

제주특별자치도 5주년 의미와 과제¹⁾

제주대학교 행정학과 교수 양영철

제주특별자치도는 참여정부와 제주도가 각자의 목적을 달성하기 위해서 만들어진 제도다. 다시 말하면, 정부와 제주도가 'win-win'이라는 희망을 갖고 의기투합하여 만들어 내놓은 작품인 것이다. 참여정부는 개방화와 분권화라는 정권의 화두를 제주특별자치도를 통해서 선도하려는 의지가 있었다. 그리고 제주도는 개방화·세계화로 인하여 침체되어 가는 지역경제를 일거에 탈출하는 전략으로서 제주특별자치도를 선택한 것이다.

1. 그때 그 상황

1) 누가 왜 시작했는가

제주특별자치도는 누가 왜 시작했을까? 우선 주도의 주체부터 알아보자. 제주특별자치도는 전 처럼 국가 즉 중앙정부가 주도를 했을까? 아니면 새로운 버전으로 제주도가 주도를 하였을까? 누가 주도했느냐에 따라서 매우 중요한 차이가 난다. 중앙정부가 주도했다면 하향적인 방식이지만 제주도가 주도를 했다면 상향적 방식이다. 하향적이냐 상향적이냐는 이 정책에 대한 책임과 권한문제와 직결된다. 하향적이면 중앙정부가 최종적

1) 본 글에는 본인이 최근에 발표한 제주노무현기념사업회 주최 세미나에서 발표한 '제주특별자치도와 노무현 대통령의 자료와 글을 많이 참고하여 작성하였음을 밝혀 둡니다.

인 책임과 권한이, 상향적이면 제주도가 책임과 권한이 있기 때문이다.

형식적으로 보면 제주특별자치도는 제주도가 주도하는 상향적 정책이라고 할 수 있다. 제주특별자치도는 참여정부의 작품이다. 노무현 대통령 당선자는 2003년 2월 12일 제주도중소기업지원 센터에서 열린 제주지역순회토론회에서 “제주도가 분권 또는 자치권 증대에 강한 의욕을 보인다면, 제주도를 분권의 시범도, 지방자치의 시범도로 하겠다.”는 강력한 의지를 표명하였다. 이를 정리하면 일단은 제주도가 적극적으로 나오면이라는 전제를 하였기 때문에 시작은 제주도에서 하라는 의미라고 할 수 있다.

그러나 내용적으로 보면 중앙정부가 주도를 하였다고 할 수 있다.

그 이유는 첫째는 제주특별자치도가 법률에 의해서 설치되고 권한이 부여받기 때문에 중앙정부가 주도를 하지 않으면 안 된다.

둘째는 제주특별자치도의 설치와 운영은 중앙정부의 권한을 제주특별자치도로 이관하는 작업이기 때문에 가장 약한 제주도가 이 작업을 하기에는 난망하다. 따라서 중앙정부 중에 가장 힘이 센 국무총리실이 주도를 하였던 것이다. 요약해서 말한다면 제주특별자치도는 형식은 제주도, 실제적으로는 중앙정부가 주도를 했다고 할 수

있다. 따라서 결과에 대한 책임은 중앙정부와 지방정부인 제주도가 공동을 짊어질 수밖에 없다.

그러면 왜 제주특별자치도는 설치했을까? 제주특별자치도는 참여정부와 제주도가 각자의 목적을 달성하기 위해서 만들어진 제도다. 다시 말하면, 정부와 제주도가 "win-win"이라는 희망을 갖고 의기투합하여 만들어 내놓은 작품인 것이다. 참여정부는 개방화와 분권화라는 정권의 화두를 제주특별자치도를 통해서 선도하려는 의지가 있었다. 그리고 제주도는 개방화·세계화로 인하여 침체되어 가는 지역경제를 일거에 탈출하는 전략으로서 제주특별자치도를 선택한 것이다. 오월동주라고도 할 수 있지만 그러나 분권화, 개방화가 중앙정부나 지방정부가 지향해야 할 방향이라는 점에서 보면 의기투합했다는 말이 맞는다.

이를 반영하듯이 제주특별자치도는 준비단계에서부터 중앙지원, 특히 청와대 지원이 매우 강했다. 노무현 대통령은 제주도 방문 시 마다 제주특별자치도에 대한 강찬의지를 밝혔고, 총리면 총리, 장관이면 장관, 참여정부의 실세 모두가 제주특별자치도의 전도사 같이 제주특별자치도에 대한 적극적 지지와 협력을 강조하였다. 반면에 제주도는 지방자치에 있어서 가장 어렵다는 기초자치단체 계층을 폐지하고 구역을 통합하는 결단으로 정책주도자의 면모를 과시하였다.

