

제주특별자치도 제도개선의 방향과 과제

제주발전연구원 연구위원 강창민

제주특별자치도 출범은 대한민국 지방자치 역사에 획기적 사건이다. 제주특별자치도의 등장은 2003년 출범한 참여정부의 지방분권 로드맵과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

1. 서론

제주지역은 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도로 새롭게 출범하였다. 어 느덧 특별자치도가 출범한지도 5년이 경과하고 있다. 특별자치도는 자치입법, 자치재정, 자치조직 및 인사 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 파격적인 자치권을 갖는 ‘자치모범도시’ 라고 할 수 있다. 특별자치도는 제주의 여건과 특성을 반영한 제주만의 지방자치로서, 제주의 미래를 제주인들이 자율적으로 결정 하도록 하고 있다.

특별자치도의 목적은 중앙정부 차원에서는 우리나라의 지방분권을 선도 할 수 있는 교두보를 확보하는 것이고 제주지역 입장에서는 지역의 비전인 국제자유도시를 성공적으로 추진할 수 있는 자치행정체제를 구축하는 것이다. 특별자치도의 기본 철학은 자율적 결정권이라고 할 수 있으며, 지역주민들이 중심이 되어 지역의 유·무형자원을 적극 활용하여 지역의 미래를 스스로 결정 하도록 하는 것이다. 이런 제주특별자치도 추진은 기존의 지방분권의 수준 을 뛰어 넘어 ‘굉장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만들어보고자’ 하는 의도가 있는 것이다.

사회·경제·문화적 특수성을 가지고 독자성이 가장 강한 제주도를 ‘자치모범도시’로 육성하여 이상적 분권모델의 선도 지역으로 만들어 다른 지역으로 점차 확대시켜 보자는 것이다.

하지만 5년이 경과되고 있는 시점에서 중앙정부는 제주특별자치도가 고도의 자기결정권을 가지고 있음에도 가시적인 성과를 창출하는데 미흡하다고 한다. 반면에 제주지역에서는 제주특별자치도의 고도의 자치권에 대한 근본적인 의심을 갖고 있다.

즉, 다른 자치단체와 차별화된 자치권을 가진 것이 아니라 중앙정부의 지방분권 로드맵에 대한 실험적 성격이 강하다는 것이다. 오히려 실험의 대상으로 인식하고 있으며, 이로 인한 계층구조 개편은 선불렀다는 생각도 하고 있다. 이런 상호간의 인식 차이를 극복하지 않고는 특별자치도의 정책적 목표인 지방분권 선도와 국제자유도시의 성공은 요원해질 수 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 향후 성공적 제주특별자치도의 제도개선의 방향과 전략을 모색해 보고자 한다.

2. 중앙정부 지역균형 발전 정책의 변화

제주특별자치도 출범은 대한민국 지방자치 역사에 획기적 사건이다. 제주특별자치도의 등장은 2003년 출범한 참여정부의 지방분권 로드맵과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 참여정부는 정부가 추구하는 가치와 기본방침으로서 ‘국민과 함께하는 민주주의 실현’을 3대 국정 목표의 하나로 설정함과 동시에 ‘분권과 자율’을 4대 국정원

리의 하나로 제시하였다.

이러한 정부의 정책적 의지를 실현시키고자 참여정부는 2003년 4월 9일 정부혁신지방분권위원회를 출범시켜 21세기 ‘분권형 선진국가 건설을 위한 국가시스템’의 재정비 사업을 추진하였으며, 역대 어느 정부보다 지방분권에 대한 강한 의욕을 보여주었다. 그러나 특별자치 추진 5년이라는 시간이 경과하면서 포괄적인 자치권, 추진재원의 확보, 핵심권한의 이양 등에 있어 여러 문제점들이 노정되고 비판적 이슈가 제기되고 있다. 이러한 현상은 참여정부 후반기 제주특별자치도에 대해 차등적 분권이 아닌 지역균형발전정책으로 접근시각이 전환되었다는데 그 원인이 있다고 볼 수 있다.

