ISSN 2671-7352

지방자치

Vol. 48

# 이슈와 포럼

## 「특별자치도의 비전과 과제」



2024년 1월 18일 특별자치도로 출범 예정인 전라북도의 「내장산 국립공원 내 우화정」

지방자치
# 이슈와 포럼
2023 Vol. 48

**통권** 제48호 **발행인** 한국지방행정연구원 원장 김일재 **편집위원장** 고경훈 **위원** 김성주, 김진, 심대용, 여효성, 최지민, 황해동, 김수동 **주소** 강원도 원주시 세계로 21(반곡동) **연락처** 전화 033-769-9904 이메일 research@krila.re.kr
**홈페이지** www.krila.re.kr **디자인·인쇄** 현일

※ 본 지방자치이슈와포럼의 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오 (무료). research@krila.re.kr
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

# CONTENTS


04


30


88


116


## 인터뷰

**04** 글로벌 생명 경제도시, 전북특별자치도
**김관영** 전북도지사

## 이슈

**10** 특별자치시·도의 진단기준과 미래 모델의 제안
**주희진** 한국지방행정연구원 부연구위원

## 집중조명

**28** 강원특별자치도 출범의 의미, 주요 내용과 향후 과제
**권자경** 강릉원주대학교 자치행정학과 교수

**40** 일반자치와 조화를 이루며 예측가능한 특별자치시·도 제도 운영을 위한 제언
**최지민** 한국지방행정연구원 부연구위원

**48** 특별자치도의 비전과 과제: 제주특별자치도 사례를 중심으로
**김인성** 제주특별자치도의회 행정자치위원회 전문위원

**60** 세종시법(약칭) 개정 필요성과 발전방향
**김흥주** 대전세종연구원 세종연구실 책임연구위원

## 입법동향

**74** 특별자치도의 전망과 과제
**김수동** 한국지방행정연구원 부연구위원

## 우수사례

**86** 영국 대도시권 사례 : 웨스트요크셔의 권한이양
**여효성** 한국지방행정연구원 부연구위원

## 지방자치단체탐방

**94** 지방소멸 역주행 프로젝트 전국 모델 제시 살고싶고 오고싶은 화순군 : 전라남도 화순군

## 알록달록 대한민국 이야기

**106** 여행을 떠나요 : K-콘텐츠 추천 여행지

## KRILA 동향

**112** KRILA 인포그래픽스 : 보통교부세 개편을 통한 지역 간 재정격차 완화 방안

**116** 연구원 소식

**136** KRILA 보고서

# 1 인터뷰

# 글로벌 생명 경제도시, 전북특별자치도

**김관영** 전북도지사

**학력**

· 2007~2008 미국 조지워싱턴대학교 객원연구원
· 1995 서울대 행정대학원 행정학 석사
· 1991 성균관대 경영학과 졸업

**경력**

· 2022.6~ 민선8기 전라북도지사
· 2018~2019 바른미래당 원내대표
· 2016~2020 제20대 군산시 국회의원
· 2014 새정치민주연합 대표 비서 실장
· 2013~2014 민주당 수석대변인
· 2012~2016 제19대 군산시 국회의원



## “ 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」의 국회 통과는 도민들의 염원이 만들어 낸 성과. ”

**Q1 전북특별자치도 출범의 역사적 의의 및 배경의 설명을 부탁드립니다.**

김관영 전북은 역사적으로 오랜 기간 농지를 중심으로 지역발전을 추구해 온 생태적 기반이 우수한 지역입니다. 하지만, 농지를 지켜온 전북은 산업화에서 뒤처지며 자본이탈, 인구 유출, 정주 환경 악화 등의 악순환이 반복되어왔습니다.

또한, 광역시가 없는 전북은 그동안 국가균형발전의 중심에서 번번이 빗겨 가며 소외 되어왔습니다. 대규모 SOC 조성과 지원에서 제외되며 지역 인프라 격차가 심화 되어왔고, 이는 가파른 인구감소로 이어지며 현재 광역 소멸 위기까지 언급되는 실정입니다.

이러한 위기를 타개하기 위한 자구안이 바로 전북특별자치도입니다. 전북특별자치도는 고도의 자치권을 부여받음으로써 광역 소멸의 위기를 스스로 극복하는 시도로서의 의의가 있습니다.

**Q2 전북특별자치도 출범의 과정을 설명해주시고 현재 구체적으로 진행 상황은 어떤지 말씀 부탁드립니다.**

김관영 지난해 12월 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」이 국회를 통과했습니다. 전북이 드디어 독자 권역으로 발전할 기회를 부여받은 것인데, 낙후된 전북을 변화시켜 보자는 도민들의 염원이 만들어 낸 성과입니다.

전북특별법 제정의 후속 조치로 전담 조직 구성과 특례 발굴, 특별법 전부개정안 마련까지 우리 도는 특별한 전북을 위한 청사진을 착실히 그려왔습니다.

그 결과물로 지난 8월 30일 한병도, 정운천 의원이 각각 「전북특별법 전부개정안」을 대표 발의했습니다. 그동안은 리허설에 불과하며, 이제 본격적인 입법이라는 본 무대에서 살아남아야 합니다



전라북도 전주시

**Q3 전북특별자치도 출범시 특별히 어려웠던 점들이 있으셨는지요? 장애요인이나 갈등요인이 있었다면 말씀해주시고, 문제해결은 어떻게 해결하셨는지 궁금합니다.**

김관영 특별법 제정부터 특례 발굴, 특별법 전부 개정안 발의까지 쉬운 일이 하나도 없었습니다. 특히, 권한 이양에 방어적인 부처를 상대로 특례 필요성을 설명하고 수용률을 높이기 위해 치열한 노력을 기울였습니다.

부처 활동을 통해 얻은 피드백을 반영해 조문 점검과 수정을 이어왔고, 지역 국회의원들과 협업으로 부처가 참여하는 토론회를 개최해 현실적인 특례를 만드는 데 노력해 왔습니다.

지난 8월에 발의되고 입법 절차를 시작한 만큼 지금부터가 진정한 승부처라고 봅니다. 특별자치도가 실질적인 역할을 하기 위해서는 알찬 특례 반영은 물론 이양된 업무 수행을 위한 재원 마련이 필수입니다.

지난해 우리 전북은 여·야·정 모범적 협치를 통해 전북특별법 제정이라는 큰 성과를 올린 바 있습니다. 이번 전부개정안 입법도 우리 도민들이 힘을 모은다면 못할 것이 없다고 생각합니다.

**Q4 지사님이 생각하시는 전북특별자치도의 중장기적인 비전과 미래상은 어떤 것인지 말씀해주십시오.**

김관영 전북특별자치도의 비전은 ‘글로벌 생명경제 도시, 전북특별자치도’입니다. 전북의 강점인 농생명 자원에 첨단기술을 융합해 지속가능한 발전을 전북이 선도하겠다는 취지입니다.

다가올 미래를 선점하기 위해서는 경제성장과 환경 보호를 동시에 이루는 경제 구조와 생산방식이 필수입니다. 지속 가능한 발전을 위해 생명경제 방식으로 기존 산업의 전환을 꾀하는 이유입니다.

# “ 지역소멸 위기탈출을 넘어 20년전 수준의 회복이 목표 ”



전북은 이러한 ‘생명경제’를 실현하기 위한 최적지입니다. 농촌진흥청을 비롯해서 4대 농업 연구기관과 농업 관련 R&D 시설이 모여 있고 연구인력의 풀(pool)과 수준도 상당합니다. 식품과 종자, 미생물, 스마트농업 등 특화산업도 집중적으로 육성 중입니다. 또한, 새만금의 1억 2천만 평에 달하는 광활한 부지를 통해 정책 특성에 맞는 계획 수립과 실현도 즉시 가능합니다.

2040년에는 지역소멸 위기 탈출을 넘어 20년 전 인구인 200만 명을 회복하는 것이 목표입니다.

**Q5 전북특별자치도 성공적 정착을 위한 전략은 어떤 것이 있을까요?**

**김관영** 먼저 특별법 전부개정안 연내 통과가 필수적입니다. 現 특별법 28조로는 특별자치도로서 역할 수행을 위한 권한이 전무합니다. 전부개정을 통해 실질적인 도전의 기회를 부여받는 것이 특별자치도 성공적 정착을 위한 첫 단추라고 생각합니다.

지난 7월 13일 개최된 전북특별자치도 지원위원회를 시작으로 부처의 특례 수용률을 높이기 위해 국조실과 긴밀하게 협업하고 있습니다. 8월 도-국조실 공동 워크숍을 통해 특례 필요성과 내용의 면밀한 검토를 바탕으로, 9월부터는 국조실 주관 관계부처 회의를 수차례 거치며 특례조문을 협의·조정 해오고 있습니다.

또한, 전북특별자치도 성공을 위해서는 도민들의 참여와 관심도 필수적입니다. 14개 시군 설명회, 전문가 토론회, 핵심특례 시리즈 보도 등 도민 눈높이에 맞춘 홍보활동을 지속적으로 실시하고 있습니다. 젊은 세대들을 겨냥해 웹툰 시리즈를 제작하고 SNS와 대중교통 등 다양한 매체를 통해 전북특별자치도를 알리고 있습니다.

**Q6 마지막으로 전북특별자치도와 관련하여 꼭 하시고 싶은 말씀 한 가지만 부탁드립니다.**

**김관영** 도민들께 하고 싶은 말이 있는데, 특별자치도가 되면 우리 도민들도 특별자치도민이 됩니다. 도민들이 삶에서 진정으로 ‘특별한 변화’를 체감하고, 특별자치도민으로서 자부심을 느끼실 수 있도록 모든 역량을 쏟겠습니다. 도민 여러분들도 전북의 새로운 도전과 변화에 많은 관심과 응원을 부탁드립니다.

# 2 이슈

## 특별자치시·도의 진단기준과 미래 모델의 제안





**주희진**
한국지방행정연구원 부연구위원

# I. 서론

1990년대 이후 OECD 선진국은 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하는 지방분권에 역점을 두고 있다. 특히 지방분권 중에서도 모든 지방정부에게 동일한 수준의 권한을 이양하는 대칭적 지방분권 보다는 지방정부의 특성과 자치역량을 고려하여 상이한 수준의 권한을 이양하는 차등적, 비대칭적 지방분권을 추진하고 있다. 이는 그동안 단체자치 및 중앙집권적 전통으로 인해 지방분권에 제약이 많이 존재하는 우리나라는 모든 자치단체를 대상으로 한 전면적인 지방분권 보다는 지역의 특수성, 자치역량, 그리고 국가의 목적 달성 등 여건을 갖춘 지역부터 권한과 지위를 달리하는 차등분권을 전략적으로 추진할 필요가 있기 때문이다(하혜수, 2018: 4).

우리나라는 일반자치와는 다양한 방식의 "특별자치"의 시행을 통하여 다양한 방식의 지방자치를 도입·시행하고 있다. 「지방자치법」은 지역이 당면하고 현안 즉, 지역 간 불균형, 지역주민의 다양한 행정수요에의 대응 등 특수목적을 효과적으로 달성하기 위하여 다양한 "특별자치"의 개념을 반영한 제도를 명시하고 있다. 물론 법상으로 특별자치라는 개념을 사용하고 있지는 않지만, 특별자치시·도, 특별지방자치단체, 특례시 등은 일반자치와는 특별한 권한 등을 부여하는 다양한 제도를 운영하고 있다. 그러나 일반 지방자치와는 차별화된 특별한 분권을 가져야 하는 "특별자치"에도 불구하고 어떠한 점이 "일반자치"와 차별되는지 미흡한 실정이다.

한편, 특별자치시·도는 행정체제의 특수성을 고려하여 특별한 자치권을 보장함으로써 지방분권의 획기적 신장을 목적으로 설치되었다. 제주특별자치도와 세종특별자치시에 이어 2023년 6월 출범한 강원특별자치도와 2024년 출범을 앞둔 전북특별자치도와 더불어 많은 지방자치단체에서 특별자치시·도의 설치를 위한 움직임이 진행되고 있다. 이 외에도 최근 경기북부, 경상남도, 충청북도 등 많은 지역에서 특별자치도에 대한 관심이 증대되고 있다.

이와 같이 특별자치시·도에 대한 지역적 수요의 증대됨에 따라 특별 자치시·도 설치 및 운영에 대한 보다 정교한 논의가 필요하다. 특히 특별자치시·도의 무분별한 설치를 지양하고 근본적인 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다 특별자치시·도의 설치와 운영을 진단할 수 있는 방안의 검토가 필요하다. 즉, 특별자치시·도에서 더 나아가 진정한 의미의 지방시대를 실현하기 위한 자치분권의 방향성을 모색하기 위해서는 기존의 특별자치시·도를 평가하고 진단할 수 있는 기준의 마련을 통하여 특별한 자치권을 보장하는 맞춤형 자치모델을 마련할 필요가 있다.



## II. 이론적·제도적 검토

### 1. 차등적 분권과 지방자치의 다양화

획일적 지방분권은 모든 자치단체를 동일하게 대우하는 것인 반면, 차등적 지방분권은 자치단체가 가진 특성에 근거하여 그에 상응하는 지위와 권한을 인정하는 이른바 맞춤형 지방분권을 추진하는 것이다. 2000년대 이후 세계 주요 선진국들은 모든 지방자치단체에 해당 권한을 이양하는 획일적 분권방식을 지양하고 국가체제의 특성과 지향하는 목표가치에 따라 지방자치단체에 대한 차등적 분권제도를 도입하기 시작하였다(하혜수, 2004: 155). 이때 차등분권이란 지방자치단체 상호 간의 이질적 요소들을 인정하고 같은 계층의 자치단체라 하더라도 인구, 면적, 재정력 같은 자치역량, 지리적 특성, 자치 의지, 자치단체의 성과 등에 따라 서로 다른 자치기능을 수행할 수 있도록 분권화 수준을 차등화하는 제도인바(하혜수, 최영출, 2002), 지방자치 및 지방분권의 본래 취지를 달성할 수 있는 개념이라 볼 수 있다(임진영, 2017: 3). 즉, 차등분권이란 지방자치단체의 정책의지, 정책성과, 행정 및 재정능력 등을 고려한 권한이양의 차등화(하혜수, 2004: 153)와 지방자치단체의 유형화로 정의할 수 있으며(이규환·이종수, 2004: 101), 지역의 여건과 차이를 고려한 차등적인 사무배분을 의미한다(경기개발연구원, 2008: 267).

또한 차등적 지방분권은 국가 기능(권한)의 일부를 자치단체로 이양하는 것뿐만 아니라 자치단체의 지위를 높이는 조치도 포함될 수 있는바, 차등분권에는 권한특례 및 지위특례 모두가 해당할 수 있다(하혜수 외, 2011: 233-234). 권한특례는 특정 지방자치단체에게 상대적으로 높은 수준의 권한을 이양하는 것으로 사무배분, 행정조직, 재정운영 등에 있어서 동일 수준의 지자체와 다른 취급을 받게 되는데, 우리나라의 인구 50만 이상 대도시, 통합지방자치단체 등은 사무배분 및 재정운영에 있어 특례를 부여받고 있는 바, 권한특례에 해당한다.

한편, 지위특례는 새로운 자치계층을 창설하거나 특정 자치단체의 지위상 우대를 인정하는 것으로, 서울특별시, 제주특별자치도, 세종특별자치시는 지방자치법에 의해 여타 시도와는 다른 지위를 부여받고 있으며, 우리나라의 광역시 역시 일반 시도와 달리 도와 같은 지위를 부여받고 있으므로 지위특례에 해당한다.

차등 분권과 유사한 개념은 지방자치의 다양화로, 이는 지방자치단체에 적용되는 지방자치의 주된 내용이 획일적으로 적용되는 것이 아니라 여러 가지의 모습으로 다양하게 적용되는 것을 의미한다(조성호 외, 2014: 4).

### 2. 우리나라의 특별자치제도: 특별자치시·도를 중심으로

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

<표 1> 특별자치 개념의 법적 근거

| 구분 | 특별자치시·도 | 특별지방자치단체 | 특례시 |
|---|---|---|---|
| 지방자치법 | 제2조 ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.<br>1. 특별시, 광역시. 특별자치시, 도, 특별자치도<br>2. 시·군·구<br><br>제197조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.<br>② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. | 제2조 ③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체의 설치 등에 관하여는 제12장에서 정하는 바에 따른다.<br><br>제199조(설치) ① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. | 제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.<br>1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시라 한다.) |

출처. 최지민 외(2022: 4) 재구성

지방자치단체의 특례제도는 지방자치의 다양화를 의미하는 것으로 원칙적으로 획일화에 대한 반대의 개념으로 규정할 수 있다. 특례제도인 지방자치의 다양화는 지방자치단체에 적용되는 지방자치의 내용이 획일적인 것이 아니라 매우 여러 가지의 모습으로 적용되는 것을 말한다.

한편, 특별자치시·도는 지방자치단체의 특례부여 구조에 의해 비롯된 것으로 두 가지 핵심적 요건으로 구성되는 개념이다. 첫째는 권한 및 내용의 다양화가 부여되는 것이며, 둘째는 다양화가 부여되는 단위가 광역자치단체인 시 및 도가 대상이라는 요건으로 구성된다(금창호·박재희, 2019: 11). 이러한 관점에서 특별자치시·도는 일반적으로 시·도에 부여된 권한이 달리 고도의 자치권이 보장된 지역으로 지역의 특성에 부합한 특례를 부여받아 자율적으로 정책을 결정하고 책임을 지는 특별한 지역을 의미한다.

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

우리나라는 2023년 7월 기준 국내 특별자치시·도는 제주특별자치도, 세종특별자치시, 강원특별자치도 3곳이 있으며 2024년 1월 전북특별자치도가 출범할 예정이다.

<표 2> 특별자치시·도 설치 현황

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

## III. 특별자치시·도 운영수준 진단지표의 개발

### 1. 현 특별자치시·도 모델의 한계와 개선방향

지금까지 특별자치시·도에 대한 논의는 설치와 그 방법에 따른 자율성 부여 여부에 논의의 초점이 맞추어져 왔다. 그동안 특별자치시·도는 설치의 필요성 및 당위성, 어느 분야에 대하여 특별한 권한을 부여할 것이며 어느 수준까지 그 권한을 부여할 것인지에 대한 논의가 주를 이루고 있었다. 즉, 이러한 논의는 일반지방자치단체와는 다른 ‘특별’한 권한을 부여받은 특별자치시·도로서 차등적 분권의 차원에서 얼마나 자율성을 부여받았는지 여부가 논의의 중요한 초점이었다.

이러한 자율성 부여 여부 및 정도에 대한 논의는 특별자치시·도의 설치 및 초기 운영의 현 단계에서는 중요한 기준이 될 수 있을 것이다. 그러나 제주특별자치도와 같이 특별자치시·도의 성숙단계에서는 이러한 자율성 정도에 기반한 진단은 한계가 있을 수밖에 없으며 그 이상의 발전방향에 대한 논의가 필요하다.

즉, 세종특별자치시나 강원·전북특별자치도는 제주특별자치도의 모델을 토대로 발전방향과 개선방안을 모색하는 반면, 제주특별자치도의 미래 발전방향에 대한 논의는 상대적으로 미흡하였다. 하지만 제주특별자치도에서는 단층제로의 개편에 대한 재검토 논의가 지속적으로 제기되고 있으며, 이외에도 특별자치도의 운영성과 등을 토대로 한 개선방안의 모색 필요성이 제기되고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 특별자치시·도의 근본적 목적을 달성하기 위한 방향성을 제시하기 위하여 특별자치시·관련 연구 수행자 및 공무원 등 15명을 대상으로 전문가 조사 및 심층인터뷰를 진행하였다[1]. 전문가를 대상으로 이루어진 설문조사 및 심층인터뷰는 첫째, 행정체제 특수성에 대한 전반적 인식과 둘째, 기존 연구에서 검토되었던 행정체제 특수성 관련 진단지표에 대한 인식, 셋째, 특별자치시·도 진단지표 제시 등으로 구분하여 진행하였다.

<표 3> 조사대상자 특성 및 조사 문항

| 구분 | 세부내용 |
|---|---|
| 설문대상자 | · 총 15명<br>· 성별 : 남성(12명, 80.0%), 여성(3명, 20.0%)<br>· 연령 : 30대(2명, 13.3%), 40대(5명, 33.3%), 50대(7명, 46.7%), 60대 이상(1명, 6.7%)<br>· 소속기관 : 대학(8명, 53.3%), 공공연구기관(4명, 26.7%), 정부기관1(3명, 20.0%) |
| 주요 설문문항 | · 행정체제 특수성에 대한 인식<br>- 「지방자치법」 상 행정체제 특수성의 개념 명확성 및 정립 필요성<br>· 기존 행정체제 특수성 분류에 대한 인식 및 수정 필요사항<br>- 최지민 외(2022)가 제시한 행정체제 특수성 분류에 대한 인식 및 대안<br>· 특별자치시·도의 설치 및 운영 진단을 위한 방안 |

1) 2023년 6월 10일부터 25일까지 15일간 특별자치시·도의 행정체제 특수성 검토 및 특별자치시·도 진단재표 개발을 위하여 전문가 조사 및 심층인터뷰를 진행함



우리나라 특별자치시·도의 목적을 보면 공통적으로 고도의 자치권 보장 및 지역경쟁력 제고를 통한 도민의 복지증진과 국가발전 이바지를 명시하고 있다. 차등적 분권의 차원에서 지방자치는 각 지역의 특성과 상황을 고려한 분권 전략의 모색을 통하여 지역주민의 복리를 증진할 수 있는 방안 마련을 중시한다.

그러나 지금까지의 특별자치시·도는 지역의 특색에 맞는 지역발전 전략을 모색하고 수행함에 있어 중앙으로부터의 권한 이전에 초점을 두었기 때문에 그 과정에서 주민참여에 대한 관심은 상대적으로 미흡하였다. 지역주민의 복지증진이 특별자치시·도의 설치, 더 나아가 지방분권과 지방자치의 근본적 목적이라는 점을 보았을 때, 맞춤형 자치모델을 구축하는 데 있어서 중앙으로부터의 지방 권한의 이전뿐만 아니라 지역주민에 대한 고려가 필요할 것이다. 이에 따라 미래의 특별자치시·도의 운영과 성과를 측정하고 진단하기 위해서는 중앙으로부터의 권한 배분뿐만 아니라 지역주민의 참여와 지역 스스로의 결정에 대한 논의가 필요할 것으로 사료된다. 진정한 의미의 지방자치를 실현하기 위해서는 중앙정부의 획일적 정책에서 벗어나 지역이 스스로 주민의 복지와 지역경쟁력을 제고하기 위한 방안을 모색하고 추진해야 할 것이기 때문이다.

## 2. 특별자치시·도 진단기준의 제안

특별자치시·도의 운영 수준 및 발전단계를 구분하기 위하여 적용될 수 있는 특별자치시·도의 진단기준은 크게 제도적인 차원과 운영적인 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있다(<표 4>). 제도적 차원은 특별자치시·도의 설치 단계에서 고려될 수 있는 차원으로 설치의 당위성과 행정계층에 대한 논의 등이 포함된다. 또한 운영적 차원은 특별자치시·도의 운영 단계에서 고려될 수 있는 차원으로 특별자치시·도의 실질적인 운영과 수준 진단, 발전방향을 모색할 수 있는 방안에 대한 논의 등이 포함된다.

구체적으로 제도적 차원을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 관할구역의 특수성으로 지리적 특수성과 지위적 특수성으로 구분되며, 이는 특별자치시·도 설치의 당위성 및 정당성의 논리로 적용될 수 있다. 지리적 특수성은 타 지역과 구분되는 독특한 지리적·물리적 특성이 존재하는지 여부에 대한 항목으로서 제주특별자치도의 도서지역, 강원특별자치도의 접경지역 등이 이에 해당한다. 또한 지위적 특수성은 타 지역과 구분되는 지역의 위상 및 시급한 해결이 요구되는 지역의 당면과제 해결이 목적인지 여부에 대한 항목으로써, 특별지방자치시·도 설치 등에 관한 특별법의 목적 조항 등에서 이를 명시할 수 있다.

둘째, 행정계층의 특수성은 특별자치시·도의 체계성과 관련된 항목으로서 해당 지역의 상황과 특색에 맞는 행정계층의 다양화에 관한 항목이다. 제주특별자치도 및 세종특별자치시와 같이 단층제로의 행정계층 변화는 전통적 의미의 행정계층 특수성으로 볼 수 있다. 이와 더불어 기존의 중층제로의 유지가 중앙정부에 의한 획일적 운영에 의한 것이 아니라 해당 특별자치시·도의 특성을 고려하여 적합한 행정계층을 지역 스스로 선택하였다면 이 역시도 넓은 의미의 행정계층 특수성으로 이해될 수 있을 것이다.

한편, 운영적 차원을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기능배분의 특수성은 특별자치시·도가 설치 목적을 달성하기 위하여 중앙으로부터 부여받거나 이양받은 특별한 권한의 여부로 볼 수 있으며, 이는 자치성의 측면으로 볼 수 있다. 이때, 자치분권 특수성은 특별자치시·도에게 타 지역과는 구분되는 행·재정상의 자치권을 부여하였는지 여부에 관한 항목으로써 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권, 지방의회에 대한 특례부여 여부 등의 세부항목으로 구성된다. 또한 지역발전 특수성은 지역의 현안에  대응하고 지역경쟁력을 제고하기 위한 별도의 산업을 발굴하고 이를 수행하기 위한 운영권한이 부여되었는지 여부에 관한 사항으로, 지역발전 특례의 부여 여부, 권한 이양의 여부 및 확대 가능 여부, 특행기관의 이관 여부 등으로 측정할 수 있다.





둘째, 주민참여 특수성은 특별자치시·도의 운영 방식을 지역 혹은 주민 스스로 선택·결정하여 이를 실현할 수 있는지에 사항으로서 자율성의 측면으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 자율성을 자기 지역에 대한 구체적인 사항을 자기책임성의 원칙에 근거하여 주민(지역) 스스로 결정하는 것으로 정의하고자 한다[2]. 따라서 주민(지역) 결정 특수성은 기관구성의 형태, 특례산업 발굴 등 특별자치시·도의 형태, 운영방식 등 전반적 사항을 주민(지역)이 직접 결정할 수 있는지의 여부에 관한 항목이다.



