



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

홍콩특별행정구와 제주특별자치도
간의 자치권 비교 연구

제주대학교 대학원

행정학과

이옥진 (LI YUCHEN)

2020년 2월

홍콩특별행정구와 제주특별자치도 간의 자치권 비교 연구

지도교수 양 덕 순

이 욱 진

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2019년 12월

이욱진의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

제주대학교 대학원

2019년 12월

A Comparative Study on Self-Governance between
Hong Kong Special Administrative Region and
Jeju Special Self-Governing Province

Li YuChen

(Supervised By professor Duk-Soon Yang)

This thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Master of Social Science

2020. 2

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	2
제3절 연구의 체계	3
제2장 자치권에 대한 이론적 고찰	5
제1절 지방자치단체 자치권의 특례	5
1. 자치권의 개념	5
2. 자치권의 특성	5
제2절 특별자치제의 각국 사례	6
1. 특별자치제의 의의	6
2. 특별자치제의 특성	7
3. 특별자치제의 외국 사례 개관	8
제3절 포르투갈 헌법상 특별자치제	11
1. 포르투갈 헌법상 특별자치	11
2. 특별자치제 추진 배경	13
3. 특별자치제 주요 내용	14
4. 시사점	21
제3장 홍콩특별행정구과 제주특별자치도의 자치제 운영 현황	23
제1절 홍콩특별행정구의 운영 현황	23
1. 중국의 지방자치	23
2. 홍콩특별행정구의 설립 역사	32
3. 홍콩특별행정구와 일반자치단체와의 차이	37
4. 홍콩특별행정구의 현황	39
제2절 제주특별자치도의 운영 현황	43
1. 한국의 지방자치	43

2. 제주특별자치도의 설립 역사	49
3. 제주특별자치도와 일반자치단체와의 차이	51
4. 제주특별자치도의 현황	53
제4장 홍콩특별자치구와 제주특별자치도의 자치권 비교분석	57
제1절 행정권	57
제2절 입법권	61
제3절 상호 시사점	64
제5장 결론 및 한계	66
참고 문헌	68
1. 국내 문헌	68
2. 국외 문헌	69
3. 인터넷 문헌	70
ABSTRACT	71
감사의 글	73

표 차 례

<표 1-1> 연구체계	4
<표 3-1> 특별자치도와 유사제도의 비교	52
<표 3-2> 제주특별자치도 3단계 제도 개선(안)주요 추진내용	55
<표 3-3> 연도별이양대상사무건수	56

그림 차례

<그림 3-1>	중국의 행정체계	24
<그림 3-2>	민족자치구의 건립시간표	26
<그림 3-3>	중국의 지방 행정체계	27
<그림 3-4>	홍콩기본법의이론적*법적근거	29
<그림 3-5>	중연 공동 성명에 대한 중국국민의 설문조사표	34
<그림 3-6>	홍콩 인수인계식(전달식)	36
<그림 3-7>	홍콩 역년의 지니계수	42

국 문 초 록

오늘날 세계 각국은 국가의 권한과 기능을 지방정부에 과감하게 이양하여 민주성과 독립성을 보장하는 강력한 권한을 행사하는 신지방분권화 지방자치제도를 정책화하고 있다. 지방정부의 자치권을 강화가 국가발전의 필요조건이라는 것은 이제 자연스럽게 받아들여지고 있다.

본 연구의 배경이 되는 홍콩특별행정구는 1997년 영국의 155년 식민지 역사를 청산하며 탄생을 하였고, 중국의 일국양제 정책에 따라 고도의 자치권을 확보한 지방정부가 되었고, 제주특별자치도는 2006년 중앙정부의 적극적인 의지로 외자유치 및 국가경쟁력을 확보해 부가가치 높은 관광자유지역을 만들기 위해 출범하게 되었다.

본 연구는 다음과 같이 구성되었다. 첫째, 자치권에 대하여 정리하여 보고, 특별자치를 실시하고 있는 외국의 사례, 특히 포르투갈의 사례를 살펴본다. 둘째, 홍콩특별행정구와 제주특별자치도의 자치제 운영현황을 파악한다. 마지막으로 홍콩특별행정구와 제주특별자치도의 행정권과 입법권을 중심으로 자치권을 비교분석한다.

본 연구를 통해 제주를 포함하여 대한민국에서 진행되고 있는 지방자치의 활성화에 긍정적인 역할을 확대하고 중앙정부에서는 고도의 자치권이 설정되었을 때의 장점 및 단점을 종합적으로 분석하여 지방자치가 활성화 되기를 기대하여 본 연구가 이러한 정책과 제도개선에 작은 힘이나마 기여되었으면 한다.

주제어: 홍콩특별행정구. 제주특별자치도. 지방자치. 자치권. 행정권. 입법권

제1장 서론

제1절 연구의 목적

오늘날 세계 각국은 국가의 권한과 기능을 지방정부에 과감하게 이양하여 민주성과 독립성을 보장하는 강력한 권한을 행사하는 신지방분권화 지방자치제도를 정책화하고 있다. 중앙정부의 획일적이고 통제적인 행정집행보다는 주민 구성원들의 창의력을 높이고 자치 능력을 배양하여 지역간·주민간 공평하고 공정한 삶을 영위하도록 하며, 민주적 공공선을 확보하여 주민의 복지 수준을 높이는 자치능력을 높임으로써 지방정부의 경쟁력을 확보하고 있다. 이는 국가의 생명력이 지방정부의 자치권을 강화함으로써 국가발전의 필요조건이 되기 때문이다.

주민참여 확대를 통하여 민주주의의 발전, 투명행정 실천, 고객지향 행정서비스 제공, 복지향상과 지역개발, 환경개선 및 행정계층간의 협력관계 구축 등 많은 분야에서 지방분권의 확대와 자치역량이 확충되며 자치권이 한 단계 발전하고 있

다고 평가된다(감사원, 2006: 24-35).

홍콩특별행정구는 1997년 영국의 155년이 식민지 역사를 청산하면서 협상과 타협으로 고도의 자치권을 확보하여 중국의 사회주의와 홍콩특별행정구(홍콩特別行政區)의 자본주의가 공존하는 일국양제(一國兩制)의 고도자치권을 확보하였다.

한편, 제주특별자치도는 1995년 풀뿌리 민주주의의 부활을 이루고 2006년 중앙정부로부터 적극적으로 외자유치를 하고, 국가경쟁력을 확보해 부가가치가 높은 관광자유지역을 국가차원의 국제자유도시로 출범시켰다.

이러한 홍콩특별행정구와 제주특별자치도의 고도자치권에 대하여 양 지방정부의 자치권 비교를 통하여 상호간 지방자치 발전이 이루어지는 기반이 되는 것을 본 연구의 목적으로 한다.

세계 각국의 자치권의 실천이론은 본국의 기본국정, 역사문화, 국가구조의 형식 등 일련의 요인에 기초해 구성된 자기만의 독특한 지방자치제이다. 본 논문

은 중국 홍콩특별행정구의 고도자치권과 제주특별자치제도 고도자치권에 근거한 분석 비교 연구이다. 본 연구를 통해 비교분석한 홍콩특별행정구와 제주특별자치도의 자치제는 중국과 한국의 지방자치에 발전에 중요한 의미를 줄 것으로 기대한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

홍콩특별행정구는 1841년 영국의 식민지(영국령 홍콩)였다가 중국으로 반환된 정부이다. 따라서 종전의 행정, 입법, 사법의 삼권분립 체제의 근간을 흔들지 않고 홍콩 주민이 영유했던 권력제도를 유지하기 위해 홍콩특별행정구 기본법을 제정하여 고도의 자치권을 부여하였지만 여전히 홍콩특별행정구는 중화인민공화국의 지방행정구역의 한 지역의 대표이며, 중국 내의 한 지방정부이다.

제주특별자치도는 1946년 도제(道制)가 실시되었지만 중앙정부의 통제를 받다가 2006년 ‘제주특별자치도 설립 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’의 시행으로 정부직할령(政府直轄領)인 특별자치도(特別自治道)가 되면서 고도의 자치권을 이양받게 되었다.

양(兩) 지방정부의 고도의 자치권에 대하여 홍콩특별행정구 기본법과 제주특별자치도 설립 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법을 기본으로 비교분석하고자 한다.

본 논문의 연구방법으로는 역사분석법과 비교연구법과 같이 문헌연구방법도 있다. 첫 번째 방법은 홍콩특별행정구와 제주특별자치도의 지방자치를 역사분석법으로 분석하는 것이다. 두 가지 모두 특별한 역사적 배경과 특수한 지리적 환경 속에서 생겨난 것으로 홍콩의 기본법과 제주특별자치도의 특별자치제도에 의해 역사분석법이 사용될 수 있다. 두 번째는 비교방법 연구로 홍콩특별행정구와 제주특별자치도의 자치권을 비교하는 연구에서 양자차이 문제를 구분하여 둘 사이의 특징과 본질을 비교하는 것이다. 세 번째 방법은 문헌 연구법으로, 본 논문을 작성하기 전에 관련 간행물과 논문을 찾아 관련 문헌을 수집하여 본 논문을 풍부하게 하는 것이다.

제3절 연구의 체계

연구체계는 <그림1-1>에 제시된 것과 같이 총 5단계로 구성되어 있으면, 각 단계에서 다루어지는 내용은 다음과 같다.

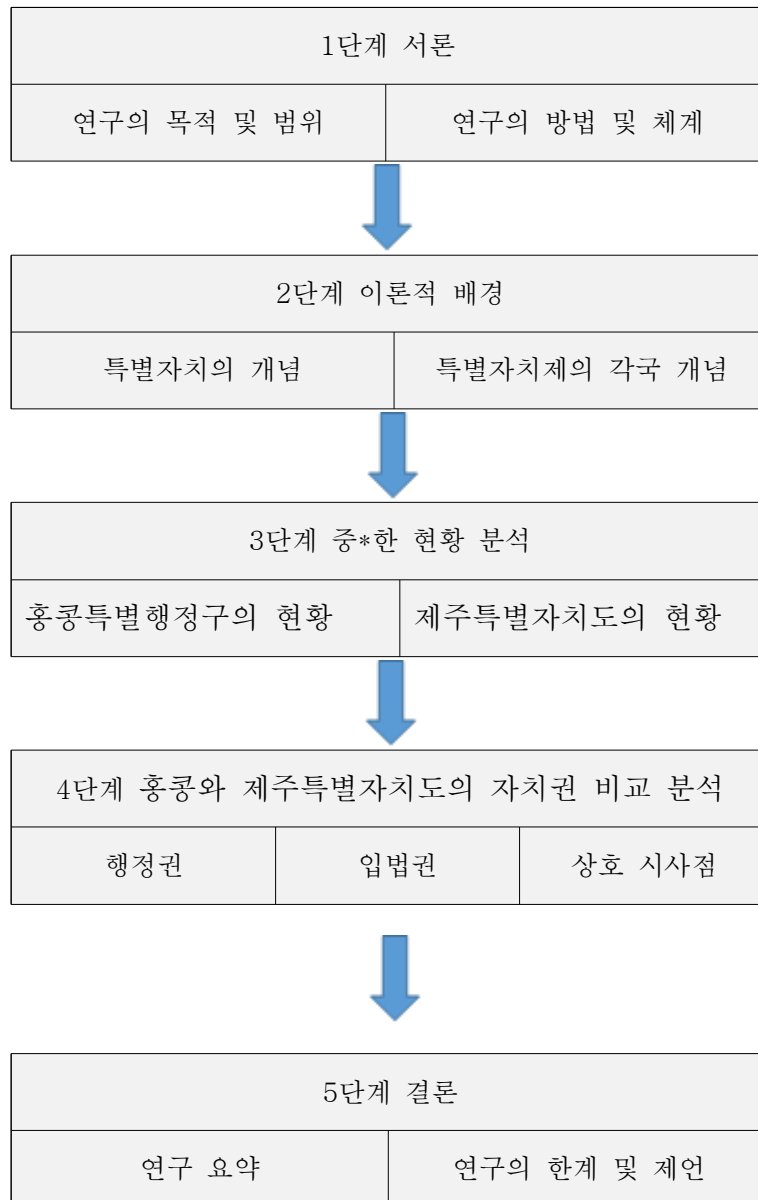
제1단계는 서론으로 연구의 목적과 범위, 연구의 방법과 체계를 제시하였다.

제2단계에서는 특별자치제에 대한 이론적 고찰로 구성된다. 특별자치제의 개념, 해외의 특별자치제의 구체적인 사례이다.

제3단계에서는 홍콩특별행정구와 제주특별자치도의 운영현황과 이론적 고찰에 대한 부분으로서, 주요 홍콩특별행정구의 탄생 배경, 특별자치단체와 일반자치단체와의 차이, 특별자치의 중요한 이론적 분석결과 함의로 이루어진다. 1절에서는 홍콩특별행정구와 제주특별자치도의 현황을 분석하고, 중국의 지방자치를 소개되며 홍콩특별행정구가 탄생된 배경을 설명한다. 중국 내지의 지방자치와 홍콩특별행정구의 지방자치의 차이를 구체적으로 설명한다. 마지막으로 홍콩특별행정구의 지방자치 현황이다. 2절에서는 한국의 지방자치와 제주특별자치도 탄생 배경을 소개한다. 한국의 지방자치와 제주특별자치도의 지방자치의 차이를 설명하였다. 마지막으로 제주특별자치도의 지방자치 현황이다.

제4단계에서는 홍콩특별행정구와 제주특별자치도의 자치권 비교연구를 통해 양국의 국정과 발전방향의 차이와 이것이 시사하는 바를 알아본다. 본 논문은 행정권과 입법권만을 기초로 한 자치권 비교 분석했다는 한계가 있다.

제5단계에서는 결론으로 연구의 요약, 연구의 제언을 제시하였다.



<표 1-1> 연구체계

제2장 자치권에 대한 이론적 고찰

제1절 지방자치단체 자치권의 특례

1. 자치권의 개념

자치권은 단어의 해석 다양하고, 주장하는 학자들마다 그 개념의 정의가 다양하다. 자치권의 사전적 의미를 살펴보면, 자치권(自治權, right of self-government, autonomy)은 지방자치단체가 지역공동단체로서의 그 존립 목적을 실현하기 위해 가지는 자율적으로 통치권을 맡고, 지방자치단체의 자치권은 크게 자치입법권과 자치행정권으로 나뉘며, 자치행정권은 다시 자치조직권·협회의 자치행정권·자치재정권으로 구분하고 있다.

자치권이란 지방자치단체가 추구하는 존립 목적을 달성하기 위한 권리와 능력 그리고 국가 주권 아래에서 수여된 권능이긴 하지만 헌법에서 부여된 일정한 범위의 자율적 통치권능이다(한진문, 2007).

Wolman and Goldsmith(1996)는 자치권에 대하여 일정한 관할구역을 대상으로 한 지역정책을 자유롭게 결정할 수 있는 권리와 지역주민들의 복지에 영향을 미칠 수 있는 능력으로 정의하고 있다. 중앙정부의 간섭과 제약으로부터의 자율성과 지역의 정치적 요인으로부터 자율성과 지역주민의 복지에 영향을 미칠 수 있는 지방자치단체의 능력을 의미한다.

2. 자치권의 특성

지방정부의 자치권은 국가에서 지방정부의 자치권을 인정하여 자치행정의 집행, 행정의 만족향상 서비스 제공, 지역주민들의 복지증진 등 다양한 정책들을 집행하고 있다. 이는 개인의 기본적 인권과 국가 기본법으로 보장하고 있기 때문이다. 우리나라도 헌법으로 지방정부의 자치권을 보장하고 있다.

자치권은 국가의 통치권으로부터 나오면서 지방정부의 규정을 돕으로써 국가로부터 수여된 권리, 일정한 범위 내에서 자주성을 갖는 독자적인 권리 그리고 국가헌법에서 보장된 권리의 성격을 갖고 있다.

이러한 자치권은 헌법의 규정된 범위 내에서 정해진 권한배분이나 권한 행사를 하고 국가로부터 일정한 감독과 통제를 받는 종속성과 지역 내의 특성을 감안한 국가로부터 일정한 독립성을 가진 자주성 그리고 지방정부의 관할구역 내의 모든 자원을 포괄적으로 행사는 포괄성의 특성을 갖고 있다.

이규환(1999)은 일반성(보편성), 자주성(독립성), 배분성의 특성을 주장하고 있다. 먼저, 일반성(보편성)은 권능의 지배를 받는 사람의 범위와 자치단체가 처리하는 공공사무의 범위에 관한 측면으로 구분한다. 이는 지방정부 내 주소를 둔자, 거주하고 있는 자, 임시 체류자 등 모두를 포함하고 사무배분제도에 따라 지방정부의 권능으로 하고 있는 것을 원칙으로 하는 것을 말한다. 둘째는 지방정부의 주민을 구속하는 법규, 조례 및 규칙 등 규범을 제정하는 자치입법권을 통해서 자주성(독립성)을 가지며, 셋째는 지방정부가 처리 할 수 있는 공공사무의 범위를 헌법 및 법률에 의해 국가와 지방정부간에 배분 결정된다는 특성을 말한다.

자치권의 특성에서 자치권의 존재여부가 지방자치단체와 지방행정기관을 구별하는 기준이 되고, 일반성은 지방자치단체의 권능과 그 이외의 공공단체의 권한을 구별하는 요소가 되고 그리고 독립성은 지방자치단체의 권능과 국가의 하급관청인 지방특별관서의 권한을 구별하는 중요한 기준이 된다.

제2절 특별자치제의 각국 사례

1. 특별자치제의 의의

특별자치제란 한 국가 내에서 특정한 지역에 다른 지역과 차별성이 있는 자치를 인정하는 제도를 말한다 (김재광,2017). 즉 한 국가의 헌법에서 지방자치에 관한 규정을 두어 지방자치를 헌법적으로 보장하는 경우에 있어서도 특정한 지

역에 대하여는 다른 지역과 차별성이 인정되는 자치를 보장하는 제도를 두는 경우가 이에 해당한다. 마테이라 제도와 아조레스 군도를 특별자치지역으로 규정하고 있는 포르투갈 헌법이 대표적인 사례로 꼽힌다. 포르투갈은 연방국가형태가 아닌 단일국가체제 하에서 특정한 지역에 자치권의 특례를 헌법에 인정하고 있는 사례이며, 우리의 제주특별법의 모델이기도 하다. 그런 측면에서 포르투갈 헌법의 특별자치제를 살펴보는 것은 유의미하다. 한국 헌법은 특별자치제를 보장하고 있지 아니하고 법률로만 보장을 하고 있다. 특별자치제는 헌법 제117조의 일반자치제와 차별화된 고도의 자치권 보장 및 지위보장을 그 내용으로 한다. 제주특별법도 그러한 입법취지를 담고 있다. 물론 서울특별시와 세종특별자치시도 특별자치제의 일종이지만 제주특별자치도와는 현저한 차이를 가지고 있다. 제주특별법은 “고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장” 하기 위해 제정되었다(제1조).

그리고 제주특별법은 지방자치법 등 다른 법률에 대한 특별법으로서의 성격을 가진다. 즉 “이 법은 제주자치도의 조직, 운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만 다른 법률에 제주특별자치도에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.” 고 규정하고 있다(제6조 제1항)(김재광, 2017).

2. 특별자치제의 특성

특별자치제도는 일반적 적용을 받는 지역과 달리 특별한 지역에 대하여 차별화된 자치권 및 지위를 보장하는 제도이다. 우리나라는 헌법 제117조 내지 제118조에 지방자치를 규정하고 있고, 현재 우리 법 체제에서 특별자치제도는 헌법 차원이 아니라 법률 차원에서 실시되고 있다(표명환, 2009). 2006년 7월 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법을 제정하여 제주특별자치도가 출범을 맞이하게 되었다.

김재광(2017)은 특별자치제도는 한 국가 내에서 특정한 지역에 대하여 다른 지역과 차별성이 있는 자치를 인정하는 제도로 보고 있으며 이는 국가의 헌법에

서 지방자치에 관한 규정을 두어 헌법적으로 보장하는 경우로 마테이라 제도와 아조레스 군도를 특별자치구역으로 규정하고 있는 포르투갈 헌법이 대표적인 사례로 보고 있다.¹⁾

제주특별자치도가 특별자치도로 보장받기 위해서는 헌법을 통해 고도의 자치권 보장 및 지위보장을 인정받아야 할 것이다. 제주특별법 제1조에 “고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장” 받기 위해서 제정되었다. 제주특별법 제6조제1항에 의해서 “제주특별자치도의 조직, 운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다, 다만, 다른 법률에 제주특별자치도에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다.” 고 규정되어 제주특별법은 지방자치법 등 다른 법률에 대한 특별법으로서의 성격을 갖는다.

3. 특별자치제의 외국사례 개관

특별자치제의 외국사례로 단방국가인 이탈리아헌법, 프랑스헌법, 스페인헌법, 핀란드헌법, 포르투갈헌법 등에 대해 소개한다.²⁾

1) 이탈리아 헌법

이탈리아 헌법은 권력분산을 위한 지방자치제도를 철저히 규정하고 1972년 4월에 전국적으로 지방자치제를 실시하였다. 이탈리아의 지방자치단체는 헌법과 법률에 의거 중앙정부의 통제를 받는다. 헌법 제116조에 의거 이탈리아의 광역자치단체(廣域自治團體)인 레지오네(Regione, 주(州))는 고유의 헌장(憲章, Statuto)을 가지고 있으며 20개(個)의 주(州)중 시칠리아(Sicilia), 사르데니아(Sardegna), 발레 다오스타(Valle d' Aosta), 트렌티노·알토아디제(Trentino·AltoAdige), 프리울리·베네치아(Friuli·Venezia Giulia)등 5개 주(州)는 역사적·지정학적 이유로 특별주(特別州)로 지정되어 헌법에 제정된 특

1) 표명환, “지방자치의 입법적 보장 과제로서의 ‘특별자치제’ 「헌법학연구」 제15권 제3호(2009.9), P500.
2) 일부 학자 중에는 단방제의 체제 하에서 영국정부와 스코틀랜드의 관계를 적절한 모형으로 보고 있다. 그것은 스코틀랜드가 영국의 단방제 하의 지역임에도 불구하고 독자적인 입법, 사법, 행정, 교육제도는 물론 독자적인 화폐를 가질 정도로 자치권을 가지고 있기 때문이라고한다. 김순은

별법에 따라 특별한 자치의 형식을 부여하고 있다.

