「法과 政策」 第13輯 第1號, 2007. 2. 28.
濟州大學校 社會科學硏究所

# 제주특별자치도법에 관한 小考*

尹 良 洙**

目 次

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 제주특별자치도법의 주요내용
Ⅲ. 제주특별자치도법상의 문제점
Ⅳ. 제주특별자치도법 관련 주요과제
Ⅴ. 맺는 말

## 국문초록

2006년 7월 1일부터 종전의 제주도는 제주특별자치도가 되었다. 과거의 제주도와 현재의 제주특별자치도가 어떻게 다른지는 지방자치법 등과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(약칭 '제주특별자치도법')을 통하여 알 수 있다. 지방자치법 등 일반법규정에 대한 제주특별자치도법상의 특례규정들에 의하여 제주특별자치도의 특별한 자치권이나 그 법적 지위가 정해지고 있는데, 제주특별자치도법은 본문 363개조와 부칙 41개조로 방대하게 구성되어 있고 다른 법률 조항을 인용하는 규정들이 많아서 그 내용을 정확히 파악하기가 쉽지 않게 되어 있다.

지면이 제한되는 한편의 논문에서 제주특별자치도법의 내용을 전반전으로 검토하는 것은 무리라고 생각하여, 필자는 이 논문에서 제주특별자치도법의 주요내용 요지와 제주특별자치도법상의 문제점 및 제주특별자치도법 관련 주요과제만을 고찰하였다.

**주제어** : 제주특별자치도, 제주특별자치도법, 국가사무, 무비자입국, 제주국제자유도시

---

* 本稿는 2006년 12월 6일에 개최된 한국토지공법학회 제51회 학술대회(大主題 : 「참여정부 4년, 부동산 입법 및 정책에 대한 총괄적 검토」)에서 지정된 小主題인 「제주특별자치도, 정책·입법 평가」의 발제논문으로 필자가 발표하였던 내용을 보완하여 작성한 것이다.

** 제주대학교 법정대학 법학부 교수

# Ⅰ. 머리말

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 2006년 2월 21일에 법률 제7849호로 제정·공포되고, 2006년 7월 1일부터[1] 시행되고 있다(이 법을 이하에서는 '제주특별자치도법'으로 줄여서 표기하며, 이 법의 條文을 괄호 속에 표기할 경우에는 '특별법'으로 약칭하기로 한다).

제주특별자치도법은 지방화·국제화시대로 표현되기도 하는 오늘날, 제주지역에 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하고 국제자유도시를 조성하기 위하여 만들어진 것이다(특별법 1).

제주특별자치도의 설치는 제주지역에서의 획기적인 지방분권의 구현을 위한 것이고, 국제자유도시의 조성은 세계의 통상환경이 변화되고 있는 근래의 상황에서 제주지역을 산업·경제·관광 등 여러 분야에서 사람·상품·자본의 국제적 이동이 자유로운 지역으로 개발하여 제주지역의 산업·경제를 활성화시킴으로써 주민의 복지를 향상시키고 국가발전에 기여할 수 있도록 하기 위한 것이라 하겠다.

이러한 입법취지를 지닌 제주특별자치도법이 제정·시행됨으로써 일반적으로 제주특별자치도는 특별한 자치권을 갖게 되어서 이상적으로 지방자치를 구현할 수 있고 제주국제자유도시 개발도 원활히 이루어질 것으로 생각할 수 있게 되었다.

그런데 제주특별자치도법이 그 입법취지를 실현할 수 있는 구체적 내용을 담고 있는지에 대하여는 좀더 진지한 검토가 필요할 것으로 본다.

이하에서 제주특별자치도법의 주요내용 및 문제점과 제주특별자치도법 관련 주요과제 등에 관하여 검토해보기로 한다.

---

1) 제주특별자치도법의 규정 중에 2006.7.1부터 시행되지 아니하는 규정들이 있다. 즉, 제18조(행정시장의 예고 등), 제41조 내지 제43조(도의회의원의 정수·지역선거구·선거구획정위원회), 제81조(교육의원 선거) 및 제82조(교육의원의 피선거자격 등)의 규정은 이 법이 공포된 날부터, 제79조(교육위원회의 설치)·제80조(교육위원회의 구성 등)·제83조 내지 제90조(교육의원의 겸직 등의 금지와 교육위원회)의 규정은 2006년 9월 1일부터, 제75조(지방교부세에 관한 특례), 제101조(보통교부금에 관한 특례) 및 제251조 제3항(제주도내 일반국도의 지방도로의 변경)의 규정은 2007년 1월 1일부터, 제325조(자동차관리에 관한 특례) 및 제359조 제2항(부정한 방법으로 차고지증명서를 제출하거나 제출하게 하여준 자에 대한 처벌)의 규정은 2007년 1월 30일부터 각각 시행되고 있다(특별법 부칙 1).
한편, 제주특별자치도법은 2006년 7월 19일 경찰공무원법 개정(법률 제7967호)에 따라 제137조 제2항이 개정되었으며, 2006년 12월 20일 「지방교육자치에 관한 법률」 개정(법률 제8069호)에 따라 제11조 제6항, 제35조 제2항, 제66조 제1항, 제96조 제1·2항, 제97조 제1·2·3·4항, 제98조 제1·2·3항, 제99조, 제103조, 제104조가 개정되고 제90조는 삭제되었으며, 2006년 12월 28일 도로법 개정(법률 제8124호)에 따라 제142조 제1호(2007.3.29 시행)가 개정되었다.

## Ⅱ. 제주특별자치도법의 주요내용

제주특별자치도법은 본문(本文) 총 17장 363개조와 부칙 41개조로 구성되어 있다. 그 주요내용의 요지는 다음과 같다.

### 1. 제주특별자치도의 설치와 도내 시·군의 폐지

제주특별자치도법은 제1장(제1~6조)에서 입법목적, 국제자유도시의 정의, 이 법의 적용범위와 다른 법률과의 관계, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 국가와 제주특별자치도의 책무를 규정하고, 제2장(제7~9조)에서 제주특별자치도지원위원회 및 실무위원회의 구성·기능 등을 규정하였으며, 제3장(제10~11조)에서 제주특별자치도의 설치와 그에 따른 법령 적용상의 특례를 규정하고 있다.

이 중 제주특별자치도의 설치에 관하여는 제10조에서 '① 정부의 직할하에 제주특별자치도(이하 '제주자치도'라 한다)를 설치한다. ② 제주자치도의 관할구역은 종전의 제주도의 관할구역으로 한다. ③ 제주자치도는 이 법이 정하는 범위 안에서 특수한 지위를 가진다'라고 규정하고 있으며, 부칙 제4조에서 '종전의 제주도는 이를 폐지한다'라고 규정하고 있다.

제주특별자치도법은 제4장(제12~22조)에서 제주자치도의 자치사무 확대와 자치조직의 자율성을 위한 특례들을 규정하고 있다. 이 중 자치사무 확대에 관하여는 제12조에서 제주특별자치도지원위원회가 제주자치도에 있어서 외교·국방·사법(司法) 등 국가존립사무를 제외한 국가사무에 대하여 제주자치도의 지역 여건·역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기 위한 계획을 수립하도록 규정하고 있다.

그리고 자치조직의 자율성에 관하여 규정한 제15조 제1항에서 '제주자치도는 지방자치법 제2조 제1항 및 제3조 제2항의 규정에 불구하고 그 관할구역 안에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다'라고 하고,[2] 同條 제2항에서 '제주자치도의 관할구역 안에 지방자치단체가 아닌 시(이하 '행정시'라 한다)를 두고, 행정시에는 도시의 형태를 갖

2) 이 규정의 문제점에 관하여는 拙稿, 「제주도내 시·군폐지에 관한 입법형성권의 한계」, 제주대학교 행정대학원, 『濟行論叢』 제12집(2005.8.31), 7~36면, 「제주도내 시·군 폐지(추진)의 문제점」, 한국비교공법학회, 『공법학연구』 제6권 제3호(2005.12.6), 409~443면 참조.
이 규정의 위헌확인을 구하는 헌법소원사건(헌재2005헌마1190)에 대한 헌법재판소 결정의 문제점에 관하여는 拙稿, 「제주도내 기초지방자치단체폐지법규의 위헌성 -헌재2005헌마1190 결정에 대한 평석을 중심으로-」, 한국비교공법학회, 『공법학연구』, 제7권 제3호(2006.8.31), 369~396면, 「憲裁의 제주도내 시·군폐지법규 合憲결정에 대한 비판」, 제주대학교 행정대학원, 『濟行論叢』 제13집(2006.8.31), 7~35면 참조.

춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둔다'라고 규정하고 있다.

## 2. 주민참여의 확대와 도의회의 기능강화

제주특별자치도법 제5장(제23~40조)은 주민참여의 확대를 위하여 지방자치법상의 주민권리에 관한 특례로서 주민투표 및 주민의 조례제정·개폐청구에 관한 특례와 주민소환제도를[3] 규정하고 있다. 제주특별자치도법은 제주자치도에서 19세 이상의 주민 총수의 50분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 도조례로 정하는 수 이상의 서명으로 주민투표실시를 청구할 수 있도록 규정하고(특별법 23②),[4] 19세 이상의 주민 총수의 50분의 1의 범위 안에서 도조례로 정하는 수 이상의 연서로 도지사에게 조례의 제정·개폐를 청구할 수 있도록 규정하고 있다(특별법 24).[5]

제주특별자치도법은 제6장(제41~48조)에서 제주자치도의회(이하 '도의회'라 함)의 기능 강화를 위하여 도의회의 의원정수 및 지역선거구에 관한 특례, 인사청문회, 도의회 지원 및 운영의 자율성 강화에 관하여 규정하고 있다. 이 중 인사청문회에 관하여는 지방자치법 제101조 제2항 단서의[6] 규정에 의한 별정직지방공무원으로 보하는 부지사에 대하여 그 임용 전에 도지사가 도의회에 인사청문의 실시를 요청하도록 하였으며, 도지사가 인사청문의 실시를 요청한 부지사의 인사청문을 실시하기 위한 인사청문특별위원회와 감사위원회 위원장의 임명동의안을 심사하기 위한 인사청문특별위원회를 도의회에 두도록 규정하고 있다(특별법 44①②③).

도의회 지원 및 운영의 자율성 강화에 관하여는 도의회의 조례제정·개폐, 예산·결

3) 주민소환제도에 관하여는 2006년 5월 24일 지방자치법이 일부 개정되면서(법률 제7957호), 지방자치법 제13조의8에서 '① 주민은 당해 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표지방의회의원 제외)을 소환할 권리를 가진다. ② 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여는 따로 법률로 정한다'라고 규정하였고, 「주민소환에 관한 법률(2006.5.24 공포, 법률 제7958호, 시행일 2007.5.25)」도 제정되었다. 따라서 주민소환제도는 2007년 5월 25일부터 전국적·일반적으로 시행되는 제도가 된다.

4) 주민투표법에 의하면, 지방자치단체의 장은 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직권에 의하여 주민투표를 실시할 수 있으며(同法 9①), 지방의회가 주민투표를 청구할 때에는 재적의원 과반수 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 하고, 지방자치단체장이 직권으로 주민투표를 실시할 경우에는 지방의회의원 과반수 출석에 출석의원 과반수의 동의를 얻어야 하며, 주민은 주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 조례로 정하는 수 이상의 연서로 지방자치단체의 장에게 주민투표를 청구할 수 있게 되어있다(同法 9②⑤⑥). 張台柱, 行政法槪論, 현암사, 2006, 927면.

5) 지방자치법은 시·도 및 인구 50만 이상의 대도시에서는 19세 이상 주민총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하의 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 주민수 이상의 연서로 주민들이 지방자치단체의 장에게 조례의 제정·개폐청구를 할 수 있도록 규정하고 있다(同法 13의3①).

6) 지방자치법 제101조 제2항 단서는 특별시와 광역시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사를 2인 또는 3인 두는 경우에 1인은 대통령령이 정하는 바에 의하여 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 그 자격기준은 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다.

산심사, 행정사무감사 및 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는 상임위원회의 의정활동을 지원하기 위하여 지방자치법 제50조의[7] 규정에 의한 상임위원회(교육위원회 포함)별로 3인 이내의 정책자문위원을 둘 수 있도록 하고, 정책자문위원은 5급 상당의 계약직 또는 별정직지방공무원으로 보하도록 규정하고 있다(특별법 45①②).

한편, 도의회의 기능강화와 관련된 것으로서 제주특별자치도법은 다음과 같이 여러 조항에서 일반법상 대통령령 또는 부령으로 정하게 되어 있는 사항을 직접 도조례로 정할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 제주특별자치도법은 ① 제50조 제2항에서 지방공무원법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ② 제171조 제3항에서 관광진흥법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ③ 제205조 제3항에서 농지법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ④ 제209조 제2항에서 수산업법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑤ 제211조 제3항에서 연안관리법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑥ 제212조 제2항에서 어장관리법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑦ 제213조 제5항에서 「기르는 어업 육성법」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑧ 제244조 제2항에서 산지관리법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑨ 제245조 제2항에서 공유수면관리법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑩ 제246조 제2항에서 공유수면매립법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑪ 제249조에서 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑫ 제250조에서 「옥외광고물 등 관리법」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑬ 제251조 제2항에서 도로법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑭ 제254조 제2항에서 「개발이익환수에 관한 법률」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑮ 제257조 제3항에서 주택법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑯ 제300조 제2항에서 「야생동·식물보호법」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑰ 제301조 제2항에서 대기환경보전법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑱ 제303조 제2항에서 수질환경보전법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑲ 제304조 제2항에서 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ⑳ 제305조 제2항에서 수도법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉑ 제306조 제2항에서 폐기물관리법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉒ 제320조 제2항에서 지하수법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉓ 제321조에서 「먹는 물 관리법」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉔ 제322조에서 온천법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉕ 제324조 제2항에서 「여객자동차 운수사업법」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉖ 제327조에서 식품위생법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉗ 제328조에서 사회복지사업법의 일부규정상의 일

7) 지방자치법 제50조 : ① 지방의회는 조례가 정하는 바에 의하여 위원회를 둘 수 있다. ② 위원회는 소관의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회의 2종으로 한다. ③ 위원회의 위원은 본회의에서 선임한다.

