이명박 정부의 지역정책

규제완화와 수도권 지역의 경쟁력 제고 방안

임 승 빈(명지대)·박 용 성(단국대)

규제완화와 수도권 지역의 경쟁력 제고 방안

임 승 빈(명지대)·박 용 성(단국대)

Ⅰ. 들어가며

21세기 우리나라가 동북아 거점으로 성장하기 위해선 각 지역별 균형발전을 통하여 국가경쟁력을 강화시켜야 할 필요가 있다. 그런데 우리나라 각 지역이 보유한 잠재력이나 그 지역의 역할에 있어 상호간 서로 다른 측면을 가지고 있는 것이 사실이다. 21세기 세계 3대 경제권으로 부각되고 있는 동북아 경제권에서 우리나라가 주도적 역할을 해내기 위해서 수도권은 동경권·북경권·상해권 등 역내 주요 지역권보다 경쟁력에서 우위를 지켜야 한다.

그러나 21세기 초엽의 한국 사회 문제의 대부분은 불균형적 경제성장의 결과에 비롯된 것이라 해도 과언이 아니다. 급격한 경제성장과정에서 지역간 또는 지방자치단체 간 발전격차는 어느 시대를 막론하고 그 유형이나 심각성에 있어 차이가 있을 뿐 항상 존재하기 마련이어서 그에 따른 지역간 갈등이나 대립은 자연스런 현상으로 받아들여질 수 있다(박서호 외, 1988). 이러한 지역격차는 국가나 사회발전을 저해하는 역기능 요인으로만 작용하는 것이 아니라 한편으로 국가나 사회발전을 촉진하는 순기능적인 역할을 하기도 하는 양면성을 지니고 있다. 우리나라에서도 1995년 민선지방자치 실시 이후 본격적으로 추진된 지역의 특성화 전략과 지역개발은 국가와 지역경제의 총량적인 성장에는 상당한 성과가 있었으나 지역간 심각한 불균형을 가져오는 원인이 되기도 하였다. 즉 그 동안 민선자치가 실시된 이후에도 지방정부에서보다는 중앙정부 주도적 경제개발 정책은 농촌보다는 도시, 중소도시보다는 대도시를 중심으로 하는 불균형적인 투자배분을 실시함으로써 지역 간 상당한 발전격차를 유발하였다. 또한 IMF 구제금융 이후부터 더욱 심화된 경제의 양극화 현상은 비단 대도시뿐만 아니라 지방 중소도시에서도 나타나고 있다. 이러한 특정지역 또는 계층에 대한 불균형적인 자원배분은 성장과실에 대한 계층간, 지역간 갈등을 유발하고 다른 지역의 경기침체와 지역주민의 삶의 질을 약화시키는 등 다양한 문제들을 파생시킬 수 있기 때문에 지역격차의 해소가 규범적인 입장에서 필요하다는 주장이 있다(양기용·조규영, 2001). 또한 경제적 측면에서도 인구 및

경제활동의 집중은 혼잡비용의 발생으로 자원이용의 비효율성을 증가시키고 비정상적인 국토이용으로 인해 각종 문제를 유발시킨다고 한다. 경제적 가치의 파급효과 면에서도 한번 집중된 경제는 다른 지역으로 경제적 가치가 파급되기보다는 집중의 가속화로 지역격차를 더욱 증가시킬 수도 있다.

따라서 원론적 의미에서 주장한다면 수도권발전이 우선이냐 혹은 국가균형이 우선이냐 하는 논의 보다는 수도권은 국제경쟁력을 갖춘 세계도시로 발전하는 한편 지방에 대해서는 중앙정부가 핵심성장역량을 적극 지원하는 상생(win-win)전략을 채택하여야 한다는 논의가 보다 생산적이라고 볼 수 있다. 이를 위해서, 수도권 집중억제의 반사효과로 지방의 발전을 이룬다는 태도와 중앙정부가 기업을 지방으로 이전하는 소극적 지역정책기조를 탈피하여 적극적 지방 육성을 통한 지방발전시책을 추진해야 한다는 것이다(KDI, 2007).

런던・파리・동경 등 선진국 대도시권들도 한 때 수도권 집중억제를 위해 중앙정부의 강력한 개입이 있었으나, 규제로 인한 부작용과 여건변화 및 국가경쟁력 강화를 위해 집중억제정책을 전면적으로 폐기하고 한 걸음 더 나아가 수도권을 경제중심지로 육성하기 위한 노력을 기울이고 있음이 좋은 예이다. 본고에서는 서울을 중심으로 한 수도권 발전과 국가경쟁력의 상관관계를 분석하여 수도권 지역의 경쟁력 제고 방안에 대하여 논의하고자 한다.

Ⅱ. 국가경쟁력 개념과 대수도론 논의

1. 국가경쟁력의 개념

국가경쟁력은 장기적이고 종합적이며 사회특성적인 경쟁력으로서 국제 경쟁력을 갖춘 산업이 있고, 이러한 산업이 다수 있어야 하며, 이러한 산업들의 국제경쟁력이 그 나라 안에 존재한 고유한 원천 때문에 형성되어야 하는 것으로 보거나(조동성, 1993: 20-30), 생산제품, 과학기술의 질적 우수성, 국민들의 생활수준을 지속성 있게 높은 수준으로 유지하면서 제품과 서비스를 국제시장의 수준에 맞게 생산할 수 있는 능력이나 사회내의 제 부문의 경쟁력 총합으로 정의하고(Tyson, 1992: 21), 아니면 국가경쟁력을 한나라가 가지고 있으면서 동원 가능한 각종 인적, 물적 자원과 이를 바탕으로 정부, 기업, 국민이 개별적으로 혹은 삼위일체가 되어 만들어내는 창출요소로서 국가경영력, 산업경쟁력, 사회문화력으로 구성되는 국가의 총체적 잠재력이라고 정의하고 있으며, 국력의 관점에서 생존력, 강제력, 국제사회에의 공헌능력으로 개념화하기도 한다(이한

구, 1994: 159). 또한 국가경쟁력 또는 국가의 세계경쟁력을 한 국가가 비율적으로 따져 볼 때, 세계시장에서 경쟁국 보다 더 많은 부를 창출해 낼 수 있는 능력으로서 자원(자연적 부존자원 및 창출된 자원 포함)과 절차(자원을 경제적 결과물로 전환시키는 과정)라는 두 요소를 포함하고 있는 것으로 보기도 한다. 보다 포괄적으로 국가경쟁력을 국력의 여러 가지 구성요소들(인적, 지리적, 군사적, 경제적, 정치적, 과학기술적 역량과 능력 등)이 총체적으로 결집된 힘으로서 물적 기반, 정신적 기반, 그리고 운용력 등으로 구성되는 것으로 보기도 한다(김판석, 1994: 1531). 이들을 종합해 보면, 국가경쟁력이란 정치, 경제, 사회, 문화, 과학기술 등의 사회 제 부문에 걸쳐 국제적으로 비교우위를 가질 수 있는 총체적인 역량으로서 크게 경제주체인 정부, 기업, 국민의 경쟁력으로 구성되며, 이를 다시 공공부문의 경쟁력과 민간부문의 경쟁력의 재편할 수도 있는데 이때 전자는 정부부문의 경쟁력, 즉 정부경쟁력과 비정부 공공부문의 경쟁력으로 세분되며(김판석, 1994: 1531; 박성현, 1994: 78-82), 후자는 기업의 경쟁력과 국민의 경쟁력으로 세분된다. 이 같은 국가경쟁력에는 한 국가의 정치구조와 정부정책이 국가환경요소인 문화, 이념, 가치관 등과 함께 여타 경쟁요인 등에 결정적인 영향을 미친다(Porter, 1990).

2. 정부의 국가경쟁력 제고 노력과 한계

스위스 국제경영개발연구원(IMD)이 발표한 '2007 세계 경쟁력 평가'에 따르면 우리나라의 국가경쟁력은 전체 55개 국가 및 지역경제 가운데 29위로 2006년 32위에 비해서 3계단 상승했다[1]. 한국의 경쟁력 순위는 참여정부 출범이후 2003년 32위, 2004년 31위, 2005년 27위, 2006년 32위 등 30위권 안팎에서 등락을 거듭하고 있다(머니투데이, 2007). 이에 따라 참여정부는 국가경쟁력을 제고하고 수도권의 경제와 인구집중을 억제함으로써 국민 전체의 행복을 증진시키기 위하여 국가균형발전정책의 논리를 주장해오고 있다. 또한, 여당은 제1야당의 주장인 대수도론이 결과적으로 지역을 소외시키는 결과를 가져올 것이라고 판단하여 집권당으로서 각종 균형발전정책을 추진 중에 있다. 핵심내용으로 참여정부는 지방분권특별법, 국가균형 및 발전특별법, 신행정수도에 관한 특별법 등을 법률로 제정하였다. 국가균형발전을 위한 지역개발은 지역간 불균

1) 국제경영개발연구원(IMD)가 1989년부터 매년 발표하는 '세계 경쟁력 평가'는 세계경제포럼(WEF)의 '국가별 경쟁력 평가보고서'와 함께 각국의 경쟁력을 평가하는 주요 지표중 하나다. IMD는 55개 국가, 지역경제의 공식통계와 4000여명의 민간기업 경영자를 대상으로 한 설문조사를 총 323개 항목에 걸쳐 분석해 국가경쟁력 순위를 매겼다고 밝혔다. 하지만 설문조사 항목이 편향돼 국가경쟁력을 평가하기에는 불합리한 측면이 있다는 비판도 받고 있다.

형이나 지역문제와 관련해서 중앙정부 및 지방정부가 주도하여 정책적으로 실시되는 것으로서, 1960년대 이후 우리나라에서는 중앙정부가 중심이 되어 경제개발 5개년계획을 추진하면서 수도권을 포함한 몇몇 지역을 선정하여 도시화 및 공업화 등을 집중적으로 추진하여 왔다. 이것은 이들 지역이 발전되면 그것은 점차 다른 지역으로 확산되어 가는 파급효과가 나타날 것이라는 가정 하에서 이루어진 것이다(노병한, 1991: 149). 그러나 이들 선택된 지역이 개발된 후 개발이익이 주변으로 파급된 점도 있겠지만 한번 개발된 지역은 다른 지역과 비교할 때 점차 지역격차가 증대되었다. 중앙정부의 정책적 배려에 의해 집중된 경제력이 투자된 지역의 도시성장의 속도를 다른 지역보다는 빠르게 하고, 이 속도에 가속이 붙어 지역 성장 속도를 가속화시킴으로써 다른 지역과의 차이를 더 벌어지게 한 것이고, 이것이 결국 참여정부가 국가균형발전정책을 우리나라 국가경쟁력의 근간 제고전략으로 삼게 된 배경이다.

이러한 참여정부의 균형발전정책들은 각종 난관에 봉착하고 있는데, 신행정수도건설의 경우 야당의 거센 저항과 헌법재판소의 헌법불일치판결로 행정부・입법부・사법부를 모두 지방 이전하지 못하고 행정부만 옮겨가는 내용으로 축소되어 진행되고 있다. 이에 따라 해당 지역 주민들의 정부에 대한 불신과 불만이 높아지고 있으며 이는 연기군의 4・30 보궐선거의 여당후보 낙선이라는 결과를 가져왔다. 뿐만 아니라 참여정부의 균형발전정책은 서울특별시와 인천광역시, 경기수도권의 저항이 여전히 상존한 상태로 이를 해소하려면 다시 수도권과 경기권의 개발을 제한하는 규제를 완화해야 하는 압력을 받고 있어 이중의 고통을 받고 있다(김광주, 2006: 289).

3. 대수도론의 의의[2)]

도시는 경제활동과 정치・행정 및 문화창조의 중심지로 인식되는 동시에 사회적 공동체로서의 속성을 동시네 지니고 있으며, 이러한 요소에 대한 강조점을 어디에 두느냐에 따라 도시에 대한 구체적인 정의가 달라지고 있다. 20세기에 들어와서는 산업과 기술의 비약적인 발전과 함께 인구 100만 이상의 거대도시들이 본격적으로 출현하였으며, 이러한 도시들은 단순한 양적 팽창에 그치지 않고 질적으로도 뚜렷이 구분되는 특징을 나타내고 있다. 일반적으로 인구를 기준으로 할 때 대체로 협의의 대도시(metropolis)는 인구 100만명 이상의 도시로 정의되고 있지만 논자에 따라서는 인구 50만명 이상에서 200만명 까지의 도시를 대도시로 규정하고 200만명 이상의 도시를 거대도시로 구분하기도 한다(노춘희・김일태: 73-74; 하성규・김재익, 1998: 510-511). 한편 대도시

2) 대수도론의 지지적 견해는 경기도청 홈페이지(http://www.gg.go.kr)의 내용을 정리 및 재구성하였다.

는 자체뿐만 아니라 주변지역과 연계된 것으로 정의되기도 한다. 이를 흔히 '대도시론'으로 일컫는데, 이러한 이유로는 대도시가 공간적·기능적·경제적으로 엄격히 그 범위를 한정하기 어렵기 때문이다. 실제로 세계의 대부분 도시들이 중심도시 혹은 종주도시로서의 기능과 함께 주변지역과의 기능적 연계를 형성하고 있다(하성규·김재익, 1998: 510-511). 대도시는 중소도시와 구분될 수 있는 기능적 차이를 지니고 있으며, 이러한 것들로는 경제적·사회적 기능의 전문화, 고용과 주거 및 통행과 관련된 이동성의 증대, 쇄신의 창출 및 정보의 전파기능, 거대한 시장의 형성 등을 들 수 있다.

우리나라에서 대도시론에 관한 논의가 제기된 것은 2006년 5월 31일 시행된 지방선거 이후, 제1야당 소속으로 당선된 핵심세력 중 한 사람인 경기도지사가 '대수도론(大首都論)'을 거론하면서 부터이다. 5·31 지방선거 과정에서 그리고 선거 후 경기도지사 당선자가 서울특별시와 인천광역시를 포함하는 수도권 발전방안으로서 대수도론을 주장하면서 정책논쟁을 불러일으키고 있는 것이다(김광주, 2006: 290). 이렇듯 최근 국가정책논쟁의 중심인 대수도론은 현재까지 학술적으로 명확히 개념정의가 되어있지 않으나 향후 논의가 확대될 가능성이 커지고 있기 때문에 그 의미를 파악해야 할 필요성이 제기된다. 대수도론이란, 수도권 행정협의체 구성을 통해 환경, 도시 및 교통·복지 분야에서 통합행정을 구현하는 동시에 기존의 북경(北京), 상해(上海), 동경(東京) 도시권 등에 대응하는 국가경쟁력을 확보하는 것으로 통칭되고 있는 용어이다(김광주: 2006: 292). 현재 보여지고 있는 대수도론의 개념에 대한 특징들을 살펴보면 다음과 같다.[3)]

첫째, 대수도론은 도시계획의 기본적 개념구조로서 북경, 동경, 런던(Great London), 파리(대파리론) 등과 같은 세계도시들의 규모가 과거에 비해 계속 증대하면서 도시가 확장 및 통합되는 과정을 거쳤음을 통해 이해될 수 있다. 현재 서울의 영향권이 충청남도 북부지역과 강원도 서부지역까지로 확대되고 있고, 이는 결국 대전과 공주와 같은 충청남도 남부지역까지 범위가 확대될 것으로 판단된다. 따라서 이러한 대수도론은 14세기 이후 도시화가 진행되면서 전 세계의 주요 도시들이 보여주고 있는 추세로 볼 수 있다. 둘째, 지역주민들의 편의도모와 각종 복리증진을 위해 통합행정이 실시되어야 한다는 것으로서 환경의 보전·관리, 교통문제의 해소, 쓰레기장·화장장의 입지마련 등을 광역화하지 않고서는 도시집중화에 대한 해결방안이 없다는 것이다. 셋째, 국가경쟁력 차원에서 북경, 동경, 상해 등에 대응하기 위한 어떠한 단위를 설정해야 할 것인데, 대수도 정도가 되면 이들에 대한 경쟁력이 생기고 이를 바탕으로 국가경쟁력을 제고할 수 있다는 것이다.

3) 대수도론의 개념정의를 위해 현재 논쟁의 초점인 김문수 경기도지사의 주장을 요약 및 정리하였다.

4. 대수도권 발전정책에 대한 비판적 논쟁점[4)]

1) 수도권 집중도 상승에 따른 국토공간체계 고착의 위험성

수도권지역은 국토 면적의 12% 정도에 불과하나 2003년도를 기준으로 인구는 48%, 사업체수 46.2%, 제조업체수 51.7% 금융대출 65%, 소득세 수입 69.6%, 정부 및 공공기관 85%, 기업본사 91% 그리고 벤처기업의 70%가 집중되어 있다. 특히, 지식경제시대에 중요성이 증대되는 전문 인력을 양성하는 20대 명문대학은 65%, 전국단위의 일간지 및 방송사 본사의 100%가 수도권에 입지해 있다. 세계적으로 대도시권의 집중도가 높아 국가발전을 저해한 것으로 알려진 런던, 파리, 동경권과도 비교할 수 없이 높은 수도권의 집중도를 더욱 심화시키게 되면[5)] 수도권과 지방간의 관계와 국토공간구조에는 어떤 영향을 미치게 될까? 그러고도 우리나라가 지닌 발전 잠재력을 최대한 발휘하여 세계적 경쟁에서 살아남을 수 있는가? 생각해 보아야 한다. 파리대도시권은 수도권 집중의 절반에도 미치지 않았음에도 불구하고 프랑스에는 파리만 있고 주변은 모두 불모지인 사막(Paris et les Desert Francais)이 되고 있다는 위기의식을 지닌 선진사례를 음미해 볼 필요가 있다고 주장한다.[6)]

〈그림-1〉 국가균형발전의 필요성

자료: 국가균형발전위원회, 국가균형발전의 필요성, 2005, http//www.balance.go.kr

---

4) 대수도론에 대한 회의적인 시각은 김용웅 충남발전연구원장의 견해를 토대로 요약 및 재구성하였다

5) 우리나라 수도권(11,695㎢)과 비슷한 면적(11,262㎢)을 지닌 런던대도시권의 인구집중도는 12.2%, 파리대도시권(12,021㎢)은 18.7%, 동경대도시권(13,282㎢)의 인구 집중도는 27%(2005기준)에 불과하다. 우리나라 수도권의 3배나 넓은 면적(36.350㎢)을 지닌 일본수도권의 인구집중도는 32%로 우리나라 수도권의 집중도에 크게 미치지 않고 있다.

6) 1960년 현재 파리대도시권의 인구는 18.2%, 고용 20.3%, 외국인 26.5%, 소득세수입의 40.0% 정도에 불과했다(김용웅, 2006: 5).

2) 국가경쟁력 잠식의 위험성

대수도론이 지향하는 수도권 규제가 철폐되면 난개발과 과밀·혼잡은 심화되어 수도권은 물론 국가경쟁력을 잠식하는 결과를 초래할 우려가 있다. 수도권의 교통 혼잡비용은 1993년 2.9조 원에서 2001년 12조 4000억원으로 급증했고, 환경오염 도 심각하여, 2001년 현재 수도권의 단위 면적 당 NOx(질소산화물) 및 SOx(황산화물)배출량은 각각 OECD평균 51배와 9배에 달한다. 미세먼지 오염도 선진국의 3.5배에 달하며, 전국 오존(O3)주의보의 95%이상이 수도권에서 발생한다. 수도권의 집중은 상하수도, 폐기물 처리 등 환경개선비용으로 년 간 4조원이 요구될 정도로 심화되고 있다. 서울의 삶의 질은 세계 30개 대도시중 하위권 수준이며, 국가경쟁력 지수(IMD)도 2000년 28위에서 2004년 35위로 갈수록 저하되고 있다(신행정수도건설추진위원회, 2004). 수도권의 무분별한 양적 성장이 허용되면 난개발과 과밀혼잡은 피할 방법이 없다. 우리나라에는 계획적 토지이용 및 도시개발체제가 제대로 확립돼 있지 않기 때문이다. 대수도론 지지자들은 난개발은 종합개발을 통해 얼마든지 막을 수 있다고 강변하지만 이것은 우리나라 토지이용 및 도시개발제도 조차 제대로 인식하지 못한 발언이다(중도일보, 2006). 중앙과 지방의 정치적 결단과 사회적 협의와 합의는 물론 토지이용 및 도시개발 전반의 특단의 법적 제도적 장치의 마련이 필요한 극도로 실현이 어려운 문제임을 인식해야 한다.

3) 비수도권 발전기반 붕괴의 위험성

대수도론으로 수도권집중과 지방의 상대적 쇠퇴화가 심화되면, 이제 겨우 싹트고 있는 비수도권의 자생적 발전기반이 붕괴될 우려가 있다. 그동안 수도권이 역동적인 고도성장과 번영을 이룬 데에는 수도권 지역에 대한 주변지역의 인적, 물적 자원의 지속적 공급이 가능했기 때문이다. 대수도론으로 지방의 자생적 발전기반이 붕괴되면 수도권의 장기적인 성장기반도 함께 약회될 수밖에 없다.

4) 지역 간 대립구도 확대·심화의 위험성

대수도론은 지역 간 대립구도를 확대·심화시키는 역할을 한다. 개방적 세계경제체제 하에서 지속적인 성장과 경쟁력 강화를 위해서는 지역간 선의의 경쟁과 함께 상호연대와 협력이 필수적이다. 대수도론은 국내 지역간 비교우위를 통하여 지역발전을 추구하는 속성을 지니고 잇기 때문에 지역간 갈등과 대립은 피할 수 없게 된다. 더욱 수도권이

집단적으로 수도권규제 철폐에 매달리게 되면 지방도 이에 대응한 집단적 대결구도의 형성이 불가피하게 된다. 세계화시대에는 한정된 국가자원을 가지고 소모적인 경쟁을 벌리는 것은 누구에게도 도움이 되지 않는다. 대수도권 반대론자들은 지역간 협력과 제휴를 원천적으로 봉쇄하지 못하게 하기 위해서는 하루라도 빨리 대수도론은 철회돼야 한다. 대수도론에 대한 대응은 대수도론이 지닌 성격 때문에 다양한 측면에서 마련되지 않으면 안 된다고 주장하고 있다.

5. 대수도권 발전정책에 대한 비판적 논의에 대한 반론

그러나 다음과 같은 그 동안 정부가 수행해온 수도권 규제정책의 내용을 살펴보면 국가균형론자가 주장하는 바와 같이 수도권에 대한 강한 규제가 없었던 것은 아니다. 수도권에 대한 규제정책의 내용은 다음과 같이 크게 4가지로 요약할 수 있다(이재선, 2006). 첫째는, 현행 수도권 규제정책은 수도권과 비수도권의 대립 논리에 입각한 규제정책으로 수도권에 대한 인구와 산업의 억제가 지역균형발전을 유발할 수 있다는 논리에 근거를 두고 있다. 그러나 이는 본문에서 논의한 바와 같이 수도권과 비수도권의 지역경제력의 격차는 더욱 벌이지고 있어 수도권 규제의 실효성에 의문을 갖게 한다. 둘째는, 수도권정비계획법과 이에 근거한 개별 법률과 고시 등에 근거하여 권역별, 시설별로 규제하는 등 규모, 입지, 시설별 규제 조항에 의한 경직적 규제방식을 적용하고 있다. 따라서 중앙부처간, 그리고 지방자치단체간 협의가 안 되어서 중복규제와 난개발을 유발시키고 있다는 비판도 있다. 셋째는, 현안문제 해결을 위한 대증요법적인 예외, 완화조항 등을 신설하여 운영하고 있다. 그 결과 정책신뢰가 실추되어 수도권 집중을 가속시켰다. 넷째, 수도권 규제는 중앙정부가 입지가능한 시설의 규모와 종류를 일률적으로 결정하여 지방자치단체의 자율과 합의를 토한 계획수립이 불가능하게 하였다는 비판이다.

따라서 이와 같이 수도권 발전에 대한 대립적인 시각을 갖는 다는 것은 수도권과 비수도권이 win-win으로 가지 못하고 갈등을 야기시켜 종국에는 국가경쟁력을 상쇄시킬 수 있다는 점에서 경계를 하여야 할 것이다.

Ⅲ. 규제완화와 수도권 발전방안

1. 규제완화의 이론과 실제

규제에 대한 정의를 광의로 해석해 보면 '국민생활이나 사기업의 경영에 이떤 식으로든 영향을 미치는 정부활동'이라고 볼 수 있다. 협의로는 '정부가 시장에 직간접적으로 개입해 경제행위자들에게 비용이나 편익을 제공함으로써 의무를 부과하거나 행동을 제한하는 것'을 의미한다(고동수, 2007). 규제(regulation)는 정부가 바람직한 경제사회적 상태를 구현하기 위해 경제주체의 행위를 제한하는 법적 또는 행정적 행위이다. 규제수단은 학자에 따라 다양한 방식으로 분류되는데[7], 최근에는 명령·통제형 직접규제, 시장메카니즘을 활용한 간접규제, 그리고 자율규제의 세 가지로 구분하는 방법이 보편화되고 있다. 규제의 본질적 요소는 명령과 통제이며, 이는 규제구조(regulatory framework)와 집행(implementation)으로 구성된다. 규제를 단일한 하나의 독립적인 수단으로 파악하는 것보다 최근에는 규제레짐적 시각에서 규제를 파악하는 경향이 있다. 규제레짐(regulatory regime)[8]을 '다양한 규제환경의 제약 속에 규제구조('명령'), 규제집행(유연성 메카니즘과 집행방식), 그리고 이에 따른 규제산출이 상호 영향을 주고 받는 기능적 순환적 과정(환류과정)의 집합'으로 정의할 수 있다. 즉 분야별 규제 의제영역을 둘러싼 규제환경-구조-집행-산출로 이어지는 기능적 순환과정의 집합으로서 개별 규제수단과는 구별되는 규제전체의 방향과 특징을 규정하는 가치관, 목표, 수단 등을 포괄하는 체계론적 개념이라고 할 수 있다(박용성 2002). 다른 한편으로 정부의 규제는 경제·사회에 미치는 영향력이라고 개념으로 정의할 수 있겠다. 일반적으로 규제가 필요하다는 근거는 시장실패에서 찾을 수 있고, 반대로 규제의 한계는 정부실패에서 찾을 수 있다. 따라서 규제의 실효에 대한 논쟁은 경제학 분야와 그리고 행정학 분야에서 끊임없이 이어져 왔으며, 20세기 후반의 선진국에서 정부개혁과 규제완화 개혁은 거의 동의어와 같이 논하는 풍조였다.

---

7) 명령·지시 규제통제적 수단과 시장유인적 수단(최병선 1992)으로 분류되기도 하며, 규제시점에 따라 사후적 규제와 간접적 규제로, 영향력이 미치는 정도에 따라 직접규제와 간접규제로 분류한다. 규제유형을 직접규제/명령·통제적 수단, 경제적 수단, 자율규제/자발적인 관리수단으로 구분할 수 있으며(Beaumont et.al., 1993), 유연성(flexibility) 정도에 따라 규제를 경성규제(Hard instrument), 중성규제(Medium instrument), 연성규제(Soft instrument)로 분류하기도 한다(Zimmerman 1999).

8) 명령·통제를 본질적 속성으로 하는 직접규제(command and control regulation)의 구성요소중 명령부문('command' part)은 규제구조에 해당하며 통제부문('control' part)는 집행부문에 상응한다.

2. 규제완화의 차원 및 수준

규제완화는 일차적으로 정부 정책의 효율성 제고를 목표로 하며, 궁극적으로는 규제의 내용과 규제과정의 개선을 통하여 시장경제의 효율성을 향상하고, 이를 통하여 국민의 편익과 복지를 증진하는데 있다고 할 수 있다. 정부의 규제가 사회경제적인 변화에 적합하지 않을 경우 국민의 편익 또는 시장의 효율성을 향상시키는데 걸림돌이 될 수 있고, 결과적으로 국가 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용하기 때문이다. 규제완화에 대한 첫번째 차원은 특정한 형태(specific form of framework)의 규제구조 및 집행방식을 대상으로 한 규제개혁이라고 할 수 있다. 이러한 규제개혁은 주로 1980년대 OECD 국가에서 시작되었으며, 주로 특정한 개별 규제에 대한 문제를 시정한다는 단편적인 차원에서 시작되었다. 이러한 규제개혁과정은 규제의 사적 편익(Private Benefit)과 사회적 편익(Social Benefit)을 동시에 극대화 시킬 수 있는 규제의 요소를 규명하고 미시적 정책모델 비교분석을 수행해 나간다(OECD 2004, 2005). 규제개혁과정에서 중요한 정책수단은 규제영향분석(Regulatory Impact Assessment)라고 할 수 있다. 전문연구기관에서 규제의 비용효과 분석을 통하여 특정한 형태의 규제의 설계를 효율적으로 수행하는 방식에 초점을 맞춘다. 첫 번째 규제개혁은 개별 규제의 한계적인 질적 향상에 관심을 집중하고 있으며, 신설 또는 강화되는 규제에 대한 규제영향평가는 규제의 존재에 대한 정당성 여부에 대한 판단을 주로 하게 되며 주로 규제의 양적 팽창을 통제하는 수단으로 사용하게 된다.

두번째 차원의 규제완화는 규제거버넌스적 접근 방식(Regulation as governance)이다. 규제개혁을 국민의 기본권과 재산권의 사회적 배분을 둘러싼 정부, 시장, 행정체제간의 정치적 상호작용이라는 측면을 강조한다. 따라서 거버넌스적 규제형성과정에 대한 규제개혁을 중요시하며 규제를 둘러싼 다양한 정책행위자들의 상호작용과 동태적 구조에 대한 본질적인 개혁을 수행한다. 규제거버넌스적 규제개혁은 특정한 형태(specific form of framework)의 규제구조 및 집행방식에 초점을 맞추는 단편적 접근에서 벗어나, 개별적인 규제활동들이 유기적으로 연관되어 있다. 또한 하나의 개별규제 개선이 중요한 것이 아니라 규제를 둘러싼 규제과정 및 이해관계자들(stakehloders)간 관계가 중요하다는 인식이 대두되면서 규제개혁은 전체적인 규제체제 또는 규제레짐을 「관리」하는 방향으로 전환하게 되었다. 따라서 다양한 개별규제간의 복잡한 상호작용이나, 투명성, 책임성 등의 문제를 효과적으로 다루기 위해서는 규제체제 또는 규제레짐의 전체적 효과를 관리할 수 있는 새로운 형태의 규제관리(regulatory management)가 필요하게 되었다. 두번째 접근방식은 규제체계 자체로부터 발생하는 보다 근본적인 문제의 해결에 관심을 가지게 되며 개별규제 개선에도 불구하고 발생하는 규제레짐

(regulatory regime)의 근본적인 문제, 즉 덩어리 규제에 대한 관심으로 이어지며 규제체제의 통합성 제고에 대해 추진하게 된다. 세번째 차원의 규제완화는 넓은 의미의 사회통제(social control) 역할을 수행하는 모든 메카니즘을 대상으로 하는 규제개혁이라고 할 수 있으며, 가장 넓은 의미의 규제개혁이다. 규제개혁의 궁극적인 목적은 정부와 민간의 역할이 적절하게 분담되고 있는 행정체제의 구축을 통해 바람직한 사회운영체제를 구축해 나가는 것이라고 할 수 있다(Baldwin 1998).

