

제주특별자치도 추진에 따른 성과와 발전 방안 모색

김남수*

국문 요약

우리나라는 1991년부터 기초 및 광역의회가 재구성되어 과거 중앙집권적 체제를 벗어나 지방 스스로의 권리와 책임, 자기결정권을 가지고 나름대로 지방분권의 시대에 접어들었다. 그 후 1995년에는 광역자치단체장까지 주민이 직접 선거를 통하여 선출함으로써 지역 주민의 안정과 복지에 더욱 관심을 가지게 되면서 본격적인 지방자치 시대를 열게 되었다.

특히 제주는 2006년 7월 1일부터 「제주특별자치도 출범과 제주국제도시의 추진을 위한 특별법」을 제정·공포되면서 지방자치의 가장 큰 변화와 발전의 토대를 마련하게 되었다. 제주는 시범적이고 선도적인 지방자치의 모델로써 다른 시·도 자치단체와 차별화되고, 중앙정부로부터의 권한이양 등 상당한 법·제도적 장치를 마련하여 한국적 지방자치체를 구축할 수 있도록 중앙정부의 지원과 관심의 대상이 되고 있다. 그러나 제주특별자치도가 특별자치도로서 많은 변화와 위상이 높아진 것은 사실이지만 아직도 그에 따른 법·제도적 장치의 미비, 운영의 미숙 등 하드웨어 및 소프트웨어

* 제주한라대학교 복지행정과 교수

부문에서 상당히 부족한 점이 많고 향후 해결해야 할 문제들이 산적해 있다.

따라서 본 글은 제주특별자치도가 출범한 시점에서 그 동안 제주특별자치도의 변화 모습을 살펴보고, 그에 따른 제주특별자치도의 주요 성과와 향후 발전과제에 대하여 분석하고 있다. 주요 변화로써 제주특별자치도의 탄생, 제주도 행정체제의 개편, 제주국제자유도시의 추진, 지방자치 분권의 모델정립등을 제시하였고, 주요 성과로써 법·제도적 측면에서는 단계별 법·제도적 개선, 인사청문회제·자치경찰제 도입, 관광 3법(관광진흥법, 국제회의산업육성법, 관광진흥개발기금법)의 일괄 이양 등에 대하여, 운영적 측면에서는 자치권한 및 역량의 강화, 투자유치 사업의 확대, 유네스코 3관왕 달성 및 세계 7대 자연경관 선정 노력 등을 제시하였다. 그리고 향후 제주특별자치도의 역량 강화와 발전과제에 대하여 집행기관인 제주특별자치도 차원, 제주특별자치도의회 차원 그리고 도민사회 차원으로 구분하여 제시하였다.

주제어: 지방자치시대 개막, 제주특별법 제정, 주요 변화 및 성과, 역량강화, 발전과제

I. 서론

우리나라는 1991년부터 기초 및 광역의회가 재구성되어 지방자치시대의 서막을 연 지 20년의 세월을 맞이하고 있다. 인생 나이로 치면 성년이 된 셈이다. 스무 살이 되면 누구나 어느 누구의 도움을 받지 않고도 스스로의 책임과 권리를 행사할 수 있는 나이가 아닌가. 나름대로 홀로 서기를 하면서 미래 인생에 대한 심오한 고민과 설계를 해야 할 때이다. 마찬가지로 우리의 지방자치도 이제 과거 중앙집권적 체제를 벗어나 지방 스스로의 권리와 책임, 자기결정권을 가지고 나름대로 지방분권의 시대에 접어들었다.

돌이켜 보면 우리나라 지방자치제 실시는 나름대로 많은 우여곡절을 겪으며 오늘에 이르렀다. 정부 수립이후 1952년의 지방선거를 통해 최초로 지방자치제가 구성·운영해 오다가 1961년에 해산되는 아픔을 겪었다. 그 이후 30여년 가까이 지방자치는 실시되지 못하였고, 대통령 중심의 중앙집중식 행정체제가 유지되어 왔다. 하지만 1995년에 와서는 광역자치단체장까지 주민이 직접 선거를 통하여 선출함으로써 선거직 자치단체장은 대통령의 의중이 아니라 지역 주민의 안정과 복지에 더욱 관심을 가지게 되면서 본격적인 지방자치 시대를 열게 되었다. 그 동안 우리나라 지방자치가 그리 길지 않은 시간 속에서 많은 시행착오도 있었지만, 한편으로 한국식 지방자치의 모습으로 발전하기 위하여 다양한 법·제도적 장치 마련 등 한국의 실정에 맞는 지방자치를 실시해 왔다.

특히 제주에서 지방자치의 가장 큰 변화와 발전의 토대를 마련하게 된 것은 제주특별자치도의 출범이 될 것이다. 이는 우리나라 지방자치 발전의 새로운 도전과 도약의 전환기가 되고 있다. 제주특별자치도는 2006년 7월 1일부터「제주특별자치도 출범과 제주국제도시의 추진을 위한 특별법」을 제정·공포하여, 제주가 시범적이고 선도적인 지방자치의 모델로써 다른 시·도 자치단체와 차별화되고, 중앙정부로부터의 권한이양 등 상당한 법·제도적 장치를 마련하여 한국적 지방자치제를 구축할 수 있도록 중앙정부의 지원과 관심의 대상이 되고 있다. 이제 제주는 섬이라는 한정된 공간에서 한국식 지방자치를 선도할 수 있는 모델을 구축함으로써 타 시·도 지방자치단체로 확대·전파하여 우리나라 지방자치의 선두 주자 역할을 하고 있다.

그러나 제주특별자치도가 특별자치도로서 많은 변화와 위상이 높아진 것은 사실이지만 아직도 그에 따른 법·제도적 장치의 미비,

운영의 미숙 등 하드웨어 및 소프트웨어 부문에서 상당히 부족한 점이 많고 향후 해결해야 할 문제들이 산적해 있다.

따라서 본 글에서는 제주특별자치도가 출범한 시점에서 그 동안 제주 자치도의 변화 모습을 살펴보고, 그에 따른 제주특별자치도의 주요 성과와 향후 발전과제에 대하여 분석해 보고자 한다.

II. 본 연구의 분석 틀

구체적으로 본 글의 연구 내용은 다음과 같다.

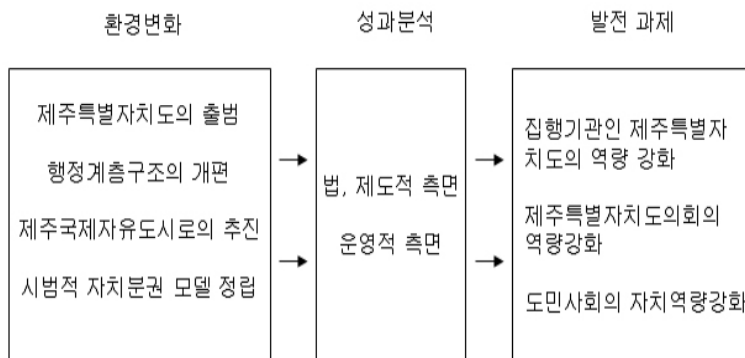
첫째, 제주특별자치도 출범 이후로 제주지역사회는 어떠한 변화가 있어 왔는가?

둘째, 제주특별자치도 출범에 따른 제주특별자치도의 위상은 어떻게 달라졌는가?

셋째, 특별법 제정 이후 제주특별자치도의 주요 성과를 분석하고, 향후 제주특별자치도가 미래지향적인 시각에서 집행부인 제주특별자치도, 견제기관으로서 제주특별자치도의회, 도민사회의 역량강화 방안 및 발전 방안을 모색한다.

연구 범위는 제주특별자치도 추진에 따른 법·제도적 측면과 운영적 측면에 초점을 맞추었다. 그리고 연구방법으로는 문헌조사 분석법을 통하여 이미 발간 및 간행된 정책자료집, 논문, 보고서, 세미나 자료, 타 시·도 발간 자료집 등을 참고자료로 활용하여 조사·분석하였다.

따라서 본 글의 내용 흐름 및 분석을 위한 기본적인 틀은 다음과 같다.



<그림 1> 제주특별자치도 성과분석을 위한 분석 틀

Ⅲ. 제주특별자치도의 변화와 위상

제주특별자치도는 우리나라 지방자치의 발전을 위하여 타 시·도와 달리 다양한 변화 및 혁신을 추구하고 있다. 아울러 제주자치도가 특별법의 근거를 통하여 제주만의 특별한 특례 조항 규정을 담으로써 한국의 지방자치를 선도하고, 시범적 자치모델을 구축·전파하는 선봉자적 역할을 수행하고 있다. 따라서 제주가 2006년 7월 1일 제주특별법이 공포되면서 커다란 변화로 네 가지로 살펴볼 수 있을 것이다. 우선 타 시·도 지방자치단체와 차별화하는 제주특별자치도가 탄생했다는 것이다. 둘째, 제주특별자치도를 추진함에 있어서 제주도 행정체제가 개편되었다는 것이다. 셋째, 제주국제자유도시의 추진이다 넷째, 제주가 우리나라 지방자치 분권의 모델이 될 수 있도록 하는 시범적 자치도가 운영되고 있다는 것이다.

1. 제주특별자치도의 출범

제주특별자치도법이 국회에서 통과됨으로써 본격적인 제주특별자치도가 탄생하였다는 것이다. 제주특별자치도는 2003년 출범한 참여정부¹⁾의 지방분권 로드맵이 등장하게 되면서 시작의 싹이 트이게 되었다. 참여정부는 차등적 지방분권을 통하여 지역의 여건과 특성에 부합된 지방자치 실시로 지역 스스로가 경쟁력을 갖춘 자립형 지역발전체제를 구축하고자 하였다. 따라서 참여정부의 지방분권 전략은 제주특별자치도가 동북아 중심지역으로서 국제자유도시 추진의 제도적 한계를 극복하기 위한 변화의 노력과 지방분권의 선도적인 모델로써 탄생하게 되었다고 볼 수 있다.

2006년 7월 1일 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'이 공포됨으로써 본격적으로 제주가 특별한 자치도로서 틀을 갖추고 제주특별자치도호를 출항하게 된 것이다. 제주특별자치도는 전국 유일의 특별자치도로서 타 시·도 지역과 차별화를 시도하고 있으며, 제주가 스스로 일을 할 수 있는 자율적 결정과 권한을 확보하게 되었다.

1) 제주특별자치도로의 추진 배경을 보면 2003년 1월 21일 노무현 대통령이 제주지역을 순회 방문하여 개최된 토론회에서 제주도를 분권의 시범도, 지방자치의 시범도로 추진할 것을 처음 표명하였다. 그 해 5월 22일에 재차 방문하여 대통령이 제주도내에 자치계층의 통합, 자치권확대, 지방특별행정기관의 지자체 통합, 지방재정권의 확대 등 시범자치프로젝트의 실시를 구체적으로 역설하였다. 아울러 2004년 10월 31일에는 제주평화포럼이 제주에서 개최되었는데, 이 자리에서 제주도의 특별자치도의 추진 필요성을 거듭 강조하였고, 2005년 3월 3일에는 제주지역 언론과의 대화에서 과세권을 포함한 자치도법도시의 추진을 언급하였다.

