

제주특별자치도에 연방제 수준의 자치권을 부여하는 헌법개정방안*

A Constitutional Revision for the Autonomy Expansion of the Jeju Province

홍 완 식**

Hong, Wan-Sik

목 차

- | | |
|------------------------|----------------------|
| I. 머리말 | IV. 제주특별자치도에 연방제 수준의 |
| II. 지방분권에 관한 논의의 방향성 | 자치권을 부여하는 헌법개정방안 |
| III. 우리나라의 지방자치제도의 발전을 | V. 맺음말 |
| 위한 제주특별자치도의 합의 | |

제주특별자치도의 법적 위상을 확고히 하기 위해서는 법률적 근거만으로는 부족하고 헌법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 제주특별자치도의 헌법적 근거를 마련함에 있어서는 지금까지의 논의를 뛰어 넘는 혁신적인 사고가 필요하다고 본다. 즉, 헌법적 근거를 마련하는 경우에도 어떠한 정도와 내용의 자치권을 제주특별자치도에 부여하는지가 관건이다. 초기의 구상대로 제주도를 ‘자유국제도시’로 만들려면 자치권 정도가 아니라, 한 국가에 준하는 정도의 독립성에 준하는 권한을 부여하는 것을 검토할 필요가 있다고 본다. 기존에도 이미 논의가 있었지만 헌법적 근거를 마련하는 여러 방안 중에서 가장 높은 정도의 자치권을 부여하는 방안은 제주특별자치도에 연방제 수준의 고도의 자치권을 부여하는 방안이다. 국방·외교·통일·화폐·사법 등의 근간이 되

투고일 : 2017. 8. 29. / 심사완료일 : 2017. 9. 14. / 게재확정일 : 2017. 10. 11.

* 이 글은 2017.6.22.에 한국입법정책학회와 제주대학교 법과정책연구원이 국회도서관에서 공동개최한 ‘연방제 수준의 자치분권을 위한 헌법적 과제’를 주제로 하는 학술대회에서 발표한 ‘연방제 수준의 제주특별자치도 헌법적 지위를 위한 헌법개정방안’을 수정·보완한 것임.

** 건국대학교 법학전문대학원 교수

Professor, School of Law, Konkuk University

는 분야를 제외하고는 모든 것을 제주특별자치도 스스로 결정할 수 있도록 광범위한 자치입법권을 부여한다는 내용이 해당 헌법규정에 명시되어야 할 것이다. “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”의 명칭도 획기적으로 변경할 수 있다고 본다. 형식이 실질을 지배하는 경우가 있기 때문에, 법률의 명칭부터 변경하고 법률의 내용도 획기적인 자치권을 보장할 필요가 있다고 본다. 즉, “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”을 “제주특별자치도 기본법”으로 변경하고 그에 상응하는 내용을 규정하는 것은 어떤가 한다. 형식 및 효력상 ‘기본법’은 법률과 동일한 효력을 가지는 것으로 해석될 수 밖에 없지만, 실질과 내용상 ‘기본법’은 관련 법률의 체계를 형성해주는 의미를 지닌다.¹⁾ ‘기본법’의 용례는 홍콩의 사례도 있고 독일의 사례도 있기에, 현재의 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”이라는 명칭보다는 개선된 것이 아닌가 생각한다. 이처럼 법률의 제·개정과 조례의 개정이 필요하지만, 헌법적 근거를 갖추는 것이 다른 지방자치단체와의 형평성 시비나 고도의 자치권 부여를 위한 정당성 확보에 큰 도움이 된다고 본다. 이처럼 제주특별자치도는 ‘입법적 특별자치’에서 ‘입헌적 특별자치’로 한 단계 격상되는 것이 바람직하다. 제주에 자치권을 부여하고자 하는 결단이 있다면, 자치의 권한과 내용은 연방을 허용하는 정도의 획기적인 수준으로 하여, 세계적인 관심과 주목을 끄는 정도의 자치도로 만들기를 제안하는 것이다. 제주도를 특별자치지역으로 만들기 위하여 전술한 바와 같은 포르투갈이나 이탈리아 등의 비교헌법적 사례를 검토하는 것에서 나아가, 제주특별자치도가 여러 외국에 벤치마킹이 될 수 있는 자치의 모범적인 사례가 될 수 있도록 해보자는 것이다.

[주제어] 제주특별법, 제주특별자치도, 제주특별자치도 기본법, 특별자치도, 국제자유도시, 보충성원칙, 지방분권, 지방자치, 개헌, 분권헌법, 연방제

I. 머리말

현재의 시점 및 사회적 논의에 있어서 ‘분권’은 대세이자 시대정신이라고 할 수 있다. 특히 강력한 중앙집권의 역사적 경험만을 지니고 있는 우리나라의 경우에 있어서, 법령과 제도의 변화를 통하여 경험이 부족한 지방자치의 실현을 위한 여러 시도들이 추진되고 있다. 우선 지방분권을 위한 다양한 내용의 헌법개정론이 논의되고 있고, 이외에도 법률개정론과 행정체계개편론 등이 논의되어지고 있으며, 그 중에서 제주특별자치도는

1) 이는 “제주특별법의 다른 법률에 대한 우선적 효력의 확보도 시급합니다. 헌법 개정의 노력과 더불어 특별조항을 통한 자치권의 확보가 아닌 특별법의 우선적 효력을 인정할 때 자치권확보가 매우 수월해 집니다.”(권영호, “연방제 수준의 자치분권을 위한 헌법적 과제”, 한국입법정책학회/제주대학교 법과정책연구원 토론회, 2017.6.22, 97쪽)라는 문제를 해결하는 방식이기도 하다.

대한민국의 지방자치를 선도하는 시범사례라고 볼 수 있을 것이다. 주지하다시피, 2005년 7월 27일에는 제주도 행정구조개편을 위한 도민들의 주민투표가 실시되었다. 도와 시·군의 자치계층 유지, 자치단체장 및 지방의회의원의 직접 선출, 도와 시·군의 기능과 역할조정을 내용으로 하는 안(점진안)과, 도를 하나의 광역자치단체로 개편하고 제주시와 북제주군, 서귀포시와 남제주군을 통합한 2개시 체제구축, 시장 임명, 시·군의회 폐지 및 도의회 확대를 내용으로 하는 안(혁신안)의 두 가지 안이 주민투표의 대상이었다. 주민투표는 36.7%의 투표율을 기록하였는데, 혁신안이 57.0%이고 점진안이 43.0%로 혁신안이 더 우세하게 나타났다. 이러한 주민투표의 결과에 따라 정부는 혁신안을 내용으로 하는 ‘제주도 행정체제 등에 관한 특별법안’과 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안’을 2005년 11월 22일에 국회에 제출하였고 2006년 2월 9일에 국회 본회의에서 가결되었다. 제주특별자치도법은 2006년 2월 21일에 공포되고 2006년 7월 1일부터 시행되면서 제주특별자치도는 출범하였다. 이렇게 2006년에 출범한 제주특별자치도는 우리나라의 지방분권 역사에 있어서 획기적인 시도라고 할 수 있다. 당시만 하더라도 제주도에 고도의 자치권을 부여하여 그 때까지 전혀 시도되지 않았던 지방자치 혹은 분권을 시행하여, 제주도를 다른 지방자치단체와는 현저하게 차별되는 명실공히 ‘국제자유도시’로 만들고자 하였다. 그러나 현재의 제주특별자치도는 그리 특별하지 않은 것으로 평가되고 있다. 제주특별자치도를 국제자유도시로 만들려고 했음에도 불구하고 입법과정에서 위헌론이 불거져 나왔으며 초기에 구상했던 광범위한 자치권을 부여하는 것에 현실적인 한계가 있었다. 지방자치에 특히 중요한 자치입법이나 자치재정에 관해서도 초기에 구상되었던 획기적인 권한은 부여되지 않았다. 따라서 제주특별자치도는 아직도 그 법적 지위가 모호할 뿐만 아니라 고도의 자치권을 행사할 수 있는 규범적 및 재정적 토대가 부족하다는 평가가 대부분이다. 따라서, 제주특별자치도에 헌법적 근거를 부여함으로써 당초 구상하였던 제주특별자치도를 만들기 위한 시도가 계속되고 있는 것이며, 이제는 미완의 제주특별자치도 제도에 활력을 불어 넣고 제도적 보완을 기하여, 우리 지방자치에서 최초로 시도된 특별자치도 제도에 대한 제도적 완결을 지을 필요가 있다.

II. 지방분권에 관한 논의의 방향성

1. 수직적 분권의 중요성

바람직하건 바람직하지 않건 간에 최근 들어 진행되는 개헌논의에 있어서의 중심 의제는 정부형태에 관한 것임은 부인할 수 없다. 지금까지의 국정운영과 헌정현상을 ‘제왕적 대통령제’라고 하면서 정부형태를 ‘분권형 대통령제’로 전환하자는 논의가 개헌 논의의 주류를 이루고 있고, 이에 더하여 기본권과 지방분권, 경제헌법 등의 개헌 의제가 논의되고 있다. 그런데 진정한 분권형 대통령제를 구현하기 위해서는 대통령의 권한축소, 국무총리 및 국회의 권한강화, 사법권 독립의 실질적 보장 등에 그쳐서는 아니 되고, 중앙에 집중되어 있는 권한을 분권화함으로써 중앙집권을 완화하여 대통령이 권력을 남용할 수 없도록 하는 제도적 장치를 마련하여 그에 상응하는 헌정 운영을 하도록 하여야 한다. 우리 헌정사에 있어서 제왕적 대통령제의 폐해는 권력이 중앙에 집중되었기 때문에 가능했다고 볼 수 있다. 따라서 바람직한 헌정 운영을 위해서는 입법·사법·행정 사이에서의 3권 분립도 중요하지만 보다 근본적으로는 중앙과 지방의 분권이 현대 사회의 패러다임에 적합한 분권²⁾이며, 우리나라에 있어서는 특히 수평적 분권도 중요하지만 수직적 분권의 중요성을 과소평가해서는 아니 된다. 수평권 분권도 중요하지만 중앙정부와 지방정부간의 수직적 분권이 훨씬 합리적이고 시민친화적인 권력분산의 생태계를 조성할 수 있다는 의미이다. 그렇기에 개헌논의의 방향성이 정부형태에만 과도하게 집중되어서는 아니 되고, 지방분권에 관한 사항도 개헌논의의 핵심적인 의제로 다루어져야 한다고 본다.

