중앙정부와 지방정부 관계모형 비교*
- 제주특별자치도와 관련하여 -

Comparative Analysis of Central-Local Relationship
- With Special Reference to Jeju Special Self-governing Province -

최 영 출 (충북대학교 행정학과 교수 - 주저자)
하 혜 수 (경북대학교 행정학부 교수 - 교신저자)

Abstract

Young-Chool Choi / Hyue-Su Ha

This paper discusses applicability of special autonomy arrangements, which grant special administrative, legislative and political autonomy powers to local governments, and, based on this, puts forward policy suggestions and implications for Jeju Special Self-governing Province to be able to enhance its competencies and autonomy power as a special local government. Since 2006 when Jeju Island was granted the status as Special Self-governing Province, it has been experiencing many changes in many areas. Against this background, this paper attempts to derive theoretical implications as to how to strengthen its legal status and to institutionalize it as would be expected, and to discover combinations of sufficient conditions for explaining special autonomy using QCA (Qualitative Comparative Analysis). This paper argues that autonomy arrangements set up in a constitution are more consolidated than those regulated by ordinary laws. It is hoped that this paper could make some contributions to setting up Jeju Province's special status in the constitution.

주 제 어: 제주특별자치도, 특별자치도 비교, 질적비교방법

Keywords: Jeju Special Self-governing Province, Special Autonomy, QCA

I. 서 론

제주특별자치도가 2006년 7월 1일 출범한지 이제 10년이 되었다. 제주특별자치도는 특별법에 명시되어 있듯이, 실질적인 지방분권과 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등

* 이 논문은 한국지방자치학회 제주특별자치도 출범 10주년 기념세미나 (2016년 7월 7일-8일)에서 발표된 것을 일부 수정 보완한 것임.

을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지하게 하는 것이 목적이다. 즉, 제주도를 지역적 특성을 활용하여 차별화된 지역으로 만들어 세계적인 지역으로 만들려는 구상에서 출발하였다. 이를 위하여, 그동안 제주특별자치도는 5단계의 제도개선 과정을 거쳐서 다른 시도가 갖지 못하는 많은 권한들의 행사와 각종 규제완화를 적용받아 오고 있다. 또 제주특별법 제 20조에 명시되어 있듯이, 앞으로도 국방, 외교 등 국가존립사무 이외 사무의 단계적 이양을 위하여 이러한 제도개선 과정은 지속될 것으로 생각된다. 자치권적 시각에서 본다면, 이러한 사례는 단방국가의 경우, 특별한 것으로서 국가와 지방간의 권력분립의 정도를 새로운 시각에서 접근하게 하고 있다. 이제 외국의 문헌에서도(Olausson, 2007; Wikipedia) 제주특별자치도는 일반자치단체의 지위와는 다른 특별한 법적 지위(special status)를 갖고 있는 자치단체에 포함시켜서 설명하고 있다. 그렇다면, 제주특별자치도를 앞으로 어느 정도의 자치권을 가진 자치단체로 발전시켜 나가야 할 것인가에 대한 논의가 필요할 것이며, 이를 위해서 외국의 다양한 사례들을 검토해 볼 필요가 있다. 본 고에서는 이러한 필요성을 반영하여, 중앙과 지방관계에서 특별한 법적지위를 가진 외국의 사례들을 권한배분관계를 중심으로 살펴보고 시사점을 얻고자 한다.

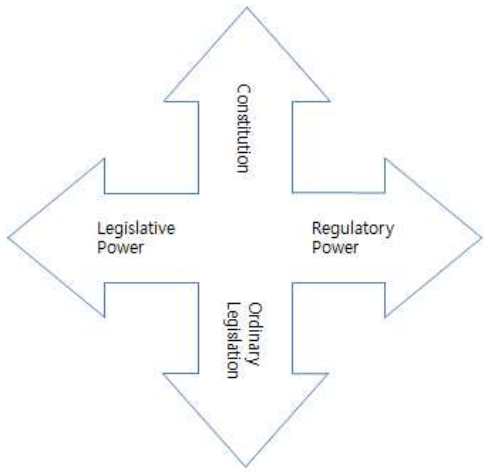
Ⅱ. 자치권 수준유형에 대한 이론적 논의

제주특별자치도의 자치제도를 논의하기 위해서는 무엇보다도 두 가지 점에 대한 논의가 필요하다. 하나는 제주특별자치도가 어느 정도의 자치적 특수성을 가지고 있는지 또 향후 어떤 방향으로 나가야 할지를 논의하는 것이다. 이를 위해서는 제주특별자치도와 다소 유사한 다른 나라의 제도와 일정한 기준 하에서 비교를 수행하는 것이 필요할 것이다. 두 번째는 과연, 어떤 요인들이 갖추어질 때, 특별자치도의 특별성을 강화할 수 있는 근거가 될 수 있는가 하는 점이다. 이를 위해서는 제주특별자치도의 특별한 자치권과 유사한 또는 더 강화된 자치권을 가지고 있는 다른 나라의 지역들의 특성을 정성적 또는 정량적으로 비교분석해 보는 것이다. 이러한 두 가지에 대한 논의가 향후 제주특별자치도의 자치권 강화를 위한 논거를 확립하는 데 도움이 될 것이라고 생각한다.

원래 자치(autonomy)의 개념은 'self'를 의미하는 고대 그리스 언어인 'auto'와 법과 규정을 의미하는 'nemos'에서 근원한다고 한다. 자치에 대한 개념 또한 다른 개념들과 마찬가지로 다양한 의미를 가지고 있고, 이와 유사한 개념들(independence, self-government, self-determination, self-direction, self-reliance, self-rule)도 많다(Olausson, 2007). 본 연구에서는 자치란 하나의 국가 내에서 정치적으로 어느 정도 독립성을 갖는 것(Snyder, 1982)을 의미하는 것으로 보며, 자치단체는 한 국가 내에서 중앙정부로부터 어느 정도 독립성을 유지하게 하는 특별한 법적 지위를

가진 지방정부로 보기로 한다. 그러나 이러한 법적 지위를 가지는 지방정부도 권한 부여 정도나 부여 방식에 따라 다양하다. 특히, 기초 수준의 지방정부가 아니라 상위 수준의 광역지방정부의 경우, 중앙정부로부터의 권한 부여 정도나 유형이 다른 바 Hannum and Lillich (1981)은 자치권을 가진 지역이 되기 위해서는 아래와 같은 5가지 기준이 충족되어야 함을 제시하고 있다. 첫째, 입법권을 가지고 있는 주민직선의 의회, 둘째, 지방행정과 각종 지방규정의 집행을 책임진 주민직선의 집행기관, 셋째, 지방의 법을 해석하는 것과 관련해서 완전한 책임성을 가지고 있는 독립된 사법제도, 넷째, 자치제도가 국가안보나 외교정책과의 일치성, 다섯째, 자치제도가 중앙과 지역사이의 권력분배 기준에 부합 등이다. 따라서 적어도 이러한 기준을 충족해야 자치권을 가진 광역지방정부가 될 수 있다는 것이다. 이러한 기준을 실제 현실에 적용해 보는 경우, 특정 국가의 지방정부가 어느 정도 독립성을 가지고 있으며, 또 어느 정도 기준에 불일치하는지 정도는 다양할 수 있을 것이다.

한편, Suksi(1998)는 자치권을 입법권 수준과 결합하여 광역수준의 자치단체 자치정도를 유형화하고 있다.

