

# 제주특별자치도의 출범과 법·제도 개선 과제\*

김 부 찬

(제주대학교 법학부 교수)

## 〈국문요약〉

제주자치도특별법은 제주도를 '특별자치도'로 육성하고 이상적 자유 시장 경제모델을 구축하여 경쟁력 있는 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지하는 데 그 목적이 있다. 그러나 자치도특별법의 내용을 살펴보면 제주자치도가 과연 '특별한' 법적 지위를 갖는 자치도로서의 권한과 위상이 확보되고 있는지에 대하여 의구심을 갖게 한다.

중앙 정부의 권한이 대폭 이양되고 다수의 특별행정기관이 제주자치도로 이관되고 있음에도 그 업무 규율과 관련된 조례의 제정에 대해서는 다른 일반 지방자치단체와 마찬가지로 자치입법권 관련 제약 규정이 여전히 적용되고 있다. 제주자치도의 경우는 「지방자치법」이나 「지방세법」상 제한을 배제하는 일반적 특례를 둬으로써 자치도 조례가 '법률'에 준하는 내용을 규율할 수 있도록 해야 하며 법률인 제출요구 절차를 간소화해야 한다. 그리고 제주자치도의 재정 확충을 위하여 자치재정권을 강화하기 위한 특단의 대책도 필요하다.

현행 자치도-행정시-읍·면·동 체제의 문제점에 대해서도 진지하게 논의하고 그 문제점을 개선하기 위한 작업을 시작해야 하며, 제주자치도와 개발센터로 이원화되어 있는 국제자유도시 추진체계를 하나로 통합하는 문제도 진지하게 검토할 필요가 있다.

제주자치도는 국제자유도시 조성 사업과 더불어 '세계평화의 섬'으로서의 국제교류·협력 사업도 추진해 나가야 하며 특히 동북아 평화 체제 구축 및 남북교류·협력과 관련하여 보다 적극적인 역할이 요구되고 있다. 따라서 외자유치 및 평화 교류를 포함한 대외문제와 외국인 출입국 및 생활 지원과 관련된 정부의 권한이 이양되도록 함으로써 제주자치도 스스로가 이러한 업무를 종합적으로 처리할 수 있도록 해야만 한다.

사람·상품·자본의 이동에 대한 제한을 철폐하고 기업 활동의 편의를 최대한 보장하기 위하여 투자, 무역, 외환·금융거래, 인력공급, 조세부담 및 각종 행정절차와 관련된 규제가 획기적으로 완화되어야 한다. 특히 국내·외 투자를 유치하기 위한 특단의 조치가 필요하며, 교육 및 의료서비스의 확충과 주거 환경의 개선을 통하여 국제적 수준

의 생활여건을 구비할 수 있도록 해야 한다.

제주자치도특별법을 포함한 법·제도의 문제점이나 미비점에 대해서는 중앙정부와의 긴밀한 협력을 통하여 개선해 나가도록 해야 하며, 특별법을 통하여 제주자치도가 조례를 제정하도록 위임되고 있거나 제주자치도의 고유사무로서 자율적으로 조례를 제정할 수 있는 상황에 대해서는 그 효과를 극대화할 수 있도록 자치역량을 재고해 나가지 않으면 안 된다.

**주제어** : 제주특별자치도, 국제자유도시, 세계평화의 섬, 국제자유도시개발센터, 자치권, 지방외교

## 1. 서론

2006년 7월 1일부터 제주도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, “제주자치도특별법”으로 칭함)에 따라 ‘특별자치도’(special self-governing province)로서의 법적 지위를 획득하게 되었다. 제주도의 명칭도 ‘제주특별자치도’(Jeju Special Self-governing Province, 이하 “제주자치도”로 칭함)로 바뀌고 제주자치도는 자치입법권을 비롯하여 자치행정권, 자치조직·인사권 및 자치재정권 등이 강화되고 이를 통하여 자치도와 주민 스스로 국제자유도시의 발전 방향을 정하고 책임행정을 수행할 수 있는 기회를 갖게 되었다.

제주자치도특별법은 종전의 제주도에 적용되고 있는 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양하며, 관광·교육·의료·청정 1차 산업, 그리고 IT·BT 등 첨단산업을 핵심산업으로 육성함으로써 지금까지 지지부진 하던 ‘국제자유도시’(free international city) 조성에 박차를 가하고 이를 통하여 국가발전에 이바지하려는 목적을 가지고 있다.<sup>1)</sup> 제주자치도특별법의 발효에 따라 지

1) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제 1 조(목적): “이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을

금까지 제주국제자유도시 개발의 법적 기반으로 시행되어 오던 「제주국제자유도시특별법」(이하, “국제자유도시특별법”으로 칭함)은 폐지되고 국제자유도시 조성 사업은 새로운 계기를 맞이하였다.

그러나 ‘특별자치도’의 법적 지위에 의거한 자치권의 강화는 자기책임성을 전제로 하고 있는 것이기 때문에 제주자치도와 도민들은 특별자치도의 위상에 걸맞는 수준의 자치역량을 갖추고 특별자치도 및 국제자유도시 조성 사업을 성공적으로 추진해 나가지 않으면 안 된다.

본고는 이러한 배경에서 제주자치도특별법의 출범에 따른 제주자치도의 법적 지위 및 특별법의 문제점을 검토하고 나서 법·제도의 개선을 중심으로 특별자치도의 위상을 정립하고 국제자유도시를 성공적으로 추진해 나가기 위한 과제에 대하여 논의하기로 한다.

## II. 제주자치도특별법의 의의 및 제주자치도의 법적 지위

### 1. 제주자치도특별법의 의의

#### 1) 제주자치도특별법 제정의 의의

제주도는 지난 2002년부터 국제자유도시특별법에 따라 ‘국제자유도시’로서 첫걸음을 내딛기 시작하였다. 그러나 당시 제주도를 국제자유도시로 개발하는 데 대하여 많은 논란과 갈등이 있었으며 비판적인 의견도 많이 있었던 것이 사실이다.<sup>2)</sup> 그러나 국제자유도시 전략은 국제화·세계화의 흐름과 압박 속에서 제주도가 적응하고 살아남기 위하여 불가피한 생존전략으로 추진되었다. 제주도 경쟁력의 최대기반인 청정 환경과 지정학적 위치를 활용하여 관광산업을 고도화하고 첨단 지식기반 산업을 유치하며 나아가서 국제적 물류·금융의 기반을 구축함으로써 친환경적 국제자유도시를 건설하는 것이 제주도의 미래 비전을 담보할 수 있는 발전전략으로 간주되었다.<sup>3)</sup>

2) 양영철, “국제자유도시정책에 대한 비판적 고찰,” 『법과 정책』 제5호, 1999, pp. 91-110; 송재호, “제주국제자유도시 제안모델의 적실성 분석,” 『동아시아연구논』 제1호, 2002, pp. 1-15.

당초 제주국제자유도시는 외국의 국제자유도시와 차별화된 제주형의 친환경적 ‘복합형국제자유도시’로의 개발을 추진하는 것을 목표로 하고 있었다. ‘복합형국제자유도시’ 전략은 제주도를 관광·휴양과 비즈니스·물류·금융이 결합된 자유도시로 발전시키려는 비전을 가지고 제시된 것이다. 다시 말하면 제주도를 홍콩이나 싱가포르와 같은 국제적 비즈니스·무역·금융의 중심지로 발전시키는 것이 목표였던 것이다.<sup>4)</sup>

이러한 비전과 전략 하에 국제자유도시특별법은 제주도를 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제 완화 및 국가적 지원의 특례가 실시되는 국제자유도시”<sup>5)</sup>로 개발함으로써 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민의 복지 향상에 이바지하기 위한 목적으로 제정되었다.<sup>6)</sup>

국제자유도시특별법에 따라 2002년부터 2011년까지 10년에 걸쳐 국제자유도시 개발을 추진하기 위한 ‘제주국제자유도시종합계획’(이하, “종합계획”으로 칭함)이 수립되고 ‘제주국제자유도시개발센터’(Jeju Free International City Development Center; JDC, 이하 “개발센터”로 칭함)가 설치됨으로써 본격적으로 국제자유도시의 추진체계가 가동되기 시작하였다. 종합계획에 따라 개발센터가 구체적으로 시행할 ‘제주국제자유도시시행계획’이 수립되었으며, 선도 프로젝트를 중심으로 국제자유도시 관련 사업이 집행되기 시작하다. 국제자유도시 선도프로젝트와 관련 사업을 통하여 관광객 유치 등에 어느 정도 효과를 거두어 오기도 했으나 그 효과적인 사업 추진에 많은 어려움이 있었던 것이 사실이다.<sup>7)</sup>

3) 강철준, “21세기 제주국제자유도시의 경제적 의의와 추진방향,” 『동아시아연구논총』 제10집, 2000, pp. 75-89; 김부찬, “제주국제자유도시의 의의 및 법·제도적 문제,” 『제주발전연구』 제3호, 1999, pp. 89-91; 김성순, “세계화와 제주국제자유도시:중간점검,” 『동아시아연구논총』 제16권 1호, 2006, pp. 49-52 참조.

4) 제주국제자유도시추진기획단, 『제주국제자유도시기본계획』, 2001, p. 5.

5) 「제주국제자유도시특별법」 제 2 조.

6) 「제주국제자유도시특별법」 제 1 조.

7) 김성순, 전제논문, pp. 57-60 참조.

당초 국제자유도시 개발 프로그램에 따르면, 2003년부터 2005년까지 기반조성 단계를 거쳐 2006년부터 2008년까지 집중개발단계에 접어들고 2009년부터 2011년까지 발전단계를 맞이하도록 되어 있었다. 그러나 선도 프로젝트의 경우만 하더라도 총 사업비의 75%가 민자유치로 충당하도록 되어 있음에도 기대했던 것만큼 국내·외 투자가 이루어지지 않았고, 사업부지 선정 문제 등 여러 가지 장애요인 때문에 '제주공항자유무역지역 조성'을 비롯한 7대 선도프로젝트 사업<sup>8)</sup>도 예정대로 추진되지 못하는 등 전반적으로 국제자유도시 개발사업은 뚜렷한 성과를 거두지 못해 왔다.)

제주도와 도민들의 개방화 의지 및 역량에도 문제도 있었지만 법·제도상 국제자유도시 조성을 위한 계획의 수립·집행과 관련된 지방자치단체의 권한과 자율성이 많이 제한되고 중앙정부의 행정적·재정적 지원도 제대로 이루어지지 않는 등 외부적 요인도 크게 작용했던 것이다. 특히 국제자유도시 조성 사업이 본궤도에 오르기도 전에 정부는 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」을 제정하고 송도, 영종도, 청라지구 등 인천지역과 부산, 광양 항을 '경제자유구역'으로 지정함은 물론 이밖에도 기업도시, 지역특화발전특구 등 다양한 형태의 '경제특구'들을 양산함으로써 국제자유도시의 선점 효과가 희석되어 왔다는 점도 지적하지 않을 수 없다.