2. 보충성의 원칙과 지방분권

보충성원칙은 그 역사가 오래된 인간 사회의 조직원리이자 공법학 분야의 일반원칙이며 지방분권을 정당화하는 요소이다. 보충성의 원리란 작은 규모의 공동체가 해결할

2) 같은 의견으로 “권력구조 개편 중심의 권력구조형 개헌만으로는 새로운 시대변화, 새로운 시대상을 반영할 수 없다. 실질적인 분권과 자치의 강화가 수반되지 않는 개헌이나 그것에 의한 권력구조는 21세기의 대격변기를 헤쳐 나갈 새로운 국가시스템을 구축하는데 근본적 한계를 가질 수밖에 없다.”, 최우용, “지방분권을 위한 헌법적 과제, 연방제 수준의 자치분권을 위한 헌법적 과제”, 한국입법정책학회/제주대학교 법과정책연구원, 2017.6.22, 16쪽.

수 있었던 과제를 큰 규모의 공동체가 해결한다고 하더라도, “개인이 스스로의 주도 하에 그리고 스스로의 힘으로 할 수 있는 일을 개인에게서 박탈하여 공동체의 활동으로 삼아서는 안된다”는 것을 의미한다.³⁾ 이는 상위 단위의 조직체가 하위 단위의 조직체를 간섭하는 일은, 불가피한 경우에 보충적으로만 허용된다는 것이다. 사전적 의미로서는 상부의 조직 단위는 하부의 조직단위가 수행할 수 없거나 또는 수행하기에 적합하지 않은 기능만을 담당하여야 한다는 것⁴⁾이다. 보충성의 원리는 이처럼 개인과 단체간에, 소단위의 단체와 대단위의 단체 간에, 상급 단체와 하급 단체 간에 응용되어질 수 있는⁵⁾ 조직에 관한 일반원리로서, 소규모 조직이나 국가 및 국제사회의 대규모 조직에 이르기 까지 큰 조직은 작은 조직의 보충적이고 부차적인 역할만을 담당해야 한다는 것이며, 국가공동체나 국가연합과 그 회원국 간의 관할구분이나 역할분담에 있어서도 유용한 기준을 제시해 준다. 보충성의 원칙은 “공동체 문제의 해결에 관한 역할 분담 원리로 세계적으로 통용되는 법원칙 내지 사회철학적인 원리”로서 평가된다.⁶⁾ 보충성의 원리에 따르면 행동의 우선권은 언제나 ‘소단위’(小單位, *untere Instanz, kleinere Einheit*)에게 있는 것이고, 소단위의 힘만으로는 처리될 수 없는 사항에 한해서 ‘차상단위’(次上單位)가 보충적으로 개입할 수 있다는 것이다.⁷⁾ 이는 보충성의 원리가 상급단위의 조직이 하급단위의 조직이 할 수도 있는 일을 침해하지 못하도록 하는, 상급단위의 하급단위에 대한 개입의 한계가 되는 것이다. 보충성의 원리는 근대국가 체제와 이론을 형성함에 있어서 중앙집권적인 국가가 바람직한가 아니면 지방분권적인 국가가 바람직한가를 논의할 때, 중요한 논거로서 제시되었던 원리이기도 하였다.⁸⁾⁹⁾

이러한 점을 반영하듯 작금의 헌법개정논의에 있어서도 지방자치와 관련하여 보충성의 원칙을 헌법에 규정하자는 의견¹⁰⁾을 다수의 학자가 개진하고 있으며, 보충성의 원칙

3) 홍성방, 헌법학, 현암사, 168쪽, Isensee, a.a.O., S.28.

4) Creifelds Rechtswörterbuch, 9. Aufl., S.1100.

5) Isensee, Josef, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, -Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft-*, 1968, S.23.

6) 이기우, 지방분권과 시민참여, 역사넷, 2003, 132쪽.

7) 허영, 헌법이론과 헌법(상), 319쪽.

8) Isensee, a.a.O., S.35ff.

9) 상세한 내용은 홍완식, “헌법과 사회보장법에 있어서의 보충성의 원리”, 공법연구, 제28집 제4호, 한국공법학회, 2000, 173쪽 이하; 홍완식, “유럽연합과 보충성의 원칙”, 유럽헌법연구 제2호, 유럽헌법학회, 2007, 1쪽 이하 참조

10) 정상우, “지방분권형 헌법개정”, 공법학연구 제17권 제4호, 한국비교공법학회, 2016, 86쪽; 최우용, “보충성의 원칙에서 본 지방자치단체 사무에 대한 국회 관여의 범위”, 동아법학 제62권, 동아대학교 법학연구소, 2014.2,

을 헌법에 명시적으로 규정하자는 헌법개정안¹¹⁾도 있다. 우리 모두가 주지하고 있는 바와 같이 민주주의 발전에 있어서 지방자치제도의 확립과 발전은 대단히 중요하다. 헌법재판소도 “지방자치제도는 민주정치의 요체이며 현대의 다원적 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 지방의 공동관심사를 자율적으로 처결함과 동시에 주민의 자치역량을 배양하여 국민주권주의와 자유민주주의의 이념구현에 이바지함을 목적으로 하는 제도”¹²⁾임을 확인하고 있다. 따라서 지방자치단체를 단순히 행정주체에 불과한 것으로 볼 것이 아니라 입법권을 포함한 보다 포괄적인 권력주체로서 국가와 수직적인 권력분립관계를 이루고 있다¹³⁾고 보는 시각에서 출발하여야 우리의 지방자치제도가 발전할 것이며, 제주특별자치도의 법적 지위와 권한은 물론이고 지방분권에 관한 논의도 이러한 헌법적 해석 토대에서부터 출발하여야 할 것이다.

3. 지방분권을 위한 헌법개정

이러한 맥락에서, 근래 헌법개정논의에서는 지방자치강화 혹은 지방분권을 위한 헌법개정론이 이전보다 많이 대두되고 있는 것이다. 현행 헌법상의 지방자치에 관한 제117조와 제118조의 규정은 지방분권 및 주민주권 이념의 부재, 소극적 자치입법권의 보장, 지자체의 종류 및 사무배분 기준의 애매모호함 등이 한계 혹은 문제점으로 지적되고 있다.¹⁴⁾ 따라서 지방분권원리를 국가조직의 기본원리로 명시하는 정도로 지방자치제도의 헌법적 근거를 강화하고 자치입법권의 강화를 헌법개정의 기본방향으로 제시하는 견해¹⁵⁾가 대세라고 할 수 있다. 더 나아가 이제는 시대적으로 중앙정부와 광역지방정부의 관계에 있어서 연방주의의 틀이 필요하다는 주장이 있다. 남북통일을 대비한 국가구조이기도 하지만 통일을 미리 대비하여 통일 이전에라도 도입하여 연방주의 헌법에

125쪽 등.

- 11) 헌법개정안 제41조 “② 통치를 위한 모든 기구는 권력의 분립과 보충성의 원리를 기초로 구성한다.” 한국헌법학회, 지방분권형 헌법개정안 연구, 전국시도지사협의회 등, 2015.9, 129쪽; 헌법개정안 제00조 “① 대한민국의 지방자치는 보충성의 원칙에 입각하여 지방분권을 효과적으로 구현함을 기본으로 한다.” 국가인권위원회, 기본권 보장 강화 헌법개정안, 2017.6, 31쪽.
- 12) 현재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91, 100.
- 13) 김명식, “지방자치의 본질과 자치입법권에 관한 재고찰”, 공법학연구 제16권 제4호, 한국비교공법학회, 2015, 85쪽.
- 14) 최우용, “지방자치의 관점에서 본 헌법개정”, 지방자치법연구 제8권 제3호, 한국지방자치법학회, 2008, 176쪽.
- 15) 예를 들어 김배원, “현행 헌법상 지방자치제도의 개정필요성과 방향”, 헌법학연구 제16권 제3집, 한국헌법학회, 2010, 189쪽.

적응할 필요도 있다는 것이다. 연방제도의 핵심은 중앙과 지방의 입법권의 적절한 배분인데, 연방제도를 도입하는 것이 주저된다면 입법권의 배분만이라도 헌법에 의하여 실현할 필요가 있다는 주장이다.¹⁶⁾ 강력한 수준에서 지방분권을 가능하게 해서 실질적인 의미의 지방자치가 뿌리를 내리도록 해야 한다는 주장은 오늘날 우리 헌법에서 보장하는 근본적인 가치이며 기본적인 원리¹⁷⁾라는데 논거를 두고 있다. 또한 풀뿌리 민주주의와 분권적 권력구조를 목표로 헌정사의 기본방향을 설정하여 자치와 분권의 헌법정신을 전면적으로 부활시킬 것을 주장¹⁸⁾하는 의견도 있다.

4. 제19대 대선공약에 나타난 지방분권

2017년 4월에 더불어민주당에서 발간한 제19대 대통령선거 정책공약집인 ‘나라를 나라답게’에서는 <표 1>과 같이 4대 비전과 12대 약속을 제시하고 있으며, 지방분권 관련 공약은 ‘6. 전국이 골고루 잘사는 대한민국’에 제시되어 있다.