이탈리아헌법은 지방자치제도를 채택하고 시·도·대도시·주 등 다양한 수준의 자치제를 인정하고 있다. 프리울리베네치아줄리아, 사르데냐, 시칠리아, 트렌티노·알토아디제, 발레다오스타는 헌법에 채택된 특별법에 따라 특별한 자치의 형식을 부여하고 있다.³⁾

2) 프랑스 헌법

프랑스 지방자치는 지방분권의 전제가 되는 국가와 구별되는 공법인인 지방자치단체의 존재를 헌법에서 인정하고 있으며, 헌법 제1조에서 프랑스는 지방분권 조직을 필수로 하는 국가통치체제를 갖는다고 선언하였다. 이러한 지방자치단체는 자신의 고유한 공익을 위한 영역에서 다른 지방자치단체나 국가의 간섭 없이 자유로운 행정을 수행하는 것을 말한다.

프랑스의 지방자치제도의 특징은 중앙정부에 과도하게 집중된 권한을 지방으로 이전하여 권한 배분의 적정성 유지와 지방자치단체의 권한을 갖고 주민과 가까운 수준에서 효과적인 배분될 수 있도록 보충성의 원칙을 도입하였다. 또한 지방자치단체 책임성 강화와 주민투표제 도입으로 직접민주주의 요소를 도입하였다. 지방자치단체의 권한과 활동이 지역주민들의 참여를 통해서, 그리고 지역의 현실에 근거하여 이루어질 수 있도록 최대한 이를 규범적 틀에서 확보해 주는 것을 우선과제로 삼아야 할 것이며 이를 위해서는 법률의 개정, 더 나아가 헌법의 개정 등이 뒤따를 수밖에 없다는 점이였다(정재도,2000).

레지옹(프랑스어: région)은 프랑스의 지방 행정 구역 단위의 하나이다. 1982년에 시행된 ‘지방 분권법’에 따라 신설되었으며 자율적인 행정권을 갖고 있는 최상위의 지방 행정 구역으로 한국의 광역자치단체 단위인 도(道)와 비슷하다. 2016년 1월 1일 기준으로 프랑스 본토에는 13개, 해외 지역에는 5개의 레지옹(해외 레지옹)이 있다. 본토 레지옹 개편 이전까지 프랑스 본토에는 22개의 레지옹이 있었다. 레지옹은 다시 주(département, 데파르트망)로 나뉜다.⁴⁾

코르시카는 인구 33만 명의 섬으로 2016년 행정구역 개편에 따른 13개 레지옹

3)국회도서관.<세계의 헌법>215쪽

4) 위키백과.2010.

(광역자치단체) 가운데 하나이다. 14세기부터 이탈리아 제노바의 지배를 받다가 18세기에 프랑스로 편입돼 지리적·문화적으로 이탈리아에 더 가까운 위치에 있다. 최근 “코르시카어에 프랑스어와 같은 공용어의 지위를 부여해 달라.”는 자치정부의 요구에 중앙정부는 ‘프랑스 국민은 모두 동일성과 독특성을 존중받아야 하지만 독특성이 공화국 통합에 위협이 된다면 잘못된 것’이라고 거부하였다. 또한 코르시카 비거주자들이 코르시카에 부동산을 매입하는 것을 금지할 수 있는 권한을 자치정부에 부여해 달라는 요구도 거부됐다. 코르시카 정부의 자치권 확대 요구는 지속되고 있다.

프랑스헌법 제1조 제4항은 프랑스의 국가조직은 지방분권적이라고 규정하고 있다. 프랑스가 우리의 지방자치와 비교되는 지방자치단체의 자유로운 행정의 헌법적 보장에도 불구하고 헌법 제1조 제4항을 새로 규정하고 프랑스의 분권화를 천명한 것은 “분권-행정(법)상 분권-지방분권” 식의 인식에서 벗어나(지방)분권화된 단일국가에서의 국가와 지방자치단체간의 관계에 관한 원칙을 국가를 구성(조직)하는 헌법상 기본원칙으로 새롭게 인식했다고 보는 것이 타당하다(전훈, 2008:215). 특히 중앙집권 국가였던 프랑스는 지방분권을 통해 국가 경쟁력을 높이고 지방을 활성화 시켰다. 즉 국가개혁 차원에서 단일국가의 분권화된 조직을 향한 프랑스 헌법 개정은 국가와 지방자치단체의 권한배분에 있어 좀 더 후자에게 많은 법적, 재정적 권한을 부여하였다고 평가되고 있다(전훈, 2008).

3) 스페인 헌법

스페인 헌법은 연방정부나 연방의회에 대항하여 개인의 자유와 권리를 보호하고 각 주의 독립성과 자율성을 보장하기 위한 조항으로 제2조에 스페인을 구성하는 민족 및 지역의 자치권과 이들 사이의 연대를 인정 및 보장하는 결속력을 보장하고 있다. 1978년도 스페인 개정 헌법은 국가권력의 분산에 관해 특별한 모델을 설정하였다. 1985년까지 이베리아 반도 및 카나리아(Canarias), 발레아스(Baleares) 제도를 망라하는 17개 지역은 중앙정부와 자치권을 놓고 교섭한 결과, 스페인은 ‘자치 국가(Un Estado de las Autonomias, State of the Autonomies)’ 형태로 17개 자치정부로 구성되게 되었다.

역사, 언어적으로 가장 지역적 독자성이 강한 바스크(Basque) 지방과 카탈루

냐(Cataluña) 지방에서는 이미 1979년에 첫 지방자치 선거가 실시되었다.

국가는 영역상 시군구, 현(縣) 및 자치공동체로 구성된다(제137조), 시군구의 자치는 보장되며 완전한 법인격을 가진다(제140조).

헌법은 공통의 역사적, 문화적, 경제적 성격을 갖는 현, 도서(島嶼) 지역들이 자치공동체를 구성할 수 있다고 규정하고 있다(제143조), 자치공동체에 관한 조문은 제143조부터 제158조에 이르는 방대한 규정을 가지고 있다.⁵⁾

헌법은 공통의 역사적, 문화적, 경제적 성격을 갖는 도서지역들이 자치공동체를 구성할 수 있다고 규정하고 있다. 자치공동체에 조문은 제143조부터 제158조에 이르는 방대한 규정을 가지고 있다.⁶⁾

4) 핀란드 헌법

2019년 3월 현재 핀란드의 지방행정은 18개의 광역 행정구역(Regions)과 1개의 행정자치구역(올란드 자치구, Åland Islands) 그리고 311개의 기초 자치단체(municipalities)로 구성되어 있다. 핀란드 헌법은 올란드 제도(諸島)의 특별지위를 인정하고 있다. 올란드 자치주(Åland Islands)는 1856년 크림아 전쟁 이래 국제법상 비무장지역으로 선언되어 특별지위를 누리고 있는 지역으로 1920년 핀란드 국회가 올란드 제도의 자치권에 관한 법률을 제정하면서 광범위한 자치권을 부여하여 이후 강력한 자치 정부를 바탕으로 1951년에는 자치권이 재확인 되었으며, 주 의회의 승인 없이는 올란드에 적용되는 법률 개정·폐지 불가하다(외교부 유럽국 서유럽과, 필란드 개황, 2019).

제3절 포르투갈 헌법상 특별자치제

1. 포르투갈 헌법상 특별자치

5) 김재광, '지방분권 개헌 관련 일반자치제와 특별자치제의 관계', 한국지방자치법학회, 통권 제 55호 제17권 3호(2017; 45-46).

6) 국회도서관, 앞의 자료집, 682쪽

연방국가형태가 아닌 단일국가체제하에서 특정한 지역의 자치권의 특례를 헌법에 인정하고 있는 예로는 마데이라(Maderia) 제도와 아조레스(Azores) 군도를 특별자치 지역으로 규정하고 있는 포르투갈 헌법이 대표적이다. 우리나라에서도 이를 모델로 하여 제주도를 특별자치지역으로 선포하고 있으나 이는 헌법적 차원이 아니라 법률적 차원이라는 점에서 커다란 차이가 있다(표명환, 2009: pp500-501). 이 절에서는 포르투갈 헌법상 특별자치제에 대하여 중점적으로 논해보고자 한다.

제주특별자치도는 국제자유도시 실현을 비전으로 제시하고 이에 맞는 제도를 마련하기 위하여 현행제도에 대한 많은 개선안을 마련하였다. 고도의 자치권과 최소한의 규제를 바탕으로 동북아 경제권의 대표적인 관광지와 비즈니스 중심지로 나아가기 위해 자치영역의 확대, 행·재정적 시스템 정비, 국제화 여건 조성 등 체제를 갖추는 것이다. 국제자유도시 실현의 비전을 가진 제주특별자치도는 장기적으로 대한민국 내에서 1국 2체제에 근접한 독립적이고 자율적인 지방정부로 발전하여야 할 것이다(양영철 외, 제주특별자치도의 이해, 2008).

중앙정부의 지방분권정책과 연계되어 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 국제자유도시의 조성을 효율적으로 추진할 수 있도록 중앙권한의 획기적 이양을 통한 자치권확대 및 핵심산업에 대한 행정규제를 대폭 완화하는 내용의 특별자치도를 추진 할 수 있었다.

제주형자치행정체계의 구축을 위한 특화된 특별자치모형을 도입을 실현하기 위해서 특별자치의 선진지역의 제도를 도입하기 위해 포르투갈의 지방분권제도에 관심을 가지게 되었다. 포르투갈의 마데리아주는 수도 리스본에서 992km 떨어진 대서양상의 외딴 섬으로서 면적은 743km²로 제주도 면적의 약 49%, 인구는 26만명으로 제주도 인구의 약 46%에 불과함에도 ‘지역정부-시정부-프리게리아 정부’의 3단계 자치계층을 그대로 유지하면서 1970년대 중반 이후 중앙정부로부터 특별한 자치권을 부여 받아 리스본 다음으로 잘 사는 지역으로 변모하고 있다는 것이다(제주개발실록역사보고서, 2018).

외국의 헌법에서 특정 지역에 대한 특별한 자치권을 인정하는 경우 섬 지역이 많다는 것이 특징이다. 섬 지역에서 자치에 관한 헌법적 특례를 인정받고 있는 이유는 섬 지역은 지리적으로 접근하기에 어려워 물류 및 산업기반 조성에 불리

하며, 독특한 자연환경과 문화를 가지고 있다. 특별자치제가 실시되고 있는 제주특별자치도 또한 한반도 남단에 위치한 섬 지역⁷⁾으로 본토와 멀리 떨어진 국제관광도시로 고유한 지역적·문화적·역사적 특성들이 강한 지역임을 주시하는 바이다.

2. 특별자치제 추진배경

포르투갈의 마테이라 제도(諸道) 및 아조레스 군도(群島)내 자치제 도입은 지리적·경제적·사회적·문화적 특성과 지역주민들의 자치에 대한 열망으로 1974년 4월 혁명 이후 헌법이 개정되어 현행헌법의 토대가 마련되는 과정에서 마테이라 제도와 아조레스 군도의 주민들의 자치요구가 헌법상 반영되었다.

포르투갈 마테이라의 경우는 헌법 제225조 제1항에서 ‘지리적, 경제적, 문화적 특성에 기초하고 섬 주민들의 역사적 열망을 고려하여 특별한 정치적 행정적 제도를 둔다.’고 규정되어 있다. 마테이라는 중앙정부와의 원거리에 떨어져있으며 기후도 각각 아열대 및 열대성 기후로 15-16세기에 많은 포르투갈 사람들이 마테이라와 아조레스로 이주한 이후 상당기간 포르투갈 본토와 왕래가 소원하여 많은 격차가 발생하였다.

제주특별자치도가 입법모델로 참고한 마테이라 諸島 (행정상 공식 명칭은 ‘마테이라자치주(Região Autónoma da Madeira)⁸⁾가 속한 포르투갈의 경우에는 헌법에 단일국가임을 표방하면서도 동시에 마테이라 제도와 아조레스 群島의 경우에는 자체적인 정치, 행정에 관한 법률을 제정할 수 있는 권한과 자치기관을 가지는 특별자치지역임을 명시하고 있다.

7) 제주도는 육지와 거리가 완도78km, 목포154km, 부산302km에 이른다. 두산백과 참조.

8) 마테이라 제도는 30년 전까지만 해도 포르투갈에서 가장 낙후된 지역 중 하나였다. 그러나 1976년 7월 1일 포르투갈 정부로부터 ‘특별자치구’로 지정돼 헌법상의 지위를 인정받으면서 지금은 리스본에 이어 포르투갈에서 두 번째로 잘 사는 지역으로 변모했다고 한다. 그렇다면 역사적으로 유배지로 활용되는 등 제주 처럼 한때 변방의 섬이었던 마테이라가 ‘부자섬’이 될 수 있었던 이유는 무엇일까. 그것은 바로 ‘특별자치권’과 함께 ‘재정권’을 보장받는데 있다. 마테이라의 자치수준은 국방과 외교를 제외한 모든 분야에 걸쳐 실시되고 있으며 주지사는 마테이라를 대표해 유럽연합 등 각종 국제기구 회의에 참석해 국제조약과 협정을 체결할 수 있다. 재정분야에서도 지역에서 걷히는 국제 수입 전액이 마테이라주에 귀속돼 자치재원으로 사용되고 있으며 국세의 세율 감면(30%)권한까지 갖고 있다. 이에 따라 마테이라는 전체 예산의 70%를 자치재원으로 확보해 정부에 기대지 않는 ‘완벽한 자치’를 시행하면서 ‘대서양의 진주’로 불리며 세계 각국 지역의 벤치마킹 대상이 되고 있다. 제주일보 2007년 7월 4일자 [제주포럼] “제주특별자치도는 특별해야 한다.” 칼럼 참조.

3. 특별자치제 주요내용

마데이라라는 1901.8월 헌법상 자치권을 부여받았으나 실시하지 않았으며, 주민들이 강력한 자치 요구에 의해 1974.4월 혁명 후에 헌법이 개정되어 현행헌법의 토대가 마련되는 과정에서 마데이라와 아조레스가 자치권을 헌법에 반영하게 되었다.

그 내용은 포르투갈 정부와 마데이라 및 아조레스 자치지역간의 정치적·행정적 관계에 대해서는 『포르투갈 헌법』과 『마데이라의 정치적·행정적 지위에 관한 법률』 및 『아조레스의 정치적·행정적 지위에 관한 법률』에 명시에 있다.

포르투갈의 영토는 유럽의 대륙의 역사 속에서 정해진 영토와 아조레스군도와 마데리아제도로 구성되어 있다(헌법 제5조 제1항). 그리고 단일국가로써 지방 자치의 민주적 확산 원칙을 존중하는 단일국가로 아조레스군도와 마데리아제도는 그들의 스스로의 정치 및 행정 법규를 가지는 자치구역으로 규정하고 있다(헌법 제6조 제2항). 국가가 추진하는 중요한 기본과제로 아조레스군도 및 마데리아제도의 주변적 여건을 감안한 본토와의 조화로운 개발증진을 규정하고 있다(헌법 제9조 제7항). 자치구의 책임과 역할에 대해서는 제7편에 그리고 지방정부의 기능에 대해서 제8편에 규정하고 있다. 특히 아조레스 군도 및 마데리아제도의 정치·행정적 자치권은 개헌을 규제해야 하는 사안으로 명기되어 있다(헌법 제288조 제1호).

① 특수한 자치를 부여받은 정치적·행정적 제도 운영

포르투갈 헌법 제6조의 단일국가를 표명하면서 아조레스군도와 마데리아제도는 자체적으로 정치·행정 법령과 자치기구를 갖춘 자치구를 명시함으로써 포르투갈 본토의 지방 정부 자치의 자율적인 독립체제와 자치권 및 공공행정의 민주적 분권을 존중하는 방식과 다른 제도를 운영 하고 있다.

국가의 구성 및 기능은 지방자치단체의 자치권 및 공공행정의 민주적 분권을 존중하는 방식이 되어야 한다는 것이다. 이는 헌법 제7편의 자치권과 제8편 지방정부의 분권제에 해당한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 포르투갈 헌법 제237조의

행정지방 분권의 원칙에 따라 지방자치단체의 책임과 구성 및 지방자치단체 산하기관의 책임을 법률로 정하고 있기 때문이다.

그리고 제6조제2항은 “마테이라제도 및 아조레스군도는 자체적인 정치, 행정 법령과 자치기관을 갖춘 기구이다.” 라고 규정하고 있다. ‘단일국가’에 관한 규정에 마테이라제도 및 아조레스군도의 특별자치기관임을 명시하고 있는 것도 특징적이라 할 수 있어 헌법 조문형식상 아조레스군도 및 마테이라제도는 국가 반열에 위치하고 있다는 의미로 이해해도 좋을 듯하다(김재광, 2017).

② 본토의 영토와 조화로운 개발 증진

국가 기본과제의 하나로서의 ‘아조레스군도 및 마테이라제도의 개발’은 주변적 특성을 특별히 감안하여 본토의 영토와 조화로운 개발은 증진해 한다고 포르투갈 헌법 제9조제7호 규정에 명시되어 있어 국가에서도 지역 주민들이 갈망했던 자치 정부의 성공에 제도적 뒷받침을 하고 있다,

헌법이 국가 기본과제의 하나로 ‘아조레스군도 및 마테이라제도의 개발’을 명시하고 있는 것은 특별자치지역의 발전에 대한 중앙정부의 확고한 의지를 나타내는 것으로 해석된다. 제주특별자치도 역시 ‘국제자유도시⁹⁾ 건설이 궁극적인 목표인 만큼 제9조제7호가 내포하고 있는 시사점은 매우 크다고 생각된다.¹⁰⁾ 왜냐하면 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 하기 위해서는 국가의 적극적인 지원이 필요하기 때문이다.

③ 지역적 특성에 맞는 자치권 강화에 정치 및 행정체제 구축

지역 주민들의 자치권에 대한 역사적 염원을 바탕으로 한 아조레스군도 및 마테이라 제도의 정치 및 행정 체제는 헌법 제225조제1항 “마테이라제도 및 아조레스군도에 적용 가능한 특정 정치, 행정 제도는 이들 지역의 지리적, 경제적, 사회적, 문화적 특성들을 근거로 하여 지역 주민들의 자치권에 대한 역사적 염원을

9) 제주특별법 제2조(정의)이 법에서 “국제자유도시”란 사람, 상품, 자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역단위를 말한다.

10) 제주특별법 제1조(목적)이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적인 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정 규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

바탕으로 한다.” 라고 규정하고 있다.

그리고 제2항에서는 “이들 지역 주민들의 민주적 참여, 경제·사회적 개발과 지역 이해의 조성 및 옹호를 보장하는 한편, 포르투갈 국민들 간의 국가적 단결과 연대 의식을 공고히 하는데 그 목적이 있다.” 고 규정하고 있으며 제3항에서는 “지역의 정치·경제적 자치권은 국가 주권의 완전성에 영향을 미치지 아니하며 헌법의 전체 적인 틀 내에서 행사된다.” 고 규정하고 있다.

이는 마데이라 제도와 아조레스 군도에 적용 가능한 특정한 정치·행정제도를 지역 주민들의 자치권에 대한 역사적 염원과 연결시키고 있는 점이 특징적이다. 그리고 이들 지역의 “정치·경제적 자치권” 을 “헌법의 전체적인 틀 내에서 행사” 하도록 하고 있는 점도 특징적이다. 제255조도 우리에게 주는 시사점이 적지 않은 데, 그것은 세계화·지방화 시대에 대응하는 제주특별자치도 조성의 성격도 내포하고 있지만 무엇보다도 중요시 할 것은 제주도민들의 염원에서 제주특별자치도가 탄생했다는 역사적 사실은 부인할 수 없다. 지역적 한계를 벗어난 정책들이 계획되고 입안되고 집행되어야 세계의 경쟁 속에 살아남을 수 있는 제도 도입이 필요하다. 한국의 중앙정부에서도 중앙집권화 정책보다는 지방분권을 통해서 본토와 떨어진 제주도 지방정부에 고도의 자치권을 부여하여 국가 발전과 제주도민들의 삶의 질 향상을 통해 국가발전과 지역발전을 고양시키자 하는 것이다.

④ 정치·행정적 자치권의 개헌 규제를 통한 제도 보장

포르투갈 헌법 제288조는 개헌을 규제해야 하는 제반 사안 중 국가의 독립과 단결, 정부의 공화 정체 형태 등 14개 사안 중 하나인 제14호에 “아조레스군도 및 마데이라제도의 정치·행정적 자치권” 을 명시하고 있다. 헌법 개정의 한계는 매우 중요하다. “아조레스군도 및 마데이라제도의 자치권” 을 보호하기 위한 개헌 제한 사유로 명시적으로 밝히고 있는 것은 특별자치제 보장에 대한 국가의 의지를 강력하게 천명하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 지방정부의 자치권강화를 보장받기 위한 제288조제14호의 제도가 제주특별자치도의 헌법상의 지위 보장의 차원에서 참고할 만하다.

