

지방자치와 복합형 친환경적 국제자유도시

이 경 원

I. 서 론

지난 몇 년 사이 우리의 국가관리 체계에 커다란 변화가 진행되고 있다. 무엇보다도 국가의 지나친 역할과 중앙정부의 일방적 우월성에 대한 도전이 사방에서 일어나고 있다. 이는 경제적으로 국경이 무의미해지는 세계화와 범지구적 경쟁체제의 등장이라는 시대적 상황과 맞물려 사회변화의 큰 주류를 형성하게 된 것이다.

우리는 탈이념과 세계화라는 문명사적 변화속에서 지금까지 변방으로 취급되었던 지방의 위엄과 힘이 구체적으로 발휘되는 시대에 살고 있는 것이다. 특히 지방자치 시대의 개막으로 지금까지 기능적 관점에 입각하여 온 중앙집권적 국토계획과 개발방안에 대한 재조명과 함께 지역의 개성과 차별을 부각시키고 잠재력을 극대화한 새로운 개발방식들이 모색되고 있다. 이는 지역주민의 삶의 질과 다원적 가치를 실현하기 위하여 지역주민의 요구를 수렴하고 지역주민을 능동적으로 참여시키며 민간 자원을 적극적으로 활용하는 지방주도의 개발 시대가 도래하였음을 입증하는 것이다.

이제 지방정부는 새로운 비전을 수립하고 주민의 복지 증진 기대를 충족시켜야 한다. 또한 가시적인 차원에서 종래에 거론되어온 이슈들을 제 정립하고 동시에 지방의 역량을 결집하여 지역발전을 창출해 나가야 한다.

21세기를 목전에 둔 제주는 새로운 변화의 길을 모색하고 있다. 동북아의 핵심중의 핵심지역(core of the hard core region)으로 도약하고 장기적인 자립성장구조(self sustaining growth structure)를 구축하기 위한 적극적인 개방화 개발정책인 국제자유도시 건설을 추진하고 있는 것이다. 혹자는 제주가 세계화·개방화시대에 국제자유도시 개발은 대외종속을 극복하고 주체적인 제주발전을 달성할 수 있는 차선의 선택대안이라고 한다. 아직 국제자유도시 건설에 대한 평가는 이르지만, 국제적 흐름, 국가적 여건, 지역적 조건을 반영한 발전전략임에 틀림이 없다.

본 글에서는 우선적으로 21세기 사회적 조류와 국제자유도시 건설의 당위성을 고찰하고, 이어 제주의 국제자유도시 추진의 연혁과 특징, 그리고 지방자치의 관점에서 이의 성공을 위한 조건을 살펴보고자 한다.

II. 21세기 사회조류와 국제자유도시의 당위성

2000년대 제주의 미래상을 설정하고 삶의 질을 제고할 수 있는 지역의 발전전략을 수립하기 위해서는 우선적으로 21세기 사회조류를 고찰하는 것이 필요하다. 지역계획은 장기적인 관점에서 시대 흐름이 투영되어야 정당성과 실천성이 확보될 수 있다.

일반적으로 21세기 조류는 다음과 같이 논할 수 있다. 첫째, 세계화의 진전이다. 세계화는 정보·통신기술의 혁신적인 발전으로 가속화되고 있다. 세계화로 공간적 거리비용은 극복되고 정치·경제·문화적 교류는 일상화되고 있다. 특히 세계는 경제적 측면에서 하나의 지구촌을 형성하고 있다. 그리고 글로벌 기업들은 세계의 어느 곳이든 기업의 목적 달성에 경쟁력을 부여하는 지역에 생산거점을 구축하는 글로벌 경영을 추구하고 있다. 둘째, 지방화와 분권화이다. 이제 지방은 단순한 중앙의 변방이 아니라 다원적 가치를 실현하고, 국가경쟁력이 전제가 되는 국가경영의 중심에 위치해 있다. 그 동안 성장 위주의 발전 전략을 추구

