

제주미래비전, 추진체계인 제주특별자치 완성 필요

제주특별자치도의회 정책자문위원 김 인 성

1. 들어가며

지난 6월 20일 “도민이 만드는 새로운 제주”라는 제주미래비전수립의 일환으로 「도민·청소년계획단 활동보고서」가 발표되었다. 그동안 연구실 밖의 현장감과 살아있는 대안을 모색하는 연구용역을 찾아보기가 쉽지 않았다는 점에서, 도민과 청소년의 시각으로 제주미래를 모색했다는 점은 분명 의미가 있는 시도이다.

도민과 청소년계획단이 만든 제주미래비전은 “사람과 자연이 공존하는 청정 제주!”이며, 핵심가치는 “청정”과 “공존”으로 확인되었다.

제주특별자치도의회에서는 지난 7월 15일 지방자치 부활 20주년을 맞아 도민여론조사 결과를 발표하였다. 제주미래비전과 관련된 항목 중 “제주사회통합과 제주발전 차원에서 우선적으로 추진해야 하는 정책”에 대해서, 도민들은 “부동산 대책”을 가장 높게 꼽고 있다. 최근 중국자본과 급증하는 제주 이주민들의 토지수요로 인해 도민들은 민생현안이자 생존의 문제로 인식하고 있다는 정서가 뚜렷하다.

내용의 가치판단을 떠나서 미래비전의 방향과 내용은 분명 현재 제주사회가 갖고 있는 문제를 극복해야 한다는 여론이 내포되어 있다.

비단 이번 미래비전 용역과 여론조사 결과가 아니더라도, 제주의 비전은 그 이전에도 계속 논의되어 왔다. 제주만의 발전을 위한 법적 근거인 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 명시되었듯이, 제주의 비전이 “국제자유도시 조성”임에도 불구하고, 새로운 비전을 얘기하는 것이 ‘과거에 논의되었던 내용

들이 의미가 없다’는 식으로 인식되는 부분은 경계해야 한다. 즉, 이전의 정책과정을 성찰적 관점에서 접근하여, 미래비전 실현이란 과실이 도민사회 곳곳에 스며들 수 있도록 해야 한다.

제주의 미래비전은 그 내용도 중요하지만, 그 비전을 실제로 ‘어떻게 하면 실현시킬 수 있는가’ 하는 추진체계를 들여다보는 것이 중요하다. 실제로 국제자유도시 특별법이 조성되고, 제주 비전을 국제자유도시로 두고 추진한 지 14년이 흐른 지금, 새로운 비전을 얘기하기보다는 과거를 돌아보는 것이 보다 의미가 있다고 생각한다.

필자는 본 지면을 통해서 새로운 미래비전을 얘기하기보다는 어떻게 하면 제주의 비전을 효과적으로 달성할 수 있는지, 지금까지의 경험을 분석하고 정책적으로 제언하고자 한다.

2. 제주국제자유도시와 제주특별자치도의 추진과정

제주는 역사적으로 중앙정부의 특별한 실험을 추진하는 관심지역이었다. 1991년 12월 「제주도개발특별법」이 제정되면서, 타 지역과는 차별화되는 별도의 발전계획을 마련하고 추진할 수 있는 근거를 마련하였다. 50조문으로 구성된 제주도개발특별법의 목적 제1조를 살펴보면, 제주도종합개발계획에 제주도민이 주체가 되어 향토문화 계승발전, 1차산업 보호·육성, 쾌적한 생활환경 및 관광여건 조성 계획을 담아야, 제주도민의 복지 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

11년이 지난 2002년 4월 「제주국제자유도시특별법」이 전부개정되어 시행하게 된다. 총 112조문으로 구성된 특별법은 그 목적에 있어, 제주도를 국제자유도시로 개발하는데 있다고 밝히고 있다. 국제자유도시 개발을 함으로써 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보존하고 지역산업을 육성, 그리고 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민 복지향상에 이바지할 수 있다고 밝히고 있다.

이전의 「제주도개발특별법」은 관광산업의 중요성을 강조하면서도, 타 산업분야와 비슷하게 관광산업의 비중을 둔 측면이 있다. 「제주국제자유도시개발특별법」은 관광의 영역을 보다 확대하여 제주가 국제자유도시를 지향해야 함을 목적으로 삼고 있다. 이 법에서 정의하는 국제자유도시란 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업

활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례가 실시되는 지역적 단위”로 설명된다. 국제자유도시 개발을 위해서 여러 가지 특례사항과 제도적 지원 사항을 담고 있는데, 세계평화의 섬 조성, 외국인의 자유왕래 및 의사소통의 촉진, 국제화 교육환경 조성, 첨단과학기술단지, 제주투자진흥지구제도 등 산업발전 특례, 국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위한 제주국제자유도시개발센터 설립 등의 내용이다.

