

## 제주특별자치도 특례의 시범과 과제\*

### Contents and Tasks of Jeju Special Self-Governing Province Law as an Exception of Local Self-Government

강 재 호\*\*

Kang, Jae-Ho

#### Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 중앙·지방관계와 그 특례
- III. 제주특별자치도 특례의 내용
- IV. 제3의 특례
- V. 시범과 과제

제주특별자치도의 설치에 우리나라 지방자치사에 하나의 획기를 그었다. 다른 지방자치단체에는 인정되지 않는 국가의 사무권한을 제주특별자치도에 한해 부분적으로 부여하였기 때문이다. 이와 같은 점에서 제주특별자치도 특례는 종래의 대도시 사무배분의 특례와 서울특별시 특례와는 확연히 다르다. 그러나 이는 다른 단일제 국가의 중앙·지방관계의 특례에 비추어보면, 그 법원이 취약할 뿐만 아니라 그 내용도 불충분하다고 할 수 있다.

제주특별자치도 특례는 노무현 정부가 「지방분권특별법」에서 약속했지만 정치적 이유 등으로 널리 실현하지 못한 지방분권의 과제를 제주에 국지적으로 시범하여, 이후 그 중의 일부를 다른 지방자치단체로 확산하여 일반화하는 결과를 초래하였다. 그러나 제주특별자치도가 그 특례의 일부를 아직도 자기화하지 못하고 있는 점은 특례의 취지에 비추어 반성하지 않으면 안 될 것이다.

□ 주제어: 제주특별자치도, 특례, 지방분권특별법, 정부간관계

논문 접수일: 2008년 5월 6일

\* 이 논문은 2006학년도 부산대학교 인문사회연구기금의 지원을 받아 연구되었음.

\*\* 부산대학교 행정학과 부교수

The establishment of the Jeju Special Self-Governing Province on July 1 2006 was an unprecedented milestone in the local self-government history of Korea. The Jeju Special Self-Governing Province Law as an exception of local self-government that came into effect the day devolved some of the powers of central government upon the province.

We have to enhance Jeju's autonomy to the levels of the Special Administrative Regions in China, the country governments in United Kingdom, and the autonomous regions in Portugal as significant exceptions of central-local government relations in unitary states. And Jeju needs to effort for internalization of the additional powers devolved.

□ Keywords: Jeju Special Self-Governing Province, Exception of Local Self-Government, Special Administrative Regions, Country Governments, Autonomous Regions, Intergovernmental Relations

## I. 서론

### 1. 제주특별자치도의 설치

2006년 7월 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 「제주특별자치도법」으로 약칭)의 시행으로 제주도 등이 폐지되고 제주특별자치도가 설치되었다. 이에 앞서 정부는 2006년 1월 「지방자치법」 제2조를 개정하여 지방자치단체의 종류에 특별자치도를 추가하며 제161조제2항을 신설하여 제주특별자치도에 법률로써 특례를 둘 수 있다고 정하고, 이와 더불어 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」을 제정하여 「제주특별자치도법」의 시행과 동시에 지방자치단체인 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군이 폐지됨을 예고하고 있었다. 이로써 제주도를 비롯한 다섯 개의 지방자치단체가 폐지되고 새로운 하나의 지방자치단체가 설치된 것이다. 나아가 제주특별자치도의 설치에 지방자치단체의 수평적인 폐치에 머물지 않고, 지방자치단체의 이층체제를 일층체제로 수직적으로 폐합하는 것이기도 하였다. 지방자치단체의 일층체제는 1949년 「지방자치법」 시행 이래 서울특별시를 비롯하여 부산(직할)시 등에 존재했던 것인데, 지방선거의 재개를 앞두고 1988년에 단행한 「지방자치법」의 전부개정에서 특별시와 직할시(1995년 광역시로 개칭)에 자치구가 설치되면서 우리나라

에서는 한동안 볼 수 없던 것이었다.

이러한 폐치는 2005년 7월의 주민투표를 거쳐 이루어진 것이다. 『주민투표법』에 따라 최초로 실시한 이 주민투표에서는 전체 투표권자의 36.7%가 투표하여 유효투표수의 57.0%가 단일광역자치안(혁신적 대안)을 지지했다. 그런데 서귀포시와 남제주군에서는 단일광역자치안(혁신적 대안)이 아니라 현행유지안(점진적 대안)이 각각 56.4%, 54.9%로 유효투표수의 과반수를 얻었다(제주도선거관리위원회, 2005:11; 양영철, 2008:78). 그래서 결과적으로 보면, 산남지방의 반대에도 불구하고 인구가 상대적으로 많은 산북지방의 찬성이 위와 같은 지방자치단체의 폐치로 이어졌다고 할 수 있다(양영철, 2005:315~316). 하지만 동년 9월에 실시한 청주시와 청원군의 통합을 묻는 주민투표에서는, 청원군의 반대 53.5%에도 불구하고 인구가 상대적으로 많은 청주시의 찬성이 91.3%로 매우 높아 전체적으로 찬성이 82.4%에 이르렀는데도(중앙선거관리위원회, 2005:2) 이들 시군의 통합은 성사되지 않았다. 주민투표의 결과가 이렇게 제주와 충북에서 서로 다르게 받아들여졌는데, 이는 『주민투표법』의 불비가 낳은 중앙정부의 지나친 자유재량에 기인한 것이다.

한편 1946년 전라남도에서 분리되어 신설된 제주도에는 북제주군과 남제주군이 설치되었다. 1955년 북제주군 제주읍이 제주시로 분리되고, 이어 1981년에는 남제주군 서귀읍과 중문면을 폐합하여 서귀포시가 신설되어, 이후 1도—2시·2군이 2006년 6월까지 존속하고 있었다. 그런데 1955년 이후의 북제주군과 1981년 이후의 남제주군은 다른 지방자치단체에서는 볼 수 없는 매우 기형적인 관할구역을 가지고 있었다. 마치 1947년 독립 후의 구 파키스탄이 1971년 방글라데시의 독립에 이르기까지 인도를 사이에 놓고 동파키스탄과 서파키스탄으로 양단되어 있던 것처럼, 북제주군의 관할구역은 제주시에 의해, 그리고 남제주군의 관할구역은 서귀포시에 의해 각각 동서로 이분되어 있었던 것이다(한국도시행정연구소, 1999:1230~1249). 2006년 7월 행정시로 거듭난 제주시와 서귀포시를 구 제주시 및 구 북제주군, 구 서귀포시 및 구 남제주군을 각각 관할하게 한 것은 종전의 기형적인 관할구역에 대한 반성에서 비롯되었다고 생각한다.

## 2. 제주특례의 구례

1895년의 칙령 『地方制度』는 그때까지의 전라도—제주군·대정현·정의현을 제주부—제주군·대정군·정의군으로 바꾸었다. 즉 갑오경장의 일환으로 한성부, 5유수부, 8도를 23부로, 그리고 8도의 관할구역에 있던 잡다한 부목군현을 334군으로 통일한 것이다. 그런데 이 체제는 갑오정권의 몰락으로 이듬해 1896년 개정되었다. 즉 갑오정권에 의한 23부—334군이 1부·13도—1목·7부·331군으로 바뀌어(손정목, 1992:58), 제주부—제주군·대정군·

정의군의 이층체제는 다시 전라남도—제주목·대정군·정의군으로 개편되었다.

이때 제주에 독특한 제도가 나타났다. “濟州는海島에在호야陸地와通涉호기難홀뿐더러朝家에서特別호德化를專施코즈호야牧이라稱호고大靜旌義兩郡을管轄케홈”, “濟州牧은管下二郡을管轄호믄觀察使와同호나該牧이觀察道에管屬호얏슨즉觀察使와一例로稱호기難호故로牧使라稱홈”이라고 하여(內部, 1896:21~24), 제주목(사)의 이중적인 위상을 규정하였던 것이다. 수도특례를 되찾은 한성부를 제외하고 전국이 도—부·군으로 구획되어 관찰사—부윤·군수에 의해 다스려지는 가운데, 제주목에서는 전라남도—제주목의 이층체제, 그리고 대정군과 정의군에서는 전라남도(관찰사)—제주목(목사)—군(군수)으로 이어지는 삼층체제의 지방제도가 각각 시행된 것이었다. 이와 같은 이도(離島) 특례는 1906년 칙령 『地方區域整理件』에 의해 제주목이 제주군으로 개칭될 때까지 계속되었다.

하지만 1910년의 칙령 『朝鮮總督府地方官官制』에 따른 1913년의 조선총독부령은 종전의 체제를 전라남도—제주군으로 개편하였다. 13도 하의 12부·317군을 12부·220군으로 대대적으로 분합하면서 대정군과 정의군을 제주군에 폐합했던 것이다. 그런데 1915년 이들 법령의 개정에 따라 제주군과 울도군은 각각 제주島, 울릉島로 개칭되고 그 지방관도 군수에서 島司로 바뀌었다. 도사는 이 관제의 규정에 따라 관내의 행정사무에 관해 법령에 의하거나 道長官(1920년 이후 도지사)으로부터 위임받은 사건에 대해 島令의 행정명령을 발할 수 있었으며, 1915년의 칙령 『地方廳職員特別任用令』에 따라 경찰서장(警視)을 겸할 수 있었다(姜再鎬, 2001:184). 모두 부윤이나 군수에게는 인정되고 있지 않던 이도 특례였다. 즉 이도에서의 긴급사태 등에 대비해 그 지방관의 일원적인 지휘관할권을 가능하도록 했던 것이다. 이처럼 도사가 경찰서장을 겸할 수 있던 것은 1948년의 『지방행정에 관한 임시조치법』에서 반드시 겸임하도록 바뀌었다.

