

## 제주도 개발특별조치법에 대한 법적측면에서의 고찰 <요지>

尹 良 洙\*

제주도 개발특별조치법안은 제주도 지역사회의 앞날에 대단히 중요한 영향을 미칠 것이다.

그렇기 때문에 이 法案에 대하여는 여러가지 측면에서 신중한 검토가 있어야 할 것이다.

필자는 여기에서 첫째, 이러한 개발특별법이 오늘날의 제주도 사회에 꼭 필요한 것인가? 둘째, 이 법안이 설정하고 있는 제주도 개발방향이 과연 타당한가? 셋째 이 법안대로 입법될 경우에 그것이 제주지역주민을 위한 법이 될 수 있을 것인가? 라는 점에 관하여 살펴보면서 동시에 이 법안이 지니고 있는 몇가지 문제점을 지적해 보기로 한다.

첫째, 이 법의 제정필요성 여부에 관하여 필자는 현시점에서 이 법이 꼭 필요한 것은 아니라고 보고 있다.

필자는 제주도 개발특별법이 제정되어 있지 않은 오늘날까지의 제주도 개발속도가 결코 느린 것이 아니었다고 생각한다. 그런데 최근에 논의되는 제주도 개발특별법안은 제주도의 관광개발을 지금까지 보다 훨씬 빠른 속도로 추진하기 위한 내용이 주를 이루고 있다.

필자는 外生的(外發的) 要因에 의한 관광개발의 지나친 가속화는 그것이 지역주민들이 수용할 수 있는 정도를 넘어설 때, 지역주민의 소외감이나 계층간의 갈등등 여러가지 역기능적 부작용적 효과도 야기시킬 수 있을 것으로 생각한다.

지금 우리나라에는 지역개발 및 환경보전에 관한 법률들이 많이 있다. 이러한 법률들의 적용을 통하여 앞으로도 제주도의 지역개발을 적절한 속도로 추진해 나갈 수 있을 것이다.

그리하여 필자는 제주도개발에 있어서 개발특별법이 꼭 필요한 것은 아니라고 생각한다.

둘째, 이 法案이 설정하고 있는 제주도 개발방향에 관하여 살펴보면, 이 법안의 제1조에서 관광개발위주의 제주도 개발방향이 설정되어 있는 것을 알아볼 수 있다.

필자는 오늘날의 제주도의 현실은 관광개발 못지 않게 文化的 資源 및 환경의 보전이 절

\* 法政大學 副敎授

실히 요구되고 있다고 본다.

지역개발에 관해서도 관광분야뿐만 아니라 농·축·수산업등 주민 대다수가 종사하는 1차 산업까지 고르게 균형적으로 발전되도록 하는 개발방향이 설정되어야 할 것이다.

제주도의 경제·사회·문화 등 전분야에 걸친 종합적·균형적인 발전이 아니고 유독 관광 개발에만 큰 비중이 주어질 때, 현실여건상 지역사회의 주체인 지역주민이 지역개발과정에서 개발주체로서의 위상을 지켜나가기가 어려울 것으로 보아진다.

셋째, 이 법안대로 입법될 경우에 그것이 제주지역주민을 위한 법이 될 수 있을 것인가라는 점에 관하여 살펴보자.

이 문제는 이 개발촉진법에 의한 개발효과 또는 개발이익이 얼마나 지역주민에게 귀속될 수 있느냐라는 관점에서 검토해 봐야 할 것이지만, 여기서는 주로 이 법안대로 입법될 때에 지역개발 과정에서 얼마나 지역주민의 의사가 존중되고 주민의 권익이 잘 보장될 수 있을 까라는 관점에서 검토해 보기로 한다.

이 법안에서는 관광사업추진의 효율화와 지역개발과정에서의 도지사의 권한을 강화하는 규정들이 중요한 것이 되고 있는 데, 이러한 것들은 개발행정의 능률성·효율성을 제고시킬 수 있지만, 민주성의 관점에서는 재고해 볼 필요가 있는 것들이다.

이 법안은 지역개발계획의 수립과정에서 지역주민의 의견을 수렴 반영하고, 그 계획내용의 합리성을 보장할 수 있는 민주적 절차규정이 미흡하다.

어느 누구가 법집행담당자가 되어도 그 법규정대로만 한다면 거의 같은 내용의 합리적인 행정이 이루어질 수 밖에 없도록 민주적 절차가 완벽히 규정되어진 법이 잘 된 법이라 할 수 있는 것이다.