관광·휴양, 비즈니스, 첨단지식산업, 물류·금융 등 복합기능을 갖도록 하는 '복합형국제자유도시' 추진 전략에 대한 회의적인 견해가 계속 제기되어 왔으며, 제주의 입지여건상 비교 우위와 차별화 효과를 거둘 수 있도록 국제자유도시 핵심 산업으로서 관광·휴양 중심도시 전략을 중심으로 높은 시너지 효과를 도출할 수 있는 분야를 선택하여 집중적으로 육성하는 것이 필요하다는 주장이 유력해졌다. 제주도 차원에서도 국

8) 이외에 '생태·역사·신화공원 조성', '휴양형 주거단지 개발', '첨단과학기술단지 조성', '중문관광단지 확충', '서귀포관광미항 개발', 그리고 '쇼핑아웃렛 개발' 등이 7대 선도프로젝트로 추진되어 왔다. 제주국제자유도시추진기획단, 전체 기본계획, pp. 17-23 참조.

제자유도시의 비전 및 발전 전략과 관련하여 방향 선회가 모색되기 시작하였다.<sup>10)</sup>

제주도에서는 국제자유도시 추진과 관련하여 제기된 문제점을 보완하고 특히 경제자유구역과의 균형과 차별화를 모색하는 방향으로 국제자유도시특별법의 개정안을 마련하는 등 어려운 여건 하에서도 많은 노력을 기울여 왔다. 이러한 노력이 마침 참여정부에 의하여 추진되고 있는 ‘지방분권화’ 정책과 연계되기 시작하였고, 정부는 제주도에 대하여 지역의 발전전략 수립 및 경영과 관련된 권한과 자율성을 획기적으로 확대·강화하고 스스로의 자치역량을 통하여 국제자유도시 조성 사업을 활성화할 수 있도록 하는 ‘제주특별자치도’ 구상을 본격적으로 추진하기에 이르렀다.

특별자치도 설치를 통하여 지역특성에 부합하는 분권 모델을 실현하고, 제주도를 홍콩이나 싱가포르와 같은 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전키 위한 ‘제주특별자치도기본계획’(이하 “자치도기본계획”으로 칭함)이 수립되었다.<sup>11)</sup> 자치도기본계획에 따르면 제주도를 자치입법, 조직 및 인사, 재정 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 획기적인 자치권을 갖는 ‘자치모범도시’로 육성한다고 되어 있다.

특히 자치입법권은 지방자치단체가 행사할 수 있는 자치권의 범위를 대변하는 의미를 가지고 있으며, 자치권의 강화 문제는 곧 자치입법권의 확대 문제와 동일한 것이다. 제주자치도특별법은 이러한 배경 하에 자치입법권을 비롯한 자치권의 강화를 통하여 선진적 지방자치제도를 구현하고 이를 통하여 국제자유도시의 조성을 촉진하기 위한 목적으로 추진된 것이다.

## 2) 제주자치도특별법의 주요 내용과 제2단계 제도개선 추진 상황

제주자치도특별법은 제주자치도에 획기적인 자치권을 부여하고 새로운

10) 제주도, 「제주국제자유도시종합계획보완연구 과업지시서」, 2005, p. 2 참조.

11) 제주특별자치도추진계획단, 「제주특별자치도 기본계획」, 2007, p. 11 참조.

분권 제도를 선도적으로 실시함으로써 제주자치도가 연방 주 수준의 자치권을 가진 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전할 수 있도록 지원하고 있다고 한다.<sup>12)</sup> 제주자치도특별법은 제주자치도의 자치조직·인사 및 재정운영에 대한 자율성을 대폭 강화하고 있다. 외교·국방 등 국가존립 사무를 제외한 350여개 중앙정부 사무를 우선 이양하고 법률안 제출 요청권을 부여하여 제주도에 적합한 제도를 정립·운영할 수 있도록 하고 있다.

특히 자치경찰 설치, 교육자치 실시, 특별지방행정기관 이관과 함께 감사위원회 설치, 주민소환제와 인사청문회 등 새로운 제도를 실시할 수 있도록 하고 있다. 공무원의 경쟁력과 전문성을 강화하기 위한 제도를 새롭게 도입하고 지방세 전 세목을 '제주자치도세'로 전환하여 감면 조정권을 확대하고 지방채 발행권한을 완전 이양하는 등 재정자주권을 강화하고 있다고 한다. 그리고 중앙 교부금을 법정률로 지원하고 국가균형발전특별회계에 제주계정을 설치하는 등 정부가 현재 수준 이상으로 재정 지원을 계속하도록 보장하고 있는 것이다.

제주자치도특별법은 또한 관광·교육·의료 등 핵심 산업에 대한 규제를 대폭 완화하여 제주도가 '동북아의 hub'로 발전할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다고 한다.<sup>13)</sup> 휴양관광지인 제주도 특성과 연계한 교육·의료·관광산업을 육성할 수 있도록 획기적인 규제 완화와 함께 제도적 특례를 허용하고 있다. 교육·의료 등 핵심 산업 육성과 관련된 규제를 완화한데 이어서, 2단계로 2007년까지 필수규제를 제외한 행정규제를 전면 완화 정비할 수 있도록 본격적인 Negative System을 도입하고 있다. IT·소프트웨어, BT 등 첨단산업 육성을 위한 지원 및 외국인투자기업에 대한 지원을 확대하고, 친환경농업육성 및 수산자원관리체계에 관한 자율성을 보장하는 등 청정 1차 산업 육성을 위한 농수산업 관련 중앙권한을 제주자치도로 이양하도록 하고 있다.

토지이용·관리체계, 환경관리체계, 사회복지제도 운영 및 보건위생 분

12) 제주도, 「제주특별자치도 달라지는 사항」, 2006 참조.

야에 관해서도 제주자치도에 대하여 자율적인 권한을 부여하고 있다. 이에 따라 제주자치도는 광역도시계획, 도시관리계획, 공원녹지계획, 수자원관리종합계획, 환경보전계획 등을 자율적으로 수립·시행할 수 있게 되었다.

제주자치도특별법은 “제주도를 자치모범도시로 육성하고 이상적 자유시장 경제모델을 구축하여, 관광·교육·의료·첨단산업 등을 핵심 산업으로 육성하고 경쟁력 있는 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지하는 데” 목적을 두고 제정되었다.<sup>14)</sup> 그러나 ‘특별자치도’로서의 법적 지위와 위상이 인정되기에는 제주자치도에 부여된 자치권의 범위와 수준이 크게 미흡하고 국제자유도시 추진을 위한 중앙 정부의 지원체제와 관련해서도 문제가 있다는 지적이 나오고 있는 실정이다.<sup>15)</sup>

이에 따라 제주자치도는 제주자치도기본계획에 바탕을 두고 제2단계 법제도개선 사업을 추진하고 있다. 제2단계 제도개선 작업은 특히 ‘법인세율 인하’, ‘항공자유화’, ‘전지역 면세화’를 3대 핵심과제로 설정하고, 4+1 핵심산업의 육성을 위한 규제자유화와 중앙 행정권한의 이양, 그리고 자치권 강화 등 자치기반 확충을 목표로 하고 있다. 이에는 법인세율을 13%로 인하하고 제주투자진흥지구 및 첨단과학기술단지에 대한 조세감면을 확대하며, 국세 징수금액의 일정액을 제주자치도로 이양하고 국세관련 조세특례 사항을 제주자치도특별법에 규정할 수 있도록 하는 등 재정분권 강화 방안이 포함되고 있다.<sup>16)</sup>

14) 제주특별자치도추진기획단, 전제 기본계획, p. 3.

15) 오준근, “제주특별자치도 관련 각종 특별법의 법적 쟁점에 관한 약간의 고찰,” 『제주특별자치도법제와 주민참여법제』 (한국지방자치법학회·제주지방자치학회·제주대학교사회과학연구소 주최 학술발표대회자료집), 2006. 2. 16. pp. 22-46.

16) 제주자치도는 경쟁지역 수준 이상의 규제자유화를 통한 국제자유도시 조성을 목적으로 제2단계 제도개선 추진계획을 확정하여 11월 8일 국무총리실 제주특별자치도지원위원회 사무처에 제출하였다고 밝혔다. 지난 6개월 동안 자치도특별법 제345조에 근거하여 정부등록 규제 8,040건 및 추가적 제도개선과제에 대해 제주자치도에 존치할 규제와 비필수 규제에 대해 검토한 결과, 이 추진계획에는 국제자유도시 조성을 위한 3대 핵심과제 및 4+1 핵심산업과 지원환경 조성분야 등 규제혁신 사항으로, 420건의 중점 추진과제를 포함 총 1,454건을 발굴하여 제출



그러나 이러한 제2단계 제도개선안이 실현되기 위해서는 제주자치도의 의지는 물론 정부의 강력한 관심과 협조가 필요한 것이 사실이기 때문에 이러한 계획이 특별법의 개정 등을 통하여 구체화되는 데는 많은 난관이 따를 것으로 예상된다.

## 2. 제주자치도의 법적 지위

제주자치도특별법은 기존의 제주도와는 법적 지위가 차별화된 '제주특별자치도'를 새로이 설치함으로써 선진적인 지방자치제도의 확립과 국제자유도시의 구성에 기여하고자 하는 것이다. 특별법 제10조에 따라 법이 발효된 2006년 7월 1일부터 정부의 직할 하에 '제주특별자치도'가 설치되는 대신 종전의 제주도는 폐지되었다.<sup>17)</sup>

제주자치도특별법에 따르면 제주자치도는 법이 정하는 범위 안에서 '특수한 지위'를 가진다고 되어 있다. 제주자치도특별법에서 규정하고 있는 '특별자치도'의 개념이 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대한 정의는 아직 분명하지 않다. 제주도가 제시한 '제주특별자치도 추진상황'에 관한 보고서를 보면 '특별자치도'에 대하여 "자치권의 획기적 확대와 분권의 특례를 통하여 일반 자치단체와는 다른 특별한 지위를 가지면서, 주민 스스로 발전 방향을 정하고 책임 행정을 수행하는 선도적 자치단체"로 정의하고 있으며,<sup>18)</sup> 제주특별자치도추진기획단에서 마련한 '제주특별자치도기본계획'을 보면 "제주도를 자치입법, 조직 및 인사, 재정 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 획기적인 자치권을 갖는 '자치모범도시'로 육성"한다고 함으로써 '특별자치도'

---

별자치도의 완성을 위한 단계적 추진일정을 마련하고, 중점 추진과제에 대해서는 오는 12월까지 정부차원의 계획을 수립한 후 관련절차를 거쳐 '07년 4월까지 국회에 법안을 제출할 예정이라고 한다. 제주자치도는 2단계 제도개선을 통하여 제주자치도가 고도의 자치권을 지닌 동북아의 명실상부한 국제자유도시로서 발전하는 계기가 마련될 것으로 기대하고 있다. "제주특별자치도 제2단계 제도개선안 정부제출"(<http://www.jcu.go.kr>) 참조.

17) 제주자치도특별법 부칙 제 4 조. 그리고 종전의 제주도에 적용되던 「제주국제자유도시특별법」도 폐지되도록 하고 있다(동법 부칙 제 3 조).

를 “자치권이 획기적으로 확대 부여되고 있는 자치단체”로 규정하고 있다.

