

주최 강경식 의원, 박주희 의원, 이석문 의원

주관 제주주민자치연대, 제주환경운동연합, 제주참여환경연대,
전교조 제주지부, 꽃자왈사람들, 제주대안연구공동체



제주특별법 쟁점과 제도개선 방향 마련을 위한 토론회

- ▶ 2013년 3월 14일 목요일 오후 2시
- ▶ 제주시의회 도민의 방

제주특별법 쟁점과 제도개선 방향 마련을 위한 토론회

토론회 순서

14:00 인사말

14:10 토론회

좌 장 이석문 제주특별자치도의회 의원

발표자 강경식 제주특별자치도의회 의원
배기철 제주주민자치연대 대표
이영웅 제주환경운동연합 사무국장
이병진 전교조 제주지부 정책실장
강호진 제주대안연구공동체 실장

■ 발표

강경식 제주특별자치도의회 의원

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

■ 발표문

“5단계 제도개선 공공성 외면 말아야”

배기철 제주주민자치연대 대표

1. 부실한 절차, 공론화 미흡

- 우근민 도정은 이번 5단계 70여 개 제도개선 과제 가운데 6건만 도의회의 동의 절차를 밟고 있음.
- 현행 제주특별자치도특별법에서는 제주특별자치도의 경우 도지사에게 법률안 제안권을 줬다고 볼 수 있음.

제9조에 ① 제주특별자치도지사는 제주특별자치도의회 재적의원 3분의 2이상의 동의를 얻어 제주특별자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있다고 명시되어 있음.

- 이를 통해서 국무총리실 지원위원회는 정부부처마다 이에 대한 입법 의견을 반드시 검토하도록 되어 있기도 함.
- 부처에서 수용할 경우 관련 법률안이 입법될 수 있도록 적극 노력해야 한다는 조항도 있음.
- 그런데 이 가운데 ▲보통교부세 법정률 완화 ▲ 영어교육도시 내 외국대학 영리법인 허용 ▲ 국제학교 이익잉여금 회계간 진출 ▲ 제주관광진흥기금 재원 확대 ▲ 민간기업 염지하수 제조, 판매 허용 ▲ 구 국도 지원체계 개선 등 6가지 사안에 대해서만 제주도의회 동의안으로 제출했을 뿐임
- 나머지 60여건의 경우 보고사항으로만 처리하려고 하고 있으며 정부부처의 동의를 이끌어 냈는지 여부도 확인되지 않고 있음.
- 의회동의안에 포함되지 않은 사항 중에서도 ▲말싸움 놀이 합법화 ▲관광객 전용 면세특구 지원 ▲ 내국인 면세점 운영 특례 확대 ▲ 외국교육기관 국고보조금 지원 문제 등도 포함되어 있음.

또 ▲ 감사위원회 독립성 확보 ▲ 개발사업 도민고용 근거 마련 ▲꽃자왈공유화재단 특수법인화 ▲ 도의회 인사조직권 확대 ▲도의회 보좌관제 도입 등 사회적 논의가 필요한 사항이 적지 않음.

집행부 입장에서는 이러한 과제를 선정하는 과정에서 신중을 기했다고 주장할 수 있지만 도민들 입장에서는 제대로 공론화를 거쳤다고 보기 어려움.

- 따라서 과실송금 등 쟁점이 되는 사항에 대해서 제대로 논의를 하지 않고 선별적으로 동의안 과제를 선택함으로써 오히려 도의회 동의절차의 취지를 어긋나게 하고 있음.
- 도의회의 입장에서 보면 법률안 제안권의 취지를 제대로 살리려면 오히려 법률 개정이 필요한 사항의 경우 도의회 동의절차를 밟을 필요가 있어 보임.
- 특히 집행부만의 입장이 아니라 도의회 동의를 거쳤다는 것은 도민적 동의로 해석될 수 있기 때문에 오히려 제도개선을 위해 힘을 모을 수도 있을 것임.

따라서 이러한 해석상 논란을 불식하기 위해서는 제도개선이 필요하다고 보임.

- 그동안 제주특별법 제도개선 문제는 제주도와 국무총리실 중심으로 제도개선논의가 진행되어 왔으며 도민공론화는 매우 미흡했다고 봄.
- 도의회 역시 전체적으로 그동안 4단계 제도개선에 이르는 과정에서 도의회의 역할은 미미했음.
- 그동안의 역할이라는 것이 제주도가 제출한 동의안에 대해서 동의여부를 검토해 주는 수준에 머물렀음.
- 이번 5단계 제도개선 과정에서도 의회 권한 강화, 보좌관제 도입 등 도의회 관련 내용을 제외하면 구체적인 의견을 낸 것이 있는지 의문임.
- 따라서 의회차원에서는 제도개선 문제를 집행부에 맡겨 둘 것이 아니라 쟁점이 되는 사항에 대해서는 최소한 공론화와 함께 도민들의 의견을 수렴하는 노력이 있어야 할 것임.
- 또한 특별자치도 특별법에 대한 근본적인 문제점을 지적해 내고 전체적으로 시대의 변화에 맞게 법 제도 개선을 위한 개선안을 마련하는 것도 의회의 책무라고 보여짐.

2. 기초자치권 문제 도민 선택 문제 반영되어야

풀뿌리 자치 관련 제도개선 관심사 중 하나는 기초자치권 부활 문제임.

그러나 이미 우근민 도지사는 행개위를 앞세워 2010년 도민과의 핵심적인 약속 중 하나였던 기초자치단체 부활 문제를 사실상 뒤집는 수순을 밟고 있다는 것이 도내 언론들의 지적임.

특히 이번 5단계 제도개선 추진 일정을 보면 2013년 9월 정부 입법으로 추진된다는 점에서 사실상 기초자치권 문제가 빠진 법안으로는 2014년 6월 지방선거에서는 적용되기가 어려운 상황

이러한 결과는 우근민 도지사 스스로 2010년 자치분야 제1의 공약을 스스로 이행하지 않겠다는 것이며 대도민 사기공약임을 입증하는 것에 불과함

특히 이번 제도개선 안중 행정시 인사위원회 신설 등으로 통해서도 사실상 자신의 임기 중에는 기초자치권 문제를 지킬 의사가 없는 것으로 나타나고 있음.

기초자치권 부활 문제의 경우 우근민 도지사의 도민과 신뢰의 문제 만이 아니라 풀뿌리 자치 실현을 위한 핵심적인 요체임.

따라서 법률상으로 기초자치단체 선택의 문제를 도민들에게 부여할 수 있는 법 제도개선 내용을 포함시켜야 할 것이며 이에 대한 논의에 대해서 제주도의회 역시 그 책임을 방기하지 말고 적극적인 논의과정을 밟아야 할 것임

3. 도의회 권한 강화 우 도정의 의지 확인 필요

과제명	과제 개요
도의회 인사·조직권 확대	◦ 도의회 의장에게 도의회 직원에 대한 인사권을 부여 하고, 의회 사무기구 의 설치기준(직급, 정수 등)을 도조례로 규정할 수 있도록 특례 부여
정책자문위원 배치기준 완화	◦ 총 정원(21명)의 범위 내에서 정책자문위원 배치 및 운용을 달리할 수 있도록 배치기준 완화
도의원 보좌관제 도입	◦ 의정활동을 보좌하기 위한 보좌관제 도입 - 의원 1인당 1명, 6급 상당의 계약직공무원

이번 제도개선 사항으로 제시된 내용 가운데 도의회 인사 조직권 확대가 반영되어 있음. 그러나 우근민 도정은 이 내용에 대해서 제주도의회의 단순 의견 개진한 내용을 정리한 것인지 제도개선 대상에 포함된 것인지 여부가 불투명한 상태임.

우근민 도정은 도의회 인사, 조직권 확대 사항이 제도개선 내용에 포함되어 있는 것인지 아니면 제주도의회가 능력껏 알아서 대정부, 대국회 입법 로비를 통해 반영하라고 하는 것인지 명확한 입장을 밝혀야 함

- 내용적으로 도의회 의장에게 도의회 직원에 대한 인사권을 부여 하고, 의회 사무기구의 설치기준(직급, 정수 등)을 도조례로 규정할 수 있도록 특례 부여하자는 것으로 세부적인 내용에서는 다툼이 있을 수 있으나 집행부에 대한 견제의 관점에서는 긍정적이라고 봄.
- 정책자문위원 배치기준을 탄력적으로 할 수 있도록 하는 것에 대해서도 긍정성이 있음
- 다만 <도의회 보좌관제 도입>의 경우 신중하게 검토해야 된다고 봄.

특히 도의회의 기능강화가 안 되고 도정에 대한 견제기능을 제대로 못하는 이유가 보좌관이 없어서는 아닐 것임.

따라서 현행 정책자문위원 제도의 효율적 활용 방안 등에 대한 논의가 우선시 되어야 할 것임.

4. 감사위원회 강화 제3의 기관 독립 문제도 검토되어야

감사위원의 정치운동 금지	◦ 감사위원에 대한 정치운동 금지규정 신설
감사참여 외부전문가 비밀유지 의무 및 감사위원 신분보장	◦ 외부전문가 등 감사에 참여한 자에 대한 비밀유지 의무 규정 신설 ◦ 감사위원(감사위원장 포함)은 임기 내에 결격사유가 없는 한 본인 의사에 반하여 면직 또는 해촉할 수 없도록 함
보궐감사위원 임기 3년 보장	◦ 감사위원의 임기는 전임자의 잔여임기와 상관없이 위촉된 날로부터 임기 3년 보장
감사위원회 직무상 독립성 강화를 위한 제도 보완	◦ 사무국의 공무원의 직종(일반직, 계약직, 특정직, 교육 행정직) 폐지 ◦ 사무국장 및 직원 임용에 관한 사항은 도 조례로 이양 ◦ 조직·인사 및 감사활동에 관한 예산편성의 독립성 존중규정 신설

감사위원회 자치감사 대상기관 법제화	◦ 감사대상기관*의 범위를 법률에서 정하고, 자치감사대상 기관에 대해 중앙 행정기관의 장 감사 배제 * 도 및 그 소속 행정기관, 도의회사무처, 도 교육청 및 그 소속 교육행정기관, 교육기관, 사립대학(학교법인 포함) 등
감사대상기관 외의 자에 대한 협조 요구	◦ 자치감사업무와 관련하여 필요시에는 감사와 관련된 개인·단체 등에 대하여 답변자료 제출, 출석 등 협조 요구할 수 있는 규정 마련

이번 제도개선 사항 중에서는 감사위원회의 전체적인 독립성 강화의 포함되어 있음

감사위원의 정치운동 금지, 감사위원 신분보장, 감사위원회 직무상 독립성 강화를 위한 제도는 긍정적이며 실제 제도개선으로 이뤄질 수 있도록 해야 함.

이와 함께 근본적으로 감사위원회의 독립기관으로서 위상을 강화할 수 있는 방안에 대해서 제도개선 논의가 뒷받침되어야 함.

현실적으로도 집행부를 감시하고 견제해야 할 도감사위원회가 인사권자인 도지사의 그늘에 있어 감사기능을 제대로 발휘하지 못하고 있다는 비판을 받아 왔다는 점에서 도감사위원회의 조직을 집행부로부터 완전히 독립시킬 수 있는 제3의 기관으로서의 ‘소속변경’ 문제 등도 함께 검토가 되어야 할 것임.

이러한 독립적인 감사위원회 재설계를 반영해 감사위원장을 비롯한 감사위원의 임기, 선출 방법, 사무국 인사의 독립성, 감사요원의 전문성, 직제 개편 등 종합적인 논의도 있어야 함.

5. 주민우선고용제 부활 문제

이번 제도 개선 가운데 또 긍정성이 있는 내용은 <사회협약 제도 강화>와 함께 개발사업에 지역업체 참여와 도민고용 근거 마련 조항을 마련하겠다는 것임.

주민고용과 관련해서는 과거 1991년부터 제주도개발특별법 제정 당시부터 개발 이익에 대한 지역 환원의 관점에서 주민우선 고용 조항이 명문화됐었음.

그러나 정부 정책에만 충실했던 2008년 김태환 도정 당시 제주특별법에 존재했던 제242조

(인근지역 주민의 우선 고용) 제229조의 규정에 의하여 개발사업의 시행승인을 얻거나 의견을 들은 자는 당해 개발사업지구 인근지역의 주민을 우선적으로 고용하여야 한다는 법규정 자체를 폐지하는 어리석은 결정을 했음.

이에 따라 2009년에는 인근주민 우선 고용 80% 이상으로 규정된 조례 내용 역시 폐지됐음.

실제 경제적 측면에서도 개발사업의 경우 막대한 세금혜택이 주어지고 있지만 이익의 환원 등에 대한 제도적 장치는 매우 미흡한 실정임.

2012년 도의회 행정사무감사에서 29개 투자진흥지구의 경우 세제 감면액은 451억원이었지만 지역주민 고용은 당초 목표이던 1만6689명의 9.7%에 머물렀다는 비판도 나왔음.

우근민 도지사 역시 지난 2010년 지방선거 당시 주민우선고용제 부활을 약속했던 만큼 제대로 이행될 수 있도록 제출된 수준이 아니라 공약 이행 차원에서라도 주민우선고용제가 부활 근거를 마련되어야 할 것임

아울러 일자리 문제는 도민의 삶이 근간이자 삶의 질과도 밀접한 만큼 일자리영향평가제 또는 고용영향평가제를 도입하는 방안에 대해서도 향후 실제 입법 과정에서는 적극적인 검토가 필요함

6. 관광분야 내국인 면세점 이익 환원 문제 등

관광객 전용 면세특구 조성 지원	◦ 특정 지역을 관광객 면세특구로 지정하여 구역안의 물품을 구매하는 관광객에 대하여 부가가치세 10%를 사후 환급
제주관광진흥기금 신규 재원 발굴	◦ 현재 국가 또는 제주자치도의 출연금, 카지노납부금, 출국납부금으로 구성된 제주관광진흥기금 재원을 내·외국인 면세점 납부금까지 확대
내국인 면세점 운영 특례 확대	◦ 현행 국내선 공항·여객터미널 또는 제주국제컨벤션센터 이외의 지역에도 내국인 면세점 지정
	◦ 구입금액 1회당 한도 상향 - 1회당 한도를 400달러에서 1,000달러로 상향하되, 면세한도는 기존과 동일하게 400달러 유지, 연도별 6회 구입회수는 동일
	◦ 1회당 40만원 구입한도에서 주류(1병)·담배(10갑) 제외

이번 제도개선 사항 가운데 내외국인 면세점의 수익금의 일부를 관광진흥기금으로 납부하도록 하는 <관광진흥기금 신규 재원 발굴 내용>이 추진되고 있음.

그런데 이에 대한 찬반을 떠나 내국인 면세점 수익금 환원의 경우 기존 법률 내용과 충돌하고 있어 조정이 필요한 실정임

현재 제주특별법 201조(농임축수산업진흥) ④제261조의 규정에 의한 제주국제자유도시개발센터(이하 "개발센터"라 한다)는 개발사업 수익금의 일부를 제3항의 규정에 의한 지역농어촌진흥기금에 출연할 수 있다고 규정되어 있음

이 조항은 그동안 JDC는 이러한 조항을 의무조항이 아니라며 그 책임을 방기해 오다 제주도의회 지속적인 문제제기로 2011년 일부를 출연하는 수준에 실현되어가는 과정임

현실적으로도 JDC측에서는 분양사업으로 수익을 제대로 내지 못하고 있어 내국인 면세점 수익금이 출연되고 있는 셈임.

특히 이번 법개정안 가운데는 내국인 면세점 이용 구입 금액 확대와 내국인 면세점 추가 지정 등이 포함되어 있다는 점에서 내국인 면세점은 또 하나의 쟁점이 되고 있음.

내국인 면세점 수익금 관련 문제는 JDC의 이익 환원과 연결되어 있다는 점에서 그 이익의 환원은 관광분야 못지않게 1차 산업 진흥, 지역 풀뿌리 경제 활성화를 위해서도 필요하며 이에 대한 조정이 필요할 것임.

따라서 개정의 내용은 현행 규정의 취지를 감안해 권고적 조항을 강행규정으로 변경해 제주국제자유도시개발센터는 제주특별자치도내에서 운영중인 내국인 면세점 이익금의 일부를 지역농어촌진흥기금이나 관광진흥기금(또는 중소기업관련 기금)에 출연해야 하고, 출연율은 도 조례로 정한다는 수준에서 조정되는 방안이 검토되어야 함

- 관광객 전용 면세특구 조성의 경우 관광객 유입 확대와 제주관광활성화 측면에서 긍정적인 부분이 있을 수 있다고 봄.
- 그러나 이와 연계된 <관광객 부가가치세 환급제> 법안은 통과된 상황임
- 실제 2012년 5월 관광객을 대상으로 부가세 환급제를 시행하는 내용의 특례를 담

은 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 일부 개정 법률은 지난해 5월 공포됐음.

- 이 제도는 제주를 찾은 국내외 관광객이 기념품 또는 특산품을 사거나 렌터카를 빌렸을 때 부담한 부가세 10%를 나중에 해당 관광객에게 되돌려 주는 것임
- 그러나 이를 시행하려면 적용 품목과 환급 대상, 환급 방법과 절차 등을 담은 조세 특례제한법령이 개정돼야 하지만 기획재정부는 1국 2조세 체제는 불가하다는 입장을 고수하면서 1년이 넘도록 아무런 진전을 보지 못하고 있는 실정임.
- 이에 대한 정부 설득작업이 우선되어야 할 것으로 보임.
- 이를 토대로 프리미엄 아울렛이 들어선 특정지역을 관광객 전용 면세특구로 지정하도록 추진하는 것이 5단계 과정인데 면세특구는 부가세 감면 대상을 확대 적용할 방침임.
- 하지만 현재 쇼핑아울렛 관련 논의가 현실화되지 못했고 기존 지역 상권과의 충돌 문제도 해소됐다고 보기는 어려움.
- 제주지역 전체 경제에 있어서 역차별 받는 부분도 있을 수 있는 만큼 이에 대한 보완대책도 마련되어야 할 것임.

7. 나오며

- 제주특별자치도 제도개선 과정은 권한만 이양 됐을 뿐 이에 따르는 재정 권한은 제대로 이행되지 못하면서 반쪽 이양이라는 비판이 많음.

국무총리실 지원위원회 평가에서도 사무이양에 따른 추가비용을 고려치 않은 국고지원 등으로 투입재원 부족현상이 지속되고, 자체개발 사업 재원의 부족 등으로 목표시기에 예상했던 성과를 얻지 못하고 있는 실정이라고 지적됐음.

- 실제로 정부 입장에서 실무적으로 기존 5개 법인격을 갖춘 지방정부에서 이제는 하나의 지방정부라는 관점이 강해서 예산 배정 등에 대해서 불이익을 받고 있음.
- 특히 재정분야에서 국세의 지방세 이양은 제주특별법에 반영된 내용 역시 제대로 이행되지 않고 있어 매해 제도개선 과제로 등장하고 있음.