2) 출범의 분위기

중앙정부가 제주특별자치도 추진에 이렇게 적극적으로 나서는 반면, 오히려 제주도내에서는 찬·반 양론이 뚜렷하게 나누어져 있었다. 개방화가 필수적이기 때문에 제주특별자치도를 추진해야

한다는 세력과 제주역사의 산물이며 자치단체의 시작점인 시·군을 폐지해서는 안 된다는 세력 간에 갈등은 행정 대 행정, 주민 대 주민, 지역 대 지역, 주민 대 행정 등 복잡한 양태를 나타내었

고 심지어 기초자치단체가 광역자치단체에 대해서 헌법소원을 제출하는 초유의 사태까지 나타났다. 이러한 갈등은 끝내 주민투표에 의해서 일단락되었다. 주민투표의 결과는 제주특별자치도에 대한 지지가 57%로 과반수 찬성이었다.

이렇게 과반수이상의 도민이 제주특별자치도에 대한 지지는 제주지역경제에 대한 위기감과 함께 정부와 제주도가 내놓은 화려한 도약의 청사진이 있었기 때문이다. 대통령을 비롯한 중앙정부의 확고한 의지, 제주도의 강력한 개혁의지 등이 있으면 제주특별자치도는 성공할 것이며 이는 “제2

의 제주도 도약”을 맞이한다는 기대가 있었기 때문이다.

이러한 기대를 한 몸에 안고 2006년 7월1일에 제주컨벤션센터에서 국무총리를 비롯한 중앙유력인사들과 도민 등 3천여 명이 참석한 가운데 제주특별자치도의 서막을 오렸다. 그날 거의 모든 중앙언론들이 제주특별자치도를 제1면 톱기사로 다루었을 정도로 제주특별자치도는 제주도와 중앙정부만의 기대와 희망 속에 출발한 것이 아니라 전 국민의 성공바램 속에 출발하였던 것이다.²⁾

3) 지원체계

제주특별자치도는 대통령이 직접 챙기는 국정과제로 자리를 잡는다. 대통령산하에 특별위원회가 설립되고 국무총리실에 추진기구가 설치되는 등 중앙정부의 지원은 실로 거대하였다고 볼 수

있다. 참여정부시절에 제주특별자치도와 관련된 중앙정부에 설치된 위원회 현황 <표1>를 보면 참여정부가 제주특별자치도의 설치와 운영성공을 위하여 얼마나 심혈을 기울였는지를 알 수 있다.

<표 1> 참여 정부에서 제주도 관련 위원회 및 주요 정책

위원회명	소속	근거 법령
정부혁신지방분권자문위원회 내 제주특별자치도 특별위원회	대통령위원회	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
동북아특별위원회 제주특별자치도위원회	대통령위원회	
제주특별자치도지원위원회	국무총리실	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복위원회	국무총리실	제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법

2) 양영철외. (2008). 제주특별자치도의 이해(서울: 대영문화사), pp. 319-320

위원회명	소속	근거 법령
4·3실무위원회	행안부	제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법
제주특별자치도 실무지원단	행안부	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
영어교육도시	국토해양부 및 교과부	경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법
혁신도시	지식경제부	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법
제주특별자치도개발센터(JDC)	국토해양부	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

참여정부의 국정과제가 분권과 균형발전이라는 점에서 보면 분권의 성공이 제주특별자치도의 성공과 직결된다고 할 정도로 제주특별자치도는 참

여정부에서는 적어도 핵심국정과제를 넘어 상징적 국정과제로 자리매김했다고 할 수 있다.

2. 특별자치도이기 때문에 얻었던 수확

아직도 논쟁중인 것은 "특별한 것이 없는 특별자치도"이나 "특별한 것이 있기 때문에 특별자치도"냐이다. 필자는 단연코 후자에 두고 싶다. 제주도가 특별자치도이기 때문에 얻은 것은 과연 무엇인가. 즉 특별자치도라는 명칭답게 다른 지역에 없는 것을 얻은 것은 과연 무엇일까.

제주도가 특별자치도를 추진하면서 얻은 가장 큰 수확은 지역개발의 추진동력을 얻었다는 점이다. 주지하다시피 아무리 좋은 권한과 제도를 주어도 이를 뒷받침할 수 있는 동력이 없으면 아무 소용이 없다. 사실 역대 정부들도 1990년대 이후 제주도의 지리적 특수성을 활용하여 타 지역과 차별화된 제도를 시행하려는 시도를 해 왔다. 그러나 역대 정부들은 제주도가 근본적으로

지향하는 국제자유도시로의 모습과는 거리가 있었다. 그 근본적인 이유는 이들 법은 전국인 형평성을 내세워 부분적이고 제한적인 특례만을 부여하고 제주도가 필요한 차별화된 제도개선이 이루어지지 않았던 것이다. 특히 제주도민 스스로 제주개발을 주도할 수 있는 물적·제도적인 장치는 전혀 부여하지 않았다.

노무현 정부의 특별자치도가 역대 정부와의 차이는 바로 이렇게 제주도민이 스스로 움직일 수 있는 동력을 제도화하였다는 점이다. 대표적 동력은 영어교육도시, 혁신도시, 제주개발센터라고 생각한다. 이에 대하여 간략하게 소개하면 다음과 같다.