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

<표 4> 특별자치시·도의 진단기준

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

# IV. 결론: 특별자치시·도 미래 모델의 제안

## 1. 특별자치시·도 미래 모델의 제안

특별자치시·도는 설치의 당위성으로서의 관할구역 특수성과 행정체제 등 구조적 환경과 관련된 행정계층의 특수성은 토대로 하여 분권특례와 지역발전특례의 수준에 따라 단계형 모델로 제시할 수 있다. 특별자치시·도의 단계는 설치시기에 따른 구분이라기보다는 실효성 있는 제도의 운영을 위하여 특별자치시·도의 자치권과 결정권의 부여 여부 및 정도에 따라 구분된다.

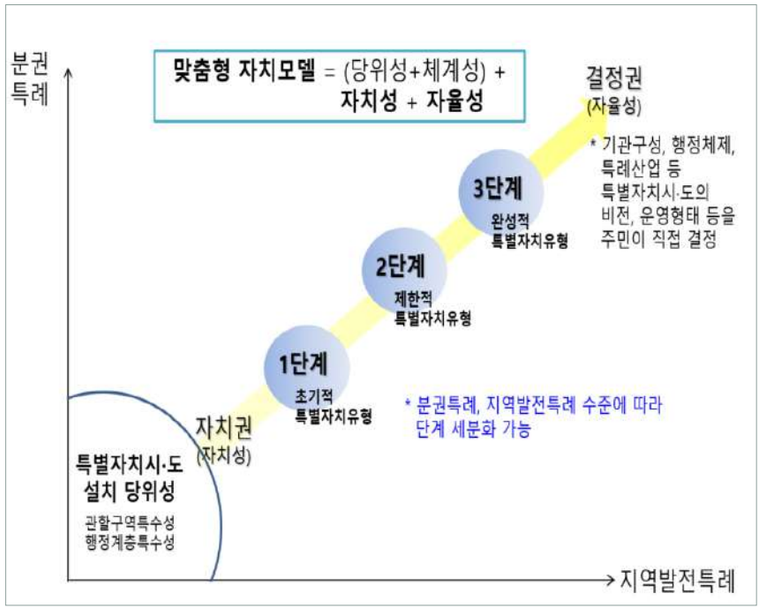
특히 특별자치시·도 제도가 성숙됨에 따라 하향적 방식의 제도 운영에서 자치분권의 이념을 실현시키기 위한 상향적 방식의 제도 운영 방식으로의 전환을 의미한다. 특별자치시·도의 형태와 운영방식, 지역발전특례 분야 등 특별자치시·도의 전반에 걸친 주도적 결정이 지역과 주민에게 부여될 때 각 특별법 제1조의 목적에서 명시하고 있는 '고도의 자치권이 보장되는' 특별자치시·도를 실현할 수 있을 것이다.

단계모형 특별자치시·도 모델로써의 맞춤형 자치모델을 제시하면 다음과 같다. 1단계는 '초기적 특별자치유형'으로 초기적인 분권특례와 지역발전특례가 부여된 형태로서 특별자치시·도 설치의 초기에 주로 나타날 수 있는 단계모형이다. 1단계 모형에서는 특별자치시·도의 설치 당위성이 보다 강조되는 모형으로서 지역주도보다는 주로 국가주도의 하향식 방식에 의한 설치 및 운영방식이 결정된다. 한편, 특별자치시·도는 설치의 당위성과 행정체제 등 체계성을 마련하고, 자치권을 확보하는데 중점을 둔다. 이 단계에서는 지역주민의 특별자치시·도에 대한 이해 제고, 해당 지역의 자치역량 제고 등이 주요한 이슈로 적용될 수 있다. 또한 지역의 주요 현안 및 자치역량 등을 종합적으로 고려한 지역발전특례에 대한 논의가 활발하게 이루어지는 단계이다.

2단계는 ‘제한적 특별자치유형’으로 특별자치시·도의 운영이 어느 정도 성숙되며 이에 따른 일정 수준의 자치권이 보장되어 있는 단계이다. 2단계에서는 맞춤형 특별자치시·도를 운영할 수 있는 자치역량과 이에 따른 권한의 배분 등이 이루어지고 있어 1단계에 비하여 보다 많은 자치성을 확보한 단계라고 할 수 있다. 2단계 모형에서는 지역이 정책을 주도하기 시작하고 국가는 이를 지원하는 형태로 운영된다. 한편, 특별자치시·도는 기 확보된 자치권을 토대로 분권과 지역발전 등의 측면에서 자치성을 강화하는데 중점을 둔다. 그러나 여전히 주민(지역) 주도의 결정이 이루어지지는 못한 상황이지만, 주민(지역) 주도의 정책결정에 대한 요구가 제기될 수 있다.

3단계는 ‘완성적 특별자치유형’으로서 가장 높은 자치성과 자율성을 가지는 단계이다. 주민이 해당 특별자치시·도의 구체적 운영 방식에 대하여 고도의 관심과 결정권을 가지고 있으며, 지역의 지원과 중앙의 지지의 형태로 운영된다. 이때 특별자치시·도는 강화된 자치성을 토대로 자율성을 확보·강화하는데 초점을 둔다. 주민(지역)은 주민투표 등의 방법을 통하여 행정체제, 기관구성 등과 같은 특별자치시·도의 형태나 지역발전특례 발굴 등 전반적인 운영 방식을 결정할 수 있다. 또한 최대한의 자치성을 전제로 한 사무배분 및 권한의 이양은 자기책임의 원칙하에서 포괄적 수준에서 이루어진다.

<그림 1> 맞춤형 특별자치시·도 모델(안)




## 2. 특별자치시·도 미래 모델 구현을 위한 행위자별 역할 제시

특별자치시·도 발전단계별 행위자 역할은 다음과 같다.
첫째, 초기적 특별자치(1단계) 단계에서 국가는 설치 및 운영방식 등의 결정에 있어서 주도적인 역할을 수행한다. 특별자치시·도는 특별자치시·도의 설치에 대한 당위성 및 주민의 이해와 인식 제고, 운영을 위한 체제성 마련 및 자치성 확보를 위한 방안을 강구해야 한다.

둘째, 제한적 특별자치(2단계) 단계에서 국가는 국가는 보다 실효성 있는 제도의 운영이 가능할 수 있도록 지역주도의 운영에 대하여 각종 지원책을 마련하며, 특별자치시·도의 자치성을 높일 수 있도록 더 많은 권한을 배분한다.

한편, 특별자치시·도는 보다 넓은 분야의 분권특례와 지역발전특례를 발굴하여 중앙정부에 요구하며, 보다 넓은 범위에서의 권한이양을 위한 방안을 모색한다.

셋째, 완성적 특별자치(3단계) 단계에서 국가는 주민주도의 결정을 존중하며 그 결정이 원활하게 수행될 수 있도록 지지하며, 주민(지역)의 결정사항에 대한 수용도를 높일 수 있도록 노력한다. 특별자치시·도는 주민의 의견으로 결정된 사항이 정책으로 수립될 수 있도록 중앙정부로부터는 자율성을 확보하는 한번 주민으로부터는 주민의 뜻이 반영된 정책이 원활하게 수행될 수 있는 지원방안을 마련해야 한다.

<표 5> 맞춤형 자치모델 구현을 위한 주요 행위자별 역할

| 구 분 | 행위자 | 맞춤형 자치를 위한 특별자치시·도 발전 단계 | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 1단계 | 2단계 | 3단계 |
| 특별자치시·도 | 국가 | 주도 | 지원 | 지지 |
| | 특별자치시·도 | 당위성, 체계성 마련<br>자치성 확보 | 자치성 강화 | 자율성 확보·강화 |

본 연구는 특별자치시·도의 설치부터 운영까지 적용할 수 있는 진단기준을 개발하고 이에 따른 수준 진단을 실시하였다. 진단기준에의 적용을 통하여 각 특별자치시·도는 현재의 수준을 진단하고 향후 발전을 위한 방안을 모색하는 방향을 제시할 수 있을 것으로 기대할 수 있을 것이다.

다만, 본 연구는 특별법 등을 토대로 진단한 결과이기 때문에 실제 성과와는 차이가 있을 수 있다. 특별법 등과 같은 제도적 기반을 토대로 발전단계를 사전적으로 판단하기 위한 진단기준이기 때문에 실제 운영 과정에서 해당 특별자치시·도가 발전단계에 적합한 수준으로 운영되고 있는지에 대해서는 별도의 평가가 이루어져야 할 것이다.

- 참고문헌 -
강창민·양덕순(2014). 제주특별자치도의 성과와 전망. 한국지방행정학보, 11(1), 131-152.
경기개발연구원(2008). 지방분권 개혁의 전략과 과제 제2부: 분권개혁의 전략. 경기개발연구원.
금창호·박재희(2019). 강원평화특별자치도 설치 당위성과 추진전략. 한국지방행정연구원 정책연구 2019-30.
이규환·이종수(2004). 차등분권형 특정시와 행정특례제도 연구. 한국공공관리학회보, 18(2), 73-93.
최지민 외(2022). 특별자치시·도 운영방향 연구. 한국지방행정연구원 정책연구 2022-09.
표명환(2009). 지방자치법상의 '특별자치도'의 의미와 그 문제: 제주특별자치도법을 중심으로. 공법학연구, 10(4), 139-168.
하혜수(2004). 차등적 지방분권제도의 한국적 도입가능성에 관한 연구. 한국행정학보, 38(6), 155-178.
하혜수(2018). 강원특별자치도의 도입가능성에 관한 연구: 차등분권이론의 관점에서. 사회과학연구, 57(2), 3-35.
강원도민일보. '강원특별법 3차 개정 준비작업 본격화'. (2023.07.05.)
국무조정실(2021), '정 총리, 제주특별자치도 자치권 강화로 "동북아 중심 제주로 발전시켜야 !' 보도자료 (2021. 3. 19.)
제주매일(2003), '기초지자체 없는 단층제 제주행정체제 '빛좋은 개살구''. (2023.06.16.)

I

# 강원특별자치도 출범의 의미, 주요 내용과 향후 과제



**권자경**
강릉원주대학교 자치행정학과 교수





## Ⅰ. 강원특별자치도 출범의 의미

2006년 7월 출범한 제주특별자치도는 국제자유도시 건설 및 기초지방정부인 시·군을 없애고 단층제의 행정체제의 특수성을 갖는다. 2010년 12월 출범한 세종특별자치시는 신행정수도가 변형된 행정중심복합도시 건설을 필두로 상위 지방정부 없이 단층제의 행정체제의 특수성을 갖고 있다.

강원특별자치도는 2023년 6월에 출범하였다. 다른 일반도와 달리 '특수한 지위'를 갖게 되었다는 의미이다. 대한민국 건국 이래 최근까지 남북분단으로 접경지역, 동해안 및 국유림 등 강원도 전역에 각종 군사·안보규제, 개발제한구역규제, 산림자원보호구역규제, 농업규제 등으로 인해 개발이 제한되었고 그 결과, 전국에서 가장 인구밀도가 낮고 인구 50만  이상의 도시가 하나도 없는 유일한 낙후지역이 되어 버렸다. 이번에 특별자치도의 출범은 중앙정부의 권한이 아닌 道 스스로의 권한으로 지방소멸 및 낙후지역의 위기를 극복하는 기회를 얻게 되었다.

제주특별자치도는 기초지방정부인 시·군을 없앤 것에 대한 부작용으로 도지사의 권한이 대통령보다 더 제왕적이라는 것에 대한 반성으로 최근 기초지방자치단체와 기초지방의회를 모두 포함한 기초지방정부를 부활하는 작업을 시도하고 있다. 강원특별자치도는 대한민국 최초로 기초지방정부를 그대로 둔 채 낙후지역 극복을 위한 자율권한을 작동시킨다.

내년 출범을 앞둔 전북특별자치도, 후발로 충청북도의 중부내륙특별지치도와 경기북부특별자치도도 준비를 계획하고 있는데, 앞으로 지정될 특별자치도들도 강원특별자치도의 모델을 상당 부분 벤치마킹할 것으로 예측되기에 강원특별자치도 출범의 함의는 매우 중요하며, 첫 단추를 어떻게 끼우느냐에 따라 후속 특별자치도들의 제도 설계에도 상당히 영향을 미칠 것으로 전망된다. 이에 본 글은 강원특별자치도의 의미와 자치도법의 주요 내용, 향후 과제에 대해 살펴보고자 한다.

강원특별자치도의 현실적으로 구체화된 의미는 ‘미래산업글로벌도시’ 조성과 4대 규제(환경, 산림, 농지, 국방) 해소라고 볼 수 있다. 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법(법률 제19427호, 2023.6.7., 전부개정」(시행 2024.06.08.)(약칭:강원특별법)의 법률상 강원특별자치도의 의미는 종전 강원도 시·군의 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 강원특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 규제혁신을 통한 자유로운 경제활동과 환경자원의 효율적 관리를 통해 미래산업글로벌도시를 조성함으로써 도민의 복리를 증진함에 있다. 종합하면, 강원특별자치도 출범의 의미는 ‘실질적 자치분권’과 ‘지역경쟁력 제고’라고 정리할 수 있다.

## Ⅱ. 강원특별법(전부개정)의 주요 내용

강원특별법(전부개정)의 주요 내용을 크게 산업특례와 분권특례로 분류하고자 한다. 산업특례는 낙후된 강원도의 지역경쟁력 제고의 비전을, 분권특례는 실질적 자치분권의 비전을 채워줄 것이다.

### 1. 산업특례 : 미래산업글로벌도시 개발 및 조성

강원특별자치도의 지역경쟁력 제고를 위하여 산업특례를 지정받았는데, 강원특별자치도가 자체적으로 선정한 산업특례는 미래산업글로벌도시 조성이다. 강원특별법상 ‘미래산업글로벌도시’란 과학기술혁신과 기후변화 등이 가져오는 새로운 산업사회로의 전환에 대응하여 첨단산업 육성, 자유로운 기업활동, 국제적 수준 인력양성, 지속가능한 환경관리 및 국제교류의 중심기능이 활성화되는 지역적 단위라고 정의된다.



1) 첨단과학기술산업 및 육성

강원특별자치도는 첨단과학기술산업을 육성하고 기반을 다지기 위하여 연구개발특구 설치, 강원첨단과학기술단지를 조성 및 관리, 국가첨단전략산업 특화단지와 국가산업단지를 지정받을 수 있게 되었다. 먼저, 연구개발특구는 도지사의 요청으로 과학기술부장관이 지정하게 된다.

둘째, 강원첨단과학기술단지는 지원위원회의 심의를 거쳐 국토교통부장관이 조성한다. 셋째, 국가첨단전략산업 특화단지는 도지사의 요청으로 산업통상자원부장관이 지정하게 된다. 넷째, 국가산업단지는 도지사의 요청으로 국토교통부장관이 지정한다. 종합하면, 중앙 각 부처의 각종 심의회를 거쳐 지정요건을 갖추어야만 특구 및 산업단지 지정을 받을 수 있었던 기존의 제한에서 강원자치도는 특별한 지위를 갖게 됨으로써 ‘도지사의 요청’으로 산업 및 과학기술 관련 각 부처의 지정을 직접적으로 받게 되는 특권을 갖게 된 셈이다.

여전히 강원특별자치도가 독자적으로 설치할 수 있는 것은 아니고, 각 부처 장관의 지정을 받아야 하는 근본적 한계는 초월하지 못하였다.

2) 산림분야 규제완화 : 산림이용진흥지구 지정 및 운영

강원특별자치도지사는 산림이용 진흥 및 이에 필요한 민간투자 활성화를 위하여 산림이용진흥지구를 지정, 변경, 해제할 수 있게 되었다. 지정요건은 3만㎡ 이상으로 산림이용진흥자원으로서의 잠재력을 보유한 경우, 지역경제 활성화 및 낙후지역 개발 등 지역발전 공익성을 갖출 때, 재해를 발생시킬 우려가 없을 때, 투자계획이 실현가능할 때 등이다.

그러나, 보전산지에서의 행위제한, 산지전용허가기준은 여전히 대통령령으로 제한을 받는다. 백두대간에도 산림이용진흥지구로 지정이 되면 진흥지구 내의 완충구역에서 등산로, 탐방로(쉼터, 생태교량, 전망시설), 자연휴양림과 치유의 숲, 산림공익시설 등을 설치할 수 있다. 산림보호구역에도 진흥지구가 지정이 되면 산림욕장, 숲속야영장, 산림레포츠시설 등을 설치할 수 있게 되었다.

3) 교육분야 규제완화: 자율학교, 농어촌유학 운영 및 유아·초·중등교육 특례

기존 강원자치도 소재 국립·공립·사립 초·중등학교는 도교육감의 지정을 받아야만 했으나, 이에 적용을 받지 않는 자율학교를 운영할 수 있게 되었다. 농어촌유학도 운영할 수 있다. 유아교육은 기존 교육부장관 권한을 도지사의 권한으로 이양받았다. 초·중등교육도 기존의 교육부령으로 운영되던 것이 일부 도조례로 운영되게 되었다. 외국인학교의 입학자격, 디지털 기반의 원격교육 활성화도 기존 교육부장관의 권한이던 것이 도조례로 이양되었다. 한편, 제주특별자치도에 허가된 국제학교는 강원자치도에서는 제외되었다.

4) 농업분야 규제완화: 농촌활력촉진지구·농업진흥지역 지정, 농지전용허가제 이양

강원특별자치도지사는 농촌활력을 창출하고 민간투자를 활성화하기 위하여 농촌활력촉진지구를 지정, 농업진흥지역을 지정·변경·해제(4천만 ㎡ 이내 한정)할 수 있다. 농지전용허가제가 기존에 농림축산식품부장관의 권한이었는데, 이제 강원특별자치도지사의 권한으로 이양되었다. 다만, 이는 강원자치도 내 인구감소지역만 해당이 되어서 고성, 삼척, 양구, 양양, 영원, 정선, 철원, 태백, 평창, 홍천, 화천, 횡성의 12개에 제한된다. 또한, 이 세 가지 특례는 농림축산식품부장관이 운영성과 등을 3년마다 평가하고 3년의 존속기한을 둔다는 제한이 있다. 접경지역에서 생산되는 농·축·수산물을 군부대에 수의계약할 수 있게 되었다.

5) 자유무역분야 규제완화: 자유무역지역 지정 특례

강원특별자치도지사가 신청하면 산업통상자원부장관은 강원자치도의 항만 및 배후지를 자유무역지역으로 지정할 수 있다. 다만, 연간 1천만톤 이상의 화물처리, 정기적 국제컨테이너선박 및 국제 화객선 항로가 개설된 경우, 3만톤급 이상 컨테이너선박용 전용부두 보유 또는 2만톤급 이상의 잡화부두 및 컨테이너 하역 크레인을 보유한 경우, 항만구역 중 육상구역의 면적 및 그 배후지의 면적이 50만㎡ 이상 등일 경우의 요건을 모두 갖춘 경우로 제한하고 있다.







6) 환경분야 규제완화: 탄소중립 녹색자치도, 환경보전협력기금, 환경교육 시범도시 조성 및 환경영향평가의 도지사 협의

중앙정부는 강원자치도를 '탄소중립과 녹색성장을 추진하는 중점 자치도'로 조성하고, 행·재정지원을 할 수 있게 되었다. 강원특별자치도지사는 보존자원 지정 및 관리, 환경보전협력기금 설치, 환경교육 시범도시를 지정하는데 각각 중앙정부가 행·재정적 지원을 할 수 있다. 기존 환경영향평가 대상사업은 승인기관의 장이 환경부장관과 협의하여 정하였다면, 이제는 도지사와 협의하는 것으로 변경되었다. 뿐만 아니라, 소규모 환경영향평가, 자연경관영향협의, 기후변화영향평가, 환경보건법에 따른 도민건강영향 항목의 평가 등도 기존에 환경부장관과 협의하던 것이 도지사에게로 권한이 이양되었다. 다만, 이러한 특례의 존속기한은 3년으로 한정하고 있다.

7) 국방분야 규제완화: 군사보호 및 미활용 군용지 등 특례

강원특별자치도지사와 관할 시장·군수는 국방부 관할부대장에게 군사보호구역의 지정·변경·해제를 건의할 수 있게 되었다. 또한, 국방부장관은 도지시가 요청하는 경우 미활용 군용지 현황을 제공할 수 있으며, 공익사업을 위해 활용하려는 경우 보호구역 해제 등을 우선적 검토 및 적극 협조하여야 한다. 이때, 국방부장관은 미활용 군용지를 처분하기 전에 토양오염 등을 제거하여야 한다.

## 2. 자치분권특례

이상의 산업특례가 현실적으로 실현되어 지역발전 및 경쟁력을 강화시키기 위하여 행정과 재정 등 실질적인 자치분권이 보장되고 강원자치도가 스스로 자율성을 지녀야 하는 전제가 필요하다. 강원특별자치도 설치는 실질적인 지방분권을 보장하는 목적을 지니며(강원특별법 제1조), 중앙정부는 강원자치도의 지방자치를 보장하고 지역 역량을 강화하기 위하여 지속적으로 입법 및 행정조치를 취하여야 한다(제4조)고 규정하고 있다. 종합하면, 강원특별자치도는 다른 일반도와 달리 특수한 지위를 지녀서(제7조), 조직 및 운영, 중앙정부의 권한이양 및 규제완화 등의 특별한 규정을 가지며(제6조), 중앙정부로부터 행정·재정상 특별한 지원받을 수 있다(제8조).

### 1) 주민투표 특례

다른 지방자치단체들은 현행 주민투표청구권자의 요건이 20분의 1이상 5분의 1이하의 범위인데, 강원특별자치도는 이 요건이 완화되어 30분의 1이상 5분의 1이하의 범위에서 도조례로 연서에 따라 주민투표실시를 청구할 수 있게 되었다. 이로써 지역의 주요 의사결정 사항에 주민 직접참여의 기회를 확대하였다고 볼 수 있다.

### 2) 공무원 인사교류 및 파견

강원특별자치도는 도조례로 5% 범위 내에서 다른 지방자치단체, 국가기관, 공공단체, 국외 행정기관 등에 공무원 인사를 교류 및 파견하여 공무원 능력을 개발하고 상호연계성을 확보할 수 있다.

### 3) 지역인재 선발채용

강원특별자치도지사 또는 강원특별자치도교육감은 도조례로 지역인재를 선발하여 3년의 범위에서 수습 근무하게 하고, 근무기간 동안 성적과 자질이 우수하다고 인정되면 7급 이하의 공무원으로 임용할 수 있다. 공개경쟁채용시험제도의 한계를 극복하고 실무능력이 인정되는 인턴제도를 보완한 것으로 평가할 수 있겠다.

### 4) 기초지방자치단체의 자치사무 특례

강원특별자치도의 시장·군수는 도지사와의 협의를 거쳐 행정안전부와 해당 중앙부처로부터 사무에 대한 특례를 부여받을 수 있으며, 도는 시·군의 사무특례에 대해 행정·재정적 지원을 할 수 있다.

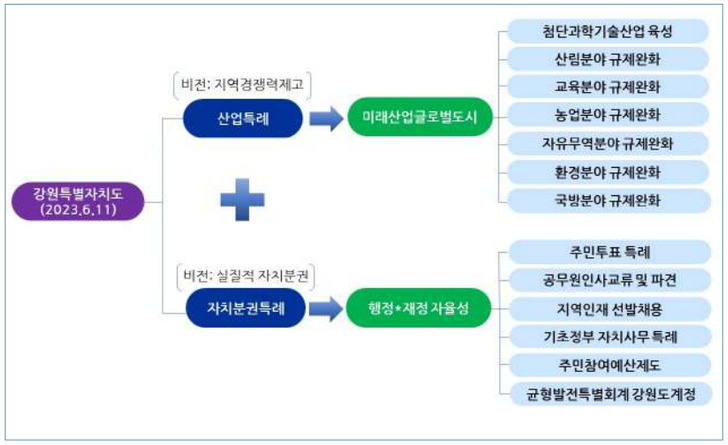
### 5) 주민참여예산제도 활성화

강원특별자치도의 예산편성과정에 주민의 의사를 보다 적극적으로 반영하기 위하여 도조례로 주민참여예산의 범위 및 과정의 활성화를 도모한다.

### 6) 자치재정 확대: 국가균형발전특별회계 계정 설치

강원특별자치도의 안정적인 재정확보를 위하여 중앙정부가 국가균형발전특별회계에 강원자치도 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있게 되었다. 한편, 제주특별자치도는 이러한 제주도 계정에 더하여 보통교부세의 3% 정율교부액을 우선적으로 배정받는 자치재정을 확보하였지만, 강원특별자치도는 이 부분을 획득하지 못하였다.

<그림> 강원특별법 전부개정(2023.6.7.) 주요내용




자료: 저자 작성

## III. 향후 과제

제주특별자치도가 17년째 제5차 법률개정을 마치고 현재도 법개정을 추진하고 있듯이, 강원특별자치도도 출범과 함께 벌써 차기 법률개정을 착수하였다. 제주특별자치도는 특례로 인정 받은 것이 현행 강원특별법에는 담기지 못한 산업특례 분야로 해양·수산분야, 문화관광, 복지, 교통, 항만분야 등의 규제완화라든지, 분권특례 분야에서 제주특별자치도에는 허용한 보통교부세 정율 우선배정이 강원자치도에는 제외되어 향후 관철·보완되어야 할 사항이 많다.

이러한 구체적인 항목들을 나열하는 것보다 강원특별자치도나 특별자치도를 준비하고 있는 전북, 경기북부, 충북 등에서 근본적, 기초적으로 고려되어야 할 향후 과제를 제안하고자 한다. 진정 낙후지역에서 탈피하여 지역경쟁력을 향상시키며, 실질적인 자치분권을 달성하기 위해 후발 특별자치도들도 주목할 필요가 있다. 2023년 6월 7일 전부개정된 강원특별자치도법에 의거하여 강원특별자치도는 과연 지역경쟁력 제고의 비전을 달성할 수 있을까? 또한, 실질적 자치분권의 비전을 달성할 수 있을까? 이에 대한 해답이 아닐까 싶다.

### 1. 협력적 거버넌스 구축

강원특별자치도의 지역경쟁력 향상과 실질적 자치분권 확보를 위하여 협력적 거버넌스를 작동시킬 것을 제안하고자 한다. 강원특별자치도는 중앙정부와의 연계망, 강원자치도와 제주, 세종, 4개 특례시(수원, 용인, 고양, 창원), 전북과의 연계망, 강원자치도와 18개 시·군 간 연계망, 강원특별자치도와 도민 간 연계망, 18개 시·군과 지역주민 간 연계망, 강원특별자치도 및 시·군과 기업 간 연계망, 강원자치도 및 시·군과 NGO 및 시민단체 간 연계망을 수평적으로 대등하게, 상호의존적으로 협력하는 네트워크를 구축하여야 한다. 이러한 행위자들 간 협력적 거버넌스를 통해 서로의 지식과 학습, 특수자원, 사회적 자본 등을 모아 특별자치도에 필요한 산업특례와 자치분권특례를 발굴, 계획, 집행, 평가 및 환류에 사용하여야 한다. 서로가 상하관계, 주종관계가 아니라 파트너라고 인식할 때 상생(Win-Win)의 폭발적 시너지 효과를 맛볼 수 있다.

