일반논문

제주특별자치도 구상의 정책론적 위상과 논점 구조

고 호 성*

< 목 차 >

1. 문제 상황
2. ‘제주특별자치도’ 구상의 정책론적 위상
3. ‘제주특별자치도’ 구상의 논점 구조
4. ‘제주특별자치도’의 구체적 모형 정립을 위하여

1. 문제 상황

‘제주개발청’, ‘행정개혁’, ‘계층구조 개편’, ‘자치시범지역’, ‘1국 2체제’, ‘특별자치도’ 등등, ‘제주형 자치-행정 모델’의 모색이라는 이름 아래 수많은 개념들이 명멸하고 있다. 논의는 혼란스러워, 대통령이나 행자부장관 또는 도지사의 몇 마디 언급에 개념의 틀이 순식간에 바뀌기도 하고, 어떤 경우에는 매우 비현실적이거나 어쩌면 위험하기까지 한 수준으로 논의가 비약하기도 한다.

일부에서는 냉소적 반응도 나타난다. 목소리는 크지만 결국에는 흐지부지 끝나고 말 것이라는 반응이 그것이다. 충분히 그럴 가능성이 있다. 이 논의는 정말로 복잡하고, 진행하는 곳곳에서 부딪치게 될 것으로 예상되는 여러 난관들을 생각하면 과연 의미 있는 실제적 결과를 얻을 수 있을지 의심스럽기도 하다.

그래도 문제의식은 분명히 있는 것이다. 개념도 혼란스럽고, 논의 역시 혼란스럽지만, 현재의 상태가 불만족스럽고 무엇인가 새로운 자치-행정 모델을 추구해야 한다는 문제의식은 분명히 있는 것이다.

우선 논의를 정리할 필요가 있다. 해답으로 가는 길은 아직도 멀어 보이고 또 과연 실천 가능한 해답을 발견할 수 있을지 의심스럽기도 하지만, 가능한 한 빨리 논의의 전

* 제주대학교 법학부 교수.

체적 모습을 확정짓고 그 내부에 내재하고 있는 구체적 쟁점들에 주목해서 실천 가능한 대안들을 모색하여야 한다. 그것만이 지금 우리들이 품고 있는 문제의식에 대한 생산적인 대응이 될 수 있을 것이다.

지금까지 제시된 여러 개념 중 두 극단, 이른바 '제주개발청' 개념과 '1국 2체제' 개념을 배제하는 작업이 우선 필요한 것으로 보인다.

최근 제주에서는 '1국 2체제' 논의가 부각된 바 있지만, 이 논의는 헌법상의 국가형태 조항을 개정해야 한다는 점에서 허구적인 것일 뿐 아니라[1], 첫째, 제주 내부의 논의를 감성적인 방향으로 몰아갈 수 있다는 점에서, 둘째, 제주-중앙과의 관계에서 심각한 헌정적 갈등까지 초래하면서 궁극적으로는 지금 우리나라에서 진행되고 있는 지방분권 논의 전체를 파탄시킬 수도 있다는 점에서 위험하기도 한 것이다.

그러나 제주 내부의 논의 상황 전체를 조감하지 못하는 사람들이 보면 깜짝 놀랄 만도 한 '1국 2체제론'의 바로 뒷면에는 '제주(국제자유도시)개발청'이라는 완전히 상반된 논리가 잠재하고 있다.

'제주개발청'을 주장하는 사람들 자신이 스스로 의식하고 있는지 알 수는 없지만, 이 논리의 기본적 성격은 제주의 자치단체적 지위를 일부 또는 전부 부인하고, 말하자면 '중앙정부 직할령' 내지 '중앙정부 직할구역'으로 제주를 설정하여 중앙 정부의 행·재정적 지원을 통해 국제자유도시가 되었든 어쨌든 제주 발전을 이룩해 달라는 주장이다. 제주 내부의 논의 상황 전체를 조감해 보면, '1국 2체제' 주장이든 '제주개발청' 주장이든 요점은 '중앙정부의 특별한 행·재정적 지원'에 있는 것이다.

논리의 정합성만으로 이야기하자면 '1국 2체제'보다는 '제주개발청'이 훨씬 모순이 적은 것으로 보이기도 하지만, '제주개발청론'은 현재와 같은 지방분권의 정책적 맥락 속에서 사실상 수용 불가능한 주장이다. 이 점은 전 행자부장관의 발언으로 확인된 바도 있다[2]. 다만, 현재 제주의 경우에는 제주국제자유도시특별법 제정과정에서 제기된 '제주개발청론'이 논의과정에서 변형되어 특수법인형의 '제주(국제자유도시)개발센터'로 제도화되어 있다는 점은 주목할 필요가 있는 것으로 보인다.

---

1) 이 점에 대해서는, 고호성, 제주특별자치도구상의 정책론적 위상과 논점구조; 문제 상황, 지역혁신연구회 발표자료, 제주의 소리, 2003. 12. 9 참조.

2) 김두관 전 행자부장관은 한 제주언론사와의 인터뷰에서 "제주국제자유도시개발청과 같은 중앙행정기구를 설치하여 지원토록 하는 것은 현재 지방분권 차원에서 국가기능을 대폭 지방으로 이관하고, 특별지방행정기관의 지방자치단체 통합을 고려하고 있는 시대 흐름에 비춰볼 때 맞지 않은 것 같습니다"라는 의견을 밝혔다. 한라일보, 2003년 4월 23일자, 종합면.

