는 특징을 가지고 있는데 해당 사무는 법령상 사무수행주체를 시·군구청장으로 병기하고 있음. 따라서 제8항에서 시·군구청장과 특별자치도지사를 병기하는 경우는 제주특별자치도에만 적용되는 사무로서, 이를 배제하는 조항을 추가하여 상충되는 법률문제를 해결할 수 있음</p> <p>장점: 1063개의 개별법률에 단서조항을 달아 개정할 필요없이 강원특별법 개정을 통해 법률상충 문제를 해결할 수 있음</p> <p>단점: 없음</p> |

- (2안) 각 유형별 별도개정 사항을 만드는 것임. 다만, 강원특별법 개정으로 추가개정 노력을 줄일 수 있기 때문에, 1,2유형의 경우는 강원특별법 개정을 통해 해결하는 것이 바람직함

〈표 4-11〉 강원특별법 개정사항 종합의견: 2안

| 유형 | 성격 | 2안 | 검토의견 |
|-----|---|--|--|
| 1유형 | 시·군을 포함하지 않은 특별자치도의 경우, 해당 광역사무가 수행될 필요가 없어 법률상으로 배제하는 경우 | 2-1안: 개별법령에서(단 특별자치시장 및 특별자치도지사의 경우는 제외하되, 강원특별자치도는 포함한다) 단서조항 추가 | 장점: 개별법률에 적용배제의 단서조항을 추가함으로써 강원특별자치도에 발생할 문제를 원천적으로 봉쇄 단점: 관련 법령에 대한 개정비용이 발생하나, 현재까지는 14개 법률이 여기에 해당하므로 개정 비용은 크지 않음 |
| 2유형 | 법령상 시·군구(기초)사무를 특별자치시장, 특별자치도지사가 수행하는 경우 | 2-2안: 개별법령에서(단, 강원특별자치도는 제외한다) 단서조항 추가 | 장점: 개별법률에 적용배제의 단서조항을 추가함으로써 강원특별자치도에 발생할 문제를 원천적으로 봉쇄 단점: 관련 법령에 대한 막대한 개정비용이 발생 |
| 3유형 | 법령상 사무수행 주체를 강원도로 특정하는 경우 | 2-3안: 개별법령에서 강원도 → 강원특별자치도로 개정 | 장점: 개별법률에 강원도와 강원특별자치도의 명칭을 일치 단점: 관련 법령에 대한 개정비용이 발생하나, 해당 법률이 2개에 불과하여 개정 비용은 크지 않음 |