지역형평성, 자치능력 등을 이유로 과감하고 포괄적 권한이양에 회의적이지 않았나 판단된다. 따라서 참여정부 초기의 특별자치 출범과 참여정부 후반기 특별자치도 추진에 있어 그 성격과 지원방식이 달라지면서 특별자치도를 추구하면서 특별한 것이 보편화되는 성향이 가중되었다고 볼 수 있다.

이명박 정부 출범 후 과거 참여정부시절과는 차별화된 지역발전정책을 추진하면서 제주특별자치도에 대한 중앙정부 전략이 수정되고 있는 실정이다. 현 정부의 지역발전정책은 효율성에 기반을 둔 발전전략을 지향하고 있다. 과거 참여정부 시절의 균형발전정책이 균형과 분산에 초점을 두었다면, 현 정부의 지역발전 키워드는 경쟁과 협력에 바탕을 둔 광역분권형 국가운영이다. 특히 수도권 개발의 긍정적 시각으로의 변화는 비수도권에 상당한 영향을 미친다고

본다. 비슷한 경쟁여건이면 기반 인프라가 훨씬 좋은 쪽에 집중적으로 투자하는 것이 좀 더 효율적이라고 생각하기 때문이다.

따라서 현정부의 5+2 광역경제권 지역개발 방향이 언뜻 제주에게 불리하게 작용할 수도 있다는 위기감을 주기에 충분하지만, 참여정부 후반기의 경험을 미루어 본다면 오히려 제주가 대한민국의 가장 특별한 지역이며, 이에 대한 충분한 논리가 개발된다면 오히려 지금의 상황은 제주특별자치에 대한 집중투자 및 다양한 규제완화 등을 통해 도약의 기회로 삼을 수 있을 것이다.

현정부의 지방분권정책 특징 중 하나는 세계적 도시와 경쟁하기 위해서는 수도권 규제완화가 필요하다는 것이다. 이는 제주가 싱가포르, 홍콩 등과 경쟁할 수 있는 국제자유도시 실현이 국가이익에 충분히 부응할 수 있다면 제주특별자치도에 대한 좀 더 과감하고 획기적 지원도 가능할 수 있다는 의미를 지닌다.

따라서 경쟁도시보다 비교우위를 확보하기 위해서는 중앙정부와 지방정부간 적절한 협력관계를 구축하는 동시에 제주만의 특화된 발전모형을 바탕으로 경쟁력을 확보하는 것이 필요하다.

3. 제주특별자치도 제도개선을 위한 향후 과제

지금까지 특별자치도 성과에 대해 구체적으로 평가하기에는 시기적, 현실적으로 무리가 있다. 정책실행과정에서 어느 정도 시행착오는 있을 수 있을 것이다. 그러나 현재 제주특별자치

도가 올바른 방향으로 나가고 있는가에 대해서는 냉정하게 논의해 볼 시점이라고 생각한다. 즉 지금의 특별자치도와 관련한 하위 정책수단들이 진정으로 도민들이 추구하는 특별자치도의 이념과 목적에 부응하고 있는 것인가를 심각하게 고민해야 할 때인 것이다.

특별자치도가 제주국제자유도시의 완성과 성공을 위한 하나의 커다란 전략적 방향이라고 볼 때 지금까지 중앙정부로부터 이양된 권한과 책임 그리고 다양한 규제완화 정책이 국제자유도시라는 비전을 달성하기 위해 단계적, 전략적으로 시의적절하게 추진되고 있는지에 대한 신중한 검토가 필요하다.

