

강원평화특별자치도 설치 당위성과 추진전략



연구진

금 창 호 (한국지방행정연구원 선임연구위원)
박 재 희 (한국지방행정연구원 부 연구 위원)

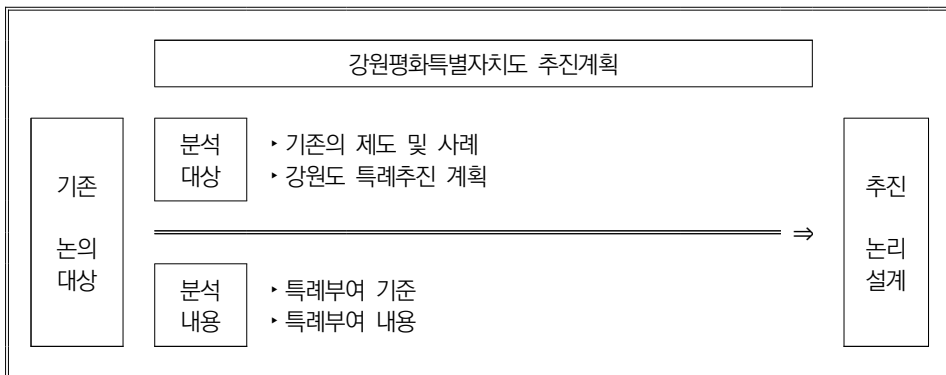
연구 요약

1. 연구목적 및 체계

□ 연구의 목적

- 강원도는 제주특별자치도의 출범을 사례로 2008년부터 강원도의 지역발전을 위한 주요 전략의 하나로 강원특별자치도의 전환을 핵심정책으로 추진하여 왔음
- 이에 따라 광역단위 특례적용의 일반적 사례분석을 통해서 강원도의 특별자치도 도입에 관한 합리적 논리를 개발하는 동시에 지역주도의 특별자치도 전환의 특성을 감안한 추진전략을 모색하고자 함

〈그림 1〉 연구의 목적

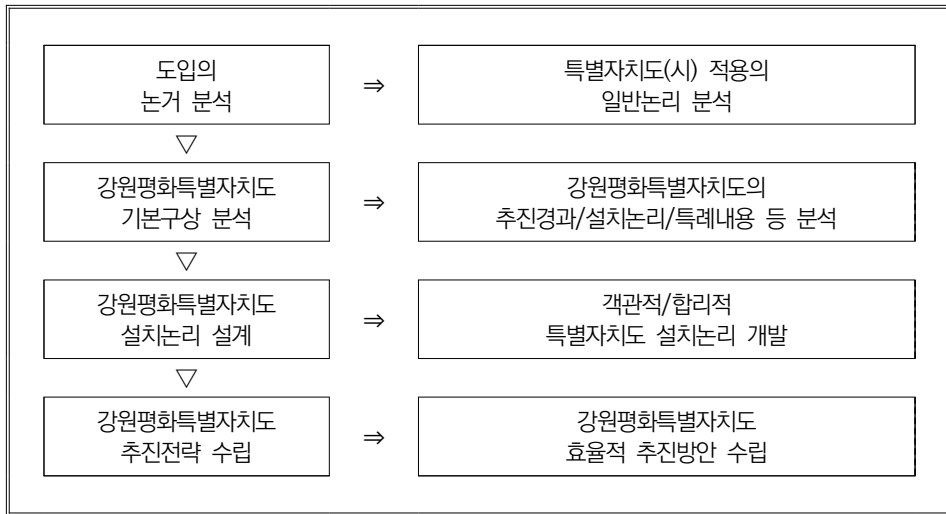


□ 연구의 체계

- 강원평화특별자치도의 도입에 관한 논리 및 전략을 위한 연구체계는 다음과 같은 구조로 설계함

- 특별자치도 적용의 일반적 논리와 강원도의 기본계획을 분석하고, 그 결과에 기초하여 강원평화특별자치도의 도입을 위한 합리적 논리와 특화적 추진전략을 모색함

〈그림 2〉 연구의 체계도

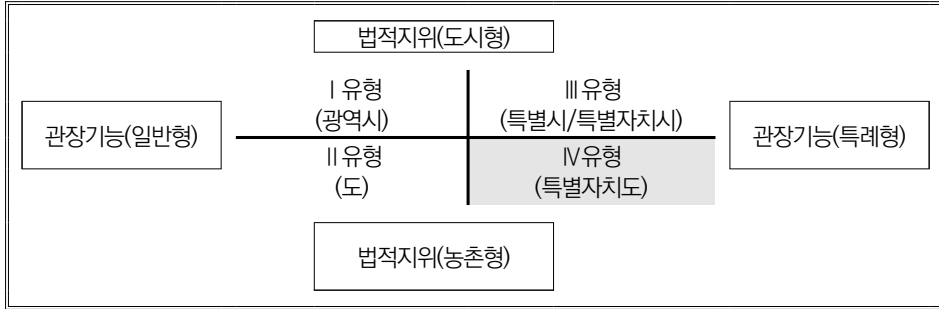


2. 주요 연구내용

□ 특별자치도의 개념

- 지방자치단체의 특례부여 구조에 따르면, 특별자치도는 다음과 같은 두 가지의 내용을 핵심적 요건으로 구성되는 개념임
 - 하나는 권한과 내용의 다양화가 부여되는 것이고, 다른 하나는 다양화가 부여되는 단위가 광역자치단체인 도가 대상이라는 것임
 - 이에 따르면, 강원도를 비롯한 특별자치도는 관장기능의 특례가 부여되는 농촌형의 법적 지위를 가지는 광역자치단체를 의미하는 것으로 규정할 수 있음

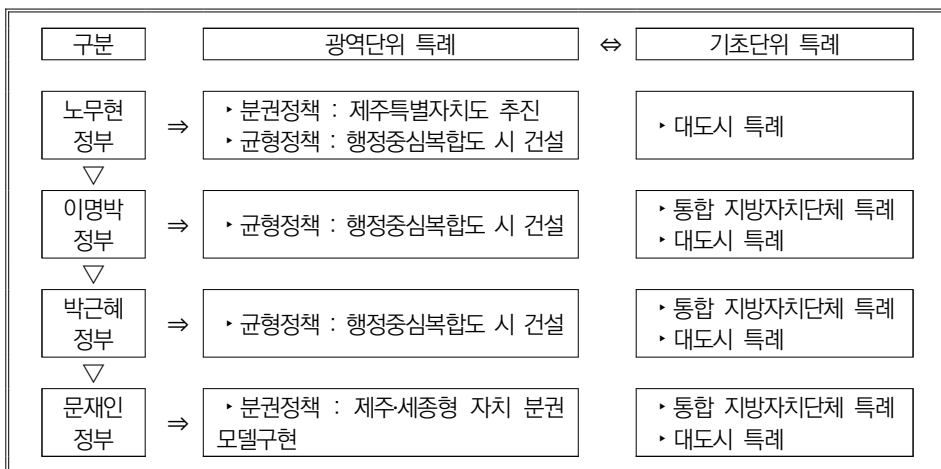
〈그림 3〉 특별자치도(시)의 개념



□ 정부의 특례제도 정책

- 노무현 정부 이후의 역대정부에서는 광역단위의 특례적용은 구체적으로 논의되지 않았고, 주로 지방행정체제개편과 관련하여 기초단위의 특례를 논의하여 왔음
- 이명박 정부에서 자율적인 지방행정체제의 개편을 본격적으로 추진하면서 통합 대도시에 관한 특례부여를 논의한 이후 현행의 문재인 정부에 이르기까지 해당 정책이 지속적으로 계승되어 왔음

〈그림 4〉 광역단위 특례정책의 경과



□ **외국사례 분석**

- 외국의 특례적용 대상들은 지역적 특성과 특례의 논리적 근거에서 일정한 유형을 나타내고 있음
 - 지리적 특성에서는 도서지역과 낙후지역 또는 원격지역 등으로 공간적 측면에서 일정한 특수성을 보유하고 있다는 점이고, 특례적용의 논리적 근거로는 역사적으로 이질성을 나타내고 있는 동시에 특정제도의 실험지역으로 선정되고 있다는 것임

〈표 1〉 선진국 비수도 특례의 목적 비교

구분	홋카이도	홍콩	스코틀랜드	마테이라
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
제도적 근거	▸ 법률: 동일	▸ 헌법: 동일	▸ 법률: 동일	▸ 헌법: 동일
비전	▸ 국제관광도시	▸ 일국양제	▸ 자립적 지역정부	▸ 국제관광도시
목적	▸ 도주제 모델: 도주제의 선도적 추진	▸ 경제개방	▸ 국가균형발전, 정체성 확보	▸ 효율적 관리, 정체성 확보
내용	▸ 권한특례: 외교와 국방에 관한 권한 제외 ▸ 향후 법률제정권 추진 검토	▸ 지위특례: 법률 제정권, 사법권 부여 ▸ 권한특례: 군사와 외교 외 자율성 인정	▸ 지위특례: 지역의회, 법률제정권 ▸ 권한특례: 국세 조정권, 대폭적 권한 이양	▸ 지위특례: 법률 제정권 부여 ▸ 국방과 외교 외 자치권 확보

3. 도입대안 설계

□ **접근방법**

- 강원평화특별자치도의 도입논거와 추진전략은 기본적으로 다음과 같은 두 가지의 원칙에 근거하여 수립되는 것이 필요함

- 우선적으로 정부주도가 아닌 강원도 주도의 정책이라는 점에서 정책결정을 위한 충분하고도 객관적인 타당성 확보를 구비할 필요가 있으며, 다음은 정책내용의 타당성에도 불구하고 제기될 장애변수를 극복할 수 있는 다각적인 지원책이 마련될 필요가 있음

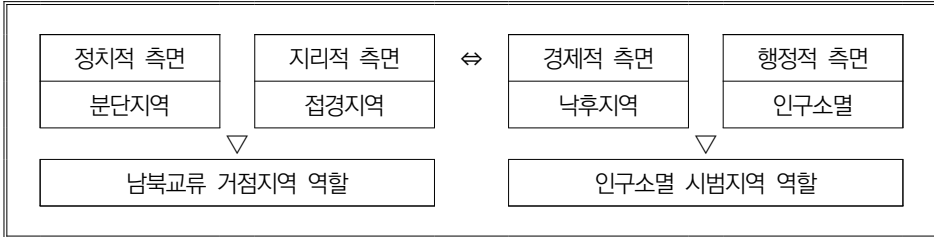
〈그림 5〉 대안설계의 접근방법

		제주특별자치도	세종특별자치시	강원평화특별자치도
도입목적	▷	국제자유도시 조성	행정중심복합도시 조성	평화통일지역 조성
도입여건	▷	도시지역 낙후지역	과소지역	낙후지역
도입특례	▷	지위특례 권한특례	지위특례	지위특례 권한특례
도입주체	▷	정부주도 정책	정부주도 정책	강원주도 정책
접근전략	<ul style="list-style-type: none"> • 정책내용의 객관적 타당성 확보 • 정책추진의 다각적 지원책 확보 			

□ 도입논거 설계

- 강원평화특별자치도의 도입논거는 기존사례를 준용하여 다음과 같이 제시할 수 있음
 - 정치적 및 지리적 측면에서는 여타 시도와 차별되는 분단과 접경지역의 특성을 구현하기 위한 남북교류의 거점지역의 역할을 부여하고, 경제적 행정적 측면에서는 높은 인구감소의 낙후성의 특성에 기초하여 인구감소 지역의 지역발전에 대응하기 위한 시범지역의 역할을 부여하는 것임

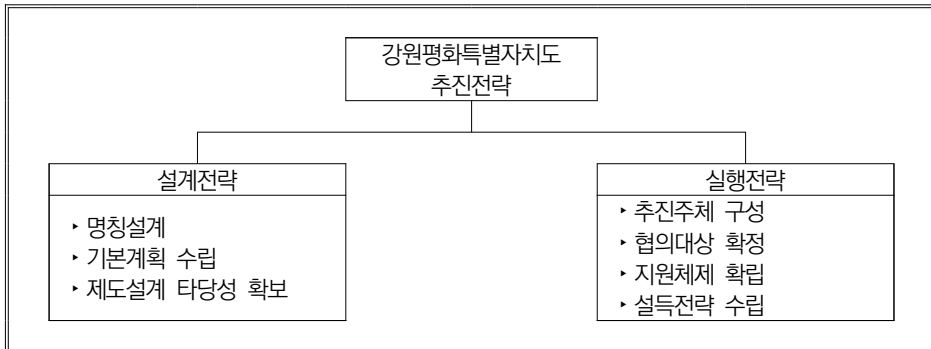
〈그림 6〉 강원평화특별자치도의 도입논거



□ 추진전략의 구조

- 강원평화특별자치도 추진에서 검토되는 설계전략과 실행전략은 원칙적으로 기존의 특례시도와 달리 강원도 주도의 특례라는 점에 근거하고 있음
- 기존의 제주특별자치도와 세종특별자치시의 정부 주도의 특례와 달리 강원평화특별자치도는 강원도 주도의 특례라는 점에서 차별적인 추진전략의 수립이 구상될 필요가 있는 것임

〈그림 7〉 강원평화특별자치도 추진전략 구조



제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	6
제3절 연구의 체계도	7
제2장 특별자치도의 논의분석	9
제1절 특별자치도의 의의	11
1. 지방자치단체 특례부여 구조	11
2. 특별자치도의 개념	12
3. 특별자치도의 적용논거	13
제2절 정부의 정책내용 분석	15
1. 정부의 정책경과	15
2. 정부의 정책현황	16
3. 최근의 논의전개	17

차례

제3절 기존의 특례적용 사례분석	22
1. 사례대상 선정	22
2. 제주특별자치도의 사례	22
3. 세종특별자치시의 사례	29
4. 홋카이도의 사례	38
제3장 강원평화특별자치도 기본구상 분석	43
제1절 특별자치도 추진경과	45
1. 추진배경	45
2. 추진경과	46
제2절 특별자치도 전환논거	48
1. 분단 자치단체	48
2. 한국전쟁 과다피해	49
3. 대도시 부재	54
4. 다양한 생활권	55
5. 인구감소 및 과소화	56
6. 토지이용규제의 심화	57
7. 지역성장의 둔화	60
8. 지역경쟁력 약화	61

제3절 특별자치도 수립구상	62
1. 특별자치도 비전체계	62
2. 특별자치도 중점사업	64
3. 특별자치도 내용설계	65
4. 특별자치도 법령(안)	81

제4장 강원평화특별자치도 도입논거 및 추진전략 105

제1절 접근방법	107
제2절 도입논거 설계	109
1. 도입논거 필요성	109
2. 기존사례의 분석	110
3. 도입논거 설계	111
제3절 추진전략 수립	115
1. 추진전략의 구조	115
2. 설계전략 검토	116
3. 실행전략 수립	123

참고문헌 129

표 차례

〈표 1-1〉 연구의 범위	5
〈표 1-2〉 연구의 방법	6
〈표 2-1〉 선진국 비수도 특례의 목적 비교	14
〈표 2-2〉 사례지역의 특례적용 논거	14
〈표 2-3〉 지방자치단체 특례요구 논의	18
〈표 2-4〉 국내외 사례분석 대상	22
〈표 2-5〉 제주특별자치도의 구조적 특례내용	27
〈표 2-6〉 제주특별자치도의 기능적 특례내용	28
〈표 2-7〉 세종특별자치시의 추진목적에 대한 시각	30
〈표 2-8〉 세종특별자치시의 관장기능 구조	35
〈표 2-9〉 홋카이도국의 조직 및 주요업무	40
〈표 2-10〉 홋카이도개발국의 조직 및 주요업무	41
〈표 2-11〉 홋카이도 신개발계획의 주요 내용	42
〈표 3-1〉 강원평화특별자치도 추진경과	47
〈표 3-2〉 남·북강원도 현황 비교	49
〈표 3-3〉 남북한 민간인 인명피해	50
〈표 3-4〉 남한 시·도별 인명피해 규모	50
〈표 3-5〉 시·도별 가축피해 현황(1950.06.25.~1953.07.27.)	52
〈표 3-6〉 시·도별 주택피해 현황(1950.06.25.~1953.07.27.)	52
〈표 3-7〉 시·도별 학교피해 현황(1950.06.25.~1953.07.27.)	53

〈표 3-8〉 시·도별 도로피해 현황(1950.06.25.~1953.07.27.)	54
〈표 3-9〉 시도별 경제규모 비교	55
〈표 3-10〉 전국대비 강원도 연도별 총인구 비교	56
〈표 3-11〉 강원도 분야별 규제면적	57
〈표 3-12〉 규제로 인한 자산가치 손실액 추정결과	59
〈표 3-13〉 규제로 인산 생산손실액 추정결과	59
〈표 3-14〉 강원평화특별자치도 추진목적(예시) 타법률과 비교	62
〈표 3-15〉 강원평화특별자치도 중점사업	64
〈표 3-16〉 근거법령의 검토대안	66
〈표 3-17〉 행정안전부의 지방자치단체 관장기능 유형분류	68
〈표 3-18〉 권한특례의 검토대안	69
〈표 3-19〉 제주특별자치도의 권한특례 사례	70
〈표 3-20〉 제주/세종 및 여타 시도의 조직권한 비교분석	71
〈표 3-21〉 적용체계의 검토대안	76
〈표 3-22〉 추진체계의 검토대안	79
〈표 3-23〉 강원평화특별자치도 법령(안)	82
〈표 4-1〉 강원평화특별자치도의 도입논거 필요성	110
〈표 4-2〉 기존의 특례적용 논거분석	111
〈표 4-3〉 자치분권 종합계획(안)	112
〈표 4-4〉 행정기관의 명칭설계 원칙	116



표 차례

〈표 4-5〉 제주특별자치도 설치 기본계획	117
〈표 4-6〉 강원평화특별자치도의 기본계획 수립구조	121
〈표 4-7〉 강원평화특별자치도 제도 타당성 검토	123
〈표 4-8〉 강원평화특별자치도 협의대상 검토	125
〈표 4-9〉 강원평화특별자치도의 지원체제 구축	126
〈표 4-10〉 강원평화특별자치도의 이해관계자 설득전략	127

그림 차례

〈그림 1-1〉 연구의 목적	4
〈그림 1-2〉 연구의 체계도	7
〈그림 2-1〉 지방자치 특례제도의 구조	12
〈그림 2-2〉 특별자치도(시)의 개념	13
〈그림 2-3〉 광역단위 특례정책의 경과	16
〈그림 2-4〉 정부의 특례정책 현황	16
〈그림 2-5〉 제주특별자치의 설치목적	23
〈그림 2-6〉 제주특별자치도의 개념구조	25
〈그림 2-7〉 제주특별자치도의 비전체계	26
〈그림 2-8〉 세종특별자치시의 개념구조	31
〈그림 2-9〉 세종특별자치시의 비전체계	33
〈그림 2-10〉 세종특별자치시의 행정구조	34
〈그림 2-11〉 홋카이도개발의 전체 운영체계	39
〈그림 3-1〉 강원평화특별자치도 추진배경	46
〈그림 3-2〉 남북강원도 현황	48
〈그림 3-3〉 강원도 생활권역의 다양성	55
〈그림 3-4〉 규제에 따른 강원도 경쟁력	61
〈그림 3-5〉 강원평화특별자치도 비전체계	63
〈그림 3-6〉 특별사도의 근거법령 기존사례	67
〈그림 3-7〉 강원평화특별자치도의 근거법령 설계	67



그림 차례

〈그림 3-8〉 특별시도의 권한특례 기존사례	73
〈그림 3-9〉 강원평화특별자치도의 권한특례 설계	74
〈그림 3-10〉 강원도 행정계층구조	75
〈그림 3-11〉 특별시도의 적용체계 기존사례	76
〈그림 3-12〉 강원평화특별자치도의 적용체계 설계	77
〈그림 3-13〉 제주특별자치도 추진시스템	80
〈그림 3-14〉 특별시도의 추진체계 기존사례	80
〈그림 3-15〉 강원평화특별자치도의 지원체계 설계	81
〈그림 4-1〉 대안설계의 접근방법	108
〈그림 4-2〉 강원평화특별자치도의 도입논거	114
〈그림 4-3〉 강원평화특별자치도 추진전략 구조	115
〈그림 4-4〉 추진기구의 설계방안	124



제1장

서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 체계도

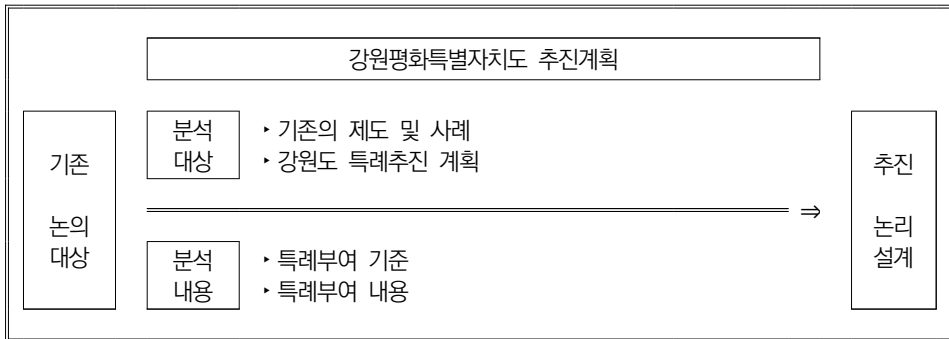
제1장 서론

제1절 연구의 목적

- 강원도는 제주특별자치도의 출범을 사례로 2008년부터 강원도의 지역발전
전을 위한 주요 전략의 하나로 강원특별자치도의 전환을 핵심정책으로 추
진하여 왔음
 - 이후 2010년 6.2 지방선거에서 도지사 후보의 선거공약으로 채택하였고,
2017년 제19대 대통령선거에서는 문재인 대통령의 지역선거 공약에 포함
되는 동시에 이어진 2018년 제7회 지방선거에서는 최문순 도지사의 선거
공약으로 제시되었음
- 상기와 같은 강원특별자치도의 추진논의에 따라 강원도는 자체적인 특별
자치도 전환을 위한 기본구상을 수립하여 왔음
 - 특별자치도의 기본이념을 강원도의 지역적 특수성을 반영하여 평화특별자
치도로 규정하고, 이를 실현하기 위한 제반논리를 개발하여 왔음
- 강원도는 여타 지역과 달리 유일한 분단 지방자치단체이고, 대도시가 부
재하며, 지역경쟁력이 취약하고, 지속적인 인구감소와 다수의 토지이용 규
제가 적용되는 여건으로 특별자치도의 실시를 통해서 제반의 한계적 상황
을 극복할 수 있다는 것임
 - 특별자치도로 전환함으로써 강원도의 가치를 증진하고, 북방진출의 교두
보를 확보하며, 남북교류협력의 기반을 구축하고, 한반도의 평화정착에 기
여할 수 있다는 것임
- 상기와 같은 논리에도 불구하고, 정부주도로 추진되었던 기존의 제주특별
자치도나 세종특별자치시와 달리 강원특별자치도의 원활한 추진이 담보되
고 있지 못한 실정임

- 정부의 적극적인 정책지원이 수반되고 있지 못할 뿐만 아니라 강원도의 특별자치도 전환에 대한 일반적인 국민여론 역시 긍정적인 것만은 아님
- 이에 따라 강원도의 특별자치도 전환에 대한 객관적이고 합리적인 논리개발과 더불어 보다 원활한 추진을 위한 전략수립에 대한 모색이 한층 요청되고 있음
- 전술한 상황을 감안하여 광역단위 특례적용의 일반적 사례분석을 통해서 강원도의 특별자치도 전환에 대한 합리적 논리를 개발하는 동시에 지역주도의 특별자치도 전환의 특성을 감안한 추진전략을 모색하고자 함

〈그림 1-1〉 연구의 목적



【 과업지시서 요청사항 】

- 강원평화특별자치도 설치논리 및 추진전략 개발
 - 자치분권 측면의 강원평화특별자치도 적용
 - 한반도 신경제 구성과 강원평화특별자치도
 - 강원평화특별자치도 설치의 당위성 논리 도출

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

- 전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구의 범위는 다음과 같이 설정하고자 함
 - 공간범위 : 강원평화특별자치도의 설치논리 및 추진전략은 기본적으로 강원도를 대상으로 접근하므로 공간적 범위는 강원도에 국한하여 설정함
 - 기간범위 : 정책대안의 분석 및 적용의 시점은 원칙적으로 2019년을 기준으로 하며, 추진경과와 사례분석 등은 내용별 기준시점을 탄력적으로 적용함
 - 대상범위 : 강원평화특별자치도의 적용은 원칙적으로 강원도와 관할시군을 대상으로 하는 것이므로 연구대상의 범위도 제도적용의 범위와 일치함
 - 내용범위 : 강원평화특별자치도의 전환을 위해서는 적용논리와 더불어 특별자치도의 구체적 내용과 지원시책 등 다양한 설계가 필요하나, 여기에서는 적용논리와 추진전략에 국한함

〈표 1-1〉 연구의 범위

구분	내용
공간 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 강원도 전역 - 특례적용 대상지역 국한
시간 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 실태분석 기준연도 : 2019년 - 대안적용 목표연도 : 2019년 이후
대상 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 강원 광역 및 기초 - 강원도청 및 관할 18개 시군
내용 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적용논리 및 추진전략 - 여타 특별자치도 전환내용 제외

2. 연구의 방법

- 연구방법은 각 부문별 연구내용에 따라 적정방법을 적의 활용함
 - 문헌조사 : 특별자치도의 개념과 정부의 정책기조 및 기존사례 등에 관한 이론적 및 제도적 분석을 위하여 기존의 각종 국내외 문헌분석을 실시함
 - 사례분석 : 특별자치도의 전환을 위한 합리적 논리와 추진전략의 수립에 필요한 시사를 도출하기 위하여 국내외의 관련사례를 심층적으로 고찰하는 사례분석을 실시함
 - 브레인스토밍 : 강원평화특별자치도의 도입에 관한 논리와 전략의 타당성을 검증하기 위하여 관련분야 전문가를 대상으로 하는 브레인스토밍을 실시함

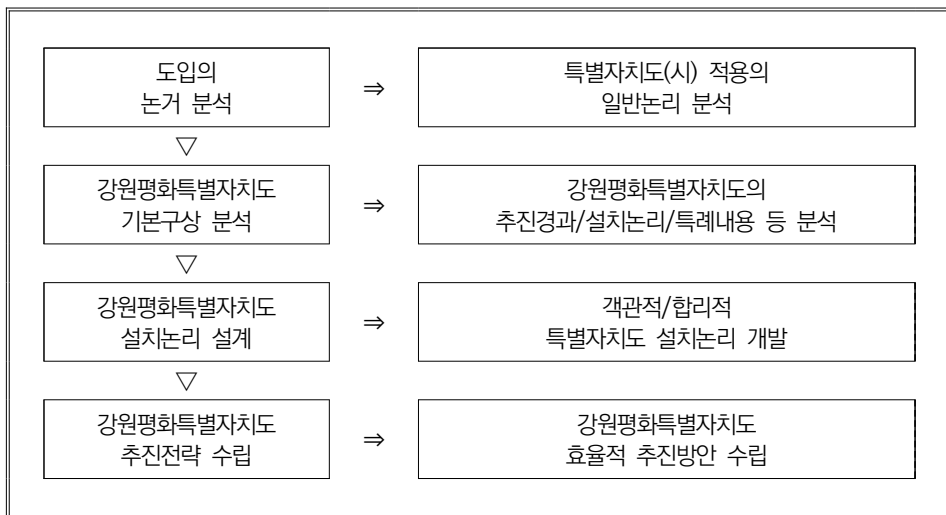
〈표 1-2〉 연구의 방법

구분	내용
문헌조사	■ 각종 기존논의의 검토
사례분석	■ 기존 국내외 특별자치도 도입사례 분석
브레인스토밍	■ 특별자치도 전환의 논리 및 전략의 타당성 검증

제3절 연구의 체계도

- 강원평화특별자치도의 도입에 관한 논리 및 전략을 위한 연구체계는 다음과 같은 구조로 설계함
 - 특별자치도 적용의 일반적 논리와 강원도의 기본계획을 분석하고, 그 결과에 기초하여 강원평화특별자치도의 도입을 위한 합리적 논리와 특화적 추진전략을 모색함

〈그림 1-2〉 연구의 체계도





제2장

특별자치도의 논의분석

제1절 특별자치도의 의의

제2절 정부의 정책내용 분석

제3절 기존의 특례적용 사례분석

제2장 특별자치도의 논의분석

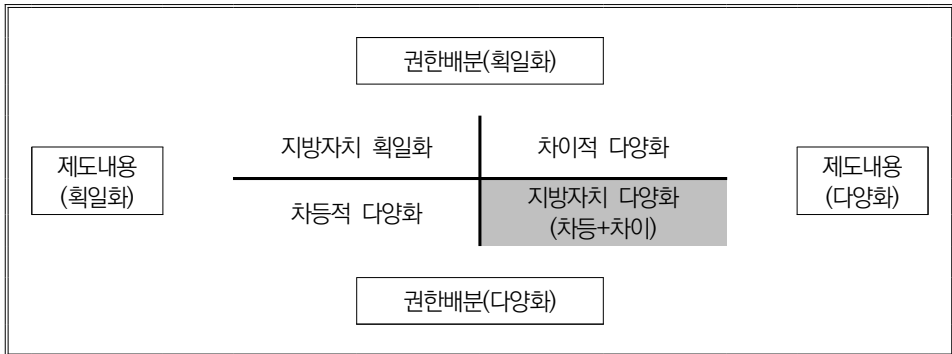
제1절 특별자치도의 의의

1. 지방자치단체 특례부여 구조

- 지방자치단체의 특례제도는 지방자치의 다양화를 의미하는 것으로 원칙적으로 획일화에 대한 반대의 개념으로 규정할 수 있음
 - 즉, 특례제도인 지방자치의 다양화는 지방자치단체에 적용되는 지방자치의 내용이 획일적인 것이 아니라 매우 여러 가지의 모습으로 적용되는 것을 말함
- 이와 같은 지방자치의 특례제도는 특례의 내용을 결정하는 방법을 기준으로 두 가지 유형으로 구분할 수 있음
 - 하나는 지방자치단체간 권한의 과소를 통해서 특례를 결정하는 것이고, 다른 하나는 제도의 차이를 통해서 특례를 결정하는 것임
- 전자는 지방자치단체간 수직적 서열의 모습으로 나타나는 특례로 지방자치단체별로 권한이나 사무의 수준을 각기 달리하는 것을 말함
 - 흔히, 차등분권으로 규정되며, 인구규모나 재정력 등 보유역량에 따라 지방자치단체간에 권한을 달리하는 것을 의미하며, 대표적인 사례로 인구규모를 기준으로 특례를 부여하는 일본의 지정시, 중핵시 및 특례시의 구분을 들 수 있음
- 후자는 지방자치단체간 수평적 차이의 모습으로 나타나는 특례로 지방자치단체별로 제도의 내용을 각기 달리하는 것을 말함
 - 일반적으로 지역의 공간적 또는 산업적 특성에 따라서 지방자치단체간 자치제도의 내용을 달리하는 것을 의미하며, 대표적인 사례로 지역의 공간적 특성을 기준으로 기관구성 방식을 달리하는 미국 등의 통합형, 대립형 및 혼합형의 구분을 들 수 있음

- 이처럼 특례제도는 지방자치단체 간에 상이하게 나타나는 자치제도의 제
반현상을 의미하는 것으로 간주할 수 있음
- 특히, 지방자치단체 간 상이한 자치제도의 제반현상은 크게 수직적 측면
에서의 권한배분 차등과 수평적 측면에서의 제도내용 차이를 포괄하는 것
으로 해석하는 것이 타당함

〈그림 2-1〉 지방자치 특례제도의 구조

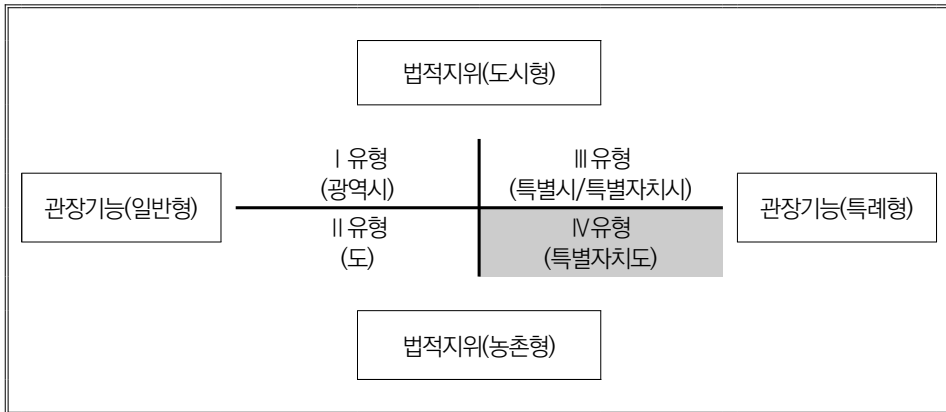


2. 특별자치도의 개념

- 전술한 지방자치단체의 특례부여 구조에 따르면, 특별자치도는 다음과 같
은 두 가지의 내용을 핵심적 요건으로 구성되는 개념임
- 하나는 권한과 내용의 다양화가 부여되는 것이고, 다른 하나는 다양화가
부여되는 단위가 광역자치단체인 도가 대상이라는 것임
- 현행의 광역자치단체는 공간구조를 기준으로 두 가지 형태의 유형으로 구
분되고 있음
- 도시형 모델로 광역시가 표준모형이고, 다른 하나는 농촌형 모델로 도가
표준모형으로 설정되어 있음

- 상기의 논의에 따르면, 특별자치도의 개념은 다음과 같이 규정하는 것이 타당함
 - 특별자치도는 관장기능의 특례가 부여되는 농촌형의 법적 지위를 가지는 광역자치단체를 의미하는 것으로 규정할 수 있음

〈그림 2-2〉 특별자치도(시)의 개념



3. 특별자치도의 적용논거

- 일정한 수준의 특례가 적용되는 사례는 한국의 제주특별자치도와 세종특별자치시 외에도 찾아볼 수 있음
 - 특례적용의 대표적인 사례는 일본의 홋카이도와 중국의 홍콩, 영국의 스코틀랜드 및 포르투갈의 마데이라 등을 제시할 수 있음
- 전술한 특례의 적용대상들은 지역적 특성과 특례의 논리적 근거에서 일정한 유형을 나타내고 있음
 - 지리적 특성에서는 도서지역과 낙후지역 또는 원격지역 등으로 공간적 측면에서 일정한 특수성을 보유하고 있다는 점이고, 특례적용의 논리적 근거로는 역사적으로 이질성을 나타내고 있는 동시에 특정제도의 실험지역으로 선정되고 있다는 것임

〈표 2-1〉 선진국 비수도 특례의 목적 비교

구분	홋카이도	홍콩	스코틀랜드	마테이라
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
제도적 근거	· 법률: 동일	· 헌법: 동일	· 법률: 동일	· 헌법: 동일
비전	· 국제관광도시	· 일국양제	· 자립적 지역정부	· 국제관광도시
목적	· 도주제 모델: 도주제의 선도적 추진	· 경제개방	· 국가균형발전, 정체성 확보	· 효율적 관리, 정체성 확보
내용	· 권한특례: 외교와 국방에 관한 권한 제외 · 향후 법률제정권 추진 검토	· 지위특례: 법률 제정권, 사법권 부여 · 권한특례: 군사외 교외 자율성 인정	· 지위특례: 지역의회, 법률제정권 · 권한특례: 국세 조정권, 대폭적 권한 이양	· 지위특례: 법률 제정권 부여 · 국방과 외교 외 자치권 확보

