

제주특별자치 제도개선과 지역발전

양 영 철*

목 차

- I. 머리말
- II. 제주특별자치도의 제도개선 과정과 환경변화
- III. 제주특별자치도의 효용성과 지역개발의 동력
- IV. 우리들의 할 일

I. 머리말

제주특별자치도는 참여정부와 제주도가 각자의 목적을 달성하기 위해서 만들어진 제도다. 다시 말하면, 정부와 제주도가 “win-win”이라는 희망을 갖고 의기투합하여 만들어 내놓은 작품인 것이다. 참여정부는 개방화와 분권화라는 정권의 화두를 제주특별자치도를 통해서 선도하려는 의지가 있었다. 그리고 제주도는 개방화·세계화로 인하여 침체되어 가는 지역경제를 일거에 탈출하는 전략으로서 제주특별자치도를 선택한 것이다. 오월동주라고도 할 수 있지만 그러나 분권화, 개방화가 중앙정부나 지방정부가 지향해야 할 방향이라는 점에서 보면 의기투합했다는 말이 맞는다.

이를 반영하듯이 제주특별자치도는 준비단계에서부터 중앙지원, 특히 청와대 지원이 매우 강했다. 노무현 대통령은 제주도 방문 시 마다 제주특별자치도에 대한 강한 의지를 밝혔고, 총리면 총리, 장관이면 장관, 참여정부의 실세 모두가 제주특별자치도의 전도사 같이 제주특별자치도에 대한 적극적 지지와 협력을 강조하였다.

중앙정부가 제주특별자치도 추진에 이렇게 적극적으로 나는 반면, 오히려 제주도

* 제주대학교 행정학과 교수

내에서는 찬·반 양론이 뚜렷하게 나누어져 있었다. 개방화가 필수적이기 때문에 제주특별자치도를 추진해야 한다는 세력과 제주역사의 산물이며 자치단체의 시작점인 시·군을 폐지해서는 안 된다는 세력 간에 갈등은 행정 대 행정, 주민 대 주민, 지역 대 지역, 주민 대 행정 등 복잡한 양태를 나타내었고 심지어 기초자치단체가 광역자치단체에 대항해서 헌법소원을 제출하는 초유의 사태까지 나타났다. 이러한 갈등은 끝내 주민투표에 의해서 일단락되었다. 주민투표의 결과는 제주특별자치도에 대한 지지가 57%로 과반수 찬성이었다.

이렇게 과반수이상의 도민이 제주특별자치도에 대한 지지는 제주지역경제에 대한 위기감과 함께 정부와 제주도가 내놓은 화려한 도약의 청사진이 있었기 때문이다. 대통령을 비롯한 중앙정부의 확고한 의지, 제주도의 강력한 개혁의지 등이 있으면 제주특별자치도는 성공할 것이며 이는 “제2의 제주도 도약”을 맞이한다는 기대가 있었기 때문이다.

이러한 기대를 한 몸 안고 2006년 7월1일에 컨벤션센터에서 국무총리를 비롯한 중앙유력인사들과 도민 등 3천여 명이 참석한 가운데 제주특별자치도의 서막을 올렸다. 그날 거의 모든 중앙언론들이 제주특별자치도를 제1면 톱기사로 다루었을 정도로 제주특별자치도는 제주도와 중앙정부만의 기대와 희망 속에 출발한 것이 아니라 전 국민의 성공바램 속에 출발하였던 것이다.¹⁾

이러한 기대에 맞게 제주특별자치도는 여러 면에서 많은 성과를 산출하였다는 평을 받고 있다. 획기적인 제도개선으로 자치권의 범위가 커짐은 물론이거니와 민자유치의 활성화, 관광객 600만시대의 개막, 각종 대형국제회의 개최, 세계자연유산 지역으로의 선정 등은 특별자치도이전이면 불가능하였을 것이라는 평가다.

그럼에도 불구하고 제주특별자치도의 당사자인 중앙정부, 제주도정, 제주도의회, 주민 등은 여전히 불만족스럽다. 중앙정부는 특별자치도가 특별자치도에 맞게 선도적으로 개혁을 통하여 우리나라 지방자치단체에게 새바람을 불어주지 않고 있다면 불만이다. 제주도정은 중앙정부가 원래 약속한 것처럼 국방, 사법, 외교 이외의 권한이양에 왜 주저하느냐 하는 불만이다. 이에 대한 불만은 지방의회도 마찬가지다.

주민은 이 두 기관에 대한 불만이 많다. 최근 어느 한 조사에 의하면 특별자치도 이전보다 이후에 변한 것이 없거나 나빠졌다는 여론이 좋아졌다는 여론보다 훨씬 높게 나타났다.²⁾

1) 양영철외, 제주특별자치도의 이해(서울: 대영문화사,2008),pp.319-320

이렇게 제주특별자치도에 대한 평가가 편차가 크게 달라지고 있다. 이러한 차이에도 불구하고 제주특별자치도가 돌아올 수 없는 강을 이미 건넜다. 약간의 내부수정은 가능하지만 제주특별자치도 자체를 포기하거나 현저하게 낮출 수는 없다는 것이다. 포기하는 것은 형식적으로는 특별법을 폐기하거나 수정하는 과정만 거치면 되는 간단한 과정이라고 할 수 있다. 그러나 이 과정에서 우리는 많은 자존심을 잃게 되며, 심하면 “제주도민들은 멋대로다”, “자치능력, 자격이 없다”라는 가혹한 평가를 받아야 한다. 이러한 평가절하의 소리 때문이 아니라 제주특별자치도는 우리에게 특별한 의미가 있다는 것이다. 국가가 우리에게 우리가 스스로 지역개발을 할 수 있는 자격을 부여 해 주었다는 의미에서 보면 큰 기회라고 할 수 있다. 본고는 이러한 인식하에서 출발하여 제주특별자치도의 추진과정, 우리가 축적해 놓은 장점, 그리고 지역개발과 연계하는 방안을 제시하고자 한다.

