

제주특별자치도 출범의 이상과 현실

양 덕 순* · 강 창 민**

목 차

- I. 서론
- II. 제주특별자치도의 이념과 전략
- III. 특별자치도 수준 진단 및 한계
- IV. 성공적 특별자치도 추진을 위한 향후 과제
- V. 결론

국문초록

제주특별자치도 출범 2년이 경과하면서 행정효율성 증가, 투자유치 활성화 등 긍정적 효과도 나타나고 있지만 제주지역 주민들은 가시적으로 느끼는 제주특별자치도의 성과는 아직도 부족한 상태이다. 이런 문제 인식 아래, 본 연구의 목적은 제주가 원래 지향하고자 했던 특별자치도의 모습과 현실을 진단하고 이를 토대로 그 차이와 차질을 발견하고 향후 성공적 특별자치도의 모습을 만들 수 있는 대안을 찾고자 하는 것이다. 비록 현재 특별자치도의 모습은 지역주민들에게 충분한 만족을 주지는 못하고 있지만 이를 극복하는 노력이 절대적으로 필요하다. 이를 위해서는 제주도는 지속적인 특별자치도에 관한 제도 개선과 함께 도민들이 피부적으로 성과를 느낄 수 있도록 최선의 노력을 전개해야 한다. 특히 2차 제도개선을 통해 제주에 부여된 권한을 충분히 활용할 수 있도록 지역역량을 강화해야 한다. 뿐만 아니라 중앙정부 역시 국제자유도시의 조성 and 특별자치도의 완성을 위해 지속적으로 권한을 이양해 주고 특히 국제자유도시 조성에 필요한 각종 규제에 대해서는 개발 수요자의 입장에서 과감히 폐지하는 노력을 전개해야 한다.

주제어 : 지방자치, 지방분권, 자치권, 특별자치도, 국제자유도시

논문접수일 : 2008.06.30 / 심사완료일 : 2008.07.21 / 게재확정일 : 2008.07.24

* 제주대학교 행정학과 교수

** 제주발전연구원 연구위원

1. 서론

국제자유도시는 지방화 시대에 국제적 경쟁력을 갖추어 제주발전의 새로운 원동력을 창출하자는 21세기 제주의 비전이다. 그러나 2002년부터 국제자유도시를 추진하여 왔음에도 불구하고 제도적 기반과 정부지원의 미흡으로 그 성과에 대한 비판과 한계가 지적되고 있다. 지방화 시대에 제주가 새로운 도약을 위해 각고의 노력을 함에도 불구하고 실천효과가 별로 없었던 것은 여러 가지 이유가 존재하겠지만 무엇보다 변화된 여건에 걸 맞는 제도적 틀이 부재했기 때문이다.

시대가 변하고 상황이 바뀌면 그에 맞는 법과 제도가 존재해야 함에도 불구하고 여전히 낡은 관행과 틀 속에서 벗어나지 못했기 때문이다. 새술은 새부대에 담아라는 속담이 있듯이 지방화, 정보화, 세계화 시대에 부응할 수 있는 새로운 제주의 옷이 필요하다. 제주특별자치도의 구상은 과거 낡은 틀을 벗고 새로운 옷으로 갈아입으려는 시도에서 시작된 것이다.

제주특별자치도의 등장은 2003년 출범한 참여정부의 지방분권 로드맵과 맥을 같이 한다. 특히 지난 참여정부의 차등적 지방분권은 지역의 여건과 특성에 부합된 지방자치 실시로 지역 스스로가 경쟁력을 갖춘 자립형 지역발전체제를 구축하는 것이다. 이러한 참여정부의 지방분권 전략은 제주도의 국제자유도시 추진의 제도적 한계를 극복하기 위한 변화의 노력과 맞물려 지방분권의 선도적 모델인 제주특별자치도가 탄생하게 된 것이다.

지방자치의 본질이 지역의 문제는 지역 스스로의 결정에 의해 해결하는 것이지만, 여전히 중앙집권적 성향이 강해 자치의 본래적 의미를 구현하기에는 한계가 있는 것이 현실이다. 제주가 국제자유도시를 추진하는데 어려움을 겪었던 것도 자치에 대한 제도적 기반이 부족했기 때문이다. 제주가 국제자유도시라는 비전을 달성하기 위해서는 자치에 대한 혁신적 변화가 이루어져야 한다. 그렇지 않고서는 지금의 한계를 뛰어넘을 수 없을 것이다. 제주특별자치도의 추진은 국제자유도시의 한계를 극복하고 새로운 도약을 하기 위한 제도적 틀을 만드는 것이다.

2006년 7월 이러한 배경과 노력을 토대로 제주특별자치도가 출범하였고 벌써 2년이 다되어 가고 있다. 제주특별자치도는 다른 지역과 차별화되고 특별한 무언가를 기대하고 있었고 이를 통해 제주가 한 단계 도약할 수 있을 것이라고 희망하고 있었다. 하지만 2년이 경과되고 있는 시점에서 적지 않은 성과를 가져온 것도 사실이지만 동시에 제주특별자치도에 대한 한계와 일각에서 조심스런 비판에 직면하고 있다. 중앙정부는 제주특별자치도가 많은 중앙권한을 제주에 이양하였음에도 불구하고 그 역량과 성과

에 대해서 반신반의하고 있는 반면에 제주지역에서는 고도의 자치권에 대한 근본적인 의심을 갖고 있다. 즉, 다른 자치단체와 차별화된 자치권을 가진 것이 아니라 지난 참여정부의 지방분권 로드맵에 대한 실험적 성격이 강하지 않았나 하고 인식하고 있으며, 이로 인한 계층구조 개편은 선불렀다는 생각도 하고 있다. 이런 상호 간의 인식 차이를 극복하지 않고는 특별자치도의 정책적 목표를 달성하기 어려울 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 제주가 원래 지향하고자 하였던 특별자치도의 모습과 현실의 모습을 기술하면서 그 차이와 차질을 발견하고, 향후 성공적 특별자치도의 모습을 만들 수 있는 대안을 모색해 보고자 한다.

II. 제주특별자치도의 이념과 전략¹⁾

1. 제주특별자치도의 개념과 법적지위

제주특별자치도는 특정한 기능이 아닌 종합적 기능을 수행하는 자치단체이면서 일반자치단체에 비해 특별한 지위를 갖는 자치단체이다²⁾. 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 함. 즉 여타의 일반자치단체와는 다른 행·재정적 시스템이 필요하다는 논리에서 특별자치도가 탄생하게 된 것이다.

1) 이하에서 설명하는 제주특별자치도는 제주특별자치도의 본래적 철학과 이상을 설명하기 위해 제주특별자치도 설치 이전에 특별자치도 추진 논리와 전략을 중심으로 기술하고 있음.

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

특별자치도는 단방제 국가체제 하에서 운영되는 자치단체의 일종이라고 볼 수 있다. 연방제 하의 주정부나 1국 2체제 하의 홍콩특별행정구³⁾와는 다소 다른 개념으로 보아야 하는 것이 타당하다. 연방제는 독립국가(주권국가)의 주권내용 중 일부를 포기한 바탕 위에서 구성되었고, 따라서 연방은 외교와 국방을 담당하고 주정부는 그 외의 광범위한 권한을 행사하고 있는 것이다. 주정부는 국제법상의 주체는 아니지만 대내적으로 국가의 지위를 인정받고 있다는 점에서 단일조직의 하부조직인 시·도와는 근본적으로 다르다. 더욱이 연방제의 주에는 헌법, 사법부, 군대(미국의 주방위군) 등이 존재할 정도로 단방제 하의 국가하위기구와는 그 위상이 다르다고 할 수 있다.

