

제주특별자치도법 4단계 제도개선의 전망과 과제

제민일보 정치부장·박 훈 석

△1·2·3단계 제도개선의 평가와 반성

제주특별자치도는 지난 2009년 7월1일로 출범 3주년을 맞았다. 제주특별자치도는 동북아 국제자유도시 건설을 목표로 출범했다. 실질적인 지방분권과 행정규제의 대폭적 완화 및 국제적 기준을 적용해 경쟁력을 갖춘 국제자유도시를 조성함으로써 제주발전은 물론 국가발전을 선도하는 목적을 가지고 있다.

제주가 변방의 고립된 섬이 아니라 제주도민 스스로 결정할 수 있는 자치권을 부여함으로써 제주지역 특성에 맞는 규제를 대폭 완화하고, 관광·교육·의료 등 '4+1' 핵심산업을 육성함으로써 궁극적으로는 제주도민의 삶의 질을 향상시키고, 국가발전에 기여하는 책임성도 지니고 있다.

이에 따라 지난 3년간의 세차례 제도개선을 통해 1705건의 중앙권한이 제주특별자치도에 이양되면서 자치권의 범위가 확대됐다. 2006년 7월 제주특별자치도가 출범하면서 제주특별자치도 특별법이 제정된 1단계 제도개선을 통해 1062건, 2007년 8월 2단계 제도개선에서는 278건, 2009년 3월 3단계 제도개선에서는 365건의 중앙정부 권한이 이양됐다.

이처럼 1·2·3단계 제도개선을 통해 많은 중앙권한이 이양됐지만 실질적인 지방분권 보

장의 제주특별자치도 특별법 제정 취지에는 부합하지 못하고 있다. 공직사회와 관련된 조직·인사 등 자치행정분야는 많은 성과를 나타냈지만 국제자유도시 조성 및 핵심산업 육성 등 도민의 삶의 질 향상과 밀접한 경제자치권 이양은 제도개선 협의 과정에서 중앙정부의 반대로 무산됨으로써 제주도민들이 제주특별자치도 출범에 대해 느끼는 체감 만족도가 여전히 낮은 실정이다.

국무총리실이 지난 2007년과 2008년에 실시한 제주특별자치도 성과평가 결과에서도 주민만족도가 낮게 나타났다. 주민만족도가 2007년에 비해 2008년 향상됐지만 100점 만점으로 환산하면 65점 이하에 머물고 있다. 국무총리실과 제주특별자치도가 협약을 맺고 실시한 2007년 제주특별자치도 성과 평가에서는 100점 만점에 21~47점, 2008년에는 50~65점을 받았다.

제주특별자치도 완성을 위한 제주투자진흥지구 제정과 세제 감면 등 파격적인 인센티브와 함께 개발사업 인·허가 절차를 22개월에서 10개월로 단축시키는 등 제주도의 노력에 따라 주민만족도가 점차 향상되고 있지만 주민들이 직접 체감할 수 있는 성과 실현에는 한계를 드러내는 것으로 분석된다.

무엇보다도 1·2단계 제도개선 과정에서 중

양정부의 반대로 제주 전지역 면세화, 법인세 인하 등 경제자치분야의 핵심권한 이양이 좌절됨으로써 제주도민들의 입장에서는 정부의 특별한 지원도, 특별함도 없는 특별자치도라는 부정적인 평가를 낳는 것으로 보인다.

부정적인 평가는 제주특별자치도의 법적 지위가 지방자치법에 규정된 특별시, 광역시, 도(道)의 광역자치단체와 비교해 특별함을 가지지 못하는 한계에서 비롯되고 있다. 다른 광역자치단체와 달리 외교·국방 등 국가의 존립사무를 제외한 고도의 자치권이 부여되면서 지방분권을 선도하는 특별한 지위를 보장하겠다고 정부와 제주도가 홍보했지만 제주특별자치도 출범과정에서 지방자치법을 개정, 새로운 광역지방단체의 한 종류로 명시됨으로써 '특별함'을 갖지 못하는 한계를 안고 있기 때문이다.

헌법에 지위를 확보하지 못한 채 지방자치법상의 광역자치단체로 규정됨으로써 결국은 중앙정부의 국가사무 하나하나를 개별적으로 이양하거나 조례 위임형태로 제주특별자치도 특별법이 제·개정됨으로써 포괄적인 자치입법권을 행사하지 못하는 결과를 낳고 있다.

3단계 제도개선도 관광진흥법·관광진흥개발기금법·국제회의산업육성법 등 '관광3법 일괄이양' (내국인 카지노 설치권한 불허)을 제외하면 1·2단계 제도개선의 전철을 밟고 있다.

