

특별자치시·도 맞춤형 자치모델의 제안



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

1

특별자치시·도의 도입



- 1990년대 이후 OECD 선진국을 중심으로 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하는 지방분권에 역점을 두고 있고, 우리나라 역시 일반자치와는 다른 다양한 방식의 “특별자치”를 도입·시행하고 있음
- 특별자치시·도는 행정체제의 특수성을 고려하여 특별한 자치권을 보장함으로써 지방분권의 획기적 신장을 목적으로 설치되고 있으나, 여전히 구체적 운영 방안 및 미래 방향에 대한 논의는 미흡한 실정임

한국지방행정연구원

2

특별자치시·도란?

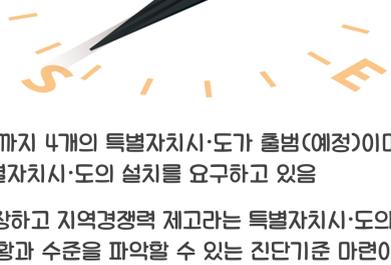


- 특별자치시·도는 일반적으로 시·도에 부여된 권한과 달리 고도의 자치권이 보장된 지역으로, 지역의 특성에 부합한 특례를 부여받아 자율적으로 정책을 결정하고 책임을 지는 특별한 지역을 의미함
 - 우리나라는 제주특별자치도를 시작으로 세종특별자치시와 강원특별자치도가 있으며, 2024년 1월 전북특별자치도가 출범할 예정임
- 「지방자치법」에서는 특별자치시·도에 행정체제의 특수성을 고려하여 특례를 둘 수 있음을 명시
 - 이때 「행정체제」란 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따라 계층구조, 관할구역, 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말함

한국지방행정연구원

3

특별자치시·도 진단 기준의 필요성



- 우리나라는 2024년까지 4개의 특별자치시·도가 출범(예정)이며, 이 외에도 다수의 지방자치단체가 특별자치시·도의 설치를 요구하고 있음
- 고도의 자치권을 보장하고 지역경쟁력 제고라는 특별자치시·도의 성공적 운영을 위해서는 특별자치시·도의 현황과 수준을 파악할 수 있는 진단기준 마련이 필요함
- 특별자치시·도의 본래 목적을 달성하기 위해서는 중앙정부로부터의 자치성 확보와 더불어 주민(지역)이 주도할 수 있는 자율성을 확보해야 함
 - 지금까지의 특별자치시·도에 대한 논의는 설치와 방법에 대하여 중앙정부로부터의 자치권한 부여 여부에 초점이 맞추어져 왔을 뿐, 그 과정에서 주민(지역)이 얼마나 주도적으로 해당 지역을 이끌어가는지에 대해서는 상대적으로 소홀하였음
 - 따라서 자치권한을 크게 중앙정부로부터의 권한 배분 정도를 의미하는 ‘자치성’과 지역 스스로 그 지역에 대한 중요 사항을 결정하는 ‘자율성’으로 구분이 필요함

한국지방행정연구원

4

특별자치시·도 진단 기준의 제시

특별자치시·도의 진단기준

차원	행정체제의 특수성		개념		특수성 판단기준
제도적 차원	당위성	관할구역의 특수성	지리적 특수성	타 지역과 구분되는 독특한 지리적·물리적 특성의 존재 여부	· 도서지역, 경계지역 등
			지위적 특수성	타 지역과 구분되는 지역의 위상 및 시급한 해결이 요구되는 지역의 당면과제의 여부	· 특별자치시·도 설치 목적 및 당위성
	체계성	행정계층의 특수성	행정계층 다양성	해당 지역의 상황과 특색에 맞는 행정계층의 다양화	· 기존 행정계층의 변화여부 · 지역 특성을 고려한 행정계층의 선택 여부
운영적 차원	자치성	기능배분의 특수성	자치분권 특수성	타 지역과는 구분되는 행·재정상의 자치권을 부여하였는지 여부	· 자치입법권의 부여 여부 · 자치재정권의 부여 여부 · 자치조직권의 부여 여부 · 지방의회에 대한 특례부여 여부
			지역발전 특수성	특별자치시·도의 비전과 목표를 실현하기 위한 별도의 산업을 발굴하고 이를 수행하기 위한 운영권한이 부여되었는지 여부	· 지역발전특례의 부여 여부 · 권한이양 여부 및 확대가능 여부 · (포괄위임) 개별위임) 위임없음) · 특행기관 이관 여부
	자율성	주민참여 특수성	주민(지역) 결정 특수성	특별자치시·도의 형태(기관구성 등), 운영 방식(특례산업 발굴 등) 등 전반적 사항을 주민투표 등의 방법으로 주민이 직접 결정할 수 있는지 여부	· 특별자치시·도 설치 형태의 주민결정 가능 여부 · 특별자치시·도 운영 방식의 주민결정 가능 여부