단층제인 제주특별자치도나 세종특별자치시와 달리, 강원특별자치도는 18개 시·군이 존치하는 전국 최초의 사례이다. 이것이 오히려 행정체제의 특수성이라고 말할 수 있겠다. 특별자치도의 혜택을 제주도처럼 강원특별자치도가 독점하는 것이 아니다. 도의 독점력을 우리는 허용하지 않는다. 만약 도가 독점한다면 제주특별자치도의 제왕적 도지사의 권한집중으로 강원특별자치도도 똑같은 부작용을 경험할 것이다. 산업특례와 자치분권특례를 통한 혜택이 강원특별자치도와 18개 시·군이 공유할 수 있도록 상향식 의사결정(bottom-up)과 보충성의 원리를 적용하는 것이 중요하겠다.

예를 들면, 자유무역지역 지정의 경우 동해시의 동해·묵호항이 국가항만으로서 이미 선점이 되어 있지만, 고성부터 삼척까지 동해안 기초지방정부들인 주변 지역과 연계한다면 더 큰 시너지효과와 경쟁력을 갖춘 자유무역지역이 될 것이다. 첨단과학기술산업육성지구 지정도 원주시만 독점하는 형태를 취하는 것이 아니라, 관련 산업들은 연구-중심본체 생산-부품 생산-유통-기술평가 등 여러 복잡한 산업경제체인으로 구분될 수 있는데 주변 여러 지역이 함께 경제체인을 공유할 때 특별자치도의 시너지 효과는 나타난다.

## 2. 지역주도형 다양성과 특수성 반영

강원특별자치도의 지역경쟁력 향상과 실질적 자치분권 확보를 위하여, 두 번째로는 18개 시·군이 주체가 되어 지역주도형 다양성과 특수성을 발휘할 것을 제안하고자 한다.

글로컬시대에 가장 지역적인 것이 가장 세계적인 것이라는 말은 주목받은지 오래되었지만 이만한 진리도 없는 듯하다. 제주특별자치도, 세종특별자치시, 4개 특례시에 이어, 강원특별자치도의 출범을 맞았으며, 전북특별자치도도 내년 2024년 출범한다. 충북권 중부내륙 특별자치도, 경기북부 특별자치도도 준비 중으로 알고 있다.

이러한 현상은 안타깝게도 우리나라 지방자치가 제대로 실현되지 못하여 나타나는 모순적 결과라고 볼 수 있는데, 더욱더 많은 지역에서 특별자치도를 지정받게 되면 몇 년 또는 몇 십 년 뒤에는 우리나라도 드디어 제대로 된 지방자치를 실현할 수 있을 것이라는 희망도 생긴다. 전국적으로 특별자치도 지정을 염원하는 이유는 지방자치제도를 실시했음에도 불구하고 30년 넘게 중앙정부의 통제와 간섭 하에 자율성이 억압된 채 지역발전이 저해된 것을 인지하여 이제는 자치역량을 제대로 발휘하고 싶은 간절함 때문일 것이다.

전국이 모두 특별하다는 것이 오히려 맞는 말이다. 정말 각 지방정부가 소중하고 특별하다. 이럴 때일수록 지역의 다양성과 특수성은 부각되어야 한다. 강원특별자치도 내 18개 시·군도 제각각 특별하다. 전체의 조화로움 속에 개별적 특수성을 담아내는 여유가 있어야 한다. 지역의 다양성과 특수성을 발굴하고 이를 산업특례와 자치분권특례로 담아낼 때 강원특별자치도의 미래는 분명히 밝을 것으로 전망된다.

<참고문헌>
강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법(약칭:강원특별법)[법률 제19430호, 2023.6.9., 타법개정]
강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법(약칭:강원특별법)[법률 제19427호, 2023.6.7., 전부개정]
강원특별자치도 지원위원회 등의 설치·운영에 관한 규정[대통령령 제33234호, 2023.1.17., 제정]
세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(약칭:세종시법)[법률 제19430호, 2023.6.9., 타법개정]
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(약칭:제주특별법)[법률 제19522호, 2023.7.11., 일부개정]

II

# 일반자치와 조화를 이루며 예측가능한 특별자치시•도 제도 운영을 위한 제언



**최지민**
한국지방행정연구원 부연구위원





## Ⅰ. 들어가며: 특별한 권한부여에 대한 지방의 기대

특별자치시·도 제도는 지방자치법상 보장되는 광역자치단체의 대표적인 특례제도 중 하나이다. 지방자치단체의 특례제도는 지방자치의 다양화를 위한 수단으로서 일반자치와 구별되는 지방자치단체에 적용되는 지방자치의 제도운영과 지원체계를 부여하는 것을 뜻한다. 해당 지역의 행정체제의 특수성을 고려하여 다른 지역과 차별화된 특례를 부여함으로써 지방자치의 내용과 방법을 풍부하게 하려는 목적이 담겨있다.

특별자치시·도는 노무현 정부에서 구체적으로 논의되고 발전되었다. 당시 지방분권의 핵심과제로 추진된 「제주특별자치도 출범」에서 본격적으로 등장하여, 2006년 제주, 2012년 세종, 2023년 강원이 특별자치시도가 되었으며, 2024년에는 곧 전북도 특별자치시도의 대열에 합류할 예정이다. 그뿐 아니라 전북, 부산, 경기도의 타 광역단체도 특별자치시도 도입 여부를 검토 중이다. 이처럼 지방자치단체가 특별자치시·도의 추진을 시도하는 가장 큰 목적은 특별자치시·도 전환에 따라 부여받게 될 “추가적인 특례”를 통해 해당 지역의 당면 현안(지역발전을 위한 규제 완화, 성장 동력 확보)을 해결하기 위해서이다. 자립과 성장, 그리고 발전을 위해 더 많은 권한을 부여받으려는 것이다.

그러나 지방자치단체의 이 같은 기대를 현재의 제도가 충족시키고 있는지에 여부는 다소 비판적으로 검토할 여지가 있다.

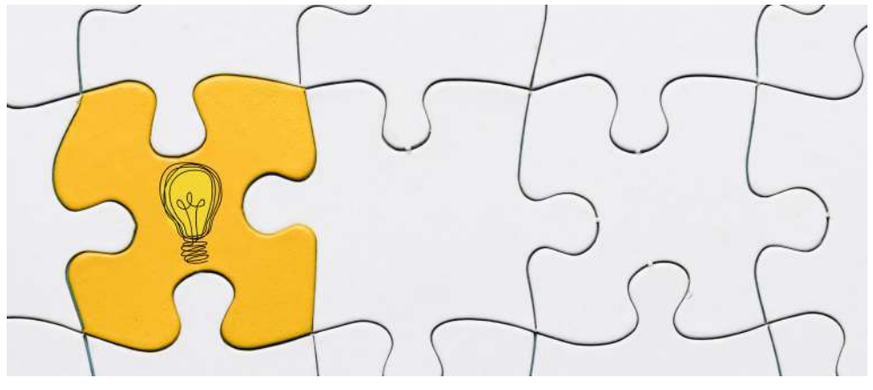


## Ⅱ. 제도의 한계: 도입의 법적 근거의 모호성으로 인한 도입 이후의 지원체계의 문제

현행 특별자치시•도 제도의 한계는 도입에 관련된 법제의 모호성으로 인한 특례 범위와 부여 방식의 모호성, 그에 따른 지원체계의 미흡 등으로 구분해서 살펴볼 수 있다.

먼저 현행 지방지차단체의 특별자치는 행정체제의 특수성과 결부되어 사용되고 있으나 행정체제 특수성에 대한 구체적 정의, 수준, 그에 따른 특례 부여의 범위 등은 규정되지 않고 있다. 행정체제의 특수성은 단순히 행정계층의 특수성만으로 의미하지 않는다. 제주특별자치도와 세종특별자치시는 중앙정부가 주도하여 국가균형발전 혹은 국가경쟁력 강화 차원에서 단층제를 채택한 것으로 행정계층의 특수성은 특별자치를 위한 수단적 속성을 가지고 있다.

그러나 “행정체제의 특수성”이 행정계층의 특수성만을 의미하지 않는다는 것은 제주특별자치도의 기초법인격 부여에 대한 단체장 공약사항 및 추진과정 및 강원특별자치도의 출범과정에서 확인할 수 있다. 행정체제의 특수성이 “단층제 행정체제”에 해당한다면 두 개 시·도의 특례부여와 그에 따른 전개양상은 같아야 하지만 행정 전반의 광범위한 권한특례를 부여받고 있는 제주에 비해, 세종은 그러지 못한 상황이다.



## Ⅲ. 개선방안: 행정체제의 특수성 수준에 대한 판단기준과 특례 간 관계 정립

행정체제의 특수성은 다차원적인 개념으로 이러한 다차원성성과 다수준에 준하여 특례의 범위와 내용이 달라질 수 있는데 현행 법제는 이와 같은 내용을 포함하지 않기 때문에 출범을 앞두고 있는 지방자치단체는 특별한 자치에 부합하는 특례를 수준을 제주도에 준하는 형태로 요구하게 되는 것이다. 이에 저자는 행정체제의 특수성을 다음의 내용으로 구성하고 이를 판단할 수 있는 기준을 제시하여 특수성의 수준에 따른 특례부여가 바람직하다는 점을 제안하였다.

**<표 -1> 행정체제의 특수성 진단지표**

| 세부개념 | 세부항목 | 개념 | 특수성 판단기준 |
|---|---|---|---|
| 관할구역의 특수성 | 지리적 특수성 | 구분되는 독특한 지리적, 물리적 경계가 존재하는지 여부 | · 도서지역<br>· 접경지역 |
| | 지위적 특수성 | 타 지역과 구분된 지역의 위상과 지위가 존재하는지 여부 | · 수도<br>· 행정수도 |
| | | 관할구역경계조정에 다른 광역지위가 부여되었는지 여부 | · 기초와 광역의 관할경계의 일치여부 |
| | 제도적 특수성 | 경로의존성 | · 국가공약사업 및 장기간의 추진시도 |
| | | 파급효과 | · 가시적 성과창출<br>· 제도의 파급정도 |
| 행정계층의 특수성 | 행정 구역의 구조 및 운영의 특수성 | 행정구역의 폐지 및 통합 | · 기존 기초행정구역의 변화 여부 |
| | | 하부행정기관의 조정 | · 하부행정기관의 조정 여부 |

| 세부개념 | 세부항목 | 개념 | 특수성 판단기준 |
|---|---|---|---|
| 기능배분의 특수성 | 기능의 특수성 | 종전의 수행되지 않은 국가의 지방권한이양 (특례영역)과, 기존에 수행하고 있으나 권한의 실질적 실행력을 확보하기 위한 부여(실행수단) | · 영역특수적 특례의 부여 (특례권한)<br>· 출범목적 달성위한 운영 권한부여(특례실행수단) |
| | 배분 방식의 특수성 | 특례사무의 이양과 확대를 법적으로 부여받고 있는지 여부 (국가와 지방간 기능조정) | · 특례확대 방식의 포괄성 (포괄위임>개별위임>위임없음) |
| | | 행정계층 변화로 인해 광역-기초사무를 통합 수행하는지 여부 (광역과 기초 간 기능조정) | · 광역과 기초기능의 동시수행 |

자료: 최지민 외2(2022) 특별자치시도 운영방향 연구, 한국지방행정연구원

전술한 관할구역의 특수성(지리적 특수성·지위적 특수성·제도적 특수성), 행정계층의 특수성, 기능배분의 특수성을 한 축으로 하고 해당 조건이 핵심 혹은 선택적 요건인지를 조합하면 세 가지 유형으로 도출될 수 있다.

먼저 1유형은 핵심요건인 지리적 특수성, 특례기능의 특수성, 지위적 특수성만 충족한 유형으로 해당 유형은 행정체제의 특수성 수준이 상대적으로 다소 낮다. 2유형은 행정구역의 구조 및 운영의 특수성을 제외한 나머지 조건을 모두 충족한 유형으로 해당 유형은 행정체제의 특수성 수준이 보통 수준이다. 마지막 3유형은 모든 요건을  충족한 유형으로 행정체제의 특수성 수준이 매우 높은 수준이다.

그 외 지리적 특수성·제도적 특수성·기능적 특수성과 같은 필수요건이 충족되지 않은 지방자치단체의 경우, 행정체제의 특수성 수준이 제로에 수렴한다고 보고 특별자치 시·도의 명칭을 부여하는 것에 대한 심도 있는 고려가 필요하다.

<표-2> 행정체제의 특수성 수준의 진단

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

행정체제의 특수성에 따라 특별자치시·도는 해당 지역에 출범목적을 달성할 수 있는 사전조건들이 존재하고 있으며 이러한 조건들을 고려하여 지위와 조직, 행정과 재정의 운영 등에 관한 특례 수단을 부여받아야 한다.

그러나 법상 “행정체제의 특수성”의 정의가 불분명하기 때문에 그 특수성이 얼마만큼 존재해야 이에 수반한 특례는 무엇인지에 대해 가늠하기 어려운 상황이다. 이에 특별자치의 수준을 다양하게 마련하여 지원제도와 보장특례의 범위를 사전에 정리하는 것이 필요하다.

이에 지방분권 모형과 특별자치의 제도를 연계하여 다음의 <표 2>의 행정체제의 특수성과 특례 간 관계구조도를 제안하고자 한다.

<표-3> 행정체제의 특수성에 따른 특례 관계

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



## IV. 제도개선을 위한 제언

이상의 내용이 정책적으로 도입되어 효과를 내기 위해서 특별자치시·도의 운영을 위한 제도개선 과제를 다음의 3가지로 제안하고자 한다.

첫 번째 개선과제는 “법상 행정체제의 특수성 개념 규정”으로, 현행 행정체제의 특수성에 대한 조건을 최대한 근거법에 규정하여 의원입법을 통해 지방자치제도에 편입되고 있는 특별자치제도의 적정성을 확보하는 것이 필요하다.

<표-4> 행정체제의 특수성 별 제도운영 방향

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

두 번째 개선과제는 “행정체제의 특수성 판단절차의 도입”으로, 향후 특별자치시·도로의 전환을 시도하는 지자체 대상으로 행정체제의 특수성을 부여하는 핵심적 요건이 충족되었는지를 사전적으로 검토하는 절차를 마련하는 것이다. 세 번째 개선과제는 “특별자치시·도의 통합관리체계 구축”으로, 국무조정실에 분과 형태로 구성되어 개별적인 성과관리체계를 갖고 있는 지원위원회의 통합(단기) 등을 아우르는 관리체계의 통합운영이 필요하다.

III

# 특별자치도의 비전과 과제: 제주특별자치도 사례를 중심으로



**김인성**
제주특별자치도의회
행정자치위원회 전문위원



## Ⅰ. 들어가며

2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범한 지 약 17년이 지났다. 제주를 시작으로 세종특별자치시가 출범(2012.7.1.)하였고 강원특별자치도가 출범(2023.6.11.)하였다. 곧이어 전북특별자치도가 출범할 예정(2024.1.18.)이다. 이 외에도 경기북부특별자치도 관련 법안이 발의되었고 타 지방자치단체에서도 특별자치를 준비 중인 것으로 파악되고 있다.

요즘 제주특별자치도의회에서는 타 광역·기초자치단체에서 제주의 사례를 연수하겠다는 방문이 줄을 잇고 있다. 만 12년 넘게 제주특별자치도의회에서 제주특별자치를 직간접적으로 경험하고 있는 필자는 연수방문단을 맞이하면서 느꼈던 사항을 중심으로 성공적인 특별자치도의 정책방향과 주요 과제에 기술해 보고자 한다.

제한된 지면임에도 불구하고 제주의 사례를 중심으로 이미 출범한 강원특별자치도를 포함한 타 지역에 정책적으로 조금이나마 도움이 되기를 기대해 보면서 이야기를 시작하고자 한다.

## Ⅱ. 제주특별자치도의 정책경로 및 시사점

### 1. 특별자치도의 시작, 왜 제주특별자치도였는가?

제주특별자치도 출범 배경과 정책경로는 국가발전전략 차원에서 중앙정부가 1963년부터 구상한 '자유지역 설정구상(건설부)'에서 시작되어, 별도 법률로 제정된 1992년에 시행된 「제주도개발특별법」, 전부 개정되어 2002년 시행된 「제주국제자유도시특별법」으로 거슬러 올라가야 한다. 바로 이 지점이 타 시·도와 다른 정책적 배경이다.

정부 차원의 구상논의는 1963년 자유지역 설정구상부터 논의의 결과가 「제주도개발특별법」으로 제도화된 1991년까지 약 28년간 이어졌다고 볼 수 있다. 구상논의의 주요 사항을 살펴보면 다음과 같다.

① 자유지역 설정구상(건설교통부, 1963년): 제주도 전 지역 등에 자유지역 설정 검토, 국무총리 소속 하에 '제주도 건설개발 연구위원회 설치' 운영 결과 홍콩과의 경쟁 불리 등 부적정 결론

② 특정자유지역 개발구상을 위한 기초조사(건설교통부, 1975년): 제주 자유항지구(10만 평), 서귀 자유항지구(74만 평) 등 자유항 구상을 검토

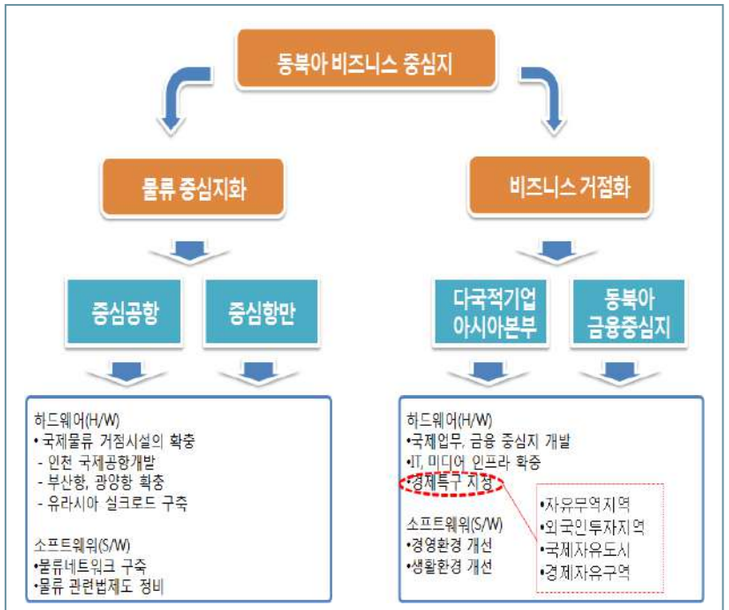
③ 제주자유항 계획(경제기획원, 1980년): 앞선 자유항 구상에 대해 경제 및 과학심의위원회 검토 결과 중국과 일본 간 전략적 위치로 개발 기회가 높고 국가 방위에도 도움 된다고 결론. 다만 용수 부족 등 개발에 따른 문제점 평가 필요를 제안함. 이에 경제기획원은 제안을 받아들여 검토하였으나 비용 대비 편익이 불확실하다고 계획을 연기하였음. 다만, 용수 공급 검토를 위한 추가 연구 필요성과 함께 1988년 개최 예정인 서울올림픽을 통해 관광부문 인지도 제고 등을 통해 추진해야 한다고 결론지음.

④ 복합 국제자유지역 계획(건설교통부, 1983): 1982년 2차 국토종합개발계획에서 제주도는 특정지역으로 지정되었음. 이에 제주도를 동아시아 및 환태평양지역 국가들을 연결하는 중심지로 개발하기 위한 가능성을 검토함. 이에 대해 경제기획원은 제주도가 홍콩 및 싱가포르 등에 비교열위이고, 민간 투자유치 가능성이 불확실하여 대규모 자본투자를 통한 성공 가능성이 적어 해당 계획은 연기되어야 한다고 결론지음. 다만, 제주도를 국제 관광단지로 개발하기 위해 관광 개발 계획을 수립해야 한다고 제안함.

정부 차원의 구상논의가 1991년 「제주도개발특별법」으로 제도화되고 제주도 종합개발계획(1994년~2001년)이 수립되었다. 쾌적한 관광여건 조성을 목적으로 한 1차 산업 및 관광산업 개발계획이며, 이 과정에 지역주민 상생장치도 마련한 것이 특징이다. 추진전략을 위한 주요 정책 키워드를 살펴보면, '선도산업 개발을 통한 자립경제 수립', '관광을 위한 제주의 문화를 국제적으로 진흥', '자연환경 보존', '사회간접자본 증대' 등이다.

중국경제가 부상하면서, 1990년대 후반 들어 제주도는 국가 차원의 발전전략차원과 연계되어 2002년 「제주국제자유도시특별법」이 제정·시행되는 정책전환의 시기를 맞는다. 재정경제부는 2002년 4월 4일 중국의 경제성장과 연계한 국가발전을 도모하기 위해 '동북아 비즈니스 중심국가 실현방안'을 발표하였다. 이를 위해 경제자유구역 등 거점형 발전전략을 제시하였고, 제주는 동아시아의 관문으로써 국제적 관광휴양지를 목적으로 하였다. 필자가 당시 계획과 국제자유도시 기본구상을 재구성한 사항은 다음과 같다.






<제주도 국제자유도시 기본구상>

**제1단계: 도입단계(2002년)**
•외자유치 통한 대규모리조트 단지개발, 골프장 등 다양한 관광시설 확충

**제2단계: 성장·발전단계(2006년)**
•비즈니스, 물류교역 등 자유경제 기능 추가

**제3단계: 성숙·정착단계(2010년)**
•금융 포함 국제자유도시 완성

2000년대 초반 들어 정부는 지방분권과 국가균형발전 정책기조를 강화하면서 제주는 다시 한번 정책의 전환점을 맞는다. 2005년 5월 20일 정부는 제주특별자치도 3단계 기본구상안을 발표하였다. 국제자유도시의 효율적 조성을 위해 정책수단으로서 '제주특별자치도'를 설치하겠다는 것이 골자이다. 이에 따라 전부 개정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 2006년 7월 1일 시행되었다.

주지하다시피, 제주특별자치도 출범까지 약 43년의 시간이 걸렸다. 1963년 자유지역 설정구상에서부터 정부차원의 구상논의가 제도화까지 걸린 약 28년, 제주도개발특별법으로 제도화된 이후 약 15년이 걸렸다. 특별법 조문도 50개 조문에서 481개 조문으로 확대되었다.

2006년 7월 1일 제주특별자치도 설치 이후 기간까지 더하면 제주특별자치도는 약 60년의 역사적 시간을 갖고 있다고 할 수 있다. 비록 정부 의지로 비롯된 부분은 있으나 중국 등 대외여건의 변화, 정부정책 기존의 변화 등에 능동적으로 대응해왔던 제주도의 정책의식과 대응역량이 있었기에 가능했다고 판단된다.

## 2. 타 지역에 대한 정책적 시사점

앞서 제주특별자치도 출범 배경 설명에 나름대로 공을 들인 이유는 특별자치도가 지역의 문제를 일거에 해결해 주는 요술방망이가 아니라는 점이다. 제주의 사례에서 보듯이 특별자치도는 지역의 현안 해결과 발전목표를 효율적이고 능률적으로 달성하기 위한 정책수단에 불과하다. 결국 특별자치를 해나가는 지방자치단체와 주민들의 역량에 달려있다.

앞으로 특별자치도의 성과를 내거나 설치를 희망하는 지방자치단체에서는 다음의 정책키워드를 주목하길 바라면서 상호 연계·상승 및 상생방안을 마련해 볼 것을 제안한다.

우선 '정책목적과 주민 체감'이다. 정책분야를 크게 분류해 보면 주민의 기본적인 삶의 질 분야, 먹고사는 경제 분야, 공동체 형성 분야, 전통 가치 및 환경 보호 분야, 국제교류 분야 등이 있다. 지역의 대내외 여건과 자원, 특별자치도 하의 기초자치단체간의 공동 목표, 기존 정책경로 등을 고려한 종합적인 정책방향과 목적을 설정하여 우선순위 정책과제를 설정하여 각 정책분야에 해당하는 우선순위 과제를 전략적으로 추진할 필요가 있다.

두 번째는 '정부정책방향과의 연계'이다. 특별자치의 목표는 궁극적으로 주민의 삶의 질을 높이는 것과 함께 국가발전에 기여하는데 고민할 필요가 있다. 주민의 삶의 질 향상이 지역의 자원과 기간산업 경쟁력을 높이는 방향이라면, 국가발전 기여는 정부 정책 기조에 따른 정책의 우선 시범실시, 지역의 특성을 감안한 정책을 정부정책 차원으로 높여서 추진할 것을 제안하는 사항까지 포함한다.

제주의 경우, '세계평화의 섬' 정책이 그 사례라 볼 수 있다. 동북아시아 평화를 지향하는 정부정책 기조에 따라, 제주가 섬이라는 지리적 특성, 제주 4·3이라는 공권력에 의한 대규모 민간인 학살의 상처를 '화해와 상생'의 정신으로 승화하기 위한 노력을 살려 동북아시아 평화의 관문을 지향하고자 하였다. 매해 외교부 등 중앙부처와 함께하는 제주포럼 등 관련 논의와 연구를 지속적으로 하고 있다. 필자는 정부정책 기조 연계와 지역의 역사적·문화적 콘텐츠를 활용한 관광정책 고도화라는 제주 정책방향을 조화롭게 한 성공적 사례라고 이야기하고 싶다.



## III. 그동안의 제주특별자치도 성과와 과제는 무엇이었나?

### 1. 제주특별자치도 성과

제주특별자치도 출범 이후 제주가 양적으로 성장했다는 데는 대체적으로 공감하고 있다. 인구는 2007년 약 55만 명에서 2021년 약 70만 명으로 약 15만 명이 증가하였다. 지역내총생산 규모의 경우, 2007년 9조 3천억 원에서 2021년 20조 원으로 약 2배가 넘는 경제성장을 보여 왔다. 관광객 수는 2007년 약 5백4십만 명에서 2021년 약 1천2백만 명으로 약 2배가 넘는 성장세를 보였다. 재정규모(교육청, 공기업 및 출자출연기관 제외)도 2007년 약 2조 5천억 원에서 2021년 5조 8천억 원으로 약 2배가 신장되었다.

