

“풀뿌리 주민자치 살아나야 제주특별법 효과”

제주특별법 시즌2를 준비하다 <1>특별법 전면개정, 어떻게 할 것인가?

1992년 제주도개발특별법 시작으로 30년 지나
변화된 상황·여건 대응 한계… 시스템 개선해야
‘제주형 새모델’ 구축을… 재정 근거 확보 관건

제주의 미래와 직결되는 사안인 ‘제주특별법 전면개정’에 도민 의견을 반영하고 전면 개정의 방향에 대한 각계각층의 의견을 들어볼 수 있는 공론의 장이 마련됐다.

제주와미래연구원·한라일보·제주의소리는 특별기획으로 ‘제주인들이 바라는 제주특별법 시즌2를 준비하다’를 주제로 제주특별법 전면 개정에 대해 총 11회에 걸쳐 토론을 진행한다.

첫번째 토론은 ‘제주특별법 전면개정, 어떻게 할 것인가?’를 주제로 지난 4일 제주와미래연구원에서 진행됐다. 토론에는 김태운 제주연구원 선임연구위원, 김영배 국회의원(더불어민주당, 제주·세종균형발전특별자치추진단장), 송재호 국회의원(제주시 갑), 홍영철 제주참여환경연대 공동대표가 참석했다.

▶김태운(사회자)=제주에는 왜 제주도개발특별법, 국제자유도시 특별법, 특별자치도특별법을 제정했던 것이지?

▶송재호(송)=국제자유도시와 제주특별자치도에 관한 특별법의 기초는 1992년에 제정된 제주개발특별법으로 거슬러 올라간다. 이후 김대중 정부 때 국제자유도시특별법이 추가됐다. 이후 노무현 정부 때 제주자치법을 한국 분권의 모델로 삼아보자는 취지에서 특별자치법이 추가돼 현재에 이르고 있다. 공통점은 우선 제주도민이 무엇을 바라느냐 하는 것보다 서울, 중앙의 필요에 의해서 제주가 어떻게 가야 하는냐에 대해 역점을 뒀다. 따라서 특별법에 대한 성찰과 반성도 이러한 내용에 대해 집중적으로 제기될 것으로 보인다.

▶김영배(김)=특별자치는 노무현 정부 때 처음 시도가 된 이후 법안이 만들어지고 현재까지 6번 정도 개정했다. 하지만 노무현 대통령 시절의 그 꿈과 비전만큼 특별자치가 제대로 법안에 담겨있거나 행정제도 내에서 작동을 하지는 못하는 것 같다.

▶사회자=특별법 3법 시대가 시작된 지 30년이 됐다. 도민들이 반대했던 핵심 이유는?

▶홍영철(홍)=반대했던 이유는 크게 두 가지다. ‘개발이억학수’와 ‘도민주체개발’이다.

우선 개발특별법의 내용이 개발 이익을 제주도민들에게 돌려주지 않는 내용을 담았기 때문에 반발이 있었다. 가령 개발특별법이 통과되자마자 보존이 필요한 중산간 지역의 골프장부터 개발이 됐다. 개발 장치를 달아준 것이 개발특별법이다. 국제자유도시 역시 그 과정에서 외지 자본을 유치해서 개발하겠다는 내용을 담아서 반발을 샀다. 2002년 국제자유도시 종합계획이 수립된 이후 2006년 국제자유도시 종합계획과 특별자치도가 결합된 특별법이 만들어지는데, 이 결합도 이해되지 않는다. 특별법 목적 조항 중 ‘규제 완화’라는 말이 나온다. 즉 규제 완화를 통해 국제자유도시를 조성하겠다는 것인데, 결국 특별자치치는 풀뿌리 자치가 아니고 개발을 용이하게 추진할 수 있도록 외자를 유치해서 개발을 용이하게 하는 권한을 도지사에게 부여한 것이라고 본다.

▶사회자=제주특별법이 많은 상황과 여건의 변화를 담아내지 못한다는 주장도 있다.

▶김=법안의 내용도 미래를 내다보는 구상으로 업그레이드 돼야 한다. 특별자치에 대해 이야기하자면, 권한이 나눠지는 ‘분권’의 과제와 분권을 하고 나서 권한이 지역에 배분되는 지역 내에서의 풀뿌리 자치 및 거버넌스 구성 문제는 또 다른 차원의 문제일 수 있다. 풀뿌리 자치의 역량을 키우고 자기 의사결정권을 부여하는 게 자치의 핵심이라고 본다.