2. 행정계층구조의 개편

행정계층구조의 개편이다. 2002년 12월에 '제주도 행정개혁추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례'를 제정하고 이에 근거하여 '제주도 행정개혁추진위원회'를 설립하였다. 행정개혁추진위원회에서는 계층구조의 필요성과 대안에 대한 연구를 위해 '제주형 자치모형 개발 등 행정개혁에 관한 연구'라는 용역을 실시하였다. 용역 결과로 제주형 자치모형의 대안으로 점진적 대안³⁾과 혁신적 대안⁴⁾을 제시하게 된다. 그러나 혁신적 대안 중에서 단일광역자치안(제주특례시·동, 시·군폐지)으로 결정되어 점진적 대안과 혁신적 대안을 선택하기 위하여 2005년 7월 주민투표를 실시한다. 투표 결과 혁신적 대안이 선택되어 제주가 단일 광역자치안으로 확정하게 되었다.⁵⁾ 단일광역자치안은 제주도를 하나의 광역자치단체로 개편되어 2개시(제주시와 서귀포시)로 통합하는 것이었다. 즉 시장은 도지사가 임명하게 되었고 시·군의회는 자동적으로 폐지되었다. 따라서 제주특별자치도는 전국 최초로 시·군을 폐지하고 단일광역자치단체를 내용으로 하는

-
- 2) 제주도 행정개혁추진위원회는 지방의회의원, 시·군 부단체장, 학계, 시민단체 등 30명으로 구성·운영하였다.
 - 3) 점진적 대안은 제주도 행정체제의 계층 및 행정구역은 기존대로 유지하고, 운영시스템을 개편하자는 안이다.
 - 4) 혁신적 대안은 제주도 행정체제의 계층 및 행정구역, 그리고 운영시스템을 모두 개편하자는 안으로써 다음과 같이 5가지 모형을 제시하였다. 첫째, 제1안 제주특례시·4행정구(제주, 서귀포, 동제주, 서제주)-동, 둘째, 제주특례시·4행정구(제주, 서귀포, 북제주, 남제주)-동, 셋째, 제주특례시·2행정구(제주, 서귀포)-동, 넷째, 제주특례시-동(시·군폐지), 다섯째, 제주특례시·4행정구(읍면동 폐지)
 - 5) 투표는 도내 전체 유권자 40만 2003명에서 36.73%인 14만 7656명이 참여하여 개표한 결과, 유효투표 중 혁신안 8만2919표(57%), 점진안 6만2469표(42.3%)로 혁신안이 점진안보다 14.7% 차이로 혁신안이 최종 선택됨.

‘제주형 행정시스템’을 구축함으로써 행정구역의 단일 계층구조속에서 행정처리의 신속성, 통솔 및 지도의 적절성, 지역개발의 효과성, 예산운용의 경제성 등을 확보하게 되었다.

3. 제주국제자유도시 추진기반의 구축

제주국제자유도시로의 추진이다. 제주특별자치도는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’에 의해 본격적인 제주국제자유도시 추진의 기반이 구축됨으로써 제주국제자유도시로서의 경쟁력 강화 및 차별화를 시도하기에 이르렀다.

제주국제자유도시 추진사업의 핵심 산업은 4+1인 관광, 교육, 의료, 1차산업 산업과 IT, BT산업의 육성을 들 수 있다. 첫째, 관광산업으로 제주만이 차별화된 관광시스템을 구축하는 것이다. 관광산업과 관련한 중앙의 권한을 이양하여 지역실정에 맞도록 제도를 정비하여 국내외 관광객의 증가와 체계적인 관광산업 발전들을 모색하는 것이다. 관광산업의 활성화를 위하여 전국 최초로 도 전역이 국제회의도시로 지정되었고, 제주관광공사 및 시내 내국인 면세점을 개설하였다. 그리고 관광3법(관광진흥법, 관광진흥기금법, 국제회의법)을 일괄 이양 받아 맞춤형 관광시스템의 자율적 구축 여건을 마련하게 되었다. 둘째, 제주를 국제적 교육특구로 조성하는 것이다. 외국교육기관과 국제고등학교의 설립이 가능하게 되고, 도내 대학내에서도 외국대학의 교육과정 설치가 허용되었다. 그리고 외국으로 나가는 해외유학, 어학연수 수요를 흡수하기 위하여 국책사업으로 추진하는 영어교육도시가 추진되고 있다. 영어교육도시 내에 명문 외국사립대학, 공립시범학교 설립 등을 유치하고 아울러, 공교육 강화와 학교 운영자율권의 기반도 더욱 확대시켜 나가고 있다. 셋째,

의료산업의 육성이다. 외국법인의 영리병원 개설을 허용하고 외국인 의사의 면허 인정, 부대사업 확대허용 등 국내외 우수 의료기관 유치에 위한 규제완화가 이루어지고 헬스케어타운을 중심으로 의료산업의 인프라를 확충하는 것이다. 넷째, 청정 1차 산업의 육성이다. 제주지역에 맞는 농지, 초지, 산림, 공유수면 관리시스템을 구축하였고, 전국 최초로 친환경농업의 시범도를 선포하여 청정이미지를 최대한 활용하였다. 아울러, 청정한 제주의 상품성을 살리기 위해 관련 권한들을 이양하여 보다 강화된 품질인증을 적용하여 제주산 농수산물의 브랜드 이미지를 확보하였고, 제주지역 특성을 반영한 직불제를 확대 시행하고, 특히 발농업 지역 직불제를 전국 최초로 운영하고 있다. 다섯째, IT, BT 산업의 육성이다. 이를 위해 첨단산업체의 투자진흥지구지정, 세제감면 확대 등의 조치로 첨단기업에 대한 실질적인 투자유치 환경 개선과 첨단과학기술단지과 투자진흥지구 등의 국공유 재산 장기 임대 및 임대료 감면, 고용보조금 지원 강화 등 첨단산업 육성과 도내 투자유치 환경에 대한 대폭적인 개선이 이루어졌다.

4. 시범적 자치분권 모델의 정립

제주특별자치도가 시범적 자치분권 모델을 정립하고 있다는 것이다. 제주특별자치도는 제주도를 타 시·도 광역자치단체와 비교하여 시범적인 자치분권 시대를 열었다. 참여정부 시절에 노무현 대통령은 ‘지방분권과 국가균형발전’의 일환으로 제주도에 지방분권 선도 특별 조항들을 제정하였다. 그 내용에는 ‘지방이양일괄법’ 제정을 통하여 대대적인 기능 이양, 자치단체의 자치입법권·자치조직권·인

사권을 대폭 이양, 자치경찰제의 도입, 지방소비세 신설, 국세·지방세의 세목 교환, 차등보조율의 적용, 주민투표제·주민소환제 등 직접참정권 확대 등을 담고 있다. 중앙정부 차원에서 보면 제주특별자치도가 '지방분권·지방자치 시범도'를 성공적으로 운영함으로써 다른 시·도에 확대·적용하려는 전략을 가지고 있다. 아울러, 제주특별자치도가 지방분권·지방자치 시범도'로서 적합한 조건을 내세우는 이유로 첫째, 다른 시·도에 비하여 인구와 면적이 적정하다는 것 둘째, 기초자치단체가 4개에 불과하여 개혁하는 어려움이 적다는 것 등을 들고 있다.

결국 제주특별자치도가 출범하면서 제주특별자치도에 폭넓은 자치입법권을 확대해 주었다. 하나는 중앙행정사무가 제주특별자치도의 사무로 이양됨에 따라 자치입법의 대상이 되는 사무가 확대되었고 두 번째는 기존에 시행령, 시행규칙에 위임하던 사항들을 제주특별자치도에 한하여 도조례로 직접 위임하게 하고, 기구·정원 관리에 대한 특례를 인정해 주었다. 또한, 중앙정부는 다른 지자체와 달리 제주도를 준국가적인 지위를 부여하여 제주가 자기결정의 책임을 스스로 질 수 있도록 하였다.

따라서 제주특별자치도의 시범적 지방분권은 중앙정부차원에서 분권전략의 일환으로 구상되었지만, 실질적으로 제주특별자치도 스스로의 자치권 행사로 제주도의 위상을 높일 수 있고 전국적으로 지방분권의 성공적인 사례로 만들어 우리나라 지방자치 발전에 대한 초석을 제공할 수 있을 것이다. 이제 제주특별자치도의 시범적 지방분권의 추진은 미래 제주도민의 새로운 운명을 결정하는 하나의 도전이라 할 수 있다.

IV. 제주특별자치도의 주요 성과

제주특별자치도가 출범하게 되면서 제주사회는 많은 도전과 변화를 하게 되었고, 나름대로 타 시·도 지방자치를 선도할 수 있는 상당한 발전을 맞이하고 있다. 타 시·도 지방자치단체와 차별화되고 제주특별법에 의해 중앙정부의 대폭적인 권한이양 등 제도적 장치 마련을 통해 원활한 제주국제자유도시의 추진을 진행하고 있다. 그러나 제주특별자치도 입장에서는 아직도 중앙정부의 전폭적인 관심과 지원이 필요한 가운데 스스로 해결해야 할 숙제들도 산적해 있지만, 나름대로 성과도 있었다. 본 장에서는 제주특별자치도가 시작되면서 나타난 법·제도적·운영적 측면에 초점을 맞추어 주요 성과 내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 법·제도적 측면

1) 단계별 법·제도적 개선

제주특별자치도의 성공적인 추진을 위한 기반으로 가장 중요한 것이 법·제도적 장치 마련일 것이다. 그 간 제주 특별법이 제정되고 여러 차례의 특별법 개정을 통하여 제주특별자치도의 법·제도적 틀을 갖추어 왔다. 그 간 단계별 개선되어 온 특별법 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1단계로써 '06년 2월 21일에 제정된 법·제도적 장치의 마련이다. 1단계에서의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 자치분권체제의 정립(재정·조직·인사)이다. 총액인건비제 배제, 외국인 임용권

이양, 세울조정권 상향(50→100%), 특별행정기관 이관, 도지사 소속 하에 감사위원회 설치, 자치경찰제 도입 등이다. 둘째, 핵심 산업 관련 기본 규제의 완화이다. 외국인 카지노 등 관광 관련 권한 이양, 자율 초·중등 학교 및 국제고교 설립 허용, 유명의료인의 도내 진료 허용 등 1,062건의 중앙권한이 이양되었다.

둘째, '07년 8월 3일에 특별법의 2단계 제도적 개정이다. 2단계에서의 주요 내용은 핵심 산업 육성과 관련한 특례 부여이다. 외국인 학교의 설립기준 및 교육 과정 등에 관한 자율성 확대, 제주지역 기업에 대한 법인세 감면 우대, 첨단과학기술단지·투자진흥지구 사업에 대한 출자총액 제한 적용 배제, 주류구입한도 폐지 등 면세점 이용제한 완화, 특수의료장비(MRI, CT 등)설치·운영 기준 완화 등 278건의 중앙권한이 이양되었다.

셋째, '09년 3월 25일에 특별법의 3단계 제도적 개정이다. 3단계에서의 주요 내용은 분야·기능별 일괄이양 도입으로 관광 3법의 제주도로의 일괄 이양, 농지 및 도시개발 관련 규제 권한의 일괄 이양, 전국 통일성이 필요한 사무를 제외한 건축·도시 개발 관련 권한 일괄 이양 등 365건의 중앙권한이 이양되었다.

넷째, '11년 5월 23일에 특별법의 4단계 제도적 개정이다. 4단계에서는 일괄이양 119개 법률 2,103개 사무와 개별 특례 31개 사무 등 총 2134개 사무가 개정되었다. 주요 내용으로는 개별적 권한이양 방식에서 포괄적 권한이양 방식으로 전환, 기업 활동 규제·절차 간소화 등 권한이양에 상응하는 획기적 규제자유화 시스템 구축, 제주특별자치도의 완성도 제고를 위한 포괄적 자치권 부여, 제주여행객 부가가치세 사후환급제 도입 등 국제자유도시여건 조성을 위한 특례 및 산업 등 지역발전계획 지원 특례 신설, 자치제도 관련 특례 신설 등이다.

2) 인사청문회제·자치경찰제 도입

우선 제주특별자치도는 특별법 제44조 제1항의 규정에 의해 전국 최초 도 고위직에 대한 인사청문회제⁶⁾를 도입하게 되었다는 것이다. 특별법에 의하면 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 임명하는 환경경제부지사와 감사위원회 위원장에 대해서 도의회 의장에게 인사청문회 실시를 요청하고, 도의회는 인사청문특별위원회를 구성해 인사청문회를 실시하도록 규정하였다. 이는 도지사에게 고위직 인사에 대한 임명권을 주되, 임명되기 전에 도의회의 사전 검증절차 등을 거친 이후 임명하게 함으로써 도의회의 집행부에 대한 견제기능을 부여하고, 도의회의 위상도 향상시킬 수 있는 제도라 할 수 있다. 현재 제주특별자치도는 특별법에 근거하여 환경경제부지사, 감사위원회 위원장에 대한 인사청문회를 실시해 오고 있다. 하지만, 고위직에 대한 인사청문회제가 실질적이고 원활한 운영 및 성과를 위하여 제도적 미비 등 보완되어야 할 부분도 함께 나타나고 있어 좀 더 전향적으로 개선할 필요성도 제기되고 있는 실정이다.