제주특별자치도에 대한 중앙정부의 시각과 논리는 제주의 입장과 다를 수 있다. 중앙정부는 지방분권정책 로드맵의 일환으로 제주지역을 자치선도, 모범자치지역으로 구상한다는 차원에서는 제주특별자치도의 자치입법, 재정, 행정 등의 지위와 기능은 타 자치단체에 비견하여 상당한 수준에서 그 성과가 있었다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 제주지역의 입장에서는 특별자치도의 기본 철학과 취지가 국제자유도시 경쟁력 확보에 달려있다고 보면 현재 그만한 경쟁력을 갖고 있는가에 대해서 의문을 제기할 수 있을 것이다.

현 대한민국의 지방자치제도하에서 특정 지방자치단체에 과도한 특혜는 지방균형발전과 형평성의 측면에서 무리가 존재하는 것은 부인할 수 없을 것이다. 그 예로 부산, 충북, 경기 지역에서도 제주특별자치도와 비슷한 유형의 제도적 틀을 구상하고 있고 특별자치도 제도개선과 관련하여 타지역 지방자치단체 등의 반발이 있는 것은 사실이다.

어떻게 보면 중앙정부의 제주특별자치도에 대한 특례는 지역의 공간적 특수성, 선례가 없는 행정구조 개편 등에 대한 반대급부적 성격(중앙정부의 분권정책의 시범적 지역으로서)이 강할 수 있을 것이다. 제주특별자치도가 정책실험의 장으로 활용되는 것은 단순히 부정적 측면만 있는 것은 아닐 것이다. 우리나라 지방자치발전과 분권실현을 위해 제주특별자치도가 정책실험을 통하여 그 효과가 입증된다면 제주특별자치도의 추진은 단순한 지역개발 논리로 국한되는 것이 아닌 우리나라 지방자치가 나아가야 할 방향이 무엇인지 제 공해줄 수 있는 성공사례가 될 수 있다.

제주 차원에서는 자꾸 달라고만 할 경우 중앙정부는 현 제도적 한계와 각 중앙부처와의 정책 조정의 한계 등으로 난색을 표명할 것이 분명하다. 특별법 제정과 4단계 제도개선 과정을 통해 드러난 중앙정부의 입장과 시각은 분명하다. 과연 제주가 이양된 권한을 수행할 역량이 충분한가에 대한 의구심이다. 그러나 현대사회는 지방의 역량이 곧 국가의 역량인 시대다. 우선 믿고 과감히 줄 필요가 있다. 그리고 제주가 제주만이 아닌 국가와 타지방의 발전에 기여할 수 있는 가능성과 증거를 제시해야 할 것이다.

제주특별자치도에 고도의 자치권을 부여하는 것은 중앙정부지만 자치권의 행사로 인한 성과와 책임 그리고 실패는 1차적으로 제주도민에게 돌아갈 것이다. 그러나 성공적 모델을 구축할 경우 궁극적 국가적 차원에서도 상당한 긍정적 영향을 미칠 것이다. 즉 제주에서 성공적인 사례를 만들게 되면 전국적인 확산을 하게 되는 것이고, 실패를 하면 분권화의 방향에 큰 수정이 불가할 것이다. 이점에서 제주특별자치도의 문제는

제주도민의 문제이면서 동시에 전 국민의 문제라고 할 수 있다.

제주특별자치도 추진에 있어 지금까지 전략은 제도적 틀을 구축하기 위한 대중앙정부와의 관계가 핵심이었다. 자치권을 제고하기 위한 기능 이양, 경쟁력을 높이기 위해 국제적 수준의 규제 완화, 중앙정부의 안정적 재정 지원 등이 주요 이슈였으며 아젠다였다. 이러한 과정 속에 중앙과의 갈등, 지역내부 및 도민의 신뢰와 참여 미흡 등 많은 부작용이 나타난 것도 사실이다.

제주특별자치도 추진은 지금도 진행형이다. 성과에 대해 논란도 있지만 제주특별자치도의 성공적 추진과 나아가 우리나라 지방자치의 발전을 위해서 제주가 다시 한번 냉철하게 다음과 같은 점을 검토해야 할 것이다.