▶송=1992년 개발특별법이 왜 국회에서 날치기 통과가 됐을까. 또 이 법안을 두고 제주도민이 왜 그렇게 반대했을까를 생각해야 한다. 아울러 김대중 정부 당시 국제자유도시를 만들 때 신자유주의 물결에 편승하기 위해 제주에서 시범적으로 해보자는 취지로 시작했지만 정책화된 것은 거의 없다. 또 노무현 정부 들어서도 자치의 모델을 만들고 싶었지만 중간에 변형됐다. 김대중 정부가 가졌던 본래 뜻과 도민의 뜻과도 유리했던 부분들을 지금 시점에서 수선해야 한다.

▶김=결국 핵심은 두 가지다. 자기의사결정권, 강제적 권한이다. 주민들이 스스로 논의·수립하고 공감하고, 그 방향으로 계획을 수립하고, 계획을 기초로 그것을 실행할 수



김태운 제주연구원 선임연구위원.



김영배 국회의원.



송재호 국회의원.



홍영철 제주참여환경연대 공동대표.

있는 재정과 강제적 권한을 확보하는 식으로 진행해야 한다.

▶사회자=제주도와 도의회가 제각기 움직이고 있다. 도민 혼란 우려도 있다.

▶홍=도의회나 제주도가 모두 특별법 전면 개정을 하겠다며 전부개정 수준에서 개정안을 내놓고 있는데 큰 차이는 없다고 본다. 현재까지 제도 개선 과정에서 미비했던 것들을 조금 더 가져오는 정도의 수준이다.

▶송=자치의 기본은 자기의사결정권이고, 그것을 가지려면 의사결정을 해보겠다는 안이 있어야 한다. 제주도는 이 안을 만드는 데 거의 노력이 전무하다. 도정 운영 시 권한을 확대하면서 필요한 규제들을 풀어달라는 특권을 정부에 요구하는 수준에 머물고 있다.

▶사회자=국제자유도시에 대한 개념과 명칭, 목표를 새롭게 정하게 나아가야 할 것 같다.

▶송=국제자유도시의 큰 맹점은, 국제자유도시가 가고자 했던 방향을 제시하지 못했다는 데 있다. 생명, 바이오, 신재생에너지, 융합해수 등 외부 자본이 아니라 정부의 지원과 도내 자본을 동원해서 해내는 것들에 집중해야 한다.

▶김=민주당 제주자치지원단 입장에서 기본적으로 자치입법이나 자치행정의 틀을 짜는 일을 할 수 있다. 이 내용을 채우고 그 과정을 밟는 것은 제주도와 제주도의회, 도민사회공론이 모이는 과정에서 나온다.

▶사회자=제주의 자기의사결정권이 많아지기 위해서 정부의 정책 방향과도 일맥상통해야 할 것 같다.

▶송=중앙부처가 권한을 분산해주면 지역에선 그것을 주권화 해야한다. 제주도가 주체적으로 영향을 행사하지 못한 측면이 컸다. 받아들인 권한이나 영향도 충분히 발휘하지 못하면서 더 많은 것을 요구하고 있다.

▶사회자=지역사회가 받은 권한을 잘 활용하지 못하게끔 만든 구조적인 문제가 있는지는? 가장 넘기 어려운 벽이 지역형평성 논란인데.

▶홍=새로운 걸 하기 위해서 타 지역 국회의원 설득해야 한다.

▶송=분권의 분권화, 즉 제주에 넘어온 권력을 또 어떻게 나눠야 하는가가 중요하다. 지역 내부의 시스템적인 문제도 굉장히 중요하다. 제주도는 이에 굉장히 소홀했다. 그래서 이번 도지사 선거 전에 우리가 특별법의 기본을 개정해보자는 취지로 논의하는 거다.

▶사회자=문재인 대통령 임기 내 실현 가능한 것인지?

▶김=대통령의 의지는 확고하다. 도민들 사이에서 논의돼서 의견을 모으고, 그것을 제도까지 설계할 수 있는가가 관건이다.

