



제주특별자치도 15년 평가 및 향후 전략 수립 연구

2021. 8.

 제주특별자치도



제 출 문

본 보고서를 귀 기관에서 발주한 『제주특별자치도 15년 평가 및
향후 전략 수립 연구』에 대한 최종보고서로 제출하는 바입니다.

2021년 8월

제주연구원장 김 상 협

목 차

I 연구 설계	15
제1절 연구 개요	17
1. 연구 배경	17
2. 연구 목적	18
3. 연구 범위	19
4. 연구 체계	22
제2절 평가 체계	25
1. 평가 목적	25
2. 평가 대상	25
3. 평가 기준	26
II 제주특별자치도 추진 경과와 핵심	29
제1절 제주특별자치도 추진	31
1. 제주특별자치도 추진 배경	31
2. 제주특별자치도 출범 경과	35
3. 제주특별자치도 출범	42
제2절 제주특별자치도 추진 이념 및 기본 방향	45
1. 제주특별자치도 추진 이념	45
2. 제주특별자치도 기본 방향	47
3. 제주특별자치도 비전	51
제3절 제주특별자치도 추진 주요 사항	53
1. 행정체제 개편	53
2. 제주특별자치도 법적 지위	58
3. 추진체계	58
4. 재정특례	59

제4절 제주특별자치도 추진 주요 변화 및 성과평가 동향	60
1. 주요지표별 변화	60
2. 제주특별법 제도개선	61
3. 국무조정실 제주특별자치도 성과 평가	70
4. 제주특별자치도 연구동향	78
Ⅲ 제주특별자치도 추진 의견조사	85
제1절 도민·공무원 제주특별자치도 추진 의견조사	87
1. 조사 설계	87
2. 분석 결과	88
제2절 전문가 대상 제주특별자치도 추진 의견조사	104
1. 조사 설계	104
2. 분석 결과	104
제3절 분석결과 종합	140
1. 도민·공무원 의견조사 종합	140
2. 전문가 의견조사 종합	142
3. 특별자치도 출범 10년·15년 자치분권분야, 핵심산업 분야 결과 비교	144
IV 제주특별자치도 평가	151
제1절 제주특별자치도 비전(목표)	153
1. 제주특별자치도 기본계획안(안) 비전(목표) 주요 내용	153
2. 제주특별자치도 기본계획안(안) 평가	155
제2절 제주특별법 제도개선 평가	158
1. 제주특별법 제도개선 주요 내용	158
2. 제주특별법 제도개선 미반영 과제 현황	165
2. 제주특별법 제도개선 평가	177
제3절 제주특별자치도 특례분석	178
1. 특례 활용 총괄	179
2. 특례 현황 및 성과	194

V 제주특별자치도 방향 및 전략 수립	225
제1절 제주특별자치도 여건변화	227
제2절 제주특별자치도 주요 계획 상 비전 검토	230
1. 제주특별자치도 10년 평가(제주특별자치도)	230
2. 제주특별자치도 10년 평가(제주특별자치도의회)	232
3. 제주특별자치도 제주특별법 전부개정 5대 추진 전략	233
제3절 제주특별자치도 기본방향 설정	234
1. 기본방향	234
2. 지방자치 모범 특별자치도 추진을 위한 핵심과제	238
3. 도민 삶과 함께 하는 특별자치도 추진을 위한 핵심과제	246
참고문헌	256
부록 : 전문가 의견조사서	257

표 목 차

<표 1> 제주특별자치도 출범 이전의 제주도 개발계획 및 구상	33
<표 2> 제주특별자치도 추진 국가적·지역적 배경	35
<표 3> 제주특별자치도 기본계획(안) 주요 내용	36
<표 4> 행정구조개편 추진 기본계획 기본방침	39
<표 5> 제주특별자치도 추진 일정	39
<표 6> 특별자치도와 유사제도 비교	41
<표 7> 특별자치도와 특례도시와 비교	42
<표 8> 특별자치도와 기본구상과 기본계획	50
<표 9> 특별자치도 기초자치단체 폐지에 대한 주민투표 결과(%)	54
<표 10> 제주도 주민투표 공개방송 토론 내용	55
<표 11> 제주도 주민투표 공개방송 토론 내용	57
<표 12> 제주특별자치도 주요 지표별 변화	61
<표 13> 제주특별법 제도개선 추진 현황	62
<표 14> 제주특별자치도 제도개선 주요 내용	68
<표 15> 제주특별법 단계별 제도개선 소요기간 현황	70
<표 16> 제주특별자치도 성과평가 연도별(2015~2019) 종합 점수	71
<표 17> 제주특별자치도 성과평가 2015년 지방분권 실현	72
<표 18> 제주특별자치도 성과평가 2016년 지방분권 실현	73
<표 19> 제주특별자치도 성과평가 2017년 지방분권 실현	74
<표 20> 제주특별자치도 성과평가 2018년 지방분권 실현	75
<표 21> 제주특별자치도 성과평가 2019년 지방분권 실현	76
<표 22> 제주특별자치도 출범 인지도(2015~2019)	76
<표 23> 제주특별자치도 출범 지역발전 기여도(2015~2019)	77
<표 24> 제주특별자치도 추진 정책과정 인식(2015~2019)	78
<표 25> 제주특별자치도 관련 연구 현황	78
<표 26> 제주특별자치도 관련 연구사업 동향	79
<표 27> 응답자 특성(도민)	88
<표 28> 응답자 특성(공무원)	89
<표 29> 제주특별자치도 인지도	90
<표 30> 제주특별자치도에 대한 관심도	91

<표 31> 제주특별자치도 출범에 따른 경제발전 기여도	92
<표 32> 제주특별자치도 출범에 따른 복리증진 기여도	93
<표 33> 제주특별자치도 출범 이후 자치역량 수준 평가	93
<표 34> 제주특별자치도 출범 이후 가장 성과가 높은 분야	94
<표 35> 제주특별자치도 지속적 발전을 위해 가장 중요한 분야	96
<표 36> 국제자유도시 위상 정립	97
<표 37> 국제자유도시 위상에 맞는 규제개선	98
<표 38> 중앙정부 권한 이양에 따른 제주 발전 기여도	99
<표 39> 중앙정부 권한 이양 정도	100
<표 40> 제주특별자치도 발전을 위한 우선 추진 분야	101
<표 41> 제주특별자치도 성공적 추진을 위한 최우선 과제	103
<표 42> 응답자 특성(전문가)	105
<표 43> 제주특별자치도 기본계획(안) 비전 추진 여부	105
<표 44> 기본계획(안) 미션 '자치와 분권의 선도 모델' 역할 수행 여부	106
<표 45> 기본계획(안) 미션 '최적의 기업환경 조성' 역할 수행 여부	106
<표 46> 기본계획(안) 기본 구상 중 자치입법권 강화	107
<표 47> 기본계획(안) 기본 구상 중 자치재정권 강화	108
<표 48> 기본계획(안) 기본 구상 중 자치조직 인사권 강화 및 주민참여 수단 확충 강화	109
<표 49> 기본계획(안) 기본 구상 중 자유시장 경제모델 구축	110
<표 50> 기본계획(안) 기본 구상 중 친환경적 동북아 중심도시 육성	111
<표 51> 기본계획(안) 전략 중 특별자치제 시행	112
<표 52> 기본계획(안) 전략 중 제주프로젝트 시행	113
<표 53> 기본계획(안) 전략 중 여건의 조성	114
<표 54> 제주특별법 제도개선 제주발전 기여	115
<표 55> 제주특별법 제도개선 소요기간 제주발전 기여	115
<표 56> 제주특별법 단계별 제도개선 과정 제주발전 기여	116
<표 57> 자치조직 및 인사 분야	117
<표 58> 도의회 분야	118
<표 59> 자치경찰 분야	119
<표 60> 감사위원회 분야	120
<표 61> 행정체제 분야	121
<표 62> 특별지방행정기관 분야	122
<표 63> 재정 분야	123

<표 64> 관광산업 분야	124
<표 65> 1차 산업 분야	125
<표 66> 첨단 산업 분야	126
<표 67> 교육 산업 분야	127
<표 68> 제주특별자치제도 대한민국 지방자치 발전 역할	128
<표 69> 제주특별자치도 추진 도민 삶의 질 향상 여부	132
<표 70> 행정체제 적합(안)	134
<표 71> 제주특별자치도 비전 제시 시 가장 중심적 접근 사항	139
<표 72> 제주특별법 단계별 제도개선 미반영 과제 현황	165
<표 73> 제주특별법 제1단계 제도개선 미반영 과제	166
<표 74> 제주특별법 제2단계 제도개선 미반영 과제	167
<표 75> 제주특별법 제3단계 제도개선 미반영 과제	170
<표 76> 제주특별법 제4단계 제도개선 미반영 과제	171
<표 77> 제주특별법 제5단계 제도개선 미반영 과제	173
<표 78> 제주특별법 제6단계 제도개선 미반영 과제	175
<표 79> 제주특별법 제도개선 운영 평가	178
<표 80> 적극적 활용 특례	179
<표 81> 특례 활용 미흡 현황	186
<표 82> 자치단체 역량 강화 및 자치권 확대 주요 내용	228

그림 목 차

<그림 1> 연구 목적	19
<그림 2> 연구 범위	22
<그림 3> 연구 체계	23
<그림 4> 평가 대상	26
<그림 5> 제주특별자치도 비전(목표) 평가 분야	27
<그림 6> 제주특별자치도 제도개선 분야	27
<그림 7> 제주특별자치도 자치분권 분야	27
<그림 8> 핵심산업 및 국제자유도시 분야	28
<그림 9> 제주특별자치도 비전	52

I . 연구 설계

제1절 연구 개요

제2절 평가 체계

I. 연구 설계

제1절. 연구 개요

1. 연구 배경

- 2006년 2월 국회 본회의에서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 통과됨으로써 2006년 7월 1일부터 종전의 ‘제주도’는 ‘제주특별자치도’로서의 새로운 법적 지위와 명칭을 가진 지방자치단체로 출범
- 제주는 일반적인 도에 부여된 권한과 달리 고도의 자치권이 보장된 지역으로 지역 여건과 특성에 부합하는 특례를 부여 받아 자율적인 정책결정과 책임 하에 지역을 경영하는 제주특별자치도로 출범
 - 제주의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고,
 - 행정규제의 폭넓은 완화와 국제적 기준의 적용 및 환경자원의 관리 등을 통해 경제와 환경이 조화를 이루는 환경 친화적인 국제자유도시를 조성하여 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지함을 목적
- 특히, 2006년 2월 공포된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 제주특별자치도 운영의 제도적 근거이며, 특별자치도 출범 이래 6번의 제도개선을 통해 4660건에 이르는 중앙의 권한이 넘어오면서 제주지역 성장의 발판 마련
 - 제도개선을 통해 중앙의 권한을 이양 받아 제주의 성장 발판을 마련하였으나, 제도개선의 방식 전환, 제주만의 차별화된 위상 확보, 안정적 재정 지원, 중앙과의 협력적 파트너십은 여전한 과제로 남겨져 있음

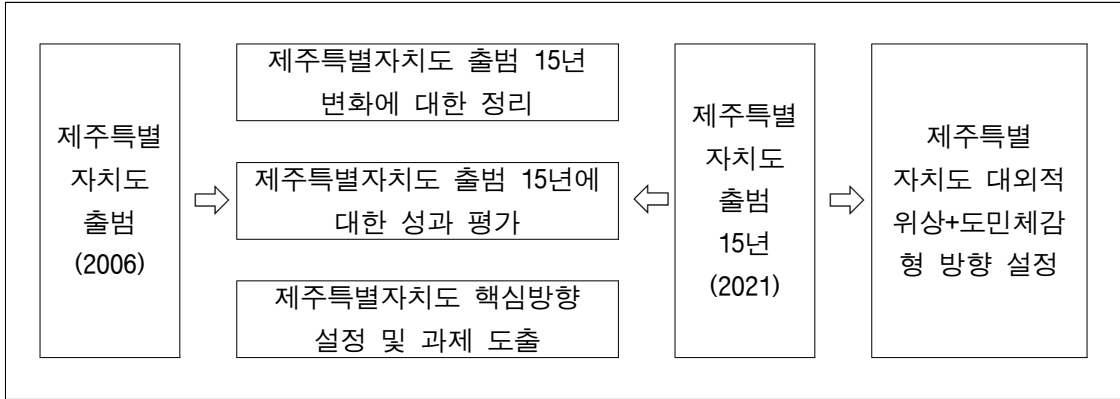
- 또한 다른 시도와의 형평성 문제, 지방자치법 전부 개정 등 특별자치도의 제도적 차원의 특례가 전국적 차원으로 확대되고, 제도적 특례를 통해 투자유치, 관광객 증가 등 괄목할만한 외형적 성장도 있었지만, 도민이 성장의 효과를 충분히 체감하고 있는가에 대해서는 여전히 비판과 한계 존재
- 2021년 7월 제주는, 제주특별자치도 출범 15년을 맞이하는 시점으로 그동안 추진되었던 5년, 10년 평가와 제도개선 과정 및 주요내용 그리고 국무조정실 특별자치도 성과평가, 자치분권 특례, 핵심 산업 등 제주특별자치도 추진 15년여 간의 점검을 통한 전략적 방향 모색 필요
 - 2021년은 제3차 제주국제자유도시종합계획 수립이 이루어지는 해로 제주 장기비전 연구와의 연계성 확보를 통한 제주특별자치도의 전략 방향 설정 필요
- 이에 특별자치도 추진 15년에 대한 성찰과 미래 특별자치도 비전과 방향을 설정하는 연구 추진과 제도적 도약을 위한 방향과 전략, 그리고 핵심 과제 도출하고자 함

2. 연구 목적

- 제주특별자치도 출범 15년 변화에 대한 정리
 - 제주특별자치도 비전(목표)에 대한 평가와 주요 변화상(제주특별자치도 관련 주요 연구(10년 평가 및 핵심 현안 관련 연구) 핵심 사항, 국무조정실 제주특별자치도 성과평가 주요 내용 정리
- 제주특별자치도 출범 15년에 대한 성과 평가
 - 제주특별자치도 추진 15년 평가에 대한 방향, 방법, 기준에 대한 연구 설계 및 자치분권 특례, 핵심 산업 및 국제자유도시 특례 활용성과 점검
 - 전문가 서면 인터뷰 및 도민 인식조사를 통한 체감도 평가
- 제주특별자치도 핵심방향 설정 및 과제 도출
 - 전문가 서면 인터뷰 및 도민 인식조사 결과를 통한 방향 설정

- 제주특별자치도 추진 15년 추진 변화와 특례에 대한 평가를 통해 제도적으로 도약할 수 있는 미래 핵심방향 설정 및 과제 도출

<그림 1> 연구 목적



3. 연구 범위

1) 시간적 범위

- 제주특별자치도 출범 15년 간의 주요 변화 및 평가를 통해 향후 제주특별자치도 추진 핵심방향 도출
 - 제주특별자치도 15년 평가 : 2006년부터 2020년
 - 제주특별자치도 향후 핵심방향 전략 수립 :
 - 핵심방향 전략 점검, 핵심방향 실천 전략 제시

2) 대상의 범위

- 제주특별자치도 출범 후 변화상 및 제주특별자치도 관련 주요 연구 핵심정리
 - 제주특별자치도 출범 후 주요 변화상에 대한 지표 제시와 제주특별자치도 관련 주요 핵심현안 관련 연구와 평가 연구에 대한 주요 사항 정리
- 제주특별자치도 출범 비전(목표) 및 자치분권 분야, 핵심 산업 및 국제자유도시 특례 평가

- 제주특별자치도 출범 비전(목표)에 대한 평가는 제주특별자치도 관련 20명의 전문가 의견조사
- 자치분권 분야와 핵심 산업 및 국제자유도시 특례 현황
- 제주특별자치도 제도개선과 관련하여 성과 및 개선과제(미활용 과제)에 대한 점검 실시

○ 문헌연구와 통계활용

- 제주특별자치도 관련 문헌 연구를 통한 관련 분야 정리
- 통계자료를 통한 현황 정리
 - 통계자료의 경우 획득이 가능한 가장 최근의 자료를 활용

3) 내용적 범위

○ 제주특별자치도 15년 추진 경과에 대한 검토

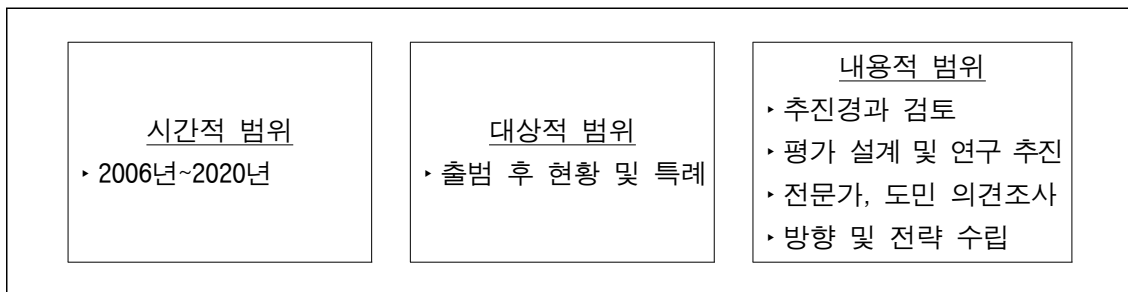
- 2006년 출범한 제주특별자치도의 주요 핵심사항 추진 경과에 대한 성과 파악 및 제주특별자치도 기존 평가사업 주요 결과 점검 추진
- 제주특별자치도 기본계획에서 제시된 제주특별자치도 철학, 비전 체계에 대한 종합적 평가 및 목표와의 연계성 등 계획 체계에 대한 검토
- 주요 핵심사업에 대한 성과 파악으로 특별자치도 추진 변천과정(사진 및 시각적 효과 제시) 및 변화상(주요 지표)제시와 자치경찰, 행정체제개편, 특행기관, 추진체계 등에 대한 성과 점검
- 제주특별자치도 추진과 관련한 기존 연구 및 국무조정실 특별자치도 성과평가 주요 지표 결과 검토

- 제주특별자치도 방향설정을 위한 도내·외 전문가 서면 인터뷰 실시 및 도민, 공무원 의견조사 참조
 - 제주특별자치도 출범 비전(목표)에 대한 평가
 - 제주특별자치도 추진에 대한 주요 성과, 이슈, 방향 설정에 대한 도내·외 전문가 서면 평가 실시
 - 제주특별자치도 주요 성과, 이슈, 방향 설정에 대한 도내(학계, 의회), 도외(학계, 자치분권위원회, 국회) 관련 전문가 서면 평가 실시로 주요 성과에 대한 체감도, 개선사항 도출과 현재 주요 이슈에 대한 의견, 향후 제주특별자치도 위상 및 방향 정립에 관한 과제 도출
 - 도민 의견조사와 관련하여 제주특별자치도추진단과 소통혁신정책관실에서 공동으로 추진한 ‘제주특별자치도 출범 15주년 기념 여론조사’ 결과를 참고하며, 공무원 의견조사의 경우 특별자치도추진단에서 내부 메신저를 통해 의견조사 실시
- 제주특별자치도 15년 평가에 대한 설계 및 연구 추진
 - 제주특별자치도 추진 15년 평가에 대한 방향, 방법, 기준에 대한 연구 설계 강화와 제도개선을 비롯한 자치분권 특례, 핵심산업 및 국제자유도시 특례 활용성과 측정
 - 제주특별자치도 제도개선 검토를 통해 성과 및 개선과제(미활용 과제)에 대한 점검
 - 자치분권 특례에 대해 현황과 성과를 살펴보고 문제점을 도출한다. 특례로는 ①인사 및 조직 특례, ② 제주특별자치도의회 특례, ③자치경찰 특례, ④감사위원회 특례, ⑤특별행정기관 특례, ⑥재정 특례
 - 핵심산업 및 국제자유도시 특례의 현황과 성과를 살펴본다. ①청정 1차 산업 특례, ②관광산업 특례, ③교육산업 특례, ④첨단산업 특례

○ 제주특별자치도 방향 및 전략 수립

- 제주특별자치도 추진 15년에 대한 성찰과 미래 15년에 대한 특별자치도 비전과 방향을 설정하는 연구 추진과 제도적 도약을 위한 방향 도출
- 자치분권 고도화, 핵심산업 특례 강화, 추진체계 위상강화 등 주요 분야별 추진과제 도출에 따른 방향 제시
- 대내외 환경요소를 토대로 제주특별자치도 비전 및 목표 체계 정립과 추진 15년의 한계를 검토하여 나가야할 방향(대외적 위상+도민 체감형)을 설정

<그림 2> 연구 범위



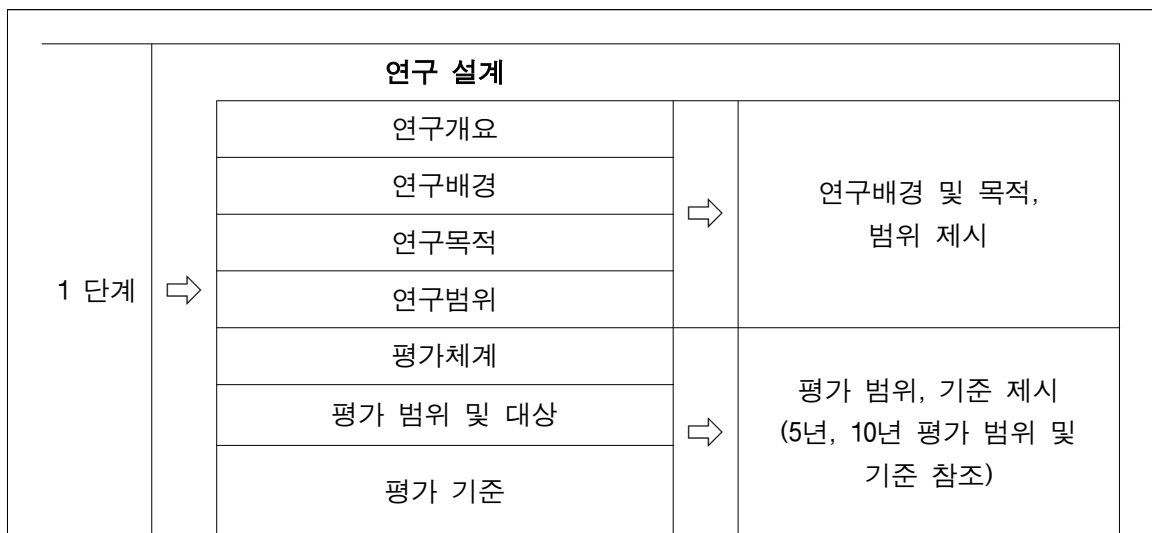
4. 연구 체계

○ 본 연구의 연구체계는 전체 5단계로 구성

- 제1단계는 연구개요로 배경 및 목적, 연구범의 제시
- 제2단계는 제주특별자치도 추진 경과와 핵심 정리로 제주특별자치도 출범 전후에 대한 개괄적 고찰과 주요 핵심사항과 변화를 비롯한 기존 제주특별자치도 관련 주요 연구 동향 제시
 - 특히, 제주특별자치도 기존 주요 연구와 관련하여서는 특별자치도 출범 5년, 10년 평가를 비롯하여 국무조정실 주관 제주특별자치도 연도별 성과평가, 그리고 주요 핵심사항과 관련한 연구 동향 정리
- 제3단계는 전문가 및 도민 의견조사 실시 및 참조

- 전문가 조사의 경우 제주특별자치도 출범 과정과 15년의 추진 과정에 있어 직·간접으로 참여한 인사를 중심으로 제주특별자치도에 대한 이해가 높은 전문가 집단을 구성
 - 전문가 조사는 제주특별자치도 비전(목표), 15년간 추진된 제도개선, 자치분권 특례, 핵심산업 및 국제자유도시에 대한 정성평가, 향후 제주특별자치도가 나아갈 핵심 방향에 대한 의견 제시
 - 도민 인식조사의 경우 제주특별자치도추진단과 소통혁신정책관실에서 공동으로 추진한 ‘제주특별자치도 출범 15주년 기념 여론조사’ 결과를 중심으로 도민의 인식정도, 그리고 향후 도민이 기대하는 제주특별자치도 방향 도출
- 제4단계는 제주특별자치도 추진 평가 실시
- 제주특별자치도 출범 시 비전(목표)에 대한 평가와 제도개선 추진 과정, 자치분권 특례, 핵심산업 및 국제자유도시 부문에 대한 평가 실시
- 제5단계는 제주특별자치도 방향 및 전략수립으로 제주가 직면하고 있는 정치, 경제, 사회 여건을 비롯하여 4차 산업혁명, 한국형 뉴딜정책, 코로나19 등을 제시하고 향후 제주특별자치도가 나아갈 목표와 전략을 제시하고 추진과제에 대한 전략적 방향 마련

<그림 3> 연구 체계



2 단계	⇒	제주특별자치도 추진 경과와 핵심		
		제주특별자치도 추진 배경	⇒	제주특별자치도 출범 전후에 대한 개괄적 고찰(제주특별자치도 10년 참조) 주요핵심, 주요 변화 제시 기존 제주특별자치도 연구 동향 분석 (국무조정실 성과평가, 제주특별자치도 관련연구 참조)
		제주특별자치도 출범 이념		
		제주특별자치도 비전(목표)		
		제주특별자치도 주요 핵심		
		제주특별자치도 주요 변화 및 성과평가		
		제주특별자치도 연구 동향		
3 단계	⇒	전문가, 도민 의견조사		
		전문가 평가 조사	⇒	도내외 전문가 활용을 통한 제주특별자치도 비전(목표) 평가 및 제도개선, 자치분권 특례, 핵심산업 및 국제자유도시 특례와 향후 비전에 대한 정성평가
		도민 인식조사	⇒	제주특별자치도추진단에서 추진한 제주특별자치도 15년 기념 도민 인식조사 결과 참조
4 단계	⇒	제주특별자치도 평가		
		제주특별자치도 비전(목표) 평가	⇒	제주특별자치도 출범 당시 비전(목표)에 대한 평가
		제도개선 추진에 대한 평가		1단계~6단계 제도개선 과정 및 추진에 대한 평가
		자치분권 분야 평가		자치분권, 핵심산업 및 국제자유도시 분야 평가
핵심산업 및 국제자유도시 평가				
5 단계	⇒	제주특별자치도 방향 및 전략 수립		
		제주특별자치도 정책 환경 변화	⇒	제주특별자치도여건변화
		제주특별자치도 목표와 전략		제주특별자치도 미래
제주특별자치도 향후 추진과제	기본방향 설정 및 전략 마련			

제2절. 평가 체계

1. 평가 목적

- 2006년 7월 1일 전국 유일의 특별자치도로 출범한 제주는 2021년 출범 15주년을 맞고 있으며, 15년에 대한 주요 변화 및 특례에 대한 평가를 통한 장기적 시각에서 발전 방향 모색
- 제주특별자치도 15년에 대한 평가는 5년, 10년 평가와는 달리 핵심적 사항에 대한 함축적 정리 및 사진 등 시각적 자료 제시 등을 통해 가독성 제고와 교육자료 등 활용
 - 평가 지표의 경우 2016년에 수행한 제주특별자치도 10년 평가 및 향후 전략 지표 준용
- 평가 결과를 통한 제주의 발전 전략 제시 방향은 15년간의 도의 자기결정권 강화 방향에서 앞으로의 제주는 도민의 자기결정권 강화 방향과 대외적 위상 도민이 체감하는 제주특별자치도로의 전환

2. 평가 대상

- 제주특별자치도 15년 평가의 시간적 범위는 2006년부터 2020년이며, 관련 통계자료는 획득이 가능한 최근 시점으로 정함
- 평가 대상 분야는 제주특별자치도 비전(목표) 평가, 제도개선 과정 분야, 자치분권 분야, 핵심 산업 및 국제자유도시로 구분
 - 제주특별자치도 비전(목표) 평가는 2005년 제주특별자치도 정부에 제출한 ‘제주특별자치도 기본계획안’의 비전(목표)에 대해 전문가 그룹의 달성 여부 정성 평가
 - 제도개선 분야는 1단계~6단계 정부 수용 건수, 불수용 건수, 단계별 기간 등

- 자치분권 분야는 인사 및 조직 특례, 제주특별자치도의회 특례, 자치경찰 특례, 감사위원회 특례, 특별행정기관 특례, 재정 특례에 대한 현황 등 6개 분야 활용성과 측정
- 핵심 산업 및 국제자유도시 분야는 청정 1차 산업 특례, 관광산업 특례, 교육산업 특례, 첨단산업 특례에 대한 현황 등 4개 분야 활용성과 측정

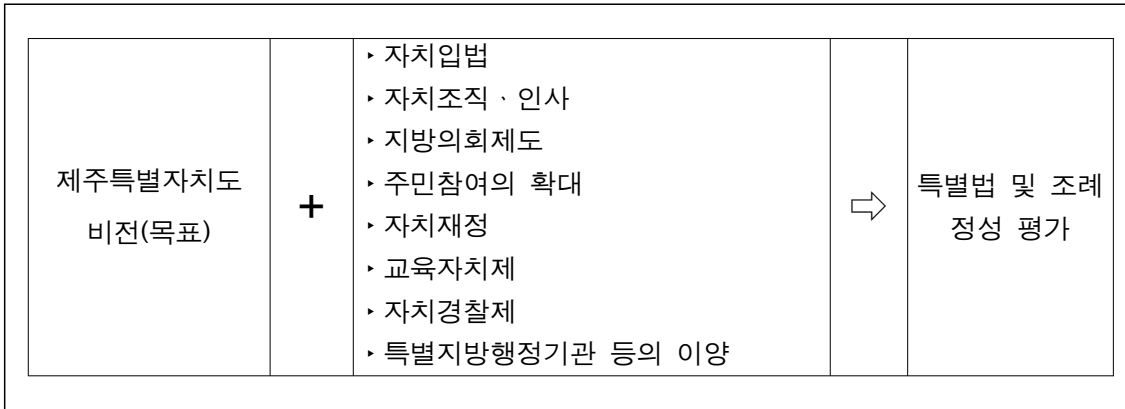
<그림 4> 평가 대상

제주특별자치도 비전(목표) 평가	<u>제도개선 분야</u> ▶ 수용 건수 ▶ 불수용 건수 ▶ 단계별 기간	<u>자치분권 분야</u> ▶ 인사 및 조직 ▶ 제주특별자치도의회 ▶ 자치경찰 ▶ 감사위원회 ▶ 특별행정기관 ▶ 재정	<u>핵심산업 및 국제자유도시 분야</u> ▶ 청정 1차 산업 ▶ 관광산업 ▶ 교육산업 ▶ 첨단산업
-------------------	---	---	---

3. 평가 기준

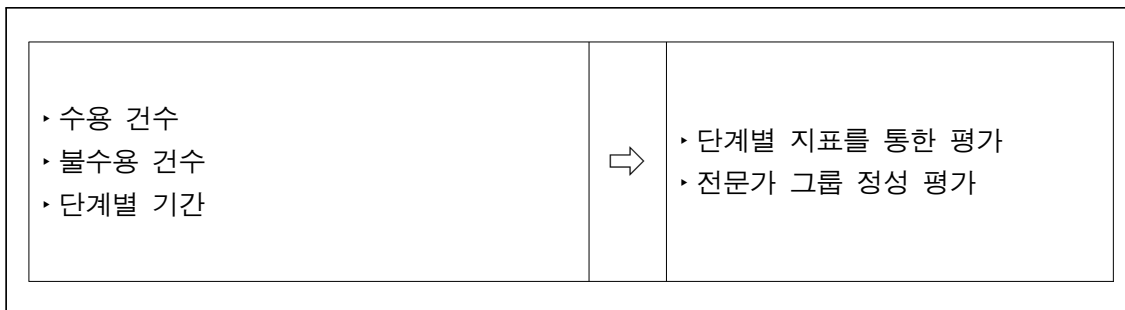
- 제주특별자치도 15년 주요 평가와 관련하여 대상별로 세부 지표의 차이는 있으나, 15년간의 변화된 성장이 평가의 기준이 됨
- 제주특별자치도 비전(목표) 평가는 전체 8개 분야이며, 다음과 같음
 - 제주특별자치도 비전(목표) 평가는 비전에 대한 평가와 8개 분야 목표 대비 특별법, 조례 사항 정성적 평가

<그림 5> 제주특별자치도 비전(목표) 평가 분야



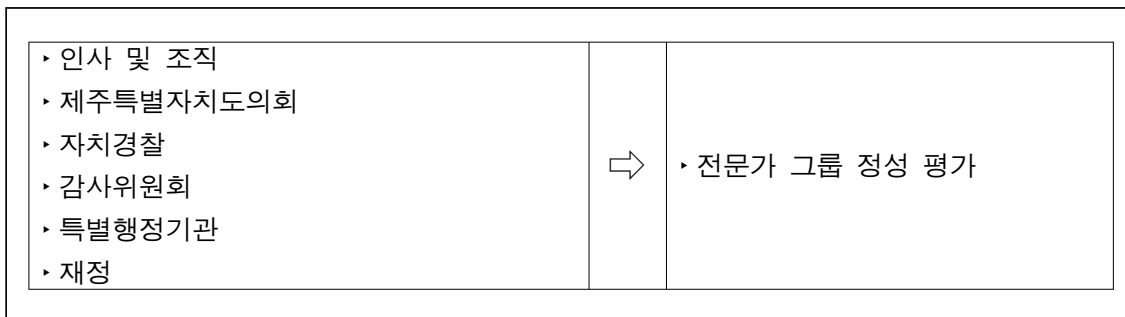
- 제주특별자치도 제도개선 분야 평가는 1단계~6단계까지의 제도개선 중 정부 수용 건수, 불수용 건수, 단계별 기간 중에 대해 정량지표와 정성적 평가 실시

<그림 6> 제주특별자치도 제도개선 분야



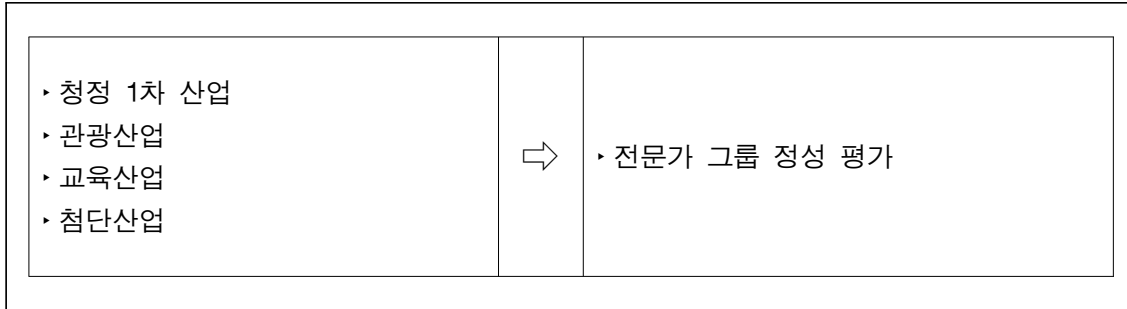
- 제주특별자치도 자치분권 분야 평가는 전체 6개 분야이며, 다음과 같음

<그림 7> 제주특별자치도 자치분권 분야



- 제주특별자치도 핵심 산업 및 국제자유도시 분야 평가는 전체 4개 분야이며, 다음과 같음

<그림 8> 핵심산업 및 국제자유도시 분야



II. 제주특별자치도 추진 경과와 핵심

제1절 제주특별자치도 추진

제2절 제주특별자치도 추진 이념 및 기본 방향

제3절 제주특별자치도 추진 주요 사항

제4절 제주특별자치도 추진 주요 변화 및 성과평가 동향

Ⅱ. 제주특별자치도 추진 경과와 핵심

제1절. 제주특별자치도 추진

1. 제주특별자치도 추진 배경

- 2006년 7월 1일 제주는 대한민국 역사상 가장 획기적인 지방자치제라 할 수 있는 제주특별자치도로 출범
 - 제주특별자치도 출범에는 자율과 책임을 바탕으로 새로운 지역경제체제를 만들고자 하는 제주의 의지와, 제주의 특성과 잠재력을 극대화하여 동북아 시대를 대비하는 대한민국의 새로운 성장 동력 역할을 해 주기 바라는 정부의 의지가 함께 작용

1) 제주특별자치도 출범의 국가적 배경

- 한국은 70년대 이후 7% 이상의 경제성장률을 바탕으로 선진국 간의 경쟁 대열 합류
 - 중국, 일본 등과 더불어 동북아시아 지역의 경제 강국의 지위를 유지하고 있었으며, 1996년 OECD 가입으로 국가 위상 강화
- 정부는 40여 년간 대한민국 경제를 성장시켜 온 중앙정부 주도의 특정산업·지역중심 개발이 21세기 세계경제 패러다임에 부합되지 않으며, 새로운 개발 모델로의 전환 필요성 인지
 - 거대 시장과 막대한 자원을 바탕으로 고속 성장 중인 중국과, 기술혁신의 강국인 일본 사이에서 한국의 강점이었던 제조업 부분은 영향력 축소
 - 서비스 산업은 서비스의 질을 중시하는 관광 패턴 변화로 해외 수요를 유인하지 못하는 물론 국내 수요조차 해외 시장에 잠식¹⁾

1) 대한민국 서비스 수치 : 2003년 74.2억불 적자, 2004년 80.5억불 적자, 2005년 130.9억불 적자(제주특별자치도 추진백서, 제주특별자치도 2007.)

- 21세기의 가장 큰 특징은 자본·노동·상품·서비스·정보 등이 국경의 경계 없이 이동하는 세계화(globalization)와 세방화(glocalization)로 정의
 - 일정한 규모와 강제성을 필수 요소로 하는 국가보다는 지식과 기술을 창출하는 역량을 지닌 지역의 자원과 잠재적 역량 중시
 - 지식·정보기술의 확산과 더불어 삶의 질과 직접적으로 연관된 교육·의료·관광·휴양 등 서비스산업 중요 인식
 - 중국은 1990년부터 상하이 푸둥 경제특구 전략적 육성을 통해 높은 성과를 창출하고 있었으며, 동북 3성까지 개발 전략 확대
- 정부는 세계 경제의 흐름 상 중앙집권 및 수도권 중심의 체제에서 지방분권 체제로의 전환에 대한 관심 고조
 - 제조기반경제에서 지식기반경제로의 전환, 폐쇄사회에서 개방사회로의 전환을 통해 선진국 진입 기회와 동남아 국가 성장에 따른 위기 극복 노력
- 2003년 출범한 참여정부는 ‘지방분권 정책’ 과 ‘서비스 산업 육성 정책’을 포함한 국가발전 전략을 제시하였고, 지방분권을 바탕으로 새로운 전략 산업 육성과 국가발전에 기여할 수 있는 지역으로 제주를 주목
 - 제주는 국제자유도시특별법에 의해 국제화 환경조성과 투자 유치 등에 관한 특례적 지위를 부여 받아 선도적 지방자치를 추진할 수 있는 제도 구축
 - 타 시도에 비해 상대적으로 적은 인구와 면적, 섬이라는 지역적 특성 상 정책실현의 성과가 단시간 내에 극대화 할 수 있다는 요인 작용

2) 제주특별자치도 출범의 지역적 배경

- 제주는 대한민국 남단의 섬으로 정치적·역사적으로 중앙에서 소외되어 온 것이 사실이며, 독특한 역사로부터 이어져 온 생활양식·경제·언어 등의 문화를 만들어 왔음
- 1960년부터 전개된 국토개발 과정을 통해 천혜의 자연경관과 지정학적 이점, 타 지역과는 다른 독특한 문화로 인해 중앙정부의 관심과 지원 아래 특화지역으로 개발되어 왔음

○ 제주특별자치도 출범 이전의 제주의 개발계획과 구성을 보면 다음과 같음

<표 1> 제주특별자치도 출범 이전의 제주도 개발계획 및 구상

구분	구상내용	추진결과
1963년	<ul style="list-style-type: none"> - 제주도자유지역 설정 구상(건설부) · 외국인 투자유인 방안으로 제주도 전 지역 또는 제주시(제주항)에 국한된 자유지역 설정 검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 국무총리 소속하에 ‘제주도건설개발 연구위원회’ 설치 - 홍콩과 경쟁 면에서 불리하고 세계 각국의 자유항이 적자 운영되고 있어 경제적 이익을 기대하기 어려움 - 출입국·토지소유·통관 등에서 광범위한 자유는 국가안보상 손실이 크다는 판단 하에 자유항에 대한 부정적 결론을 내림
1966년	<ul style="list-style-type: none"> - 제주도 특정지역 지정 	<ul style="list-style-type: none"> - 1963년 10월 국토건설종합계획에 의거 30년간('66~' 96)개발 특정 지역으로 지정 - 잠재자원 대상으로 기초조사만 실시
1975년	<ul style="list-style-type: none"> - 특정 자유지역 개발구상을 위한 기초조사(건설부) · 제주 자유항지구(10만평) · 서귀 자유항지구(7.4만평) · 화순비축기지 자유항지구(40만평) · 성산원목기지 자유항지구(180만평) 	<ul style="list-style-type: none"> - 무역, 관광, 금융, 수출가공, 비축기지 기능 등을 검토 - 정책적 지원을 얻지 못해 실제적 효과를 거두지 못함
1980년	<ul style="list-style-type: none"> - 자유항구상(건설부) 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제과학심의회 중심으로 자유항 설치 검토 · 경제기획원은 성공 가능성이 불투명하고 투자소요액이 막대하다는 점들을 들어 자유항 설치 유보
1983년	<ul style="list-style-type: none"> - 국제자유도시 조성계획 수립 (특정지역제주도종합개발계획 중) · 계획기간 : 1982~2001(20년) · 투자규모 : 2조 8,650억원 · 구역범위 : 1,960만평 · 배치구상 배후도시 : 중문 및 화순지구 자유항 : 화순항 국제공항 : (1안)대정, 무릉 북측, (2안) 안덕, 남송악 북측 	<ul style="list-style-type: none"> - 1984년 경제장관회의에서 국제자유지역 조성은 발전 가능성이 불투명하고 투자 재원이 과다하여 투자효과가 불확실하다는 이유로 유보 - 1985년 특정지역 제주도종합개발계획 확정 · 건설부 주관 하에 ‘85년에서 ’ 91년까지 총 6,353억원을 투자하여 제주도를 국민관광을 기반으로 한 국제관광지로 조성 · 중문 등 3개 관광단지과 서귀포 등 14개 관광지구 개발

1991년	- 제주도개발특별법 제정	- 특정지역계획과 도 종합계획의 이원적 추진체계의 한계를 극복하여 최초의 장기적·종합적 개발계획 수립 및 추진
1998년 ~ 2001년	- 제주국제자유도시 계획 · 계획기간 : 2002~2011 · 구역범위 : 제주도 전역 · 관광, 휴양, 첨단, 비즈니스 중심지로 육성	- 국무총리실, 새천년민주당 정책기획단, 건교부, 제주도가 공동으로 국제자유도시 구상을 실현하기 위한 제주국제자유도시특별법 제정 추진
2002년	- 제주국제자유도시특별법 제정	- 국제자유도시특별법 제정 공포(2002) - 국제자유도시특별법 시행(2002.4) - 제주국제자유도시 종합계획 확정 고시(2003.2)

자료 : 제주특별자치도 10년(2006~2016), 제주특별자치도 2016.

- 21세기를 맞아 제주는 세계와 교류하는 국제자유도시를 비전으로 국제관광지 개발 경험을 통해 외향적 지역경영에 관한 경험을 축적해 온 제주도민의 역량과 결집에 대한 중앙정부 제주 주목
- 제주국제자유도시 특별법과 제주국제자유도시종합계획의 의의는 국가적 측면에서는 지정학적 위치 등 제주의 장점을 활용하여 개방화·지식산업화 등 세계적인 흐름에 부합하는 선도적 거점 마련
 - 지역적 측면에서 관광 및 1차 산업에 고착된 제주의 산업구조를 지역의 잠재력을 살릴 수 있는 고부가가치 서비스산업 육성 등으로 재편하여 다양화된 산업구조를 갖춘 장기적 제주 발전방향과 실천 전략 제시
- 제주는 국제자유도시 초기의 평가는 기대에 부합하지 못함
 - 항공·교통 등 제주지역의 기본 인프라가 국제적 표준에는 미흡하다는 평가와 주요 사업에 대한 국가 지원 차질, 개발사업의 내생적 역량 미흡
 - 제주의 국제자유도시 비전과 목표를 같이 하는 동아시아 주요 지역에 비해 세제·가격 경쟁력·접근성 등 기업투자를 유인할 수 있는 제도적 경쟁력 취약

- 국제자유도시 제도는 전국과의 형평성 유지라는 논리 하에서 개별적 특례 위주의 제한적인 접근에 머물렀으며, 단편적인 몇몇 프로젝트의 실현에 그칠 수 있다는 위기의식 대두
- 제주국제자유도시의 중앙정부의 특혜나 일시적 재정지원 등은 보다 근본적인 문제를 해결할 수 없기에 제주의 원천적 경쟁력을 확보할 수 있는 방안 마련 필요
- 2003년 출범한 참여정부의 지방분권화 전략을 통해 국가발전에 기여하고 특별자치도라는 새롭고 강력한 추진체계 구축을 위해 획기적 권한과 제도의 필요성 주창

<표 2> 제주특별자치도 추진 국가적·지역적 배경

국가적 배경	지역적 배경
<ul style="list-style-type: none"> - 지식정보사회와 세계화, 세 방화 현상에 효과적으로 대응하기 위해 획기적이고 선진적인 분권모델 필요 인식 대두 - 2003년 출범한 참여정부는 지방분권을 바탕으로 새로운 전략산업을 육성하고 이를 통해 국가발전에 크게 기여할 수 있는 지역으로 제주도를 주목 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회·경제·문화적 특수성을 가지고 독자성이 강한 제주도가 이상적 분권모델의 선도 지역으로 가장 적합하나, 그동안 추진해 온 제주의 발전 모델은 타 시도와의 차별화 된 법적지위 및 권한을 갖지 못함 - 제주가 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전하기 위해서는 타 시도와의 형평성 논리에 극복할 수 있는 전략적 수단 필요와 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제를 완화하고 핵심 산업 육성에 필요한 특례의 확대가 절실하다는 인식 확대

자료 : 제주특별자치도 10년(2006~2016), 제주특별자치도 2016.

2. 제주특별자치도 출범 경과

1) 제주특별자치도 구상

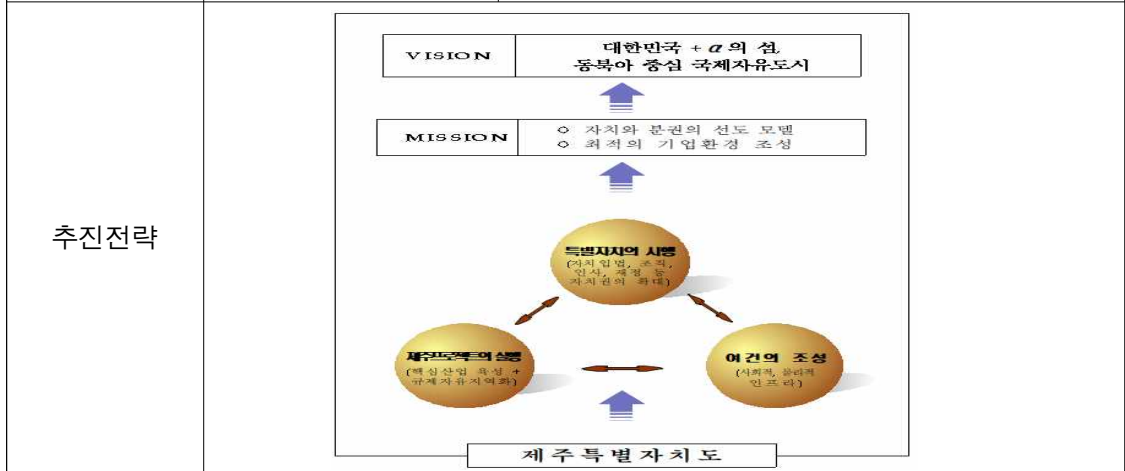
- 2003년 출범한 참여정부는 정부 혁신 5대 비전 중 하나를 ‘분권화된 정부’로 삼고 ‘지방분권특별법’ 제정 등 지방분권 정책 추진
 - 제주평화포럼 시 ‘제주특별자치도 구상’ 구체화 및 제주특별자치도 구상 가시화

- 2003년 3월 ‘지방자치시범지역 추진기획단’ 구성을 통해 제주특별자치도 기본방향 설정
 - 제주특별자치도 기본 방향은 ① 행정계층구조 개편, ② 자치사무의 개편, ③ 지방자치권 강화, ④ 자치재정권 강화, ⑤ 지방의회 기능 강화, ⑥ 민주적 주민통제 강화
- 2004년 11월 제주차원의 ‘제주특별자치도 추진계획안(안)’ 정부혁신지방분권 위원회, 행정자치부 제출
- ‘제주특별자치도 추진계획안(안)’ 제출 후 정부혁신지방분권위원회, 행정자치부를 중심으로 검토와 보완을 거쳐 ‘제주특별자치도 기본구상(안)’ 은 2005년 5월 공표
- 이후 제주특별자치도추진기획단과 자문역이 중심이 되어 ‘제주특별자치도 기본계획(안) 발표 후 2005년 9월 정부 제출
- ‘제주특별자치도 기본계획(안)’ 은 제주도를 폐지하여 제주특별자치도를 설치하고 외교·국방을 제외한 전 분야에 걸쳐 고도의 자치권을 부여하고 새로운 자치모델을 정립하여 국제자유도시를 성공적으로 추진한다는 내용 중심으로 설계됨
- ‘제주특별자치도 기본계획(안)’ 은 다음과 같음

<표 3> 제주특별자치도 기본계획(안) 주요 내용

구분	주요 내용	
추진배경	제주도를 고도의 자치권이 부여되는 국제자유도시로 육성하여 21세기 한국의 새로운 성장거점으로 육성	
기본구상	자치입법권 강화	- 규제완화 조치가 필요한 법률을 열거하고, 그 사항에 대해 조례로 규제를 폐지 또는 완화할 수 있도록 하며, 국가사무의 지방이양을 통해 자치입법 범위 확대 - 법률안 제출요구권 부여 (관련 법률의 제·개정 시 관계부처에 요청)
	자치재정권 확대	- 제주지역의 국세 이양 및 지방교부세 등 이전 재원 특례 부여 - 현재 제주도에 지원되는 국비가 감소하지 않도록 조정

	<p>자치조직·인사권 강화 및 주민참여수단 확충</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 교육자치제, 자치경찰제를 최대한 조례로 위임하여 타 지역과 차별화 - 모든 기구 및 정원 관련 자율권 확대 및 외국인 공무원 채용 특례 인정 - 제주지역 주요 특별지방행정기관의 제주도 이양 검토 - 스위스에서 시행중인 재정주민투표제 및 주민발안투표제 등 도입검토
	<p>자유시장 경제모델 구축</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 규제완화 등을 통하여 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 이상적 “자유시장 경제 모델” 구축 - 모든 규제를 Negative System化하고 글로벌 스탠다드 지향 - 각종 조세감면 범위 및 무비자 입국 확대 - 영어를 다른 지역보다 잘 할 수 있도록 영어 공용화 기반 구축 - 흥가포르 프로젝트 추진
	<p>친환경적 동북아 중심도시 육성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 제주지역 특성에 적합한 핵심 산업(관광·1차산업·교육·의료)과 이에 기반한 첨단산업 육성(4+1 핵심산업 육성) - 체험형 종합관광·휴양지 조성 등 세계적 수준의 관광산업 육성 - 친환경적 농수축산물 생산·유통관리를 통한 1차산업 경쟁력 강화 - 국제적 교육환경 조성을 통하여 국제적 교육의 메카로 육성 - 선진 의료제도 도입에 필요한 법적·제도적 기반 구축



	1. 특별자치제의 시행 - 자치입법 - 자치조직·인사 - 지방의회 제도 - 주민참여 확대 - 자치재정 - 교육자치제 - 자치경찰제 - 특별지방행정기관 등의 이관	2. 제주프로젝트의 시행 - 관광산업의 육성 - 국제적 교육중심지화 - 국제의료 중심지화 - 청정 1차 산업 육성 - 첨단산업의 육성 - 규제자유지역화	3. 여건의 조성 - 세계평화의 섬 조성 - 사회협약의 체결 - 청정 환경의 보전 - 보건·안전의 강화 - 전통문화 계승 및 지역문화의 발전 - 외국어사용 및 도민 의식 - 사회간접자본시설의 확충
--	---	--	--

자료 : 제주특별자치도 기본계획안, 제주특별자치도 2005.

- 제주는 특별자치도 출범을 위해 관련 3개 법률의 입법을 희망하였고 2005년 11월 3개 법률안 국회 제출
 - ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(안)’, ‘제주도 행정체제 등에 관한 특별법(안)’, ‘지방자치법 일부개정 법률(안)’ 등 특별자치도 실현을 위한 3개의 법률안 입법예고
- ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(안)’은 내용이 방대하여 충분한 검토가 필요하다는 이유로 2006년 2월 제258회 본회의에서 재석 185명 중 찬성 171명, 반대 9명, 기권 5명으로 의결

2) 제주특별자치도 출범 준비 단계

- 제주특별법이 제정됨에 따라 제주는 2006년 1월 도 단일 광역체제로의 개편을 위한 ‘행정구조개편 추진 기본계획’ 마련하였으며, 기본 방침은 4가지로 다음과 같음
 - 기본방침은 첫째, 지역사회 통합·안정 최우선, 둘째, 행·재정, 인사상 불이익 배제, 셋째, 주민참여 수단 확충, 넷째, 행정구조개편 로드맵에 따른 차질 없는 추진임

<표 4> 행정구조개편 추진 기본계획 기본방침

기본방침	주요 내용
지역사회 통합·안정 최우선	- 도민 모두가 안정된 가운데 지역·계층간 도민대통합으로 하나된 제주를 만들어 나감 - 행정구조개편 추진과정에 나타난 다양한 도민의견을 아우르고 포용하는 도정의 리더십 발휘 - 제주사회 미래를 혁신적으로 이끌어갈 최적의 행정체제 구축
행·재정, 인사상 불이익 배제	- 도, 시·군 통합으로 인한 행·재정적 불이익 또는 지역주민의 새로운 부담 배제 - 공무원 인사권 통합에 따라 인사상 공정한 처우 보장
주민참여 수단 확충	- 의회의 견제기능 및 전문성 확보 등 의정활동 역량강화 - 생활자치를 위한 읍면동 조직·인력보강 등 기능강화 - 지역정책에 관한 사항의 심의·의결 등 준자치기능을 부여하고 법정기구화된 주민자치위원회 설치·운영
행정구조개편 로드맵에 다른 차질 없는 추진	- 2006. 7. 1 시행에 차질 없도록 통합 업무별 로드맵 작성 - 사전에 면밀한 통합 업무 현황조사 등 통합기본계획 수립 - 특별법 제정에 따른 흔들림 없는 후속조치로 단일광역자치체제와 특별자치도 완성

자료 : 행정구조개편 추진 기본계획, 제주특별자치도 2006.

- 2006년 4월 대통령 주재 하에 제주국제컨벤션센터에서 제주특별자치도 추진 보고회를 열고 특별자치도 출범 준비 사항 및 향후 추진계획 보고
- 2006년 5월 31일 전국 동시 지방선거에서 초대 제주특별자치도지사과 전국 최초의 교육의원 5명을 포함한 제주특별자치도의회 의원 41명을 선출
- 2006년 7월 1일 제주는 제주특별자치도로 역사적인 출범
- 제주특별자치도 추진 일정

<표 5> 제주특별자치도 추진 일정

구분	주요 일정
2003. 02	대통령 지방자치 시범도 추진 의지 표명
2004. 11	제주도, 특별자치도 추진계획 정부 건의
2005. 05	정부 기본구상 확정 및 발표
2005. 10	제주특별자치도 기본계획 정부안 확정
2005. 11	주민공청회 개최(서울, 제주 동시 실시)
2005. 11	제주특별자치도 특별법안 국회 제출
2005. 12	제주특별자치도 관련 2개 법안 국회 통과 (행정체제 등에 관한 특별법, 지방자치법 개정 법률)
2006. 02	제주특별법 국회 통과 후 공포(법률 제7489호)
2006. 07. 01	제주특별자치도 출범

3) 제주특별자치도 개념

- ‘특별자치도’는 제주지역에 설치된 새로운 광역자치단체 형태와 함께 확대된 자치권 및 국제자유도시를 위한 여러 가지 특례를 포함한 새로운 지방자치제도
 - ‘특별자치도’는 지방자치법에 근거하여 대한민국의 국가체제 하에서 운영되는 광역지방자치단체의 일종으로 제주가 유일한 지위를 부여받고 있음
 - 지방자치단체에 일반적으로 주어진 사무·기능에 국한되지 않고 타 시도에 허용되지 않는 권한과 사무를 이양 받아 타 시도와 다른 행·재정적 시스템을 토대로 종합적인 기능을 수행하는 것을 의미
- ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 제1조에 명시된 특별자치도는 제주의 지역적, 인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 지역으로 기술
 - 제주는 ‘제주국제자유도시특별법’에 의해 지역경제와 지역개발 등에 있어 특별한 지위가 이미 부여되어 있는 지역으로 역점사업을 효과적으로 추진하여 세계적인 국제휴양 관광도시로 육성하기 위해 상응하는 행·재정시스템을 구축하여야 하고 행정상의 특례를 부여해야 함을 명시
- 제주의 경쟁력을 높이기 위해서는 중앙의 권한과 재원이 이양되어야 하고 불필요한 간섭과 통제를 줄여 일반자치단체와는 다른 행·재정적 시스템 필요 논리에서 특별자치도 출범
- 특별자치도는 단방제 국가체제 하에서 운영되는 자치단체의 일종으로 볼 수 있으며, 연방제 하의 주정부나 1국 2체제 하의 홍콩특별행정구와는 다소 다른 개념으로 이해해야 타당
 - 연방제는 독립국가(주권국가)의 주권내용 중 일부를 포기한 바탕 위에서 구성되었고 따라서 연방은 외교와 국방을 담당하고 주정부는 그 외의 광범위한 권한 행사
 - 주정부는 국제법상의 주체는 아니지만 대내적으로 국가의 지위를 인정받고 있다는 점에서 단일조직의 하부조직인 시·도와는 근본적으로 다름

- 특별자치도는 특수 목적에 근거한 특례가 인정되는 자치단체로 제주특별자치도는 수도로서의 특수성은 없지만 타 시도와는 차별화된 대우를 받아왔던 역사성, 4면이 바다인 섬지역의 특수성, ‘제주국제자유도시특별법’에 의한 법적 지위, 국제휴양 관광도시의 구현과 같은 목적적 특수성에 의해 특례적 지위가 부여될 수 있음을 강조(양덕순·강창민, 2008).
- 특별자치도의 개념을 보다 명확히 하기 위하여 특별자치단체, 주정부, 홍콩특별행정구, 서울특별시 등 유사 제도와 비교하면 다음과 같음

<표 6> 특별자치도와 유사제도 비교

구분	특별자치도	주정부	홍콩특별행정구	서울특별시	특별자치단체
근거	특별법	연방 헌법	기본법	특별법	지방자치법
담당기능	확대된 종합기능	포괄적 기능	포괄적 기능	종합적 기능	특정기능
자치권*	입법	○	○	○	○
	조직	○	○	○	○
	재정	○	○	○	○
	사법	×	○	○	×
	국방	×	○	×	×
	외교	×	×	×	×
독자적 헌법	×	○	×	×	×
권한특례	○	×	×	○	×
자치권확대	○	-	-	×	×

* 자치권 부여와 관련하여 입법·조직·재정 등에 있어 기본적인 기능은 모든 자치단체에 부여되어 있으나, 범위나 정도에 있어서는 큰 차이를 보이고 있음
 자료 : 제주특별자치도 추진백서, 제주특별자치도 2007.

- 특별자치도와 각종 특례도시들인 경제자유구역 및 기업도시, 지역특구, 혁신도시 등의 비교는 다음과 같음
 - 특별자치도는 특례도시들과 차별화하여 행정적 분권까지 포함한 종합적·포괄적 제도개선을 추진하고 있음
 - 성과와 연계된 단계적 발전 시스템을 차용하여 ‘자율과 책임’의 분권 원칙을 구현하고 있다는 점에서 타 특례도시와는 다른 자율성을 갖추고 있음

<표 7> 특별자치도와 특례도시와 비교

구분	특별자치도	경제자유구역	기업도시	지역특구	
기본개념	고도의 자치권을 통한 실질적 지방분권이 보장되는 지역	21세기 경제자유도시로서 일정한 구역을 지정하여 다른 경제활동의 예외조치를 허용해 주며 혜택을 부여하는 경제특별구역	산업입지와 경제활동을 위해 민간기업 주도로 개발된 도시로 자족적 복합 기능을 가진 도시	정부규제를 특별적으로 완화(강화)하여 지자체 발전을 지원하는 특별지역	
대상지역	제주특별자치도	광역지구 (3개 지정)	시·군 단위 (6개 시범사업지)	시군구 단위 (30개 지역 지정)	
근거법	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률	기업도시개발 특별법	지역특화발전 특구에 대한 규제 특례법	
특례	자치	중양권한 이양 (1,062건)	규정 없음 (자치단체가 아님)	지방자치단체가 조례로 지방세를 별도 지정	특구지정 내용에 따라 자치특례
	산업	일괄 규제개혁 및 특별자치도 조례 위임	다양한 분야의 규제 완화	기업도시 조성 사업 분야 규제완화	특구 지정내용에 따른 규제완화

자료 : 제주특별자치도 추진백서, 제주특별자치도 2007.

3. 제주특별자치도 출범


- 제주특별자치도는 2006년 7월 1일 지방분권과 국제자유도시 조성이라는 2가지 핵심목표를 표방한 역사적인 출범을 대내외 공식적으로 선포



<2006년 7월 1일 제주특별자치도 출범>



- 제주특별자치도 출범을 통해 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’에 의거 고도의 자치권을 확보하게 되었고, 법률이 정하는 범위 안에서 특수한 지위를 갖게 됨

<p>특별자치도 출범으로 중앙의 권한이 넘어오면서 제주지역 성장의 발판 마련과 제주특별자치도 운영의 제도적 근거</p>	
--	---

- 제주특별자치도는 행정체제 개편을 통해 기초자치단체인 4개 시군(기초의회 포함)을 폐지하고 자치권이 없는 2개 행정시를 설치하여 법인격을 갖는 자치단체는 광역자치단체인 제주특별자치도가 유일한 단일광역자치단체로 전환

<p>2006년 특별자치도 출범으로 기존 시군(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군)인 기초자치단체가 폐지되고 행정시(제주시(제주시+북제주군), 서귀포시(서귀포시+남제주군))체제로 전환</p>	
--	--

- 또한 중앙권한 이양을 통한 자치분권 실현 및 정책 자율성 확대 차원에서 전국 최초로 감사위원회가 설치되고 자치경찰제가 도입됨



- 지방의회는 4개 기초의회가 폐지됨에 따라 제주특별자치도의회로 그 기능이 통합되었고, 강화된 도의회 기능을 원활하게 수행하기 위하여 도의원 정수를 41명(지역구의원 36명, 비례대표의원 7명, 교육의원 5명)으로 확대
- 중앙정부는 제주특별자치도 출범에 맞춰 제주의 성공을 위한 지원을 보다 체계적으로 추진하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 ‘제주특별자치도 지원위원회’와 함께 국무총리 산하에 제주특별자치도 지원위원회 사무처를 발족
- 자주재정권도 또한 강화되어 지방세 전 세목을 ‘특별자치도세’로 전환하고 세율조정권도 2배(50%→100%) 확대하였음. 그리고 국고지원 방식도 개선하여 지방교부세 3% 법정률화 및 균형발전특별회계 제주계정 설치
- 교육자치 기반의 강화로 초·중등교육법, 사립학교법 상의 권한이양을 통해 각급 학교 설립·운영에 대한 자율성이 확보되고, 보통교육교부금 총액의 1.57%를 교부하여 안정적인 교육재정이 확보될 수 있도록 하였으며, 교육과정 및 학교 경영의 자율권도 부여
- 7개 지방행정기관이 제주특별자치도로 이관되었고 선출직 공직자에 대한 주민소환제가 도입되는 등 주민참여의 기회 확대
 - 7개 특별지방행정기관 : 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주보훈지청, 제주환경출장소, 제주지방노동위원회, 광주지방노동청 제주지청
- 제주특별자치도지사에게는 제주특별자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 제주특별자치도 지원위원회에 제출할 수 있는 권리 부여

- 국제자유도시 조성 뒷받침을 위해 4+1 핵심산업(교육·의료·관광·청정 1차 산업+첨단산업) 육성에 필요한 특례 부여
- 무사증(No Visa) 입국이 확대되고 투자진흥지구 지정·해제 권한을 제주특별자치도지사가 갖게 됨. 또한 외국인 전용 카지노에 대한 권한도 제주특별자치도지사가 가짐
- 청정 1차 사업 육성을 위해 농어촌지역의 지정·고시, 농업진흥지역의 지정·해제, 직접 지불 및 소득보조, 연안의 관리·정비 등에 대한 중앙의 권한이 제주특별자치도로 이관

제2절. 제주특별자치도 추진 이념 및 기본 방향

1. 제주특별자치도 추진 이념

- 제주특별자치도의 추진은 기존의 지방분권의 수준을 뛰어 넘어 “굉장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만들어 보고자” 하려는 의도임
- 사회·경제·문화적 특수성을 가지고 독자성이 가장 강한 제주도를 ‘자치모범도시’로 육성하여 이상적 분권모델의 선도지역으로 만들어 다른 지역으로 점차 확대시켜 보자는 것임(제주발전연구원, 2004)
- 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 지적
- 제주지역 사회는 지역실정에 적합한 정책을 스스로 입안·실행할 수 있는 자율권과 국제자유도시 구상을 실현할 수 있는 획기적인 특례에 대한 필요성이 제기됨

- 그것이 바로 ‘제주형 자치모형’ 탐색이었으며, 이에 제주도는 2002년 ‘제주도행정개혁추진위원회’를 구성하여 제주의 여건과 특성을 반영하고 지역의 잠재력을 극대화할 수 있는 ‘제주형 자치모형’을 개발하려는 노력을 전개함(제주발전연구원, 2004: 3)
- 제주형 자치모형 탐색은 제주지역에 적합한 제주만의 자치계층구조를 모색하는 것으로서 국제자유도시의 성공적 건설과 혁신적 행정시스템을 구축하려는 지방혁신 노력인 것임
- 이런 지방혁신 노력이 지난 참여정부의 강력한 지방분권정책과 맞물리면서 제주특별자치도가 탄생한 것임. 당시 제주특별자치도를 추진하면서 설정한 근본이념은 다음의 세 가지 원칙에서 출발함
- 첫째, 분권의 방식으로 포괄이양 원칙임 중앙정부의 행정기능이 제주특별자치도로 이양될 때에는 실제로 이양된 사무들이 지방정부에서 완결적으로 수행될 수 있어야 함을 의미함
 - 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 없었음
 - 따라서 제주특별자치도를 추진함에 있어 중앙정부의 권한과 기능을 제주특별자치도로 이양할 때에는 지방정부가 자주적인 결정과 책임으로 처리할 수 있도록 포괄적 기능 이양 원칙이 적용되어야 함을 주장함
- 둘째, 자기책임성의 원칙임. 중앙정부로부터 이양되는 기능의 행정관리 및 서비스 성과에 대해서는 지방정부 스스로의 자기책임이 명확히 설정되어야 함
 - 포괄적 기능 이양과 병행하여 행정기능이 이양되면 지방의 자주적인 권한 증대와 함께 성과에 대한 구체적 책임부여가 필요하며 자율적인 내부관리 및 통제메커니즘은 필수요인임

- 따라서 제주특별자치도 내부적으로 성과책임을 부담할 수 있는 책임에 부응하는 역량 강화를 위한 전략기획, 성과평가, 성과관리 등의 서비스 관리제도를 체계적으로 정비해야 하며 자기책임의 원칙에서는 지방이양의 논리에 부합되는 기능들은 일괄적으로 모두 지방으로 이양되어야 함을 의미함
- 셋째, 제주특별자치도의 추진의 정당성을 확립하기 위하여 중앙정부와 제주특별자치도간 성과를 기초로 한 결과 지향적 원칙임
 - 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)보다 결과지향적인 정부 혹은 높은 성과를 창출하기 위해서는 분권화된 행정체제를 갖추어야 가능함
 - 따라서 제주특별자치도가 결과지향적 정부를 확립하기 위해서는 전략기획과 집행과정에서 재량 확대, 구체적 성과와 구체적 책임, 그리고 정부 간 성과계약이 필요함

2. 제주특별자치도 기본 방향

- 제주특별자치도의 추진 기본방향은 초기 특별자치도를 추진하는 과정에서 본래 의도하였던 이상적 수준에서 특별자치도의 내용을 담고 있음
- 우선 제주특별자치도 추진의 근본적 방향과 전략은 자치권의 확대임. 지방분권의 특례 적용하여 제주도의 의지와 정책성과를 조건으로 분권 또는 자치권 부여에 있어서 특례를 부여하는 것임
 - 단기적으로 국제자유도시의 구현에 필요한 행·재정 시스템을 구축하도록 하고, 그에 상응하는 자치단체의 권한을 강화. 장기적으로 자치단체의 역량강화와 자립도를 고려하여 홍콩과 유사한 형태의 자치모형을 구현하고자 함
 - 자치단체의 위상과 지위를 강화하여 홍콩과 미국의 주정부 수준은 아니더라도 서울특별시에 적용되는 특례의 수준과 비슷한 지위를 확보하는 것이었음

- 둘째, 자치입법권의 확대임. 법령에 위반되지 않는 한, 법률의 위임 없이도 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙에 관한 조례를 제정할 수 있도록 하고자 하였음
 - 법률제정에 관한 의견제시권을 확대하고, 현행 법률 및 시행령 규정사항을 조례로 대폭 위임하여 관광, 교육, 의료, 1차 산업, IT 및 BT관련 첨단산업, 환경 등 제주의 핵심역량을 스스로 기획·집행할 수 있도록 하고자 하였음
- 셋째, 자치조직권의 확대임. 제주도의 여건에 맞게 탄력적으로 조정하여 수요 대응성과 지역경쟁력을 제고할 수 있도록 하기 위함
 - 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 외국 국적을 가진 우수한 인재를 채용할 수 있도록 하고, 보수규정의 특례를 인정하여 능력에 맞는 대우가 이루어지도록 하는 것임
- 넷째, 자치재정권의 확대임. 재정수입의 안정성을 고려하되, 장기적으로 자치역량 제고에 기여하는 방안을 모색하도록 하는 방향에서 자주재원을 확충하고, 지방교부세 특례 적용, 제주형 국고보조금 특례 등을 추진하였음
 - 특히 특별자치도를 추진하는 과정에서 소요되는 재원확보를 위해 우선적으로 중앙정부의 예산지원을 어떻게 확보 할 것인가가 매우 중요한 검토사항이었음. 제주특별자치도는 재정적 특례보다는 제도적 특례를 통해 제주가 스스로 지역발전을 도모할 수 있는 자립적 체제를 갖추는 것이며, 따라서 예산적 지원에 대해서는 기존보다 불이익을 배제²⁾하는 것임
- 다섯째, 시범적 지방분권의 선도임. 시범적 자치경찰제 도입하여 제주특별자치도에서 자치경찰제를 시범 도입하여 성과분석과 문제점의 보완을 통하여 전국적으로 확산시키고자 하였음

2) 불이익 배제의 원칙은 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 해석의 의미를 뜻하는 것임

- 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 제기
- 또한 특별지방행정기관의 특별자치도로의 통합·정비임. 지방국토관리청, 지방중소기업청, 지방환경관리청 등 지방자치단체와 중복적인 사무를 수행하고 있는 특별지방행정기관을 비롯한 자치단체의 통합이 필요한 특별지방행정기관을 통합·정비할 필요가 있었음
- 제주특별자치도에 있어서 시범적으로 특별지방행정기관과 자치단체의 통합을 추진하고 그 성과를 기초로 다른 자치단체로 확대하고자 함
- 통합 이관시 중요한 점은 특별지방행정기관의 자치단체 통합에 있어서는 일부 기능적 이양(위임)전략보다는 조직과 인력을 자치단체에 통합하고, 그에 따른 조직, 인력, 예산 등을 일괄적으로 이양하는 것이었음
- 여섯째, 지역역량 강화와 자치단체의 혁신제고임. 이를 위해 제주특별자치도의 강화된 권한에 대하여 합리적으로 견제할 수 있도록 지방의회의 기능과 권한을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련하고자 함
 - 도민 주도적 주민참여와 통제체제 강화를 위해 주민투표, 주민소환제 등을 추진하였음. 지방정부의 정책결정에 대한 주민의 참여를 확대하고, 지역과 주민의 삶에 중대한 영향을 미치는 주요 정책에 대해서는 주민투표(Referendum)에 의해 결정하도록 하는 방안을 확대하는 것임
- 일곱째, 단계적 규제완화를 통한 자유시장경제모델 구축임. 관광산업의 활성화를 위하여 출입국 관리 제도를 개선하고, 특별자치도 스스로의 노력으로 세계적 규모의 종합 관광·휴양지를 조성할 수 있는 여건을 조성
 - 도 전역을 국제회의도시로 지정, 국제컨벤션산업을 육성하고, 외국인 전용 카지노의 경쟁력 강화책 마련이 가능토록 설립 감독권 및 관광진흥개발기금 운영 권한 이양하는 것임

- 또한 국제자유도시에 적합한 교육 서비스 제공을 위해 초·중·고 과정 외국 교육기관 설립을 허용하고 내국인 입학 비율을 조례로 정할 수 있도록 위임하는 것임
- 특화된 양질의 의료서비스 모델 개발·육성을 위해 특별자치도가 희망(도조례 + 지사승인)할 경우, 외국은 물론 국내 영리법인이 의료기관을 설립할 수 있도록 진입 규제를 완화하는 것이었음

<표 8> 특별자치도와 기본구상과 기본계획

분야	「기본구상」 ('05.5.정부혁신지방권위)	「기본계획」 ('05.10.제주특별자치도추진위)
목표	<ul style="list-style-type: none"> - 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고, 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 이상적 자유시장경제 모델 구축 · 이를 뒷받침하기 위해 고도의 자치권이 인정되는 분권시범도인 특별자치도를 도입하여 분권형 선진국가 선도 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치입법·조직·인사·재정 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 획기적인 자치권을 갖는 “자치모범도시” 육성 - 이상적 자유시장 경제모델 구축과 핵심산업 육성으로 경쟁력 있는 국제자유도시 육성
자치분권	(가칭)제주특별자치도 특례에 관한 특별법 <ul style="list-style-type: none"> - 필요한 법률을 열거, 열거된 법률에 대하여 조례로 규제 폐지·완화 추진 - 헌법 개정 및 개정방향 검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 헌법·법률체계 안에서 도조례 제정범위의 단계적 확대 추진 - 외교·국방 등 이의사무 단계적 이양
	<ul style="list-style-type: none"> - 제주지역 징수 국세액의 이양 검토 - 지방교부세 등 이전재원에 대한 특례 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방세의 특별자치도세 전환 - 균특회계 별도계정·지방교부세특례
	<ul style="list-style-type: none"> - 교육자치제도 실시 - 지방경찰제도를 최대한 조례로 위임 - 모든 기구·정원 관련 사항에 대한 자율권 확대 및 외국인 채용 특례 인정 - 주요 특별지방행정기관의 이관 검토 · 제주도, 18개기관 이관 희망('04) 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육자치제도 실시 - 국가경찰과 별도의 자치경찰 실시 - 기구·정원관리 자율성 확대 및 인사관리·보상체계 등 자율성 강화 - 독립된 감사위원회 신설 - 7개 특별지방행정기관의 이관
	<ul style="list-style-type: none"> - 재정주민투표제 및 주민발안투표제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> - 재정주민투표제·주민소환제 등 도입
국제자유도시 조성	<ul style="list-style-type: none"> - “3+1” 핵심산업 육성 · 관광·교육·의료 + 첨단산업 - 「홍가포르 프로젝트」 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - “4+1” 핵심산업 육성 · 관광·교육·의료·청정1차 + 첨단산업 · 출입국관리제도개선, 제주관광공사 등

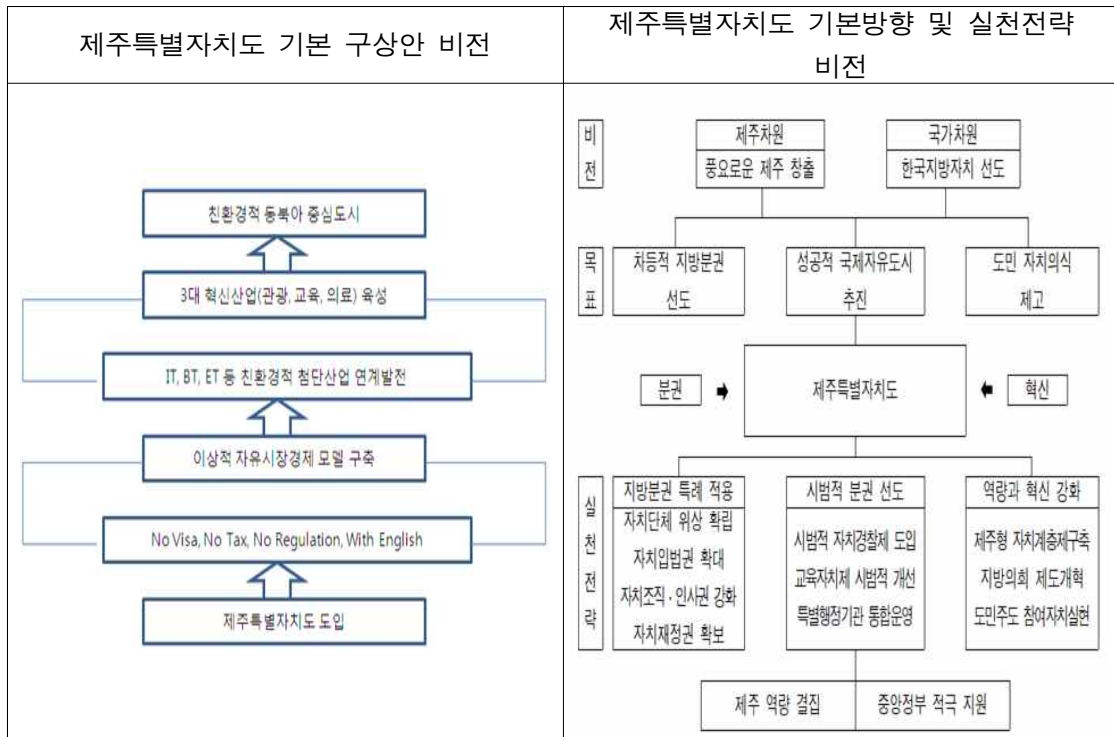
<ul style="list-style-type: none"> · 모든 규제를 Negative System으로 전환 (Zero Regulation : 각종 법제·관행·문화 등의 글로벌 스탠더드 지향) · 법인세 등 각종 조세감면(Duty Free) · 무비자 입국 등 접근성 확대(No Visa) · 영어공용화 기반구축(With English) 	<ul style="list-style-type: none"> · 초중등교육과정 자율화(경제자유구역 수준) · 외국영리의료법인 허용 · 외국인투자 지원강화(경제자유구역 수준) · 청정1차 산업 관련 권한이양 확대 - Negative System 추진절차 규정 · 필수규제 검토·확정, 별도 입법 추진
--	---

자료 : 제주특별자치도 10년 평가 및 향후 전략, 제주연구원(2016).