제 5 장

결론 및 정책적 제언

제1절 연구요약 및 결론

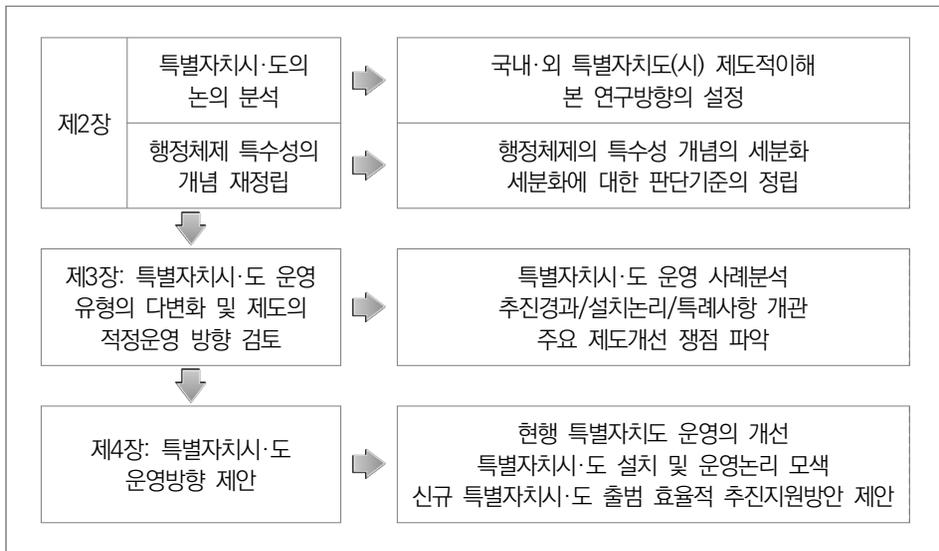
제2절 정책적 제언

제5장 결론 및 정책적 제언

제1절 연구요약 및 결론

- 본 연구의 연구체계는 다음의 4가지 단계를 통해 구성되고 있으며 연구의 체계 순으로 본문의 장이 구성됨

〈그림 5-1〉 본 연구의 연구체계



- 제2장에서 특별자치시·도 논의 분석을 토대로 일반자치와 특별자치시·도의 조화방안을 도출하고 제도운영의 예측가능성을 확보할 수 있는 방안마련을 목적으로 삼고 연구를 진행함

〈그림 5-2〉 현행제도의 문제진단에 따른 본 연구의 검토방향 설정

| 현행 특별자치시·도 제도의 문제점 | 본 연구의 검토방향 |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| 지방자치법 제197조 2항 행정체제의 특수성에 대한 모호성 존재 | “행정체제의 특수성” 개념의 세분화 시도 |
| 행정체제의 특수성을 결정짓는 핵심 요건의 존재 | 행정체제의 특수성 기준 간의 우선순위의 부여 필요 |
| 행정체제 특수성의 수준의 다양화를 통한 차별적 제도운영 | “행정체제의 특수성” 진단 및 “특례”와의 적정성 판단 |

〔제도운영의 방향 정립을 통한 기대효과〕

일반자치와 특별자치와의 조화 방안 도출 / 제도운영의 예측가능성 확보방안 도출

- 지방자치법에서 명시하고 있는 “행정체제의 특수성”을 특성(속성, 방식)에 따라 다음의 3가지 세부 개념으로 구분하고 이를 판단할 세부기준을 다음의 〈표 5-1〉과 같이 설정함

〈표 5-1〉 본 연구의 행정체제의 특수성

| 구분 | 관할구역의 특수성 | 행정계층의 특수성 | 기능배분의 특수성 |
|-----------|---|--|--|
| 특성 | 속성 | 원인, 결과 | 구조적 수단 |
| | 방식 | 도입목적 (특별법에 명시된 목적) | 체제개편 |
| 특수성 판단기준 | <ul style="list-style-type: none"> • 지리적 특수성 • 지위적 특수성 • 제도적 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 특례기능의 특수성 • 기능배분방식의 특수성 |
| 판단기준 세부내용 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 지리적 특수성: 관할경계 자체의 고유성 존재여부 ✓ 지위적 특수성: <ul style="list-style-type: none"> ◆ 관할의 수행기능 ◆ 관할구역경계조정에 다른 광역지위 ✓ 제도적 특수성: <ul style="list-style-type: none"> ◆ 추진의 강력한 의지 ◆ 추진제도의 파급효과 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 행정구역의 구조 및 운영의 특수성: 행정계층의 조정을 통한 체제개편 여부 ◆ 행정구역의 폐지 및 통합 (높은 조정비용) ◆ 하부행정기관의 조정(낮은 조정비용) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 특례기능의 특수성: 부여된 기능자체의 특수성과 범위 ✓ 배분방식의 특수성 ◆ 특례보장 방식과 확대가능성(국가↔지방) ◆ 광역역할의 특수성 (광역↔기초): |

- 행정체제의 특수성은 출범을 위해 반드시 충족시켜하고 우선순위가 높은 핵심요건과 범목적과 지역의 특성을 고려하여 선택적으로 충족시킬 수 있는 요건으로 구분하여 도출함

〈표 5-2〉 행정체제 특수성 3가지 세부개념 간 우선순위

| 세부개념 | 세부기준(요건) | 순위 |
|-----------|--------------------|----|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 1 |
| | 지위적 특수성 | 3 |
| | 제도적 특수성 | 5 |
| 행정계층의 특수성 | 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | 6 |
| 기능배분의 특수성 | 특례기능의 특수성 | 2 |
| | 기능배분방식의 특수성 | 4 |