너무 행정 능률성이나 개발 효율성만 강조하면서 절차를 간소화시키면 주민의 권익이나 주민의 意思는 소홀히 다루어질 수 밖에 없다.

민주성의 관점에서 볼 때, 이 法案에는 지역주민의 意思를 수렴하여 지역개발행정과정에서 도지사의 권한이나 재량이 합리적으로 행사되도록 견제 내지 통제하는 제도가 미흡하다고 보아진다.

즉, 이 법안은 개발 효율성에 치우치고 민주성이 결여되어 주민참여나 주민 意思반영, 주민 권익보장의 면에서 기대수준이하라고 볼 수 밖에 없으며, 이 법안대로 입법될 때 그것이 지역주민을 위한 법으로 기능할 수 있을 것인가에 대하여 의문이 생긴다.

그리하여, 필자는 이 法案의 성급한 입법을 추진할 것이 아니라, 시간여유를 가지고 도민 의견을 충분히 수렴하여, 이 법안을 대폭 수정하거나, 유보하는 것이 바람직하다고 생각한다.

# 濟州開發特別措置法에 관한 考察

— 行政理論的 側面에서 —

梁 永 哲\*

## 目 次

1. 論議의 前提
2. 濟州開發特別措置法의 特徵
3. 濟州道開發特別措置法의 問題點
4. 方案 - 補完點
5. 結 論

## 1. 論議의 前提

현재 제주지역에서는 "제주도개발특별조치법(가칭)"의 입안에 대한 찬·반 여론이 드세게 제기되고 있습니다. 찬성하는 쪽의 논리나 반대하는 쪽의 논리나 상당한 설득력이 있음에도 불구하고 서로를 수용치 않으려는, 즉 타협점이 제기되지 않는 이유는 무엇일까? 그 이유는 여러가지가 있겠지만 필자는 지금까지 지역개발정책이 지나치게 하향위주, 자본위주, 대단 위위주로만 추진되어 왔기 때문이라 생각합니다. 이제 민주화의 확대와 함께 지역주민들의 의식이 지역개발의 주체이기를 강력히 요구하기에 이르렀습니다. 필자는 이러한 인식하에서 현재 제기되고 있는 제주도개발촉진법을 다음과 같은 전제하에서 그 특징과 문제점 그리고 보완내용을 제시하고자 합니다.

① 본 발표내용은 논리를 중심으로 하는 研究論文發表가 아니라 논의의 흐름을 제시하라는 基調發言이라고 볼 수 있습니다.

\* 法政大學 助教授

② 본 발표는 地方時代를 전제로 하고자 합니다. 地方化時代는 시대적 요청인 “福祉의 시대”, “人間的 시대”, “自治의 시대”를 실현하는 수단적 요인입니다. 따라서 지방화시대는 產出(output)보다도 投入要素(input)를 중요하게 생각합니다. 즉, 투입면에서 각별히 토지와 자본 및 노동에 대한 地域單位에서의 自立性을 확보하는 것을 지역총생산량이 증가보다도 더욱 중요시 합니다.

③ 본 발표는 현재 地域開發은 地域主義에 근거한 住民과 保存위주의 開發을 主要政策化 하고 있다는 점을 前提로 합니다. 그리고 지역주의에 근거한 내생적 지역개발의 관점은 폐쇄적 관점이 아니라 개방성과 보완성에 기인함을 전제로 합니다.

④ 본 연구는 논의의 범위를 行政課程에 국한시키고자 합니다. 따라서 정치, 경제, 사회, 문화측면에서 논의는 본고에서 제외시키고자 합니다.

## 2. 濟州開發特別措置法의 特徵

議員立法試案으로 제시된 濟州開發特別措置法(이하 特措法)은 다음과 같은 점이 特徵이라고 사료된다.

### ① 單一目的 指向의이다.

特別措置法의 目的에서 알 수 있듯이 이번 특조법은 開發指向의인 單一目的이라는 점이 특징이라고 볼 수 있다. 單一目的을 指向하는 理由는 집행상의 효율성을 확보하려는 데 의의가 있다는 점에서 특조법의 의미를 파악할 수 있다. 따라서 개발에 대한 논의에서 가장 쟁점이 되는 부분이 開發과 保存, 均衡과 不均衡, 能率과 民主, 外生과 内生이라고 볼 때 단일목적지향적인 이번 특조법은 開發指向의 정책을 집행한 것이라 사료된다.