'제주개발청론'과 '1국 2체제론'을 제외할 경우, 지금 논의되고 있는 '제주형 자치-행정 모델' 관련 개념들 중 최상위 개념이라고 할 수 있는 것은 자치시범지역 내지 '자치시범도' 개념과 '특별자치도' 개념으로 생각된다. 이 두 개념은 말하는 뉴앙스에 따라 같은 것일 수도 있고 다른 것일 수도 있지만, 일단 '특별자치도' 개념은 우리나라 지방자치제도상 제주의 시범성(시간적 우선)보다는 특별성(내용적 특이성)에 초점이 있는 것으로 파악하고, 이 개념을 중심으로 논의를 전개하기로 한다. 최근의 대통령 제주 발언 이후 제주지역 내 논의도 이 개념을 중심으로 점차 정리되고 있는 것으로 보인다.

2. '제주특별자치도' 구상의 정책론적 위상

우리나라 전체의 정책적 논의 맥락에서 보면, '제주특별자치도' 구상은 이른바 지방분권론의 일환으로 논의되고 있는 것이다. 그러므로 논의의 순서는 지방분권론의 정책론적 위상을 먼저 검토하고 나서, 그 속에서 '제주특별자치도'의 위상을 검토하는 것이 적절할 것이다.

지방분권론을 어떠한 관점에서 근거지우고 또 그 구체적 내용을 구성할 수 있을 것인가 하는 점은 여러 가지 각도에서 한번 깊이 생각해 볼 만한 문제이다. 지방분권론 내지 지방자치론은 자기결정-자기책임이라는 '민주주의적 관점'이나 권력분산-견제균형이라는 '권력통제적 관점'에서 근거지워져 온 것이 보통이다. 그러나 오늘날은 이러한 전통적 관점뿐만 아니라 효율성이라든지 협치성이라든지 하는 새로운 뉴앙스도 포함하는, 이른바 '정부혁신론'이라는 관점에서 구성되고 논의되고 있다. 우리나라의 경우 이런 문제의식이 '정부혁신·지방분권위원회'라는 명칭에 반영되고 있다.

물론 '정부혁신론'이 지방분권적 관점에 한정되는 것은 아니다. '정부혁신론'은 오늘날 크게 두 가지 방향으로 전개되고 있다. 하나는 탈규제, 민영화 등 정부의 권한을 민간부문에 이양하는 '시장주의적 방향'이고, 다른 하나는 자치권 확대 등 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하는 '지방주의적 방향'이다.

'정부혁신론' 가운데 한 가지 더 주목할 만한 흐름은 '참여주의적 방향' 내지 '가버넌스적 방향'인데 이것은 논의 상황이 좀 복잡하다. 이것은 우선 기존의 대의제 내지 간접민주제의 위기와 관련하여 논의되는 것이다. 그러나 그 내용이, 이른바 '시민단체'이든 노조나 사용자단체와 같은 '이익단체'이든 이른바 NGO(비정부단체)의 정부 정책결

정과정 참여라는 의미를 가지는 한, 그 대표성 구성방법상의 한계 때문에 여러 논란을 불러일으키고 있다[3].

참여주의적 내지 가버넌스적 정부혁신론의 핵심 논점은 오늘날 정부 정책결정의 '정치과정'상 NGO의 사실상 참여 기능은 분명하지만, 이러한 기능을 어떤 형태로 어느 수준까지 공식적 제도 속으로 편입하여 NGO에 법률적 의미의 참여 '권한'을 인정할 것인가 하는 점이다. 그리고 이러한 '참여주의적 방향'은 '시장주의적 방향'과 '지방주의적 방향'의 정부혁신과 밀접한 상호관련을 가지면서, 한편으로는 특히 '지방주의적 방향'의 혁신 내용 속에 포섭되고 있는 측면이 강하다는 점도 주목할 필요가 있을 것이다.

'정부혁신론' 속에서 또 한 가지 언급한 만한 문제가, 말하자면 '국제주의적 방향' 내지 '세계주의적 방향'이다. 개별국가의 권한을 국제기구로 이양하는 이러한 방향의 흐름은, 세계적 수준에서라기보다는 EU나 NAFTA와 같이 지역적 수준에서 큰 의미를 가진다. 단일국가와 국제기구의 차이점 문제, 예를 들어 EU는 동태적 관점에서 보면 결국 단일국가로 나아가는 과정에 불과한 것이 아니냐는 문제라든지, 어쨌든 이 방향에 대한 논의상황 역시 상당히 복잡한 점이 있다.

그러나 사실적 차원에서 개별국가의 권한이 점차 이른바 '국제기구'로 옮겨지는 현상이 폭넓게 발견되기는 하지만, 우리 정부의 권한을 국제기구, 예를 들면 동아시아국가연합 같은 것을 만들어서 거기로 이양하자는 식의 주장이 행해지지 않는 한, 이러한 방향의 논의는 지금 우리나라에서, 적어도 정부 '혁신'이라는 의식적 활동과정과 관련해서는 적실성(relevance)이 없다.

다만, 이 방향의 흐름은 특히 '시장주의적 방향'과 밀접한 상호관련성을 가질 뿐 아니라, 실질적 관점에서의 핵심 문제는 권한이 이양되는 국제기구 등의 중립성 내지 공정성이 보장될 수 있느냐 하는 것에 있다는 점은 유념할 필요가 있을 것이다. 요즈음 국제주의 내지 세계주의적 경향이, 특히 우리나라의 경우에는 너무 과장되는 경향도 있지만 '주권국가'라는 관념은 오늘의 현실 속에서도 여전히 강력하게 기능하고 있다는 사실도 첨언해 두고 싶다.

'시장주의 정부혁신론'과 '지방주의적 정부혁신론'은 사실 지금 새로이 주장되고 있는 것이 아니라, 60~70년대 국가주도형 경제개발과정을 거치면서 규제권한이 과도하게 국

3) World Bank, WTO, OECD와 같은 국제기구의 경우에도 NGO의 참여가 일부 인정되거나 논란되고 있다. 특히 OECD의 경우에 대해서는, cf. David Henderson, The Multilateral Agreement on Investment; A Story and Its Lessons, New Zealand Business Roundtable, 1999, pp.53-56.