- 행정체제의 특수성의 수준은 세분화된 특수성의 영역별로 해당 지역이 어디까지 해당되고 있는지를 통해 가늠할 수 있음

〈표 5-3〉 행정체제의 특수성 진단지표

| 세부개념 | 세부항목 | 개념 | 특수성 판단기준 |
|-----------|--------------------|--------------------------------|--|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 구분되는 독특한 지리적, 물리적 경계가 존재하는지 여부 | <ul style="list-style-type: none"> • 도서지역 • 접경지역 |
| | 지위적 특수성 | 타 지역과 구분된 지역의 위상과 지위가 존재하는지 여부 | <ul style="list-style-type: none"> • 수도 • 행정수도 |
| | | 관할구역경계조정에 다른 광역지위가 부여되었는지 여부 | <ul style="list-style-type: none"> • 기초와 광역의 관할경계의 일치여부 |
| 제도적 특수성 | 경로의존성 | | <ul style="list-style-type: none"> • 국가공약사업 및 장기간의 추진시도 |
| | 파급효과 | | <ul style="list-style-type: none"> • 가시적 성과창출 • 제도의 파급정도 |
| 행정계층의 특수성 | 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | 행정구역의 폐지 및 통합 | <ul style="list-style-type: none"> • 기존 기초행정구역의 변화 여부 |
| | | 하부행정기관의 조정 | <ul style="list-style-type: none"> • 하부행정기관의 조정여부 |

| 세부개념 | 세부항목 | 개념 | 특수성 판단기준 |
|-----------|-----------|--|---|
| 기능배분의 특수성 | 기능의 특수성 | 중전의 수행되지 않은 국가의 지방권한 이양(특례영역)과, 기존에 수행하고 있으나 권한의 실질적 실행력을 확보하기 위한 부여(실행수단) | <ul style="list-style-type: none"> • 영역특수적 특례의 부여 (특례권한) • 출범목적 달성위한 운영권한 부여(특례실행수단) |
| | 배분방식의 특수성 | <p>특례사무의 이양과 확대를 법적으로 부여받고 있는지 여부(국가와 지방간 기능조정)</p> <p>행정계층 변화로 인해 광역-기초 사무를 통합 수행하는지 여부 (광역과 기초 간 기능조정)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 특례확대 방식의 포괄성 (포괄위임) 개별위임) 위임없음) • 광역과 기초기능의 동시수행 |

〈표 5-4〉 행정체제의 특수성 수준의 진단

| 세부개념 | 세부항목 | 순위 | 특별자치시·도 도입가능 | | |
|-------------|--------------------|----|--------------|-----------|-----------|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 1 | ○ | ○ | ○ |
| | 지위적 특수성 | 3 | ○ | ○ | ○ |
| | 제도적 특수성 | 5 | | ○ | ○ |
| 행정계층의 특수성 | 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | 6 | | | ○ |
| 기능배분의 특수성 | 특례 기능의 특수성 | 2 | ○ | ○ | ○ |
| | 배분방식의 특수성 | 4 | | ○ | ○ |
| 행정체제 특수성 수준 | | | 낮음 1유형 | 보통 2유형 | 높음 3유형 |

- 특별자치시·도의 특수성의 수준은 기존의 지방분권의 수준별 논의와 연계하여 논리적 연계성을 확보하고자 함
- 행정체제의 특수성의 수준에 따라 특례의 범위가 지방분권의 논리적 체계하에서 정립될 수 있다면 특수성의 수준과 특례 간 차별화를 통한 특별자치 제도운영의 예측가능성을 확보할 수 있음