아울러, 제주특별자치도는 공무원 인사관리 체제도 능력 및 성과 중심으로 대폭 바뀔에 따라 특별법에 2급 내지 5급은 조례가 정하는 직군·직렬로 통합하고, 외국인의 임용에 관한 사항 및 개방형 직위의 운영에 관한 사항 등에 대하여 조례로 정할 수 있게 하였다. 1급 내지 3급 공무원에 대하여 적격 심사평가제를 도입하여 해당 직급 또는 직위에 적합한 자질을 갖추었는지 심사하여 그 결과에 따

6) 인사청문회제는 대통령이 고위 공직자를 임명할 때 공직에 지명된 자가 공직을 수행하면서 적합한 업무능력이나 인간적 자질이 있는지를 국회의 검증절차를 거치게 하는 제도이다. 금번 제주특별자치도 출범에 따라 제주특별법에 인사청문회를 도입함으로써 도지사가 임명하기 전에 도의회에서 검증절차를 거치게 하였다.

라 직위해제 및 직권면직이 가능하도록 하였다. 그리고 4급 이상 공무원에 대해서는 성과목표를 설정, 그 달성여부를 근무성적 평점으로 하도록 하고 개방형 직위 또는 공모직위에 임용된 자는 성과급에 따라 보수를 별도로 정하도록 하였다.

두 번째, 자치경찰제가 전국 최초로 제주지역에 도입되어 시범적 자치경찰을 운영하게 되었다. 일반적으로 국가경찰은 중앙경찰, 즉 중앙정부가 조직, 인력, 재정, 기능에 대한 권한과 책임을 지는 경찰이지만 자치경찰은 자치경찰사무를 처리함으로써 자치단체가 자치경찰의 조직, 인력, 재정, 기능에 대한 권한과 책임을 지는 경찰이라고 할 수 있다. 따라서 국가경찰은 중앙집권적 경찰로써 획일적인 치안업무를 수행하는데 효과적이지만, 자치경찰은 주민의사와 지역 특성에 맞는 치안서비스를 발굴하고 제공하는데 점에서 자치경찰제의 의미가 크다고 할 수 있다. 제주특별자치도 자치경찰제7)의 운영은 전국 지방자치단체에서 처음으로 도입 운영된다는 점에서 매우 큰 의미가 있었고, 제주에서의 자치경찰제의 성공적인 운영이 타시·도로 확대·적용함으로써 우리나라 지방자치의 발전에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

-
- 7) 제주자치경찰들은 관광도시에 걸맞게 다음과 같이 다양한 업무 활동을 하고 있다. 첫째, 관광·환경·산림·보건위생 등 도민의 법익을 침해하는 사범에 대한 예방 및 단속활동 둘째, 제주국제공항에서의 호객행위 및 교통질서를 문란케 하는 관광저해사범 지도단속 셋째, 한라산 및 주요관광지에서의 관광객 보호 및 관광부조리 사범 예방단속 넷째, 지역축제·문화행사장 질서유지 및 교통관리로 안전 확보 다섯째, 단체관광객 등 수송안전 활동지원 여섯째, 주민의 교통불편을 해소하기 위한 교통안전시설 설치에 관한 업무 등을 하고 있다.

3) 관광 3법(관광진흥법⁸⁾, 국제회의산업육성법⁹⁾, 관광진흥개발기금법¹⁰⁾)의 일괄 이양

제주특별자치도가 자율적으로 관광산업을 발전시킬 수 있도록 ‘관광 3법’을 일괄 이양받았다.¹¹⁾ 말하자면 정부가 국내 경제성장의 견인차로 서비스산업을 육성하고, 이를 육성할 밑그림인 ‘서비스산업 선진화 방안’에서 제주특별자치도가 세계적인 관광도시로 발전할 수 있도록 관광 3법을 일괄 이양받게 되었다. 그리고 이양방식도 지금까지 정부의 개별사무 이양방식에서 벗어나 포괄적인 기능이양 방식으로 바뀌는 전환점을 마련하게 되었고, 대통령령 및 부령으로 규정된 내용을 제주특별자치도 조례로 제정할 수 있는 특례가 부여됨에 따라 지역실정에 적합한 관광정책을 자율적으로 추진하게 되었다.

그 동안 제주특별자치도 특별법이 공포되어 운영해 오면서 관광진흥법·국제회의산업육성법·관광진흥개발기금법 등 소위 ‘관광 3법’의 적용을 배제하여 왔는데, 모든 규제와 권한을 제주특별자치도에 일괄 이양한 것은 매우 큰 의미가 있다. 이에 따라 관광개발계획 수립과 관광지·관광단지 개발 절차 및 권한, 관광사업자 등록에 대한 권한은 중앙정부에서 제주특별자치도로 일괄 이양된 것이다. 아울러,

8) 관광진흥법은 관광 여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광사업(여행업, 관광숙박업, 관광객 이용시설업, 국제회의업, 카지노업, 유원시설업(遊園施設業), 관광 편의시설업)을 육성하여 관광 진흥에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다.

9) 국제회의산업육성법은 국제회의의 유치를 촉진하고 그 원활한 개최를 지원하여 국제회의산업을 육성·진흥함으로써 관광산업의 발전과 국민경제의 향상 등에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

10) 관광진흥개발기금법은 관광사업을 효율적으로 발전시키고 관광을 통한 외화 수입의 증대에 이바지하기 위하여 관광진흥개발기금을 설치하는 것을 목적으로 하고 있다.

11) 관광 3법은 2008년 4월 28일에 일괄 이양되었다.

휴양펜션업, 관광사업자단체 설립, 관광숙박업 등급관리, 관광종사원 자격에 대한 제도도 법에서 도 조례로 바뀌어 제도적 자율성을 확보하게 되었다. 따라서 외국인이 관광호텔에 숙박할 때만 한시 적용되는 부가세 영세율이 숙박과 관련된 음식 영역까지 확대되고, 호텔에서의 외국인 고용이 허용돼 제주관광의 가격경쟁력 제고에도 도움을 주게 되었다.

또한, 관광진흥개발기금법의 일괄이양으로 관광진흥기금의 부과, 징수, 운용 등 모든 권한을 제주지역 실정에 맞게 사용토록 제주특별자치도에 자율성을 부여하게 되었다. 그 동안 문화체육관광부 장관이 가지고 있는 권한뿐만 아니라 관광품질과 밀접한 연관을 맺은 사업등록 기준·영어규제 등 각종 규제도 제주특별자치도의 조례로 일괄 이양됨으로써 제주특별자치도는 지역규모, 관광객 특성 등 우리 실정에 적합한 '맞춤형 관광산업체계'를 구축할 수 있는 발판을 마련하게 되었다.

2. 운영적 측면

1) 자치권한 및 역량의 강화

제주특별자치도는 국제자유도시를 성공적으로 실현하기 위해 중앙정부로부터 분권의 특례를 부여받아 주민의 참여와 자치 하에 책임행정을 수행하는 선도적·모범적 자치단체가 되었다. 그리고 제주특별자치도에 자치입법, 자치조직, 자치재정 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 파격적인 자치권을 부여함으로써 자치모범도시로서 육성하는 기반의 마련과 규제완화와 글로벌 수준에 맞춘 자유시장 경제모델을 구축함으로써 동북아 국제자유도시로 발전하게 되는 기회를 선

점하게 되었다. 주요 내용을 구체적으로 살펴보면 첫째, 자치입법권을 강화하였다. 법령에 위반되지 않는 한 포괄적 수준의 조례를 제주 스스로 제정할 수 있도록 하였다. 또한, 법률제정에 관한 의견제시권을 확대하고, 현행 법률 및 시행령 규정사항을 조례로 대폭 위임하여 제주의 핵심역량을 스스로 기획·집행할 수 있도록 하였다. 둘째, 자치조직권을 확대하였다. 제주특별자치도의 여건에 맞게 탄력적으로 조정하여 수요대응성과 지역경쟁력을 제고할 수 있도록 하였고, 조직설치기준을 완전히 자유롭게 하거나 탄력적으로 적용하도록 하였다. 셋째, 자치재정권을 확대하였다. 제주지역의 국세 이양 및 지방교부세 등 이전재원에 특례조치를 통하여 재정수입의 안정성을 고려하고, 장기적으로 재정에 대한 중앙정부의 의존을 감소시켜 자치역량을 제고시켰다. 넷째, 자유시장 경제모델을 구축하였다. 규제완화 등을 통하여 사람, 자본, 상품 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 자유시장 경제모델을 구축하였다. 모든 규제를 글로벌 스탠다드로 지향하고 장기적으로는 무비자, 도전역면세지역화를 통하여 명실상부한 국제자유도시를 구현하게 토대를 수립하였다. 다섯째, 친환경적 동북아 중심도시로 육성하는 기반을 만들었다. 제주지역 특성에 적합한 핵심 산업과 이에 기반을 둔 첨단산업을 육성하여 동북아 거점도시로 발전하게 되는 계기가 되었다.

2) 투자유치 사업의 확대

제주특별자치도는 특별법이 공포됨에 따라 제주지역에 투자환경이 대폭 개선되어 국내 기업뿐만 아니라 해외 기업이 활발한 투자유치 조성을 위한 기반을 마련하였다. 첫째, 항공자유화이다. 23개(국내 11개 노선 237회, 국외 12개 노선 38회)의 국내·외 직항공 노

선이 매일 운항하고 있다. 국가간 항공협정을 통해 상대국 항공사에 자유 운수권을 허용하였다. 둘째, 도 전역 면세지역화이다. 제주를 여행하는 관광객이 소비하거나 사용하는 재화와 서비스에 대한 부가가치세를 면세하고, 아울러 국내·외 투자자에 대한 조세감면 등 각종 인센티브가 부여되고 있다. 셋째, 법인세를 인하다. 넷째, 다양한 관광객 수용시설과 편의시설¹²⁾을 구축하고 있다.

그리고 특별법 제217조 규정에 의하여 제주가 제주투자진흥지구로 지정되었다. 제주가 제주투자진흥지구로 지정됨으로써 국내에서 외국인인 포함한 내국인에게도 조세감면이 가능하게 하고¹³⁾, 각종 세제혜택 및 국·공유재산 특례가 적용되는 등 국제자유도시 핵심 산업 육성을 차별화하고 있다. 그리고 외국인투자유치를 촉진하기 위하여 행정적·재정적 지원¹⁴⁾을 하고 있다. 제주특별자치도 투자유치 촉진조례에 의해 입지보조금, 고용보조금, 교육훈련보조금 등을 지원하고 있다.

현재 외국인 투자기업 유치로 3개 사업이 완료되고, 5개 사업이 추진 중에 있다. 수도권기업의 제주 유치를 위해 4개 업체가 입주해 있고, 9개 업체가 준비 중에 있다. 그리고 제주첨단과학기술단지 조성됨으로써 9개 업체가 입주해 있다. 기타 콜센터가 6개 업체, 연

12) 첫째, 숙박시설로는 관광호텔 50개소, 콘도미니엄 30개소, 휴양펜션 41개소, 일반호텔 80개소 등, 둘째, 내·외국인 면세점이 7개소(내국인4개소, 외국인3개소), 외국인카지노(8개소) 골프장(36개소) 등, 셋째, 컨벤션센터(동시 4,300명 수용) 등이 갖추어 있다.

13) 구체적으로 첫째, 법인세(소득세)는 3년간 100% 면제, 2년간 50% 감면해 주고, 둘째, 취득세 및 관세는 3년간 면제, 지방세 10년간 면제 규정, 셋째, 국·공유지 임대는 50년간(갱신가능), 임대료 75% 범위내 감면 규정을 두고 있다.

14) 구체적으로 첫째, 법인세(소득세)는 5년간 100% 면제, 2년간 50% 감면 규정, 둘째, 취득세 및 관세는 3년간 면제, 지방세 15년간 면제, 셋째, 국·공유지 임대는 50년간(갱신가능), 임대료 100% 범위내 감면 규정을 두고 있다.