〈표 1〉 4대 비전과 12대 약속

4대 비전	12대 약속
촛불혁명의 완성으로 국민이 주인인 대한민국	1. 부정부패 없는 대한민국 2. 공정한 대한민국 3. 민주·인권강국 대한민국
더불어 성장으로 함께하는 대한민국	4. 일자리가 마련된 대한민국 5. 성장동력이 넘치는 대한민국 6. 전국이 골고루 잘사는 대한민국 7. 출산·노후 걱정 없는 대한민국 8. 민생·복지·교육강국 대한민국
평화로운 한반도 안전한 대한민국	9. 강하고 평화로운 대한민국 10. 안전한 대한민국
지속가능한 사회 활기찬 대한민국	11. 지속가능하고 성평등한 대한민국 12. 문화가 숨쉬는 대한민국

즉, 대선공약의 여섯 번째 약속인 ‘6. 전국이 골고루 잘사는 대한민국’의 실천방안에 해당하는 ‘지방분권 강화 및 균형발전’ 항목의 제1항에는 “중앙권한을 지방으로 이양하

16) 이기우, “지방분권적 국가권력구조와 연방제도”, 공법연구 제37집 제1호, 한국공법학회, 2008, 161쪽.

17) 허진성, “지방분권 관련 헌법개정 논의에 대한 연구”, 공법학연구 제16권 제2호, 한국비교공법학회, 2015, 6쪽.

18) 이국은, “지방분권 헌법개정 제안문”, 지방분권개헌 대토론회, 국회지방살리기 포럼, 2012, 33쪽 이하.

고 지방의 자치역량을 강화하는 등 지방분권을 실현하겠습니다”라는 방안을 제시하였다. 그리고 지방분권의 실현방안으로는 <표 2>와 같이 4가지의 구체적인 실현방안을 제시하고 있다.

〈표 2〉 지방분권 실현의 구체적 방안

1. 대통령과 광역지방자치단체장이 참여하는 ‘제2국무회의’ 제도 도입
2. 지방자치법 전면 개정을 통한 자치와 분권의 법적 기반 확보
3. 적극적인 사무이양을 위한 지방이양일괄법 제정
4. 지방의회의 권한 강화, 지방의원의 전문성 및 책임성 제고 등 생산적인 지방의회제도 마련

지방분권 실현의 구체적 방안으로서 법제도적으로는 특히 ‘2. 지방자치법 전면 개정을 통한 자치와 분권의 법적 기반 확보’가 중요한데, 이는 자치 혹은 분권의 법적 기반을 확보하는 일이다. 자치 혹은 분권의 법적 기반이란 더욱 구체적으로는 지방정부의 실질적 자치조직권을 확보케 하고 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치복지권의 4대 지방자치권을 보장하는 것이다.¹⁹⁾ 물론 이는 대통령이나 여당의 약속과 의지만으로 이루어지는 것이 아니라, 국회에서의 법률 개정이 전제되어야 한다.

중앙 차원에서나 지방 차원에서나 분권과 자치는 이제 이 시대의 시대정신이라고 할 수 있으며, 다음으로는 이러한 분권의 관점에서 제주특별자치도의 헌법적 지위 마련에 관한 논의를 진전시킬 필요가 있다.

5. ‘국정운영 5개년 계획’에 나타난 제주특별자치도

기존의 대통령직 인수위원회를 대신한 국정기획자문위원회는 대선 정책공약을 정리하고 보완하여 2017년 7월 19일에 ‘국정운영 5개년 계획’을 발표하였다. 이는 신정부의 ‘100대 국정과제’라고도 불리며 201개 대선공약과 892개 세부공약을 다시 한번 검토하여 가감한 것이라고 할 수 있다. ‘국정운영 5개년 계획’은 국정운영 5개년 계획을 5개의 목표²⁰⁾와 100개의 국정과제로 요약되었는데, 지방자치에 관한 것은 ‘목표 4. 고르게 발전하는 지역’으로서 제주특별자치도 분권모델의 완성은 이에 포함되어 있다.

19) 나라를 나라답게, 제19대 대통령선거 정책공약집, 2017.4, 130쪽.

20) 5대 국정목표는 다음과 같다. ① 국민이 주인인 정부 (15개 과제), ② 더불어 사는 경제 (26개 과제), ③ 내 삶을 책임지는 국가 (32개 과제), ④ 고르게 발전하는 지역 (11개 과제), ⑤ 평화와 번영의 한반도 (16개 과제)

〈표 3〉 국정기획자문위의 ‘문재인 정부 국정운영 5개년 계획’

국정 목표 4	세부 국정과제
고르게 발전하는 지역	획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화 지방재정 수립을 위한 강력한 재정분권 교육민주주의 회복 및 교육자치 강화 세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성

즉, ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’의 100대 과제중 77번째 과제가 ‘세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성(행자부)’이다. 77번째 과제의 목표는 “행자부·미래부를 세종시로 이전하여 명실상부한 행정중심복합도시로 육성하고, 제주특별자치도의 여건과 특성에 부합하는 분권·자치모델 완성”이다.²¹⁾ 제주특별자치도에 관한 과제의 주요내용은 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 77번 국정과제의 주요내용

국정 과제 77	주요 내용
제주특별자치도 관련	※ 2019년까지 ‘특별법 개정’ 추진 - 특별자치 모델 및 발전방향설정에 있어 자기결정권 강화 - 자치경찰 권한 강화, 주민자치위원회 기능, 의회 및 조직권한, 재정·세제 관련 권한 등 강화 - 환경·투자·관광교통·문화, 미래성장동력 분야 사무 등 지방이양

제주특별자치도에 대하여 지방분권의 시범지역으로서 특별자치제를 시행할 수 있도록 하고자 하는 지역공약도 있었다. 2017년 4월에 후보자시절 문재인대통령은 제주도를 방문하면서 지역공약을 제시하였고 그 내용의 하나로 “제주특별자치도의 제도적 완성”을 약속한 바 있다.²²⁾ 이후 ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’에는 지역공약 이행방안도 제시되어 있는데, 제주특별자치도와 관련된 발전비전 및 공약의 이행방안은 <표 5>에 나타나 있으며, 제주 지역공약의 우선사항은 “제주특별자치도의 제도적 완성”임을 명시하고 있다.

21) 국정기획자문위원회, 국정운영 5개년 계획, 2017.7.19.

22) 제주공약으로서 “둘째, 명실상부한 제주특별자치도를 만들겠습니다.”의 내용으로 “제주가 자치입법권과 자치재정권을 갖고 자치분권 시범도로서 기능을 제대로 할 수 있도록 제주특별법 개정을 추진하겠습니다”, <<http://blog.naver.com/moonjaein2/220985990700>>, 검색일 : 2017.8.30.

〈표 5〉 지역공약 이행방안

제주	제주를 평화와 인권의 꿈을 담은 동북아 환경수도로 만들겠습니다.
	· 제주특별자치도의 제도적 완성 · 제주국립공원 지정과 하논화구분 복원추진 · 송·배전 선로 지중화 사업 지원 · 탄소제로섬 실현을 위한 전기차 보급확대 및 실증사업 지원 · 감귤육성 지원 및 제주농산물 해상운송물류비 지원 · 제주 신항만 조기개항과 제주 제2공항 개항지원 · 제주 4·3 해결 국가책임 약속 및 해군의 강정마을에 대한 구상권 철회 · 남북화해와 동아시아 협력을 위한 평화대공원 사업추진

III. 우리나라의 지방자치제도의 발전을 위한 제주특별자치도의 함의

1. 지방분권 모델로서의 제주특별자치도

제주특별자치도를 가능하게 한 법률의 명칭은 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”(약칭은 “제주특별법”)이다.²³⁾ 또한 제주도에 국제학교의 설립을 가능하게 한 법률의 명칭은 “경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법”(약칭은 “외국교육기관법”)이다. 제17대 국회인 2005년 11월 22일에 의안번호 제173417호로 정부에 의하여 제출된 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안’의 입법취지는 “중전의 제주도를 폐지하고, 제주특별자치도를 설치하여 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권을 강화하며, 교육자치제도의 개선과 자치경찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권 모델을 구축하는 한편, 제주특별자치도에 적용되고 있는 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양하며, 청정산업 및 서비스산업을 육성하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성·발전시키려는 것임.”이다. ‘자치권 강화’, ‘실질적인 지방자치를 보장’, ‘선진적인 지방분권모델’, ‘중앙행정기관의 권한을 대폭

23) 1991년에는 “제주도 개발특별법”이 제정된 바 있고, 2002년에 동 법률이 전부개정되면서 법률 명칭이 “제주국제자유도시 특별법”으로 변경되었다. 이후 2006년에는 “제주 국제자유도시 특별법”이 폐지되고, “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”이 제정되었다. 제주도에 시와 군을 두지 않으며 기존의 제주시·서귀포시·북제주군·남제주군을 폐지하는 “제주도 행정체제 등에 관한 특별법”은 2006년에 제정되었다가 2009년에 폐지되었다.

이양’, ‘국제자유도시’ 등이 당시 구상된 제주특별자치도의 특징을 나타내는 키워드이다. 또한 “경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법”의 법률 명칭에서도 나타나는 바와 같이, 제주특별자치도가 지향하는 바는 ‘경제자유구역’과 ‘국제자유도시’이다. “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”과 “경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법”이라고 하는 법률명칭의 공통 요소는 ‘국제자유도시’이다. 당시 제주특별자치도의 의도와 구상이 드러나는 작명이라고 볼 수 있는데, 그렇다면 현재의 제주특별자치도는 원래의 의도대로 ‘국제자유도시’인가 아니면 ‘조금 특별한 제주도’ 아니면 ‘별로 특별한 것이 없는 제주도’인가 라는 질문을 하지 않을 수 없다. 호랑이를 그리기 시작했는데 그려놓고 보니 고양이가 그려진 것으로 비유할 수 있지 않을까 한다. 헌법재판소도 “주민투표의 투표대상인 혁신적 대안은 단순히 4개 시·군을 폐지하는 것뿐 아니라 기존의 자치단체인 제주도를 폐지하고 새로운 제주특별자치도를 설치하며 그 권한과 사무의 확대, 의회 규모 확대 등 완전히 새로운 행정체계를 구축하는 것을 포함”²⁴⁾하는 것으로 이해하고 있다. 그렇다면 과연 현재의 제주도가 ‘완전히 새로운 행정체계’라고 볼 수 있는가? 라는 질문을 하지 않을 수 없다. 지방자치의 역사적 경험과 제도적 토대가 부족한 우리나라에서 제주특별자치도는 우리나라 지방자치제도의 발전을 위한 좋은 모델이라고 평가된다. 당초의 의도와 구상대로 입법이 되고 권한이 주어졌다면 제주특별자치도는 우리에게 귀중한 지방자치의 역사적 경험과 제도적 토대를 제공할 수 있었다고 본다. 그러나 제주특별자치도로의 권한 이양과 자치권 부여는 부족한 점이 많았으며, 그렇기 때문에 지금까지의 부족한 점을 개선하기 위한 논의와 시도가 계속되고 있다. 따라서 향후 우리나라의 지방자치 발전을 위해서 제주특별자치도를 우수한 분권사례 및 자치사례로 계속 개선시켜 나갈 필요가 있다고 본다.