⑤ 특별자치의 법률에 관한 규정

포르투갈헌법 제226조(제반법령 및 선거법)제1항은 “자치구 의회 소속 의원들의 선거에 관한 정치·행정 법령의 초안 및 정부 법안들은 상기의 의회에 의해 마련하며, 공화국의회에 상정해 논의 및 가결 또는 부결 절차를 진행한다.”고 규정하고 있으며, 제2항은 “공화국의회가 상기의 초안 내지 법안을 부결 또는 수정할 경우, 동 초안 내지 법안을 각 의회에 반송해 검토 및 의견수렴 절차를 진행한다.”고 규정하고 있으며, 제3항은 “의견서가 작성된 경우, 공화국의회는 법령 초안 또는 정부 법안을 최종 검토해 표결을 실시한다.”고 규정하고 있다. 그리고 제4항에서는 “전항에 규정된 제도는 정치·행정 법령의 수정은 물론 자치구 의회 소속 의원의 선거를 규율하는 법률의 수정안에 대해서도 적용된다.”고 규정하고 있다(김재광,2017).

⑥ 마데이라제도 및 아조레스군도의 제도의 권한

포르투갈 헌법 제277조(자치주의 권한)제1항에는 “자치구는 영토 내 법인으로서 각 자치구 법령에 규정되는 다음의 권한을 가진다.”고 규정하고 있다.

1. 해당 지역의 정치, 행정 법령에서 기술되며 주권 행사 기관들의 배타적 책임에 속하지 않는 사안들에 대해 지역의 경계 내에서 법률을 제정할 권한
2. 공화국의회의 승인에 따라 법률을 제정해야 할 해당 의회의 일부 배타적책임에 속하는 사안들에 대해 법률을 제정할 권한. 다만 헌법 제165조 제1항 제1호 내지 제3호와 4, 6, 9호의 앞부분, 제12호의 뒷부분과 제14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23호에 규정된 사안들은 제외한다.
3. 제반 원칙 또는 기본적 일반 요소에 국한되는 법률에 포함된 법규의 해당제반 원칙 또는 기본적 일반요소들을 지역의 경계 내에서 마련할 권한
4. 주권 행사 기관들이 상기 기관들에 대한 법률을 규정할 자체적 권한이 없음에 따라 주권 행사기관들이 공포하는 해당 법률 및 지역 입법을 규정할 권한
5. 본 헌법 제266조에 따라 각 의회 소속 의원들의 선거와 관련하여 법령 및 입법을 발의할 권한
6. 지역 정부 법안과 그 수정안을 공화국의회에 상정함으로써 본 헌법 제167조

제1항에 따라 입법을 발의할 권한

7. 자체 행정권을 행사할 권한

8. 자치구 소유 자산을 관리 및 처분 할 권한 및 자치구의 이권에 속하는 조치를 보증하고 그러한 이권에 속하는 계약을 체결할 권한

9. 법률로 정해진 자치구 과세권을 행사할 권한 및 공화국의회에 의해 개설된 구성법의 제반 조항에 따라 지역의 특수성에 맞게 국가 회계제도를 개정

10. 자치구 법령 및 자치구의 재정을 규율하는 법률에 따라 해당 자치구에서 징수 또는 생성되는 세수효과적인 국민 단결을 보장하는 원칙에 따라 결정해야 할 정부 세수의 일부 및 자치구에 할당되는 그 밖의 세수를 각각 처분할 권한과 그러한 세수를 자치구의 지출에 계상할 권한

11. 법률에 따라 지방자치단체를 설립 및 폐지할 권한과 지방자치단체 대상지역을 변경할 권한

12. 지방자치단체에 대한 감시 권한을 행사할 권한

13. 농어촌 거류지를 자치에 또는 시의 범주로 승격

14. 지역 내 및 지역의 이익을 위해 정당화되는 그 밖의 경우에서 배타적으로 혹은 주로 업무 내지 거래를 수행하는 부처 및 기관, 공공기관 및 공기업 및 국영기업을 감독할 권한

15. 지역의 경제사회개발계획, 지역 예산 및 지역의 회계 보고 내역을 가결할 권한 및 국가 계획을 수립하는 절차에 참여할 권한

16. 헌법 제165조제1항제4호의 제반 규정을 위반하지 않는 조건에서 행정위반 및 그에 대한 처벌할 권한

17. 현재 유통 중인 지불수단의 지역적 통제를 보장하는 한편, 지역의 경제 사회적 개발에 필요한 투자 자금의 조성을 보장할 수 있는 방법으로 회계 정책, 재정 정책, 재무 정책 및 환율 정책을 정의 및 시행하는 절차에 참여할 권한

18. 영해, 배타적 경제수역 및 인접한 해저 구역에 관한 제반 정책을 정의하는 절차에 참여할 권한

19. 자치구와 직접적인 관계가 있는 국제 조약 및 협약의 협상절차에 참여할 권한 및 그러한 조약 및 협정을 통해 파생되는 이익의 분배를 받을 권한

20. 외국의 지방기관과 협력할 권한 및 외교문제에 대해 책임이 있는 주권 행사

기관들이 마련한 제반 지침에 따라 지역 간 대화 및 협력을 증진하는데 그 목적이 있는 각 기구에 참여할 권한

21. 자치구의 자체적인 계획이 있을 경우 혹은 주권 행사 기관들로부터 자문을 요청받은 경우, 주권 행사 기관들의 책임에 속하며 자치구와 관계가 있는 제반 사안 및 유럽연합을 구성하는 절차의 법의 내에서 포르투갈의 지위에 대한 정의 시 자치구의 특별한 이해 관련된 제반 사안에 대해 의견을 제공할 권한

22. 자치구와 관련된 사인들이 문제가 될 경우 유럽 지역 기관의 자치구 대표 및 유럽연합의 의결 절차에 관하여는 파견 대표단을 통해 유럽연합의 구성과정에 참여할 권한과 본 헌법 제112조에 따라 유럽연합의 입법 및 그 밖의 법령들을 번역할 권한이다.

헌법에 자치구인 마데이라제도 및 아조레스군도의 권한 22가지를 명시하고 있는 점도 매우 이채롭다. 이 규정은 마데이라제도 및 아조레스군도의 권한의 헌법적 확인으로 볼 수 있을 것이다.(김재광,2017)

⑦ 포르투갈 헌법의 입법적 자치권

포르투갈 헌법 제228조의 제1항은 “자치구의 입법적 자치권은 주권 행사 기관들의 배타적 책임에 속하지 않으면서 각각의 정치·행정 법령에 기술되는 사안들에 대해 적용한다.” 고 규정하고 있으며, 제2항은 “주권 행사 기관들의 배타적 책임에 해당되지 않는 어떤 사안에 대해 특정 지역 입법이 없을 경우, 해당 법규의 현재 조항이 자치구에 적용된다.”

헌법 제288조는 입법적 자치권을 독립된 조문으로 규정하고 있다. 이는 우리의 자치입법권에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 이는 자치입법권의 중요성을 고려하여 독자적인 조문으로 구성한 것으로 보인다. 우리 헌법이 자치사무처리권, 재정권, 자치입법권을 하나의 조문에 규정하고 있는 것과 대비된다.

⑧ 중앙정부와 지방정부 간의 협력

포르투갈헌법 제299조(주권 행사 기관들과 지방정부 기관들 간의 협력)제1항

은 “주권 행사 기관들은 특별히 자치구의 도서 지역적 특성에서 과생되는 불균형을 교정할 목적에서 자치 기관들과 협력해 자치구의 경제 사회적 개발을 보장한다.” 고 규정하고 있고, 제2항은 “주관 행사 기관들은 자치구의 제반 책임에 속하며 자치구와 관련된 사안들에 대해 항상 지역 자치 기관들의 조언을 구한다.” 고 규정하고 있다. 그리고 제3항은 “공화국과 자치구 간 재무 관계는 헌법 제164조 제19호에 규정된 법규에 따라 규제한다.” 고 규정하고 있으며, 제4항은 “공화국 정부 및 지방 정부는 그 밖의 형태의 협력, 특히 제반 책임의 위임을 수반하는 조치들을 포함하는 협력에 합의할 수 있다. 상응하는 재무적 자원의 이전과 해당되는 재무적 정밀 조사 절차는 그러한 각 경우마다 결정한다.” 고 규정하고 있다.

특히 제299조 제1항의 규정하는 것은 중앙정부 등의 기관들이 특별한 자치구인 도서 지역에 대해서 본토의 자치구와의 차별성이 없도록 협력을 강화하여 도서 지역 특성에서 과생되는 불균형을 교정하여 자치구의 경제 사회적 개발을 보장하고 있다. 이는 본토 자치구와의 형평성이 강조되는 측면이 있으나 중앙정부에 도서지역 자치구인 아조레스군도 및 마데이라제도의 특성을 최고화하여 도서 지역적 특성에서 과생되는 불균형을 교정하였음을 밝히고 있다. 포르투갈헌법 제299조가 상정하는 헌법적 풍경은 본토와 멀리 떨어져 있는 절해고도(絶海孤島)로서의 제약성을 지니고 있는 제주특별자치도와 흡사한 여건을 갖추고 있다는 것이다.

⑨ 그 밖의 규정들

포르투갈 헌법 제230조에는 각 자치구마다 대의원을 두어야 하며 대통령은 먼저 정부의 자문을 구한 후에 이들을 공화국 대의원을 임명 및 면직하도록 되어 있어 중앙정부의 힘이 지방정부에 미치고 있고, 또한 제231조(자치구의 자치관), 제232조(자치구 의회의 제반 책임), 제233조(공화국 대의원의 조인 및 거부권), 제234조(자치권의 해산 및 해임)등에 대해서도 규정하고 있다.

4. 시사점

포르투갈 헌법상 특별자치제의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 포르투갈은 단일국가체제를 유지하면서도 본토와 지리적으로 멀리 떨어져 있는 마데이라 제도와 아조레스 군도에 대하여 특별한 정치·행정에 관한 법률과 자치기관을 가지는 자치지역임을 헌법적으로 인정하고 다양한 헌법적 보장에 대해 규정하고 있다(헌법 제225조)

둘째, 포르투갈헌법 제5조제1항은 “포르투갈은 역사적으로 볼 때 포르투갈로 정의되는 유럽 본토의 해당 영토로 구성된다.”고 규정하고 있는데 마데이라 제도 및 아조레스 군도를 영토조항에 명시하고 있는 점이 특이하다고 볼 수 있다. 이 영토조항은 마데이라제도 및 아조레스 군도를 특별자치제로 헌법에 규정할 수 있는 전제적 조항이 아닌가 생각되며 우리의 개헌에 깊이 고려할 사항으로 보아야 할 것이다.

셋째, 자치정부는 헌법이 정하는 범위 내에서 자치지역 내에서의 입법권, 집행권, 자치지역 자산의 관리 및 처분권, 법률이 정하는 바에 따라 징세권 등 정치·행정·재정·조세상의 자치권을 보유하고 있다.(헌법 제227조)

넷째, 포르투갈 지방자치단체 및 지방의회 선거와는 상관없이 별도의 자치선거를 통해 자치지역 내 주지사와 자치의회 의원을 선출한다.

다섯째, 특별자치의 실시를 통하여 지역실정에 맞는 자체적인 발전전략을 수립하고 시행하고 있다.

여섯째, 마데이라 제도와 아조레스 군도에 자치를 부여 하면서도 한편으로는 헌법 제230조에서는 포르투갈 특유의 제도를 도입, 자치지역을 견제하고 있다. 포르투갈 대통령이 임명하는 공화국 대표(Representative of the Republic)가 자치지역에 있어 국가를 대표하도록 함으로써 중앙정부와 지방정부간 연결고리로 활용하고 있다. 공화국 대표는 자치정부 고위공무원 임명권과 자치법령 거부권 등을 보유하고 있다.

일곱째, 자치지역에 대한 조세특례는 섬이라는 지정학적 특성상 경제적 활동이 제한될 수밖에 없는 것에 대한 보장받기 성격이 강하다고 보는 것이 매우 이

채롭다.

결론적으로 포르투갈헌법은 마데이라 제도와 아조레스 군도를 헌법에 명시함으로써 헌법상 지위를 공고히 하고 있고, 『마데이라의 정치적·행정적 지위에 관한 법률』, 자치의회는 정치적 권한과 입법권한을 보유, 자치정부는 자치법령 입안, 자치지역 예산안 편성권 등을 보유, 포르투갈 지방자치단체장 및 지방의회 선거와는 상관없이 별도의 자치 선거를 통해 자치지역 내 주지사와 자치 의회 의원을 선출하고 있는 점은 제주특별자치도의 헌법상 지위 보장과 직결되는 헌법례로서 관심을 가지고 연구할 필요가 있다고 본다.

제3장 현황분석

제1절 홍콩특별행정구의 운영 현황

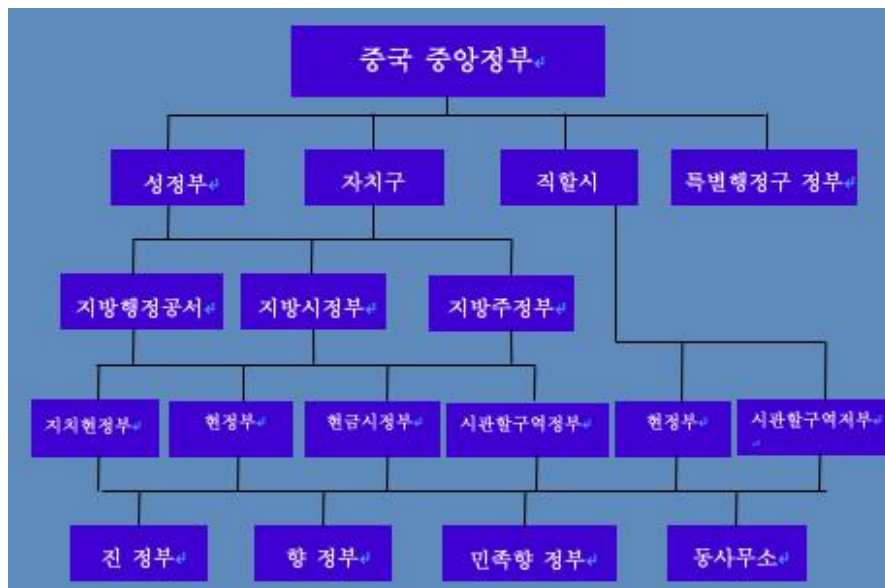
1. 중국의 지방자치

중국이 완전하고 효과적인 지방 자치 제도를 가지려면 반드시 중앙 정부와 지방 정부의 관계를 잘 해결해야 하며 양자 간의 직권과 직능 구분을 잘 확립해야 한다. 중국에서 <헌법>, <민족구역자치법>, <홍콩 특별 행정구 기본법>, <마카오 특별 행정 기본법>이 제정됨에 따라 중국 자치의 기본 이념은 확립되었다. 그러나 중국의 국가 기관의 형식 이론 및 중앙과 지방의 관계에서 보면 지방의 재무나 자치 조직이나 자치의 권한 등 측면에서 중국의 지방 정부는 아직은 자치의 수준에 달하지 못하고 있다. 청나라 말년에 ‘공법자(攻法子)’가 ‘중국에서 지방 자치는 중국 고유의 사실이다.’ 라고 말한 적이 있다. 서양에서도 ‘전 세계에서 지방 자치가 가장 발달한 나라는 오직 영국과 중국뿐이다.’ 라고 하는 사람이 있다. 이 말을 통해서 그 당시의 현황을 알 수 있다. ‘그러나 아쉬운 것은 그 당시의 국민들은 그것을 당연한 일로 간주하기만 했기에 진보할 희망이 없었다.’ (惜吾國民日循其当然而不知, 故无进步之望也)(攻法子, 1959). 일찍 <삼국지·위지(魏志)·maojie전>에서 ‘자치’ 라는 단어에 대한 기재가 있다. 태조(太祖)가 ‘사람을 이렇게 사용하고 세상 사람들을 다 자치하게 한다면 나는 무엇을 하는가?’ 라고 감탄하였다. 그러나 조조(曹操)가 말한 ‘자치’ 는 현재의 자치와 같은 개념이 아니다. 앞의 ‘자치’ 는 처리하는 뜻이지만 뒤의 ‘자치’ 는 통치와 자주의 뜻이다(喻希来, 2002). 「바이두 백과」의 해석에 의하면 자치는 일정한 영토의 범위 내에 전체 주민으로 이뤄진 법인 단체(지방 자치 단체)가 헌법과 법률이 정하는 범위에서, 국가의 감독을 받아 자체의 뜻대로 지방 자치 기관을 조직하고 현지의 재력을 이용해서 현지 내의 공공 사무를 처리하는 지방 정치 제도이다.¹¹⁾ 지방 자치는 영국에서 제일 먼저 시작되다가 나중에 전 세계의 각 지역으

로 전해졌다. 역사적 이유로 지방 자치의 사상과 제도는 서양의 선교사와 일부 학자에 의해서 중국에 도입되었다. 중국 근대사에 있어 지방 자치제도에 대한 끊임없는 실천과 탐색은 주로 서양의 민주 정치와 지방 자치 등 측면의 문헌과 사상을 대량 번역하는 것을 통해서 실현된 것이다. 중국의 지방 자치 사상은 한 동안의 발전을 겪은 뒤, 근대 중국의 지방 자치 사상이 형성되었다.

신중국이 1949년 10월 1일에 설립되었으며, 전칭은 중화인민공화국이고, 수도는 북경이다. 현재의 인구수는 약 14억명 정도이며 육지 면적은 960만 평방미터이다. 총 23개의 성, 5개의 자치구, 4개의 직할시, 2개의 특별행정구와 56개의 민족이 있다. 중국의 구체적인 행정 체계는 그림3-1와 같다.

<그림 3-1> 중국의 행정체계



자료: 百度 홈페이지 참조 (2017.9)

현재 중국의 지방 자치 제도는 주로 세 가지로 분류된다. 즉 민족구역자치제도, 특별행정구인 고도자치구, 기층 민중의 민주자치제도이다.

① 민족구역자치제도란 국가의 통일적인 지도하에, 각 소수 민족이 모여서 사

11) <https://baike.baidu.com/item/지방자치/797195?fr=aladdin>

는 곳에서 구역자치를 실행하고 자체 기관을 설립하여 자치권을 행사하는 제도이다. 민족 구역 자치 제도는 중국의 기본 정치 제도 중 하나이며 중국의 특색인 사회주의정치를 건설하는 중요한 내용이다. 민족구역자치 제도는 통일된 조국의 대가족에서 국가의 통일적인 지도를 받아 소수민족이 모여 사는 지역에서 그와 상응하는 자치 기관을 설립하고 자치권을 행사하여 본 민족과 본 지역 내의 내부 사무를 자주적으로 관리하고 주인으로서의 권리를 행사하는 것이다.¹²⁾ 민족구역자치 제도는 성에 해당하는 자치구와 시에 해당하는 자치주와 기(旗)에 해당하는 자치현으로 분류된다. 이 세 가지 자치구를 분류하는 주요한 근거는 소수 민족이 모이는 지역의 인구수와 해당 지역의 면적이다.

② 특별행정구인 고도자치구의 약칭은 ‘행정 특구’이며 중국의 관도 내에서 중국의 헌법과 기본법의 규정에 따라 설정한 특수한 법률적 지위가 있고 특별한 정치와 경제 제도를 실행하는 행정구역을 가리킨다. 또한 특별 특구의 정부는 그가 관할하는 지역 사회의 정치, 경제, 재정, 금융, 무역, 공산업, 토지, 교육, 문화 등 측면에 대해서 고도의 자치권을 가진다는 규정이 있고, 이것은 ‘일국양제’의 구체적인 실천이다.¹³⁾ ‘기층 민중의 민주자치제도’는 헌법과 법률에 의거하여 주민(촌민)이 선거하는 구성원으로 구성된 주민(촌민)위원회가 자아 관리, 자아 교육, 자아 복무, 자아 감독을 실행하는 제도이다. 이런 제도는 신중국 성립 후의 민주실천에서 점진적으로 형성된 것이며, 우선 도시에서 발전하였다. 중공 17대가 ‘기층 민중의 민주 자치 제도’를 당대회의 보고에 처음에 기입하였으며 인민대표대회제도, 중국 공산당이 지도하는 다당 협력과 정치협상제도, 민족구역자치제도와 같이 중국의 독특한 정치 제도 범주로 포함시켰다. 호금도(胡锦涛)가 <중국 공산당의 성립 90주년 축하 대회에서의 발언>에서 ‘인민대표대회제도는 근본적인 정치제도, 중국공산당이 지도하는 다당 협력과 정치협상제도, 민족구역자치제도 및 기층 군중 자치제도이다.’라고 밝혔다.¹⁴⁾

12) https://baike.baidu.com/item/민족구역자치_제도/687153?fr=aladdin

13) https://baike.baidu.com/item/특별_행정구제도/5711808?fr=aladdin

14) https://baike.baidu.com/item/기층군중_자치제도/3092272?fr=aladdin

(1) 통일된 다민족국가의 장기적인 존재는 민족구역자치를 실행하는 역사적 근거이다. 민족구역자치제도는 중국공산당이 혁명하는 과정에 각 민족 사이에 생길 수 있는 불평등을 해결하기 위해 취한 민족 정책이다. 신중국의 건립 초기에 국가 체도에 대한 탐색을 통해서 중국공산당은 막스와 엥겔스의 지방자치단 일제와 레닌의 민족자치연방의 장점을 흡수하였고, 중국의 정치적 전통과 민족적 특성과 결합하여 단일제 국가 내에서 민족자치연방제도를 수립하였다.