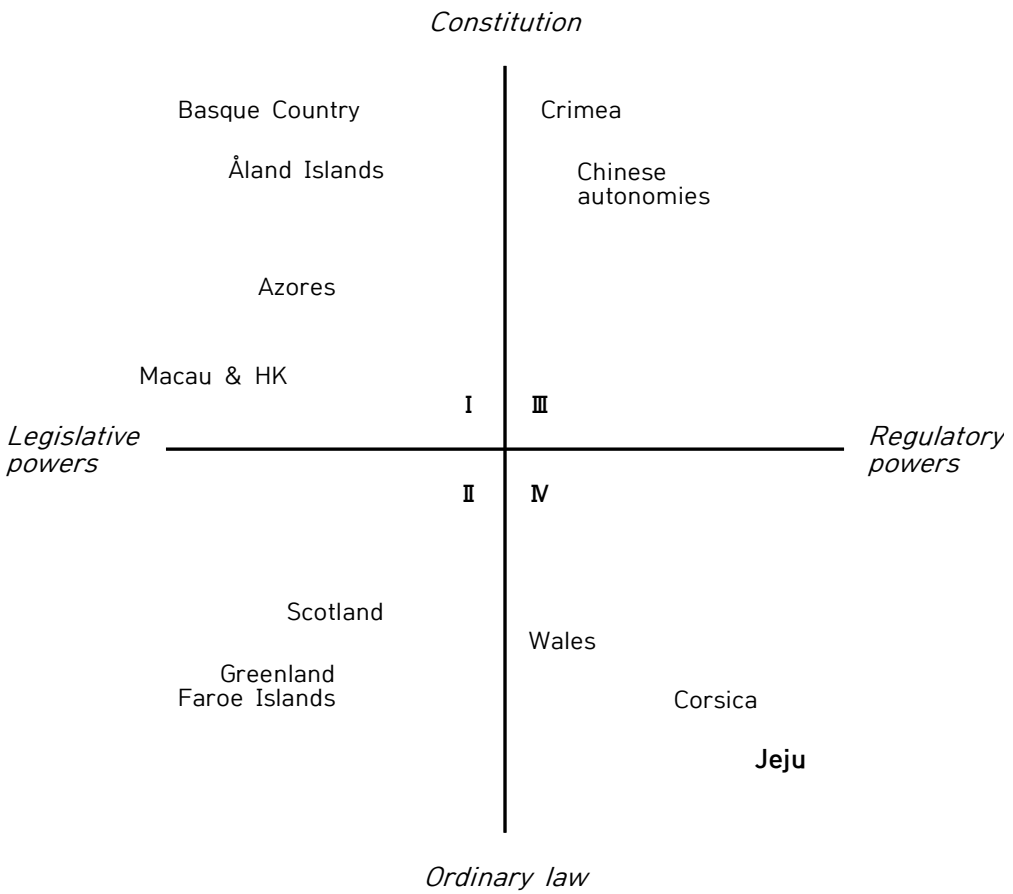


자료: Olausson, 2007에서 재인용

〈그림 1〉 자치단체 유형화

즉, 위의 그림에서 보듯이 자치에 관한 규정들이 헌법에 보장되어 있는지 보통법에 보장되어 있는지, 입법권까지 있는지 규제적 권한만 있는지 등을 기준으로 분류한 것이다. 이 유형화 프레임워크를 활용해서 Suksi (2012)는 유럽의 광역수준의 지방정부들을 아래 그림과 같이 분류해 주고 있다. 아래 그림에서 보듯이, 1사분면은 헌법적으로 보장이 되어 있으면서 입법권이 주어져 있는 경우로서 가장 자치권이 높은 수준이며, 그 다음이 2사분면, 3사분면, 4사분면으로 자치권의 강화 순서가 되어 있다. 제주특별자치도는 헌법적으로 제주특별자치가 보장되어 있

지 않으며, 완전한 의미의 입법권 보다는 각종 행정행위에 대한 자치권 확대가 어느 정도 보장되어 있다는 면에서 4사분면에 속한다고 볼 수 있다.



자료: Suksi (2012: 46).
주: Jeju의 경우는 필자가 판단하여 표시한 것임.

〈그림 2〉 다양한 자치권 보장 유형

한편, Heinelt & Bertrana(2011)는 유럽의 도 단위 지방정부를 비교하기 위한 기준으로써 헌법적 보장정도, 전체 정부지출 중에서 도 단위 지방정부 지출이 차지하는 비율, 도 단위 지방정부 고위 공무원에 대한 임명 방법 등의 기준들이 포함된다. 이러한 기준들과 유사한 것으로, 김순은(2005)은 여러 국가들의 특별자치법제 비교분석을 위한 기준으로써 특별자치제도의 법적 근거, 자주인사 및 조직권, 자주입법권, 자주행정권 등 모두 13개 기준을 들고, 마데이라, 스코틀랜드, 홍콩특별행정구 등을 비교 분석해 주고 있다.

다음은 특별자치도의 자치권 강화를 위한 여건이 무엇인지 살펴 볼 필요가 있다. 이를 위해

서는 이론적으로 접근해 볼 수 있지만, 특별한 자치권을 확보하고 있는 다른 지역 사례들을 경험적으로 분석해 봄으로써 공통적 특성을 파악해 볼 수도 있다. 본 연구에서는 후자적 입장을 택한다. 즉, 제주특별자치도의 경우처럼 특별자치적 성격을 가지고 있는 광역적 지위의 지방정부들의 공통적 특성을 분석해 봄으로써 제주특별자치도가 현재 갖추고 있지 못한 여건이 무엇인지, 앞으로 강화해야 할 여건이 무엇인지를 파악해 볼 수 있을 것이다. 이러한 여건을 확인하는 경우, 향후 제주특별자치도가 자치권 강화를 위한 여건을 논리적으로 구비해 갈 수 있을 것이다. 이와 관련한 연구로 Olausoon(2007)은 외국의 섬 자치단체 중 인구 규모가 비교적 크고 광역적 지위를 가지고 있는 30개 국가의 73개 광역자치단체에 대해서(제주특별자치도 포함) 비교분석하고 있다. 이 연구에서 그는 독립변수로 지리적 측면(본토로부터의 거리, 인근 외국과의 근접성, 인구규모), 문화적 측면(본토와의 문화적 차이), 역사적 및 전략적 측면(과거 자치 경험, 전략적 중요성), 경제적 측면(특별한 자연 자원의 유무), 헌법적 측면(헌법 개정)을 들고 종속변수로 자치권 확보 여부를 들고 있다. 즉, 73개 광역자치단체들의 독립변수적 여건과 종속변수적 특성을 다 고려하고, 어떤 독립변수적 특성이 자치권을 갖게 하는가를 QCA(Qualitative Comparative Analysis) 방법을 이용하여 분석하고 있다. 이 연구는 같은 광역단체이지만 어떤 광역단체는 자치권을 갖고 있고, 또 어떤 광역단체는 자치권을 갖고 있지 못하는지에 대한 영향 요인들의 결합관계를 분석해 주고 있다.

Ⅲ. 조사설계

여기에서는 본 연구의 두 가지 연구문제라고 할 수 있는 사례비교분석과 자치권 영향요인 분석을 나누어 연구 분석의 절차, 방법들을 설명하기로 한다.

1. 사례비교 분석

1) 비교대상

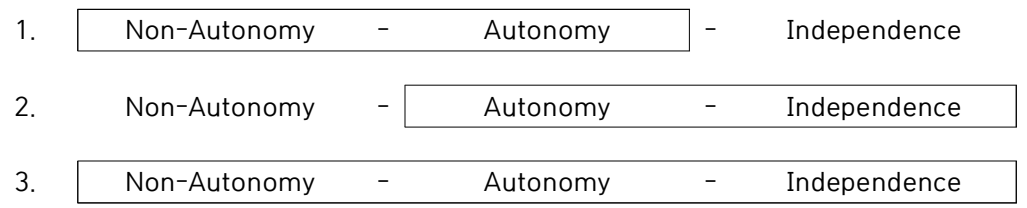
제주특별자치도의 현재와 향후 모습에 대한 방향성을 논의하기 위하여 외국의 사례들을 비교하고자 한다. 다양한 국가들의 다양한 지역들을 비교할 수 있겠지만, 본 고에서는 현재의 제주특별자치도 수준 보다는 향후 미래의 보다 강화된 자치단체를 지향하기 때문에 미국의 주정부, 일본의 홋카이도를 주 비교대상으로 한다. 다만, 필요에 따라서는 영국의 스코틀랜드나 포루투갈의 마데이라 등을 포함시켜 설명할 것이다. 미국의 주정부는 연방제 하에서 외교와 국방을 제외한 거의 모든 분야에서 자치권을 가지고 있다고 볼 수 있다. 제주특별자치도법 제 20조에서는 “지원위원회는 제주자치도의 경우 외교, 국방, 사법 등의 국가존립사무를 제외한 사무

에 대하여 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기 위한 계획(이하 "이양계획"이라 한다)을 수립하여야 한다"라고 하고 있다. 이러한 취지로 볼 때, 상당한 수준의 자치권이 장기적으로는 제주특별자치도에 부여될 것으로 예상된다. 따라서 미국의 주정부와 중앙정부와의 권한 관계를 살펴 볼 필요가 있다.

아울러 일본의 홋카이도도 비교사례로써의 의미를 지닌다. 일본은 2003년 8월 고이즈미 수상시절에 47개의 도도부현 체제를 9-13개의 도주제로 개편하고자 하는 계획이 제안된 바 있다. 2003년 10월에는 홋카이도에 도주제를 시범적으로 실현하기 위하여 국가-도주-시정촌 프로그램을 발표한 바 있다. 그에 따라 2007년에는 홋카이도 '도주제특별구역추진조례'가 만들어져 지금까지 시범적으로 추진되어 오고 있다. 이러한 홋카이도 사례도 제주특별자치도 연구에 도움을 줄 수 있을 것이다.

