

특별자치시도 공동협력과제 발굴 및 개정안 마련

고경훈 | 선소원

Jeju
제주특별자치도





2024 정책이슈리포트

특별자치시도 공동협력과제 발굴 및 개정안 마련

저자 고경훈 | 선소원

연구진

연구책임자 • **고경훈** 한국지방행정연구원 연구위원

공동연구원 • **선소원** 한국지방행정연구원 부연구위원

Contents

I ▶ 서론

01 연구목적 및 필요성	4
02 연구의 범위	8

II ▶ 특별자치시·도의 자치재정권

01 특별자치시·도 자치재정권 실태	10
02 재정 지속성 강화를 위한 공동협력과제	13

III ▶ 특별자치시·도의 자치조직권

01 특별자치시·도 자치조직권 실태	18
02 조직구성의 자율성 확보를 위한 공동협력과제	24

IV ▶ 특별자치시·도의 자치입법권

01 특별자치시·도의 자치입법권 실태	27
02 조례제정의 실효성 확보를 위한 공동협력과제	29

V ▶ 결론

01 연구결과의 요약	33
02 정책적 제언	35



참고문헌	37
------	----

I 서론

1. 연구목적 및 필요성

□ 연구배경 및 필요성

- 특별자치시·도는 특정한 지역에 다른 지역과는 차별성 있는 자치권을 부여하는 특별자치제의 한 유형으로, 최근에 지역적 특성에 맞는 비전을 설정하고 특례를 부여받은 특별자치도가 연달아 출범한 바 있음
 - 우리나라는 제주자치도, 세종자치시가 특별자치시·도로 설치·운영되어 오다가, 2023년 7월 강원자치도 및 2024년 1월 전북자치도가 출범한 바 있으며, 이 밖에도 현재 경기도는 북부지역을 분리해 특별자치도 설치를 추진하는 상황임
 - ▷ 일반자치제가 모든 지방정부에게 중앙정부로부터 일정 정도 수준의 자치권을 보장하는 것이라면, 특별자치제는 특정한 지방정부에게 일반적인 지방정부에게 주어진 권한 이상의 재량권을 부여하는 것임(정수현·임유진, 2023: 8)
 - ▷ 일반 광역자치단체는 「지방자치법」을 통해 중앙정부로부터 행정기능의 기능과 사무 권한을 부여받지만, 특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」, 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」 등을 통해 일반적인 광역자치단체와는 다른 자치권을 인정받게 됨
- 특별자치시·도는 각 지역에 적합한 특례를 발굴하고 활용하고 있으나, 고도의 자치권 확보에는 여전히 미흡한 수준이며, 특히 강원 및 전북의 경우에는 자치권의 강화와 관련해서는 구체적인 행·재정상의 특례도 존재하지 않는 상황임
 - 본래 특별자치시·도의 운영은 특별한 자치권 보장을 통해 지방자치의 내용과 방법을 풍부하게 하고, 지방분권을 획기적으로 신장시키는 것을 목적으로 하는 것임(최지민 외, 2022: 5)

- ▷ 이에, 「지방자치법」 제197조 제1항은 수도로서의 특수성을 고려하여 서울특별시에, 제2항에서는 행정체제의 특수성을 고려하여 세종자치시와 제주자치도에 특례를 부여할 수 있다고 하고 명시하고 있음
 - ▷ 그러나 “행정체제의 특수성”에 대한 정의가 불분명하기 때문에 그 특수성의 기준과 이에 따른 특례를 가늠하기도 어려운 상황임(최지민 외, 2022: 5)
- 뿐만 아니라, 새로 출범한 강원자치도 및 전북자치도의 경우 행·재정상 특례에 대한 법적 근거조차 명확하지 않은 실정임
 - ▷ 「강원특별법」 및 「전북특별법」은 제7조에서 각 자치도에 대한 행·재정상의 특별 지원을 규정하고, 제8조에서 국가균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례를 규정하고 있으나 이는 모두 임의규정일 뿐만 아니라, 특별자치도 출범에 따른 구체적인 행·재정상 특례는 존재하지 않는 것으로 볼 수 있음(홍근석, 2023: 59)
 - ▷ 이에 각 특별자치도는 국가로부터 행정국가로부터의 행정적·재정적 지원과 법률과 다른 내용의 규율이 가능하도록 각 특별법에 특례를 규정하는 내용으로 특별법 개정을 추진하여 시행을 앞두고 있으나. 이는 자치권의 강화라기보다는 지역별 특성화에 따른 균형발전의 제도화에 가깝다는 비판이 존재함(조성규, 2024: 49)
- 따라서 현재의 특별자치시·도가 ‘특별자치’의 위상에 부합하는 수준의 자치권을 확보하고 자치역량을 강화하기 위해서 어떠한 유형의 행·재정상 특례가 인정되어야 하는지 보다 구체적인 논의가 이루어져야 하는 것임
 - ▷ 현행 지방자치법의 구조 하에서 특별자치시·도는 그 명칭에도 불구하고 보통 지방자치법의 한 종류로, 일반적 행정주체로서의 지위와 기능을 가지며, 다만, 다른 보통지방자치단체에 비해 법률상 특례가 인정되는 지방자치단체를 말하는바(조성규, 2024: 38-39), 이와 같은 측면에서 특별자치시·도에 대한 특례가 곧 특별자치시·도의 목적이라 할 수 있는 것임
- 이에 이 연구에서는 특별자치시·도가 고도의 자치권 확보 및 실질적인 지방분권을 이루기 위해 필요한 특례를 중심으로 특별자치시·도의 공동의 협력과제를 발굴하여 제시하고자 하는 것임
 - 특별자치시·도가 연대하여 특례를 발굴하고 중앙부처를 설득하는 한편, 국회입법까지 공동 대응한다면 단일 지자체의 내부역량의 한계를 극복하고 더 큰 동력을 확보할 수 있는바, 특별자치시·도가 연대하여 추진할 필요성이 있는 과제에 대해서는 공동 대응할 필요가 있음

- 다만, 특별자치시·도가 ‘특별함’을 잃지 않도록 일률적인 법령개정을 추진하기보다는 자치권 강화를 위한 거시적인 정책방향을 공유하는 것이 바람직할 것임

□ 연구의 목적

- 이 연구는 특별자치시·도가 지방분권의 동반자로서 공동협력과제 발굴 및 공동 입법 추진으로 실질적인 지방분권을 보장받고, 지역과 국가발전에 기여할 수 있는 법·제도적 기반을 마련하는 데에 목적이 있음
 - 현재 시행을 앞두고 있는 특별자치도법제에서 규정하는 특례의 대부분은 자치분권의 확대라기보다는 해당 지역의 발전을 위해 지역의 규제를 완화하는 정도에 그쳐, 분권의 강화로 평가하기에는 어려움(조성규, 2024: 49)
 - ▷ 현재 특별자치도의 근거법률은 자치분권에 대한 핵심적이고 실질적인 내용들이 포함되어 있지 않으며, 지원위원회의 설치와 특별지방행정기관의 이양, 자치조직 및 인사, 자치재정, 교육자치 등에 대한 특례원칙 내지 허용여부에 관한 규정이 대부분임(조성규, 2024: 47)
 - ▷ 또한 지방자치권의 특례가 아닌, 단순히 지역 내지 산업분야의 특례에 불과한바, 결국 자치권 확대로 포장된 지역균형발전이 중심이 되고 있음(조성규, 2024: 49)
 - ▷ 강원자치도의 경우 산림, 농업, 환경, 군사 등 4대 분야의 사업특례에 따른 특별지방행정기관에 대한 권한을 부여받았으며(정수현·임유진, 2023: 25), 전북자치도의 경우 역시 자치권의 강화보다 생명산업 육성을 위한 특례지원 및 지원근거에 중점을 두고 특별법 개정이 추진된바 실제적인 자치권 확대를 위한 핵심특례가 제외됨
 - ▷ 뿐만 아니라, 자치분권의 본질적 영역이라고 할 수 있는 조례에 의한 규율 가능성 등 자치영역의 확대는 미미한 실정임
- 현재의 특별자치시·도 법제는 규제의 특례, 즉 특정 산업에만 초점을 두고 자치권의 본질에서 벗어나 특별자치시·도 설치의 당위성에도 의문이 제기되는 만큼, 이 연구에서는 특별자치시·도 자치권의 강화를 목표로 공동협력과제를 발굴하고자 함
 - 특별자치시·도의 고도화된 자치분권을 실현하기 위해서는 조직 및 인사권의 완전한 자율성 확보가 필요함

