제주특별자치도의 성과와 전망*

Performance and Outlook on Jeju Special Self-Governing Province

강 창 민 (제주발전연구원 연구위원 - 주저자)
양 덕 순 (제주대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Chang-Min Kang / Duk-Soon Yang

The present study reviews and compares the prospect planned and current status of Jeju special self-governing province and aims to find alternatives to help realize a successful outlook of the city, focusing on the issues observed in the process of implementation. In this study, the system of Jeju special self-governing province were divided into self-governing organization, autonomous human resources affairs, administrative system, self-governing educational system, audit Committee, self-governing law enforcement system, re-enforcement of provincial assembly function and task transfer of especial administrative agencies for the assessment of the ability to execute institution. The results of the assessment for the purpose of achieving its vision are as follows by sector. The province turned out to be insufficient in the performance of executing planned special cases such as the application of planned special cases, the reflection of affairs entrusted and differentiation from other autonomous governments. Jeju special self-governing province also turned out to somewhat lack in the timeliness of institutional improvement for the transfer of planned central authorities and regulations. As for financial exceptions, 8 out of 9 exceptions were applied by special laws. However, the exception of the transfer of national tax to local tax was not applied and the Jeju government expressed an opinion of the shortage of support from the central government. It turned out that the following sectors needed improving to achieve the vision of Jeju local government effectively. First, the special self-governing province should make more specialized organizations; reinforce the utilization of special cases of personnel; improve administrative institutors; elevate the independence of audit committee; enhance the status of autonomous police; pave ground for the independence of authority over personnel affairs and secure the transfer of

* 본 연구는 2014년 제주대학교 학술진흥연구비 지원사업에 의하여 연구되었음.

special local administrative agencies and the improvement of operation. Second, regarding the transfer of centralized authority, it is necessary to secure the validity of authority transfer, make effort to localize authority transferred and rationalize the operation of authority. Third, special financial special cases, it is required to make a reasonable support for the cost necessary for authority transfer, operate 3% of general subsidies flexibly and maintain a certain level of Jeju accounts of comprehensive accounting.

주제어: 제주특별자치도, 중앙집권의 이전, 성과평가

Keywords: Jeju special self-governing province, transfer of centralized authority, performance assessment

I. 서 론

제주지역은 2006년 7월 1일 제주특별자치도로 새롭게 출범하였고 어느덧 7년이 넘고 있다. 특별자치도는 자치입법, 자치재정, 자치조직 및 인사 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 파격적인 자치권을 갖는 '자치모범도시'라고 할 수 있다. 제주특별자치도는 제주의 여건과 특성을 반영한 제주만의 지방자치로서, 제주의 미래를 제주가 자율적으로 결정하도록 하고 있다.

특별자치도의 목적은 중앙정부 차원에서는 우리나라의 지방분권을 선도할 수 있는 교두보를 확보하는 것이고 제주지역 입장에서는 지역의 비전인 국제자유도시를 성공적으로 추진할 수 있는 자치행정체제를 구축하는 것이다. 특별자치도의 기본 철학은 자율적 결정권이라고 할 수 있으며, 지역주민들이 중심이 되어 지역의 유·무형자원을 적극 활용하여 지역의 미래를 스스로 결정하도록 하는 것이다. 이런 제주특별자치도 추진은 기존의 지방분권의 수준을 뛰어 넘어 '굉장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만들어보고자'하는 의도가 있는 것이다. 사회·경제·문화적 특수성을 가지고 독자성이 가장 강한 제주도를 '자치모범도시'로 육성하여 이상적 분권모델의 선도 지역으로 만들어 다른 지역으로 점차 확대시켜 보자는 것이다.

또한 제주특별자치도를 국방, 외교, 통상 등 국가의 본래적 기능을 제외한 모든 권한을 가진 특별한 지방자치단체를 만들고자 하는데 있었다. 하지만 7년이 경과된 시점에서 중앙정부는 많은 권한을 이양하여 제주특별자치도가 고도의 자기결정권을 가지고 있음에도 가시적인 성과를 창출하는데 미흡하다고 판단하고 있는 듯 하며, 제주지역에서도 제주특별자치도의 근본 취지를 구현하는데 중앙정부가 적극적으로 지원해 주었는가에 대한 근본적인 의심을 갖고 있다. 특히 지역 내에서는 다른 자치단체와 차별화된 자치권을 가진

것이 아니라 중앙정부의 지방분권 로드맵에 대한 실험적 성격만 부각되는 것이 아닌가 하는 비판이 많다. 제주특별자치도는 다른 지역과 차별화되고 특별한 무언가를 기대하고 있었고 이를 통해 제주가 한 단계 도약할 수 있을 것이라고 희망하고 있었지만 그동안의 추진성과에 비해 제주특별자치도에 대한 한계와 추진동력의 상실 등에 대한 비판과 논란에 직면하고 있는 실정이다. 특히 특별자치도 추진의 근간이 되었던 행정체제 개편에 대해서도 섣불렀다는 의견도 표출되고 있다. 이런 상호 간의 인식 차이를 극복하지 않고는 특별자치도의 정책적 목표를 달성하기 어려울 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 제주가 원래 지향하고자 하였던 특별자치도의 모습과 현실의 모습을 검토하면서 추진과정상의 쟁점이 되었던 요인을 중심으로 향후 성공적 특별자치도의 모습을 만들 수 있는 대안을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 제주특별자치도의 이념과 기본 방향

1. 제주특별자치도의 이념

제주특별자치도를 추진하는 근본 목적은 지방분권과 규제를 대폭 완화한 국제자유도시를 건설하여 잘사는 모범 지방자치단체를 만들어보자는 데 있다. 제주특별자치도의 추진은 기존의 지방분권의 수준을 뛰어 넘어 "굉장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만들어 보고자" 하려는 의도가 깔려 있다. 사회·경제·문화적 특수성을 가지고 독자성이 가장 강한 제주도를 '자치모범도시'로 육성하여 이상적 분권모델의 선도지역으로 만들어 다른 지역으로 점차 확대시켜 보자는 것이었다(제주발전연구원, 2004).