출처: Baldwin(1998)를 기초로 하여 저자가 수정

3. 규제완화와 경제성

이 같은 경향은 21세기에 들어와서도 변함없으며 OECD회원국을 중심으로 전개되고 있는 각국 규제개혁 프로그램은 각자의 주요한 정부개혁의 일환으로 추진되고 있다. 그 주요골자는 다음 3가지로 요약될 수 있다(김신, 2007). 첫째는, 정부규제가 국민과 기업에게 주는 행정부담(administrative burdens)을 측정할 수 있는 기법을 개발해 적용함으로써, 행정부담의 규모를 파악하고 감축하려는 행정 감량화 정책이 급속히 확산되고 있다. 둘째는, 규제의 품질을 측정할 수 있는 지표를 개발해 국가 간 규제의 품질을 비교하고 규제품질의 저하를 가져오는 부분을 파악함과 더불어, 고품질 국가의 정책을 벤치마킹함으로써 규제의 품질을 제고하려는 노력이 가속화되고 있다. 셋째는, 전통적인 명령과 통제방식의 규제를 대신할 수 있는 규제대안을 발굴해 적용하려는 시도가 계속되고 있다. 무규제, 간접규제, 공동규제, 자율규제, 정보제공 등 현재 각국에서 다

양한 규제의 대안사례를 찾아내고, 그 적용방안을 모색하는 것이 대세이다. 기업인을 대상으로 하는 심층인터뷰나 설문조사의 결과를 보면 기업은 자본비용의 경우보다도 행정적 순응을 위해 소요되는 시간과 인력에 있어서의 행정부담에 더 큰 규제부담을 느끼는데, 이는 피부로 실감하는 규제이기 때문인 것으로 파악되고 있다(김신, 2007). 규제에 의한 행정 부담이 상승한다는 것은 국가경쟁력과도 상관성이 깊다. 2006년도 우리나라의 수출총액은 세계 11번째를 기록해 선진국과 어깨를 나란히 하였으나 지난 해 9월 세계경제포럼이 125개국을 대상으로 국가 경쟁력을 조사한 결과 한국은 24위로 나타났다. 전년도보다 5단계나 떨어진 가장 큰 이유는 정부의 정책 집행 능력을 뜻하는 공공제도 부문 지수가 전년보다 9단계 밀린 47위로 떨어졌기 때문이라고 한다. 지난해 5월 스위스 국제경영개발원이 발표한 2006년 세계 경쟁력 연감 자료에서도 한국은 61개 국 중에서 38위로 전년도에 비해 9단계나 떨어졌다. 역시 정부 행정의 비효율성이 국가 경쟁력 하락이 주범으로 꼽혔다. 결과적으로는 규제에 의한 행정부담비용 상승은 기업의 해외이전에 대한 동기부여를 제공하고 외국자본을 국내에 유입하는 데에는 장벽이 되고 있다. 예를 들어, 2007년 3월 30일에 신흥 해운회사인 (주)STX는 투자규모 10억달러, 공장규모 100만평에 고용창출 2만 명이 예상되는 조선소를 중국의 다롄(大連)지방에 세우기로 하였다고 한다. (주)STX의 강덕수 회장의 인터뷰 기사에 따르면 중국에 조선소를 짓게 된 가장 큰 이유는 속도라고 했다. (주)STX는 지난 4년간 국내에서 엄두도 못낼 일을 중국에서는 6개월 만에 공장신설 허가가 나왔으며, 또한 국내보다 월등히 값싼 공장부지가 확보가 가능했기 때문이라고 했다. 이렇게 됨으로써 국내 굴지의 해운회사인 (주)STX는 글로벌 경영을 중국에서 시작하게 되었다[9]. 그 밖에도 다롄(大連)시 관계자들이 도로 등 인프라스트럭처도 빠른 시일에 해결되도록 적극적으로 도와주었던 점도 크게 작용했다고 한다.

반면에 일본의 경우 2001년도부터 고이즈미 행정개혁에 의하여 규제개혁 담당 장관직을 신설하고 규제개혁을 실시하였다. 그 결과 2006년도 말에 보고된 일본 내각부 규제개혁평가보고서를 보면 규제개혁과 산업활성화관계가 매우 밀접하다는 것을 알 수 있다. 예를 들어. 1995년도를 규제수준 1로 했을 경우 고이즈미 규제개혁은 0.3으로 그 수준이 낮아졌다. 그 결과 공장증설은 2000년 680만㎡에서 2006년 1400만㎡로 두 배 이상 늘었다.

한국의 규제수준이 높다는 것은 국내에 들어와 있는 외국기업의 조사에서도 나타나있다(동아일보, 2007년 5월10일:B2). 보도에 의하면 산업자원부가 2007년 5월 9일 국회에 제출한 "2006년 외국인 투자기업 경영실태"라는 자료에서 KOTRA, 무역투자연구

9) 매일경제신문 A13쪽(2007.04.02)

원과 함께 투자 잔액 100만달러 이상의 회사, 외국인 지분 10%이상을 소유하고 있는 외국계 회사 조사에서 한국정부의 규제 및 행정절차의 합리성 평가는 100점 만점에 36.9점으로 만족도가 극히 낮았다. 대체로 만족은 10.6%에 그쳤고 매우 만족은 단 한 곳도 없었다. 특히 주목할 점은 제조분야에서의 외국계 투자는 2004년의 국내 전체 제조업 매출의 13.1% 보다 떨어진 12.9%로 한국정부의 규제가 외자유치에 저해 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 한국의 수도권 발전 저해 문제는 이에 그치지 않는다. 수도권의 인구팽창과 도시개발의 여파로 수도권 공장 토지 가격은 평당 300-400만원을 호가하고 노동임금의 상승으로 인하여 단순노무직을 구한다는 것은 매우 어렵다. 반월시화 공단의 경우도 국가산업단지인 관계로 자치단체는 무관심하고 중앙정부는 규제하며 늘어나는 주택단지에 의하여 공장과 주민, 환경단체 간에 끊임없는 갈등에 시달리고 있다. 사정이 이렇다 보니 지방으로의 공장유치를 유혹하는 조건으로써 산업단지 조성이라는 정책은 무색해지고 법인세 감면이라는 조치도 별로 효력이 없다. 오히려 각종 규제와 임금인상으로 인하여 앞서의 STX(주)사례처럼 공장의 해외이전이 가속화되어 국가 전체의 산업공동화가 염려되는 시점이다.

규제가 심하면 비경제적이거나 불법이 횡행한다. 경기도 이천에 있는 S식품회사의 경우 8,000평의 공장용지가 있으나 "수도권 공장총량제"에 묶여 주문을 받아놓고도 공장 증설이 되지 않아 주문을 거절하여야 하는 입장이다(매일경제, 2007년4월19일:A5). 뿐만아니다. 서울 외곽순환도로 서하남IC를 빠져나와 하님시 감북동, 초이동 일대로 접어들면 곳곳에 파란색 지붕을 얹은 창고들이 나타난다. 축사로 허가를 받았으나 창고로 전용한 불법건물들이다. 이 같은 불법 창고가 4,000-5,000여동에 이르는 것으로 하남시는 추정한다. 하남시는 총 면적 중 97.2%가 그린벨트에 묶여 있으므로 이와 같은 불법 건물은 이미 오래된 사실이고 경기도의 그 밖의 지역은 3만㎡이상은 허가를 내주지 않는 자치단체가 많기 때문에 난개발과 사업을 위한다기 보다는 불법투기의 장으로도 까지 변질되고 있는 실정이다.

4. 수도권 규제의 실태

1) 수도권 정비법

수도권 발전에 대한 저해요인으로 가장 주목 받고 있는 규제법안이 수도권정비계획법이다. 이는 여전히 중앙정부를 계획의 주체로 규정하고 계획의 직접적 대상이 되는 지방자치단체는 의견만을 제시하는 형식적인 절차를 거치도록 하고 있어 실질적 지방분권화의 걸림돌로 작용하고 있는 실정이다.

〈표 1〉 수도권 정책부문별 규제현황과 문제점

구 분	규제현황	문제점 및 부작용
교육	대학신설 및 대학입학정원 증원규제	· 대학입학정원의 총량설정에 대한 근거 부족 · 수도권정비계획상 규제내용과 교육부의 시책 상충 · 대학입학정원총량규제에서 제외된 야간대학 정원 증가 · 첨단 전문분야 대학 신설허용의 획일적 적용 · 경기도 내 교육대학 신설의 규제
문화관광산업	관광지조성사업에 대한 규모 및 입지규제	· 개발규모의 제한으로 인한 무계획적 난개발 조장 · 외국인 투자유지 장애 · 수도권의 잠재수요에 비해 규제로 인한 관광시설 투자 미흡 · 대규모 개발사업 규모의 기준에 대한 비합리성 · 획일적인 권역규제
토지이용	공장, 개발사업, 특정시설에 대한 규모 및 입지규제	· 공장시설에 대한 각종 규제로 인한 산업활동의 차질 · 수도원 입지가 필요한 첨단산업 입지규제로 인한 경쟁력 약화 · 지역특성을 간과한 획일적 권역지정 · 과도한 토지이용 규제로 인한 난개발 등의 부작용 발생
환경	환경보호관련 구역설정과 행위제한	· 환경보호관련 권역 및 지역을 중복지정하는 과도한 규제집행 · 권역 및 지역지정시 환경보호와 관련된 각종 지표에 의한 합리적 권역설정이 아닌 행정편의에 의한 권역지정

수도권의 과밀은 과밀억제권역에 국한된 문제이며 타 권역은 전국수준에 비해 오히려 과소한 실정인데도 수도권정비계획법은 수도권 인구집중 억제라는 미명하에 수도권 전역에 대한 획일적 규제를 가하고 있어 각종 부작용을 낳고 있다는 것이다. 수도권정비계획법이 다양한 정책목적을 달성하기 위한 통합적 제도의 성격을 가지고 있음에도 불구하고 각각의 목적에 대응하는 개별적 제도장치가 추가로 도입·작동되고 있어 이들 제도간 중복규제로 인해 수도권 정책의 일관성 및 효과성 측면에서 문제점을 드러내고 있다.

〈표 2〉 수도권정비계획법 관련 법개정 움직임

▶ '05.5.19: 개정안 발의(한선교 의원외 31인)
※ 수도권내 기업규제 해소를 위한 공장총량제 폐지 등을 제기
▶ '5.12. 1: 폐기 및 대체입법 발의(김문수 의원외 51인)
※ 공장총량제 폐지, 권역구분을 과밀억제, 성장관리 2개 권역으로 단순화, 대상지역에 대한 중복규제 철폐, 지역전략산업단지 선정 및 육성 등
▶ '06.7.21: 개정안 발의(윤호중 의원외 21인)
※ 공장 신·증설 등의 행위제한 완화 등
▶ '06.9. 7: 개정안 발의(김영선 의원외 15인)
※ 시 전체 면적 중 공업지역이 3% 이하인 곳에 한해 공업지역 선정 가능
▶ '06.12.15: 개정안 발의(정병국 의원외 10인)
※ 낙후가 심한 수도권의 군지역(인천광역시 강화·옹진군, 경기도 양평·가평·연천·여주군)에 대한 수도권 규제지역 배제 등
• 공업지역 물량에 의한 제한 (경기도 기준)
- 전국인구의 22%, 산업단지 8.9%
• 제한 없으며, 국가산업단지 중심 조정
- 전국인구의 52%, 산업단지 88%
• 수도권정비계획법 제8조

2) 수도권내 공장 신·증설 규제 관련

〈표 3〉 수도권내 공장입지 규제현황

수 도 권	비 수 도 권	근거 법령
• 대기업은 업종 관계없이 **원천적 입지금지** - 14개 첨단업종 100% 증설 허용 - 외투기업 25개 업종 신·증설 허용 - 8개 업종 신·증설 허용	• 473개 **모든 업종 제한 없이 허용**	• 산업집적활성화및 공장설립에관한법률 제 20조 • 동법 시행령 제 26조 내지 27조의2
• 공장총량에 의한 연간 건축량 한정	• 무한정 건축 가능	• 수도권정비계획법 제 18조 • 동법 시행령 제21조
• 공업지역 물량에 의한 제한(경기도 기준) - 전국인구의 22%, **산업단지 8.9%**	• 제한 없으며, 국가산업단지 중심 조정 - 전국인구의 52%, 산업단지 88%	• 수도권정비계획법 제8조
• 산업단지 폐수종말처리장 설치비 50% 지원	• **100%** 지원	• 산업입지의 개발에 관한 통합지침 제41조
• 산업단지 진입도로개설비: 지원없음(접경지역 제외)	• **100%** 지원	• 산업단지지원에 관한 운영지침 제13조

정부에서 지역균형발전 및 수도권 규제의 일환으로 수도권내 공장 신·증설을 규제하고 있어 지자체간에 마찰을 빚고 있다. 최근 정부는 하이닉스 반도체 공장 증설[10] 관련

상수원 오염을 막기 위한 명분으로 경기도 이천 공장의 증설을 허용치 않기로 결정하였으나, 지자체 및 주민들은 정부가 국가 균형발전 논리를 앞세워 기업의 선택권을 박탈했다며 반발하고 있는 실정이다.

〈표 3〉 수도권 지역에 대한 규제 실태

법 령	대 응	조 항
공업배치 및 공장설립에 관한 법률 관련규제	수도권내 대기업공장의 신설, 증설, 이전규제 -과밀억제지역, 성장관리 지역, 자연보전지역 증설 제한, 이전규제, 산업단지 내 입지제한	시행령 26,27조
	수도권내 지역별 중소기업 입지규제 - 과밀억제지역 기타지역, 자원보전권역 공업지역, 자원보전권역 기타지역 내 공장 신증설 제한	시행령 26,27조
수도권 정비 계획법 관련규제	수도권 범위의 획일적 적용	법 제 2조 1호, 시행령 2조
	수도권내 대학 신설 금지 수도권내 대학 입학 정원의 총량규제 수도권내 권역별 대학 이전의 제한	법 7,8,9 조 법 18조, 시행령 24조 1호 세행령 11조 1, 14조 2
	수도권내 공장의 신증축, 용도변경시 총량규제 수도권 공장규모의 축소 적용	시행령 21,22,23조 법 3조 2호
	공공청사의 신설, 증설, 이전 규제	법 7,8,9조 시행령 11조 2호, 12조 2호, 14조 2호
	연수시설의 신증설 제한	법 10,12,13조 2항, 14조 4항
	업무용, 판매용 건축물, 복합용 건축물 설치제한	법 12, 시행령 13조 2항 3
	대형 건축물 과밀 부담금 부과	법 12,13,14조
	과밀 억제권역, 성장관리 권역, 자연보전권역내 공업지역지정 제한	법 7조
	공업용지조성사업, 공업용지조성사업, 관광지조성사업의 규제	시행령 4조 1호 14조 1호,2호,3호
부담금 규정	개발부담금, 농지전용부담금, 산림전용부담금 차등부과	개발이익환수에 관한 법률 7조 2항 3호 농어촌발전 특별조치법 시행령 52조 2
	대체조림비 감면, 대체초지조성비 감면 제외	산림법 20조 16, 시행령 24조 2 초지법 시행령 16조 3
	소기업부담금 감면제외	소기업지원을 위한 특별조치법 9조
	공유수면 점용료 면제제외	공유수면관리법 7조 1항 2호, 시행령 3조 3항
조세감면규정	창업중소기업 세제감면 제외	조세특례제한법 6조 1항 2호
	과밀억제권역내 취득세, 등록세 중과	지방세법 112호 3항, 138조 1항 시행령 84조 2, 102조
기타규정	수도권 지역내 중복규제	
	개발촉진지구 지정규제	지역균형개발및 지방중소기업육성에 관한 법률 12조
	팔당특별대책지역 Ⅰ,Ⅱ 규제	환경부 고시 90-15호

10) **하이닉스 관련 언론보도 하루('07. 1. 25)만 보더라도** 정부가 24일 하이닉스의 충북 청주 공장 건설을 유도하고 경기 이천 공장은 불허하기로 결정한 것과 관련, 열리우리당 경기도 출신 의원들이 '음모론'가지 제기하며 강하게 반발 하이닉스반도체의 이천공장 설립 추진이 정부의 불허로 무산. 정부가 이를 반대하는 이유는 지역균형발전과 수도권 규제 때문(중앙일보), 하이닉스 이천공장 증설은 사실상 무산. 기업이 원하는 지역에 제 때 공장을 증설하지 못하는 차질을 빚었고, 주력산업인데다 경기사이클의 흐름을 고려하지 않을 수 없는 반도체라는 점을 생각하면 안타까운 결정이다. 이런 식이어선 기업의 신규투자는 사실상 기대하기 어렵다. 일본이 해외의 공장들을 다시 불러들이기 위해 입지, 환경규제를 완화하고 있는 것과는 대조적(한국경제신문).

〈표 4〉 권역별 수도권 규제내용

구 분		과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역	비고(기준)
공장		- 대기업: 신증설금지(경제자유구역허용) • 공업단지: 업종, 규모제한없음 • 공업지역: 도시형공장허용 • 기타지역: 현지근린공장, 첨단업종,봉제,종이제품 제조공장허용	- 대기업: 신증설금지(아산국가공단은 허용) - 반도체 등 10개 첨단공장 25-50% 증설 허용 • 외국인 투자비율이 50%이상인 21개 첨단 업종에 한 대 2003년말까지 신증설 허용 - 중소기업: 업종규모 제한없음	- 대기업: 신증설금지(경제자유구역 허용) - 중소기업 • 도시형 공장(3천㎡ 이내) • 기타지역: 물을 사용하지 않는 도시형 공장(1천㎡이내)	공장건축총량제: 매년 수도권내에서 허가받을 수 있는 공장 연면적 총량 고시
대학	4년제 대학, 교육대학	신설: 금지 이전: 심의후 권역내 가능(서울제외)	신설: 금지 이전: 수도권내 가능	신설: 금지 이전: 금지	대학입학정원 총량제: 4년제대학 및 교육대학은 매년 고시, 산업대학, 전문대학은 전국 증가 20% 이내 허용, 20% 초과는 심의후 허용
	소규모대학	신설: 금지 이전: 심의후 권역내 가능(서울제외)	신설: 금지 이전: 수도권내 가능	신설: 심의후가능 이전: 권역내 가능	
	전문대학 산업대학	신설: 금지 이전: 심의후 권역내 가능(서울제외)	신설: 금지 이전: 수도권내 가능	신설: 심의후가능 이전: 권역내 가능 (산업대학없음)	
대형건축물		- 과밀부담금 부과(서울시 한정)	- 규제없음	- 금지	판매: 15천㎡ 업무: 25천㎡ 복합: 25천㎡
공공청사		- 심의 - 과밀 부담금 부과	- 심의후 허용	- 심의후 허용	1천㎡
연수시설		- 금지	- 심의후 허용	- 기존시설의 10% 증축만 허용	3천㎡
공업지역지정		- 위치변경만 허용	- 수도권 정비계획에 반영된 공업지역 허용	- 수도권 정비계획에 반영된 공업지역 허용	
택지조성사업		- 100만㎡이상 심의후 허용	- 100만㎡이상 심의후 허용	- 6만㎡(오염총량제 실시 경우 20만㎡) 이상금지	
공업용지 조성사업		- 30만㎡이상 심의후 허용	- 30만㎡이상 심의후 허용	- 6만㎡이상 금지	
관광용지 조성사업		- 10만㎡이상 심의후 허용	- 10만㎡이상 심의후 허용	- 6만㎡이상 금지	

자료출처: 〈표 4〉와 〈표 5〉의 자료출처는 이재선. "송파신도시건설과 수도권 정책", 변화의 시대, 지속가능한 도시만들기 프로젝트. 경실련 도시개혁센터(사). 자료집. pp. 242-243 참조.

〈표 5〉 중앙정부의 도에 대한 관여적 사무실태

중 앙	관여사무명	근거법	관여 종류
건설교통부	골재채취예정지지정	골재채취법시행령	협의
	국가기간교통망계획 수립	교통체계효율화법	보고
	광역 도시계획, 변경계획	국토계획및 이용에 관한 법률	승인
농림부	가축방역업무처리결과	가축전염병예방법시행규칙	보고
	농산물유통기구정비	농산물유통및 가격안정에 관한법률	승인
	농지전용허가	농지법	협의
문화관광부	관광개발기본계획수립	관광진흥법	보고
	사업계획승인시 인허가의제	관광진흥법	협의
	관광사업계획작성	관광진흥법	승인
보건복지부	보건환경연구원지원설치	보건환경연구원법시행령	협의
	사회복지전담공무원임용현황	사회복지사업법시행령	보고
산업자원부	통상진흥시책 수립, 시행	대외무역법	보고
	탄광지역진흥사업계획 시행계획수립	석탄산업법	승인
	집단에너지 공급	집단에너지사업법	협의
재정경제부	국가소송 및 행정소송사무	국가를당사자로하는 계약에 관한 법률 시행규칙	보고
중소기업청	단지조성사업 준공인가	중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률	지침
	벤처기업육성촉진지구지정	벤처기업육성에관한특별조치법시행령	보고
해양수산부	낚시어선업신고	낚시어선업법	보고
	총허용 어획향 설정 및 관리	수자원자원보호령	승인
	해역이용협의	해양오염방지법	존치
행정자치부	충무계획시행계획	비상대비자원관리법시행령	승인
	민방위 시도계획	민방위기본법	보고
환경부	오렴총량관리를 위한 목표 수질 결정공고	금강수계물관리및 주민지원등에 관한 법률	승인
	대기오염측정결과	대기환경보전법	보고
	수질기준외 항목에 대한 수질 기분 및 검사방법	수도법	협의

〈표 6〉 지방중소기업 지원 기능의 중복

구 분		지방중소기업지원기능
도	부서	기업지원과, 중소기업지원과 등
	기능	① 중소기업창원지원 (중소기업창원지원/자금, 인력난 해소지원/ 제품판매 및 기술정보제공/ 창업보육센터 설치, 운영/ 예비창업자의 발굴, 교육)
		② 벤처기업관리 (벤처기업창업,육성,지원/ 벤처투자조합 설립에 관한 사항)
		③ 중소기업육성지원 (해외진출지원/ 투자유치종합계획조정/ 육성 및 구조조정자금지원/ 중소기업제품, 상설전시 판매장의 운영지도/ 중소기업지원기관과 업무협조/ 중소기업종합지원센터건립 및 지원/ 지역신용보증조합 설립 및 운영, 감독/ 중소기업에 대한 경영애로 해소 지원/ 지역내 대학과의 업무협조)
		④ 지역특화사업 발굴 및 육성지원
특별 지방행정기관	부서	중소기업청, 소상공인지원센터
	기능	① 중소기업조사 및 창업지원 (불공정 거래조사, 경영안전자금지원/지방중소기업정보화지원/기술정보제공/ 기술지원연구개발/ 기술향상교육/ 창업보육센터 지원/ 창업정보제공관리)
		② 벤처기업관리 (개인투자자 지원 등 벤처기업 투자지원/ 벤처기업의 확인 및 관리/ 중소기업의 벤처기업전환 촉진)
		③ 중소기업육성지원 (해외시장개척지원, 투자유치지원, 경영/중소기업회생특례자금지원/중소기업제품 상설전시 판매장의 운영지원/ 지역내 금육기관 및 중소기업기관과의 업무협조/ 지방중소기업종합지원센터의 지원/ 지역신용보증조합관련업무/ 지방중소기업에 대한 경영애로 해소의 지원/ 지역내 대학과의 업무협조)
		④ 지역특화산업지원

3. 산업구조의 여건변화에 따른 수도권 발전 정책의 전환 필요성

수도권 제조업이 노동집약적 산업에서 자본·기술집약적 산업구조로 전환되고 있음에 따라 수도권의 입지비용 상승으로 인해 단위토지당 수익률이 높고 수도권에 입지경쟁력을 갖는 중·소규모의 기술집약적 산업구조로의 변화가 필연적이라 할 수 있다. 그리고 의사결정의 합리성제고, 협상기술의 발전, 적절한 유인과 제재장치의 구축 등과 함께 대등한 협상주체로서 중앙정부와 광역·기초자치단체가 서로 협조하여 국가를 운영하는 방향으로 전환하여야 할 것이다. 소득 증가에 따라 삶의 질 추구에 더 많은 관심과 욕구를 가지게 되며, 이러한 개인의 의식 변화로 수도권의 환경 보호, 교통망 확충, 여가산

업 발전 등의 분야가 중요한 정책적 관심사로 등장할 것으로 전망된다. 수도권은 세계적 도시로 발전시켜 동경・북경・상해・싱가포르・홍콩 등 국제적 중심기능을 담당하는 지역과 경쟁하는 세계도시기능을 발휘하도록 하고, 지방에 대해서는 개성적 특성과 성장잠재력을 살려 지역발전을 이루도록 기반을 조성하는 상생(win-win)전략을 채택하여야 한다.

형평성에서 효율성에 초점을 맞추어 수도권 규제 중심의 지역정책에서 대도시의 자립능력 확충정책으로 정책 패러다임을 전환함으로써 수도권과 비수도권 모두가 지역별 특성에 따라 발전할 수 있는 상향적 평준화를 추구하는 정책이 요구되는 것이다. 중앙과 지방은 지역의 자생적이며 지속적 성장이 가능하도록 지역 혁신체제의 구축에 주력해야 하고, 지역성장에 미치는 파급효과를 극대화할 수 있도록 광역권별로 산업발전 정도와 성장잠재력을 고려하여 핵심전략산업의 발전기반을 조성하여야 할 것이다. 이를 위하여 중앙정부는 지방자치단체의 자율적 발전을 지원하는 체제로 전환하며, 지역의 자율적 개발능력 확대를 위해 재정 및 도시계획에 대한 대폭적 권한이양의 추진이 요구된다. 아울러, 정부의 수도권 분산에 대한 의지를 보여줄 수 있는 정부 부처의 대표적 기관 이전 조치를 통하여 최소한의 지역혁신기반을 조성하여야 할 것이다. 기업본사 등 민간 중추기관의 지방이전 촉진도 요구되며 대기업본사의 지방이전을 촉진하기 위해서는 이전에 따른 금융지원, 양도세, 취득세의 감면, 법인세의 감면 등과 동시에 첨단정보 인프라 구축・지원, 종업원 주택 및 이전을 위한 금융지원책의 강화가 필요할 것으로 판단된다.

공공재원을 우선 지방의 사회간접자본을 확충하는 차원에서 집중적으로 투입하여야 하며 수도권의 경우는 시장경제의 원칙에 의거한 민자 유치로 기반시설을 확충하는 전략을 동시에 추진해야 한다. 뿐만 아니라 현행 개발부담금의 배분율을 국가 25%, 광역자치단체 25%, 기초자치단체 50%로 조정함으로써 각 지자체가 자율적으로 지역적 특성에 따라 재원을 확보할 수 있도록 해야 할 것이며 지방중소기업의 수출금융에 대한 중앙의 재원 지원책을 강구하며 지방의 벤처기업에 대한 투자가 적극적으로 이루어지도록 투자조합을 결성하는 등의 투자기반을 확충하는 방안이 요구된다.

Ⅳ. 수도권과 비수도권의 상승 발전을 위한 정책대안 제시

1. 경기도의 특별자치도 추진

앞서 논의한 바와 같이 국가경쟁력을 향상시키기 위해서는 어느 정도의 집적의 효과 내지 규모의 경제가 이루어질 필요가 있다. 지방자치단체의 경쟁력은 관련 산업과 그들

을 지원하는 생산요소가 지리적·기능적으로 집적되어 창출해 내는 높은 생산성에서 비롯되기 때문에 규모의 경제를 발휘하기 위해서는 특정지역으로의 산업집적과 같은 불균형 개발전략이 유리할 수 있다(Krugman, 1998). 이러한 불균형 개발전략은 지방자치단체의 특성을 살리고 지역 간에 긍정적인 경쟁을 유발함으로써 발전의 원동력이 될 수도 있다(박서호 외, 1988: 강인재, 1996: 홍기용, 1994). 또한 특정지역으로 산업이나 인구를 집중시켜 노동력 이용률, 첨단산업의 경쟁력, 기술혁신 능력 등을 통한 경제적 효율성을 증가함과 동시에 이에 따른 다양한 가치들을 다른 지역에 파급함으로써 국가와 사회발전에 기여할 수 있다. 따라서 이와 같이 자치단체의 역량과 경쟁력을 강화시켜 국가경쟁력과 수도권을 win-win 으로 이끌기 위한 정책대안은 제주특별자치도와 같이 경기도 특별자치도를 추진하는 방안이다. 경기도내에 있는 중앙정부의 특별행정기관을 경기도에 이관하면 종합적인 관점에서 경기도가 개발하는 하는 것이 가능하여 부처간의 중복 투자, 정책갈등과 난개발을 저지할 수 있다고 본다. 또한, 정부의 총재정지출도 감소될 수 있어 비수도권에 대한 예산이 증액되어 결과적으로는 수도권과 비수도권의 시너지에 의한 국가경쟁력이 상승되리라고 본다.

2. 수도권 개발이익환부금의 비수도권에 대한 특별교부금 지원제도 도입

지금 우리나라는 건국 이래 최대, 그리고 세계에서 최저의 저출산 국가이다. 반면에 고령화 율은 급속히 진행되어 조만간에는 고령화복지를 위하여 국가 및 지방자치단체의 재정적자가 예상될 정도이다. 특히, 수도권 이외 지역에서는 이러한 현상이 더욱 극심하여 강원도, 경북 북부, 전북 등 농촌지역 지차체 인구감소가 위험수위에 이르렀다. 농촌인구 감소가 비단 어제오늘 일은 아니지만 최근 들어 감소속도가 더욱 빨라지고 있고, 특히 저출산 현상이 만연하면서 농촌에는 유령마을이 속출하고 있다. 강원도 태백 시민들은 매년 초 인구통계가 나올 때마다 가슴이 철렁 내려앉는다. 인구가 급속도록 줄어 시 승격 기준선인 5만명 수준에 근접했기 때문이다. 2005년 말 기준으로 태백시 인구는 5만614명. 92년 7만9363명에서 불과 13년 만에 32%(2만5400여명)나 줄어들었다. 군 단위 지자체는 인구감소가 더욱 심각하다. 면적 기준으로는 서울시보다 넓은 경북 영양군 인구는 2005년 말 기준 2만 874명에 불과하다. 동 인구도 이보다 적은 곳을 찾아보기 힘들다. 그 여파는 당장 재정수입 감소로 나타나고 있다. 영양군 세수 중 가장 비중이 큰 항목은 기껏 7억원에 불과한 담배소비세다. 사람이 떠나는 마당에 금액이 상대적으로 큰 자동차세, 취득·등록세가 거둬질 리 만무하다. 올해 재정자립도는 8.9%로 곤두박질쳐 정부교부세, 국·도비 지원이 없다면 직원봉급도 못줄 형편이다. 전북 무

주군은 인구가 2만6000여명으로 전북지역에서 가장 적다. 무주군 부남면에서 2006년도 전반기에 태어난 신생아는 5명에 불과하다. 이 가운데 2명은 다른 곳으로 전출 가서 현재 남은 신생아는 3명뿐이다. 다음의 〈표 8〉를 보면 수도권과 비수도권은 인구격차 문제 뿐만아니라 고령화율도 양극화 되고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 8〉 수도권 대 비수도권의 고령화인구 현재와 추이

	2005년			2010년
	전체인구	65세 이상 인구	65세 이상 인구비율	65세이상 인구추계
수도권	32,383,778	1,642,175	5.07%	2,460,040
비수도권	24,651,524	2,723,043	11.05%	3,794,031

자료: 통계청의 2005년 인구통계조사를 기초로 하여 작성하였음.

이와 같이 지방자치단체의 고령화 율이 높아지고 있는 것은 지방재정에 두 가지 측면에서 영향을 미친다. 첫째는, 세수(稅收)가 줄어들어 행정서비스 수준이 떨어져 인구가 더욱 감소되는 경향을 보이는 것이다. 둘째는, 인구는 감소하나 고령화 진행에 따라 노인복지 서비스 지출비용이 급증하여 지역경제 등에 투입하는 비용이 감소되는 것이다. 이와 같은 현상을 극복하기 위하여 참여정부에 들어 지방양여금제도를 폐지하고 국가균형특별회계로써 비수도권에 재정을 투입하기 시작하였으나 수도권과 비수도권의 격차해소라는 측면에서 정책효과성에 대해서는 의문시되고 있다. 여전히 지역간 경제력 격차는 커져 가고 있으며 비수도권의 복지서비스에 대한 자치단체 재정부담은 증가될 전망이다. 따라서 이를 해소하는 정책적 수단은 젊은 인구가 정주할 수 있는 환경을 만드는 것으로써 강구되어야 할 것이다. 예를 들어, 수도권에서의 수도권정비법이 폐지가 된다면 그에 따라 발생되는 개발이익금을 비수도권의 저출산 대책비용의 특별교부금 재원으로 활용하는 방안이다. 이렇게 되는 경우 비수도권에 젊은 인구를 유인하는 정책이 될 수 있어 장기적으로는 수도권과 비수도권의 win-win 정책이 될 수 있다고 본다.