3. 제주특별자치도 비전

- 제주특별자치도 비전과 관련하여서는 통일된 형태로 제시되지 않고 문건의 취지에 따라 상이한 형태를 취하고 있음
 - 첫째, 2005년 4월 정부혁신지방분권위원회에서 만들어진 “제주특별자치도 기본구상안”, 둘째, 2004년 제주발전연구원에서 연구한 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략」, 셋째, 2005년 제주특별자치도 추진위원회에서 발간한 “제주특별자치도 기본계획(안)”, 넷째, 2008년 6월 3일 제주특별자치도 제3단계 제도개선안, 다섯째, 제주특별자치도특별법 제1조의 목표에 제시된 비전 등임(강창민, 2016).
- 제주특별자치도 기본 구상안 비전은 친환경 + 동북아 중심 + 국제자유도시라는 3요소에 의해 구성되고, 특히 국제자유도시는 제주특별자치도 도입 + 이상적 자유시장 경제모델 구축 + 친환경산업육성이라는 틀에서 구축되어 지는 것으로 2005년 4월 정부혁신지방분권위원회에서 만들어진 비전임
- 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략 비전은 2004년 제주발전연구원이 수행한 실천전략 연구의 비전으로 제주차원과 국가차원의 비전제시와 목표로는 차등적 지방분권 선도, 성공적 국제자유도시 추진, 도민 자치의식 제고 제시
- 분권과 혁신을 통해 제주특별자치도를 완성하고 이를 위한 실천 전략으로는 지방분권의 특례적용, 시범적 분권 선도, 역량과 혁신강화를 제시하고 이를 뒷받침하기 위해 제주의 역량 결집과 중앙정부의 적극적인 지원이 필요하다고 제시

<그림 9> 제주특별자치도 비전



- 이 외에도 2005년 제주특별자치도 추진위원회에서 발간한 ‘제주특별자치도 기본계획안’에 의하면 대한민국 + α의 섬, 동북아 중심 국제자유도시를 제시하고 있으나, 이는 제주를 자치입법, 조직 및 인사, 재정 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 획기적인 자치권을 갖는 ‘자치모범도시로 육성’과 이상적 자유시장 경제모델 구축 및 핵심산업 육성으로 경쟁력 있는 국제자유도시 육성 제시
- 2008년 6월 제주특별자치도 제3단계 제도개선안은 비전에 대한 명확한 제시는 없지만 ‘새로운 지방분권 모델정립 및 이상적 자유시장 경제체제 구축을 위해 제주특별자치도 추진’으로 정의

제3절. 제주특별자치도 추진 주요 사항

1. 행정체제 개편

- 제주도행정개혁추진위원회는 혁신적 대안 5가지를 대상으로 주민설명회, 공청회, 도민선호도 조사를 거쳐 제3안(도 단일광역체제, 2개행정시, 읍·면·동)을 혁신적 대안으로 선정하여 주민 투표안을 점진안 대안과 혁신안 대안으로 확정

1) 제주도 주민투표의 성격

- 제주도주민투표조례(제2451호)에서는 주민투표의 대상으로 ①기초자치단체간의 대립되는 중요 정책결정사항, ②다수 주민의 이용에 제공하기 위한 주요 공공시설의 설치 및 관리에 관한 사항, ③다른 법률에 주민의 견을 듣도록 한 사항, ④기타주민에게 과도한 부담을 주거나 주민의 복리·안전 등에 중대한 영향을 미치는 주요 결정사항을 주민투표의 대상으로 하고 있음
- 반면, 2005년 7월 27일 행정구조 개편안 선택과 관련하여 실시한 주민투표는 주민 투표법 제8조 제1항의 규정에 의한 국가정책에 관한 주민투표로서 전체 투표수가 주민 투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 때에는 개표를 하지 아니하고 3분의 1을 초과한 경우라도 그 결과에는 구속되지 않음
- 이는 중앙정부가 국가정책의 수립에 관하여 필요하다고 인정할 때 주민의 의견을 들어보기 위한 자문적 성격의 주민투표였기 때문임

2) 주민투표 추진

- 제주도행정체제개편추진위원회는 혁신적 대안 5가지를 대상으로 두차례에 걸친 도민선호도 설문조사를 통하여 제3안인 ‘도 단일광역체제, 2개 행정시, 읍·면·동’을 혁신적 대안으로 선정하였으며, 주민투표안을 점진적 대안과 혁신적 대안으로 확정

- 위원회는 점진적 대안과 혁신적 대안에 대한 다양한 도민홍보와 세차례의 주민여론조사를 통해 주민투표 의사가 높게 나타남에 따라 2005년 6월 4일 제주도지사에게 주민투표실시를 건의키로 하고 제주도지사는 위원회의 의결에 따라 2005년 6월 8일 행정자치부 장관에게 제주도 전역에 대한 주민투표의 실시 건의(특별자치도 백서, 2011)
- 이후 2005년 6월 22일 주민투표법 제8조 2항에 의거 제주도 행정구조개편 관련 주민투표 요구사항을 공표하였으며, 공표방법은 도내 4개 일간지(제민일보, 제주일보, 한라일보, 제주타임즈), 도청홈페이지 등으로 통해 공표(특별자치도 백서, 2011).

3) 주민투표 결과

- 2005년 7월 27일 주민투표를 실시하였으며, 투표결과는 다음과 같음. 전체 투표율은 36.7%였으며, 최종 결과 기초자치단체를 폐지하는 혁신안이 57%, 기초자치단체 폐기를 반대하는 점진안이 43.0%로 나왔으며, 민주적 방식인 주민투표를 통해 최종 기초자치단체를 폐지하는 혁신안 결정

<표 9> 특별자치도 기초자치단체 폐지에 대한 주민투표 결과(%)

구분	혁신안	점진안	투표율
제주시	64.5	35.5	34.6
서귀포시	43.6	56.4	34.2
북제주군	57.2	42.8	42.2
남제주군	45.1	54.9	40.1
전체	57.0	43.0	36.7

자료: 제주특별자치도, 선거관리위원회, 2006.

4) 주민투표 추진 과정 쟁점

- 점진안·혁신안지지 대표단체들은 주민투표 운동 기간 중 신문·인터넷·전화를 이용하거나 주민설명회, 거리 연설 등을 통해 투표운동을 전개하였으며, 제주도 선거관리위원회 주최로 네 차례에 걸쳐 단체들이 찬성하는 대안에 대해 지지를 호소

- 점진안과 혁신안에 대해 찬·반 운동 단체들이 주장하는 것은 자치권 강화, 행정의 효율성과 민주성, 지방분권과 지역균형발전, 재정문제 확보 등 4가지 분야를 중심으로 이루어져 왔으며, TV 토론 내용은 다음과 같음

<표 10> 제주도 주민투표 공개방송 토론 내용

TV토론 차수	점진안 주장 내용	혁신안 주장 내용	쟁점사항
1차:7월 12일 KBS	<ul style="list-style-type: none"> · 도지사 권한 비대화 · 지역간 갈등 증폭 · 공무원수 감축 · 계층보다 기능 재배분 중요 · 풀뿌리 민주주의 훼손 	<ul style="list-style-type: none"> · 도지사 권한에 효율성 증진 · 도의원 수 증가로 도지사 권한 견제 · 현재는 효율성이 중요한 시기 · 잉여인력 재배치로 공무원수 감축 없음 	<ul style="list-style-type: none"> · 효율성 · 민주성 · 지역간 갈등 · 공무원 감축
2차: 7월 14일 SBS	<ul style="list-style-type: none"> · 민주성 훼손 · 개편 후 현재와 같은 3계층으로 효율성 제고는 허상 · 지역간 인구격차로 양극화 가속 · 도지사 권한 비대화로 주민통제 불가능 · 지역고유성 상실 	<ul style="list-style-type: none"> · 국제자유도시 추진을 위해서 효율성에 치중해야 함 · 일선행정기관을 강화하면 민주성 보충 가능 · 도지사의 강력한 조정만이 지역간 불균형 해소할 수 있음 · 혁신안을 선택해야 중앙정부가 특별자치도 추진에 명분이 생김 	<ul style="list-style-type: none"> · 민주성 · 효율성 · 지역간 불균형과 갈등 · 국제자유도시의 성공적 추진
3차:7월 20일 MBC	<ul style="list-style-type: none"> · 현재 사회갈등만 증폭시키고 있음 · 참정권 축소로 위헌 요소임 · 도지사 권한 비대로 통제 불가능 · 기초자치단체 폐지로 재정 감축 	<ul style="list-style-type: none"> · 갈등은 투표 이후 치유될 것임 · 현재는 효율성이 더 중요 · 도지사 권한 강화로 도지사 견제 · 현상태 재정유지는 정부의 공약사항임 	<ul style="list-style-type: none"> · 위헌 · 사회갈등 · 민주성 · 효율성 · 재정감축 여부

<p>4차:7월 22일 KCTV</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신안은 자치권을 빼앗는 것임으로 자치정신에 위배 · 기초자치단체 때문에 국제자유도시 추진 실패는 허구 · 현재의 계층이 그대로 존재함으로 비효율성은 그대로임 · 산남, 산북간의 불균형은 더욱 심화될 것임 · 현재 단일계층은 정부가 추진하고 하는 계획의 일환임 · 자치계층 폐지로 재정감축 불가피 · 공무원 수 감축 불가피 	<ul style="list-style-type: none"> · 민주성은 도의원 증가, 민주통제의 장치제도화로 보장됨 · 광역처리로 효율성 제고 · 도지사의 막강한 권한 만이 지역간 불균형 시정 가능 · 재정규모의 유지 및 증가는 정부의 약속 사항임 · 국제자유도시 추진을 위해서는 자율성이 필요함 · 현재의 점진안 주장은 기초자치단체의 정치인들의 이기주의의 소산 · 공무원 수는 증가할 것임 	<ul style="list-style-type: none"> · 민주성 · 효율성 · 지역간 대립 · 재정감축 여부 · 공무원 감축 여부
---------------------------	--	---	--

자료 : 제주도 주민투표 사례에 관한 연구, 양영철(2005).

- 점진안 지지자와 혁신안 지지자의 주장 내용은 상반되며 점진적 대안은 제주도 행정체제의 하드웨어에 해당되는 계층 및 행정구역은 기존대로 유지하고 소프트웨어에 해당되는 운영시스템의 개편을 통해 비전의 효과적 실현을 도모하는 안임.
- 한편 혁신적 대안은 제주도 행정체제의 하드웨어에 해당되는 계층 및 행정구역과 소프트웨어에 해당하는 운영시스템을 모두 개편하여 효과적 실현을 도모하고자 하는 것임(제주도, 2011).

<표 11> 제주도 주민투표 공개방송 토론 내용

구분	내용	논의사항
점진안	<ul style="list-style-type: none"> · 풀뿌리 민주주의 과거로 후퇴 · 주민 접근성 저하, 주민 밀착행정 부재 · 지방재정 악화 · 지역불균형 심화 · 지역 정체성 훼손 · 공무원 감축 불가피 · 정부의 정책 실험 	<ul style="list-style-type: none"> · 효율성 · 민주성 · 통합성
혁신안	<ul style="list-style-type: none"> · 사업예산 규모 확대 · 행정비용 절감 · 최소비용으로 최적의 투자효과 가능 · 광역행정처리의 효율성 강화 · 공무원 인사이동 폭 확대로 능력발휘 기회 및 신분 보장 · 중앙정부의 적극적인 지원으로 국제자유도시, 특별자치도 추진 탄력 · 지역간 갈등 해소 및 대통합 기회 	

- 이상의 내용을 살펴보면 점진안 지지자들은 행정체제 개편으로 인해 효율성, 민주성, 통합성이 저해된다고 주장하고 있으며, 반면에 혁신안 지지자들은 효율성, 민주성, 통합성의 효과가 높아진다고 주장하고 있음
- 이는 제주특별자치도 행정체제 개편에 있어 효율성, 민주성, 통합성 측면이 중요하다는 것으로 알 수 있음
- 또한 바람직한 행정체제 개편과 관련하여 제주특별자치도의 법적 위상과 특수 지위를 적극 활용하여 우리만의 모델을 창출할 수 있다는 가능성을 발견하고, 제주지역 실정에 맞고 창의적 모델이 될 수 있도록 주민의 입장에서 풀뿌리 민주주의를 구현하고, 행정의 효율성을 도모할 수 있는 최선의 대안을 검토하는 것이 필요

2. 제주특별자치도 법적 지위

- 제주특별자치도 특별법에서 규정하고 있는 ‘특별자치도’의 개념이 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대한 정의는 아직 분명하지 않음
- 특별자치도가 다른 일반 지방자치단체들과는 그 자치권의 ‘범위’와는 별도로 그 ‘수준’에 있어서 어떻게 다른 특별한 ‘지위’를 갖는지에 대한 분명한 규정은 없음
- 다만 「지방자치법」을 개정하여 제2조 제1항 제1호와 제3조 제2항의 지방자치단체의 종류에 ‘특별자치도’를 추가함으로써 제주도가 다른 지방자치단체와는 다른 특별한 ‘지위’를 가진다고 하는 것이 확인되고는 있으나, 다른 도 및 특별시, 광역시는 그 관할구역 안에 지방자치단체로서의 시·군 및 자치구를 두도록 하고 있는데 비하여, 제주특별자치도는 자치단체로서의 시·군을 두지 않도록 함으로써 오히려 그 위상이 약화된 듯한 느낌이 드는 것도 사실
- 제주특별자치도가 과연 특별자치도로서 ‘특별한’ 법적 지위를 가지고 있는지에 대한 논란이 계속될 것이며, 제주특별자치도를 명실상부하게 연방주 수준의 권한을 갖기 위해서는 지금의 제주특별자치도 특별법의 수준을 훨씬 넘어서는 ‘특별한’ 차원에서 특별자치도의 법·제도적 기반을 마련 필요

3. 추진체계(중앙정부와의 관계)

- 특별자치도의 추진은 우리나라 지방자치 혁신뿐만 아니라 새로운 지방경영의 선도적 모델로서 야심차게 추진되었으나 최근 핵심권한의 미이양 및 추진체계의 약화 등으로 추진동력이 상실되어 그 취지가 많이 퇴색되어 가고 있는 실정
- 특별자치도의 성공적 추진은 제주지역 자치역량이 전제가 되어야 하겠지만, 제도의 정착을 위해서는 중앙정부의 지속적 관심과 지원이 매우 중요한 요소임 (강창민, 2006).
- 정부는 2006년 7월 1일 국무총리를 위원장으로 하는 제주특별자치도 지원위원회를 구성하고 사무처 발족

- 제주특별자치도 지원위원회는 제주특별법 제17조(제주특별자치도 지원위원회의 설치 등) 및 동법 시행령 제2조(제주특별자치도 지원위원회 구성)에 근거하여 설치·운영
- 특별자치도 지원위원회의 수행기능은 특별자치도 성과평가 및 국제자유도시 조성 등에 대한 사항의 심의역할을 담당하고 있으며, 관련 세부 분야는 행정적 자주권 제고와 관련된 내용, 성과관리체계의 구축과 운영에 관련된 사항, 규제자유화 및 핵심산업의 지원 및 육성과 관련된 사항 등을 포함
- 지원위 사무처의 기능과 역할 측면에서도 제주특별자치도 지원업무에 대하여 보다 적극적인 역할과 지원방식을 요구하고 있지만 지원위원회 및 사무처의 위상과 기능이 점차 축소되고 있어 이를 반영하지 못하고 있는 실정
- 현재 지원위원회의 기능과 위상을 감안하면 제주가 요구하는 제도개선 사항에 대해 적극적이고 체계적인 지원 기능을 수행하기에는 한계가 있고, 최근의 지원위원회의 역할과 기능은 제주특별자치도가 요구하는 사항에 대해서 지원위원회의 실무위원회 및 위원회를 통한 부처간 조정기능 위주로 역할이 집중되어 수동적이고 형식적 논의에서 그치는 경우가 많음

4. 재정특례

- 재정특례와 관련하여 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 국세 및 징수액의 제주이양에 대한 국가의 책무를 규정하고 있기는 하지만 현행 조세체계 및 타 지방자치단체와의 형평성 논리로 인해 사문화되어가고 있음
- 제주특별자치도 출범 이후 지속적으로 이양되고 있는 중앙권한에 대응한 추가적 재정수요 충족에도 미흡한 실정이며, 최근 지방소비세 도입으로 인해 타 시도와 재정격차가 심화되고 있어 국내 유일의 특별자치 및 국제자유도시를 추진하는 제주지역의 특수성과 차별성을 고려한 중앙정부의 재정지원 및 재정특례 등의 재정제도가 개선되고 실천 필요

제4절. 제주특별자치도 추진 주요 변화 및 성과평가 동향

1. 주요 지표별 변화

- 2006년 제주특별자치도 출범 당시와 2020년 기준으로 주요 지표별 변화 상을 살펴보면, 주요 지표는 크게 인구, 경제, 재정, 관광, 1차 산업으로 구분됨
- 인구 변화 부문은 2006년 56만명에서 2020년 67만명으로 19.6% 증가
- 경제 변화 부문은 지역내총생산(GRDP)은 2006년 8조 6,999억원에서 2020년 20조 2,611억원으로 132.8% 증가하였으며, 1인당 GRDP는 2006년 16,001천원에서 2020년 30,720천원으로 91.9% 증가
- 재정 변화 부문은 예산규모의 경우 2006년 2조5,972억원에서 2020년 5조8,299억원으로 2배 증가하였으며, 지방교부세는 2020년 6,197억원에서 2020년 1조 4,755억원으로 2.4 증가하였고, 재정자립도는 2006년 29.9%에서 2020년 32.7%로 2.8%p 증가
- 관광 변화 부문은 관광객의 경우 2006년 531만명에서 2020년 1,024만명으로 2.2배 증가하였으며, 조수입은 2006년 1조4,000억원에서 2020년 7조4,670억원으로 4.3배 증가함
- 관광진흥기금의 경우 2007년 41억원에서 2021년 271억원으로 6.6배 증가하였고, 직항노선의 경우 2006년 3개국 9개도시에서 2020년 6개국 25개 도시로 3개국 16개도시 노선이 증가함
- 1차 산업 변화 부문은 농업조수입의 경우 2006년 1조1,945억원에서 2020년 1조6,538억원으로 38.4% 증가하였으며, 축산조수입은 2006년 2006년 5,113억원에서 2020년 1조1,523억원으로 125.4% 증가하였고 수산조수입은 2006년 6,114억원에서 2020년 1조1,113억원으로 81.7% 증가
- 제주특별자치도 대표적 지표인 인구, 경제, 재정, 관광, 1차 산업에 대한 주요 지표 변화는 특별자치도 출범의 해인 2006년 대비 2020년의 지표는 전체적으로 높은 증가를 보이고 있음

<표 12> 제주특별자치도 주요 지표별 변화

구 분		2006년	2020년	증가율	비고
인구		56만명	67만명	19.6%	'21년. 2월
경제	지역내총생산 (GRDP)	8조6,999억원	20조2,611억원	132.8%	'19년 잠정
	1인당 GRDP	16,001천원	30,720천원	91.9%	'19년 잠정
재정	예산규모	2조5,972억원	5조8,299억원	2배	'21년 기준
	지방교부세	6,197억원	1조 4,755억원	2.4배	'20년 기준
	재정자립도	29.9%	32.7%	2.8%p	'21년 기준
관광	관광객	531만명	1,024만명	2.2배	'20년 기준
	조수입	1조4,000억원	7조4,670억원	4.3배	'19년 잠정
	관광진흥기금	41억원 ('07년도)	271억원	6.6배	'20년 기준
	직항노선	3개국 · 9개도시	6개국 · 25개도시		'19년 기준
1차 산업	농업조수입	1조1,945억원	1조6,538억원	38.4%	'19년 기준
	축산조수입	5,113억원	1조1,523억원	125.4%	'19년 기준
	수산조수입	6,114억원	1조1,113억원	81.7%	'19년 기준

2. 제주특별법 제도개선

- 제주특별자치도 운영의 제도적 근거인 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 제주에 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하고 국제자유도시 조성을 뒷받침하기 위해 제정
 - 제주특별법 제정 목적은 특별법 제1조에 명시되어 있듯이 ‘이법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화와 국제적 기준의 적용 및 환경자원의 관리 등을 통하여 경제와 환경이 조화를 이루는 환경친화적인 국제자유도시를 조성함으로써 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다’ 라는 규정에 알 수 있음

- 정부가 설정한 ‘제주특별자치도 기본구상’은 기본 목표를 제주도에 타 시도와 다른 차별화된 법적 지위와 권한을 부여하여 외교·국방·사법 등 국가존립사무를 제외하고 고도의 자치권이 인정되는 특별자치도 육성
- 규제완화를 통하여 이상정 자유시장 발전모델을 구축함으로써 국제자유도시 발전 목적
- 이에 제주특별자치도 제도적 기반을 구축하고 지방분권의 선도지역 및 국제자유도시 조성이라는 설치 목적에 구현할 수 있도록 특별법 개정을 통한 제도개선을 단계별로 추진(제주특별자치도 2016).

1) 제주특별법 단계별 추진 현황

- 2006년 7월 제주특별자치도는 국방·외교 등 국가존립사무를 제외한 국가사무 단계적 이양을 목적으로 추진되었으며, 그동안 6차례 제도개선을 통해 4,660건의 중앙권한 이양

<표 13> 제주특별법 제도개선 추진 현황

1단계 (' 06.2.21 제정)	2단계 (' 07.8.3 개정)	3단계 (' 09.3.25 개정)
1,062건 개선	278건 개선	365건 개선
특별자치도 출범, 자치분권 확대, 자치 모범도시 등	핵심 산업 중심 규제 완화, 국제자유도시 여건 확대	관광 3법 일괄이양, 영어교육도시 지정 등
4단계 (' 11.5.23 개정)	5단계 (' 15.7.24. 전부개정)	6단계 (' 19.12.10. 법률안 공포)
2,134건 개선	698건 개선	123건 개선
교육·의료·투자진흥 등 특례 확대, 법률 일괄이양 등	추가 권한 이양, 입법체계 개선을 통한 전부개정 등	목적규정 개정, 자치기능 확대·보완을 통한 도민접근성 향상 등

2) 제주특별법 단계별 주요 내용

- 제1단계 제도개선은 2006년 2월 21일 1,062건이 개선되었으며, 주요 내용은 고도의 자치권 부여와 핵심 산업 육성 분야임
 - 고도의 자치권 부여 부문의 주요 내용은 다음과 같음
 - 단일 광역자치단체로 개편, ‘특별자치도’ 신설하는 행정체제개편, 중앙사무 이양 및 조례 위임 확대, 법률안 제출 요청권 부여하는 자치 입법권 강화, 총액인건비제 배제, 기구설치 및 정원책정 자율성 부여, 개방형 직위 및 직위공모제 확대하는 조직·인사 자율성 확대
 - 의원 정수 확대(19→41명, 비례대표 20% 이상)와 의회 자체 인사권 및 정책자문위원회 도입 등 지방의회 기능강화, 주민소환제 도입과 직접 참여제를 강화 하는 주민참여의 확대
 - 교부세의 법정률(3%), 균특회계에 제주계정 설치와 성과주의 예산제도 등 재정 운영의 책임성을 강화 하는 자주재정권 강화, 교육감·교육의원(5명) 주민직선제 도입과 지방교육재정교부금 법정률(1.57%)을 지원 하는 교육자치에 대한 주민참여 강화
 - 광역단위의 제주형 자치경찰제 실시를 위한 자치경찰제 도입, 특별지방행정기관 이관
 - 핵심 산업 육성 부여 부문의 주요 내용은 다음과 같음
 - No Visa 입국 확대 등 출입국 관리제도 개선과 외국인 카지노 등 관광 관련 권한 이양, 내국인 면세점 이용제한 완화를 위한 관광산업 활성화
 - 국제고등학교 설립·운영에 대한 자율성 확대와 외국대학 유치 및 교류 활성화를 위한 규제완화를 위한 국제자유도시에 적합한 교육 서비스
 - 농림업 전 분야에 걸쳐 독자적인 육성체제로 전환, 어촌 정비, 어장 자원 및 연안관리 등의 자율성 보장하는 청정 1차산업의 경쟁력 강화
 - 첨단산업에 대한 국·공유재산의 장기임대 및 임대료 감면기회 확대와 법인세 등 감면 대상사업에 IT·BT, 교육·의료 등을 추가하고 감면요건 완화하는 첨단 산업 육성 및 투자 활성화

- 제2단계 제도개선은 2007년 8월 3일 278건이 개선되었으며, 주요 내용은 관광분야, 교육분야, 의료분야, 1차 산업 분야임
 - 관광분야 부문의 주요 내용은 외국항공사에 대한 제5자유 운수권 확대 허용과 관광객의내국인 면세점 이용 횟수 확대, 관광품질 제고 및 경쟁력 강화 기반 확충, 문화스포츠 산업 활성화를 위한 권한이양
 - 교육분야 부문의 주요 내용은 외국교육기관의 내국인 입학비율 상향 허용, 국제중학교 등의 설립 허용, 국제적 교육환경 조성을 위한 자율성 확대, 고등학교 이하 사립학교법인의 설립 허가, 학교법인 간 합병인가정관변경 인가 등에 관한 권한 이양
 - 의료분야 부문의 주요 내용은 선진 의료서비스 제공을 위한 규제 완화, 제주형 의료관광산업 육성을 위한 지원 강화
 - 1차 산업 분야 주요 내용은 친환경 1차산업 육성을 위하여 독자적 관리체계 전환임
- 제3단계 제도개선은 2009년 3월 25일 365건이 개선되었으며, 주요 내용은 관광분야, 교육분야, 의료분야, 1차 산업 분야임
 - 관광분야 부문의 주요 내용은 관광 분야 3개 법률상 권한규제 일괄이양으로 관광사업의 세부 권한·기준·절차 등을 도조례로 일괄이양
 - 교육분야 부문의 주요 내용은 영어교육도시 지정 근거 마련, 국내 유학수요를 흡수할 국제학교의 설립·운영규제 완화
 - 의료분야 부문의 주요 내용은 외국 의료기관 설립·운영 자유화 확대, 국내의료기관 관련, 응급환자 이송업 허가기준 등 이양
 - 1차 산업 분야 주요 내용은 농지 보전·활용 기능과 관련된 권한의 일괄 이양, 공수의 위촉운영에 관한 사항 등 농·축산업 육성 관련 권한이양
 - 환경 및 수자원 분야 주요 내용은 생태환경 보호 및 생태관광 기반 조성, 수자원의 효율적 관리를 위한 권한 이양, 산업단지·관광단지 외의 장소에 대한 폐기물처리시설 설치계획 승인 등 권한 이양

- 투자유치 여건 확충 분야 주요 내용은 개발사업 추진 및 기업 유치를 위한 규제완화, 각종 행정절차 간소화(건축, 도시개발 관련 권한 일괄이양), 지역 특화산업 활성화
- 자치분권 분야 주요 내용은 불완전한 권한이양 사무의 자치권 확대, 국가 위임사무를 지방사무로 전환, 권한이양에 따른 재정부담에 대한 국가지원 강화
- 제4단계 제도개선은 2011년 5월 23일 2,134건이 개선되었으며, 주요 내용은 법률단위 일괄 이양, 교육분야, 1차 산업 분야, 투자유치 분야, 관광분야, 민군복합형 관광미항 관련 분야, 자치분권 분야임
- 법률단위 일괄이양 주요 내용은 대부분의 행정분야의 각종 기준, 절차 등을 도조례로 자율적 설정하는 정책결정권 중심의 법률단위 일괄 이양
- 교육분야 주요내용은 영어교육도시 조성을 통한 국제적인 교육환경 구축, 각급 학교 설립·운영 등 권한 이양으로 교육 자율성 확대
- 1차 산업 분야 주요 내용은 풍력발전 전기사업 허가권 확대 및 공공적 관리 근거 마련, 제주자치도를 『저탄소 녹색도시』로 조성, 농·수축산업 육성 관련 권한이양
- 투자유치 분야 주요 내용은 개발사업 승인시 제주투자진흥지구 지정을 인허가 의제대상에 포함, 외국인투자기업 등 종사 외국인의 사증 발급 절차 간소화, ‘창의적 전파활용지구’ 지정 근거 마련
- 관광 분야 주요 내용은 관광객 부가가치세 사후환급 근거 마련
- 민군복합형 관광미항 관련 분야 주요 내용은 민·군 복합형 관광미항 건설 주변지역발전계획(국가계획) 수립, 재정지원 등 근거규정 신설, 세계 평화의 섬 사업 추진을 위한 국유재산(알뜨르 비행장 부지) 양여 가능하도록 근거 마련
- 자치분권 분야 주요 내용은 제주자치도 감사위원회 위원장 임기 명시 및 감사위원회 구성방식 변경, 자치경찰대를 폐지하고 자치경찰단으로 통합, 도내 소재 부동산에 대해 지방세 감면액의 50% 범위 내에서 조례로 가감할 수 있도록 근거 마련, 권한이양에 상응하는 획기적 규제자유화 시스템 구축

- 제5단계 제도개선은 2015년 7월 24일 698건이 개선되었으며, 주요 내용은 다음과 같음
 - 제주특별자치도의 자치역량 강화 분야
 - 행정시에도 인사위원회 설치 가능, 직군·직렬의 통합·신설에 관한 범위 확대
 - 자치경찰사무 범위 확대 및 자치경찰 위상 제고
 - 통고처분 불이행자에 대한 즉결심판 청구권한을 자치경찰 사무에 추가, 자치경찰 근속승진 범위를 자치경찰까지 확대
 - 감사위원회 독립성 및 정치적 중립성 강화
 - 조직·인사 및 감사활동에 관한 예산편성의 독립성이 존중, 감사위원회 감사대상기관 명확화 등 미비사항 정비 등
 - 국제자유도시의 개발지원 및 육성
 - JDC의 제주투자진흥지구 관리권한을 제주특별자치도지사로 이관, 국제자유도시 개발사업에 제주도민의 우선고용을 권장하기 위하여 고용계획을 제출토록 함
 - 관광 산업 등 핵심 산업의 지원·육성과 환경보호
 - 농수산물의 물류비 부담을 경감하기 위하여 해상운송비 등을 지원, 꽃자왈의 훼손을 방지하기 위하여 국가 및 지방자치단체가 지원, 지하수위 하강 시 등 지하수 취수량을 제한하거나 그 이용을 중지할 수 있도록 함, 제주흑우에 대하여도 관할구역 밖으로 반출할 수 없도록 제한하고 위반시 과태료 부과근거 마련
 - 보훈, 노동, 도로관리 사무 등의 합리적 조정
 - 국가기간·전략산업 직업능력 개발훈련을 제주특별자치도로 이관, 외국인근로자 재취업 승인, 취업기간 연장, 재입국 취업허가, 구직신청 및 근로신고 등에 관한 사무를 제주특별자치도지사로 이양, 구국도에 대한 유지와 건설 등을 위하여 도지사가 국가와 협의하여 도로건설·관리계획을 수립하고, 그 계획을 국가가 수립한 도로건설·관리계획으로 보도록 함

- 알기 쉬운 법령 정비를 위한 법률 체계의 정비 및 용어 순화 등 전부개정
 - 17개 장(章)으로 구성된 복잡한 법률 체계를 제주특별자치도 설치·운영, 국제자유도시의 개발 및 기반 조성, 산업발전 및 자치분권 등 6개 편(編)으로 개편하고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸고 길고 복잡한 문장을 간결하게 하는 등 조문 정비
- 제6단계 제도개선은 2019년 12월 10일 123건이 개선되었으며, 주요 내용은 다음과 같음
- 청정한 제주 자연환경 관리 강화
 - ‘환경친화적인 국제자유도시 조성’을 목적 규정에 명시, ‘곶자왈’ 보호지역 지정 법적 근거 마련, 난개발방지를 위한 도시·군관리계획과 소규모 개발사업의 전략환경영향평가 실시
 - 자치기능 확대·보완
 - 행정시에 건축·아동복지심의·지방보육정책위원회 설치, 풍력발전사업 시행을 위한 지방공기업의 주민 출자법인에 대한 출자비율 상향(10 → 25%)
 - 투자유치 및 개발의 건정성 제고
 - 투자진흥지구 지정 고시 세부사항 확대(투자금액, 이행기간, 고용계획 등), 투자진흥지구 관리를 위한 투자자에 자료 제출 요구, 거부·방해시 과태료 부과, 개발사업자에 대하여 공유재산을 수의계약으로 장기임대하고 영구시설물을 축조 가능
 - 안전하고 건강한 제주
 - 교통사고 예방을 위한 대여사업용자동차 최고속도 제한장치 설치 근거 마련, 차고지 증명제 실효성 확보를 위한 조치 미이행에 대한 과태료 부과, 보건의료 발전계획 수립주기 단축 및 결과 평가 도입
 - 지역특화 산업 발전 도모
 - 농기계 임대보관소의 면적 및 시설기준을 도조례로 위임

- 제주지원위 사무처 존속기한 연장
- 제도개선 추진 및 국제자유도시 조성사업등 다수 부처 연관업무의 원활한 협의.조정을 위해 사무처 존속기한 연장
- 보세판매장 특허수수료 제주관광진흥기금 재원에 추가
- 제주자치도 소재 보세판매장에서 발생한 특허수수료의 50%는 제주지역 관광 발전에 재투자하기 위해 제주관광진흥기금의 재원으로 추가

<표 14> 제주특별자치도 제도개선 주요 내용

구분	1단계 (’06.2.21. 제정)	2단계 (’07.8.3. 개정)	3단계 (’09.3.25. 개정)
추진 근거	- 정부혁신위 구상안	- 제주도 요구	- 권한이양·규제개선 기본계획
주요 내용	- 자치분권체계 정립 · 총액인건비제도 배제 · 균특회계 제주계정 설치 · 세율조정권 상향(50→100%) · 도지사 소속 자체 감사기구 설치 · 자치경찰제 도입 - 핵심산업 관련 기본규제완화 - 자율 초중등학교, 국제고교 설립허용 · 외국인카지노 등 관광관련 권한 이양 · 외국의료기관 설립 허용	- 핵심산업육성 관련 특례 부여 · 첨단과기단지·투자진흥 지구 사업에 대한 출자총액 제한 적용 배제 · 외국교육기관 설립·운영 특례 확대(고등학교 이하 설립기준, 승인절차·내국인 입학비율 상향) · 면세점이용횟수 제한 완화(연간4회→6회) · 의료관광 특례 확대(의료법인 부대사업 확대 등)	- 분야·기능별 일괄 이양 도입 · 관광3법 일괄이양(관광진흥법, 관광진흥개발기금법,국제회의 산업육성법) · 농지 및 도시개발 관련 규제 권한의 일괄 이양 · 전국 통일성 필요 사무를 제외한 건축·도시개발 관련 권한 일괄 이양 · 영어교육도시 지정 근거 마련 · 영어교육도시내 국제학교 설립허용
평가	- 자치모범도시의 틀 마련, 경제자유구역 수준 경쟁기반 마련	- 경제자유구역 수준 이상여건 조성	- 관광·교육·개발 분야 자율권 획기적 확대
구분	4단계 (’ 11.5.23. 개정)	5단계 (’ 15.7.24. 전부개정)	6단계 (19.12.10. 개정)
추진 근거	- 정부 주도 법률 단위 일괄이양	- 제주도 요구	- 제주도 요구

<p>주요 내용</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 법률단위 일괄이양 방식 도입 · 국제학교 내국인 입학자격 확대(기존 4학년 이상에서 3학년 이하도 허용) · 민군복합형 관광미항 주변지역 지원근거 마련 · 창의적 전파활용지구 지정근거 마련 · 규제 자유화시스템 구축 근거 마련 · 부가가치세 환급 근거 마련 · 자치재정 운용의 자율성 강화(제주계정 사업군 통합) 	<ul style="list-style-type: none"> - 권한 추가이양 및 전부개정 · 자치경찰 통행금지 권한 신설 · 행정시 인사위원회 설치 · 제주산 농수산물 해상운송비 국비 지원 근거 마련 · 지하수개발·이용허가 특례 보완 · 구(舊) 국도 국비 지원근거 마련 · 꽃자왈 보전근거 마련 · 연관법률 정비, 알기 쉬운 법령 정비기준을 적용한 법률체계·용어 정비 	<ul style="list-style-type: none"> - 권한 추가이양 · 환경친화적인 국제자유도시조성을 목적 규정에 명시 · 풍력발전을 위한 지방공기업의 주민 출자법인에 대한 출자비율 상향 · 꽃자왈 보호지역 지정 법적 근거 마련 · 투자진흥지구 지정 고시 세부사항 확대 및 관리 방안 마련 · 대여사업용자동차 최고속도 제한장치 설치 근거 마련 · 차고지 증명제 관련 조치 미이행에 대한 과태료 부과 근거 마련 · 보세판매장 특허수수료 제주관광진흥기금 재원에 추가
<p>평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 교육·의료·투자진흥 등 국제자유도시로의 도약을 위한 전반적 제도적 기반 정비 	<ul style="list-style-type: none"> - 권한추가이양, 미비점 보완 및 장·절 체계 전부개정 	<ul style="list-style-type: none"> - 권한 추가이양, 미비점 보완

3) 제주특별법 단계별 제도개선 소요기간 현황

- 제주특별법 단계별 제도개선 소요기간은 2단계에서 6단계 까지의 과정을 보면 2단계 9개월에서 6단계 3년 2개월로 제도개선 소요기간이 늘어나고 있음
- 4단계(1년 10개월), 5단계(2년 4개월), 6단계(3년 2개월) 제도개선의 과정을 보면 2년 이상의 기간이 소요됨으로 제주도가 합의하기 쉬운 권한이관 등도 단계에 묶여서 적시성을 잃을 가능성이 있음

<표 15> 제주특별법 단계별 제도개선 소요기간 현황

구분	과제확정	의회 동의	지원위 제출	정부안 확정	국회 제출	국회 의결	공포일	총소요 기간
1단계	'05. 9	-	'05.9.21.	'05.10.14.	'05.11.22.	'06.2.9.	'06.2.21.	제정
2단계	'06.11.	'07.2.8. (보고)	'06.11.27.	'07.5.15.	'07.5.22.	'07.7.3.	'07.8.3.	9개월
3단계	'07.12	'09.3.19. '08.2.21. (보고)	'07.12.12.	'08.10.7.	'08.10.14.	'09.3.3.	'09.3.25.	1년 2개월
4단계	'09.6.23	'09.7.21	'09.7.24.	'10.5.4.	'10.5.18.	'11.4.29.	'11.5.23.	1년 10개월
5단계	'13.2.27.	'13.3.20	'13.3.28.	'14.11.18.	'14.12.1.	'15.7.6.	'15.7.24.	2년 4개월
6단계	'16.7.5.	'16.9.9.	'16.9.30.	'17.12.26.	'17.12.28.	'19.11.19	'19.12.10.	3년 2개월
7단계	'19.9.30.	'19.10.4. ('20.6.25.)	'20.7.13.	'20.12. (부처협의 완료)				

3. 국무조정실 제주특별자치도 성과 평가

- 제주특별자치도 성과평가는 ‘지방자치의 시범도’로 제주자치도가 지방자치 고도화 및 국제자유도시라는 역할 모델로서 제주자치도의 자체 노력을 평가하여 제주자치도 특별자치도추진단 및 국무조정실 제주자치도지원단의 향후 역할을 모색하는 데 그 목적이 있음
- 제주특별자치도 성과평가의 궁극적인 목적은 제주특별법 제5조 3항에 근거, 중앙행정기관의 권한 이양과 규제완화 등의 결과가 제주자치도의 발전과 성장에 기여하고 있는지에 대한 평가와 함께 그럼에도 불구하고 여전히 발견되는 미흡사항은 무엇인지를 확인하여, 미흡사항에 따른 개선방안을 도출하여 향후 제도보완 등을 위한 기초자료로 활용하기 위한 것임

- 제주특별자치도 성과평가는 연 1회 실시되며, 정량평가와 주민만족도 조사를 통해 평가가 이루어짐

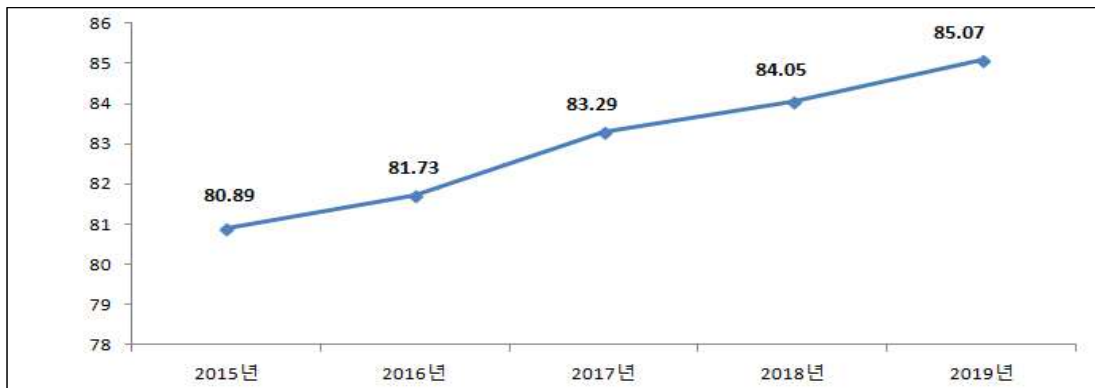
1) 제주특별자치도 성과평가 결과

- 제주특별자치도 성과평가 종합점수는 100점 만점으로 하며, 각 연도별 환산 점수는 다음과 같음
- 제주특별자치도 최근 5년 간 성과평가 종합점수 추이는 2015년 80.89점에서 2019년 85.07점으로 매년 특별자치도 성과에 관한 종합적인 점수는 상승하고 있는 것으로 나타남

<표 16> 제주특별자치도 성과평가 연도별(2015~2019) 종합 점수

구분	2015	2016	2017	2018	2019
종합 점수	80.89	81.73	83.29	84.05	85.07

자료 : 제주특별자치도 성과평가 2015년~2019년, 국무조정실



2) 제주특별자치도 성과평가 분야별 주요 내용

- 제주특별자치도 성과평가 분야별 주요 내용 중 선진적인 지방분권 실현 관련 최근 5년간 주요 평점 및 등급은 다음과 같음
 - 2015년 선진적인 지방분권 실현 지표 17개와 관련하여 우수 9개 지표, 양호 3개 지표, 보통 5개 지표로 평가됨

- 우수 지표로는 제주특별법 권한 이양을 활용한 규제개선 실적, 주민자치센터 운영 활성화 실적, 민원서비스 처리 개선 실적, 감사위원회 운영 활성화 실적, 도의회(교육위원회 포함) 운영 실적, 자치조직의 정비 및 특례 활용 실적, 우수인력 충원 및 인적자원 개발 실적, 탄력적 지방세 개선 실적, 자체 세입 확충 실적

<표 17> 제주특별자치도 성과평가 2015년 지방분권 실현

선진적인 지방분권 실현(2015년)	평점	등급
1. 제주특별법 권한 이양을 활용한 규제개선 실적	86	우수
2. 주민자치센터 운영 활성화 실적	92	우수
3. 주민갈등 해소 노력 추진 실적	65	보통
4. 민원서비스에 대한 고객만족도	71	양호
5. 민원서비스 처리 개선 실적	86	우수
6. 특별자치도 출범 및 정책만족도	62	보통
7. 감사위원회 운영 활성화 실적	96	우수
8. 감사위원회에 대한 도민만족도	61	보통
9. 도의회(교육위원회 포함) 운영 실적	85	우수
10. 도의회 의정활동에 대한 도민만족도	60	보통
11. 자치조직의 정비 및 특례 활용 실적	85	우수
12. 우수인력 충원 및 인적자원 개발 실적	95	우수
13. 탄력적 지방세 개선 실적	88	우수
14. 자체 세입 확충 실적	95	우수
15. 자치경찰 주요업무 추진실적	83	양호
16. 자치경찰서비스 주민 만족도	64	보통
17. 특별행정기관에 대한 고객만족도	74	양호

- 2016년 선진적인 지방분권 실현 지표 18개와 관련하여 우수 9개 지표, 양호 5개 지표, 보통 4개 지표로 평가됨
- 우수 지표로는 제주특별법 제도개선 실적, 제주특별법 사무이양을 활용한 규제개선 실적, 주민자치센터 운영 활성화 실적, 감사위원회 운영 활성화 실적, 도의회(교육위원회 포함) 운영 실적, 자치조직의 정비 및 특례 활용 실적, 우수인력 충원 및 인적자원 개발 실적, 지방세 확충 및 인적자원 개발 실적, 재정운영 주민참여 활성화 실적

<표 18> 제주특별자치도 성과평가 2016년 지방분권 실현

선진적인 지방분권 실현(2016년)	평점	등급
1. 제주특별법 제도개선 실적	87	우수
2. 제주특별법 사무이양을 활용한 규제개선 실적	87	우수
3. 주민자치센터 운영 활성화 실적	90	우수
4. 주민갈등해소 노력 추진	83	양호
5. 민원서비스에 대한 고객만족도	71	양호
6. 민원서비스 처리 개선 실적	84	양호
7. 특별자치도 출범 및 정책만족도	62	보통
8. 감사위원회 운영 활성화 실적	93	우수
9. 감사위원회에 대한 도민만족도	62	보통
10. 도의회(교육위원회 포함) 운영 실적	85	우수
11. 도의회 의정활동에 대한 도민만족도	62	보통
12. 자치조직의 정비 및 특례 활용 실적	89	우수
13. 우수인력 총원 및 인적자원 개발 실적	91	우수
14. 지방세 확충 및 인적자원 개발 실적	87	우수
15. 재정운영 주민참여 활성화 실적	88	우수
16. 자치경찰 주요업무 추진실적	85	양호
17. 자치경찰서비스 주민 만족도	63	보통
18. 특별행정기관에 대한 고객만족도	72	양호

- 2017년 선진적인 지방분권 실현 지표 17개와 관련하여 우수 6개 지표, 양호 5개 지표, 보통 3개 지표, 미흡 3개 지표로 평가됨
- 우수 지표로는 제주특별법 권한 이양을 활용한 규제개선 실적, 감사위원회 운영 활성화 실적, 자치조직의 정비 및 특례 활용 실적, 우수인력 총원 및 인적자원 개발 실적, 지방세 확충 및 인적자원 개발 실적, 재정운영 주민참여 활성화 실적
- 미흡 지표로는 특별자치도 출범 및 정책만족도, 감사위원회에 대한 도민만족도, 도의회 의정활동에 대한 도민 만족도로 평가됨

<표 19> 제주특별자치도 성과평가 2017년 지방분권 실현

선진적인 지방분권 실현(2017년)	평점	등급
1. 제주특별법 권한 이양을 활용한 규제개선 실적	90	우수
2. 주민자치센터 운영 활성화 실적	87	양호
3. 민원서비스에 대한 고객만족도	65	보통
4. 민원서비스 처리 개선 실적	81	양호
5. 특별자치도 출범 및 정책만족도	55	미흡
6. 감사위원회 운영 활성화 실적	94	우수
7. 감사위원회에 대한 도민만족도	54	미흡
8. 도의회(교육위원회 포함) 운영 실적	89	양호
9. 도의회 의정활동에 대한 도민만족도	54	미흡
10. 교육자치 특례 운영 활성화 실적	89	양호
11. 자치조직의 정비 및 특례 활용 실적	90	우수
12. 우수인력 총원 및 인적자원 개발 실적	91	우수
13. 지방세 확충 및 인적자원 개발 실적	98	우수
14. 재정운영 주민참여 활성화 실적	93	우수
15. 자치경찰 주요업무 추진실적	89	양호
16. 자치경찰서비스 주민 만족도	57	보통
17. 특별행정기관에 대한 고객만족도	67	보통

- 2018년 선진적인 지방분권 실현 지표 18개와 관련하여 우수 8개 지표, 양호 4개 지표, 보통 3개 지표, 미흡 3개 지표로 평가됨
- 우수 지표로는 주민자치센터 운영 활성화 실적, 민원서비스 처리 개선 실적, 감사위원회 운영 활성화 실적, 교육자치 특례 운영 활성화 실적, 자치조직의 정비 및 특례 활용 실적, 우수인력 총원 및 인적자원 개발 실적, 지방세 확충 및 지방세인제도 운영 실적
- 미흡 지표로는 특별자치도 출범 및 정책만족도, 감사위원회에 대한 도민만족도, 도의회 의정활동에 대한 도민 만족도로 평가됨

<표 20> 제주특별자치도 성과평가 2018년 지방분권 실현

선진적인 지방분권 실현(2018년)	평점	등급
1. 제주특별법 제도개선 및 지방분권 추진실적	89	양호
2. 제주특별법 사무이양을 활용한 규제개선 실적	89	양호
3. 주민자치센터 운영 활성화 실적	94	우수
4. 민원서비스에 의한 고객만족도	65	보통
5. 민원서비스 처리 개선 실적	94	우수
6. 특별자치도 출범 및 정책만족도	52	미흡
7. 감사위원회 운영 활성화 실적	97	우수
8. 감사위원회에 대한 도민만족도	51	미흡
9. 도의회(교육위원회 포함) 운영 실적	89	양호
10. 도의회 의정활동에 대한 도민만족도	48	미흡
11. 교육자치 특례 운영 활성화 실적	90	우수
12. 자치조직의 정비 및 특례 활용 실적	92	우수
13. 우수인력 총원 및 인적자원 개발 실적	92	우수
14. 지방세 확충 및 지방세인제도 운영 실적	98	우수
15. 재정운영 주민참여 활성화 실적	97	우수
16. 자치경찰 주요업무 추진실적	89	양호
17. 자치경찰서비스 주민 만족도	56	보통
18. 특별행정기관에 대한 고객만족도	65	보통

- 2019년 선진적인 지방분권 실현 지표 12개와 관련하여 우수 7개 지표, 양호 1개 지표, 보통 1개 지표, 미흡 2개 지표로 평가됨
- 우수 지표로는 사회협약위원회 활동 실적 (2년), 감사위원회에 운영 활성화 실적, 교육자치 특례 운영 활성화 실적, 단일행정체제(제주자치도)를 통한 효율적 조직 운영, 지방세 확충 및 지방세입제도 운영 실적, 재정운영 주민참여 활성화 실적
- 미흡 지표로는 특별자치도에 대한 고객 만족도, 도의회 의정활동에 대한 도민 만족도로 평가됨

<표 21> 제주특별자치도 성과평가 2019년 지방분권 실현

선진적인 지방분권 실현(2019년)	평점	등급
1. 주민자치센터 운영 활성화 실적	86	양호
2. 사회협약위원회 활동 실적 (2년)	90	우수
3. 특별자치도에 대한 고객 만족도	54	미흡
4. 감사위원회에 운영 활성화 실적	99	우수
5. 도의회 의정활동에 대한 도민 만족도	48	미흡
6. 교육자치 특례 운영 활성화 실적	90	우수
7. 단일행정체제(제주자치도)를 통한 효율적 조직 운영	94	우수
8. 지방세 확충 및 지방세입제도 운영 실적	97	우수
9. 재정운영 주민참여 활성화 실적	92	우수
10. 자치경찰의 주민치안 강화 및 운영 내실화 추진실적	92	우수
11. 자치경찰 주요업무 추진실적	56	보통
12. 특별행정기관에 대한 고객 만족도	68	보통

○ 도민 대상 제주특별자치도 출범 인지도와 관련하여 2015년 평균 4.03점에서 2019년 4.47점으로 0.44점 상승

<표 22> 제주특별자치도 출범 인지도(2015~2019)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
평균	4.03	4.06	4.01	4.50	4.47

자료 : 제주특별자치도 성과평가 2015년~2019년, 국무조정실



- 도민 대상 제주특별자치도 출범 지역발전 기여도와 관련하여 2015년 평균 3.39점에서 2019년 3.51점으로 0.12점 상승하였으나, 특별자치도 출범 15년에 대한 지역기여도 만족도로는 높지 않음

<표 23> 제주특별자치도 출범 지역발전 기여도(2015~2019)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
평균	3.39	3.32	3.48	3.44	3.51

자료 : 제주특별자치도 성과평가 2015년~2019년, 국무조정실



- 도민 대상 제주특별자치도 추진 정책과정에 대한 인식조사의 경우 크게 4개로 주민의견수렴 부문, 주민이 원하는 정책 여부, 정책혜택 지역 확산 여부, 정책의 적절한 홍보여부임
 - 주민의견수렴 부문은 2015년 평균 3.06점에서 2019년 3.26점으로 0.2점 상승하기는 하였으나, 전체적으로 주민의 만족도는 높지 않으며, 주민이 원하는 정책 여부 부문은 2015년 3.04점에서 2019년 3.17점으로 0.13점 상승하였으나, 주민의 만족도는 높지 않음
 - 정책혜택 지역 확산 여부 부문은 2015년 2.92점에서 2019년 3.20점으로 0.28점 상승하였으나 2015년, 2016년은 평균 2점대로 특별자치도 정책 추진의 혜택이 지역으로 확산되지 않으며, 도민의 체감도는 매우 낮다고 볼 수 있음
 - 정책의 적절한 홍보 부문은 2015년 2.86점에서 2019년 3.12점으로 0.26점 상승하였으나, 2015년, 2016년은 평균 2점대로 특별자치도 정책 홍보가 확산되지 않으며, 도민의 체감도는 매우 낮다고 볼 수 있음

<표 24> 제주특별자치도 추진 정책과정 인식(2015~2019)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
주민의견수렴	3.06	3.05	3.17	3.05	3.26
주민이 원하는 정책	3.04	2.95	3.12	2.99	3.17
정책혜택 지역 확산	2.92	2.93	3.18	3.05	3.20
정책의 적절한 홍보	2.86	2.84	3.06	3.01	3.12

자료 : 제주특별자치도 성과평가 2015년~2019년, 국무조정실



4. 제주특별자치도 연구 동향

1) 제주특별자치도 관련 연구 사업 동향

- 2006년 제주특별자치도 출범 이후 주요 연구사업의 주요 내용을 살펴보는 것으로 제주특별자치도 추진과 관련한 현안 파악과 핵심내용에 대해 검토
- 제주특별자치도 관련 국무조정실 성과평가를 제외한 연구 건수는 20건 정도이며, 연도별 현황은 다음과 같음

<표 25> 제주특별자치도 관련 연구 현황

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013-
연구과제 수	1	1	-	1	1	1	2	
구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	계
연구과제 수	1	2	3	4	-	2	1	20

○ 각 연도별 연구 목적과 핵심 내용은 다음과 같음

<표 26> 제주특별자치도 관련 연구사업 동향

연도	과제명	수행기관	목적	핵심 제언
2006	중앙행정기관 권한의 제주특별자치도 이양방안	한국지방 행정연구원	외교·사법·국방 등 국가존립사무를 제외 한 사무에 대하여 제 주특별자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능 력 등을 고려하여 단 계별 이양방안을 마련	· 제주특별자치도 단계별 이양에 따 른 행·재정지원 · 제주특별자치도 단계별 이양에 따 른 평가방안 · 특별지방행정기관 수행사무 추가 이 관방향
2007	지방분권 촉진을 위한 정책과제 발굴 및 중앙-지방간 관계 연구	한국지방 자치학회	중앙-지방간 관계가 과거의 지시·통제가 아닌 조정·지원 위주 의 협력적 스폰서십, 파트너십 관계로 발전 할 수 있는 상생협력 의 발전방안 마련	· 새로운 지방분권 (추진)논리개발 · 지방지원조직기능 개편방안 · 분권정책과제
2009	제주특별자치도 규제자유화 시스템 구축 방안 연구	한국행정 연구원	제주특별자치도의 획 기적 규제개혁을 위한 규제자유화 시스템 구 축과 제주도 규제자유 화 기반 구축을 위한 규제일몰제의 적용, 규제절차의 간소화	· OECD 국가 및 제 주도 규제개혁 · 사례 검토를 통한 규제개혁 수단의 발굴 및 활용 · 제주도 규제개혁 시 스템의 구축 방향
2010	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 입법체계 개선 방안	한국법제 연구원	제주특별법 입법체계 상 문제상황 진단 및 입법체계 개선의 지속 적 발전을 위한 방안 마련	· 조문의 편제 정리 · 관련 법령의 개폐 에 따른 조문 정리 · 특례규정에 따른 벌칙 등 정비 · 향후 입법적 과제

2011	제주특별자치도 5년 평가 종합 평가	한국지방 행정연구원	제주특별자치도 시행 5년을 대상으로 공과 를 종합적인 시각에서 평가하고 결과에 기초 하여 장단기적인 개선 대책 강구	<ul style="list-style-type: none"> · 분야별 개선 방안 · 특별자치도의 성과평가 부문 · 중앙권한의 이양평가 부문 · 재정특례 성과평가 부문 · 국제자유도시 개발 평가 부문 · 국제자유도시 핵심산업 평가 부문 · 제주특별자치도 추진체계 평가 부문
2012	제주특별자치도 행정체제 개편 연구	한국행정학회	제 주 특 별 자 치 도 가 2006년 시행된 이후 나타난 문제점을 면밀 히 분석하고 문제점들 을 해결할 수 있는 제 주특별자치도의 행정 체제 개편방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> · 대안검토의 준거틀 및 잠재적 대안 · 현행유지 대안 · 시장 직선·의회 미구성 대안 (구.시장직선 대안) · 읍면동장 직선·의회 미구성 대안(구.읍면동 자치강화 대안) · 기초의회만 구성 대안 · 시장 직선·의회 구성 대안(구.시장직선 및 기초 의회 구성 대안)
2012	제주특별자치도 행정시 권한 및 기능 강화 방안	제주연구원	제주특별자치도 출범 이후 발생된 행정시의 권한 및 기능 약화를 보완하고 행정시 사무 의 완결성, 자기 결정 권 및 책임성 확보	<ul style="list-style-type: none"> · 조례 개정 대상업무 6 개월 이내, 특별법 개 정 대상 1년 이내 시행 · 도 분청 행정시 권한 및 기능강화 담당 지정 · 재정분야에서 도분청 과 양 행정시간에 재 정과 관련한 합의문 작성이 필요하며, 일 정기간(예, 2년) 시행 후 문제점 발견 · 도 분청의 주관으로 (가칭)「행정시 권한 및 기능 강화 협의 회」를 매년 2회 이상 정례회 개최

2014	제주도 규제완화 사례 평가를 통한 중앙정부 규제개선 방안	제주연구원	제주특별자치도 규제완화 사례 평가를 통해 규제개선 방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> · 제주특별법 제도 정비 · 규제개혁 관련 제주특별법 특례적 지위 형태 · 제주도 사례 전국 확산 방안
2015	제주특별법 이양권한 활용 제고 연구	제주지방자치학회	제주특별자치도 출범 이후 특별법 규정을 통해 중앙정부로부터 이양 받은 권한 또는 특별법에 의해서 창설된 특례 등에 대한 전반적인 활용실태 점검·분석	<ul style="list-style-type: none"> · 영향력 있는 권한 등에 대한 심층연구 필요 · 이양권한활용 업데이트 및 업그레이드 필요 · 이양권한 활용 전산 프로그램 개발 필요 · 미활용 특례 향후 계획 수립
2015	제주특별자치도 자치분권 강화연구 용역	한국지방행정연구원	합리적인 사무배분체제의 정립과 특별지방행정기관의 적정수행체제 개선 및 제주특별자치도의 기관구성 다양화 방안 등을 대상으로 개선대안을 모색	<ul style="list-style-type: none"> · 제주특별자치도의 특성 분석 · 행정계층별 기관구성 다양화 모델 검토 · 행정시 기능보완 방안 · 읍면동 기능강화 방안
2016	제주특별자치도 10년 평가 및 향후 전략	제주연구원	특별자치 추진을 통한 도민의 복리증진 및 국가발전 기여 등 당초 특별자치도 설립 목적의 성취도 등 평가 및 10년 성과를 종합적으로 평가하여 특별자치의 향후전략을 수립하고, 제주와 국가가 공동으로 발전할 수 있는 협력방안 등 모색	<ul style="list-style-type: none"> · 권한이양 시스템 개선 · 헌법적 지위 확보를 통한 위상강화 · 재정권 확대 · 특별행정기관 운영 개선 · 핵심산업의 재편 · 스마트 1차산업 육성 및 6차 산업 활성화 · 의료산업의 특화 · 관광 및 교육산업 · 제도개선 · 첨단산업 육성을 위한 창조생태계 구축

2016	제주특별자치도 10주년 평가 및 제도개선 과제 발굴 연구	한국지방 자치학회	특별자치도 10년 추진 성과 점검과 특별자치도 지향점 의거 제주 국제자유도시 실천전략으로써 추진체계 재설계	<ul style="list-style-type: none"> · 고도의 자치권 확보를 위한 제도개선 및 추진방향 · 행정시 개편방향 · 도의회 독립성 및 위상 강화 방안 · 제도개선 과제의 성과관리를 위한 평가 지표개발 · 개헌 및 차기 정부 수행과정 대처 방안
2016	제주특별자치도 성과평가 평가지표 및 평가체계 개선	한국지방 경영연구원	제주특별자치도 성과평가의 성과지표 및 평가체계에 대한 연구를 통해 평가의 효과성을 제고할 수 있는 개선방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> · 성과평가 점수화 및 등급화 방법 개선방안 · 설문조사 방법 개선 방안 · 성과평가 추진체계 개선 방안
2017	제주특별법 4단계 중앙권한 이양에 따른 재정수요 분석 연구	한국지방 재정학회	제주특별자치도 제4단계 제도개선에 의해 이양된 원한에 발생되는 재정수요를 분석하여 재정소요액 산출	<ul style="list-style-type: none"> · 제주특별자치도 설치 배경과 이양사무 소요 자원 지원 필요성 · 중앙권한 이양사무 소요자원 지원 확보 방안
2017	입법지원체계 개선 연구(제주도의회 10년 발전 방안)	(사)한국공공 자치연구원	도민의 대표기관으로 의정활동에 대한 평가와 의회 발전 방향 로드맵 작성	<ul style="list-style-type: none"> · 도의회 의정분야 전문성 강화 · 도의원 선거구 획정 및 의원 정수 확대 방안 · 상임위원회 의정역량 강화 · 의정활동 지원조직 및 인력운영 강화 · 의회사무처 전문성 및 독립성 강화 방안 · 의회 대외적 역량강화 방안 · 집행기관 견제기능 강화 방안 · 제주특별자치도 기관구성 방향

2017	제주특별법 이양권한 활용 방안 연구	한국지방 자치학회	제주특별법 이양 권한 에 대해 활용방안 마 련과 특별자치 역량강 화, 제주의 특성에 맞 는 활용 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 미활용 권한 · 이양권한 활용 필요성 에 대한 인식 고취 · 단계별 이양권한 활 용에 대한 참고기준 마련 · 이양권한 활용에 필 요한 주요 내용 - 이양권한 · 이양권한 활용의 현 황 및 실익에 대한 인식 제고 · 우수사례 발굴을 통한 권한 활용의 방향 설 정 및 성과 평가 · 개선과제 발굴 및 발전방안 마련
2017	제주특별자치도 헌법적 지위확보방안 연구	제주대학교 산학협력단	세미나 자료집	· 세미나 자료집
2019	제주특별자치도 입법체계 구축 연구	한국법제 연구원	헌법 개정 및 수직적 입법체계가 구축되는 입법환경의 변화를 가 정하여 제주특별법에 적합한 입법체계 구축	· 제주기본법(안)에 따 른 입법체계 구축
2019	국가사무의 제주사문 배분 연구	한국지방행정 연구원	제주특별자치도 차비 분권 모델 완성을 위 해 기존과 차별화 되 는 국가사무 제주이양 방안을 개발하고 실현 가능성을 탐색	· 제주특별자치도기본 법 및 제도개선 방 안 제시
2020	제주특별자치도 입법평가 연구	한국법제 연구원	제주특별자치도 입법 체계의 특수성을 반영 할 수 있도록 현실 부 합여부, 위임사항에 대한 평가, 조례 개선 안 제시	<ul style="list-style-type: none"> · 조례정비 기준 정립 및 교육 · 조례정비 백서 발간 · 조례 성과 및 계획 관련 의회 보고 의 무화

Ⅲ. 제주특별자치도 추진 의견조사

제1절 도민·공무원 제주특별자치도 추진 의견조사

제2절 전문가 대상 제주특별자치도 추진 의견조사

제3절 분석결과 종합

Ⅲ. 제주특별자치도 추진 의견조사

- 제주특별자치도 출범 15년이 경과한 시점에 도민과 공무원, 그리고 도내외 전문가를 대상으로 특별자치도 출범 인식, 주요 성과, 향후 발전 방향에 대한 의견조사 실시
- 도민 의견조사는 제주특별자치도 특별자치제도추진단과 소통정책관실에서 공동으로 2021년 5월 실시한 ‘제주특별자치도 출범 15주년 도민 인식조사’ 결과를 본 연구의 도민의견조사로 활용함을 밝혀 둠
- 공무원 의견조사는 도민의견조사 문항을 토대로 2021년 7월 올레행정시스템을 활용한 공무원 의견조사 실시