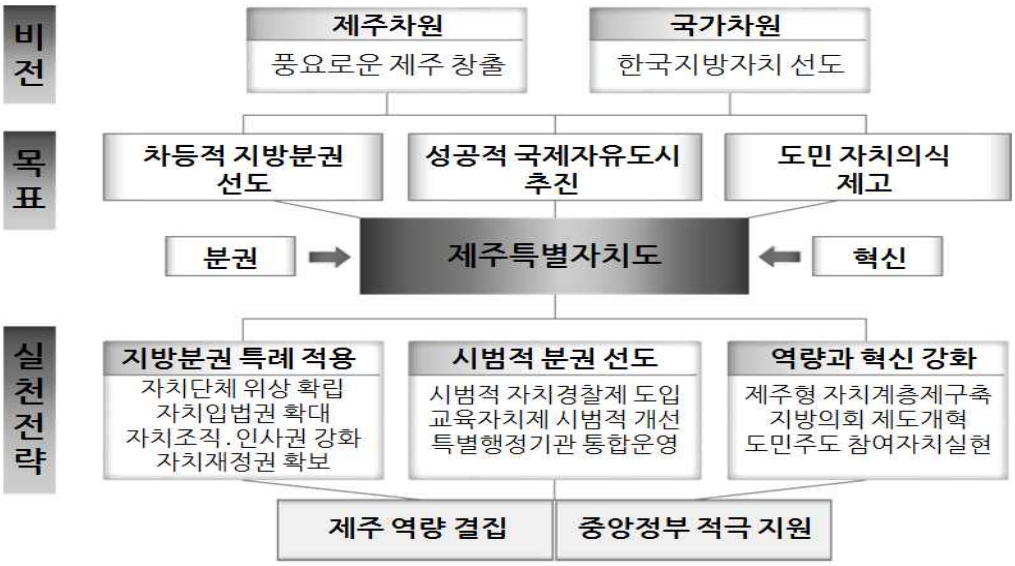
제주특별자치도는 국제자유도시 기반 조성단계에서부터 번번이 타 지역과의 형평성이라는 한계에 부딪혀 제주지역의 특성을 극대화할 수 있는 특례를 확보하기 어려웠고, 각 분야를 종합적으로 포괄할 수 있는 큰 틀이 부족하다는 점 또한 더 큰 성취를 가로막는 장애물로 지적되면서 제주지역 사회는 지역실정에 적합한 정책을 스스로 입안·실행할 수 있는 자율권과 국제자유도시 구상을 실현할 수 있는 획기적인 특례에 대한 필요성이 제기되었다. 그것이 바로 '제주형 자치모형' 탐색이다. 제주형 자치모형의 근본이념은 다음의 세 가지 원칙에서 출발한다.

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

지방정부의 입장에서는 행정업무량만 증대되고 주도적인 정책기획 및 관리기능을 수행할 수 없었던 한계가 있을 수밖에 없었다.

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

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



〈그림 1〉 제주특별자치도 개념 및 기본 구상

2. 제주특별자치도 추진 기본방향

제주특별자치도의 추진 기본방향은 초기 특별자치도를 추진하는 과정에서 본래 의도하였던 이상적 수준에서 특별자치도의 내용을 담고 있다. 우선 제주특별자치도 추진의 근본적 방향과 전략은 자치권의 확대이다. 지방분권의 특례 적용하여 제주도의 의지와 정책성과를 조건으로 분권 또는 자치권 부여에 있어서 특례를 부여하는 것이다. 단기적으로 국

제자유도시의 구현에 필요한 행·재정 시스템을 구축하도록 하고, 그에 상응하는 자치단체의 권한을 강화. 장기적으로 자치단체의 역량강화와 자립도를 고려하여 홍콩과 유사한 형태의 자치모형을 구현하고자 하였다. 자치단체의 위상과 지위를 강화하여 홍콩과 미국의 주정부 수준은 아니더라도 서울특별시에 적용되는 특례의 수준과 비슷한 지위를 확보하는 것이었다.

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

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

넷째, 자치재정권의 확대이다. 재정수입의 안정성을 고려하되, 장기적으로 자치역량 제고에 기여하는 방안을 모색하도록 하는 방향에서 자주재원을 확충하고, 지방교부세 특례적용, 제주형 국고보조금 특례 등을 추진하였다. 특히 특별자치도를 추진하는 과정에서 소요되는 재원확보를 위해 우선적으로 중앙정부의 예산지원을 어떻게 확보할 것인가가 매우 중요한 검토사항이었다. 제주특별자치도는 재정적 특례보다는 제도적 특례를 통해 제주가 스스로 지역발전을 도모할 수 있는 자립적 체제를 갖추는 것이며, 따라서 예산적 지원에 대해서는 기존보다 불이익을 배제[1]하는 것이었다.

다섯째, 시범적 지방분권의 선도이다. 제주특별자치도에서 자치경찰제를 시범 도입하여 성과분석과 문제점의 보완을 통하여 전국적으로 확산시키고자 하였다. 국제자유도시가 구현되면서 무비자입국, 무역사범, 밀수, 해외 범죄와의 연계 등의 가능성이 있기 때문에 자치경찰제의 실시와 경찰체제의 혁신이 요구될 것이며, 국제관광휴양도시로의 전환에 따라 관광경찰제의 도입과 운영 필요성을 제기하였다.

여섯째, 지역역량 강화와 자치단체의 혁신제고이다. 이를 위해 제주특별자치도의 강화된 권한에 대하여 합리적으로 견제할 수 있도록 지방의회의 기능과 권한을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련하고자 하였다. 또한 도민 주도적 주민참여와 통제체제 강화를 위해

---

1) 불이익 배제의 원칙은 과거와 비교했을 절대적 지원액이 감소하지 않으면 된다는 소극적 해석이 아니라 사무 이전에 따른 예산, 그리고 자치경찰제 시범적 도입에 따른 비용, 그리고 특별행정기관의 사업비에 대한 안정적 확보가 이루어지지 않으면 불이익이라는 적극적 해석의 의미를 뜻하는 것임.

주민투표, 주민소환제 등을 추진하였다. 지방정부의 정책결정에 대한 주민의 참여를 확대하고, 지역과 주민의 삶에 중대한 영향을 미치는 주요 정책에 대해서는 주민투표(Referendum)에 의해 결정하도록 하는 방안을 확대하는 것이다.

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

〈표 1〉 제주특별자치도 출범 당시 핵심방향 및 핵심과제

구분	제주도 기본구상(05.5)	국무총리실 기본계획(05.10)	제주도 기본추진계획(06.3)
핵심 방향	- 파격적 자치권 보유의 자치파라다이스 육성 - 이상적 자율시장경제 모델 구축을 통한 동북아 친환경 국제자유도시 발전	- 획기적 자치권 보유의 자치모범도시 육성 - 자율시장경제모델과 핵심산업을 통한 경쟁력 있는 국제자유도시 육성	- 특별법 시행과정에서의 제주특성 및 잠재력 극대화 - 대한민국의 대표 자치단체 육성 - 동북아시아의 국제자유도시 발전
핵심 과제	- 자치입법권 강화 - 자치재정권 대폭 강화 - 자치조직·인사권 강화 - 주민참여 수단 강화 - 자유시장경제모델 구축 - 친환경 동북아 중심도시 육성	- 자치권의 획기적 확대 : 자치분권 강화, 자치역량 제고, 자치책임성 강화 - 핵심산업의 중점 육성 : 규제완화 조치, 친환경적 관광·휴양지 건설, 국제적 교육환경 조성, 특화된 의료서비스모델 개발, 청정1차산업 육성, 첨단산업기반 확충	- 특별법 실시계획 구체화 - 단계별 추진전략 수립 - 도민공감대 형성 - 혁신을 통한 자치역량 강화 - 국제자유도시로의 지속적 발전을 위한 법적 토대구축

Ⅲ. 제주특별자치도 추진 성과 평가

1. 제주특별자치도 제도의 집행성과 평가

제주특별자치도제도의 집행성과 지표는 〈표 2〉와 같다. 특별자치제도로 자치조직, 자치인사, 행정시제도, 교육자치제도, 감사위원회, 자치경찰제도, 도의회 기능강화, 특별행정기관 사무이관으로 구분되어 진다.

