

기획특집

새 정부에서의 제주자치도의 과제와 역할

제주대학교 행정학과 교수 양영철

제주자치도에 대한 평가가 한 곳으로 집중시키지 못하고 있기 때문에 정부에서의 중심 아젠다로 선정되는데 성공하지 못했다고 할 수 있다. 이는 제주특별자치도가 한시적인 정책이라는 점도 있지만 이에 대한 내외의 평가가 박근혜 정부로 하여금 반드시 주요정책으로 채택하도록 하는 동력이 약했다고 볼 수 있다. 결론적으로 말하면 박근혜 정부에서의 제주특별자치도 위상은 한마디로 평범하다고 할 수 있다

1. 박근혜 정부에서의 제주자치도 위상

어떠한 정책도 영구적일 수 없다. 아무리 좋은 정책도 시간과 환경이 변화하기 때문에 변화를 강요당하거나 변화를 주도한다. 더군다나 단임제형 대통령 중심제를 채택하고 있는 우리나라에서는 중요정책은 정권 마다 다르다고 할 정도로 정책변화의 부침은 클 수밖에 없다. 제주특별자치도 정책도 이 범주를 벗어날 수 없음은 당연하다.

제주특별자치도의 원조인 참여정부는 제주특별자치도 정책을 국정 제1과제로 설정하여 추진하였다. 국무총리실에 제주특별자치도 지원위원회를 설치하여 지원했을 뿐만 아니라 대통령위원회 산하에 두어 대통령이 직접 관리할 정도였다. 하지만 다음 정부인 이명박 정부는 제주특별자치도 정책을 단순한 지방분권 과제 하나로 선정하여 다루었다. 전 정권이 추진했던 핵심과제라는 이유 때문이다. 그러나 실제적으로는 이명박 정부에서의 지방분권 정책도 노무현

정부의 지방분권과 거의 비슷할 뿐만 아니라 제주자치도에 대한 정책도 큰 변동이 없었다. 다만 추진의 강도와 지속성은 참여정부에 비해 훨씬 떨어졌을 뿐이다. 박근혜 정부에서의 제주특별자치도 위상은 어떠한가?

도 내·외로부터 많은 기대와 지지를 받고 출발한 제주특별자치도가 출범한지도 7년을 넘고 8년을 바라보고 있다. 한 정책의 역사치고는 짧지 않은 편이다. 이 시점에서 제주특별자치도에 대한 평가는 극과 극일 정도로 다양하다. 지역주민들은 특별자치도가 주민들에게 오히려 불편을 주고 있다는 부정적인 평가에서 아직은 평가가 이르다는 신중론 등 스펙트럼이 다양하다. 주민만이 아니다. 사업자도, 중앙정부도 제주특별자치도에 대한 평가는 극에서 극일 정도로 다양하다. 이렇게 제주자치도에 대한 평가가 한 곳으로 집중시키지 못하고 있기 때문에 정부에서의 중심 아젠다로 선정되는데 성공하지 못했다고 할 수 있다. 이는 제주특별자치도가 한시적인 정책이라는 점도 있지만 이에 대한 내외의 평가가 박근혜 정부로 하여금 반드시 주요정책으로 채택하도록 하는 동력이 약했다고 볼 수 있다. 결론적으로 말하면 박근혜 정부에서의 제주특별자치도 위상은 한마디로 평범하다고 할 수 있다. 평범한 정책이 정부의 주요 정책으로 전환시키 위해서는 역으로 평범한 전략이 아니라 역발상의 전략이 요구된다. 본 글은 이를 위한 내용을 소고적 차원에서 기술해 보고자 한다.