정사항에 관하여, ㉘ 제329조에서 국민기초생활보장법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉙ 제330조에서 아동복지법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉚ 제331조에서 노인복지법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉛ 제332조에서 장애인복지법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉜ 제333조에서 정신보건법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉝ 제334조에서 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉞ 제335조에서 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㉟ 제336조에서 「농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㊱ 제337조에서 「모·부자복지법」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㊲ 제338조에서 영유아보육법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㊳ 제339조에서 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㊴ 제340조에서 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㊵ 제341조에서 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㊶ 제342조에서 건강가정기본법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㊷ 제343조에서 소방기본법의 일부규정상의 일정사항에 관하여, ㊸ 제344조에서 소방시설공사업법의 일부규정상의 일정사항에 관하여 각각 대통령령 또는 부령으로 정하도록 한 것을 도조례로 정할 수 있게 하고 있다.

### 3. 자치인사·자치감사·자치재정

제주특별자치도법은 자치인사제도에 관하여 규정한 제7장(제49~65조)에서 인사제도 및 운영의 자율성(제1절), 능력 및 성과중심의 인사관리(제2절), 우수인력에 대한 우대(제3절), 인사충원제도의 개방 및 전문성 강화(제4절), 교육훈련의 전문성 강화(제5절)를 위한 사항들을 규정하고 있다.

제주특별자치도법은 제8장(제66~71조)에서 제주자치도의 자치감사체계 확립에 관하여 규정하고 있다. 즉, 「지방교육자치에 관한 법률」 제3조에[8] 따라 준용되는 경우를 포함한 지방자치법 제158조,[9] 지방공무원법 제81조의[10] 규정에 불구하고 감사대상 기관

8) 「지방교육자치에 관한 법률」 제3조 : 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 한 지방자치법의 관련 규정을 준용한다. 이 경우 '지방자치단체의 장' 또는 '시·도지사'는 '교육감'으로, '지방자치단체의 사무'는 '지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무'로, '자치사무'는 '교육·학예에 관한 자치사무'로, '행정자치부장관'·'주무부장관' 및 '중앙행정기관의 장'은 '교육인적자원부장관'으로 본다.

9) 지방자치법 제158조 : 행정자치부장관 또는 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령위반사항에 한하여 실시한다.

10) 지방공무원법 제81조 : 교육인적자원부장관 또는 행정자치부장관은 시·도의 인사행정이 이 법에 의

및 그 기관에 속한 자의 재반업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 자치감사결과를 처리하는 행위를 수행하기 위하여 도지사 소속하에 감사위원회를 두되, 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 갖도록 하고 있다(특별법 66①).[11] 다른 광역지방자치단체의 사무에 대하여는 행정자치부장관 등이 일정한 범위에서 감사를 할 수 있는데,[12] 제주자치도 및 그 소속기관에 대하여는 위의 감사위원회가 감사하고, 중앙행정기관장은 제주자치도에 대하여 그 행정전반 또는 특정한 정책·사업·업무 및 예산 등에 대한 감사를 실시할 수 없도록 규정하고 있다. 다만, 국회의 국정감사 및 감사원 감사는 예외로 하고 있다(특별법 71①). 중앙행정기관장이 제주자치도에 대하여 국가사무 및 국가의 보조를 받은 사업에 대한 감사가 필요하다고 인정하는 경우에는 그에 대한 감사를 위의 감사위원회에 의뢰하여야 하며, 의뢰를 받은 감사위원회는 특별한 사유가 없는 한 그에 관하여 감사를 실시하여야 하고, 감사결과를 감사원과 감사 의뢰를 한 중앙행정기관의 장, 도지사 및 감사대상기관에 통보하도록 규정하고 있다(특별법 71②③④).

제주특별자치도법은 제9장(제72~78조)에서 제주자치도의 자치재정에 관하여 제주특별자치도세, 과세면제·세율조정·지방교부세·지방채발행에 관한 특례, 제주자치도에 대한 국가의 재정지원, 예산편성과정에의 주민참여 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 중 제주자치도에 대한 국가의 재정지원에 관하여는 제76조 제1항에서 '국가는 이 법 시행 이후 제주자치도 설치 이전에 지원한 재정수준 이상이 지원되도록 보장한다'라고 규정하고 있으며, 同條 제2항에서 '국가는 제주자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 국가균형발전특별법의 국가균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다'라고 규정하고 있다(특별법 76①②).

## 4. 교육자치와 자치경찰

제주특별자치도법은 제10장(제79~104조)에서 제주자치도의 교육자치에 관하여 도의회 상임위원회로서의 교육위원회 설치, 교육의원·교육감의 선거, 교육재정에 관한 특

하여 운영되도록 지도·감독하고, 시·도지사는 당해 시·도의 관할구역안의 시·군·구의 인사행정이 이 법에 의하여 운영되도록 지도·감독한다.

11) 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」는 제13조에서 '제주자치도 교육청과 소속 교육기관 및 교육행정기관'도 감사위원회의 감사를 받는 기관의 하나로 규정하고 있는데, 이로 인하여 제주자치도교육감의 소속 교육기관 및 교육행정기관에 대한 내부통제적인 자체 감사·조사권이 박탈되는 것은 아니라고 하겠다. 감사원법에 의하여 감사원이 국가 및 지방자치단체의 기관 등에 대하여 감사할 수 있게 됨으로써 중앙 행정각부(行政各部)의 산하 하급행정기관에 대한 감사권이 박탈되지 아니하는 것과 같은 이치에서 그렇다.

12) 金鐵容, 行政法Ⅱ, 박영사, 2005. 135면.

례 등을 규정하고 있다.

2006.12.20 전문(全文) 개정되기 전의 「지방교육자치에 관한 법률」은 광역지방자치단체에 교육·학예에 관한 사무의 심의·의결기관으로서 교육위원회와 그 집행기관으로서 교육감을 두도록 하고, 교육위원 및 교육감의 선출은 초·중등교육법에 의한 학교운영위원회위원으로 구성된 선거인단에서 선출하도록 하고 있었다(同法 62).[13]

그런데 제주특별자치도법은 위와 같은 종전의 「지방교육자치에 관한 법률」의 규정에 불구하고 제주자치도의회에 교육·학예에 관한 소관사항을 심의·의결하기 위하여 상임위원회인 교육위원회를 두도록 하고(특별법 79), 교육위원회는 9인으로 구성하되, 도의회의원 4인과 지방자치법 제26조의2 및 공직선거법의 지역선거구 시·도의회의원선거에 관한 규정에 의하여 별도로 선출한 도의회의원(교육의원) 5인으로 구성하도록 규정하고 있다(특별법 80①). 또한 제주특별자치도법은 제주자치도교육감을 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출하도록 규정하고 있다(특별법 91①).

제주특별자치도법 제11장(제105~139조)은 제주자치도에 자치경찰을 설치·운영할 것을 규정하고 있다.

경찰은 그 조직·운영권의 귀속주체에 따라 국가경찰과 자치(체)경찰로 분류될 수 있다. 즉, 경찰조직·운영에 관한 권한과 책임이 국가에 귀속된 경찰은 국가경찰이며, 그것이 지방자치단체에 귀속된 경찰은 자치경찰이다. 최근까지 우리나라의 경찰은 국가경찰로서만 유지·운영되어 왔다.[14]

그런데 제주특별자치도법은 제주자치도에 자치경찰을 설치할 것을 규정하고, 그 조직·사무, 자치경찰공무원 및 그 직무수행, 교통안전관리에 관한 특례 등을 규정하고 있다.

## 5. 특별지방행정기관 등의 사무의 이관

제주특별자치도법은 제12장(제140~151조)에서 특별지방행정기관의 사무의 이관에 관하여 사무이관기준 및 우선이양대상사무를 규정하고, 중앙행정기관장의 개별 법률상의 일부 권한들을 도지사의 권한으로 이양시켜 제주지역에서 처리되는 많은 국가사무가 제주자치도의 사무가 되도록 하고 있다.

특별지방행정기관의 사무의 우선이양대상에 관하여는 종전의 제주도에 설치되어 있는 특별지방행정기관으로서 국토관리, 중소기업(시험·분석에 관한 사항 제외), 해양수

13) 2006년 12월 20일에 전문(全文) 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」(법률 제8069호, 2007.1.1 시행)은 시·도의회의 상임위원회로서의 교육위원회 설치, 교육감·교육의원의 주민직선제 등을 규정하고 있어서, 제주특별자치도법 제10장의 규정들의 특례규정으로서의 의의는 크게 줄어들었다고 하겠다.

14) 金東熙, 行政法Ⅱ, 박영사, 2006. 188면.

산(해상안전에 관한 사항 제외), 보훈(국가유공자 등의 등록·결정에 관한 사항 제외), 환경, 노동(근로기준법 규정에 의한 근로감독관에 관한 사항 제외)에 관한 사무를 수행하는 특별지방행정기관에 대한 중앙행정기관의 권한을 제주자치도로 이양하여야 한다고 하고, 이 경우 관계중앙행정기관의 장은 그 권한의 이양에 필요한 조치를 하도록 규정하고 있다(특별법 141).

이에 따라 종전에 제주지역에 설치되어 있었던 제주지방국토관리청·제주지방중소기업청·제주지방해양수산청·제주보훈지청·제주환경출장소·제주지방노동위원회·제주지방노동사무소에 대한 중앙행정기관의 권한이 제주자치도로 이양(일부 사무에 관한 권한은 제외)되므로, 이들 기관은 국가의 특별지방행정기관이 아니라 제주자치도 소속 기관이 되고, 이들 기관이 수행하는 사무는 국가사무가 아니라 제주자치도의 사무가 된다. 그리고 제주특별자치도법 시행 후에는 원칙적으로 제주자치도에 특별지방행정기관을 새로 설치할 수 없도록 규정하고 있다(특별법 151①②③).

제주특별자치도법은 제142~147조에서 다음과 같은 법률상의 개별규정에 의한 중앙행정기관장의 일부 권한들을 도지사의 권한으로 규정하고 있다. 즉, ① 제142조에서 도로법·하천법·「산업입지 및 개발에 관한 법률」·수도법·농지법·청원경찰법·국가기술자격법·「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」상의 일부규정에 의한 건설교통부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하고 있다. ② 제143조에서 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」·「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」·「여성기업지원에 관한 법률」·「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」상의 일부규정에 의한 중소기업청장의 권한을 도지사의 권한으로 규정하고 있다. ③ 제144조에서 「기르는 어업 육성법」·공유수면관리법·공유수면매립법·습지보전법·연안관리법·신항만건설촉진법·항만법·항만운송사업법·수산물품질관리법·「어촌·어항법」·해양수산발전기본법·「산업입지 및 개발에 관한 법률」·「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」상의 일부규정에 의한 해양수산부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하고 있다. ④ 제145조에서 「독립유공자예우에 관한 법률」·「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」·「참전유공자예우에 관한 법률」·「5·18민주유공자예우에 관한 법률」·「고엽제후유의증 환자지원 등에 관한 법률」·「제대군인지원에 관한 법률」·「특수임무수행자 지원에 관한 법률」·보훈기금법상의 일부규정에 의한 국가보훈처장의 권한을 도지사의 권한으로 규정하고 있다. ⑤ 제146조에서 폐기물관리법·수질환경보전법·하수도법·수도법상의 일부규정에 의한 환경부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하고 있다. ⑥ 제147조 제3항에서 고령자고용촉진법·공인노무사법·근로자직업능력개발법·「노동조합 및 노동관계조정법」·「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」·「장애인고용촉진 및 직

업재활법」·산업재해보상보험법·「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」·국가기술자격법상의 일부규정에 의한 노동부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하고 있다. ⑦ 제147조 제4항에서 고용보험법·직업안정법상의 일부규정에 의한 직업안정기관의 장의 권한을 도지사의 권한으로 규정하고 있다.