수원이 1개가 입주해 있다.

3) 유네스코 3관왕 달성 및 세계 7대 자연경관 선정 노력

제주특별자치도는 천혜의 자연경관, 다양한 생물체의 보고, 전통적인 문화유산 등 타 시·도가 지니지 못하는 제주만이 간직하고 있는 신비의 섬으로 각광받고 있다. 신으로부터 물려받은 천혜의 자연과 조상으로부터 물려받은 문화유산을 국제적으로 인정받아 세계인으로부터 부러움을 받고 있다. 이러한 증거가 바로 제주가 유네스코 자연과학분야 3관왕¹⁵⁾을 달성하였다는 것이다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 제주도가 생물권보전지역으로 인증을 받았다는 것이다. 생물권보전지역으로 지정된 데에는 제주가 생태계의 보고로서 맑고 깨끗한 물과 공기, 드넓게 펼쳐진 초원과 푸른 바다, 그리고 원시의 풍광을 온전히 간직하고 있는 360여 개의 오름, 난대·온대·한대·아고산대에 걸쳐 자생하고 있는 1800여 종의 식물과 4000여 종의 동물 등 제주도에 서식하는 생물의 다양성 가치를 유네스코에서 인정했다는 것이다.

둘째, 제주 화산섬과 용암동굴이 세계자연유산으로 공식 등재되었다는 것이다. 국내 자연유산이 유네스코 세계자연유산 명부에 오른 것은 제주사(史) 뿐 아니라 대한민국 역사에도 큰 획을 긋는 역사적인 사건으로 우리나라가 세계자연유산을 보유한 76번째 나라가 되었다. ‘제주 화산섬과 용암동굴’은 한라산 천연보호구역, 성산일출봉, 거문오름 용암동굴계 등 크게 3개 자연유산으로 이뤄졌다. 거문오름 용암동굴계는 다시 거문오름과 뽕뒤굴·만장굴·김녕굴·용천동굴·당치물동굴 등 1개 기생화산(오름) 및 5개 용암동굴을 포함하고 있다. 따

15) 유네스코 자연과학분야 3관왕은 생물권보전지역 인증(2002년 12월 16일), 세계자연유산 등재(2007년 6월 27일), 지질공원 지정(2010년 10월 4일) 등이다.

라서 '제주 화산섬과 용암동굴'의 세계자연유산 등재는 최상의 자연 현상이나 뛰어난 자연미학적 중요성을 지닌 것은 물론 생명의 기록, 지질학적, 지형학적, 자연 지리학적 가치를 부여해 주고 있다.

셋째, 세계지질공원으로의 지정이다. 제주특별자치도가 그리스 레스보스섬에서 개최된 제9차 유럽지질공원(ENG) 총회에서 세계자연유산지구(한라산, 성산일출봉, 거문오름 용암동굴계)를 비롯해 천지연폭포, 서귀포 패류화석층, 산방산, 용머리 해안, 수월봉 화산쇄설층, 중문 대포 해안 주상절리대 등 7개 지역(9개 명소)을 묶어 유네스코 지질공원으로 인증받은 것이다. 향후 제주가 세계지질공원으로 지정됨으로써 지질공원 운영과 관련한 철저한 관리계획을 수립하고, 세계적으로 인정받는 제주의 우수한 경관적 접근을 통해 생태.문화.관광자원으로 활용해야 한다. 지역 주민들은 그 경제적 파급효과를 확대할 수 있는 지속가능한 녹색경제 기반 구축에 기여하도록 단계별로 철저하게 준비해야 한다.

이제 제주는 유네스코 3관왕 달성에 만족하기보다는 관련 조례들을 제정¹⁶⁾함으로써 지속적인 보존과 관리운영 시스템을 정비할 필요가 있을 것이다. 즉 지금까지 생물권보전지역은 환경정책과에서, 세계자연유산은 세계자연유산관리본부, 지질공원은 문화정책과 TF팀이 제각각 관리 운영해온 방식을 버리고 국제 인증 브랜드에 걸맞는 관리계획에 따라 통합적이고 체계적인 보전관리 정책을 마련해야 한다.

넷째, 세계 7대 자연경관 선정을 위한 노력이다. 세계 7대 자연경관 선정¹⁷⁾은 세계 자연경관의 다양성과 아름다움에 대한 인지도와

16) 제주도 생물권보전지역 관리조례(2006년 4월 제정)와 제주도 세계유산 보존 및 관리조례(2010년 4월 제정) 등이 있다.

17) 세계 7대 자연경관 선정 추진 과정을 보면 첫째, 2008년 12월 1일 투표결과 총440여곳에서 261곳이 선정되었다. 둘째, 2009년 7월 7일 2차 투표결과 77곳, 2009년 7월 21일 3차 전문가 심사결과 최종 후보지 28곳이 선정되었다.

관심을 높여 지속가능한 관광을 위하여 자연경관을 보존하고 발전 시키고자 'The New7wonders' 재단에서 주관하는 사업이다. 우리 제주도 입장에서는 이의 최종 선정이 결정될 때까지 범국민(도민)추진위원회 구성을 통하여 범국민적 운동 확산에 중추역할을 수행하고 있으며, 전방위적인 홍보활동에 매진해야 한다.

V. 제주특별자치도의 역량강화 및 발전 방안 모색

향후 제주특별자치도는 세계화, 지방화, 정보화 시대를 맞이하여 글로벌 경쟁에서 선진화·차별화된 광역지방자치단체로써 타 시·도 지방자치단체의 모범을 보이고 그 위상을 정립하기 위하여 제주특별자치도 스스로의 자치역량을 높여 나가야 한다. 따라서 본장에서는 첫째, 집행기관으로서 제주특별자치도의 역량 강화 둘째, 제주특별자치도의회로서의 역량 강화 셋째, 도민사회의 역량 강화 등을 중심으로 발전과제 및 방향을 모색하고자 한다.

1. 집행기관인 제주특별자치도의 역량 강화

1) 법·제도적 측면

(1) 지속적인 법·제도적 개선

그 간 4단계 제도개선을 통하여 중앙정부가 가지고 있던 권한 등

셋째, 2011년 11월 11일 11시에 세계 7대 자연경관 선정 최종 결과를 발표하게 된다.

을 대폭적으로 제주특별자치도로 이양되어 오고 있지만, 중앙 권한의 이양에도 불구하고 이양에 따른 권한을 실현·실천하는 면에서 아직도 부족한 상태이다. 따라서 제주특별자치도 제도개선 부문에 있어서는 제주특별자치도가 실질적인 자치권 확립을 위해서 지속적인 제도 개선 작업이 필요하다. 현재 4단계 특별자치도의 제도 개선이 마무리되고 있지만, 그 다음 단계에서의 제도적인 개선으로 재주의 미래 비전 수립 및 목표달성을 위하여 재주의 미래 성장동력 산업을 구축하고 타 시·도 지자체와의 차별화된 경쟁력을 확보하기 위한 제도적 개선이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

향후 제도적 개선의 추진방향으로 도민편익과 체감도를 높일 수 있는 특례중심의 지속적인 제도개선 추진과 국제자유도시로서 경쟁력 확보를 위한 제도적 인프라 구축을 위한 재정·금융·세제 분야 등의 특화된 제도 도입과 신규 제도 발굴에 초점을 맞출 필요가 있다. 세부적으로는 첫째, 자치재정권을 좀 더 강화해야 한다. 현행 특례 중 교부세, 지방소비세 제도를 개선하고, 국세의 지방이양 및 국고보조율 인상지원 등이 요구된다. 둘째, 핵심산업의 경쟁력을 강화해야 한다. 영어 상용화 문제, 고용·출입국·영주권 제도의 도입 그리고 면세특구, 외국인 관광객 운전 허용, 농수축산물 물류비 지원 등이 요구된다. 셋째, 국제금융산업의 육성이다. 넷째, 제주특별법 460개 조문을 정비하는 것이다. 이외에도 신규 제도 개선 발굴사업을 위하여 각 부서별로 면밀하게 검토·분석할 필요가 있다.

(2) 자치입법권 강화: 조례 및 규칙 제정 권한 확대

일반적으로 자치입법권을 강화하기 위해서는 지방의 문제는 지방에서 처리될 수 있도록 지방분권이 더욱 확대·강화되어야 한다. 지방자치단체는 법률에 위반되지 않는 한 자주적인 조례와 규칙을 제

정할 수 있으며 조례는 법률의 위임이 없더라도 자치권의 범위 내에서 자주적으로 주민의 권리의무에 관해서 제정할 수 있어야 한다. 따라서 법령의 범위 내에서만 조례를 규정할 수 있다는 지방자치법은 “법률에 위반되지 않은 한~”으로 개정해야 한다. 조례가 지방정부의 법규로써 실효성을 확보하기 위해서 자치법이 조례의 위반행위에 대해서 그에 상응하는 응분의 벌을 과할 수 있는 조례규정을 정할 수 있도록 하는 벌칙에 관한 위임조항을 두어야 한다.

특히 제주특별자치도는 다른 지방자치단체와 비교하여 예외적인 자율권 내지 자유권을 부여받아야 한다. 무관세, 일부세금에 대한 세금면제, 사업수행상의 규제완화 내지 무규제 등이다. 또한 제주도 지역의 경우에 국세를 지방세로 전환하는 경우에도 세법상의 예외가 필요하다. 이를 위해서는 헌법 개정을 통한 자치입법권을 확대할 필요가 있다. 연방국가에 있어서 주에 준하는 입법권과 행정권을 부여하는 것처럼 일정한 법 영역에 있어서 국가의 법은 제주특별자치도를 지역적인 효력범위에서 제외하고 제주특별자치도에 독자적인 입법을 할 수 있도록 제주특별자치도의회에 입법권을 부여하는 정도의 자율권을 보장하는 것이다. 말하자면 헌법에 제주특별자치도에 대한 규정을 두어 일정한 분야의 법률에 대하여 제주특별자치도에서 독자적인 입법권을 갖도록 하는 것이 필요하다.

(3) 감사위원회의 독립성 강화

감사위원회는 2006년 7월 1일 감사위원회의 설치의 법적 근거인 제주특별법에 근거하여 감사에 관한 규정으로 특별법 8장에 ‘자치감사체계의 확립’ 규정을 두고 있다. 이에 따라 제주특별자치도는 ‘제주특별자치도 감사위원회¹⁸⁾ 구성 및 운영에 관한 조례’와 ‘제주특별자치도 행정기구 설치 조례’를 규정하고 있다.

현재 특별법 제66조 제1항은 자치 감사를 수행하기 위하여 도지사 소속하에 감사위원회를 두되, 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 가진다고 규정하고 있다. 감사위원장의 임기를 3년으로 보장하고, 감사위원은 일정한 자격을 갖춘 자 중에서 도지사가 3인, 도의회에서 3인, 도교육감이 1인을 추천하여 도지사가 임명함으로써 나름대로 감사위원의 독립성과 전문성을 갖추고 있다. 그러나 중요한 것은 감사위원장의 독립성에 관한 것이 문제이다. 감사위원장의 독립성을 어떻게 보장할 수 있을 것인가이다. 여기에는 감사위원장의 독립성 유지를 위하여 첫째, 감사위원장을 주민의 직선에 의해 선출하는 방법이 있을 수 있다. 이를 통해 지방자치단체장과 마찬가지로 주민의 직접 선거에 의하여 선출하여 어느 누구의 지시나 압력을 받지 않고 독자적인 판단에 따라 소신있게 감사할 수 있을 것이다. 감사위원장은 도지사가 직위해제 되거나 또는 그 직을 사임하게 되는 경우에만 그 직에서 직위해제 또는 사임된다. 그리고 감사위원장은 정례감사 및 도지사, 도의회의 감사요구가 있을 때 또는 스스로 감사가 필요하다고 인정되는 경우에 감사할 수 있다. 둘째, 감사위원장을 도의회의장 소속으로 하여 지방의회에서 선출하는 것이다. 이는 감사기관으로 하여금 의회의 강력한 신임을 토대로 보다 객관적으로 감사할 수 있을 것이다. 위원장은 임기제로 하되 임기는 3년으로 하고, 다만 법개정 시 위원장을 포함한 감사위원의 임기를 4년 또는 6년으로 할 수 있다. 감사위원회 위원장이 그 직무를 공정하게 수행하지 못한다고 인정되는 때에는 임기 중이라도 도의회가 의결로써 위원장을 해임할 수 있도록 한다. 다만 그 남용을 방지하기 위하여

18) 감사위원회는 위원장을 포함하여 감사위원 7명으로 구성하되, 3명은 지방의회의 추천에 의해서 도지사가 위촉한다. 위원장은 지방의회의 인사청문회를 거쳐 도지사가 임명한다.