II. 제주특별자치도의 제도개선 과정과 환경변화

제1차 권한이관은 제주특별자치도가 출범할 때인 2006년 7월1일까지 중앙정부가 제주특별자치도에 이관한 사무를 말한다. 제주특별자치도가 우리나라 역사상 처음 있는 통치구조이기 때문에 중앙정부나 당사자인 제주도가 이에 대한 경험이 아주 없었다고 해도 과언이 아니다. 이에 중앙정부와 제주도는 특별자치도 사례를 찾으려고 이웃나라인 일본의 오키나와에서 홍콩, 싱가포르에서부터 미국의 주정부, 심지어 포르투갈의 마데이라까지 전 세계를 찾아 다녔다고 해도 과언이 아니다. 따라서 제1차 이관 때는 중앙정부나 지방정부나 특별자치도 방향설정과 협상의 기술 등 모든 면에서 서툴렀기 때문에 합리적인 이관작업이 이루어질 수가 없었다. 거기에는 지방선거가 목전에 있었기 때문에 재촉하는 분위기가 만연하여 더욱 차분하게 이관작업을 할 수 없었다.

2) 국회사무처, 제주특별자치도 행정구조 개편 이후의 변화에 대한 평가와 정책적 시사점, 2009.12.10.p.97
 이 조사에 의하면 : 행정구조 개편 3년 이후 지역주민들이 체감하는 변화는 거의 못 느끼거나 다소 부정적으로 나타났다. 「행정구조 개편 후 제주 도민 평가조사」에서 개편되기 전과 후의 읍·면·동의 기능이나 역할, 4개 시군과 행정시, 제주도와 제주특별자치도에 대한 비교에서, ‘마찬가지’라는 답변이 57.3%, 52.9%, 55.9%였는데, 이는 행정구조 개편이 도민들에게 영향이 거의 없다는 것이며, 미미하게 영향을 미치고 있다고 해도 긍정적인 의견보다 부정적인 의견(26.5%, 27.1%, 23.7%, 19.7%)이 높게 나타나고 있으므로, 행정구조 개편에 대한 기대치에 대한 만족도가 거의 없거나, 다소 부정적임을 알 수 있다.

제2단계의 이관협상시의 분위기는 제1단계에 비해 열의정도가 저하되어 있었다. 이미 제주특별자치도가 출발하였고, 중앙정부는 한꺼번에 욕심내지 말라는 이야기가 계속되었다. 단계적으로 하지는 분위기가 주가 되었다. 제1단계 이관·위임된 내용을 보면 앞에서 지적한대로 제주특별자치도를 운영하기에는 매우 부족한 권한이양이었다. 그러나 제주특별자치도가 지방선거 이전에 출범하여야 하기 때문에 제2단계에서 부족한 부분을 보완한다는 사항에 합의를 하였다. 이 합의에서는 심지어 negative system을 도입하기로 하는 등 2단계에서는 대폭적인 이양작업이 이루어질 것처럼 발표하였다. 특별자치도가 출범하자마자 제주도는 1단계에서 미합의한 안을 중심으로 정리를 하여 2006년 11월에 정부에 제출하였다. 중앙정부와 제주도는 셀 수 없는 회의를 하고 협상을 한 끝에 제주특별자치도가 중앙정부에 요청한 총 422건 중 277건이 이관되었고 이것은 2007년 6월 국회에서 통과되었다.

제3단계 제도개선과정 부터는 제주특별자치도에 대한 분위기가 좋지 않기 시작한다.

첫째, 특별자치도 창립자이며 최대 후원자인 노무현 정부가 퇴장하고 새로운 정부인 이명박 정부가 들어섰다. 앞으로 새로운 정부는 엔젤이 될지 계모가 될지 예측하기가 어렵다. 다만 확실히 예측할 수 있는 것은 생모인 참여정부보다는 덜 적극적인 가능성이 높다는 점이다. 새로운 정부도 새롭게 만들고 싶은 것이 수도 없이 많은데 전임 정부가 실시했던 정책을 혼을 다해서 지원하겠는가. 벌써 이명박 정부는 경쟁성 강화라는 이유로 전국을 차별 없이 경쟁을 시키겠다는 방침이다.

둘째, 이명박 정부는 분권보다 집권을 강화하는 방향으로 가고 있다. 대체로 새로운 정부는 전임 정부와 다른 방향으로 가고 싶은 것이 인지상정이다. 특히, 전임정부인 노무현 정부가 분권과 균형정책으로 인기가 떨어졌기 때문에 더욱 그렇다. 또한 현재 이명박 정부의 관심은 분권이 아니라 집권으로만 해결이 가능한 경제성장, 실업자 감축, 복지확산, 출생률 향상, 남북관계 등에 집중하고 있다. 때문에 분권아젠다인 제주특별자치도는 쟁점사항에서 멀어질 가능성이 농후하다.

셋째, 제주특별자치도를 입법화한 17대 국회는 임기가 끝나고 18대 국회가 들어섰다. 새로운 국회는 여당인 한나라당이 압승이다. 그러나 제주도에서는 여당인 한나라당이 한 석도 차지하지 못했다. 특별자치도가 정부와 여당의 적극적 지원 없이

는 불가능하다는 점을 고려하면 정치적 지지기반이 대폭 축소된 것이다. 여기에다가 제주특별자치도 도지사가 무소속이다. 제주특별자치도의 정치적 기반은 가장 취약한 상태라고 할 수 있다.

이러한 상황 때문에 제3차 제도개선포럼도 그렇게 쉽지 않았을 뿐만 아니라 많은 시간이 소요되었다. 제주도는 중앙정부에 총 753건의 제도개선과 권한이양 목록을 제출하였다. 이 중에는 권한이양이 490건, 규제자유화가 263개가 포함되어 있었다. 이중에 약 50%수준인 380건이 통과되었다. 이 결과는 매우 양호한 결과로 평가받았다. 특히 이 중에 관광3법에 대한 일괄이양은 제주특별자치도 뿐만 아니라 한국의 지방자치 사에 커다란 획을 긋는 사건이라고 할 수 있다.