〈표 2〉 제주특별자치도

특별자치제도	영역	세부영역
자치조직	지방의회 및 집행기관 구성, 자치조직권 특례	부단체장의 정수 및 사무분장, 행정기구의 설치・운영 기준, 지방공무원 정원기준
자치인사	인사제도 및 운영의 자율성	직군 및 직렬의 구분, 도인사위원회 운영, 인건비성 예산총액에 의한 정원 등의 관리배제, 전국단위 인재채용
행정시제도	행정시 설치 등	
교육자치제도	교육위원회 설치 및 구성, 도교육감 자격과 권한, 교육재정 특례	보통교부세 1만분의 157, 교육비특별회계의 전출 등 조례제정, 지방채 발행
감사위원회	독립감사기구 설립	
자치경찰제도	자치경찰단 설립	주민생활안전 및 특사경 업무 등
도의회 기능강화	의회사무처 사무직원의 임용, 상임위원회 정책자문위원	
특별행정기관 사무이관	국토관리부, 중소기업사무, 해양수산사무, 보훈사무, 환경사무, 노동사무, 노동위원회 사무 등 7개 기관 사무 이관	

1) 자치조직

자치조직 측면에서는 부지사의 정수 및 사무분장에 관한 특례와 행정기구의 설치·운영에 있어서의 자율성을 통해 감사위원회와 지방노동위원회를 합의제 행정기관으로 설치하여 도지사로부터 독립적인 권한을 행사하게 함으로써 자칫 권력의 일원 집중이 발생할 수 있는 단층제 자치단체의 약점을 보완하는 조직구성을 할 수 있었다. 부지사 중 1인을 환경·경제부지사로 명칭하고 통상적인 정무기능 이외에 제주특별자치도에 특화된 기능을 담당하도록 하고 제주도만의 산업특성을 살릴 수 있는 조직구성을 할 수 있었던 것으로 평가된다. 다만 읍·면·동 통·폐합, 대동제 실시 등 보다 차별화된 조직운영을 하기 위해

서는 특별법에서 직급기준 설정권의 이양도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

또한, 아직 관련 법률이 제정되어 있지 않아 지방의회 및 집행기관 구성의 다양성을 제도적으로 구현할 기반이 갖춰져 있지는 않으나, 장기적인 관점에서 제주특별자치도에 적합한 기관구성체제를 검토하여 제주특별자치도가 갖고 있는 단층제 자치단체로서의 제도적 특수성을 최적화하는 노력이 필요하다.

2) 자치인사

자치인사 측면에서는 30여개 항목에서 매우 다양한 특례가 제주특별자치도에 부여되었으나, 그러한 특례가 충실히 이행되고 있는 항목은 직군과 직렬의 구분, 도인사위원회의 운영, 승진임용방법·승진임용순위·승진후보자명부 작성, 각종 시험의 실시, 개방형 직위의 지정·임용요건과 그 절차·시험실시기관 및 운영, 결원 보충, 인건비성 예산총액에 의한 정원 등의 관리 배제, 특별승급, 성과상여금, 지역인재의 선발채용, 국가와 제주도간 인사교류 및 파견 등 11개 항목에 불과하다.

각종 시험의 실시 기관, 신규임용후보자의 임용방법 및 추천방법, 외국인과 복수국적자의 임용, 근무성적평정, 성과주의 보수체계, 적격심사제, 우수공무원의 특별승진, 직위공모, 전국단위의 인재채용 등 9개 항목은 타 시·도와 차별화를 꾀하지 못하고 실제 이행성과도 부족한 것으로 나타났으며, 나머지 10개 항목은 아직 조례로 반영하지 못하여 제도화하지 못 한 것으로 나타났다.

인사제도 관련 특례의 활용도가 기대만큼 높지 않은 이유는 제주특별자치도가 부여된 특례를 육지와 분리되고 국제자유도시를 지향하는 제주의 특성을 반영하기 위해 적극적으로 노력하지 않은 부분도 일부 있지만, 제주특별자치도에 대한 권한 이양 방식이 분야별·기능별 일괄이양 방식을 채택하고 있어 제주의 특성에 부합하지 않는 활용가치가 떨어지는 내용의 특례화에도 기인하는 것이라고 평가된다.

3) 행정시 제도

단층제 자치단체로서 기초자치단체인 4개 시·군을 통합하여 2개 행정시로 전환함으로써 행정의 효율성을 도모한 것은 성공적인 사례라고 할 수 있다. 다만 이에 따라 주민의 접근성 저하로 인한 민원처리의 불편 증가, 도지사로의 권력 집중 등의 현상이 나타난 것에 대해서는 보완이 필요하다.

또한 단층제 자치단체로서 주민대표성의 약화 문제를 보완하기 위해 도입한 행정시장 예고제는 두 번의 지방선거 과정에서 한 번 활용되었으나, 특별법의 취지를 살리기 위해서는 향후 이를 적극적으로 활용할 필요가 있고, 궁극적으로는 행정시장제도를 보다 전향적으로 개선하여 준자치단체적 성격의 의회가 존재하지 않는 민선시장체제로 변경하는

것도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

4) 교육자치제도

제주특별자치도의회에 설치된 교육위원회는 일몰제의 적용을 받지 않고, 교육위원회 위원장은 교육위원회 위원 중에서 무기명 다수결 투표로 하고 있어, 교육위원회의 자율성이 확보되어 있고, 제주특별자치도 교육감의 권한에 있어서도 타 시·도와 차별화되는 차별성이 부여되었으며 행정시별 교육지원청 설치 및 교육장 공모제를 통해 단층제 자치단체의 특수성을 잘 반영하고 있는 것으로 평가된다.

또한, 타시·도와 달리 보통교부금 총액의 1.57%를 일정하게 교부하도록 하고 있어 교육재정의 안정적인 확보가 가능해졌고, 중앙정부로부터의 특별교부금 지원과 제주특별자치도로부터의 특별재정지원에 대한 법적 근거를 명확히 함으로써 추가적인 교육재정을 확충하는데 기여한 것으로 평가된다.

5) 감사위원회

감사위원회는 제주자치도의 자치이념에 부합되는 민주적·자율적 내부통제 시스템 구축과 투명한 도정을 만들기 위한 도지사 소속의 독립된 지위를 가진 합의제 행정기관으로 제주자치도 내 행정기관과 교육행정기관, 공기업, 출자·출연기관에 대한 자치감사를 실시하는 기구이다. 이는 독립된 감사기구로서 효과적으로 활동하기 위해서는 전문성, 독립성, 책임성 등이 갖춰져야 한다.

제주자치도 출범 이후 감사위원회는 투명한 도정을 만들고 감사활동에 만전을 기하기 위하여 전문성, 독립성, 책임성을 높여왔으며, 독립성을 높이기 위하여 감사위원장의 도의회 동의와 인사위원회를 통한 직원 인사 등 도지사의 영향력 밖에서 자유롭게 감사활동을 벌일 수 있는 법·제도적 기반을 마련하였다.

또한 운영 면에서도 감사위원회의 출범 전보다 적은 수의 기관을 감사하였을 뿐만 아니라 모든 감사내용을 인터넷 홈페이지에 게시함으로서 감사위원회 활동의 책임성을 제고하였으며, 감사직렬의 신설, 감사인력의 교육 및 감사위원회 예산의 꾸준한 확보를 통해 감사의 전문성을 높이는데 기여하였다.

감사위원회가 신뢰성 높은 감사를 통한 투명한 도정을 건설하기 위해서는 독립성, 전문성, 책임성을 제고하기 위한 방안들이 계속적으로 도입되어야 하고 감사위원장 및 감사위원회의 인사위원회의 인사권 확대, 감사위원장의 면직 등에 대한 규정 마련 등 독립성을 높이기 위한 법·제도적 보완이 계속되어야 한다.