첫째, 특별자치도의 명확한 비전 설정이다. 지금까지도 모호한 것이 국제자유도시와 특별자치도와의 명확한 논리적 관계이다. 국제자유도시가 일반적으로 인식된 제주의 비전이라면, 특별자치도는 국제자유도시를 완성하기 위한 하나의 큰 전략적 방향일 수 있을 것이다. 비전과 목표, 기본 전략의 프레임워크 로드맵을 구상하고 이에 따른 단계별, 전략적 접근이 필요하다. 2012년이 제1차 국제자유도시 종합계획이 마무리 되는 시점이고 이 시기까지 기본 인프라를 구축하는 수준이라면, 특별자치도의 전략 방향은 이러한 수준에 부합할 수 있도록 실현가능한 제도적 장치를 구비하는 것이다. 다음 단계는 기본 인프라와 제도 구축이 완성되면 그 효과를 극대화 시킬 수 있는 고도화된 제도적 시스템과 제도가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 과감하고 획기적 권한이양이 필요하다. 4차례 제도개선과정을 거치면서 중앙정부의 권한이 상당히 이양된 것은 사실이나, 양적인 차원이 아닌 실질적 차원의 권한이양이 부족하다는 게 도민들의 인식이다. 권한이양의 행태는 과거 중앙정부의 권한이양행태와 크게 다르지 않았고, 물론 3단계 제도개선 중 관광3법에 대한 포괄적 이양은 형식적 차원에서 긍정적 측면이 있으나 내용적 차원에서는 여전히 개선이 필요한 부분이 많다고 판단된다.

특별자치도에 대해 행정특별자치분야는 많은 성과가 있었지만, 경제특별자치에 대해서는 도민의 체감수준이 낮은 것으로 판단된다. 예를 들면, 전지역면세화, 법인세인하, 내국인 카지노설립 허가권 등 핵심규제분야에 대한 과감한 권한이양이 요구된다.

특별자치도 출범에 따른 시군폐지에 대한 인센티브 미비, 자치경찰·감사위·의회기능 강화 등 신설제도, 권한이양에 따른 자치사무(사업) 증가를 충당할 새로운 재정지원 특례가 절실한 실정이다.

셋째, 내부적 접근전략의 마련이다. 지금까지는 정책결정과 협상의 주체로서 도정이 주도하고 중앙과의 협상전략이 주가 되었다면, 향후에는 중

앙과의 협상과 동시에 내부적 자치역량을 강화할 수 있는 방안과 다원적 의사결정 시스템과 커뮤니케이션 장치를 마련해야 할 것이다. 역량 제고를 위해서는 각 부분별(공공, 의회, 시민 등), 수준별(개인, 집단, 시스템 등) 경쟁력을 강화를 위한 혁신노력과 신뢰와 참여를 이끌어낼 수 있는 합리적 소통 시스템과 의사결정 시스템의 변화도 필요하다.

넷째, 미래지향적 리더십이 필요하다. 변화무쌍한 환경변화속에서 생존하기 위해서는 관리지향적 리더십도 중요하지만 외부적 환경변화를 통찰하면서 올바른 방향을 이끌어줄 수 있는 미래지향적 리더십이 필요하다. 정책실현의 핵심요소는 신뢰이다. 이러한 신뢰의 선순환 시스템을 구축하기 위해서는 불확실한 미래 속에서 명쾌한 비전을 제시해주는 비전제시 능력, 다양한 이해관계 속에서 도민을 설득하고, 중재할 수 있는 정치적 조정능력, 명확한 원칙과 기준 속에 변화와 혁신을 선도하는 변화관리 능력 등이 필요하다.

제주특별자치도는 우리나라 지방자치 역사에서 분기점이 될 사건으로서 지방자치 발전의 분수령이며, 국가 균형발전과 선진적인 지방분권의 모델이 될 것이고, 지방자치제도의 발전 가능성을 예측할 수 있는 지표가 될 것이다. ●