

## 제주특별자치도의 권한이양 현황과 과제\*

양 영 철\*\*

### 목 차

- I. 서 언
- II. 이관된 자치권의 현황과 특징
- III. 이관대상 중요 권한과 단계별 이관방법
- IV. 효율적인 권한이양 방법에 대한 제언
- V. 결 론

### 국문초록

본 연구는 제주특별자치도 실시 1주년에 대한 평가를 권한이양 관점에서 살펴보았다. 중앙 정부는 제주특별자치도에 이관할 권한을 제대로 이관하고 있지 않고 있다. 제1차 단계에서 1,062개의 권한이 중앙정부에서 제주특별자치도로 이양됐지만 그 중 약 45%는 특별지방행정 기관이 이관되면서 자동적으로 국가사무가 자치사무로 변경된 것에 불과하다. 이관된 사무도 어느 부분은 이관하고 어느 부분은 이관하지 않거나 사전승인 또는 협의를 받도록 하고 있다. 제주특별자치도의 성공적인 추진을 위해서는 권한이양 2단계에서 이관하지 못했던 권한을 조속히 이관하여야 하며, 중장기의 권한이양을 위해 negative system을 운영해야 한다. 본 연구는 단계별권한이양을 제안하였는데 제1단계에서 행정자치권 및 지역개발관련 권한의 일괄이양, 제2단계로 자립기반구축에 관련된 권한의 일괄이양, 제3단계로 국방과 외교 이외의 권한 일괄이양이다. 또한 효율적이고 효과적인 권한이양 방법으로 국회의 제주특별자치도특별위원회 신설, 제주특별자치청의 신설, 제주특별자치도 일괄이양법의 제정을 제안하였다.

**주제어** : 제주특별자치도, 이관권한, 미 이관 권한

\* 본 원고는 2007년 5월 16일, 국회와 제주도가 제주특별자치도 1주년 기념으로 개최한 합동세미나에서 발표한 논문을 수정한 것입니다.

\*\* 제주대학교 행정학과 교수

## 1. 서 언

### 1. 특별자치도의 출발 동기

제주특별자치도는 참여정부와 제주도가 각자의 목적을 달성하기 위해서 만들어진 제도다. 다시 말하면, 정부와 제주도가 “win-win”이라는 기대 속에 내놓은 정책인 것이다. 참여정부는 개방화와 분권화라는 정권의 화두를 제주특별자치도를 통해서 선도하려는 의지가 있었다. 그리고 제주도는 개방화·세계화로 인하여 침체되어 가는 지역경제를 탈출하는 전략으로서 제주특별자치도를 선택한 것이다. 오월동주라고도 할 수 있지만 그러나 분권화, 개방화가 중앙정부나 지방정부가 지향해야 할 방향이라는 점에서 보면 기대가 일치했다는 말이 맞는다.<sup>1)</sup>

이를 반영하듯이 제주특별자치도는 준비단계에서부터 중앙지원, 특히 청와대 지원이 매우 강했다. 노무현 대통령<sup>2)</sup>은 제주도 방문 시 마다 제주특별자치도에 대한 강한의지를 밝혔고, 총리, 장관, 참여정부의 실세 모두가 제주특별자치도의 주창자 같이 제주특별자치도에 대한 적극적 지지와 협력을 강조하였다.

중앙정부가 제주특별자치도 추진에 이렇게 적극적인 반면, 오히려 제주도내에서는 찬반 양론이 뚜렷하게 나누어져 있었다. 개방화가 필수적이기 때문에 제주특별자치도를 추진해야 한다는 세력과 제주역사의 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 나타났다. 이러한 갈등은 끝내 주민투표에 의해서 일단락되었다. 주민투표의 결과는 제주특별자치도에 대한 지지가 57%로 과반수 찬성이었다.<sup>3)</sup>

이렇게 과반수이상의 도민이 제주특별자치도에 대한 지지한 것은 제주지역경제에 대한 위기감과 함께 정부와 제주도가 내놓은 화려한 도약의 청사진이 있었기 때문이다. 대통령을 비롯한 중앙정부의 확고한 의지, 제주도의 강력한 개혁의지 등이 있으면 제주특별자치도는 성공할 것이며 이는 “제2의 제주도 도약”을 맞이한다는 기대가 있었기 때문

- 1) 양영철, 「제주특별자치도 출범: 전망과 과제」, 『서울행정대학원 정책과 지식포럼』 제280회, 2006.6.12
- 2) '03. 2.12. 지역토론회(당선자 전국순회토론회) - 제주도가 먼저 분권 또는 자치권에 강한 의욕을 보인다면 제주도를 분권의 시범도, 지방자치의 시범도로 구상  
'05. 8. 23. 전국지방언론사 편집국장 간담회(청와대) - 굉장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만든다는 것이 대통령의 구상임
- 3) 양영철, 「제주특별자치도 사례연구」, 『한국사회와 행정연구』, 제16권 제3호, pp.299-323, 2005. 11.

이다.

이러한 기대 속에 2006년 7월1일에 제주컨벤션센터에서 국무총리를 비롯한 중앙유력인사들과 도민 등 3천여 명이 참석한 가운데 제주특별자치도의 서막을 올렸다. 그날 거의 모든 중앙언론들이 제주특별자치도를 제1면 톱기사로 다루었을 정도로 제주특별자치도는 제주도와 중앙정부만의 기대와 희망 속에 출발한 것이 아니라 전 국민의 성공바램 속에 출발하였던 것이다.

## 2. 현재의 평가

그러면 현재의 모습은 어떠한가. 대체로 실망하는 편이다. 중앙정부는 중앙정부대로 많은 권한을 이관했고, 지원도 했지만 제주도의 능력부족 때문에 제주특별자치도가 제대로 진행되지 못하고 있다면서 실망을 많이 한다. 제주도의 불만은 훨씬 강하다. 출범 당시 중앙정부의 지원의지는 찾아볼 수가 없고 심지어 제주특별자치도를 강력하게 밀어주었던 실세들도 보이지도 않는다고 불평을 한다. 제주도민들의 불만은 제주도의 불만보다 훨씬 더 하다. 특별자치도 한다고 그렇게 요란스럽더니 불편하기만 하다는 것이다. 심지어 공무원들만 진급 많이 해서 좋은, 공무원을 위한 특별자치도가 되었다고 조소를 금치 못하는 사람도 있다.

그러나 이러한 평가가 옳으나 그러나 판단하기에는 너무 이르다. 이 점에 대해서는 본인뿐만 아니라 중앙정부나, 지방정부나, 그리고 도민들이나 대체로 동의한다. 다만 이들은 정도의 차이는 있지만 미래에 대한 불안에서 나오는 불만은 다들 가지고 있다.

제주특별자치도에 대해서 비관적으로 보자면, 기술한 바와 같이 추진세력인 참여정부가 임기 8개월밖에 남지 않았고, 그 자리에는 부처 이기주의, 자기 업무 수성에는 최고 전문가인 중앙공무원들이 자리를 차지해 있다는 점이다. 이 결과 안건 하나 고치는데 담당공무원이 모든 업무를 팽개치고 중앙부처를 쉼 수도 없이 찾아다녀야 한다. 열심히 찾아 다녀 보지만 그들이 하는 말은 '제주도만 대한민국이나'라는 항의성 편찬을 받는다. 제주특별자치도에게 다른 지역에 비해 더 많은 권한을 부여하는 것은 형평성 논리에 크게 벗어난다는 중앙공무원의 주장을 막아줄 세력이 사라졌다.<sup>4)</sup> 중앙정부는 제주특별자치도 수요자는 국제자유도시를 방문하는 외국관광객, 외국투자자, 외국의료관광객, 조기유학생들인데 권한을 이양해 주면 마치 제주특별자치도 공무원들이 특혜를 받는 것처럼 생각하는 경향이 많아지고 있다.

4) 제주도청 특별자치도 담당 공무원과의 면담, 2007. 7.2

그렇다고 도민들이 중앙정부에 대해서만 불만을 가지고 있는 것은 아니다. 제주도정은 비대해지고 기대했던 혁신은 잠잠해 지고 제주특별자치도가 잘 진행되지 않은 것은 마치 중앙정부에 그 원인이 전부 있는 것처럼 이야기 할 때는 제주도민들 역시 실망한다. 제주특별자치도와 같은 특별법이 없는 국내 다른 지방자치단체들도 성공사례를 수없이 만들어가고 있는데 1,062개 이상의 권한을 다른 지역보다 더 가져온 제주특별자치도 공무원들은 성공신화를 만들어 내지 못하고 있는지 답답해 한다.