2. 제주특별자치도의 성과와 미래

제주특별자치도의 출범 이후에 일정한 성과도 거두었지만 해결하여야 할 문제점도 있다. 우선 제주특별자치도는 인구증가율과 고용율, 지역총생산(GRDP) 등 총괄지표 측면에서 모두 전국 평균을 상회하였다. 2006년 56만 명에서 2016년 12월 현재 66만 명을 넘어섰다. 2011년부터 2015년까지 제주의 연평균 인구증가율은 2.4%로 전국의 연평균

24) 현재 2006. 4. 27. 2005헌마1190, 판례집 18-1상, 652쪽.

인구증가율 0.4%의 무려 6배에 달했다. 2010년 이후 전출인구보다 전입인구가 더 많아졌고 이후 그 격차가 더욱 커졌다. 제주인구의 증가는 긍정과 부정의 측면을 동시에 지니고 있다. 아울러 동일 기간에 제주의 GRDP와 경제성장의 연평균 증가율은 5.6%와 5.1%로 전국의 연평균 증가율 3.7%와 3.0%보다 각각 2%가량 높았다. 또한 제주특별자치도가 출범한 2006년부터 연평균 9.7% 수준으로 관광객 수가 증가했고, 3개의 국제학교가 개교하여 조기유학 수요를 일정부분 흡수하는 등의 성과를 거두었다. 또한 2012년 11월을 기준으로 관광시설을 중심으로 25개의 투자진흥지구가 지정되어 총 1.5조가 투자되었다. 그리고 2004년부터 2012년까지 국내기업, 콜센터, 연수원 등 44개 업체가 유치되고 1,542명의 일자리가 창출되었다. 특히 중국인 비자면제, 내국인 면세점 허용, 국제학교 설립 및 운영에 관한 규제를 개선하는 등 각종 규제완화정책이 제주도 경제성장에 긍정적으로 작용했다. 그러나 제주특별자치도의 재정자립도는 2006년 29.9%에서 2011년 24.9%로 낮아졌으며 이는 전국 평균인 51.9%보다도 낮은 수준이다. 제주가 ‘국제자유도시’를 표방함에도 불구하고 외국인 기업 이전은 없고 부동산시장의 과열로 인한 부동산 가격 폭등, 환경침해의 우려, 관광객 무비자 입국 등으로 인한 문제점 등이 발생하기도 하였다.

향후 나아가야 할 방향으로 ① 중앙정부 주도의 일괄적 재정보조사업 대신 지자체 주도의 지역별 규제완화정책이 필요하고 ② 일률적 입지지원제도의 한계를 극복해야 한다는 점이 지적되고 있다. 특히 제주의 지역특성에 맞는 규제완화정책을 수립할 수 있는 권한이양이 필요하고 제주지역의 산업정책은 지자체가 책임지는 것이 바람직하고 중앙과 지역의 정책영역을 분리시켜 지역경제발전에 대한 책임성을 강화하는 것이 매우 중요한 과제로 지적되었다. 또한 제주지역의 특성을 반영한 적합업종을 선정하여 집중 육성하고, 입지와 업종 및 기업의 특성 등에 따른 각종 인센티브의 차등적인 지원을 가능하도록 제주특별자치도에 관련 권한이 부여되어야 한다는 점이 지적되었다.²⁵⁾ 발전은 문제를 동반하는 것이고, 발전과 함께 동반하는 문제를 기꺼이 해결하고 극복할 자세를 지녀야 한다. 제주특별자치도를 추진함에 있어서 경제적인 이득만을 바라보아서는 아니되고, 문화적인 관점에서든 제주도가 매력적인 장소가 되도록 노력하여야 한다. 제주도를 머물고 싶은 곳 살고 싶은 곳 일하고 싶은 곳으로 매력 있게 만들어야 한다. 경제적인 면이 덜 중요하다는 것이 아니라, 경제적인 것이 의도가 되어서는 아니 되고 결실이 될 수 있도록, 관련 제도를 검토하고 법령을 만들어야 한다는 것이다.

25) 이호준/최석준/최용석, “제주특별자치도/국제자유도시 추진에 따른 경제적 성과분석”, 한국개발연구원(KDI), 2013.7, 47쪽 이하.

IV. 제주특별자치도에 연방제 수준의 자치권을 부여하는 헌법개정방안

1. 법률적 차원에서의 특별자치권의 한계

지방자치의 발전방향으로 제시되는 ‘지방자치에 대한 국가통제의 완화’나 ‘지방자치 단체의 능률화를 위한 제도모색’²⁶⁾을 구현하기 위해서는 무엇보다도 자치입법권과 자치 재정권의 확대가 이루어져야 한다. 우리 헌법에서는 제117조와 제118조에 지방자치조항을 두고 있지만 지방자치법과 각종 조세법의 규정에서는 자치입법이나 지방재정에 대한 제한적 요소가 많다. 그리고 제주특별자치도법을 통하여 제주특별자치도에 고도의 자치권을 부여하도록 하는 입법적 결단이 있었다면, 제주특별자치도에 이에 상응하는 자치권을 부여하는 내용으로 제주특별자치도법이 되었어야 한다. 그러나, 제주특별자치도법에 의하면 입법의 취지는 물론이고 ‘특별자치’라는 표현에도 불구하고 제주특별자치도에는 특별자치라고 할 만한 정도의 자치권이 인정되고 있지 않다는 점이 지적되고 있다. 따라서 실질적인 분권을 실현하고 제주특별자치도에 실효적인 자치권을 주기 위해서는 단편적인 정책이나 의미가 크지 않은 인센티브 및 법률의 제·개정만으로는 한계가 있으며, 헌법적 차원에서 특별자치에 관한 사항을 명시하는 것이 바람직하다.²⁷⁾

2. 헌법적 차원에서의 특별자치권 보장의 필요

법률적 차원에서의 한계를 극복하기 위해서는 헌법으로 격상시켜 규정하지 않으면 안될 내용들을 엄선하여 헌법에 끌어올리는 방향으로 헌법개정을 할 필요가 있다.²⁸⁾ 제주특별자치도 제도의 성공을 위해서는 법적 기반을 안정화시킬 필요가 있으며, 그 방안 중의 하나가 제주특별자치도의 헌법적 근거를 마련하는 일이다.²⁹⁾ 즉, 자치입법권

26) 김철수, “한국헌법과 지방자치의 방향”, 세계헌법연구 제4호, 국제헌법학회한국학회, 1999, 112-113쪽.

27) 같은 의견으로는 “일반 법률에서 규정해도 될 내용들을 왜 헌법에서 보장하여야만 하는가하는 이유로는 다음과 같은 점을 들 수 있습니다. 우선 법률에 규정한다면 매년 국회에서 특별자치에 대한 논쟁이 벌어질 가능성이 있습니다. 즉 다른 지역과의 형평성, 전국적인 통일성이라는 기존적인 논란이 매번 계속적으로 제기될 수 있습니다.” 권영호, 앞의 토론문, 97쪽.

28) 방승주, “지방자치제도의 발전을 위한 헌법개정의 방향”, 지방자치법연구 제9권 제2호, 한국지방자치법학회, 2009, 22쪽.

29) 권영호, “헌법개정에 관한 연구 -특별자치제를 중심으로”, 지방자치법연구 제9권 제2호, 한국지방자치법학회,

을 포함한 지방자치를 강화하기 위해서는 “현행 헌법의 합리적 해석이나 법률차원의 입법적 개선노력만으로는 충분하지 못하며, 헌법개정 등 전환적인 사고를 통하여 지방 자치의 보장을 강화시켜야 할 필요가 있”³⁰⁾는 것처럼, 제주특별자치도의 자치권을 강화 하고 안정시키기 위해서는 그 규범적 근거를 법률에서 헌법으로 한 단계 격상시키는 것이 좋은 방안이라고 본다. “우리나라에서도 주민투표법, 주민소환법, 주민소송제 등이 도입되어 지방자치에 있어 주민의 법적 지위의 강화에 노력했다. 헌법학에서 기본권과 국가기관, 기본권과 지방자치단체의 관계는 기본권이 목적이고 국가기관과 지방자치단체는 기본권의 보호와 실현을 위한 수단으로서 기능한다고 이해되고 있다. 즉, 지방자치 단체는 주민들의 기본권의 보호와 실현을 위한 수단으로서 위치를 갖고 있다고 이해하는 것이 지방자치에 대한 헌법적 보호 및 평가에 있어 출발점이 되어야 한다.”³¹⁾는 의견 등에 주목할 필요가 있다. 제주특별자치도의 행정체제 개편에 있어서 주민자치를 강화 하는 방안에 대해서도 대부분의 학자가 긍정적인 시각을 지니고 있다. 그런데 현행 제주 특별자치도법에 의한 특례 정도를 가지고는 ‘특별자치도’의 방향과 위상에 상응하는 획기적인 주민자치를 하는 것이 어렵다는 한계가 지적되고 있다. 특히 “제주특별자치도 법에서 특례를 인정한다고 하더라도 이 특별법의 규정보다 더 완화된 기준을 행정시에 적용할 수 있겠는가?”³²⁾라는 질문이 제기되고 있다. 따라서 제주특별자치도의 자치권에 관한 사항이 헌법에 규정된다면, 제주특별자치도의 자치행정은 물론이고 행정시의 자치 행정의 범위도 획기적으로 확대될 수 있는 헌법적 근거를 갖게 되는 것이다.