### ② 政府議題形成 (agenda-building)의 動員型 (mobilization model)

政策議題採擇過程에서의 動員模形은 정부내의 政策決定者(특히 우리나라에서는 대통령)에 의해서 제안되고 주도되는 형태로 말한다. 이번 특조법은 KDI에서 問題提起—大統領의 具體化 및 政府議題化(90. 4.22)—제주도의 試案마련(90. 4.26)—국무총리산하 濟州道開發推進委員會의 심의—당정협의(90. 7.25)—공청회(90.9.11)—당정협의 및 실무작업—국회상정(90.11월 예정)—통과라는 立法過程을 거칠 것이 예상된다. 動員模形은 정부의 힘이 강하고 민간부문의 이익집단이 취약한 후진국에서 많이 나타나는 모형이다. 이때 입법과정에서의 영향력은 지역주민집단인 주민주도집단은 반대집단을 누르고 정부의 政策決定者를 움직일만큼 정치적

힘이 있는가에 달려있다. 정치적 힘이란 그지역의 規模, 凝集力 뿐만아니라 財政力, 구성원 의 政治的, 社會的, 經濟的 地位와 名望등 정치적 차원에 의존하게 된다.

### ③ 開發政策의 機關委任事務化

특조법은 濟州道開發에 관한 업무를 전적으로 國家業務로 규정하고 있다. 機關委任事務란 법령에 의하여 국가 또는 상급지방자치단체로 부터 지방자치단체의 집행기관(지방자치단체 의장, 교육위원회)에게 그 처리가 위임된 사무를 말한다. 우리나라의 경우 地方自治團體에서 시행되는 國家行政事務는 法令에 다른 규정이 없는 한 地方自治團體의 長에게 委任하여 처리하도록 되어있다(지방자치법 제93조). 機關委任은 국가와 지방자치단체사이에서 행해질 뿐만아니라 상급자치단체와 하급자치단체의 사이에도 행해질 수 있다(동법 제95조). 地方自治團體의 執行機關인 도지사, 시장, 군수가 기관위임사무를 처리할 때 國家의 下級機關과 동일한 지위에서 國家(또는 상급자치단체)의 엄격한 職務監察을 받게되며 그 事務處理에 관하여 地方議會는 필요한 경비부담에 관한 사항외에는 관여할 수 없게된다. 따라서 地方自治團體의 長이 地方自治團體의 首長이라기 보다는도 國家(또는 상급자치단체)의 一線機關에 불과하다.

### ④ 議員立法

특조법은 절차상에 여러가지 문제점이 있지만 議員이 發議하는 形式을 갖추고 있는 의원 입법이다. 대체로 地域開發에 관한 立法은 專門性과 執行的 性格을 지니고 있기 때문에 行政府에서 發議하는 傾向이 많다. 특조법은 濟州道 國會議員 3명이 共同發議하고 그중 한 의원이 立法提案說明을 한 예정이다. 따라서 의원입법의 背景과 過程에 대한 관심을 가질 필요가 있다.

## 3. 濟州道開發特別措置法の 問題點

### 1) 지나친 中央集權的 開發方案

濟州地域에 관한 綜合開發計劃法은 <표1>에서 보는 바와같이 여러번의 변동에도 불구하고 입안과 심의 그리고 승인과정은 여전히 上意下達式(top-down)에서 탈피하지 못하고 있다. 특히 이번 특조법은 지금까지 경유내지 협의 단체였던 내무부장관과 건설부장관을 제외시켰다는 점에서는 파격적인 입법이라고 볼 수 있다. 따라서 이번 특조법으로 인하여 地域

〈표1〉 제주도개발계획법과 과정변천

법안 과정	국토건설종합계획법 (1963년 제정)	특정지역종합개발촉진에 관한 특별조치법 (1980. 1 제정)	제주개발특별조치법 (1990. 11 제정에정)
입안 및 작성자	도지사	도지사 또는 건설부장관	도지사
협의(경유)	내무부장관, 건설부장관 경우	건설부장관이 관계중앙부 처장관과 지방자치단체장 과 협의	종합개발추진협의회
심의	국토건설종합계획심의위원 회	특정지역종합개발추진위원 회와 국무회의	제주도개발지원위원회
승인	국무총리	대통령	대통령

開發의 單線的 指揮系統을 確立하는 效率性提高라는 측면도 있지만 개발업무에 관한 한 제주도는 「국무총리실의 심의」 「대통령 승인」이라는 구조에서 보면 한국최초로 「직할도」 「特別道」로 昇格되는 모양을 갖추게 된다.