이렇게 불만의 악순환이 거듭되는 사이에 제주특별자치도에 대한 성적은 좋을 수가 없다. 최근 어느 조사에 의하면 제주도민들은 제주특별자치도에 대해 어느 것 하나 불만 아닌 것이 없었다<sup>5)</sup>.

중앙정부의 지원을 총괄하고 있는 국무총리실 국무조정실에 설치되어 있는 제주특별자치도에 대한 평가를 보면 다음 <표 1>와 같이 부정적이다.

<표 1> 제주특별자치도에 대한 중앙정부의 지원정도

문항	특별자치도지원위원회가 특별자치도 추진과 국제자유도시 조성에 지원 역할을 다하고 있다고 생각하는가	
	빈도	비율(%)
전혀 아님	7	4.3
아님	44	26.8
보통	91	55.5
잘함	22	13.4
합계	164	100.0

부정적인 반응이 31.1%인 반면에 긍정적인 반응은 13.4%에 지나지 않는다. 도민들은 현재와 같은 중앙정부의 지원에 대해서 불만족하다는 반응을 보이고 있다.

제주특별자치도에 대한 인식은 제주도와 중앙정부간에 차이가 있다. 중앙정부는 많은 자치권을 이관하므로 스스로 지역경영을 하는 것이 특별자치도 설치 목적이라고 생각한다. 반면에 제주도와 도민들은 특별자치도이기 때문에 다른 지역보다 특별하게 지원을 해 주는 부분이 있어야 특별자치도가 아니냐고 주장한다. 따라서 도민들은 중앙정부가 다른 지방자치단체와 동등하게 대우를 해 준다고 한다면 굳이 4개 시·군을 없애면서 특별자치도를 할 이유가 없다는 것이다. 제주도민들이 제주특별자치도에 대한 이러한 인식이 결과가 다음 <표 2>와 같이 불만족한 의견이 다수가 나왔다. <표 2>에서 보는 바와 같

5) 허향진·양덕순, 「제주국제자유도시의 추진성과와 과제」, 「특별자치도 제주국제자유도시 정책 세미나」, 2007.4.27. 제주특별자치도, pp.11-46 참고

이 도민들은 중앙정부는 제주특별자치도에 대해서 다른 지역과 차등하게 지원을 하지 않고 있다는 반응이 무려 57.3%로 나타나고 있다. 긍정적인 반응은 겨우 7.3%이다.

〈표 2〉 제주특별자치도에 대한 중앙정부의 특별지원 여부

문항	중앙정부는 다른 자치단체에 비해 제주지역에 특례적인 지원을 하고 있는가	
	빈도	비율(%)
전혀 아님	13	7.9
아님	81	49.4
보통	58	35.4
잘함	12	7.3
합계	164	100.0

제주특별자치도는 국제자유도시의 실현을 위한 제도이다. 따라서 제주특별자치도의 궁극적인 목적은 제주도를 국제자유도시로 성공시킨다는 것이다. 현재 제주국제자유도시기본계획에 의하면 목표연도가 2011년이다. 도민들은 현재와 같은 제주특별자치도 체제를 가지고 국제자유도시를 목표연도인 2011년까지 성공할 수 있겠느냐에 대한 물음에는 〈표 3〉와 같이 부정적이다.

〈표 3〉 제주특별자치도의 목적인 국제자유도시 성공여부

문항	국제자유도시 목표연도인 2011년 복합형 국제자유도시의 달성 가능성에 대해 어떻게 생각하십니까?	
	빈도	비율(%)
달성불가	8	4.9
달성희박	77	47.0
보통	37	22.6
달성가능	42	25.6
합계	164	100.0

## II. 이관된 자치권의 현황과 특징

제주특별자치도는 참여정부의 분권정책에 대한 선도적 의미와 이미 기술한 바와 같이 제

주도민들이 제주도 지역발전의 장기적 침체에 대한 획기적 정책에 대한 요망이 상호 맞아 떨어진 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 참여한 문제로서 심한 갈등과 분열이 야기될 가능성이 큰 정책이다. 따라서 정부의 입장에서 보면 이 부분에 대한 시범적·선도적 실시가 절실히 필요하다 하겠다. 반면에 제주도입장에서 보면 오래된 지역경제의 침체 탈피, 국제자유도시의 실현, 타 지역과의 확연한 차별화 등을 위해서는 지금까지의 통치구조와는 완전히 다른 구조를 추구할 수밖에 없는 것이다. 이 두 가지의 필요성이 결합하여 탄생한 것이 제주특별자치도인 것이다.

제주특별자치도의 추진 방향은 다음 두 가지다.<sup>6)</sup>

- 제주도를 자치입법, 자치재정, 자치조직 및 인사 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 파격적인 자치권을 갖는 “자치 파라다이스”로 육성
- 규제완화와 글로벌 스탠더드 도입을 통해 이상적 자유시장 경제모델을 구축함으로써 동북아의 친환경적 국제자유도시로 발전

즉, 중앙정부가 가지고 있는 자치권과 지역 개발권을 국방·외교 분야를 제외하고 전부 이양한다는 것이다. 이러한 방향에서 추진했던 제주특별자치도가 얼마나 권한을 이양 받았는지를 살펴보자.

## 1. 제주특별도 출발 당시(제1단계) 자치권 이관 현황

제주특별자치도의 출범에 대한 일정을 간략하게 소개하면 다음과 같다.

- 2005. 5. 20 제주특별자치도에 대한 정부 기본구상안 확정 발표
- 2005. 7. 27 주민투표 실시
- 2005. 11. 13. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안」  
국회 제출
- 2006. 2. 9. 국회통과
- 2006. 2. 21 공포
- 2006. 5. 31 제주특별자치도 구성을 위한 지방선거 실시
- 2006. 7. 1 제주특별자치도 출범

따라서 출범당시의 권한 이양에 대한 내용은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시

6) 국무조정실 제주특별자치도 실무추진위원회, 「제주특별자치도기본계획」, 2005.10.6 자료

조성을 위한 특별법」안이 국회에 통과된 2006년 2월 9일까지에 대한 것이다. 어떠한 권한이 이양되고 이양되지 못했는지에 대해서 살펴보자.

### 1) 이관된 권한과 미 이관 권한

제주특별자치도 추진 초기의 분위기와는 달리 막상 구체적인 권한 이양에 대한 논의를 시작하자 해당 중앙부처의 공무원들은 예상대로 크게 저항하고 있다. 지금까지 오랫동안 중앙집권문화가 지배해 왔기 때문에 지방정부가 자신들의 권한, 그것도 지방을 통제할 때 가장 필요한 중심적 권한을 지방정부에 이관한다는 것은 상상도 할 수 없었던 것이다. 그것도 한 두가지가 아니고 수많은 권한을 이관하라고 하니 저항하지 않을 수가 없었다. 이들이 주장하는 내용은 대체로 다음과 같다.

첫째, 이 권한을 이관하면 전국적 통일성이 무너져서 중앙정부가 지방에 대한 통제 기능이 된다는 것이다.

둘째, 제주도에 이관하기 시작하면 결국 전국 지방자치단체에 다 이관해 주어야 한다는 것이다. 그러면 자신들의 부처, 적어도 실·국들이 없어지게 되며, 이는 자신들의 신분에 커다란 위협이 된다는 것이다.

셋째, 이 업무는 고도의 전문성이 필요하기 때문에 지방공무원들의 능력을 수행할 수가 없다는 점이다.

넷째, 이관대상 업무 중에는 국제조약에 관한 것이 있기 때문에 지방정부에 이관해 줄 수 없다는 것이다.

이러한 주장은 각 부처들의 연합으로 이루어져서 당시 실무를 맡았던 행정자치부 내 제주특별자치도추진실무단으로서 해결할 수가 없었던 난제들이다. 이에 노무현 대통령은 국무총리에게 국무조정실에 제주특별자치도 추진위원회를 설립하여 여기에서 권한 이양사무를 다루도록 하였다. 이 당시의 총리가 제주특별자치도에 매우 강력한 의지를 가지고 있던 이해찬 총리였기 때문에 국무총리가 직접 주관하는 것이 낫다는 생각 때문이다. 이 추진위원회는 국무총리를 비롯한 관계부처의 장관, 제주도지사 등으로 구성되었고 그 산하에 각 부처 차관이 추축을 이룬 실무위원회를 운영하였다.