- 전술한 논의에 따르면, 기존의 특례적용 사례들은 공간적 및 정책적 특성을 기준으로 다음과 같은 특징을 나타내고 있음
 - 전반적으로 공간적 측면에서 도서지역 등 원격지의 특성을 보유하고 있는 대상을 중심으로 역사적 이질성이나 제도의 실험성을 감안하여 정책적으로 특례를 부여하고 있다는 점이며, 제주특별자치도 역시 이러한 범주에서 예외가 되지 않고 있음

〈표 2-2〉 사례지역의 특례적용 논거

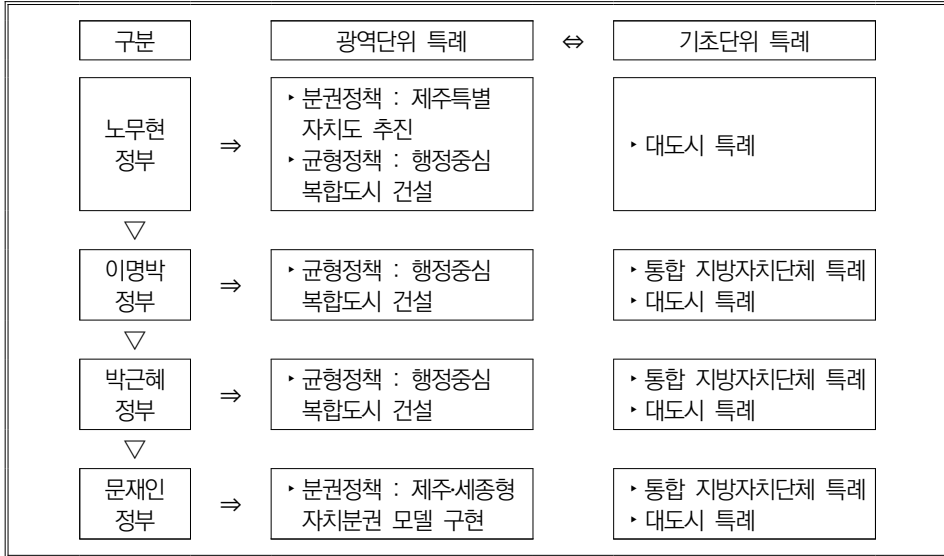
구분	공간적 특성			
	도서지역	낙후지역	원격지역	
정책적 특성	역사성	홍콩 마테이라	스코틀랜드	마테이라
	실험성	홋카이도		

제2절 정부의 정책내용 분석

1. 정부의 정책경과

- 서울특별시를 제외한 광역단위의 특례적용은 노무현 정부에서 처음으로 구체적 계획이 수립되었음
 - 원칙적인 지방자치단체의 특례는 노무현 정부의 분권정책으로 제시되었던 「제주특별자치도 추진」이고, 결과적으로 특례적용으로 연결된 것으로 균형정책의 하나인 「행정중심복합도시」 건설을 포함할 수 있음
- 노무현 정부 이후의 역대정부에서는 광역단위의 특례적용은 구체적으로 논의되지 않았고, 주로 지방행정체제개편과 관련하여 기초단위의 특례를 논의하여 왔음
 - 이명박 정부에서 자율적인 지방행정체제의 개편을 본격적으로 추진하면서 통합 대도시에 관한 특례부여를 논의한 이후 현행의 문재인 정부에 이르기까지 해당 정책이 지속적으로 계승되어 왔음
- 다만, 문재인 정부에서 수립된 분권정책에서는 제주특별자치도와 세종특별자치시의 분권수준을 제고하기 위한 특례정책을 다시 제시하고 있음
 - 문재인 정부의 「자치분권 종합계획」에 따르면, 「제주세종형 자치분권 모델구현」을 분권과제의 하나로 채택하였으나, 이는 특례라기보다는 지방분권의 시범적 성격을 포함하고 있음

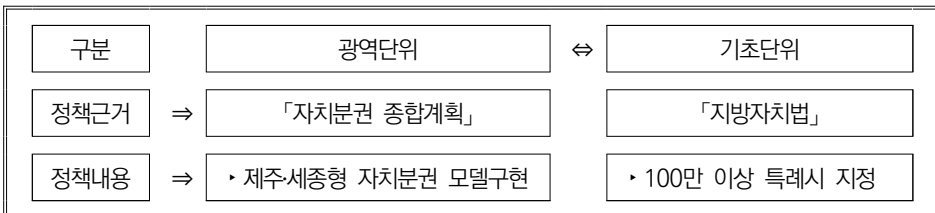
〈그림 2-3〉 광역단위 특례정책의 경과



2. 정부의 정책현황

- 현행정부의 지방자치단체 특례정책은 광역단위의 「제주세종형 자치분권 모델구현」과 기초단위의 「100만 대도시 특례시 지정」으로 제시되고 있음
 - 광역단위의 「제주세종형 자치분권 모델구현」은 자치분권 선도지역으로 분권의 확대적용에 초점을 두고 있으며, 기초단위의 「특례시 지정」은 인구 100만 이상 대도시의 행정여건을 반영한 권한확대를 도모하는 것으로 광역 및 기초 공히 차등적 분권의 특성을 보유하고 있음

〈그림 2-4〉 정부의 특례정책 현황



【 참고 】 광역 및 기초단위 특례정책 내용

구분	내용
제주-세종형 자치분권 모델 구현	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책근거 <ul style="list-style-type: none"> - 「자치분권 종합계획」(4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력강화) ■ 정책내용 <ul style="list-style-type: none"> < 기본방향 > <ul style="list-style-type: none"> - 포괄적 사무배분(이양)을 통해 제주특별자치도의 자기결정권 강화 및 맞춤형 주민자치 고도화 등 자치분권 모델 정립 - 세종특별자치시의 지역특성-행정수요 등 지역여건을 고려, 핵심 분권과제 중심으로 시범실시 추진 < 제주특별자치도 분권모델 완성 > <ul style="list-style-type: none"> - 포괄적 권한이양으로 고도의 자치권 보장 - 도민의 자기결정책임성 강화 및 직접민주주의 활성화 - 제주특별법 위임조례 확대로 자치입법권 강화 < 세종특별자치시 맞춤형 자치모델 구축 > <ul style="list-style-type: none"> - 시민주도·시민참여가 일상화되는 「시민주권특별자치시 세종」 추진 - 단층제 구조 등 지역여건을 반영한 세종형 자치경찰제 시범 도입 - 세종시의 특성과 자치역량 및 지역수요에 맞는 맞춤형 권한 이양 - 세종형 자치조직운영 자율성 확대
특례시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책근거 <ul style="list-style-type: none"> - 「지방자치법 개정안」 제175조 ■ 정책내용 <p>제175조(대도시에 대한 특례인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 100만 이상 대도시(이하 "특례시"라 한다) 및 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.</p> <p>② 특례시와 인구 50만 이상 대도시의 인정 기준은 대통령령으로 정한다.</p>

3. 최근의 논의전개

- 최근에 특례부여 논의는 광역단위와 기초단위에 걸쳐서 다양한 형태로 전개되고 있음
 - 광역단위의 특례논의는 개별 지자체를 대상으로 하되 해당 지자체의 지역 특성을 반영하여 제시되고 있으며, 기초단위의 특례논의는 개별 지자체 및 지자체 연합형태 등을 대상으로 하되 역시 지역특성을 반영하여 요청하고 있음

- 특히, 광역단위의 경우 경기북부 지역은 강원도와 동일하게 평화를 주요 가치로 특별자치도의 적용을 요구하고 있는 실정임

〈표 2-3〉 지방자치단체 특례요구 논의

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 : 강원평화특별자치도 - 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 : 특례시(사업체 등 인구 대체변수 포함) - 단양군 등 : 특례군(인구 3만 이하 소멸지역 반영) - 평창군 : 특례시(동계올림픽 상징반영)

평화통일특별도 설치 등에 관한 법률안

제1조(목적) 이 법은 「지방자치법」 제4조제1항에 따라 평화통일특별도를 설치함으로써 이 지역 주민의 공공복리를 증진하고 특성 있는 지역개발을 촉진하여 균형 있는 지역발전을 도모함을 목적으로 한다.

제2조(설치) ① 정부의 직할(直轄)로 평화통일특별도를 다음과 같이 설치한다.

도의 명칭 : 평화통일특별도

관할구역 : 종전의 경기도 고양시·의정부시·남양주시·파주시·구리시·포천시·양주시·동두천시 일원, 종전의 경기도 가평군·연천군 일원

② 경기도의 관할구역에서 제1항에 따른 평화통일특별도의 관할구역은 제외한다.

제3조(사무의 승계) ① 이 법 시행 당시 제2조제1항의 관할구역에 관한 경기도, 경기도지사·경기도교육감이나 그 소속 기관의 장의 사무는 그 소관에 따라 평화통일특별도, 평화통일특별도지사·평화통일특별도교육감이나 그 소속 기관의 장이 각각 이를 승계한다.

② 제1항에 따라 승계할 사무 중 구분하기 곤란한 것에 대하여는 행정안전부장관과 교육부장관(교육·과학·기술·체육 및 학예에 관한 사무에 한정한다. 이하 같다)이 승계할 사무의 범위를 정한다.

제4조(재산의 승계) ① 이 법 시행 당시 경기도 및 경기도의 교육·과학·기술·체육 및 학예에 관한 기관의 공공시설과 재산 중에서 제2조제1항의 관할구역에 있는 공공시설과 재산은 그 소관에 따라 평화통일특별도와 평화통일특별도교육청이 각각 이를 승계한다.

② 제1항에 따라 승계할 공공시설과 재산 중 그 설치 목적이 제2조제1항의 관할구역에 국한되지 아니한 것과 성질상 평화통일특별도와 평화통일특별도교육청이 승계하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 것으로서 행정안전부장관과 교육부장관이 각각 그 소관에 관하여 지정하는 것은 승계되지 아니한다.

③ 이 법 시행 당시 제2조제1항의 관할구역에서의 금전 급부를 내용으로 하는 중전 경기도의 권리 및 의무는 평화통일특별도가 이를 승계한다. 다만, 평화통일특별도 관할구역에 국한되지 아니한 것과 성질상 평화통일특별도가 승계함이 적당하지 아니하다고 인정되는 것으로서 행정안전부장관이 그 소관에 관하여 지정하는 것은 그러하지 아니하다.

④ 이 법 시행 당시 제2조제1항의 관할구역에 있는 지방공사·재단법인·연구원 등에 중전 경기도가 출자·출연·조성한 기금 등은 평화통일특별도가 출자·출연·조성한 것으로 본다.

제5조(평화통일특별도발전기금의 설치 등) ① 평화통일특별도의 낙후된 정주여건 개선에 필요한 재원을 확보하기 위하여 평화통일특별도발전기금(이하 "발전기금"이라 한다)을 설치한다.

② 발전기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 국가 또는 평화통일특별도의 출연금
2. 제4항에 따른 납부금
3. 발전기금의 운용으로 생기는 수익금
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

③ 발전기금은 평화통일특별도지사가 관리·운용한다.

④ 평화통일특별도에서 「관세법」 제154조에 따른 보세판매장을 운영하는 자는 총 매출액의 100분의 1의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액을 발전기금에 납부하여야 한다.

제6조(발전기금의 용도) 발전기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 운용한다.

1. 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제6호에 따른 군사기지 및 군사시설 보호구역 주민의 정주여건 개선을 위한 비용 지원
2. 「수도법」 제7조에 따라 지정·공고된 상수원보호구역 주민의 정주여건 개선을 위한 비용 지원
3. 「수도권정비계획법」 제6조제1항제3호에 따른 자연보전권역 주민의 정주여건 개선을 위한 비용 지원
4. 그 밖에 평화통일특별도의 지역발전을 위하여 필요한 사항으로서 평화통일특별도조례로 정하는 사업

제7조(행정적·재정적 지원에 관한 특례) 국가는 평화통일특별도의 경쟁력을 강화하고 균형 있는 지역발전이 이루어질 수 있도록 평화통일특별도의 설치비용을 지원하고, 지방교부세, 보조기관의 직급, 행정기구 설치, 사무 권한 등에 관한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제8조(평화통일특별도 여행객에 대한 관세 등에 관한 면제 또는 환급) ① 평화통일특별도 여행객이 대통령령으로 정하는 면세품판매장에서 물품을 구입하여 대한민국의 다른 지역으로 반출하는 경우에는 「조세특례제한법」·「지방세특례제한법」 등에서 정하는 바에 따라 관세·부가가치세·개별소비세·주세·교육세·농어촌특별세·담배소비세 및 지방교육세를 면제하거나 환급할 수 있다.

② 평화통일특별도 여행객이 평화통일특별도에서 구입·소비하는 관광 관련 재화·용역에 대하여는 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 부가가치세액을 환급할 수 있다.

제9조(평화통일특별도의 설치에 따른 법령 적용상의 특례) 다른 법령에서 지방자치단체, 시·도를 인용하고 있는 경우에는 각각 평화통일특별도를 포함하는 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 2018년 7월 1일부터 시행한다. 다만, 부칙 제3조부터 제5조까지는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(법 시행을 위한 준비행위) ① 행정안전부장관, 교육부장관, 각급 선거관리위원회, 이 법 시행 전 경기도(이하 “경기도”라 한다), 이 법에 따라 설치되는 평화통일특별도(이하 “평화통일특별도”라 한다) 관할구역에 있는 지방자치단체의 장은 이 법 시행을 위하여 필요한 준비행위를 이 법 시행 전에 할 수 있다.

② 경기도지사 및 경기도교육감은 이 법 시행에 따라 평화통일특별도의 관할 구역에 근무하게 될 경기도 및 경기도교육청 소속 공무원이 경기도 및 경기도교육청으로 복귀를 원하는 경우에는 복귀에 필요한 준비행위를 이 법 시행 전에 할 수 있다.

제3조(선거관리에 관한 특례) 부칙 제4조제1항부터 제3항까지에 따라 실시되는 평화통일특별도지사·평화통일특별도교육감 및 평화통일특별도의회의원 선거의 선거관리는 「선거관리위원회법」 제2조제1항제2호에 따라 설치된 평화통일특별도선거관리위원회가 행한다. 이 경우 평화통일특별도선거관리위원회의 관할구역은 「선거관리위원회법」 제2조제3항에도 불구하고 이 법에 따른 평화통일특별도의 관할구역으로 한다.

제4조(선거에 관한 특례) ① 평화통일특별도지사의 선거는 「공직선거법」 제30조제1항, 제35조제2항제2호 및 같은 조 제5항제5호에도 불구하고 2018년 7월 1일 전에 실시하는 같은 법 제203조제1항에 따른 임기만료에 의한 지방자치단체의 장 선거의 선거일에 실시한다.

② 평화통일특별도교육감의 선거는 「지방교육자치에 관한 법률」 제49조제1항(「공직선거법」 제35조제2항제2호 및 같은 조 제5항제5호를 준용하는 경우를 말한다)에도 불구하고 2018년 7월 1일 전에 실시하는 「공직선거법」 제203조제1항에 따른 임기만료에 의한 지방자치단체의 장 선거의 선거일에 실시한다.

③ 평화통일특별도의회의원의 선거는 2018년 7월 1일 전에 실시하는 「공직선거법」 제203조제1항에 따른 임기만료에 의한 지방의회의원 선거의 선거일에 실시한다.

④ 2018년 7월 1일 전에 실시하는 「공직선거법」 제203조제1항에 따른 임기만료에 의한 지방자치단체의 장 선거에서 같은 법 제53조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 평화통일특별도지사·평화통일특별도의회의원 또는 평화통일특별도교육감 선거에 입후보하려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 이 법에 따라 경기도지사, 경기도교육감 및 경기도의회의원이 평화통일특별도지사·평화통일특별도교육감 또는 평화통일특별도의회의원 선거에 입후보하려는 경우에는 「공직선거법」 제53조제1항 본문 및 같은 조 제2항제4호 또는 「지방교육자치에 관한 법률」 제47조제1항 본문에도 불구하고 각각 그 직을 가지고 입후보할 수 있다.

제5조(지방의회의원 지역선거구의 명칭에 관한 경과조치) 평화통일특별도 관할구역 안에 두는 지방자치단체에서 선출하는 평화통일특별도의 의회의원 지역선거구의 명칭은 평화통일특별도 관할구역 안에 있는 지방자치단체의 순서에 따라 평화통일특별도의 명칭 뒤에 각각 “제1, 제2, 제3” 또는 “가, 나, 다”가 붙어 표시된 것으로 본다.

제6조(조례·규칙에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 경기도의 조례·규칙 및 교육규칙은 평화통일특별도의 조례·규칙 및 교육규칙이 제정·시행될 때까지는 평화통일특별도의 조례·규칙 및 교육규칙으로 본다.

제7조(직원에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 제2조제1항의 관할구역에서 경기도의 기관 및 시설에

소속된 직원(위촉 또는 임명한 위원을 포함한다. 이하 같다)과 경기도의 교육·과학·기술·체육·학예에 관한 기관 및 시설에 소속된 직원은 각각 평화통일특별시 및 평화통일특별시교육청 소속 직원으로 본다.

제8조(처분 등에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 제2조제1항의 관할구역에서 경기도지사, 경기도교육감이나 그 소속 기관의 장이 행한 처분과 그 밖의 행위는 각각 그 소관에 따라 평화통일특별시지사, 평화통일특별시교육감이나 그 소속 기관의 장이 행한 처분과 그 밖의 행위로 본다.

② 이 법 시행 당시 제2조제1항의 관할구역에서 경기도지사, 경기도교육감이나 그 소속 기관의 장에 대하여 행한 처분의 신청·신고와 그 밖의 행위는 각각 그 소관에 따라 평화통일특별시지사, 평화통일특별시교육감이나 그 소속 기관의 장에 대하여 행한 처분의 신청·신고와 그 밖의 행위로 본다.

제9조(예산 배분에 관한 경과조치) 평화통일특별도의 2018회계연도 예산은 종전 경기도가 편성·의결하여 성립한 회계별·예산항목별 예산액 중 평화통일특별시 관할구역에서의 2017회계연도 도세 징수액 기여비율에 상응하는 것으로 본다.

제10조(다른 법률의 개정) ① 상호저축은행법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조제1항제2호 중 “경기도”를 “경기도·평화통일특별시”로 한다.

② 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제1호 중 “경기도”를 “경기도·평화통일특별시”로 한다.

제8조제1항 각 호 외의 부분 중 “경기도지사”를 “경기도지사·평화통일특별시지사”로 하고, 같은 조 제2항제6호 중 “경기도”를 “경기도·평화통일특별시”로 한다.

제11조제2항 중 “경기도”를 “경기도·평화통일특별시”로 한다.

③ 이북5도 등에 관한 특별조치법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제2호 중 “경기도”를 “평화통일특별시”로 한다.

④ 주택법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제11호가목1) 중 “경기도”를 “경기도·평화통일특별시”로 한다.

⑤ 지방교육재정교부금법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제11조제2항제3호 중 “경기도”를 “경기도·평화통일특별시”로 한다.

⑥ 지방자치단체 기금관리기본법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제17조의2제1항제3호 중 “경기도”를 “경기도·평화통일특별시”로 하고, 같은 조 제2항 중 “경기도지사”를 각각 “경기도지사·평화통일특별시지사”로 한다.

⑦ 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제24조제3항제2호 중 “경기도”를 “경기도·평화통일특별시”로 한다.

제3절 기존의 특례적용 사례분석

1. 사례대상 선정

- 전술한 지방자치 특례유형을 반영하여 강원특별자치도의 도입에 관한 국내외 사례는 다음과 같이 선정함
 - 우선, 일반지방자치단체를 대상으로 기능특례가 부여된 내용적 특성과 상대적으로 취약지역을 중심으로 촉진적 지원을 기준으로 사례대상을 선정하며, 국내사례로는 제주특별자치도와 세종특별자치도를 그리고 외국사례로는 일본의 홋카이도를 대상으로 함
 - 다만, 국내의 세종특별자치시는 기능특례의 배경이 강원특별자치도와 전적으로 부합하지는 않지만, 기능특례의 제반조건을 참조하기 위하여 사례 대상에 포함시킴

〈표 2-4〉 국내외 사례분석 대상

구분	국내사례	국외사례
기능특례 부여	제주특별자치도	일본 홋카이도
취약지역 지원	세종특별자치시	

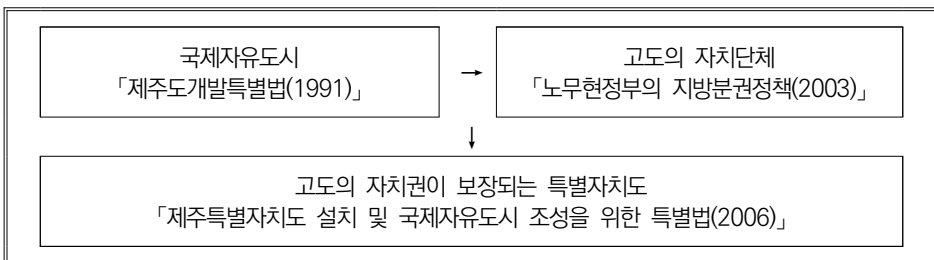
2. 제주특별자치도의 사례

1) 설치목적

- 제주특별자치도의 설치목적은 다양한 논의에도 불구하고, 출범당시의 환경변화에 기초할 경우 두 가지의 배경에서 접근할 수 있음
 - 하나는 1991년에 제정된 「제주도개발특별법」에 의한 제주국제자유도시의 건설이고, 다른 하나는 2003년 노무현 정부의 출범과 동시에 추진된 분권 화형 시범도의 구축임

- 전술한 배경에 기초하여 2006년 2월 22일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 제정으로 명시적인 설치목적은 제시하고 있음
 - 즉, 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있음
- 이처럼 제주특별자치도의 설치목적은 당시의 시대적 상황인 내부적 동인과 외부적 동인이 결합된 이원적 구조에 기초하고 있음
 - 당초의 국제자유도시의 비전을 효과적으로 달성하기 위한 전략으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 조성하는 것임
- 따라서 제주특별자치도의 설치에는 제주도의 내부적인 목적과 동시에 국가차원의 목적도 포함되어 있음
 - 제주차원에서 제주국제자유도시라는 제주발전을 위한 특별도의 염원이 담겨 있다면, 국가차원에서는 강력한 지방분권을 사전적으로 실험하기 위한 시범도의 특성이 포함되어 있다는 것임
 - 그럼에도 불구하고, 시범도의 일부 특성은 특별도의 완성을 위하여 필요한 선행적 조치들이라는 것으로, 양자 간의 관계는 목적인 특별도와 수단인 시범도의 성격을 가지고 있음

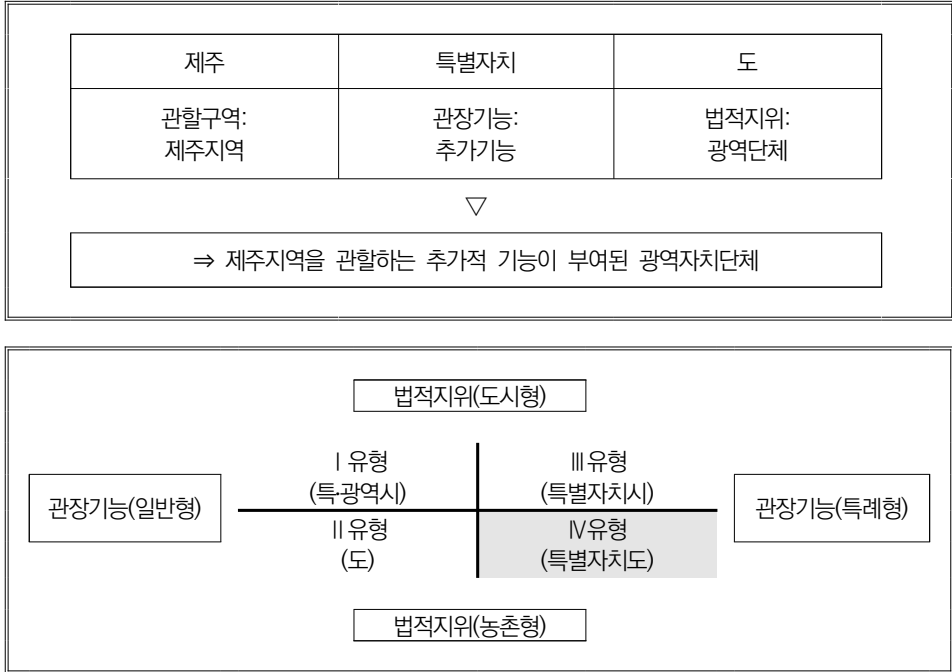
〈그림 2-5〉 제주특별자치의 설치목적



2) 법적개념

- 우리나라의 지방자치단체는 「지방자치법」 제2조에 따라 계층단위를 기준으로 광역자치단체와 기초자치단체로 구분되고 있음
 - 광역자치단체는 상위계층에 위치한 지방자치단체로 광역사무를 관장하는 동시에 관할에 기초자치단체를 두고 있으며, 기초자치단체는 하위계층에 위치한 지방자치단체로 기초사무를 관장하고 있음
- 제주특별자치도는 전술한 지방자치단체의 유형구분에서 상위계층인 광역자치단체의 일종임
 - 「지방자치법」 제2조제1항에서는 광역자치단체로 특별시와 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도를 두는 것으로 규정하고 있으며, 여기에서 특별자치도는 현재 제주특별자치도만 해당이 됨
- 그럼에도 불구하고, 제주특별자치도의 명확한 개념을 규정하기 위해서는 법적 지위에 따른 광역자치단체 이상의 분석이 필요함
 - 즉, 광역자치단체에 포함된 상기의 유형들도 관장기능에 따라 세분화되고 있으며, 따라서 이러한 기능차이를 반영하는 것이 제주특별자치도의 개념을 보다 명확하게 규정할 수 있기 때문임
- 전술한 바와 같이 법적 지위와 기능 차이를 기준으로 제주특별자치도의 개념을 규정하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
 - 제주특별자치도는 법적 지위의 기준에서 광역자치단체에 해당이 되나, 기능 차이의 기준에서 여타 광역자치단체에 비하여 추가적인 기능이 부여된 것으로 제주를 관할구역으로 추가적인 관장기능이 부여된 광역자치단체로 간주할 수 있음
 - 즉, 제주특별자치도의 용어에 포함된 “특별자치”는 여타 광역자치단체와 차별화되는 관장기능을 의미하는 것임

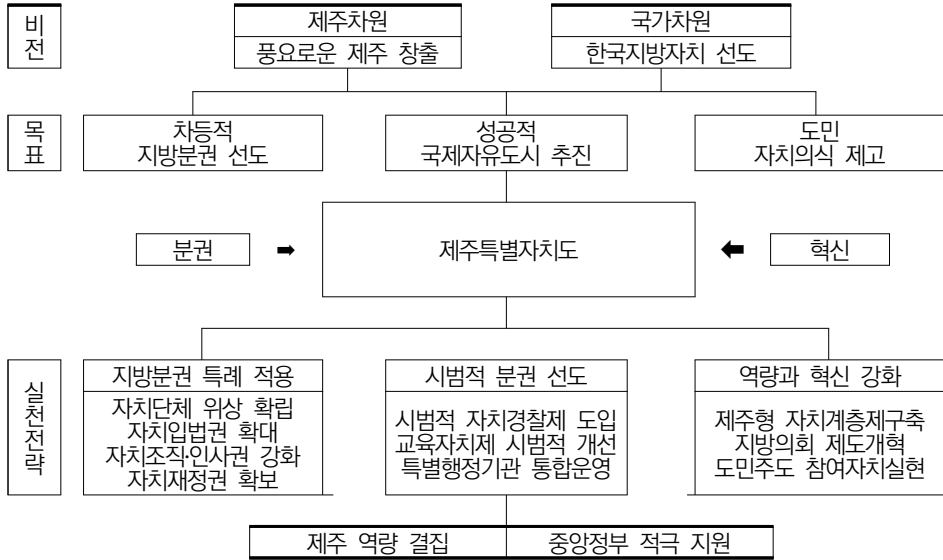
〈그림 2-6〉 제주특별자치도의 개념구조



3) 비전체계

- 제주특별자치도의 비전은 전술한 설치목적에 기초하여 다음과 같이 제시되고 있음
- 제주차원에서는 특별도에 기초한 국제자유도시의 달성과 국가차원에서는 시범도에 기초한 지방자치의 선도 등을 통해서 제주특별자치도를 친환경적 동북아의 선도도시로 만드는 것임

〈그림 2-7〉 제주특별자치도의 비전체계



4) 특례내용

(1) 구조특례

- 제주특별자치도에 부여된 구조적 특례로는 계층구조와 하부행정기관에서 나타나고 있음
 - 계층구조에서는 광역 및 기초의 자치2계층의 통일적 구조 하에서 기초계층이 존재하지 않는 광역계층의 설치가 허용되었다는 것이고
 - 하부행정기관의 설치에서는 기초단체에만 설치가 허용되는 일반구 및 읍면동 등과 같은 하부행정기구를 광역단체인 제주특별자치도에는 설치를 허용하고 있다는 것임

〈표 2-5〉 제주특별자치도의 구조적 특례내용

특례유형	특례내용
단일계층 설치허용	- 단일 계층(기초계층 부재)
하부기구 설치허용	- 하부기구 설치 허용 : 행정시, 읍면동 - 행정시 설치 : 50만 이상 시의 하부기구 유형은 일반구, 대동

과거	⇒	현재
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">제주도</div> <p style="text-align: center;">▽</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> 제주시/서귀포시 북제주군/남제주군 </div> <p style="text-align: center;">▽</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">7읍5면31동</div>		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">제주특별자치도</div> <p style="text-align: center;">▽</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> 제주시/서귀포시 </div> <p style="text-align: center;">▽</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">7읍5면31동</div>

(2) 기능특례

- 기능특례는 제주특별자치도의 특성을 규정하는 기본적인 조건으로 제주차원 및 국가차원의 설치목적을 전적으로 뒷받침하고 있음
 - 기능특례는 크게 보면, 시범도의 특성에 기초한 특례와 특별도의 특성에 기초한 특례 등으로 구분할 수 있음
- 제주특별자치도의 시범도 특성에 기초한 특례는 전반적으로 지방분권과 관련된 권한의 이양에 초점을 두고 있음
 - 지방의회와 지방조직, 지방재정, 자치경찰 및 특행이관 등 지방자치의 심화를 위해 지방자치단체로 이양이 필요한 제반의 권한들을 제주특별자치도에 우선적으로 적용한 특례부여임
- 제주특별자치도의 특별도 특성에 기초한 특례는 대체적으로 국제자유도시의 추진에 필요한 권한의 이양에 역점을 두었음
 - 1차산업과 관광산업, 교육산업, 의료산업 등 제주의 지역적 특성에 기초한 역점산업들의 추진에 필요한 제반의 권한들을 제주특별자치도에 이양하는 특례부여임

〈표 2-6〉 제주특별자치도의 기능적 특례내용

분야		주요 내용
시범도 특례부여	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 · 실국 등 기구 설치 자율화, 직렬 통합신설 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 금지제한권 부여 · 즉결심판청구 권한 부여 · 단기체류 외국인 관광객 운전허용
	특행이관	<ul style="list-style-type: none"> · 특별지방행정기관 사무이양 : 7개소 458개 사무 ※ 국토관리, 노동, 환경, 보건, 해양수산, 중소기업, 고용
특별도 특례부여	1차산업	<ul style="list-style-type: none"> · 농업진흥지역 지정변경·해제권 이양 · 농지전용허가 등 권한 이양 · 산지의 효율적 관리를 위해 산지전용 허가권 등 이양 · 연안 관리에 관한 권한 이양 · 낚시어선 등의 관광자원 이용 기준 등 이양 · 농어촌 종합개발계획 수립 등 권한 이양
	관광산업	<ul style="list-style-type: none"> · 관광분야 3개 법률* 권한규제 일괄 이양 * 관광진흥법, 국제회의 산업 육성법, 관광진흥개발기금법 · 무사증 입국 허가 대상국가 확대(180개국) · 제주 여행객 부가세 환급제도 시행 · 낚시어선의 스킨스쿠버 다이빙 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

구분	제주특별자치도	특별시·광역시·도	
근 거 법	· 「제주특별자치도 설치 및 국제 자유도시 조성을 위한 특별법」	· 「지방자치법」	
행정체제	· 자치 1계층(행정시 설치)	· 자치 2계층	
자치단체 지 위	· 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(지역29, 비례7, 교육5)	· 지역구(관할구역 안의 자치구·시·군수의 2 배수로 하되, 14% 범위 내 조정가능, 최소 19명) · 비례(지역구 정수 10%, 최소3명)	
의 회 사무기구	· 의회사무처 설치 · 처장 : 2·3급	· 의회사무처 설치 · 처장 : 2·3급(서울 1급, 부산 2급)	
자치단체 세 목	· 제주특별자치도세(11개)	· 특별시세·광역시세(9개) · 도세(6개)	
지 방 교 부 세	· 보통교부세 총액의 3%	· 기준재정수요액 - 기준재정수입액 즉 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%)

3. 세종특별자치시의 사례

1) 설치목적

- 세종특별자치시의 추진목적은 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제 1조에서 규정하고 있듯이 국가균형발전을 달성하는 것에 있음

- 동 법에서는 세종특별자치시인 행정중심복합도시의 건설은 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하기 위하여 추진되며, 그 결과로 국가의 균형발전과 국가경쟁력의 강화를 확보할 것으로 판단하고 있음
- 이처럼 세종특별자치시의 추진목적이 국가균형발전에 있다는 것은 근거법 뿐만 아니라 다수의 학자들도 견해를 같이 하고 있음
- 즉, 세종특별자치시의 건설을 바라보는 다수의 학자들도 추진목적이 국가균형발전을 달성하기 위한 것이라는 견해에는 특별한 이견이 없으며, 다만 여기에는 수도권의 과밀해소라는 과제가 전제되어 있음