2. 박근혜 정부의 제주공약과 제주도의 요구

정책과정은 정치적 과정이다. 정책을 뒷받침하는 재원은 한정되어 있는데도 불구하고 정책은 끊임없이 쏟아지기 때문에 정책의 우선순위를 정할 수밖에 없다. 정책의 우선순위는 수많은 정치적·행정적 변수들에 의하여 결정된다. 정책의 시급성에서부터 시작하여 유권자의 수, 정치권의 지형 등 정책의 우선순위를 결정짓는 변수는 양·질에서 단정할 수 없을 정도로 많다. 그러나 우리나라에서 정책의 우선순위를 결정짓는 가장 중요한 변수 중에 하나는 대통령의 의지라고 할 수 있다. 이는 앞에서 기술한 바와 같이 대통령 중심 국가이기 때문이다.

그러면 제주특별자치도에 대한 대통령의 의지는 어느 정도일까? 박근혜 대통령이 취임 후에 제주특별자치도에 대한 언급이나 구체화된 정책이 없기 때문에 지금 이 시점에서는 쉽게 단정하기는 어렵다. 다만 박근혜 대통령이 제주특별자치도에 대한 의지는 대통령 후보의 공약을 통하여 유추해 볼 수밖에 없다.

지난해 제주특별자치도에 대한 대통령선거공약을 보면 후보 간에 뚜렷한 정책차이가 없는 것이 특징이라고 할 수 있다. 과거에는 이념 때문에, 개발의 강조 때문에 후보 간에 정책적 내용이 큰 차이가 났었다. 그러나 이번 박근혜 후보를 비롯한 문재인 후보, 안철수 후보 등이 제시한 정책 내용을 보면 중심적 공약이라고 할 수 있는 4·3 문제, 특별자치도 및 국제자유도시에 따른 정책, 신 공항 건설 등에서 방향과 내용면에서 큰 차이가 없었다. 그나마 큰 차이가 난다고 하면 강정해군기지 건설에 대해서 박근혜 후보는 강행, 문재인 후보는 일시 중단, 안철수 후보는 대통령 사과 등으로 공사계속과 일시 중단에서의 차이만 있을 뿐이다.

박근혜 당선인이 제주도민들에게 약속한 정책공약은 다음 여섯 가지다.¹⁾

- | |
|-------------------------------------|
| 제주 1 제주공항 인프라 확충 |
| 제주 2 관광허브 육성 민군복합 관광미항 건설사업 지원 확대 |
| 제주 3 말 산업 특화단지 조성 |
| 제주 4 액화천연가스 공급망 구축 |
| 제주 5 제주감귤산업을 세계적인 명품산업으로 육성 |
| 제주 6 제주 4.3문제 해결 적극 지원 |

상기 내용을 보면 박근혜 대통령의 후보 공약은 신공항 건설을 제외하고는 그렇게 어려운 과제는 없다고 해도 과언이 아니다. 물론 제주 4.3문제해결은 추모일에 참석부터 시작하여 자신의 기반인 보수 세력과 충돌되는 부분 때문에 신공항 건설보다 더 어려운 문제일도 있다. 이를 제외하면 나머지는 지금 까지 해 왔던 일을 새 정부에서 좀 더 강력하게 추진하겠다는 의미가 더 크다. 따라서 대통령 후보 공약만을 중심으로 한다면 새 정부의 제주정책 중 핵심이며 가장 어려운 과제는 신공항 건설이라고 할 수 있다.

이제 정부 조직법이 통과되면 각종의 정책 T/F팀이 구성된다. 여기에서 더욱 구체적인 제주특별자치도에 대한 내용들이 나타날 것이라 예상되나 정권 초기에서는 이 수준에서 크게 벗어나지 않을 것이다. 선거공약은 검증이 철저하게 되지 않은 단순한 경우가 많다. 상대방 후보의 공약뿐만 아니라 유권자의 표심을 강하게 인식할 수밖에 없기 때문에 대체로 부풀리는 경우가 많다. 따라서 대통령이 당선되고 행정수반으로 있을 때의 정책이 실현가능성이 높다는 점에서 향후 각 부처의 정책에 대한 관심을 집중시킬 필요가 있다.