그러나 이러한 지위격상에도 불구하고 격상에 따른 더 많은 문제점을 노정시키고 도민의 심한 반발을 사고 있다고 본다. 지금까지 중앙집권에 의한 폐단은 한국정치 및 행정사가 뚜렷이 기술하고 있기때문에 지면관계상 재언을 얹겠다. 다만 地域開發過程에서 中央集權에 依한 上意下達方式은 地域開發에 대한 行· 재정지원의 恣意의 使用, 地域開發情報의 獨占과 誤用, 建設部等 關係機關官僚의 權威의 行態와 汚職等 夤緣 逆機能을 노정시켰다. 이러한 폐단은 결국 국토를 종합적으로 이용 개발 보존하여 産業立地와 生活環境의 適正化를 기함으로써 國民生活의 向上과 國民經濟의 發展에 寄與함을 목적으로 운영해온 國土計劃은 오히려 대도시의 과밀화 및 농촌지역의 과소화, 그로인한 엄청난 外部不經濟의 發生, 富의 편재 등 우리나라의 가장 큰 문제가 되었다. 더군다나 제주개발에 관한 결정권을 갖고 있는 지원위원회에서 제주도지사는 부위원장직위에 관계없이 고립무원일 수 밖에 없다. 그 이유는 구성원들의 직위와 소속부서, 그리고 지사임면에 대한 권한소재등을 헤아려 보면 쉽게 납득이 갈것이다.

## 2) 입법과정에서 정치적 과정배제

앞서 기술한대로 특조법은 議員立法이다. 地域區의 地域問題에 關한 立法은 地域區 國會

議員이 主導集團이 되어야 함은 明若觀火하다. 그럼에도 불구하고 이번 특조법 立案過程에서 地域區 國會議員들의 보인 關心과 行動은 道民의 期待와는 매우 동떨어졌다고 여겨진다.

政策決定은 原則적으로 보면 國會, 大統領, 行政府가 擔當하는 役割이다. 그러나 實質적으로 보면 政黨이 커다란 役割을 한다. 政黨이 選舉時에 提示한 政策代案은 그 政黨이 執權黨이 되는 경우에 政策으로 決定되는 경우가 많다.

비단 選舉에서 公約으로 提示한 것이 아니라도 執權黨은 평소에 당에서 重要한 政策을 決定하여 國會에 提出하여 法案으로 可決되거나 行政府에 提示하여 이를 받아들여도록 함으로써 實質적으로 政策을 決定하는 경우가 많다. 이러한 역할에도 불구하고 여당국회의원 일색적인 본도 국회의원들은 濟州道 未來를 결정짓는다고 노심초사하는 도민의 입장만큼이나 입법시안마련에 참여와 勞力을 다 했는지에 疑問을 제기해본다. 道民의 關心과 意見を 表出하도록 하여 表出된 意見を 結집하는 過程과 役割은 地域區國會議員들에게는 본질적 의무이다. 입법과정에서 도민의 意見を 事前 수령하는 政治的 過程을 도의시켰기 때문에 결국 특조법에 대한 不順應(non-compliance) 분위기만 만연시켰다. 政治와 行政의 效率性이라는 側面에서 問題를 提起하고 싶다.

흔히 주변지역(저개발지역)의 발전을 위해서는 정부의 개입은 필수적인 것으로 받아들여지고 있다. 그러나 정부자체도 이해관계로 얽혀있기 때문에 經濟力과 結탁하는 경향이 많다. 이런 경우 정부가 시행하는 정책이 오히려 不平等을 야기시키게 될 수도 있다. 또한 그러한 상황하에서는 아무리 관념적으로 잘 의도된 지역개발계획이라 하더라도 不平等을 야기시키는 근본적인 원인을 파헤치지 못하는 정책을 수행해 나가기 때문에 처음 의도와는 달리 단지 지역이 당면하고 있는 문제를 限定的이고 부차적인 問題만을 다루게 되는 것이다. 따라서 지역개발의 가장 큰 전제는 周邊地域은 核心地域의 부속물로서가 아니라 지역 스스로의 자립적 발전을 촉구할 수 있는 여건조성에 中央政府는 전력해야 할 것이다.