제주특별자치도 출범 이후 양적 성장은 '특별자치도'라는 단일 정책변수의 결과로 단언하기는 어렵다. 이는 이전의 관광산업 육성과 국제자유도시 조성 등 관련 정책의 일관된 방향과 지속적인 정책추진에 따른 결과일 수도 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 제주특별자치도 성과를 내는 주요한 계기는 제도와 계획이라 생각한다. 제주특별법이라는 제주지역만을 대상지역으로 한 제도와 여러 분야의 법정계획을 아우르는 10년 단위의 제주 최상위 법정계획인 제주국제자유도시의 개발에 관한 종합계획(이하 "국제자유도시 종합계획"이라 한다)을 가지고 발전전략과 정책추진을 지속적으로 이어왔다는 점이다.

## 2. 제주특별자치도 과제

제주특별자치도의 양적인 성장 성과가 명확함에도 불구하고 제주도민 사회에서는 '양적인 지표는 좋아졌을지 모르지만 주민 삶의 질 차원에서는 오히려 나빠졌다'고 인식하고 있다. 5인 이상 사업체 종사자 평균 임금수준 하락 등 다양한 지표와 여론조사 등에서 이러한 인식을 뒷받침하고 있으나 지면 관계상 구체적인 논거 제시는 생략하고자 한다. 본 글의 취지상 제주의 사례를 보다 구체화하여 타 지역에 시사할 수 있는 내용으로 기술하고자 한다.

제주특별자치도의 과제는 크게 ① 특별자치에 대한 주민수용성 및 공감대 형성 ② 특별자치 운용 능력과 지속 추진 의지 ③ 정부 지원 의지 등으로 제시해볼 수 있다.

우선, 특별자치에 대한 주민수용성 및 공감대 형성이다.

제주에서는 지금까지도 특별자치도를 정책수단이란 인식보다는 정책목표로서 표현하고 있다. 즉, 제주특별법 명칭에도 명시되어 있는 목표인 '국제자유도시' 용어 사용에 대해 행정 등 공공영역에서도 민간영역에서도 소극적인 자세를 취하고 있다. 이는 우리나라가 겪은 IMF 전후에 국제자유도시 용어가 등장하면서 '신자유주의 정책'이라는 이념적 비판 대상이 된 측면이 있다. 필자는 이러한 배경에 기인한 점도 인정하면서도 국제자유도시 정책이 정부가 추진한 일방향적인 측면과 함께 도민사회의 충분한 공감대가 형성되지 못했던 측면이 더 큰 이유가 아닐까 해석한다.

둘째, 특별자치 운용 능력과 지속 추진 의지이다.

제주특별법상 정책목표인 국제자유도시를 얘기할 수 없는 분위기에 특별자치만을 얘기하다 보니, 제주만의 정책콘텐츠를 생산하고 추진하는 데 어려움이 있어왔다. 기간산업 및 미래 산업 육성 등 굵직한 제도 특례들에 대한 정책적 고민에 한계로 작용한 측면이 있다고 생각한다.



제주특별법 개정이 7차례 이뤄지면서 도민사회의 관심이 멀어지고 도 당국의 의지도 감소해왔던 것도 사실이다.

특별자치 성과는 제도운영 주체인 단체장과 공직사회 의지와 역량이 중요하다. 제주특별자치도를 출범시킨 도지사인 경우 추진의지가 강했으나 다른 도지사가 자리하고 시간이 흐름에 따라 공직사회의 관심은 식어갔다고 필자는 경험적으로 느끼고 있다.

셋째, 정부의 지원의지 또한 특별자치도 성과를 내는 데 중요한 정책이슈이다.

제주특별자치도가 설치된 이후 정부의 지원의지는 계속 줄어들었다. 관련 중앙부처와 제주특별자치도 간의 정책소통 채널인 제주특별자치도 지원위원회의 경우, 대부분 서면회의로 진행이 되었다. 아울러 지원위원회 지원단의 규모도 초창기 3국 6과 23명에서 현재는 세종특별자치시, 강원특별자치도 등과 함께 특별자치시도지원단으로 통합·축소되었다. 정부의 추진의지가 부족하다고 느끼는 또 다른 사례는 7개 특별지방행정기관 이관이다. 특행사무 이관 후 추가적인 사무 신설과 이에 수반되는 예산은 추가적으로 배정되지 않고, 관련 국고보조사업은 계속해서 그 규모가 줄어들었다.

### 3. 타 지역에 대한 정책적 시사점

제주의 사례에서 보듯이 특별자치도 성과를 내기 위해서는 긴 안목과 호흡을 가질 필요가 있다. 각 지방자치단체에서는 해당 특별자치도법을 만드는 것에 그치지 말고 지역의 발전 정책이슈들을 체계적으로 관리하고 추진하는 계획수단을 마련할 필요가 있다. 현재 강원특별자치도법에는 제주와 같은 종합계획이 없다. 강원도의 기초자치단체들을 거점형 발전지역으로 상정하고 해당 지자체의 비전을 연계하고 포함하는 내용 등을 담은 종합계획 근거를 마련하고 추진할 것을 권고한다. 이를 통해 지원위원회 등을 통해 정부의 지원 계기와 의지를 끌어오는 기회로 활용하는 것은 의미가 있다. 그리고 법인격을 갖춘 기초지방자치단체와의 협력과 지지 등을 바탕으로 계획의 실효성을 담보할 수 있다. 다만, 강원도의 비전 설정 등 종합계획 수립과정에서 주민들의 인지 그리고 지지는 매우 중요하다. 추진과정의 타당성 및 정당성 등을 확보하기 위한 고민도 같이 해볼 것을 제안해 본다. 물론 전북을 포함한 타 지방자치단체에도 참고가 될 것이라 판단한다.

## IV. 나오며

특별자치도는 '정의론적 관점'에서 비롯되었다고 생각한다. '같은 것은 같게 그리고 다른 것은 다르게'라는 철학적 가치에 따라, 국민의 기본 권리와 국방 및 외교 분야 등 국가적 차원에서 균등하게 지원·운영해야 하는 측면이 있다. 또한 지역의 고유성과 특수성 등을 고려하여 지방분권과 균형발전이란 측면도 중요하다. 특별자치도는 이러한 두 차원의 가치를 보충성 원칙 등의 원리로 운영해 보자는 철학이 반영된 정책이라 해석한다.





특별자치도는 요술방망이는 아니지만, 사용하는 주체 및 의지, 역량 등에 따라 충분히 그에 필적할 만한 효과를 가져올 수 있다고 생각한다. 제주의 사례에서 보듯이 제도주의 발전 차원에서 특별자치의 기원은 1963년 자유지역 설정구상 단계에서부터 시작되었다고 생각한다. 우리나라의 정책역량이 높아지고 지방으로 확산되면서 지역의 자생력을 높이기 위한 지속적인 시도와 노력이 특별자치도 정책으로 이어졌다고 생각해 본다.

제주에서는 제주형 기초자치단체 설치 등을 위한 행정체제 개편에 대한 논의가 뜨겁다. 제주특별자치도가 여러 차례 간판을 갈아왔듯이 모든 정책은 정해진 답이 없다고 생각한다. 제주특별자치도는 주민투표를 통해 4개 시군을 폐지하는 등 산고 끝에 출범했지만, 강원특별자치도는 기초자치단체가 존치되어 출범하였다.

특별자치의 맏형으로서 제주는 행정체제 개편뿐만 아니라 다양한 정책을 선험적이면서도 선도적으로 추진하고자 하고 있다. 강원특별자치도를 비롯하여 특별자치도 출범을 준비하거나 추진을 생각하고 있는 지방자치단체 관계자분들에게 본 지면을 통해서 상호 연대와 지지를 공고히 해나갈 것을 당부드리고 요청드린다.

끝으로 모든 공공정책은 국민의 안녕과 주민의 복리증진에 본질적인 목적이 있다는 말씀으로 필자의 이야기를 마무리하고자 한다.

IV

# 세종시법(약칭) 개정 필요성과 발전방향



**김흥주**
대전세종연구원 세종연구실
책임연구위원





## Ⅰ. 세종특별자치시의 연혁 및 출범배경

참여정부의 주요 국정과제로 수도권 집중억제, 국가균형발전이 채택됨에 따라 2003년「신행정수도특별법」이 제정되었고, 신행정수도 건설추진단이 출범하게 된다. 그러나 헌법재판소의 행정수도 위헌판결(2004헌마554·566) 결정으로 무산되었고 결국 행정수도의 이전문제를 헌법에 귀속시켜 헌법개정을 통한 매우 어려운 입법적 절차를 거쳐야 행정수도 건설이 가능하게 되었다. 행정수도 건설계획의 차질이 생기게 됨에 따라 후속대책으로 2005년 3월 18일「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」이 제정과 함께 행정중심복합도시로서 그 기능을 부여받게 된다.

이명박 대통령 당선과 함께 2009년 중앙행정부처의 세종시 이전계획의 전면 백지화와 세종시의 개념을 행정중심복합도시에서 교육과학 중심의 경제도시로 전환하는 세종특별자치시 설치에 대한 수정안이 공론화되었다. 여러 우여곡절 끝에「신행정수도특별법」은 2012년 7월 제정된「세종특별자치시 등의 설치에 관한 특별법」으로 지금의 세종시 모습을 갖추게 되었다. 결국 헌재의 위헌판결로 인해 현재의 세종시는 '행정수도'로서의 기능이 아니라 '행정복합도시'로서 역할을 해야 하기에 대통령실, 국회, 통일, 외교, 국방, 법무부 등은 수도인 서울을 벗어날 수 없게 되어 있다. 따라서 신행정수도의 명칭과 기능을 헌법적으로 세종시에 부여하지 못해 중앙정부의 부처가 나누어진 가운데, 부득이하게 국정을 이원화하는 한계에 직면해 있다. 물론 행정수도를 헌법에 명문화하는 방향이 중요하겠으나, 현실적으로 국회세종의사당, 대통령 세종집무실, 중앙행정기관 및 위원회 등을 세종시에 설치 및 추가이전을 검토해 나가면서 행정수도로서의 기능을 확보해 나가야 하는 과도기적 상황에 있다. <표 1>은 세종특별자치시의 연혁이다.

<표 1> 세종특별자치시의 연혁

| 시기별 | 설립과정 및 주요내용 |
|---|---|
| 2002.09 | · 충청권 행정수도 건설 공약(노무현 정부 대통령 후보) |
| 2002.12 | · 노무현 대통령 당선(제16대 대통령) |
| 2003.12 | · 국회 본회의 「신행정수도 건설 특별조치법」 의결 |
| 2004.04 | · 「신행정수도 건설 특별조치법」 시행 |
| 2004.10 | · 헌법재판소의 「신행정수도 건설 특별법」 에 대한 위헌 결정 |
| 2005.05 | · 후속 조치로 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제정·공포 |
| 2007.12 | · 이명박 대통령 당선(제17대 대통령) |
| 2008.04 | · 한나라당 국회의원 과반의석 확보(제18대 국회의원 선거) |
| 2009.09 | · 세종특별자치시 수정안 발언(정운찬 국무총리 후보자) |
| 2010.01 | · 세종특별자치시 수정안 공식발표(정운찬 총리) |
| 2010.01 | · 세종특별자치시 수정안에 대한 입법예고 |
| 2010.06 | · 제5회 전국동시지방선거 한나라당 패 |
| 2010.06 | · 세종특별자치시 수정안 부결(국무회의) |
| 2010.12 | · 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제정(국회통과) |
| 2012.07 | · 세종특별자치시의 출범(충남 연기군 폐지/‘12.06.30) |
| 2012.12 | · 정부세종청사 개청 |
| 2016.06 | · 「국회법」 개정안 발의(세종시에 국회의사당/본원 설치) |
| 2019.08 | · 정부청사 5단계 이전 완료(중앙행정기관 22개, 소속기관 22개) |
| 2020.06 | · 「국회법」 개정안 발의(세종특별자치시에 국회세종의사당 설치) |
| 2020.07 | · 더불어 민주당 행정수도 완성 추진단 출범<br>/김태년 의원 행정수도 추진제안 |
| 2021.09 | · 「국회법」 개정안 통과 |
| 2022.05 | · 「행복도시법」 개정안 통과/대통령 집무실 설치 근거 마련<br>(동법 제16조의 2 신설) |
| 2023.08 | · 국회 세종의사당 설치 국회 규칙 제정안 운영소위 통과 |

자료: 김흥주(2019:66) 보완 재구성

## Ⅱ. 세종특별자치시의 법적지위 및 관장기능, 그리고 특례

### 1. 법적지위 및 계층구조

2012년 7월 세종특별자치시가 공식 출범되었고 수도권 과밀화 해소, 국가균형발전, 국가경쟁력 강화, 그리고 지방분권을 위해 만들어진 특수한 형태의 자치시(단층제 형식)로서 기능과 위상을 가지게 되었다[1].

그리고 광역지방자치단체로서의 법적지위와 함께 행정수도 건설이라는 구체적인 목적달성을 위해 추가적인 관장기능이 부여된 형태이다(<그림 1> 참고).

<그림 1> 법적지위 및 관장기능

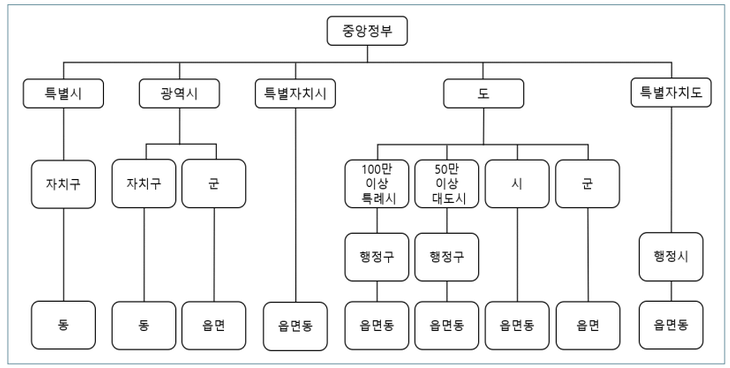



자료: 금창호 외(2016:30); 김흥주(2019:65)

<그림 2>는 우리나라의 행정계층 구조를 보여주고 있으며 세종시의 경우 특별자치시와 읍·면·동으로 이어지는 단층제 구조이다.

1) 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제1조에 규정된 것과 같이 무엇보다 세종특별자치시 설치를 추진한 궁극적인 목적은 국가균형발전을 달성하는 데 있다.

<그림 2> 우리나라의 지방행정계층 구조




자료: 김흥주(2019:59) 보완 재구성

## 2. 세종법(약칭) 검토 및 특례 평가

현재 타 광역지방자치단체와 비교할 때, 세종시는 세종시법(약칭)상 자치재정, 자치조직, 감사위원회 등의 특례가 일부 존재하지만 제주특별자치도와 달리 산업과 관련된 특례는 부여되지 않는다. 무엇보다 세종특별자치시와 제주특별자치도의 경우 행정체제의 특수성(단층제)이 주요 논거로 작용한다. <표 2>는 강원특별자치도, 전북특별자치도와 함께 4개의 특별자치시·도의 목적 및 특례를 비교한 것이다.




<표 2> 특별자치시·도 특별법 비교

| 구분 | | 세종특별자치시 | 제주특별자치도 | 강원특별자치도 | 전북특별자치도 |
|---|---|---|---|---|---|
| 목적 | | · 국가균형발전<br>· 국가경쟁력 강화 | · 지방분권<br>· 행정규제 완화<br>· 국제자유도시 조성<br>· 도민복리증진 | · 지방분권<br>· 규제혁신<br>· 미래산업글로벌 도시<br>· 도민복지증진 | · 지방분권<br>· 지역경쟁력<br>· 도민복지증진 |
| 논거 | | · 행정체제특수성 | · 행정체제특수성 | · 미흡 | · 미흡 |
| | | · 「지방자치법」 제197조의 제2항 행정체제 특수성<br>· 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제16호 '지방행정체제'란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 행정체제를 말한다. | | | |
| 분권특례 | 조직 | · 인구규모, 면적, 도시발전단계 등 행정수요 고려 (대통령령에 따름)<br>· 국가와 인사 교류 및 파견 | · 행정기구설치 자율성<br>· 기준인건비 적용배제<br>· 직군직렬구분 특례<br>· 직위분류특례<br>· 국가와 인사 교류 및 파견 | · 국가와 인사 교류 및 파견 | · 국가와 인사 교류 및 파견 |
| | 재정 | · **보통교부세 25%(가산수요)(한시)**<br>· 균특회계 세종계정<br>· 교육재정교부금 25%(가산수요)(한시) | · 보통교부세 정률 3%<br>· 교육재정교부금 정률 1.57%<br>· 도세 및 지방세 세율조정 및 감면<br>· 균특회계 제주계정<br>· 공유재산 및 물품관리법<br>· 지방공기업 | · 균특회계 계정 | · 균특회계 계정 |
| | 입법 | X(법령범위) | △(예외인정) | X(법령범위) | X(법령범위) |
| | 지원위 | · 설치 | · 설치 | · 설치 | · 설치 |
| | 기관구성 | · 해당없음 | · 특례(기관구성 다양화) | · 해당없음 | · 해당없음 |
| | 권한이양 | · 해당없음 | · 단계적이양 | · 해당없음 | · 해당없음 |

| 구분 | | 세종특별자치시 | 제주특별자치도 | 강원특별자치도 | 전북특별자치도 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 특행기관 | · 해당없음 | · 7개 특행기관 | · 해당없음 | · 해당없음 |
| | 광역의회 | · 의원정수 18명 (지역구) | · 정수특례 45명<br>· 정책자문위<br>· 의원활동비<br>· 인사청문회 | · 해당없음 | · 해당없음 |
| | 교육 | · 해당없음 | · 교육위 설치 및 구성 | · 해당없음 | · 해당없음 |
| | 자치경찰 | · 일원화 | · 일원화, 이원화 | · 일원화 | · 일원화 |
| | 감사위 | · 설치 | · 설치(5급 이하 인사권 정부감사 배제) | · 설치 | · 해당없음 |
| 사업특례 | | · 해당없음 | · 국제자유도시<br>· 교육환경<br>· 세계평화의섬 | · 미래산업글로벌 도시<br>· 산업발전 | · 해당없음 |
| 주민자치 | | · 조례 제개정 및 폐지청구<br>· 주민참여예산제 | · 주민투표<br>· 조례 재개정 및 폐지청구<br>· 주민소환<br>· 주민참여예산제 | · 주민투표<br>· 주민참여예산제 | · 주민투표<br>· 주민참여예산제 |
| 조문수 | | 30개 | 481개 | 84개 | 28개 |

자료: 김흥주(2023)

세종시는 특별자치시로서 그에 맞는 위상이 필요하나 이에 상응하는 수준의 재원 확보에 어려움이 있다. <표 2>에서 보는 바와 같이 분권특례는 일부 부여되고 있으나, 사업특례 측면은 특별법에 반영된 조항이 전무하다. 실제 제주특별자치도를 제외한 모든 시·도의 경우 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 조직설치 및 정원관리에 관한 제약이 크다. 세종시의 경우 세종시법(약칭) 제15조에 조직특례로 세종특별자치시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구 규모와 면적 및 도시발전단계 등의 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시 조례로 정할 수 있도록 하고 있다고 되어 있으나, 기본적으로 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 벗어날 수 없도록 하고 있다.

즉, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 규정된 조직관리에 관한 내용은 상징적인 것으로 구체적 지침으로 적용하기 곤란한 상황이다. 이에 반해 제주도는 '제주특별자치도 설치'와 함께 '보통교부세 정률 3%', '기준인건비 적용배제', '행정기구 설립의 자율성 부여' 등 분권특례가 동시에 부여되었다. 여기서 보통교부세 등 재정특례의 역할이 매우 중요하다는 시사를 얻을 수 있는 것이다.

즉, 보통교부세 등 재정특례의 중요성은 다음 산식에서도 잘 나타난다. 보통교부세 ≒ 재정적 자율성(재정자주도 제고) ≒ 행정기구 및 정원관리 자율성 ≒ 포괄적 권한 이양 사무 발굴 및 집행권으로 이어진다. 따라서 재정특례를 통해 「지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정」에 적용받지 않도록 기준인건비 적용 배제, 행정기구 설치에 대한 자율성을 높여 나갈 수 있을 것이다.

다만 문제는 특정지역에 교부세가 많이 배분되면 다른 지역은 그만큼 손해 보는 구조 속에 있기 때문에 다른 지방자치단과의 갈등 가능성을 어떻게 조정할 것인가에 대한 고려가 필요하다. 한정된 재원 속에서 다른 지자체와 연대와 협력을 모색해야 하는 상황에서 오히려 지역 간의 갈등이 생길 수 있는 부분이다. 특별자치시·도의 실질적인 자치권을 확보해 나가기 위한 차원에서 특별자치시·도의 성패는 곧 전국 지방자치단체가 자치권을 확보해 나가는 데 있어서 큰 영향을 줄 수 있기 때문에, 상당히 정교하고 조심스러운 접근이 요구되는 것이다.

물론 보통교부세 법정율을 상향시켜 이를 통한 배분이 가능하도록 설계해 특별자치시·도에 분권 수준을 높여 이를 통한 지방자치의 실질적인 실험을 해볼 만할 것이다.

<그림 3> 기준인건비 산식

| 기준 인건비 | = | 기준인력<br>공무원 (일반직, 소방직), 무기계약근로자 | × | 인건비 단가<br>공무원 (일반직, 소방직), 무기계약근로자 | + | 기타직 인건비 (청원경찰, 계약직 등) |
|---|---|---|---|---|---|---|

자료: 김흥주(2023)

세종시 설치 목적은 세종시법(약칭) 제1조에 따라 국가균형발전과 지역발전, 국가경쟁력 강화이다. 세종시법(약칭) 제3조에 행·재정적 자주권을 제고, 균형발전 선도 및 구심 역할을 위한 시책과 방안을 마련하는 등 세종시의 설치목표를 달성하기 위해서 충분한 수준의 행·재정적 지원의 확보와 함께 그 노력이 뒷받침되어야 한다고 규정함에도 불구하고, 최소한의 권한만 부여되어 있다.

그중에서도 특히 세종시의 성장과 안정적 정착을 위해 충분한 재정적 지원은 매우 중요하다고 할 수 있다. 세종시의 실패는 향후 차등분권을 통한 지방자치의 특수성을 고려한 행정을 추진할 때 장애요인이 될 가능성이 높을 수 있다.

입법적인 분권은 또 어떠한가? 세종시에서 바라는 궁극적인 분권은 입법 부분일 것이다. 예를 들어 제주특별법(약칭)상 도지사 권한으로 하는 이양에 대한 검토를 할 때, 장관의 권한을 도지사의 권한으로 변경하고 있도록 되어있다. 그러나 실제 하위법규명령의 규정방식에서 일괄이양법안과 차이가 있다.

즉, 일괄이양법안에서는 권한행사의 주체만 변경되었으나, 지자체장은 여전히 중앙정부에서 정한 법규명령(대통령령, 총리령, 부령)을 따르게 되어 있다. 권한을 이양했으나 여전히 법규명령을 통해 지자체를 통제하고 있는 것이어서 진정한 권한이양이 아니다.

그럼에도 불구하고 제주특별법(약칭)은 그 주체를 도지사로 변경함과 동시에 대통령령, 총리령, 부령으로 결정할 사항을 자치법규인 도조례로 정할 수 있는 등 입법권을 동시에 일부 부여하고 있다는 점에서 그 의미가 크다(민기·홍주미, 2017).

제주도의 경우 법규명령 사항(시행령 → 조례)을 자치법규인 도조례로 정할 수 있도록 한점에서 입법권 부여된다. 그리고 법적특례(일반법 규정배제, 특별법에 규정: 국회), 조례특례(일반법 규정배제, 조례로 정함: 도 의회)가 부여되고 있다.

세종시에는 이러한 부분이 부재하다. 그리고 제주특별법(약칭)과 비교해서 보면 제4장 도의회의 기능강화 부분을 별도의 장으로 구성하고 있고, 제36조에 「공직선거법」 제22조에도 불구하고 45명 이내에서 도조례로 정하도록 특례를 두고 있다. 세종시는 세종시법(약칭) 제19조에 공직선거 특례를 보장하고 있으나 의원정수 18명으로 명시하고 있다.

이는 오히려「공직선거법」제22조 제3항에 19명으로 규정한 것과 비교해 의원정수가 적다. 이는 세종시가 단층제 구조를 가지고 있다 보니, 기초지방자치단체에서 적용되는 방식을 준용하여 특별법에 반영하였다는 가능성을 유추해 볼 수 있다. 즉, 인구수와 읍·면·동수를 중심으로 고려하되, 특히 읍·면·동수가 영향을 크게 미치는 것으로 판단된다(「공직선거관리규칙」 참고)[2].

분권특례는 행정기구 설치 및 정원 자율성에 영향준다. 이는 곧, 세종시의회의 공무원 인력 배치 및 정원 증원에도 영향을 주게 된다(지방의회 차원에서 전문위원 구성 등). 따라서 시민의 복리와 연결되는 측면에서 보더라도 분권특례는 매우 중요하다.

2) 분권특례는 행정기구 설치 및 정원 자율성에 영향을 준다. 이는 곧, 세종시의회의 공무원 인력 배치 및 정원 증원에도 영향을 주게 된다(전문위원 구성 등). 따라서 시민의 복리와 연결되는 측면에서 보더라도 분권특례는 매우 중요하다.

무엇보다 제주와 강원의 경우 사업특례를 부여받았다. 이는 세종과 전북에 부여되지 않은 특례이다. 향후 세종시 차원에서는 고도의 자치권 확보와 함께 자족기능 확보 등 산업 발전을 위한 특례가 부여되어야 할 것이다. 즉 세종시만이 가지는 지리적, 역사적, 인문적 특성이 다른 지역과 어떠한 차별성을 보이는지, 그리고 세종시만이 가진 비전과 전략적 사고 등을 세종시법(약칭)에 어떻게 담을 것인지를 중심으로 검토해 나가야 할 필요성이 있다.

## III. 제언

본 논의는 세종시의 행정환경이 가지는 특수성을 파악해, 세종시법(약칭) 방향(세종시의 행·재정특례, 산업특례 등)을 모색하는데 있다. 윤석열 정부의 국정과제 12(세종시에 대통령 제2집무실 설치), 국정과제 116(제2집무실 설치 및 국회 세종의사당 건립 지원), 그리고 특별자치시 · 도(세종·제주·강원) 대상 권한이양 · 특례부여를 통해 지방주도적 지역발전모델과 선도적 분권모델 마련(국정과제 111)을 반영하고 있다.