- 총체적으로는 과거 4개 시군이 존재하던 때에 비하면 예산 증가율이 다른 지방정부에 비해서 손해를 보고 있는 실정임.
- 또 특별행정기관 지방이양에 따른 비용 문제, 구 국도 환원 문제 역시 국도관리비용 등에 대한 비용 분담도 해결되지 않고 있어 쟁점이 되고 있음.
- 이와 함께 제주특별자치도 특별법의 경우 신자유주의적 개발담론에 불과하다는 지적이 많은 만큼 제주사회 공공성 강화를 위해 그동안 제도개선에 대한 냉정한 평가를 토대로 근본적 개선이 있어야 할 것임

■ 발표문

생태환경분야

이영웅·제주환경운동연합 사무국장

1. 제도개선 추진과정에 대한 평가

최근 제주도의회가 특별자치도 5단계 제도개선안 처리를 보류시키면서 제주특별법 제도개선 추진과정에 대한 평가의 목소리가 나오고 있다. 제주도의 전반적인 사항들을 규정하다시피 하고 있는 제주특별법은 법률을 잘 모르는 시민들이라 하더라도 이에 대해서만큼은 관심과 주의를 기울이는 편이다. 과거 제주특별법 제정당시 개발악법이라는 오명을 받기도 했고, 관광개발 논란이 있을 때마다 특별법 개정의 필요성이 제기되곤 했다. 그만큼 도민사회에 밀접한 영향을 주는 법률이라는 점에서 제도개선 과정에서 도민들의 의견을 충분히 수렴하고 공감대를 형성해야 하는 것은 어쩌면 당연한 절차이고 과정이다.

하지만 현재 추진되고 있는 5단계 제도개선 과정은 이러한 행정당국의 역할이 소극적이라는 평가를 받을 수밖에 없다. 대부분의 도민들이 5단계 제도개선에 포함된 내용이나 관련 정보를 얻지 못한 상황이기도 하거니와 제도개선 과제 선정단계에서부터 최근의 추진과정에 이르기까지 도민들의 적극적인 의견청취의 노력이 부재했기 때문이다. 심지어 이와 관련한 활동을 벌이는 시민단체들에게 의견을 받으려는 노력도 없었다는 점에서 제주도의회의 제도개선안 제도는 당연했는지도 모른다.

제주도가 내걸고 있는 국정목표인 도민이 행복한 제주를 실현하기 위해 제도개선을 추진하고 있는 것이라면 당연히 그 주체인 도민의 의사가 반영된 제도개선이어야 한다. 따라서 지금부터라도 특별법 제도개선을 위한 공청회나 토론회를 거치고 논란이 되는 사안에 대해서는 도민사회의 공감대 형성을 전제로 신중히 판단해야 한다.

2. 제도개선 과제 중 생태·환경 분야 평가

현재 제주도가 내놓은 제도개선 추진과제는 70여건에 달한다. 주로 산업육성과 자치재정 확대 등의 내용을 담고 있다. 환경분야도 5건이 제안되어 있는 상황이지만 크게 논란이 될 만한 사항은 아니다. 오히려 환경 외 분야의 이름으로 제시된 과제들 중에 환경보전에 영향을 끼칠 수 있는 사안들이 눈에 띈다. 가령, 제도개선 과제 중

풍력발전사업의 공공성 강화 근거마련은 4단계 제도개선에서 특별법에 명시한 풍력자원의 공공적 관리 원칙을 현실화시키려는 노력이라는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 하지만 전체적인 제도개선 과제들을 봤을 때 환경보전 또는 지하수 관리원칙의 쟁점과 논란이 될 수 있는 과제들이 많은 것이 사실이다. 따라서 이번 토론에서는 논란이 될 수 있는 과제를 중심으로 평가를 하고자 한다.

1) 민간기업 먹는 염지하수 제조·판매 허용

현재 법률에서 먹는 염지하수 제조·판매의 경우는 지방공기업에 한해 허용하고 있다. 제주도는 물산업 육성을 위해 도지사가 지정·고시하는 지역에 한해 민간기업에도 이를 허용한다는 내용의 제도개선 과제를 내놓은 것이다. 이는 결국 완제품의 형태를 봤을 때 우리가 보통 얘기하는 생수, 즉 먹는 샘물을 민간기업도 제조·판매할 수 있다는 얘기이다.

현재 제주도내에서 이용되고 있는 염지하수는 대부분 해안변에 개발되어 있으며 공당 이용량은 담지하수보다 훨씬 많다. 하지만 이로 인한 담지하수에 어떠한 영향을 미치는지는 아직까지 제대로 된 조사가 이루어지지 않는 상태이다. 또한 염지하수는 순수한 바닷물만을 지하관정으로 뽑는 것이 아니라 염지하수에는 일정 비율이 담지하수가 섞여 있다는 점에서 그리 쉽게 접근할 수 있는 정책판단은 아니다.

더욱 강조되어야 하는 점은 제주도의 지하수관리원칙이 제대로 적용되고 있는가 하는 점이다. 최근에도 한진그룹의 지하수 사유화 확대 시도가 이어지고 있는 상황에서 제주도는 이를 받아들이려는 입장을 취하고 있다. 물산업 확대를 위한 파트너 역할이 필요하다는 논리에서다. 염지하수를 이용한 먹는 샘물 개발 역시 같은 효과를 노리고 있는 것이다. 민간기업이 참여해 염지하수를 먹는 샘물로 개발해 판매함으로써 제주 지하수를 이용한 상품의 다양화를 추구할 수 있고 이를 통해 물산업 확대에 따른 효과를 염두에 두는 것이다. 삼다수의 판매확대에 있어서도 경쟁자라기보다는 현재로서는 물산업 확대가 필요한 시점이라는 점에서 파트너로서의 긍정적 역할을 기대하는 것으로 보인다.

결국, 이러한 제주도의 논리와 정책의 변화는 제주 지하수를 공공재의 성격으로 보기 보다는 경제재로서 상품화하기 위한 수단으로 전락시켜 버리는 행위이다. 특별법에서 규정하고 있는 제주 지하수의 공수관리 원칙이 후퇴되는 정책인 것이다. 따라서 현재 제안된 염지하수를 이용한 먹는 샘물 개발 권한을 민간기업에 확대하는 정책은 중단해야 한다.

2) 개발사업 승인기간 단축을 위한 통합심의체제 구축

그동안 제주도는 개발사업 승인기간을 단축하기 위해 많은 규제완화 정책을 추진해 왔다. 원스톱 서비스라는 이름하에 각종 절차가 간소화되고 통합관리 운영되어 왔다.

이번에 제안된 과제 역시 같은 맥락의 제도개선 과제내용이다. 개발사업 승인을 위해 심의를 하는 도시계획위원회, 경관관리위원회, 환경영향평가위원회 등 6개 위원회의 개별 심의에 따른 행정절차를 통합 심의로 전환한다는 계획이다. 이를 위해 각 위원회를 통합한 개발사업통합심의위원회 설치근거를 마련한다는 구상이다.

지금 운영되고 있는 위원회들도 제주도정의 정책추진방향에 따라 움직이는 거수기 역할에 불과하다는 비판이 많아왔다. 논란이 되는 개발사업이지만 각 위원회에서는 통과를 시키면서 면죄부를 주어왔기 때문이다. 비판이 이어지기는 했지만 절차적인 과정 하에서 해당 분야에 맞는 검토가 이루어져야 하는 것은 당연한 이치이다. 또한 문제가 되었던 것은 위원회 운영제도라기 보다는 도지사가 독점적 권한으로 위원회 위원들을 선출하는 방식에서 문제가 불거져 왔다는 점을 상기해야 한다. 그런데 제주도는 이를 보완하고 강화하기는커녕 이러한 절차마저 개발사업 추진의 부담사항으로 보고 통합하겠다는 것이다.

이는 우근민지사가 누누이 주장해 온 ‘선보전 후개발’원칙을 정면으로 거스르는 정책이다. 환경적 검토는 형식적 행위에 지나지 않고 우선 개발사업을 벌여놓겠다는 생각인 것이다. 최근 논란이 되었던 육상풍력발전지구 지정 문제나 중산간 지역 난개발 논란들도 현재의 각종 위원회를 거쳤지만 문제들이 해소되거나 걸러지지 못했다. 그런데 이를 하나의 통합심의위원회로 운영을 한다면 예상되는 문제는 불을 보듯 뻔하다. 환경·경관 훼손 논란을 짧게 잠재우면서 개발사업 승인절차를 단기간에 밀어붙일 수 있게 된다.

따라서 개발사업 승인기간 단축을 위한 통합심의체제 구축 과제는 그 어느 과제보다 논란이 큰 제도개선 과제일 수밖에 없다. 세계환경수도를 지향하는 제주도가 선택할 수 있는 보완과제인지 참으로 한심한 노릇이다. 제주의 환경을 보전하고, 바람직한 개발사업을 추진하기 위해서는 제안된 현 과제는 폐기해야 하며, 오히려 현행 위원회 선정·운영방식을 보완하고 강화하는 것이 필요한 시점이다.

3) 곳자왈 보전과제 부재

현행 법률 하에서 곳자왈 지역의 개발은 가능하다. 곳자왈 보전을 강조하는 제주도의 정책이나 도민들의 인식을 전혀 반영하지도 따라가지도 못하고 있는 법규정이다. 그 이면에는 곳자왈에 대한 제주도의 두 얼굴이 존재하기 때문이다. 대외적으로는 곳자왈의 중요성을 강조하고 곳자왈 보전정책을 펼치는 것처럼 홍보하지만 실제 제주도가 유지하는 곳자왈 관리정책은 여전히 개발사업 대상부지로 여기고 있다는 점이다.

이는 우근민 지사의 선거공약에서도 확인이 가능하다. 우근민 지사 공약 중 하나로 곳자왈 등급 상향 조정이 있다. 곳자왈 지역이 대규모 개발사업의 대상으로 위협을 받고 있는 상황에서 이를 개선하기 위한 방안으로 내놓은 도민과의 약속이다. 하지만 임기 1년을 남겨놓은 지금 이 공약은 거의 폐기 수준에 놓여 있다. 담당부서인 도시계획과는 이 공약의 이행을 공개적으로 거부하기까지 했다.

이런 상황에서 제주도는 꽃자왈 보전조례 제정을 추진한 바가 있다. 내용적으로는 꽃자왈 보전의 선언적 내용만 담겨 있을 뿐 꽃자왈 지역의 행위제한이나 처벌규정은 없었다. 때문에 환경단체에서는 생색내기용 꽃자왈 보전조례의 제정은 반대해 왔다. 제주도의회도 꽃자왈 보전조례의 내용상 문제를 지적해 왔다. 이에 제주도는 문제로 지적된 내용을 5단계 제도개선에 ‘꽃자왈 보호지역’에 관한 사항을 포함시켜 근거를 마련한 다음 조례제정을 다시 추진하겠다고 했다.

그러나 이번 제도개선 과정에는 이러한 내용이 빠져있다. 들리는 바로는 중앙부처가 다른 의견을 제출해 어렵게 됐다는 얘기지만 이는 제주도의 설득노력이 미비했다고 밖에 볼 수 없다. 지난해 세계자연보전총회에서 제주형의제로 상정되어 전 세계인들에게 제주 꽃자왈의 생태적 우수성과 관리정책을 자랑했던 제주도다. 그러면서 이후 제주도의 꽃자왈 보전정책은 후퇴에 후퇴를 거듭하고 있다. 도민들과 약속한 공약마저 걷어 차버리고 밖으로는 꽃자왈을 잘 보전하고 있노라 홍보하는 제주도의 행태는 이제 중단되어야 한다. 따라서 이번 제도개선에서 꽃자왈 보전을 위한 실질적인 방안이 마련되어야 하겠다.

4) 기타

영어교육도시 내 JDC의 주택사업 추가 및 주택특별공급 특례가 제안된 상태이다. 논란이 되었다시피 영어교육도시 사업부지는 대부분 꽃자왈 지역으로 환경훼손의 문제가 컸던 곳이다. 더욱이 제주도가 사업부지 내 꽃자왈 등급을 완화 재조정해주면서야 개발이 가능했었다. 최근에는 영어교육도시와 인접해 일부 꽃자왈 지역이 도립공원으로 지정되기도 했다. 그런 상황에서 영어교육도시 내 주택사업을 추가하는 것은 또 다시 꽃자왈 훼손 논란이 우려된다. 뿐만 아니라 JDC가 국제자유도시 개발사업만이 아니라 임대주택 사업까지 확장하는 것이 바람직한지는 회의적이다.

말싸움놀이 시행근거 마련 역시 동물학대 논란에서 자유로울 수 없다. 제주전통 민속놀이였다고 하지만 변화된 시대상을 반영한다면 동물권의 존중차원에서 신중히 접근해야 할 문제이다. 또한 말싸움놀이가 사행산업으로 번질 가능성도 배제할 수 없다는 점에서 금번 제도개선 과제에서 보류해야 할 과제 중 하나이다.

■ 발표문

제주특별자치도법 교육 분야 5단계 제도 개선에 대해

전국교직원노동조합제주지부 정책실장 이병진

▷ 기본 관점

- 부모의 경제적 능력에 따른 학교 선택권은 교육 평등권 침해
- 국적(國賊) 없는 교육을 실시하는 기성세대는 세계 어느 곳에도 존재하지 않음 : 2세 초·중등교육을 외국인들에게 맡기는 경우는 우리나라(국제학교, 외국인학교)를 제외하고는 없는 것으로 파악되고 있음
- 홍콩, 동남아의 국제학교는 주재원 자녀들을 위한 자국의 학교가 대부분임
- 영어교육도시 초심에 충실해야, 그것 자체도 문제가 많긴 하지만...
- ‘구별 교육’은 사회 양극화의 간극을 더 벌리게 하며 교육의 기본적인 역할인 사회 통합기능에 정면으로 위배
- 교육을 경제적 수익 관점으로 접근하는 것 자체가 헌법 정신에 위배
- 수익 창출을 위한다면 학교가 아닌 학원을 설립해서 운영하게 해야

▷ 특별법 다시 보기

1. 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.

2. 교육관련 주요 내용

- 외국교육기관 설립·운영 특례 : 내국인 입학 비율 50%까지 허용
- 자율학교(초·중등학교) 운영 : 교육과정 운영의 특례, 교원의 전보유예, 교원의 배치 기준, 특별수당 지급, 교장·감 자격증 없는 사람을 교장·감으로 임명 가능 등
- 국제고 설립·운영 : 목적-국제화된 전문 인력 양성

3. 영어교육도시 조성 관련 내용

- 공유재산 무상 양여
- 국제학교 설립·운영 : 목적-국민의 외국어 능력 향상과 국제화된 전문 인력 양성

- 국내법(초·중등교육법, 사립학교법) 적용 제외
- 국제학교 설립 자격 : 영리법인도 가능
- 국제학교 위탁운영 가능
- ‘자율성 최대한 보장’문구 포함
- 국제학교 회계 잉여금은 학교설립 목적을 위하여 사용

▷ 도청 보도자료 내용(2013. 2. 8.)

- 국제적 교육환경 조성을 위해 ‘영어교육도시 내 외국대학 설립 영리법인 허용’, ‘국제학교 이익잉여금 회계 간 전출 허용’ 등에 관한 제도 도입
- 관광·교육 등 서비스 산업 경쟁력 강화를 위해 ‘영어교육도시 내 대학유치를 위해서 현행 비영리법인만이 가능한 외국대학 설립을 영리법인에도 허용’, ‘영어교육도시 내 국제학교 이익잉여금 회계 간 전출 허용’

▷ 도청 영어교육도시지원사무소장 김덕삼의 주장요약(2013.3.5. 언론 보도자료)

- 국제학교는 국가의 재정지원이 없는 실정
- 민간투자유치 난항 거듭
- 지금까지 사업시행자가 직접 투자해 왔으나 한계에 이름
- 민간투자유치가 필요하기 때문에 제도 개선 필요
- 당초 목표(22,000명 거주) 달성을 위해 제도 개선
- 3-4개 학교 더 유치해야
- 민간투자자 학교설립 투자에 주춤거리고 있는 것은 투자 이익금 회수가 불가능하기 때문
- 부족한 재원을 민간 투자를 통해 적기 공급

▷ 당초 제주영어교육도시 설립 계획(2007.9.4. 국무조정실 보도자료)

1. 목적(추진 배경)

- 해외유학·연수수요 흡수를 위한 고품질·저비용의 교육환경 조성

- 안전하고 값싸고 질 높은 영어교육 기회를 폭 넓게 제공
- 유학 수지 적자 해소

2. 등록금(학비)

- 기숙사비 포함 연간 1천만원 수준
- 기회균등 차원에서 저소득층 자녀 적정인원 선발, 장학금 등 학비 보조

3. 학생 수 : 9천명

- 초등학교 7개교(3~6년생) 4,950명
- 중학교 4개교 3,150명
- 국제고 1개교 900명

4. 학교 외의 시설

- 영어교육센터
 - 교육 연구와 교사 연수 수행
 - 영어교육 콘텐츠 개발 : EBS와 인터넷강의 등 E-learning을 통해 전파, 전국에서 활용할 수 있도록 제공
- 정주형 복합 시설

5. 기대 효과

- 외화 절감
 - 연간 3.24억 달러 ~ 5.40억 달러
 - 학부모 부담 완화
- 기존 영어마을의 한계 극복

6. 사업비 : 7,800억 추산(부지 조성비 2,200억 원 + 건설비 5,600억 원)

▷ 대한민국 헌법

- 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.
- 제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.
② 사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를

창설할 수 없다.

- 제31조 ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.
- ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

▷ **교육기본법** : 대한민국 (학교)교육에 대한 사회적 합의 수준

- 제1조 (목적) 이 법은 **교육에 관한** 국민의 권리·의무 및 **국가·지방자치단체의 책임**을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정함을 목적으로 한다.
- 제2조 (교육이념) 교육은 **홍익인간(弘益人間)의 이념** 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 **인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함**을 목적으로 한다.
- 제3조 (학습권) 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, **능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다.**
- 제4조 (교육의 기회균등) ① 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 **교육에서 차별을 받지 아니한다.**
 ② **국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록** 지역간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화하는 시책을 마련하여 시행하여야 한다.
- 제6조 (교육의 중립성) ① **교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.**
 ② **국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다.**
- 제8조 (의무교육) ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다.
 ② **모든 국민은 제1항에 따른 의무교육을 받을 권리를 가진다.**
- 제9조 (학교교육) ① 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다.
 ② **학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다.**
 ③ **학교교육은 학생의 창의력 계발 및 인성(人性) 함양을 포함한 전인적(全人的) 교육을 중시하여 이루어져야 한다.**

▷ 대학 등록금과 국제학교 교육비

1. 2011년 대학별 등록금 순위

순위	대학명	연평균 등록금(원)
1	명지대 자연캠퍼스	9,642,500
2	을지대 대전캠퍼스(의과대학)	9,367,500
3	추계예술대	9,317,500
4	가톨릭대 의과대학	9,126,200
5	상명대 천안캠퍼스	8,999,400
209	제주대	4,003,400
227	서울교대	3,088,000
232	순복음총회신학교	250,000
233	광주가톨릭대	0
234	정석대학	0

2. 국제학교 등록금 관련 중앙 모 언론 보도 자료(2012.9.1.)