제주특별자치도법이 제정될 당시의 법안심사보고서에서는 “특히 제주도에 대해서만”특별자치도 “로서의 자격을 부여하고 자치권을 강화하기 위한 다양한 특례를 인정하는 것에 대한 형평성의 문제가 제기될 수 있는 바, 이에 대한 전 국민적 합의가 이루어져야 할 것”이라는 우려가 있었고, 이러한 우려들이 현실적으로 제주도에 대한 높은 수준의 권한이양에 대한 장애로 작용할 수밖에 없었던 원인 중 하나일 것이다. 이러한 국회 상임위원회 심사보고서의 견해가 정책형성이나 법안통과의 절대적인 기준은 아니지만, 제주에 높은 수준의 자치권이양을 가능케 하면서도 형평성의 문제를 불식시킬 “전 국민

2009, 117쪽.

30) 김명식, 앞의 논문, 90쪽.

31) 정재황 외, “지방자치의 헌법적 보장 -지방자치와 입법권의 한계”, 헌법재판연구 제17권, 헌법재판소, 2006, 354쪽.

32) 최우용, “제주특별자치도의 주민자치강화에 관한 법적 쟁점과 과제”, 지방자치법연구 제13권 제1호, 한국지방 자치법학회, 2013, 78쪽.

적 합의”를 위해 국민투표를 할 수 없다면, 그에 대한 대안은 헌법에 제주도의 특별한 지위를 규정하고 구체적인 것은 법률에 의하여 자치권을 강화하는 것이다. 현행헌법의 헌법개정절차에 따르면, 헌법개정에는 국민투표가 필수적이며, 개정된 헌법은 전 국민적 합의과정을 거치는 것으로서 전 국민적 합의의 산물로 볼 수 있는 것이기 때문이다. 즉, 제주특별자치도에 관한 사항을 헌법에 규정한다는 것은, 헌법에 규정된 헌법개정절차를 거침을 통해 헌법개정권력자인 국민에게서 그에 관한 정당성을 확보한다는 의미를 지니는 것이므로, 형평성의 문제를 불식시킬 수 있는 “전 국민적 합의”를 이룰 수 있는 방법이라고 볼 수 있을 것이다. 이것이 제주특별자치도에 헌법적 차원에서의 특별자치권을 보장하여야 하는 이유 중의 하나이다.

3. 비교헌법적 검토

어떠한 지역에 강화된 자치권을 보장한다는 사항을 규정하고 있는 외국의 사례를 비교헌법적으로 살펴볼 필요가 있다.³³⁾ 이러한 사례들은 제주특별자치도법을 제정하기 위한 준비과정에서 이미 검토한 바 있지만, 제주특별자치도법을 시행한지 10년이 지난 현재의 시점에서, 시행상의 문제점과 개선방안을 모색한다는 차원에서 다시 한 번 검토해 보는 것도 의미가 있다고 본다.

포르투갈의 경우에는 연방국가가 아닌 단일국가임에도 불구하고 마데이라와 아조레스 군도에 고도의 자치입법권과 자치기관을 가지는 특별자치지역임을 헌법에 명시하고 있다. 포르투갈 헌법 제225조에서 지리적·경제적·사회적·문화적 특성을 반영하도록 아조레스와 마데이라 군도에 대하여 특별한 정치·행정적 제도를 두도록 하였고, 지역적인 정치·행정적 자치는 국가의 완전한 주권을 훼손하지 않으며 헌법의 테두리 안에서 이루어지도록 규정하였다. 이탈리아의 경우에도 시칠리아와 사르데냐 등에 자치의 특례를 헌법이 인정하고 있다. 즉, 이탈리아 헌법 제116조에는 프리울리 베니치아 줄리아, 샤르데냐, 시칠리아 등에는 특별법에 따른 특별한 자치의 형태와 조건이 부여된다고 규정되어 있다. 각 자치주에 법안을 발의할 수 있도록 하고 자치재정권을 부여하며 법률의 입법은 자치주와 국가와의 합의를 바탕으로 하는 제도보장을 헌법에 규정하고 있다. 핀란드의 경우에도 헌법에서 올란드 군도에 대한 자치의 특례를 인정하고 있다. 즉, 핀란드 헌법 제75조에서는 자치에 관한 법률과 부동산 취득에 관한 법률의 입법절차를

33) 권영호, 앞의 논문, 117쪽 이하 참조.

올란드 군도의 자치법에 따르도록 하고 있으며, 올란드 의회에 법안을 제출할 권한을 부여함을 헌법에 명시적으로 규정하고 있다. 이외에도 홍콩의 사례도 거론되고 있다. 중국 헌법 제31조에는 국가는 특별한 경우 특별행정구를 설치할 수 있으며, 행정구 내에서 실행하는 제도는 구체적인 상황에 따라 전국인민대표대회에서 법률로 정하도록 규정되어 있다. 이에 따라 중화인민공화국 홍콩특별행정구 기본법에는 홍콩의 ‘특별자치’에 관한 상세한 사항이 규정되어 있다.³⁴⁾ 특별자치지역에 대한 고도의 자치권 부여를 규정한 이와 같은 외국 헌법의 사례는 각각의 국가와 해당 지역에 존재하는 특별한 역사적 경험에 부응하는 것이다. 이러한 비교헌법적 사례는 각 자치지역의 과거를 반영하는 것이라고 보면, 제주특별자치도에 대한 헌법적 근거의 마련은 미래를 투영하는 것이라고 할 수 있겠다. 대한민국의 지방분권을 선도하고 통일을 대비³⁵⁾하는 의미를 담아 헌법적 근거를 마련함에 있어서 이러한 외국헌법의 사례를 참조할 수 있다.

2017년의 대통령 선거에서 각 정당의 후보자들은 개헌의 필요성에 동의하였고, 문재인 대통령은 당선 후에도 2018년 지방선거에 맞추어 헌법을 개정하겠다고 공언하였다. 정부형태를 포함하여 기본권 강화와 지방분권에 관한 사항도 개헌의제로 언급된 바 있으므로, 제주특별자치도의 헌법적 근거의 마련도 이번 개헌의 기회에 관철시키기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

4. 제주특별자치도의 자치권 강화를 위한 헌법개정안

제주특별자치도에 관한 근거를 헌법에 두어야 한다는 의견은 제주특별자치도를 추진할 때부터 있었다. 다만, 우리 헌법이 경성헌법인 특성상 헌법개정이 자유롭지 못하고, 제주만을 위하여 헌법개정을 추진할 수 없었기 때문에, 현실적으로 추진 가능한 특별법의 제정이라는 방식이 선택되었다. 그러나 제주특별자치도가 출범한 이후에 시행과정을 통하여 제주특별자치도법이 지니는 법률적 한계를 절감하게 되면서, 제주특별자치의 규범적 근거를 헌법에 명시하자는 초기의 구상을 헌법개정시에 반영하여야 한다는 의견들이 다수 개진되었다.

34) 세계의 헌법 II, 국회도서관 법률정보실, 개정판, 2013 참조.

35) “통일시대의 지방자치를 미리 충실히 대비하여야 한다고 말씀드리고 싶습니다. 북쪽 지역 주민들도 자신들의 의지와 창의를 실현하고 발휘할 수 있는 지방자치의 틀을 우리가 미리 마련하여야 한다고 생각합니다.”, 홍정선, “헌법개정의 방향-지방분권을 중심으로-”, 연방제 수준의 자치분권을 위한 헌법적 과제, 한국입법정책학회/제주대학교 법과정책연구원, 2017.6.22, 9쪽.

권영호 교수의 개헌안³⁶⁾은 제주를 특정하지 않고 특별자치제 실시에 관한 일반적인 근거규정만을 헌법에 명시하고 지방자치단체 의회의 입법권을 강화하자는 것이 주요 내용이다. 이기우 교수의 개헌안³⁷⁾은 제주도의 자치권을 확대하는 법률을 입법하도록 헌법에 명시하고 조례입법권의 범위를 강화하는 것을 주요 내용으로 한다. 최우용 교수의 개헌안³⁸⁾은 광역지방자치단체의 종류에 특별도를 추가하고, 제주특별자치도에 관한 한 개의 조문을 신설하여 제주의 헌법적인 위상을 확고히 하고 제주에 특별히 재정 및 입법권을 강화하는 문언을 신설하자는 것이다. 표명환 교수의 개헌안³⁹⁾과 하승수 교수의 개헌안⁴⁰⁾은 제주에 다른 시도와는 차별되는 정치적·행정적인 지위를 보장하고