가, 즉 중앙정부에 집중되고 강화되어 온 우리나라의 정부 현실 속에서 상당히 일찍부터 논의되고 추진되어 온 문제들이다.

국가, 즉 중앙정부의 강력한 규제권한이라는 우리나라의 정부 현실이 60~70년대의 국가주도형 경제개발전략에서만 유래하는 것인가 하는 점은 한번 깊이 생각해 볼 만한 문제이다.

어쩌면 서구 봉건사회에 비하여 중앙집중적 성격이 상대적으로 강했던 이른바 아시아적 전제주의 내지 아시아적 전제왕권의 전통, 식민지배를 받으면서 근대적 제도를 형성했던 역사적 경험, 시민사회의 취약성 내지는 연고주의적 특성 등과 같은 역사적, 문화적 배경도 그러한 정부 현실의 원인이 되고 있다면, 중앙 관료집단의 반대와 같은 정치경제학적 장애 이외에도, 시장주의적 방향이든 지방주의적 방향이든, 중앙정부의 강력한 규제권한을 축소시켜 나가는 과정에서 부딪치게 되는 장애는 예상 밖으로 커질 수 있기 때문이다.

어쨌든, 규제권한이 중앙정부에 과도하게 집중되어 있는 우리 정부현실을 개혁하려는 두 가지 흐름 중에서도 '시장주의적 정부혁신론'이 좀 더 일찍 시작되었다. 논의는 물론 그 이전부터 있었지만, 시장주의적 정부혁신론이 정부 차원에서 공식적으로 추진되기 시작한 시점은 아마 '독점규제및공정거래법'이 제정된 1980년 정도가 아닌가 한다[4]. 우리나라에서 정부의 경제정책이 민간주도형 내지 시장주도형 모델로 변경되기 시작한 상징적인 사건이었기 때문이다. 김영삼 정부 당시인 1994년 경제기획원이 폐지된 것도 상징성이 큰 사건이었다.

탈규제, 민영화 등을 주요 내용으로 하는 '시장주의적 정부혁신론'은 역설적이게도 국민의 정부, 즉 김대중 정부에서 본격적으로 추진되었다. 역설적이라는 뜻은 이러한 정책방향이 김대중이라는 정치인이 오랜 정치활동과정상 쌓아올린 외면적 아이덴티디와 충돌되는 측면이 강했기 때문이다. 그리고 사실은 이러한 정책방향을 김대중 정부가 스스로 선택했다기보다는 외환위기와 IMF관리체제라는 외부적 요인에 의해 선택하지 않을 수 없었던 특수한 사정도 있었다.

중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하려는 '지방주의적 정부혁신론'도 논의는 그 이전부터 있어 왔지만, 정부차원에서 추진되기 시작한 시점은 지방의회 선거제가 재도입된 1991년 정도로 보는 것이 좋지 않을까 한다. 1995년 지방자치단체장 선거제가 실시

4) 독점규제및공정거래법의 제정, 개정과정에 대해서는, 권오승, 경제법, 박영사, pp. 32-47 참조.

된 것도 매우 중요한 사건이었다.

참여정부, 즉 노무현 정부가 지방분권, 균형발전이라는 '지방주의적 정부혁신'을 정권의 중심과제로 설정하면서 '지방주의적 정부혁신'은 이제 또 한번의 전기를 맞이하고 있다. 다만 현 정부가 '지방분권 추진 로드맵' 등에서 제시하고 있는 획기적인 지방주의적 정부혁신 내용은 아직 계획일뿐 반드시 실현될 것이라는 보장이 없는 것이라는 점은 유념할 필요가 있어 보인다.

'시장주의적 정부혁신'이 그랬던 것처럼, '지방주의적 정부혁신' 역시도 수많은 내재적, 외재적 한계요인과 장애요인을 가지고 있으며, 아직 누구도 이러한 난관을 극복하고 국민적 합의가 가능한 현실적 대안을 제시하지는 못하고 있는 것으로 판단된다. 우선은 다가오는 총선이 끝나보아야 알겠지만, 지금으로서는 현 정부의 지방주의적 혁신 의도도 현실적 장애에 부딪혀 점차 후퇴하고 있는 것이 아닌가 하는 인상을 보여주고 있다.

'제주특별자치도' 구상과 '지방분권 추진 로드맵'의 관계 문제를 생각할 때는 현 정부의 지방주의적 정부혁신의 의도와 현실적 장애 사이에 존재하는 괴리를 염두에 두어야 하고, 이런 점에서 보면 '제주특별자치도'의 구체적 모형은 '지방분권 추진 로드맵'이라는 일반적 지방분권 추진 수준을 넘을 것인가 말 것인가 하는 문제의식보다는 '지방분권 로드맵'에서 제시된 내용들을 제주라는 지역실정에 맞게 어떻게 구체화하고 보완해 나갈 것인가 하는 문제의식이 더욱 생산적일 것으로 판단된다.

정부혁신론의 두 가지 큰 흐름, 즉 '시장주의적 정부혁신'과 '지방주의적 정부혁신'을 대비하고 그 관계에 주목할 때 정책론적으로 매우 의미 있는 몇 가지 실질적 문제들이 분명하게 나타나게 된다.

첫째가 '지방주의적 정부혁신'은 '시장주의적 정부혁신'과 어떠한 관계를 가지는가 하는 점이다. 달리 말하자면, 지방분권은 탈규제, 민영화라고 하는 시장주의적 개혁을 촉진할 것인가, 저지할 것인가 하는 문제이다.

