

「강원평화특별자치도 기획토론회」 개최 결과보고

한반도 평화와 통일에 대한 공감대를 확산하고 「강원평화특별자치도」 추진과 평화정책에 대한 이해를 높이고자 개최한 정책토론회에 대한 결과보고 임.

□ 행사개요

- 일 시: 2020. 11. 25.(수) 14:00 ~ 17:20
- 장 소: 강원연구원 대회의실
- 주 최: 강원도, 강원연구원
- 방 식: 오프라인 토론회 개최 및 온라인 중계
- 주요내용
 - 제1세션 : 강원평화특별자치도 실현을 위한 비교 추진 전략
 - 제2세션 : 고성 UN평화특별도시 추진 방향 검토

□ 주요내용

【제1세션 : 발제】

○ 강원평화특별자치도 실현을 위한 비교 추진 전략(경북대학교 하혜수 교수)

- 강원평화특별자치도에 대한 논의는 오래전부터 있었으나 현재 가시적인 성과는 없는 바이며 이번 행사를 통해 의지를 다지고 힘을 모으는 것이 중요
- 최근 추진 중인 대구·경북 통합 논의는 통합반대론자 들의 협력>통합 논리에 막혀 진행이 더뎠으며, 2005년부터 진행된 것으로 기존 경제통합을 지속적으로 진행하였지만 그 실효성이 약하여 현재의 행정통합 논의까지 진행되고 있음.
- 강원도는 그 여건상 광역시가 존재하지 않으므로 시도 통합이나 도 중심의 단층제 개편에도 어려움이 있는 바, 이를 어떤 전략으로 추진할 것인가에 대한 검토가 요구
- 우선적으로 자치단체 특례 근거에 대한 이해가 필요(책자 참고)

- 우리나라 자치단체의 특례는 크게 서울·세종시, 제주도 및 대도시와 자치구 특례로 구분되는데 해당 내용을 검토하여 강원도에 맞는 강원도만의 추진 대응책은 다음과 같음.

① 자치체제의 특수성 : **군단위 주민총회제의 도입**

- 강원도는 군의 면적이 넓고 산악지형으로 도 중심 단층제는 실현가능성↓
- 군은 면적이 넓으나 인구와 재정력의 취약으로 새로운 자치모델이 필요
- 군단위 주민총회제 도입으로 주민자치의 강화가 필요

② 국가목적과 지역특수성 : **현행 체제 유지**

- 국가목적 실현 : 남북교류와 평화정착을 위해 지위특례 필요
- 지역특수성 : 분단된 유일 광역지자체, 접경지역, 낙후소멸 지역
- 자치2층제를 유지하면서 평화정착과 분단낙후에 근거하여 권한특례 부여

③ 지방분권국가 : **도주(道州)정부**

- 자치2층제 유지하며 자치도보다 높은 수준의 자치권
- 법률제정권과 조세신설권 등을 보유

- 자치도 추진의 한계 극복 등을 위해서는,

① 지역의 지속가능성을 위한 조건

- 재정 의존성 최소화 • 중앙과 지방의 상생발전 • 주민자치 강화

② 강원도의 인구와 재정

- 면적은 강원도와 북강원도를 합치면 대구경북이나 광주 전남보다 넓음
- 강원도 재정자립도, 재정자주도가 낮음

③ 자치권, 상생발전, 주민자치

- 자치권의 경우 강원도가 특별히 낮다고 할 수 없음.
- 도와 시군의 상생발전 및 도와 도 간의 상생발전이 초점
- 주민자치를 위해 거버넌스 체제를 강화(주민참여예산제, 공론조사 등)

- 자치도의 실현전략은,

① 개편대안에 대한 합의 ② 주민공론화 위원회 구성

③ 특별법 초안 작성과 중앙정부 협의 강화

- 대구경북, 광주전남, 대전세종 등 전국적인 개편 추진 움직임이 가시화되는 가운데 광역시가 없는 강원도는 이러한 흐름을 따르는데 한계이자 제약요인이 큰 것은 사실이나, 정부에서도 강원도와 제주도는 광역 구상의 예외를 인정하고 있으므로 새로운 기회가 될 수 있음.