- ▷ 이와 관련하여 제주특별법은 자치조직권에 관한 특례(제44조) 및 인건비성 예산총액에 따른 정원 등의 관리 배제(제49조) 등의 규정을 통해 타 시·도에 비해 광범위한 자치조직권을 부여하고 있음
 - ▷ 그리고 이로써 제주 특성에 맞는 공무원 조직 설계와 운영, 정원의 자율적 통제로 기준 인건비가 적용되지 않음에도 정원 증가를 최소화하여 증가율에서 전국 평균보다 낮은 수치를 보이는데, 이러한 성과는 타 특별자치시·도에도 확산될 필요가 있을 것임
 - ▷ 다만, 제주자치도 역시, 직급기준에 관한 사항은 이양되지 못한 상황이므로, 이를 포함하여 특별자치시·도가 조직·인사권에 대하여 완전한 권한이양을 받을 수 있도록 개선 방안을 마련할 필요가 있음
- 또한 각 시도가 부여받은 특례에 대해 자율성을 가지고 적극 행정을 추진하기 위해서 재정분권은 반드시 이루어져야 하는 과제임
- ▷ 자치권의 확보는 특례의 발굴에 한하지 않고, 이양권한을 적극적으로 활용할 수 있어야 성과가 창출되는 것이고, 이양권한의 적극적 활용을 위해서는 재정적 기반이 수반되어야 하는데 현행 재정특례는 이양권한을 적극적으로 활용하기에 한계가 있음
 - ▷ 제주자치도의 경우를 보면, 이양권한에 대한 소요경비 보장은 매년 지원되지 않고, 단일사업에 대하여 3년간 소용비용을 지원하는데 머물고 있는데, 이러한 방식은 자치분권의 취지에 부합하지 않는바, 권한이양 소요경비 지원방식에 대한 전면적인 재검토가 필요하며, 국세의 이양 등 보다 전향적인 개선방안이 마련되어야 함
- 지자체가 자치사무에 대하여 완전한 자율성을 부여받고 권한에 따른 책임을 행사하며, 각 지역의 특성에 맞는 정책을 추진하기 위해서는 자치입법권의 확대가 필요함
- ▷ 이와 관련하여, 각 특별자치시·도에서 운영 중인 특별법의 권한이양에 대한 규정방식 중 실질적인 권한이양이 이루어지고 자치권 확대에 유리하다고 평가받는 방식은 조례 특례임
 - ▷ 이는 조례입법권이 법률적 수준으로 상향된 권한이양 방식이며, 중앙의 통제를 최대한 배제할 수 있는바, 이를 특별법에 확대 적용하는 등의 검토가 가능할 수 있음
- 특별자치시·도가 특별자치의 수준에 부합하는 자치권을 확보하기 위해서는 이상과 같은 측면에서 자치재정권, 자치조직권, 자치입법권의 강화가 이루어져야 하며, 이 연구는 이를 달성하는 데 필요한 공동의 협력과제를 발굴·제안하는 데 목적이 있는 것임

2. 연구의 범위

□ 대상 범위

- 전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위해 본 연구의 대상 범위는 제주자치도 및 세종자치시와 새롭게 출발한 강원자치도 및 전북자치도 등 4개의 특별자치시·도로 한정함
- 연구대상인 4개 특별자치시·도는 「제주특별법」, 「세종시법」, 「강원특별법」 및 「전북특별법」에 의해 설치·운영되고 있는바, 개별법을 검토하되, 「강원특별법」 및 「전북특별법」의 경우 2023년 전부 개정되어 시행을 앞둔 상황이므로 현행법 대신에 개정법을 분석의 대상으로 함
 - 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」은 2023. 6. 7. 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」으로 전부 개정되어 2024. 6. 8. 시행을 앞두고 있음
 - 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」은 2023. 12. 26. 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」으로 전부 개정되어 2024. 12. 27. 시행 예정임

□ 내용적 범위

- 특별자치시·도의 자치재정권
 - 「제주특별법」 및 「세종시법」에 규정된 재정특례 검토 및 한계 분석
 - 권한이양 소요경비 지원 방식 등 분석
 - 강원 및 전북자치도에 부여할 수 있는 재정특례 유형 제시 및 특별자치시·도에 확대 적용을 위한 개정안 마련
- 특별자치시·도의 자치조직권
 - 「제주특별법」 및 「세종시법」상 자치조직권에 관한 현행법령 분석
 - 자치조직권 특례부여를 위한 정비방안 마련
 - 직급기준 이양을 포함하여 조직 및 인사권에 대한 완전한 권한 이양 방안 마련

- 특별자치시·도의 자치입법권
 - 「제주특별법」 및 「세종시법」상 자치입법권에 관한 현행법령 분석
 - 특별자치시·도 자치입법의 확대가능성 및 관련된 법적 쟁점 검토
 - 특별자치시·도의 자치입법권의 확대방안 마련

3. 연구의 비전·미션 체계

- 특별자치도 공동협력과제 발굴을 위한 비전 및 미션 체계도는 다음과 같음

그림 1 특별자치도 비전·미션 체계도



II 특별자치시·도의 자치재정권

1. 특별자치시·도 자치재정권 실태

□ 제주특별법상 재정 특례

- 「제주특별법」은 제120조 내지 130조에서 제주자치도의 자치재정권 강화에 대해 규정하고 있음
 - 11개조 중 6개조(지방세에 관한 특례, 세액 감면에 관한 특례, 세율 조정에 관한 특례, 예산편성 과정의 주민참여, 지방공기업의 관리에 관한 특례, 공유재산 및 물품관리에 관한 특례)는 많은 사항에 대해 도조례로 정할 수 있게 하여 자치재정권의 강화를 보여줌
 - 제주특별자치도세는 도세와 시·군세의 세목을 제주특별자치도세의 세목으로 부과하고 징수함
 - 지방교부세 관련 특례는 보통교부세 총액의 3%를 교부함
 - 제주자치도에 대한 국가의 재정지원은 국가는 제주자치도에 대한 재정지원이 제주자치도 설치 이전에 지원한 수준 이상이 되도록 보장하며, 지역 균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 운영할 수 있음(제주특별법 제125조)
 - 지방채 등의 발행 특례는 도의회의 의결을 마친 후 외채 발행과 지방채 발행 한도액의 범위를 초과한 지방채를 발행할 수 있음(제주특별법 제126조)

표 1 제주특별법상 제주자치도 재정 특례

구분	제주자치도 자치재정권 강화	근거
제주특별자치도세	<ul style="list-style-type: none"> • 도세와 시·군세의 세목을 제주특별자치도세 (이하 "제주자치도세"라 한다)의 세목으로 부과 징수 	제주특별법 제120조
지방세에 관한 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 도조례로 정할 수 있음 	제주특별법 제121조
세액 감면에 관한 특례		제주특별법 제122조

구분	제주자치도 자치재정권 강화	근거
세율 조정에 관한 특례		제주특별법 제123조
예산편성 과정의 주민참여		제주특별법 제127조
지방공기업의 관리에 관한 특례		제주특별법 제129조
공유재산 및 물품관리에 관한 특례		제주특별법 제130조
지방교부세에 관한 특례	• 보통교부세 총액의 100분의 3을 보통교부세로 교부함	제주특별법 제124조
제주특별자치도에 대한 국가의 재정지원	• 국가는 제주자치도에 대한 재정지원이 제주자치도 설치 이전에 지원한 수준 이상이 되도록 보장함 • 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 드는 비용에 대하여 지역균형발전특별 회계에 별도 계정을 설치하여 지원	제주특별법 제125조
지방채 등의 발행 특례	• 도의회의 의결을 마친 후 외채 발행과 지방채 발행 한도액의 범위를 초과한 지방채 발행가능	제주특별법 제126조

자료 : 「제주특별법」

□ 세종자치시 및 강원·전북자치도 재정 특례

- 세종자치시의 재정 특례는 「세종시법」 제14조(재정특례)에 규정되어 있음
 - 「세종시법」에는 세종특별자치시세, 지방교부세, 지방교육재정교부금에 대한 내용이 명시되어 있음
 - 세종자치시는 광역시세와 구세 세목을 세종특별자치시세 세목으로 규정하였음(세종시법 제14조 제1항)
 - 세종특별자치시에 교부하는 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있음(세종시법 제14조 제2항)
 - 세종특별자치시에 교부하는 보통교부금은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있음(세종시법 제14조 제3항)
 - 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액을 교육비특별회계로 전출하지 않을 수 있음(세종시법 제14조 제4항)
 - 교육비특별로 전출하여야 하는 전출금은 세종특별자치시세 총액의 1천분의 36으로 함(세종시법 제14조 제5항)