이에 감사결과에 대한 지원 및 총괄관리 등을 위한 감사심의관 제도를 도입하여 감사제도의 전문성과 책임성을 높이려는 노력이 계속되어야 한다.

6) 자치경찰단

자치경찰은 분권과 자율을 바탕으로 제주자치도의 책임 하에 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도로서, 지방행정의 종합성과 치안서비스의 현지성을 제고하는데 목적을 두고 있다. 제주자치도 자치경찰은 특별법에서 규정한 주민생활안전, 지역교통, 공공시설 및 지역행사장의 경비, 자치경찰공무원의 업무 등을 국가경찰과의 업무협약을 통하여 수행하고 있다.

자치경찰단은 출범과 함께 제주자치도 주민의 삶의 질을 높이고 국제관광도시로 발전하기위해 필요한 치안서비스를 제공하고 있으며, 공항의 호객행위 및 무질서행위 단속, 올레길 순찰, 각종 행사의 진행 등 국제관광도시로서의 명성을 유지하는데 필수적인 치안서비스를 제공, 제주자치도의 특산물인 비상품 감귤의 단속, 구제역 및 조류독감 방제 등 지역생활안전에 필요한 치안서비스를 제공, 초등학교 주변, 주거지역 순찰 등 주민생활안전을 제고하는 치안서비스를 제공해 주민들의 생활의 질 제고를 위한 노력을 하고 있다.

자치경찰이 주민생활의 질을 높이고 국제관광도시로 발전하기 위해서는 자치경찰의 역할 정립하고 이를 효과적으로 추진하기 위한 다양한 형태의 지원이 필요하며, 자치경찰의 전국적 출범에 대한 논의가 제기·진행 중인 상황에서 자치경찰의 미래, 위상, 역할, 조직 및 인사, 국가경찰과의 관계 등 자치경찰의 미래를 구상하고 발전시키기 위한 건설적 논의가 필요하다.

또한 국가경찰과의 명확한 역할분담, 협약업무의 효과적 집행을 위한 권한 이양, 중앙정부의 적절한 재정적 지원을 통해 협약업무를 효과적으로 수행할 수 있는 여건을 마련할 필요가 있다.

7) 도의회 인사권 독립

제주자치도의회는 제주자치도의 유일한 주민 의견 수렴기관이자 도행정부의 감시·견제기구로서 독립성과 전문성을 갖춰야 한다. 제주자치도의회는 전문성과 독립성을 확보하기 위하여 일반직을 제외한 다른 직렬의 사무처 직원의 임용권을 도의회 의장이 가지고 있으며, 상임위원회별로 정책자문위원을 둘 수 있다.

제주자치도 출범 이후 도의회 의장이 임명할 수 있는 별정직, 기능직 직원의 비중은 38명, 전체 정원의 35% 수준으로 유지되어 왔으며, 일반행정직 정원의 약 20%(13명)을 할애하여 정책자문위원을 위한 인원으로 사용하고 있다.

정책자문위원은 제주자치도 출범 이후 21명 정원 중 13명으로 유지되어 오다가, 2011년 17명으로 증원되었다.

제주자치도의회의 인사권을 독립하기 위해서는 도의회가 자주적으로 인사권을 행사할 수 있는 여건이 마련되어야 하며, 제주자치도의회가 독립적으로 인력계획을 수립할 수 있

도록 하는 정원책정 협의권을 부여하여 도의회 스스로 필요한 인원규모를 정하고 이를 도 행정부와 협의할 수 있는 권한을 부여하는 것에 대한 논의가 필요하다.

별정직이 가진 직무상의 한계와 도행정부에서 파견된 일반행정직원의 잦은 교체로 인한 전문성과 독립성 약화를 극복하기 위하여 의회전문인력을 양성하는 방안에 대한 논의가 필요하다.

8) 특행기관 사무의 이관

제주자치도 출범과 함께 국토관리사무, 중소기업사무, 해양수산사무, 보훈사무, 환경사무, 노동사무, 노동위원회사무를 담당하던 특별지방행정기관을 폐지하고 제주도에 이양하였다. 이관된 기능들은 중앙정부의 광특회계 및 지방비 지원 속에서 무리 없이 업무가 진행되었다는 제주자치도 직원들의 평가를 받고 있다.

특별행정기관의 사무의 이관은 중앙정부가 아닌 제주자치도가 지역의 현황에 근거한 지역성 높은 프로그램을 만들어 제주자치도 출범의 취지를 달성하는데 기여하였다.

종합적으로 국토관리사무 등 7개 특별행정기관 49개 분야 458개 사무의 이관으로 국가와 지방간의 중복사무 조정을 통한 행정집행 체계의 일관성 유지, 지역 특성에 맞은 사업의 발굴 및 시행, 행정 집행력의 현지 적응성 증대, 주민 접근성 등에서 긍정적인 평가를 할 수 있으나, 새로운 개념의 국가정책과의 단절, 업무의 전문성 부족(미확보), 재정(사업비) 확보의 불투명성 등으로 행정서비스의 질적 수준은 개선되지 못하고 있으며 이를 개선하기 위한 제도적 뒷받침이 필요한 것으로 평가된다.

2. 중앙행정기관의 권한 이양 평가

현재까지 4단계에 걸쳐 권한이관이 이루어지고 있으며, 이에 대한 주요 내용은 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 제도개선 단계별 내용

구분	의결일시	이관 건수	주요 내용
1단계 제도개선	2006. 2. 9	1,062건	◦재정·조직·인사 등 자치분권 확대 - 행정 내부 효율성 증대 ◦특별행정기관 이관, 자치경찰·감사위원회 등 신설 - 보다 종합적인 행정시스템 구축
2단계 제도개선	2007. 7. 3.	278건	◦"4+1 핵심 산업"에 대한 차별화 확대 - 외국교육·의료기관 설립·운영 규제 대폭 완화 ◦항공자유화 등 국제자유도시 여건 조성 확대
3단계 제도개선	2009. 3. 3.	365건	◦제도개선 방식의 전환 → 분야별·기능별 일괄이양으로 전환

			* 관광3법(관광진흥법 등 3개 법률) 일괄이양 ◦교육·의료산업 특구를 지향한 규제 완화 - 제주영어교육도시 내 국제학교(영어전용 초·중·고등학교)에 대한 전반적 자율성 확보 - 외국 의료기관 설립·운영 자율성 확대 및 규제 완화
4단계 제도개전	2011. 4. 29	2134건	◦해군기지 주변지역 지원 근거마련, 국제학교 내국인 저학년 과정 확대, 국무총리실 제주지원위원회 사무기구(사무처) 존속기한 연장, 관광객 부가가치세 환급제 도입

1) 세계적 체류형 종합관광단지 조성기반 마련

전략적 마케팅・쇼핑관광 활성화 및 서비스 경쟁력 강화를 위해 2008년 6월 제주관광공사가 설립되었으며, 시내지역(제주컨벤션센터 내)에 2009년 3월 내국인 면세점이 설치되었다. 관광객의 쇼핑 편의를 위해 면세점 이용 횟수를 연 4회에서 6회로 확대하였으며, 제주여행객에 부가가치세 사후환급제도 도입으로 제주관광객이 도내에서 구입·소비하는 기념품, 특산품, 렌터카 등 3개 품목에 대해 부가가치세 10% 환급제를 실시하고 있다.