이러한 조직이 구성되었음에도 불구하고 권한이양은 쉽게 이루어지지 않았다. 실무위원회 자체가 각 부처의 차관으로 구성되었기 때문에 자신의 부처 권한에 대해서는 한사코 양보를 거부하였다. 그러나 당시에는 참여정부의 출범 초기 분위기가 강경해 있었고,

대통령을 비롯한 이해찬 국무총리가 제주특별자치도에 대한 강력한 의지를 가지고 있기 때문에 노골적인 반대에는 한계가 있었다.<sup>7)</sup>

이러한 반대대열에 가세한 세력이 의료, 교육과 관련된 NGO 세력과 일부 야당이다. 이들이 반대편에 가세하여 많은 권한들이 결정적으로 보류되었거나 핵심이 빠져 버린 것이다. 이렇게 변질된 내용이 <표 4>의 수정된 내용들이다. 이로 인하여 제주특별자치도 핵심 산업인 의료와 교육산업이 아직도 걸음마 단계에서 머물고 있다.

<표 4> 1단계에서 반영 및 미반영 주요사항 정리

	추진 과제	미반영·수정 사유
반영 사항	기구·정원관련 권한 이양	-
	중앙전담기구 설치	-
	주민참여 확대	-
	특별지방행정기관 이관	-
	기타 관광, 1차 산업, 토지이용, 환경, 보건복지 관련 권한의 이양 등	-
미반영 사항	국세 전 세목의 지방세 전환	국가 전체에 미치는 영향을 예측하기 곤란, 기본구상에서도 일부 세목의 이양 검토
	도전역 면세화	밀반출 통제 등 관리상의 문제점
	법인세 일괄 13% 적용	기업의 조세 회피처로 이용될 가능성 지역 형평성 등
	영리 교육법인 설립 허용	영리법인에 대한 사회적 합의 미비 및 효용성 등에 대한 객관적 분석 필요
	국유재산의 이양	특별자치도는 재산상의 이득을 보는 것이 아니라 권한의 재배분에 초점
	주요 공기업의 이관	"
수정된 사항	법정률 지원	교부세는 법정률 지원 (보통교부세) 보조금 및 국가사무 이양분은 다양한 경로에서 지급되는 것으로 법정률로 지원 곤란
	교육자치(교육감, 교육위원회)	정부(안)를 반영, 국제학교도 고등학교만 허용
	의료 영리법인 허용	영리법인화 미반영, 외국인 영리병원 허가권을 제주도지사에서 보건복지부 장관으로 변경
추가 사항	2단계로 전면적인 Negative system 도입	1단계 미반영 사항을 2단계에서 추진 당초 취지인 전면적 규제자유지역화를 추진

자료: 제주특별자치도 특별자치도담당관실, 2007

7) Presidential committee on Government Innovation and Decentralization, A New Wave of Government Innovation in Korea, 2007, p.101



분야별로 이관되거나 조례로 위임된 내용을 보면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 권한이양 및 도 조례 위임 사무목록(총괄)

구 분	계	자치분권분야	개발분야
합 계	1,062 (180)	555 (59)	461 (121)
권 한 이 양	688 (46)	469 (8)	219 (38)
도조례 위임	374 (134)	94 (51)	280 (83)

주) ( )는 제주특별자치도특별법상 관련 조문 수

자료 : 제주특별자치도 특별자치도담당관실, 2007

## 2) 제1단계 이관사항의 특징

위의 표를 보면 제1단계의 특징은 다음과 같다.<sup>8)</sup>

(1) 반영된 사항은 대부분의 행정관리에 관한 부분이다.

이양된 권한은 지방정부가 내부 행정관리를 위해서 필요한 권한들이 대부분 차지했다. 제1차 단계에서 1,062개의 권한이 중앙정부에서 제주특별자치도로 이양했지만 실제로 약 45%는 특별지방행정기관이 이관되면서 자동적으로 국가사무가 자치사무로 변경된 것에 불과하다. 이외에도 조직과 정원에 관한 권한, 중앙전담지원기구의 설치 등도 행정관리에 관한 대표적인 관리이다.

(2) 반영되지 않은 권한 대부분은 지역개발과 관련된 부분이다.

법인세 인하는 제주지역의 기업 유치, 특히 대자본의 유치를 위해서 필수적인 사항이며 교육의 영리법인은 지역핵심 산업인 교육산업과 절대적인 관련이 있는 제도다. 국세의 지방세 전환, 국유재산 이관, 공기업 이관 등도 제주지역의 취약점인 재정기반을 튼튼하게 하여 초기 지역개발을 행정이 주도한다는 취지였는데 이 또한 무산되어 지역개발추진동력체제가 갖추어지기 어렵게 되었다.

(3) 수정된 사항도 무늬만 약간 바뀌어졌을 뿐이다.

교부금의 법정률은 이로 인하여 교부금 증액이 되는 것은 아니다. 교부금의 안정화를 기하기 위한 것뿐이다. 국제학교도 고등학교로 제한하고 의료영리법인도 외국법인에게

8) 양영철, 「제주특별자치도의 출범 : 전망과 과제」, 『서울대학교 행정대학원, 한국정책지식센터』, 제280회 발표자료, 2006.8.28

만 부여하되 여러 가지 제약을 두고 있기 때문에 실제로 실현되기가 어려운 사항들이다. 이를 결론적으로 말하면 중앙정부가 특별자치도에 이관된 권한은 제주특별자치도 출범 시 중앙정부와 지방정부가 약속했던 자치 파라다이스, 규제가 없는 국제수준의 개발지역을 조성한다는 목표와는 상당한 거리가 있다.

## 2. 제2단계 분야별 이관·위임된 내용

### 1) 현황

제1단계 이관·위임된 내용을 보면 앞에서 지적한대로 제주특별자치도를 운영하기에는 매우 부족한 권한이양이었다. 그러나 제주특별자치도가 지방선거 이전에 출범하여야 하기 때문에 제2단계에서 부족한 부분을 보완한다는 사항에 합의를 하였다. 이 합의에서는 심지어 negative system을 도입하기로 하는 등 2단계에서는 대폭적인 이양작업이 이루어질 것처럼 발표하였다.

〈표 6〉 2단계에서 반영된 건수

분야	구분	2단계 제도개선 건수
총계		277건
지역개발 분야	소 계	262건
	관 광 산 업	28건
	교 육	17건
	의료·보건·복지	40건
	청정 1차 산업	84건
	건설 교통	69건
	재정 세계 지원	3건
	투자 유치 여건	1건
	환경 보존	12건
	중소기업 지원	5건
	자치분야	소비자 행정
감사위원회 관련		3건
자치조직권 확대		3건
소방제도 개선		1건
근로여건 개선		2건
소 계		15건

자료 : 제주특별자치도 특별자치도담당관실, 2007

<표 7> 제2단계 반영·미반영 주요 사항

구분	세부항목	주요내용	비고
반영 사항	관광산업 분야	외국항공사에 대한 5자유 운수권 허용	
		관광객 내국인 면세점 이용확대	
		관광품질 제고 및 경쟁력 강화 기반 확충 문화, 스포츠산업 활성화를 위한 권한이양	
	교육산업 분야	외국교육기관의 내국인 입학비율 상향허용	
		국제중학교 등의 설립 허용	
		국제적 교육환경 조성을 위한 자율성 확대 학교법인의 설립 운영에 관한 권한이양	
	의료산업 분야	선진의료 서비스 제공을 위한 규제완화	
		제주형 의료관광산업 육성을 위한 지원강화	
	청정 1차 산업분야	친환경 1차산업 육성을 위하여 독자적관리체계 전환	
		수산업 육성을 위한 어장관리 자율성 확대 연안 항만시설의 자율관리 권한강화	
	투자여건 조성 및 산업 인프라 확충	제주지역 기업에 대한 법인세 감면 우대방안 마련	
		제주투자진흥지구 개발사업 출자총액제한 적용배제	
투자진흥지구 지정절차 간소화			
청정에너지 산업 육성지원			
토지이용 및 건설에 관하 자율적 관리권한 강화 유망 벤처기업 육성 및 중소기업 지원기반 확대			
차등적 분권강화를 통한 고도의 자치보장	재정인센티브 도입, 재정자주권 강화 기반확대		
	책임있는 감사체계확립 및 감사기능 강화		
	효율적인 교통관리 기반 강화		
	수자원 관리제도 개선		
	보건 위생 및 청소년 수련시설 관련 권한이양 자치권 강화를 위한 중앙권한 이양		
미반영 사항	금융관련	여신전문금융회사 허가관련	금융관련 사항은 3단계시 재검토
		역외금융거래 관련	다른 지역과 형평성 문제 제기
		도 전역 면세지역화 (부가가치세 면세)	국회 계류중인 자본시장통합법에서 동 내용 기 포함됨
		사모투자전문회사 재산운용 기준	금융관련 사항은 3단계시 재검토
		보험회사 인가제 및 부수업무 관련	금융관련 사항은 3단계시 재검토
	부동산신탁회사 기준	금융관련 사항은 3단계시 재검토	
	영리법인	교육 및 의료 영리법인 허용	사회적 공감대 우선 형성 필요
외국교육기관의 회계 기준 권한이양			
에너지	도시가스 조정명령	국가 전체적 수급체계와 균형필요	
	석유수급 안정을 위한 명령		
	에너지 사용계획 및 사용자 조정 명령		
수정된 사항		법인세 특별세율 (25 → 13%)	2단계 국가균형발전 계획에 반영필요

자료 : 제주특별자치도 특별자치도담당관실, 2007

특별자치도가 출범하자마자 제주도는 1단계에서 미합의된 안을 중심으로 정리를 하여 2006년 11월에 정부에 제출하였다. 중앙정부와 제주도는 셀 수없는 회의를 하고 협상을 한 끝에 <표 6>처럼 제주특별자치도가 중앙정부에 요청한 총 422건 중 277건이 이관되었다.

