

더 큰 제주를 향한 미래비전 설정을 위한 제언

제주주민자치연대 집행위원장 강 호 진

조직의 '비전'을 대중들에게 가장 설득력 있게 알릴 수 있는 사람은 누구일까? 현재로서는 미국의 버락 오바마 대통령이 그 첫 번째 줄에서 손꼽힐 것이다.

매해 의회 단상에서 1시간 남짓한 연두교서(State of the Union)를 통해 백악관의 1년 비전을 드라마틱하게 국민들에게 전달한다.

반면 우리가 최근 경험한 대통령들의 국회에서의 시정연설은 웬지 암기과목 다루듯이 지루함이 종종 느껴진다.

이 차이는 무엇일까?

그 비전에 대한 찬반을 떠나 자신의 비전에 대한 확신, 정확한 이해, 정책적 장악력의 차이에서 비롯된 것은 아닐까?

최근 들어 사회적으로 '미래비전'의 중요성이 강조되고 있다. 공동체건, 기업이건 비전을 새롭게 수립해 대외적으로 알리는 비전선포식이 종종 열리기도 한다.

언뜻 형식적으로 보이고, 아주 먼 미래의 일처럼 느껴지는 비전에 대한 고민과 관심이 많아지는 이유는 무엇일까?

미래에 대한 비전이나 꿈을 갖는다는 것은 중요하다. 비전이 없는 개인이나 기업은 현재의 만족에만 머물 수 밖에 없다. 비전은 구성원들이 함께 공유하고 함께 실현해 갈 가치체계이자 그 조직의 미래상이다.

제주사회 공동체가 품어 왔던 비전은 무엇인가? 현재의 제주 비전은 미래에도 유효한 것인가? 제주의 새로운 비전은 없는 것인가?에 대해 시론적으로 살펴보자.

제주의 법적 비전, 국제자유도시

제주의 비전은 무엇인가? 이에 대한 답은 각자가 다를 것이다. 권력구조적으로는 도지사가 바뀔 때마다 4년짜리 임기 내 비전이 달라지면서 관청의 현판은 물론 공문서의 변화까지 가져온다.

그러나 법률적으로 제주의 비전은 여전히 ‘국제자유도시’이다. 2001년 국회를 통과하고 2002년 1월 공포된 ‘제주국제자유도시 특별법’이 지금도 적용되고 있기 때문이다.

제주를 ‘국제자유도시로 조성’하기 위해 특별법을 만들었고, 이는 2006년 ‘특별자치도’가 추가되긴 했지만 법적 위상은 변하지 않고 있다. 즉 제주를 ‘국제자유도시’로 조성해 국가발전에 이바지한다는 것이 제주특별법의 큰 목적이다.

제주특별법에서 “국제자유도시”라 함은 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위를 말한다고 규정해 놓고 있다.

국제자유도시는 이상적인 자유시장 경제모델의 구축을 목표로 한다는 점에서 신자유주의를 그 이념적 기반으로 하고 있다.¹⁾

신자유주의란 정부의 시장개입을 억제하고 상품·서비스·자본의 자유로운 이동을 허용하면 시장기능이 제대로 작동되어 이윤과 효율이 극대화될 것이라고 주장하는 이론²⁾으로 그 핵심가치는 자유로운 경쟁을 통한 이윤 추구다.

누구나 능력만 있으면 자유롭게 경쟁하여 얼마든지 돈을 벌 수 있도록 하자는 것이다.

법의 목적 등을 통해서 보면 큰 틀에서는 제주의 미래비전은 개발담론 중심으로 편중되어 있는 셈이다.

근본적으로 제주사회를 규정하는 제도적 근간은 1991년 제주도개발특별법에 이어 2002년 제주국제자유도시특별법, 2006년 제주특별자치도특별법 등으로 이어지고 있다.

노무현 정부 시절, 분권정책의 일환으로 특별자치도가 추진됐고, 국제자유도시와 결합해 새로운 제주특별법이 제정됐다.

1) 제주특별자치도, 「제주국제자유도시종합계획 보완계획」, 2006, 4p.

2) 신자유주의는 한국에서 주로 규제완화, 노동 시장의 유연화, 재정 긴축(감세와 복지 축소), 자유무역협정(FTA) 추구, 공기업의 민영화, 의료 영리화 등의 형태로 나타나고 있다.

하지만 제주도개발특별법, 제주국제자유도시특별법에 이어 개발지상주의를 특별한 자치로 포장한 것에 불과하다는 날선 비판도 제기되고 있다.