출처 : 주희진 외. (2023). 「맞춤형 자치모델 구현 : 특별자치시·도, 특별지방자치단체를 중심으로」. (최지민 외. (2022). 「특별자치시·도 운영방향 연구」. 내용을 재구성)

5

특별자치시·도 맞춤형 자치모델의 제안

분권특례 정도와 지역발전특례의 부여 및 수준에 따라 8개 유형의 특별자치시·도 맞춤형 자치모델을 제안

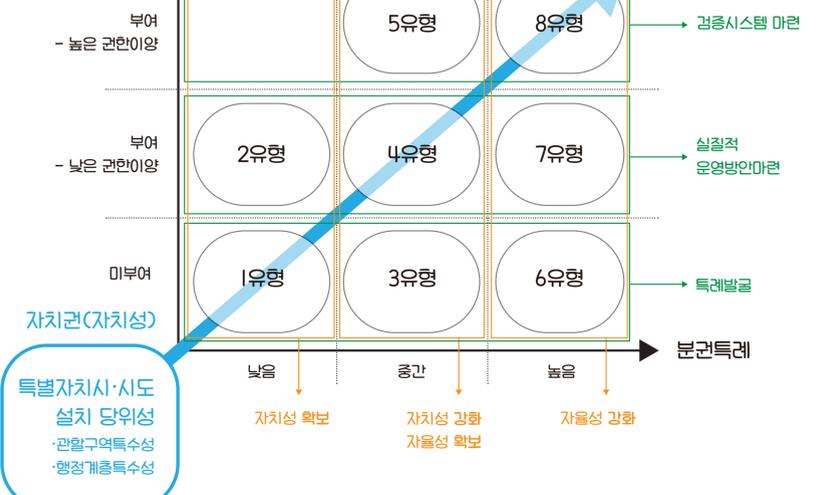
- 1유형 자치성 확보를 위한 노력과 더불어 지역발전특례를 발굴하기 위한 노력 병행 필요
- 2유형 자치성 확보를 위한 노력과 더불어 실질적인 지역발전특례를 실현할 수 있도록 적극적인 권한이양 및 기반 마련 필요
- 3유형 부여된 분권특례를 토대로 자치역량을 고려한 지역발전특례 발굴 필요
- 4유형 지역발전특례가 실효성있게 운영될 수 있도록 특별지방행정기관의 이관 등 보다 적극적인 권한이양 추진
- 5유형 고도의 자치성을 확보할 수 있도록 분권특례를 더욱 강화하고 주민(지역)의 결정권을 확보하기 위한 노력 필요
- 6유형 높은 수준의 자치성을 토대로 적극적인 지역발전특례 발굴 필요
- 7유형 형식적으로 부여된 지역발전특례의 실질적 운영을 위한 구체적 토대 마련 필요
- 8유형 높은 자치성과 자율성을 토대로 지속적인 모니터링 및 성과평가 중시

한국지방행정연구원

6

특별자치시·도 맞춤형 자치모델의 제안

맞춤형 자치모델=(당위성+체계성)+자치성+자율성



주희진 부연구위원
033-769-9840 | iamheejin@krila.re.kr