- 36) “제117조 ① 변화없음 ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정하며, 특별자치제를 실시할 수 있다. ③ 특별자치제의 실시와 종류에 대해서는 법률로 정한다. 제117조-1 ① 특별자치제를 실시하는 지역에 적용되는 자치법률을 제정할 수 있다. ② 자치법률의 법안은 해당 지방자치단체의 의회가 작성하여 국회가 심의 의결하며, 복수의 지방자치단체가 해당될 경우, 법률에 의한 합동의회를 구성할 수 있다. ③ 국회가 법안을 거부 또는 수정할 경우, 재검토 및 의견조정을 위하여 해당 지역 의회에 법안을 돌려보낸다. ④ 법안이 다시 제출되면 국회는 최종 의결을 한다.” 권영호, 앞의 논문, 117쪽.
- 37) “헌법 제118조의2 ① 제주 국제자유도시를 실현하고 제주도의 정치적·경제적·사회적·문화적 특수성에 기초한 지방분권을 실현하기 위하여 제주도의 자치권을 법률이 정하는 바에 따라 확대할 수 있다. ② 제주도의 조직과 행정기구 및 그 운용에 관한 사항에 대해서는 제주도가 조례로 정한다. ③ 국방, 외교, 통일, 화폐, 금융, 검찰, 사법 등 국가전체의 통일성을 기하기 위하여 필요한 영역을 제외하고는 국제자유도시와 지방분권의 선도적인 실현에 필요한 경우에 제주도는 법률과 다른 규정을 조례로 정할 수 있다.” 이기우, “지방자치 기반강화를 위한 헌법개정”, 한국지방자치학회보 제17권 제4호, 한국지방자치학회, 2005.12, 23쪽.
- 38) “헌법 제000조 (지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체에는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를 둔다. ② 광역지방자치단체로는 특별시, 광역시, 도 및 특별도를 둔다. ③ 기초지방자치단체로 시, 군, 지치구를 둔다. 헌법 제000조 (제주특별자치도) ① 국가는 제주도의 지역적, 역사적, 인문적 특성을 살려 지방분권을 획기적으로 실시하고, 국제자유도시를 조성하기 위하여 제주도에 대하여 다른 지역보다 정치적, 행정적인 특수한 지위를 보장하고, 안정적인 재정이 확보되도록 노력하여야 한다. ② 제주특별자치도에는 제1항에서 정하는 바를 실현하기 위하여, 헌법적 법률의 형식으로 정하는 특별현장에 따라 특수한 자치의 형식과 조건을 가진다. ③ 제주도의 특수한 지위 등을 규정한 헌법적 법률안은 제주특별자치도지사가 국회에 제출하여 국회의 의결을 거쳐 실시한다.” 최우용, “제주특별자치도의 헌법적 지위 부여 방안”, 한국지방자치학회 학술대회, 2009, 141쪽.
- 39) “헌법 제000조 ① 지리적·역사적·인문적 특성을 살려 지방분권을 선도하고, 국제자유도시의 실현을 위하여 제주특별자치도에 특수한 정치적·행정적인 지위를 보장한다. ② 제주특별자치도는 법률이 정하는 바에 따라 자치권을 가진다. 다만, 이때 제52조의 규정에도 불구하고 제주특별자치도는 국회에 법률안을 제출할 수 있다. ③ 제2항에 따른 법률안 제출절차 등에 관한 필요한 사항은 법률로 정한다. ④ 제주특별자치도는 외교·국방·통일 등 국가사무를 제외하고는 필요한 경우에 법률과 다른 규정을 조례로 정할 수 있다. 이때의 조례는 법률과 같은 효력을 가진다.” 표명환, “제주특별자치도법의 헌법적 한계와 개선방향”, 토지공법연구 제43집 제2호, 한국토지공법학회, 2009, 250쪽.
- 40) “제000조 ① 국가는 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 지방분권을 획기적으로 실시하고, 국제자유도시를 조성하기 위하여 제주도에 대하여 다른 지역보다 정치적·행정적인 특수한 지위를 보장하고, 안정적인 재정이 확보되도록 하여야 한다. ② 제주도의 특수한 지위 등을 규정한 법률안에 대하여는 제52조에도

헌법 제52조의 예외조항으로 제주특별자치도지사에게 제주 관련 법률안 제출권을 부여하며 제주특별자치도 조례에 법률과 동등한 효력을 부여하자는 것이다. 제주대학교 법과정책연구소의 개헌안⁴¹⁾도 제주에 정치적·행정적인 지위를 보장하고 제주특별자치도지사에게 제주 관련 법률안 제출권을 부여하며 제주특별자치도 조례에 법률과 동등한 효력을 부여하자는 내용으로 표명한 교수안이나 하승수 교수의 개헌안과 유사하다. 양덕순·김성준 교수의 개헌안⁴²⁾은 제주의 헌법적 지위를 명시하면서 국가주권침해 금지 규정도 명기하고 있다. 대화문화아카데미 2016 새헌법안⁴³⁾은 제주를 명시하거나 일반적인 특별자치제를 헌법에 명시하고 있지는 않으나, 지방자치에의 주민참여를 강조하고 보충성원칙을 반영하고 있는 점이 특징이다. 이와 같이 헌법개정을 통해 헌법에 제주특별자치도의 법적 근거를 마련하자는 제안은 여러 차례 행해졌다. 최근에 국회에서 개최된 학술대회에서도 “헌법에 연방국가 유사 지방정부(지방자치)제를 규정”하자는 제안이 있었다.⁴⁴⁾ 또한 2017년 9월 8일 제주특별자치도의회 본회의에서는 ‘제주특별자치도 헌법적 지위 확보를 위한 헌법개정안 반영 건의문’⁴⁵⁾이 채택되기도 하였다. 이상의 제안들

불구하고 제주특별자치도지사가 국회에 제출할 수 있다. ③ 제1항에 따른 법률안 제출절차 등에 필요한 사항은 법률로 정한다. ④ 제주도는 법률에 위반되지 아니하는 범위 안에서 자치사무를 처리하기 위하여 주민의 권리제한, 의무부과에 관한 사항 및 의무위반행위에 대한 벌칙을 도조례로 제정할 수 있다. ⑤ 제1항에 따라 도조례로 제정한 경우에는 도조례를 법률로 본다.” 하승수 외, 제주특별자치도의 법제도 개선방안 세미나 발표문, 2008.8.21; 권영호, 앞의 논문, 114쪽에서 재인용.

- 41) “제000조(제주특별자치도의 지위 등) ① 지리적·역사적·인문적 특성을 살려 지방분권을 선도하고, 국가의 발전을 도모하기 위하여 제주특별자치도에 대하여 특수한 정치적·행정적인 지위를 보장한다. ② 제주특별자치도의 특수한 사정을 규정한 법률안에 대하여는 제52조의 규정에도 불구하고 제주특별자치도지사가 국회에 제출할 수 있다. ③ 제2항에 따른 법률안 제출절차 등에 필요한 사항은 법률로 정한다. ④ 제주특별자치도는 외교·국방·통일 등 국가사무를 제외하고는 필요한 경우에 법률과 다른 규정을 조례로 정할 수 있다. 이때의 조례는 법률과 같은 효력을 가진다.” 제주: 제주발전연구원, “제주특별자치도의 헌법적 근거 마련방안 연구”, 제주발전연구원, 2008.12, 81-82쪽.
- 42) “헌법 제000조 제주도의 지역적·역사적·문화적 특성을 감안하여 특별한 정치적, 행정적 제도를 두고 법률에 의해 운영하되, 정치적 행정적 자치는 어떠한 경우에도 국가의 완전한 주권을 훼손해서는 안된다.” 양덕순/김성준, “제주특별자치도의 헌법적 지위에 관한 연구”, 제주특별자치도의회 의상과 향후과제, 제주특별자치도의회, 2008.9, 264쪽.
- 43) “헌법 제131조 ① 지방자치단체의 종류는 법률로 정하된 시와 군, 자치구와 도를 두어야 한다. 이 헌법에 규정하지 않은 지방자치단체의 설치와 자치권에 대해서는 법률로 정한다. ② 지방자치단체의 중요한 의사결정에 대해서는 주민이 직접 참여할 수 있도록 보장하여야 한다. ③ 국가는 지방자치단체가 수행할 수 없는 사무에 대해서만 보충적으로 권한을 가진다.” (이하 ④-⑦은 생략), 김문외, 2016 새헌법안, 대화문화아카데미, 2016, 574쪽.
- 44) 홍정선, “헌법개정의 방향-지방분권을 중심으로”, 연방제 수준의 자치분권을 위한 헌법적 과제, 한국입법정책학회/제주대학교 법과정책연구원, 2017.6.22, 8쪽.
- 45) <<http://www.council.jeu.kr/activity/bill/info/10dae.do?act=view&num=010&bill=01847&propType=08>>, 검색일 :

은 표현이 다소 다르기는 하지만 제주특별자치도를 헌법에 규정함으로써 제주특별자치도에 헌법적 지위를 부여하자는 것이 공통의 인식이고, 제주특별자치도에 법률안제출권을 부여하자는 점과 제주특별자치도 의회에 범위가 넓고 효력이 강화된 조례 입법권을 주자는 점 등이 공통점이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 논의에 대하여 “제주에서 제주특별자치도를 위한 헌법개정에 관한 논의는 자주 있었음. 특히 제주특별자치도를 헌법에 직접 명시하자는 이기우 교수 등의 개정(안)은 제주에서는 매우 설득력이 있음. 그러나 중앙정부나 국회, 그리고 많은 학자들에게 공감을 얻지 못함.”⁴⁶⁾이라거나 “제주도 내에서 논의된 또 다른 헌법개정안도 위의 이기우 교수안과 전체적인 내용은 비슷하나, 다만 제주특별자치도에 법률의 효력을 가지는 조례제정권을 인정해야 한다는 점에서 차이가 있음. 즉 헌법개정안에 제주특별자치도의 법적 지위를 반영하여야 하며, 지방자치법 제174조 제2항에 규정된 내용을 보완하고 제주특별자치도의 특수성을 고려하여 지위에 대한 특례를 인정받을 수 있도록 하여야 한다는 것임. 이 안 또한 실현가능성이 매우 떨어짐”⁴⁷⁾이라는 평가도 있다. 따라서 제주특별자치도 혹은 일반적으로 특별자치도에 자치권을 부여할 수 있는 헌법개정안이 실현되기 위해서는, 제주도를 넘어서는 전 국민적인 공감과 정치권 전반의 동의를 끌어내는 것이 가장 중요한 현실적인 과제라고 할 수 있다.