□ 강원특별법 및 전북특별법상 재정특례

- 「강원특별법」의 제8조 제1항에서 강원자치도에 대한 행정상·재정상의 특별 지원을 규정하고 있음
 - 강원특별자치도 지원위원회 설치로 강원자치도의 행정 및 재정자주권 제고와 행정적·재정적 지원방안 마련에 대한 심의를 할 수 있음
 - 제18조(주민참여 예산제도)에서 주민참여예산제도에 대한 내용이 나와 있으며, 도 조례로 정한다고 규정하고 있음
 - 제19조(지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례)에서 지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례를 규정하고 있음
 - 제20조(재정진전화 책무)에 따르면, 재정이 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영되도록 해야 하며, 건전 운영사항은 도조례로 정함
- 「전북특별법(2024. 12. 27. 시행예정)」은 제9조 제1항에서 전북자치도에 대한 행·재정상의 특별한 지원을 규정하고 있음
 - 전북특별자치도 지원위원회 설치로 전북자치도의 행정 및 재정자주권 제고와 행정적·재정적 지원방안 마련에 대한 심의를 할 수 있음
 - 제116조(지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례)에서 지역균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다고 규정하고 있음

□ 종합

- 제주, 세종, 강원, 전북은 재정에 관한 특례를 규정하고 있으며 그 중 제주자치도는 도조례를 통한 지방세 특례 적용 및 탄력세율 적용, 보통교부세에 관한 특례 등 다양한 특례가 있으나 자치영역의 확대는 미미한 실정임
- 특례를 실질적으로 활용하고 고도의 자치재정권을 확보하기 위해서는 권한이양 소비경비 지원방식 개선과 개별소비세 이양, 과세자주권 부여에 대한 부분이 논의되어야 함
- 임의규정이 모든 특별자치시·도에 많으므로, 아직까지 구체적인 방안이나 명확한 재정 특례에 대한 내용은 부족한 것으로 보임

2. 재정 지속성 강화를 위한 공동협력과제

1) 권한이양 소요경비 지원방식 개선

□ 권한이양 관련 제주특별법 현황

- 「제주특별법」은 제125조 제2항에서 “② 국가는 제주자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 드는 비용에 대하여 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 지역균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다”고 규정하여 권한 이양에 관한 소요경비 지원을 언급하고 있음
- 그러나, 소요경비 지원을 어떤 방식으로 운영할 것인지에 관한 부분은 언급하고 있지 않음

제주특별법 제125조(제주자치도에 대한 국가의 재정지원) ① 국가는 제주자치도에 대한 재정지원이 제주자치도 설치 이전에 지원한 수준 이상이 되도록 보장한다.

② 국가는 제주자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가 보조사업의 수행 등에 드는 비용에 대하여 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 지역균형발전 특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다. <개정 2018. 3. 20., 2023. 6. 9.>

- 제주도는 경비 지원의 타당성에 대한 검증으로 4단계 권한 이양에 대한 소요비용을 산출하여 2022년 10월 국무조정실에 제출함¹⁾
- 2023년, 국무조정실 특별자치시도지원단은 제주특별법의 소요비용으로 86억 6,800만 원을 지원하기로 함

□ 소요비용 산정을 위한 ‘사무이양 비용산정위원회’ 구성

- 지방이양사무의 시행으로 비용산정 및 재정지원에 대한 분석이 수행되면서 비용평가 모형이 필요하게 되었음(홍근석, 2021)
- 이와 더불어, 사무이양 소요비용에 대한 산정을 하려면 전문성이 있는 집단이 사무이양 비용산정위원회를 구성하여 운영할 필요가 있음

1) 자료: 헤드라인제주(2023년 4월 26일). 제주특별법 ‘4단계 권한이양’ 소요비용, 연간 86억 원 지원한다.

- 관련 부처, 지방자치단체 공무원 및 민간전문가로 구성된 비용산정위원회가 지방이양에 따른 소요비용을 측정
- 관련 내용은 특별자치도의 조례로 위원회 구성 및 운영에 대한 근거를 만들어 진행
- 일회적으로 끝나는 것이 아니라 지속적인 지원이 필요함
 - 사무이양 비용산정위원회를 위한 조례 구성(비용산정위원회에 대한 운영 및 구성 포함)한 후, 비용산정위원회를 구성하는 것이 필요함
 - 이양할 때 생기는 비용을 비용산정위원회에서 산출 및 심의하며 매년 반복적으로 운영 하는 방안으로 논의되어야 함

□ 이전 분권교부세 제도 고려

- 분권교부세는 국고보조 149개 사업을 지방으로 이양하면서 필요한 자원들을 합리적으로 보전하기 위해 산정되었다가, 유사중복사업 통폐합하면서 그 수가 줄어들었다가 2015년 본격적으로 폐지되었음(행정안전부, 2023)
 - 이전 분권교부세 제도를 적용하여, 지원규모를 내국세의 일부분으로 충당하여, 지방에 이양된 국고보조사업이 지방에서 효과적으로 운영될 수 있도록 지원할 필요가 있음
- 특별자치시·도별 이양사무의 편차를 고려한다면 자원배분의 용이성 확보에 유리

2) 개별소비세 이양

□ 국세조정을 통한 재정마련

- 저출산·고령화에 따른 인구감소와 지방소멸 위기 속에 ‘재정자주도 제고’를 위한 방안 중 하나로 “국세조정을 위한 자주재원확충”을 고려해 볼 수 있음²⁾
 - 재정마련을 위해 국세 중에 특별자치도가 운영할 수 있는 세목을 검토해볼 필요가 있음

2) 세정일보(2023년 5월 19일). [학회] “저출산·고령화 지방소멸 우려 확대...주세 등 자원 이양·과밀억제권역 중과 폐지 필요”

□ 개별소비세의 지방이양을 위한 특례 규정 마련

- 특정장소 입장, 영업, 유흥음식행위에 대한 개별소비세는 지방세 원칙에 따라 지방이양에 적합한 세목이므로 특별법에 해당 행위에 대한 개별소비세의 지방이양을 위한 특례 규정 마련(류영아, 2024)
 - 지방세의 원칙은 응익성³⁾·안정성·보편성·지역정착성의 원칙 등을 충족하는 세원을 중심으로 구성되어야 함
 - ▷ 특정 장소 입장, 영업, 유흥음식행위 관련 개별소비세의 장소인 골프장, 경마장, 카지노 등은 교통문제 및 환경문제를 유발하므로 보편적으로 지방자치단체가 이를 해결하기 위한 대책을 마련함
 - ▷ 따라서 개별소비세는 국가가 징수하는 것보다 지방세로서 개별소비세를 운영하는 것이 바람직함(하능식 외, 2015)
 - 특히, 특정장소 관련 개별소비세는 경제성장에 따라 지속적으로 증가할 예정이며 과세 대상이 확대될 가능성이 있음(하능식 외, 2015)
- 강원랜드 같은 경우 2022년 5년간 국세 6,145억(법인세와 개별소비세), 지방세는 746억(취득세, 주민세, 재산세 등 도세와 시군세)이 납부되면서 개별소비세를 강원특별자치도 몫으로 이양해달라는 움직임이 있었음⁴⁾
 - '강원랜드 카지노에 부과되는 개별소비세의 지방이양'은 아직 검토 중임
 - 제주자치도와 같은 맥락으로 제주자치도의 카지노도 개별소비세를 걷지 못하고 있는 실태임
- 개별소비세가 지방세로 이양되면 국세와 지방세의 세원 중첩, 세원관리의 효율성, 납세 협력비용 및 세무행정력 절감하는 효과를 가져옴(하능식 외, 2015)
 - 이미 시·도가 레저세를 징수하기 때문에 장기적인 관점에서 보았을 때 개별소비세는 납세 협력비용이 발생함
 - 따라서, 특정장소 입장에 대한 납세자에 대한 정보가 있어 세무행정력이 절감될 여지가 있음(유태현, 2013)

3) 지방자치단체가 제공하는 편익을 받는 자에 대해 과세해야 한다는 원칙

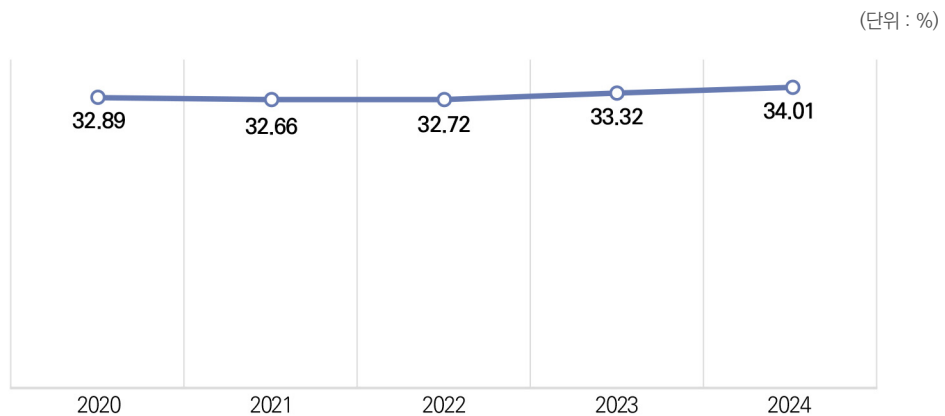
4) 강원일보(2022년 11월 7일). 매년 700억, 강원랜드 개별소비세 강원특별자치도 몫으로 이양해달라