2단계에서 반영과 미반영된 권한을 구체적으로 살펴보면 <표 7>과 같다.

## 2) 특징

### (1) 제주특별자치도 추진목표와의 괴리

1단계와 같이 행정자치부가 가지고 있는 행정에 관한 권한은 많이 이양되었지만 그 이외의 부처가 가지고 있는 권한은 여전히 미온적이거나 반대에 직면해 있다. 세계화의 전초기지라는 제주특별자치도가 중앙정부가 내세우는 타지방과 형평성의 논리에 막혀 순항하기가 어렵다.

<표 8> 미 이관된 사무의 내용 예

구분	주요내용	관련 근거	개선방안
가축의 검사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 축산물가공처리법령의 적용을 받는 가축의 범위 조정</li> <li>- 토끼, 칠면조, 거위, 메추리, 꿩을 제외하고 당나귀를 추가</li> <li>- 도축장에서 도축 처리하는 가축과 착유하는 가축은 검사관의 검사를 받아야 함</li> </ul>	축산물가공처리법 제2조, 제11조	관련법에 의거 시, 도지사에게 사무이임된 사무로서 권한이양 가능하다고 판단됨
승강기 설치의무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 6층이상으로서 연면적이 2천제곱미터 이상인 건축물에는 승용승강기를 설치하여야 한다. 다만, 층수가 6층인 건축물로서 각층 거실의 바닥면적 300제곱미터 이내마다 1개소이상의 직통계단을 설치한 경우에는 그러하지 아니함</li> <li>- 승용승강기는 승강기제조및관령관한법률이 정하는 기준에 적합하여야 함</li> </ul>	건축법 제57조, 건축법시행령 제89조, 제90조, 건축물의설비기준등에관한규칙 제5조, 제6조, 제9조, 제10조	건축물이 첨단화 지능화 되면서 이용자 편의를 위한 시설은 규제를 안해도 자진 설치하므로 특별자치도특별법에 "특별자치도에는 승강기를 설치할 수 있도록 특례"를 제정
낙시어선업의 신고 (변경, 폐업 포함)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 낙시어선업을 하고자 하는 자는 낙시어선 기타 해양수산부령이 정하는 사항에 관한 신고서를 작성하여 당해 낙시어선의 선적항을 관할하는 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 신고하여야 함</li> </ul>	낙시어선업법 제4조, 제6조제1항, 제21조의3	시행령, 부령 등으로 정하고 있는 기준 등을 자치도지사가 정할 수 있도록 권한이양

자료 : 제주특별자치도 특별자치도담당관실, 2007

제주도가 이관 요청한 422건 중 미 이관된 다음의 사무를 보면 중앙부처의 저항이 일

마나 강한지를 알 수 있다. 이 권한을 넘겨주었다고 하등의 변화도 없는데도 불구하고 중앙부처의 과 업무 정도 수준을 보호하려고 이관을 거부하고 있는 것이다.

### (2) 번문옥례

앞의 <표 7>에서 보면 반영된 분야와 미 반영된 분야가 같은 곳이 여러 군데 있음을 알 수 있다. 대표적으로 교육, 의료 등이다. 이것은 교육과 의료산업에 관련된 권한 중 어느 부분은 이관하고 어느 부분은 이관하지 않거나 사전승인 또는 협의를 받도록 하고 있다.

예를 들면, 교육부분에서 국제학교면 유아원에서 고등학교까지 당연하게 인정해야 하는데 1차에서는 고등학교만 인정했다가 2차에는 중학교까지만 인정하면서 이것도 현재 계획 중인 정책인 영어타운에서만 설치하도록 하고 있다.

의료도 마찬가지다. 의료기관에 대한 특례조항을 두어 외국인 또는 법인이 의료기관을 설치할 수 있도록 하였고 의료기관에 필요한 사항은 도조례로 정하도록 하면서도 도조례를 제정하기 전에 복지부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 도조례 제정시에 사전에 장관 승인을 받게 하는 것은 위험적 요소가 분명히 있다고 할 수 있는 사항이다(특별법 제192조). 이렇게 부분적으로만 이관해 주거나 협의 등을 거치도록 하면서 제주특별자치도는 고객에게 전반적인 서비스를 해주지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.

사업가들은 그전에는 사업을 하려고 하면 인·허가가 중앙부처 소관이면 중앙부처만 득하면 되고, 지방정부 소관이면 지방정부만 득하면 되는데 특별자치도가 되니까 제주도의 인·허가권도 중앙부처와 협의를 받도록 함으로서 결국 이중의 인가를 받는 등 특별자치도 실시 전보다 오히려 어렵게 되었다는 것이다. 특별자치도를 해서 괜히 혹하나만 더 붙었다"는 불평<sup>9)</sup>은 중앙정부가 바로 이렇게 제주특별자치도에서 완결 할 수 있도록 권한을 이관을 하지 않기 때문이다.

### (3) 관료간의 이기주의

제주특별자치도의 고객은 제주도민이기도 하지만 진정한 고객은 외국관광객, 외국인 환자, 조기유학생, 외국투자자 등이다. 그러나 현재의 이관내용을 보면 고객은 제주도청 공무원을 통제하기 위한 관점에서 이루어지고 있다는 생각이 많이 든다. 왜냐하면, 현재 이관된 사무를 보면 다른 나라와 경쟁을 하면서 외국투자자, 외국인 환자, 조기 유학생을 흡수할 수 있는 권한은 하나도 없다고 해도 과언이 아니다. 영리를 인정하지 않는데 국제 고등학교 설립에 600억(약 6,000만불), 연 120억을 제주도에 투자할 사람이 있느냐에 대

9) 본 연구자가 면담한 이 사업가는 중앙정부의 관리권을 비롯하여 제주도에서 도정 고위간부를 지낸 후에 현재 도내에서 사업을 하고 있는 사람이다.

한 해답은 제시를 하지 않고 있다. 외국병원을 설립하는데 2-3천억이 소요되는데도 불구하고, 그리고 환자도 없는데도 불구하고 영리법인은 되지 않는다고 규제하고 설립할 때는 장관승인 받으라고 하는가 하며, 더욱 가관인 것은 외국의 유명한 병원을 유치하라고 조건을 건다.

현재와 같이 중앙정부가 자신의 권한이양은 권한을 뺏기는 것이라는 생각을 바꾸지 않는 한 제주특별자치도의 장래는 험난할 뿐만 아니라 우리나라의 개방화·분권화의 희망도 어두운 길을 계속 갈 것이다.

이러한 실망은 발표자만 갖는 것이 아니다. 도민들도 마찬가지로 실망감을 감추지 않고 있다. <표 9>가 2단계 협상에 대한 도민들의 반응이다.<sup>10)</sup>

〈표 9〉 제주국제자유도시 2단계 추진성과에 대한 평가

문 함	제주국제자유도시 2단계 추진성과에 대한 생각은 어떻습니까?	
구분	빈도	비율(%)
매우 못함	19	11.6
대체로 못함	73	44.5
보통	45	27.4
대체로 잘함	14	8.5
매우 잘함	1	0.6
모르겠음	11	6.7
무응답	1	0.6
합계	164	100.0

자료 : 허향진, 앞의 논문

제주국제자유도시의 성과에 대해서는 못했다는 반응이 56.1%로서 긍정적인 반응인 잘함 9.1%보다 월등하게 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

### Ⅲ. 이관대상 중요 권한과 단계별 이관방법

#### 1. 이관되어야 할 자치권

##### 1) 단기간 이양해야 할 권한

10) 허향진·양덕순 앞의 논문에서 인용

가장 먼저 이관되어야 할 권한은 2단계에서 이관하지 못했던 권한이라고 할 수 있다. 이 권한은 제주특별자치도를 운영하는 데 가장 기초적인 것이기 때문에 이에 대한 권한이양이 조속하게 이루어져야 한다.