지금은 제4단계 제도개선과정이다. 제주도는 총 753건을 이양 또는 개선해 줄 것을 중앙정부에 요구한 결과 이중 380건이 심사 중이다. 제주도가 중점적으로 요구하는 사항은 일괄이양요구사항 141건과 개별과제 등 61건이라고 한다.³⁾ 그럼에도 불구하고 아직도 소위 핵심과제라고 하는 △특별자치도 제4단계 제도개선 6대 핵심과제 △제주영어교육도시 △민군복합형 관광미항(제주해군기지) 등은 오리무중이다.⁴⁾ 제4단계 제도개선과정은 제3단계 보다 더 큰 난관이 닥쳐오고 있다. 제주도정이 예기치도 않게 강정해군기지건설문제로 지역주민 뿐만 아니라 지역의 NGO 들과 대립이 되면서 중앙정부의 분위기가 안 좋기 때문이다. 즉, 중앙정부는 해군기지건설문제를 해결하지 않으면 중앙정부도 제주특별자치도에 대해서 적극적인 수가 없다는 것이다. 이는 곧 중앙정부가 강정해군기지건설문제로 제4단계 제도개선 중 핵심과제를 협상대상으로 삼겠다는 것이다.⁵⁾ 이렇게 중앙정부는 제주특별자치도의 설치 목적인 시범적인 극대화된 자치와 교육 및 의료개방이라는 국가적 목적을 실현시키는 제도로 인식하기보다는 제주도에 대한 특별한 대접, 소위 특혜라는 인식을 굳히고 있다는 점이다. 이러한 인식이 지속되는 한 제주특별자치도에 대한 좀 더 많은 권한 이양은 점점 어려워질 것이라 사료된다. 결론적으로 말하면 제주특별자치도의 대 중앙정부와의 환경은 점점 나빠지고 있다고 할 수 있다.

이러한 우여 곡절을 겪으면서도 제주특별자치도는 특별자치도에 맞게 특별한 권

3) 제주도, 제4단계 검토자료, 2009.11.

4) 제주의 소리, 총리 참석 '지원팀' 제주서 2번째...무슨 선물 줄까?, 2009.9.10

5) 제주의 소리, 총리주재 20일 제주지원위 '서면회의'로 전격 대체, 2009.11.19

제주의 소리, "지원위 서면심의는 해군기지와 빅딜 의도냐?", 2009.11.24.

한과 제도가 많이 이양되고 설치되었다. 대표적인 것만 보더라도 감사위원회의 설치, 자치경찰제도의 도입, 교육과 의료개방에 대한 기본적인 근거 마련, 관광에 관한 일괄이양 실시, 각 분야의 2000여건의 자치권 확대, 지방의회의 권한 확대 등 큰 성과를 얻었다.

특히, 지방분권에 있어서 가장 어렵다는 구역 및 계층의 통합을 혁신적으로 이루었다. 또한 중앙정부의 완강한 반대에도 불구하고 7개의 특별지방행정기관을 이관하였다. 운영과정에서 여러 가지 문제가 나타나고 있지만 중앙행정기관의 지방이양을 이룩하기 시작했다는 점에서 우리보다 앞서서 준비한 일본에 비해 진전된 사항이라고 평가할 수 있다.

그럼에도 불구하고 아직도 이관되어야 할 사항이 매우 많다. 앞에서 언급한 제4단계 핵심내용을 보면 중앙정부가 무엇을 쉽게 이관하고 무엇을 이관에 완강하게 반대하는 것임을 알 수 있다. 즉, 중앙부처는 관리부분은 결국 이관에 찬성하여 실제로 이관해 주고 있다. 그러나 지역개발과 관련된 권한 부분은 완강하게 반대하고 있다. 중앙정부는 궁색한 논리가 “전국의 형평성”이다. “왜 제주도만 특별히 이관해 주어야 하느냐,” “제주도에 이관해 주기 시작하면 전국으로 이관해 줄 수밖에 없다. 이렇게 된다면 재앙이다”라는 것이 중앙정부의 마지막 논리이다.

Ⅲ. 제주특별자치도의 효용성과 지역개발의 동력

1. 특별자치도의 효용성

제주특별자치도가 이름만 특별자치도라는 혹평에도 불구하고 많은 장점을 가지고 있다. 이러한 장점은 제주지역을 개발하는데 매우 효용성 있게 활용될 것이다. 대표적인 내용을 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다고 생각한다.

1) 분권에 대한 경험 축적

결론적으로 말해서 지방분권에 관련한 제주특별자치도 만큼 경험 있는 지역이 있느냐라는 점이다. 지방분권은 어느 정권에 관계없이 대세다. 오늘날 세계화와 지식

정보사회의 도래는 국가권력구조의 근본적인 혁신을 요구하고 있다. 과거에 분열과 비효율의 상징처럼 여겨졌던 지방분권 내지 연방주의가 국가의 경쟁력을 강화하기 위한 유력한 수단으로 등장하고 있다. 정부가 제주특별자치도를 강력하게 추진하였던 것도 이러한 차원임은 재언할 필요가 없다.

제주특별자치도를 추진하는 과정에서 제주도는 많은 학습을 하였다. 다음 <표 1>과 같은 많은 권한이 제주도에 이관되었다. 양적으로나 질적으로나 타 지역에서는 상상도 할 수없는 권한과 제도가 이양되거나 설치된 것이다.

<표 1> 제도개선 단계별 내용

구 분	의결일시	이관건수	주요 내용
1단계 제도개선	2006. 7. 1	1,062건	<ul style="list-style-type: none"> - 재정·조직·인사 등 자치분권 확대 · 행정 내부 효율성 증대 - 특별행정기관 이관, 자치경찰·감사위원회 등 신설 · 보다 종합적인 행정시스템 구축
2단계 제도개선	2007. 8. 3.	278건	<ul style="list-style-type: none"> - “4+1 핵심산업”에 대한 차별화 확대 · 외국교육·의료기관 설립·운영 규제 대폭 완화 - 항공자유화 등 국제자유도시 여건 조성 확대
3단계 제도개선	2009. 3. 3.	380건	<ul style="list-style-type: none"> - 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

이와 같은 권한과 제도이양 및 개선과정에서 지방행정과 지방의회간, 지방행정과 주민간, 주민과 주민간 토론과 각종의 갈등을 통하여 어느 지역의 지방행정, 지방의회, 지역주민보다 많은 것을 학습하였다. 주민들이 지방자치의 진정성에 대한 학습에서부터 시작하여 지방의원과 공무원들이 외국의 지방자치와의 비교 등 지방자치에 관한 전문가 수준에 올라와 있다고 해도 과언이 아니다. 여기에다가 실제로 다른 지역과는 다른 경험을 현재 하고 있다.