3) 과세자주권 부여

□ 과세자주권의 부재

- 특별자치도는 자치권에 대한 지방자치단체에 관한 법률이 있으나, 지방세를 확충할 자주권이 없음(류영아, 2024)
 - 특히, 코로나 팬데믹으로 인하여 그동안 전국적으로 지방재정의 각 항목별 지출이 증가하여 지방정부는 재정부족을 경험함
 - 따라서 재정적 자립이 필요하며 자립할 수 있는 기반이 필요
- 제주자치도의 재정자립도(당초)는 상승하는 추세(2020년 32.89%에서 2024년에는 34.01%로 증가)이며, 특별자치시·도 중 2위지만 전국 재정자립도(2024년 40.41%)에 비해서는 낮은 추세임

그림 2 제주지역 재정자립도 추이



자료 : 지방재정 365

□ 과세자주권 확보

- 지방세를 부과함에 있어서 세목과 과세표준, 세율, 부과시기 및 징수방법 등을 자율적으로 결정할 수 있는 과세자주권 검토 필요
 - 과세자주권 검토를 위하여 지방세를 자율적으로 결정할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있으며 어떤 세목에 특별자치도의 결정권을 부여할 것인지에 대한 고민이 수반되어야 함

- 장기적인 관점에서는 특별자치도가 재정적인 자립기반을 마련할 수 있도록 방안 마련
 - 기간세 체계 정립, 지역여건을 고려한 지방세 세목신설, 자치세의 도입절차 및 부과징수에 관한 법률을 제정하여, 특별자치도의 제정 권한을 확대하고 자주권을 부여하는 방식으로 운영하는 것이 가능(류영아, 2024)
 - ▷ 기간세 체계 정립 : 취득세, 등록면허세, 레저세 등처럼 과세 시기와 기간을 정하는 기간세 체계를 특별자치시·도가 재정립할 수 있는 권한 부여
 - ▷ 지역여건을 고려한 지방세 세목 신설 : 환경세(환경오염으로 인해 파생되는 부작용 해결을 위한 비용), 복지세, 지방사업세(지방세 신세목 설치), 로봇세, 반려동물세 등(경기연, 2022)
 - ▷ 자치세의 도입절차 및 부과징수에 관한 법률 제정 : 자치세의 도입절차 및 부과징수에 관한 조항을 특별법에 반영(경기연, 2022)

- 조례를 통해 지방세 세원 발굴 및 세목을 신설할 수 있도록 고려할 필요가 있음
 - 국민의 재산권에 대한 국가권력의 침해를 방지하기 위한 방안을 마련해야 하며, 국민의 예측가능한 형식으로 규정함으로써 법적가능성을 확보해가는 방향으로 운영되어야 함⁵⁾
 - 또한 과세할 수 있는 법정 외 세목 신설에 대한 재량적 권한을 확대할 수 있는 방안으로 법률 및 조세가 제정될 수 있도록 해야 함

5) 정부입법지원센터. 법령입안심사기준. <https://www.lawmaking.go.kr/ImKnlg/jdgStd/info?astSeq=2205>

III 특별자치시·도의 자치조직권

1. 특별자치시·도 자치조직권 실태

□ 제주특별법상 조직 특례

- 「제주특별법」은 제8조 제1항에서 “지방자치법의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회와 집행기관의 구성을 달리할 수 있다.”고 규정하여 지방의회 및 집행기관 구성에 대한 특례를 인정하고 있음
 - 다만, 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 함(제주특별법 제8조 제2항)
- 또한 「제주특별법」 제44조 및 제49조는 다음과 같이 자치조직권에 관한 특례를 인정하고 있음
 - 「지방자치법」 제68조 제3항(수에 관한 사항으로 한정), 제102조 제3항, 제103조 제2항, 제123조 제1항, 같은 조 제2항 단서(수에 관한 사항으로 한정), 같은 조 제6항, 제125조 제2항(직급기준에 관한 사항은 제외) 및 제126조부터 제128조까지의 규정의 적용을 배제하고 다음의 사항은 도조례로 정할 수 있음(제주특별법 제44조 제1항)
 - 「지방자치법」 제125조 제2항의 예외를 인정, 제주자치도의 행정기구의 설치와 소속 공무원의 정원은 인건비성 총액 등을 기준으로 관리하는 방식을 적용하지 않음(제주특별법 제49조 제1항)

표 2 제주특별법상 제주자치도의 조직 특례

구분	제주자치도 조직구성 자율성	근거
지방의회	• 지방의회 및 집행기관 구성	제주특별법 제8조 제1항

구분	제주자치도 조직구성의 자율성	근거
행정조직	<ul style="list-style-type: none"> 의회사무처에 두는 사무직원의 임용과 절차 부지사의 수와 사무분장 행정기구의 설치·운영 기준 지방공무원(도의회에 두는 사무직원 포함)의 정원기준 직속기관 사업소·출장소의 설치요건 하부 행정기구의 설치 등 	제주특별법 제44조 제1항
정원관리	<ul style="list-style-type: none"> 기준 인건비 적용 배제 	제주특별법 제49조 제1항

● 이에 따라 제주자치도의 경우 지방자치단체 정원은 기준인건비의 적용을 받지 않고 기구와 정원을 자율적으로 구성할 수 있으나(제주특별법 제49조 제1항) 실제로는 다음과 같은 제약이 존재함

- 제주자치도 합의제 행정기관*의 설치는 다음과 같은 법령상 정해진 요건에 해당하는 경우에만 가능함(지방자치법 제129조 제2항 및 동법 시행령 제77조)

- ▷ 고도의 전문지식이나 기술이 필요한 경우
- ▷ 중립적이고 공정한 집행이 필요한 경우
- ▷ 주민 의사의 반영과 이해관계의 조정이 필요한 경우

* 합의제 행정기관은 지방자치단체가 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때 법령 또는 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 설치하는 지방자치단체 소속 행정기관임(지방자치법 제129조 제1항)

- 제주자치도 본청, 직속기관, 사업본부·사업소, 합의제 행정기관, 의회사무기구, 행정시 등 보조·보좌기구 등의 직급에 대해서는 여전히 다음의 표와 같이 법령상 제한을 받고 있어 자율적인 조직 설계가 어려움(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제12조 제1항 및 [별표 7])

표 3 제주자치도에 두는 보조·보좌기관 등의 직급기준_본청

기획 업무 담당 실장	재난안전 업무 담당 실·국장	실·국장	과장·담당관	소방담당 본부장	소방담당 과장
2급 또는 3급 일반직 지방공무원	2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	소방준감	소방정

표 4 제주자치도에 두는 보조·보좌기관 등의 직급기준_의회사무기구

의회사무처장	전문위원	과장 또는 담당관	정책연구위원
2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	5급 상당 별정직 지방공무원

표 5 제주자치도에 두는 보조·보좌기관 등의 직급기준_합의제 행정기관

감사위원회	위원장	사무국장	과장
	정무직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원 또는 3급 상당 특정직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원 또는 4급 상당 특정직 지방공무원
지방노동위원회	위원장 또는 상임위원	사무국장	
	2급 상당 별정직 지방공무원	5급 일반직지방공무원	
시·도자치경찰위원회	위원장	상임위원	사무국 과장
	정무직 지방공무원	정무직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원 또는 총경

표 6 제주자치도에 두는 보조·보좌기관 등의 직급기준_행정시

행정시	시장	부시장	국장	과장 또는 담당관
	2급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원
읍·면·동	읍장·면장·동장	부읍장·부면장	읍·면의 과장	
	5급 일반직 지방공무원	6급 일반직 지방공무원	6급 일반직 지방공무원	

□ 세종자치시 및 강원·전북자치도 조직 특례

- 「세종시법」 제15조는 “지방자치법 제125조에도 불구하고 세종자치시에 두는 행정 기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정수요를 감안 하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시조례로 정할 수 있다.”고 규정하여 조직 구성의 특례를 인정하고 있음

- 다만, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등에는 사실상 조문에서 위임한 사항을 규정한 별도의 규정이 없어 실제로는 세종자치시 역시 지방자치법상 자치조직권에 관한 제한이 그대로 적용되는 것으로 보임
- 강원특별법 및 전북특별법상 조직특례에 관한 별도의 규정이 없는바, 지방자치법상 자치조직권에 관한 다음의 규정이 그대로 적용됨
 - (집행기관) 「지방자치법」 제125조 내지 제129조 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제10조
 - (지방의회) 「지방자치법」 제102조, 제103조 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조
- 강원자치도 및 전북자치도, 세종자치시의 경우는 행정안전부장관이 매년 고시하는 기준 인건비를 기준으로 행정기구 설치 및 정원을 책정하여야 하며(지방자치법 제125조 및 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조), 직속기관, 사업소, 출장소 및 합의제 행정기관 등 소속 행정기관을 설치함에 있어서도 지방자치법상 설치요건을 준수하여야 함
- 집행기관 및 지방의회의 직급기준에 대해서도 다음과 같은 법령상 제한이 존재함
 - 법령상 정해진 집행기관의 보조 및 보좌기구의 직급기준은 다음과 같음(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제10조제1항 및 [별표 2])