1) 권한이관

정부는 2006년 2월 21에 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제정하여 이에 따라 2006년 7월1일에 제주특별자치도가 설치되었다. 중앙정부는 제주특별자치도에 분권에 필요한 권한을 최대한 이관하는 것을 법률에 의해서 규정하였다. 그러나 권한 이관하는 과

정은 일시에 이루어지는 것이 아니라 국무총리실 산하에 있는 국무총리를 위원장으로 있는 제주특별자치도지원위원회를 통하여 단계적으로 이관하면서 제주특별자치도를 완성하는 것이다. 지금까지 4단계 이관과정 이루어 졌고 활용중이다. 그 내용이 <표2>이다.³⁾

<표 2> 제도개선 단계별 내용

구분	의결일시	이관 건수	주요 내용
1단계 제도개선	2006. 7. 1	1,062건	<ul style="list-style-type: none"> ● 재정·조직·인사 등 자치분권 확대 – 행정 내부 효율성 증대 ● 특별행정기관 이관, 자치경찰·감사위원회 등 신설 – 보다 종합적인 행정시스템 구축
2단계 제도개선	2007. 8. 3.	278건	<ul style="list-style-type: none"> ● “4+1 핵심산업”에 대한 차별화 확대 – 외국교육·의료기관 설립·운영 규제 대폭 완화 ● 항공자유화 등 국제자유도시 여건 조성 확대
3단계 제도개선	2009. 3. 3.	380건	<ul style="list-style-type: none"> ● 제도개선 방식의 전환 → 분야별·기능별 일괄이양으로 전환 * 관광3법(관광진흥법 등 3개 법률) 일괄이양 ● 교육·의료산업 특구를 지향한 규제 완화 – 제주영어교육도시 내 국제학교(영어전용 초·중·고등학교)에 대한 전반적 자율성 확보 – 외국 의료기관 설립·운영 자율성 확대 및 규제 완화

제4단계는 최근 4월 29일에 국회에 통과되었다. 제주특별자치도는 지난 4월29일 제주특별법 개정안이 국회를 통과함에 따라 후속조치 준비에 들어갔다. 이번 제주특별법 개정안에 포함된 조례 등은 권한이양이 378건, 기준이양 1725건, 특례사무가 31건 등 총 2134건이다. 제주특별자치도는 후속조치로 특별법 시행령 개정 2개 조

문, 개별법령 등 개정 6건, 조례 제·개정 115건 등의 절차 이행에 착수했다. 시행령 개정은 5월 중 부처 협의를 완료해 6월 중 입법예고를 추진하고, 개별법령 개정은 관련부처와의 협의를 통해 금년 내 완료기로 했다.⁴⁾ 엄청난 권한이 제주도로 이관된 것이다.

3) 양영철. (2009). 제주특별자치도 제도개선과 지역발전 방향. 제주발전연구. 제주발전연구원

4) 도정뉴스(http://news.jeju.go.kr/sub/index.php?mid=0114&iframe=detail&job=detail&ne_seq=37297&ne_cd=), 2011.5.5

2) 영어교육도시

제주특별자치도의 최종 목적지는 국제자유도시를 지향하고 있다. 이는 정부가 정한 목표이기도 하다. 우리나라는 개방화, 세계화가 휘몰아치는데 여타의 인프라에 비해 가장 기본적인 인프라인 영어의 취약성을 가지고 있다. 가장 많은 투자를 하면서도 가장 효과가 없는 정책이 바로 영어정책이라고 할 정도다. 이에 따라서 일 년에 2만 명 이상의 초중고 학생이 조기 유학을 가고 있다. 이중에 초등학생이 가장 많은 편이다. 세계 어느 나라에도 볼 수 없는 현상이다. 미국 오바마 대통령이 공개석상에서 늘 칭찬하는 한국교육의 이면 상이다. 이렇게 대량으로 청소년들이 외국에 나가는 이유는 영어 때문이라는 응답이 주를 이루고 있다. 정부는 이러한 난문제를 풀기 위하여 제주영어교육도시를 조성하게 되었다. 영어교육도시는 한국의 영어교육문제를 풀어 줄 수

있는 마지막 방법이라고 할 수 있다.

이는 제주도의 입장에서 보면 측정할 수 없는 효과를 기대할 수 있다. 국제자유도시로 가는 언어의 교육장입과 동시에 이로 인하여 외국인의 대량 입도를 통하여 다국가의 문화를 체험할 수 있다는 기대가 크다. 예상입학학생이 9,800여명으로 현재 제주도내 초, 중, 고생의 10% 해당하는 학생과 2만3천여 명이 상주하게 된다. 영어교육도시는 1조 7,806억이 투자되어 지역경제에 파급효과가 1,200억을 기대하고 있을 뿐만 아니라 이들 학교가 지역경제에 미치는 영향은 매년 수천억에 이를 것이라 예상하고 있다. 국제교육의 중심지로, 국제자유도시의 축진제로서의 동력은 제주영어교육도시가 전담하게 된 것이다.