【제1세션 : 토론】

○ 권영섭 선임연구위원(국토연구원)

- 작년에 비하여 올해는 여러 광역지자체 조성 등 메가시티 추진에 대한 논의가 크게 대두되고 있는 바, 현재 강원도의 여건 상 이에 대응하고자 강원평화특별자치도 추진에 대한 논의가 더욱 필요함.
- 초광역자치단체 추진에 맞서, 강원도의 추진전략은 크게 세 가지임.
① 수강권(수도권·강원도), ② 제주도형 특별자치도 추진, ③ 제3의 길
- 단층제(광역+기초)로 운영할 경우, 본청에 민원행정서비스 기능이 집중되어 업무 과부하 등에 따른 업무 효율성·대민 서비스 질 저하 등 광역자치단체에 걸맞은 행정업무 처리가 현저히 떨어지는 문제점이 있음.
- 따라서, 제주도형 모델을 수정·보완하여 자치도에 도입하되, 산림·휴양·복지가 포함된 관광특례 내용을 특별법안에 추가하여 베이비부머, 실버계층을 유입시키는 방안을 건의드립니다.

○ 윤태웅 선임연구위원(시도지사협의회)

- 현재 강원도가 추진하고 있는 “평화특별자치도”의 개념은 경기도에서 추진 중인 평화통일특별자치도와 유사한 내용으로 경기도 대응논리와 차별화된 강원도만의 추진논리가 명확해야 함.
- 자치도 추진 시에는 주민자치제 혹은 주민총회제 도입 등 강원도가 얻을 수 있는 실질적인 권한이 부여될 수 있도록 추진하는 것이 중요함.
- 실질적으로는 중앙정부와의 관계가 중요하므로 정치적인 이슈로, 정치력을 통하는 전략적 방안을 택해야 한다고 생각함.
- 아울러, 현재 발의된 「강원특별자치도 설치 및 환동해경제자유특구 지정 등에 관한 특별법안」의 내용을 검토해 보면, 법안의 특색이 안보임.
- 강원도의 특수성을 담은, 목적이 뚜렷하고 특화된 산업분야에 대한 권한의 요구와 함께 중앙정부의 권한위임이 필요함.

○ 정정화 교수(강원대학교)

- 강원자치도 추진 방향을 전환하여, 강원도 내 군(郡)지역을 읍면자치구역으로 설정하여 읍면자치의 성공적인 수범사례로 발전시키는 방안 제시
- 강원도 내 군단위의 경우 인구에 비해 면적이 매우 넓다는 특징이 있음. 따라서 군단위 주민총회제 보다 더 작은 규모인 읍면 자치제를 도입하는 방안도 검토가 필요함.
- 특히 군 단위 주민총회제의 경우 저항이 있을 수 있기 때문에 읍면단위의 주민총회제를 강원도에서 시범적으로 시행하여야 함.
- 지방자치법에 명시된 다양한 지방자치제도의 개편을 강원도가 선도하고 있고, 플뿌리 지방자치를 확산하고 있다는 점을 강원평화특별자치도 설치 명분으로 활용

○ 정진현 전문위원(자치분권위원회)

- '19. 12월 말 기준으로 우리나라 수도권 인구가 전체 인구의 반 이상이라는 자료가 보여주듯이, 현재 우리나라는 지방자치의 안정성이 매우 불균형한 상태
- 이러한 상황 속에서 메가시티 논의가 지속되고 지속되며 강원도가 소외되는 불균형 발전이 지속될 가능성이 큼.
- 강원도는 남북을 합쳐 7개 지역으로 분류되어 있지만 생활권역으로 볼 때 6개로 분류가 가능하며, 이 중 인제, 양구, 평창, 영월, 정선은 생활권역에 시 단위가 없기 때문에 이들 지역을 자치단체연합, 행정통합 등의 형태로 체제 개편하는 것이 필요함.
- 강원도의 전략 방향은 도내 정주민구를 늘리는 것이 아닌, 강원도에 관심이 있는 인구, 즉, 관계 인구를 늘리는 것으로 정하는 것이 바람직함.
- 향후 강원도는 행정통합논리를 수립할 것이 아니라, 강원도의 특별함에 대한 설득논리를 정밀하게 만들 필요가 있음.