이 외에 제주특별자치도법은 ① 제138조 제1항에서 도로교통법상의 일부규정에 의한 지방경찰청장 또는 경찰서장의 권한을, ② 제171조 제1항에서 관광진흥법상의 일부규정에 의한 문화관광부장관의 권한을, ③ 제205조 제2항에서 농지법상의 일부규정에 의한 농림부장관의 권한을, ④ 제209조 제1항에서 수산업법상의 일부규정에 의한 해양수산부장관의 권한을, ⑤ 제211조 제1항에서 연안관리법상의 일부규정에 의한 해양수산부장관의 권한을, ⑥ 제212조 제1항에서 어장관리법상의 일부규정에 의한 해양수산부장관의 권한을, ⑦ 제213조 제4항에서 「기르는 어업 육성법」상의 일부규정에 의한 해양수산부장관의 권한을, ⑧ 제243조 제4항에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 일부규정에 의한 건설교통부장관 또는 관계 중앙행정기관장의 권한을, ⑨ 제244조 제1항에서 산지관리법상의 일부규정에 의한 산림청장의 권한을, ⑩ 제246조 제1항에서 공유수면매립법상의 일부규정에 의한 해양수산부장관의 권한을, ⑪ 제247조에서 측량법상의 일부규정에 의한 건설교통부장관의 권한을, ⑫ 제248조에서 건설기술관리법상의 일부규정에 의한 건설교통부장관의 권한을, ⑬ 제253조 제1항에서 택지개발촉진법상의 일부규정에 의한 건설교통부장관의 권한을, ⑭ 제254조 제1항에서 「개발이익환수에 관한 법률」상의 일부규정에 의한 건설교통부장관의 권한을, ⑮ 제257조 제2항에서 주택법상의 일부규정에 의한 건설교통부장관의 권한을, ⑯ 제258조에서 건설산업기본법상의 일부규정에 의한 건설교통부장관의 권한을, ⑰ 제259조에서 건설기계관리법상의 일부규정에 의한 건설교통부장관의 권한을, ⑱ 제300조 제1항에서 「야생동·식물보호법」상의 일부규정에 의한 환경부장관의 권한을, ⑲ 제301조 제1항에서 대기환경보전법상의 일부규정에 의한 환경부장관의 권한을, ⑳ 제302조에서 「소음·진동규제법」상의 일부규정에 의한 환경부장관의 권한을, ㉑ 제303조 제1항에서 수질환경보전법상의 일부규정에 의한 환경부장관의 권한을, ㉒ 제304조 제1항에서 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」상의 일부규정에 의한 환경부장관의 권한을, ㉓ 제305조 제1항에서 수도법상의 일부규정에 의한 환경부장관 또는 건설교통부장관의 권한을, ㉔ 제306조 제1항에서 폐기물관리법상의 일부규정에 의한 환경부장관의 권한을, ㉕ 제320조 제1항에서 지하수법상의 일부규정에 의한 환경부장관의 권한을, ㉖ 제324조 제1항에서 「여객자동차 운수사업법」상의 일부규정에 의한 건설교통부장관의 권한을 각각 도지사의 권한으로 규정하고 있다.

## 6. 관광·향토문화 진흥과 국제화를 위한 교육환경조성·의료서비스증진 등

제주특별자치도법은 제13장(제152~221조)에서 제주국제자유도시의 여건조성을 위하여 사회협약·해외협력과 세계평화의 섬 지정(제1절), 외국인의 자유왕래 및 의사소통의 촉진(제2절), 관광 및 향토문화의 진흥(제3절), 국제화 교육환경의 조성(제4절), 국제화를 위한 의료서비스의 증진(제5절), 청정 1차 산업의 육성(제6절), 산업발전을 위한 특례(제7절) 등을 규정하고 있다.

이 중 관광진흥에 관하여는 제주특별자치도법이 국제회의도시 지정, 관광진흥법 적용의 특례, 휴양펜션업 등록, 수상레저산업 진흥, 유어장의 지정 등을, 향토문화예술진흥에 관하여는 향토문화예술진흥계획 수립, 향토문화진흥지구·영상산업진흥지구의 지정 등을 규정하고 있다(특별법 169~181).

국제화 교육환경의 조성에 관하여 제주특별자치도법은 제주자치도에서 외국학교법인이 외국교육기관(외국의 법령에 근거하여 설립·운영되는 학교, 분교 포함)을 설립·운영하는 경우에 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제22조의 규정과[15] 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」을[16] 준용하도록 규정하고 있다(특별법 182①②).

국제화를 위한 의료서비스의 증진에 관하여, 제주특별자치도법은 외국인(외국인투자촉진법 제2조 제1항 제1호의[17] 규정에 의한 외국인을 말함)이 설립하여 제주자치도에 소재지를 둔 법인은 도지사의 허가를 받아 제주자치도에서 의료기관을 개설할 수 있도록 하고(특별법 192①), 외국인이 도지사에게 등록하는 경우 제주자치도에서 외국인전용약국을 개설할 수 있도록 규정하고 있다(특별법 193①). 다만, 외국인전용약국에 종사하는 약사는 내국인을 대상으로 의약품의 조제 또는 판매를 할 수 없도록 하고 있다(특별법 193②).

제주자치도의 청정 1차 산업 육성을 위하여 제주특별자치도법은 농·임·축·수산업

15) 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제22조는 외국학교법인이 사립학교법 제3조의 규정에 불구하고 교육인적자원부장관의 승인을 얻어 경제자유구역에 외국교육기관을 설립할 수 있도록 하고, 내국인이 경제자유구역에 설립되는 위의 외국교육기관과 초·중등교육법 제60조의2의 규정에 의한 외국인학교에 입학하고자 하는 경우 외국거주요건 등을 이유로 입학을 제한하지 못하게 하였으며, 위의 외국교육기관을 설립할 수 있는 외국학교법인의 자격, 외국교육기관의 승인조건 등 외국교육기관의 설립·운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정할 것 등을 규정하고 있다.

16) 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」의 전반적인 내용에 관하여는 윤양수·권영호·표명환, 「제주국제자유도시관계 公法」, 제주대학교출판부, 2005. 387~398면 참조.

17) 외국인투자촉진법은 제2조 제1항 제1호에서 同法에서의 '외국인'이라 함은 외국의 국적을 보유하고 있는 개인, 외국의 법률에 의하여 설립된 법인('외국법인'이라 함) 및 대통령령이 정하는 국제경제협력기구를 말하는 것으로 규정하고 있다.

발전계획과 친환경농업계획의 수립, 농업진흥지역지정 및 수산업육성에 관한 특례, 연안관리지역계획의 수립 등에 관하여 규정하고 있다(특별법 201~214).

제주특별자치도법은 제주자치도의 산업발전을 위한 특례로서 정보통신산업의 기반조성, 제주첨단과학기술단지의 조성, 제주투자진흥지구의 지정, 선박등록특구의 지정 등에 관하여 규정하고 있다(제215~221조).

이 중 제주첨단과학기술단지의 조성에 관하여, 제주특별자치도법은 건설교통부장관이 제주자치도에 생물산업·정보통신산업 등 첨단지식산업의 육성과 관련기술의 연구촉진 및 전문인력 양성 등을 위하여 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조의[18] 규정에 의한 국가산업단지로서 제주첨단과학기술단지(이하 '과학기술단지'라 함)를 조성할 수 있도록 하고 있다. 과학기술단지의 조성은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 국가산업단지의 지정 및 개발에 관한 절차에 의하며,[19] 다만, 제주국제자유도시개발센터(이하 '개발센터'라 함)는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제11조 제1항의[20] 규정에 불구하고 건설교통부장관에게 과학기술단지의 지정을 요청할 수 있고, 건설교통부장관은 동법 제16조 제1항(산업단지개발사업의 시행자)의 규정에 불구하고 개발센터를 사업시행자로 지정할 수 있도록 하고 있다(특별법 216①②). 과학기술단지의 관리는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 산업단지의 관리절차에 의한다.[21] 이 법률에서의 '산업집적'이란 기업·연구소·대학·기업지원시설이 일정지역에 집중하여 상호연계를 통하여 상승효과를 만들어 내는 집합체를 형성하는 것을 말한다. 그런데 제주특별자치도법은 산업자원부장관이 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제30조 제2항(산업단지의 관리기관)의 규정에 불구하고 개발센터에 과학기술단지 관리업무의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있도록 규정하고 있다(특별법 216④).

제주투자진흥지구의 지정에 관하여 제주특별자치도법은 도지사가 제주자치도에 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 투자를[22] 유치하기 위하여 필요한 경우에는 ① 투

18) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조는 건설교통부장관이 산업단지개발계획을 수립하여 관할 시·도지사의 의견을 듣고 관계중앙행정기관장과의 협의와 산업입지정책심의회의 심의를 거쳐 국가산업단지를 지정할 것 등을 규정하고 있다. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」의 전반적인 내용에 관하여는 前揭 「제주국제자유도시관계 公法」, 161~197면 참조.

19) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 상 국가산업단지의 지정 및 개발에 관한 절차는 同法 제6조, 제16조, 제17조, 제37조, 제38조, 제38조의2, 제38조의4 등에 규정되어 있다.

20) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제11조 제1항 : 국가 또는 지방자치단체 외의 자로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 자는 산업단지개발계획을 작성하여 건설교통부장관 또는 시·도지사에게 국가산업단지 또는 일반지방산업단지의 지정을, 시장·군수 또는 구청장에게 도시첨단산업단지의 지정 신청을 요청할 수 있다.

21) 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」은 제5장(제30~45의2조)에서 산업단지 관리절차를 규정하고 있다. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」의 전반적인 내용에 관하여는 前揭 「제주국제자유도시관계 公法」, 198~251면 참조.

자자가 희망하는 지역이나, ② 투자유치를 촉진하는데 유리한 지역으로서 대통령령이 정하는 조건을[23] 갖춘 지역을 제주특별자치도지원위원회의 심의를 거쳐 제주투자진흥지구(이하 '투자진흥지구'라 함)로 지정할 수 있도록 규정하고 있다(특별법 217①). 도지사는 투자진흥지구를 지정하는 때에는 ① 투자진흥지구의 명칭·위치 및 면적, ② 투자진흥지구의 개발 또는 관리방법, ③ 그 밖에 투자진흥지구와 관련하여 대통령령이 정하는 사항을[24] 고시하여야 한다(특별법 217②). 투자진흥지구는 개발센터가 이를 관리하며, 투자진흥지구의 지정절차·방법 및 관리에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(특별법 217③④).

제주특별자치도법은 제219조에서 국가 또는 제주자치도는 개발센터가 과학기술단지의 조성, 투자진흥지구의 입주기업에 임대할 용지매입비의 융자, 토지 등의 임대료 감면, 그 밖의 개발사업에 소요되는 자금의 지원을 요청하는 경우에는 이를 최대한 지원하도록 규정하고 있다. 국가가 개발센터에 대하여 지원하는 자금지원의 기준 및 절차는 대통령령이 정하는 바에 따라 제주특별자치도지원위원회가 정한다(특별법 219①②).[25]

제주특별자치도법에 의하면, 재정경제부장관이나 국유재산관리청 또는 도지사는 국유재산법과 「공유재산 및 물품관리법」의 관련 규정에 불구하고 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업·국제기구(이하 '입주기업'이라 함)에게 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지·공장 그 밖의 국·공유재산(이하 '토지 등'이라 함)을 수의계약에

22) 여기서 '대통령령이 정하는 기준에 해당하는 투자'라 함은 제주투자진흥지구(이하 '투자진흥지구'라 함)로 지정할 예정지역에서 시행하는 사업의 총사업비가 미합중국화폐 5백만불 이상으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 영위하기 위한 시설을 새로이 설치하는 투자를 말한다. ① 관광진흥법시행령 제2조에 따른 관광호텔업·수상관광호텔업·한국전통호텔업·종합휴양업·전문휴양업·관광유람선업·관광공연장업·종합유원시설업 및 국제회의시설업. 다만, 종합휴양업 및 전문휴양업중 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제10조 제1항 제1호에 따른 골프장업을 제외한다. ② 문화산업진흥기본법 제2조 제1호에 따른 문화산업. ③ 노인복지법 제31조에 따른 노인복지시설을 운영하는 사업. ④ 청소년활동진흥법 제10조 제1호에 따른 청소년수련시설을 운영하는 사업. ⑤ 「삭도·궤도법」 제3조에 따른 삭도사업 및 궤도사업. ⑥ 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법」 제2조 제1호에 따른 신에너지 및 재생에너지를 이용하여 전기를 생산하는 사업. ⑦ 제주특별자치도법 제182조에 따른 외국교육기관·자율학교 및 국제고등학교. ⑧ 제주특별자치도법 제192조에 따른 의료기관. ⑨ 건축법시행령 별표 1 제10호 나목에 따른 교육원(연수원 그 밖에 이와 유사한 것을 포함한다). ⑩ 산업발전법 제5조에 따른 첨단기술을 활용한 산업(전자·전기·정보·신물질 및 생명공학분야에 한한다)(특별법시행령 36①).

23) 여기서 '대통령령이 정하는 조건'이라 함은 다음 각 호의 조건을 말한다. ① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 유원지시설의 결정 또는 제2종지구단위계획의 결정이 있은 지역일 것. ② 제1호의 지역 전체에 대하여 개발사업을 시행하고자 하는 경우로서 그 개발사업을 시행하고자 하는 자가 국가, 지방자치단체, 「정부투자기관 관리기본법」에 따른 정부투자기관 또는 지방공기업법 제49조에 따라 설립된 지방공사 또는 개발센터일 것. ③ 제2호에 규정된 자가 해당 지역의 토지 3분의 2 이상에 대하여 소유권 또는 사용권을 확보하고 있을 것(특별법시행령 36②).

24) 여기서 '대통령령이 정하는 사항'이라 함은 투자진흥지구의 주요사업내용을 말한다(특별법시행령 36③).

25) 이 규정에 따라 국가가 개발센터에 대하여 지원하는 자금지원의 기준은 ① 고용창출의 규모, ② 국내외 관광객 유치효과, ③ 첨단과학기술의 개발효과, ④ 그 밖에 국민경제 및 지역경제에 대한 기여도를 종합적으로 고려하여 지원위원회가 정한다(특별법시행령 38).

의하여 사용·수익 또는 대부(이하 '임대'라 함)하거나 매각할 수 있게 되어 있다. 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지 등을 임대하는 경우의 임대기간은 국유재산법 제27조 제1항과 제36조 제1항[26] 및 「공유재산 및 물품관리법」 제21조 제1항, 제31조 제1항의[27] 규정에 불구하고 50년의 범위 이내로 할 수 있다. 이 경우 임대기간은 이를 갱신할 수 있으며 갱신기간은 갱신할 때마다 50년을 초과할 수 없다(특별법 220①②).