표 7 시도에 두는 보조·보좌기관 등의 직급기준_본청

구분	기획 담당 실장	재난안전 담당 실·국·본부장	실·국·본부장	소방 담당 본부장
서울특별시	「국가공무원법」 제2조의2에 따라 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원	1급 또는 2급 일반직 지방공무원	1급 또는 2급 일반직 지방공무원(4명)	소방 정감
			2급 또는 3급 일반직 지방공무원(14명)	
부산광역시		2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	소방 정감
			2급 일반직 지방공무원(1명)	
			2급 또는 3급 일반직 지방공무원(2명)	
			3급 일반직 지방공무원	

구분	기획 담당 실장	재난안전 담당 실·국·본부장	실·국·본부장	소방 담당 본부장
대구광역시 인천광역시 울산광역시		2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	소방감
광주광역시 대전광역시		2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	소방 준감
세종특별자치시		2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	소방 준감
경기도		2급 또는 3급 일반직 지방공무원	2급 또는 3급 일반직 지방공무원 (2명, 이 중 1명은 행정(2)부지사 밑에 두는 기획 담당 실·국장) 3급 일반직 지방공무원	소방 정감
강원특별자치도 충청북도 충청남도 전북특별자치도 전라남도 경상북도 경상남도		2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직 지방공무원	소방감

- 사업소 및 출장소의 조직 및 공무원의 직급에 대해서도 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제20조 제6항 및 [별표 6]에 정한 사항을 따름
 - ▷ 특별자치시·도의 경우 사업본부 및 사업소의 장 및 보조·보좌기관의 직급기준은 다음과 같음
 - * 지역본부의 장은 2급, 지역본부의 과장 또는 담당관의 직급은 4급으로 보함
 - * 사업본부의 장은 3급 또는 4급, 부장은 4급, 과장 또는 담당관의 직급은 5급으로 보함
 - * 사업소의 경우 소장은 4급 또는 5급, 과장 또는 담당관의 직급은 5급으로 보함
 - ▷ 특별자치시·도의 경우 출장소의 장 및 보조·보좌기관의 직급기준은 다음과 같음
 - * 출장소장은 3급 또는 4급, 국장 또는 국장급 담당관은 4급, 과장 또는 담당관은 5급으로 보함
- 강원자치도 및 전북자치도, 세종자치시 등 시·도 지방의회 의회사무처장 등 의회사무기구 공무원의 직급은 다음의 표와 같이 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제1항 및 [별표 4]에 정한 사항을 따름

표 8 의회사무기구 공무원의 직급 기준

구분	의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
시·도	서울특별시	1급 일반직 지방공무원		4급 일반직 지방공무원
	부산광역시	2급 일반직 지방공무원		4급 일반직 지방공무원
	그 밖의 광역시· 특별자치시·도· 특별자치도	2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원		4급 일반직 지방공무원

- 지방의회에 두는 전문위원의 수 및 직급에 대해서도 일반 지방자치단체와 마찬가지로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제2항 및 [별표 5]에 정한 사항을 따름

- ▶ 전문위원의 직급별 정원은 총 정수의 범위에서 직급 간 상호 조정이 가능하나 4급의 정원은 법정 정수를 초과할 수 없음

표 9 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준

지방의원의 정수	전문위원		
	총정수	4급	5급 이하
20명 이하	6명 이내	5명	1명
30명 이하	7명 이내	6명	1명
40명 이하	9명 이내	7명	2명
50명 이하	11명 이내	7명	4명
60명 이하	13명 이내	8명	5명
80명 이하	16명 이내	8명	8명
100명 이하	18명 이내	9명	9명
110명 이하	21명 이내	11명	10명
120명 이하	22명 이내	12명	10명
130명 이하	23명 이내	12명	11명
131명 이상	24명 이내	13명	11명

2. 조직구성의 자율성 확보를 위한 공동협력과제

- 자치조직권이란 지방자치단체가 해당 조직체계를 자주적으로 정할 수 있는 권한으로 행정기구 및 정원을 자율적으로 편성할 수 있는 권리인데, 고도의 자치권을 보장한다는 특별자치시·도의 경우에도 일반 지방자치단체와 마찬가지로 기구 및 조직을 구성·운영하는 데에 상당한 제약이 존재함
 - 「지방자치법」등은 지방자치단체의 기구와 조직의 설치 등에 관하여 지방자치단체가 조례로 정하도록 하고 있지만, 이는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이 정한 범위 내에서만 가능한 것으로, 동 규정은 인구 규모에 따라 일률적인 기준만을 제시하기 때문에 지역의 상황이나 여건을 고려하여 특별자치시·도가 자율적으로 조직을 구성하고 운영하는 데에는 한계를 노정하고 있음
- 현재 지방자치법 등이 지방자치단체의 기구 및 조직의 설치 범위에 일정한 한계를 두는 것은 지방자치단체의 재정 능력이나 역량에 관계없이 기구증설을 초래하여 주민들의 부담이 가중될 수 있다는 우려에서 기인한 것임
- 그러나 이는 인구 규모를 제외한 지역의 특성 내지 자치역량을 고려하지 않는 입법방식이므로 자치단체의 행·재정 역량을 고려하여 탄력적인 조직설계가 가능하도록 중앙의 간섭 및 통제를 최소화하는 방향으로 관련 법령을 개정할 필요가 있으며 특히, 특별자치시·도에 한해서는 해당 지역의 자치조직권을 단순히 강화하는 차원이 아니라 그 특별한 위상에 부합하는 자치조직권을 행사할 수 있는 여건을 마련하여야 함
- 현재는 제주자치도의 경우에만 「제주특별법」상 조직특례가 규정되어 있으나, 제주자치도 역시 공무원의 직급 설정에 대해서는 여전히 중앙의 통제를 받는 상황인바, 모든 특별자치시·도에 대해서 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 배제할 수 있는 특례 규정을 마련, 적용할 필요가 있으며, 특히 다음의 사항에 대해서는 반드시 조직구성의 자율화가 필요함
 - 특별자치시·도 고유의 자치사무를 효율적으로 수행하기 위해서는 해당 지역의 특성에 맞도록 행정조직이 구성되어야 하며, 현재의 중앙통제 방식으로는 급증하는 행정수요를 모두 감당하기 어렵고 지역별 특성을 살리는 데에도 유리하지 않음
 - 지역주민이 원하는 행정기관의 형태를 갖추고, 주민 중심의 행정서비스를 제공하기 위해서는 자치조직권이 특별자치시·도의 필수 권한으로 주어져야 함

- 첫째, 현재는 제주자치도를 제외한 특별자치시·도 공무원의 정원은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조에 따라 기준인건비의 적용을 받고 있는바, 특별자치시·도의 경우 지역 수요에 따라 자율적인 행정조직 및 인력 증원이 가능하도록 기준인건비제 적용을 배제할 수 있는 특례 규정을 신설할 필요가 있음
- 둘째, 특별자치시·도의 경우 행정기구와 조직의 설치범위에 있어서도 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 적용을 배제할 수 있도록 특례 규정을 신설하여야 함
 - 인구규모는 물론 행정수요를 결정하는 중요한 변수가 되지만, 이는 통상적인 행정수요에 불과하므로, 각각의 특별자치시·도의 목적, 지역의 특수성에 따라 특수한 행정수요가 발생할 수 있는바, 이를 고려하여 각각의 행정수요에 따라 행정기구 및 조직을 자유롭게 설치·운영할 수 있도록 제반 여건을 마련하여야 함
 - ▷ 가령 제주자치도의 경우에는 국제자유도시, 국제휴양관광도시로서 관련된 국가적 정책을 추진하는 데 따른 특수한 행정수요가 항구적으로 발생한다면, 강원자치도 및 전북자치도는 각각 미래산업글로벌도시 및 글로벌생명경제도시로서의 행정수요가 꾸준히 증가할 것을 예상할 수 있음
 - 다만, 이와 관련하여 2024. 3. 29. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 개정으로 특별자치시·도를 포함한 시·도에 대한 실·국·본부 등 기구설치 기준은 폐지되어 자율 설치가 가능해진 상황임
 - ▷ 종전의 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제9조 및 [별표 1]은 시·도의 기구설치기준에 대해 인구규모를 기준으로 실·국·본부의 수의 상한 및 하한을 정해두고 있었음
 - 그러나 소속 행정기관의 설치요건에 대해서는 제주자치도를 제외하고는 조직 특례가 적용되지 않으며, 그 가운데 합의제 행정기관에 대해서는 제주자치도를 포함하여 모든 특별자치시·도가 자율적인 설치가 불가능한바, 특별자치시·도의 경우에는 직속기관, 사업소, 출장소 및 합의제 행정기관을 자율적으로 설치·운영할 수 있도록 특례를 신설할 필요가 있음
- 셋째, 특별자치시·도 직급체계 조정의 자율성을 확대하는 것으로 본청, 직속기관, 사업본부·사업소, 합의제 행정기관, 의회사무기구, 읍면동 등 보조·보좌기관 등의 직급기준에