- NLCS 제주의 기숙사비를 포함한 1년 학비는 4000만원이 훌쩍 넘는다. 고교생은 4700만원에 달한다.
- 비교적 저렴하다는 KIS 제주의 6~9학년도 연평균 등록금과 기숙사비 등을 통틀어 3400만원이나 된다.
- 10월 개교하는 BHA의 7~10학년 학비는 5300만원으로 책정됐다. 대학 등록금의 4~5배에 달한다.

3. 장학금 관련 지역 모 언론 보도자료(2012.2.15.)

- 한국국제학교(KIS)는 현재 단 1명에게 수업료의 50%인 900만원을 장학금으로 지급하고 있고
- 사립인 노스 런던 컬리지어트 스쿨 제주(NLCS 제주)는 장학금과 수업료 감면 대상이 없다.

4. 서울 강남 유명학원 강사 초빙 고액과의 논란 언론 보도자료(2013.2.1.)

제주영어교육도시의 공립 국제학교인 한국국제학교(KIS)에서 학원 강사들을 초빙해 SAT(Scholastic Aptitude Test) 수업을 별도로 실시하기로 해 논란이 일고 있다. SAT는 미국 소재 대학에 입학 시 지원자들의 학업능력을 평가하는 시험이다. 30일 자녀가 KIS 9학년에 재학하고 있다는 학부모 A씨에 따르면 KIS 일부 학부모들의 주도 하에 다음달 2일부터 주말마다 서울 강남의 유명 어학원 내·외국인 강사 5명을

초빙, 학교에서 9학년 학생들을 대상으로 SAT 수업이 진행된다. 강의는 3개월간 12회(하루 3시간) 이뤄지며 수강료는 학생 1인당 150만원이다.

▷ 2012년 국정감사 시 의원들의 지적사항

- 김태흠 새누리당 의원(충남 보령·서천)
 - "부유층 자녀들을 위한 호화 사립학교 교육비를 국민혈세로 지급한다는 것은 말이 안 된다"
 - "사정이 이런데도 JDC는 2015년까지 국제학교를 더 유치한다는 계획을 전면 재검토하고 지금은 2개 국제학교부터 정상화시키는 게 급선무"
- 민주통합당 김관영 의원(전북 군산)
 - "NLCS제주의 고등학생은 학비가 등록금 3100만원, 기숙사비 1600만원 등 5400만원 수준에 이르는 서민이 도저히 갈 수 없는 귀족학교"
 - "공립학교로 국고로 설립한 한국국제학교 마저 연간 1900만원(초등학교 1800만원)의 학비를 납부하고 있다"
 - "사회적 소외계층에게 장학금 지원을 확대하고 영어교육도시 취지를 살리도록 공공성을 확보해야 할 것"
- 오병윤 통합진보당 의원(광주 서구을) :
 - "국제학교가 귀족학교라는 오명을 벗을 의지가 있는지 의심스럽다"
 - "장학제도를 개선해 장학금 규모를 늘려 저소득층이나 일반서민들도 최소한의 혜택을 볼 수 있도록 해야 한다"

▷ 제주영어교육도시에 지금 해결해야 할 것

1. 영어교육센터를 당초 취지대로 설립해서 운영하는 것

- 정부출연 특수법인 형태 등으로 설립하여 영어교육 혁신 및 연구·개발 기능 수행 - 영어학습 교수법등 연구, 교육과정 및 교재 개발
- 영어교사, 공무원연수 등 성인영어 교육과정 운영
- 교육방송(EBS) 및 e-learning(인터넷 강의 등)을 통해 전국에 영어교육 콘텐츠 전파 등

2. 학비를 낮추는 것

- 2007년 원안 정신을 반영해서 고품질·저비용의 교육환경 조성
- 장학금 제도 운영으로 저소득층과 일반 서민의 자녀들도 접근 가능하게 해야 함

▷ 제도 개선에 포함되어야 할 내용

1. 국제학교

- 반영 내용 : 국제학교에 대한 교육감의 지도·감독권 확보
- 반영 방법 : 초·중등교육법 제6조(국립학교는 교육과학기술부장관의 지도·감독을 받으며, 공립·사립학교는 교육감의 지도·감독을 받는다.)의 내용을 적용한다고 법에 명시하면 됨.
- 반영 이유
 - 학원강사 초빙 고액 과외 사례 발생하지 않도록 감독 필요
 - 고품질 저비용의 운영 체계 정착
 - 저소득층 자녀 적정인원 선발, 장학금 등 학비 보조 적정 집행 유도

2. 자율학교

- 내부형 공모교장제도 ‘비율(15%) 적용’ 예외 조항을 특별법에 반영
 - 현실
 - ① 제3기(2011~2012학년도) 제주형자율학교의 교육과정이 해마다 교육과학기술부에서 주관하는 ‘전국 100대 교육과정 우수학교’에 선정된 곳이 단 한 곳도 없음
 - ② 기존 승진구조 시스템에서 자유로운 다양한 교육을 학교에 구현하지 못하는 한계가 노정되고 있음
 - ③ 제주에서도 공모교장제도를 시행하고 있으나 학교 수가 적고 공모교장을 신청하는 학교 수가 많지 않은 상황에서 15%라는 규정까지 있기 때문에 제주지역에서 교장 자격이 없는 경우 사실상 교장으로 임용될 가능성은 없음
 - 관련 법 내용 : 교육공무원임용령 제12조의 6(공모교장의 자격기준 등) ② 제1항제2호 각 목의 학교 중 자율학교로 지정된 학교와 제1항제3호의 자율형 공립고등학교의 경우에는 교육감이 사전에 학교의 신청을 받아 제1항제2호에 따른 자격을 갖춘 사람이 교장 공모에 참여할 수 있는 학교를 정하여 공고하여야 한다. 이 경우 **교육감은 신청한 학교 중 15퍼센트의 범위에서** 제1항제2호에 따른 자격을 갖춘 사람이 교장 공모에 참여할 수 있는 학교를 정하여야 한다.
 - 방향 : 15%범위 단서 조항 적용을 제외해서 일정한 경력(15년) 이상인 경우 교장으로 임용될 수 있도록 하는 근거 마련
 - 이유 : 자율학교의 자율성을 최대한 발현할 수 있도록 해주기 위함
 - 내부형 공모교장 사례 : 남한산초, 조현초, 호법중 등
- ‘교원팀 공모제 실시’ 내용 특별법에 반영

- 이유
 - ① 우리나라 학교에서 공모제는 교장 한 사람에 대한 것만 있음
 - ② 교사를 초빙하는 제도도 시행되고 있음
 - ③ 위의 두 가지는 모두 개인적인 능력에 의지한 개별적인 판단에 의해 실시되고 있는 것임
 - ④ 학교라는 곳은 한 사람의 의지나 유능함으로 바뀌나갈 수 있는 여지는 많지 않음
- 도입 시도 사례
 - ① 시기 : 2010년 8월에 민주당 김춘진 국회의원이 대표 발의 <소규모 학교 활성화 등에 관한 법률안>에서 처음 제안됨
 - ② 제안 이유 : 교원팀공모제는 기존의 교장공모제가 교장 한 사람의 의지와 역량만으로는 부족하고, 학교내에서 교장과 교원간의 비협조로 인해 애초에 의도했던 학교운영의 혁신과 변화를 이끌어내기에는 한계가 있다는 점을 인정하고 교원팀 전부를 공모하는 새로운 개념의 시도
 - ③ 기대 효과 : 교장을 포함하여 교사들이 함께 새로운 형태의 교육모델을 적용할 수 있는 기회의 장을 마련할 수 있을 것임
- 주요 내용
 - ① 교원팀 구성 : 교장을 포함한 해당학교 교원의 70% 이상 확보
 - ② 절차 : 학교교육계획서 제출 → 공개설명회에서 발제 → 학교운영위원회 심의 → 교육청 승인
 - ③ 교장의 자격 : 전임교원으로 근무한 경력 15년 이상
 - ④ 대상 학교 : 중·소규모학교

■ 발표문

제주특별자치도 제도개선 방안¹⁾

강호진 제주대안연구공동체 실장

1. 제주특별자치도 특별법 문제점

1) ‘자본 중심 제주’미래 비전으로서 부적절

제주특별자치도의 비전인 제주국제자유도시에 대해서 근본적인 문제가 있다는 지적이 잇따라 제기되고 있다.

실제 제주특별자치도 특별법 목적 중 하나인 사람, 상품, 자본의 자유로운 이동은 그 지향성이 신자유주의적 정책기조와 맞닿아 있으며 이를 실현하는 수단으로 제도를 설계하고 있어 제주에 맞지 않다는 지적이다.

“나는 국제자유도시가 과연 제주다운 비전인지 회의가 든다. 국제자유도시란 제주에 맞는 옷이 아니라는 생각이 들기 때문이다. 아무리 화려하고 멋있다 하더라도 자기에게 맞지 않는 옷이라면 그 옷을 입어 보았자 불편하고 어색할 뿐이다. 제주에게는 국제자유도시가 바로 그런 옷이 아닐까. 국제자유도시가 제주다운 비전이 아니라고 보는 이유는 다음과 같다.

국제자유도시란 이상적인 자유시장 경제모델의 구축을 목표로 한다는 점에서 신자유주의를 그 이념적 기반으로 하고 있다²⁾. 신자유주의란 정부의 시장개입을 억제하고 상품·서비스·자본의 자유로운 이동을 허용하면 시장기능이 제대로 작동되어 이윤과 효율이 극대화될 것이라고 주장하는 이론³⁾으로 그 핵심가치는 자유로운 경쟁을 통한 이윤추구다. 누구나 능력만 있으면 자유롭게 경쟁하여 얼마든지 돈을 벌 수 있도록 하자는 것이다. 그러나 신자유주의는 그 호불호를 떠나 기본적으로 강자의 논리임을 명심해야 한다. 제주가 거대자본과 맞설 수 있는 경쟁력을 갖추고 있다면 모를까 그렇지 않은 상태에서 제주를 신자유주의의 메카로 만들게 되면, 그래서 사람과 상품, 그리고 자본이 자유롭게 이동하는 곳이 된다면 제주의 토착자본과 기술은 붕괴되고 제주도민들은 원주민으로 전락할 가능성이 매우 크다. 따라서 다수의 제주도민들은 이에 대하여 정서적

1) 2013년 1월30일 제주대안연구공동체 발표자료를 재구성한 것입니다.

2) 제주특별자치도, 「제주국제자유도시종합계획 보완계획」, 2006, 4쪽.

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

으로 상당한 거부감을 가질 수밖에 없고 국제자유도시에 걸 맞는 정책이 체계적이고 적극적으로 이뤄질 수가 없다.“⁴⁾

“제주사회의 제도적 근간은 제주도개발특별법에 이어 제주국제자유도시특별법, 제주특별자치도 특별법 등으로 이어지고 있다. 근본적으로는 특별자치도는 제주도개발특별법- 제주국제자유도시 특별법에 이어 개발지상주의를 특별한 자치로 포장한 것에 불과하다. 이러한 제주특별법들이 과연 제주도민들에게, 양용찬 열사가 추구했던 참된 제주와는 거리가 있어 보인다.

오히려 정부의 실험대상으로, 철지난 신자유주의 정책들만 난무하는 곳으로 전락하고 있다.“⁵⁾

조명래 교수 역시 제주도의회가 주최했던 토론회⁶⁾에서 다음과 같이 제주특별자치도에 대해서 진단했다.

“이 모델은 참여정부의 분권시책 일환으로 검토되었지만 ‘탈규제(국가->시장)’와 ‘개발자치권’의 이양(중앙정부->지방정부)을 통해 제주도를 ‘이상적 국제자유도시’로 육성한다는 점에선 지역개발전략의 일환이기도 함.

즉, 신자유주의 시대 권력이양(분권)의 한 방식이면서 동시에 이를 통해 탈규제적 지역발전을 추구한다는 점에서 ‘제주특별자치도’ 모델은 1963년부터 자유항, 특정자유지역, 국제자유지역 등의 이름으로 추진되어 온 제주도 지역개발전략의 최신판이라 할 수 있음.

제주도의 지역개발은 아름다운 자연환경을 관광상품화 하는 전략에 의거해 왔음. 반면 제주특별자치도 구상에서 ‘친환경적 동북아중심도시’를 위해 3대 핵심 산업(관광, 교육, 의료)과 첨단산업에 관한 종합발전계획을 자체적으로 수립해 추진하도록 되어 있음.

섬 지역으로서 제주도는 생태환경용량이 제한되어 있음. 따라서 개발밀도와 환경부하량이 높은 신자유주의식 지역개발이 강도 높게 전개되면 제주도는 ‘환경불가역성 가설’이 현실화될 지역이 될 수 있음(예, 지하수 고갈로 지하수면이 해수면 아래로 떨어져 해수가 기저 지하수에 역류할 경우 제주도는 만성적인 물부족 상황에 처할 수 있음)“

실제 제주특별자치도가 궁극적으로 지향하는 제주국제자유도시는 자본중심의 효율성 논리가 법제도 개선 과정에 반영됐다고 분석되고 있다.

전반적으로 특별자치도 내용은 고도의 자치권 보다는 규제완화를 통한 개발중심으로 진행되고 있다는 평가다.

특히 제주도 관련 개발 절차와 권한이 사실상 도지사에게 집중되면서 ‘개발자치도’라는 비판도 제기되고 있다.

4) 신용인 제주대학교 로스쿨 교수/ 제주특별자치도 제도개선 관련 자문의견(2012년 11월)

5) 김상근 양용찬 열사 18주기 정책토론회 (2009)

6) 조명래 교수 <도시개발의 비판적 성찰 > 제주지속가능발전포럼 발표문(2011년 6월9일)

〈표 1〉 제주자치도 특별법 중 경제관련 부분

주제	내용*
국제자유도시 여건조성	관광진흥관련 지방공사의 설립·운영
	관광사업의 권한 이양
	관광진흥개발기금에 관한 특례
	외국교육기관의 설립대상 확대 및 설립요건 완화
	초·중등학교 운영의 자율권 확대
	의료기관 개설에 관한 특례
	의료산업에 대한 행정규제의 완화
	청정1차산업의 육성을 위한 여건마련
국제자유도시 개발계획	제한적 토지수용권 부여 및 토지비축제도 확대
	국토의 계획 및 이용에 관한 특례
	제주국제자유도시개발센터의 기능강화
환경·교통·보건복지 및 기타 부분	건설·교통 분야 권한 이양
	환경관리분야의 권한 이양
	수자원의 종합적 관리체계 구축
	보건복지제도에 관한 특례
	단계적인 규제자유지역화의 추진

국제자유도시 개발 계획(종합계획)의 수립권자는 제주자치도 도지사이며 수립·변경시 중앙정부(예전 추진위원회)의 심의가 생략되어 도의회의 동의만으로 법적 효력을 갖게 되었다.

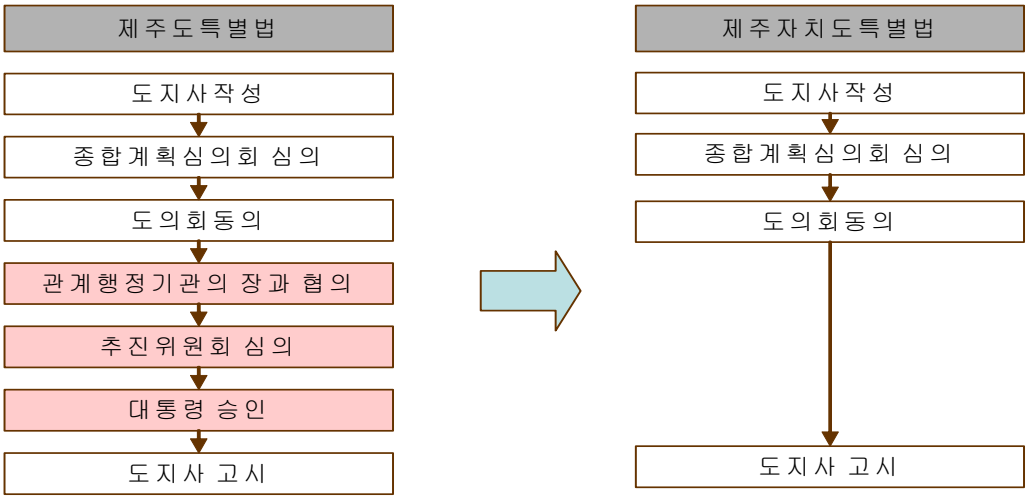
이에 대해서는 자치권 확대라는 측면도 존재하지만 역으로 개발위주의 정책을 펼치는 현행 지방정부의 입장에서는 개발을 위한 효율적 체제를 구축해 놓은 셈이다. 특히 시군이 폐지되면서 기존 기초자치단체장의 의견수렴 등을 거치는 과정과 중앙정부와의 협의절차 등이 생략되면서 개발을 위해서는 매우 효율적 구조가 갖추진 셈이다.(그림 1 참조)

실제 공간연구집단은 이에 대해서 “종합계획은 제주국제자유도시특별법(2002)과 큰 변동은 없으나, 특별자치도 설치관련 중앙정부의 권한이 이양되고, 시·군의 폐지로 인해 종합계획의 수립절차가 변경되었다. 이로 인해 중앙정부 및 시장·군수의 권한이 사라져, 종합계획과 관련된 권한은 제주자치도로 일원화되어, 하나의 영토에 하나의 통치권력이 수립되었다.”고 분석했다.⁷⁾

구법과 비교하면, 별도 조항으로 규정한 연도별투자계획이 특별자치도법에서는 종합계획의 한 부분으로 포함되었으며, 광역시설계획, 민자유치추진계획 등은 이전과 동일하다.

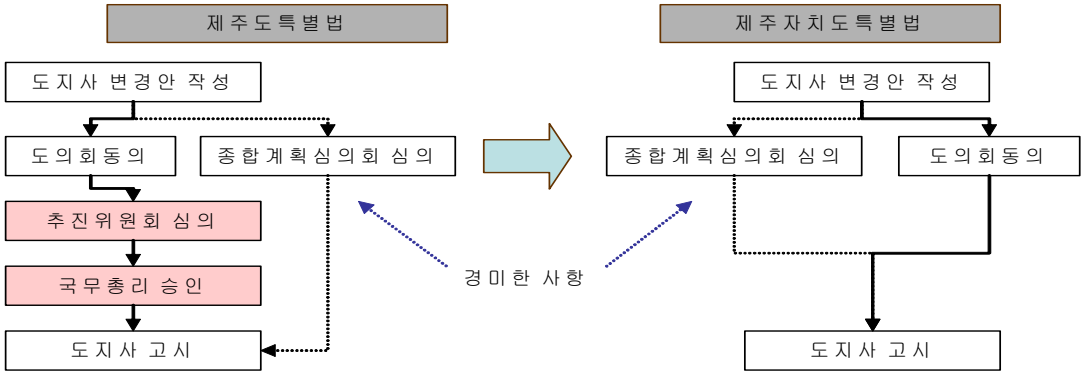
종합계획심의회의 인원 구성 및 심의 사항은 이전과 동일하고, 시·군의 폐지로 심의회 당연직위원에서 시장·군수가 삭제되었다.