또한 부에서 관리하던 관광진흥기금 제주 이양으로 관광진흥기금 운영의 자율성 확보하고 자율적으로 관광경쟁력 강화를 위한 우수사업체 지정·운영이 가능하게 되어 지역기업에 대한 지원과 협조가 보다 강화되었다.

무사증 입국 허가 대상 국가는 이란, 이라크 등 무비자 입국 불허 11개국 제외한 180개국으로 확대되었으며, 도내 부동산 소유 외국인에 대한 영주권 제도 도입하였다.

관광분야 3개 법률 권한·규제 일괄이양으로 차별화된 관광정책 수립, 집행 가능을 강화하였다.

2) 세계화 시대의 인재육성 거점 구축

도 교육감, 교육의원 주민직선제 최초 도입하여 교육자치를 선도하는 역할을 수행하였으며, 최초로 도의회에 교육상임위원회를 설치하였다.

제주형 자율학교제도 도입으로 지역별 특성에 맞는 교육과정 운영을 가능케 하고, 학생수의 현저한 감소로 학교운영의 불가능하였던 도심 및 농촌학교에 자율학교 운영으로 많은 학생들이 지원하는 효과가 나타나고 있다.

외국교육기관 설립·운영 특례로 외국학교법인(비영리법인)의 외국교육기관 설립·운영을 허용하고 있다.

국제적 교육환경 조성을 위한 제주영어교육도시 조성으로 교육과정, 학생선발, 교원임용 등에 대한 학교운영의 자율성 최대한 보장하고 민간위탁제도 도입으로 운영 자율화를 도모하고 있다.

3) 국제적 의료관광 중심지 지향

외국인이 설립하는 법인에 대해 외국의료기관(종합병원, 병원, 치과병원, 요양병원) 설립 허용하고 있으며, 외국 의료인 등(의사, 치과의사, 약사, 간호사, 의료기사)의 종사 인정, 외국의료기관의 내국인 진료 허용, 외국인 전용약국 개설 허용 및 내국인(외국의료기관의 처방전을 발급 받은 자)의 이용을 허용하고 있다.

의료법인 부대사업 범위 확대로 관광숙박업, 목욕장업, 세탁업, 여행업, 국제회의업, 관광객이용시설업, 학원 등 운영 허용하고 있으며, 도내 의료기관 중 외국인진료소 지정(8개소) 및 비전속 진료 허용, 외국의료기관에 대해 병상 수에 관계없이 특수의료장비(MRI 등)의 설치기준 완화, 외국의료기관에 종사하는 외국의료인의 원격 의료행위 가능, 외국의료기관의 명칭, 진료과목, 진단서, 진료기록부 등의 외국어 표기 허용, 의료요양 비자 도입, 외국인 환자 및 가족의 장기체류를 가능(4년)하게 하고 있다.

3. 재정특례의 성과와 평가

1) 재정특례 도입 목적

『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』의 국회 통과로 2006년 7월 1일 제주특별자치도(1도, 2시, 2군이 하나의 특별자치도로 통합)가 새롭게 출범하였다. 제주특별자치도는 현행 지방자치제도의 획일적인 접근방식의 틀에서 벗어나 성공적인 지방자치와 분권 실현을 위하여 획기적인 제도를 도입한 것이며, 이에 따라 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』에서는 제주특별자치도에 다양한 특례를 인정하고 있다.

제주특별자치도에는 교육자치제의 선도적 실시, 제주형 자치경찰제 실시, 특별지방행정기관 이관, 관광산업의 활성화, 국제자유도시에 적합한 교육서비스 제공, 특화된 양질의 의료서비스 제공, 청정 1차 산업의 진흥, 첨단산업의 육성, 도 전역의 국제회의 도시 지정 등 다른 지방자치단체와 달리 특수한 권한을 부여하고 있다.

이는 선도적인 지방분권을 시범적으로 시행하고, 지역의 여건과 특성에 부합하는 특례가 인정되는 지역으로서 일반 道와는 자치권에 있어 현저한 차이가 나는 고도의 자치권이 부여된 특별도로서 지위를 부여하고 있는 것이다.

『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』의 도입 이후에도 제도개선이 이루어져 특별자치도의 제도적 기반을 마련 및 국제자유도시 조성을 위한 특례 확대 등 특별자치도 추진여건이 개선되어 일정한 성과를 거두고 있으며, 총 119개 법률상의 2,134건 사무이양 및 특례 도입, 행정 전 분야에 대한 자율성 확대, 국무총리실 제주특별자치도 지원위원회사무처 존속기한 3년 연장('11. 6. 30 → '14. 6. 30), 감사위원회

독립성 강화(감사위원장 임기를 3년 보장하고 감사위원회 구성 시에 도교육감 추천제 1명 신설), 「지방세특례제한법」에 따른 지방세 감면액의 50% 범위에서 조례로 가감할 수 있도록 특례 신설 등을 들 수 있다.

이상과 같은 제주특별자치도 도입의 궁극적 목표 실현을 위해서는 권한 부여에 따르는 재정권이 보장되어야 하기 때문에, 이러한 배경 하에서 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』에서는 재정확충 및 자치재정권의 강화를 위한 다양한 재정특례를 부여하고 있다.

2) 재정특례 현황 및 평가

제주특별자치도 재정특례 현황은 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 제주특별자치도 재정특례 현황

구분	재정특례('06. 7. 1) 및 도입내용	문제점 및 환경변화
국세 이양	○ 국세의 세목 이양 ○ 제주특별자치도에서 징수된 국세의 이양	- 미실현 - 지방소득세·지방소비세 신설 (2010년부터 전국 공통)
지방세	○제주특별자치도세 신설 - 도세와 시·군세 통합(16개) ○ 과세면제 등에 관한 특례: 조례에 의한 감면 확대 - 재산세율 인하: 선박, 항공기 등 - 지역개발세율 인상: 음용수 등 ○ 세율조정에 관한 특례 - 탄력세율제도의 확대 - 세율범위 확대 및 세목 확대	- 지방소득세 및 지방소비세의 변화에 따른 세수변화 발생
지방 교부세	○ 보통교부세의 법정율화 - 보통교부세 총액의 3% 반영	- 보통교부세 3% 적정성 여부: 권한이양 미고려 - 향후 지방교부세제도 및 운영 변화에 따른 세수 변화와 보통교부세 기준재정수요액 산정시 제주특별자치도의 변화를 반영하지 못함
보조금	○ 국가균형발전특별회계의 제주계정 설치	- 특별행정기관과 자치경찰의 자연순증 부분 미반영(현재의 지원금 수준에서 결정된 것으로서 향후 추가적 기능이양시 동일 문제 발생 - 제주계정에 대한 적정성 여부
지방채	○ 지방채 등의 발행 특례 - 지방채 발행 한도액 범위 초과시에도 도의회 의결로 가능 - 도교육감이 도의회 의결로 교육 및 학예와 관련 사업은 지방채 발행가능 등	- 지방채발행에 대한 자율성은 있어도 상환등과 관련한 합리적 조치 여부

첫째, 제주특별자치도의 재정특례는 우선 국세의 지방세 이양을 국가의 책무로 규정하고 있다. 특별법 제4조에 국세세목 이양 또는 국세징수액 이양 등 행·재정적 우대방안 마련 및 시행을 국가의 책무로 규정하고 있다.