강화된 권한을 가진 지방자치단체 내지 지방정부가 서로 민자유치를 위하여 규제완화 경쟁, 이른바 추락경쟁(race to the bottom)을 벌일 논리적 가능성도 없지는 않지만, 지방 내에 존재하는 강력한 보호주의 압력과 균형을 이룰 대항적 세력이 취약하다는 점을 고려할 때 일단은 '지방주의적 정부혁신'이 '시장주의적 정부혁신'과 충돌하는 현상이 상당히 장기간 지속될 것으로 예상된다. 이 난감한 문제에 대한 균형점을 찾아내려는 의식과 노력이 '지방주의적 정부혁신'의 성공을 위해서도 매우 중요한 것으로 생각된다. '제주특별자치도' 구상에서도 마찬가지이다.

또 하나의 중요한 문제가 '지방주의적 정부혁신'은 '시장주의적 정부혁신'과는 달리 법제적, 정치적 문제제기로서의 성격이 강하기 때문에, 그 자체로서 경제적, 주민복지적 근거 제시가 어렵다는 점이다. 달리 말하자면, 지방분권이 된다고 지방경제가 살아나고 지역주민의 복지 내지 삶의 질이 향상된다는 보장이 없는 것이다. 현 정부는 이 때문에 지방분권과 함께 국가균형발전이라는 경제적, 주민복지적 아젠다를 또 하나 설정하여 함께 추진하는 모습을 보이고 있다.

문제는 오늘날과 같은 시장주의적 정책 흐름 속에서는, 국가균형발전 내지 지역균형발전이라는 정부주도형 균형정책을 위한 정책 수단 자체가 극히 제한되어 있다는 점이다. 현 정부는 '지역혁신체제 구축'이라는 '내부적 혁신'(innovation), 즉 생산기술적 혁신과 경영기술적 혁신을 지역발전 내지 지역내 산업발전의 핵심 방법론으로 내걸고, 이를 위한 정부의 지원 확대라는 간접적 정책방향으로 지역균형발전을 도모하려는 입장을 보여주고 있다. 그 타당성 내지 실현가능성 여부는 여기에서의 논의 범주를 넘어서는 일일 것이다.

중요한 점은 '지방주의적 정부혁신' 내지 지방분권이 지금 우리나라에서 지방이 겪고 있는 문제들을 해결하는 만능의 대안은 아니라는 것이다. 그러한 만능의 대안은 사실 존재하지 않는다. 우리의 현실 속에서 지방주의적 정부혁신 내지 지방분권의 가능성과 한계에 대한 냉정한 인식과 그러한 인식에 바탕을 둔 구체적 대안 마련만이 오히려 지방분권으로 나아가는 실제적인 방법이 될 수 있을 것이다. '제주특별자치도' 구상 역시 마찬가지이다.

'제주특별자치도' 구상은 이상과 같은 지방분권론 일반에 내재하고 있는 문제 이외에, 지방자치제도가 지역간 조건과 목표의 차이에도 불구하고 획일적으로 구성되는 것에 대해 제주라는 지역특수성에 더욱 적합한 모형을 추구하겠다는 또 하나의 문제의식을 내포하고 있는 것으로 생각할 수 있다. 요점은 우리나라 지방자치제도상 제주의 특별성을 어떻게 구성할 것인가 하는 점에 있다. 이 점에 대해서는 항을 바꾸어 생각해 보기로 한다.

3. '제주특별자치도' 구상의 논점 구조

'제주특별자치도' 구상에 내재하는 특별성의 의미는 크게 세 가지 정도로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 국가-지방간 권한배분상의 특별성, 둘째, 국가-지방간 책임배분상의 특

별성, 셋째 자치조직상의 특별성이 그것이다.

'지방분권 추진 로드맵'에서는 중앙-지방간 권한 재배분, 획기적 재정분권의 추진, 지방정부의 자치행정역량 강화, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회 활성화, 협력적 정부간 관계정립 등 7가지 항목으로 분류하는 방법을 제시하고 있다[5]. 그러나 이러한 분류방법은 문제의 구조적 성격이 분명하게 드러나지 못하고, 항목간 개념적 중복도 심하다는 약점을 갖고 있는 것으로 보인다. 또 국가 차원에서 고려하여야 할 요소와 지방 차원에서 고려하여야 할 요소는 약간 다른 점이 있을 수 있다.

가) 국가-지방간 권한 배분상의 특별성

우리나라 지방자치제도상 자치단체 권한 범위의 특별성을 제주지역에 인정하는 문제다. 이것도 다시 크게 수평적 권한 배분상의 특별성 문제와 수직적 권한 배분상의 특별성 문제로 나누어서 볼 수 있다.

① 수평적 권한 배분상의 특별성

수평적 권한 배분상의 특별성 문제는 오늘날 정부가 담당하고 있는 다종다양의 기능영역 중에서, 제주지역의 경우 지방자치단체가 처리할 수 있고 처리해야 하는 사무 내지 권한의 범위를 어느 정도까지 특별히 넓히는 것이 적절한가 하는 문제이다. 일부에서 negative(포괄제) 방식이니 positive(열거제) 방식이니 하는 논의를 하고 있지만, 연방국가가 아닌 단일국가 내에서 지방자치단체의 권한 내지 사무범위는 기본적으로 positive(열거제) 방식일 수밖에 없다. 다만 positive 방식을 취하는 경우에도 개개 사무를 구체적으로 열거하기보다는 일정 기준에 따라 사무를 유형화한 후 일정 유형의 사무들을 일괄하여 이양하는 방식을 취할 수는 있다. '지방분권 추진 로드맵'에서도 이러한 방식(중·대단위사무의 포괄 이양, 기능중심의 일괄 이양)을 제시하고 있다[6].

