

濟州 개발갈등의 정치적 의미와 정책과제

— 제주도개발특별법 제정과정의 갈등과 논쟁을 중심으로 —

한 석 지*

목 차

- I. 서 론
- II. 민주사회의 정치와 정책
- III. 특별법 갈등의 전개과정
- IV. 특별법 갈등의 정치적 의미
- V. 갈등과 논쟁의 주요쟁점
- VI. 특별법 개정의 핵심문제
- VII. 제주개발의 정책 과제
- VIII. 결 론

I. 서 론

사회변화는 그 사회의 특성과 변화속도에 따라 다양할 수 있다. 제주는 1960년대부터 시작된 각종의 개발로 급속한 변화와 함께 다양한 사회갈등을 경험하고 있다.

특히 제주도개발특별법과 종합개발계획은 동일한 궤적을 따라 움직이면서 제주도민과 제주도라는 삶의 터전 속에서 여러가지 갈등과 논쟁, 그리고 투쟁을 보여왔다. 하지만 아직도 이에 대한 구체적인 인식은 모자란 듯 하다. 각 단위 시기마다 쏟아지는 각종의 용어들과 법조문들을 일일이 분석하지 못하는 일상과 더불어 전문가라 할지라도 예민한 논리와 방대한 내용을 정확하게 파악하기란 결코 용이한 일이 아니었기 때문이다. 이러한 특별법 문제는 1989년 이후 지금까지 긴 시간 속에서 한 젊은이의 죽음과 함께 지역사회를 들끓게 해 왔지만, 주민 합의의 절차가 조성되기 보다는 소수 엘리트나 행정청에 의한 주입식 동원형의 분위기로 제주사회의 갈등을 심화시켜 왔다.

* 사범대학 사회교육과(Dept. of Social Studies Education, Cheju Univ., Cheju-do, 690-756, Korea)

사회갈등이란 이해상충하는 집단, 조직, 정파, 지역 간의 대립 현상을 뜻하며, 문제의 성격과 구조, 당사자의 범주 및 갈등표출방법에 따라 다양한 유형으로 구분된다. 유형에 따라 다소 편차는 있지만, 일반적으로 갈등현상은 내집단의 응집력을 강화하고 외집단(대항집단)에 대해서는 배타성을 조성하며, 동질성이 강한 근친집단에 대해서는 연대성을 추구하는 것이 특성이다.¹⁾

그렇다면 과연 무엇이 제주 개발갈등의 본질이며, 현재의 문제와 앞으로의 과제는 무엇인가를 제기하면서, 정치적 흐름과 과제를 정리할 필요가 있다. 그동안 중앙집권체제에서의 지역개발정책이 야기한 대립과 갈등이 해소되지 않는다면, 그 직접적인 피해당사자는 여전히 제주사회와 제주도민이 될 수밖에 없기 때문이다.

따라서 필자는 특별법 제정과정의 갈등과 논쟁에 주목하여, 특별법반대법도민회와 정부의 대립현장에서 그 갈등과 논쟁이 남긴 쟁점과 과제를 뒤늦게나마 정리하게 될 것이다. 1992년 10월 고창훈 교수와 함께 작성했던 현장보고서를 토대로 제주 개발갈등의 정치적 의미와 정책과제를 파악하고자 시도하는 것이 이 논문의 목적이다.

II. 민주사회의 정치와 정책

민주사회에서의 정치, 즉 민주정치의 본질적 의미는 어디까지나 '국민에 의한 정치'라는 정치방법상의 원칙에 초점을 맞춰야 한다. 그러나 이러한 방법적 원칙을 경시 또는 무시하고 오히려 '국민을 위한 정치'라는 정치목적상의 원칙을 강조함으로써 결국 독재정치를 민주정치와 혼동케 하는 묘한 억지가 개발독재 과정에서 흔히 나타난다. 아마도 '유효성'이란 관점에서는 그것이 민주정치보다 능률적일지도 모른다. 그러나 그 능률성 때문에 주민을 위한 개발이라고 선전하는 목적개념에 빠져 독재적인 형태까지를 민주정치를 포기하면서 받아들일 수는 없다. 민주정치란 유효성만을 본질적 기준으로 삼지 않는 정치형태이다. 국민의 정책에의 참여와 국민의 정치적 자유 및 자치야 말로 민주정치의 생명인 것이다. 민주주의의 본질과 가치를 연구해온 켈젠(H. Kelsen)은 민주정치의 본질이 국가 내지 사회의 질서를 결정하는 수단이나 방법 및 형태에 있는 것이지, 결코 막연한 미래의 목적에 있는 것이 아니라면서, 목적으로는 민주정치와 독재정치를 구별할 수 없다고 강조한다.²⁾

따라서 개발정책을 계획하고 집행하는 과정에서 '주민에 의한 정책'을 회피하면서 '주민을 위한다는 정책'은 허울좋은 정치목적의 허구이며 민주사회에서는 결코 용납될 수 없다.

정책은 '중요한 결정'으로 흔히 사용되고 있으나, 주로 정치체계의 활동과 관련된다. 정책의 정치적 개념에 의하면 '정책은 정치체계가 내린 권위적인 결정 (...authoritative decisions)'³⁾으로 정의된다. 또한 정치과정에 참여하는 집단간의 상호작용을 강조하는 입장에서는 정책을 '복합적

1) Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict*, The Free Press, 1956, pp.153-155.

2) Hans Kelsen, *Vom Wesen und West der Demokratie*, 2 Aufl. 1929 참조

3) David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, 1965, p. 32.

인 상호집단의 상호타협(mutual adjustment)을 거쳐서 도달한 결정'으로 보기도 한다.⁴⁾ 그리고 사회발전모형에서 사회변동의 계기를 미래 탐색으로부터 찾고 있는 라스웰(H. D. Lasswell)은 정책을 가치와 행동의 연관⁵⁾임을 강조하고 있다.

이처럼 일반론의 관점에서 정책의 개념들을 종합해보면, '정책은 당위성에 입각한 사회가치체계의 변화를 통해서 형성되는 행동지향적인 시도'라고 규정해볼 수 있다. 그러므로 (1) 정책의 궁극적인 근원은 당위성에 있고, (2) 사회가치체계의 변화와 관련되기 때문에, 정책이 의도하는 기본 방향은 새로운 가치의 창조 → 사회자율성의 개선 → 현실의 변경 등으로 나아가며, 따라서 (3) 변화의 내용은 양적인 것이라기 보다는 질적인 것이며, (4) 현실적인 행동을 변동의 주된 수단으로 간주하고, (5) 행동지향적인 기도의 구체적인 형태는 행동지향성의 강도에 따라서 막연한 의지로부터 구체적인 대책 및 행동에 이르기까지 대단히 다양한 것이다.⁶⁾

Ⅲ. 특별법 갈등의 전개과정

1. 제1기 : 특별법 제안기(1989. 9—1991. 1. 28)

제주도개발과 관련한 특별법 문제는 한국개발연구원의 제주도종합개발계획 용역보고서에서 가칭 제주도개발임시조치법의 필요성을 제기하면서 부터 시작된다. 1989년 제2차종합개발계획을 마련하고 이 계획을 뒷받침할 특별법의 제정을 건의한다. 노태우대통령의 지시에 따라 1990년 7월 25일에는 제주출신 민자당국회의원, 제주도지사, 민자당정책위원장, 건설부 소속 국회의원, 내무 건설 교통부장관이 참석한 당정협의회에서 9월 정기국회 때 상정하기로 하고 비공식 비공개적으로 5개의 법안이 만들어지기 시작한다.

1990년 8월 27일 특별법 시안이 언론을 통하여 전격 공개됨으로써 특별법에 대한 논쟁이 구체적으로 시작된다. 개발방식과 환경보전, 개발이익의 지역화 문제와 외지자본의 침투 및 자본의 역외 유출 등의 문제점과 독소조항이 발견되어 격렬한 주민반대에 봉착하게 된다. 1991년 1월 28일에는 제주의 국회의원들이 특별법을 원점에서 다시 논의하겠다는 발표를 함으로써 사실상 대통령과 국회의원이 주도하는 특별법의 제정은 거의 끝나는 것으로 비춰지기도 한다.

2. 제2기 : 특별법 제정기(1991. 1. 28—1992. 3. 24)

1991년 3월 18일 대통령이 연두순사에서 '조속한 입법조치가 이루어지도록 서두르라'고 강력하게 지시함으로써 다시 대통령의 의지와 명령에 의한 특별법 제정과정으로 돌입하게 된다. 9월에 접어들어 국회에서의 강행처리를 밝히자 제주도민들은 9월 7일 '특별법제정반대범도민회'를 결성

4) Charles E. Lindblom, The Intelligence of Democracy, The Free Press, 1965 참조

5) Horald D. Lasswell, "The Policy Orientation", The Policy Science, Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (ed.), Stanford Univ. Press, 1951, pp.11-13.