「지방자치법」의 개정<sup>19)</sup>을 통하여 제주도가 다른 지방자치단체와 달리 ‘특별자치도’로 명시되고는 있으나, 그러나 이러한 특별자치도가 다른 일반 지방자치단체들과 비교하여 그 자치권의 ‘수준’에 있어서 어떻게 다른 특별한 지위를 갖는지에 대한 분명한 규정은 발견할 수 없다.

당초 제주자치도에는 다른 일반 지방자치단체에는 부여되지 않고 있는 법률안제출 요구권을 부여하고 「지방자치법」 제15조의 단서 조항을 배제하여 법률의 구체적 위임이 없는 경우에도 주민의 권리 제한, 의무 부과, 그리고 벌칙 등에 대한 조례를 제정할 수 있도록 특례를 인정하며, 「지방세법」 제3조의 규정을 배제하여 「지방세법」상 세목 이외에 조례로 새로운 지방세 세목을 신설할 수 있도록 ‘지방세조례주의’의 도입을 검토하는 등 ‘質的인’ 차원에서 다른 수준의 자치권을 부여하는 것을 목표로 하고 있었기 때문에 ‘특별’자치도의 지위에 걸 맞는 위상이 부여될 수도 있었고 또한 그러한 관점에서 특별자치도 ‘추진’의 당위성도 인정될 수 있었다고 본다.

그러나 현행 제주자치도특별법은 자치권의 내용이 이러한 위상에 훨씬 미달되는 수준으로 제정되었다. 제주자치도가 특별자치도로서 ‘특별한’ 지위를 인정받으려면 자치권의 확대와 관련하여 제주자치도특별법에서 하나 하나 개별적인 특례를 규정하여 처리하는 것보다는 「지방자치법」 제15조의 단서 조항과 「지방세법」 제3조의 규정을 제주자치도에 한하여 포괄적으로 배제하도록 하는 특례를 둬으로써 ‘질적인’ 면에서 제주자치도가 다른 지방자치단체와는 다른 특별한 지위가 부여되도록 했어야만 한다. 이러한 의미에서 앞으로도 제주자치도가 과연 특별자치도로서 ‘특별한’ 법적 지위를 가지고 있는지에 대한 논란이 계속될 것으로 보인다.

결국 당초 제주자치도특별법의 입법을 추진하는 단계에서 검토되었던 ‘홍콩특별행정구’(Hong Kong Special Administrative Region) 또는 미국과 같은 연방국가(federal State)의 ‘州’ 모형과 비교해 볼 때, 조례제정권 수준

19) 제 2 조 제 1 항 1 호와 제 3 조 제 2 항의 지방자치단체의 종류에 ‘특별자치도’

의 자치입법권 및 자치행정권을 내용으로 하는 제주자치도의 자치권과 지방분권화의 수준은 크게 미흡하다고 하지 않을 수 없다. 생각건대, 단일국가(unitary State)체제를 취하고 있는 우리나라의 헌법상 제약 때문에 연방국가 체제와 유사한 수준으로 지방분권을 추진하거나, 사실상 정치·경제적 독립성을 갖고 있는 홍콩의 ‘一國兩制(one State, two systems) 모형을 도입하는 형태로 분권화를 시도하는 것은 한 마디로 무리라고 하지 않을 수 없다.

따라서 제주자치도를 명실상부하게 연방국가의 州 수준의 권한을 갖도록 한다거나 홍콩이나 싱가포르와 같은 수준의 국제자유도시로 조성해 나가기 위해서는 현행 제주자치도특별법의 수준과 범위를 훨씬 넘어서는 ‘특별한’ 내용으로 제주자치도의 자치권을 강화하거나 법적 위상을 제고하기 위한 노력이 있어야만 하는 것이다.

### III. 제주자치도의 성공적 추진을 위한 과제

#### 1. 특별자치도의 위상에 걸맞는 자치권의 강화

##### 1) 법률안 제출요구 절차의 간소화

제주자치도특별법은 제주자치도에 대하여 조례 제정을 통한 자치입법권과는 별도로 필요한 경우 직접 정부의 입법절차에 참여할 수 있도록 하는 권한을 부여함으로써 다른 일반 지방자치단체들과는 一應 차별화된 지위를 인정하고 있다. 즉, 제주자치도특별법 제9조는 제주자치도의 지역 실정에 맞는 법집행이 가능하도록 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이 검토하여 그 타당성이 인정되는 때에는 법률에 반영할 수 있도록 하는 근거를 마련하고 있다.

이에 따라 도지사는 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 관하여 ‘제주특별자치도지원위원회’(이하 “지원위원회”로 칭함)에 제출할 수 있도록 하고, 지원위원회는 이에 관한 사항을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하도록 하되, 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장은 2개월

이내에 그 내용에 관하여 타당성 여부를 검토하여 관계 법률에 반영하거나 타당성이 없는 경우에도 검토결과를 지원위원회에 통보하도록 하고 있다.

이러한 법률안 제출요구권은 겉으로는 제주자치도에 특별한 권한을 부여하는 것 같지만 실질적으로는 제주자치도에 필요한 법률안의 상정을 매우 어렵고 복잡하게 만들고 있다고 본다. 먼저 도지사는 제주자치도 의회의 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 얻어야만 법률안을 제출할 수 있도록 되어 있는데,<sup>20)</sup> 재적의원 3분의 2의 정족수는 그 동의 자체를 매우 어렵게 함으로써 이는 사실상 법률안 제출요구에 대한 '규제적' 조항으로 작용할 가능성이 있는 것이다.<sup>21)</sup>

그리고 더욱 문제가 되는 것은 법률안 제출기관이다. 도지사가 법률안을 직접 관할 정부 부처에 제출하는 것이 아니라 지원위원회에 제출하고 지원위원회가 다시 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하도록 하고 있으며, 중앙행정기관의 검토 결과 타당성이 없다고 판단되는 경우 이를 지원위원회에 통보하는 것으로 끝나도록 하고, 타당성이 있다고 인정되는 경우에도 국회에서 법률안이 처리될 수 있도록 "적극 협력"하면 족한 것으로 규정함으로써,<sup>22)</sup> 오히려 지원위원회의 경유가 불필요한 부담으로 작용할 가능성이 있다는 것이다.

제주자치도와 관련된 법률 제정이 필요한 경우 도지사가 직접 중앙 행정기관과 협의하여 법률안을 제출할 수도 있는 것이며 굳이 지원위원회의 절차가 필요하다고 하면 지원위원회에서 직접 법률안을 국회에 제출할 수 있도록 절차를 개선해야만 그 효과를 거둘 수 있다고 본다.<sup>23)</sup>

## 2) 자치입법권(조례제정권)의 강화

가. 「지방자치법」 제15조 但書の 배제

20) 제주자치도특별법 제 9 조 1 항.

21) 오준근, 전계논문, p. 38.

22) 제주자치도특별법 제 9 조 3, 4 항.

23) 오준근, 전계논문, pp. 38-39.

「지방자치법」 제15조 但書는 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정함으로써 자치입법권 행사에 많은 제약은 가하고 있다.

제주자치도특별법의 규정을 보면 중앙정부의 권한이 대폭 제주자치도나 도지사의 권한으로 이양되었을 뿐만 아니라 종전에 ‘大統領令’이나 ‘部令’으로 규정하도록 하던 것을 제주자치도 ‘조례’에 직접 위임하고 있는 경우가 많아졌다.<sup>24)</sup> 특히 분권화의 요청에 따라 자치경찰제와 교육자치제가 시행되고 특별행정기관과 중앙행정기관의 업무가 대폭 제주자치도에 이관됨으로써 그 사무 처리에 관한 조례의 규율 범위가 크게 확대되고 그 규율 내용도 법률적 중요성을 갖게 되었다고 본다. 이러한 의미에서 제주자치도 조례는 그 ‘내용’에 있어서는 실질적으로 법률과 동일한 수준 또는 법률에 준하는 수준으로 규정될 수 있어야만 한다.

그러나 제주자치도특별법의 경우 권한 이양이나 특별법의 위임 규정에 따라 제주자치도의 업무가 크게 확대되고 내용적으로 주민의 권리·의무에 과하여 매우 중요한 사항을 포함하고 있음에도 불구하고 일반적인 조례제정권에 대해서는 아무런 규정을 두지 않고 단지 위임사무의 영역에 관하여 개별적으로 조례로 정하도록 함으로써 자치입법권의 확대가 개별 위임의 형식으로 이루어지고 있다.

특별자치도로서 ‘전권한성’과 ‘자기책임성’에 따른 자치권 행사를 확고하게 뒷받침하기 위해서는 제주자치도의 자치입법권의 위상을 일반 지방자치단체와는 차별화될 수 있는 것으로 규정해야 할 필요성과 당위성이 있다고 본다. 이러한 의미에서 제주자치도의 자치입법권에 의한 조례는 최소한 제주자치도의 지역적 범위에서는 법률에 준하는 ‘자주법’의 지위로 그 위상이 제고될 수 있도록 해야만 할 것이다.<sup>25)</sup> ‘자주법’이라 함은

24) 예를 들어, 특별법 제 244 조(산지관리에 관한 특례) 제 2 항, 제 245 조(공유수면관리에 관한 특례) 제 2 항, 제 246 조(공유수면매립에 관한 특례) 제 2 항, 제 249 조(체육시설의 설치·이용에 관한 특례), 제 254 조(개발이익환수에 관한 특례) 제 2 항, 제 257 조(주택건설사업에 관한 특례) 제 3 항 등.

지방자치단체의 조례제정권이 「헌법」 상 지방자치단체에 보장된 입법권이기 때문에 법령의 위임이 있는 경우는 물론이고 법령의 근거가 없는 경우에도 자신의 사무에 관하여 “법령에 위반되지 않는 한” 자주적으로 조례를 제정할 수 있다는 의미이다.

따라서 제주자치도의 경우는 의회의 조례제정권과 관련하여 「지방자치법」 제15조 단서의 제한을 배제함으로써 주민의 권리제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때 일일이 법률의 위임이 없더라도 조례제정이 가능하도록 포괄적 특례를 규정함으로써 제주자치도가 명실상부하게 ‘특별자치도’로서의 위상과 권한을 확보할 수 있도록 해야 한다고 본다.<sup>26)</sup> 그리고 위임사무의 경우에도 개별적으로 조례의 제정을 위임하는 방식이 아니라 특별자치도조례의 제정에 관한 ‘일반적인 규정’을 두어 제주자치도가 필요하다고 인정하는 경우 포괄적 특례에 의하거나 이를 ‘자치사무’로 간주하여 조례를 제정할 수 있도록 해야 한다고 본다.<sup>27)</sup>

#### 나. 조례에 의한 罰則 제정 문제

우리나라 「헌법」과 「형법」은 범죄와 형벌에 관한 사항에 있어서 원칙적으로 성문법인 법률의 규정에 의하여야 한다는 「죄형법정주의」 원칙을 견지하고 있다. 따라서 조례에 의하여 자율적으로 형벌을 규정하는 것은 불가능하며 법률의 위임이 있는 경우에 한하여 조례에 의하여 벌칙을 정할 수 있다고 보고 있다. 현행 「지방자치법」 제15조 但書가 “벌칙에 관한 사항을 조례로써 규정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 명시하고 있는 것은 이러한 의미에서 일응 타당한 규정이라고 판단된다.