### 3. 선행연구와 본고의 관점

제주특별자치도는 『제주특별자치도법』에 따라 시·도와 시·군·자치구의 사무권한을 모두 부여받았다. 나아가 제주특별자치도에는 서울특별시를 비롯한 다른 어떤 지방자치단체에도 인정되지 않던 144개 분야 1062건의 사무권한까지 이양되었다(특별자치도추진단, 2006:4). 이어 2007년 8월 『제주특별자치도법』의 개정으로 제주특별자치도는 278건의 사무권한을 추가로 부여받았다(정부혁신지방분권위원회, 2008:124). 이들 144개 분야 1340건의 사무권한은 다른 지역에서는 국가 즉 중앙정부가 직접 소관하고 있던 것이다.<sup>1)</sup>

1) 다만 이들 144개 분야 1340건의 사무권한은 2006년 2월 『제주특별자치도법』의 제정과 2007년 8월

이와 같은 특이한 자치권을 가지고 있는 제주특별자치도에 관해서는 지금까지 몇몇 연구가 이루어져 왔다. 그 구상단계에서 일찍이 하혜수·김성호(2004)는 우리나라 자치조직권의 일반적인 현황과 문제점을 살펴보고 이를 제주특별자치도에 대해서는 크게 확충할 것을 주장하였다. 김순은(2007)은 제주특별자치도를 차등적인 지방분권의 시각에서 바라보고, 이에 관한 연방원리의 정치이론과 이에 따른 사례를 통해 제주특별자치도의 법적 지위를 둘러싼 앞으로의 과제를 논하였다. 양영철(2007)은 중앙정부로부터 이양된 사무권한의 현황을 살펴보고 추가적인 권한이양의 필요성에 언급하였다. 그리고 Ahn(2007)은 제주특별자치도의 설치과정을 되돌아보고 그 미래상에 언급한 다음 이에 따른 과제를 설명하였다. 그리고 하승수(2007)는 제주특별자치도의 자치입법권을 내실화하는 방안을 제시하고, 김성호(2007)는 특히 제주특별자치도회의의 새로운 역할을 법제와 실제에 비추어 강조하였다.

한편 오준근(2006)은 『제주특별자치도법』의 제정에 앞서 행정체제의 개편과 자치권의 확대를 둘러싼 여러 쟁점사항을 법률적으로 고찰하였다. 이기우(2006)는 『제주특별자치도법』의 개요를 설명한 다음 이에 관련한 운영상의 몇 가지 문제점에 관해 법률적인 검토를 덧붙였다. 조정찬(2007)은 제주특별자치도의 1년간을 되돌아보며 그 자치입법권의 실적과 한계 등을 검토하였다. 윤양수(2007) 역시 제주특별자치도의 자치권을 개관하고는 특히 국제자유도시의 조성에 관련한 개발 등에 따른 법률적인 문제점을 지적하였다.

본고는 제주특별자치도에 부여된 자치권의 특례를 살펴보고자 한다. 『제주특별자치도법』은 크게 나누어 특별자치도의 자치와 국제자유도시의 개발에 관한 두 가지 내용을 담고 있다. 그런데 동법 제13장 이후의 후자는 종전의 『제주도개발특별법』(1991), 『제주국제자유도시특별법』(2002)을 계승·발전시킨 것이다. 이에 비해 제1장부터 제12장까지는 특별자치도의 자치에 관한 새로운 내용으로서, 이는 제주특별자치도는 물론이고 우리나라의 지방자치사에 하나의 새로운 이정표를 설정한 것이다. 그래서 이와 같은 제주특별자치도의 전혀 새로운 자치권을 살펴보고자 하는 점에서 본고는 김순은(2007)과 유사한 동기에서 출발하였다.

그러나 본고는 다음과 같은 새로운 관점에서 제주특별자치도의 자치권을 살펴보고자 한다. 첫째, 제주특별자치도는 단일제 국가의 정부간관계, 그 중에서도 중앙정부와 지방정부, 즉 국가와 지방자치단체의 관계에 대한 특례이다. 그런데 이는 우리 지방자치사에 한때 있었거나 현재 있는 특례와는 어떻게 다른 것인가. 그리고 외국의 유사한 특례와도 그 법원(法源)

---

의 개정 당시에는 제주특별자치도에 한해서만 인정하던 것이었는데, 2006년 2월 이후 『지방자치법』의 개정, 『주민소환에 관한 법률』의 제정·시행 등으로 인해 이들 사무권한 중의 일부는 현재 다른 지방자치단체에도 인정되고 있다. 한편 2002년 지방이양추진위원회가 3353개의 당시 현행 법령 등을 근거로 조사한 바에 따르면 우리나라에는 국가의 사무가 30240개, 지방자치단체의 사무가 11363개, 계 41603개의 사무가 있었다. 지방이양추진위원회(2002:6).

과 권능을 비교해서 고찰한다.

둘째, 제주특별자치도에는 144개 분야 1,340건의 부가적인 사무권한이 부여되었다. 그리고 앞으로 『제주특별자치도법』의 개정을 통해 이는 더욱 확충될 수 있다. 그런데 이들 사무권한에 의한 특례는 행정권에 머물지 않고 국가의 또 다른 권한인 입법권이나 사법권 등에도 미치고 있는가, 또는 지금은 미치고 있지 않더라도 앞으로는 미칠 수 있는 것일까. 이와 같은 특례의 정도나 한계에도 관심을 두고 싶다.

셋째, 본고는 특례의 수권방식에 착안하여 부가적인 자치권의 범위에도 눈을 돌리고자 한다. 특례의 수권방식은 크게, 부가적인 자치권을 직접 부여하는 방식(positive system)과 국가에 유보하는 권한을 한정적으로 열거하며 그 밖의 권한을 인정하는 방식(negative system)의 두 가지로 나눌 수 있다. 후자에 따른 자치권의 범위가 전자에 비해 광범위하다. 그리고 전자는 다시 한정적으로 열거하는 방식과 개괄적으로 예시하는 방식으로 나눌 수 있다. 이때도 개괄예시방식의 수권에 따른 자치권의 범위가 상대적으로 넓다고 할 수 있다. 다른 특례에 비추어 제주특별자치도의 특례는 어떤 방식에 따른 어느 정도의 수권일까.

본고는 특히 위와 같은 점에 주목하여 외국 등의 유사한 특례를 그 법제에 비추어 구체적으로 고찰하고, 제주특별자치도의 특례를 주로 위와 같은 관점에서 개관한 다음 그 역할과 앞으로의 과제를 살펴보고자 한다.

## II. 중앙·지방관계와 그 특례

### 1. 정부간관계와 중앙·지방관계

정부간관계(IGR)<sup>2)</sup>는 하나의 주권국가 내에 통치기구로 설치되어 있는 여러 정부들 상호간의 관계를 일컫는 용어로서, 미국 연방정부에 1959년 ACIR(Advisory Commission on Intergovernmental Relations)이 설치되면서 널리 보급되었다. 예컨대 미국에는 하나의 연방정부와 50개의 주정부, 그리고 수만 개의 지방정부가 설치되어 있는데, 이들 정부간의

2) 여기서 일컫는 정부(government)는 『대한민국헌법』에서나 우리가 흔히 말하는 정부와는 다른 것이다. 정부간관계의 정부는 하나의 정부 내에 설치되어 있는 입법, 사법, 행정기관 등의 권능을 망라하는 개념이다. 이에 대해 우리가 흔히 쓰는 정부는 영어로는 administration에 해당한다. 예컨대 미국의 부시정부는 Bush Government가 아니라 Bush Administration이라고 한다.

관계가 곧 정부간관계인 것이다. 따라서 이는 특히 연방제 국가에서는 하나의 정부 내에서 요청되는 삼권분립 또는 권력분립보다 더 근원적인 권력의 분립을 뜻하기도 한다. 그리고 연방제 국가뿐만 아니라 단일제 국가에서도 중앙정부와 지방정부의 관계, 그리고 지방정부 상호간의 관계를 통칭하여 정부간관계라고 한다. 중앙·지방관계(Central-Local Government Relations)는 정부간관계 중에서 특히 중앙정부와 지방정부의 관계를 말한다.

이 관계는 헌법, 법률, 예산 등의 규범과 정치·행정의 실제에 따라 나라마다 각기 다른데 그 유형화에 관해서는 고전적인 중앙집권모형 또는 지방분권모형을 비롯하여 지금까지 다양한 견해가 제시되어 왔다.<sup>3)</sup> 하지만 지방정부가 중앙정부의 단순한 대리인에 지나지 않거나 완전히 종속되어 있다는 대리인모형이나 포괄종속모형은 특히 1980년대 이후 각국의 지방분권화로 인해 오늘날은 거의 실재하지 않는다. 실제로는 지방정부가 일정한 권능을 가지고 이에 따른 역할을 자율적으로 행사하며 이 과정에서 중앙정부와 갈등을 빚으면서도 서로 협력하고 있다는 동반자모형이나 상호의존모형으로 이행 중이거나 이행해 있다고 할 수 있다. 일선의 대인서비스가 많은 복지국가에서는 이와 같은 현상이 두드러진다. 그리고 중앙정부와 지방정부가 서로 완전히 분리되어 있다는 독립모형은 지나친 이념형으로서 주권국가에서는 현존하기 어렵다.

본고의 주제에 비추어 말하자면, 오늘날 중앙정부는 정부부문의 권능을 독과점하지 않고 지방정부가 중앙정부의 파트너로서 일정한 역할을 하고 있다. 우리나라도 국민이 확정하는 헌법에서 지방자치를 제도적으로 보장하고 있으며, 앞에서 언급한대로 2002년 현재 지방자치단체의 사무는 정부부문의 전체 사무 중에서 27%를 차지하고 있다.

그리고 중앙·지방관계는 대개 같은 수준의 모든 지방정부에 무차별한 일반관계로 규정되어 있다. 그런데 이러한 일반관계에 특례를 두어 특정 지방정부의 권능을 상대적으로 강화하고 있는 사례가 더러 있다. 이어 살펴보는 이와 같은 특례는 중앙·지방관계의 동반자모형 내지 상호의존모형의 좋은 사례다. 제주특별자치도의 특례도 우리나라의 일반적인 중앙·지방관계에 비교하면 이들 모형의 범주에 상대적으로 더 가까이 다가서는 것이라고 할 수 있다.