〈표 2-7〉 세종특별자치시의 추진목적에 대한 시각

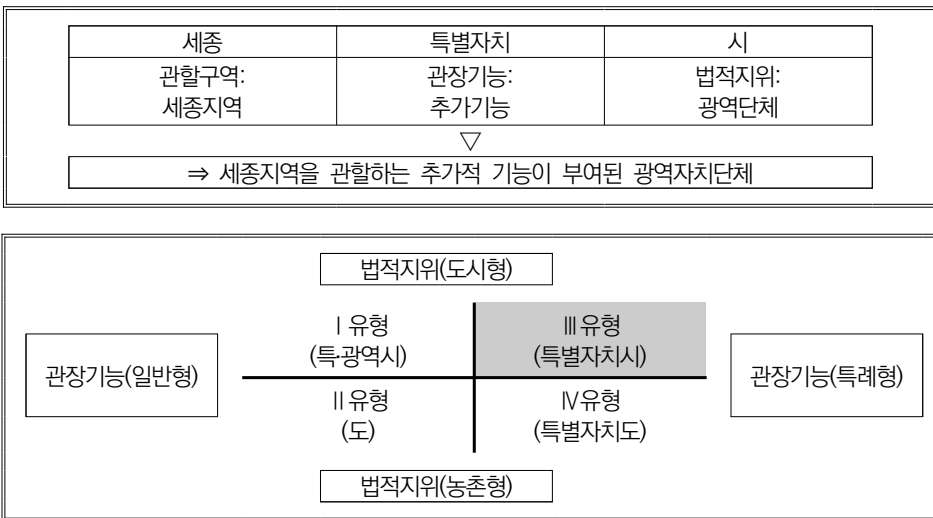
구분	내용
박철규(2005)	· 국가균형발전
권용우(2005)	· 국토균형발전
나태준(2005)	· 수도권 과밀해소 · 국가균형발전
최병선(2005)	· 국가균형발전 · 도시문화 및 건설문화 혁신
황희연(2005)	· 국가균형발전
이춘희(2005)	· 국가균형발전
김상봉(2006)	· 국가균형발전
권일·류상규(2007)	· 국가균형발전

- 세종특별자치시의 추진은 국가균형발전을 달성하기 위한 정책이되, 기본적으로는 수도권의 과밀현상을 해소하기 위한 새로운 전략이라는 것임
- 즉, 기존의 수도권 과밀현상의 해소는 지방에 추가적인 발전을 위한 여건 등 내생적인 발전전략이 마련되지 않은 상태에서 집적 이익이 존재하는 수도권에 대한 물리적 규제에 역점을 둬으로써 실효성을 확보하지 못하였고,
- 이와 같은 한계를 극복하기 위하여 공간적 분산정책에 더하여 비공간적 분권정책을 동시에 활용하는 패러다임의 변화를 도모하되, 수도권 중심의 일극현상을 일시에 전환하기 위한 계기를 마련하기 위해서는 세종특별자치시의 건설이 필요하다는 것임

2) 법적 개념

- 전술한 제주특별자치도의 법적 지위와 기능 차이를 기준으로 세종특별자치시의 개념을 규정하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
 - 세종특별자치시는 법적 지위의 기준에서 광역자치단체에 해당이 되나, 기능 차이의 기준에서 여타 광역자치단체에 비하여 추가적인 기능이 부여된 것으로 세종을 관할구역으로 추가적인 관장기능이 부여된 광역자치단체로 간주할 수 있음
 - 즉, 세종특별자치시의 용어에 포함된 특별자치는 여타 광역자치단체와 차별화되는 관장기능을 의미하는 것임

〈그림 2-8〉 세종특별자치시의 개념구조



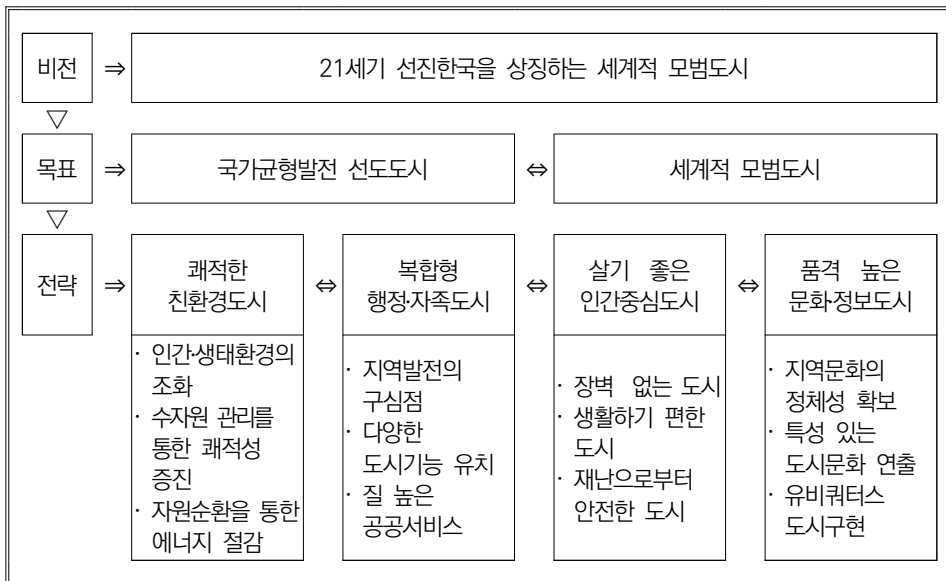
3) 비전체계

- 세종특별자치시의 도시비전은 “행정중심복합도시”에서 보듯이 원칙적으로 행정기능이 집적된 행정도시임

- 그러나 도시의 기능이 단일화된 도시는 역사적으로 존재하지 않으며, 특히, 세종특별자치시가 자족도시를 지향하는 한 단일의 행정기능만으로 도시를 유지 및 발전시킨다는 것은 곤란하고, 따라서 행정기능을 중심으로 하되, 여타의 기능을 포함할 필요가 있음
- 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제6조에 따르면, 세종특별자치시는 4가지의 주요 기능이 포괄된 도시로 구상되고 있음
 - 첫째, 국가균형발전을 선도할 수 있는 행정기능 중심의 자족도시, 둘째, 자연과 인간이 어우러지는 쾌적한 친환경도시, 셋째, 편리성과 안전성을 함께 갖춘 인간중심도시, 넷째, 문화와 첨단기술이 조화되는 문화정보도시의 조성이 그것임
- 우선, 행정기능 중심의 복합형 자족도시로, 행정중심복합도시 건설의 기본방향은 먼저 중앙행정기능의 이전 및 수용으로 중추행정기능을 도시의 주기능으로 하고, 문화국제교류, 연구개발교육, 첨단산업 및 의료·복지 등 다양한 도시기능을 유치함으로써 도시경제의 자족적 기반을 갖추도록 하고 있음
 - 이는 단순히 행정기관과 그 종사자를 위한 주택단지가 아닌 하나의 도시로서 스스로 발전할 수 있는 토대를 마련하기 위함임
- 다음, 자연과 인간이 어우러지는 쾌적한 친환경도시로, 이를 위하여 정온한 중저밀도의 미래지향적 주거환경을 조성하고, 주요 녹지축과 하천을 연결하여 인간과 생태·환경이 조화를 이루는 도시공간을 구축하는 것임
 - 뿐만 아니라 수질보호를 위해 친환경적인 하천관리를 실시하고, 시민여가 활동을 지원할 수 있는 친수공간을 조성하여 살기 좋은 도시환경을 조성함
- 편리성과 안전성을 함께 갖춘 인간중심의 도시로, 이를 위하여 인간중심의 대중교통체계를 구축하고, 다양한 계층이 도시의 어느 곳이나 쉽게 갈 수 있도록 장벽 없는 도시를 구현하는 것임
 - 지역커뮤니티의 활성화를 통해 공동체 의식을 증진하고 시민들의 다양한 욕구가 충족되는 생활하기 편한 도시를 만들며, 방호·방재 측면에서 종합적인 예방 및 관리체계를 완비하여 시민이 각종 재난으로부터 보호받도록 하는 것임

- 마지막으로 문화와 첨단기술이 조화되는 문화정보도시로, 이를 위해서는 지역문화와 세계문화를 함께 수용하고, 과거·현재가 공존할 수 있도록 전통문화유산을 보존하고 계승하여 문화 정체성을 확립함
 - 뿐만 아니라 일상생활을 통해 체험할 수 있는 다양하고 특색 있는 문화공간과 문화 프로그램을 제공하여 개성 있는 도시문화를 조성하는 동시에 시민이 참여하는 전자행정과 지식사회를 선도할 정보관리체계를 구축하여 유비쿼터스 도시를 구현하는 것임
- 전술한 부문별 도시건설의 전략을 통해서 “누구나 살고 싶은 지속가능한 세계적 모범도시를 실현하는 것이 최종적인 도시비전이라 하겠음
 - 즉, 국내적으로는 국가균형발전을 선도하고, 국외적으로는 도시건설의 새로운 모델을 제시하는 세계적 모범도시를 지향하는 것임

(그림 2-9) 세종특별자치시의 비전체계

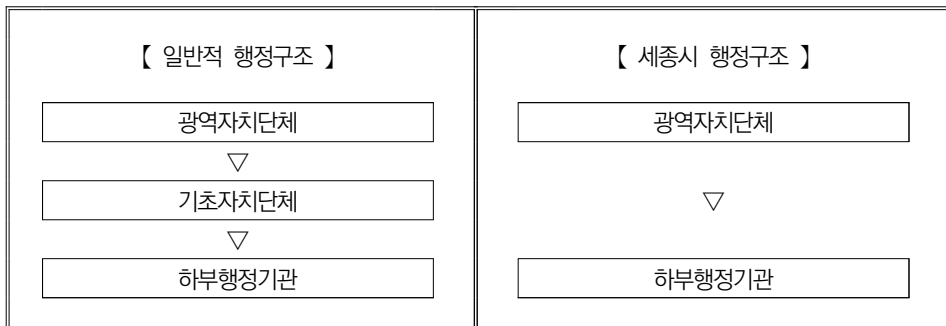


4) 특례내용

(1) 구조특례

- 세종특별자치시의 행정구조는 기능적 및 인구적 특성을 감안하여 여타 지방자치단체와 다른 행정구조로 설계되고 있음
 - 기능적 측면에서 다수의 중앙행정기관과 소속기관이 이전 배치됨으로써 행정기능의 집적현상을 보유하고 있고, 인구적 측면에서 2030년 50만 명의 계획인구를 예정함으로써 과소규모의 특성을 나타내고 있음
 - 따라서 세종특별자치시는 정부 직할의 광역자치단체의 법적 지위를 보유 하되, 관할구역 내에 기초자치단체를 설치하지 않고, 하부행정기관인 읍면동을 통해서 대민서비스를 공급하는 단일의 자치계층 구조로 설계됨

〈그림 2-10〉 세종특별자치시의 행정구조



(2) 기능특례

- 세종특별자치시의 기능특례는 제주특별자치도와 달리 광역기능의 추가적 용이 아닌 광역과 기초기능의 통합관장으로 나타나고 있음
 - 즉, 세종특별자치시의 관장기능은 기본적으로 광역기능을 원칙으로 하되, 전술한 구조특례에서 보듯이 관할의 기초단위를 폐지함으로써 기초기능도 포괄하여 처리하는 것임

〈표 2-8〉 세종특별자치시의 관장기능 구조

구분		내용
국가사무		■ 국가사무
광역사무	특별시	■ 광역사무(자치구 위임사무 포함)
	광역시	■ 광역사무(자치구 위임사무 포함)
	자치시	■ 광역사무 + 기초사무
	도	■ 광역사무
	자치도	■ 광역사무 + 기초사무 + 특례사무
기초사무	50만 이상	■ 기초사무 + 대도시 특례사무
	일반시	■ 기초사무
	군	■ 기초사무
	자치구	■ 기초사무 - 본청 위임사무

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 · 농림축수산물 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 검사시험연구, 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 시군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 · 사도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 · 지역적 특성을 살리면서 사도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 · 국가와 시군 및 자치구간의 연락조정 등의 사무 · 시군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 · 2개 이상의 시군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무
기초사무	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무 · 주민의 복지증진에 관한 사무 · 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무 · 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 · 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 · 지역민방위 및 소방에 관한 사무

<p>50만 이상 특례사무</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 보건의료에 관한 사무특례 · 지방공기업에 관한 사무특례 · 주택건설에 관한 사무특례 · 토지구획정리사업에 관한 사무특례 · 도시계획에 관한 사무특례 · 도시재개발사업에 관한 사무특례 · 환경보전에 관한 사무특례 · 건설기계관리에 관한 사무특례 · 자동차 운송사업에 관한 사무특례 · 지방공무원 인사 및 정원관리에 관한 사무특례 · 지적에 관한 사무특례 · 열 사용 기자재에 관한 사무특례 · 식품제조업에 관한 사무특례 · 묘지·화장장 및 납골당의 운영관리에 관한 사무특례 · 사회복지시설에 관한 사무특례 · 고압가스에 관한 사무특례 · 도시가스에 관한 사무특례 · 지방채 발행 승인신청
<p>자치구 위임사무</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 인사 및 교육 등에 관한 사무 · 지방재정에 관한 사무 · 매장 및 묘지 등에 관한 사무 · 청소·오물에 관한 사무 · 지방토목주택건설 등에 관한 사무 · 도시계획에 관한 사무 · 도로의 개설과 유차관리에 관한 사무 · 상수도사업에 관한 사무 · 공공하수도에 관한 사무 · 공원 등 관광·휴양시설의 설치관리에 관한 사무 · 지방궤도사업에 관한 사무 · 대중교통행정에 관한 사무 · 지역경제 육성에 관한 사무 · 교통신호기, 안전표지 등의 설치관리 등에 관한 사무

구분		세종특별자치시	특별시·광역시·도
근 거 법		· 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법	· 지방자치법
행정체제		· 자치 1계층 ※ 기초자치단체 없음	· 자치 2계층
자치단체 지 위		· 광역자치단체	· 광역자치단체
행정기능		· 광역 및 기초자치단체 기능 동시 수행	· 광역기능 수행
부단체장		· 정수 : 2명 · 직급 : 타 사 도와 동일	· 2명(서울, 경기도는 3명) · 직급 : 행정은 국가 고위 급급, 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)
의원정수		· 15명(지역13, 비례2)	· 지역구(관할구역안의 자치구·시·군 수의 2배 수로 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 세 목		· 세종특별자치시세(11개)	· 특별시세·광역시세(9개) · 도세(6개) ※ 구세(2개), 시·군세(5개)
지방 교 부 세		· 기준재정수요액 - 기준 재정수입액 ≧ 보통교부세(조정을 적용) ※ 출범후 8년간 재정수요액과 수입액 차이의 25% 이내 추가 지원	· 기준재정수요액 - 기준 재정수입액 ≧ 보통교부세(조정을 적용)
지방 교육 재정	보통교 부금	“	“
	담배소비세	· 담배소비세 전출금 없음	· 담배소비세 45% 교육비특별회계로 전출
	시세 총액	· 시세총액의 3.6% 교육비특별회계로 전출	· 서울(10%), 경기도·광역시(5%), 기타 도(3.6%)

4. 홋카이도의 사례¹⁾

1) 설치목적

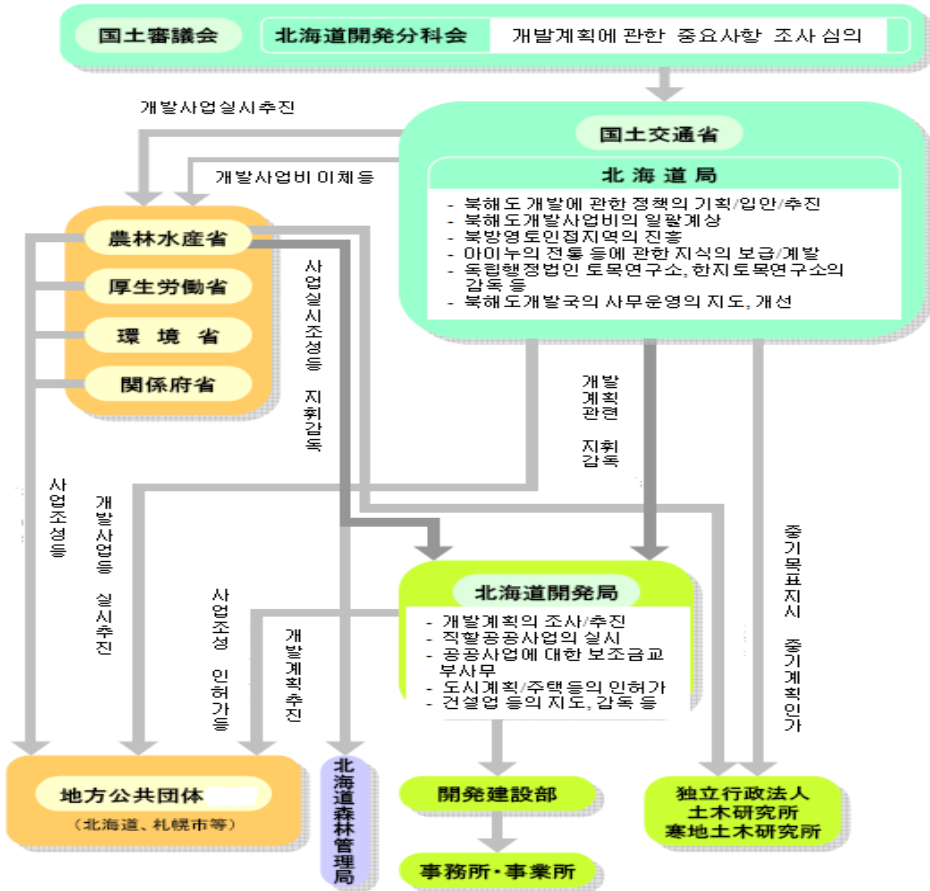
- 2차대전 패망 직후 각 중앙행정기관의 이해관계를 초월한 종합적인 개발 행정을 전개하고 홋카이도 개발을 국가시책으로 추진하고자 「홋카이도개발법」을 제정하고, 정부의 중앙단위 조직으로 홋카이도 개발기구를 출범시킴
 - 홋카이도개발기구는 「홋카이도개발법」에서 명시하고 있는 바와 같이 홋카이도에 대한 자원의 종합적 개발을 효과적으로 추진하기 위하여 조직됨

2) 운영체계

- 홋카이도 개발기구의 조직은 최초로 1951년 총리부 외국(外局), 홋카이도 개발청으로 설치됨
 - 홋카이도개발청의 장은 홋카이도개발청장관으로 하고, 국무대신이 맡도록 함
- 당초 홋카이도개발청의 설치는 농림(개척관련 사무), 운수(항만관련 사무), 건설(토목관련 사무) 관련 사업의 기획 및 실시를 위한 관청으로 구상되었으나, 법제정과정에서 권한이 약화되어 개발사업의 실시는 농림성, 운수성, 건설성의 소관으로 됨
 - 그 결과 홋카이도개발청은 당초 계획된 기획·실시관청에서 기획·조정관청으로 출발하게 됨
- 이후 2001년 정부조직 개편시 홋카이도개발청을 비롯해 운수성, 건설성, 국토청의 4개 중앙기관이 국토교통성으로 통합되면서, 국토교통성내 국단위 조직으로 재편됨
 - 현재 홋카이도개발의 운영체계는 아래 그림에서 보는 바와 같이 국토교통성내 홋카이도국을 중심으로 관계부처 및 개발계획에 대한 실무기구적 성격을 가진 홋카이도개발국 등으로 구성·운영되고 있음

1) 홋카이도의 사례는 “금창호 외(2011). 제주특별자치도 5년 종합평가”의 관련내용을 요약 및 정리한 것이다.

〈그림 2-11〉 홋카이도개발의 전체 운영체계



3) 주요조직 및 기능

(1) 홋카이도국

- 국토교통성내 홋카이도국의 조직은 국장아래 총괄기획 역할을 담당하는 참사관과 총무과를 포함한 6과 1시책실로 구성되며, 주요역할 및 기능은 다음과 같음

- 북해도개발에 관한 정책의 입안 및 추진
- 북해도개발사업비의 일괄계상
- 북방영토인접지역의 진흥
- 아이누의 전통 등에 관한 지식의 보급/계발
- 독립행정법인 토목연구소, 한지토목연구소의 감독 등
- 북해도개발국의 사무운영의 지도, 개선

〈표 2-9〉 홋카이도국의 조직 및 주요업무

	조직	주요업무
홋카이도국 국장	參事官	- 종합정책기획입안 등
	總務課	- 국내사무 종합조정 - 국토심의회홋카이도개발분과회의의 사무 등
	施策室	- 아이누 관련시책
	豫算課	- 북해도개발예산 일괄계상에 관한 사무, 입찰계약 등
	地政課	- 도로, 주택, 공원, 하수도 등
	水政課	- 하천, 댐, 방재, 폐기물처리 등
	港政課	- 항만, 공항, 운수, 통신 등
	農林水産課	- 농업농촌정비, 산림, 수산기반정비 등

(2) 홋카이도개발국

- 홋카이도개발국은 홋카이도개발에 대한 조사 및 직할사업에 대한 추진 등 직접적 실무기관으로서의 성격을 가지고 있으며, 개발감리부, 사업진흥부, 건설부, 항만공항부, 농업수산부, 영선부, 개발건설부 등으로 구성되며, 주요 역할 및 기능은 다음과 같음
 - 홋카이도 개발계획의 조사추진
 - 직할공공사업의 실시
 - 공공사업에 대한 보조금교부사무
 - 도시계획/주택 등의 인허가
 - 건설업 등의 지도, 감독 등

〈표 2-10〉 홋카이도개발국의 조직 및 주요업무

조직		주요업무 및 하부조직
국장 차장 감찰관	개발감리부	- 종합기획, 조사, 조정, 내부관리사무 등 - 총무과, 인사과, 회계과, 직원과, 용지과, 개발계획과, 개발조정과, 발환경과, 홍보과, 직원연수실, 정보관리실
	사업진흥부	- 도시계획행정, 주택행정, 건설사업행정 / 방재대책 등 - 도시주택과, 공사관리과, 기술관리과, 방재과, 기계과, 건설산업과
	건설부	- 하천, 도로 등의 정비, 관리 등 - 건설행정과, 하천계획과, 하천공사과, 하천관리과, 도로계획과, 도로건설과, 도로유지과, 지방정비과
	항만공항부	- 항만 등의 정비, 관리 / 공항정비 등 - 항만계획과, 항만건설과, 항만행정과, 공항과
	농업수산부	- 농업농촌정비, 어항 정비 및 관리 등 - 농업계획과, 농업조사과, 농업건설과, 농업정비과, 농업진흥과, 수산과
	영선부	- 관청시설 정비 등 - 영선관리과, 영선계획과, 영선조정과, 영선정비과, 기술평가과, 보전지도감독실, 영선품질조사관
	개발건설부	- 개발사업실시 - 삿포로개발건설부의 9개 건설부

4) 홋카이도 개발업무의 변화 방향

- 홋카이도개발계획은 홋카이도개발법에 근거하여 수립된 것이지만, 이후 경제사회의 글로벌화, 지구환경문제의 심각화, 본격적인 인구감소시대의 도래 등 새로운 환경변화에 효과적으로 대응하기 위하여 2008년 7월 4일 각의결정에 의하여 「지구환경시대를 선도하는 새로운 홋카이도 종합개발 계획」으로 변모함
 - 새로운 개발계획에 의하면 3개의 전략적 목표 실현을 위하여 5개의 주요 시책을 3대 추진방법의 의하여 종합적으로 추진하는 것으로 되어 있음

〈표 2-11〉 홋카이도 신개발계획의 주요 내용

3대전략목표	[전략목표1] 아시아에 빛나는 북방거점 : 경쟁력있는 북해도 실현
	[전략목표2] 숲과 물이 풍부한 북방의 대지 : 지속가능하게 아름다운 북해도 실현
	[전략목표3] 지역력 있는 북방의 광역분산형사회 : 다양하고 개성있는 지역으로 이루어진 북해도 실현
↑	
5대 주요시책	[주요시책1] 글로벌한 경쟁력있는 자립적 안정경제의 실현 : 식품, 관광, 성장산업
	[주요시책2] 지구환경시대를 선도하고 자연과 공생하는 지속가능한 지역사회의 형성
	[주요시책3] 매력과 활력있는 北國의 지역만들기, 마을만들기
	[주요시책4] 내외적 교류를 위한 네트워크와 모빌리티의 향상
	[주요시책5] 안전, 안심할 수 있는 국토만들기
↑	
3대 추진방법	[추진방법1] 다양한 연계협동
	[추진방법2] 새로운 시대에 대응하는 투자의 중점화
	[추진방법3] 새로운 홋카이도 이니셔티브의 발휘



제3장

강원평화특별 자치도 기본구상 분석

제1절 특별자치도 추진경과

제2절 특별자치도 전환논거

제3절 특별자치도 수립구상

제3장 강원평화특별자치도 기본구상 분석²⁾

제1절 특별자치도 추진경과

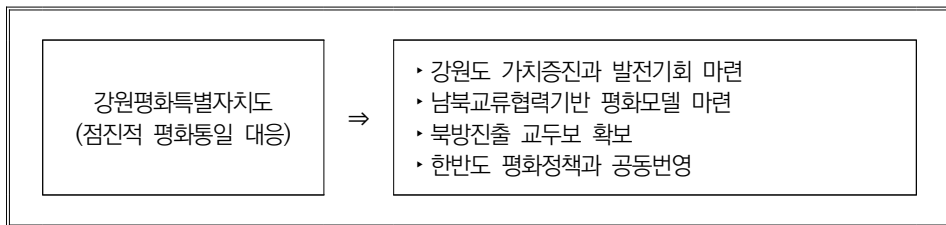
1. 추진배경

- 강원도가 강원평화특별자치도로의 전환을 추진하게 된 근본적인 배경은 상대적으로 낙후된 지역경제를 극복하기 위한 전략의 일환이지만, 평화라는 가치를 포함한 것에서 보듯이 다각적인 추진배경을 제시하고 있음
 - 강원도의 기본계획에 따르면, 일차적으로는 현행 정부의 구상에 강원평화특별자치도가 포함되어 있다는 것이고, 이차적으로는 이를 근거로 강원도의 지역경제의 활로를 모색하는 전략이 될 수 있다는 것임
- 우선, 강원평화특별자치도는 18대 대선에 이어 19대 대선에서도 문재인 후보의 선거공약으로 제시된 후 실현 가능성에 대한 기대감이 높아진 것이 일차적인 추진배경으로 제시되고 있음
 - 다만, 문재인 정부가 출범하면서 채택된 100대 국정과제에는 포함되지 못하였지만, 국정과제의 통일정책분야에 한반도 신경제지도를 추진하게 되면서 강원평화특별자치도의 주요 사업내용을 반영하여 추진할 가능성이 높아지고 있다는 것임
- 다음, 강원평화특별자치도는 남북 강원도로 분단된 강원도의 지역적 특성을 고려하여 강원도의 제반 문제해결의 새로운 대안으로 활용할 수 있다는 것임

2) 제3장은 강원도에서 수립한 기본계획을 분석한 것으로 “강원평화특별자치도 설치 기본방안 연구용역”을 요약 및 정리한 것이다.

- 국가적 차원에서 남북문제의 경직성을 탈피하기 위한 탄력적 접근의 필요성과 더불어 강원도의 사회적 및 경제적 현안을 극복하기 위한 전략적 대안으로 평화특별자치도의 도입이 절실하다는 것임
- 한편, 강원도는 6·25 전쟁의 최대 피해지역인 동시에 광역단체 중 유일한 분단 도이고, 과도한 토지구제와 대한민국의 변방 등 소외 지역에서 통일과 북방경제 중심 지역으로 전환할 필요가 있다는 것임
- 특히, 대통령의 공약과 2018동계올림픽, 환동해 북방경제권 형성 변화 등은 서해안 중심에서 강원 동해안 중심으로 그리고 북방경제시대로 이동을 예고하고 있다는 것임
- 또한, 유일한 분단 도인 강원도가 남북 강원도 간 교류협력 물꼬를 트고 북방진출 교두보 선점하여 한반도 평화의 제도화에 기여할 수 있다는 것임
- 남북관계는 중앙단위의 정치적 변화에 따라 국면이 달라지는 구조로 정치적 영향이 상대적으로 낮은 지방단위의 강원도를 통한 지속성을 확보할 수 있다는 것임

〈그림 3-1〉 강원평화특별자치도 추진배경



출처 : 강원도(2017). 강원평화특별자치도 설치 기본방안 연구용역.

2. 추진경과

- 강원도가 추진하고 있는 강원평화특별자치도는 2008년에 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 3-1〉 강원평화특별자치도 추진경과

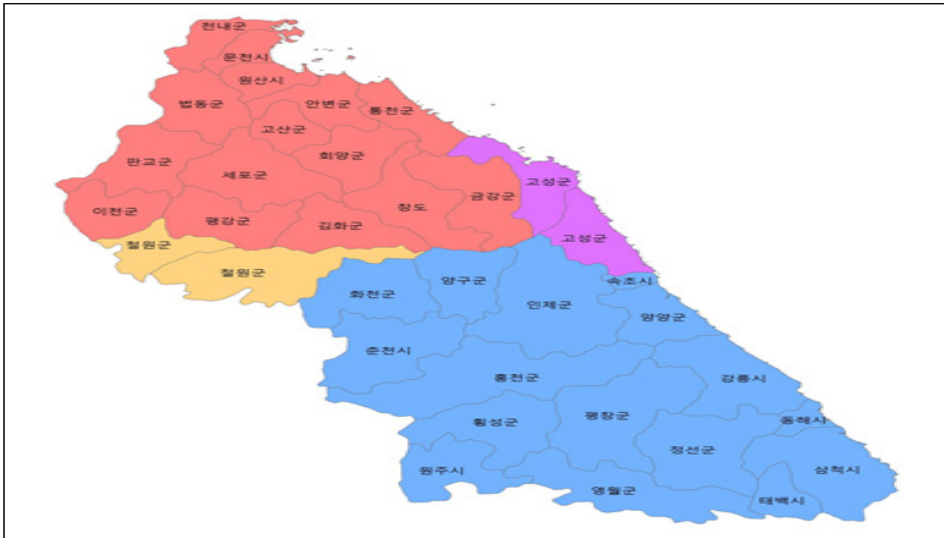
연도	주요내용	비고
1989	■ '금강산 관광개발 및 시베리아 공동진출에 관한 의정서 체결	현대그룹-조선아세아무역촉진회
1998	■ 금강산 관광 시작	
1998	■ 남북강원도교류협력위원회 조례 제정	전국 최초
1999	■ 남북교류협력기금 조성	전국 최초
2006	■ 제주특별자치도 추진	제주특별자치도
2008	■ 강원평화특별자치도 추진 논의	강원도 의회
2010	■ 6·2지방선거 이계진 도지사후보 선거공약 추진	
2012	■ 세종특별자치시 출범	세종특별자치시
2012	■ 18대 대통령선거 공약 발굴 ■ 문재인(민주당) 후보 선거공약 채택 ■ 강원연구원 주관 정책토론회 개최	평화특별자치도-남북일제 한국행정학회(한반도 통일 모델 과 강원평화특별자치도)
2017	■ 19대 대선 문재인(민주당) 후보 선거공약 채택 ■ 강원평화특별자치도 추진 정책토론회 개최(17.06.28.) ■ 강원평화특별자치도 설치 기본방안 연구용역 계약체결 (17.09.14.) ■ 2017강원도평화통일페스티벌 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	강원연구원 강원도 남북교류협력과 특별자치도 기본구상 전시 서울대학교 김순은교수 강원연구원 8차 4회

제2절 특별자치도 전환논거

1. 분단 자치단체

- 강원도는 1953년 휴전 이래 휴전선을 기준으로 남북으로 분단된 유일의 지방자치단체로 남아 있음
 - 남북의 분단실태는 광역단위인 강원도를 포함하여 기초단위인 철원군과 고성군 등에서 나타나고 있음

〈그림 3-2〉 남북강원도 현황



- 2017년 현재 남북 강원도의 인구와 면적 등 주요 현황을 살펴보면, 다음과 같음
 - 기초단위 기준의 행정구역은 남쪽 강원도가 7시 11군임에 비하여 북쪽 강원도가 2시 15군이고, 면적은 남쪽 강원도가 16,847km²임에 비하여 북쪽 강원도가 11,092km²이며, 인구는 남쪽 강원도가 152.2만명임에 비하여 북쪽 강원도가 147.8만명으로 거의 유사한 규모를 보이고 있음

〈표 3-2〉 남북강원도 현황 비교

구분	강원도	북강원도
행정구역	▸ 7시 11군 187읍면동	▸ 2시 15군 15읍 440리동 7노동지구
면적	▸ 16,874km ² (남한면적의 16.0%)	▸ 11,092km ² (북한면적의 9.0%)
인구 ³⁾	▸ 152.2만 명	▸ 분단 전에는 57만 명이었으나 원산, 문천 등의 편입으로 현재 147.8만 명
농업생산	▸ 정곡: 84% ▸ 채소류: 14% ▸ 특용작물 등: 2%	▸ 정곡: 76% ▸ 채소류: 14% ▸ 특용작물 등: 10%
도로	▸ 총 7,001km(포장률: 64.6%)	▸ 총 5,271km
교육시설	▸ 대학: 18 ▸ 고등학교: 113 ▸ 중학교: 161 ▸ 초등학교: 585 ▸ 유치원: 451	▸ 대학: 13 ▸ 고등전문학교: 40 ▸ 고등중학교: 367 ▸ 인민학교: 399 ▸ 유치원: 1,300
보건의료시설	▸ 종합병원: 31 ▸ 의원: 389(병상수: 9,978)	▸ 군인민산업병원: 36 ▸ 리인민병원: 82(병상수: 6,670)

출처: 강원도(2017), 내부자료, 인터넷자료 등 취합; 재구성

2. 한국전쟁 과다피해

1) 민간인(인적) 피해

- 6·25전쟁 기간 동안 남북한 민간인의 인명피해 규모는 약 249만 여명으로 북한 측이 약 150만 명이고, 남한 측이 약 99만 여명임
- 남한 측의 민간인 인명 피해는 사망/학살이 37만 3천여명이고, 부상이 약 23만명이며, 납치/행불이 38만 7천여 명에 이르고 있음

3) 남한은 2016년 말 기준자료(통계청), 북한은 2008년 말 기준자료(조선중앙통계국)

〈표 3-3〉 남북한 민간인 인명피해

구분	남한				북한
	소계	사망/학살	부상	납치/행불	
2,490,968명	990,968명	373,599명	229,625명	387,744명	1,500,000명

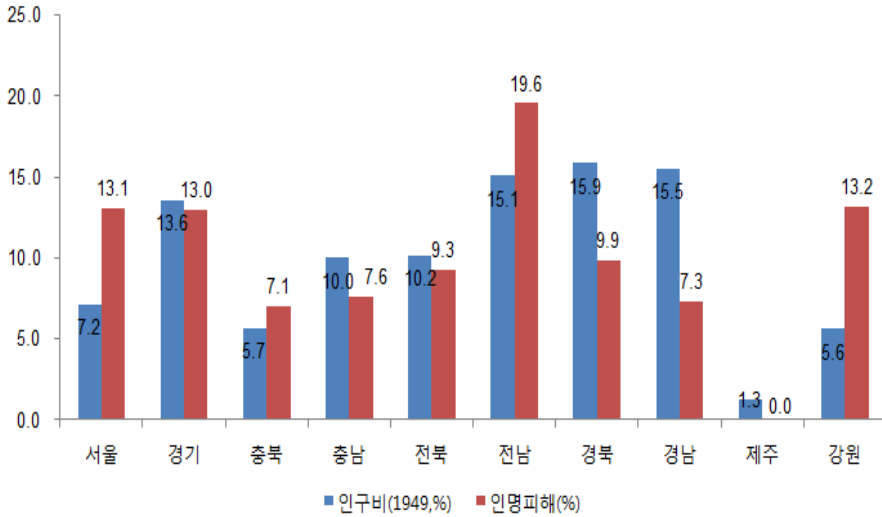
※ 피난민(320만 여명), 전쟁미망인(30만여 만명), 전쟁고아(10만 여명).
출처 : 양영조(2005). 『알아봅시다! 6·25전쟁사 제3권 - 고지쟁탈전과 휴전협정』, 국방부 군사편찬연구소.