「지방자치법」 제20조는 “지방자치단체는 조례로써 조례 위반행위에 대하여 1,000만 원 이하의 과태료를 정할 수 있다.”고 규정하고 있다. 그

26) 김부찬, “제주특별자치도의 의의 및 자치입법권에 관한 고찰,” 『제주특별자치법 제와 주민참여법제』, pp. 15-21; 오준근, 전개논문, pp. 37-38.

27) 오준근, 사제논문.

리고 제130조 제2항은 “사기 기타 부정한 방법으로 사용료·수수료 또는 분담금의 징수를 면한 자에 대하여는 그 징수를 면한 액의 5배 이내의 과태료에, 공공시설을 부정사용한 자에 대하여는 50만 원 이하의 과태료에 처하는 규정을 조례로써 정할 수 있다.”고 규정함으로써 조례에 의한 ‘행정질서벌’의 포괄적 근거를 마련하고 있다.

현행 「지방자치법」은 다만 ‘행정벌’에 관해서만 포괄적 위임을 규정하고 있는 반면, 舊 「지방자치법」 제20조<sup>28)</sup>는 조례에 의하여 ‘형벌’을 규정할 수 있는 포괄적 위임 조항을 두고 있었다. 과거 이 조항의 合憲성과 관련하여 논란이 있었던 것도 사실이지만, 지방자치단체의 조례는 주민의 대표기관인 지방의회의 의결을 거쳐 제정되는 것으로서 법률에 준하는 것이므로 국가의 행정입법에 있어서의 위임과는 달리 「지방자치법」에서 과태료는 물론 형벌 등 벌칙제정권을 조례에 위임하더라도 위헌이 아니라고 보아야 할 것이다.<sup>29)</sup>

따라서 「지방자치법」이나 자치도특별법을 통하여 벌칙 제정에 관한 「지방자치법」 제15조 단서 조항을 배제하는 포괄적 특례를 규정함으로써 개별적인 위임이 없는 경우에도 조례에 의하여 벌칙 제정이 가능하다고 보아야 하는 것이다.<sup>30)</sup>

제주자치도특별법의 경우에는 특별법 스스로 자치경찰, 주민소환투표, 출입국관리, 관광분야, 의료 분야, 환경 분야 등에 있어서 개별적으로 ‘형벌’ 조항을 두고 있다.<sup>31)</sup> 제주자치도특별법에는 ‘과태료’에 대한 규정도 있으며 그 세부내용을 조례에 위임하는 경우도 발견된다.<sup>32)</sup> 제주자치도특별법에

28) 제 20 조(벌칙의 위임) “시·도는 당해 지방자치단체의 조례로써 3월 이하의 징역 또는 금고, 10만원 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 50만원 이하의 과태료의 벌칙을 정할 수 있다.”

29) 신봉기, “자치입법권의 범위와 실효성확보방안,” 『지방자치법연구』 제1권 제2호, 한국지방자치법학회, 2001, pp. 95-96 참조.

30) 상개논문, pp. 95-97 참조.

31) 제주자치도특별법 제 353 조 내지 제 361 조,

의하여 조례에 위임하고 있는 벌칙은 모두 과태료 부과와 관련된 것으로, 이는 조례에 의한 형벌 부과의 위법성 문제를 야기하지 않으려는 의도에서 이루어진 것으로 보인다. 그러나 앞으로 제주시자치도특별법을 통하여 처리해야만 하는 사항은 점차 많아질 것으로 전망되며 필요한 경우 조례에 의하여 주민에 대한 권리 제한, 의무 부과는 물론 형벌 등 벌칙 제정이 이루어져야 할 경우도 충분히 예상되어진다. 이럴 때마다 특별법을 개정하여 필요한 사항을 규정하는 것보다는 제주시자치도특별법에 벌칙에 관한 '포괄적인 위임 특례'를 규정하는 방법으로 문제를 해결하는 방법을 모색해야 한다고 본다.

### 3) 자치재정권의 강화

지방자치단체가 스스로 그 존립과 활동에 필요한 세입을 확보하고 지출을 관리할 수 있는 자치재정권의 확보는 지방자치의 성공을 담보할 수 있는 요체이다. 그러나 최근 지방경제의 침체 등으로 세수가 감소되고 부채는 증가함으로써 지방자치단체의 재정상황은 매우 열악한 형편이다. 이에 따라 국가로부터의 재정 지원 외에 지방자치단체가 스스로 재정을 확충할 수 있는 방안을 마련하는 것이 우선적 과제로 등장하고 있다. 이와 관련하여 지방세 징수를 통한 재원확보 방안에 대하여 관심이 집중되고 있는 실정이다.

그런데 우리나라는 국세와 지방세를 막론하고 조세를 부과·징수함에 있어서는 국회의 의결에 따른 법률에 의거해야 한다는 '조세법률주의'가 「헌법」 제59조에서 규정되고 있다. 국세와 지방세의 배분에도 조세법률주의가 엄격히 적용되고 있기 때문에 법률의 위임 없이 지방자치단체가 자율적으로 조세를 징수하거나, 법률의 위임 없이 세목이나 과세표준, 세율에 대해서 조례로 규정할 수 있는 없도록 되어 있다.<sup>33)</sup> 이와 같이

33) 「지방세법」 제3조에 의하면, 지방자치단체는 “이 법이 정하는 범위 안에서” 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율, 기타 부과 징수에 관하여 필요한 사항



조세법률주의를 엄격하게 해석하여 지방자치단체의 재원확보 수단인 지방세를 법률로 규제하는 데 대해서는 많은 비판이 제기되고 있는 실정이다.

지방세는 지방자치단체가 그 사무를 처리하는데 필요한 재원을 자율적으로 조달하고 관리하는 세원이며 지방자치단체의 자주세원 확보는 그 실정에 따라 고유권한으로 행사되는 것이므로 국가가 지방세의 세목, 세율, 과세객체, 부과, 징수를 법령 유보하는 것은 자주재정권에 대한 지나친 관여이며 나아가서는 「헌법」에 보장된 지방자치권을 침해한다는 비판도 면할 수 없다는 것이다.<sup>34)</sup>

따라서 「지방세법」은 지방세의 표준적 세목, 세율, 과세요건 등 기본적인 사항만을 규정하고, 독자적 세목 개발을 포함하여 기타 필요한 세부적인 사항을 정하여 필요한 재원을 확보할 수 있도록 자주과세권을 지방자치단체에게 부여하도록 해야 할 필요가 있다. 그러나 제주자치도특별법에 따라 자치권이 대폭 강화되었다고 하는 제주자치도의 경우에도 이러한 요구는 관철되지 못했다.

제주자치도특별법 제72조는 「지방세법」의 규정에 불구하고 도세 및 시·군의 세목을 '제주자치도세'의 세목으로 부과·징수하도록 규정하고 있다. 그러나 이는 종전의 세목을 '제주자치도세'로 전환하는 이외에 특별한 의미가 없는 것이다. 제주자치도에 과세 면제 등에 관한 특례가 인정되고<sup>35)</sup> 취득세·재산세 등 표준세율이 적용되는 세목에 대하여 표준세율의 100분의 100의 범위 안에서 가감 조정할 수 있도록 하고 있는 정도로는 국제자유도시를 추진하고 있는 제주자치도의 자치재정권의 확보에 크게 미흡한 수준이라고 하지 않을 수 없는 것이다.

정부가 보통교부세 총액의 100분의 3에 해당하는 금액을 제주자치도에 교부하도록 하고,<sup>36)</sup> 중앙행정기관의 권한 이양과 국고보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 「국가균형발전특별법」의 국가균형발전특

34) 김해룡, "지방자치권의 내용과 그 보장을 위한 법적 과제," 『공법연구』 제33권 제1호, 2004, pp. 88-93 참조.

35) 제주자치도특별법 제 73 조.

별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있도록 하며,<sup>37)</sup> 필요한 경우에는 제주자치도의회 의결에 따라 지방채 발행 한도액의 범위를 초과한 지방채 발행을 할 수 있도록 하고 있지만,<sup>38)</sup> 이는 자주과세권에 입각한 자치재정권의 확보와는 거리가 있다고 보지 않을 수 없다.

따라서 제주자치도의 경우에는 스스로 세목의 신설을 통하여 새로운 稅源을 개발할 수 있는 권한이 부여되어야 하며 국세를 과감히 '제주자치도세'로 이전함으로써 국제자유도시 조성은 물론 상당 부분 국가사무를 처리해 나가야만 하는 제주자치도 행정에 필요한 재정을 적극적으로 확보할 수 있도록 해야만 할 것이다.<sup>39)</sup>

## 2. 제주자치도 행정체제 및 국제자유도시 추진체계의 정비

### 1) 현행 특별자치도·행정시·읍·면·동 체제에 대한 재검토

국제자유도시의 효율적인 추진과 제주도의 면적·인구 규모 등을 고려할 때 제주자치도에 이층적인 자치행정구조를 두는 것이 많은 문제와 비효율성을 가지고 있다는 지적에 따라 행정계층구조를 단순화하기 위한 작업이 추진되었으며, 그 결과 제주자치도에는 시·군 등 기초지방자치단체가 폐지되었다. 「지방자치법」 제161조 제2항에 의하여 제주자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 있어서 행정체제의 특수성을 고려하여 법률이 정하는 바에 의하여 특례를 들 수 있도록 하고, 2005년 12월 통과된 「제주도행정체제 등에 관한 특별법」과 제주자치도특별법을 통하여 제주자치도의 행정체제가 단층구조로 개편되어진 것이다.

그러나 단층구조로의 행정계층구조의 개편이 반드시 특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 필요한 것이었는지, 행정체제 개편이 제주자치도의 자치권 강화에 과연 긍정적 효과를 가져 왔는지에 대해서는 논란이 있는 것이 사실이다.<sup>40)</sup> 제주자치도 출범 이전부터 행정체제 개편과 특별자치도 설

37) 제주자치도특별법 제 76 조.

38) 제주자치도특별법 제 77 조.

39) 제주자치도의 제2단계 제도개선 계획에 따르면 국제징수금액의 이양을 추진하고

치가 자치권의 획기적인 강화를 목표로 추진되었다는 당위성 논거와는 반대로, 시·군 폐지와 특별자치도 추진은 무관하며 지방자치단체로서의 시·군의 폐지는 오히려 지방자치의 제도적 보장과 기능을 파괴하는 것이라는 주장이 강하게 제기된 바 있다.<sup>41)</sup> 제주자치도 출범 이후에도 이러한 주장은 사라지지 않고 있으며,<sup>42)</sup> 특별자치도와 행정시 체제로 운영되고 있는 현행 체제가 오히려 주민들에게 많은 불편과 부작용을 초래하고 있다는

40) 오준근, 전계논문, pp. 29-36 참조.

41) 전국 시장·군수·구청장협의회는 지난 2월 7일 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」에 대하여 ① 특별법의 정당화 근거인 주민투표는 위헌·위법이며, ② 특별법은 지방자치의 제도적 보장과 기능을 파괴하는 위헌적인 것이며, ③ 특별법은 지방자치단체간의 사무분배의 대원칙을 파괴하고 있으며, ④ 제주도의 특성화 발전을 위해 시·군 폐지는 전혀 불필요하며, ⑤ 특별법은 해당 지역 주민 등의 기본권을 본질적으로 침해하고 있으며, ⑥ 기타 시·군의 폐지로 지역사회의 정체성과 풀뿌리 민주주의의 기반을 훼손하는 것이라는 이유에서 ‘위헌’이라는 의견을 헌법재판소에 제출한 바 있다(제주의 소리(<http://www.jejuori.net>), 2006. 2. 7. 참조).