## 2. 중국의 특별행정구

중국은 건국 이후 중화민국을 무력으로 해방하는 국책을 펼쳐왔는데, 1978년 11월 당시의 실력자 鄧小平은 개혁·개방의 기치 아래 종전의 노선을 수정하고는 중화민국과의 평화통일을 지향하고 통일 후에도 그 현상을 존중한다고 하였다. 이어 동년 12월 중국공산당 제11기

3) 이달곤(2004:336~358), 안용식외(2006:515~517), 최창호(2006:536~542), 西尾勝(2001:55~70).

중앙위원회 제3차 전체회의는 이를 문서화하였다(一國二制度, 2007:1~2). 사회주의의 중국이 중화민국과 통일하더라도 그 자본주의체제를 바꾸지 않고 용인하겠다는 방침이었다. 하나의 단일제 국가 내에서 서로 다른 체제를 용인한다는 의미에서 이를 중국에서는 “一個國家兩種制度(一國兩制)”라고 하며, 영어로는 흔히 “one country, two systems”라고 부른다.

중화민국과의 통일은 아직 실현되지 않았으나, 중국은 그 헌법에 따라 1997년 7월 영국으로부터 반환받은 홍콩(香港)에 “港人治港”, 1999년 12월 포르투갈로부터 반환받은 마카오(澳門)에 “澳人治澳”의 일개국가 양종제도를 시행하고 있다. 1982년 지금의 명칭으로 바뀐 『中華人民共和國憲法』 제31조는 “國家在必要時得設立特別行政區, 在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定”이라고 하였다. 즉 국가는 필요한 때 특별행정구를 설치할 수 있으며, 특별행정구 내에 실행하는 제도는 구체적인 정황을 살펴 전국인민대표대회에서 법률로 규정한다는 것이다. 이후 이 헌법은 1988년, 1993년, 1999년, 2004년에 개정되었으나 제31조의 규정은 그대로이다.

이에 근거해 1990년에 제정한 『中華人民共和國香港特別行政區基本法』은 서언에서 일개국가 양종제도의 방침을 천명하고, 제1조에서 “香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”이라고 하여, 홍콩이 중국에서 분리할 수 없는 일부분이라고 규정하였다. 제2조에서는 “全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行最高自治, 享有行政管理權, 立法權, 獨立的司法權和終審權”이라고 하여, 전국인민대표대회는 본법의 규정에 따라 홍콩특별행정구가 최고의 자치를 실행하고 행정관리권, 입법권, 독립적인 사법권과 중심권을 향유하는 권한을 부여하고 있다. 그리고 제5조에서는 “香港特別行政區不實行社會主義制度和政策, 保持原有的資本主義制度和生活方式, 五十年不變”이라고 하여, 적어도 앞으로 50년간은 홍콩에 사회주의 제도와 정책을 시행하지 않고 종래의 자본주의 제도와 생활방식을 유지한다고 했다.

하지만 제12조의 “香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域, 直轄于中央人民政府”에서 알 수 있듯이, 홍콩특별행정구는 중앙정부의 일부를 구성하고 있는 것이 아니라 성, 자치구, 직할시처럼 중앙정부의 바로 아래에 놓여 있는 지방정부의 하나다. 다만 제97조의 “香港特別行政區可設立非政權性的區域組織”에 따라, 정권성적 구역조직인 지방자치단체를 설치할 수는 없다. 참고로 마카오 역시 헌법과 『中華人民共和國澳門特別行政區基本法』에 따라 홍콩과 비슷한 폭넓은 자치권을 누리고 있다.

홍콩의 정치체제는 『中華人民共和國香港特別行政區基本法』제4장의 규정에 따라 행정장관, 행정기관, 입법기관, 사법기관 등으로 분립되어 있다. 특별행정구 및 그 행정기관의 수장으로서 특별행정구를 대표하는 행정장관은 중앙정부에서 임명한다. 입법기관으로는 기본법의 附件二 「香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序」에 따른 선거에서 당선한 입법회의원으로 구성하는立法會가 설치되어 있다.

### 3. 영국의 자치정부

영국은 대다수의 국민이 거주하고 있는 잉글랜드를 비롯하여 웨일스, 스코틀랜드, 그리고 북아일랜드의 네 지역(country)으로 구성되어 있다. 잉글랜드와는 서로 다른 문화와 전통 등을 반영하여 영국은 중앙행정기관으로 1885년에 Scottish Office, 1964년에는 Welsh Office를 각각 설치하고 국무장관을 두어, 스코틀랜드와 웨일스의 지역개발 등에 힘써왔다.

1990년대 이후의 노동당 정부는 1707년까지 독립 왕국이었던 웨일스와 스코틀랜드의 자치권을 크게 확충하였다. 이들 지역의 오랜 자치운동에 이은 1997년의 주민투표가 이끌어낸 Government of Wales Act(1998)와 Scotland Act(1998)는, 종전의 중앙정부에 의한 특별한 지원과 보호에서 벗어나 지역 스스로가 자기통치권을 한층 강화할 수 있도록 하였다. 이때 웨일스에는 National Assembly for Wales가 설치되어, Welsh Office의 장인 웨일스 국무장관이 행사하던 권한의 상당 부분은 웨일스의회로 이양되었다. 이어 Government of Wales Act(2006)는 웨일스의회에 한정된 범위의 입법권을 부여하였다.

이때 스코틀랜드는 웨일스보다 자기통치권이 더욱 강화되었다.<sup>4)</sup> Scottish Office의 모든 권능이 그 직원 약 12,000인과 함께 자치정부로 이양되었다(財團法人自治體國際化協會, 2003:122). Scotland Act(1998)에 따라 Scottish Parliament와 Scottish Executive가 설치되었는데, 스코틀랜드의회에는 매우 폭넓은 입법권이 부여되었다.<sup>5)</sup> 이 의회는 선거

4) 이런 점에서 스코틀랜드의회는 개개 정책분야에 관해 일차적인 법적 권한을 가지는 primary legislative powers를, 그리고 웨일스의회는 국법이 웨일스 지방에 실시되는 여러 정책의 방법을 정하는 secondary legislative powers를 가지고 있다고 한다. Committee of the Regions of the European Union(2002: 34).

5) 구체적으로는 Scotland Act(1998)의 다음 규정을 참고하기 바란다.

Acts of the Scottish Parliament

28. (1) Subject to section 29, the Parliament may make laws, to be known as Acts of the Scottish Parliament.

(2) Proposed Acts of the Scottish Parliament shall be known as Bills; and a Bill shall become an Act of the Scottish Parliament when it has been passed by the Parliament and has received Royal Assent.

(중략)

(7) This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland.

Legislative competence

29. (1) An Act of the Scottish Parliament is not law so far as any provision of the Act is outside the legislative competence of the Parliament.

(2) A provision is outside that competence so far as any of the following paragraphs apply-

권자의 선거로 선출하는 의원들로 구성되며, 의장(Presiding Officer)은 의원들의 호선으로 선출한다. 그리고 그 내각은 의원들의 호선으로 선출하는 수상(First Minister)과 이 수상이 지명하여 의회의 동의를 얻은 장관들(Ministers)로 구성된다. 의원내각제의 정부형태인 것이다. 의장을 비롯하여 수상, 장관은 이와 같은 절차를 거친 다음 국왕으로부터 정식으로 임명된다.

스코틀랜드의회로의 수권은 그 입법권의 내용과 범위를 명기하기보다는 스코틀랜드의회가 제정·개정할 수 없는 사항을 동법 제30조의 규정에 따라 부칙에서 구체적으로 열거하는 방식을 통해 이루어지고 있다. 즉 부칙 제5조(Reserved Matters)에서 왕위, 스코틀랜드와 잉글랜드의 왕국 연합, 국회, 司法의 헌법사항을 비롯하여 정당, 외교, 국가공무원, 국방, 반역에 관한 일반 유보(General Reservations)와, 재정·경제를 비롯하여 내정, 무역·산업, 에너지, 운수의 특정 부문에 관한 특별 유보(Specific Reservations)를 매우 상세히 규정하고 있는 것이다. 따라서 이에 관한 입법은 전적으로 국회의 권능에 속한다는 것이다.

웨일스와 스코틀랜드에 자치정부가 설치됨에 따라, 웨일스의 지방자치단체는 8 county — 37 district의 이층체제에서 22개의 unitary authority로, 그리고 스코틀랜드의 지방자치단체는 9 region — 53 district의 이층체제에서 29개의 unitary authority로 각각 바뀌었다(財團法人自治體國際化協會, 2003:18~21).

#### 4. 포르투갈의 자치주

15세기의 대항해시대를 열었던 포르투갈은 세계 각지에 영토를 거느리고 있었다. 그러나 19세기와 20세기에 걸쳐 이들 영토의 대부분은 독립 또는 본국에 반환되어 현재 해외영토로는 대서양상의 Azores 군도와 Madeira 군도밖에 남아 있지 않다. 이들 두 군도는 일찍이

- 
- (a) it would form part of the law of a country or territory other than Scotland, or confer or remove functions exercisable otherwise than in or as regards Scotland,
  - (b) it relates to reserved matters,
  - (c) it is in breach of the restrictions in Schedule 4,
  - (d) it is incompatible with any of the Convention rights or with Community law,
  - (e) it would remove the Lord Advocate from his position as head of the systems of criminal prosecution and investigation of deaths in Scotland.

(중략)

Legislative competence: supplementary

30. (1) Schedule 5(which defines reserved matters) shall have effect.