그러나 국세세목의 지방이양은 2010년 지방소득세·지방소비세 신설이 되었으나 이는 전 지방재정에 해당하는 것으로서 제주특별자치도의 특례는 아니므로 제주특별자치도에 대한 국가의 특례로서의 세원이양은 미실현되었다고 할 수 있다. 고도의 자치권을 행사하고 재정자주성을 강화하기 위해서는 무엇보다도 자체재원인 지방세의 확충이 핵심임에도 불구하고 이에 대한 특례적 조치가 미흡한 실정이다.

둘째, 제주특별자치도세 등 지방세에 관한 특례(특별법 제72조, 제72조의2)로 제주특별자치도세 신설, 지방세기본법에 불구하고 도세 및 시·군세의 세목을 제주특별자치도세의 세목으로 부과·징수하며, 지방세 관계법상의 대통령령 및 행정안전부령의 기준 이양으로 지방세기본법, 지방세법 및 지방세특례제한법에서 대통령령 및 행정안전부령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 있는 특례를 규정하고 있다.

지방세에 관련한 특례가 인정되어 세액감면 및 세율조정이 가능하게 하는 근거가 되어 일부 효과가 나타나고 있으나 제주특별자치도세의 신설은 시군통합에 의한 결과이고, 또한 지방세에 관련한 재정특례가 미미한 실정이다.

셋째, 세액감면 및 세율 조정에 관한 특례(특별법 제73조, 제74조)로 지방세특례제한법의 규정에도 불구하고 취득세, 등록면허세, 재산세 및 지역자원시설세 감면액의 50% 범위 내 도조례 가감 조정할 수 있는 자율권을 부여하고 있다.

지방세특례제한법 상 감면 축소 추진으로 공공법인에 대한 감면을 축소 추진하고, 지방세특례제한법 상 감면확대 추진으로 친환경건축물 등에 대한 감면을 확대하고 있다. 또한 투자유치 목적을 위한 과세 특례 운영을 들 수 있으며, 세율조정권을 이용하여 제주특별자치도의 역외세원을 지속적으로 발굴 추진하고 있다.

세율조정 등 지방세 감면제도에 대해서는 엄격한 심사제도를 도입하여 감면조례 개정 후 효과분석자료 제출 의무화, 분석에 의거한 감면 연장여부 결정 등 제도 마련을 통해 감면규정을 영하고 있고 지역경제 활성화 등이 미미한 경우에는 감면연장을 재검토하고, 또한 감면비율도 낮게 책정하는 방향으로 추진하고 있으며, 제주특별자치도는 세액감면 및 세율조정에 관한 특례를 잘 활용하고 있는 것으로 나타나고 있으나 법상 감면에 대해 합리적 가감조정 방안을 마련하기 위해서 조세형평성 및 재정영향 등 종합적인 사항을 고려해야 하는 등 대책마련이 필요하다.

넷째, 지방교부세에 관한 특례(특별법 제75조)로 보통교부세를 지방교부세법 규정에도 불구하고 보통교부세 총액의 100분의 3을 지급하도록 규정하고 있으며, 이는 과거 5년간('01~'05년) 제주도 교부비율 평균(2.82%) 및 '06년(3.03%) 등을 감안하여 '06.2

임시국회에서 3%로 법정률화하고 있으나 2004년부터 2006년까지의 평균 교부율은 2.91%인 것으로 나타나고 있다. 2007년부터 제주특별자치도의 보통교부세분은 3.0%로 교부되어 2011년도에는 7,730억원으로 나타났다.

제주특별자치도의 보통교부세는 총액의 3%로 고정되어 매년 교부받고 있는데, 타 자치단체나 자치계층의 경우는 년도에 따라 여건의 변화로 인하여 기준재정수요액 및 기준재정수입액 변화로 이어져 변동되는 구조이며, 2012년부터는 도로사업보전분이 보통교부세로 편입되게 되어, 이 경우에 제주특별자치도가 보통교부세 3%에 묶여서 약 102억원의 재원손실이 예상되고 있다.

제주특별자치도의 지방교부세는 국세의 변동에 의해 조정되고 있으나 보통교부세 법정율 총액의 3%로 규정하고 있기 때문에 보통교부세 산정에서 제외되어 제주특별자치도의 실질적 재정력(여건)을 파악할 수 있는「재정력지수」산정을 할 수 없게 되어 있다.

결과적으로 보통교부세 총액 3%의 법정률로 고정되게 되면, 향후 제주특별자치도의 수요증감이나 인구증감 등 재정여건 변화가 생길 경우에도 이를 반영하지 못하게 되므로 매년 재정력지수를 산정하여 이를 근거로 3% 법정률이 합리적인지 모니터링하고 제도변경 여부를 검토할 필요가 있다.

다섯째, 제주특별자치도에 대한 국가의 재정지원(특별법 제76조): 광역·지역발전특별회계로 제주특별자치도 설치 이전에 지원한 재정수준 이상이 지원되도록 보장을 원칙으로 하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 국가균형발전특별법의 광역·지역발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있도록 하고 있다. 제주계정 규모: '08년 3,747억원 → '09년 3,948억원 → '10년 3,784억원 → '11년 3,942억원이다.

그러나 제주계정 실링에 있어서도 향후 제주특별자치도의 다양한 행정수요 증가에 대한 대응에 한계를 가지고 있으며, 중앙행정권한 이양에 따른 재정지원 시스템이 불명확하다고 볼 수 있다.

여섯째, 지방채 등의 발행 특례(특별법 제77조)로 행정안전부 장관의 승인 없이 제주특별도지사가 도의회의 의결을 거쳐 외채 발행 및 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하는 지방채 발행이 가능하다. 2010년도말 순 지방비 지방채무는 1조 5,929억원, '09년말 1조 4,805억원 대비 1,124억원 증가하였으며, 제주특별자치도의 지방채 발행 특례를 활용하여 지방채발행에 있어 탄력적으로 대응하고 있으나 향후 채무상황을 고려하여 대응할 필요성이 있다.

일곱째, 제주특별자치도 여행객에 대한 관세 및 부가가치세 등에 관한 특례 (특별법 제177조)로 제주특별자치도 여행객이 지정면세점에서 구입한 물품에 대한 관세·부가가치세·개별소비세·주세·교육세·농어촌특별세·담배소비세 및 지방교육세를 면제할 수 있다.

관광객 부가가치세 환급을 위한 조세특례제한법이 추진되고 있으나 현실적으로 세부 시행방안 부처협의를 통한 조세특례제한법령 개정, 환급특례 시행을 위한 도조례 또는 규칙 제정, 환급판매장 지정 및 환급상품 세부품목 지정, 환급 운영 전산프로그램 개발 보급 및 운영, 환급신청 접수창구 설치 및 운영 등이 필요하다.

여덟째, 재정인센티브 지원(제주지원위 의결 '08.6.3)으로 제주특별자치도의 국세징수 증가율이 전국 평균 초과시 초과금액에 대한 일정금액을 재정인센티브로 지급('07년 결산기준부터 적용) 하고 있으며, 재정인센티브 지원에 의한 2011년도 제주특별자치도의 재정인센티브 지원액은 53억원으로 나타나고 있다.

그러나 재정인센티브 지원제도는 제주특별자치도의 국세징수 노력이외에도 이와 무관한 사유(상속세 증가, 공공기관이전 등)로 인한 세수증가 및 국가 재정여건 악화 등 특별한 사정이 있는 경우에 발생 가능하다는 한계가 있고, 국세세목 이양은 제주특별자치도에 국한하여 적용이 어렵우며, 국가 전체적인 국세 및 지방세 조정문제와 연계하여 중장기적으로 검토되어야 할 과제이므로 현실적으로 제주특별자치도에 국한하여 인센티브 적용이 한계가 있다.