6) 허범 외, 정책학 개론, 법문사, 1985, p. 39.

하고 조직적이고 체계적인 시민운동으로 맞선다. 민자당의 강행처리방침에 대응한 범도민회의 투쟁 전개과정은 대략 4단계로 진행된다. (표1 참조)⁷⁾

<표 1> 특별법제정 반대투쟁의 단계별 내용

시기	내용	투쟁 목표	투쟁 활동	투쟁 방법
제1단계 (9. 7~10. 21)		지도부강화 및 산하지역 조직의 마련	범도민회, 읍 면대책위결성, 제1차 도민궐기대회, 서명, 강연 등	홍보 및 평화적 집회
제2단계 (10. 22~11. 6)		시민연대기구 및 전국 연대기구마련	제2차 도민궐기대회, 상경 투쟁, 서울대회등	평화적 집회 및 시위
제3단계 (11. 7~11. 19)		양용찬열사의 정신계승 및 투쟁의 가속화	서귀포장례행사, 부산대회, 전국여론화 및 연대작업등	평화적 집회 및 단식투쟁
제4단계 (11. 20~12. 18)		정책대안준비 및 특별법 총력저지	제3차 도민궐기대회, 정책 대안제시, 제주와 서울에서 민자당규탄 집회 및 시위	평화적 집회 및 과격 시위

그러나 1991년 11월 26일 국회 건설위에서 민자당국회의원들이 단독으로 기습통과 시켰고, 이어서 12월 18일에는 국회 본회의에서 민자당이 날치기로 통과시킨다. 이러한 절차상의 파행은 특별법의 불신을 더욱 증폭시키고, 정책결정자들은 이를 극복하고자 온갖 수단으로 도민들을 동원하므로써 급기야는 도민간의 갈등의 골을 깊게한다.

이 시기는 3.24총선에 즈음한 선거시기와 맞물려 있었고, '4.3이후 최대의 쟁점'이라고 말할 정도로 격렬한 논쟁의 시기였으며, 한 젊은이의 분신이라는 비통한 사건마저 발생하여 도민전체 사회를 특별법의 소용돌이 속에 가두어 버렸다.

3. 제3기 : 총선과 대통령선거 시기 (1992. 3. 24-1992. 12. 18)

3.24총선은 특별법에 대한 심판의 장이 되었다. 그 결과는 제주의 민자당 의원 전원 낙선으로 귀결되었다. 이후 특별법 논쟁의 양상은 시행령과 도조례라는 하위법령체계에 대한 형식적인 접근이나 법정계획의 내용으로 이동하는 모습들을 보였고, 더욱 전문적이고 복잡한 용어들이 난무하게 되면서 도민대중들은 다시 소외되기 시작한다. 계획수립 용역과정에서의 비밀주의가 다시 고개를 들고 형식적인 주민의견 수렴과정이 있었으며, 계획의 지표설정과 분야별 내용의 상충, 관광산업에의 편향성, 폐기된 제2차 제주도 종합개발계획(국토개발연구원 보고서)의 핵심인 개별 허가방식의 재등장 등을 놓고 이제는 제주대학교 용역단 교수들과의 논쟁으로 파급되어 또 다른 의미의 갈등이 나타나게 된다.

7) 자세한 내용은 '특별법제정반대범도민회' 정책위원회 자료 참조

4. 제4기 : 특별법의 법정계획 제주도 종합개발계획 수립시기 (1993. 12. 18—1993. 2. 27)

소위 문민정부라는 김영삼 정권의 등장으로 개량적 접근 분위기가 있게 된다. 1993년 3월 26일과 27일 양일간에 걸쳐 제주도종합개발계획의 중간보고서를 놓고 공청회가 있게 된다. 법도민회는 공청회 개최의 절차적 하자과 비민주성을 질타하면서도 공청회 지정토론자로 참석하여 도민주체의 개발과 주민참여의 원칙, 보전우선의 원칙, 형평의 원칙을 내걸고 원형개발방식과 관광개발 우선주의에 대한 경고, 각종 평가서 작성자 책임문제, 토지소유실태 공개요구 등을 통하여 특별법의 허구까지 공박해 들어가면서 논쟁의 체계를 다시 잡아 나가려 노력한다.

5. 제5기 : 토지소유실태 공방기 (1993. 3. 27-1993. 6. 15)

법도민회는 1993년 4월 30일 우보악지구 토지소유실태조사 발표 기자회견을 필두로 하여 1993년 11월 23일까지 총 10차례 개발예정지구의 토지소유현황을 실증적으로 밝힌다. 법도민회의 소유실태 조사과정에서, 외지인의 대규모 토지투기와 중앙집권적 개발 통제체제와 결탁한 이권에 의해 개발예정지구의 토지가 많은 부분 외지인의 소유로 밝혀진다.

6. 제6기 : 제주도종합개발계획 확정기 (1993. 6. 15-)

30개 항의 시행령과 99개 건의 도조례가 제정공포되면서 특별법과 하위법령체제는 완비된다. 1994년 3월 21일 제92회 도의회에서 28개 부대의건을 첨부한 채 도의회의 동의를 끝으로 종합개발계획 지원위원회의 심의와 국무회의 심의라는 중앙무대로 옮겨간다. 1994년 4월 20일 지원위원회는 국고보조에 따른 경제기획원의 조정의건을 제외한 채 원안 확정하였다. 이제는 특별법 및 종합개발계획의 논쟁점은 모계획에 의하여 수립해야 하는 구체적 시행계획인 실시계획에서 찾아야만 한다. 작금에 이르러 신구법 제주도지는 다시 특별법 개정 움직임마저 보이고 있다.⁸⁾

IV. 특별법 갈등의 정치적 의미

특별법을 놓고 대립된 양 세력의 정치적 갈등을 정치적 흐름으로 집약시켜 논의해볼 수 있다.
(표2 참조)

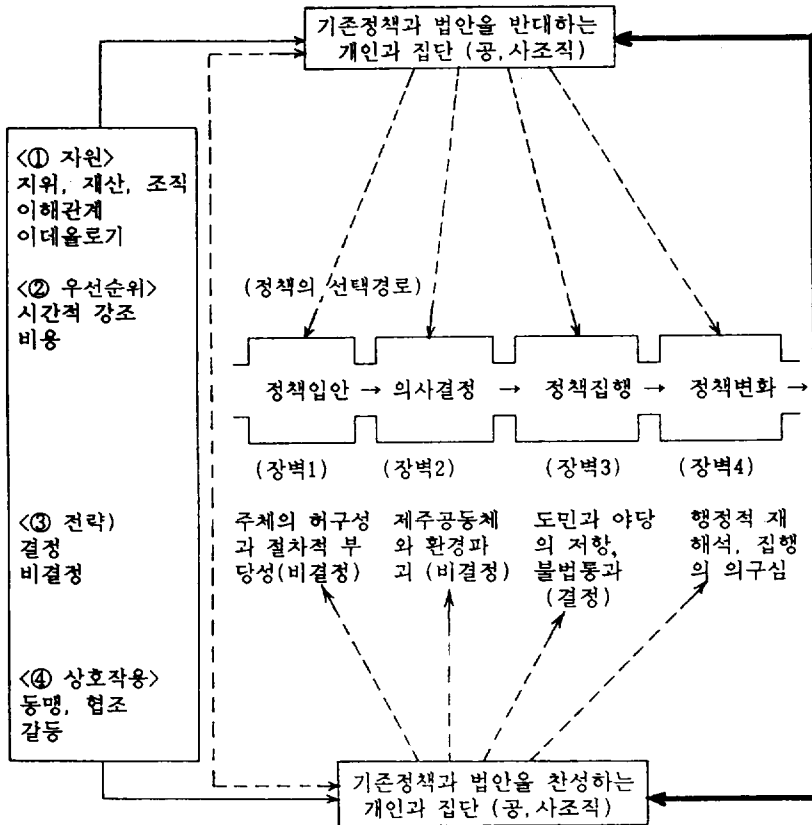
1. 특별법 갈등의 정치적 흐름

특별법 갈등의 정치적 흐름은 정치행정체제와 제주도민 그리고 일반 국민들의 관계를 부분적으로만이 아니라 전체적으로 기존 정책가치의 고수와 극복을 조명해볼 수 있다는 것이 필자의 입장이다. 왜냐하면 특별법 문제에서 발생한 갈등을 분석하는 것은 제주사회 나아가서는 한국사

8) 월간 탐라, 5월, 1994, pp.112-114 참조

<표 2> 특별법 갈등의 정치적 흐름⁹⁾

—————> 정책의 흐름
 - - - - -> 권력, 권위, 영향력의 흐름
 —————> 순환의 흐름



회에서의 사람들, 집단들, 그리고 제도들 간에 나타나는 다양하면서도 중요한 갈등을 파악함으로써 정치, 행정, 사회체제 전반의 정책적 문제를 분석하는 것이기 때문이다. 이러한 분석은 54%를 차지하는 1차산업 종사자와 지역행정 간의 상호관계와 편견이 어떻게 작용될 수 있는가 하는 문제 또는 범도민회와 중앙의사결정자 간의 갈등과 대립 문제 등 다양한 문제가 제기될 수 있다.