특별지방행정기관을 이관 받아 그 사무를 처리하고 있으며, 국가의 권한 중 다른 지역에 비해 근 2천여 건의 사무를 위임 또는 이양 받아 처리하고 있는 중이다. 그

외에 감사위원회와 자치경찰 등 지방자치의 꽃이라고 하는 제도들을 도입하고 실시하고 있는 중이다. 이러한 상황이 4-5년만 지나면 제주특별자치도는 어떠한 자치제도를 도입한다고 해도 무난하게 수용할 수 있을 것이다. 이러한 경험과 권한은 다른 지역에 비해 강력한 경쟁력을 갖고 있기 때문에 제주특별자치도의 추진은 결코 어둡지 않다고 단언할 수 있다.

2) 분권의 선도지역이 여전히 필요

이명박 정부가 아무리 효율성에 기초한 국정을 운영한다고 하더라도 분권을 포기할 수는 없을 것이라 사료된다. 이미 모든 국민의 중앙집권의 한계를 느끼고 있기 때문이다. 따라서 이명박 정부가 분권의 패러다임을 거스르면서 지방분권을 무시하거나 경시하지는 않을 것이다. 그러나 분권은 많은 시행착오를 거치는 일이며, 또한 중앙정부의 완강한 반대가 수반되는 정책이기 때문에 제주특별자치도와 같은 특별지역 내지 선도지역이 필요할 수밖에 없다.

이명박 정부의 지방자치 정책은 국정 100대과제 선정을 통하여 살펴 볼 수 있다.⁶⁾ 이명박 정부는 선거공약 등을 정리하여 임기 내에 수행해야 할 정책 중 5개 분야 100가지를 국정과제로 선정하여 추진하고 있습니다. 지방자치에 대한 정책은 다음과 같이 5가지로 선정되었다.

- 과제 6. 지방행정체제를 개편하겠습니다
- 과제 7. 지방정부의 권한을 늘리겠습니다
- 과제 8. 광역경제권을 구축하겠습니다
- 과제 9. 지방재원을 확충하겠습니다
- 과제 10. 자치경찰제를 도입하겠습니다

상기 모두가 제주특별자치도에서 이미 시작하였거나 시동 중에 있는 사항들이다. 지방분권의 구체화 사례로 특별지방행정기관의 이관을 제주특별자치도 경험을 기초로 하여 추진하고 있다. 또한 자치경찰제도입도 제주특별자치도의 자치경찰모델을 근거로 추진 중에 있다. 구역과 계층을 통합하는 지방행정체제 개편도 제주특별자치

⁶⁾ <http://www.president.go.kr/kr/policy/tasks/100.php>

도는 이미 수행된 사항이다. 따라서 제주특별자치도에 대한 필요성은 이명박 정부에서도 역시 필요하기 때문에 우리가 하기 나름이라고 할 수 있다.

3) 세계 흐름의 실험자 역할

세계 각 국가는 지방분권을 국가경쟁력이라는 차원에서 추진하고 있다. 현재와 같이 수도중심의 국가운영은 여타의 국가와의 경쟁에서 이길 수가 없다는 것이다. 하여 참여정부는 일찍이 지방분권을 통한 국가재구조화를 목표로 국정을 운영하였던 것이다.⁷⁾ 가까운 일본 민주당 정부는 지난 자민당 정부가 지속적으로 추진해 왔던 도주제(道州制)를 넘어서 “지역주의·지역주권” 개념을 도입하여 지방분권을 대대적으로 추진하고 있다. 지역주의·지역주권은 한마디로 “지역의 문제는 지역이 결정한다”는 개념이다. 이에 대한 기본적인 내용을 보면 다음과 같이 약술할 수 있다.⁸⁾

지역주의

1. 카스미가세키(霞ヶ関, 중앙정부 부처건물이 있는 지역)를 해체, 재편하고 지역주권을 확립한다.

□ 정책목적

- 명치유신 이후 계속된 중앙집권체제의 발본적 개정을 꾀하고, “지역 주권국가”로 .
- 중앙정부는 국가급의 , 중앙정부와 지방자치체의 관계를 상하, 주종관계에서 대등, 협력관계로 함.
- 지역산업을 재생시키고, 고용을 확대 함으로서 지역 활성화를 노린다.

□ 구체적인 대책

- 새로이 설립되는 “행정쇄신회의(가칭)-行政刷新會議”에서 전체 사무를 정리하고, 기초적 자치체가 대응 가능한 사무의 권한과 재원을 이양함
- 중앙정부가 지방의 협의장소를 법률에 의거하여 설치 함.

7) 대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 참여정부의 지방분권 2003-2008, 2008년 2월

8) 카타기 준, 일본의 도주제, 한일지방분권과 제주특별자치도에 관한 합동세미나, 제주대학교 행정대학원 · 와세다 오오쿠마기념대학원 합동세미나 자료, 2009.12.17

- 중앙정부가 지방 “중앙정부의 제약이 있는 보조금”을 폐지하고 기본적으로 지방이 자유롭게 쓸 수 있도록 “일괄교부금”을 교부 함. 의무교육, 사회보장이 필요한 금액은 확보.
- “일괄교부금화”로 인하여, 효율적인 재원 활용. 보조금 신청 불필요에 의한, 보조금 관련 경비와 인건비를 삭감.

2. 중앙정부의 지방행정기관, 직할 사업에 대한 지방의 부담금은 폐지 한다.

□ 정책 목적

- 중앙정부와 지방의 2중행정을 , 지방이 부담할 수 있는 부분은 지방에 맡긴다.
- 지방이 자유롭게 사용 할 수 있는 돈을 늘리고, 자치체가 지역 수요에 적절히 대응할 수 있도록 한다.