### 3) 住民參與의 排除

住民參與要求는 이법의 性格上 연목구어라 할 수 있다. 즉 이법은 하나의 節次法이며, 내용상으로도 住民參與와는 距離가 먼 中央集權的 開發方式을 根幹으로 하기 때문이다.

주민참여의 의의는 도하 각 新聞과 放送 그리고 여러형태의 모임에서 論議되었기 때문에 省略하고자 한다. 다만 여기에서는 政策執行의 效率性을 확보하는 수단에서 政策執行上의 順應(compliance)이라는 측면에서 논의하고자 한다.

순응이란 정책이나 법규에서 요구되는 행동에 따르는 행위를 의미한다. 반대로 여기에 따르지 않는 행위를 不順應이라고 부른다. 政策執行을 爲해서는 크게 두 集團의 順應이 必要하다. 첫째가 정책대상집단(주민)이고 둘째는 政策執行을 擔當하는 中間媒介集團 및 서비스

提供을 直接擔當하는 一線官僚들이다. 이들 두집단의 順應이 없으면 政策執行은 失敗하게 된다.

그러나 特조법이 완성되기 전부터 道民들이 不順應의 분위기가 深刻한 境地에 와 있다. 이 不順應의 요인은 ① 政策의 所望性, 명료성, 일관성의 不足, ② 政策執行者의 態度와 信賴性의 問題 등 理論的 要因에 의해서 나타난 면도 있지만 가장 큰 要因은 자신이 속해있는 地域開發에 관한 意思決定過程에 排除때문이라 할 수 있다.

地域開發에서의 住民參與는 개발과정에 직접개입(involverment)을 의미하는 것이지 정부가 하려고 하는 것을 合法化하기 위하여 손들어 주거나 투표하는 둘러리 입장을 의미하는 것은 아니다.

#### 4) 地域開發政策에 대한 地方議會의 關與排除

地方自治는 國家가 法律的으로 부여하고 있는 權限의 범위안에서 지방주민의 自律的 組織에 의해 地方的 事項을 자기재원을 가지고 독자적으로 처리해가는 政治·行政體制를 뜻한다. 따라서 地方自治는 지방적 사항에 대해 책임을 진다. 여기서 地方的 事項이란 지방자치단체의 存立에 관한 것과 公共的 事業에 관한 것을 말한다. 지방자치단체의 존립에 관한 것은 自治團體의 組織과 運營을 지칭하고 공공적 사업에 관한 것은 住民의 生活과 生産活動에 관한 機能, 즉 地域開發行政에 해당하는 것이다. 이와같이 지방자치는 바로 地方自治團體의 存立과 더불어 地域開發을 促進해야 할 責任을 갖는다.

地方議會는 法律이 부여하는 代表機關으로서, 議決機關으로서 그리고 立法機關으로서의 地位를 지닌다. 따라서 地域自治 요체는 地方議會임은 재언을 요하지 않는다. 그런데 特조법은 전술한 바와같이 濟州地域開發行政에 관한 모든 사항을 國家事務로 규정함으로써 地方議會의 關與를 완전히 배제시켜 놓았다.

이와같은 현상은 결국 자가당착적 모순에 빠진 결과를 자아내었다. 지역개발에 관한 執行的 機能은 집행기관인 地方自治團體長에게 歸屬됨은 당연한 논리인데도 불구하고 많은 주민들은 도시사의 권한비대에 대해 의의를 제기하고 있다. 아무리 집행적 권한이 강하고 비대해도 철저히 견제할 수 있는 장치(지방의회)만 전실하다면 機能分化라는 측면에서 바람직한 현상이다. 따라서 개발의 목표와 개발방향의 결정, 개발수단의 선정 등 지역개발에 관한 정책결정 부분은 地方議會의 權限事項이 되어야 하며 그의 정책집행에 관한 사항은 地方政府의 權限으로 규정하는 것이 바람직하다.

#### 5) 開發政策(開發哲學)의 潮流와 逆行되는 開發方向

현재의 開發政策의 추세는 대체로 다음과 같은 방향으로 요약된다.

첫째, 衡平性 實現이다.