아홉째, 교육재정특례(특별법 제101조, 제102조, 제103조)로 제주특별자치도의 교육재정특례로 우선 특별법 제101조에 〔지방교육재정교부금법〕에 의한 보통교부금 총액의 1만분의 157로 규정하고 있다.

특별법 제102조에 교육비특별회계 전출 비율에 관한 특례로서 제주자치도세총액에서도 조례로 정하도록 자율성을 부여하고 있으며, 특별법 제103조에 지방채등의 발행에 관한 특례를 규정함으로서 지방채발행 한도액의 초과하여 발행할 수 있는 자율성을 부여하고 있는데, 이는 특별법 제77조의 일반자치의 지방채특례와 같다고 볼 수 있다.

4. 제주특별자치도 평가결과 종합

제주특별자치도의 비전달성을 위한 각 분야별 평가결과는 다음과 같다. 특별자치제도는 계획특례의 적용, 조례위임사항의 반영, 타 자치단체와의 차별성 구현 등의 성과에도 특례제도의 집행성과가 일부 미흡한 것으로 나타났으며, 중앙권한의 이양은 계획권한의 이양, 제주특별자치도의 조례정비 등의 성과에도 제도개선의 적시성이 다소 미흡한 것으로 나타났다.

재정특례는 특별법의 9개 특례 중 8개의 특례가 적용되었으나, 국세의 지방세 이양 특례의 미적용과 국가의 재정지원 부족에 대한 제주특별자치도의 의견이 제기된다.

〈표 5〉 분야별 평가결과 종합

분 야	평가 결과
특별자치 제도의 성과평가	■ 특례제도 적용 - 계획대비 적용(자치조직, 자치인사, 행정시제도, 교육자치제도, 감사위원회, 자치경찰제도, 도의회 기능강화, 특별지방행정기관 이관 등 8개 제도) ■ 조례위임사항 반영 - 부단체장의 정수 및 사무분장 등 필요사항 반영 ■ 차별적 특성구현 - 행정시 설치 등 특례의 차별적 특성구현 ■ 집행성과 - 도의회 인사권 독립, 특별지방행정기관 등 일부특례의 집행성과 미흡
중앙권한의 이양평가	■ 권한이양 실적 - 4단계 3,839건 이양(1단계 1,062건, 2단계 278건, 3단계 365건, 4단계 2,134건) ■ 조례정비 - 185건 정비(제정 160건, 개정 24건, 폐지 1건) ■ 제도개선 적시성 - 점진적 소요시간 단축(4단계 기준 25개월 소요)
재정특례 성가평가	■ 특례적용 실적 - 례, 광특회계 신설, 지방채발행 특례, 여행객 관세·부가가치세 등 특례, 재정인센티브 지원, 교육재정 특례) - 국세의 지방세 이양 특례 미적용

Ⅳ. 제주특별자치도 추진 개선과제

특별자치도의 추진은 내부적 자치역량의 제고와 더불어 중앙정부의 지원이 지속적으로 담보되어야만 성공할 수 있다. 여전히 중앙정부의 권한이 큰 우리나라의 지방자치 현실을 감한할 때 제주특별자치도가 본래의 취지를 구현하기 위해서는 중앙정부의 의지와 행·재정적 뒷받침이 매우 중요한 요소이다.

현재 제주특별자치도 추진의 근거인 특별법의 소관부처가 명확하지 않고, 정치환경의 변화로 인한 특별자치도 지원위원회의 위상이 점차 약해지면서 특별자치도의 추진 동력은 점차 상실하고 있는 상황이라고 볼 수 있다.

제주특별자치도의 추진주체는 중앙정부, 제주특별자치도, JDC 등이 있지만, 중앙정부의 추진의지가 약해지는 상황에서 제주특별자치도의 요구사항 등이 제대로 반영되어 실천되기에는 중앙정부와 제주도의 소통의 통로인 지원위원회 및 사무처가 제대로 기능을 발휘하지 않는 이상 상당한 한계에 봉착할 수 밖에 없다.

따라서 제주지역 입장에서는 현재 국무총리실 산하의 지원위원회를 대통령 직속으로 설치하여 위상을 강화하거나, 국회의 특별위원회 소속으로 설치 변경하거나, 중앙행정기관 형태의 추진조직을 새로이 신설하여 추진동력을 확보할 수 있기를 희망하고 있다.

중·장기적으로는 지원위원회의 위상을 격상하여 기능과 역할을 강화하는 방향으로 추진하되, 추진동력이 상당히 상실된 현재 상태에서는 우선 그 동력의 불씨를 키워나가며 지원의 당위성을 재정립하는 것이 필요한 전략이라고 판단되며 두 가지 차원에서 개선방향을 접근하고자 한다.

첫째는 중앙정부 지원의 당위성을 통한 지원위원회 위상강화가 필요하다. 제주특별자치도 지원위원회의 위상을 현재보다 격상시키기 위해서는 제주특별자치도 추진이 제주지역만의 발전이 아니라 국가발전 및 이익에 충분히 기여할 수 있다는 논리로 접근해야 할 것이다.

우리나라 지방자치 수준이 현재보다 현격히 향상되기 위해서는 앞으로도 많은 정치·정책실험이 필요한 상황이며, 이를 위해서는 제도적 기반이 갖추어진 제주지역을 중심으로 선도적·차등적 분권정책은 여전히 실효적 타당성이 충분하다고 판단된다.

제주특별자치도 추진은 국제자유도시의 제도적 결함을 보완하기 위한 전략적 프로젝트이며, 지방자치법상 자치단체의 유형으로 규정한 것 역시 타지방단체와의 차별적 특례를 인정하는 것을 의미하므로 정부지원의 당위성과 지역차원의 형평성을 극복할 수 있는 충분한 근거가 된다.

새만금 경제자유구역의 경우 공식적 추진체계가 있음에도 불구하고, 별도의 총리실 산하의 추진위원회가 설치된 예를 보듯이, 제주특별자치도의 추진의 당위성과 국가발전에 기여한다는 논리를 통해 국가정책의 우선순위를 지금보다 높일 필요가 있으며, 이를 추진체계 재설정에 적극 반영해야 할 것이다.

현재 지원위원회의 기능과 위상을 감안하면 제주가 요구하는 제도개선 사항에 대해 적극적이고 체계적인 지원 기능을 수행하기에는 한계가 있고, 최근의 지원위원회의 역할과 기능은 제주특별자치도가 요구하는 사항에 대해서 지원위원회의 실무위원회 및 위원회를 통한 부처간 조정기능 위주로 역할이 집중되어 수동적이고 형식적 논의에서 그치는 경우가 많다.

따라서 중앙정부의 핵심 아젠다로 추진될 수 있는 탑-다운 방식의 의사결정 시스템의 필요성과 타지방과의 형평성을 극복하고 적시적인 정책결정을 수행할 수 있도록 중앙정부의 추진의지를 엿보일 수 있는 지원체계로 전환되어 그 기능과 위상을 강화해야 할 것이다.

현재 지원위원회의 의사결정시스템과 조직체계는 국가차원의 선도적 지방분권을 실현할 수 없기에 국가정책의 의사결정을 신속하고 효과적으로 추진할 수 있도록 대통령 직속으로 전환시키는 방향으로 정치적 협상을 꾸준히 경주해야 할 것이다.