마지막으로 특별자치도는 특수 목적에 근거한 특별이 인정되는 자치단체이다⁴⁾. 제주특별자치도는 수도로서의 특수성은 없지만 본토의 다른 자치단체와 차별화된 대우를 받아왔던 역사성, 4면이 바다로 둘러싸인 섬지역의 특수성, 「제주국제자유도시특별법」에 의한 법적 지위, 국제휴양관광도시의 구현과 같은 목적적 특수성 등에 의해 특별적 지위가 부여될 수 있음을 강조하였다.

특별자치도의 개념을 보다 명확히 하기 위하여 특별자치단체, 주정부, 홍콩특별행정구, 서울특별시 등 유사 제도와 비교하면 다음의 <표 1-1>와 같다.

<표 1-1> 특별자치도와 유사제도의 비교

근거	특별법 또는 특별법	지방자치법	연방헌법	Basic Law	특별규정
담당 기능	종합적 기능	특정 기능	종합적 기능	종합적 기능	종합적 기능
자치권	입법	○	○	○	○
	조직	○	○	○	○
	재정	○	○	○	○
	사법	×	×	○	×
	국방	×	×	○	×
	외교	×	×	×	×
독자적 헌법	×	×	○	×	×
권한특별	○	×	×	×	○
시범자치	○	×	×	×	×

자료) 제주발전연구원, 제주특별자치도 기본방향 및 추진전략(2004)

- 3) 홍콩은 원래 다른 국가를 하나의 국가로 편입하면서 국익차원에서 1국 2체제를 인정한 것이고, 미국의 주정부도 국제법상은 아니라 할지라도 국내적으로는 국가적 대우를 받고 있음.
- 4) 현행 헌법의 틀 내에서 특별한 지위가 부여된 자치단체는 서울특별시로서 수도로서의 특수성에 근거하여 행정특별이 부여되어 있음.

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

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

또한 제도의 형식이 특례의 형태를 띠는 차원에서는 일본의 개혁특구와 우리나라의 경제특구와 유사한 측면도 지니고 있다.

2. 제주특별자치도의 이념

제주특별자치도는 국제자유도시 기반 조성단계에서부터 번번이 타 지역과의 형평성이라는 한계에 부딪혀 제주지역의 특성을 극대화할 수 있는 특례를 확보하기 어려웠고, 각 분야를 종합적으로 포괄할 수 있는 큰 틀이 부족하다는 점 또한 더 큰 성취를 가로막는 장애물로 지적되면서 제주지역 사회는 지역실정에 적합한 정책을 스스로 입안·실행할 수 있는 자율권과 국제자유도시 구상을 실현할 수 있는 획기적인 특례에 대한 필요성이 제기되었다. 그것이 바로 '제주형 자치모형' 탐색이다. 이에 제주도는 2002년 '제주도행정개혁추진위원회'를 구성하여 제주의 여건과 특성을 반영하고 지역의 잠재력을 극대화할 수 있는 '제주형 자치모형'을 개발하려는 노력을 전개하였다.(제주발전연구원, 2004: 3) 이 제주형 자치모형 탐색은 제주지역에 적합한 제주만의 자치체층구조를 모색하는 것으로서 국제자유도시의 성공적 건설과 혁신적 행정시스템을 구축하려는 지방혁신 노력인 것이다. 이런 지방혁신 노력이 노무현대통령의 강력한 지방분권정책과 맞물리면서 제주특별자치도가 탄생한 것이다.

당시 제주특별자치도를 추진하면서 설정한 근본 이념은 다음의 세 가지 원칙에서 출발한다.

첫째, 분권의 방식으로 포괄이양 원칙이다. 중앙정부의 행정기능이 제주특별자치도로 이양될 때에는 실제로 이양된 사무들이 지방정부에서 완결적으로 수행될 수 있어야 함을 의미한다. 과거 중앙집권체제에서 지방자치단체는 중앙정부의 일선행정기관으로 인식되었고 이에 따라 각종 행정기능 이양은 단순한 세부 행정업무에 대한 위탁대

행에 그쳐 지방정부의 입장에서는 행정업무량만 증대되고 주도적인 정책기획 및 관리 기능을 수행할 수 없었던 한계가 있을 수 밖에 없었다.

따라서 제주특별자치도를 추진함에 있어 중앙정부의 권한과 기능을 제주특별자치도로 이양할 때에는 지방정부가 자주적인 결정과 책임으로 처리할 수 있도록 포괄적 기능 이양 원칙이 적용되어야 함을 주장하였다.

둘째, 자기책임성의 원칙이다. 중앙정부로부터 이양되는 기능의 행정관리 및 서비스 성과에 대해서는 지방정부 스스로의 자기책임이 명확히 설정되어야 한다. 포괄적 기능 이양과 병행하여 행정기능이 이양되면 지방의 자주적인 권한 증대와 함께 성과에 대한 구체적 책임부여가 필요하며 자율적인 내부관리 및 통제메커니즘이 구축되어야 함이 필수요인이다.

따라서 제주특별자치도 내부적으로 성과책임을 부담할 수 있는 책임에 부응하는 역량 강화를 위한 전략기획, 성과평가, 성과관리 등의 서비스 관리제도들을 체계적으로 정비해야 하며 자기책임의 원칙에서는 지방이양의 논리에 부합되는 기능들은 일괄적으로 모두 지방으로 이양되어야 함을 의미한다.

셋째, 제주특별자치도의 추진의 정당성을 확립하기 위하여 중앙정부와 제주특별자치도간 성과를 기초로 한 결과지향적 원칙이다. 보충성 원칙에 내재되어 있는 공동체 가치 및 규범적 당위성 논리와 경제적 합리성을 추구하는 '신공공관리주의'에서도 집권보다는 분권화가 효율적이기 때문에 분권적 정부를 지향하고 있고, 이는 행정의 과정(활동)보다 결과지향적인 정부 혹은 높은 성과를 창출하기 위해서는 분권화된 행정체제를 갖추어야 가능하다.

따라서 제주특별자치도가 결과지향적 정부를 확립하기 위해서는 전략기획과 집행과정에서 재량 확대, 구체적 성과와 구체적 책임, 그리고 정부간 성과계약이 필요하다고 주장하였다.

3. 제주특별자치도 추진 기본방향

여기서 제시하는 제주특별자치도의 추진 기본방향은 초기 특별자치도를 추진하는 과정에서 본래 의도하였던 이상적 수준에서 특별자치도의 내용을 담고 있다. 우선 제주특별자치도 추진의 근본적 방향과 전략은 자치권의 확대이다. 지방분권의 특례 적용하여 제주도의 의지와 정책성과를 조건으로 분권 또는 자치권 부여에 있어서 특례를 부여하는 것이다. 단기적으로 국제자유도시의 구현에 필요한 행·재정 시스템을 구축하도록 하고, 그에 상응하는 자치단체의 권한을 강화, 장기적으로 자치단체의 역량강화

와 자립도를 고려하여 홍콩과 유사한 형태의 자치모형을 구현하고자 하였다. 자치단체의 위상과 지위를 강화하여 홍콩과 미국의 주정부 수준은 아니더라도 서울특별시에 적용되는 특별의 수준과 비슷한 지위를 확보하는 것이었다.