Ⅴ. 결 론

수도권정비계획의 틀은 크게 규제권역, 규제수단, 계획고권 등의 세 가지 요소로 구성된다. 규제권역이란, 권역별로 인구집중 유발시설과 대규모 개발사업에 대한 차등 규제를 가하는 것으로 정의되고, 규제수단이란 과밀부담금과 총량규제를, 그리고 계획고권은 계획수립과정에서 지방의 주도권 행사를 의미하는 개념이다.

현행 수도권정비계획법을 폐지하고 수도권을 지방정부가 주도하는 일반법 체계 속에서 대도시권 관리정책으로 전환되고 있고, 보다 효과적인 지역균형발전을 위하여 통합지역정책체계의 방향을 정립하고 전국을 대상으로 합리적 기준에 의거하여 상대적 낙후도에 따라 정부의 지원과 규제의 강도를 차별화하자는 주장이 제기되고 있다. 수도권정비계획법의 핵심목적은 지역격차완화와 수도권 과밀해소이므로 폐지에 따른 보완으로 지역격차완화는 지역균형발전특별법으로, 그리고 수도권과밀해소문제는 수도권광역계획을 통하여 효과적으로 해결이 가능할 것으로 보인다. 상수원 및 군사시설 보호 등 필수적인 규제지역에 대하여는 피해주민 및 지역에 대한 다양한 보상책을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

대수도론으로 인해 야기되는 지역간 갈등과 대립은 옳지 않다. 본고에서 주장하는 바와 같이 수도권과 비수도권이 함께 살 수 있는 상생의 해법을 찾는데도 힘써야 한다. 수도권의 경쟁력과 발전의 지속가능성을 높이면서 지방도 함께 살 수 있는 방안의 마련이 결코 불가능한 것은 아니다. 상생 해법의 하나로 과도한 도시개발 및 양적성장 속도를 조절하고 도시의 평면적 확산을 방지할 수 있는 '선진국형대도시권성장관리시스템'의 도입을 검토할 수 있다(김용웅, 2006: 7).

결론적으로 비수도권 지역도 자생적으로 발전할 수 있는 지역의 내생적 역량을 갖추어야 할 것이고, 이렇게 되었을 때 우리는 비로소 국가경쟁력을 향상시킬 수 있을 것이다. 수도권 이외의 지방자치단체는 언제까지나 지역발전을 중앙정부의 시책이나 수도권 이전 수요에만 의존해서는 안 된다. 지역의 잠재적 자원을 발굴·동원하여 나름대로의 특화발전이 지역사회 수준으로 까지 확대되어야 할 것이다.

【참고문헌】

강인재(1996), "지역균형발전에 대한 주민의식조사: 경북과 전북을 중심으로", 「한국행정논집」, 8(2).

고동수(2007). "바람직한 규제 개혁 방향", 「감사」, 2007년 통권 제94호.

김광주(2006). "대수도론과 균형발전에 대한 지역적 대응전략", 「참여정부의 공공정책과 지방자치의 발전과제」, 대한지방자치학회・한국정책과학학회 하계공동학술대회 자료집.

김상호(1998), "지역성장과 지역격차에 관한 연구경향의 고찰 및 평가", 「전북행정학보」, 제12권.

김 신(2007). "최근 외국의 규제개혁 동향", 「감사」, 2007년 통권 제94호.

김용웅(2006). "대수도론의 본질과 대응방안", 「대수도론과 지역의 대응전략」, 대구경북연구원 세미나 발표자료집.

김의준(1995), "경기도내 지역개발격차 분석: GIS의 적용", 「경기21세기」, 제3권

김판석(1994). "세계화시대의 정부부문 경쟁력 제고: 도전과 기회", 「한국행정학보」 28(4).

권상준(1998). 「지방도시론」, 서울: 박영사.

노병한(1991). "지역불균형의 이론적 배경에 관한 연구", 「지역사회개발연구」, 16(1), 한국지역사회개발학회.

노춘희・김일태(2000). 「도시학개론」, 서울: 형설출판사.

박서호(1988), 「지역격차의 접근과 이해」, 서울: 녹원출판사.

박성복(1996), "지역발전격차의 분석 시론: 1994년의 광역자치단체를 중심으로", 「한국행정논집」 8(2).

박성현(1994). "한국정부 경쟁력이 아세안 개도국 보다 못하다", 「월간 말」 3.

박용성(2002), 산업환경규제레짐의 유형과 특성:선진4개국 비교분석을 중심으로, 한국행정학보

양기용・조규영(2001), "수도권과 비수도권의 공존을 위한 협력방안", 2001년 한국정치학회 기획학술회의: 「21세기 지역발전을 위한 지방행정의 역할과 기능」.

이경기・김영태(1999). 「지속가능한 도시개발을 위한 지표 설정에 관한 연구」, 충북개발연구원.

이재선. "송파신도시건설과 수도권 정책", 변화의 시대, 지속가능한 도시만들기 프로젝트. 경실련 도시개혁센터(사). 자료집.

이한구(1994). 「세계를 보고 뛰어라: 글로벌시대, 선진국이 되는 길」, 서울: 동아일보사.

이 효(1997), "국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구", 「한국지방행정연구원」.

임승빈(2006). 지방자치론 제2판. 서울:법문사.
조동성(1993).「국가경쟁력」, 서울: 매일경제신문사.
하성규・김재익(1998).「도시관리론」, 서울: 형설출판사.
한국개발연구원(2007),「2011 비전과 과제」, http://www.kdi.re.kr.
홍기용(2001),「지역경제론」서울: 박영사.
_____(2004), "지역갈등 해소저해요인에 관한 고찰: 영호남지역을 중심으로",「2001년도 한국지역개발학회 춘계학술대회 논문집」.
최병선(1992),「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」.
Doxiadis, C. A.(1968). Ecumenopolis: Tomorrow's City, *Britanica Encyclopedia.*
Krugman, Palu(1998) "*Development, Geography, and Economic Theory*", Cambridge: The MIT University Press.
Porter, M. E.(1990). *The Competitive Advantage of Nations*, N.Y.: The Free Press.
Tyson, L. D.(1992). *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
Zimmerman(1999), cited in Cleff and Rennings(1999: 196), Determinants of Environmental Product and Process Innovation, European Environment 9: 191-201
경기도청 홈페이지, http://www.gg.go.kr.
머니투데이, 2007년 5월 10일자 경제면.
중도일보, 2006년 7월 20일자 사회면.

이명박 정부의 지역정책

효율적 지역발전을 위한 행정구역 개편안 구상

배 인 명(서울여대)

효율적 지역발전을 위한 행정구역 개편안 구상

배 인 명(서울여대)

1. 머리말

이명박 정부에서는 최근 들어 가칭 '선벨트(Sun Belt) 경제권'이라는 정부차원의프로젝트를 통해 전남 목포에서 부산·울산을 잇는 남해안 벨트를 인구·경제력에서 수도권에 필적하는 초광역 경제권으로 키우겠다는 계획을 발표했다. 이 프로젝트는 남해안 지역을 부산권, 목포권, 그리고 전남 순천·여수·광양시, 경남 사천시·남해군·하동군의 6개 시·군을 합친 남중경제자유지역 등 3개 거점으로 나눠 공업단지와 연구·개발단지 등을 집중 육성한다는 골격을 가지고 있다.[1] 또한 이러한 구상은 수도권과 나머지 13개 지방의 대립 구도를 수도권과 선벨트권의 1대 1 구도로 전환시키겠다는 구상이며, 대통령직 인수위원회가 지난 1월에 발표한 '5+2 광역경제권'[2] 구상을 대체하게 된다고 밝히고 있다(조선일보, 2008. 5.8).

'선벨트 경제권'이나 '5+2 광역경제권'이나 기본적으로는 인수위원회에서 밝혔듯이 기존 시·도 행정구역을 초월해 광역경제권의 글로벌 경쟁력을 강화하기 위한 것이라고 할 수 있다. 인수위원회에서는 '5+2 광역경제권' 구상을 발표하면서 "지역이 글로벌 체제에서 경쟁력을 높이려면 시도의 경계를 넘어 광역경제권을 확보하는 것이 불가피하며

---

1) 선벨트권 구상의 3대 거점별 추진 계획을 살펴보면 다음과 같다(조선일보, 2008.5.6).
"▲남중경제자유구역= 제주특별자치도 수준의 각종 규제 완화와 금융·세제 혜택이 부여되며, 첨단 산업과 관광·의료·교육 산업이 육성된다. 중앙 정부와 경남·전남도 등이 협의, 독자적인 외자 유치와 산업지 조성권 등을 갖는 '남중경제자유지역청'을 설립할 예정이다. 30대 기업 중 최소 5개사의 제2 본사를 유치하고, 현재 93만명인 이 지역 인구를 200만명 수준으로 끌어 올린다는 것이 정부 목표다.
▲부산권= 부산·진해 경제자유구역 조기 개발과 부산 강서 첨단산업 물류도시 조성이 추진된다. 영상 문화와 관광·컨벤션 산업 중심 도시로도 개발된다.
▲목포권= 서남해안 관광레저 육성을 위한 기존의 'J프로젝트'가 본격 추진되고, 2012년 여수 엑스포 기반시설이 집중 건설된다."

2) 이는 전국을 수도권, 충청권, 호남권, 대경(대구. 경북)권, 동남권 등 5대 광역 경제권으로 재편하고, 강원도와 제주특별자치도는 특별 광역경제권으로 조성하겠다는 계획이었다.

지역의 지속적 경제성장과 지역 간의 공동번영을 보장하고 실질적 지방분권이 이뤄지는 '창조적 광역발전' 체제를 조속히 뿌리내리는데 정책 역량을 집중할 것"이라고 주장하였다(조선일보, 2008.1.24).

구체적으로 보면 인수위원회에서는 노무현 정부의 균형발전전략은 행정구역 단위에 집착하여 지역간 중복, 모방과 나눠먹기식의 정책관행, 시·공간 효율성 상실 등의 문제점을 내포하고 있었기 때문에 행정구역 단위내의 백화점식 사업전개(Full-set 방식), 지역간 사업 중복 등 소모적 경쟁, 시도별 균등배분 등의 결과를 나타낼 수밖에 없었으며, 균형발전정책은 수도권·지방간에 국가균형발전정책을 둘러싼 갈등과 반목만을 증대시키고, 중첩된 규제로 인해 지역민간투자가 저조해 지면서 해외지역과의 경쟁에서 뒤쳐졌을 뿐 아니라 중앙정부의 예산따오기 경쟁, 중앙만 쳐다보는 관행, 지역역량발휘 부족 등의 문제가 가중되었음을 비판하였다(김은경, 2008). 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 행정구역을 초월하여 지속적 경제성장·지역간 공동발전·실질적 지방분권이 삼위일체화된 "창조적 광역발전"을 추구하여야 하고, 글로벌 경쟁력 확보라는 비전을 가지고 행정구역을 초월한 지역간 창조적 협력 발전 촉진, 특성화발전을 통한 성장, 광역경제권 발전을 견인하는 신성장동력 구축, 분권·협력·통합적 광역 행·재정 시스템 구축 등이 필요하며, 이를 위해서 광역경제권 연계사업의 활성화, 규제개혁 등 시장친화적 지역경제활성화 촉진, 광역경제권 기간 인프라 확충, 낙후지역의 신발전지대로의 전환, 수도권과 지방의 공동발전체제 형성, 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천 등의 대안들을 제시하였다(17대 대통령직 인수위원회, 2008; 김은경, 2008).

지금 현재로선 '선벨트 경제권' 구상이 구체적으로 제시되어 있지 않아 지방행정체계 등에 대한 논리가 '5+2 광역경제권'구상과 어떠한 차이가 나는지, 또한 타당성이나 실효성 등은 어떠한지를 판단하기에는 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 최소한 현재와 같은 행정구역 체계로서는 이러한 계획들이 보다 성공적으로 추진되기에 어려움이 있을 것으로 예상된다.

외국의 경우를 살펴보아도 일반적으로 자치단체 간의 통합의 예는 많이 발견된다. 즉 교통통신의 발달, 행정비용 절감, 광역화 현상 등의 이유로 1990년대 이후 미국, 영국, 일본, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 남아프리카 등 세계 여러나라에서 지방정부간 통합이 이루어지는 예가 많이 나타나고 있다(Rauch, 2005; 최영출, 2005).미국의 경우에는 역사적으로 New York, Philladelphia, New Orleans 등 대도시들이 통합을 이루었으며, 1990년부터 2000년까지 6개의 City와 County가 통합한 것으로 나타나고 있다(최영출, 2005; 한국지방행정연구원, 2007). 또한 2003년 초에는 Kentucky 주의 Louisville이 통합지방정부로 탄생하였고, 12개 이상의 지방정부들이 통합을 논의하고 있는 실정이다(한국지방행정연구원, 2007).

영국의 경우에는 인근 자치단체를 통합함과 동시에 통합된 도시에 단층자치단체의 지위를 부여함으로써 상위의 자치단체를 폐지하여 단층제로 하는 개혁을 추진하였는데 1995년부터 1998년까지 45개의 단층지방자치단체를 출범하였다. 또한 2003년부터 2004년까지 영국 3개 권역 6개 지방자지단체에 속한 33개 기초자치단체에 대하여 단층제를 검토한 바 있다(최영출, 2005).

뉴질랜드 역시 예산절감 및 효율적 행정을 위해 지방정부들의 통합을 추구하였는데, 그 결과 지방정부의 수가 1989년 675개에서 2005년 말 현재 86개로 대폭 줄어들었으며, 단층자치단체도 추구되고 있다고 한다(최영출, 2005). 일본의 경우에도 1990년대 초부터 지방분권에 대한 개혁을 추진하였는데, 그 중 하나의 과제는 시정촌 합병에 관한 것이었고, 실제 시정촌의 합병이 이루어져 1995년 3,234개에서 2006년 3월 현재 1,822개로 대폭 줄어들었다(오재일, 2006).

이와 같이 지방정부의 광역화, 혹은 지방자치단체 간의 통합이 세계적인 추세라고 한다면 과연 우리나라도 이러한 추세에 맞추어 광역화해야 하는 것이 바람직할 것인가, 만약 광역화 한다면 어떠한 기준에 의하여 행정구역 개편이 이루어져야 할 것인가에 대하여 좀 더 심도 깊은 논의가 필요할 것이다. 이러한 인식 하에 본 연구에서는 통합에 대한 이론적인 의의, 우리나라의 경험, 그리고 그동안 제시되었던 여러 대안들의 의미에 대하여 재검토함으로써 새로운 개혁에 대한 방향성을 설정하는데 도움을 주고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1) 통합 및 분리의 논리

과연 지방자치단체의 통합과 분리 중 어떠한 것이 바람직한 것인가? 이와 관련하여 지방행정체제의 구성과 분석에서 가장 핵심적인 이론적 쟁점은 '지방행정체제내의 지방자치단체의 수'라고 할 수 있다(Schneider, 1986; Lyons and Lowery, 1989).[3] 행정학의 연구가 활발하게 이루어진 미국의 경우 이 문제에 대한 논의와 분석은 두 가지의 이론적 관점을 중심으로 이루어져 왔는데, 이는 통합주의와 분리주의로 표현될 수 있겠다. 먼저 '통합주의'의 이론적 관점에 대하여 살펴보기로 한다.

통합주의는 1900년대 초기부터 발전되어온 전통적인 행정학 이론에 기초하는 관점으로 지방자치단체의 수를 줄이는 것이 좋은 지방행정체제를 만드는 방법이라고 주장한

3) 이하는 배인명・이명석・최재송(2000)을 주로 참고하였음.

다. 즉 통합주의자들은 단일 권력중추에 의한 집권화된 행정체제를 통해서 책임성과 효율성을 극대화할 수 있다는 전통적인 행정학의 가정 하에 다수의 지방자치단체를 통합할 것을 주장해왔다. 이러한 통합주의의 주장은 1950년대 중반부터 1970년대 초반까지의 미국 지방행정체제의 개혁을 주도해 왔다. 지나치게 소규모인 지방자치정부를 통합함으로써 행정관리상의 효율성을 높일 수 있다는 통합주의의 주장은 다음과 같이 정리하여 제시할 수 있겠다.

① 대규모의 지방자치정부를 통해서 "규모의 경제"를 달성하여 공공서비스 공급의 비용을 절감할 수 있다.
② 통합을 통해서 중복되는 기구와 인력을 축소하여 효율성을 제고할 수 있다.
③ 지역 내에서의 조정비용과 지역간의 조정비용을 비교해 보면, 일반적으로 전자가 후자보다 작다. 이는 일반적으로 조직의 계층제 기능이 조정을 강제함으로써 조직내의 조정이 수반하는 거래비용을 낮출 수 있는 반면에, 조직간 조정은 강제적이지 않아 협상(negotiation)이 요구되기 때문이다. 따라서, 지방정부간의 조정이 필요한 많은 형태의 공공재 및 서비스를 비롯하여 수자원관리 및 재난대책 등에서 통합은 지역간 조정비용을 낮추는 효과를 초래할 수 있을 것이다.
④ 지역간 재정능력의 차이(fiscal disparity)로 인한 형평성(equity)의 저해 문제는 지역통합을 통한 재정평준화(fiscal equality)의 달성으로 해결될 수 있다.

다음으로는 '분리주의'의 이론적인 관점에 대하여 살펴보기로 한다. 특히 미국에서 통합주의에 대한 도전으로 나타난 분리주의는 좋은 지방행정체제를 만들기 위해서는 많은 수의 지방자치단체가 필요하다고 주장하고 있다. 분리주의자들은 통합주의가 주장하는 집권적인 지방행정체제는 불가피하게 지방자치정부를 지나치게 대규모화하게 될 것이고, 그 결과 규모의 경제에 의한 효율성보다는 지방행정이 지나치게 관료화되어 국민으로부터 멀어지게 되며, 행정기능을 유지하는 내부비용(intra-agency coordination cost) 혹은 관리비용(management cost)이 증가할 것이라고 비판한다(Ostrom 1989).

전통적인 행정학과 달리 분리주의는 다수의 지방정부간의 경쟁 가능성과 행정 서비스의 수요측면을 강조하고 있다. 통합주의는 행정 서비스의 공급측면을 강조하고 있는데, 이들의 주장을 살펴보면 행정 서비스의 공급자인 지방정부가 대규모화하면 규모의 경제를 달성할 수 있고 결과적으로 효율적인 행정 서비스의 공급이 가능하다는 것이다. 반면 분리주의는 행정 서비스의 수요측면에 초점을 맞추고, 주민의 선호와 무관한 행정 서비스가 효율적으로 제공되는 것은 아무 의미가 없다는 점을 강조하고 있다. 지방정부 내에 상

이한 선호를 갖는 주민집단이 많을수록 원하지 않는 수준의 행정 서비스를 받는 주민집단의 수는 증가하고 후생손실(welfare loss) 역시 증가하게 된다는 것이다(Oates, 1977). 따라서 분리주의는 다수의 소규모 지방정부를 통해서 주민들은 자신의 선호에 가장 가까운 행정 서비스를 확보할 수 있다고 주장한다(Ostrom, Tirbout and Warren, 1961; Bish and Ostrom, 1979).

이와 더불어 분리주의는 "규모의 경제"를 달성하면서 동시에 주민의 욕구를 충족시킬 수 있는 소규모의 지방정부로 구성된 지방행정체제가 가능하다고 주장한다(ACIR, 1987; Oakerson, 1999). 즉 분리주의는 행정 서비스의 '공급 결정(provision)'과 '생산(production)'을 구분하고 있는데, 여기에서 '공급 결정'은 주민의 선호를 파악하고, 재원조달방식을 결정하고, 정치적인 책임을 확보하는 활동을 의미하며, '생산'은 물리적으로 행정 서비스를 생산(production)·공급(delivery)하는 것을 나타낸다. 이러한 구분을 적용할 때, 지방정부의 고유의 기능은 '공급 결정'이라 할 수 있다. 반면에, '생산'은 지방정부가 반드시 맡아야하는 기능은 아니다. 지방정부는 정부간 계약, 민간 위탁 등의 다양한 방법으로 '생산'할 수 있다.[4)]

그러므로 이론적으로는 '공급 결정'의 기능만을 갖는 소규모의 지방정부를 생각해 볼 수 있다. 작은 규모여서 행정 서비스 생산의 규모의 경제를 달성할 수는 없어도 동질적인 주민의 선호를 파악하여 다양한 방법으로 행정 서비스의 생산을 주선한다면 행정의 효율성은 극대화될 수 있다는 것이다.

특히, 분리주의는 소규모의 지방정부가 대규모의 지방정부와 통합되는 경우 지역 주민의 선호를 반영할 수 있는 통로가 없어져 불이익을 당하게 된다고 주장한다. 즉, 통합은 경제적으로 열등한 공동체를 정치적으로까지 열등한 공동체로 전락시켜 통합으로 나타나는 '재정 평준화(fiscal equality)'가 열등한 공동체에게 실질적인 혜택을 가져다주지 못한다고 주장한다(ACIR, 1987). 그러므로 가능한 한 주민의 다양한 선호를 반영하는 다수의 지방정부가 필요하다는 것이다. 분리주의의 주장을 정리하면 다음과 같다.

① 소규모 지방정부도 다양한 방법을 통해 규모의 경제를 달성하면서 주민의 요구에 대응하는 행정서비스를 제공할 수 있다.
② 소규모 지방정부로의 분리를 통해서 시민들의 지방정부에 대한 통제가 강화되어 지방정부의 효율성을 제고할 수 있다.
③ 지방정부간의 조정이 필요한 경우 각 지방정부가 적극적으로 지역 주민의 이익을 대변함으로 다양한 주민들의 이해가 정책에 반영될 수 있다.

4) 공공서비스의 provision과 production의 다양한 연결형태에 대해서는 Oakerson(1999: 17-18) 참조.

④ 통합을 통해 달성되는 '재정평준화(fiscal equality)'는 소규모 지방정부의 열등한 공동체에게 희생을 강요하는 결과를 초래한다.

이러한 이론적인 논의들과 함께 미국의 경우 분리주의, 혹은 통합주의 중 어떠한 주장이 타당한지에 대하여 여러 실증적인 분석이 이루어졌다. 예를 들어 Lyons와 Lowery(1989)는 전형적인 분리지역과 통합지역에서 행정서비스에 대한 주민만족도와 시행정에 대한 주민의 인식도 등을 설문 조사하여 비교하였는데, 이들의 연구결과는 통합시 지역이 상대적으로 높은 점수를 받고 있음을 보여주고 있다. 하지만 분리가 전체지출, 교육비 지출, 인건비 등 다양한 분야의 재정지출에 미친 영향을 분석한 연구들은 서로 상이한 결과를 보여주고 있다. 즉 몇몇의 연구들은 분리가 재정지출의 증대를 야기한다는 결과를 나타내는 반면(Baird and Langdon, 1972; Chicoine and Walzer, 1985; Mehay and Gonzalez, 1986; Forbes and Zampelli, 1989; and Burnell, 1991), 다른 연구들은 분리가 재정지출의 감소를 초래하였음을 나타내고 있다(Wagner and Weber, 1975; Mehay, 1981; Nelson, 1986; Schneider, 1986, Bell, 1988; Schneider, 1989; and Eberts and Gronberg, 1990). 또한 Liner(1994)의 연구는 분리와 재정지출이 의미있는 관계가 없다고 결론내리고 있으며, 여러 가지 다양한 지출부문에 따라 그 영향이 다양하다는 결론을 보여주는 연구도 있다(Zax, 1988).

2) 적정 정부규모에 대한 논의

이상에서 살펴본 바와 같이 행정구역의 통합은 장점과 단점을 모두 가지고 있다. 그렇다면 어떠한 기준에 의해 정부규모가 결정되어야 할 것인가? 이러한 질문에 대하여 많은 학자들은 나름대로의 기준을 제시하고 있는데, 다양한 주장들을 경제적 측면, 정치·행정적 측면, 공간지리적 측면으로 분류하여 정리하면 다음과 같다.

경제적인 측면에서 우선 편익과 비용부담범위가 정부규모의 결정에 주요한 요인으로 제시되고 있다. 경제적 효율성을 극대화하기 위해서는 편익과 비용 부담이 일치되어야 한다는 것이다.[5] 따라서 외부효과의 파급효과가 전국적인 경우에는 중앙정부가, 큰 경우에는 광역지방자치단체가, 그리고 한정적인 경우에는 기초지방자치단체가 담당하는 것이 효과적이다. 이러한 원리에 따르면 "지방정부의 규모는 공급되는 서비스의 효과가 외부로 파급되는 것을 방지하고 규모의 경제가 달성될 수 있을 정도로 커야 한다"는 것

5) 이하는 김종순(2001)을 주로 참고하였다.

이다. 하지만 동시에 정부규모는 주민욕구를 충족할 수 있도록 작아질 필요가 있다. 왜냐하면 정부의 규모가 지나치게 커진다면 주민들의 다양한 수요를 개별적으로 충족하지 못하기 때문에 손실이 발생하기 때문이다(김종순, 2001: 93).[6]

여기서 짚고 넘어가야할 문제는 최적의 정부규모는 정부가 제공하는 공공서비스의 유형별로 다르다는 점이다. 따라서 효율성을 극대화하기 위해서는 서비스 별로 별도의 정부가 서비스를 공급하여야 한다. 하지만 행정비용 및 순응비용 등의 의사결정비용이 과다하게 발생하는 것을 방지하기 위해서는 비슷한 최적규모의 서비스들은 하나의 정부단위에서 담당하는 것이 바람직하다. 그래야만 주민의 욕구도 어느 정도 충족하면서 공급과 수요의 불일치로 인한 후생의 손실이 과다한 의사결정비용으로 인한 후생의 손실에 비해 작아질 수 있다는 것이다(김종순, 2001: 94).

최적 정부규모에 대한 또 다른 이론으로서 최소비용이론을 들 수 있다. 이 이론에 따르면 지역의 규모는 지역의 효율성이 극대화되는 점에서 결정되어야 하며, 이는 지역 내 주민 1인당 비용이 최소가 되는 인구규모가 가장 최적이라는 것이다(이달곤, 1995; 한국지방행정연구원, 1998). 최소비용이론에 근거한 실증적인 연구에 따르면 대체로 3만명-100만명 가량의 규모가 적정한 것으로 나타나고 있으나, 환경문제가 주요한 도시의 이슈로 부각되면서 일부 경제학자들은 10만명 미만의 소도시가 적정한 것으로 주장하고 있다(한국행정연구원, 1998).

다음으로 정치·행정적 측면에서는 다음과 같은 점들이 적정 정부규모의 기준으로 제시되고 있다.[7] 첫째, 당해 지역의 사무를 지역주민들의 자율적인 결정에 의해 처리되어야 한다는 민주성의 원칙을 들 수 있다. 민주성은 주민들의 참여를 통하여 자신들의 선호를 표현하고 표현한 선호들을 통합하는 기능을 한다. 이러한 원칙에 따른다면 비교적 작은 구역이 더욱 바람직하다고 볼 수 있겠다.

둘째, 재정적 자주성을 들 수 있겠다. 즉 지방자치단체가 자주재원을 확보할 수 있도록 일정수준의 규모를 가져야 한다는 것이다. 이러한 원칙에 따르면 행정구역은 비교적 확대될수록 바람직하다.

셋째, 행정적인 측면에서 행정비용의 절감도 매우 중요한 기준이다. 즉 행정구역의 규모가 커지거나 통합이 이루어지는 경우 행정기구나 공무원 수를 줄일 수 있고, 지역간 조정비용 등을 낮춤으로써 행정비용을 절감할 수 있다는 것이다.

---

6) Oates(1972)는 이러한 논리 하에 "공공서비스의 단위당 공급비용이 동일하다면 중앙정부가 모든 지역에 대해 획일적으로 공급하는 것 보다는 각 지방정부가 스스로의 결정에 따라 적절한 양을 자율적으로 공급하는 것이 더 효율적이거나 최소한 같은 정도의 효율성을 갖는다"는 분권화의 정리를 제시하고 있다(김종순(2001)에서 재인용).

7) 이하는 한국지방행정연구원(1998)을 주로 참고하였다.

마지막으로 공간지리적 접근에서는 중심지이론과 정주체계이론에 입각하여 지방행정계층과 행정구역의 적정규모에 대하여 검토하고 있다(한국지방행정연구원, 1998; 이종수, 1995; 박종관, 2000). 중심지이론은 인간정주체계에 대한 설명, 그리고 바람직한 공간조직의 원리로 이용되고 있는데 행정구역의 설정에 대하여 다음과 같은 점을 강조하고 있다. 첫째 중심지와 배후지는 통합된 하나의 단위행정구역이어야 하며, 둘째 공간적 효율성을 제고하기 위해서는 시장원리에 의한 실질적 생활공간이 행정구역의 기본단위가 되어야 한다는 것이다. 또한 정주체계이론은 중심지이론에 토대를 두고 국토공간상의 취락과 생활권의 계층에 따라 행정구역의 계층을 모색하고자 하는 것으로 생활권의 범위와 행정구역을 일치시켜주어야만 주민생활양식의 질서와 행정을 밀착시키는 효과를 가져온다는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 다양한 기준들은 서로 다른 방향을 제시하고 있다.[8]따라서 행정구역의 설정은 어떠한 가치를 더욱 중요시 할 것인가에 따라서, 또한 각 국가의 여건에 따라 적용기준은 달라질 것이다. 다음에서는 우리나라의 경험을 살펴보고 그에 대한 학자들의 평가결과를 살펴봄으로써 앞으로 어떠한 방향으로 나아갈 것인지에 대한 방향성을 모색해 보고자 한다.

Ⅲ. 우리나라의 경험

1) 시군 통합[9]

우리나라의 경우, 1995년도에 40개의 시·군 통합시가 탄생하였으며, 1998년 4월 1일 여수시, 여천시, 여천군 등이 통합되어 통합도시는 현재 41개가 있다. 이는 지난 1980년대까지 지방행정체제 개편의 주된 추세였던 도·농 분리형 시승격 방식과는 전혀 다른 것이었다. 1980년대에는 소위 "성장거점개발전략"에 따라, 중심도시를 배후 농촌지역으로부터 분리시켜 도시를 성장거점으로 경제성장을 극대화하기 위한 방법으로서의 도·농분리형 시승격이 주로 이루어졌다.[10]

---

8) 이상에서 언급한 기준외에도 다양한 학자들은 행정구역의 적정규모와 관련하여 다양한 기준들을 제시하고 있는데 좀 더 자세한 기준들은 최영출(1993), 최양부 외(1993), 한국지방행정연구원(1998), 안혁근(2006)을 참고하기 바란다.

9) 이하는 배인명·이명석·최재송(2000)를 주로 참고하였다. 또한 2006년에는 제주도의 4개 기초자치단체와 1개 광역자치단체가 통합하여 제주특별자치도가 탄생하였으나 이에 대한 논의는 아직 정확한 성과를 파악하기 어렵고 그에 대한 분석이 제대로 이루어져 있지 않아 본 연구에서는 제외하기로 하겠다.

도·농분리형 시 승격은 경제성장과 함께 팽창해 온 도시지역의 효율적인 관리 측면에서는 어느 정도 긍정적인 효과를 가져왔다고 볼 수 있겠다. 그러나 1990년대에 들어 도·농분리형 시승격은 분리의 긍정적인 효과를 가져오지 못하고 분리로 인한 비효율성만을 증가시킨다는 비판을 받게 되었다. 구체적으로 보면 첫째 군지역의 행·재정력 약화, 둘째 생활권과 행정권의 인위적 분리, 셋째 일반행정비의 과다지출과 지역개발 투자의 효율성 저하, 마지막으로 군 행정구역의 종속성 등의 문제점이 심각하게 대두되기 시작한 것이다(내무부, 1995).