대해서 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 적용을 배제할 수 있도록 특례 규정을 신설하여야 함

- 지위와 직급과 관련된 문제는 특별자치시·도의 위상과 권한에도 직결되는 것일 뿐만 아니라, 특별자치시·도의 성패를 핵심적인 요인은 중앙정부의 정책의지 및 재정지원 강화와 더불어 자치단체의 역량집중 및 인적 자원능력을 제고하는 데에 있을 것이므로 (하혜수·김성호, 2004: 101-102), 행정수요에 따른 직급체계 조정에 대하여도 자율성을 부여하여야 함
- 한편, 특별자치시·도의 자치조직권 강화는 전술한 바와 같이 특별법을 개정하는 방식도 물론 가능할 것이나 지방자치법을 개정하여, 특별자치시·도의 행정기관에 관한 정수, 직급 및 사무분장 등은 법률이 아닌 각 지역의 조례로 정하도록 위임하고, 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 권한 또한 조례로 제정하도록 위임하는 방식도 가능할 것으로 판단됨

IV 특별자치시·도의 자치입법권

1. 특별자치시·도의 자치입법권 실태

- 자치입법권에 관해서는 특별자치시·도에 인정되는 포괄적인 특례는 존재하지 않으나, 지방자치법상 자치입법권의 범위에 관한 규정의 적용을 받으며 이에 따라 특별자치시·도는 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으나 다음과 같은 한계가 존재함(지방자치법 제28조 제1항)
 - 첫째, 조례 제정의 대상은 자치사무에 국한됨
 - 둘째, 조례는 법령의 범위 안에서 제정할 수 있는 것이므로 법률우위의 원칙에 따른 한계가 있음
 - 셋째, 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률유보의 원칙에 따라 법률의 위임이 필요함
 - ▷ 즉, 공과금의 부과, 행정 강제 수단의 확보, 행정벌의 부과를 규정하는 조례는 반드시 법률상 근거를 요하는 것임
- 다만, 특별자치시·도는 각 개별법에서 해당 특별자치시·도의 설치 목적에 부합하는 특정한 사항에 대해서는 도조례로 정할 수 있도록 특례 규정을 두고 있음
 - 제주자치도의 경우에는 「제주특별법」 제4편 ‘산업발전 및 자치분권 강화’라는 편제 하에 관광 및 문화의 진흥, 농업·임업·축산업·수산업 및 식품산업의 진흥, 지식경제산업의 진흥, 의료·보건복지 및 보훈의 증진, 환경의 보전, 고용 및 노동서비스 증진, 토지의 이용 및 교통·항만 등의 개선 등에 관한 사항에 대하여 특례를 규정하고 있음
 - ▷ 가령, 「제주특별법」 제240조 제1항은 “「관광진흥법」 제19조 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 문화체육관광부장관의 권한(야영장업에 관한 사항은 제외한다)은 도지사의 권한으로 한다.”고 규정하고 이에 따라 제2항은 “「관광진흥법」 제19조 제1항 단서 및 제5항

- 에서 대통령령 또는 문화체육관광부령으로 정하도록 한 사항(야영장업에 관한 사항은 제외한다)은 도조례로 정할 수 있다.”고 규정하고 있음
- 강원자치도 경우는 현행법에 따른 개별법상 특례는 존재하지 않으나 개정법(2023. 6. 7. 전부개정, 2024. 6. 24. 시행)에 따르면 「제주특별법」과 마찬가지로 제4편 ‘산업발전 및 자치분권 강화’라는 편제 하에 농업·식품산업·임업 등 진흥, 탄소중립 등 지속가능발전 등에 관한 사항에 대하여 도조례로 규정할 수 있도록 특례를 부여하고 있음
 - ▷ 가령 전부개정 「강원특별법(2024. 6. 8. 시행)」 제50조는 농업진흥지역 지정과 관련하여, “「농지법」 제30조 제4항 및 제31조 제1항·제2항에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.”고 규정하고 있음
 - 전북자치도 역시 현행법에 따른 개별법상 특례는 존재하지 않으나 개정법(2023. 12. 26. 전부개정, 2024. 12. 27. 시행)에 따르면 농생명산업, 의생명산업, 청정에너지 산업 진흥, 생명서비스산업 등 생명산업 육성에 관한 사항 및 첨단소재 융복합 및 친환경 모빌리티산업, 국제 문화관광 거점 조성, 친환경 산악관광진흥지구 지정, 등 전환산업 진흥에 관한 사항, 생명경제 인재거점 조성, 금융산업 및 투자유치 진흥 등 생명경제 기반 구축에 관한 사항, 생활환경 개선 및 안전체계 구축, 지역특화발전 및 민생경제에 관한 사항, 생태자원의 활용에 관한 사항 등에 대해서는 도조례로 규정할 수 있도록 특례를 부여하고 있음
 - ▷ 예를 들어, 전부개정 「전북특별법(2024. 12. 27. 시행)」 제79조는 도서관 조성에 관하여, “도서관법 제36조(사립 공공도서관에 한정한다), 제45조 제1항·제4항(도서관의 시설 및 도서관 자료의 기준에 한정한다) 및 제48조에서 대통령령 또는 문화체육관광부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.”고 규정하고 있음
- 이 밖에 제주자치도의 경우에는 제주특별법이 입법적 특수성을 일부 인정하여 법률안 제출요구권을 인정하고 있는데(제주특별법 제19조), 이는 단순한 법률개정 건의보다 한 차원 높은 지역정책 발의권을 인정한 것이므로 다른 일반 지방자치단체들과는 차별화된 지위를 인정하는 것임(김부찬, 2006: 28)
 - 도지사는 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대해서는 지원위원회에 의견을 제출할 수 있으며, 입법위원회를 받은 지원위원회는 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 해당 중앙행정기관의 장은 통보된 날부터 2개월 내에 통보된 내용의 타당성을 검토하게 됨
 - 검토 결과 타당성이 없다고 인정할 때에는 그 사유와 내용을 구체적으로 밝혀 통보하여야 하고, 타당하다고 인정할 때에는 관계 법률에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협조하여야 함

- 다만, 이러한 법률안 제출요구권은 제주 지역특성에 맞는 제도를 스스로 만들 수 있는 바탕이 된다는 점에서 긍정적인 평가도 있으나(정연부, 2010: 409), 형식상으로만 제주 자치도에 특별한 권한을 부여하고 실질적으로는 제주자치도에 필요한 법률안의 상정을 매우 어렵고 복잡하게 한다는 부정적인 평가도 있음(김부찬, 2006: 28)

2. 조례제정의 실효성 확보를 위한 공동협력과제

1) 조례규율 확대

- 특별자치시·도 특별법의 규정을 보면 중앙정부의 권한이 어느 정도 도지사의 권한으로 이양되었을 뿐 아니라, ‘대통령령’으로 규정하도록 하던 것은 도조례에 직접 위임하는 등 자치입법권의 범위는 일반 지방자치단체와 비교하면 확대되어 있음
- 그러나 특별법의 내용을 살펴건대, 권한 이양이나 특별법의 위임 규정에 따라 자치도의 업무가 크게 확대되고, 내용적으로는 주민의 권리·의무에 관하여 매우 중요한 사항을 포함하고 있음에도 특별자치시·도의 일반적인 조례제정권에 대해서는 어떠한 특례 규정도 두고 있지 않으며, 단지 위임사무의 영역에서 개별사무별로 조례제정권의 범위를 확대하고 있을 뿐임
 - 따라서 특별자치시·도의 경우에는 위반행위 및 처분기준 등을 강화할 수 있도록 조례 입법 범위·기준 등을 특별법에 규정하여 시·도조례에 의한 규율을 확대할 수 있는 법적 근거를 마련하여야 함
- 자치입법권은 지방자치단체가 자치행정에 대하여 법령의 수권 없이 자율적으로 법규를 제정하는 권한으로, 자치입법권의 핵심을 이루는 조례는 지방자치단체가 헌법의 근거 위에서 지방자치단체의 사무 및 법률에서 특별하게 위임된 사항에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 자율적으로 정립하는 것임(김부찬, 2006: 31)
 - 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정하고 있음
- 조례는 법률의 개별적, 구체적 수권에 근거하여 위임된 범위 안에서 한정적으로 제정될 수 있는 위임입법과는 본질적으로 구별되는 ‘자주법’의 성격을 가지는데, 지방자치

단체의 조례제정권은 헌법상 지방자치단체에 보장된 자치입법권이기 때문에 법령의 위임이 있는 경우는 물론이고 법령의 근거가 없는 경우에도 자신의 사무에 관하여 ‘법령에 위반되지 않는 한’ 자주적으로 조례를 제정할 수 있어야 함