□ 구체적인 대책

- 중앙정부의 출장 기관을 원칙적으로 폐지한다.
- 도로, 하천, 댐 등의 전체 정부 직할 사업의 부담금제도를 폐지하고, 지방 부담의 약1조원을 없앴. 지방의 교부세 감액은 하지 않음

2. 지역개발의 동력

제주특별자치도는 지방분권의 확대실시와 관광 및 교육·의료개방을 통하여 지역 개발의 차원을 높이는 것이었다. 지금까지의 제주지역개발은 부가가치가 낮은 내국인 중심의 단순관광정책으로 일관되어 있었다. 이러한 내국인 중심 관광정책은 90년대 들어서면서 국가의 개방정책으로 내국인도 제주도가 아닌 해외관광으로 눈을 돌렸다. 제주도는 수학여행관광지로 변모되어가고 있었다. 이에 대처하고자 중앙정부와 제주도는 제주개발특별법, 제주국제자유도시특별법 등을 제정하면서 대처했지만 큰 성과를 보지 못했다. 하드웨어 중심의 관광정책이 갖는 한계가 나타났던 것이다.

21세기의 화두는 세계화, 개방화, 경쟁력이었다. 제주도의 관광정책은 자연스럽게 변할 수밖에 없었다. 또한 정부도 우수한 의료 인력을 보유하고 있으면서도 국민

들이 심지어 우리보다 의료진이 열악한 중국으로 각종 치료를 받으러 가면서 외화를 탕진하는 혼란 모습에 충격을 받았다. 교육은 이 보다 더 심한 현상이 나타났다. 세계 최고의 교육열을 지니고 있으면서도 수많은 어린 학생들까지도 조기유학의 붐을 타서 외화와 함께 미국, 싱가포르 등 선진국뿐만 아니라 필리핀, 중국까지 유행처럼 유학대열이 끊이지 않고 있다.

그러나 정부는 교육 및 의료개방화는 교육관계자와 의료인들의 거친 반대 때문에 어떠한 대책도 논의조차 하지 못했다. 이에 정부는 지정학적으로 본토와 단절된 섬 지역인 제주도를 특별지역으로 지정하여 교육 및 의료개방화를 시범적으로 실시하려 하고 있다. 정부의 개방화와 제주도의 부가가치 있는 지역개발이 연계가 된 것이다. 정부와 제주도는 제주특별자치도를 설치하여 이를 달성하기 위하여 무한한 노력을 했지만 때로는 관계자의 격렬한 반대로, 때로는 이념논쟁으로 인하여 약간은 진전이 있었지만 아직도 논의 중에 있다고 할 수 있다.

이 부분에 대해서 진척된 것이 거의 없지만 제주특별자치도는 지역개발에 많은 진전이 있었다. 마의 선이라고 생각했던 600만 명의 관광객, 급증한 외자 및 도외 자본 유치, 세계자연유산지역 선정, 세계 정상회담 등 대형 국제회의 개최 등 제주특별자치도이기 때문에 가능했던 성과라고 평가받고 있다. 이러한 점을 볼 때 제주특별자치도는 다음과 같은 점에서 지역개발의 동력으로 충분하게 작동될 수 있다고 사료된다.

1) 많은 권한이 이양되었다

제주특별자치도는 2011년까지 약 4100건의 권한을 중앙정부로부터 이관 받을 계획이다. 이 계획에 따라서 권한이양작업은 순차적으로 진행되고 있다고 할 수 있다. 지금까지 이루어졌던 권한이양 내용이 < 표 2>이다.

<표 2> 제도개선 단계별 내용

구 분	의결일시	이관건수	주요 내용
1단계 제도개선	2006. 7. 1	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. 8. 3.	278건	- “4+1 핵심산업”에 대한 차별화 확대 · 외국교육·의료기관 설립·운영 규제 대폭 완화 - 항공자유화 등 국제자유도시 여건 조성 확대
3단계제 도개선	2009. 3. 3.	380건	- 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

지금까지 약 1,700건이 중앙정부가 제주도에 이관하여 주었다. 이관된 부분도 전반적으로 모두 이루어졌다고 할 정도로 과급범위가 매우 넓고 크다. 이를 종합적으로 보여 주는 것이 영어교육도시이다. 영어교육도시는 무비자, 교육개방, 교육 자율성 확대 등 제주특별자치도의 제도개선의 열매가 모두 합하여 이루어진 작품이라고 할 수 있다. 즉, 이양된 권한들이 융합되어 지역발전의 동력으로 작용된 것이다. 앞으로 이러한 작품들이 계속 양산될 것이다.

3. 지역개발에 중요한 권한이 많이 이양되었다

제주특별자치도에는 앞에서 기술한 바와 같이 양적으로만 권한이 이관된 것이 아니라 실제로 매우 중요한 권한이 이관되고, 제도가 개선되었다. 지역개발과 관련하여 대표적인 중요한 권한과 제도개선이 이루어진 특별지방행정기관과 일괄이양의 예를 들어 보자.

1) 특별지방행정기관의 이관

우리의 지방행정체제는 지방자치단체와 특별지방행정기관의 이원적 체제이다. 지방자치단체는 지역을 기준으로 종합행정을 수행하고 특별지방행정기관은 기능을 기준으로 특정기능을 전담하여 수행하고 있다. 그러나 특별지방행정기관은 업무의 특수성으로 인하여 지방자치단체에서 직접 처리할 수 없고 국가가 직접 처리해야 하는 사무를 위해 설치하여 통일적 업무처리를 위한 것이기 보다는 중앙부처의 할거주의나 기득권 확대 등에 의하여 경쟁적으로 설치된 측면이 많다. 이로 인하여 특별지방행정기관은 지역개발에 있어서 커다란 장애요인으로 평가받고 있다. 대표적인 문제점으로는 지방행정의 종합성 상실, 비민주성, 중복행정으로 인한 행정의 비효율성 등을 제시하고 있다.⁹⁾ 이에 따라서 역대 모든 정부들이 특별지방행정정비를 위하여 많은 대책을 만들었지만 어느 정부할 것 없이 해당부처의 반대에 직면하여 용두사미로 끝났다. 오히려 특별지방행정기관의 수는 증가되어 왔다.

참여정부는 제주특별자치도의 설치와 함께 특별지방행정기관의 이양을 시도하였다. 우여곡절의 과정을 거치고 난후에 중앙정부와 제주도는 다음의 기관을 이관하기로 합의하였다. 이관선정기관으로 확정된 제주지방국토관리청·제주지방해양수산청(해상안전 관련사무 제외)·제주지방중소기업청(시험·분석사무제외)·제주보훈지청·제주환경출장소·제주지방노동지청·제주지방노동위원회 등 7개 특별지방행정기관이다. 당시에 이관 대상으로 선정된 제주도내의 7개의 특별지방행정기관 현황은 <표 3>와 같다.)