국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지 등을 임대하는 경우에는 국유재산법 제24조 제3항과 「공유재산 및 물품관리법」 제13조의[28] 규정에 불구하고 그 토지위에 공장, 그 밖의 영구시설물을 축조하게 할 수 있다. 이 경우 당해 시설물의 종류 등을 고려하여 임대기간이 종료되는 때에 이를 국가 또는 제주자치도에 기부하거나 원상으로 회복하여 반환하는 조건으로 토지를 임대할 수 있다(특별법 220③).

## 7. 국제자유도시종합계획·개발사업시행·제주국제자유도시개발센터

제주특별자치도법은 제14장(제222~290조)에서 국제자유도시종합계획의 수립(제1절), 개발사업의 시행(제2절), 제주국제자유도시개발센터(제3절)에 관하여 규정하고 있다.

### (1) 국제자유도시종합계획

제주자치도를 국제자유도시로 조성·개발함에 있어서는 우선 그에 관한 종합적이고 기본적인 계획이 있어야 할 것이다. 그리하여 제주특별자치도법은 도지사가 국제자유도시의 개발에 관한 종합계획(이하 '종합계획'이라 함)을 수립하도록 규정하고 있다(특별법 222①). 종합계획의 수립절차 및 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(특별법 222④).[29]

---

26) 국유재산법은 제27조 제1항에서 국유 행정재산 등의 사용·수익허가기간을 원칙적으로 3년 이내로 하도록 규정하고 있으며, 제36조 제1항에서 국유 잡종재산의 대부기간은 조림을 목적으로 하는 토지와 그 정착물은 10년 이내, 기타의 토지와 그 정착물은 5년 이내, 기타의 물건은 1년 이내로 하도록 규정하고 있다.

27) 「공유재산 및 물품관리법」은 제21조 제1항에서 공유 행정재산 등의 사용·수익허가기간을 원칙적으로 그 허가 받은 날부터 3년 이내로 하도록 규정하고 있으며, 제31조 제1항에서 공유 잡종재산의 대부기간은 원칙적으로 토지와 그 정착물은 5년 이내, 기타의 재산은 1년 이내로 하도록 규정하고 있다.

28) 국유재산법은 제24조 제3항에서 국유 행정재산·보존재산의 사용·수익허가를 받은 자는 원칙적으로 그 재산상에 건물 기타의 영구시설물을 축조하지 못하도록 규정하고 있고, 「공유재산 및 물품관리법」은 제13조에서 공유재산에 원칙적으로 건물·구거·교량 등 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조하지 못한다고 규정하고 있다.

29) 제주특별자치도법 시행령은 종합계획의 수립에 관하여, 종합계획은 10년마다 수립하며, 도지사가 종합계획을 수립하고자 하는 경우에는 종합계획안을 작성하여 그 계획안의 주요내용을 일간신문에 게재하거나 공보에 고시하고, 이를 일반인이 14일 이상 열람할 수 있도록 하여야 하며, 이와 같이 고시된 종

### (2) 개발사업의 시행

개발사업의 시행과 관련하여 제주특별자치도법은 도지사가 사업시행예정자를 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 도지사는 개발사업 중 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」상의[30] 환경영향평가 대상인 사업과[31] 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조(도시관리계획의 결정)의 규정에[32] 의한 도시관리계획변경(同法上의 도시지역 외의 지역, 즉 관리지역·농림지역·자연환경보전지역에서 이루어지는 도시관리계획변경에 한함)이 선행되어야 하는 사업을 시행하고자 하는 자(국가 또는 개발센터 포함)를 도조례가 정하는 바에 의하여 개발사업의 시행예정자로 지정할 수 있다(특별법 228①).

개발사업을 시행하고자 하는 자는 도지사의 시행승인을 얻어야 한다. 다만, 개발사업의 시행자가 국가 또는 개발센터인 경우에는 도지사의 의견을 들어야 한다. 도지사의 시행승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위는 도조례로 정한다(특별법 229①②).

개발사업의 착수기한은 개발사업의 시행승인을 얻은 날부터 2년 이내로 한다. 다만, 도지사는 사업착수기한의 연기가 불가피하다고 인정되는 경우에는 1년의 범위 내에서 1회에 한하여 사업착수기한을 연기할 수 있다(특별법 229⑥).

외국인투자에 의한 개발사업에 관하여는 위의 규정들에 불구하고 외국인투자촉진법

---

합계획안에 관하여 의견이 있는 자는 그 열람기간 내에 도지사 또는 행정시장에게 의견서를 제출할 수 있으며, 의견서를 제출받은 행정시장은 지체없이 이를 도지사에게 송부하여야 하고, 도지사는 종합계획에 관한 의견서를 제출 또는 송부받은 때에 그 제출된 의견에 대한 검토의견서를 작성하되, 필요하다고 인정하는 경우에는 행정시장으로 하여금 그 검토의견서를 작성하게 할 수 있다고 규정하고 있다(특별법 시행령 41①②③④⑤).

30) 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」의 전반적인 내용에 관하여는 前揭 「제주국제자유도시관계公法」, 252~297면 참조.

31) 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조 : ① 영향평가를 실시하여야 하는 사업(이하 '대상사업'이라 한다)은 다음 각호와 같다. 다만, 인구영향평가의 경우에는 수도권정비계획법 제2조제1호의 규정에 의한 수도권에서 시행되는 사업에 한한다. 1. 도시의 개발, 2. 산업입지 및 산업단지의 조성, 3. 에너지개발, 4. 항만의 건설, 5. 도로의 건설, 6. 수자원의 개발, 7. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설, 8. 공항의 건설, 9. 하천의 이용 및 개발, 10. 개간 및 공유수면의 매립, 11. 관광단지의 개발, 12. 산지의 개발, 13. 특정지역의 개발, 14. 체육시설·폐기물처리시설 기타 대통령령이 정하는 시설의 설치, 15. 기타 환경·교통·재해 또는 인구에 영향을 미치는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업, ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 사업에 대하여는 영향평가를 실시하지 아니한다. 1. 자연재해대책법 제36조의 규정에 의한 재해응급대책을 위한 사업, 2. 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 관계중앙행정기관의 장과 협의한 사업, ③ 평가분야별 대상사업의 범위는 대통령령으로 정한다, ④ 특별시·광역시 또는 도(이하 '시·도'라 한다)는 제3항의 규정에 의한 대상사업의 범위에 해당하지 아니하는 사업에 대하여도 지역의 특수성을 고려하여 영향평가를 실시하여야 할 필요가 있는 때에는 대통령령이 정하는 범위안에서 당해 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 영향평가를 실시할 수 있다, ⑤ 제4항의 규정에 의하여 시·도가 영향평가를 실시하는 경우에 있어서의 평가절차 기타 필요한 사항은 당해 시·도의 조례로 정한다.

32) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 전반적인 내용에 관하여는 拙著, 行政法槪論, 제주대학교출판부, 2005. 751~773면 참조.

에 의한다(특별법 229⑩).[33]

개발사업을 시행하고자 하는 자가 제주특별자치도법 제229조의 규정에 의한 개발사업의 시행승인을 얻거나 의견을 들은 경우에는 초지법·산지관리법 등 여러 법률상의 각종 허가·인가·지정·승인·협의·신고 등을 받은 것으로 보며, 개발사업의 시행승인 고시가 있은 때에는 관계 법률에 의한 인·허가 등의 고시·공고 등이 있은 것으로 본다(특별법 230①).

제주특별자치도법은 개발사업시행의 지원에 관하여 다음과 같은 사항들을 규정하고 있다.

1) 제한적 토지수용

제주특별자치도법상의 개발센터시행계획에 의한 개발사업을 시행하는 개발센터나 관광진흥법 규정에 의한 관광단지의 사업시행자 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호의 규정에 의한 기반시설 중 유원지시설에 대한 사업시행자로서 개발사업의 시행승인을 얻거나 도지사의 의견을 들은 자는 사업대상 토지면적 중 국·공유지를 제외한 토지의 3분의 2이상을 소유하고 토지소유자 총수의 2분의 1이상의 동의를 받고, 개발사업에 따른 사업규모가 도조례로 정하는 일정 면적 이상인 경우에는 개발사업에 필요한 토지·건물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리를 수용 또는 사용할 수 있다(특별법 233①). 위의 수용 또는 사용에 대하여는 제주특별자치도법에 규정된 사항을 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다(특별법 233③).[34]

제주특별자치도법 제229조 제11항의 규정에 의한 개발사업 시행승인의 고시가 있는 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조 제1항(사업인정) 및 제22조(사업인정의 고시)의 규정에 의한 사업인정 및 사업인정의 고시가[35] 있는 것으로 본다. 다만, 재결의 신청은 동법 제23조 제1항(재결신청기간) 및 제28조 제1항(협의불성립시의 재결신청기간)의 규정에 불구하고 개발사업의 시행기간 내에 이를 할 수 있다(특별법 233②).

---

33) 외국인투자촉진법은 외국인투자에 대한 지원과 편의제공을 통하여 외국인투자의 유치를 촉진하기 위한 법으로서, 외국인투자의 보호 및 자유화, 외국인투자절차, 외국인투자에 대한 조세감면 및 국·공유재산 임대·매각 등의 지원, 외국인투자지역의 지정·개발, 외국인투자의 사후관리, 기술도입계약 등에 관하여 규정하고 있다. 외국인투자촉진법의 전반적인 내용에 관하여는 前揭 「제주국제자유도시관계 公法」, 329~386면 참조.

34) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 전반적인 내용에 관하여는 前揭 「제주국제자유도시관계 公法」, 125~160면 참조.

35) 여기서의 사업인정 및 사업인정 고시의 효과에 관하여는 石琮顯, 一般行政法(下), 삼영사, 2001, 540면 참조.

2) 토지의 비축과 토지 등의 취득업무 위탁

도지사는 토지가격의 안정과 개발용 토지의 효율적인 개발·공급과 바람직한 개발을 유도하고, 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진을 도모하기 위하여 토지특별회계를 설치·운영할 수 있다(특별법 234①).

도지사는 개발용 토지를 안정적으로 취득·처분하기 위하여 지방자치법 제35조 제1항 제6호[36] 및 「공유재산 및 물품관리법」 제10조(공유재산의 관리계획)의 규정에 불구하고 도의회의 의결을 얻지 아니하고 취득·처분을 할 수 있다. 이 경우 도지사는 도의회에 개발용 토지의 취득·처분에 대한 결과를 보고하여야 한다(특별법 234⑤).

사업시행자는 개발사업을 위한 토지 등(공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제2조 제1호의 토지 등을[37] 말함)의 취득업무·손실보상업무 및 매매관리업무 등을 도조례가 정하는 바에 따라 도지사·정부투자기관·지방공기업 그 밖에 도조례가 정하는 자에게 위탁할 수 있다(특별법 235①).

3) 개발사업지구에 대한 다른 법률의 준용

제주특별자치도법 제229조의 규정에 의하여 개발사업의 시행승인을 얻은 개발사업지구 안에서 공공시설의 귀속과 국·공유지 매각처분 제한에 관하여는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제26조(공공시설 및 토지 등의 귀속) 및 제27조(다른 목적을 위한 국·공유지 처분제한 등)의 규정을 준용한다(특별법 236①).

4) 조세 및 부담금 등의 감면

개발사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 경우에는 투자진흥지구·과학기술단지·자유무역지역의 투자가 또는 입주기업 등과 개발사업지구에 대한 투자 또는 개발사업지구 안의 토지 등의 양도나 취득에 대하여 조세특례제한법·관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록세·재산세 등의 조세를 감면할 수 있다(특별법 237).

개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우에는 「개발이익환수에 관한 법률」, 농지법, 초지법, 산지관리법, 공유수면관리법 및 하천법이 정하는 바에 따라 개발부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 공유수면 점·사용료 및 하천 점·

36) 지방자치법 제35조 제1항 제6호는 '대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분'을 지방의회의 의결을 얻어야 하는 사항의 하나로 규정하고 있다.

37) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제2조 제1호의 '토지 등'이란 ① 토지 및 이에 관한 소유권외의 권리, ② 토지와 함께 공익사업을 위하여 필요로 하는 입목, 건물 기타 토지에 정착한 물건 및 이에 관한 소유권외의 권리, ③ 광업권·어업권 또는 물의 사용에 관한 권리, ④ 토지에 속한 흙·돌·모래 또는 자갈에 관한 권리를 말한다.

사용료를 감면할 수 있다(특별법 238).

5) 특별개발우대사업

도지사는 특별개발우대사업을 도조례가 정하는 바에 의하여 육성하여야 한다. 여기서 특별개발우대사업이란 ① 주민이 총 투자자본의 100분의 50 이상을 출자한 사업이거나 전체고용인의 100분의 80이상이 주민인 사업, ② 농·임·축·수산업에 대한 경제적 또는 환경적으로 파급효과가 현저한 사업, ③ 향토문화·예술창달과 문화관광의 진흥을 위하여 필요한 사업, ④ 관광토산품제조업, 전통민속주의 제조·판매업 등 관광진흥을 위하여 육성이 필요한 사업, ⑤ 그 밖에 주민복지 향상을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업 중 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다(특별법 240①).