제주국제자유도시 조성을 획기적으로 이끌어내기 위해 특별자치도 설치 등을 골자로 하여, 5년이 지난 2006년 7월 1일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 제정되었다. 제주특별법 제1조 목적은 고도의 자치권이 보장되는 특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성하는 내용이다. 즉, 행정규제의 폭넓은 완화와 국제적 기준 적용 등을 가능케 하는 실질적인 지방분권을 보장하는 특별자치도 설치를 통해 국제자유도시 조성을 앞당기겠다는 취지이다.

이전 「제주국제자유도시개발특별법」에서는 국제자유도시를 개발적 관점에서 봤다면, 「제주특별법」은 제주의 가치가 존중되면서 공존의 가치가 담긴, 국제자유도시 조성이라는 관점으로 바뀐 점이 특징이다. 다만, 국제자유도시 정의와 관련하여 이전법은 “국가적 지원의 특례가 실시되는 지역적 단위”를 명시하여, 국가지원의 구체적 지원근거를 마련했으나, 「제주특별법」에서는 이러한 근거조항이 삭제되었다. 특별자치도 설치와 중앙사무 이양 등 각종 특례사항을 개별적으로 나열함으로써, 포괄적인 국가지원 특례 규정을 삭제한 것으로 판단되나, 정권에 따라 중앙정부의 관심과 지원이 다르다는 경험을 통해 그대로 기존 근거를 살려야 할 필요성이 있다고 판단된다.

그럼에도 불구하고 「제주특별법」에서는 이전 법과 다른 다양한 내용이 포함되었다. 총 363조문으로 구성된 「제주특별법」은 중앙사무 이양, 자치조직 및 자치인사 특례, 주민참여확대, 자치감사체계 확립, 자치재정, 교육자치, 자치경찰, 특별지방행정기관 사무이관, 사회협약위원회 등 국제자유도시 여건 조성 등의 내용이 담겨 있다.

3. 제주국제자유도시와 제주특별자치도의 연관성

2006년 7월 1일 제주특별자치도 출범 당시 기본계획을 살펴보면, “친환경 동북아 중심 국제자유도시 실현”이 비전이라 할 수 있다¹⁾(총리실·제주특별자치도, 2011).

〈제주특별자치도의 비전 및 체계〉

비 전	목 표	과 제
친환경 동북아 중심 국제자유도시 실현	③ 친환경 산업육성	3대 핵심산업 육성(관광, 교육, 의료), 친환경 첨단산업발전(IT·BT·ET 등)
	↑	
	② 이상적 자유시장 경제모델 구축	사람·상품·자본의 자유로운 이동과 기업활동의 편의 최대보장 (No visa, No tax, No regulation)
	↑	
	① 제주특별자치도 도입	고도의 자치권 인정 (특별자치도 설치, 고도의 자치권 부여)

자료 : 총리실·제주특별자치도(2011), 「제주특별자치도 5년 종합평가」 p.12.

특별자치도는 다음과 같은 내용을 담고 있다. 첫째, 자치사무 및 입법권 확대와 재정자주권을 강화하는 등 획기적인 자치분권시행으로 선진적인 분권 모델을 실현해 나가기로 한다.

둘째, 기관구성 및 조직·인사의 자율성을 보장하고 성과평가시스템을 통한 공무원의 경쟁력을 강화하여 자치역량을 제고함으로써 모범적인 지방자치를 실현할 여건을 마련하기로 한다.

셋째, 자율성에 상응하는 자기책임성을 확보하기 위하여 감사시스템 및 주민 직접 통제를 강화하고, 지방의회의 견제기능도 활성화 할 예정이다.

넷째, 이 같은 자치권을 바탕으로 관광·교육·의료산업 등 핵심산업을 중점적으로 육성하고, 이의 뒷받침을 위해 산업 인프라 및 여건을 조성해 나가기로 하고, 의회의 견제기능도 활성화하기로 한다.

다섯째, 특히 제주특별자치도의 ‘4+1’ 핵심산업(관광·청정 1차 산업·교육·의

1) 이는 2005년 4월 정부혁신지방분권위원회에서 만들어진 “제주특별자치도 기본구상안”에서 밝힌 “친환경 동북아 중심도시” 비전과 2004년 제주발전연구원에서 연구한 「제주특별자치도 기본방향 및 실천 전략」에서 밝힌 “자치모범도시”와 “국제자유도시” 비전을 통합한 내용이다.

