

# “도민 목소리 반영 창구 축소... 갈등 키워”

제주특별법 시즌2를 준비하다 <3> '제주, 연방제 수준 자치권 가능한가?'

단일 광역 행정체제로 민주주의 작동 시스템 후퇴  
제주특별법 부분 개정정보단 전면 개정이 더 바람직

기초자치단체 폐지 후 지역민들의 의견을 듣는 창구가 축소되며 지역 사회 갈등이 더 커졌다는 진단이 나왔다. 또 자치분권을 위해 도지사에게 집중된 권한을 분산해야 한다는 의견도 있었다. 제주와미래연구원·한라일보·제주목소리네트워크 특별기획으로 '제주인들이 바라는 제주특별법 시즌2를 준비하다'를 주제로 제주특별법 전면 개정에 대해 총 11회에 걸쳐 토론회를 진행하고 있다. 세 번째 토론회는 '연방제 수준의 특별자치 가능한가'를 주제로 지난 19일 제주와미래연구원 등에서 진행했다. 토론회에는 김태윤 제주연구원 선임연구원, 오영훈 국회의원(더불어민주당·제주시 을), 박건도 제주주민자치연대 참여자치위원장 겸 제주청년사회적협동조합 이사장, 강창민 제주연구원 연구기획실장이 참여했다.

▶김태윤(김·사회자)=특별자치도가 출범한 지 15년이 됐는데 법적 지위가 안정적으로 유지되면서 순항하고 있다고 생각하는가?

▶오영훈(오)=최근 세종자치시특별법이 제정되고, 지방자치법이 일정 부분 개정되면서 법적인 지위가 흔들리고 있다는 인상을 줄 여건이 됐다고 생각한다.

▶강창민(강)=특별자치도 출범 후 도민 삶의 질이 과연 높아졌는지에 대해서는 다시 한번 객관적인 검토가 필요하다. 또 국제자유도시 비전으로 갈 지 새로운 비전을 수립해야 할지도 냉철하게 고민을 할 필요가 있다.

▶박건도(박)=민주주의 확대를 위한 진정한 분권이 특별자치도의 취지인데 선거 때 투표하는 거 말고는 제주 현안에 대해 목소리를 내 실질적으로 반영되는 경험을 해 본 적이 없다. 때문에 취지가 과연 실현되고 있는 것인가 하는 의구심이 있다.

▶김=제주특별자치도 한계가 있었다면 구체적으로 어떤 것들이 있다.

▶오=특별자치제는 분권을 새로 실현하는 것이고, 또 분권의 권력을 나누고 분산하는 것인데, 그 분산의 의미가 제대로 특별자치라는 제도에 포함돼 있는지 살펴보면 그렇지 않다. 예를 들어 행정의 효율성을 위해 4개 시·군을 폐지하면서 단일광역 행정체제로 바뀐 것이 도민들이 느낄 때 가장 큰 변화인데, 그런데 그 변

화가 자치 강화와 자치 역량의 강화로 이어졌는가에 대해 점검이 필요하다. 또 다른 큰 변화가 중앙행정기관의 이관이었는데 그것이 과연 올바른 것이었나. 7개 행정기관의 권한을 갖고 와서 이에 수반되는 예산, 인사, 경상비를 보장 받고 있다. 이런 측면에서 봤을 때 제주특별자치도 자치 역량을 강화시키는 방향으로 제대로 설계됐다고 보기는 힘들다.

▶김=그럼 특별자치도 성공 사례는 무엇인가.

▶강=약간의 오류는 있을 수 있지만 제도 설계가 잘못됐다고 보지는 않는다. 다만 도민 삶과 괴리가 있었던 점은 일정 부분 동의를 한다. 세계환경수도 지향, 탄소 없는 섬 정책 등은 환경적 차원에서 상당히 성공적인 부분이 아니었나 싶다.

▶김=주민자치와 관련해 제주도가 특별자치도이기 때문에 유리한 측면이 있는지, 아니면 특별자치도임에도 불구하고 여전히 문제가 있는 부분이 있는지에 대해 말해달라.

▶박=주민자치위원회라는 자치 조직이 있지만 예산이라든가 실질적인 권한을 봤을 때는 상당히 미흡한 수준이다. 또 이런 미흡한 수준의 주민 자치조차 참여하지 못하는 세대가 있다. 문제가 많다.