둘째, 자치입법권의 확대이다. 법령에 위반되지 않는 한, 법률의 위임 없이도 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙에 관한 조례를 제정할 수 있도록 하고자 하였다. 법률제정에 관한 의견제시권을 확대하고, 현행 법률 및 시행령 규정사항을 조례로 대폭 위임하여 관광, 교육, 의료, 1차산업, IT 및 BT관련 첨단산업, 환경 등 제주의 핵심역량을 스스로 기획·집행할 수 있도록 하고자 하였다.

셋째, 자치조직권의 확대이다. 제주도의 여건에 맞게 탄력적으로 조정하여 수요대응성과 지역경쟁력을 제고할 수 있도록 하기 위함이다. 제주도에 대해서는 조직설치기준(실·국·본부, 과·담당관 등)과 직급별 기준, 보수, 기타 인력관리 등의 기준을 완전히 자유롭게 하거나 탄력적으로 적용하도록 할 수 있게 하고, 중요 직위에 대하여 외국 국적을 가진 우수한 인재를 채용할 수 있도록 하고, 보수규정의 특례를 인정하여 능력에 맞는 대우가 이루어지도록 하는 것이다.

넷째, 자치재정권의 확대이다. 재정수입의 안정성을 고려하되, 장기적으로 자치역량 제고에 기여하는 방안을 모색하도록 하는 방향에서 자주재원을 확충하고, 지방교부세 특례 적용, 제주형 국고보조금 특례 등을 추진하였다. 특히 특별자치도를 추진하는 과정에서 소요되는 재원확보를 위해 우선적으로 중앙정부의 예산지원을 어떻게 확보할 것인가가 매우 중요한 검토사항이었다. 제주특별자치도는 재정적 특례보다는 제도적 특례를 통해 제주가 스스로 지역발전을 도모할 수 있는 자립적 체제를 갖추는 것이며, 따라서 예산적 지원에 대해서는 기존보다 불이익을 배제하는 것이었다. 불이익 배제의 원칙이라는 것이 과거와 비교했을 절대적 지원액이 감소하지 않으면 된다는 소극적 해석이 아니라 사무 이전에 따른 예산, 그리고 자치경찰제 시범적 도입에 따른 비용, 그리고 특별행정기관의 사업비에 대한 안정적 확보가 이루어지지 않으면 불이익이라는 적극적 해석을 통한 의미를 뜻하는 것이었다.

다섯째, 시범적 지방분권의 선도이다. 시범적 자치경찰제 도입하여 제주특별자치도에서 자치경찰제를 시범 도입하여 성과분석과 문제점의 보완을 통하여 전국적으로 확산시키고자 하였다. 국제자유도시가 구현되면서 무비자입국, 무역사범, 밀수, 해외 범죄와의 연계 등의 가능성이 있기 때문에 자치경찰제의 실시와 경찰체제의 혁신이 요구될 것이며 국제관광휴양도시로의 전환에 따라 관광경찰제의 도입과 운영 필요성을 제기하였다. 그리고 특별지방행정기관의 특별자치도로의 통합·정비이다. 지방국토관리청, 지방중소기업청, 지방환경관리청 등 지방자치단체와 중복적인 사무를 수행하고 있는

특별지방행정기관을 비롯한 자치단체의 통합이 필요한 특별지방행정기관을 통합·정비할 필요가 있었다. 제주특별자치도에 있어서 시범적으로 특별지방행정기관과 자치단체의 통합을 추진하고 그 성과를 기초로 다른 자치단체로 확대하고자 하였다. 통합이 관시 중요하게 고려할 점은 특별지방행정기관의 자치단체 통합에 있어서는 일부 기능적 이양(위임)전략보다는 조직과 인력을 자치단체에 통합하고, 그에 따른 조직, 인력, 예산 등을 일괄적으로 이양하는 방안을 추진하였다.

여섯째, 지역역량 강화와 자치단체의 혁신제고이다. 이를 위해 제주특별자치도의 강화된 권한에 대하여 합리적으로 견제할 수 있도록 지방의회의 기능과 권한을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련하고자 하였다. 또한 도민주도적 주민참여와 통제체제 강화를 위해 주민투표, 주민소환제 등을 추진하였다. 지방정부의 정책결정에 대한 주민의 참여를 확대하고, 지역과 주민의 삶에 중대한 영향을 미치는 주요 정책에 대해서는 주민투표(Referendum)에 의해 결정하도록 하는 방안을 확대하는 것이다.

일곱째, 단계적 규제완화를 통한 자유시장경제모델 구축이다. 관광산업의 활성화를 위하여 출입국 관리제도를 개선하고, 특별자치도 스스로의 노력으로 세계적 규모의 종합 관광·휴양지를 조성할 수 있는 여건을 조성한다. 도 전역을 국제회의도시로 지정, 국제컨벤션산업을 육성하고, 외국인 전용 카지노의 경쟁력 강화책 마련이 가능토록 설립 감독권 및 관광진흥개발기금 운영권한을 이양하는 것이다. 또한 국제자유도시에 적합한 교육 서비스 제공을 위해 초·중·등과정 외국 교육기관 설립을 허용하고 내국인 입학 비율을 조례로 정할 수 있도록 위임하는 것이다. 특화된 양질의 의료서비스 모델 개발·육성을 위해 특별자치도가 희망(도조례 + 지사승인)할 경우, 외국은 물론 국내 영리법인이 의료기관을 설립할 수 있도록 진입 규제를 완화하는 것이었다.

Ⅲ. 특별자치도 수준 진단 및 한계⁵⁾

1. 참여정부의 지방분권 선도 특례

(1) 지방분권의 특례

첫째, 자치입법권의 확대⁶⁾에 관한 것이다. 출범 초기 특별자치도 추진 기본계획안에

5) 본 장은 '참여정부의 지방분권 수준 진단 연구', 양덕순·김부찬(2007)년 내용을 재구성 하였음.

6) 제주발전연구원 보고서에서는 자치입법권의 확대를 위하여 조례제정권의 경우, '법령의 범위 안에서'를

서는 「지방자치법」 제15조 단서조항 적용배제나 조례에 의한 형벌부과 허용은 위헌논란이 있으므로 차기 헌법 개정시 제주특별자치도의 지위와 연계하여 검토하는 것으로 하였다.(제주도, 2005: 8) 따라서 실질적인 자치입법권의 확대는 자치사무의 확대에 따른 조례 제정 범위의 확대로 끝난 것이다. 결국 제주특별자치도가 출범하면서 제주특별자치도의 자치입법권이 확대된 것은 두 가지 측면이라고 할 수 있다. 첫째는 중앙행정사무가 제주특별자치도의 사무로 이양(688건)됨에 따라 자치입법의 대상이 되는 사무가 자연스럽게 확대된 것이고, 두 번째는 기존에 시행령, 시행규칙에 위임하던 사항들 374건이 제주특별자치도에 한해서 도조례로 직접 위임되게 된 것이다. 따라서 특별법에서 명문으로 도조례로 위임한 사항을 제외하고는 여전히 법령(법률, 대통령령, 총리령, 부령)보다도 하위의 효력을 지니게 된다.(하승수, 2007: 103~104) 따라서 본질적으로 자치입법권이 확대된 것이 아니고 중앙정부의 사무이양에 따른 연동된 확대에 불과하고 여전히 법률의 범위 안에서 조례 제정권이 행사되고 있는 것이다.