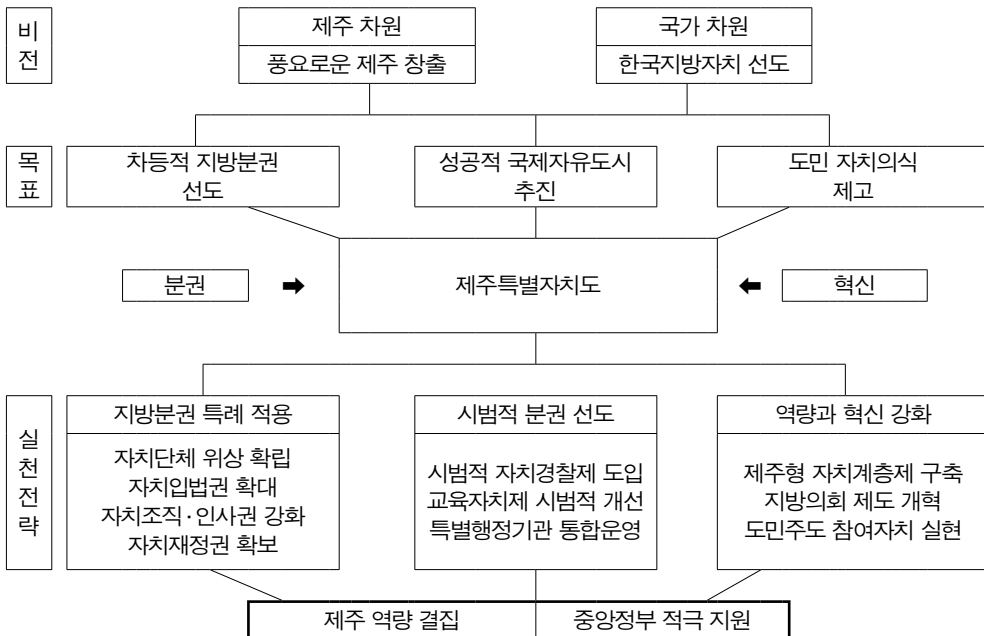
료)을 투자진흥지구를 통해 인센티브를 제공하여, 궁극적으로는 제주특별자치도를 관광, 교육 및 의료분야를 특화시킨 국제자유도시로 만들어 지역경제를 활성화시키고 국가경제에 도움이 되도록 하자는 것이다.

여섯째, 제주도의 자치역량 성숙 및 제도정착의 정도 등을 감안, 규제완화의 단계적 접근을 통하여 자유시장경제 모델을 정착해 나가기로 한다.

이와 관련, 지속적인 권한이양과 단계적 규제완화의 추진 및 특별자치도 추진에 따른 변화와 성과를 평가하고 제주도가 자치역량을 발휘하여 국제자유도시로 발돋움할 수 있도록 범정부적 지원을 하기 위해 국무총리 소속하에 '제주특별자치도지원위원회'를 설치하고, 이를 뒷받침하는 사무처를 두기로 하였다.

특별자치도는 지방분권 특례를 바탕으로 분권 선도 과제를 추진함에 있어, 도민사회의 역량강화를 통해 특별자치 완성을 이뤄내고, 이러한 과정에 제주의 핵심산업 육성 등을 거쳐 국제자유도시를 조성하는데 그 목적이 있다.

결국 국제자유도시는 비전이며, 특별자치도는 이를 실현할 수단인 것이다. 국제자유도시 성과를 논하는 데 있어, 우선 특별자치에 대한 여건과 추진성과를 극대화하는 것이 정책적으로 의미가 있다고 볼 수 있다.



자료 : 제주발전연구원(2004), 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략」

4. 제주국제자유도시와 제주특별자치도 추진 성과 및 한계

제주 최상위 계획은 「제주특별법」상 국제자유도시종합계획이다. 법 제222조에 따른 종합계획 수립에 포함되는 내용은 총 18개 분야에 이르고 있다. 하지만 최상위 계획임에도 불구하고, 실제로 집행기관에서는 계획의 추상성, 시급성 등의 요인으로 인해 종합계획을 중요하게 생각하지 않는 경향이 있어, 폐이퍼계획으로 그치는 경우가 많다. 이러한 문제의식을 바탕으로 제주특별자치도의회에서는 매년 국제자유도시 종합계획 추진성과를 점검하고 환류하는 방안을 제시하여, 뒤늦게나마 체계적으로 관리하고 있는 상황이다.