신자유주의 시대 권력이양(분권)의 한 방식이면서 동시에 이를 통해 탈규제적 지역발전을 추구한다는 점에서 '국제자유도시+제주특별자치도' 모델은 1963년부터 자유항, 특정자유지역, 국제자유지역 등의 이름으로 추진되어 온 제주도 지역개발전략의 최신버전이라 할 수 있다.

시민사회단체에서는 공공성이 최우선인 의료, 교육분야에 대한 영리병원, 영리학교가 도입되면서 '신자유주의 정책실험장'이라는 비판을 하고 있다.

국제자유도시, 제주도민에게 무엇을 남겼나?

2002년부터 적용된 제주의 법적 비전 국제자유도시, 이제 10년을 훌쩍 넘긴 채 여전히 미래를 향해 질주하고 있다.

'외자유치'로, 'JDC'로 상징되는 국제자유도시 전략은 제주의 외형적 성장에 도움이 되긴 했다.

JDC를 중심으로 한 개발선도 프로젝트사업들은 외자유치 등을 통해 제주경제의 지표상 총량을 늘리는데 기여를 했다.

실제 2002년 6조5,000억원 수준이던 제주지역 지역내총생산(GRDP)은 10년 뒤인 2012년말에는 12조를 넘어섰으며, 2013년 기준으로는 2002년의 두 배 수준을 기록하고 있다.

첨단산업단지의 경우 다음 등 IT 관련 국내 기업들이 생겨나면서 지역경제의 틀을 일부 변화시키는 계기가 됐다는 평가다.

또 내국인 관광객 1,000만명 시대에 돌입한 제주는 2010년 이후에는 중국을 중심으로 한 외국인 관광객까지 급증하면서 제주사회의 관광 패러다임의 변화를 요구받고 있다.

그런데 문제는 제주국제자유도시가 제주도민들에게 무엇을 남겼는가에 대한 진지한 성찰은 부족하다.

매해 제주특별자치도지원위원회가 실시하는 도민 만족도는 높지 않게 나온다. 특히 부동산을 중심으로 한 중국자본의 거센 광풍이 제주사회 곳곳에 불면서 과장이든

아니든 도민들의 심리적 저항도 생겨나고 있다.

최근 시민사회단체가 여론조사 전문기관인 한길리서치에 의뢰해 제주도민 1,000명을 대상으로 제주영리병원 설문조사 결과 녹지그룹의 영리병원 추진에 대해 75%가 반대의사를 표명할 정도로 반감을 나타내고 있다.

중국인 관광객 급증의 최대 수혜자는 제주의 중소상공인이 아니라 신라면세점, 롯데면세점과 제주에 직접 진출한 중국인 소유 여행사라는 지적은 뼈 아픈 대목이다.

그럼에도 면세점들은 관광진흥기금을 단 한 푼도 내지 않아도 될 정도로 이익을 지역사회와 공유하는 제도는 매우 허술하다.

환경보전의 상징이자 '제주의 허파'라는 꽃자왈 생태계 역시 지난 10년간 대규모 개발 등으로 인해 이미 20% 이상이 원형이 파괴된 것으로 조사되고 있다.

일자리 창출에 대한 정책적 과제가 매우 중요하지만 규제완화의 논리로 그나마 제주특별법에만 존재하던 개발사업에 따른 주민우선고용제 조항 역시 폐지됐다.

무엇보다 '보광논란'에서도 알 수 있듯이 투자진흥지구로 지정받아 세금을 감면 받고 국공유지를 헐값에 취득한 개발업체들이 다시 중국자본에 되파는 제도가 허용되면서 지역 소규모 영세자본의 경우 역차별 논란도 제기되고 있다.

특히 서민들 입장에서는 전국 최고 수준의 땅 값 상승으로 빚을 내서도 내집 마련조차 어렵게 만드는 제주사회로 급변화되고 있다.

'근본적 변화'가 필요한 국제자유도시 전략

최근 제주도 미래비전에 대한 사회적 논의가 한창이다.

미래비전 용역이 수립중이고 2016년에는 제주특별법에 근거한 종합발전계획을 다시 수립해야 하는 정책적 일정이 마련되어 있다.

제주의 비전인 국제자유도시 전략에 대한 근본적 변화가 필요하다는 지적은 시민사회단체만의 요구사항은 아니다.