제1절. 도민·공무원 제주특별자치도 추진 의견조사

1. 조사 설계

1) 도민 의견조사 설계

- 조사 대상 : 제주특별자치도 거주 만 18세 이상
- 표본 : 1,010명
- 조사 방법 : 유선전화 면접 및 온라인 조사 병행
- 조사 기간 : 전화면접조사(2021년 5월 17일 ~ 5월 18일), 온라인 조사(2021년 5월 13일 ~ 5월 18일)
- 설문 구성 : 총괄평가 분야, 국제자유도시 분야, 중앙정부 권한 이양 분야, 제주특별자치도의 향후 과제 분야
- 설문 기관 : (주) KOPRA

2) 공무원 의견조사 설계

- 조사 대상 : 제주특별자치도 소속 공무원
- 표본 : 153명
- 조사 방법 : 올레행정시스템을 통한 온라인 설문
- 조사 기간 : 2021년 7월 26일 ~ 8월 6일
- 설문 구성 : 총괄평가 분야, 국제자유도시 분야, 중앙정부 권한 이양 분야, 제주특별자치도의 향후 과제 분야

2. 분석 결과

1) 응답자 특성

- 성별 특성 부문은 도민 전체 응답자 1,010명 중 남성 48.2%(487명), 여성 51.8%(523명)으로 나타났으며, 연령 특성 부문은 18~29세 10.2%(103명), 30대 16.5%(167명), 40대 25%(253명), 50대 18%(182명), 60세 이상 30.2%(305명)로 나타남
- 거주 시별 특성 부문은 제주시 72.7%(734명), 서귀포시 27.3%(276명)로 나타났으며, 거주 권역별 특성 부문은 제주시 갑 지역 38.7%(391명), 제주시 을 지역 34%(343명), 서귀포시 지역 27.3%(276명)로 나타남

<표 27> 응답자 특성(도민)

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	487	48.2
	여성	523	51.8
연령	18~29세	103	10.2
	30대	167	16.5
	40대	253	25.0
	50대	182	18.0
	60세 이상	305	30.2

거주 시별	제주시	734	72.7
	서귀포시	276	27.3
거주 권역별	제주시 갑	391	38.7
	제주시 을	343	34.0
	서귀포시	276	27.3
합계		1,010	100.0

- 연령 특성 부문은 공무원 전체 응답자 153명 중 20대 이하 9%(15명), 30대 23%(36명), 40대 25%(39명), 50대 41%(63명)로 나타났으며, 직급 특성 부문은 4급 이상 1%(3명), 5급 17%(27명), 6급 33%(51명), 7급 이하 38%(59명), 기타 8%(13명)로 나타남
- 직렬 특성 부문은 일반 행정 42%(65명), 시설 및 시설관리 12%(19명), 공업 7%(11명), 환경, 위생, 보건 6%(10명), 방재, 안전 3%(3명), 농업, 녹지 6%(10명), 기타 22%(35명)로 나타남
- 근무지 특성 부문은 도 본청 32%(50명), 직속기관 사업소 32%(50명), 제주시 본청 7%(12명), 서귀포시 본청 6%(10명), 제주시 읍면동 6%(10명), 서귀포시 읍면동 1%(3명), 기타 1%(3명)로 나타남

<표 28> 응답자 특성(공무원)

구분		빈도(명)	비율(%)
연령	20대 이하	15	9.0
	30대	36	23.0
	40대	39	25.0
	50대	63	41.0
직급	4급 이상	3	1.0
	5급	27	17.0
	6급	51	33.0
	7급 이하	59	38.0
	기타	13	8.0

직렬	행정	65	42.0
	시설 및 시설관리	19	12.0
	공업	11	7.0
	환경, 위생, 보건	10	6.0
	방재, 안전	3	1.0
	농업, 녹지	10	6.0
	기타	35	22.0
근무지	도 본청	65	42.0
	직속기관 사업소	50	32.0
	제주시 본청	12	7.0
	서귀포시 본청	10	6.0
	제주시 읍면동	10	6.0
	서귀포시 읍면동	3	1.0
	기타	3	1.0
합계		153	100.0

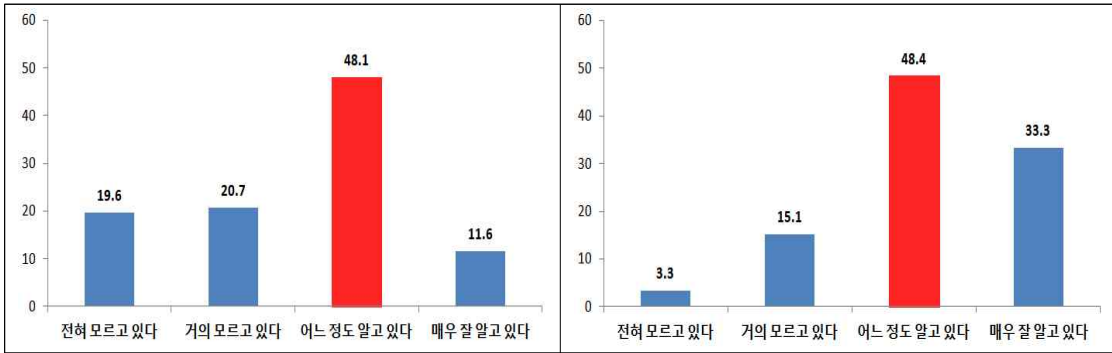
2) 총괄 평가

(1) 제주특별자치도 인지도

- ‘2006년 제주도의 명칭이 제주특별자치도로 바뀌게 된 배경과 의미에 대해 알고 있습니까?’ 라는 질문에 도민은 전체 응답자 1000명 중 40.3%(403명)가 특별자치도 배경과 의미에 대해 모르고 있다고 응답하였으며, 반면에 59.7%(597명)는 알고 있다고 응답함
- 공무원은 전체 응답자 153명 중 81.7%(125명)는 특별자치도 배경과 의미에 대해 알고 있다고 응답하였으며, 반면에 18.4%(28명)는 모르고 있다고 응답함

<표 29> 제주특별자치도 인지도

구분	도민		공무원	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
전혀 모르고 있다	196	19.6	5	3.3
거의 모르고 있다	207	20.7	23	15.1
어느 정도 알고 있다	481	48.1	74	48.4
매우 잘 알고 있다	116	11.6	51	33.3
합계	1000	100.0	153	100.0



(2) 제주특별자치도에 대한 관심도

- ‘최근 제주특별법 개정을 둘러싼 논의에 대해 얼마나 관심을 가지고 있습니까?’ 라는 질문에 도민은 전체 응답자 1000명 중 45.6%(456명)는 특별자치도에 대한 관심이 없다고 응답하였으며, 반면에 54.4%(544명)는 관심이 있다고 응답함
- 공무원은 전체 응답자 153명 중 63.4%(97명)는 특별자치도에 대한 관심이 높다고 응답하였으며, 반면에 36.6%(56명)는 관심이 없다고 응답함

<표 30> 제주특별자치도에 대한 관심도

구분	도민		공무원	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
전혀 관심 없다	102	10.2	10	6.5
관심 없는 편이다	354	35.4	46	30.1
관심 있는 편이다	460	46.0	68	44.4
매우 관심 있다	84	8.4	29	19.0
합계	1000	100.0	153	100.0

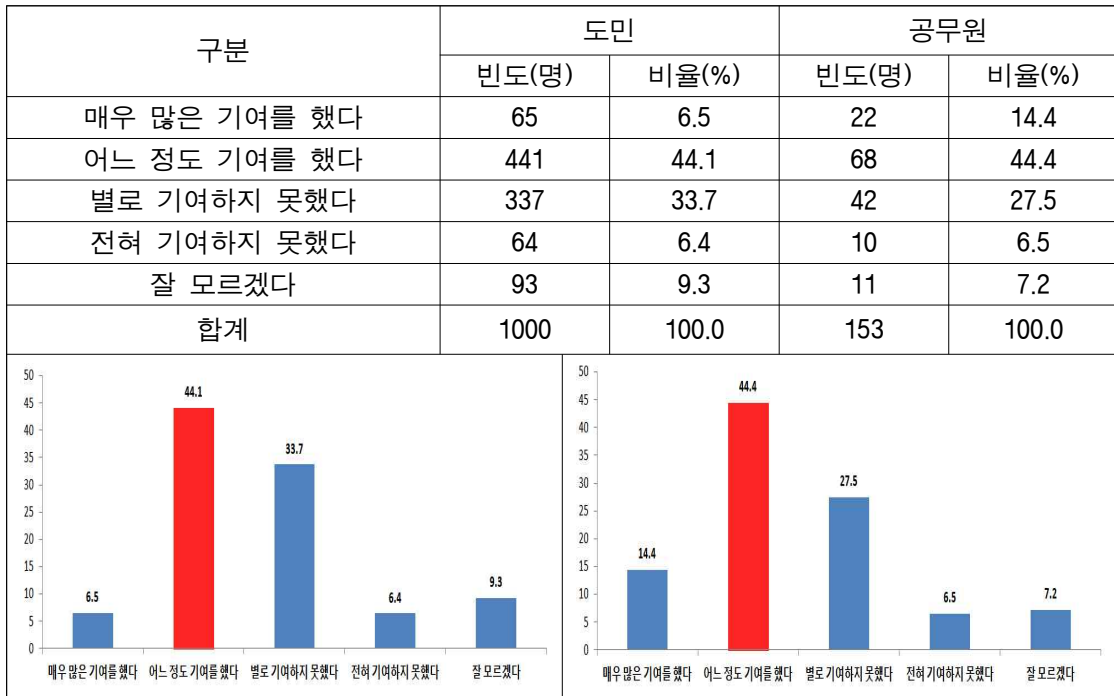
Level	Percentage
전혀 관심 없다	10.2
관심 없는 편이다	35.4
관심 있는 편이다	46.0
매우 관심 있다	8.4

Level	Percentage
전혀 관심 없다	6.5
관심 없는 편이다	30.1
관심 있는 편이다	44.4
매우 관심 있다	19.0

(3) 제주특별자치도 출범에 따른 경제발전 기여도

- ‘제주특별자치도 출범이 제주 지역사회의 경제발전 얼마나 기여했다고 평가하십니까?’ 라는 질문에 도민은 전체 응답자 1000명 중 50.6%(506명)는 특별자치도 출범이 지역사회 경제발전 기여를 했다고 응답하였으며, 반면에 40.1%(401명)는 기여하지 못했다고 응답함
- 공무원은 전체 응답자 153명 중 58.8%(90명)가 특별자치도 출범이 지역사회 경제발전 기여를 했다고 응답하였으며, 반면에 34%(52명)는 기여하지 못했다고 응답함

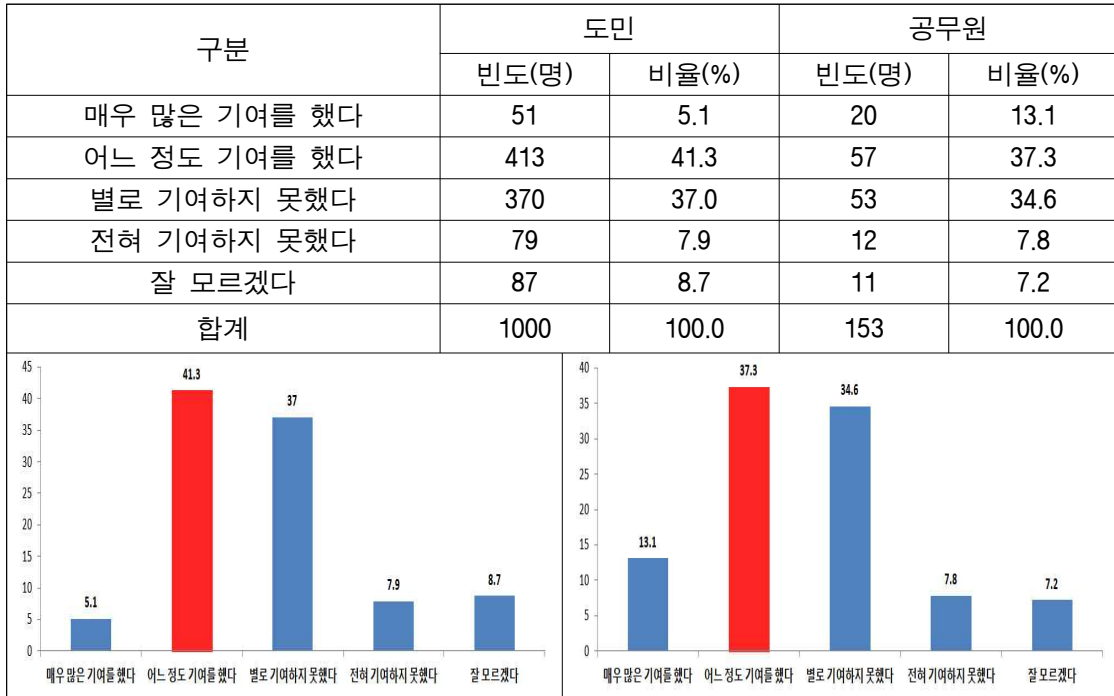
<표 31> 제주특별자치도 출범에 따른 경제발전 기여도



(4) 제주특별자치도 출범에 따른 복리증진 기여도

- ‘제주특별자치도 출범이 제주 도민의 복리증진에 얼마나 기여했다고 평가하십니까?’ 라는 질문에 도민은 전체 응답자 1000명 중 46.4%(464명)가 특별자치도 출범이 도민 복리 증진에 기여를 했다고 응답하였으며, 반면에 44.9%(449명)는 기여하지 못했다고 응답함
- 공무원은 전체 응답자 153명 중 50.4%(77명)가 특별자치도 출범이 도민 복리 증진에 기여를 했다고 응답하였으며, 반면에 42.4%(65명)는 기여하지 못했다고 응답함

<표 32> 제주특별자치도 출범에 따른 복리증진 기여도

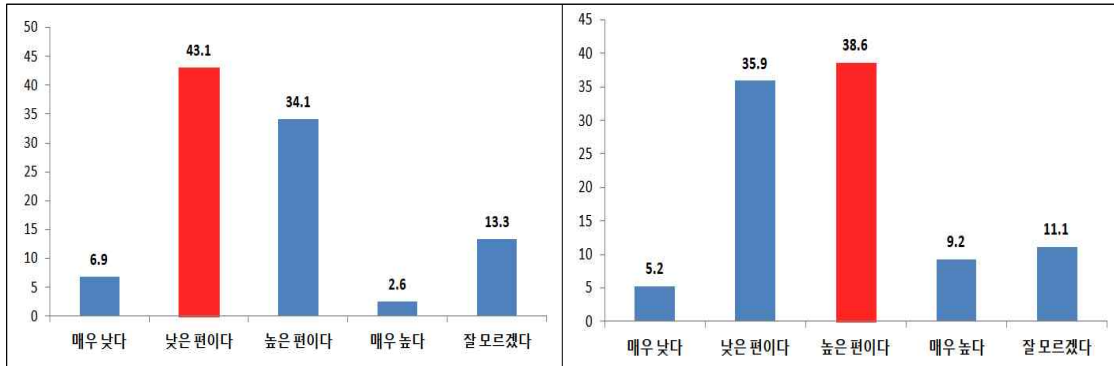


(5) 제주특별자치도 출범 이후 자치역량 수준 평가

- ‘제주특별자치도 출범 이후 지난 15년 간 제주 지역사회의 자치역량 수준에 대해 어떻게 평가하십니까?’ 라는 질문에 도민은 전체 응답자 1000명 중 50%(500명)가 특별자치도 출범 이후 자치역량 수준이 낮아졌다고 응답하였으며, 반면에 36.7%(367명)는 높아졌다고 응답함
- 공무원은 전체 응답자 153명 중 47.8%(73명)는 특별자치도 출범 이후 자치역량 수준이 높아졌다고 응답하였으며, 반면에 41.1%(63명)는 낮아졌다고 응답함

<표 33> 제주특별자치도 출범 이후 자치역량 수준 평가

구분	도민		공무원	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
매우 낮다	69	6.9	8	5.2
낮은 편이다	431	43.1	55	35.9
높은 편이다	341	34.1	59	38.6
매우 높다	26	2.6	14	9.2
잘 모르겠다	133	13.3	17	11.1
합계	1000	100.0	153	100.0

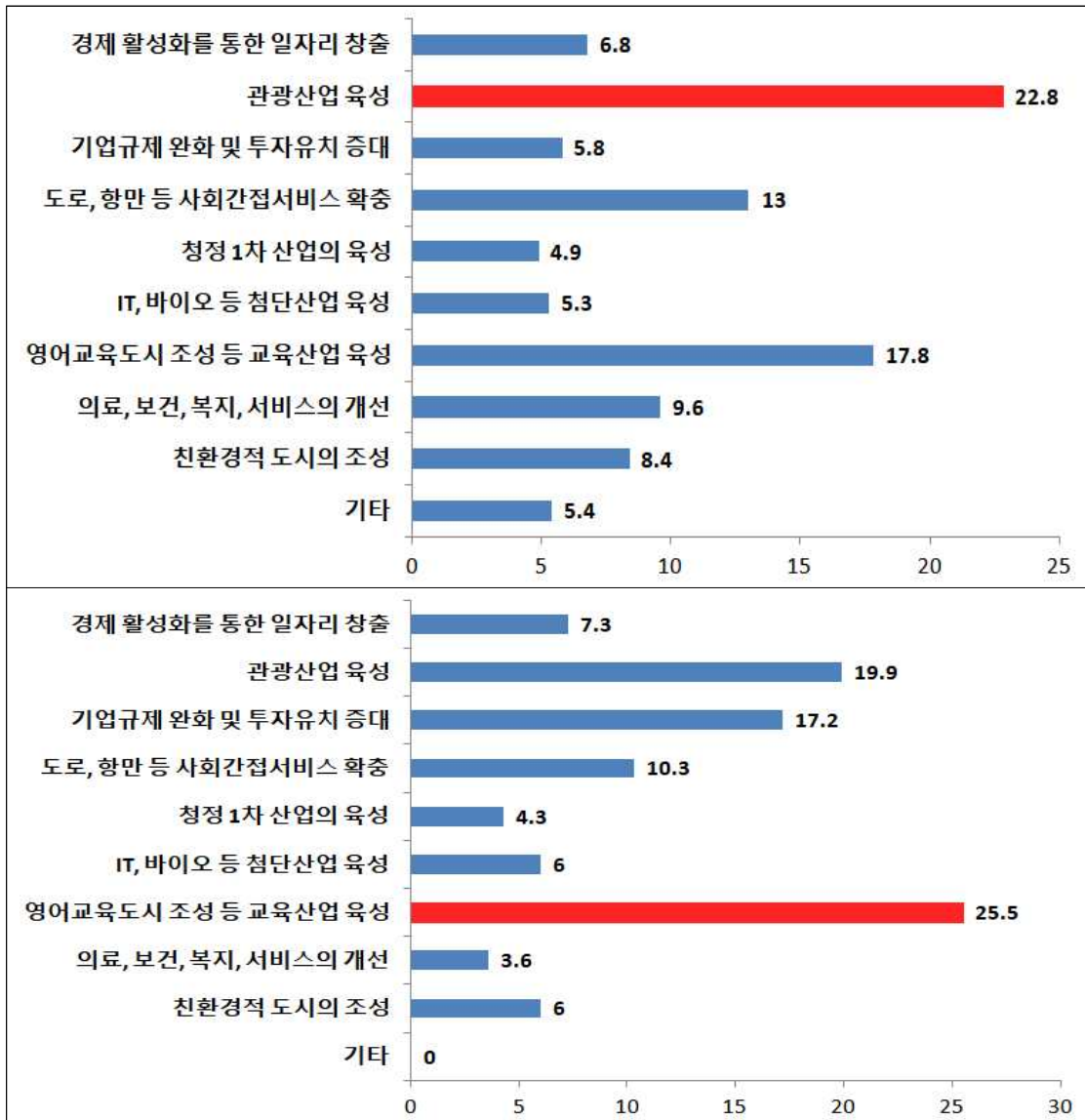


(6) 제주특별자치도 출범 이후 가장 성과가 높은 분야

- ‘제주특별자치도 출범으로 인해 제주 지역사회에서 가장 성과가 높은 분야는 어디라고 생각하십니까(2개 선택)?’ 라는 질문에 도민은 전체 응답자 1907명 중 22.8%(435명)가 관광산업 육성이라고 응답하였으며, 다음으로 17.8%(340명)가 영어교육도시 조성 등 교육산업 육성이라고 응답함
- 공무원은 전체 응답자 302명 중 25.5%(77명)가 영어교육도시 조성 등 교육산업 육성이라고 응답하였으며, 다음으로 19.9%(60명)가 관광산업 육성이라고 응답함

<표 34> 제주특별자치도 출범 이후 가장 성과가 높은 분야

구분	도민		공무원	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
경제 활성화를 통한 일자리 창출	130	6.8	22	7.3
관광산업 육성	435	22.8	60	19.9
기업규제 완화 및 투자유치 증대	111	5.8	52	17.2
도로, 항만 등 사회간접서비스 확충	248	13.0	31	10.3
청정 1차 산업의 육성	94	4.9	13	4.3
IT, 바이오 등 첨단산업 육성	102	5.3	18	6.0
영어교육도시 조성 등 교육산업 육성	340	17.8	77	25.5
의료, 보건, 복지, 서비스의 개선	184	9.6	11	3.6
친환경적 도시의 조성	160	8.4	18	6.0
기타	103	5.4	0	0.0
합계	1907	100.0	302	100.0

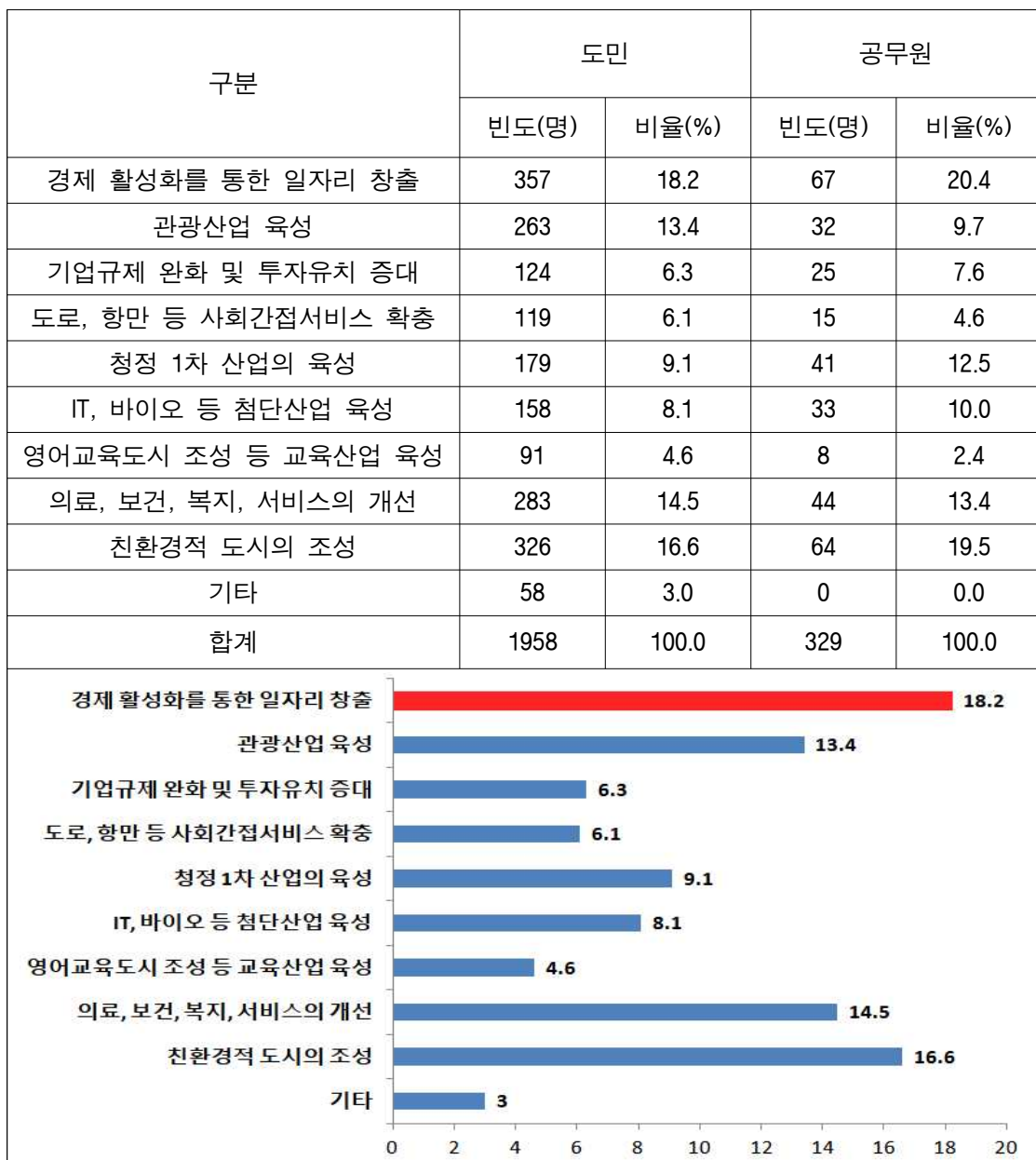


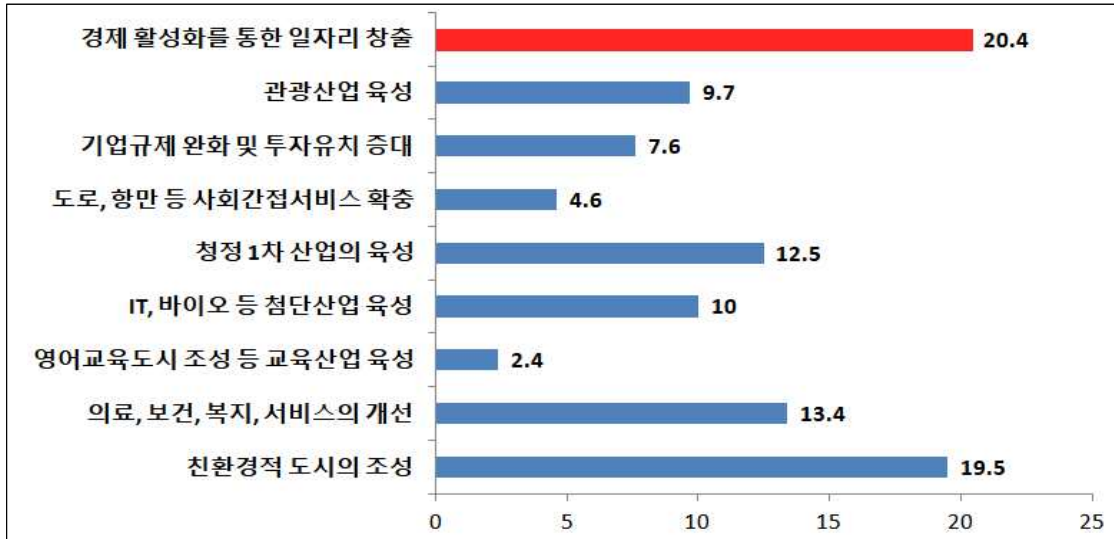
(7) 제주특별자치도 지속적 발전을 위해 가장 중요한 분야

- ‘제주특별자치도의 지속적 발전을 위해 가장 중요한 분야는 무엇이라고 생각하십니까(중복응답)?’ 라는 질문에 도민은 전체 응답자 1958명 중 18.2%(357명)가 경제 활성화를 통한 일자리 창출이 가장 중요하다고 응답하였으며, 다음으로 친환경적 도시의 조성 16.6%(326명), 의료, 보건, 복지, 서비스의 개선 14.5%(283명), 관광산업 육성 13.4%(263명), 청정 1차 산업의 육성 9.1%(179명), IT, 바이오 등 첨단산업 육성 8.1%(158명), 기업규제 완화 및 투자유치 증대 6.3%(124명), 도로, 항만 등 사회간접서비스 확충 6.1%(119명), 영어교육도시 조성 등 교육산업 육성 4.6%(91명)순으로 응답함

- 공무원은 전체 응답자 329명 중 20.4%(67명)가 경제 활성화를 통한 일자리 창출이 가장 중요하다고 응답하였으며, 다음으로 친환경적 도시의 조성 19.5%(64명), 의료, 보건, 복지, 서비스의 개선 13.4%(44명), 청정 1차 산업의 육성 12.5%(41명), IT, 바이오 등 첨단산업 육성 10%(33명), 관광산업 육성 9.75(32명), 기업규제 완화 및 투자유치 증대 7.6%(25명), 도로, 항만 등 사회간접서비스 확충 4.6%(15명), 영어교육도시 조성 등 교육산업 육성 2.4%(8명) 순으로 응답함

<표 35> 제주특별자치도 지속적 발전을 위해 가장 중요한 분야





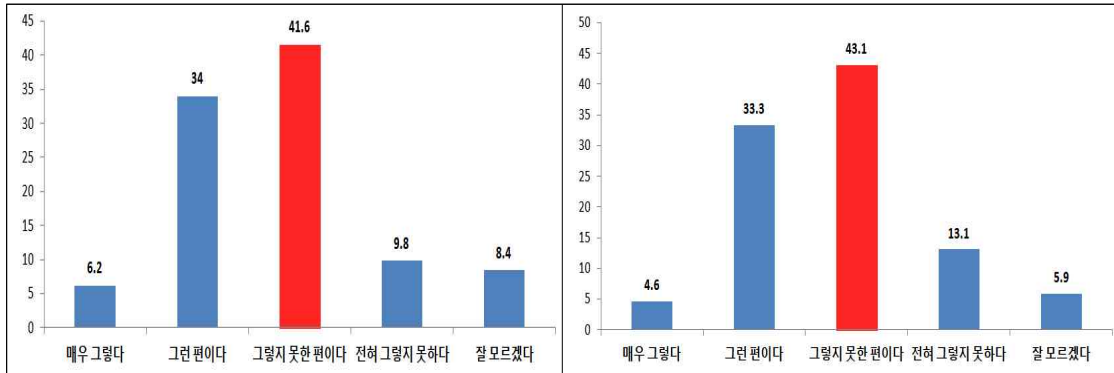
3) 국제자유도시

(1) 국제자유도시 위상 정립

- ‘제주특별자치도 15주년을 맞아 제주특별자치도가 국제자유도시 위상을 제대로 확립해 나가고 있다고 생각하십니까?’ 라는 질문에 도민은 전체 응답자 1000명 중 51.4%(514명)가 특별자치도가 국제자유도시 위상을 제대로 확립해 나가고 있지 못하다고 응답하였으며, 반면에 40.2%(402명)는 위상을 확립해 나가고 있다고 응답함
- 공무원은 전체 응답자 153명 중 56.2%(86명)가 특별자치도가 국제자유도시 위상을 제대로 확립해 나가고 있지 못하다고 응답하였으며, 반면에 37.9%(58명)는 위상을 확립해 나가고 있다고 응답함

<표 36> 국제자유도시 위상 정립

구분	도민		공무원	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다	62	6.2	7	4.6
그런 편이다	340	34.0	51	33.3
그렇지 못한 편이다	416	41.6	66	43.1
전혀 그렇지 못하다	98	9.8	20	13.1
잘 모르겠다	84	8.4	9	5.9
합계	1000	100.0	153	100.0



(2) 국제자유도시 위상에 맞는 규제개선

- ‘제주특별자치도 출범 이후 국제자유도시 추진 과정에서 행정규제의 완화와 국제적 기준을 적용 등의 규제개선에 어떻게 생각하십니까?’ 라는 질문에 도민은 전체 응답자 1000명 중 46%(460명)가 국제자유도시 위상에 맞는 규제개선이 만족스럽지 못하다고 응답하였으며, 반면에 38.1%(381명)는 만족한다고 응답함
- 공무원은 전체 응답자 153명 중 43.1%(66명)는 국제자유도시 위상에 맞는 규제개선이 만족스럽지 못하다고 응답하였으며, 반면에 36.6%(56명)는 만족한다고 응답함

<표 37> 국제자유도시 위상에 맞는 규제개선

구분	도민		공무원	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
매우 만족스럽다	23	2.3	3	2.0
만족스런 편이다	358	35.8	53	34.6
불만족스런 편이다	392	39.2	51	33.3
매우 불만족스럽다	68	6.8	15	9.8
잘 모르겠다	159	15.9	31	20.3
합계	1000	100.0	153	100.0

구분	매우 만족스럽다	만족스런 편이다	불만족스런 편이다	매우 불만족스럽다	잘 모르겠다
비율	2.3	35.8	39.2	6.8	15.9

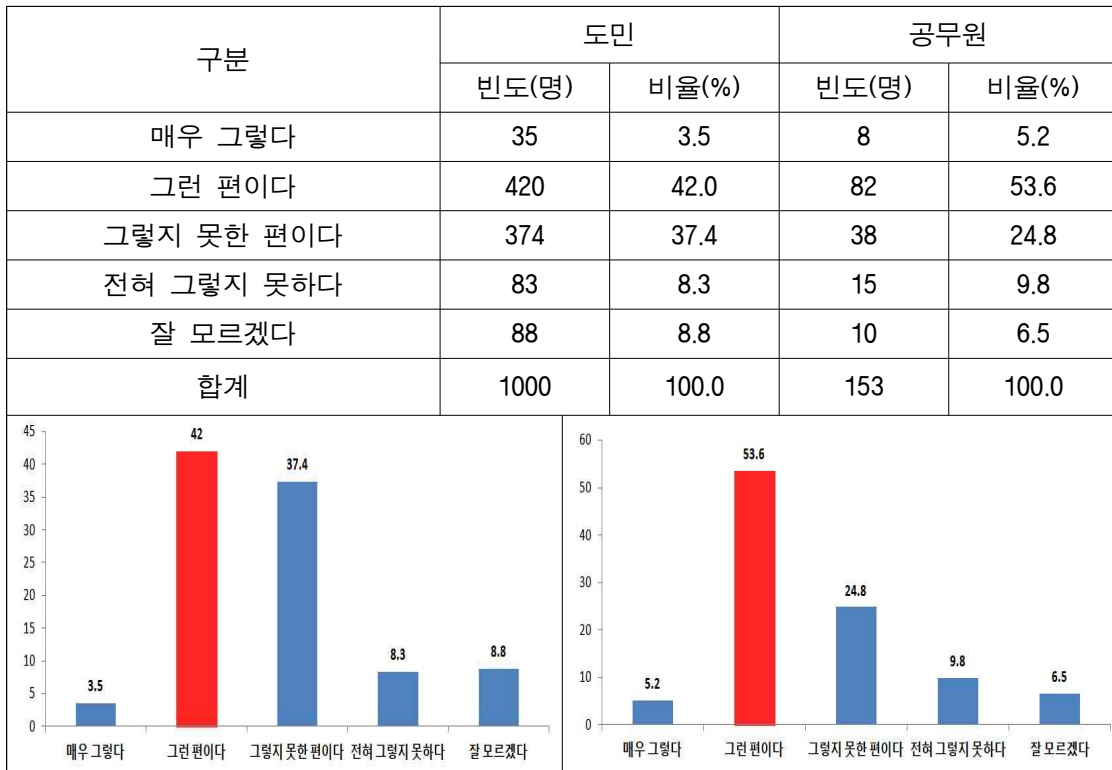
구분	매우 만족스럽다	만족스런 편이다	불만족스런 편이다	매우 불만족스럽다	잘 모르겠다
비율	2	34.6	33.3	9.8	20.3

4) 중앙정부 권한 이양

(1) 중앙정부 권한 이양에 따른 제주 발전 기여도

- ‘제주특별자치도 출범 이후 중앙정부로부터의 권한 이양이 제주 지역사회 발전에 도움이 되었다고 생각하십니까?’ 라는 질문에 도민은 전체 응답자 1000명 중 45.7%(457명)가 중앙정부 권한 이양이 제주 지역사회 발전에 도움이 되지 못하였다고 응답하였으며, 반면에 45.5%(455명)는 도움이 되었다고 응답함
- 공무원은 전체 응답자 153명 중 58.8%(90명)가 중앙정부 권한 이양이 제주 지역사회 발전에 도움이 되었다고 응답하였으며, 반면에 34.6%(53명)는 도움이 되지 못했다고 응답함

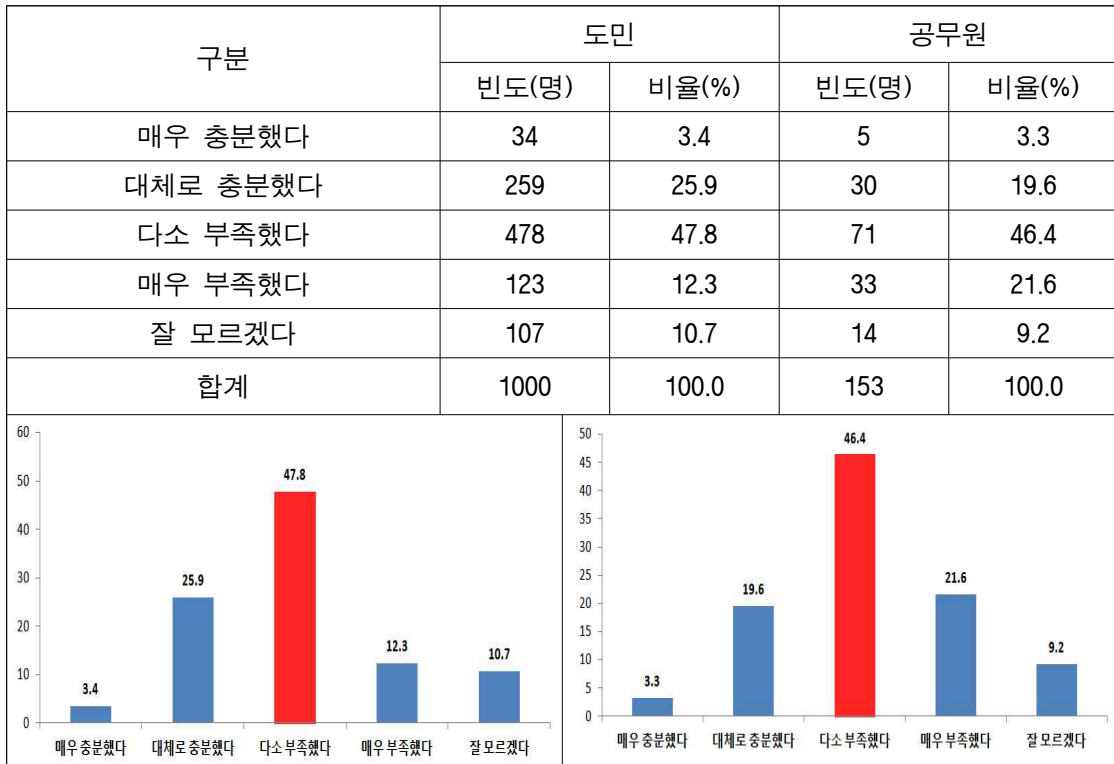
<표 38> 중앙정부 권한 이양에 따른 제주 발전 기여도



(2) 중앙정부 권한 이양 정도

- ‘제주특별자치도 출범 이후 중앙정부로부터의 권한 이양이 제주 지역사회 발전에 도움이 되었다고 생각하십니까?’ 라는 질문에 도민은 전체 응답자 1000명 중 60.1%(601명)가 중앙정부 권한 이양이 제주 지역사회 발전에 도움에 부족했다고 응답하였으며, 반면에 29.3%(293명)는 충분했다고 응답함
- 공무원은 전체 응답자 153명 중 68%(104명)가 중앙정부 권한 이양이 제주 지역사회 발전에 도움에 부족했다고 응답하였으며, 반면에 22.9%(35명)는 충분했다고 응답함

<표 39> 중앙정부 권한 이양 정도



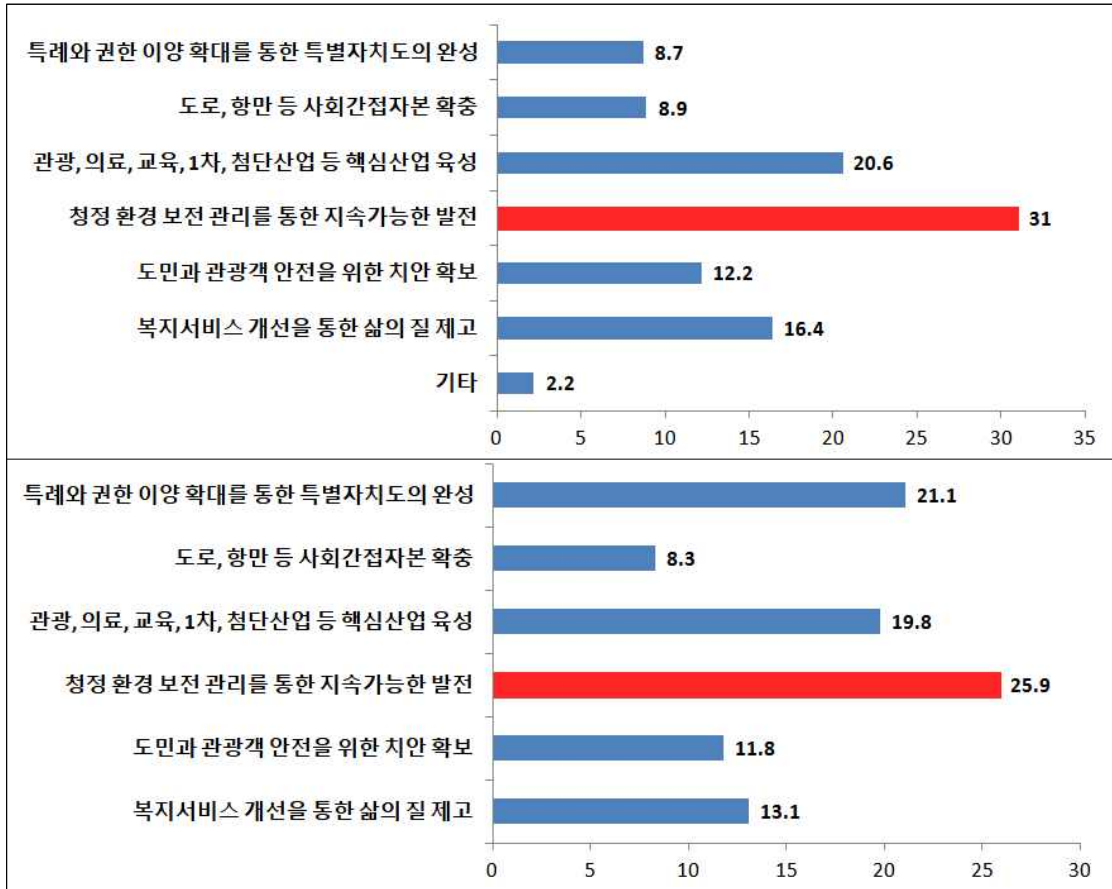
5) 제주특별자치도 향후 과제

(1) 제주특별자치도 발전을 위한 우선 추진 분야

- ‘제주특별자치도의 지속적 발전을 위해 우선적으로 추진해야 하는 분야는 무엇이라고 생각하십니까?’ 라는 질문에 도민은 전체 응답자 1000명 중 31%(310명)가 청정 환경 보전 관리를 통한 지속가능한 발전을 우선 추진해야 한다고 응답하였으며, 다음으로 관광, 의료, 교육, 1차, 첨단산업 등 핵심산업 육성 20.6%(206명), 복지서비스 개선을 통한 삶의 질 제고 16.4%(164명), 도민과 관광객 안전을 위한 치안 확보 12.2%(122명), 도로, 항만 등 사회간접자본 확충 8.9%(89명), 특례와 권한 이양 확대를 통한 특별자치도의 완성 8.7%(87명)순으로 응답함
- 공무원은 전체 응답자 313명(중복응답) 중 25.9%(81명)가 청정 환경 보전 관리를 통한 지속가능한 발전을 우선 추진해야 한다고 응답하였으며, 다음으로 특례와 권한 이양 확대를 통한 특별자치도의 완성 21.1%(66명), 관광, 의료, 교육, 1차, 첨단산업 등 핵심산업 육성 19.8%(62명), 복지서비스 개선을 통한 삶의 질 제고 13.1%(41명), 도민과 관광객 안전을 위한 치안 확보 11.8%(37명), 도로, 항만 등 사회간접자본 확충 8.3%(26명)순으로 응답함

<표 40> 제주특별자치도 발전을 위한 우선 추진 분야

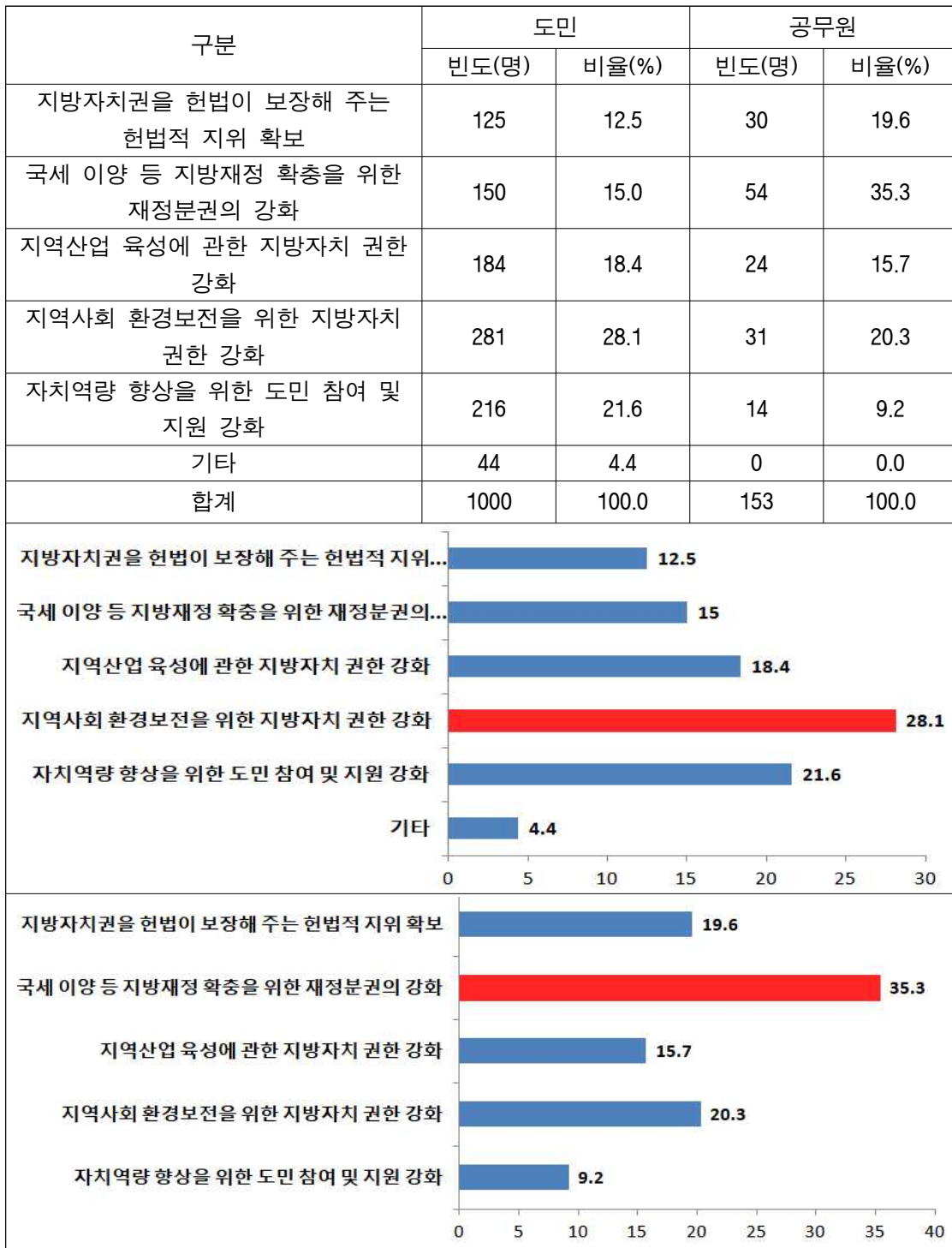
구분	도민		공무원	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
특례와 권한 이양 확대를 통한 특별자치도의 완성	87	8.7	66	21.1
도로, 항만 등 사회간접자본 확충	89	8.9	26	8.3
관광, 의료, 교육, 1차, 첨단산업 등 핵심산업 육성	206	20.6	62	19.8
청정 환경 보전 관리를 통한 지속가능한 발전	310	31.0	81	25.9
도민과 관광객 안전을 위한 치안 확보	122	12.2	37	11.8
복지서비스 개선을 통한 삶의 질 제고	164	16.4	41	13.1
기타	22	2.2	0	0.0
합계	1000	100.0	313	100.0



(2) 제주특별자치도 성공적 추진을 위한 최우선 과제

- ‘제주특별자치도의 성공적 추진을 위해 향후 최우선 과제는 무엇이라고 생각하십니까?’ 라는 질문에 도민은 전체 응답자 1000명 중 28.1%(281명)가 지역 사회 환경보전을 위한 지방자치 권한 강화가 특별자치도 성공적 추진의 최우선 과제라고 응답하였으며, 다음으로 자치역량 향상을 위한 도민 참여 및 지원 강화 21.6%(216명), 지역산업 육성에 관한 지방자치 권한 강화 18.4%(184명), 국세 이양 등 지방재정 확충을 위한 재정분권의 강화 15%(150명), 지방자치권을 헌법이 보장해 주는 헌법적 지위 확보 12.5%(125명)순으로 응답함
- 공무원은 전체 응답자 153명 중 35.3%(54명)가 국세 이양 등 지방재정 확충을 위한 재정분권의 강화가 특별자치도 성공적 추진의 최우선 과제라고 응답하였으며, 다음으로 지역사회 환경보전을 위한 지방자치 권한 강화 20.3%(31명), 지방자치권을 헌법이 보장해 주는 헌법적 지위 확보 19.6%(30명), 지역산업 육성에 관한 지방자치 권한 강화 15.7%(24명), 자치역량 향상을 위한 도민 참여 및 지원 강화 9.2%(14명)순으로 응답함

<표 41> 제주특별자치도 성공적 추진을 위한 최우선 과제



제2절. 전문가 대상 제주특별자치도 추진 의견조사

1. 조사 설계

1) 전문가 의견조사 설계

- 조사 대상 : 제주특별자치도 추진 관련 도내외 전문가
- 표본 : 20명
- 조사 방법 : 직접조사 및 온라인
- 조사 기간 : 2021년 8월 13일 ~ 8월 27일
- 설문 구성 : 제주특별자치도 비전(목표), 제주특별법 제도개선, 제주특별자치도 자치분권, 핵심산업, 제주특별자치도 추진 총괄 평가

2. 분석 결과

1) 응답자 특성

- 성별 특성 부문은 전체 응답자 20명중 남성 85%(17명), 여성 15%(3명)으로 나타났으며, 연령 특성 부문은 30대 10%(명), 40대 40%(8명), 50대 20%(4명), 60대 30%(6명)으로 나타남
- 직업 특성 부문은 교수 25%(5명), 의회 근무 20%(4명), 정부기관 근무 15%93명), 언론 10%(2명), 시민단체 15%(3명), 연구원 15%(3명)으로 나타났으며, 거주 지역 특성 부문은 제주특별자치도 거주 80%(16명), 제주특별자치도 외 거주 20%(4명)으로 나타남

<표 42> 응답자 특성(전문가)

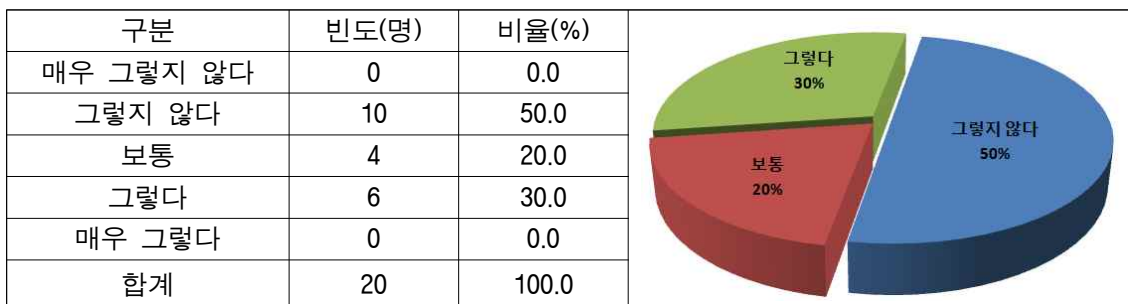
구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	17	85.0
	여성	3	15.0
연령	30대	2	10.0
	40대	8	40.0
	50대	4	20.0
	60대	6	30.0
직업	교수	5	25.0
	의회	4	20.0
	정부기관	3	15.0
	언론	2	10.0
	시민단체	3	15.0
	연구원	3	15.0
거주 지역	제주특별자치도	16	80.0
	제주특별자치도 외 지역	4	20.0
합계		20	100.0

2) 제주특별자치도 비전(목표)

(1) 기본계획(안) 비전 '대한민국 + α 섬, 동북아 중심 국제자유도시' 추진

- '제주특별자치도 기본계획(안)의 비전 '대한민국 + α 섬, 동북아 중심 국제자유도시' 를 잘 추진하고 있다고 생각하십니까?' 질문에 전체 응답자 20명 중 50%(10명)가 기본계획(안)의 비전 '대한민국 + α 섬, 동북아 중심 국제자유도시' 가 잘 추진되지 않았다고 응답하였으며, 반면에 30%(6명)는 잘 추진되었다고 응답함

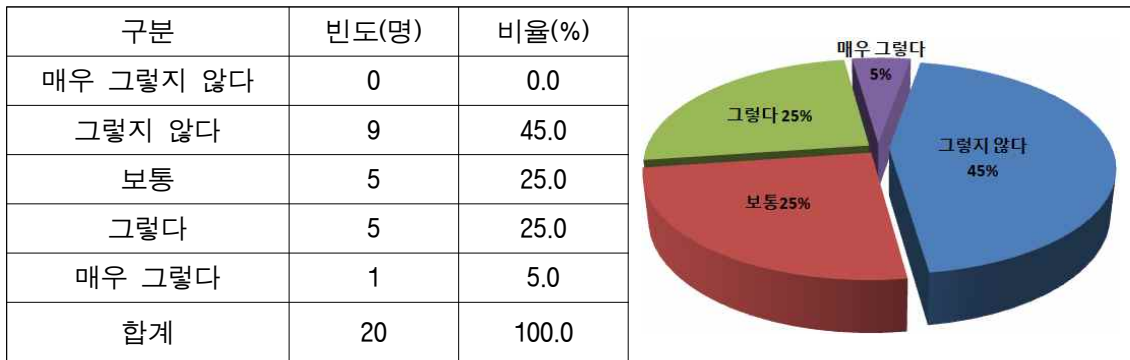
<표 43> 제주특별자치도 기본계획(안) 비전 추진 여부



(2) 기본계획(안) 미션 '자치와 분권의 선도 모델' 역할 수행

- '제주특별자치도가 기본계획(안)의 미션인 '자치와 분권의 선도 모델' 역할을 잘 하고 있다고 생각하십니까?' 라는 질문에 전체 응답자 20명 중 45%(9명)가 자치와 분권의 선도 모델' 역할을 잘 하지 못하였다고 응답하였으며, 반면에 30%(6명)는 잘 하였다고 응답함

<표 44> 기본계획(안) 미션 '자치와 분권의 선도 모델' 역할 수행 여부



(3) 기본계획(안) 미션 '최적의 기업환경 조성' 역할 수행

- '제주특별자치도가 기본계획(안)의 미션인 '최적의 기업환경 조성' 역할을 잘 하고 있다고 생각하십니까?' 라는 질문에 전체 응답자 20명 중 40%(8명)가 '최적의 기업환경 조성' 역할을 잘 하지 못하였다고 응답하였으며, 반면에 10%(2명)는 잘 하였다고 응답함

<표 45> 기본계획(안) 미션 '최적의 기업환경 조성' 역할 수행 여부



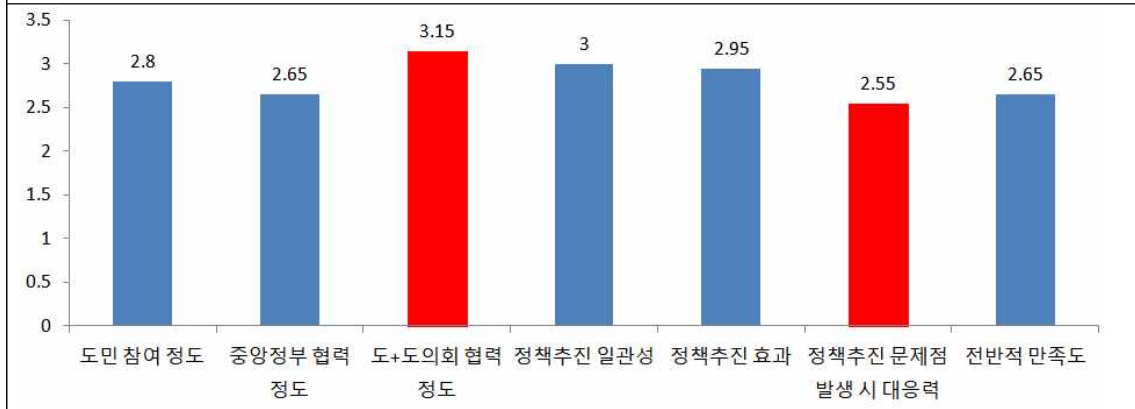
(4) 기본계획(안) 기본 구상 중 자치입법권 강화

- ‘제주특별자치도 기본계획(안)’ 기본구상 중 자치입법 강화와 관련하여 전문가 20명을 대상으로 만족도 조사를 실시한 결과 도+도의회 협력 정도가 평균 5.00점 만점에 3.15점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 정책추진 일관성(평균 3.00점), 정책추진 효과(평균 2.95점), 도민 참여정도(평균 2.80점), 중앙정부 협력정도(평균 2.65점), 정책추진 문제점 발생 시 대응력(평균 2.55점)으로 나타남. 그리고 자치입법 강화와 관련한 전반적 만족도는 평균 2.65점으로 낮게 나타남

<표 46> 기본계획(안) 기본 구상 중 자치입법권 강화

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
도민 참여 정도	1	5.0	6	30.0	9	45.0	4	20.0	0	0.0	20	100.0	2.80
중앙정부 협력 정도	1	5.0	9	45.0	6	30.0	4	20.0	0	0.0	20	100.0	2.65
도+도의회 협력 정도	0	0.0	4	20.0	9	45.0	7	35.0	0	0.0	20	100.0	3.15
정책추진 일관성	2	10.0	3	15.0	8	40.0	7	35.0	0	0.0	20	100.0	3.00
정책추진 효과	0	0.0	5	25.0	12	60.0	2	10.0	1	5.0	20	100.0	2.95
정책추진 문제점 발생 시 대응력	0	0.0	10	50.0	9	45.0	1	5.0	0	0.0	20	100.0	2.55
전반적 만족도	0	0.0	10	50.0	7	35.0	3	15.0	0	0.0	20	100.0	2.65

① 매우 불만족 한다, ② 불만족 한다, ③ 보통이다, ④ 만족한다, ⑤ 매우 만족한다



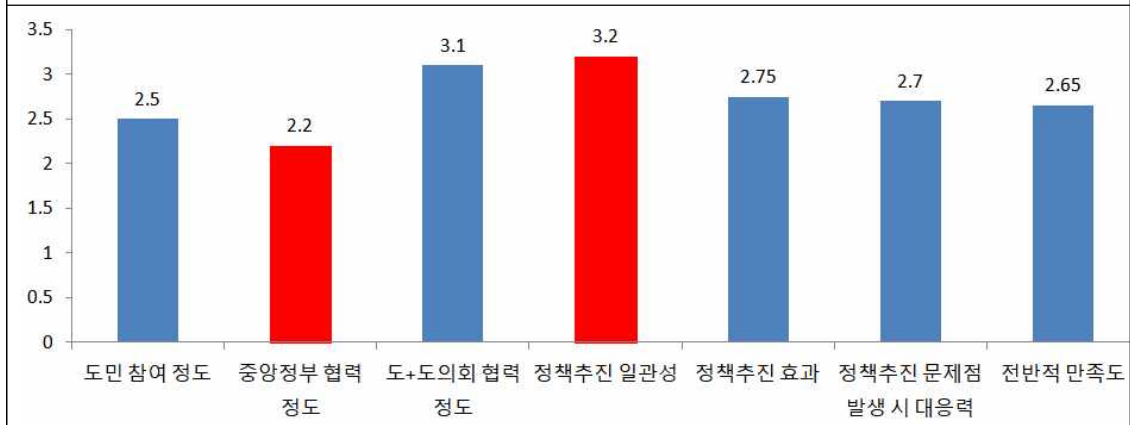
(5) 기본계획(안) 기본 구상 중 자치재정권 강화

- ‘제주특별자치도 기본계획(안)’ 기본구상 중 자치재정권 확대와 관련하여 전문가 20명을 대상으로 만족도 조사를 실시한 결과 정책추진 일관성 부문이 평균 5.00점 만점에 3.20점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 도+도의회 협력 정도(평균 3.10점), 정책추진 효과(평균 2.75점), 정책추진 문제점 발생 시 대응력(평균 2.70점), 도민 참여정도(평균 2.50점)으로 나타남. 그리고 자치재정권 확대와 관련하여 전반적 만족도는 평균 2.65점으로 낮게 나타남

<표 47> 기본계획(안) 기본 구상 중 자치재정권 강화

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
도민 참여 정도	1	5.0	10	50.0	7	35.0	2	10.0	0	0.0	20	100.0	2.50
중앙정부 협력 정도	6	30.0	5	25.0	8	40.0	1	5.0	0	0.0	20	100.0	2.20
도+도의회 협력 정도	0	0.0	5	25.0	8	40.0	7	35.0	0	0.0	20	100.0	3.10
정책추진 일관성	0	0.0	4	20.0	8	40.0	8	40.0	0	0.0	20	100.0	3.20
정책추진 효과	0	0.0	9	45.0	8	40.0	2	10.0	1	5.0	20	100.0	2.75
정책추진 문제점 발생 시 대응력	0	0.0	7	35.0	12	60.0	1	5.0	0	0.0	20	100.0	2.70
전반적 만족도	2	10.0	6	30.0	9	45.0	3	15.0	0	0.0	20	100.0	2.65

① 매우 불만족 한다, ② 불만족 한다, ③ 보통이다, ④ 만족한다, ⑤ 매우 만족한다



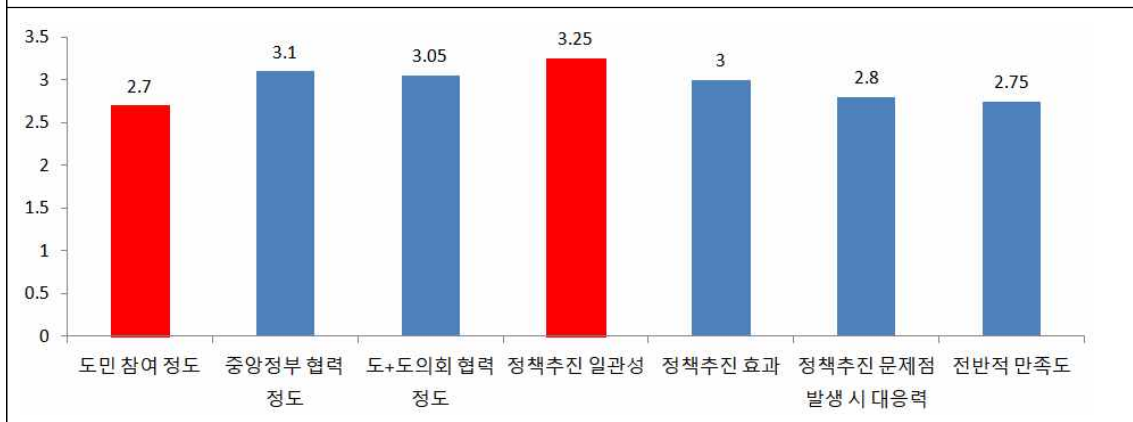
(6) 기본계획(안) 기본 구상 중 자치조직, 인사권 강화 및 주민참여 수단 확충 강화

- ‘제주특별자치도 기본계획(안)’ 기본구상 중 자치조직, 인사권 강화 및 주민참여수단 확충과 관련하여 전문가 20명을 대상으로 만족도 조사를 실시한 결과 정책추진 일관성 부문이 평균 5.00점 만점에 3.25점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 중앙정부 협력정도(평균 3.10점), 도+도의회 협력 정도(평균 3.05점), 정책추진 효과(평균 3.00점), 정책추진 문제점 발생 시 대응력(평균 2.80점), 도민 참여정도(평균 2.70점)으로 나타남. 그리고 자치조직, 인사권 강화 및 주민참여수단 확충과 관련하여 전반적 만족도는 평균 2.75점으로 낮게 나타남

<표 48> 기본계획(안) 기본 구상 중 자치조직, 인사권 강화 및 주민참여 수단 확충 강화

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
도민 참여 정도	1	5.0	6	30.0	11	55.0	2	10.0	0	0.0	20	100.0	2.70
중앙정부 협력 정도	1	5.0	3	15.0	9	45.0	7	35.0	0	0.0	20	100.0	3.10
도+도의회 협력 정도	0	0.0	4	20.0	11	55.0	5	25.0	0	0.0	20	100.0	3.05
정책추진 일관성	0	0.0	5	25.0	5	25.0	10	50.0	0	0.0	20	100.0	3.25
정책추진 효과	0	0.0	6	30.0	8	40.0	6	30.0	0	0.0	20	100.0	3.00
정책추진 문제점 발생 시 대응력	0	0.0	6	30.0	12	60.0	2	10.0	0	0.0	20	100.0	2.80
전반적 만족도	0	0.0	9	45.0	8	40.0	2	10.0	1	5.0	20	100.0	2.75

① 매우 불만족 한다, ② 불만족 한다, ③ 보통이다, ④ 만족한다, ⑤ 매우 만족한다



(7) 기본계획(안) 기본 구상 중 자유시장 경제모델 구축

- ‘제주특별자치도 기본계획(안)’ 기본구상 중 자유시장 경제모델 구축과 관련하여 전문가 20명을 대상으로 만족도 조사를 실시한 결과 중앙정부 협력정도 부문이 평균 5.00점 만점에 2.85점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 도+도의회 협력정도(평균 2.70점), 정책추진 일관성(평균 2.50점), 도민 참여정도(평균 2.45점), 정책추진 문제점 발생 대응력(평균 2.35점)으로 나타남. 그리고 자유시장 경제모델 구축과 관련하여 전반적 만족도는 평균 2.35점으로 낮게 나타남

<표 49> 기본계획(안) 기본 구상 중 자유시장 경제모델 구축

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
도민 참여 정도	1	5.0	9	45.0	10	50.0	0	0.0	0	0.0	20	100.0	2.45
중앙정부 협력 정도	1	5.0	4	20.0	12	60.0	3	15.0	0	0.0	20	100.0	2.85
도+도의회 협력 정도	2	10.0	5	25.0	10	50.0	3	15.0	0	0.0	20	100.0	2.70
정책추진 일관성	3	15.0	6	30.0	9	45.0	2	10.0	0	0.0	20	100.0	2.50
정책추진 효과	3	15.0	10	50.0	5	25.0	2	10.0	0	0.0	20	100.0	2.30
정책추진 문제점 발생 시 대응력	2	10.0	9	45.0	9	45.0	0	0.0	0	0.0	20	100.0	2.35
전반적 만족도	2	10.0	10	50.0	7	35.0	1	5.0	0	0.0	20	100.0	2.35

① 매우 불만족 한다, ② 불만족 한다, ③ 보통이다, ④ 만족한다, ⑤ 매우 만족한다

평가 항목	평균
도민 참여 정도	2.45
중앙정부 협력 정도	2.85
도+도의회 협력 정도	2.7
정책추진 일관성	2.5
정책추진 효과	2.3
정책추진 문제점 발생시 대응력	2.35
전반적 만족도	2.35

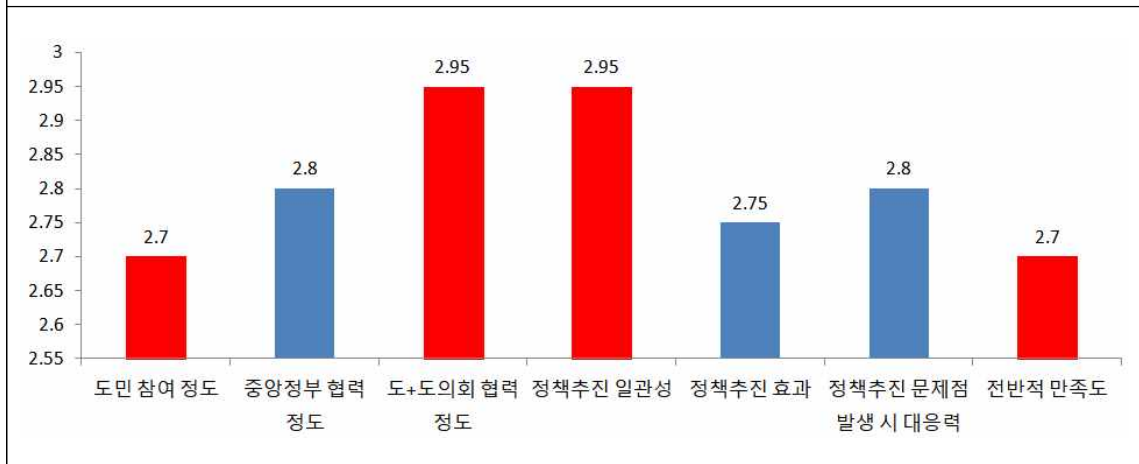
(8) 기본계획(안) 기본 구상 중 친환경적 동북아 중심도시 육성

- ‘제주특별자치도 기본계획(안)’ 기본구상 중 친환경적 동북아 중심도시 육성과 관련하여 전문가 20명을 대상으로 만족도 조사를 실시한 결과 정책추진 일관성 부문과 도+도의회 협력 정도 부문이 각각 평균 5.00점 만점에 2.95점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 정책추진 문제점 발생 시 대응력(평균 2.80점), 정책추진 효과(평균 2.75점), 도민 참여정도(평균 2.70점)으로 나타남. 그리고 친환경적 동북아 중심도시 육성과 관련하여 전반적 만족도는 평균 2.70점으로 낮게 나타남

<표 50> 기본계획(안) 기본 구상 중 친환경적 동북아 중심도시 육성

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
도민 참여 정도	2	10.0	6	30.0	8	40.0	4	20.0	0	0.0	20	100.0	2.70
중앙정부 협력 정도	2	10.0	5	25.0	8	40.0	5	25.0	0	0.0	20	100.0	2.80
도+도의회 협력 정도	0	0.0	9	45.0	3	15.0	8	40.0	0	0.0	20	100.0	2.95
정책추진 일관성	2	10.0	5	25.0	5	25.0	8	40.0	0	0.0	20	100.0	2.95
정책추진 효과	2	10.0	5	25.0	9	45.0	4	20.0	0	0.0	20	100.0	2.75
정책추진 문제점 발생 시 대응력	2	10.0	5	25.0	8	40.0	5	25.0	0	0.0	20	100.0	2.80
전반적 만족도	2	10.0	5	25.0	10	50.0	3	15.0	0	0.0	20	100.0	2.70

① 매우 불만족 한다, ② 불만족 한다, ③ 보통이다, ④ 만족한다, ⑤ 매우 만족한다



3) 제주특별자치도 기본계획(안) 추진 전략

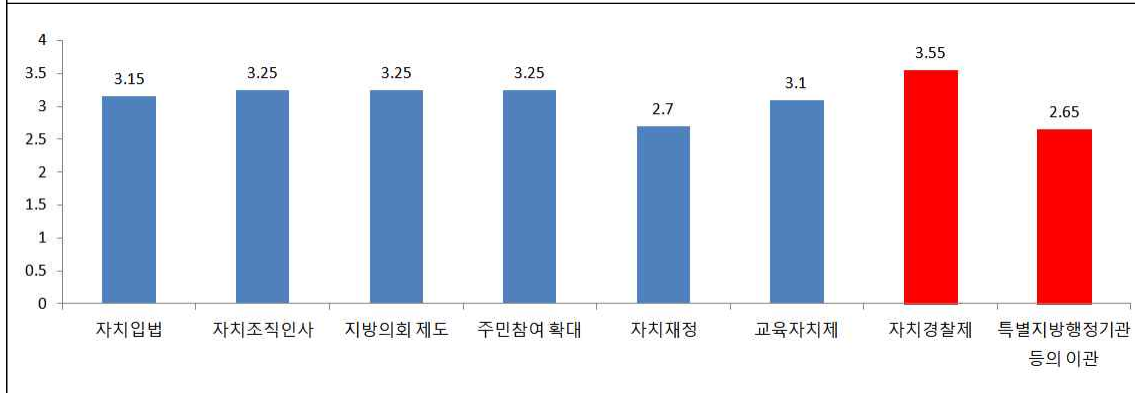
(1) 기본계획(안) 전략 중 특별자치제 시행

- ‘제주특별자치도 기본계획(안)’ 추진전략 중 특별자치제 시행과 관련하여 추진 정도에 대해 전문가 20명을 대상으로 조사를 실시한 결과 자치경찰제 부문이 평균 5.00점 만점에 3.55점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 자치조직인사, 지방의회제도, 주민참여 확대가 각각 평균 3.25점, 자치입법(평균 3.15점), 교육자치제(평균 3.10점), 자치재정(평균 2.70점), 특별행정기관 이관(평균 2.65점)으로 나타남