제1차 제주국제자유도시종합계획(2002~2011) 평가내용을 보면, 재정적 요인, 제도적 요인, 관리적 요인, 사회환경변화적 요인 등 4가지 평가기준²⁾을 적용하여, 전반적으로 성과가 미흡한 것으로 나타났으며, 재정적 요인이 가장 높게 나타났다(제주특별자치도, 2013). 하지만 제주국제자유도시가 제주특별자치도 연관성을 고려했을 때, 특별자치 측면에서 판단할 수 있는 평가기준이 미흡한 것은 아쉬움으로 남는다.

제2차 제주국제자유도시종합계획(2012~2021)의 경우, 공직사회를 포함한 도민사회 역량 등 특별자치 역량강화 차원의 정책이 미흡하며, 선도프로젝트 등 개발사업 위주의 내용으로 구성되었다. 특히 제주특별법상 국제자유도시 종합계획 분야별 정책과제가 균형있는 비중으로 다뤄지지 않는, 카지노를 포함한 메가리조트 형성 등 대 중국 투자유치 관광산업 중심으로 종합계획이 치중되었다. 이러한 문제 지적에 따라 도에서는 제2차 제주국제자유도시종합계획 보완계획 용역을 최근 추진하고 있어, 향후 국제자유도시와 특별자치도와의 연관성을 고려하여 종합계획을 보완할 필요가 있다.

2)

- 재정적 요인 : 예산의 투입, 재원의 확보, 전문인력의 확보, 사업타당성, 민간투자유치 등 재정과 인력 투입 요인
- 제도적 요인 : 조례 제정 또는 개정, 지역특성을 고려한 맞춤형 제도, 제도적 장치의 미비, 권한 이양, 인센티브 제도 등 규범 및 구조적 요인
- 관리적 요인 : 중앙정부와의 협력관계, 사업추진 의지, 실행계획수립 여부, 자구 노력, 리더십 및 시스템 부재, 전략적 접근, 고객 맞춤형 하드웨어 및 소프트웨어 등 사업관리 요인
- 사회환경변화적 요인 : 도민의 의견, 이해관계자의 관심, 사업여건의 성숙도, 소비트렌드, 지역적 특성, 지역 간 형평성 등 사업을 둘러싼 사회 및 정책환경적 요인

〈제주국제자유도시종합계획 내용〉

1. 제주자치도를 국제자유도시로 개발하기 위한 기본시책에 관한 사항
2. 세계 평화의 섬 지정 등 국제교류·협력의 증진에 관한 사항
3. 관광산업 육성 및 관광자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
4. 교육의 진흥 및 인재육성에 관한 사항
5. 의료·보건 및 사회복지에 관한 사항
6. 농업·임업·축산업·수산업의 진흥에 관한 사항
7. 첨단지식산업, 물류산업, 금융산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항
8. 토지·물, 그 밖의 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
9. 해양의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
10. 자연환경의 보전 및 오염 방지에 관한 사항
11. 지역사회의 개발 및 생활환경 개선에 관한 사항
12. 향토문화의 보존과 문화예술의 진흥에 관한 사항
13. 외국인의 생활편의 증진에 관한 사항
14. 도로·항만·정보통신 등 사회간접자본시설에 관한 사항
15. 수자원·전력 그 밖의 에너지 개발에 관한 사항
16. 지역정보화의 기반 구축 및 진흥에 관한 사항
17. 개발사업(종합계획에 의하여 시행되는 개발사업을 말한다. 이하 같다) 등에 필요한 투자자원의 조달 및 연도별 투자계획의 수립에 관한 사항
18. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

국제자유도시와 제주특별자치도와 연계한 정책적 접근은 특별자치도 출범 시 국무총리실과 제주특별자치도가 맺은 협약에 따라 매년 국무조정실에서 실시하는 “제주특별자치도 성과평가”이다. 하지만 국제자유도시와 특별자치도 정책과제 전부를 평가하기는 사실상 어렵기 때문에, 평가지표는 5개 분야 17개 과제로 선택적으로 관리되고 있다. 2013년도 평가는 그럼에도 불구하고, 전반적으로 전년도에 비해 성과가 약간 낮다고 분석하였다.

특별자치 운영 역량과 관련해서 자치인사·조직특례를 활용한 공직사회 역량강화가 중요한데, 이와 관련한 주요제도는 공직사회 전문성을 강화하기 위해 도입된 분야별 보직관리, 개방형 직위 운영 등이 있으나, 분야별 보직관리와 관련해서는 지금까지 아무런 실행방안을 마련하지 못하고 있다. 정책의 철학 등 전반적 이해를 바탕으로 업무를 추진할 수 있는 공무원을 배출하는 일이 무엇보다 시급하다고 할 수 있다.