7) 공간연구집단 「제주특별자치도 영향추정 분석 보고서」(2006)



<그림 1> 제주도특별법과 특별자치도법 수립절차 비교

또한 특별법에 의해 종합계획이 이미 승인을 받았기 때문에 (2003년 1월) 기존 종합계획 (2002~2011)은 특별자치도법에 의한 변경대상이 된다. 종합계획의 변경절차는 도의회 동의가 원칙이며, 변경 내용이 경미한 경우(대통령령으로 규정) 종합계획심의회 심의로 변경된다. (제 223조) (그림 2 참조)



<그림 2> 종합계획 변경절차

2) 풀뿌리 기초 자치권 후퇴

특히 전국 16개 시도 가운데 제주만 기초자치권을 없애는 방식으로 정리가 되면서 풀뿌리 자치권 확대와는 역행한다는 지적도 많았다.

분권과 자치의 ‘백미’라는 특별자치도 출범 기조와는 오히려 역행했다는 비판의 목소리가 5년 내내 제주사회에서는 끊이지 않았다.

실제 2010년 지방선거에서도 기초자치권 부활 문제는 최대 정책 쟁점 중 하나였으며 2012년 11월 현재 우근민 도정은 행정체제개편위원회를 구성해 행정체제 개편 논의를 진행하고 있기도 하다.

우근민 도정은 현재 권한없는 행정시장 직선제와 기초자치권 확보를 최종안으로 마련해 제주도의회 절차를 기다리고 있다.

시민사회단체를 중심으로 기초자치권 부활해야 한다는 의견이 지배적이며 2012년 10월24일 <제주특별자치도 기초자치권 부활 도민운동본부>를 결성해 활동 중이다.⁸⁾

제주도에서 4개 시군이 없어지는 기초자치권 폐지 과정을 되돌아보면 다음과 같다.

특히 기초자치권 폐지 문제는 국제자유도시 추진 과정에서 제기 된 바 있으며 이는 개발의 효율성 측면에서 제기된 것 셈이다.

결과적으로 자치와 분권을 강조했지만 노무현 정부에서 풀뿌리 자치를 말살하는 과정을 밟은 것이다.

- 2000년 국제자유도시 추진과정용역에서 단층제 제안(존스 랑 살사)
- 2002년 국제자유도시특별법 제정
(권한조정모형과 단일자치구역모형)
*권한조정모형-1도2시2군, 1도2시, 동서군, 1도4시
*단일자치구역모형-시장군수임명제
- 2003년 행정개혁추진위원회 구성
- 2003년 제주형자치모형개발 연구용역(점진적 대안과 혁신적 대안 제시)
- 2005년 현행유지안(점진안)과 단일광역자치안(혁신적 대안)중 주민투표 실시
- 2006년 7월1일 현 제제 출범.

이러한 2006년 행정체제개편 이후 나타난 문제점도 적지 않다.

그동안 기초자치단체를 폐지하고 광역행정체제로 6년간 운영해 본 결과 행정의 민주성 및 주민참여 약화, 행정서비스 질 저하, 하부행정기관의 창의성 상실, 중앙정부의 지원 감소, 제왕적도지사의 문제 등 여러 부분에서 재검토가 필요한 것으로 나타났다.⁹⁾

그래서, 현재의 특별자치도 시스템은 풀뿌리 민주주의 약화로 인하여 도민들이 불편이 많아져서 도민들은 어떠한 형태로든 현행 행정체제의 변화를 원하고 있는 실정이다.

그러나 현재 우근민 제주도지사측에서 내심 기대하고 있는 소위 ‘시장직선제안’은 엄밀하게 기초자치권 부활을 하겠다는 내용은 아니다.

실제 이를 주도하고 있는 행정체제개편위원회도 소위 시장직선제안에 대한 단점으로

8) 참여단체는 다음과 같다. 곱자왓사람들·전국공무원노조제주지역본부·전국교직원노동조합제주지부·전국민주노동조합
총연맹제주지역본부·전국여성농민회총연합제주도연합·제주민주민생평화통일주권연대·제주여성인권연대·제주주민자
치연대·제주참여환경연대·제주환경운동연합·탐라자치연대·서귀포시민연대·제주평화인권센터·양용찬열사추모사업회

9) 배기철 제주도민자치연대 대표 풀뿌리 행정체제 개편 방안 토론회 발표자료(2012년 6월19일)

▲ 도지사가 임명한 시장과 주민이 선출할 읍면동장간에 정책갈등과 마찰이 발생할 수 있다. ▲ 기초자치단체에 비해 사무의 내용과 범위가 제한되고, 자치권과 재정권 등이 없어 주민의 실질적인 참여 및 자치권 확보에 한계가 있다. ▲ 행정시가 존치하면서 읍면동의 자치기능을 강화하기 때문에 인력이 중복되고 행정의 비효율성이 증대될 수 있다고 지적하고 있다.¹⁰⁾

[행정시와 직선시장 및 자치단체의 비교- 행개위 도민설명자료]

구분		행정시	직선시장	지방자치단체
법인격		×	×	○
직선 자치단체장		×	○	○
지방의회		×	×	○
자치사무처리권		×	○	○
자치 조직권	기구설치	×	△	○
	인사	×	△	○
자치 입법권	조례제정	×	×	○
	규칙제정	×	○	○
독자적 조세권		×	×	○
예산심의권		×	×	○

현재 진행되고 있는 행정체제 개편 논의 과정에 대한 문제점도 지적되고 있다.

우선 지난 행정체제개편과정과 그동안 운영되어진 행정체제에 대한 평가에 제대로 근거하지 못하고 있다는 것이다.

지난 행정체제개편 과정에서 ‘혁신안’과 ‘점진안’이라는 명칭으로 인한 혼란과 그 내용에 있어서도 제대로 검증되지 않은 사례와 기대효과를 제시하여 주민들의 판단을 흐렸던 과정에 대해 엄밀한 평가가 존재하지 않는다.

또한 6년간의 운영된 단일광역행정체제의 문제점에 대한 분석과 평가가 정확히 이루어 지고, 이에 근거한 구체적 대안의 모색이 부족한 실정이다.

셋째 도지사의 공약실천을 위한 실현가능성이 아니라 주민의 불편을 해소하고 참다운 자치를 실현하는데 초점이 맞추어져야 한다.

현재 행정체제개편 논의는 단일광역체제에서 제기된 행정의 비효율성, 지역간 불균형 심화, 행정의 민주성 및 주민참여 약화, 행정서비스 질 저하, 하부행정기관의 창의성 상실, 중앙정부의 지원 감소, 제왕적도지사의 문제 등으로 인하여 현행체제에 대한 주민들의 만족도가 떨어지고 이의 변화를 바라는 여론에 의해 진행되고 있다고 밝히고 있다.

그런데도 불구하고 행개위의 설명회를 보면 대중앙설득 가능성, 실현가능성에 많은 비중을 두고 있다. 물론 행정체제의 개편은 중앙정부와의 관계에서 해결되어야 함이다. 그럼에도 불구

10) 제주도행정체제개편위원회 주민 설명회 자료 중 인용

하고 현재 제기되는 문제와 주민의 불편을 해소하고 올바른 자치의 실현에 그 중심이 없다면 이는 다시 졸속적이고 어리석은 실험이 될 뿐이다.

올바른 행정체제의 논의와 실현은 모든 부분, 즉 법류의 개정까지도 포함하여 열려 있는 논의가 되어야 하고, 이를 실현하기 위한 모든 수단이 강구되어야 한다.

행정체제 개편을 위한 주민의사를 묻는 방식에 있어서 행개위 차원에서는 현재로서는 도의회 동의 절차를 상정하고 있다. 고충석 행개위 위원장 역시 최근 주민설명회 과정에서 도지사의 몫으로 돌리면서 회피한 바 있다.

그러나 전체적인 행정체제 개편 문제 역시 도민적 의사를 제대로 묻는 과정이 있어야 하는 것 역시 매우 중요한 문제이다.

주민투표법 제7조에 의하면 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항에 대하여 주민투표에 부칠 수 있도록 하고 있다.

따라서 주민투표 실시 여부에 대해서 행개위는 물론 우근민 도지사는 명확하게 할 필요가 있다.

근자에 편향적 흐름이 형성된 법인격 없는 시장직선제를 고집하면서 주민투표를 피해가려는 경향도 있는 만큼 이에 대한 책임있는 태도를 우근민 도정이 보일 필요가 있다.

실제 2012년 6월18일자로 발표된 전국공무원노동조합 제주본부 의견조사를 보더라도 주민투표를 통해 결정해야 한다는 의견이 압도적이다.

행정체제개편과 관련해서 주민투표를 통해 결정해야 되는지에 대한 질문에 대해서는 응답자 791명 가운데 79.1%인 626명이 주민투표로 결정해야 한다고 응답했다.

반면 ‘주민투표가 불필요’하다는 응답은 응답자의 14.5%인 115명, 잘 모르겠다’는 응답이 41명(5.2%), 기타 의견이 9명(1.1%)로 각각 집계됐다.

주민투표를 통한 행정체제 개편 의견/전국공무원노동조합 제주본부 설문결과 단위 명, %)>

질 문	빈 도	퍼센트
주민투표 필요	626	79.1
주민투표 불필요	115	14.5
잘 모르겠다	41	5.2
기타	9	1.1
합계	791	100.0

3) 영리학교, 영리병원 추진 등 잘못된 실험 정책

제주특별자치도 추진 과정에서도 나타났듯이 영리학교, 영리병원 추진 등 신자유주의 정책이 노무현 정부에 이명박 정부에 이르기까지 제주사회의 잘못된 실험정책으로 진행됐다.

실제 제주특별자치도 특별법이 도입되는 과정인 2005년도에는 제주사회에서 영리병원, 영리학교에 대한 강력한 저항도 진행됐다.

(1) 영리학교

그러나 결국 현재 영리학교인 제주국제학교가 운영 중에 있다. 영리병원의 경우 해외자본에 대한 영리병원은 허용되고 있으나 내국인 영리병원은 2011년 이명박 정부가 국회에서 제주특별자치도법 개정을 통해 강하게 추진했으나 시민사회의 반발로 일단 무산된 상태다.¹¹⁾

실제 운영되고 있는 제주국제학교¹²⁾에 대해서는 평가가 다양하다. 귀족학교라는 평가도 적지 않다. 제주도의회 교육위원회 이석문 의원은 2012년 11월 16일 제주도교육청에 대한 행정사무감사에서 "자녀 1명을 제주영어교육도시에 들어서는 제주국제학교에서 공부시키려면 3억 7000만원이 든다"고 주장했다.¹³⁾

이 의원은 "영어교육도시 공립 국제학교 위탁운영 협약서에는 초등학교 1700만원, 중학교 1800만원으로 수업료를 정하고 있으나 이는 기숙사비를 제외한 금액"이라며 "연간 기숙사비 예상액인 1200만원을 더할 경우 2011년 기준 중학생 1명당 1년 학비가 3000만원으로 예상된다"고 밝혔다.

초등학교 4학년부터 고등학교 3학년까지 교육비가 3억7000만원이 드는 셈이다. 이 의원은 "자녀 한명 교육비가 이 정도 된다고 할 때 과연 누가 입학할 수 있는지 의문"이라며 "자녀 2명을 공립국제학교에 보내고 싶다고 하면 7억5000만원이 필요하다"고 지적했다.

그러면서 그는 "학교운영계획을 보면 학생 수(고등학교, 유치원 포함)가 900명인데 학생 1명당 1200만원 정도의 수익을 올리는 것으로 계산된다"며 "영리를 목적으로 하는 게 그대로 나타나고 있다"고 지적했다.

제주교육청이 설립하고 YBM시사가 운영하는 제주국제학교는 초·중학교 과정(4학년~9학년)의 기숙형 학교다. 미국 교육과정으로 운영되며, 내년 신입생은 9학년을 제외한 4학년부터 8학년까지 360명을 모집한다.

또한 YBM시사의 학교운영계획과 관련하여, 현재 419명으로 2015년~2016년도에 계획된 평균 학생수까지 도달하여 이미 5억원의 수익이 예상되고 있으며, 2015년이 되면 학생수 900명을 충분히 넘길 것으로 예상되어 이에 따라 순익만도 107억원을 보인다고 밝힌 바가 있다.¹⁴⁾

공립학교와 함께 사업인 노스런던컬리지에잇스쿨의 상황은 더욱 심각하다. 매해 국정감사에서는 이 문제가 집중적으로 다뤄지고 있다.

11) 제주지역 영리병원 도입 과정과 저항과정은 <의료민영화 및 국내영리병원 제주대책위원회 백서(2012년 9월) 참조

12) 제주에서 운영 중인 국제학교는 노스런던컬리지에잇스쿨 제주(www.nlcsjeju.co.kr/kindex.php) 브링섬 홀 아시아(www.branksome.asia), KIS 제주캠퍼스(www.kis.ac/) 세 곳이다.

13) 세계일보 2012년 11월17일자

14) 이석문 의원 2012년 제주도의회 행정사무감사 발표 자료

2012년 국토해양위 국정감사에서도 국제학교 운영에 관한 문제점 등이 집중 거론됐다.

민주통합당 김관영 의원은 "제주국제학교가 귀족학교로 전락하고 있다"며 "노스런던컬리지잇 스쿨제주(이하 NLCS제주)의 입학생 658명 중 서울 강남구와 서초구, 송파구 지역출신이 225명으로 34%를 넘는다고 지적했다.

김 의원은 "NLCS제주 고등학생의 학비를 보면 등록금과 기숙사비를 포함해 한 학기에 5000만원에 달한다"며 "돈 없는 사람은 갈 수 없는 귀족학교"라고 날을 세웠다. 그는 "또 공립 학교인 한국국제학교(KIS)도 한 해에 1900만원의 학비를 받고 있는데, 이는 이유여하를 떠나 국민들에게 허탈감과 상실감을 키워주는 결과"라며 "사회적 소외계층대상에 대한 장학금 지원 확대 등 공공성 확보 방안을 마련하라"고 주문했다.

< NLCS-Jeju 연간 납부 등록금 총액 >

(환율 1\$당 ₩1,150 적용)

학년	연간 수업료			기숙사	발전기금	총계
	KRW	USD	합계			
유치원~6학년	₩14,490,000	\$ 8,400	₩24,150,000	\$ 12,000	₩3,000,000	₩40,950,000
7~9학년	₩15,180,000	\$ 8,800	₩25,300,000	\$ 13,000		₩43,250,000
10~11학년	₩17,250,000	\$ 10,000	₩28,750,000			₩46,700,000

주) 발전기금은 학생 1인당 입학당시 납부해야할 금액 / 자료 : 제주국제자유도시개발센터

비싼 학비에 비해 장학금 지원혜택이 매우 열악하다는 점도 지적됐다.

통합진보당 오병윤 의원은 "사회적 소외계층에 대한 장학금 지원자는 NLCS제주에서 단 1명이고, 브랜섬홀아시아(BHA)는 아예 장학제도가 없다"고 꼬집었다. 그는 "올해 NLCS제주의 장학금 예산은 약 2억2000만원인데, 이는 전체 수업료 이익에 1.3%에 불과한 수치"라고 힐책했다.

특히 지난해까지만 해도 3억8000만원 선이었던 장학금이 올해들어 40% 삭감됐다는 부분도 눈총을 샀다.¹⁵⁾

□ NLCS Jeju와 BHA의 한해 총 비용

(단위 : 천원)

	NLCS				BHA			
구분	Junior	Middle	Upper	Sixthform	JK~SK	1~6학년	MYP	DP
비용	35,810	37,710	39,870	41,240	35,669	39,578	41,487	41,896

<오병윤 의원 홈페이지>

15) 헤드라인제주 2012년 11월23일자

(2) 영리병원

외국인 영리병원의 경우 제주의 도입됐지만 현재까지 사실상 외국인 투자유치가 이뤄지지 않아 현실화되지 못했다.

이에 이명박 정부와 우근민 도정은 국내 영리병원 도입을 위한 법안 개정에 사활을 걸었으나 현재 국회 논의가 중단된 상태다.

정부가 개정안으로 낸 당초 영리병원 등 제주특별자치도 개정안의 주요 내용은 다음과 같다.

■ 제주자치도특별법 의료분야 개정 주요 내용

- 제주특별자치도지사는 제주도내 일정 지역을 의료특구로 지정·고시 할 수 있음(192조: 개정)
- 상법상의 회사는 제주도지사가 지정한 의료특구 내에 의료기관을 개설할 수 있음(192조의2: 신설)
 - 회사 종류와 요건, 의료기관 개설주체, 종별 등에 관한 필요 사항은 도조례로 정함
 - 국회 법 제개정보다 손쉬운 도조례 제정으로 민간의료보험회사, 제약회사, 의료기기회사 등이 의료기관 개설 가능
 - 개설 가능한 의료기관 범위가 병원에 국한되었던 것에서 의원까지 확대되는 의미
- 외국인이 설립한 법인은 법인 지분에 관계없이 제주자치도 어느 곳에든지 종합병원, 병원, 치과병원, 요양병원 개설 가능(192조의3: 신설)
 - 외국인 설립법인 개설 병원은 건강보험과 의료급여 대상 제외
 - 외국인 설립법인 개설 병원은 외국어로 의무기록 기재 가능
- 제주자치도 의료기관 개설 의료법인 및 회사에 대해 의료법에 적용받지 않고, 도조례로 정하는 부대사업 운영 허용(200조의2: 개정)
 - 현재 의료법 개정안에 반영되어 논란이 되고 있는 경영지원회사(MSO) 설립가능
 - 실질적으로 의료법인에 대해서도 부대사업을 통해 자본을 조달하고, 의료기관에 투자할 수 있으며, 투자수익을 배당받을 수 있는 제도 허용
 - 도 전역에 영리법인병원 허용하는 것과 동일한 효과를 발휘할 것
- 제주자치도에 한해 방송되는 방송매체에 의료광고 허용

제주영리병원 문제가 불거진 것은 제주의 문제라기 보다는 제주에서 일단 허용되면 전국화의 문제가 따르기 때문이었다.

이같은 제주영리병원 허용의 문제점으로 다음과 같은 점들이 지적되고 있다¹⁶⁾.