이에 대하여 헌법재판소 전원재판부는 4월 27일 오후 김영환 제주시장 등 24명이 행정자치부장관을 상대로 청구한 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 및 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」의 헌법소원 심판 사건에 대해 재판관 9명의 전원일치 의견으로 ‘기각’ 결정을 선고했다. 헌법재판소는 결정문에서 “헌법은 지자체의 종류를 법률로 정하도록 규정하고 있을 뿐 지자체의 종류 및 구조를 명시하고 있지 않다.”고 하면서 “일정 구역에 한해 당해 지역 내의 지자체인 시·군을 모두 폐지해 중층구조를 단층화 하는 것은 입법자의 선택 범위에 들어가는 것”이라는 이유를 들고 있다. 결정문은 또한 “기초자치단체의 폐지로 자치단체 구성에 대한 참여기회가 일부 상실됐다 하더라도 그에 대한 보완책으로 광역자치단체 수준의 참여권이 확대됐고 폭넓은 자치권으로 주민들이 지역행정에 참여해 영향을 미칠 수 있는 범위가 확대됐으므로 지자체의 기능이 축소됐다고 볼 수도 없다.”고 기각 사유를 명시하고 있다. 결정문은 이와 함께 “청구인들의 참정권인 선거권과 공무담임권이 제한된다 하더라도 그것이 현저히 자의적이고 불합리해 제한의 입법적 한계를 벗어난 것이라고 할 수 없다.”고 하면서 “제주도 전역에서 행해진 주민투표절차에 의해 청구인들의 청문권이 침해되었다고 볼 수 없다.”고 밝혔다. 그리고 헌법재판소는 “제주국제자유도시 조성은 단순한 산업발전을 위한 정책을 넘어 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제를 완화하고 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위를 설정하는 것”이라는 특별법 제2조를 인용하면서 “기존의 법령을 개정해 새로운 기준을 설정하는 것뿐 아니라 도시계획·교통·상하수도·주택 등 기반시설의 확충과 광범위한 개발계획의 시행이 이루어져야 한다는 점”을 들어 1도·2시·2군의 기존 제주도행정체제로는 이 같은 새로운 행정수요를 충족시키기 어렵다는 점을 지적하기도 하였다(『제민일보』, 2006. 4. 28. 참조).

42) 강상주, 「특별자치도의 행정체제 개편」, 『2006년 「글로벌제주 연구소」 학술세미나」, 2006. 10. 24. 11-12쪽

지적이 나오고 있는 실정이다.

다른 도와 특별시 및 광역시는 그 관할구역 안에 자치단체로서의 시·군 및 자치구를 두도록 하고 있는데 비하여, 제주자치도는 자치단체로서의 시·군을 두지 않도록 함으로써 오히려 그 위상이 악화된 듯한 느낌이 드는 것도 사실이고, 과거 4개 시·군이 기초자치단체로서 서로를 의식하면서 정책을 개발하고 보다 앞서기 위하여 노력하도록 했던 '경쟁구조'가 상실된 점도 문제라고 본다. 따라서 제주자치도에서 경쟁구조를 통하여 특별자치도 및 국제자유도시의 활기를 찾도록 하기 위해서는 기초 자치단체를 부활시키든지 아니면 몇 개의 읍·면·동을 통합하는 방법으로 '準자치단체'를 다수 설치하여 제주자치도와 역할 배분을 해야 할 필요가 있다는 지적을 주목할 필요가 있다.<sup>43)</sup>

## 2) 국제자유도시 추진체계의 정비: 개발센터의 문제

제주자치도특별법은 국제자유도시 추진과 관련하여 휴양관광지인 제주도 특성과 연계한 교육·의료관광산업을 육성할 수 있도록 대폭적인 규제 완화와 함께 제도적 특례를 규정하고 있다. 교육·의료 등 핵심 산업 육성과 관련된 규제를 완화한데 이어서, 2단계로 2007년까지 필수규제를 제외하고 각종 행정규제를 전면 정비할 예정으로 있다. 외교·국방 등 국가존립 사무를 제외한 모든 중앙정부의 사무를 단계적으로 제주자치도로 이양하고, 특별지방행정기관도 모두 제주자치도로 이관할 계획으로 있다.<sup>44)</sup>

제주자치도특별법은 획기적인 지방분권화 및 자치권의 부여를 통하여 조직·인사, 재정, 계획, 입법 분야의 자율성을 보장함으로써 지방이 스스로의 발전전략에 대하여 책임과 권한을 가지고 추진하도록 하고 있는

43) 제주자치도의 모델로 인용되고 있는 포르투갈의 마데이라의 경우에도 26만 명의 인구 규모에 11개의 자치시·군(concelhos)과 53개의 자치읍·면(freguesias)이 존재한다고 한다. 이기우, "제주특별자치도의 발전과 전망," 상계 세미나자료집, pp. 61-62 참조.

44) 제주도, 「제주특별자치도 발전전략」, 2007. 11. 15. 17.

것이다. 국제자유도시의 추진과 관련된 중앙 정부의 거의 모든 권한이 제주자치도에 이양됨으로써 제주자치도 스스로 지역적 특성에 맞는 제도와 규제를 운용할 수 있게 된 것이다.

제주자치도특별법에 따르면 국제자유도시 조성을 위한 계획의 수립 및 집행권은 제주자치도와 중앙정부 산하 개발센터(JDC)의 이원적 체계로 추진되도록 하고 있다. 개발센터는 기존의 산업단지 및 투자진흥지구의 조성·관리, 국내의 투자유치 업무, 지정면세점 운영 등 수익사업 외에 관광·산업단지 조성과 연계한 주택사업 등 인프라 지원 기능이 강화되고 교육·의료·건강산업 등 새로운 핵심 산업의 육성 지원 업무를 담당하게 됨으로써 그 업무 영역이 더욱 확대·강화되고 있다.<sup>45)</sup> 특별법에 따라 국제자유도시 추진과 관련한 개발센터의 역할은 더욱 커진 반면에 국제자유도시 추진에 관하여 전권한성과 자기책임성의 원리에 따라 주도적인 권한을 행사하게 되는 제주자치도 및 도지사가 개발센터의 운영과 업무에 관여할 수 있는 범위는 여전히 제한되고 있다.

기존의 국제자유도시특별법에 의하면 국무총리 소속의 '제주국제자유도시추진위원회'(이하 "추진위원회"로 칭함)가 종합계획의 수립에서부터 연도별 투자계획, 개방사업에 대한 재정지원, 첨단과학기술단지·투자진흥지구의 지정·개발, 개발센터의 사업추진, 개발센터와 지방자치단체간 업무조정 등 국제자유도시 개발 전반에 관하여 폭넓은 권한을 가지고 있었다.<sup>46)</sup> 이에 비하여 제주자치도특별법에 따른 지원위원회는 제주자치도의 조직·운영에 관한 기본계획, 중앙정부 권한의 이양, 제주자치도의 자치권 제고, 특별지방행정기관의 이관 등 제주자치도의 자치분권에 관한 사항을 주로 관장하고 국제자유도시 조성 관련 사항으로서는 첨단과학기술단지 및 투자진흥지구의 지정·해제, 개발센터의 사업추진 및 발전방안, 개발센터와 지방자치단체간 업무조정 등에 관한 사항으로 그 범위가 대폭 축소되고 있다.<sup>47)</sup>

45) 제주자치도특별법 제 265 조.

지원위원회는 국무총리 산하로 제주자치도에 대한 지속적인 권한 이양과 법정부적인 지원을 위한 전담기구로서 국무총리와 제주자치도가 성과목표에 대한 협약(MOU)을 체결하고 난 후 제주자치도 추진에 따른 변화와 성과를 평가하고 중앙정부의 제주자치도에 대한 관여를 매개하는 역할을 맡게 된다고 한다. 이는 국제자유도시 조성 사업에 대해서는 원칙적으로 제주자치도 및 도지사에게 그 주도적 권한이 이양되어야 한다는 것을 전제로 하고 있는 것이다.

이와 같이 국제자유도시 조성 및 추진에 관한 전반적인 권한이 제주자치도로 이전되고 있는 현실과 지역주도의 새로운 국제자유도시 개발 paradigm을 감안할 때, 국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위한 업무를 담당하는 개발센터가 여전히 건설교통부 산하에 설치되도록 하고 있는 것은 문제가 있다고 본다. 개발센터의 업무가 국제자유도시 추진에 반드시 필요한 사항이며 지금까지 개발센터가 매우 중요한 사업을 추진해 왔다는 데 대해서는 재론할 필요가 없다. 다만 제주자치도 시대를 맞이하여 국제자유도시 조성을 위한 권한·업무와 책임이 대부분 제주자치도에 주어지고 있다는 점을 감안할 때, 제주자치도를 중심으로 통합적인 국제자유도시 추진체계를 구축함으로써 보다 효율적인 국제자유도시 조성 사업이 이루어지도록 할 필요성이 있다는 점을 지적하고 싶다.

### 3. 제주자치도의 대외적 권한 강화<sup>48)</sup>

#### 1) 지방외교의 의의 및 지방자치단체의 대외 업무

국방과 외교 사항은 전통적으로 중앙 정부의 專管 사항으로 인정되어 왔다. 따라서 단일제국가는 물론 연방국가의 경우에도 국방과 외교는 일반적으로 지방자치단체 또는 지방정부가 관여할 수 없는 국가사무로 규정해 왔다. 우리나라 「헌법」은 대통령이 국가원수로서 국가를 대표하

47) 제주자치도특별법 제 7 조.

48) 이에 대해서는 김부찬, 「제주특별자치도의 대외교섭 법제」, 『지방자치법연구』 제6권 제2호, 2006, pp. 250, 254, 260, 264 참조.

며 조약 체결과 외교사절의 접수 또는 파견 등 외교와 관련된 권한을 행사하는 것으로 명시하고 있으며,<sup>49)</sup> 「지방자치법」에서도 외교 사무를 국방·사법·국세 등 국가의 존립에 필요한 사무로 규정하고 지방자치단체가 처리할 수 없는 '국가사무'로 분류하고 있다.<sup>50)</sup> 이에 따라 당연히 제주자치도특별법에서도 국방과 외교 분야는 국가존립에 관련된 사항으로서 중앙 정부의 고유한 사무로 처리되도록 규정하게 된 것이라고 본다.<sup>51)</sup>

그러나 오늘날 세계화, 정보화, 지방화 시대로 접어들면서 지방자치단체와 시민(단체)들이 직접 국제교류 및 협력 사업에 적극적으로 참여하게 되었으며, 특히 자매결연의 형태로 이루어지기 시작하여 무역·통상·원조 등 전통적으로 중앙 정부에 의하여 추진되어 오던 분야에 대해서도 지방자치단체가 관여하는 모습이 일반화됨으로써 외교의 성격 및 주체에 큰 변화가 나타나게 된 것이다. 이와 같이 지방정부 또는 지방자치단체가 주도하는 국제교류·협력 사업은 이제 이른바 '지방외교'(local diplomacy)라는 이름으로 그 역할이 공식화되고 정당화되는 시기를 맞게 되었다.<sup>52)</sup>

오늘날 지방자치단체의 대외 업무는 일반적인 자매결연을 통한 교류·협력 사업 외에도 외자유치 업무와 외국의 지방자치단체들과의 국제적 네트워크 구축을 통한 국제적 원조 및 정치적 활동에 이르기까지 그 범

49) 「헌법」 제 66 조 및 73 조.