3) 제주국제자유도시개발센터

국제자유도시는 우리나라에서는 전대미문의 사업이다. 국제자유도시는 개방화, 세계화의 물결 속에 이를 주도하기 위한 일종의 선도 지역(leading sector)을 조성하는 국가적 프로젝트이다. 이를 위해서는 기존의 산업구조를 세계화·정보화의 흐름에 적합한 산업으로 재편하는 일부부터 시작할 수밖에 없다. 바로 이 사업이 현재 제주특별자치도가 추진하고 있는 4+1(관광·교육·의료·청정1차 산업·첨단)인 것이다. 정부는 이 사업을 추진하기 위해서는 현재의 행정주도방식은 불가능하거나 비효율적이라는 판단 하에 전문화된 기관이 필요하다고 판단하여 제주국제자유도시개발센터(Jeju Development Center, 이하

제주개발센터)를 설립하였다.

제주개발센터는 제주특별법에 따라 국가차원에서 제주도를 지원하고 제주국제자유도시 개발을 촉진시키기 위한 개발 전담기구다. 제주개발센터는 제주국제자유도시개발사업의 성공적 추진을 위해 공공성과 사업성을 동시에 추구할 수 있는 특수법인(제주특별법 제261조)으로 국토해양부 산하 준시장형 공기업이다. 그리고 제주개발센터는 제주국제자유도시개발사업의 4+1(관광·교육·의료·청정1차 산업·첨단) 등 핵심 사업을 전담 추진하는 공공개발 사업자 및 투자유치 전문기관으로 역할을 하고 있다. 제주도의 인적·물적 자원의 한계가 있기 때문에 국가적 차원에서 개발

전문기관을 설치하여 국가의 인력과 자본으로 제주지역의 개발을 선도하고 있는 것이다. 현재 제주개발센터가 수행하려고 하는 사업의 규모는 7조에 가깝다. 최근에 전국을 갈등으로 몰아넣었던 과학벨트가 5조규모인 점을 고려하면 제주도

에 얼마나 큰 동력을 정부가 주고 있는지 알 수 있다.

이외에 혁신도시, 특별지방행정기관 이관도 특별자치도의 실시로 인하여 얻은 커다란 수확이라고 할 수 있다.

3. 최근의 상황

그러나 상기의 수확에 비해 최근의 모습은 그렇게 시원치 않다. 최근 한 조사에 의하면 제주특별자치도 출범 5년 이후의 제주도민의 삶에 대하여 전문가에 물어본 결과가 부정적인 반응이 절대적이다. 약 40%가 향상되지 않았다는 부정적인 대답을, 그저 그렇다도 50%를 넘는다. 반면에 긍정적인 대답은 10%이다.⁵⁾ 그 원인은 현

정부의 지원과 관심 미비로 꼽고 있다. 창업자인 참여정부가 퇴장해도 제주특별자치도의 관심과 지지는 지속될 것이라는 기대가 산산이 무너지고 있음을 알 수 있다. 제주특별자치도내의 문제도 심각하다. 그 중에서도 가장 아쉬운 부분은 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 소통의 취약

단일계층을 지지하는 논자들은 제주특별자치도의 출범은 4개의 시·군을 통합시켜 놓는 것이기 때문에 오히려 의사전달이 잘 되어서 소통이 잘 될 것이라고 예측하였다. 그리고 4개 시·군을 없앴다. 시와 군이 없어진 자리를 주민자치센터를 활성화시키면 된다고 하였다. 그러면 소통은 문제없을 것이라 예측하였다. 그러나 이 예측은 완전히 틀리게 나타나고 있다.

도지사가 주민소환을 당할 정도로 도와 도민간의 소통은 많은 문제를 낳았다. 풀뿌리 민주주의가 지방자치의 본질이다. 따라서 성숙된 지방

자치는 주민과 집행부가 더 소통이 잘 되는 방향으로 가는 메커니즘을 만들어 가야 한다. 최근에 여론 조사에 의하면 제주지역에서 가장 시급하게 해결해야 할 현안 3가지를 묻는 질문에 도민 38.9%가 해군기지 갈등 해소를 꼽았다(1순위기준).⁶⁾ 해군기지문제는 지난 도정에서 시작하여 지금까지 지속되고 있다. 연일 항의데모가 도청 앞과 마을에서 일어나고 마을의 공동체는 쑥대밭이 되었지만 여전히 일방적인 진행은 이루어졌다. 소통의 자리가 사라지고, 자치의 본질이 묻어 버렸다.