둘째는 사무처 기능체계 개선과 조직규모를 지금보다 확대해야 할 것이다. 현재 특별자

치도 지원위원회 및 사무처의 기능 재정립을 위해 필요 기능을 분석하여 기능 재설정 및 강화가 우선적으로 요구된다. 특별자치도 지원위원회 및 사무처의 기능과 관련한 부분은 제주특별자치도를 수행하는데 비교적 적절하다고 판단할 수 있으나, 현재 특별자치도 제도개선과정의 부처간 업무조정 및 평가에 대해서는 향후 기능 보강이 필요하다고 판단된다.

강화가 필요한 기능으로 특히 부처간 협의사항에 대한 사전진단기능, 부처간 조정기능, 특별자치도 및 국제자유도시 추진과 관련된 평가기능, 사후조치에 관련된 기능 등이며, 이러한 기능과 역할을 적절히 수행하기 위해서는 현재의 1국 단위의 조직시스템으로는 한계가 있기 때문에 직급·직제, 정원, 담당업무의 재조정 및 인력/예산의 확충을 통해 기능체계를 전면 수정할 필요가 있다고 본다.

또한 부처간 협의사항에 대한 사전 진단의 경우 제주특별자치도나 JDC에서 제도개선안이 요구되면, 현재 지원위원회 사무처 각 부서내 담당 공무원(해당 중앙부처 파견)의 검토과정을 거쳐 후속조치가 이루어지고 있으나 이를 보다 강화할 필요가 있음.

즉 담당공무원 및 전문가(내부에 전문가 영입 또는 정책협의회 형태를 통한 외부 전문가 워크샵 개최 등) 공동의 검토를 통해 그 결과를 토대로 해당 부처와 협의·조정하는 역할의 강화가 요구된다.

또한 기능이양관련 업무의 경우 이양에 대한 전체적인 추진계획 이외 개별적 후속조치의 경우 제주특별자치도와 해당 중앙부처와의 협의를 통하여 진행되어야 할 사안이다.

제주특별자치도와 지원위 사무처간 이러한 입장의 차이는 상호역할 및 수행범위 등에 대한 인식의 차가 존재한다는 것을 보여주는 바, 무엇보다도 상호간 역할의 이해증진을 위한 의사소통 네트워크의 구축이 요구된다.

Ⅴ. 결 론

제주특별자치도 추진은 지금도 진행형이다. 성과에 대해 논란도 있지만 제주특별자치도의 성공적 추진과 나아가 우리나라 지방자치의 발전을 위해서 제주가 다시 한번 냉철하게 다음과 같은 점을 검토해야 할 것이다.

첫째, 특별자치도의 명확한 비전 설정이다. 지금까지도 모호한 것이 국제자유도시와 특별자치도와의 명확한 논리적 관계이다. 국제자유도시가 일반적으로 인식된 제주의 비전이라면, 특별자치도는 국제자유도시를 완성하기 위한 하나의 큰 전략적 방향일 수 있을 것이다. 비전과 목표, 기본 전략의 프레임웍과 로드맵을 구상하고 이에 따른 단계별, 전략적 접근이 필요하다. 2012년이 제1차 국제자유도시 종합계획이 마무리 되는 시점이고 이 시기까지 기본 인프라를 구축하는 수준이라면, 특별자치도의 전략 방향은 이러한 수준

에 부합할 수 있도록 실현가능한 제도적 장치를 구비하는 것이다. 다음 단계는 기본 인프라와 제도 구축이 완성되면 그 효과를 극대화 시킬 수 있는 고도화된 제도적 시스템과 제도가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 과감하고 획기적 권한이양이 필요하다. 4차례 제도개선과정을 거치면서 중앙정부의 권한이 상당히 이양된 것은 사실이나, 양적인 차원이 아닌 실질적 차원의 권한이양이 부족하다는게 도민들의 인식이다. 권한이양의 행태는 과거 중앙정부의 권한이양행태와 크게 다르지 않았고, 물론 3단계 제도개선 중 관광3법에 대한 포괄적 이양은 형식적 차원에서 긍정적 측면이 있으나 내용적 차원에서는 여전히 개선이 필요한 부분이 많다고 판단된다.

특별자치도에 대해 행정특별자치분야는 많은 성과가 있었지만. 경제특별자치에 대해서는 도민의 체감수준이 낮은 것으로 판단된다. 예를 들면, 전지역면세화, 법인세인하, 내국인 카지노설립 허가권 등 핵심규제분야에 대한 과감한 권한이양이 요구된다.

특별자치도 출범에 따른 시군폐지에 대한 인센티브 미비, 자치경찰·감사위·의회기능 강화 등 신설제도, 권한이양에 따른 자치사무(사업) 증가를 충당할 새로운 재정지원 특례가 절실한 실정이다.

셋째, 내부적 접근전략의 마련이다. 지금까지는 정책결정과 협상의 주체로서 도정이 주도하고 중앙과의 협상전략이 주가 되었다면, 향후에는 중앙과의 협상과 동시에 내부적 자치역량을 강화할 수 있는 방안과 다원적 의사결정 시스템과 커뮤니케이션 장치를 마련해야 할 것이다. 역량 제고를 위해서는 각 부분별(공공, 의회, 시민 등), 수준별(개인, 집단, 시스템 등) 경쟁력을 강화를 위한 혁신노력과 신뢰와 참여를 이끌어낼 수 있는 합리적 소통 시스템과 의사결정 시스템의 변화도 필요하다.

넷째, 미래지향적 리더십이 필요하다. 변화무쌍한 환경변화 속에서 생존하기 위해서는 관리지향적 리더십도 중요하지만 외부적 환경변화를 통찰하면서 올바른 방향을 이끌어줄 수 있는 미래지향적 리더십이 필요하다. 정책실현의 핵심요소는 신뢰이다. 이러한 신뢰의 선순환 시스템을 구축하기 위해서는 불확실한 미래 속에서 명쾌한 비전을 제시해주는 비전제시 능력, 다양한 이해관계 속에서 도민을 설득하고, 중재할 수 있는 정치적 조정능력, 명확한 원칙과 기준 속에 변화와 혁신을 선도하는 변화관리 능력 등이 필요하다.

제주특별자치도는 우리나라 지방자치 역사에서 분기점이 될 사건으로서 지방자치 발전의 분수령이며, 국가 균형발전과 선진적인 지방분권의 모델이 될 것이고, 지방자치제도의 발전 가능성을 예측할 수 있는 지표가 될 것이다.

<참고문헌>

정부혁신지방분권위원회. (2004). 참여정부 지방분권 추진현황 및 향후 계획.
정부혁신지방분권위원회. (2005).「참여정부의 지방분권」.
제주도. (2005).「제주특별자치도 기본계획안」.
제주발전연구원. (2004). 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안).
제주발전연구원. (2011).「제주형 기초자치모형에 대한 기초연구」.
제주특별자치도. (2006).「제주국제자유도시종합계획보완계획」.
제주특별자치도. (2007).「특별자치도 출범, 그 간의 성과와 과제」.
한국정책분석평가학회. 제주지방자치학회. (2010).「제주특별자치도 발전방안 연구」.
한국지방행정연구원. (2006).「지방자치단체의 기관구성 다양화 방안」.

접수일(2014년 04월 15일)
수정일자(2014년 05월 20일)
게재확정일(2014년 06월 17일)