

차례

발간사
머리말

제1장 제주특별자치도의 의의 및 추진배경	17
제1절 특별자치도의 의의	17
1. 특별자치도의 개념	17
2. 제주특별자치도의 지위	18
3. 제주특별자치도와 타 광역자치단체의 비교	19
4. 제주특별자치도와 국내·외 유사제도의 비교	21
1) 외국 특별자치지역과의 비교	21
2) 국내 특례지역과의 비교	23
제2절 제주특별자치도의 추진배경 및 추진방향	26
1. 제주특별자치도의 추진배경	26
1) 지방분권의 시범적 실시	26
(1) 지방분권 시범실시의 필요성	26
(2) 지방분권 시범실시에 적합한 제주지역 여건	28
2) 국제자유도시 조성을 위한 토대 구축	29
(1) 제주국제자유도시 구상에 대한 논의 과정	29
(2) 제주국제자유도시 지정과 조성사업의 부진	31
(3) 지방분권과 국제자유도시 조성의 연계 필요성	33
2. 제주특별자치도의 추진방향	35

제3절 제주특별자치도의 추진단계	42
1. 제주특별자치도 기본구상의 설정단계	42
2. 제주특별자치도 기본계획의 수립단계	45
3. 제주특별자치도법의 제정단계	49
4. 제주특별자치도의 출범준비 단계	52

제2장 제주특별자치도 설치의 계획화 과정

55

제1절 제주특별자치도 기본구상의 설정

55

1. 특별자치도 설치에 대한 대통령의 정책의지 표명	55
2. 제주특별자치도 추진계획 및 보완계획의 수립	56
1) 제주특별자치도 추진계획의 수립	56
(1) 특별자치도 추진의 기본과제 및 전략 도출	56
(2) 특별자치도 추진계획의 작성과정	58
(3) 특별자치도 추진계획의 주요 내용	60
2) 제주특별자치도 추진계획의 보완	64
3. 제주특별자치도 기본구상의 설정	65
1) 제주특별자치도 추진기구의 설치	65
2) 제주특별자치도 기본구상의 설정	67
3) 제주특별자치도 기본구상의 내용	69
(1) 특별자치도의 도입방안	70
(2) 특별자치도의 발전전략	72

제2절 제주특별자치도 기본계획의 수립

75

1. 제주도의 제주특별자치도 기본계획안 작성	75
1) 제주특별자치도 기본계획안의 작성과정	75
(1) 기본계획안에 대한 연구용역 의뢰	75
(2) 도민의견의 수렴과 반영	77

2) 제주특별자치도 기본계획안의 주요 내용	80
(1) 특별자치의 시행	82
(2) 제주프로젝트의 실행	85
(3) 산업인프라 및 여건의 조성	88
2. 정부의 제주특별자치도 기본계획 수립	90
1) 제주특별자치도 기본계획의 수립과정	90
(1) 제주특별자치도 추진조직의 재정비	90
(2) 쟁점 사안의 부각과 찬·반론의 제기	91
(3) 쟁점 사안에 대한 협의·조정	95
2) 제주특별자치도 기본계획의 주요 내용	99
(1) 고도의 자치권 부여	100
(2) 단계적 규제완화	103
(3) 핵심산업의 육성	104
(4) 산업인프라 및 여건의 조성	106
3) 제주도의 기본계획안과 달라진 내용	107
제3절 행정계층구조 개편의 추진	112
1. 행정계층구조 개편의 추진배경	112
1) 행정구역 및 행정계층구조 개편의 공론화	112
2) 행정효율의 증진과 광역행정 수행의 필요성	113
2. 행정계층구조 개편대안의 마련	115
1) 계층구조 개편 연구용역의 의뢰	115
2) 계층구조 개편 연구용역의 내용	117
3) 계층구조 개편대안의 확정	121
3. 행정계층구조 개편에 대한 주민투표실시	126
1) 주민투표의 발의와 투표운동	126
(1) 행정개혁추진위원회의 주민투표실시 건의	126
(2) 정부의 주민투표요구와 도지사의 주민투표발의	128

(3) 찬·반 운동 대표단체의 주민투표운동	129
2) 주민투표실시와 단일광역자치안 선택	133
4. 행정계층구조 개편과정에서의 대립·갈등	135
1) 주민투표실시 이전의 대립·갈등	135
2) 주민투표실시 이후의 대립·갈등	138
3) 제주도의 도민갈등 완화대책 수립	142
5. 행정계층구조 개편과 관련한 법적 분쟁	143
1) 주민투표실시에 대한 권한쟁의심판	144
2) 제주특별자치도법안 등에 대한 헌법소원심판	148
3) 제주도행정체제법에 대한 효력정지가처분심판	152
제3장 제주특별자치도 설치의 법제화 과정	156
제1절 제주특별자치도법안의 입법예고	156
1. 정책에 대한 법제화의 필요성	156
2. 제주특별자치도법안의 입법예고	157
3. 입법예고된 법안의 주요 내용	160
1) 제주특별자치도법안의 주요 내용	160
2) 제주도행정체제법안의 주요 내용	165
제2절 제주특별자치도법안의 확정	168
1. 입법예고안에 대한 제주도민 의견의 수렴	168
1) 제주도민 의견의 수렴과정	168
2) 제주도민 의견의 수렴내용	170
2. 제주특별자치도법안의 확정	173
제3절 국회의 제주특별자치도법안 심사와 의결	176
1. 상임위원회의 심사	176