〈표 5-5〉 특례의 범위

| | | 행정체제의 특수성에 따른 특례 관계 | | |
|------------|--------------|--|---|--|
| 특별자치 유형 | | 1유형 | 2유형 | 3유형 |
| 특례 범위 | 특례 권한 | 환경, 복지, 특정부문 개발에 관련된 제한된 영역 | 현행 헌법이 허용하는 범위 내에서 특례에 관한 별도의 특별법 제(개)정 등을 통해 최대한의 자율적 결정권 부여 | 헌법개정을 통해 홍콩처럼 민사, 형사, 경제, 소송절차 등에 관한 독자적 법규를 제정 범위 |
| | 운영 방식 | 국가주도 | 국가지원 지역의 자기책임성 높음 | 지역의 자기책임성 |
| | 보장 방식 | 위임없음 제한적 법률상 위임 | 법률상 위임 (개별사무 → 기능) | 포괄적 위임 |
| 특별자치단체 역할 | | 차별화, 맞춤형, 단력적 행정기능 수행, 제한적 특례수행 및 관리역량 | 자기책임성에 근거한 자치권 행사(입법, 재정, 행정) 광범위한 특례수행 역량 | 온전한 자기책임성 |
| 특별자치 근거 수준 | | 법률 | 법률 | 헌법 |
| 특례 영역 | 자치 입법권 | 법령의 범위 내에서의 입법권 인정 | 국회-지방정부간 입법권 배분을 법적 조문화 법률적 수준의 입법권 | 2유형의 최대치 이상의 권한 보장 |
| | 자치 조직권 | 헌법, 법률로 자치조직권 인정 유무 | 다양한 지방정부기관 구성 가능 특례지위를 가진 지방정부의 인정 | 2유형의 최대치 이상의 권한 보장 |
| | 사무 배분관계 | 사무수행에 대한 국가의 감독권 명시 지방재정 지원 위임사무 수행의 강제성 여부 | 보충성원칙의 충실한 적용 재원보전 방안 규정 | 2유형의 최대치 이상의 권한 보장 |
| | 자치 재정권 | 지방세목 결정권, 지방세 설치권 없음 | 지방세목 결정권, 지방세 설치권 존재 헌법 및 법률상 자치재정권 인정 | 2유형의 최대치 이상의 권한 보장 |
| | 중앙-지방정부 간 관계 | 법률적 수직관계 유무 적시성(정책관여) 통제 지방정부와 별도의 특별지방행정기관 존재 | 정부간 계약방식의 활용 여부 통합지방행정청 서립 | 2유형의 최대치 이상의 권한 보장 |

○ 제3장에서 특별자치시·도의 운영사례를 다음의 체계로 진단함

〈그림 5-3〉 운영사례 진단 절차

| 1단계 | 관할구역의 특수성 | 행정계층의 특수성 | 기능배분의 특수성 |
|--------------------------|--|--|--|
| 제주 및 세종 운영사례 진단 | <ul style="list-style-type: none"> • 지리적 특수성 • 지위적 특수성 • 제도적 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정구역의 구조 및 운영의 특수성 | <ul style="list-style-type: none"> • 특례기능의 특수성 • 기능배분방식의 특수성 |
| 제주와 세종의 행정체제의 특수성 수준을 진단 | | | |
| 2단계 | 특별자치시·도 운영에 따른 쟁점 | | |
| 운영 쟁점 파악 | <ul style="list-style-type: none"> • 현행 특별자치 운영 대상의 주요 쟁점 파악 • 행정체제의 특수성 수준에 따른 운영쟁점의 전개양상과 대응 논리를 파악 | | |
| 3단계 | 행정체제의 특수성에 따른 특례운영의 적정성 검토 | | |
| 차별화된 제도운영 방안 도출 | <ul style="list-style-type: none"> • 현행 제도의 적정성 검토 • 전문가 의견 조사를 통한 특별자치시·도의 적정지향점 확인 • 제도개선 사항 확인 | | |