이러한 이유로 도·농통합의 필요성이 점차 강조되기 시작하였다.[11] 또한 당시 사회적인 관심을 끌던 세계화와 지방화의 논리가 도·농통합을 통한 농촌지역의 경쟁력 강화의 필요성을 부각시키면서, 결국 정치권과 주민의 지지[12]로 대규모의 시·군통합이 단기간에 이루어지게 되었다. 당시에 시·군통합을 지지하는 견해의 주장으로는 시·군통합에 의한 행정구역의 개편이 이루어지면 생활권과 행정구역의 일치에 의한 주민생활의 편익 증대가 가능하며, 지방자치단체의 자치능력을 고취시키며, 행정의 효율성이 제고되고, 공공서비스의 제공에 있어서 규모의 경제가 가능하다는 것이다.[13] 이와 더불어 지방자치단체의 경쟁력 제고와 지역간 균형발전, 그리고 주민간의 화합 등도 시군통합의 주요한 기대효과라고 할 수 있겠다(남기헌, 2005).

또한 우리나라의 시·군통합은 주민의 요구나 발의에 의한 것이 아닌 중앙정부의 주도하에 획일적인 기준에 따라 전국적으로 이루어진 것이었다. 즉 통합의 대상이 되는 시와 군들이 자치의 기능을 갖지 못한 중앙집권 체제에서의 통합이었으며, 시와 군의 통합은 대등한 지위를 가진 지역 들간의 통합이 아니라 시가 군을 흡수하는 M&A(흡수합병) 식의 지역통합이었다고 할 수 있다(박종관, 2000). 아울러 당시의 대규모적인 시·군통합은 지방재정의 개선이나 지역개발의 효율성 등이 주된 목표가 되는 경제적인 의

---

10) 시승격은 1980년대에 들어 크게 증가한다. 1960년대와 1970년대에는 각각 5개와 8개 읍만이 시로 승격된 것에 비하여, 1980년대에는 33개의 읍이 시로 승격되었다.

11) 도농통합과 시군통합이라는 용어가 대부분의 문헌에서 혼용되고 있다. 대체로 시군통합은 도농통합의 한 형태로 보고 있다. 앞에서 서술한 바와 같이, 1995년도에 출범한 40개시는 시와 군이 합친 것이므로 특별히 시·군통합시라고 명명하지만 시지역과 군의 농촌 지역이 합쳐져 있으므로 도농복합 형태를 띄고 있다. 반면, 1996년에 군에서 승격한 이천시 등 5개 도·농통합시는 본래 군지역이 포함하고 있던 시가지 지역과 농촌지역이 그대로 같은 시지역으로 승격되었기 때문에 도·농복합시라고 부르나 시와 군이 합친 것이 아니므로 시·군통합시는 아니다.

12) 내무부 「행정구역개편백서(1994-1995)」에 따르면, 시군통합에 대한 주민의견 조사 결과 평균 찬성률은 76.1%였음.

13) 도농통합에 대한 긍정적 견해와 부정적 견해를 자세히 소개한 연구로는 최양부·윤원근(1993), 한국지방행정연구원(1996: 14-19) 참조.

미의 통합이라기 보다는, 제1기 지방자치단체장 선거를 앞두고 선거 및 선거 이후의 구도를 염두에 둔 정치적인 통합이었다고 할 수 있다.

또 한 가지 주목할 만한 사실은 미국의 경우 통합주의에 대한 반발로 분리주의가 대두된 반면, 우리나라의 경우 분리주의에 대한 반발로 통합주의가 대두되었다는 사실이다. 이는 철저한 분권화가 이루어진 미국과는 달리, 우리나라의 경우 집권적인 지방행정체제가 오랫동안 유지되어 왔기 때문이다. 지나치게 작고 독립적인 지방정부의 통합이 필요했던 미국과는 달리, 우리나라의 경우 추가적인 통합의 필요성은 적었던 것으로 보인다.

다시 말하여, 우리나라의 경우 통합주의가 지방행정체제 개편을 주도하였다고 할 수 있다. 특히, 본격적인 지방자치의 도입을 앞둔 1995년에 전격적으로 시·군 통합이 이루어진 것은 지방자치단체장 선거 이후에는 중앙정부에 의한 지방행정체제의 개편이 용이하지 않을 것이라는 우려 때문이라는 주장을 고려할 때(김병국, 1994: 14-18), 통합주의의 논리가 지방행정체제의 개편의 주도적인 이론적 근거였다고 할 수 있다.

3) 평가

이상에서 살펴본 우리나라의 시군통합은 과연 어떠한 결과를 야기하였을까? 이러한 질문에 대하여 여러 학자들은 다양한 측면에서 그 성과를 분석하고 있다. 주요한 연구결과는 다음과 같다.

우선 홍준현(1997)은 통합대상지역의 적절성, 내부적 비용절감효과, 공공서비스 공급의 효율성, 공공서비스 공급의 지역간 공평성 측면에서 시군통합의 효과를 분석하였는데, 그 결과를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 시군 통합이 된 지역은 통합의 적절한 요건을 갖추고 있으나 문제점도 내포하고 있다. 즉 면적의 증가가 반드시 대주민대응성을 감소시키는 것은 아니지만, 도시지역과 농촌지역 주민들을 공동체로 묶어주는 것은 성공적이지 못하다. 둘째, 시군 통합으로 인한 내부적 비용절감효과는 그다지 크지 않았다. 셋째, 규모의 경제효과를 가져온다고 할 수는 있으나 혐오시설 입지 측면에서는 반드시 외부효과를 내부화하였다고 할 수 없다. 넷째, 공공서비스의 공급과 지역개발을 위한 투자가 도시와 농촌지역 간에 공평하게 배분되고 있기는 하나 외곽농촌지역은 상대적으로 소외되고 있다.

다음으로 김재홍(2000)의 연구에서는 자료포락기법을 통하여 도농통합시와 그 외의 일반시와의 효율성을 비교분석하였다. 분석 결과 효율성은 일반시가 높았으나 효율성의 향상정도는 비록 통계적으로 유의하지는 않지만 도농통합시가 다소 높게 나타났다. 한편 조석주·이재기(2000)는 공무원 인건비, 문화체육행사비, 공공시설운영비, 유사중복기관 보조금 등에서 비용절감효과가 있는지를 분석하였는데 그 결과 유사중복기관 보

조금에 대해서 비록 통계적으로 유의하지 않지만 미세하나마 비용절감효과가 나타난 것으로 분석되었고, 나머지 부문에서는 비용절감효과가 없는 것으로 나타났다.

배인명・이명석・최재송(2000)은 재정적인 측면에서 시군통합의 효과를 분석하였는데 분석결과는 다음과 같다. 시군 통합은 지방재정의 규모를 줄이지 못하였고, 오히려 일반시와는 달리 통합시는 통계적으로 유의미한 지방세의 증가를 보임으로써 세부담은 더욱 늘어난 것으로 분석되었다. 또한 세입면에서 일반시와 비교해 볼 때, 통합시의 지방양여금과 국고보조금은 더욱 증가하였고, 지방채의 증가율이 낮아진 것으로 나타났다. 세출 측면에서는 그 차이가 미미하다 할지라도 일반행정비의 비율이 약간 낮아졌으며, 경제개발비 규모가 증가함으로써 부분적인 통합의 효과는 있었다고 분석하고 있다.

박종관・조석주(2001)는 시군통합에 대하여 효율성, 민주성, 통합성 등의 측면에서 어떠한 효과를 가져왔는지에 대하여 분석하여 다음과 같은 분석결과를 제시하고 있다. 첫째, 효율성 측면에서 보면 시군통합의 기구축소 및 인력감축 효과는 그다지 크지 않았으며 비용절감효과는 미미한 것으로 분석되었다. 둘째, 민주성 측면에서 볼 때 주민의 참여의식이 높아지고 주민의견의 반영정도 등은 개선이 이루어진 것으로 나타났다. 셋째, 통합성 측면에서 일부시설의 도농간 격차 외에는 주민들의 편의가 증가된 것으로 분석되었다.

이상의 연구들을 종합해 보면 시군통합의 성과는 일부 나타나긴 했지만 대체로 원래 기대한 것과 비교해 볼 때 그다지 크지 않았던 것으로 결론지을 수 있을 것이다. 하지만 이러한 연구들은 시군통합이 이루어진지 얼마 지나지 않은 상황에서 분석이 이루어졌다는 점에서 한계가 있다. 이러한 문제점들을 극복하고 보다 장기적인 효과분석도 이루어지고 있는데 박지형・홍준현(2007)과 박기관(2007)의 연구들이 이에 해당된다.

먼저 박지형・홍준현(2007)의 연구에서는 시군통합이 성공한 지역과 무산된 지역경제 성장 효과를 비교하였는데 분석결과 시군통합의 단기적인 경제성장효과는 미미하였으나 장기적으로 경제성장의 잠재력은 통합시가 비통합시에 비해 매우 높은 것으로 예측하였다. 박기관(2007)의 연구는 1995년부터 2004년까지의 자료를 기초로 자료포락기법을 통하여 시군 통합의 효율성을 분석하였는데 그 결과 일반시의 효율성 변화율은 감소한 반면 통합시는 증가한 것으로 나타나 통합의 성과가 나타난 것으로 평가되었다.

이러한 분석 결과들은 시군통합 초기의 연구들과는 달리 통합의 성과가 나타나고 있음을 보여주는 것이라 하겠다. 보다 명확한 판단을 위해서는 다양한 측면에서 종합적인 연구가 보완되어야 하겠지만 이상의 연구들을 종합해 보면 장기적인 관점에 볼 때 우리나라에서의 시군통합은 효율성 및 경제성장의 측면에서 볼 때 어느 정도 효과가 있을 것으로 예상할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 기존의 대안들

이론적인 검토에서 살펴보았듯이 행정구역의 설정에 대해서는 많은 기준들이 제시되어 있고 이들은 서로 다른 방향성을 나타내고 있다. 따라서 어떠한 방향이 바람직한지는 주관적인 가치판단에 따라 달라진다. 만약 지역의 경제적 발전이나 행정의 효율성 등이 높은 우선순위를 갖는다면 행정구역의 광역화, 혹은 지방자치단체의 통합은 이론적인 측면에서 볼 때 바람직한 방향일 것으로 판단된다. 또한 위에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경험을 비추어 보아도 비록 단기적으로는 시군 통합이 큰 효과가 없었으나 장기적인 측면에서는 효율성과 지역경제의 활성화 측면에서 나름대로의 효과가 있는 것으로 분석되고 있다.

지방자치의 실시 이후 각계에서는 지역의 경쟁력 제고, 혹은 행정의 효율성 측면 등을 강조하면서 행정구역의 광역화를 위한 여러 대안들이 제시되어 왔다.[14]우선 정치권에서는 1996년 이재오 의원이 전국을 48개 광역시 체계로 개편하고 시도를 폐지하여 단일 계층제를 설정하자는 제안을 하였다. 이 개편안에 따르면 현행 지방행정계층과 행정구역은 지방자치제도의 정착과 효율적인 행정수행에 많은 문제가 있기 때문에 다음과 같이 개편되어야 한다고 주장하였다. 첫째, 서울특별시는 지나치게 과대하여 효율적인 도시행정기능을 수행할 수 없을 뿐 아니라 주민참여도 제한적이므로 5개의 자치구역으로 분할하고 동을 3-5개씩 통합하여 하부행정기관화 한다. 둘째, 광역시 역시 너무 과대하기 때문에 자치구를 통폐합하여 12개 자치구역으로 개편하고 몇 개씩의 동을 통합하여 하위행정기관화 한다. 셋째, 지역감정 등의 문제를 해결하기 위하여 몇 개의 시·군을 통합하여 31개의 지방자치단체를 만들고 읍·면을 통합하여 인구 5만 규모의 행정기관을 둔다. 이재오 의원 안을 종합하면 전국을 48개의 자치구역으로 세분하고 서울특별시를 제외하고는 인구 100만명 정도의 행정구역을 설치함으로써 행정의 효율화와 주민들의 동질성을 확보하자는 안이다.

이후 2000년, 2004년, 2005년에도 전국을 광역시 체계로 개편하자는 안이 논의되었으며 특히 2005년에는 여야 국회의원 32명이 "지방행정체제 개편촉구 결의안"을 제출하였으며 이때 열린우리당에서는 전국을 단층제 하에 70여개의 광역시로 개편하는 방안을 주장하였다.

학계에서도 여러 논의가 있었는데 특히 박승주 외(1999)는 자치구의 준자치구화 및 도 폐지를 통해 전국을 59개 광역시로 재편하자는 주장을 제기하였으며, 2007년에는 전국을 단층제로 하여 약 80개 정도의 특별시와 광역시 체제로 개편하자는 주장이 있었

14) 이하는 우종덕(2007)을 주로 참고하였다.

다(권경득 외, 2007). 박승주 외(1999)의 안은 이재오 안을 바탕으로 도의 조정방안과 광역시 설치 방안을 제시하고 있다. 즉 도는 자체적으로 자족적인 정주생활권와 경제권을 설정하면서 시군 등의 통합을 통해 59개의 광역시로 개편하고, 현재의 광역시와 특별시의 자치구는 준자치단체, 혹은 일반행정구로 개편하여 총 65개 정도의 지방자치단체로 개편하는 방안을 제시하고 있다. 이들의 주장에 따르면 현행의 지방행정계층의 다층적 구조는 행정계층간의 기능중복과 갈등으로 인해 행정의 비능률을 야기하고 예산낭비가 이루어질 수밖에 없기 때문에 단층제 및 행정구역의 확대가 필요하다는 것이다.

권경득 외(2007)도 지방자치단체 규모 확대를 통한 경쟁력 확보, 광역행정의 효율적 대응, 지역감정의 해소를 위해서는 행정구역의 광역화가 필요하다고 주장하고 있다. 현재의 상황은 자체재원으로 인건비조차 확보하지 못하는 지방자치단체가 많을 뿐 아니라, 종합운동장, 행정기관 청사 등의 중복투자가 다수 발생하고 있기 때문에 지방행정의 자주성과 효율성을 확보하기 위해서는 개별 지방자치단체의 행·재정력 확충을 통해 투자재원의 확대 및 규모 경제의 실현이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 둘째, 행정구역의 확대로 서비스구역의 부합성을 제고하고, 광역행정 수요에 대하여 효율적으로 대처하며, 쓰레기 소각장의 설치 등에 따른 지방자치단체간 갈등 해소를 함으로써 광역행정의 효율적인 대응이 필요하다고 주장하고 있다. 마지막으로 행정구역의 확대와 도의 폐지로 도에 기초한 지역감정의 제도적 해소할 수 있다고 주장하였다. 이러한 목적의 달성을 위해 다음과 같은 전략을 제안하였다. 첫째, 도를 현행 9개 도 중에서 제주특별자치도는 제주특별시로 전환하고 나머지 8개 도는 폐지하고, 기초자치단체의 규모를 확대한다. 둘째, 특별시 및 광역시는 존치하되 자치구는 폐지한다. 즉 현행 7개 특별시 및 광역시는 그대로 유지하여 지역경제의 중심역할과 국제적 도시로서의 강화를 유도하는데, 다만, 자치구는 전부 폐지하고 대동제로 전환하여 생활행정 전담수행체제 구축한다. 셋째, 시군 기초자치단체는 인구규모 60만명 정도를 기준으로 통합하되 기존 161개 시군을 대상으로 대도시권과 농촌권의 인구 및 생활권을 고려하여 72개에서 81개 정도로 재편한다. 즉 기존의 시군통합을 적극 활용함과 아울러 도시권의 시군간 및 시간의 통합 유도하되 다만 지방자치단체 인구규모의 기준선을 60만으로 하되, 모든 지방자치단체의 인구규모를 반드시 동일하게 책정하지는 않고, 정주생활권 등을 고려하여 탄력적으로 적용한다. 종합적으로 보면 현행 246개 자치단체를 80개-89개 정도의 특별시 및 광역시 체제로 개편하자는 방안이다.

행정부에서도 1999년 정책기획위원회와 새천년준비위원회에서 광역시를 도로 편입하고 서울특별시의 자치구를 통폐합하는 방안이 제안되었고, 행정자치부에서는 2006년 행정구역 확대를 모색하는 방안을 제시하였다(우종덕, 2007).

이상의 대안들을 살펴보면 모두 행정구역의 광역화를 주장하는 대안들이다. 이들이

지적하고 있듯이 현재의 행정구역 및 행정계층은 효율성이나, 재정적인 형평성과 자주성의 확보, 그리고 자주적인 지역경제 활성화를 추구하는 데에는 많은 문제점을 내포하고 있다. 따라서 이제는 다시 한번 행정구역의 개편에 대하여 보다 심도 깊은 논의를 함으로써 앞으로의 방향에 대해 재설정할 필요가 있다.

행정구역 개편과 더불어 고려해야할 사항은 행정계층의 문제이다. 현재와 같이 광역과 기초로 구분되어 있는 상황에서 여러 학자들은 거래비용의 낭비, 상하계층 간 중복행정, 의사전달의 왜곡, 행정의 지체와 낭비, 행정의 파생업무 유발 등의 문제를 야기하고 있다(한국지방행정연구원, 1998; 홍종현, 1998; 최창호, 1994; 김익식, 1997). 만약 행정구역이 광역화된다면, 이러한 문제점들을 해소할 수 있다는 측면에서 볼 때 단층제가 더욱 바람직할 것으로 판단된다. 다만 단층제가 현실적으로 적용가능한지 여부에 대해서는 좀 더 검토하여볼 필요가 있다. 김학로(1994)에 따르면 첫째 단층제는 소구역의 기초자치단체를 중앙정부가 관할하고 또한 복잡하고 다양한 관계를 맺어야 하는데 현실적으로 이것은 불가능하고, 둘째 단층제는 극단적인 지방자치와 불간섭주의가 아니거나 극단적인 중앙집권제를 전제로 하지 않은 한 무의미하며, 마지막으로 산업화·도시화시대에 특히 요청되는 광역권개발의 필요에 대처할 수 없어 결국 중앙정부에 전적으로 의조하거나 사안마나 지자체 간 협력으로 대처하여야 하는 어려움이 따른다는 것이다.

이상과 같은 지적에도 불구하고 영국 등 외국에서는 계층의 단순화를 추진하고 있을 뿐 아니라 행정구역 개편에 대하여 효율적으로 설계가 이루어진다면 단층제가 현실적으로 아주 불가능한 것은 아니며, 또한 많은 행정적 재정적인 문제를 해결하는데 도움이 될 수 있기 때문에 이러한 대안도 함께 고려해 보아야 할 것이다.

Ⅴ. 요약 및 결론

본 연구에서는 행정구역 개편과 관련한 여러 이론적인 검토, 우리나라의 경험과 그에 대한 평가, 그리고 행정구역 개편에 대하여 제시되고 있는 여러 대안들에 대하여 살펴보았다. 위에서도 언급하였듯이 어떠한 가치를 추구하는가에 따라 행정구역개편의 방향은 달라지겠지만, 만약 지역 경제 활성화를 통한 지역발전을 추구한다면, 혹은 행정의 효율성을 제고하기 위해서는 행정구역은 광역화하는 것이 이론적으로나 경험적으로 볼 때 더욱 바람직할 것으로 판단된다.

구체적으로 보면 여러 대안들이 제시하고 있듯이 기초자치단체를 적정한 규모로 통합하여 광역화하되 계층제는 단층제로 하는 것이 타당해 보인다. 또한 광역시와 특별시의

경우 생활권의 측면이나 효율성의 측면에서 볼 때 자치구는 폐지되거나 소수의 자치단체로 통폐합되는 것이 바람직할 것이다. 물론 정치적으로, 혹은 행정적으로 실현이 가능한지 여부는 좀 더 검토하여야 하겠지만 이러한 대안들은 현재의 행정체계가 가지고 있는 비효율성, 비형평성, 비자주성의 문제 해결에 도움이 될 것으로 판단된다.

더욱이 현재의 체계로서는 '선벨트 경제권'구상 등을 통하여 광역경제권을 확보함으로써 글로벌 경쟁력을 강화하려는 현 정부의 계획이 성공적으로 정착되기에 어려움이 예상된다. 왜냐하면 지역 간의 갈등으로 인해 종합적인 계획수립이나 집행에 걸림돌로 작용할 가능성이 높기 때문이다. 더욱이 지역간의 갈등을 해소하기 위하여 중앙정부 주도로 동 프로젝트가 추진된다면 실질적 지방분권은 퇴색될 뿐만 아니라 세방화(glocalization)의 시대를 맞이하여 글로벌 체제에서의 국가 및 지역 경쟁력도 떨어질 것임에 틀림없다. 따라서 행정구역의 광역화는 현 시점에서 매우 중요한 과제라 할 수 있겠다.

다만 행정구역개편만이 지역의 자주적인 발전에 대한 충분조건이 될 수 없다. 실질적인 자주권이 지방에 보장되어야 한다. 재정적으로 보면 의존재원 중심이 아닌 자주재원 중심의 지방재정 체계가 마련되어야 하며, 그래야만 세입과 세출결정이 연계되어야만 효율적인 공급의사결정이 가능하다. 행정적으로도 지방에게 많은 권한을 이양하고 지나친 규제를 완화해 줌으로써 지방자치단체들이 지역발전을 스스로 계획하고 스스로 실행에 옮길 수 있도록 해 주어야 한다. 진정한 지방분권이 이루어져야만 지역의 발전이 이루어질 수 있을 것이고 그래야만 국가의 발전도 이룩될 수 있을 것이다. 새 정부의 지방자치에 대한 대결단이 필요한 때이다.

【참고문헌】

권경득 외. 〈2007〉. 〈신지역창조 815전략〉.

김병국. (1994). "행정구역개편에 따른 갈등양성과 해결방안," 〈지방자치〉 9월호: 14-18.

김은경. (2008). "광역경제권: 실효성 있는 지역균형발전방안?" 〈2008년 한국지방재정학회 춘계학술세미나 논문집〉.

김익식. (1997). "지방행정의 효율성 증대를 위한 행정계층구조의 개편," 〈21세기정책개발연구회세미나 논문집〉.

김재홍. (2000). "도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향연구," 〈한국정책학회보〉 제9권 제2호.

김종순. (2001). 〈지방재정학〉. 서울: 삼영사.

김학로. (1994). 〈지방행정의 이론과 실제〉. 서울: 박영사.

남기헌. (2005) "행정구역 개편의 의미: 시군통합을 중심으로," 〈지방행정〉 2005년 9월호.

내무부. (1995). 〈행정구역개편백서(1994-1995)〉. 내무부.

_____. (1996). 〈지방재정백서 (1994)〉. 내무부.

박기관. (2007). "행정구역개편에 따른 도·농 통합의 성과와 결정요인 분석: DEA의 효율성 측정을 중심으로," 〈지방행정연구〉 제21권 제2호.

박승주 외. (1999). 〈마지막 남은 개혁 2001: 21세기 국가경영비전, 지방재편의 구상과 발전전략〉. 서울: 교보문고.

박종관. (2000). "시군통합에 있어 기업합병이론의 적용 가능성 모색," 〈한국행정학보〉 제34권 제4호.

박종관·조석주. (2001). "시·군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구," 〈한국사회와 행정연구〉 제12권 제3호.

박지형·홍준현. (2007). "시·군통합의 지역경제성장 효과," 〈한국정책학회보〉 제16권 제1호.

배인명·이명석·최재송. (2000). "시·군 통합의 성과평가: 재정적 영향을 중심으로," 〈한국정책학회보〉 제9권 제1호.

안혁근. (2006). "지방자치단체 내의 행정구역 경제조정 결정 모델에 대한 시론적 연구," 〈한국지역개발학회지〉 제18권 제3호.

오재일. (2006). 〈일본의 행정구역 개편에 대한 고찰〉.

우종덕. (2007). "행정구역 확대 논의의 타당성 검토," 〈지방행정연구〉 제21권 제2호.

이달곤. (1995). "행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구," 〈행정논총〉 제33권 제1호.

이종수. (1995). “38개 시군통합지역의 공공서비스 공급능력 측정평가,” 〈지방자치연구〉 제7권 제1호.

제17대 대통령직 인수위원회 기획조정분과(2008), “새 정부의 『창조적 광역발전』 전략.”

조석주・이재기. (2000). “시・군 통합의 경제적 효과에 관한 연구: 행정비용 절감효과를 중심으로,” 〈한국지방행정논집〉 제5권 제1호.

최양부・윤원근. (1993). “도농통합적 시군행정구역의 설정방안,” 〈지방행정연구〉 8권 2호: 87-104.

최영출. (2005). “자치단체간 통합시 공공시설운영 절감효과 추정에 관한 연구: 제주도 사례,” 〈한국지방자치학회보〉 제17권 제4호.

____. (1993). “행정구역의 개편방향에 대한 이론적 논의,” 〈지방행정연구〉 제8권 제2호.

최창호. (1994). “지방행정 계층구조 개편을 통한 자치구역과의 조화,” 〈국회보〉 7월호.

한국지방행정연구원. (2007). 〈미국 시군통합 이론모형 및 적용〉. 한국지방행정연구원.

_____. (1998). 〈지방자치(행정)체제의 개편방안〉. 한국지방행정연구원.

한국행정연구원. (1996). 〈시・군 통합에 의한 지방행정구역개편의 영향 평가〉. 한국행정연구원.

행정자치부. (1999). 〈지방재정백서 (1997)〉. 행정자치부.

홍준현. (1997). “시・군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석,” 〈한국사회와 행정연구〉 제8권 제2호.

_____. (1998). 〈지방행정계층 조정과 행정구역 개편방안〉. 한국행정연구원.

ACIR. (1988). *Metropolitan Organization: The St. Louis Case,* Washington, D.C.: ACIR.

Baird, R. and J. Langdon. (1972). “Political Fragmentation, Income Distribution and the Demand for Government Services”. *Nebraska Journal of Economics and Business* 11: 171-84.

Bell, C. (1988). “The Assignment of Fiscal Responsibility in a Federal State: an Empirical Assessment”. *National Tax Journal* 41: 191-207.

Bish B. and V. Ostrom. (1979). *Understanding Urban Government: Metropolitan reform Reconsidered.* Washington: American Enterprise Institute.

Burnell, B. (1991). “The Effect of School District Structures on Education Spending”. *Public Choice* 69: 253-64.

Chicoine, D. and N. Walzer. (1985). *Government Structure and Local Public Finance.* Boston, MA: Oelgeschlanger, Funn and Hain.

Eberts, R. and T. Gronberg. (1990). "Structure, Conduct and Performance in the Local Public Sector". *National Tax Journal* 43: 165-73.

Forbes, K. and E. Zampelli. (1989). "Is Leviathan a Mythical Beast?". *American Economic Review* 79: 568-77.

Liner, G. (1994). "Institutional Constraints, Annexation and Municipal Efficiency in the 1960s". *Public Choice* 79: 305-23.

Lyons, W. and D. Lowery. (1989). "Governmental Fragmentation Versus Consolidation: Five Public Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens". *Public Administration Review* 49(6): 533-43.

Mehay, S. (1981). "The Expenditure Effects of Municipal Annexation". *Public Choice* 36: 53-62.

Mehay, S. and R. Gonzalez. (1986). "The Relative Effect of Unionization and Interjurisdictional Competition on Municipal Wages". *Journal of Labor Research* 7: 79-93.

Nelson, M. (1986). "An Empirical Analysis of State and Local Tax Structure in the Context of the Leviathan Model of Government". *Public Choice* 49: 283-94.

Oakerson, Ronald. (1999). *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Oakland, CA: ICS Press.

Oates, Wallace. (1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexingron: Lexington Books.

Oates, Wallace. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace.

Ostrom, E. (1992). *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation System*, San Francisco: ICS Press.

Ostrom, V. (1989). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

Ostrom, V., C. Tiebout and R. Warren. (1961). "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry". *American Political Science Review* 55: 831-42.

Peterson, Paul E. (1981). *City Limits*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Schneider, M. (1986). "Fragmentation and the Growth of Local Government". *Public Choice*. 48: 255-63.

_____. (1989). *The Competitive City*. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.

Snedecor, G. W. and W. G. Cochran. (1967). *Statistical Method*. Ames, Iowa: Iowa State University Press.

Wagner, R. and W. Weber. (1975). "Competition, Monopoly and the Organization of Government in Metropolitan Areas". *Journal of Law and Economics* 18: 661-84.

Zax, J. (1988). "The Effects of Jurisdiction Types and Numbers on Local Public Finance". in H. Rosen, ed. *Fiscal Federalism*, Chicago: University of Chicago Press.

제주특별자치도의 성과와 과제

제주특별자치도 발전을 위한 중앙정부 차원에서의 지원전략

김 종 래(대진대)

제주특별자치도 발전을 위한 중앙정부 차원에서의 지원전략

김 종 래(대진대)

1. 들어가는 말

현재 제주도는 기존의 비합리적인 제도적 틀을 벗고, 급변하는 세계사의 흐름에 맞춘 새로운 틀을 갖추어 제주의 발전을 도모해 나가고자 하는, 제주 스스로의 움직임을 모토로 특별자치도를 설치・운영 중이다.

그간 특별자치도 추진을 위해, ´04. 3월 「제주특별자치도」실현을 위한 연구를 시작하고, 연구 결과를 토대로 도민의견을 수렴하여 제주특별자치도 기본계획을 준비하였고, 이러한 과정을 거쳐, ´05. 12월 제주도 행정체제 등에 관한 특별법과 지방자치법 일부개정 법률안이 의결되었고, ´06. 2월 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법이 국회를 통과, 공포됨으로써 특별자치도를 위한 법적 뒷받침이 마련되었다. 그리고 현재 제주특별자치도 출범 2년을 맞이하고 있다.

그러나 '제주특별자치도'는 제주발전방안으로 제기된 바 있는 국제자유도시를 전제로 이루어지고 있는 만큼 제주지역이 갖는 특성과 여건이 반영되어야 할 뿐만 아니라 이와 연계되어서 나타나게 될 행정계층구조개편에 대한 부정적 영향을 최소화하고 긍정적 효과를 극대화하는 방향에서 충분히 합의를 이끌 수 있는 기본방향이 제시되어야 한다. 이는 제주도의 단순한 행정체제의 변화만이 아니라 국정과제로 제기되고 있는 중앙과의 관계, 교육자치, 경찰자치, 자치입법권, 자치재정권 추진과 밀접하게 연관되어 있고, 최근 논의되고 있는 대도시 특정시 제도 도입 추진에도 크고 작은 영향을 줄 것으로 예상되기 때문이다. 특히 제주도특별자치도의 설치 및 운영이 주는 영향은 지방자치제의 부활이후 그간 해결되지 못한 지방자치의 문제들과 중층적으로 얽혀있는 것으로써 다차원적이라는 점이다.

현재 추진되고 있는 '제주특별자치도'는 정부의 차등적 지방분권의 구체적 구상으로 이상적인 분권형 지방정부의 모델이 될 수 있다. 따라서 단순한 행정권한의 이양뿐만 아니라 입법권의 분권 등 지역의 자립적인 발전체제를 구축할 수 있는 제반 권한이 이양되어야 할 것이다.

결국 이러한 특별자치도의 실시는 지역의 일을 스스로 결정할 수 있는 권한을 가지고, 중앙에서 획일적으로 적용하는 정책인 경우에도 지역의 특성에 맞게 수정 보완하여 시행할 수 있는 지방자치를 실현한다고 할 수 있으며, 정부에서도 제주도를 홍콩 등과 같이 사람과 상품, 자본이 자유롭게 모이고 움직이는 특별자치지역으로 발전시켜 지역과 더불어 국가 발전의 견인 지역으로 조성하고자 적극적으로 지원하고자 하고 있다.

제주특별자치도가 성공적으로 운영되기 위해서는 지방정부의 하드웨어적 조건과 소프트웨어적 조건 이외에 중앙정부의 적극적 지원이 절실하다고 할 수 있는 것이다. 따라서 본 연구에서는 현재 운영되고 있는 제주특별자치도의 등장 그리고 운영 및 성과에 관한 논의를 통해 향후 중앙정부차원의 제주특별자치도 수정 지원전략의 합리적 방안을 모색해보기로 한다.