(생략)

15세기에 포르투갈에 병합되었는데, 이와 같은 역사적이며 지리적인 이유 등에 따라, 1976년 제3공화제의 성립에 즈음하여 제정된 『포르투갈공화국헌법』은 이들 군도를 각각 자치주로 삼아 그 자치권을 인정하였다(財團法人自治體國際化協會, 2005:27). 이후 일곱 차례에 걸쳐 개정된 2005년의 현행 헌법 제7장 자치주(Autonomous Regions)는 제8장 지방자치단체에 앞서, 제225조에서 제234조에 걸쳐 자치주의 권능 등을 매우 소상히 규정하고 있다.<sup>6)</sup> 요컨대 이들 자치주에는 parish, municipality, administrative region의 지방자치단체와는 달리 상당한 자치권이 인정되고 있는 것이다(Committee of the Regions of the European Union, 2002:30~31).

헌법 제225조는 아조레스와 마데이라의 정치·행정체제의 일반원칙을 정하고 있다. 즉 ① 아조레스와 마데이라 군도의 특수한 정치·행정체제는, 지리적·경제적·사회적·문화적 특성과 도민들의 자치에 대한 역사적인 열망에 바탕을 두어야 하며, ② 자치주의 자율성은 국가의 통일과 모든 포르투갈인 상호간의 연대를 강화할 뿐만 아니라 州民의 민주적인 참여, 경제·사회개발, 州益의 증진과 보호를 보장하는 것이어야 하고, ③ 자치주의 정치·행정적인 자율성은 국가 주권의 숭고성을 해하는 것이어서는 안 되며 이 헌법의 전체적인 틀 내에서 행사되어야 한다는 것이다. 이어 제226조에서는 자치주법(statutes)과 자치주의회(Legislative Assembly) 의원선거에 관한 공화국 법률의 제정·개정에 관한 절차를 규정하고 있다. 이에 따르면 이들 법안과 법률안은 자치주의회에서 입안하고 공화국의회에서 토의하여 가결 또는 부결되는데, 공화국의회에서 이를 부결 또는 수정하고자 할 때는 이를 자치주의회로 환부해 심의하게 하여, 자치주의회의 의견이 제출되면 공화국의회는 이를 최종적으로 토의해 표결하도록 하고 있다.

제227조제1항은 모두 22항목의 권한을 법인의 자치주에 부여하며, 그 내용을 자치주법으로 정하도록 하고 있다. 자치주의 권한에 속한 사항의 입법, 자치주를 이른바 원리나 기본 요

6) 제7장 각조의 제목만 소개하면 다음과 같다.

Article 225(Political and administrative systems in the Azores and Madeira)

Article 226(Statutes and electoral laws)

Article 227(Powers of the autonomous regions)

Article 228(Legislative autonomy)

Article 229(Cooperation between bodies that exercise sovereign power and regional bodies)

Article 230(Representative of the Republic)

Article 231(Self-government bodies of the autonomous regions)

Article 232(Responsibilities of Legislative Assemblies of autonomous regions)

Article 233(Signature and veto of Representative of the Republic)

Article 234(Dissolution and removal of self-government bodies)

소에 따르게 하는 공화국 법률에 담을 그 원리나 기본 요소의 개발, 공화국의 기본 법률과 자치주법에 따른 징세권, 지방자치단체(중간: municipality — 기초: parish)의 폐지·분합, 주권을 행사하는 공화국의 기관에 행정명령권을 직접 유보하지 않은 공화국 법률의 행정명령, 제226조에 따라 자치주의회 의원선거에 관한 공화국 법률의 입안, 자치주의 이해에 관련된 국제조약·협정을 위한 협상에의 참가 등이 자치주의 권능에 속한다.

이처럼 자치주는 지방자치단체와는 달리 한정된 범위의 입법권과 공화국 법률안의 제출권을 가지고 있다(European Communities, 2001:189). 그리고 지방자치에 관한 공화국 법률은 이들 자치주의 지방자치단체에도 적용되지만, 그 운용에서는 앞에서 언급한 웨일스의 회의 secondary legislative powers처럼, 자치주의 특수성에 의한 수정이 인정되고 있다(竹下讓, 2002:380~381).

이들 자치주에는 헌법 제231조에 따라 각각 자치주의회와 자치주정부가 설치되어 있다. 자치주의회는 주민들이 비례대표방식으로 선출하는 의원들로 구성된다. 그렇지만 자치주정부의 장(president)은, 이 자치주의회 의원선거의 결과를 고려하여, 공화국 대통령이 임명하여 자치주에 두는 공화국 대표(Representative of the Republic)에 의해 임명된다. 다만 자치주정부를 구성하는 그 밖의 구성원들(secretaries)은 장의 제청으로 공화국 대표가 임명하고 있다.

### III. 제주특별자치도 특례의 내용

제정 「제주특별자치도법」은 제1장 총칙에서 제17장 벌칙의 본문 363조와 부칙 41조로 구성되어 있다. 이는 근래 보기 드물 정도로 방대한 분량의 법률인데, 앞에서 밝힌 바와 같이 본고는 제1장 총칙 이하 제12장 특별지방행정기관의 사무의 이관까지를 고찰한다. 그래서 여기서는 그 장절의 주요 내용을 서론에서 밝힌 본고의 관점에 유념하면서 고찰하고자 한다.

#### 1. 사무권한과 특별지방행정기관

국가는 외교, 국방, 사법 등 국가준립사무를 제외한 사무에 대해 제주특별자치도의 여건 등을 고려하여 단계별로 제주특별자치도에 이양하기 위한 계획의 수립을 제주특별자치도지원위원회에 맡기고 있다. 이에 따라 2007년 8월 「제주특별자치도법」을 개정하여 국가의 사

무권한 278건을 추가로 제주특별자치도에 이양하였다. 이는 제주특별자치도의 의견을 부분적으로 반영한 것이었다.

제주특별자치도는 「제주특별자치도법」에 따라 자치도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 제주특별자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있다. 제주특별자치도는 이 규정을 활용하여 2006년 11월 422건의 사무권한을 이양하도록 지원위원회에 요청하였다(양영철, 2007:58~59). 이처럼 제주특별자치도는 제주특별자치도와 관련한 법률안에 대한 의견의 제출권이 인정되고 있는데, 이는 법률상 다른 지방자치단체에는 인정되지 않고 있다. 이로써 2006년 7월 이후 지금까지 제주특별자치도에 이양된 144개 분야 1,340건의 사무권한은 「제주특별자치도법」에 구체적으로 명기되어 있다. 즉 국가에 의한 부가적인 사무권한의 수권은 처음부터 positive system과 한정결거방식에 따르고 있는 것이다. 「제주특별자치도법」의 분량이 방대한 것도 바로 이와 같은 수권방식에서 연유한다.

이들 사무권한의 이양은 특별지방행정기관의 폐지에 힘입은 바가 크다. 특별지방행정기관을 폐지하고 그 소관사무의 일부를 지방자치단체로 이양하자는 것은 어제오늘의 이야기가 아니다. 그러나 김대중 정부에서 그 소관사무의 극히 일부를 지방자치단체로 이양한 것을 제외하고는 관계 중앙행정기관의 반발 등으로 거의 진척되지 않았다(정부혁신지방분권위원회, 2008:327).

이런 가운데 제주특별자치도에서는 「정부조직법」과 대통령령인 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」에 따라 설치된 여러 특별지방행정기관을 폐지하고 그 소관사무의 일부를 제주특별자치도로 이양하였다. 폐지된 특별지방행정기관은 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주환경출장소, 제주보훈지청, 제주지방노동위원회, 그리고 제주지방노동사무소의 7개였다. 이와 관련하여 특이한 것은 도지사 소속 하에 지방노동위원회를 두어 제주지방노동위원회에서 이양된 사무를 처리하고 있는 점이다.

## 2. 행정관리

2005년부터의 시범실시에 이어 2007년부터 전면적으로 실시한 총액인건비제의 도입은 행정기구와 정원에 관한 지방자치단체의 자율성을 크게 신장하였다. 하지만 총액인건비의 구성요소와 산정방법의 구체적인 사항은 물론이고<sup>7)</sup> 행정기구설치의 요건과 기준 등은 여전히 『지방자치법』에 따라 『지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정』 등의 행정명령으로 정하고 있다. 그런데 이들 법령의 규정은 직급기준을 제외하고 제주특별자치도에는 적용되지 않는다.

제주특별자치도에는 감사위원회가 설치되어 있다. 위원장을 포함하여 도지사가 임명·위촉하는 7인 이내의 위원으로 구성하는 감사위원회는 직무상 독립된 지위를 가지고 있다. 위원장은 도의회의 동의를 얻어 임명하고, 위원 중 3인은 도의회에서 추천하는 자를 임명한다. 이는 2005년 10월 정부가 국회에 제출한 『공공기관의 감사에 관한 법률안』의 관계 규정을 일부 반영한 것이다. 이에 따라 중앙행정기관의 장은 제주특별자치도의 행정·재정에 대해 감사를 실시할 수 없으며, 국가사무와 국가의 보조를 받은 사업에 한해 감사위원회에 감사를 의뢰할 수 있다. 즉 다른 시도에서 볼 수 있는 중앙행정기관의 장에 의한 감사, 시도지사 및 시도교육감의 보조기관에 의한 감사를 감사위원회의 감사로 일원화한 것이다.

그리고 인사행정에 관해서는 『지방공무원법』 등 법령으로 규정하는 여러 사항을 조례사항으로 바꾸었다. 인사행정의 틀이라고 할 수 있는 직군·직렬을 조례로 통합 또는 신설할 수 있도록 하였다. 그리고 인사위원회의 구성, 승진후보자명부의 작성, 외국인의 임용, 개방형 직위 및 공모직위의 지정과 운영 등도 조례사항으로 되었다. 다만 인사위원회의 구성에서는 외부의 위촉위원을 과반수로 하고 위원장을 이들 위촉위원이 호선하며, 소속 사무직원에 관한 사항 등을 조례로 정하도록 하여 인사위원회의 자율성을 제고하였다.