【제2세션 : 발제】

○ 고성UN평화특별도시 추진 방향 검토(한반도포럼 박영호 위원장)

- 고성 UN평화특별도시 추진 방안

① 고성 UN평화특별도시 추진의 의의

- 정책적 지향점이 명확 : 평화와 번영
- 공간의 제약을 넘어서는 상호번영을 위한 협력 추진
- 자치권을 인정하는 도시를 조성하는 것은 지방분권화 시대와 국토 균형발전 전략에 상응

② 고성 UN평화특별도시 구상의 접근방식

- 중앙정부 주도형 • 강원도 ⇨ 정부 건의 • 고성군 ⇨ 강원도·정부 건의
- 세 가지 방안 중 강원도 주도형이 가장 현실적

③ 고성 UN평화특별도시 실현 조건

- 국내적 조건 : 강원평화특별자치도의 설치
 - 고성 UN평화특별도시는 UN차원 즉, 국제정치적 의미에서의 동의를 필요한 문제로 이의 추진을 위해서는 최소한 국내적 합의와 공감대 형성이 필요하며 이의 척도가 강원평화특별자치도의 실현임.
 - 최우선 고려사항은 고성 UN평화특별도시 구상과 관련하여 북한이 필요한 것이 무엇인지, 그리고 이를 어떻게 충족시켜줄 것인가를 제시할 필요
- 한반도 조건 : 북한의 참여
 - 추진과정에 대한 전략 또는 방안보다는 성사 이후의 청사진 제시와 관리방안에 집중하는 주객전도의 모습이 시현
 - 고성 UN평화특별도시 구상의 실현을 위해서는 북한의 참여를 유도 할 수 있는 방안 마련에 우선순위를 두고 추진해야 함.
- 국제적 조건 : UN과 주변국의 설득 및 참여
 - UN의 개입과 지원을 기대하는 상황에서 UN의 명확한 역할 제시가 필요
 - 고성 UN평화특별도시가 지속성을 갖기 위해서는 UN차원의 UN평화특별도시 지정과 미·중·러·일 등 한반도 주변국들의 동의 또는 적극적 참여가 필요
 - 조건이 충족되면 주요 산업으로 관광과 국제투자 중심구역 추진 가능

④ 고성 UN평화특별도시 실현을 위한 제언

- 지역 안정성 확보 이후 확대
- 국제사회 설득을 위한 논거 마련 및 홍보
- 실현성 제고를 위한 프로세스

【제2세션 : 토론】

○ 김상규 연구교수(한양대학교)

- 공간의 제약을 넘어서는 평화와 번영의 추진, UN의 지지가 필요
- 현재 추진 중인 고성UN평화특별도시 논의는 타 지자체의 사례인 제주도의 평화 포지셔닝, 광주의 인권도시 이미지 등과 비교 하였을 때 그 차별성이 부족하므로 여러 지역에서 이미 사용한 이미지를 탈피하여 **고성만의 독창성을 갖는 것이 선행되어야 함.**
- 고성 UN평화특별도시 구상의 출발점은 문재인 대통령의 2019년 9월24일 뉴욕 유엔총회 기조연설의 DMZ 국제평화지대화 구상이며,
 - DMZ의 국제평화지대화 구상 ⇨ 강원평화특별자치도 ⇨ 고성 UN평화특별 도시는 서로 연결된 과제

○ 김일기 책임연구위원(국가안보전략연구원)

- 남북 접경지역 공동개발 구상에서 공통점으로 나타나는 문제점은 우리의 편익은 자세히 나타나 있지만, **북한의 편익에 대해서는 구체적 제시가 없다는 점**
- 고성 UN평화특별도시 구상의 실현을 위해서는 **북한의 참여를 유도 할 수 있는 방안 마련에 우선순위를 두고 추진해야 함.**
- 고성 UN평화특별도시 추진의 문제점으로는
 - 남북관계가 지나치게 밀접하게 연결됨.
 - 관련 특별 법안이 통과되어야 함.
 - 북한의 참여 여부가 불확실

○ 나용우 부연구위원(통일연구원)

- 고성 UN평화특별도시 구상의 접근방식
 - 중앙정부 주도형 • 강원도 ⇨ 정부 건의 • 고성군 ⇨ 강원도·정부 건의
 - 세 가지 방안 중 강원도 주도형이 가장 현실적
 - 강원평화특별자치도 구상의 핵심적인 시그니처 사업으로 이를 제시하고 중앙 정부의 협조와 강원도의 적극적인 추진계획이 뒷받침되어야 함.