〈표 10〉 조기 추가 이관이 필요한 권한

구분	세부항목	주요내용	사유	
추가 이관 사항	관광 산업	카지노 허가 등 관광산업과 관련된 권한 일체 이양	카지노 허가에 관하여 관광진흥법 적용배제 - 관광객 카지노 허용 필요	
		내국인면세점 운영권한 이양	JDC로 면세권한을 집중화하여 도내 대형사업조기가 시화를 기해야	
	금융 관련	여신전문금융회사 허가관련	개방화·세계화에 따른 국제금융산업의 동북아 허브 시도	
		역외금융거래 관련		
		도 전역 면세지역화 (부가가치세 면세)		
		사모투자전문회사 재산운용 기준		
		보험회사 인가제 및 부수업무 관련		
		부동산신탁회사 기준		
	교육 산업	교육 영리법인 허용을 비롯한 국제화 관련 교육부문 일체 권한 이양	외국교육기관의 회계 기준 권한 조기 이양	핵심산업의 교육산업의 육성을 통한 외국학생, 조기 유학생 흡수
		의료 영리법인 허용 등 의료산업 등에 관련된 일체 권한 이관		
	의료 산업	외국 의료기관 개설시 보건복지부장관 사전승인 사항 조기이관		고도의 기술을 지닌 병원 투자유치로 의료관광산업 육성
		재정 확보	교부세 법정률(3%) 추가 지원근거 마련	법정률 외 추가지원 근거 마련으로 권한이양에 따른 국가재정지원 근거마련
중앙부처 사전협의 사항삭제	환경영향평가 협의		특별자치에 부합토록 사전 협의조건 삭제	
	환경성 검토			
	기타 다른 법령관련 권한			

자료 : 제주특별자치도 특별자치도 담당관실, 2007

그리고 〈표 10〉과 같이 지역개발과 재정기반에 관한 권한은 조속하게 이관해 주어야 한다. 제주특별자치도는 결국 중앙에 의존하지 않고 자치적으로 지역을 경영해야 만이 제주특별자치도 설치목적인 모범적인 지방자치 선도, 개방화에 따른 경쟁력 향상이라는

목표를 달성할 수 있을 것이다. 이를 위해서 관광에 관한 권한, 지역개발에 관한 권한 일체를 일괄적으로 이관해 주어야 한다. 카지노의 운영, 면세점 범위 등 지역개발과 관련된 일체의 사항을 제주도가 결정할 수 있도록 하며 이러한 수입을 기반으로 FTA 등 개방화로 인한 지역경제의 어려움을 국가의 도움이 아니라 스스로 극복할 수 있는 기반을 조성할 수 있도록 하여야 한다. 현재 매년마다 특별자치도에 대한 성과평가가 중앙정부에 의해서 이루어질도록 의무화하기 때문에 일단 이양한 후에 성과가 나쁘면 다시 회수하면 되는 것이다. 하나 유의할 것은 현재 JDC가 중앙정부인 건설교통부에 속했기 때문에 조속히 제주도산하기관으로 이관해야 한다는 주장이 최근에 여러 학자 등에 의해서 제기되고 있다.<sup>11)</sup> 그러나 JDC는 일단은 현재와 같이 건교부 산하기관으로 두고 제주도와와의 관계를 더욱 강화하도록 하여 도내 대형지역개발사업을 조기 완공할 수 있도록 면세에 관한 일체의 권한을 JDC로 집중해야 한다. 그렇지 않고 권한을 분산시키거나 이익금을 현재 제주도가 요구하는 것처럼 제주관광공사 등에 재투자하도록 하는 것은 자본규모의 이익을 상실하게 되는 것이다. 모든 조건을 갖추어진 후 일정기간이 지난 다음에 JDC를 평가하여 그 때 기관지위를 결정해도 늦지 않다고 생각한다.

## 2) 중·장기 권한 이양

중·장기 권한 이양은 두 가지 관점에서 이루어져야 한다.

첫째, negative system의 운영이다.

negative system은 제주도는 법률의 제한 사항만 규제대상이 되고 나머지는 적용의 예외로 적용되는 것을 말한다. 다른 나라에서는 이미 활용되고 있지만 우리나라에서는 획기적인 제도이다. 이 제도를 도입하면 현재 보다 자치권의 범위가 훨씬 넓을 뿐만 아니라 중앙정부와 갈등여지도 있을 필요가 없다. 이 제도를 조속하게 도입해야 한다. 이 제도는 언젠가는 우리나라에서도 도입해야 할 제도이지만 그 여파가 너무나 크기 때문에 실험적으로 제주도에서만 우선 실시해 보는 것이 바람직하다.

둘째, 국방과 외교를 제외한 사법 등의 업무까지 이관 받느냐 하는 특별자치도 기능의 범위다.

특별자치도 출범시에는 외교와 국방만 제외하고는 중앙정부가 가지고 있는 권한 모두를 이관대상으로 삼았다. 그러나 현재는 모든 부분에서 이관이 지연되고 있다. 따라서 제

11) 김부찬, 「제주국제자유도시 추진 5주년 정책세미나 토론문」, 「특별자치도 제주국제자유도시 정책세미나」, 앞의 책, pp.89.

윤양수, 지방자치법과 제주특별자치도법, 운누리, 2007, pp.410-412



주도는 현재 특별자치도 기능범위에 대해서 좀 더 고민을 해 볼 필요가 있다. 현재와 같은 속도로 계속 질주를 해서 제주특별자치도가 순항을 했을 때 사법기능까지 가져오느냐 여부이다. 그렇지 않으면 2,3년 제주특별자치도를 운영해 본 후에 제주특별자치도 기능을 재조정해 보는 것, 일부 업무를 국가에 다시 반환하는 것 등을 생각해 보는 것이다. 정치적인 합의가 필요한 부분이다. 실은 이 두 가지 문제가 선결이 되어야 특별자치도의 권한이양에 대한 논의가 더욱 활발해 질 것이다.

## 2. 이관의 단계

단계별 제도개선과 권한이양의 합리적인 방법으로는 필자는 다음 3단계를 제시하고자 한다.

### 1) 제 1단계 : 행정자치권 및 지역개발관련 권한의 일괄이양

제1단계는 제주특별자치도를 유지하는데 최소의 조건을 충족하기 위한 권한이양이다. 제1단계의 권한이양 대상은 여러 번 반복한 바와 같이 1,2차 권한이양 협상에서 제외된 권한들이다. 중앙정부는 이들 권한을 조속하게 제주특별자치도로 이양해야 한다. 이양 시기는 적어도 내년 차기 정권이 들어선 첫해년도에서 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서 국회에 제주특별자치도특별위원회가 설치되고, 제주특별자치청이 신설되어야 한다.

### 2) 제 2단계 : 자립기반구축에 관련된 권한의 일괄이양

제2단계는 특별자치도의 의미를 실천할 수 있도록 권한이양을 하는 것을 말한다. 즉 특별자치도가 일정한 권한을 이관하면 스스로 지역경영을 하는 것을 말한다. 스스로 지역경영을 하기 위해서는 재정자립이 우선 선행되어야 한다. 재정자립은 다른 지방과 균일하게 주고 있는 교부금과 균특회계 이외에는 국세를 포함한 일체의 재정권한을 제주도에 부여하는 것을 말한다. 국세를 지방세로 하는 대신 교육교부금과 교환하는 방법도 고려해 볼 수 있다.<sup>12)</sup> 그렇게 되면 법인세를 비롯한 부가가치세 면제 등의 문제를 중앙정부와 계속 협상할 필요가 없이 제주도가 필요할 때마다 탄력적으로 운영하면 되는 것이다. 재정권한에는 화폐의 발행 등 통화정책에 관한 것 이외에는 국내외의 금융회사의 설립과 폐지에 관한 권한까지 제주도로 이관해야 한다. 역외금융을 비롯한 국제금융기관이 제주도에 설립되어 제주도를 우리나라의 미래산업인 국제금융산업의 인큐베이터로서 활용할 수 있도록 일체의 권한을 제주도에 이관해야 한다. 이를 위해서는 국회가 (가칭)

12) 안성호, 한국정치학회 2006년 연례학술대회 발표자료(미공개)에서, 2006.12.6

제주특별자치도권한이양일괄법을 제정해 주어야 한다. 이 시한은 제주국제자유도시 목표연한인 2011년 한해 전인 2010년도에 완료하여 제주국제자유도시가 다시 재도약할 수 있도록 해주어야 한다.