해은 우리 나라에서 지방은 국가의 능률적 성장의 극대화를 위한 하나의 수단이며, 획일적 관리의 대상이었다. 하지만 이제 지방은 공간적, 문화적, 개인적 가치를 실현하는 최적의 단위이다. 셋째, 환경가치를 중시하는 시대이다. 오늘날에는 경제개발보다는 환경보호를 우선시 하는 새로운 가치관이 하나의 시대조류를 형성하고 있다. 즉 환경문제들이 증대한 사회적 이슈가 됨에 따라 성장중심주의적 발전윤리에 대한 비판적 논의와 함께 생태적 가치를 중시하는 새로운 환경윤리에 관한 관심이 증대하고 있는 것이다. 넷째, 정보화이다. 정보는 21세기 우리의 삶의 양식을 지배하는 최대 가치가 될 것이다. 다섯째, 시민권력의 증대이다. 21세기에 권력, 권위, 정당성의 배분은 국가나 정부에만 의존하는 것이 아니라 민간단체도 중요한 주체가 될 것이다. 또한 정부와 시민의 관계에 대한 인식도 전환되어 시민공동체의 생성 및 역할은 더욱 증대 될 것으로 보인다.

이와 같은 21세기 조류로 국가의 역할은 점점 축소되고 기능정부화되는 반면 기존의 변경이요 주변에 머물렀던 지방은 국가경영과 사회관리의 중추기능을 담당하게 되었다. 그러나 21세기 사회적·경제적 흐름에 편승하여 지방이 실질적인 힘을 갖추려면 독자적인 비전 제시와 이를 실천할 수 있는 지역개발 전략이 수립되어야 한다. 제주의 국제자유도시 건설은 바로 21세기 여건변화와 지역의 잠재력을 극대화할 수 있는 제주형 발전모형이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 국제자유도시 연혁과 특징

일반적으로 국제자유도시는 여러 가지 경제적 유인책과 관련 서비스의 완벽한 제공을 통해 광범위한 경제활동이 장려되고 사람, 상품, 자본의 자유로운 이동과 기업의 자유로운 경제활동이 보장된 경제활동자유지역이다. 대표적으로는 홍콩과 싱가포르를 들 수 있다.

<표 1> 제주도자유지역 구상 연혁

명 칭	주관기관	내 용	결 론
제주도자유지역 설정구상 ('63년)	제주도지역개발 연구위원회	재일교포투자 유치, 자유 항 건설	타국 자유항의 적자운영, 국가보안, 입지적 불리성으 로 관광자유화만 가능하다 는 결론
특정자유지역개 발구상을 위한 기초조사 ('75년)	건 설 부	종합개발사업의 효과적 추진, 무역, 관광, 원자재 비축기지, 수출가공, CTS	기초조사 미비로 구체적으 로 진전되지 못함
제주자유항 구상('80년)	경제과학심의회	자 유 항	성공가능성 불투명, 막대한 투자재원, 투자효과의 불확 실성으로 관광개발만 추진
특정지역제주도 종합개발계획안 ('83년)	국토개발연구원	제조가공기능, 교역기능, 국제금융, 업무 기능을 유치하고 이를 수용할 국제자유 신도시 건설	발전가능성 낮고, 막대한 투자재원 소요 등의 이유 로 2001년 이후로 유보
제주도종합개발 계획 검토 ('89년)	한국개발연구원	제조, 가공, 무역, 국제비 즈니스센터와 역외금융센 터 건설	타당성이 매우 낮은 것으 로 평가, 2000년 까지 유 보
국제금융센터 타당성 연구 ('92년)	,	기능적 역외금융센터	경쟁국에 대한 비교 열위, 국제금융업무 수용여건 미 흡 등 시기적 미흡 평가
2010년 제주경 제발전비전과전 략('98년)	한국경제연구원 제주대경상대학	국 제 금 융 센 터	대내외적 여건 미흡, 육성 여부는 2000년 이후 신중 검토

현재 제주도가 추진하고 있는 국제자유도시 구상은 결코 새로운 것이 아니다. <표 1>에서 보는 바와 같이 중앙정부는 국가 전략적 차원에서 제주를 국제자유지역으로 개발하는 것을 수차례 검토하였다. 안보상의 문제, 투자재원의 과다 소요, 발전 가능성 미흡 등의 이유로 추진되지 못했다. 이제 탈이념과 세계화의 시대에는 이러한 요소들이 더 이상 제약요인이 되지 못한다. 따라서 중요한 것은 타당성이나 실현 가능성에 대한 논란보다는 환경과 개발의 조화와 생태적 복지의 증진이라는 기본 목표를 어떻게 구체화하고, 어떻게 담아내느냐 하는 것이다.