도의회 재적의원 2/3 이상의 출석과 출석의원 2/3 이상의 찬성이 있어야 한다.

2) 운영적 측면

(1) 제주국제자유도시로의 안정적 추진

제주국제자유도시란 제주도라고 하는 지역적 범위에 있어서 국가적 지원과 특례 하에 국제적 수준의 자유로운 경제·사회적 생활환경이 조성되도록 되어 있는 '특별구역'의 성격을 가지고 있다. 국제자유도시란 특히 경제적 관점에서 규제가 완화됨으로써 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 지역을 의미한다는 점에서 경제 '규제자유지역'의 일종이라 할 수 있다.

제주특별자치도는 스스로 국제자유도시의 모델과 위상을 정립하고 국제자유도시 조성 사업을 주도적으로 추진할 수 있도록 해야 할 것이다. 무엇보다도 제주가 개방화나 규제자유화하고, 법·제도적 지원체계를 보다 강화할 필요가 있다. 투자·무역, 외환·금융거래, 조세 부담 및 각종 행정절차와 관련된 규제가 획기적으로 완화되어야 한다. 특히 국내·외 자본을 유치하기 위한 최대한의 인센티브 제도가 필요하다.

제주특별자치도는 특별법 규정에 의하여 제주도를 자치모범도시로 육성하고 이상적 자유시장 경제모델을 구축하여 관광·교육·의료·청정 1차산업 그리고 IT·BT 등 첨단산업을 핵심산업으로 육성하고 경쟁력있는 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지하는 데 그 추진목적을 두고 있다. 그러나 아직도 특별법을 포함한 법·제도의 문제점 및 미비점들이 발생하고 있어 중앙정부와의 지속적이고 긴밀한 협력을 통하여 제도적·운영적 개선이 이루어져야

할 것이다.

구체적으로 첫째, 국제자유도시 추진에 장애가 되고 있는 각종 규제를 분석 검토하고, 적극적인 규제완화 조치가 요구된다. 조례를 통한 규제완화 작업은 철저한 사전연구 및 체계적인 업무추진계획의 수립 등이 필요하다. 둘째, 국제자유도시 프로젝트를 수행하기 위한 전문인력 및 유능한 인재가 확보되어야 한다. 셋째, 투자진흥지구 입주기업 등에 대한 면세 및 감면 등의 혜택을 확대하고 관련 규정을 정비하여 투자 유치를 보다 적극적으로 추진하여야 한다. 아울러, 제주국제자유도시는 제주도를 국제적인 투자거점지역으로 개발함으로써 세계화의 교두보를 육성하고자 하는 만큼 외부자본의 투자유치 및 재정 자주권에 대한 확대와, 외국자본의 유치와 기술이전 등을 통해 국제적인 통상자유지역으로의 위상을 정립할 필요가 있다.

(2) 안정적 재정확충을 위한 재정지원시스템 구축

제주특별자치도는 특별법 내에 그 동안 국가 광역·지역발전특별회계 내 '제주특별자치도 계정' 신설, 보통교부세 총액의 3% 법정률 확보, 투자유치 및 안정적 세수기반 마련을 위한 감면제도 운영·제주투자진흥지구 및 비수도권 이전기업의 취득세·재산세 감면, 세율조정권을 활용한 선박투자회사·항공기 정치장 유치, 국제 선박 등록특구 운영을 통한 세수 확충 가능할 수 있는 많은 노력을 해 왔다.

그러나 제주특별자치도가 출범되어 중앙정부로부터 재정지원이 재정특례의 장치를 통하여 이루어지고 있지만, 실제 재정특례의 제도들이 실현되지 못하고 있기 때문에 제주특별자치도의 사업추진에 많은 문제가 발생하고 있다.

손희준 교수의 제주특별자치도의 재정운영 성과분석에 따르면 중앙정부의 재정지원 부문에서 국세의 지방이양 마련, 중앙권한의 이양 지원, 자치경찰제 지원 등이 미흡하고, 제주특별자치도의 재정운영 부문에서 탄력세율의 적용, 지방채 발행 특례 적용, 주민참여예산제도의 운영이 미흡하다고 분석하고 있다.

제주특별자치도가 원활하게 추진되기 위하여 중요한 것은 안정적으로 재정을 확보하는 것이다. 따라서 제주특별자치도의 재정운영은 '선 국가지원, 후 자체노력'이라는 방향성을 설정해야 한다. 먼저 중앙정부인 국가의 재정적 지원을 위하여 첫째, 재정자주도를 높이기 위한 국가의 재정지원 노력이 전개되어야 할 것이다. 따라서 현재 특별법에 법정교부율 3%로 되어 있는데, 방대한 중앙정부 권한 이양과 국제자유도시 인프라 구축 등에 필요한 재정적 확충을 위하여 상향조정할 필요가 있다 둘째, 국세의 지방세 이양방안을 마련할 필요가 있다. 예를 들어 법인세율을 조정할 수 있는 권한을 부여함으로써 국·내외 기업 유치 등 국제자유도시 육성 등과 연계된 정책을 추진할 수 있을 것이다. 셋째, 중앙권한의 이양에 따른 재정지원이 필요하다. 중앙정부의 권한이 제주특별자치도로 이양되고 있는 시점에서 중앙권한의 이양시 권한에 대한 비용을 산정하여 이를 지원할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 특별지방행정기관 및 교육자치, 자치경찰 관련 경비를 지원할 필요가 있다. 다음으로 제주특별자치도 스스로의 자구노력이 요구된다. 제주특별자치도의 자구 노력으로는 첫째, 세외수입액을 높이기 위한 방안을 강구해야 한다. 예를 들어 공유재산 및 물품관리법에 규정되어 있는 위탁개발의 방식을 활용하여 세외수입을 확충하는 것이다. 둘째, 탄력세율을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

(3) 세계평화의 섬으로서의 이미지 확산 및 구축

제주특별자치도는 2005년에 국가에서 제주를 세계평화의 섬으로 지정하였다. 그 동안 제주특별자치도는 제도적인 면에서 제주국제평화센터 및 평화연구원, 4·3재단, 유엔 산하 제주국제훈련센터(JITC) 등을 설치하였고, 운영적면에서 제주평화포럼 개최, 북한 감귤보내기 운동, 평화 공원 조성 등 평화 인프라 구현 사업을 추진하였고, 아시아 청소년 포럼 등을 창설하였다. 이처럼 제주는 이제 세계 평화의 섬으로서 이미지를 세계에 확산시키고, 국내·외 전문가 등 세계 인적네트워크를 통하여 한국을 넘어 세계평화에 이바지 할 수 있는 기반을 만들어 가고 있다.

최근 제2차 제주국제자유도시 종합계획 중간 보고서에 대하여 눈여겨 볼 필요가 있다. 보고서에 의하면, 제주를 동북아 평화의 확산과 평화교류·협력의 거점 지역이라는 비전을 가지고 평화실천사업의 지속적 실천과 신사업 발굴 추진, 국·내외 평화 네트워크 구축, 동북아 평화 거점화를 위한 제주평화프로세스 구축 등을 목표로 제시하고 있다. 구체적으로 첫째, 세계평화의 섬 실천사업을 지속가능하게 확대하는 것이다. 이를 위하여 제주를 세계평화의 섬으로서의 이미지를 대대적인 확산, 국제평화 및 협력기구의 유치, 제주포럼을 통한 국제적 평화협력 논의 활성화, 남북 대화와 교류·협력의 거점화, 도민이 참여하는 평화 실천사업 추진, 동아시아 인간안보 및 세계자연유산 공동모니터링 사업단 사업 구상 등을 제시하고 있다. 둘째, 제주형 평화산업, 평화교육, 평화문화 등을 창출하는 것이다. 이를 위하여 평화관광 및 평화금융체제 구축, 평화교육의 사회교육적 역할 강화, 평화 문화 확산을 위한 갈등조정 위원회를 구성한다. 셋째, 평화 네트워크 구축 및 국제 교류·협력 거점화를 하는 것이다. 이를 위하여 제주 재외 도민 네트워크 구축, 제주를 사랑하는 내외

국민들과의 연대망 구축, 세계 주요 도시와의 교류활성화, 민간교류 활성화 등을 실천하는 것이다.

하지만 제주가 세계평화의 섬으로 선포된 이후 과연 실질적으로 제주가 평화의 섬으로 구축될 있을 것인가에 대해서 학자, 전문가, 제주도민들 간에 많은 논의와 과제들을 제시하고 있다. 이렇게 제시되고 있는 다양한 논쟁과 토론들은 한 걸음 한 걸음 제주를 평화의 섬으로 나가는 데 나뉠대로 도움을 줄뿐만 아니라 국·내외에 다양한 홍보매체를 통하여 국내뿐만 아니라 국외적으로 이미지를 각인 시킴으로써 제주의 발전에 밑거름이 될 수 있을 것이다. 향후 제주특별자치도의 위상을 높이기 위하여 적은 인구 및 좁은 규모를 가진 지역이지만 생각은 크게 가짐으로써 제주가 섬이라는 한계를 뛰어 넘어 세계를 선도하고 리드할 수 제주특별자치도로 정립해야 한다.

(4) 지역 주민참여 확대 마련

지방자치가 참여민주주의의 실천영역으로 기능하기 위하여는 지역사회가 민주화에 기초한 지방자치, 즉 민주적 지방자치가 되어야 한다. 민주적 지방자치는 단지 지방분권으로서의 지방자치가 아니라 지역주민사회의 활성화와 참여에 기초한 지방자치가 되어야 한다. 즉 주민여론이 정책과정에 전달 수 있도록 참여 및 여론 수렴장치가 구비되어야 한다.

따라서 제주특별자치도의 성공적인 발전을 위하여 주민참여의 필요성이 어느 때보다 강조되고 있다는 점에서 집행부-도의회-주민의 협력에 의한 거버넌스 체제 구축에 주민들의 적극적인 관심과 참여가 요구되고 있다. 일반적으로 지역주민은 공공시설 이용권, 선거권 및 피선거권, 청원권, 정보공개청구권 등 각종 권리를 가지고 있다.

현재 우리나라는 대의민주제의 문제점을 보완하기 위하여 주민이 지자체의 정책결정과정에 참여하거나 대표자들을 통제할 수 있는 직접참정제도¹⁹⁾들을 도입하고 있다.

제주특별자치도는 주민직접참정제도 이외에도 지역문제를 지역주민 스스로가 자기책임하에 주체적으로 해결할 수 있는 기회를 확대하고 주민들의 직접참여를 전제로 한 주민자치를 한층 강화할 필요가 있다. 현재 주민자치센터의 설치·운영에 관하여 법률에 근거를 두고 주민들의 참여를 보장하고 있고, 주민참여예산제를 의무화(특별법 제78조 제1항)함으로써 도지사는 예산편성 과정에 주민이 공모 방식 등에 의하여 참여할 수 있도록 규정하고 있다.

그리고 도의회 차원에서는 지역주민들이 지방의회에 대해 청원을 할 수 있는 청원권 및 방청권 등을 보장하고, 정보공개청구를 더욱 확대해야 한다. 도의회는 관련 조례의 제·개정을 통해 주민참여를 확대함으로써 집행부에 대한 견제·감시기능을 강화하고, 도의회와 지역주민간의 신뢰관계를 구축할 수 있을 것이다.