첫째 ‘제한 없는 영리법인 의료기관 설립 허용 및 제한없는 부대사업 허용’의 문제점

- 제주자치도특별법 개정안이 통과되면 상법상 회사는 누구나 제한 없이 영리법인의료기관(의원포함)을 개설할 수 있도록 허용할 수 있게 됨
- 또한 비영리의료법인에 대해 제한 없는 부대사업을 개설·운영할 수 있도록 허용함으로써 기존 의료법에서 의료기관의 영리적 부대사업 운영을 제한하던 규제 폐지
 - 의료법인이 부대사업으로 주식회사형태의 부대사업을 법인을 개설하여 영리법인병원과 같은 투자 자본조달, 수익배당을 할 수 있도록 허용하고 있어 향후 이러한 법안이 확정되면 제

16) 이하 <의료민영화 및 국내영리병원 저자 제주대책위원회> 정책자료/박형근 제주대 의대 교수 작성

주자치도내 의료기관들의 영리화가 본격화할 것으로 전망

둘째 제주도민들의 의료비 부담 증가

- 2009년 12월 공개된 한국개발연구원과 한국보건산업진흥원이 공동 수행한 ‘투자개방형 의료법인 도입 필요성 연구’에서 한국보건산업진흥원 측 연구내용에서도 확인된 것처럼 영리법인병원이 허용되면 의료비 상승은 불가피함
- 이번 법안에는 1차의료기관인 의원까지 영리법인형태의 개설이 허용되고 있는데 이러한 법안이 최종 확정될 경우 의료비 상승은 더욱 가파르게 진행될 것임

셋째 제주자치도 영리법인병원 허용은 영리법인병원 전국화의 돌파구로 활용될 것임

- 이명박 정부는 인수위시절부터 영리법인병원 전면 허용, 민간의료보험 활성화, 건강보험 당연지정제 폐지를 내걸고 의료기관 영리화와 건강보험 민영화를 추진하고 싶어 했으며, 2009년 서비스산업선진화 정책의 핵심으로 의료민영화를 추진한 바 있음. 이러한 맥락을 놓고 볼 때 제주도를 시발로 전국화의 길로 나아가고자 하는 것으로 밖에 판단할 수 없는 상황임

넷째 ‘영리병원 허용=해외환자 유치 성공’ 논리, 의료관광에 대한 오해와 왜곡에서 비롯된 주장

- 영리법인병원을 허용하면 의료비만 높여 가격 경쟁력을 떨어트리게 됨
- 태국이나 인도와 같은 국가들이 주도하는 중저가 의료관광이 빠르게 성장한 배경은 수요와 공급 두 측면에서 살펴볼 수 있음
- 수요측면의 요인을 짚어보면, 선진국 의료보장체계의 부실화로 인한 의료소외계층이 대거 만들어진 때문임. 미국에는 엄청난 의료비로 인해 5천만명에 육박하는 의료보험미가입자와 보장성이 낮은 의료보험에 가입한 수천만명이 존재하고, 유럽과 캐나다 같은 경우 대기환자(waiting list)들 양산되고 있는 상황임
- 높은 의료비로 인해 ‘파산’ 아니면 ‘죽음’ 밖에 선택의 대안이 없던 미국 저소득층과 무작정 기다리는 것 밖에 다른 방법이 없던 유럽의 대기환자들에게 양질의 값싼 대안을 마련해 준 개도국 영리법인병원의 등장이 공급 측 요인임
- 개도국 영리법인병원 경쟁력의 실체
- 개도국 영리법인병원 경쟁력의 핵심은 낮은 인건비와 부대비용에 있음
- 태국이나 인도에도 미국이나 영국에서 수련 받거나 연수를 다녀온 우수한 의사들이 있는데, 이들을 영리법인병원에 불러 모으고 선진국 명품 병원 못지않은 고급시설과 첨단장비를 구비하여, 개도국의 저렴한 인건비와 부대비용을 무기로 양질의 의료를 미국 대비 최고 10% 수준의 가격으로 제공하면서 선진국 소외계층을 빠르게 흡수하고 있는 실정임
- 병원서비스 노동자 임금 비교의 근사치로 제조업 노동자 평균임금을 비교해보면 2003년 한국제조업 노동자 월평균 인건비를 100으로 보면, 태국은 9.6%, 인도는 1.4% 불과함.

여기에 덧붙여 숙박비 등 부대비용이 저렴해 양질의 서비스를 저가로 내놓을 수 있었던 것임

□ 현재 활성화되고 있는 의료관광은 가난한 선진국 국민을 개도국 우수인력이 영리법인병원을 통해 진료하게 되면서 촉발될 것으로 이미 우리나라 국민소득과 인건비 수준을 고려할 때 신중한 접근이 요구됨

- 그럼에도 불구하고 해외환자 유치를 위해 영리법인병원을 허용해야 한다는 주장이 나오는 것은 영리법인병원 허용론자들이 만들어낸 거짓말에 많은 이들이 현혹된 결과일 뿐임
- 의료관광 성패는 영리냐 비영리냐에 의해 좌우되는 것이 아니라 양질의 서비스를 얼마나 저렴한 가격에 내놓을 수 있느냐에 의해 결정되는 것이기 때문에 영리법인병원을 허용해야 의료관광이 성공한다는 주장은 넌센스에 불과함

<표 2> 제주영리병원 도입 방안과 경제자유구역 비교

구분	제주특별자치도	경제자유구역
개설주체	· 외국인이 설립하여 제주자치도에 소재지를 둔 법인(법인형태: 유한회사, 주식회사(조례)) · 상법상의 (국내)회사에게 제한없이 영리법인병원 설립 허용(법안)	· 외국인이 의료업을 목적으로 설립한 상법상 법인(합명회사, 합자회사, 유한회사, 주식회사)
개설허가	· 보건복지가족부장관의 승인 → 도 보건의료정책심의위원회의 심의 → 도지사의 허가	· 경제자유구역위원회 심의 · 의결 → 보건복지가족부장관의 허가
개설가능 의료기관	· 종합병원·병원·치과병원·요양병원	· 종합병원·병원·치과병원·요양병원
법인 요건	· 외국인 출자총액이 100분의 50 이상(조례) · 투자금액 500만 달러 이상(조례)	· 외국인투자비율이 100분의 50 이상일 것 · 자본금 규모 50억원 이상(시행령)
건강보험 적용여부	· 외국인 병원은 적용 배제 · 국내 회사 병원은 적용(법안)	· 적용배제
특례	· 외국의 의사·치과의사·간호사 외국의료기관에 종사 가능 · 부대사업 허용 -여행업, 관광숙박업, 목욕장업, 세탁업(도조례) · 제주자치도 의료기관 개설 의료법인 및 회사에 대해 의료법에 적용받지 않고, 도조례로 정하는 부대사업 운영 허용(법안)	· 외국의 의사·치과의사 외국의료기관에 종사 가능 (제·개정 법안은 간호사·의료기사까지 확대) · 부대사업 허용 -목욕장업, 보양온천, 관광숙박업, 관광객 이용시설업, 국제회의업(시행령) · 의약품, 의료기기 등의 수입 허가기준, 신고기준 및 절차 등에 관한 사항 완화·면제 가능(제정안)

구분	제주특별자치도	경제자유구역
특례	· 특수의료장비 설치·운영시 시설기준을 도조례로 정함 · 외국의 의사·치과의사에게 원격의료 가능 · 건강보험 가입자나 피부양자가 아닌 재외국민 또는 외국인환자 소개·알성·유치 가능 · 제주특별자치도 내에서 비전속 진료 가능 · 제주자치도에 한해 방송되는 방송매체에 의료광고 허용(법안) · 보건복지가족부장관이 정하여 고시하는 외국의 의료기관 평가를 받으면 국내 의료기관 평가 면제 · 진단서, 검안서, 증명서, 처방전, 진료기록부 등 외국어로 기재 가능 · 명칭 및 진료과목 외국어로 표시가능 · 의료광고를 제주자치도에만 방송되는 방송매체에 한해 방송 가능	· 보건복지가족부장관이 정하여 고시하는 외국의 의료기관 평가를 받으면 국내 의료기관 평가 면제(제·개정 안) · 진단서, 검안서, 증명서, 처방전, 진료기록부 등 외국어로 기재 가능(제·개정 안) · 명칭 및 진료과목 외국어로 표시 가능(제·개정 안) · 특수의료장비 설치·운영시 시설기준을 보건복지가족부령으로 정함(제·개정 안) · 외국의 의사·치과의사에게 원격의료 가능(제·개정 안) · 외국인환자 유치행위 가능(제정안)

자료: ‘국회 보건복지가족위원회 수석전문위원, 경제자유구역의 외국의료기관 등 설립운영에 관한 특별법안 검토보고, 2009. 2’에 제시된 표 일부 수정

4) 공공성 외면하는 ‘특별자치도’

교육, 의료 분야 영리법인화 문제 이외에도 제주특별자치도는 공공성을 외면하고 있다는 지적이다.

현행 제주특별자치도법 목적 조항에 대해서 비교해 보면 2003년 제주국제자유도시특별법보다 후퇴하고 있다.

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		- 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		- 제주자치도에 대한 국가 정책 수립·시행에 적극 협력 - 특별법의 취지에 맞게 도조례 제정·개정 국무총리와 제주자치도의 성과목표 및 평가에 관한 협약 체결

<그림 3> 특별자치도법의 목적 및 정부의 책무

출처: 제주특별자치도 특별법 영향추정에 관한 연구(공간연구집단 2006)

행정규제의 폭넓은 완화나 개념도 불분명한 국제적 기준을 명문화한 대신 그동안 도민들의 싸움의 성과였던 도민주체, 복지 등은 삭제되었다.

이에 대해서 “2001년 제주국제자유도시특별법이 제정되면서 신자유주의적인 정책 기조는 대폭 강화되었다. 특히 사람, 상품, 자본이 자유롭고 기업 활동의 편의를 최대한 보장해 동북아 거점도시로 육성하자는 국제자유도시 계획은 화려한 언어에도 불구하고 개발, 자본위주의 정책으로 귀결될 수밖에 없었다.

여기서 한발 더 나아간 것이 제주특별자치도 특별법이다. 이는 국제자유도시특별법보다 한 단계 더 자본을 위한 규제자유화논리를 담고 있으며 이는 두 법간 목적을 비교해 보면 더욱 확연해 진다¹⁷⁾”고 분석했다.

17) 이경선 「제주특별자치도 2주년 평가 토론회 발표문」 인용 2008년 6월30일

실제 사회적 공공성을 외면하고 있는 특별자치도 관련 구체적인 사례 중 ▲ 토지비축제, 토지특별회계 도입 ▲연안개발권한 강화 등 두 가지는 쟁점화되지는 못했지만 중요한 부분이다.

제주특별자치도 내용 중에는 개발사업을 위한 토지비축제 및 토지특별회계 규정을 명문화하고 있다. 하지만 이는 토지의 공공성을 훼손하고 있다는 평가다.

현행 특별자치도법상으로도 토지특별회계와 관련하여 도지사는 도의회 동의 없이 개발용 토지를 취득·처분할 수 있도록 되어 있다.

이로 인하여 도지사가 토지특별회계를 이용하여 개발대상 토지를 국유화할 경우 개발사업시행자는 보다 용이하게 토지를 수용할 수 있게 되며, 이러한 수용과정에서 도의회 및 도민의 견제는 사실상 불가능해지는 셈이다.

대부분 주목하지 않은 채 넘어가고 말았지만 4면의 바다인 제주의 연안에 대한 공공성이 훼손된다는 지적도 있다. 현행 특별자치도 특별법 상에서는 기존 해양수산부장관(현재 국토해양부)의 승인 및 중앙연안관리심의위원회 심의를 거치도록 했던 연안관리지역계획 절차가 대폭 간소화됐다.

즉 제주특별자치도의 경우 도지사는 이러한 과정을 생략한 채 독자적인 연안관리계획을 수립할 수 있는 권한을 부여받았다.

특히 특별자치도 체제로 개편되면서 연안관리지역 계획 도의회 동의 절차마저 생략되어 있어 연안공공성이 훼손되고 있다. 따라서 연안의 사적이윤 추구의 장이 될 수 없는 공공의 영역으로서 의미를 담은 법 개정과 함께 최소한 도민의 대의기관인 도의회 동의 절차를 밟도록 해야 연안 공공성 확보가 이뤄질 수 있다고 본다. (표 3참조)

<표 3> 연안관리 지역계획 개정안

현재	개정안
제210조(연안관리지역계획 등에 관한 특례) 도지사 는 「연안관리법」 제8조제4항 및 제5항의 규정에 불구하고 해양수산부장관의 승인을 얻거나 중앙연안관리심의회의 심의를 받지 아니하고 동법 제8조제1항 내지 제3항의 규정에 의한 연안관리지역계획을 수립할 수 있다.	제210조(연안관리지역계획 등에 관한 특례) ① 도지사 는 「연안관리법」 제8조제4항 및 제5항의 규정에 불구하고 해양수산부장관의 승인을 얻거나 중앙연안관리심의회의 심의를 받지 아니하고 동법 제8조제1항 내지 제3항의 규정에 의한 연안관리지역계획을 수립할 수 있다. <u>이 경우 도지사는 연안의 보전 및 공공성을 유지해야 하며, 지역연안관리심의회의 심의를 거쳐 도의회의 동의를 받아야 한다.</u> ② 연안관리지역계획 수립 및 변경 시 주민 및 환경전문가의 참여를 보장해야 하며 이에 필요한 사항은 도조례로 정한다.

이 밖에도 특별자치도 체제가 되면서 권한이양이라는 명목과 규제완화 논리가 강화되고 그

수혜 대상이 서민이 아닌 자본편향이라는 점들이 나타나면서 특별자치도는 ‘개발자치도’로 변모해가고 있다는 지적이다.

5) 실질적인 고용에 도움이 되고 있나

관광분야로만 보면 제주지역 관광업체 등록현황에서 업체수가 800여개에 이르고 있으며 고용통계상으로 분류되지는 않지만 숙박, 음식점업, 도매, 소매업, 운수업 등을 제외하고 관광지구 등 관광개발사업장에 고용된 현황도 추정이 가능하다.

현재 관광개발 운영중인 16개 관광지구의 2008년말 현재 종사자는 4152명에 이르고 있으며 관광지구 외 관광개발사업장으로 지정된 9곳까지 포함하면 4305명으로 파악되고 있다.¹⁸⁾

관광분야 고용의 문제점으로 계절적인 영향에 따른 고용 불안도 문제로 지적되고 있다. 한국은행 제주본부가 분석한 자료¹⁹⁾에 따르면 제주경제가 관광산업에 대한 의존도가 높음에 따라 겨울철 관광수입 부진은 제주경제의 전반적인 겨울철 고용부진으로 이어지고 있다고 분석했다.

농림어업부문을 제외하고 제주지역 전체의 고용*을 살펴보면 계절간 변동성이 크게 나타나고 있다. 제주지역의 경우 겨울철 감귤 수확과 관련하여 12월의 고용이 크게 증가하는 특성이 있어 그 영향을 제거하기 위해 농림어업부문을 제외한 취업자수를 기준으로 한국은행 제주본부가 분석한 결과 여름철 최성수기(7~8월)대비 겨울철 최비수기(1~2월)의 농림어업부문을 제외한 취업자수 감소율이 제주지역은 2.3% 수준으로 전국평균(1.4%)보다 크게 나타났다.

이는 겨울철 최비수기(1~2월)중 관광부문의 고용이 부진한 데 상당부분 기인하는 것으로 추정된다고 밝혔다.

제주지역 고용 전체적으로는 최비수기와 최성수기간 2.3%가 차이가 나는 것으로 추정된 반면 관광분야의 경우 최비수기 14만9000명 최대 성수기 15만5000명으로 3.9%의 고용격차가 있는 것으로 분석됐다. 이는 같은 조건에서 전국평균인 고용격차 1.4%보다 매우 큰 수치이다. 이러한 관광부문을 중심으로 한 겨울철 고용부진은 소득부문에 부정적 영향을 미칠 것으로 한국은행 제주본부는 추정했다.

관광개발과 관련해서 주민우선고용제도가 있다. 제주도개발특별법 당시 시안에는 없었으나 주민참여방안의 하나로 주민우선고용제도가 법에 반영됐다.

이어 제주국제자유도시특별법과 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법에 명문화²⁰⁾되어 있었다.²¹⁾

이에 따라 제주도 조례 등을 통해 그동안 제주지역에 관광개발지구 등으로 지정받기 위해서

18) 안동우 제주도의회 의원 제주도의회 서면질의에 대한 제주자치도 답변서(2009년 3월)

19) 한국은행 제주본부 「제주지역 관광수입의 계절적 불균형 및 완화방안」(2008년 5월)

20) 제주특별자치도 특별법(제242조) 인근지역 주민의 우선 고용 조항의 경우 개발사업의 시행승인을 얻거나 의견을 들은 자는 당해 개발사업지구 인근지역의 주민을 우선적으로 고용하여야 한다.

21) 그러나 이 조항은 2009년 3월 정부와 김태환 도정의 공동으로 마련한 제주특별법 개정과정에서 삭제됐다.

는 사업자가 사업계획서상에 지역주민 고용계획을 제출해 왔다.

2008년 기준으로 제주지역 관광사업지별 고용실적을 분석해 보면 운영중인 16개 관광지구 등 관광개발사업장 26곳의 총고용인원은 4305명으로 이 가운데 86%인 3666명이 지역주민이 고용된 것으로 파악됐다.

<표 4> 2008년말 제주지역 관광개발 사업장 주민우선 고용 현황 및 실적

사업장명	구분	총고용계획			'08고용실적		
		총고용	지역주민	비율	총고용	지역주민	비율
합 계 (27개소)	계	27,389	21,372	78%	4,305	3,666	85%
	정규직				2,155	1,726	80%
	비정규직				1,147	1,064	93%
	아웃소싱				1,003	876	87%
운영중 (16개소)	소계	14,947	12,479	83%	4,152	3,551	86%
	정규직				2,051	1,660	81%
	비정규직				1,098	1,015	92%
	아웃소싱				1,003	876	87%

도내 골프장 고용현황을 보더라도 26개 운영되는 골프장 총 인원은 2561명이며 이 가운데 타·시도를 제외한 제주도민 고용인원은 2331명이나 되는 것으로 조사됐다.

그러나 실제 고용된 인원 가운데서 비정규직 형태가 적지 않은 것으로 나타났다. 26개 골프장 고용인원 2561명 가운데 정규직은 1621명이었으며 비정규직은 940명으로 비정규직 비율이 30% 가까이 되는 것으로 분석됐다.

특히 관광단지 등 관광개발사업장 역시 총 고용인원 4305명 가운데 정규직 2155명이었고 비정규직은 1147명, 아웃소싱도 1003명으로 절반 가까이가 고용이 불안한 상태인 것으로 조사됐다.

<표 5> 2008년말 제주지역 골프장별 고용현황

골프장명		계	지역주민			타시도
			소계	골프장소재지 읍면동지역주민	그 외 지역주민	
계	계	2,561	2,331	722	1,609	230
	정규직	1,621	1,413	347	1,066	208
	비정규직	940	918	375	543	22

그러나 이 역시도 2008년 주민우선고용제도가 제주특별자치도 특별법 개정과정에서 삭제되면서 개발과 주민고용이라는 상생효과는 축소되어 가고 있는 실정이다.

2. 공공성 강화를 위한 특별법 제도개선 방향

1) 제주사회 재설계를 위한 특별법 개선

현행 제주특별자치특별법은 제2조에서 국제자유도시를 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위”라고 정의해 국제자유도시의 의미를 그대로 받아들이고 있다.