⁹⁾ 양영철, 제주특별자치도 특별지방행정기관 통합의 성과와 과제, 지방행정연구, 제23권제2호, 2009.9.p.62

<표 3> 이관 대상 기관 현황

기 관 명	조 직	인 원(명)	'05예산규모(억원)	주 요 업 무
국토관리청	3과1실	75	684	국도 5개노선 454km관할 등
중소기업청	2과1팀	23	10	중소기업육성 시책추진
해양수산청	7과1사무소	132	1,097	무역·연안항 개발, 해양정책
보훈지청	2과	23	35	국가유공자 권익보호
환경출장소	-	9	3	환경영향평가
노동위원회	사무국	9	4	노사권리분쟁 조정판정
노동사무소	3과1센터	43	33	노사분규예방, 고용동향
계	-	314	1,856	-

자료: 제주특별자치도, 2008

이들 기관의 이관은 제주특별자치도로 하여금 종합행정의 실현, 지역자원의 신속한 이용, 주민들과 현지사정에 맞추는 민주적 행정의 실현 등 지역개발에 헤아릴 수 없을 만큼 많은 동력을 주고 있다.

2) 일괄이양

획기적으로 지역개발에 동력을 작용하고 있는 정책 중에 하나인 일괄이양에 대한 내용을 예로서 살펴보자.

금번 제3단계서는 관광에 관한 기본 3법에 대해서 일괄이양을 받았다. 일괄이양은 우리나라 지방자치사상 처음으로 시도되는 매우 의미 있는 조치이다. 제3단계 제도개선 과정을 통해 종전 개별사무 이양방식을 지양하고, 법률상 권한·규제를 일괄적으로 이양 받는 새로운 제도개선 방식을 시범으로 추진하였다. 이러한 이유는 제주도가 국제적 관광지로서 상당수준의 관광인프라를 갖추고 있기 때문에 관광분야 3개 법률의 권한·규제를 일괄적으로 이양 받아 지역의 특성을 최대한 발전적으로 활용하는 차별화된 관광산업체계 구축을 추진하는데 지원하는 차원이다. 이에 대한 내용을 요약해 보면 다음과 같다.¹⁰⁾

10) 제주도, 제주특별자치도제3단계 제도개선 확정 내용, 2009.3.p.11

□ 개선 내용

- 국가는 관광분야 3개 법률의 일괄이양 등 관련법령 정비를 추진하고, 관광계 획수립시 제주도의 관광진흥에 관한 사항을 고려하도록 함.
- 제주자치도는 자율과 책임에 따라 지역의 관광산업을 육성
 - ※ 특별법 제169조(관광산업의 육성과 진흥) 개정 · 신설

《관광분야 3개 법률의 주요내용》

법률명	주요내용	구성
관광진흥법	관광여건 조성, 관광자원 개발, 관광사업 육성 등	총 86조
국제회의산업육성법	국제회의도시 지정, 국제회의유치 촉진 등	총 18조
관광진흥개발기금법	관광사업 육성을 위한 기금의 설치·운용	총 13조

□ 기대 효과

- 제주자치도에 한하여 관광 관련 3개 법령을 일괄이양 함으로써, 지역의 자율성을 기반으로 세계관광시장의 환경변화에 기민하게 대처할 수 있는 기반 조성
- 관광수지 적자 확대 · 관광산업의 경제성장 기여도 감소 · 부존자원과 인프라 부족 등 한국 관광산업의 위기상황 타개를 위한 전초기지로서 제주자치도의 선도적 역할 수행 기대

이를 시작으로 앞으로 많은 일괄이양작업이 진행될 것이다. 제주도는 이번 제4단계 제도개선과정에서도 140여개를 일괄이양해 줄 것을 중앙정부에 요구하였다. 계획대로 된다면 제주지역개발에 어느 것 보다 큰 동력으로 작용할 것이라 예상된다.

IV. 우리들의 할 일

앞에서 본 바와 같이 제주특별자치도는 추진환경이 좋은 면 보다 열악한 면이 더

큰 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 우리가 어떻게 하느냐에 따라서 제주특별자치도는 결코 난관만이 있는 것은 결코 아니다. “위기가 기회다”라는 말이 제주특별자치도의 현실에서도 적절하게 설명할 수 있는 언어라고 생각한다. 더군다나 많고 중요한 권한이양이 많이 되어 있기 때문에 이를 동력으로 삼아서 지역개발을 추진한다고 해도 모자람이 없을 것이라 사료된다. 이러한 의미에서 특별자치도에서의 지역개발 방향에 대하여 몇 가지 제언을 하고자 한다.

1. 내생적 개발의 토대를 강화해야

지역개발의 목적은 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 일이다. 이를 위해서는 지역개발의 결과가 총량적으로도 증대되어야 하지만 계층 간, 산업간, 지역 간 격차가 크지 않아야 한다. 이러한 방향으로 나가기 위해서는 현재와 같이 무조건적 외부세력에 의한 대형위주의 개발로 나가서는 결코 이를 달성할 수 없다. 현재와 같은 외부의존형 개발은 개발의 총액은 증가하지만 개발의 결과는 지역화가 되지 않고 외지화, 외부주도화 등 지역개발에 있어서 가장 피하고 싶은 모습이 될 가능성이 높다.