3) 3단계 : 국방과 외교 이외의 권한 일괄이양

제3단계는 제주특별자치도의 최종적 단계로 국방과 외교이외의 권한을 모두 제주도에 이관하는 것을 말한다. 이렇게 되면 제주특별자치도는 명실 공히 준 국가가 되는 것이다. 이 시기는 2010이후에 헌법 개정이 이루어지는 시기에 결정하는 것이 바람직하다. 그러나 이 시점과 범위도 도민들은 신중하게 결정해야 할 것이다. 왜냐하면, 준 국가로 갔다고 해서 마냥 좋은 것만 아니기 때문이다. 1국가 2체제를 실시하는 대부분 나라는 매우 특이한 역사를 가졌거나(홍콩, 스페인 안달루시아 지역, 영국의 북아일랜드 등), 아니면 너무나 오지여서 자치권을 대폭 양보하는 예(포르투갈의 마데이라주, 스페인의 카나리아 군도 등) 등을 잘 연구<sup>13)</sup>해서 우리가 과연 준 국가로 갈 필요가 있는지, 갔을 때의 장점이 단점보다 많은지에 대해서 충분한 토의와 합의가 있어야 한다.<sup>14)</sup> 그렇지 않은 상태에서 선부른 판단은 번영이라는 축복도 예견되지만 고립이라는 악몽도 기다리고 있음을 명심해야 할 것이다. 1,2단계에서는 시범적 실시라는 의미가 통하지만 3단계는 그렇지 않다. 헌법 개정을 통해서 이루어지는 여기서 말하는 3단계는 우리가 싫다고 돌아오기에는 법령이 아닌 헌법을 개정해야 하는 어려운 관문이 있기 때문에 돌아오기가 쉽지 않다. 3단계의 선택은 거듭 장고가 필요한 정책이라고 할 수 있다.

상기 내용을 정리한 것이 아래 <표 11>이다.

<표 11> 단계별 권한이양 방법

단 계	제 1 단계	제 2 단계	제 3 단계
이관대상 권한	행정자치권, 지역개발 관련 권한	재정기반 구축 권한	국방·외교이외의 권한
제도개선	- 국회의 제주특별자치도 특별위원회 신설 - 제주특별자치청신설	- 제주특별자치도 일괄 이양법 제정	- 헌법 개정
기 한	2008년도 한	2010년도 한	헌법 개정시

13) 김순은, 「정치·행정적 의미에서의 제주특별자치도 위상과 과제: 외국 특별자치법체 비교분석을 통하여」, 『한국정치학회』, 연례회의, 2006.12.6, pp.25-45

14) 2007년 1월 23일 - 25일, 마데이라 방문시 주지사와의 면담을 통하여

## N. 효율적인 권한이양 방법에 대한 제언

### 1. 국회의 제주특별자치도특별위원회 신설

제주특별자치도의 실시는 지방분권의 종합정책이라고 할 수 있다. 지방분권이 자치조직권, 자치행정권, 자치인사권, 자치재정권에 의해서 그 정도를 평가할 수 있는데 제주특별자치도에는 이에 대한 권한이 망라되어 있다. 따라서 제주특별자치도의 성공여부가 우리나라 지방분권의 성공여부와 직결된다고 할 수 있다. 지방분권은 중앙정부의 권한을 지방정부로 이관하는 것이기 때문에 강자인 중앙정부가 약자인 지방정부에 그들이 가진 권한을 쉽게 이관할 리가 없다. 따라서 중립적인 기관인 국회가 분권과정에 개입하여 중앙과 지방정부간에 적절하게 기능과 권한을 배분해야 주어야 한다. 실제로 세계의 분권정책은 국회에 의해서 성공한 사례가 많다. 대표적인 나라가 일본이다.

일본은 1993년 6월, 국회의 지방분권추진에 관한 만장일치 결의를 바탕으로, 1995년 5월에 지방분권추진법을 제정·공포하고, 같은 해 7월에 시행하였다. 이 법률에 의해 지방분권을 추진하는 기관으로 '지방분권추진위원회'가 설치되었다. 이 위원회는 6년간의 조사심의활동을 통하여 기관위임사무제도의 폐지를 비롯한 지방분권개혁안을 중앙정부(내각)에 권고하고, 내각은 그 권고에 따라 지방분권추진계획을 책정하여 국회에 보고하는 한편, 그 구체적인 실현을 위해 관계 법률을 일괄 개정하는 이른바 '지방분권일괄법(地方分權の推進を図るための關係法律の整備等に関する法律)'을 국회에 제출하였다. 지방분권일괄법은 국회의 심의과정을 거쳐 1999년 7월에 제정·공포되고, 2000년 4월 1일에 시행되었다. 이 법률의 시행으로 일본은 '메이지유신'과 '민주개혁'에 이은 제3의 개혁이라고 불리는 '분권개혁'을 달성하였다.

분권개혁에 의해 일본의 지방자치제도는 중앙과 지방정부의 관계를 상하·주종의 관계로 특징짓는 기관위임사무제도가 폐지되고, 지방정부의 사무처리에 대한 중앙정부의 관여의 법정주의와 제3자 기관에 의한 계쟁처리제도가 도입되고, 그리고 펼치규제제도의 폐지·완화와 지방사무관제도의 폐지 등으로 종래의 중앙집권적인 행정제도가 개혁되었다<sup>15)</sup>. 그 어느 나라보다도 중앙집권주의가 강한 일본이 국회가 중심이 되어 지방분권을 성공적으로 이룬 것이다.

15) 최낙범, 일본의 분권개혁과 기초지방정부의 합병, 지방자치학회보, 제17권 제2호, 2005.

## 2. 제주특별자치도의 신설

최근에는 그 조직이 격하되었지만 일본은 몇 년 전 까지만 해도 북해도와 오키나와의 특수한 사항을 고려하여 북해도와 오키나와 개발청을 총리부에 설치했다. 우리나라도 이와 같이 한시적이라도 (가칭)제주특별자치도를 신설하여야 한다. 이 이유는 다음과 같다.

첫째, 제주특별자치도지원위원회(이하“지원위원회”)의 한계다.

지원위원회는 국무총리 국무조정실내에 있다. 설치할 때는 행자부 산하, 심지어 청와대 산하에 설치하느냐 등 논란이 많다가 결국 국조실에 설치하게 되었다. 국조실에 설치한 목적은 국무총리 산하라는 상징적인 점과 국무조정실이 각 부처의 이해관계를 조정하는 곳이기 때문에 이곳에 설치한 것이다.

그러나 실제 운영은 기대 이하다. 국무총리가 누구냐에 따라 제주특별자치도에 대한 관심정도가 크게 차이 나고 있다. 뿐만 아니라 국무조정실은 자체의 공무원을 가지고 있는 수보다 각 부처의 공무원들이 파견된 수가 많다. 따라서 국무조정실은 각 부처의 이해관계를 조정하는 역할도 하지만 안전에 따라서는 각 부처의 권한을 지키는 마지노선 역할을 하기도 한다. 약자인 제주도에 관한한 각 부처들은 마지노선 역할을 하고 있는 것이다. 따라서 현재와 같이 제주특별자치도 지원체제가 국조실에 있어서는 중앙정부와 제주도간에 이해관계를 조정하기가 쉽지 않다는 것은 이번 2차 권한이관과정에서 결론이 났다고 생각된다.

둘째, 일관성 있는 업무추진 때문이다.

현재 지원위원회도 구성원들이 모두 파견되어 근무하는 공무원들이다. 이들은 일정기간이 지나면 소속기관으로 돌아가야 한다. 재직해 봐야 2년 전후다. 따라서 이들은 재직할 시기에는 제주특별자치도에 대한 업무를 열심히 할지라도 그 기간이 단기간이기 때문에 일관성이 있을 수 없다. 그러나 청 수준의 조직은 고유 업무와 소속 공무원이 있기 때문에 업무의 일관성과 함께 조직의 권한 확대를 위해서 진력을 다할 것이다.

셋째, 소관부처의 난립이다.