2) 비교수준

중앙정부로부터 지방정부가 일정한 자치권을 가진다고 할 때, 어느 정도까지 자치권을 가지는 것이 가능한 가 하는데 대하여 Olausson(2007) 은 아래 그림과 같은 유형을 제시하며 설명하고 있다.



자료: Olausson (2007: 5)

〈그림 3〉 자치권의 수준

위의 그림에서 보듯이, 자치정도에 따라 지방정부를 구분하면, 비자치-자치-독립으로 구분할 수 있는데, 논의의 초점을 어디에 두느냐에 따라 제도설계 논점도 달라진다고 한다. 물론 이 단계내에서도 다양한 자치스펙트럼이 존재할 수 있다. 본 연구에서는 1의 경우처럼 비자치와 자치관계에 초점을 둔다. 제주특별자치도의 경우도 중앙정부로부터 완전 독립은 현실적으로 어렵다고 보기 때문이다. 즉, 자치의 수준을 강화하는 데에 필요한 제도나 유형을 비교하는 데 초점을 둔다는 것이며, 중앙정부로부터의 완전독립까지는 고려대상이 아니라는 점이다.

3) 비교기준

비교를 위한 기준은 다양할 수 있으나, 본 연구에서는 특별자치도의 향후 방향성을 감안하고 아울러 자료의 구득가능성 등을 고려하여 5개의 비교기준을 설정한다. 이들은 비교대상 사례들의 헌법적 자치권 보장여부, 자치입법권의 정도, 자치행정권의 정도, 자치재정권의 정도, 자치사법제도의 여부 등이다.

2. 자치권 영향요인 분석

1) 비교대상

자치권 영향요인 분석을 위한 비교대상 자치단체는 30개 국가의 73개 자치단체이다. Olausson(2007)의 연구에서는 위에서 언급한 바와 같이, 인구와 면적 등 여러 조건들을 고려하여 섬이면서도 광역적 지위를 가진 자치단체 73개를 비교하여 분석하고 있다. 본 연구에서도 Olausson의 연구에서 제시된 73개 외국의 도서 광역자치단체(제주특별자치도 포함)의 기초자료를 활용하고자 한다.

2) 비교기준

비교기준으로는 Olausson(2007)이 제시한 독립변수 8개 중에서 우리의 실정에 다소 부합한다고 보기 어려운 독립변수들을 제외하고 5개만 선정하기로 한다. 선정된 독립변수는 헌법적 보장여부, 인구규모, 문화적 이질성, 자연자원, 전략적 중요성 등 5개이며, 종속변수는 자치권 확보여부이다. 이들에 대한 기초자료는 아래의 표에서 보는 바와 같다.

〈표 1〉 비교기준 변수

변수	내용	구분점	불린 코드 (boolean code)
헌법적 보장	해당 자치단체의 자치권에 대한 헌법적 보장 여부	헌법보장 여부	헌법보장 1 보장 없음 0
인구규모	해당 자치단체의 인구규모	인구 30만	30만 이하 1 30만 이상 0
문화적 차이	본토와 해당 자치단체 간 언어, 종교 및 민족 등 면에서 문화적 차이가 있는지 여부	문화적 차이 여부	문화적 차이 있음 1 문화적 차이 없음 0
전략적 중요성	국제분쟁 같은 것이나 국가적 필요성에서 국가적으로 특히 중요하게 다루어지는지 여부	전략적 중요성 여부	전략적으로 중요함 1 전략적으로 중요하지 않음 0
자연자원	특별한 자연자원의 유무	특별히 중요한 자연자원이 있는지 여부	있음 1 없음 0

자료: Olausson (2007)의 자료에서 발췌정리

주: 제주특별자치도의 경우, 전략중요성 면에서 0으로 처리되어 있으나 본 연구에서는 있는 것으로 간주하여 1로 코딩함.

3) 비교분석방법

본 연구에서는 QCA(Qualitative Comparative Analysis)방법을 이용하여 자치권을 가지게 하는 변수들의 충분조건의 결합을 도출해 보고자 한다. QCA의 목적은 사례 수가 많지 않더라도 결과를 설명해 주는 가장 단순한 해결안을 찾기 위한 것이다. QCA 방법에 필요한 자료들은 주로 질적 자료들이 이용되며, 양적자료인 경우는 일정한 구분점(threshold)을 두고 0과 1로 구분하여 처리한다(최영출, 이상엽, 2015; Olausson, 2007).

Ⅳ. 비교분석

1. 사례 비교분석

1) 전반적 경향

세계적으로 볼 때, 우리나라의 도 단위 광역지방정부에게 특별한 자치권 지위를 부여해 주는 경우를 요약해 보면 아래 표에서 보는 바와 같다. 먼저 제주특별자치도처럼 도(province)에게 특별한 자치권 지위를 주는 경우는 인도네시아의 Aceh, 우리나라의 제주, 이태리의 South Tyrol 등 10여개 내외의 사례가 발견된다.

〈표 2〉 외국의 특별자치 사례 지역

구분	지역	국가
Province	Aceh	Indonesia
	Jeju	Republic of Korea
	Kosovo and Metohija	Claimed by: Serbia
		Controlled by: Kosovo
	Papua	Indonesia
	South Tyrol	Italy
	Trentino	
	Vojvodina	Serbia
	West Papua	Indonesia
	Yogyakarta	
Region	Åland Islands	Finland
	Aosta Valley	Italy
	Azores	Portugal
	Bangsamoro	Philippines

Bougainvelle	Papua New Guinea
Friuli-Venezia Giulia	Italy
Guangxi	People's Republic of China
Hopi Reservation	United States
Cerokee Nation	United States
Oglala Lakota of the Pine Ridge Indian Reservation	United States
Inner Mongolia	People's Republic of China
Iraqi Kurdistan	Iraq
Madeira	Portugal
Autonomous Region in Muslim Mindanao	Philippines
Mount Athos	Greece
Navajo Nation	Canada
Nunatsiavut	
RAAN	Nicaragua
RAAS	
Rodrigues	Mauritius
Sardinia	Italy
Sicily	
Tibet	People's Republic of China
T ㅏ ㅣ chọ	Canada
Xinjiang	People's Republic of China
Zanzibar	Tanzania
There are 14 autonomous regions of India, one of which is a de facto area	

자료: wikipedia

아울러, 도 단위보다 넓은 지역(region)의 경우는 핀란드의 Åland Islands와 우리나라에도 조금 소개된 바 있는 폴란드의 마데이라 등이 포함된다. 이러한 지역의 경우에도 자치권의 허용정도는 매우 다양하며, 일률적으로 그 정도를 구분 짓기는 어렵다. 다만, 해당 국가내의 다른 지역에 비하여 상대적으로 자치권을 더 허용해 주어서 소위 특별자치(special autonomy)를 허용해 주고 있는 지역이라고 할 수 있다.

2) 제주특별자치도

먼저, 헌법적 보장측면을 보면, 우리나라 헌법에는 지방자치단체의 종류, 그리고 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다고 규정하고 있다. 그리고 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 제주특별자치도의 법적 지위를

보장하는 명시적인 근거조항은 헌법에 없다. 따라서 법률의 제정이나 개정으로 특별한 자치권을 가지는 지방자치단체를 창설할 수 있다고 보겠으나, 제주도에 확대, 강화된 권한을 부여하는 경우, 특히 미국의 주 수준은 아니더라도 현재보다 획기적으로 강화된 자치권을 부여하는 경우 특별한 근거필요성이 제기된다. 이렇게 되는 경우, 자치권 부여 근거법 만으로는 부족하며, 제주도 내에서 법률적 성격을 가지는 법규제정 권한이 필요한데 이를 위해서는 헌법 개정이 필요할 것이다. 즉, 제주특별자치도의 특별한 법적 지위의 보장을 위해서는 헌법 개정시에 이러한 내용들이 반영되어야 한다는 것이다(김광수, 2009: 15).

자치입법권과 관련해서 보면, 제주특별자치도의 분권강화와 제주국제자유도시의 발전을 위하여 자치입법권이 크게 확대되었다. 즉, 도조례로 정할 수 있는 사항이 확장되었다. 예를 들면 제주특별자치도 안에 설치하는 도시계획시설의 일부에 대하여 건폐율과 용적률을 도조례로 정하도록 하는 것 등이다. 자치입법은 자치사무에 관하여 도의회가 정하는 것이지만 사무자체의 이전 없이 도지사에 위임된 사무에 관하여 도조례로 정할 수 있다고 한 것은 소위 위임조례의 예에 해당한다고 할 것이다(김광수, 2009). 자치입법과 관련하여 획기적인 내용은 제주특별자치도법 제19조에서 "도지사는 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있다(제1항)." 고 한 규정일 것이다. 지원위원회는 제출된 내용을 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 하며, 중앙행정기관의 장은 제출된 내용의 타당성을 검토하고, 타당하다고 인정하는 경우에는 이를 관계 법률에 반영되도록 적극 협력하여야 한다. 이를 나타내면 다음과 같다.