현재 제주개발의 양태를 보면 자본이 크면 클수록 환영받고, 특혜를 받는다. 외국 자본이면 무조건 오케이라고 할 정도로 외자만능주의에 빠져 있다. 뿐만 아니라 개발규모도 대형일수록 개발답다고 생각한다. 높은 빌딩이 들어서고 대규모 토지를 개발하여 막대한 자본이 투자하는 것이 제주개발의 모형으로 자리매김하고 있다. 제주의 최대의 자본이라고 하는 환경은 외자 또는 대형자본이라고 하면 파괴를 감수해야 한다는 논리가 이제는 정의 논리가 된지 오래다. 강정의 해군기지건설을 위해서 환경의 마지막 보루인 절대보존지역도 서슴없이 풀어버리는 당국과 이를 일사 처리하는 의회, 이를 절대 지지하는 많은 도민들이 있는 현실이 이를 증명해 주고 있다. 그러나 이러한 개발은 결국 죽은 개발의 되었음을 세계 개발사가 말해 주고 있다. 내생적 개발이 발을 붙일 곳이 없는 지역은 결국 내생세력은 쫓겨나거나 일부 극소수 계층에게만 개발의 이익을 향유하는 개발의 참사(disaster of development)라는 최악의 상태를 맞이할 것이다. 따라서 제주특별자치도의 개발의 최종 목적은 지역주민의 잘사는 지역이 되는 내생적 개발 방향으로 나가야 한다.¹¹⁾ 외자유치, 대

11) 양영철, 내생적 지역개발에 관한 연구, 건국대학교 대학원 박사논문, 1991.2
D.C.Korten and Rudi Klauss(eds.), People Centered Development
(Conneticut:Kumarina Press, 1984),pp.301-2

형위주의 개발도 이 방향을 훼손하거나 방해한다면 과감하게 버려야 한다. 따라서 제주특별자치도의 권한 이양과 제도개선도 내생적 개발을 강화하는 제주지역개발 목표와 얼마나 일치하고 있는지에 대해서 늘 점검하면서 나가야 한다. 이것이 진정한 제주특별자치도의 존재이유라고 할 수 있다.

2. 제도보다 실천에 초점

행정은 제도에 의해서 움직일 수밖에 없음은 삼척동자도 알고 있는 사항이다. 그렇기 때문에 행정은 늘 제도에 얽매이고 있는 것도 사실이다. 현재 제주특별자치도가 권한이관을 통해서 제도를 개선하겠다는 점도 지극히 제도론적 관점에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 현재 제주특별자치도는 제도도입에 혼신을 다하고 있다. 제도만 가져오면 모든 것은 자동적으로 해결될 것으로 기대를 하였지만 2천여 개의 권한(제도)을 위임과 이관을 받아 왔지만 실적은 그 숫자에 비해 낡아진 것이 없다는 평가를 받고 있다.

제도는 경직성이라는 취약점을 가지고 있다. 지금과 같이 속도가 중요한 세계화, 정보화시대에는 제도는 차라리 장애요인으로 남아 있는 경우가 허다하다. 제주도처럼 특별자치도가 되지 않은 곳에도 왜 외자유치가 더욱 활발하고, 의료관광이 활성화되고 있으며, 외국학교들이 건립되고 있는가에 대한 물음이 곧 제도의 한계를 말해 주는 것이라 할 수 있다.

그렇다고 제도가 필요 없다는 주장은 결코 아니다. 제도에 너무 의존하지 말자는 이야기일 뿐이다. 특히, 완벽한 제도만을 추구하고 그 제도의 이관까지 아무런 조치도 취하지 않은 자세는 지역개발에 있어서 가장 나쁜 행태라는 지적일 뿐이다. 완벽한 제도를 추구하기 위해서는 많은 시간이 소요되고, 많은 기간에 걸쳐 설치된 제도는 다시 적시성을 잃거나 다른 지역에도 실시되는 형상을 우리는 지금 경험하고 있지 않은가. 그래서 제도보다 실천이 우선이며, 실천하는 과정에서 필요한 것을 제도로 만들어가는 동시적 자세가 어느 때보다도 필요한 전략이라고 생각한다.

3. 가능한 것, 수용능력, 균형을 고려해야

지금까지 권한이양 과정에서 보면 여러 가지 혼선되는 경우가 많다. 심지어 위임과

이양에 대한 개념혼란에서부터 시작하여 구역과 계층에 대한 혼란까지 다대하였다. 이 중에서도 다음과 같은 점은 이번 4차제도 개선과정에서 심려를 기우여야 할 것이다.

첫째, 가능한 사항 여부이다.

제주도가 희망하는 사항과 현실은 크게 차이가 날 수 밖에 없다. 카지노 설치의 우리 제주도에서는 가장 희망적인 사업이지만 이미 실시되고 있는 강원도의 극렬반대에서부터 시작하여 제주도가 실시되면 타도에 대한 허가요구를 거부할 수 없는 중앙정부나 정치가들의 염려를 생각하면 당분간은 실현 불가능한 일이다.

그러나 이를 “우는 애기에게 젖 준다”는 제주속담을 믿어서 안 되어도 손해 볼 것 없다는 식으로 제도개선 의 중심과제로 삼는 것은 득보다 실이 많다. 되지 않을 정책으로 도민 간에 대립과 갈등이 양산되고 실현되지 않음으로서 도민들로부터 도정의 능력이 저 평가 받게 되고, 중앙정부는 제주도에 대한 배려 없는 정부로 불신을 받게 되는 등 심각한 정책실패의 후유증으로 시달리게 된다. 이러한 경우가 한둘이 아니다. 이번 제4차 제도개선과정에서는 정말 면밀하게 검토를 하여 전혀 실현가능성이 없는 것은 논의대상에서 제외시키는 실리중심의 전략으로 나가야 한다.

둘째, 수용능력 여부를 따져야 한다.

이 정책이 과연 제주도에 와서 기존의 중앙정부가 수행했을 때 보다 훨씬 좋은 서비스를 제공할 수 있는가에 대한 고민을 하여야 한다. 주민들은 누가 행정서비스를 제공하느냐에 대한 관심보다 누가 더 좋은 행정서비스를 제공하느냐에 관심을 집중시키고 있다. 이관대상 제도와 권한이 제주도의 행·재정능력 및 주민자치능력에 비추어 보건데 적합한가에 대한 검토가 선행되어야 한다. 그래서 그 정책이 제주도 발전에 설령 매우 중요한 권한과 제도일 지라도 제주도의 능력에 부합하지 않으면 이관대상에서 제외시키는 것이 현명한 일이다. 무조건 가지고 올 수 있는 것은 다 가져 오자고 하여 막상 가져오면 중앙정부에게 조직, 인원, 예산을 넘겨주라고 주장한다. 선후가 바뀌어 진 것이다. 이관되는 권한과 조직, 인원, 예산이 수반되지 않으면 과감하게 “NO” 하여야 한다.

셋째, 기존제도의 재점검을 할 필요가 있다.