6) 제주특별자치도개발사업특별회계의 설치

개발사업에 필요한 사업비를 확보·지원하기 위하여 제주특별자치도개발사업특별회계(이하 '개발사업특별회계'라 함)를 설치한다(특별법 260①). 개발사업특별회계는 도지사가 관리·운영한다(특별법 260②). 개발사업특별회계의 편성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다(특별법 260⑤).

7) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」·도시개발법 등에 대한 특례

제주특별자치도법은 제주자치도에서의 개발사업의 시행과 관련하여 국토의 계획 및 이용에 관한 특례, 산지관리·공유수면관리·공유수면매립·측량업등록·건설기술관리·체육시설설치·옥외광고물관리·도로관리·도시개발·택지개발·개발이익환수·공원녹지기본계획수립·도시경관관리·주택건설사업·건설업등록·건설기계관리 등에 관한 특례를 규정하고 있다(제243~259조).

이 중 도시개발에 관한 특례규정을 보면, 도지사는 도시개발법 제3조 제1항[38] 후단의 규정에 불구하고 건설교통부장관의 승인을 얻지 아니하고 도시개발구역을 지정할 수 있게 되어 있다(특별법 252).

(3) 제주국제자유도시개발센터

제주특별자치도법은 국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위하여 제주국제자유

38) 도시개발법 제3조 제1항 : 특별시장·광역시장 또는 도지사는 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정되는 때에는 도시개발구역을 지정할 수 있다. 이 경우 지정하고자 하는 도시개발구역의 면적이 대통령령이 정하는 규모 이상인 때에는 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다.

도시개발센터(약칭 '개발센터')의 설립·등기·정관·사업·개발센터시행계획·임원·자금조달·회계·감독 등에 관하여 규정하고 있다(특별법 261~290).

개발센터는 제주국제자유도시종합계획에 따라 개발센터가 추진할 개발센터시행계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 이를 변경하고자 할 때에도 또한 같다(특별법 266①). 건설교통부장관이 위의 개발센터시행계획을 승인하고자 할 때에는 도지사의 의견을 듣고 관계중앙행정기관장과 협의하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항의[39] 변경은 그러하지 아니하다(특별법 266②).

개발센터시행계획의 내용, 수립절차 및 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(특별법 266③).[40]

### 8. 환경·지하수 보전과 교통·보건복지·소방제도에 관한 특례

제주특별자치도법은 제15장(제291~344조)에서 청정 자연환경의 보전(제1절), 지하수의 보전·관리(제2절), 교통산업에 관한 특례(제3절), 보건복지제도에 관한 특례(제4절), 소방제도에 관한 특례(제5절)에 관하여 규정하고 있다.

이 외에 제주특별자치도법 제16장(제345~352조)은 보칙(補則)으로, 제17장(제353~363조)은 벌칙으로 구성되어 있다.

## Ⅲ. 제주특별자치도법상의 문제점

### 1. 도내 기초지방자치단체 폐지의 문제점

필자의 소견상 제주특별자치도법의 규정 중에서 문제점이 가장 큰 것으로 여겨지는

39) 여기서 '대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경'이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 말한다. ① 각 개발사업의 당초 계획면적의 100분의 10을 초과하지 아니하는 범위 안에서 당해 개발사업의 면적 변경. ② 각 개발사업의 목표를 변경하지 아니하는 범위 안에서 당해 사업의 세부계획 변경. ③ 측량착오, 도서상의 기재착오 그 밖에 이와 유사한 사유로 인한 변경(특별법시행령 48).

40) 제주특별자치도법시행령은 개발센터시행계획에 ① 국제자유도시 개발사업 시행의 기본방향. ② 제주첨단과학기술단지 및 투자진흥지구의 조성·관리 등에 관한 추진계획 및 재원 조달계획(수익사업 운영계획을 포함한다). ③ 국내외 투자유치 촉진을 위한 마켓팅·홍보 및 투자가 편의제공 등에 관한 사항. ④ 국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위한 법령 및 제도개선 등에 관한 연구 등이 포함되도록 규정하고 있으며, 개발센터는 종합계획이 수립된 날부터 6월 이내에 개발센터시행계획을 수립하여 건설교통부장관에게 제출하도록(종합계획이 변경됨에 따라 개발센터시행계획을 변경하는 경우에도 또한 같다) 하고, 건설교통부장관이 개발센터시행계획을 승인한 때에는 이를 관계 중앙행정기관의 장 및 도지사에게 통보하도록 규정하고 있다(특별법시행령 47).

것은 이 법 제15조의 도내 기초지방자치단체 폐지규정이다. 바람직한 지방분권의 구현을 위하여는 지방사무에 관한 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이양하는 것뿐만 아니라, 지방행정권이 어느 한 기관에 집중되지 않고 몇 개의 기관에 분산되도록 하는 것이 필요하다고 할 것인데, 제주특별자치도법 제15조의 규정에 의하여 종전의 도내 기초지방자치단체였던 4개 시·군이 폐지됨으로써, 제주지방행정에서의 행정권의 집권(集權)이 이루어지고, 제주자치도민들의 지방선거 참여권이 다른 지역주민들에 비하여 불평등하게 제한되며, 도내 행정시(읍·면·동 포함)가 자치사무·자체재원·자치권·법인격을 갖지 못함으로 인하여 자율적인 주민근거리행정(住民近距離行政)이나 '풀뿌리 민주주의'가 위축되는 등 여러 가지 문제점이 나타나게 되었다. 이에 관하여는 이미 필자의 다른 논문(각주 2 참조)에서 상술(詳述)한 바 있으므로, 여기서는 생략키로 한다.

## 2. 보장된 자치권의 부실성(不實性)

제주특별자치도법은 제1조에서 '고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장'하는 것을 그 입법목적의 하나로 규정하였으며, 많은 조항에서 여러 개별 법률상의 중앙행정기관 권한의 일부를 제주자치도지사의 권한으로 규정하고 개별 법률들이 대통령령 또는 부령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 하여, 외견상 제주자치도의 자치권이 상당히 크게 보장되었다고 할 수 있을 듯싶다.

그런데 제주특별자치도법은 제144조 제3호와 제246조 제1항에서 공유수면매립법상의 해양수산부장관의 일부 권한들을 도지사의 권한으로 각각 규정하고, 제146조 제2호와 제303조 제1항에서 수질환경보전법상의 환경부장관의 일부 권한들을 도지사의 권한으로 각각 규정하고 있는 예에서 확인할 수 있듯이, 중앙행정기관들의 일부 권한을 도지사의 권한으로 규정하는 많은 조항들을 체계화시키지 못하였다.

그리고 제주특별자치도법에 의하여 중앙행정기관의 권한 중 도지사의 권한으로 이양되는 구체적인 권한들 중에는 당해 법률상 중요한 권한으로 보기 어려운 것들이 많이 들어있다. 제주특별자치도법 제142조 제5호에서 농지법 규정(제36조 제1항)에 따라 농지를 도로(고속국도 제외)로 전용하기 위하여 농림부장관의 허가를 받는 과정에서의 건설교통부장관의 권한(협의권)을 도지사의 권한으로 규정하고, 제주특별자치도법 제205조 제2항에서 농지법 제32조 제3항(녹지지역 또는 계획관리지역이 농업진흥지역에 포함될 경우에는 시·도지사의 농업진흥지역지정을 승인하기 전에 농림부장관이 건설교통부장관과 협의하도록 한 규정)에 의한 건설교통부장관과의 협의에 관한 농림부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정한 것이나, 제주특별자치도법 제144조 제9호에서

수산물품질관리법 제26조 제2항(생산·가공시설에 대한 조사·점검), 제28조(위생관리기준미달 등 귀책사유있는 생산·가공시설 등에 대한 조치), 제46조(영업장소 등에의 출입·조사·시료채취 등. 다만, 제26조 제2항의 규정과 관련하여 이양된 권한에 의한 출입 등에 한함), 제49조 제1항(위생관리에 관한 사항 등의 보고수령), 제50조(청문의 실시. 제28조의 규정과 관련하여 이양된 권한에 관한 청문에 한함), 제56조 제1항·제3항(과태료의 부과·징수. 다만, 제46조 및 제49조 제1항의 규정과 관련하여 이양된 권한에 의한 과태료의 부과·징수에 한함)에 의한 해양수산부장관의 권한을 도지사의 권한으로 하되, 다만, 위의 수산물품질관리법 제26조 제2항, 제28조, 제49조 제1항에 관한 해양수산부장관의 권한은 同法 제23조 제4항의 규정에 의한 생산단계에서의 위해요소(危害要素)중점관리기준을 이행하는 시설로서 同法 제25조 제1항의 규정에 의하여 등록한 시설에 관한 권한에 한하여 도지사의 권한으로 한다고 규정한 것 등이 그 예이다.

한편, 제주특별자치도법이 많은 조항에서 여러 개별 법률상 대통령령 또는 부령으로 정하게 되어 있는 사항을 도조례로 정할 수 있도록 규정한 것도 제주자치도의 자치입법권을 파격적으로 확대시킨 것으로 볼 수는 없는 것이다. 이는 개별 법률상 대통령령 또는 부령으로 정하게 되어 있는 사항 자체가 위임입법사항(委任立法事項)인 것이고, 이러한 사항에 대한 조례제정권은 위임입법의 한계원리의 적용을 받을 수밖에 없기 때문이다. 여기서 '위임입법의 한계원리'란 上位法이 구체적으로 범위를 정하여 下位法으로 정하도록 위임한 사항에 대하여 하위법이 규율할 수 있다는 원리이다. 이러한 원리에 基하여 개별 법률이 대통령령 또는 부령으로 정하도록 한 사항에 대하여 직접 도조례로 규정할 수 있도록 하는 것은 지방자치법 제15조 단서(조례로써 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다는 규정)의 제한을 여전히 받게 하는 것이고, 법률에 위반되지 않는 범위내에서 지방자치단체가 자율적으로 필요한 조례를 제정할 수 있도록 하는 것과는 전혀 다른 것이다.

제주자치도의 자치재정권에 관하여 제주특별자치도법이 규정하고 있는 내용은 제주자치도가 종전의 도세와 시·군세를 제주자치도세로 징수하며, 지방세의 과세면제·불균일과세·일부과세를 도조례로 정할 수 있고, 제주자치도세의 탄력세율 조정폭을 도조례로 확대할 수 있으며, 지방채발행 한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있도록 하고, 제주자치도에 교부하는 보통교부세를 보통교부세총액의 100분의 3으로 산정하며, 국가가 제주자치도에 대하여 제주자치도 설치 이전에 지원한 재정수준 이상이 지원되도록 보장하고, 중앙행정기관의 권한이양과 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용을 국가균형발전특별법의 국가균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있도록 한 것이 모두이다. 그런데 제주자치도의 사무증대와 주민복지증진 등 행정수요증대(行政需要增

大)에 따라 필연적으로 늘어나게 될 재정수요(財政需要)를 위의 자치재정관련 규정들에 기하여 제주자치도가 원활히 충당하기에는 어려움이 많을 것으로 보아진다.

따라서 중앙정부와의 관계에서 자치사무증대와 도지사의 권한확대를 요소로 하는 자치행정권이나 자치입법권·자치재정권 등 제주특별자치도법에 의하여 보장되는 제주자치도의 자치권은 '고도의' 것이거나 '파격적인' 것이라고 하기에는 부실하게 규정되어 있다고 할 수 있다(2005년 5월에 청와대 정부혁신·지방분권위원회가 발표한 '제주특별자치도 기본구상안'에는 제주도를 파격적인 자치권을 갖는 '자치 파라다이스'로 육성한다는 내용이 들어있었고, 2005년 10월에 국무총리실 제주특별자치도 추진위원회가 발표한 '제주특별자치도 기본계획안'에는 제주도에 타지역과 차별화된 고도의 자치권을 부여한다는 내용이 들어있었다).

국가기관의 사무·권한이나 지방자치단체(및 그 기관)의 사무·권한이 모두 법으로 규정되고 있는 현실에서, 제주특별자치도법상의 특례규정의 부실성(不實性)은 제주자치도의 특별한 자치권의 부실성으로 이어진다.

## 3. 개별 규정상의 문제점

현행 제주특별자치도법에는 필요한 규정이 누락되어 있는 경우가 있고, 다른 법률이나 이 법상의 다른 조항에 비추어 문제가 있는 규정 또는 그 의미가 불명확한 규정들이 들어 있는데, 그 예는 다음과 같다.

(1) 제주특별자치도법은 제27조 제1항에서 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20 이상 100분의 30이하의 범위 안에서 도조례로 정하는 수 이상의 서명으로 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있도록 규정하고 있는데, 이는 「주민소환에 관한 법률(2007.5.25 시행)」이 광역지방자치단체장에 대하여는 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10이상, 지역구 시·도의원에 대하여는 당해 지방의회의원 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20이상의 서명으로 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있도록 규정하고 있는 것에 비추어, 다른 지역에서 보다 제주지역에서의 주민소환투표청구를 더 어렵게(주민참여를 축소) 할 수 있는 것으로서, 삭제 또는 개정되어야 할 사항이라 할 것이다.

(2) 제주특별자치도법은 제주자치도에 자치감사제를 시행토록 하면서 제71조 제1항에서 '중앙행정기관의 장은 제주자치도에 대하여는 그 행정전반 또는 특정한 정책·사업·업무 및 예산 등에 대한 감사를 실시할 수 없다. 다만, 국회의 국정감사 및 감사원 감사는 그러하지 아니하다'라고 규정하고 있다. 이와 관련하여 제주자치도민의 지방자

치법 제13조의4 및 제13조의5의 규정에 의한 주민감사청구권과 주민소송제기권을 행사하는 별도의 절차나 방법을 규정하거나 또는 위의 단서에 지방자치법 제13조의4의 규정에 의한 주민감사청구가 있는 경우도 포함시켰어야 했는데, 그것이 누락되었다.