- 남한에 국한하여 시도별 인구비율 대비 인명피해 비율의 폭은 강원도가 가장 크게 나타나고 있음
- 인구비율 대비 피해율이 상대적으로 높은 시도가 서울과 충북, 전남 및 강원이나 이 중에서 강원이 7.6%, 서울 5.9%, 전남 4.5%의 순으로 강원도가 가장 높은 피해율을 보이고 있음

〈표 3-4〉 남한 시·도별 인명피해 규모

(단위 : 명, %)

구분	인구(1949년)		사망		학살		부상		납치		행불		계	
서울	1,446,019	7.2	29,628	12.1	8,800	6.8	34,680	15.1	20,738	24.5	36,062	11.9	129,908	13.1
경기	2,740,594	13.6	39,728	16.2	7,511	5.8	25,479	11.1	16,057	19.0	39,965	13.2	128,740	13.0
충북	1,146,509	5.7	24,320	9.9	3,409	2.6	12,658	5.5	6,312	7.5	23,304	7.7	70,003	7.1
충남	2,028,188	10.0	23,707	9.7	5,561	4.3	20,290	8.8	10,022	11.9	15,829	5.2	75,409	7.6
전북	2,050,485	10.2	40,462	16.5	14,216	11.0	15,364	6.7	7,210	8.5	14,609	4.8	91,861	9.3
전남	3,042,442	15.1	14,193	5.8	69,787	54.1	52,168	22.7	4,171	4.9	53,469	17.6	193,788	19.6
경북	3,206,201	15.9	35,485	14.5	6,609	5.1	21,061	9.2	7,584	9.0	27,112	8.9	97,851	9.9
경남	3,134,829	15.5	19,963	8.2	6,099	4.7	32,417	14.1	1,841	2.2	11,986	4.0	72,306	7.3
강원	1,138,785	5.6	17,122	7.0	6,825	5.3	15,483	6.7	10,528	12.5	80,819	26.7	130,777	13.2
제주	254,589	1.3	55	0.0	119	0.1	25	0.0	69	0.1	57	0.0	325	0.0
계	20,188,641	100.0	244,663	100.0	128,936	100.0	229,625	100.0	84,532	100.0	303,212	100.0	990,968	100.0



출처 : 인구 - 국가통계포털(1949년 기준), 인명피해 : 내무부 통계국, 『대한민국 통계연감(1953년), 1955, PP. 212~213.』

2) 물적 피해

(1) 가축피해

- 6.25전쟁 중에 발생한 가축피해 현황은 전국 대비 강원도의 피해가 가장 큰 것으로 나타남
 - 소 24.5%, 돼지 8.6%, 닭 7.6%, 젖소 21.2% 등으로 산지가 많은 강원도의 특성상 소의 피해가 상대적으로 크게 나타나고 있음

〈표 3-5〉 시·도별 가축피해 현황(1950.06.25.~1953.07.27.)

(단위 : 마리, %)

구분	소		돼지		닭		젓소		산양	토끼	말	면양	기타
서울	317	0.2	3,375	0.9	48,972	2.4	241	33.1	58	1,698	566	11	1,427
경기	34,370	17.3	49,890	13.9	518,413	24.9	140	19.3	376	24,102	390	173	5,427
충북	13,753	6.9	40,157	11.2	110,966	5.3	24	3.3	4,255	4,878	45	102	42,231
충남	8,821	4.4	26,427	7.3	211,780	10.2	42	5.8	2,256	18,929	456	74	41,231
전북	20,590	10.4	66,084	18.4	312,357	15.0	16	2.2	3,115	16,560	1,001	26	41,320
전남	7,482	3.8	13,527	3.8	100,757	4.8	58	8.0	475	1,495	327	29	6,067
경북	40,830	20.5	90,246	25.1	437,666	21.0	31	4.3	4,389	7,688	462	167	20,146
경남	23,613	11.9	38,947	10.8	184,999	8.9	21	2.9	1,502	6,140	79	395	12,471
강원	48,892	24.6	30,937	8.6	157,670	7.6	154	21.2	313	3,959	55	121	7,814
제주	221	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	449	-	-
계	198,889	100.0	359,590	100.0	2,083,580	100.0	727	100.0	16,739	85,449	3,830	1,098	178,278

출처 : 내무부 통계국, 『대한민국 통계연감(1953년)』, 1952, 212~213쪽.

(2) 주택피해

- 강원도의 주택피해 현황은 전국대비 상대적으로 낮은 것으로 나타남
 - 다만, 건물 동 수와 연건평은 각각 7.6%와 6.0%로 피해액 대비 높게 나타나고 있음

〈표 3-6〉 시·도별 주택피해 현황(1950.06.25.~1953.07.27.)

구분	피해액(단위:천환, %)				동수(동)	연건평(평, %)				
	총액	건물	동산	기타						
서울	67,270,345	41.7	42,394,655	53.4	17,632,129	31.2	7,263,561	48,543	904,878	7.6
경기	20,372,286	12.6	10,086,829	12.7	7,401,300	13.1	2,884,157	96,920	5,184,363	43.5
충북	6,457,225	4.0	2,499,899	3.1	2,587,180	4.6	1,370,146	38,955	561,432	4.7
충남	3,238,173	2.0	1,718,198	2.2	1,263,596	2.2	256,008	12,950	229,485	1.9
전북	5,951,426	3.7	3,125,690	3.9	2,138,596	3.8	687,140	46,386	571,080	4.8
전남	7,393,747	4.6	4,377,818	5.5	2,253,046	4.0	762,883	64,997	1,138,830	9.6
경북	10,137,651	6.3	5,115,747	6.4	3,047,947	5.4	1,973,957	122,314	1,082,251	9.1
경남	35,538,822	22.0	7,818,751	9.9	18,544,917	32.8	9,175,154	135,267	1,530,687	12.9
강원	4,930,891	3.1	2,226,587	2.8	1,621,424	2.9	1,082,880	46,304	708,849	6.0
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계	161,310,566	100.0	79,364,174	100.0	56,490,506	100.0	25,455,886	612,636	11,911,855	100.0

출처 : 내무부 통계국, 『대한민국 통계연감(1953년)』, 1952, 214~215쪽.

(3) 학교피해

- 강원도의 학교피해 현황은 개소 수 기준의 9.3%로 전국 대비 비교적 높은 것으로 나타나고 있음
 - 물론 경북과 경기, 전남, 경남 및 충남 등이 강원보다 높은 학교 피해율을 보이고 있으나, 강원도 역시 높은 피해율을 나타내고 있음

〈표 3-7〉 시·도별 학교피해 현황(1950.06.25.~1953.07.27.)

구분	각급 학교					
	학교 수(개소,%)		동수(동,%)		연건평(평,%)	
서울	202	5.0	1,025	6.6	583,530	45.7
경기	601	14.9	1,839	11.9	116,808	9.1
충북	274	6.8	2,354	15.3	87,265	6.8
충남	407	10.1	1,524	9.9	85,551	6.7
전북	263	6.5	627	4.1	51,384	4.0
전남	417	10.4	1,171	7.6	71,031	5.6
경북	1,030	25.6	4,852	31.5	151,278	11.8
경남	414	10.3	1,057	6.9	68,488	5.4
강원	373	9.3	967	6.3	62,637	4.9
제주	15	0.4	11	0.1	270	0.0
계	4,023	100.0	15,427	100.0	1,278,242	100.0

출처 : 내무부 통계국, 『대한민국 통계연감(1953년)』, 1952, 220~221쪽.

(4) 도로피해

- 피해연장 기준의 강원도 피해율은 13.6%로 전국대비 높으며, 특히 국도 피해연장이 38.2km 전국 대비 18.1%를 기록하고 있음
 - 강원도에 비하여 높은 피해율을 보인 시도는 서울과 전남에 불과하고, 나머지 시도는 모두 강원도에 비하여 피해율이 낮음

〈표 3-8〉 시·도별 도로피해 현황(1950.06.25.~1953.07.27.)

구분	계				국도				지방도			
	개소(개,%)		피해연장(m,%)		개소(개,%)		피해연장(m,%)		개소(개,%)		피해연장(m,%)	
서울	228	7.3	165,251	30.1	28	2.5	67,578	32.1	200	10.1	97,673	28.9
경기	407	13.1	40,070	7.3	188	16.8	25,783	12.3	219	11.0	14,287	4.2
충북	91	2.9	21,046	3.8	34	3.0	10,498	5.0	57	2.9	10,548	3.1
충남	114	3.7	8,416	1.5	58	5.2	3,393	1.6	56	2.8	5,023	1.5
전북	335	10.8	61,662	11.2	171	15.3	8,513	4.0	164	8.2	53,149	15.7
전남	687	22.1	136,209	24.8	151	13.5	37,532	17.8	536	26.9	98,677	29.2
경북	293	9.4	6,646	1.2	149	13.3	3,845	1.8	144	7.2	2,801	0.8
경남	726	23.4	34,560	6.3	213	19.0	15,034	7.1	513	25.8	19,526	5.8
강원	228	7.3	74,776	13.6	127	11.3	38,150	18.1	101	5.1	36,626	10.8
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계	3,109	100.0	548,636	100.0	1,119	100.0	210,326	100.0	1,990	100.0	338,310	100.0

출처 : 내무부 통계국, 『대한민국 통계연감(1953년)』, 1952, 226~227쪽.

3. 대도시 부재

- 강원도의 면적은 16,874km²로 전라권이나 경북권보다는 좁지만 수도권과 경남권 및 충청권보다는 상대적으로 넓음
 - 강원도는 광역경제권별 규모, 즉 몇 개 시도를 합친 규모보다 넓거나 유사한 수준을 보이고 있다는 점에서 그 특수성이 인정되어야 함
- 제주권역을 제외한 모든 도(道)가 대도시를 포함하고 있거나 인접하고 있으나 강원도의 경우 주변에 대도시를 접하거나 포함하지 않음
 - 이에 따라 7개 권역 중 면적은 3위권인 반면 인구와 GRDP는 6위권이나 1인당 GRDP는 7위를 차지하여 부가가치가 높은 산업의 입지가 약한 지역 특성을 보임

〈표 3-9〉 시도별 경제규모 비교

구분	개편내용	면적(km ²)	인구(천명)	GRDP(조원)	1인당 GRDP(원)
수도권	서울, 인천, 경기	11,368 (6)	23,602 (1)	370.0 (1)	15,676,638 (3)
충청권	대전, 충남, 충북	16,572 (4)	4,876 (5)	87.6 (3)	17,965,546 (1)
전라권	광주, 전남, 전북	20,629 (1)	5,054 (4)	72.4 (5)	14,325,287 (5)
경북권	대구, 경북	19,910 (2)	5,170 (3)	80.5 (4)	15,570,600 (4)
경남권	부산, 울산, 경남	12,342 (5)	7,780 (2)	130.8 (2)	16,812,339 (2)
강원권	강원도	16,874 (3)	1,522 (6)	17.0 (6)	11,169,514 (7)
제주권	제주특별자치도	1,848 (7)	542 (7)	6.6 (7)	12,177,122 (6)

* 주: 인구와 GRDP는 2016년 기준 / 자료: www.balance.go.kr; 통계청(2017), 괄호 안은 순위

4. 다양한 생활권

- 강원도의 경우 각 지역 및 생활권의 특성에 따라 중추도시생활권(2개, 춘천권, 치악산권), 도농연계생활권(1개, 두 대간권) 농어촌생활권(3개, 영북, 동계올림픽권, 양구·인제권 등) 다양함
- 다양성을 살려 도정을 발전시키기 위해서는 새로운 신성장동력화의 수립이 필요함

〈그림 3-3〉 강원도 생활권역의 다양성

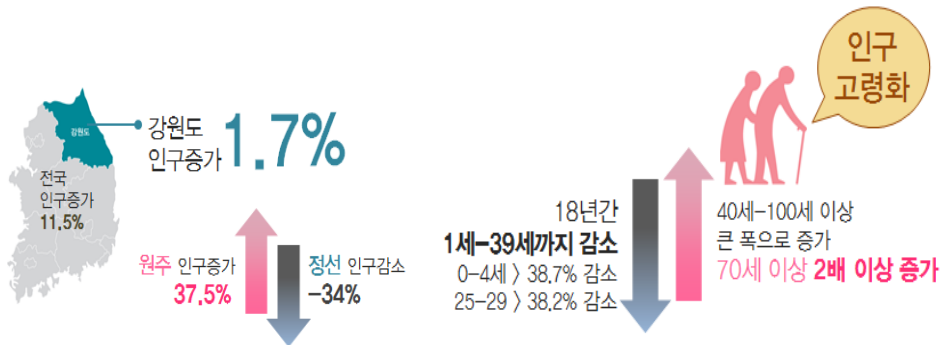


5. 인구감소 및 과소화

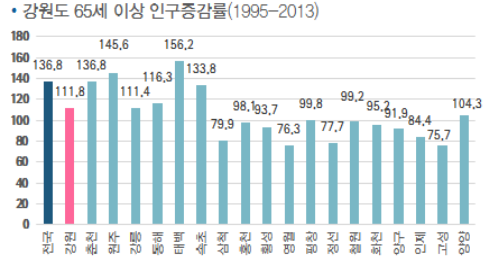
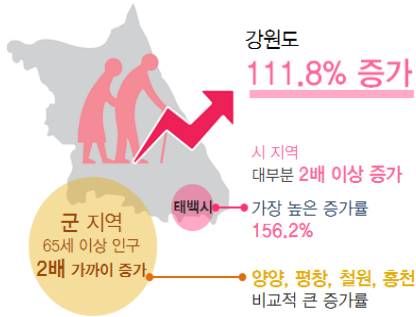
- 통계청에 따르면, 우리나라 인구규모는 2020년 49,329천명을 정점으로 감소하여, 2030년 전국 48,635천명에 이를 것으로 전망되고 있음
- 2013년 기준 강원도 인구는 약 1.7% 증가하였으나, 1995년부터 2013년까지 1세부터 39세까지의 인구는 지속적으로 감소하고 있으며, 40세에서 100세 인구는 약 2배 이상 증가하고 있음⁴⁾
- 특히, 65세 이상 인구비율은 전국에서 4번째로 높게 나타나고 있으며, 강원도 내에서는 시 지역보다 군 지역이 높게 측정되고 있고 2013년을 기점으로 강원도 65세 이상 인구는 약 111.8% 증가 하였으며, 군 지역의 65세 이상 인구는 2배 가까이 증가하고 있음

〈표 3-10〉 전국대비 강원도 연도별 총인구 비교

구 분	단위	2010년	2020년	2030년	
총인구	전 국	천명	48,875	49,329	48,635
	강원도	천명	1,443	1,340	1,224
생산가능인구비 (15-64세)	전 국	%	72.9	72.0	64.4
	강원도	%	69.1	68.8	59.0
고령 인구비 (65세 이상)	전 국	%	11.0	15.6	24.3
	강원도	%	15.3	20.4	31.1



4) 2014년 강원도 인구 1,558,885명, 65세 고령인구 약 25만명, 고령화율 약 17%임



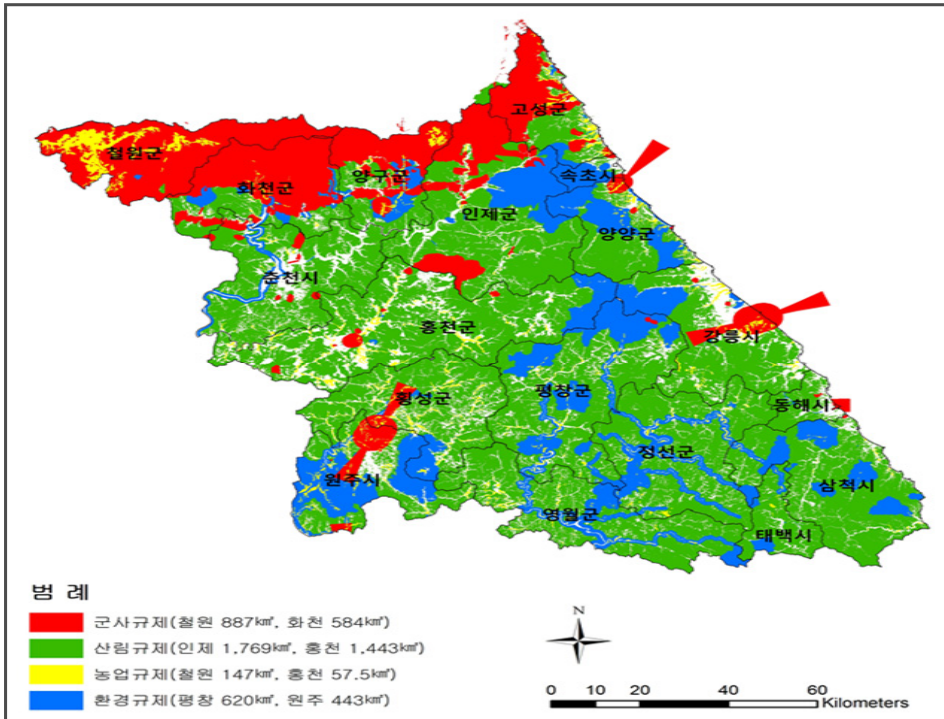
6. 토지이용규제의 심화

- 주요 토지이용규제법과 관련된 강원도 4대 핵심규제 분야(군사, 산림, 농업, 환경)면적은 22,564.6km²로 강원도 전체면적 대비 134.1%이며, 수도권 권의 1.9배, 경기도의 2.2배, 서울시의 37.3배에 달함
- 또한 강원도 전체 토지규제는 42개 개별법에 의해 27,848km² 규제(道 면적의 1.7배)를 받고 있음

〈표 3-11〉 강원도 분야별 규제면적

분야	규제면적	규제내용
총괄	22,564.6km ² (134.1%)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규제면적 22,564.6km²(134.1%) <ul style="list-style-type: none"> · 산림(92.5%) > 환경(20.6%) > 군사(18.2%) > 농업(2.9%) ⇒ 강원도 면적의 1.3배(수도권 1.9배, 서울시 37.3배, 경기도 2.2배) ⇒ 면적대비 : 속초(2.7배) > 철원(1.9배) > 화천·원주(1.8배) 순 ○ 규제면적 최대 규모 시군 : 인제군(2,405.4km²) ⇒ 인제(10.7%) > 평창(9.0%) > 철원(7.7%) > 홍천(7.3%) 순
군사	3,061.3km ² (18.2%)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 강원도 군사규제 면적 : 3,061.3km²(18.2%) ⇒ 강원도 면적의 18.2%(서울시 면적 5.1배) ○ 군사규제 : 철원군(887.2km², 면적 대비 99.8%) ⇒ 접경지역 5개군 군사규제 : 2,555.6km²(면적 대비 53.1% 점유) ⇒ 철원(29.0%) > 화천(19.1%) > 인제(12.4%) > 양구(11.8%) > 고성(11.2%)
산림	15,557.7km ² (92.5%)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 강원도 산림규제 면적 : 15,557.7km²(92.5%) ⇒ 강원도 면적의 92.5%(경기도 1.5배, 서울시 25.7배)

분야	규제면적	규제내용
		⇨ 면적대비 : 동해(1.42배) > 속초(1.29배) > 원주(1.09배) ○ 규제 최대 : 인제군(1,769km ² , 보전산지 78.2%, 면적 대비 107.5%) ⇨ 인제(11.4%) > 홍천(9.3%) > 평창(9.0%) > 정선·삼척(7.1%) 순
농업	486.0km ² (2.9%)	■ 강원도 농업규제 면적 : 486km ² (2.9%) ⇨ 강원도 면적의 2.9%(여의도 면적 167.6배) ○ 규제 최대 : 철원군(147km ² , 농업진흥구역 31.1%, 면적 대비 16.5% 점유, 강원도 평균의 5.4배 수준) ⇨ 철원(30.2%) > 홍천(11.8%) > 원주(8.8%) > 황성(8.1%) 순
환경	3,459.5km ² (20.6%)	■ 강원도 환경규제 면적 : 3,459.5km ² (20.6%) ⇨ 강원도 면적의 20.6%(서울시 5.7배, 여의도 1,192.9배) ⇨ 속초시 경우 국립공원 등 환경규제로 면적 대비 133.7% 점유 ○ 규제 최대 : 평창군(620.4km ² , 면적 대비 42.4% 점유) ⇨ 평창(17.9%) > 원주(12.8%) > 정선(7.8%) > 양양·화천(7.4%) 순



* 주) 행정구역 면적 : 서울시(605km²), 여의도(2.9km²), 인천시(1,041km²), 경기도(10,173km²), 수도권(11,819km²), 강원도(16,826km²)

- 자산가치 손실액 산출결과, 군사 관련 규제로 인한 자산가치손실액은 8조 8,879억 원, 환경 관련 규제로 인한 자산가치손실액은 8조 2,268억 원, 농업 관련 규제로 인한 자산가치손실액은 1조 4,388억 원, 산림 관련 규제로 인한 자산가치손실액은 8조 5,205억 원으로 나타났음

〈표 3-12〉 규제로 인한 자산가치 손실액 추정결과

규제	대상면적(km ²)	자산가치손실액(백만 원) ⁵⁾	
		면적당 손실액	손실 추정액
군사	3,043.6		8,887,921
환경	2,817.2	2,920.2	8,226,787
농업	492.7		1,438,783
산림	15,297.1	557.0	8,520,485

- 생산손실액 산출결과, 군사 관련 규제로 인한 생산손실액은 연간 5조 2,122억 원, 환경 관련 규제로 인한 생산손실액은 연간 4조 8,245억 원, 농업 관련 규제로 인한 생산손실액은 연간 8,437억 원, 산림 관련 규제로 인한 생산손실액은 연간 10조 1,668억 원으로 나타났음

〈표 3-13〉 규제로 인한 생산손실액 추정결과

규제	대상면적(km ²)	생산 손실액(백만 원)	
		면적당 손실액	손실 추정액
군사	3,043.6		5,212,165
환경	2,817.2	1,712.5	4,824,455
농업	492.7		843,749
산림	5,936.8		10,166,770

5) 선행연구에 따르면, 추정한 손실 총액에서 면적당 손실액을 구한 후 이를 규제 면적에 적용, 단위면적 당(km²) 자산가치손실액은 평균 2,920백만 원, 임야의 경우는 557백만 원으로 산출한다.

7. 지역성장의 둔화

- 강원도의 행정구역 면적은 16,873.54㎢로 서울의 27배, 경기도의 1.6배, 충북·충남·전북의 약 2배, 전국 면적의 16.8%(경상북도 19%)를 차지하고 있다. 그러나 넓은 면적 대비 사회기반시설이 부족하고 각종 규제 등에 의하여 도시 및 지역성장의 한계가 나타나고 있음⁶⁾
 - 2013년 강원도의 지역내총생산(GRDP)은 34조7,900억원으로 2000년 대비 약 1.99배 성장하였으나, 같은 기간 전국은 2.24배 증가하여 강원도 내 경제규모 성장은 더딘 실정임
 - 1985년 광공업 발달로 4.0%를 기록한 후 2000년 2.9%, 2013년 2.4%로 낮아지고 있으며, 제조업 비중은 0.7%, R&D는 0.6%에 그치고 있다. 1인당 GRDP 역시 울산광역시의 약 1/2.7 수준이며, 경제성장에서도 2001년부터 2013년까지 연평균 전국은 4% 성장했지만 강원도는 2.7%에 그쳐 역시 전국 대비 경제성장이 낮은 것으로 나타나고 있음
- 그동안 강원도의 대표산업이라고 할 수 있는 관광 및 서비스산업도 타 지역의 성장에 밀려 정체기를 맞고 있음
 - 강원도 관광산업은 2000년 18.9%에서 2010년 19.8%로 0.9% 포인트 증가했지만, 2013년에는 오히려 19.2%로 오히려 0.6% 포인트 감소하였음. 제조업 역시 2000년 13.4%에서 하락하여 2013년에는 9.3%에 머무르고 있으며, 시멘트·자동차부품 등 강원도의 전통제조업은 쇠퇴하고 전략산업 육성도 성장이 둔화되고 있는 실정임

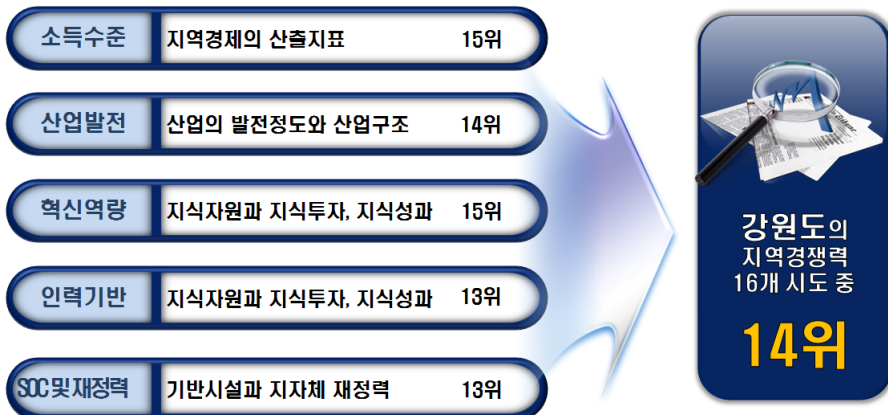
6) 강원도 도로율은 0.4%(전국 평균 1.2%), 강원도 도로포장율은 72.3%(전국 평균 8.04%)

8. 지역경쟁력 약화

- 주요 지표별 강원도 현재 수준은 인구 3.0%, 면적 16.8%, GRDP⁷⁾ 2.9% (2000년) → 2.4%(2013년)로 하향, 제조업 0.7%, 수출 0.4%, R&D 0.6%로 규제로 인한 부정적 영향을 가장 많이 받았음을 알 수 있으며 이로 인한 강원도의 지역경쟁력은 16개 시도 중 14위로 매우 취약함

〈그림 3-4〉 규제에 따른 강원도 경쟁력

- 강원도의 지역경쟁력은 16개 시도 중 14위로 매우 취약



7) 1인당 GRDP : 울산광역시 약 1/2.7 수준

제3절 특별자치도 수립구상

1. 특별자치도 비전체계

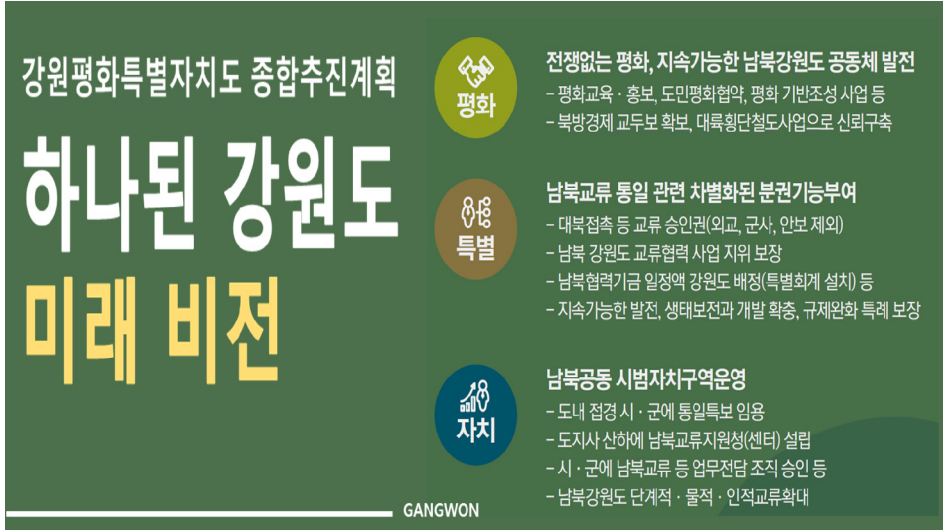
- 강원평화특별자치도는 국내문제의 해결을 목적으로 추진된 제주특별자치도나 세종특별자치시와 달리 다음과 같은 관점에서 접근함
 - 즉, 점진적 평화통일을 위한 남북일제 모델의 조성과 북방경제 교두보 확보 등 한반도 평화의 제도화를 목적으로 추진함

〈표 3-14〉 강원평화특별자치도 추진목적(예시) 타법률과 비교

특별자치도 법령칭	특별법상 설치 목적
「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」	“.....실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 완화..... 국제자유 도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적”
「세종특별자치시 설치에 관한 특별법 제1조」	“행정복합도시.....수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정... 이바지함을 목적”
「강원평화특별자치도 설치에 관한 특별법 제1조 목적(예시)」	“남북강원도가 분단된 강원도의 지역적 특성을 감안하여 점진적 평화통일방안을 마련하기 위한 강원평화특별자치도를 설치하여 실질적 지방분권을 보장하고 북방경제의 교두보를 마련하여 강원도의 지역적 한계를 극복하고 국가발전에 이바지함을 목적으로 함”

- 전술한 논의에 따라서 제주특별자치도(국제자유도시 건설)와 달리, 강원평화특별자치도는 “남북평화, 특별자치”에 각각 실현 의미를 담아 비전체계를 정립함
 - 즉, 강원평화특별자치도 추진목적은 대내적으로는 규제완화를 통한 투자 활성화, 자연생태자원보존으로 지속가능한 발전, 대외적으로는 남북협력을 통한 점진적 통일방안마련과 북방경제 교두보 확보를 위한 법적 지위와 권한 확보임

〈그림 3-5〉 강원평화특별자치도 비전체계



평화	⇒	◇ 전쟁없는 평화, 지속가능한 남북강원도 공동체 발전 - 평화교육·홍보, 도민평화협약, 평화 기반조성 사업 등 - 북방경제 교두보 확보, 대륙횡단철도사업으로 신뢰구축
특별	⇒	◇ 남북교류 통일 관련 차별화된 분권기능부여 - 대북접촉 등 교류 승인권(외교, 군사, 안보 제외) - 남북 강원도 등 남북 교류협력 사업 지위 보장 - 남북협력기금 일정액 강원도 배정(특별회계 설치) 등 - 지속가능한 발전, 생태보전과 개발 확충, 규제완화 특례
자치	⇒	◇ 남북공동 시범자치구역운영(남북일제, 평화산단조성) - 도내 접경 시·군에 통일특보 임용 - 도지사 산하에 남북교류지원청(센터) 설립 - 시·군에 남북교류 등 업무전담 조직 승인 등 - 남북강원도 고성 남북일제실현 단계적 물적·인적교류확대

2. 특별자치도 중점사업

- 강원평화특별자치도의 중점적인 추진사업은 전술한 비전체계에 따라 다음과 같이 구성함
 - 강원평화특별자치도 수립을 통한 한반도 평화 정착 기반 조성
 - 통일을 대비한 특별자치구 시범운영(ex.고성군 남북일제)
 - 자연자원을 활용한 국제관광자유지대 조성(설악-금강 국제관광자유지대, DMZ세계평화공원 등)
 - 경제활성화를 위한 평화산업단지 조성(ex.철원 평화농업단지)
 - 남북공유자원의 보전 및 개발 등의 공동협력사업 추진
 - 북방경제시대 내륙물류 기반 조성과 최적화 유도

〈표 3-15〉 강원평화특별자치도 중점사업

분야	주요내용
평화기반 조 성	<ul style="list-style-type: none"> • 「강원도평화특별자치도 종합추진계획」 수립(연구용역) • 「강원평화특별자치도 설치를 위한 특별법」 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 대북접촉 승인권 및 교류협력 권한, 남북협력기금 사용권 - 남북협력교부세 신설, 조직·인사·재정 등 자치분권 확대 • DMZ세계평화공원 남북확대 및 세계유산 등재
통일경제 특구지정	<ul style="list-style-type: none"> • 남북일제 시범특구: 남북고성특구조성 • 금강산 특구활성화 및 설악-금강연계 국제관광자유지대 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 금강산 관광 재개 - 설악-금강연계 관광거점사업 • 북강원도 개발특구 연계(원산시 관광특구, 현동공업개발구 등) • 평화산단조성: 접경지역에 개성공단 역개념 철원 산업단지 조성 • 공예도성 복원: DMZ 남북공동 자원 활용
교류협력 활 성 화	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 강원도 중심의 「남북 강원도 경제연합체」 구성·운영 <ul style="list-style-type: none"> - 남북 경제협력 전반 논의 및 교류협력사업 추진 협의 • 산림, 바다, DMZ자원 활용 등 남북공동 협력사업 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 공동어로구역 설정, 산림병해충 방제, 공동영농 등 - 체육·종교·학술·문화유산 등 다양한 분야의 사회문화교류 추진
북방경제 진 출	<ul style="list-style-type: none"> • 단절된 남북 교통망 복원 <ul style="list-style-type: none"> - 철도 연결(동해선~금강산~원산~러시아), 경원선 복원, 금강산 크루즈 관광, 북방항로(러시아, 중국) 개설 등

3. 특별자치도 내용설계

1) 근거법령 설계

(1) 설계 초점

- 강원평화특별자치도에 대한 근거법령의 설계는 강원평화특별자치도의 법적 지위를 규정하는 법령의 형식을 결정하는 것에 목적이 있음
 - 강원평화특별자치도는 일반 지방자치단체인 강원도에 권한특례를 부여하는 것으로, 특례의 지속적 보장을 위해서는 이를 위한 근거법령의 명백한 제시가 필요함
 - 따라서 강원평화특별자치도의 법적 지위와 제반권한의 특례를 규정하는 관련법령이 구체적이고 명확하게 설계될 필요가 있음

(2) 검토대안

- 강원평화특별자치도에 대한 근거법령을 설계하는 방식은 크게 두 가지 대안으로 접근할 수 있을 것임
 - 하나는 지방자치의 모법인 「지방자치법」에 관련규정을 신설하는 대안이고, 다른 하나는 강원평화특별자치도 제반특례를 별도 규정하는 (가칭) 「강원평화특별자치도 설치 등에 관한 특별법」을 제정하는 대안임
- 「지방자치법」에 관련규정을 신설하는 대안은 강원평화특별자치도의 설치 및 운영에 관한 제반근거를 별도의 조항으로 포함시키는 것임
 - 즉, 현행의 「지방자치법」을 개정하여 강원평화특별자치도의 설치와 운영에 관한 제반규정을 별도의 장으로 규정하는 대안임
- (가칭) 「강원평화특별자치도 설치 등에 관한 특별법」을 제정하는 대안은 강원평화특별자치도의 설치 및 운영에 관한 별도의 법률을 두는 것임
 - 즉, 현행의 「지방자치법」과 별도로 강원평화특별자치도의 설치 및 운영에 관한 독립적인 관련법령을 특별법 형식으로 제정하는 대안임

