



제418회국회(정기회)
제1차 행정안전위원회

지방자치법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지방자치단체의 종류에 ‘특별자치구’ 추가〉
■ 정일영의원 대표발의(의안번호 제2200171호)

2024. 9.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정일영의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 6. 5.
3. 회부연월일 : 2024. 6. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

현재 우리나라의 경우 지역을 개발하려는 목적 또는 경제, 교육, 관광 등의 시설과 인프라를 집적할 목적으로 특별히 설치된 구역을 특구로 지정하고 있음. 대표적으로는 해외 기술과 투자자본 등을 유치하고 외국인 투자기업의 경영 환경 등을 개선하기 위해 특정 지역을 경제자유구역으로 지정하고 있음. 경제자유구역으로 지정될 경우, 대규모 국책사업, 도시계획에 따라 여러 기업이 유치되고, 글로벌 수준의 경영·생활환경 등이 제공되며 지역 특색에 따라 최첨단 환경을 갖춘 시설 등이 복합적으로 개발되는 등 국가 발전에 크게 기여하고 있음.

그러나, 행정체계의 비효율성 등으로 경제자유구역을 비롯한 발전 가능성이 큰 도시를 개발하는 데 있어 차질을 빚는 경우가 발생하고 있음. 하나의 대표적 예시로 첨단 지식과 마이스산업의 글로벌 거점지인 송도국제도시의 경우, 국내기업과 외국인 기업 유치 등이 활발

하게 진행되어 국가의 경제 성장을 견인하고 있고, 미래산업의 육성은 물론, 광역교통망이 지속적으로 확대 구축됨에 따라 대한민국 교통의 중심지로서 자리매김하는 등 무궁무진한 발전 가능성을 갖고 있음. 그럼에도 불구하고 연수구 관할 아래 원도심과 함께 관리되고 있는 등 기존의 행정체제로 인해 대규모 국책사업과 도시개발 등이 지체되는 사례가 빈번히 발생, 아울러 주민의 복리 증진 역시 저하되는 등의 심각한 문제가 꾸준히 발생하는 상황임.

이에 특별자치구를 설치할 수 있는 조항을 신설하여 바이오의약품 등 신산업의 중심지이자 글로벌 문화 관광 거점지인 송도국제도시를 포함하여 국가경쟁력 및 지역발전을 견인하는 지역이 법적 기준에 충족할 경우, 특별자치구로서 행정구역을 개편할 수 있도록 하여 국가의 경제 성장은 물론 지역 경제에도 활력을 불어넣는 데 이바지하고자 함(안 제2조제1항제2호).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 시·군·구와 같은 종류의 지방자치단체인 특별자치구를 신설하려는 것임(안 제2조).

현행	개정안
제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. 1. (생략) 2. 시, 군, 구 ② 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있다. ③ (생략)	제2조(지방자치단체의 종류) ① ----- ----- ----. 1. (현행과 같음) 2. -----구, 특별자치구 ② 지방자치단체인 구 및 특별자치구----- ----- ----- ----- -----. ③ (현행과 같음)
부 칙	
이 법은 공포한 날부터 시행한다.	

현행법은 지방자치단체의 종류를 ‘특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도’와 ‘시·군·구’로 하면서, 특별시와 광역시의 관할구역에는 자치구를, 도 또는 특별자치도의 관할구역에는 시·군을 설치할 수 있도록 규정하고 있음¹⁾.

1) 「지방자치법」

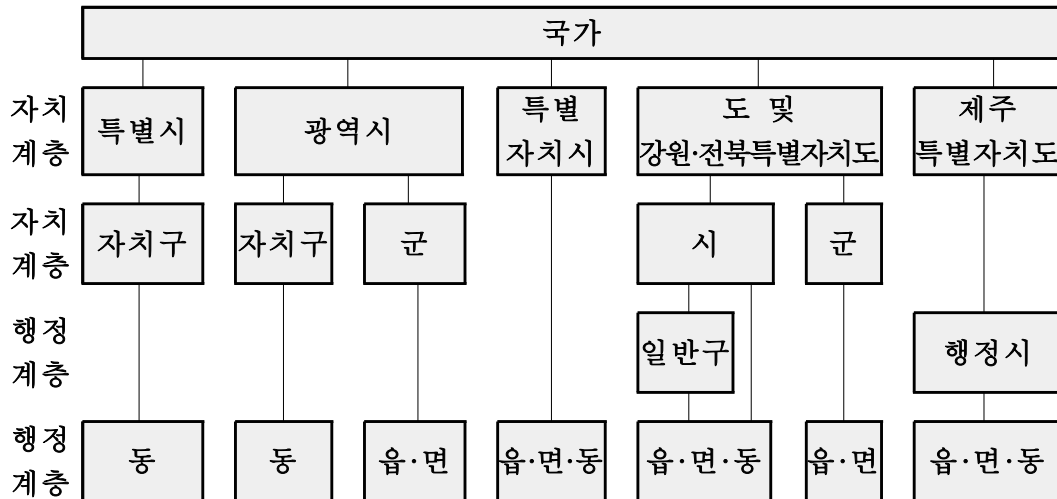
제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.