○ 제4장에서 특별자치시·도 제도의 문제점 진단을 통해 “제도의 구체성 및 예측 가능성 확보”를 위해 다음의 3가지 개선과제를 설정함

〈표 5-6〉 제도의 재정립 방향 및 개선과제

| 현행 특별자치제도 진단 | 재정립 방향 | 개선과제 |
|--|--------------------|--|
| 지방자치법 제197조 2항 행정체제의 특수성에 대한 모호성 존재 | 제도의 구체성 및 예측가능성 확보 | ✓ (과제 1) 법상 행정체제의 특수성 개념 규정 |
| 행정체제의 특수성을 결정짓는 핵심 요소와 일반요소와의 구별 필요 | | ✓ (과제 2) 행정체제의 특수성 판단절차의 도입: 요건충족에 대한 사전검토를 통한 특별자치시·도 전환의 사회적 비용 절감 |
| 행정체제 특수성의 수준의 다양성에 따른 특례부여 및 관리체제 다변화 필요 | | ✓ (과제 3) 특별자치시·도의 통합관리체계구축: 특수성의 수준과 부여된 특례와의 적정성 확보 관리체계의 마련 및 특례성과의 평가 |

제2절 정책적 제언

1) 향후 제도도입 검토지역

- 법상 행정체제의 특수성 개념의 모호성을 보완하기 위해서, 이에 대한 구체적인 요건을 최대한 근거법에 규정하여 의원입법을 통해 지방자치제도에 편입되고 있는 특별자치제도의 적정성을 확보하기 위한 사전절차를 거침

2) 현행 제도도입 지역

- 제주특별자치도와 세종특별자치시의 지리적·지위적 특수성, 행정계층의 특수성, 기능의 특수성을 중심으로 살펴본 결과 다음의 특징을 확인함
- 두 지역 모두 거시적인 국정과제의 실현을 위한 제도적 흐름의 결과로 출범하였고 제주의 경우에는 특히 제도적 파급효과가 전국에 미치고 있음
 - 제주특별자치도의 경우는 동북아 시대를 맞이하여 홍콩·싱가포르 등과 견줄 수 있는 국제 무역 자유도시를 형성하기 위함
 - 세종특별자치시는 국토의 균형 있는 발전을 위해서 추진된 정책 과제의 일환 속에 조성이 됨
- 이들 지역에 특별한 자치권이 부여될 필요가 있다는 논의는 제주특별자치도와 세종특별자치시는 당초 지리적 특성과 자연·사회·문화적 자원들이 타 지역과 구별되고 있기 때문임
 - 제주특별자치도와 세종특별자치시 모두 대한민국 남단의 도서와 한반도 중심지라는 지리적 특성을 갖고 있으며, 특히 제주특별자치도의 경우 천혜의 자연환경을 기반으로 한 농업·관광산업이 발전 잠재력을 갖추고 있음
 - 제주특별자치도의 경우는 지리적으로 떨어진 도서라는 제한적 환경 속에서 독특한 사회·문화적인 특성 또한 조성되어 있었음

- 세종의 경우에는 행정수도의 기능을 수행하는 완전히 새로운 도시의 건설이라는 지위성 특수성이 존재하지만 제주에 비해 지리적 특수성이 크게 지리적 특수성이 높은 편은 아님
- 두 특별자치 시·도는 이 같은 특성을 활용하여 고도의 자치분권을 실현하기 위한 장으로서의 기능적 역할을 수행하는 미션을 부여 받게됨
 - 고도의 자치분권 실현을 위한 지위적 특성 부여·행정계층의 조정 및 다양한 특례기능의 부여는 당초 두 특별자치 시·도가 출범함 목적에 맞는 환경을 조성하기 위한 수단적인 형태였음
 - 즉, 지위적 특수성·행정계층의 특수성·기능적 특수성은 자치시·도의 국제 무역 자유도시와 국토의 균형 있는 발전이라는 목적을 달성하기 위한 다양한 행정적 특수 수요를 반영하여 탄력적인 행정운영을 가능할 수 있도록 하도록 하는 수단으로 활용됨
- 다만 행정계층의 특수성의 차이에 따라 두 지역의 발전양상은 상이하게 나타나고 있음
 - 특별자치시·도의 출범조건은 특수성이 인정되는 원인과 결과, 수단적 요인들이 종합적으로 성립될 때 가능함
 - 세종과 제주는 특별자치시·도의 추진을 만족시키는 모든 필수요건을 충족시키고 있으나 선택요건의 차이에 따라 특별자치의 양상과 결과가 다름
 - 특수성이 높은 제주의 경우에는 더 많은 특례와 고도화된 운영쟁점 대응 논의가 전개된 반면, 제주에 비해 기능배분의 특수성이 낮아 사무특례가 존재 않은 세종의 경우 운영쟁점의 논의가 크게 전개되지 못함
 - 본 연구가 제안하는 행정체제의 특수성의 진단기준에 따르면 제주는 제한적인 2유형, 세종은 제한적인 1유형에 해당함
- 행정체제의 특수성을 만족시키는 요건들은 다차원으로 구성될 수 있으며 이들 조건의 다양한 성립조건을 고려하여 특별자치시·도의 운영방향을 마련하는 것이 필요함