- 다만, 이 경우에도는 강원평화특별자치도의 설치에 관한 기본적인 근거는 「지방자치법」의 관련조항의 개정을 통하여 규정하는 것이 필요함

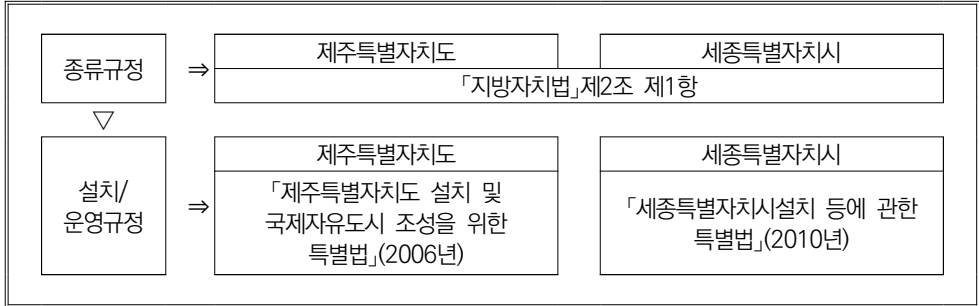
〈표 3-16〉 근거법령의 검토대안

구분	내용
제1안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방자치법」 개정 - 「지방자치법」의 개정을 통하여 강원평화특별자치도 설치 및 운영에 관한 관련조항의 삽입
제2안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「관련특별법」 제정 - (가칭) 「강원평화특별자치도 설치에 관한 특별법」의 제정을 통하여 강원평화특별자치도의 설치 및 운영에 관한 근거법령 마련

(3) 기존사례

- 광역자치단체인 시도에 권한특례를 부여하는 기존의 사례는 제주특별자치도와 세종특별자치시가 존재함
 - 제주특별자치도와 세종특별자치시의 근거법령은 공히 각각의 설치 및 운영에 관한 특별법을 제정하는 것으로 나타나고 있으며, 다만 종류를 규정하는 근거규정을 「지방자치법」에 별도로 두고 있음
- 제주특별자치도와 세종특별자치시의 설치 및 운영에 관한 근거법령은 다음과 같이 구체화되어 있음
 - 「지방자치법」 제2조 제1항의 지방자치단체의 종류에서 특별자치시와 특별자치도의 관련규정을 두고, 실제의 설치 및 운영에 관해서는 별도의 독립적인 특별법을 각기 제정하고 있음
 - 제주특별자치도의 경우 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(2006년)을 그리고 세종특별자치시의 경우 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(2010년)을 제정하여 각각의 근거법령으로 활용되고 있음

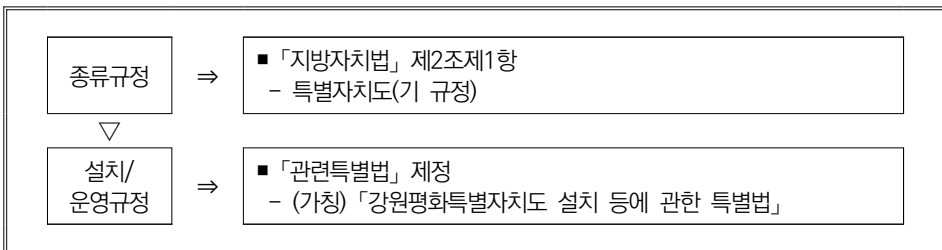
〈그림 3-6〉 특별사도의 근거법령 기존사례



(4) 최적대안

- 강원평화특별자치도의 근거법령은 강원특별자치도의 비전과 기존사례에 따라 다음과 같이 설계하는 것이 타당함
 - 강원평화특별자치도의 특화적이고 지속적인 발전을 도모하고, 제주특별자치도와 세종특별자치시의 사례를 반영하면, (가칭) 「강원평화특별자치도 설치 등에 관한 특별법」이라는 별도의 특별법을 제정하는 것이 타당함
 - 다만, 강원평화특별자치도의 종류를 규정하는 근거법령은 이미 제주특별자치도의 설치를 위해 「지방자치법」 제2조 제1항에 특별자치도를 규정하고 있으므로 별도의 추가적인 근거를 마련할 필요가 없음

〈그림 3-7〉 강원평화특별자치도의 근거법령 설계



2) 특례권한 설계

(1) 설계초점

- 강원평화특별자치도에 대한 특례권한의 설계는 부가적으로 부여되는 특례의 내용을 구체화하는 것에 목적이 있음
 - 원칙적으로 특별자치도의 특성은 일반 지방자치단체가 보유하는 권한에 더하여 별도의 권한을 부가적으로 부여하는 것을 의미함
 - 따라서 강원평화특별자치도가 보유하는 일반적인 권한 이외에 부가적으로 부여할 권한의 구체적 내용을 설계할 필요가 있음

(2) 검토대안

- 강원평화특별자치도에 대한 특례권한을 설계하는 방식은 크게 두 가지 대안으로 접근할 수 있음
 - 하나는 강원평화특별자치도의 관장기능 전반에 대한 특례와 다른 하나는 특성에 기초한 부분적 특례의 두 가지 대안을 검토할 수 있음
- 지방자치단체의 관장기능은 행정안전부의 분류에 따르면, 11개의 유형으로 구분되고 있음
 - 즉, 기획조정과 행재정, 문화체육관광, 보건복지, 산업경제, 환경관리, 도시주택, 지역개발, 재난방재, 지방의회, 읍면동 등의 기능유형 분류가 그것임

〈표 3-17〉 행정안전부의 지방자치단체 관장기능 유형분류

기능	변수
기획조정	인구, 면적, 기획조정비
행재정	인구, 면적, 공유재산평가 총액, 민원서류 처리건수, 행재정비
문화체육관광	읍면동수, 통리수, 문화재 총수, 문화시설 면적, 체육시설면적, 문화관광체육비
보건복지	인구, 면적, 읍면동수, 보건시설 면적, 무료예방접종인원, 보건복지비
산업경제	읍면동수, 공원면적, 경지면적, 산림육성면적, 산업경제비

기능	변수
환경관리	면적, 상수도관로 연장, 하수관거 연장, 생활폐기물 배출량, 환경관리비
도시주택	인구, 면적, 도시지역면적, 도시주택비
지역개발	면적, 자동차수, 도로면적, 하천 연장
재난방재	면적, 풍수해 피해발생액, 방재비
지방의회	인구, 면적, 의원수, 의회비
읍면동	면적, 읍면동수, 동리수, 가구수, 읍면동비

- 강원평화특별자치도의 관장기능 전반에 대한 특례대안은 전술한 행정안전부 기능유형 전체에 대하여 특례를 적용하는 것임
 - 즉, 강원평화특별자치도가 광역자치단체로서 관장하게 될 11개 기능유형 전체를 대상으로 일정수준의 특례를 부여하는 대안임
- 강원평화특별자치도의 특성에 기초한 부분적 특례대안은 전술한 11개 관장기능 중에서 특정의 기능유형에 대해서만 특례를 부여하는 것임
 - 즉, 강원평화특별자치도의 비전을 근거로 권한특례가 필요한 기능유형을 선정하고, 해당 기능에 대해서만 특례를 부여하는 대안임

〈표 3-18〉 권한특례의 검토대안

구분	내용
제1안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관장기능 전체특례 - 강원평화특별자치도 관장기능 11개 유형 전체에 특례 부여
제2안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관장기능 부분특례 - 강원평화특별자치도 비전실현 필요 기능에 특례 부여

(3) 기존사례

- 특례를 적용한 광역자치단체는 전술한 바와 같이 제주특별자치도와 세종특별자치시가 운영되고 있음
 - 제주특별자치도는 국제자유도시의 효율적 추진을 위하여 그리고 세종특별자치시는 행정중심복합도시의 건설을 위하여 각각의 특례를 적용하고 있음

- 전술한 특례적용에도 불구하고, 실제적인 특례권한에 있어서는 제주특별자치도와 세종특별자치시가 각기 다른 양상을 나타내고 있음
 - 즉, 제주특별자치도에는 권한특례가 명백히 부여되고 있음에 비하여 세종특별자치시는 상응하는 권한특례가 보장되어 있지 못함
 - 세종특별자치시의 특례는 기본적으로 권한특례가 아니라 관할의 기초가 부재한 단일의 광역자치단체이면서 하부행정기관인 읍면동을 설치할 수 있도록 하고, 이에 따라 광역 및 기초사무를 통합 관장하는 구조적 특례로 기능특례가 부여되는 제주특별자치도와 차이가 있음
- 실질적인 권한특례가 부여된 제주특별자치도의 특례구조와 내용을 보면, 다음과 같이 나타나고 있음
 - 제주특별자치도에 부여되고 있는 권한특례는 크게 조직특례와 사무특례로 구분되고, 조직특례에는 지방분권을 통해서 추진할 시범적 성격의 권한이 양이 우선적으로 적용되고 있으며, 사무특례에는 제주특별자치도의 비전인 국제자유도시의 추진에 필요한 제반의 사무들이 이양되어 전반적인 권한특례를 구성하고 있음

〈표 3-19〉 제주특별자치도의 권한특례 사례

분 야		주요 내용
조직 특례	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 ◦ 살국 등 기구 설치 자율화, 직렬 통합신설 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

분 야		주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> 음주측정 허용, 통행의 금지제한권 부여 즉결심판청구 권한 부여 단기체류 외국인 관광객 운전허용
	특행기관	<ul style="list-style-type: none"> 특별지방행정기관 사무이양 : 7개소 458개 사무 ※ 국토관리, 노동, 환경, 보건, 해양수산, 중소기업, 고용
사무 특례	1차 산업	<ul style="list-style-type: none"> 농업진흥지역 지정변경·해제권 이양 농지전용허가 등 권한 이양 산지의 효율적 관리를 위해 산지전용 허가권 등 이양 연안 관리에 관한 권한 이양 낚시어선 등의 관광자원 이용 기준 등 이양 농어촌 종합개발계획 수립 등 권한 이양
	관광산업	<ul style="list-style-type: none"> 관광분야 3개 법률* 권한규제 일괄 이양 * 관광진흥법, 국제회의 산업 육성법, 관광진흥개발기금법 무사증 입국 허가 대상국가 확대(180개국) 제주 여행객 부가세 환급제도 시행 낚시어선의 스킨스쿠버 다이버 승선 허용
	교육산업	<ul style="list-style-type: none"> 영어교육도시 지정근거 마련 제주형 자율학교제도 도입 초중고, 대학 이상 사립학교 법인 및 교육기관 설립권한 이양
	의료산업	<ul style="list-style-type: none"> 외국의료기관 개설 허용 외국 의료인의 종사 허용 의료법인의 관광숙박업 등 관광객 이용시설업 허용

- 한편, 제주특별자치도와 세종특별자치시 및 여타 일반 시도를 대상으로 조직권한의 실태를 비교하면, 다음과 같음
 - 제주특별자치도의 경우 행재정에서 전반적으로 특례적 권한이 부여되고 있으나, 세종특별자치시의 경우 여타 시도에 비하여 규모적 할당이 부여되고 있을 뿐임

〈표 3-20〉 제주/세종 및 여타 시도의 조직권한 비교분석

구 분	제주특별자치도	세종특별자치시	특별시·광역시·도
근 거 법	· 제주특별자치도 설치 및 국제 자유도시 조성을 위한 특별법	· 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법	· 지방자치법

구 분	제주특별자치도	세종특별자치시	특별시·광역시·도
행정체제	· 자치 1계층 ※ 행정시 설치	· 자치 1계층 ※ 기초자치단체 없음	· 자치 2계층
자치단체 지 위	· 광역자치단체	· 광역자치단체	· 광역자치단체
행정기능	· 광역 및 기초자치단체 기능 동시 수행	· 광역 및 기초자치단체 기능 동시 수행	· 광역기능 수행
부단체장	· 정수 : 2명 · 직급 : 타 시·도와 동일	· 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 : 11개 · 직급 : 3급	· 실·국 수 : 5개 · 직급 : 3급	· 실·국 수 : 9~12개 ※ 서울 14, 경기 17 · 직급 : 3급(서울 1~3급)
의원정수	· 41명(지역29, 비례7, 교육5)	· 15명(지역13, 비례2)	· 지역구(관할구역 안의 자 치구·시·군 수의 2배수 로 하되, 14% 범위 내 조정 가능, 최소 19명) · 비례(지역구 정수 10%, 최소3명)
의 회 사무기구	· 의회사무처 설치 · 처장 : 2·3급	· 의회사무처 설치 · 처장 : 3급	· 의회사무처 설치 · 처장 : 2·3급(서울 1급, 부산 2급)
자치단체 세 목	· 제주특별자치도세(11개)	· 세종특별자치시세(11개)	· 특별시세·광역시세(9개) · 도세(6개) ※ 구세(2개), 시·군세(5개)
지 방 교 부 세	· 보통교부세 총액의 3%	· 기준재정수요액 - 기준 재정수입액 ≒ 보통교부 세(조정을 적용) ※ 출범후 8년간 재정수요 액과 수입액 차이의 25% 이내 추가 지원	· 기준재정수요액 - 기준 재정수입액 ≒ 보통교부 세(조정을 적용)
지방 교육 재정	보통 교부금	· 보통교부금 총액의 1.57%	· “
	담배 소비세	· 담배소비세 45% 교육비 특별회계로 전출	· 담배소비세 전출금 없음
	시세 총액	· 도세총액의 3.6% 교육 비 특별회계로 전출	· 서울(10%), 경기도·광역 시(5%), 기타 도(3.6%)

- 전술한 제주특별자치도와 세종특별자치시의 특례권한의 실태를 비교하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
 - 제주특별자치도의 경우 조직특례와 사무특례로 구성하되 제주특별자치도의 특성에 기초하여 필요특례가 부여되고 있으며, 세종특별자치시의 경우 기초단체의 미설치에 따른 광역 및 기초기능의 통합특례만 부여되고 있음

〈그림 3-8〉 특별사도의 권한특례 기존사례

기능	제주특별자치도(부분특례)	세종특별자치시(부분특례)
기획조정		
행재정		
문화체육관광		
보건복지		
산업경제		
환경관리		
도시주택		
지역개발		
재난방재		
지방의회		
읍면동		

(4) 최적대안

- 강원평화특별자치도의 권한특례는 강원특별자치도의 비전과 기존사례에 따라 다음과 같이 설계하는 것이 타당함
 - 강원평화특별자치도의 비전과 제주특별자치도의 사례를 반영하여 관장기능 11개 유형 중에서 필요특례를 선정하는 부분특례 방식을 적용하는 것이 바람직함
- 다만, 권한특례의 기능유형은 강원평화특별자치도의 비전에 근거하여 다음과 같은 기능을 제시하는 것이 타당함

- 즉, 기본적으로 강원평화특별자치도의 원활한 추진에 필요한 행재정 특례를 우선으로 하되, 평화관련 비전을 달성하기 위한 관광과 산업, 지역개발 등에 대한 권한특례를 대표적인 이양대상으로 선정하여 적극적인 추진을 도모하는 것이 필요함

〈그림 3-9〉 강원평화특별자치도의 권한특례 설계

기능	권한특례 구조	권한특례 유형
기획조정	지자체 관장기능 : 11개 유형 ↓ 부분특례 부여 강원평화특별도 특례유형 : 필요분야	
행재정		
문화체육관광		
보건복지		
산업경제		
환경관리		
도시주택		
지역개발		
재난방재		
지방의회		
읍면동		

3) 적용체계 설계

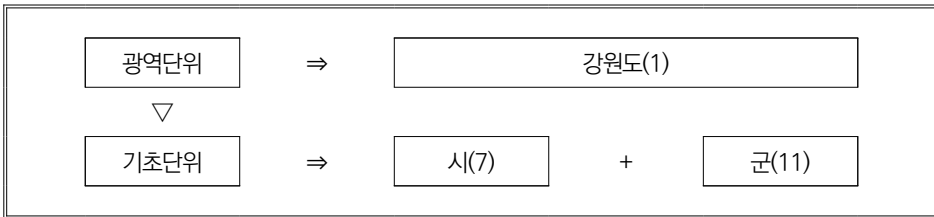
(1) 설계초점

- 강원평화특별자치도에 대한 적용체계의 설계는 특례를 적용할 대상을 구체적으로 선정하는 것에 목적이 있음
 - 전술한 바와 같이 특별자치도는 특정권한을 추가적으로 부여하는 것이므로 추가적 권한부여의 대상이 선정되어야 함
 - 따라서 강원평화특별자치도에 추가적 권한을 적용할 적용대상을 사전에 구체적으로 설계할 필요가 있음

(2) 검토대안

- 강원평화특별자치도에 대한 적용체계를 설계하는 방식은 크게 두 가지 대안으로 접근할 수 있음
 - 하나는 강원평화특별자치도에 국한하여 권한특례를 부여하는 대안이고, 다른 하나는 강원평화특별자치도와 관할 기초자치단체 전체를 대상으로 권한특례를 부여하는 대안임
- 현재기준으로 강원도는 여타의 시도와 마찬가지로 다음과 같은 행정계층의 구조를 보유하고 있음
 - 광역자치단체인 강원도와 관할의 기초자치단체인 18개의 시군의 2개 행정계층으로 구성되어 있음

〈그림 3-10〉 강원도 행정계층구조



- 강원평화특별자치도에 국한하여 권한특례를 부여하는 대안은 전술한 강원도 행정계층 구조에서 광역단위에만 권한특례를 적용하는 대안임
 - 즉, 기초단위인 18개 시군에는 권한특례를 적용하지 않고, 광역단위에 국한하여 권한특례를 적용하여 강원평화특별자치도를 설치하는 것임
- 광역 및 기초 전체를 대상으로 권한특례를 부여하는 대안은 강원도의 모든 지방자치단체에 동일한 권한특례를 적용하는 대안임
 - 즉, 강원도를 구성하는 광역단위의 강원도와 기초단위의 18개 시군 전체를 대상으로 권한특례를 적용하여 강원평화특별자치도를 설치하는 것임

〈표 3-21〉 적용체계의 검토대안

구분	내용
제1안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역단위 부분적용 - 광역단위인 강원도에 국한하여 권한특례 적용
제2안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역+기초 전체적용 - 광역+기초단위 전체를 대상으로 권한특례 적용

(3) 기존사례

- 특례를 적용한 제주특별자치도와 세종특별자치시의 권한특례 적용체계는 다음과 같이 나타나고 있음
 - 제주특별자치도 및 세종특별자치시 공히 광역단위를 대상으로 권한특례를 적용함으로써 적용대상의 단순구조를 유지하고 있음
- 다만, 제주특별자치도와 세종특별자치시의 적용체계는 각기 다른 경과를 통해서 정립되었음
 - 제주특별자치도의 경우 관할의 4개 시군을 폐지하고 단일의 광역단위 지방자치단체를 대상으로 권한특례를 부여한 것이고, 세종특별자치시의 경우 기존의 기초자치단체인 연기군을 광역단위의 지방자치단체로 승격시켜서 권한특례를 부여한 것임

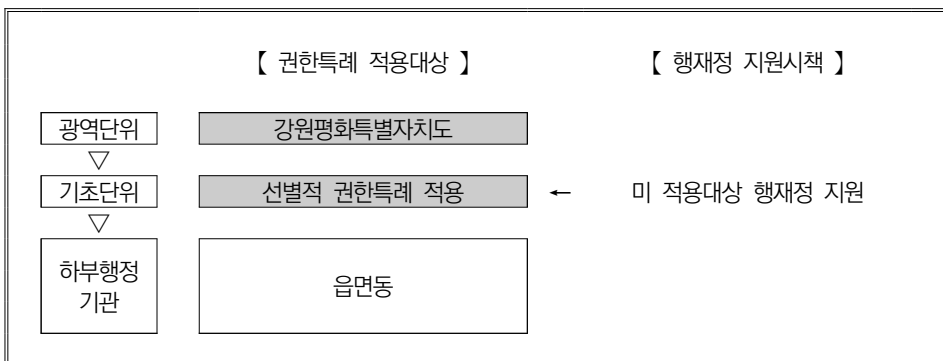
〈그림 3-11〉 특별사도의 적용체계 기존사례



(4) 최적대안

- 강원평화특별자치도의 적용체계는 강원특별자치도의 비전과 기존사례에 따라 다음과 같이 설계하는 것이 타당함
 - 강원도는 기본적으로 제주도와 마찬가지로 광역단위와 기초단위의 2개 행정계층구조를 가지고 있으나, 제주특별자치도에 적용된 것처럼 기초자치단체의 폐지를 통한 단일의 광역단위에 권한특례를 적용하는 것이 가능하지 않으므로, 제3의 적용체계를 설계하는 것이 필요함
- 즉, 현행의 광역자치단체인 강원도와 기초자치단체인 13개 시군을 그대로 존치하고, 광역자치단체인 강원도에 특례를 적용하되 기초자치단체인 13개 시군에는 강원도에 부여된 특례를 선별적으로 적용하는 것을 검토하는 것임
 - 예를 들면, 고성군의 평화기반의 특구전환과 같이 기초자치단체에 대한 선별적 특례를 적용하는 방법을 활용하는 것이 바람직하며, 이 경우 권한특례가 적용되지 않은 시군에 대해서는 강원평화특별자치도 차원에서 행정 재정 지원을 위한 특별시책을 마련하여 시행함으로써 기초단위의 형평성을 확보하는 것임

〈그림 3-12〉 강원평화특별자치도의 적용체계 설계



4) 추진체계 설계

(1) 설계초점

- 강원평화특별자치도에 대한 추진체계의 설계는 특별자치도의 효율적 추진을 위한 중앙단위의 추진시스템을 구체적으로 정립하는 것에 목적이 있음
 - 강원평화특별자치도가 원활하게 추진될 뿐만 아니라 조속히 정착되기 위해서는 중앙단위의 적극적인 지원이 수반되어야 함
 - 따라서 강원평화특별자치도의 효율적 추진을 위해서는 중앙단위의 지원체계에 대한 구체적 설계가 필요함

(2) 검토대안

- 강원평화특별자치도에 대한 추진체계를 설계하는 방식은 크게 두 가지 대안으로 접근할 수 있음
 - 하나는 단일의 전담지원기구를 설치하는 것이고, 다른 하나는 강원평화특별자치도의 취지 및 특성을 감안하여 이원적 지원기구를 설치하는 것임
- 강원평화특별자치도의 효율적 추진을 위한 단일의 전담기구 설치대안은 기존의 사례를 반영한 것임
 - 즉, 제주특별자치도와 세종특별자치시 등과 같이 국무총리실 소속의 (가칭)강원평화특별자치도의 지원단을 설치하는 대안임
- 전술한 단일의 전담기구 설치와 달리 이원적 지원기구를 설치하는 대안은 강원평화특별자치도의 특성을 반영한 것임
 - 즉, 강원평화특별자치도는 기존의 특별자치시도에 비하여 평화라는 특성을 전제로 추진하는 것이므로 국무총리 소속의 관련 지원단 이외에 통일부 소속의 지원단을 별도로 설치하여 권한특례의 사전적 검토를 담당하도록 하는 것임

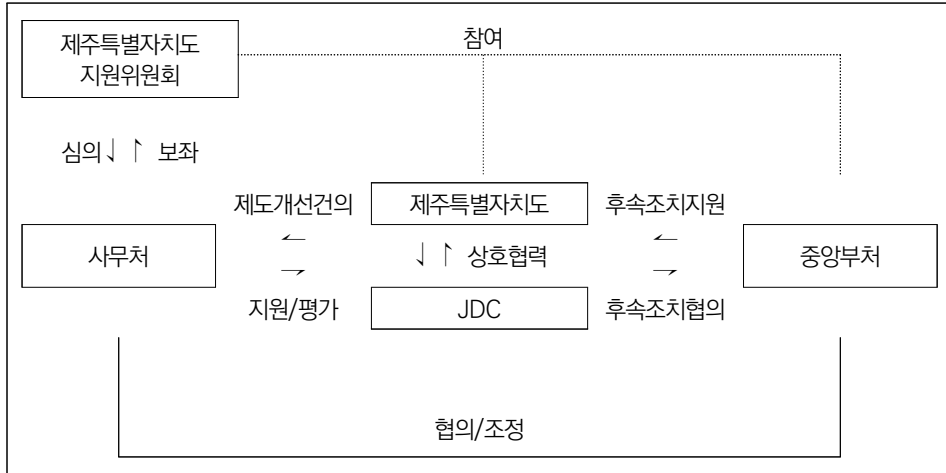
〈표 3-22〉 추진체계의 검토대안

구분	내용
제1안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 단일 전담기구 설치 - 국무총리 소속의 (가칭)강원평화특별자치도 지원단 설치
제2안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이원적 지원기구 설치 - 국무총리 소속의 (가칭)강원평화특별자치도 지원단 및 통일부 소속의 강원평화특별자치도 지원단 설치

(3) 기존사례

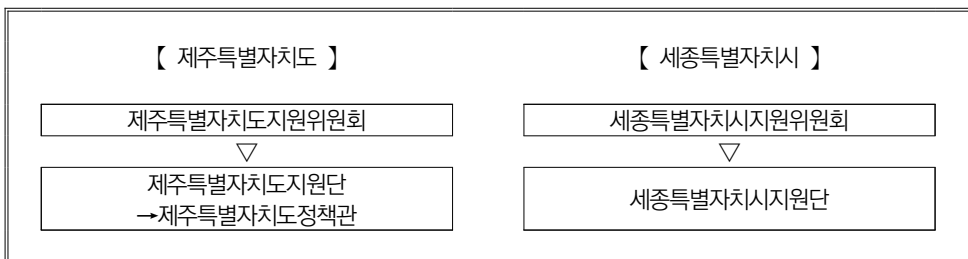
- 특례를 적용한 제주특별자치도와 세종특별자치시의 지원체계는 다음과 같이 나타나고 있음
 - 제주특별자치도 및 세종특별자치시 공히 중앙단위의 효율적 지원을 위하여 국무총리 소속의 지원단을 설치 및 운영하여 왔음
- 제주특별자치도의 경우 권한특례를 효과적으로 추진하기 위하여 국무총리 소속의 제주특별자치도지원단을 설치하여 제반의 심의 및 조정역할을 담당토록 하였음
 - 제주특별자치도지원단은 「제주특별자치도지원위원회」의 업무를 보좌하는 실무적 기구로 설치되었으며, 현재는 제주특별자치도정책관으로 변경되었음
 - 다만, 제주특별자치도의 실제적인 추진은 제주특별자치도지원단 이외에 다양한 이해관계기관이 복합적으로 상호 작용을 하는 시스템으로 구성되어 있음

〈그림 3-13〉 제주특별자치도 추진시스템



- 세종특별자치시도 전술한 제주특별자치도와 마찬가지로 국무총리 소속의 세종특별자치시지원단을 설치하여 제반의 심의 및 조정역할을 담당토록 하고 있음
- 세종특별자치시지원단은 국무조정실 국무2차장 산하에 설치되어 있으며, 「세종특별자치시지원위원회」의 업무를 보좌하는 실무기구임

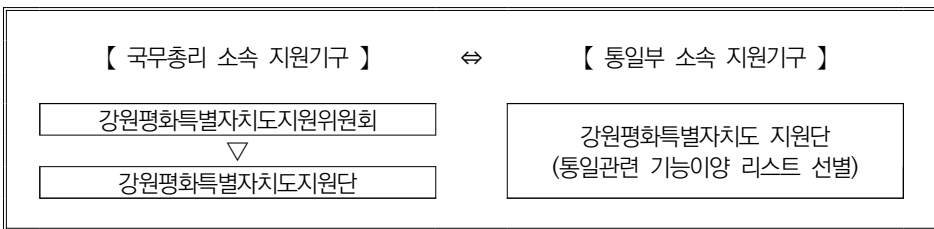
〈그림 3-14〉 특별사도의 추진체계 기존사례



(4) 최적대안

- 강원평화특별자치도의 추진체계는 강원특별자치도의 비전과 기존사례를 반영하여 다음과 같이 설계하는 것이 타당함
 - 강원평화특별자치도 역시 기존의 제주특별자치도와 세종특별자치시 등과 마찬가지로 관련기능의 원활한 이양을 협의 및 조정하기 위하여 국무총리 소속의 지원위원회와 지원단을 설치하되, 평화라는 특수한 비전을 효과적으로 달성하기 위해서는 관련부처인 통일부가 일정한 역할을 수행하는 것이 필요함
- 따라서 강원평화특별자치도의 효과적 추진을 위한 중앙단위의 지원기구는 국무총리 소속의 지원단과 통일부 소속의 지원단의 이원적 체계로 구성하는 것이 타당함
 - 국무총리 소속의 (가칭) 「강원평화특별자치도지원위원회」와 (가칭) 「강원평화특별자치도지원단」이 전반적인 권한특례의 심의 및 의결을 위한 조정 역할을 수행하고, 통일부 소속의 (가칭) 「강원평화특별자치도 지원단」이 통일관련 기능이양을 선행적으로 모색하는 역할을 수행하는 것임

〈그림 3-15〉 강원평화특별자치도의 지원체계 설계



4. 특별자치도 법령(안)

- 강원평화특별자치도의 근거법령은 제주특별자치도의 사례를 준용하여 다음과 같이 설계함

〈표 3-23〉 강원평화특별자치도 법령(안)

강원평화특별자치도 설치와 평화통일지구 설정 등에 관한 특별 법률안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 남북한 간에 경제적 보완성을 확대하며 상호 공동 번영할 수 있는 접경지역내 경제협력공간으로 남북평화통일지구를 설치함으로써 남북강원도로 분단된 강원도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 강원평화특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 남북강원도의 평화제도화를 통해 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 "남북평화통일지구"란 남북강원도 접경지역에 평화경제산업구역, 남북교류 활성화 기반마련과 북방경제진출을 위한 인프라의 구축 등을 위하여 사람·상품·자본의 남북한 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용으로 외국인이나 외국인 투자자들이 투자할 수 있는 여건을 만들어 DMZ의 평화적 이용과 백두대간의 복원으로 남북한 평화적 교류와 산업경제활성화가 접경지역중심으로 이루어질 있도록 하는 구역을 말한다. 구체적으로 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "접경지역"이란 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 남북한계선 이남의 시·도 및 시·군의 관할 구역에 속하는 지역(「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제7호에 따른 민간인통제선 이북의 지역을 포함한다)으로서 북한과 경계를 접하는 지역을 말한다.
2. "평화경제산업구역"이란 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 개성공업지구에 대칭하여 남한 측에 조성한 경제활동 지역으로서, 상품의 국제적 이동을 위한 편의 제공, 국제기업과 국제기구, 남북교류에 참여하는 기업 및 투자자와 북한주민의 경제활동 등의 촉진을 위하여 설치하는 것을 말한다
3. "평화산업구역 개발사업자"란 평화경제특별구역의 개발과 조성을 위하여 통일부장관 및 강원평화특별자치도의 장으로부터 개발사업자로 지정된 남한주민 또는 기업체를 말한다.
4. "외국인"이란 「외국인투자 촉진법」 제2조제1항제1호에 해당하는 자를 말한다.
5. "외국인투자기업"이란 「외국인투자 촉진법」 제2조제1항제6호에 따른 기업을 말한다.
6. 이 법에서 별도로 정의되지 아니한 용어는 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「남북관계 발전에 관한 법률」과 「개성공업지구 지원에 관한 법률」로 정하는 바에 따른다. 다만, 남북한 간에 별도로 체결된 합의가 있는 경우에는 그 합의서에서 정한 바에 따른다.

제3조(국가의 책무 등)

- ① 국가는 강원평화특별자치도의 지방자치를 보장하고 남북평화통일지구를 실현하기 위하여 관련 법령을 지속적으로 정비하는 등 입법·행정 조치를 하여야 한다.
- ② 국가는 강원평화특별자치도의 운영목표와 그 목표달성도에 대한 평가 등을 통하여 강원평화특별자치도의 선진적인 지방분권의 실현과 남북평화통일지구의 조성을 위한 방안 및 시책을 마련하여야 한다.
- ③ 국가는 강원평화특별자치도의 자발적인 성과 제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목(稅目)을 이양하거나 강원평화특별자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정적·재정적 우대 방안을

마련하여 조속히 시행하여야 한다.

④ 국가는 이 법 시행에 따라 폐지되는 종전의 강원도가 누리던 행정상·재정상의 이익을 강원평화특별자치도가 계속 누릴 수 있도록 하여야 한다.

제4조(강원평화특별자치도의 책무)

① 강원평화특별자치도는 강원평화특별자치도에 대한 국가정책의 수립 및 시행에 적극 협력하여야 한다.

② 강원평화특별자치도는 이 법에서 조례로 정하도록 하거나 정할 수 있도록 한 사항에 대하여 이 법의 취지에 맞게 강원평화특별자치도 조례(이하 "도조례"라 한다)를 제정·개정하거나 폐지하는 조치를 하여야 한다.

③ 강원평화특별자치도는 강원평화특별자치도의 성과목표와 평가에 관하여 국무총리와 협약(자치경찰과 교육자치에 관한 사항을 포함한다)을 체결하여야 한다. 이 경우 국무총리는 중앙행정기관의 권한 이양과 규제완화 등의 결과가 강원평화특별자치도의 발전과 성장에 기여하고 있는지에 대한 평가와 그 평가결과에 따른 제도보완 등에 관하여 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계)

① 이 법은 강원평화특별자치도의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 강원평화특별자치도에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 이 법에서 중앙행정기관의 장 등의 권한을 강원평화특별자치도지사의 권한으로 한 경우(이양되는 권한과 관련된 의무·원칙·기준 및 절차 등을 포함한다. 이하 같다) 강원평화특별자치도지사의 권한은 해당 법령에서 정한 중앙행정기관의 장 등의 권한으로 보아 해당 법령을 적용한다. 중앙행정기관의 장 등에 해당하는 사항을 강원평화특별자치도지사에 해당하는 것으로 한 경우에도 또한 같다.

제2장 강원평화특별자치도의 설치 등

제6조(강원평화특별자치도의 설치) ① 강원평화경제특별지구의 원활한 운영과 성장을 촉진시키는 배후지(이 경우 강원평화경제특별지구를 포함한다)로서 국가의 직할(直轄)로 강원평화특별자치도를 설치한다.

② 강원평화특별자치도의 관할구역에는 종전의 18개 시군을 그대로 둔다.

제7조(관할구역) 강원평화특별자치도의 관할구역은 종전에 강원도가 관할하여온 다음의 구역과 동일하게 한다.

강원평화특별자치도의 관할구역
종전의 강원도가 관할하여 온 지역(18개 기초단체 포함)

제8조(강원평화특별자치도의 설치에 따른 법령 적용상의 특례) ① 다른 법령에서 지방자치단체, 시·도 또는 시·군·구를 인용하고 있는 경우에는 각각 강원평화특별자치도를 포함하는 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

② 다른 법령에서 지방의회의원, 시·도의회의원 또는 시·군·구의회의원을 인용하고 있는 경우에는 각각 강원평화특별자치도의회의원(이하 "도의회의원"이라 한다)을 포함하는 것으로 보아 해당 법령을

적용한다.

③ 다른 법령에서 지방자치단체의 장, 시·도지사 또는 도지사·군수·구청장을 인용하고 있는 경우에는 각각 강원평화특별자치도지사(이하 “도지사”이라 한다)을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

④ 다른 법령에서 지방의회, 시·도의회 또는 시·군의회를 인용하고 있는 경우에는 각각 강원평화특별자치도의회(이하 “도의회”라 한다)를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

⑤ 다른 법령에서 지방자치단체의 조례·규칙, 시·도의 조례·규칙 또는 시·군·구의 조례·규칙을 인용하고 있는 경우에는 각각 강원평화특별자치도의 조례·규칙을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

⑥ 다른 법령에서 교육위원회 또는 교육의원을 인용하고 있는 경우에는 각각 강원평화특별자치도의 교육위원회 또는 교육의원을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

⑦ 다른 법령에서 교육감을 인용하고 있는 경우에는 강원평화특별자치도교육감(이하 “도교육감”이라 한다)을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

⑧ 「지방세기본법」, 그 밖의 다른 법령에서 지방세, 광역시세 또는 구세를 인용하고 있는 경우에는 강원평화특별자치도세를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

제9조(강원평화특별자치도 지원위원회의 설치) ① 강원평화특별자치도가 강원평화경제특별지구 및 접경지역의 발전과 남북경제협력 발전에 원활하게 기여할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 강원평화특별자치도지원위원회(이하 “지원위원회”라 한다)를 둔다.