구분	성과목표	성과지표
중요 추진과제	1. 선진 자치 분권 실현	1-1. 「제주특별법」 사무이양을 활용한 규제 개선 및 조례 제·개정 실적
	2. 명품관광 및 미래성장동력 창조	2-1. 내·외국인 투자유치 실적 2-2. 관광객 유치 및 관광수입 증가율
계속 관리과제	1. 실질적 자치분권 정착	1-1. 주민갈등 해소 및 주민자치 센터 운영 활성화 실적
		1-2. 도의회(교육위원회 포함) 운영 실적
		1-3. 우수인력 총원 및 인적자원 개발 실적
		1-4. 자치조직의 정비 및 특례 활용 실적
		1-5. 구 일반국도 사업 추진율
		1-6. 내실 있는 환경영향평가 사후관리제도 운영
		1-7. 구직자 취업률 증가율
		1-8. 중소기업 맞춤형 인력 육성 및 기술지원 실적
		1-9. 자치경찰 운영 실적
	2. 국제자유도시 기반 조성	2-1. 국제학교 및 외국교육기관 유치 실적
		2-2. 수출 증가율
3. 지속가능한 청정환경 유지	3-1. 가축전염병 비발생율 및 가축 방역 마일리지제 운영 실적	
	3-2. 환경교육시범도시 조성을 위한 환경교육 추진 실적	
	3-3. 청정환경 제도 기반 조성 실적	

보다 구체적으로 국제자유도시와 특별자치도를 연계한 평가가 지난 2011년에 있었다. 국무총리실과 제주특별자치도가 한국지방행정연구원에 용역의뢰를 통해 실시한 「제주특별자치도 5년 종합평가」이다. 특별자치제도 분야는 자치조직, 자치인사, 행정시 제도, 교육자치, 감사위원회, 자치경찰 제도, 도의회 기능 강화, 특별행정기관 사무이관 등으로 구분할 수 있다.

특별자치역량이 높아져야 국제자유도시 조성을 앞당길 수 있으나, 전반적으로 집행기관에서는 특별자치 관련 제도운영에 대한 시행착오를 겪고 있거나, 활용의지가 전혀 없는 제도 또한 존재하고 있다. 이미 내부에서조차 체계가 정립이 안된 상황에서 국제자유도시 프로젝트를 진행하는 데 한계가 있을 수 밖에 없다.

최근 감사원 감사결과에서 임시조직 운영의 방만함, 인사제도의 사적 운영 등이 드러났고, 이는 정기적으로 감사 시마다 반복되는 사항으로, 특별자치 운영 성패의 바로미터인 인사 및 조직분야의 성과가 미흡하다고 판단할 수 있다.

행정시 제도도 특별자치출범 원칙³⁾이 적용되지 않아, 최근 특별자치도 출범 취지에 맞게 행정시 및 읍면동 기능 강화가 추진되고 있다. 하지만 여전히 이양 사무와 예산범위에 대해 이견이 존재하고, 성과는 더디기만한 상황이다.

감사위원회는 최근까지 위상 및 독립성 강화와 관련한 현안에 매몰되어, 당초 취지에 맞는 독립적 자치감사활동을 하는데 한계가 있음이 드러났다.

자치경찰제도는 국가경찰사무와의 업무분장이 명확치 않은 상황과 중앙정부의 사무량 증가에 따른 예산지원이 미흡하여, 재정 효율성 차원에서 긍정적이지 않은 상황이다.

도의회 기능 강화와 관련해서도 인사권과 예산규모 등 집행기관과 갈등을 빚고 있는 상황이다. 제주로 이관된 특별행정기관의 경우, 여전히 중앙중심의 계획에 따라 업무가 추진되어, 자율적인 정책운영이 어렵고 늘어나는 사무에 따른 예산 지원은 미흡하여, 도 재정 건전성이 악화되는 결과를 초래하고 있다.