또한 능력과 성과 중심의 인사관리를 강화하였다. 즉 직무성과의 계약제와 성과급적 연봉제의 적용대상을 확대하여 이를 조례가 정하는 직원에게 적용할 수 있도록 했다. 그리고 1급 내지 3급의 일반직 지방공무원에 대해 그 자질과 능력에 관해 정기적으로 적격심사를 실시하여 직위해제나 직권면직의 처분을 할 수 있는 법적 근거도 마련되었다. 이밖에도 임용·보수에 관한 특례, 신규채용에 관한 특례, 전문성의 강화에 관한 특례, 그리고 교육훈련에 관한 특례 등이 인정되고 있다.

7) 총액인건비제의 도입으로 종전의 표준정원은 폐지되었으나, 실제로는 행정자치부가 지방자치단체마다 정하는 일반직 인력, 소방직 인력, 일용인부 인력 등의 수를 토대로 총액인건비가 산정되고 있었다. 행정자치부(2007).

### 3. 주민직접참여와 의회

주민직접참여는 1999년의 「지방자치법」 개정으로 조례의 제정·개폐와 감사의 청구가 주민에게 인정되면서 도입되었다. 2004년의 「주민투표법」은 이를 확충하였다. 하지만 그 청구의 요건은 다소 엄격하고 주민투표의 대상은 크게 제한되어 있었다. 「제주특별자치도법」은 우선 이들 청구의 요건을 완화하고 주민투표의 대상을 확대하였다.

첫째, 일정한 자격을 갖춘 영주 외국인이 주민투표에 이어 조례의 제정·개폐를 청구할 수 있도록 하고 이들의 청구 요건을 낮추었다. 둘째, 다른 지방자치단체에서는 주민투표에 부칠 수 없는 사항을 주민투표에 부칠 수 있도록 하였다. 즉 “조례가 정하는 예산 이상이 소요되는 대규모 투자사업”이 그것이다. 그리고 셋째, 도지사 등에 대해 주민소환제를 도입하였다. 이 주민소환제는 2006년 5월 「주민소환에 관한 법률」이 제정됨에 따라 2007년 5월부터 모든 지방자치단체에서 시행하게 되었다. 이러한 주민직접참여의 확충과 더불어 「지방재정법」의 임의사항인 예산편성과정에의 주민참여를 의무화하였다.

한편 지방의원의 정수와 선거구는 「공직선거법」에서 직접 또는 간접으로 정하고 있는데, 그 특징은 당해 지방자치단체의 자기통치를 철저히 배제하고 있는 점이다. 그런데 제주특별자치도의 의원정수와 지역선거구에 관해서는 상당한 자기통치가 인정되고 있다. 의원정수는 교육의원 5인을 포함하여 41인 이내에서 제주특별자치도에 설치하는 도의회의원선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 조례로 정한다. 다만 교육의원 5인을 제외한 나머지 의원정수의 100분의 20 이상을 비례대표 의원정수로 하여야 한다.<sup>8)</sup> 그리고 지역선거구의 획정은 더욱 자율적이다. 즉 “하나의 시도의원 지역구에서 선출할 지역구 시도의원 정수는 1인”으로 한다는 「공직선거법」 제26조의 규정에 불구하고 도의회의원선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 조례로 정한다. 그래서 예컨대 중선거구도 자율적으로 도입할 수 있게 된 것이다.

이들 의원에게 지급하는 비용의 종류와 그 지급기준도 자율적이다. 현재 다른 지방의원들에게는 의정활동비, 여비, 월정수당의 비용을 지급하고 있는데, 이 가운데 의정활동비와 여비에 관해서는 대통령령으로 그 지급범위를 구체적으로 한정하고 있다. 그런데 제주특별자치도에서는 그 비용의 종류는 물론이고 비용의 지급기준마저도 의정활동비심의위원회에서 심의·의결하여 조례로 자율적으로 정할 수 있다.

의회 사무처의 기능도 더욱 강화할 수 있다. 상임위원회마다 5급 상당의 계약직 또는 별정직 지방공무원인 정책자문위원을 3인까지 신설할 수 있다. 그리고 일반직공무원을 제외한 사

8) 이 경우 단수는 0으로 본다. 그런데 다른 시도의회의 비례대표 의원정수는 지역선거구 정수의 100분의 10이며 단수는 1로 보고 있다.

무처 직원의 임용과 그 절차도 조례로 정한다. 이들의 보좌를 받아 도의회는 별정직 지방공무원으로 보하는 부지사의 인사청문을 실시하며, 신실한 감사위원회 위원장에 대한 임명동의안 등을 심사한다.

#### 4. 지방세와 지방재정

지방자치단체의 폐합으로 제주특별자치도는 지방세 16세목 모두에 대해 과세권을 가지게 되었다. 이 과세권에서도 과세면제 등을 자율화하고 탄력세율제를 더욱 확충하였다. 먼저 과세면제, 불균일과세 또는 일부과세를 하고자 할 때는 「지방세법」에 따라 미리 행정안전부장관의 허가를 얻어야 했는데, 이제는 조례로 자유로이 정할 수 있다. 그리고 취득세를 비롯한 9세목의 세율은 당해 지방자치단체가 「지방세법」에서 정한 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 조례로 가감할 수 있으며,<sup>9)</sup> 도축세와 사업소세의 세율은 조례로 「지방세법」의 표준세율보다 낮출 수 있다. 그런데 제주특별자치도는 취득세를 비롯한 12세목의<sup>10)</sup> 세율을 표준세율의 100분의 100의 범위 안에서 조례로 가감할 수 있고, 도축세와 사업소세에 관해서는 「지방세법」에서 정한 표준세율의 2배에 달하는 상한 안에서 조례로 정할 수 있다. 세율을 탄력적으로 정할 수 있는 세목이 늘어났을 뿐만 아니라 그 탄력성의 정도도 크게 강화된 것이다.

국가에서 지방자치단체로 이전하는 재정에 관해서도 특례가 마련되었다. 먼저 「지방교부세법」에 의한 보통교부세 총액의 100분의 3을 제주특별자치도에 교부한다. 그리고 「국가균형발전특별법」에 의한 국가균형발전특별회계에 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정과는 별도의 계정을 설치하여, 이를 통해 중앙행정권한의 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 충당하고 있다. 전자는 보통교부세의 산정에 관한 일반원칙의 중대한 예외이고, 후자는 개별 국고보조금을 제주특별자치도의 자율성이 다소 인정되는 포괄보조금으로 바꾼 것이다. 그리고 외채를 발행하거나 대통령령으로 정하는 한도액 이상의 지방채를 발행할 때는 행정안전부장관의 승인을 얻어야 하는데, 제주특별자치도는 도의회의 의결로 외채를 발행할 수 있으며, 그 특별의결(재적의원 과반수의 출석에 출석의원 3분의 2 이상의 찬성)로 행정안전부장관이 정하는 한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있다.

9) 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세. 다만 도시계획세의 표준세율은 가액의 1000분의 1.5이고, 조례로 도시계획세의 세율을 표준세율과 다르게 정할 때 그 세율은 가액의 1000분의 2.3을 초과할 수 없다.

10) 이는 주9)의 9세목에 레저세, 먼허세, 농업소득세의 3세목이 추가된 12세목이다.

## 5. 교육자치와 자치경찰

지방의회가 재개된 1991년의 12월 『지방교육자치에 관한 법률』이 제정되었다. 이는 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성……은 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다”는 헌법 제 31조제4항의 규정과 당시 『지방자치법』 제112조에 따른 것이었다. 이로써 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관을 지방자치단체의 장과 의회로부터 분리하였다. 그러나 교육위원회의 주민대표성, 교육위원회와 시도의회의 이중적인 역할 등에 관해 줄곧 비판이 제기되었다(정부혁신지방분권위원회, 2008:177).

제주특별자치도에서는 『초중등교육법』 제31조의 학교운영위원회 위원에 의한 교육감 및 교육위원회 위원의 선거제도가 폐지되고, 이들을 주민이 직접 선거한다. 다만 그 피선거권은 종전처럼 일정한 교육경력 또는 교육행정경력이 있고 정당의 당원이 아닌 자에게 한정되었다. 그리고 교육위원회는 일반의 도의원 4인과 교육의원 5인의 9인으로 구성해 이를 도의회 내에 두었다. 이는 2006년 12월 『지방교육자치에 관한 법률』의 개정을 불러일으켜, 지금은 다른 시도에서도 제주특별자치도와 같은 체제의 교육자치제가 도입되었다.

이밖에 『지방교부세법』에 의한 보통교부세의 특례적인 교부와 함께 『지방교육재정교부금법』에 의한 보통교부금의 교부에 관해서도 특례를 두어 보통교부금 총액의 1.57%를 제주특별자치도에 교부한다. 그리고 『지방교육재정교부금법』 제11조제2항은 시도가 매 회계연도 일반회계예산에 시도세 총액의 일정률<sup>11)</sup>을 그 교육비특별회계로 진출하도록 하는데, 제주특별자치도에 관해서는 그 비율을 조례가 정하는 비율의 금액으로 자율화하였다.

한편 자치경찰에 관해 노무현 정부는 법률안을 마련하여 2005년 11월 국회에 제출하였다(정부, 2005b). 그 요지는 다음과 같다. 시·군·자치구는 조례로써 그 장이 임명하고 지휘·감독하는 자치경찰대장을 장으로 하는 자치경찰대를 설치할 수 있다. 자치경찰의 사무는 주민의 생활안전활동에 관한 사무, 지역교통활동에 관한 사무, 지역경비에 관한 사무, 그리고 『사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률』에 따른 자치경찰공무원의 직무이다. 이 중에서 산림보호 등 특별사법경찰관리의 직무 17종은 현재 시군구에서 수행하고 있다. 그런데 생활안전활동 등의 나머지 세 가지 사무는 『경찰관직무집행법』 등에 의한 국가경찰의 직무이기도 하다. 그래서 법안은 이들 사무·직무를 처리함에 있어서는 역할의 분담과 사무수행의 방법 등을 시군구의 장과 관할 경찰서장이 서로 협약으로 정해 공표하도록 하고 있다.