1. 강원평화특별자치도의 중장기적 발전방안에 관한 사항
 2. 강원평화특별자치도의 행정·재정 자주권 제고 및 사무처리 편의 증진과 지원에 관한 사항
 3. 강원평화경제특별지구의 지정·개발과 조성 및 활용에 관한 기본정책 수립과 변경 및 시행에 관한 사항
 4. 남북관계의 진전에 따른 강원평화경제특별지구의 확장 및 추가 조성에 관한 사항
 5. 강원평화경제특별지구 개발계획의 확정 및 변경에 관한 사항
 6. 강원평화경제특별지구에 입주했거나 입주하려는 기업의 행정서비스 지원에 관한 사항
 7. 강원평화경제특별지구와 관련하여 관계 중앙행정기관의 장, 특별도지사·광역도지사·특별자치도지사·도지사·특별자치도지사와의 의견 조정에 관한 사항
 8. 강원평화경제특별지구와 개성공업지구의 상호 유기적 기능 분담 및 연계협력에 관한 사항
 9. 강원평화특별자치도에 연접되거나 인접한 지방자치단체와의 협력과 지원 대책에 관한 사항
 10. 강원평화경제특별지구의 용도 변경 또는 용도 추가에 관한 사항
 11. 제4조제2항에 따른 협약체결 및 그 평가결과의 활용에 관한 사항
 12. 그 밖에 지원위원회의 위원장 또는 도지사가 필요하다고 인정하여 지원위원회에 부의하는 사항 또는 평화경제특구의 지정·운영에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ② 지원위원회는 위원장 1명 및 부위원장 2명을 포함한 당연직 위원과 위촉직 위원을 포함하여 21명 이상 30명 이내의 위원으로 구성한다. 다만, 당연직 위원과 위촉직 위원 비율은 동일하게 한다.
- ③ 지원위원회의 위원장은 국무총리가 되며, 부위원장은 기획재정부장관과 통일부장관으로 한다.
- ④ 제3항에 따른 위원장과 부위원장 이외의 당연직 위원은 강원도지사 또는 강원도지사가 추천한 부지사 및 도지사 2인을 포함하고, 관계 중앙행정기관의 장 또는 이에 준하는 기관의 장으로서 대통령령으로 정하는 사람으로 한다.
- ⑤ 위촉직 위원은 공무원이 아닌 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나의 분야에 관한 지식과 경험

이 풍부한 사람 중에서 위원장이 위촉한다.

1. 도시의 계획이나 개발과 관련된 분야의 학술 또는 실무 전문성이나 사업 경험이 풍부하다고 인정되는 사람
 2. 지방자치와 관련된 분야의 학술 또는 실무 전문성이 있거나 풍부한 근무경력이 인정되는 사람
 3. 남북한 간의 경제협력과 문화교류 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
 4. 개성공단의 개발조성 및 운영과 관련하여 정책에 참여했거나 현장관리 경험이 풍부하다고 인정되는 사람
 5. 기업 및 산업계의 대표성을 가진 단체로부터 추천을 받은 사람
 6. 기타 이에 준하는 전문성 또는 사회경력이 있다고 인정되는 사람
- ⑥ 지원위원회에서 심의할 안건에 대하여 검토하고 지원위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위하여 실무위원회를 둔다.
- ⑦ 지원위원회의 사무를 처리하고 지원하기 위하여 실무지원단을 설치할 수 있다.
- ⑧ 이 법에서 규정한 사항 외에 지원위원회 및 실무위원회의 구성과 운영, 실무지원단의 설치와 운영 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(지원위원회 심의결과의 조치 등) 지원위원회는 제9조제1항 각 호의 사항에 대한 심의 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장은 필요한 조치를 하여야 한다.

제3장 강원평화특별자치도의 지원 및 특례 등

제11조(강원평화특별자치도 사무의 위탁 특례) ① 강원평화특별자치도의 도지사 또는 도교육감은 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」 제151조의 사무의 위탁에 관한 규정을 준용한다.

제12조(강원평화경제특별지구와 배후지역 간의 연계 발전) ① 도시사는 강원평화경제특별지구와 배후지역 간의 연계 발전을 위하여 총세출예산액의 일정비율 이상을 연계발전사업(이하 이 조에서 “연계발전사업”이라 한다)에 투자하여야 한다.

② 지역균형발전사업의 대상 지역 및 총세출예산액에 대한 연계발전사업을 위한 사업비의 비율 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

제13조(강원평화특별자치도에 대한 특별지원) ① 국가는 강원평화경제특별지구뿐만 아니라 이와 연계한 북방경제 활성화를 위해 국제경쟁력 강화 목적 인프라확충을 위해 남북협력기금이나 특별예산을 투입하여 남북경제협력 촉진 지역으로서의 기능을 원활히 수행할 수 있도록 강원평화특별자치도의 설치비용을 지원하고, 지방교부세, 보조기관의 직급, 행정기구의 설치, 사무 권한 등에 관한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장은 강원평화특별자치도에 대하여 그 관할구역 안의 도시계획 등 각종 지역개발과 균형있는 개발을 위하여 행정상·재정상의 특별한 지원을 할 수 있다.

③ 중앙행정기관의 장은 각종 시책사업을 시행하는 경우에는 강원평화특별자치도를 우선적으로 지원할 수 있다. 다만 다른 법률의 우선 지원 규정과 경합하는 경우에는 이를 동순위로 보고, 그 지원의 시급성이나 효과성 등을 종합적으로 고려하여 최종 결정하거나 추후 최우선적으로 우대할 수 있다.

제14조(평화통일특별도발전기금의 설치 등) ① 평화통일특별도의 낙후된 정주여건 개선에 필요한 재원을 확보하기 위하여 평화통일특별도발전기금(이하 “발전기금”이라 한다)을 설치한다.

② 발전기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 국가 또는 평화통일특별도의 출연금
2. 제4항에 따른 납부금
3. 발전기금의 운용으로 생기는 수익금
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

③ 발전기금은 평화통일특별도지사가 관리·운용한다.

④ 평화통일특별도에서 「관세법」 제154조에 따른 보세판매장을 운영하는 자는 총 매출액의 100분의 1의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액을 발전기금에 납부하여야 한다.

제15조(발전기금의 용도) 발전기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 운용한다.

1. 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제6호에 따른 군사기지 및 군사시설 보호구역 주민의 정주여건 개선을 위한 비용 지원
2. 「수도법」 제7조에 따라 지정·공고된 상수원보호구역 주민의 정주여건 개선을 위한 비용 지원
3. 「수도권정비계획법」 제6조제1항제3호에 따른 자연보전구역 주민의 정주여건 개선을 위한 비용 지원
4. 그 밖에 평화통일특별도의 지역발전을 위하여 필요한 사항으로서 평화통일특별도조례로 정하는 사업

제16조(재정 특례) ① 도지사는 「지방세기본법」 제8조제1항 및 제3항에도 불구하고 광역도세 및 구세 세목을 강원평화특별자치도세의 세목으로 부과·징수한다.

② 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정자치부장관은 강원평화특별자치도 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 10년 동안 강원평화특별자치도에 교부하는 보통교부세는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 같은 법 제7조에 따른 기준재정수요액과 같은 법 제8조에 따른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다.

③ 「지방교육재정교부금법」 제5조제1항에도 불구하고 교육부장관은 강원평화특별자치도 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 10년 동안 강원평화특별자치도에 교부하는 보통교부금은 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 같은 법 제6조에 따른 기준재정수요액과 같은 법 제7조에 따른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다.

④ 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항제2호에도 불구하고 도지사는 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액을 교육비특별회계로 전출하지 아니할 수 있다.

⑤ 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항제3호에도 불구하고 도지사가 교육비특별회계로 전출하여야 하는 전출금은 강원평화특별자치도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액은 제외한다)의 1천분의 36으로 한다.

제17조(조직 특례) 「지방자치법」 제112조에도 불구하고 강원평화특별자치도에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원인 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 도조례로 정할 수 있다.

제18조(창의적·개방적 행정 지향을 위한 인사교류 및 파견) ① 도지사는 자치행정 수행능력의 향

상과 소속 공무원의 능력개발을 위하여 소속 공무원 정수의 100분의 5의 범위에서 다른 지방자치단체, 국가기관, 공공단체, 국외 행정기관 및 그 밖의 기관의 장과 협의를 거쳐 인사교류를 하도록 하여야 한다.

② 제1항에 따른 인사교류의 기준·방법 및 교류대상자에 대한 지원 등에 관하여 필요한 사항은 도 조례로 정한다.

③ 「지방공무원법」 제30조의4제4항에도 불구하고 파견 사유·기간·절차 및 파견기간 중의 복무 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

④ 국가는 국가정책을 통일적으로 운영하고 국가와 강원평화특별자치도 간의 상호 연계성을 확보할 수 있도록 강원평화특별자치도와의 인사교류에 적극 협력하여야 한다.

제19조(인접지역의 불이익과 부담 발생의 배제) 강원평화특별자치도 설치로 인하여 강원평화특별자치도와 인접한 지역의 지방자치단체가 누리던 행정상·재정상의 이익이 상실되거나 그 지역주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.

제20조(공무원에 대한 공정한 처우 보장) 도지사는 종전의 지방자치단체 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.

제21조(공직선거 특례) ① 이 법에 따른 도지사 및 도의회의원 선거에 관한 사항은 이 법과 「공직선거법」에서 따로 규정한 것을 제외하고는 「공직선거법」에 따른 시·도지사선거와 시·도의회의원선거에 관한 규정을, 강원평화특별자치도 교육감선거에 관한 사항은 이 법과 「지방교육자치에 관한 법률」에서 따로 규정한 것을 제외하고는 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감선거에 관한 규정을 각각 준용한다.

② 지역선거구 도의회의원(이하 이 조에서 “지역구시의원”이라 한다)의 정수는 「공직선거법」 제22조제1항 및 제3항에 따라 종전과 같이 한다.

③ 도의회의 비례대표의원 정수도 종전과 같이 한다

④ 도의회의원 지역선거구의 공정한 획정을 위하여 강원평화특별자치도에 도의회의원선거구획정위원회를 두며, 「공직선거법」 제24조의3에 따른 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 규정은 도의회의원선거구획정위원회에 관한 사항에 대하여 준용한다.

⑤ 도의회의원 지역선거구는 인구·면적·구역·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 도의회의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은 「공직선거법」 제26조 및 같은 법 별표 2에도 불구하고 도의회의원선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다.

⑥ 제5항에 따라 도의회의원 지역선거구를 획정하는 경우 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 도의회의원 지역선거구에 속하게 할 수 없다.

⑦ 제1항에 따라 「공직선거법」에 따른 시·도지사선거에 관한 규정을 준용(강원평화특별자치도교육감선거는 「지방교육자치에 관한 법률」에 따라 준용하는 경우를 말한다)하는 경우 다음 각 호에 따른다.

1. 「공직선거법」 제48조제2항에 따른 선거권자의 추천은 300명 이상 500명 이하로 한다.
2. 「공직선거법」 제61조의2제1항에 따른 정당선거사무소는 강원평화특별자치도의 관할구역 안에 1개소를 둘 수 있다.
3. 「공직선거법」 제62조제2항에 따라 선거사무소에 둘 수 있는 선거사무원 수는 강원평화특별자치도의 관할구역 안의 읍·면·동 수의 3배수에 5를 더한 수 이내로 한다.
4. 「공직선거법」 제71조제2항에 따른 지역방송시설에는 강원평화특별자치도의 관할구역을 방송권역으로 하는 인접한 시·도 안에 있는 방송시설을 포함한다.

제22조(조례의 제정·개정 또는 폐지 청구에 관한 특례) ① 19세 이상의 주민(「공직선거법」 제18조에 따라 선거권이 없는 자는 제외한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 「지방자치법」 제15조제1항에도 불구하고 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 도조례로 정하는 주민 수 이상의 연서로 도지사에게 조례의 제정이나 개정 또는 폐지를 청구할 수 있다.

1. 강원평화특별자치도의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 강원평화특별자치도의 국내거소신고인명부에 올라있는 국민
3. 출입국관리 관계 법령에 따라 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격(체류자격변경허가 또는 체류기간연장허가를 통하여 계속 거주할 수 있는 경우를 포함한다)을 갖추고 「출입국관리법」 제34조에 따라 강원평화특별자치도의 외국인등록대장에 등재된 자로서 도조례로 정하는 사람

② 제1항에서 규정한 사항 외에 조례의 제정이나 개정 또는 폐지 청구에 필요한 사항은 도조례로 정할 수 있다.

제23조(감사위원회의 설치 및 직무 등) ① 「지방자치법」 제171조(「지방교육자치에 관한 법률」 제3조에 따라 준용되는 경우를 포함한다), 「지방공무원법」 제81조에도 불구하고 감사대상 기관 및 그 기관에 속한 자의 제반 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 제26조에 따라 그 결과를 처리하는 행위(이하 “자치감사”라 한다)를 수행하기 위하여 도지사 소속하에 감사위원회를 둔다.

- ② 감사위원회는 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 가진다.
- ③ 감사위원회는 감사위원회의 위원장(이하 “감사위원장”이라 한다) 1명을 포함한 7명 이내의 위원으로 구성한다.
- ④ 위원은 도조례로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 도지사가 임명 또는 위촉하되, 위원 중 2명은 시의회에서, 2명은 도교육감이 각각 추천하는 사람을 위촉한다. 다만, 감사위원장은 시의회의 동의를 받아 도지사가 임명한다.
- ⑤ 강원평화특별자치도 소속 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 한다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다.
- ⑥ 자치감사의 구체적인 방법 및 범위, 자치감사 활동에서 일반적으로 준수되어야 할 기준 등 자치감사에 필요한 세부적인 사항은 감사위원회의 의결을 거쳐 감사위원장이 정한다.
- ⑦ 그 밖에 감사위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 도조례로 정한다.

제24조(감사위원장) ① 감사위원장은 감사위원회를 대표하고 감사위원회의 업무를 총괄한다.

- ② 감사위원장의 임기는 3년으로 한다.
- ③ 감사위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 감사위원회의 위원 중에서 도조례로 정하는 바에 따라 선임된 위원이 그 직무를 대행한다.

제25조(감사위원회 사무국) ① 감사위원회의 자치감사 활동을 지원하고 감사위원회에 관한 행정사무를 처리하기 위하여 사무국을 둔다.

- ② 제1항에 따른 감사위원회 사무국(이하 이 조에서 “사무국”이라 한다)의 사무국장과 직원은 일반직·특정직 또는 교육행정직 지방공무원으로 한다.
- ③ 그 밖에 사무국의 조직, 직무 및 운영 등에 필요한 사항은 도조례로 정한다.

제26조(자치감사계획 등) ① 감사위원회는 자치감사를 체계적·효과적으로 수행하기 위하여 그 감사를 수행하기 전에 자치감사의 목적·대상·기관 및 범위를 포함한 자치감사계획을 수립하여야 한다. 다만, 자치감사계획의 변경이 필요한 경우에는 자치감사 실시 중에도 자치감사계획을 변경할

수 있다.

② 감사위원회는 제1항에 따른 자치감사계획의 주요내용을 감사예정일 30일 이전에 자치감사대상 기관의 장에게 통보하여야 한다. 다만, 신속히 자치감사를 실시하여야 할 급박한 사정이 있거나 자치감사의 실효성을 거두기 위하여 부득이한 때에는 그러하지 아니하다.

③ 감사위원회가 제2항에 따라 자치감사계획을 자치감사대상 기관의 장에게 통보한 이후 자치감사계획을 변경하였을 때에는 그 변경된 내용을 자치감사대상 기관의 장에게 지체 없이 통보하여야 한다.

④ 감사위원회는 제1항에 따른 자치감사계획(그 계획을 변경한 때에는 변경된 계획을 말한다)을 감사원, 교육부장관, 행정자치부장관 및 도지사(교육·학예에 관한 사항인 경우 도교육감을 포함한다. 이하 같다)에게 그 계획을 수립한 날부터 2주일 이내에 통보하여야 한다.

⑤ 감사위원회는 자치감사를 위하여 필요한 때에는 다음 각 호의 구분에 따른 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 자치감사에 필요한 최소한도에 그쳐야 하고, 그 조치를 요구받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.

1. 감사대상 기관 또는 그 기관에 속한 자: 출석 또는 답변, 관련 자료의 제출, 물품 등에 대한 봉인, 전산정보시스템에 입력된 자료의 조사 등

2. 제1호 외에 그 감사와 관련된 기관 또는 그 기관에 속한 자: 출석 또는 답변과 관련 자료의 제출

⑥ 감사위원회는 전문지식이나 실무경험이 요구되는 분야의 업무를 감사하는 때에는 중앙행정기관의 감사담당공무원 및 강원평화특별자치도의 소속 직원이나 회계법인·연구기관 등 외부 전문기관 또는 전문가를 참여시켜 관련 사항을 조사·확인·분석하게 할 수 있다.

제27조(자치감사결과의 처리 등) ① 감사위원회는 특별한 사정이 없으면 자치감사가 종료된 후 60일 이내에 도지사에게 자치감사의 결과를 보고하여야 한다. 다만, 교육·학예에 관한 자치감사의 결과는 도교육감에게 통보하여야 한다.

② 제1항에 따라 보고 또는 통보되는 자치감사 결과에는 변상명령, 징계 또는 문책, 시정, 주의, 개선, 권고, 고발 등의 조치사항이 포함되어야 한다.

③ 도지사 또는 도교육감은 제1항에 따라 보고 또는 통보받은 자치감사 결과에 따른 조치사항이 다른 기관의 장의 권한에 속하는 경우에는 그 권한이 있는 기관의 장에게 관련 사실을 통보하여야 한다.

제28조(징계·문책 사유의 시효정지 등) ① 감사위원회는 특정사건의 조사를 개시한 때와 이를 종료한 때에는 10일 이내에 도지사 및 감사대상 기관 또는 부서의 장에게 그 사실을 통보하여야 한다.

② 도지사는 감사위원회가 조사 중인 특정사건에 대하여는 제1항에 따른 조사개시의 통보를 받은 날부터 징계 또는 문책 절차를 진행하지 못한다.

③ 제2항에 따라 징계 또는 문책 절차를 진행하지 못하여 징계 또는 문책 사유의 시효기간이 만료되거나 그 잔여기간이 1개월에 미달하게 되는 때에는 그 시효기간은 제1항에 따른 조사종료의 통보를 받은 날부터 1개월이 경과한 날에 만료되는 것으로 본다.

제29조(비밀유지의무) 감사위원회의 위원은 재직 중은 물론 퇴직 후에도 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

제30조(특별회계 계정 설치 특례) 국가는 강원평화특별자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 각종 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 「국가균형발전 특별법」의 광역·지역발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원한다.

제31조(지방자치단체 기금관리에 관한 특례) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조제2항에서 대통령령으로 정하도록 한 기금의 존속기한은 도조례로 정할 수 있다.

제32조(주민참여 예산제도) ① 도지사는 예산편성 과정에 주민이 공모방식 등에 의하여 참여할 수 있도록 하여야 한다.

② 주민참여 예산의 범위, 참여 주민의 선정 방법 및 절차, 주민참여과정 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

제4장 강원평화경제특별지구의 지정·개발 및 지원

제33조(강원평화경제특별지구의 지정) ① 통일부장관은 제9조에 따른 지원위원회의 심의·의결을 거쳐 남북교류의 적합성을 종합적으로 고려하여 강원평화특별자치도의 관할구역 내에 강원평화경제특별지구를 지정한다. 이 경우 미리 기획재정부장관, 국방부장관, 산업통상자원부장관 등 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고, 강원도지사 및 강원평화특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)의 의견을 들어야 한다.

② 통일부장관은 강원평화경제특별지구를 지정하는 경우에 대통령령으로 정하는 바에 따라 강원평화경제특별지구의 개발을 단계적으로 시행하도록 할 수 있다.

③ 통일부장관은 제1항에 따라 강원평화경제특별지구를 지정하거나 제34조제2항에 따라 강원평화경제특별기초계획을 확정하는 경우에 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 관보에 고시하고, 시·도지사에게 지체 없이 통지하여야 한다.

④ 제3항에 따른 통지를 받은 시·도지사는 그 내용을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

제34조(강원평화경제특별지구의 확장 및 추가 조성) ① 통일부장관은 남한과 북한 사이의 관계 진전에 따라 지원위원회의 심의·의결을 거쳐 강원평화경제특별지구의 확장 또는 추가 조성에 관하여 조치를 할 수 있다.

② 제1항의 확장 및 추가 조성에 관하여는 제31조제3항을 준용한다.

제35조(강원평화경제특별지구의 지정 시 고려사항) ① 통일부장관은 제31조제1항에 따라 강원평화경제특별지구를 지정(부지 선정을 포함한다)하는 경우에 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 남북교류협력 확대 효과와 지속가능성
2. 북한이 설치한 각종 산업단지·경제특별구역과의 연계성
3. 북한과의 협력을 통한 한반도 민족경제공동체 형성 및 촉진 가능성
4. 내국인 및 외국인 투자 유치의 가능성 또는 용이성
5. 내국인 관광객이 왕래와 외국인 관광객의 유치 용이성 등 관광지로서의 활용과 발전 가능성
6. 지역경제 및 지역균형발전에 대한 파급 효과
7. 필요한 부지 확보의 용이성 및 소요되는 개발비용의 정도
8. 도로·철도·항공 교통망 등의 접근과 이용 편의성
9. 정보통신망·용수·전력 등 기반시설의 공급 수준
10. 환경생태 자원의 보호와 조화를 통한 발전 가능성
11. 군사기지 및 군사시설 보호 목적과의 조화
12. 군사보호구역 규제 등으로 낙후된 지역의 환경개선과 균형 발전 효과

② 통일부장관은 강원평화특별자치도의 관할구역 내에서 제1항 각 호의 사항을 종합적으로 검토하

여 적합 부지를 선정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 강원평화경제특별지구를 지정하고 이를 조성·개발한다.

제36조(강원평화경제특별지구기본계획 수립) ① 통일부장관은 강원평화경제특별지구의 체계적인 발전을 위하여 5년마다 강원평화경제특별지구기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획의 내용에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 강원평화경제특별지구의 기본목표와 중장기 발전방향에 관한 사항
2. 강원평화경제특별지구의 개발에 관한 사항
3. 강원평화경제특별지구의 내·외국인 투자유치에 관한 사항
4. 강원평화경제특별지구를 복수로 조성하여 운영하는 경우에 그 특구 간의 차별화된 발전전략에 관한 사항
5. 강원평화경제특별지구에서 실시되는 각종의 개발사업에 대한 추진 또는 지원에 관한 사항
6. 강원평화경제특별지구에 입주하는 국내외 기업의 지원에 관한 사항
7. 강원평화경제특별지구에 입주하는 국제기구·학술단체·비영리단체 등의 지원에 관한 사항
8. 그 밖에 강원평화경제특별지구의 발전을 위하여 필요한 사항

③ 통일부장관은 제1항에 따른 기본계획을 수립하려는 경우에는 다음 각 호의 절차를 거쳐야 한다.

1. 관계 중앙행정기관의 장과의 협의
2. 도지사와의 협의
3. 강원평화특별자치도에 인접된 접경지역을 관할하는 지방자치단체의 장의 의견 청취
4. 제9조에 따른 지원위원회의 심의·의결

④ 통일부장관은 제1항에 따라 기본계획을 수립한 때에는 그 내용을 관보에 고시하고 시·도지사에게 통보하여야 한다.

⑤ 기본계획의 변경에 관하여는 제2항 및 제3항을 준용한다.

⑥ 제3항제2호에 따라 시·도지사가 통일부장관과 협의를 거처려는 경우에는 다음 각 호의 사항이 포함된 평화경제특별구역개발의견서(이하 “개발의견서”라 한다)를 작성하여 통일부장관에게 사전에 제출하여야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할구역 주민의 의견을 미리 수렴하여야 한다.

1. 강원평화경제특별지구의 명칭(대국민 인지도를 용이하게 하고 국외에 널리 알리기 위한 목적으로 별칭을 정한 경우에 한한다)·위치 및 면적에 관한 의견
2. 강원평화경제특별지구에서 실시되는 개발사업을 진행할 구체적인 시행방법(단계적으로 개발하는 경우에는 단계적 시행 시기를 포함한다)과 개발사업시행예정자 선정에 관한 의견
3. 강원평화경제특별지구의 개발조성 및 원활한 운영을 위한 재원조달방법에 관한 의견
4. 토지이용계획 및 주요 기반시설계획에 관한 의견
5. 인구수용계획 및 주거시설 조성계획에 관한 의견
6. 교통망 확충에 관한 의견
7. 산업유치 계획에 관한 의견
8. 국제기업·국제기구·국제NGO단체·국제학술연구단체 등의 유치에 관한 의견
9. 보건의료·교육·복지 시설 설치계획에 관한 의견
10. 환경보전계획에 관한 의견
11. 내외국인의 투자유치 및 정주를 위한 환경조성계획에 관한 의견

12. 강원평화경제특별지구의 관광자원으로서의 활용계획에 관한 의견

13. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

⑦ 통일부장관은 시·도지사가 제출한 개발의견서를 기초로 하여 기본계획을 수립할 수 있다. 제37조(기본계획의 변경) ① 통일부장관은 제34조에 따라 확정된 기본계획을 지원위원회의 심의·의결을 거쳐 변경할 수 있다. 시·도지사 또는 제39조에 따른 개발사업의 시행자(이하 “개발사업 시행자”라 한다)가 변경을 요청하는 경우에도 또한 같다.

② 통일부장관은 제1항에 따라 기본계획을 변경하는 경우에 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 경우에는 지원위원회의 심의·의결을 거치지 아니하고 할 수 있다.

③ 제1항에 따른 기본계획의 변경 절차 등에 관하여는 제31조 및 제33조를 준용한다.

제38조(강원평화경제특별지구 지정의 효과) 강원평화경제특별지구의 지정이 있는 때에는 기본계획의 내용에 따라 다음 각 호의 지정·수립·승인·변경·폐지 및 구역 변경이 각각 있는 것으로 본다.

1. 「도시개발법」 제3조에 따른 도시개발구역의 지정 및 같은 법 제4조에 따른 도시개발사업계획의 수립
2. 「택지개발촉진법」 제3조에 따른 택지개발지구의 지정 및 같은 법 제8조에 따른 택지개발계획의 수립
3. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조 및 제7조의2에 따른 국가산업단지·일반산업단지 및 도시첨단산업단지의 지정
4. 「관광진흥법」 제52조에 따른 관광지 및 관광단지의 지정
5. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제22조에 따른 물류단지의 지정
6. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제22조에 따른 도시·군기본계획의 수립 또는 변경과 이에 관한 국토교통부장관의 승인. 다만, 강원평화경제특별지구 외의 지역에 대한 도시·군기본계획 변경안을 마련하여 국토교통부장관에게 제출하여 승인받는 경우에 한한다.
7. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제23조 및 제27조에 따른 매립기본계획의 변경
8. 「연안관리법」 제12조에 따른 연안통합관리계획 및 연안관리지역계획의 변경
9. 「하천법」 제25조에 따른 하천기본계획의 변경
10. 「수도법」 제4조에 따른 수도정비기본계획의 변경
11. 「하수도법」 제5조 및 제6조에 따른 하수도정비기본계획의 변경
12. 「자연공원법」 제8조에 따른 자연공원의 폐지 또는 구역 변경

제39조(행위의 제한) ① 개발사업의 구역에서 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 건축물의 건축, 공작물의 설치, 물건 적치 행위 등 대통령령으로 정하는 행위를 하고자 하는 자는 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경할 때에도 또한 같다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 허가를 받지 아니하고 할 수 있다.

1. 재해복구 또는 재난수습을 위한 응급조치를 위하여 하는 행위
2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위

③ 제1항에 따라 허가를 받아야 하는 행위로서 개발사업의 구역의 지정 및 고시 당시 이미 관계 법령에 따라 행위허가를 받았거나 허가를 받을 필요가 없는 행위에 관하여 그 공사 또는 사업에 착수한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사에게 신고한 후 이를 계속 시행할 수 있다.

④ 시·도지사는 제1항을 위반한 자에 대하여 원상회복을 명할 수 있다. 이 경우 명령을 받은 자가 그 의무를 이행하지 아니하는 때에는 시·도지사는 「행정대집행법」에 따라 이를 대집행할 수 있다.

⑤ 제1항에 따른 허가에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조부터 제60조까지 및 제62조를 각각 준용한다

제40조(강원평화경제특별지구의 용도 변경 및 추가 등) ① 통일부장관은 강원평화경제특별지구가 다음 각 호 어느 하나에 해당하는 경우에는 산업통상자원부장관과 협의하여 강원평화경제특별지구를 일반 산업단지 또는 국제산업단지 등으로 성격과 용도를 전환하거나 용도를 추가하여 운영하게 할 수 있다.

1. 남북한 간의 정치적·군사적 대립이나 합의 불성립으로 남북간의 경제협력력을 주된 목적으로 하는 강원평화경제특별지구의 개발·조성이나 정상적인 운영이 중장기적으로 현저히 어렵다고 판단되는 경우
2. 개발사업시행자의 사업참여 기피 등으로 상당한 기간 내에 강원평화경제특별지구를 개발하기 어렵게 된 경우
3. 충분한 기간을 거친 노력에도 불구하고 입주 및 투자 기업 등의 유치 실적이 현저히 부진하여 강원평화경제특별지구의 조성목적 달성을 어렵게 된 경우
4. 입주한 기업이나 국제기구 유치의 결과로 보아 남북간의 경제협력력을 주된 목적으로 운영되는 것보다 국제적 차원의 특별구역으로 운영되는 것이 더욱 효율적이라고 인정된 경우

② 제1항에 따른 강원평화경제특별지구의 성격이나 용도의 변경에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제41조(개발사업시행자의 지정) ① 통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 지원위원회의 심의·의결을 거쳐 강원평화경제특별지구에 대한 개발사업시행자를 지정한다.

1. 국가 및 지방자치단체
2. 정부투자기관·지방공기업 또는 다른 법률에 따라 개발사업을 시행할 수 있는 자
3. 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소기업진흥공단 또는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제45조의9에 따라 설립된 한국산업단지공단
4. 개발계획에 적합한 시설을 설치하여 입주하고자 하는 자 또는 개발계획에서 적합하게 남북협력형·복합기능형 산업단지를 개발할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 자
5. 제1호부터 제4호까지에 해당하는 자가 남북협력형·복합기능형 산업단지의 개발을 목적으로 출자하여 설립한 법인으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 법인
6. 강원평화경제특별지구의 토지 소유자 또는 강원평화경제특별지구의 개발을 위하여 설립한 조합
7. 「기업도시개발 특별법」에 따른 기업도시개발사업을 수행한 경험이 있는 민간기업

② 통일부장관이 개발사업시행자를 지정하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려할 수 있다.

1. 내·외국인 투자의 유치 능력
2. 재무 건전성과 소유자금 조달 능력
3. 유사한 개발사업을 시행한 경험이나 실적
4. 개발사업시행자의 사회공헌도 또는 사회적책임 이행의 정도
5. 개발사업의 원활한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정한 사항

제42조(실시계획의 승인) ① 개발사업시행자는 제31조제3항에 따른 고시일로부터 2년 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 실시계획을 작성하여 통일부장관의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항을 변경할 때에도 또한 같다. 다만, 제31조제2항에 따라 강원평화경제특별지구의 개발을 단계적으로 시행하는 경우에 최종 단계의 실시계획의 승인 신청은 고시일부터 10년의 범위에서 대

통령령으로 정하는 때까지 하여야 한다.

② 통일부장관은 제1항에 따른 실시계획을 승인하거나 변경승인을 하고자 하는 경우에 시·도지사와 협의한 후 지원위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경을 승인하는 때에는 그러하지 아니하다.

③ 통일부장관은 실시계획의 승인 또는 변경승인을 함에 있어서 그 내용에 제42조제1항 각 호의 어느 하나에 해당되는 사항이 포함되어 있을 때에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 하며, 협의를 요청받은 행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 기간 이내에 의견을 제출하여야 한다.

④ 통일부장관은 개발사업시행자가 투자의 지연, 자연재해 등의 불가피한 사유로 제1항에 따른 실시계획의 승인기한의 연장을 요청하는 경우에 1년 이내의 범위에서 그 기한을 연장할 수 있다.

⑤ 제1항에 따른 실시계획에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조에 따라 작성된 지구단위계획이 포함되어야 한다.

제43조(실시계획 승인의 고시 등) ① 통일부장관은 제40조에 따라 실시계획을 승인한 경우에 지체 없이 이를 관보에 고시하고 관련 서류의 사본을 시·도지사에게 송부하여야 한다.

② 제1항에 따라 관련 서류의 사본을 송부받은 시·도지사는 이를 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

제44조(인·허가 등의 의제) ① 개발사업시행자가 제40조에 따른 실시계획의 승인을 받은 경우에는 다음 각 호의 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등(이하 “허가등”이라 한다)을 받은 것으로 본다.