특별자치제도	영역	세부 영역
자치 조직	지방의회 및 집행기관 구성	
	자치 조직권	부단체장의 정수 및 사무분장
		행정기구의 설치·운영기준
		지방공무원의 정원기준
직속기관·사업소·출장소의 설치요건		
자치 인사	인사제도 및 운영의 자율성	직군 및 직렬의 구분
		도인사위원회의 운영
		임용과 시험
		기타 인사운영
		직위분류제
		인건비성 예산 총액에 의한 정원 등의 관리 배제
	능력 및 성과 중심의 인사관리	성과주의 보수체계
		적격심사제
	우수인력에 대한 우대	우수공무원의 특별승진
		특별승급
성과상여금		

3) 제주특별자치도 추진백서(2007)에 따르면, 행정체제개편 추진 원칙은 ① 지역사회 통합·안정 최우선 ② 행·재정 불이익 배제 ③ 주민자치기능 강화(보충성의 원칙) ④ 행정구조개편 로드맵에 따른 차질 없는 추진 등이다. 행정시 및 읍면동 권한 강화는 행·재정 불이익 배제, 주민자치기능 강화 등에 충실하기 위한 방안이다.

특별자치제도	영역	세부 영역
자치 인사	인사충원제도의 개방 및 전문성 강화	직위공모
		전국단위의 인재 채용
		지역인재의 선발 채용
		국가와 제주자치도간 인사교류 및 파견
행정시 제도	행정시 설치	
	행정시의 폐치·분합, 명칭 및 구역	
	행정시장 예고제	
	행정기구	
교육자치제도	교육위원회 설치 및 구성	교육위원회 설치
		교육위원회 구성
		교육위원회 의안의 발의
	도 교육감의 자격과 권한	교육감 후보의 자격
		시·도의회 또는 교육위원회 의결에 대한 재의와 제소
		학교법인의 설립·운영
	보조기관 및 소속 교육기관	잔여재산의 귀속
		부교육감 및 보조기관
		하급 교육행정기관
	교육재정	교육장의 분장사무
		보통교부금의 산정
		교육비특별회계 전출 비율
지방채 발행		
감사위원회	독립감사기구의 설립	교육재정 지원에 관한 특례
		감사위원회의 설립
	감사위원회의 구성과 조직	감사위원회의 기능과 역할
		감사위원회의 구성
		감사위원장의 선출(임명)
	자치감사 결과에 따른 처분	감사위원회 지원조직
		자치감사계획의 수립 및 통지
		자치감사의 실시
자치경찰제도	자치경찰의 직무수행	자치감사의 처리
		자치경찰단의 설립
		자치경찰의 사무
		자치경찰의 직무수행
		범죄발견 시 조치

특별자치제도	영역	세부 영역
자치경찰제도	자치경찰의 인사	자치경찰단장의 임명
		임명·승진·징계 등에 관한 내용
		교육훈련
		국가경찰과의 인사교류
	자치경찰의 조직	치안행정위원회
		자치경찰인사위원회
		제주자치도 교통시설심의위원회
		자치경찰 조직
	국가경찰과의 협력	자치경찰 사무의 결정
		자치경찰과 국가경찰 간의 상호협조
		국가경찰과 자치경찰 간의 정보교류
	국가의 지원과 감독	재정지원
		시정명령
자치경찰 사무에 대한 감사		
도의회 기능강화	의회사무처 사무직원의 임용	
	상임위원회 정책자문위원	
특별행정기관 사무기관	국토관리사무의 이관	
	중소기업사무의 이관	
	해양수산사무의 이관	
	보훈사무의 이관	
	환경사무의 이관	
	노동사무의 이관	
	노동위원회 사무의 이관	

자료 : 총리실·제주특별자치도(2011), 「제주특별자치도 5년 종합평가」

5. 향후 과제

1) 국제자유도시와 특별자치 정책과 연계한 추진체계 및 평가체계 마련

도민과 청소년계 획단이 만든 제주미래비전인 “사람과 자연이 공존하는 청정 제주!”는, 이미 “국제자유도시”라는 비전에 포함된 개념이며, 제주특별법 제1조(목적)에도 분명히 밝히고 있다. 다만 2002년 제정된 「제주국제자유도시특별법」에서 명시

되었다가 현재의 제주특별법에 빠져있는, “자연 및 자원 보존”과 “제주도민 주체”, “제주도민의 복지 향상” 문구를 되살릴 필요가 있다.

현재 제주특별법상에 국제자유도시종합계획은 특별자치와 연계되지 못한 계획 이기에, 종합계획에 특별자치 관점의 정책과 연계할 수 있도록 제주특별법 개정이 필요하며, 현재 추진되고 있는 자유도시 종합계획 보완용역에 이를 우선 반영시킬 필요가 있다.

의회가 실시한 지방자치 20주년 여론조사 결과를 분석해보면, 특별자치 성과에 미치는 영향요인은 국무총리실 산하 “제주특별자치도지원위원회”라는 대외적 추진 체계, 자체인사·조직특례 활용과 행정시의 역할 강화 등 대내적 추진체계 등으로 나타났다.