최근에 제주특별자치도의 추진현황을 평가하기 위하여 도청과 일선조직 담당 공무원을 상대로 면접조사를 실시해 보고 있다. 이들이 공통된 의견은 제주특별자치도와 관련된 부처가 너무나 난립이 되어 있다는 것이다. 이들의 이야기를 들어 보자.<sup>16)</sup>

- 어느 기업인은 과거에는 노사관계일은 제주노동사무소에 가면 모든 일이 해결되었는데 지금은 어떤 일은 제주도청에, 어떤 일은 광주사무소까지 가야 해결되는 등 혼란

16) 본 연구자가 2007년 5월과 6월에 거쳐 일선기관을 방문하면서 얻은 자료임

스럽다고 했다.

- 제주항에 여객선이 들어오면 들어와서 움직일 때까지는 국가공무원인 해양수산부 제주관리단 직원들이 관리를 하고 정박하면 그 후로는 3층에 있는 제주도청 공무원이 관리를 하기 시작한다. 왜냐하면 해상안전에 관한 사무가 아직도 이관이 되어 있지 않기 때문이다.
- 자치경찰의 업무로 당연히 행정자치부 소관인 줄 알고 담당 공무원을 찾아 갔더니 “행정자치부는 전국단위의 사무를 처리하지 어느 특정지역의 사무를 처리하는 곳이 아니다”라고 정중하게 거절하고, 경찰청은 당연하게 자치단체의 일이기 때문에 행정자치부 소관이라고 하고, 국무조정실 제주특별자치지원위원회는 집행업무를 다루지 않기 때문에 행정자치부나 경찰청에 가라고 했다. 전국적으로 자치경찰이 이루어지지 않고 있기 때문이라고 했다.

청 단위의 조직이 있으면 중앙단위에서 부처 간에 대등한 관계의 권한이관이 이루어져서 이처럼 기능의 난립이거나 불분명하지 않기 때문이다.

이 외에도 지원위원회는 위원회의 본래적인 약점 때문에 강력한 추진력을 발휘할 수 없기 때문에 위원회 조직이 아닌 집행중심의 조직이 하루 빨리 설치되어야 한다.

### 3. 제주특별자치도 일괄이양법의 제정

현재와 같이 개별적인 권한 이양은 너무 시간이 많이 걸리고 실현가능성이 낮을 수밖에 없다. 2단계 제도개선과정을 살펴보자.

- |                     |  |
|---------------------|--|
| 1. 06. 11. 8        | 2단계 제도개선안 정부제출   |
| 2. 06. 11-07. 3     | 중앙부처 관계 국·과장회의 15회<br>1급회의 2회, 차관회의 2회<br>제주특별자치도 실무위원회, 지원위원회 |
| 3. 도지사 중앙부처 방문·면담현황 | 재경부, 교육부, 건교부, 보건복지부 등 20여회                                    |
| 4. 국회의결             | 6월 또는 9월   |

이 과정을 보면 권한 이양하는데 근 1년이라는 세월이 흘렀다. 그러나 지역개발에 매우 중요한 권한은 이양 받지 못한 것이 많다. 현재와 같은 방식으로 하면 앞으로 갈수록 시간은 길어지고 이관되어지는 권한은 적어질 수밖에 없다. 설령 권한이 이관이 되더라도 이미 다른 법률에 의해서 다른 지역까지 확산되어 있는 사례들이 더욱 늘어나 갈 것

이다. 이미 중앙부처는 “왜 제주도만 특별하게 권한을 더 주어야 하느냐”에 대한 주장을 견고히 하기 시작했다.

현재 중앙정부와 지방자치단체간의 권한이양을 담당하고 있는 정부권한이양추진위원회가 활동력을 잃은 지 오래다. 이 위원회는 강력한 추진을 위해서 위원장을 국무총리와 민간인 공동위원장으로 하였지만 몇 년이 지나가자 추진력을 잃어버린 것이다.

일본처럼 일괄이양법<sup>17)</sup>을 제정하거나 지방분권기본법을 제정하여 한시적으로나마 제주특별자치도에 적용하지 않은 한은 현재처럼 소득 없는 지리한 싸움은 계속되어질 것이다. 우리나라에서는 일괄이양법과 같은 법률의 제정도 중앙정부가 추진할 리가 없기 때문에 결국 일본처럼 국회의 용단에 의해서 결정하는 것이 유일한 방법이다. 그렇지 않은 한 제주특별자치도의 성공은 보장할 수 없다. 제주특별자치도의 실패는 곧 우리나라 지방자치의 실패이며 개방화의 지연을 말한다. 이는 곧 우리의 지방분권의 속도는 더딜 수밖에 없고 개방화에 따른 지방자치단체들의 자생력은 고사하고 점점 중앙정부에만 의존하는 가장 반 역동적인 나라 군에서 벗어나지 못할 것이다.

#### 4. 항시적인 혁신

제주특별자치도는 우리나라 행정혁신 사례 중에서도 가장 혁신적인 사례라고 할 수 있다. 여타의 지방정부 개혁 중에 가장 큰 혁신사례는 구역의 폐치·분합이었다. 1995년도의 40여개의 도·농 통합이 그 대표적인 사례다.<sup>18)</sup> 그러나 제주특별자치도는 지방정부나 중앙정부 모두가 혁신의 주체와 객체일 정도로 매우 혁신적인 사례이다. 지방인 제주도는 모든 기초자치단체를 폐지하고 계층을 단층화하는 큰 혁신을 단행하였다. 중앙정부는 중앙정부의 벽을 깨고 특별지방행정기관의 이관을 비롯한 조직과 정원, 예산에 관한 많은 권한을 과감하게 이양하였다. 뿐만 아니라 지방분권이 오랜 숙원이었던 교육자치의 의결기관 단일화, 자치경찰의 신설, 감사위원회의 신설 등이 실현되어 명실공히 지방자치의 모델을 실천하고 있는 것이다.

이러한 혁신적인 제도는 혁신적인 관리에 의해서 운영되어야 한다. 제도만 혁신적이고 운영하는 공공조직이 혁신적이지 않으면 최고의 혁신사례인 제주특별자치도는 용두사미에 끝일 가능성이 농후하다. 이를 위해서는 다음과 같은 전략이 선행되어야 한다.

첫째, 제주도정과 도의회는 새로운 환경에 대한 이해가 선행되어야 한다.

17) 김순은, 「일본 지방분권의 평가와 시사점: 지방분권 모형을 중심으로」, 『한국지방자치학회 학회보』, 제15권 제3호(통권43호), 2003. pp.315

18) 박종관, 「시·군통합정책의 성과평가」, 『서울행정학회발표논문집』, 2001. pp.53-101.

예를 들면, 제주특별자치도의 목적이 침체일로에 있는 지역경제를 살리려고 시작한 정책이다. 따라서 이 정책의 대상인 지역경제에 대한 이해를 새롭게 해야 한다.

개방화, 세계화로 인하여 해외자본이나 기술이 들어오는 것이 아니라 더 좋은 환경으로 빠져나가기 바쁘다. 서비스 산업의 급속한 발전으로 제조업의 경쟁력이 급격하게 줄어들고 있다. 기술의 발전으로 과거 입지론에서 가장 큰 고려요인이었던 시간과 물류비용이 줄어들고 IT와 같은 기술 산업이 지역경제에 선도적으로 기여하고 있다. 이러한 인식 전환없이 기존의 산업 전략에 의해서 지역정책을 수립할 때는 국제자유도시는 고사하고 현상유지하기가 매우 어려운 시기이다<sup>19)</sup>.

둘째, 행정조직이 혁신형으로 탈바꿈해야 한다.

지금 제주특별자치도의 조직은 역삼각형이다. 즉, 기획부서인 도청 내 근무하는 공무원 수가 50%를 상회한 반면에 일선조직인 행정시와 읍·면·동에 근무하는 공무원 수는 매우 적은 형태다. 이러한 조직은 반 혁신조직이다. 혁신조직은 고객의 수요가 있는 현장, 즉 일선조직이 강화됨으로서 결국 수요자 중심의 조직운동을 하는 조직을 말한다. 예를 들면, 특별지방행정기관이 이관되기 전에 서귀포시 항에는 지방해운항만청 서귀포 출장소가 사무관을 소장으로 하는 5 - 7명의 공무원이 근무를 하였다. 그러나 특별지방행정기관이 이관되면서 여기에는 기능직 공무원 1명만 근무를 하고 있다. 당연히 고객들이 반응은 고객으로부터 멀리 떨어진 특별자치도에 대한 평가절하를 할 수 밖에 없다. 따라서 제주특별자치도 조직은 조속히 일선조직이 강화되고 고객중심의 조직으로 혁신해야 할 것이다.