(3) 제주특별자치도법 제142조 제1호는 일반국도와 관련된 도로법상의 일부규정에 의한 건설교통부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하고 있는데, 이는 '도로법 제13조의 규정에 의하여 종전의 제주도에 지정된 일반국도를 해제하고, 도지사는 그 해제된 일반국도를 동법 제15조의 규정에 의하여 지방도로 인정한 것으로 본다'라는 제주특별자치도법 제251조 제3항의 규정을 고려할 때 무의미한 규정이라 하겠다. 즉, 제주지역의 모든 일반국도를 지방도로 변경시키면서 도내 일반국도에 관한 건설교통부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하는 것은 아무런 의미가 없다고 할 것이다.

(4) 제주특별자치도법 제144조 제1호는 「기르는 어업 육성법」 제8조 제1항에 의한 해양수산부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하고 있는데, 이는 제주특별자치도법 제213조 제4항에 포함되어진 것으로서, 이중규정(二重規定)이 되고 있다.

제주특별자치도법 제142조 제4호와 제305조 제1항간에도 이중규정인 부분이 있다.

(5) 제주특별자치도법은 제142조 제2호에서 하천법상의 일부규정에 의한 건설교통부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하면서, 그 단서에서 일부권한은 제주지방국토관리청장이 하천법 제82조 제1항의 규정에 의하여 위임을 받아 허가 또는 승인하고 있는 사항에 한하여 도지사의 권한으로 하도록 규정하고 있다. 그런데 하천법 제82조 제1항의 규정에 의한 제주지방국토관리청장에 대한 건설교통부장관의 권한위임은 대통령령으로 정해지고 변경·해지될 수도 있는 것이므로, 위의 단서규정은 하천법시행령(대통령령)의 규정 여하에 따라 제주특별자치도법상의 도지사에 대한 건설교통부장관 권한의 이양 내용이 결정되도록 하는 것이어서 부적절한 것이라고 할 수 밖에 없다.

또한 제주특별자치도법은 제144조 제2호에서 '공유수면관리법 제20조 제1항의 규정에 의하여 항만법 제3조 제1항 제1호의 규정에 의한 무역항의 항만구역 안의 공유수면에 대한' 同法상의 일부 규정에 의한 해양수산부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하고 있는데, 이 규정에서의 '공유수면관리법 제20조 제1항의 규정에 의하여'라는 부분도 부적절하게 붙여진 것으로 보아진다. 이는 공유수면관리법 제20조 제1항은 '이 법에 의한 해양수산부장관의 권한은 대통령령이 정하는 바에 따라 그 일부를 지방해양수산청장 또는 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다'라고 되어 있고, 이러한 권한위임근거규정을 전제로 한 제주특별자치도법 제144조 제2호의 권한이양규정은 그 실효성이 매우 약한 것이라고 할 수 있다.

(6) 제주특별자치도법 제144조 제3호는 '공유수면매립법 제40조 제1항 전단의 규정에

의하여 항만법 제3조 제1항 제1호의 규정에 의한 무역항의 항만구역 안의 공유수면매립에 대한' 同法상의 일부 규정에 의한 해양수산부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하고 있다. 그런데 이 규정에서의 '공유수면매립법 제40조 제1항 전단의 규정에 의하여'라는 부분은 그 내용이 권한위임에 관한 것이어서 부적절한 것이며, '제38조 제1항·제3항·제5항(제1호·제2호·제4호·제5호·제6호의2·제7호 및 제9호 내지 제15호의 규정에 해당하는 사항에 한한다)'의 부분 중 괄호 속의 내용은 현행 공유수면매립법 제38조에서 확인될 수 없는 사항을 규정한 것이어서, 입법상의 과오가 있었던 것으로 보아진다.

(7) 제주특별자치도법 제144조 제7호는 해양수산부장관의 권한이 도지사의 권한으로 되는 것 중의 하나로서 항만법의 일부 규정에 의한 권한을 규정하고, 그 단서에서 본문 중의 일부권한은 연안항에 관한 권한을 포함하는 것으로 규정하고 있다.

그런데 위의 제주특별자치도법 제144조 제7호의 본문과 단서의 규정은 서로 조화를 이루지 못하고 있다고 할 수 있다. 이는 위의 본문에서 규정된 권한 중 일부에 대하여 연안항에 관한 권한을 포함하는 것으로 정하고 있는 위의 단서 규정의 논리적 타당성은 위의 본문에서 규정된 권한들이 지정항만 중 무역항에 관한 권한임을 전제로 할 때에만 인정될 수 있는 것인데, 그 전제가 불분명하게 되어있기 때문이다.

(8) 제주특별자치도법 제144조 제8호는 해양수산부장관의 권한이 도지사의 권한으로 되는 것 중의 하나로서 '항만운송사업법 제4조 제1항, 제5조, 제6조 단서, 제7조, 제10조, 제26조 제1항, 제27조의6 및 제29조의3(이양된 권한에 관한 청문에 한한다). 다만, 감정사업 및 검량사업에 관한 권한을 제외한다'라고 규정하고 있다. 그런데 이 규정에서의 '다만, 감정사업 및 검량사업에 관한 권한을 제외한다'라는 단서규정이 위에 적시된 항만운송사업법의 각 조항 모두에 관계되는 것인지, 아니면 동법 제29조의3에만 적용되는 것인지 불분명한 문제점이 있다.

(9) 제주특별자치도법 제145조 제2호는 국가보훈처장의 권한이 도지사의 권한으로 되는 것 중의 하나로서 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 개별규정에 의한 권한들을 열거하고, 그 말미에 '이 경우 전단의 규정 중 제73조의2 제1항 및 제3항의 규정에 의하여 준용되는 사항에 관한 권한을 포함한다'라고 규정하고 있다.

그런데 위 규정의 말미에 붙어 있는 '이 경우 전단의 규정 중 제73조의2 제1항 및 제3항의 규정에 의하여 준용되는 사항에 관한 권한을 포함한다'는 규정에서의 '이 경우'나 '전단의 규정'의 의미가 불분명하게 되어 있는 것은 문제점이라 할 수 있다.

(10) 제주특별자치도법은 제146조 제3호에서 '하수도법 제36조 제2항(하수종말처리시설에 한한다)'에 의한 환경부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하고 있으나, 제주특별자치도법이 시행된 후에 하수도법이 전문 개정되었으므로(2006.9.27) 위의 제주

특별자치도법 제146조 제3호의 규정도 마땅히 개정되어져야 할 것이다.

그런데, 개정 하수도법 부칙 제10조에는 하수도법의 개정에 따른 다른 법률(건축법, 관광진흥법, 농어촌정비법, 외국인투자촉진법, 토양환경보전법 등 57개 법률)의 일부규정의 개정에 관하여 규정하고 있는데, 당연히 포함되어져야 할 제주특별자치도법의 일부규정 개정은 누락되어 있다. 즉, 개정 하수도법은 부칙 제10조에서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제146조 제3호의 '하수도법 제36조 제2항'을 '하수도법 제25조 제2항'으로 개정한다는 것도 규정했어야 했는데 그렇지 않았다. 이는 제주특별자치도법과 관련된 개정 하수도법의 입법상의 과오라고 할 수 있다.

(11) 제주특별자치도법은 제209조 제1항에서 '수산업법 제41조의 규정에 의한 허가어업(육상해수양식어업 및 종묘생산어업에 한한다)과 동법 제44조의 규정에 의한 신고어업과 관련된 동법 제44조의2 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 해양수산부장관의 권한은 이를 도지사의 권한으로 한다'라고 규정하고 있다.

그런데 수산업법이 육상해수양식어업·종묘생산어업을 시·도지사의 허가를 받아야 하는 어업으로 규정하고 있으며(同法 41②), 수산업법 제44조상의 신고어업에 관한 사항은 제주자치도내의 시·군이 폐지되고, 제주특별자치도법 제11조의 제주자치도 설치에 따른 법령적용상의 특례규정이 있기 때문에, 위의 제주특별자치도법 제209조 제1항의 규정은 무의미하거나 불필요한 것으로 보아진다.

(12) 제주특별자치도법 제233조 제2항에서 同法 제229조 제11항의 규정에 의한 개발사업 시행승인의 고시가 있는 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조 제1항 및 제22조의 규정에 의한 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 본다고 규정하고 있다.

여기서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조 제1항에 의한 사업인정은 시행하는 사업이 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 열거되어 있는 공익사업에 해당함을 인정하는 것이며, 이러한 사업인정은 사업시행자에게 일정한 절차를 거칠 것을 조건으로 그 사업에 필요한 토지 등을 수용 또는 사용할 권리를 설정하여주는 행위이다. 그리고 同法상의 사업인정의 고시(告示)가 있은 후에는 누구든지 고시된 토지에 대하여 사업에 지장을 초래할 우려가 있는 형질의 변경이나 토지와 함께 공익사업에 필요한 물건을 손괴 또는 수거하지 못하게 된다(同法 25①).

그런데 제주특별자치도법이 제233조 제2항에서 그 개념도 불명확한(後述) '개발사업'의 시행승인의 고시가 있는 때에는 (그 개발사업이 공익사업인지 여부를 가리지 않고) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조 제1항과 제22조의 규정에 의한 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 본다고 규정한 것은 사익적(私

益的) 사업자에게도 토지수용권을 인정할 수 있게 하는 것으로서 문제점이 있다고 하지 않을 수 없다.

(13) 제주특별자치도법은 제147조 제4항 제1호에서 고용보험법의 일부 규정에 의한 직업안정기관장의 권한을 도지사의 권한으로 규정하고 있는데, 그 중에는 2005년 12월 7일에 삭제된 同法 제43조 제2항에 의한 권한도 포함시켰으며, 제주특별자치도법 제301조 제1항에서 대기환경보전법의 일부 규정에 의한 환경부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정하면서 2005.12.29에 삭제된 同法 제11조 제3항에 의한 권한도 포함시키고 있다. 이는 2006년 2월 21일에 공포된 제주특별자치도법의 입법상의 과오라고 아니할 수 없다.

(14) 제주특별자치도법은 제205조 제1항에서 도지사가 농림부장관의 승인을 얻지 아니하고 농업진흥지역을 지정할 수 있도록 규정하고, 同條 제2항에서 농지법 제32조 제3항의 규정에 의한 건설교통부장관과의 협의에 관한 농림부장관의 권한을 도지사의 권한으로 한다고 규정하고 있다. 그런데 농지법 제32조 제3항은 농림부장관이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 녹지지역 또는 계획관리지역이 농업진흥지역에 포함될 경우에는 시·도지사의 농업진흥지역지정을 승인하기 전에 건설교통부장관과 협의하도록 규정하고 있는바, 이러한 규정에 의한 건설교통부장관과의 협의에 관한 농림부장관의 권한을 도지사의 권한으로 규정한 것(특별법 205②)은 농림부장관의 승인을 얻지 않고 도지사가 농업진흥지역을 지정할 수 있도록 한 제주특별자치도법 제205조 제1항의 규정과 상호 조화되기 어려운 것이라 하겠다.

(15) 제주특별자치도법은 제312조 제6항에서 '도지사는 지하수의 적정한 관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 지하수개발·이용시설의 설치자에게 도조례가 정하는 바에 따라 주변 토지 또는 시설물의 이용자와 지하수를 공동이용하도록 하는 조치를 명할 수 있다. 이 경우 정당한 사유없이 공동이용조치를 거부하거나 이행하지 아니하는 자에 대하여는 취수량을 제한하거나 지하수개발·이용의 허가를 취소할 수 있다'라고 규정하고 있다.

그런데 지하수의 이용시설(지하수관정)의 설치에 많은 비용이 소요되는 점을 고려하면, 다른 자와 지하수를 공동이용하도록 하는 조치를 취할 경우에는 일정한 보상을 지급하거나 시설설치비의 일부를 공동이용자가 부담토록 하는 부수적 조치도 필요하다고 할 것인데, 그에 관한 규정을 제주특별자치도법에서는 찾아볼 수 없다. 이와 관련하여 「제주특별자치도 지하수관리 기본조례」 제19조 제4항이 '도지사는 공동이용명령을 이행하는 지하수개발·이용시설의 소유주에게 공동이용수량을 감안하여 지하수원수대금의 감면 등 필요한 지원을 할 수 있다'라고 규정하고 있으나, 많은 비용을 들여 설치한 지하수관정의 이용권제한에 따른 손해전보(損害塡補)에 관하여는 관계 법률에서

그 근거를 규정해야 할 것으로 본다.

(16) 제주특별자치도법은 제334조에서 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」 제5조 제1항 제5호(양자의 복지를 위하여 양친이 갖추어야 할 요건), 제10조 제5항(입양업무에 관한 협약에 포함되어야 할 사항, 입양기관의 시설·종사자기준·허가·변경신고 등에 관한 사항) 및 제23조 제3항(양육보조금의 지급, 입양기관의 운영비 및 가정위탁보호비용의 보조에 관한 사항)에서 대통령령 또는 보건복지부령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 규정하고 있다.