앞에서 제시한 특별법 갈등의 전개는 주로 범도민회와 정부 및 민자당과의 정치적 관계에 초점을 두고 있다. 그것은 지역정책에 대한 6공화국의 관점과 권력 구조를 이해하고 그 과제를 인식하게 해줄 것이다.

9) Peter Bachrach and Morton S. Baratz, Power and Poverty: Theory and Practice, Oxford Univ. Press, 1970, pp. 52-63. 빈곤의 본질을 권력 문제로 인식하고 있는 바크라와 바라츠의 모델에 착안하고 있으나, 이 도표의 근원은 제주지역의 갈등 현실이다.

① 기존정책과 특별법제정을 반대하는 사람과 집단들의 형성

지금까지 추진한 개발정책은 국가와 대자본 주도의 정책추진이었던 만큼 제주인의 삶과 제주 사회에 충격과 위기를 가져왔다. 그만큼 제주인의 삶은 점점 더 불안해지고 제주사회는 주변화 되는 데서 급속한 개발에 대한 인식에 변화가 일어난다. 개발에 대한 인식변화의 주된 흐름은 현실의 모순으로 나타나는 데, 그것은 1차산업이 보호되는 것이 아니라 3차산업, 특히 향락관광이 보호되고 있다는 현실에 대한 분노이다. 이러한 분노는 여러가지 현장에서 나타난다. 중문관광단지에서 농토를 잃어버린 농민들, 이미 외지인의 땅이 되어버린 마을들, 골프장 건설에 반대하는 농민들이 오히려 연행 구속되는 현실, 사정이 이러함에도 불구하고 주민의 의견과 이익보다는 중앙정부와 재벌의 이익에 무기력한 행정당국의 무능현상을 경험하면서 개발에 대한 반대 논리가 형성된다.

우선 특별법 추진을 반대하는 사람과 집단은 대부분 특별법으로 직접적인 이해관계를 맺는 제주도민 특히 인구의 54%를 차지하는 제1차 산업에 종사하는 농민, 어민들이다. 그들은 이러한 경험을 토대로 농민단체를 결성하여 정부의 정책에 항의하는 세력화를 모색해 나가며 범도민회의 주요한 구성원으로 등장한다.

둘째로 정부의 정책을 비판하고 반대하는 운동을 전개하면서 개발의 역기능을 제기하는 재야 단체와 학생세력들이다. 이들은 개발 때문에 억울함을 당한 주민들, 개발의 부작용을 우려하는 진보세력이 피해를 호소하는 정치적 주체로 등장하면서 문제해결의 주체로서 성숙하는 사회적 주체로의 다양성을 모색한다.

셋째는 지역의 문제에 관심을 갖고 평화적인 문제해결을 통해 지역의 발전을 회구하는 종교집단과 지식인 집단이다. 천주교 제주교구 사제단의 신부들은 도민 공감대를 형성하여 민주적인 절차를 거쳐 특별법 문제를 해결해 나갈 것을 요구하며, 나아가 범도민회의와 연대를 통해 시민 참여의 범위를 넓힌다. 다수 대학교수들은 범도민회의와 직접적으로 연대하지는 않았지만, 특별법 문제와 정책의 정당한 진단과 합당한 처방을 요구함으로써 범도민회의의 입장을 지지한다.

네째는 민주당으로서 개발특별법 논쟁에 뒤늦게 가담하였으나, 특별대책위원회를 구성하여 현지의 의견을 충실히 수렴하고 전국적인 정치쟁점으로 확대시켜 나감으로써 특별법의 전국여론화에 기여한다. 그들은 범도민회의와 연대하면서 국회내에서 특별법의 의혹을 제기하고, '보전특별법'을 법률적 대안으로, 도민투표를 절차적 대안으로, 민선지사 이후의 시행을 집행상의 대안으로 제시한다. 그들이 민자당의 날치기 통과를 저지하려 노력했으나, 숫적 열세로 저지에 실패한 만큼 특별법 문제의 정치적 해결의 부담을 갖게 된다.

다섯째는 도의회로서 특별법 문제에 가장 큰 역할을 할 것으로 기대됐으나 가장 소극적인 역할밖에 하지 못함으로써 범도민회의와 도민들로부터 지속적인 비판을 받고 존재가치에 도전을 받는다. 그들은 17명 중 11명이 반대의사를 개별적으로 밝히는 수준에 안주함으로써 특별법 논쟁에 소극적인 입장을 취했고, 시, 군의회는 아예 입장표명은 고사하고 논의 조차 해내질 못한다. 다만 무소속 동우회의 경우는 늦게나마 반대의사를 표명하지만, 그것 역시 도민이 기대하는 도

의회역할에는 미치지 못한다. 그럼에도 불구하고 도의회가 특별법에 필요한 도조례의 제정, 그리고 특별법의 구체적 집행 및 시행을 하는 도, 시, 군의 행정에 대한 감시와 견제를 해내야 한다는 차원에서 막중한 책임과 의무가 남아있다. 그만큼 도의회가 도민의 기대와 의견을 수렴하는 역할을 해낼 수 있는가 하는 시험대에 오른 만큼 특별법 문제의 현실적 해결의 부담을 갖는다.

② 기존 정책과 특별법제정을 찬성하는 사람과 집단들

특별법을 찬성하는 사람과 집단들은 기존의 개발정책을 토대로 특별법을 지지하고 추진, 입안한 대통령과 정부기관 및 민자당과 이를 지지하는 재벌 및 제주도 출신 민자당의원, 제주도의 행정기관, 일부기업체 및 일부 교수 등이 주요한 구성원을 이룬다.

첫째, 제주개발정책의 구상은 언제나 당대의 대통령이였다. 제1차 종합개발계획의 구상이 제3공화국에서 제5공화국의 정부에 의해 이루어진 것이라면, 제2차 종합개발계획은 제6공화국에 의해 추진된다. 대통령은 세계적인 관광지로서의 육성을 표방하면서 국토개발원에 구체적인 정책입안을 지시하며, 1990년에 이르러 정부기관, 민자당, 제주도 출신 국회의원, 제주도 당국에 특별법의 추진을 명령한다. 1991년 후반 특별법에 대한 도민의 거센 저항으로 민자당과 지역 국회의원이 흔들리자, 직접 대통령과 청와대가 나서 이 법의 강행을 지시하고 독려함으로써 실질적인 정치적 주도자임을 입증한다.

둘째, 특별법의 입법적 주도세력으로서 민자당과 제주지역 출신 국회의원을 들 수 있다. 민자당이 입법 주도세력이기 때문에, 특별법의 발의와 국회에서의 통과를 수행한다. 지역출신 국회의원의 경우 최초의 건설부안이 현대판 토지수용령이라는 비판에 직면하자, '특별법 기초소위원회'를 구성하여 발의자로 나서게 한다. 발의된 특별법이 도민의 거센 저항에 밀리자 도민여론을 존중하여 유보할 듯한 태도를 의도적으로 보이면서도 특별법을 날치기 통과시키는 힘의 논리를 과시한다. 국민들과 중앙언론이 날치기 통과에 강력하게 항의하자 일시적으로 후퇴하는 듯한 태도를 견지하면서, 끝내는 특별법을 집권당 다수의 실력으로 통과시키므로써 입법 주도세력임을 드러낸다.

셋째, 제주개발의 경제적 주도자로서 자본의 도입과 토지의 독과점을 이끄는 재벌을 포함한 대기업과 국영기업체인 공사들이다. 그들은 지금까지 개발에서의 주도적 역할을 수행할 뿐만 아니라, 정부와 유착관계를 이루면서 대규모 토지를 독점하고 재벌주도의 정책방향을 이끌어 나간다. 그들의 자본력은 토지공개념의 정책을 후퇴시킬 정도로 막강한 힘을 행사하기 때문에, 제주개발정책의 추진에서도 절대적인 영향력을 갖는 것으로 인식된다.

넷째, 관주도의 중앙연구기관을 들 수 있다. 제주개발의 실제주도자로서 개발정책의 논리와 내용을 입안하고 나아가 법안추진의 정당성을 홍보한다. 제1차 종합개발계획에서는 국토개발연구원원이 완벽하게 주도했으나, 도민의 반발이 커지자 제2차 종합개발계획과 특별법의 경우 지역의 일부 지식인을 참여시켜 부분적으로 보완하면서, 지역 참여의 논리로 사용한다. '특별법기초소위원회'를 구성하여 지역의 일부 지식인들을 특별법의 보조적 주체로 부각시키므로써 도민이

직접 법안을 제안했다는 논리의 근거를 마련하려고 애쓴다. 그들이 제시한 정책목표는 제1차 종합개발계획 때는 국민관광단지로의 방향설정이었으나, 제2차 계획의 목표는 하와이나 홍콩과 같은 국제관광지역으로의 방향전환이다.