5) 제주의 소리, 특별자치도 5년 삶이 달라졌나구요? "글쎄요", 2011.6.27

6) 한라일보(<http://www.jhalla.com>). [특집]장간22주년 도민 여론조사(해설)"가장 시급한 현안은 해군기지 갈등 해소·신공항 건설" 정부의 특별자치도 육성이지 '부정적', 4.22

특별자치도의 출범이 지역주민의 자율권을 확대하여 지역의 문제를 스스로 결정하는 범위를 다른 지역보다 넓혀 준다는 취지임에도 불구하고 역으로 가는 결과를 낳았다. 기초자치단체가 살

아지고 주민센터가 형식적으로 운영되면서 소통의 길은 좁혀진 결과라고 진단하는 사람들이 많다. 그러면 이러한 갈등과 소통부족은 특별자치도의 아쉬움 중에 하나라고 진단할 수밖에 없다.

2) 재정상태의 악화

지역개발의 동력은 재정 상태를 풍부하게 하는 것이다. 지방에서 보면 지방정부(지방자치단체)는 거대한 경제조직 중에 하나이다. 다시 말하면, 지방정부는 지방의 각 부문에 경제적 측면에서 커다란 영향을 미친다는 의미이다.⁷⁾

그런데 현재 제주도의 재정 상태는 파탄일보 직전이라는 분석들이 하루가 멀다 않고 제시하고 있다. 재정은 들어오는 수입이 나가는 지출보다 많고, 빚은 적어야 든든한 재정이라고 할 수 있다. 그러나 현재 제주도는 모두 거꾸로다. 지출비율은 계속 높아지고 수입은 적어지고 지방채는 전국 1위다. 최근의 발표 자료를 보면 올해 제주도 지방세와 세외수입 등 자체수입 비중은 31.2%로, 전국 56.8%에 비해 크게 낮았고 전체 예산 대비 자체수입은 2007년 32.0%, 2008년 31.9%, 2009년 30.7%, 2010년 31.2%로 감소 또는 정체 현상을 보이고 있다"며 "이에 따라 지난해 전국 총예산 증가율은 2.9%인 반면 제주는

1.99%로 나타났다"고 분석했다. 들어오는 수입을 차단하는 경우는 다른 지역보다 높다. 2009년 기준으로, 16개 시·도 평균 지방세 부과액 대비 비과세 비율은 21.4%인 반면 제주는 27.3%로 가장 높았다"며 "징수액 대비 감면비율도 전국 평균은 22.9%인 반면 제주는 27.3%로 1위를 차지했다.⁸⁾ 지방채도 2009년도 12월말 기준으로 보면 약 8천억이지만 현재 1조를 육박하고 있다. 여기에다가 BTL등 부채로 잡히지 않은 미래의 부채 5천억⁹⁾을 합하면 제주의 부채는 약 1조5천억 수준에 와 있다고 추정할 수 있다. 더욱 제주 특별자치도가 유념해야 할 사항은 이제 중앙정부는 재정에 관한한은 현재 보다 더욱 지원이 적어질 것이라는 점이다. 중앙정부도 부채에 허덕이고 있다. 이렇게 열악해진 지방재정의 환경에 비추어 볼 때 현재 제주지방재정은 매우 어려운 상태에 와 있다고 볼 수 있다. 특별자치도 이후에 가속되는 지방재정의 악화가 특별자치도의 성과를 압도할까 우려된다.

3) 중앙정부와의 관계에 이상 현상

통상적으로 중앙정부와 지방정부와의 관계는 시소계약과 같다. 중앙정부는 되도록 지원하지

않으려고 하고 반면에 지방자치단체는 즐기게 지원을 요구하는 관계가 상식이다. 이러한 관계

7) W. B. Stouffer,(1991). State and Local Politics(N.Y: HarperCollins), pp.2-5

8) 제민일보(<http://www.jemin.com>), 자체 수입 둔화 지방재정 압박(2011. 4. 25)

9) 제주의 소리(<http://www.jejusori.net>), 예산서에 잡히지 않는 빚이 5천억 된다고? 4개 BTL사업 지방비 부담액만 4,934억 재정악화 '주범', 민기 제주대 교수 "BTL사업 중기재정계획에 포함시켜야"(2011. 2. 22)

는 어느 나라에서 흔히 볼 수 있는 사례다. 그런데 제주특별자치도에는 이러한 일반적인 현상과는 다른 모습을 보이고 있다. 즉, 중앙정부는 주려고 하는데 안 받으려고 하는 것과, 이미 받아 온 것을 돌려주려고 애를 쓰고 있는 모습이다. 이를 구분하여 설명하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 영리병원의 문제다

영리병원은 제주국제자유도시의 중심산업의 4개 중에 하나다. 참여정부가 제주특별자치도를 설치하는 목적 중에 가장 큰 목적은 "자치의 시범도"와 함께 "교육과 의료의 개방화" 라고 할 수 있다. 이러한 자세는 이명박 정부에 들어와서도 지속될 정도로 중앙정부의 입장에서 보면 중요한 정책 중에 하나인 것이다. 그런데 최근에 제주특별자치도는 이를 거부하거나 논의를 중단시키는 모습이다. 정부대표인 국무총리와 가장 힘이 센 부처인 기획재정부가 영리법인을 받으라고 하

지만 아직은 시기상조임을 들어 논의를 중단하고 있다.