셋째, 대학과의 연대를 강화해야 한다.

제주도는 5인 이하 종업원을 고용하는 기업이 95%를 상회한다. 즉, 다시 말하면 혁신의 인큐베이터가 전무하다고 할 수 있다. 따라서 혁신을 주도할 수 있는 곳은 지역대학이 유일하다고 할 수 있다. 왜냐하면 대학은 언제나 혁신할 수 있는 이론과 인력을 지니고 있다는 평가를 받고 있기 때문이다. 그러나 지역대학도 혁신수요가 없으면 역시 혁신 예외지역으로 남을 수밖에 없다. 그래서 많은 학자들은 훌륭한 대학이 없이 잘 사는 지역은 없다고 주장한다.<sup>20)</sup> 대학과 지방정부가 협력하여 공무원 혁신프로그램을 만들어서 지속적으로 운영하여야 한다. 대표적인 예가 조지아 대학교가 조지아 주 정부와 1974년에 설립하여 운영하고 있는 행정·평생교육·직업공무원제(Institute of Government and the

19) Jermy L. Hall, "Informing State Economic Development Policy in the New Economy: A Theoretical Foundation and Empirical Examination of State Innovation in the United States", Public Administration Review, July/August 2007, pp.630-639

20) Kristien M. McDonald, Sandra J. Parkes, W. David Patton, "Strengthening the University - Public Sector Partnership : Giving Credit Where Credit is Due", Public Administration Quarterly, fall 2004, pp.285

Center for Continuing Education and Georgia State Merit System) 연구소이다. 이 연구소는 조지아 주 정부와 계약하여 선출직 공무원과 직업공무원들을 모아서 행정에 대한 지식전달만 하는 것이 아니라 평생 교육적 차원에서 교육을 하면서 직업공무원으로서 능력을 향상케 하는 프로그램을 운영하고 있는 연구소이다. 이 연구소는 단순히 교육만 시키는 것이 아니라 이 과정을 이수하는 공무원에게는 학점을 부여하여(CPM) 학위를 수여하는 등 인센티브를 제공하기 때문에 공무원들이 적극적이다.

이렇게 대학은 현재처럼 단순하고 주입식 교육이 아니라 정부와 개인에게 도움을 주는 프로그램을 제공함으로써 지역발전을 주도하여야 할 것이다.

## V. 결 론

지금까지 제주특별자치도 실시 1주년에 대한 평가를 권한이양이라는 관점에서 살펴보았다. 이에 대한 평가 결론은 아직도 중앙집권적 행정문화 때문에 중앙정부는 제주특별자치도에 이관할 권한을 이관하지 않고 있다. 분권을 통한 통치구조의 재구조화가 없이는 지금처럼 세계에서 낙후 군에 속한 행정서비스를 개선할 수 없다는 것은 중앙정부가 더 잘 알고 있다. 분권을 통하여 중앙정부는 중앙정부 다운 일을 하고, 지방정부는 지방정부 다운 일을 할 때 행정의 경쟁력은 상승되는 것이다. 따라서 제주특별자치도는 분권을 선도하는 국가정책이기 때문에 중앙정부는 실제로 자신들의 경쟁력 향상을 위해서도 제주특별자치도를 성공시켜나가야 한다. 그럼에도 불구하고 아직도 중앙정부는 대외경쟁력 향상보다는 지방정부의 통제에 중점을 두고 있음은 한국행정의 미래를 매우 어렵게 하는 것이다. 이제 이러한 지속적인 갈등을 풀어줄 체제로서 국회를 들 수 있다. 국회가 중재자가 되어서 무엇이 국익이 되는지에 대한 기준을 정해서 중앙정부와 제주특별자치도간에 권한이양을 추진해나가야 한다. 많은 나라의 지방분권 성공이 국회에 의해서 이루어졌음을 우리는 알고 있기 때문이다.

이러한 국회의 노력과 함께 당사자인 제주도의 개혁노력도 동시에 일어나야 함은 당연하다. 출범초기에 약속한 과감한 행정개혁을 이루어야 하며, 제주도가 풀어줄 수 있는 규제를 앞장서서 풀어주어야 하며, 지역지도자를 비롯한 모든 도민들이 항상 혁신적인 마인드와 집단적 리더십을 수용하는 분위기도 만들어가야 한다. 제주특별자치도는 우리나라 역사상 가장 혁신적인 분권정책이다. 따라서 가장 혁신적인 정책이 성공적으로 정착하기 위해서는 당사자인 제주도가 가장 혁신적인 토양이 되어야 함은 당연하다 하겠다. 특히 공무원이 행정의 질을 경정한다는 의미에서 본다면 공무원의 혁신적 마인드와 능력



향상은 가장 중요한 일 중에 하나다.<sup>21)</sup>

이렇게 중앙정부의 강력한 의지, 국회의 현명한 중재역할, 제주도정의 혁신과 도민들의 협력이 잘 연계되면 제주특별자치도의 성공은 명약관화하다.

## 참고문헌

- 김순은, 「정치·행정적 의미에서의 제주특별자치도 위상과 과제: 외국 특별자치법제 비교분석을 통하여」, 『한국정치학회』, 연례회의, 2006.
- 김순은, 「일본 지방분권의 평가와 시사점: \* 지방분권 모형을 중심으로」, 『한국지방자치학회 학회보』, 제15권 제3호(통권43호), 2003.
- 최낙범, 「일본의 분권개혁과 기초지방정부의 합병」, 『지방자치학회보』, 제17권 제2호, 2005
- 국무조정실 제주특별자치도 실무추진위원회, 「제주특별자치도기본계획」, 2005.
- 김부찬, 「제주국제자유도시 추진 5주년 정책세미나 토론문」, 특별자치도 제주국제자유도시 정책세미나.
- 박종관, 「시·군통합정책의 성과평가」, 『서울행정학회발표논문집』, 2001.
- 안성호, 한국정치학회 2006년 연례학술대회 발표자료(미공개), 2006.
- 양영철, 「제주특별자치도 출범: 전망과 과제」, 『서울행정대학원 정책과 지식포럼』 제280회, 2006.
- 양영철, 「제주특별자치도 사례연구」, 『한국사회와 행정연구』, 제16권 제3호, 2005.
- 양영철, 「제주특별자치도의 출범 : 전망과 과제」, 『서울대학교 행정대학원』, 한국정책지식센터 제280회 발표자료, 2006.
- 유근환, 「행정의 질을 결정하는 공무원의 자질에 관한 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 제18권 제1호, 2007.
- 윤양수, 『지방자치법과 제주특별자치도법』, 온누리, 2007.
- 허향진·양덕순, 「제주국제자유도시의 추진성과와 과제」, 『특별자치도 제주국제자유도시 정책 세미나』, 2007.

21) 유근환(2007), “행정의 질을 결정하는 공무원의 자질에 관한 연구”, 한국사회와 행정연구, 제18권 제1호, 2007, pp.75-95 참조

D. H. Folz, "Service Quality and Benchmarking the Performance of Municipal Service", P.A.R. vol 64(2), 2004, pp.209-220

D. H. Folz, "Service Quality and Benchmarking the Performance of Municipal Service",  
P.A.R. vol 64(2), 2004, pp.209-220

Jerry L. Hall, "Informing State Economic Development Policy in the New Economy:  
A Theoretical Foundation and Empirical Examination of State Innovation in the  
United States", Public Administration Review, July/August 2007, pp.630-639

Kristien M. McDonald, Sandra J. Parkes, W. David Patton, "Strengthening the  
University - Public Sector Partnership :Giving Credit Where Credit is Due",  
Public Administration Quarterly, fall 2004, pp.285

Presidential committee on Government Innovation and Decentralization, A New Wave  
of Government Innovation in Korea, 2007, pp.101

[Abstract]

## A Study on the Devolution of Jeju Special Self-Governing Province

Yang, Young-chul

*Professor, Dept. of Public Administration, Cheju National Univ.*

Jeju Special Self-Governing Province has been established with an intent to organize an example of market environment at international level by maximizing autonomy and easing restrictions. The president of Korea has declared that he would transfer his control in every field besides national defense, diplomacy, and judicial power to Jeju Special Self-Governing Province. The transfer has been executed in a wide range for twice to date in 1,062 and 277 respectively. However, the central government has not yet transferred the most crucial controls, in fact, including the one in local development. A decisive transfer is urgently required in that the prime mission of the province is to realize national goals such as improving efficiency in national administration and adaptation to the open society through deregulation.

**Key words** : Jeju Special Self-Governing Province, devolved authority, Central government authority