국가의 개별사무를 이양하는 제도개선 방식에 따라 제주지역 특성에 맞는 조례를 제정하려고 해도 중앙부처의 지도·규제를 받는 등 중앙정부의 권한이양 방식이 과거 중앙정부의 권한이양 형태와 큰 차이를 보이지 않고 있어 특별자치도의 조기 완성을 위해서는 제도개선 방식의 획기적인 전환이 과제로 계속 제기되고 있다.

특히, 3단계 제도개선에서 채택된 '관광3법' 일괄이양 방식은 2009년 5월부터 추진, 2010

년부터 시행 예정인 4단계 제도개선의 시금석으로 작용하고 있다.

관광3법 일괄이양 방식은 그 동안 문제점으로 지적됐던 정부의 개별사무 이양방식에서 벗어나 포괄적인 기능이양 방식으로 바뀌는 전환점을 마련함으로써 특별자치도 완성을 위한 발판을 마련하고 있다는 긍정적인 평가를 받고 있다.

비록, '관광3법' 일괄이양이 내국인 카지노 설립권한 불허 및 국가 차원의 재정지원 부재 등 관광산업 진흥을 위한 내용적인 측면에서는 개선사항이 많은 것으로 보이지만 제도개선 방식에는 큰 획을 그은 것으로 평가된다.

예를 들어 관광진흥법상 송객수수료 규제조항이 없어 관광고비용 구조를 해소하는데 한계점을 안고 있고, 관광진흥개발기금법도 일괄이양됐지만 상위법에 근거가 없어 면세점 등으로 부과대상을 확대하지 못해 관광진흥기금 신규수요의 증가에 따른 세입재원 확충에는 한계를 보이고 있다.

△4단계 제도개선 특별자치도 조기 완성 촉진

기존 개별사무권한이양방식에서 법률단위 일괄이양방식을 채택한 4단계 제도개선의 추진 방향은 3월28일 제주에서 처음 열린 제주특별자치도 지원위원회에서 시작됐다.

이날 제주특별자치도청 대회의실에서 한승수 국무총리 주재로 열린 제9차 제주특별자치도 지원위원회에서는 특별자치도 4단계 제도개선 추진계획 등을 심의, 제주특별자치도의 조기 완성을 위해 중앙부처 권한 이양방식을 현행 개별 단위사무 중심에서 '법률단위 일괄이양'으로 전환해 오는 2011년까지 제주관련 필수 법률 모두를 이양기로 결정했다.

또, 관광·교육·의료 등 핵심산업 육성과

관련한 규제를 획기적으로 완화하기 위해 홍콩·싱가포르 등의 국제자유도시 수준에 상응하는 '규제자유화 시스템'을 만들겠다고 지원 의지를 강조했다.

올해 추진할 4단계 제도개선 과제에 1~3단계의 개별사무를 통해 중앙권한이 부분적으로 이양된 167개의 핵심산업 관련 법률을 일괄이양 방식으로 전환하고, 오는 2011년의 5단계에서는 제주와 관련된 70여개의 모든 법률을 일괄 이양키로 했다.

'제주도 규제자유화 시스템' 구축에 따른 '규제 일몰제'도 전면 도입, 전국 공통으로 적용할 필수규제를 제외한 나머지 규제를 제주도에서는 모두 폐지하는 등 국제자유도시 발전을 촉진키로 했다.

특히, 법률이양방식의 제도개선을 통해 국가 사무가 제주특별자치도의 지방사무로 변경되더라도 국비지원이 계속 보장되는 제도적 장치를 검토키로 하는 등 재정자주권 강화 방안을 제시했다.

한 총리는 또 "일괄방식은 과감하고 획기적인 규제 완화가 이뤄질 것이며, 제주도가 규제 개혁을 선도할 수 있도록 정부가 적극 지원할 것"이라며 "이를 위해서는 제주도가 규제개혁 학습능력을 키워야 하며, 도민들의 인식을 일대전환해 넓고 긴 안목을 갖고 세계 최고의 특별자치도를 만들어 달라"고 주문했다.

이에 따라 제주특별자치도는 6월 제주특별법 4단계 제도개선(안)을 확정해 제주도지원위원회에 제출, 관련 중앙부처의 의견을 수렴하고 있다. 의견수렴 과정에서 중앙부처가 다른 의견을 제출한 쟁점법률에 대해서는 9월까지 협의·조정할 방침이다.

제주특별자치도가 국무총리실과 협의를 거쳐 제출한 4단계 제도개선(안)은 특별자치도 완성을 목표로 하고 있다.

4단계 제도개선안은 크게 법률단위 일괄이양 방식으로 제주특별자치도의 권한을 확대하는 제도개선, 특별자치도 체감도 및 제도개선 효과를 상승시키기 위한 5대 핵심과제의 2개 기본방향으로 짜여졌다.