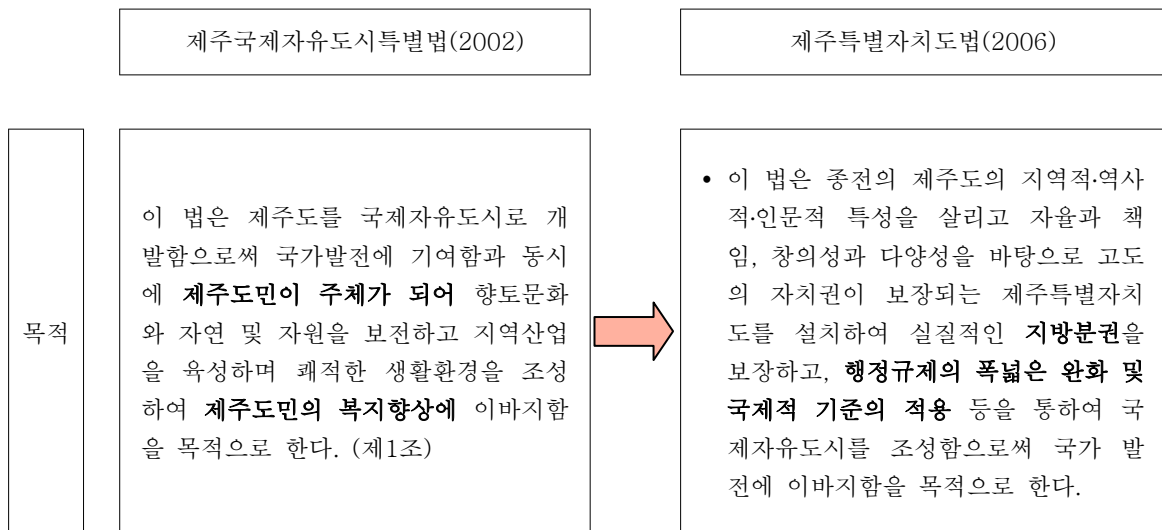
그러나 사람, 상품, 자본의 국제적 이동과 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위라는 의미에 대해서는 근본적인 개선이 필요하다.

법률적으로도 국제적 기준이 무엇인지 불분명한 상태이고 전체적인 제주의 방향과 관련해서도 신자유주의적 정책기조를 법률로 강제하려는 내용이 주를 이루고 있다.

제2장에서도 언급했듯이 그 목적 역시 “제주도민이 주체되어”와 “제주도민의 복지향상에 이바지 한다”는 내용에서 “행정규제의 폭 넓은 완화 및 국제적 기준 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써”를 목적으로 함으로써 기존 법률보다 크게 후퇴했다는 지적이 많다.

특히 기존 제주국제자유도시특별법(그림 참조)에도 명문화됐던 도민주체와 도민복지향상이라는 내용 조차 삭제되면서 특별자치도의 의미를 반감시키고 있다고 밝혔다.

또한 현행 특별자치도 특별법의 경우 일부 지방분권의 취지를 담고 있긴 하나 해석상 애매 모호한 국제적 기준 적용과 행정규제의 폭넓은 완화 등으로 인하여 누구를 위한 특별법인가에 대한 근본적인 의구심을 갖게 하고 있다고 밝혔다.



따라서 현재의 목적 조항을 “실질적인 주민자치와 지방분권을 보장하고, 행정규제의 합리화를 통하여 지속가능한 제주특별자치도를 조성함으로써 제주자치도민의 복지향상 및 국가발전을

에 이바지함을 목적으로 한다”로 개선할 필요가 있다.

<제주특별자치도 특별법 목적 조항 개정 방향>

현재	개정안
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.	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.

나아가 현행 법률안의 명칭은 <제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법>이다.

이 특별법은 현재 제주사회를 규정하는 최고의 규범적 성격임과 동시에 제주의 미래에 대한 법률적 좌표이기도 하다.

따라서 제주의 미래를 ‘국제자유도시’로 설정하는 것이 맞느냐에 대한 이견도 적지 않으며 새롭게 비전에 대한 재설계를 통해 법안의 명칭 역시 전면 개정하는 방식을 취해야 할 필요성도 있다.

신용인 교수는 현재 제주국제자유도시라는 비전에 대해서 ‘제주에 맞지 않는 옷’이라면서 다음과 같이 비판했다.²²⁾

“제주는 2002년 ‘제주국제자유도시특별법’을 제정하고 이를 근거로 하여 ‘제주국제자유도시 종합계획’을 수립·확정함으로써 국제자유도시를 본격적으로 추진하였다. 그로부터 10년 가까이 지난 오늘날 제주도민들이 잘살고 행복해졌는가. 그러기는커녕 오히려 제주는 총체적인 위기에 처하게 되었다.

국제자유도시의 추진으로 개발의 논리가 제주사회의 주류 패러다임으로 자리 잡게 되어 무분별한 난개발이 이루어지고 있다. 그로 인해 천혜의 아름다움을 자랑하는 제주의 자연과 제주인만의 고유한 정체성을 담은 지역의 문화는 심하게 훼손되고 있다. 그러면서 정작 국제자유도시 조성을 위한 6대 핵심프로젝트와 5대 전략프로젝트 사업²³⁾도 투자지연으로 제대로 진척이

22) 신용인 제주대 로스쿨 교수 2012년 11월 공공성 강화를 위한 제도개선 관련 자문 내용

23) 6대 핵심프로젝트는 i) 첨단과학기술단지, ii) 휴양형 주거단지, iii) 신화·역사공원, iv) 서귀포 관광미항, v) 헬스케어타운, vi) 영어교육도시를 말하고, 5대 전략프로젝트는 i) 쇼핑아울렛, ii) 생태공원, iii) 공항자유무역, iv), 중문관광단지 확충, v) 제2 첨단과학단지를 말한다.

되지 않고 있다.²⁴⁾

제주의 미래 좌표나 비전으로는 자치와 분권을 토대로 한 ‘생태평화의 섬’, ‘생명평화의 섬’ 전략에 대한 의견도 나오고 있다.

강봉수 제주대 교수 역시 제주의 미래비전으로써 ‘생태, 인권, 평화의 섬’을 발전비전으로 삼아야 한다고 다음과 같이 지적하고 있다.²⁵⁾

“차라리 나는 ‘생태·인권·평화의 섬’을 발전비전으로 삼아야 하고, 그것을 실현할 전략으로써 ‘국제도시’ 건설을 주장한다. 여기서 ‘국제도시’는 신자유주의적 기획으로부터 탈피한 명실공히 ‘생태·인권·평화의 국제도시’이어야 한다. 이러한 비전이어서 제주문화의 패러다임과 결을 같이 하면서, 동시에 21세기 문명사의 흐름과도 배치되지 않는 발전모델이 된다.

따라서 향후 제주의 생태·인권·평화의 섬 만들기는 대외적 선언으로서가 아니라 실질적이고 궁극적인 제주인의 삶과 제주발전의 이념적 지표가 되어야 한다. 생태·인권·평화의 섬은 자연과 인간과 문화가 공존 공생하는 정의로운 복지공동체의 실현을 의미하기 때문이다.

나아가 이를 실현하기 위한 구체적인 실천전략으로써 제주국제도시는 지속가능한 발전과 인간의 얼굴을 가진 세계화를 지향해야만 할 것이다.

즉, 그것은 청정한 제주의 자연환경을 보전하고 가꾸는 친환경적인 생태도시, 인권과 자유와 평화 등 인간적 가치와 삶의 질을 중시하는 복지사회, 제주의 고유한 문화와 정체성을 견지하는 가운데 다문화를 관용하는 세계도시, 지역주민과 사회적 약자의 참여와 권익을 최적으로 보장하는 정의사회가 되어야 한다. 나는 이러한 제주사회의 비전을 총괄하여 이른바 “제주다움 공동체”라 부른다.“

2) 주민이 선택할 수 있는 기초자치권 부활

우선 풀뿌리 자치 사회 실현을 위해서는 제도적으로 통치관리의 효율성과 개발 정책 수단으로 전략해가고 있는 제주만의 특별한 행정구조를 다시 재구성할 필요가 있다.

자치는 쉽게 주민들이 스스로 제주사회와 지역공동체를 결정하는 구조를 만들어가는 것이다.

하지만 현재와 같이 주민들이 선택해왔던 기초자치권이 훼손된 반면 중세시대 제왕적인 도지사의 권한만 강조되는 제주사회는 풀뿌리 자치의 관점에서는 더 이상 지속해서는 안 될 제도이다.

“제주지역만 자치계층을 단층화해야 할 절실한 이유가 없는 한, 제주지역도 다른 지역처럼 광역-기초의 2단계 자치계층을 복원하는 것이 타당하다. 지방행정체제 개편 이후에 드러난 문제점들을 보더라도, 자치계층을 단층화한 것은 중앙정부와 당시 제주도정의 명백한 실책으로

24) 제주의 소리, <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=97318>.

25) 강봉수 제주대 교수 <제주특별자치도 공공성 강화를 위한 제도개선 방안 연구> 자문의견(2012년 11월30일)

볼 수밖에 없기 때문이다.

제주가 섬지역이라거나 제주지역의 인구가 적기 때문에 광역-기초의 2단계 자치계층이 필요 없다고 생각하는 것도 오산이다. 프랑스의 코르시카나 포르투갈의 마데이라 같은 곳도 본토에 비해 인구가 적은 편이지만 복수의 자치계층을 유지하고 있다.²⁶⁾

이미 기초자치권의 복원에 대해서는 시군폐지 이후에도 학계와 시민사회를 중심으로 논의가 어느 정도 진행되어 왔으며 주민들 입장에서조차 기초자치권 부활에 대한 공론화가 되어가는 과정이다.

그 방안에 대해서도 안들이 제기되고 있다. ▲기존 4개 시군을 부활시키는 방안(과거로의 회귀라는 비판도 있음) ▲동서군 등 구역조정을 통한 기초자치단체 부활 방안 ▲자치권 있는 광역읍면동 개편방안(행정시 폐지- 읍면동장 주민직선) 등 안들이 제시되고 있는 만큼 이에 대한 세부적인 논의가 진행될 수 있을 것이다.

기본적인 관점은 지방자치의 확충, 강화가 행정체제개편의 기본이라는 인식이 전제되어야 한다. 주민의 편익과 권리의 확대는 내팽개친 채 과거처럼 행정의 효율성, 중앙의 요구 등이 우선시 되어 졸속적이고 반자치적인 논의의 과정이 되어서는 안된다. 또한 지역적 논의에만 머물러 중앙과 지방자치단체의 권한의 분배문제도 떨어놓아서 안 된다.

또한 주민들에게 선택권을 우선하여야 한다. 행정체제개편의 결과는 직접적으로 지역주민의 생활에 영향을 미치기 때문에 주민들의 활발한 논의 참여가 필수이어야 하며, 주민들의 선택에 의해 결정되어야 한다.

무엇보다 이러한 자치권 회복방안이 중앙정부의 설계도에 의해서가 아니라 주민들이 선택할 수 있도록 특별자치도 특별법에 법률적 근거를 마련할 필요가 있다.

제주기초자치권 부활과 관련해 관심을 기울여 온 하승수 변호사는 다음과 같은 법 개정기조를 제시하기도 했다.²⁷⁾

“사람에게도 인격이 중요한 것처럼, 지방자치단체에도 법인격은 필수적인 것이다. 법인격이 있어야 자기 명의로 재산을 소유할 수 있고, 자치입법권이나 자치재정권도 상당 수준 누릴 수 있지만, 법인격이 없을 경우에는 그러한 부분은 인정되기 어렵거나 인정되는 범위가 협소해 것이다.

법인격이 있고 자치입법권과 자치재정권을 가진 기초지방자치단체로 부활되어야 광역-기초의 역할구분도 가능하고, 지역주민들의 의견을 책임 있게 수렴하는 것도 가능하다. 기초지방자치단체가 부활해야 ‘제왕적 도지사’의 폐해도 줄일 수 있다.

물론 과거의 4개 시-군을 단순 부활하는 형태보다는 새로운 형태를 모색할 수도 있다. 그것이 2개 행정시를 자치시로 전환하는 방식이든 새로운 형태의 기초지방자치를 설계하는 것이든

26) 하승수 풀뿌리 자치실현을 위한 계층구조 개편 발표문(2012년 6월19일)

27) 하승수 풀뿌리 자치실현을 위한 계층구조 개편 발표문(2012년 6월19일) 제주대안연구공동체 등 주최

간에 여러 가지 가능성을 탐색할 수 있다. 중요한 것은 자치권이 있는 기초지방자치단체여야 한다는 것이다.“

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안

의안 번호		제출연월일 : 200 . . . 제출자 :
----------	--	----------------------------

제안이유

제주특별자치도 출범과 함께 기초지방자치단체가 폐지되고 행정시가 설치되었으나, 행정시의 존치로 인해 행정계층 개편의 취지를 살리지 못하고 있고, 그로 인해 지방행정의 민주성·효율성이 저해되고 주민불편이 초래되는 등의 부작용이 심화되고 있으므로, 행정시를 폐지하고 새롭게 제주형 풀뿌리자치모형을 추진할 근거를 마련하고자 함.

주요내용

가. 행정시를 폐지함.

나. 기초지방자치제 실시 근거의 마련

- (1) 제주도의 지역실정을 고려하여 조례에서 정하는 바에 따라 자치구를 설치할 수 있도록 함.
- (2) 새롭게 실시할 기초자치제에서는 기존의 기관대립형 외에 다른 기관구성 모형을 시도할 수 있는 근거를 마련함.

이와 함께 대의민주주의 한계를 극복하기 위한 직접참여제도를 대폭 확대해야 한다. 정부와 우근민 도정에서도 그동안 주민참여제도 확대를 여러 차례 강조했지만 현실에서는 제대로 이뤄진 것이 없다.

▲실질적인 행정과정에 주민참여 도입 ▲재정민주주의 실현을 위한 제대로 된 주민참여예산제 실질적 도입 ▲지역주민들이 자치입법권한 보장을 위한 주민발안제 도입 등도 제주특별법 개정 과정에 반드시 새롭게 반영 되어야 할 것이다.

3) 재정 권한 이양 등 재정분권 시범도 육성

제주특별자치도 출범과 함께 재정자치권 확보 문제는 언제나 뜨거운 화두였다.

제주특별자치도특별법에서는 “국세의 세목을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세 이양 등 행정, 재정적 우대방안 마련이 되어야 한다”고 규정되어 있다.

이와 함께 동법에서는 자치재정의 확보를 위해 특례 조항을 제시하고 있다. 지방세 세율 조정, 지방교부세, 광역, 지역발전특별회계에 별도의 계정을 설치하도록 했다.

특히 지방채 발행, 기금 관련해서도 특례를 적용하고 있다.

제주특별법 제4조(국가의 책무)

- ③ 국가는 제주특별자치도의 자발적인 성과제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목을 이양하거나 제주특별자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정·재정적 우대 방안을 마련하여 조속히 시행하여야 한다.
- ④ 국가는 이 법의 시행으로 인하여 폐지되는 종전의 제주도가 누리던 행정·재정상의 이익을 제주특별자치도가 향유할 수 있도록 하여야 한다.

제주특별법 제76조(제주자치도에 대한 국가의 재정지원)

- ② 국가는 제주자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가 보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 「국가균형발전 특별법」의 광역·지역발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다.

그러나 제주사회에서는 제주특별자치도 출범에 따라 오히려 재정적으로 불이익을 받고 있는 것 아니냐는 비판의 목소리가 이어져 왔다.

실제 2012년 기준으로 순계기준 세입목별 비중을 살펴보면 다음과 같다.

국고보조금(33.6%) > 지방교부세(31.8%) > 지방세(19.7%) > 세외수입(11.9%) > 지방채(2.9%) 순으로 중앙재원(국고보조금등+ 지방교부세)에 의존하는 비중이 전체의 65%가 넘어 의존도가 높은 실정이다.

또 주요 의존재원인 지방교부세와 국고보조금의 2011년과 2012년의 변화를 보면 상대적으로 국고보조금의 비중이 적어지고 지방교부세 비중이 높아지고 있다.

자체수입(지방세 + 세외수입)은 전체 제주예산의 31.6% 수준으로 전국 평균 56.9%에 비해 낮은 비중이며 2011년 대비 2012년 의존재원인 지방교부세의 제주의 증가율(8.1%)은 전국평균(6.6%)보다 높지만 상대적으로 국고보조금의 증가율(1.5%)은 전국평균(4.7%) 보다 낮은 편이다²⁸⁾.

<표 6> 전국 및 제주 예산규모 추이(당초예산)

(단위 : 십억, %)

회계별		2007	2008		2009		2010		2011		2012	
		금액	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비
전국	순계예산(A)	111,986	124,967	11.6	137,535	10.1	139,856	1.7	141,039	0.8	151,095	7.1
	총계예산(B)	143,721	161,202	12.2	178,103	10.5	183,226	2.9	185,467	1.2	198,912	7.2
제주	순계예산(C)	2,202	2,369	7.6	2,601	9.8	2,598	-0.1	2,729	5.0	2,928	7.3
	총계예산(D)	2,312	2,472	6.9	2,696	9.1	2,750	2.0	2,853	3.8	3,076	7.8
C/A(%)		1.97	1.90		1.89		1.86		1.93		1.94	
D/B(%)		1.61	1.53		1.51		1.50		1.54		1.55	

예산: 일반회계+ 특별회계

자료: 제주특별자치도 예산정보, 행정안전부 재정고

28) 김동욱 교수 <제주특별자치도 재정특례 제도의 진단과 법제화 과제> 2012년 11월9일

실질적으로 국세의 지방세 이양은 이뤄지지 않았으며 4단계에 걸쳐 특별행정기관, 제주특별자치도에 3838건의 사무가 이양됐으나 이에 대한 재원 이양은 진행되지 않았다.

제주특별법 재정 관련해서는 자치재정권을 확보할 수 있는 정책방향을 중심으로 이뤄져야 한다.

우선 특별법에 명시된 데로 정부의 책무에 맞게 실질적 개정을 통해 국세의 지방세로의 과감한 이양 등이 필요하다.²⁹⁾

아래 표에서 알 수 있듯이 제주 지역에서 발생하는 국세는 매해 3500억~4000억원 수준이며 이를 상당부분 비율로 지방세로 전환된다면 재정 확충의 획기적 전기를 마련할 수 있어 보인다.

<표 7> 연도별 국세 징수현황(제주지역)

(단위 : 억원)

구 분		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
		징수액	비율 (%)	징수액	비율 (%)	징수액	비율 (%)	징수액	비율 (%)	징수액	비율 (%)	징수액	비율 (%)
전국 징수액		1,302,609		1,530,628		1,575,286		1,543,305		1,660,149		1,801,532	
제주 징수액		3,736		4,389		3,890		4,491		4,394		4,657	
(전국비율증가율)			5.5		17.5		△11.4		15.4		△2.2		5.98
소 계		3,579	95.8	4,179	95.2	3,695	95.0	4,543	101.2	4,473	101.8	4,744	101.9
내 국 세	직 접 세	2,080	55.7	2,554	58.2	2,252	57.9	2,322	51.6	2,603	59.2	2,874	61.7
	소 득 세	1,469		1,861		1,459		1,565		1,694		2,068	
	법 인 세	505		530		646		627		784		690	
	상속 및 증여세	106		163		147		130		125		116	
	간 접 세	1,321	35.4	1,379	31.4	1,239	31.9	1,859	41.3	1,566	35.6	1,607	34.5
	부가가치세	1,163	31.1	1,213	27.6	1,069	27.5	1,697	37.7	1,407	32.0	1,459	31.3
	개별소비세	21		22		24		11		12		14	
	주 세	133		138		142		146		143		129	
	증량가치세	4		6		4		5		5		5	
	인 지 세	1		1		1		1		1		4	
과관도수입		177		245		203		361		304		259	
교 통 세		0		0		-23		-184		-193		-188	
교 육 세		59		62		62		36		31		29	
농어촌특별세		26		35		37		26		26		24	
종합부동산세		72		113		118		70		56		48	

※ 작성근거 : 국세청 통계연보 * 자료 : 제주특별자치도 내부자료

29) 배인명 <국세 및 권한이양 등에 따른 재정보전 전략> 제주특별자치도 재정 특례 세미나 2012년 11월9일

이와 함께 지방소비세 개선 2011년 현재 제주특별자치도에는 총 지방소비세의 약 1.74%가 배분되고 있는데, 전국에 비하여 제주의 재원순증효과(4.6%)는 가장 낮게 나타나고 있다.