다섯째, 행정적 주도자로서 정치, 경제, 연구 주도자의 요구를 행정적으로 홍보하고 여론을 조작하는 종합역할을 수행하는 정부와 지역행정기관을 들 수 있다. 건설부의 경우 최초의 특별법안을 제시하므로써 행정적 주도자임을 명백히 하였고, 제주도의 경우 의원입법이기 때문에 엄격한 의미에서 주도자일 수 없지만, 찬성 홍보와 여론조작 및 관제공청회를 주도해내므로써 가장 헌신적인 주도자로 나선다.

여섯째, 제주에서 건설, 관광업 등을 경영하는 지역 기업가들도 제주도 당국과 비슷한 맥락에서 광고 등을 통해 찬성을 유도하는 세력을 구성한다. 또한 도의회 민자당 의원들도 집권당의 정책 때문에 특별법 반대의 지역여론을 애써 회피하고 찬성여론을 조성하는 역할을 은밀히 수행한다.

2. 특별법 강행과정의 정치행태

특별법 강행의 정치적 선택은 정책반대에 대한 여러가지 요구와 저항에도 불구하고, 정책결정권을 행사하는 정치세력의 의사결정을 통하여 강제적 해결을 모색하였다는 데 있다. 앞의 <표 2>에서 보듯이 국회에서 날치기 통과라는 강제적 정치선택을 하기까지 세가지의 장벽을 넘어서면서 강제적 의사결정이 이루어진 것으로 평가할 수 있다.

첫번째의 장벽은 도민주체개발의 필요성과 절차적 정당성을 요구하는 도민들이다. 그동안 도민주체개발이라는 허구성은 개발의 정치적, 경제적, 사회적 주체가 중앙정부, 재벌집단, 중앙지식인 동임을 확인할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 지금까지 개발의 경험론적 피해는 도민의 반대 공감대를 형성해 나가면서 설득력을 갖는다. 법안 추진세력은 이러한 장벽을 돌파하기 위해 주도자를 바꾼다. 그것이 민자당 제주지역 국회의원으로 하여금 기초소위원회를 구성하여 발의하는 형식을 취하게 한 것이다. 이와 동시에 제기된 장벽이 절차적 부당성이다. 1990년 가을 '건설부안'이 공표되어 강한 의혹을 받자 1991년 초 '지역국회의원 보좌관안'이 나오게 되지만, 역시 강한 반발로 벽에 부딪힌다. 이렇게 지지부진하자 대통령이 강력한 지시가 내려지고 민자당 제주지역 국회의원이 지역인사 중심의 형식적 발의를 하고, 관제공청회로 여론의 방향을 찬성쪽으로 잡아가려고 시도한다. 그러나 이 역시 민주적이고 공개적인 절차성을 결여하기 때문에 불신의 장벽만 쌓는다. 결국은 의사결정이 늦어지면서 특별법이 중앙정부와 중앙당의 문제로 전환되어 비결정의 의사결정 전략으로 장벽을 피해 나간다.

두번째의 장벽은 개발법이 제주공동체의 가치와 상처될 뿐더러 아름다운 자연환경을 파괴한다는 것이다. 제주공동체의 가치를 무너뜨린다는 인식은 개발속도가 너무 빠르고 개발의 내용이 향락관광 위주의 내용이기 때문에 제주의 미풍양속, 제주적인 전통가치와 문화양식, 나아가 윤리의식의 파괴로 인한 도덕적 혼란을 가중시킨다는 논리가 도민적 공감대를 형성한다. 아울러

제기된 또 하나의 장벽은 급속한 개발이 가져올 자연환경 파괴이다. 이러한 우려의 목소리는 한라골프장처럼 중산간의 아름다운 자연을 훼손시키는 현상과 지하수의 무분별한 사용에 대한 위협으로 확산되면서 체계적인 진단과 장기적인 전망을 가진 '보존법'의 제정 요구로 확대된다. 이러한 여론이 전국적인 여론의 힘을 얻어나가자 정부는 '특별법'이야말로 기존의 무분별한 개발방식을 지양하는 것이라는 역논리로 맞서는 한편 지하수관리의 연구와 부분적 대책을 뒤늦게 마련한다. 그럼에도 불구하고 가치의 혼란과 환경파괴에 대한 불만은 특별법에 대한 반대의 여론을 넓혀 나간다. 그래서 정부의 의사결정은 특별법에 대한 역홍보와 환경파괴에 대한 통제약속¹⁰⁾ 등으로 지연작전을 쓰면서 비결정의 의사결정전략으로 두번째의 장벽을 피해 나간다.

세번째의 장벽은 도민의 저항이 야당과의 연대투쟁으로 연결되어 국민 여론의 지지를 광범위하게 확보하면서 특별법 강행의 의도에 쐈기를 박은 것이다. 이러한 계기가 이루어진 것은 양용찬 분신자살이 특별법 추진의 잘못된 의도를 자기희생으로써 알린 데서 비롯되었다. 야당의 공격은 개발법의 핵심이 토지문제의 비공개 등으로 정경유착의 음모가 개입된 정권적 비리임을 추궁하므로써 정치쟁점화로 상승시켜 나간다. 아울러 중앙언론 역시 일거에 개발법의 모순과 중단을 요구하므로써 국민여론이 특별법의 유보를 요구하며 방향을 잡는다. 아울러 민자당에서도 무리한 추진에서 오는 부담감과 지역균형개발에 어긋나는 제주개발법의 유보가 다수의 의견을 얻어나간다. 그런 상황에 이르자 대통령과 청와대가 직접 나서서 대통령의 공약사항이자 관심사항일 뿐더러 일관성 있는 정책관철로 권력누수현상을 막아야 한다는 논리를 내세워 날치기 통과의 의사결정 전략으로 세번째의 장벽을 넘어간다. 결국 대통령과 정부는 세 장벽을 정권의 힘으로 밀어부침으로써 특별법을 통과시킨다. 이렇게 통과된 특별법은 행정적 해석을 통해 '도민에게 유익하고 지역에 바람직하고 국민들에게도 좋다'는 일방적 재해석을 내림으로써 법의 정당성을 알려 나간다. 그러나 앞으로 특별법 집행의 문제는 그동안의 장벽을 또다시 극복해 나갈 것인지, 아니면 집행 자체가 다른 형태로 변화될 것인지를 시험대를 통과해야 할 것이다.

V. 갈등과 논쟁의 주요 쟁점

법안의 강행과 반대의 명백한 대립을 표출한 양 세력 간의 갈등과 논쟁은 대략 세가지 쟁점으로 요약 정리될 수 있다.

첫째 쟁점은 법안의 실질적인 주체 문제로 집약된다. 정부와 민자당은 실질적인 주체로 움직이면서 형식적으로는 도민 주체의, 도민을 위한 법이라고 주장한다. 그 근거로 도민이 구성한 '특별법안기초소위원회'가 법을 초안했고 여러차례의 공청회를 통하여 도민여론을 수렴하였다고 주장한다. 그러나 실제로는 '특별법안기초소위원회' 구성이 여당 국회의원의 일방적인 지명에 의한 것이었고, 그 운영이 비민주적이어서 기초위원 다수가 기초소위원회의 해체를 주장하며 탈

10) 환경처는 특별법의 내용 중 환경보호가 도지사의 권한으로 되어서는 곤란하다는 의견을 개진했다가, 이 때 끝이어서 그 사실을 부인하는 촌극을 보인다.

되었다. 아울러 공청회는 찬성을 조작하는 파행적인 설명회였고, 8월 7일 참석자의 90% 이상이 반대했으며, 민자당 자체의 여론조사에서도 반대여론이 70% 이상임이 드러남으로써 도민 주체의 법이라는 정부의 논리는 패배한다. 이렇듯 법안주체의 갈등은 정부와 도민 모두 지역정책의 실질적 주체가 도민이어야 한다는 데 합의하면서도, 정부는 중앙의 통제하에 지역문제의 결정권을 묶어둠으로써 '선언적인 도민주체 속에 실질적인 중앙 주체'의 의도를 드러낸다. 그래서 법안 주체의 갈등은 정부의 '형식적 주체'와 도민의 '실질적 주체'의 현실적 대결로 나타났다.