중국에서 민족구역자치제도를 실행한 첫 구역은 중화인민공화국이 성립되기 전부터 이미 해방된 내몽고자치구(1947년 5월 1일)이다. 중화인민공화국이 성립된 이후에 신장위구르자치구(1947년 5월 1일)이 성립됐으며, 그 이후로 광시 좡족자치구(1958년 3월 5일), Ningxia Hui Nationality Autonomous Region(1958년 10월 25일), 티베트자치구(1965년 9월 9일)이 설립되었다. 민족자치구역에 자치구, 자치주, 자치현이 포함된다. 민족 구역의 자치권은 현급까지 내려가기에 일반 행정 구역에 비해 민족 자치 구역의 조항 제정 권리가 더 크다. 또한 자치 구역의 조항의 주체는 특정한 것이고 자치구, 자치현과 자치주의 전국 인민대표대회이지만 전국인대상위원회는 자치 조항에 대한 입법권이 없다. 2000년 제5차 전국인구 조사에 의하면 총 55개 소수민족에서 44개 민족이 자치 지방을 건립하였으며 구역 자치를 실행하는 소수민족인구는 소수민족 총인구의 71%를 차지하여 민족자치지방의 면적은 전국토의 총면적의 64%정도를 차지한다(중화인민공화국 신문사무실,2005.22).

그림 3-2 민족자치구의 건립시간표

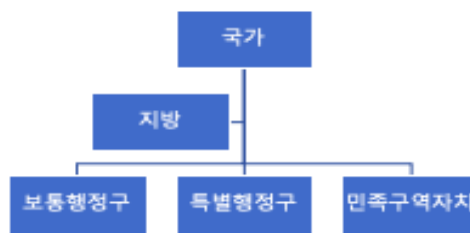


자료: 百度 바이두 홈페이지 참조(2017.9)

중국은 땅이 넓고 역사상 장기적으로 집중되고 통일된 국가였다. 유구한 문화와 경제가 한 곳으로 연결되면서 58개의 민족은 서로 도와주고 분리하기에 부적합한 민족 관계를 형성하였다. 2018년 말까지 중국 대륙의 인구는 13억9538만 명으로(특별 행정구 2곳 불포함) 세계 1위이다. 그러나 중국의 인구와 자원은 정비례가 아닌데다가 경제와 문화의 발전도 균형을 이루지 못하고 있다. 오직 민족구역자치를 통해서만 각 민족의 발전과 국가의 번영과 번창에 더 유리할 수 있다. 구역 자치를 공고히 하기 위해, 또한 각 민족의 번영한 발전을 더 효과적으로 보장하기 위해 민족 문제와 민족 관계를 더 효과적으로 해결할 필요가 있기 때문에 민족구역자치제도가 세워졌다. 민족구역자치제도가 각 민족이 인민의 주인으로서의 민주 권리를 보장하였으며 평등하고 단결하고 서로 도와주고 조화로운 민족 관계를 강화시켰으므로 국가의 통일을 유지하는 것과 지역의 경제발전과 각 구역의 사회진보를 가속화시키는 데에 매우 중요한 의의가 있다. 민족구역자치는 영토의 완전과 국가의 통일을 바탕으로 한 것이며 그는 국가의 집중되고 통일적인 지도와 민족구역자치의 효과적인 결합이다. 이런 제도 아래에서 소수민족은 본 민족에 대한 사랑과 조국을 사랑하는 마음을 하나로 연결시켜서 사회주의를 더 안정적으로 발전시킬 것이다.

중국의 지방 행정체계는 아래 그림과 같이 세 가지 유형으로 분류된다.

<그림 3-3 중국의 지방 행정체계>



자료: 百度 바이두 홈페이지 참조(2018).

민족구역자치의 범위가 넓고 자치구, 자치주, 자치현 외에 중국의 관리 체계 중에서 가장 기본적인 소수민족향, 촌도 포함된다.

당의 19대 보고에 의하여 ‘법에 따라 국가를 전면적으로 다스린 것은 중국

특색 사회주의의 근본적인 요구와 중요한 보장이다.’ , ‘혁명 기지, 민족 지역, 변방 지역, 빈곤 지역의 발전을 대대적으로 촉진하고, 서부대개발이 새로운 구도를 이루도록 조치를 강화하고, 동북 등 공업기지의 진흥을 가속화하도록 개혁을 심화하고, 중부지역의 대두를 촉진시키는 우세를 발휘하고, 혁신으로 동부 지역의 최적화 발전을 선도하고, 보다 효과적인 구역 조정을 위한 새로운 메커니즘을 수립해야 한다(시진핑,2017).’ 중국 사회에서 민족구역자치에 관한 법적 건설을 강화시키는 것은 ‘법치 중국’의 중요한 구성 부분인 동시에 민족 구역에서 조화로운 발전 전략을 실시하는 중요한 제도적 보장이다. 법에 따라 나라를 다스리는 것을 강화하고 법치를 지방자치로 심화시키는 것은 민족지역자치제도가 양성의 발전을 거두는 전제이다. 중국의 민족 구역은 사회 전환기에 처하고 있기에 지방정부가 사회를 관리하는 새로운 경로를 적극적으로 혁신할 필요가 있다. 따라서 국가가 법적 설계를 할 때 반드시 관련된 제도를 과학적으로 세워야 하는 동시에 완전한 행정감독과 구제제도를 수립해야 한다. 중국의 땅이 넓고 전체적으로 보면 서북 지역의 경제건설의 속도는 동부 연해지역보다 뒤떨어진 동시에 법적 건설에 대한 열정도 상대적으로 뒤떨어진다. 그러므로 현재 각 민족자치구의 정부기관은 깊이 배워야 할 뿐만 아니라 스스로 혁신하는 용기도 내야하며 현지상황에 맞춰서 민족구역자치의 체계를 설립하는 것을 가속화시켜야 한다.

(2) 특별행정구의 고도한 자치

중국에서 특별 행정구는 두 개가 있다. 즉 홍콩 특별 행정구와 마카오 특별 행정구이다. 특별 행정구 기본법의 규정에 의하여 홍콩과 마카오 특별 행정구는 중화민국공화국에서 고도의 자치권을 향유하는 지방 행정 구역이다.

그림 3-4 홍콩기본법의 이론적*법적근거



출처: [등소평 문선], 중영 공동성명, 중국 헌법등을 참조하여 필자가 작성

우선, 홍콩과 마카오 특별 행정구의 고도의 자치권의 이론적 근거는 ‘일국 양제’이며 고도의 자치권도 ‘일국 양제’ 이론의 구체적인 표현이다. ‘일국 양제’의 원칙은 하나만의 중국을 지키는 전제 하에 홍콩과 마카오 특별 행정구에서 고도의 자치를 시행하는 것이다. 즉 중국 대륙에서 사회주의제도를 실시하지만 홍콩, 마카오와 대만에서 자본주의제도를 실시한다. 한 국가에 두 가지 제도가 있으며 ‘일국양제’의 핵심은 조국의 통일을 유지하는 것과 평화로운 방식으로 역사와 국제 분쟁을 해결하는 것이다.

고도의 자치권이란 무엇일까? ‘고’는 전국인민대표대회가 홍콩과 마카오 행정구에 부여한 행정 관리권, 입법권, 독립적인 사법권과 최종심판권이다. 그 외에도 해당 지역은 기존의 사회 제도, 구제제도와 생활 방식을 유지할 수 있다. 중국 다른 지역의 자치에 비해 홍콩과 마카오의 고도의 자치는 더 많은 권리를 향유한다. 이것 또한 ‘일국 양제’ 이론 중의 ‘양제’의 필연적인 요구이다.

‘도’는 홍콩과 마카오의 자치권의 정도를 가리키며 이것은 국가의 주권과 영토의 완전을 유지하는 중요한 보장이다. 오직 하나만의 중국을 고수하고 국가의 주권을 유지하는 것은 당과 정부가 해야 하는 가장 중요한 일이다. 역사에 남는 복잡한 문제와 환경을 직면할 때 반드시 홍콩과 마카오 지역의 특수성을 충분히 고려해야 한다. 민족구역자치제도와 같아 민족의 통일과 주권의 완전을 유지하는 데에 도움이 되기만 한다면 모든 특수한 제도는 존재할 수 있다. 그러므로 ‘고’와 ‘도’의 유기적인 통일만이 홍콩과 마카오 지역의 주민이 진정한 자치 권리를 충분히 누리게 할 수 있고, 홍콩과 마카오의 주민에게 필요한 정책을

만들 수 있고, 또한 홍콩과 마카오 특별 행정구의 번영과 안정을 유지할 수 있다.

홍콩과 마카오 기본법의 규정에 의하여 홍콩과 마카오 특별 행정구의 고도 자치권의 내용은 아주 광범위하고 아래와 같은 세 가지 측면이 있다:

1) 행정관리권

행정관리권은 홍콩과 마카오 특별 행정구가 행사하는 고도 자치권중의 하나이다. 그러나 특별 행정구가 관리하는 행정 사무와 분야가 많기 때문에 홍콩과 마카오 기본법은 행정관리권의 범위를 일일이 명확히 규정할 수 없다. 홍콩과 마카오 행정구가 향유하는 주요한 행정관리권은 정책 제정 및 발령권, 정부의 중요 책임자의 임명권, 사회치안 관리권, 재정 독립권, 금융 관리권, 무역 관리권, 항해 관리권, 교육 관리권, 과학기술관리권, 사회 복지권 등을 포함한다.

2) 입법권

입법권은 홍콩과 마카오 특별 행정구가 향유하는 고도 자치권에서 중요한 표현이다. 중국은 단일제 국가 구조 형식이기에 전통적 국가 관리 이론에 따라 입법권은 국가의 입법 기관에 의해서 통일적으로 행사된다. 지방 행정구역은 헌법과 법률에 저촉되지 않는 상황에만 지방성 법규와 지방 정부의 규칙과 제도를 자주적으로 제정하는 권리가 있다. 중국 중앙 정부가 홍콩과 마카오 특별행정구에 입법권을 부여한 것은 홍콩과 마카오 특구의 번영과 안정을 유지하고 국가의 통일을 실현하기 위한 것이다. 그러나 앞에서 설명한 바와 같이 고도의 자치를 하려면 반드시 ‘도’가 있어야 한다. 비록 홍콩과 마카오 특별 행정구가 입법권이 있어도 그것은 절대적이고 한도가 없는 입법권을 향유한다는 뜻이 아니다. 특별 행정구의 입법권은 반드시 제한이 있어야 하며 입법권을 행사할 때는 헌법의 기본적인 원칙을 지키는 것이 반드시 그 기초가 되어야 한다. 중앙은 특별행정구의 입법에 대한 등록과 반환권이 있지만 홍콩과 마카오 특별 행정구의 고도의 자치권을 존중하고 보장하기 위해 전국인민대표대회 상무위원회는 특별 행정구가 제정한 법률을 수정하는 권한은 없다. 전국인민대표대회 상무위원회가 홍콩과 마카오 특별행정구가 제정한 법률이 헌법과 홍콩 마카오 특별행정구의

기본법의 상관 규정에 부합되지 않음을 인식할 때 해당 법률을 철회하되 수정할 수 없으며 특별행정구의 입법기관에 맡겨서 처리하도록 해야 한다.(손국위, 2017:17).

3) 독립적 사법권과 최종 심판권

독립적 사법권과 최종 심판권은 특별행정구의 고도 자치권의 현저한 특색이다. 다른 국가의 정치와 법률 제도를 살펴보면 독립적인 사법권을 향유하는 지방 정부가 없다. 다원화의 법률 질서는 정치 공동체의 완전성과 조화성에 거대한 리스크를 초래하기 마련이다. 중앙정부가 사법권과 최종 심판권을 홍콩과 마카오 특별 행정구에 맡기는 기본 출발점은 바로 ‘일국양제’의 원칙하에 국가의 통일을 실현하고 홍콩과 마카오 특구의 번영과 안정을 지키고, 홍콩과 마카오 특구의 고도의 자치를 실현하기 위한 것이다.

(3) 기층 군중의 자치 제도

인민이 주인이 된다는 것은 기층 군중 자치의 핵심이자 군중의 창시 정신을 고도로 드러내고 중국의 특색이 있는 사회주의 민주정치제도이다. 성심성의로 국민을 위해 봉사한다는 것을 근본 취지로 한다면 기층 군중의 자치 제도는 바로 인민민주주의 실질적인 표현이다.

기층 군중의 자치 제도는 인민이 주인이 되는 것을 직접 구현하여 당과 국가도 기층 군중 자치를 지속적으로 추진하고 있고 심화시키고 있다. 경제를 발전하는 도로에 주민 위원회의 직접 선거, 주민위원회의 ‘해선(海选)’, 주민위원회의 연임, 촌무공개제도 등은 지속적으로 보완되고 있다. 기층 군중 자치는 국가 정권 차원의 사회 자치가 아니며 기층 군중 자치와 기층 정권의 관계는 법률에 의해서 정해진 것이다. 촌위원회는 국가의 기층 정권 조직이 아니라, 일급 정부와 향진 정부의 파견 기관도 아니라 농촌에서 만들어지는 기층 대중성 자치 조직이다. 기층 대중 자치의 내용은 민주적 선거, 민주적 의사결정, 민주적 관리, 민주적 감독을 포함한다. 민주적 선거는 선거인의 투표를 통해서 선출된 촌(주)위원회의 주임, 부주임, 위원이며 임기는 3년이다. 임기가 만료될 때 받드

시 교체 선거를 해야 하며 위임이나 지정할 수 없다. 민족적 의사결정은 촌(주)민이 일정한 절차에 따라 토론을 하여 소수가 다수가 내린 결정을 복종해야 한다는 것이다. 민주적 관리란 동네에서는 현지 촌(주)민의 의견을 들어야 하며 동네 사무에 대한 관리에 적극적으로 참여해야 한다는 것이다. 민주 감독은 민주적 의사결정과 민주적 관리가 실시될 수 있도록 여러 가지 공공 사무와 공익 사업을 감독하는 것이다.

중국 특색 사회주의 민주 정치 제도의 근본은 기층에 있다. 통계에 따라 2017년 말까지 기층의 민중자치 조직은 총 66.1만개가 있으며 그 중에서 촌민 위원회는 55.4만 개, 촌민 그룹은 439.7만개, 촌민 위원회 구성원은 224.3만명, 주민회는 10.6만개, 주민 그룹은 137.1만개, 주위회 구성원은 56.5만 명이 있다. 연간 총 18.2만개의 촌(주)위회가 선거를 완성하였으며 등록된 선거에 참여한 촌(주)민의 수량은 2.1억 명이다(사회서비스발전 통기신문,2017). 사회주의 민주정치를 건설하는 과정에 기층의 대중적 자치의 제도적 우세가 점점 드러나고 있다.

기층 민중 자치 제도가 다른 측면에서 심의민주주의를 드러내기도 한다. 중국에서 농촌과 사회의 기층을 지속적으로 발전시키고, 기층의 민중 자치 체계를 지속적으로 보완시켜야 기층 민중은 더 많고 더 착실한 민주 권리를 누릴 수 있다.

2. 홍콩특별행정구의 설립 역사

1814년에 홍콩은 청나라 정부에 의해 할양되었다는 사건은 중국의 역사에 굴욕의 오점을 남겼다. 홍콩을 수복한 것은 중화인민공화국 외교의 중요한 조치와 성취였다. 홍콩을 안정적으로 이행시켰고 예전과 같이 번영하게 한 덩소평 동지의 ‘일국양제’ 사상은 전 세계에 있는 모든 국가의 칭찬을 받았다.

예로부터 홍콩섬, 구룡과 ‘신계’ 를 포함한 홍콩은 중국의 영토이다. 1840년

에 영국이 일으킨 아편전쟁에서 영국의 압박에 의해 청나라 정부는 1842년에 홍콩섬을 할양한다는 <남경조약>을 체결했다. 영국으로 주도된 두 번째 아편 전쟁에서도 청나라의 정부는 협박을 받아서 1898년에 <북경조약>을 체결했고 구룡 반도의 남부 지역을 영국에 할양하였다. 1895년에 갑오 전쟁이 끝난 후에 영국은 또 그 기회를 이용해서 청나라정부에게 <홍콩 경계 확대 조항>을 체결하도록 강요했으며 구룡 반도의 북쪽을 포함한 대부분 땅과 인근지역의 200여개의 섬(‘신계’로 통칭)을 99년의 임대기간으로, 즉 1997년 6월 30일에 만료되는 조건으로 강제적으로 임대하였다.

중화인민공화국이 성립한 이후로 중국 정부는 홍콩 문제에 대한 입장을 수차례 밝혔다. 즉, 역사적으로 홍콩은 중국의 영토이며, 중국은 제국주의가 중국에게 강요한 일련의 불평등 조약을 인정하지 않는다. 역사적으로 내려오는 문제에 대해서 중국 정부는 줄곧 적당한 시기에 담판을 통해서 분쟁을 평화롭게 해결하고, 해결하기 전에 현황을 당분간 유지한다는 주장이다. 1970년대 말에 ‘신계’의 임대 기간이 만료됨에 따라 영국 측은 홍콩 문제에 대한 중국의 태도를 알아보며 동시에 홍콩에 있는 중국과 외국의 투자자도 홍콩의 경제 발전에 대해서 큰 관심을 갖게 된다. 역사적으로 내려온 홍콩 문제를 해결하는 것이 본격적으로 현안문제로 야기된 것이다.

처음에는 ‘일국 양제’라는 정책 방침은 중국의 대만 문제를 해결하기 위해서 제시된 것이었다. 1979년에 홍콩의 총독인 맥이호(麥理浩)가 북경을 방문했을 때 등소평은 그를 접견하였다. 그 당시에 맥이호는 등소평에게 1997년 이후 홍콩에 대한 중국 정부의 정책은 어떻게 되는지 질문을 하였으며 등소평은 앞으로 홍콩 문제가 어떻게 해결되는지와 상관없이 투자자의 이익을 충분히 보호할 테니 안심해도 된다는 말 한 마디만 하였다. 이듬해 영국의 외상이 북경을 방문했을 때에도 등소평은 맥이호에게 했던 말을 재차 천명하며 대만에 대한 중국의 정책(즉 1979년 원단 때 중화인민공화국 인대상위회가 발표한 <대만 동포 고지서> 및 그 이후 섭검영(叶剑英)위원장이 발표한 대만에 대한 정책 9조를 가리킨다)을 연구하면 된다는 말도 붙였다(위강, 2007: pp15-16). 1982년 9월부터 1984년 9월까지 중국과 영국 양국 정부가 홍콩 문제에 대해서 수차례의 외교 회담을 하였으며, 양국 대표단 간의 수차례 협상을 거친 후 협의가 이뤄졌다. 중국과 영

국 양국은 공동 성명에서 중화인민공화국은 1997년 7월 1일에 홍콩에 대한 주권을 회복하기로 결정하였고, 영국정부가 1997년 7월 1일에 홍콩을 다시 중화인민공화국에게 돌려준다고 공식적으로 선포하였다. 공동 성명이 발표된 후에 <공동 성명>에 대한 홍콩 주민의 태도를 알아보기 위해 홍콩 시장 연구사는 전 홍콩의 주민에 대해서 무작위 조사를 실시했다. 조사기관은 6124명의 18세 이상 주민의 집으로 방문했고 성명에 대한 그들의 태도를 조사하였다. 조사 받은 자들 중에서 71%는 아주 좋다, 14%는 좋다, 10%는 보통, 1%는 안좋거나 매우 안좋다, 4%는 모른다는 결과가 나왔다.¹⁵⁾

그림 3-5 중영 공동 성명에 대한 중국국민의 설문조사표



자료: 郑宇硕, 1987, 「香港的政制与政治」 : 47.

의심할 바 없이 중영 공동 성명은 중국은 물론, 전 세계에 있어서도 보람찬 일이었다. 홍콩의 번영과 안정에 유리할 뿐만 아니라 중영의 장기적인 우호 협력 관계에도 아름다운 전망을 개척하였다.