<표 51> 기본계획(안) 전략 중 특별자치제 시행

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
자치입법	1	5.0	6	30.0	2	10.0	11	55.0	0	0.0	20	100.0	3.15
자치조직 인사	1	5.0	3	15.0	6	30.0	10	50.0	0	0.0	20	100.0	3.25
지방의회 제도	0	0.0	3	15.0	9	45.0	8	40.0	0	0.0	20	100.0	3.25
주민참여 확대	1	5.0	1	5.0	10	50.0	8	40.0	0	0.0	20	100.0	3.25
자치재정	2	10.0	6	30.0	8	40.0	4	20.0	0	0.0	20	100.0	2.70
교육 자치제	1	5.0	4	20.0	7	35.0	8	40.0	0	0.0	20	100.0	3.10
자치 경찰제	1	5.0	2	10.0	3	15.0	13	65.0	1	5.0	20	100.0	3.55
특별지방 행정기관 등의 이관	3	15.0	4	20.0	11	55.0	1	5.0	1	5.0	20	100.0	2.65

① 매우 잘못하고 있다, ② 잘못하고 있다, ③ 보통이다, ④ 잘하고 있다, ⑤ 매우 잘하고 있다



(2) 기본계획(안) 전략 중 제주프로젝트 시행

- ‘제주특별자치도 기본계획(안)’ 추진전략 중 제주프로젝트 시행과 관련하여 추진 정도에 대해 전문가 20명을 대상으로 조사를 실시한 결과 관광산업 육성 부문이 평균 5.00점 만점에 3.60점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 국제적 교육 중심지화(평균 3.25점), 청정 1차 산업 육성(평균 3.15점), 첨단산업의 육성(평균 2.95점), 규제자유 지역화(평균 2.45점), 국제의료 중심지화(평균 1.95점)으로 나타남

<표 52> 기본계획(안) 전략 중 제주프로젝트 시행

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
관광산업의 육성	0	0.0	0	0.0	10	50.0	8	40.0	2	10.0	20	100.0	3.60
국제적교육 중심지화	0	0.0	6	30.0	6	30.0	5	25.0	3	15.0	20	100.0	3.25
국제의료 중심지화	5	25.0	11	55.0	4	20.0	0	0.0	0	0.0	20	100.0	1.95
청정 1차 산업 육성	1	5.0	4	20.0	6	30.0	9	45.0	0	0.0	20	100.0	3.15
첨단산업의 육성	1	5.0	6	30.0	6	30.0	7	35.0	0	0.0	20	100.0	2.95
규제자유 지역화	2	10.0	8	40.0	9	45.0	1	5.0	0	0.0	20	100.0	2.45

① 매우 잘못하고 있다, ② 잘못하고 있다, ③ 보통이다, ④ 잘하고 있다, ⑤ 매우 잘하고 있다

평가 항목	평균 점수
관광산업의 육성	3.6
국제적교육 중심지화	3.25
국제의료 중심지화	1.95
청정 1차 산업 육성	3.15
첨단산업의 육성	2.95
규제자유 지역화	2.45

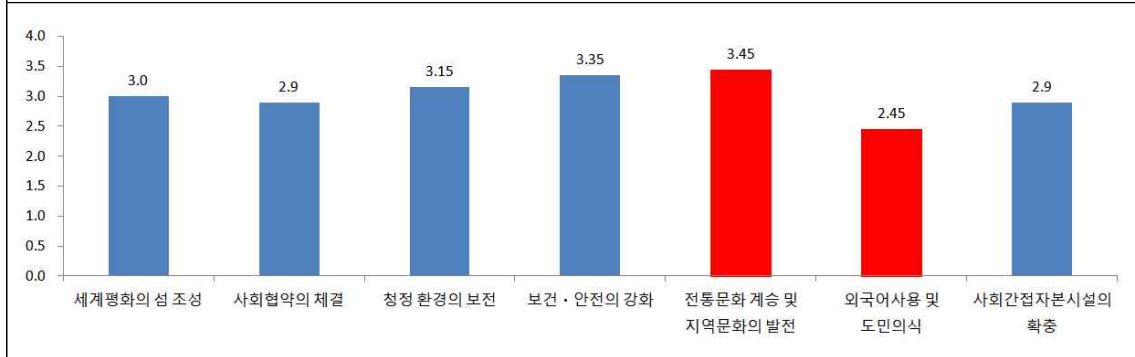
(3) 기본계획(안) 전략 중 여건의 조성

- 제주특별자치도 기본계획(안) 추진전략 중 여건의 조성과 관련하여 추진 정도에 대해 전문가 20명을 대상으로 조사를 실시한 결과 전통문화 계승 및 지역문화의 발전 부문이 평균 5.00점 만점에 3.45점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 보건·안전의 강화(평균 3.35점), 청정 환경의 보전(평균 3.15점), 세계평화의 섬 조성(평균 3.00점), 사회협약의 체결(평균 2.90점), 사회간접자본 시설의 확충(평균 2.90점), 외국어 사용 및 도민의식(평균 2.45점)으로 나타남

<표 53> 기본계획(안) 전략 중 여건의 조성

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
세계평화의 섬 조성	1	5.0	6	30.0	7	35.0	6	30.0	0	0.0	20	100.0	3.00
사회협약의 체결	1	5.0	6	30.0	7	35.0	6	30.0	0	0.0	20	100.0	2.90
청정 환경의 보전	0	0.0	6	30.0	5	25.0	9	45.0	0	0.0	20	100.0	3.15
보건·안전의 강화	0	0.0	3	15.0	9	45.0	6	30.0	2	10.0	20	100.0	3.35
전통문화 계승 및 지역문화의 발전	0	0.0	2	10.0	9	45.0	7	35.0	2	10.0	20	100.0	3.45
외국어사용 및 도민의식	3	15.0	5	25.0	12	60.0	0	0.0	0	0.0	20	100.0	2.45
사회간접자본 시설의 확충	1	5.0	5	25.0	9	45.0	5	25.0	0	0.0	20	100.0	2.90

① 매우 잘못하고 있다, ② 잘못하고 있다, ③ 보통이다, ④ 잘하고 있다, ⑤ 매우 잘하고 있다

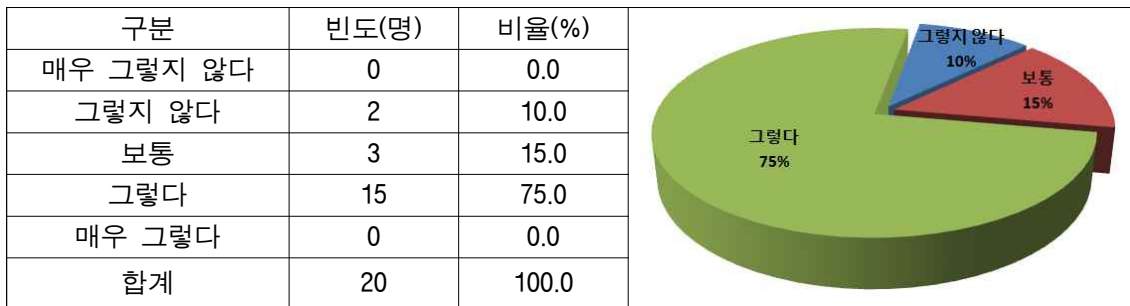


4) 제주특별자치도 제주특별법 제도개선 관련

(1) 제주특별법 제도개선 제주발전 기여

- ‘제주특별법 단계별(1단계~6단계) 제도개선을 통해 4,660여건의 권한을 이양받아 운영 중에 있습니다. 권한 이양이 제주특별자치도 발전에 도움이 되었다고 생각하십니까?’ 라는 질문에 전체 응답자 20명 중 75%(15명)가 제도개선을 통한 권한이양은 제주특별자치도 발전에 도움이 되었다고 응답하였으며, 반면에 10%(2명)는 도움이 되지 않았다고 응답함

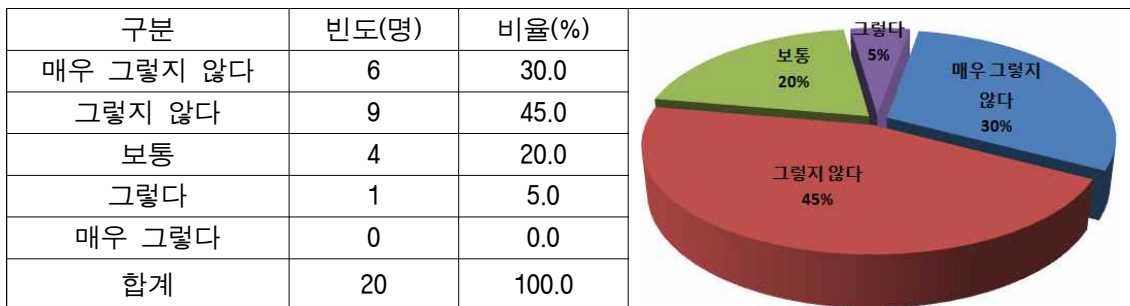
<표 54> 제주특별법 제도개선 제주발전 기여



(2) 제주특별법 제도개선 소요기간 제주발전 기여

- ‘제주특별법 단계별(1단계~6단계) 제도개선 소요기간이 점차 길어지고 있습니다. 소요기간이 길어지는 것이 제주특별자치도 발전에 도움이 되었다고 생각하십니까?’ 라는 질문에 전체 응답자 20명 중 75%(15명)가 현재와 같은 제도개선 소요기간은 제주발전에 도움이 되지 않는다고 응답하였으며, 반면에 5%(1명)는 도움이 된다고 응답함

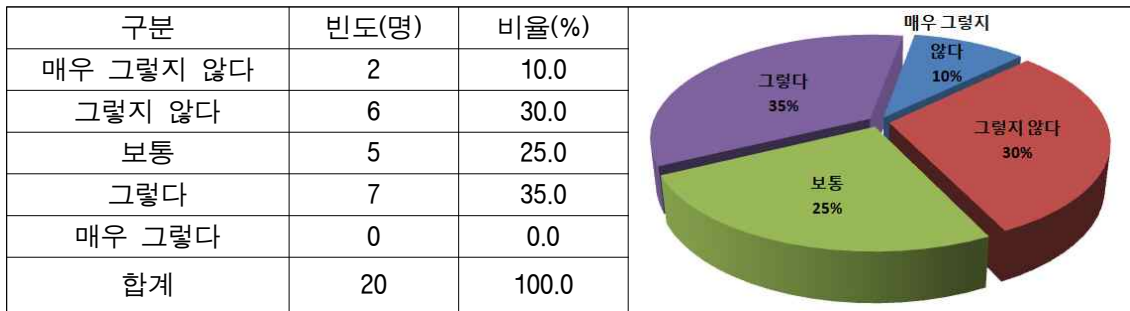
<표 55> 제주특별법 제도개선 소요기간 제주발전 기여



(3) 제주특별법 단계별 제도개선 과정 제주발전 기여

- ‘제주특별자치도의 발전을 위하여 현재와 같은 단계별 제도개선 과정이 도움이 된다고 생각하십니까?’ 라는 질문에 전체 응답자 20명중 40%(8명)가 현재와 같은 단계별 제도개선 과정은 제주발전에 도움이 되지 않는다고 응답하였으며, 반면에 35%(7명)는 도움이 된다고 응답함

<표 56> 제주특별법 단계별 제도개선 과정 제주발전 기여



5) 제주특별자치도 자치분권 분야

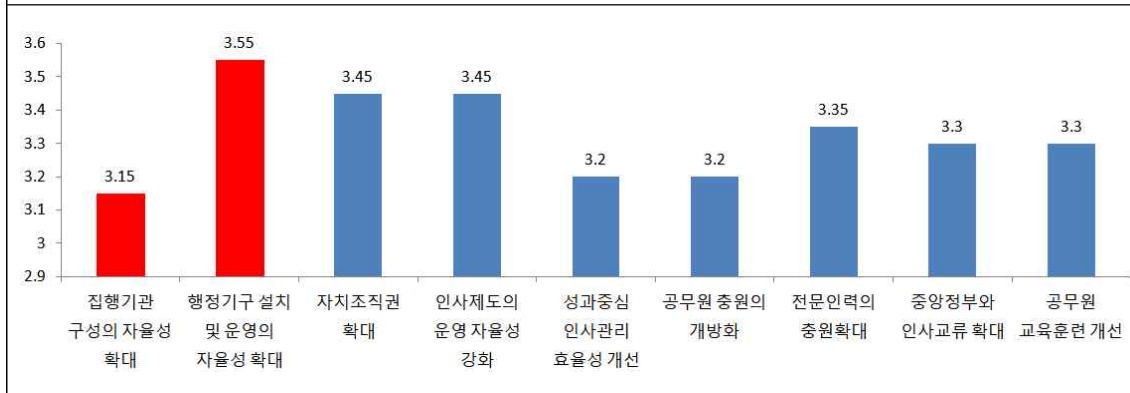
(1) 자치조직 및 인사 분야

- ‘제주특별자치도 자치분권 분야’ 중 자치조직 및 인사 분야와 관련하여 전문가 20명을 대상으로 특별자치도 출범 이후 지난 15년간 변화에 대한 만족도 조사를 실시한 결과 행정기구 설치 및 운영의 자율성 확대 부문이 평균 5.00점 만점에 3.55점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 자치조직권 확대(평균 3.45점), 인사제도의 운영 자율성 강화(평균 3.45점), 전문인력의 충원 확대(평균 3.35점), 중앙정부와 인사교류 확대(평균 3.30점), 공무원 교육훈련 개선(평균 3.30점), 성과중심의 인사관리 효율성 개선(평균 3.20점), 공무원 충원의 개방화(평균 3.20점), 집행기관 구성의 자율성 확대(평균 3.15점)으로 나타남

<표 57> 자치조직 및 인사 분야

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
집행기관 구성의 자율성 확대	2	10.0	3	15.0	7	35.0	6	30.0	2	10.0	20	100.0	3.15
행정기구 설치 및 운영의 자율성 확대	0	0.0	1	5.0	9	45.0	8	40.0	2	10.0	20	100.0	3.55
자치조직권 확대	0	0.0	3	15.0	5	25.0	12	60.0	0	0.0	20	100.0	3.45
인사제도의 운영 자율성 강화	0	0.0	2	10.0	7	35.0	11	55.0	0	0.0	20	100.0	3.45
성과중심 인사관리 효율성 개선	0	0.0	4	20.0	11	55.0	2	10.0	3	15.0	20	100.0	3.20
공무원 총원의 개방화	0	0.0	4	20.0	10	50.0	4	20.0	2	10.0	20	100.0	3.20
전문인력의 총원확대	0	0.0	4	20.0	6	30.0	9	45.0	1	5.0	20	100.0	3.35
중앙정부와 인사고류 확대	1	5.0	1	5.0	11	55.0	5	25.0	2	10.0	20	100.0	3.30
공무원 교육훈련 개선	0	0.0	3	15.0	9	45.0	7	35.0	1	5.0	20	100.0	3.30

① 매우 부정, ② 부정, ③ 보통이다, ④ 긍정, ⑤ 매우 긍정



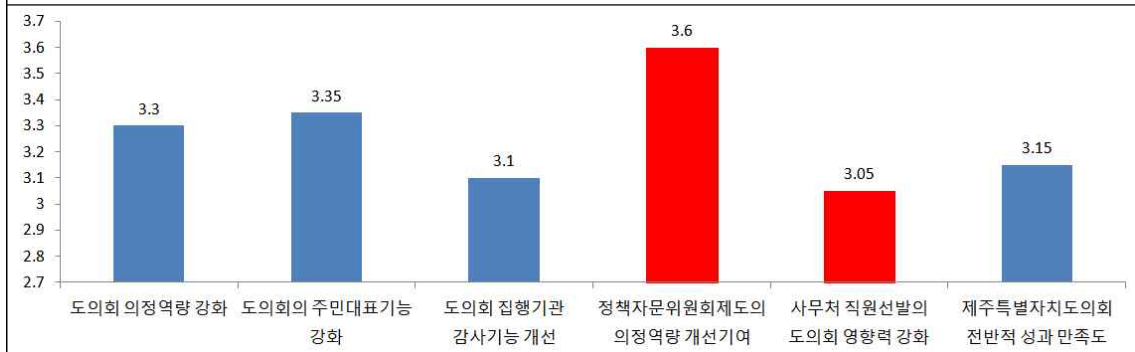
(2) 도의회 분야

- ‘제주특별자치도 자치분권 분야’ 중 도의회 분야와 관련하여 전문가 20명을 대상으로 특별자치도 출범 이후 지난 15년간 변화에 대한 만족도 조사를 실시한 결과 정책자문위원회제의 의정역량 개선기여 부문이 평균 5.00점 만점에 3.60점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 도의회의 주민대표기능 강화(평균 3.35점), 도의회 집행기관 감사기능 강화(평균 3.10점), 사무처직원의 도의회 역량강화(평균 3.0점)으로 나타남. 그리고 제주특별자치도의회 전반적 성과 만족도에 대해 평균 3.15점으로 높게 나타남

<표 58> 도의회 분야

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
도의회 의정역량 강화	2	10.0	1	5.0	7	35.0	9	45.0	1	5.0	20	100.0	3.30
도의회의 주민대표기능 강화	0	0.0	1	5.0	12	60.0	6	30.0	1	5.0	20	100.0	3.35
도의회 집행기관 감사기능 개선	0	0.0	5	25.0	8	40.0	7	35.0	0	0.0	20	100.0	3.10
정책자문위원회제의 의정역량 개선기여	0	0.0	3	15.0	3	15.0	13	65.0	1	5.0	20	100.0	3.60
사무처 직원선발의 도의회 영향력 강화	0	0.0	4	20.0	11	55.0	5	25.0	0	0.0	20	100.0	3.05
제주특별자치도의회 전반적 성과 만족도	0	0.0	4	20.0	10	50.0	5	25.0	1	5.0	20	100.0	3.15

① 매우 부정, ② 부정, ③ 보통이다, ④ 긍정, ⑤ 매우 긍정



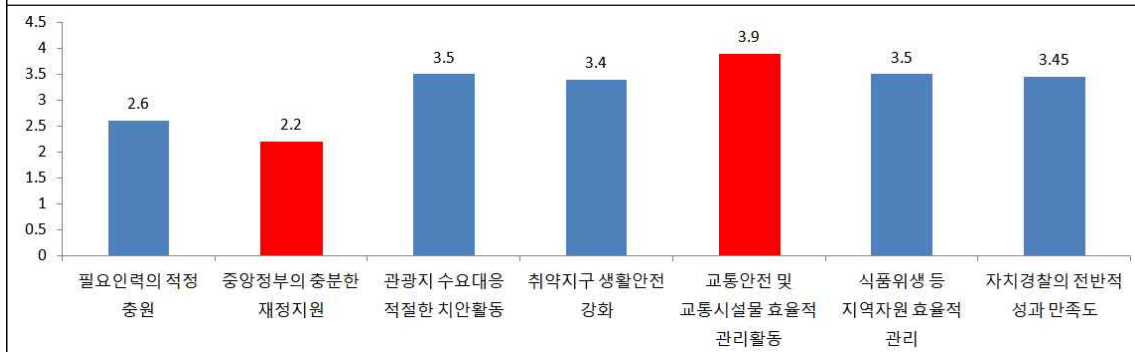
(3) 자치경찰 분야

- ‘제주특별자치도 자치분권 분야’ 중 자치경찰 분야와 관련하여 전문가 20명을 대상으로 특별자치도 출범 이후 지난 15년간 변화에 대한 만족도 조사를 실시한 결과 교통안전 및 교통시설물 효율적 관리 활동 부문이 평균 5.00점 만점에 3.90점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 관광지 수요대응 적절한 치안활동(평균 3.50점), 식품위생 등 지역자원 효율적 관리(평균 3.50점), 취약지구 생활안전 강화(평균 3.40점), 필요인력의 적정성(평균 2.60점), 중앙정부의 충분한 재정지원(평균 2.20점)으로 나타남. 그리고 제주자치경찰의 전반적 성과 만족도에 대해 평균 3.45점으로 높게 나타남

<표 59> 자치경찰 분야

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
필요인력의 적정 충원	0	0.0	12	60.0	4	20.0	4	20.0	0	0.0	20	100.0	2.60
중앙정부의 충분한 재정지원	2	10.0	13	65.0	4	20.0	1	5.0	0	0.0	20	100.0	2.20
관광지 수요대응 적절한 치안활동	0	0.0	0	0.0	10	50.0	10	50.0	0	0.0	20	100.0	3.50
취약지구 생활안전 강화	0	0.0	2	10.0	8	40.0	10	50.0	0	0.0	20	100.0	3.40
교통안전 및 교통시설물 효율적 관리활동	0	0.0	0	0.0	2	10.0	18	90.0	0	0.0	20	100.0	3.90
식품위생 등 지역자원 효율적 관리	0	0.0	1	5.0	8	40.0	11	55.0	0	0.0	20	100.0	3.50
자치경찰의 전반적 성과 만족도	0	0.0	2	10.0	7	35.0	11	55.0	0	0.0	20	100.0	3.45

① 매우 부정, ② 부정, ③ 보통이다, ④ 긍정, ⑤ 매우 긍정



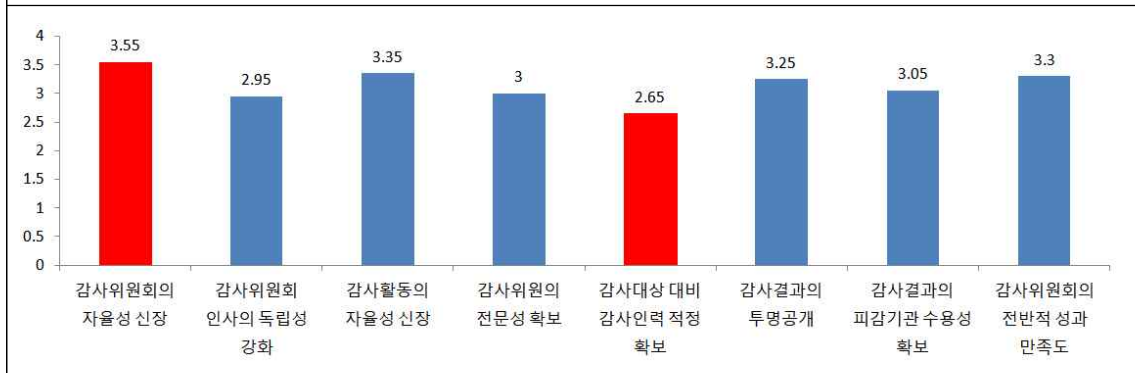
(4) 감사위원회 분야

- ‘제주특별자치도 자치분권 분야’ 중 감사위원회 분야와 관련하여 전문가 20명을 대상으로 특별자치도 출범 이후 지난 15년간 변화에 대한 만족도 조사를 실시한 결과 감사위원회 자율성 신장 부문이 평균 5.00점 만점에 3.55점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 감사활동의 자율성 신장(평균 3.35점), 감사결과의 투명 공개(평균 3.25점), 감사결과의 피감기관 수용성 확보(평균 3.05점), 감사위원의 전문성 확보(평균 3.00점), 감사위원회 인사독립성 강화(평균 2.95점), 감사대상 대비 감사인력 적정성 확보(평균 2.65점)으로 나타남. 그리고 감사위원회의 전반적 성과 만족도에 대해 평균 3.45점으로 높게 나타남

<표 60> 감사위원회 분야

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
감사위원회의 자율성 신장	0	0.0	2	10.0	5	25.0	13	65.0	0	0.0	20	100.0	3.55
감사위원회 인사의 독립성 강화	0	0.0	7	35.0	7	35.0	6	30.0	0	0.0	20	100.0	2.95
감사활동의 자율성 신장	0	0.0	1	5.0	11	55.0	8	40.0	0	0.0	20	100.0	3.35
감사위원의 전문성 확보	0	0.0	6	30.0	8	40.0	6	30.0	0	0.0	20	100.0	3.00
감사대상 대비 감사인력 적정성 확보	0	0.0	10	50.0	7	35.0	3	15.0	0	0.0	20	100.0	2.65
감사결과의 투명공개	2	10.0	1	5.0	8	40.0	8	40.0	1	5.0	20	100.0	3.25
감사결과의 피감기관 수용성 확보	0	0.0	6	30.0	7	35.0	7	35.0	0	0.0	20	100.0	3.05
감사위원회의 전반적 성과 만족도	0	0.0	3	15.0	8	40.0	9	45.0	0	0.0	20	100.0	3.30

① 매우 부정, ② 부정, ③ 보통이다, ④ 긍정, ⑤ 매우 긍정



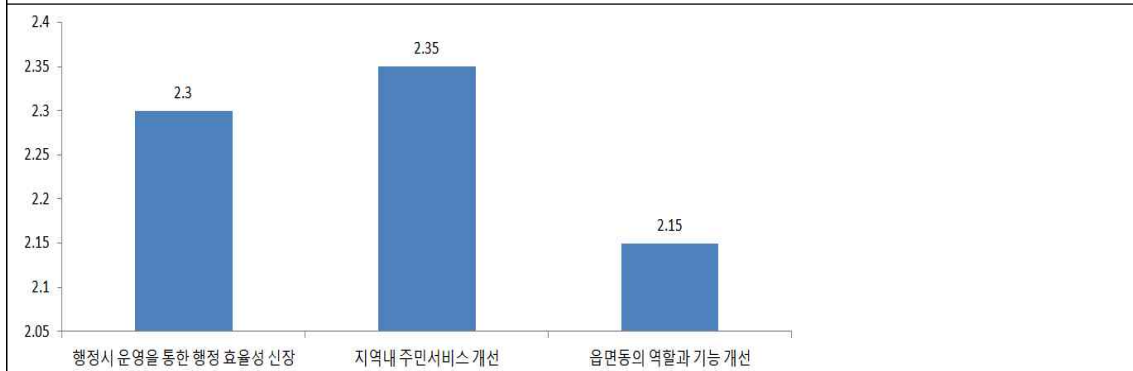
(5) 행정체제 분야

- ‘제주특별자치도 자치분권 분야’ 중 행정체제 분야와 관련하여 전문가 20명을 대상으로 특별자치도 출범 이후 지난 15년간 변화에 대한 만족도 조사를 실시한 결과 지역 내 주민서비스 개선 부문이 평균 5.00점 만점에 2.35점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 행정시 운용을 통한 행정효율성 신장(평균 2.30점), 읍면동 역할과 기능 개선(평균 2.15점)으로 나타남

<표 61> 행정체제 분야

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
행정시 운용을 통한 행정 효율성 신장	5	25.0	6	30.0	7	35.0	2	10.0	0	0.0	20	100.0	2.30
지역내 주민서비스 개선	5	25.0	5	25.0	8	40.0	2	10.0	0	0.0	20	100.0	2.35
읍면동의 역할과 기능 개선	4	20.0	9	45.0	7	35.0	0	0.0	0	0.0	20	100.0	2.15

① 매우 부정, ② 부정, ③ 보통이다, ④ 긍정, ⑤ 매우 긍정



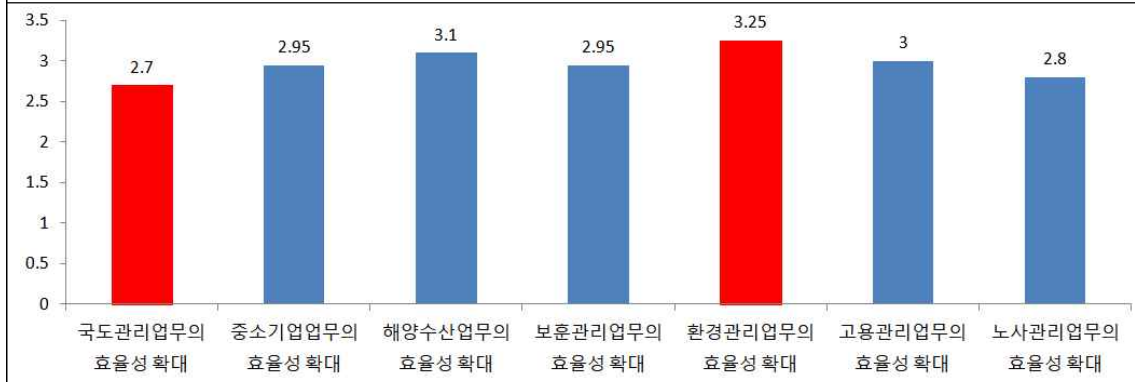
(6) 특별지방행정기관 분야

- ‘제주특별자치도 자치분권 분야’ 중 특별지방행정기관 분야와 관련하여 전문가 20명을 대상으로 특별자치도 출범 이후 지난 15년간 변화에 대한 만족도 조사를 실시한 결과 환경관리업무의 효율성 증대 부문이 평균 5.00점 만점에 3.25점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 해양수산업무의 효율성 증대(평균 3.10점), 고용관리 업무의 효율성 증대(평균 3.00점), 중소기업 업무의 효율성 증대(평균 2.95점), 보훈관리 업무의 효율성 증대(평균 2.95점), 노사관리 업무의 효율성 증대(평균 2.80점), 국토관리 업무의 효율성 증대(평균 2.70점)으로 나타남

<표 62> 특별지방행정기관 분야

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
국도관리 업무의 효율성 확대	3	15.0	8	40.0	1	5.0	8	40.0	0	0.0	20	100.0	2.70
중소기업 업무의 효율성 확대	1	5.0	5	25.0	8	40.0	6	30.0	0	0.0	20	100.0	2.95
해양수산 업무의 효율성 확대	2	10.0	2	10.0	8	40.0	8	40.0	0	0.0	20	100.0	3.10
보후관리 업무의 효율성 확대	2	10.0	4	20.0	7	35.0	7	35.0	0	0.0	20	100.0	2.95
환경관리 업무의 효율성 확대	4	20.0	9	45.0	5	25.0	2	10.0	0	0.0	20	100.0	3.25
고용관리 업무의 효율성 확대	0	0.0	6	30.0	8	40.0	6	30.0	0	0.0	20	100.0	3.00
노사관리 업무의 효율성 확대	0	0.0	10	50.0	6	30.0	2	10.0	2	10.0	20	100.0	2.80

① 매우 부정, ② 부정, ③ 보통이다, ④ 긍정, ⑤ 매우 긍정



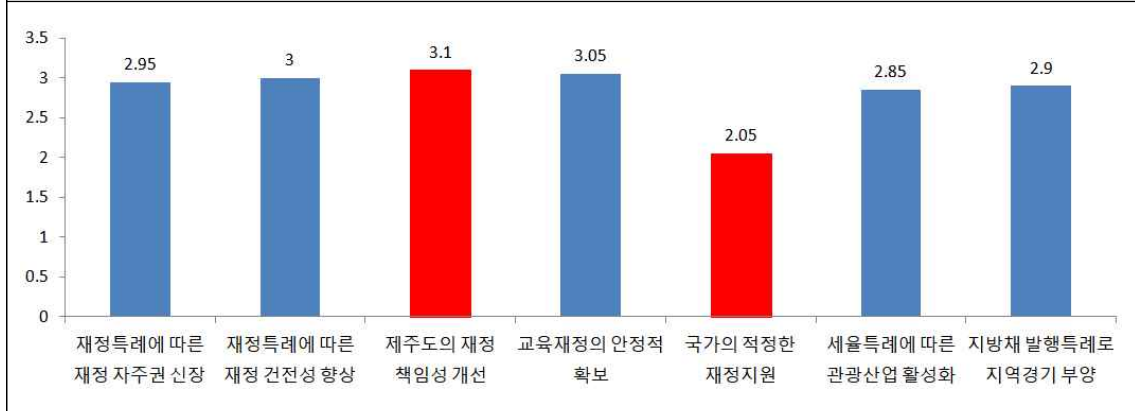
(7) 재정 분야

- 제주특별자치도 자치분권 분야' 중 재정 분야와 관련하여 전문가 20명을 대상으로 특별자치도 출범 이후 지난 15년간 변화에 대한 만족도 조사를 실시한 결과 제주특별자치도의 재정 책임성 개선 부문이 평균 5.00점 만점에 3.10점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 교육재정의 안정적 확보(평균 3.05점), 재정특례에 따른 재정 건전성 향상(평균 3.00점), 재정특례에 따른 재정 자주권 신장(평균 2.95점), 지방채 발행 특례로 지역경기 부양(평균 2.90점), 세율특례에 따른 관광산업 활성화(평균 2.85점), 국가의 적정한 재정지원(평균 2.05점)으로 나타남

<표 63> 재정 분야

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
재정특례에 따른 재정 자주권 신장	0	0.0	8	40.0	5	25.0	7	35.0	0	0.0	20	100.0	2.95
재정특례에 따른 재정 건전성 향상	0	0.0	7	35.0	6	30.0	7	35.0	0	0.0	20	100.0	3.00
제주도의 재정 책임성 개선	0	0.0	5	25.0	8	40.0	7	35.0	0	0.0	20	100.0	3.10
교육재정의 안정적 확보	0	0.0	5	25.0	9	45.0	6	30.0	0	0.0	20	100.0	3.05
국가의 적정한 재정지원	5	25.0	9	45.0	6	30.0	0	0.0	0	0.0	20	100.0	2.05
서울특례에 따른 관광산업 활성화	0	0.0	8	40.0	7	35.0	5	25.0	0	0.0	20	100.0	2.85
지방채 발행특례로 지역경기 부양	0	0.0	6	30.0	10	50.0	4	20.0	0	0.0	20	100.0	2.90

① 매우 부정, ② 부정, ③ 보통이다, ④ 긍정, ⑤ 매우 긍정



6) 핵심산업 및 국제자유도시 분야

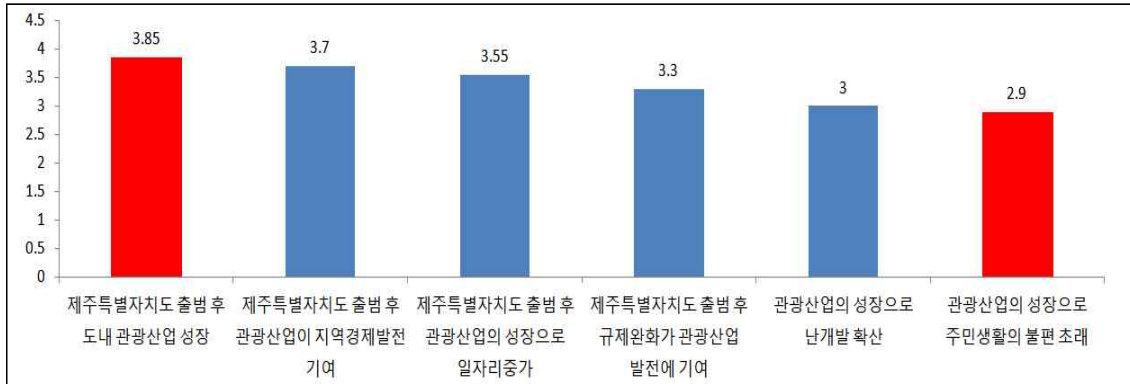
(1) 관광산업 분야

- 제주특별자치도 핵심산업 및 국제자유도시 분야' 중 관광산업 분야와 관련하여 전문가 20명을 대상으로 특별자치도 출범 이후 지난 15년간 변화에 대한 만족도 조사를 실시한 결과 제주특별자치도 출범 후 도내 관광산업 신장 부문이 평균 5.00점 만점에 3.85점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 관광산업 지역경제발전 기여(평균 3.70점), 관광산업의 성장으로 일자리 증가(평균 3.55점), 규제완화가 관광산업 발전에 기여(평균 3.30점), 관광산업 성장으로 난개발 확산(평균 3.00점), 관광산업 성장으로 주민생활 불편 초래(평균 2.90점)으로 나타남

<표 64> 관광산업 분야

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
제주특별자치도 출범 후 도내 관광산업 신장	0	0.0	0	0.0	4	20.0	15	75.0	1	5.0	20	100.0	3.85
제주특별자치도 출범 후 관광산업이 지역경제발전 기여	0	0.0	0	0.0	6	30.0	15	70.0	0	0.0	20	100.0	3.70
제주특별자치도 출범 후 관광산업의 성장으로 일자리증가	0	0.0	0	0.0	9	45.0	11	55.0	0	0.0	20	100.0	3.55
제주특별자치도 출범 후 규제완화가 관광산업 발전에 기여	0	0.0	4	20.0	7	35.0	8	40.0	1	5.0	20	100.0	3.30
관광산업의 성장으로 난개발 확산	4	20.0	3	15.0	4	20.0	7	35.0	2	10.0	20	100.0	3.00
관광산업의 성장으로 주민생활의 불편 초래	3	15.0	4	20.0	5	25.0	8	40.0	0	0.0	20	100.0	2.90

① 매우 부정, ② 부정, ③ 보통이다, ④ 긍정, ⑤ 매우 긍정



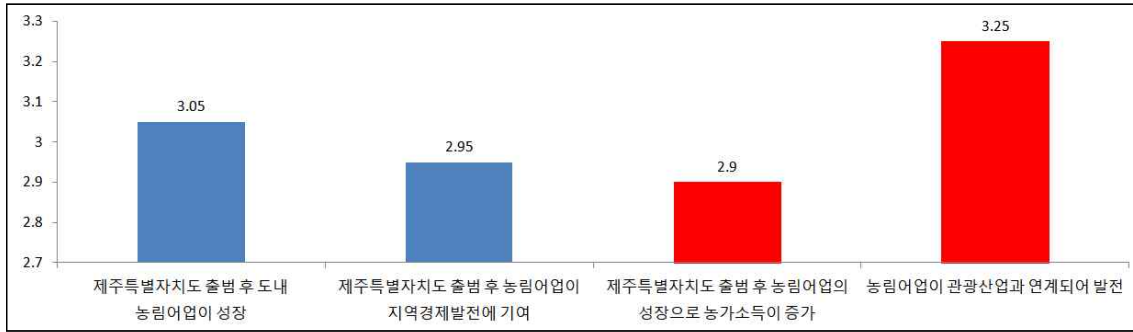
(2) 1차 산업 분야

- 제주특별자치도 핵심산업 및 국제자유도시 분야' 중 1차 산업 분야와 관련하여 전문가 20명을 대상으로 특별자치도 출범 이후 지난 15년간 변화에 대한 만족도 조사를 실시한 결과 농림어업이 관광산업과 연계되어 발전 부문이 평균 5.00점 만점에 3.25점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 농림어업 성장(평균 3.05점), 농림어업 지역경제발전 기여(평균 2.95점), 농림어업의 성장으로 농가소득 기여(평균 2.90점)로 나타남

<표 65> 1차 산업 분야

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
제주특별자치도 출범 후 도내 농림어업이 성장	0	0.0	5	25.0	9	45.0	6	30.0	0	0.0	20	100.0	3.05
제주특별자치도 출범 후 농림어업이 지역경제발전 에 기여	0	0.0	7	35.0	7	35.0	6	30.0	0	0.0	20	100.0	2.95
제주특별자치도 출범 후 농림어업의 성장으로 농가소득이 증가	0	0.0	7	35.0	8	40.0	5	25.0	0	0.0	20	100.0	2.90
농림어업이 관광산업과 연계되어 발전	0	0.0	3	15.0	9	45.0	8	40.0	0	0.0	20	100.0	3.25

① 매우 부정, ② 부정, ③ 보통이다, ④ 긍정, ⑤ 매우 긍정

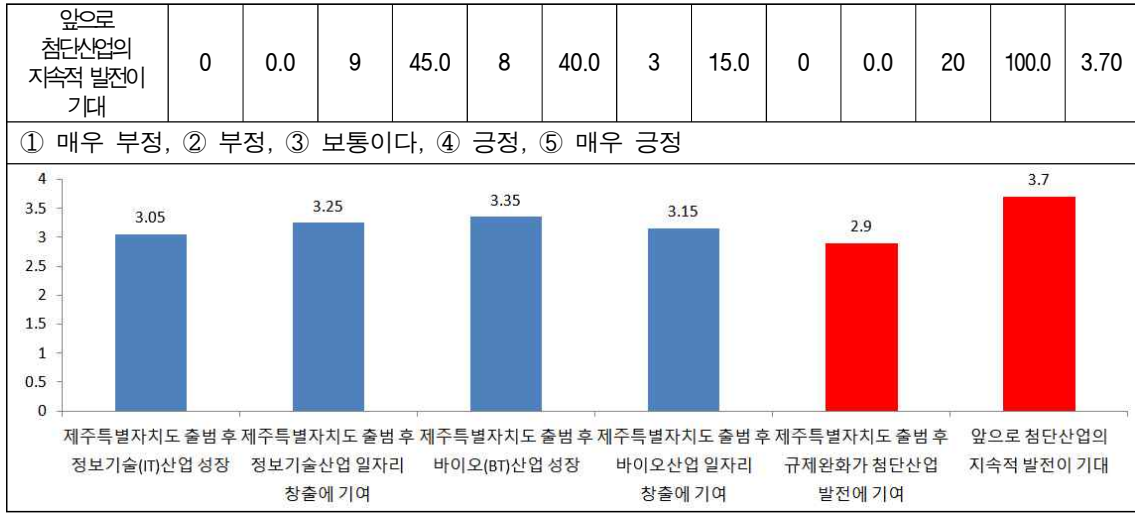


(3) 첨단 산업 분야

- 제주특별자치도 핵심산업 및 국제자유도시 분야' 중 첨단 산업 분야와 관련하여 전문가 20명을 대상으로 특별자치도 출범 이후 지난 15년간 변화에 대한 만족도 조사를 실시한 결과 앞으로 첨단 산업의 지속적 발전 기대 부문이 평균 5.00점 만점에 3.70점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 바이오(BT)산업 성장(평균 3.35점), 정보기술 산업 일자리 창출에 기여(평균 3.25점), 바이오 산업 일자리 창출에 기여(평균 3.15점), 정보기술(IT)산업 성장(평균 3.05점), 규제완화가 첨단산업 발전에 기여(평균 2.90점)으로 나타남

<표 66> 첨단 산업 분야

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
제주특별자치도 출범 후 정보기술(IT)산업 성장	2	10.0	2	10.0	9	45.0	7	35.0	0	0.0	20	100.0	3.05
제주특별자치도 출범 후 정보기술산업 일자리 창출에 기여	0	0.0	2	10.0	13	65.0	3	15.0	2	10.0	20	100.0	3.25
제주특별자치도 출범 후 바이오(BT)산업 성장	0	0.0	2	10.0	11	55.0	5	25.0	2	10.0	20	100.0	3.35
제주특별자치도 출범 후 바이오산업 일자리 창출에 기여	0	0.0	3	15.0	13	65.0	2	10.0	2	10.0	20	100.0	3.15
제주특별자치도 출범 후 규제완화가 첨단산업 발전에 기여	0	0.0	4	20.0	14	70.0	2	10.0	0	0.0	20	100.0	2.90

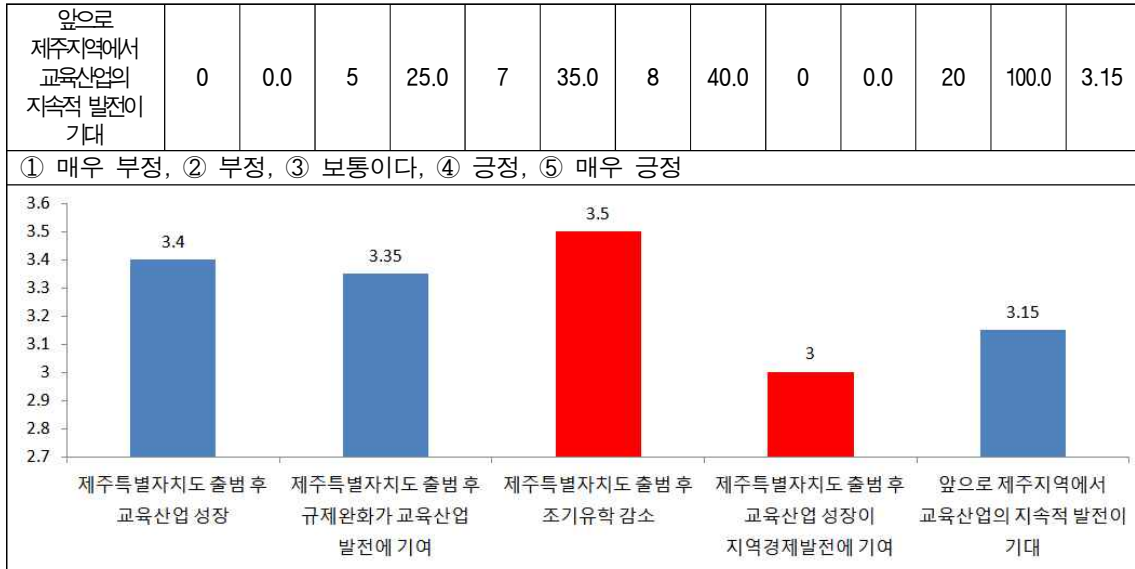


(4) 교육 산업 분야

- 제주특별자치도 핵심산업 및 국제자유도시 분야' 중 교육 산업 분야와 관련하여 전문가 20명을 대상으로 특별자치도 출범 이후 지난 15년간 변화에 대한 만족도 조사를 실시한 결과 제주특별자치도 출범 후 조기유학 감소 부문이 평균 5.00점 만점에 3.50점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 교육산업 성장(평균 3.40점), 규제완화가 교육산업 발전에 기여(평균 3.35점), 앞으로 제주지역에서 교육산업의 지속적 발전이 기대(평균 3.15점), 교육성장이 지역경제 발전에 기여(평균 3.00점)으로 나타남

<표 67> 교육 산업 분야

평가 항목	①		②		③		④		⑤		합계		평균
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
제주특별자치도 출범 후 교육산업 성장	0	0.0	1	5.0	10	50.0	9	45.0	0	0.0	20	100.0	3.40
제주특별자치도 출범 후 규제완화가 교육산업 발전이 기여	0	0.0	4	20.0	6	30.0	9	45.0	1	5.0	20	100.0	3.35
제주특별자치도 출범 후 조기유학 감소	0	0.0	3	15.0	6	30.0	9	45.0	2	10.0	20	100.0	3.50
제주특별자치도 출범 후 교육산업 성장이 지역경제발전이 기여	0	0.0	5	25.0	10	50.0	5	25.0	0	0.0	20	100.0	3.00

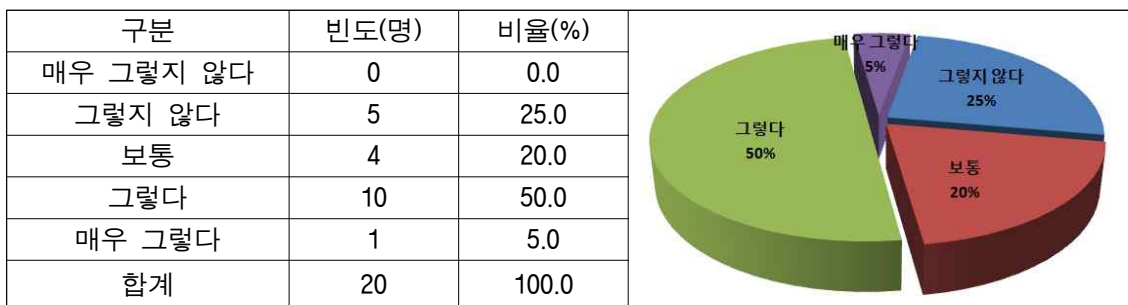


7) 제주특별자치도 추진 총괄 평가

(1) 제주특별자치제도 대한민국 지방자치 발전 역할

- ‘제주특별자치제도는 대한민국 지방자치 발전에 큰 역할을 하였다고 생각하십니까?’ 라는 질문에 전체 응답자 20명중 55%(11명)가 제주특별자치제도는 대한민국 지방자치 발전에 역할을 하였다고 응답하였으며, 반면에 25%(5명)는 역할을 하지 못하였다고 응답함

<표 68> 제주특별자치제도 대한민국 지방자치 발전 역할



① 대한민국 지방자치 발전에 큰 역할 전문가 의견

구분	주요 내용
전문가 의견	<ul style="list-style-type: none"> - 제주-세종형 자치분권모델 구현으로 우리나라의 지방자치에 선도적 역할 수행 - 자치분권의 선도적, 실험적 모델로써 타 자치단체로의 제도적 확산 가능 - 지방자치에 있어 test bed로서 선도적 역할을 수행하고 있으며,

	<p>국가사무의 지방이양·배분 시 제주특별자치도의 경험과 모델이 중요한 참고가 되고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지방분권이 정부정책의 큰 흐름으로 채택되어 가는 과정에서 시범적 성격인 제주특별자치도의 분권 정책은 분권정책을 시험판 역할을 했다고 평가됨. 시범 실시했던 자치경찰제 전국화, 중앙 정부 권한 지방 이양 확대 등이 제주 정책이 전국화 되어 가는 대표적인 사례임. - 외교, 국방, 사법을 제외한 포괄적 권한을 이양 받아 완전한 분권 자치를 실현을 목표로 하여 인구증가, 관광객 증가, 제도개선, 대규모 투자 사업으로 이룬 업적도 많지만 진정한 특별자치 실현을 위한 중앙정부의 지원과 도민들의 단합된 의지와 인식이 전체되었으며 하는 한계도 지남 - 특별자치 실시가 지방자치법 전부개정(의회 인사권 독립 및 전문성 강화, 국제교류 사무 신설 등) 이끄는 계기 - 특례제도 test bed로서 역할 성실히 수행 - 제주특별자치도에서 추진한 제도개선 등의 성과를 통해 지방자치법 전부개정 발판 마련. 자치단체 기관구성형태 다양화, 의회 정책지원전문인력 도입 등의 성과 전국적 확산 - 특별법 제정을 통해 지방자치 확산의지의 제도화, 국가와 지방의 사무배분 구조의 변화를 통해 실질적 지방분권 단초 제공 - 종합적으로 지방자치 선도모델로써 제도적 기반을 특별법을 통해 구축하고, 지방자치 및 분권의 전국적 확대 기초 제공 - 분권의 양적측면(권한이양 개수)과 질적인 측면(제주의 실익, 핵심권한 이양 등), 제도개선 과정, 도민 공감 및 참여, 자치역량 강화 등에 심층적 검토를 통한 방향 마련
--	---

② 대한민국 지방자치 발전에 큰 역할을 하지 못한 전문가 의견

구분	주요 내용
전문가 의견	<ul style="list-style-type: none"> - 제주를 고도의 자치권 보장과 모범적인 분권 모델로 만들려고 했으나 15년이 지난 지금까지 큰 성과가 나타나지 않아 ‘특별자치도’라는 타이틀 무색 - 타 지역의 일반 자치제도와 특별자치제도 간의 차이에 대하여 국민인식 미흡, 구체적인 차이점 및 특별자치제도의 실행으로 인한 발전방향에 대한 명확한 인식 및 홍보 필요 - 제주도는 우리나라 다른 광역자치단체와 달리 특별자치도 행정체제개편으로서 기존 기초자치단체를 통폐합하여 기존 시군을 폐지하고 자치권 없는 행정시 형태의 지방자치시대를 학습해 왔음. 이는 풀뿌리 민주주의 지방자치시대를 후퇴하는 길이기도 하며, 다른 광역자치단체에서는 우리 제주특별자치도와 같은 실험을 하지 않을 것으로 판단

	<ul style="list-style-type: none"> - 기초자치단체 폐지로 인한 풀뿌리 민주주의 훼손, 규제 완화와 성장주의 전략으로 인한 지역 생태계의 훼손과 교통 체증과 쓰레기 처리 문제 발생, 도시자 권한 집중으로 인한 도정 업무의 과중(기획과 실행 업무 동시 시행)에 따른 행정 비효율 - 제주특별자치도 출범시 정부와 제주도의 지향점이 달랐으며, 도민들의 공감대 부족
--	---

③ 제주특별자치제도 국민 공감대 형성 방안 전문가 의견

구분	주요 내용
전문가 의견	<ul style="list-style-type: none"> - 특별자치도제도가 무엇인지, 제주에 왜 특별자치제도를 도입했는지, 다른 시·도와 다른 게 뭔지, 성과와 과제는 무엇인지 등에 대해 국민들이 인식하고 평가할 수 있는 방안 필요 - 제도와 관련되어 일반 국민보다 국가, 타 지방 공무원 타겟 공유 필요 - 전국 획일화된 현행 지방자치제에 있어서 역사적·문화적으로 고유한 가치를 지닌 제주에 특별자치를 시행하여 다원화되고 다양한 행정체제를 경험하며 결과적으로 우리나라 자치분권의 향상에 기여할 수 있음을 적극 홍보, 향후 통일 등 특별 행정체제의 도입이 필요한 시기가 올 경우 제주에서의 특별자치를 통한 경험은 역내 다원적·복합적 자치단체의 운영에 대한 제도적 기반 제공 - 타 지방정부에서는 제주만의 특혜라는 인식이 강한 만큼 자치분권 정책을 시범적으로 모델링하려고 했던 제주의 사례가 특혜나 특혜가 아닌 전국화를 위한 테스트베드 였다는 점 등을 정부 차원에서 홍보 필요 - 괄목할 만한 양적성장은 이루었으나 질적 성장이나 도민 체감도는 기대 이하인 실정임. 앞으로는 섬지역이라는 지리·문화적 특수성과 특별자치의 운영 경험을 토대로 전국적으로 확산하고 분권을 선도하는 등 국민 공감대 형성 필요 - 현재 부산, 울산, 경남을 비롯한 충청권, 대구, 경북, 광주, 전남 등의 메가시티 및 강원, 전북 등의 특별자치도 논의 및 추진과 연계하여 제주특별자치제도의 성과와 발전을 전국적으로 공유, 확산 - 제주특별자치에 대해 중앙행정기관, 정치권, 학계 등 정책이해관계자들이 잘 모르고 있음에 따라 일상적이고 정기적으로 특별자치제도 운영 현황 및 성과, 한계 등을 지속적으로 알릴 수 있는 연구·출판 사업을 추진할 필요 - 도 각 실국에서 핵심정책과 관련한 정책이해관계자·기관과의 소통체계를 체계적으로 마련하여 추진 필요 - 특별자치도에 대한 새로운 개념 정립 후 특별자치도가 국가발전에 기여한다는 기대효과를 명확히 하여 대통령 선거 공약으로 포함 필요 - 대한민국 자치분권의 선도모델인 제주특별자치도는 헌법적 지위 확보 및 다른 광역지방자치단체의 전폭적인 지지 필요 - 정부(국무총리실), 국회 정기적 세미나 개최와 전국적 확대

	<ul style="list-style-type: none"> - 제주특별자치도 완성의 목표는 궁극적으로 제주지역 발전과 도민의 삶의 질 제고를 위한 것이지만, 동시에 대한민국 경제발전과 지방자치 진흥에 기여한다는 것을 분명하게 드러내야 함 - 제주특별법은 일반법 보다는 특수적 지위 확보를 통해 선도성을 유지하는 방향과 전략을 지속적으로 추구하되, 특정 성과를 자치분권위원회의 핵심의제, 전략과제로 채택하여 전국적 확산 필요
--	--

④ 제주특별자치제도 도민 공감대 형성 방안 전문가 의견

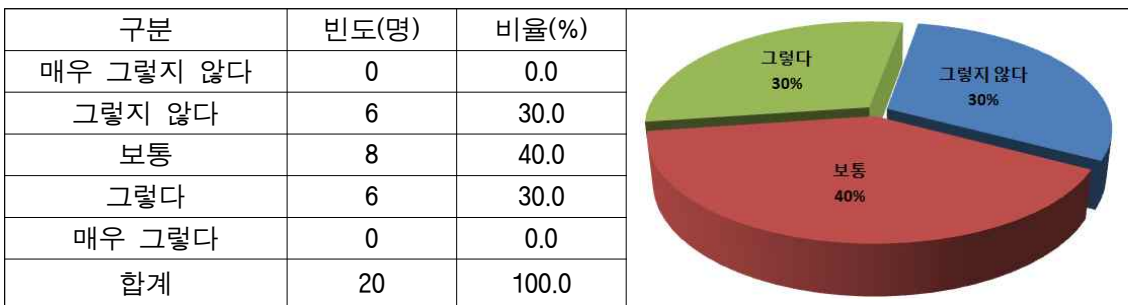
구분	주요 내용
전문가 의견	<ul style="list-style-type: none"> - 제주특별자치도라는 명성에 걸맞게 자치입법권, 자치재정권 등 핵심 권한 이양을 통해 다른 시·도와의 차별성을 피함으로써 도민들이 특별자치제도에 대해 체감할 수 있도록 노력 - 제주에 왜 특별자치제도를 도입했는지, 다른 시·도와 다른 게 뭔지, 성과와 과제는 무엇인지 등에 대해 국민들이 인식하고 평가할 수 있는 방안 필요 - 특별자치를 시행하여 도 행정뿐만 아니라 도민의 일상에서 지역밀착형 행정 및 지역 친화적 행정이 더욱 강화될 수 있도록 주민자치 및 참여의 요소를 더욱 강화 - 현행 제주특별자치도 제도개선 과정은 정부, 제주도청(워킹그룹), 제주도의회 중심으로 진행되다 보니 도민참여가 매우 부족한 것이 현실임. 향후 제도개선 과정에서는 주요 분야별로 당사자 의견 청취 및 도민원탁회의 등등 활용해 의견수렴 및 공감대 형성 필요 - 전자민주주의 시대에 온라인 플랫폼 등을 활용해 도민공감대 마련을 위한 대상과 범위 확대를 위한 행정 노력 필요 - 국책사업 등 공공 개발사업 및 대형관광 개발사업 등의 경우에 공공갈등 해결을 위해 갈등관리 조례를 제정하여 공공관리위원회를 제도화할 필요가 있음 - 특별자치도 출범 15주년이 되었음에도 불구하고 10~20대, 학생층의 경우 특별자치도의 배경과 의미에 대한 인지도가 현저히 낮아 범도민적인 공감대 형성과 도민 의식 전환이 절대적으로 필요 - 도민인식 조사를 토대로 중앙정부의 강력한 권한을 이양 받은 만큼, 앞으로의 10년은 도민이 원하는 분야, 가시적인 성과가 창출되는 분야에 대한 정책 추진으로 긍정적인 평가를 받을 수 있도록 해야 국민 공감대가 형성될 것이라 사료 - 주거, 복지, 안전 등 실질적인 주민생활의 향상을 체감할 수 있도록 세부적인 주민생활관련 지표를 구성으로 조사·분석·평가를 통한 제주특별자치제도 개선에 반영할 수 있는 방향 검토 - 읍면동 자치 강화를 통해 주민생활 관련 행정 기능을 이관하고 주민의 참여와 책임 제고 - 특별자치도 경과에 대한 객관적이고 종합적 판단 필요, 특히 비전 설정(자유도시)의 적절성과 진단 필요, 도민과 함께 지역의 특수성(고유한 역사와 문화, 우수한 생태자원 보유, 고립된 섬이라는 생태 취약성 - 과잉 관광에 의한 환경 수용성 한계)을 고려한 제주미래 비전 재설정

	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의 자기결정권을 강화하는 방향, 즉 특별자치가 강화되어야 함, 제주특별법에 명시된 주민자치위원회의 대표성을 강화(읍면동 단위의 주민선출)와 주민자치위원회 심의결과를 실행시켜 줄 주민자치센터 기능강화(현재 조례에 명시되어 있는 읍면동장 겸직 해제)를 통해 실행조직 활성화 필요, 현재 7단계 제도개선 과제에 반영되어 있는 주민자치회 제도는 제주의 경우보다 매우 후퇴한 내용임 - 현재 국제자유도시 비전에 대한 공감대가 낮은 상황에서 특별자치도 또한 지속 추진에 대한 우려가 있음. 새로운 개념으로 특별자치도가 무엇인지에 대한 정의 필요 - 제주도민들에게 제주특별자치제도는 지역의 보편적 자치분권을 전제로 한 선진화 모델이라는 점을 부각할 필요가 있음 - 특별자치도는 중앙권한이 제주로 이양되는 것으로 주민이 체감하기 어려우며, 공감대 확산을 위해 주민참여예산제 외 집행권까지 부여할 수 있는 주민참여 방안 필요 - 도민의 체감도와 공감대는 행정과 도민의 점점영역(민원행정, 정책형성과정에 도민 참여)의 혁신, 핵심특례를 통한 지역경제 활성화로 가시적 성과 제공 필요
--	---

(2) 제주특별자치도 추진 도민 삶의 질 향상

- ‘제주특별자치도 추진은 제주도민 삶의 질 향상에 도움이 되었다고 생각하십니까?’ 라는 질문에 전체 응답자 20명 중 도민 삶의 질 향상에 대해 긍정, 부정이 각각 30%(6명)으로 같은 비율로 응답됨

<표 69> 제주특별자치도 추진 도민 삶의 질 향상 여부



① 특별자치도 추진 도민 삶의 질 긍정에 대한 전문가 의견

구분	주요 내용
전문가 의견	- 제주지역 특성을 반영한 제도개선을 추진할 수 있는 기본 여건 우수

② 특별자치도 추진 도민 삶의 질 부정에 대한 전문가 의견

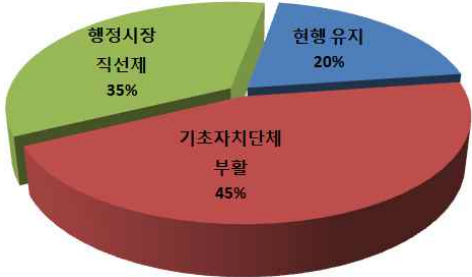
구분	주요 내용
<p>전문가 의견</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 특별자치도 출범으로 기존 4개 시·군이 폐지됨에 따라 풀뿌리 민주주의와 근린자치는 퇴보하고 행정서비스의 질이 하락하는 등 부작용이 있으며, 제주도지사의 권한은 더욱 막강해진 반면 이를 제대로 견제·감시할 수 있는 제도적 장치 부족 - 제주특별자치도는 도민의 삶에 직접적인 향상을 가져오지 못하고 단지 행정단위에서의 특별자치제가 우선 추진되었으며 이는 결과적으로 주민자치의 성격보다 단체자치의 성격이 강하였음 - 특별자치를 통한 실질적 도민 복지 향상에 대한 요구는 별로 전달되지 못함 - 국제자유도시와 제주특별자치도의 큰 기조가 외자유치와 분권을 통한 지역 주민의 삶의 질 향상이었음. 외형적으로는 경제 총량은 늘어난 반면 도민 개개인 소득 증가율 하락, 전국 최저 수준의 임금 구조, 비정규직 문제 미해소 등 실질적인 도움이 되지는 못함 - 정책적으로 양적 성장에만 치중한 나머지, 질적 성장이나 내재적 발전 담론과 정책이 매우 미흡해 도민들의 삶과는 유리되는 결과 초래 - 제주시 중심으로 과도한 도시개발, 부동산(토지) 가격 폭등, 아파트 값의 고공행진, 대학을 비롯한 교육시설의 편중 현상, 기타 사회 문화시설의 편중 현상이 집중화되면서 갈등유발 원인이 되고 있음 - 행정시의 획일적인 구조로 인한 지역화 부족 - 출범 당시와 비교하여 인구, GRDP, 관광, 국제교육 등 괄목할 만한 양적성장은 이루었으나, 최근 들어 무분별한 개발과, 지가 상승, 쓰레기, 교통문제 등 마이너스 성장을 보이는 부분도 있으나, 민인식 조사를 바탕으로 도민이 체감할 수 있는, 도민 삶과 직결되는 부분의 정책을 개발하고 수정하는 전략 설계 필요 - 기초자치단체 폐지로 인한 풀뿌리 민주주의 훼손, 아파트 및 토지가 상승으로 인한 소득 계층 양극화 심화와 농업 경쟁력 약화, 지역 생태계의 훼손과 교통 체증과 쓰레기 처리 문제 발생 - 특별자치 추진이 국내외 관광객 증가로 개발수요를 앞당겨 세입 확충에 기여했다는 측면은 인정, ①개발사업이 도민상생방안과 연계되지 못하는 등 특례 활용 미흡 ②개발수요가 지가상승 등으로 도민의 주거 안정권을 위협한 점 ③ 당초 4+2산업 육성차원에서 1차, 3차산업 등 기간산업의 체질개선 부족으로 도민 삶의 질 상승으로 이어지지 못한 점 ④ 시군폐지로 주민들 자기결정 기회가 떨어진 반면, 행정조직은 비대해졌으나 도민 삶의 질 향상을 위한 책임행정 부족 - 제주특별자치도 추진으로 인해 지역개발 등 외형적 성장은 이뤄냈지만, 얻은 것은 특별자치도라는 이름뿐이고 잃은 것은 생활자치, 기초자치단체 폐지임 - 기존 행체제 3단계보다 민원처리기간 증가로 불편 초래 - 경제성장과 환경이슈의 조화 필요

(3) 행정체제 적합(안)

- ‘제주특별자치도에 가장 적합한 행정체제(안)은 무엇입니까? 라는 질문에 전체 응답자 20명 중 45%(9명)가 기초자치단체 부활이라고 응답하였으며, 다음으로 행정시장 직선제 35%(7명), 현행 유지 20%(4명)으로 응답함

<표 70> 행정체제 적합(안)

구분	빈도(명)	비율(%)
현행 유지	4	20.0
기초자치단체 부활	9	45.0
행정시장 직선제	7	35.0
합계	20	100.0



① 현행 유지에 대한 전문가 의견

구분	주요 내용
전문가 의견	<ul style="list-style-type: none"> - 특별자치의 안정적인 정착을 통한 성공모델 제시 - 읍면동에(필요시 인구, 공간규모를 고려, 적절한 통합 고려) 기관통합형 자치를 시행하고 주민밀착형 행정서비스를 강화하는 것이 바람직 - 읍면동 대동제를 통해 규모화 필요. 읍면동장직선제+주민자치회(주민총회) 기능 강화+주민세 재원 배분, 준자치단체화 추진 필요

② 기초자치단체 부활에 대한 전문가 의견

구분	주요 내용
전문가 의견	<ul style="list-style-type: none"> - 법인격이 있는 기초자치단체 부활을 통해 실질적인 풀뿌리 자치를 실현하고 제주도지사에게 집중된 권한을 분산시켜 권력의 독점화 방지 - 도민의 불편에 대한 빠른 대응에 한계, 행정 효율성과 풀뿌리 민주주의의 실행의 측면에서 고민 필요, 중앙과의 이견에 대한 검토 필요 - 산남과 산북이 균형 있게 발전하기 위해서는 산남의 주민 의견이 정치적·행정적으로 구조화될 필요 있음 - 행정시장 직선제로 인해 도민들의 정치적 자기 결정권이 침해되고 있고, 민원처리에 있어서도 도청 중심의 광역행정으로 가다 보니 실질적인 근린자치가 제대로 이뤄지지 않고 있음. 법인격이 있는 기초자치단체 부활과 읍면동 자치 등을 통해서 실질적인 풀뿌리자치 구조를 복원할 필요가 있음.