기술한 바와 같이 제주특별자치도 출범시기와 지금은 많이 다르다. 그 당시의 여건에서 가능했던 제도들이 지금은 후회스러운 제도들도 많을 것이라 사료된다. 그럼

에도 불구하고 제도개선은 뒤돌아보기는 커녕 앞으로만 달려 나가고 있다. 확대만이 능사가 아니다. 이관된 특별지방행정기관과 일부 부서에 내에 국가공무원직의 전면 폐지 등 검토되어야 할 사항들이 한 둘이 아니다. 제도개선과정에서 기존의 제도도 함께 검토하는 노력이 경주되어야 할 것이다. 악화가 악화를 구축한다는 법칙을 유념할 필요가 있다.

넷째, 균형 잡힌 제도개선이 필요하다.

지금 도민들은 다음과 같은 사항에 불만을 제기하고 있다.

- 1) 의료는 개방화한다하면서 과연 공공의료에 대한 강화는 과거에 비해, 타 지역에 비해 얼마나 강화되고 있는가
- 2) 귀족학교라는 이름까지 들고 있는 국제학교, 외국계 학교를 추진하면서 도내 청소년을 위한 공교육에 대해서는 얼마나 투자를 더 하고 있으며, 이는 다른 지역에 비해 얼마나 많은 투자인가.
- 3) 중앙으로부터 많은 권한을 가져오면서 이 만큼 자체 내 분권은 이루어지고 있으며, 또한 도지사에게 대한 견제장치는 더욱 강력하게 만들고 있는가
- 4) 제주특별자치도가 들어서면서 도청위주의 정책과정과 인적·물적 자원의 도청 집중현상에 대한 시정 노력은 얼마나 강력하게 이루어지고 있는가
- 5) 외국회사에 대한 인센티브는 엄청나게 제공하면서 기존의 기업이나 도민들에게 대한 인센티브는 줄 대책은 세워 있는가

이 물음에 대한 대답이 긍정적일 수 있도록 균형적인 정책대안들이 개발되어야 할 것이다.

4. 혁신의 상시화를 통한 담을 그릇의 용량 확대 12)

12) 양영철, 제주특별자치도의 권한이양 현황과 과제, 법과정책, 제13집 제2호, 제주대학교 사회과학 연구소, 2007.8.30,p.216

제주특별자치도는 우리나라 행정사에 가장 커다란 행정개혁 사항 중에 하나다. 그렇게 어렵다는 계층의 단일화와 구역 통합이 실현되었고, 역사상 처음으로 자치경찰 제 실시, 감사위원회 설치 등 획기적인 정책들의 집합소라고 해도 과언이 아니다. 중앙정부도 완강하게 거부했던 특별지방행정기관을 이관하는 등 역시 혁신적 자세를 보여 주었다. 이러한 혁신적인 제도는 혁신적인 관리 주체에 의해서 운영되어야 한다.

관리주체인 제주도와 도의회가 혁신적인 체제를 가지고 있느냐에 대한 평가는 좋은 편이 아니다. 다른 지역보다도 훨씬 강한 혁신이 이루어져야 하며 이를 통해 일차적으로 도민과 중앙정부로부터 정책주도세력으로서의 신뢰를 얻어야 한다.

그러나 아직도 그전의 행정행태와 지방정치가 변화되지 않았다고 생각하고 있는 주민들이 더욱 많다. 과거의 관치행정이었다면 과감하게 조직과 정원을 줄일 수 있었을 텐데 민선이기 때문에 혁신하기가 어렵다고 강변한다면 자치의 의미는 찾아보기가 어렵다. 차라리 혁신은 관치 때가 더 좋다는 말을 듣는 문화라고 한다면 그 조직의 미래는 기대하기가 어렵다고 생각된다. 먼저 도정의 과감한 혁신이 선행되고 주민들에게 혁신을 요구하는 선순환이 어느 때 보다도 필요한 시점이라고 할 수 있다. 어찌면 제4차 제도개선의 성공여부도 권한이관을 받을 그릇인 제주도정의 혁신강도가 어느 정도냐에 따라서 달라질 수 있다고 생각된다.

이러한 혁신의 노력을 통하여 담을 그릇인 우리의 역량을 확대해 나가야 한다. 최근에 일본도 대대적인 지방분권이 이루어지고 있다. 일본 국회가 중앙권한의 일괄이양법을 제정하여 중앙권한이 대대적으로, 그리고 신속하게 이루어지고 있다.¹³⁾ 이러한 대대적인 권한 이양 후에 다시 일본에서는 ‘담을 그릇론’이라는 용어가 등장하고 있다. 이는 지방분권은 무조건 ‘선’인줄 알고 지방자치단체에 많은 권한을 주었지만 자치단체는 여전히 과거 답습적인 행태에서 벗어나지 못하고 있다는 비난이다. 이관할 중앙정부도 준비를 하여야 하지만 받는 자치단체도 자체의 노력이 있어야 분권의 효과가 극대화될 수 있다는 것이다.

제주특별자치도도 바로 이러한 요구에 벗어날 수 없다. 실제로 주민과 중앙정부는 담을 그릇에 대한 개혁을 줄기차게 요구하고 있는 것이 현실이다. 제주도는 이러한

13) 김순은, 「일본 지방분권의 평가와 시사점: 지방분권 모형을 중심으로」, 『한국지방자치학회 학회보』, 제15권 제3호(통권43호), 2003.

요구를 과감하게 수용하여 제주지방자치단체인 제주특별자치도정이 항상 혁신하는 기관임을 증명하여야 한다.¹⁴⁾ 그렇기 위해서는 조직의 혁신에서부터 시작하여 타기관이 벤치마킹할만한 사례를 많이 양산해야 한다. 설령 실수를 하더라도 항상 동적인 기관임을 입증하여 담을 그릇으로서의 자세와 능력이 충분함을 보여주어야 한다. 이렇게 될 때 제주도정은 이관할 중앙정부나 정책의 소비자인 주민들로부터 신뢰를 얻게 될 것이다. 이러한 신뢰는 중앙정부의 권한이양에 절대적인 요소가 될 것임은 명약관화하다.

¹⁴⁾ Kristien M. McDonald, Sandra J. Parkes, W. David Patton, "Strengthening the University - Public Sector Partnership :Giving Credit Where Credit is Due", Public Administration Quarterly, fall 2004,pp.285