둘째, 자치인사·조직권 강화에 관한 것이다. 기관구성 형태에 관한 자율권이 인정된 점은 매우 고무적인 일이다.⁷⁾ 우리나라에서 지방자치단체의 종류는 법률로 정하도록 되어 있는 상황에서 일반적으로 지방자치단체의 기관구성과 관련된 근거는 「헌법」과 「지방자치법」에서 찾을 수 있다.(한국지방행정연구원, 2006: 31) 헌법상의 규정을 보면, 「헌법」 제118조 1항에서 '지방자치단체에 의회를 둔다.'고 되어 있으며, 제2항에서는 '지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.'고 되어 있다. 우리나라에서 지방자치단체의 기관은 집행기관을 대표하는 자치단체의 장(지방자치법 제6장제85조)과 방의회(지방자치법 제5장 제35조 권한, 제42조 구성)간 분립(대립)으로 구성되어 있고 이러한 규정은 지방자치단체의 기관에 관한 조직과 운영을 지방자치법에 명시되어 있다. 그럼에도 불구하고 제주지역에서는 기관통합형을 선택할 수 있는 자율권을 제주특별자치도에 부여한 것이다. 최근 도지사들이 선거법 위반으로 인한 정치적 공백기 발생, 해군기지를 둘러싼 집행기관과 의결기관과의 대립, 그리고 제주도민들의 '지나친 경쟁심' 등을 감안할 때 집단지도체제인 기관통합형에 대한 접근도 신중히 고려되어야 한다.

제주특별자치도에서는 기구·정원 관리에 대한 특례를 인정하고 있다. 참여정부는 「지방분권특별법」 제12조 2항 '국가는 지방자치단체의 조직 및 정원에 관하여는 필요한 최소한의 기준만을 정함으로써 지방자치단체의 조직운영과 인력관리의 자율성을 최대

'법령이 위반되지 않는 범위 내에서'로 확대하는 것과 주민의 권리제한과 의무부과 그리고 형벌부과를 허용해야 한다고 했다.(제주발전연구원, 2005: 105~112)

7) 하지만 이에 대해서도 참여정부의 지방분권과제로 연구되었다.(정부혁신지방분권위원회, 2005: 289)

한 보장하여야 한다.’는 규정에 의거하여 총액인건비제도를 도입하였다⁸⁾. 제주지역은 이외에 대한 예외지역인 것이다. 하지만 이에 대해서는 상호 장단점을 가지고 있어 제주지역에 유리한 것인가에 대한 판단은 유보될 수밖에 없다고 본다.

〈표 3-1〉 총액인건비제와 완전 자치조직이양 장단점 비교

총액인건비제를 기반으로 하는 자치조직권 이양	<ul style="list-style-type: none"> - 완전 이양에 따른 부작용 및 충격 완화 - 일정 범위 내에서 지역특성을 고려한 조직관리의 신축성 확보 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 현 표준정원제에 의한 총정원의 규제와 본질적인 차이 불분명 - 사전에 총량을 규제함으로써 완전한 의미의 자치기반 미흡
완전 자치조직권 이양(제주특별자치도)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 자율성 강화 및 행정의 민주성 확보 - 중앙정부의 간섭 없는 독자적 결정으로 지방자치단체장 선출의 논리적 정당성 제공 - 지방의회 및 지방주민의 역할 제고 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 강력한 사후통제장치 마련의 여건 제공 - 행정조직의 급속한 팽창에 따른 인건비 총액의 상승이 있을 경우 재정구조가 취약한 자치단체의 재정관리체제 붕괴 - 계급제 및 연봉제 등 인사관리시스템의 비합리성 초래

자료 : 정부혁신지방분권위원회(2005), 「참여정부의 지방분권」, p.264

이외에도 중앙의 인적 자원과 제주특별자치도의 인적 자원이 원활하게 교류되어 인력의 능력발전은 물론 중앙과 자치단체간의 정책협력이 강화되도록 하여야 하고 이에 따른 직급체계의 재조정이 필요하다고 했다.(제주발전연구원, 2004: 130) 하지만 이에 대한 특례는 인정되지 않았다. 특히 시·군패지에 따른 행정의 민주성을 보완하기 위해서 읍·면·동 강화를 도모하고 있고 이에 따라 읍면동장의 직급을 상향 조정하려고 하였으나 행정자치부의 전국 형평성의 문제로 인해 수용하지 않았다.

셋째, 지방재정에 관한 것이다. 제주특별자치도는 재정적 특례보다는 제도적 특례를 통해 제주가 스스로 지역발전을 도모할 수 있는 자립적 체제를 갖추는 것이며, 따라서 예산적 지원에 대해서는 기존보다 불이익을 배제하는 선에서 정리되었다. 이를 위해 교부세에 대한 법정을 적용과 균형발전특별회계에 제주제정을 신설하였다. 문제는 불이익 배제의 원칙이라는 것이 과거와 비교했을 절대적 지원액이 감소하지 않으면 된

8) 총액인건비제는 자치단체가 행정기구 및 정원을 행정자치부가 산정 통보한 '총액인건비 기준액'을 가이드라인으로 자율적으로 관리하는 제도로서 법령상의 기구 설치 및 정원채정기준, 행정자치부장관의 기구 및 정원 승인권 등 중앙의 통제를 폐지하며, 자율성 확대에 따르는 책임성 확보를 위해 지방의회의 통제 확대, 조직평가·진단제도 도입, 인센티브 부여 등을 주된 내용으로 하고 있다.(정부혁신지방분권위원회, 2005: 263)

다는 소극적 해석이 아니라 사무 이전에 따른 예산, 그리고 자치경찰제 시범적 도입에 따른 비용, 그리고 특별행정기관의 사업비에 대한 안정적 확보가 이루어지지 않으면 불이익이라는 적극적 해석이 필요한 것이다. 특히 제충구조 개편에 따른 선도적 지방자치를 실시한 것에 대한 인센티브가 부족하다. 이런 점을 감안할 때 재정상 불이익이 없다는 것에 대해서는 다시 한번 검토가 필요하다.

(2) 시범적 분권의 선도

자치경찰제 도입으로 관광·환경·산림·보건 등 위반사범 예방 및 단속, 그 동안 사각지대였던 제주국제공항의 화재행위 집중단속, 지역축제, 문화행사장 질서유지 교통법규 위반 단속 등 제주지역 특성에 부합되는 주민생활 밀착 치안서비스를 제공하고 있다.(제주특별자치도, 2007: 20) 교육자치에 있어서도 교육행정에 대한 심의·의결기능 일원화로 기존 2~3개월 소요된 예산·조례 처리기간이 1개월 이내로 단축되는 등 효율성이 증대되고 있다.(제주특별자치도, 2007: 21) 하지만 자치경찰제와 교육자치제의 시범적 개선은 지난 참여정부의 지방분권 핵심과제로 추진되었던 것으로 이에 대한 수준과 효과에 대해서는 세밀한 분석이 필요하다.