외교·사법 등 국가존립과 건강보험 등 최소한의 국민통합기능 등을 제외한 권한이양 확대를 위해서는 일괄이양 대상 법률 94건, 개별이양 법률 47건 등 모두 141개가 선정됐다.

주요 법률단위 일괄이양 법률 또는 개별이양 법률에는 도시개발과 관련한 개발이익환수법·도시개발법·지하수법 등이, 보건·의료 분야는 약사법·의료법·식품위생법 등이 각각 포함됐다. 교육분야는 사립학교법·지방교육자치법·유아교육법 등이, 농수산은 농지법·농어촌정비법 등이, 환경분야는 환경영향평가법·수질보전법·하수도법 등이 각각 선정됐다.

이와함께, 4단계 일괄이양 추진과 병행할 개별반영 과제로는 3단계 제도개선 과정에서 반영되지 못한 주요 과제 및 신규발굴 과제 60여건이 분류, 검토 중이다.

제도개선이 시급히 요구되는 분야별 개별반영 검토대상 과제로는 관광의 경우 면세물품 구입한도 상향과 국제회의시설업 부가가치세 영세율 적용 등이, 교육 분야는 영어교육도시내 대학(원) 영리법인 허용, 국제학교의 유치원·초등학교 저학년 과정 입학허용 등이 포함됐다.

투자유치분야에서는 개발사업 승인시 투자진흥지구 지정의제, 각종 조례 감면기간 확대 및 시기 조정, 외국인 출입절차 간소화 등을 검토중이고, 자치분권 분야는 자치경찰 직무 확대, 감사위 제도개선, 미이관 특별행정기관 사무 이관 및 각종 사전협의 사항 폐지 등이, 재정·세계 분야는 국유(일반)재산 일괄 양여, 지방세 포괄 특례 등이 검토대상 과제로 분류됐다.

△도민 성과 체감 5대 핵심과제도 추진

특별자치도 완성을 위해 반드시 필요한 5대 핵심과제도 4단계 제도개선(안)에 반영, 추진된다.

도민이 공감하고, 성과를 체감할 수 있는 5대 핵심과제로는 국세 자율권 부여, 관광객 전용카지노 도입, 투자개방형 병원 허용, 자치재정권 강화, 녹색성장산업 육성이 포함됐다.

제주특별자치도는 국세자율권 확보를 통해 법인세율 인하, 도전역 면세화 등을 실현하는 효과를 기대하고 있다.

소득세, 법인세 등 모든 국세(12종)에 대한 자율권을 확보함으로써 과감하고 자율적인 세제운용이 필요하다는 것이다. 국세자율권이 확보되면 2007년 기준으로 제주지역 국세징수액 4,400억원이 정부 세입에서 제주특별자치도의 세입으로 귀속된다.

국세의 자율권 확보와 관련해 (가칭) '제주도 특별세' 도 도입, 세율조정권 및 징수액을 이양하는 방안이 추진된다.

제주특별자치도가 제주도특별세에 대한 세율조정권을 활용, 부과하면 제주세무서가 징수한 후 이를 제주특별자치도 일반재원으로 이양하는 것이다. 제주특별세가 도입될 경우 현재 정부가 제주특별자치도에 지원하는 지방교부세(국세) 지원규모는 축소된다.

한·미, 한·EU 자유무역협정(FTA) 체결로 최대 피해가 예상되는 제주지역의 감귤산업 경쟁력 강화를 위한 재원확보 방안으로 관광객 전용 카지노 도입도 5대 핵심과제에 포함됐다.

제주특별자치도는 관광객 전용카지노 도입에 따른 부작용을 극복하기 위해 출입횟수 및 배팅금액을 제한하는 등 다양한 보완책을 마련할 계획이다.

지난해 도민여론조사에서 무산됐던 투자개

방형 병원을 허용, 제주특별자치도를 동북아 의료관광 메카로 육성하기 위한 핵심과제도 추진된다.

제주특별자치도는 차세대 성장동력산업인 의료산업 육성을 위해 투자개방형 병원을 허용, 국내·외 우수 의료기관 유치 및 의료산업 기반을 마련하고, 의료서비스 경쟁력을 강화시킬 계획이다. 도민들의 의료비 부담 증가에 따른 우려를 해소하기 위해 건강보험 및 요양기관 당연지정제를 법제화하는 보완책도 제시하고 있다.

중앙행정권한의 단계적 이양에 따라 계속 증가하는 재정수요를 충당하기 위해 자치재정권 강화도 핵심과제에 포함됐다. 광역·지역발전 특별회계의 제주계정 규모를 확대하기 위해 전체 회계 규모 확대비율과 권한이양에 따른 비용을 포함하는 규모로 확대 개선한다는게 제주특별자치도의 계획이다.