1) 전문위원의 법안검토 내용	176
2) 공청회 개최와 소위원회 심사 착수	179
3) 여·야 대립에 따른 심사 중단	180
4) 심사의 재개와 법안 수정	182
2. 제주특별자치도법안의 본회의 의결	184
제4절 제주특별자치도법의 성격과 주요 내용	188
1. 제주특별자치도법의 목적과 성격	188
1) 제주특별자치도법의 목적	188
2) 제주특별자치도법의 성격	188
2. 제주특별자치도법의 주요 내용	189
1) 자치분권 분야	189
2) 국제자유도시 조성분야	196
3) 산업인프라 및 여건조성 분야	200
제5절 제주특별자치도법 제정에 따른 후속조치	203
1. 제주도 차원의 후속조치	203
1) 제주특별자치도 추진기본계획의 수립·시행	203
2) 제주특별자치도법 위임조례의 제정	207
3) 행정계층별 조직 및 인력의 재설계	209
4) 자치경찰의 창설 추진	212
5) 특별지방행정기관의 조직 및 사무 인수	213
2. 정부차원의 후속조치	214
1) 제주특별자치도법시행령의 제정	214
2) 기타의 후속 조치	215
제4장 제주특별자치도 설치의 정책론적 과정	219

제1절 정책의 수립과정	219
1. 정책의제의 설정	220
1) 정책의제의 특성과 유형	220
2) 정책의제의 설정모형	221
2. 정책의 결정	222
1) 정책의 결정과정	222
2) 합리적 정책결정의 제약요인	224
3) 정책결정과정에서 정치적 요인의 개입	226
제2절 제주특별자치도 설치정책의 의제설정	228
1. 정책의제의 설정과정	228
1) 정책의제 설정의 일반적 과정	228
2) 정책의제설정의 실제적 과정	231
2. 제주특별자치도 설치정책의 의제설정	232
1) 동원모형의 의제설정과정	232
2) 제주특별자치도 설치정책의 의제설정과정	233
(1) 제기단계	233
(2) 구체화 단계	236
(3) 확산단계	238
(4) 진입단계	240
제3절 제주특별자치도 설치정책의 목표설정	242
1. 정책목표의 요건과 계층구조	242
1) 정책목표의 요건	242
2) 정책목표의 계층구조	243
2. 제주특별자치도 설치정책의 계층별 목표설정	244
1) 최종목표와 일반목표의 설정	244
2) 중간목표의 설정	249

3) 단위목표의 설정	250
제4절 제주특별자치도 설치정책의 대안선택	253
1. 정책대안의 개발 및 비교·평가	253
1) 정책대안 개발의 의의	253
2) 정책대안의 비교·평가 기준	253
2. 제주특별자치도 설치정책의 대안개발 원천	255
1) 자치권 확대분야 대안개발의 원천	256
2) 핵심산업 육성분야 대안개발의 원천	257
3. 제주특별자치도 설치정책 대안의 단계별 수정과정	259
1) 제주특별자치도 기본계획 수립과정에서의 수정	259
2) 제주특별자치도법안 작성과정에서의 수정	263
3) 국회의 법안 심사과정에서의 수정	264
4. 제주특별자치도 설치정책의 최종대안 선택	266
1) 쟁점 사안에 대한 정책대안의 조정	266
(1) 자치권 확대분야 대안의 조정	267
(2) 핵심산업 육성분야 대안의 조정	271
(3) 여건 조성분야 대안 등의 조정	275
2) 정책대안의 최종선택	277
(1) 고도의 자치실현 분야	277
(2) 국제자유도시 조성 분야	279
제5절 정책수립과정 참여자의 역할	282
1. 정책수립과정 참여의 의의	282
2. 정책수립과정 참여자의 역할	283
1) 공식적 참여자의 역할	283
(1) 대통령의 역할	283
(2) 행정부의 역할	285

(3) 국회의 역할	288
(4) 제주도의 역할	290
(5) 제주도의회의 역할	296
(6) 사법부의 역할	299
2) 비공식적 참여자의 역할	303
(1) 일반도민의 역할	303
(2) 시민·사회단체의 역할	305
(3) 정당의 역할	309
(4) 언론기관의 역할	312
(5) 정책전문가들의 역할	314
3. 정책수립과정 참여자의 역할 평가	316
1) 공식적 참여자의 역할 평가	316
2) 비공식적 참여자의 역할 평가	320

제5장 제주특별자치도의 정착을 위한 제도적 과제 326

제1절 제주특별자치도의 헌법적 근거 마련 328

1. 제주특별자치도의 헌법적 근거 마련의 필요성	328
1) 제주특별자치도의 법적 지위 및 권한의 문제점	328
2) 헌법적 근거 마련의 필요성	330
2. 특별자치 근거를 헌법에 규정한 외국의 사례	331
3. 제주특별자치도의 헌법적 보장을 위한 내용	334

제2절 자치권의 확대·강화 337

1. 자치입법권 강화	337
1) 조례제정에 법령위임 사항의 적용 배제	337
2) 도지사의 법률안제출 요구절차 개선	338
2. 중앙행정권한의 기능별 일괄이양	340

1) 중앙행정권한의 이양 상황	340
2) 기능별 일괄이양의 필요성	341
3. 읍·면·동의 준자치단체화	343
1) 읍·면·동의 준자치단체화 필요성	343
2) 읍·면·동의 준자치단체화 방안	347
3) 대동제의 도입과 행정시의 폐지 검토	348
4. 자치재정권 강화	351
1) 자치재정권의 내용과 문제점	351
2) 자치재정권의 강화 방안	353
제3절 국제자유도시의 육성기반 강화	362
1. 행정규제 완화를 통한 경쟁력 강화	362
1) 행정규제 완화의 필요성	362
2) 행정규제 완화의 추진 상황	364
3) 행정규제 완화의 주요 대상	365
2. 제주국제자유도시개발센터의 제주자치도 이관	370
1) 제주국제자유도시개발센터의 기능	370
2) 제주국제자유도시개발센터의 이관 필요성	371
참고문헌	376