	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌지역은 인구 고령화가 급속도로 진행되고 있다. 고령화되고 있는 농어촌지역을 중심 읍, 면 지역 주민들의 대민 행정 서비스를 강화가 필요가 있음 - 법인격이 있는 기초자치단체 없이 헌법 정신이 구현하는 주민주권 및 생활 민주주의 구현 불가능
--	--

③ 행정시장 직선제에 대한 전문가 의견

구분	주요 내용
전문가 의견	<ul style="list-style-type: none"> - 선출직 행정시장을 통해 도민의 관심사, 민원 등이 시정·도정에 반영하여 도민 만족도 증가 - 특별자치도 출범과 동시에 행정체계 개편되면서 4개 시·군이 2개 행정시로 개편되었음. 법인격이 없는 행정시의 지위와, 행정시장 임명제로 인해 예산, 인사, 정책추진에 있어 주민 밀착형 행정을 펼칠 수 없음. 주민 직접 선출을 통한 행정시의 자기결정권과 책임성을 강화해야 할 필요를 느낌 - 가장 이상적인 안은 기초자치단체 부활이나, 이를 위해서는 각종 특례 환원을 위한 관련 법령(지방자치법-특별자치도 삭제 등, 지방재정법- 보통교부세 3% 삭제 등, 지방공무원법-행정조직 특례 삭제, 공직선거법-도의원 정수 특례 삭제, 교육의원 제도 삭제 등) 개정이 불가피함. 이와 관련한 정책이해관계가 너무 복잡하여 국회에서의 통과가 현실적으로 어려움. 다만, 현재 특례를 인정하는 새로운 형태의 기초자치단체가 관련 법률에 명시되면 의미가 있으나, 이 또한 현실적으로 쉽지 않음. 행정시장직선제는 주민의 참정권을 강화시키고 행정시의 책임행정을 높이는, 현재보다 나은 대안이기 때문에 필요한 부분이 있음 - 제주특별법 근거 ‘러닝메이트’ 제도 활용 필요와 시장을 직접 선출하여 시장의 대표성 확보(중앙정부 협의 필요) - 특별자치도의 제도적 정체성을 훼손하지 않으면서 도민의 정치적 권리를 확대하고 도민사회의 변화요구를 수용할 수 있는 차선의 방안

(4) 제주특별법 제도개선

○ 제주특별법 제도개선 과제 상시적 발굴 시스템 방안에 대한 전문가 의견

구분	주요 내용
전문가 의견	<ul style="list-style-type: none"> - 제주특별법에 관심이 있는 도민과 전문가, 시민사회단체 등이 제도개선 과제 발굴 시 보다 많이 참여할 수 있도록 간담회, 좌담회, 토론회 등 수시 개최 - 도민의 과제 발굴 시스템에 대한 접근성 확대 (접근 용이성, 상시 접근 가능성 및 신속한 피드백 등) - 새로운 과제 발굴보다 단계별 제도개선 추진 결과를 상시 모니터링 한 보완 병행 필요 - 전문가 회의, 공청회 등은 사안이 발생했을 때 이슈해소를 위한 일시적 장치들일 뿐이며, 제주특별법 제도개선은 상시적이며 심층적인 연구 필요 - 제주연구원에 연구팀을 구성 및 제3의 기관인 제주대학교에 의뢰하는 방법을 통하여 지속적인 연구 필요 - 도민이 만드는 제주특별법 도민 온라인 플랫폼 상시 개설 (제주특별법 간단 해설 및 분야별 개선과제 일상적인 의견수렴 및 입법과정 여부 등에 대한 피드백까지 진행) - 청와대의 청원제도와 같은 시스템 개발 및 도입 필요 - 도민공모를 통한 제도개선 과제 발굴 - 공모, 오디션, 배틀 등 다양한 경품이나 상금을 두고 경쟁을 하는 것이 사회적 트렌드로 자리잡고 있음. 제주도 또한 제주특별법 제도개선 도민 제안 공모전 매년 추진해 오고 있는 것으로 알고 있음. 주제와 방식을 달리하여 다양한 공모전을 개최하는 것도 바람직 - 도와 의회간의 일상적 소통을 더 강화하고, 제주특별자치도의 자치분권 확대, 강화를 지원, 자문하기 위한 상설적인 위원회 (전문가, 시민운동가 등) 구성·운영 검토 필요 - 다음의 4단계 차원의 정책프로세스를 조례에 반영시킬 필요가 있음. ① 문제의식(제도개선 과제 발굴 필요성) 형성(정기적·상시적 교육과정 필요: 특별자치 배경 및 역사, 공무원의 담당업무 배경 및 근거 등 인식), ② 상·하반기 제도개선 과제 공모 및 획기적 포상 강화 -> 정책 풀(행정시스템) 운영 등(공무원 제안제도 등과 연계하여, 도민 삶의 질 향상에 의미 있게 기여하는 과제를 중심으로 포상), ③ 실국별 제도개선 관련 정책 세미나·토론회 활성화 및 의무화(중앙부처 및 정치권 교류 계기 마련), ④ 국무조정실 주관 제주특별자치도 성과평가 연계(핵심 정책분야에 대응하는 주요 지표 설정 및 평가, 그 결과에 따른 의견제시권한을 바탕으로 재정, 제도개선 과제 등 적극적으로

	<p>환류 추진), ⑤ 위와 같은 사항등을 포함하여 특별자치분권추진 계획 수립 등을 명시한 조례 제·개정 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 특별자치연구센터 설립(전문연구기관) - 도민 아이디어 공모 연중 실시, 농수축산업, 관광산업 종사자 불편사항 수시 접수, 전문가 워킹그룹 규모 확대 - 부문별 과제발굴은 관련 실/국의 적극적 관여를 전제로 하며, 이를 부서 성과에 반영하는 제도 필요 - 부서별 과제관리카드 시스템을 구축하여 실/국 단위로 관리하고, 추진단에서 총괄하여 조정 - 실/국 차원의 법정계획 수립 시 제도개선 과제 발굴 의무화
--	---

(5) 제주특별법 헌법적 지위 확보

○ 제주특별법 헌법적 지위 확보에 대한 전문가 의견

구분	주요 내용
전문가 의견	<ul style="list-style-type: none"> - 제주특별자치도의 헌법적 지위 확보에 공감. 다만 도민들을 대상으로 헌법적 지위 확보가 왜 필요하고 중요한 일인지 홍보 필요 - 헌법적 지위 확보는 장기과제로 개별법 제·개정을 통해 달성할 수 있는 목표를 전략적으로 추진 필요 - 현행 헌법은 제117조와 제118조를 통해 단일의 지방자치체제를 유지하고 있으며, 이는 다양한 권한과 기능을 가지는 자치분권 체제를 전혀 반영하지 못하고 있음. 향후 대한민국의 자치분권 체제를 발전시키기 위한 제도적 방안으로서는 다양한 지방분권 체제를 수용하는 방향의 헌법개정이 필요하며 이는 현재 제주특별법과 지방분권법을 통해 인정하고 있는 차등적 분권을 헌법에 반영하게 할 필요가 있음을 강조 - 지방분권, 지역자치를 위해서는 제주특별자치도의 헌법적 지위를 확보해야 함. 제주만의 단독으로 헌법 개정과정에서 반영이 어려우면, 현재 유사한 지위를 갖고 있는 세종특별자치시와 연계해서 차기 헌법 개정과정에서 반영되어 함 - 다른 자치단체와의 형평성 확보를 위해 제주특별자치도와 연방제 수준의 지방정부 수립 근거 명시 - 헌법적 지위는 고도의 자치 실현이라는 취지아래 필요함. 다만 타 지역과의 형평성 문제 등 긴밀한 연대와 협조를 통해 대한민국 모든 지역의 보편적인 선진화 모델의 논리를 펼치는 것이 중요 - 기본 문제의식의 배경에는 공감하지만 특정 지역에 한정된 헌법 명기가 실현가능성에 한계가 있으므로 국가적 차원에서 자치분권이 대폭 강화되는 헌법개정을 바탕으로 일정한 특례가 반영될 수 있는 방향 검토 필요

	<ul style="list-style-type: none"> - 장기적 추진 과제로 타당, 다만 과도한 역량을 투입하는 것은 비효율적임, 긴급하고 현실적인 과제 그리고 핵심적인 자치 과제를 선택, 집중하여 노력할 필요가 있음, 가령 기초자치단체 부활 등 - 경험적으로 제주특별자치도 지위만을 헌법에 명시하는 것은 이론적·현실적으로 어려운 측면이 있으며, 다만, 특별자치도 기본구상에서 밝힌 준연방제 차원의 특별자치단체 근거를 두어 관련 법률을 정비해나갈 필요가 있음 - 대통령 공약 포함 필요 - 다른 자치단체와의 형평성 확보를 위해서는 헌법에 제주특별자치도는 연방제 수준의 지방정부 수립 근거 명시 필요함 - 전국 17개 시도 헌법개정 공동협의체 구성, 국회 관련기관과의 지속적 세미나 개최를 통한 논리 개발 필요 - 분권의 실질적 강화는 개헌이 전제되어야 하며, 특별자치도의 선도성과 특수성이 개헌과정에 반드시 논의 필요
--	--

(6) 제주특별법 분법

○ 제주특별법 분법에 대한 전문가 의견

구분	주요 내용
전문가 의견	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 제주특별법이 너무 방대하기 때문에 이를 분법화 할 필요가 있음. 다만 신자유주의 정책인 국제자유도시 전략을 폐기하고 생태평화도시로 전환 필요 - 1안 선호(설치 특례 안에 기본법의 내용을 담아 법적 효율성 및 안정성 도모 필요) - 단계를 거듭하면서 내용이 추가됨에 따라 분법 필요 - 1안 선호(제주특별자치도 기본법의 내용이 별도의 법률로 제정될 만큼 많지 않을 것으로 보이며 이 내용은 제주특별자치도 설치 및 운영에 관한 법률에 담을 수 있음) - 국책사업으로서의 성격이 강한 국제자유도시에 관한 내용은 별도의 법률로 제정할 필요가 있으며, 새로이 제주법 체계가 정비될 경우 그 내용은 지금과 같은 특례의 묶음이 아니라 실질적 기능과 권한 위주로 재구성 필요 - 분법은 이론적으로 가능하지만, 국회 입법 과정에서는 그나마 확보한 특별자치도 지위 등에 대해서 현행 보다 축소가가능성 및 입법 추진 과정에서 난항이 예상되는바 그냥 현행 그대로 제도 개선 과정이나 포괄적 이양 방식으로 가야함 - 제주특별자치법, 제주국제자유도시 조성을 위한 특별법으로 분법 - 제주특별자치도 설치 특례, 제주국제자유도시 특례 (1안)으로 분법 필요. 하나의 조문에 다수의 항, 호가 열거되어 어렵고 복잡한 조문 구조임

- 제주특별자치도 기본법을 하나의 대체입법으로 추진할 필요가 있음, 가령 기본법에 제주 사회의 미래 비전과 이념을 담으면 나머지 두 개의 특별법 불필요(미국이나 유럽의 연방수준의 자치헌법 성격의 지방헌법)
- 제주특별법은 크게 2개 부문인 산업육성 분야(국제자유도시 부문)와 이를 행재정적으로 뒷받침하는 행정특례 분야(특별자치 분야) 구성되어 있음. 이들 부문을 연결시키는 부문은 제주특별자치도 지원위원회 시스템임. 이는 동전의 양면 성격으로 한 부문만 떼어서 운영하는 것은 법률 운영이 비효율적인 측면이 있음. 왜냐하면 제도개선 과제 발굴 시 2개 부문이 별도로 개정되는 사항이 거의 없으며, 중앙부처 및 중앙정치권에서도 법률 속지 및 활용 측면에서도 복잡하게 만드는 것보다 일원화하는 것이 의미가 있다고 판단. 많은 조문수의 경우, 자치입법권(법령에 위배되지 않는 범위 내에서)강화하면 많은 조문사항을 조례화 하여 단순화시킬 수 있음
- 기본법, 국제자유도시조성법 선호
- 제주특별자치도 기본법, 제주특별자치도 설치 특례, 제주국제자유도시 특례
- 제주특별자치도 설치 특례와 제주국제자유도시 특례로 분법 필요
- 헌법개정을 통해 특별자치도 기본법 제정이 우선이며, 지방자치법에 종속되지 않은 제주만의 자치입법권, 재정권, 행정권을 규정 필요. 기본법이 제정될 경우 국제자유도시 특별법은 별개 법안으로 분리
- 기본법 제정이 어려울 경우 특별법을 특별자치도와 국제자유도시로 분리

(7) 제주특별자치도 비전 제시 시 가장 중심적 접근 사항

- ‘제주특별자치도의 새로운 비전 제시를 위해 가장 중심적 접근이 필요한 사항은 무엇입니까?’ 라는 질문에 전체 응답자 20명 중 50%(10명)가 새로운 비전 제시에 중심적 접근 사항으로 도민이라고 응답하였으며, 다음으로 환경 20%(4명), 국제화 15%(3명), 지역경제 10%(2명), 국가기여 5%(1명)으로 응답됨

<표 71> 제주특별자치도 비전 제시 시 가장 중심적 접근 사항



8) 제주특별자치도 지속 발전을 위한 제안 사항

○ 제주특별자치도 지속 발전을 위한 제안 사항

구분	주요 내용
전문가 의견	<ul style="list-style-type: none"> - 청정과 공존, 제주다움을 지키기 위한 제주의 새로운 미래 비전을 담은 특별법으로 개정할 필요가 있음 - 제주의 고유 정체성을 유지 필요, 분권·자치모델의 경우 법에 주어진 권한을 모두 이용한 과감한 추진 필요 - 제주특별자치도가 도민공동체로서 궁극적으로 지향해야 할 방향에 대한 도민·도행정·도내 유관단체 간의 논의와 합의 필요 - 국제자유도시 체제를 마감하고 ‘청정과 공존’이라는 미래비전에 맞게 100년 뒤에도 지속가능한 비전(최소한 SDG 수준이라도)을 중심으로 제주특별법은 전부 개정되어야 함 - 제주시와 서귀포시, 동(洞)지역과 읍·면지역, 동부지역과 서부지역, 산남지역과 산북지역 등 양극화 해소를 위한 균형발전 중요 - 모든 정책입안 과정에 도민의 참여 확대방안 마련 - 지방자치법이 개정이후로 제주특별법은 특별하지 않은 특별법으로 남아있음. 제주특별자치도의 선도적 시범도시가 아닌 완전한 성공화 모델을 위해서는 헌법에 지위를 명시해야한 한다고 봄. 국가와 제주 권한 재배분, 자기결정권으로 제주의 발전과 국가의 발전에 공헌해야 한다고 사료됨. - 제주특별자치도의 지속적인 발전이 국가 전체의 자치분권 확대, 강화를 선도하고 연계해나가는 방향으로 연대와 협력을 강화 - 지속가능한 사회가 유지 발전할 수 있는 합리적인 미래비전 설정이 필요, 도민 사회의 충분한 숙의 속에서 올바른 전략 수립 필요 - 읍면동 자치권 부여 또는 기초자치단체 부활을 통해 활력 및 전문성 강화. 내부 자치활성화를 통해 원동력 유지 - 공직사회의 도전성 필요, 토론문화 정착 필요 - 명확한 원칙, 합리적 협상문화 정착 필요

제3절. 분석결과 종합

1. 도민, 공무원 의견조사 종합

- 제주특별자치도 인지도와 관련하여 도민 40.3%(403명)가 특별자치도 배경과 의미에 대해 모르고 있다고 응답하였으며, 공무원은 81.7%(125명)는 특별자치도 배경과 의미에 대해 알고 있다고 응답하였음

- 제주특별자치도에 대한 관심도와 관련하여 도민 45.6%(456명)는 특별자치도에 대한 관심이 없다고 응답하였으며, 공무원 63.4%(97명)는 특별자치도에 대한 관심이 높다고 응답하였음
- 제주특별자치도 출범에 따른 경제발전 기여도와 관련하여 도민 50.6%(506명), 58.8%(90명)가 특별자치도 출범이 지역사회 경제발전에 기여를 했다고 응답하였음
- 제주특별자치도 출범에 따른 복리증진 기여도와 관련 하여 도민 46.4%(464명), 공무원 50.4%(77명)가 특별자치도 출범이 도민 복리 증진에 기여를 했다고 응답하였음
- 제주특별자치도 출범 이후 자치역량 수준 평가에 대해 도민 50%(500명)가 특별자치도 출범 이후 자치역량 수준이 낮아졌다고 응답하였으며, 공무원 47.8%(73명)는 특별자치도 출범 이후 자치역량 수준이 높아졌다고 응답하였음
- 제주특별자치도 출범 이후 가장 성과가 높은 분야에 대해 도민 22.8%(435명)가 관광산업 육성이라고 응답하였으며, 다음으로 17.8%(340명)가 영어교육도시 조성 등 교육산업 육성이라고 응답, 공무원은 25.5%(77명)가 영어교육도시 조성 등 교육산업 육성이라고 응답하였으며, 다음으로 19.9%(60명)가 관광산업 육성이라고 응답함
- 제주특별자치도 지속적 발전을 위해 가장 중요한 분야에 대해 도민 18.2%(357명)가 경제 활성화를 통한 일자리 창출이 가장 중요하다고 응답하였으며, 공무원은 20.4%(67명)가 경제 활성화를 통한 일자리 창출이 가장 중요하다고 응답하였음
- 국제자유도시 위상 정립과 관련하여 도민 51.4%(514명), 공무원 56.2%(86명)가 특별자치도가 국제자유도시 위상을 제대로 확립해 나가고 있지 못하다고 응답하였음
- 국제자유도시 위상에 맞는 규제개선에 대해 도민 46%(460명), 공무원 43.1%(66명)가 국제자유도시 위상에 맞는 규제개선이 만족스럽지 못하다고 응답하였음
- 중앙정부 권한 이양에 따른 제주 발전 기여도에 대해 도민 45.7%(457명)가 중앙정부 권한 이양이 제주 지역사회 발전에 도움이 되지 못하였다고 응답하였으며, 공무원 58.8%(90명)가 중앙정부 권한 이양이 제주 지역사회 발전에 도움이 되었다고 응답하였음

- 중앙정부 권한 이양 정도에 대해 도민 60.1%(601명), 공무원 68%(104명)가 중앙정부 권한 이양이 제주 지역사회 발전에 도움에 부족했다고 응답하였음
- 제주특별자치도 발전을 위한 우선 추진 분야에 대해 도민 31%(310명), 공무원 25.9%(81명)가 청정 환경 보전 관리를 통한 지속가능한 발전을 우선 추진해야 한다고 응답하였음
- 제주특별자치도 성공적 추진을 위한 최우선 과제에 대해 도민 28.1%(281명)가 지역사회 환경보전을 위한 지방자치 권한 강화가 특별자치도 성공적 추진의 최우선 과제라고 응답하였으며, 공무원 35.3%(54명)가 국세 이양 등 지방재정 확충을 위한 재정분권의 강화가 특별자치도 성공적 추진의 최우선 과제라고 응답하였음

2. 전문가 의견조사 종합

- ‘제주특별자치도 기본계획(안)의 비전 ‘대한민국 + α 섬, 동북아 중심 국제자유도시’ 를 잘 추진과 관련하여 50%(10명)가 기본계획(안)의 비전 ‘대한민국 + α 섬, 동북아 중심 국제자유도시’ 가 잘 추진되지 않았다고 응답하였으며, 반면에 30%(6명)는 잘 추진되었다고 응답하였으며, 미션인 ‘자치와 분권의 선도 모델’ 역할 추진과 관련하여 45%(9명)가 자치와 분권의 선도 모델’ 역할을 잘 하지 못하였다고 응답하였으며, 반면에 30%(6명)는 잘 하였다고 응답함
- 미션인 ‘최적의 기업환경 조성’ 역할과 관련하여 40%(8명)가 ‘최적의 기업환경 조성’ 역할을 잘 하지 못하였다고 응답하였으며, 반면에 10%(2명)는 잘 하였다고 응답함
- 기본구상 중 자치입법 강화와 관련하여 도+도의회 협력 정도가 평균 5.00점 만점에 3.15점으로 가장 높게 나타났으며, 자치재정권 확대와 관련하여서는 정책추진 일관성 부문이 3.20점으로 가장 높게 나타남
- 자치조직, 인사권 강화 및 주민참여수단 확충과 관련하여 정책추진 일관성 부문이 3.25점으로 가장 높게 나타났으며, 자유시장 경제모델 구축과 관련하여서는 중앙정부 협력정도 부문이 2.85점으로 가장 높게 나타남

- 친환경적 동북아 중심도시 육성과 관련하여 도+도의회 협력 정도 부문이 2.95점으로 가장 높게 나타남
- 추진전략 중 특별자치제 시행과 관련하여 자치경찰제 부문이 3.55점으로 가장 높게 나타났으며, 제주프로젝트 시행과 관련하여서는 관광산업 육성 부문이 3.60점으로 가장 높게 나타남
- 여건의 조성과의 관련하여 전통문화 계승 및 지역문화의 발전 부문이 3.45점으로 가장 높게 나타남
- 제주특별자치도 제도개선과 관련하여 75%(15명)가 제도개선을 통한 권한이양은 제주특별자치도 발전에 도움이 되었다고 응답하였으며, 반면에 10%(2명)는 도움이 되지 않았다고 응답함
- 제도개선 소요기간과 관련하여 5%(15명)가 현재와 같은 제도개선 소요기간은 제주발전에 도움이 되지 않는다고 응답하였으며, 반면에 5%(1명)는 도움이 된다고 응답함
- 단계별 제도개선 과정과 관련하여 40%(8명)가 현재와 같은 단계별 제도개선 과정은 제주발전에 도움이 되지 않는다고 응답하였으며, 반면에 35%(7명)는 도움이 된다고 응답함
- 제주특별자치도 자치분권 분야와 관련하여 자치조직 및 인사 분야 부문은 행정기구 설치 및 운영의 자율성 확대가 3.55점으로 가장 높게 나타났으며, 도의회 부문은 정책자문위원회제도의 의정역량 개선 기여가 3.60점으로 가장 높게 나타남
- 자치경찰 부문은 교통안전 및 교통시설물 효율적 관리 활동이 3.90점으로 가장 높게 나타났으며, 감사위원회 부문은 감사위원회 자율성 신장이 3.55점으로 가장 높게 나타남
- 행정체제 부문은 지역 내 주민서비스 개선이 2.35점으로 가장 높게 나타났으며, 특별지방행정기관 부문은 환경관리업무의 효율성 증대가 3.25점으로 가장 높게 나타남
- 재정 부문은 제주특별자치도의 재정 책임성 개선이 3.10점으로 가장 높게 나타남

- 제주특별자치도 핵심산업 및 국제자유도시 분야와 관련하여 관광산업 부문은 제주특별자치도 출범 후 도내 관광산업 신장이 3.85점으로 가장 높게 나타났으며, 1차 산업 부문은 농림어업이 관광산업과 연계 발전이 3.25점으로 가장 높게 나타남
- 첨단산업 부문은 앞으로 첨단 산업의 지속적 발전 기대가 3.70점으로 가장 높게 나타났으며, 교육산업 부문은 조기유학 감소가 3.50점으로 가장 높게 나타남
- 제주특별자치제도는 대한민국 지방자치 발전에 큰 역할 여부에 대해 55%(11명)가 제주특별자치제도는 대한민국 지방자치 발전에 역할을 하였다고 응답하였으며, 반면에 25%(5명)는 역할을 하지 못하였다고 응답함
- 제주특별자치도 추진이 제주도민 삶의 질 향상 도움 여부에 대해 긍정, 부정이 각각 30%(6명)으로 같은 비율로 응답됨
- 제주특별자치도에 가장 적합한 행정체제(안)에 대해 45%(9명)가 기초자치단체 부활이라고 응답하였으며, 다음으로 행정시장 직선제 35%(7명), 현행 유지 20%(4명)으로 응답함
- 제주특별자치도의 새로운 비전 제시를 위해 가장 중심적 접근이 필요한 사항에 대해 50%(10명)가 새로운 비전 제시에 중심적 접근 사항으로 도민이라고 응답함

3. 특별자치도 출범 10년, 15년 자치분권분야, 핵심산업 분야 결과 비교

- 자치조직 및 인사 분야
 - 자치조직 및 인사 분야에 대해 특별자치도 출범 10년, 15년 전문가 설문을 비교한 결과 전체 평균(만점 5.00점) 부문은 2016년 3.08점, 2021년 3.33점으로 출범 10년 대비 평균 0.25점 상승한 것으로 나타났으며, 집행기관 구성의 자율성 확대 부문은 10년 대비 평균 0.06점 하락한 것으로 나타남

평가 항목	특별자치도 출범 10년~15년 비교	
	출범 10년(2016) 평균	출범 15년(2021) 평균
집행기관 구성의 자율성 확대	3.21	3.15
행정기구 설치 및 운영의 자율성 확대	3.19	3.55
자치조직권 확대	3.18	3.45
인사제도의 운영 자율성 강화	3.00	3.45
성과중심 인사관리 효율성 개선	2.88	3.20
공무원 충원의 개방화	3.12	3.20
전문인력의 충원확대	3.11	3.35
중앙정부와 인사교류 확대	3.00	3.30
공무원 교육훈련 개선	3.07	3.30
전체	3.08	3.33

○ 도의회 분야

- 도의회 분야에 대해 특별자치도 출범 10년, 15년 전문가 설문을 비교한 결과 전체 평균(만점 5.00점) 부문은 2016년 3.10점, 2021년 3.28점으로 출범 10년 대비 평균 0.18점 상승한 것으로 나타났으며, 모든 지표가 출범 10년 대비 상승한 것으로 나타남

평가 항목	특별자치도 출범 10년~15년 비교	
	출범 10년(2016) 평균	출범 15년(2021) 평균
도의회 의정역량 강화	3.12	3.30
도회회의 주민대표기능 강화	3.06	3.35
도의회 집행기관 감사기능 개선	3.06	3.10
정책자문위원회제도의 의정역량 개선기여	3.21	3.60
사무처 직원선발의 도의회 영향력 강화	2.96	3.05
전체	3.10	3.28

○ 자치경찰 분야

- 자치경찰 분야에 대해 특별자치도 출범 10년, 15년 전문가 설문을 비교한 결과 전체 평균(만점 5.00점) 부문은 2016년 2.94점, 2021년 3.22점으로 출범 10년 대비 평균 0.28점 상승한 것으로 나타났으며, 필요인력의 적정 충원, 중앙정부의 충분한 재정지원 부문은 각각 0.29점, 0.39점 하락한 것으로 나타남

평가 항목	특별자치도 출범 10년~15년 비교	
	출범 10년(2016) 평균	출범 15년(2021) 평균
필요인력의 적정 총원	2.89	2.60
중앙정부의 충분한 재정지원	2.59	2.20
관광지 수요대응 적절한 치안활동	3.04	3.50
취약지구 생활안전 강화	3.08	3.40
교통안전 및 교통시설물 효율적 관리활동	3.15	3.90
식품위생 등 지역자원 효율적 관리	2.89	3.50
자치경찰의 전반적 성과 만족도	2.97	3.45
전체	2.94	3.22

○ 감사위원회 분야

- 감사위원회 분야에 대해 특별자치도 출범 10년, 15년 전문가 설문을 비교한 결과 전체 평균(만점 5.00점) 부문은 2016년 2.91점, 2021년 3.14점으로 출범 10년 대비 평균 0.23점 상승한 것으로 나타났으며, 감사대상 대비 감사인력 적정 확보 부문은 0.23점 하락한 것으로 나타남

평가 항목	특별자치도 출범 10년~15년 비교	
	출범 10년(2016) 평균	출범 15년(2021) 평균
감사위원회의 자율성 신장	3.07	3.55
감사위원회 인사의 독립성 강화	2.78	2.95
감사활동의 자율성 신장	2.91	3.35
감사위원의 전문성 확보	2.82	3.00
감사대상 대비 감사인력 적정 확보	2.88	2.65
감사결과의 투명공개	2.98	3.25
감사결과의 피감기관 수용성 확보	2.95	3.05
감사위원회의 전반적 성과 만족도	2.89	3.30
전체	2.91	3.14

○ 행정체제 분야

- 감사위원회 분야에 대해 특별자치도 출범 10년, 15년 전문가 설문을 비교한 결과 전체 평균(만점 5.00점) 부문은 2016년 2.95점, 2021년 2.30점으로 출범 10년 대비 평균 0.65점 하락한 것으로 나타났으며, 모든 지표가 출범 10년 대비 하락한 것으로 나타남

평가 항목	특별자치도 출범 10년~15년 비교	
	출범 10년(2016) 평균	출범 15년(2021) 평균
행정시 운영을 통한 행정 효율성 신장	2.93	2.30
지역내 주민서비스 개선	3.05	2.35
읍면동의 역할과 기능 개선	2.87	2.15
전체	2.95	2.30

○ 특별지방행정기관 분야

- 특별지방행정기관 분야에 대해 특별자치도 출범 10년, 15년 전문가 설문을 비교한 결과 전체 평균(만점 5.00점) 부문은 2016년 2.89점, 2021년 3.00점으로 출범 10년 대비 평균 0.11점 상승한 것으로 나타났으며, 국도관리업무의 효율성 확대 부문은 0.19점 하락한 것으로 나타남

평가 항목	특별자치도 출범 10년~15년 비교	
	출범 10년(2016) 평균	출범 15년(2021) 평균
국도관리업무의 효율성 확대	2.89	2.70
중소기업업무의 효율성 확대	2.92	2.95
해양수산업무의 효율성 확대	3.04	3.10
보훈관리업무의 효율성 확대	2.80	2.95
환경관리업무의 효율성 확대	2.99	3.25
고용관리업무의 효율성 확대	2.86	3.00
노사관리업무의 효율성 확대	2.73	2.80
전체	2.89	3.00

○ 재정 분야

- 재정 분야에 대해 특별자치도 출범 10년, 15년 전문가 설문을 비교한 결과 전체 평균(만점 5.00점) 부문은 2016년 2.80점, 2021년 2.84점으로 출범 10년 대비 평균 0.04점 상승한 것으로 나타났으며, 국가의 적정한 재정지원, 서울 특례에 따른 관광산업 활성화 부문은 각각 0.26점, 0.12점 하락한 것으로 나타남

평가 항목	특별자치도 출범 10년~15년 비교	
	출범 10년(2016) 평균	출범 15년(2021) 평균
재정특례에 따른 재정 자주권 신장	2.93	2.95
재정특례에 따른 재정 건전성 향상	2.89	3.00
제주도의 재정 책임성 개선	2.99	3.10
교육재정의 안정적 확보	2.64	3.05

국가의 적정한 재정지원	2.31	2.05
서울특례에 따른 관광산업 활성화	2.97	2.85
지방채 발행특례로 지역경기 부양	2.68	2.90
전체	2.80	2.84

○ 관광산업 분야

- 관광산업 분야에 대해 특별자치도 출범 10년, 15년 전문가 설문을 비교한 결과 전체 평균(만점 5.00점) 부문은 2016년 2.99점, 2021년 3.12점으로 출범 10년 대비 평균 0.13점 상승한 것으로 나타났으며, 모든 지표가 출범 10년 대비 상승한 것으로 나타남

평가 항목	특별자치도 출범 10년~15년 비교	
	출범 10년(2016) 평균	출범 15년(2021) 평균
제주특별자치도 출범 후 도내 관광산업 성장	3.00	3.02
제주특별자치도 출범 후 관광산업이 지역경제발전 기여	3.07	3.16
제주특별자치도 출범 후 관광산업의 성장으로 일자리증가	2.76	3.01
제주특별자치도 출범 후 규제완화가 관광산업 발전에 기여	2.63	2.87
관광산업의 성장으로 난개발 확산	3.34	3.43
관광산업의 성장으로 주민생활의 불편 초래	3.15	3.27
전체	2.99	3.12

○ 1차 산업 분야

- 1차 산업 분야에 대해 특별자치도 출범 10년, 15년 전문가 설문을 비교한 결과 전체 평균(만점 5.00점) 부문은 2016년 2.51점, 2021년 3.04점으로 출범 10년 대비 평균 0.53점 상승한 것으로 나타났으며, 농림어업이 관광산업과 연계 되어 발전 부문은 0.51점 하락한 것으로 나타남

평가 항목	특별자치도 출범 10년~15년 비교	
	출범 10년(2016) 평균	출범 15년(2021) 평균
제주특별자치도 출범 후 도내 농림어업이 성장	2.45	3.05
제주특별자치도 출범 후 농림어업이 지역경제발전에 기여	2.49	2.95
제주특별자치도 출범 후 농림어업의 성장으로 농가소득이 증가	2.36	2.90
농림어업이 관광산업과 연계되어 발전	2.74	3.25
전체	2.51	3.04

○ 첨단산업 분야

- 첨단산업 분야에 대해 특별자치도 출범 10년, 15년 전문가 설문을 비교한 결과 전체 평균(만점 5.00점) 부문은 2016년 3.15점, 2021년 3.23점으로 출범 10년 대비 평균 0.08점 상승한 것으로 나타났으며, 정보기술(IT)산업 성장, 규제 완화가 첨단산업 발전에 기여 부문은 각각 0.05점, 0.20점 하락한 것으로 나타남

평가 항목	특별자치도 출범 10년~15년 비교	
	출범 10년(2016) 평균	출범 15년(2021) 평균
제주특별자치도 출범 후 정보기술(IT)산업 성장	3.10	3.05
제주특별자치도 출범 후 정보기술산업 일자리 창출에 기여	3.05	3.25
제주특별자치도 출범 후 바이오(BT)산업 성장	3.20	3.35
제주특별자치도 출범 후 바이오산업 일자리 창출에 기여	3.02	3.15
제주특별자치도 출범 후 규제완화가 첨단산업 발전에 기여	3.10	2.90
앞으로 첨단산업의 지속적 발전이 기대	3.41	3.70
전체	3.15	3.23

○ 교육 산업 분야

- 관광산업 분야에 대해 특별자치도 출범 10년, 15년 전문가 설문을 비교한 결과 전체 평균(만점 5.00점) 부문은 2016년 3.02점, 2021년 3.28점으로 출범 10년 대비 평균 0.26점 상승한 것으로 나타났으며, 모든 지표가 출범 10년 대비 상승한 것으로 나타남

평가 항목	특별자치도 출범 10년~15년 비교	
	출범 10년(2016) 평균	출범 15년(2021) 평균
제주특별자치도 출범 후 교육산업 성장	2.97	3.40
제주특별자치도 출범 후 규제완화가 교육산업 발전에 기여	2.87	3.35
제주특별자치도 출범 후 조기유학 감소	3.19	3.50
제주특별자치도 출범 후 교육산업 성장이 지역경제발전에 기여	2.93	3.00
앞으로 제주지역에서 교육산업의 지속적 발전이 기대	3.12	3.15
전체	3.02	3.28

IV. 제주특별자치도 평가

제1절 제주특별자치도 비전(목표)

제2절 제주특별법 제도개선 평가

제3절 제주특별자치도 특례분석

IV. 제주특별자치도 평가

제1절. 제주특별자치도 비전(목표) 평가

1. 제주특별자치도 기본계획(안) 비전(목표) 주요 내용

- 제주특별자치도 기본계획(안)은 이상적 분권모델의 구체화와 제주가 국제자유도시로서의 지속적 발전을 위한 토대를 구축하기 위하여 2005년 9월 발표
 - 지식정보사회와 세계화 추세에 효과적으로 대응하기 위해서는 획기적이고 선진적인 분권모델 필요하였고, 사회·경제·문화적 특수성을 가지고 독자성이 가장 강한 이상적 분권모델의 선도 지역으로 가장 적합
 - 제주를 싱가포르나 홍콩처럼 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전시키기 위해서 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제 완화 및 핵심산업 육성하고 제주발전 전략을 뒷받침하기 위한 권한과 자율권을 부여하여 지역특성에 부합하는 분권모델 실현
- 제주특별자치도 기본계획(안)은 제주도를 폐지하여 제주특별자치도를 설치하고 외교·국방을 제외한 전 분야에 걸쳐 고도의 자치권을 부여하고 새로운 자치모델을 정립하여 국제자유도시를 성공적으로 추진한다는 내용 중심으로 설계
- 제주특별자치도 기본계획(안) 추진 개요

구분	추진 내용
2004.9	정부혁신위 내에 제주특위 구성, 행자부에 추진지원단 설치
2004.11.30	제주도, 특별자치도추진계획을 마련하여 정부에 건의
2005.5.20	관계장관회의를 거쳐 기본구상안 확정·발표
2005.7.25	국무총리 산하에 추진기획단 발족
2005.7.27	제주도 주민투표 결과 혁신안(단일광역자치안) 채택 - 관련 법률 제·개정은 행정자치부에서 별도 추진
2005.8.30	제주도가 마련한 기본계획(안) 발표
2005.9.21	제주도는 기본계획(안) 의견수렴 후 정부 제출
2005.8-9	주요과제에 대해 기획단, 관계부처, 제주도 협의 추진
2005.10.6	제주특별자치도 추진실무위원회 개최

1) 제주특별자치도 기본계획(안) 주요 내용

- 추진 배경 : 제주도를 고도의 자치권이 부여되는 국제자유도시로 육성하여 21세기 한국의 새로운 성장거점으로 육성
- 비전 : 대한민국 + α 섬, 동북아 중심 국제자유도시
- 미션 : 자치와 분권의 선도 모델, 최적의 기업 환경 조성
- 기본 구상
 - 자치입법권 강화

- 규제완화 조치가 필요한 법률을 열거하고, 그 사항에 대해 조례로 규제를 폐지 또는 완화할 수 있도록 하며, 국가사무의 지방이양을 통해 자치입법 범위 확대
- 법률안 제출요구권 부여 (관련 법률의 제·개정시 관계부처에 요청)

- 자치재정권 강화

- 제주지역의 국세 이양 및 지방교부세 등 이전 자원 특례 부여
- 현재 제주도에 지원되는 국비가 감소하지 않도록 조정

- 자치조직·인사권 강화 및 주민참여수단 확충

- 교육자치제, 자치경찰제를 최대한 조례로 위임하여 타 지역과 차별화
- 모든 기구 및 정원 관련 자율권 확대 및 외국인공무원 채용 특례 인정
- 제주지역 주요 특별지방행정기관의 제주도 이양 검토
- 스위스에서 시행중인 재정주민투표제 및 주민발안투표제 등 도입검토

- 자유시장 경제모델 구축

- 규제완화 등을 통하여 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 이상적 “자유시장 경제 모델” 구축
- 모든 규제를 Negative System化하고 글로벌 스탠다드 지향
- 각종 조세감면 범위 및 무비자 입국 확대
- 영어를 다른 지역보다 잘 할 수 있도록 영어 공용화 기반 구축
- 홍가포르 프로젝트 추진교육자치제, 자치경찰제를 최대한 조례로 위임하여 타 지역과 차별화
- 모든 기구 및 정원 관련 자율권 확대 및 외국인공무원 채용 특례 인정
- 제주지역 주요 특별지방행정기관의 제주도 이양 검토
- 스위스에서 시행중인 재정주민투표제 및 주민발안투표제 등 도입검토

- 친환경적 동북아 중심도시 육성

- 제주지역 특성에 적합한 핵심 산업(관광·1차산업·교육·의료)과 이에 기반한 첨단산업 육성(4+1 핵심산업 육성)
- 체험형 종합관광·휴양지 조성 등 세계적 수준의 관광산업 육성
- 친환경적 농수축산물 생산·유통관리를 통한 1차산업 경쟁력 강화
- 국제적 교육환경 조성을 통하여 국제적 교육의 메카로 육성
- 선진 의료제도 도입에 필요한 법적·제도적 기반 구축

○ 추진 전략

<p>4. 특별자치제의 시행</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자치입법 - 자치조직·인사 - 지방의회 제도 - 주민참여 확대 - 자치재정 - 교육자치제 - 자치경찰제 - 특별지방행정기관 등의 이관 	<p>5. 제주프로젝트의 시행</p> <ul style="list-style-type: none"> - 관광산업의 육성 - 국제적 교육중심지화 - 국제의료 중심지화 - 청정 1차 산업 육성 - 첨단산업의 육성 - 규제자유지역화 	<p>6. 여건의 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 세계평화의 섬 조성 - 사회협약의 체결 - 청정 환경의 보전 - 보건·안전의 강화 - 전통문화 계승 및 지역문화의 발전 - 외국어사용 및 도민의식 - 사회간접자본시설의 확충
---	--	---

2. 제주특별자치도 기본계획(안) 평가

1) 평가 방법

- 제주특별자치도 기본계획(안)은 목표치가 제시되지 않아 계량적으로 측정하기가 매우 어려움
- 비전, 미션, 기본구상, 추진전략과 관련하여 정량화가 어려움에 따라 전문가 평가+내·외부 연구진 평가(제주특별자치도 성과평가 지표를 준용과 관련 자료를 검토하여 정성평가 실시)
 - 전문가 평가의 경우 의견조사를 통한 각 지표 당 평균과, 연구진 평가(정성적 평가, 5.00점 만점)를 통해 양호, 보통, 미흡으로 제시
 - 전문가 의견조사와 내·외부 연구진 평가를 종합하여 평균점을 토대로 양호(3.37~5.00), 보통(1.68~3.36), 미흡(1.67 이하)로 구분

2) 출범 당시 대비 평가 결과

분야		목표 및 주요 전략	평가
비전		대한민국 + α 섬, 동북아 중심 국제자유도시	보통
미션		자치와 분권의 선도 모델	보통
		최적의 기업환경 조성	양호
기본구상		자치입법권 강화	보통
		자치재정권 확대	보통
		자치조직·인사권 강화 및 주민참여수단 확충	보통
		자유시장 경제모델 구축	미흡
		친환경적 동북아 중심도시 육성	보통
추진 전략	특별자치제 시행	자치입법	양호
		자치조직·인사	양호
		지방의회 제도	양호
		주민참여 확대	보통
		자치재정	보통
		교육자치제	보통
		자치경찰제	양호
		특별지방행정기관 등의 이관	미흡
	제주프로젝트 시행	관광산업의 육성	양호
		국제적 교육중심지화	양호
		국제의료 중심지화	미흡
		청정 1차 산업 육성	보통
		첨단산업의 육성	미흡
		규제자유지역화	미흡
	여건의 조성	세계평화의 섬 조성	보통
		사회협약의 체결	미흡
		청정 환경의 보전	보통
		보건·안전의 강화	양호
		전통문화 계승 및 지역문화의 발전	양호
		외국어사용 및 도민의식	미흡
	사회간접자본시설의 확충	미흡	

3) 평가 결과 분석

- 제주특별자치도 기본계획(안)은 목표치가 제시되지 않아 달성도 측정에 대해 어려움이 있으며, 본 방법이 명확한 방법이라 보기는 어려우나, 2005년에 제출된 계획에 대해 전문가를 대상을 정성적 평가를 통해 살펴봄
- 제주특별자치도 기본계획(안) 비전, 미션, 기본구상과 관련하여 전체적으로 보통 수준이라는 의견이 종합되었으며, 이 중 ‘최적의 기업환경 조성’ 부문은 양호한 것으로 평가되었고, ‘자유시장 경제모델 구축’ 부문은 현재 보통 수준으로 평가됨

- 제주특별자치도 기본계획(안) 추진 전략 중 특별자치제 시행과 관련하여 8개 추진 전략에 대해 양호 지표 4개, 보통 지표 3개, 미흡 지표 1개로 평가되었으며, 이 중 ‘자치입법’, ‘자치조직·인사’, ‘지방의회제도’, ‘자치경찰제’ 부문은 양호한 것으로 평가되었고, ‘주민참여 확대’, ‘자치재정’ 보통, ‘특별지방행정기관 등의 이관’ 미흡으로 평가됨
 - 특별자치제 시행과 관련한 주요 사항으로는 외교·국방 등 국가존립 사무를 제외한 모든 사무의 단계적 자치사무화와 법률안 제출 요청권을 특별자치도에 부여함에 따른 지역정책 발의권 인정, 제주특별자치도 총액인건비 제도 적용 배제, 기구설치 및 정원책정 자율성 부여, 개방형 직위 및 직위공모제 확대 등 공무원 충원시스템 개방, 인사 투명성 확보를 위한 임용 전 청문회 제도 도입, 도의회 정책연구위원회제도 도입 등이 있음
- 제주특별자치도 기본계획(안) 추진 전략 중 제주프로젝트 시행과 관련하여 6개 추진전략에 대해 양호 지표 2개, 보통 지표 1개, 미흡 지표 3개로 평가되었으며, 이 중 ‘국제의료 중심지화’, ‘첨단산업의 육성’, ‘규제자유지역화’ 부문은 미흡, ‘청정 1차 산업 육성’ 부문은 보통, ‘관광산업 육성’, ‘국제적 교육중심지화’ 부문은 양호한 것으로 평가됨
 - 제주프로젝트 시행과 관련한 주요 사항으로는 외국인 관광객에 대한 No Visa 입국 확대, 외국인 전용 카지노의 경쟁력 강화책 마련이 가능토록 설립 감독권 및 관광진흥개발기금 운영권한 이양, 내국인 면세점(JDC) 쇼핑이 활성화되도록 이용제한 완화, 종합형 영어교육도시 육성, IT, BT 등 첨단산업에 대한 국·공유재산의 장기 임대 및 임대료 감면 기회 부여 등이 있음
- 제주특별자치도 기본계획(안) 추진 전략 중 여건의 조성 관련하여 7개 추진 전략에 대해 양호 지표 2개, 보통 지표 2개, 미흡 지표 3개로 평가되었으며, 이 중 ‘보건·안전의 강화’, ‘전통문화 계승 및 지역문화의 발전’ 부문은 양호 ‘세계평화의 섬 조성’, ‘청정 환경의 보전’ 부문은 보통 ‘사회협약의 체결’, ‘외국어사용 및 도민의식’, ‘사회간접자본시설의 확충’ 부문은 미흡한 것으로 평가됨

- 여건의 조성과 관련하여 토지비축 제도를 확충하여 개발용 토지의 조기 확보 및 공공사업의 원활한 추진 도모, 핵심산업 추진을 위한 제주국제자유도시개발센터(JDC)의 기능 강화, 지하수법·먹는물 관리법·온천법 규정을 포괄하여 지역 특성에 맞는 지하수 자원 종합적 관리체계 확립, 특별자치도내 도로 관리도 특별자치도로 전면 이양 등이 있음

제2절. 제주특별법 제도개선 평가

1. 제주특별법 제도개선 주요 내용

- 2006년 2월 공포된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 제주특별자치도 운영의 제도적 근거이며, 특별자치도 출범 이래 6번의 제도개선을 통해 4660건에 이르는 중앙의 권한이 넘어오면서 제주지역 성장의 발판 마련
- 2006년 7월 제주특별자치도는 국방·외교 등 국가존립사무를 제외한 국가사무 단계적 이양을 목적으로 추진되었으며, 그동안 6차례 제도개선을 통해 4,660건의 중앙권한 이양
 - 제1단계 특별자치도 출범, 자치분권 확대, 자치 모범도시 등 1,062건 개선, 제2단계 핵심 산업 중심 규제 완화, 국제자유도시 여건 확대 등 278건 개선, 제3단계 관광 3법 일괄이양, 영어교육도시 지정 등 365건 개선
 - 제4단계 교육·의료·투자진흥 등 특례 확대, 법률 일괄이양 등 2,134건 개선, 제5단계 추가 권한 이양, 입법체계 개선을 통한 전부개정 등 698건 개선, 제6단계 목적규정 개정, 자치기능 확대·보완을 통한 도민접근성 향상 등 123건 개선

1단계 (* 06.2.21 제정)	2단계 (* 07.8.3 개정)	3단계 (* 09.3.25 개정)
1,062건 개선	278건 개선	365건 개선
특별자치도 출범, 자치분권 확대, 자치 모범도시 등	핵심 산업 중심 규제 완화, 국제자유도시 여건 확대	관광 3법 일괄이양, 영어교육도시 지정 등

4단계 (* 11.5.23 개정)	5단계 (* 15.7.24. 전부개정)	6단계 (* 19.12.10. 법률안 공포)
2,134건 개선	698건 개선	123건 개선
교육·의료·투자진흥 등 특례 확대, 법률 일괄이양 등	추가 권한 이양, 입법체계 개선을 통한 전부개정 등	목적규정 개정, 자치기능 확대·보완을 통한 도민접근성 향상 등

○ 제1단계 제도개선 주요 내용

- 제주특별법 제1단계(1,062건 개선) 제도개선과 관련하여 자치분권체계 정립으로 제주는 행정체제 개편을 통해 ‘특별자치도’로 출범, 총액인건비제도 배제, 균특회계 제주계정 설치, 세율조정권 상향 (50→100%), 도지사 소속 자체감사기구 설치, 자치경찰제 도입이 있으며, 핵심산업 관련 기본규제 완화로는 자율 초·중등학교, 국제고교 설립허용, 외국인카지노 등 관광관련 권한 이양, 외국의료기관 설립 허용 등 추진

행정체제 개편	단일 광역자치단체로 개편 ‘특별자치도’를 신설
자치 입법권 강화	중앙사무 이양 및 조례 위임 확대, 법률안 제출 요청권 부여
조직·인사 자율성 확대	총액인건비제 배제
지방의회 기능 강화	의원 정수 확대(19→41명, 비례대표 20% 이상)
주민참여의 확대	주민소환제 도입, 직접 참여제 강화
자주 재정권 강화	재정의 자율성 확대 → 교부세의 법정률(3%), 균특회계에 제주계정 설치
교육자치에 대한 주민 참여 강화	교육감·교육의원(5명) 주민직선제 도입 지방교육재정교부금 법정률(1.57%) 지원
자치경찰제 도입	광역단위의 제주형 자치경찰제 실시
특별지방행정기관 이관	7개 특별지방행정기관 우선 이관 - 국토관리청, 중소기업청, 해양수산청, 보훈지청, 환경출장소, 노동위원회, 노동사무소
관광산업의 활성화	세계수준의 종합 관광·휴양지 조성 여건 확충 No Visa 입국 확대(169 → 180개국) 등 출입국 관리제도 개선
국제자유도시에 적합한 교육 서비스	자율 초·중등학교 설립 허용 국제고등학교 설립·운영에 대한 자율성 확대
특화된 의료서비스 모델 개발	외국 영리법인의 병원설립 및 내국인 진료 허용 의료인의 비전속 진료, 외국인 환자 소개·알선 허용 등 규제 완화

청정 1차산업의 경쟁력 강화	농림업 전 분야에 걸쳐 독자적인 육성체제로 전환
첨단산업 육성 및 투자 활성화	법인세 등 감면 대상사업에 IT·BT, 교육·의료 등을 추가하고 감면요건 완화(기존 1,000만불 → 500만불)

○ 제2단계 제도개선 주요 내용

- 제주특별법 제2단계(278건 개선) 제도개선과 관련하여 핵심산업육성 관련 특례부여로 첨단과기단지·투자진흥지구 사업에 대한 출자총액 제한 적용 배제, 외국교육기관 설립·운영 특례 확대(고등학교 이하 설립기준, 승인절차·내국인 입학비율 상향), 면세점이용횟수 제한 완화(연간4회→6회), 의료관광 특례 확대(의료법인 부대사업 확대 등) 등 추진

관광 분야	외국항공사에 대한 제5자유 운수권 확대 허용 관광객의내국인 면세점 이용 확대 관광품질 제고 및 경쟁력 강화 기반 확충 문화·스포츠 산업 활성화를 위한 권한이양
교육 분야	외국교육기관의 내국인 입학비율 상향 허용 국제중학교 등의 설립 허용 국제적 교육환경 조성을 위한 자율성 확대 학교법인의 설립 및 운영에 관한 권한이양
의료 분야	선진 의료서비스 제공을 위한 규제 완화 제주형 의료관광산업 육성을 위한 지원 강화
청정 1차산업 분야	친환경 1차산업 육성을 위하여 독자적 관리체계 전환
국제자유도시로의 발전여건 조성을 위해 제주지역 기업에 대한 법인세 감면 우대방안 마련	
제주첨단과학기술단지·제주투자진흥지구 개발사업에 대해 출자총액제한 적용 배제	
투자진흥지구 지정절차 간소화	
개발사업의 원활한 추진을 위한 제도 개선	
토지이용 및 건설에 관한 자율적 관리권한 강화	
환경교육시범도 지정 및 자율적 환경관리 기반 확대	
청정에너지산업 육성 지원	
재정 인센티브 도입, 재정자주권 강화 기반 확대	
효율적인 교통관리 기반 강화	
수자원 관리제도 개선	
자치권 강화를 위한 중앙권한 이양	

○ 제3단계 제도개선 주요 내용

- 제주특별법 제3단계(365건 개선) 제도개선과 관련하여 분야·기능별 일괄 이양 도입으로 관광3법 일괄이양(관광진흥법, 관광진흥개발기금법, 국제회의 산업육성법), 농지 및 도시개발 관련 규제 권한의 일괄 이양, 전국 통일성 필요 사무를 제외한 건축·도시개발 관련 권한 일괄 이양, 영어교육도시 지정 근거 마련 추진

관광 분야	<p>관광 분야 3개 법률상 권한·규제 일괄이양</p> <ul style="list-style-type: none"> - 관광사업의 세부 권한·기준·절차 등을 도조례로 일괄이양, 자율 결정 - ‘국제자유도시종합계획’으로 관광개발계획을 통합하고 관광지 등 조성사업을 특별법상 관광개발사업으로 일원화하여 중복 절차 제거 - 제주관광진흥기금에 대한 자원 납부 및 부과·징수, 운용에 관한 제반 사항을 도조례로 이양하여 완전한 기금운영체계 마련 - 국제회의산업 육성에 관한 법적 근거 강화, 위상 확보
교육 분야	<p>영어교육도시 지정 근거 마련</p> <p>국내 유학수요를 흡수할 국제학교의 설립·운영규제 대폭 완화</p>
의료 분야	<p>외국 의료기관 설립·운영 자유화 확대</p> <p>국내의료기관 관련, 응급환자 이송업 허가기준 등 이양</p>
청정 1차산업 분야	<p>농지 보전·활용 기능과 관련된 권한의 일괄 이양</p> <p>수산자원 개발 관련 규제완화</p> <p>농·축산업 육성 관련 권한이양</p>
환경 및 수자원 분야	<p>생태환경 보호 및 생태관광 기반 조성</p> <p>수자원의 효율적 관리를 위한 권한 이양</p> <p>산업단지·관광단지 외의 장소에 대한 폐기물처리시설 설치계획 승인 등 권한 이양</p>
투자유치 여건 확충	<p>개발사업 추진 및 기업 유치를 위한 규제완화</p> <p>각종 행정절차 간소화</p> <p>지역 특화산업 활성화</p>
자치분권 분야	<p>불완전한 권한이양 사무의 자치권 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중앙행정기관의 사전 승인·협의 절차 폐지 - 권한행사 기준·절차 등을 도조례로 이양 확대 <p>국가 위임사무를 지방사무로 전환</p> <p>권한이양에 따른 재정부담에 대한 국가지원 강화</p>

○ 제4단계 제도개선 주요 내용

- 제주특별법 제4단계(2,134건 개선) 제도개선과 관련하여 법률단위 일괄이양 방식 도입으로 국제학교 내국인 입학자격 확대(기존 4학년 이상에서 3학년 이하도 허용), 민군복합형 관광미항 주변지역 지원근거 마련, 창의적 전파활동지구 지정 근거 마련, 규제 자유화시스템 구축 근거 마련, 부가가치세 환급 근거 마련, 자치재정 운용의 자율성 강화(제주계정 사업군 통합) 등 추진

법률단위 일괄 이양	단순 ‘집행권’ 이양을 넘어 정책수립이 가능한 ‘포괄적 자치권’ 부여 - 대부분의 행정분야의 각종 기준, 절차 등을 도조례로 자율적 설정
교육 분야	영어교육도시 조성을 통한 국제적인 교육환경 구축 - 제주영어교육도시 내 국제학교의 내국인 입학 제한 폐지 각급 학교 설립·운영 등 권한 이양으로 교육 자율성 확대
청정 1차산업 분야	풍력발전 전기사업 허가권 확대 및 공공적 관리근거 마련 제주자치도를 『저탄소 녹색도시』로 조성 농·수·축산업 육성 관련 권한이양
투자유치 분야	기업 활동 촉진과 절차 간소화 외국인 근로자의 안정된 고용여건 조성 방송·통신 융합 관련사업의 국제 경쟁력 강화
관광 분야	관광객 부가가치세 사후환급 근거 마련 - 도내에서 관광객들이 소비하는 특정 재화와 서비스(기념품, 특산품, 렌터카 3개 품목)에 대해 부가가치세 환급
민·군 복합형 관광미항 관련	도내에서 관광객들이 소비하는 특정 재화와 서비스(기념품, 특산품, 렌터카 3개 품목)에 대해 부가가치세 환급 세계 평화의 섬 사업을 위한 국유재산(알뜨르 비행장 부지) 양여
자치분권 분야	제주자치도 감사위원회 위원장 임기 명시 및 감사위원회 구성방식 변경 자치경찰대를 폐지하고 자치경찰단으로 통합 지방세제 운영의 자율성과 효율성을 제고 권한이양에 상응하는 획기적 규제자유화 시스템 구축

○ 제5단계 제도개선 주요 내용

- 제주특별법 제5단계(698건 개선) 제도개선과 관련하여 권한 추가이양 및 전부 개정으로 자치경찰 통행금지 권한 신설, 행정시 인사위원회 설치, 제주산 농수산물 해상운송비 국비 지원 근거 마련, 지하수개발·이용허가 특례 보완, 구(舊) 국도 국비 지원근거 마련, 곳자왈 보전근거 마련, 연관법률 정비, 알기 쉬운 법령 정비기준을 적용한 법률체계·용어 정비 추진

제주특별자치도의 자치역량 강화	행정시에도 인사위원회 설치 가능
자치경찰사무 범위 확대 및 자치경찰 위상 제고	통고처분 불이행자에 대한 즉결심판 청구권한을 자치경찰 사무에 추가
감사위원회 독립성·정치적 중립성 강화	조직·인사 및 감사활동에 관한 예산편성의 독립성이 존중 감사위원회 감사대상기관 명확화 등 미비사항 정비 등
국제자유도시의 개발·지원 및 육성	JDC의 제주투자진흥지구 관리권한을 제주특별자치도지사 로 이관
관광 산업 등 핵심 산업의 지원·육성과 환경보호	농수산물의 물류비 부담을 경감하기 위하여 해상운송비 등을 지원할 수 있도록 함 곳자왈의 훼손을 방지하기 위하여 국가 및 지방자치단체 가 지원할 수 있도록 함 지하수위 하강 시 등 지하수 취수량을 제한하거나 그 이용을 중지할 수 있도록 함.
보훈, 노동, 도로관리 사무 등의 합리적 조정	국가기간·전략산업 직업능력 개발훈련을 제주특별자치도 로 이관 외국인근로자 재취업 승인, 취업기간 연장, 재입국 취업허 가, 구직신청 및 근로신고 등에 관한 사무를 제주특별자치 도지사로 이양 구국도에 대한 유지와 건설 등을 위하여 도지사가 국가와 협의하여 도로건설·관리계획을 수립하고, 그 계획을 국가 가 수립한 도로건설·관리계획으로 보도록 함.
알기 쉬운 법령 정비를 위한 법률 체계의 정비 및 용어 순화 등 전부개정	17개 장(章)으로 구성된 복잡한 법률 체계를 제주특별자치 도 설치·운영, 국제자유도시의 개발 및 기반 조성, 산업 발전 및 자치분권 등 6개 편(編)으로 개편하고, 어려운 용 어를 쉬운 용어로 바꾸고 길고 복잡한 문장을 간결하게 하는 등 조문 정비

○ 제6단계 제도개선 주요 내용

- 제주특별법 제6단계(123건 개선) 제도개선과 관련하여 권한 추가이양으로 ‘환경친화적인 국제자유도시 조성’ 을 목적 규정에 명시, 풍력발전을 위한 지방공기업의 주민 출자법인에 대한 출자비율 상향, ‘곶자왈’ 보호지역 지정 법적 근거 마련, 투자진흥지구 지정 고시 세부사항 확대 및 관리 방안 마련, 대여사업용자동차 최고속도 제한장치 설치 근거 마련, 차고지 증명제 관련 조치 미이행에 대한 과태료 부과 근거 마련, 보세판매장 특허수수료 제주관광진흥기금 재원에 추가 등 추진

청정한 제주 자연환경 관리 강화	‘환경친화적인 국제자유도시 조성’ 을 목적 규정에 명시 ‘곶자왈’ 보호지역 지정 법적 근거 마련 난개발방지를 위한 도시·군관리계획과 소규모 개발사업의 전략환경영향평가 실시 등
자치기능 확대·보완	행정시에 건축·아동복지심의·지방보육정책위원회 설치 풍력발전사업 시행을 위한 지방공기업의 주민 출자법인에 대한 출자비율 상향 등
투자유치 및 개발의 건전성 제고	투자진흥지구 지정 고시 세부사항 확대(투자금액, 이행기간, 고용계획 등) 투자진흥지구 관리를 위한 투자자에 자료 제출 요구, 거부·방해시 과태료 부과 등
안전하고 건강한 제주	교통사고 예방을 위한 대여사업용자동차 최고속도 제한장치 설치 근거 마련 차고지 증명제 실효성 확보를 위한 조치 미이행에 대한 과태료 부과 등
지역특화 산업 발전 도모	농기계 임대보관소의 면적 및 시설기준을 도조례로 위임 등
제주지원위 사무처 존속기한 연장	6단계 제도개선 후속조치, 7단계 제도개선 및 국제자유도시 조성사업의 추진 등 다수 부처 연관업무의 원활한 협의·조정을 위해 사무처 존속기한 연장
보세판매장 특허수수료 제주관광진흥기금 재원에 추가	제주자치도 소재 보세판매장에서 발생한 특허수수료의 50%는 제주지역 관광 발전에 재투자하기 위해 제주관광진흥기금의 재원으로 추가

- 제주특별법 단계별 제도개선 소요기간은 2단계에서 6단계까지의 과정을 보면 2단계 9월에서 6단계 3년 2개월로 제도개선 소요기간이 늘어나고 있음

- 4단계(1년 10개월), 5단계(2년 4개월), 6단계(3년 2개월) 제도개선 과정을 보면 2년 이상의 기간이 소요됨으로 제주도가 합의하기 쉬운 권한이관 등도 단계에 묶여서 적시성을 잃을 가능성이 있음

구분	과제확정	의회 동의	지원위 제출	정부안 확정	국회 제출	국회 의결	공포일	총소요 기간
1단계	'05. 9	-	'05.9.21.	'05.10.14.	'05.11.22.	'06.2.9.	'06.2.21.	제정
2단계	' 06.11.	'07.2.8. (보고)	'06.11.27.	'07.5.15.	'07.5.22.	'07.7.3.	'07.8.3.	9개월
3단계	'07.12	'09.3.19. '08.2.21. (보고)	'07.12.12.	'08.10.7.	'08.10.14.	'09.3.3.	'09.3.25.	1년 2개월
4단계	'09.6.23	'09.7.21	'09.7.24.	'10.5.4.	'10.5.18.	'11.4.29.	'11.5.23.	1년 10개월
5단계	'13.2.27.	'13.3.20	'13.3.28.	'14.11.18.	'14.12.1.	'15.7.6.	'15.7.24.	2년 4개월
6단계	'16.7.5.	'16.9.9.	'16.9.30.	'17.12.26.	'17.12.28.	'19.11.19.	'19.12.10.	3년 2개월
7단계	'19.9.30.	'19.10.4. ('20.6.25.)	'20.7.13.	'20.12. (부처협의 완료)				

2. 제주특별법 제도개선 미반영 과제 현황

- 제주특별법 1~7단계 까지 추진 불필요 및 재검토 과제가 182건에 달하며, 미 반영 과제의 경우 도민 삶의 질 및 지역경쟁력 강화를 위해 필요 과제임에도 불구하고 다른 시도와의 형평성, 정부 권한 이양 어려움 제시

<표 72> 제주특별법 단계별 제도개선 미반영 과제 현황

구분	합계	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계	7단계
합계	242	22	55	40	21	36	51	17
기반영	60	5	19	14	6	3	12	
추진 불필요	110	14	30	21	12	19	14	
재검토	72	3	6	5	3	14	24	17

○ 제1단계 제도개선 미반영 과제 및 사유

- 제주특별법 제1단계 제도개선 과제 중 미반영 과제 건수는 14건임
- 국유재산에 대한 특례와 관련하여 특별자치도 취지와 무관하고 특혜 논란 야기로 미반영 되었으며, 복권기금의 배분 및 용도 등의 특례의 경우 타 자치단체와의 형평성 위배, 토지이용규제 완화 및 난개발 방지를 위한 중앙 권한 이양은 지역 여건을 고려한 규정으로 제주도의 발전이나 자율권을 침해하지 않는다는 이유로 미반영

<표 73> 제주특별법 제1단계 제도개선 미반영 과제

구분	과제명	미반영 사유
1	특별행정기관 이관	해상안전 등 국제조약 관련 이관 제외
2	사전환경성 검토 및 환경영향평가 협의권 등 전면 이양	중앙도·지방공기업이 시행하는 사업에 대한 사전환경성 검토 및 환경영향평가 협의권한 미반영 - 평가에 대한 독립적이고 객관성 부족 등
3	국유재산에 대한 특례	특별자치도 취지와 무관하고 특혜 논란 야기 ⇒ 국유재산 장기임대 및 임대료 감면대상 확대 추진 중
4	출자총액제한 완화	대기업집단 소속회사가 자기사업과 무관한 관광 개발을 이유로 출자하는 경우라면 대기업 자본력을 바탕으로 한 문어발식 확장과 다를 바 없음
5	자율학교 운영을 법인이나 단체에 위탁	경제적 논리 접근, 시기상조로 미반영
6	토지이용규제 완화 및 난개발 방지를 위한 중앙 권한 이양	지역여건을 고려한 규정으로 제주도의 발전이나 자율권을 침해하지 않음.
7	우수병원 유치를 위한 영리 병원 개설 전면 허용	국내법인의 의료기관 개설은 미반영
8	법인세율 인하 (영업이익에 관계없이 단일세율 10% 적용)	법인세는 국세이므로 국가의 과세권이 미치는 모든 지역에 동일하게 해야 함. 지역별 차등세율 적용 시 위헌 소지(조세평등주의 위배) 법인세는 여러 사업장의 소득을 합산하여 누진세율로 과세하는 체계이므로 특정 사업장에 대해 차등세율을 적용할 방법이 없음. 법인세는 본점 소재지 기준으로 과세되므로 사업은 다른 지역에서 하면서 본점 소재지만 세율이 낮은 곳으로 이전하는 등 조세회피 수단으로 악용될 소지
9	복권기금의 배분 및 용도 등의 특례	타 자치단체와의 형평성 위배
10	국가예산의 법정률 지원	보조금 중 특별회계, 기금사업은 별도의 개별법에 정해진 사업에 따라 세입·세출의 편성이 이루어지므로 기술적 곤란

11	에너지 수급·조정 권한 및 에너지 사용계획 협의 권한 위임	에너지 공급에 대한 권한이 없이 수급, 조정 등의 권한은 실효가 없음
12	제한적 토지수용 제도 도입	사유재산 과다 침해로 위헌 소지 있음
13	특별행정기관 이관	출입국관리사무소, 제주세관의 이관 불가 (국가준립 업무 수행)
14	국제학교 및 외국 대학(원)의 영리법인 설립 허용	국내외 학교법인에 대해서만 학교설립 허용

○ 제2단계 제도개선 미반영 과제 및 사유

- 제주특별법 제2단계 제도개선 과제 중 미반영 과제 건수는 30건임
- 제주자치도민에 대한 국내 여객 공항사용료 면제와 관련하여 공항투자재원 확보를 위한 사항으로 제주공항 자체수입만으로 공항확장 사업 재원확보 불가하며 시설확충의 직접 수혜자의 비용부담 면제는 수익자부담 원칙에 위배된다고 미반영 되었으며, 조세특례 규정 근거 마련은 조특법의 입법취지에 위배되며, 조세 지원정책의 일관성 저해함. 특별법에 의한 국세에 대한 조세특례 규정은 무리라는 의견과 법인세 특례세율(25%→13%)적용에 대해 위헌 소지가 있으며, 조세 체계 교란, 조세 회피 가능성 등의 우려로 미반영

<표 74> 제주특별법 제2단계 제도개선 미반영 과제

구분	과제명	미반영 사유
1	골재채취업의 등록	골재채취업 등록기준: (기준유리 지역 등록, 타지역 영업 행위 등 법령악용 우려)
2	토지이동 신청 의무 해태자 과태료 부과	과태료금액은 행정질서별로 전국 통일 필요
3	역외금융거래에 대한 세제 완화	법인세 면세규정은 OECD가 잠재적 유해 조세 특혜제도로 지정하고 있어 동 규제를 폐지할 경우 OECD 국가로부터의 제재가 우려됨. 역외금융센터 추진과 병행 검토
4	제주자치도민에 대한 국내 여객 공항사용료 면제	공항투자재원 확보를 위한 사항으로 제주공항 자체수입만으로 공항확장 사업 재원확보 불가하며 시설확충의 직접 수혜자의 비용부담 면제는 수익자부담 원칙에 위배
5	관광호텔에 대한 투자세액 공제	관광호텔의 건축물 및 부속시설에 대한 임시투자세액 공제 적용이 되며, 호텔 객실 및 휴양시설은 생산성 향상시설이라 보기 어려우며, 기존 설비 보수에 대한 투자세액 공제는 불가. 관광호텔에 대한 다른 조세 지원 방안으로 접근 필요

6	자동차등록번호판의 규격	번호판 디자인 변경시 전국의 무인단속 카메라프로그램 재개발 및 타 지역 이주시 번호판 교체 발생
7	근로감독관 사무의 이관	ILO 협약위반 등
8	핵심산업육성 촉진지구지정 운영	첨단과기단지, 투자진흥지구 등과 차이가 없어 실익이 없음. 다른 제도를 보완하는 방안으로 검토 필요
9	가축의 검사	엄청난 행정적·재정적인 부담과 최근 조류인플루엔자의 확산과 같이 전국적인 대응 필요(전국적 또는 국제적인 기준 준수 필요)
10	공수의 위촉	엄청난 행정적·재정적인 부담과 최근 조류인플루엔자의 확산과 같이 전국적인 대응 필요(전국적 또는 국제적인 기준 준수 필요)
11	의료기관 개설 관련 조례 제·개정 시 보건복지부 승인규정 삭제(승인→협의)	조례 내용에 따라 국내 의료제도 전반에 영향을 미칠 우려 있어 사전 협의를 통한 승인절차 반드시 필요, 경제자유구역인 경우 보건복지부장관 허가사항으로 형평성 문제
12	국내의료법인 허용(의료기관 개설 등에 관한 특례)	외국법인 의료기관(외국의료기관) 운영평가 후 사회적 합의를 도출한 후 허용여부 검토 필요
13	주정신규 제조 면허 (주류 제조업 허가 권한 이양 등)	국민건강에 미치는 영향, 주세 회피 가능성 등을 고려할 때 국세청의 통합적 관리 필요. 주세의 이양이 전제되지 않은 주류 관련 권한 이양은 행정부담만 가중
14	복권수익금 사용계획 승인 특례	사업심사권은 복권기금 관리주체인 복권위원회의 고유 권한이며, 기금은 필히 국회 의결을 거쳐야 함
15	복권기금 배분 및 용도	통합복권법 취지에 어긋남. 단, '09.4.1. 이후 복권기금 배분비율 재조정시 제주도 배분비율을 현행대로 유지 되도록 지원
16	외국교육기관의 회계	국가수준의 통일적 규율 필요. 경제자유구역수준으로 규제완화하였기 때문에 권한이양 불필요. 해외송금 허용 문제 발생
17	외국교육기관의 영리법인 허용	성과위주 교육 및 특정계층 대상 교육 등 파행적 운영 가능성 이윤극대화 및 채산성 추구로 인한 사회적 후유증, 국민정서 등을 고려 곤란. 경제자유구역 수준으로 규제완화하였기 때문에 권한이양 불필요
18	전문대 심화 과정 등록요건 완화	산업체 1년 이상 근무경력을 삭제할 경우 학사학위 취득만을 위한 과정으로 변질될 수 있음. 심화과정에 산업체 경력은 필수
19	에너지 사용 계획 협의	에너지사용계획 협의 심의를 위한 심의 위원 구성시 분야별 전문인력 확보 곤란으로 심의 위원 구성 불가 협의 실적 1년 1건 정도로 실효성 의문
20	에너지사용자에 대한 조정, 명령, 기타 조치	제주도의 에너지수급 및 조정권한은 지역 에너지계획에서 정하고 있으며, 에너지수급은 국가 중장기계획에 의거 추진되는 정책으로 자치 단체 추진 불가
21	석유수급 안정을 위한 명령	제주도는 석유수급 조정명령 대상인 석유비축업자, 석유정제업자 등은 없고, 석유판매업자만 있으며, 국가 전체의 안정적인 석유수급에 대처하기 위한 장관권한을 도지사에게 위임하는 것은 곤란

22	도시가스 조정명령 및 이행 보고	국가 전체의 안정적인 천연가스 수급에 대처하기 위한 장관관한을 도지사에게 위임하는 것은 곤란 (도지사는 가격 등 공급 권한 있음)
23	개발사업과 관련한 사업 시행자 등의 농지 취득	계획이 확정되지 않은 시점에서 농지 소유는 헌법상 경작유전의 원칙 위배 등 문제 발생, 농지취득 후 사업 중단·포기 시 농지환원 문제 등 검토 필요
24	병역특례업체 지정 권한 이양	국방의무와 관련된 사무로서 권한이양 곤란
25	해상안전에 관한 사무 이관	국민의 생명과 안전에 직결되고 사고 발생시 엄청난 행정적·재정적인 부담 및 각종 국제협약에 의거 외교적 문제 발생 등 지방정부수행 곤란
26	특별지방행정기관 미이관 사무 이관 * 해상안전(해양항만청) 협분석(중기청)	국제협약, 전문성 문제 등 지방정부 수행 불가, 국민의 생명과 안전에 직결되고 사고 발생시 엄청난 행정적·재정적인 부담 및 각종 국제협약에 의거 외교적 문제 발생 등 지방정부수행 곤란
27	사전환경성 검토 협의권한 완전 이양	현 제도는 충분한 검토, 협의를 거쳐 결정된 사항이며, 제주도가 행정계획을 수립-평가-협의까지 할 경우 사회적 수용성 확보 곤란
28	개발사업 시행시 환경개선부담금, 생태계보전 협력금 감면	환경개선부담금은 국가 및 국민을 대상으로 예외없이 부과하고 있으며, 생태계보전협력금은 형평성 문제로 '01.4월 감면제도 폐지
29	조세특례 규정 근거 마련	조특별법의 입법취지에 위배되며, 조세 지원정책의 일관성 저해함. 특별법에 의한 국세에 대한 조세특례 규정은 무리
30	법인세 특례세율(25%→13%)적용	위헌 소지, 조세 체계 교란, 조세 회피 가능성 등의 우려가 있음.