둘째 쟁점은 법안에 대한 시민적 합의 도출의 문제로 집약된다. 정부와 민자당은 법을 반대하는 사람들은 재야세력과 비판적인 소수 교수일 뿐이고, 대다수의 시민과 대학교수들은 이 법을 찬성하고 있다고 선전한 반면, 범도민회측은 이를 반박한다. 합의도출의 대결은 정부의 여론조사, 관세홍보를 총동원한 정부주도의 '다수의 찬성논리' 조작과 시민을 대표하는 집단들의 반대 지지선언을 통한 시민주도의 '다수의 반대논리' 표출이 긴박하게 마주친다. 그 대결은 치열한 공방을 엮어내면서 시민의 반대논리가 자연스럽게 이어져 연결된다. 도의회 17명 의원 중 11명의 반대외견 공표, 천주교 제주교구 사제단의 범도민회와 연대투쟁 선언, 제주지역 문인 33명의 특별법 반대성명, 교수 77인의 특별법 유보성명 등은 범도민회 측의 시민적 합의도출에 성공하였음을 보여주는 예이다.

셋째 쟁점은 제주의 현실과 미래에 대한 실질적인 정책대안의 대결로 집약된다. 정부는 제주 지역의 반대운동을 지역이기주의 발로로 몰아세우면서, 반대하는 사람들을 대안없이 반대하는 집단으로 매도한다. 반면에 범도민회가 제3차 도민절기 대회를 계기로 정책대안의 대강을 발표한다. 13대 국회에 제시한 정책대안의 내용은 '제주도개발보전법'의 제정과 '제주형개발철학'의 정립이었고, 그 절차적 대안으로 대표성있는 특별기구의 설치와 도민투표의 실시를 제안한다. 아울러 범도민회의 반대운동은 지역의 독자성을 키우면서, 옳은 개발방향정립의 철학을 제기하므로써 국민적 지지를 획득한다. 그러나 민자당은 두번의 날치기 통과전략으로 개발법을 관철시키므로써 정책대안의 빈곤을 드러낸다. 범도민회는 국토의 정당한 이용과 각 지역의 균형있는 개발 그리고 환경보전의 방향성을 제기하므로써 민자당 내의 일부 의원들 까지도 공감을 표시할 정도로 문제제기의 보편성을 확보한다. 이상을 표로 정리하면 아래와 같다. (표3 참조)

<표 3> 논쟁의 쟁점

관점 \ 문제	주체의 문제	목표의 문제	내용의 문제	방법의 문제	철학의 문제
正	정부, 재벌	하와이(홍콩)형	위락, 오락, 향락	일방적 법적 강제	거대하고 국제적인 방향
反	도민, 국민	제주형	문화, 자연, 역사	민주적 주민합의	특수하고 제주적인 방향
합	?	?	?	?	?

VI. 특별법 개정의 핵심문제

제주도 당국은 '제주도종합개발계획'이 확정되자 기다렸다는 듯이 또다시 제주도개발특별법을 개정하기 위해 온갖 방법을 동원하고 있다. 현재 추진중인 '특별법개정'과 관련하여 중요한 문제는 특별법의 핵심이라고 할 수 있는 '의제조항'의 구체적인 내용에 있다. 이 조항들은 지난 특별법제정 시기에 특혜시비로 큰 논란을 일으켰고, 도민적 저항의 표적이 되므로써 결국 애초 20여 개의 조항에서 4개 조항으로 축소되어 확정됐었다. 그런데 바로 그 조항들이 다시 고개를 들고 확대개정을 시도하고 있기 때문이다. (표4 참조)

〈표 4〉 25개로 확대된 의제조항

1. 초지법 제5조의 규정에 의한 초지조성 허가와 제 17조의 규정에 의한 국유재산 사용, 대부허가 및 초지법 제23조의 규정에 의한 초지전용허가
2. 산림법 제90조의 규정에 의한 산림안에서의 임목벌채 등의 허가와 신고
3. 농지보전및이용에관한법률 제4조의 규정에 의한 농지전용의 허가
4. 수산업법 제41조 제2항제2호, 제3호의 규정에 의한 어업허가
5. 농어촌 발전특별조치법 제30조의 규정에 의한 농어촌휴양지개발사업의 승인
6. 공업배치및공장설립에 관한 법률 제13조제1항의 규정에 의한 신고와 제3항의 규정에 의한 공장시설 또는 증설사업계획 승인
7. 산업입지및개발에 관한 법률 제8조의 규정에 의한 농공단지의 지정과 제19조의 규정에 의한 농공단지개발과 실시계획의 승인
8. 하천법 제23조의 규정에 의한 하천공사시행의 허가와 제25조의 규정에 의한 하천의 점용 허가
9. 공유수면매립법 제4조의 규정에 의한 매립면허, 동법 제9조의 2의 규정에 의한 실시계획의 인가 및 동법 제29조에 의한 공유수면 매립에 관한 협의 또는 승인
10. 오수, 분뇨및축산폐수의 처리에 관한법률 제21조의 규정에 의한 분뇨처리시설의 설치승인
11. 폐기물관리법 제20조의 규정에 의한 일반폐기물처리시설의 설치승인 및 신고
12. 수도법 제12조의 규정에 의한 일반수도사업의 인가와 동법 제33조의 2 공업용 수도사업의 인가
13. 전기사업법 제5조의 규정에 의한 일반 전기사업 또는 발전사업의 허가
14. 체육시설의 설치, 이용에 관한 법률 제12조의 규정에 의한 사업 승인
15. 관광진흥법 제4의 규정에 의한 관광사업계획승인, 동법 제23조의 규정에 의한 관광지 및 관광단지의 지정, 동법 제24조의 규정에 의한 조성계획의 승인과 동법 제25조제1항의 규정에 의한 조성사업의 시행허가
16. 공유수면관리법 제4조의 규정에 의한 공유수면의 점용 및 사용의 허가
17. 도로법 제34조의 규정에 의한 도로공사의 시행허가와 동법 제40조 규정에 의한 도로 점용의 허가
18. 도시계획법 제4조의 규정에 의한 토지형질변경허가와 동법 제12조의 규정에 의한 도시계획의 결정, 동법 제23조의 규정에 의한 시행자 지정, 동법 제25조의 규정에 의한 실시계획 인가
19. 하수도법 제13조의 규정에 의한 공공하수도사업의 허가 및 동법 제20조의 규정에 의한 점용허가

20. 매장및묘지등에 관한 법률 제16조제2항의 규정에 의한 무연분묘개장의 허가
21. 항만법 제9조제2항의 규정에 의한 항만공사의 시행허가와 동법 제10조제2항의 항만공사실시계획 승인
22. 토지구획정리사업법 제9조, 제16조, 제32조 규정에 의한 시행인가
23. 택지개발촉진법 제3조의 규정에 의한 예정지구지정, 동법 제8조의 규정에 의한 택지개발계획의 승인, 동법 제9조의 규정에 의한 택지개발사업 실시계획 승인
24. 도시재개발법 제4조의 규정에 의한 재개발구역의 결정, 동법 제5조의 규정에 의한 재개발사업의 입안 및 결정, 동법 제12조, 제17조, 제30조의 규정에 의한 시행인가
25. 도시공원법 제4조의 규정에 의한 조성계획의 결정

우선 눈에 띄는 점은 초지법 제25조의 규정 등 최초의 입법 당시 상정되었다가 다수 도민의 저항으로 삭제된 16개 조항 중 11개(1, 2, 3, 6, 8, 9, 16, 18, 19, 22, 23)조항이 다시 등장했다는 점이다. 당초에는 20개 조항 중 16개 조항이 삭제되어 4개 조항(12, 15, 17, 21)만 남아있었다는 것을 감안할 때, 이제 와서 거의 대부분의 조항을 다시 원래 의도대로 살리겠다는 것을 의미한다.

둘째, 이것은 원형대로만 살리겠다는 의도만이 아니다. 기존의 4개 조항이나 다시 등장한 11개 조항도 이전의 법률안 그대로 나타난 것이 아니라, 각기 의제조항을 확대하며 등장하고 있다. (밑줄친 부분 참조)

예를 들면, 이전에는 초지법과 관련한 의제내용이 법 제25조 밖에 없었으나, 이번의 개정안에는 제5조와 제17조도 포함되어 있다. 이 중에서도 1항의 초지법 의제 내용 중 추가된 제17조(국유재산사용, 대부허가)의 규정에 주목할 필요가 있다. 이 조항의 추가는 균유지 매각을 용이하게 합법화시켜 대규모 개발에 계속 활용하겠다는 도당국의 의지를 담고 있다. 5항의 농어촌발전특별조치법 제30조의 규정도 마찬가지이다. 그 예로 지난번 화제가 되었던 북제주군의 '경주마육성목마부지 매각 의혹' 사건은 바로 이 초지법 규정을 편법적으로 이용한 사건으로 볼 수 있다. 언급한 사건의 발생이 농발법에 의한 매각이 여의치 않아 초지법에 의한 방식으로 전환하면서 비롯되었기 때문이다.

셋째, '체육시설의 설치, 이용에 관한 법률' 등 새로 등장한 의제조항이 10개(4, 5, 7, 10, 11, 13, 14, 20, 24, 25)나 된다는 점이다. 특히 14항에 따른 의제는 현재 당국의 방침대로 골프장 무제한 허가와 관련하여 골프장 재벌들에게 인센티브를 부여하기 위해 삽입한 것이 분명하다.