그런데 제주자치도내의 요보호(要保護)아동의 입양이 제주자치도내에서만 이루어질 수 있는 것이 아니라 다른 지방자치단체나 외국에 거주하는 자를 양친(養親)으로 하여 이루어질 수도 있는 점을 고려하면, 양친이 될 자가 갖추어야 할 요건이나 입양업무에 관한 협약에 포함되어야 할 사항 등 입양에 관한 사항은 국가의 법령으로 정하는 것이 바람직하며, 도조례로써 정할 수 있도록 하는 것은 타당치 않다고 하겠다.

(17) 제주특별자치도법 부칙 제12조 제1항은 '이 법 시행 당시 부칙 제3조의 규정에 의하여 폐지되는 제주국제자유도시특별법에 의하여 수립된 제주국제자유도시종합계획(연도별 투자계획을 포함한다), 제주국제자유도시시행계획, 광역시설계획, 민자유치추진계획, 환경보전기본계획, 제주도정보화촉진기본계획, 농·임·축·수산업발전계획 및 향토문화예술진흥계획은 각각 이 법에 의하여 수립된 종합계획, 개발센터시행계획, 광역시설계획, 환경보전기본계획, 제주자치도정보화촉진기본계획, 농·임·축·수산업발전계획 및 향토문화예술진흥계획으로 본다'라고 규정하고 있다. 그런데 위 규정에서 종전의 제주국제자유도시특별법에 의하여 수립된 민자유치추진계획을 제주특별자치도법에 의하여 수립된 '민자유치추진계획'으로 본다고 규정할 것이었으나, 의제될 '민자유치추진계획'이 누락되고 있는 점은 입법상의 과오라고 아니할 수 없다.

## 4. 국제자유도시 조성 관련규정상의 문제점

### (1) 국제자유도시종합계획에 관한 문제점

제주특별자치도법은 제222조 제1항에서 도지사가 국제자유도시의 개발에 관한 종합계획(약칭 '종합계획')을 수립하도록 하고, 이 종합계획에 포함하여야 할 사항들을 규정하고 있으며, 부칙 제12조 제1항에서 종전의 제주국제자유도시특별법에 의하여 수립된 제주국제자유도시종합계획(시행기간 2002~2011년)은 제주특별자치도법에 의하여 수립된 종합계획으로 본다고 규정하고 있다.

이 종합계획은 다른 법령에 의한 개발계획(군사에 관한 사항 제외)에 우선하는 계획

이며(특별법 222③), 제주국제자유도시개발을 위한 종합적이고 기본적인 계획으로서, 그 시행을 위하여 下位계획인 시행계획을 필요로 한다고 할 것이다.

그런데 제주특별자치도법은 제266조 제1항에서 '개발센터는 종합계획에 따라 개발센터가 추진할 개발센터시행계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 이를 변경하고자 할 때에도 또한 같다'라고 규정하고 있을 뿐, 종합계획 중에서 개발센터가 추진할 개발센터시행계획에 포함되지 아니하는 사안(事案) 또는 사업들의 실행을 위한 시행계획에 관하여는 전혀 규정하고 있지 않다.

이미 고시된 제주국제자유도시종합계획은 구체성을 결여한 방침·지침적 내용도 많이 담고 있는데, 이러한 종합계획의 실현을 위한 구체적 시행계획에 관하여 제주특별자치도법에 아무런 규정도 두지 않은 것은 문제점의 하나가 될 수 있다.

그리고 제주특별자치도법은 同法 제222조 제1항에 규정된 여러 가지 사항을 포함하는 국제자유도시종합계획 외에, 환경보전기본계획(특별법 291②), 농·임·축·수산업 발전계획(특별법 201①), 중·장기 향토문화예술진흥계획(특별법 179①), 제주자치도정보화촉진기본계획(특별법 215②) 등의 수립에 관하여 규정하고 있지만, 이들 각 계획의 위상이나 상호간의 관계에 대하여는 규정하고 있지 않다.

위의 종합계획에 1) 환경과 관련하여 토지·물 그 밖의 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, 해양의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, 자연환경의 보전 및 오염방지에 관한 사항을 포함하도록 하고, 2) 농업·임업·축산업·수산업의 진흥에 관한 사항, 3) 향토문화의 보존과 문화예술의 진흥에 관한 사항, 4) 지역정보화의 기반구축 및 진흥에 관한 사항도 포함하도록 규정하고 있는(특별법 제222조 제1항 제6·8·9·10·12·16호) 점을 감안하면, 제주특별자치도법 제291조 제2항에 의한 '환경보전기본계획', 제201조 제1항에 의한 '농·임·축·수산업 발전계획', 제179조 제1항에 의한 '중·장기 향토문화예술진흥계획', 제215조 제2항에 의한 '제주자치도정보화촉진기본계획'은 종합계획의 구체적 실천을 위한 부문별 하위(下位) 시행계획의 성격을 가지는 것으로 볼 수 있는 것들이다.

그러므로 제주특별자치도법에서 위의 종합계획 외의 4개의 계획을 종합계획의 부문별 하위계획으로 분명히 명기하여 여러 계획들이 상호간에 모순된 내용을 담을 수 없도록 하던가, 그렇지 않을 경우 이들 계획들을 각각 해당 분야의 독립적인 기본계획으로 인정하고 제주특별자치도법 제222조 제1항상의 종합계획에 포함되어야 할 사항에서 이들 계획들에 관련된 사항을 삭제하여 종합계획의 수립·시행과정에서 그 내용·범위의 불명확으로 인한 혼란과 행·재정력의 불필요한 소모를 방지해야 할 것이다.

### (2) 개발사업에 관한 문제점

제주특별자치도법은 개발사업에 관하여 여러 조항에서 규정하고 있다. 그 예로서, 제222조 제1항 제17호에서 종합계획에 포함되어야 할 사항의 하나로서 '개발사업(종합계획에 의하여 시행되는 개발사업을 말한다. 이하 같다) 등에 필요한 투자재원의 조달 및 연도별 투자계획의 수립에 관한 사항'을 규정하였고, 제230조 제1항에서 '개발사업을 시행하고자 하는 자가 제229조의 규정에 의한 개발사업의 시행승인을 얻거나 의견을 들은 경우에는' 초지법·산지관리법 등 여러 법률 규정상의 허가·인가·지정·승인·협의·신고 등을 받은 것으로 보도록 규정하였으며, 제235조 제1항에서 '사업시행자는 개발사업을 위한 토지 등의 취득업무·손실보상업무 및 매매관리업무 등을 도조례가 정하는 바에 따라 도지사, 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관, 지방공기업법에 의한 지방공기업, 그 밖에 도조례가 정하는 자에게 위탁할 수 있다'라고 규정하고 있다.

이처럼 제주특별자치도법에는 '개발사업'이라는 용어가 많이 나오고 있는데, 그것이 어떤 사업인지에 관하여는 전혀 규정된바 없으며, 다만, 위의 제222조 제1항 제17호에서 개발사업은 종합계획에 의하여 시행되는 개발사업을 뜻하는 것으로 규정되어 있을 뿐이다. 그런데 고시된 제주국제자유도시종합계획에는 각 부문에 걸쳐 그야말로 다양한 (추상적 또는 구체적) 구상(構想)이 담겨진 사업들이 많이 들어 있다. 예로서 종합계획 중 관광개발계획상의[41] 「관광인프라확충 및 관광진흥」 부문에는 저렴한 숙박시설 확충을 위해 도시계획구역 내 자연녹지지역에도 휴양펜션시설 설치를 허용하며, 볼거리, 먹거리, 즐길거리를 확대한다는 내용 등도 들어 있으며,[42] 종합계획 중 「유통·물류부문의 사업계획」에는 점포시설 현대화, 공동창고 시설사업, 재래시장 시설 개선, 체인사업자 등의 공동 구매·배송사업 확대 추진 등도 포함되어 있다.[43]

이와 같이 고시된 종합계획이 각종의 다양한 사업계획을 내포하고 있는데, 그러한 내용을 지닌 '종합계획에 의하여 시행되는 개발사업'은 그야말로 온갖 사업을 다 포함할 수 있는 개념이고, 이처럼 내용이 모호한 '개발사업'의 개념을 기초로 하여서는 제주국제자유도시의 개발 추진이 체계적·효율적으로 이루어지지 못할 수 있다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항의 '개발행위', 同法 제2조 제11호의 '도시계획사업', 도시개발법 제2조의 '도시개발사업', 농어촌정비법 제2조의 '농어촌정비사업', 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제2조의 '공익사업', 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조의 '산업단지개발사업' 등의 개념과 같이 당

41) 제주특별자치도, 제주국제자유도시종합계획(2002~2011) 제3편 제2장 제2절.
42) 前揭 제주국제자유도시종합계획 제3편 제2장 제2절 4. 나. (2) 참조.
43) 前揭 제주국제자유도시종합계획 제3편 제1장 제3절 3. 가. (1) 참조.

해 법률의 입법목적을 달성하는데 필요한 일정한 '사업 또는 행위의 개념'을 명확히 하는 것은 매우 중요한 일이라고 할 수 있다.

제주특별자치도법에 의한 제주국제자유도시의 효율적 추진을 위하여는 同法上의 '개발사업'의 개념을 구체적으로 명기하는 것이 무엇보다도 필요하다고 보아진다.

한편, 제주특별자치도법은 제229조 제2항에서 '도지사의 시행승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위'를 도조례로 정하도록 규정하고 있는데, 이 규정에 의거하여 도조례로 정한 '도지사의 시행승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위'에 포함되지 않은 기타의 종합계획사업들은 행정청의 허가를 받지 않고 시행될 사업들인지, 그렇지 아니하면 도지사 외의 어느 행정청의 승인 또는 의견을 얻어야 하는 사업들인지가 궁금하다. 이는 제주특별자치도법의 시행으로써 제주자치도내에 기초지방자치단체가 모두 폐지되고 지방자치단체장으로서의 시장·군수들이 없는 상황에서, 만약 일부사업의 허가·승인권을 도내 행정시장에게 부여할 경우, 허가·승인의 거부나 허가취소 등의 문제가 야기되고 그에 관련된 손해배상소송 등이 제기될 때에 자체재원(自體財源)·법인격(法人格) 등을 갖지 못하는 행정시의 長으로서는 그에 대처하기가 어려울 것이므로, 제주자치도내에서 이루어지는 크고 작은 요허가(要許可) 개발사업들에 대한 허가·승인권이 원칙적으로 도지사에게 귀속될 수밖에 없을 것으로 보기 때문이다.

### (3) 개발사업지구에 관한 문제점

제주특별자치도법은 제236조에서 '① 제229조의 규정에 의하여 개발사업의 시행승인을 얻은 개발사업지구 안에서 공공시설의 귀속과 국·공유지 매각처분 제한에 관하여는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제26조 및 제27조를 준용한다. ② 제1항의 규정에 의한 개발사업지구 안에서 토지·물건 또는 권리를 제공함으로써 생활의 근거를 잃게 되는 자에 대한 이주대책에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조의 규정을 준용한다'라고 규정하고, 제237조에서 '개발사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 경우에는 투자진흥지구·과학기술단지·자유무역지역의 투자가 또는 입주기업 등과 개발사업지구에 대한 투자 또는 개발사업지구 안의 토지 등의 양도나 취득에 대하여 조세특례제한법·관세법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·취득세·등록세·재산세 등의 조세를 감면할 수 있다'라고 규정하고 있다. 이 외에 제주특별자치도법 제239조 제1항·제3항과 제242조 등에서도 '개발사업지구'와 관련된 사항을 규정하고 있다.

그런데 위의 규정들에서의 '개발사업지구'가 어떠한 지구이고 어떠한 절차로 지정되는지를 제주특별자치도법의 어느 조항에서도 규정한 바 없다. 제주특별자치도법 제229

조와 제236조 등의 규정을 감안할 때, 개발사업지구는 도지사의 개발사업시행승인을 얻고 개발사업이 시행되는 지구를 의미하는 것이라고 할 수 있겠지만, 그러한 의미의 개발사업지구는 개발사업자의 뜻에 따라 그 위치·면적 등이 정해질 수 있게 되어, 그 적정성(適正性)이 보장되지 못하는 문제가 생긴다.

제주특별자치도법 제229조 제3항은 '개발사업의 시행승인을 얻고자 하는 자 또는 의견을 듣고자 하는 자는 도조례가 정하는 바에 의하여 사업계획과 첨부서류 등을 작성하여 도지사에게 제출하여야 한다'라고 규정하고 있는데, 만약 개발사업을 시행하고자 하는 자가 신청서와 구비서류를 갖추어 신청을 하고 도지사가 개발사업시행승인을 하면 자동적으로 그 개발사업이 시행되는 지역이 개발사업지구로 될 경우에는, 제주지역에 난개발(亂開發)이 이루어지게 될 것은 명약관화하다고 할 것이고, 지역개발에 대한 지역주민의 예측가능성도 보장되지 못할 것이다.