제주 국제자유도시의 구체적인 모습은 추후 용역 결과가 공개되어야 알 수 있겠지만 홍콩과 싱가포르의 접근 모형과는 차별화될 것이 분명하다. 영국과 중국은 주인 없는 홍콩을 자국의 이익 극대화의 전략기지로 국제자유도시로 건설하였다. 따라서 외형적 성장 개발 논리에 초점을 두었다. 이러한 개발논리는 결코 제주도에는 적용될 수 없다고 본다. 이는 제주인들이 가지고 있는 지역에 대한 강한 애착심과 정체성 때문이다.

국제자유도시의 개괄적 내용을 보면 기존 국제자유도시의 윤곽을 보면 기존의 관광인프라를 기반으로 하여 제도적 개선을 통해 관광자유도시로 개발한 후, 이어 관세 인하 내지 무관세 등을 통해 물자의 수·출입을 자유화하고 그 뒤에 다국적 기업의 아시아 본부 등을 유치하여 비즈니스, 물류, 교역기능을 추가하는 한편 자유로운 외환거래까지 허용하는 것으로 알려져 있다. 즉, 관광, 휴양, 업무, 교역, 물류, 금융, 지식 등 개별 신문명산업의 투자, 업무, 활동에 대한 최대한의 자유가 보장되고 시너지 효과가 창출되는 복합형 친환경적 국제자유도시이다.

제주 국제자유도시의 특징은 기존의 관광위주의 지역개발을 중심으

로 하면서도 환경의 가치를 중시하고 동아시아 경제권을 선점하기 위한 동북아 물류거점 기지화와 국제금융센터화를 시도하고 있다는 점이다. 특히 금융산업은 현대 자본주의를 지탱하는 근간으로서 21세기를 선도할 고부가가치 산업으로 자리잡고 있다. 또한 국제금융센터의 유치는 고급 인력에 대한 고용 창출, 관련 서비스 산업의 발달 등의 연관 효과를 창출하여 농업과 관광이라는 단순 산업구조에서 금융이라는 고부가가치 산업이 추가된 경쟁력 있는 지역산업구조를 형성할 것으로 보인다. 그리고 동북아의 물류거점화는 제주도가 베이징, 상하이, 동경, 서울, 오사카 등 동북아의 5대 도시와 항공편으로 2시간 이내의 지점에 위치해 있어 가능성은 매우 높다.

IV. 성공적 국제자유도시를 위한 제언

성공적인 국제자유도시 건설과 운영을 위해서는 여러 가지 조건이 필요하지만 그 중에서도 첫째, 중앙정부의 적극적 지원, 둘째, 지방행정역량의 강화, 셋째, 지역주민의 역할 강화가 전제되어야 한다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 중앙정부의 적극적 지원

중앙정부의 행·재정 지원 확대와 과감한 자치권 이양이 필요하다. 중앙정부는 국제자유도시 건설과 운영에 필요한 법령을 정비하는 데 적극적으로 협조하여야 한다. 이는 동북아 지역에서 국제자유도시 계획은 제주도만의 계획이 아니기 때문에 <표 2>와 같은 경쟁국보다 우월한 제도적·법률적 정비가 필수적이다.

<표 2> 국제자유도시 관련 주요 법률

항 목	관 련 법	내 용
상 품 통 관	관세법, 세법	<ul style="list-style-type: none"> · 국가전략적 물자, 항신경성 물자, 치안 관련물자를 제외한 전 품목에 대한 수입자유화, 무관세 · 전도 면세화지역 설정
금 융 · 외 화 통 유	외 환 관 리 법	<ul style="list-style-type: none"> · 외환거래 완전 자유화 · 비밀예금구좌 허용 · 장기적으로 종합국제금융센터 설립
기 업 활 동	세 법	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 투자에 대한 법인세, 소득세, 영업세 등 국세 감면(5~10년간) 및 우대 세율 적용
출 입 국 절 차	출 입 국 관 리 법	<ul style="list-style-type: none"> · 노비자 입국 대상국가 확대 · 출입국 절차 간소화 · 체류기간 연장
특 화 적 관 광 개 발	관 광 진 흥 법	<ul style="list-style-type: none"> · 관광진흥법상 획일적인 규제조항 배제 · 리조트지역으로서 특화개발에 필요한 재량권 확대 · 첨단휴양·위락시설의 도입을 위한 근거규정 마련
지 방 자 치	지 방 자 치 법	<ul style="list-style-type: none"> · 특별자치지역 개념 적용 · 특별행정기관 감독권 인정 · 조례제정권 확대 및 관광경찰권 인정
인 재 양 성	교육기본법 등 관 련 법	<ul style="list-style-type: none"> · 인적자원 양성을 위한 재정지원 및 여건조성