국정과제로 세종시를 행정수도로 완성한다는 것은 현 정부의 의지가 크게 반영된 결과일 것이다. 그리고 세종시는 특별자치시(단층제구조, 행정수도)로서의 실질적 권한 확보, 국가균형발전 및 국가경쟁력강화, 행정수도 완성 기반조성 차원에서 대통령 세종집무실, 국회세종의사당, 중앙행정기관 추가이전, 행정(지방)법원 설립의 당위성이 크다. 이와 함께 지역비전으로 자족기능확충, 도농상생발전, 시민의 삶의 질 향상 등 향후 사업특례가 필요하며 이를 발굴해 나가야 하는 상황이다.

무엇보다 우선적으로 국가균형발전과 국가균형발전, 자치분권의 선도도시로써 분권특례를 확보해 나가야 할 것이다. 특히, 세종, 제주, 강원, 전북 등 특별자치시·도에 권한이양 및 특례부여로 지역주도적인 발전모델을 마련하기 위해 연대와 협력을 통해 자주재원 확충을 통한 자치권을 고도화해 나가야 할 것이다.

세종시 차원에서는 단기적인 전략으로 현재 보통교부세 가산수요의 보정기간을 연장하고, 중·장기적으로 보통교부세 보정기간(한시규정) 삭제 및 보정비율 상향, 그리고 더 나아가 정률제를 검토해 자치조직권 강화로 이어지도록 설계해야 할 것이다. 결국, 재정특례는 세종시를 비롯한 특별자치시·도의 행정기구 설치 및 운영의 자율화, 기준인건비 적용배제로 이어질 수 있는 발판을 마련해주기 때문에, 실질적인 지방분권의 실현과 그 효과를 실험할 수 있도록 기회를 부여할 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 세종시 지원위원회의 적극적 활용이 요구된다. 현재 세종시 지원위원회의 기능은 제대로 이루어지고 있다고 보이지 않는다. 세종시 차원에서 지원위원회가 제대로 작동하기 위해서는 제주의 특별자치제도추진단과 같은 사무국을 설치할 수 있는 근거 조항을 마련해야 할 것이다.



셋째, 특행기관 이전과 재정보전 검토(기능 중복성, 이관의 적합성, 분야의 특이성 고려)가 요구된다. 동일 목적을 실현하는데 특행기관과 세종시가 공이 처리 가능한 기능으로서 기능의 중복성, 주민편의 및 파급효과 등 세종시가 직접 수행하는 것이 적합한 기능으로 이관의 적합성, 그리고 수요 및 업무의 특성상 특행기관의 존립 가치에 해당되는 기능은 제외한다는 측면에서 분야 특이성을 고려한 방식이어야 할 것이며 특행기관을 이관할 때, 중앙정부의 재정보전에 대한 구체적인 논의를 해야 할 것이다.

넷째, 중기적으로 미래전략수도라는 세종시의 비전을 완성하기 위한 차원에서 자족기능을 확충하기 위한 측면에 대한 고려가 필요하다. 즉, 행정수도 완성과 이를 위한 행·재정적 자주권 제고(분권특례), 행정수도 완성과 함께 이를 뒷받침하기 위한 사업특례를 검토해야 하는 것이다[3)4)].

사업특례를 발굴해 세종시법(약칭)에 편(장-절-조)으로 반영해야 할 것이다. 장기적으로는 세종시법(약칭)과 행복도시법(약칭)을 절충해 통합해 나가는 것이 필요하다. 따라서 행정수도 건설과 유지관리 기능 확보(재원과 함께) 아울러 통합된 법안에 특례(분권+사업: 미래전략수도 완성을 위한)를 담을 수 있는 전략 수립이 필요하다.

이를 추진하기 위해 무엇보다도 국정과제 등 정부의 정책 분석, 세종시의 산업정책과 기존 산업의 성과 분석, 세종시의 미래비전을 검토해 특례대상산업군을 도출할 수 있을 것이다. 둘째, 관련 전문가, 담당 공무원 등 의견을 취합하고, 읍·면·동별 행정수요 등을 검토해 특례대상 전략사업을 확정한 뒤, 산업별 분과위원회 구성 및 전문가 의견 등을 검토해 육성 방향을 설정하고 특례제안 및 법제화로 이어질 수 있을 것으로 사료된다.

3) 미래전략수도 완성을 위한 산업특례 검토가 필요하다. 즉, 행정수도 완성+자족기능(사업기능 등) 완성 =“미래전략수도 세종”을 완성해 나가야 할 것이다.

4) 대통령집무실, 국회세종의사당 설치를 앞두고 있는 등 세종시는 명실상부한 행정수도로서의 위상을 갖춰나가고 있으나 현행 법률은 세종시 설치를 위한 최소한의 규정만을 담고 있어 ‘행정수도적’ 기능과 자족기능 강화를 위한 법리적 근거가 부족하다.





세종시가 특별자치시로서 위상을 강화하기 위해서는 분권과 사업적인 부분의 특례를 부여받아 실험할 수 있는 기회를 가져야 한다. 현재 제주의 경우 분권특례와 사업특례를 모두 부여받고 있으나 아직까지 분권적 특례 및 사업특례를 통해 지역사회의 문제를 지역주도적으로 해결하고 실험을 하기에는 여전히 미흡하다. 이에 반해 강원은 거의 사업특례만 부여받고 있어 강원이 스스로 지역의 의제를 설정하고 이를 자주적으로 해결해 나가는 데 있어서 분권특례가 거의 부여되지 못하고 있다.

그리고 세종은 분권특례만 일부 부여되어 있으며, 전북은 분권특례와 사업특례가 거의 없는 형국이다. 따라서 특별자치시·도가 가진 현재의 상황에서 각기 필요한 부분을 보완해 나가기 위한 연대와 협력이 중요한 때이다.

# 4 입법동향

## 특별자치도의 전망과 과제



**김수동**
한국지방행정연구원 부연구위원



## Ⅰ. 서론

특별자치도는 자치조직, 자치입법, 자치재정, 인사 등 자치행정 전 분야에서 고도의 자치권을 가지고 있는 '자치모범도시'라고 볼 수 있다. 특히, 특별자치도는 지역의 여건과 특성을 반영한 특별한 지방자치로서 지역의 현안과 정책을 해당 지방자치단체가 자체적으로 판단하고 자율적으로 결정하도록 하는 데 의의가 존재할 것이다. 중앙정부 차원에서는 지방분권을 선도할 수 있는 교두보를 마련할 수 있다는 점에서, 그리고 지방자치단체 차원에서는 지역적인 맥락을 고려하여 설정한 비전과 목표를 성공적으로 추진할 수 있는 자치행정체제를 구축할 수 있다는 점에서 특별자치도의 설립은 중요하다고 볼 수 있다(강창민·양덕순, 2014). 이에 현재 특별자치도 추진현황에 대한 분석을 통하여 특별자치도 제도의 의의와 전망에 대하여 살펴보고, 향후 특별자치도 제도의 효과성 제고 및 실효성 확보를 위하여 고려되어야 할 사항들을 모색하고자 한다.

## Ⅱ. 특별자치도의 개념 및 현황

특별자치도의 개념을 살펴보기에 앞서 특별자치제의 개념을 살펴볼 필요가 있을 것이다. 특별자치제는 특정한 지역에 대하여 다른 지역과의 차별성을 가질 수 있도록 보다 독립적인 자치를 보장하는 제도를 의미한다. 즉, 헌법에 근거하여 지방자치가 보장되는 경우에도 특정한 지역에 대하여 다른 지역과는 차별적인 자치를 인정할 수 있도록 관련 제도를 도입 및 운영한다는 것이다(김재광, 2022).



우리나라의 경우 서울특별시, 제주특별자치도, 세종특별자치시, 강원특별자치도, 전북특별자치도(예정)가 특별자치제에 해당한다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 「지방자치법」 제197조 및 제198조에 행정특례 규정이 명시되어 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 서울특별시는 수도로서의 특수성이 고려되어 행정특례가 인정되었고, 제주특별자치도 및 세종특별자치시는 행정체제의 특수성이 고려되어 행정특례가 인정되었다고 볼 수 있다(김재광, 2022). 한편, 강원특별자치도 및 전북특별자치도(예정)의 경우 「지방자치법」 상에 행정특례와 관련하여 직접적으로 명시된 규정이 존재하지 않는 것으로 나타났다.

이 중에서 특별자치도는 지방자치단체의 자율 및 책임을 강화하고, 지역경제의 활성화를 위하여 설치되는 특별한 지방자치단체를 의미할 것이다(김상근, 2023). 이러한 특별자치도는 정부의 직할로 설치되며, 각 특별법에서 정하는 범위에 대하여 특수한 지위를 가질 것이다. 현재 도입되었거나 도입이 예정되어 있는 특별자치도의 경우 제주특별자치도, 세종특별자치시, 강원특별자치도, 전북특별자치도(예정)와 같이 4개의 광역자치단체가 해당된다. 특히, 세종특별자치시를 제외한 나머지 특별자치도는 조례를 통한 특례 규정이 가능하다는 점에서 자치권 확대에 관한 실효성을 확보할 수 있는 법적 근거로 작용할 수 있을 것이다(김수연, 2023).

특별자치도의 설립 목적을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 「제주특별법」) 제1조에서는 “제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화와 국제적 기준의 적용 및 환경자원의 관리 등을 통하여 경제와 환경이 조화를 이루는 환경친화적인 국제자유도시를 조성함으로써 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있고, 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」(이하 「강원특별법」) 제1조에서는 “강원도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 고도의 자치권이 보장되는 강원특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고 지역의 경쟁력을 제고하여 도민의 복리증진을 실현하고 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있으며[1], 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」(이하 「전북특별법」) 제1조에서는 “전라북도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 고도의 자치권이 보장되는 전북특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고 지역의 경쟁력을 제고하여 도민의 복리증진을 실현하고 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 이를 정리하면, 특별자치도의 설립 목적은 고도의 자치권을 통하여 실질적인 지방분권을 보장하기 위한 것으로 볼 수 있을 것이다(김수연, 2023).

제주특별자치도는 「제주특별법」에 근거하여 2006년 7월 1일에 출범하였다. 제주특별자치도 출범과 함께 기존 제주도 내 4개의 기초자치단체(시·군) 통합을 통하여 단층제의 형태로 행정체제를 개편하였다. 해당 법에 규정된 권한 및 특례의 주요 내용은 다음과 같다. 포괄적 자치권을 부여하기 위하여 중앙정부가 가지고 있는 권한 사무를 일괄적으로 이양받을 수 있도록 하였고, 조직 및 인사 운영상 자율성을 확보할 수 있도록 하였다.

1) 현재는 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」으로 규정되어 있으나, 2023년 6월 7일 전부개정이 이루어졌으며, 이에 2024년 6월 8일부터 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」으로 시행될 예정임





그리고 도의회의원 선거구 확정에 있어서 조례로 정할 수 있도록 하였고, 정책자문위원, 자치경찰제, 감사위원회, 교육위원회(도의회)를 도입할 수 있도록 하였다. 또한 주민참여 분야의 특례, 재정특례, 국제 자유도시 개발 관련 특례 등을 규정하였다. 더 나아가 1차 산업(농업·임업·축산업·수산업), 관광 및 문화, 교육, 의료산업 등 도내 역점사업을 추진하는 데 필요한 권한들을 이양할 수 있도록 특례를 규정하였다(김상근, 2023; 김수연, 2023).

강원특별자치도는 「강원특별법」에 근거하여 2023년 6월 11일에 출범하였다. 강원특별자치도의 경우 관할구역 내 기초자치단체(시·군)의 수가 많고, 규모 또한 크게 형성되어 있기 때문에 제주특별자치도와 달리 기초자치단체의 자치권이 유지되었다. 해당 법에 규정된 권한 및 특례의 주요 내용은 다음과 같다. 중앙행정기관을 통하여 행·재정상 특별지원을 받을 수 있도록 하였고, 강원특별자치도의 자치권 보장과 경쟁력 제고를 위하여 국가보조사업 등 소요 비용에 대한 국가균형발전특별회계 계정을 설치하도록 하였다. 그리고 도지사와 교육감의 소관 사무 및 위임사무 일부를 위탁 처리할 수 있도록 하는 자치사무 등의 위탁, 주민투표 청구요건 완화, 공무원 인사교류 및 파견, 지역인재의 선발채용 등에 관한 특례를 부여하였다. 또한 도지사 소속의 감사위원회를 설치하도록 규정하였다(김재광, 2022).





한편, 「강원특별법」의 경우 2023년 6월 7일에 전부개정이 이루어졌다. 강원도에서 특례사업 발굴을 추진하여 군사, 산림, 농업, 환경과 같은 4개 분야를 선정하였으며, 이러한 4개 분야에 대한 중앙행정권한을 도에 이양하는 특례에 관한 규정이 추가됨에 따라 존 23개의 조문에서 84개의 조문으로 확대되었다. 특히, 농촌활력촉진지구 지정, 농업진흥지역 지정, 농지 전용허가, 환경영향평가 등의 특례에 대하여 존속 기한을 3년으로 설정하여 강원도에 시범적으로 적용할 수 있도록 규정하였다(김상근, 2023).

전북특별자치도는 「전북특별법」에 근거하여 2024년 1월 18일에 출범할 예정이다. 전라북도의 경우 강원특별자치도와 마찬가지로 관할구역 내 기초자치단체(시·군)의 수가 많고, 규모 또한 크게 형성되어 있기 때문에 제주특별자치도와 달리 기초자치단체의 자치권이 유지되었다. 해당 법에 규정된 권한 및 특례의 주요 내용은 다음과 같다. 중앙행정기관을 통하여 행·재정상 특별지원을 받을 수 있도록 하였고, 전북특별자치도의 자치권 보장과 경쟁력 제고를 위하여 국가보조사업 등 소요 비용에 대한 국가균형발전특별회계 계정을 설치하도록 하였다.

그리고 도지사와 교육감의 소관사무 및 위임사무 일부를 위탁 처리할 수 있도록 하는 자치사무 등의 위탁, 주민투표 청구요건 완화, 공무원 인사교류 및 파견, 지역인재의 선발채용 등에 관한 특례를 부여하였다. 또한 국무총리 소속의 전북특별자치도 지원위원회 및 도지사 소속의 감사위원회를 설치하도록 규정하였다.

한편, 전라북도에서는 특례사업 발굴을 위하여 도 및 시·군, 전북연구원 등 6개의 출연기관이 참여하는 특례사업발굴추진단을 발족하였다. 특례산업발굴추진단은 조직·사무·재정·교육, 신산업, 농업농촌·해양, 문화관광콘텐츠, 안전·복지·소방, 투자유치·민생경제, 지역개발 SOC·환경과 같이 7개의 분과를 구성하여 전라북도 맞춤형 특례 정책을 발굴하고자 하였다.

특례사업발굴추진단에서는 관련 전문가 자문, 특례사업에 대한 타당성 검토 등을 수행하였으며, 이를 바탕으로 산업단지 지정, 산업 용지 공급 및 기업유치 확대의 제도적 기반 마련, 전라북도의 특화산업 육성을 위한 인프라 구축, 새만금과 농업을 활용한 기업유치 및 균형발전, 전북만의 특수성을 반영한 문화산업 발전, 지역의료 불균형해소 등 총 310개의 특례를 발굴하여 제시하였다.

세부적으로 살펴보면, 법적 특례 118건, 권한·사무 이양 94건, 도 조례 위임 54건, 규제 특례 44건 등이 제시되었으며, 이 중 62건에 대하여 핵심 특례로 선정하여 제시하였다. 「과학기술기본법」에서의 연구개발사업 수행 관련 특혜, 「출입국관리법」에서의 체류 외국인 관련 특혜 등이 신산업 분과에서의 핵심 특례로 제시되었고, 농지의 전용허가 협의 등과 관련된 특혜, 농업진흥구역에서 가능한 행위와 관련된 특례 등이 농업농촌·해양 분과에서의 핵심 특례로 제시되었으며, 유치기업 조세 등의 감면 특례, 산업단지 관리기본계획 특례, 산업단지 지정계획 특례, 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 시행령 특례 등이 투자유치·민생경제 분과에서의 핵심 특례로 제시되었다(김상근, 2023; 전라북도 보도자료, 2023).

## III. 특별자치도의 전망과 향후 과제

특별자치도는 일반 지방자치단체와 비교하였을 때 더 많은 자율성과 권한이 부여된다는 점에서 의의가 있을 것이다. 특별자치도의 자발적 성과 제고에 관한 노력을 유발시키기 위한 목적으로 국가로부터 재정지원을 받을 수 있고, 국가에서 위임한 사무를 수행할 수 있다. 그리고 법률에 저촉되지 않을 경우 특별자치도에서 지방자치단체 조례를 제정할 수 있고, 지방세를 부과 및 징수할 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 특별자치도는 국가균형발전특별회계를 안정적으로 확보할 수 있도록 별도의 계정을 설정할 수 있고, 특별자치도의 중장기 발전 및 특별자치도에 대한 행·재정적 지원 방안을 마련하기 위한 목적으로 국무총리 소속의 특별자치도 지원위원회를 설치할 수 있다.

그리고 중앙부처의 행·재정상 특별지원을 받을 수 있고, 도지사와의 협의를 통하여 해당 시·군의 특례부여를 중앙부처에 요구할 수도 있다. 또한 특별자치도 설치에 따른 감사 특례에 근거하여 감사위원회를 설치할 수 있다.

이는 내부 통제를 강화한 독립기관으로서 중앙부처에서 수행하는 감사를 받지 않게 되며, 따라서 특별자치도의 위법 행위에 대한 자체적인 감사가 강화될 것이다. 이를 통하여 지방자치에 부합하는 도정을 수행하는 게 기여할 수 있을 것이며, 감사의 투명성과 공정성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다.

더 나아가 특별자치도는 중앙권한 이양, 자치입법권 및 자치재정권 부여, 교육자치권 확대, 자치경찰제 실시 등 독자적인 발전체제를 갖출 수 있는 지위를 획득할 수 있다는 점에서 의의가 존재할 것이다. 이처럼 특별자치도 설치를 통하여 지방자치단체의 자치권, 자치입법권, 자치조직권, 자치재정권이 확대될 수 있다는 점에서, 그리고 지역 역량이 강화되는 것과 더불어 지방자치단체의 혁신이 제고될 수 있다는 점에서 지역 맞춤형 자치분권을 선도할 수 있을 것이다(강창민·양덕순, 2014; 김상근, 2023).




앞서 언급하였듯이 특별자치도의 설치는 실질적인 지방분권의 보장을 위하여 고도의 자치권을 확보하고자 하는 차원에서 이루어진다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 특별자치도의 실효성을 제고하기 위한 향후 과제는 다음과 같다.

첫째, 지역 맞춤형 분권이 확산될 수 있도록 특례 발굴, 관련 규정 검토 및 개정 등을 적극적으로 수행하여야 할 것이다. 강원특별자치도와 전북특별자치도 설치를 위한 특별법 제정 당시에는 지역사회 및 산업과 연계된 맞춤형 특례 사항에 대한 규정은 미흡하였다.

이후 강원도에서는 특례 사업을 발굴하여 관련 법을 전부개정하였고, 전라북도에서는 특례사업발굴추진단 운영을 통하여 특례사업을 발굴하고 있으나, 이러한 논의는 관련 법이 제정되는 과정에서부터 보다 적극적으로 이루어져야 할 것이다. 즉, 자치권한이 확대 및 강화되어야 할 것이며, 지방분권에 기여할 수 있는 사항 또는 지원사항을 적극적으로 검토하여야 할 필요가 있다는 것이다(김수연, 2023).

둘째, 자치행정의 효과성을 제고할 수 있도록 조직의 내부 역량이 강화되어야 할 것이다. 특별자치도에서는 지방자치단체의 책임성이 보다 강조될 것이며, 이를 확보하기 위해서는 지방자치단체의 자체 조직역량이 강화될 필요가 있다는 것이다(하동현·주재복·최흥석, 2011).

특히, 자체적인 권한을 가지고 지역사회 현안에 부합하는 정책·사업들을 발굴하고 확산시키기 위해서는 조직관리 역량과 더불어 조직 내부에서의 자료 수집, 분석, 정책 추진 및 운영 등과 같은 업무수행 역량이 보다 강조되어야 할 것이다.

끝으로, 특별자치단체의 자치권한이 지속적으로 확보될 수 있도록 이해관계자 간 거버넌스체계가 구축·활성화되어야 할 것이다. 특별자치도 제도개선 과정에서 부처 간 업무조정 및 평가의 경우 협의사항에 대한 부처 간 사전진단, 부처 간 조정, 특별자치도 추진 관련 평가, 사후조치 등의 기능 보강이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 그리고 담당자 및 전문가 검토를 바탕으로 관계 부처와 협의·조정하는 역할이 강화될 필요가 있을 것이다.

또한 권한이양과 관련된 업무의 경우 추진계획에 따른 후속조치는 해당 지방자치단체와 중앙부처와의 협의를 바탕으로 이루어져야 할 것이다. 따라서 상호 간에 이해를 증진시키기 위한 의사소통 네트워크가 구축되어야 할 것이다. 덧붙여 행정환경의 변화 등에 따른 지역사회적 맥락을 지속적으로 반영할 수 있도록 지역사회와의 네트워크 또한 구축되어야 할 것이다(강창민·양덕순, 2014).

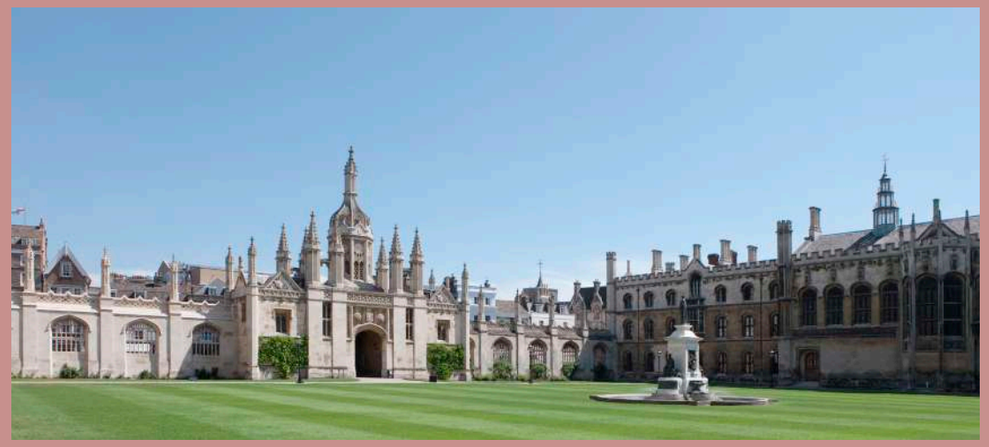
특별자치도는 지방자치를 한 단계 더 발전시킬 수 있는 초석을 다지는 데 기여할 수 있을 것이다. 더 나아가 특별자치도는 국가의 균형발전과 선진적인 지방분권의 모델로 자리매김할 수 있을 것이다. 특별자치도 설립에 대한 관심과 자치권 확보 및 확장에 대한 논의를 바탕으로 특별자치도 제도의 정착과 지속적인 발전을 기대해 본다.

참고문헌

강창민·양덕순. (2014). 제주특별자치도의 성과와 전망. 「한국지방행정학보」, 11(1): 131-152.
김상근. (2023). 지방소멸방지를 위한 특별자치도의 정책방안 연구. 「대한부동산학회지」, 41(2): 23-37.
김수연. (2023). 지방자치 환경변화에 따른 자치입법 강화의 쟁점과 과제. 「지방자치법연구」, 23(2): 41-70.
김재광. (2022). 경기북부특별자치도 추진의 법적 과제와 전략. 「지방자치법연구」, 22(4): 147-188.
전라북도 보도자료. (2023). 전북특별자치도 특례 발굴 1차 보고회 열려.
하동현·주재복·최흥석(2011). 일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점. 지방행정연구 . 25(1): 277-314.
「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」
「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」
「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

# 5 우수사례

# 영국 대도시권 사례 : 웨스트요크셔의 권한이양





**여효성**
한국지방행정연구원 부연구위원

## I. 잉글랜드의 Combined Authority

영국 잉글랜드[1]의 연합지자체(CA)[2]는 「지방자치, 지역경제 개발에 관한 법(2009)」[3]에 의해 도입된 지방정부의 한 유형이다. 수도권인 런던 대도시 권역(Greater London)을 제외한 지역에서 지자체들이 자발적으로 설립할 수 있다. 연합지자체는 관할 권역 내의 교통 및 경제 문제를 효과적으로 대응하기 위해 중앙정부로부터 권한을 이양받고, 권한에 걸맞은 책임을 부여받게 된다. 또한 주민의 투표를 거쳐 연합지자체의 시장(mayor)의 선출 여부를 결정할 수 있다. 연합지자체는 교통, 지역경제 개발, 도시재생을 개선할 가능성이 있는 지역에서 만들어진다.

현재 영국에는 2011년 4월 설립된 맨체스터 대도시권(GMCA)[4]를 시작으로 10개의 CA가 결성되어 있다. 2014년에 4개, 2016년에 2개, 2017년에 2개, 2018년에 1개의 CA가 각각 설립되었다. 대부분의 CA가 도시권역(metropolitan country)를 중심으로 설립되었지만, 티스 밸리(TVCA), 웨스트 잉글랜드(WECA)와 캠브리지셔주와 피터보로우는 도시권역을 포함하지 않는 CA에 해당한다[5].