제주계정 규모를 확대할 자치재정권 강화에는 보통교부세 산정금액이 현행 특별자치도 특별법에 규정된 3% 법정율을 초과할 경우 해당 금액을 추가로 교부하고, 제주특별자치도 출범 및 지역여건을 고려해 국고보조사업 보조율을 10~20% 인상함으로써 정부 재정지원 확대, 재정운영 안정성 및 자율성 향상 방안이 담겨 있다.

마지막으로 녹색성장 산업 육성은 '저탄소 녹색성장 모범도시' 조성 및 신재생에너지·그린카 등 시범 추진 방안이 주요 골자다. 청정환경의 섬이라는 특수성과 1·3차산업에 특화된 경제구조를 활용, 저탄소 녹색성장의 모범도시로 조성하는 한편 바이오디젤 에너지 및 풍력발전 등 신재생에너지와 관련한 권한이양 및 규제완화를 통해 '제주형' 녹색성장산업을 육성하겠다는 의미가 담겨 있다.

△4단계 제도개선 실현 '기대 반, 우려 반'

제주특별자치도는 7월말까지 도의회 등과 협의를 거쳐 최종적으로 4단계 제도개선(안)을 확정해 국무총리실 제주특별자치도 지원위원회에 제출, 국회 입법 일정을 감안해 9월까지 관계 부처와 협의·조정 및 지원위원회 심의, 국무회의 의결 절차를 거쳐 10월말이나 11월초까지는 특별법 개정(안)을 마련, 국회에 제출할 계획이다.

정부가 제주특별자치도 4단계 제도개선을 획기적인 방식으로 추진한다고 약속함에 따라 기존 제도개선과 달리 '특별자치도'에 이름에 걸맞는 성과가 제시될 지 여부에 관심이 모아지고 있다.

지금까지 추진된 특별자치도 1~3단계 제도개선을 통해 1,700건에 이르는 중앙권한이 이양, 양적 성과를 거뒀지만 제주특별자치도가 계속 요구한 핵심규제 개선 과제는 전국적 통일성·형평성 등의 이유로 배제되는 사례가 잇따랐다.

이로 인해 제주가 그동안 정부 차원에서 전국적인 정책적용이 어려운 사안에 대한 정책실험장으로만 활용, '특별자치도'가 아닌 '실험자치도'라는 지적이 제기됐다.

정부를 설득하기 위해서는 우선적으로 지금까지 제도개선 과정에서 되풀이됐던 중앙부처의 전국 형평성의 논리를 극복할 수 있는 치밀한 논리개발이 요구된다. 특히, 투자개방형 병원 허용과 관광객 전용 카지노 도입 등은 제주 지역을 비롯한 전국적인 반대여론 등으로 순탄치 않을 것으로 예상된다.

또한 정부가 최근 4단계 제도개선과 관련 권한이양에 따른 제주도의 수용능력이 부족하다고 잇따라 지적하고 있고, 제도개선 과제도 당장 긴급성이 요구되는 사안을 우선적으로 반영해야

한다는 입장을 제시함에 따라 제주도가 요구하는 핵심과제가 이번 제도개선 과제에서 또다시 제외될 가능성도 배제할 수 없다는 지적이다.

특히, 정부와 제주특별자치도의 역할이 무엇보다 중요하다. 정부는 전국적인 통일성·형평성의 인식에서 벗어나 4단계 제도개선이 지방자치 발전을 위한 큰 틀에서 긍정적으로 접근해야 한다.

제주특별자치도 역시 4단계 제도개선 추진 과정에서 정부의 약속 이행을 이끌어 내는 것을 비롯해 전국 형평성 논리를 극복할 수 있는 대책 마련이 시급히 요구되고 있다.

제주특별자치도 완성이 중앙정부의 일방적 지원과 노력에만 의존하는 것은 불가능하며, 이양된 권한을 활용해 성과를 실현하는 제주사회 스스로의 책임성과 자치역량이 발휘돼야 한다.

중앙권한을 활용해 성과를 만들면 중앙정부도 제주특별자치도를 신뢰, 오히려 자신들의 권한을 더 이양하는 적극적인 모습을 보일 것으로 보인다.

이와 함께, 중앙부처를 설득하기 위해서는 핵심과제에 대한 주민공감대 형성을 통해 도민 역량을 우선 결집시켜야 한다. 도민 공감대를 형성하지 못한 채 핵심사안에 대한 찬·반 갈등이 심화되면 1~3단계 제도개선 처럼 중앙부처는 물론 국회의 문턱도 넘지 못하게 된다.