○ 제3단계 제도개선 미반영 과제 및 사유

- 제주특별법 제3단계 제도개선 과제 중 미반영 과제 건수는 21건임
- 2단계에서 역외금융거래에 대한 세제 완화에 대한 과제 미반영 사유로 역외 금융센터 추진과 병행 검토가 제시되어 3단계에서 제주국제금융센터 도입을 제안하였으나, 조세회피 우려 등 혼란초래, OECD 규정 위배 등으로 미반영, 법인세율 인하(25%→13%) 또한 2단계에서 위헌 소지, 조세 체계 교란, 조세 회피 가능성 등의 우려로 미반영 되었고 3단계에서는 1국 2조세 체계로 과세 체계 혼란을 이유로 미반영

- 관광숙박업 산업용 전력 요금을 휴양 콘도미니엄업에 확대 적용과 관련하여 타지역 및 타 업종과의 형평성 논란 제기 우려로 미반영 되었으며, 사립학교의 설립 요건인 교지, 교사의 소유 규제 완화 (임차 가능)는 전국적으로 동일한 규제가 필요한 사항으로 미반영 되었고 보통교부세 법정률3% 개선 또한 타 자치단체와의 형평성 저해 이유로 미반영 됨

<표 75> 제주특별법 제3단계 제도개선 미반영 과제

구분	과제명	미반영 사유
1	제주국제금융센터 도입	조세회피 우려 등 혼란초래, OECD 규정 위배 등
2	관광숙박업소 TV수신료징수제도 개선	수신료 면제대상은 극히 제한되어 있어 허용시 타 업종 및 지역에 대한 형평성 논란 우려
3	관광숙박업 산업용 전력 요금을 휴양 콘도미니엄업에 확대 적용	타지역 및 타 업종과의 형평성 논란 제기 우려
4	사립학교의 설립 요건인 교지, 교사의 소유 규제 완화 (임차 가능)	전국적으로 동일한 규제가 필요
5	외국교육기관의 내국인 정원을 재학생의 50% 에서 정원의 50%로 조정	외국교육기관은 외국인을 위한 교육기관으로 내국인의 수를 늘리는 것은 불가함
6	화물자동차 운송 사업 허가 권한 이양	이양시 화물자동차 운송사업 허가 제한 등 업무가 무력화될 가능성이 많음
7	법인세율 인하(25%→13%)	1국 2조세 체계로 과세체계 혼란
8	문화재수리업자 등록 이양	엄격한 기준관리가 필요한 사항이므로 제주에 한해 차별적 적용 곤란
9	보통교부세 법정률3% 개선 (3% 초과시)	타 자치단체와의 형평성 저해
10	비상사태시 자치경찰 지휘 명령 체계개선 (전시와 평시 자치경찰의 지휘명령 체계 일원화)	국가비상사태에 대비한 지휘.명령 체계 일원화 필요
11	농어촌 정비 관련 국유재산 등의 무상양여	국유재산 등의 무상양여 미반영
12	JDC가 품질관리 전문기관에 포함될 수 있도록 품질관리 확인 기관 확대	JDC의 법정 기술인력 부족으로 사업 추진 곤란
13	전문대학의 전공심화과정 등록자격 기준 이양	학력을 인정하는 것으로 전국 일원화 필요
14	외국학교 법인 청산시 국내 재산에 한하여 청산 가능토록 함	청산에 따른 선량한 피해자 발생 우려

15	친환경농산물인증 토양 중금속 검사 방법 개선	토양오염 공정시험방법은 전국 공통으로 미반영
16	제주 지역맥주의 주세율 경감 (72%→30%)	주세는 국세로 전국 동일세율 적용 필요(지역간 공평과 세 원칙과 주세 실효성 약화 우려), 지역 내 사업자간 형평문제 발생
17	외국인 전용 카지노업 허가요건 완화	투자 촉진을 위한 예외적 허용이라는 제도 취지에 맞지 않으며, 현재 운영여건에 비해 난립 우려
18	제주관광공사의 카지노영업 허용 특례 인정	카지노업은 지방공기업법상 공기업의 영역으로 볼 수 없으며, 민간영역을 잠식하기 위한 법률 개정은 불가함
19	내국인 전용 카지노	타 지역과의 형평성, 국민정서를 고려할 때 내국인 카지노 허용은 시기 상조(관광3법 일괄이양 시 본 제도만 미반영)
20	500만불 이상 외국인 투자자에 대한 영주권 부여	50만불 이상 투자하고 국민 5인 이상 고용시 3년이상 국내체류 요건 없어도 영주권 부여(전국)
21	학교회계 잉여금의 타 회계 전출 (과실 송금 허용)	교육의 이윤추구로 교육의 본질 훼손 우려

○ 제4단계 제도개선 미반영 과제 및 사유

- 제주특별법 제4단계 제도개선 과제 중 미반영 과제 건수는 12건임
- 탄소없는 섬 조성 석유대체 연료의 품질기준 권한이양 바이오에너지 사용범 위 확대 및 규제 완화와 관련하여 전국적 통일된 기준 필요, 차량 고장 등 발생, 불법유통 난립 우려가 예상됨에 미반영 되었으며, 제주투자진흥지구 등 입주기업 법인세(소득세) 감면기간 확대는 타 지역과의 과세형평성 문제, 다른 지역의 유사한 조세지원 요구 유발 이유로 미반영 되었고 국유재산 일괄 양여에 대한 특례에 대해 국유재산관리·보유취지에 배치 타 지역 형평성 차 원에서도 불가하다는 이유로 미반영

<표 76> 제주특별법 제4단계 제도개선 미반영 과제

구분	과제명	미반영 사유
1	탄소없는 섬 조성 석유대체 연료의 품질기준 권한이양 바이오에너지 사용범위 확대 및 규제 완화	전국적 통일된 기준 필요, 차량 고장 등 발생, 불법유통 난립 우려
2	제주투자진흥지구 토지관련 부담금 환급 규정 신설	감면기준에 해당되지 않는 시설을 사후감면 규정을 소급하여 적용하는 것은 타당하지 않음

3	제주투자진흥지구 토지관련 부담금 감면 확대	현재 진흥지구 내 50% 감면혜택이 있으므로 추가 확대 불가
4	투자진흥지구 입주기업 등 관세 면제개시일 조정	토지와 건축물 모두에 대해 동일 기산일을 적용하고 있어 토지에 대해서만 감면 기산일을 변경하는 것은 형평성 문제
5	제주투자진흥지구 등 입주기업 법인세(소득세) 감면기간 확대	타 지역과의 과세형평성 문제, 다른 지역의 유사한 조세지원 요구 유발
6	국유재산 일괄 양여에 대한 특례	국유재산관리·보유취지에 배치 타 지역 형평성 차원에서 불가
7	택시의 대중 교통 수단 지정	일반 통념, 정책목적 등을 감안할 때 택시의 대중교통 수단 포함 곤란
8	투자개방형 병원	국회 심의과정에서 여·야 및 정부 간 입장차이로 투자개방형 관련 사항을 제외하여 제주특별법 개정안 국회 통과('11.5.23) '11년 정기국회에서 행안위 법안소위에서 재심의('11.11.15) 했으나, 여야간 의견 차이로 보류 18대 국회 임기만료로 자동 폐기
9	제주경마공원의 개별소비세 면제	일부 입장객의 조세저항을 이유로 전체 입장객에 대한 개별소비세 면제 곤란 타 지역과의 형평성 문제
10	국세의 자율권부여	국가의 고유사무, 지역 간 세율, 과세체계 혼란
11	중소기업시험 분석업무 추가 이관	특별자치도 출범 당시 국가사무로 분류되었으며 전문성 등의 사유로 이관의 실효성이 없음
12	영리법인의 외국대학 설립	영리만을 목적으로 하는 사실 학원식 대학 설립시 대학 교육의 질이 낮아질 수 있음

○ 제5단계 제도개선 미반영 과제 및 사유

- 제주특별법 제5단계 제도개선 과제 중 미반영 과제 건수는 19건임
- 관광객 전용 면세 특구 조성 지원과 관련하여 국내 유일 내국인 면세점을 운영하고 있는 제주도에 면세특구까지 도입한다면, 국내 다른 지역에 비해 조세 불형평성 문제 심화로 미반영 되었으며, 제주자치도내 징수국세의 이양과 관련하여 국세의 지방이양 여부는 중앙·지방간 기능 조정, 지방재정조정제도개선 방안 등과 연계하여 종합적인 검토 필요. 재정수요 부족분은 지방교부세등을 통해 해결하는 것이 바람직하다는 이유로 미반영 되었고 투자진흥지구 관세면제 기준 시점 개선에 대해서는 관세 감면 기준 시점이 감면대상자의 결정에 따라 정해지는 사례 없어 타 관세 지원 제도와 형평성 문제 등으로 미반영

<표 77> 제주특별법 제5단계 제도개선 미반영 과제

구분	과제명	미반영 사유
1	자가전속보험(캡티브보험) 제도 도입	캡티브보험은 국내 보험산업발전과의 조화 등을 감안 하여 추진할 필요가 있는 사안으로, 국내 보험사의 해외 경쟁력을 저하시킬 수 있는 환경을 허용하는 것은 바람직하지 않음. 외국법인이 제주 캡티브를 조세 회피 수단으로서만 악용하여 제주지역 및 국내 보험산업의 발전을 저해할 가능성이 있음.
2	민간기업 먹는 염지하수제조 판매 허용	지하수 관리 강화 및 난개발 우려 - '15.4.28. 국회 안행위 법안심사시 제외
3	첨단과학기술 단지 입주기업 지원 기능 강화	산업단지 관리업무에 국가가 직접 재정 지원하고 있지 않는 바 개정 실효성 없음 산업단지를 관리하는 공공 기관에 대한 지원근거는 국가 정책적 필요에 따른 예외적 규정으로 이를 민간업체를 포함한 모든 단지 관리기관에 확대하는 것은 곤란 JDC 등 관리기관에 대한 국비지원 요청이 전국 산단으로 확대되는 경우 재정부담 가중 우려
4	관광객 전용 면세 특구 조성 지원	국내 특정 지역을 면세지역화하여 외국으로 수출하는 재화가 아닌 자국에서 소비하는 재화에 대해 부가 가치를 환급하는 것은 소비지국 과세원칙과 상충 특구 지정 여부에 따라 동일 재화에 대해 부가가치세를 달리 적용하게 되어 면세특구 외 제주도 내 다른 지역 토착상인들의 매출 감소 예상 국내 유일 내국인 면세점을 운영하고 있는 제주도에 면세특구 까지 도입한다면, 국내 다른 지역에 비해 조세 불형평성 문제 심화
5	지방소비세 법정률제도 도입	지방소비세는 시도별 민간최종소비지출에 따라 배분하는 세목으로 특정 시도만 일정비율을 세수 배분하는 것은 도입 취지에 부합하지 않음 현행 지방소비세 배분방식은 지역별 가중치(100,200,300)를 적용하여 상대적으로 수도권에 비해 비수도권을 배려하고 있음
6	제주자치도내 징수국세의 이양	국세의 지방이양 여부는 중앙·지방간 기능 조정, 지방 재정조정제도개선 방안 등과 연계하여 종합적인 검토 필요. 재정수요 부족분은 지방교부세등을 통해 해결하는 것이 바람직
7	경마공원 입장 행위에 대한 개별 소비세 면제	경마경기 기간 중 경마관람, 마권 구입 등에는 개별소비세 과세 필요. 경마가 없는 날에 경마공원을 이용하는 경우에는 개별소비세를 과세하지 않으므로 제도개선 불필요

8	지방공기업의 타법인에 대한 출자 한도 특례 신설	공사가 출자한 법인은 경영평가 또는 임직원 임명의 공 정성·투명성 등에 책임성 확보 수단이 없기 때문에 출 자한도를 두는 것임 타 법인 출자에 따른 위험부담을 방지하기 위한 것으로 특례로 보기 어려움
9	보통교부세 법정률제도(3%) 보완	재정력지수는 보통교부세 산정근거가 아니라 보통교부세 산정결과를 지수로 나타낸 것이므로, 보통교부세 산정을 위해 별도 재정력지수를 도입하자는 논리는 맞지 않음. 보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정 수요액에 미달 하는 경우에 지원하는 제도인데, 보통교부세 산정결과 3%를 초과하는 경우에는 3%와 초과분을 교부하고, 3% 에 미달하는 경우 3%를 교부하는 것은 보통교부세제도 근본 훼손하는 것이며 타 자치단체의 거센 반발을 초래 함
10	단기체류 외국인(중국 등) 운전 허 용 특례	외국인 렌터카 운전에 따른 교통안전 우려 - '15.4.28. 국회 안행위 법안 심사 시 제외
11	영어교육도시 내 JDC의 주택 사업 추가 및 주택특별 공급 특례	공직자원이 투입되어 건설된 임대주택에 유주택자 등의 입주가 가능하도록 특례를 규정하는 것은 공공 임대주택 제도 도입목적, 무주택자와의 형평성을 고려하여 신중한 검토 필요
12	농어촌관광휴양단지 지정 의제 처리	현행법상 승인이 의제되는 농어촌 관광휴양단지 개발사 업 계획의 승인 행위와는 별도로 의제 처리되지 않는 '지정처분' 이 필요하므로 협의결과 과제 제외
13	제주자치도내 취사·난방용 연료 부가가치세 면제	부가가치세를 지역에 따라 과세를 달리하는 것은 지역간 불형평 등 조세 중립성 훼손. 등유, LPG 등 연료는 타 지 역으로 반출 우려 높고 실제 사용여부 확인 곤란
14	풍력발전사업의 공공성 확대	자발적인 기부에는 법적 근거가 필요 없으므로 법조항 신설 불필요 풍력 발전사업자에게 기부를 강제·권고하 는 것은 정부의 풍력사업 육성정책에 역행
15	관광개발사업 승인실효에 따른 후 속조치	현행법 해석상 의제된 사항도 실효되므로 법 개정 불필요
16	제주투자진흥지구 기반시설 지원 특례	현행 제주특별법 관련 개별법*에 따라 국가 또는 도에서 기반 시설 지원 가능 * 외국인투자촉진법, 산업입지 및 개발에 관한 법률/지역 업체 도급 사업에 지원 특례는 민간 투자의 자율성 및 효율성 저해와 민간투자 활성화에 부정적 영향을 미칠 수 있음

17	투자진흥지구 관세면제 기준 시점 개선	관세감면은 투자진흥지구 입주기업의 투자를 촉진하기 위한 것으로 관세 감면기준시점이 입주기업의 임의적 결정에 따라 확정되는 것은 신속한 투자를 저해할 우려 관세 감면 기준 시점이 감면대상자의 결정에 따라 정해지는 사례없어 타 관세 지원 제도와 형평성 문제
18	특별지방행정기관 소관사무의 자치권 확보	실질적인 지방분권 및 자치권 보장은 바람직하나, 특별행정기관의 범위에 공사·공단 등이 포함되는 것은 곤란
19	초지조성용 국유지 임대료 인하근거 마련	국유지 및 공유지 대부료율 특례 적용은 타 지역과 형평성 문제가 있으며 초지법 운용체계를 침해하는 사항으로 중장기적 검토 필요

○ 제6단계 제도개선 미반영 과제 및 사유

- 제주특별법 제6단계 제도개선 과제 중 미반영 과제 건수는 14건임
- 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특례와 관련하여 제주도에만 FTA 기금 사업결정 권한 위임 시 다른 지자체와의 형평성 문제 및 정부의 농어업 지원 정책과 혼선 우려로 미반영 되었으며, 국제지주회사 유치에 위한 제주특구 세제 특례 도입에 대해 특정 국가 내 일부지역(특정지역)에서만 소득면제제도를 도입한 사례는 전무하며, 국제지주회사 유치에 따른 경제적 효과도 의문에 대한 이유로 미반영

<표 78> 제주특별법 제6단계 제도개선 미반영 과제

구분	과제명	미반영 사유
1	비축토지에 대한 대부료 감면 특례	비축토지 대부료 감면은 재정수입 감소를 초래하므로 도 의회의 사전 동의를 받는 것이 바람직
2	비축토지에 대한 양도소득세 감면 특례	비축토지는 시장거래(시장가격)를 통해 매입하고 있기 때문에 감면 곤란하고, 토지소유자에게 양도세를 감면해 주어야 하는 특별한 사유가 없음
3	제주도 연륙교통 이용분 소득공제 특례 신설	선박·항공기는 「대중교통법」에 명시된 대중교통수단에 해당되지 않으므로 소득공제 불가 대중 교통비 소득 공제제도는 에너지 소비 절약 및 출·퇴근시 대중교통 이용을 촉진을 위한 것임 항공·선박은 교통수단별 수송분담률이 극히 미미하여 「대중교통법」상의 교통수단으로 인정 곤란

4	국제지주회사 유치를 위한 제주특구 세제 특례 도입	<p>특정 국가 내 일부지역(특정지역)에서만 소득면제제도를 도입한 사례는 전무하며, 국제지주회사 유치에 따른 경제적 효과도 의문시</p> <ul style="list-style-type: none"> - 배당소득에 대한 세액공제는 이중과세 조정제도라는 측면에서 운영하는 제도로, 제주가 계획하는 기업유치 및 고용창출 취지와는 맞지 않음 - 법인세가 낮은 나라에서도 배당세를 합하게 되면 결국 국내보다 불리하게 적용될 가능성이 커 제도 도입의 실익이 의문
5	현장 대응성 강화를 위한 행정시 자치경찰대 신설	<p>치안사무의 신속한 지휘·중복기능 통합 등을 이유로 자치경찰단으로 통합(* 12년)한 후, 특별한 상황 변화없이 다시 통합전으로 환원하는 것은 타당성이 미약</p> <p>기관 신설에 따른 행정 인력의 중복 및 지휘체계 혼란, 현장 활용 인력 감소 등의 부작용 우려</p>
6	염지하수를 모든 식품용수로 사용 가능하도록 근거 마련	<p>염지하수가 당초 음료로 사용이 적합하지 않다(식약청) 음료로 사용 시 식약청 고시를 해야 하는데 일반적인 검증이 어려움.</p>
7	자가전속보험업 (캡티브 보험) 제도 도입	<p>캡티브 보험 유치 가능성이 낮고, 국내 보험사의 해외영업 타격*, 보험 규제 체계 혼란 등 이유로 캡티브 보험업 허용 불가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 세제혜택, 세계 재보험 시장과의 관련성, 인적·물적 인프라, 외환제도 등 측면에서 캡티브 보험사 유치 가능성 희박 - 캡티브 보험에 대한 규제체제가 미비한 상태이며, 해외 불법자금의 유입 수단으로 악용 될 우려
8	전세버스운송사업 수급조절 권한 이양	<p>전국단위로 전세버스 수급조절을 통해 신규등록 및 증차를 제한하고 있는 상황에서 지역별 총량설정은 수용곤란</p>
9	LPG차량 포함 친환경자동차 정책 확대	<p>전국적 이슈로 제주만 허용은 적절치 않고, 수송연료 관련 연구용역, 법 개정이 진행되고 있으므로 수용곤란</p> <p>기존 차량의 LPG 허용 축소 권한까지 부여하고 있어 보완 필요</p>
10	마을안길 등 사실도로 직권 정리 특례	<p>「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」은 지적공부에 토지의 등록하는 절차와 방법을 규정하는 절차법이며,</p> <ul style="list-style-type: none"> - 토지소유자의 동의나 신청 없는 지적소관청의 직권정리는 「민법」에서 정하는 소유권 침해 사항으로 개별법에서 강제 곤란 - 소유자가 동의하지 않을 경우에 정당한 보상없는 재산권의 제한은 위헌소지가 있으므로 재검토

11	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특례	제주도에만 FTA 기금 사업결정 권한 위임 시 다른 지자체와의 형평성 문제 및 정부의 농어업 지원 정책과 혼선 우려. 제주도의 FTA 피해 작목은 당근뿐이며 국내산업 보호 등은 기금 운용 목적외에 해당하며 기금 사용 불가. 농식품부와 동일 의견. 기금은 피해가 발생하거나 우려될 때 시기 적절하고 상황에 맞게 집행되는 것이 바람직.
12	골프장 입장요금 심의위원회 설치 특례	조세감면과 가격인하권고 등 필요조치 전제인 조세특례제한법 상 조세감면 근거 조항이 없어 개정안 실익 없음 (행안위 법안소위시 삭제)
13	특화된 자동차 등록번호판 도입	정부차원에서 전기차 전용번호판 도입, 자동차등록번호판 종합개선방안을 마련 하고 있는 사항으로 수용 곤란
14	민간택지에 대한 주택의 분양가 상한 및 주택의 전매 행위 제한 특례	주택정책은 국지적 또는 지역적인 주택시장의 과열이나 위축 등이 다른 지역이나 주택시장 전반에 미치는 파급력 등을 고려하여 결정하는 국가정책 사항이므로 권한이 양에 반대

3. 제주특별법 제도개선 평가

- 제주특별법 제도개선 평가와 관련하여 전문가평가+연구진 평가를 통해 제도개선 추진 현황에 대한 제주특별자치도 발전기여, 제도개선 소요기간에 따른 제주특별자치도 발전기여, 단계별 미반영 건수 및 사유에 대한 자료 검토
- 제주특별법 제도개선과 관련한 주민참여 정도, 도+도의회 협력 정도, 중앙정부 협력정도, 과제발굴 시스템 정도에 대한 정성평가 실시
- 전문가 의견조사와 내·외부 연구진 평가를 종합하여 평균점을 토대로 양호(3.37~5.00), 보통(1.68~3.36), 미흡(1.67 이하)로 구분
- 제주특별법 제도개선 평가 와 관련하여 제주특별자치도 발전 기여도 측면에서는 모두 양호한 것으로 평가되었으며, 제도개선 소요기간 정도에 대해서는 1~2단계는 양호한 것으로 평가되었으나, 4~6단계는 미흡으로 평가됨.
- 주민참여 정도에 대해서는 전반적으로 미흡한 것으로 평가되었으며, 도+도의회 협력 정도는 양호한 것으로 평가됨

- 중앙정부 협력 정도에 대해서는 5~6단계 들어 미흡한 것으로 평가되었으며, 과제발굴 시스템과 관련하여 전반적으로 보통 의견과 5~6단계 들어 미흡한 것으로 평가됨

<표 79> 제주특별법 제도개선 운영 평가

구분	제1단계	제2단계	제3단계	제4단계	제5단계	제6단계
제도개선 건수/미반 영 건수	1,062/14	278/30	365/21	2,134/12	698/19	123/14
제주특별자 치도 발전 기여도	양호	양호	양호	양호	양호	양호
제도개선 소요기간 정도	양호	양호	보통	미흡	미흡	미흡
주민참여 정도	미흡	미흡	미흡	미흡	미흡	미흡
도+도의회 협력 정도	양호	양호	양호	양호	양호	양호
중앙정부 협력 정도	양호	양호	양호	보통	미흡	미흡
과제발굴 시스템 정도	보통	보통	보통	보통	미흡	미흡

제3절. 제주특별자치도 특례 분석³⁾

- 제주특별자치도 특례와 관련하여 ‘제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 조문별 특례활용 성과 사례집(2020)에 제시된 내용을 정리하여 특례의 적극 활용, 활용 미흡 사례를 살펴보고 적극 활용 특례 조문별 조문 내용, 입법배경, 활용실적, 효과 중심으로 제시

3) 제주특별자치도 특례분석 분야는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 조문별 특례활용 성과집(2020)’에서 제시된 내용 정리

1. 특례 활용 총괄

1) 특례의 적극적 활용 현황

- 첫째, 자치분권 특례와 관련하여 법률안 의견 제출부문은 특례 확대의 원천, 1~6단계 4,660건 권한이양 되었으며, 자치조직·인사 특례 부문은 행정환경 변화에 대응한 맞춤형 행정조직 구성
- 도의회 특례 부문은 도의회 정수 및 정책자문위원 특례 활용 의정경쟁력 강화, 자치재정 특례 부문은 세율조정권 및 감면 특례를 활용하여 세수확충
- 교육자치 특례 부문은 국제교육 환경 구축, 교육재정 확보, 제주형자율학교 운영 등, 자치경찰 특례 부문은 전국 최초 자치경찰 도입, 특성에 맞는 치안 서비스 제공 등
- 특별지방행정기관 특례 부문은 7개 특행기관 이관, 지역특성에 맞는 서비스 추진 등, 감사위원회 특례 부문은 법적 독립성 강화, 감사요원의 전문성 강화 등 적극 활용
- 둘째, 국제자유도시 경쟁력 강화 특례와 관련하여 핵심산업 육성 특례 부문은 첨단과학기술단지, 투자진흥지구, 영어교육도시 등, 관광산업 육성 특례 부문은 무사증제도, 관광3법 일괄이양, 개발승인제도 등
- 1차산업 육성 특례 부문은 농어촌지역지정 특례, 농업진흥지역 지정 등 특례, 제주형 환경관리시스템 구축 특례 부문은 지하수, 보전지역관리, 환경관리특례 등
- 국토 관리 특례 부문은 국토의 계획 및 이용에 관한 특례, 건축 제도 특례 부문은 건축심의에 관한 특례, 건축에 관한 특례, 교통(안전) 및 항만에 관한 특례 등 적극 활용

<표 80> 적극적 활용 특례

분류	분야별	조문
자치 분권	법률안의견 제출	제4조(국가의 책무)
	자치조직, 인사	제44조(자치조직권에 관한 특례), 제46조(직군·직렬의 구분 에 관한 특례)
	도의회	제36조(도의회위원의 정수에 관한 특례), 제39조(정책자문위원), 제43조(인사청문회)

분류	분야별	조문
	자치재정	제4조(국가의 책무) 제3항, 제123조(서울조정에 관한 특례), 제124조(지방교부세에 관한 특례)
	교육자치	제83조(보통교부금 등에 관한 특례), 제216조(학교 및 교육과정 운영의 특례), 제223조(국제학교 설립 등)
	자치경찰 특행기관	제88조(자치경찰기구의 설치), 제90조(사무) 제23조(이관기준 등), 제24조(우선 이양대상사무)
	감사위원회	제131조(감사위원회의 설치 및 직무 등), 제139조(감사 등에 관한 특례) 제1항, 제474조(자치감사에 관한 벌칙)
	핵심산업육성	제161조(제주첨단과학기술단지의 조성 및 관리), 제162조(투자진흥지구의 지정), 제223조(국제학교 설립 등), 제235조(세계평화의 섬의 지정)
국제 자유 도시	관광산업 육성	개발사업의 시행 제147조(기초조사)~제151조(제한적 토지 수용) 제152조(토지특별회계의 설치·운영), 제197조(외국인의 입국·체류에 관한 특례) 제1항·3항, 제198조(체류지역 확대 허가 등), 제239조(제주자치도의 관광개발 계획), 제240조(관광숙박업등급 지정에 관한 특례), 제241조(우수관광사업체의 지정·운영), 제244조(관광지 등의 조성계획 등에 관한 특례)~제249조(「관광진흥개발기금법」의 준용), 제251조(휴양펜션업 등록), 제254조(국제회의산업 육성을 위한 특례), 제255조(제주자치도 여행객에 대한 관세 등 면제 또는 환급) 제1항
	1차산업 육성	제267조(농업·임업·축산업·수산업 및 식품산업의 진흥) 제3항·4항, 제268조(농업·임업·축산업·수산업의 수급 안정), 제269조(농산물·임산물·축산물·수산물의 해상운송비 지원 등에 관한 특례), 제270조(농어촌지역의 지정에 관한 특례), 제273조(친환경농업 육성계획 등에 관한 특례), 제274조(농업진흥지역 지정 등에 관한 특례) 제1항, 제275조(농지의 전용허가·협의 등에 관한 특례)
	신산업 활성화	제301조(중소기업지원에 관한 특례), 제303조(전기사업에 관한 특례), 제304조(풍력자원의 공공적 관리)
국제 자유 도시	제주형 환경보전시스템 구축	제351조(자연환경 보전·관리의 기본방향), 제353조(저탄소 녹색성장이념이 구현된 도시의 조성), 제354조(곶자왈 보전), 제355조(절대보전지역), 제356조(상대보전지역), 제357조(관리보전지역의 지정), 제358조(관리보전지역에서의 행위제한), 제363조(전략환경영향평가 등에 관한 특례), 제364조(환경영향평가 협의 등에 관한 특례), 제377조(지하수의 공공적 관리)~제388조(지하수관리특별회계의 설치), 390조(지하수 관리에 관한 특례), 392조(온천관리에 관한 특례), 393조(지하수관리조례의 제정·시행 등)
	국토관리특례	제406조(국토의 계획 및 이용에 관한 특례)
	건축특례	제407조(건축계획 심의에 관한 특례), 제408조(건축에 관한 특례)
	교통(안전)·항만	제427조(여객자동차운수사업에 관한 특례), 제427조의2(자동

분류	분야별	조문
	특례	차대여사업 수급조절계획의 수립 등에 관한 특례), 제434조(교통안전 및 시설 등에 관한 특례), 제439조(항만의 관리·운영에 관한 특례), 제440조(항만운송사업에 관한 특례)

자료 : ‘제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 조문별 특례활용 성과 사례집(제주특별자치도, 2020)

2) 특례의 적극적 활용 주요 내용

- 자치분권 분야 특례 적극적 활용 주요 내용으로는 첫째, 법률안 의견 제출과 관련하여 ‘도지사는 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 도의회 재적의원 2/3 이상의 동의를 받아 제주지원위원회에 제출’
- 둘째, 자치조직·인사 특례 부문은 기준인건비 배제, 행정기구의 설치·지방공무원의 정수 등 자치조직의 자율적 통제를 통한 효율적 운영 가능
 - 행정계층간 유사조직 통합 조직 슬림화로 상수도 개발 및 공급, 하수도 관리 및 물 재이용 등 물 관리 조직 통합하여 ‘상하수도본부’ 설치(2008년~현재), 세계유산본부(국제보호지역 관리조직 통합) 신설(2016. 7월~현재)
 - 제주특성에 맞는 조직 설계 및 운영으로 특별자치제도추진단(2006년~현재), 국제자유도시추진국(2006년~2014년), 수출진흥본부(2011년~2014년), 관광국(2016년~현재), 세계유산본부(2016년~현재), 카지노감독과(2015년~현재), 물정책과(2018년~현재) 운영
 - 행정기구와 공무원 정원의 자율적 통제를 위해 기준인건비 제도가 운영되지 않음에도 전국 시·도 보다 자율적으로 정원 증원을 최소화 하여 운영,
- 셋째, 도의회 특례 부문은 도의회 정수 및 정책연구위원 특례도입을 통합의 정역량강화 및 별정직 부지사감사위원장 인사청문을 통한 위상강화
 - 도의원 정수는 43명*(교육의원 포함) 이내에서 도조례로 결정, 비례대표의원 정수는 도의원 정수(38명, 교육의원 제외)의 20/100 이상에서 도조례로 결정
 - 정책연구위원 선발: 상임위원회 별 3인 배치, 총 21명

- 넷째, 자치재정 특례 부문은 지방교부세 3% 법정률 교부, ‘제주자치도세’ 세율조정권 등을 통한 역외세원 확충 등 자치재정 확대
 - 특별자치도 시행 후 지방세 세입 약 3.5배 신장
- 다섯째, 교육자치 특례 부문은 영어교육도시 조성을 통한 국제적인 교육환경 구축(KIS, NLCS Jeju, BHA, SJA Jeju 4개교 운영), 보통교육교부금 총액의 1.57% 교부 및 도세 전출금 상향(3.6%→5%)으로 안정적 교육재정 확보, 교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 차별적인 교육과정 편성을 통한 제주형 자율학교 운영
 - 제주형 자율학교 제1모델(i-좋은학교) 운영: 61개교, 제주형 자율학교 제2모델(다한디배움학교) 운영: 44개교
- 여섯째, 자치경찰 특례 부문은 전국 최초 자치경찰 도입, 생활 질서 등 지역 특성에 맞는 치안서비스 제공 및 국가경찰과의 협약업무 수행
 - 관광경찰 활동 추진, 관광질서 확립을 통한 관광산업 경쟁력 확보
 - 제주지역에 최적화된 특사경 수사활동 전개, 청정 제주도민안전 보호
 - 도내 교통안전망 구축 및 지역 교통경찰 활동 적극 추진
 - 주민 참여형 치안 협력체계 구축, 지역사회 방범활동 체계 마련
- 일곱째, 특별지방행정기관 특례 부문은 제주지방국토관리청 등 7개 특행기관 이관으로 지역특성에 맞는 사업발굴 및 대 주민서비스 강화
 - 국가와 지방간의 중복사무 조정 통한 행정집행 체계 일관성 유지, 지역 특성에 맞는 사업 발굴 및 시행, 행정 집행력 현지 적응성 증대, 주민 접근성 등 강화
- 여덟째, 감사회위원회 특례 부문은 감사위원회의 법적 독립성 강화, 감사요원 전문성 확대, 감사업무의 객관성, 공정성, 독립성 확보로 감사 업무에 대한 신뢰 증가, 정부합동감사 등 각 부처의 제주자치도에 대한 감사 배제(국정감사, 감사원감사, 주민감사 청구 제외)
- 국제자유도시 조성 분야 특례 적극적 활용 주요 내용으로는 첫째, 핵삼산업 육성 특례 부문은 제주 유일의 국가산업단지인 제주 첨단과학기술단지 조성

- 입주기업에 대한 법인·소득세 감면(3년 100%, 2년 50%), 각종 보조금 지원 등 차별화된 인센티브 제공과 IT, BT 중심의 기업 162개사가 입주하여 첨단 산업 클러스터 구축
- 투자진흥지구 운영을 통해 국내·외 투자자를 대상으로 투자진흥지구 인센티브 제공을 통하여 41개사업장 지정운영 중이며 11조 559억원 투자유치(실현 8조 1,397억원)
- 영어교육도시 운영을 통해 글로벌 인재양성, 교육경쟁력 강화 및 해외유학 수요 흡수, 신규 인구유입 및 고용창출 등 지역경제 활성화
 - 국제학교 학생 9천명 재학 시 연간 3,687억원 소득창출효과(한국경제연구원), 영어교육도시 관계자(학생·학부모·교직원 등) 8,665명 도내 유입, 영어교육도시 1,660명(외국인 교사 529명 포함) 고용창출, '19년 국제학교 학생가족 연간 도내 소비액 2,704억원(학비 제외)
- 둘째, 관광산업 육성으로 무사증 운영 특례 부문은 입국 불허국가* 제외한 157개국 대상(UN회원국 기준) 관광·통과 등의 목적으로 제주자치도 무비자 입도 허가
- 관광3법 일괄 이양으로 제주도내에서 징수되는 카지노·출국 납부금을 관광진흥기금으로 조성, 외국인 관광객 유치마케팅강화, 관광산업 용자 확대 등을 통하여 도내 관광산업 발전에 기여
- 개발사업 시행승인 제도 운영으로 개발사업에 대한 인·허가 의제처리, 개발사업 일괄처리, 제한적 토지수용 등을 통해 개발사업 기간을 획기적으로 단축
 - 인·허가 의제제도: 주된 인·허가를 받은 경우에 다른 법령에 따른 다수의 인·허가를 받은 것으로 보도록 하는 특례제도
 - 개발사업 일괄처리: 개발사업 일괄처리기구를 통하여 인허가 기간 획기적 단축
 - 제한적 토지수용: 민간개발업자가 일정한 조건(토지 2/3 확보, 토지소유자 1/2 이상 동의)을 충족한 경우 토지수용권 부여

- 셋째, 1차 산업 육성으로 농어촌지역의 지정 특례 부여, 농업진흥지역 지정·변경·해제 권한 및 제도 이양, 친환경 농업 육성 등에 관한 권한 및 제도 이양, 농지전용허가 등의 권한 및 제도 이양, 농어촌진흥기금 설치·관리·운용에 관한 사항 이양
- 넷째, 신산업 육성으로 Carbon Free Island 조성 및 풍력자원 활용
 - Carbon Free Island Jeju by 2030) 2030년까지 풍력 등 신재생에너지·전기차 377천대 보급 등 환경 친화적 에너지 안정공급기반 구축 및 미래성장동력 산업으로 육성
 - ‘30년까지 육·해상 2,345MW 풍력발전단지 조성 추진 목표로 ’ 19년 12월 현재 269MW(20개소 119기) 건설·운영 중 및 654.2MW(10개소 159기) 절차이행 중
 - 풍력의 공공자원화(제주특별법 제304조) 산업으로 육성하기 위하여 에너지공사 설립(‘12. 7) 및 도민참여 확대
- 다섯째, 제주형 환경보전시스템 구축으로 지하수 자원의 공익적 활용
 - 제주지역 특성에 맞는 지하수 보전·관리 기반 마련, 도전역 지하수 감시체계 구축 등 과학적 관리기반 마련, 지역의 공공자원 활용 확대를 위한 용암해수 산업단지 조성
- 절대·상대·관리 보전지역 지정 관리로 자연환경 보전이 필요한 지역을 절대·상대·관리 보전지역으로 지정하고, 행위허가 기준을 엄격히 적용
- 환경관리 특례 활용으로 제주자치도가 보유한 우수한 환경자원을 훼손으로부터 보호하고 환경가치가 높은 자연생태계를 체계적으로 보전 관리할 수 있는 근거 및 지역적 환경특성을 반영한 10년단위 환경자원총량유지 관리계획을 수립시행토록 의무화 근거 마련
 - 중요한 환경자산인 곳자왈의 훼손을 방지하기 위하여 곳자왈 정의 규정 추가하고, 국가 및 지방자치단체가 지원할 수 있도록 함
 - 대규모 개발 사업을 시행할 때 환경에 미치는 영향을 미리 조사하고 예측·평가하여, 환경 훼손을 최대한 줄일 수 있는 저감 방안을 제시함으로써 친환경적 개발을 유도

- 국가는 저탄소 녹색성장의 선도적 실현을 위하여 제주자치도를 저탄소 녹색성장의 이념이 모범적으로 구현된 도시로 조성
- 여섯째, 국토계획 및 이용에 관한 특례 운영으로 광역도시계획 승인 권한 이양으로 계획수립 기간 단축, 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 등의 권한 이양으로 청정환경의 지역 여건을 반영한 제도운영, 지역특성에 맞는 차별화된 개발행위허가 제도의 운영, 제주형 유원지 결정 기준 및 설치 기준을 마련하여 차별화
- 일곱째, 건축계획심의 및 건축에 관한 특례 운영으로 건축법 특례 적용을 통해 지역 실정에 맞게 건축 규제 완화 및 제주의 자연환경·경관 보존을 위한 차별화된 건축기준 마련
- 여덟째, 교통(안전) 및 항만에 관한 특례 운영으로 교통(안전)에 관한 특례 부문은 전세버스 차령 연장, 자동차 대여산업 수급조절을 통한 무분별한 등록과 증차 등 공급, 횡단보도, 신호기 신설·이전, 좌회전 허용, 일방통행 등 불합리한 교통시설 개선
- 항만에 관한 특례 부문은 제주 지역 여건 및 여론을 반영한 항만개발로 지역경제 활성화 기여, 제주실정에 맞는 항만하역요금인가 : 공공요금 인상요인 최소화로 지역경제 안정화 기여

3) 특례의 활용 미흡 현황

- 특례의 활용 미흡 현황은 전체 9개의 사유로 구분되며, 중앙정부의 후속조치 미흡 3건, 활용여건 미성숙 14건, 전국 공통 기준 적용 17건, 조문 실효성 미흡 4건, 적용사례 발생 빈도 낮음 6건, 대체사업 추진 중 2건, 전문인력 부족 2건, 소극적 활용 2건, 향후 검토 필요 5건임

<표 81> 특례 활용 미흡 현황

사유별(조문수)	조문
중앙정부의 후속조치 미흡(3)	제4조(국가의책무), 제125조(제주자치도에 대한 국가의 재정지원), 제255조(제주자치도 여행객에 대한 관세 등의 면제 또는 환급)
활용여건 미성숙(14)	제206조(외국방송의 재송신), 제209조(외국인 자녀 전용 어린이집의 설치 등), 제210조(외국인 투자기업에 대한 다른 법률의 적용배제), 제219조(외국대학 교육과정 설치 등), 제220조(외국교육기관 설립운영에 관한 특례), 제263조(뉴스통신사업 등에 관한 특례), 제264조(신문 등의 등록에 관한 특례), 제265조(잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 특례), 제308조(외국인전용약국 개설 등에 관한 특례), 제310조(외국면허 소지자의 종사인정에 관한 특례), 제311조(특수의료장비의 설치, 운영기준 인정에 관한 특례), 제312조(외국인전용약국 개설자의 표시의무), 제313조(원격의료에 관한 특례), 제431조(궤도에 관한 특례)
전국 공통 기준 적용(17)	제213조(유아교육에 관한 특례), 제278조(농지보점금 부과징수에 관한 특례), 제283조(산림자원의 조성 및 관리에 관한 특례), 제289조 수산업에 관한 특례), 제290조(수산물 품질관리 등에 관한 특례), 제291조 (어장관리 등에 관한 특례), 제292조(수산자원관리 등에 관한 특례), 제323조(사회복지사업에 관한 특례), 제329조(정신보건에 관한 특례), 제333조(장사 등에 관한 특례), 제334조(건강가정지원에 관한 특례) 제335조(가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 특례), 제336조 (성폭력의 방지 및 피해자보호 등에 관한 특례), 제337조(성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 특례), 제338조(청소년활동 진흥에 관한 특례), 제339조(청소년복지 지원에 관한 특례), 제340조(한부모가족복지에 관한 특례)
조문 실효성 미흡(4)	제146조(사업시행예정자 지정), 제198조(체류지역확대허가 등), 제242조(관광지 등의 조성계획 등에 관한 특례), 제281조(산지전용제한지역 등의 심의에 관한 특례)
적용사례 발생 빈도 낮음(6)	제153조(토지 등의 취득업무 위탁), 제154조(개발사업지구에서의 공공시설의 귀속 등과 이주대책), 제165조(국유재산, 공유재산 임대 및 매각의 특례), 제212조(남은 재산의 귀속에 관한 특례), 제262조 (영화 및 비디오물의 진흥에 관한 특례), 제419조(항만건설사업 관련 실시계획 등에 관한 특례)
대체사업추진 중(2)	제215조(외국인 기간제교원 임용의 특례), 제217조(국제고등학교의 설립 운영)
전문인력 부족(2)	제445조(위해물품 등의 수거, 파기 등의 명령 등에 관한 특례), 제446조(검사와 자료제출 등에 관한 특례)
소극적 활용필요(2)	제149조(개발사업시행승인의 처리기간과 만료시 조치), 제279조(농지분할에 관한 특례)

향후 활용 검토 필요(5)	제41조(대규모개발사업 등에 관한 보고), 제158조(특별개발우대사업), 제237조(국고보조금의 인상지원), 제243조(외국인투자의촉진을 위한 관광진흥법 적용의 특례), 제460조(국가공기업의 협조)
----------------	---

자료 : ‘제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 조문별 특례활용 성과 사례집(제주특별자치도, 2020)

4) 특례의 활용 미흡 주요 내용

○ 중앙정부의 후속조치 미흡 3건

- 국세이양(소관부처 입장) : 국세는 전국적으로 세목·세율 통일적 운영이 필요한 국가 고유사무로 국세를 특별자치도세로 전환 시 조세체계 혼란, 타 지역과의 형평성, 재정격차 심화 문제 야기
- 권한이양 소요경비 지원(소관부처 입장) : 제주에만 국세징수 인센티브를 균특회계 제주계정으로 지급하고 있어 추가로 이양사무 비용을 지원하는 경우 타 지자체와의 형평성 문제와 균특회계 재원부족 문제 발생 우려, 각 중앙부처별로 제주로 이체에 대한 사전 동의가 필요하나 중앙부처의 입장에서는 제주를 제외한 타시도 관련 동일업무를 수행하고 있어 실제 업무 축소가 없는 사업비 분리가 어려움

○ 활용여건 미성숙 14건

- 제주의 국제적 교류확대와 글로벌화된 여건을 전제하고 외국인의 정주환경 조성과 관련하여 만들어진 규정이며, 현재 시점에서 활용단계에 활용되지 못하고 있음

조문	조문 내용(요지)	미활용 사유
206	외국방송의 재수신	외국인투자기업 유치확대 등과 연계하여 일정규모의 외국인 정주 인구가 존재하여 수요를 형성해야 조문 활용 가능
209	외국인자녀전용 어린이집운영	외국인투자기업 유치확대 등과 연계하여 일정규모의 외국인 정주 인구가 존재하여 수요를 형성해야 조문 활용 가능
210	외국인투자기업에 대한 다른 법률의 적용배제	외국인투자기업 유치확대 등과 연계하여 일정규모의 고용기회가 창출되어야 조문 활용 가능

219	외국대학 교육과정 설치 등	외국대학 교육과정에 대한 학생 수요 등 재정문제 및 실효성 문제
220	외국교육기관 설립운영에 관한 특례	외국교육기관 설립시 학생 수요 등 재정 문제 및 실효성 문제
263	뉴스통신사업 등록에 관한 특례	외국인 정주 인구 등 여건상 외국 뉴스통신사의 지사, 지국 등 설치 여건 미흡
264	신문 등의 등록에 관한 특례	외국인 정주 인구 등 여건상 외국 신문의 지사 등 설치 여건 미흡
265	잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 특례	외국인 정주 인구 등 여건상 외국 간행물의 지사 등 등록권한 활용여건 미흡
308	외국인전용약국 개설 등에 관한 특례	외국인 정주 인구 등 수요처가 부재한 상황에서 활용 곤란
310	외국면허 소지자의 종사인정에 관한 특례	외국의료기관과 외국인전용약국 개설 운영과 연계하여 활용될 사항
311	특수의료장비의 설치, 운영 기준 인정에 관한 특례	외국의료기관 개설 운영과 연계하여 활용될 사항
312	외국인전용약국 개설자의 표시의무	외국인전용약국 개설 운영과 연계하여 활용될 사항
313	원격의료에 관한 특례	외국의료기관 개설 운영과 연계하여 활용될 사항
421	도시공원 및 녹지 등에 관한 특례	2040년 공원녹지기본계획 수립절차 이행 활용
431	궤도에 관한 특례	여론 등 궤도사업에 대한 여건 미성숙

자료 : '제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 조문별 특례활용성과 사례집(제주특별자치도, 2020)

○ 전국 공통기준 적용 17건

- 대부분 4단계 제도개선을 통해 법률단위 일괄이양 취지에 따라 시행령이나 시행규칙에서 정한 사항을 도 조례로 정할 수 있도록 한 규정과 관련되는 조문들임

조문	조문 내용(요지)	미활용 사유
213	유아교육에 관한 특례	별도의 규정 등을 적용하여 활용하여 조례제정 필요성 없음
278	농지보전부담금 부과, 징수에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용

283	산림자원의 조성 및 관리에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
289	수산업에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
290	수산물 품질관리 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
291	어장관리 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
292	수산자원 관리 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
323	사회복지사업에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
329	정신보건에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
333	장사 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
334	건전가정 지원에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
335	가정폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
336	성폭력의 방지 및 피해자 보호 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
337	성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
338	청소년활동 진흥에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
339	청소년복지 지원에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용
340	한부모가족복지에 관한 특례	대통령령, 부령 등 전국 공통기준 적용

자료 : '제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 조문별 특례활용 성과 사례집(제주특별자치도, 2020)

○ 조문 실효성 미흡 5건

- 행정환경 변화(제142조, 광역시설계획), 현실적 여건(제146조, 사업시행예정자 지정), 조문 활용에 따른 번잡성(제198조, 체류지역확대허가), 실질적 적용대상 부존재(제281조, 산지전용제한지역 등의 심의에 관한 특례), 대체 조문 존재(242조, 관광지 등의 조성계획 등에 관한 특례) 등의 사유로 활용이 미흡한 사항

조문	조문 내용(요지)	미활용 사유
146	사업시행예정자 지정	사업시행자의 부지매입 부담을 덜고 신속한 사업추진을 보장하기 위한 제도이나 일부 부지매입시 나머지 지가상승 등으로 제도활용도가 떨어져 특별자치도 시행이후 활용실적 없음. 그러나 향후에는 현재와 부지매입 여건이 달라질 수 있으므로 존치가 필요함
198	체류지역 확대허가	무사증으로 입국한 외국 관광객이 육지부로 이동하고자 할 경우를 위한 규정이나 신원보증 등 번잡한 체류지역 확대허가보다는 당초 입국시부터 사증을 받고 입국하는 편이 더 간편하여 조문활용 실익이 별로 없음. 그러나 긴급상황 등(의료기관 치료 등) 발생시 필요한 조문임
242	관광지 등의 조성계획 등에 관한 특례	관광지와 관광단지는 제242조에 준용의 근거를 들 필요도 없이 제147조에 따른 개발사업시행승인제도의 직접 적용대상이므로 본조 적용 필요성 부재
280	산지관리에 관한 특례	산지관리법 직접 적용 대상으로 본조 필요성 부재
281	산지전용제한지역 등의 심의에 관한 특례	대상지가 특별법상 절대보전지역이며 보전산지는 한라산지역으로서 50만㎡이상 보전산지 전용사례 없음

자료 : ‘제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 조문별 특례활용 성과 사례집(제주특별자치도, 2020)

○ 적용사례 발생빈도 낮음 6건

- 현실적 여건, 민원 수요가 적어 활용이 미흡

조문	조문 내용(요지)	미활용 사유
153	토지 등의 취득업무 위탁	지역주민정서 및 지가 등을 고려할 때 굳이 토지매입위탁을 하지 않음
154	개발사업지구에서의 공공시설의 귀속 등과 이주대책	개발사업완료 후 공공시설의 귀속은 행정청에 관리상의 부담을 안기는 문제 발생
165	국유재산, 공유재산의 임대 및 매각의 특례	과학기술단지는 산업입지법을 적용하고, 단지형 투자진흥지구에 적용할 수 있으나 단지형 투자진흥지구 부존재
212	남은 재산의 귀속에 관한 특례	사립학교의 해산 및 청산종결 사례 없음
262	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 특례	영화, 비디오물에 관한 (변경)신고·(변경)등록·폐업 신고 민원 미 발생
419	산업입지 및 개발에 관한 특례	「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 항만관련 산업단지 개발사업 및 「신항만건설촉진법」에 따라 고시된 신항만 없음

자료 : '제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 조문별 특례활용 성과 사례집(제주특별자치도, 2020)

○ 적용사례 발생빈도 낮음 6건

- 현실적 여건, 민원 수요가 적어 활용이 미흡한 사항 조문

조문	조문 내용(요지)	미활용 사유
153	토지 등의 취득업무 위탁	지역주민정서 및 지가 등을 고려할 때 굳이 토지매입위탁을 하지 않음
154	개발사업지구에서의 공공시설의 귀속 등과 이주대책	개발사업완료 후 공공시설의 귀속은 행정청에 관리상의 부담을 안기는 문제 발생
165	국유재산, 공유재산의 임대 및 매각의 특례	과학기술단지는 산업입지법을 적용하고, 단지형 투자진흥지구에 적용할 수 있으나 단지형 투자진흥지구 부존재
212	남은 재산의 귀속에 관한 특례	사립학교의 해산 및 청산종결 사례 없음
262	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 특례	영화, 비디오물에 관한 (변경)신고·(변경)등록·폐업 신고 민원 미 발생
419	산업입지 및 개발에 관한 특례	「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 항만관련 산업단지 개발사업 및 「신항만건설촉진법」에 따라 고시된 신항만 없음

자료 : '제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 조문별 특례활용 성과 사례집(제주특별자치도, 2020)

○ 대체사업 추진 중 2건

- 실질적 기능이나 활용도 차원에서 다른 사업으로 추진하고 있어 활용도가 떨어지는 사항으로 대체사업 추진

조문	조문 내용(요지)	미활용 사유
215	외국인기간제교원 임용의 특례	초중등교육법에 따라 국가시책사업으로 원어민 보조교사를 활용하고 있어 특례 활용도가 떨어짐(유사한 사업효과를 얻을 수 있으므로 굳이 지방비를 투입하여 외국인기간제 교사를 채용할 필요성이 적음)
217	국제고등학교의 설립운영	영어교육도시 국제학교(4개교) 운영

자료 : ‘제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 조문별 특례활용 성과 사례집(제주특별자치도, 2020)

○ 전문인력 부족 2건

- 물품 등의 안전관리를 위해 조사, 검사, 분석, 평가를 할 수 있는 전문성을 가진 인력이나 기관이 필요한 사항으로 미활용

조문	조문 내용(요지)	미활용 사유
445	위해물품 등의 수거, 파기 등의 명령 등에 관한 특례	전문인력 부족
446	검사와 자료제출 등에 관한 특례	전문인력 부족

자료 : ‘제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 조문별 특례활용 성과 사례집(제주특별자치도, 2020)

○ 소극적 활용 2건

- 기한내 민원처리 불가시에 대비한 예비적 규정(제149조, 개발사업시행승인의 처리기간과 만료시 조치)이나 규정을 악용한 부작용이 우려되는 사항(제279조, 농지분할에 관한 특례)

조문	조문 내용(요지)	미활용 사유
149	개발사업시행승인의 처리기간과 만료시 조치	기한내 개발사업승인 처리시에는 적용 필요성이 없는 사항으로서 적극적 활용이 권장되지 않는 조문
279	농지분할에 관한 특례	부작용 우려 토지쪼개기 등 투기대상으로 악용

자료 : ‘제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 조문별 특례활용 성과 사례집(제주특별자치도, 2020)

○ 향후 검토가 필요한 사항 5건

- 대규모 개발사업 등에 대한 보고, 특별개발우대사업 등 도입된 조문이나 적용대상이 광범위한 부문과 국민적 정서 등 활성화를 위한 검토 필요 사항

조문	조문 내용(요지)	미활용 사유
41	대규모 개발사업 등에 대한 보고	도의회 보고 절차가 환경영향평가 도의회 등의 대상 사업장의 경우 중복 절차가 발생으로 별도의 보고 실적이 없었음. 단, 지난 18.2.28.자로 “제주특별자치도 개발사업시행승인 등에 관한 조례”의 개정으로 환경영향평가심의위원회 심의 전 도의회 소관 상임위에 보고토록 개정되었음.
158	특별개발우대사업	1991년 「제주도개발특별법」 제정 당시부터 도입된 조문이나, 적용대상사업 범위가 지나치게 광범위하고 실질적 인센티브가 미흡하여 다른 정책이나 제도에 비해 차별성이 없어 실효성 떨어짐. 향후 중점대상을 특정하고 인센티브를 강화하여 활용도를 높이기 위한 방안 강구가 필요함
237	국고보조금 인상지원	중앙부처의 소극적 태도 등을 극복하여 적극적 활용방안 마련이 필요함
243	외국인투자의 촉진을 위한 관광진흥법 적용의 특례	사행산업에 대한 국민적 정서가 있으나 지역경제 활성화를 위한 수단으로서 활용 검토가 필요함
460	국가공기업의 협조	소관부서별 협조체계(기획조정실-JDC, 관광국-한국공항공사 제주본부, 한국관광공사제주지사)를 갖고 있으나 도내 소재 전체 국가공기업에 대해 기능별 협조지원체계를 구축할 필요성이 있음

자료 : ‘제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 조문별 특례활용 성과 사례집(제주특별자치도, 2020)

2. 특례 현황 및 성과

1) 자치조직 및 인사특례

○ 특례 현황

<p>제44조 (자치조직권에 관한 특례)</p>	<p>① 「지방자치법」 제59조제3항(정수에 관한 사항으로 한정한다), 제90조제3항, 제91조제2항(「지방공무원법」 제2조제2항제1호의 일반직공무원 중 대통령령으로 정하는 공무원의 임용권에 관한 사항은 제외한다), 제110조제1항, 같은 조 제2항 단서(정수에 관한 사항으로 한정한다), 같은 조 제6항, 제112조제1항·제2항(직급기준에 관한 사항은 제외한다) 및 제113조부터 제115조까지의 규정에도 불구하고 제주자치도의 다음 각 호에 필요한 사항은 도조례로 정할 수 있다. 1~6 생략</p> <p>② 제1항에 따라 제주자치도에 두는 부지사 1명은 「지방자치법」 제110조제2항 본문에 따른 국가공무원으로 임명한다.</p> <p>③ 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」 제2조 및 제3조에도 불구하고 제2항에 따른 부지사 1명 외에는 제주자치도에 국가공무원을 두지 아니한다. 다만, 도지사가 필요하다고 인정하는 경우에는 행정안전부장관과 협의하여 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」 제2조(제1호의 국가공무원은 제외한다) 및 제3조에 따라 국가공무원을 둘 수 있다.</p> <p>④~⑤ 생략</p>
<p>제46조(직군·직렬 의 구분에 관한 특례)</p>	<p>① 「지방공무원법」 제4조제1항 및 제4항에도 불구하고 도지사와 도교육감은 일반직 지방공무원 2급부터 4급까지는 도조례로 정하는 직군·직렬로 통합하고, 5급 이하 일반직 지방공무원의 직군·직렬은 도조례로 정하는 바에 따라 그 일부를 통합하거나 신설할 수 있다.</p> <p>② 도지사와 도교육감은 제1항에 따라 직군·직렬을 통합하거나 신설하였을 때에는 제주자치도 인사위원회(이하 “도인사위원회”라 한다) 및 제주자치도교육청 인사위원회(이하 “도교육청인사위원회”라 한다)의 심의를 마친 후 도조례로 정하는 바에 따라 승진후보자명부의 작성방법을 변경할 수 있다. 이 경우 변경한 내용은 그 변경일에서 1년이 지난 날부터 적용한다.</p>

○ 활용 실적

- 제주 실정에 맞는 자율적 행정기구 설치 운영

- 자치도 출범 이후 10여 차례에 걸친 조직개편(외부용역 3회)을 통해 제주지역 특성에 맞는 조직체계 구축으로 주민요구에 대한 신속한 대응 및 제주 미래 산업에 대한 선제적 대응체계 구축(제44조 제1항)
- 구조구급과, 소방항공대, 외도 및 아라 119센터의 자율적 행정기구 설치를 통한 주민안전과 편의 증진 추진(2016년~2019년)

- 「제주특별자치도 행정기구 설치조례 시행규칙」상 공공도서관장 직렬을 자율적으로 운영(제44조 제5항)

- 행정기구와 공무원의 정원의 자율적 통제

- (행정기구) 자치도 출범 이후 중 2국 9과, 감 2 직속기관, 감 1 사업소

- (공무원정원) ‘06년~’ 20년 8월까지 995명 증원 (5,169명→6,164명)

○ 활용 효과

- 제주 실정에 맞는 행정기구와 정원 운영을 통해 주민들의 행정수요에 대한 신속한 대응으로 주민편익 증진

- 미래 산업에 대한 선제적 대응 추진으로 제주 경쟁력 강화 추진

- 한라산국립공원 자치경찰 배치(불법행위 단속 강화), 물정책과 신설, 상하수도본부, 세계자연유산 본부 직제 신설을 통한 환경보전 기능 강화

- 행정기구와 공무원 정원에 대한 자율적 통제로 행정효율성 강화

○ 개선 사항

- 보조·보좌기관의 직급기준 이양을 통해 제주자치도 실정에 맞는 행정기구 설치 및 운영 자율성 확대

2) 도의회 특례 현황

제36조(도의회위원의 정수에 관한 특례)	① 제주특별자치도의회위원(이하 “도의회위원”이라 한다)의 정수(제64조에 따른 교육의원 5명을 포함한다)는 「공직선거법」 제22조제1항·제3항 및 제4항에도 불구하고 43명 이내에서 제38조에 따른 도의회위원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다. ② 도의회의 비례대표의원정수는 「공직선거법」 제22조제4항에도 불구하고 제1항에 따른 의원정수(제64조에 따른 교육의원은 제외한다)의 100분의 20 이상으로 하고, 제38조에 따른 도의회위원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다. 이 경우 소수점 이하의 수는 0으로 본다.
제39조(정책연구위원)	① 도의회의 조례의 제정·개정·폐지, 예산·결산 심사, 행정사무 감사와 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회위원 또는 「지방자치법」 제56조에 따른 위원회(제63조에 따른 교육위원회를 포함한다)의 의정활동을 지원하기 위하여 도의회에 최대 21명의 정책연구위원을 둘 수 있다. [개정 2019.12.10] ② 제1항에 따른 정책연구위원은 임기제 5급 지방공무원 또는 5급 상당의 별정직 지방공무원으로 임명한다. ③ 정책연구위원의 배치와 운용은 도조례로 정하되, 위원회별로 그 수를 달리 할 수 있다.

제41조(대규모 개발사업 등에 대한 보고)	도지사는 도조례로 정하는 대규모 개발사업을 시행하거나 그 개발사업의 승인·허가·인가 등을 할 때에는 미리 그 개발사업계획의 내용을 도의회에 보고하여야 한다.
제43조 (인사청문회)	<p>① 도지사는 「지방자치법」 제110조제2항 단서에 따라 별정직 지방공무원으로 보하는 부지사에 대해서는 관계 법령의 규정에도 불구하고 그 임용 전에 도의회에 인사청문의 실시를 요청하여야 한다.</p> <p>② 도의회는 제1항에 따라 도지사가 인사청문의 실시를 요청한 사람에 대하여 인사청문을 실시하기 위하여 인사청문 특별위원회를 둔다.</p> <p>③ 도의회는 제132조제1항에 따라 감사위원회의 위원장에 대한 임명동의안을 심사하기 위하여 인사청문 특별위원회를 둔다.</p> <p>④ 제2항 및 제3항에 따른 인사청문 특별위원회는 도의회의 동기가 필요한 사람에 대한 임명동의안과 도지사로부터 요청된 인사청문요청안(이하 “임명동의안등”이라 한다)이 도의회에 제출된 때에 구성된 것으로 보고, 그 임명동의안등이 도의회 본회의에서 의결될 때 또는 인사청문경과가 도의회 본회의에 보고될 때까지 존속한다.</p> <p>⑤ 인사청문 특별위원회는 제2항 및 제3항에 따른 인사청문 또는 심사를 위하여 인사에 관한 청문회(이하 “인사청문회”라 한다)를 연다.</p>
제63조(교육위원회의 설치)	제주자치도는 「지방자치법」 제56조에도 불구하고 도의회에 교육·과학·기술·체육과 그 밖의 학예(이하 “교육·학예”라 한다)에 관한 소관사항을 심의·의결하기 위하여 상임위원회(이하 “교육위원회”라 한다)를 둔다.

○ 활용 실적

- 제주특별자치도의회의원 의원정수 및 지역선거구 확정
 - 제주특별자치도의회의원 정수 : 43명
- 제주특별자치도의회의원 지역선거구 및 교육의원선거구 등에 관한 조례 제정 : 2009. 11. 25
- 정책연구위원 제도 도입으로, 집행기관(제주특별자치도)을 효율적으로 견제하는 의회 전문성을 확보하게 되었고, 전체적으로 제주특별자치도의회 의정활동 지원 능력을 향상시켰다고 평가
- 제주특별자치도의회는 정책연구위원의 각종 조례 제개정안에 대해 정책자료 수집 및 검토 지원 등을 통해 전국에서 가장 높은 의원발의 비율
- 대규모 개발사업 도의회 보고 실적 : 1건(제주자연체험파크조성사업)
- 행정부지사 임용 인사청문회 9건 개최, 감사위원회 임용 인사청문회 8건 개최

○ 활용 효과

- 도의원 정수 및 선거구 획정에 대한 자율성 부여로 시·군 폐지에 따른 지역대표성 약화 문제 해소
- 대규모 개발 사업을 도의회에 보고함으로써 도의회 견제 기능을 강화
- 고위 공무원 임명 시 도민의 대의 기관인 의회의 검증을 거치게 함으로서 공직 후보자의 직무능력과 자질, 도덕성 검증 및 향후 직무수행의 책임성 강화

○ 개선 사항

- 제주특별법 제39조는 정책연구위원의 수를 최대 21명으로 제한하고 있어 급변하는 제주특별자치도 환경에 대응하여 집행기관을 효율적으로 견제·감시하기 위한 지원기능에 제약
- 제주특별법 제39조에 따른 정책자문위원의 정수 및 배치와 운영 등도 조례로 정하도록 개정
- 도의회 예규로 실시하고 있는 행정시장 인사청문회에 대한 법적 근거 마련 필요

3) 자치경찰 특례 현황

제88조(자치경찰기구 설치)	<p>① 제90조에 따른 자치경찰사무를 처리하기 위하여 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제18조에 따라 설치되는 제주특별자치도자치경찰위원회(이하 “자치경찰위원회”라 한다) 소속으로 자치경찰단을 둔다.</p> <p>② 자치경찰단의 조직과 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 사항은 도조례로 정한다.</p>
제90조(사무)	<p>1. 주민의 생활안전활동에 관한 사무</p> <p>가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영</p> <p>나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도</p> <p>다. 안전사고와 재해·재난 등으로부터의 주민보호</p> <p>라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 사람의 보호와 가정·학교 폭력 등의 예방</p> <p>마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지와 그 위반행위의 지도·단속</p> <p>2. 지역교통활동에 관한 사무</p> <p>가. 교통안전과 교통소통에 관한 사무</p>

	<p>나. 교통법규위반 지도·단속</p> <p>다. 주민참여 지역교통활동의 지원·지도</p> <p>3. 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무</p> <p>4. 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무</p> <p>5. 「즉결심판에 관한 절차법」 등에 따라 「도로교통법」 또는 「경범죄처벌법」 위반에 따른 통고처분 불이행자 등에 대한 즉결심판 청구 사무</p>
--	--

○ 활용 실적

- 초등학교 등하굣길, 여고 야간자율학습 하굣길 순찰 등 맞춤형 방법활동 시행
- 찾아가는 범죄예방교육, 범죄안전진단을 통한 범죄환경개선
- 아동·청소년·노인 등 사회적 약자 보호활동 일환으로 학교전담 경찰제도 및 중산간 지역 행복치안센터 운영
- 지역주민의 치안수요를 반영한 순찰구역 선정
- 코로나19 관련 공·항만 발열검사 및 격리시설 경찰력 지원
- 교통법규위반 강력 단속 및 사고예방을 위한 교통안전 캠페인 병행
- 교통안전시설위원회 심의의결에 따른 불합리한 도로환경 개선
- 대규모 국제대회 및 지역행사장 교통관리·질서유지를 통한 성공적 개최 기여
- 투기목적 산림훼손 및 가축분뇨 무단유출에 대한 구속 수사로 청정제주의 산림·환경 훼손사범 엄중 대응

○ 활용 효과

- 국가가 일임하던 치안 사무를 국가와 자치단체가 공동으로 수행함으로써 일차적으로 지역 치안 역량 강화, 최종적으로는 국가 전체의 치안 강화
- 지역주민의 요구를 반영한 지역실정에 맞춘 자치경찰의 주민밀착형 치안서비스 제공으로 자치단체가 지역 치안 강화에 주도적 역할

- 치안과 행정의 연계를 통한 행정효율성 향상
- AI 및 구제역 발생 시 자치경찰 수사력을 통한 신속한 유통경로 파악 피해 확산 조기 종식
- 자치경찰 범죄예방진단과 행정의 시설보완 일원화로 신속한 범죄환경 개선

○ 개선 사항

- 자치경찰의 사무가 도(道) 전역에서 시행될 수 있도록 일정규모의 조직 확대 및 예산 지원 필요

4) 감사위원회

제131조(감사위원회의 설치 및 직무 등)	<p>① 「지방자치법」 제171조(「지방교육자치에 관한 법률」 제3조에 따라 준용되는 경우를 포함한다) 및 「지방공무원법」 제81조에도 불구하고 제주특별자치도와 그 소속기관 등 도조례로 정하는 기관(이하 “감사대상기관”이라 한다) 및 그 기관에 속한 사람의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 이 법 제135조에 따라 그 결과를 처리하는 사무(이하 “자치감사”라 한다)를 수행하기 위하여 도지사 소속으로 감사위원회(이하 “감사위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 감사위원회는 감사위원회의 위원장(이하 “감사위원장”이라 한다) 1명을 포함한 7명 이내의 감사위원으로 성별을 고려하여 구성한다.</p> <p>③ 감사위원은 도조례로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 도지사가 임명하거나 위촉하되, 감사위원 중 3명은 도의회가 추천한 사람을 위촉하고, 1명은 도교육감이 추천한 사람을 위촉한다.</p> <p>④ 제주자치도 소속 공무원이 아닌 감사위원의 임기는 3년으로 한다.</p> <p>⑤ 자치감사의 구체적인 방법과 범위, 자치감사 활동의 기준 등 자치감사에 필요한 세부적인 사항은 감사위원회의 의결을 마친 후 감사위원장이 정한다.</p> <p>⑥ 감사위원회는 직무상 독립된 지위를 가지고, 조직·인사 및 감사활동에 필요한 예산의 편성에서 독립성이 최대한 존중되어야 한다.</p> <p>⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 감사위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 도조례로 정한다.</p>
제139조(감사 등에 관한 특례)	<p>① 중앙행정기관의 장은 제131조제1항에 따른 감사위원회의 자치감사 대상 기관에 대해서는 그 행정 전반 또는 특정한 정책·사업·업무 및 예산 등에 대한 감사를 실시할 수 없다. 다만, 국회의 국정감사, 감사원 감사 및 「지방자치법」 제16조에 따른 주민감사청구 사항의 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 중앙행정기관의 장은 국가사무와 국가의 보조를 받은 사업에 대한 감사가 필요하다고 인정하면 감사위원회에 감사를 의뢰하여야 한다.</p>

	<p>③ 제2항에 따라 의뢰를 받은 감사위원회는 특별한 사유가 없으면 그에 관하여 감사를 실시하여야 한다.</p> <p>④ 감사위원회는 제3항에 따른 감사결과를 감사원과 제2항에 따라 감사를 의뢰한 중앙행정기관의 장, 도지사 및 감사대상기관에 통보하여야 한다.</p> <p>⑤ 중앙행정기관의 장은 제4항에 따라 통보받은 감사결과가 미흡하다고 판단되는 경우에는 감사위원회에 재감사를 의뢰할 수 있다. 이 경우 감사위원회는 특별한 사정이 없으면 60일 이내에 재감사를 실시하고 그 결과를 해당 중앙행정기관의 장, 도지사 및 감사대상기관에 통보하여야 한다.</p> <p>⑥ 감사위원회는 제5항에 따른 재감사를 실시하는 경우 중앙행정기관의 장이 추천하는 감사담당공무원을 재감사에 참여시켜야 한다.</p>
--	---

○ 활용 실적

- 감사위원회 구성: 위원장(정무직), 위원 6명
- 감사대상기관수 현황 : 2020년 431개

○ 활용 효과

- 감사위원회는 도지사 소속이지만 직무상 독립적이면서 합의제로 운영이 되고 있어, 감사대상기관에 대해 도민이 알고 싶어 하는 사항에 대한 도민 감사청구 사항 등에 대한 객관적인 감사수행이 가능
- 감사대상기관인 도 및 도 교육청 등의 업무에 대해 공정하고 투명하게 감시

○ 개선 사항

- (감사위원장 임명) 도지사가 직접 지명 및 도의회의 동의를 얻어 임명하던 방식에서 공모 선정된 자를 도의회 동의를 얻어 임명토록 개선
- (감사위원 위촉) 공모 후 대상자를 선정 위촉토록 함으로써 분야별 전문가를 감사위원으로 선정 및 성별(현재 감사위원 6명이 남성) 고려하여 위촉될 수 있도록 개선

5) 특별지방행정기관

<p>제23조 (이관기준 등)</p>	<p>① 제주자치도를 관할하는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관(이하 “특별지방행정기관”이라 한다)의 소관 사무를 제주자치도로 이양·위임 또는 위탁(이하 “이관”이라 한다)을 할 때에는 다음 각 호의 사무를 우선적으로 이관하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 사무가 주민의 편의를 위한 것이고 현지에서 수행하여야 하는 사무일 것 2. 지역경제발전 또는 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치는 사무일 것 <p>② 제1항에 따라 특별지방행정기관의 사무를 이관할 때에는 다음 각 호의 원칙에 따라야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제주자치도의 행정상·재정상 여건 및 능력을 고려할 것 2. 특별지방행정기관의 이관에 대한 제주자치도의 입장을 고려할 것 3. 이관사무와 관련되는 모든 사무를 동시 이관할 것
<p>제24조(우선 이양대상사무)</p>	<p>중전의 제주도에 설치되어 있는 특별지방행정기관으로서 다음 각 호의 사무를 수행하는 특별지방행정기관에 대한 중앙행정기관의 권한은 제주자치도로 이양하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 그 권한의 이양에 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국토관리: 제274조제4항, 제394조제2항, 제412조제2항·제3항, 제413조제2항 및 제418조제2항에 따른 사무 2. 중소기업(시험·분석에 관한 사항은 제외한다): 제301조에 따른 사무 3. 해양수산(해상안전에 관한 사항은 제외한다): 제289조제1항(「양식산업발전법」 제61조제1항에 관한 사항으로 한정한다), 제290조제1항, 제294조제4항, 제364조제9항, 제368조제2항, 제419조제1항·제2항, 제437조제1항(「연안관리법」 제24조제1항 본문, 같은 조 제2항 단서, 같은 조 제3항, 같은 조 제4항제1호, 제25조, 제27조, 제28조제3항, 제35조, 제36조 및 제39조에 관한 사항으로 한정한다), 제438조제2항·제3항, 제439조제3항, 제440조제1항·제2항 및 제441조에 따른 사무 4. 보훈(국가유공자 등의 상이등급의 판정 등 보훈심사에 관한 사항은 제외한다): 제341조부터 제349조까지의 규정에 따른 사무 5. 환경: 제367조제1항 진단, 제371조제2항, 제372조제1항(「하수도법」 제25조제2항에 관한 사항으로 한정한다), 제375조제1항 단서 및 제394조제3항에 따른 사무 6. 노동(「근로기준법」 제101조제1항에 따른 근로감독관에 관한 사항은 제외한다): 제395조부터 제405조까지의 규정에 따른 사무

○ 활용 실적

- 제도개선을 통한 국가사무 추가 이양 및 위임

○ 활용 효과

- 제주지방국토관리청 등 7개 특행기관 이관으로 지역 특성에 맞는 사업 발굴 및 주민서비스 강화

○ 개선 사항

- 국가와 지방 간의 중복사무 조정을 통한 행정집행 체계 일관성 유지, 지역특성에 맞는 사업 발굴 및 시행, 행정집행력 현지 적응성 증대, 주민 접근성 강화

6) 자치재정

(1) 자치재정 특례 현황

<p>제4조(국가의 책무)</p>	<p>① 국가는 제주자치도의 지방자치를 보장하고 국제자유도시를 실현하기 위하여 관련 법령을 지속적으로 정비하는 등 입법·행정 조치를 하여야 한다.</p> <p>② 국가는 제주자치도의 운영목표와 그 목표달성도에 대한 평가 등을 통하여 제주자치도의 선진적인 지방분권의 실현과 국제자유도시의 조성을 위한 방안 및 시책을 마련하여야 한다.</p> <p>③ 국가는 제주자치도의 자발적인 성과 제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목(稅目)을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정적·재정적 우대 방안을 마련하여 조속히 시행하여야 한다.</p> <p>④ 국가는 이 법 시행에 따라 폐지되는 종전의 제주도가 누리던 행정상·재정상의 이익을 제주자치도가 계속 누릴 수 있도록 하여야 한다.</p>
<p>제123조(세율 조정에 관한 특례)</p>	<p>① 다음 각 호의 제주자치도세의 세율은 「지방세법」에 따른 세율(표준세율과 중과기준세율을 포함한다. 이하 같다)에도 불구하고 도조례로 정하는 바에 따라 해당 세목 세율의 100분의 100 범위에서 가감 조정할 수 있다. 다만, 제6호에 따라 도조례로 지역자원시설세의 세율을 가감 조정하였을 때에는 「지방세법」 제146조제3항제2호에 따른 화재위험 건축물에 대해서는 그 가감 조정된 세율의 100분의 200으로 하고, 같은 법 제146조제2항제2호의2에 따른 대형 화재위험 건축물에 대해서는 그 가감 조정된 세율의 100분의 300으로 한다.</p> <p>② 종합합산과세대상과 별도합산과세대상 토지에 대한 재산세의 세율은 「지방세법」 제113조제1항제1호 및 제2호에도 불구하고 다음 각 호의 구분에 따른다.</p> <p>③ 레저세의 세율은 「지방세법」 제42조에도 불구하고 도조례로 정하는 바에 따라 같은 조 제2항에 따른 레저세 세율의 100분의 100 범위에서 가감 조정할 수 있다.</p> <p>④ 면허에 대한 등록면허세의 세율은 「지방세법」 제34조에도 불구하고 행정시의 동지역에는 같은 조 제1항에 따른 그 밖의 시에 대한 면허에 대한 등록면허세의 세율을 적용하고, 행정시의 읍·면지역에는 같은 조 제1항에 따른 군에 대한 면허에 대한 등록면허세의 세율을 적용한다. 이 경우 도조례로 정하는 바에 따라 그 등록면허세 세율의 100분의 100 범위에서 가감 조정할 수 있다.</p>

	⑤ 「지방세법」 제81조제1항 및 제84조의3제1항에도 불구하고 주민세 사업소분(「지방세법」 제81조제1항제2호에 따라 부과되는 세액으로 한정한다. 이하 이 항에서 같다)과 주민세 종업원분의 세율 상한은 다음 각 호의 구분에 따른 세율로 하되, 같은 법 제81조제1항제2호 단서에 따른 오염물질 배출 사업소의 세율은 제1호에 따른 세율 이하에서 도조례로 정한 세율의 100분의 200(사업소 연면적 1제곱미터당 500원 미만인 경우에는 500원)으로 한다.
제124조(지방교부세에 관한 특례)	「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정안전부장관은 제주자치도에 같은 법에 따른 보통교부세 총액의 100분의 3을 보통교부세로 교부한다.