따라서 지방소비세도 보통교부세와 같이 3% 이상의 법정률제도를 도입함으로써 지방소비세 도입에 따른 제주도의 상대적 재정 감소의 문제를 해결할 필요가 있다.

배분의 기준이 되는 민간최종소비지출 지표가 관광객의 소비지출 등이 미반영되는 등 지역 소비와 연계성이 부족하다.

따라서 거주지원칙에 입각한 지표인 민간최종소비지출통계를 소비지 원칙에 입각하여 배분 될 수 있도록 하여야 할 것이다.³⁰⁾

<표 8> 2011년 지역별 지방소비세 세입순증액 비교

구분	지방소비세 배분율	보통교부세 배분율	미도입시	지방소비세 도입(부가세의 5%)					지역상생발 전기금(제주 3%)
			보통교부세 (‘11 추정)	보통교부세		지방소비세			
				2011년	감소액	2011년	순증액	비중 (%)	
전 국	100.0%	100.0%	262,956	257,755	-5,201	29,606	24,405	100	2,999
서 울	15.70%	0.00%	0	0	0	4,649	4,649	19.05	120
부 산	8.04%	3.36%	8,829	8,654	-175	2,381	2,206	9.04	136
대 구	5.39%	2.77%	7,287	7,142	-144	1,595	1,451	5.94	337
인 천	3.00%	1.27%	3,337	3,271	-66	887	821	3.37	92
광 주	3.21%	1.94%	5,091	4,990	-101	951	850	3.48	308
대 전	3.56%	1.43%	3,750	3,676	-74	1,054	979	4.01	265
울 산	2.70%	0.61%	1,600	1,568	-32	799	767	3.14	272
경 기	14.03%	6.47%	17,004	16,668	-336	4,153	3,817	15.64	111
강 원	4.45%	10.67%	28,061	27,506	-556	1,318	763	3.13	182
충 북	4.32%	7.20%	18,941	18,567	-375	1,280	906	3.71	161
충 남	6.00%	9.24%	24,307	23,826	-481	1,777	1,296	5.31	136
전 북	5.07%	10.41%	27,379	26,837	-542	1,502	961	3.94	148
전 남	4.89%	14.58%	38,330	37,572	-758	1,446	688	2.82	232
경 북	7.63%	16.66%	43,796	42,929	-866	2,259	1,393	5.71	231
경 남	10.27%	10.40%	27,359	26,818	-541	3,041	2,499	10.24	178
제 주	1.74%	3.00%	7,886	7,730	-156	514	358	1.47	90

* 자료: 제주특별자치도 내부자료(단위 : 억원)

이와 함께 재정 분권을 위한 방안으로 제주자치도의 실질적 재정력을 반영하는 재정력지수가 미산출 되고 있는데 일정기간마다 재정력 지수를 산출하고, 산정결과 재정부족액의 보통교부세 총액의 3%를 초과할 경우 초과분에 대해 추가 보전 방안 마련이 필요하다.

또 국가 보조율을 성장촉진지역에 준하여 10~20% 인상 지원할 수 있도록 특례규정 신설 요

30) 배인명 <국세 및 권한이양 등에 따른 재정보전 전략> 제주특별자치도 재정 특례 세미나 2012년 11월9일

구하거나 관행적으로 정액화된 제주계정 4,000억원의 산출기준에 대한 재검토 및 광특회계의 규모변동과 연계한 제주계정 예산 배정요구 하는 방안이 필요하다는 의견도 제시되고 있다.³¹⁾

4) 일자리, 노동 친화적 제도 개선

제주지역 산업구조가 1차 산업과 관광 등을 중심으로 한 3차 산업이라는 점을 감안하면 지역주민들을 위한 고용안정의 정책에 대한 대책이 있어야 한다.

제주지역 관광분야 노동자들의 고용안정을 위한 제도개선 과제로는 법률과 조례를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째 제도개선을 위한 과제로는 <제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법(이하 제주자치도법)>에서 폐지된 개발사업에 있어서 지역주민우선고용조항을 부활시킬 필요가 있다.

제242조 (인근지역 주민의 우선 고용) 제229조의 규정에 의하여 개발사업의 시행승인을 얻거나 의견을 들은 자는 당해 개발사업지구 인근지역의 주민을 우선적으로 고용하여야 한다.
 <삭제된 주민우선 고용 조항>

기존에는 (인근지역 주민 우선 고용)는 개발사업의 시행승인을 얻거나 의견을 들은 자는 당해 개발사업지구 인근지역의 주민을 우선적으로 고용해야 한다고 규정되어 있었다.

권고적 조항이 아니라 강행규정의 성격으로 실제 이 조항으로 인해 제주특별자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례상에서는 지역주민 우선 고용제 (80%) 이상 고용하도록 명문화되어 있었다.

실제 개발사업시행예정자의 경우 개발사업 인허가를 위해서는 개발사업에 따른 고용계획서를 제출하면서 이 조항이 준용되어 왔다.

하지만 전경련의 제안과 김태환 도정의 수용으로 2008년 3월 제주자치도법 개정으로 주민우선고용조항이 폐지됨에 따라 개발사업자의 경우 이러한 고용의무를 저야할 법적 근거가 사라졌다.

지난 김태환 도정 역시 지난 제주자치도법 229조 인근지역 주민우선고용조항 폐지에 따라 2009년 7월27일 조례상 80% 이상으로 규정된 조례상 규정을 폐지하는 조례 개정이 통과되기도 했다.

제주지역 경제구조에서 관광을 중심으로 한 개발사업의 중요성을 감안하고 개발 이익의 지

31) 김동욱 교수 <제주특별자치도 재정특례 제도의 진단과 법제화 과제> 2012년 11월9일

역고용 창출 효과라는 관점에서 지역주민우선고용제도는 다시 부활시킬 필요가 있다.

둘째 제주지역차원에서 시범적으로 고용영향평가제를 시범적으로 도입할 필요가 있다. 현재의 개발 사업에 있어서 환경영향평가제도가 존재한다. 환경영향평가제도는 대규모 개발사업 등에 있어서 환경파괴에 대한 사전적 검토와 환경 및 사회적 영향을 평가하는 제도다.

그러나 하지만 현재 한국 경제에 있어서 가장 중요한 고용영향에 대해서는 제대로 된 '사전 평가' 제도가 존재하지 않는다. 이런 이유로 최근 '고용영향평가 제도'를 도입해야 한다는 주장이 일각에서 제기되기 시작했다.³²⁾

고용영향평가제는 현재 고민수준에 머물러 있다. 따라서 제주지역의 경우 전국적 기준 마련 이전에 특별법인 제주자치도법 개정을 통해 도입해 볼 만한 필요가 있다.

실질적인 고용영향평가제의 내용으로는 구조조정 과정에 나서기 전제 사전적으로 기업 또는 구조조정의 주체가 고용창출과 유지에 대한 전망과 계획을 제출할 것을 명문화해야 한다는 것³³⁾과 함께 지역차원에서도 일정 기준 이상 개발사업의 경우 고용영향에 대해 평가 제출을 의무화할 필요가 있다.

제주특별법상에 이러한 근거조항을 만들고 세부적인 고용영향평가제의 내용에 대해서는 조례로 위임하는 방식을 통해 지역적 상황이 반영될 수 있어야 할 것이다.

따라서 제주특별법을 통한 고용영향평가제를 도입할 경우 형식적인 영향평가제도가 아니라 지역주민우선고용제도 부활과 함께 투자대비 의무고용인원 기준 마련 등 좀 더 규정력을 갖는 내용을 검토해볼 필요가 있다.

셋째 제주특별법에 근거조항을 마련하고 제주도 자치단체 차원의 고용 대책 마련이 필요하다. 현재까지 제주도의 고용정책은 사실상 정부차원의 대책을 지역차원에서 구현하는 수준에 머물러 있다.

2009년 민주노총, 제주대안연구공동체 등이 조사한 바³⁴⁾에 따르면 제주도가 적극적으로 고용정책을 세우고 있고 잘 수행하고 있는가에 대한 질문에 대해서 긍정적인 답변이 6.3%에 불과할 정도로 본 연구의 설문대상자인 비정규직 노동자들은 체감하지 못하고 있는 실정이다.

실제로도 제주지역의 경우 노사정협의회 조례가 제정되어 있고 이에 따른 위원회까지 구성되어 있으나 유명무실한 실정이다.³⁵⁾

따라서 제주특별자치도 특별법에 근거규정을 만들고 이를 토대로 조례 등을 통해 제주지역 차원의 고용위원회 신설 등을 통해 전반적인 제주도의 고용동향을 파악하고 관광분야를 비롯해 총체적인 고용정책을 수립할 필요성이 있다.³⁶⁾

32) 고용영향평가제 도입의 필요성에 대해서는 새로운사회를여는연구원 긴급제언 참조(2009년 6월30일)
<http://www.saesayon.org/sight/sightview.do?paper=20090630100946805&pcd=EA01>

33) 새로운사회를여는연구원 긴급제언 참조(2009년 6월30일)

34) 민주노총제주본부, 공공노조제주지부, 제주대안연구공동체 관광서비스분야 비정규직 실태조사 토론회(2009년 10월21일)

35) '제주비정규직대책 미온적 질타' 제민일보 2009년 7월12일자

5) 국제자유도시 개발센터 이익금 지역 환원 필요

제주국제자유도시 개발센터의 경우 제주 7대 선도프로젝트 등을 추진해 왔으나 근본적인 체질개선이 필요하다.

특히 내국인 면세점 수익금이 지역으로 환원될 수 있도록 관련 규정을 의무화해야 한다고 주장했다.

현행 제주특별자치도 특별법 201조의 규정의 경우 개발사업 수익금의 일부를 제3항의 규정에 의한 지역농어촌진흥기금에 출연할 수 있다고 명문화되고 있지만 현재까지 개발센터가 내국인 면세점 운영을 통해 막대한 이익(아래 표 참조)을 남기고 있지만 지역농어촌진흥기금에 출연이 미미한 실정이어서 개발센터의 이익의 지역 환원의 관점에서 명문화된 규정으로 변경되어야 할 필요가 있다.

특히 그동안 특별자치도 특별법 개정과정에서는 개발센터의 권한 강화가 이뤄진 반면 이에 대한 지역환원에 대해서는 개발센터가 특별한 관심을 기울이지 않았던 만큼 201조 법 취지를 제대로 살리기 위해서는 의무규정으로 변경되어야 한다.

<표 9> 제주국제자유도시개발센터 면세점 수익

년도별	면세점 수입 (A)	영업비용 (B)	순이익 (A-B)
2007년	2,052	1,527	525
2008년	2,266	1,680	586

<제주국제자유도시개발센터 관련 규정 개정안>

현재	개정안
201조(농임축수산업진흥) ④제261조의 규정에 의한 제주국제자유도시개발센터(이하 "개발센터"라 한다)는 개발사업 수익금의 일부를 제3항의 규정에 의한 지역농어촌진흥기금에 출연할 수 있다.	개정안) 제261조의 규정에 의한 제주국제자유도시개발센터는 제주특별자치도내에서 운영중인 내국인 면세점 이익금의 일부를 제3항의 규정에 의한 지역농어촌진흥기금에 출연해야 하고, 출연율은 도 조례로 정한다.

36) 강호진 <제주지역 관광서비스 분야 비정규직 해소 정책 과제> (제주대안연구공동체 2009년 11월)

6) 1차 산업 혁신, 사회적 경제 도입

제주의 양대 산업인 농업과 관광업도 점차 경쟁력을 상실해가며 지역경제는 회생의 기미를 보이지 않고 있다. 이러한 제주의 현실은 여과 없이 제주도민의 삶에 반영되어 도민의 살림살이는 날이 갈수록 피폐해져만 가고 있다. 이 점은 1인당 GRDP(지역내 총생산) 통계를 통해 여실히 알 수 있다.

2008년 기준으로 제주도민 1인당 GRDP는 1,619만 원으로 전국 1인당 GRDP 2,116만 원의 76.5% 수준이다.³⁷⁾ 이는 10년 전 86.7% 수준에서 10.2%나 하락된 것으로 국제자유도시 추진 전보다 오히려 격차가 더욱 벌어졌음을 알 수 있다.³⁸⁾

특히 지역경제에서 차지하는 1차 산업에 대한 획기적인 대책마련이 필요하다.

소득보전형 1차 산업으로 전환하고, 친환경 농업을 전면해 나가야 하는 시점이다.

실제 FTA 위기 속에 제주농업은 단순 피해 예방 차원의 아닌 미래 산업 전략, 생명산업 전략으로써 1차 산업의 지속가능성이 담보되어야 하며 그 핵심 정책은 생산 농가의 기본 소득을 보전해 줄 수 있는 1차 산업으로 전환시켜야 한다.

아울러 구호 수준에 머물러 있는 친환경농업의 전면화로 생태환경사회 전환을 위한 기본적인 토대를 만들어야 하며 전면적 친환경 농업을 위한 제도 정비가 필요하다.

법률로 제도화해야 할 주요 정책 과제를 제시하면 다음과 같다.³⁹⁾

1. 농가단위 소득보전형 직불제 도입
 - 감귤, 발작물 농가 생산비 보장, 시장 가격 차액 보전
 - 농어촌진흥기금 소득보전기금 전환(JDC 면세점 등 이익금 소득보전기금 출연 의무화)
2. 친환경농업 전면화
 - 국가차원의 친환경농업 시범지역 선정, <친환경농업육성공사> 설립, 친환경농업지원센터
 - 권역친환경농업유통센터 설치, 토지비축제도 <친환경농업> 적용, 공공분야 친환경급식 확대
3. 제주농업의 미래화 전략
 - 광역 종자, 종묘, 종축 센터 구축(기존 씨드밸리 사업 확대)/
 - ‘제주푸드’지원 정책 실현(내추럴 제주 1차 생산물 육성 정책)
 - 친환경 주곡 자립 기반 조성 등 지역식량 자급률 기준 지표 마련
 - 로컬푸드 시스템 도입

37) 2010년 기준 1인당 GRDP는 제주(1,886만5,000원)가 전국 평균(2,404만5,000원)의 78.5%에 불과하다.

38) 호남지방통계청 제주사무소, 「2010 통계로 본 제주의 어제와 오늘」, 2010, 44쪽.

39) 강호진 18대 대선 대통령 선거 정책제안

대기업 중심의 경제구조가 지속되면서 풀뿌리 경제 체제가 붕괴 위기를 맞고 있으며 역외유출 규모가 한 해 5조원을 넘어서고 있어서 제주경제의 자립성이 심각하게 위협받고 있어 풀뿌리 경제를 활성화 시킬 대책이 필요하다.

지역 경제의 선순환 구조로 전환을 위해서는 사회적 경제 모델을 제주사회에서 먼저 구축할 필요가 있다.

지역 풀뿌리 경제와 사회적 경제로의 전환을 위해서는 다음과 같은 정책과 제도개선이 필요해 보인다.

특히 열악한 도내 중소기업의 새로운 출구를 모색하고 협동조합과 사회적 기업으로 전환 육성하기 위해 사회적 경제시스템을 선도적으로 연구, 실천하는 도시로 육성할 필요도 제기되고 있다⁴⁰⁾. 사회적 경제를 전면화 할 수 있는 시범도시 만들어 내 협동과 연대의 경제로 전환시켜나가자는 의견도 제시됐다.⁴¹⁾

1. 풀뿌리 경제 희망 펀드 설치

- 중소기업, 청년 창업가, 실버 일자리를 위한 희망펀드 1000억 조성
- 국가, 지방정부, 관련 기금 출연

2. 2020년 제주 사회적 경제 20% 지역경제순환센터 설립

- 협동조합, 자활, 사회적기업, 마을공동체기업 등 사회적 경제 단위 20% 육성
- <지역경제순환센터> 설립을 통한 사회적경제 체계적인 지원

3. 미국식 <지역재투자제도> 도입

/대기업군 금융, 유통산업 현지법인화

7) 지속가능한 생태환경 공공성 확보

제주국제자유도시 출범 10년을 맞이하면서 환경적으로는 많은 악영향을 끼쳤다.

제주환경운동연합이 지적해 온 국제자유도시와 생태·환경적 문제를 요약하면 다음과 같다.⁴²⁾

40) 강순원 한 살림 제주 상무 제주 미래 비전 워크숍(2012년 11월 29일) 발표자료 중

41) 강순원 한 살림 제주 상무 제주사회적경제 토론회 발표(2012년 11월7일)에서 다음과 같이 제안했다.

○ 사회적 경제 거버넌스 구성 및 사회적 경제 현장 제정

○ 사회적경제 투자기금 조성

○ 사회적경제 시장구조 지원과 이를 위한 교육, 연구, 집행기능 확충

- 공공부문 최적가치낙찰제, 사회적책임조달, 공공시장 중개센터, 지역자활센터의 사회적경제개발센터 확대 등의 요구에도 주목해야 함

○ 공공재산의 사회적경제 투자 활용 촉진

42) 김동주 제주환경운동연합 대안사회팀장 19주기 양용찬열사추모사업회 토론회 발표 자료(2010년 11월7일)

- 골프장 건설 확대에 의한 자연환경 파괴 및 세입 감소
 - 계획수립 당시 8개였던 골프장이 현재 28개로 증가(2001년 → 2010년 10년 사이).
 - 골프장 건설에 따른 각종 조세(취득세, 종합토지세, 재산세) 및 부담금(개발부담금, 대체조립비, 대체초지조성비, 농지조성비) 감면으로 인한 세입감소
- 7대 선도 프로젝트 추진으로 인한 영향
 - <생태신화역사공원> 조성으로 인한 안덕곶자왈 훼손
 - <서귀포 관광미항> 개발(새연교 건설과 새섬의 출입)으로 인한 천연보호구역 위협
 - <첨단과학기술단지> 조성으로 인한 중산간 지역 생태계 훼손 및 하류 재해영향 증가
 - <휴양형 주거단지> 변경으로 초고층 빌딩 건립에 따른 경관훼손과 주변 용천수 영향
 - <쇼핑 아울렛> 추진으로 인한 지역 상가의 반발
- 교통 부문 신교통수단 도입 관련 갈등
 - 1100도로의 모노레일 도입계획으로 인한 갈등
 - 한라산 보호를 명분으로 한 '삭도' 추진에 따른 갈등
- 도로 신설·확장으로 인한 환경 파괴
 - 도로 건설 시 질·성토량 증가로 인한 기존 경관 훼손
 - 한라산과 해안가를 잇는 중산간 지역에 고속화도로 건설로 인한 생태축 훼손, 로드킬 증가
 - 폭우 내습시, 도로가 물길을 차단하거나, 아니면 물길이 되어버려 수해발생
- 대규모 관광단지 개발로 인한 환경훼손
 - 3개 단지, 20개 지구 지정방식의 개발은 환경성에 대한 고려보다는 경관 및 토지확보 위주로 진행 되어서 대규모 환경 훼손 및 지역갈등 유발
 - 사례 : 구좌읍 김녕리 묘산봉 관광지구, 대정읍 상모리 송악산관광지구 등
 - 지구지정방식의 관광개발계획은 폐지 및 개별법에 따른 인허가로 전환(2009)
- 규제완화로 인한 개발편의
 - 투자진흥지구 지정으로 인한 각종 면세/부담금 감면(법인세, 소득세, 취득세, 등록세)
 - 국·공유지 헐값 매각(묘산봉관광지구, 한라산리조트)
 - 골프장 허용면적기준 폐지(총임야면적 5%내외- 2008년)
 - 지역주민의무고용제도 폐지
 - 개발 인·허가 기간 단축(22개월 → 8개월)으로 환경영향 검토 부실화
- 지역개발계획의 추진결과에 따른 환경영향 종합
 - 관광산업 인프라 구축으로 인한 환경파괴와 자원소비 증가 : 도로와 골프장, 에너지와 용수
 - '보전(계획) 후 개발'은 지난 10년 동안 개발을 위한 수사에 불과
 - 개발계획과 보전계획의 상충. 환경계획보다는 개발계획을 우선시
 - 개발계획 또한 잘못된 계획, 외자유치 실패, 지역 내 갈등으로 제대로 시행되지 않았음

조명래 교수 역시 제주특별자치도와 환경분야에 대한 문제점을 다음과 같이 지적했다.⁴³⁾

생태적으로 민감한 개발로 인한 지역생태계의 훼손

제주도는 화산섬으로 구성되어 있으면서 아열대 기후대에 속해 전국 생물종 다양성의 40%를 보유하고 있음. 이러한 환경적 특성과 자원 덕택에 제주는 감귤산업, 제주 삼다수의 생산, 자생식물을 이용한 신물질의 생산, 연 500만 명을 끌어드리는 관광산업 (관광은 제주도 지역총생산액의 25%, 총고용의 70% 차지함) 등이 가능했음.