특별지방행정기관의 통합에 있어서는 여러 가지적인 성과도 있지만 일부 사무의 미이관으로 관련이 있는 사무를 각각의 기관에서 처리하고 있어 업무의 기관간 연계가 미흡하거나 사무의 혼선이 있을 경우 주민의 불편사항이 발생하고 있다. 또한 일부 부처에서 특별지방행정기관이 행정목적으로 사용했던 국유재산 양여·양수에 부정적인 입장을 보이고 있어 국유재산 무상으로 양수가 어려운 실정으로 중앙부처의 설득논리 개발 및 지속적인 양여·양수 협의를 추진해야 할 것이다. 그 외 일부부처의 전산시스템의 단절로 중앙부처의 사무처리 및 신규사업 추진 등 정보획득에 어려움이 있으며, 도로·항만 등이 태풍 등으로 피해발생시 복구사업비 등의 신속한 지원이 어려울 경우, 기반시설인 국도 및 항만·국가어항 등이 적기에 복구되지 않아 지역경제에 부정적 영향을 줄 우려가 있다.

따라서 국유재산 무상 양여·양수에 합의한 건교부 및 노동부 보유재산을 양수받기 위한 구체적인 협의를 진행하고, 무상 양여·양수에 반대하거나 미온적인 해수부, 국가보훈처, 중소기업청과의 지속적인 협의가 필요한 실정이다. 그리고 별도의 프로그램을 개발하거나 중앙기관 전산망 연결 협의를 하여 전자결재시스템을 제외하고 해당부처의 모든 시스템과 연결 추진하여 새로운 정책과 신규사업 등에 신속히 대처할 수 있어야 한다. 또한 국도 및 항만·국가어항의 경우 국가 기반시설로 국민경제에 직접적인

영향을 주는 중요한 시설로 재해 복구사업비의 국고지원을 안정적으로 확보할 수 있어야 한다.

제주특별자치도와 특별지방행정기관을 통합하면서 도와 일부 중복 되는 사무가 있더라도 조직의 안정성을 위하여 특별지방행정기관의 조직 및 정원을 현행대로 분장하였으나, 장기적으로 유사·중복 사무 및 관련 있는 사무와 기능을 통합하여 정책적 시너지효과를 거둘 수 있도록 사무 및 기능을 재편하여야 한다.

(3) 역량과 혁신 강화

첫째, 제주지역의 자치계층구조가 전국에서 처음 실시된 주민투표로 과거 기초자치단체인 시·군이 폐지되고 단일광역자치단체로 단층화되었다. 제주특별자치도의 출발점이 되었던 시군폐지가 원래 의도했던 목표가 달성되고 있는지에 대해서는 아직 판단하기 이르다. 하지만 분명한 것은 이로 인한 중앙정부의 과감한 인센티브는 없는 상태이다. 그래서 일부에서는 너무 빨리 제주지역의 협상카드를 사용했다는 이야기도 있다. 둘째, 지방의회의 의정활동에 대한 강화와 관련된 것이다. 도의회 의원 정수와 선거구 획정이 도조례로 정할 수 있도록 되어 있다. 이는 시군의회 폐지에 따른 보상의 결과라고 할 수 있다. 참여정부는 지방의회 회기, 보상, 사무직원에 대한 인사권 등에 대해서 '지방의정활동 기반 활성화 및 선거제도 개선'이라는 '지방분권 주요과제'로 선정하여 연구하였다.(정부혁신지방분권위원회, 2005: 311~324) 다만 상임위원회별 정책자문위원 신설을 통해 지방의회 의정 활동을 강화한 것은 제주지역에 한한 특례이다. 하지만 운영에 있어서는 실질적 효과를 보지 못하고 있다⁹⁾. 이는 운영상의 문제와 더불어 제도상의 문제로 보인다. 이를 개선하는 것이 필요한데, 현재의 상임위원회별 집단지원체제를 각 의원별로 전환해야 한다. 즉, 국회유급보좌관처럼 도의원 1인씩 유급보좌관제를 도입하되, 선발과 운영은 의원 개인이 책임을 지도록 하는 것이다.

주민소환제, 주민투표 등은 제주지역에 새롭게 도입된 제도이기 보다는 참여정부가 지방정부의 책임성 강화를 도모하기 위해서 도입된 것이라 볼 수 있다.(정부혁신지방분권위원회, 2005: 337)

9) 운영 중인 정책자문위원제도는 신분상의 제약, 직급상의 제약 등으로 예초에 기대했던 전문적인 보좌기능을 제대로 발휘되지 못하고 있음. 이런 정책자문위원 제도의 문제점은 먼저 명확한 정책자문위원의 역할과 기능을 규정하고 있지 못하는 현행 법령체제의 문제가 제일 먼저 언급될 수 있으며, 정책자문위원을 도울 보조 부서가 미흡하여 실질적인 보좌 역할을 수행할 수 없는 문제 등이 거론될 수 있음.

2. 국제자유도시 조성 지원 특례

(1) 경제자유구역과의 비교

제주특별자치도에 적용되고 있는 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양하며, 관광, 청정 1차산업, 교육, 의료 등 핵심산업을 육성하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성·발전시키려는 것을 목적으로 하고 있다. 반면에 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」은 우리나라를 동북아 비즈니스 중심국가로 육성하기 위한 방안의 일환으로 경제자유구역에 외국인 친화적인 경영·생활여건을 조속히 조성하기 위하여 필요한 사항을 제도적으로 뒷받침하려는 이유로 도입되고 있다. 양자를 비교함으로써 제주특별자치도에 있어서 국제자유도시 조성 지원에 관한 특례를 진단할 수 있을 것이다.

〈표 3-2〉 제주특별자치도특별법과 경제자유구역특별법 비교

목적	제주특별자치도의설치와 국제자유도시로 조성·발전시킴	외국인 투자촉진과 국가 경쟁력강화
제정	2006.2.21	2002.12.30
외국인 생활개선 특례	외국인의 자유왕래 및 의사소통을 촉진하기 위한 규정 마련	외국어서비스와 One-Stop Service를 제공 (경제자유구역청)
입주 기업에 대한 조세 감면 혜택	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 입주기업 범위 - 제주투자진흥지구에서 관광업, 문화산업, 교육, 의료, IT, BT 등 5백만불이상 투자한 기업 - 제주자유무역지역에서 제조업분야 1천만불이상 투자 또는 물류업분야 5백만불이상 투자한 기업 • 감면기간 및 감면율 - 소득세·법인세 : 3년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세 : 면제 - 재산세 : 10년간 100% 면제 	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 입주기업 범위 - 제조업과 관광업, 국제회의시설에 1천만불이상 투자 - 물류업과 의료분야에서 5백만불이상 투자한 기업 • 감면기간 및 감면율 - 소득세·법인세 : 5년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세 : 면제 - 재산세 등 : 7년 100%, 3년 50%

구분	구분	구분
개발사업 시행자에 대한 조세 감면 혜택	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인투자기업의 투자기준 - 1천만불이상 투자 또는 외국인투자비율이 50%이상이면서 투자진흥지구의 총개발사업비가 1억불이상인 경우 • 감면기간 및 감면율 - 소득세·법인세 : 3년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세 : 면제 - 재산세 : 15년간 100% 면제 	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인투자기업의 투자기준 - 3천만불이상 투자 또는 외국인투자비율이 50%이상이면서 경제자유구역지구의 총개발사업비가 1억불이상인 경우 • 감면기간 및 감면율 - 소득세·법인세 : 3년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세·재산세 등 : 3년 100%, 2년 50%
부담금 감면	개발부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 공유수면점사용료, 하천 점사용료 등 7종 부담금 감면	개발부담금, 농지조성비, 공유수면점사용료 등 3종 감면
교육 개방	경제자유구역의 외국인학교관련 규정준용	초·중·고등학교와 대학교에 대하여 전면 외국교육기관 인정
의료기관의 설립	외국인의료기관 및 약국설립가능(당연지정제배제) 내국인대상 약업 금지	좌 동
규제 개혁 방식	일괄 규제개혁 및 특별자치도조례위임	일률적 규제완화

자료 : 제주특별자치도(2006), 「제주국제자유도시종합계획보완계획」, p.199.