이런 제도적·법률적 정비를 통해 경제활동 관련 규제의 최소화, 국제적 수준의 행정서비스 제고, 기업활동에 대한 종합적인 지원 측면에서 경쟁국보다 우위성을 갖는다면 최고의 경쟁력을 확보할 수 있다. 그리고 제주도는 관광개발을 통해 공항과 도로 그리고 항만 등 상당한 수준의 인프라가 갖추어져 있다. 그럼에도 불구하고 공공부문이 새롭게 투자해야 할 시설이 많으며, 또한 새로운 행정서비스 요구의 부응에 따른 행정적 부담 또한 크게 늘어날 것이다. 현재의 제주도의 재정 여건 상 이에 대한 부담은 어렵기 때문에 중앙정부는 국제자유도시 추진에 따른 대규모 재정지원 방안을 강구해야 한다.

파격적인 자치권 확대도 필요하다. 현재의 중앙정부의 규제·감독체제 아래에서는 제주도 나름대로의 비전을 추구하는데 한계가 있다. 이는 비단 제주도에 한정된 이야기는 아니다. 우리 나라의 「지방자치법」에는 기관구성과 계층구조등 지역적 특성을 감안하지 않은 획일적인 규정들이 많이 있다. 따라서 법률적으로는 지방자치가 실시되고 있지만 실질적으로 아직도 중앙정부의 권위적 지배 행태를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 다원적 가치가 중요하고, 지역발전이 국가발전의 근간이 되는 시대이다. 지역발전의 극대화는 각 지역의 지역성과 잠재력이 발휘될 수 있는 경쟁력있는 지방행정체제가 구축될 때 가능하다. 따라서 개별 지역의 특성에 맞게 행정조직 운영, 도시계획, 통상업무 등 모든 행정분야에 있어 자율권을 부여하여야 한다.

2 지방행정의 역량 강화

지방행정 역량의 강화는 성공적인 국제자유도시 건설과 운영의 필수 조건이다. 특히 경쟁력 있는 조직 구성원이 요구된다. 많은 “경쟁력”에 관한 연구에서 공통으로 지적하고 있는 것은 인적 자원의 중요성이다. 제주도의 국제자유도시 건설과 21세기 지식경영시대에는 현재의 시

대적 상황을 극복하고 미래의 예측 불가능한 시대를 대비하는데 필요한 전문인력이 요구된다. 즉, 조직 구성원 개개인은 유연성, 창의력, 다기능적 전문성을 갖춘 인간 자원이 되어야 한다. 그리고 지방정부도 지식인프라의 구축을 위하여 환경변화에 적절히 대응할 수 있도록 지식을 적시에 획득·축적·유통하여 지식·정보 공유를 극대화하는 지식관리체계를 확립해야 한다.

또한 지방행정계층과 행정구역에 관한 합리적인 개편이 필요하다. 이러한 개편의 기본은 적정화의 문제라고 할 수 있다. 즉, 지방행정기능을 효율적으로 수행할 뿐만 아니라 주민의 참여를 극대화할 수 있도록 기본 방향을 설정해야 한다. 이러한 기준에 따라 3가지의 계층구조 개편 방안을 도출해 낼 수 있다.

첫째, 제주도 광역자치단체를 폐지하고 시·군 자치단체의 기능을 확대·강화시켜나가는 안이다. 이때 도로, 교통, 상하수도 등 시설의 설치관리, 지역계획의 수립 등의 광역적인 업무는 도의회가 계획 및 집행기능을 담당하도록 한다.

이 안은 현행 2계층제의 문제점인 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능 중복과 기초자치단체의 2중 감독의 폐단을 해소할 수 있으며 종적인 의사전달의 신속화와 인력과 경비의 절감을 통해 행정능률을 향상시킬 수 있다.

하지만 제주도가 이미 하나의 생활권을 형성하고 있고, 증가하고 있는 광역행정수요에 대한 적절한 공급이 불가능하고, 기초자치체인 시와 군이 이해가 대립하는 업무의 일차적인 조정기능을 수행할 수 없으며, 시·군이 직접 중앙정부와 연결되어야 하므로 새로운 집권화를 초래할 가능성이 높은 단점을 가지고 있다.