제주미래비전 용역을 수행하고 있는 조판기 국토연구원 연구위원은 최근 언론과의 인터뷰³⁾에서 "제주에는 외국자본 투자증가, 중산간 등 무분별한 개발에 따른 경관

3) 제민일보 2015년 7월 16일자

훼손 등 성장 일변도 위주의 개발이 진행되면서 관광산업이 성장했다”면서도 “하지만 이 같은 개발과 성장이 실질적으로 도민소득, 도민의 삶의 질과 연계되지 못하고 외국자본에 대한 부정적인 인식이 확산되고 있다.”고 지적했다.



최근 제주발전연구원 등이 참여해 마무리된 제주미래비전 도민계획단 100여명이 공감대를 형성한 제주의 미래비전 역시 ‘제주국제자유도시’와는 큰 차이를 보였다.

실제 지난 6월 20일 진행된 제주미래비전 전달식에서 최종적인 미래비전으로 제시된 슬로건은 ‘사람과 자연이 공존하는 청정 제주’로 정해졌다.

신자유주의에 기반한 개발을 통한 성장 중심이 아니라 제주미래비전의 핵심가치로 제시된 ‘청정’과 ‘공존’인 셈이었다.

특히 ‘공존’은 사람과 자연, 전통과 창조, 자존과 포용이 조화를 이루며, 균형발전으로 모두가 행복한 제주를 의미한다는 게 도민계획단의 설명이었다.

이같은 도민계획단이 제시한 제주의 미래비전에 대한 새로운 가치가 사장되지 않기 위해서는 미래비전 용역뿐만 아니라 제주국제자유도시 종합계획, 나아가 향후 다

시 추진된 제주특별자치도 6단계 제도개선 과정에 그 의미들이 제대로 반영될 필요가 있다.

민선 6기 원희룡 도정이 내세우고 있는 ‘자연, 문화, 사람의 가치를 키우는 제주’ 역시 국제자유도시라는 비전과는 거리가 있어 보인다.

국제자유도시 넘어선 다른 제주 가능한가?

‘사람과 자연이 공존하는 청정제주’, ‘자연과 문화의 가치를 키우는 제주’라는 미래비전은 말로만으로는 이뤄질 수 없다.

제주의 공식 미래 비전이 변화되기 위해서는 다양한 사회적 공론화가 필요하지만 근본적으로 법률상의 변화가 반드시 필요하다.

2002년부터 시행된 제주국제자유도시특별법에 대한 냉철한 진단과 분석을 통한 사회적 논의가 필요하다. 국제자유도시 조성을 통한 국가에 기여하는 제주특별법의 목적이 고수되는 한 그 변화가 쉽게 찾아오지는 않는다.

필요하다면 제주국제자유도시 특별법이라는 명칭을 동반할 필요도 있다. 최소한 현행 특별법의 목적을 개정하는데서 법안의 전면적인 개정 논의가 필요하다.

왜냐하면 제주특별법은 현재 제주사회를 규정하는 최고의 규범적 성격임과 동시에 제주의 미래에 대한 법률적 좌표이기도 하다.

실제로 현행 2006년 시행된 제주특별자치도특별법은 2002년 도입된 제주국제자유도시특별법에 비해서 그 법의 목적이 도민들 입장에서는 후퇴했다.

실제 국제자유도시 특별법의 목적조항을 보면 “제주도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 한다”고 명시되어 있다.

반면 특별자치도 특별법은 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가 발전에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다.

	제주국제자유도시특별법(2002)	제주특별자치도법(2006)
목적	이 법은 제주도를 국제자유도시로 개발함으로써 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 한다. (제1조)	이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
국가의 책무	국제자유도시로 개발하기 위한 종합적인 시책을 수립·추진 및 지원방안 강구	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치 보장, 국제자유도시 실현에 필요한 관련 법령의 지속적인 정비 • 지방분권 실현과 국제자유도시 조성을 위한 방안 및 시책 마련 • 국세의 세목을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세 이양 등 행정·재정적 우대방안 마련
제주도의 책무	제주도민의 참여와 다른 지방자치단체와의 협력을 통하여 제주도가 국제자유도시로 발전될 수 있도록 필요한 계획과 시책을 수립·시행	<ul style="list-style-type: none"> • 제주자치도에 대한 국가 정책 수립·시행에 적극 협력 • 특별법의 취지에 맞게 도조례 제정·개정 • 국무총리와 제주자치도의 성과목표 및 평가에 관한 협약 체결

〈그림〉 제주특별법 법안의 목적 등 비교

1991년 개발담론을 두고 사회적 갈등이 최고조에 이르렀던 제주특별법에 명시됐던 도민주체라는 법안의 내용은 2002년 국제자유도시특별법과 2006년 제주특별자치도특별법을 거치면서 그 단어조차 삭제되는 상황에 이른 것이다.