19) 주민직접참정제도에는 첫째, 일정수 이상의 주민의 연서로 조례의 제정 또는 개폐를 청구할 수 있는 조례정정 또는 개폐청구제도, 둘째, 일정수 이상의 연서로 법령에 위반하거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 사안에 대해 감사를 청구할 수 있는 주민감사청구제도, 셋째, 일정수 이상의 주민의 연서로 선출직 지방공직자의 해임 여부를 묻는 주민투표의 실시를 요구할 수 있고, 실시된 투표에서 과반수 이상이 해임에 찬성할 경우에는 선출직 공직자를 임기 중에 해임할 수 있는 주민소환제도, 넷째, 지방자치단체의 주요의사결정 사항 등에 대하여 주민들의 투표에 붙여 결정하는 주민투표제도 등이 있다.

2. 제주특별자치도의회 의원 역량 강화

1) 법·제도적 측면

(1) 의회 공무원에 대한 인사권 확대

제주특별자치법 제14조에 자치조직권에 관한 특례를 규정하고 있다. 제주특별자치도의 의회사무처에 두는 사무직원의 임용 및 절차, 부지사의 정수 및 사무분장에 관한 사항, 행정기구의 설치·운영기준, 지방공무원의 정원기준, 직속기관·사업소·출장소의 설치요건 및 하부 행정기구의 설치 등에 관한 사항은 도조례로 정할 수 있도록 하고 있다. 의회사무처 직원에 대한 임용권 및 전보권(4급 이하)을 확보하자는 것이다. 따라서 2006년 11월에 도의회 인사위원회를 구성하여 일반직을 제외한 별정·계약·기능직 공무원에 대한 사전 인사자료를 검토 후 도의회 의장이 임용하도록 하였다. 그러나 사무직원의 임용 및 절차에 대하여 도조례로 정할 수 있는 특례를 인정하고 있지만, 일반직 공무원에 대하여는 특례에서 제외하고 있는 실정이다. 따라서 도의회 사무처장 및 사무직원에 대한 인사권을 도의회로 환원시키는 문제는 도의회의 위상을 높이고, 사무직원들의 의정활동 지원체제를 갖추는데 매우 중요하다고 할 수 있다.

한편, 도의회와 감사위원회 간의 사무직원 인사교류도 가능하도록 하는 것이 필요하다. 도의회 사무처장 및 사무직을 의회행정직(또는 의회사무직), 지방감사직, 개방형 또는 계약직으로 보하도록 하는 것이다. 향후 지방공무원법 및 법시행령을 개정하여 지방의회의 의회행정직을 직류(職類)로, 또는 의회사무직을 직렬(職列)을 신설하여 지방의회의 의장이 의회 사무처 직원에 대해 임명권을 행사하는 것이다. 의회직렬의 공무원을 충원함으로써 지방의회의 독립성과 자율성

을 보장할 수 있고, 의회 공무원들이 지방의회의 의정활동을 지원하는데 있어 투철한 직업의식과 사명감을 가지고 근무할 수 있을 것이다. 이는 곧 지방의회 사무처(국·과)공무원의 인사권을 독립시켜 집행기관의 눈치를 보지 않고 지방의원들의 의정활동을 소신껏 보좌할 수 있는 계기가 마련되고 지방의회 소속 공무원에 대한 인사권을 의회 의장에게 돌려줌으로써 도의회의 위상이 높아질 것이다.

(2) 도의원 유급보좌관제의 도입

의원 유급보좌관제 도입은 중앙정부, 타 시·도 지자체의 입장을 고려해 볼 때 아직은 이른 감이 없지는 않지만, 제주특별법에 근거하여 도의회 유급보좌관의 설치·운영을 검토할 필요성이 있다. 도의원에게 유급보좌관제를 도입하는 근거로써 첫째, 도의회 업무량의 과다이다. 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도가 되면서 제주특별자치도의회는 도의회서 심의·의결해야 하는 조례 외에 4개 시·군의회가 심의·의결하던 조례 제정 기능까지 맡게 되어 타 시·도의회에 비해 업무가 과중되고 있다. 아울러, 특별법의 규정에 따라 중앙정부의 사무(권한)중 대통령령 또는 부령으로 정해오던 사항이 조례로 위임되었다. 둘째, 제주특별자치도의회 의원 업무의 특수성을 들 수 있다. 제주특별자치도의회 의원은 광역의회(도의회)의원으로서의 역할뿐만 아니라 기초의회(시·군의회)의원으로서의 역할도 담당해야 한다. 그 동안 기초의원들이 담당해 오던 업무인 생활민원 처리, 민원인들과 접촉, 민원청취 및 처리방안 등의 업무와 광역의원으로서의 정책개발업무 등을 동시에 처리하기에는 의원업무가 너무 과중되어 의원들을 개인적으로 보좌할 수 있는 유급보좌관²⁰⁾이

20) 유급보좌관은 제주특별자치도의회 의원의 조례의 제정·개폐, 예산·결산심사, 행정사무감사 및 조사 등의 활동을 보좌하는 기능을 수행한다.

필요성이 제기되고 있는 것이다.

(3) 도의회 인사청문회 대상자 확대

인사청문회제도는 정부차원에서 2000년 6월 인사청문회법 제정으로 도입하게 되었다. 정부가 국회에 임명동의안을 제출하면 국회는 인사청문회를 거쳐 20일 이내에 국회 본회의 표결에 회부, 처리하게 된다. 정부에서도 처음에 인사청문의 범위로 헌법에 의하여 대통령이 임명하기 전에 국회의 동의를 요하거나 국회에서 선출하는 직종에서 대법원장·헌법재판소장·국무총리·감사원장·대법관 및 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관·중앙선거관리위원회 위원에 한정되었으나, 2003년 1월 인사청문회법 개정으로 청문회 대상자를 국가정보원·검찰총장·국세청장·경찰청장을 포함시켰고, 2005년 7월 관련법 개정으로 모든 국무위원(장관)으로 확대하였다. 그리고 국회에서 선출하지 않는 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원도 포함시켜 운영하고 있다.

한편, 제주특별자치도 입장에서 자치도가 출범하면서 제주특별법 제44조 제1항에 별정직공무원으로서 환경·경제부지사, 감사위원장의 임용 전에 도의회의 인사청문을 실시하도록 하는 인사청문회제도를 도입·운영하고 있다. 이는 고위직 공무원에 대한 도지사의 임용권한이 강화됨과 동시에 임용되기 전에 고위직 공무원에 대한 업무능력과 자질능력을 판단하기 위한 것이다. 현재 제주특별자치도 인사청문회 대상자인 환경·경제부지사, 감사위원장 등을 대상으로 인사청문회를 실시하고 있다. 향후 국가 인사청문회에서 그 대상자들을 확대하는 것처럼, 그 대상자를 확대함으로써 도의회가 집행부의 인사 임용에 사전에 적격여부 등을 청문회를 통하여 판단하도록 하는 것이 필요하다. 따라서 점차 고위직 공무원에 대한 인사청문회

의 중요성이 강조됨으로써 국회에서 인사청문회 대상자를 확대하는 추세에 맞추어 제주특별자치도인 경우에도 인사청문회의 대상자를 확대²¹⁾ · 검토할 필요성이 있다.

(4) 정치자금 후원회제도의 도입 · 활성화

우리나라의 정치자금 후원회제도는 정치자금법 제6조²²⁾에 규정하고 있다. 하지만 광역지방자치단체인 시·도 지방의원에게는 정치자금 후원회제가 인정되지 않고 있다.

소액 다수의 기부에 의한 투명한 정치자금에 의한 정치의 선진화를 구현하기 위해서라도 광역 지방의원에 대하여 정치자금 후원을 가능할 수 있도록 할 필요가 있다. 여기에서 외국의 사례를 살펴보면, 일본에서는 정당과 정치 후보자 개인 후원회가 원칙적으로 허용되고 있다. 중앙정부(중의원과 참의원)뿐만 아니라 광역지방정부(도·도·부·현), 기초지방정부(의원, 시장 등) 등의 후보자들에게 정치자금 후원회를 허용하고 있다. 그리고 미국은 정치자금 후원회가 가장 발달된 국가로서 정치활동위원회를 통해서 정치자금의 모금과 지출을 담당하고 있다. 이처럼 외국의 사례에서 보는 바와 같이 우리나라 지방자치도 지나온 20년이라는 세월을 뛰어넘어 향후 20년을 바라보며 우리 지방자치 수준을 한 단계 업그레이드를 시킨다는 점에서 우리나라도 이제 지방의원에 대한 정치자금 후원회제

21) 청문회 대상자의 범위를 행정시장, 제주개발공사 사장, 제주관광공사 사장, 컨벤션센터 대표이사, 기타 공공기관 기관장 등으로 확대할 필요성이 있다.
22) 정치자금법 제6조는 국회의원, 대통령선거의 후보자 및 예비후보자, 정당의 대통령선거 후보자 선출을 위한 당내경선후보자, 지역 선거구 국회의원 선거의 후보자 및 예비후보자, 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내 경선후보자, 특별시장, 광역시장, 도지사 선거의 후보자는 하나의 정치자금 후원회를 지정하도록 하고 있다.

를 통하여 참신하고 유능한 인재가 지방정치인으로서 지방정치에 참여하고 매진할 수 있도록 하는 토대를 만들어 줄 필요가 있다.

2) 운영적 측면

(1) 의회사무처의 역량 강화

의회사무처의 역량은 의원 개인뿐만 아니라 도의회의 의정활동 지원 강화로 이어질 수 있다. 의회사무처의 역량은 첫째, 도의회 입법정책관실을 강화하는 것이다. 특별법에 의해 자치입법 활동을 지원하기 위하여 입법정책관실²³⁾을 신설하였다. 입법정책관실은 입법정책 지원 사무처리 절차 체계화를 위한 사무처리규정을 제정하고, 법제심사 및 예·결산 분석지원, 조례·규칙제정 등 자치입법 활동을 지원하고 있다. 그런데 입법정책관실이 전문 분야에 속하는 업무를 검토·분석하여 의원들에게 전문적 지식을 지원하는 핵심기관임에도 행정직, 기능직 공무원과 상용직이 많고 있어서 의원들에 대한 전문성 지원이 부족하다는 시각이 있다. 따라서 제주특별자치도 특별법(제45조 제1항)에 '도의회의 조례의 제정·개폐, 예산·결산심사, 행정사무감사 및 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는 상임위원회의 의정활동을 지원하기 위하여 상임위원회(제79조에 의한 교

23) 제주특별자치도 입법정책관실의 담당별 주요 업무 및 인원 현황은 다음과 같다.

- ① 입법지원: 의원요청 사항 검토 및 청원·진정 처리
- ② 법제심사: 정책제안, 의안발의 조례안 작성, 입법관련 국·내외 자료 조사
- ③ 예산분석: 도정 주요사업 및 예산·결산 분석

계	일반직				기능직(상용직)
	4급	5급	6급	7급	8급
12(2)	1	3	3	3	2(2)

출처: 제주특별자치도의회

육위원회 포함)별로 3인 이내의 정책자문위원²⁴⁾(5급 상당의 계약직 또는 별정직 지방공무원)을 둘 수 있도록 규정하고 있다. 현재 정책자문위원이 13명 확보되어 상임위원회별 2명(의회운영위원회 1명)이 배치되어 의원들의 의정활동을 지원하고 있고, 최근 도의회 입법정책관실 내에 법제심사담당(계약직)을 도의회 의장이 임명하였다. 입법정책관실에 전문인력을 확보하는 것은 도의원들의 의안발의 또는 심의능력을 지원한다는 점에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 따라서 향후 정책자문위원회제의 효율적이고 생산적인 운영을 위하여 제주특별법(제45조 제1항)의 규정대로 상임위원회별로 3인의 정책자문위원을 지원할 수 있도록 나머지 인원을 충원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 의회에 전문위원을 보다 활성화해야 한다. 문제는 제주특별자치도의회 전문위원²⁵⁾에 대한 인사권을 도지사가 가지고 있다는 것이다. 그리고 현재 행정자치전문위원을 제외하고 모든 상임위원회 전문위원들의 직급이 지방4급으로 보하고 있고, 일반공무원으로서 모든 상임위원회의 업무를 지원·보좌하고 있다. 그러나 지방4급은 일반직으로서 어떤 분야의 전문성을 가지고 있기보다는 정기적인 인사교류시 상임위원회에 발령·배속되어 근무하다가 또 다른 전보하게 됨으로서 전문성을 담보할 수가 없다. 그리고 전문위원들이 나름대로 전문성과 오랜 기간의 근무와 학습, 실무경험을 가지고 있다

24) 정책자문위원회제도는 우리나라 지방의회가 구성된 이후 최초로 제주특별자치도에서 시행되는 제도로 국회입법조사처의 기능과 같이 지방의회의 입법관련 조례 제정 및 정책 지원 등 입법정보지원서비스와 의정지원활동을 지원하고 있다.