1) 영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일스의 네 구성국으로 이뤄진 연합왕국이며, 구성국마다 고유의 지방행정 체계를 갖고 있다.
2) Combined Authority
3) The Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009
4) Greater Manchester Combined Authority (GMCA)
5) 많은 Combined Authority가 도시권역을 포함하고 있기 때문에 연합지자체(CA)라는 용어 대신 대도시권, 도시권으로 표현되기도 함



<표 > 잉글랜드의 CA 설립현황

| 연합지자체 Combined Authority | 관할 지역 | 설립일 | 중심지 | 인구 (2020년 기준) |
|---|---|---|---|---|
| 맨체스터 대도시권 (Greater Manchester) | 1. Bolton<br>2. Bury<br>3. Oldham<br>4. Manchester<br>5. Rochdale<br>6. Salford<br>7. Stockport<br>8. Tameside<br>9. Trafford<br>10. Wigan | 2011년 4월 | 맨체스터 (Manchester) | 2,848,300 |
| 리버풀 도시권 (Liverpool city region) | 1. Halton<br>2. Knowsley<br>3. Liverpool<br>4. Sefton<br>5. St Helens<br>6. Wirral | 2014년 4월 | 리버풀 (Liverpool) | 1,564,000 |
| 사우스 요크셔 (South Yorkshire) | 1. Barnsley<br>2. Doncaster<br>3. Rotherham<br>4. Sheffield | 2014년 4월 | 셰필드 (Sheffield) | 1,415,100 |
| 웨스트 요크셔 (West Yorkshire) | 1. Bradford<br>2. Calderdale<br>3. Kirklees<br>4. Leeds<br>5. Wakefield | 2014년 4월 | 리즈 (Leeds) | 2,345,200 |
| 노스 이스트 (North East) | 1. Durham<br>2. Gateshead<br>3. South Tyneside<br>4. Sunderland | 2014년 4월 | 사우스 쉴즈 (South Shields) | 1,164,100 |
| 티스밸리 (Tees Valley) | 1. Darlington<br>2. Hartlepool<br>3. Stockton-on-Tees<br>4. Middlesbrough<br>5. Redcar and Cleveland | 2016년 4월 | 소나비온티즈 (Thornaby-on-Tees) | 667,200 |
| 워스트미들랜드 (West Midlands) | 1. Birmingham<br>2. Coventry<br>3. Dudley<br>4. Sandwell<br>5. Solihull<br>6. Walsall<br>7. Wolverhampton | 2016년 6월 | 버밍햄 (Birmingham) | 2,939,900 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 웨스트 잉글랜드<br>(West of England) | 1. Bath and North East 2. Somerset<br>3. Bristol<br>4. South Gloucestershire | 2017년 3월 | 브리스톨<br>(Bristol) | 950,000 |
| 캠브리지셔와 피터보로우<br>(Cambridgeshire and Peterborough) | 1. Cambridgeshire<br>2. Cambridge<br>3. East Cambridgeshire<br>4. Fenland<br>5. Huntingdonshire<br>6. Peterborough<br>7. South Cambridgeshire | 2017년 3월 | 헌팅던셔<br>(Huntingdon) | 859,800 |
| 노스 타인<br>(North of Tyne) | 1. Newcastle<br>2. North Tyneside<br>3. Northumberland | 2018년 11월 | 월센드<br>(Wallsend) | 839,500 |

출처 : Local government association(2022.11) 인용,
인구는 2020년 기준(Business Register and Employment Survey, 2020, Office for National Statistics)

## Ⅱ. 웨스트요크셔 CA의 권한이양

### 웨스트요크셔 CA의 소개

West Yorkshire Combined Authority

웨스트 요크셔 연합지자체(WYCA)는 Bradford, Calderdale, Kirklees, Leeds 및 Wakefield의 5개 웨스트 요크셔를 관할하는 연합지자체(CA)이다. 웨스트 요크셔는 잉글랜드 북부 교통의 중심지로, 주요 고속도로가 이 지역을 관통하며, Bradford 및 Leeds에는 도심 고속도로도 있는 교통의 요지이다. 웨스트 요크셔에서 약 700만 명의 인구가 차로 한 시간 거리에 거주하고 있어 주변 배후인구도 풍부한 지역이다.

웨스트 요크셔 CA의 인구는 약 230만으로, 웨스트 요크셔에는 약 110만 명의 고용 인력과 약 95,000개의 기업이 있다. 이 지역의 경제 내 총생산량은 574억 파운드[6]에 달해 런던 다음으로 영국에서 세 번째로 큰 경제규모를 자랑한다. 웨스트요크셔는 고용 측면에서 세 번째로 큰 도시 지역이지만 영국의 10개 CA 중 가장 큰 금융 및 보험 부문을 보유하고 있기도 한다. WYCA는 이러한 요크셔 지역의 광역교통, 지역경제, 지역재생에 대한 전략적 의사결정을 내릴 권한을 가지며, 현재 선출직 시장은 Tracy Brabin가 맡고 있다.

WYCA는 리즈도시권 기업파트너쉽(Leeds City Region Enterprise Partnership)과 긴밀히 협력하여 지역의 이익을 대내외적으로 대변하고 West Yorkshire 주민들이 성공적인 비즈니스, 경력 및 삶을 추구할 수 있도록 노력한다. 리즈(Leeds)와 브래드퍼드(Bradford)와 같은 글로벌 도시와, 유서깊은 요크(York)시를 관할하는 웨스트요크셔 CA는 영국 주요 산업의 중심지로 금융 및 보험 산업 이외에 디지털 기술, 의료 혁신, 첨단 제조 및 엔지니어링 분야에서 글로벌 리더의 위치를 점하고 있다. 잘 갖춰진 도로, 철도, 항공 인프라는 무역과 비즈니스 중심지로 이상적인 입지조건을 갖추고 있다. 또한 숙련된 졸업생을 교육하는 세계적 수준의 대학과 함께 런던 이외 지역에서 가장 큰 고등 교육 기관 클러스터의 본거지이기도 하다.

<그림 > 웨스트요크셔 CA의 위치와 관할 지역




6) 574억GBP는 원화로 환산 시 약 96조 5,231억 원임

### 웨스트 요크셔 CA(WYCA)의 결성과 권한이양(2020)

2020년 3월, 웨스트 요크셔의 5개 시의회가 중앙정부와 사상 최대 규모의 권한이양(devolution deal) 협정에 합의하면서 지역 내 협력은 더욱 공고해졌다. 중앙정부는 18억 파운드(GBP)[7]의 지원을 약속하고, 웨스트요크셔 CA는 이 계약을 통해 웨스트요크셔 대중교통 시스템 개발 지원하고, Transforming Cities Fund에 투자를 결정할 수 있다. 웨스트요크셔 CA가 중앙정부로부터 약속받은 지원금은 그동안 다른 CA에 대한 지원 규모를 뛰어넘는 역대 최대 규모이다. 이 계약에는 새로운 West Yorkshire Investment Fund, 미래 주택 공급 계획을 위한 자금, 새로운 British Library North 설립을 지원할 새로운 기금도 포함되었다. 권한이양을 통한 구체적인 지원내용은 다음과 같다.




- 30년 동안 연간 £38m를 웨스트 요크셔 투자 기금에 투입하여 지역 우선순위에 상당한 자유를 지출
- 향후 5년간 통합교통 시스템 정착을 통해 현대적인 대중교통 시스템을 개발하기 위해 West Yorkshire와 중앙정부의 협력

- 대중교통 및 자전거, 보행 환경 개선에 £317m를 투자하는 Transforming Cities Fund의 조성
- 광역 버스노선에 대한 조정 권한
- Leeds의 British Library North 개발을 지원하기 위한 £25m 기금 설치
- 지역 내 필요한 기술에 대한 성인 재교육을 위한 £65m 교육예산의 전략적 의사결정 권한
- Bradford 도심의 지역재생 마스터플랜(Northern Powerhouse Rail 지역 재개발)의 을 지원하기 위한 정부 지원금 £500,000
- Leeds 역 재개발을 위한 자금 지원
- 경찰 및 범죄 수사국으로부터 치안 및 범죄 수사 권한 이양
- 웨스트요크셔 CA의 미래 준비 기술 위원회(Future Ready Skills Commission)에서 결정된 주요 현안에 대한 정부의 적극적 지원 약속
- 정부의 브라운필드 재생 기금(Brownfield Regeneration Fund)을 통해 웨스트요크셔 지역의 주택 건설과 주택부지 조성공사 지원을 위한 £3.2m 지원
- 지역 인재 양성을 위한 프로그램인 Yorkshire Leaders Board에 £200,000 지원금

따라서, 웨스트요크셔 CA는 연합지자체 결성을 통해 18억 파운드(GBP)에 달하는 중앙정부 지원을 확보하고, 지역경제 및 지역개발에 대한 전략적 결정 권한을 이양받음으로써 관할 권역 내의 교통 및 경제 문제를 효과적으로 대응하고 있다.

**참고자료**
LGA(2022. 11), “Combined authorities and the creative industries”
BBC (11 March 2020), “West Yorkshire £1.8bn devolution deal agreed”
https://www.bbc.com/news/uk-england-leeds-51834313

7) 18억GBP는 원화로 환산 시 약 3조 273억 원임

# 6 지방자치단체탐방

## 지방소멸 역주행 프로젝트 전국 모델 제시
## 살고싶고 오고싶은 화순군
## : 전라남도 화순군








2023 화순읍

서울특별시·인천광역시·경기도를 묶은 수도권은 우리나라 국토 면적의 11.8%를 차지한다. 통계청에 따르면 수도권 인구는 2019년 처음으로 전체 인구의 절반을 넘어섰다.

이에 반해 인구감소 위기로 지방이 사라질 위기에 직면한 지자체는 전국 89곳에 달한다. 정부가 2021년에 인구감소 지역을 지정·고시하고 지원방안을 마련했다.

전라남도 화순군은 2001년 7만 9천 명으로 인구의 정점을 찍고 2002년부터 인구가 줄어들기 시작해 매년 가파르게 감소하는 추세이다. 현재는 6만 1천 명의 인구가 거주하고 이마저도 출생률이 저조해 이대로 가면 2030년에는 지방을 지키기가 힘들다는 위기감이 고조되고 있다.

2021년 10월 인구소멸 지역으로 지정받은 전남 화순군은 민선 8기 출범과 함께 선도 행정의 일환으로 지방소멸 대응 방안을 찾아 실행에 옮기는 인구소멸 역주행 도전 5대 분야 정책을 수립했다.



· 청년·주거·보육·교육·문화 생태를 진단하여 기존의 틀을 깬 과감한 정책 시스템 추진
· 생활 인구가 화순을 찾아올 수 있는 사계절 관광산업 전환

지방소멸을 막기 위한 화순군의 해결 카드는 전국적인 화제의 중심이 되었다. 구복규 화순군수는 “인구소멸 문제는 국가가 나서야 할 사안이지만, 우리가 선제적으로 시행하여 인구소멸을 돌파하고, 새로운 동력을 제공하여 누구나 살고 싶은 화순을 만들겠다”라고 밝혔다.

## Ⅰ. 전국 최초 | 청년의 고민 해결 1만 원 임대주택 공급

화순군은 2021년 인구감소 지역으로 지정되어 지방소멸 위기에 직면하였다. 작년 말 기준 화순군의 출생자 수는 178명, 사망자 수는 785명으로 총 607명이 감소하여 급속한 고령화에 청년층이 줄어드는 역삼각형의 인구구조로 인구감소 문제가 날로 심각한 상황이다.

인구감소 문제를 해결하기 위해서는 청년들의 결혼과 출산이 원활할 수 있도록 주거와 일자리를 제공해야 하는데 둘 중 가장 큰 걸림돌은 주거 문제였다.

부동산 가격급등으로 인해 젊은 세대들의 내 집 마련이 어려워졌고, 청약에 당첨되더라도 분양가 부담으로 입주를 포기하는 경우가 태반이었다.

화순군은 1990년대 인구 증가와 도시팽창이 활발하던 시기에 신도시 개발로 아파트가 주택의 40%를 차지하고 있다. 현재 인구감소로 인해 발생한 노후 아파트 공실률이 10%에 이르는 것을 활용해 1만 원 임대아파트 모델을 전국 최초로 만들어 냈다.

‘1만 원 임대 주택사업’은 청년과 신혼부부를 대상으로 1년에 100세대씩 총 400세대 공급을 목표로 추진하고 있다. 민선 8기 출범과 함께 제도 마련과 민간 협력을 이끌어 청년 주거 지원에 신속히 돌입할 수 있었고, 청년들의 주거 문제 현안 해결의 돌파구로 알려지면서 관심과 호응도가 전국으로 확대되었다.

2023년 상반기 1차 공모에서 50세대 공급에 506명이 신청하여 10대 1의 경쟁률을 보였으며, 하반기 52세대 공급에 무려 929명이 몰려 18대 1의 경쟁률을 기록, 100% 성공한 정책 사례로 입지를 굳혔다.

특히 입주 희망자 중 40%는 외지에서 들어오는 청년으로 청년인구 유입과 주거 및 출퇴근 비용 절감 등 경제적 측면에서 상호 만족도가 높아 전국 지자체의 벤치마킹이 이어지고 있다.

나아가 전라남도 만원 주택 1,000호 공급, 나주시 0원 아파트, 신안군 만원 주택 등을 출발시킨 촉매제 역할을 했다는 찬사까지 쏟아지며, 화순군의 성공 사례는 전국적으로 빠르게 전파되고 있다.



청년 및 신혼부부 만원 임대주택 입주자 2차 추첨





## Ⅱ. 전국 최초 | 아이 엄마를 위한 응급보육 서비스 화순형 24시간 어린이집 운영

화순군은 아이 낳아 기르기 좋은 환경을 만들기 위해 안간힘을 쓰고 있다. 여성가족부 조사 결과 우리나라 여성 10명 중 4명이 결혼, 출산, 육아 등으로 경력 단절을 경험한 것으로 조사되었다.

2019년 35% 여성이, 2022년에는 42.6% 여성이 경력 단절을 경험한 것으로 조사되었다. 또한 경력 단절 후 다시 경제활동을 하기까지 평균 8.9년이 걸리는 것으로 알려졌다.

10년 전 화순군의 보육시설은 73개소에서 최근 29개소로 줄었다. 보육아동은 약 61%가 감소했다. 신혼부부가 육아를 위해 직장을 포기하는 상황이 발생하지 않는 보육 생태계의 개선 해결책을 찾았다.

정부의 야간연장 보육은 새벽 12시까지로 끝나지만 화순군은 아침 7시 30분부터 다음 날 아침 7시 30분까지 24시간 돌봐주는‘화순 형 24시간 어린이집’을 도입했다.

보육료 1,000원으로 미취학 아동을 돌봐주는 24시간 어린이집은 야간 경제활동, 응급 질병, 출장 등의 사유로 긴급돌봄이 필요할 때 원하는 시간만큼 아이를 맡길 수 있는 맞춤형 돌봄 서비스이다.

올해 8월부터 운영을 시작했는데 부모들의 반응이 만족도가 매우 높다. 역시 전국 최초로 시행하여 각 지자체의 벤치마킹이 이어지고 있다.




화순군 어린이집 보육교직원 힐링 축제







다문화 페스티벌 공연



가정활력과 다문화팀 기념촬영

## III. 전국 최초 | 마음을 잇는 무지개... 자국민 전담 다문화 팀 신설 운영

우리나라의 개방적 이민정책으로 국제결혼 및 결혼이민자가 빠른 속도로 증가하는 추세이다. 이제 농촌에서는 결혼이민자가 없으면 농촌 일손이 부족한 상황이고, 결혼 상대 여성도 급격한 감소세로 미혼 총각 등 농촌의 정주 생태가 큰 변화를 겪고 있다.

화순군도 다문화가족이 522세대에 2,023명으로 전체 인구의 3.2%를 차지하고 있다. 화순군은 다문화 시대로 변화하는 과정에서 의사소통이나 문화차이에서 오는 소외감이나 가정폭력 피해, 잠적 등의 문제해결을 다문화 안에서 찾아냈다.

그동안 다문화 눈을 통해 들여다보는 바깥세상이 내국인 공무원이 아니라 안쪽(다문화) 중심에서 해결점을 찾을 수 있는 다문화 여성을 자국민 전담 문제해결사로 나서게 하자는 의견이 그 출발점이 되었다. 민선 8기 조직개편을 통해 전국 최초로 결혼이주여성을 임기제 공무원으로 채용해 자국민 전담 「다문화 팀」을 신설하였다.

화순군은 거주자 수가 많은 순으로 베트남·중국·필리핀·일본·캄보디아 5개국에서 온 결혼이민자를 공개 모집하여 팀을 구성하고, 자국민 전담 방식의 다문화가족 방문 서비스를 시행하였다. 시행 7개월 만에 은행 동행 서비스를 비롯한 각종 애로사항을 해결하여 가정폭력이 줄어드는 등 610건의 상담실적으로 다문화가족의 화순군 정착 시스템을 전국 최초로 구축하였다.

다문화가족에 대한 안정적인 지원은 화순군에 신규 이주여성의 적응을 쉽게 하였고, 다문화 팀 운영 후 사회문제인 이혼, 가정폭력 상담 건수가 대폭 감소했다.  타 지자체인 담양군, 함평군은 사례를 공유하여 다문화 팀을 신설 추진 중이고, 경남 거창군 등 정책공유를 위한 전국 지자체의 방문이 지속되고 있다.




바이오약품 제품화지원 심포지엄




글로벌 바이오 화순 캠퍼스 유치 확정

## IV. 교육과 일자리 연계 | 글로벌 바이오 전문인력 양성기관 유치

### 7월 WHO 선정, 글로벌 바이오 화순 캠퍼스... 연간 1,000명 교육

화순 백신산업단지는 백신 원스톱 인프라를 갖춘 국내 유일의 백신 산업 특구로 백신 개발, 임상, 인증, 제품화가 가능하여 백신 생산기지로써 국내 최적의 배후지로 꼽히고 있다.

백신산업 특구 내에는 ㈜GC녹십자, 국가백신안전기술지원센터, 미생물실증지원센터 등 33개 생물의약산업 기업이 입주해 있으며 전문가와 근로자 2,700여 명이 근무하고 있다.

화순 백신산업단지는 백신 생산을 위한 모든 기반 시설을 갖춘 국내 유일의 백산산업 특구로서 국내외 백신 생산 전초기지를 목표로 백신·생물 의약 인프라를 전략적으로 확충해 왔다.

올해 7월 WHO에서 인정받아 다국적 백신 전문 인력양성기관으로 선정되어, 2024년부터 백신 생산·실험 등을 익힐 세계 중·저소득 국가의 교육 인재를 연간 1,000명 수준으로 양성할 계획이다.

화순군은 이를 기반으로 충북 오송·대구 첨단의료복합단지와 차별화한 면역치료 중심의 국가 첨단의료복합단지 지정을 받아 미래 성장산업인 백신 시장 참여 규모를 넓혀간다는 방침이다.





고인돌 유적지

## Ⅴ. 꽃과 쉼, 여유 공간 | 사계절 힐링관광의 명소

### 유네스코 세계문화유산 「화순 고인돌 유적지」 봄꽃 축제 이어 『2023 화순 고인돌 가을꽃 축제』도 성황

### 10월 제3회 유엔세계관광기구(UNWTO) 최우수 관광마을 선정 「모산마을」 새로운 전환점 맞아

화순군은 토지의 73%가 산이고, 호남의 젖줄인 영산강·섬진강과 연결된 총 463개의 지류 하천은 길이만 887km이다. 지리적으로는 전남 중심부에 위치하고 150만 광주광역시와 인접해 생활인구 유입에 유리한 조건이다.

유네스코 세계문화유산으로 등재된 화순 고인돌 유적지를 기반으로 관광객이 사계절 내내 찾아올 수 있는 꽃 공원 조성 등 생태 관광명소로 거듭나기 위한 문화·관광 인프라 구축에 심혈을 기울이고 있다.

봄에는 CNN이 가봐야 할 50곳으로 선정할 만큼 신비하고 아름다운 세량제와 수만리 철쭉정원, 벚꽃이 만발한 동구리 호수공원의 눈꽃정원이 압권이다. 여름철에는 2.6km 생태 정원으로 거듭나고 있는 화순천 꽃강길을 추천한다. 환상적인 조명과 함께 아름다운 선율에 따라 알아서 춤을 추는 음악 분수대와 강물 따라 낭만과 여유가 흐르는 하천 숲길, 꽃길을 거닐 수 있는 여름 정원, 거기에 강너머 폭포산 정상에는 수려한 들녘과 조화를 이룬 도시야경까지 한눈에 즐길 수 있는 개미산 전망대까지 있어 도시민에게 힐링과 휴식을 주는 관광명소가 될 전망이다.

화순군은 생태관광지를 활용한 꽃과 쉼이 있는 관광 콘텐츠의 지속 개발로 생활 인구 유입에 주력하고 있다.올해 가을에는 유네스코 세계문화유산인 화순 고인돌 유적지 공원에 국화와 코스모스가 있는 야외정원 5만㎡를 조성하여 10. 20.(금)~ 10. 29.(일)까지 10일간 '가을꽃과 함께하는 쉼과 여유'를 주제로 공연(9), 전시(5), 체험(20), 판매(4), 부대행사(5) 등 총 43개 프로그램으로 『2023 화순 고인돌 가을꽃 축제』를 개최했다.

고인돌마을(도곡 효산리)인 화순군 「모산마을」은 문화자원 보존과 관광개발에 대한 화순군의 노력과 군민의 관광개발에 대한 협력을 인정받아, 올해 10월 제3회 유엔세계관광기구(UNWTO) 최우수 관광마을로 선정되어 새로운 전환점을 맞이했다.



고인돌 축제장 현장

# 7 알록달록 대한민국 이야기

## 여행을 떠나요
## : K-콘텐츠 추천 여행지






# 여행을 떠나요

K-콘텐츠가 세계적으로 큰 인기를 누리면서, 그 속에서 등장하는 아름답고 독특한 촬영지들이 많은 여행객들의 눈길을 사로잡고 있습니다. 이번 기사에서는 몇몇 인기 영화, 드라마 촬영지를 소개하며, 그들이 가진 매력적인 면을 살펴봅니다.

3년 3개월이라는 긴 팬데믹 기간 동안 여행에 대한 갈증을 느꼈을 많은 분이라면 그 작품들의 주인공의 기분을 느껴볼 수 있는 영화, 드라마 촬영지로 여행을 떠나보는 건 어떨까요?



## 영화 「헤어질 결심」-순천 「송광사」

전라남도 순천시 송광면 송광사안길 100(송광면)



2022년에 개봉한 박찬욱 감독의 영화 “헤어질 결심” 에서 주인공인 “해준”과 “서래”가 처음이자 마지막 데이트를 하는 곳으로 나온 「송광사」는 전라남도 순천시 조계산 기슭에 있으며, 신라 말 창건되었다. 우리나라에서 가장 많은 고승을 배출한 3보 사찰 중 하나이며, 두 사람이 서로의 이야기를 하며 거리를 좁혀가는 장면에 나온 「우화각」이 랜드마크이다.

사진 출처 : 문화재청(https://www.cha.go.kr/main.html), CJ ENM

## 드라마 「나쁜 엄마」-부계 「한밤마을집」

대구광역시 군위군 부계면 한티로 2137-3



2023년 JTBC에서 방영한 “나쁜 엄마”에서 남자 주인공과 남자 주인공의 엄마가 정착하여 사는 마을로 나오는 곳은 내륙의 제주도라고 불리는 부계 「한밤마을」이다. 마을 터를 잡을 때 나온 돌이 많아, 처리하기 위하여 만들어졌다는 돌담길이 인상적인 산책하기 좋은 관광지이다. 근처에는 제2의 석굴암이라고 불리는 “삼존석굴”도 있으니 함께 둘러보면 좋다.

사진 출처 : 한국관광공사(https://www.visitkorea.or.kr),
드라마하우스스튜디오, 필름몬스터

## 드라마 「우리들의 블루스」-제주도 「비양도」

제주시 한림읍 한림해안로 146



2022년 TVN에서 방영된 드라마 “우리들의 블루스”는 제주도를 배경으로 한 작품인 만큼 제주도의 이곳저곳이 많이 나온다. 그중에서도 해녀들의 물질 장소와 거주지로 나오는 한림읍 「비양도」는 화산이 분출되어 형성된 섬으로, 화산섬 원형이 잘 보존된 것이 특징이다. 기분좋게 달릴 수 있는 해안도로와 비양도 중앙에 있는 오름인 “비양봉”의 하얀 등대 등이 볼거리이다.

사진 출처 : 문화재청(https://www.cha.go.kr/main.html), tvN

# 8 KRILA 동향

- KRILA 인포그래픽스
- 연구원 소식
- KRILA 보고서





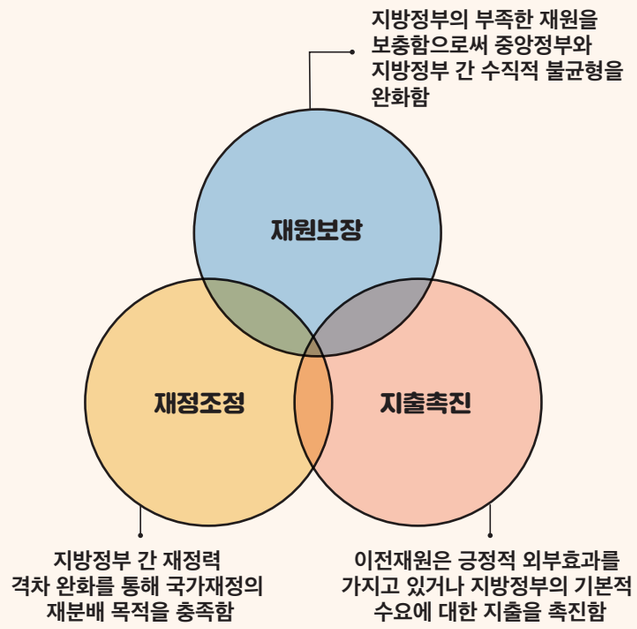




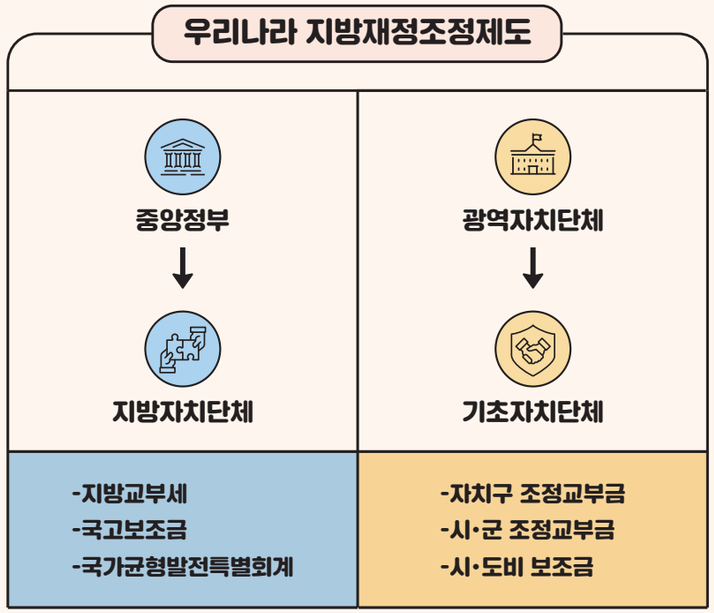





## 01. 지방재정조정제도의 필요성(Smoke, 2004)




## 02. 우리나라 지방재정조정제도 구분 및 재원 유형




### Bahl and Linn의 분류에 따른 우리나라 이전재원 유형

| 구분 | | 재원규모 결정방식 | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 국세 일정비율 | 임의결정 | 특정사업 지출 |
| 배분 방식 | 조세징수주의 | A (strict sharing) | L | N/A. |
| | 공식주의 | B (tax sharing) (보통교부세, 일반조정교부금, 부동산교부세) | F (균특회계 자율계정) | N/A. |
| | 특정사업 지출 | C (특별교부세, 특별조정교부금, 소방안전교부세) | G (균특회계 지원계정, 국고보조) | K |
| | 임의적 결정 | D | H | N/A. |

자료 : 조기현·전성만(2019).