머지 않은 장래에 개정이 예상되긴 하지만, 문제의 기술적 성격을 밝히기 위하여 참고로 현행 지방자치법상 지방자치단체의 사무범위에 관한 규정을 소개하면 다음과 같다.

지방자치법 제9조는 '지방자치단체의 사무범위'라는 제목 아래 제1항에서 "지방자치

5) 정부혁신지방분권위원회(지방분권전문위원회), 참여정부 지방분권 추진 로드맵, 2003.7.4, pp.10-11.
6) 위에 든 참여정부 지방분권 추진 로드맵, p7, p.17 등 참조.

단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다"고 규정하고, 제2항에서 "제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다"고 규정하고 있다.

지방자치법 제9조 제2항에서 예시하고 있는 사무는, "1. 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리등에 관한 사무, 2. 주민의 복지증진에 관한 사무, 3. 농림·상공업등 산업진흥에 관한 사무, 4. 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 6. 지역민방위 및 소방에 관한 사무" 등이다[7].

현행 지방자치법이 국가 전속사무로 제시하고 있는 것도 참고할 필요가 있을 것이다.

---

7) 지방자치법 제9조 제2항 각호는 다시 더욱 세분된 자치사무들을 구체적을 예시하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무로는 "가. 관할구역안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정, 나. 조례·규칙의 제정·개폐 및 그 운영·관리, 다. 산하행정기관의 조직관리, 라. 산하행정기관 및 단체의 지도·감독, 마. 소속공무원의 인사·후생복지 및 교육, 바. 지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수, 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리, 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선, 자. 공유재산관리, 차. 호적 및 주민등록관리, 카. 지방자치단체가 필요로 하는 각종 조사 및 통계의 작성"이 예시되고 있다.

2. 주민의 복지증진에 관한 사무로는 "가. 주민복지에 관한 사업, 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 다. 생활곤궁자의 보호 및 지원, 라. 노인·아동·심신장애자·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진, 마. 보건진료기관의 설치·운영, 바. 전염병 및 기타 질병의 예방과 방역, 사. 묘지·화장장 및 납골당의 운영·관리, 아. 공중접객업소의 위생개선을 위한 지도, 자. 청소, 오물의 수거 및 처리, 차. 지방공기업의 설치 및 운영"이 예시되고 있다.

3. 농림·상공업등 산업진흥에 관한 사무로는 "가. 소류지·보등 농업용수시설의 설치 및 관리, 나. 농림·축·수산물의 생산 및 유통지원, 다. 농업자재의 관리, 라. 복합영농의 운영·지도, 마. 농외소득사업의 육성·지도, 바. 농가부업의 장려, 사. 공유림관리, 아. 소규모축산개발 및 낙농진흥사업, 자. 가축전염병예방, 차. 지역산업의 육성·지원, 카. 소비자보호 및 저축의 장려, 타. 중소기업의 육성, 파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원, 하. 우수토산품 개발과 관광민예품 개발"이 예시되고 있다.

4. 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무로는 "가. 지역개발사업, 나. 지방 토목·건설사업의 시행, 다. 도시계획사업의 시행, 라. 지방도, 시군도의 신설·개수 및 유지, 마. 주거생활환경개선의 장려 및 지원, 바. 농촌주택개량 및 취락구조개선, 사. 자연보호활동, 아. 지방1급하천, 지방2급하천 및 소하천의 관리, 자. 상수도·하수도의 설치 및 관리, 차. 간이급수시설의 설치 및 관리, 카. 도립·군립 및 도시공원, 녹지등 관광·휴양시설의 설치 및 관리, 타. 지방궤도사업의 경영, 파. 주차장·교통표지등 교통편의시설의 설치 및 관리, 하. 재해대책의 수립 및 집행, 거. 지역경제의 육성 및 지원"이 예시되고 있다.

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무로는 "가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도, 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리, 다. 지방문화재의 지정·보존 및 관리, 라. 지방문화·예술의 진흥, 마. 지방문화·예술단체의 육성"이 예시되고 있다.

6. 지역민방위 및 소방에 관한 사무로는 "가. 지역 및 직장민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독, 나. 화재예방 및 소방"이 예시되고 있다.

지방자치법 제11조는 '국가사무의 처리제한'이라는 제목 아래 "지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다"고 규정하고 있다.

그리고 동법 제11조는 그 각호에서 "1. 외교, 국방, 사법, 국세등 국가의 존립에 필요한 사무, 2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, 3. 농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입등 전국적 규모의 사무, 4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, 5. 근로기준, 측량단위등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무, 6. 우편, 철도등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, 7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무"를 열거하고 있다.

제주특별자치도 구상에 따라 국가-지방간 수평적 권한 배분상의 특별성을 구체적으로 구성해 나가려면, 이상과 같은 지방자치법상의 사무분배 내용과 기타 법률에 의한 사무분배 내용을 종합적으로 검토한 후, 제주지역 실정에서 가능하고 필요한 사무분야를 특정하여 일괄이양방식이 되었든 어쨋든 positive 방식으로 제시할 필요가 있다. 현 정부의 지방분권 추진과정상 국가-지방간 권한 배분이 어떻게 전개되는가 하는 문제와도 연동되어야 하는 것은 물론이다.

매우 전문적이고 기술적 검토를 요하는 이러한 문제에 대하여 제주지역의 경우 아직 구체화된 내용이 제시되지는 못하고 있고, 여기에서 '자치경찰제' 등 몇 가지 단편적인 문제를 제시하는 것도 큰 의미는 없어 보인다. 요점은 종합적이고 구체적인 대안이 제시되어야 한다는 것이다.