〈 제주특별자치도 도지사의 법률안 의견제출권 〉

도의회 3분의 2이상의 동의 → 제주특별자치도지원위원회 제출 → 중앙행정기관에 통보 → 중앙행정기관장의 타당성 검토 → 법률 반영을 위한 협력

법률안 의견제출권을 부여한 이유는 현재 지방자치법에서 규정하고 있는 지방자치입법의 한계를 극복하고, 제주특별자치도의 현안을 법률에 반영하기 위한 것이다(김광수, 2009).

자치행정권과 관련해 볼 때에도, 제주특별자치도법에서는 외교, 국방, 사법 등 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 이양받을 수 있도록 되어 있다(법 제20조 제1항). 그동안 5단계 제도개선 과정을 거치면서 국가사무 가운데 이미 일정 부분을 제주특별자치도의 사무로 이관하도록 하였다. 우선적으로는 특별지방행정기관의 사무를 이양하도록 하였는데, 이러한 사무에는 국토관리, 중소기업, 해양수산, 보훈사무, 환경, 노동사무 등을 제주특별자치도의 사무로 하였다. 국제자유도시의 개발과 관련하여서도 중앙정부의 권한을 제주도지사에게 대폭 위임하고 있다.

자치조직권과 관련해서는 제주특별자치도에게 "보통" 지방자치단체에 대해서는 허용되지 않

는 특별한 자치권이 부여되었다. 먼저 자치조직권의 특례가 인정되었다. 제8조에서는 지방의회 및 집행기관 구성의 특례가 부여되었다. 일률적인 기관대립형 이외에 다양한 기관구성을 시도할 수 있는 법적인 근거가 마련되었다. 의회 내 기구와 공무원의 임용 그리고 행정기구의 설치에도 자율성이 인정된다.

자치재정과 관련하여, 제주특별자치도법 제17조 제2항에서는 제주자치도의 행정 및 재정자주권 제고와 제4조 제3항에 따른 행정적·재정적 우대 부여 방안 마련에 관한 사항을 제주특별자치도지원위원회에서 마련하도록 규정하고 있다. 또 제120조에서는 도지사는 「지방세기본법」 제8조 제2항 및 제4항에도 불구하고 도세와 시·군세의 세목을 제주특별자치도세(이하 "제주자치도세"라 한다)의 세목으로 부과·징수한다로 되어 있다. 아울러, 지방세 특례, 세액감면에 관한 특례, 세율조정에 관한 특례, 지방교부세 특례(보통교부세 총액의 100분의 3을 보통교부세로 교부한다 등) 등을 두고 있다.

연방제의 국가에서는 자주사법권이 인정되는 경우가 있으나 단방제의 국가에서는 자주사법권의 예는 찾기 어렵다. 제주특별자치도의 경우에도 자주사법권은 없다.

3) 미국의 주 정부

헌법적 보장 측면에서 보면, 미국의 주 정부는 미국 연방헌법 수정안 제10조에 의거 연방정부에 위임되거나, 주정부에 위임이 금지된 권한을 제외한 모든 권한을 행사하도록 되어 있다. 즉, 주 정부의 자치권에 대하여 헌법적 보장이 되어 있다고 할 수 있다. 미국 연방헌법은 지방정부나 지방자치에 대하여 언급하고 있지 않다. 연방정부는 주를 매개로 하여 지방정부에 간접적으로 관련한다. 즉, 지방정부의 설립과 폐지 등 주의 지방구조를 형성하는 것은 전적으로 각 주의 권한이다.

자치입법권과 관련해서 보면, 주 정부는 광범위하고 일반적인 입법형성권을 가지도록 보장되어 있다고 할 수 있다. 즉, 연방의회가 전 국토에 효력을 미치는 연방 법률을 제정할 수 있는 권한의 범위는 연방헌법 제1조 8절의 18개 항으로 엄격하게 제한되어 있다. 예를 들면, 연방헌법 1항의 경우, 미국채무를 지불하고 공동방위와 일반복지를 위하여 조세, 관세, 부과금 및 소비세를 부과 징수한다. 다만, 관세, 공과금 및 소비세는 미국전역을 걸쳐서 획일적이어야 한다. 5항은 화폐를 주조하고 그 화폐 및 외국화폐의 가치를 규정하며 도량형의 기준을 정한다나, 13항의 경우처럼 해군을 창설하고 이를 유지한다 등 연방헌법은 전체 미국에 걸치는 분야의 입법권을 규정하고 있고, 주는 그 외에 광범위한 업무의 입법형성권을 가지고 있다.

미국의 연방과 주는 기본적으로 연방의 권력을 50개 주와 주민들이 함께 나누어 가지는 형식의 이중주권주의(dual sovereignty, dual federalism)에 따라 연방과 주는 대등한 관계에 있다고 볼 수 있다(유은정, 2010). 미국의 주는 위에서 본 자치입법권 뿐만 아니라, 완전한 자치행정권과 자치조직권, 자치재정권 및 사법제도도 가지고 있다. 즉 외교, 평시의 군대나 군함보유(단,

주방위군, 국민군은 예외), 화폐주조, 통화, 수입세 또는 수출세의 부과금지, 미국시민의 특권 또는 면제를 손상시키는 법률의 제정·시행금지, 투표권, 소급입법등 기본권 침해에 대한 법률제정 금지 등을 제외하고는 모든 권한을 가지고 있다고 할 수 있다.

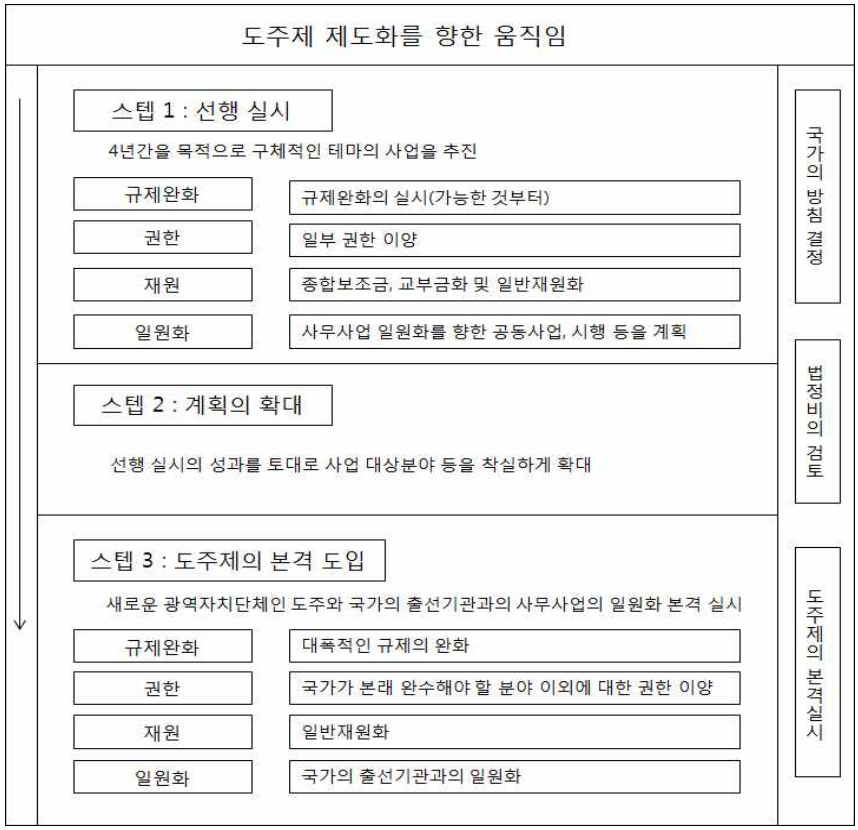
4) 일본의 홋카이도

일본의 도주제(道州制)는 현재의 도도부현을 폐지해서 복수의 도도부현을 통합하고, 지금보다 광역화한 면적규모를 가진 광역적인 자치단체를 만들어 자립을 위한 권한을 부여하는 제도라고 할 수 있다(2008, 한국지방행정연구원). 현재 47개의 도도부현을 9개-13개의 정도의 보다 광역적인 도와 주로 재편하여 국가로부터 도주로, 도주로부터 시정촌으로 대담한 분권을 진행시키는 것을 그 주요 내용으로 한다(김상미, 2010). 일본 도주제(道州制) 도입 논의에서 홋카이도는 현(縣)의 통합 없이 그대로 도주제로 이행할 수 있기 때문에 홋카이도(北海道)를 도주제 모델로 하고 특별한 구역으로 설정하자는 움직임이 일어났다. 이것을 도주제특구라고 하며, 2006년 '도주제특구 추진법'이 공포되었다.