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

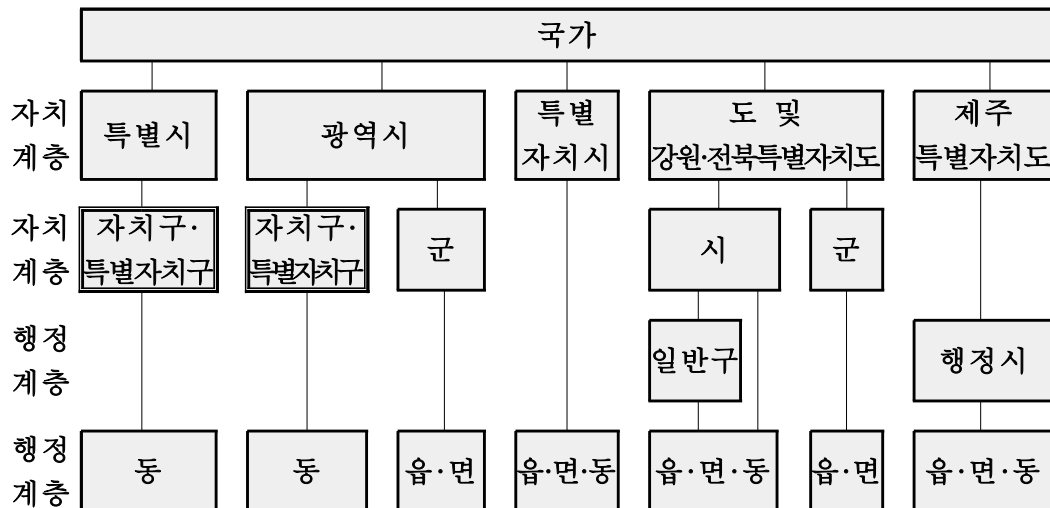
제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ② 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 “시·도”라

개정안은 시·군·구와 같은 종류의 지방자치단체인 ‘특별자치구’를 신설함으로써, 지방행정체제를 개편하려는 것임.

<현행 지방행정체제>



<개정안에 따른 지방행정체제>



한다)는 정부의 직할(直轄)로 두고, 시는 도 또는 특별자치도의 관할 구역 안에, 군은 광역시·도 또는 특별자치도의 관할 구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안에 둔다. 다만, 특별자치도의 경우에는 법률이 정하는 바에 따라 관할 구역 안에 시 또는 군을 두지 아니할 수 있다.

지방행정체제란 “지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”²⁾로서 지방행정체제 개편은 지역주민과 지역의 정치·사회·경제·문화 등에 중대한 영향을 미치는 사항인 만큼 개정안에 대하여는 특별자치구 신설의 취지, 원칙, 효과, 기존 체계와의 차별성, 실현가능성 등에 대한 심도있는 논의가 선행될 필요가 있다고 보임.

특히, 개정안의 제안이유 및 주요내용에 따르면 특별자치구는 국가 경쟁력 및 지역발전을 견인하는 지역이 일정한 기준을 충족할 경우 설치할 수 있으며, 이는 국가의 경제 성장 및 지역 경제를 활성화하려는 취지로 이해되나, 개정안에는 지방자치단체의 종류에 특별자치구를 추가하는 외 그 요건이나 기준, 원칙 등에 관한 내용이 포함되어 있지 않으므로 이에 대한 구체화가 필요하다고 보임.

현행 지방행정체제 상 ‘특별자치’라는 명칭이 포함되어 있는 제주·강원·전북특별자치도와 세종특별자치시의 경우 지리적 특수성(제주), 행정체제의 특수성(제주·세종), 차별화된 설치목적 및 특례(강원·전북) 등의 측면에서 일반적인 지방자치단체와 차별화된 부분이 있음.

2) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

16. “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.

참고로, 행정안전부는 지방자치단체의 종류 신설은 행정체제 전반에 중대한 영향을 미치는 사안으로, 주민의 삶에 미치는 영향이 크고 각종 공부 등의 변경으로 행정비용 발생을 유발한다는 점에서 신중하게 검토할 필요가 있으며,

지방행정체제 측면에서 특별자치구의 개념 및 특별자치구가 자치구와 구분될 정도의 충분한 차별성을 확보하였는지 여부 등이 우선 검토할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5334