1982년 12월 4일에 제5기 전국인민대표대의회의 제5차 회의에서 <중화인민공화국 헌법> 제31조 규정의 실시는 통과됐고 반포되었다. 규정에 의해 국가는 필요할 때 특별행정구를 설치할 수 있고, 특별행정구에서 실행된 제도의 구체적인 상황은 전국인민대표대회가 법률에 의해 규정한 것이다. 이런 규정은 ‘일국 양제’의 구상을 구현하여 국가의 평화로운 통일을 실현하기 위해 어느 특정한 지역에서 중국 대륙의 제도와 정책과 다른 특별행정구를 설치하는 데에 직접적인

헌법상의 근거를 제공한다. 깊이 조사 연구한 후에 1983년초에 중국 정부는 홍콩 문제를 해결하기 위한 기본 방침 정책을 제정하였다. ‘12조’의 내용은 다음과 같다. 1) 중국 정부는 1997년 7월 1일에 홍콩 지역에 대한 주권을 회복하기로 결정한다. 2) 주권을 회복한 후에 헌법의 제31조의 규정에 따라 홍콩에서 중앙인민정부의 직할에 속한 특별행정구를 설립하여 해당 행정구는 고도의 자치권을 향유한다. 3) 특별행정구는 입법권, 독립적인 사법권과 최종 심판권을 향유하며 기존의 법률, 법령과 조례는 거의 다 유지된다. 4) 특별행정구의 정부는 현지인으로 구성된다. 중요한 관원은 현지에서 선거나 협상을 통해서 생기며 중앙인민정부에서 위임 받는다. 기존의 홍콩 정부의 각 부문에서 공무, 경찰업무를 하는 인원은 유임된다. 특별행정구의 각 기관은 영국이나 기타 외국 국적자를 고문으로 초빙할 수 있다. 5) 현행의 사회 및 경제 제도, 생활방식은 변하지 않는다. 언론, 출판, 집회, 결사, 여행, 이주, 통신, 종교 신앙의 자유는 보장된다. 개인의 자산, 기업의 소유권, 합법에 규정한 계승권 및 외래 투자는 법률의 보호를 받는다. 6) 홍콩특별행정구는 여전히 자유항과 독립 관세지역이다. 7) 홍콩의 금융 센터 지위는 유지되며 외화, 황금, 증권, 선물 시장 등을 지속적으로 오픈하고, 자유로운 자금 유출, 홍콩 달러의 유통, 환전의 권리는 보장된다. 8) 특별행정구의 재정은 독립적이다. 9) 특별행정구는 영국과 호혜적인 경제관계를 수립할 수 있다. 홍콩에 있는 영국의 경제 이익은 돌보게 될 것이다. 10) 특별행정구는 ‘중국 홍콩’의 명의로 전세계의 각 국가와 각 지역 및 관련 국제적 조직과 경제 발전, 문화 관계를 유지하고 발전할 수 있으며 계약을 체결할 수 있다. 특별행정구 정부는 홍콩에 출입하는 여행 서류를 자유롭게 발급할 수 있다. 11) 특별행정구의 사회 치안은 특별행정부 정부가 책임을 진다. 12) 상술한 방침과 정책은 전국인민대표대회가 홍콩특별행정구의 기본법에 의해 규정한 것이며 50년동안 변하지 않는다. 중영 공동 성명이 발표된 후에 홍콩 특별행정구에 대한 기본법의 제정은 중공 중앙의 일정에 올려졌다. 홍콩의 번영한 발전과 경제 성장 추세를 유지하기 위해 법률의 형식으로써 기본 방침의 실시를 보장해야 한다. 1985년부터 1989년까지 기초위원회가 개최한 총 9차의 전체회의를 거쳐 홍콩 특별행정구 기본법은 1990년 4월 4일에 전국인민대표대회에서 통과되었다.

그림 3-6 홍콩 인수인계식(전달식)



자료: 百度바이두 홈페이지(1987).

1997년 6월 30일에 중화민족이 150년동안 기대해왔던 설레는 순간은 드디어 다가왔다. 홍콩회의전시센터의 신이 홀에서는 전세계의 각 지역에서 온 중요 게스트들은 위대한 순간인 홍콩 정권의 인수인계식의 오기를 기다리며 자리에 조용히 앉아 있었다. 마지막의 10분에 영국의 깃발은 내려왔고 중국의 국기는 온갖 변천을 다 겪었던 국제 대도시에서 서서히 올라갔다. 중국 국가 주석 강택민, 국무원 총리 이펑, 부총리 겸 외교부장 전기침, 중앙 군사위원회보좌 장만년과 홍콩특별행정구 초임 행정장관 동건화 일행이 회의장에 들어서서 연단에 오르자 전 회의장에서 열렬한 박수 소리가 울려 퍼졌다. ‘일국양제’에서 중영의 ‘공동 성명’에 이어 ‘홍콩 기법’의 정식 출범까지, 1979년부터 1984년까지 무려 5년간의 협상과 담판의 역정을 거쳐 드디어 홍콩특별행정구가 성립되었다.

3. 홍콩특별행정구와 일반자치단체와의 차이

1) 홍콩특별행정구의 고도 자치권과 국내 민중 구역 자치권에 대한 비교

민족구역자치권은 국가가 소수 민족 지역에 부여하는 한가지 자치권이며 그 는 법률의 규정에 의해 소수 민족 지역의 인민에게 본 민족 지역 내의 내부 사무를 자주적으로 관리하도록 부여되는 권리이다. 성격에서 보면 양자는 한 가지 지방 자치권이다. 그러나 행정구의 특수한 역사와 현황으로 인해 두 가지 자치 권 간에 현저한 차이가 있다. 이런 차이점은 주로 아래와 같은 두 가지 점이 있다.

① 권리 부여의 목적과 종지가 다르다.

중국의 이 두 가지 자치 제도는 행사하는 권리에 차이가 있을 뿐만 아니라 실질적으로도 차이가 있다. 국가가 홍콩특별자치구에 부여한 고도 자치권의 종지와 목적은 국가의 통일과 영토의 완전함을 지키기 위하여, 또한 홍콩특별행정구의 경제상의 번영을 위한 것이다. 가장 특수한 점은 역사 사정으로 인해 홍콩 특별행정구는 영국의 식민지였고 그 동안 줄곧 자본주의제도를 실행해왔기 때문에 특별행정구의 정치, 법률, 경제제도 등은 중국 대륙의 제도와 전혀 다르기 마련이다. 그러므로 이런 특수한 배경 아래서 중국은 특별행정구의 역사와 현실에서 출발하여 특별행정구의 번영과 안정을 지키기 위해 특별행정구에 고도의 자치를 부여하였다. 그러나 중국민족구역자치권이 부여된 종지는 국가의 통일을 유지하는 기초 위에 민족의 특색을 유지하여 민족간의 평등과 단결을 촉진하기 위한 것이다. 각 소수민족이 본 민족의 특색과 맞춰서 소수민족지역의 경제와 문화를 발전시키고, 민족평등, 단결, 공동의 번영과 발전을 촉진시키는 데에 목적이있다.

② 권리 행사의 환경과 조건이 다르다.

중국 대륙에서 실행된 제도는 사회주의 제도이며 중국 대륙은 사회주의의 특색 도로를 견디고 발전한다. 그러나 특별행정구의 고도 자치권은 자본주의 제도와 자본주의 시장의 경제 체계 아래서 실행된 것이다. 민족구역자치의 자치 구역은 자치구, 자치주, 자치현으로 분류된다. 자치의 기관은 자치구, 자치주, 자치현의 인민대표대회와 인민정부이다. 특별행정구의 고도 자치는 반드시 헌법

과 기본법을 준수하고, 국가의 통일을 지키고, 특별행정구의 번영과 안전을 유지하는 전제하에 행사될 수 있다. 특별행정구는 중앙인민정부의 직할에 속하는 성, 자치구, 직할시와 같은 급이면서도 고도의 자치를 향유하는 새로운 지방 행정구역이며 1급 정부와 1급 정권만 있다.

③ 국가의 정책과 보장이 다르다.

민족자치지역의 자치기관은 현지의 인민대표대회와 지방정부이다. 자치권 중의 하나는 소수 민족이 정부의 지도자를 직접 담당하는 것이며, 자치권의 다른 하나는 정책과 법률을 자주적으로 제정하는 것이다. 자치 기관은 현지의 실제 상황에 따라 국가의 법률, 정책을 시행하고 본 민족 자치 지역의 내부 사무를 자주적으로 관리할 수 있다. 민족 구역 자치에서 입법권의 주체는 민족자치 지역의 인민대표 대회이며 인대상위회가 포함되지 않는다. 경제자치권 측면에서 티베트는 줄곧 전국보다 3%가 낮은 세금 혜택 정책을 집행하고 있는 동시에 농민과 목민 대상자의 세금은 면제된다. 그 외에 금융 측면에서 티베트는 전국보다 2%가 낮은 우대 대출 금리와 저 보험료를 줄곧 실행하고 있다. 특별행정구에서 입법기관, 사법기관, 행정기관은 각자 맡는 직책을 관장하며 자체직원의 범위 내에서 고도의 자치권을 누린다. 공직 인원은 전부다 현지의 공민으로 담당한다. 특별행정구는 재정적으로 고도의 독립을 향유하고 특별행정구의 재정수입은 전부다 특구에 의해서 ‘자유롭게 지배되고 중앙인민정부에 납부하지 않는다.’ 또한 특별행정구는 독립 외교권이 없지만 대외사무에서는 상당한 독립 역할을 할 수 있는 동시에 자체의 명의로 일부 국제 조직에 가입할 수도 있다.

2) 홍콩특별행정구와 기층 민중 자치 제도에 대한 비교

중국은 기존의 헌법과 관련된 법률의 규정에 의하여 도시와 농촌에서 주민거주지별로 주민 대중 자기 교육, 자기 관리, 자기 서비스 식의 기층 대중성 자치조직을 설립한다. 촌민위원회는 국가 기관이 아닌 자치 기관이며 정책을 제정하는 직원이 가볍고 주로 민중에게 다양한 공공시설과 서비스 등을 직접 제공한다. 이와 달리 홍콩특별행정구는 고도 자치 지역이라 사법, 화폐금융 정책, 외교와 국제 경제무역 협력 등 측면에 대한 명확한 규정이 있으며 정치 사건이 아닌 대외 사무를 독립적으로 처리할 수 있다. 그러므로 양자는 두 가지 전혀 다

른 제도이다.

4. 홍콩특별행정구의 현황

홍콩특별행정구가 회귀하기 전에 홍콩사회의 번영과 안정을 지키기 위해, 또한 홍콩이 조국에 순조롭게 회귀할 수 있게 <홍콩 기본법>이 제정되었다. 홍콩의 제도는 영국이 관할했던 시기의 관리제도 그대로 할 수 없고 홍콩의 발전 특성을 충분히 고려해서 설계되어야 한다. 거시적으로 고도 자치권은 원활히 진행되어 있지만 행사되는 과정에 문제가 존재하기도 한다. 이런 문제들을 적절하게 처리하지 못한다면 홍콩특별행정구의 정치의 안정, 경제의 번영을 영향할 것이고, 심지어 국가의 통일과 영토의 완전성에 위협을 초래할 것이다. 이 부분에서는 홍콩의 현황에서 나타난 문제들을 중점적으로 연구할 것이다.

(1) 행정 장관 제도의 현황

홍콩특별행정구의 행정장관은 선거를 통해서 선출되고 아래 4가지 규정에 부합되어야 한다.

1) 광범위한 대표성이 있는 지명위원회를 구성해야 한다. 지명 위원회의 인원수, 구성과 위원의 선출 방법은 제4임 행정장관 선거위원회의 인원수, 구성과 위원의 선출 방법대로 규정한다.

2) 지명위원회는 민주 절차대로 2명에서 3명의 행정장관 후보자를 지명한다. 모두 후보자가 지명위원회 전체 위원 과반수이상의 지지를 얻어야 한다.

3) 홍콩특별행정구에 있는 자격에 맞는 유권자는 다 행정장관 선거권을 향유하고, 법대로 행정장관 후보자에서 행정장관 1명을 선출한다.

4) 선거에서 행정장관으로 선출된 후 중앙인민정부가 임명한다.¹⁶⁾ 행정장관의 ‘쌍보선’에 관한 문제가 2013년의 ‘중환점령’ 운동과 2014년의 ‘점중’ 불법 집회 운동을 초래한 적이 있다. 겉으로 보면 ‘점중’ 사건의 목적은 전인대 상무위원회가

16) https://baike.baidu.com/item/행정장관_보선/15451054?fr=aladdin

홍콩특별행정구의 장관 후보자를 확정하는 과정은 이른바 ‘국제 표준’에 부합되지 않는 것에 항의하는 것이지만 실제로는 홍콩특구의 관할권에 대한 쟁탈이다. 2015년 6월에 홍콩입법회가 홍콩특별행정구의 행정장관 보선에 관한 정치체제개혁 방안에 대해서 투표를 진행했고, 결국 37명 중에서 28명의 반대 의견이 나온 결과로 행정장관 보선 정치개혁방안을 부결하였다. 반동과가 플랫폼인 입법회를 이용해서 정부와 대항함에도 불구하고 정부의 관원은 겁이 많고 소심해서 업무 적극성을 심하게 영향을 받았고, 특구 정부의 근무 효율 저하 문제를 초래하였으며, 행정주도제도의 수립을 심하게 저해하였다. <기본법>의 규정에 따라(刘乃强, 2007:47), 행정장관은 보선을 통해서 선출되는 것에 중앙정부, 홍콩 정부, 홍콩 민중과 범민주파와의 합의를 이뤘고 쌍방의 논쟁의 포인트는 보선은 ‘직선’을 의미하는지, 행정장관에 대한 보선을 어떻게 효과적으로 추진해야 하는지라는 문제다. 이것은 행정장관의 보선이 시급히 해결해야 하는 문제이자 홍콩 민중이 관심하는 문제이다.

(2) 홍콩특별행정구의 행정주도에서의 행정권과 입법권의 현황

행정주도¹⁷⁾는 홍콩정부의 일종의 주요한 관리 원칙으로 간주된다. <기본법>은 ‘행정주도’라는 말을 명확히 제시한 적이 없지만 그의 제도 배치는 행정주도의 특징과 요구를 선명하게 나타낸다. 그러나 기본법의 일부 제도는 행정주도의 정치 구조에 부합되지 않고, 심지어 행정주도체계의 구축에 불리하다. 그 중에서 가장 주의할만한 것은 <홍콩기본법>의 제64조의 규정이다.¹⁸⁾ 홍콩특별행정구는 홍콩입법회를 통해서 생겨난 것이 아니지만 입법회에서 책임을 진다는 규정이 있다. 이런 규정의 출발점은 행정과 입법이 서로 호흡을 맞추고 서로 제약하기를 바라는 것 같지만 유조가(刘兆佳)의 말에 따라 ‘헌법 배후의 입법의 초지는 흔히 실제 상황과 정반대이다(刘兆佳, 2000:2) .’ 입법회의 권력이 확장되고 행정장관의 권리를 제약하는 사례의 예를 들자면 SARS 조사 사건을 예로 들 수 있

17) 행정주도란 행정장관을 수장으로 한 정부가 큰권력이 있어야 하며, 행정기관이 공공정책, 입법의정과 정부의 일상 업무에서 적극적인 주도 역할을 한다.

18) <홍콩기본법>의 제64조의 규정에 따라 ‘홍콩 특별 행정구의 정부는 반드시 법률을 준수해야 한다, 홍콩 특별 입법회에 책임을 진다, 입법회에서 통과되고 효력이 발생한 법률을 집행한다, 입법회에 시정보고를 정기적으로 한다, 입법회 의원의 질의에 답변한다, 징세와 공개한수지는 반드시 입법회의 승인을 득해야 한다.’

다. 홍콩정부가 이미 SARS 조사 보고를 발표했고 직무태만으로 비난을 받을 만한 직원이 없다고 밝힌 상황에도 불구하고 입법회가 입법회의 특권으로 조례를 인용해서 ‘SARS 조사위원회’를 성립하였고, 정부의 정치 실시 상황을 조사하였다. 그러나 <기본법>은 특구 입법회에 대외조사하는 권리를 부여한 적이 없는 것 감안하면 입법회가 ‘조사’에 대한 해석을 확대하는 행위는 행정장관의 권리를 다른 형태로 손상시켰다. 입법회는 법률에 명확히 규정되지 않는 ‘조사권’의 회색지대를 이용해서 공권력을 제한하고 자체의 권력 범위를 확대시키며, 정치의 핵심을 행정장관으로부터 입법회로 기울어지게 시도한다. 따라서 입법회의 월권행위가 의심할 바 없이 행정과 입법간의 마찰을 증가시켰다. 그 다음, 입법회의 권리 남용은 행정의 주도를 심하게 저해하였다. 2011년에 홍콩특별행정구 정부의 생각에 따라 홍콩에서 아시안게임을 성공적으로 개최한다면 주변 산업과 경제의 발전을 이끌 수 있을 것이고 관련된 기초 시설의 건설 등도 개선할 수 있을 것이다. 결국 심사숙고한 후, 또한 현지 주민의 의견을 조사한 후 2023년의 아시안 게임 유치 제의를 했고 입법회에 60억의 지출금을 신청하였다. 그러나 입법회 재무위원회의 대부분 의원은 아시안 게임 신청에 관한 비용과 예산이 혼란스럽고, 거액의 자금지출에 대한 명백한 설명이 없고, 우수 운동선수의 은퇴 후의 진로를 해결하지 못하는 등 문제가 있다고 지적하였다. 이와 동시에 입법회는 ‘아시안 게임 신청’을 걸치레 행정으로 간주하며 지출이 방대하고, 아시안 게임이 끝난 후에 자원이 잘 활용될 수 있을 것인지 등 사유로 아시안 게임을 개최하기 위한 자금 신청을 부결하였다. 결국 특구 정부의 아시안 게임 주최 계획은 무산되었다.

(3) 홍콩 사회의 분화가 깊어지기에 따라 경제 발전의 부진이 초래되었다.

홍콩은 전 세계에서 상당히 중요한 국제 금융, 공산업 서비스 및 해운 센터이며 헤리티지 재단은 연속 24년 동안 홍콩을 세계 최고의 자유경제체로 선정하였다(홍콩특별행정구 정부신분: 2018). 그 외에 홍콩은 우수한 치안, 청렴한 사회, 심플한 세금 제도 및 건전한 법률제도로 전 세계적으로 유명하고 ‘동방명주’라는 명성을 누리고 있다(홍콩비리 수사국: 2016). 2018년에 GaWC가 발표한 세계 도시 리스트에서 홍콩은 바로 런던과 뉴욕의 다음으로 3위를 차지하였다

(GaWa홈페이지 : 2018). 그러나 행정과 입법의 마찰이 심각해지기에 따라 행정기관의 시정은 어려운 지경에 빠지게 됐고 사회 경제의 발전 요구에 만족하지 못하고 있다. 특히 시민의 생활수준을 올라가지 않았을 뿐더러 오히려 내려가는 추세가 있다. 공동체 2009년의 연구에 따라 만약에 전 홍콩의 수입 중위수의 반을 빈곤선으로 한다면, 그럼 홍콩 전체의 빈곤율은 무려 18.1%가 될 것이고, 65세나 그 이상의 노인 단체의 빈곤 상황은 유난히 심하여 무려 33.9%이나 된다(纵论香江,2011).

그림 3-7 홍콩역년의 지니계수

년도	홍콩역년의 지니계수
1991	0.476
1996	0.518 (+0.052)
2001	0.525 (+0.007)
2006	0.533 (+0.008)
2011	0.537 (+0.004)
2016	0.539 (+0.002)

자료: 홍콩통계기관 2018

홍콩 사회 계층의 유동이 어려우며 전문대학교의 학위와 학사학위의 고용원의 월소득은 이미 1999년의 1.6만 위안과 2.3만 위안에서 2009년의 1.3만 위안과 2.22만 위안으로 하락하였다(. 즉 10년간의 물가가 올라갔지만 시민의 실소득은 오히려 내려갔다. 지난 10년 간 금융기관에서 일하는 매니저와 전문직 종사자의 실소득이 올라가는 반면에 다른 분야, 예를 들어 운송, 창고, 리테일과 무역 등 분야에서 일하는 같은 직위의 종사자의 수입은 후퇴하였다. 급여가 상대적으로 낮은 기술, 사무직과 비생산성의 공인의 급여는 보편적으로 침체되거나 하락하였다. 또한 홍콩 통계처의 통계에 따라 2011년 홍콩의 소득 최고 단체의 수입은 최저 단체의 45.9배이나 됐다. 전자의 실소득은 지난 10년간에 20%를 증가했지만 후자의 실소득은 25%를 줄였다¹⁹⁾. 홍콩 사회의 빈부격차의 심화에 따라 사회

19) 참견 봉황 대학문(参见凤凰大学问), 왕영진(王英津) <홍콩 민주화의 발전추세가낙관적이지 않다>, 2014년 제162기 <http://news.ifeng.com/exclusive/lecture/special/wangyingjin/>

계층 간의 갈등은 쉽게 불어 일으켜질 것이고 사회 분화도 더 심하게 할 것이다. 또한 홍콩의 사회에서는 여러 가지 사회 문화가 섞여 있기 때문에 전 사회에서 보편성이 있는 주류 가치관은 쉽게 이뤄지지 못한다. 이런 환경 아래 홍콩의 민주화가 급진적인 방식으로 개인의 요구를 표현하는 것을 선동하면 사회 분화의 격화를 쉽게 초래할 것이다. 2019년 3월 31일부터 일부 시민은 홍콩정부가 탈주범에 관한 조례를 수정함으로 송환법 반대 운동을 발동하였고, 경찰과 수차례의 치열한 충돌을 벌였다. 이번 운동에는 통일된 리더와 조직이 없으며 시위자가 데모 집회, 도로 점령, 건축물 봉쇄, ‘삼파(三罷, 파업, 파 수업, 파시)’ 행동, 자살행위 등 일련의 행동으로 정부에 항의하고 스트레스를 주며 ‘5대 요구’를 제출하였다. 이 5대 요구에 송환법 초안을 철회하기, 폭동 정성을 회수하기, 체포된 시위자에 대한 고소를 취소하고 시위자를 석방하기, 경찰이 무력과 권력을 남용하는 행위를 조사하는 독립조사위원회를 성립하기, ‘진정한 보통 선거’를 실행하기를 포함한다. 참여자의 수가 많고, 홍콩의 많은 지역에서 폭동을 벌였고, 정부가 오랫동안 민원을 가라앉히지 못하기 때문에 이번 운동은 홍콩 회귀 이후로부터 홍콩 정부의 최대한 통치 위기로 간주된다. 홍콩이 금융 센터인 것은 자유항과 간단한 세제에 힘입은 것이고, 물론 안정된 사회 환경과 양호한 법치와도 더더욱 떨어질 수 없다. 그러나 최근 몇 년 동안 홍콩의 사회 환경은 연이어 일어난 정치 데모, 심지어 폭동으로 파괴되었고, 이는 세계 각 지역의 투자자의 의향을 직접적으로 영향을 주었다.