둘째는 국도의 환원이다.

특별지방행정기관의 이관은 지방분권의 핵심과제 중에 하나다. 이중에서도 도로와 하천이 가장 주요한 과제라고 할 수 있다. 다시 말하면 다른 지방자치단체는 도로와 하천 건설및 관리를 이관되기를 간곡하게 바라고 있다는 말이다. 제주특별자치도는 이와 반대로 이관된 국도를 다시 환원해 달라고 지역구 국회의원을 통하여 입법개정을 하려 했다. 그러나 실패했다.

정부의 입장에서 보면 달면 삼키고 쓰면 배튼다고 버르고 있고, 제주특별자치도는 왜 쓴 것들 쓴 것이라고 하지 않고 먹으라고 했느냐는 입장이다. 중앙정부와 제주도와의 이러한 관계가 언제까지 지속될 지 두고 볼 일이다.

4. 과제와 방향

1) 일단은 제주특별자치도에 대한 의미를 재정립해야 한다

제주특별자치도를 운영하면서 가장 곤란한 점은 제주도민의 인식과 중앙정부의 인식차이다. 다시 말하면, 제주도민의 입장은 특별자치도이기 때문에 특별하게 지원하는 것은 당연한 것이다. 따라서 중앙정부는 행정적 지원 외에 재정적 지원을 대폭하여야 한다는 주장이다. 반면에 중앙정부는 제주특별자치도는 다른 지역에 비해 4천여 건의 자치권을 부여하였기 때문에 이를 이용하여 최대한 자율적으로 지역경영을 하는 정책이라는 입장에서 한발도 물러서지 않는다. 이러한

긴장관계는 순기능으로 끝나면 다행인데 갈수록 부정적인 양금만 쌓아가고 있는 것 같다. 중앙정부는 그렇게 많은 권한을 제주도에 주었는데 다른 자치단체가 본 받을만한 개혁과 발전이 있었느냐고 힐난한다. 반면에 제주특별자치도는 재정적 지원 없이 어떻게 발전시키느냐 에서부터 진정한 권한, 예를 들면 카지노 설치 등에 관한 권한은 주지 않으면서 개방화, 세계화에 대응하라고 한다고 불평을 한다.

아쉬워도 우리는 현실을 인식하지 않을 수 없다. 현실은 냉혹하기 때문에 더욱 그렇다. 가장 중요한 현실은 인구의 절대 부족, 국회의원수의 부족과 전부 야당인 점, 특별자도도 창업자인 정부는 사라지고 반대정부가 들어섰다는 점 등은 인정하고 갈 수 밖에 없다. 이를 인정한다면 우리는 우리의 불만을 먼저 내세우기 보다는 특별자치도에 대한 중앙정부의 견해를 인정할 수밖에 없다. 이것이 현실론이다. 이 현실론은 이제 특별자치도는 우리가 주도되어 주어진 권한을 최대화하면서 발전시켜갈 수밖에 없다는 인식을 도민들과 공유해야 한다. 만약에 그렇지 않다면 제주특별자치도는 다시 한 번 주민투표의 과정을 거쳐 기반산업의 성격에서부터 여타의 추진과정과 제주특별자치도가 출발할 때의 꿈과 희망을 기억하면 무엇이든 돌파할 수 있을 것이다. 홍콩과 싱

가포르를 넘어서는 동북아 중심도시가 되겠다는 의지와 목표가 당시의 꿈이었음을 기억한다면 그 꿈은 여전히 유효하다고 할 수 있다.

제주특별자치도 실시 덕분에 제주는 다른 지방자치단체에 비해 4천여 건의 권한, 즉 도민의 자율권을 더 가지고 있다. 그동안 이 권한을 수행하는 경험도 어느 지역보다 많이 하고 있다. 외국인 관광객의 비율도 더 높아지고 있을 뿐만 아니라 정부도 웬만한 큰 국제행사는 제주특별자치도에서라는 인식이 들어설 정도가 되었다. 어렵다는 유네스코 자연유산에도 등록되었고 불가능에 가까운 WCC에 대한 도전도 특별자치도의 과정에서 나타난 경험과 자존심의 발로라고 평가하고 싶다. 초심을 점검해 보면 또 다른 희망과 자신감이 생겨날 것이 분명하다. 내용을 수정해 나가야 할 것이다.