○ 그러나 제주도의 이러한 생태환경은 인위적 변화에 대단히 민감해 개발로 인한 훼손, 파괴, 오염의 효과가 두드러지게 나타남. 때문에 제주도에 이루어지는지는 각종 개발은 지역생태환경에 민감한 영향을 끼치기에 이로부터 자유로운 개발지역이 많지 않음.

○ 개발지역이 부족하여 최근의 지역개발이 해안 저지대에서 환경적으로 민감한 중산간지대(예, 꽃자왈 지역)로 옮겨가면서 녹지의 훼손, 지하수 고갈, 생물종의 소멸, 생태계의 교란 등의 문제를 야기하고 있음(예, 현재 운영 중인 16개 골프장 중 7개, 앞으로 개장할 24개 중 6개가 꽃자왈 지역에 걸쳐 있음).

○ ‘사람·상품·자본의 자유로운 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로’의 제주도의 육성, 즉 신자유주의적 제주도 개발은 ‘환경적으로 민감한 개발 수요’를 점증적으로 야기하게 됨. 그 결과 이를 둘러싼 개발세력과 보전세력간의 대립과 갈등이 촉발되고 지역환경관리 비용이 증가하게 됨.

○ 제주도의 생태환경이 가지는 구성적 취약성과 민감성으로 인해 훼손과 단절이 쉽게 이루어지고, 일단 훼손과 단절이 되면 회복이 불가능하거나 고비용을 요구하게 됨(예, 제주도 자생종 소멸, 지하수의 오염 및 고갈 상태의 복원의 한계 등, 해안선의 파괴 등).

개발지의 확산에 따른 지역환경 훼손

○ 제주도의 용도지역 지정현황을 보면 총 1,848.195km² 지역 중 도시지역 21.0%, 관리지역 60.5%, 농림지역 8.1%, 자연환경보전지역 10.4%로 다른 지역에 비해 개발가능지역(도시지역+관리지역, 81.5%)이 상대적으로 넓게 지정되어 있음.

○ 국토의계획및이용에관한법률 등에 규정된 중앙정부의 권한이 도시자에게 넘어가면, 이러한 개발가능지역은 국제자유도시로의 육성을 위한 각종 개발과제를 추진하는 지구(예 첨단과학기술단지, 향토문화관광지구, 영상산업진흥지구, 투자진흥지구, 관광진흥지구 등)나 용지(예, 국제학교 용지, 도로용지 등) 등으로 지정 개발될 수 있음.

○ 개발지의 지정과 개발은 계획수립이나 환경성 검토 등과 같은 절차를 통해 이루어지지만, 이를 감시감독하는 권한이 제주특별자치도에 주어지는 한, 이는 형식적으로 이루어질 공간이 큼.

○ 그 결과 개발지의 확산과 그에 따른 지역환경의 훼손이 현재 보다 더욱 현저해질 것으로 예견됨.

43) 조명래 <제주 도시 개발의 비판적 성찰> 2011년 6월 9일

이에 따라 시민사회, 환경단체를 중심으로는 개발중심 체계인 현행 법률을 아예 제주특별자치도 설치 및 생태도시 특별법으로 만들자는 의견도 나오고 있다.

실제로 최소한의 지속가능한 제주를 위해 ‘선 보전 후 개발’이라는 제주사회의 합의된 정신은 이미 사라진지 오래다.

정부와 제주도 역시 환경을 강조하고 있지만 개발을 이유로, 국가정책사업을 이유로 생태환경을 파괴해 온 사실은 이 앞에서 살펴본 바와 같이 여러 곳에서 확인되고 있다.

구체적인 정책으로는 지속가능한 제주를 위해서는 개발총량제 도입, 보존을 위한 GIS등급 재설정 등이 이뤄져야 한다.

하지만 이미 포화상태에 이른 골프장의 경우에도 임야면적 5% 이내 개발규정을 철폐하는 등 정책기조는 환경은 뒷전이고 개발일변도로 나가고 있다.

개발을 위해서 국공유지나 사유지를 매입해 제공하는 토지비축제도를 중단할 수 없다면 개발과 환경의 형평성 논리에서 친환경농업이나 환경분야에서도 토지비축제도가 도입되어야 한다.

따라서 ▲ 토지특별회계의 목적을 토지공공성 확보 및 공공토지 비축으로 변경 ▲토지특별회계에 대한 도의회 감시 및 동의권한 부여 ▲ 개발사업 시행자의 토지수용 불허 등을 담은 법개정 작업이 필요하다.(표 10 참조)

<표 10> 특별자치도 특별법 개정의견

현재	개정안
제233조(제한적 토지수용) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는사업시행자(제229조제1항의 규정에 의하여 개발사업의 시행승인을 얻거나 도지사의 의견을 들은 자를 말한다)는 사업대상 토지면적 중 국·공유지를 제외한 토지의 3분의 2 이상을 소유하고 토지소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의를 받고, 개발사업에 따른 사업규모가 도조례로 정하는 일정 면적 이상인 경우에는 개발사업에 필요한 토지·건물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리를 수용 또는 사용할 수 있다.	제233조(제한적 토지수용) -> 삭제
제234조(토지의 비축) ① 도지사는 토지가격의 안정과 개발용 토지의 효율적인 개발·공급과 바람직한 개발을 유도하고, 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진을 도모하기 위하여 토지특별회계를 설치·운영할 수 있다. ⑤ 도지사는 개발용 토지를 안정적으로 취득·처분하기 위하여 「지방자치법」 제35조제1항제6호 및 「공유재산 및 물품관리법」 제10조의 규정에 불구하고 도의회의 의결을 얻지 아니하고 취득·처분을 할 수 있다. 이 경우 도지사는 도의회에 개발용 토지의 취득·처분에 대한 결과를 보고하여야 한다.	제234조(토지의 비축) ① 도지사는 토지의 공공성 확보 및 자연환경의 보전을 목적으로 토지특별회계를 설치·운영할 수 있다. ⑤ -> 삭제

나아가 제주도차원에서 나름의 노력을 기울이고 있는 신재생에너지 추진 역시 생태환경이라는 원칙을 견지하면서 에너지자립체제를 구축해 나가야 한다.

▲먼저 사유화되고 있는 신재생에너지 관련 풍력, 태양열 등 에너지 시스템 공유화 ▲스마트 그리드와 연계한 국가신재생에너지센터 설치 ▲지역 풀뿌리 친환경에너지 사업 도입 등에 대한 세부적인 법률적 근거를 만드는 일 역시 필요하다.

8) 보편적 복지실현을 위한 ‘좋은 정책’ 실험도

그동안 제주는 신자유주의 정책 실험장으로 전락했다는 비판이 많았다. 영리병원, 영리학교에서도 알 수 있듯이 정부의 잘못된 정책 실험으로 인해 사회적 갈등만 초래했다. 또한 보건복지부가 2010. 3. 18. 발표한 ‘2009년 지역사회 건강조사’에 의하면 도민의 건강상태는 전국 최하위 수준으로 전락하는 등 ‘삶의 질’은 악화일로에 놓여 있다.⁴⁴⁾ 이대로 가다가는 제주의 미래가치는 훼손되고 후손들에게 남겨줄 것은 아무 것도 없게 될 것이다.

따라서 제주를 보편적 복지실현을 위한 좋은 실험 정책을 적용하는 방안도 필요하다. 특히 영리병원 논쟁을 벗어나 공공의료 차원에서 적극적인 정책을 실현할 필요가 있다.

- ‘보호자 필요 없는 제주’ 의료 체계 지원
- 제주형 주치의 시범 제도 도입
- 〈의료비 연 100만원 상한제〉 시범 실시
- 장애인등급제 폐지, 여성친화도시 육성, 기초노령연금 두 배 확대,
- 2020년 사회주택 20% 확보, 제주 사회연대은행 설립, 지원,

9) 공교육 활성화를 위한 재정 특례로 개정해야

공교육 활성화를 위해 공교육에 한정한 지방교육재정교부금 특례와 공교육에 한정한 지방채 발행할 수 있도록 개정될 필요가 있다.

현행 제주특별자치도 특별법에는 국제자유도시 조성과 관련해 보통교부금 외에 대통령이 정하는 바에 따라 지방교육재정교부금을 특별 지원 할 수 있도록 하고 있다. 하지만 국제자유도시 조성의 교육목적 달성이란 기준이 애매한 만큼 이를 공교육으로 한정해 공교육 재정 활성화를 도모할 필요가 있다.

또한 교육지방채 발행의 경우 공교육에 대한 것을 명문화해 취약한 공교육 육성에 도움이 될 수 있도록 제도를 개선해야 한다⁴⁵⁾.

44) 제주의 소리, <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=77299>.

45) 제주특별자치도 공공성 강화를 위한 조례 재개정운동본부 특별법 의견서(2008년 8월20일)

현재	개정안
제189조(교육재정지원에 관한 특례) ① 국가는 국제자유도시 조성과 관련하여 교육목적 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주자치도에 제101조의 규정에 의하여 교부하는 보통교부금 외에 「지방교육재정교부금법」에 의한 지방교육재정교부금을 대통령령이 정하는 바에 따라 특별 지원할 수 있다.	제189조(교육재정지원에 관한 특례) ① 국가는 <u>국제자유도시 조성과 관련한 공교육활성화를 위하여</u> 필요하다고 인정하는 경우에는 제주자치도에 제101조의 규정에 의하여 교부하는 보통교부금 외에 「지방교육재정교부금법」에 의한 지방교육재정교부금을 대통령령이 정하는 바에 따라 특별 지원할 수 있다.

현재	개정안
제103조(지방채 등의 발행에 관한 특례) 도교육감은 「지방교육자치에 관한 법률」 제45조의 규정에 의하여 준용되는 「지방자치법」 제115조제1항 및 「지방재정법」 제11조의 규정에 불구하고 제주자치도의 교육·학예와 관련이 있는 사업의 경우 등 필요한 경우에는 도의회 의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 교육인적자원부장관이 정하는 지방채 발행 한도액을 초과하여 지방채 발행을 하는 때에는 도의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.	제103조(지방채 등의 발행에 관한 특례) 도교육감은 「지방교육자치에 관한 법률」 제45조의 규정에 의하여 준용되는 「지방자치법」 제115조제1항 및 「지방재정법」 제11조의 규정에 불구하고 제주자치도의 교육·학예와 관련이 있는 사업의 경우 등, <u>공교육발전에 필요한 경우에는</u> 도의회 의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 교육인적자원부장관이 정하는 지방채 발행 한도액을 초과하여 지방채 발행을 하는 때에는 도의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

10) 실질적인 평화의 섬 실현 방안 마련

평화인권사회로의 전환은 현재 구호 수준에 머물러 있는 평화의 섬 정책들에 대해서 실질적인 정책으로 변환시켜야 한다.

그 시작은 평화의 섬에 대한 구체적인 정책 실현이 이뤄가는 과정이 필요하다.

43의 역사를 평화의 가치로 승화시키는 도민적 노력이 필요하다. 지금과 같이 43평화재단 설립을 두고도 ‘선거전리품’으로 여기는 수준으로는 갈 길이 요원하다.

제주도는 2005년 1월 27일 정부로부터 공식적으로 ‘세계 평화의 섬’으로 지정받았다. 한반도와 동북아의 평화공동체를 21세기의 미래 비전으로 제시하고 있는 노무현 정부가 제주도를 그 평화의 거점으로 삼기 위해 제주를 세계 평화의 섬으로 선포한 것이다.

제주도 평화의 섬은 정부차원의 동북아 평화정책과 관련이 있지만, 제주도 입장에서는 미래 비전과 관련된 중요한 발전 전략이라는 의미를 갖는다.

특히 신자유주의적 개발정책을 기조로 하는 제주특별자치도 정책으로 인해 제주사회의 미래

전략에 대한 시급한 대책마련이 필요하다는 점에서 ‘평화의 섬’은 단순한 기계적 적용이기 보다는 제주의 미래의 전략으로 풍부한 논의와 제도화가 필요하다.

하지만 평화의 섬을 둘러싼 환경은 매우 불분명하다. 세계평화의 섬이 선언적 의미에 불과하다는 지적도 나오고 있다. 관광단지 조성하듯 평화시설 중심으로 개념화되거나 이를 추진하는 흐름 역시 기존 관변운동으로 진행되고 있다는 비판도 있다.

특히 정부가 제주를 세계평화의 섬으로 지정해 놓고 해군기지를 추진하는 모순된 제주의 현실에서 시민사회가 나서 구체적인 평화의섬 전략을 수립할 필요가 있다.

이를 위한 정책을 예로 들면 적극적인 평화의 개념을 도입해 상징적이고 실질적인 ‘비핵화 선언’을 실현할 필요가 있다.

제주를 핵물질의 지하, 지상, 상공 통과 및 반입, 저장, 생산을 거부하는 곳으로 만들어 나가자는 것이다.⁴⁶⁾ 비무장지역으로 나가야 한다는 주장도 대두되고 있다.

제주지역 시민사회단체나 정당에서도 이에 대해서 언급한 바 있다.

이를 토대로 제주특별자치도 특별법 세계평화의 섬 조항 중 평화현장 관련 근거를 만들고 이를 지역차원의 제도로 평화기본조례 제정의 내용에 대해서 검토할 수 있을 것이다.

- 제주평화현장 최소 반영 필요 내용
 - 제주가 지향해야할 평화와 인권의 이념 기초
 - 평화가 제주사회의 중요한 미래 비전이라는 점
 - 제주지역 비핵화에 대한 의지 표명
 - 군사기지 신규 설치 억제에 대한 명문화 등

이러한 법률적 근거를 토대로 <평화현장>으로 명시한다는 것으로 전제로 그동안 시민사회진영 등에서 제기됐던 내용 등을 토대로 ‘평화기본조례’에 포함되어야 할 내용을 제시하면 다음과 같다.

- (가칭) 평화기본 조례 주요 내용
 1. 도지사의 책무 중 핵물질 반입 등 관련 규정 반영
 - 책무로 강제해야 이후 도차원에서 제도화가 가능함
 2. 교육감의 책무 중 평화 교육 교과과정 반영 노력
 3. 도지사 직속 평화실천위원회
 4. 평화실천위원회 기능
 - 평화정착을 위한 평화실천기본계획 마련.
 - 평화 교육프로그램 마련 및 도민참여 방안
 - 평화실천을 위한 연구, 조사사업.
 - 평화실천을 위한 국내·외 홍보사업.

46) 지역차원의 비핵자치체 동향에 대해서는 평화네트워크(www.peacekorea.org) 자료실 참조

나아가 제주를 생명평화의 섬으로 선언하고 제주특별자치도 특별법의 명칭도 변경해 이를 제도화하자는 의견도 있다.

신용인 교수는 거칠게나마 생명평화의 섬을 다음과 같은 곳으로 스케치할 수 있을 것 같다고 제안했다.

- ‘최선의 발은 곧 보전’이라는 공감대를 바탕으로 인간과 자연이 건강하게 공생하며 생태적으로 지속가능한 발전이 이루어지는 곳
- 친환경 농업의 육성, 휴양·치유 중심의 관광 개발, 자연의학의 활성화 등을 통해 자연과 건강이 어우러지는 쉼과 치유의 본향인 자연치유의 섬이 이루어지는 곳
- 실질적인 지방분권과 주민참여를 제도화하여 중앙정부의 손이 아닌 제주도민의 손으로 제주의 미래를 만들어가는 진정한 지방자치가 이루어지는 곳
- 모든 정책에 있어 도민의 존엄과 행복이 최우선적으로 고려되고 지역사회 소수자의 인권이 제대로 보장받을 수 있는 곳
- 상호 이해와 존중을 기반으로 소통과 공감이 이루어지는 평화로운 지역공동체가 이루어지는 곳
- 비무장지대화(DMZ)를 통해 한반도의 평화통일과 아시아·태평양 평화공동체를 구현하는데 디딤돌이 되는 곳

제주를 생명평화의 섬으로 만들자는 비전은 제주의 독특한 역사와 문화, 지정학적 위치, 그리고 천혜의 자연환경을 비교적 잘 담아낼 수 있다는 점에서 국제자유도시보다 훨씬 제주다운 비전이라고 할 것이다. 또한 4·3의 아픔에 대한 성찰 부족, 도민 공감대의 미비, 비무장지대화 논의 상실 등 세계평화의 섬 지정이 지니고 있는 태생적인 한계를 극복할 수 있다는 점에서도 매력적이다.

그러나 현재의 특별법을 전면 개정해 「제주특별자치도 설치 및 생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」을 통해 생명평화의 섬을 실현해 나갈 필요가 있다.

국제자유도시를 대체하는 제주의 공식적인 미래 비전이 되기 위해서는 무엇보다도 제주해군기지 건설 관련 갈등이 생명평화의 문제의식과 논리에 따라 해결되어야 하며, 생명평화의 섬의 이념에 걸맞으면서도 도민의 삶의 질을 높이는 구체적인 제도와 정책을 어떻게 마련할 것인가 등 넘어야 할 산이 많은 것도 사실이다.⁴⁷⁾

47) 신용인 <제주특별자치도 공공성 강화를 위한 제도개선 방안 연구> 자문의견(2012년 11월)