5. 제주특별자치도의 자치권 강화를 위한 개헌방향

우리 헌법상 지방자치에 관한 규정은 제헌헌법에서부터 있었지만 지방자치의 가장 기본이 되는 사항만을 규정하고 있으며, 현행 헌법도 2개의 조문만을 두고 있다. 그간 한시적 특별법으로 “지방분권촉진에 관한 특별법” 등이 있었고 “지방자치법”의 개정을 통해 지방분권의 촉진이나 주민참여 등이 확대·강화되는 경향성을 보이고 있으나 법률적 한계를 나타내고 있다. 일반적인 자치권 강화를 위해 헌법개정을 통한 자치권 확대를 도모하고 있는 것처럼, 제주특별자치도의 자치권 확대를 위해서 헌법에 제주특별자치도를 규정하는 것이 바람직하다고 본다. 지방분권 강화를 위해 제시되는 헌법개정안들의

2017.9.28.

46) 권영호/표명환/강주영/강창민, 제주발전연구원, “특별자치권 확립을 위한 제주특별자치도법의 헌법적 재검토”, 제주발전연구원, 2009.12, 101쪽.

47) 권영호/표명환/강주영/강창민, “특별자치권 확립을 위한 제주특별자치도법의 헌법적 재검토”, 제주발전연구원, 2009.12, 102쪽.

유형을 분류해보면, 지방자치강화안과 광역지방정부안 및 연방정부안의 세 가지 정도로 구분해 볼 수 있다. 이러한 분권모델 중에서 핵심요소인 자치입법권에 대해서 지방자치 강화형 모델은 법률에 위반하지 않는 범위에서 조례제정권을 보장하자는 것이고, 광역 지방정부안은 법률에 준하는 조례제정권을 보장하자는 것이며, 연방정부형 모델은 주에 법률제정권을 부여하자는 것이다.⁴⁸⁾ 제주특별자치도가 추진되었던 시점에 제주도에 연방제 수준의 위상과 권한을 부여하고자 하는 시도가 있었다. 즉, “제주특별자치도의 추진은 기존의 지방분권의 수준을 뛰어넘어 ‘굉장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만들어 보고자’ 하려는 의도가 깔려 있”⁴⁹⁾었다. 그러나 연방정부안이 지방분권이라는 관점에서는 가장 강력하다는 장점이 있지만, 역사적·문화적 맥락과는 무관하기 때문에 우리에게 연방제가 정책적으로 얼마나 효과적인 선택일지 의문이라는 부정적인 의견⁵⁰⁾도 있었다. 그럼에도 불구하고 통일을 대비한 ‘실험적인 대안’으로서의 연방제 선택은 가능하다는 의견⁵¹⁾ 등을 참조하면, 남북통일 후의 국가형태로서 검토되기도 하여 연방제의 가능성을 배제할 필요는 없다고 본다. 그렇기에 연방제 수준의 자치를 제주특별자치도에 시범적으로 도입하여, 연방제도에 관한 역사적·제도적·선행적 경험을 쌓는 것도 유익하리라 본다. 그렇기에 전국적인 규모로 연방제를 실시하는 것은 무리가 있다고 하여도 제주특별자치도에 시범적으로 연방제와 유사한 정도의 자치와 분권을 시행하는 것은 향후 통일을 대비하는 관점에서도 좋은 경험이 될 수 있다고 본다. 이러한 관점에서 “자치권 보장의 필요성이 시급하게 인정되는 제주지역부터 실질적으로 분권적 원리를 도입하는 것은 향후 국가내부의 체제를 보다 분권화하기 위한 단초를 마련하는 의미도 있음. 그런 점에서 제주특별자치도는 우리나라에서 연방제적 원리를 도입하는 가교로서 역할을 할 수 있을 것임”⁵²⁾이라는 의견을 주목할 필요가 있다. 이는 “연방국가에 있어서 주에 준하는 입법권과 행정권을 부여하여 제주도의 독자적인 정치적, 행정적, 문화적인 발전이 가능하도록”, “분권실험의 인큐베이터로서 제주도의 자치권을 획기적으로 확대하여 한편으로는 지방분권의 선도적인 기능을 하게”⁵³⁾

48) 신기현, “지방분권(지방자치) 분야의 바람직한 개헌 방향”, 정부형태와 지방분권 바람직한 개헌방향은, 국회 미래한국헌법연구회 지역순회 전북토론회, 2009, 57쪽 이하; 최우용, “제주특별자치도의 헌법적 지위 부여 방안”, 한국지방자치학회 학술대회, 2009, 129쪽 이하; 최병선/김선혁, 분권헌법 선진화로 가는길, EAI, 2007, 165쪽 이하 참조.

49) 정부혁신 지방분권위원회, 참여정부의 지방분권, 2008, 98쪽.

50) 허진성, 앞의 논문, 15쪽.

51) 최우용, “지방자치의 관점에서 본 헌법개정”, 지방자치법연구 제8권 제3호, 한국지방자치법학회, 2008, 180쪽.

52) 권영호/표명환/강주영/강창민, 앞의 보고서, 102쪽.

하자는 것이다. 연방제도는 국가마다의 역사와 경험을 바탕으로 하고 있기 때문에 연방주의에 따른 권한배분의 내용은 국가마다 구체적으로는 대단히 다양하다. 따라서 제주도에 연방제 수준의 지방자치를 도입하는 경우에는 현실적 여건과 국민적 동의 정도에 따라 권한배분의 내용을 조정할 수 있을 것이다. 전술한 바와 같이 제주특별자치도법이 당초 의도했던 취지를 내용으로 반영하고 있지 못하다면, 제주특별자치도의 법적 근거를 헌법에 뒀으로써 법적 지위를 강화하고 자치권을 확대하며 법률을 통해 제주특별자치도의 권한을 제한하거나 축소하지 못하도록 하는 헌법적 결단이 필요하다고 본다. 다만, 어떠한 정도의 내용으로 규정하느냐의 문제가 남는데, 헌법에는 자치와 분권의 핵심적인 사항만을 규정하는 정도로 규정하고 지나치게 자세한 규정을 두는 것은 불필요할 것이다.⁵⁴⁾ 즉, 제주특별자치도에 연방수준의 고도의 자치권을 부여한다는 기본적인 지위와 자치입법권을 부여하는 정도의 내용을 두고 구체적인 내용은 가칭 ‘제주특별자치도 기본법’ 및 기타의 개별 법률과 조례로 정하도록 하면 될 것이다. 정리하자면, 제주특별자치도에 자치입법권을 안정적으로 보장하기 위해서는 헌법적 근거가 필요하며, 지금까지의 제주특별자치도 시행의 문제점을 개선하기 위해서는 연방제 수준으로 고도의 자치입법권 등을 헌법에 명시적으로 규정하고 가칭 ‘제주특별자치도 기본법’에서 헌법 규정의 취지에 상응하는 내용을 상세히 규정할 필요가 있다.

V. 맺음말

제주특별자치도의 법적 위상을 확고히 하기 위해서는 법률적 근거만으로는 부족하고 헌법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 제주특별자치도의 헌법적 근거를 마련함에 있어서는 지금까지의 논의를 뛰어 넘는 혁신적인 사고가 필요하다고 본다. 즉, 헌법적 근거를 마련하는 경우에도 어떠한 정도와 내용의 자치권을 제주특별자치도에 부여하는 지가 관건이다. 초기의 구상대로 제주도를 ‘특별자치도’ 및 ‘자유국제도시’로 만들려면 자치권 정도가 아니라, 한 국가에 준하는 정도의 독립성에 준하는 권한을 부여하는 것을

53) 이기우, “지방자치 기반강화를 위한 헌법개정”, 한국지방자치학회보 제17권 제4호, 한국지방자치법학회, 2005.12, 21쪽.

54) 방승주, “지방자치제도의 발전을 위한 헌법개정의 방향”, 지방자치법연구 제9권 제2호, 한국지방자치법학회, 2009, 22쪽.

검토할 필요가 있다고 본다. 기존에도 이미 논의가 있었지만 헌법적 근거를 마련하는 여러 방안 중에서 가장 높은 정도의 자치권을 부여하는 방안은 제주특별자치도에 연방제 수준의 고도의 자치권을 부여하는 방안이다. 국방·외교·통일·화폐·사법 등의 근간이 되는 분야를 제외하고는 모든 것을 제주특별자치도 스스로 결정할 수 있도록 광범위한 자치입법권을 부여한다는 내용이 해당 헌법규정에 명시된다면, 당초 제주특별자치도를 도입하고자 할 때의 특별자치도 구상이 제대로 추진될 수 있을 것이다.

법률의 명칭이 그리 중요하지는 않지만 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”의 명칭도 획기적으로 변경할 수 있다고 본다. 형식이 실질을 지배하는 경우가 있기 때문에, 법률의 명칭부터 변경⁵⁵⁾하고 법률의 내용도 획기적인 자치권을 보장할 필요가 있다고 본다. 즉, “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”을 “제주특별자치도 기본법”으로 변경하고 그에 상응하는 내용을 규정하는 것은 어떤가 한다. 형식 및 효력상 ‘기본법’은 법률과 동일한 효력을 가지는 것으로 해석될 수밖에 없지만, 실질과 내용상 ‘기본법’은 관련 법률의 체계를 형성해주는 의미를 지닌다.⁵⁶⁾ ‘기본법’의 용례는 홍콩의 사례도 있고 독일의 사례도 있기에, 현재의 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”이라는 명칭보다는 간단·명료하며 개선된 것이 아닌가 생각한다. 그리고 제주특별자치도의 미래와 발전을 위한 헌법 개정, 법률 제·개정 등 제도개선도 중요하지만, 제도적 요인에만 너무 의존하지 말고 제도개선과 함께 시도할 여러 구상도 필요하다고 본다. 예를 들어, 제주특별자치도를 ‘3 Free 지역’으로 만들어 보면 어떤가 한다. Free-Wifi, Tax-Free, Carbon-Free가 그것이다. Free-Wifi는 IT강국의 면모와 능력을 제주에 접목시키자는 것이다. 대부분의 공항에서 Wifi연결을 무료로 서비스하듯이 제주 전역을 Free-Wifi지역으로 만들면 제주는 현대적이고 편리한 장소로 인식될 것이다. 외국의 특정지역처럼 법인세와 소득세 등을 감면하는 Tax-Free지역으로 하는 구상도 있을 수 있다.⁵⁷⁾ 법인세와 소득세 등의 감면에 더하여,

55) 법률의 명칭을 ‘제주특별자치도 자치기본헌법’으로 하자는 제안이 있다. 안영훈, “제주특별자치도의회 헌법적 지위 확보방안”, 헌법적 지위확보방안 정책세미나, 제주특별자치도의회, 2017.9.5, 49쪽.