- 특별자치시·도의 조성은 ▲해당 자치시·도의 조성이 필요한 상위의 국정 목적이 있었고 ▲국정목적을 달성하기 위한 조건에 부합한 지리적 특성을 갖추고 있었으며 ▲국정목적달성을 위한 지위적 특성, 행정계층적 특성, 기능적 특성이라는 수단을 부여하는 과정임
- 따라서 이러한 논리적 연계를 고려하여 추후 특별자치시·도 전환을 시도하는 타 지역의 적정성을 사전적으로 검토하는 것이 필요함
- 향후 특별자치 조성 또한 전술한 특성한 수준과 범위에 부합하는 방식으로 유형화하는 것은 적절하다고 판단됨
 - 동일한 특별자치시·도의 지위를 갖고 있다고 하더라도 국정운영을 위한 필요성, 제도적·역사적 형성과정에 따라 지위의 특수성, 행정계층의 특수성, 기능의 특수성이 달라지는 것을 확인할 수 있음
 - 이에, 특별자치 조성의 유형화를 위해 일반 자치와의 차별화와 조화방안 및 제도 운영을 위한 국가의 역할의 규정이 추가적으로 요구됨
- 특별자치시·도의 유형별 지방분권의 수준별 논의와 연계한 차별화된 운영을 제안함
 - 1유형(지방자치강화형)의 경우 국가의 경우 특별자치단체를 지원하고 특별자치단체의 경우 자치단체별로 차등화되고 탄력적인 행정기능을 수행할 것이 요구됨. 조직 및 인력의 주요 운영방식은 환경·복지 지원에 국한됨
 - 2유형(광역지방정부형)의 경우 국가 수준에서 인력 및 시설관리 계획을 수립하고 특별자치단체의 경우 자기 책임성에 근거하여 자치권을 행사하는 것이 필요함
 - 이상의 유형범위 내에서 현행 제도도입의 지역의 제도운영의 적정성 여부를 검토하고 지원함

〈표 5-7〉 행정체제의 특수성에 따른 제도운영 방향 적용

| 특수성에 따른 제도운영 | | 1유형 | 2유형 | 3유형 |
|--------------|------------------|--------------------------|--|--|
| 운영 방향 | 국가 역할 | 적정수준 관리 특별자치단체 지원 | 특행기관 인력조직 이관 국가수준의 인력 및 시설관리 계획 | 지원과 선택적 개입, 사후통제 핵심기간시설의 설계 국가수준의 인력계발계획수립 대규모 재정투입 국민의 최소한의 삶의 질 유지 |
| | 특별자치단체 역할 | 차별화, 맞춤형, 탄력적 행정기능 수행 | 자기책임성에 근거한 자치권 행사 (입법, 재정, 행정) | 좌동 |
| | 조직 및 인력 운영 방식 | 환경, 복지 지원 | 기존 특행기관 인력조직 이관 국가수준의 인력 및 시설관리 계획 필요 | 기존 특행기관 인력조직 이관 국가수준의 인력 및 시설관리 계획 필요 |
| 진단결과 | | 세종(서울은 논외) | 제주 | 현행없음 |