주지하는 바와 같이 지금까지의 지역개발방향은 GNP 성장위주의 下向的 開發方式을 취해 왔다. 이 속성은 결과적으로 國家的 地域開發 方式과 都市 指向的, 工業開發戰略에 의한 지역개발을 추진케하였다. 이와같은 능률성위주의 지역개발은 비록 국가전체적으로 보았을 때 국민총생산과 그 성장률은 증가하였지만 그 惠澤은 지역간, 계급간에 不均等하게 配分되었으며, 深化된 成長隔差와 國土空間의 二重의 構造는 지역간의 社會·經濟·政治的 水準에서 긴장감을 더 고조시키는 결과를 초래하게 되었다. 이러한 현상이 더욱 문제시되는 이유는 地域間的 不均等한 發展이 지속적으로 더욱 深化되어가고 있다는 사실이다. 제주지역내의 산업체 특히 중심산업인 第3次産業의 所有形態, 土地保有狀況을 보면 절대적으로 外地勢力의 占有比率이 높고, 財政規模 및 地域經濟成長規模는 매우 영세할 뿐만아니라 成長率면에서도 타지역에 미치지 못하고 있음은 모두 알고 있는 사실이다. 그리고 외지세력에 대한 도민의 감정 또한 매우 격한 상태라는 것도 주지된 사실이다. 그러나 고도의 經濟的 成長을 이룩하고 있는 국가라고 하더라도 不平等, 失業, 分業 등이 감소되고 있지 않으면 진정한 의미의 발전이 이루어졌다고 결코 할 수 없다.

衡平性的 實現은 이와같은 진정한 의미에서의 발전을 실현시키기 위한 수단이요 목적이며 또한 현재 地域開發政策目標의 큰 흐름인 것이다. 이번 특조법은 전체적인 내용면에서 보면 能率性에 根據를 둔 地域開發을 指向하고 있으며 衡平性的 確保可能性은 요원한 것 같다. 開發은 단지 얼마나 많이 생산하느냐가 문제가 아니라 무엇을 어떻게 생산하느냐 하는 것도 포함된다. 많은 연구에서 국가나 지방정부가 토지소유와 기업가에게 부를 집중시켜 불균등을 심화시키고, 갈수록 더더욱 유리하게 만들고, 나중에는 법적인 조치에 의해서 대항세력을 무력화시키는 순으로 지역개발정책을 집행하는 사례가 많았음을 경험하였는 바 이러한 의미에서 이번 특조법이 시사하는 바가 많다.

둘째, 保存에 대한 認識變化이다.

흔히 많은 政策決定者들은 保存은 "원상태로 내버려 둔다"라는 선입감을 갖고 있는 것 같다. 土地論에서 보면 保存地帶는 開發地帶에 비해 ① 기술수준으로 공급량을 증가시키기 어려우며 ② 개발지대보다 상대적으로 규모가 적고 ③ 代替財 개발가능성이 적은데 반해 ④ 교육 및 소득수준증가와 노년층의 확대에 대한 수요가 급증하고 ⑤ 관광동기의 변화에 의해 보존지대에 대한 수요는 더욱 폭발적일 가능성이 많다. 따라서 보존지대의 개발지대에 대한 相對的 價値는 점차 증대하게 된다. 즉 보존자체가 開發 및 經濟行爲라고 할 수 있다. 保存은 단지 保存을 爲한 保存이 아니라 ① 開發을 爲한 保存과 ② 保存을 爲한 開發政策의 重要性을 정책결정자들은 인지하여야 할 것이다.

이번 특조법에 대한 도민의 거부사유중에 하나도 開發을 爲한 開發, 觀光을 爲한 開發 등 開發指向的 政策目標에 기인하고 있음을 알아야 할 것이다.