제2절 제주특별자치도의 운영 현황

1. 한국의 지방자치

1) 지방자치의 의의

오늘날 지방자치(地方自治)는 민주주의 국가에서 거의 예외 없이 실시되고 있으며, 풀뿌리 민주주의(grass-roots democracy)를 구현하는 제도로 평가 되고

있다. 실질적인 민주주의의 실현을 위해서는 각 지역에서 주민의 뜻에 따른 지방행정이 이루어질 수 있도록 하는 지방자치가 요구된다. 이는 만약 지방자치가 실시되지 않고, 모든 지역적 사무를 상명하복(上命下服)의 계층제원리(階層制原理)에 원칙적으로 기속(羈束)되는 국가기관들이 처리하는 관치행정(官制行政)방식만을 취할 경우에는, 지역주민의 뜻에 어긋나는 지방행정이 행하여질 수 있으며, 국가적으로 민주주의가 내실있게 실현되기 어려울 것이기 때문이다.

지방자치란 지역의 공공적(公共的) 사무를 지역주민의 의사(意思)에 기(基)하여 독립된 법인격(法人格)을 가진 지방자치단체가 자주적으로 처리하는 제도를 말한다. 즉, 지방자치는 각 지역의 주민생활과 밀접히 관련된 공공적 사무를 지역주민의 의사와 책임에 기하여(주민자치적 요소), 국가의 단순한 행정구역으로서가 아니라 국가로부터 독립된 법인격주체(권리·의무의 주체)로서의 지방자치단체가 자율적으로 처리하는(단체자치적 요소)지방행정의 방식이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치에는 주민자치와 단체자치의 두 가지 요소가 필요하다고 할 것이다.

주민자치는 정치적 관점에서의 자치라고 할 수 있으며, 민주주의원리에 의해 지역주민이 스스로의 의사와 책임으로 지역의 공공적 사무를 처리한다는 의미의 자치이다. 주민자치는 영·미의 특유한 제도로써 설립·발전되어 온 것이며, 주민참여를 기본으로 한다. 영국에서는 중세 이래 ‘버러(borough)’, ‘카운티(county)’, ‘타운(town)’ 등 여러 지역적 공동사회가 존재하였으며, 이러한 지역적 공동사회에서는 자기통치의 전통이 확립되고 지역주민이 국가의 지방행정에 참여하는 방식으로 지방자치가 이루어졌다. 영국형 주민자치는 지역의 공적(公的)업무가 지역주민인 명예직 공무원 및 제한된 국가감독(立法的·司法的 감독을 주로 함)등의 제도적 특징을 지니고 있다. 단체자치는 법적 관점에서의 자치라고 할 수 있으며, 지방분권주의에 의해 국가로부터 독립된 법인격을 가진 지방자치단체가 일정한 범위의 자치사무를 자율적으로 처리한다는 의미의 자치이다. 단체자치는 연혁적으로 독일·프랑스 등 대륙계에서 하고 있는 자치이다. 오랜 기간에 걸쳐 중앙집권적 관료정치가 행하여져 왔던 이들 국가에서는 지방자치를 행함에 있어서 국가나 중앙정보부터 독립된 법인격을 가진 지방자치단체를 설립하고 이러한 단체가 자치사무를 처리하는 단체자치방식이 실시되었다.

이들 국가에서는 단체자치의 특징으로는 지방자치단체의 의사기관과 집행기관의 분리, 자치사무와 위임사무의 이원성(二元性), 광범위한 국가의 감독(행정적 감독을 주로 함)등을 들 수 있다. 주민자치와 단체자치는 구조적으로 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 이는 ‘주민자치’에 있어서도 주민 모두가 자치행정에 임하는 것이 아니라, 주민이 지방자치단체를 구성하고 그 단체로 하여금 자치행정을 할 수 있게 하는 것이어서 단체자치를 필요로 하게 되며, ‘단체자치’에서도 주민의 참여를 전제로 하는 경우에만 민주주의의 이념을 구현할 수 있고 지방자치의 이상적인 모습을 확보할 수 있을 것이기 때문이다. 그리하여 오늘날 주민자치와 단체자치는 상호 대립적인 것이 아니라 서로 보완적 관계의 것이며, 그 결합의 정도와 내용은 각 나라의 사정에 따라 다소 상이하게 나타날 수 있는 것으로 인식되고 있다.

한국의 지방자치도 독자적인 법인격이 인정되는 지방자치단체가 일정범위의 자치사무를 자율적으로 처리하는 단체자치적 요소와 지역주민이 직접 선출한 지방자치단체와 지방의회원들이 주민의 뜻에 따라 지역의 공적사무를 처리하는 주민자치적 요소가 결합된 형태로 이루어지고 있다.

따라서 우리나라에서 자치사무를 자율적으로 처리할 수 있는 지방자치단체가 없거나 지방자치단체의 장 및 지방의회원을 주민직접선거로 선출하지 못한다면 지방자치가 제대로 실시되는 것이라고 할 수 없게 된다(尹良洙,2007:13).

한국의 지방자치는 서양의 지방 자치 이념과 실천 경험을 도입해서 1949년에 지방자치법을 반포하였다. 그러나 한국의 본격적인 지방자치는 전국에서 실시한 지방의회위원선거(1991년)과 지방자치단체의 장 선거(1995년)를 통해서 실현된 것이다. 1961년에 한국 지방 의회는 군정부에 의해 해산되었으며 지방 자치를 호소하는 한국의 각 지방의 소리도 점점 드높아졌다. 1988년에 한국 중앙 정부가 지방자치법을 수정하였다. 한국의 지방자치단체는 총 두 가지 유형으로 분류된다. 특별시, 직할시와 도의 자치단체, 그리고 시, 군과 구(자치구)의 자치단체이다. 그중에서 특별시, 광역시와 도의 자치기관은 정부에 직속하여 시와 군의 자치기관은 도의 관할구역에 설치되고, 구의 자치기관은 특별시와 직할시의 관할 구역에 설치된다. 자치기관은 법령이 정한 범위 내에 자치 규정을 제정하는 권리 및 주민의 복지 사무(자주행정권)과 재산관리(자치 재산권)을 처리하는

권리가 있다. 한국은 1995년에 전국에서 도지사과 광역시장의 선거를 처음으로 진행하였다. 그 전에 자치지방은 한국 중앙 정부의 지방 행정구에 불과하다. 두 번째는 1998년 이었고 지방 선거는 4년마다 한번 한다. 헌법과 지방자치법에 의해 선출된 지방자치단체의 장은 헌법과 지방자치법이 부여한 각종 직능을 이행한다.

한국은 단일 국가이며 헌법 외에 세 가지 분류가 있다. 첫째, 지방자치의 기본법 지방자치법이다. 둘째, 지방자치의 특별법인 지방재정법, 지방공무원법, 지방경찰직무집행법, 소방법 등이 있다. 셋째, 지방자치에 대한 중요한 보충적 요소로 헌법재판소의 판결과 대법원의 판결이다. 그 중에서 한국 헌법 제8장의 ‘지방 자치’와 지방자치법은 한국 지방 자치 제도의 기본 규칙으로서 한국 지방 자치 제도의 기본 프레임을 구성한다.

2) 한국 지방자치권의 주체에는 자치지방의 주민, 지방자치단체의 집행 기관 및 지방 회의가 있다. <대한민국 헌법>의 제1장제1조의 규정에 의하면 대한민국의 모든 권리는 국민으로부터 나온다. 지방자치법의 제13조의 규정에 의하여 지방의 주민은 법에 의해서 지방자치단체의 장 및 지방의회의 의원을 선거한다. 지방자치법의 제31조의 규정에 의하여 지방의회의 의원은 자치 지방의 주민이 보통, 평등, 직접, 비밀의 원칙대로 선출한 것이다. 지방자치법은 자치 지방의 주민에게 광범위하고 직접적이고 다채널의 방식을 통해서 자치에 참여하는 권리 및 단일한 공민의 신분으로 자치 지방의 행정과 입법 사무에 개입하는 권리를 부여한다. 주로 ① 감찰 청구권, ② 주민 소송권, ③ 주민투표권, ④ 제도의 수정 및 폐지를 청구하는 권리 등을 포함한다. 상술한 권리에 의해 한국 자치 지방의 국민은 지방 자치의 주인이 되었으며 자치권을 진정하게 행사하는 주체가 됐다. 국민의 권리는 광범위 하면서 실행 가능하며 그들의 자치권은 자치단체의 장과 지방의회, 그리고 자치 단체 속의 모든 공직자들을 지향한다. 자치권에 입법권, 행정권, 사법권 등이 널리 포함된다.

① 자치입법권

자치입법권이란 자치에 관하여 일반·추상적인 규정을 제정하는 권한 또는

지방자치단체가 지방자치에 필요한 법규를 스스로 정립하는 것을 뜻한다.

이러한 자치입법권은 자기결정의 표현으로서, 지방자치단체가 국가로부터 자율성을 확인하는 가장 핵심적인 수단이 된다. 그리고 대내적으로 주민들이 지방자치단체가 스스로 정립한 자치 법규를 통하여, 지방자치라는 것을 주민들 스스로 수립한 삶의 원리나 질서임을 확신하고 그러한 질서에 따르게 하는 중요한 의미가 있다.

그리고 자치입법권은 조례제정과 규칙제정권으로 구별되며, 이러한 제정권을 통하여 조례와 규칙이 제정된다. 그리고 조례와 규칙을 자치법규라고 한다.

조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결로써 제정하는 법이다('지방자치법, 제15조, 제35조 제1항 제1호)

조례는 효력(效力)에 따라 주민권의 권리·의무에 관한 조례, 내부조직·운영에 관한 조례, 제정권(制定權)의 근거에 따라 위임조례-직권조례, 계정의 강제성 여부에 따라 필수조례-임의조례, 규정대상사무(規定對象事務)에 따라 반드시 조례로만 규정하여야 하는 사무에 관한 조례. 조례나 규칙 어느 쪽으로 규정해도 되는 사무에 관한 조례 등으로 나눈다(김영기, 1997: 102).

규칙이란 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 자치법규이다(지방자치법 제16조).

규칙은 효력에 따라 법규와 같은 효력을 갖는 규칙(단순한 행정규칙), 제정 근거에 따라 위임에 의한 규칙(직권규칙), 제정 의무 여부에 따라 필수규칙(임의의 규칙), 규정 대상에 따라 규칙만으로 규정할 수 있는 사항에 관한 규칙(조례로 규정해도 되는 사항에 관한 규칙), 사무 종류에 따라 단체의 사무에 관한 규칙(기관의 사무에 관한 규칙) 등이 있다.

이러한 자치입법권에 대해 지방자치법 제15조와 제6조에는 지방자치단체의 조례와 규칙이 법률뿐만 아니라 행정부의 의한 행정입법인 영(令)의 범위도 넘지 못하게 하고 있는데, 이러한 제한은 행정부의 의사에 의한 자치입법권이 축소될 수 있어 자치권의 심한 제약으로 작용하고 있다(양덕순, 2004: 29).

② 자치행정권

자치행정권은 자치단체가 주민들을 위하여 필요한 일들을 자주적으로 처리할 수 있는 권리와 능력을 뜻한다. 즉, 자치단체가 자치사무를 자주적으로 처리할 수 있는 권능이다. 이러한 자치행정권은 헌법 제117조제1항 “지방자치단체는 주민의복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며...” 라는 규정에서 추상적이고 포괄적인 근거를 구할 수 있다. 그런데 주민의 복리 사무와 재산관리를 자치사무라고 할 때, 그 범위는 중앙정부의 법률을 통하여 대개 자의적으로 정해지며, 또 추상적 범위 설정을 인하여 해석상의 여지를 지니고 있는 셈이다.

한국의 경우는 지방자치단체의 장은 법률이 정한 바에 따라 부단체장과 하부행정기관의 기관장을 포함한 공무원을 제청·임명할 수 있다. 특히 부단체장 제청에 대해 대통령은 제청된 자에게 법적 결격 사유가 없을 때 30일 내에 임명절차가 종료되도록 지방자치법 제101조에 규정하고 있다.

자치행정권 또한 상당한 제약을 받고 있는데, 지방자치법 제155조제1항에 의한 중앙정부 또는 상위단체가 자치단체 사무에 관해 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 나아가 자료 제출 요구와 '법률위반사항'에 대해서는 감사를 할 수 있도록 하고 있다(지방자치법 제158조). 또한 제157조제1항에 의하여 지방자치단체의 장이 자치사무를 처리함에 있어 법령을 위반하였다고 판단되는 경우 관련 부처 장관 또는 상위단체는 자치단체장의 명령이나 처분을 취소·철회할 수 있도록 하고 있다(양덕순, 2004:31).

2) 지방자치단체

광의적으로 한국의 지방 자치단체에 지방 의회와 집행기관이 포함된다. 협의적으로는 수장, 보조부문 등도 포함된다. 행정 등급과 구역에 따라 지방 자치단체의 장은 특별시의 시장, 광역시의 시장, 도지사와 시장, 군수, 자치구의 구청장 등으로 분류된다. 지방의 수장은 주민이 직접 선출한 것이며 지방의 자치단체의 수장은 해당 지방의 자치 단체를 대표한다. 지방의 자치 단체는 행위 능력을 갖추지 않고 오직 대표하는 기관을 통해서 대외적으로 법률생활에 참여할 수 있다. 지방자치단체의 장은 그의 대표이다. 또한 지방 자치 단체 수장 책임제의 전제하에 해당 자치 단체에 독립체의 지도를 실시하여 해당 지방의 자치

단체의 행위에 대해 전적으로 책임을 진다.

3) 지방의회

한국의 각 급의 지방 의회는 자치 지방의 주민을 대표하는 기관이며 지방 주민이 직접 뽑는 의원으로 구성한다. 지방 의회는 해당 자치구의 최고 의결 기관이다. 지방 의회가 지방자치 단체의 결정을 주관하여 모든 지방 행정적 사무에 대해 알 권리를 향유하고 지방 자치 범위 내의 사무에 최종 결정권을 행사한다. 지방의회의 직능설치는 한 국가의 헌법이 실현되는 원칙과 민주 정치의 중지가 실현되는 표현일 뿐만 아니라 지방 정부의 행정권을 효과적으로 통제하고 권리의 평행을 유지함으로써 국민의 권리를 보장하는 수단이기도 한다. 그 중에서 조항을 제정하는 권리 및 중요한 자치 사항에 대한 표결권은 지방의회가 법정의 권한과 절차에 따라 제정하는 자치 법규이다. 지방의회는 지방자치단체의 뜻이 이뤄지는 기관으로서 현지의 중대한 사항에 대해 표결한다. 다른 한편에서는 지방의회가 행사하는 여러 가지 권리가 다소 다르지만 전부다 집행기관(행정자치단체)에 대한감독권, 현행 사무에 대한 감독권, 현행사무에 대한 조사권, 질의를 제출하고 책임자의 대답을 받을 권리, 또한 결산 안을 통과시키는 등의 권리가 있다. 한국의 의회 및 각 위원회는 결의를 거쳐 지방 단체의 수장에게 해당 행정 권리의 이행에 대해서 상관 문서를 제출하라고 요구하는 권리가 있으며 해당 문서는 법적 효력이 있다. 또한 지방 의회는 연 단위로 지방 자치 단체가 실시한 행정 사무의 상황을 정기적으로 감독할 수 있다.

2. 제주특별자치도의 설립 역사

오늘날 세계는 하나의 경제지구촌을 형성하는 등, 무한경쟁의 시대, 지식과 정보기부를 창조하는 지식정보화 시대로 전환되고, 또한 경제행위의 필수조건인 사람, 상품, 자본, 정보가 국경을 초월하여 자유롭게 이동하고 있고 각국은 이를 적극적으로 조장·수용하고 있다. 이러한 세계적 추세에 부응하여 우리나라가 단힌 한반도에서 열린 한반도로 전환되기 위해서는 이를 선도할 수 있는 지역을 선정, 집중 투자되어야 한다. 제주국제자유도시를 변화하는 세계경제에 적극 대응하여 국가의 경쟁력을 확보하기 위한

전략인 것이다. 즉, 제주지역을 사람, 상품, 자본 그리고 정보의 자유로운 이동이 보장되고 경제활동이 최대한 자유를 보장한 국제자유도시로 지정하여 우리나라의 세계화 첨병역할을 담당하기 위한 것이다. 반면, 제주 지역적 차원에서는 기존의 감귤산업은 침체상태에 놓여있고 관광산업도 변화하는 관광패턴에 부응하기 위한 대응력이 부족한 상태에서 대규모 투자유치의 한계를 극복하기 위한 지역발전 전략인 것이다. 사실, 국가는 ‘1960년대부터 천혜의 자연경관, 독특한 지역문화, 지경학적 가치를 가지고 있는 제주를 자유로운 경제활동지역으로 개발하려고 했지만 동서이데올로기에 의한 안보상의 이유, 투자재원의 조달문제 등으로 인하여 그 여건이 성숙되기만을 기다려 왔다. 하지만, 21세기 접어들면서 냉전의 종식, 교통수단과 정보통신기술의 획기적인 발달, 경제요소인 인적·물적 자원의 자유로운 이동 그리고 홍콩의 중국 반환에 따른 동북아 각국의 경제권 선점 경쟁이라는 환경 속에서 적시성을 확보하기 위해서 국제자유도시 건설의 닳을 올리게 된 것이다(양덕순, 2007).

국제자유도시계획은 2년이라는 철저한 준비기간을 통해 제주국제자유도시계획을 추진할 수 있는 법적 근거인 ‘제주국제자유도시특별법’이 2001년 12월에 제정되어 운영되고 있었다. 하지만 국제자유도시를 통해 달성하고자 했던 본래의 목적, 즉, 사람, 상품, 자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장된 지역으로의 육성이라는 목표 달성은 미진하였다. 제주국제자유도시특별법에 의하여 부여된 외국인 왕래, 국제협력, 국제화 환경, 첨단과학과 투자진흥 등의 산업발전, 관광문화에 대한 특례만 갖고는 참여정부가 지향하고 있는 ‘동북아 경제중심국가’의 한축으로 성장하는데 한계를 보이고 있는 것이다. 이는 국제자유도시에 적합한 행·재정적 인프라 구축, 지역개발, 관광, 인접 경쟁국과의 비교우위 확보, 계획 수립과 목적 달성에 필요한 행·재정 권한 부여, 광역행정의 추진을 위한 대응성 확보 등 다방면에 걸쳐 한계를 보였기 때문이다(정부혁신지방분권위원회, 2005: 73). 특히 국제자유도시 개발사업을 추진함에 있어 아직도 많은 규제가 그대로 존속되어 있을 뿐만 아니라 모든 권한이 각 부처에 분산되어 있어 그 추진에 어려움이 있었던 것이다. 이를 타개하기 위한 노력이 참여정부의 제주특별자치도이다. 제주특별자치도를 통해 제주도를 싱가포르, 홍콩, 포르투갈의 마데이라와 같은 경쟁력 있는 진정한 국제자유도시로 발전시켜 ‘국부의 전진기지’로 만들고 권한과 자율권이 최대한 부여된 이상적인 분권모델의 자치도를 만들겠다는 것이다

3. 제주특별자치도와 일반자치단체와 차이

제주특별자치도는 특정한 기능이 아닌 종합적 기능을 수행하는 자치단체이면서 일반 자치단체에 비해 특별한 지위를 갖는 자치단체이다.²⁰⁾ 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을 위한 특별법 제1조에 명시된 특별자치도는 제주의 지역적, 인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 지역이라고 기술하고 있다. 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한 특별법 제1조에 명시된 특별자치도는 제주의 지역적, 인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 지역이라고 기술하고 있다.

과거 특별자치도의 내용에 관한 부분으로서 제주도는 「제주국제자유도시특별법」에 의해 지역경제와 지역개발 등에 있어서 특별한 지위가 이미 부여되어 있는 지역이며, 이러한 「제주국제자유도시특별법」상의 역점사업을 효과적으로 추진하여 세계적인 국제휴양관광도시로 육성하기 위해서는 그에 상응하는 행·재정시스템을 구축하여야 하고, 그렇게 할 수 있도록 행정상의 특례를 부여해야 함을 명시하였다.

제주국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위해서는 그에 부합하는 국가의 역할 뿐만 아니라 지역의 특성을 가장 잘 알고 있는 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다. 따라서 제주도가 상황 변화에 따른 신속한 결정을 내리고, 그를 통하여 지역의 경쟁력을 높이기 위해서는 지금보다 더 많은 중앙의 권한과 재원이 이양되어야 하고, 불필요한 간섭과 통제를 줄여야 하며, 즉 여타의 일반자치단체와는 다른 행·재정적 시스템이 필요하다는 논리에서 특별자치도가 탄생하게 된 것이다.

특별자치도의 개념을 보다 명확히 하기 위하여 특별자치단체, 주정부, 홍콩특별행정구, 서울특별시 등 유사 제도와 비교하면 다음의 표와 같다.

20) 예컨대, 우리나라의 서울특별시는 수도로서의 특수성으로 인하여 일반자치단체와 다른 특례적 지위가 부여되어 있기 때문에 특별시로 명명되고 있다.

구분	특별자치도	특별자치단체	주정부	홍콩특별행정구	서울특별시
근거	특별법 또는 특례법	지방자치법	연방헌법	Basic Law	특례규정
담당 기능	종합적 기능	특정 기능	종합적 기능	종합적 기능	종합적 기능
자치권	입법	○	○	○	○
	조직	○	○	○	○
	재정	○	○	○	○
	사법	×	×	○	×
	국방	×	×	○	×
	외교	×	×	×	×
독자적헌법	×	×	○	×	×
권한특례	○	×	×	×	○
시범자치	○	×	×	×	×

<표3-1> 특별자치도와 유사제도의 비교

자료) 제주발전연구원, 제주특별자치도 기본방향 및 추진전략(2004).