넷째, 지금까지는 개발사업 시행 승인시 시장, 군수가 하던 인허가 사항 중 1항 내지 9항은 의제처리된다. 구체적으로 초지전용허가 등 시장, 군수가 갖고 있던 11개의 인허가는 2개로 축소되어 버린다. 즉 기초 단체장의 고유권한이 도지사에게 전부 이관되어 버리는 셈이다. 종합개발계획의 주관자인 도지사와 사업시행자에게는 이러한 의제조항(간소화조항)이 대단히 편리하겠지만, 시장, 군수는 자신의 역할과 권한을 법률에 의해 박탈당하는 꼴이다. 자신들의 관할지역에서 온갖 개발사업이 시행되어도 아무런 역할이나 권한을 갖지못한다는 것은 지방자치의 정신

에도 정면으로 역행하는 행정편의주의적 발상임에 틀림없다. 결과는 사업시행과정에 실질적인 감독권도 없게 되므로써 개발과정에 따르는 환경파괴나 주민들의 민원에 대처할 아무런 방법이 없게 될 것이다. 더구나 이러한 문제는 기초의회에도 똑같이 연결된다는 점에 심각성이 따르게 된다.

이밖에 예상되는 여러 문제점들을 모아서 종합해보면, 작금의 개정안은 원래의 특별법 시안보다도 더욱 인허가 절차상의 특혜를 기도하고 있음을 알 수 있다. 이미 종합개발계획의 개발사업자는 관광진흥법 26조에서 37조까지의 혜택을 받을 수 있게 되어있었고, 또한 원래의 특별법에 의해서 개발사업자는 12개 법률상의 인허가가 간소화될 수 있었다. 이 많은 특혜에도 불구하고 이제 또다시 25개의 관련 법률까지 확대하여 간소화시켜 주려는 것이 특별법 개정의 핵심이기 때문이다. 아울러 새로 삽입하려는 법조항들이 지난 특별법제정 당시와 종합개발계획 수립과정에서 그나마 도민의 공론으로 자리매김한 합의마저 훼손하려는 불순한 의도가 포함되어 있음이 더욱 문제이다.¹¹⁾

VIII. 제주개발의 정책 과제

대립의 각 주체들은 그간의 갈등과 논쟁을 통하여 여러가지 현실적 과제를 제기함으로써 치열한 정책대결의 양상을 보인다. 그 본질이 이데올로기투쟁이라기 보다는 정책투쟁이기 때문에, 정책의 사회적 실효성과 현실적 타당성을 누가 더 갖추어나하는 경쟁적 성격을 띤다. 제주도의 현대사에서 주민들이 자발적으로 나서서 특별법 반대투쟁을 전개해 나간 과정이 지역자치력 회복의 계기를 마련했다는 뜻에서 '제2의 제주항쟁'이라는 의미를 갖지만 그 목표가 지역자치적 정책모색, 그 방법이 평화적이라는 점에서 '4·3항쟁'과는 명백한 차이를 보인다.

이제 각 주체들이 특별법논쟁에서 제기한 과제들을 일곱가지로 나누어 정리할 수 있을 것 같다. (표5 참조)¹²⁾

1. 정책대안 정립의 과제

첫째로 제기되는 과제는, 개발철학의 정립을 바탕으로 각 지역의 의미있는 개발을 모색해 나가야 하는 데 있다. 제주도 미래에 대한 일차적 책임과 권리는 제주도민에게 있다는 법률적 의미도 제주의 미래에 관련된 모든 사항이 '도민주체'의 원칙에 따라 정책이 논의되고 입안되며 집행되어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 논리는 국토 전체의 책임세이고 공정한 이용과 관리를 어떻게 실현할 수 있는가 하는 문제와도 연결된다. 때문에 국토이용과 관리는 국민의 현실적 삶에 기초하고 현실문제의 해결에 우선점을 두어야 하므로 탁상에서의 계획을 지양하고 각 지역의 현실과 여론을 고려하며 세워져야 한다. 또한 국토이용과 관리는 장기적인 전망을 갖고 지역의

11) 도민의 함성, 7·8월 1994, p.11 참조

12) 여기에서 정리하는 일곱과제는 필자의 편의에 따라 배열한 것이다. 각 항목 서로간에 엄격히 대비될 수 없는 점도 있고 포함되지 못한 점도 있을 것이다.

〈표 5〉 갈등과 논쟁이 남긴 정책과제

	정 부 측 ¹³⁾	도 민 측 ¹⁴⁾
(1) 정책대안정립의 과제	지역균형개발방식의 입증	도민주체의 개발철학과 정책 정립
(2) 보존과 개발 균형의 과제	자연환경 보전의 구체화	역사, 문화, 자연 보전의 정책 시행
(3) 주민 자치력회복의 과제	도민경영 참여의 보장	현재의 삶에 근거한 정책제시
(4) 개발이익 환원의 과제	개발이익의 도내 환원	제1차 산업보호의 구체적 정책비전
(5) 갈등 치유의 과제	도민, 중앙과 지역간의 갈등 치유	토지소유의 공개와 토지공개념 정책
(6) 지하수 보호의 과제	지하수 보호의 구체적 조치	지하수 보존의 과학적 진단과 처방
(7) 정치, 행정개혁의 과제	정치, 행정의 주민설득과 홍보	정치, 행정구조의 개혁과 주민 운동

균형있는 발전을 추구하므로써 지역의 역량을 성숙시켜 나갈 수 있도록 정책 입안과 집행에서의 획기적 전환을 모색하여야 한다. 범도민회는 이러한 과제들을 '제주형' 개발철학의 정립으로 제시함으로써 실질적인 정책의 방향을 설정한다.

둘째로, 정부가 특별법 추진과정에서 특별법 자체의 통과에만 치중하여 특별법의 근거정책인 '제2차 종합개발계획'과의 연결고리를 끊어버리므로써 법의 본질적 내용인 정책을 뒷전으로 숨겨버린 오류를 범했다. 특별법이 제2차 종합개발계획을 법률적으로 강제하는 것이라는 도민저항에 부딪치자 정부는 정책과 법과의 관계를 형식적으로 단절시킴으로써 기존 개발정책에 대한 불신과 부작용을 무마시키려는 일시적 방편을 강구한 것이다. 그러나 법의 목표는 정책의 내용을 전제하기 때문에, 기존 개발정책을 다시 연결시켜 평가받든가, 새로운 개발계획을 기존정책의 내용을 바탕으로 다시 세워야 하는 문제가 제기되었다. 따라서 특별법이 악법이나 아니냐는 논쟁의 해당도 종합개발계획의 근본 철학과 내용에서 드러난다.

셋째로, 정부가 전국적인 국토이용계획에 부합하는 지역균형개발 철학과 방식을 제시해야 하며, 그 선택권을 지역에 이양해 나가야 하는 과제에 직면한다. 이러한 틀속에서 법과 정책의 명백한 관계, 중앙계획과 지역계획의 관계를 명시해야 할 뿐만 아니라, 정책의 획기적 전환을 구체화시키는 과제에 직면한다.

13) 제주도 당국의 선전홍보물에 주로 나타난다. 여섯개의 과제는 특별법의 정당성을 알리는 논리에서 나타나며, 일곱번째는 갈등의 심각성을 인식한 데서 찾아진다.

14) 범도민회의 '제주선언'에서 정리되고 있다. ① 도민공감대 형성 ② 정책대안 제시 ③ 국민연대 획득 ④ 비폭력 주민운동 등의 모범을 보인 책임있는 투쟁으로 방법과 내용에서 승리하였음을 선언하였다.

넷째로, 외지인 중심의 대규모 개발방향을 수정하여 제주도민 중심의 개발정책의 정립을 요구한다. 이러한 요청은 삶의 현실적 문제와 구조적 모순의 해결을 수렴하는 데서 시작해야 한다. 이러한 정책대안의 정립은 현실의 고통과 억울함으로 응어리진 어제와 오늘의 삶을 경험한 힘없고 돈없는 주민들도 당당하게 개발의 주체로 성숙시켜 나가야 한다는 논리이다.

다섯째로, 정책대안은 제주도가 찾아야 할 미래의 역할과 연관된다. 제주지역을 평화지역으로 만들고 민족과 아시아의 평화에 기여해 나가는 역할을 상정한다. 이러한 역할수행이 자명한 것이라면, 우선 지역주민의 독자적 역량을 키우는 정책대안이 제시되어 현재의 갈등을 먼저 풀어야 한다.