■ 북해도 도주제특구의 기반
- 북해도는 다른 부현과 통합하지 않고도 도주제를 실시할 수 있는 대상으로 도주제특구추진법에 지목되어 있는 바, 내각관방에서는 도주제의 전국적 실시에 앞서 북해도를 특별한 구역(일명 도주제특구)으로 지정함으로써 북해도가 도주제의 시범적 모델지역이 되었다
- 이러한 도주제특구추진법은 북해도가 2004년 4월과 8월에 도주제특구로서 어떠한 대처를 실시해 가야 할 것인가를 작성하여 정부에 대해서 제안한 후 여러 가지 논의를 거친 후인 2006년 12월 13일에 제정된 것이다.

■ 북해도의 도주제특구 운영
- 북해도 도주제 실시는 도주제특구추진법을 근간으로 추진되고 있다.
- 국가가 북해도에게 지역의 특성에 부합하는 제도로의 변경을 선행적 그리고 모델적으로 실시할 수 있게 함으로써, 북해도는 주어진 권한에 따라 분권적 사업들을 계획과 제안하고, 이를 내각관방의 도주제특구추진본부에서 조율한 뒤, 국가의 재원적 지원을 받는 것이다.
- 도주제특구추진법은 북해도로부터의 제안에 근거해, 국가에서 지방으로의 권한이양 등을 단계적으로 실시해 가는 부분과 실제로 권한을 이양하는데 있어서 필요한 개별 법령의 개정부분으로 구성하고 있는데, 북해도가 이양되어야 할 권한 그리고 개정되어야 한 권한 등에 대해 총리대신에게 직접 제안할 수 있고, 그 결과 권한의 이양이 될 때 재정도 함께 이양되도록 되어 있다.
- 이러한 구조에 기반하여 북해도는 독자적으로 북해도 개발사업을 어떻게 실시할지에 대한 모든 아이디어를 제시할 수 있는 것이다.
- 따라서 북해도는 도주제특구를 관장하는 도주제특구추진법에 의해 당해 지역에서 결정할 수 있는 정책들을 적극 활용하여 주민서비스의 향상이나 지역의 활성화로 연결시키고 있다.

일본에서 도주제 제도화를 위한 전반적인 단계적 실행계획은 아래와 같다.



자료: 김상미 (2010)에서 재인용

〈그림 4〉 도주제 제도화 단계

헌법적 보장 측면에서 보면, 일본의 도주제 시범지역인 홋카이도의 경우에도 헌법적 보장이 되어 있지는 않다. 아직 도주제가 확정되어 있는 상황도 아니고 시범상태에 있어서 일본의 경우 더 지켜보아야 될 것이다. 다만, 일본의 경우 도주제를 계획한 바 있고 홋카이도가 시범지역으로 실시되고 있어서 이에 대해서는 도주제특구추진법을 중심으로 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

자치입법권과 관련하여, 아직 홋카이도에서는 자치입법권에 대한 큰 변화는 없는 편이다. 다만, 도주세의 제도설계와 관련해서 앞으로 어떻게 할 것인지에 대한 정부부문(총무성과 내각부), 정당(자민당), 그리고 민간부문(도주제연맹)에서 제시한 내용들이 있다. 자치입법권에 관련된 도주제 안의 내용들을 살펴보면, 연방제에 가까운 도주제를 목표로 하는 바, 국가가 도주와 기초자치단체에 관련해서 정하는 법률은 최소한의 범위에서 하고, 현재 지방과 관련한 법령은 모두 제로베이스에서 검토하되, 구체적인 사항은 될 수 있는 한 도주법에, 그리고 기초자치단체의 자치입법에 위임 한다는 것(자민당 안)으로 도주가 자치입법권을 충분히 가지는 것을 전제로 하고 있다(한국지방행정연구원, 2008).

자치행정권과 관련하여, 홋카이도는 다음 표에서 보는 권한을 행사한다.

〈표 3〉 시정촌, 도주 및 중앙정부의 역할분담(예시)

구분	시정촌	도주	중앙정부
보건·의료·복지	●고령자 복지 ●장애인 복지 ●육아 지원 ●건강 증진 ●감염증 여방 ●위생관리 ●식품위생 ●지역의료 확보 등	●고도의료 확보 ●고도한 감염증 대책 ●광역적, 전문적 복지 서비스 등	●의사 등 일정 업종 자격제도 ●공적연금, 실업보험 ●약과 식품에 관한 최저기준 ●전염병과 감염증 대책에 관한 최저기준 등
교육·문화	●공립 유치원, 초중 설치 ●지역예능활동, 사회교육활동 지원 등	●광역적, 전문적 학교교육 ●도 전체적 문화, 스포츠 진흥 등	●기본적 교육제도와 전국적 기준 ●고도·전문적 학술·문화 진흥 등
산업·고용	●지역산업 진흥 ●농산어촌 진흥 ●집락규모 농업생산기반 정비	●광역적 농림수산업 기반정비 ●광역적 산업정책 ●직업능력 개발 ●고용정책 ●고도, 전문적 시험·연구 등	●민법과 상법 등 사법제도, 특허와 저작권, 통화 ●항공, 선박, 자동차 등에 관한 최저기준 ●금융 ●전파, 통신, 방송 ●고도, 전문적 분야에 관한 연구, 과학기술 진흥 ●자원, 에너지 개발, 확보 등
환경보전	●폐기물 대책 ●대기오염, 수질오탁, 토양오염, 악취, 소음 등 대책 ●자연환경 보호·보전 ●조수보호 등	●국정공원 등의 자연공원 정비 ●광역적 폐기물·재활용 대책 ●광역적 생활환경 보전대책 ●광역적 자연환경 대책 등	●국제적 결정사항의 추진 ●환경보전에 관한 전국적 기준 등
커뮤니티	●생활도로 정비 ●공원정비 ●상하수도 정비 ●도시계획 ●토지이용 조정 ●지역교통 확보 ●농촌생활 환경정비 ●커뮤니티 진흥 등	●광역적 도로정비 ●광역적 교통정책 등	●건축물에 관한 최저기준 ●신간선, 고속도로 등의 골격적·기간적 교통 기반시설 정비 등
국토보전·방재	●지역 한정적 치산, 치수 ●소방·방재·재해대응 등	●광역적 치산, 치수 ●광역적 소방·방재대책 ●대난대응·지원	●기상 ●재해대응, 지원 등
중앙정부 전담	–	–	●안전보장, 테러 대책 ●외교, 통상 ●출입국 관리, 세관, 검역 ●형법, 사법제도

* 예시로, 모든 역할과 내용을 열거한 것은 아님
자료: 北海道 総合政策部 地域主権局 自治体連携グループ(2014: 12).

도주제특구는 중앙정부에서부터 홋카이도로 권한을 이양하고 지역특성에 적합한 제도 변경을 선행적으로 실시하고 지역에 관한 것은 지역에서 결정할 수 있는 시스템을 설계하는 것을 목적으로 한다. '도주제특구추진법'의 구성은 중앙에서 지방으로 권한을 이양하는 것을 단계적으로 추진하는 부분과, 실제적으로 권한을 이양하는 데 필요한 개별적 법령 개정 등의 부분으

로 구성되어 있다. '도주제를 향한 홋카이도에서부터 시정촌(市町村)으로의 사무·권한이양 방침(제2차 개정판)'(2014)에 따르면 시정촌(기초 자치단체), 도주(광역 자치단체) 및 중앙정부의 역할을 다음과 같이 구분하고 있다.

첫째, 시정촌(기초 자치단체)은 지역의 종합적 행정 주체로서 주민생활과 지역산업 진흥에 관한 행정 서비스를 지역 실정에 따라 제공하는 역할을 한다.

둘째, 도주(광역 자치단체)는 전도(全道)적으로 전개해야 되는 광역사무, 연락조정사무, 보완사무의 3개 사무[1]에 한정하고 산업진흥, 고용정책, 교통, 사회자본 정비와 첨단적 시험연구 등 전문적인 것, 교육, 의료 분야 인재확보 등의 역할을 한다.

셋째, 중앙정부는 외교와 안전보장 등 국가로서 원래 해야 되는 일에 그 역할을 한정한다.

이와 같은 기본적 역할분담에 따라 구체적 내용을 제시하면 위에서 제시한 〈표 3〉와 같다. 여기서 도주의 역할은 첫째, 시책 효과가 기초 지자체 구역을 넘는 면이 클 것(광역적 치산, 치수 등), 둘째, 도주 전체적 관점에서 집중적 투자와 시책 전개가 효과적인 것(광역적 산업정책)이 있다.