특별자치도는 여타 일반자치단체와는 다른 특별한 지위와 권한을 갖는 자치단체라는 의미를 포함하고 있다. 즉, 여타의 일반자치단체보다 더 많은 자치권을 확보하고, 자치 행정역량과 책임성이 부가된 특수한 지방자치형태이며 현실의 유사제도를 고려하면, 수도권으로서의 특성을 가진 서울특별시와 유사 또는 보다 강화된 특례가 부여된 자치단체를 생각할 수 있을 것이다.

지방자치법 제2조 지방자치단체의 종류에는 특별자치도가 하나의 지방자치단체로서의 존재만을 언급하고 있다. 또한 2005년에 발표한 제주특별자치도 기본계획안에 의하면 ‘지방자치법상의 일반도와는 달리 고도의 자치권이 부여된 특별자치지역’으로 정의하면서 지방의 자생적 발전을 위하여 새로운 자치모델을 정립하고 규제자유지역화를 통해 국제자유도시의 성공적 추진을 그 목적으로 하고 있으며, 외교, 국방 등을 제외한 전 분야에 대한 고도의 자치권이 부여된 지역이라고 하고 있다.

이상의 개념을 기초로 제주특별자치도에 대한 법적 지위를 검토해보면, 우선 제주특별자치도가 상이한 여러 국가의 제도와 공통된 점은 연방의 원리 하에 설치된 것으로 볼 수 있으며(김순은, 2006), 제주도행정체제법과 제주특별자치도특별법 내용을 토대로 매우 독특한 특례를 갖는 지방정부라고 할 수 있을 것이다(강재호, 2006).

특별자치도의 기본 철학은 자율적 결정권이라고 할 수 있다. 지역주민들이 중심이 되어 지역의 유·무형자원을 적극 활용하여 지역의 미래를 스스로 결정하도록 하는 것이

다. 이런 제주특별자치도 추진은 기존의 지방분권의 수준을 뛰어 넘어 ‘굉장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만들어보고자’ 하려는 의도가 있다. 하지만 특별자치도를 설명하고 있는 고도의 자치권의 범위는 전적으로 중앙정부와의 협상에 의해서 결정될 수밖에 없는 한계를 가지고 있다. 따라서 자치입법권은 법령에서 수권된 사항에 대해서만 조례로 정할 수 있는 한계를 가지고 있다. 또한 조례의 효력 확보를 위한 벌칙 제정권 역시 죄형법정주의에 의해 제약되며, 자주재원 확보를 위한 별도의 조세를 징수하는 것 역시, 조세법률주의에 의해 제약을 받는다. 다만 국제자유도시 조성이라는 관점에서의 중앙정치권의 획기적인 결정에 의해서 연방주의 주정부 수준의 자치권 확보는 가능하다. 따라서 제주특별자치도는 그 지향점이 미국의 주정부수준 혹은 홍콩특별행정구일지라도 현재의 수준은 헌법의 제약을 받을 수밖에 없다.

4. 제주특별자치도의 현황

제주특별자치도는 참여정부와 제주도가 각자의 목적을 달성하기 위해서 만들어진 제도이다. 다시 말하면, 정부와 제주도가 ‘상생(相生, win-win)’이라는 희망을 갖고 의기투합하여 만들어 내놓은 작품인 것이다. 참여정부는 개방화와 분권화라는 정권의 화두를 제주특별자치도를 통해서 선도하려는 의지가 있었다. 그리고 제주도는 개방화·세계화로 인하여 침체되어 가는 지역경제를 일거에 탈출하는 전략으로서 제주특별자치도를 선택한 것이다. 오월동주라고도 할 방향이라는 점에서 보면 의기투합했다는 말이 맞는다.(양영철, 2006.319)²¹⁾

이를 반영하듯이 제주특별자치도는 준비 단계에서부터 중앙지원, 특히 청와대 지원이 매우 강했다. 노무현 대통령(<제주특별자치도의 이해>, 319)²²⁾은 제주도 방문 시마다 제주특별자치도에 대한 강한 의지를 밝혔고, 총리면 총리, 장관이면 장관, 참여정부의 실세 모두가 제주특별자치도의 전도사같이 제주특별자치도에 대한 적극적 지지와 협력을 강조하였다.

21) <제주특별자치도의 이해> 2008.6.25.

22) 2003.212.지역토론회(당선자전국순회토론회)-제주도가 먼저 분권 또는 자치권에 강한 의욕을 보인다면 제주도를 분권의 시범도, 지방자치의 시범도로 구상.

2005.8.23.전국지방인론사 편집국장 간담회(청와대)-광장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만든다는 것이 대통령의 구상임.

중앙정부가 제주특별자치도 추진에 이렇게 적극적으로 나서는 반면, 오히려 제주도 내에서는 찬·반 양론이 뚜렷하게 나누어져 있었다. 개방화가 필수적이기 때문에 제주특별자치도를 추진해야 한다는 세력과 제주 역사의 산물이며 자치단체의 시작점인 시·군을 폐지해서는 안 된다는 세력 간에 갈등은 행정 대 행정, 주민 대 주민, 지역 대 지역, 주민 대 행정 등 복잡한 양태를 나타내었고 심지어 기초자치단체가 광역자치단체에 대항해서 헌법소원을 제출하는 초유의 사태까지 벌어졌다. 이러한 갈등은 끝내 주민투표에 의해서 일단락되었다. 주민투표의 결과는 제주특별자치도에 대한 지지가 57%로 과반수 찬성이었다(양영철, 2005b: 299-323).

이렇게 과반수 이상의 도민이 제주특별자치도에 대한 지지는 제주지역경제에 대한 위기감과 함께 정부와 제주도가 내놓은 화려한 도약의 청사진이 있었기 때문이다. 대통령을 비롯한 중앙정부의 확고한 의지, 제주도의 강력한 개혁의 지 등이 있으면 제주특별자치도는 성공할 것이며 이는 “제2의 제주도 도약”을 맞으리란 기대가 있었기 때문이다.

이러한 기대를 한 몸 안고 2006년 7월 1일에 컨벤션센터에서 국무총리를 비롯한 중앙 유력인사들과 도민 등 3천여명이 참석한 가운데 제주특별자치도의 서막이 올랐다. 그날 거의 모든 중앙언론들이 제주특별자치도를 제1면 톱기사로 다루었을 정도로 제주특별자치도는 제주도와 중앙정부만의 기대와 희망 속에 출발한 것이 아니라 전 국민의 성공 바람 속에 출발하였던 것이다(양영철, 2007c: 196- 197).

제주특별자치도는 참여정부의 분권정책에 대한 선도적 의미와 이미 기술한 바와 같이 제주도민들이 제주도지역 발전의 장기적 침체에 대한 획기적 정책에 대한 요망이 서로 맞아떨어진 결과라고 볼 수 있다. 정부의 입장에서 보면 전국적인 단위에서 대대적인 분권 정책을 펼치기에는 너무나 부담이 된다. 특히 정부가 제주도에 실시하려는 교육과 의료의 개방은 국민 간에 첨예한 문제로서 심한 갈등과 분열이 야기될 가능성이 큰 정책이다. 따라서 정부의 입장에서 보면 이 부분에 대한 시범적·선도적 실시가 절실히 필요하다 하겠다. 반면에 제주도 입장에서 보면 오래된 지역경제의 침체 탈피, 국제자유도시의 실현, 다른 지역과의 확연한 차별화 등을 위해서는 지금까지의 통치구조와는 완전히 다른 구조를

추구할 수밖에 없는 것이다.²³⁾<제주특별자치도의 이해> 2008.6.25.:320

구분		주요 내용
1단계 제도 개선	행정체제개편	단일광역 체제인 특별자치도의 출범으로 국제자유도시추진을 뒷받침할 효율적인 행정체제기반마련(1도4시군+ 1도2행정시 체제 전환)
	새로운 선진분권 제도의 시범적 도입	· 전국최초로 관광·환경중심의 자치경찰운영 · 직무상 독립된 감사위원회의 설치 · 7개 특별지방행정기관을 도로 이관하여 유사·중복사무 조정 · 자치도회의의 독립적 인사운영과 정책자문위원회 도입 · 주민자치센터의 법정기구화와 주민자치위원회의 기능강화
	자치 분야의 대폭적 권한 이양 (총 1,062건)	· 지방교부세 법정률(3%), 제주계정 설치 등 국고지원방식개선 · 4급 이상 직무성과계약제 등 능력과 성과 중심 공직풍토 조성 · 법률 개정 건의보다 한 차원 높은 법률안 제출 요청권 부여
	4+1 핵심산업 육성 기반 마련	· 관광산업:출입국 관리 제도 개선 및 관광진흥개발기금 이양 · 교육산업:초중등과정 외국교육기관 설립 허용, 자율학교·국제고 등 학교 설립 · 의료산업:외국영리의료법인 설립 허용, 비전속진료·원격진료 등 도입 · 청정1차산업:친환경농업 육성 및 수산자원 관리체계 강화 · 첨단산업:투자진흥지구 인센티브 강화
	특별자치도 로드맵 본격 추진	· 당초 계획한 로드맵의 착실한 실행-단계적 발전 기대
2단계 제도 개선	3대 핵심 과제 추진	· 항공자유화:외국 항공사에 대한 제5자유 운수권 확대 허용 · 관광객의 내국인 면세점 이용 확대:구입 한도 및 이용 횟수 제한 완화 · 제주지역 기업에 대한 법인세 감면 우대 방안 마련
	4+1핵심산업 제도 개선	· 외국 교육기관의 내국인 입학 비율 상향 조정, 국제중학교 등 설립 허용 · 신종 레저스포츠(ATV, 모험 경주차 등)를 관광산업으로 육성 · 의료법인 부대사업 범위 확대, 의료 요양 비자 도입
	물산업 육성	물산업 육성 기반 마련 및 환경영향평가제 개선

<표 3-2> 제주특별자치도 3단계 제도 개선(안)주요 추진내용

23) <제주특별자치도의 이해> 2008.6.25.:320

자료: 제주특별자치도·한나라당 제주도당(2008), 국가 경제발전 전략과 제주 미래, pp.2-3

이 두 가지의 필요성이 결합하여 탄생한 것이 제주특별자치도인 것이다. 제주특별자치도의 추진방향은 다음 두 가지다.²⁴⁾ ‘제주도를 자치입법, 자치재정, 자치조직 및 인사 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 파격적인 자치권을 갖는 자치 파라다이스로 육성’, ‘규제 완화와 글로벌 스탠더드 도입을 통하여 이상적 자유시장 경제모형을 구축함으로써 동북아의 친환경적 국제자유도시로 발전’ 즉, 중앙정부가 가지고 있는 자치권과 지역개발권을 국방·외교분야를 제외하고 전부 이양한다는 것이다. 이러한 방향에서 추진하였던 제주특별자치도가 얼마나 권한을 이양받았는지를 살펴보자. 제주특별자치도 출범당시인 2006년도 7월 1일을 기하여 중앙정부가 제주특별자치도에 1,062개의 자치권 등을 이양하였는데 이를 제1단계 제도 개선이라고 한다. 그리고 2007년 8월에 핵심산업 육성에 필요한 제도 및 권한 등 278건이 개선·이관되었는데 이를 제2단계 제도 개선이라고 한다.

제주특별자치도와 국무총리 국무조정실 제주특별자치도 지원위원회는 지속적인 권한 이양과 제도 개선을 하기로 결정하고 연도별 권한 이양 기본계획을 수립하였다. 검토 결과 이양 대상의 사무는 총 4,107건이었으며, 이를 2011년까지 <표3-6>와 같이 단계적으로 추진하기로 하였다.

연도별 (2008~2011)	2008년	2009년	2010년	2011년
사무 건수(총4,107)	1,578건	912건	993건	624건

<표3-3>연도별이양대상사무건수

자료: 제주특별자치도, 2008

24) 국무조정실 제주특별자치도 실무추진위원회(2005), 제주특별자치도 기본 계획, 자료

제4장 홍콩특별자치구와 제주특별자치도의 자치권 비교 분석

제1절 행정권

홍콩특별행정구는 중국의 ‘일국양제’ 원칙에 기반을 두고 탄생하였으며, 그 기반은 홍콩기본법이다. 일국양제를 선언할 만큼 중국은 홍콩특별행정구에 대하여 고도의 자치권을 보장하고 있음을 의미한다. 우선 행정장관제도를 실시하여 행정장관에서 광범위한 권한을 허용하고 자치를 실시할 수 있도록 하고 있다. 홍콩행정특별구는 정책을 제정하고 발령할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 중요 책임자를 직접 임명할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 치안을 직접 관리하고, 재정적으로도 독립되어 있으며, 금융과 무역, 항해, 과학기술에 대한 관리권도 보유하고 있다.

이와 비교하여, 제주특별자치도는 정부의 적극적인 노력으로 제주특별자치도 설치및국제자유도시조성을 위한 특별법을 기반으로 탄생되었다. 특별자치도의 기본 철학은 자율적 결정권이다. 그렇기에 제주특별자치도는 다른 지방정부와는 달리 특별법에 의하여 고도의 자치권을 보장받고 있다. 제주특별자치도는 출범에 앞서 주민투표를 거쳐 기존에 있던 기초자치단체를 폐지하고 단일광역체제로 전환을 하였다. 전국 최초로 자치경찰을 운영하고 있으며, 직무상 독립된 감사위원회도 설치하여 운영하고 있다. 또한, 주민자체센터를 법정기구화하였으며, 주민자치위원회의 기능도 강화하였다.

이러한 변화에도 불구하고 제주특별자치도에 대하여 특별자치도에 걸맞는 정책이 이루어지지 않고 있다는 비판이 있으며, 제주시와 서귀포시가 행정시로 기초자치단체의 기능을 상실함에 따라 제주특별자치도의 행정서비스 공급의 독점으로 서비스의 질이 만족스럽지 못하다는 비판도 받고 있다.

홍콩특별행정구와 제주특별자치도는 그 시작이 다르다. 홍콩특별자치구의 경우, 영국으로부터 홍콩을 반환받는 과정에서 기존 홍콩 사회의 번영과 안정을 지키기 위해 탄생되었고, 제주특별자치도는 기존에 다른 지방정부와 동등하였던 제주도를 대한민국 정부의 의지에 의하여 특별자치도로 만들었다는 점에서 두

곳의 자치는 다르다고 볼 수 있다. 이러한 탄생에 근거하여 제주특별자치도는 시범자치라는 개념과 권한의 특례가 있음을 알 수 있으나, 홍콩특별행정구는 이러한 개념이 적용되지 않는다.

다만, 홍콩특별행정구와 제주특별자치도 모두 해당 지역 전반에 걸쳐 특정 기능에 한하여 자치를 펼치는 것이 아니라 종합적으로 자치를 하고 있음은 명백하다. 또한, 국가의 고유 기능 중 하나인 외교와 국방에 대해서는 자치권을 보유하고 있지 않다는 공통점이 있다.

홍콩특별행정구는 그 수장으로 행정장관을 두고 있으며, 제주특별자치도는 수장으로 도지사를 두고 있다. 홍콩특별행정구의 행정장관이 되기 위해서는 만 40세 이상의 나이를 갖추고 홍콩에 20년 이상 거주를 해야하며, 외국에 거류권이 없는 홍콩특별행정구 주민이라는 요건을 갖추어야 한다. 이에 반하여 제주특별자치도 도지사는 만 25세 이상의 나이를 갖추고, 60일 이상 출마 지역에 주민등록이 되어 있는 주민이라는 요건을 갖추어야 한다.

홍콩특별행정구의 행정장관은 전문위원으로 구성된 선거위원회에서 선거위원이 지명한 후보자들 중에 투표를 통하여 선출하고 있다. 우리나라에서 시행되고 있는 보통선거와는 다른 간접선거 방식이며, 제주특별자치도는 일정한 나이가 된 구성원에게 선거할 수 있는 권리를 주는 보통선거 방식을 채택하고 있으며 이들이 다수 지지한 후보가 제주특별자치도의 도지사가 된다. 홍콩특별행정구의 행정장관의 임기는 5년이며, 제주특별자치도 도지사의 임기는 4년이다. 둘 다 연임이 가능하다는 점에서는 공통점이 있으나, 홍콩특별행정구는 1회에 한하여 연임이 가능하고, 제주특별자치도는 3회에 한하여 연임이 가능하다.

홍콩특별행정구의 행정장관은 중대한 질병 혹은 기타 원인으로 직무수행이 불가능할 경우에 사직하도록 되어 있다. 또한, 입법회가 통과시킨 법안에 대한 서명을 2차례나 거절함으로써 입법회가 해산되었으나 다시 뽑힌 입법회가 여전히 전체의원 2/3이상 다수로 원안을 통과시켰는데도 행정장관이 여전히 서명을 거절한 경우와 입법회가 재정 예산안 혹은 기타 중요한 법안의 통과를 거절하여 해산되었으나 다시 뽑힌 입법회가 계속 원안의 통과를 거절할 경우에는 사직을 하도록 되어 있으나, 제주특별자치도의 도지사는 지방자치법 제26조에 따라 제주특별자치도의회가 제정한 조례 안에 대하여 이의가 있으면 환부하여 재의를 요

구할 수 있으며, 재의요구를 받은 조례가 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3의 찬성으로 전과 같은 의결을 한다면 그 조례안은 확정된다.

홍콩특별행정구 행정장관을 권한의 측면에서 검토하여 보면, 행정장관은 홍콩 특별행정부를 앞장서서 이끌어 나가고, 기본법에 근거하여 제정된 홍콩특별행정구 법률의 집행에 책임을 지고, 입법회가 통과시킨 법안에 대하여 서명하고 이를 공포하는 권한을 가지고 있다. 행정장관은 중앙인민정부가 기본법이 규정한 사무에 대하여 내린 업무를 집행하는 업무도 담당하고 있으며, 정부의 정책을 결정하고 행정명령을 공고하는 역할도 수행한다. 또한, 홍콩특별행정구를 대표하여 중앙인민정부가 권한을 부여한 대외사무와 기타 사무를 처리하는 권한도 가지고 있다. 이와 같이 설명한 내용은 제주특별자치도의 도지사가 보유하고 있는 권한과 크게 다를 것이 없어 보인다.

다만, 제주특별자치도의 도지사과 다른 부분은 홍콩특별행정구 행정장관은 홍콩 내의 주요 관원에 대하여 직접 임명하는 것이 아니라 중앙인민정부에 임명을 제청하는 형식을 취하고 있다. 또한, 사법부가 분리된 제주특별자치도와 달리 홍콩특별행정구 내의 각급 법원의 법관과 공직자에 대한 임면권을 가지고 있으며, 형사범의 형벌을 사면해주거나 감해줄 수 있는 권한도 가지고 있다. 마지막으로 홍콩특별행정구의 행정장관은 안전과 공공이익을 고려하여 정부의 공무를 책임진 관원들이 입법회에 증인으로 채택되어 증거를 제공하는지의 여부를 결정하는 권한도 가지고 있다.

홍콩특별행정구의 행정수장인 행정장관과 제주특별자치도의 행정수장인 도지사에게 대하여 설명을 하였으며, 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

	홍콩특별행정구	제주특별자치도
행정수장	행정장관	도지사
조건	만 40세 이상	만 25세 이상
	홍콩에 20년 이상 거주 외국에 거류권이 없는 홍콩특별행정구 주민	60일 이상 출마 지역에 주민등록이 되어 있는 주민

	간접선거	보통선거
선거	전문위원으로 구성된 선거위원회에서 선거위원이 지명한 후보자들 중에서 투표를 통하여 선출	일정한 나이가 된 구성원에게 선거할 수 있는 권리를 줌
임기	5년	4년
	1회에 한하여 연임 가능	3회 연임 가능
사직	<ol style="list-style-type: none"> 1. 중대한 질병 혹은 기타 원인으로 직무수행이 불가할 경우 2. 입법회가 통과시킨 법안에 대한 서명을 2차례나 거절함으로써 입법회가 해산되었으나 다시 뽑힌 입법회가 여전히 전체 의원 2/3이상 다수로 원안을 통과시켰는데도 행정장관이 여전히 서명을 거절한 경우 3. 입법회가 재정 예산안 혹은 기타 중요한 법안의 통과를 거절하여 해산되었으나 다시 뽑힌 입법회가 계속 원안의 통과를 거절할 경우 	<p>지방자치법 제26조에 따라 제주특별자치도의회가 제정한 조례 안에 대하여 이의가 있으면 환부하여 재의를 요구할 수 있으며, 재의요구를 받은 조례가 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3의 찬성으로 전과 같은 의결을 한다면 그 조례 안은 확정 (사직되지 않음)</p>
권한	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지방정부를 앞장서서 이끌어 나감 2. 법에 근거하여 제정된 지방정부 법률(조례)의 집행에 책임 3. 입법회(지방의회)가 통과시킨 법안에 대하여 서명하고 이를 공포하는 권한 4. 중앙정부가 법률이 규정한 사무에 대하여 내린 업무를 집행 5. 정부의 정책을 결정하고 행정명령을 공포 6. 중앙정부가 권한을 부여한 대외사무와 기타 사무를 처리하는 권한 	
	홍콩특별행정구 내의 주요 관원에 대해 중앙인민정부에 임명을 제청	제주특별자치도 주요 관직 직접 임면권 보유

	<p>각급 법원의 법관과 공직자에 대한 임면권 형사범의 형벌을 사면해주거나 감해줄 수 있는 권한 안전과 공공이익을 고려하여 정부의 공무를 책임진 관원들이 입법회에 증인으로 채택되어 증거를 제공하는지의 여부를 결정하는 권한</p>	<p>사법권 분리</p>
--	---	---------------

제2절 입법권

일반적으로 국가 관리 이론에 따라 입법권은 국가의 입법 기관에 의해서 통일적으로 행사된다. 지방정부는 헌법과 법률에 저촉되지 않는 범위 내에서 자주적으로 제정된다. 제주특별자치도의 고도의 자치권의 범위는 중앙정부와의 협상에 의해서 결정된다는 한계를 지나고 있다. 조례의 효력을 확보하기 위한 별칙제정권은 죄형법정주의에 의해 제약이 되고 있으며, 별도의 조세를 징수하는 것 또한 조세법률주의에 의해 제약을 받고 있다.