▶송=전부는 하지 못해도 최소한 가닥은 풀어야 한다. 제주도와 도의회가 하지 않고 있다. 단 한 번도 두 기관이 합심해서 도민 공론화 작업을 하지 않았다.

▶홍=제주도나 도의회에선 전문가 수준에서 필요한 안들만 찾아서 올리고 있다. 제주 미래가치에 맞는 새로운 정체성 등 이에 대한 담론이 있어야 한다. 담론을 형성하면서 개정안을 만들어야 한다.

▶사회자=조항 하나하나의 개별적인 문제보다는 제주가 어느 방향으로 나아가야 할 것인지, 목표와 방향을 명확히 하고, 목표 도달을 위해 원칙과 기준을 어떻게 마련하고, 그에 기반해서 필요한 내용들을 결정해나가는 말씀을 해주셨다. 특별법 전면개정 시 반드시 반영해야 할 사항이 있다면?

▶홍=환경이라는 개념을 특별법 비전 안에 담아야 될 것 같다. 또 형평성 논리에 휘말리게 아니고 제주도 환경 보존 필요성에 대한

공감과 법제도 통과에 국회 차원의 힘을 모아주셔야 한다고 생각한다.

▶송=물, 풍력, 환경, 인권 평화, 휴양 등을 활용할 수 있는 새로운 제주형 모델이 있어야 한다. 또 중앙에서 받은 것을 돌려보내든지 아니면 제대로 하든지 선택해야 한다. 행정시 인구 비대와 관련한 문제도 해소해야 하고, 공항 등 대규모 사업에 대해서 주민투표 등 직접민주주의를 도입하는 방안도 있다.

▶김=첫째, 법 개정에서 가치와 목적, 방향성을 정립하는 핵심 좌표에 대해 법안의 제부터 시작해 새롭게 적극 검토하겠다. 둘째, 현재 제주특별자치도를 지원하고 있는 행정체계에 대해 좀 더 강화·개선할 필요가 있다. 국무조정실 밑에 지원단이 한시적으로 운영되고 있다. 독자적인 행정조직으로 안정적 운영할 수 있는 행정체계 개선이 필요하다. 곧바로 검토하겠다는 말씀을 드린다. 셋째, 재정 문제다. 기금, 부담금 등 제주도에 오는 것 자체에 대한 재정적인 근거를 만들 수 있도록 제도화가 돼야 한다. 국회에서도 공론화하겠다. 마지막으로 풀뿌리 자치가 살아나야 지금까지 거론된 내용들이 확보될 수 있다. 자치제도를 조금 더 보완하거나

재설계할 부분들에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 작년 말에 32년 만에 지방자치법 전부개정안이 개정됐다. 중요한 내용이 들어있다. 대통령 후보들이 이에 대한 의견을 낼 것으로 알고 있다. 풀뿌리 주민자치를 강화하면서 공론을 조성하는 이러한 과정 자체가 제주도에 자치제도를 제대로 설계해보는 단계가 될 수 있도록 법적인 뒷받침도 있는 사항이기 때문에 논의를 해왔으면 좋겠고, 필요하다면 법을 고칠 수도 있는 문제라고 생각한다.

정리·강다혜기자

제주와미래연구원·한라일보 공동기획

축 훈

은탐산업훈장

제26회 바다의 날 기념식에서 은탐산업훈장 수훈을 진심으로 축하드리며 앞날에 무궁한 발전과 더 큰 영광이 함께 하시길 기원합니다.

고성원
대양해운(주) 대표이사, KSA·한국해운조합 회장 (사)제주항발전협의회 회장

신촌초등학교 총동문회 회장 정성택 외 회원 일동
신촌향우회 회장 강석훈 외 회원 일동

취 축 임

제9대 수원초등학교 총동창회 회장

김치중

수원초등학교 총동창회 회장 취임을 진심으로 축하드리며 앞날에 무궁한 발전과 더 큰 영광이 함께 하시길 기원합니다.

수원초등학교 23회 동창회 회장 고흥석 외 회원일동

수 축 상

제47회 제주보훈대상 (상이군경부문)

고원찬

제47회 제주보훈대상(상이군경부문) 수상을 진심으로 축하드리며 앞날에 무궁한 발전과 더 큰 영광이 함께 하시길 기원합니다.

월남전참전맹호제주도전우회 회장 강용희 외 회원일동