중앙정부의 역할은 첫째, 국가로서 국제적으로 대처하기가 필요한 것(안전보장, 테러 대책 등), 둘째, 지역마다 제도 차이가 있으면 국민들이 불편한 것(형법, 사법제도 등), 셋째, 국민으로서 최저한 보장되어야 될 생활을 유지하기 위한 시책과 공적 보험 운영에 관한 것(공적연금, 실업보험 등), 넷째, 안전 확보에 관한 최저기준을 국가가 정할 필요가 있는 것(약과 식품에 관한 최저기준 등), 다섯째, 시책 효과가 도주 구역을 넘는 부분이 클 것(금융 등), 여섯째, 국가 전체적 관점에서 집중적 투자와 시책 전개가 효과적인 것이 있다.

〈표 4〉 도주제 논의의 초점

논점	대안	방향(미확정)
제도	연방제, 도주제, 도도부현 합병	도주제
자치계층	1층제, 2층제, 3층제, 복수구조	자치2층제
도주의 법적위상	지방자치단체, 중간단체, 중앙행정기관, 연방의 주	지방자치단체
도입절차	전국동시실시, 지역별 선택실시	전국동시
중앙정부 권한	이양, 미이양	이양
자치단체 재원조정	대폭조정, 현상유지, 조정안함	대폭조정
구역수	7-11개에서 12-17개 다양	
수장의 선임	임명제, 간접선거, 직접선거	직접선거
집행기관	수장제, 평의회제, 지배인제	수장제
지방의회	일원제, 이원제	일원제
국정참여	참의원을 통한 참여, 대안 없음	
수도권 위상	특별위상부여, 타지역과 동등	

자료: 한국지방행정연구원, 2008.

1) 3개 사무는 ①광역사무로 시정촌 구역을 넘은 대응이 필요한 사무, ②연락조정사무로 시정촌을 포괄하는 단체로서 하는 사무, ③보완사무로 고도한 기술, 능력이 필요하고 부담이 큰 사무가 있다.

이러한 도주제의 논의에 대한 주요한 초점을 나카무라 교수는 아래 표와 같이 제시하고 있다. 다만, 이러한 초점은 2016년 현재 어느 것도 정해지지 않은 상태이다. 위에서 언급한 바와 같이 도주제특구법이 유일하게 북해도에 시범적으로 적용되고 있는 실정이다.

한편, 그동안 홋카이도로부터 시정촌에 대한 권한 이양 내역을 보면, 홋카이도에서는 권한 이양을 받은 시정촌에 대해 '홋카이도 권한이양 사무교부금 교부요강'에 의거해 사무처리에 필요한 경비를 처리 건수에 따라 매년 교부하고 있다. 지금까지 일본 홋카이도의 도주제특구에 있어 현재까지 분야별로 진행된 사항을 간추리면 다음과 같다.

(1) 보건·복지

지체 장애인 입소 수산시설 위성시실 설치가 용이하게 되었다(지정기준 완화).

지자체 병원의 광역적 재편을 추진하기 쉬워졌다(병상기준 완화).

(2) 환경

조수(鳥獸) 포획 허가절차가 간편화되었다(허가권한 이양, 허가기간 연장).

(3) 관광

공항 입국심사 절차가 신속해졌다(지자체 직원 파견에 의한 체제 강화).

동 아시아 관광객 입국절차가 간편화되었다(단기 사증 면제).

자원봉사자 통역 가이드가 유료로 활동할 수 있게 되었다(통역 안내업의 규제 완화).

(4) 도시·교통

NPO가 과소지에서 버스, 택시 등을 운영하는 것이 쉬워졌다(허가권한 폐지).

도시계획 책정 절차가 빨라졌다(절차 간소화).

(5) 방재

중앙정부, 도, 시정촌이 연계한 제설체제를 구축하였다(연계공동사업).

중앙정부와 도 기상정보와 도로 통행금지 정보를 일원화하였다(연계공동사업).

(6) 이중행정 해소

중앙정부가 조리사 학교를 지정감독하고 도가 조리사 시험과 면허교부를 실시하고 있던 것을 도에 일원화하였다(권한이양).

도도(道道)의 일부에 대해 중앙정부가 정비하고 있던 것(개발도로)을 도로 일원화하 였다(사업 이양).

일본 홋카이도의 경우, 자치조직권에 있어서 아직 큰 변화는 없는 편이며, 자주사법제도도 없다. 자주재정권의 경우를 보면, 홋카이도의 경우 아직 큰 변화는 없는 편이다. 예를 들어 지방세를 보면 과거와 같이 14개 세목을 그대로 동일하게 유지하고 있다. 도주제 도입이전(2004년)과 비교를 해 보더라도 도세의 비중은 17.3%에서 20.9%, 지방교부세의 비중은 23.3%에서 24.5%, 그리고 지방채는 19.1%에서 24.9%로 증가한 것으로 나타나고 있다(김성주, 2010). 전체적인 특징은 지방세와 지방교부세가 약간 증가하는 것으로 나타나고 있어 재정운영의 자율성은 약간 개선된 것으로 보고 있다. 중요한 것은 중앙정부에서 홋카이도에 대해서 별도의 재정지원은 없으며 단지 사업에 따른 지방비 부담비율을 축소하는 수준에 머물러 있다는 점이다. 그러나 북해도가 이양되어야 할 권한 그리고 개정되어야 한 권한 등에 대해 총리대신에게 직접 제안할 수 있고, 그 결과 권한의 이양이 될 때 재정도 함께 이양되도록 되어 있다.

다만, 향후 도주제 계획안 (도주제 총연맹)을 보면, 크게 자주재정면에서 3부문으로 나누어지는데, 첫째, 세원 체계의 전환 부문이다. 여기에서 강조하는 내용은, 지역주권을 실현하려면 국가에서 지방에의 세원이양이 필요하고, 그 총액은 계획당시에 19조엔이 타당하다고 보았다. 더욱이 각 지역의 과세자주권과 세율결정권을 인정하게 되기 때문에 주민에게 세율과 정책메뉴를 제시하여 주민선택으로 각 지역이 세입·세출을 독자적으로 결정할 수 있는 구조로 전환한다.

둘째, 현행의 지방교부세의 폐지와 시한적인 수평적 재정조정제도의 실시 부문이다. 지방의 자조노력을 저해하고 방만한 지출을 재촉하는 현행의 지방교부세를 폐지하되 최초의 5년간은 객관적 지표에 근거한 신재정조정제도를 제정하고, 후반 5년간은 자립한 지방정부에의 원활한 이행을 위해서 주간의 협의에 근거하는 수평적 재정조정제도를 창설한다.

셋째, 세출의 대폭 삭감에 의한 재정재건 부문이다. 시장개입의 철폐, 민영화, 지역주권화에 의한 행정개혁과 도주제에의 재편성으로, 대폭적인 국가와 지방의 세출삭감이 가능해진다. 합병효과로 14.6조엔, 역할재편 효과로 35.9조엔(국가: 16.3조엔, 지방: 19.6조엔)이 되어 총합적으로 50.5조엔을 삭감할 수 있다고 보았다. 따라서 지역주권의 도주제를 단행하면, 국가와 지방의 빚투성이의 재정파탄 상황으로부터의 탈각이 가능해지고, 현재는 장기채무잔고의 GDP비가 140%로 선진국 중 최고이지만 50년 후에는 장기채무대 GDP비가 100%로 줄어 재정 파탄의 악몽으로부터 피할 수 있다고 보고 있다.

5) 비교 결과 및 시사점

이상에서는 제주특별자치도, 미국의 주 정부, 그리고 일본의 홋카이도를 사례로 하여 중앙과 지방관계를 살펴보았다. 이를 요약해 보면 아래 표에서 보는 바와 같다.