○ 권오영 부연구위원(강원연구원)

- 고성 UN평화특별도시에 대한 대북 메시지의 시작은 **강원평화특별자치도 설치를 위한 특별법안의 국회 통과**임.
- 문제는 남북관계가 교착국면에 있는 현재, 통과 가능성이 그렇게 높지 않다는 점이며 다만, 내년 미국 바이든 정부의 출범과 북한의 8차 당대회가 개최 되면 한반도 정세가 변화할 것으로 보이며 남북관계의 개선 가능성도 증가할 것으로 기대됨.
- 강원평화특별자치도 특별법안의 통과는 **한반도 평화 프로세스에 대한 우리의 의지를 보여주는 대북 메시지로서 매우 중요한 역할**을 할 것으로 기대

□ **향후계획**

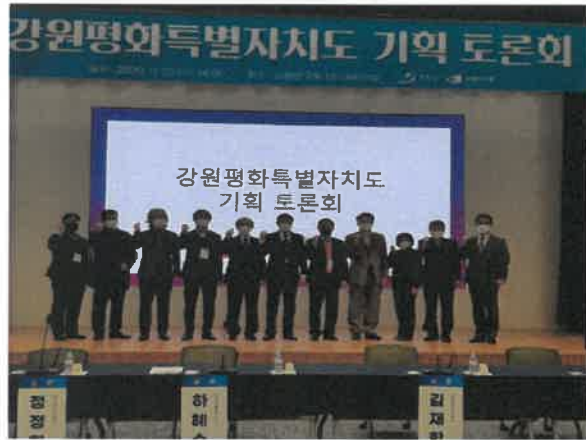
- 토론 주요내용을 기반으로 향후 정책 구상에 반영
- 향후 토론회, 설명회 등의 공론화 진행 내실화 추진



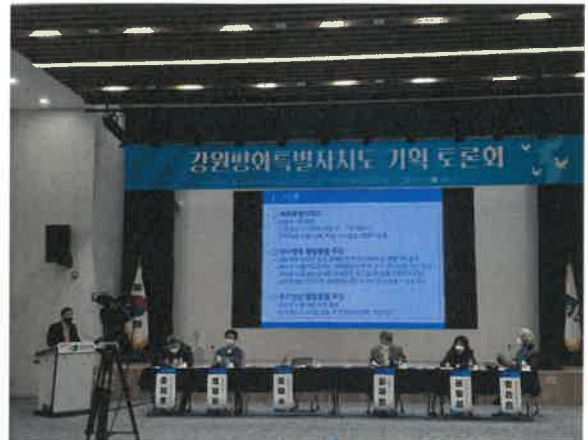
토론회 행사장



토론회 행사장 입구



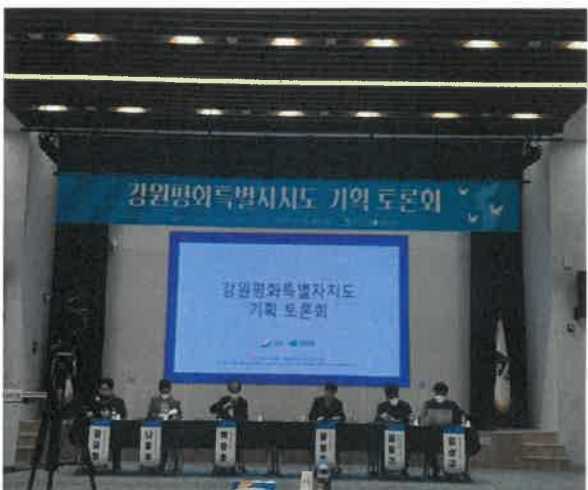
기념사진 촬영



제1세션 발제 및 토론



제2세션 발제



제2세션 토론