둘째, 기초자치체인 시·군을 폐지하고, 최하위행정계층인 읍·면·동의 구역을 재조정하는 안이다. 제주도가 하나의 생활권을 형성하고

있다는 점에서 타당성이 매우 높다고 본다. 하지만 시·군을 폐지할 경우, 제주도가 62개의 동과 12개의 읍·면을 직접 관리해야 함으로 규모의 불경제로 인한 행정의 비능률이 초래될 수 있고 지나친 관료화로 인해 주민의 의사를 제대로 반영하기 어렵다. 이를 해결하기 위한 방안으로서 적절한 규모로 동과 읍·면을 통합한 새로운 행정구역 조정이 필요하다.

셋째, 현재의 기초자치단체인 시·군을 폐지하고 광역자치단체가 임명하는 행정 시·군으로 개편하는 것이다.

하지만 이러한 계층구조의 개편은 지역주민의 삶과 지역발전에 미치는 영향이 상당히 크다. 따라서 신중한 논의와 모색이 필요하다. 자치단체, 관련 전문가, 시민단체 등 각계각층의 인사로 구성된 (가칭) “계층구조조정위원회”를 구성하여 이에 대한 심도 있는 연구와 논의가 전개되어야 한다고 생각한다.

3. 지역주민의 역량 강화

중앙정부로부터 보다 많은 권한과 사무를 이양 받는 것에 비례하여 지방행정에 대한 지방의회와 시민에 의한 통제도 그만큼 강화되어야 한다. 지방의회의 정책능력 강화와 더불어 시민의 직접 참여에 의한 통제를 강화시켜 나가야 한다. 그리고 이를 위해서는 행정의 투명성 제고, 매개집단으로서의 시민단체 역량 강화, 정보통신을 통한 직접 참여 메커니즘의 강화 등에 큰 관심을 기울여야 한다. 특히 국제자유도시로의 성장이 이루어지면서 각종 이익단체들이 결집되어 그들 나름의 정치·사회적 영향력을 행사할 가능성이 크다. 그로 인한 정책과정상 힘의 불균형과 이로 인한 정책결과의 왜곡을 초래할 가능성이 있다. 따라서 이를 견제하고 제주도의 정책과정에서 시민적 균형을 유지하기 위해서는 지역주민과 시민단체들의 역량 강화와 적극적인 역할 수행이 필요하다.

V. 결 론

이제 국가통치에서 지역경영에 이르기까지 자원과 개발수단의 기능적 배분과 하향적 성격의 정책은 사회진보를 앞당기는 효과적 수단이 될 수 없다. 중앙의 획일적 지침에 맞선 지방의 다원적 비전 개발이 사회발전을 선도하는 조건이 되고 개발전략과 구상에서도 국가재원에 의존하는 대신 적극적 민자유치(외자유치) 등 재원조달방안을 모색하여야 한다.

지역개발을 추진함에 있어 가장 중요한 것은 지방자치의 주체라고 할 수 있는 주민의 의견을 수렴하는 것이다. 이는 지방자치의 기본 이념을 실현하는 것이며, 국제자유도시계획에 대한 정책의 정당성과 순응성이 확보될 수 있다. 그리고 간과해서는 안될 것은 양적인 성장을 위해 질적인 가치를 훼손해서도 안된다는 것이다.

새로운 밀레니엄 시대를 목전에 두고 지방주민과 정부는 지방자치제를 조기에 제도화하고 새로운 비전을 모색하여야 한다. 급속한 지구촌화, 새로운 정치·경제 패러다임의 전개, 주민 가치관의 다변화, 생활수준의 향상 등으로 주민복지 증진을 위한 지방정부의 역할기대가 변하고 있다. 이러한 역할 기대 속에서 제주도는 개방화라는 세계사적 조류에 부응하고 지역적 특성과 잠재력을 극대화한 생존과 번영의 전략으로서 국제자유도시 건설을 추진하고 있다. 이는 제주도를 국가의 한 변방이 아닌 동북아의 거점도시로 도약시키고, 지역주민에게는 물리적 성장 뿐만 아니라 사회·문화적 윤택함을 실현시켜 줄 것이다.

다만 앞으로의 과제는 국제자유도시 계획에 지역주민의 의견을 지속적으로 환류할 수 있는 제도적 방안의 강구 역시 필수적이라 할 수 있겠다.