## 03. 우리나라 지방재정조정제도의 현황 및 특성

- 현행 우리나라 지방재정조정제도 중 다수는 지방자치단체 간 재정력 격차 완화를 주요 목표로 설정, 제도 간 유사·중복이 발생할 가능성이 존재함

### 우리나라 지방재정조정제도 현황 및 특성

| 대분류 | 중분류 | | 총액규모 | | 배분방식 | 정책목적 | 조정방식 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 지방교부세 | 보통교부세 | | 내국세 19.24% | 97% | 공식 | 재원보장, 재정격차 완화 | 수직적 |
| | 특별교부세 | | | 3% | 임의 | 재해복구, 지역현안 | - |
| | 소방안전교부세 | | 담배분 개별소비세20% | | 공식 | 소방, 안전시설 확충 | 수직적 |
| | 부동산교부세 | | 종합부동산세 | | 공식 | 재원보장, 재정격차 완화 | 수직적 |
| 국고(시·도비) 보조금 | 일반보조금 | 법정보조 | 법령 규정 | | 임의 | 특정사업 장려 | 수직적 |
| | | 비법정보조 | 재량적 | | | | 수직적 |
| | 국가균형발전특별회계 | 지역자율 | 일반회계 전입금(재량적), 주세 등 특정재원 | | 공식 | 특정사업 장려 | 수직적 |
| | | 지역지원 | | | 공식 | 특정사업 장려 | 수직적 |
| 조정교부금 | 시·군 | 특별교부금 | 시·도 보통세 27%, 지방소비세 27% | | 임의 | 지역현안 | - |
| | | 일반교부금 | | | 공식 | 재원보장, 재정격차 완화 | 수직적 |
| | 자치구 | 특별교부금 | 시·도 보통세 일정비율 | | 임의 | 지역현안 | - |
| | | 일반교부금 | | | 공식 | 재원보장, 재정격차 완화 | 수직적 |
| 지역상생발전기금 | | | 수도권 시·도 지방소비세 35% | | 공식 | 재정격차 완화 | 수평적 |

## 04. 지방재정조정제도 재정형평화 기능 분석 결과 비교

- 1개 지방재정조정제도의 개별적인 재정형평화 효과와 지니계수 세입원천 분해 기법을 통해 전체 재원을 동시에 고려한 지방재정조정제도의 종합적인 재정형평화 효과를 분석함
- 지방재정조정제도를 종합적으로 고려할 때 보통교부세, 부동산교부세, 국가균형발전특별회계, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금은 (-)의 한계효과를 갖는 것으로 나타났음

### 지니계수 분석결과 비교: 전국

한계효과는 해당 재원이 1단위 증가 할 때, 지니계수가 변화하는 정도를 의미함

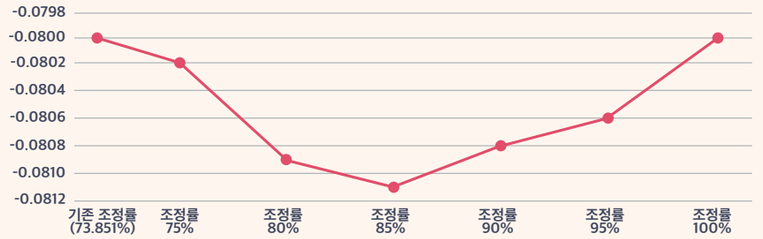
| 구분 | 개별 효과 분석 | | | 종합 효과 분석 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 배분 전(A) | 배분 후(B) | 차이(B-A) | 상대적 기여도 | 한계효과 |
| 지방소비세 | 0.80847 | 0.81674 | 0.00827 | 0.1195 | 0.0371 |
| 보통교부세 | 0.80847 | 0.67297 | -0.13550 | 0.1211 | -0.0834 |
| 부동산교부세 | 0.80847 | 0.76178 | -0.04669 | -0.0028 | -0.0270 |
| 소방안전교부세 | 0.80847 | 0.80970 | 0.00123 | 0.0075 | 0.0027 |
| 국고보조금(차등보조율) | 0.80847 | 0.77526 | -0.03321 | 0.2110 | 0.0227 |
| 국가균형발전특별회계 | 0.80847 | 0.78198 | -0.02649 | 0.0456 | -0.0019 |
| 시·군 조정교부금 | 0.80847 | 0.77467 | -0.03380 | 0.0347 | -0.0122 |
| 자치구 조정교부금 | 0.80847 | 0.76795 | -0.04052 | -0.0052 | -0.0407 |
| 지역상생발전기금 | 0.80847 | 0.80869 | 0.00022 | 0.0014 | 0.0005 |

## 05. 보통교부세 중심의 재정형평화 기능 강화 방안

- 현행 지방재정조정제도를 종합적으로 고려하여 지역 간 재정력 격차 완화 효과가 극대화되는 보통교부세 조정률 수준을 파악함
- 지역 간 재정력 격차에 대한 보통교부세 한계효과는 보통교부세 조정률 증가에 따라 커지다가 보통교부세 조정률 85% 이후부터 감소함

### 보통교부세 조정률 인상에 따른 보통교부세 한계효과

| 구분 | 소득원별 점유율 | 소득원별 지니계수값 | 상관계수 | 소득원별 상대적기여도 | 한계효과 |
|---|---|---|---|---|---|
| 현행 조정률 | 0.1889 | 0.5684 | 0.6301 | 0.1089 | -0.0800 |
| 조정률 75% | 0.1913 | 0.5684 | 0.6341 | 0.1111 | -0.0802 |
| 조정률 80% | 0.2015 | 0.5684 | 0.6502 | 0.1207 | -0.0809 |
| 조정률 85% | 0.2114 | 0.5684 | 0.6660 | 0.1303 | -0.0811 |
| 조정률 90% | 0.2211 | 0.5684 | 0.6825 | 0.1403 | -0.0808 |
| 조정률 95% | 0.2306 | 0.5684 | 0.6965 | 0.1499 | -0.0806 |
| 조정률 100% | 0.2398 | 0.5684 | 0.7108 | 0.1598 | -0.0800 |




- 2021년을 기준으로 할 때 보통교부세 조정률을 85% 수준에서 결정하는 것이 재정형평화 효과를 가장 크게 만들 수 있는 방안임
- 2021년 기준 보통교부세 조정률 73.851%를 85%로 인상하기 위해, 지방교부세 법정률 현행 19.24%에서 22.12%로 인상하는 것이 필요함

#지방재정조정제도 #재정형평화 #보통교부세 #지방교부세 법정률


[ 참고문헌 ]

홍근석, 유보람(2023).
지방재정조정제도의 재정형평화 기능 분석 및 효율화 방안. 한국지방행정연구원.



[ 내용문의 ]

홍근석
(한국지방행정연구원, 부연구위원, 033-769-9878, hong0582@krila.re.kr)


한국지방행정연구원 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동) 발행처: 미래전략연구센터(033-769-9988)

## 2023 강원 자치분권 글로벌 포럼(2023 Gangwon Decentralization Global Forum·GDGF) 후원




2023 강원 자치분권 글로벌 포럼(2023 Gangwon Decentralization Global Forum·GDGF)이 6월 13일(화) "미래산업 글로벌 도시 도약을 위한 강원특별자치도"라는 주제로 강원도 춘천 스카이 컨벤션에서 개최되었다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "지역균형발전을 위해서는 획일적인 접근이 아닌, 지방자치단체마다 다양성을 인정하고, 그에 적합한 정책과 전략을 추진하는 것이 필요하다"며, "이번 국제 포럼에서 발표되고 논의되는 주제들은 진정한 지방시대를 맞이한 강원특별자치도의 초석을 마련하고, 상생 네트워크를 구축하는 데 매우 중요한 의미가 있다" 고 말했다.

또한 "한국지방행정연구원 차원에서도 지방자치의 발전 그리고 지역주민의 삶의 질 향상과 균형있는 지역발전을 위한 연구와 현장 컨설팅 등 많은 노력을 기울일 것"이라고 말했다.

**일 시** | 2023년 06월 13일~ 06월 14일
**장 소** | 춘천 스카이컨벤션
**주 최** | 강원특별자치도, 춘천시, 강원도민일보, 한국지방행정연구원, 강원연구원

## 2023 한국정책학회 하계학술대회 및 국제학술대회 후원






2023년 한국정책학회 하계학술대회 및 국제학술대회가 6월 14일(수)~16일(금) "지속가능한 미래사회를 위한 정책연구: 연결, 성장, 상생, 포용, 그리고 지방분권"이라는 주제로 경주 The-K호텔에서 개최되었다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "정부는 자율과 창의로 만드는 담대한 미래를 주요 국정목표로 정하고, 글로벌 선도국가로의 도약을 강조하고 있다"며, "연구원 차원에서도 지속가능한 대한민국을 목표로 역동적이고 희망찬 미래를 구현하기 위해 노력하겠다"고 말했다.

당일 한국지방행정연구원은 "지방재정 주요 이슈와 제도 개선", "데이터기반정책 추진의 시대, 지방자치단체의 현안과 과제", "지방자치단체 조직관리 혁신 방안" 기획세션 구성을 통해 지방자치단체의 혁신성장기반 강화, 지방자치의 발전, 그리고 지역주민의 삶의 질 향상과 지역균형발전을 위한 담론의 장을 마련하고자 하였다.

**일 시** | 2023년 06월 14일 ~ 06월 16일
**장 소** | 경주 The-K호텔
**주 최** | 한국지방행정연구원, 한국정책학회

## 제1차 지방소멸대응 협력포럼 개최



한국지방행정연구원(원장 김일재)은 대통령직속 국가균형발전위원회, 강원특별자치도와 함께 6월 22일(목) 13시 30분 원주 인터불고 호텔에서 ‘제1차 지방소멸대응 협력포럼’을 개최하였다.

이날 행사에서는 중앙정부와 지자체, 학계 및 연구기관, 언론, 기업 관계자 등이 참여하여 지방소멸에 효과적으로 대응하기 위한 방향과 과제를 모색하였다.

첫 번째로 개최되는 이번 포럼은 오연천 울산대 총장, 김진태 강원특별자치도지사, 김일재 한국지방행정연구원장, 권성동 강원특별자치도 국회의원 협의회장, 한창섭 행정안전부 차관, 권혁열 강원특별자치도의회의장 등 주요 인사가 참여하여 강원지역의 인구 활력 제고 방안을 모색하였다.

이정현 지방시대위원회 전략기획위원장의 기조강연을 시작으로 이소영 실장(한국지방행정연구원), 류종현 센터장(강원연구원), 서건희 기획담당관(정선군청), 이주민 기획예산담당관(인제군청)의 주제발표가 이어져 국가와 지역 차원에서 지방소멸 대응 과제를 제시하였다.

이어진 토론에서는 박기관 교수(상지대, 좌장), 김선조 국장(행정안전부), 김한수 실장(강원특별자치도), 박현갑 논설위원(서울신문), 이영성 교수(서울대), 차미숙 선임연구위원(국토연구원)이 참여하여 지방소멸에 효과적으로 대응하고, 인구 활력을 제고하기 위한 다양한 아이디어를 제안하였다.

향후 연구원은 권역별 순회 포럼을 순차적으로 개최하여 지역의 인구감소 실태를 공유하고 현장 밀착형 대응 방안이 발굴될 수 있도록 노력할 예정이다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 “제1차 지방소멸대응 협력포럼을 통해 강원지역의 인구활력 증진을 위한 현장 밀착형 대응책이 발굴”되었으며, “연구원은 향후 권역별 순회 포럼을 개최하여 지방소멸에 효과적으로 대응하기 위한 협력체계 구축에 최선을 다하겠다.”라고 말했다.

**일 시** | 2023년 06월 22일
**장 소** | 원주 인터불고 호텔
**주 최** | 한국지방행정연구원, 대통령직속 국가균형발전위원회, 강원특별자치도

## 2023 대한지리학회 연례학술대회 후원




한국지방행정연구원(원장 김일재)과 대한지리학회(회장 정성훈)는 6월 23일(금) 14시 50분 강원대학교 60주년 기념관에서 특별세션 "인구소멸과 지역소멸 대응의 지리학"을 개최하였다.

"인구소멸과 지역소멸 대응의 지리학"은 대한지리학회와 한국지방행정연구원이 함께 지역 인구감소 위기를 디지털 기반과 과학적인 관점을 통해 살펴보고, 지리학적 접근방법을 고려한 인구감소 문제해결의 중장기적 전략을 함께 고민해보는 장으로 준비되었다.

특히 이번 특별세션은 2023년 1월에 설치된 한국지방행정연구원 인구감소지역대응센터가 주관하며, 설립 이후 공공 및 민간 빅데이터를 분석한 결과와 향후 방향에 대하여 이원도 센터장이 간략히 소개하는 자리를 가졌다.

주제발표에서는 강전영 교수(경희대 지리학과), 박소현 교수 (한국조지메이슨대 데이터과학과), 유수동 센터장(한국지방행정연구원 미래전략연구센터)이 지역별로 상이한 여건과 환경을 고려한 지역 인구감소 대응에 관하여 논의하는 장을 마련하였다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 “지역에 대한 포괄적인 이해를 바탕으로 다양한 문제해결 방안을 연구하는 지리학자들과 함께 지역 인구감소 위기를 다양한 관점에서 살펴보고, 머리를 맞대어 문제해결 방법을 고민하는 장을 계속 이어가겠다.”라고 말했다.

대한지리학회 정성훈 회장은 “한국지방행정연구원과 함께 인구 감소 위기와 지역소멸 대응에 대한 분석적 접근과 실천 과제들을 도출하여 분권형 균형 발전의 장을 열어가겠다.”라고 말했다.

향후 연구원은 대한지리학회와 함께 지역별 인구감소 심각성을 함께 살펴보고, 장기적인 위기 완화 및 해소를 위한 지역 맞춤형 대응 방안이 발굴될 수 있도록 노력할 예정이다.

**일 시** | 2023년 06월 23일 ~ 06월 24일
**장 소** | 강원대학교 60주년기념관
**주 최** | 한국지방행정연구원, (사)대한지리학회, 강원특별자치도, 경상북도 상주시, 강원대학교 등

## 한국지방행정연구원, 지역거버넌스 촉진을 위한 국제협력네트워크 Kick-off 회의 참가




한국지방행정연구원 주재복 부원장은 4일 인천 송도 G타워 8층 보드룸에서 지역거버넌스 촉진을 위한 국제협력네트워크 Kick-off 회의에 참여했다.

이번 회의에는 한국지방행정연구원을 비롯해 한국행정연구원(원장 최상한), 한국지역정보개발원(원장 이재영), 한국섬진흥원(원장 오동호), 국립재난안전연구원(원장 이종설), 새마을재단(대표 이승종)등 6개 기관, 행정안전부, 유엔거버넌스센터(UNPOG, 원장 고규창) 등이 참여했다.

본 회의는 국가기관이 지역 차원에서 SDGs(Sustainable Development Goals, 지속가능한발전목표)의 실질적 이행을 위한 협력관계를 구축, 역할에 대한 인식을 제고하는 데 목적이 있다.

회의에서는 10월 17일부터 사흘간 개최되는 '제7회 로컬거버넌스 포럼', 지역거버넌스 촉진을 위한 국제협력 네트워크 구축방안 논의 등이 안건으로 제시됐다.

로컬거버넌스 포럼은 유엔 경제사회처(UN DESA)의 대표적인 연례행사로, 공공 거버넌스 문제에 대한 인식 제고와 SDGs 현재·미래 동향 검토 등 UN 회원국의 역량를 강화할 수 있는 새로운 접근과 방법을 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 이번 포럼에 한국의 SDGs 성공 사례들이 소개될 예정이다.

**일 시** | 2023년 07월 04일
**장 소** | 인천 송도 G타워 8층 보드룸
**주 최** | 유엔거버넌스센터, 행정안전부, 한국지방행정연구원 외 6개 국책기관

## 한국지방행정연구원-한국행정연구원 『연구교류 및 상호협력 활성화』를 위한 업무협약 체결

한국지방행정연구원(원장 김일재)과 한국행정연구원(원장 최상한)은 7월 20일(목) '연구교류 및 상호협력 활성화'를 위한 업무협약을 체결하였다.

업무협약의 주요내용은 ▲ 지방행정, 인구감소대응, 행정 사회분야 규제, 재난 안전, 갈등관리 등 공동 연구 및 조사 진행 ▲ 학술활동에 필요한 시설의 공동 활용 및 정보자료의 상호 공유 ▲ 학술회의, 세미나, 포럼, 워크숍 등 학술행사의 공동 개최 ▲ 연구과제의 자문·심의 및 연구자의 인적교류 ▲ 기타 교류 협력을 위해 필요하다고 양 기관이 인정하는 사항 등이다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "국가행정과 지방자치단체 행정이 서로 연계 · 협력하여 국민에게 더 나은 행정서비스를 제공하는 것이 필요하고, 이러한 시각에서 싱크탱크인 한국지방행정연구원과 한국행정연구원이 상호협력을 통해 지방자치는 물론 국가 발전에 도움이 되기를 희망한다"며, "행정 체제 및 제도 관련 다양한 연구의 구심점




역할을 해온 한국행정연구원과의 상호협력 업무협약 체결을 통해 시의적절한 정책적 함의를 도출할 수 있을 것으로 기대한다"고 말했다.

한국행정연구원 최상한 원장은 "양 기관은 연구인프라, 정보 공유, 연구 활동 및 교육 프로그램 개발 등 다양한 분야에서 협력을 진행할 예정"이며, "국내외 연구기관과의 국제 연구 협력을 확대하고, 국제지방자치 및 행정 연구의 중심지로서의 역할과 지방화시대에서 발생하는 새로운 미래 이슈에 대한 대응과 함께, 킬러규제와 생활인구를 포함한 지방과 중앙 간의 협력 강화를 기대한다"라고 말했다.

**일 시** | 2023년 07월 20일
**장 소** | 한국지방행정연구원 다산홀
**주 최** | 한국지방행정연구원, 한국행정연구원

## 지방시대 혁신성장 정책포럼




산업통상자원부는 16일 광주 김대중컨벤션센터에서 '지방시대 혁신성장 정책포럼'을 출범했다.

정부는 지난 20여 년간 중앙집권적 정책 추진이 수도권 쏠림 현상을 심화시켰다고 보고, 지역 균형발전 정책 패러다임을 중앙 주도형에서 지역 주도형으로 전환하기로 했다.

포럼은 이런 정부 기조를 반영해 지방의 시각에서 지역 이슈를 발굴하고 정책 대안을 마련하는데 주력할 계획이다.

이번 포럼에서는 '공정·자율·혁신의 지방시대 대전환'을 기조로 기회발전특구, 지방투자 킬러 규제 등 8개 주제를 다뤘다.

**일 시** | 2023년 08월 16일
**장 소** | 광주 김대중컨벤션센터
**주 최** | 산업통상자원부

또한 한국산업기술진흥원(KIAT)은 이날 열린 '지방시대 혁신성장 정책포럼 출범식'에서 15개 시·도 연구원과 KIAT를 포함한 5개의 유관기관이 지방·중앙 간 정책 발굴 체계를 구축하기 위한 업무협약을 체결했다고 밝혔다.

이번 협약은 지난 7월 10일 지방시대위원회 출범에 발맞춰 전국 시·도 연구원과 KIAT 등 관계기관의 협력관계를 구축하고, 지방과 중앙의 정책 발굴 체계를 확립하기 위해 추진됐다.

이번 협약에는 KIAT, 한국산업단지공단, 산업연구원, 한국지방행정연구원, 한국조세재정연구원 등 5개 유관기관, 부산연구원, 울산연구원, 경남연구원을 비롯해 서울연구원, 대구정책연구원, 인천연구원, 전남연구원, 대전세종연구원, 경기연구원, 강원연구원, 충북연구원, 충남연구원, 전북연구원, 경북연구원, 제주연구원 등 15개 지역별 연구원이 참여했다.

업무협약 주체들은 앞으로 지방시대 출범과 연계한 지역정책 연구, 공동 연구체계 구성·운영 등에서 협력할 예정이다.

## 2023 한국지방자치학회 하계국제학술대회 후원





2023년 한국지방자치학회 하계국제학술대회가 8월 17일(목)~19일(토) "디지털 전환 시대: 인사행정의 현재와 미래"라는 주제로 순천만국제습지센터 및 순천대학교에서 개최되었다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "지방정부가 주도적으로 지역특성에 맞는 정책을 추진할 수 있도록 자치역량과 협력이 강조되고 있다."며, "다양한 국가적 난제들을 극복하고 지방의 경쟁력을 강화하기 위해서는 중앙과 지방정부 간, 그리고 각 지방정부 간 소통과 협력 강화가 필수적이다."라고 강조했다.

**일 시** | 2023년 08월 17일~08월 19일
**장 소** | 순천만국제습지센터, 순천대학교
**주 최** | 한국지방자치학회

또한 "한국지방행정연구원도 지방정부의 자치역량과 소통·협력 강화 방안, 지방자치의 발전, 그리고 지역주민의 삶의 질 향상 및 지역균형발전을 위해 심화 연구와 현장 컨설팅 등 많은 노력을 기울이겠다"고 말했다.

당일 한국지방행정연구원은 "고향사랑 기부금 제도 활성화", "맞춤형 지방자치와 거버넌스" 기획세션을 구성하여 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대를 실현하기 위한 담론의 장을 마련하였다.

## 제2차 지방소멸대응 협력포럼 개최




한국지방행정연구원은 대통령직속 지방시대위원회, 대전광역시, 충청북도, 충청남도와 공동으로 2023년 8월 30일(수) 대전 ICC호텔 크리스털볼룸에서 '제2차 지방소멸대응 협력포럼'을 개최했다.

강원권에 이어 두 번째로 개최되는 이번 포럼에서는 오연천 울산대 총장, 고기동 행정안전부 차관, 김일재 한국지방행정연구원장, 고창섭 충북대 총장, 이진숙 충남대 총장, 남상호 대전대 총장 등 주요 인사가 참여해 충청권 인구 활력 제고를 위한 방안을 모색했다.

이날 행사에서는 중앙 정부와 지자체, 학계 및 연구 기관, 교육, 언론, 기업 관계자 등이 참여했다.

우동기 지방시대위원회 위원장의 기조 강연을 시작으로 한광식 원장(한국전문대학교육협의회 산학교육혁신연구원), 김용수 총장(충북도립대), 남윤명 센터장(충북연구원 충북경제교육센터장)의 주제 발표를 통해 지방자치단체, 기업, 대학의 연계를 통한 지역의 역량 강화 및 지방소멸 대응 과제를 제시했다.

이어진 토론에서는 이인실 원장(한반도미래인구연구원, 좌장), 김선조 균형발전지원관(행정안전부), 박대현 본부장(한국연구재단), 백승주 소장(한국교육개발원), 이만형 위원장(행정중심복합도시건설 추진위원회), 조현석 국장(서울신문), 최진혁 교수(충남대학교)가 참여해 인구 활력을 제고하기 위한 다양한 아이디어를 제안했다.




오연천 총장은 “제2차 지방소멸대응 협력포럼을 통해 도출된 핵심 의제가 실천을 담보할 수 있는 구체적 대안으로 심화돼 법령이 뒷받침되는 정책 방안으로 귀결되기를 기대한다”고 말했다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 “제2차 지방소멸대응 협력포럼을 통해 지방소멸 현장에서 대학-지자체-기업의 협력을 바탕으로 인구 활력 제고를 위한 과제를 발굴하고, 연구원은 앞으로도 지역 특색을 반영한 순회 포럼을 꾸준히 개최해 지방소멸에 효과적으로 대응하기 위한 논의의 장을 마련하는 데 최선을 다하겠다”고 말했다.

앞으로 연구원은 지역별 순회 포럼을 지속 개최해 인구 감소 실태를 공유하고, 지역별 이슈에 부합하는 현장 밀착형 대응 방안이 발굴될 수 있도록 노력할 예정이다.

**일 시** | 2023년 08월 30일
**장 소** | 대전 ICC호텔 크리스탈볼룸홀
**주 최** | 대통령직속 지방시대위원회, 한국지방행정연구원, 대전광역시, 충청북도, 충청남도

## 제1차 고향사랑 기부금 전국시도연구원 영남권 협력포럼




행정안전부와 한국지방행정연구원(김일재 원장), 전국시도연구원 협의회가 8월 25일(금) 14:00 ~ 16:30에 「'고향사랑 기부금' 전국시도연구원 권역별 협력포럼」을 개최하였다.

이번 포럼은 올해 1월 1일에 시작된 고향사랑 기부제가 전국 지자체에 안정적으로 정착될 수 있도록 시도별 대응현황을 공유하고 발전방안을 모색하기 위해 준비되었다.

이날 발표에는 ▲대구광역시 맞춤형 고향사랑기금 사업 발굴과 추진 방안(김광석, 대구정책연구원), ▲경남의 고향사랑 기부제 추진실태와 대응전략(신동철, 경남연구원), ▲고향사랑 기부금제 시도별 대응현황 공유 및 제도개선 방향 제시(전승국, 울산연구원)를 주제로 하여 진행되었다.

이어진 토론은 경남연구원 송부용 원장을 좌장으로 하여 김경동(경북 안동시 세정팀장), 신두섭(한국지방행정연구원 지방재정경제실장), 안성조(경북연구원 연구위원), 오미희(대구시 행정과장), 이미화(경남 밀양시 세무과장), 황영순(부산연구원 연구위원) 등, 전문가 및 지자체에서 참여하였다.

연구원은 「'고향사랑 기부금' 전국시도연구원 권역별 협력포럼」은 제1차 영남권을 시작으로 권역별로 개최할 예정이며, 다음 제2차 포럼은 호남·제주·강원권을 중심으로 진행될 예정이다.