이에 따라 매년 실시하는 국무총리실 평가에 이와 관련한 평가지표를 보다 구체화 하여, 그 성과에 따라 중앙정부 지원의 근거로 활용할 필요가 있다.

현재의 종합계획은 개발계획에 초점이 맞춰져서 개발부서인 제주국제자유도시 건설교통국에서 총괄하고 있으나, 종합계획의 목적이 제주특성을 살리고, 지방분권을 바탕으로 도민복지 증진이라는 특별법상의 목적을 달성하는데 있기 때문에, 기획조정실에서 총괄하여 매년 평가를 체계적으로 실시할 필요가 있다.

2) 도민 중심의 국제자유도시 개발사업 추진체계 일원화

현재 국제자유도시 선도 및 핵심프로젝트는 중앙부처 소속인 제주국제자유도시 개발센터와 제주특별자치도가 이원화되어 추진되고 있다. 최근 법원의 유원지 관련 판결은 도민보다는 투자자 중심의 관점에서 정책이 추진되었다는 것을 반증한다. 즉, 각종 대규모 개발사업이 유원지로 지정되어 추진되었는데, 주민의 이용과 그에 따른 편익이 전제되어야 하는데, 도민의 이용이 제한된 사업내용에 주민소유 토지 강제수용은 위법하다는 취지이다.

국제자유도시 비전이 도민사회의 공감대를 얻기 위해서는 도민중심의 정책추진과 이를 추진하는 기관이 도민의 통제 속에 있어야 그 취지를 제대로 살릴 수 있다.

이는 도민과 청소년계획단이 도출해낸 “공존”과 맥을 같이한다.

3) 도민친화형 개발사업 모델 구축

국제자유도시 조성은 제주 1차산업, 교육·의료, 관광 등 제주 핵심 및 미래산업 육성을 바탕으로 이뤄지는 개념이나, 지금까지는 각종 유원지 사업 등의 관광분야 개발사업 위주로 추진되어 왔다. 기본적으로 관광산업 비전과 사업 포트폴리오를 제주의 여러가지 특성을 살린 다양화 정책이 추진될 필요가 있다. 특별자치도와의 연관성을 고려한다면, 관광산업과 관련하여 도민복지증진이 우선 고려되는 정책변경이 필요하다. 현재 제주특별법에는 이전의 「국제자유도시특별법」 제70조에 명시되었던, “개발사업 인근지역주민의 우선 고용” 정신을 되살릴 필요가 있다. 2009년 「고용정책기본법」 개정을 통해 도입된 “고용영향평가⁴⁾(법 제13조)”를 적극적으로 도입할 필요가 있다.

현재 도에서 추진하는 5단계 제도개선 사항 중 “각종 개발사업 시 도민의 우선고용” 사항이 국회를 통과했을 때, 그 목적을 달성시킬 수 있는 정책수단으로 활용할 수 있다.

아울러 관광산업분야 뿐만 아니라, 기간 산업인 1차산업 분야에 대해서도 성과체감을 높일 수 있는 다양한 시책을 개발하고, 추진해야 한다.

이 역시 “청정”과 “공존”과 직결된다.

4) 도민사회 역량 강화를 위한 평생교육체계 마련

특별자치도를 완성하고 국제자유도시 조성을 위해서는 관련 주체의 역량이 무엇보다 중요하다. 이는 크게 공직사회와 일반도민사회로 구분하여 정책적 접근이 가능하다. 공직사회의 경우, 특례로 가져온 조직 및 인사제도를 활용하여 분야별 보직관리 등 생애주기형 인사제도를 설계하여 전문성과 일에 대한 보람과 자긍심을 갖고, 신나게 정책을 추진할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 인사부서의 인사제도 운영도 중요하며, 특히 공무원교육훈련에 대한 생애주기형 설계가 중요하다.

일반도민의 경우, 지역사회에 대한 이해와 관심을 환기시키고, 이에 따라 관련 정책 참여를 활성화시킬 수 있는 평생교육체계 구축을 추진해야 한다. 현재의 평생교육은 각 평생교육기관들이 분절적으로 또는 중복적으로 이뤄지고 있고, 정책적 지향성 없이 특정분야 중심으로 이뤄지고 있다.

4) 고용영향평가는 일정규모 이상의 민간투자사업이 일자리 증감 및 고용의 질 등에 미치는 영향을 분석·평가하여, 그 결과를 정책에 반영하도록 하는 제도이다.

주민들의 자치역량 강화를 위한 지역단위의 자치학교 등 주민들의 지역에 대한 관심과 열정을 불러일으킬 수 있는 정책설계가 필요하다.