## 4. 方案 — 補完點

지역주민의 요구에 부합되고 지역경계가 활성화될 수 있는 開發을 위해서는 국가적 차원에서 수립한 劃一的이고 下向의인 開發指針과 方式을 따르는 地域開發보다는 地域住民이 自己意思에 의해서 그 지역의 최대복지를 위한 最適手段과 最適方法이 무엇인가를 추구하고 施行해 나가도록 해야 한다. 이를 위해서 개발계획의 수립과정부터 정책결정 및 그 시행에 이르는 일련의 開發過程의 權限을 移管시켜야 한다. 즉 地域住民들이 그들의 特殊性과 與件에 맞추어 자신들의 發案과 人力으로 開發過程을 이끌어 나가고 管理·運營하게끔 하여야 한다. 저개발지역과 그 지역주민이 갖고 있는 生産性과 潛在能力을 발휘하도록 하기 위해서는 發展地域의 성장을 위해 쓰여진 것과 똑같은 정도로 機會의 均等 또는 그러한 機會로의 接近性을 同等하게 부여하는 것이 우선적이라고 하겠다. 다시 말하면 정치·경제·사회·문화 등의 여러 측면에서의 지역간의 격차를 분명히 하고 정확하게 일정한 기반 위에서 發展地域과 同等한 位置로 끌어올린 후 發展地域과 周邊地域가 상호보완적 관계를 형성·유지하도록 지향하고 지방의 獨自의 特性과 多樣性, 그리고 自立性을 최대로 인정한다면 지역사회 주민의 의지가 開發目標에 충분히 반영되고 외부의 영향력이 가급적 배제된 내생적 발전잠재력을 활성화할 수 있을 것이다.

地域開發政策도 물론 國家政策目標과 상호의존성을 갖고 있다. 그러나 內的 植民地形의 開發이 아니라 그 지역의 自立的인 發展이 이루어지는 政策을 시행하기 위해서는 때로는 國家政策과 상충될 수도 있다. 그러므로 지역목표와 국가목표와의 상충을 해결하고 보다 地域이 主體가 될 開發計劃이 되기 위해서는 국가적인 차원에서 수립한 명시적인 지역개발 목표에 따라 투자량을 우선 지역별로 분배·결정한 후, 지역 내에서 主體的으로 그 地域 欲求에 비추어 投資部門을 결정하는 것이 보다 바람직하다.

이와같은 논리에서 이번 특조법에 대한 補完點을 열거하면,

1) 地域開發의 觀點(哲學)變化가 우선되어야 한다.

能率性中心인 總量的 經濟開發에 대한 批判과 더불어 開發이란 經濟成長의 果실이 國民들의 기본적인 욕구 또는 수요와 연결되지 않을 때는 개발의 의미가 없다고 보아야 한다. 따라서 진정한 지역개발은 下向的, 巨視的, 據點的 開發보다는 地域住民들의 要求와 參與에 바탕을 둔 上向的, 微視的, 福祉的 開發에 중점을 두어야 한다. 또한 能率보다는 衡平, 開發보다는 保存의 重要性도 인식되어야 한다.

2) 住民의 地域開發에 觀한 政策決定에 參與保障이 되어야 한다.

地域開發에 關한 政策決定에 住民의 參與理由는 앞에서 논의했다. 이러한 의의에도 불구하고 住民參與는 매우 形式的인 樣態로 轉落하는 예를 많이 經驗하였다. 이는 住民參與의 水準과 內容이 미약하기 때문이라고 사료된다. 地域개발에 대한 住民참여는 단순히 地域개발에 대한 의사결정수준에 더하여 開發目標의 選定으로 부터, 手段選定에 이르는 制度的 裝置, 資源動員方法, 事業選定方式을 포괄하는 수준이 되어야 한다.

이를 위해서는 住民대표기관인 지방의회로 하여금 實質的 權限을 갖도록 하여야 할 것이다. 附則 2조 2항의 地方議會에 대한 權限은 결국 大統領의 職위에 따라서 지방의회의 內容이 달라질 수 있는 尙항이다.

특조법에 地方議會의 權限을 章으로 하여야 한다. 이때 주요내용은 濟州開發에 關한 計劃案에 대한 ① 審議·議決權限을 두는 일 ② 開發計劃에 대한 審議機關의 組織構成에 關한 權限을 두는 案중에서 제주지역개발계획안에 대한 최종승인권자와 연계하여 결정하도록 한다. 이때 ① 안을 채택할 때는 현재 특조법(제6조 1항)에 있는 지원위원회와 협의회에 關한 사항을 議會의 審議·議決事項으로 하며 지원위원회는 經由機關化하며 協議會는 의회내에 分野別 委員會를 構成하여 協議하도록 한다. ② 안을 採擇했을 때는 집행부와 협의하여 심의기관의 구성(가정 제주지역계획위원회)권을 가지며 최종의결은 地方會議에서 말도록 한다. 이때 지원위원회와 협의회의 조직과 권한은 ① 안의 경우와 같다.

(3) 제3섹타의 活性化 方案을 具體化하여 한다.