25) 현재 제주특별자치도 전문위원은 상임위원별로 1명씩 배치되어 있고, 직급은 다음과 같다. 운영전문위원: 지방4급, 행정자치전문위원: 별정4급, 복지안전전문위원: 지방4급, 환경도시전문위원:지방4급, 문화관광전문위원: 지방4급, 농수축·지식산업전문위원: 지방4급, 교육전문위원: 지방4급.

고 하지만 도지사가 임명하고 있으므로 도의회 업무를 소신있게 의원들을 보좌할 수 없는 문제점이 발생하고 있다.

따라서 제주특별자치도는 타 시·도와는 달리 도의 사무외에 폐지된 4개 시·군의 사무 및 특별법에 의하여 중앙정부 각 부처가 담당하던 전문적 사무 중에서 특별자치도에 위임된 사무를 처리하고 있다. 이러한 점을 고려하여 전문위원들의 전문성 제고차원에서 현재 도지사가 임명하는 지방4급 전문위원을 도의회 의장이 임명 또는 위촉하는 계약직 또는 별정직 공무원으로 보하되, 개방형 직위로 직렬을 변경(행정직⇒별정직)할 필요가 있을 것이다.²⁶⁾

(2) 의회와 집행부와의 관계 정립

제주특별자치도는 특별법의 실시로 집행기관인 제주특별자치도의 권한이 상대적으로 강화된 것이 사실이다. 상대적으로 도의회 입장에서 보면 집행부를 견제할 수 있는 권한이 대폭 줄어들었다는 의미가 된다. 그리고 지방자치법²⁷⁾에 의하여 제주특별자치도의회와 도

26) 여기에는 두 가지 안이 있다. 첫째, 제주특별자치도 의회 상임위원회 전문위원을 별정직 및 개방형 직위로 임용하도록 조례를 개정하는 안이다. 이 안은 해당 상임위원회별로 전문지식을 가진 인력을 전문위원으로 영입할 수 있다. 둘째, 특별법 제14조 제1항을 개정하여 상임위원회 전문위원을 일반직공무원, 별정직 및 개방형 직위로 다양하게 임용하도록 하는 안이다(제주특별자치도 의회, 「제주특별자치도의회 역할강화 및 기능활성화 방안」, 2009.9. 참조).

27) 지방자치법은 집행기관 직선제에서 도의회와 집행기관 간의 권한배분으로 첫째, 도의회에 의결권·입법권을 부여하면서 그 남용을 견제하기 위하여 도지사에게 재의요구권을 부여하고 이에 대응하여 도의회에 재의결권을 부여하고 있다. 둘째, 법률이 정하는 일정한 경우에 도의회의 권한에 속하는 사항을 도지사가 대행할 수 있도록 선결처분권을 부여하고, 이를 견제하기 위하여 도의회에서는 선결처분에 대한 보고징수권 및 승인권을 부여하고 있다. 셋째, 지방의회가 그 본연의 기능인 자치입법에 관한 권한, 자치재정에 관한 권한, 지방행정사무처리에 대한 감시·통제권을 유효적절하게 행사하도록 하기 위하여 자치단체가 처리하는 사무건반에 관하여 감사하거나 또는 자치단체의

지사간에 권한을 배분하고 상호 '견제와 균형'을 유지하도록 규정하고 있으나 실제로는 도의회의 권한을 미약하게 하고 도지사에게 권한이 집중되어 있다.

따라서 제주특별자치도의회 의위를 제고하고 권한을 강화하여 도의회와 도지사 간에 실질적으로 상호 '견제와 균형'이 이루어질 수 있도록 법을 개정할 필요성이 있다. 예를 들어 도의회가 결산승인을 하지 않은 경우 예산집행에 관련된 공무원에게 책임을 묻는 규정을 한다거나 도의회가 예산안을 심의·의결함에 있어서도 예산안 각 항목의 금액을 증액하거나 새로운 항목을 설정할 수 있도록 관련 규정을 개정하는 것이다. 그리고 행정사무감사 또는 조사의 실효성을 제고하기 위하여 관계 공무원·증인의 출석·답변의무를 강화하는 것이다. 또한, 환경경제부지사와 행정시장에 대한 임명동의 등 도의회의 동의권을 확대하는 것 등이다.

한편, 지방의회와 자치단체장 간에 발생하는 여러 가지 갈등을 해결하기 위하여 원만한 협력관계를 정립할 필요가 있다. 도의회와 도지사 간의 관계가 상호 견제기능을 수행한다고 하지만, 상호 간의 권한과 역할을 이해하고 존중하는 분위기 조성을 통하여 서로 협력하려는 마인드가 있어야 한다. 도민의 삶의 질 향상과 도경제의 활성화를 위하여 같은 목표와 지향성을 지니고 있기 때문이다. 특별자치도 출범 이후 집행부인 도지사의 권한이 강해지고, 상대적으로 도의회의 권한과 기능이 약하다는 의견들이 있는데, 이제 제주특별자치도 집행부는 도의회를 존중하고 중요한 사안에 대한 의사결정과정에 의회와의 협력적 파트너십을 유지함으로써 상호 윈-윈 할 수 있어야 할 것이다. 그러한 점에서 도의회는 집행부인 도지사가 원활

사무 중 특정한 사안에 관하여 조사하도록 하고 있다.

한 행정을 적기에 펼칠 수 있도록 협력할 부분은 협력하고, 도지사는 중요 안건을 도의회에 제출하기 전에 사전에 도의회 의장 또는 상임위원장, 위원들과 협의를 거치면서 제주도정을 함께 이끌어가야 한다.

(3) 의원 개인별 전문성 제고 함양

21세기는 세계화, 정보화, 지방화 시대이다. 급변하는 세계흐름과 국내 사회현상의 변화에 맞추어 의원들이 부담하는 업무 및 의정활동이 폭증하고, 더구나 제주특별자치도가 시작되면서 도의회 의원들이 수행해야 하는 업무도 더욱 증대되고 있다. 특히 제주특별자치도 도의원들은 타 시·도 의회보다 훨씬 많은 입법기능과 조례안 및 예·결산안 심의기능, 행정사무감사업무 등을 맡고 있기 때문에 더 많은 전문기술 및 지식을 요구하고 있다. 제주특별자치도의회는 특별법에 의해 중앙정부가 다루어야 할 사무를 특별로 이양 받아 이를 조례로 만들어야 하는 막중한 업무를 부여받고 있어 의원 스스로 전문가적인 지식과 식견이 필요하게 된다. 아울러 도의회 의원들은 집행기관을 견제·비판할 수 있는 역할을 수행하고, 지역사회의 비전과 발전방향을 제시해야 한다. 그리고 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 전문적 의견을 제시하며 분석·평가해야 할 책임도 지니고 있다. 결국 제주특별자치도의회 의원들은 다른 지자체 의원들과 달리 2배 3배의 업무처리 능력 및 전문성을 요구받고 있는 실정이다. 도의회 위원들의 전문성을 높이기 위한 방안으로 우선적으로 지방의원 개개인 스스로의 전문가가 되겠다는 노력이 중요하다. 도의원 중에서는 도의원 당선되기 전에 특정분야에 나름대로 전문가적인 식견을 가지고 출발하는 경우도 있지만, 그렇다하더라도 자신의 전공분야만을 고집할 수는 없는 것이다. 임기 내 도의원 업무를 수행

하기 위하여 다양한 분야에 대하여 좀 더 많은 지식과 경험이 필요하고, 도의원으로서 집행부에 대한 비판 및 견제 역할을 수행할 수 있는 능력을 키워야 한다. 따라서 의원 스스로 끊임없이 공부하고 연구하는 자세가 요구된다. 둘째, 의원들에게 보다 다양한 경험과 전문 식견을 넓이기 위하여 국내·외 연수프로그램을 활성화하는 것이다. 실질적으로 의원들의 연수가 의정활동에 도움이 될 수 있도록 연수프로그램의 운영과 프로그램의 다양성을 높여 나갈 필요가 있다. 예를 들어 국내 연수의 운영도 외부전문기관 또는 지방자치 전문연구기관에 위탁하여 의원의 연수수요에 맞는 연수가 되도록 실시하고, 특히 국외 연수인 경우에는 비전문적인 사설기관에 위탁하기 보다는 지방자치 전문 연구기관에 의뢰 또는 위탁하여 반드시 분야별 전문가와 동행하여 연수를 시행하는 것이 바람직하다.

3. 도민사회의 자치 역량 강화

끝으로 전체 도민 사회 입장에서 어떠한 콘텐츠(역량, 태도, 자세, 의식 등)들이 필요한지에 대하여 몇 가지 제시해 보면 첫째, 우리 스스로의 자치의식의 수준과 역량을 키워야 한다. 중앙정부의 과감한 지원과 배려도 물론 필요하지만, 우리 스스로의 자생적 역량과 내생적 발전전략 모델 확립을 통하여 자체역량을 증대시켜야 한다.

둘째, 제주 특별자치를 통해 차등적 지방분권을 실현할 수 있는 하드웨어적인 역량뿐만 아니라 과감하게 이양되는 제반 권한을 수용하고 유지할 수 있는 소프트웨어적인 힘과 역량도 함께 키워야 한다.

셋째, 제주의 새로운 비전(제주 도민들이 자부심을 느낄 수 있는 섬, 제주 방문을 자랑스럽게 생각하는 섬, 제주의 투자가가 자긍심을 느끼는 섬)을 제시할 수 있는 창의적인 리더십, 민주적인 리더십

이 필요하다. 말하자면, 권한과 힘의 논리가 아닌 미래 발전의 비전을 공유하고 소통과 배려를 갖춘 지도자, 창의력과 감성을 겸비한 지도자 등을 요구하고 있다.

넷째, 글로벌 스탠다드에 걸맞는 공무원, 지역주민들의 역량을 키워야 한다. 제주특별자치도의 발전은 공무원 역량에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 실질적으로 도정에 몸담고 있는 구성원으로서 공무원 개개인의 역량에 따라 도정의 운영과 방향이 달라질 수 있다. 아울러, 제주지역 주민 개개인의 자치의식과 역량이 글로벌화될 수 있도록 부단한 자기계발과 혁신이 요구된다.

다섯째, 대학과 시민사회 주체들의 지원·협력체제를 구축함으로써 제주 발전을 위해 하나가 되는 공동체 의식이 필요하다. 대학은 지역사회의 싱크탱크로써 지역 발전을 위해 필요한 기술을 개발하고 비전 설정 및 방향을 제시하고 반면, 시민사회 주체들은 대학이 안정적으로 연구·교육할 수 있도록 적극적인 관심과 지원을 할 필요가 있다.

여섯째, 제주가 1%라는 피해의식을 과감하게 버리고, 발상의 전환을 통해 상위 1%라는 자긍심을 가질 필요가 있다. 이제 제주는 대한민국의 변방이 아니다. 대한민국 지방자치의 선봉자 역할로서 제주가 그 몫을 발휘할 때이다.

VI. 결론

이제 우리나라는 지방자치 실시 20년을 맞이하여 한국식 지방자치를 나름대로 구축하고 있다고 자부하고 싶다. 아직은 덜 세련되고 채워야 할 부문이 많지만, 나름대로 한국의 지방자치는 도약의 궤도

를 넘어 안정과 발전의 궤도에 진입해 있다고 본다. 그 동안 여러 해 걸쳐 선진 외국의 지방자치 운영과 사례를 통하여 우리식의 지방자치를 준비해 왔다면, 향후 한국 지방자치의 20년은 한국식의 지방자치의 토대를 만들어 가야 할 것이다. 이러한 점에서 특히 제주 특별자치도의 출범은 매우 큰 의미를 부여받고 있다. 제주지역이 전국의 1%라는 한계에도 불구하고 지방자치의 선도적·시범적 역할을 수행할 수 있는 기회를 제공받고 있다는 것이다.