2. 제주특별자치도의 출범과 의의[1)]

1) 제주특별자치도의 출범

특별자치도의 개념 정의에 있어서는 국가체제의 특성과 같은 기본적인 제약요소를 고려하고, 기존의 제도적 장치들과 비교하는 노력이 이루어져야만 개념정의의 타당성이 확보될 수 있을 것이다. 즉, 특별자치도의 개념정의와 관련하여, 첫째, 특별자치단체와 구분하여야 할 것이다.

특별자치단체는 시·도, 시·군·구 등의 일반자치단체와는 달리 교육 등 특정한 기능을 수행하는 자치단체라고 할 수 있다. 특구제도, 자치단체조합 등이 이에 속한다. 즉, 특정한 기능이 아닌 종합적 기능을 수행하는 자치단체이지만 일반자치단체에 비해 특별한 지위를 갖는 자치단체라는 의미를 강하게 내포하고 있다. 예컨대, 우리나라의 서울특별시는 수도로서의 특수성으로 인하여 일반자치단체와 다른 특례적 지위가 부여되어 있기 때문에 특별시로 명명되고 있다.

둘째, 특별자치도의 내용에 관한 부분으로서, 국제자유도시와의 관련성 여부라 할 수 있다. 제주도는 「제주국제자유도시특별법」에 의해 지역경제와 지역개발 등에 있어서 특별한 지위가 이미 부여되어 있는 지역이다. 종합개발계획의 수립과 개발사업의 승인에 있어서 도지사와 도의회의 권한이 강화되어 있고, '국토의 계획 및 이용에 관한법률' 적

1) 본 내용은 제주발전연구원(2004: 61-73), 제주특별자치도의 기본방향 및 실천전략의 기본내용을 참고로 하였음

용의 특례가 인정되고 있다. 이러한 「제주국제자유도시특별법」상의 역점사업을 효과적으로 추진하여 세계적인 국제휴양관광도시로 육성하기 위해서는 그에 상응하는 행·재정시스템을 구축하여야 하고, 그렇게 할 수 있도록 행정상의 특례를 부여해야 한다.

국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위해서는 그에 부합하는 국가의 역할 뿐만 아니라 지역의 특성을 가장 잘 알고 있는 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다. 따라서 제주도가 상황 변화에 따른 신속한 결정을 내리고, 그를 통하여 지역의 경쟁력을 높이기 위해서는 지금보다 더 많은 중앙의 권한과 재원이 이양되어야 하고, 불필요한 간섭과 통제를 줄여야 한다. 여타의 일반자치단체와는 다른 행·재정적 시스템이 필요하다는 것이다.

셋째, 특별자치도의 개념이 등장하게 된 배경을 고려하여야 한다. 2003년 1월 21일, 노무현 대통령당선자는 제주지역순회토론회에서 제주도가 분권 또는 자치권 증대에 강한 의욕을 보인다면, 제주도를 '분권의 시범도, 지방자치의 시범도'로 추진한다는 의지를 표명하였다. 또한 2003년 10월에는 다시 특별자치도라는 표현을 사용하고 있다. 이러한 측면에서 보면 분권선도와 지방자치의 시범적 실시, 자치권한의 확대 등을 핵심적 내용으로 하고 있다.

넷째, 특별자치도는 단방제 국가체제 하에서 운영되는 자치단체의 일종이다. 연방제하의 주정부나 1국 2체제 하의 홍콩특별행정구와는 다소 다른 개념으로 보아야 한다. 홍콩은 원래 다른 국가를 하나의 국가로 편입하면서 국익차원에서 1국 2체제를 인정한 것이고, 미국의 주정부도 국제법상은 아니라 할지라도 국내적으로는 국가적 대우를 받고 있다.

연방제는 독립국가(주권국가)의 주권내용 중 일부를 포기한 바탕 위에서 구성되었고, 따라서 연방은 외교와 국방을 담당하고 주정부는 그 외의 광범위한 권한을 행사하고 있는 것이다. 주정부는 국제법상의 주체는 아니지만 대내적으로 국가의 지위를 인정받고 있다는 점에서 단일조직의 하부조직인 시·도와는 근본적으로 다르다. 더욱이 연방제의 주에는 헌법, 사법부, 군대(미국의 주방위군) 등이 존재할 정도로 단방제 하의 국가하위기구와는 그 위상이 다르다고 할 수 있다. 결국 특별자치도는 장기적으로는 미국의 주정부나 홍콩특별행정구와 같은 자립형 지방자치제를 지향해야 한다. 이러한 측면에서 사법권과 군사·외교에 관한 자치권은 배제되어야 하고, 자치입법권과 행정권 강화에 초점을 두어야 할 것이다.

다섯째, 서울특별시의 행정특례와의 관련성이다. 현행 헌법의 틀 내에서 특별한 지위가 부여된 자치단체는 서울특별시로서 수도로서의 특수성에 근거하여 행정특례가 부여되어 있다. 제주특별자치도는 수도로서의 특수성은 없지만 본토의 다른 자치단체와 차별화된 대우를 받아왔던 역사성, 4면이 바다로 둘러싸인 섬지역의 특수성, 「제주국제자

유도시특별법」에 의한 법적 지위, 국제휴양관광도시의 구현과 같은 목적적 특수성 등에 의해 특례적 지위가 부여될 수 있다.

이상의 측면을 고려할 때, 특별자치도는 여타 일반자치단체와는 다른 특별한 지위와 권한을 갖는 자치단체라는 의미를 포함하고 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 첫째, 자치단체의 정책을 자율적으로 결정할 수 있는 권한, 즉 자치권 부여의 특례(자치입법권, 자치조직권, 자치재정권 확대)를 인정하는 것이다. 둘째, 지역의 발전과 주민의 삶의 질 제고를 위한 자치역량과 책임성 강화에 있어서 특별한 의무부과가 포함되어 있다. 여기에는 이양된 권한을 효과적으로 행사하여 성과를 높일 수 있는 시스템의 개혁, 그러한 권한의 남용가능성에 대한 주민통제장치(주민투표제, 주민소환제)의 강화 등이 포함될 것이다. 요컨대, 특별자치도의 경우에도 국제자유도시가 실현되고, 장기적으로 국익차원에서 1국 2체제에 가까운 자율성이 필요한 경우도 생길 수 있지만 단기적인 차원에서는 분권의 특례를 부여받고 주민의 참여와 자치 하에 책임행정을 수행하는 시범적·선도적·모범적 특례자치단체를 생각할 수 있을 것이다. 즉, 여타의 일반자치단체보다 더 많은 자치권을 확보하고, 자치행정역량과 책임성이 부가된 특별한 자치형태라고 생각하면 될 것이다. 현실의 유사제도를 고려하면, 수도로서의 특성을 가진 서울특별시와 유사 또는 보다 강화된 특례가 부여된 자치단체를 생각할 수 있을 것이다.

제주특별자치도의 등장은 2003년 출범한 참여정부의 지방분권 로드맵과 맥을 같이 한다. 특히 참여정부의 차등적 지방분권은 지역의 여건과 특성에 부합된 지방자치 실시로 지역 스스로가 경쟁력을 갖춘 자립형 지역발전체제를 구축하는 것이다.

이러한 참여정부의 지방분권 전략은 제주도의 국제자유도시 추진의 제도적 한계를 극복하기 위한 변화의 노력과 맞물려 지방분권의 선도적 모델인 제주특별자치도가 탄생하게 된 것이다. 지방자치의 본질이 지역의 문제는 지역 스스로의 결정에 의해 해결하는 것이지만, 여전히 중앙집권적 성향이 강해 자치의 본래적 의미를 구현하기에는 한계가 있는 것이 현실이다. 제주가 국제자유도시를 추진하는데 어려움을 겪었던 것도 자치에 대한 제도적 기반이 부족했기 때문이다. 제주가 국제자유도시라는 비전을 달성하기 위해서는 자치에 대한 혁신적 변화가 이루어져야 한다. 그렇지 않고서는 지금의 한계를 뛰어넘을 수 없을 것이다. 제주특별자치도의 추진은 국제자유도시의 한계를 극복하고 새로운 도약을 하기 위한 제도적 틀을 만드는 것이다.

따라서 제주도민에게 제주특별자치도는 대외적 주권이 없는 한국 내의 하나의 국가를 창설하는 것으로 받아들이고 있다. 또한 국방, 외교, 사법 등 국가의 본래적 기능을 제외한 모든 권한을 가진 특별지방자치단체로 인식하고 있다. 하지만 2년이 경과된 시점에서 중앙정부는 제주특별자치도가 고도의 자기결정권을 가지고 있음에도 가시적인 성과를 창출하는데 미흡하다고 한다. 반면에 제주지역에서는 제주특별자치도의 고도의 자

치권에 대한 근본적인 의심을 갖고 있다. 즉, 다른 자치단체와 차별화된 자치권을 가진 것이 아니라 참여정부의 지방분권 로드맵에 대한 실험적 성격이 강하다는 것이다. 오히려 실험의 대상으로 인식하고 있으며, 이로 인한 계층구조 개편은 섣불렀다는 생각도 하고 있다. 이런 상호 간의 인식 차이를 극복하지 않고는 특별자치도의 정책적 목표인 지방분권 선도와 국제자유도시의 성공은 달성할 수 없으며 따라서 우선적으로 특별자치도에 대한 중앙정부 차원에서의 제도적 개선은 절실하다고 하겠다.

2) 제주특별자치도의 추진배경

특별자치도의 추진배경은 첫째, 국제자유도시 구상이다. 제주도를 국제적인 관광, 휴양, 컨벤션도시로 육성하려는 「국제자유도시특별법」이 제정되고 7대 선도프로젝트가 추진 중이다. 프로젝트의 주요 내용으로는 '세계평화의 섬' 지정 및 해외협력, 외국인의 자유왕래 및 의사소통 촉진(무사증 입국, 체류지역 확대, 외국어서비스 제공 등), 국제화 교육환경 조성(외국대학 설립, 국제고등학교 설립, 교육재정특례 등), 산업발전특례(제주첨단과학기술단지 조성, 제주투자진흥지구 지정, 선박등록특구, 수상레저산업 진흥 등), 관광 및 향토문화의 진흥(면세점, 휴양펜션업, 영상산업지구 등) 등 이다.

이러한 국제자유도시의 추진을 위해 필요한 프로젝트를 효과적으로 추진하고 성과를 제고하기 위해 그에 상응하는 행·재정적 인프라를 구축하여야 한다. 즉, 제주도의 계획수립과 목적 달성에 필요한 자치권한의 강화, 재정적 지원의 확대, 특별지방행정기관의 통합, 자치경찰제 및 교육자치제의 시범적 실시, 광역행정의 효과적 추진을 위한 제주형 자치계층제의 구축 등이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

둘째, 시범자치와 차등분권화의 추세이다. 미국은 연방정부에서 규제정책에 대한 주정부의 효율적인 정책집행을 조건으로 권한이양을 추진하고, 요구조건이 충족될 경우에는 권한이양이 지속되지만, 그렇지 않을 경우 회수하는 조건부적 분권제도인 '부분선점제'를 도입하고 있다.

영국은 지방자치단체의 정책성과에 기초하여 중앙정부의 권한을 차등적으로 이양하는 모범자치단체(Beacon Council)와 최고가치(Best Value)제도를 채택하고 있다. 모범자치단체제도는 1999년부터 주요 서비스인 7개 분야에 대하여, 그리고 2000년부터는 11개 서비스 분야에 대하여 지방정부로부터 매년 신청을 받아서 그 결과에 대한 평가를 통하여 우수자치단체를 선정하고 그러한 자치단체에 대하여는 보조금과 조세혜택 등 인센티브의 제공과 더불어 중앙정부의 관련 통제와 간섭을 줄여주는 제도이다.

일본은 1993년 4월부터 인구기준에 의한 전통적인 제도 외에 실험적으로 자치단체와 중앙정부와의 협의나 계약방식에 의한 권한 부여와 중앙정부의 제약완화 등을 골자로 한 지방분권특례제도를 도입하였다.

지방분권특례제도는 정령에 의해 5년간 한시적으로 실시되었고, 그 후 1999년 4월부터 「지방자치법」의 규정에 의해 특례시제도로 발전하였다. 이 제도는 행·재정적 능력을 보유하고 자주성과 자립의욕을 갖춘 자치단체에게 인·허가권 등 권한배분상의 특례를 인정하는 제도이다. 이와 더불어 자치단체의 혁신적 아이디어에 기초하여 중앙의 통제와 규제를 완화해주는 특구제도를 도입하고 있다. 예컨대, 2002년부터 공공부문의 규제개혁을 통하여 일본경제를 살리기 위해 추진하고 있는 구조개혁특구제도를 들 수 있다. 이 제도에 의하면 지방자치단체는 자신의 여건과 특성을 고려하여 혁신적 정책아이디어를 제안하고, 중앙정부(내각총리대신)의 심사를 거쳐 특구로 지정되면 중앙정부의 규제를 받지 않고 자율적으로 정책을 추진할 수 있게 된다.

특구로 지정된 자치단체는 해당 사업 분야에 있어서 법률, 명령, 통달 등에 의해 가해지는 중앙정부의 통제와 규제를 받지 않게 된다. 스웨덴 등 북유럽에서는 '자유자치단체제'라는 차등적 분권제도를 도입하고 있다. 북유럽의 차등적 분권제도인 자유자치단체제(free-commune)라는 선택된 지방정부에게 보다 탄력적인 정책결정구조를 선택할 수 있는 권리를 부여하는 새로운 법률의 도입과 신청을 통하여 참여하는 지방정부가 중앙정부의 규제로부터 면제될 수 있도록 하는 것이다. 다시 말해 특정한 요건을 충족한 지방정부에게 일정한 기능영역과 기간 동안은 중앙정부의 간섭과 제약을 면제해주는 분권제도로 1983년 스웨덴으로부터 시작되어 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등에서 도입된 것으로 당초에는 정책실험으로 추진하였으나, 시간이 지나면서 항구적인 개혁의 성격을 띠게 되었다.

이 제도는 지방정부의 혁신적인 아이디어를 제안 받은 다음, 중앙정부의 심사를 통하여 지정된 지방정부에게 자율적인 정책추진에 필요한 재량권과 권한을 부여하고 있다.

우리나라의 경우에도 '정부혁신지방분권위원회'에서 지방분권 추진 청사진(Road Map)을 제시하고, 구체적인 전략을 수립함으로써 중앙의 권한을 지방으로 이양하는 본격적인 지방분권화가 추진 중이다. 지방분권의 중심기조는 지역의 여건을 고려하여 자치제도를 다양화하고, 지역의 자치역량과 특성에 따라 권한이양의 정도와 내용을 달리하는 차등분권을 추진한다는 것으로 이러한 차등적 분권이 효과적으로 추진되기 위해서는 최고결정권자의 의지나 논리적 타당성뿐만 아니라 성과달성을 통한 혁신의 확산이 무엇보다 필요하다. 지역적 한정성으로 인한 분권선도의 유리한 지역적 특성을 고려하여 차등분권의 성공을 달성함으로써 분권의 확대 추진을 위한 지렛대로 활용하려는 것이다.

셋째, 대통령의 강력한 의지가 뒷받침되고 있다. 2003년 1월 21일, 노무현 대통령당선자는 제주지역순회토론회에서 제주도가 분권 또는 자치권 증대에 강한 의욕을 보인다면, 제주도를 '분권의 시범도, 지방자치의 시범도'로 하겠다는 강력한 의지를 표명하였다. 2003년 10월 31일, '제주평화포럼'에서 국제자유도시가 성공적으로 추진되어 동북아 허브중심지역으로 육성되기 위해서는 「지방자치법」상의 특별한 지위를 가진 제주특별자치도의 추진이 필요하다고 강조하였으며, 2004년 3월 3일 지역언론과의 대화에서 제주도는 특별히 개성이 있고 주민들의 요구가 강하며 전국 획일적 정책추진에 적절치 않는 요소가 있으므로 제주도에 과세권을 포함하여 폭넓은 권한을 부여함으로써 '자치모범도시'를 만들어야 한다고 언급하였다.

3) 제주특별자치도 주요 추진내용

가. 지방분권의 특례의 적용

제주특별자치도의 추진과 관련하여 핵심적 내용 중 하나는 제주도의 의지와 정책성과를 조건으로 분권 또는 자치권 부여에 있어서 특례를 부여하는 것이다. 지방분권특례의 추진에 있어서 장·단기적 시계(Time Frame)와 전략이 필요하다. 단기적으로 국제자유도시의 구현에 필요한 행·재정 시스템을 구축하도록 하고, 그에 상응하는 자치단체의 권한을 강화하도록 하며, 장기적으로 자치단체의 역량강화와 자립도를 고려하여 홍콩과 유사한 형태의 자치모형을 적용하도록 한다.

첫째, 자치단체의 위상과 지위를 강화해야한다. 단기적으로 홍콩과 미국의 주정부 수준은 아니더라도 서울특별시에 적용되는 특례보다 강화된 수준을 부여하여야 한다. 둘째, 자치입법권을 확대해야한다. 법령에 위반되지 않는 한, 법률의 위임 없이도 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙에 관한 조례를 제정할 수 있도록 해야 한다. 법률제정에 관한 의견제시권을 확대하고, 현행 법률 및 시행령 규정사항을 조례로 대폭 위임하여 관광, 환경 등 제주의 핵심역량을 스스로 기획·집행할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 자치조직권을 확대해야한다. 기본 방향은 총액인건비제 도입을 전제로, 제주도의 여건에 맞게 탄력적으로 조정하여 수요대응성과 지역경쟁력을 제고할 수 있도록 해야 한다. 제주도에 대해서는 조직설치기준(실·국·본부, 과·담당관 등)과 직급별 기준, 보수, 기타 인력관리 등의 기준을 완전히 자유롭게 하거나 탄력적으로 적용하도록 해야 한다. 중요 직위에 대하여 외국 국적을 가진 우수한 인재를 채용할 수 있도록 하고, 보수규정의 특례를 인정하여 능력에 맞는 대우가 이루어지도록 해야 한다. 넷째, 자치재정권을 확대해야한다. 재정조달과 지출의 두 가지 측면에서 접근하되, 세입측면에서는 의존성 심화를 초래

할지라도 지원강화를 유도하고, 대신 간접적·유인적 통제방식으로의 전환을 도모해야 한다. 재정지출 측면에서는 진단과 평가 등의 책임성 확보장치를 전제로 자율성을 높이는 방안을 강구하도록 해야하고 재정수입의 안정성을 고려하되, 장기적으로 자치역량 제고에 기여하는 방안을 모색하도록 해야 한다.

나. 시범적 지방분권의 선도

제주특별자치도의 지위와 여건을 고려하여 시범적 분권을 추진해야 할 것이다.

우선 시범적 자치경찰제를 도입해야 한다. 자치경찰제의 전국적 확대 적용은 어렵겠지만 한정된 지역에서 도입하기에는 제주도가 적합한 지역으로 판단된다. 제주특별자치도에서 자치경찰제를 시범 도입하여 성과분석과 문제점의 보완을 통하여 전국적으로 확산시킬 필요가 있다. 국제자유도시가 구현되면서 무비자입국, 무역사범, 밀수, 해외 범죄와의 연계 등의 가능성이 있기 때문에 자치경찰제의 실시와 경찰체제의 혁신이 요구된다. 특히 국제관광휴양도시로의 전환에 따라 관광경찰제의 도입과 운영체제에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 교육자치제를 시범적으로 개선해야 한다. 「제주국제자유도시특별법」의 규정에 의하면 제주도는 외국인학교 입학자격특례, 외국대학 설립, 국제고등학교 설립·운영 등 다른 지역보다 유리한 지위를 부여받고 있다. 특별자치도의 추진에 있어서 전국적 차원에서 검토되고 있는 교육자치제를 제주도 여건에 부합되도록 할 필요가 있다. 특히 교육자치제와 일반자치제의 통합적 운영 등 교육자치제의 모형을 구축하도록 해야 한다.

셋째, 특별지방행정기관을 특별자치도로 통합·정비해야 한다. 지방국토관리청, 지방중소기업청, 지방환경관리청 등 지방자치단체와 중복적인 사무를 수행하고 있는 특별지방행정기관을 비롯한 자치단체의 통합이 필요한 특별지방행정기관을 통합·정비할 필요가 있다. 제주특별자치도에 있어서 시범적으로 특별지방행정기관과 자치단체의 통합을 추진하고 그 성과를 기초로 다른 자치단체로 확대하도록 해야 한다. 특별지방행정기관의 자치단체 통합에 있어서는 일부 기능적 이양(위임)전략보다는 조직과 인력을 자치단체에 통합하고, 그에 따른 조직, 인력, 예산 등을 일괄적으로 이양하는 방안을 검토하여야 한다.

다. 지역역량 강화와 자치단체의 혁신제고

첫째, 제주형 자치계층제를 구축해야 한다. 중앙정부에서 이양된 권한을 효과적으로 추진할 수 있는 행정체제를 갖추는 것이고, 나아가 다른 자치단체의 반발과 저항을 봉쇄

할 수 있는 유력한 수단이 될 수 있다. 이처럼 '제주형 자치계층제'의 구축은 특별자치도를 통한 국제자유도시 구현이라는 실체적 목표(Substantive Goals) 측면에서 뿐만 아니라 다른 자치단체와의 관계를 고려한 정치전략적 목표(Political-Strategic Goals) 측면에서도 중요하다.

둘째, 지방의회제도를 개혁해야한다. 제주특별자치도의 강화된 권한에 대하여 합리적으로 견제할 수 있도록 지방의회의 기능과 권한을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련하여야 한다. 주요 지방정책에 대한 심의권 등의 권한 강화와 더불어 전문성과 역량을 강화할 수 있는 다양한 방안을 도입해야한다. 자치권의 강화는 자연히 지방의회의 감사기능 강화로 연결되므로 특별자치도 지방의회의 정책감사를 강화할 수 있도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

셋째, 도민주도적 주민참여와 통제체제를 강화해야 한다. 지역주민의 직접적 참여와 통제장치의 강화를 통하여 특별자치도의 합리적인 권한행사와 책임행정을 담보하여야 한다. 지방정부의 정책결정에 대한 주민의 참여를 확대하고, 지역과 주민의 삶에 중대한 영향을 미치는 주요 정책에 대해서는 주민투표(Referendum)에 의해 결정하도록 하는 방안을 마련해야 한다. 실질적인 주민참여를 위하여 주민감사청구제, 주민소송제, 주민소환제 등을 통하여 주민의 평가 및 통제체제를 강화하도록 하고 정보화에 따른 인터넷 등 사이버수단을 통한 참여제도와 주민의 직접참여제도(주민투표제, 주민소환제 등) 등을 확대할 필요가 있다.

3. 제주특별자치도 운영성과 평가[2)]

1) 권한이양 및 자치분권 운영성과

가. 자치조직·입법 및 인사·재정의 자율성

제주특별자치도는 제주특별법상 부여된 자치조직 및 인사특례 등을 활용하여, 고도의 자치권이 보장되는 분권 자치시범도를 육성하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 목표에 따른 주요 성과는 첫째, 자치입법의 확대로 특별법 제정에 따른 중앙권한 이양으로 자율권을 확보하였으며, 자치입법권을 활용한 조례정비를 통해 조례제정을 추진하고 있다.

2) 본 내용은 국무총리실 제주특별자치도지원위원회사무처(2007: 1-20), 제주특별자치도 출범 1년 추진 성과 및 향후 계획과 제주특별자치도(2007: 6-31), 특별자치도 출범, 그 간의 성과와 과제의 내용을 참고로 하였음.

둘째, 기관구성의 특례 부여로 국제자유도시 기반 구축을 위한 단일 광역행정 체제 출범 및 행정시를 설치운영하고 있으며, 따라서 행정의 광역화에 따른 각종 비효율성 및 중복기능 최소화로 통합행정의 효과가 발생하고 있다. 셋째, 능력과 성과 중심의 뉴제주형 인사 시스템을 구축하고, BSC 성과관리 시스템 구축 및 도-행정시-읍면동의 균형인사 기반 조성으로 새로운 자치인사 시스템을 정립하고 있다. 마지막으로 자치재정은 특별행정기관 이관 및 국고지원 사업의 포괄 운영을 위해, 제주특별자치도 계정을 신설(균특법 제32조)하여, 사업 우선순위에 따른 자율적 예산편성 및 예산전용・이월범위확대 등을 실시하고 있으며, 보통교부세 총액의 3% 법정률을 도입, 자치재정의 안정성을 도모하고 있다. 또한 특별자치도세 감면 특례 및 탄력세율 적용을 통해 투자유치 활성화를 적극유도하고, 국・공유 재산의 안정적인 통합관리로 재산관리의 효율성이 증대되었다.

그러나 조직개편의 경우 조직의 슬림화와 읍면동 기능강화와는 다르게 조직이 이루어진 측면이 존재하며, 그에 따른 조직진단도 이루어지지 않아 문제점으로 지적되기도 하였다.[3)]

나. 주민의 권리 및 참여확대

제주특별자치도는 주민권리 및 자치참여 확대를 위한 관련조례의 제정 등 제도적 기반 구축을 완료하였고, 법정기구로 위상이 강화된 주민자치기구 운영의 토대를 마련하였으며, 도지사, 교육감, 도의원 선출직 공직자에 대한 주민소환제를 도입하였다. 또한 3천억원 이상의 대규모 투자사업 시행시 주민의견을 수렴하는 재정주민투표제를 도입하여 주민의 권리 및 참여를 강화하는 측면의 가시적 성과를 나타내고 있다.

다. 지방의회 역량강화

현재까지 특별자치도의 위상에 맞는 의회 기능강화와 집행부 견제기능을 수행하도록 정책자문위원의 채용 및 의회기구 강화를 추진하고 있으며, 인사청문특별위원회를 구성, 환경부지사 예정자 인사청문 및 감사위원장 임명 동의권을 행사하도록 하였다. 또한 대규모 개발사업(30만㎡)시행의 경우, 개발사업계획을 의회에 보고토록 제도화하였으며, 의원들간 전문성 확보와 지역 현안해결을 위한 다양한 연구모임을 결성하여 자발적인 역량강화를 추진 중에 있다.

3) 제민일보, 2007.

라. 감사위원회 독립성 확보 및 자율감사 시스템 구축

감사위원회의 독립성 확보를 위해 직무상 독립된 감사위원회의 설치 및 운영을 실시하였다. 구체적으로는 감사위원회 업무지원을 위한 사무국(1개국 2개팀, 정원 41명)을 설치하고, 도의회 동의를 얻어 감사위원장을 임명하고 감사위원 6명 위촉하였으며, 주 1회의 감사위원회를 개최하여 자치감사를 실시할 수 있는 시스템을 구축하였다.

마. 교육자치

교육자치의 경우 최초로 교육위원회가 도의회 상임위로 통합하여 심의·의결 기능을 일원화하여, 기존 2~3개월 소요된 예산 및 조례 처리기간이 1개월 이내로 단축하였고, 총9명(교육위원 5, 도의원 4)의 교육위원회 구성, 광역자치단체의 업무에 대한 정책적 대안 제시 등 교육자치 운영의 선도적 모델을 제시하였다. 또한 지방교육재정 보통교부금 특례에 따라 안정적 교육재정을 확보하였으며, 자율적 교육자치행정의 성공가능성을 제시하였다.

바. 특별지방 행정기관 이관사무 추진

그동안 행정기관 이관에 따른 산재된 업무의 원스톱 서비스(One-Stop Service)체제 구축으로 행정서비스 질적 향상 토대 마련과 주민통제 및 외부평가를 통한 책임행정체계를 구축하고, 도로관리·항만·중소기업 등 유사·중복업무 조정으로 예산을 탄력적으로 운영함으로써 통합의 시너지 효과가 발생하였으며, SOC 사업과 지역 특성화 사업을 연계한 지역개발 가능성을 확인하였다. 주 이관사무는 국토관리사무, 중소기업사무, 해양수산사무, 보훈사무, 환경사무, 노동사무이며, 이러한 이관에 따른 주민의 편의성이 증대되었다.

사. 자치경찰제 운영 및 국가경찰기구와의 협력체계 구축

제주도의 특성을 반영한 지역밀착형 치안서비스 제공을 위한 「자치경찰제」의 그간 추진성과를 살펴보면 관광치안활동에 주력하여, 편안하고 안전한 관광이 되도록 하였으며, 자치·국가경찰간 업무중복 및 공조체제 확립을 위한 협약체결, 치안행정위원회 및 교통시설 심의위원회 구성·운영, 국가경찰 전산망·통신망 공유 등 유기적 협력체계 구축으로 선도적이며, 시범적인 자치경찰제를 확립하고 있다.

2) 산업 및 국제자유도시 운영성과

가. 핵심산업 육성

사람・상품・자본의 자유로운 이동을 통해 관광・교육・의료・청정1차 및 첨단산업(4+1)을 육성하고, 동북아 중심 국제자유도시로의 변모를 추진하기위한 핵심산업의 육성은 관광분야의 경우, 관련산업 육성을 위한 제도기반 마련과 특례활용으로 일부 성과가 나타나고 있다. 또한 제주투자진흥지구 지정제도 활성화를 통해 좀 더 다양한 핵심산업의 육성을 위한 투자가 지속적으로 나타나고 있다.

또한 제주의 브랜드 가치 상승으로 양질의 자본을 수반한 대규모 관광분야 개발사업 투자유치가 실현되었으며(관광분야 국내 투자의 경우, '02년 국제자유도시 출범이후, 민간투자계획('02~'11년, 총 12조9천억원)의 93%에 이르는 12조원 이상의 사업(53개)을 유치하는 성과('02년 4월 이후) 달성하였다.), 외국인에 대한 출입국 및 투자여건을 지속적 개선, 투자상담 증가 및 실질적 투자가 확대되었다. 그 외 수도권 기업이전 등 8개 사업, 800여명 고용창출 효과와 주변국・선진국 잠재 민간 투자자 집중방문, 투자인센티브 및 개발사업 상담 급증, 그리고 국제적 교육환경 조성 노력과 의료산업 및 청정 1차산업 육성을 위한 관련 제도적 기반이 마련되었다. 그러나 아직까지 핵심산업에 대한 중앙정부의 권한이양이 부족하며, 규제완화와 함께 현실성 있는 특별자치도 추진이 요구되는 문제점도 지적되었다.[4)]

나. 국제자유도시 개발

제주특별자치도는 국제자유도시로의 변모를 위한 각종 개발사업 시행체계 정비 및 개선과 관련된 각종 특례를 부여하여, 투자여건 및 환경을 지속적으로 개선하였고, 잠재투자자 편의 증대 및 투자의욕을 고취하였다. 또한 투자유치를 위한 토지비축제도 시행과 도 단위 광역도시계획 수립・시행으로 국제자유도시로의 면모를 일신하고자 하였다.

3) 종합적 운영성과 평가

전체적인 측면에서 제주특별자치도가 높은 수준의 자치권을 가진 이상적인 분권 모델 및 국제자유도시로 발전하기 위해서는 일정한 기간과 지속적인 노력이 필요하며, 현 단계에서 구체적인 성과를 평가하기에는 다소 성급한 측면이 있으나, 의미 있는 변화와 성

4) 서울신문, 2007. 6. 29.

과도 나타나고 있다.

특히, 행정의 광역화에 따른 각종 비효율성·중복기능의 최소화 및「특별자치도 제주」의 브랜드 가치 상승으로 인한 메리트가 부각되면서 국내외 민간투자유치가 확대되는 등 일부 성과가 나타나기 시작하였다. 다만, 출범초기 행정체제 개편에 따른 업무 혼선 및 불편 사례 발생하였고, 투자유치성과가 관광산업에 집중되어, 교육·의료 등 타 분야로 확대도 필요할 것으로 나타나고 있다.