▶오=환경 분야에서 일정 성과를 이룬 것은 맞다. 그런데 문제는 도민의 삶의 문제에 대해서 스스로 해결할 수 있는 시스템이 없다는 것이다. 특별자치도 출범으로 단일 광역 행정체제로 의사 결정 시스템이 잠깐 오호러 이것이 갈등을 격화시키는 과정으로 작동했던 것은 아닌지 되짚어볼 필요가 있다. 만약에 기초자치단체가 있었다면 국가정책과 관련된 갈등 사항이 현재처럼 격화되었을까하는 생각이 있다. 제2공항 문제를 봐도 만약에 남제주군이라는 기초자치단체가 있었다면 남제주군 군민들이 투표에 의해서 입지선정의 문제를 결정할 수 있을 것이다. 근데 우리는 그걸 또 제주도 전체 의사를 묻는 여론조사 방식을 택했다. 즉 행정시스템이 오호러 갈등을 격화시켜 왔다는 주장도 일면 타당하게 볼 수 있는 측면도 있기 때문에 이 문제에 대해서 제대로 한번 다시 볼 필요가 있다.



강창민 제주연구원 연구기획실장



박건도 제주주민자치연대 참여자치위원장



김태윤 제주연구원 선임연구원



오영훈 국회의원

▶강=기초자치단체 수가 많다든지, 아니면 광역자치가 비효율적이라든지 이런 점들에 대해서는 논란의 여지가 상당히 많다. 다만 갈등을 유발하는 원인은 정치 행정 요인도 있을 수 있지만 그외에 경제적인 요인, 사회적인 요인, 이념적이고 심리적인 요인도 있기 때문에 단순히 정치·행정적인 차원에서 갈등의 문제를 바라보는 지점은 좀 더 다른 시각으로 해석할 수 있지 않을까 하는 생각을 해본다.

▶오=4개 시군 체제가 있을 때보다 단일 광역행정체제로 됐을 때 행정의 효율성이 강화된 거 맞다. 그런데 이 행정 효율성 강화를 보완할 수 있는 민주주의 작동 시스템 문제에 대해서는 우리가 공감하고 있는지 생각해볼 필요가 있다.

▶김=전면개정 혹은 부분 개정 등 제주특별법 개정 방식에 대한 견해는.

▶오=전면개정을 계속 공약을 해왔기 때문에 일관적인 입장이다. 그런데 현재 문제는 행정 공백 사태가 예상되고 있다는 점이다. 제주자치도 지사가 의회의 동의를 얻어 정부와 국회에 개정안에 제출하는 방식이 정부 입법의 한 종류인데 지금 도지사 공백상태가 예상되는 실정이다. 도지사가 없는 상태에서 전부 개정을 정부입법 형태로 추진할 수 있을까라는 고민이 있다.

▶강=7단계 제도개선 과정에서 피로도가 상당했다. 제주특별법을 이룬 식으로 계속 제도 개선하는 것에 대해서 그 위험성에 대한 상당한 비판이 존재하기 때문에 제주특별법을 우리가 한번 큰 차원에서 획기적으로 전부를 변화시켜보자는 뜻에는 동의한다.

▶김=도지사 공백 사태에서 특별법 개정을 추진하는 것에 대한 생각은.

▶오=지방 정부가 책임있게 논의를 끌어가면서 입법만 마친 과정에서 도민 공감대를 얻어야 한다. 그런데 수장이 없는 상태에서 누가 이것을 책임있게 추진할 수 있겠느냐.

▶강=부연 설명을 하면 제도개선 과제들을 어쨌든 1차적으로는 중앙부처와 협의한다. 지금까지는 정부입법 형태로 제도개선이 이뤄지고 있는데, (도지사 공백이 우려되는) 현 시점에서 특별법 개정에 한계가 있을 것 같다.

▶김=참여자치를 추진하는 입장에서 특별법 개정 과제는.

▶박=특별법 일부 조문씩 개정하는 것이 아니라 도민의 삶의 질을 향상할 대전환 기회가 되어야 하는 것 아닌가. 도민들의 의견을 실질적으로 듣고 반영해야 한다.

▶김=연방제 수준의 자치도라고 이야기를 하지만 우리의 뜻대로 되지 않은 것들이 있다.