제주특별자치도의 구상이 비록 중앙정부 차원에서 분권전략의 일환으로 구상되었지만, 제주도민들에게 자율과 자유를 획기적으로 부여하고, 제주자치도 스스로의 자치권과 자기결정권을 행사하게 된 것이다. 이러한 점에서 우리 제주지역 스스로의 내생적 역량을 통하여 제주특별자치도의 성공적인 추진에 앞장서야 할 것이다. 이제 제주특별자치도는 시작되었다. 그에 따라 제주특별자치도는 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'에 의해 타 시·도 지방자치단체와는 차별화되어 중앙정부로부터 과감한 권한이양, 법·제도적 제·개정 등을 통하여 그 동안 많은 성과도 있었고, 앞으로 해결해야 할 과제를 갖게 되었다.

본 글에서는 제주특별자치도가 출범되어 크게 달라진 변화와 위상에 대하여 간략하게 살펴보고, 그에 따른 주요 성과를 중심으로 검토하였다. 주요 성과로써 법·제도적 측면에서는 단계별 법·제도적 개선, 인사청문회제·자치경찰제 도입, 관광 3법(관광진흥법²⁸⁾, 국제회의산업육성법²⁹⁾, 관광진흥개발기금법³⁰⁾)의 일괄 이양 등에 대

28) 관광진흥법은 관광 여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광사업(여행업, 관광숙박업, 관광객 이용시설업, 국제회의업, 카지노업, 유원시설업(遊園施設業), 관광 편의시설업)을 육성하여 관광 진흥에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다.

29) 국제회의산업육성법은 국제회의의 유치를 촉진하고 그 원활한 개최를 지원

하여, 운영적 측면에서는 자치권한 및 역량의 강화, 투자유치 사업의 확대, 유네스코 3관왕 달성 및 세계 7대 자연경관 선정 노력 등에 대하여 살펴보았다. 그리고 향후 제주특별자치도의 역량 강화와 발전과제에 대하여 집행기관인 제주특별자치도 차원, 제주특별자치도의회 차원 그리고 도민사회 차원으로 구분하여 제시하였다. 첫째, 집행기관인 제주특별자치도 차원에서는 지속적인 법·제도적 개선, 자치입법권 강화: 조례 및 규칙 제정 권한 확대, 감사위원회의 독립성 강화, 제주국제자유도시로의 안정적 추진, 안정적 재정확충을 위한 재정지원시스템 구축, 세계평화의 섬으로서의 이미지 확산 및 구축, 지역 주민참여 확대 마련 등을 제시하였다. 둘째, 제주특별자치도의회 차원에서는 의회 공무원에 대한 인사권 확대, 도의원 유급보좌관제의 도입, 도의회 인사청문회 대상자 확대, 정치자금 후원회제도의 도입·활성화, 의회사무처 역량 강화, 의회와 집행부와의 관계정립, 의원 개인별 전문성 제고 함양 등을 제시하였다. 셋째, 도민사회 차원에서는 자생적 자체역량 증대, 하드웨어 및 소프트웨어적인 역량 증대, 창의적·민주적 리더십, 공무원 및 지역주민의 역량 강화, 대학과 시민사회 주체의 지원협력체제 구축 등을 제시하였다.

어쨌든 제주특별자치도가 지방분권의 시범도로 시작한 되었지만, 제주특별자치도 추진의 성공적인 결실은 단지 제주뿐만 아니라 우리나라 지방자치의 선진화에 초석이 될 것이다.

지금 제주도정이 내세우고 있는 ‘세계가 찾는 제주’, ‘세계로 가는 제주’의 슬로건처럼 대한민국의 제주를 넘어 세계인들이 수시로 방

하여 국제회의산업을 육성·진흥함으로써 관광산업의 발전과 국민경제의 향상 등에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

- 30) 관광진흥개발기금법은 관광사업을 효율적으로 발전시키고 관광을 통한 외화 수입의 증대에 이바지하기 위하여 관광진흥개발기금을 설치하는 것을 목적으로 하고 있다.

문하고 기억하는 제주를 표방하고 있다. 그 이면에는 유네스코 자연 과학부문 3관왕(생물권보전지역 인증, 세계자연유산 등재, 지질공원 지정) 획득과 세계7대 자연유산 선정 노력, 제주 세계평화의 섬 선포, 세계 정상회담의 개최 등 다양한 콘텐츠들이 있다.

이제 제주가 섬이라는 공간적 한계를 지니고 있지만, 우리 제주도민 모두가 제주만이 간직하고 자랑할 수 있는 무궁한 잠재가치를 보존·개발·향상시키는 데 함께 동참하기를 기대한다.

참고문헌

- 강시영, 2007, 「유네스코 제주 세계자연유산 등재효과 증대방안」, 『제주발전연구』 11호, 제주발전연구원.
- 강창민, 2006, 「제주특별자치도와 제주의 미래」, 『제주발전포럼』 18호, 제주발전연구원.
- 강창민, 2007, 「제주특별자치도 1년의 성과와 과제」, 『제주발전포럼』 22호, 제주발전연구원.
- 국회지방자치발전연구회, 2009, 「지방자치 발전을 위한 지방의회 제도 개선에 관한 정책포럼 자료집」.
- 고부언, 2003, 「제주국제자유도시특별법 어떻게 개정할 것인가」, 제주국제자유도시특별법 시행 1주년 기념, 『(사)국제자유도시포럼·제주발전포럼』 18호, 제주발전연구원.
- 고충석, 2009, 「시·군 폐지의 회고와 전망」, 『제6차 제주특별자치도행정구조연구회 정책토론회』, 제주특별자치도의회 의원연구모임·제주특별자치도행정구조연구회.
- 김남수, 2005, 「제주특별자치도 성공을 위한 자주적 재정 확충 모색」, 제주특별자치도 합의를 위한 토론회 발표자료.
- 김성준, 2008, 「제주특별자치도의회의 조직 및 인사권 강화」, 『법과 정책』 14(1), 제주대학교 법과정책연구소.
- 김성준, 2009, 「제주특별자치도 권력구조의 문제점과 개선 방안-제왕적 도지사의 권한에 대한 견제방안을 중심으로」, 『제주특별자치도행정구조연구회 활동백서』, 제주특별자치도의회 의원연구모임.
- 김성호, 2004, 「제주특별자치도의 자치입법권 확대 방안」, 『제주발전연구』 8호, 제주발전연구원.
- 라휘문, 2010, 「차별화된 제주특별자치도를 위한 제언-재정적 관점을 중심으로」, 『제주발전포럼』, 제주발전연구원.
- 문치화, 2010, 「세계 7대 자연경관 선정의 의미와 그 과제」, 『제주발전포럼』 36호, 제주발전연구원.
- 박종찬, 2001, 「시민단체와 지방정부의 바람직한 관계의 모색」, 제주도 지방자치 10년의 회고와 발전방향, 제주도의회·(사)제주도지방의정연구소.

- 박훈석, 2009, 「제주특별자치도법 4단계 제도개선의 전망과 과제」, 『제주발전포럼』 30호, 제주발전연구원.
- 소순창, 1998, 「지방의회의원의 의정활동에 대한 역할인자: 한국, 미국, 일본 지방정부의 비교분석」, 『한국행정학보』 32(3).
- 손희준, 2009, 「제주특별자치도의 재정운영 성과분석」, 『지방행정연구』, 한국지방행정연구원.
- 양덕순, 2009, 「제주지역 계층구조 진단 및 새로운 대안 모색」, 제6차 제주특별자치도행정구조연구회 정책토론회.
- 양영철, 2009, 「제주특별자치 제도개선과 지역발전」, 『제주발전연구』 13호, 제주발전연구원.
- 육동일, 1999, 「지방자치 운영성과와 과제에 관한 연구」, 『한국지방자치학회보』 11(4).
- 이기우, 2005, 「제주특별자치도 자치입법 및 조직·인사」, 제주특별자치도 합의기반 마련을 위한 토론회.
- 이기우, 2005, 「제주특별자치도의 성공적 추진을 위한 과제」, 『제주발전포럼』 14호, 제주발전연구원.
- 이재원, 2004, 「제주특별자치도를 위한 재정분권 과제」, 『제주발전연구』, 제주발전연구원.
- 조상범, 2007, 「제주특별자치도 제도적 성과와 향후 과제」, 『제주발전포럼』 22호, 제주발전연구원.
- 정세욱, 2003, 「제주의 지방분권·지방자치 시범도 구상과 전략」, 『제주의 지방분권·지방자치 시범도 구현을 도민 토론회』, 제주도·제주방송인클럽.
- 정세욱, 2009, 「제주특별자치도의회 역량강화 및 기능 활성화 방안」, 『제주특별자치도의회 출범 3주년 기념』, 제주특별자치도의회.
- 최봉기, 1996, 「지방정부의 자치역량강화와 국제화 전략」, 『지방자치연구』 8(3).
- 최영출, 2006, 「제주특별자치도의 지방의회 역량강화 방안」, 『제주발전연구』, 제주발전연구원.
- 최진혁, 2008, 「지방의회 사무기구의 합리적 인사관리 방안」, 『제8대 제주특별자치도의회 후반기 출범 기념 정책세미나』, 제주특별자치도의회.

- 제주발전연구원, 2005, 「행정구조개편 주민투표이후 제주도의 변화와 대응 과제」, 『제주발전포럼』 14호, 제주발전연구원.
- 제주지방자치학회 · 한국정책분석평가학회, 2009, 「제주특별자치도 발전 방안 연구」, 보고서.
- 제주특별자치도, 2009, 「특별자치도 출범3주년 도전과 변화 그리고 과제」.
- 제주특별자치도, 2011, 「제주특별자치도법 개정으로 우리 도가 이렇게 달라집니다」.
- 제주특별자치도의회, 2008, 「제주특별자치도의회 출범 2주년 주요 의정 성과와 과제」.
- 제주특별자치도의회, 2009, 「제주특별자치도의회 출범3주년 기념 정책세미나」.
- 제주특별자치도의회, 2009, 「제주특별자치도의회 역할강화 및 기능 활성화 방안」.
- 제주특별자치도의회, 2010, 「제주특별자치도 발전을 위한 도의회와 도의원의 역할」.

Abstract

Performance and Developing Issues on Jeju Special Self-governing Government

Kim, Nam-soo*

In July 1 2006, Jeju enacted the special law for international free city and made the jeju special self governing government. From that, it has been important point to change the local self government. Jeju had the model of local self government and played a leading role. Jeju had the differentiated institutions in comparison with the other self governing bodies. Also Jeju had lots of lawful devices from central government. Therefor Jeju was the target of support and concern from central government to settle the Korean local autonomy. It is a fact that Jeju has changed considerably as the jeju special self governing government. But now Jeju has a lot of problem, namely insufficient institutional devices and H/W & S/W.

In thesis, I examine a changeable jeju special self governing government and analyze the leading outcome and a developing task in the future. I suggest the start of the jeju special self governing government, the reorganization of Jeju administrative system, the propel of international free city, the establishment of local self government as the leading change. And I suggest 2 aspects, so to speak institutionally and operationally. First, in the institutional aspect, I suggest the step by step institutional improvement, the active operation of personnel hearing and autonomous police system, a package transfer of tourist law(tourist promotion law, international conference

* Cheju halla university the Dept. of welfare administration

promotion law, tourist development fund law). Second, in the operational aspect I suggest the reinforcement of self power and capability, the expansion of investment inducement, the accomplishment of triple crown Unesco, the selection of world 7 natural landscape. Finally, I suggest 3 levels that is, the level of jeju special self governing government, the level of the jeju special self governing provincial assembly, the level of Jeju people society.

Keyword: the jeju special self governing government, the enactment of the jeju special self governing law, the leading change and accomplishment, the expansion of capability, the tasks

교신: 제주시 이도2동 2021-9 구남동 8길 27
(E-mail: namsu@chu.ac.kr)

논문 투고일 2013. 1. 20.

수정 완료일 2013. 2. 15.

게재 확정일 2013. 2. 20.