제주도의회 위성곤 의원도 도의회 시정연설⁴⁾을 통해 국제자유도시 전략에 대한 전면적 개편을 주장했다.

위성곤 의원은 “우리가 비전으로 삼고 있는 국제자유도시에는 제주도민이 없다”며 “수많은 개발이 거대자본을 중심으로 이뤄지고 있고, 어떤 개발은 제주도민이 불이익을 받는 경우도 있다”고 말했다.

위 의원은 “지속 가능한 제주, 도민이 행복한 제주를 위해서는 다름 아닌 국제자유

4) 제주의소리, 2015년 2월 3일자

도시 전략을 포기할 때 가능하다. 이는 특별법 개정을 통해 가능하다”며 국제자유도시 전략 폐기를 위한 공론화를 제안하기도 했다.

〈표〉 제주특별법 제1조 목적 변경 제안 사항

현재	개정안
<p>제1조(목적) 이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.</p>	<p>제1조(목적) 이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 주민자치와 지방분권을 보장하고, 행정규제의 합리화를 통하여 지속가능한 제주특별자치도를 조성함으로써 제주자치도민의 복지향상 및 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.</p>

최소한 현행 제주특별법이 도민을 위한 법에 좀 더 가까이 가기 위해서는 제1조 목적에서부터 변화가 필요하다. 공무원들도 이해할 수 없고 접근할 수 없는 국제적 기준과 철 지난 이념인 국제자유도시 조성에 대한 과감한 폐기와 새로운 접근을 통한 변화가 필요하다.

따라서 현행 “실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다”는 조항은 다음과 같이 변경될 필요가 있다.

“실질적인 주민자치와 지방분권을 보장하고, 행정규제의 합리화를 통하여 지속 가능한 제주특별자치도를 조성함으로써 제주자치도민의 복지향상 및 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.”라는 정도의 변화가 필요하다.

제주의 미래비전, 이제 무엇으로?

개인적으로 가장 아쉬운 제주의 미래 비전은 세계 평화의 섬이다. 2005년 1월 27일 정부 차원에서도 제주를 세계 평화의 섬으로 공식선언했다.

나아가 제주특별법에도 평화의 섬 조항은 명문화되어 있다. 하지만 제주의 미래 비전의 논의과정이나 도민들이 체감할 수 있는 세계 평화의 섬이라는 비전은 살아있

지 못하다.

평화의 섬과 대규모 군사기지는 양립할 수 있는가 없는가에 대한 갈등은 뒤로하
고서라도 4·3의 아픈 상처를 딛고 인권과 평화의 섬이라는 제주를 세계 속에 제대
로 알리지 못한 우리 시대의 한계는 여전히 아쉬운 대목이다.

제주사회 일각에서는 제주의 미래 좌표나 비전으로는 자치와 분권을 토대로 한
'생태평화의 섬', '생명평화의 섬' 전략에 대한 의견도 나오고 있다.

강봉수 교수는 제주의 미래비전으로써 '생태, 인권, 평화의 섬'을 발전비전으로 삼
아야 한다고 다음과 같이 지적하고 있다.⁵⁾

“차라리 나는 ‘생태·인권·평화의 섬’을 발전비전으로 삼아야 하고, 그것을 실현
할 전략으로써 ‘국제도시’ 건설을 주창한다. 여기서 ‘국제도시’는 신자유주의적 기획
으로부터 탈피한 명실공히 ‘생태·인권·평화의 국제도시’이어야 한다. 이러한 비전
이어야 제주문화의 패러다임과 결을 같이 하면서, 동시에 21세기 문명사의 흐름과도
배치되지 않는 발전모델이 된다.” 전 세계적으로도 이념적으로 신자유주의 모델은
새로운 변화를 요구받고 있다. 최고 부자들의 매해 세계의 비전을 논의하는 자리인
다포스포럼의 2015년 의제는 첫 번째 ‘경제성장’이 아니라 ‘소득불평등’이다. △치솟는
실업률, △리더십 실종, △정부에 대한 불신, △환경오염, △기후변화, △국가주의
심화, △물 부족, △의료 격차 등이 10대 의제로 논의되는 게 현실이다.

이제 제주의 미래비전 역시 성장일변도의 개발중심적인 자유도시 버전을 탈피하
고 새롭게 재설계할 시점이다. 

5) 제주대안연구공동체 강봉수 제주대 교수 <제주특별자치도 공공성 강화를 위한 제도개선 방안 연구>(2012년 11월 30일)