1) 박근혜 후보자 공약, http://www.park2013.com/policy/eyepledge_1.html, p.91

정책은 수요자의 요구라는 관점에서든 논의될 수밖에 없다. 특히 현재와 같이 공급자 위주가 아닌 수요자 위주의 정책만이 타당성과 신뢰성이 높다는 점을 고려하면 수요자인 제주도민이 새 정부에 요구하는 사항은 무엇인지에 대해서도 살펴 볼 필요가 있다. 수요와 공급이 만나는 점이 정책실현가능성이 가장 높은 점을 고려하면 더욱 그렇다. 현재 도정이 새 정부에 요구하는 사항은 무엇일까. 도민의 요구가 제주자치도 정책으로 나타나기 때문에 제주도정의 요구가 도민의 요구로 대신하여 비교해도 무리가 아닐 것이다.

우근민 도정은 대통령 선거가 한창일 때는 이에 대한 T/F를 구성하여 제주 현안을 만들어서 각 후보들에게 전달하였다. 또한 우근민 도정은 대통령 선거가 끝난 후에는 지역특화 발전과 국가발전을 뒷받침하기 위한 제주지역 6대 현안·12대 핵심과제를 당선인과 대통령직 인수위원회에 공식 건의했다. 제주자치도는 이를 다시 제주지역 공약과 실천과제란 제목으로 모두 7개로 압축, 건의했다. 7대 과제는 ▷제주공항 인프라 확충 ▷관광허브 육성 민군복합형 관광미항 건설사업 지원 확대 ▷액화천연가스 공급망 구축 ▷감귤산업을 세계적인 명품산업으로 육성 ▷4·3문제 해결 적극 지원 ▷청정산업의 새로운 전진기지로 육성 ▷청정 제주 농·수·축산업을 경쟁력 갖춘 생명산업으로 발전 등이 다.²⁾ 박근혜 후보의 공약과 큰 차이가 없다.

그러나 최근에 제주도정이 제5단계 제도개선 과제를 발표하였다. 70여개의 과제를 요구하고 있다. 그 중에 주요내용을 보면 다음과 같다.

《주요 제도개선 대상과제》

- ▶ 풍력이용 부담금 부과 근거 마련 및 풍력발전사업 허가권한 완전 이양
- ▶ 먹는 염지하수 제조·판매 민간기업에 허용, 해상운송 물류비 지원 근거 마련
- ▶ 외국대학 설립 영리법인 허용, 국제학교 잉여금 전출 허용
- ▶ 외국(중국인) 관광객 임시운전 허용, 자가전속보험(캡티브보험) 허용
- ▶ 보통교부세 법정률제도 보완, 권한이양 소요재원 국비지원, 구 국도 지원체계 개선
- ▶ 투자진흥지구 지정대상 확대·조정, 투자진흥지구 관세 면제 기준시점 조정 등

2) 한라일보(2013. 2. 19), 새정부 첫 내각 제주 '제로'... 도내 현안은? [박근혜 정부와 제주] (1)주요 공약과 제주 신평항.

상기 과제를 보면 모두 어려운 과제로 둘러 싸여 있다고 해도 과언이 아니다. 상기 과제 중에는 일부는 새로운 과제도 있지만 제1차에서부터 제4차까지 줄곧 주장해도 성취하지 못한 난제들도 많다. 제주특별자치도 출범이후에 지금까지 권한이관이 되지 않은 내용을 종합하면 다음 <표 1>와 같다.