○ 활용 실적

- 제주특별법 제4조 제3항과 관련하여 국세 관련 법, 조세특례제한법, 지방세 관련 법 등이 개정되어 국세이양 관련 사항을 규정해야 하지만 관련 법령 개정이 이루어지지 않아 조문 활용 실적이 없음

구분	1단계	4단계	6단계
과제명	국세 및 지방세의 특별자치도세 전환	국세의 자율권 부여	입장행위 등에 대한 개별소비세 이양 특례
핵심 내용	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 국세 및 지방세 전 세목에 대해 특별자치도세화 - 특별자치도세 신설, 세율조정권 등 부여 - 국내 조세체계를 국세, 지방세 ⇒ 국세, 지방세, 특별자치도세로 변경 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 제주특별세(국세) 신설 및 법인세율 인하 - 도내 발생 국세 세율 조정 및 감면에 대해 제주특별자치도에 일정한 자율권 부여 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 입장행위 및 영업행위 개별소비세부터 제주도 이양 - 제주특별법에 입장행위 등 개별소비세 이양 특례 신설
비고	미반영	미반영	미반영

- 지하수 지역자원시설세(50~100% 가산) 세수 확충 실적
- 별장 증과세 환원 및 재산세율 특례 세수확충 ('17~'18) : 1,168건 · 3,463백만원(*100%자진신고)
- 공시지가 상승에 따른 도민생활 안정차원에서 장기간 농지 소유자 분리과세 세율 인하(0.07→0.049%)
- 연도별 보통교부세 배분액

(단위 : 억원)

구분	2019년	2018년	2017년	2016년	2015년
보통교부세 총액	476,026	424,696	375,775	332,438	321,762
제주도 배분액	14,282	12,740	11,252	9,963	9,656
배분비율	3%	3%	3%	3%	3%

- 제주특별자치도 총세입 대비 보통교부세 구성비율

(단위 : 억원)

구분	2019년	2018년	2017년	2016년	2015년
총세입 (A)	52,851	50,297	44,493	41,028	38,194
보통교부세 (B)	14,282	12,740	11,252	9,963	9,656
점유율 (B/A)	27.02%	25.33%	25.29%	24.28%	25.28%

○ 활용 효과

- 세율특례 활용으로 세수 확충 및 자주재원 확보
- 안정적 자주재원 확충으로 주민불편해소 및 제주 미래 성장동력 산업 투자 확대

○ 개선 사항

- 국세 관련 법, 조세특례제한법, 지방세 관련법 등이 개정되어 국세이양 관련 사항을 규정 필요

7) 관광산업

<p>제147조(개발사업의 시행승인 등)</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① 개발사업을 시행하려는 자는 도지사의 시행승인을 받아야 한다. 다만, 개발사업을 시행하려는 자가 국가 또는 개발센터인 경우에는 도지사의 의견을 들어야 한다. ② 제1항에 따라 도지사의 시행승인을 받거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위는 도조례로 정한다. ③ 제1항에 따라 개발사업의 시행승인을 받으려는 자 또는 의견을 들으려는 자는 도조례로 정하는 바에 따라 사업계획과 첨부서류 등을 작성하여 도지사에게 제출하여야 한다. 이 경우 도지사에게 제출하는 사업계획과 첨부서류에는 제주자치도의 주민을 우선적으로 고용하는 내용이 포함되어야 한다. ④ 도지사는 제3항에 따라 개발사업의 시행승인을 받으려는 자의 사업계획과 첨부서류 등을 제출받은 경우에는 도조례로 정하는 바에 따라 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 하고, 그 의견이 타당하다고 인정되는 경우에는 이를 사업계획에 반영하는 것을 조건으로 그 개발사업의 시행승인을 할 수 있다. ⑤ 도지사는 도조례로 정하는 바에 따라 첨부서류 등의 일부 요건이 미비된 경우 이를 보완하는 것을 조건으로 하여 제1항에 따른 개발사업의 시행승인을 할 수 있다. ⑥ 도지사는 개발사업을 시행하려는 자가 농어업인단체인 경우에는 도조례로 정하는 바에 따라 우선적으로 그 개발사업의 시행승인을 할 수 있다. ⑦ 개발사업의 착수기한은 제1항에 따라 개발사업의 시행승인을 받은 날부터 1년 이내로 한다. 다만, 도지사는 사업착수기한의 연기가 불가피하다고 인정되는 경우에는 1년의 범위에서 한 차례만 사업착수기한을 연기할 수 있다. ⑧ 제1항에 따라 개발사업의 시행승인을 받은 날부터 제7항에 따른 사업착수기한까지 그 사업에 착수하지 아니하면 사업착수기한이 끝나는 날의 다음날에 그 개발사업의 시행승인은 효력을 잃는다. 이 경우 도지사는 그 사실을 도조례로 정하는 바에 따라 공고하여야 한다. ⑨ 도지사는 제1항에 따른 시행승인을 받으려는 자의 신청이 있는 경우 특별한 사유가 없으면 담당공무원을 지명하여 사업시행승인에 관한 업무를 처리하도록 하여야 한다. ⑩ 기존의 개발사업의 내용을 변경할 경우에는 제1항부터 제6항까지 및 제9항을 준용한다. 다만, 도조례로 정하는 경미한 사항을 변경할 경우에는 그러하지 아니하다. ⑪ 외국인투자에 의한 개발사업은 제1항부터 제10항까지의 규정에도 불구하고 「외국인투자 촉진법」에 따른다. ⑫ 산업단지개발사업은 제1항부터 제10항까지의 규정에도 불구하고 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른다. ⑬ 도지사가 개발사업의 시행승인을 하는 경우에는 도조례로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다. 시행승인을 받은 개발사업의 내용을 변경하는 경우에도 또한 같다.
----------------------------	--

제148조(인·허가 등의 의제)	① 개발사업을 시행하려는 자가 제147조에 따른 개발사업의 시행승인을 받거나 의견을 들은 경우에는 다음 각 호의 허가·인가·지정·승인·협의·신고 등(이하 “허가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 제147조제13항에 따른 개발사업의 시행승인 고시가 있으면 관계 법률에 따른 허가등의 고시·공고 등이 있는 것으로 본다.(②~⑤ 생략)
제149조(개발사업 시행승인의 처리기간과 만료 시 조치)	① 도지사는 제147조에 따른 개발사업의 시행승인을 도조례로 정하는 처리기간 내에 처리하여야 하며, 그 처리기간 내에 승인의 거부에 관한 통지를 하지 아니하면 처리기간이 끝나는 날의 다음날에 그 승인을 한 것으로 본다. 이 경우 처리기간 내에 승인의 거부에 관하여 통지를 할 때에는 도조례로 정하는 바에 따라 서면으로 개발사업을 시행하려는 자에게 그 사유를 통보하여야 한다.(②~④ 생략)
제150조(개발사업에 관한 일괄처리기구)	① 제147조에 따른 개발사업의 시행승인에 관한 사무와 「외국인투자 촉진법」 제17조제2항에 따른 직접처리민원사무를 신속하고 한꺼번에 처리하기 위하여 도지사 소속으로 일괄처리기구를 둘 수 있다.(②~⑤ 생략)
제151조(제한적 토지수용)	① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업시행자(제147조제1항에 따라 개발사업의 시행승인을 받거나 도지사의 의견을 들은 자를 말한다)는 사업대상 토지면적 중 국유지·공유지를 제외한 토지의 3분의 2 이상을 소유하고 토지소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의를 받고, 개발사업에 따른 사업규모가 도조례로 정하는 일정 면적 이상이면 개발사업에 필요한 토지·건물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리를 수용 또는 사용할 수 있다.(②~③ 생략)
제152조(토지특별회계의 설치·운영)	① 도지사는 토지가격의 안정과 개발용 토지의 효율적인 개발·공급 및 바람직한 개발을 유도하고, 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진을 도모하기 위하여 토지특별회계를 설치·운영할 수 있다.(②~⑥ 생략)
제197조(외국인의 입국·체류에 관한 특례)	<p>① 「출입국관리법」 제10조에 따른 체류자격 중 관광·통과 등의 목적으로 제주자치도에 체류하기 위하여 제주자치도의 공항 또는 항만으로 입국하는 외국인은 법무부장관이 정하여 고시하는 국가의 국민을 제외하고는 같은 법 제7조제1항에도 불구하고 사증 없이 입국할 수 있다.</p> <p>② 제주자치도에서 외국인투자기업(「외국인투자 촉진법」 제2조제1항제1호 및 제6호에 따른 외국인투자기업과 외국인투자기업을 말한다. 이하 같다)에 종사하려는 외국인에게 「출입국관리법」 제8조에 따른 사증의 발급과 관련하여 관계 중앙행정기관의 장의 추천서 발급이 필요한 경우 도지사의 추천서로 갈음할 수 있으며, 그 밖에 도지사의 추천서 발급에 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있다.</p> <p>③ 법무부장관은 제1항에 따라 입국하는 외국인의 체류기간을 「출입국관리법」 제10조에도 불구하고 따로 정하여 고시할 수 있다.</p>
제239조(제주자치도 관광개발계획)	<p>① 도지사는 제주자치도의 관광자원을 효율적으로 개발하고 관리하기 위하여 종합계획을 수립할 때에 다음 각 호의 사항을 포함하는 제주자치도 관광개발계획(이하 이 조에서 “관광개발계획”이라 한다)을 종합계획의 일부로서 수립하여야 한다.</p> <p>② 관광개발계획은 「관광진흥법」 제49조제2항에 따른 권역별 관광개발계획으로 본다.</p> <p>③ 관광개발계획의 시행에 필요한 사항은 도조례로 정할 수 있다.</p>

제240조(관광숙박업의 등급 지정에 관한 특례)	① 「관광진흥법」 제19조제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 문화체육관광부 장관의 권한(야영장업에 관한 사항은 제외한다)은 도지사의 권한으로 한다. ② 「관광진흥법」 제19조제1항 단서 및 제5항에서 대통령령 또는 문화체육관광부령으로 정하도록 한 사항(야영장업에 관한 사항은 제외한다)은 도 조례로 정할 수 있다.
제241조(우수관광사업체의 지정·운영)	① 도지사는 제주자치도의 관광사업의 품질 향상과 서비스 개선을 위하여 우수관광사업체 지정제도를 운영할 수 있다. ② 제1항에 따른 우수관광사업체의 지정·운영에 필요한 사항은 도 조례로 정할 수 있다.
제244조(관광지 등의 조성계획 등에 관한 특례)-제249조(「관광진흥개발기금법」의 준용), 제251조(휴양펜션업 등록), 제254조(국제회의산업 육성을 위한 특례), 제255조(제주자치도 여행객에 대한 관세 등 면제 또는 환급) 제1항	

○ 활용 실적

- 기한단축 적용 사업장

년도	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
건수	1	2	4	3	1	-	1	2	-	-	1	1	2	1

- 인허가 의제 확대를 통한 의제협의처리실적

년도	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
건수	1	2	4	3	1	-	1	2	-	-	1	1	2	1

- 제한적 토지수용 현황

- 대상사업장 : 2개소(신화역사공원, 제주헬스케어타운)
- 토지수용현황 : 총 557,371㎡(66필지)

- 비축토지 매입 현황

- 19개소/ 209필지/ 1,551,173㎡ / 88,919백만원

- 제도시행 후 무사증 입도현황

구 분	전체 외국인 관광객	무사증 입도객			
		무사증비율	무사증입도	중 국	기 타
2011	1,045,637	14.7	153,862	149,951	3,911
2012	1,681,399	13.8	232,929	229,937	2,992
2013	2,333,848	18.4	429,221	426,015	3,206
2014	3,328,316	19.4	646,180	639,568	6,612
2015	2,624,260	24.0	629,724	623,564	6,160
2016	3,603,021	25.6	918,683	912,126	6,557
2017	1,230,604	29.0	357,590	347,573	10,017
2018	1,224,832	42.4	519,945	506,119	13,826
2019	1,726,132	47.1	815,518	797,312	16,206

- 제2차 국제자유도시종합계획의 일부로서 계획 수립한 주요내용

- 제3편 부문별 발전계획의 제2장 1.핵심선도 중 “1. 관광산업”에 내용 반영
- 인간과 자연이 공생하는 친환경관광, 몸과 마음이 행복한 건강, 일 속에서 여유를 즐기는 마이스관광, 고품격럭셔리를 추구하는 관광, 관광마케팅 제도의 선진화 등

- 우수관광사업체 지정현황('20.8)

구 분	계	관광지	교통	숙박	여행업	음식
계	70	34	8	11	7	10
제 주 시	42	15	7	8	6	6
서귀포시	28	19	-	4	1	4

○ 활용 효과

- 개발사업의 착공시한을 앞당겨 지역경제 활성화 도모
- 산업단지개발사업에 대한 기준항목 마련으로 애로사항 해소
- 의제처리대상 확대 및 협의기간 설정으로 행정절차 간소화를 통한 인허가 처리기간 축소 및 사업추진의 활성화

- 일괄처리서비스를 통해 제주국제자유도시 민간 투자사업 추진 원활화 및 투자자 신뢰도 제고
- 개발사업을 추진함에 있어, 일부 미매입 필지에 대하여 토지수용을 통한 토지소유권 확보함으로써 원활한 사업추진
- 개발용 토지의 효율적인 개발·공급 및 바람직한 개발을 유도
- 외국인관광객 유치 확대 및 외국인 관광시장 다변화에 기여
- 관광 산업 뿐만 아니라 관광과 연계된 타 산업과의 종합적 관련성을 고려한 유기적 관광개발계획 수립이 가능
- 도내 우수관광사업체의 선정 및 홍보 지원을 통해 관광객의 만족도를 향상시키고 관광사업체의 자발적인 서비스 개선 유도

○ 개선 사항

- 개발사업의 실효성 확보를 위한 방안 마련
- 권역별 관광개발계획은 관광단지 등 관광인프라 확충을 목적으로 한 계획이므로 관련부서(관광개발부서)에서 국제자유도시종합계획에 관련 내용이 충실히 반영되도록 하여야 함

8) 1차 산업

제267조(농업·임업·축산업·수산업 및 식품산업의 진흥)	<p>① 도지사는 농업·임업·축산업·수산업 및 식품산업의 경쟁력 강화와 농어업인의 안정적 소득보장 및 다른 산업과의 균형적 발전을 도모하기 위하여 농업·임업·축산업·수산업 및 식품산업 발전계획(이하 “발전계획”이라 한다)을 수립하여 추진하여야 한다. 이 경우 발전계획은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제14조제5항에 따른 농업·농촌 및 식품산업 발전계획과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제7조제5항에 따른 수산업·어촌 발전계획으로 본다.</p> <p>② 발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>③ 발전계획의 시행에 필요한 재원을 조달·공급하기 위하여 도조례로 정하는 바에 따라 지역농어촌진흥기금을 설치한다.</p> <p>④ 개발센터는 직전 회계연도 손익계산서 상의 순이익금의 일부를 제3항에 따른 지역농어촌진흥기금에 출연할 수 있다.</p> <p>⑤ 제3항에 따른 지역농어촌진흥기금은 도지사가 관리·운용한다.</p> <p>⑥ 국가와 제주자치도는 발전계획의 시행을 위하여 필요한 사업에 대해서는 자금을 우선 지원할 수 있도록 노력하여야 한다.</p>
---------------------------------	---

제268조(농업·임업·축산업·수산업의 수급 안정)	<p>① 도지사는 제주자치도에서 생산되는 농산물·임산물·축산물·수산물의 수급안정, 상품성·안전성 제고 및 유통능력의 향상을 위하여 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산조정·출하조정·품질검사 등에 필요한 조치를 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 생산조정·출하조정·품질검사 등에 관한 대상품목·방법·절차 및 필요한 조치 등에 필요한 사항은 도조례로 정한다.</p>
제269조(농산물·임산물·축산물·수산물의 해상운송비 지원 등에 관한 특례)	<p>국가와 제주자치도는 농어업인이 제주자치도에서 생산한 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제6호에 따른 농수산물을 육지로 운반할 경우에는 예산의 범위에서 「해운법」 제23조제1호에 따른 내항 화물운송사업의 운임·요금 등의 유통구조 개선에 필요한 재원을 지원할 수 있다.</p>
제270조(농어촌지역의 지정에 관한 특례)	<p>① 다음 각 호에 해당하는 지역(이하 “농어촌지역”이라 한다)은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「수산업·어촌 발전 기본법」, 「농어촌정비법」, 「어촌·어항법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 및 그 밖의 다른 법령을 적용할 때에 농촌·농어촌·어촌 및 농산어촌으로 본다.</p> <p>② 도지사는 제1항제2호에도 불구하고 주거지역의 전부 또는 일부를 농어촌지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 그 지정에 필요한 사항은 도조례로 정한다.</p>
제271조(농어촌정비 등에 관한 특례)	<p>① 도지사는 「농어촌정비법」 제101조제4항에 따른 농림축산식품부장관의 승인을 받지 아니하고 마을정비구역을 지정·고시할 수 있다.</p> <p>② 「농어촌정비법」 제112조제1항(공유지에 대한 권한에 한정한다)에 따른 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다.</p> <p>③ 「농어촌정비법」 제81조제2항, 제85조제2항 전단, 제86조제1항 전단, 같은 조 제2항·제3항, 제89조제3항, 제101조제7항, 제102조 단서, 제112조제1항(공유지만 해당한다), 제113조 및 제126조제2항·제4항에서 대통령령, 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.</p> <p>④ 제3항에 따라 도조례로 정하는 농어촌 관광휴양사업 중 그 규모가 「농어촌정비법」 제81조제2항에서 정하는 규모의 상한을 초과하는 경우에는 그 초과 면적에 대하여 「농지법」 제38조제6항에 따른 농지보전부담금 감면 규정과 「산지관리법」 제19조제5항에 따른 대체산림자원조성비의 감면 규정을 적용하지 아니한다.</p>
제274조(농업진흥지역 지정 등에 관한 특례)	<p>① 도지사는 「농지법」 제30조제1항 및 제31조제2항에도 불구하고 농림축산식품부장관의 승인을 받지 아니하고 농업진흥지역을 지정·변경 또는 해제할 수 있다.</p> <p>② 「농지법」 제28조제2항제1호에 따른 농림축산식품부장관의 권한과 같은 법 제30조제3항에 따른 국토교통부장관과의 협의에 관한 농림축산식품부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다.</p> <p>③ 「농지법」 제30조제4항 및 제31조제1항·제2항에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.</p> <p>④ 「농지법」 제34조제1항[농지를 「도로법」에 따른 도로(고속국도는 제외한다)로 전용하기 위한 협의만 해당한다]에 따른 국토교통부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다.</p>

제275조(농지의 전용허가·협의 등에 관한 특례)	① 「농지법」 제34조에 따른 농지의 전용허가(변경허가를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)·협의 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조 제1항에 따른 협의(농지에 관한 사항으로 한정한다)에 관한 농림축산식품부 장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다. ② 「농지법」 제34조제1항 각 호 외의 부분 전단, 제35조제1항 각 호 외의 부분 전단, 같은 조 제2항, 제36조제1항 각 호 외의 부분 본문, 같은 조 제3항·제5항 및 제39조제1항 각 호 외의 부분 본문에서 대통령령 또는 농림축산식품부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.
-----------------------------	---

○ 활용 실적

- 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립(5년 단위)
- 지역농어촌진흥기금 설치 운영
 - 용자 추천규모: 연 5,000억 원
 - 기금조성 현황

(단위 : 백만원)

2019년도말 조성액 ^㉑	2020년도 조성계획			2020년도말 조성액 ^㉒ = ^㉑ + ^㉓	비 고
	수입 ^㉔	지출 ^㉕	증감 ^㉖ = ^㉔ - ^㉕		
187,354	52,722	51,294	1,428	188,782	

- 채소가격안정제사업

(단위: 백만원)

연도별	지원대상	품목	사업내용	지원금액
합계				9,490
2017	농협경제지주 (주)제주지역본부	월동무	- 면적조절 - 출하정지 - 가격차 지원	2,386
2017		마늘		1,212
2018		월동무		2,046
2018		월동무		900
2019		월동무		2,946

- 발작물 제주형 자조금조성

(단위: 백만원)

연도별	지원대상	품목	사업내용	지원금액	비고
합계				1,680	1:1 매칭
2015	(사)제주 당근 연합회	당근	- 당근 저장비축 - 홍보 - 매취사업 등	200	ㄷ
2016				140	
2017				120	ㄷ
2019				400	ㄷ
2020				380	ㄷ
2020	(사)제주월동무 연합회	월동무	- 저장비축, 가공, 홍보 등	440	ㄷ

- 보리생산 농가 수매가 차액보전사업

연도별	재배면적] (ha)	수매량 (톤)	사업비 (백만원)	차액보전액 (원/1가마·40kg)
2016	2,402	5,746	1,247	7,000~9,000
2017	2,666	8,893	1,855	9,000~10,000
2018	2,799	6,368	1,592	10,000
2019	3,338	8,286	3,030	12,000~16,000
2020	3,000	8,476	2,554	12,000~16,000

- 월동채소 생산조정

연도별	사업량(ha)	단가(ha당)	사업비
2016	244	500천원	122
2017	238	500천원	119
2018	165	1,000천원	165
2019	180	1,000천원	180

- 지원현황(제주도 자체 해상운송비)

연도별	지원대상	지원품목	지원금액 (천원)	비고
2015	영농조합법인 등 10개소	브로콜리, 간쪽파, 잎마늘, 취나물, 유채나물	166,111	kg/ 45원
2016	농협(9개소)	무, 양배추, 브로콜리	500,000	kg/ 50원

2017	농협 등(12개소)	무, 양배추, 브로콜리	500,000	kg/ 50원
2018	농협 등(11개소)	잎쪽파, 잎마늘, 취나물, 브로콜리	500,000	kg/ 50원
2019	농협 등(14개소)	월동무, 양배추	2,689,999	kg/ 30원

- 「제주특별자치도 동의 주거지역 중 농어촌지역의 지정에 관한 조례」 제정(2006.6.30.)
- 농어촌지역 지정 기준
 - 농어업인의 수가 동 또는 통 전체인구의 25%를 초과하거나 농지면적(목작, 임야 포함)의 동 또는 통 전체면적 중 공공용지를 제외한 면적의 50%를 초과하는 경우
- 「동의 주거지역 중 농어촌지역 지정」 고시(2007.2.23.)
 - 농어촌지역 지정 고시 : 39개동 5개통(제주시(19개동 4개통), 서귀포시(20개동 1개통))
- 「제주특별자치도 농어촌민박 시설기준 등에 관한 조례」 제정(2009.8.10.)
 - 농어촌민박 규모 및 시설기준, 농어촌민박 지정 절차 및 방법, 농어촌민박사업자 지정증서 교부, 농어촌민박사업자에 대한 처분
- 「제주특별자치도 농어촌민박 시설기준 등에 관한 조례」 개정(2010.1.6.)
 - 농어촌민박사업자 지정제 → 농어촌민박사업자 신고제
- 「제주특별자치도 농어촌민박 시설기준 등에 관한 조례」 개정(2017.3.29.)
 - 농어촌민박사업자 규모 및 시설기준, 처분기준을 5년마다 타당성 검토 및 개선조치
 - 주택연면적 230제곱미터 내에서 일반건축물대장상 확인 가능 시 숙박용으로 사용되는 부속건물은 1개동까지 허용
 - 조례 시행 당시 농어촌민박사업자 지정증서를 교부 받아 사용되는 주택에 대하여는 이후 연면적 증가 없이 당시 신청한 면적을 유지하는 경우 주택연면적 230제곱미터 초과 가능

○ 활용 효과

- 농·임·축·수산업 경쟁력 강화와 농어가의 안정적 소득 보장
- 발전계획의 시행에 필요한 재원 조달로 농어가 경영안정 도모
- 농산물의 생산 및 수급조절로 가격안정화 도모
- 제주지역 농어업인들의 숙원인 해상운송비 지원을 받아 물류비용 추가 부담 문제를 해소하고 농어업인의 소득 향상 도모
- 농어촌지역의 확대 지정 고시됨에 따라 농어업인 고등학교 자녀 학자금 등 농어촌지역에만 지원되는 혜택 수혜
- 농어촌지역에서만 운영 가능한 농어촌 민박업이 신고 가능해짐에 따라 동의 주거지역에 민박업이 운영 중
- 조례 시행 당시 신고한 주택연면적 230제곱미터를 초과하는 313개소 농어촌민박주택은 사업자 변경된 경우에도 계속 운영 가능

○ 개선 사항

- 농어촌지역 재지정 또는 변경 및 해제 규정 신설(조례 개정)
 - 조례 개정에 부합하더라도 도시개발, 택지개발 혁신도시개발 등 개발이 이루어진 지역은 농어촌지역에서 제외(연동, 노형동 등)
 - 농어업인의 수 및 농경지 면적 동시 충족하는 경우에만 지정 등
- 읍·면지역의 상대적 박탈감 발생 및 지역균형발전 저해
 - 대단위 아파트 단지 등 도시개발이 완료된 동의 지역도 농경지 면적이 많은 경우 농어촌지역으로 지정 운영
 - 귀농·귀촌에 따른 지원 자금이 제외됨에 따라 역차별 발생
- 전국과 동일하게 주택연면적 230제곱미터 범위 내에서 동수제한 폐지 필요(당초 1개동 까지만 허용)

9) 첨단 산업

<p>제161조(제주첨단 과학기술단지의 조성 및 관리)</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① 국토교통부장관은 제주자치도에 생물산업·정보통신산업 등 첨단지식산업의 육성과 관련 기술의 연구촉진 및 전문인력 양성 등을 위하여 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조에 따른 국가산업단지인 제주첨단과학기술단지(이하 “과학기술단지”라 한다)를 조성할 수 있다. ② 과학기술단지의 조성은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 국가산업단지의 지정과 개발에 관한 절차에 따른다. 다만, 개발센터는 같은 법 제11조제1항에도 불구하고 국토교통부장관에게 과학기술단지의 지정을 요청할 수 있으며, 국토교통부장관은 같은 법 제16조제1항에도 불구하고 개발센터를 사업시행자로 지정할 수 있다. ③ 국토교통부장관이 과학기술단지를 지정할 때에는 지원위원회의 심의를 거쳐야 한다. 이 경우 지원위원회의 심의는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제3조에 따른 산업입지정책심의회 심의로 본다. ④ 과학기술단지의 관리는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 산업단지의 관리절차에 따른다. 다만, 산업통상자원부장관은 같은 법 제30조제2항에도 불구하고 개발센터에 과학기술단지 관리업무의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있다.
<p>제296조(벤처기업 집적시설의 지정 등에 관한 특례)</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제16조의4제2항·제3항, 제17조의2제1항·제3항·제4항, 제17조의4제4항, 제17조의5, 제17조의6 및 제29조(이양된 권한에 따른 청문에 한정한다)에 따른 중소벤처기업부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다. ② 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제16조의4제3항, 제17조의2제2항, 같은 조 제3항 후단, 같은 조 제4항, 제17조의3제1호, 제17조의4제1항·제7항, 제18조제1항 전단, 같은 조 제2항제1호부터 제3호까지, 같은 조 제6항, 제21조제2항 및 같은 조 제3항 전단에서 대통령령 또는 중소벤처기업부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.
<p>제297조(기술개발 제품의 우선구매에 관한 특례)</p>	<p>「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제13조제2항에 따른 중소벤처기업부장관 또는 관계 중앙행정기관의 장의 권한 중 우선구매조치를 요구할 수 있는 권한은 도지사의 권한으로 한다.</p>
<p>제298조(창의적 전파활용지구 지정 등)</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① 국가 또는 제주자치도는 제주자치도의 일정지역을 방송·통신 융합기술의 촉진 등 전파산업의 창의적 육성과 관련사업의 국제경쟁력 확보를 목적으로 하는 창의적 전파활용지구로 지정할 수 있다. ② 국가 또는 제주자치도는 제1항에 따라 창의적 전파활용지구를 지정한 경우에는 지체 없이 고시하여야 한다. ③ 국가와 제주자치도는 제1항에 따른 창의적 전파활용지구의 운용에 대하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 협약을 체결할 수 있다. ④ 제1항에 따른 창의적 전파활용지구의 지정절차·방법·관리 등에 필요한 사항은 국가와 제주자치도가 협의하여 정한다.

제303조(전기사업에 관한 특례)	<p>① 「전기사업법」 제7조, 제9조, 제10조, 제12조, 제13조, 제61조제1항부터 제4항까지, 제71조, 제108조제3항(이양된 권한에 따른 과태료의 부과·징수에 한정한다) 및 「전기안전관리법」 제8조제1항, 제20조, 제52조제3항(이양된 권한에 따른 과태료의 부과·징수에 한정한다)에 따른 산업통상자원부장관의 권한(전기사업으로서 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신에너지 및 재생에너지 중 풍력의 발전사업에 관한 것에 한정한다)은 도지사의 권한으로 한다. 다만, 2만킬로와트를 초과하는 풍력의 발전사업을 허가하는 경우에는 산업통상자원부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 해당하는 발전사업(3천킬로와트를 초과하는 경우에 한정한다)의 허가·인가 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 도지사 소속으로 위원회를 두되, 그 구성과 기능 등에 필요한 사항은 도조례로 정한다.</p>
제304조(풍력자원의 공공적 관리)	<p>① 도지사는 제주자치도의 풍력자원을 공공의 자원으로 관리하여야 한다.</p> <p>② 도지사는 풍력자원의 적정관리와 조사, 풍력발전설비의 사후관리 및 풍력자원의 개발과 이용 등을 위하여 노력하여야 한다.(③~⑦ 생략)</p>

○ 활용 실적

- 제주첨단과학기술단지(1단지) 조성

연도	주요내용	비고
2004	1단지 국가산업단지 지정	국토교통부
2010	산업단지 준공 및 개발사업 완료	
2017	제주산학융합지구 지정	산업통상자원부
2018	공공주택 793세대 건축공사 착공	
2018	제주혁신성장센터 설립	
2020.4	제주산학융합지구 산업단지 캠퍼스 및 기업연구관 준공	

- 제주첨단과학기술단지(2단지) 조성

연도	주요내용	비고
2014	개발 타당성 및 기본계획 수립	산업연구원
2015	공공기관 사업 예비타당성 조사 통과	한국개발연구원
2016	2단지 국가산업단지 지정	국토교통부
2018	보상협의회 설치 및 감정평가 시행	JDC

- 벤처기업지적시설지정

- 최근 3년간 기술개발제품 구매 실적

(단위 : 백만원)

연도별	총구매	중소기업제품	기술개발제품
2019	1,175,265	1,051,398 (89.4%)	63,830 (18%)
2018	1,166,631	1,040,287 (89.2%)	52,614 (13.9%)
2017	1,210,909	1,063,790 (87.9%)	63,165 (16.6%)

- 연도별 방송기업 지원(구축 인프라를 활용한 글로벌 방송통신 테스트베드 지원)

(단위 : 백만원)

합계	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
사업비 총 4,390	700 (국 500, 지200)	700 (국 500, 지200)	700 (국 500, 지200)	600 (국 400, 지200)	450 (국 250, 지200)	350 (국 250, 지100)	330 (국 230, 지100)	300 (국 200, 지100)	260 (국 160, 지100)
기업 수	7	8	12	14	12	14	7	5	7
건수	12	18	25	27	35	35	31	30	31

- 디지털융합센터 방송장비 활용

구 분	총계		방송장비		콘텐츠제작장비 등		비 고
	기업 수	활용건 수	기업 수	활용건 수	기업수	활용건 수	
합 계	162	348	96	246	66	102	
2011년	26	14	-	-	26	14	
2012년	12	33	7	20	5	13	KBS, 한국전자통신연구원 등
2013년	23	42	12	18	11	24	진명통신, (주)FCI 등
2014년	35	72	33	50	2	22	넥스월, 위놉스 등
2015년	34	64	12	35	22	29	(주)아프로텍 등
2016년	13	31	13	31			한국전자통신연구원, KBS 등
2017년	7	31	7	31			카이미디어 등
2018년	5	30	5	30			루먼텍 등
2019년	7	31	7	31			ETRI, ATBIS

- 풍력발전사업 허가 및 지구지정 등에 관한 조례제정('11.10.12)
 - 풍력발전사업 심의위원회 설치('11.10.26.)
 - 풍력발전사업 허가 및 지구지정에 관한 세부적용기준 고시('11.12.01)
- 풍력발전사업허가(제도개선 이후) : 13개소(202MW)

○ 활용 효과

- 지원위원회의 심의를 통해 산업입지정책심의 신속 처리
- 제주첨단과학기술단지 전담 관리기관의 지정으로 입주기업 지원사업 추진에 유리
- 신기술창업 및 벤처기업 육성 기반조성을 위한 법적 특례 마련으로 IT, BT 융복합 산업 등 지식기반산업 성장기반 조성 및 벤처기업 운영 활성화에 기여
- 중소기업의 기술개발제품 우선구매에 관한 특례를 적용함으로써 중소기업의 경쟁력 향상과 경영안정을 도모하고 지역경제 발전에 이바지함.
- 방송장비 테스트 지원으로 방송장비기술 국가경쟁력 강화
- 도내 방송기술 테스트베드 역할로 인한 도내기업 기술력 확보 기반마련
- 풍력자원의 효율적 이용·관리를 통한 제주도 내 신재생에너지 보급 확대
- 제주도 Carbon Free Island 전략 및 정부 재생에너지 3020정책 조기실현

○ 개선 사항

- 산업단지 관리에 필요한 재원 확보 방안 필요
 - 입주기업 혁신성장 지원을 위한 관리기관의 역할은 확대되고 있으나 산업단지 운영상 수입원(시설 임대료 등)은 한정되어 전폭적 기업지원 사업 추진이 어려움
 - 입주기업 국비 및 지방세 일부를 산업단지 관리비용으로 사용할 수 있도록 하는 등 획기적인 제도개선을 통한 재원 확보가 선행되어야 지속가능성과 실효성을 갖춘 지원 사업 추진 가능

- 인구 고령화의 가속과 지구 온난화로 인한 전 세계 기후 이상 등 환경 변화로 기존의 노동집약 산업에서 탈피한 미래 신성장 산업 발굴 및 신기술 기업 창업 육성을 위한 제주특별법 제도 개선 마련 필요
- 4차산업 혁명 대비한 5G기반 통신기술등 방송통신분야 신기술 습득을 위한 도내 기업역량강화 및 관련 전문기업 유치 등 기술협력과 기업지원 필요
- 태양광발전사업허가까지 도지사로 권한 이항 후 공공적 관리필요

10) 교육 산업

<p>제216조(학교 및 교육과정 운영의 특례)</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① 제주자치도에 소재하는 국립·공립·사립의 초·중등학교는 도교육감의 지정을 받아 「초·중등교육법」 제8조, 제19조제4항, 제21조제1항, 제22조제2항, 제23조제2항·제3항, 제24조, 제26조제1항, 제29조, 제31조, 제39조, 제42조 및 제46조를 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정(이하 “자율학교”라 한다)을 운영할 수 있다. ② 국공립 자율학교의 장은 도교육감 또는 교육장에게 자율학교 운영에 필요한 교원의 임용 또는 소속 교원의 전보유예를 요청할 수 있다. ③ 도교육감은 「교육공무원법」 제35조와 「지방공무원법」 제45조에도 불구하고 국공립 자율학교에 근무하는 교직원에게 특별수당을 지급할 수 있다. ④ 제1항에서 적용되지 아니하는 사항과 제2항 및 제3항에 따른 자율학교의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑤ 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교·중학교 또는 고등학교에 상응하는 자율학교에서 교육과정 전부를 이수한 사람은 각각 초등학교·중학교 또는 고등학교를 졸업한 사람과 같은 수준의 학력이 있는 것으로 본다. ⑥ 자율학교의 교원과 학생은 자율학교 근무 또는 수학(受學)으로 인하여 불이익을 받아서는 아니 된다.
<p>제213조(유아교육에 관한 특례)</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① 「유아교육법」 제13조제3항에 따른 교육부장관의 권한은 도교육감의 권한으로 한다. ② 「유아교육법」 제5조제3항, 제6조제2항, 제8조제1항·제4항, 제10조제2항, 제12조제3항, 제16조제2항, 제17조제3항, 제19조제3항(제19조제1항에 따른 평가에 관한 사항만 해당한다), 제23조제2항, 제24조제1항·제5항(제24조제2항에 따른 지원방법에 관한 사항만 해당한다), 제25조제1항 각 호 외의 부분 전단, 같은 조 제2항·제5항, 제26조제3항, 제27조 및 제30조제2항에서 대통령령 또는 교육부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.

제214조(초·중등 교육에 관한 특례)	<p>① 「초·중등교육법」 제4조제1항, 제13조제4항, 제14조제2항, 제18조의2제4항, 제18조의3제2항, 제27조제3항, 제30조제3항(교원 배치기준에 관한 사항은 제외한다), 제31조제3항, 제33조제2항, 제34조, 제34조의2제4항, 제43조제2항, 제47조제2항, 제60조제3항, 제60조의2제3항, 제60조의3제3항 및 제63조제2항에서 대통령령 또는 교육부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다. [개정 2020.12.22. 제17664호(초·중등교육법)] [[시행일 2021.6.23]]</p> <p>② 「초·중등교육법」 제43조 및 제47조에도 불구하고 같은 법 제60조의2에 따른 외국인학교의 경우 그 입학자격은 도조례로 달리 정할 수 있다.</p>
제215조(외국인 기간제교원 임용의 특례)	<p>제주자치도에 소재하는 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교·중학교 또는 고등학교에서 외국어교육을 위하여 필요한 경우 교원의 임용권자는 「초·중등교육법」 제21조, 「교육공무원법」 제6조 및 제32조제1항, 「사립학교법」 제52조, 제54조의4제1항 및 제3항에도 불구하고 도조례로 정하는 바에 따라 외국인을 기간제교원으로 임용할 수 있다.</p>
제217조(국제고등학교의 설립·운영)	<p>① 국가·제주자치도 또는 학교법인은 국제화된 전문인력의 양성을 목적으로 하는 고등학교(이하 “국제고등학교“라 한다)를 설립·운영할 수 있다.</p> <p>② 국제고등학교에 대해서는 「초·중등교육법」 제9조·제19조·제19조의2·제21조·제23조·제24조·제26조·제29조·제31조 및 제46조를 적용하지 아니할 수 있다.</p> <p>③ 국제고등학교의 장은 「초·중등교육법」 제47조에도 불구하고 고등학교 과정에 수학할 능력이 있다고 인정되는 외국인에게 입학(재입학·전학·편입학을 포함한다)을 허용할 수 있다.</p> <p>④ 국제고등학교에는 「초·중등교육법」 제21조, 「교육공무원법」 제6조 및 제32조제1항, 「사립학교법」 제52조, 제54조의4제1항 및 제3항에도 불구하고 교육과정 운영에 필요한 외국인을 기간제교원으로 임용할 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항과 제3항에 따른 국제고등학교의 설립·운영에 필요한 사항, 제2항에 따라 적용하지 아니하는 사항 및 제4항에 따른 기간제교원의 보수 등은 「교육공무원법」 제35조에도 불구하고 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑥ 국제고등학교의 교원임용과 국제고등학교 졸업자의 학력인정 등에 관하여는 제216조제2항·제3항·제5항 및 제6항을 준용한다. 이 경우 “자율학교“는 “국제고등학교“로 본다.</p>
제218조(대학설립·운영에 관한 특례)	<p>① 「고등교육법」 제4조제2항·제3항, 제5조, 제24조, 제27조제2항, 제50조의2제2항, 제60조제1항·제2항, 제61조제1항·제3항, 제62조 및 제63조에 따른 교육부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다. 다만, 「고등교육법」 제3조에 따른 국립학교에 대해서는 교육부장관의 권한을 도지사에게 이양하지 아니한다.</p> <p>② 「고등교육법」 제4조제1항·제3항, 제5조제2항, 제6조제2항, 제7조제2항, 제19조제1항, 제20조제2항, 제21조제1항 단서, 제23조제1항(제4호의 사항은 해당한다), 제24조, 제32조(보건의료정원과 사범계열정원에 관한 사항은 제외한다), 제35조제6항, 제36조제2항, 제40조제2항, 제40조의2 및 제60조제2항에서 대통령령 또는 교육부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다. 다만, 「고등교육법」 제3조에 따른 국립학교에 관한 사항에 대해서는 도조례로 정하지 아니하며, 같은 법 제4조제1항의 사항을 도조례로 정하는 경우에는 교육부장관과 협의하여야 한다.</p>

	<p>③ 「고등교육법」에도 불구하고 제주자치도에 학사학위과정과 전문학사학위과정을 함께 운영하는 대학(「고등교육법」 제2조제1호·제2호 및 제4호에 따른 대학·산업대학 및 전문대학을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 설립·운영할 수 있다.</p> <p>④ 제3항에 따라 설립된 대학의 학사학위과정 또는 전문학사학위과정의 수업연한·학위수여·교과목이수인정·산업체위탁교육·전공심화과정 및 편입학에 관하여는 「고등교육법」 제31조, 제35조, 제38조, 제40조 및 제48조부터 제50조까지, 제50조의2, 제50조의3 및 제51조를 준용한다.</p> <p>⑤ 제3항에 따라 설립된 대학은 「고등교육법」 제21조제1항 단서에도 불구하고 외국대학(전문대학에 상응하는 교육기관을 포함한다)과 교육과정을 공동운영하거나 연계하여 운영할 수 있다</p>
제219조(외국대학 교육과정 설치 등)	<p>① 외국대학은 「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교에 외국대학 교육과정(외국대학이 설치·운영하는 학위과정 또는 비학위과정을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 외국대학 교육과정의 설치·운영에 관하여는 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」의 외국교육기관 설립·운영에 관한 규정을 준용한다.</p>
제221조(영어교육 도시의 지정 등)	<p>① 국가 또는 제주자치도는 제주자치도의 일정 지역을 국제적인 교육환경 조성을 목적으로 하는 교육도시(이하 “영어교육도시”라 한다)로 지정할 수 있다.</p> <p>② 영어교육도시의 개발은 「도시개발법」 제3조, 제3조의2 및 제4조부터 제10조까지의 규정에 따른 도시개발구역의 지정절차를 따른다</p>
제223조(국제학교 설립 등)	<p>① 영어교육도시에 국민의 외국어 능력 향상과 국제화된 전문인력 양성을 목적으로 하는 학교(이하 “국제학교”라 한다)를 설립·운영할 수 있다.</p> <p>② 국제학교는 유치원·초등학교·중학교 및 고등학교 과정으로 하되, 필요한 경우 학교 간 상호 병설 또는 통합하여 운영할 수 있다.</p>
제228조(국제학교의 운영 등)	<p>① 국제학교의 설립목적을 달성할 수 있도록 학교운영의 자율성을 최대한 보장하여야 한다.</p> <p>② 국제학교의 교육과정에 관한 사항은 국제학교의 장이 정하되, 국어 교과와 대통령령으로 정하는 사회 교과의 교육과정은 교육부장관이 정하는 바에 따른다. 이 경우 제5항에 따라 입학하는 외국인에게는 국어 교과와 사회 교과의 교육과정에 관한 규정을 적용하지 아니할 수 있다.</p> <p>③ 국제학교의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교 운영에 필요한 다음 각 호의 사항을 정할 수 있다.</p> <p>④ 국제학교의 학교규칙 제정에 관한 사항, 재학 중인 학생과 학교의 평가, 평가의 절차 및 평가결과의 공개에 관한 사항, 수업료와 그 밖의 납부금 징수에 관한 사항은 도조례로 정한다. 다만, 유치원·초등학교·중학교 과정인 국공립 국제학교의 수업료에 관한 사항은 「유아교육법」 및 「초·중등교육법」에 따른다.</p> <p>⑤ 국제학교의 장은 초등학교·중학교 또는 고등학교 과정을 수학할 능력이 있다고 인정되는 외국인에게 해당 학교 과정에 입학(재입학·전학·편입을 포함한다)하는 것을 허용할 수 있다.</p> <p>⑥ 국제학교 졸업자의 학력인정에 관하여는 제216조제5항 및 제6항을 준용한다. 이 경우 “자율학교”는 “국제학교”로 본다.</p> <p>⑦ 국제학교의 학생은 국제학교 수학으로 인하여 합리적 이유 없이 불이익을 받아서는 아니 된다.</p>

○ 활용 실적

- 학교운영위원회 위원의 정수 범위는 학교의 규모(학생 수)를 고려하여 조례로 정하고 있으며 그 범위 내에서 해당 학교의 운영위원회규정으로 위원의 정수를 정하도록 하고 있음
- 제주도 내 초, 중, 고등학교에 배치된 원어민보조교사는 초·중등교육법 제21조에 따른 정식 교사(교원)가 아니라 초·중등교육법 제22조 및 같은 법 시행령 제42조 제1항에 따른 강사로서 교사를 보조하는 역할을 수행하기 위해서 국가시책사업 ‘원어민영어보조교사 선발·활용 (EPIK-English Program in Korea)’ 등과 관련되어 채용됨
- 제주형 자율학교 제1모델(i-좋은 학교) 운영
- 제주형 자율학교 제2모델(다흐디배움학교) 운영
- 인사관리기준(유초등) 관련 규정 적용, 제주특별자치도교육공무원(중등) 인사관리기준을 통해 2년 범위에서의 근무연한 연장, 교사 정원의 50% 이내에서의 초빙 실시
- 국제고등학교 미 설립에 따라 특례 미활용(미활용 사유 : 국제화된 전문인력 양성을 목적으로 한 ‘국제학교’ 4개교 운영 중)
- 도내 사립대학에 대한 관할권 행사 실적

사립대학 대상 관할권 행사 실적			
년도	‘20.8월	‘19년	‘18년
계	21	21	24
대학설립운영에 관한 조례 제개정	-	-	-
지도·감독 및 인가 등 (시정명령등)	21	21	24
대학 설립 및 폐쇄	-	-	-

- 대학 설립·변경 인가

설립인가 실적								
년도	‘20	‘19	‘18	‘17	‘16	‘15	‘14	‘13
처리건수	1	1	-	-	-	1	0	1

- 영어교육도시 조성사업

· 사업면적 / 사업비 : 3,790,597.7㎡ / 1조 9,256억원

· 사업기간 : 2008년 ~ 2021년

연도	내용
2006. 12.	영어전용타운 조성계획 발표(재정경제부)
2007. 09.	「제주 영어교육도시 조성 기본방안」 발표(국무조정실)
2007. 12.	영어교육도시 조성 사업이행 협약 체결(7개 부처)
2008. 09.	도시개발구역 지정 및 개발계획 수립(국토해양부)
2009. 03.	영어교육도시 법률적 근거 마련(제주특별법 개정)
2009. 06.	영어교육도시 기반(부지)조성공사 착공
2011. 09.	한국국제학교(초·중) 개교
2011. 09.	North London Collegiate School Jeju 개교
2012. 10.	Branksome Hall Asia 개교
2013. 08.	한국국제학교(고교) 개교
2014. 08.	영어교육센터(교육부) 개소
2017. 10.	St. Johnsbury Academy Jeju 개교
2018. 02.	영어교육도시 1단계 개발사업(75%) 완료
2018. 12.	도시개발 사업기간 연장('19년→'21년, 국토교통부)

○ 활용 효과

- 자율학교 운영으로 학교 구성원의 집단지성을 바탕으로 안전하고 행복한 새로운 학교 문화 형성, 학생 중심 교육과정과 교육정책 구현으로 교육 주체의 만족도 제고, 제주지역 특성을 살린 미래지향적 학교 모델 창출
- 인사의 유연성 확보에 따른 제주형 자율학교 교육과정의 안정적 운영 기여
- 제주형 자율학교 운영 특례를 시행령이 명시함으로써 학교장의 학교 및 교육과정 운영 자율성 확보
- 제주형 자율학교 근무 교원 및 학생에 대한 권리 보장
- 지역대학의 실정에 맞춘 지도감독 및 조례 활용을 통한 대학 운영의 효율성 확보
- 학사학위과정 및 전문학사학위과정 동시 운영을 통한 모집정원 증가

- KIS, NLCS jeju, BHA, SJA jeju 4개교 3,913명 재학(외국인 374명)
- 1,760명의 조기유학 대체 및 7,060억원(누적 절감액)의 외화유출 절감
- 졸업생 90%가 세계 100위권 대학 진학으로 글로벌 인재 양성
- 8,948명의 도내 인구유입 및 2,624억원(학비 제외)의 도내 소비 지출 증가
- 1,631명의 고용 창출 효과(도민 700여명)

○ 개선 사항

- 제주형 자율학교의 양적 확대 및 교육적 성과 일반화 필요
- 제주형 자율학교 근무 교직원에 대한 수당 지급 관련 논의 필요
- 외국인투자의 확대를 통한 외국인 정주인구의 확대 등 여건이 성숙할 경우 학생 수요 등에 대한 구체적 검토를 거쳐 활용
- 국조실, 교육부, 제주도, 도교육청 등 통합 도시 관리기구 설치
- 외국대학 및 추가 국제학교 유치
- 행정지원체계 구축 및 복합커뮤니티센터 건립 등

V. 제주특별자치도 방향 및 전략 수립

제1절 제주특별자치도 여건변화

제2절 제주특별자치도 주요 계획 상 비전 검토

제3절 제주특별자치도 기본방향 설정

V. 제주특별자치도 방향 및 전략 수립

제1절. 제주특별자치도 여건 변화

- 첫째, 1988년 이후 32년 만에 지방자치법⁴⁾ 전부 개정안이 국회 본회의에서 의결됨에 따라 2022년 1월 개정법률 시행 예정
 - 지방자치법은 기존 제10장 제175개 조문에서 제12장 제211개 조문으로 개정되었으며, 주요 신설 조문으로는 국제교류·협력(제10장) 부문과 특별지방자치단체(제12장)이고, 획기적인 주민주권 구현과 자치단체의 자율성 강화 및 투명성과 책임성을 확보하여 중앙과 지방의 관계를 협력적 동반자 관계로 전환함으로써 새로운 시대에 걸맞은 주민중심의 지방자치를 구현하기 위한 방향으로 접근

구분	현행	개정	비고
지방자치법 체계	제10장 제175개 조문	제12장 제211개 조문	제10장 국제교류 협력 제12장 특별지방자치단체
조문 변경	185개 조문 중 10개 조문 삭제	36개 조문 신설	조문변경 : 제142개 조문

- 지방자치법 전부 개정안 목적 규정(제1조)의 경우 규정에 ‘주민자치’의 원리를 명시하고, 지방의 정책결정 및 집행과정에 대한 주민의 참여권을 신설하였고, 인구 100만 이상 대도시를 특례시로 하고, 행정수요·균형발전·지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행안부 장관이 정하는 시·군·구에 특례를 부여할 수 있는 근거를 신설

4) 제헌헌법에 의거해 1949년 7월 4일 제정·공포되었으며, 지방자치단체의 종류와 조직, 운영에 관한 사항을 규정하고 국가와 지방자치단체의 관계를 정하며, 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하며 지방자치의 건전한 발전을 기함을 목적으로 제정된 법률.

<표 82> 자치단체 역량 강화 및 자치권 확대 주요 내용

분야	현행	개정
사무배분 명확화 (제11조)	지방자치법에 국가·지방간 사무배분 원칙 및 준수의무 등 미규정 (지방분권법에서 규정)	보충성, 중복배제, 포괄적 배분 등 사무배분 원칙 규정 사무배분 기준에 대한 국가와 자치단체의 준수의무 부과
국제교류·협력 근거 신설 (제10장)	규정없음	국제교류 협력 및 국제기구 지원, 해외사무소 운영근거 마련
자치입법권 보장 강화 (제28조)	조례의 제정범위 침해 관련 미규정	법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 법령의 하위법령에서 위임내용·범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 규정
특례시 및 자치단체 특례 부여 (제198조)	규정없음	100만 이상은 특례시로 하고, 행정수요·균형발전 등을 고려하여 대통령령에 따라 행안부장관이 정하는 시·군·구에 특례 부여 가능
지방의회 인사권 독립 (제103조)	의회 사무처 소속 사무직원 임용권은 단체장 권한 ※ 지방공무원법에 따라 임용권의 일부를 지방의회의 사무처장 등에 위임 가능	지방의회 소속 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여
정책지원 전문인력 도입 (제41조)	규정없음 ※ 제주특별법에 따라 제주도만 의원정수 1/2범위에서 정책연구위원 운영(21명)	모든 지방의회에서 의원정수 1/2 범위에서 정책지원전문인력 운영 가능 ※ 단, 2023년까지 단계적 도입
지방의회 운영 자율화 (제5장)	회의 운영 방식 등 지방의회 관련 사항이 법률에 상세 규정	조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화

- 제주의 특별자치도 경험과 성과는 32년 만의 지방자치법 전부 개정을 이끌어
냈고 대한민국 지방자치 수준을 격상시켰다는 평가도 있지만 제주 내에서는
지방자치법 개정으로 인해 제주의 특별함이 사라졌다는 비판적 시각 존재

○ 둘째 제주특별자치도는 코로나19 위기 극복을 위한 ‘제주형 뉴딜 종합계획’ 발표

- 뉴딜 종합계획은 3개분야, 10대 핵심과제, 24개 중점과제, ‘25년까지 6조1천
억원 투입, 4만4천개 일자리 창출

- 제주형 뉴딜 비전은 ‘사람과 자연이 공존하는 청정 제주’ 로 ▲그린뉴딜 ▲ 디지털뉴딜 ▲안전망 강화 3개 분야, 총 10개 핵심과제 및 24개 중점과제로 구성되어 있음
- 그린뉴딜 선도지역 지정 : 현재 신재생에너지의 설비용량은 최고지만 수용한계와 전력 규제로 확장이 어려운 상황을 해소하기 위해, 제주를 ‘그린뉴딜 선도지역’ 으로 지정, 특례 허용
- 용암해수·생약산업 육성 : 용암해수를 활용한 기능성 음료·미네랄 소금 산업 연계 추진 및 생약 자원의 발굴·연구를 통해 청정자원 산업을 육성하고 새로운 소득원 창출 추진
- 친환경 모빌리티·Green Way : 입도 관문인 공항을 연결한 Green Way 등 녹지공간 조성 및 자전거·기타 친환경 모빌리티 이용을 활성화하고 쾌적한 도심환경 조성
- UN 기후변화협약 총회 유치 : 국내 지자체 중 선도적 저탄소 전환 중인 제주 그린뉴딜의 성과를 대한민국과 전 세계에 공표하는 자리로, 2023년 UN기후 변화협약 당사국총회 제주 유치 추진
- 재해·교통 안전 스마트 도시 : 교통, 치안, 재해·재난관리, CCTV 등 산재된 데이터를 통합적으로 관리하고, 지역주민의 데이터를 지역이 활용할 수 있도록 하여 관리의 효율성 제고
- 농수축산물 「푸드플랜」 수립 : 도내에서 생산되는 농축산물 등을 지역 내에서 우선 소비하는 먹거리 선순환 체계 및 통합 컨트롤타워의 구축 추진
- 5G 드론허브 구축 : 다양한 자연환경을 갖춰 실증성이 높은 제주를 드론 사용화의 전초기지로 활용, 드론평택자유화 구역 선정과 드론 기반 물류배송 서비스 등 다양한 사업 추진
- 디지털 방역클러스터 「제주안심코드」 : 블록체인 DID(탈중앙화 신원인증) 기반으로 개인정보 수집 최소화한 ‘제주안심코드’ 를 개발·활용하는 스마트 방역체계 구축

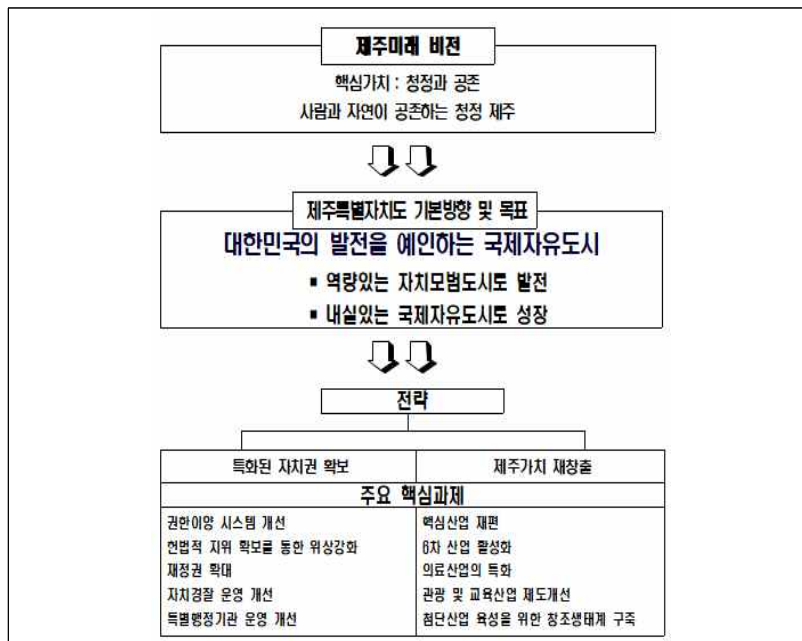
- 디지털 커뮤니티케어 : 코로나19로 인한 대면서비스 축소로 노인·장애인 등 취약계층의 복지가 축소되지 않도록 ICT 기술을 활용한 비대면 헬스케어, 비대면 통합돌봄 등 추진
- 힐링·치유 프로그램 개발·운영 : 철저한 방역을 전제로 제주만의 인문·자연자원을 활용한 힐링 프로그램 등을 개발하여 코로나19로 인한 심신의 피로를 치유, 문화·관광 재도약 전기 마련
- 셋째, 대통령 소속 자치분권위원회 자치분권 2.0시대를 선포하였으며, 자치분권 2.0은 자율과 협력에 의해 지역문제를 해결하는 주민중심의 자치분권 시대의 권한과 책임이 합리적으로 배분된 중앙정부와 지방정부의 기능이 서로 조화를 이루고, 독립성과 전문성이 강화된 지방의회는 지역여건에 맞는 맞춤형 정책 결정
- 지방자치의 주체인 주민은 지방정부의 정책결정과 집행과정에 더욱 폭넓게 참여

제2절. 제주특별자치도 주요 계획 상 비전 검토

1. 제주특별자치도 10년 평가(제주특별자치도)

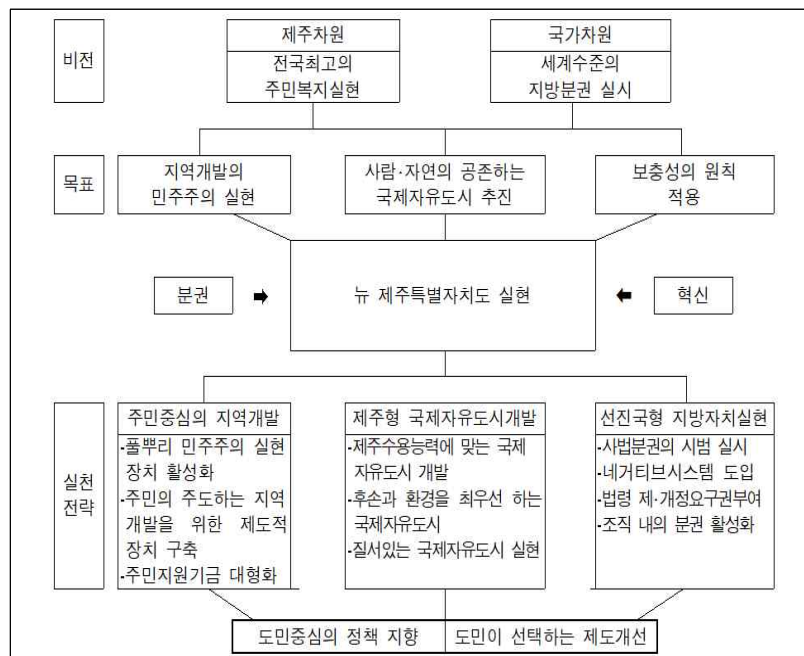
- 제주특별자치도 10년 평가 및 향후 전략 연구(2016)는 제주특별자치도 10년간의 변화, 성과 그리고 평가를 통해 특별자치도 추진을 통한 도민의 복리 증진 및 국가발전 기여 등 당초 설립목적의 성취도 평가
- 추진 10년에 대한 성과를 종합적으로 평가하여 특별자치의 향후 전략을 수립하고 제주와 국가가 공동으로 발전 할 수 있는 협력 방안 모색
- 주요 내용으로는 제주특별자치도 기본계획에 따른 주요 분야별 목표대비 성과 분석 실시. 평가에 따른 쟁점과 시사점 도출, 도내외 전문가 및 중앙부처 심층 면접을 통한 개선과제 도출
- 제주특별자치도의 제도의 인식과 주요 성과를 측정하기 위한 일반도민 대상 설문조사 실시

- 향후 10년 제주특별자치도 방향과 전략 수립을 위해 제주특별자치도 비전과 전략, 핵심과제 도출 및 정체성 확립과 도민 체감도 증진을 위한 전략 방향 검토
- 제주특별자치도 10년 평가의 기본 방향은 ‘역량 있는 자치모범도시로 발전’ 과 ‘내실 있는 국제자유도시 성장’ 으로 전국적 차원의 지방분권을 위한 권한이양의 시범적 성격을 탈피하여 차별화된 제도와 권한을 창출하고 특례규정의 형식과 내용 수정
- 글로벌 투자 환경을 위한 국제자유지역을 추진하며, 제주의 지정학적 위치를 극대화 하는 항공 인프라를 구축하고 제주전역을 탄소 없는 섬으로 조성하여 ‘대한민국의 발전을 예인하는 국제자유도시’ 를 비전으로 설정
- 추진 전력으로 특화된 자치권 확보와, 제주가치 재창출을 제시하였으며, 주요 핵심과제로 10개 과제 제시



2. 제주특별자치도 10년 평가(제주특별자치도의회)

- ‘청정과 공존’의 가치가 제주의 미래비전으로 설정됨에 따라 제주국제자유도시의 추진 목적에 대한 수정 필요성과 제주특별자치도 출범 10주년을 맞이하여 그 간의 성과와 한계를 객관적으로 평가하고 해로운 행정환경 변화를 토대로 제주특별자치도의 지향점 설정
- 연구의 주요내용으로는 특별자치도 10주년에 대한 성과평가
 - 국가적 차원에서 제주특별자치도 성과 평가, 지역적 차원에서 제주특별자치도 성과 평가, 제주특별자치도의회 차원에서 제주특별자치도 성과 평가
- 환경 분석 및 제주특별자치도의 새로운 비전 설정으로 중앙정부 분권형 동향 분석, 지방자치발전 종합계획 시사점 분석, 도민대토론회 개최를 통한 여론 수렴
- 제주국제자유도시 추진체계로서의 제주특별자치도 재설계, 제도개선 과제 발굴
- 제주특별자치도의 새로운 방향의 비전으로 ‘뉴 제주특별자치도 실현’을 설정하였으며, 목표로는 지역개발의 민주주의 실현, 사람·자연이 공존하는 국제자유도시 추진, 보충성의 원칙 적용을 제시함
- 실천전략으로는 풀뿌리 민주주의 실현 장치 활성화 등 10개 과제임



3. 제주특별자치도 제주특별법 전부개정 5대 추진 전략

- 제주도에서는 제주특별법 전부개정 목표를 ‘도민주권 구현을 통한 제주특별자치도 완성’으로 하고, 5대 추진전략을 설정하여 이를 구체화하기 위한 핵심과제들을 발굴 추진
- 첫째, 제주의 정체성에 맞는 가치 및 비전 정립의 주요 방향은 특별자치도 15년 운영 성과를 바탕으로 비전을 성찰하고 개발 중심의 국제자유도시를 제주의 미래의 핵심가치인 ‘청정과 공존’ 및 ‘평화와 인권’을 중심으로 전환하여 도민의 복리 증진 및 국가발전 기여
- 둘째, 도민의 자기결정권 강화를 통한 도민주권 구현 방향은 기관구성 형태 등 도민의 자직결정권 강화 및 풀뿌리 민주주의와 주민자치 기능확대 등을 통한 제주형 특별자치 형태의 제도적 기반 마련
- 셋째, 도민자본 활용과 자주재원 확충을 위한 재정특례 확보 방향은 지방분권과 지역사회의 성장을 담보로 하는 재정분권 방향 제시로 전국 확산의 선행 모델 제시 및 제주의 환경과 자연, 공공 자산에 대한 세원 확보 방안 마련
- 넷째, 미래전략산업 육성과 교통물류기반 강화를 통한 경제산업 혁신 방향은 그린뉴딜 선도, ICT 기반 규제 현실화 및 에너지·물·첨단산업 육성, 자유무역지역 등 물류·교통 혁신 등 산업구조 개편 등으로 코로나 19로 인한 경제위기 극복 및 시대 변화에 선제적으로 대응
- 다섯째, 실질적인 자치입법권 강화 및 포괄적 기능이양으로 선도적인 분권모델 완성 방향은 고도의 자치 입법·조직·조세권 확보 등 특별자치도 기본구상 2단계 모델 반영으로 분권국가 전환 선도

도민주권 구현을 통한 제주특별자치도 완성



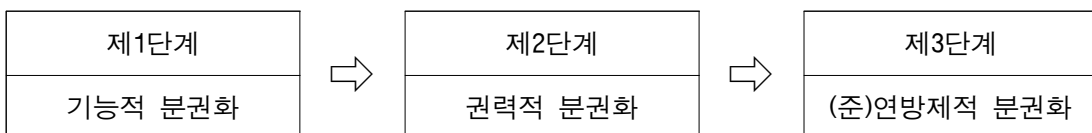
《5대 추진전략》

- ① 제주의 정체성에 맞는 가치 및 비전 정립
- ② 도민의 자기결정권 강화를 통한 도민주권 구현
- ③ 도민자본 활용과 자주재원 확충을 위한 재정특례 확보
- ④ 미래전략산업 육성과 교통물류기반 강화를 통한 경제·산업 혁신
- ⑤ 실질적인 자치입법권 강화 및 포괄적 기능이양으로 선도적인 분권모델 완성

제3절. 제주특별자치도 기본 방향 설정

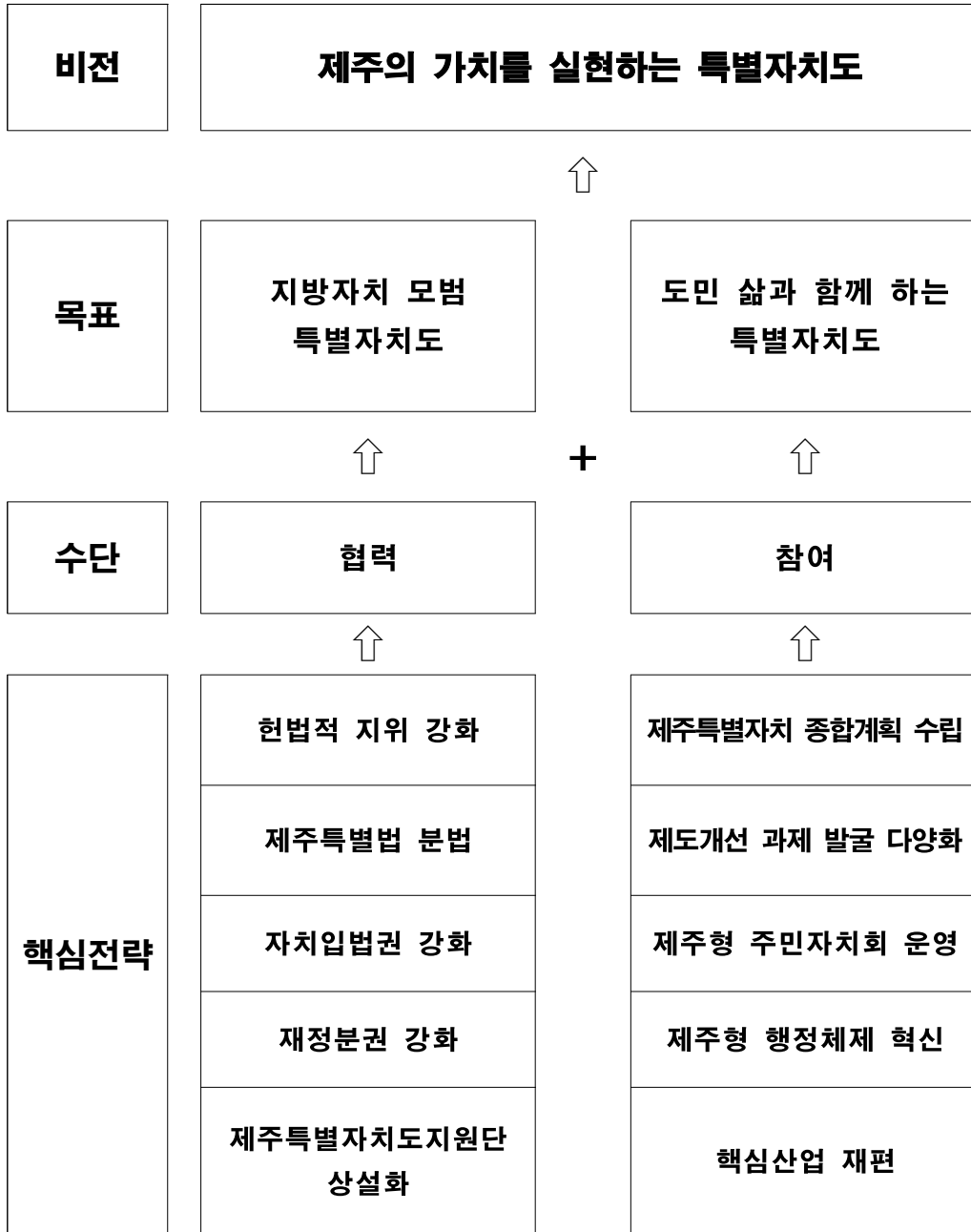
1. 기본방향

- 2006년 7월 1일 제주는 대한민국 역사상 가장 획기적인 지방자치제라 할 수 있는 제주특별자치도로 출범하였으며, 제주특별자치도의 추진은 기존의 지방분권의 수준을 뛰어 넘어 “굉장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만들어 보고자” 하려는 의도임
- 2005년 정부혁신지방분권위원회 제주특별자치도 기본구상안에 대한 기본방향은 제1단계는 기능적 분권화로 현행 헌법 하에서 법률개정, 중앙정부는 대강 입법으로 특별법 등 기본 법제를 정하고 제주도 및 주민이 구체적 지방자치를 선택하겠다는 방향과, 제2단계는 권력적 분권화로 고도의 자치입법·조직·조세권 등이 인정되는 분권국가를 위한 헌법 개정 검토 방향 제시
- 제3단계에서는 제주의 1국 2체제가 성공적일 경우 전국적으로 확대하여 분권국가를 구현하겠다는 계획임



- 2020년 지방자치법 전부 개정으로 제주의 자치분권 모델을 전국적으로 확산하는 계기는 마련하였으나, 제2단계 권력적 분권화에 대해서는 현재도 진행형임
- 제주특별자치도가 지향해야 할 방향은 궁극적으로 (준)연방제적 분권화 수준이며, 2005년 제주특별자치도 기본계획안에 명시된 특별자치도 추진에 대한 제주의 가치와 추진 여건을 되새길 필요성이 있음
 - 제주특별자치도 기본계획안 중 특별자치도 여건과 관련하여 제주는 특별자치도 추진에 있어 뛰어난 발전 잠재력과 최적의 입지여건을 보유하고 있음
 - 인구, 재정, 지역총생산 등 내생적 한계는 있으나, 본토와 격리된 섬으로 특수한 법·제도 적용가능, 제주국제자유도시특별법 운영 경험 축적
 - 천혜의 자연환경, 높은 주민의식, 동북아 중심적 위치 등을 활용, 홍콩·싱가포르·하와이와 같은 국가발전의 선도모델로 최적의 여건 보유
 - 국가발전전략 차원에서 제주도의 전략적 가치를 활용, 특별자치도를 통해 ‘제주국제자유도시’ 실현 및 한국을 ‘분권형 선진국가’로 발전 여건 제시
- 특히, 2006년 2월 공포된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 제주특별자치도 운영의 제도적 근거이며, 특별자치도 출범 이래 6번의 제도개선을 통해 4660건에 이르는 중앙의 권한이 넘어오면서 제주지역 성장의 발판을 마련하였으나, 다른 시도와의 형평성 문제 제도적 특례를 통해 투자유치, 관광객 증가 등 괄목할만한 외형적 성장에 도민이 성장의 효과를 충분히 체감하고 있는가에 대해서는 여전히 비판과 한계 존재
- 이에 제주특별자치도 향후 전략 방향의 비전은 제주가 지니고 있는 가치를 존중하고 제주특별자치도 추진으로 대한민국 지방자치를 선도하며, 도민이 체감하고 행복한 ‘제주의 가치를 실현하는 특별자치도’로 설정하고, 비전을 달성하기 위한 목표로는 ‘지방자치 모범 특별자치도’, ‘도민 삶과 함께 하는 특별자치도’로 설정

- 목표를 달성하기 위한 핵심 전략으로는 지방자치 모범 특별자치도 목표 5개 과제, 도민 삶과 함께 하는 특별자치도 목표 5개 과제 총 10개 과제 제시하였으며, 지방자치 모범 특별자치도 목표 부문은 도의 자기결정권을 강화 하는 것이며, 도민 삶과 함께 하는 특별자치도 목표 부문은 도의 자기결정권 강화 기조를 유지한 채 도민의 자기결정권을 강화하는 방안임
 - 지방자치 모범 특별자치도 목표 : 헌법적 지위 강화, 제주특별법 분법, 자치 입법권 강화, 재정분권 강화, 제주특별자치도지원단 상설화 제시
 - 도민 삶과 함께 하는 특별자치도 목표 : 제주특별자치 종합계획 수립, 제도개선 과제 발굴 다양화, 제주형 주민자치회 운영, 제주형 행정체제 혁신, 핵심 산업 재편 제시
- 핵심과제가 목표를 달성하기 위한 수단으로 지방자치 모범 특별자치도 목표의 경우 ‘협력’ 으로 이는 중앙정부-제주특별자치도, 타 시도-제주특별자치도, 도-도의회와의 강력한 협력이 필수임. 도민 삶과 함께 하는 특별자치도 목표의 경우 ‘참여’ 로 도민의 관심과 자발적인 참여가 필수임



2. 지방자치 모범 특별자치도 추진을 위한 핵심과제

1) 헌법적 지위 강화

- 제주특별자치도 출범으로 지방자치 발전에 선도적인 역할을 수행 중이나, 정부의 지역형평성 논리로 핵심 권한이 이양되지 않고 고도의 자치권 확보를 통한 특별자치제의 성공적 추진을 위해 헌법적 지위 확보를 위한 헌법 개정 필요
- 지방분권의 관점에서 자치와 분권, 공간적 권력분립을 선도할 원칙규정의 부재, 주민의 자치권에 대한 규정 부재, 국회의 입법권 독점, 조세의 부과, 징수, 배분에 대한 중앙 독점 등 헌법 개정의 필요성이 제기되고 있음
- 2005년 제주특별자치도 기본구상안에서 제시된 제1단계 기능적 분권화로 현행 헌법 하에서 법률개정, 중앙정부는 대강입법으로 특별법 등 기본 법제를 정하고 제주도 및 주민이 구체적 지방자치를 선택하겠다는 방향과, 제2단계 권력적 분권화로 고도의 자치입법·조직·조세권 등이 인정되는 분권국가를 위한 헌법 개정 검토 방향 제시를 하였음
- 정부는 대통령소속 정책기획위원회 산하 ‘국민헌법자문특별위원회’를 설치하여 헌법 개정안을 마련하였으나, 2019년 5월 국회 본회의 결과 의결정족수인 재적 3분의 2이상의 의원수에 미달하여 폐기됨
- 주요 내용 중 국가자치분권회의 신설 등 중앙과 지방의 소통강화, 지방정부에 대한 주민참여 강화, 지방정부에 관한 주요 사항의 법률 유보, 보충성 원칙 명시, 지방정부 등 명칭 변경 및 자치조직권 부여, 자치입법권 강화, 자치재정권 보장 및 재정조정제도 신설 등이 있음
- 제주는 6번의 제도개선을 통해 4660건의 중앙권한을 이양 받아 왔으나, 조세·재정 등 핵심분야에 대한 권한이양은 저조하며, ‘제주특별자치도 헌법적 지위 확보’는 당초 특별자치도 기본구상 단계에서부터 지속 논의 되어온 사안임
- 제주특별법에 따른 고도의 자치권 보장되는 추진동력 확보를 위하여 헌법에 명시 필요
- ‘제주특별자치도’의 지위조직 및 행정재정적 특례 등 필요한 사항은 법률로 위임

제000조 ① 실질적 지방분권 이념을 실현하고 국제자유도시를 조성하기 위하여 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치할 수 있다.
 ② 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정적·재정적 특례 등 필요한 사항은 법률로 정한다.