50) 「지방자치법」 제 11 조 1호.

51) 제주자치도특별법에서는 중앙행정기관의 권한을 제주자치도로 이양함에 있어서 처음부터 외교, 국방, 사법 등의 사무를 '국가존립'에 관한 것으로 간주하여 제외시키고 있다. 제주자치도특별법 제 12 조 1항 참조.

52) 최근에 와서는 '정치' 분야에 관해서도 지방정부들이 지방자치외교 또는 지방의 교정책의 핵심적 이슈로 부각시키는 경우도 나타나고 있는데, 지방자치단체들의 '비핵화' 또는 '비핵도시' 선언이 대표적인 예에 해당한다. 안성호, "지방자치외교의 성격," 「한국행정학보」 제32권 제4호, 1998, pp. 223-226; 강재규, "지방자치단체의 외교정책과 법적 문제," 「아·태공법연구」 제9집, 2001, pp. 85-93 참조. 그리고 '지방외교'의 발전, 이론적 근거에 대해서는 강재규, "지방외교의

위가 확대되고 있다. 특히 남북으로 분단되어 있는 우리나라의 상황에서는 남북교류·협력과 관련된 지방자치단체의 대외활동이 더욱 중요한 의미를 갖고 있다고 할 수 있을 것이다.

「지방자치법」에서도 외교에 관한 사무를 국가사무로 분류하고 있기는 하지만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다고 되어 있다.<sup>53)</sup> 따라서 필요한 경우 중앙정부의 위임에 의하여 지방자치단체가 외교 또는 대외문제와 관련된 사무를 처리하는 것은 가능하다고 보며, 또한 지방자치단체 스스로 지방의 문제에 관하여 국제교류·협력 사업에 주도적으로 참여할 수 있다고 본다.

## 2) 제주자치도의 대외적 권한 강화

국제자유도시특별법과 마찬가지로 제주자치도특별법에서도 “제주자치도는 외국의 지방자치단체와 경제·문화·과학·기술·체육·환경·관광 등의 분야에서 상호협력·교류할 수 있다”<sup>54)</sup>는 조항을 두고 있으며, 국가는 “세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주자치도를 ‘세계평화의 섬’으로 지정할 수 있다”고 규정하고 있다.<sup>55)</sup> 그리고 국가 및 제주자치도는 ‘세계평화의 섬’의 기능과 역할을 수행하기 위하여 필요한 사업들<sup>56)</sup>을 시행하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다고 규정하고 있다.<sup>57)</sup>

이에 근거하여 정부가 이미 제주도를 ‘세계평화의 섬’으로 지정한 바 있기 때문에 제주자치도는 세계평화의 섬으로서 정부의 행정·재정적 지

53) 「지방자치법」 제 11 조 단서.

54) 제주자치도특별법 제 153 조.

55) 제주자치도특별법 제 155 조 제 1 항.

56) 이에 ① 국제평화 및 협력 관련 기구의 유치, ② 국제협력에 관한 연구소의 설립, ③ 국제평화 및 협력 관련 국제회의 유치, ④ 남북교류 및 협력에 관한 사업, ⑤ 그 밖에 국제협력을 위한 사업 등이 포함된다. 제주자치도특별법 제 155 조 제 2 항 참조.



원을 받아 국제평화 및 국제협력 사업은 물론 남북교류 및 협력에 관한 사업을 시행할 수 있도록 되어 있다. 따라서 일반 지방자치단체의 국제교류나 남북교류 사업에 비하여 세계평화의 섬인 제주자치도의 국제교류·협력 사업은 그 범위나 수준에 있어서 차별화될 수 있도록 해야 할 필요가 있는 것이다.<sup>58)</sup> 특히 '제주특별자치도기본계획'을 통하여 제주자치도의 위상을 "일종의 聯邦州에 가까운 특별자치도"로 자리매김하고 있음을 볼 때 연방국가의 구성국이 행사할 수 있는 권한의 범위와 수준에 대한 연구·검토를 통하여 세계평화의 섬과 국제자유도시를 추진하는 특별자치도에 걸맞는 수준의 자치권을 법제화할 필요가 있다.

1997년 7월 1일부터 시행되고 있는 홍콩기본법은 고도의 자치권을 향유하고 있는 홍콩특별행정구의 '小憲法'(mini-Constitution)에 해당한다. 홍콩기본법에 따르면 홍콩은 중국의 다른 지역과는 차별화된 '특별행정구'로서의 법적 지위를 가지고 있다. 홍콩은 중국의 주권과 분리되지 아니 하지만 '港人治港'의 원리와 '一國兩制'에 다른 홍콩의 '특별한 지위'가 향후 50년간 보장되도록 하고 있다.<sup>59)</sup> 홍콩은 이 법에 따라 종래의 자유주의적 법 및 사법제도, 그리고 자본주의 제도를 보호·유지하며 앞으로 50년간 중국 국내법의 적용 대상으로부터 제외되도록 하고 있는 것이다.

홍콩특별행정구는 고도의 자치권을 갖고 있기는 하지만 어디까지나 중국 정부가 직접 관여하는 지방행정구역의 하나이며, 중국과 불가분의 일체를 구성한다는 점이 확인되고 있기는 하다.<sup>60)</sup> 그러나 중국은 홍콩기본법에 의하여 홍콩의 경제적 및 역사적 지위의 중요성을 최대한 고려하여 고도의 '정치적 독립성'과 '경제적 자율성'을 보장하고 있는 것이다. 이는 여타 중국 내 여러 경제특구의 지위보다 공고하게 형성되고 있는 홍콩의 정치적·경제적·법적·사회적 특성을 반영한 결과로 보인다.

대외업무와 관련해서 중국 정부는 홍콩특별행정구와 관련되는 외교문

58) 고성준·김부찬, 전제논문, pp. 39-41 참조

59) 홍콩기본법 제 5 조.

제에 관해서 책임을 지고, 중국 외교부가 홍콩에 기구를 설치하여 업무를 처리하도록 하고 있다.<sup>61)</sup> 그러나 중국 정부는 홍콩의 자율성과 독립성을 확보하기 위하여 홍콩기본법이 정하는 바에 의하여 직접 관련된 대외업무를 처리할 수 있는 권한을 부여하도록 하고 있다.<sup>62)</sup> 이에 따라 홍콩 정부의 대표는 중국 정부가 참가하는 홍콩특별행정구와 직접 관련된 외교회의에 중국 정부대표단의 일원으로 참가할 수 있으며,<sup>63)</sup> 경제·무역·금융·해운·통신·관광·문화·체육 등의 분야에서 '중국 홍콩(中國香港)의 단독 명의로 세계 각국 각 지역 및 관련 국제조직과의 관계를 유지 발전시키고 관련 협정을 체결하고 이행할 수도 있는 것이다.<sup>64)</sup>

홍콩은 국가가 참여하는 국제조직 및 국제회의에는 중국 정부대표의 일원으로 참가하고 국가에 준하는 자격으로 기타 국제조직 및 국제회의에 참가할 수 있고,<sup>65)</sup> 또한 중국 정부에 보고·등록하는 것을 전제로 외국에 公的 또는 기타 準公的인 경제무역기구를 설치할 수도 있도록 하고 있다.<sup>66)</sup> 이밖에 홍콩은 세계 각국 또는 지역과 무비자(no Visa) 협정을 체결할 수 있는 권한도 부여 받고 있으며,<sup>67)</sup> 외국인의 출입국 및 체류에 대해서 스스로 출입국통제를 시행할 수도 있다.<sup>68)</sup>

당초 정부와 제주도는 '제주특별자치도기본계획'을 통하여 제주자치도를 홍콩특별행정구나 연방국가의 構成國 수준의 자치권을 갖는 선도적 자치단체로 육성한다는 점을 부각시켜 왔다는 점에서, 국제자유도시 조성과 관련된 경제·산업 분야뿐만 아니라 자치조직, 자치행정, 자치입법, 자치재정 등 모든 분야에서 특별한 지위를 향유하는 일종의 '특별행정구'로서의 법적 지

61) 홍콩기본법 제 13 조 제 1 항 및 2 항.

62) 홍콩기본법 제 13 조 3 항.

63) 홍콩기본법 제 150 조.

64) 홍콩기본법 제 151 조.

65) 홍콩기본법 제 152 조.

66) 홍콩기본법 제 156 조.

67) 홍콩기본법 제 155 조.

위를 염두에 두었던 것으로 보인다. 그러나 실제로 제정된 제주자치도특별법을 검토해 보면, 제주도에 부여된 자치권의 범위와 수준이 '특별자치도'의 위상에 걸 맞는 수준으로 강화되고 있는지, 특히 국제자유도시와 세계평화의 섬에 상응하는 대외적 업무와 권한을 규정하고 있는지에 대하여 부정적인 평가를 내리지 않을 수 없는 것이다.<sup>69)</sup>

세계평화의 섬과 국제자유도시 전략을 동시에 추진하고 있는 제주자치도의 법·제도의 근간으로서 제주자치도특별법은 자치분권 분야와 관련하여 '세계평화의 섬' 전략을 효율적으로 추진하기 위한 권한 이양과 추진체계 확보에 대하여 관심을 가져야만 했음에도 불구하고,<sup>70)</sup> 제주자치도특별법의 내용을 보면 그 흔적이 전혀 나타나지 않고 있다.

제주자치도특별법에 따라 제주자치도는 외국의 지방자치단체와 경제·문화·과학·기술·체육·환경·관광 등의 분야에서 상호협력·교류할 수 있으며,<sup>71)</sup> 2005년 1월 27일 국가가 제주자치도를 '세계평화의 섬'으로 지정함에 따라 정부의 행정·재정적 지원을 받아 국제평화 및 국제협력 사업은 물론 남북교류 및 협력에 관한 사업을 시행할 수 있도록 되어 있다. 따라서 일반 지방자치단체의 국제교류나 남북교류 사업에 비하여 세계평화의 섬인 제주자치도의 국제교류·협력 사업은 그 범위나 수준에 있어서 차별화될 수 있도록 해야 한다.<sup>72)</sup>

제주자치도는 중앙 부처와의 협의를 통하여 제한적 범위에서 대외문제 처리에 관한 권한을 법적으로 이양 받을 수 있도록 노력해야 하며, 현 단계에서도 최소한 제주자치도의 대외문제, 즉 외자유치를 비롯한 제주자치도 자신과 도민·단체의 국제통상 및 기타 교류·협력 업무와 외국인출입국 및 체류 지원 문제를 처리하고 나아가서 평화의 섬에 관한 실천 사업

69) 제주자치도특별법의 출범과 이에 따른 국제자유도시 추진과제에 대해서는 김부찬, "제주특별자치도의 출범과 국제자유도시의 추진과제," 『제주특별자치도 시대의 제주의 미래』 (학술세미나자료집), 2006. 3. 10 참조.