<표 1> 박근혜 정부의 관광산업 주요 국정과제

구분	추진 과제	미반영 사유
미반영 사항	국세 전 세목의 지방세 전환	국가 전체에 미치는 영향을 예측하기 곤란, 기본구상에서도 일부 세목의 이양 검토
	도 전역 면세화	밀반출 통제 등 관리상의 문제점
	법인세 일괄 13% 적용	기업의 조세 회피처로 이용될 가능성 지역 형평성 등
	영리 교육법인 설립 허용	영리법인에 대한 사회적 합의 미비 및 효용성 등에 대한 객관적 분석 필요
	국유재산의 이양	제주특별자치도는 재산상의 이득을 보는 것이 아니라 권한의 재배분에 초점
	주요 공기업의 이관	-

위의 표에서 보면 미 이관되는 사유도 이해가 되지만 당초 제주특별자치도가 국방·외교·사법 분야만 제외하고는 모두 이관한다는 취지를 생각하면 미반영사유는 정부의 의지와 직결되는 사안이라고 할 수 있다.

지금까지 언급했던 내용 중 새 정부와 제주특별자치도가 제주자치도에 대하여 공동으로 중심과제로 삼고 있는 과제를 종합해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 제주자치도의 현안이면서 한국관광의 진흥을 위해 절대 필요한 공항 신설 또는 확장

둘째, 제주특별자치도의 권한 확대

셋째, 4,3문제의 적극적 해결

넷째, 중점산업인 4(관광, 교육, 의료, 청정 1차산업+1(IT))의 육성을 위한 지원
이를 보면 제주도민들에게는 매우 익숙한 내용들이다. 즉, 이 과제들은 박근혜 정부에서만 요구된 사항이 아니다. 역대 어느 정부에서도 제주도민들은 정부가 되도록 빨리 해결해 주기를 바라는 과제들이다. 문제는 새 정부에서는 이를 어떻게 풀어 가느냐에 대한 방법이 현재 우리가 찾아야 할 내용이다.

3. 중앙정부를 이끌어가는 제주자치도

언급한 과제를 해결하는 방법은 여러 가지 있을 수 있다. 이 중에 본고에서는 다음과 같은 두 가지 방안을 제시하고 이 중에 하나의 방법을 중심으로 기술하고자 한다.

첫째는 모든 자원을 동원하여 박근혜 정부에게 정치적 압력과 요구를 통하여 문제를 해결하는 방법이다.

현재 제주자치도가 동원할 수 있는 동력은 한정되어 있다. 인구가 적고, 여당 국회의원이 전무하며, 새 정부에서 제주출신 장관급이 하나도 없다. 역대 정권 중 가장 열약한 정치적 자원을 가지고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 상황에서는 여당인 새누리당을 중심으로 정치적 동력을 동원하여 박근혜 대통령의 당선에 일조를 한 제주자치도를 지원해 달라는 읍소형일 수밖에 없다.

둘째는 전혀 새로운 역발상을 통하여 새 정부의 정책 길라잡이가 되는 일이다.

이 방법은 지금까지 제주뿐만 아니라 각 지방정부와 기관은 모두 대통령에게 요구만 하여 왔던 기존의 방법에서 대통령에게 정책의 결과를 가지고 정책 아이디어를 비롯한 각종의 난제들의 해결방안을 제공하는 일이다. 이 방법은 케네디의 취임연설로 유명한 “국가가 여러분을 위하여 무엇을 해 줄 것인가 보다 여러분이 국가를 위해 무엇을 할 것인가”를 물어라 는 당당한 형이라고 할 수 있다. 본고는 이 두 가지 방법 중에 둘째 방법을 추천하고 싶다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 읍소형은 다른 자치단체도 모두 하기 때문에 대통령이나 중앙정부의 입장에서 보면 대동소이하다. 때문에 대통령이나 정부는 어느 자치단체나 차별 없이 지원을 할 뿐이다. 매년 예산을 분석해 보면 각 자치단체별로 전년도 대비 큰 차이 없이 예산을 배정받는다. 대통령의 관심이나 지지와 관계없이 비슷비슷하게 예산을 배정받고 있다는 증거이다. 따라서 굳이 이 방법은 열심히 하지 않아도 다른 지방자치단체와 차이없이 실현되어 간다는 의미이다.