다만, 입법권에 관하여 홍콩특별행정구와 제주특별자치도는 일반적인 법규명령에 종속되지 않고 독립적으로 조례를 제정할 수 있도록 하고 있어 다른 지방자치단체보다 자치입법권은 강화되었다고 평가된다. 제주특별자치도의 경우, 중앙정부의 사무이양에 따른 입법권의 확대 측면이 강하여, 본질적인 자치입법권이 확대되었다고 보기에에는 아쉬운 부분도 있다.

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법은 자치입법권과 관련하여 지방자치법에서 지방자치단체에게 주어져 있는 특례를 가지고 있지 않다. 고도의 자치권을 위해서는 자치입법권은 반드시 필요하다. 일반적인 지방자치단체들은 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있도록 되어 있다. 제주특별자치도가 특별자치를 하기 위해서는 다른 지방자치단체들과 다르게 조례를 제정할 수 있어야 하나, 현실적으로는 그렇지

못하다. 향후 제주특별자치도가 진정한 특별자치도가 되기 위해서는 제주특별자치도의 자치입법권에 대한 포괄적인 예외설정이 필요하다고 판단된다.

대한민국의 헌법 117조는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 하고 있다. 또한 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법은 제주자치도에 있어서 외교, 국방, 사법 등 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주도의 지역여건, 역량 및 재정 능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양할 수 있도록 규정을 하고 있다. 따라서 외교, 국방, 사법 등을 제외하고는 자치입법권을 확대할 수 있음을 의미한다. 이양된 권한에 대해서는 입법권이 도의회에 위임이 되었고, 중앙행정기관 장의 권한도 도지사에게 위임이 되었으므로 자치입법권이 확대되었다는 사실을 인정할 수 있으나, 제주특별자치도 출범시 고려되었던 연방제 수준의 이상적인 분권 모델로 성장하기에는 아쉬움이 남는 것은 분명하다.

홍콩특별행정구의 행정장관이 가지고 있는 입법안 부결권과 입법회 해산권은 입법권에 비하여 강한 행정장관의 지위를 확인할 수 있다. 이와 유사하게 제주특별자치도는 제왕적 도지사라는 표현이 나올 정도로 지방자치단체의 장의 권한이 지방의회에 비하여 강해졌다.

홍콩특별행정구기본법 제8조는 “홍콩이 원유하던 법률, 즉 보통법, 형평법, 조례, 기타 부속입법, 관습법 등은 본 기본법과 저촉될 경우, 또는 특별행정구 입법기관의 수정에 의하지 않는 한 유효하다.” 라고 규정하고 있으며, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제6조제1항은 “이 법은 제주자치도의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 제주자치도에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.” 라고 규정하고 있다. 두 조문을 비교하여 볼 때, 홍콩특별행정구는 기본적으로 홍콩특별행정구의 기본법이 존재하고 그 외의 법이 홍콩특별행정구의 기본법과 저촉이 될 때, 입법기관에서 기본법을 따를지 여부를 결정하지만, 제주특별자치도는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에서 규정이 된 것을 우선시 하지만, 중앙정부에서 제주특별자치도에 관하여 특별한 규정을 두었다면, 다른 법률을 따라야 한다고 명시하고 있다. 이와 같이 중앙정부에서 규정한 사항에 대하여 지방정부에서 수용여부를 결정할 수 있는지 여부의 차이가 존재하고 있으며, 이는 홍콩특별행정구의 입법기관의 권한이 제주특별자치도의 입법기구보다 강하다고 판단된다.

제주특별자치도의 입법기관인 지방의회는 제주특별자치도의회라고 명명되며, 홍콩특별행정구의 입법기관은 홍콩특별행정구 입법회로 명명된다. 두 기관 모두 입법기관으로 해당 지역에 입법권을 행사하는 역할을 하고 있다.

홍콩특별행정구의 입법회도 우리나라의 지방의회와 유사한 기능을 가지고 있다. 재정 예산을 심의를 통과시키고 세수와 공공지출을 비준하는 권한과 행정장관의 시정보고를 듣고 감사를 실시하는 권한이 있으며, 행정장관에 대한 탄핵권을 가지고 있다. 제주특별자치도의회도 조례 제정의 권한이 있고, 예산의 심의와 확정을 할 수 있는 권한이 있으며, 지방정부를 견제할 수 있는 주민소환제라는 제도를 두고 있다. 다만 주민소환제는 지방자치단체의 장만을 견제하는 제도가 아니라 지방의회의원도 견제하는 제도이다. 권한 상의 차이점도 존재한다. 제주특별자치도는 사법권이 분리되어 있지만, 그렇지 않은 홍콩특별행정구는 중심법원의 법관과 고등법원의 수석법관의 임면에 대한 동의권을 입법회가 가지고 있다.

홍콩특별행정구의 입법회의 의원이 되기 위해서는 만 18세 이상의 성인으로 외국에 거주권이 없고 홍콩특별행정구에 거주하는 중국국민이어야 가능하다. 제주특별자치도의회의 의원은 만 25세 이상의 성인으로 60일 이상 출마 지역에 주민등록이 되어 있는 주민이어야 가능하다. 임기는 홍콩특별행정구와 제주특별자치도 모두 4년이다. 홍콩특별행정구의 입법회는 전체 성원의 1/2을 정족수로 회의를 진행을 하지만, 제주특별자치도는 지방자치법 제63조에 따라 재적의원 1/3이상의 출석으로 개의를 할 수 있도록 되어 있다.

지금까지 홍콩특별행정구의 입법회와 제주특별자치도의 제주특별자치도의회에 대하여 비교를 하였으며, 이를 표로 정리하면 다음과 같다

	홍콩특별행정구	제주특별자치도
입법기관 이름	입법회	제주특별자치도의회
기능	재정예산 심의 세수와 공공지출 비준 행정장관의 시정보고를 듣고 감사 실시	조례 제정권 예산의 심의, 확정 주민소환제 (지방자치단체의 장 뿐만

	행정장관에 대한 탄핵권	아니라 지방의회의원도 견제)
	중심법원의 법관과 고등법원의 수석법관의 임명에 대한 동의권	사법권 분리
자격	만 18세 이상의 성인	만 25세 이상의 성인
	외국에 거류권이 없고 홍콩특별행정구에 거주하는 중국공민	60일 이상 출마 지역에 주민등록이 되어 있는 주민
임기	4년	4년
	연임 가능	연임 가능
회의	전체 성원의 1/2을 정족수로 해의 진행	재적의원 1/3이상의 출석으로 개의

제3절 상호 시사점

3권분립은 많은 국가에서 채택하여 실시하고 있으며, 대한민국도 3권분립이 지켜지고 있는 나라 중 한 곳이다. 제주특별자치도의 경우, 사법권에 대해서는 자치권을 부여받지 못했기 때문에 이 연구에서는 행정권과 입법권을 기준으로 홍콩특별행정구와 제주특별자치도를 비교하였다.

행정권과 입법권이 상호견제를 하고 있지만, 홍콩특별자치구의 행정장관의 부결권, 입법회 해산권의 존재를 통해 볼 때(단, 입법회도 행정장관에 대한 탄핵권이 있음), 입법권에 비하여 행정권이 강한 힘을 발휘하고 있는 것으로 나타났으며, 제주특별자치도 또한 제왕적 도지사라는 표현에 기초하여 볼 때, 입법권보다 행정권이 강한 힘을 발휘하고 있는 것으로 나타났다.

특히, 최근 홍콩특별행정구는 행정권과 입법권의 갈등으로 인하여 사회경제 발전이 부진한 상황이다. 이러한 사정에 비추어 볼 때, 행정권과 입법권의 균형은 매우 중요하다고 여겨진다.

제주특별자치도는 대한민국의 이전의 다른 지방자치단체들과 차별화되는 고도의 자치권을 보장하고 있다. 이를 통하여 제주특별자치도가 지방분권의 시범지역이자 선도적인 역할을 할 것으로 기대하고 있다. 그러나 홍콩특별행정구와의 비교를 통해 아직 국제자유도시로서의 모습을 갖추기에는 부족하다는 점을 알 수 있게 된다. 제주특별자치도법의 한계에서 오는 문제들을 포함하여 정권이 바뀔 때마다 바뀌는 정책방향이 다르게 됨에 따라 발생하는 문제들도 있다. 하지만, 이러한 상황 속에서 오는 한계를 극복하여 다른 지방자치단체들과는 다른 특별자치도를 실현하기 위한 노력은 계속되어야 할 것이다.

홍콩특별행정구와 제주특별자치도는 모두 국가에 소속된 하나의 지방정부로 국방과 외교에 대해서는 자치권을 가지고 있지 않고, 독자적인 헌법이 존재하고 있지 않으며, 입법, 조직, 재정에 대해서는 자치권을 가지고 있다는 공통점이 있다. 하지만, 제주특별자치도의 경우, 특별법에 근거하여 자치를 하고 있는 반면에, 홍콩특별행정구는 기본법에 의하여 자치가 이루어지고 있다. 또한, 제주특별자치도는 사법권에 대해서는 자치를 하고 있지 않으나, 홍콩특별행정구는 사법에 대해서도 자치를 실시하고 있는 차이점이 있다.

행정권과 입법권의 관계에 대해서 홍콩특별행정구와 제주특별자치도가 상호 견제와 협력이 잘 이루어지고 있는지 다시 한번 생각해 볼 필요가 있다. 홍콩특별행정구의 행정장관과 입법회에서 행정장관은 입법회 해산 등 입법회를 책임지는 역할을 맡고 있다. 이에 반해 입법회는 행정장관에 대한 탄핵권을 가지고 있으므로, 상호견제가 가능한 구조이다. 제주특별자치도는 홍콩특별행정구와는 다른 제도가 있다. 바로 주민소환제이다. 주민소환제는 위법·부당 행위를 저지르거나 직무가 태만한 지방자치단체장과 지방의원을 지역 투표권자 3분의 1 이상 투표와 유효 투표 중 과반수 찬성으로 해임할 수 있는 제도로서 이러한 점에 기초하여 볼 때 제주특별자치도는 입법기관인 도의회와 행정기관인 도가 감사권과 조례 재의요구권과 같이 서로를 견제할 수 있는 제도가 존재하고 있지만, 이와 더불어 주민들의 입법권과 행정권을 견제할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어 있다는 점이다.

홍콩특별행정구와 제주특별자치도는 이러한 입법권과 행정권의 상호 견제와 협력이 잘 이루어져야 고도의 자치권을 갖춘 지방정부로 더 성장할 수 있을 것이다.

제5장 결론 및 한계

대한민국 헌법 제117조 내지 제118조는 지방자치에 관하여 규정을 하고 있다. 이러한 헌법상의 지방자치 규정에 근거하여 2006년도에 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법이 만들어지게 되었다.

중국은 홍콩을 특별행정구로 지정하여 운영하고 있다. 홍콩특별행정구는 1841년부터 영국의 식민지였다가 1997년 중국으로 반환된 정부이다. 중국은 중전의 홍콩의 행정, 입법, 사법의 삼권분립 체제의 근간을 유지하기 위하여 홍콩행정특별구 기본법을 제정하여 고도의 자치권을 부여하고 있다. 홍콩특별행정구에 부여된 자치는 중국 내부에서 진행 중인 지방분권화보다 훨씬 강도가 높지만, 중국 내의 한 지방정부인 것은 명백한 사실이다.

홍콩행정특별구는 중화인민공화국에서 분할될 수 없는 일부지만, 홍콩행정특별구에 부여된 고도의 자치권인 행정권과 입법권은 중국의 전국인민대표회에서 그 권한을 주었다는 것에 의의가 있다.

홍콩행정특별구와 제주특별자치도는 모두 고도의 자치권을 부여받고 있다는 공통점이 있지만, 그 배경은 너무나 다르다. 홍콩특별행정구는 1841년부터 영국의 식민지였다가 1997년 중국으로 반환되는 과정에서 ‘일국양제’의 원칙에 기초하여 홍콩 사회의 안정과 번영을 위하여 시작되었다면, 제주특별자치도는 제주도를 국제자유도시로 발전시키고자 하는 중앙정부의 의지에서 시작이 되었다. 다만, 두 곳 모두 국가 고유의 기능인 국방과 외교에 대해서는 자치권을 가지고 있지 않다.

홍콩행정특별구는 사법권을 가지고 있으며, 재정적으로도 독립되어 있는 반면에, 제주특별자치도는 사법자치권과 재정독립은 포함되어 있지 않은 차이가 존재하였다.

마지막으로, 이 연구의 의의와 한계를 이야기하고자 한다. 국가권력을 구성하는 기본 3권 중에 해당되는 행정권과 입법권을 기준으로 고도의 자치권을 부여받고 있는 홍콩특별행정구와 제주특별자치도를 비교 분석하였다는 것에 의의가

있고, 고도의 자치권을 부여하는 지방자치에 도움이 되는 정리가 되었다는 점에도 의의를 둔다. 제주특별자치도의 경우 사법에 대해서는 자치권을 가지고 있지 않아 3권 모두에 대한 비교분석이 이루어지지 않은 점은 이 연구의 한계로 생각된다. 고도의 자치권을 부여받은 다양한 해외 사례에 대한 비교 연구가 필요하며 이 과정에서 제주특별자치도 또한 발전할 수 있을 것으로 기대해 본다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

- 한진문 (2007). 「대학 행정실무과정:제2기」 서울:교육인적자원연구원, 2007 소장기관 :국립중앙도서관
- 김재광 (2017). 「지방분권 개헌 관련 일반자치제와 특별자치제의 관계-제주특별자치제의 법적 한계를 중심으로-」, 제55호 제17권 3호, 사단법인 한국지방자치법학회.
- 표명환 (2009). 「지방자치의 업법적 보장 과제로서의'특별자치제」 헌법학연구 제15권 제3호(2009.9),P500.
- 정재도 (2000) 「'프랑스,; 지방분권제도에 대한연구,서강법률논총」, 제3호 제2호, pp161-165.
- 국회도서관.<세계의 헌법>215쪽.
- 전 훈 (2008).지방분권을 위한 헌법개정"<지방자치법연68구>통권 제19호 (2008.9.20.), 한국지방자치법학회,215쪽.
- 김재광 (2017). 「지방분권 개헌 관련 일반자치제와 특별자치제의 관계」, 한국지방자치법학회, 통권 제55호 제17권3호(2017; 45-46).
- 표명환 (2009). 「지방자치의 업법적 보장 과제로서의'특별자치제」 헌법학연구 제15권 제3호(2009.9),P500-501
- 양영철 외, (2008). 「제주특별자치도의 이해」, 2008:21-23. 도서출판 대영문화사 제주특별자치도, 제주개발실록역사보고서, 2018:491-494.
- 김재광 (2017). 「지방분권 개헌 관련 일반자치제와 특별자치제의 관계-제주특별자치제의 법적 한계를 중심으로-」, 제55호 제17권 3호, 사단법인 한국지방자치법학회. pp49-50.
- 양덕순 (2007). 「地方自治法과济州特别自治道法」, 온누리디앤피.
- 양덕순 (2007). 「제주특별자치도의 성과와 지방자치 발전에 주는 시사점」 pp3-4.
- 제주특별자치도한나라당 제주도당(2008), 국가 경제발전 전략과 제주 미래, pp.2-3

2. 국외문헌

- 攻法子 (1959). 「敬告我乡人」, 载张 等编: 「辛亥革命前十年间时论选集」, 第一卷, 下册, 北京: 三联书店, pp500-501.
- 喻希来 (2002). 「中国地方自治」[J]. 地方自治, pp34-36
- 孙国伟 (2017). 「特别行政区高度自治权研究」 硕士学位论文 2017.5
- 习近平 (2017). 「决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利—在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告」 「N」. 人民日报, 2017-10-28 (2)
- 汪厚冬
- 魏刚 (2007). 「香港回归前奏—中英香港问题谈判始末」 第七期
- 郑宇硕 (1987). 「香港政制及政治」 出版社: 香港天地图书 第47页
- 刘乃强 (2007). 「行政会议的实际运作模式—访香港行政会议召集人梁正英」, 中国评论 2007年6月号, 第67页
- 董连伊 (2007). 「韩国地方自治制度比较研究」. 上海大学 行政管理. 硕士学位论文.
- 聂熊堃 (2016). 「论香港特区行政权与立法权的相互关系」. 暨南大学. 法律硕士 (非法学)
- 骆伟建 (2018). 「论中央全面管治权与特区高度自治权的有机结合」. 港澳研究. 2018年 第八期 第14页
- 刘兆佳 (2000). 「行政主导的政治体制设想与现实」, 载刘兆佳主编: 「香港21世纪蓝图」 香港大学中文出版社2000年版第一页
- 纵论香江 (2011). 「M型香港的扶贫大计不能再延误」. 文汇报. 2011.01.12.

3. 인터넷 자료

<https://baike.baidu.com/item/地方自治/797195?fr=aladdin>

<https://baike.baidu.com/item/民族区域自治制度/687153?fr=aladdin>

<https://baike.baidu.com/item/特别行政区制度/5711808?fr=aladdin>

<https://baike.baidu.com/item/基层群众自治制度/3092272?fr=aladdin>

<https://baike.baidu.com/item/행정장관보선/15451054?fr=aladdin>

GaWC- The WorldAccording to GaWC 2018. [2018-12-10].

<http://news.ifeng.com./exclusive/lecture/special/wangyingjin/>

ABSTRACT

A Comparative Study on Self-Governance between Hong Kong
Special Administrative Region and Jeju Special Self-Governing Province
By Li YuChen

Department of Public Administration
The Graduate School of Jeju National University

Supervised by Professor Duk-Soon Yang

Today, countries around the world are making policies for the new decentralized local autonomy system, which drastically transfers the power and functions of the state to local governments, thereby exercising strong power to ensure democracy and independence. It is now accepted naturally that strengthening local government autonomy is a necessary condition for national development.

The Hong Kong Special Administrative Region, which is the background of this research, was born in 1997 after the end of 155 years of colonial history of England, became a local government with high autonomy according to China's national policy, and Jeju Special Self-Governing Province was launched in 2006 to secure foreign capital and national competitiveness and to create a highly value-added free tourism area.

This study consisted of : First, we look at self-government, and the example of foreign countries with special autonomy, especially Portugal. Second, it is required to identify the status of operation of the special administrative district in Hong Kong and the Jeju special autonomous province. Lastly, the authority of special administrative districts in Hong Kong and Jeju Special Self-Governing Province and legislative power will be analyzed.

Through this study, we hope that this study will contribute even a small force to

the improvement of such policies and systems in hopes that local autonomy will be activated by expanding its positive role in the revitalization of local autonomy in the Republic of Korea, including Jeju, and by comprehensively analyzing the advantages and disadvantages of the establishment of high autonomy in the central government.

Main Control : Hong Kong Special Administrative Region. Jeju Special Self-Governing Province Local autonomy Executive powers

감사의 글

시간은 쏜살같이 이제 2년의 대학원 생활은 꼭 마무리될 것입니다. 저 아직도 2년 전에 입학 통지서를 받았을 때의 기쁨을 생생하게 기억하고 있습니다. 제주대학교에서의 유학 생활은 항상 저를 되새겨보게하는 동시에, 공부에 끝이 없어서 꾸준히 공부해야 꿈의 무대에 도달할 수 있다는 것을 뚜렷하게 알게 합니다. 제주대학교에서 공부한 지난 2년 동안에 저는 많은 것들을 배웠습니다. 특히 저에게 훌륭한 공부 환경을 제공해주신 대학원에 감사를 드립니다. 2년의 학교 시절과 작별할 무렵에 과거의 소중한 추억들은 제 머리 속에서 생생하게 떠오릅니다.

제일 먼저 저의 지도 교수님이신 양덕순교수님께 제일 깊은 감사를 드립니다. 논문의 제목을 선정했을 때와 논문을 작성했을 때 교수님께서 저를 굉장히 세심하게 지도해 주셨습니다. 교수님께서 넓은 학식과 간곡한 타이름에 저는 얻은 바가 꽤 많았습니다. 교수님께서 저를 지도해 주셨을 때 아주 꼼꼼 하였고 많이 바쁘신 와중에도 친절하게 조언을 많이 주셨습니다. 그러나 제가 어리석어서 아직도 교수님의 가르치심을 완전히 이해하지 못하고 있고, 제대로 하지 못해서 너무 죄송합니다. 오직 나중에 공부하고 생활할 때도 계속 노력하고 성과를 거둬서 교수님의 가르치심에 은혜를 갚아 드릴 수밖에 없겠습니다. 그 외에 강영훈교수님과 김주경교수님께서도 저에게 많은 지도와 도움을 주셔서 제 논문은 오늘날의 성적을 거둘 수 있는 것입니다. 여기서 교수님분들께 다시 한번 정성스럽게 감사를 드립니다!