2) 지역자원을 이용한 내생적 개발에 관심을 돌려야

현재 제주개발의 양태를 보면 자본이 크면 클수록 환영받고, 특혜를 받는다. 외국자본이면 무조건 오케이라고 할 정도로 외자만능주의에 빠져 있다. 뿐만 아니라 개발규모도 대형일수록 개발답다고 생각한다. 높은 빌딩이 들어서고 대규모 토지를 개발하여 막대한 자본이 투자하는 것이 제주개발의 모형으로 자리매김하고 있다. 제주의 최대의 자본이라고 하는 환경은 외자 또는 대형자본이라고 하면 파괴를 감수해야 한다는 논리가 이제는 정의 논리가 된지 오래다. 강정의 해군기지건설을 위해서 환경의 마지막 보루인 절대 보존지역도 서슴없이 풀어버리는 당국과 이를 일

사 처리하는 의회, 이를 절대 지지하는 많은 도민들이 있는 현실이 이를 증명해 주고 있다. 그러나 이러한 개발은 결국 죽은 개발의 되었음을 세계 개발사가 말해 주고 있다. 내생적 개발이 발을 붙일 곳이 없는 지역은 결국 내생세력은 쫓겨나가거나 일부 극소수 계층에게만 개발의 이익을 향유하는 개발의 참사(disaster of development)라는 최악의 상태를 맞이할 것이다. 따라서 제주특별자치도의 개발의 최종 목적은 지역주민의 잘사는 지역이 되는 내생적 개발 방향으로 나가야 한다.¹⁰⁾ 외자유치, 대형위주의 개발도 이 방향을 훼손하거나 방해한다면 과감하게 버려야 한다. 따

10) 양영철. (1991). 내생적 지역개발에 관한 연구. 건국대학교 대학원 박사논문

D. C. Korten and Rudi Klaus(eds.), (1984). People Centered Development(Conneticut:Kumarina Press). pp.301-2

라서 제주특별자치도의 권한 이양과 제도개선도 내생적 개발을 강화하는 제주지역 개발 목표와 얼마나 일치하고 있는지에 대해서 늘 점검하면서

나가야 한다. 이것이 진정한 제주특별자치도의 존재이유라고 할 수 있다.

3) 제도보다 실천에 초점

행정은 제도에 의해서 움직일 수밖에 없음을 삼척동자도 알고 있는 사항이다. 그렇기 때문에 행정은 늘 제도에 얽매이고 있는 것도 사실이다. 현재 제주특별자치도가 권한이관을 통해서 제도를 개선하겠다는 점도 지극히 제도론적 관점에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 현재 제주특별자치도는 제도도입에 혼신을 다하고 있다. 제도만 가져오면 모든 것은 자동적으로 해결될 것으로 기대를 하였지만 4천여 개의 권한(제도)을 위임과 이관을 받아 왔지만 실적은 그 숫자에 비해 낡아진 것이 없다는 평가를 받고 있다.

광이 활성화되고 있으며, 외국학교들이 건립되고 있는가에 대한 물음이 곧 제도의 한계를 말해 주는 것이라 할 수 있다.

그렇다고 제도가 필요 없다는 주장은 결코 아니다. 제도에 너무 의존하지 말자는 이야기일 뿐이다. 특히, 완벽한 제도만을 추구하고 그 제도의 이관까지 아무런 조치도 취하지 않은 자세는 지역개발에 있어서 가장 나쁜 행태라는 지적일 뿐이다. 완벽한 제도를 추구하기 위해서는 많은 시간이 소요되고, 많은 기간에 걸쳐 설치된 제도는 다시 적시성을 잃거나 다른 지역에도 실시되는 형상을 우리는 지금 경험하고 있지 않은가. 그래서 제도보다 실천이 우선이며, 실천하는 과정에서 필요한 것을 제도로 만들어가는 동시적 자세가 어느 때보다도 필요한 전략이라고 생각한다.

제도는 경직성이라는 취약점을 가지고 있다. 지금과 같이 속도가 중요한 세계화, 정보화시대에는 제도는 차라리 장애요인으로 남아 있는 경우가 허다하다. 제주도처럼 특별자치도가 되지 않은 곳에도 왜 외자유치가 더욱 활발하고, 의료관

4) 가능성과 능력의 범위 내에서 추진해야

지금까지 권한이양 과정에서 보면 여러 가지 혼선되는 경우가 많다. 심지어 위임과 이양에 대한 개념혼란에서부터 시작하여 구역과 계층에 대한 혼란까지 다대하였다. 이중에서도 다음과 같은 점은 고려하여 이후 개선과정에서 세심한 배려가 요구된다.

제주도가 희망하는 사항과 현실은 크게 차이가 날 수 밖에 없다. 카지노 설치의 우리 제주도에서는 가장 희망적인 사업이지만 이미 실시되고 있는 강원도의 극렬반대하고 있다. 제주도에 내국인 카지노가 허가되면 타도에 대한 허가요구를 거부할 수 없는 중앙정부나 정치가들의 염려를 생각하면 당분간은 실현 불가능한 일이다.

첫째, 가능한 사항 여부이다.

실현되지 않을 정책으로 도민 간에 대립과 갈등이 양산되고 실현되지 않음으로서 도민들로부터 도정의 능력이 저 평가 받게 되고, 중앙정부는 제주도에 대한 배려 없는 정부로 불신을 받게 되는 등 심각한 정책실패의 후유증으로 시달리게 된다. 이러한 경우가 한 둘이 아니다. 향후 제도 개선과정에서는 정말 면밀하게 검토를 하여 전혀 실현가능성이 없는 것은 논의대상에서 제외시키는 실리중심의 전략으로 나가야 한다.