56) 이는 “제주특별법의 다른 법률에 대한 우선적 효력의 확보도 시급합니다. 헌법 개정의 노력과 더불어 특별조항을 통한 자치권의 확보가 아닌 특별법의 우선적 효력을 인정할 때 자치권확보가 매우 수월해 집니다.”(권영호, “연방제 수준의 자치분권을 위한 헌법적 과제”, 한국입법정책학회/제주대학교 법과정책연구원 토론회, 2017.6.22, 97쪽)라는 문제를 해결하는 방식이기도 하다.

57) 관광·교육·의료·첨단산업 등을 육성하기 위하여 지정하는 투자진흥지구에 500만 달러 이상 투자하는 국내의 기업에 취득소득세 및 개발부담금과 관세를 전액 면제한다. 또한 법인세는 3년간 100% 면제에 2년간 50% 감면해 주고, 재산세는 10년간 100% 면제한다.

부가가치세의 면제나 환급지역 및 환급매장을 확대하는 Tax-Free 확대정책은 제주를 매력있고 방문하고 싶은 장소로 만들 것이다. 제주를 친환경지역으로 만들자는 Carbon-Free정책은 새로운 것이 아니지만,⁵⁸⁾ 신재생에너지를 보다 적극적으로 생산·활용하며 전기자동차 보급률을 점차높이고 올레길 등을 더욱 활용하는 친환경 정책의 확대는 제주를 오래 머물고 싶은 장소로 만들 것이라 본다. 제주도의 특징 혹은 이미지를 삼다도(三多島)에서 삼무도(三無島)로 바꾸어보자는 제안이다. 즉, 제주를 Free-Wifi, Tax-Free, Carbon-Free라는 ‘3 Free 지역’에 기반한 생활환경과 기업환경으로 변화시킴을 통해 제주도의 현대적 특성을 만들어가고, 다른 지역과 크게 차별되는 고도의 자치권을 부여해보자는 것이다. 이를 위해서는 법률의 제·개정과 조례의 개정이 필요하지만, 헌법적 근거를 갖추는 것이 다른 지방자치단체와의 형평성 시비나 고도의 자치권 부여를 위한 정당성 확보에 큰 도움이 된다고 본다. 이처럼 제주특별자치도는 ‘입법적 특별자치’에서 ‘입헌적 특별자치’로 한 단계 격상되어야 한다. 그리고 기왕 제주에 자치권을 부여하려면, 자치의 권한과 내용은 연방을 허용하는 정도의 획기적인 수준으로 하여, 세계적인 관심과 주목을 끄는 정도의 자치도로 만들기를 제안한다. 제주도를 특별자치지역으로 만들기 위하여 전술한 바와 같은 포르투갈이나 이탈리아 등의 비교헌법적 사례를 검토하는 것에서 나아가, 제주특별자치도가 여러 외국에 벤치마킹이 될 수 있는 자치의 모범적인 사례가 될 수 있도록 해보는 것은 의미가 크다. 그 방법은 헌법개정을 통해 제주특별자치도에 연방 수준의 고도의 자치를 부여하는 것이다.

58) 홍완식, “스마트그리드 입법에 관한 고찰”, 법학연구, 제45집, 한국법학회, 2012, 49쪽.

참고문헌

1. 단행본

- 국가인권위원회, 기본권 보장 강화 헌법개정안, 2017.
- 김문현 외, 2016 새헌법안, 대화문화아카데미, 2016.
- 나라를 나라답게, 제19대 대통령선거 정책공약집, 2017.
- 이기우, 지방분권과 시민참여, 역사넷, 2003.
- 세계의 헌법 II, 국회도서관 법률정보실 개정판, 2013.
- 정재황 외, 지방자치의 헌법적 보장 -지방자치와 입법권의 한계, 헌법재판연구 제17권, 헌법재판소, 2006.
- 최병선/김선혁, 분권헌법 선진화로 가는길, 동아시아연구원, 2007.

2. 학술지

- 권영호, “헌법개정에 관한 연구 -특별자치제를 중심으로”, 지방자치법연구 제9권 제2호, 한국지방자치법학회, 2009, 101-121쪽.
- 김명식, “지방자치의 본질과 자치입법권에 관한 재고찰”, 공법학연구 제16권 제4호, 한국 비교공법학회, 2015, 69-94쪽.
- 김배원, “현행 헌법상 지방자치제도의 개정필요성과 방향”, 헌법학연구 제16권 제3집, 한국헌법학회, 2010, 147-195쪽.
- 김철수, “한국헌법과 지방자치의 방향”, 세계헌법연구 제4호, 국제헌법학회한국학회, 1999, 58-114쪽.
- 방승주, “지방자치제도의 발전을 위한 헌법개정의 방향”, 지방자치법연구 제9권 제2호, 한국지방자치법학회, 2009, 3-30쪽.
- 이기우, “지방분권적 국가권력구조와 연방제도”, 공법연구 제37집 제1호, 한국공법학회, 2008, 139-166쪽.
- _____, “지방자치 기반강화를 위한 헌법개정”, 한국지방자치학회보 제17권 제4호, 한국 지방자치법학회, 2005.12, 5-25쪽.
- 정상우, “지방분권형 헌법개정”, 공법학연구 제17권 제4호, 한국비교공법학회, 2016,

69-91쪽.

최우용, “지방자치의 관점에서 본 헌법개정”, 지방자치법연구 제8권 제3호, 한국지방자치법학회, 2008, 173-197쪽.

_____, “제주특별자치도의 주민자치강화에 관한 법적 쟁점과 과제”, 지방자치법연구 제13권 제1호, 한국지방자치법학회, 2013, 65-95쪽.

_____, “보충성의 원칙에서 본 지방자치단체 사무에 대한 국회 관여의 범위”, 동아법학 제62권, 동아대학교 법학연구소, 2014.2, 125-154쪽.

표명환, “제주특별자치도법의 헌법적 한계와 개선방향”, 토지공법연구 제43집 제2호, 한국토지공법학회, 2009, 229-255쪽.

허진성, “지방분권 관련 헌법개정 논의에 대한 연구”, 공법학연구 제16권 제2호, 한국비교공법학회, 2015, 3-27쪽.

홍완식, “헌법과 사회보장법에 있어서의 보충성의 원리”, 공법연구 제28집 제4호, 한국공법학회, 2000, 173-189쪽.

_____, “유럽연합과 보충성의 원칙”, 유럽헌법연구 제2호, 유럽헌법학회, 2007, 1-22쪽.

3. 보고서 및 자료집

권영호/표명환/강주영/강창민/제주발전연구원, “특별자치권 확립을 위한 제주특별자치도법의 헌법적 재검토”, 제주발전연구원, 2009.12.

양덕순/김성준, “제주특별자치도의 헌법적 지위에 관한 연구”, 제주특별자치도의회 위상과 향후과제, 제주특별자치도의회, 2008.9.

이국윤, “지방분권 헌법개정 제안문”, 지방분권개헌 대토론회, 국회지방살리기 포럼, 2012.

이호준/최석준/최용석, “제주특별자치도/국제자유도시 추진에 따른 경제적 성과분석”, 한국개발연구원(KDI), 2013.7.

최우용, “지방분권을 위한 헌법적 과제, 연방제 수준의 자치분권을 위한 헌법적 과제”, 한국입법정책학회/제주대학교 법과정책연구원, 2017.6.22.

_____, “제주특별자치도의 헌법적 지위 부여 방안”, 한국지방자치학회 학술대회, 2009.

하승수 외, “제주특별자치도의 법제도 개선방안”, 세미나 발표문, 2008.8.21.

홍정선, “헌법개정의 방향 -지방분권을 중심으로-”, 연방제 수준의 자치분권을 위한

헌법적 과제, 한국입법정책학회/제주대학교 법과정책연구원, 2017.6.22.

제주: 제주발전연구원, “제주특별자치도의 헌법적 근거 마련방안 연구”, 제주발전연구원, 2008.12.

한국헌법학회, “지방분권형 헌법개정안 연구”, 전국시도지사협의회 등, 2015.9.

[Abstract]

A Constitutional Revision for the Autonomy Expansion of the Jeju Province

Hong, Wan-Sik*

In 2006, “The Special Act on the Establishment of Jeju Special Self-Governing Province and the development of free international city” is enacted and Jeju Special Self-Governing Province is established. The purpose of the Jeju International City Act is to contribute to national development by establishing Jeju Special Self-Governing Province and guaranteeing substantial devolution to its local government in order to make the most of the geographical, historical, and cultural traits of its preceding local government, Jeju-do, with highly secured self-governing power based on self-regulation, accountability, creativity, and diversity; and also by developing Jeju-do into a free international city through extensive relaxation of administrative regulation and application of international standards. The free international city means a regional unit wherein regulation will be relaxed and international standards will be applied in order to ensure the international movement of people, commodities and capital as well as convenience in business activities to the maximum extent. According to the Act, the State shall take legislative and administrative actions including the continuous amendment of the relevant statutes as may be required for guaranteeing the autonomy of Jeju Special Self-Governing Province and the successful development as a free international city. But according to the 10 year experience, the Jeju International City Act is not enough to guarantee the autonomy of ‘the Jeju Special Self-Governing Province’. The autonomy of ‘the Jeju Special Self-Governing Province’ or the general self-governing province shall be written in the Korean Constitution by the constitutional revision.

[Key Words] The Special Act on the Establishment of Jeju Special Self-Governing Province and the development of free international city, Jeju International City Act, local government, self-governing power, free international city, constitutional revision, Jeju Special Self-Governing Province

* Professor, School of Law, Konkuk University