(2) 국제자유도시 조성 지원 특례에 대한 진단

1) 도민들의 기대수준 미충족

제주도민들은 제주특별자치도가 홍콩특별행정구 혹은 미국의 주정부수준의 자기 결정권을 가진 국가내의 하나의 국가로 인식하고 있었으며, 제주도도 이와 같은 논리로 제주특별자치도를 홍보하였다. 이에 따라 제주특별자치도에 거는 기대 수준은 상당히 높았다고 할 수 있다. 그리고 제주특별자치도 기본계획안에도 장기적인 과제로 추진한다는 전제를 달고 있지만 제주도를 규제자유지역화하기 위해 도전역면세지역화, 항공자유화 등 파격적인 내용을 담고 있었으나 실질적인 법안과정에서 누락되다 보니 특별자치도의 규제완화에 대한 평가는 높지 않다. 특히 제주도민들은 이상적 자유시장

모델 구축을 통한 국제자유도시를 완성하기 위한 접근은 다른 자치단체와의 형평성을 고려하여 소극적이라는 평가를 하고 있다.

2) 쟁점관련 규제완화의 후퇴

교육·의료 등 일부 쟁점은 이해집단 반발 등으로 당초 취지가 약화되거나 부분적으로 반영되었다. 특히 국내 영리법인의 교육·의료기관 설립 등은 부처·국회 등 관계 기관 및 이해집단의 이견으로 반영되지 못하였다. 또한 제주지역에서도 교육과 의료개방에 대한 총론적 합의는 있었지만 그 개방수준에 대한 도민적 합의를 도출하지 못함으로써 획기적인 개방화를 도모하는데 부정적 영향을 주었을 것으로 사료된다.

(3) 협의, 동의 등의 형식으로 중앙부서의 간여 상존

특별자치도 특별법 제192조¹⁰⁾(의료기관 개설 등에 관한 특례)3항, 동법 제198조¹¹⁾(의료인의 의료기관 비전속 진료허용에 관한 특례) 등과 같이 협의, 동의 등의 형식으로 제주특별자치도에 대한 간섭¹²⁾을 여전히 유지하고 있다. 민원인의 입장에서는 제주도지사에게 일차적으로 서류를 제출하고, 또한 관련부처와 제주도지사간의 협의과정에서 다시 서류를 제출하여야 하므로 관계부처에서만 허가를 받는 경우보다 오히려 불편하다는 의견이 나오고 있다. 예컨대, 제주도에서 해상풍력발전을 위해 개발사업신청을 했던 민원인은 “산자부 장관의 허가를 받는 것이 오히려 간편했다. 제도의 취지는 민원인의 편의를 도모해주려는 데 있었으나 관련부처가 협의절차를 남겨놓음으로써 제주도지사 산자부 장관의 이중적인 허가를 받는 것과 마찬가지로 불편만 가중되었다”는 어려움을 토로하였다.

(4) 국가이익과 제주이익 충돌과 중앙정부에 대한 불신 형성

제주특별자치도의 규제완화에 있어서 1차적으로 규제완화의 내용을 정리하고 이를

- 10) 제1항의 규정에 의하여 의료기관의 개설을 허가하고자 하거나 제2항의 규정에 의하여 도조례를 정하고자 하는 때에는 미리 보건의료정책심의회 심의를 거쳐야 하며, 이 경우 도지사는 그 심의를 거치기 전에 보건복지부장관의 승인을 얻도록 하고 있다.
- 11) 제1항의 규정에 의한 의료행위의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관과 협의를 거쳐 도조례로 정할 수 있도록 했다.
- 12) 환경영향평가, 카지노 허가, 의료기관 개설, 우어장 지정, 공유수면 매립 등 관련 중앙행정기관의 장과의 사전 협의 또는 승인규정(제171조, 제176조, 제192조, 제198조, 제230조, 제231조, 제246조, 제299조)을 삭제하여 권한과 책임의 제주 귀속이 이루어져야 할 것이다.

해당부처와의 의견조정을 통해 확정되었다. 하지만 중앙정부가 규제완화 수준에 대한 가이드라인을 제시하지 않음으로써 규제완화에 대한 접근을 국가라는 거시적인 틀보다는 제주지역 차원의 미시적 차원에서 접근됨으로써 국가이익과의 충돌문제가 발생하였다. 이로 인해 제주에서 제시된 규제완화가 좌절되면 제주도민들은 중앙정부가 제주특별자치도에 대한 추진의지가 없다는 생각을 하게 되었으며, 이는 중앙정부에 대한 불신을 형성하게 하는 원인으로 작용하였다.

3. 1·2단계 제도개선의 평가

1. 2단계 제도개선을 통해 자치행정분야의 권한은 상당부분 이루어졌으나 핵심산업육성, 투자유치 관련한 규제적 성격을 띤 권한은 여전히 미온적인 상태이다. 이는 중앙부처의 타지방과의 형평성 논리에 의해 제주특별자치도의 철학과 취지에 맞지 않는 권한 이양 행태를 보이고 있어 향후 기능적 포괄이양에 대한 신중한검토가 필요하다고 본다.

특히 교육 의료관련 사항은 인·허가권 문제, 영리법인 미허용 등 완전한 권한 이양이 이루어지지 않고 있어 제주국제자유도시의 국제경쟁력을 강화하기 위한 제도적 걸림돌이 되고 있다. 영리법인 허용문제는 민감한 이슈이기 때문에 도민과 시민사회와의 공감대 형성을 위한 적극적 노력이 선행되어야 할 것이다.

이러한 권한이양 행태에 있어 중앙정부의 시각과 제주특별자치도의 권한이양에 대한 철학과 취지가 일치하지 못하고 있는데서 기인한다고 볼 수 있다. 제주특별자치도에 대한 개념과 철학에 대해 관계부처 공무원, 지원위원회 사무처 공무원, 제주특별자치도 공무원 등이 서로 다른 접근을 하고 있지 않는가 하는 판단이 든다.

이는 향후 정권이 변하고 국정철학이 바뀔 때 정치적 환경적 변수에 의해 특별자치도의 방향이 일관되지 못하고 변질될 수 있는 요인으로 작용할 수 있기 때문에 향후 특별자치도를 완성해나가는 데 있어 매우 중요한 요소라 생각된다.

향후 제도개선 방향과 관련하여 몇 가지를 제시하고자 한다. 첫째는 추진주체와 관련하여 제도개선을 위한 제주도와 중앙부처간 절차를 합리적으로 개선시킬 필요가 있다. 기존에 제주도가 초안을 만들어 총리실에 제출하고 총리실은 시간적 제약속에서 제주도(안)을 토대로 제도개선을 추진할 수 밖에 없는 한계가 존재하였다. 향후에는 총리실 기획단과 워크숍 등을 개최하여 제도개선의 방향과 실질적 판단을 할 수 있게 해야 할 것이다.