- 제주특별자치도가 지방분권의 선도 지역으로서 대한민국의 분권형 선진국가 모델지역으로 발전시키기 위해서는 국가발전전략 차원에서 제주특별자치도의 헌법적 지위확보를 위한헌법 개정이 필요하며, 향후 개헌 시 ‘특별지방정부’ 를 설치할 수 있는 근거 포함 필요
- 전문가 의견조사에서도 헌법적 지위 확보는 장기과제로 개별법 제·개정을 통해 달성할 수 있는 목표를 전략적으로 추진이 필요하고, 전국 17개 시도 헌법개정 공동협의체 구성, 국회 관련기관과의 지속적 협력을 통한 논리 개발이 필요하고 분권의 실질적 강화는 개헌이 전제되어야 하며, 특별자치도의 선도성과 특수성이 개헌과정에 반드시 논의가 필요하다는 의견 제시

2) 특별자치도 분법

- 2006년 2월 공포된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 제주특별자치도 운영의 제도적 근거이며, 특별자치도 출범 이래 6번의 제도개선을 통해 4660건에 이르는 중앙의 권한이 넘어오면서 제주지역 성장의 발판 마련
- 제주특별자치도를 설치하여 고도의 자치권 보장을 통해 실질적 지방분권 보장, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시 조성 등 제주특별법은 두 가지 지향점을 설정하고 있으며, 국제자유도시 조성이라는 목적을 달성하기 위해 고도의 자치권을 보장하는 제주특별자치도를 설치하고 있는 구조
- 지방분권과 경제성장의 목표를 추구하는 두 가지 핵심 축이 특별자치도 추진의 동일한 목표로 인식되며, 단일 법률로는 최대 규모의 법체계를 갖춘 제주특별자치도법에서 국제자유도시라는 목적 달성과 특별자치도라는 분권모델의 성공을 위한 정책적·제도적 노력 상충

구분	제주국제자유도시	제주특별자치도
정의	사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례가 실시되는 지역적 단위(제주국제자유도시특별법 제2조 제1호).	제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 특별법에 근거한 행정단위
지향가치	세계적 경쟁력을 갖춘 국제자유도시 구현	실질적인 지방분권 구현을 통한 지방자치 역량 강화
공통목표	도민의 복리 증진과 국가발전	
핵심개념	사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 “규제완화”와 “국가적 지원”의 “특례” 부여 (각종 규제법령에서 정하고 있는 기준과 원칙을 적용 배제하거나 완화)	“고도의 자치권 보장”이라는 목적 실현을 위해 제주도에 “특별자치도”의 법적 지위 부여 “개별법령”에서 정하는 기본원칙과 기준의 범위 내에서 중앙행정기관의 장이 처리하던 권한과 사무를 도지사로 이양하고, 일부 시행령과 시행규칙에서 정한 기준을 도조례로 형성할 수 있도록 하는 특례가 법률로서 보장

- 특히, 제주특별법 제1조 목적 조항이 개정 되는 등 국제자유도시와 제주특별자치도가 지향하는 비전 변경 필요

제1조 (목적)	이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화와 국제적 기준의 적용 및 환경자원의 관리 등을 통하여 경제와 환경이 조화를 이루는 환경친화적인 국제자유도시를 조성함으로써 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.
-------------	---

- 또한 제주특별법 제정 이후 제도개선 과정을 통한 중앙권한 단계적 이양으로 조문 증가와, 규제와 육성을 동시에 규율함에 따라 법률 해석 어려움과 제주특별법 체계는 6편, 21장, 45절, 488조로 구성으로 집행자와 이용자 편리성 제고 필요
- 특히, 방대한 수의 특례 조항은 내면적 과잉규범화를 가져오고 법규범의 구조 체계화 미흡

구분	1편	2편	3편	4편	5편	6편
	총칙	제주자치 도 설치	국제자유 도시	산업발전	보칙	벌칙
장	0	9	4	8	0	0
절	0	28	5	12	0	0
조	6	133	98	227	14	14

- 특별자치도 추진 15년에 대한 전문가 인식조사 결과 분법은 이론적으로 가능하지만, 국회 입법 과정에서는 그나마 확보한 특별자치도 지위 등에 대해서 현행 보다 축소가능성 및 입법 추진 과정에서 난항이 예상되는바 그냥 현행 그대로 제도개선 과정이나 포괄적 이양 방식으로 가야한다는 의견과 헌법개정을 통해 특별자치도 기본법 제정이 우선이며, 지방자치법에 종속되지 않은 제주만의 자치입법권, 재정권, 행정권을 규정 필요. 기본법이 제정될 경우 국제자유도시 특별법은 별개 법안으로 분리가 필요하다고 제시
- 제주특별법 분법안은 제주만의 법전화, 헌법을 비롯한 타 법률과의 관계에 있어 적절한 지위를 형성할 수 있는 체계 마련 필요
- 제주특별법의 분법안은 1안 2개 법률로 분법화 하는 방안과, 2안 3개 법률로 분법화 하는 방안 제시

구분	내용
1안(2개안)	제주특별자치도 설치 특례, 제주국제자유도시 특례
2안(3개안)	제주특별자치도 기본법, 제주특별자치도 설치 특례, 제주국제자유도시 특례

- 1안 2개 법률로 분법화 하는 방안은 제주특별자치도 설치 특례와 제주국제자유도시 특례는 두는 방안으로 제주특별자치도 설치 특례에서는 제주특별자치도 설치와 법적 지위에 관한 사항, 자치행정 특례에 관한 사항 규정, 제주국제자유도시 특례에서는 국제자유도시 기본 사항, 규제특례사항 규정
- 2안 3개 법률로 분법화 하는 방안은 제주특별자치도 기본법, 제주특별자치도 설치 특례, 제주국제자유도시 특례를 두는 방안으로 제주특별자치도 기본법에서는 제주특별자치도 설치와 법적 지위에 관한 사항, 제주특별자치도 설치 특례에서는 자치행정 특례에 관한 사항, 제주국제자유도시 특례에서는 국제자유도시 기본 사항, 규제특례사항 규정

- 제주특별자치도 기본법을 구성하는 경우 장점으로는 제주특별자치도 설치의 기본적인 이념, 방향성을 제시하고 종합적인 법체계, 제도를 계획적으로 정비하기 위한 목표 설정이 가능하고 국가적 차원의 제주특별자치도에 정책에 대한 총괄 규범으로서 역할 수행 가능, 법에서 제시하는 정책의 기본적 방향과 전체상을 명확히 함으로 제도의 통일성 체계성 확보로 국민 및 도민 이해성 제공
- 단점으로는 현행 법제상 기본법의 구성체계 및 법적 성격에 따라 기본법을 제정할 경우 범형식 남용 비판 제기, 국제자유도시 조성에 관한 기본적 사항도 포함할 경우 소관부처 확정 곤란, 입법과정 어려움

3) 자치입법권 강화

- 6번의 제도개선을 통해 4660건에 이르는 중앙의 권한 이양으로 제주의 성장을 가져왔으나, 최종적인 입법형성권이 국회에 있음. 이양된 중앙행정기관 권한 중 약 80%가 중앙행정기관 권한을 도지사의 권한으로 ‘시행령을 도 조례로 정할 수 있도록’ 하고 있어 진정한 자치입법 확보에는 미흡(민기, 2021).
- 또한 제주특별법상 제주도지사는 도의회의 동의를 받아, 제주특별법 개정 사항을 제주특별자치도 지원위원회에 제출할 수 있으며, 제주특별자치도에서 제도개선 과제를 발굴하여 지원위원회에 제출하더라도 중앙부처 간 협의 과정 중 지역 간 형평성 논리, 비효율성, 법률체계의 혼란 등의 이유로 수용되지 못하는 경우가 빈번하며, 지역 실정에 맞는 제도 운영 한계
- 제주특별자치도 기본방향은 자치입법권 확대에 위배되지 않는 한, 법률의 위임 없이도 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙에 관한 조례를 제정할 수 있도록 하고자 하였으며, 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 하는 것임

- 이를 위해 중앙정부의 법령에서 정하는 기준이나 요건을 제주도에 한정해서 완화하거나 또는 강화하는 등 제주도의 특성에 맞게 변경할 수 있도록 특별법에 대한 네거티브 입법방식⁵⁾으로의 전환 고려

4) 재정분권 강화

- 제주특별법 제4조 근거 ‘국가는 제주자치도의 자발적인 성과 제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목(稅目)을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 우대방안을 조속히 시행하여야 한다.’ 라고 규정

<p>제4조 (국가의 책무)</p>	<p>① 국가는 제주자치도의 지방자치를 보장하고 국제자유도시를 실현하기 위하여 관련 법령을 지속적으로 정비하는 등 입법·행정 조치를 하여야 한다.</p> <p>② 국가는 제주자치도의 운영목표와 그 목표달성도에 대한 평가 등을 통하여 제주자치도의 선진적인 지방분권의 실현과 국제자유도시의 조성을 위한 방안 및 시책을 마련하여야 한다.</p> <p>③ 국가는 제주자치도의 자발적인 성과 제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목(稅目)을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정적·재정적 우대 방안을 마련하여 조속히 시행하여야 한다.</p> <p>④ 국가는 이 법 시행에 따라 폐지되는 종전의 제주도가 누리던 행정상·재정상의 이익을 제주자치도가 계속 누릴 수 있도록 하여야 한다.</p>
-------------------------	---

- 정부는 국세-지방세 비율 6:4개선, 자치분권위원회 자치분권종합계획 제주특별자치도 분권모델 완성을 위해 자치, 조세, 재정, 금융 분야 등 분권과제 발굴 및 법적 특례 부여하고 국세 이양 및 자율성 부여 강조
- 특별자치도 출범 15년이 경과하고 있지만 국세의 세목 또는 징수액 이양 보류로 특별자치도 및 국제자유도시에 대한 정책체감도 저하와 국세 이양에 대한 제주특별법에 근거를 두고 있지만 정부의 지원의지 부족

5) 일정한 분야에 있어서는 현행의 법령 적용을 제주도에서는 적용 제외하도록 하고, 그와 관련한 규율이 필요한 경우에는 다른 특례조치를 통해서 이를 보완하도록 하는 등 전향적인 방식을 검토

- 제주특별자치도는 특별법 제도개선을 통해 국세의 제주특별자치도세 이양 지속 건의
 - 1단계 제도개선 과제 : 국세의 제주특별자치도세 전환, 정부는 타 자치단체와 차별하여 국세를 부과 하지 않는 것은 위헌소지가 있다고 미반영
 - 4단계 제도개선 과제 : 국세의 자율권 부여, 국가의 고유사무, 지역 간 세율, 과세체계 혼란으로 미반영
 - 5단계 제도개선 과제 : 제주자치도내 징수국세의 이양, 국세의 지방이양 여부는 중앙·지방간 기능 조정, 지방재정조정제도개선 방안 등과 연계하여 종합적인 검토 필요. 재정수요 부족분은 지방교부세등을 통해 해결하는 것이 바람직하다고 미반영
 - 7단계 제도개선 과제 : 국세의 제주특별자치도세 이양, 개별소비세는 그 성격상 사회적 비용 등을 고려하여 국가 차원에서의 정책 수립이 필요한 세목으로 지방 이양 곤란, 재원이양 문제는 국가기능의 지방이양을 전제로 하는 것으로서 현재 자치분권위 재정분권 TF에서 논의 중으로 미반영
- 제주특별법 제4조는 ‘국가는 제주자치도의 자발적인 성과 제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목을 이양하거나 제주자치도에서 징수하는 국세를 이양하는 등 행정적·재정적 우대 방안을 마련하여 조속히 시행하여야 한다’ 고 규정하고 있음에 따라 국세 세목 또는 국세 징수액의 특별자치도로의 이양에 대해 노력 필요하지만 정부를 설득하기 어려우며, 이를 해결하기 위한 중앙-제주, 제주특별자치도-의회의 다가적 협력 필요
- 특별자치도 출범과 함께 도입된 보통교부세 법정률 제도는 제주사회에서 많은 논란이 되어 왔음. 논란의 핵심에는 보통교부세 총액에 따라 일정률을 지급해 주는 법정률 제도는 중앙정부로부터 이양받은 권한의 실행 과정에서 발생하는 재정소요액 등을 반영하지 못하고 있음
- 재정확대 수요를 반영하지 못하고 있는 소요액에 대한 평가 및 법정률 상향 필요

5) 제주특별자치도지원단 상설화

- 제주특별자치도지원단은 국무총리훈령인 「제주특별자치도지원단의 구성 및 운영에 관한 규정」 제2조(설치)에 근거를 두고 있음

제2조 (설치)	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “법“이라 한다) 제17조에 따른 제주특별자치도 지원위원회(이하 “지원위원회“라 한다)의 운영을 효율적으로 지원하기 위하여 국무조정실에 제주특별자치도지원단(이하 “지원단“이라 한다)을 둔다.
-------------	---

- 제주는 제주특별자치도 분권모델의 완성 및 제주국제자유도시 조성을 위한 부처협의 및 조정 등 정부의 제도적 지원이 안정적으로 수행될 수 있도록 제주지원단의 조직상설화가 필요하지만 중앙부처는 제도적 기반조성 후 일몰되도록 한 당초 입법취지, 제주특별자치도 출범 이후 자치분권을 위한 제도적 기반 조성이 마무리되고 있는 상태에서 상설조직화 필요성에 대한 부정적 입장을 보이고 있음
- 제주특별자치도 지원위원회의 근거는 제주특별법 제17조에 두고 있으며, 제주특별법의 목적을 달성할 수 있도록 제주자치도의 성과목표와 평가 및 국제자유도시의 조성에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 제주특별자치도 지원위원회를 두고 있음

- 제주특별법 제17조(제주특별자치도 지원위원회의 설치 등)

제17조 (제주특별자치도 지원위원회 설치 등)	<p>① 제주자치도가 이 법의 목적을 달성할 수 있도록 제주자치도의 성과목표와 평가 및 국제자유도시의 조성에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 제주특별자치도 지원위원회(이하 “지원위원회“라 한다)를 둔다.</p> <p>1~14호 생략.</p> <p>②~⑦항 생략</p>
------------------------------------	---

- 국무총리 소속 제주특별자치도 지원위원회는 제주특별법 개정과 제주자치도의 조직·운영에 관한 기본계획의 수립 및 시행에 관한 사항, 제주자치도의 행정 및 재정자주권 제고와 행정적·재정적 우대 부여 방안 마련에 관한 사항 등 심적 기능을 담당하는 기구로 ‘실질적인 지방분권 보장과 국제자유도시 조성을 통한 국가발전’이라는 목적을 달성하기 위해서는 제주특별자치도 지원단 상설화 필요
- 2006년 제주특별법 제정 당시 2011년까지 운영되도록 한시적으로 설치했으나 제주도지원위 실무작업 기구의 필요성과 자치분권 추진 연속성 확보를 위해 국무총리 훈령 개정하여 연장하고 있음
- 특히, 제주특별자치도와 유사한 업무를 하는 세종특별자치지원단, 새만금사업 추진지원단 이미 상설 조직으로 운영되고 있음에 따라 형평성 차원 등 제주 지원단만 한시적으로 운영하는 것은 지원단 설립 취지에 맞지 않음
- 현재 국회 의원입법발의 중이며, 제주가 지향하는 제주특별자치도 추진 3단계(준연방적 분권화) 목표 달성 시 까지 제주특별자치도지원단 존속과 이에 대한 상설화 필요
- 이를 통해 제주특별자치도지원단 상설화를 통한 타시도 형평성 제고와 중앙정부의 핵심 아젠다로 추진될 수 있는 탑-다운 방식의 의사결정시스템의 필요성과 타지방과의 형평성을 극복하고 적시적인 정책결정을 수행할 수 있도록 중앙정부의 추진의지 강화, 제주와 중앙정부와의 직접적 소통 통로이자 추진체계의 중요한 기능을 담당으로 제주특별자치도의 정책적 기조 담보 및 지속 체계 운영

3. 도민 삶과 함께 하는 특별자치도 추진을 위한 핵심과제

1) 제주특별자치 종합계획 수립

- 제주특별자치도는 2005년 제주특별자치도 기본구상 수립 시 제1단계는 기능적 분권화, 제2단계는 권력적 분권화, 제3단계는 분권국가를 구현을 제시하였으나, 계획적으로 추진되지 못함(헌법개정 등).

- 제주도민적 입장에서는 특별자치도, 국제자유도시 추진이 제주발전에 도움이 된 것은 인정하나, 도민 삶과 연계한 성장적 측면에서는 부정적임
- 정부차원에서 특별법 제20조 근거 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기 위한 계획을 수립하여야 하고, 계획에는 법령에 규정된 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무의 전수조사에 관한 사항을 비롯한 행정적·재정적 지원 등 중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 포함하여야 하나 제주도를 비롯한 도민이 체감하기는 어려움

<p>제20조 (중앙행정기관 권한의 단계적 이양)</p>	<p>① 지원위원회는 제주자치도의 경우 외교, 국방, 사법 등의 국가 존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기 위한 계획(이하 “이양계획“이라 한다)을 수립하여야 한다.</p> <p>② 이양계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법령에 규정된 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무의 전수조사에 관한 사항 2. 중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양 대상사무의 조사 및 선정에 관한 사항 3. 중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양 대상의 확정과 그 사후 관리에 관한 사항 4. 그 밖에 행정적·재정적 지원 등 중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항 <p>③ 지원위원회는 제1항에 따라 수립된 이양계획을 국무총리에게 보고하고, 관계 중앙행정기관의 장과 도지사에게 통보하여야 한다.</p>
---	---

- 국제자유도시 추진과 관련하여 특별법 제140조에 근거 제주국제자유도시 종합계획을 수립하고 있으며, 17호에 걸친 종합계획 포함사항에 제주특별자치도에 대한 역할 부재

<p>제140조 (종합계획의 수립)</p>	<p>① 도지사는 다음 각 호의 사항을 포함하는 국제자유도시의 개발에 관한 종합계획(이하 “종합계획“이라 한다)을 수립한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제주자치도의 장기적인 발전 방향 및 제주자치도를 환경친화적인 국제자유도시로 개발하기 위한 기본시책에 관한 사항 2~18호 삭제
-----------------------------	--

- 제주특별자치도 추진과 관련하여 중앙정부 절충 어려움과 도민이 체감하지 못한다는 의견에 대해서는 실천력을 담보한 계획 수립이 미흡하였고, 기존 진행되었던 특별자치도 평가 및 향후 전략 연구들이 제언 수준을 넘지 못한 한계 존재.
- 제주특별자치 종합계획 수립에 대한 법적 근거 마련이 필요하고 각 호에 대한 방향, 실천계획(연차별), 소요예산, 담당실국 등 포함으로 책임성 강화와 주민자치를 비롯한 도민이 체감할 수 있는 중장기 실천계획 마련 필요
- 계획의 실천력을 높이기 위해서는 특별자치 종합계획이 정부차원의 계획으로 이루어지는 것이 가장 바람직하며, 또 다른 대안으로 지방분권위원회 산하의 세종·제주특별위원에서 수립하는 것도 고려 필요

2) 제도개선 과제 발굴 다양화

- 제주특별자치도는 특별법 제19조에 근거 제주자치도와 관련한 법률에 반영 필요 사항에 대해 의견을 지원위원회로 제출하고 있음

제19조 (법률안 의견 제출 및 입법반영)	① 도지사는 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있다. ②~⑤항 삭제
-------------------------------	--

- 특별자치도 출범 이래 6번의 제도개선을 통해 4660건에 이르는 중앙의 권한을 이양 받아 운영 중이며 미반영 과제는 225건임
- 중앙정부 권한 이양이 제주의 발전을 견인하였지만 미반영된 과제 중 타 지역 형평성을 극복하지 못한 한계와 소요기간이 길어짐에 따라 적시성이 저하되는 부정적 결과 초래
- 2단계 9개월에서 6단계 3년 2개월로 제도개선 소요기간이 늘어나고 있음

- 전문가 의견조사에서도 75%(15명)가 제도개선을 통한 권한이양은 제주특별자치도 발전에 도움이 되었다고 응답하였으며, 75%(15명)가 현재와 같은 제도개선 소요기간은 제주발전에 도움이 되지 않는다고 응답함
- 이는 중앙정부와 제주 모두의 노력이 필요한 사항으로 중앙정부는 제출된 과제 사유와 내용이 타당하다고 인정할 때에는 관계 법률에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 하며, 제주 차원에서는 제도개선 과제 발굴 시스템에 대한 보완 필요
- 현재 제도개선 과제 발굴 프로세스는 실국별 주요 문제 발굴로 과제화, 전문가 TF 운영 통한 과제발굴, 도민 의견수렴, 수합된 과제 전문가 워킹그룹 운영, 과제 확정 후 도민 공청회 개최, 도의회 제출 등의 과정을 거치고 있음
- 제주개선 과제 발굴과 관련하여 과제발굴은 상시 시스템이 구축되어야 하며, 이는 제출 의무를 벗어나, 제주가치를 지키고 도민 삶과 연계한 과제 발굴 필요. 이를 위해 도민과 전문가, 시민사회단체 등이 제도개선 과제 발굴 시 보다 많이 참여할 수 있도록 기회 제공과 접근 용이성, 상시 접근 가능성 및 신속한 피드백(온라인 플랫폼) 등을 포함한 도민의 과제 발굴 시스템에 대한 접근성 확대 방안 마련 필요
- 실국 차원에서는 부문별 과제 발굴 관련 적극적 관여를 전제로 하며, 이를 부서 성과에 반영하는 제도 필요와 법정계획 수립 시 제도개선 과제 발굴 의무화와 도민 삶의 질 향상과 연계된 과제에 대해서는 인센티브 실시, 부서별 과제관리카드 시스템을 구축하여 실/국 단위로 관리하고, 추진단에서 총괄하여 조정 필요
- 제주특별자치도가 건의하고 중앙정부가 지원하는 방식으로는 중앙정부를 설득할 수 있는 획기적 구상의 한계와 중앙정부의 반대에 직면 가능성이 높음. 제주도와 중앙정부 공동으로 중장기 플랜을 수립하여 단계적으로 추진하는 방안 고려 필요

3) 제주형 주민자치회 운영

- 제주는 2006년 7월 1일 제주특별자치도 출범으로 단일 계층체제로 전환하였음. 당시 행정체제개편에 대해 반대 측에서는 행정체제개편으로 시장, 군수제가 폐지되면 주민의사 정책 반영 어려울 수 있다는 우려를 제기하였고, 행정체제개편 찬성 측에서는 읍면동 기능 확대로 주민자치위원회 역할 강화를 통한 생활자치 활성화가 가능하다는 입장 제시
- 타 시도와는 달리 주민자치센터 및 주민자치위원회와 관련하여 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제45조에 해당 규정 및 세부 내용은 조례로 정함
 - 제주특별법 제45조(주민자치센터 설치·운영 등)

제45조	<p>① 읍·면·동에는 다음 각 호의 사항을 처리하기 위하여 주민자치센터를 설치한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민의 편의와 복지 증진에 관한 사항 2. 주민자치의 강화에 관한 사항 3. 지역공동체의 형성에 관한 사항 <p>② 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 주민자치센터 관할구역별로 주민자치위원회를 두되, 각계각층의 주민대표가 고르게 참여하여야 한다.</p> <p>③ 도지사는 주민자치의 확대 및 효율적인 행정운동을 위하여 다음 각 호에 대하여 운영경비의 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>1~2호 생략.</p> <p>④ 그 밖에 주민자치센터의 설치·운영, 주민자치위원회의 구성·운영 및 제3항의 운영경비 지원 등에 필요한 사항은 도조례로 정한다.</p>
------	--

- 제주특별자치도 주민자치센터 설치·운영 조례

제2조(정의)	<p>주민자치센터(이하 “자치센터” 라 한다)와 주민자치위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민의 복지증진과 지역공동체 형성 촉진 2. 주민 참여의 보장과 자치활동의 강화 3. 읍·면·동별 자율적 운영 유도 4. 건전한 육성 및 발전을 위한 행·재정 지원 5. 정치적 이용 목적의 배제
---------	--

제12조(주민참여)	<p>① 읍·면·동장은 자치센터의 운영에 대한 주민참여 방안을 적극적으로 강구하여야 한다.</p> <p>② 관할구역안의 주민이나 단체는 읍·면·동장에게 자치센터 운영에 대하여 개선을 요구하거나 의견을 제출할 수 있다.</p> <p>③ 개선의 요구나 의견제출이 있는 경우 읍·면·동장은 주민자치위원회와 협의하여 그 내용을 성실히 검토하여 타당하다고 판단되는 경우에는 자치센터의 운영에 반영하고 그 결과를 도지사에게 보고하여야 한다.</p>
제14조(보고)	<p>① 읍·면·동장은 매년 1월 중에 자치센터의 연간 운영계획을 주민자치위원회의 심의를 거쳐 주민에게 공개하고 그 내용을 도지사에게 보고하여야 한다.<개정 2011.11.2></p> <p>② 읍·면·동장은 제10조의 사용료 등 자치센터 운영에 따른 수입과 지출내역을 포함한 운영결과 보고서를 반기별로 주민자치위원회의 심의를 거쳐 해당 반기 경과 후 20일 이내에 공고, 게시 등의 방법에 의해 주민에게 공개하고 그 내용을 도지사에게 보고하여야 한다.</p>
제23조(회의록 작성 및 공개)	<p>① 읍·면·동장은 위원회 회의에 관하여 다음 각 호의 사항을 기재한 회의록을 작성하여야 한다.</p> <p>1~6호 삭제.</p>

- 제주특별법의 경우 주민자치위원회는 주민자치센터 운영과 관련한 참여 형태로 규정되어 있으며, 운영 조례의 경우 주민자치의 형태가 아닌 주민자치의 운영 계획을 포함한 주민 참여방안 까지 주민이 아닌 읍면동장 중심으로 규정되어 있음
- 문재인 정부는 국정과제 전략 중 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’ 전략을 통해 자치분권 기반확보와 마을자치 활성화를 통한 주민자치회 제도 개선안 마련과 법률개정 그리고 주민주도의 실질적 마을 협의체로서의 주민자치회의 역할과 지위를 강화하겠다고 밝힘
- 그러나 2020년 지방자치법 전부 개정 시 주민자치회 본격실시를 위한 조항은 기존 제도와의 차별성 등 운영방안에 대한 추가적인 논의가 필요하다는 의견 제기로 제외
- 현재 지방자치법 일부개정안으로 주민자치회 설치에 대한 법안이 제출되어 있으나, 제주특별법 7단계 제도개선 과제 ‘풀뿌리 자치 활성화를 위한 주민자치회 설치 및 지원’ 채택

- 제주는 특별자치도 추진으로 선도형 지방자치를 운영하고 있으며, 특별자치 추진에 대해 주민이 직접 결정하고 체감하는 삶 속의 생활자치 마련 필요
- 제주형 ‘주민자치회’ 도입으로 읍면동 중심의 주민자치 운영을 탈피하여 주민이 직접 익년도 자치계획 수립하는 방안과, 개방성과 대표성을 확보한 주민자치회 위원 선출 방식(투표, 추천 등) 변화, 주민자치회 분회 설치(지방자치법 일부개정안 제외), 국유재산 또는 공유재산 무산 대부, 사용·수익을 통한 마을 주도형 맞춤형 사업 추진 근거 마련, 주민자치회 사무국 운영 방안 마련 필요

4) 제주형 행정체제 혁신

- 제주는 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범하면서 제주는 종전 4개시·군(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군) 행정체제에서 2개 행정시(제주시, 서귀포시) 체제로 전환되어 현재까지 운영되고 있음
- 행정의 민주성 약화, 주민참여 약화, 지역간 불균형 발생, 행정서비스의 질(質) 저하에 대해 현행 행정체제(기초자치단체부활, 행정시작 직선제 등)에 대한 지속적인 도민사회 문제 제기
 - 현재의 도-행정시-읍면동의 계층구조에 대한 논란
 - 지역 실정에 맞는 정책 수립이 이루어지지 않고 있으며, 행정시 간 경쟁이 없어짐에 따라 행정서비스의 질과 주민의 접근성이 저하되었다는 지적
- ‘제주특별자치도 행정체제 개편위원회 설치·운영 조례’ 제정을 통해 당 조례의 근거로 위원회 설치

제2조 (기능)	제주특별자치도 행정체제 개편위원회(이하 “위원회” 라 한다)는 다음 각 호의 사항에 관하여 자문에 응하고 심의한다. <개정 2016.11.23.> <ol style="list-style-type: none"> 1. 현행 제주특별자치도(이하 “제주자치도” 라 한다) 행정체제 등의 장·단점 분석 등에 관한 사항 2. 합리적 제주자치도 행정체제 모형 모색에 관한 사항 3. 연구용역 과업지시서 작성 등에 관한 사항
-------------	--

	4. 제주자치도 행정체제 모형 주민 의견조사 등에 관한 사항 5. 공청회 개최 등 도민의견 수렴에 관한 사항 6. 중앙부처 및 국회 절충 논리개발 등에 관한 사항 7. 그 밖에 제주자치도 행정체제 모형 모색을 위하여 위원장이 인정하는 사항
--	--

- 행정체제 개편위원회에서 도민 선호도가 가장 높은 행정시장 직선제안, 기초 자치단체 부활안, 현행 유지안 등 3개 대안에 대해 대안선택 모색
- 도민여론조사, 도민설명회, 도민공청회, 전문가 토론회 등을 거쳐 대안별 종합하여 시장직선(의회미구성안) 제시

핵심가치		행정시 기능강화(안)	시장직선· 의회미구성(안)	시장직선· 의회구성(안)
지방 자치 이념	① 민주성	미흡	보통	충분
	② 주민편의성	미흡	보통	충분
	③ 행정효율성	충분	충분	미흡
특별 자치	④ 특별자치도	충분	충분	미흡
	⑤ 국제자유도시	충분	충분	미흡
실현 가능 성	⑥ 법적 실현가능성	충분	충분	미흡
	⑦ 행정적 실현가능성	충분	충분	미흡
	⑧ 정치적(국회) 합의가능성	충분	충분	미흡
⑨ 주민 체제변화 욕구 충족가능성		미흡	충분	충분
종합 판단		보통	충분	미흡

- 또한 행정시장 직선시 행정시의 권역조정은 주민의 정책선호 동일성, 경제 및 산업구조의 유사성, 인구 등 제주시 집중화 완화 및 지역균형발전, 생활권 역과 행정권역의 근접성 등을 고려하여 현행 제주시, 서귀포시 2개 권역을 4개 권역으로 조정하여 ‘제주시(제주시 동지역), 동제주시(조천, 구좌, 우도, 성산, 표선, 남원), 서제주시(애월, 한림, 추자, 한경, 대정, 안덕), 서귀포시(서귀포시 동지역)로 조정할 것을 최종 권고
- 제주특별자치도는 제주특별법 7단계 제도개선 과제로 ‘행정시장 직선제 도입’을 제출하였으나, 정부의 입장은 행정시장 직선제에 대한 순기능적 측면은 인정되나 행정시장직선제 도입도 행정체제개편의 일환인 만큼 ‘05년도와 마찬가지로 주민투표 등 이에 버금가는 도민의 의견수렴 절차 필요하다는 이유로 미반영

- 특별자치도 추진 15년에 대한 전문가 인식조사 결과 전문가 20명 중 45%(9명)가 기초자치단체 부활이라고 응답하였으며, 다음으로 행정시장 직선제 35%(7명), 현행 유지 20%(4명)으로 응답하였으며, 행정체제개편에 대한 대표성을 확보하기는 어려우나 기초자치단체 부활이 제주특별자치도에 가장 적합한 행정체제(안)으로 조사됨
 - 현행유지안 전문가 의견 : 특별자치의 안정적인 정착을 통한 성공모델 제시를 위해 현행유지가 필요하며, 읍면동 대동제를 통해 규모화 필요 제시
 - 기초자치단체 부활 전문가 의견 : 법인격이 있는 기초자치단체 부활을 통해 실질적인 풀뿌리 자치를 실현하고 제주도지사에게 집중된 권한을 분산시켜 권력의 독점화 방지 필요와 도민의 불편에 대한 빠른 대응에 한계, 행정 효율성과 풀뿌리 민주주의의 실행의 측면에서 고민 필요, 중앙과의 이견에 대한 검토 필요, 법인격이 있는 기초자치단체 없이 헌법 정신이 구현하는 주민주권 및 생활 민주주의 구현 불가능 제시
 - 행정시장 직선제 전문가 의견 : 선출직 행정시장을 통해 도민의 관심사, 민원 등이 시정·도정에 반영하여 도민 만족도 증가 필요와 특별자치도의 제도적 정체성을 훼손하지 않으면서 도민의 정치적 권리를 확대하고 도민사회의 변화요구를 수용할 수 있는 차선의 방안이라 제시
- 제주특별자치도 행정체제개편의 향후 방향은 도민이 결정할 수 있는 도민결정권 강화를 위한 방향이 필요하며, 제주특별자치도 주민의 행정참여를 활성화하고 행정의 민주성과 투명성을 확보하기 위한 숙의민주주의 실현 필요
- 더불어 제주특별자치도 행정체제가 변화될 경우 자치구역에 대한 재조정 수반 필요

5) 핵심산업 재편

- 제주특별자치도는 국제자유도시 육성을 위해 핵심산업 육성이 필요하며, 제주특별자치도가 출범하면서 청정1차 산업, 관광산업, 교육산업, 의료산업, 그리고 첨단산업을 이른바 4+1 핵심산업으로 선정함
- 핵심산업과 관련하여 전문가 의견조사 결과는 관광산업(평균 3.39), 1차 산업(평균 3.03), 첨단산업(평균 3.23), 교육산업(평균 3.28)로 산업의 특성과 향후 발전 기대까지 높은 것으로 나타남
- 현재 제주의 핵심산업 육성의 지침서라 할 수 있는 제3차 제주국제자유도시 종합계획이 추진 중에 있으며, 결과를 토대로 종합계획과 연계한 4차산업혁명, 제주형 뉴딜정책 등을 고려한 도민이 체감하고 실질적으로 삶의 질을 높이는 핵심산업 육성 및 재편 고려

참고문헌

- 강창민·양덕순(2008), ‘제주특별자치도 출범의 이상과 현실’ 한국정책학회.
- 민기(2021), ‘제주특별자치도 출범 15주년 기념세미나’ 자료집.
- 국무조정실(2020), ‘제주특별자치도 성과평가’ 각 년도
- 제주특별자치도(2016), ‘제주특별자치도 10년 평가 및 향후 전략’
- 제주특별자치도(2016), ‘제주특별자치도 10년’
- 제주특별자치도(2020), ‘조문별 특례활용 성과 사례집’
- 제주특별자치도(2021), ‘지방분권 선도모델로써 제주특별법 전부개정의 쟁점과 전망’, 제16회 평화와 번영을 위한 제주포럼
- 제주특별자치도의회(2016), ‘제주특별자치도 10주년 평가 및 제도개선 과제 발굴 연구’
- 제주특별자치도의회(2021), ‘제주특별법 전부개정을 위한 정책토론회’, 자료집
- 한국지방행정연구원(2018), ‘제주특별자치도의 연방제수준 자치분권 시범지역 운영방안 연구’

부록 : 전문가 의견조사서

제주특별자치도 출범 15주년 평가를 위한 전문가 의견 조사

안녕하십니까?

제주연구원은 제주특별자치도 출범 15주년을 맞아 특별자치도 평가 및 향후 전략 수립을 추진하고 있습니다.

본 설문문의 목적은 특별자치도 관련 전문가를 대상으로 특별자치도 추진 대한 전반적인 성과 체감도, 자치분권 특례와 핵심산업 특례에 대한 전문가 인식 및 의견을 조사하고,

제주특별자치도 주요 쟁점 사항 및 향후 추진 방향에 대해 심도 있는 의견을 구하기 위함입니다.

전문가분께서 제시하신 소중한 의견은 제주특별자치도의 발전을 위한 정책 자료로 활용 될 것입니다.

귀하께서 응답하신 본 조사의 설문내용 및 개인신상 정보는 통계분석 자료로만 활용되며, 자료처리 과정에 있어 비밀이 보장됩니다.

바쁘시더라도 시간을 할애하시어 설문조사의 결과가 유용한 정책 자료로 활용될 수 있도록 응답을 부탁드립니다.

대단히 감사합니다.

2021년 8월

제주연구원

☎ 연구 및 조사책임 : 제주연구원 윤원수 책임연구원 (☎ 729-0524, 010-5098-7797)
(E-mai : yws0923@jri.re.kr)

I. 다음은 귀하의 인구 통계적 특성에 대한 질문입니다.

SQ1. 귀하의 성별은? ① 남성 ② 여성

SQ2. 귀하의 연령은 다음 중 어디에 해당되니까?

① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 ⑥ 70대 이상

SQ3. 귀하의 직업은?()

SQ4. 귀하는 제주에 거주 지역은?

- ① 제주특별자치도 ② 제주특별자치도 외 지역

Ⅱ. 제주특별자치도 비전(목표)와 관련된 질문입니다.

2005년 9월 정부제출 '제주특별자치도 기본계획(안)'		
구분	주요 내용	
추진배경	제주도를 고도의 자치권이 부여되는 국제자유도시로 육성하여 21세기 한국의 새로운 성장거점으로 육성	
기본구상	자치입법권 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 규제완화 조치가 필요한 법률을 열거하고, 그 사항에 대해 조례로 규제를 폐지 또는 완화할 수 있도록 하며, 국가사무의 지방이양을 통해 자치입법 범위 확대 - 법률안 제출요구권 부여 (관련 법률의 제·개정시 관계부처에 요청)
	자치재정권 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 제주지역의 국세 이양 및 지방교부세 등 이전 자원 특례 부여 - 현재 제주도에 지원되는 국비가 감소하지 않도록 조정
	자치조직·인사권 강화 및 주민참여수단 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 교육자치제, 자치경찰제를 최대한 조례로 위임하여 타 지역과 차별화 - 모든 기구 및 정원 관련 자율권 확대 및 외국인공무원 채용 특례 인정 - 제주지역 주요 특별지방행정기관의 제주도 이양 검토 - 스위스에서 시행중인 재정주민투표제 및 주민발안투표제 등 도입검토
	자유시장 경제모델 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 규제완화 등을 통하여 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 이상적 "자유시장 경제 모델" 구축 - 모든 규제를 Negative System化하고 글로벌 스탠다드 지향 - 각종 조세감면 범위 및 무비자 입국 확대 - 영어를 다른 지역보다 잘 할 수 있도록 영어 공용화 기반 구축 - 홍가포르 프로젝트 추진
친환경적 동북아	- 제주지역 특성에 적합한 핵심 산업(관광·1차산업·교육·의료)과 이에	

	<p>중심도시 육성</p>	<p>기반한 첨단산업 육성(4+1 핵심산업 육성)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 체험형 종합관광·휴양지 조성 등 세계적 수준의 관광산업 육성 - 친환경적 농수축산물 생산·유통관리를 통한 1차산업 경쟁력 강화 - 국제적 교육환경 조성을 통하여 국제적 교육의 메카로 육성 - 선진 의료제도 도입에 필요한 법적·제도적 기반 구축
<p>추진 전략</p>		
<p>1. 특별자치제의 시행</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자치입법 - 자치조직·인사 - 지방의회 제도 - 주민참여 확대 - 자치재정 - 교육자치제 - 자치경찰제 - 특별지방행정기관 등의 이관 	<p>2. 제주프로젝트의 시행</p> <ul style="list-style-type: none"> - 관광산업의 육성 - 국제적 교육중심지화 - 국제의료 중심지화 - 청정 1차 산업 육성 - 첨단산업의 육성 - 규제자유지역화 	<p>3. 여건의 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 세계평화의 섬 조성 - 사회협약의 체결 - 청정 환경의 보전 - 보건·안전의 강화 - 전통문화 계승 및 지역문화의 발전 - 외국어사용 및 도민의식 - 사회간접자본시설의 확충

A. 2005년 9월 제주특별자치도 기본계획(안) 비전·미션 관련

문1. 귀하는 제주특별자치도 기본계획(안)의 비전 '대한민국 + α 섬, 동북아 중심 국제자유도시'를 잘 추진하고 있다고 생각하십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

문2. 귀하는 제주특별자치도가 기본계획(안)의 미션인 '자치와 분권의 선도 모델' 역할을 잘 하고 있다고 생각하십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

문3. 귀하는 제주특별자치도가 기본계획(안)의 미션인 '최적의 기업환경 조성' 역할을 잘 하고 있다고 생각하십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

B. 2005년 9월 제주특별자치도 기본계획(안) 기본구상 관련

기본구상 1	자치입법권 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 규제완화 조치가 필요한 법률을 열거하고, 그 사항에 대해 조례로 규제를 폐지 또는 완화할 수 있도록 하며, 국가사무의 지방이양을 통해 자치입법 범위 확대 - 법률안 제출요구권 부여 (관련 법률의 제·개정시 관계부처에 요청)
--------	----------	---

평가 항목 자치입법 강화와 관련하여...	매우 불만족한다	불만족한다	보통이다	만족한다	매우 만족한다
4-1) 도민 참여 정도	①	②	③	④	⑤
4-2) 중앙정부 협력 정도	①	②	③	④	⑤
4-3) 도+도의회 협력 정도	①	②	③	④	⑤
4-4) 정책추진 일관성	①	②	③	④	⑤
4-5) 정책추진 효과	①	②	③	④	⑤
4-6) 정책추진 문제점 발생 시 대응력	①	②	③	④	⑤
4-7) 전반적 만족도	①	②	③	④	⑤

기본 구상 2	자치재정권 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 제주지역의 국세 이양 및 지방교부세 등 이전 재원 특례 부여 - 현재 제주도에 지원되는 국비가 감소하지 않도록 조정
---------------	-------------	---

평가 항목 자치재정권 확대와 관련하여...	매우 불만족 한다	불만족 한다	보통 이다	만족한다	매우 만족한다
5-1) 도민 참여 정도	①	②	③	④	⑤
5-2) 중앙정부 협력 정도	①	②	③	④	⑤
5-3) 도+도의회 협력 정도	①	②	③	④	⑤
5-4) 정책추진 일관성	①	②	③	④	⑤
5-5) 정책추진 효과	①	②	③	④	⑤
5-6) 정책추진 문제점 발생 시 대 응력	①	②	③	④	⑤
5-7) 전반적 만족도	①	②	③	④	⑤

기본 구상 3	자치조직· 인사권 강화 및 주민참여 수단 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 교육자치제, 자치경찰제를 최대한 조려로 위임하여 타 지역과 차별화 - 모든 기구 및 정원 관련 자율권 확대 및 외국인공무원 채용 특례 인정 - 제주지역 주요 특별지방행정기관의 제주도 이양 검토 - 스위스에서 시행중인 재정주민투표제 및 주민발안투표제 등 도입검토
---------------	---------------------------------------	--

평가 항목 자치조직·인사권 강화 및 주민참여 수단 확충과 관련하여...	매우 불만족 한다	불만족 한다	보통 이다	만족한다	매우 만족한다
6-1) 도민 참여 정도	①	②	③	④	⑤
6-2) 중앙정부 협력 정도	①	②	③	④	⑤
6-3) 도+도의회 협력 정도	①	②	③	④	⑤
6-4) 정책추진 일관성	①	②	③	④	⑤
6-5) 정책추진 효과	①	②	③	④	⑤
6-6) 정책추진 문제점 발생 시 대 응력	①	②	③	④	⑤
6-7) 전반적 만족도	①	②	③	④	⑤

기본 구상 4	자유시장 경제모델 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 규제완화 등을 통하여 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 이상적 “자유시장 경제 모델” 구축 - 모든 규제를 Negative System化하고 글로벌 스탠다드 지향 - 각종 조세감면 범위 및 무비자 입국 확대 - 영어를 다른 지역보다 잘 할 수 있도록 영어 공용화 기반 구축 - 홍가포르 프로젝트 추진
---------------	--------------------	--

평가 항목 자유시장 경제모델 구축과 관련하여...	매우 불만족 한다	불만족 한다	보통 이다	만족한다	매우 만족한다
7-1) 도민 참여 정도	①	②	③	④	⑤
7-2) 중앙정부 협력 정도	①	②	③	④	⑤
7-3) 도+도의회 협력 정도	①	②	③	④	⑤
7-4) 정책추진 일관성	①	②	③	④	⑤
7-5) 정책추진 효과	①	②	③	④	⑤
7-6) 정책추진 문제점 발생 시 대응력	①	②	③	④	⑤
7-7) 전반적 만족도	①	②	③	④	⑤

기본 구상 5	친환경적 동북아 중심도시 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 제주지역 특성에 적합한 핵심 산업(관광·1차산업·교육·의료)과 이에 기반한 첨단산업 육성(4+1 핵심산업 육성) - 체험형 종합관광·휴양지 조성 등 세계적 수준의 관광산업 육성 - 친환경적 농수축산물 생산·유통관리를 통한 1차산업 경쟁력 강화 - 국제적 교육환경 조성을 통하여 국제적 교육의 메카로 육성 - 선진 의료제도 도입에 필요한 법적·제도적 기반 구축
---------------	---------------------------	--

평가 항목 친환경적 동북아 중심도시 육성과 관련하여...	매우 불만족 한다	불만족 한다	보통 이다	만족한다	매우 만족한다
8-1) 도민 참여 정도	①	②	③	④	⑤
8-2) 중앙정부 협력 정도	①	②	③	④	⑤
8-3) 도+도의회 협력 정도	①	②	③	④	⑤
8-4) 정책추진 일관성	①	②	③	④	⑤
8-5) 정책추진 효과	①	②	③	④	⑤
8-6) 정책추진 문제점 발생 시 대응력	①	②	③	④	⑤
8-7) 전반적 만족도	①	②	③	④	⑤

C. 2005년 9월 제주특별자치도 기본계획(안) 추진전략 관련

문9. 제주특별자치도가 기본계획(안) 추진 전략 중 '특별자치제 시행' 관련입니다. 추진정도에 대해 어떻게 생각하십니까?

평가 항목	매우 잘못하고 있다	잘못하고 있다	보통이다	잘하고 있다	매우 잘하고 있다
9-1) 자치입법	①	②	③	④	⑤
9-2) 자치조직·인사	①	②	③	④	⑤
9-3) 지방의회 제도	①	②	③	④	⑤
9-4) 주민참여 확대	①	②	③	④	⑤
9-5) 자치재정	①	②	③	④	⑤
9-6) 교육자치제	①	②	③	④	⑤
9-7) 자치경찰제	①	②	③	④	⑤
9-8) 특별지방행정기관 등의 이관	①	②	③	④	⑤

문10. 제주특별자치도가 기본계획(안) 추진 전략 중 '제주프로젝트 시행' 관련입니다. 추진정도에 대해 어떻게 생각하십니까?

평가 항목	매우 잘못하고 있다	잘못하고 있다	보통이다	잘하고 있다	매우 잘하고 있다
10-1) 관광산업의 육성	①	②	③	④	⑤
10-2) 국제적 교육중심지화	①	②	③	④	⑤
10-3) 국제의료 중심지화	①	②	③	④	⑤
10-4) 청정 1차 산업 육성	①	②	③	④	⑤
10-5) 첨단산업의 육성	①	②	③	④	⑤
10-6) 규제자유지역화	①	②	③	④	⑤

문11. 제주특별자치도가 기본계획(안) 추진 전략 중 '여건의 조성' 관련입니다. 추진정도에 대해 어떻게 생각하십니까?

평가 항목	매우 잘못하고 있다	잘못하고 있다	보통이다	잘하고 있다	매우 잘하고 있다
11-1) 세계평화의 섬 조성	①	②	③	④	⑤
11-2) 사회협약의 체결	①	②	③	④	⑤
11-3) 청정 환경의 보전	①	②	③	④	⑤
11-4) 보건·안전의 강화	①	②	③	④	⑤
11-5) 전문문화 계승 및 지역문화의 발전	①	②	③	④	⑤
11-6) 외국어사용 및 도민의식	①	②	③	④	⑤
11-7) 사회간접자본시설의 확충	①	②	③	④	⑤

Ⅲ. 제주특별자치도 제주특별법 제도개선과 관련된 질문입니다.

제주특별자치도 제주특별법 제도개선 추진 현황(4,660 여건 이양)

1단계 (‘06.2.21 제정)	2단계 (‘07.8.3 개정)	3단계 (‘09.3.25 개정)
1,062건 개선	278건 개선	365건 개선
특별자치도 출범, 자치분권 확대, 자치 모범도시 등	핵심 산업 중심 규제 완화, 국제자유도시 여건 확대	관광 3법 일괄이양, 영어교육도시 지정 등
4단계 (‘11.5.23 개정)	5단계 (‘15.7.24. 전부개정)	6단계 (‘ 19.12.10. 법률안 공포)
2,134건 개선	698건 개선	123건 개선
교육·의료·투자진흥 등 특례 확대, 법률 일괄이양 등	추가 권한 이양, 입법체계 개선을 통한 전부개정 등	목적규정 개정, 자치기능 확대·보완을 통한 도민접근성 향상 등

제주특별자치도 제주특별법 단계별 제도개선 소요기간 현황(1~6단계)

구분	과제확정	의회 동의	지원위 제출	정부안 확정	국회 제출	국회 의결	공포일	총소요 기간
1단계	‘05. 9	-	‘05.9.21.	‘05.10.14.	‘05.11.22.	‘06.2.9.	‘06.2.21.	제정
2단계	‘06.11.	‘07.2.8. (보고)	‘06.11.27.	‘07.5.15.	‘07.5.22.	‘07.7.3.	‘07.8.3.	9개월
3단계	‘07.12	‘09.3.19. ‘08.2.21. (보고)	‘07.12.12.	‘08.10.7.	‘08.10.14.	‘09.3.3.	‘09.3.25.	1년 2개월
4단계	‘09.6.23	‘09.7.21	‘09.7.24.	‘10.5.4.	‘10.5.18.	‘11.4.29.	‘11.5.23.	1년 10개월
5단계	‘13.2.27.	‘13.3.20	‘13.3.28.	‘14.11.18.	‘14.12.1.	‘15.7.6.	‘15.7.24.	2년 4개월
6단계	‘16.7.5.	‘16.9.9.	‘16.9.30.	‘17.12.26.	‘17.12.28.	‘19.11.19.	‘19.12.10.	3년 2개월

제주특별자치도 제주특별법 미반영 과제 현황(1~6단계)

구분	합계	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계
합계	225	22	55	40	21	36	51
기반영	59	5	19	14	6	3	12
추진 불필요	110	14	30	21	12	19	14
재검토	55	3	6	5	3	14	24

문12. 제주특별법 단계별(1단계~6단계) 제도개선을 통해 4,660여건의 권한을 이양 받아 운영 중에 있습니다. 권한 이양이 제주특별자치도 발전에 도움이 되었다고 생각하십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

문13. 제주특별법 단계별(1단계~6단계) 제도개선 소요기간이 점차 길어지고 있습니다. 소요기간이 길어지는 것이 제주특별자치도 발전에 도움이 되었다고 생각하십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

문14. 제주특별자치도의 발전을 위하여 현재와 같은 단계별 제도개선 과정이 도움이 된다고 생각하십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

Ⅲ. 제주특별자치도 자치분권 분야와 관련된 질문입니다.

A. 자치조직 및 인사 분야

문15. 제주특별자치도의 출범 이후 지난 15년간 자치조직 및 인사 분야 제반제도 변화에 대해 어떻게 생각하십니까?

평가 항목	매우 부정	부정	보통이다	긍정	매우 긍정
15-1) 집행기관 구성의 자율성 확대	①	②	③	④	⑤
15-2) 행정기구 설치 및 운영의 자율성 확대	①	②	③	④	⑤
15-3) 자치조직권 확대	①	②	③	④	⑤
15-4) 인사제도의 운영 자율성 강화	①	②	③	④	⑤
15-5) 성과중심 인사관리 효율성 개선	①	②	③	④	⑤
15-6) 공무원 충원의 개방화	①	②	③	④	⑤
15-7) 전문인력의 충원확대	①	②	③	④	⑤
15-8) 중앙정부와 인사교류 확대	①	②	③	④	⑤
15-9) 공무원 교육훈련 개선	①	②	③	④	⑤

B. 제주특별자치도의회 분야

문16. 제주특별자치도의 출범 이후 지난 15년간 **도의회 분야** 제반제도 변화에 대해 어떻게 생각하십니까?

평가 항목	매우 부정	부정	보통이다	긍정	매우 긍정
16-1) 도의회 의정역량 강화	①	②	③	④	⑤
16-2) 도의회의 주민대표기능 강화	①	②	③	④	⑤
16-3) 도의회 집행기관 감사기능 개선	①	②	③	④	⑤
16-4) 정책자문위원회제도의 의정역량 개선기여	①	②	③	④	⑤
16-5) 사무처 직원선발의 도의회 영향력 강화	①	②	③	④	⑤
16-6) 제주특별자치도의회 전반적 성과 만족도	①	②	③	④	⑤

C. 자치경찰 분야

문17. 제주특별자치도의 출범 이후 지난 15년간 **자치경찰 분야** 제반제도 변화에 대해 어떻게 생각하십니까?(경찰법 개정 이전 평가)

평가 항목	매우 부정	부정	보통이다	긍정	매우 긍정
17-1) 필요인력의 적정 총원	①	②	③	④	⑤
17-2) 중앙정부의 충분한 재정지원	①	②	③	④	⑤
17-3) 관광지 수요대응 적절한 치안활동	①	②	③	④	⑤
17-4) 취약지구 생활안전 강화	①	②	③	④	⑤
17-5) 교통안전 및 교통시설물 효율적 관리활동	①	②	③	④	⑤
17-6) 식품위생 등 지역자원 효율적 관리	①	②	③	④	⑤
17-7) 자치경찰의 전반적 성과 만족도	①	②	③	④	⑤

D. 감사위원회 분야

문18. 제주특별자치도의 출범 이후 지난 15년간 **감사위원회 분야** 제반제도 변화에 대해 어떻게 생각하십니까?

평가 항목	매우 부정	부정	보통이다	긍정	매우 긍정
18-1) 감사위원회의 자율성 신장	①	②	③	④	⑤
18-2) 감사위원회 인사의 독립성 강화	①	②	③	④	⑤
18-3) 감사활동의 자율성 신장	①	②	③	④	⑤
18-4) 감사위원의 전문성 확보	①	②	③	④	⑤
18-5) 감사대상 대비 감사인력 적정 확보	①	②	③	④	⑤
18-6) 감사결과의 투명공개	①	②	③	④	⑤
18-7) 감사결과의 피감기관 수용성 확보	①	②	③	④	⑤
18-8) 감사위원회의 전반적 성과 만족도	①	②	③	④	⑤

E. 행정체제 분야

문19. 제주특별자치도의 출범 이후 지난 15년간 **행정체제 분야** 제반제도 변화에 대해 어떻게 생각하십니까?

평가 항목	매우 부정	부정	보통이다	긍정	매우 긍정
19-1) 행정시 운영을 통한 행정 효율성 신장	①	②	③	④	⑤
19-2) 지역내 주민서비스 개선	①	②	③	④	⑤
19-3) 읍면동의 역할과 기능 개선	①	②	③	④	⑤

F. 특별지방행정기관 분야

문20. 제주특별자치도의 출범 이후 지난 15년간 **특별지방행정기관 분야** 제반제도 변화에 대해 어떻게 생각하십니까?

평가 항목	매우 부정	부정	보통이다	긍정	매우 긍정
20-1) 국도관리업무의 효율성 확대	①	②	③	④	⑤
20-2) 중소기업업무의 효율성 확대	①	②	③	④	⑤
20-3) 해양수산업업무의 효율성 확대	①	②	③	④	⑤
20-4) 보훈관리업무의 효율성 확대	①	②	③	④	⑤
20-5) 환경관리업무의 효율성 확대	①	②	③	④	⑤
20-6) 고용관리업무의 효율성 확대	①	②	③	④	⑤
20-7) 노사관리업무의 효율성 확대	①	②	③	④	⑤

G. 재정 분야

문21. 제주특별자치도의 출범 이후 지난 15년간 **재정 분야** 제반제도 변화에 대해 어떻게 생각하십니까?

평가 항목	매우 부정	부정	보통이다	긍정	매우 긍정
21-1) 재정특례에 따른 재정 자주권 신장	①	②	③	④	⑤
21-2) 재정특례에 따른 재정 건전성 향상	①	②	③	④	⑤
21-3) 제주도의 재정 책임성 개선	①	②	③	④	⑤
21-4) 교육재정의 안정적 확보	①	②	③	④	⑤
21-5) 국가의 적정한 재정지원	①	②	③	④	⑤
21-6) 세율특례에 따른 관광산업 활성화	①	②	③	④	⑤
21-7) 지방채 발행특례로 지역경기 부양	①	②	③	④	⑤

IV. 제주특별자치도 핵심산업 및 국제자유도시 분야와 관련된 질문입니다.

A. 관광산업 분야

문22. 제주특별자치도의 출범 이후 지난 15년간 관광 분야 변화에 대해 어떻게 생각하십니까?

평가 항목	매우 부정	부정	보통 이다	긍정	매우 긍정
22-1) 제주특별자치도 출범 후 도내 관광산업 성장	①	②	③	④	⑤
22-2) 제주특별자치도 출범 후 관광산업이 지역경제발전 기여	①	②	③	④	⑤
22-3) 제주특별자치도 출범 후 관광산업의 성장으로 일자리증가	①	②	③	④	⑤
22-4) 제주특별자치도 출범 후 규제완화가 관광산업 발전에 기여	①	②	③	④	⑤
22-5) 관광산업의 성장으로 난개발 확산	①	②	③	④	⑤
22-6) 관광산업의 성장으로 주민생활의 불편 초래	①	②	③	④	⑤

B. 1차 산업 분야

문23. 제주특별자치도의 출범 이후 지난 15년간 1차 산업 분야 변화에 대해 어떻게 생각하십니까?

평가 항목	매우 부정	부정	보통 이다	긍정	매우 긍정
23-1) 제주특별자치도 출범 후 도내 농림어업이 성장	①	②	③	④	⑤
23-2) 제주특별자치도 출범 후 농림어업이 지역경제발전 기여	①	②	③	④	⑤
23-3) 제주특별자치도 출범 후 농림어업의 성장으로 농가소득이 증가	①	②	③	④	⑤
23-4) 농림어업이 관광산업과 연계되어 발전	①	②	③	④	⑤

C. 첨단산업 분야

문24. 제주특별자치도의 출범 이후 지난 15년간 첨단산업 분야 변화에 대해 어떻게 생각하십니까?

평가 항목	매우 부정	부정	보통 이다	긍정	매우 긍정
24-1) 제주특별자치도 출범 후 정보기술(IT)산업 성장	①	②	③	④	⑤
24-2) 제주특별자치도 출범 후 정보기술산업 일자리 창출에 기여	①	②	③	④	⑤
24-3) 제주특별자치도 출범 후 바이오(BT)산업 성장	①	②	③	④	⑤
24-4) 제주특별자치도 출범 후 바이오산업 일자리 창출에 기여	①	②	③	④	⑤
24-5) 제주특별자치도 출범 후 규제완화가 첨단산업 발전에 기여	①	②	③	④	⑤
24-6) 앞으로 첨단산업의 지속적 발전이 기대	①	②	③	④	⑤

D. 교육산업 분야

문25. 제주특별자치도의 출범 이후 지난 15년간 교육산업 분야 변화에 대해 어떻게 생각하십니까?

평가 항목	매우 부정	부정	보통이다	긍정	매우 긍정
25-1) 제주특별자치도 출범 후 교육산업 성장	①	②	③	④	⑤
25-2) 제주특별자치도 출범 후 규제완화가 교육산업 발전에 기여	①	②	③	④	⑤
25-3) 제주특별자치도 출범 후 조기유학 감소	①	②	③	④	⑤
25-4) 제주특별자치도 출범 후 교육산업 성장이 지역경제발전에 기여	①	②	③	④	⑤
25-5) 앞으로 제주지역에서 교육산업의 지속적 발전이 기대	①	②	③	④	⑤

V. 제주특별자치도 추진과 관련하여 총괄 평가 및 쟁점사항 관련입니다.

문26. 제주특별자치제도는 대한민국 지방자치 발전에 큰 역할을 하였다고 생각하십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

대한민국 지방자치 발전에 큰 역할을 하였다고 생각하는 이유에 대해 기술 부탁드립니다.

-

대한민국 지방자치 발전에 큰 역할을 하지 못했다고 생각하는 이유에 대해 기술 부탁드립니다.

-

문27. 제주특별자치제도에 대한 국민 공감대 형성 방안?

제주특별자치제도 국민 공감대 형성 방안에 대해 기술 부탁드립니다.

-

문28. 제주특별자치제도에 대한 **도민 공감대** 형성 방안?

제주특별자치제도 도민 공감대 형성 방안에 대해 기술 부탁드립니다.
-

문29. 제주특별자치도 추진은 **제주도민 삶의 질 향상**에 도움이 되었다고 생각하십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

특별자치도 추진이 도민 삶의 질에 도움이 되었다고 생각하는 이유에 대해 기술 부탁드립니다.
-

특별자치도 추진이 도민 삶의 질에 도움이 되지 못했다고 생각하는 이유에 대해 기술 부탁드립니다.
-

문30. 제주특별자치도 출범 시 제주는 행정체제개편을 통해 기존 시군을 폐지 하였습니다. 이후 지역사회 불편 제기 등에 따라 행정체제개편위원회를 구성하여 3개 안(현행유지, 기초자치단체 부활, 행정시장 직선제)에 대한 심도 있는 검토를 통해 행정시장 직선제를 제1안으로 제시하였습니다. 귀하께서 생각하시기에 제주에 **가장 적합한 (안)**은 무엇입니까?

현행 유지	기초자치단체 부활	행정시장 직선제
①	②	③

현행유지(안)을 선호하신 이유에 대해 기술 부탁드립니다.
-

기초자치단체 부활(안)을 선호하신 이유에 대해 기술 부탁드립니다.
-
행정시장직선제(안)을 선호하신 이유에 대해 기술 부탁드립니다.
-

문31. 제주특별자치도는 제주특별법 제도개선 과제 발굴을 위해, 도 실국, 전문가 워킹그룹, 도민공청회 등의 과정을 거치고 있습니다. 제주특별법 **제도개선 과제 상시적 발굴**을 위한 좋은 방안이 있으시면 기술 부탁드립니다.

제주특별법 제도개선 과제 상시적 발굴 시스템 방안에 대해 기술 부탁드립니다.
-

문32. 제주특별자치도의 법적 지위 강화를 위해 향후 개헌 시 헌법적 지위 확보를 위해 노력하고 있습니다. 귀하께서 **헌법적 지위 확보**에 대한 의견을 기술 부탁드립니다.

제주특별자치도 헌법적 지위 확보에 대한 의견 기술 부탁드립니다.
-

문33. 제3차 제주국제자유도시 종합계획 등 제주특별법에 대한 분법 의견이 제시되고 있습니다. **특별법 분법**에 대한 의견을 기술 부탁드립니다.

특별법 분법에 대한 의견 기술 부탁드립니다. 예) 1안(2개안) : 제주특별자치도 설치 특례, 제주국제자유도시 특례 2안(3개안) : 제주특별자치도 기본법, 제주특별자치도 설치 특례, 제주국제자유도시 특례
-

문34. 제주특별자치도의 새로운 비전 제시를 위해 가장 **중심적 접근**이 필요한 사항은 무엇입니까?

도민	국가기여	지역 경제	환경	국제화
①	②	③	④	⑤

문35. 마지막으로 제주특별자치도 **지속적 발전**을 위해 제안하시고 싶은 것이 있다면 기술을 부탁드립니다.

지속 발전을 위한 제언을 부탁드립니다.
-

☺ 설문 응답에 감사합니다.

■ 연구진

연구책임	윤원수	제주연구원 책임연구원
공동연구 (내부)	강창민	제주연구원 선임연구위원
	신동일	제주연구원 선임연구위원
	엄상근	제주연구원 연구위원
	박창열	제주연구원 책임연구원
	좌민석	제주연구원 책임연구원
	최영근	제주연구원 전문연구위원
공동연구 (외부)	금창호	한국지방행정연구원 선임연구위원
	정원희	건양대학교 교수
	서인석	안양대학교 교수