- 그러나 현재 지방자치단체의 자치입법권은 법령의 범위 안에서만 조례를 제정할 수 있고 나아가 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하거나 벌칙을 정할 때에는 반드시 법률의 위임이 있어야 한다는 「지방자치법」 제28조 제1항의 한계에 묶여 있음
 - 「지방자치법」 제28조 제1항에 대해서는 자치행정에 수반하는 자율적인 입법권, 즉, 자치입법의 중요사항을 별도로 법률에 유보함으로써 조례제정권의 범위를 지나치게 한정하는 입법일 뿐 아니라 조례제정권은 사실상 헌법 제117조제1항에 의해 직접 보장되는 지방자치단체의 자치권능인바, 법률로서 주민의 권리제한 또는 의무부과 등에 관한 사항에 대해서 법률의 위임을 요하도록 하는 것은 지방자치단체의 자치권 행사를 억제하는 위헌적 조치라는 비판도 존재함(김성호·황아란, 1999)
 - 주민의 권리 제한, 의무 부과, 벌칙제정권은 명백히 조례의 입법 소관 사항에 해당하는바, 이를 법률로 유보하는 것은 헌법에 취지에 부합하지 않는다는 것임
- 따라서 최소한 특별자치시·도에 대해서는 이 규정에 대한 일반적인 특례가 규정되어야 하며, 의회의 조례제정권과 관련하여 「지방자치법」 제28조 제1항 단서규정의 적용을 배제함으로써 특별자치시·도가 명칭 그대로 특별자치도로서 ‘특별한’ 지위를 부여받고, 특별자치도로서의 위상과 권한을 확보할 수 있도록 포괄적 특례를 인정할 필요가 있음(오준근, 2006: 60)
 - 특별자치시·도로서 ‘전권한성’과 ‘자기책임성’에 따른 자치권 행사를 확고하게 뒷받침하기 위해서는 특별자치시·도의 자치입법권의 위상을 일반 지방자치단체와는 차별화될 수 있도록 규정할 필요성이 있는 것이므로 이러한 의미에서 특별자치도의 자치입법권에 의한 조례는 최소한 자치도의 지역적 범위에서는 법률에 준하는 ‘자주법’으로서의 지위로 그 위상이 제고될 수 있도록 하여야 함(김부찬, 2006: 34)

2) 입법방식 개선

- 현재 제주자치도를 비롯한 특별자치시·도 특별법의 내용 및 체계를 고려해 보면 각 지역별 특성과 수요에 필요한 권한을 위주로 특별법에 특례를 부분적으로 직접 나열·명시하는 포지티브(Positive Lists) 입법방식을 취하고 있음

- 그런데 이와 같은 포지티브 방식의 특례는 법령에 열거된 사항에 대해서만 자치입법권을 행사할 수 있기 때문에 고도의 자치권을 보장한다는 특별자치시·도의 설치목적은 구현하기에는 부족하다는 평가가 지배적임
- 따라서 특별자치시·도의 위상을 바로 세우기 위해서는 국가사무를 제외한 모든 사무에 관하여 이를 도조례로 정할 수 있도록 규정하는 네거티브 방식(Negative Lists)으로 개선하는 것이 바람직함(민기, 2023: 67)
 - 네거티브 규제방식은 이양의 대상이 되지 않는 사무나 권한을 규정하고 그 이외의 사무와 권한은 모두 이양하도록 하는 입법방식으로서 양적인 측면에서 자치입법권의 범위를 확대할 수 있음
 - 즉, 지역의 사무에 대한 권한을 종합적·포괄적으로 이양하면서 특별자치시·도가 자기 책임하에 이를 행사하도록 하고, 특별자치시·도가 관장할 수 없는 국가사무에 대해서만 특별법에 규정하는 방식임

표 10 권한이양 방식의 비교

방식	권한이양 규정방식	사무이양 규정방식
포지티브 방식 (열거)	장관 등의 권한을 도지사의 권한으로 하는 조항	시행령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 있는 조항
네거티브 방식 (포괄)	장관 등의 권한을 도지사의 권한으로 하지 아니하는 조항	시행령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 없는 조항

자료 : 민기(2023: 68)

- 포지티브 방식은 장관의 권한을 도지사 및 시장의 권한으로 이양된 사무(권한이양), 시행령으로 정하는 대신 시·도조례로 정할 수 있는 조문이나 조항을 나열해 특별법에 규정(사무 이양)하는 것으로, 특별법에 열거해 규정되지 않는 조문이나 조항은 특별자치시·도로 권한이양 내지 시·도조례로 위임되지 않은 것을 의미함
- 반면, 네거티브 방식은 개별법상의 중앙행정기관의 장의 권한으로 반드시 남겨두어야 할 조문이나 조항, 시·도조례로 위임할 수 없는 법규명령만을 특별법에 규정하는 방식으로, 특별법에 국가나 중앙행정기관의 권한으로 규정되지 않은 모든 내용은 원칙적으로 특별자치시·도가 권한을 가지게 됨

- 네거티브 방식의 가장 큰 장점은 정책의 외부성이 지역에 한정되고, 지역 주민과 가까운 곳에서 발생하는 사무를 처리할 수 있는 권한을 일차적으로 특별자치시·도에 부여하는 것으로, 이는 결과적으로 고도의 자치권을 강화한다는 특별자치시·도의 설치 목적에도 부합하는 것이라 할 수 있음

V 결론

1. 연구결과의 요약

- 현재 특별자치시·도의 법적 지위를 가지고 있는 제주, 강원, 전북자치도 및 세종자치시의 자치재정권, 자치조직권, 자치입법권 실태 분석 결과를 종합하면, 제주자치도를 제외한 특별자치시·도의 경우에는 실제 ‘특별자치’가 가능한 수준에서 자치권이 충분히 보장되고 있지 못한 상황임
- 따라서 실질적인 ‘특별자치’가 가능하도록 관련 법령을 개정할 필요가 있으며, 해당 지역의 자치재정권, 자치조직권, 자치입법권을 단순히 강화하는 것이 아니라 그 특별한 위상에 부합하는 권한을 행사할 수 있도록 제반 여건을 마련하여야 하며, 이를 위한 연구결과를 요약하면 다음과 같음
 - 특별자치시·도의 고도화된 자치분권을 실현하기 위해서는 조직 및 인사권의 완전한 자율성 확보가 필요함
 - 각 시도가 부여받은 특례에 대해 자율성을 가지고 적극 행정을 추진하기 위해서 재정분권은 반드시 이루어져야 하는 과제임
 - 지자체가 자치사무에 대하여 완전한 자율성을 부여받고 권한에 따른 책임을 행사하며, 각 지역의 특성에 맞는 정책을 추진하기 위해서는 자치입법권의 확대가 필요함

□ 자치재정권

- 첫째, 권한이양 소요비용 산정을 위한 위원회를 구성하여 지방이양에서의 전문성과 지속성을 확보하여 특별자치도가 사무이양에 있어서 자율성을 가져야 함
- 둘째, 개별소비세 중 지방세 원칙에 따라 지방이양이 적합한 세목은 지방세 이양을 검토하여, 적합한 세목이 지방세로 이양하는 방안으로 운영되어야 함

- 장기적으로 봤을 때, 이양이 이뤄지면 납세협력비용이 발생하고 세무행정력이 절감하는 효과가 있을 수 있음
- 셋째, 과세 자치권에 대한 법률은 있으나, 여전히 중앙정부에 의존하는 형태로 유지되는 상황에서 과세표준, 세율, 부과시기 및 징수방법 등에서 과세자주권을 확보하고 지방세 세목을 신설할 필요가 있어 보이며, 조례를 통해 세원 발굴 및 세목을 신설할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있음

□ 자치조직권

- 첫째, 현재는 제주자치도를 제외한 특별자치시·도 공무원의 정원은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」제4조에 따라 기준인건비의 적용을 받고 있는바, 지역 수요에 따라 자율적인 행정조직 및 인력 증원이 가능하도록 기준인건비제 적용을 배제할 수 있는 특례 규정을 신설할 필요가 있음
- 둘째, 특별자치시·도의 경우 행정기구와 조직의 설치 범위에 있어서도 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 적용을 배제할 수 있도록 특례 규정을 신설하여야 함
- 셋째, 특별자치시·도 직급체계 조정의 자율성을 확대하는 것으로 본청, 직속기관, 사업 본부·사업소, 합의제 행정기관, 의회사무기구, 읍면동 등 보조·보좌기관 등의 직급기준에 대해서 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 적용을 배제할 수 있도록 특례 규정을 신설하여야 함