2. 보존과 개발 균형의 과제

보존과 개발의 조화점을 찾아내는 개발정책의 제시와 엄정한 집행 역시 중요한 과제로 제기된다. 정부는 특별법 제정이 보존과 균형의 조화점을 실현할 것이라고 주장하지만, 자연환경보전을 강화시켰다고 선전하는 선언적 의미만으로는 책임있는 정책이 될 수 있느냐 하는 과제가 남는다. 자연환경의 고유한 특성을 보호하기 위해 절대보존지역은 자연경관이 뛰어난 지역, 수자원 및 문화재의 보존을 위해 필요한 지역, 생태학적으로 중요한 지역, 기타 도지사가 필요하다고 인정한 지역인데, 공공 목적의 시설 이외에는 엄격히 통제된다. 한편 상대보존지역은 자연환경의 보전과 적절한 개발을 유도하기 위해 지정하는 데, 해안마을과 중산간지대, 해안 등 경관의 보전이 필요한 지역, 절대 보존지역을 제외한 지역 중 보전이 필요한 지역 등이다. 특별관리지구는 '도지사가 자연환경의 보전을 위하여 계획적인 관리가 필요하다고 인정하는 지역'을 지정한 곳으로 사적지 같은 작은 규모의 면적이 대상이 되며, 절대보존지역에 준하는 통제를 받게 된다.

문제는 이러한 지역선정에 얼마나 객관적이고 과학적인 근거와 자료로 접근할 수 있느냐 하는 점이다. 더불어 재벌과 같은 특정집단이 소유한 대규모의 토지에도 공정하게 적용하느냐 아니면 특혜를 주어 법 자체의 모순을 드러내느냐 하는 과제가 제기된다. 아울러 도의회가 이러한 지역의 지정을 승인하게 되어있는 데, 지금처럼 중앙정부나 재벌의 압력에 동요하는 상태로는 문제의 극복이 어렵다는 것이다. 또한 중산간과 해안지역에 대규모의 시설물이 급속히 들어서는데 실질적이고 현실적인 개발과 보전의 균형점을 찾아 내실있게 시행할 수 있느냐는 현실적 과제도 등장한다. 한라산 생태계가 파괴되고 전체 지하수가 심각히 오염될 위험을 가중시키는 현실에 대한 엄정한 진단도 없는 상태에서 보전과 개발의 적절한 조화를 강조하는 특별법의 논리는 너무나 무책임하다. 이런 무책임을 타개하기 위해 먼저 골프장을 모델로 중산간 개발이 생태계와 지하수에 미치는 영향을 철저히 과학적으로 규명하는 작업부터 시행해야 한다.

3. 주민자치력 회복의 과제

특별법 저지라는 단일한 목표를 위해 도민적 공감을 얻고 정책 대안을 제안하던 범도민회가

특별법 통과 이후 집행현장에서 운동역량을 결집하여 개발과행을 직접 막기 위한 주민자치력 회복의 과제가 시급하다. 특별법이 직접 영향을 받는 이해당사자인 도민의 의견을 수렴하지 못한 것이라면, '지금, 여기' 사람들의 삶과 요구를 내일의 정책에 반영시킬 수 있는 방법은 당연히 주민운동의 활성화일 것이다. 제주도민들이 제주의 역사, 자연, 문화에 걸맞는 독자적인 개발방식을 실현하고, '제주도민'의 논리를 성숙시켜 나가려면, 중앙권력의 의도를 견제하고 지역의 정치와 행정을 감시해야 하며, 이러한 것을 가능케하는 근원은 주민자치력의 향상에 두어야 하기 때문이다. 더구나 특별법은 토지정책의 중요한 대목은 중앙통제 하에 두겠다는 정책의지를 반영하고 있는 바, 중앙정부의 시각에서 하향식 개발방식을 계속하여 지역자치력을 억제하게 될 것이 분명하기 때문이다.

아름든 지역자치력의 회복이 미래의 자치구조를 창출한다고 할 때, 주민운동은 보다 성숙한 역량을 축적해나가야 할 시점에서 있다. 1980년대의 운동과 특별법 저지투쟁이 지역문제해결의 정치적 주체역량을 표출시켰다면, 그 역량은 사회적 비전과 정책대안을 제시하는 사회적 주체역량으로 성숙되어야 한다. 그래서 그 힘은 경제적으로 자본을 모우고 경영주체로 발돋움함으로써 자생력을 키워나가는 데까지 이르러야 한다. 저항의 에너지가 대안창출의 원동력으로 나갈 수 있게 도민 모두가 바라는 자치시대의 과제에 대답하고 실천해야 한다.

4. 개발이익의 환원의 과제

개발이익의 환원문제 역시 중요한 과제이다. 지금까지 중앙집권적 정치와 경제구조 때문에 개발이익의 지역환원은 거의 이루어지지 못했다. 지금처럼 정부나 재벌이 개발이익을 일방적으로 챙기는 방식에서는 지역발전을 기대하기 힘들다. 이미 경험한 탐동문제는 개발이익의 지역환원은 국가의 정책전환과 재벌의 부당한 이익포기가 없다면 허망하다는 것을 실증적으로 보여주고 있는 예이다. 도조례 속에는 '개발사업시행자의 범위', '사업자선정기준', '관광진흥기여금', 제주도 종합개발계획 수립과 절대 상대보전지역의 지정, 개발이익의 환원범위 등 중요한 대목들이 많았다. 도조례들을 제정하려면, 제주도가 도민의견을 수렴하여 도의회의 승인을 받아야 한다. 그런데 이미 경험한 바처럼 도의회 역시 행정을 견제하지 못한다면, 공감대를 제도적으로 모을 수가 없다. 개발이익의 지역환원문제 역시 좀처럼 해결되지 못한 채 중앙에속적인 구조를 더욱 심화시킬 것이다.

5. 갈등치유의 과제

특별법의 무리한 입법강행으로 빚어진 갈등을 어떻게 치유하는냐는 과제 역시 중요하다. 그것은 정권의 정당성 뿐 아니라 정치권 자체에 대한 불신, 중앙정부와 제주도민, 제주도 당국과 제주도민, 그리고 도민간의 갈등을 어떻게 치유하느냐는 과제 등으로 다양하다.

이러한 갈등은 이미 포기해 버린 토지공개념을 재정립하고 실천하는 대책에서 찾아볼 수도 있다. 남한 면적의 1.8%를 차지하는 작은 땅 제주도가 재벌의 토지매점 현상이 된지 오래지만 그

실태를 밝히려는 거듭된 요구에도 전혀 응답이 없다는 사실에 의혹의 눈길을 집중한다. 토지소유실태에 대한 공개와 토지이용의 엄정한 전망을 토대로 정책방향을 제시했어야 했다. 특별법이 대규모 중산간지역의 개발을 보장해줌으로써 그 지역에 대규모의 땅을 갖고 있는 재벌집단에게 땅값 상승과 개발주도를 보장하는 것이라는 인식이 보편화되었고 그만큼 제주지역과 제주도민의 이익은 소외되어 갈등의 근원을 이룬다. 인구의 54%를 차지하는 1차산업 종사자는 대규모 개발에 참여할 능력을 갖지 못하기 때문에 땅을 수용당할 뿐더러 농산물 수입개방과 1차산업 위축정책으로 생존의 근거가 흔들린다. 중문관광단지 같은 대규모 개발이 화려한 제주관광의 이미지를 홍보했을지는 모르나 그 땅에 살던 힘 없는 주민들은 땅을 빼앗기고 날품팔이로 전략해 '개발의 한(恨)'을 품고 있다.

또한 앞으로의 관광산업 역시 지금의 관광정책의 주류가 되는 쾌락과 향락을 확대하는 방향으로 가고 있다는 사실이 문제다. 제주도민에게는 제주가 관광의 섬이 아니라 후손 대대로 살아야 할 삶의 터전이다. 제주에도 관광산업이 필요하다는 걸 알면서도 청소년문제와 미풍양속 훼손 등을 직접 체험하면서 걱정하고 있다 제집 안방이 늘이터가 되는 것을 그 누가 원하겠는가. 따라서 관광개발의 질적 전환도 중요한 과제다. 결국 갈등의 근원이 재벌과 강한 자의 이익을 보장해주는 정책 추진에 있는 한 갈등의 해결은 요원할 것이다.

6. 지하수 보호의 과제

범도민회와 학계는 특별법이 파괴할 제주자연의 아름다움과 지하수의 수질관리 등에 대한 자연파괴적 성격을 강조하고 중산간지역의 개발 유보를 요구하였다. 특히 제주지역의 지하수는 한라산 크기 이상의 타원형의 함량을 갖고 있기에 그 지하수의 질을 훼손시키지 않으면서 개발을 해야 한다는 것은 도민 모두의 바램이다. 동부지역에는 벌써 바다의 잔물이 유입되는 사례가 곳곳에서 나타나 그 원인규명이 시급한 실정이다. 한진그룹의 무분별한 지하수 채취 및 생수판매가 비판의 표적이 된지 오래데도 단기적 필요성 때문에 지하수의 대규모 개발을 조금하게 추진하고 있다. 최소한도 향후의 진단없이 방치한다는 것은 지하수라는 자연의 생명력을 파괴하고 오염시킬 위험성을 품고 있음에 도민들은 걱정한다.