5) 도민의 정책수용도를 높일 수 있도록 주거비용 부담완화를 위한 주거대책 추진

국제자유도시는 기본적으로 개방정책으로 자본 뿐만 아니라 사람에 대한 유치도 포함한다고 볼 수 있다. 즉, 제주는 인구유입에 따른 주택수요와 각종 인프라 시설 수요가 필연적이다.

하지만 현재 제주는 제주도민과 외지인들이 한데 어우러져 살 수 있는 주거대책이 없다. 최근의 중국자본에 대한 도민사회의 우려와 부동산 경기가 과열되는 상황은 어쩌면 도에서 현재의 상황을 예측하지 못한 부분이 있다.

주택지구 지정 등 관련 정책이 부재하다보니 난개발이라고 표현될 만큼 무분별한 주택들이 들어서면서 교통 및 도로 혼잡 문제, 쓰레기 처리 문제 등 다양한 사회적 비용이 증가하고 있다.

제주로 이주한 주민들과 원주민들이 화합하고 통합하지 않는다면, 제주는 국제자유도시에 이르지 못하고, 도민 갈등만 양산될 수 있다.

6) 중앙사무이용 적절 활용과 제주특성에 맞는 정책 운용

제주는 특별자치도 출범 후 4단계 제도개선을 거치면서 3,839건의 중앙사무가 이양되었다. “선이양 후보완”이란 원칙하에 무차별적인 사무이양으로 인해 사무이양에 따른 비용 약 300억원을 보전 받지 못하고 있다.

또한 이양된 사무를 활용하는 성과는 미흡한 것으로 국무총리실 평가에서도 나오고 있듯이, 향후 특별자치도 성과를 논하는데 기존 이양사무활용 성과는 중요한 바로미터가 될 것이다.

제주로 이전된 7개 특별행정기관의 경우, 당초 취지에 맞게 제주 특성에 맞는 자율적 정책운영이 사실상 불가능⁵⁾하고 늘어나는 사무에 대한 비용 보전은 제대로 이뤄지지 못하면서 사실상 애물단지로 전락하고 있다.

국제자유도시 조성 과 특별자치도 완성의 필요조건 중 하나는 충분한 재원인 점을

5) 고용센터의 경우, 중앙단위 계획이 그대로 추진되면서 제주특성과 맞지 않는 청년취업 진로지원사업 프로그램 등이 포함되면서 관련 예산의 불용률이 69.6%(2013년 결산기준)에 이르고 있다.

감안하면, 선별적인 중앙사무 이양과 기존 특별행정기관에 대한 국비 지원 극대화 방안 마련이 필요하다.


6. 나오며

국제자유도시가 특별법상 비전으로 명시된 지 14년이 지난 시점에 비전이 여전히 유효한 것인지에 대한 논란은 꾸준히 있어 왔다.

필자는 논란의 여부와 상관없이, 그 비전을 실행하기 위해 제주사회가 얼마나 노력을 기울여왔느냐가 관심의 대상이 되어야 한다고 생각한다.

국제자유도시가 아닌, 전혀 새로운 비전이 채택되더라도 지금까지의 추진체계라면 실패할 가능성이 높다고 판단된다.

추진체계와 추진주체의 역량 강화와 공감대 형성은 특별자치도 추진과정에서 이뤄지는 성격이기에, 비전 재정립은 특별자치도를 추진하는 과정에서 자연스럽게 이뤄질 수 있다.

현재는 국제자유도시와 특별자치도 연관성에 주목하고, 제도적 취지와 목적에 맞게 정책을 설계하고 추진하는 것이 보다 우선순위라고 할 수 있다. 

* 참고문헌

- 감사원(2015), 제주특별자치도 기관 운영감사 감사결과보고서.
- 국무조정실(2014), 「제주특별자치도 2013년도 성과평가 보고서」.
- 국무총리실·제주특별자치도(2011), 「제주특별자치도 5년 종합평가」.
- 제주특별자치도(2007), 「제주특별자치도 추진백서」.
- 제주특별자치도(2011), 「제2차 제주국제자유도시 종합계획」.
- 제주특별자치도(2013), 「제1차 제주국제자유도시종합계획 평가보고서」.
- 제주특별자치도의회(2015), 「지방자치 20년 제주도민 여론조사」.
- 정책세미나 자료집(2014), 제주특별자치도의 성과와 미래 발전 전략, 국회의원 강창일·한국지방행정연구원 공동주관.
- 한국은행 제주본부(2013), “제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후과제”.