다만 제주지역의 경우에는 지방자치법이나 기타 일반법률에 의한 수평적 권한 배분을 넘어서서, '4·3 특별법'과 '제주국제자유도시특별법'이라는 특별법에 의하여 일부 사무 내지 권한이 이미 특별하게 인정 내지 이양되어 있기 때문에, 이와 연계하면서 가능하고 필요한 사무 내지 권한을 더 폭넓게 찾아내는 방향으로 논의를 전개해 나갈 필요가 있을 것이다.

중요한 것은 권한 이양이라는 형식적 개념에 사로잡히는 것이 아니라, 전체 국익과 조화되면서도 제주의 이익을 극대화시킬 수 있는 제주의 미래지향적 발전방향을 구체적으로 찾아내는 일이라고 할 수 있다. 제주지역 실정에서 가능하고 필요한 사무분야를 특정하기 위해서는 그러한 작업이 선행되어야 하는 것이다.

② 수직적 권한 배분상의 특별성

지방자치제도상 국가-지방간 권한 배분 문제 중 수평적 권한 배분 문제만큼, 어떤 의미에서는 그보다 더욱 중요한 문제가 수직적 권한 배분 문제다. 연방제가 아닌 단일국가의 경우 국가의 관할권이 포괄적이어서 국가와 지방자치단체의 관할권이 수평적으로 분리되는 것이 아니라 서로 중첩되는 것이기 때문에, 지방자치단체의 사무나 권한 행사에 대해서 국가적 통제, 지시, 감독이 행해지게 된다. 이러한 지시, 감독관계상 지방자치단체의 자율성이 확대되지 않으면 지방자치제도는 사실상 형해화될 수밖에 없게 된다.

지방자치단체의 사무나 권한 행사에 대한 국가적 통제는 다양한 형태로 행해진다. 국가 차원의 지방분권 추진에 따라 개정이 예상되긴 하지만, 현행 지방자치법 제9장에 그 기본적 형태가 정해져 있다. 자치사무에 대한 국가적 지도·지원(법 제155조), 위임사무에 대한 국가적 지도·감독(법 제156조), 국가-지자체간 협의조정절차(법 제156조의 2), 위법·부당한 명령·처분의 시정(법 제157조), 위임사무에 대한 직무이행명령·대집행(법 제157조의 2), 자치사무에 대한 행자부 등 감사(법 제158조), 위법·부당한 지방의회 의결에 대한 국가의 재의요구·제소(법 제159조) 등이 그것이다.

지방자치단체의 사무나 권한 행사에 대한 국가적 통제가 지방자치법 제9장에 규정된 형태로만 행해지는 것은 아니다. 지방채 기채 승인제도에서 볼 수 있는 것과 같은 국가적 승인제도를 통하여 통제가 행해지기도 하고, 지자체의 사무나 권한 행사에 대하여 법령 또는 훈령·통첩 등의 행정규칙[8] 등에 의하여 국가적 규제기준을 설정하는 방식으로 행해지기도 한다.

수직적 권한 배분문제와 관련하여, 현행 지방자치법 제15조 단서에 의한 자치입법권의 제약을 철폐하는 문제, 이른바 기관위임사무를 단체위임화 내지 자치사무화하는 문제(수평적 권한 배분문제와 중첩되는 성격이 있다), 재정배분을 고리로 하는 간접적 지배관계를 청산하는 문제 등 많은 쟁점들이 있지만, 논의구조는 수평적 권한 배분의 경우와 상당히 유사하다. 수직적 권한 배분상 제주특별자치도 구상의 특별성을 달성하려면, 역시 전체 국익과 조화되면서도 제주의 이익을 극대화시킬 수 있는 미래지향적 발전방향을 구체적으로 찾아내고, 이를 기반으로 구체적으로 특별한 자율성 확대를 주장하는 일이 중요한 것이다.

---

8) 행정규칙과 관련해서는, 홍준형, 행정법총론, 한울아카데미, 1997, pp.307-322 참조.

나) 국가/지방간 책임 배분상의 특별성

권한에는 책임이 따른다는 것은 너무나 당연한 논리이다. 지방분권은 지방자치단체의 권한이 강화되는 만큼 그 결과에 대한 책임도 스스로 감당해야 한다는 것을 의미하고 있다. 책임이라는 말은 매우 다의적인 의미를 지니고 있지만, 우리 지방자치단체의 현실과 관련해서 보면 역시 재정책임이 중심적 논점이 될 것이다. 그러나 이에 못지 않게 자치-행정을 스스로 타당하게 수행하여야 할 일반책임 문제도 중요하다. '제주특별자치도' 구상의 국가-지방간 책임 배분상의 특별성 문제도 일반책임 배분상의 특별성 문제와 재정책임 배분상의 특별성 문제의 두 가지 측면에서 구성될 필요가 있다.

① 일반책임 배분상의 특별성

자치-행정의 일반 책임 문제에서 가장 문제시되는 점은 지방자치 내지 지방행정의 전문성과 공정성을 어떻게 확보할 수 있을 것인가 하는 것이다. 국가의 권한이 지방으로 이양된다고 해서 갑자기 그러한 권한 행사가 더욱 전문적이 된다든지 더욱 공정해진다는 보장은 없는 것이다. 이것은 단순히 자존심의 문제로 정서적으로 접근할 것이 아니라, 냉정한 현실적 인식에 바탕하여 대안을 마련해 나가야 한다.

자치-행정의 전문성 확보 문제는 크게 지방의회의 전문성 확보 문제, 지방행정의 전문성 확보 문제로 나누어질 수 있다. 지방의회의 전문성 확보를 위해서는 의원연수, 전문위원 제도개선, 지방의원 보좌인력 확대 등의 방법 이외에 비례대표제의 개선 등도 검토해 보아야 할 것으로 보인다. 지방행정의 전문성 확보를 위해서는 공무원 연수, 인사제도 개선 등의 방법 이외에 외부 전문가의 참여를 확대하는 개방형 임용제 확대, 각종 위원회제도 개선 등도 검토해 보아야 할 것으로 보인다.