특별자치도의 성공적 추진은 법제도 개선뿐만 아니라 행정 및 도민의 역량에 크게 좌우된다. 따라서 특별자치도의 출범과 더불어 급격한 변화와 효과가 이루어지는 것은 아니므로 새로운 수단을 통한 단계별 실천과정이 필요할 것이다. 즉, 이양된 권한을 효율적으로 활용하는 역량과 합리적 문화, 개방성, 포용 정신 등 굳건한 사회적 토대 구축이 필요하며, 특히 제주특별자치도의 경우 특별법 및 조례의 효율적 활용과 공직자·도민의 자치역량강화, 지역특성을 반영한 정책개발, 차별성의 강화 등이 선행되어 이루어져야 할 것이다.

다음으로 지역 형평성 논리를 근본적으로 극복할 수 있는 포괄적 권한이양 근거를 확보하는 것이 가장 중요할 것이다. 즉, 특별자치도의 핵심은 지속적인 규제완화와 권한이양이고 이는 법제도 개선에 대한 중앙정부의 지속적 지원 전제를 위미한다. 따라서 중앙정부의 관심과 지원의지의 지속성에 대한 우려 및 지역 형평성 논리 등을 극복할 수 있는 근본적 방안이 필요하다. 구체적으로 헌법 개정과 연계하여 제주자치도의 지위 또는 자치입법권 확대를 위한 명확한 근거 마련이 필요하며, 중앙단위 학계와의 공동 토론회 등을 토대로 특별자치도의 법적 지위에 대한 공감 형성 및 전략적 방안 협의를 추진해야 할 것이다.

마지막으로 제주특별자치도의 선점 효과가 지속되기 어려운 측면이 있으므로 주체성을 바탕으로 한 끊임없는 혁신과 도전이 필요할 것이다. 특별자치도 출범 이후 각종 특구 발전법, 연안권 특별법 등 지역특례법들이 특별자치도 특별법을 벤치마킹 중이며,「세계 평화의 섬」,「국제자유도시」등 제주의 미래 목표는 세계와의 적극적인 호흡을 전제로 하고 있다. 그러나 선점효과는 지속되기 어려우므로, 제주가 주체적으로 끊임없이 블루오션을 찾아내는 등 혁신과 도전정신이 필요하며, 그에 따른 도민의 평생교육 기회 확대와 연결하여 다문화 이해 과정 등 세계속의 시민의식을 배양할 수 있는 프로그램을 구축하는 것이 중요할 것이다.

4. 제주특별자치도 발전과 중앙정부의 지원전략

특별자치도라는 지방자치의 새로운 모델이 탄생되기는 하였지만 그 모델을 구체화하고 활성화하려는 노력은 이제부터 시작이라고 해도 과언은 아니다. 제주특별자치도가 성공적으로 성장하고 제주지역의 발전은 물론 우리나라 발전의 견인차 역할을 하기 위해서는 다양한 노력이 경주되어야 하며, 중앙정부 차원에서의 전략적 결단과 동시에 제주도 자체의 역량 강화 등이 병행되지 않으면 안 될 것이다. 본고에서는 중앙정부 차원에서 제주도 발전을 위한 지원대책과 전략이 무엇이 있는지 몇 가지 부문으로 구분하여 살펴보고자 한다.

1) 권한이양의 대폭적 확대

제주특별자치도의 발전을 위한 전제 조건의 하나는 무엇보다 자치권한을 대폭확대하는 것이다. 외교, 국방, 사법기능과 같은 일부 영역을 제외한 포괄적인 권한 이양에 대한 논의는 늘 논의되고 있지만 현실적으로는 이런저런 이유로 부분적 권한이양만이 이루어진 것이 사실이다. 따라서 현재의 포지티브 권한이양제도를 네거티브 권한이양제도로 전환하여야 한다. 관광산업과 관련된 일부 영역에서는 네거티브 권한이양제도가 도입되어 운영되고 있지만 행정전반에 대한 권한 역시 이러한 방식이 요구된다. 나아가 지방자치의 미래방향이 분권형 국가체제라는 점도 감안한다면 제주특별자치도가 갖는 의미는 매우 크다고 하겠다.[5)]

즉, 제주특별자치도의 경우 우리나라 지방자치의 방향성을 가늠하는 중요한 실험대라고 할 수 있다. 따라서 실험을 위한 기본적인 비용지불은 각오를 해야 하며, 성공적인 경험과 그 성과는 국가 전체의 이익을 창출하게 되는 만큼 대폭적인 권한 이양과 재정적 지원은 필수적이라고 하겠다. 그러나 제주특별자치도에 대한 비전과 전략이 제주도민의 생각과 중앙정부의 생각이 다르다는 인식이 여전히 남아 있다는 점을 보면 아직까지 자치권한의 미흡과 중앙정부의 지원부족이라는 지적은 여전히 장애요인이 되고 있음을 알 수 있다.[6)]

---

5) 분권형 국가체제는 중앙정부의 입법, 사법, 행정의 일부 권한을 지방정부에게 대폭 이양하여 실질적인 지방자치를 구현하자는 것으로 국가사무의 이양, 특별행정기관의 정비, 교육자치제, 자치경찰제, 세제 개편 등이 포함된다. 제주특별자치도의 출범은 이러한 분권형 국가체제의 출발점이라고 하겠다.

6) 제주지역 주민이나 공무원이 생각하는 특별자치에 대한 몇 차례 인식조사결과에서도 이러한 점은 잘 나타나고 있다(국무조정실 제주특별자치도지원위원회사무처, 2007b).

이명박 정부에서는 수도권 규제완화를 통한 국가발전방안을 진지하고 논의되고 있지만 그 동안 발전의 그늘에서 소외되어 왔던 지방정부는 거세게 반발하고 있다. 이러한 상황에서 수도권 규제완화와 지방권한의 강화를 빅딜하자며 지방분권을 위한 개헌을 요구하기도 하였다.[7] 지방자치의 새로운 변화기류에 처한 우리나라의 경우 제주특별자치도의 사례는 향후 중요한 지표로 활용될 수 있는 만큼 자치권한의 대폭 확대와 재정 지원 등의 후속 조치가 선행되어야만 할 것이다.

2) 자치역량 강화를 위한 중앙정부와의 협력체제 구축

제주특별자치도의 발전은 기본적으로 스스로 발전할 수 있는 자치역량의 강화가 선행되어야 한다. 이러한 역량의 강화는 동전의 양면과 같아서 제주도만의 노력도 필요하고 중앙정부가 자치권한을 이양해주는 제도적 변화도 필요하다. 그러나 중요한 점은 중앙과 지방이 권한을 주고받는 것이 제로섬 게임을 하는 대립적 주체가 아니라 상호 지원 협력하여 상생의 관계를 구축하여야 한다는 점이다. 지방에게 자치권한을 이양하느냐 아니냐의 문제에서 지방의 역량부족은 권한이양의 걸림돌로 작용하였던 것도 사실이다. 하지만 지방의 역량 부족은 지방의 문제이기도 하지만 이를 방치하는 것은 중앙정부의 문제이기도 하다는 점에서 보다 전향적인 패러다임의 변화가 요구된다고 하겠다. 제주도 자치역량 강화를 위해 중앙정부와 제주도의 상호 협력체제를 구축하기 위한 구체적인 방안을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 제주특별자치도를 지원하기 위한 향후 단계적 대책이 제시되어야 한다. 즉 제주특별자치도의 권한 확대와 지원대책에 대한 로드맵이 중앙정부와 제주특별자치도의 사전 합의를 통해 구체화되어야 일관성 있는 정책수립과 집행이 가능하게 될 것이다.

둘째, 제주특별자치도의 자치분권을 위한 중앙정부와의 협조체제가 요구된다. 예를 들어 제주도의 자치입법권 강화를 위해서는 도의회의 조례 제정 및 개정 권한이 확대되어야 하지만 현재 중앙정부의 사전 승인이나 협의가 의무화되어 있어 제한적인 권한에 머무르고 있다.

셋째, 제주특별자치도의 조직운영 및 인사체제 개선을 위한 중앙정부와의 협력체제가 요구된다. 특별자치제도의 성공적 운영과 정착을 위한 자체 역량의 성장은 곧 유능한 인재의 확보 여부에 달려있다고 할 수 있다. 따라서 조직운영의 탄력성과 유연성을 제고하기 위하여 조직운영의 핵심권한인 직급기준에 대한 일괄적 이양이 요구되며, 중앙정부와 제주도와의 인사교류 활성화 역시 중요하다.

---

7) 강원도 김진선 도지사는 기자회견을 통해 프랑스처럼 자치권을 헌법 전문에 명시하여 지방분권을 확대 강화하자고 주장하였다(중앙일보, 2008. 5. 21).

3) 지역산업 육성 대책

제주특별자치도의 성패는 제주지역의 성장동력을 제공할 수 있는 특화된 지역산업을 여하히 육성하는가의 문제로 귀결된다고 할 수 있을 것이다. 제주지역이 갖는 지역적 특성을 고려하여 현재 "4+1"전략(관광, 교육, 의료, 청정1차산업, 첨단산업)을 추진하고 있으나 아직까지 큰 성과는 거두지 못하고 있다. 따라서 지역특화산업을 과감하게 육성하기 위한 대책이 요구된다고 하겠다.

첫째, 각종 규제의 철폐가 요구된다. 중앙정부에서는 타 자치단체와의 형평성을 고려하여 제주특별자치도에 대한 규제 완화와 권한확대에 미온적인 태도를 보이고 있는 것이 사실이다. 그러나 제주특별자치도의 설립 취지에 부응하기 위해서는 투자활성화를 위한 각종 규제의 철폐 및 완화, 그리고 권한 이양이 요구된다. 특히 교육 및 의료산업의 활성화를 위하여 영리목적의 외국 교육기관이나 의료기관이 설치될 수 있도록 규제개혁이 필요하다. 태국이 한 해 150만명의 외국인 환자를 유치하는 의료관광업을 성공적으로 육성하고 있는 것은 태국 정부의 규제개혁이 중요한 역할을 했다. 태국은 물론 싱가포르나 중국에서도 영리의료법인이나 교육기관의 설립과 과실송금이 가능하며 세금 면제의 혜택도 받고 있지만 한국은 모두 불가능한 실정이다. 정부는 최근 해외 환자 유치 및 알선을 허용하는 의료법 개정안을 국회에 제출한 상황이지만 영리 의료법인은 여전히 허용하지 않고 있으며, 영리학교법인 설립 역시 불가한 상황이다. 영리학교법인 설립이 불가능한 것은 교육과학기술부의 반대 때문인 것으로 알려지고 있으며 중앙정부의 각 부처간의 입장 차이도 이러한 규제개혁에 큰 장애가 되고 있음을 알 수 있다.[8)]

둘째, 투자유치 확대를 위한 관련 조세제도의 개선이 요구된다. 예를 들어 우리나라 법인세율의 경우 기업이익 1억원 이하는 13%, 1억원 이상은 25%이지만, 홍콩이나 상하이 푸동, 싱가포르 등의 경쟁지역은 15-20% 수준이다. 그러나 재정경제부는 제주도가 조세피난처가 될 수 있다면서 반대 입장을 보여 왔다.[9)] 그리고 협소한 제주공항 때문에 신공항 건설이라는 대안이 끊임없이 주장되고 있으나 여전히 결론이 나지는 않고 있다. 따라서 제주특별자치도의 재정력 확충을 위해 지방교부세 제도의 개선, 국세의 지방세 이양, 법인세 인하, JDC의 확대 등과 같은 다양한 제도개선이 요구되고 있는 만큼 중앙정부가 앞장서서 이를 해결하려는 전향적 협력체제가 필요하다.

8) 중앙일보, 2008. 5. 12.
9) 한국일보, 2007. 6. 28

4) 부분선점제도의 도입

부분선점제도(partial preemption)는 중앙정부가 지방정부의 행정역량에 따라 주어지는 권한과 기능을 선별적으로 위임하거나 회수하는 제도를 말한다(문태훈, 김종래, 2000). 즉, 제주특별자치도의 경우 중앙으로부터 권한을 이양 받되 이양 받는 권한을 일정한 평가시스템에 의해 평가를 받고 그 결과에 의해 권한의 확대 또는 축소를 하게 하는 제도를 도입하자는 것이다. 이러한 제도를 도입하는 경우 권한에 대한 책임과 의무를 강화하는 제도적 장치가 됨은 물론 좋은 성과에 대해서는 더 많은 권한을 받게 되는 유인장치로서의 기능도 할 수 있다.

즉, 권한을 이양하거나 하지 않는 단차원적 시스템을 지양하고 권한을 주고 받는 다차원적 시스템을 구축함으로써 권한의 이양에 따른 책임과 의무, 성과라는 결과를 고려할 수 있는 제도적 유연성이 확보될 수 있다는 장점이 있다. 제주특별자치도의 자율성 확대는 당위적 과제임에도 불구하고 자율에 대한 책임과 능력에 대한 우려 때문에 지체되고 있는 만큼 부분선점제도방식은 이러한 문제점을 극복할 수 있는 적절한 대안이다.

물론 부분선점제도가 도입되기 위해서는 권한과 성과에 대한 객관적 평가시스템이 사전에 구축되어야 하며, 권한을 회수하는 경우 해당 권한을 누가 어떻게 행사하는가 하는 문제도 사전에 제도화되어야 하는 등 구체적인 도입방안에 대한 연구가 필요하며 몇 가지 대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 부분선점제도의 대상이 되는 권한 및 업무에 대한 영역이 결정되어야 한다. 즉 부분선점권이 적용되는 업무영역을 사전에 결정하여야 하는데, 예를 들어 지방자치권한을 인정하되 전국적인 통일성이나 형평성을 고려할 필요가 있는 업무가 우선적으로 고려되는 것이 적절하다. 예를 들어 특별행정기관의 업무는 중앙정부 차원에서 통일된 업무처리가 필요하지만 지방자치의 이념에 반하는 성격을 가지고 있기도 하다. 따라서 특별행정기관이 제공하여왔던 서비스에 한정하여 이러한 제도를 도입하는 방법도 가능하다. 즉, 국토관리청, 중소기업청 등 7개 특별행정기관의 업무가 제주특별자치도에 모두 이관되었지만 만약 그 성과가 미흡하다면 다시 특별행정기관으로 환원시키는 장치를 마련한다면 보다 책임감 있는 권한 행사가 가능할 것이다.

둘째, 회수된 업무의 처리문제와 인센티브 문제가 중요하다. 즉 부분선점제도에 의해 지방정부에게 주어진 권한을 회수하는 경우 이를 어떻게 처리할 것인가, 그리고 지방정부가 주어진 권한을 잘 활용하는 경우 어떠한 인센티브를 줄 수 있는가 하는 문제이다. 회수된 업무의 처리는 중층제 방식을 도입하여 특별행정기관과 지방정부라는 두 기관으로 하여금 처리하도록 하는 것이 바람직하다. 예를 들어 중소기업청의 업무를 제주특별자치도에 이관하되 제주특별자치도에서의 성과평가가 미흡한 경우 이를 다시 중소기업

청이 회수하여 처리하되 업무를 회수하는 경우 관련 인력과 예산도 동시에 회수하여 가는 방식으로 중앙정부와 지방정부 두 기관 간에 인력 및 예산의 유연한 이동이 가능하게 하는 것이다.

그리고 인센티브의 유형에는 부정적 유인책과 긍정적 유인책으로 구분이 가능하지만 부정적 유인책을 적용하는 데는 한계가 있다. 즉 지방정부에서 주어진 권한을 적절하게 활용하지 못하는 경우 이를 회수하는 조치만으로도 책임에 대한 평가 및 징벌의 효과가 있는 만큼 추가적인 권한의 회수나 감소, 박탈, 그리고 허가의 금지 등과 같은 부정적 유인책은 제한적으로 활용하고, 지방정부가 주어진 권한을 적절하게 활용하는 경우 재정적 지원 확대나 권한의 추가적인 이양 등 자치권한을 확대하는 인센티브가 제공되어야 한다.

셋째, 이러한 부분선점제도를 도입하기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 충족되어야 한다. 먼저 제주특별자치도의 자치역량이 강화되어야 한다. 자치역량이 충분하지 못한 상황에서 권한의 이양과 회수는 오히려 국가정책의 난맥을 초래할 뿐이기 때문이다. 다음으로 이러한 부분선점제도가 지방자치의 이념을 훼손해서는 안된다는 인식의 공유가 필요하다. 지방자치의 당위성을 전제로 국가정책의 효과성을 확보하기 위한 하나의 수단으로 부분선점제도가 활용되는 것이라는 점은 분명하다고 하겠다. 마지막으로 부분선점제도를 도입하기 위해서는 관련 법률의 제정이나 개정이 필요한 정치적인 사안이기 때문에 중앙정부와 제주특별자치도가 사전 협의를 통해 세부지침을 작성하는 등의 의견조율과정이 수반되어야 한다.

5. 맺는말

그 동안 제주지역에서는 제주국제자유도시의 건설, 지방분권 지방자치 시범도, 행정계층구조의 개혁, 제주특별자치도의 구상 등 다양한 개념들이 시차적으로 제기되었고, 현재 목표 달성을 위해 진행 중에 있다. 또한 전체적인 측면에서 제주특별자치도의 실시는 제주도의 기본방향정립과 함께 중앙정부와의 관계정립에 있어서도 매우 중요한 것으로 판단되어진다.

특히 제주특별자치도의 성공은 얼마나 중앙정부가 제주특별자치도의 권한과 역량을 인정하고 지원하느냐에 따라 달려있다하더라도 과언이 아닐 것이다. 따라서 앞서 논의한 내용들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 대폭적인 권한이양의 확대이다. 즉, 현재 처한 지방자치의 새로운 변화기류에

대응하여 경우 제주특별자치도의 사례는 향후 중요한 지표로 활용될 수 있는 만큼 지방정부의 자치권한의 대폭 확대와 재정 지원 등의 후속 조치가 선행되어야 할 것이다.

둘째, 중앙과 지방의 협력체제 구축을 통한 자치역량강화이다. 지방에의 자치권 이양은 지방과 중앙정부 모두의 문제라 할 수 있으며, 특히 제주특별자치도의 자치역량 강화를 위해 중앙정부와 제주특별자치도의 상호 밀접한 협력체제 구축은 매우 중요할 것이다.

셋째, 지역산업육성이다. 현재 정부는 지방과 기업의 지나친 규제들을 과감히 철폐함으로써 지역의 산업을 육성시키기 위해 노력 중이다. 이러한 일환으로 특별자치도의 과감한 규제완화와 조세제도의 개선으로 특별자치도를 세계 일류 자치도시로 만들 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.

넷째, 부분선점제도의 활용이다. 제주특별자치도의 경우 중앙으로부터 권한을 이양받되 이양 받는 권한을 일정한 평가시스템에 의해 평가를 받고 그 결과에 의해 권한의 확대 또는 축소를 하게 하는 제도를 도입하자는 것이다. 이러한 제도를 도입할 경우 권한에 대한 책임과 의무를 강화하는 제도적 장치가 됨은 물론 좋은 성과에 대해서는 더 많은 권한을 받게 되는 유인장치로서의 기능도 할 수 있다는 것이다.

결론적으로 제주특별자치도의 특별한 발전방안을 실천하기 위해서는 중앙과 지방정부의 상호 소통이 가장 중요할 것이며, 그에 더해 각종 지원 및 실천에 필요한 방안을 자체적으로 해결할 수 있는 권한의 이양이 우선시 되어야 할 것이다. 이러한 기틀아래에서 제주특별자치도는 향후 홍콩, 싱가폴과 같은 국제자유도시로써의 면모를 일신할 수 있을 것이다.

【참고문헌】

권경득(2003), 지방분권시대의 지방공무원 능력개발-자치단체의 내부역량 강화전략, 자치행정: 19-24.

고부언(2003), "제주국제자유도시특별법 어떻게 개정할 것인가", 「제주국제자유도시의 경쟁력 어디에서 찾을 것인가」, 제주발전연구원.

김선빈(2003), "분권화시대를 선도할 지방공무원의 역량강화 전략", 지방행정 52.

국무총리실 제주특별자치도지원위원회사무처(2007a), 제주특별자치도 출범 1년 추진성과 및 향후 계획: 1-20.

국무총리실 제주특별자치도지원위원회사무처(2007b), 점검평가보고서.

녹색환경연구소(1999), 자치단체의 환경관리역량 평가에 관한 연구-배출업소 지도감독 역량을 중심으로.

문태훈・김종래(2000), "부분선점제도 도입을 통한 환경행정의 권한배분과 조정," 한국행정학보: 34-3.

박재창・문태훈・김종래(2000), 부분선점제도를 활용한 환경관리 조정능력과 정책집행의 실효성 강화방안, 환경부연구보고서.

박정호, 2004, "한국공무원의 경력개발", 인사행정 제21호, 중앙인사위원회: 66-68.

박천오, 2006, "참여정부 인사개혁에 대한 공무원 수용도", 한국행정연구, 제 15권 제 2호.

성도경 외(2004), "사회자본과 거버넌스 증진을 위한 정부와 시민사회의 역할", 대한정치학회보.

이명석 (2001), 「신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁」. 「정부개혁과 행정학 연구」, 2001년도 춘계학술대회 발표논문집.

제주국제자유도시추진기획단(2001), 「제주국제자유도시기본계획」. 국무조정실.

제주발전연구원(2003), "제주국제자유도시의 경쟁력 어디에서 찾을 것인가", 제주국제자유도시특별법 시행 1주년 기념 정책세미나 자료.

_____(2004), 제주특별자치도의 기본방향 및 실천전략: 61-73.

_____(2007), 뉴제주 운동 2차년도 추진방향 설정 조사・연구: 4-6.

제주특별자치도(2006),「제주국제자유도시종합계획 보완계획(안): 4+1 전략산업을 중심으로」.

_____(2007), 특별자치도 출범, 그 간의 성과와 과제: 6-31.

_____(2007), 권한규제 네거티브 입법 시범실시를 위한 관광3법 일괄이양 추진계획.

최관섭(2004), "리더십 역량평가제의 의미와 방식". 인사행정 17.

최길수(2004), "지방공무원 교육훈련수요조사(TNA)를 위한 모형에 관한 연구", 지방정부연구 8.
최준호(2005), "지방정부의 거버넌스를 위한 공공관리의 방향", 대한정치학회보.
최영출(2003), "지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화", 지방행정연구 17.
최진혁(2002), "우리나라 지방분권의 발전적 고찰", 「사회과학연구」, 충남대.
하혜수(2004), 「자치단체의 자치능력 강화」.

A. S. Ashour(1986). 「Administrative Reform in the Arab Countries: A Search for Strategy」. in Nassir M. Alsaigh (ed.), Administrative Reform in the Arab World : Readings, Arab Organization of Administrative Science.

Berman.Evan and XiaoHu Wang(2000). Performance Measurement in U.S. Countries: Capacity for Reform, Public Administration Review 60(5): 409-420.

D. L. Feldman(1981). 「Reforming Government」, New York: William Morrow and Co Inc.

Dubnick & Gitelson(1981), Nationalizing State Policies, 39-74. In Hanus. Jerome J. (ed). The Nationalization of State Government. Lexington. MA : Lexingtonbooks.

Franklin, Denise, Hawke, Neil & Lowe, Mark(1995), Pollution in the UK. London: Sweet & Maxwell.

H. Siedentopf(1982). 「Introduction: Government Performance and Administrative Reform」. Lexington, Mass: D.C. Heathand Co.

Horton, Sylvia(2000). Introduction-the Competency Movement: Its Origin and Impact on the Public Sector, International Journal of Public Sector Management 12(4): 306-318.

OPM(2003). Capacity Building in Local Governmaent-Research on Capacity Building Needs: Final Interim Report to ODPM.

Sciochitana & Hedge(1993), From Coercion to Partnership in Federal Partial Preemption: SMCRA, RCRA. and OSH Act. PUBLIUS The Journal of Federalism. 23(4): 107-121.

Vogel, David(1986). National Styles of Regulation Environmental Policy in Great Britain and The United States. Ithaca: Cornell University Press.

제주특별자치도 출범의 이상과 현실

양 덕 순(제주대)·강 창 민(제주발전연구원)

제주특별자치도 출범의 이상과 현실

양 덕 순(제주대)·강 창 민(제주발전연구원)

1. 서 론

국제자유도시는 지방화 시대에 국제적 경쟁력을 갖추어 제주발전의 새로운 원동력을 창출하자는 21세기 제주의 비전이다. 그러나 2002년부터 국제자유도시를 추진하여 왔음에도 불구하고 제도적 기반과 정부지원의 미흡으로 그 성과에 대한 비판과 한계가 지적되고 있다. 지방화 시대에 제주가 새로운 도약을 위해 각고의 노력을 함에도 불구하고 실천효과의 별로 없었던 것은 여러 가지 이유가 존재하겠지만 무엇보다 변화된 여건에 걸 맞는 제도적 틀이 부재했기 때문이다.

시대가 변하고 상황이 바뀌면 그에 맞는 법과 제도가 존재해야 함에도 불구하고 여전히 낡은 관행과 틀 속에서 벗어나지 못했기 때문이다. 새술은 새부대에 담아라라는 속담이 있듯이 지방화, 정보화, 세계화 시대에 부응할 수 있는 새로운 제주의 옷이 필요하다. 제주특별자치도의 구상은 과거 낡은 틀을 벗고 새로운 옷으로 갈아입으려는 시도에서 시작된 것이다.

제주특별자치도의 등장은 2003년 출범한 참여정부의 지방분권 로드맵과 맥을 같이 한다. 특히 지난 참여정부의 차등적 지방분권은 지역의 여건과 특성에 부합된 지방자치 실시로 지역 스스로가 경쟁력을 갖춘 자립형 지역발전체제를 구축하는 것이다. 이러한 참여정부의 지방분권 전략은 제주도의 국제자유도시 추진의 제도적 한계를 극복하기 위한 변화의 노력과 맞물려 지방분권의 선도적 모델인 제주특별자치도가 탄생하게 된 것이다.

지방자치의 본질이 지역의 문제는 지역 스스로의 결정에 의해 해결하는 것이지만, 여전히 중앙집권적 성향이 강해 자치의 본래적 의미를 구현하기에는 한계가 있는 것이 현실이다. 제주가 국제자유도시를 추진하는데 어려움을 겪었던 것도 자치에 대한 제도적 기반이 부족했기 때문이다. 제주가 국제자유도시라는 비전을 달성하기 위해서는 자치에 대한 혁신적 변화가 이루어져야 한다. 그렇지 않고서는 지금의 한계를 뛰어넘을 수 없을 것이다. 제주특별자치도의 추진은 국제자유도시의 한계를 극복하고 새로운 도약을 하기

위한 제도적 틀을 만드는 것이다.

2006년 7월 이러한 배경과 노력을 토대로 제주특별자치도가 출범하였고 벌써 2년이 다되어 가고 있다. 제주특별자치도는 다른 지역과 차별화되고 특별한 무언가를 기대하고 있었고 이를 통해 제주가 한 단계 도약할 수 있을 것이라고 희망하고 있었다. 하지만 2년이 경과되고 있는 시점에서 적지 않은 성과를 가져온 것도 사실이지만 동시에 제주특별자치도에 대한 한계와 일각에서 조심스런 비판에 직면하고 있다. 중앙정부는 제주특별자치도가 많은 중앙권한을 제주에 이양하였음에도 불구하고 그 역량과 성과에 대해서 반신반의하고 있는 반면에 제주지역에서는 고도의 자치권에 대한 근본적인 의심을 갖고 있다. 즉, 다른 자치단체와 차별화된 자치권을 가진 것이 아니라 지난 참여정부의 지방분권 로드맵에 대한 실험적 성격이 강하지 않았나 하고 인식하고 있으며, 이로 인한 계층구조 개편은 섣불렀다는 생각도 하고 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 기술하면서 그 차이와 차질을 발견하고, 향후 성공적 특별자치도의 모습을 만들 수 있는 대안을 모색해 보고자 한다.

2. 제주특별자치도의 이념과 전략[1)]

1) 제주특별자치도의 개념과 법적지위

제주특별자치도는 특정한 기능이 아닌 종합적 기능을 수행하는 자치단체이면서 일반자치단체에 비해 특별한 지위를 갖는 자치단체이다[2)]. 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한 특별법 제1조에 명시된 특별자치도는 제주의 지역적, 인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 지역이라고 기술하고 있다.

과거 특별자치도의 내용에 관한 부분으로서 제주도는 「제주국제자유도시특별법」에 의해 지역경제와 지역개발 등에 있어서 특별한 지위가 이미 부여되어 있는 지역이며, 이러한 「제주국제자유도시특별법」상의 역점사업을 효과적으로 추진하여 세계적인 국제휴양

1) 이하에서 설명하는 제주특별자치도는 제주특별자치도의 본래적 철학과 이상을 설명하기 위해 제주특별자치도 설치 이전에 특별자치도 추진 논리와 전략을 중심으로 기술하고 있음.

2) 예컨대, 우리나라의 서울특별시는 수도로서의 특수성으로 인하여 일반자치단체와 다른 특례적 지위가 부여되어 있기 때문에 특별시로 명명되고 있음.

관광도시로 육성하기 위해서는 그에 상응하는 행·재정시스템을 구축하여야 하고, 그렇게 할 수 있도록 행정상의 특례를 부여해야 함을 명시하였다.

제주국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위해서는 그에 부합하는 국가의 역할 뿐만 아니라 지역의 특성을 가장 잘 알고 있는 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다. 따라서 제주도가 상황 변화에 따른 신속한 결정을 내리고, 그를 통하여 지역의 경쟁력을 높이기 위해서는 지금보다 더 많은 중앙의 권한과 재원이 이양되어야 하고, 불필요한 간섭과 통제를 줄여야 함. 즉 여타의 일반자치단체와는 다른 행·재정적 시스템이 필요하다는 논리에서 특별자치도가 탄생하게 된 것이다.

특별자치도는 단방제 국가체제 하에서 운영되는 자치단체의 일종이라고 볼 수 있다. 연방제 하의 주정부나 1국 2체제 하의 홍콩특별행정구[3]와는 다소 다른 개념으로 보아야 하는 것이 타당하다. 연방제는 독립국가(주권국가)의 주권내용 중 일부를 포기한 바탕 위에서 구성되었고, 따라서 연방은 외교와 국방을 담당하고 주정부는 그 외의 광범위한 권한을 행사하고 있는 것이다. 주정부는 국제법상의 주체는 아니지만 대내적으로 국가의 지위를 인정받고 있다는 점에서 단일조직의 하부조직인 시·도와는 근본적으로 다름. 더욱이 연방제의 주에는 헌법, 사법부, 군대(미국의 주방위군) 등이 존재할 정도로 단방제 하의 국가하위기구와는 그 위상이 다르다고 할 수 있다.

마지막으로 특별자치도는 특수 목적에 근거한 특례가 인정되는 자치단체이다[4]. 제주특별자치도는 수도로서의 특수성은 없지만 본토의 다른 자치단체와 차별화된 대우를 받아왔던 역사성, 4면이 바다로 둘러싸인 섬지역의 특수성, 「제주국제자유도시특별법」에 의한 법적 지위, 국제휴양관광도시의 구현과 같은 목적적 특수성 등에 의해 특례적 지위가 부여될 수 있음을 강조하였다.

특별자치도의 개념을 보다 명확히 하기 위하여 특별자치단체, 주정부, 홍콩특별행정구, 서울특별시 등 유사 제도와 비교하면 다음의 〈표〉와 같음.

---

3) 홍콩은 원래 다른 국가를 하나의 국가로 편입하면서 국익차원에서 1국 2체제를 인정한 것이고, 미국의 주정부도 국제법상은 아니라 할지라도 국내적으로는 국가적 대우를 받고 있음.

4) 현행 헌법의 틀 내에서 특별한 지위가 부여된 자치단체는 서울특별시로서 수도로서의 특수성에 근거하여 행정특례가 부여되어 있음.