또한 지원위원회 차원에서도 제주특별자치도 권한이양 및 제도개선과 관련하여 중앙단위의 로드맵을 수립하고 이러한 로드맵속에서 각부처와 사전에 협의한 후 공감대

를 획득할 수 있는 여건을 만드는게 중요하다.

둘째는 권한이양의 방법과 성격에 있어 단위사무중심의 이양보다 포괄적 기능중심의 이양이 요구된다. 1, 2단계 권한이양의 행태는 현 이양위원회의 권한이양행태와 크게 다르지 않다. 즉 중앙과 제주특별자치도간 권한배분을 큰 틀에서 접근해야하나 개별 실국에서 판단된 사항을 단위사무중심으로 접근하고 있다.

따라서 향후에는 일괄적으로 이양하는 접근이 필요하다. 예를 들면 단계적으로 행정자치권 및 지역개발 권한을 일괄이양하며, 재정 및 세제 관련 권한의 일괄 이양, 궁극적으로는 국방과 외교 이외의 권한을 일괄적으로 이관할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 경쟁력제고를 위한 산업육성 규제완화를 중심으로 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 2단계에서 미반영된 사항 뿐만 아니라 관광, 교육, 의료, 1차산업, 첨단산업 등을 육성하고 경쟁력을 갖출 수 있도록 제도개선이 필요하며 민감한 이슈에 대해서는 공감대 형성을 위한 방안을 최대한 마련해야 할 것이다.

넷째, 재정지원과 관련하여 권한 이양시 소요되는 실질경비를 반영하여 지원되어야 할 것이다. 1, 2단계 제도개선은 추가적 재정지원 없이 추진되었다. 실질적 이양 권한을 처리하기 위한 비용이 제대로 산정이 안된 상태에서 권한 이양이 이루어질 경우 제주도 부담만 커질 수밖에 없다. 향후 자치경찰, 특별행정기관의 이관 등을 비롯한 권한 이양시 이양권한별 소용비용을 산정할 수 있는 모델을 개발하여 활용할 필요가 있다. 또한 특별자치추진을 위한 안정적 재정확보 방안도 마련하여야 할 것이다. 특히 현재 특별법에 명시되어 있는 교부세 3% 규정에 대한 전향적 검토와 국가재정적 차원의 추가지원에 대한 제도적 장치마련도 필요하다.

N. 성공적 특별자치도 추진을 위한 향후 과제

1. 제주특별자치도 법적 지위에 대한 재검토

연방제 수준의 자치권이 부여된 제주특별자치도를 만들어보겠다는 것이 지난 참여 정부의 기본적 정책목표였으나 현행 법체계상 그 근거가 없다는 이유¹³⁾로 현재의 수준과 방식으로 귀결되었다(김순은, 2007). 따라서 특별자치도의 이념이라고 할 수 있는 '자기결정권'을 확보하는데 한계가 있다. 현재의 헌법체제 아래서는 이런 혁신적인 체

13) 우리나라의 경우 연방제 수준으로 입법화 하는 것은 위헌의 소지가 높다는 것이 다수설임.

제를 구축하는 것은 불가능한 상태이다. 현행 헌법에서 규정하고 있는 지방자치제도에 대한 해석을 지방자치의 예방적 차원의 제도보장으로 적극 해석할 필요가 있다¹⁴⁾. 따라서 헌법의 구체적인 규정이 없이도 지방자치의 활성화를 도모하는 입법은 국가의 통일성을 해치지 않는 이상 이를 허용하는 것이 인정되어야 한다(김순은, 2007). 따라서 향후 헌법개정에 대한 논의가 이루어질 경우 지방자치에 대한 규정도 대폭 보완하는 방향에서 이루지는 것을 검토할 필요가 있다. 특히 자치입법권 강화를 통한 지방분권형 통치구조가 확립되는 차원¹⁵⁾에서 헌법개정이 이루어져야 할 것이다. 조세법률주의, 죄형법정주의 등에 대해서 일정한 제한을 두는 것을 전제로 과세권 및 벌칙부과권 등의 자치입법권의 강화가 이루어질 경우 제주특별자치도의 법적 위상도 더욱 강화될 것으로 보인다.

지방분권이 확대되고 이양된 자치권에 대한 성과가 가시적으로 보여준다면 자치권의 범위는 점점 넓어지고 궁극적으로 연방정부의 주정부 수준으로 발전하게 될 것이다. 따라서 현재는 시범·선도적 특별자치단체로서의 지위를 갖고 점차적으로 북유럽의 자유자치단체¹⁶⁾의 성격을 가지며 장기적으로는 홍콩과 미국의 주정부에서 발견되는 새로운 정부간 관계를 갖게 될 것이다.

2. 자기책임성의 강화

제주특별자치도를 완성하기 위해서는 중앙정부의 일방적 지원과 노력에 의존할 수 없다. 초기 제주특별자치도의 추진 이념인 자기책임성이 전제되어야 할 것이다. 즉 권한에 따른 지역 스스로의 책임과 역량이 뒷받침되어야 할 것이다. 향후 포괄적 기능 이양과 병행하여 행정기능이 이양되면 지방의 자주적인 권한 증대와 함께 성과에 대한 구체적 책임부여가 필요하며 자율적인 내부관리 및 통제메커니즘이 구축되어야 할 것이다.

제주지역의 자치역량은 단순히 지방자치단체장이나 지방의회의 노력만으로 높이는

14) 최근 제기되는 주민주권이 이러한 논리적 근거가 되고 있음. 주민주권에 대한 핵심적 내용은 주민들의 주권적 위임을 받은 범위내에서 중앙정부의 권한 이양이 없어도 자율적으로 조례를 제정할 수 있다는 것임.

15) 프랑스의 경우에도 2003년 지방분권 개혁을 위한 2003년 헌법 개정이 이루어진 경우가 있음.

16) 북유럽의 차등적 분권제도인 자유자치단체제도는 선택된 지방정부에게 보다 탄력적인 정책결정구조를 선택할 수 있는 권리를 부여하는 새로운 법률의 도입과 신청을 통하여 참여하는 지방정부가 중앙정부의 규제로부터 면제될 수 있는 하는 제도이다. 다시 말해 특정한 요건을 충족한 지방정부에게 일정한 기능영역과 기간동안은 중앙정부의 간섭과 제약을 면제해 주는 분권제도인 것이다.

것에는 한계가 있으며 민간부문의 이에 대한 자각과 더불어 개선하려는 노력이 수반되어야 할 것이다. 따라서 제주지역 발전의 주체들이라 할 수 있는 언론, 기업, 시민단체, 도민들은 자치역량 수준을 높이기 위한 각자의 역할과 노력을 다해야 할 것이며, 이를 위한 민관협력체제를 구축하는 것이 바람직한 방향이다. 제주지역 '자치역량' 강화는 '제주특별자치도'의 성공열쇠로서 결코 소홀히 할 수 없는 과제이다. 즉, 제주가 특별자치도를 통해 21세기 비전인 국제자유도시를 완성하기 위해서는 자치역량 강화가 전제되어야 한다는 것이다. 이에 대한 정책적 관심이 제고되어야 할 것이다.