11) 서울특별시 100분의 10, 경기도와 광역시는 100분의 5, 그 밖의 도 및 특별자치도는 100분의 3.6. 다만 『지방세법』 제6조제1항제2호에 따른 목적세, 제6조의2에 따른 특별시분 재산세에 해당 하는 금액은 제외한다.

정부는 이와 비슷한 내용의 자치경찰제를 제주특별자치도에 의무화했다. 다만 자치경찰단을 두고 조례가 정하는 바에 따라 행정시에 그 보조기관(자치경찰대)을 두도록 했다. 현재 도지사과 제주지방경찰청장의 협약으로 제주특별자치도 자치경찰단은 제주국제공항의 교통관리 및 관광객 보호, 한라산의 등산객 및 자연보호 등을 분담해(행정자치부 자치경찰제실무추진단, 2008:165), 일정한 성과를 올리고 있다(제주특별자치도지사, 2008:1~4).

## 6. 다른 특례와의 비교

앞에서 살펴본 바와 같이 제주특별자치도에는 중국의 특별행정구가 누리는 입법권과 사법권은 물론이고 영국의 자치정부나 포르투갈의 자치주가 가지는 한정적인 입법권까지 인정되지 않고 있다. 그 특례는 지금까지 살펴본대로 행정권에 한정되어 있다. 이에 관해서도 예컨대 앞에서 살펴본 특례 중의 하나인 영국의 자치정부에는 한층 더 높은 자기통치가 인정되고 있다.

첫째, 먼저 negative system의 수권방식에서 알 수 있듯이 영국의 자치정부에는 매우 광범위한 사무권한이 수권되어 있다. 그리고 Scottish Office의 권능이 통째로 자치정부에 이관되었다는 점에서 알 수 있듯이 특별지방행정기관의 폐지에서도 우리와는 달리 총체적이었다. 둘째, 영국에는 지방자치단체의 정원, 직종, 행정기구 등의 관리는 전통적으로 지방자치단체의 몫이다(財團法人自治體國際化協會, 2003:41). 2000년에 설치된 기관대립형의 GLA와는 달리 중앙정부는 자치정부에 의원내각제의 정부형태를 법정하고 있는 정도에 그치고 있다. 셋째, 주민직접참여는 단체자치보다 주민자치가 먼저 발달한 앵글로색슨계의 모국인 영국에서 비롯된 제도이다. 그리고 자치의회의원선거법은, 이미 앞에서 언급한 바와 같이 Scotland Act(1998) 제28조제2항에 따라, 자치의회에서 입안하여 국회를 거쳐 국왕의 재가로 제정되고 있다. 넷째, 세제에 관해 자치정부는 국세인 소득세의 세율을 3%의 범위 내에서 변경할 수 있으며, 지방소득세 등 지방세의 세목을 새로이 창설할 수도 있다. 다섯째, 영국에서 교육과 경찰은 지방자치단체의 전통적인 역할인데, 현재 스코틀랜드 자치정부에는 수상을 비롯하여 법무·경찰 등을 관장하는 법무장관, 학교교육·청소년문제 등을 담당하는 교육청소년장관 등이 있다(財團法人自治體國際化協會, 2003:124~125).

이처럼 제주특별자치도 특례는 다른 나라의 특례에 비하면 자치통치의 정도가 상대적으로 한정되어 있다. 그러면 제주특별자치도 특례는 다른 나라의 특례와 우리나라 등의 유사 특례에 비추어 어떤 특징을 가지고 있다고 말할 수 있을까.

## IV. 제3의 특례

### 1. 중앙·지방관계

특별지방행정기관의 폐지에서 살펴본 바와 같이 국가는 그 사무권한의 일부를 제주특별자치도로 이양하였다. 그리고 「지방자치법」을 비롯하여 「지방공무원법」이나 「공직선거법」 등의 여러 법률과 이에 따른 행정명령에서 널리 일반적으로 정하고 있는 사항을 제주특별자치도에 한해서는 달리 규정하거나, 그 적용을 배제하거나, 또는 제주특별자치도의 조례로 정하도록 하고 있다. 이렇듯 제주특별자치도의 특례는 중앙·지방관계의 특례이다. 이 점에서는 같은 단일제 국가인 중국의 특별행정구, 영국의 자치정부, 그리고 포르투갈의 자치주에 인정되고 있는 특례와 유사하다. 다시 말해 이들 특례 지역에서는 그 밖의 다른 지역에서는 국가가 소관하고 있는 사무권한의 일부를 자율적으로 처리할 수 있는 것이다.

그런데 이들 특례의 법원과 권능은 서로 다르다. 성문헌법이 없는 영국에서는 법률로써 자치정부의 특례를 인정할 수밖에 없지만, 중국은 헌법의 규정에 따라 법률로써 특별행정구의 특례를 매우 폭넓게 인정하고 있으며, 포르투갈은 직접 헌법에서 자치주의 특례를 비교적 소상히 보장하고 있다. 이에 따라 중국의 특별행정구는 입법권 및 최종심을 포함한 사법권까지<sup>12)</sup>, 영국의 자치정부는 입법권을, 그리고 포르투갈의 자치주는 다소 한정된 입법권을 각각 가지고 있다. 이에 비해 우리는 헌법에서 입법권과 사법권을 국가기관에 배타적으로 인정하고 있다.<sup>13)</sup> 또한 수권방식에 따른 특례의 범위도 서로 다르다. 우리와 같이 positive system을 택하고 있는 포르투갈마저, 주로 특정 법률의 특정 조항의 규정에도 불구하고 이에 관한 단위사무의 권한을 한정열거방식으로 제주특별자치도에 수권하고 있는 우리와는 달리, 그 헌법에서 22항목에 관한 권한을 자치주에 포괄적으로 부여하고 있다.

이처럼 제주특별자치도의 특례는 같은 단일제 국가의 특례인 중국의 특별행정구, 영국의 자치정부, 포르투갈의 자치주의 특례와는 그 법원과 권능 등에서 사뭇 다르다. 다만 그 관할 구역에 다른 지방자치단체가 없다는 의미의 일층체제라는 점에서는 특별행정구와 같지만, 서

12) 다만 홍콩특별행정구의 사법기관은 「中華人民共和國香港特別行政區基本法」 제158조의 “本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會”의 규정에 따라 기본법의 적용에 관해 전국인민대표대회 상무위원회의 해석에 따라야 한다.

13) 이와 관련하여 「제주특별자치도법」 제9조제1항은 앞에서 언급한 바와 같이 “제주특별자치도지사는 제주특별자치도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 제주특별자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사안에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있다”고 하고 있다.

로의 법원 등에 따른 권능은 비교할 수 없을 정도로 현격한 차이를 드러내고 있다. 이들 특례를 중앙·지방관계를 포함한 정부간관계의 관점에서 그 권능의 상대적인 광협을 간명하게 비교한 것이 <그림 1>이다.

<그림 1> 단일제 국가의 정부간관계 특례

구 분	중국의 특별행정구	영국의 자치정부	포르투갈의 자치주	제주특별자치도
정부간관계	국가(중앙정부)	국가(중앙정부)	국가(중앙정부)	국가(중앙정부)
	특별행정구	자치정부	자치주	
		unitary authority	municipality	제주특별자치도
			parish	

\* 정부간관계의 실선은 국가가 규정함.

\*\* 정부간관계의 점선부분은 자치정부 또는 자치주가 달리 규정할 수 있음.

## 2. 일층체제

제주특별자치도의 관할구역에는 그 밖의 다른 지방자치단체가 없다. 이 점에서는 홍콩특별행정구와 같다. 즉 이들 특례 지역에는 지방정부 내지 지방자치단체가 단층제의 일층체제로 되어 있다. 제주특별자치도의 관할구역에 지방자치단체가 아닌 행정시와 그 아래에 다시 읍면동이 설치되어 있으며, 홍콩특별행정구에도 구가 설치되어 있는 점은 서로 유사하나, 이들은 모두 그 행정의 편의를 위해 설치된 것이다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 영국의 자치정부와 포르투갈의 자치주에는 여러 지방자치단체가 설치되어 있다. 하지만 자치정부·자치주와 지방자치단체의 관계, 그리고 이들 지방자치단체의 폐치 등은 자치정부·자치주의 권능에 속한다. <그림 1>에서의 점선은 바로 이와 같은 의미이다.

영국에도 지방자치단체의 일층체제는 한때 있었다.<sup>14)</sup> County borough에는 이것이 창설된 1889년부터 1974년 폐지될 때까지 다른 지방자치단체가 없었다(財團法人自治體國際化協會, 2003:14~15). 그리고 미국에도 워싱턴디시처럼 어떤 주나 county에도 속하지 않는 independent city<sup>15)</sup>와 뉴욕시처럼 county와 municipality가 하나의 지방자치단체로 통합되어 있는 consolidated city-county가 있다. 이러한 예는 한때 우리나라에도 있었다. 즉 1949년 「지방자치법」시행 이후 1988년 그 전면개정에 이르기까지의 서울특별시, 1963년 「부산시 정부 직할에 관한 법률」시행 이후 1988년까지의 부산(직할)시 등의 관할구역에는 다른 지방자치단체가 없었던 것이다. 그리고 이와 같은 구상은 2005년 국회를 포함한 우리 정치권에서 거론되고 있었으며(강재호, 2005:179~180), 2007년 6월 22일 정부가 국회에 제출한 「제주특별자치시 설치 등에 관한 법률안」에도 담겨 있다.

하지만 기본적으로는, 영국의 county borough는 county와 district의 사무권한을, 미국의 independent city와 consolidated city-county는 county와 municipality의 사무권한을, 그리고 1988년까지의 서울특별시와 부산(직할)시는 도와 시군의 사무권한을 모두 가지고 있거나 있었다. 즉 특정 대도시에는 그 밖의 지역과는 달리 광역자치단체와 기초자치단체를 따로 두지 않고 양층 지방자치단체의 사무권한을 함께 부여하는 것이다. 이는 모두 지방자치단체 상호간의 사무배분에 대한 특례이다. 그러나 이와는 달리 이들 양층의 지방자치단체에 인정하지 않는 국가의 사무권한의 일부가 제주특별자치도에는 이양되어 있다. 이 점에서 제주특별자치도 특례는 현재의 미국, 그리고 종전의 영국과 우리나라 등에서 볼 수 있는 대도시 일층체제의 특례와 다르다.