1. 「초지법」 제21조의2에 따른 토지의 형질변경 등의 허가 및 같은 법 제23조에 따른 초지전용의 허가
2. 「산지관리법」 제14조·제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 같은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고, 같은 법 제25조에 따른 토석채취허가, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제4항에 따른 입목벌채등의 허가·신고
3. 「민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법」 제11조에 따른 생태적 산지전용지구의 지정 및 같은 법 제15조에 따른 실시계획의 승인
4. 「농지법」 제31조에 따른 농업진흥지역 등의 변경·해제 및 같은 법 제34조에 따른 농지전용의 허가 또는 협의
5. 「농어촌정비법」 제23조에 따른 농업기반시설의 목적 외 사용승인 및 같은 법 제82조제2항에 따른 농어촌 관광휴양단지 개발사업계획의 승인
6. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조제1항 또는 제20조제2항에 따른 공장설립 등의 승인
7. 「하천법」 제6조에 따른 하천관리청과의 협의 또는 승인, 같은 법 제30조에 따른 하천공사 시행의 허가 및 같은 법 제33조에 따른 하천 점용 등의 허가
8. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가, 같은 법 제17조에 따른 점용·사용 실시계획의 승인(매립면허를 받은 매립예정지는 제외한다), 같은 법 제28조에 따른 공유수면의 매립면허, 같은 법 제33조에 따른 고시, 같은 법 제35조에 따른 국가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인 및 같은 법 제38조에 따른 공유수면매립실시계획의 승인·고시
9. 「하수도법」 제11조에 따른 공공하수도(분뇨처리시설만을 말한다) 설치의 인가
10. 「폐기물관리법」 제29조에 따른 폐기물처리시설 설치의 승인 또는 신고
11. 「수도법」 제17조 및 제49조에 따른 일반수도사업 및 공업용수도사업의 인가, 같은 법 제52조 및 제54조에 따른 전용상수도 및 전용공업용수도 설치의 인가

12. 「전기사업법」 제7조에 따른 발전사업·송전사업·배전사업 또는 전기판매사업의 허가, 같은 법 제62조에 따른 자가용전기설비 공사계획의 인가 또는 신고
 13. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제12조에 따른 사업계획의 승인
 14. 「관광진흥법」 제15조에 따른 사업계획의 승인, 같은 법 제54조에 따른 관광지·관광단지 조성계획의 승인
 15. 「도로법」 제5조에 따른 도로관리청과의 협의 또는 승인, 같은 법 제36조에 따른 도로공사 시행의 허가, 같은 법 제38조에 따른 도로점용의 허가
 16. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정, 같은 법 제32조에 따른 지형도면 고시, 같은 법 제56조에 따른 토지의 분할·형질변경 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업시행자의 지정, 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가
 17. 「하수도법」 제16조에 따른 공공하수도 공사허가, 같은 법 제24조에 따른 공공하수도 점용 허가
 18. 「장사 등에 관한 법률」 제27조에 따른 분묘의 개장 허가
 19. 「항만법」 제9조제2항에 따른 항만공사 시행의 허가, 같은 법 제10조제2항에 따른 실시계획의 승인
 20. 「도시개발법」 제11조에 따른 도시개발사업시행자의 지정, 같은 법 제13조에 따른 조합 설립의 인가, 같은 법 제17조 및 제18조에 따른 실시계획의 인가·고시 등
 21. 「택지개발촉진법」 제9조에 따른 택지개발사업실시계획의 승인
 22. 「도시 및 주거환경정비법」 제28조에 따른 사업시행인가
 23. 「사도법」 제4조에 따른 사도(私道) 개설허가
 24. 「사방사업법」 제14조에 따른 벌채 등의 허가, 같은 법 제20조에 따른 사방지(砂防地) 지정의 해제
 25. 「소하천정비법」 제6조에 따른 소하천정비종합계획의 승인, 같은 법 제10조에 따른 소하천 공사허가, 같은 법 제14조에 따른 소하천 점용허가
 26. 「골재채취법」 제22조에 따른 골재채취 허가
 27. 「국유재산법」 제30조에 따른 국유재산의 사용·수익허가
 28. 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조에 따른 사용·수익허가
 29. 「집단에너지사업법」 제4조에 따른 집단에너지의 공급타당성에 관한 협의
 30. 「에너지이용 합리화법」 제10조에 따른 에너지사용계획의 협의
 31. 「도시교통정비 촉진법」 제16조에 따른 교통영향분석·개선대책의 검토
 32. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제28조에 따른 물류단지개발실시계획의 승인
 33. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제16조에 따른 산업단지개발사업시행자의 지정, 같은 법 제17조·제18조·제18조의2에 따른 국가산업단지개발·일반산업단지개발·도시첨단산업단지개발 실시계획의 승인
 34. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제15조제3항에 따른 지도등의 간행 심사
 35. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제86조제1항에 따른 사업의 착수·변경 또는 완료의 신고
 36. 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 심의, 같은 법 제11조에 따른 건축허가, 같은 법 제20조에 따른 가설건축물의 건축허가·축조신고, 같은 법 제29조에 따른 건축협의
- ② 제41조에 따라 실시계획의 승인이 고시된 때에는 관계 법률에 따른 허가등의 고시 또는 공고가

있는 것으로 본다.

제45조(개발사업의 착수와 연기) ① 평화경제특구에 대한 개발사업의 착수기한은 제40조제1항에 따라 실시계획의 승인을 받은 날부터 1년 이내로 한다. 다만, 통일부장관은 개발사업 착수기한의 연기가 불가피하다고 인정하는 경우에 1년 이내에서 1회에 한하여 사업 착수기한을 연기할 수 있다.

② 제1항에 따른 사업 착수기한 이내에 그 사업에 착수하지 아니하는 경우에는 사업 착수기한이 만료되는 날의 다음 날에 그 실시계획의 승인은 효력을 잃는다.

제46조(토지사용 등) ① 개발사업시행자는 개발사업의 시행을 위하여 필요한 경우에 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제2조에서 정하는 토지·물건 또는 권리(이하 “토지 등”이라 한다)를 수용(사용을 포함한다. 이하 같다)할 수 있다.

② 제41조에 따른 실시계획 승인의 고시가 있는 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조 및 제22조에 따른 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 보며, 재결의 신청은 같은 법 제23조 및 제28조에도 불구하고 제40조에 따른 실시계획에서 정하는 사업시행기간 이내에 하여야 한다.

③ 제1항에 따른 토지등의 수용에 관한 재결의 관할 토지수용위원회는 중앙토지수용위원회로 한다.

④ 제1항에 따른 토지등의 수용에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

⑤ 개발사업시행자가 정당한 사유없이 실시계획을 이행하지 않는 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에는 개발사업시행자의 지정을 취소하고 다른 개발사업시행자로 대체할 수 있다.

⑥ 제5항의 경우 기존 개발사업시행자가 매수한 토지는 대체 지정된 개발사업시행자에게 지체 없이 매도하여야 한다. 매도 명령·매수 협의·조성원가의 산정방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제47조(준공검사) ① 개발사업시행자가 개발사업의 전부 또는 일부를 완료한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 통일부장관의 준공검사를 받아야 한다. 이 경우 통일부장관은 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

② 제1항에 따른 준공검사 전에는 개발된 토지나 설치된 시설을 사용할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부장관의 사용허가를 미리 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

제5장 조세 특례

제48조(조세 및 부담금의 감면) ① 국가 및 강원평화특별자치도는 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에 개발사업시행자에 대하여 「개발이익환수에 관한 법률」, 「농지법」, 「초지법」, 「산지관리법」 및 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비 및 공유수면 점·사용료를 감면할 수 있다.

② 국가는 강원평화경제특별지구에의 투자를 장려하기 위하여 강원평화경제특별지구에 투자한 사람 또는 기업·법인·단체에게 필요한 경우에는 「조세특례제한법」으로 정하는 바에 따라 조세를 감면할 수 있다.

제6장 내·외국인투자기업의 경영활동 지원 등

제49조(세제 및 자금 지원) ① 국가와 강원평화특별자치도는 강원평화경제특별지구의 원활한 조성

과 운영 등을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 자금지원에 관한 필요한 조치를 할 수 있다.

② 국가와 강원평화특별자치도는 강원평화경제특별지구에 내·외국인의 투자를 유치하기 위하여 입주하는 기업(이하 “입주기업”이라 한다)에 임대하는 부지의 조성, 토지 등의 임대료 감면, 의료 시설·교육시설·주택 등 각종 편의시설의 설치에 필요한 자금을 지원할 수 있다.

③ 국가와 강원평화특별자치도는 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」, 그 밖에 다른 법령의 규정에도 불구하고 입주기업에 대하여 국유·공유 재산의 임대료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

④ 국가와 강원평화특별자치도는 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」, 그 밖에 다른 법령의 규정에도 불구하고 개발사업시행자 또는 입주기업에 대하여 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 국유·공유 재산을 수익계약에 의하여 사용·수익허가 또는 대부하거나 매각할 수 있다.

제50조(기반시설에 대한 우선 지원) 국가와 강원평화특별자치도는 강원평화경제특별지구의 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 도로·용수·철도·통신·전기 등 기반시설을 설치하는데 우선적으로 지원할 수 있다. 다만, 국가가 지원하는 기반시설은 강원평화경제특별지구 개발사업시행자에게 위탁하여 설치할 수 있다.

제51조(다른 법률의 적용배제 등) ① 국토교통부장관은 「수도권정비계획법」 제6조제1항제2호에 따른 성장관리권역 중 개발계획에 의하여 강원평화경제특별지구에 신설 또는 증설되는 공장에 대하여는 「수도권정비계획법」 제18조에도 불구하고 같은 법 제21조에 따른 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 강원평화경제특별지구를 관할하는 시·군의 공장 총량을 별도로 배정할 수 있다.

② 도시사가 강원평화경제특별지구에서 「수도권정비계획법」 제4조에 따른 공업용지조성사업을 시행하거나 허가 등을 하기 전에 국토교통부장관과 협의를 거친 경우에는 「수도권정비계획법」 제19조에도 불구하고 수도권정비위원회의 심의를 받지 아니한다.

③ 고용노동부장관은 입주기업에 대하여 「파견근로자보호 등에 관한 법률」 제5조 및 제6조에도 불구하고 지원위원회의 심의·의결을 거친 전문 업종에 한하여 근로자 파견대상 업무를 확대하거나 파견기간을 연장할 수 있다.

④ 입주기업에 대하여는 「국유재산법」 제27조제1항·제36조제1항 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제13조·제21조제1항·제31조제1항에도 불구하고 국유·공유 재산의 임대기간을 50년 이내로 할 수 있으며, 영구시설물을 축조하게 할 수 있다. 이 경우 해당 시설물의 종류 등을 고려하여 임대기간이 끝날 때에 그 시설물을 국가 또는 지방자치단체에 기부하거나 원상회복하여 반환하는 조건을 붙일 수 있다.

제52조(중소기업창업 및 진흥기금의 지원) ① 국가는 강원평화경제특별지구 현장 입주 기업에 대하여 「중소기업진흥에 관한 법률」 제67조제1항의 사업을 위한 중소기업창업 및 진흥기금을 사용할 수 있다.

② 제1항의 기금의 사용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제53조(산업안전보건 및 산업재해예방을 위한 지원) ① 국가는 강원평화경제특별지구 현장 입주 기업에 대하여 「한국산업안전보건공단법」 제6조에 따른 산업안전보건 및 산업재해예방을 위한 각종 지원을 할 수 있다.

② 제1항의 지원을 함에 있어서 한국산업안전보건공단의 권한과 업무의 일부를 제62조에 따른 강원평화경제특별지구 관리기관에 위탁할 수 있다.

제54조(환경보전을 위한 지원) ① 국가는 강원평화경제특별지구의 환경보전을 위하여 강원평화경제특별지구 현장 입주 기업에 대하여 「환경정책기본법」 제56조 및 제57조에 따라 행정적·재정적

지원을 할 수 있다. 이 경우 강원평화경제특별지구 현장 입주 기업은 「환경정책기본법」 제56조에 따른 사업자로 본다.

② 국가는 제1항의 지원을 위하여 한국환경공단 등으로 하여금 「한국환경공단법」 제17조제1항에서 규정한 사업을 시행하게 할 수 있다.

제55조(에너지이용 합리화를 위한 지원) ① 국가는 강원평화경제특별지구 현장 입주 기업 등에 대하여 「에너지이용 합리화법」 제14조, 「집단에너지사업법」 제8조 및 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법」 제28조에 따른 지원을 할 수 있다.

② 제1항의 지원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제56조(외국인투자기업에 대한 특례) ① 국가는 외국인투자기업(「외국인투자 촉진법」 제2조제6호의 외국인투자기업이나 출원을 한 비영리법인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 강원평화경제특별지구 현장에 입주하여 기업을 설립하는 경우 외국인투자기업에 대하여 「남북협력기금법」 제8조에 따른 남북협력기금을 지원할 수 있고, 외국인투자기업의 강원평화경제특별지구 현장 입주 기업에 대하여 제52조부터 제55조까지에 따른 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

② 제1항에 따라 강원평화경제특별지구 현장 입주 기업을 설립한 외국인투자기업에 대한 지원업무를 종합적으로 수행하기 위하여 제66조에 따른 강원평화경제특별지구지원재단에 강원평화경제특별지구 외국인투자지원센터(이하 이 조에서 “센터”라 한다)를 둔다.

③ 센터의 조직·운영에 관하여는 「외국인투자 촉진법」 제15조를 준용한다. 이 경우 “대한무역투자진흥공사”는 “강원평화경제특별지구지원재단”으로, “외국인투자지원센터”는 “강원평화경제특별지구 외국인투자지원센터”로 본다.

④ 제1항에 따른 외국인투자기업에 대한 지원은 「외국인투자 촉진법」에 따른 외국인투자기업에 대한 지원의 영향을 받지 아니한다.

⑤ 그 밖에 외국인투자기업의 강원평화경제특별지구 투자를 촉진하기 위하여 외국인투자기업에 대한 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제57조(기타 정부지원제도의 적용) 이 법에 정한 기업 지원에 관한 사항 이외에 다른 법률이 정하고 있는 인력·기술개발, 교육훈련, 경영혁신 및 안정, 수출촉진 등을 위한 기업지원제도는 대통령령으로 정하는 바에 따라 강원평화경제특별지구에 적용할 수 있다.

제58조(강원평화경제특별지구 투자기업의 경영정상화 지원) ① 국가는 남북 당국의 조치에 의하여 동행이 상당기간 차단되거나 강원평화경제특별지구 사업이 상당기간 중단되는 경우 강원평화경제특별지구 투자기업의 경영정상화를 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 제59조 및 제60조에서 정하고 있는 지원 등 필요한 조치를 할 수 있다.

② 통일부장관은 제1항의 경우 필요하다고 인정하는 때에는 관계 행정기관의 장에게 강원평화경제특별지구 투자기업의 경영정상화를 위한 지원을 요청할 수 있다.

제59조(강원평화경제특별지구 투자기업에 대한 자금지원) 국가는 제56조제1항의 사유가 발생할 경우 강원평화경제특별지구 투자기업의 경영 안정 등을 위하여 「남북협력기금법」에 따른 남북협력기금을 지원하거나 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소기업창업 및 진흥기금을 사용할 수 있다.

제60조(남북협력기금의 용자 또는 지원 등) ① 통일부장관은 강원평화경제특별지구에 입주한 내국인기업이 북한과의 물자교역·협력사업 확대를 위하여 신규사업을 추진하는 경우에 「남북협력기금법」에 따른 남북협력기금으로 신규사업 추진 자금을 지원하거나 신규사업 추진에 따른 손실의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.

② 제1항에 따라 신규사업 추진 자금의 지원, 신규사업 추진에 따른 손실의 일부 보조·융자를

하는 경우에 이에 관하여 필요한 사항은 통일부장관이 정한다.

제61조(강원평화경제특별지구 투자기업의 대체생산시설 설치에 대한 자금지원) 국가는 제58조제1항의 사유로 강원평화경제특별지구 투자기업이 대체생산시설을 설치하려는 경우에는 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소기업창업 및 진흥기금을 우선 지원하거나 「국가균형발전 특별법」 제19조제1항에 따른 재정적 사항에 관한 지원을 우선적으로 할 수 있다.

제62조(남북경제협력기업의 입주) 통일부장관은 남북경제협력기업이 강원평화경제특별지구에 입주하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 고용하고자 하는 북한 근로자의 인력 규모
2. 남한과 북한 사이의 물자교역의 규모 또는 협력사업의 확대 가능성
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

제63조(산업평화의 유지) 입주기업의 사용주와 근로자는 노동쟁의에 관한 관계 법률상의 절차를 엄격히 준수함으로써 산업평화를 유지하도록 노력하여야 한다.

제7장 강원평화경제특별지구 관리기관 등

제64조(강원평화경제특별지구 관리기관) ① 강원평화경제특별지구 관리기관은 강원평화경제특별지구의 관리·운영을 위하여 필요한 범위 내에서 법인으로서의 능력을 갖을 수 있다.

② 국가는 강원평화경제특별지구의 관리·운영을 위하여 필요한 경우에 강원평화경제 관리기관에 자금, 인력, 물품 등의 지원을 할 수 있다.

③ 강원평화경제특별지구 관리기관은 강원평화특별자치도에 사무소를 둔다.

제65조(강원평화경제특별지구사업 담당기구의 설치) ① 강원평화경제특별지구의 개발 및 강원평화경제특별지구 현장에 입주한 기업의 안정적인 사업을 지원하기 위하여 통일부에 담당기구를 둔다.

② 제1항에 따라 설치되는 담당기구는 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제18조의2에 의해 설치된 담당기구로 단일화하여 운영할 수 있다.

③ 제1항에 따른 담당기구의 구성·운영 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제66조(강원평화경제특별지구지원재단) ① 국가는 강원평화경제특별지구의 개발 및 운영을 지원하기 위하여 강원평화경제특별지구지원재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다.

② 재단은 법인으로 하며, 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

③ 재단은 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 강원평화경제특별지구의 개발에 대한 지원 대책의 수립·시행
2. 강원평화경제특별지구 관리기관에 대한 지원 및 운영 지도·감독
3. 강원평화경제특별지구 현장 입주 기업에 대한 지원 대책의 수립·시행
4. 강원평화경제특별지구 관리기관의 각종 증명 발급 및 민원 업무의 대행
5. 그 밖에 통일부장관이 지정하는 사무 및 시·도지사가 각각 위임하거나 의뢰한 사무

④ 국가는 제3항 각 호의 사업을 추진하기 위하여 필요한 때에는 재단에 「국유재산법」의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 국유재산을 무상으로 양여하거나 대부할 수 있다.

⑤ 재단은 다음 각 호의 재원으로 운영한다.

1. 국가의 출연금 또는 보조금
2. 차입금
3. 수익사업의 이익금

4. 그 밖의 수입금

- ⑥ 재단이 해산한 때에 잔여재산은 정관으로 정하는 바에 따라 국가에 귀속된다.
 - ⑦ 재단에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.
 - ⑧ 그 밖에 재단의 설립, 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제67조(소속 공무원의 임용과 파견) ① 통일부장관은 강원평화경제특별지구의 개발사업, 내·외국 인투자의 유치 및 행정서비스 수준의 향상 등을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 분야의 우수인력을 소속 공무원으로 임용할 수 있다.
- ② 통일부장관 및 기타 관계 중앙행정기관의 장은 강원평화경제특별지구의 개발과 관리운영을 지원하고, 남북경제협력에 증진시키기 위하여 필요한 경우에 소속 공무원을 일정 기간 강원평화경제특별지구 관리기관 등에 파견하여 근무하게 할 수 있다.
- 제68조(옴부즈만 등) ① 입주기업이 경영 및 생활면에서 겪는 어려움을 해결하는 일을 지원하기 위하여 통일부에 옴부즈만을 둔다.
- ② 강원평화경제특별지구에서 발생하는 상사분쟁(商社紛爭)을 공정·신속하게 해결하고 국내외 거래질서를 확립하기 위하여 필요한 경우에 통일부에 「중재법」 제40조에 따라 산업통상자원부장관이 지정하는 상사중재를 하는 사단법인의 지부를 설치한다.

제8장 왕래와 교역에 관한 특례와 신변보호 등

- 제69조(왕래와 교역의 절차 간소화 특례) ① 국가는 강원평화경제특별지구 현장 입주 기업 임직원의 민간인통제선(이 경우 강원평화경제특별지구가 민간인통제선 이복에 설치되는 경우에 해당한다) 출입이나 입주 기업의 북한주민(법인과 단체를 포함한다. 이하 같다)과의 물자교역·협력사업 등을 촉진하기 위하여 「남북교류협력에 관한 법률」에도 불구하고 방문승인 절차를 간소화하거나 면제하는 특례를 정할 수 있다.
- ② 강원평화경제특별지구의 교역물품 및 통행차량에 대하여는 「관세법」 제6장제3절, 제9장제1절 및 제2절을 준용하되, 민족내부거래의 원칙을 반영하여 그 절차를 간소화하거나 면제하는 특례를 정할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항까지 규정의 절차 간소화 또는 면제를 위한 특례의 범위와 적용기준 등은 대통령령으로 정한다.
- ④ 제1항 또는 제2항의 절차 간소화 또는 면제에 관한 특례를 시행하기 위한 세부사항은 「남북교류협력에 관한 법률」 제4조에 따른 남북교류협력 추진협의회회의 심의·의결을 거쳐 법무부장관 또는 관세청장이 정한다.
- 제70조(북한주민에 대한 출입과 체류 시의 편의 제공) 국방부장관 및 통일부장관은 북한주민이 강원평화경제특별지구에 출입·체류하거나 입주기업에서 근로를 제공할 경우에 관계 행정기관의 장과 협의한 후 「남북교류협력에 관한 법률」 제4조에 따른 남북교류협력 추진협의회회의 심의·의결을 거쳐 필요한 편의를 제공할 수 있다.
- 제71조(북한주민의 신변안전 조치 등) ① 통일부장관은 강원평화경제특별지구를 출입·체류하는 우리 국민과 근로에 종사하는 북한 주민 및 외국인의 안전에 직접적이고 심대한 영향을 미칠 수 있는 정보를 확인한 때에는 이를 강원평화경제특별지구 현장 입주 기업과 남북한 임직원 및 근로자와 외국인·외국인기업·국제단체 등에게 신속하게 통지하여야 한다.
- ② 통일부장관은 강원평화경제특별지구 내 근로하는 북한주민과 외국인업 및 외국인의 신변안전

보장을 위한 제도 마련 등 필요한 노력을 하여야 한다.

③ 통일부장관은 강원평화경제특별지구 현장 입주 기업 등에 상근하는 남한주민과 북한주민 및 외국인 등이 강원평화경제특별지구에 안전하게 출입·체류할 수 있도록 하기 위하여 이들에게 필요한 안전교육을 제공할 수 있다.

④ 제1항에 따른 신변안전 정보의 통지의 방법·절차 및 제3항에 따른 안전교육의 내용·기간·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9장 투자환경과 생활여건의 개선 등

제72조(투자환경등의 개선) ① 통일부장관은 강원평화경제특별지구에서의 투자환경 및 생활여건과 관련된 서비스제공(이하 “투자환경등”이라 한다)을 개선하기 위하여 노력하여야 한다.

② 투자환경등의 개선의 범위 및 방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 통일부장관은 지원위원회의 심의·의결을 거쳐 강원평화경제특별지구내에 북한주민의 임시거주 또는 교육·훈련을 위한 시설을 따로 설치·운영할 수 있다.

제73조(강원평화경제특별지구 여행객에 대한 관세 등에 관한 면제 또는 환급) ① 강원평화경제특별지구를 방문하는 내국인 및 외국인 여행객이 대통령령이 정하는 면세품판매장(강원평화경제특별지구 내에 면세점을 설치한 경우에 해당한다)에서 물품을 구입하여 대한민국 안의 다른 지역으로 반출하는 경우에는 「조세특례제한법」·「지방세특례제한법」 등이 정하는 바에 따라 관세·부가가치세·개별소비세·주세·교육세·농어촌특별세·담배소비세 및 지방교육세를 사전에 면제하여 주거나 사후에 환급할 수 있다.

② 강원평화경제특별지구를 방문하는 내국인 및 외국인 여행객이 강원평화경제특별지구 안에서 구입·소비하는 관광 관련 재화·용역에 대하여는 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 부가가치세액을 환급할 수 있다.

제74조(경상거래에 대한 외국통화 등 대외지급수단 사용의 허용) 강원평화경제특별지구에서 상품 및 서비스의 매매·물물교환·증여 등 대통령령으로 정하는 규모 이하의 경상거래에 대하여는 거래하는 당사자 간에 「외국환거래법」 제3조제1항제4호에 따른 대외지급수단으로 직접 지급할 수 있다.

제75조(관광사업의 육성 및 진흥 등) ① 문화체육관광부장관은 강원평화경제특별지구 안에 「관광진흥법」 제3조제1항에 따른 관광사업(카지노업을 제외한다)을 육성하여 관광 진흥에 기여할 수 있도록 노력하여야 한다.

② 통일부장관·국토교통부장관·문화체육관광부장관·산업통상자원부장관은 강원평화경제특별지구가 다음 각 호의 사항을 충족할 수 있도록 노력하여야 한다.

1. 강원평화경제특별지구내에 설치되는 건축물의 실내외 및 부대시설 등이 미학적 아름다움이나 경관과의 조화성을 갖도록 할 것
2. 강원평화경제특별지구내에 설치되는 건축물·부대시설 등이 에너지 자립형으로 정착되도록 할 것
3. 강원평화경제특별지구가 남북한 간의 경제협력과 더불어 다양한 사회적 요소 간의 활발한 교류가 가능하도록 할 것
4. 강원평화경제특별지구가 남북한 이외에 다양한 국가와 국제기업 등이 참여하는 공간이 되도록 할 것

제76조(국제적 차원의 중립지대의 지향) 국가는 강원평화경제특별지구를 국제적 기준에 부합하는

중립지대 또는 이에 준하는 공간으로 운영될 수 있도록 노력하여야 한다. 중립지대화를 위하여 필요한 사항은 별도의 법률로 정한다.

제10장 보칙

제77조(투자유치장려업종 및 퇴출업종 등의 고시) ① 통일부장관은 강원평화경제특별지구의 개발을 촉진하기 위하여 관광사업, 생태서비스 사업, 북한인력 고용사업, 학술연구활동 등 지식 창출사업, 환경친화적 사업 등 대통령령으로 정하는 투자유치장려업종 또는 유치장려대상비영리단체를 고시할 수 있다.

② 통일부장관은 강원평화경제특별지구의 운영목적에 비추어 강원평화경제특별지구에 입주하는 것이 부적절하다고 판단되는 업종 또는 시설 중 대통령령으로 정하는 업종 또는 시설(이하 “퇴출업종 등”이라 한다)을 지원위원회의 심의·의결을 거쳐 고시할 수 있다.

③ 통일부장관은 퇴출업종등이 파주평화·경제특별구역에 입주한 경우에 해당 기업의 영업정지 또는 시설의 폐쇄를 명할 수 있다. 강원평화경제특별지구에 입주한 자가 제2항에 따라 고시된 업종으로 변경하거나 시설을 설치하는 경우에도 또한 같다.

④ 통일부장관은 제3항에 따라 시설의 폐쇄를 명하고자 하는 경우에 청문을 거쳐야 한다.

⑤ 통일부장관은 제3항에 따라 명령을 받은 자가 그 의무를 이행하지 아니한 경우에 「행정대집행법」에 따라 이를 대집행할 수 있다.

⑥ 제2항에 따른 고시일 현재 해당 강원평화경제특별지구에 이미 존재하는 퇴출업종등에 대하여는 제3항부터 제5항까지의 규정을 적용하지 아니한다.

제11장 벌칙

제78조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제39조제1항을 위반하여 허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 같은 항에 규정된 행위를 한 자
2. 제77조제2항에 따른 퇴출업종 등의 영업행위를 한 자

부 칙

제1조(시행일) ① 이 법은 2018년 7월 1일부터 시행한다.

제2조(강원평화특별자치도의 장 등의 선거) 강원평화특별자치도의 장과 강원평화특별자치도의회의원의 선거는 이 법 시행 후 최초로 실시하는 지방자치단체의 장 및 지방의회의원의 선거일에 실시한다.

제3조(이 법의 시행을 위한 준비행위 등) 행정자치부장관, 통일부장관, 국방부장관, 산업통상자원부장관, 각급 선거관리위원회 및 이 법 시행 전 강원도지사는 이 법 시행을 위하여 필요한 준비행위를 이 법 시행 전에 할 수 있다.

제4조(사무와 재산의 승계 등에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전 강원도에 소속된 직원 및 강원도가 관장하는 기관 또는 시설에 소속된 직원은 각각 강원평화특별자치도 소속 직원 및 강원평화특별자치도가 관장하는 기관 또는 시설에 소속된 직원이 된다.

- ② 이 법 시행 전에 종전 강원도지사가 행한 고시·행정처분과 그 밖의 행위 및 강원도지사에게 대하여 행한 처분의 신청·신고와 그 밖의 행위는 강원평화특별자치도의 장에 대하여 행한 신청·신고와 그 밖의 행위로 본다.
 - ③ 이 법 시행 당시 강원도가 소유하거나 관리해온 재산, 기금, 금전 급부 등 일체의 권리와 의무는 강원평화특별자치도가 승계한다. 다만, 강원평화특별자치도가 승계함이 적당하지 아니하다고 인정되는 것으로서 행정자치부장관 또는 교육부장관이 그 소관에 관하여 특별히 지정하는 것에 관하여는 그러하지 아니하다.
 - ④ 이 법 시행 당시 강원도의 조례·규칙은 강원평화특별자치도의회가 구성되어 조례·규칙에 대한 일체의 정비가 있을 때까지 강원평화특별자치도의 조례·규칙으로 본다.
 - ⑤ 이 법 시행 당시 파주시의 장이 위촉·임명한 지위에 있는 사람은 종전의 법령 및 조례·규칙에 정하여진 바에 따라 그 임기를 유지한다. 다만, 임기가 정해지지 아니한 경우에는 강원평화특별자치도장이 새로 위촉·임명하는 바에 따른다.
- 제5조(다른 법률의 개정) 토지이용규제 기본법 일부를 다음과 같이 개정한다.



제4장

강원평화특별 자치도 도입논거 및 추진전략

제1절 접근방법

제2절 도입논거 설계

제3절 추진전략 수립

제 4장 강원평화특별자치도 도입논거 및 추진전략

제1절 접근방법

- 강원평화특별자치도의 도입논거 및 추진전략의 설계는 기본적으로 강원평화특별자치도의 정책특성에 근거하여 수립되는 것이 타당함
 - 기존에 설치된 제주특별자치도 및 세종특별자치시와 강원평화특별자치도의 정책특성은 핵심적인 요소에서 명백한 차이를 보유하고 있고, 이에 기초한 도입논거 및 추진전략의 수립이 요청되고 있음
- 제주특별자치도와 세종특별자치시는 모두 정부의 구상에 의하여 정부가 주도한 특례정책의 특성을 공유하고 있음
 - 제주특별자치도는 기존의 국제자유도시 조성이라는 정부정책과 도서지역 및 낙후지역의 특성을 감안하여 지위 및 권한의 특례를 적용하였고, 세종특별자치시는 국가균형발전을 위한 행정중심복합도시의 조성이라는 정부정책에 근거하여 지위의 특례를 적용한 것이되, 원칙적으로 정부가 해당 정책을 주도적으로 추진한 것임
- 전술한 정책들에 비하여 강원평화특별자치도는 정부의 정책구상이 아니라 강원도가 자체적인 필요성에 따라 특례적용을 요청하는 정책특성을 보유하고 있음
 - 강원도의 낙후성을 극복하기 위한 정책적 전략으로 기존의 제주특별자치도 및 세종특별자치시의 사례를 준용한 것으로 상기의 정책들에 비하여 추진과정에서 다양한 현실적 장애변수들이 제기될 가능성이 많음
- 상기의 논의를 감안한다면, 강원평화특별자치도의 도입논거와 추진전략은 기본적으로 다음과 같은 두 가지의 원칙에 근거하여 수립되는 것이 필요함

- 우선적으로 정부주도가 아닌 강원도 주도의 정책이라는 점에서 정책결정을 위한 충분하고도 객관적인 타당성 확보를 구비할 필요가 있으며, 다음은 정책내용의 타당성에도 불구하고 제기될 장애변수를 극복할 수 있는 다각적인 지원책이 마련될 필요가 있음

〈그림 4-1〉 대안설계의 접근방법



제2절 도입논거 설계

1. 도입논거 필요성

- 강원평화특별자치도의 도입에서 도입논거의 필요성은 다음과 같은 측면에서 제시할 수 있음
 - 강원평화특별자치도의 도입방식이 기존의 제주특별자치도와 세종특별자치시의 정부 주도방식과 달리 지방인 강원도 주도의 방식이라는 점에서 제기되고 있음
- 물론 제주특별자치도와 세종특별자치시의 도입도 기본적으로 도입논거에 대한 논의가 전개되었지만, 정부 주도의 특성에 따라 높은 정책비중을 나타내지는 않았음
 - 정부의 정책추진 과정에서 도입논거보다는 적용특례의 내용과 행정체제의 모형설계에 집중적인 역량을 투입하였음
- 그러나 강원평화특별자치도는 정부의 정책의지에 의하여 제기된 것이 아니라 강원도의 필요에 기초하여 추진되는 것이기에 도입논거에 대한 명확한 설계가 우선적인 과제라 하겠음
 - 즉, 합리적이고 체계적인 도입논거가 수립 및 제시되지 않으면, 행정안전부를 비롯한 정책결정기관의 정책수용이 적극적으로 뒷받침되지 않기 때문임
- 전술한 논의를 감안하면, 강원평화특별자치도의 추진을 위한 도입논거는 정책결정기관의 정책판단을 위한 일차적 근거로 접근할 필요가 있음
 - 정책결정기관이 강원평화특별자치도 도입의 필요성과 효과성 등에 대해 긍정적 판단을 할 수 있는 기초자료로서의 의미를 갖는 것임

〈표 4-1〉 강원평화특별자치도의 도입논거 필요성

구분	내용
기존 정책	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대상정책 <ul style="list-style-type: none"> - 제주특별자치도 및 세종특별자치시 ■ 추진방식 <ul style="list-style-type: none"> - 정부의 정책주도 ■ 정책비중 <ul style="list-style-type: none"> - 특례제도의 도입설계 ■ 도입논거 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 특례도입 계획수립의 구성요소 활용
강원 정책	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대상정책 <ul style="list-style-type: none"> - (가칭)강원평화특별자치도 ■ 추진방식 <ul style="list-style-type: none"> - 지방(강원도) 정책주도 ■ 정책비중 <ul style="list-style-type: none"> - 특례제도의 도입논거 ■ 도입논거 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 정책결정의 기본자료로 활용

2. 기존사례의 분석

- 지방자치단체를 대상으로 특례를 적용하는 사례는 국내외적으로 다양한 사례가 존재함
 - 국내에서는 제주특별자치도와 세종특별자치시가 해당이 되고, 국외적으로는 일본의 북해도와 중국의 홍콩, 영국의 스코틀랜드, 포르투갈의 마데이라 등이 그러한 사례임
- 상기의 특례지역들은 특례적용의 공통점과 차이점을 각기 나타내고 있는데, 다음과 같음
 - 다수의 사례에서 나타나고 있는 공통점은 경제적으로 낙후성을 그리고 지리적으로 공간적 분리성을 보유하고 있다는 것이고, 차이점은 정치적 및 행정적 측면에서 나타나고 있음

- 특히, 양자의 특성을 기준으로 보면 외국사례에서는 식민지 등의 정치적 역사를 기반으로 경제적 낙후성을 보유한 지역을 대상으로 하고 있는 것이 일반적임
- 다만, 기존의 특례지역의 사례들에서 특징적으로 나타나고 있는 논거는 동일그룹의 일반성에서 일정수준 분리되어 있다는 것임
 - 다시 말하면, 특례지역이 포함된 동일그룹의 일반적 여건과 특례지역의 여건이 현격한 차이를 보이고 있다는 것임
 - 예를 들면, 경제적인 낙후성이 기본적인 요건이라면, 더하여 정치적 또는 지리적 측면의 독특성을 특례적용의 사례지역들이 보유하고 있다는 것임

〈표 4-2〉 기존의 특례적용 논거분석

구분	정치적 측면	경제적 측면	지리적 측면	행정적 측면
제주도		낙후성	섬지역	분권실험
세종시	정부이전	낙후성	과소지역	국가균형
북해도	소수민족	낙후성	섬지역	도주제실험
홍콩	영국식민지		반도지역	일국양제실험
스코틀랜드	분리독립	낙후성	반도지역	이민족
마데이라	포르투갈식민지	낙후성	섬지역	