둘째, 수용능력 여부를 따져야 한다.

이 정책이 과연 제주도에 와서 기존의 중앙정부가 수행했을 때 보다 훨씬 좋은 서비스를 제공할 수 있는가에 대한 고민을 하여야 한다. 주민들은 누가 행정서비스를 제공하느냐에 대한 관심보다 누가 더 좋은 행정서비스를 제공하느냐에 관심을 집중시키고 있다. 이관대상 제도와 권한이 제주도의 행·재정능력 및 주민자치능력에 비추어 보건데 적합인가에 대한 검토가 선행되어야 한다. 그래서 그 정책이 제주도 발전에 설령 매우 중요한 권한과 제도일 지라도 제주도의 능력에 부합하지 않으면 이관대상에서 제외시키는 것이 현명한 일이다. 특별행정기관 이관이 이에 속한다. 이관도로를 국도로 전환해 달라고 하고 있다. 무조건 가지고 올 수 있는 것은 다 가져 오자고 하여 막상 가져오면 중앙정부에게 조직, 인원, 예산을 넘겨주라고 주장한다. 선후가 바뀌어 진 것이다. 이관되는 권한과 조직, 인원, 예산이 수반되지 않으면 과감하게 “NO” 하여야 한다.

셋째, 기존제도의 재점검을 할 필요가 있다.

기술한 바와 같이 제주특별자치도 출범시기와 지금은 많이 다르다. 그 당시의 여건에서 가능했던 제도들이 지금은 후회스러운 제도들도 많

을 것이라 사료된다. 그럼에도 불구하고 제도개선은 뒤돌아보기는커녕 앞으로만 달려 나가고 있다. 확대만이 능사가 아니다. 이관된 특별지방행정기관과 일부 부서에 내에 국가공무원직의 전면 폐지 등 검토되어야 할 사항들이 한 둘이 아니다. 제도개선과정에서 기존의 제도로도 함께 검토하는 노력이 경주되어야 할 것이다. 악화가 악화를 구축한다는 법칙을 유념할 필요가 있다.

넷째, 균형 잡힌 제도개선이 필요하다.

지금 도민들은 다음과 같은 사항에 불만을 제기하고 있다.

- ① 의료는 개방화한다하면서 과연 공공의료에 대한 강화는 과거에 비해, 타 지역에 비해 얼마나 강화되고 있는가.
- ② 귀족학교라는 이름까지 듣고 있는 국제학교, 외국계 학교를 추진하면서 도내 청소년을 위한 공교육에 대해서는 얼마나 투자를 더 하고 있으며, 이는 다른 지역에 비해 얼마나 많은 투자인가.
- ③ 중앙으로부터 많은 권한을 가져오면서 그만큼 자체 내 분권은 이루어지고 있으며, 또한 도지사에 대한 견제장치는 더욱 강력하게 만들고 있는가.
- ④ 제주특별자치도가 들어서면서 도청위주의 정책과정과 인적·물적 자원의 도청 집중현상에 대한 시정 노력은 얼마나 강력하게 이루어지고 있는가.
- ⑤ 외국회사에 대한 인센티브는 엄청나게 제공

하면서 기존의 기업이나 도민들에 대한 인센티브는 줄 대책은 세워 있는가.

이 물음에 대한 해답과 정책이 조속하게 이루

어져야 제주특별자치도는 주민의 지지와 참여가 가능하게 된다.

5. 결 론

제주특별자치도에 대한 결론을 한마디로 이야기 하라고 하면 "주사위는 이미 던져졌다"고 할 수 있다. 다시 돌아오기에는 너무 멀리 왔다고 할 수 있다. 특별자치도이전의 모습으로 돌아갈 수는 더욱 없다. 그렇다고 중앙정부의 지지만 마냥 기다릴 수도 없다. 가는 길에 장애물이 나오면 우리가 수정하고 보완하면서 갈 수밖에 없다. 현재의 제도와 도민의 힘, 그리고 각계각층의 리더십이 합쳐지면 어떠한 장벽도 돌파할 수 있음은 여러 곳에서 보여주고 있다.

이를 위해서는 도민의 단합은 물론이거니와 개

방화에 대한 전향적인 자세와 함께 내생적 개발에 대한 기본방향으로 견고함이 동시에 이루어져야 할 것이다. 폐쇄적인 국제자유도시가 없듯이 지역개발의 이익이 지역화, 도민화가 없는 지역개발은 무의미할 뿐이다. 이를 위해서는 도외 및 외국인에 대한 합리적인 대우와 인식변화가 선행되어야 한다. 동시에, 주민과 사회단체, 그리고 지방자치단체장과 의원 및 공직자의 지역자원 이용에 대한 절제, 상대방에 대한 배려가 이루어질 때 적은 제주도가 아닌 작지만 강한 제주도가 될 것이라 희망해 본다.●