〈표 2-1〉 특별자치도와 유사제도의 비교

구 분		특별자치도	특별자치단체	주정부	홍콩특별행정구	서울특별시
근거		특별법 또는 특례법	지방자치법	연방헌법	Basic Law	특례규정
담당 기능		종합적 기능	특정 기능	종합적 기능	종합적 기능	종합적 기능
자치권	입법	○	○	○	○	○
	조직	○	○	○	○	○
	재정	○	○	○	○	○
	사법	×	×	○	○	×
	국방	×	×	○	×	×
	외교	×	×	×	×	×
독자적 헌법		×	×	○	×	×
권한특례		○	×	×	×	○
시범자치		○	×	×	×	×

자료: 제주발전연구원, 제주특별자치도 기본방향 및 추진전략(2004)

특별자치도는 여타 일반자치단체와는 다른 특별한 지위와 권한을 갖는 자치단체라는 의미를 포함하고 있다. 즉, 여타의 일반자치단체보다 더 많은 자치권을 확보하고, 자치행정역량과 책임성이 부가된 특수한 지방자치형태 이며 현실의 유사제도를 고려하면, 수도로서의 특성을 가진 서울특별시와 유사 또는 보다 강화된 특례가 부여된 자치단체를 생각할 수 있을 것이다.

이상의 개념을 기초로 제주특별자치도에 대한 법적지위를 검토해보면, 우선 제주특별자치도가 상이한 여러 국가의 제도와 공통된 점은 연방의 원리하에 설치된 것으로 볼 수 있으며(김순은, 2006), 제주도행정체제법과 제주특별자치도특별법 내용을 토대로 매우 독특한 특례를 갖는 지방정부라고 할 수 있을 것이다(강재호, 2006).

또한 제도의 형식이 특례의 형태를 띤다는 차원에서는 일본의 개혁특구와 우리나라의 경제특구와 유사한 측면도 지니고 있다.

2) 제주특별자치도의 이념

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. 이에 제주도는 2002년 '제주도행정개혁추진위원회'를 구성하여 제주의 여건과 특성을 반영하고 지역의 잠재력을 극대화할 수 있는 '제주형 자치모형'을 개발하려는 노력을 전개하였다(제주발전연구원, 2004: 3). 이 제주형 자치모형 탐색은 제주지역에 적합한 제주만의 자치계층구조를 모색하는 것으로서 국제자유도시의 성공적 건설과 혁신적 행정시스템을 구축하려는 지방혁신 노력인 것이다. 이런 지방혁신 노력이 노무현대통령의 강력한 지방분권정책과 맞물리면서 제주특별자치도가 탄생한 것이다.

당시 제주특별자치도를 추진하면서 설정한 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.

따라서 제주특별자치도를 추진함에 있어 중앙정부의 권한과 기능을 제주특별자치도로 이양할 때에는 지방정부가 자주적인 결정과 책임으로 처리할 수 있도록 포괄적 기능 이양 원칙이 적용되어야 함을 주장하였다.

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

따라서 제주특별자치도 내부적으로 성과책임을 부담할 수 있는 책임에 부응하는 역량강화를 위한 전략기획, 성과평가, 성과관리 등의 서비스 관리제도들을 체계적으로 정비해야 하며 자기책임의 원칙에서는 지방이양의 논리에 부합되는 기능들은 일괄적으로 모두 지방으로 이양되어야 함을 의미한다.

셋째, 제주특별자치도의 추진의 정당성을 확립하기 위하여 중앙정부와 제주특별자치도간 성과를 기초로 한 결과지향적 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)보

다 결과지향적인 정부 혹은 높은 성과를 창출하기 위해서는 분권화된 행정체제를 갖추어야 가능하다.

따라서 제주특별자치도가 결과지향적 정부를 확립하기 위해서는 전략기획과 집행과정에서 재량 확대, 구체적 성과와 구체적 책임, 그리고 정부간 성과계약이 필요하다고 주장하였다.

3) 제주특별자치도 추진 기본방향

여기서 제시하는 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 국제자유도시의 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 외국국적을 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 특례 적용, 제주형 국고보조금 특례 등을 추진하였다. 특히 특별자치도를 추진하는 과정에서 소요되는 재원확보를 위해 우선적으로 중앙정부의 예산지원을 어떻게 획보할 것인

가가 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 배제하는 것이었다. 불이익 배제의 원칙이라는 것이 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 해석을 통한 의미를 뜻하는 것이었다.

다섯째, 시범적 지방분권의 선도이다. 시범적 자치경찰제 도입하여 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. 그리고 특별지방행정기관의 특별자치도로의 통합・정비이다. 지방국토관리청, 지방중소기업청, 지방환경관리청 등 지방자치단체와 중복적인 사무를 수행하고 있는 특별지방행정기관을 비롯한 자치단체의 통합이 필요한 특별지방행정기관을 통합・정비할 필요가 있었다. 제주특별자치도에 있어서 시범적으로 특별지방행정기관과 자치단체의 통합을 추진하고 그 성과를 기초로 다른 자치단체로 확대하고자 하였다. 통합 이관시 중요하게 고려할 점은 특별지방행정기관의 자치단체 통합에 있어서는 일부 기능적 이양(위임)전략보다는 조직과 인력을 자치단체에 통합하고, 그에 따른 조직, 인력, 예산 등을 일괄적으로 이양하는 방안을 추진하였다.

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 도민주도적 주민참여와 통제체제 강화를 위해 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 조성함. 도 전역을 국제회의도시로 지정, 국제컨벤션산업을 육성하고, 외국인 전용 카지노의 경쟁력 강화책 마련이 가능토록 설립감독권 및 관광진흥개발기금 운영권한 이양하는 것이다. 또한 국제자유도시에 적합한 교육 서비스 제공을 위해 초・중・등과정 외국 교육기관 설립을 허용하고 내국인 입학비율을 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.

3. 특별자치도 수준 진단 및 한계[5)]

가. 참여정부의 지방분권 선도 특례

1) 지방분권의 특례

첫째, 자치입법권의 확대[6)]에 관한 것이다. 출범 초기 특별자치도 추진 기본계획안에서는 「지방자치법」 제15조 단서조항 적용배제나 조례에 의한 형벌부과 허용은 위헌논란이 있으므로 차기 헌법 개정시 제주특별자치도의 지위와 연계하여 검토하는 것으로 하였다(제주도, 2005: 8). 따라서 실질적인 자치입법권의 확대는 자치사무의 확대에 따른 조례 제정 범위의 확대로 끝난 것이다. 결국 제주특별자치도가 출범하면서 제주특별자치도의 자치입법권이 확대된 것은 두 가지 측면이라고 할 수 있다. 첫째는 중앙행정사무가 제주특별자치도의 사무로 이양(688건)됨에 따라 자치입법의 대상이 되는 사무가 자연스럽게 확대된 것이고, 두 번째는 기존에 시행령, 시행규칙에 위임하던 사항들 374건이 제주특별자치도에 한해서 도조례로 직접 위임되게 된 것이다. 따라서 특별법에서 명문으로 도조례로 위임한 사항을 제외하고는 여전히 법령(법률, 대통령령, 총리령, 부령)보다도 하위의 효력을 지니게 된다(하승수, 2007: 103~104). 따라서 본질적으로 자치입법권이 확대된 것이 아니고 중앙정부의 사무이양에 따른 연동된 확대에 불과하고 여전히 법률의 범위 안에서 조례 제정권이 행사되고 있는 것이다.

둘째, 자치인사·조직권 강화에 관한 것이다. 기관구성 형태에 관한 자율권이 인정된 점은 매우 고무적인 일이다.[7)]우리나라에서 지방자치단체의 종류는 법률로 정하도록 되어 있는 상황에서 일반적으로 지방자치단체의 기관구성과 관련된 근거는 「헌법」과 「지방자치법」에서 찾을 수 있다(한국지방행정연구원, 2006: 31). 헌법상의 규정을 보면, 「헌법」 제118조 1항에서 '지방자치단체에 의회를 둔다.'고 되어 있으며, 제2항에서는 '지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체

5) 본 장은 '참여정부의 지방분권 수준 진단 연구', 양덕순·김부찬(2007)년 내용을 재구성 하였음.
6) 제주발전연구원 보고서에서는 자치입법권의 확대를 위하여 조례제정권의 경우, '법령의 범위 안에서'를 '법령이 위반되지 않는 범위 내에서'로 확대하는 것과 주민의 권리제한과 의무부과 그리고 형벌부과를 허용해야 한다고 했다(제주발전연구원, 2005: 105~112).
7) 하지만 이에 대해서도 참여정부의 지방분권과제로 연구되었다(정부혁신지방분권위원회, 2005: 289).

의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.'고 되어 있다. 우리나라에서 지방자치단체의 기관은 집행기관을 대표하는 자치단체의 장(지방자치법 제6장제85조)과 지방의회(지방자치법 제5장 제35조 권한, 제42조 구성)간 분립(대립)으로 구성되어 있고 이러한 규정은 지방자치단체의 기관에 관한 조직과 운영을 지방자치법에 명시되어 있다. 그럼에도 불구하고 제주지역에서는 기관통합형을 선택할 수 있는 자율권을 제주특별자치도에 부여한 것이다. 최근 도지사들이 선거법 위반으로 인한 정치적 공백기 발생, 해군기지를 둘러싼 집행기관과 의결기관과의 대립, 그리고 제주도민들의 '지나친 경쟁심' 등을 감안할 때 집단지도체제인 기관통합형에 대한 접근도 신중히 고려되어야 한다.

제주특별자치도에서는 기구·정원 관리에 대한 특례를 인정하고 있다. 참여정부는 「지방분권특별법」 제12조 2항 '국가는 지방자치단체의 조직 및 정원에 관하여는 필요한 최소한의 기준만을 정함으로써 지방자치단체의 조직운영과 인력관리의 자율성을 최대한 보장하여야 한다.'는 규정에 의거하여 총액인거비제도를 도입하였다.[8] 제주지역은 이외에 대한 예외지역인 것이다. 하지만 이에 대해서는 상호 장단점을 가지고 있어 제주지역에 유리한 것인가에 대한 판단은 유보될 수밖에 없다고 본다.

〈표 3-1〉 총액인건비제와 완전 자치조직이양 장단점 비교

대 안	장 점	단 점
총액인건비제를 기반으로 하는 자치조직권 이양	- 완전 이양에 따른 부작용 및 충격 완화 - 일정 범위 내에서 지역특성을 고려한 조직관리의 신축성 확보 가능	- 현 표준정원제에 의한 총정원의 규제와 본질적인 차이 불분명 - 사전에 총량을 규제함으로써 완전한 의미의 자치기반 미흡
완전 자치조직권 이양 (제주특별자치도)	- 지방자치단체의 자율성 강화 및 행정의 민주성 확보 - 중앙정부의 간섭 없는 독자적 결정으로 지방자치단체장 선출의 논리적 정당성 제공 - 지방의회 및 지방주민의 역할 제고	- 국가의 강력한 사후통제장치 마련의 여건 제공 - 행정조직의 급속한 팽창에 따른 인건비 총액의 상승이 있을 경우 재정구조가 취약한 자치단체의 재정관리체제 붕괴 - 계급제 및 연봉제 등 인사관리시스템의 비합리성 초래

자료: 정부혁신지방분권위원회(2005), 「참여정부의 지방분권」, p.264

이외에도 중앙의 인적 자원과 제주특별자치도의 인적 자원이 원활하게 교류되어 인력의 능력발전은 물론 중앙과 자치단체간의 정책협력이 강화되도록 하여야 하고 이에 따

8) 총액인건비제는 자치단체가 행정기구 및 정원을 행정자치부가 산정 통보한 '총액인건비 기준액'을 가이드라인으로 자율적으로 관리하는 제도로서 법령상의 기구 설치 및 정원책정기준, 행정자치부장관의 기구 및 정원 승인권 등 중앙의 통제를 폐지하며, 자율성 확대에 따르는 책임성 확보를 위해 지방의회의 통제 확대, 조직평가·진단제도 도입, 인센티브 부여 등을 주된 내용으로 하고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2005: 263).

른 직급체계의 재조정이 필요하다고 했다(제주발전연구원, 2004: 130). 하지만 이에 대한 특례는 인정되지 않았다. 특히 시·군폐지에 따른 행정의 민주성을 보완하기 위해서 읍면동 강화를 도모하고 있고 이에 따라 읍면동장의 직급을 상향 조정하려고 하였으나 행정자치부의 전국 형평성의 문제로 인해 수용하지 않았다.

셋째, 지방재정에 관한 것이다. 제주특별자치도는 재정적 특례보다는 제도적 특례를 통해 제주가 스스로 지역발전을 도모할 수 있는 자립적 체제를 갖추는 것이며, 따라서 예산적 지원에 대해서는 기존보다 불이익을 배제하는 선에서 정리되었다. 이를 위해 교부세에 대한 법정율 적용과 균형발전특별회계에 제주계정을 신설하였다. 문제는 불이익 배제의 원칙이라는 것이 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 해석이 필요한 것이다. 특히 계층구조 개편에 따른 선도적 지방자치를 실시한 것에 대한 인센티브가 부족하다. 이런 점을 감안할 때 재정상 불이익이 없다는 것에 대해서는 다시 한번 검토가 필요하다.

2) 시범적 분권의 선도

자치경찰제 도입으로 관광·환경·산림·보건 등 위반사범 예방 및 단속, 그 동안 사각지대였던 제주국제공항의 호객행위 집중단속, 지역축제, 문화행사장 질서유지 교통법규 위반 단속 등 제주지역 특성에 부합되는 주민생활 밀착 치안서비스를 제공하고 있다(제주특별자치도, 2007: 20). 교육자치에 있어서도 교육행정에 대한 심의·의결기능 일원화로 기존 2~3개월 소요된 예산·조례 처리기간이 1개월 이내로 단축되는 등 효율성이 증대되고 있다(제주특별자치도, 2007: 21). 하지만 자치경찰제와 교육자치제의 시범적 개선은 지난 참여정부의 지방분권 핵심과제로 추진되었던 것으로 이에 대한 수준과 효과에 대해서는 세밀한 분석이 필요하다.

특별지방행정기관의 통합에 있어서는 여러 가시적인 성과도 있지만 일부 사무의 미이관으로 관련이 있는 사무를 각각의 기관에서 처리하고 있어 업무의 기관간 연계가 미흡하거나 사무의 혼선이 있을 경우 주민의 불편사항이 발생하고 있다. 또한 일부 부처에서 특별지방행정기관이 행정목적으로 사용했던 국유재산 양여·양수에 부정적인 입장을 보이고 있어 국유재산 무상으로 양수가 어려운 실정으로 중앙부처의 설득논리 개발 및 지속적인 양여·양수 협의를 추진해야 할 것이다. 그 외 일부부처의 전산시스템의 단절로 중앙부처의 사무처리 및 신규사업 추진 등 정보획득에 어려움이 있으며, 도로·항만 등에 태풍 등 피해발생시 복구사업비 등의 신속한 지원이 어려울 경우, 기반시설인 국도 및 항

만·국가 어항 등이 적기에 복구되지 않아 지역경제에 부정적 영향을 줄 우려가 있다.

따라서 국유재산 무상 양여·양수에 합의한 건교부 및 노동부 보유재산을 양수받기 위한 구체적인 협의를 진행하고, 무상 양여·양수에 반대하거나 미온적인 해수부, 국가보훈처, 중소기업청과의 지속적인 협의가 필요한 실정이다. 그리고 별도의 프로그램을 개발하거나 중앙기관 전산망 연결 협의를 하여 전자결재시스템을 제외하고 해당부처의 모든 시스템과 연결 추진하여 새로운 정책과 신규사업 등에 신속히 대처할 수 있어야 한다. 또한 국도 및 항만·국가어항의 경우 국가 기반시설로 국민경제에 직접적인 영향을 주는 중요한 시설로 재해 복구사업비의 국고지원을 안정적으로 확보할 수 있어야 한다.

제주특별자치도와 특별지방행정기관을 통합하면서 도와 일부 중복 되는 사무가 있더라도 조직의 안정성을 위하여 특별지방행정기관의 조직 및 정원을 현행대로 분장하였으나, 장기적으로 유사·중복 사무 및 관련 있는 사무와 기능을 통합하여 정책적 시너지효과를 거둘 수 있도록 사무 및 기능을 재편하여야 한다.

3) 역량과 혁신 강화

첫째, 제주지역의 자치계층구조가 전국에서 처음 실시된 주민투표로 과거 기초자치단체인 시·군이 폐지되고 단일광역자치단체로 단층화되었다. 제주특별자치도의 출발점이 되었던 시군폐지가 원래 의도했던 목표가 달성되고 있는지에 대해서는 아직 판단하기 이르다. 하지만 분명한 것은 이로 인한 중앙정부의 과감한 인센티브는 없는 상태이다. 그래서 일부에서는 너무 빨리 제주지역의 협상카드를 사용했다는 이야기도 있다. 둘째, 지방의회의 의정활동에 대한 강화와 관련된 것이다. 도의회 의원 정수와 선거구 획정이 도조례로 정할 수 있도록 되어 있다. 이는 시군의회 폐지에 따른 보상의 결과라고 할 수 있다. 참여정부는 지방의회 회기, 보상, 사무직원에 대한 인사권 등에 대해서 '지방의정활동 기반 활성화 및 선거제도 개선'이라는 '지방분권 주요과제'로 선정하여 연구하였다(정부혁신지방분권위원회, 2005: 311~324). 다만 상임위원회별 정책자문위원 신설을 통해 지방의회 의정 활동을 강화한 것은 제주지역에 한한 특례이다. 하지만 운영에 있어서는 실질적 효과를 보지 못하고 있다.[9] 이는 운영상의 문제와 더불어 제도상의 문제로 보인다. 이를 개선하는 것이 필요한데, 현재의 상임위원회별 집단지원체제를 각 의원별로 전환해야 한다. 즉, 국회유급보좌관처럼 도의원 1인씩 유급보좌관제를 도입하

9) 운영 중인 정책자문위원제도는 신분상의 제약, 직급상의 제약 등으로 애초에 기대했던 전문적인 보좌기능을 제대로 발휘되지 못하고 있음. 이런 정책자문위원 제도의 문제점은 먼저 명확한 정책자문위원의 역할과 기능을 규정하고 있지 못하는 현행 법령체제의 문제가 제일 먼저 언급될 수 있으며, 정책자문위원을 도울 보조 부서가 미흡하여 실질적인 보좌 역할을 수행할 수 없는 문제 등이 거론될 수 있음.

되, 선발과 운영은 의원 개인이 책임을 지도록 하는 것이다.

주민소환제, 주민투표 등은 제주지역에 새롭게 도입된 제도이기 보다는 참여정부가 지방정부의 책임성 강화를 도모하기 위해서 도입된 것이라 볼 수 있다(정부혁신지방분권위원회, 2005: 337).

나. 국제자유도시 조성 지원 특례

1) 경제자유구역과의 비교

제주특별자치도에 적용되고 있는 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양하며, 관광, 청정 1차산업, 교육, 의료 등 핵심산업을 육성하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성·발전시키려는 것을 목적으로 하고 있다. 반면에 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」은 우리나라를 동북아 비즈니스 중심국가로 육성하기 위한 방안의 일환으로 경제자유구역에 외국인 친화적인 경영·생활여건을 조속히 조성하기 위하여 필요한 사항을 제도적으로 뒷받침하려는 이유로 도입되고 있다. 양자를 비교함으로써 제주특별자치도에 있어서 국제자유도시 조성 지원에 관한 특례를 진단할 수 있을 것이다.

〈표 3-2〉 제주특별자치도특별법과 경제자유구역특별법 비교

구 분	제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법	경제자유구역의지정및운영에관한법률
목 적	제주특별자치도의설치와 국제자유도시로 조성·발전시킴	외국인 투자촉진과 국가 경쟁력강화
제 정	2006.2.21	2002.12.30
외국인 생활개선특례	외국인의 자유왕래 및 의사소통을 촉진하기 위한 규정 마련	외국어서비스와 One-Stop Service를 제공 (경제자유구역청)
입주 기업에 대한 조세 감면 혜택	• 대상 입주기업 범위 - 제주투자진흥지구에서 관광업, 문화산업, 교육, 의료, IT, BT 등 5백만불이상 투자한 기업 - 제주자유무역지역에서 제조업분야 1천만불 이상 투자 또는 물류업분야 5백만불이상 투자한 기업 • 감면기간 및 감면율 - 소득세·법인세 : 3년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세 : 면제 - 재산세 : 10년간 100% 면제	• 대상 입주기업 범위 - 제조업과 관광업, 국제회의시설업에 1천만불 이상 투자 - 물류업과 의료분야에서 5백만불이상 투자한 기업 • 감면기간 및 감면율 - 소득세·법인세 : 5년간 100%, 2년간 50% - 취득세·등록세 : 면제 - 재산세 등 : 7년 100%, 3년 50%

구 분	제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법	경제자유구역의지정및운영에관한법률
개발 사업 시행자에대한 조세 감면 혜택	• 외국인투자기업의 투자기준 -1천만불이상 투자 또는 외국인투자비율이 50%이상이면서 투자진흥지구의 총개발사업비가 1억불이상인 경우 • 감면기간 및 감면율 -소득세·법인세 : 3년간 100%, 2년간 50% -취득세·등록세 : 면제 -재산세 : 15년간 100% 면제	• 외국인투자기업의 투자기준 -3천만불이상 투자 또는 외국인투자비율이 50% 이상이면서 경제자유구역지구의 총개발사업비가 1억불이상인 경우 • 감면기간 및 감면율 -소득세·법인세 : 3년간 100%, 2년간 50% -취득세·등록세·재산세 등 : 3년 100%, 2년 50%
부담금감면	개발부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 공유수면점사용료, 하천 점사용료 등 7종 부담금 감면	개발부담금, 농지조성비, 공유수면점사용료 등 3종 감면
교육 개방	경제자유구역의 외국인학교관련 규정준용	초·중·고등학교와 대학교에 대하여 전면 외국교육기관 인정
의료 기관의 설립	외국인의료기관 및 약국설립가능(당연지정제배제) 내국인대상 약업 금지	좌 동
규제 개혁 방식	일괄 규제개혁 및 특별자치도조례위임	일률적 규제완화

자료: 제주특별자치도(2006),「제주국제자유도시종합계획보완계획」, p.199.

다. 국제자유도시 조성 지원 특례에 대한 진단

1) 도민들의 기대수준 미충족

제주도민들은 제주특별자치도가 홍콩특별행정구 혹은 미국의 주정부수준의 자기 결정권을 가진 국가내의 하나의 국가로 인식하고 있었으며, 제주도도 이와 같은 논리로 제주특별자치도를 홍보하였다. 이에 따라 제주특별자치도에 거는 기대 수준은 상당히 높았다고 할 수 있다. 그리고 제주특별자치도 기본계획안에도 장기적인 과제로 추진한다는 전제를 달고 있지만 제주도를 규제자유지역화하기 위해 도전역면세지역화, 항공자유화 등 파격적인 내용을 담고 있었으나 실질적인 법안과정에서 누락되다 보니 특별자치도의 규제완화에 대한 평가는 높지 않다. 특히 제주도민들은 이상적 자유시장 모델 구축을 통한 국제자유도시를 완성하기 위한 접근은 다른 자치단체와의 형평성을 고려하여 소극적이라는 평가를 하고 있다.

2) 쟁점관련 규제완화의 후퇴

교육·의료 등 일부 쟁점은 이해집단 반발 등으로 당초 취지가 약화되거나 부분적으로 반영되었다. 특히 국내 영리법인의 교육·의료기관 설립 등은 부처·국회 등 관계기

관 및 이해집단의 이견으로 반영되지 못하였다. 또한 제주지역에서도 교육과 의료개방에 대한 총론적 합의는 있었지만 그 개방수준에 대한 도민적 합의를 도출하지 못함으로써 획기적인 개방화를 도모하는데 부정적 영향을 주었을 것으로 사료된다.

라. 협의, 동의 등의 형식으로 중앙부터의 간여 상존

특별자치도 특별법 제192조[10](의료기관 개설 등에 관한 특례)3항, 동법 제198조[11](의료인의 의료기관 비전속 진료허용에 관한 특례) 등과 같이 협의, 동의 등의 형식으로 제주특별자치도에 대한 간섭[12]을 여전히 유지하고 있다. 민원인의 입장에서는 제주도지사에게 일차적으로 서류를 제출하고, 또한 관련부처와 제주도지사간의 협의과정에서 다시 서류를 제출하여야 하므로 관계부처에서만 허가를 받는 경우보다 오히려 불편하다는 의견이 나오고 있다. 예컨대, 제주도에서 해상풍력발전을 위해 개발사업신청을 했던 민원인은 "산자부장관의 허가를 받는 것이 오히려 간편했다. 제도의 취지는 민원인의 편의를 도모해주려는 데 있었으나 관련부처가 협의절차를 남겨놓음으로써 제주도지사와 산자부장관의 이중적인 허가를 받는 것과 마찬가지로 불편만 가중되었다"는 어려움을 토로하였다.

마. 국가이익과 제주이익 충돌과 중앙정부에 대한 불신 형성

제주특별자치도의 규제완화에 있어서 1차적으로 규제완화의 내용을 정리하고 이를 해당부처와의 의견조정을 통해 확정되었다. 하지만 중앙정부가 규제완화 수준에 대한 가이드라인을 제시하지 않음으로써 규제완화에 대한 접근을 국가라는 거시적인 틀보다는 제주지역 차원의 미시적 차원에서 접근됨으로써 국가이익과의 충돌문제가 발생하였다. 이로 인해 제주에서 제시된 규제완화가 좌절되면 제주도민들은 중앙정부가 제주특별자치도에 대한 추진의지가 없다는 생각을 하게 되었으며, 이는 중앙정부에 대한 불신을 형성하게 하는 원인으로 작용하였다.

---

10) 제1항의 규정에 의하여 의료기관의 개설을 허가하고자 하거나 제2항의 규정에 의하여 도조례를 정하고자 하는 때에는 미리 보건의료정책심의회의 심의를 거쳐야 하며, 이 경우 도지사는 그 심의를 거치기 전에 보건복지부장관의 승인을 얻도록 하고 있다.

11) 제1항의 규정에 의한 의료행위의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관과 협의를 거쳐 도조례로 정할 수 있도록 했다.

12) 환경영향평가, 카지노 허가, 의료기관 개설, 우어장 지정, 공유수면 매립 등 관련 중앙행정기관의 장과의 사전 협의 또는 승인규정(제171조, 제176조, 제192조, 제198조, 제230조, 제231조, 제246조, 제299조)을 삭제하여 권한과 책임의 제주 귀속이 이루어져야 할 것이다.

1) 1·2단계 제도개선의 평가

1,2단계 제도개선을 통해 자치행정분야의 권한은 상당부분 이루어졌으나 핵심산업육성, 투자유치 관련한 규제적 성격을 띤 권한은 여전히 미온적인 상태이다. 이는 중앙부처의 타지방과의 형평성 논리에 의해 제주특별자치도의 철학과 취지에 맞지 않는 권항이양 행태를 보이고 있어 향후 기능적 포괄이양에 대한 신중한검토가 필요하다고 본다.

특히 교육 의료관련 사항은 인·허가권 문제, 영리법인 미허용 등 완전한 권한 이양이 이루어지지 않고 있어 제주국제자유도시의 국제경쟁력을 강화하기 위한 제도적 걸림돌이 되고 있다. 영리법인 허용문제는 민감한 이슈이기 때문에 도민과 시민사회와의 공감대 형성을 위한 적극적 노력이 선행되어야 할 것이다.

이러한 권한이양 행태에 있어 중앙정부의 시각과 제주특별자치도의 권한이양에 대한 철학과 취지가 일치하지 못하고 있는데서 기인한다고 볼 수 있다. 제주특별자치도에 대한 개념과 철학에 대해 관계부처 공무원, 지원위원회 사무처 공무원, 제주특별자치도 공무원 등이 서로 다른 접근을 하고 있지 않는가 하는 판단이 든다.

이는 향후 정권이 변하고 국정철학이 바뀔 때 정치적 환경적 변수에 의해 특별자치도의 방향이 일관되지 못하고 변질될 수 있는 요인으로 작용할 수 있기 때문에 향후 특별자치도를 완성해나가는데 있어 매우 중요한 요소라 생각된다.

향후 제도개선 방향과 관련하여 몇 가지를 제시하고자 한다. 첫째는 추진주체와 관련하여 제도개선을 위한 제주도와 중앙부처간 절차를 합리적으로 개선시킬 필요가 있다. 기존에 제주도가 초안을 만들어 총리실에 제출하고 총리실은 시간적 제약 속에서 제주도(안)을 토대로 제도개선을 추진할 수 밖에 없는 한계가 존재하였다. 향후에는 총리실 기획단과 워크숍 등을 개최하여 제도개선의 방향과 실질적 판단을 할 수 있게 해야 할 것이다.

또한 지원위원회 차원에서도 제주특별자치도 권한이양 및 제도개선과 관련하여 중앙단위의 로드맵을 수립하고 이러한 로드맵 속에서 각부처와 사전에 협의한 후 공감대를 획득할 수 있는 여건을 만드는게 중요하다.

둘째는 권한이양의 방법과 성격에 있어 단위사무중심의 이양보다 포괄적 기능중심의 이양이 요구된다. 1, 2단계 권한이양의 행태는 현 이양위원회의 권한이양행태와 크게 다르지 않다. 즉 중앙과 제주특별자치도간 권한배분을 큰 틀에서 접근해야하나 개별 실국에서 판단된 사항을 단위사무중심으로 접근하고 있다.

따라서 향후에는 일괄적으로 이양하는 접근이 필요하다. 예를 들면 단계적으로 행정자치권 및 지역개발 권한을 일괄이양하며, 재정 및 세제 관련 권한의 일관 이양, 궁극적으로는 국방과 외교 이외의 권한을 일괄적으로 이관할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 경쟁력제고를 위한 산업육성 규제완화를 중심으로 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 2단계에서 미반영된 사항뿐만 아니라 관광, 교육, 의료, 1차산업, 첨단산업 등을 육성하고 경쟁력을 갖출 수 있도록 제도개선이 필요하며 민감한 이슈에 대해서는 공감대 형성을 위한 방안을 최대한 마련해야 할 것이다.

넷째, 재정지원과 관련하여 권한 이양시 소요되는 실질경비를 반영하여 지원되어야 할 것이다. 1, 2단계 제도개선은 추가적 재정지원 없이 추진됨. 실질적 이양 권한을 처리하기 위한 비용이 제대로 산정이 안된 상태에서 권한 이양이 이루어질 경우 제주도 부담만 커질 수밖에 없다. 향후 자치경찰, 특별행정기관의 이관 등을 비롯한 권한 이양시 이양권한별 소용비용을 산정할 수 있는 모델을 개발하여 활용할 필요가 있다. 또한 특별자치추진을 위한 안정적 재정확보 방안도 마련하여야 할 것이다. 특히 현재 특별법에 명시되어 있는 교부세 3% 규정에 대한 전향적 검토와 국가재정적 차원의 추가지원에 대한 제도적 장치마련도 필요하다.

4. 성공적 특별자치도 추진을 향후 과제

1) 제주특별자치도 법적 지위에 대한 재검토

연방제 수준의 자치권이 부여된 제주특별자치도를 만들어보겠다는 것이 지난 참여정부의 기본적 정책목표였으나 현행 법체계상 그 근거가 없다는 이유[13]로 현재의 수준과 방식으로 귀결되었다(김순은, 2007). 따라서 「특별자치도의 이념이라고 할 수 있는 '자기결정권'을 확보하는데 한계가 있다. 현재의 헌법체제 아래서는 이런 혁신적인 체제를 구축하는 것은 불가능한 상태이다. 현행 헌법에서에 규정하고 있는 지방자치제도에 대한 해석을 지방자치의 예방적 차원의 제도보장으로 적극 해석할 필요가 있다.[14] 따라서 헌법의 구체적인 규정이 없이도 지방자치를 활성화를 도모하는 입법은 국가의 통일성을 해치지 않는 이상 이를 허용하는 것이 인정되어야 한다(김순은, 2007). 따라서 향후 헌법개정에 대한 논의가 이루어질 경우 지방자치에 대한 규정도 대폭 보완하는 방향에서 이루지는 것을 검토할 필요가 있다. 특히 자치입법권 강화를 통한 지방분권형 통치구조가 확립되는 차원[15]에서 헌법개정이 이루어져야 할 것이다. 조세법률주의, 죄형법정주

13) 우리나라의 경우 연방제 수준으로 입법화 하는 것은 위원이 소지가 높다는 것이 다수설임.
14) 최근 제기되는 주민주권이 이러한 논리적 근거가 되고 있음. 주민주권에 대한 핵심적 내용은 주민들의 주권적 위임을 받은 범위내에서 중앙정부의 권한 이양이 없어도 자율적으로 조례를 제정할 수 있다는 것임.