제3섹타의 의의는 公益性和 效率性을 동시에 증대한다는데 있다. 특조법에 명기된 地方公企業 내지 地方公社는 구조적으로 效率性에 문제가 있음을 많은 經驗을 통해서 알고 있다. 반면에 도민에 의한 자본모집과 회사설립은 도민자본의 영세성, 자본의 대표성문제, 그리고 금융기관과의 신뢰성(우대금리적용등) 확보문제등이 산재해 있기 때문에 관과 민의 共同出資가 차선의 방안으로 제시될수 있다.

具體的 方案을 약술하면 다음과 같다.

① 出資者 :

中央政府, 地方自治團體, 民間人, 기타 出損이 가능한 기관

② 주식소유형태

방안 내용	1	2	3	4
주식 소유 형태	중앙 및 지방정부 51% 이상, 민간인 49% 이하	중앙 및 지방정부 49% 이하, 민간인 51% 이상	중앙 및 지방정부 25% 이하, 민간인 75% 이상	우선주에 의한 주식 배분 형태

\* 이때 민간인의 최대보유주식한도를 결정해야 하며 청약의 범위에 대한 논의도 병행하여야 한다.

③ 運營責任者

방안 내용	1	2	3	4
운영책임자	중앙 및 지방정부	민간인	중앙 및 지방 정부 에서 임명한 민간인	지방 의회에서 임명 한 민간인

④ 監督機關

방안 내용	1	2	3	4
감독기관	정부투자기관 기본 법에 의거	지방정부	의 회	주주총회

⑤ 事業內容

방안 내용	1	2	3	4
사업 내용	공익적 요소가 강한 지역사업	주요 관광기관업무 (한국관광공사, 제 주지역 관광사무소등) 주요 관광의 집행하 기 업무	수익성이 강한 사업	모든 부문

## 5. 결 론

지금까지의 論議過程에서 볼 때 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다.

### 1) 특조법의 制定留保

특조법을 적어도 地方自治가 實施되고난 4~5년 후에 제정했으면 한다. 그 이유는 첫째, 현재 특조법을 만들 정도로 시급한 상황이라고 할 수 없다. 둘째, 地方自治實施전에 하는 원인에 대해서 consensus가 도출될 가능성이 없다. 셋째, 住民參與의 방안은 議會에 依해서만이 實質的으로 制度化될 수 있다. 넷째, 立法過程이 너무 조급하고 비공개적이다. 마지막으로, 현재의 법체계가 정비되지 않는한 지방의회의 권능자체가 한계가 있기 때문이다.

### 2) 특조법의 廢棄

특조법을 制定하여 實施하는 것보다 制定하지 않는 것이 濟州地域開發에 도움을 준다는 점이다. 그이유는 첫째, 法律의 衡平性에 있다. 法適用의 衡平性維持라는 次元에서 볼 때 현실의 妥當性에도 불구하고 지역주민과 외지인에게 차별적 법적용이 가능한가에 대한 문제가 상존해 있다.

둘째, 상향적 개발 자체가 갖는 한계점이다. 상향적 개발은 선택적 지역폐쇄성을 특징으로 한다. 따라서 地域의 特性上 폐쇄성에 대한 정당성을 확보할 수 있느냐는 문제가 제기된다.

셋째, 제주도의 政治的 資源 不足에서 오는 問題點이다.

바람직한 濟州開發은 地域内の 모든 階層과 住民들에게 土地 및 다른 資源을 폭넓게 接近, 利用可能할 때 可能하다고 본다. 현재의 토지 및 다른 자원의 所有形態를 質的·量的側面에서 볼 때 土地에 대한 대대적인 改革(land reform)없이 모든 개발의 論議와 方案은 道内外의 가진사람을 爲한 것일 수밖에 없다. 과연 기존 정치 및 경제기득권자들이 제주개발을 위해서 기득권을 포기할 것인가, 아니면 그러한 힘이 제주도내에 있는가에 대한 질문에 긍정적인 답을 하기가 어렵다.

넷째, 既存 法律에 의해서도 특조법의 效果를 充分히 產出할 수 있다. 마지막으로, 官僚의 對應性이 確保되었는가 하는 점이다. 즉 地方自治에 대한 協力과 歡迎의 자세, 즉 內務部의 自治部化, 建設部의 지원부서화, 其他 中央部署의 權限의 移讓, 高級公務員의 지사, 시장, 군수에 대한 열망포기 등에 관한 대응이 긍정적으로 되어 있는가 등이다.