7. 정치·행정 개혁의 과제

지역 정치구조의 개편과 관료행정의 폐해를 극복해 나가는 정치·행정개혁이 보다 근본적인 과제다. 도민의 건전한 의견을 수렴하여 제주를 지킬 수 있는 정치인의 양성과 더불어 제주도민을 진정으로 사랑하는 행정인을 키우는 일이다.

우선 정치적으로 민의를 옹계 대변할 수 있는 정치구조의 창출이다. 특히 4.3이후 어느쪽도 지지하지 않으면서 '여당성 야당' 지향의 '무소속'이란 애매모호한 성격을 재검토하여 보다 확실한 지역정치개혁의 밑거름을 마련해야 된다는 과제가 따른다.

행정적으로는 세 가지 정도가 제기된다. 첫째는 지역문제를 자율적으로 대응하고 해결해 나가

는 행정역량을 보다 탄탄하게 할 수 있는가 하는 시급한 문제이다. 현재 선거로 뽑힌 공무원이 단 한 명도 없을 뿐더러 중앙예속적구조와 관행이 체질화 되었기 때문에 너무나 타율적이다. 이를 보다 자율적으로 개혁해 나갈 수 있는가 하는 과제이다. 이 문제와 더불어서 나타나는 둘째 과제는 행정당국에 대한 도민의 불신문제이다. 말은 '도민을 위한다'고 하지만 실제로는 대다수 도민에게 불안과 불이익을 가져다주는 기회주의적 편파성이 곳곳에서 나타난다. 셋째로는 행정당국이 국민의 알 권리를 봉쇄하는 정보독점 및 정보를 공개할 수 있는가의 문제이다. 국가안보에 문제가 없는 지역정책의 기본적 정보를 사유재산권 또는 사생활의 보호, 정책의 혼란 등을 이유로 부당하게 기피하는 태도나 아예 정보가 없다는 거짓논리를 특별법 추진과정에서 여실히 보여 주었다. 예컨대 세금의 기초자료인 토지소유현황을 공표하지 않는 것이 그 사례이다. 여기에서 드러나는 명백한 과제는 정보접근의 자유와 정보 공개의 의무를 관행화시켜 행정에 대한 국민의 신뢰를 빨리 회복해야 한다는 점이다. 또한 작금의 특별법 개정작업을 지휘하는 임명 도지사의 한계도 그렇다. 특별법 제정 당시 도민의 입장을 외면하는 도지사에게 이어 새로 부임한 현재의 도지사는 충성경쟁하듯 더욱 중앙의 입장을 강화한 개정작업에 몰두하고 있다. 이 모두는 결코 임명 도지사는 지역민을 대표하지 않거나 못한다는 실증이다.

Ⅷ. 결 론

지금까지, 제주개발 특별법 제정과정의 갈등과 논쟁을 중심으로 제주개발갈등의 정치적 의미와 정책과제를 살폈다.

그 결과는, 지금껏 제주지역에 적용된 개발정책 자체가 제주도민에 의한 정책이 아니었던 만큼 지역갈등으로 연계되었음이 확인되었다.

그 이유는, 지역개발 차원의 제주개발도 중앙권력에 의해 일방적으로 규정됨으로써 개발독재의 폐해를 벗어날 수 없었기 때문이다.

요컨대, 1960년대 이후의 제주개발이 안고 있는 갈등과 논쟁의 근본적인 원인은 중앙집권적 개발정책의 문제이며 결과였다. 이제는 과거와 같은 방법과 내용의 개발정책에는 결코 동의할 수 없다는 도민의지로 요약되는 주민반대의 상징성이 그 실증이며 결국 특별법반대투쟁으로 집약된 것이다. 특별법 제정과정에서 어려운 법조문과 막연한 유효성을 방만하게 선전했을 뿐 제주개발의 내용과 절차를 민주적으로 설명하지 못하였다. 최근에 또 다시 '주민을 위한 최상의 법'이라던 그 특별법을 개정하려는 움직임은 스스로 이율배반을 시인하는 셈이다. 제주도당국은 상황변화의 논리로 궁색한 변명을 하고 있지만, 오히려 그 모습이 민주화시대의 정치와 행정 및 정책 그 어느 측면에서도 시대착오적인 발상의 반복으로 보인다. 제주의 미래를 위한 새로운 철학을 마련하지 않고 소수의 특권인만을 형성하는 정부주도의 지역개발은 개발의 당위성조차 의심받게 하고 있다.

그러나 이러한 제주도민의 갈등과 저항은 정치발전의 문제와 관련시켜 볼 때, 변증법적 갈등

이론의 관점에서 접근하든, 갈등 기능주의 이론으로 접근하든 단기적으로는 역기능이지만 장기적으로는 발전에 순기능으로 작용할 수 있다.¹⁵⁾ 즉 사회갈등의 동력은 진화론이나 변증법논리에 따라 사회변화를 촉진시키며, 이 과정에서 갈등의 모체인 낡은 정치질서와 정책은 새로운 질서와 정책으로 대체되고 새로운 모습을 띠게 된다. 그 모습이란 거시수준에서 보면 사회의 자율성과 통합성, 정치체제의 민주성과 효율성, 분배의 형평과 복지의 증진을 반영하며, 미시수준에서는 개인의 자유와 권리 및 생활수준의 질적 향상을 함축한다. 긴 안목에서 역사가 正과 反의 작용을 거쳐 숨을 향해 나아간다면, 제주의 개발정책도 제주적인 것, 작지만 아름다우며 건강한 삶터와 사회를 지향해야 한다. 권력이 현실을 호도하는 고통이 오늘의 문제라면 민심이 권력을 변혁시키려는 실천운동은 내일을 위한 대안일 수 있다.

따라서 제주사회의 개발갈등도 길게는 창조와 발전의 계기일 수 있으므로 결코 좌시할 필요는 없다. 사회양심과 시민조직이 제주지역의 생존과 이익을 지키기 위해 정부 또는 여타의 대상집단을 상대로 저항과 논쟁을 벌인 것은 정치적인 의미에서 볼 때 일단 긍정적인 의미를 부여할 수 있다.

15) 갈등이론의 분류에 대해서는, Jonathan H. Turner, *The Structure of Sociological Theory*, The Dorsey Press, 1987, pp.180-187 참조.

참 고 문 헌

- 김호진, 한국정치체제로, 박영사, 1991
- 박인호, 지방발전정책론, 집문당, 1985
- 허범 외, 정책학개론, 법문사, 1985
- 공간과 사회, 제8권 2호, 한국공간환경연구회편, 풀빛, 1992
- 도민의 합성, 제13호, 법도민회, 1994
- 사회과학과 정책연구, 제9권 1호, 서울대 사회과학연구소, 서울대출판부, 1987
- 월간 탐라, 제1호, 월간탐라사, 1994
- Charles E. Lindblom, The Intelligence of Democracy, The Free Press, 1965
- David Easton, A System Analysis of Political Life, John Wiley & Sons, 1965
- Hans Kelsen, Vom Wesen und West der Demokratie, 2 Aufl, 1929
- Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation", The Policy Science, Stanford Univ. Press, 1951
- Jonathan H. Turner, The Structur Socialoical Theory, The Dorsey Press, 1978
- Lewis Coser, The Functions of Social Conflict, The Free Press, 1956
- Ralf Dahrendorf, Class and Class Conflict in Industrial Society, Stanford Univ. Press, 1959

Summary

“The Political meaning of Cheju developmental troubles and the subject of policy”

— In the matter of troubles and disputes in the process of the special law
enactment for Cheju development —

Han Seok-Ji

Up to now, Cheju development special law enactment whose troubles and arguments are centered on the treatise. We have examined the political meaning of Cheju development troubles and the subject of policy.

In result, development policy itself, by this time applied it to district of Cheju, proved that it was linked to regional troubles because it was not handled by Cheju islander.

Like this, the reason why Cheju development couldn't deviate from the harmfulness of development dictatorship was that Cheju development of regional development dimension has been prescribed by the central government exclusively.

In summary, the fundamental reason that post-1960's Cheju development bring about troubles and arguments can be explained by the problem and outcome of the central government policy.

Now, Cheju islander cannot agree with the central government on the methods and contents which are the past development ones. This is summarized with Cheju islander's will. Futhermore, the symbolism of inhabitant's objection is the actual proof and in the long run, it is concentrated on combat of objection of the special law.

In the process of enactment of the special law, they only advertise a difficult the text of the law and abmiguous validity but they failed to explain contents and procedures of Cheju development democratically. By the way, recently the motion that they will revise the special law again, that is to show that they themselves admit antinomy about their policy. The Cheju island authorities make a poor excuse for their policy with the logic of situation-change, on the contrary the aspect reflect only the retetition of anachronic expression in which aspect of the politics, administrations and policy of the democrazation-period.