**일 시** | 2023년 08월 25일
**장 소** | 대구정책연구원 국제회의실
**주 최** | 행정안전부, 한국지방행정연구원, 전국시도연구원협의회

## 2023 한국지방자치학회 하계국제학술대회 후원




정부서울청사 국제회의장, 2023년 8월 29일 – 유엔 경제사회처(UN DESA)의 유엔거버넌스센터(UNPOG)가 주최하고 행안부와 한국지방행정연구원 등 한국 국가 정책기관이 공동으로 주관한 '제1회 지역거버넌스 국제워크숍'이 8월 29일 10시 정부서울청사에서 개최되었다.

워크숍의 세부 프로그램은 실제 현장의 우수사례 위주로 구성되었고, 개회식 포함 총 4개의 세션이 마련되었다. 세션 1은 지역 차원의 실질적인 지속 가능한 발전이행을 위한 국가 정책기관의 역할에 대한 이해, 세션 2는 지역 차원의 지속 가능한 발전이행을 위한 국가 정책기관의 실질적 정책 수립의 과제와 기회, 세션 3은 국가 정책기관, 지방정부, 중앙정부 부처 간의 과학 정책 상호작용을 논의하였다. 세션마다 각 기관의 발표, 질의응답과 토론으로 구성되었고, 마지막 세션은 해외 개도국 공무원의 현장경험 위주로 진행되었다.

**일 시** | 2023년 08월 29일
**장 소** | 정부서울청사
**주 최** | 유엔거버넌스센터(UNPOG), 행안부, 한국지방행정연구원 등 6개 국책기관

## 제2차 지방소멸대응 협력포럼 개최




한국지방행정연구원은 9월 1일(금), 대한상공회의소 의원회의실(서울 중구)에서 개원 39주년 기념 세미나를 개최하였다.

이번 세미나는 '살기 좋은 지방시대 구현을 위한 과제'를 대주제로, 새로운 지방시대를 맞이하여 살기 좋은 지방시대 구현을 위한 자치분권·균형발전 과제들과 이를 뒷받침할 연구원의 역할에 대해 논의하고자 마련하였으며, 개회식·기조강연·제1세션(주제발표 및 토론)·제2세션(라운드테이블) 순서로 진행되었다.

개회식은 김일재 한국지방행정연구원 원장의 개회사를 시작으로 유민봉 대한민국시도지사협의회 사무총장, 최상한 한국행정연구원 원장, 박남규 국립과학수사연구원 원장의 축사로 진행되었으며, 김교흥 국회 행정안전위원회 위원장, 고기동 행정안전부 차관, 김현기 대한민국시도의회의장협의회 대표회장(서울특별시의회 의장), 조재구 대한민국시장군수구청장협의회 대표회장(대구 남구청장), 최봉환 대한민국시군자치구의회의장협의회 대표회장(부산 금정구의회 의장)은 서면을 통해 연구원의 39주년을 축하하는 메세지를 전하였다.

기조강연은 대통령직속 지방시대위원회 우동기 위원장이 '이제는 지방시대 다시 뛰는 대한민국! 그 비전과 전략'을 주제로 진행하였으며,

이어서 진행된 제1세션은 주제 발표 및 토론 순서로, '새로운 지방시대, 성공적 안착을 위한 과제'에 대한 3인의 발표와 6인의 토론으로 진행되었다.

전대욱 한국지방행정연구원 지방자치분권연구센터장이 '지방시대 성공적 안착을 위한 자치분권의 추진전략과 과제'를, 김현호 한국지역개발학회 회장이 '지방시대 안착을 위한 지역균형발전의 과제'를, 박기관 상지대학교 교수가 '지방시대 성공적 안착을 위한 한국지방행정연구원의 역할'을 주제로 각각 발표하였고

주재복 한국지방행정연구원 부원장의 사회로 김태영 경희대학교 교수, 라휘문 성결대학교 교수, 박관규 대한민국시도지사협의회 정책연구센터장, 손희준 청주대학교 교수, 임형백 성결대학교 교수, 허원순 한국경제신문 수석논설위원이 학계와 유관기관 및 언론을 대표하여 토론에 참여하였다.




다음 제2세션은 연구원 전임 원장단과 자치분권위원회 및 국가균형발전위원회 전임 위원장이 '진정한 지방시대 구현을 위한 성찰과 전망'에 대한 라운드테이블 순서로,

이덕로 한국행정학회 회장(세종대 교수)의 사회로, 한표환 글로벌정부정책연구원 원장(제15대 원장), 이승종 새마을재단 대표이사(제16대 원장), 하혜수 경북대학교 교수(제17대 원장), 윤태범 한국방송통신대학교 교수(제18대 원장), 김순은 전 자치분권위원장, 성경륭 전 경제인문사회연구회 이사장(전 국가균형발전위원장)이 그간의 흐름과 앞으로 전망에 대해 심도깊은 논의를 이어나갔다.

이날 세미나를 통해 김일재 원장은 "한국지방행정연구원은 앞으로도 다양한 분야의 전문가들과 소통과 협업을 강화하여 지속가능한 지방행정 모델의 발전과 혁신을 위해 노력하겠다."며, "이번 세미나가 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방 시대의 구현에 도움이 될 수 있기를 거듭 소망한다."고 밝혔다.

**일 시** | 2023년 09월 01일
**장 소** | 대한상공회의소 의원회의실
**주 최** | 한국지방행정연구원

# 한국지방행정연구원 고향사랑의 날(9.4.) 기념 지역경제활성화포럼 개최




한국지방행정연구원(원장 김일재)은 9월 4일(월) 오전 10시 30분, 일산 킨텍스 제2전시장 콘퍼런스룸 303호에서 행정안전부와 김승남, 박덕흠, 양경숙, 이만희, 이형석, 한병도 국회의원이 공동으로 주최하고, 대통령 직속 지방시대위원회와 대한민국시도지사협의회, 대한민국시장군수구청장협의회, 한국후계농업경영인중앙연합회와 한국지방자치학회가 후원하는 '고향사랑의 날(9.4.) 기념 지역경제활성화포럼'을 개최했다.

이날 포럼은 고향사랑의 날(9.4.) 지정을 기념해 고향의 가치와 소중함을 널리 알려 고향에 대한 국민의 관심을 높이고, 지방에 활력은 물론, 고향사랑기부제를 통한 지역경제 활성화를 위해 개최되는 행사로써 고향사랑기부제 활성화를 위한 제도 개선과 인구감소 위기 극복을 위한 기금사업과의 연계 추진방안 등 지역 활성화를 위한 실질적이고, 구체적인 방안을 제시하였다.

한국방송통신대학교 윤태범 교수의 '인구감소시대, 지역균형발전과 경제활성화를 위한 정책 방향'이란 주제의 기조 강연에 이어 신승근 한국공학대학교 교수가 '고향사랑기부제 활성화를 위한 제도 개선'을, 유보람 한국지방행정연구원 고향사랑기부제 연구지원단장이 '고향사랑 기금사업 발굴과 지역경제 활성화 방안'을 주제로 각각 발표를 진행했다.

이어 전광섭 한국지방자치학회장이 좌장을 맡아 △전라북도 자치행정과 방상윤 과장 △한국후계농업경영인중앙연합회 서용석 사무총장 △충북연구원 윤영한 수석연구위원 △경상남도 합천군 이동률 기획예산담당관 △대한민국시장군수구청장협의회 이상범 정책연구실장 △머니투데이 이창명 기자 등의 종합토론이 이루어졌다.




한국지방행정연구원 김일재 원장은 "올해 시행된 고향사랑 기부금 제도는, 지역발전의 마중물 역할을 할 것으로 생각한다"며, "고향사랑의 날을 기념해 고향사랑기부금 제도가 지방자치단체의 재정을 확충하고 지역주민의 복리 증진과 지역경제 활성화를 위해 성공적으로 정착해 지역 발전에 도움이 되는 뜻깊은 자리가 되기를 기대한다"고 말했다.

행정안전부 이상민 장관은 "고향사랑기부제가 더욱 활성화될 수 있도록 지역 특성을 살린 매력적인 답례품 발굴과 기부자가 공감할 수 있는 기금사업 개발을 적극 지원해 나가겠다"며, "고향사랑기부제를 보다 활성화할 수 있는 다양한 아이디어가 논의되기를 기대한다"고 말했다.

**일 시** | 2023년 09월 04일
**장 소** | 일산 킨텍스 제2전시장 콘퍼런스룸 303호
**주 최** | 한국지방행정연구원, 행정안전부, 국회의원 김승남, 국회의원 박덕흠, 국회의원 양경숙, 국회의원 이만희, 국회의원 이형석, 국회의원 한병도

## 한국지방행정연구원 자치분권 강화를 위한 특별자치도 공동세미나 개최




한국지방행정연구원(원장 김일재)은 9월 6일(수) 오후 2시 국회의원회관 제2소회의실에서 국회의원 박정하·국회의원 한병도·국회의원 송재호, 강원특별자치도, 전라북도, 제주특별자치도, 대한민국시도의회의장협의회, 대한민국시군자치구의회의장협의회, 강원연구원과 공동으로 실질적인 지방시대로의 전환을 위한 특별자치도의 쟁점 사항 및 발전방안 등을 논의하기 위해 '자치분권 강화를 위한 특별자치도 공동세미나'를 개최했다.

**일 시** | 2023년 09월 06일
**장 소** | 국회의원회관 제2소회의실
**주 최** | 박정하, 한병도, 송재호 국회의원실, 강원특별자치도, 전라북도, 제주특별자치도, 대한민국시도의회의장협의회, 대한민국시군자치구의회의장협의회, 강원연구원, 한국지방행정연구원

이날 세미나는 현진권 강원연구원 원장의 '강원분권모형으로 지방시대 열자'라는 주제의 기조강연을 시작으로, 학계 전문가 및 지방의회 관계자, 유관기관 관계자 등이 참석한 가운데 주제발표와 종합토론 순으로 진행되었다.

한국지방행정연구원 정기용 부연구위원과 강원연구원 양철 연구위원이 각각 '맞춤형 자치모델의 구현: 특별자치시·도를 중심으로', '강원특별자치도 추진 성과와 과제'를 내용으로 주제 발표를 진행하였고, 경희대학교 김태영 교수를 좌장으로 한 토론에서 △강민철 제주특별자치도 특별자치제도추진단장 △김길수 강원특별자치도의회 의원 △윤종영 경기도의회 의원 △조승현 전북대학교 행정학과 교수 △최창수 사이버한국외국어대학교 지방행정·의회 학과 교수 △최흥석 고려대학교 행정학과 교수가 참여해 열띤 토론이 진행되었다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "지방분권의 시금석이 될 특별자치도의 발전 방향을 모색하는 이번 공동세미나를 통해 특별자치도의 완성을 위한 다양한 정책들이 논의되길 기대한다"며 "지방분권의 완성을 위한 특별자치도의 성과가 널리 확산돼 많은 분의 공감과 성원 속에 열매를 맺기를 희망한다"고 말했다.



## 한국지방행정연구원 자치분권 강화를 위한 특별자치도 공동세미나 개최




한국지방행정연구원(원장 김일재)은 9월 13일(수) 10시 국회의원회관 제8간담회의실에서 국회의원 홍석준, (사)한국정책학회, CODIT과 함께 '인공지능 지방행정 활용 및 규제개선 방안 세미나'를 개최하였다.

이번 포럼에서는 국민의힘 규제개혁추진단장 홍석준 국회의원, 김일재 한국지방행정연구원장, 권헌영 디지털플랫폼정부위원회 정보보호분과위원장, 김영미 한국정책학회장 등 주요 인사가 참여하여 데이터기반행정 추진을 통한 지역사회 발전 및 혁신 방안을 모색하였다.

**일 시** | 2023년 09월 13일
**장 소** | 국회의원회관 제8간담회의실
**주 최** | 국회의원 홍석준 의원실, 한국지방행정연구원, (사)한국정책학회, CODIT

이날 세미나에서는 이재용 센터장(한국지방행정연구원 스마트지방행정연구센터), 성욱준 교수(서울과학기술대학교), 박영민 부장(한국지역정보개발원 디지털전략기획부)의 주제발표를 통해 산관학 연계를 바탕으로 지역의 역량 강화와 인공지능에 기반한 스마트지방행정의 촉진을 위한 과제를 제시하였다.

이어진 토론에서는 문명재 교수(연세대학교, 좌장), 고길곤 교수(서울대학교), 정지은 대표(CODIT), 김철 센터장(행정안전부 통합데이터분석센터), 문정욱 센터장(정보통신정책연구원 지능정보사회정책센터), 권석민 팀장(화성시청 기획조정실 의회법무과 규제개혁팀)이 참여하여 공공부문에서의 인공지능 활용 및 디지털 규제개혁을 위한 다양한 아이디어를 제안하였다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "인공지능 지방행정 활용 및 규제개선 방안 세미나를 통해 지방행정 현장에서 산관학 협력을 바탕으로 스마트 지방행정 및 디지털 규제개혁을 위한 과제가 발굴되었으며, 연구원은 앞으로 인공지는 기반 스마트 지방행정의 촉진을 위한 논의의 장을 마련하는 데 최선을 다하겠다."라고 말했다.

## 2023 한국행정학회 추계학술대회 및 세계 행정학 대표자 회의 후원






2023 한국행정학회 추계학술대회 및 세계 행정학 대표자 회의가 9월 21일(목)~23일(토) "전환기의 한국행정 혁신과 글로벌 협력" 이라는 주제로 한성대학교에서 개최되었다.

당일 한국지방행정연구원은 "지방시대의 지방행정 혁신"을 주제로 기획세션을 구성하였으며, 주재복 부원장이 좌장을 맡아 세션을 주재하였다. 박재희 부연구위원의 "법령상 사무 총조사: 회고와 전망" 과, 최지민 부연구위원의 "지역성장과 쇠퇴에 따른 행정수요의 변화"의 발표에 이어 이재용 스마트지방행정연구센터장, 전성훈 고양시정연구원 연구위원, 서병국 시흥시청 주무관, 윤영근 연구위원의 토론 순으로 진행되었다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "디지털 기술의 발전, 환경 문제에 대한 새로운 인식, 그리고 코로나 19의 영향 등으로 인해 전례 없는 시기를 겪고 있다"며, "동시에 새로운 문제와 도전, 그리고 불평등을 가지고 올 수 있는 이러한 변화에 행정이 어떻게 대응할 것인지에 대한 섬세하고 전략적인 연구가 보다 절실하다"고 강조했다. 더불어 "연구원 차원에서도 지방정부의 역량 강화, 지방자치의 발전에 관한 심화 연구와 현장 컨설팅 강화를 통해 세계사적 대전환의 시대에 지방정부가 혁신성장 기반을 마련할 수 있도록 노력하겠다"고 말했다.

**일 시** | 2023년 09월 21일~23일
**장 소** | 서울 한성대학교
**주 최** | 한국행정학회

## 제14회 한일 공동세미나




한국지방행정연구원(원장 김일재)은 26일(화) 오후 1시 30분 대한상공회의소 의원회의실에서 일본자치체국제화협회(CLAIR 이사장 오카모토 다모쓰)와 공동으로  지역자원을 활용한 지역 활성화 방안」 을 주제로 제14회 한·일 공동세미나를 개최하였다.

이 날 세미나에는 한국과 일본의 학계 전문가·지방자치단체 공무원 등이 패널로 참석하였다. 개회식에서는 김일재 한국지방행정연구원장의 개회사를 시작으로 고이케 기요시(小池潔) 일본자치체국제화협회 이사가 환영사를, 구만섭 행정안전부 차관보와 아이보시 고이치(相星孝一) 주대한민국일본국특명전권대사가 축사를 하였다. 또한 기조강연으로는 한국 육동한 춘천시 시장이 '지방소멸시대 인구위기 극복을 위한 지역주도적 대응기반 마련에 대하여'를 주제로 연설을 하였고 이어 일본 이케다 다카히사(池田宜永) 일본 미코노조시 시장이 '결과를 이끌어내는 지자체 경영 -고향 납세 지방 창생의 중요한 시책-'이라는 주제로 강연을 하였다.

주제발표 세션은 유민봉 대한민국시도지사협의회 사무총장 좌장을 맡아 네기시 히로타카(根岸裕孝) 미야자키대학 지역 자원창성학부 교수와 고경훈 한국지방행정연구원 지방의정연구센터장이 발표를 했다. 한국지방행정연구원 김일재 원장은 "지역은 급격한 인구감소와 지속적인 수도권 쏠림 현상 등으로 활력을 잃고 있으며, 이는 중앙정부와 지방자치단체뿐만 아니라 지역사회의 모든 구성원들이 함께 해결해야 할 매우 중요한 과제"라고 말했다.

**일 시** | 2023년 09월 26일
**장 소** | 대한항공회의소 의원회의실 지하2층
**주 최** | 한국지방행정연구원, 일본자치체국제화협회

KRILA 보고서 ❶

## 지방자치와 교육자치 재정사업의 연계·협력 강화방안

김성주 연구위원 / 김진 부연구위원 / 황해동 부연구위원

우리나라 지방의 교육분야는 교육자치와 연계하여 각 전문분야 간 이견이 있어 온 영역 중의 하나이다. 재정당국과 전문가들 사이에서는 지방교육재정교부금의 규모는 매년 증가하고 있는데 교육수요는 줄어드는 지금 50년 이전에 설계된 교부금 배분 구조가 지금의 감소 교육수요에 적합한 것이냐는 문제 제기가 지속되어 오고 있다.

반면, 미래교육 수요가 늘고 있고 교육체계 개선을 위해 현재의 교부금 규모가 크지 않다는 교육계의 주장이 맞서고 있는 상황이다. 양쪽의 의견이 첨예하게 대립하는 중에 보완장치의 하나로서 통합이나 분리가 아니라 서로 연계 협력하자는 주장이 한 쪽에서 있어왔고, 돌봄 등 연계협력 사업을 추진한 사례도 있으나 실질적인 협력은 원활히 이루어지지 않고 있는 상황이다.

이에 연구진은 이상의 사안에 문제의식을 두고 두 가지 방향성을 가지고 과제를 수행하였다. 먼저, 지자체와 교육청 간 연계 협력이 가능한 사업을 발굴하고, 발굴된 사업의 운영방식에 대해 모색하였다. 연계 협력 대상 사업의 발굴은 한 곳의 사례 광역지자체와 교육청에서 수행하는 교육사업들을 전수 분석, 유사하거나 중복적인 사업들을 기준으로 선별하였다. 분석 결과, 연계 협력 대상 사업으로는 우수인재 양성, 방과후 학교, 돌봄, 다문화가정 지원, 교육환경 개선, 진로 등 15개의 사업군을 도출하였다.

이상의 연계 협력 대상 사업들에 대한 지자체와 교육청 공동의 공급방식은 단기적 방안과 장기적 방안으로 나누어 제시하고 있다. 단기적 방안으로는 지방교육행정협의회의 상설화, 지방의회의 역할 강화를 위해 지방의회 내 특별위원회의 설치를 제안하고 있고, 장기적 방안으로는 (가칭)시도교육공동위원회의 신설을 제안하고 있다.

이 중 (가칭)시도교육공동위원회의 구성은 거버넌스로 형태로 하되, 운영은 사무국을 별도로 두어서 행정권한을 가지는 행정기구로서의 역할을 하는 형식이다. 국가 단위의 국가균형발전위원회, 사회보장위원회 등이 이러한 형태라고 볼 수 있다. 또한 향후 이상의 대안들이 실현되기 위해서는 교육자치법의 모법인 지방자치법 제135조의 개정이 필요함을 제안하고 있다.



KRILA 보고서 ❷

## 지역통계를 활용한 지역경제 동향 분석
## - 시공간 큐브 및 동태적 요인 모형을 활용하여 -

여효성 부연구위원 / 김도형 부연구위원 / 윤소연 부연구위원

본 연구는 지역경제와 관련한 통계 현황을 파악하고 공간통계 기법을 활용하여 지역경제의 시공간적 특성을 분석하였다. 또한 베이지안 VAR 모형을 추정하여 외생적 충격에 대한 지역경제의 충격반응이 시도별로 또는 시점별로 차별성이 존재함을 제시하였다.

먼저 지역경제의 현황을 파악하기 위해서는 산재하여 있는 지역통계를 통일된 틀에서 취합하고 분석하는 것이 필요하다. 전국적으로 지역경제 동향을 파악하고 서로 상대적인 위치를 비교, 분석하기 위해서는 통일된 지표와 분석 틀이 제시되어야 한다. 본 연구에서 제시한 시도별 통계 및 활용현황은 지역별 경제 동향 비교에 활용할 수 있을 것이다.

둘째 지리적 공간을 대상으로 중장기적인 시공간 분포의 특성에 대해 파악하고자 하였다. 고용률, 실업률, 광업 제조업 사업체 수 및 종사자수, 1인당 급여액, 국내 인구 이동의 핫스팟(hot spot), 콜드스팟(cold spot) 분석을 통해 최근 11년간 지역적으로 핫스팟인 지역과 콜드스팟인 지역을 분류하였다. 개별 지표별로 분석 결과를 제시하여 지역별 유형을 분류하였으며, 해당 지역이 핫스팟으로 분류된 원인에 대해서는 추가적인 분석이 필요하다.

셋째, 외생적 충격에 대한 시점별 충격반응이 지역별로 다를 수 있음을 제시하였다. 지역경제 사이클이 대조될 수 있는 경기도와 전라남도를 선정하여 최근 20년간 지역경제 동향 파악과 이를 통한 지역별 경기변동 대응이, 지역별로 혹은 시점별로 다른 정책조합이 필요함을 시사한다. 따라서 지역경제 사이클을 면밀하게 관찰하고, 지자체가 주가 되어 시점별로 적절한 정책조합을 제시하며 이를 중앙에 제안하고자 하는 노력이 요구된다. 이를 위해서는 시도별로 경제 동향 분석을 위한 역량이 충분히 확보되는 것이 우선되어야 할 것이다.

마지막으로 본 연구에서 소개하고 분석한 요인 확장 모형은 후속 연구를 통해 GRDP 나우 캐스팅(nowcasting)에 활용될 수 있다. 본 연구에서 적용한 요인 확장 VAR은 기존 분석에서 고려하지 못한 부문별 지역통계를 포함하고 활용된 통계가 담고 있는 정보를 2~3개의 요인으로 축약할 수 있다. 후속 연구에서는 시도별로 GRDP 시계열과 상관성이 높은 변수들을 탐색함으로써 나우 캐스팅에 활용할 수 있을 것이다.

## 포스트 코로나시대, 지방자치단체의 회복력 강화방안 연구

이제연 연구위원 / 이소영 선임 연구위원

본 연구는 한국의 226개 기초지방자치단체의 회복력 수준을 측정·비교해 보고, 사례 분석을 통해 지방자치단체의 회복력 강화 방안을 제시하고자 한다. 먼저, COVID-19가 사회에 미친 영향과 전망을 검토하고, 도시 수준에서 전염병 예방과 대응 방안, 그리고 코로나 이후 대응 전략에 대한 이론적 논의를 다루었다. 이를 바탕으로 지역회복력을 진단하기 위해 회복력 구성요소를 사회, 경제, 도시 기반 세 영역으로 구분하고, 41개 후보 지표 중 최종 18개 지표를 도출한 뒤, 영역별 회복력 지수와 이를 종합한 지역회복력 지수를 산출하여 두 시점(2010년, 2020년)간 비교, 분석하였다. 또한 사례지역을 대상으로 제도적 기반과 추진체계, 프로그램 등을 검토하고 이에 대한 함의를 도출하였다.

지방자치단체의 회복력 강화를 위한 대응 전략으로, 지역사회 역량 강화, 지속 가능한 지역경제 구조 조성, 미래위험 대응 도시 인프라 확충을 위해 사회, 경제, 도시 기반 세 영역으로 구분하여 추진 전략을 제시하였다.

구체적인 추진전략으로, 사회적 분야에서 지역사회 역량 강화를 위한 전략 수립이 필요하며, 중앙정부 수준에서 제도적 지원과 주민 역량 강화 사업이 여전히 필요하고, 안전관리 분야에서 인적 역량을 강화하는 것이 필요하다.

경제적 분야에서는 광역정부 수준에서 지역 경제 회복을 위한 정책 방향을 수립하는 것이 중요하며, COVID-19 이후 지방 고용시장에서 가장 취약한 노인과 청년층을 대상으로 맞춤형 취업 정책을 지속적으로 마련할 필요가 있다.

도시기반 분야에서는 '미래위험 대응 도시인프라 확충'을 통해 다양한 시설을 재해 예방 및 피해 감소 인프라로 확대하고, 안전한 도시환경을 구축하기 위해 기존의 고밀도 복합 개발 정책 대신 저밀도 도시환경을 고려한 도시구조 재편을 고려할 필요가 있다. 마지막으로, 회복력 증진 전략을 추진하기 위해, 관련 부서와 유관기관 간 유기적인 협력체계를 구축할 수 있는 제도적 기반을 마련할 것을 제안하였다.




# 「지방행정연구」 논문모집



## 「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 2007년도 부터 현재까지 등재학술지로 선정 유지되었으며, 2020년 한국연구재단 재인증평가에서 96.48점을 받은 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 전문학술지 입니다. 저희 연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고를 바랍니다.



### 논문주제

지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야

### 원고분량

A4 25매 이내

### 원고마감 및 발간일정

| 구 분 | 제1호 | 제2호 | 제3호 | 제4호 |
|---|---|---|---|---|
| 원고마감일 | 2월 10일 | 5월 10일 | 8월 10일 | 11월 10일 |
| 발간일 | 3월 31일 | 6월 30일 | 9월 30일 | 12월 31일 |

* 마감일 이후에도 수시 접수합니다.

### 제출방법

온라인 논문투고 시스템(JAMS) 투고 https://krila.jams.or.kr

### 문의처

TEL. 033-769-9825 E-mail. local@krila.re.kr

- 기고논문은 「지방행정연구」 발간규정에 맞게 작성되어야 하며, 다른 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 합니다.
- 투고료, 심사료, 게재료는 없습니다.

※ 지난 논문검색 및 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너 (http://www.krila.re.kr/?code=research&subp=0201)를 참고하여 주세요.

한국지방행정연구원 Korea Research Institute for Local Administration | 26464 강원도 원주시 세계로 21(반곡동) TEL. 033)769-9825 E-mail. local@krila.re.kr

ⓒ 2017 KRILA. All rights reserved

# 이슈와 포럼

Vol. 48



www.krila.re.kr
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
지방자치 [illegible] 발행 140
ISSN 2671-7352