자치-행정의 전문성 확보보다 공정성 확보가 사실은 더 큰 문제이다. 지방행정에 대한 지방의회의 통제, 행정정보공개 및 행정감사제도 개선 등의 방법이 없는 것은 아니지만, 지방자치단체의 사무 내지 권한 행사에 대한 국가적 통제가 사라지면, 사실 주민적 통제가 거의 유일한 방법이라고 할 수 있다. 그러나 우리 시민사회의 일반적 문제점, 즉 연고주의 조직의 광범한 존재와 영향력, 지연산업부문의 보호주의적 압력 등의 문제가 제주라고 특별히 다른 것으로 보이지 않기 때문에, 지역실정에 맞게 이를 해결해 나갈 대안을 어떻게 마련해 나갈 것인가 하는 점이 최대 과제라고 말

할 수 있다.

② 재정책임 배분상의 특별성

제주지역의 취약한 재정력 내지 재정자립도를 고려할 때, '제주특별자치도' 구상에 따르는 재정책임의 문제는 사실 핵심적 난관이다. 취약한 재정자립도의 원인이 국세-지방세 분배 구조의 문제라기보다는 세원의 불균형적 분포의 문제라는 점을 고려할 때, 이 문제는 국세의 지방세 이전이라는 방식으로 해결하기 힘들다. '제주특별자치도'라는 지위상, 일정한 국세를 제주지역에만 특별히 지방세로 이전하는 것을 주장해 볼 수는 있겠지만, 설령 그것이 일시적으로 인정된다 하여도 장기적으로 그러한 특혜를 누리기는 어려워 보인다.

재정분권에 따라 지방이 자주적으로 강구해 볼 수 있는 방법은 지방세 수입확대, 세외수입 확대, 지방채 활용 확대 등이 있고, '특별자치도'라는 지위상 이러한 각 부분, 특히 세외수입 부분에서의 특혜를 주장해 볼 수는 있겠지만, 사실상 모두 한계가 있는 상황이다. 세외수입 확대와 관련하여 복권 등 제주가 누리고 있던 특혜도 축소되고 있는 상황이고, 현재 제주지역의 지방채 수준은 전국 어느 지역 못지 않게 높은 상황이다. 지방채와 관련해서는 오히려 자치단체 파산(채무 상환불능 상태) 문제와 이를 처리하기 위한 파산절차 문제에 관심을 기울일 필요가 있을 정도이다.

결국 '제주특별자치도'의 재정 문제에 대한 궁극적 관심사는 특별한 국가적 재정지원일 수밖에 없다. 지방교부세 교부율상의 특혜, 양여금, 보조금 등에서의 특혜 등이 주목된다. 그러나 제주지역 일부에서 기대하는 것처럼, '제주특별자치도'가 되면 국가의 재정지원이 특별히 많아질 것인지는 사실 장담하기 힘들다. 국가-지방간의 권한 배분 문제와 마찬가지로, 중앙의 재정지원은 제주가 국익에 부합되는 실체적 사업을 제시하는 경우에만 추가지원이 가능할 것으로 보인다. '특별자치도'로서 지방자치의 선도적 역할을 담당하는 것에 대한 인센티브성 추가지원도 생각해 볼 수는 있지만 제도화시키기는 어려운 점이 많을 것으로 예상된다.

예산지침 폐지 등에 따른 자율적 통제시스템 구축 문제에도 관심을 기울일 필요가 있다[9].

9) 지방분권 추진 로드맵에서는 재정운영의 자율성 확보를 위해서, 지방예산편성지침 폐지, 지방채 개별승인제도 폐지를 과제로 제시하고 있다. 지방분권 추진 로드맵, p.22 참조.

다) 자치조직상의 특별성

현재의 논의 상황을 엄격하게 평가하면, '제주특별자치도' 개념은 사실 이 문제에 집중되어 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 그 논의도 특히 자치계층-행정계층 구조개편 쪽으로 집중되고 있다.

그러나 자치조직상의 특별성 문제는 크게 세 가지 문제를 포함하고 있다고 할 수 있다. 그 첫째는 물론 자치계층-행정계층 구조상의 특별성 문제이고, 둘째는 자치단체-주민간 자치적 권리의무상의 특별성 문제이며, 셋째 자치-행정기구 및 인사제도상의 특별성 문제이다. 이 세 가지 문제가 종합적으로 다루어질 필요가 있다.

① 자치단체-주민간 자치적 권리의무상의 특별성

국가와 마찬가지로 지방자치단체 내에서도 권력적 현상은 존재한다. 주민자치방식이 아니라 단체자치방식을 기본으로 하고 있는 우리나라 지방자치제도상 이 문제는 매우 중요하다.

지방분권이 지방관료들의 축제에 그치는 것이 아니라 지방주민들의 자기결정-자기책임이라는 민주주의 원리의 확대이기 위해서는 주민의 자치적 권리가 확대되고 주민들이 이에 따르는 의무를 부담해야 한다. 제주특별자치도의 자치조직상의 특별성도 이러한 방향을 기본으로 삼아야 한다. 그러나 지금까지의 논의상황에서 이 문제는 매우 경시된 경향이 있다.

특히 자치단체-주민간 자치적 권리의무상의 특별성 문제는, 국가적 규제기준이 폐지되는 경우 자치-행정권의 공정한 행사를 보장하는 거의 유일한 대안이라는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 주민발안, 주민투표, 주민소환, 주민소송, 주민감사청구 등의 제도를 제주지역 실정에 맞게 어떻게 특별하게 구성해 나가야 할 것인가 하는 점이 핵심적 쟁점인 것이다.