70) 고성준·김부찬, "제주 <세계평화의 섬> 지정의 배경과 전개과정 그리고 향후 과제," 『동아시아연구논총』 제16권 제1호, 2006, pp. 35-36 참조.

71) 제주자치도특별법 제 153 조.

을 종합적으로 관장하는 '局' 단위의 부서가 설치되어야 한다고 본다.

#### 4. 국제자유도시 비전 및 발전전략의 재정립

국제자유도시의 핵심 산업이, 기존의 국제자유도시특별법상 관광·휴양, 비즈니스, 첨단지식산업, 금융·물류 산업으로부터 관광·휴양, 교육, 의료, 청정 1차 산업, 그리고 BT·IT 등 첨단산업의 4+1 핵심산업 육성 전략으로 조정됨에 따라 새로운 종합계획에 의하여 구체화될 국제자유도시의 비전과 개발 방향에도 많은 변화가 예상되고 있다.<sup>73)</sup> 국제자유도시 특별법이 시행된 지 이제 4년여 밖에 경과되지 않은 시점에서 지역의 핵심산업에 대한 조정을 시도하는 것이 얼마나 타당한가에 대한 논의를 포함하여 제주국제자유도시가 지향하고 있는 '제주형국제자유도시'의 비전 및 목표에 대한 재정립 작업이 이루어져야 한다고 본다.

"제주특별자치도기본계획"을 보면 "제주도를 싱가포르나 홍콩처럼 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전시키기 위해서 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 핵심 산업을 육성"하며 "이상적인 자유시장 경제모델 구축"을 통하여 경쟁력 있는 국제자유도시로 육성한다는 목표를 제시하면서,<sup>74)</sup> 여전히 홍콩이나 싱가포르 모델이 여전히 적실성 있는 것으로 언급하고 있음을 알 수 있다.

이에 반하여 종합계획의 보완을 위한 제주자치도의 '과업지시서'를 보면 "관광·휴양, 비즈니스, 첨단지식산업, 물류, 금융 등 복합기능의 제주 국제자유도시 추진전략에 대한 재검토를 통하여 경쟁력 있고 실현성 있는 추진전략의 보완과 방향 수정"을 모색하도록 요구하고 있으며 특별자치도 구상과 연계한 제주국제자유도시의 위상 정립 및 역할에 대해서도 검토·분석이 필요하다고 요구함으로써,<sup>75)</sup> 국제자유도시 비전 및 발전전략에 대한 수정을 기정사실화 하고 있는 것처럼 보이기도 한다.

73) 제주도, 전계 과업지시서 참조.

74) 제주특별자치도추진기획단, 전계 기본계획, pp. 1-3 참조.

75) 제주도, 전계 과업지시서 p. 5 p. 8

제주자치도 시대를 맞이하여 강화된 자치권 및 자기책임성의 원칙에 따라 제주도는 스스로의 비전과 발전 전략에 대하여 폭넓은 결정권을 갖게 되었다. 제주도의 현실 및 법·제도적 여건을 감안하여 가능성이 희박하거나 경쟁력이 없는 분야에 대해서는 과감히 방향을 선회하고 비교우위에 있거나 전망이 있는 분야에 대해서는 집중적으로 지원·육성할 수 있도록 재량권을 가지고 접근할 필요가 있다는 점은 부인할 수 없다. 다만 최소한 10년 이상을 내다보고 수립되는 종합계획이나 국제자유도시 개발의 법적 기반이 되는 특별법에서 중·장기적으로 접근해야만 하는 국제자유도시의 비전과 발전전략에 대하여 2-3년마다 제도 수정을 거듭하고 있는 현실은 무척 안타깝게 느껴진다.

이제 제주자치도 스스로 국제자유도시의 비전과 발전 방향에 대하여 보다 진지하게 논의하여 그 비전과 발전전략을 명확하게 정립·제시할 필요가 있다고 본다. 이렇게 하여 정립된 장기적인 비전과 목표에 대해서 단기, 중기, 그리고 장기적인 관점에서 이를 추진해 나가기 위한 실천 계획을 수립하고 이를 차질 없이 시행해 나가야만 한다. 이제는 제주자치도 스스로가 국제자유도시의 비전과 발전 모델을 정립하여 국제자유도시 조성 사업을 주도적으로 추진해 나가야만 할 권한과 책임을 갖고 있기 때문이다.

## 5. 제주자치도 계획고권의 강화

지방자치단체의 '계획고권'(Planungshoheit)은 지방자치단체가 관할 지역 내에서의 지역계획을 독자적으로 자기책임 하에 수립하고 결정할 수 있는 권리를 말한다. 이는 유럽 국가들에 있어서 지방자치단체에게 보장된 자치권의 내용의 하나로 인정되고 있다. 그리고 국가의 범지역적 계획이 당해 지방자치단체에 영향을 미칠 경우에 그 수립 절차에 참여할 수 있는 권리도 이 지역계획고권으로부터 도출된다.<sup>76)</sup>

외국(중국)의 경제특구들을 살펴보면 다른 지역과 비교하여 특히 경제

문제에 대한 강력한 결정권을 가지고 있음을 알 수 있다. 경제특구는 특히 경제 문제에 대한 결정에 있어서 폭넓은 재량권을 가지고 있다.<sup>77)</sup> 과거 국제자유도시특별법에 의하면 도지사는 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위한 기본시책에 관한 사항을 비롯하여 이 법에서 규율하고 있는 모든 사항에 관하여 종합계획을 수립하도록 되어 있었다. 그리고 종합계획의 수립과 관련하여 도지사는 제주도 의회의 동의를 얻고 관계 행정기관의 장과 협의한 후 '제주국제자유도시종합계획심의회'(이하, "종합계획심의회"로 칭함)의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 결정하도록 되어 있었다.<sup>78)</sup>

그러나 현행 제주자치도특별법에 의하면 도지사가 종합계획을 수립하고자 하는 때에는 공청회를 개최하고 종합계획심의회 심의를 거쳐서 제주자치도 의회의 동의를 얻어 결정하도록 되어 있다.<sup>79)</sup> 종합계획을 변경하거나 폐지하는 경우에도 도의회의 동의를 얻는 것으로 하되, 다만 경미한 사항의 변경은 종합계획심의회 심의를 거쳐 변경할 수 있도록 하고 있다. 과거 국제자유도시특별법과 비교하여 제주자치도특별법의 규정은 一應 제주자치도의 '계획고권'에 대한 고려가 많이 반영된 것으로 보인다.<sup>80)</sup>

계획고권의 확보와 관련하여 개발센터의 문제를 다시 거론할 필요가 있다. 국제자유도시 조성 사업과 관련하여 핵심적인 역할을 수행하고 있는 개발센터는 제주자치도특별법에 의거하여 종합계획에 따른 '개발센터시행계획'(이하 "시행계획"으로 약칭함)의 수립 권한을 가지게 된다.<sup>81)</sup> 상위의 종합계획 수립 권한을 가지고 있는 도지사는 다만 건설교통부장관이 시행계획을 승인할 때 의견을 개진할 수 있을 뿐이다. 그리고 시행

77) 정영화, 「북한경제특구 법의 분석과 전망」, 『북한법연구』, 제6호, 2003, pp. 127-128 참조.

78) 「제주국제자유도시특별법」 제 4 조 및 제 5 조.

79) 제주자치도특별법 제 222 조 및 제 223 조.

80) 그러나 종합계획심의회 심의의 절차가 실질적으로는 '의결' 절차로 활용됨으로써 제주자치도의 계획고권에 대한 통제수단이 될 수도 있기 때문에 최종적으로 이루어지는 제주자치도 의회의 '동의' 절차가 보다 활성화될 수 있도록 자치도 의회의 심의 역량을 강화하기 위한 특별한 대책이 필요하다고 본다.

81) 제주자치도특별법 제 266 조 제 1 항.

계획의 내용, 수립절차 및 방법에 관해서 필요한 사항은 제주자치도의 '조례'가 아니라 '대통령령'으로 정하도록 되어 있는 것이다.<sup>82)</sup> 이 때문에 국제자유도시 조성과 관련하여 제주자치도의 계획고권이 충분히 보장되고 있다고 볼 수 없게 되고 제주자치도의 '자치권'의 수준에 대하여 의문을 갖게 되는 것이다.<sup>83)</sup>

### 6. 국내·외 자본유치를 위한 인센티브의 강화

제주자치도특별법에 따라 제주국제자유도시에 투자되는 국내·외 자본에 대해서 각종 조세감면이 이루어지고 있다. 이를 표로 아래와 같이 요약할 수 있다.

〈표〉 제주국제자유도시의 조세감면 인센티브<sup>84)</sup>

세금종류	감면기간 및 감면율	감면요건	지원 사례
관 세	전액 면제(투자진흥지구에서 사업시 직접 사용하기 위해 수입하는 장비·설비 등에 대해 3년간 면제)	수입 자본재	투자진흥지구, 자유무역지역
		연구개발 물품	첨단과학기술단지
법인세·소득세	최초 3년간 100% 이후 2 년간 50% 감면	대상사업의 총사업비: 투자진흥지구에서 5백만 불 이상으로 원화	투자진흥지구, 자유무역지역, 첨단과학기술단지
취득세·등록세 · 재산세	15년간 세액의 전액	외국인투자자가 신고한 사업	전지역
	10년간 세액의 전액	국내산업의 국제경쟁력 강화에 기여한 산업지원 서비스업 및 고도의 기술 을 수반하는 사업	

82) 제주자치도특별법 제 266 조 제 3 항.

83) 오준근, 전계논문, p. 35.

84) 「조세특례제한법시행령」 제 116 조의 15 제 1 항; 제주자치도특별법 제 217 조; 「제주특별자치도세·가면조례」 제 30 조; 「조세특례제한법」 제 121 조의 8 제 1

제주자치도특별법은 제주자치도가 추진하고 있는 국제자유도시 조성 사업을 보다 원활하게 하기 위한 목적을 가지고 있다. 특별법에 의하여 '국제자유도시'(free international city)는 "사람·상품·자본의 자유로운 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위를 말하는 것"으로 정의되고 있다.<sup>85)</sup> 그러나 제주국제자유도시의 경우 위의 <표>와 같은 국내·외 투자에 대한 인센티브 부여, 외국인 출·입국에 대한 시증의 면제 확대<sup>86)</sup>와 생활환경 개선 및 투자기업에 대한 지원 등 단편적인 규정 외에 근본적으로 무역을 통하여 상품의 자유로운 이동을 보장하고 금융 및 외환거래 등 자본 거래를 자유화할 수 있도록 하는 제도적 장치는 거의 보이지 않는다.

지금까지 국제자유도시 개발 프로젝트가 성공을 거두지 못했던 것은, 국내 또는 외국의 투자자들에게 좋은 투자환경을 제공하지 못한 데 주요한 원인이 있었다고 할 수 있다. 따라서 국내·외 투자자들에게 좋은 투자환경을 조성해 주는 것은 매우 중요한 과제가 된다. 이를 위하여 정부와 제주자치도는 외자유치를 위한 법제도를 확충하고 투자보호(보장) 조약이나 제주자치도특별법을 비롯한 투자유치 관련 법률을 통하여 외국인 투자를 보호하기 위한 장치를 도입·확충하는 한편 개별적으로 투자자들과 체결하는 계약을 통하여 보다 유리한 투자 조건을 제시할 필요가 있다.