둘째, 제주도의 장점을 살릴 수 있기 때문이다.

제주자치도는 다른 지역과 달리 특별자치도이다. 일부 인사들은 제주자치도에는 특별한 자치제도가 없다고 하지만 지방자치학자들이나 타 지방자치단체들은 매우 특별한 자치를 하고 있다는 평을 한다. 제주자치도는 중앙정부에서 이관된 3,800여 권한을 충분히 살리면 다른 지역과는 확연하게 다른 지역을 경영할 수 있다. 이관된 특별지방행정기관을 이용하고, 토지이용에 대한 전권을 활용하며, 국제자유도시와 관련된 권한을 덧붙여서 정책을 만들고 집행한

다면 대통령이나 정부에게는 하나의 정책 길잡이 역할을 할 수 있을 것이다.

새 정부도 역시 지역경제 활성화에서부터 시작하여 의료, 교육, 관광, 농업 등에 대한 역대 정부가 풀지 못한 문제를 다시 풀어야 나가야 한다. 이러한 우울한 상황에서 제주자치도가 이미 시행하고 있는 4+1의 산업진흥을 한다고 하면 정부는 어느 정책보다 눈여겨 볼 것이며 이를 위한 지원책을 당연하게 만들어 나갈 것이다. 자치경찰이라는 우리나라 유일한 제도를 활용하여 학교 안전, 청소년 안전을 이끌어 나간다면 안전을 가장 앞장세우는 새 정부는 제주자치도에서 안전에 대한 해답을 찾아 낼 것이다. 역시 유일한 제도인 감사위원회를 활용하여 자정노력을 기우리고 이로 인하여 공무원의 부정부패가 혁신적으로 저감된다면 새 정부는 OECD국가 중 부패가 가장 심한 나라는 오명에서 벗어날 방안을 쉽게 찾아 집행하게 될 것이다. 이러한 정책, 즉 특별자치도의 권한을 이용한 차별적이며 멘토성 있는 정책들은 제주자치도만이 만들어 낼 수 있기 때문에 제주자치도는 새 정부에 정책길라잡이 역할을 충분히 할 수 있다.

박근혜 정부의 정책기준에 보면 선진국을 쫓아가는 정부가 아닌 이끌어 가는 정부가 되겠다는 방침을 세웠다. 제주자치도가 다른 지방자치단체를 따라다니는 것이 아닌 주어진 특별한 권한을 이용하여 다른 자치단체를 이끌어 가고 정부가 가지고 있는 난제를 풀어나가는 해답을 제공한다면 이 보다 더한 관심과 지원을 이끌 호재가 없을 것이다. 새 정부의 이러한 관심과 지원은 결국 공항의 문제를 풀 단서가 될 것이다. 이는 중앙정부가 정책길라잡이 역할을 훌륭하게 수행하고 있는 제주자치도에 대한 보답적 차원에서 이루어지는 것이기 때문에 제주자치도 입장에서는 당연하게 받을 수 있을 것이다.

그러나 이러한 방법은 추진하는데 많은 고통과 인내가 따르기 때문에 자치단체만 아니라 주민이 함께 하는 지역경영을 통하여 이룩할 수밖에 없다. 도내의 모든 힘을 축적하여 거버넌스를 이루고 추진할 때 혁신으로 인한 순간의 고통을 인내할 수 있을 뿐만 아니라 혁신으로 얻은 열매를 공동을 분배할 수 있는 명분이 나오게 되며 이는 곧 혁신적 정책의 성공으로 가는 첩경이다. 따라서 제주자치도는 새 정부에는 평범한 제주자치도가 아닌 특별한 자치도, 다른 지방정부에 앞장서 있는 제주자치도를 지향하는 것이 새 정부에서의 제주자치도 위상을 높여 나가는 길이며 제주자치도가 안고 있는 난제들을 풀어나가는 순서라고 생각한다. **JDI**