다만, 주민발안, 주민투표, 주민소환이라는 직접민주주의적 방식에는 우리 시민사회의 연고주의적 특성, 공공문제에 대한 감성적 접근의 가능성 등에 대한 조심스러운 태도도 필요하다는 점은 반드시 유념할 필요가 있다[10].

---

10) 드골에 의한 프랑스 제5공화국 헌법 성립과정과 관련된 직접민주제에 대한 고전적 논의에 대해서는, 樋口陽一, 比較憲法, 青林書院新社, 1977, pp.209-251 참조.

② 자치계층-행정계층 구조상의 특별성

자치-행정계층 구조 개편문제는 아시다시피 제주지역에서 최대의 쟁점으로 부각되어 있는 문제이다. 행정계층 단축을 통한 효율성 확보의 문제가 자치계층 단일화의 형태로 전개되고 있어 많은 논란을 일으키고 있는 형편이다. 행정계층 단축을 통한 효율성 확보 그 자체에 대해서는 직접적 이해관련자를 제외하면 이를 지지하는 의견이, 특히 제주지역과 같은 경우에는 많은 것으로 판단된다. 그러나 이 문제가 자치계층 축소라는 형태로 전개되고 있기 때문에 상황이 매우 복잡하다.

중앙정부의 관점에서는 협소한 면적, 인구 등을 고려할 때, 제주지역이 다른 지역에 비해 과도한 대표성을 지니고 있다고 판단하여 이를 축소하려는 정책적 시각을 지닐 수 있기 때문에, 이런 점에 대해서도 제주지역 입장에서는 조심스러운 접근이 필요하다고 할 수 있다.

광역자치단체-기초자치단체의 병존은 국가적 규제기준이 철폐되는 경우에 자치단체 내부적 통제시스템의 일환(수직적 측면)으로 볼 수 있다는 점에도 주목할 필요성이 있다.

개인적으로는 2단계 자치계층을 유지하면서, 3단계 행정계층을 축소할 수 있는 다양한 가능성 중에서 제주지역 실정에 맞는 모델이 무엇인지 하는 방향으로의 신중한 접근이 필요할 것으로 생각한다. 특히 우리 기초자치단체의 현실이 자연마을과 같은 공동체적 실체와 상당히 유리되어 있다는 점에 주목할 필요가 있을 것으로 보인다.

③ 자치-행정기구 및 인사제도상의 특별성

자치-행정기구 및 인사제도상의 특별성 문제도 지역 실정에 맞는 모형을 구축한다는 점에서 긍정적인 것이지만, 혹시 이러한 자율성 확대가 중앙정부가 제시하는 기준에 의하여 시행되고 있는 공무원 구조조정상의 압박을 피하려는 방향으로 변질되지 않는지 주목할 필요가 있는 사항이다.

자치-행정기구상의 특별성에는 민영화적 방향을 어느 정도 도입할 것인지 하는 문제를 반드시 포함하여야 할 것으로 생각되며, 일반자치와 교육자치의 통합에 대한 제주형 모델도 교육의 공공성, 전문성 뿐만 아니라 교육산업의 가능성까지 고려하면서 신중하게 검토되어야 할 것이다.

인구규모가 적은 제주지역 실정상 지방의원정수 기준이 전국적으로 획일적으로 정해져 있어 상당한 제약이 따르고 있다. 지방의원정수 확대 등 지방의회의 구조개선도 '특별자치도' 논의 속에서 검토될 필요가 있을 것이다.

4. ‘제주특별자치도’의 구체적 모형 정립을 위하여

‘제주특별자치도’에 대한 지역 내 논의상황을 보면, 자치계층-행정계층 단축을 핵심내용으로 하는 자치조직상의 특별성과 중앙의 특별한 재정지원 확대라는 재정책임상의 특별성을 연계하여 중앙과 지방이 서로 이를 교환하려는 것이 아닌가 하는 인상을 강하게 받게 된다.

‘제주특별자치도’ 모형은 위에서 말한 세 가지 특별성, 즉 중앙-지방간 권한배분상의 특별성, 중앙-지방간 책임배분상의 특별성, 자치조직상의 특별성의 구체적 내용을 어떻게 구성하고, 어느 부분에 우선 순위를 두어 어떻게 조합할 것인가 하는 문제로 재구성되어야 할 것으로 보인다.

이 문제는 형식적 논리가 아니라 제주지역의 산업적, 경제적 미래를 어떻게 전개해 나갈 것인가 하는 실질적 논리에 기초하여 행해져야 한다.

‘제주특별자치도’ 구상은 중앙정부의 지방분권 추진상황과 연동되면서 추진될 수 밖에 없다. 이런 점에서 보면 ‘제주특별자치도’의 구체적 모형은 ‘지방분권 추진 로드맵’, ‘지방분권특별법’ 등에서 제시되는 일반적 지방분권 추진 수준을 넘을 것인가 말 것인가 하는 문제의식보다는, 거기에서 내용들을 제주라는 지역실정에 맞게 어떻게 구체화하고 보완해 나갈 것인가 하는 문제의식에 입각하여야 더욱 생산적일 결과를 낳게 될 것으로 판단된다.

성급한 대안 제시는 문제를 그르칠 가능성이 매우 높고, 매우 조심스럽고 신중하게 논의를 전개하지 않으면 사회적 갈등이 증폭될 우려가 높다. 그러나 자기결정-자기책임의 민주주의적 원리에 비추어 볼 때, 지방분권, 특히 ‘제주특별자치도’ 개념은 포기할 수 없는 시대적 과제라는 점을 부인해서는 안될 것이다.