〈표 5〉 사례 비교 결과

	제주특별자치도	미국 주 정부	일본의 홋카이도	비고
헌법적 보장	•헌법적 보장 없음	•헌법적 보장 있음.	•헌법적 보장 없음.	•광역단체이면서 헌법적 지위 보장을 받고 있는 지역으로서는 이태리의 Sardinia, Sicily, 필리핀의 Muslim Mindanar, 포루투갈의 Azores, Madeira, 스페인의 Balearic Islands, Canary Islands 등이 있음.
자치입법권	•상당한 정도의 자치입법권이 부여되어 있음. •법률안 의견 제출권	•연방헌법에 예외적으로 제한되어 있는 것 외에는 국가적 수준의 입법권 부여	•현재 당장은 도도부현과 큰 차이 없으나 장기적으로는 연방국의 주 수준으로 자치입법권 계획됨.	•포루투갈의 마데이라의 경우 – 중앙정부에 법률안 제안권 – 중앙정부의 규정에 대한 위헌 소송 기소권 등 •스코틀랜드의 경우 법률로 중앙정부의 권한으로 명시된 것 제외하고는 스코틀랜드 의회가 입법권 행사
자치행정권	•광범위하게 자치행정권 행사	•국가적 수준의 자주행정권 행사	•현재의 도도부현에 비해서는 넓은 자치행정권 행사 •단계적으로 확대 중 •획기적 수준의 확대로 보기는 어려움.	•마데이라의 경우, 광범위하게 자주행정권을 행사 •스코틀랜드의 경우 각 부 장관이 자주적으로 행정을 수행
자치조직권	•자치조직권 면에서도 타 시도와는 다르게 광범위하게 인정	•국가적 수준의 자치조직권 행사	•장기적으로는 미국 주 수준의 자치조직권을 가지는 것을 목표	•마데이라의 경우 부단체장, 부서장은 단체장의 추천에 의해 지방장관이 임명 •스코틀랜드의 경우 스코틀랜드 장관 및 차관 등은 수상이 임명 – 기타 조직 및 인사권은 스코틀랜드 정 부가 행사
자치재정권	•자치재정권 면에서도 타 시도와는 다르게 광범위하게 인정	•국가적 수준의 자치재정권 행사	•중앙정부에 의한 별도 재정지원은 없음. •다만, 사업추진시 지방비 부담비율이 축소 •장기적으로는 과세자주권과 세율결정권을 인정하게 되기 때문에 주민에게 세율과 정책메뉴를 제시하여 주민선택으로 각 지역이 세입·세출을 독자적으로 결정할 수 있는 구조로 전환 •현행의 지방교부세를 폐지하되 객관적 지표에 근거한 신재정조정제도를 제정계획 •향후 주 간의 협의에 근거하는 수평적 재정조정제도를 창설	
자주사법권	•없음	•자주사법권 있음.	•자주사법권 없음. •향후에도 사법권은 계획에 미포함.	

미국의 주정부와 일본 홋카이도의 사례 비교를 통해서 얻는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 광역단위의 분권화 추세는 강화되고 있다는 점이다. 일본의 경우, 당초의 계획에 의하면 2011년까지 도주제 기본법을 국회에 제출하고 2018년에 전면적으로 도주제를 시행하도록 되어 있다. 이러한 도주제기본법이 만들어지면, 여기에는 국가와 도주 및 기초자치단체간의 역할과 권한, 추진조직, 도입의 실시기간 등이 포함될 예정이었다. 그러나 아직 도주제기본법은 제정되고 있지 않으며, 당초 2018년에 전면 실시한다고 되어 있던 계획도 실시될지 불투명하다. 그러나 비록 추진과정이 원활하지는 않다 하더라도 중앙집권적 체제에서 지역주권형 도주제를 시도하고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바 크다고 할 수 있다. 둘째, 미국의 주 정부 수준으로의 전환보다는 주 정부보다는 낮으나 지역분권형 모델이라고 할 수 있는 완성된 형태의 일본 홋카이도 도주제 형태는 고려해 볼 수 있다고 생각한다. 셋째, 제주특별자치도에 고도의 자치권 부여를 위해서는 향후 헌법 개정시에 제주특별자치도 자치권 규정을 포함시키는 노력이 필요하다고 생각한다.

2. 자치권 영향요인 분석

제주특별자치도를 포함한 30개 국가의 73개 도서 광역자치단체에 대해서 QCA 분석을 실시한 결과는 다음과 같다. QCA 분석은 종속변수에 영향을 미치는 독립변수들의 다양한 조합을 단순하게 파악하게 해 주는 장점이 있다 (최영출, 이상엽, 2015). 독립변수로는 헌법적 보장 여부, 인구규모, 문화적 이질성 여부, 자연자원의 차별성, 전략적 중요성 등이 적용되었고 종속변수는 자치권의 확보이다. 과연 어떠한 요인들의 결합이 자치권 확보에 영향을 미치는 지 하는 것을 분석하고자 하는 것이다. 아래 표는 각 지역별 변수들의 진실표 결과를 보여 주고 있다.

〈표 6〉 변수별 진실표분석 결과

	Distance	Proximity	Size	Culture	Self-rule	Strategic	Constitutional	Natural resources	Autonomy
Abaco	0	0	1	0	0	0	0	1	0
Addu	1	0	1	0	0	0	0	1	0
AmericanSamoa	2	1	1	1	1	1	0	1	1
Azores	2	0	0	0	1	1	1	1	1
Balearic	0	0	0	1	0	1	1	1	1
Bermuda	2	0	1	1	0	1	0	1	1
Bornholm	1	1	1	0	0	1	0	1	0
Bougainville	1	1	1	1	1	1	0	0	1
Corsica	1	1	1	1	1	1	0	1	1
Crete	0	0	0	0	1	1	0	1	0
EileanSiar	0	0	1	1	0	0	0	1	0

Faeroe	2	0	1	1	1	1	0	1	1
Greenland	2	0	1	1	0	1	0	0	1
Guadeloupe	2	1	0	1	0	1	0	1	1
Ionian	0	0	1	0	0	1	0	1	0
IslasdelaBahía	0	0	1	1	0	1	0	1	0
IsleofMan	0	0	1	1	1	1	0	1	1
Jeju	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Madeira	1	0	1	0	1	1	1	1	1
Maluku	1	0	1	1	1	0	0	1	0
MalukuUtara	1	0	0	1	1	0	0	1	0
Manus	1	0	1	1	0	1	0	1	0
MuslimMindanao	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Netherlands	2	1	1	1	0	1	0	1	1
NewBritain	0	0	0	1	0	1	0	1	0
NewCaledonia	2	0	1	1	1	1	0	0	1
NorthAegean	0	1	1	0	0	1	0	1	0
NusaTĕnggaraTimur	0	0	0	1	0	0	0	1	0
NusaTĕnggaraBarat	1	0	0	1	0	0	0	1	0
Okinawa	1	0	0	0	1	1	0	1	0
Palawan	1	1	0	1	0	0	0	0	0
PuertoRico	2	0	0	1	1	1	0	1	1
Réunion	2	0	0	1	0	1	0	1	1
Rodrigues	1	0	1	1	0	0	0	1	C
Sardinia	1	0	0	1	1	1	1	1	1
Sicily	0	0	0	0	1	1	1	1	1
SouthAegean	0	1	0	0	0	1	0	1	0
Zanzibar	0	0	0	1	1	1	0	1	1
Åland	0	1	1	1	0	1	0	1	1

자료: Olausson (2007: 198)

주1: 제주의 경우에는 원래 이 표 분석에서 전략적 중요성이 없는 것으로 분류되어 있으나(0으로) 국가적으로 중요하다는 필자의 판단에 따라 전략적 중요성이 있는 것으로(1) 재분류함.

주2: 모두 73개의 지역이 포함되어 있으나 하나의 유형에 복수 지역이 포함되어 있는 경우가 많아서 전체적으로는 39개의 대표적 유형으로 분류됨.

QCA 분석결과 광역자치단체의 자치권 확보에는 4가지 조합이 있는 것으로 나타나고 있다. 제주특별자치도의 경우는 오키나와, Crete, South Aegean 등과 같은 유형에 포함되어 있는 바, 결과가 모순되는 형태로 나타나서(c, contradictory) 설명하기 어려운 구조를 보여주고 있다.

〈표 7〉 자치권확보 유형의 최소화

Truth Table:

v1: size v2: culture
v3: strategic v4: constitutional
v5: resources

O: autonomy id: region

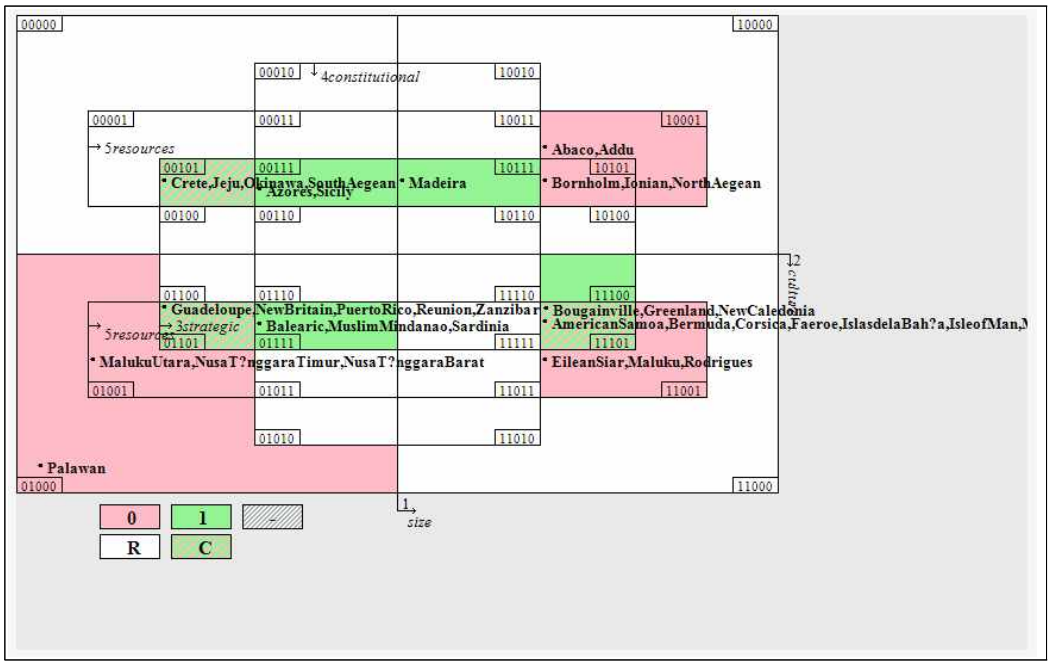
v1	v2	v3	v4	v5	O	id
1	0	0	0	1	0	Abaco,Addu
1	1	1	0	1	C	AmericanSamoa,Bermuda,Corsica,Faeroe,IslasdelaBah?a,IsleofMan,Manus,Netherlands,Aland
0	0	1	1	1	1	Azores,Sicily
0	1	1	1	1	1	Balearic,MuslimMindanao,Sardinia
1	0	1	0	1	0	Bornholm,Ionian,NorthAegean
1	1	1	0	0	1	Bougainville,Greenland,NewCaledonia
0	0	1	0	1	C	Crete,Jeju,Okinawa,SouthAegean
1	1	0	0	1	0	EileanSiar,Maluku,Rodrigues
0	1	1	0	1	C	Guadeloupe,NewBritain,PuertoRico,Reunion,Zanzibar
1	0	1	1	1	1	Madeira
0	1	0	0	1	0	MalukuUtara,NusaT?nggaraTimur,NusaT?nggaraBarat
0	1	0	0	0	0	Palawan

Created with Tosmana Version 1.3.2

위에서 살펴 본 바와 같이, 도서 광역자치단체의 자치권 확보에는 4가지 유형의 조합이 있는데 이를 더욱 간추리면 3가지로 나타난다. 이 3가지는 아래에서 보는 바와 같은 유형이다. 즉,

size{0} * strategic{1} * constitutional{1} * resources{1}
culture{0} * strategic{1} * constitutional{1} * resources{1}
size{1} * culture{1} * strategic{1} * constitutional{0} * resources{0}

제1유형은 인구가 30만 이상이고, 전략적으로 중요성이 있으며, 헌법적 보장이 되어 있고, 특별한 자연자원이 있는 유형이다. 제2유형은 본토와 섬 광역단체 간에 문화적 차이가 없고, 전략적 중요성이 있으며, 헌법적 보장이 되어 있고, 특별한 자연자원이 있는 유형이다. 제3유형은 인구규모가 적으나, 문화적 차이가 있고, 전략적 중요성이 있으며 헌법적 보장은 없으며, 특별한 자연자원도 없는 경우이다. 제주특별자치도는 아래 Venn Diagram에서 보듯이 Azores와 Sicily가 포함된 유형에 가장 근접하고 있다. 이 유형과의 차이는 제주특별자치도가 헌법적 보장이 되어 있지 못한 부분이다. 즉, 향후에 자치권에 대한 헌법적 보장이 추진된다면, 자치권 강화를 위한 좋은 논거가 될 수 있다고 하겠다.



〈그림 5〉 Venn Diagram의 산출 결과

V. 결 론

본 연구에서는 중앙과 지방과의 권한 관계라는 관점에서 제주특별자치도의 향후 방향설계에 도움을 줄 수 있는 외국 사례를 비교하여 보았다. 비교 대상으로는 미국의 주 정부, 일본의 홋카이도이다. 아울러, 외국의 광역단체이면서 섬으로 되어 있는 73개의 지역에 대하여 자치권 확보에 영향을 미치는 영향요인들의 조합을 도출해 보고자 하였다. 본 연구의 결과를 간추리면 다음과 같다. 첫째, 제주특별자치도는 이제 외국의 문헌에서도 특별한 자치(special autonomy)를 실시하는 지역으로 분류되어 있다는 점이다. 즉, 외국의 기준으로 볼 때에도 제주특별자치도는 특별한 자치권을 행사하는 광역단위의 지역으로 국제적으로도 인정받고 있다는 것이다. 둘째, 일본 홋카이도의 사례에서 보듯이, 기존의 광역단위를 넘어서는 지역단위의 분권화 추세가 점점 강화되어 가고 있다는 점이다. 일본의 경우, 당초의 계획에 의하면 2011년까지 도주제 기본법을 국회에 제출하고 2018년에 전면적으로 도주제를 시행하도록 되어있다. 이러한 도주제기본법이 만들어지면, 도주는 연방제 하의 주 수준의 자치권을 부여받게 된다는 것이다. 셋째, 일본의 홋카이도 및 도주제 진행상황에서 알 수 있듯이 도주제가 추진되기 위해서는 정치적 결단과 상당한 추진력이 필요할 것이다. 일본의 도주제 기본법은 2011년 입법화할 계획이었으나 아직 입법화가 되지 못하고 있다. 또, 2018년에 전면 실시하기로 되어 있던 계획도 아직은

불투명한 상태이다. 이러한 점을 본다면 제주특별자치도의 경우에도 대폭적인 자치권 확대에는 상당한 정도의 정치적 결단과 추진력이 필요할 것이다. 넷째, 제주특별자치도의 향후 분권 수준을 설정하는 데 있어서 미국의 주 정부 수준으로의 전환보다는 주 정부 보다는 낮으나 지역분권형 모델이라고 할 수 있는 완성된 형태의 일본 홋카이도 도주제 형태를 고려해 볼 수 있다고 생각한다. 다섯째, 제주특별자치도에 고도의 자치권 부여를 위해서는 향후 헌법 개정시에 제주특별자치도 자치권 규정을 포함시키는 노력이 필요하다고 생각한다. 제주특별자치도가 명실상부한 국제자유도시로서의 기능을 제대로 수행하기 위해서는 현재보다는 더욱 강화된 특별자치제의 실시가 필요하다. 물론 이러한 제도로의 발전을 위해서는 제주특별자치도의 정치인, 공무원들 및 도민들이 타 자치단체보다 우월한 지역발전 성과와 국가발전에의 기여라는 가시적 성과를 보여 주는 것이 필요하다는 점은 말할 필요도 없다.

〈참고문헌〉

금창호·최영출. (2013). 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가.「한국자치행정학보」, 27(1):1-18.

김광수. (2009). 국가와 지방자치단체간의 관계: 제주특별자치도는 얼마나 특별한 도일 수 있는가.「지방자치법연구」, 9(3):3-24.

김상미. (2010).「지역주권형 사회목표로 하는 도주제. 공공정책21」. 한국공공정책연구원.

김순은. (2005).「외국의 특별자치법제 비교분석」. 정부혁신지방분권위원회.

유은정. (2010). 미국의 연방주의와 지방자치제도.「공법학 연구」, 11(3): 235-274).

이광석·권기석. (2016). 프레임의 명명과 전환 및 검증에 관한 연구.「지방행정연구」, 30(1):77-108.

최영출·이상엽. (2015). 사회적 기업의 지속가능성에 미치는 영향요인: QCA 방법의 적용.「한국비교정부학보」, 19(1):157-178.

하혜수·최영출·홍준현. (2010). 준 지방자치단체의 개념과 적용가능성 연구.「한국지방자치학회보」, 22(3):237-256.

하혜수·최영출·하정봉. (2011). 지자체 특례제도에 관한 한.일.영 비교연구: 도서특례를 중심으로.「한국행정학보」, 45(4):231-251.

하혜수·최영출. (2002). 차등적 분권제도에 대한 비교연구.「한국행정학보」, 36(2):250-270.

한국지방행정연구원. (2008).「일본도주제의 이해」. 서울: 한국지방행정연구원.

Hannum, H. and R.B. Lillich (1981). *The concept of autonomy in international law in models of autonomy*. New Brunswick: Transaction Books.

Olausson, P. M. (2007). *Autonomy and Islands*. Diss: Abo Akademi University Press.

Suksi, M. (1998). *Autonomy: Applications and Implications*, London: Kluwer Law International.

Suksi, M. (2012). Territorial Autonomy: The Aland Islands in Comparison with Other Sub-state Entities.

北海道 総合政策部 地域主権局 自治体連携グループ. (2014). 道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針(第2次改訂版)
(http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/scs/ijo/houshinzenbun2.pdf).

北海道 総合政策部 地域主権・行政局 市町村課 自治体連携グループ. (2016). 権限移譲リーフレット(http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/scs/ijo/leaflet.pdf).

접수일(2016년 07월 29일)
수정일(2016년 08월 18일)
게재확정일(2016년 08월 22일)