일반적으로 국민의 생활에 어떠한 영향을 미치는 일정한 지구·지역·구역 등을 지정·개발하기 위해서는 관계 법률에서 그 지구·지역·구역 등의 개념 및 그 지정절차 등을 분명하게 규정하기 마련이다. 제주특별자치도법에서도 개발사업지구에 관하여 어떤 사항을 규정하려면 먼저 개발사업지구의 개념이나 그 지정·고시에 관한 사항부터 명확히 정해야 할 것이다. 그리고 제주특별자치도법에 의하여 지정·고시된 개발사업지구에 종합계획에 의하여 구체적으로 사업내용이 정해진 개발사업이 시행될 수 있게 하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

### (4) 제주국제자유도시개발센터에 관한 문제점

제주국제자유도시개발은 제주자치도의 지역발전전략으로 추진되는 것이면서, 제주자치도를 국제화된 산업·경제 환경에 대응하는 선도지역으로 조성함으로써 국가의 산업·경제상의 활력을 제고시키려는 국가발전전략에서 추진되는 것이라고 할 수 있다. 이러한 점을 감안하면, 그 추진은 제주자치도가 주도(主導)하고 관계 중앙행정기관이 지원하는 체제로 이루어져야 마땅할 것이다. 그럼에도 불구하고 제주특별자치법은 국가나 지방자치단체와는 별개의 법인격을 갖는 제주국제자유도시개발센터(약칭 '개발센터')를 설립하도록 하고(특별법 261·262), 개발센터의 사업으로서 ① 국제자유도시종합계획에 따라 개발센터가 추진할 개발센터시행계획의 수립·집행, ② 제주국제자유도시 개발을 위한 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대, 산업단지·투자진흥지구의 조성·관리, 외국교육기관·외국의료기관의 유치 및 설립·운영지원, 그 밖에 도민소득 향상 및 국제화를 위한 지원사업 등 국제자유도시 개발을 위한 사업, ③ 국내외 투자유치와 이를 위한 마케팅 및 홍보, 국내외 투자자에 대한 상담·안내·홍보·

조사와 민원사무의 처리대행 등 종합적 지원업무, 기타 내·외국인 투자지원업무, ④ 제주국제자유도시 개발에 소요되는 자금조성을 위한 지정면세점 운영, 옥외광고사업, 그 밖에 건설교통부장관이 승인한 사업 등 수익사업을 행할 수 있도록 규정하고 있으며(특별법 265①), 개발센터가 이러한 사업들을 효율적으로 시행하기 위하여 이사회의 의결을 거쳐 산하에 자회사를 설립하고 그 자본금의 전부 또는 일부를 출자할 수 있도록 규정하고 있다(특별법 265②).

또한 제주특별자치도법은 제219조 제1항에서 '국가 또는 제주자치도는 개발센터가 과학기술단지의 조성, 투자진흥지구의 입주기업에 임대할 용지매입비의 융자, 토지 등의 임대료 감면, 그 밖의 개발사업에 소요되는 자금의 지원을 요청하는 경우에는 이를 최대한 지원하여야 한다'라고 규정하고 있으며, 제278조에서 국가 또는 지방자치단체는 개발센터의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 개발센터에 국유 또는 공유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있고, 개발센터는 대부받거나 사용·수익의 허가를 받은 국·공유재산에 건물 그 밖의 영구시설물을 축조할 수 있도록 규정하고 있다.

이러한 제주특별자치도법 규정들은, 비록 도지사가 종합계획을 수립하고 개발사업 시행허가권 등을 행사할 수 있게 되어 있기는 하지만, 개발센터가 실질적으로 제주국제자유도시 개발을 주도하고, 제주자치도는 제주국제자유도시의 개발방향을 제시하며 개발센터의 제주국제자유도시조성업무를 지원하는 체제가 되도록 할 수 있을 것이다.

제주국제자유도시의 추진·조성을 제주자치도의 소속 법인 또는 기관이 아니라 건설교통부장관의 지도·감독을 받는(특별법 288) 개발센터가 실질적으로 주도하고 제주자치도는 후원자 역할을 주로 하도록 하는 것은 '고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도'의 설치 취지 등에 비추어 납득하기 어려운 일이라 아니할 수 없다.

## Ⅳ. 제주특별자치도법 관련 주요과제

제주특별자치도법은 그 대부분의 내용이 제주특별자치도의 설치·운영에 관한 규정들과 국제자유도시의 조성·개발에 관한 규정들로 이루어지고 있다.

이 중 제주특별자치도의 설치·운영에 관한 규정들은 기본적으로 제주자치도의 자치권을 확대·강화하는 내용을 담고 있다. 그런데 제주자치도의 자치권 확대의 요소가 되는 도지사의 권한 강화는 바로 제주자치도가 자율적으로 처리할 수 있는 자치사무의 증대를 의미하는 것이며, 그에는 늘어난 자치사무의 처리비용의 부담증가도 수반되기 마련이다.

제주특별자치도법에 의하여 제주자치도에 자치경찰이 설치·운영되고, 제주지역내의 모든 일반국도가 지방도로 변경되며, 제주지역에서 처리되던 종전의 많은 국가사무들이 제주자치도의 자치사무가 되어, 원칙적으로 제주자치도의 책임으로 그 처리·운영을 감당해야 하게 되었다.

그런데 제주자치도의 재정자립도는 현재 40%에도 못 미치는 실정이다. 이러한 재정상황에서 종전보다 늘어난 사무나 사업들의 처리·운영비용을 중앙정부가 지급하여주지 않을 경우에, 제주자치도는 비용이 소요되는 자치입법권·자치조직권·자치행정권(자치계획권 포함) 등의 행사를 제대로 할 수 없게 될 것이고, 제주특별자치도의 설치는 제주지역주민들에게 큰 부담만을 안겨주는 결과를 낳을 수 있을 것이다.

현재 전국의 모든 광역지방자치단체의 자치사무로 되어있는 소방사무는 원래 국가사무였으나, 서울특별시와 부산(광역)시에서는 1976년부터, 그 외의 광역지방자치단체에서는 1992년부터 당해 지방자치단체의 자치사무로 되었다. 소방사무의 서울특별시·부산(광역)시로의 이양이 다른 광역지방자치단체로의 이양보다 먼저 이루어진 것은 서울특별시·부산(광역)시의 재정자립도가 다른 광역지방자치단체의 재정자립도보다 높았기 때문이었다고 할 수 있다.

재정자립도가 낮은 특정 지방자치단체에 많은 국가사무를 특별히 이양할 때에는 그 소요비용을 국가가 당연히 지원해주어야 할 것이다. 제주특별자치도법에는 국가가 제주자치도에 재정지원을 할 수 있는 근거규정들이 있는데, 그에 기하여 실제로 필요한 재정지원이 이루어져야 할 것이며, 그렇지 않을 경우 제주자치도는 많은 난관에 부딪치게 될 것이다.

물론, 제주자치도로서는 주어진 자치권을 제대로 행사하기 위하여 지방재정력의 확충과 지역경제력의 신장에 최선의 노력을 기울이면서 중앙정부의존도를 점차 줄여나가야만 할 것이다.

한편, 제주특별자치도법의 내용 중 국제자유도시의 조성·개발에 관한 규정들은 종전의 제주국제자유도시특별법 규정들을 다소 보완하여 제주특별자치도법에 포함시킨 것으로서, 종전의 제주국제자유도시특별법이 지니고 있었던 국제자유도시종합계획·개발사업·개발사업지구 등에 관한 문제점들을 그냥 내포하고 있다. 도내 기초지방자치단체 및 그 장(長)들이 존재하지 않은 상황까지 고려하여 국제자유도시관련 규정들에 대한 개정·보완이 필요하다고 보아진다.

제주특별자치도법의 개정·보완과정에서는 앞에서 지적된 개별 규정들의 문제점 해소도 이루어져야 할 것이며, 「주민소환에 관한 법률」의 제정(2007.5.25 시행), 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」의 폐지(2007.9.28 실효), 하수도법의 전문 개정

(2007.9.28 시행), 「지방교육자치에 관한 법률」의 전문 개정(2007.1.1 시행), 지방의회의 연간 회의총일수를 당해 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 한 지방자치법의 개정규정(同法 41③) 등이나 그 밖에 다른 법률들의 제정·개정·폐지를 감안하여 제주특별자치도법상의 관계규정의 개정·보완도 이루어져야 할 것이다.

그리고 종전에 제주지역에서 특별지방행정기관들에 의하여 처리되던 많은 국가사무들이 제주자치도로 이양된 점과 '고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치'한 취지 등을 고려하여, 제주국제자유도시개발센터도 제주자치도의 소속 법인(또는 소속기관)이 되게 하고, 제주자치도가 제주국제자유도시의 개발·조성과정에 실질적으로 주도적인 역할을 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

## V. 맺는 말

근간의 보도에 의하면, 정부가 수립하고 있는 국가장기종합전략인 「비전 2030」案에서 제주특별자치도 행정체제가 전국의 '지방행정체제개편 모델'로 제시되고 있다고 한다.[44]

제주특별자치도 행정체제는 기존(旣存) 광역 및 기초지방자치단체의 2계층의 지방자치체제를 일원화시키고, 수많은 개별 법률상의 중앙행정기관의 권한·사무들을 제주특별자치도에 이양(자치경찰 설치 포함)한 행정체제인데, 이를 전국의 지방행정체제 개편의 모델로 제시함에 있어서는 보다 신중한 검토가 필요하다고 본다. 이는 광역·기초지방자치단체의 2계층의 지방자치체제를 개편함에 있어서는 광역적 행정수요(行政需要)뿐만 아니라 주민근거리행정(住民近距離行政)을 통한 지방자치의 이념구현의 필요성도 함께 고려해야 할 것이고, 국가사무의 지방이양에는 반드시 중앙정부와 지방자치단체간의 재원재분배(財源再分配)가 이루어져야 할 것이며, 중앙·지방간의 재원재분배에 있어서는 여러 지방자치단체들 상호간의 지역산업·지역경제력의 격차로 인한 지방재정력의 차이를 감안한 합리적인 재분배가 이루어져야만 할 것이기 때문이다(각 지방자치단체에서 징수되는 일부 국세를 지방세로 전환하는 등의 단순한 지방재정력 확충방안은 지방자치단체들 상호간의 재정력의 차이를 더 크게 할 수 있다).

제주특별자치도법은 위에서 살핀바와 같이 그 내용에 여러 가지 문제점들이 내포되고 있어서, 면밀한 사전(事前) 검토와 준비 없이 졸속으로 제정되어진 것이 아닌가 하는 느낌이 든다. 그 문제점들을 해소시키고, 제주자치도의 늘어난 사무 및 사업에 필요한 財源이 충분히 확보되도록 함으로써, 제주자치도에 바람직하게 지방자치가 실현되

44) 제주일보, 2006.12.11. 1면 기사 참조.

고 국제자유도시도 원활히 조성될 수 있도록 중앙정부 및 제주자치도의 관계기관이 지속적으로 노력해야 할 것이다.

그리고 제주자치도 당국은 제주특별자치도법상의 종합계획 및 개발사업시행에 관한 규정들을 충분히 감안하고, 제주특별자치도법과 연계시켜서 추진할 수 있는 사안(事案)·사업들과 그렇지 않은 사안·사업들을 분류하여 후자(後者)의 사안·사업들에 대한 별도의 추진방안도 함께 강구하면서, 이미 告示된 제주국제자유도시종합계획상의 여러 가지 사안·사업들이 정해진 시행기간(2002~2011년) 내에 실행될 수 있도록 해야 할 것이다. 이는 지역개발에 관한 특별법이 없이 일반법에 의하여 지역발전을 추진하고 있는 다른 지역들에 비하여 지역적 특별법(종전의 제주도개발특별법 및 제주국제자유도시특별법과 현재의 제주특별자치도법)이 시행되는 제주지역의 발전이 뒤처져서는 안 될 것이기 때문이다.(2007.1.5 脫稿).

## 참고문헌


金鐵容, 行政法Ⅱ, 박영사, 2005.

金南辰·金連泰, 行政法Ⅱ, 법문사, 2005.

金東熙, 行政法Ⅱ, 박영사, 2006.

石琮顯, 一般行政法(下), 삼영사, 2001.

張台柱, 行政法槪論, 현암사, 2006.

이광윤·김민호·강현호, 행정작용법론, 법문사, 2002.

尹良洙, 行政法槪論, 제주대학교출판부, 2005.

윤양수·권영호·표명환, 제주국제자유도시관계 公法, 제주대학교출판부, 2005.

한국비교공법학회, 공법학연구, 제6권 제3호, 2005.12.

한국비교공법학회, 공법학연구, 제7권 제3호, 2006.8.

제주대학교 사회발전연구소, 社會發展硏究, 제20집, 2005.2.

제주특별자치도, 제주국제자유도시종합계획(2002~2011).

[Abstract]

# A Study on the Special Act on the Jeju Special Self-governing Province

Yoon, Yang-soo
Professor, Faculty of Law, Cheju National Univ.

The Special Act on the Jeju Special Self-governing Province was promulgated on Feb. 21, 2006. This Special Act was enforced on July 1, 2006, therefore the Jeju Special Self-governing Province was established, and 4 primary local autonomous entities in Jeju province was abolished on the same day.

According with this Special Act, the Jeju Special Self-governing Province is one in which a high level of self-governing authority is endowed and where decentralization is promoted. This Special Act transferred a significant portion of the central government's affairs to the Jeju Special Self-governing Province and expanded the ordinance mandate, set up the education council as the standing committee at the provincial council, and established an autonomous police force independent from the National Police Agency, and transferred 7 special local administrative agencies to the Jeju Special Self-governing Province.

For the promotion of Jeju Free International City, this Special Act prescribed the designation of Island for World Peace and overseas cooperation, visa-free entry and promotion of smooth foreign language communication for the convenience of foreign visitors, the creation of environment of internationalization education, the conservation and management of natural environment, the special cases for industrial development, the promotion of local culture, the formulation of integrated plans for Jeju Free International City, the execution of development projects, the establishment of the Jeju Free International City Development Corporation, etc.

In this paper, I inquired into the problems involved in the Special Act on the Jeju

Special Self-governing Province.

**Key words** : the Jeju Special Self-governing Province, the Special Act on the Jeju Special Self - governing Province, central government's affairs, visa - free entry, Jeju Free International City