의 등에 대해서 일정한 제한을 두는 것을 전제로 과세권 및 벌칙부과권 등의 자치입법권의 강화가 이루어질 경우 제주특별자치도의 법적 위상도 더욱 강화될 것으로 보인다.

지방분권이 확대되고 이양된 자치권에 대한 성과가 가시적으로 보여준다면 자치권의 범위는 점점 많아지고 궁극적으로 연방정부의 주정부 수준으로 발전하게 될 것이다. 따라서 현재는 시범·선도적 특별자치단체로서의 지위를 갖고 점차적으로 북유럽의 자유자치단체[16]의 성격을 가지며 장기적으로는 홍콩과 미국의 주정부에서 발견되는 새로운 정부간 관계를 갖게 될 것이다.

2) 자기책임성의 강화

제주특별자치도를 완성하기 위해서는 중앙정부의 일방적 지원과 노력에 의존할 수 없다. 초기 제주특별자치도의 추진 이념인 자기책임성이 전제되어야 할 것이다. 즉 권한에 따른 지역 스스로의 책임과 역량이 뒷받침되어야 할 것이다. 향후 포괄적 기능 이양과 병행하여 행정기능이 이양되면 지방의 자주적인 권한 증대와 함께 성과에 대한 구체적 책임부여가 필요하며 자율적인 내부관리 및 통제메커니즘이 구축되어야 할 것이다.

제주지역의 자치역량은 단순히 지방자치단체장이나 지방의회의 노력만으로 높이는 것에는 한계가 있으며 민간부문의 이에 대한 자각과 더불어 개선하려는 노력이 수반되어야 할 것임. 따라서 제주지역 발전의 주체들이라 할 수 있는 언론, 기업, 시민단체, 도민들은 자치역량 수준을 높이기 위한 각자의 역할과 노력을 다해야 할 것이며, 이를 위한 민관협력체제를 구축하는 것이 바람직한 방향이다. 제주지역 '자치역량' 강화는 '제주특별자치도'의 성공열쇠로서 결코 소홀히 할 수 없는 과제이다. 즉, 제주가 특별자치도를 통해 21세기 비전인 국제자유도시를 완성하기 위해서는 자치역량 강화가 전제되어야 한다는 것이다. 이에 대한 정책적 관심이 제고되어야 할 것이다.

3) 중앙정부와의 파트너십 강화

중앙정부가 제주특별자치도에 대한 권한이양 및 지원을 하는 과정에서 정책목표의 일

---

15) 프랑스의 경우에도 2003년 지방분권 개혁을 위한 2003년 헌법 개정이 이루어진 경우가 있음.

16) 북유럽의 차등적 분권제도인 자유자치단체제도는 선택된 지방정부에게 보다 탄력적인 정책결정구조를 선택할 수 있는 권리를 부여하는 새로운 법률의 도입과 신청을 통하여 참여하는 지방정부가 중앙정부의 규제로부터 면제될 수 있는 하는 제도이다. 다시 말해 특정한 요건을 충족한 지방정부에게 일정한 기능영역과 기간 동안은 중앙정부의 간섭과 제약을 면제해 주는 분권제도인 것이다.

관성을 유지하는 것이 필요하다. 제주특별자치도에 대한 방향과 원칙의 설정은 중앙정부, 국회, 제주특별자치도간의 신뢰와 협력관계가 전제되어야 할 것이다. 특별자치도추진의 비전·목적 및 철학을 공유하는 정책의 일관성을 유지하는 필요조건이다. 제주특별자치도의 외적 환경변수, 예를 들면 정치환경의 변화, 새로운 지역경쟁구도 등으로 특별자치도의 이상과 철학을 왜곡되거나 변질되지 않기 위해서, 그리고 이상과 현실수준과의 차질을 최소화하기 위해서는 신뢰를 기반으로 한 중앙정부와의 파트너십이 매우 중요하다. 신뢰관계를 구축하는데는 협상과 타협의 기술도 매우 중요하며 필수적이다. 향후 대중앙정부와의 협상시에도 스스로의 자구노력이 전제된 합리적인 협상기술이 새로운 정부간 관계를 설정하는데도 긍정적으로 작용할 것으로 본다.

4) 과감한 추진전략 확보

제주지역의 산업구조는 1차산업과 관광중심의 편협된 산업구조를 가지고 있으며 열악한 지역자본 등으로 인해 재투자를 못하고 있는 실정이다. 제주가 진정으로 동북아의 중심경제체 역할을 수행하기 위해서는 국제자유도시의 방향이라 할 수 있는 누구나 자유롭게 경제활동을 수행할 수 있는 제반여건을 갖추어야 할 것이다. 즉 개방화만이 성장과 발전을 도모할 수 있는 것이다. 하지만 이번 제주특별자치도 추진과정상에서 보여준 교육과 의료산업의 개방화에 대한 이해관계 당사자들의 강력한 저항 등은 시정되어야 할 것이다. 따라서 과감한 개방화에 대한 추진동력을 확보하는 것이 절대적으로 필요하다 하겠다. 이를 위해서는 무엇보다는 도민들의 개방화마인드를 고취시키는 것이 필요하다.

5. 결론

이상으로 본래 제주특별자치도의 본래적 취지와 2년이 지나가고 있는 시점에서 그 현실을 진단하면서 과연 우리가 가고자 하는 길을 제대로 가고 있는가에 대해 개략적으로 살펴보았다. 제주특별자치도 출범의 이상과 현실을 특별자치도 초기단계에서 객관적으로 평가하기에는 많은 한계가 있지만, 최근 과거 정부와 이념이 다른 새 정부가 출범하고 새로운 국정철학과 정책들이 제시되면서 현재를 냉철하게 바라보지 않고서는 특별자치도 출범초기에 너무 많은 시행착오를 가져오지 않을까하는 우려가 존재하는 것도 사실이다.

제주특별자치도가 과거 참여정부 지방분권철학에서 출발하였지만 참여정부 중반을 넘어서면서 지방분권보다는 지역균형발전차원으로 변질되면서 초기의 이니셔티브가 희석되지 않았나 생각한다. 제주특별자치도 추진을 위한 특례와 제도개선수준이 경제자유구역, 기업도시 등 지역균형발전 정책들과 차별화 되지 못하고, 중앙정부 권한의 지방정부로의 이양 등도 평균적 수준으로 결국은 전국적 차원으로 회귀되고 있다는 점도 결과적으로 특별자치도의 특별한 무언가를 얻지 못하지 않았나 하는 회의적 생각이 들 수 있을 것이다. 그러나 현 우리나라의 실정을 감안할 때 제주특별자치도만 특별하게 대우해 주는 데는 한계가 존재할 것이다. 이러한 차원에서 중앙정부와 제주특별자치도간의 미래지향적 파트너십이 중요하며, 결국 내부의 역량을 모아 핵심적 전략을 발굴하여 중앙정부에 제시하고 협상을 하는 것이 필요하다.

지방자치의 장점은 결정의 책임을 스스로 진다는 데 있다. 잘하면 성공의 과실을 향유하지만 실패하면 고통을 감내하고 스스로 치유를 해야 한다는 데 있다. 중앙정부에 의존하고 요구하고 그 결과가 나쁘면 중앙정부의 탓으로만 돌릴 수 없다. 제주특별자치도구상은 제주의 생활문제를 제주도민의 자결에 맡기려하고 있는 것이다. 전국적인 차원에서 형평과 보편성 뛰어 넘어 지역의 특수성을 살린 자유와 책임을 주는 것이다. 하지만 자유에 대한 보장이 성공을 약속하는 것은 아니다. 자유와 자율을 가지고 무엇을 할 것인지는 제주도민이 결정하고 실천할 문제이다. 자유는 기회이고 동시에 자유는 위험이다. 제주도지방정부와 전주민은 위험을 감수할 용기를 가져야 하고 기회를 살릴 지혜와 노력을 모아내어야 할 것이다.

【참고문헌】

김순은(2007), '제주특별자치도의 법적 지위와 향후 전망',「제주특별자치도을 위한 법률적・제도적 지원 방안」2007 국회공동토론회 자료집.

오재일(2004), '지방분권과 로컬 거버넌스', '지방행정연구 제18권 제1호, 한국지방행정연구원.

윤양수(2007),「지방자치법과 제주특별자치도법」. 제주: 온누리.

임승빈(2005), '90년대 이후 한국과 일본의 지방분권정책에 관한 비교연구', '일본연구논총' 제22호.

정부혁신지방분권위원회(2004), 참여정부 지방분권 추진현황 및 향후 계획.

_____(2005),「참여정부의 지방분권」.

제주도(2005),「제주특별자치도 기본계획안」.

제주발전연구원(2004), 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안)

제주특별자치도(2006),「제주국제자유도시종합계획보완계획」.

_____(2007),「특별자치도 출범, 그 간의 성과와 과제」.

하승수(2007), '자치입법권 확대와 극회와의 협력방안',「제주특별자치도 정착을 위한 법률적・제도적 지원 방안」2007 국회공동토론회 자료집,

한국지방행정연구원(2006),「지방자치단체의 기관구성 다양화 방안」.

발 제

제주특별자치도의 성과와 향후 추진과제

정 남 준(행정안전부 제2차관)

제주특별자치도의 성과와 향후 추진과제

정 남 준(행정안전부 제2차관)

Ⅰ. 머리말

제주특별자치도가 설치된 근본 목적은 획기적인 지방분권을 실현하고 국제자유도시를 건설하여 잘사는 모범 지방자치단체를 만들어 보자는 데 있다. 이를 위해 다른 지방자치단체와 차별화되는 법적 지위와 함께 고도의 자치권을 부여하여 실질적인 지방분권을 보장하는 한편, 국제 기준에 맞는 경쟁력을 갖춘 국제도시로 육성하기 위해 획기적인 규제개혁 등을 추진해 왔다.

새 정부는 '선진일류국가' 라는 국가비전을 달성하기 위한 국정지표로서 '섬기는 정부'를 선정하고, 이를 달성하기 위한 국정운영 목표 중 하나로서 '창조적 광역발전과 실질적 지방분권'을 설정하였다. 이는 기존 시·도의 행정구역을 과감히 초월하여 광역경제권의 글로벌 경쟁력을 강화함으로써 지역의 지속적인 경제성장 및 지역간의 공동번영과 실질적 지방분권이 보장되는 창조적 광역발전을 지향하자는 것이다.

이를 달성하기 위한 新발전체제는 정부주도에서 민간자율로, 큰 정부에서 작고 효율적인 정부로, 시도 단위 균형발전에서 경제권역단위 광역개발로 패러다임 전환을 꾀하고 있다. 출범 2년째를 맞는 제주특별자치도가 새 정부가 지향하는 新발전체제의 패러다임을 실험하는 장이자 지방분권의 이상적 모델로서 충실히 기능할 수 있도록, 새 정부 국정이념에 부합하는 추진방향을 논의할 필요성이 제기되고 있다.

Ⅱ. 그 동안 제주특별자치도 추진 성과

1. 특별자치도의 주요 내용

가. 특별자치도의 제도적 기반 구축

2006년 2월 제주특별법 제정을 시작으로 같은 해 7월 제주특별자치도가 출범하였고, 2007년 8월 특별법 개정을 통하여 특별자치도 출범을 위한 자치권을 부여하고 규제개선[1]을 지속적으로 추진하여 핵심산업 육성에 필요한 제도적 기반을 마련할 수 있었다. 금년도에는 3단계 제도개선을 통해 특별자치도의 완성과 핵심산업 육성을 위한 기업투자여건을 개선해나갈 계획이다. 그동안 추진한 분야별 제도개선의 내용은 다음과 같다.

1) 자치분권 분야

제주도내의 4개 시·군을 폐지하고 도(道) 단일 자치체제(광역+기초)로 개편하여 다른 시·도와 차별화하고 자치 1계층으로 도와 시·군의 기능을 함께 수행토록 하여 행정의 효율성을 제고하였다. 특히, 제주특별자치도의 지방의회와 집행기관의 구성형태를 제주도민이 주민투표로 결정할 수 있게 하는 기관구성의 자율권을 부여하였다.

중앙사무(374건)의 조례위임 등을 통해 실질적인 자치입법권을 확대하는 한편, 행정기구·정원 및 인사관리권한을 제주도에 완전히 이양하였다. 또한 지방재정의 안정성을 확보할 수 있도록 교부금 지원규모를 법정률화[2] 하였고 탄력세율적용 대상세목을 11개에서 14개로, 탄력세율의 조정범위를 50%에서 100%로 확대하였다. 이 밖에도 제주형 자치경찰체 실시, 7개 특별지방행정기관 이관 등을 통해 지방행정 전 분야에 획기적인 자치권을 부여하였다.

아울러 지방자치단체장 등에 대한 주민소환제와 3천억 원 이상 대규모 투자사업에 대한 주민투표제 도입, 직무상 독립성이 보장되는 감사위원회 설치, 국무총리와 도지사간 성과관리협약에 의한 성과관리 등 확대된 자치권에 상응하는 자율통제 제도를 함께 도입하였다.

---

1) 특별법 제정 시 1, 062건의 권한이양 및 규제개선(1단계 제도개선), 특별법 개정시 278건의 권한이양 및 규제개선(2단계 제도개선).

2) 교부금의 법정률화 현황: 보통교부세 3%, 교육보조금 1.57%.

2) 국제자유도시 분야

제주지역의 개발계획 수립과 시행권한을 조례에 위임하여 개발절차를 간소화 하고 제주투자진흥지구의 조세감면 대상 확대와 함께 감면요건을 완화하여 투자하기 좋은 환경을 조성하였다.

또한 관광·교육·의료 등 핵심 산업의 육성여건을 조성하기 위해 내국인 면세점 이용제한을 4회에서 6회로 완화하고 무비자 입국대상국을 169개국에서 180개국으로 확대하였으며 초·중등 외국교육기관과 자율학교의 설립을 허용하는 한편, 외국영리법인이 의료기관을 설립하고 내국인도 진료할 수 있도록 허용하였다.

나. 국제자유도시 선도 프로젝트 추진

제주도의 동북아의 국제자유도시화 추진을 위하여 천혜의 자연환경, 동북아 배후시장 기반 등 제주지역의 자연적, 지정학적 여건을 이용하여 그 동안의 관광 위주 개발에서 교육·의료 등 제주특성에 부합하는 미래형 산업구조로 재편하는 내용의 국제자유도시 종합계획을 보완하였다. 이에 기반하여 그 동안의 관광 위주 개발에서 교육·의료 등 제주특성에 부합하는 미래형 산업구조 재편을 추진하고 있다. 또한 제주개발센터[3]를 중심으로 첨단과학단지를 조성하는 등 핵심프로젝트를 추진하면서 외자유치 사업도 적극적으로 추진해 나가고 있다.

3) 특별법에 의해 설립된 준시장형 공기업으로 국토해양부장관의 지도·감독을 받는 기관.

【참 고】

핵심프로젝트 추진 현황

('08. 1월 기준)

프로젝트	사업내용	추진현황	현안사항
첨단과학 기술단지	○ 교육·연구·창업지원 기능의 단지 조성 ○ 면적 : 1,096천㎡ ○ 사업비 : 4,274억원	○ 부지확보율 : 100% ○ 투입금액 : 883억원 ○ 부지조성공사 : 96% ○ 기업유치 : 9개 기업	○ 우수기업 및 연구소 유치
서귀포 관광미항	○ 서귀포항을 개발·정비, 국제적 관광거점 조성 ○ 면적 : 약 198천㎡ ○ 사업비 : 1,430억원	○ 부지확보율 : 100% (1단계 사업) ○ 투입금액 : 104억원 ○ 기반시설공사 착공 ('07.12.7)	○ 서귀포시 고도제한 완화
신화역사 공원	○ 세계 문화·신화, 영화 체험 등 테마파크 조성 ○ 면적 : 4,043천㎡ ○ 사업비 : 14,884억원	○ 부지확보율 : 95.7% ○ 투입금액 : 733억원 ○ 부지조성공사 착공 ('07.12.21) ○ 외자유치 : 3개 지구 투자합의각서 체결	○ 지구별 외자유치
휴양형 주거단지	○ 주거·레저·의료기능 통합의 휴양형 주거시설 ○ 면적 : 744천㎡ ○ 사업비 : 4,366억원	○ 부지확보율 : 100% ○ 투입금액 : 734억원 ○ 부지조성공사 착공 ('07.10.23) ○ 외자유치 : 투자약식 계약 체결(버자야사)	○ 세부사업계획 마련
헬스케어 타운	○ 정주형 의료휴양 단지 개발 ○ 면적 : 1,441천㎡ ○ 사업비 : 3,150억원	○ 토지확보 착수 ○ 투자금액 : 5억원	○ 토지보상 및 투자유치
외국교육기관 유치	○ 유학수요 대체가능한 교육기관 유치 ○ 세부사업내용 미확정	○ 영어교육도시 추진과 연계	○ 경쟁력 있는 교육기관 유치
총 괄	○ 총사업비 : 28,104억원 - 국비 : 1,559억원, 지방비 : 583억원, JDC : 6,427억원, 민간투자 : 19,533억원 ○ '07년까지 투입금액 : 2,459억원 - 국비 : 282억원, 지방비 : 45억원, JDC : 2,132억원		

2. 특별자치도의 추진 성과

제주특별자치도가 출범하여 2년이 경과한 현재 시·군 통합 광역행정체제가 안정적으로 정착되면서 행정의 효율성이 증대되었다. 중앙정부의 획기적인 권한이양으로 인한 자치입법권 확대, 교육자치 및 자치경찰제 실시 등 선도적 지방자치의 제도적 기반을 마련하였다. 또한 관광·의료·교육 등 핵심산업에 대한 지원제도가 확충되고, 많은 규제가 완화되어 지역에 대한 투자가 활성화[4] 되는 등 모범적인 분권모델 실현을 위한 토대를 마련하였다.

아울러 제주도에 시범적으로 도입·실시하였던 주민소환제, 교육자치제, 도의회 정책자문위원제 등의 선진 지방자치제도가 전국으로 확산되었으며, 특별지방행정기관의 지방이관 이전에 제주도에 우선 실시하고 그 운영성과를 바탕으로 전국 확대 실시를 검토하는 등 제주특별자치도는 분권형 선진국가를 만드는 인큐베이터 역할을 성공적으로 수행하였다.

그러나 연방주 수준의 자치분권과 국제자유도시에 상응하는 규제자유화를 지향하는 특별자치도의 출범취지와는 달리 특별자치도 추진에 대한 정치권과 국민적 공감대 부족 등의 원인으로 인해 일정한 한계를 보인 것도 사실이다. 타 지역과의 형평성 문제, 국가재정 부담, 교육·의료개방에 대한 사회적 합의 부족 등으로 획기적인 중앙행정권한의 이양과 규제개선에 어려움을 초래하여 '특별한 것이 없는 특별자치도' 라는 제주도민의 회의적인 반응이 나타나기도 하였다. 또한 보다 실질적이고 근본적인 자치분권 확립을 위한 재정자립 기반과 핵심 산업 육성에 필요한 제주도의 유·무형의 인프라가 취약하여 특별자치도의 추진성과가 가시화되기까지는 상당한 기간과 노력이 필요한 실정이다.

Ⅲ. 새 정부 국정방향과 연계한 제주특별자치도 추진방향

1. 새 정부의 국정방향

새 정부는 선진일류국가 건설을 위해 섬기는 정부, 활기찬 시장경제, 능동적 복지, 인재강국, 성숙한 세계국가를 국정지표로 제시하고, 이를 실현하기 위한 21개 국정운영 목표를 설정하였다. 그 중 섬기는 정부 실현을 위한 목표로서 '창조적 광역발전과 실질적 지방분권'을 선정하고, 광역경제권 구축 등 국정과제를 제시하고 있다.

---

4) 제주지역의 투자유치 현황: 출범 전('05.7~'06.6월) 2.5조원 → 출범 후('06.7~07.6월) 3.2조원, 27% 증가

또한 해외 경제권과의 경쟁에서 우위를 점하기 위해 5+2 광역행정권[5]을 설정하여 광역경제권 연계사업의 활성화, 시장 친화적 지역경제활성화 촉진, 광역경제권 기간 인프라 확충, 낙후지역의 신발전지대로의 전환, 수도권과 지방의 공동발전체제 형성, 협력·통합·분권적 광역경제권 제도를 실천해 나갈 계획이다.

경제활성화를 위한 방안의 하나로서 지난 4월 28일 정부는 '성장동력 확충과 서비스 수지개선'을 위해 「서비스 산업 선진화 방안」을 발표하고 부분별 대책을 마련하였다.

첫째, 관광부문의 대책은 지역여건에 맞추어 민간이 주도적으로 관광활성화를 추진하고 외국인을 비롯한 관광객들이 편리하고 수준 높은 국내관광을 할 수 있는 여건을 조성하는 것을 골자로 한다. 이를 위하여 우리나라 특유의 환경·문화·전통과 연계하여 특색 있는 관광자원 개발을 적극 지원하고 관광인프라를 확충하기 위한 규제완화와 지원방안을 보다 적극적으로 강구할 계획이다.

둘째, 의료부문의 대책은 적극적인 해외환자 유치를 위한 제도정비와 우리 의료기관의 경쟁력을 강화하기 위한 조치들을 담고 있다. 구체적으로는 해외환자의 유인·알선을 허용하고, 경제자유구역내 외국의료기관에 대한 규제를 대폭 완화하고, 해외환자와 동반가족은 치료완료시까지 체류가 가능하도록 비자제도를 개선하는 등의 계획을 포함하고 있다.

셋째, 유학·연수 부문의 대책은 조기유학수요를 국내로 전환하기 위해 외국교육기관 설립·운영과 관련된 규제를 철폐하여 외국교육기관을 적극적으로 유치하고, 원어민교사를 확충하며, 제주영어교육도시 설립 등 제주도를 동북아의 교육특구로 육성하기 위한 계획을 포함하고 있다.

넷째, 지식기반서비스 부문의 대책은 해외시장 개척으로 수요기반을 확충하고 R&D, 세제 지원 강화 등으로 새로운 성장동력을 적극 육성하는 것을 골자로 하고 있다. 구체적으로는 국내외 고부가가치 서비스 시장창출 지원을 위해 제조업 위주로 이루어지던 수출지원을 서비스산업에도 확대하고, 서비스업종의 다양성, 표준화의 어려움 등을 감안, 업종별로 특화된 해외진출을 지원할 계획이다.

2. 특별자치도의 주변여건 변화

제주특별자치도는 높은 수준의 자치권을 부여받고 지속적인 제도개선을 통해 각종 규제를 완화하였다. 이와 더불어 산업구조의 다각화, 타 지역과의 차별화, 관광·교육·의

5) 5대 광역경제권: 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권 2대 특별광역경제권 : 강원권, 제주특별자치도

료・1차산업 및 첨단산업을 집중적으로 육성하여 잘 사는 모범자치도시 건설을 위한 수순을 밟아나가고 있다.

그러나 새 정부 출범과 함께 제주의 지리적 위치, 산업구조 등 지역여건을 감안하여 부여하였던 각종 규제완화가 수도권을 비롯해 전국으로 확대되면서 제주를 둘러싼 환경은 급변하고 있다.

제주특별자치도와 유사한 특례를 부여받은 경제자유구역이 종전 3개 지역에서 6개지역으로 확대되고 경제정책의 핵심으로 추진되고 있는 5+2 광역경제체제는 경제자유구역과 함께 완화된 규제를 중심으로 규모의 지역경제를 구축해나가고 있다.

아울러 「서비스 산업 선진화방안」은 제주도가 성장 동력으로 육성하고 있는 핵심산업 중 관광・의료・교육 분야의 규제완화를 전국적으로 확산할 계획을 포함하고 있어 제주지역에 경쟁력으로 작용하였던 제주만의 특례혜택이 사라지게 되었다.

이와 같이 규제완화의 전국적 확대는 더 이상 피할 수 있는 시대적 과제로 대두되고 있어, 제주특별자치도는 기존의 전략을 재정비하여 새로운 방향을 모색해야 할 시점이다.

3. 특별자치도의 추진방향

새 정부가 추진하고 있는 전국적인 규제완화는 제주의 선점효과를 다소 감소시키는 측면이 있다. 그러나 제주는 제주특별자치도 추진의 취지에 부합하도록, 전국적인 규제완화 수준을 넘는 추가적인 규제완화를 꾀할 수 있다는 양면성을 가지고 있다.

광역경제권 발전구상은 지방발전에 대한 새 정부의 실용주의 시각이 반영된 것으로 각 광역경제권이 차별화된 개발전략을 수립하여 타 경제권과의 연계를 강화하면서 지역경쟁력을 극대화하는 것을 그 내용으로 한다. 따라서 별도의 경제권인 제주의 경우 국제자유도시로서의 독자적인 경쟁력을 강화하는 한편 국내외 타 경제권(국내 또는 동남권 등)과 긴밀히 협력하는 등의 다각적인 전략수립이 필요하다.

또한 제주특별자치도는 지속적으로 선점영역을 개척하면서 이미 선점한 제도적 자율성을 기반으로 가시적인 성과를 만들어 나가야한다. 이를 위해서는 정부와 제주특별자치도는 보다 긴밀한 협조체제를 유지하면서 전략적인 제도개선을 지속적으로 추진해 나가야 한다.

가. 정부

특별자치도의 성패는 지속적인 규제완화와 권한이양에 달려있으며 이를 위해서는 법제도 정비에 대한 중앙정부의 지속적인 관심과 적극적인 지원이 필요하다.

그 동안 특별법 제정과 개정 등 두 차례의 제도개선을 추진하였으나, 제주도에서 연방수준의 지방분권을 실현하고 규제자유화를 추진하기 위하여 행정·재정적 우대방안을 시행토록 규정한 특별법 규정에도 불구하고, 타 지역과의 형평성 문제, 국가재정의 부담, 교육·의료개방에 대한 사회적 합의 부족 등의 이유로 '특별자치도'의 설립 취지에 부합하는 획기적인 제도개선 수준에는 미치지 못하고 있다.

이를 극복하기 위해서는 규제완화, 광역경제권 등의 새 정부의 정책기조에 맞도록 특별법 입법취지에 맞춰 '특별자치도'를 조기에 완성할 수 있도록 제도개선을 가속화할 필요가 있다.

먼저 제도개선의 부작용이 우려되는 과제는 Test-bed로서 제주도에서 시범운영하고, 타 지역과의 형평성 문제가 제기되는 과제는 효과성과 비교형량 등을 감안하여 단계적 추진방안을 마련해 나가야 하겠다.

둘째, 양적인 제도개선에 비해 효과성이 미약하고, 중앙부처와 제주도의 소극적인 입장으로 획기적인 규제자유화 추진에 한계를 보이고 있는 단위사무별 권한이양 및 개별 규제개선 방식을 전환하여, 분야별로 일괄하여 권한 이양과 규제 완화[6]를 추진해 나가야 하겠다.

셋째, '선이양, 후보완 원칙' 에 따라 적정수준의 재원이양 없이 권한만 이양하던 방식도 개선하여 권한이양에 따른 객관적 재원이양 기준을 마련하여 적정수준의 재원이양 방안을 강구해야 하겠다.

나. 제주특별자치도

특별자치도의 성공여부는 법제도 개선과 병행하여 제주특별자치도의 행정력과 제주도민의 역량에도 달려있다. 제도정비, 규제완화, 단계별 권한이양 등만으로는 '특별자치도'가 지향하는 본래의 정책적 목적을 달성할 수 없다.

과감하게 이양되는 제반 권한을 수용하고 유지할 수 있는 제주특별차지도의 자치역량 강화가 필요하며, 이는 자치단체의 행정력 강화에 국한된 문제가 아니라, 지역주민과 기업의 자발적인 협력이 전제된 지역역량의 총체적 강화를 의미하는 것이다.

---

6) 제3단계 제도개선에서 시범적으로 관광진흥법, 관광진흥개발기금법, 국제회의산업육성법 등 관광분야 3개 법률에 규정된 권한의 일괄 이양 및 규제의 Negative 방식으로 정비 추진.

첫째, 특별자치도는 내부적으로 도(道)·지역기업·주민이 협력하여 지역발전 정책을 수립·집행·평가하는 새로운 형태의 협력시스템을 구축할 필요가 있다. 즉 중앙 의존적 자세를 지양하고 지역자원을 십분 활용하여 제주지역에 내재한 잠재력을 잘 살릴 수 있는 공유된 비전과 추진전략을 스스로 만들어 나가야 한다.

둘째, 특별자치도의 출범으로 제주도의 공무원은 명실 공히 지역정책의 주인으로서 역할과 책임을 부여받게 되었다. 이에 따라 정책 개발과 결정에 대한 역량의 구비는 중요한 과제로 제기되고 있다. 이를 위해 높아진 주민의식과 행정수요에 대응하고 국제자유도시를 이끌 수 있는 글로벌 역량을 지닌 전문공무원 육성 등을 위하여 채용, 교육훈련 등 인사행정 운영에 대한 개선이 필요할 것이다.

셋째, 특별자치도의 조기 완성을 위해서는 무엇보다도 최고관리자의 개혁전략과 리더십이 매우 중요하다. 특히 특별자치도 출범으로 높아진 도민의 기대와 다원화된 도민의사를 정책에 반영하면서 동북아의 허브로 발전시켜나갈 수 있는 전문성과 선도적 리더십발휘가 그 어느 때보다도 필요하다고 하겠다.

넷째, 규제완화의 전국화라는 새 정부 정책기조에 따라 특별자치도가 선점해 온 제도특례의 효과 축소가 예상되므로 제주도는 이에 대응하여 주체적으로 끊임없이 블루오션을 찾아내는 노력이 필요할 것이다. 또한 제도개선 과정에서 한계로 지적되어 온 지역형평성 논리를 극복할 수 있는 근본적인 논리개발이 필요하며, 특히 특별자치도에 대한 중앙정부와 제주도간에 공감대 형성을 위한 전략적 방안을 강구해 나가야 하겠다.

또한 핵심산업 육성을 위해 제주도에 비교우위가 있는 부문의 기업입지에 대한 분석과 이에 해당하는 세계 유수의 브랜드의 유치가 필요할 것이다. 이와 더불어 관련분야의 후속투자를 유인하는 파급효과를 유도할 수 있도록 투자유치 제도정비와 함께 정주여건을 개선해 나가면서 제주도 인지도 제고를 위한 해외홍보활동을 확대해 나가야 하겠다.

Ⅳ. 결 론

제주특별자치도의 추진 목표는 제주도에 타 지방자치단체와 차별화된 법적지위와 자치권을 부여하고 각종 규제를 완화하여, 국제적 기준이 구현되는 국제자유도시로 발전시킴으로써 우리나라의 새로운 성장 동력원을 마련하는 것이다.

특별자치도 출범 이후 행정의 효율성이 향상되고 투자유치가 활성화되는 등 일부성과도 있었으나 아직은 출범초기로써 획기적 제도개선과 이를 활용한 가시적인 성과의 창출은 아직 미흡한 실정이다.

특별자치도의 성공적인 추진을 위해서는 지속적인 제도개선과 함께 가시적인 성과를 창출하려는 제주도의 노력이 필요하다. 이를 위해서 제주도는 확보된 자율권을 활용하여 제주도만의 아이디어를 창출하여 실행에 옮기고 정부는 이러한 제주도의 노력을 뒷받침하면서 권한이양 및 규제 개선, 차별화된 행·재정 지원 등 지속적인 제도개선을 추진하여야 한다.

아울러 한꺼번에 많은 과제를 해결하려는 것을 지양하고 관광·교육·의료분야 등 제주도가 비교우위를 갖고 있는 분야에 집중하면서 추진과제를 지속적으로 검토하는 단계별·전략적 추진이 필요할 것이다.