3. 도입논거 설계

- 전술한 기존사례를 반영하여 강원평화특별자치도의 특성을 살펴보면, 다음과 같이 규정할 수 있음
 - 강원도는 정치적 측면에서 관할구역의 일부가 분단되어 있고, 경제적 측면에서 낙후지역이며, 지리적 측면에서 DMZ를 포함하는 접경지역이며, 행정적 측면에서는 특성을 보유하고 있지 못함

- 특히, 정부가 추진하는 핵심과제의 일부인 지방분권이나 균형발전은 강원도 이외의 지역들인 제주특별자치도와 세종특별자치시 등을 대상으로 시범실시가 가능하므로 반드시 강원도가 대상일 필요성은 없으며, 현행 정부에서도 제주특별자치도와 세종특별자치시를 대상으로 「제주세종형 자치분권 모델구현」을 추진하겠다는 계획으로 강원도를 비롯한 여타 지역을 대상으로 구체화된 계획을 갖고 있지는 않음

〈표 4-3〉 자치분권 종합계획(안)

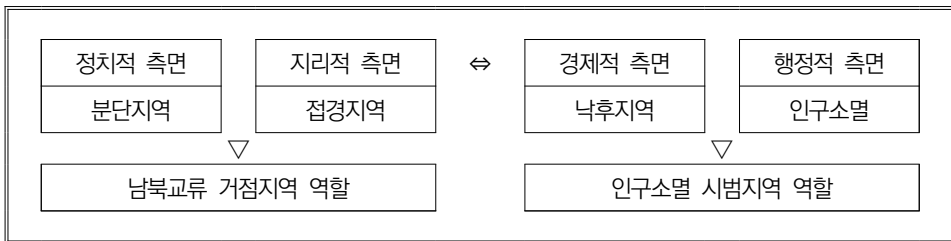
추진전략	분권과제
주민주권 구현	① 주민 참여권 보장 ② 속의 기반의 주민참여 방식도입 ③ 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 ④ 조례 제개정의 주민직접방안제도 도입 ⑤ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 ⑥ 주민투표 청구대상 확대 ⑦ 주민참여예산제도 확대
중앙권한의 획기적인 지방이양	① 중앙-자치단체간 사무 재배분 ② 중앙권한의 기능중심 포괄이양 ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ④ 특별지방행정기관 정비 ⑤ 대도시 특례 확대 ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입 ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치단체와의 연계협력 활성화
재정분권의 강력한 추진	① 국세지방세 구조 개선 ② 지방세입 확충 기반 강화 ③ 고향사랑 기부제 도입 ④ 국고보조사업 개편 ⑤ 지방교부세 형평기능 강화 ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
중앙-지방 및 자치단체간 협력강화	① 중앙-지방 협력기구 설치운영 ② 자치단체 간 협력 활성화 지원 ③ 제주세종형 자치분권 모델 구현
자치단체의 자율성과 책임성 확대	① 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 ② 자치조직권 강화 및 책임성 확보 ③ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ④ 지방공무원 전문성 강화

추진전략	분권과제
	⑤ 지방재정 운영의 자율성 제고 ⑥ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 ⑦ 자치분권형 평가체계 구축 ⑧ 자치단체 형태 다양화
지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	① 지방행정체제 개편방안 모색 ② 지방선거제도 개선방안 모색

- 상기의 논의에 따르면, 강원평화특별자치도의 도입논거는 기본적으로 다음과 같은 차별성에 기초할 필요가 있음
 - 정치적 및 지리적 측면에서 남북교류를 그리고 경제적 및 행정적 측면에서 지역발전을 논거로 제시하되, 각각에 대한 구체적 논리를 개발할 필요가 있음
- 강원평화특별자치도의 도입논거로 남북교류를 제시하기 위해서는 다음과 같은 논리에 기초할 필요가 있음
 - 강원도는 정치적으로 남북강원도의 분단지역인 동시에 지리적으로 DMZ의 총 면적 8,097km²의 64%와 총 연장 239km의 66.5%를 점유하고 있어서 남북교류의 거점지역으로 지정함으로써 중앙정부 단위의 정치적 변화와 상관없이 남북의 항구적 협력기반을 구축할 수 있을 것임
 - 물론 경기도 북부지역도 강원도와 동일하게 접경지역을 공유하고 있으나, 강원도와 달리 광역단위와 기초단위의 분단지역은 존재하지 않으므로 경기도와 강원도는 상대적인 차별성이 존재함
 - 다만, 특례제도의 논거로 남북교류의 거점조성을 제시할 때에는 공간적인 접근이 아니라 기능적인 접근을 기본기조로 설정하고, 고성군의 「양국일제」와 같은 특화지역 조성을 위한 강원도의 기능특례를 부각하는 것이 타당함
- 강원평화특별자치도의 또 다른 도입논거로 지역발전을 제시하기 위해서는 다음과 같은 논리에 기초할 필요가 있음

- 강원도는 경제적으로 다수의 규제에 따른 낙후성이 지속되고 있으며, 동시에 인구감소율이 전국 평균에 비하여 높은 수준을 유지하고 있음에도 불구하고 대도시 등의 부재로 지역발전을 견인할 수 있는 동력확보가 곤란하므로 행정적 측면에서 향후의 인구소멸에 대응하기 위한 시범지역으로 지정하여 전국적 대응정책의 국지적 실험과 더불어 이를 통한 경제성장을 촉진하는 것임
 - 예를 들면, 제주특별자치도를 지방분권의 시범지역을 지정하였다면, 강원도는 인구소멸 대응정책의 시범지역으로 지정하여 관련된 기능적 특례를 적용하는 것임
- 전술한 논의를 종합하면, 강원평화특별자치도의 도입논거는 기존사례를 준용하여 다음과 같이 제시할 수 있음
- 정치적 및 지리적 측면에서는 여타 시도와 차별되는 분단과 접경지역의 특성을 구현하기 위한 남북교류의 거점지역의 역할을 부여하고, 경제적 행정적 측면에서는 높은 인구감소의 낙후성의 특성에 기초하여 인구감소 지역의 지역발전에 대응하기 위한 시범지역의 역할을 부여하는 것임

〈그림 4-2〉 강원평화특별자치도의 도입논거

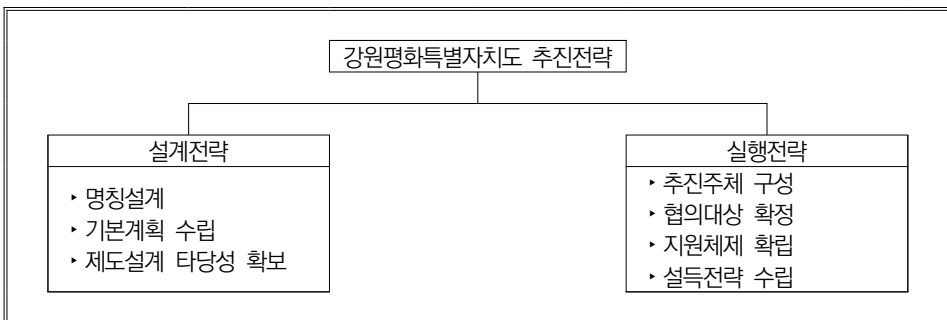


제3절 추진전략 수립

1. 추진전략의 구조

- 강원평화특별자치도의 추진전략은 기본적으로 설계전략과 실행전략으로 구분하여 수립할 필요가 있음
 - 설계전략은 강원평화특별자치도의 명칭과 기본계획 및 제도설계의 타당성을 확보하는 것이고, 실행전략은 확립된 제도의 효율적 추진을 위해 검토가 필요한 추진주체와 협의대상, 지원체제 및 설득전략 등이 포함됨
- 상기의 강원평화특별자치도 추진에서 검토되는 설계전략과 실행전략은 원칙적으로 기존의 특례시도와 달리 강원도 주도의 특례라는 점에 근거하고 있음
 - 기존의 제주특별자치도와 세종특별자치시의 정부 주도의 특례와 달리 강원평화특별자치도는 강원도 주도의 특례라는 점에서 차별적인 추진전략의 수립이 구상될 필요가 있는 것임

〈그림 4-3〉 강원평화특별자치도 추진전략 구조



2. 설계전략 검토

1) 명칭설계

- 강원도의 강원평화특별자치도 추진계획에 따르면, 특례도의 명칭을 “강원 평화특별자치도”로 제시하고 있음
 - 즉, 강원도 특례적용의 핵심가치를 특례제도의 명칭으로 부여하여 제도설계를 추진하고 있는 실정임
- 일반적으로 지방자치단체의 명칭은 관할구역과 법적지위를 조합하여 부여하고 있는 것이 원칙임
 - 예를 들면, 강원도는 관할구역인 강원과 농촌형 광역자치단체인 도를 조합하여 구성되고, 특례를 적용할 경우에는 제주특별자치도와 같이 특례여부를 명칭에 추가하여 설계함

〈표 4-4〉 행정기관의 명칭설계 원칙

구분	내용
중앙부처	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관장기능 + 법적지위 - 행정안전(관장기능) + 부(법적지위) - 국가보훈(관장기능) + 처(법적지위) - 산림(관장기능) + 청(법적지위)
자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관할지역 + 법적지위 - 서울(관할지역) + 특별시(법적지위) - 대전(관할지역) + 광역시(법적지위) - 경상북(관할지역) + 도(법적지위) - 제주(관할지역) + 특별자치도(법적지위)
소관부서	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법적지위 + 관장기능 + 식별용어 - 홍보(관장기능) + 담당관(법적지위) + 지속성(식별용어)

- 전술한 논의에 따르면, 강원도가 설계한 “강원평화특별자치도”는 특례의 구체화를 확보하는 의의에도 불구하고, 변경하는 것이 타당함

- 강원평화특별자치도의 “평화”는 강원도가 추구하는 특례의 핵심가치인 것은 분명하나, 법률적 용어로 사용되는 지방자치단체의 명칭으로 활용하기에는 타당하지 않음
- 「지방자치법」 제2조의 지방자치단체의 종류에서도 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 등으로 구분하여 특례부여의 가치를 명칭에 사용하지는 않음

2) 기본계획 수립

- 강원평화특별자치도의 효율적 추진을 위한 기본과제의 하나로 검토할 필요가 있는 것이 기본계획의 수립임
 - 강원평화특별자치도의 기본계획은 특례적용을 위한 강원도의 가장 기본적인 실천계획을 수립하는 것으로, 제반과정에 대한 근거계획으로 활용되는 것임
- 제주특별자치도의 사례에 따르면, 기본계획의 수립을 통하여 제주특별자치도의 구상을 제시할 뿐만 아니라 중앙정부와 협의를 위한 기본자료로 활용하기도 하였음
 - 제주특별자치도의 기본계획은 추진배경과 특례의 구상, 추진방향 및 추진전략 등을 담고 있으며, 이러한 기본계획을 토대로 총리실과 협의를 통해서 공식적인 제주특별자치도의 제도설계를 확정하였음

〈표 4-5〉 제주특별자치도 설치 기본계획

구분	제주도 수립계획(2005. 9)	총리실 확정계획(2005. 10)
주요 변수	I. 추진배경 II. 기본구상 ① 자치입법권 강화 ② 자치재정권 확대 ③ 자치조작인사권 강화 및 주민참여 수단 확충 ④ 자유시장 경제모델 구축 ⑤ 친환경적 동북아 중심도시 육성	I. 추진배경 및 경과 ① 추진배경 ② 추진경과 II. 기본방향 ① 자치권의 획기적 확대 ② 핵심산업의 중점 육성 III. 제주특별자치도 육성계획

구분	제주도 수립계획(2005. 9)	총리실 확정계획(2005. 10)
	Ⅲ. 추진방향 ① 개념 ② 추진여건 ③ 추진방향 Ⅳ. 추진전략 ① 특별자치의 시행 ② 제주프로젝트의 실행 ③ 여건의 조성	① 고도의 자치권 부여 ② 단계적 규제완화를 통한 자유시장 경제모델 구축 ③ 핵심산업 육성 ④ 산업인프라 및 여건의 조성 Ⅳ. 추진체계 Ⅴ. 향후일정
특별자치	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치입법 <ul style="list-style-type: none"> - 조례제정 범위의 실질적 확대 - 법률안 제출 요구권 부여 ■ 자치조직인사 <ul style="list-style-type: none"> - 자치단체 기관구성에 대한 특례 - 기구정원관리 특례 및 인사감사위원회의 위상강화 - 자치행정구조의 개편 ■ 지방의회 제도 <ul style="list-style-type: none"> - 도의회 의원정수 등 의화운영 특례 - 의회 사무직원 인사권 부여 - 의회권한 강화 ■ 주민참여의 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 적극적 주민참여제도의 보완 - 주민소환제 도입 - 주민참여 예산제도의 실시 - 주민 자치역량 강화 ■ 자치재정 <ul style="list-style-type: none"> - 자체 경영수익원 확대 - 국세 및 지방세를 특별자치도세로 전환 - 국가예산(일반회계)의 법정률 지원 ■ 교육자치제 <ul style="list-style-type: none"> - 교육자치의 기본틀은 정부의 분권정책에 의거 제주형 교육자치제 검토 - 교육재정의 안정적 확보를 위한 특례도입 - 교육과정, 학교운영권 등을 제주여건에 맞게 탄력적으로 적용할 수 있는 특례도입 ■ 자치경찰제 <ul style="list-style-type: none"> - 기본구상안 및 중앙정부의 분권정책과 연계 추진 - 입법중인“자치경찰법”의 특례를 특별법에 규정하고 구체적 사항은 조례 위임 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치입법권 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 조례제정 범위 실질적 확대 - 법률안 제출 요청권 부여 ■ 자치조직인사 자율성 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 기관구성 방식 및 기구정원관리 자율성 확대 - 공무원 경쟁력전문성 제고를 위한 제도 강화 - 능력과 성과중심의 인사관리 및 보상체계 개선 - 교육훈련의 내실화 및 인사교류파견제도 활성화 - 책임성 확보를 위한 인사감사위원회 위상 강화 - 인사투명성 확보를 위한 임용 전 청문회 제도도입 ■ 의정활동역량 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 지급경비·회기운영 자율화 - 지방의회의 독립적 인사운영 - 지방의원 의정활동 지원기능 강화: (가칭) 정책자문위원회 도입 ■ 주민참여의 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 주민소환제 도입 - 주민의 직접참여제도 활성화 - 읍면동 기능 강화 ■ 재정자주권 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 지방세를 특별자치도세로 전환 - 국고지원방식의 개선 - 지방채 발행의 완전 자율화 - 재정운영의 책임성 강화 ■ 교육자치제의 선도적 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 교육감·교육위원 주민직선 - 교육위원회를 도의회 상임위원회로 일원화 - 교육청 개편(3→2개 기관) 등 교육자치 여

구분	제주도 수립계획(2005. 9)	총리실 확정계획(2005. 10)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 특별지방행정기관 등의 이관 <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방행정기관의 이관 - 공기업의 이관 - 제주국제자유도시개발센터 기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 건조성 ■ '제주형 자치경찰제' 시범 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰 조직 - 자치경찰의 사무 및 권한 - 자치경찰 재원조달 ■ 특별지방행정기관 이관 <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방행정기관의 정비 - 7개 특별지방행정기관의 우선 이관
국제자유도시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관광산업의 육성\ <ul style="list-style-type: none"> - 공격적 마케팅 등을 통한 글로벌 관광시장 규모 확대 - 제주의 특성을 차별화할 수 있는 관광시스템 구축 - 전천후 체험형 국제 종합관광휴양지 및 국제회의 중심지로 육성 ■ 국제적 교육중심지화 <ul style="list-style-type: none"> - 국내외 우수 교육기관 유치·설립 - 지역 교육의 국제경쟁력 강화 ■ 국제의료 중심지화 <ul style="list-style-type: none"> - 의료관광의 중심지로 육성 - 제주도의 외국병원 유치전략 ■ 청정 1차산업의 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 환경친화적 농수축산물의 생산유통 - 농·초자·산림·연안관리 등 제주도 특성에 맞도록 규제정비 - 발농업직불제도의 시행 ■ 첨단산업의 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 유비쿼터스-제주 구현 및 선도기업 유치(IT) - 전국 최고의 다양한 생물종(7,800여종) 활용 및 생물자원 산업화(BT) - 친환경 에너지산업 육성기반 구축(ET) ■ 규제자유지역화 <ul style="list-style-type: none"> - 도 전역 면세지역화 - 법인세율 인하 - 출자총액제한 완화 - 신용공여한도 완화 - 재정자금 또는 국공유재산 지원 - 항공서비스 규제의 혁신 - 외국인 경영환경의 개선 - 외국인 생활환경의 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 단계적 규제완화를 통한 자유시장경제모델 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 규제의 Negative System 도입 ■ 관광산업의 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 출입국 관리제도를 개선하여 외국 방문객 적극 유치 - 자치를 바탕으로 관광산업의 국제경쟁력 제고 - 관광객 유치촉진을 위한 지원강화 ■ 국제자유도시에 적합한 교육서비스 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 초·중등 교육기관의 자율성을 경제자유구역 이상으로 신장 - 외국의 우수 대학(원) 유치여건 강화 - 국내대학 등에 대한 규제완화 및 각종 지원강화 - 국제 교육중심도시 육성을 위한 외국어 교육 강화 - 영리법인의 교육기관 설립허용 검토 ■ 특화된 양질의 의료서비스 모델 개발·육성 <ul style="list-style-type: none"> - 의료서비스 산업관련 규제 완화 - 의료관광의 중심지로 육성 - 공공의료 서비스 확충 ■ 첨단산업의 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 법인세 등 감면 대상사업 범위를 대폭 확대하여 첨단산업 활성화 지원 - IT, BT 등 첨단산업에 대한 국공유재산의 장기 임대 및 임대료 감면기회 부여 - 외국인 투자기업에 대한 지원강화 ■ 청정 1차산업의 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업 육성 등 독자적 관리체계 강화 - 지역특성에 맞는 수산자원 관리체계 구축 - 전국적 대응이 필요한 사항은 중앙정부 관리

구분	제주도 수립계획(2005. 9)	총리실 확정계획(2005. 10)
	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인 출입국관리 제도개선 - 토지이용규제의 혁신 	<p>체계 존치</p>
<p>여건 조성</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세계평화의 섬 조성 ■ 사회협약의 체결 ■ 환경보건안전의 강화 ■ 지하수 수자원 공수화(公水化)추진 ■ 전통문화 및 영상문화의 발전 ■ 외국어사용 및 도민의식 ■ 사회간접자본시설의 확충 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건설·교통분야 <ul style="list-style-type: none"> - 토지이용·관리체계의 자율성 전면부여 - 특별자치도내 도로 관리도 특별자치도로 전면 이양 - 개발사업이 신속 추진될 수 있도록 제도 개선 - 건설산업촉진법 등 각종 건설규제도 일괄 이양 - 핵심산업 추진을 위한 제주국제자유도시개발센터의 기능 강화 ■ 환경분야 <ul style="list-style-type: none"> - 국가통합 환경관리체계를 특별자치도로 원칙 이양 - 친환경적 생태도시 구축체계 강화 - 사전환경성검토·환경영향평가의 고도자치를 내에서 실효성 제고 - 환경관리 성과는 정부(자원위)특별자치도 간 MOU에 반영관리 ■ 사회복지 및 보건분야 <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지 제도운영에 관한 제반권한은 원칙적으로 제주도 이양 - 통합시의 복지사무전담기구로 사회복지사무소를 설치하여 수요자 위주의 복지서비스 강화 - 보건위생분야 제도개선을 통해 고도자치의 '건강도시' 건설

- 전술한 제주특별자치도의 사례에 비추어 보면, 강원평화특별자치도의 추진을 위해서도 우선적으로 기본계획의 수립이 검토되어야 하고, 추진방법의 차이를 감안하여 다음과 같은 요소들이 기본계획에 포함될 필요가 있음
 - 제주특별자치도의 기본계획에서 포함된 추진배경과 기본구상, 추진방향 및 추진전략을 설계구조로 하되, 추진논거와 기본구상의 내용조정이 검토될 필요가 있음
 - 즉, 기본구상에서 핵심산업에 대한 내용이 제주특별자치도와 달리 평화와 관광 등으로 대체하는 것임

〈표 4-6〉 강원평화특별자치도의 기본계획 수립구조

구분	제주특별자치도	강원평화특별자치도
기본계획 내용구조	I. 추진배경 II. 기본구상 ① 자치입법권 강화 ② 자치재정권 확대 ③ 자치조작·인사권 강화 및 주민참여수단 확충 ④ 자유시장 경제모델 구축 ⑤ 친환경적 동북아 중심도시 육성 III. 추진방향 ① 개념 ② 추진여건 ③ 추진방향 IV. 추진전략 ① 특별자치의 시행 ② 제주프로젝트의 실행 ③ 여건의 조성	I. 추진배경 II. 추진논거 III. 기본구상 ① 자치입법권 강화 ② 자치재정권 확대 ③ 자치조작·인사권 강화 및 주민참여수단 확충 ④ 평화통일 자유지역 조성 ⑤ 동북아 중심 관광허브 구축 IV. 추진방향 ① 개념 ② 추진여건 ③ 추진방향 V. 추진전략 ① 특별자치의 시행 ② 강원프로젝트의 실행 ③ 여건의 조성

3) 제도설계 타당성 검토

- 강원평화특별자치도의 추진을 위한 강원도의 제도설계에 따르면, 요소별 재검토의 필요성이 제기되고 있음
 - 기존에 강원도가 자체적으로 수립한 제도설계에서 법적 근거를 제외한 모든 내용에 대한 검토가 필요한 것으로 간주됨
- 우선, 도입논거는 평화통일을 위한 교두보를 확보하는 것에 두고 있으나, 평화통일의 상징성을 보유한 지역은 강원도 이외에 경기 북부지역이 존재하고, 나아가 강원도의 특례적용의 근본목적인 지역발전의 가치가 배제되어 있어서 포괄성이 확보되지 않음
 - 따라서 강원평화특별자치도의 도입은 전술한 바와 같이 남북의 교류자유 의 조성 과 더불어 대도시의 부재에 따른 전반적 인구소멸 지역의 회생을 핵심적인 논거로 제시하는 것이 오히려 타당성을 확보할 수 있음

- 강원평화특별자치도의 특례적용 단위는 광역인 강원도와 관할의 기초인 18개 시군 중에서 선별적인 적용을 제시하고 있으나, 기초단위의 선별적 특례적용은 논거와 대상선정의 합리적 기준을 도출하는 것이 용이하지 않음
 - 따라서 특례적용의 단위는 원칙적으로 광역인 강원도로 하고 기초에 대해서는 특례적용의 대상에서 배제하되, 특정사업의 특례적 추진을 위해서는 강원도가 해당지역을 특례적용 지역으로 지정하는 것이 권한특례의 취지에 부합함
- 강원평화특별자치도의 특례내용은 지방자치단체의 관장기능의 유형을 기준으로 행정정, 문화체육관광, 산업경제, 환경관리, 지역개발, 읍면동 등으로 제시하고 있으나, 특례목적은 기초로 압축할 필요가 있음
 - 강원평화특별자치도의 도입근거를 남북의 자유로운 교류와 관광중심의 지역발전으로 설정할 경우 조직운영에 관한 권한특례와 남북교류와 관광개발에 관한 기능특례로 이원화는 것이 보다 효율적 추진을 담보할 수 있을 것임
- 강원평화특별자치도의 지원체제는 국무총리실과 통일부에 각각 관련기구를 설치하는 것으로 상정하고 있으나, 이와 같은 이원적 지원체제는 역할의 중복성과 책임의 모호성을 초래할 개연성이 높음
 - 제주특별자치도의 경우에도 기능특례의 다수가 산업통상자원부와 연계되어 있으나, 실제적으로는 국무총리실에 단일의 제주특별자치도지원위원회를 설치하고 있는 것을 준용하여 강원평화특별자치도 역시 국무총리실에 단일의 강원평화특별자치도지원위원회를 두되, 기능적 연계성을 가지고 있는 통일부와 문화체육관광부 등과의 긴밀한 협의채널을 확보하는 것이 타당할 것임
 - 이를 통해서 지원기관의 역할을 명확히 구분하는 동시에 기능적 보완성을 확보하는 것임

〈표 4-7〉 강원평화특별자치도 제도 타당성 검토

구분		기 설계내용	타당성 검토
도입근거		평화통일	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대외적 설득력 부족 - 경기 북부 등의 유사성 존재
도입 설계	적용 단위	광역+기초(선별)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 논리성 취약 - 도입논거 등과 논리 미부합
	특례 내용	통일관련 권한특례	<ul style="list-style-type: none"> ■ 포괄성 부족 - 지역발전 관련특례 필요
	법적 근거	특별법 제정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 논리적 타당 - 기존 사례 준용
지원체제		총리실 지원기구 통일부 지원기구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지원기구 비효율성 초래 - 계층적 역할체제 검토

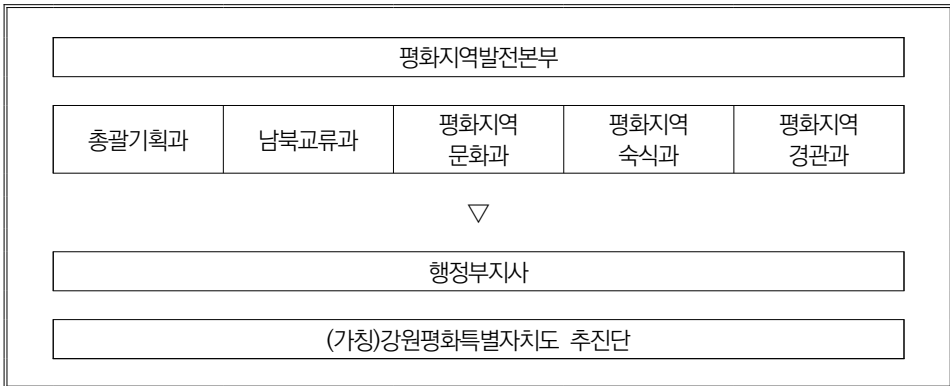
3. 실행전략 수립

1) 추진주체의 구성

- 강원평화특별자치도의 추진을 위한 관련기구는 강원도 주도의 접근방식을 고려하면, 제도도입의 성패를 좌우하는 관건일 수 있음
 - 정부주도의 접근방식인 제주특별자치도의 추진에서도 제주도 차원의 전담 기구를 설치하였다는 점에서 더욱 중요한 과제의 하나임
- 강원도의 경우 강원평화특별자치도의 추진업무를 국단위인 “평화지역발전 본부”에 담당기구를 두고 있음
 - 평화지역발전본부에는 총괄기획과와 남북교류과, 평화지역문화과, 평화지역숙식과 및 평화지역경관과를 두고 있으며, 강원평화특별자치도의 업무는 남북교류와 평화기획담당이 주관을 하고 있음
- 상기의 강원도 기구편제는 기본적으로 강원평화특별자치도의 추진에 관한 전담성이 확보된 것으로 간주하기는 어려움
 - 기본적으로 남북평화에 관한 보다 포괄적 과제의 범위에 강원평화특별자치도를 세부적 과제의 하나로 다루고 있고, 일반 실국에 편제함으로써 정책적 비중을 약화시키고 있음

- 상기와 같은 기구편제에서 초래되는 한계를 보완하기 위해서는 다음과 같은 추진기구의 설계를 검토할 필요가 있음
 - 강원평화특별자치도의 정책비중을 제고하기 위하여 행정부지사 소속의 편제방식과 관장정책의 독립성과 전담성을 확보하기 위하여 과단위의 (가칭)강원평화특별자치도추진단을 설치하는 것임
 - 이와 같은 기구의 편제방식을 통하여 정책적 비중을 확보하는 동시에 기능적 효율성도 제고하는 것임

〈그림 4-4〉 추진기구의 설계방안



2) 협의대상 확정

- 강원평화특별자치도의 추진을 위한 중앙정부 단위의 협의대상은 기본적으로 특례내용의 범위와 직접적인 관련성을 갖게 됨
 - 강원평화특별자치도의 권한적 또는 기능적 특례내용의 범위에 따라서 필요한 협의대상이 도출되는 것임
- 제주특별자치도는 정부 주도의 추진방식에 따라서 행정안전부가 주도적인 역할을 하되, 기본계획 등에 대해서는 국무총리실과 다각적인 협의관계를 구축하였음

- 다만, 특례내용과 특례법의 제정 등에 대해서는 부가적으로 산업통상자원부와 국회의 상임위원회 등과 긴밀한 협의체계를 운영하였음
- 전술한 제주특별자치도의 사례에 비추어 보면, 강원평화특별자치도의 추진을 위한 협의대상은 다음과 같이 설정하는 것이 타당함
 - 특례제도의 도입을 위한 협의대상은 일차적으로 행정안전부를 대상으로 하고, 일정수준 도입결정이 확보되면 국무총리실을 주요 협의창구로 하여 특례내용인 통일과 관광 등을 주관하는 통일부와 문화체육관광부 등이 정부단위의 협의대상으로 포함되고, 특별법의 제정을 위해 국회의 행정안전위를 비롯하여 외교통일위원회와 과학기술정보방송통신위원회, 법제사법위원회 등을 협의대상으로 포함시키는 것임

〈표 4-8〉 강원평화특별자치도 협의대상 검토

정부단위	국회단위
<ul style="list-style-type: none"> ■ 핵심적 협의대상 <ul style="list-style-type: none"> - 행정안전부 - 국무총리실 ■ 부가적 협의대상 <ul style="list-style-type: none"> - 통일부 - 문화체육관광부 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 핵심적 협의대상 <ul style="list-style-type: none"> - 행정안전위원회 ■ 부가적 협의대상 <ul style="list-style-type: none"> - 외교통일위원회 - 과학기술정보방송통신위원회 - 법제사법위원회

3) 지원체제 확립

- 강원평화특별자치도는 정부가 주도한 제주특별자치도 등과 달리 강원도가 주도하는 특례도입으로 효과적인 지원체제의 구축이 매우 필요함
 - 강원평화특별자치도의 도입에 논리적 타당성의 확보를 근거로 이에 대한 각계의 강력한 지원여부가 추진성과를 결정할 수도 있기 때문임
- 기존의 제주특별자치도와 세종특별자치시의 사례에 따르면, 정부 주도의 특례도입에도 불구하고 다각적인 지원체제의 구축을 통하여 정책결정에 직간접적인 영향을 행사하였음

- 제주특별자치도의 특례도입에서는 학계를 통한 권한특례의 확대를 도모하였고, 세종특별자치시의 특례도입에서는 정치권을 통해 광역시로의 법적 지위를 확보하였음
- 상기와 같은 점들에 비추어 보면, 강원평화특별자치도의 특례도입에서 지원체제의 중요성은 당연히 강조되어야 하고, 다음과 같은 검토가 수반될 필요가 있음
- 지원체제의 역할은 강원평화특별자치도의 특례도입에 관한 정책결정에 직접적으로 영향을 미치는 것에 더하여 긍정적인 여론조성을 목적으로 하고, 지원체제의 구조는 정치계와 언론계, 통일계 및 사회계 등 다양하게 구조화하여 각각의 특성에 맞는 역할을 기대하는 것임

〈표 4-9〉 강원평화특별자치도의 지원체제 구축

구분	내용
지원체제 역할	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이원적 역할수행 <ul style="list-style-type: none"> - 정책영향 : 행정안전부를 비롯한 정책결정 기관에 대한 투입노력 - 여론조성 : 강원평화특별자치도 필요성 부각
지원체제 구조	<ul style="list-style-type: none"> ■ 다차원 구조 <ul style="list-style-type: none"> - 정치계 : 관련 상임위원회 국회의원 - 언론계 : 중앙 및 지역 언론 - 통일계 : 각종 통일관련 집단 - 사회계 : 한국지방자치학회 등 여론형성 주도층

4) 설득전략 수립

- 강원평화특별자치도의 도입을 위한 설득전략은 기본적으로 특례도입의 필요성을 이해 및 수용할 수 있는 기반을 구축하는 것에 목적이 있음
- 강원평화특별자치도의 도입에 관해 이해관계자들이 충분한 타당성과 효과성을 인정할 수 있도록 하는 것임
- 강원평화특별자치도의 설득전략은 설득대상에 따라서 차별적인 접근이 이루어질 수 있도록 합리적 대안을 수립하는 것이 중요함

- 따라서 일차적으로는 강원평화특별자치도의 도입에 관한 이해관계자를 그룹핑하고, 각각의 대상에 대하여 맞춤형 설득전략을 수립하는 것임
- 강원평화특별자치도의 도입과 관련된 이해관계자는 정책결정기관과 유사 지방자치단체 그리고 정책지원기관 등으로 구분할 수 있음
- 정책결정기관은 강원평화특별자치도의 특례도입 정책을 직접 결정하는 기관으로 행정안전부 등의 중앙부처 및 국회 상임위원회이고, 이들에 대해서는 강원평화특별자치도 도입의 정책수용을 위한 명확한 논리를 제시하는 것이 필요하고
- 유사지방자치단체는 강원도를 제외한 16개 광역자치단체로 이들에 대해서는 강원도가 특별자치도로 전환해도 여타의 광역자치단체에 직접적인 피해나 손실이 발생되지 않는다는 논리를 제시하는 것이 필요하며
- 정책지원기관은 전술한 지원체제에 포함된 정치계를 비롯한 다양한 집단을 말하며, 이들에 대해서는 강원평화특별자치도의 도입이 남북교류나 동북아 관광허브 구축을 통해서 강원도뿐만 아니라 광의의 측면에서 국가전체의 경쟁력을 제고할 수 있다는 논리를 제시하는 것이 필요함

〈표 4-10〉 강원평화특별자치도의 이해관계자 설득전략

구분	내용
정책결정 기관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대상기관 <ul style="list-style-type: none"> - 행정안전부 등 정부부처 및 국회 상임위원회 ■ 설득전략 <ul style="list-style-type: none"> - 정책수용을 위한 논리개발 및 제시
유사 지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대상기관 <ul style="list-style-type: none"> - 강원도 제외 광역자치단체 ■ 설득전략 <ul style="list-style-type: none"> - 강원도 특례전환에 따른 피해 및 손실 부재 논리 개발 및 제시
정책지원 기관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대상기관 <ul style="list-style-type: none"> - 정치계 등 지원체제 그룹 ■ 설득전략 <ul style="list-style-type: none"> - 특례에 따른 강원도 및 국가의 경쟁력 제고 논리개발 및 제시

참고문헌

- 강원연구원(2017). 강원평화특별자치도 설치 기본방안 연구용역. 강원연구원.
- 금창호 외(2019). 시군구 특례제도 발전방안 마련을 위한 해외사례 연구. 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. 제주도.
- 소진광(2005). 특별자치도의 외국사례와 교훈: 포르투갈 마테이라 자치주를 중심으로. 제주발전연구원·한국지방자치학회 공동세미나발표논문집.
- 이규환·이종수(2004). 특정시 지위차등화와 행정특례모형 연구: 행정문화특성을 중심으로. 지방행정연구. 18(4).
- 이상윤·이종수(2004). 차등분권형 특정시와 행정특례제도 연구. 한국공공관리학보. 18(2).
- 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).
- 형시형(2006). 대도시행정의 차등적 분권화와 행정특례에 관한 연구 -일본의 차등분

권과 정령지정도시의 발전사례를 중심으로. 한국지방자치학회보. 18(1).
홍준현(2001). 중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도 도입방향. 한국지방자치
학회보. 13(3).