특히 제주자치도특별법을 통하여 외국인 투자 및 기업 활동에 대한 조세와 관련하여 국내·외 경쟁지역들보다 보다 훨씬 유리한 조건을 제공할 필요가 있다. 조세 감면 대상 사업을 확대하고 필요한 경우 획기적인 법인세의 인하를 포함하여 零稅率에 가까운 조세감면제도를 시행함으로써 일종의 '조세피난처'(tax haven)로서의 유인책도 강구할 필요가 있다고 본다.<sup>87)</sup> 지금까지 어느 정도 효과를 거두고 있는 '국제선박등록특구'

85) 제주자치도특별법 제 2 조.

86) 제주자치도특별법 제 156 조.

87) 제2단계 제도개선계획에는 법인세율을 13%로 인하하고, 투자진흥지구의 경우 투자액이 2,000만 불 이상인 때에는 국세 및 지방세를 5년간 100%, 2년간 50% 감면하고 첨단과학기술단지 등의 경우는 입주기업에 대해 5년간 100%, 2년간 50% 감



제도와 선박투자회사 제도를 연계하고 선박투자 관련 금융기관을 유치함으로써 실질적인 자본유치의 효과를 거둘 수 있도록 해야 한다.<sup>88)</sup>

토지비축 제도를 확충함으로써 개발용 토지를 조기에 확보하고, 공공사업의 원활한 추진을 도모함은 물론 국내·외 투자자들에 대하여 토지공급을 확대하고 임대를 용이하게 하며 각종 토지이용 규제를 배제하는 등 관련 규제를 대폭 완화해야 한다. 특히 토지 공급과 관련하여 첨단산업에 대하여 제공되고 있는 국·공유지 장기 임대 및 임대료 감면 기회를 타 산업분야에 대해서도 확대해야 한다고 본다.

외국인 투자기업에 대한 고용 규제를 더욱 완화하고 교육·의료·문화시설을 완비한 외국인 주거단지 조성 등 외국인 투자자와 노동 인력의 출·입국 및 체류를 지원하기 위한 방안을 계속 강구할 필요가 있다. 특히 외국인 근로자의 출·입국 및 체류에 관한 각종 규제를 완화하고 임금체계 및 근로조건에 대하여 국제적 기준을 적용하도록 법제화 할 필요가 있다.

#### IV. 결 론

제주자치도특별법은 제주도를 '특별자치도'로 육성하고 이상적 자유시장 경제모델을 구축하여, 관광·교육·의료·청정 1차 산업, 그리고 IT·BT 등 첨단산업을 핵심 산업으로 육성하고 경쟁력 있는 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지하는 데 그 추진 목적이 있다. 그러나 자치도특별법의 내용을 살펴보면 제주자치도가 과연 '특별한' 법적 지위를 갖는 자치도로서의 권한과 위상이 확보되고 있는지에 대하여 의구심을 갖게 한다.

분권화로 인하여 중앙 정부의 권한이 대폭 이양되고 다수의 특별행정기관이 제주자치도로 이관되고 있음에도 그 업무 규율과 관련된 조례의

88) 김부찬, "편의치적과 국제선박등록특구," 『국제법학회논총』 제47권 제3호, 2002, pp. 21-48; 제2단계 제도개선계획에는 이러한 내용과 함께 제주국제금융센

제정에 대해서는 다른 일반 지방자치단체와 마찬가지로 자치입법권 제약 규정이 여전히 적용되고 있다. 법률안 제출요구권을 통하여 제주자치도가 필요한 법률안의 제출을 요구할 수 있도록 하고 있지만 이는 오히려 사실상 법률안의 효과적 제출 및 처리에 걸림돌이 될 수도 있다. 중앙 정부의 권한이양에 따라 많은 수의 국가사무가 사실상 제주자치도 사무로 처리되고 국제자유도시를 보다 효율적으로 추진해 나가기 위하여 제주자치도가 과중한 재정 부담을 지게 되는데도, 필요한 재정 확충을 위한 자주재정권의 행사는 여전히 제약되고 있다.

제주자치도의 경우는 「지방자치법」이나 「지방세법」상 제한을 배제하는 일반적 특례를 둬으로써 자치도 조례가 '법률'에 준하는 내용을 규율할 수 있도록 해야 하며 법률안 제출요구 절차도 간소화해야만 한다. 특히 제주자치도의 재정 확충을 위하여 자치재정권을 강화하는 특단의 대책이 강구될 필요가 있다. 이러한 조치가 취해져야만 제주자치도는 비로소 '특별한' 법적 지위를 갖는 특별자치도로 자리 잡을 수 있게 될 것이다.

자치단체인 4개 시·군을 폐지하고 행정시체제로 통합함으로써 자치행정체제를 단층화한 현행 자치도-행정시-읍·면·동 체제의 문제점에 대해서도 진지하게 논의하고 재검토의 필요성이 있다면 과감히 문제점을 개선하기 위한 작업을 시작해야만 하며, 제주자치도와 개발센터로 이원화되어 있는 국제자유도시 추진체계를 하나로 통합하는 문제도 진지하게 검토할 필요가 있다.

全權限性과 自己責任性을 전제로 제주자치도에 자치권을 확대 부여하고 이를 통하여 국제자유도시를 주도적으로 추진하도록 요구되고 있는 새로운 국제자유도시개발 paradigm을 감안하고 정부 지원위원회의 경우도 국제자유도시 추진과 관련해서는 그 관여 범위를 대폭 축소하고 있음을 볼 때, 선도 프로젝트를 중심으로 국제자유도시 관련 핵심 업무를 담당하고 있는 개발센터를 제주자치도의 국제자유도시 추진체제로 흡수하거나 아니면 그 관계를 재정립함으로써 개발센터의 구성 및 운영과 관련

하여 제주자치도의 관여가 제도적으로 보장될 수 있도록 할 필요가 있다고 본다.

제주자치도는 국제자유도시인 동시에 '세계평화의 섬'으로서의 국제교류·협력 사업도 추진해 나가야 하며 특히 동북아 평화체제 구축 및 남북교류·협력과 관련하여 보다 적극적인 역할이 요구되고 있다. 이러한 의미에서 국제교류를 포함하여 제주자치도의 대외문제와 외국인 관련 사무를 포괄적으로 수행할 수 있도록 중앙 정부의 권한이 이양되도록 해야 하며, 제주자치도 스스로도 이러한 업무를 종합적으로 처리할 수 있도록 하는 업무체계를 갖추어야 한다.

국제자유도시 전략이 성공적으로 추진되기 위해서는 규제자유화 및 투자 인센티브에 있어서 국내의 경제자유구역, 지역특화발전특구나 홍콩, 싱가포르, 오키나와 등 외국의 국제자유도시들보다 우월한 경쟁력을 확보할 수 있도록 법·제도적 정비를 계속해 나가야 한다. 사람·상품·자본의 이동에 대한 제한을 철폐하고 기업 활동의 편의를 최대한 보장하기 위하여 투자, 무역, 외환·금융거래, 인력공급, 조세부담 및 각종 행정절차와 관련된 규제가 획기적으로 완화되어야 한다. 특히 국내·외 투자를 유치하기 위한 특단의 조치가 필요하며, 교육 및 의료서비스의 확충과 주거 환경의 개선을 통하여 국제적 수준의 생활여건을 구비할 수 있도록 해야 한다.

제주자치도특별법을 포함한 법·제도의 문제점이나 미비점에 대해서는 중앙정부와의 긴밀한 협력을 통하여 개선해 나가도록 해야 하며, 특별법을 통하여 제주자치도가 조례를 제정하도록 위임되고 있거나 제주자치도의 고유사무로서 자율적으로 조례를 제정할 수 있는 사항에 대해서는 특히 '줄속을 피하면서' 그 효과를 극대화할 수 있도록 철저히 준비해야 한다. 도의회의 입법 활동 및 행정 통제의 역할이 충실하게 이루어질 수 있도록 전문위원 및 정책자문위원들의 보좌기능을 획기적으로 강화할 필요가 있다.

제주자치도와의 상호 협력은 물론 전문가 및 시민단체들과의 협력 체

제 구축을 통한 주민 참여를 바탕으로 조례의 내용적 충실을 기하고 나아가서 자치입법의 민주적 정당성을 보다 제고할 수 있도록 해야 한다. 본격적인 지방화시대의 행정은 주민적 정당성에 바탕을 두도록 요구되고 있음에 비추어 자치단체장의 주민 통합적인 정책결정 및 민주적인 행정수행과 아울러 지방의회를 통한 주민 의견과 지역여론의 수렴 및 조정도 매우 중요하게 되는 것이다. 주민들의 다양한 주장과 의사가 지방의회를 중심으로 수렴되고 반영될 수 있도록 하고 이해관계의 대립이나 민원도 이러한 정치과정을 통하여 해결될 수 있도록 해야 할 것이다.

어쨌든 제주도와 도민의 의지와 역량에 의하여 제주자치도를 운영하고 국제자유도시를 효율적으로 추진해 나가도록 '기회'가 '책임'이 동시에 주어지고 있다. 이 기회를 잘 활용함으로써 제주도가 평화롭고 정의로운 복지공동체로 발전해 나갈 수 있느냐 여부는 거의 전적으로 특별자치도로서의 제주도와 도민의 역량에게 달려 있다고 본다. 중앙정부의 지원과 협력도 물론 중요하지만 결국은 제주도의 의지와 역량에 제주자치도와 국제자유도시의 성패가 달려 있는 것이다.

<ABSTRACT>

## A Task for Jeju Self-governing Province to improve its Law and Systems

Boo-Chan Kim

「The Special Act on the Establishment of Jeju Special Self-governing Province and the Creation of Free International City」 (hereinafter cited as "Special Act") was passed by the National Assembly and became effective on July 1, 2006. Accordingly, Jeju

Province could obtain a special legal status as 'the Special Self-governing Province' and the Central Government's affairs and authority were drastically transferred to Jeju Special Self-governing Province.

But the scope and level of the self-government power of Jeju Special Self-governing Province in Special Act would not meet our expectations. Therefore, to allow a large amount of self-government power, to promote key industries, and to enhance industry infrastructure and conditions in Jeju Special Self-governing Province(as a Free International City), the power for lawmaking and financing of Jeju Special Self-governing Province should be enlarged and reinforced.

And there is no quasi-governmental authority and special legal institutions in the Special Act for the Jeju Special Self-governing Province to execute a local diplomacy and make an external relations for inducing foreign capital and promoting peaceful cooperation with other foreign local authorities including North Korean localities.

An effective execution of the projects for Jeju Free International City and Island of World Peace would require more strong and systematic approach to build up the legislative, administrative and financial foundation through improving a diplomatic competence for mutual negotiation and cooperation, increasing the incentives for foreign capital and integrating the propelling system of free international city.

**Key Words** : Jeju Special Self-governing Province, Free International City, Island of World Peace, Jeju Free International City Development Center(JDC), Self-government Power, Local Diplomacy