□ 자치입법권

- 첫째, 특별자치시·도의 경우에는 의회의 조례제정권과 관련하여 「지방자치법」 제28조 제1항 단서규정의 적용을 배제함으로써 특별자치시·도가 명칭 그대로 특별자치도로서 ‘특별한’ 지위를 부여받고, 특별자치도로서의 위상과 권한을 확보할 수 있도록 포괄적 특례를 인정하여야 함
- 둘째, 특별자치시·도의 위상을 바로 세우기 위해서는 지역별 특성과 수요에 필요한 권한을 위주로 특별법에 특례를 부분적으로 직접 나열·명시하는 포지티브 입법방식 대신에,

국가사무를 제외한 모든 사무에 관하여 이를 도조례로 정할 수 있도록 규정하는 네거티브 방식으로 개선하여야 함

2. 정책적 제언

- 특별자치시·도의 자치권 강화를 위해서는 크게 두 가지 방안이 가능할 수 있으며, 첫째, 각 특별자치시·도의 설치 근거가 되는 특별법을 개정하는 방식과 둘째, 「지방자치법」 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등 일반법을 개정하는 방식임
- 그런데 특별자치시·도는 기능의 특수성, 지리적 특수성, 행정체제의 특수성 등에 기초하여 해당 지역의 특성을 최대한 발현토록 하기 위하여 특별한 자치권을 부여하는데 그 설치 목적이 있는 것이나, 현재의 특별자치시·도 법제는 특정 산업에 초점을 두는 규제 특례를 중심으로 이루어져 있어 자치권의 본질에서 벗어나 있음
- 지방자치단체의 수요 및 지역특성을 고려한 맞춤형 자치모델을 구현하기 위해서는 특별법을 제·개정하는 방식이 유리할 수 있으나, 의원입법 주도의 특별법 제·개정은 제도적인 예측가능성이 담보되지 않아 특별자치시·도 운영의 가장 큰 어려움으로 지적되고 있음
- 특별자치시·도 운영의 전제가 되는 자치재정권, 자치조직권, 자치입법권 등은 특별 자치를 위해 모든 특별자치시·도에 공통적으로 필요한 사항들을 합의하고, 법령상 주어진 일반 지방자치단체에 대한 각종 제한들을 배제할 수 있도록 지방분권에 관한 일반법을 개정하여 일괄 추진하는 것이 바람직할 것임
 - 특별자치시·도 운영에 필수적인 자치권 확보를 위해 4개 특별자치시·도가 연대하여 공동 현안을 발굴하고, 국회에 공동으로 대응할 필요가 있을 것임
- 이와 같은 방식으로 자치권 확보를 위한 법률 제·개정을 추진하는 것은 경기북부특별 자치도를 비롯하여 현재 특별자치시·도로의 전환을 모색하고 있는 지방자치단체에 대해서도, 추후 특별자치시·도로의 전환 시 공통적으로 적용될 수 있다는 점에서 소모적인 논의를 줄여 사회적 비용을 최소화하는 데에도 기여할 수 있음

- 그리고 실질적인 특별자치를 위해 가장 우선적으로 추진해야 하는 입법과제를 제안하면 다음과 같음
- 첫째, 지방자치법상 특별자치시·도의 법적 지위와 자치권한의 범위를 명확히 하고, 일반 자치단체와 다른 사무배분, 행정조직, 세제 상의 특례 등을 지방자치법에 규정할 필요가 있음
- 둘째, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 개정하여 특별자치시·도의 경우에는 각 행정기관에 관한 정수, 직급 및 사무분장 등을 법률이 아닌 각 지역의 조례로 정하도록 위임하고, 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 권한 또한 조례로 제정하도록 위임하여야 함
- 셋째, 「지방세법」 등을 개정하여 특별자치시·도의 경우 대통령령 또는 행정안전부령으로 정하도록 한 사항에 대해 특별자치시·도 조례로 정할 수 있도록 예외를 인정하여야 함
- 마지막으로, 장기적으로 달성해야 하는 자치재정권에 대한 정책적 제언은 다음과 같음
- 첫째, 사무이양에 있어, 특별자치시도가 이양받는 사무에 대해 지방소비세율을 최소 6% 이상 인상하여 사무이양에 소요되는 비용 충당하는 것이 필요함
 - 지금까지, 지방소비세율 중 부가가치세액은 꾸준히 확대되었으나(2010년 부가가치세액의 100분의 5를 과세, 2023년은 부가가치세액의 1000분의 253을 과세함) 장기적인 발전을 위해서는 지금보다 높은 지방소비세율이 필요할 것으로 보임
- 둘째, 강원랜드의 경우, 법인세의 10%를 지방세로 지출하고 있으나 아직 자치재정권을 확보하기에는 부족한 것으로 보이며, 이는 제주자치도도 마찬가지로 모습인 것으로 파악되므로, 카지노 레저 수익을 개별소비세로 이양할 필요가 있음
- 셋째, 미국과 같은 경우, 해외직구와 같은 인터넷 거래는 주정부단위에서 판매세를 부과하고 있으며, 미네소타주는 오염세 등 환경오염에 관한 세금을 부과하는 모습을 살펴볼 수가 있음
- 이는 우리나라보다 과세대상의 범위가 넓으며, 특별자치시·도도 이와 같이 과세대상을 고려해 볼 필요가 있음

참고문헌

국내 및 해외 문헌

- 고경훈 외. (2023). 특별자치도 성과분석 및 평가. 한국지방행정연구원.
- 경기연구원. (2022). 자치분권은 지방재정 체계 변화로부터
- 김부찬. (2006). 제주특별자치도의 의의 및 자치입법권에 관한 고찰. 「지방자치법연구」 6(1): 13-41.
- 김수연. (2023). 지방자치환경변화에 따른 자치입법 강화의 쟁점과 과제 -지방자치법 전부개정과 특별자치도의 자치입법권 확대를 중심으로-. 「지방자치법연구」 23(2): 41-69.
- 류영아. (2024). 특별자치·특별자치시 성공을 위한 재정특례 방안. 「이슈와 논점」 2227. 국회입법조사처.
- 민기. (2023). 제주특별자치도의 자치권 강화를 위한 포괄적 권한이양의 필요성. 「공공정책」 213: 66-68.
- 오준근. (2006). 제주특별자치도 관련 각종 특별법의 법적 쟁점에 관한 약간의 고찰. 「지방자치법연구」 6(1): 49-79.
- 유수동·전대욱. (2022). 시군구 특례제도 지정기준 구체화 연구. 한국지방행정연구원.
- 유태현. (2013). 지방재정확충과 지방재정 건전성 강화를 위한 개혁추진의 평가와 과제. 「국가법연구」 9(2): 77-95.
- 정연부. (2010). 지방입법제도에 대한 비교법적 연구 : 한국과의 비교를 통한 중국제도의 이해를 중심으로. 「공법학연구」 11(1): 403-436.
- 조성규. (2024). 지방자치‘제도’에 있어 특별자치도의 법적 문제. 「지방자치법연구」 24(1): 37-59.
- 최지민·박해욱·김지수. (2022). 특별자치시·도 운영방향 연구. 한국지방행정연구원.
- 하능식 외. (2015). 국세의 지방세 이양. 한국지방세연구원.
- 행정안전부. (2023). 2023년 지방교부세 산정해설.
- 홍근석. (2021). 사무 특성을 고려한 지방이양사무 비용평가모형 개발이 필요하다. 지방자치 정책브리프.
- 홍근석. (2023). 전북자치도 출범과 재정특례. 「지방세포럼」 67: 58-67.

법령 및 관련 규정

- 「지방자치법」(법률 제19951호, 2024. 1. 9., 타법개정)
- 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(대통령령 제34370호, 2024. 3. 29., 일부개정)
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(법률 제19409호, 2023. 5. 16., 타법 개정)
- 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」(법률 제19427호, 2023. 6. 7., 전부 개정)
- 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」(법률 제19839호, 2023. 12. 6., 전부 개정)
- 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(법률 제19834호, 2023. 12. 26., 일부 개정)

웹사이트

- 지방재정365. <https://www.lofin365.go.kr/>
- 정부입법지원센터. 법령입안심사기준. <https://www.lawmaking.go.kr/lmKnlng/jdgStd/info?astSeq=2205>

신문기사

- 강원일보(2022년 11월 7일). 매년 700억, 강원랜드 개별소비세 강원특별자치도 몫으로 이양해달라.
- 세정일보(2023년 5월 19일). [학회] “저출산·고령화 지방소멸 우려 확대...주세 등 재원 이양·과밀억제권역 중과 폐지 필요”.
- 헤드라인제주(2023년 4월 26일). 제주특별법 '4단계 권한이양' 소요비용, 연간 86억 원 지원한다.

특별자치시도 공동협력과제 발굴 및 개정안 마련

발간종류 정책이슈리포트

저 자 고경훈 한국지방행정연구원 연구위원
선소원 한국지방행정연구원 부연구위원

발행일 2024년 7월 14일

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 033-769-9999

홈페이지 <http://www.krila.re.kr>