### 3. 제3의 특례

제주특별자치도의 특례는 중앙·지방관계, 즉 국가와 지방자치단체의 관계에 대한 특례라

14) 그리고 1990년대 이후 영국 잉글랜드 지방의 unitary authority는 일층체제로 볼 수 있다. 다만 이들 unitary authority의 상층에는 Regional Development Agency가 설치되어 있으며, 이들 RDA는 현재 지방정부화의 도상에 있다. 강재호(2005:193).

15) 재조선미국육군사령부군정청은 1946년 8월 10일의 Charter of the City of Seoul을 통해 京城府를 서울시로 개칭한 다음, 1946년 9월 18일의 Ordinance No.106의 Establishment of the Independent City of Seoul을 통해 서울시를 경기도로부터 분리시켰다. 이때 정본인 영문과 부분인 국문이 동시에 공포되었는데 그 부분의 법령명은 「서울特別市の設置」이었다. 이처럼 특별시는 원래 미국의 independent city와 같이 광역자치단체의 관할로부터 분리하여 설치하는 시라는 의미였다. 원주문화사(1992:36~91, 401~403). 그리고 일본의 1947년 제정 「地方自治法」 제264조~제280조에 있었으나 광역자치단체의 강력한 반발 등에 따라 1956년의 개정에서 삭제된 特別市도 이와 같은 개념이었다.

는 점에서 종래의 대도시 사무배분의 특례와는 확연히 구분되는 것이다. 우리 「지방자치법」은 제주특별자치도 특례를 제외하고 3종의 특례를 인정해 왔다. 즉 동법 제2조제2항에 따른 자치구의 사무특례, 제10조제1항제2호 단서에 따른 인구 50만 이상의 시의 사무특례, 그리고 제174조제1항에 의한 서울특별시 특례가 그것이다. 이 중에서 앞의 2종은, 일본의 현행 「地方自治法」제281조의2와, 제252조의19에서 제252조의26의7까지의 규정에 따른 특별구, 지정도시, 중핵시, 특별시의 사무특례와 같이, 우리 「지방자치법」제10조제2항에 의한 시도와 시군구의, 다시 말해 지방자치단체 상호간의 표준적인 사무배분에 대한 대도시 사무배분의 특례이다. 이에 비해 서울특별시 특례는 형식적으로는 중앙·지방관계에 대한 특례로 볼 수 있지만, 현재 이에 따른 구체적인 사무권한의 이양 등이 거의 수반되지 않은 공허한 명목적인 특례이다.<sup>16)</sup>

〈그림 2〉 제주특별자치도 특례와 대도시 사무배분의 특례

구 분	제주특별자치도		자치구		인구 50만 이상의 시	
정부간 관계	국가(중앙정부)		국가(중앙정부)		국가(중앙정부)	
	지방 자치단체	제주특별자치도	지방 자치단체	특별시·광역시	지방 자치단체	도
				자치구		인구 50만 이상의 시

\* 정부간관계의 실선은 국가가 규정함.

16) 특별시는 특별자치도와 마찬가지로 「지방자치법」 제2조제1항에 따라 설치된 일반제도의 하나다. 즉 다른 지방자치단체에도 개방되어 있는 지방자치단체의 한 종류다. 다만 현재 특별시는 서울특별시 뿐인 것이다. 그런데 동법 제174조제1항은 “서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다”고 정하고 있다. 다시 말해 서울뿐만 아니라 다른 지역에 특별시가 설치되더라도 서울특별시에 한해서는 특례를 정할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 1991년 제정된 것이 전체 5조로 구성된 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」이다. 그런데 이후 이 법률의 일부 조항이 삭제되고 「지방자치법」등이 개정됨에 따라, 현재 다른 지방자치단체에 인정되지 않는 서울특별시(장)의 사무권한은 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」 제4조제7항의 “서울특별시 소속 공무원 등에 대한 서훈의 추천은 「상훈법」 제5조제1항의 규정에 불구하고 서울특별시장이 이를 행한다”는 규정에 따른 것밖에 남아 있지 않다. 그리고 서울특별시(장)의 사무권한에 관한 특례는 아니지만, 서울특별시장은 대통령령인 「국무회의규정」 제8조제1항에 따라 국무회의에 심의권 없이 배석한다. 따라서 서울특별시 특례는 현재 사실상 형해화해 있다고 해도 과언이 아니다.

즉 일본과 우리의 현행 대도시 사무배분의 특례는, 국가와 지방자치단체 사이에 사무권한 내지 역할을 배분한 다음, 지방자치단체의 사무권한을 광역자치단체와 기초자치단체 사이에 재배분하는 과정에 설정되어 있는 표준형에 대한 특례이다. 이 점에서 제주특별자치도의 특례와는 다른 것이다. <그림 2>는 이러한 대도시 사무배분의 특례와 제주특별자치도 특례를 지방자치단체 상호간의 관계를 포함한 정부간관계의 특례라는 관점에서 그 특례에 따른 자치권의 광협을 간명하게 비교한 것이다.

이렇듯 제주특별자치도 특례는 중앙·지방관계의 특례라는 점에서 예전에 우리와 영국 등에 있었거나 우리와 일본이 종전부터 시행하고 있는 특례와는 확연히 다른 것이다. 그러나 제주특별자치도 특례는 현재 중국, 영국, 포르투갈 등에서 볼 수 있는 중앙·지방관계의 특례에 비추어보면 <그림 1>에서 보듯이 그 내용이 초라하기 그지없다. 단적으로 말해 2002년 기준으로 30240개의 사무 중 1340건의 사무가 중앙정부에서 제주특별자치도로 이양되어 그 비율은 고작 4.4%에 그치고 있다. 본고가 제주특별자치도 특례를 제3의 특례라고 부르는 것은 이것이 안팎에서 그 유례를 찾아보기 어렵다는 특이한 특례라는 점에서다.

## V. 시범과 과제

### 1. 제주특별자치도 특례의 시범

제주특별자치도 특례는 노무현 정부가 2004년 1월의 『지방분권특별법』<sup>17)</sup>에서 약속했지만 『제주특별자치도법』이 제정된 2006년 2월 현재까지 정치적 이유 등으로 일반화하지 못한 지방분권의 여러 과제를 제주에 한해 국지적으로 실현한 점이 적지 않다. 예컨대 특별지방행정기관의 정비, 교육자치제도의 개선, 자치경찰제도의 도입(이상 제10조), 자주적 과세권의 확대, 국고보조금의 통폐합(이상 제11조), 조례제정범위의 확대, 조직운영과 인력관리의 자율성 보장(이상 제12조), 지방의회의 권한 강화, 지방선거제도의 개선, 의장의 의회 사무직원에 대한 인사권 강화(이상 제13조), 주민소환제도의 도입 등 주민직접참여제도의 강화(제14조), 감사제도의 개선(제15조) 등이 그것이다. 이들은 모두 동법 제8조에 따른 지방

17) 5년간의 한시법이었던 이 법률은 2008년 2월 29일 『지방분권촉진에 관한 특별법』으로 그 범명과 내용이 개정되어 2008년 5월 30일 시행과 더불어 다시 5년간 효력을 가지게 되었다.

분권의 시범적·차등적 실시에 부합한 것으로 볼 수 있다.

이 중의 일부는 법률의 제정이나 개정을 통해 이후 다른 지방자치단체에도 시행되었다. 먼저 「지방자치법」이 개정되어 조례의 제정·개폐청구 등 주민직접참여제도의 요건이 완화되고, 지방의회 회의총일수 등의 제한이 해제되었다. 이어 「지방공무원법」이 개정되어 직군과 직렬이 부분적으로 통합되고 인사위원회의 구성에 손질이 가해졌다. 인사행정에 관해서는 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」의 개정에 따른 시도지사 소속의 국가공무원이 감원된 것도 빼놓을 수 없다. 그리고 「지방교육자치에 관한 법률」이 개정되어 현재 다른 시도에도 제주특별자치도와 같은 지방교육자치제가 시행 중이다. 또한 이와 함께 「주민소환에 관한 법률」이 제정되어 다른 지방자치단체에도 주민직접참여제도가 확충되었다.

제주특별자치도 특례의 시범은 이처럼 부분적으로 일반화되어 결과적으로 지방분권화를 선도해 왔다. 그래서 「제주특별자치도법」은 2006년 2월 제정 이후의 짧은 기간에 그 특례의 시범을 통해 지방분권의 추진과 확산에 적지 않은 역할을 해왔다고 할 수 있다.

## 2. 과제

제주특별자치도 특례는 2003년 2월 12일 당시 노무현 대통령당선인의 “지방자치의 시범도” 구상에서 비롯된 것이다(제주특별자치도, 2006:4). 이어 2004년 11월 제주도가 특별자치도추진계획안을 정부에 제출하고, 정부혁신지방분권위원회는 이를 바탕으로 2005년 5월 제주특별자치도 기본구상안을 마련하였다. 이 기본구상안에 따르면, 국가는 그 존립에 관련되는 것을 제외한 모든 사무를 제주특별자치도로 이양하여 파격적인 자치권을 보장한다는 것이었다(제주특별자치도지원위원회사무처, 2006:1). 이는 「제주특별자치도법」 제12조에 반영되어 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 이에 따른 사무권한의 이양은 다른 나라의 중앙·지방관계의 특례에 비추어보면 미약한 실정이다.