3. 중앙정부와의 파트너십 강화

중앙정부가 제주특별자치도에 대한 권한이양 및 지원을 하는 과정에서 정책목표의 일관성을 유지하는 것이 필요하다. 제주특별자치도에 대한 방향과 원칙의 설정은 중앙정부, 국회, 제주특별자치도간의 신뢰와 협력관계가 전제되어야 할 것이다. 특별자치도 추진의 비전·목적 및 철학을 공유하는 정책의 일관성을 유지하는 필요조건이다. 제주특별자치도의 외적 환경변수, 예를 들면 정치환경의 변화, 새로운 지역경쟁구도 등으로 특별자치도의 이상과 철학을 왜곡되거나 변질되지 않기 위해서, 그리고 이상과 현실수준과의 차질을 최소화하기 위해서는 신뢰를 기반으로 한 중앙정부와의 파트너십이 매우 중요하다. 신뢰관계를 구축하는데는 협상과 타협의 기술도 매우 중요하며 필수적이다. 향후 대중앙정부와의 협상시에도 스스로의 자구노력이 전제된 합리적인 협상기술이 새로운 정부간 관계를 설정하는데도 긍정적으로 작용할 것으로 본다.

4. 과감한 추진전략 확보

제주지역의 산업구조는 1차산업과 관광중심의 편협된 산업구조를 가지고 있으며 열악한 지역자본 등으로 인해 재투자를 못하고 있는 실정이다. 제주가 진정으로 동북아의 중심경제체 역할을 수행하기 위해서는 국제자유도시의 방향이라 할 수 있는 누구나 자유롭게 경제활동을 수행할 수 있는 제반여건을 갖추어야 할 것이다. 즉 개방화만이 성장과 발전을 도모할 수 있는 것이다. 하지만 이번 제주특별자치도 추진과정상에서 보여준 교육과 의료산업의 개방화에 대한 이해관계 당사자들의 강력한 저항 등은 시정되어야 할 것이다. 따라서 과감한 개방화에 대한 추진동력을 확보하는 것이 절대적으로 필요하다 하겠다. 이를 위해서는 무엇보다도 도민들의 개방화마인드를 고취시키는 것이 필요하다.

V. 결 론

이상으로 본래 제주특별자치도의 본래적 취지와 2년이 지나가고 있는 시점에서 그 현실을 진단하면서 과연 우리가 가고자 하는 길을 제대로 가고 있는가에 대해 개략적으로 살펴보았다. 제주특별자치도 출범의 이상과 현실을 특별자치도 초기단계에서 객관적으로 평가하기에는 많은 한계가 있지만, 최근 과거 정부와 이념이 다른 새정부가 출범하고 새로운 국정철학과 정책들이 제시되면서 현재를 냉철하게 바라보지 않고서는 특별자치도 출범초기에 너무 많은 시행착오를 가져오지 않을까하는 우려가 존재하는 것도 사실이다.

제주특별자치도가 과거 참여정부 지방분권철학에서 출발하였지만 참여정부 증반을 넘어서면서 지방분권보다는 지역균형발전차원으로 변질되면서 초기의 이니셔티브가 희석되지 않았나 생각한다. 제주특별자치도 추진을 위한 특례와 제도개선수준이 경제자유구역, 기업도시 등 지역균형발전 정책들과 차별화 되지 못하고, 중앙정부 권한의 지방정부로의 이양 등도 평균적 수준으로 결국은 전국적 차원으로 회귀되고 있다는 점도 결과적으로 특별자치도의 특별한 무언가를 얻지 못하지 않았나 하는 회의적 생각이 들 수 있을 것이다. 그러나 현 우리나라의 실정을 감안할 때 제주특별자치도만 특별하게 대우해 주는 데는 한계가 존재할 것이다. 이러한 차원에서 중앙정부와 제주특별자치도간의 미래지향적 파트너십이 중요하며, 결국 내부의 역량을 모아 핵심적 전략을 발굴하여 중앙정부에 제시하고 협상을 하는 것이 필요하다.

지방자치의 장점은 결정의 책임을 스스로 진다는 데 있다. 잘하면 성공의 과실을 향유하지만 실패하면 고통을 감내하고 스스로 치유를 해야 한다는 데 있다. 중앙정부에 의존하고 요구하고 그 결과가 나쁘면 중앙정부의 탓으로만 돌릴 수 없다. 제주특별자치도구상은 제주의 생활문제를 제주도민의 자결에 맡기려하고 있는 것이다. 전국적인 차원에서 형평과 보편성 뛰어 넘어 지역의 특수성을 살린 자유와 책임을 주는 것이다. 하지만 자유에 대한 보장이 성공을 약속하는 것은 아니다. 자유와 자율을 가지고 무엇을 할 것인지는 제주도민이 결정하고 실천할 문제이다. 자유는 기회이고 동시에 자유는 위험이다. 제주도지방정부와 전주민은 위험을 감수할 용기를 가져야 하고 기회를 살릴 지혜와 노력을 모아내어야 할 것이다.

참고문헌

- 김순은(2007), '제주특별자치도의 법적 지위와 향후 전망', 「제주특별자치도를 위한 법률적·제도적 지원 방안」 2007 국회공동토론회 자료집.
- 김부찬·양덕순(2007), '참여정부의 지방분권 수준 진단 연구 - 제주특별자치도를 중심으로', 「한국지방자치법연구」 제7권 제3호, 한국지방자치법학회.
- 오재일(2004), '지방분권과 로컬 거버넌스', 「지방행정연구」 제18권 제1호, 한국지방행정연구원.
- 윤양수(2007), 「지방자치법과 제주특별자치도법」, 제주: 온누리.
- 임승빈(2005), 「90년대 이후 한국과 일본의 지방분권정책에 관한 비교연구」, 「일본연구논총」 제22호.
- 정부혁신지방분권위원회(2004), 참여정부 지방분권 추진현황 및 향후 계획.
- 정부혁신지방분권위원회(2005), 「참여정부의 지방분권」.
- 제주도(2005), 「제주특별자치도 기본계획안」.
- 제주발전연구원(2004), 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안).
- 제주특별자치도(2006), 「제주국제자유도시종합계획보완계획」.
- 제주특별자치도(2007), 「특별자치도 출범, 그 간의 성과와 과제」.
- 하승수(2007), '자치입법권 확대와 극회와의 협력방안', 「제주특별자치도 정착을 위한 법률적·제도적 지원 방안」 2007 국회공동토론회 자료집.
- 한국지방행정연구원(2006), 「지방자치단체의 기관구성 다양화 방안」.

[Abstract]

The Study of Ideal and Reality of Jeju Special Self-Governing Province

Yang, Duk-soon

Professor, Dept. of Public Administration, Cheju National University

Kang, Chang-min

Fellow Researcher, Jeju Development Institution

The purpose of this study is, in the second anniversary of the establishment of Jeju Special Self-Governing Province, to bring up development strategies based on results which Jeju Special Self-Governing Province has achieved so far. Even though the establishment of Jeju Special Self-Governing Province has produced positive effects such as improvements in administration efficiency, revitalization of attracting investment, tangible achievement such as improvements of the quality of local residents' lives is still insufficient. Therefore, to successfully promote Special Self-Governing Province, with continuous improvement of systems, the efforts of Jeju to produce tangible achievements are needed. To achieve this, Jeju Special Self-Governing Province has to make full use of guaranteed self-determination, and for the central government, continuous improvement of systems concerning transfers of powers, easing restrictions and special administrative supports are required.

Key Words : Local self-government, local decentralization, special self-governing province and international free city.