참고문헌

- 강원연구원(2017). 강원평화특별자치도 설치 기본방안 연구용역. 강원연구원.
- 금창호 외(2019). 시·군구 특례제도 발전방안 마련을 위한 해외사례 연구. 한국지방행정연구원.
- 금창호·박재희(2019). 강원평화특별자치도 설치 당위성과 추진전략. 한국지방행정연구원.
- 금창호 외(2016). 세종형 자치행정모델 개발 연구용역. 세종특별자치시.
- 금창호 외(2015). 제주특별자치도 자치분권 강화연구 용역. 제주특별자치도.
- 금창호 외(2011). 제주특별자치도 5년 종합평가. 국무총리실·제주특별자치도.
- 금창호 외(2011). 세종특별자치시 행정발전모델개발 연구. 연기군.
- 금창호 외(2003). 제주형 지방자치모형 개발 등 행정개혁에 관한 연구. 제주특별자치도.
- 박재희·금창호(2020). 제주특례제도의 내실화방안연구. 한국지방행정연구원
- 소신광(2005). 특별자치도의 외국사례와 교훈: 포르투갈 마데이라 자치주를 중심으로. 제주발전연구원·한국지방자치학회 공동세미나발표논문집.
- 신용인(2017). 제주특별자치도 행정체제 개편과 고도의 자치권 실현 방안. 법과 사회. 55.
- 안영훈·박해욱(2016). 헌법에 기초한 특별자치 외국사례 조사 및 제언. 한국지방행정연구원.
- 이규환·이종수(2004). 특정시 지위차등화와 행정특례모형 연구: 행정문화특성을 중심으로. 지방행정연구. 18(4).
- 이상윤·이종수(2004). 차등분권형 특정시와 행정특례제도 연구. 한국공공관리학보. 18(2).
- 제주연구원(2020). 제주의 미래 2045. 제주연구원.
- 제주연구원(2017). 지방분권 국정과제에 대한 제주특별자치도 대응방안.
- 제주연구원(2016). 「제주특별자치도 10년 평가 및 향후 전략」. 제주특별자치도.
- 제주특별자치도의회 자치분권위원회(2017). 제주특별자치도 성과와 한계. 헌법적 지위확보 필요성. 제주포럼 발표자료.

- 조성호·최성환·박주혁(2015). 광역대도시의 특례에 관한 연구. 경기연구원.
- 하혜수(2004). 차등적 지방분권제도의 한국적 도입가능성에 관한 연구. 한국행정학보. 38(6).
- 하혜수·최영출(2002). 차등적 분권제도에 대한 비교연구: 영미일 북유럽 사례를 중심으로. 한국행정학보. 36(2).
- 하혜수·최영출·하정봉(2011). 지자체 특례제도에 관한 한·일·영 비교연구: 도서특례를 중심으로. 한국행정학보. 45(4).
- 행정안전부(2017). 지방분권정책수립 내부자료.
- 형시형(2006). 대도시행정의 차등적 분권화와 행정특례에 관한 연구 -일본의 차등분권과 정령지정도시의 발전사례를 중심으로. 한국지방자치학회보. 18(1).
- 홍준현(2001). 중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도 도입방향. 한국지방자치학회보. 13(3).
- 홍원영(2005). 제주특별자치도 기본 구상과 제주의 미래(109).

〈온라인 기사 접속 링크〉

엔지니어링데일리(2022.8.22.)

<https://www.engdaily.com/news/articleView.html?idxno=15248>

경남일보(2022.10.20.)

<http://www.gnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=512648>

동아일보(2022.10.26.)

<https://www.donga.com/news/article/all/20221025/116153186/1>

중앙일보(2014.5.20.)

<http://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=923652>

경향신문(2018.3.21.)

<https://m.khan.co.kr/local/Gyeonggi/article/201803212132035>

경인일보(2022.7.4.)

<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20220704010000543>

해사일보(2020.6.4.)

<http://www.haesanews.com/news/articleView.html?idxno=90828>

연합뉴스(2017.2.23.)

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170223073300051>

한겨레(2022.10.2.)

<https://www.hani.co.kr/arti/area/chungcheong/1061051.html>