제주특별자치도지원위원회는 2007년 8월에 이어 추가로 국가의 사무권한을 제주특별자치도로 이양하기 위하여 현재 제주특별자치도와 협의 중이다. 그런데 여전히 특정 법률의 특정 조항을 중심으로 서로 협의하고 있는 실정이다(제주특별자치도 특별자치도추진단, 2008:1-9). 2005년의 기본구상안이 이직도 실현가능성이 매우 낮은 선언적 수준의 정치적 구호에 머물고 있는 셈이다. 이와 같은 수권방식에 따른 사무권한의 이양은 비판을 불러온다. 제주특별자치도의 특례를 헌법에 보장하는 방안(김순은, 2007:39~40)은 장기적인 과제라고 하더라도, 수권방식을 지금의 positive system에서 negative system으로 바꾸는 방안(양영철, 2007:65)은 현행 헌법 하에서도 실현할 수 있을 것이다.

그리고 제주특별자치도 특례의 과제뿐만 아니라 제주특별자치도의 과제도 적지 않다. 이에

관해서는 무엇보다도 제주특별자치도의 조례사항을 지적하지 않을 수 없다. 『제주특별자치도법』은 특정 법률의 특정 조항의 일반적인 규정에도 불구하고 이에 관해서는 제주특별자치도 조례로 정하도록 한 것이 많은데, 이에 따른 조례화가 아직도 끝나지 않고 추진 중에 있다.

2006년 5월 31일의 지방선거는 『제주특별자치도법』 부칙 제8조제5항과 『제주도 행정체제 등에 관한 특별법』 부칙 제3조제2항에 따라 중앙선거관리위원회규칙에 따라 실시되었으며, 아직도 의원정수와 지역선거구의 조례화는 미제로 남아 있다. 이밖에 『제주특별자치도법』 제78조에 따른 주민참여 예산편성제도를 포함하여 7건의 조례화가 2008년 5월 현재 추진 중에 있다(제주특별자치도 특별자치도추진단 특별자치과, 2008:2). 『지방재정법』 제39조의 임의사항인 주민참여 예산편성제도를 제주특별자치도 특례에서 조례사항으로 의무화한 것은 기초자치단체의 폐지에 따른 주민참여의 왜소화를 다소라도 만회하기 위한 것이었다. 그리고 의원에게 지급하는 비용 등에 관해서는 뒤늦게 2008년 3월 『제주특별자치도의회 의원 의정활동비·월정수당 및 여비지급에 관한 조례』를 제정했지만, 그 내용은 다른 지방자치단체에 적용하는 일반제도와 다른 바가 없어 특례의 취지를 무색하게 하고 있다. 그리고 2007년 8월의 『제주특별자치도법』 개정에 따른 조례화도 아직 미완이다. 2008년 5월 현재 이에 따른 20건의 제정과 10건의 개정이 추진 중에 있다(제주특별자치도 특별자치도추진단 특별자치과, 2008:5~7).

국가는 특례의 제정과 개정을 통해 그 사무권한의 일부를 제주특별자치도로 이양하였다. 이렇게 이양된 사무권한을 자치하는 것은 제주특별자치도의 몫인데, 이처럼 제주특별자치도에 보장되어 있는 자기통치도 아직껏 충분히 소화되지 않고 있다. 제주특별자치도로서는 국가에 그 사무권한의 일부를 한층 더 이양할 것을 촉구하기에 앞서 우선 주어진 역할과 책임부터 다해야 할 것이다.

## 【 참고문헌 】

- 강재호.(2005). 지방정부체제 개편론에 대한 비판적 고찰. 『지방정부연구』. 9-3. 179-200.
- 국무총리실·제주특별자치도추진기획단.(2006). 『제주특별자치도 추진경위와 자치분권 주요내용』.
- 국무총리실·제주특별자치도지원위원회사무처.(2006). 『제주특별자치도 추진현황 및 향후 계획』.
- 김성호.(2007). 제주특별자치도의회 의 위상과 역할. 『의회보』(제주특별자치도의회). 22. 197-218.
- 김순은.(2007). 특별자치도의 법적 지위와 향후 전망. 『국회 제주특별자치도 정착을 위한 법률적·제도적 지원방안 토론회 자료집』. 14-44.
- 고경업.(2007). 제주특별자치도는 특별해야 한다. 『제주일보』. 7월 4일.
- 內部.(1896). 『地方制度』.
- 부산광역시.(2006). 『부산해양특별자치시특별법안 검토』.
- 손정목.(1992). 『한국지방제도·자치사연구(상)』. 일지사.
- 안용식의.(2006). 『지방행정론 개정판』. 대영문화사.
- 양영철.(2005). 제주도 주민투표 사례에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』 16-3. 299-323.
- 양영철.(2007). 단계별 제도개선과 효율적인 권한이양. 『국회 제주특별자치도 정착을 위한 법률적·제도적 지원방안 토론회 자료집』. 46-76.
- 양영철.(2008). 『주민투표제』. 정부혁신지방분권위원회.
- 오준근.(2006). 제주특별자치도 관련 각종 특별법의 법적 쟁점에 관한 약간의 고찰. 『한국지방자치법학회 제12회 학술발표대회 자료집』. 27-46.
- 원문문화사.(1992). 『美軍政廳官報 Vol. No.1』.
- 윤양수.(2007). 제주특별자치도, 정책·입법평가. 『토지공법연구』. 35. 41-70.
- 이기우.(2006). 법률적 의미에서의 제주특별자치도 위상과 과제. 『한국정치학회 2006년 연례 학술대회 자료집』. 47-68.
- 이달곤.(2004). 『지방정부론』. 박영사.
- 전국민주노동조합총연맹·민주노동당.(2005). 『‘제주특별자치도’ 긴급쟁점토론회 자료집』.
- 정부.(2005a). 공공기관의 감사에 관한 법률안.
- 정부.(2005b). 자치경찰법안.
- 정부.(2007). 세종특별시 설치 등에 관한 법률안.
- 정부혁신지방분권위원회.(2008). 『참여정부의 지방분권』.
- 제주도.(2003). 『제주형 지방자치모형 개발 등 행정개혁에 관한 연구』.
- 제주도선거관리위원회.(2005). 2005.7.27 실시 제주도주민투표 각종자료.
- 제주발전연구원.(2004). 『제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안)』.
- 제주특별자치도.(2006). 이렇게 달라집니다.

- 제주특별자치도.(2007). 특별자치도 출범, 그간의 성과와 과제.
- 제주특별자치도지사.(2008). 2008년 제주특별자치도 자치경찰 활동목표 공표.
- 제주특별자치도 특별자치추진단.(2007). 특별자치도 3단계 제도개선과제선정 본격추진.
- 제주특별자치도 특별자치추진단 특별자치과.(2008). 참고자료.
- 제주특별자치도지원위원회사무처.(2006). 제주특별자치도 추진현황 및 향후계획.
- 조정찬.(2007). 특별자치도 자치입법기능의 한계와 극복방안. 『한국지방자치법학회 제주특별자치도법 시행 1주년의 경험과 과제』자료집. 163-180.
- 중앙선거관리위원회.(2005). 청주·청원군 주민투표 결과 투표율 36.7%. 『보도자료』. 9월 30일.
- 지방이양추진위원회.(2002). 국가사무 전수조사 용역결과.
- 최창호.(2006). 『지방자치학 제5판』. 삼영사.
- 특별자치도추진단.(2006). 제주특별자치도 이렇게 달라집니다.
- 하승수.(2007). 자치입법권 확대와 국회와의 협력방안. 『국회 제주특별자치도 정착을 위한 법률적·제도적 지원방안』자료집. 100-119.
- 하혜수·김성호.(2004). 제주특별자치도의 기본구상과 자치조직권에 관한 연구. 『서울 행정학회 2004년 하계세미나 자료집』. 81-106.
- 한국도시행정연구소.(1999). 『지방행정구역연감』.
- 행정자치부.(2005). 『행정자치백서』.
- 행정자치부.(2007). 2007년도 지방자치단체 총액인건비.
- 행정자치부 자치경찰제실무추진단.(2008). 『자치경찰제 추진 중간보고서』.
- 姜再鎬.(2001). 『植民地朝鮮の地方制度』. 東京大學出版會.
- 富田理恵.(2002). 스코틀랜드自治運動: その背景と過程. 『南山大學ヨーロッパ研究センター報』. 8. 131-151.
- 比較地方自治研究會·財團法人自治體國際化協會.(2004). 『世界地方自治憲章と各國の對應』.
- 西尾勝.(2001). 『行政學』. 有斐閣.
- 一國二制度(2007). 『フリー-百科事典 Wikipedia』.
- 財團法人自治體國際化協會.(2000). 『ニューヨーク州地方自治ハンドブック』.
- 財團法人自治體國際化協會.(2003). 『英國の地方自治』.
- 財團法人自治體國際化協會.(2005). 『ポルトガルの地方自治』.
- 竹下讓.(2002). 『世界の地方自治制度』. イマジン出版.
- 地方自治法.(2007).
- 中華人民共和國憲法.(2004).
- 中華人民共和國香港特別行政區基本法.(1990).
- Ahn, Seong-Ho.(2007). Launching Jeju Special Self-Governing Province. 『한국지방자치학회 제주특별자치도 출범 1주년 국제학술세미나 및 하계학술대회 자료집』. 25-64.

- Bilhim, Joo.(2007). Autonomous Regions of Portugal. 『한국지방자치학회 제주특별자치도 출범 1주년 국제학술세미나 및 하계학술대회 자료집』. 67-91.
- Cheung, Peter T.Y.(2007). Implementing the "One County, Two Systems" Policy in Hong Kong since 1997. 『한국지방자치학회 제주특별자치도 출범 1주년 국제학술세미나 및 하계학술대회 자료집』. 95-137.
- Scotland Act.(1998).
- Committee of the Regions of the European Union.(2002). *Regional and Local Powers in Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Constitution of the Portuguese Republic.(seven revision 2005).
- European Communities.(2001). *Regional and Local Government of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Government of Wales Act.(1998).
- Government of Wales Act.(2006).