▶강=우리나라 정치 시스템에서 연방제 도입은 실현하기 상당히 어려운 부분이 존재한다. 연방제 이야기는 수사적인 관점에서 당시 노무현 대통령이 제주도에 그 정도 수준의 자치권을 부여하겠다고 강력한 의지의 표명이 라고 생각을 한다. 지금까지 제도개선은 우리가 중앙정부를 통해서 얻고자 하는 요인들을 중심으로만 이루어졌지, 이런 것들을 어떻게 반영할 것인가는 또 다른 과제라고 볼 수 있다. 좀 더 세밀한 검토가 필요하다.

▶오=헌법적 지위 연방제 수준의 자치 이야기에 앞서 도민들의 삶의 수준을 어떻게 끌어 올릴까에 대한 고민이 먼저 있어야 된다. 때문에 도민의 삶에 입각한 새로운 방향을 모색해야 한다. 법체계의 경우 분법에 대한 고민이 필요하다. 특별자치 설치와 관련된 기본법이 먼저 필요하고 그 다음에 이 제주를 어떤 방향으로 끌고 가겠다는 비전을 담아내야 한다. 예를 들어 예전에 우리가 국제자유도시 조성을 위한 특별법을 만들었다면 지금은 환경수도를 지향하는 제주특별자치도 조성을 위한 특별법을 추진할 것인지 등에 도민 공감대를 마련해야 한다.

▶김=도민들이 연방제를 요구하는 것은 렌터카 총량제 패스 사례에서 보듯이 우리가 스스로

할 수 있는 것이 없어서 그런 것은 아닌건가.

▶오=렌터카 총량제는 지역의 행정체제 내지는 특별법으로 규정하는 범위를 뛰어넘는 문제다. 사법부는 대한민국 시장 질서에 대한 문제로 본 것 같다. 대한민국의 헌법이 정하는 가치와 정신에 부합하는지 안 하는지 우리가 바라보는 시각과 또 그 쪽에서 바라보는 시각이 다를 수 있다고 보여진다. 다만 지방분권에 대한 국민의 인식 그리고 관계하고 있는 전문가들의 인식이 서로 달라져야 하는 문제다. 그런 것이 수반되지 않고서는 문제가 해결되지 않을 것이다. 서로간의 인식 변화를 이끌기 위한 지방분권의 수준을 조금 더 강화하는 방향으로 갔을 때 저는 사법부의 판단도 일치할 수 있다고 보여진다.

▶김=막강한 도지사 권한이 제주발전에 긍정적인 영향을 끼쳤다. 아니면 그 반대인가.

▶오=분권을 얘기하면서 도지사 권한을 강화시키려는 것은 논리적 모순이다. 특별법 출범 이후에 나타나고 있는 여러 가지 문제를 진단하고 해결하기 위해서는 도지사의 권한을 분산시키는 게 맞고 그러기 위해서는 행정체제에 대한 새로운 접근이 필요하다. 그리고 지금 21세기 새로운 시대에 맞는 새로운 기초자치단체를 도입해야 한다.

▶강=도지사의 집중된 권력 분산은 다른 여러 가지 가능 조정을 통해서도 가능하지 않겠나 생각한다. 예를 들어 주민자치회기능을 도민 밀착형으로 전환시키는 등 고민이 필요하다.

▶박=분권을 이야기하면서 도지사에게 권한이 몰리는 것은 또 하나의 국가체제를 만드는 것과 다를 없다. 기초자치단체 부활과 자기결정권 강화를 통해 도지사의 권한을 분산해야 한다.

정리·이상민기자

제주와미래연구원·한라일보 공동기획

“언제든지 가시려 됩니다”

후원 제주광역시 제주관광시관광협회

1박2일 자유여행+렌터카 / 특급 비즈니스 호텔 2인1실

**₩149,000~** (4인 기준)  
**₩159,000~** (3인 기준)  
**₩169,000~** (2인 기준)

※ 단체는 별도문의

무등산

포함사항 : 왕복항공료, TAX포함, 호텔(2인1실), 호텔조식1회, 관광지 입장료, 렌터카(소나타급), 여행자보험  
 불포함사항 : 중식&석식, 룸싱글차지, 기타개인비

(주)퍼시픽투어 T. 747-8099 (주)굿모닝제주투어 T. 723-3350 아 주 관 광 T. 757-7771