

제주도개발 특별법안(협의회안) 작성절차상의 문제점

고 충 석*

1. 주체는 누구인가?

최근 입련의 과정으로 인하여 제주도개발특별법 제정추진의 주체가 누구인지 불분명해지고 있다. 추진의 주체가 불분명해진다는 것은 그 책임의 소재가 불분명해진다는 것을 의미한다. 분명히 법안은 작성되고 입법은 추진되고 있는데, 그 책임의 소재는 불분명하다. 이러한 상황은 책임행정 또는 책임정치에의 원리, 널리 책임의 원리에 어긋나는 것이다.

여태까지의 과정으로 볼 때, 제주도내에서 특별법추진의 주체 또는 책임의 주체로 볼 수 있는 것은 국회의원, 제주도당국, 특별법협의회 3자이다. 그러나 이 3자사이에는 서로서로 그 책임을 전가할 수 있는 구조가 형성되어 있어서, 책임의 소재를 불분명하게 만들고 있는 것이다.

실질적 의미에서 볼 때, 특별법추진의 주체는 국회의원이거나 제주도당국이다. 최근에 보여지는 국회의원들의 소극적 입장을 고려한다면, 특별법추진의 주체는 특히 제주도당국이다. 그러나 제주도당국은 법안을 자신들이 작성한 것이 아니라, 특별법협의회가 작성한 것이라는 논리로 그 책임을 회피할 수 있는 구조가 형성되어 있다. 뿐만 아니라, 이 법안을 의원입법의 형식으로 입법추진할 것으로 알려지고 있어, 역시 국회의원에게 그 책임을 전가할 수 있는 구조도 형성되고 있다.

한편 국회의원들은 법안작성과정 또는 입법추진과정에서 소극적 입장을 견지함으로써, 자신들이 입법추진을 주도한 것이 아니라 제주도당국이나 특별법협의회의 추진노력에 국회의원으로써 협력한 것뿐이라는 논리로 그 책임을 회피할 수 있도록 구조가 형성되고 있다.

형식적 의미에서 볼 때, 법안은 특별법협의회의 명의로 작성되고 있지만, 특별법협의회는 법령에 의하여 어떤 공적 권한을 가지고 있는 단체도 아니고, 또 정치적 의미에서 법안작성의 결정권을 국회의원이나 제주도당국으로부터 위임받고 있는 것으로 이해되고 있지도 못하다. 그러므로 특별법협의회 역시 자신의 책임 아래 입법이 추진되고 있는 것이 아니라, 결국

* 法政大學 行政學科 副教授

국회의원이나 도당국의 입법추진에 자문적 역할을 한 것에 불과하다는 논리로 그 책임을 회피할 수 있도록 되어 있다.

특별법 입법추진과 법안작성에서 보여지는 이러한 책임전가적 구조는 기만적인 것이다. 그러므로 국회의원, 제주도당국, 특별법협의회의 간에 특별법입법추진에 대한 책임과 권한의 소재가 분명히 밝혀져야 한다.

2. 특별법협의회의는 법안을 작성할 수 있는가?

그러나 어쨌든 지금 문제되고 있는 5월 20일의 제주도개발특별법안(협의회의안)은 특별법협의회의의 명의로 공개되었다. 그래서 특별법협의회의의 법안작성을 어떻게 이해할 것인가 하는 점에 혼란이 생기고 있는 것으로 보인다.

현행 헌법상 법률을 제정할 수 있는 규범적 가능성은 두 가지이다. 하나는 국회에서 법률을 제정하는 것이고, 또 다른 하나는 국민투표에 의해서 법률을 제정하는 것(헌법 제72조 참조)이다. 그러나 후자의 것은 이론적 가능성으로만 남아 있을 뿐 우리나라에서 실제로 이용되고 있지는 못하다. 그러므로 사실상 법률은 국회에서 제정할 수 있을 뿐이다.

널리 알려져 있는 것처럼, 국회의 법률제정에 있어서 법률안을 제출할 수 있는 권한은 우리 헌법상 20인 이상의 국회의원과 정부에 한정되어 있다. 우리나라에서는 이른바 국민발안 제도가 채택되어 있지 않은 것이다. 그러나 국민발안제도가 우리 헌법상 채택되어 있지 않다는 것이 국민발안을 금지하는 뜻으로 이해되지는 않는다는 뜻은, 국민이 법률안을 제안하여도 그것이 법적 의미에서 구속력을 갖지 못한다는 것일 뿐인 것이다. 그러므로 그것이 정치적 의미에서 구속력을 가질 것인가 하는 것은 전혀 별개의 문제인 것이다.

그러므로 이런 의미에서, 즉 그것이 법적 맥락에서는 구속력을 가지지 못하지만 정치적 맥락에서는 구속력을 가질 수 있다는 의미에서, 국회의원이나 정부 이외의 주체도 법안을 작성할 수 있다. 그리고 실제로 이러한 규범적 가능성을 이용하여, 법률제정과정에서 국민발안 내지 주민발안의 원리를 도입하는 것은 바람직하다. 대의제 내지 간접민주제를 그렇게 직접민주제적으로 운용하여야만, 오늘날 크게 증대되고 있는 주민의 직접적 정치참가의 요구를 충족시켜 줄 수 있는 것이다. 정치적 안정을 이룩하고 있는 서구국가들이, 정당제도나 언론제도, 특히 빈번히 행해지고 있는 여론조사등을 통하여 대의제를 사실상 직접민주제에 가깝게 운용하고 있다는 점도 주목하여야 할 것이다.

특별법협의회의가 국민의 의사를 특별법제정에 반영시키기 위하여 구성된 것이라면, 특별법협의회의의 위상 또는 특별법협의회의의 법안작성이 이상과 같은 관점에서 이해되어야 한다.

이러한 주장에 오해가 없기를 바란다. 이러한 주장은 지금의 특별법협의회의가 그러한 위상과 권한을 가지고 있다는 것이 아니라, 특별법협의회의는 원래 그러한 관점에서 구성되어야 한다는 것이다. 특별법협의회의가 이러한 위상과 권한을 갖기 위해서는 첫째, 협의회의가 이러한 위상을 가지기에 걸맞게 주민대표성을 가져야 하고, 둘째, 그 운영과정이 주민에게 자세하게

공개되어 비판될 수 있는 형태를 취해야 한다. 그런데 지금의 특별법협의회는 점차 특별법 제정추진의 책임전가적구조를 형성하기 위한 허구적 존재로 변화되고 있다는 생각을 버릴 수 없다.

3. 특별법협의회는 대표성이 있는가?

특별법협의회는 어떻게 해야만 주민대표성을 획득할 수 있을 것인가? 대표성의 개념을 세 가지 관점으로 구분해서 이해하여야 할 것이다.

첫째, 주민에게서 직접 위임을 받았는가 즉 주민에 의해서 선출되었는가 하는 점이다. 현재의 특별법협의회는 이러한 의미의 대표성을 가지고 있지 못하다. 이런 점을 강조하여, 사회언론은 도의회 구성시까지 특별법제정논의를 유보하자고 주장하고 있는 것으로 보인다. 그러나 정치적 의미에서 대표성의 문제는 주민에 의한 선출이라는 형식을 취하기만 하면 충족되는 것은 아니다. 내용적으로도 대표성을 가져야 하기 때문이다.

그러한 의미에서 둘째, 특별법협의회가 주민대표성을 가지기 위해서는 주민속에 존재하고 있는 이해관계의 갈등이 반영되어야 한다. 즉 각종 이해집단의 대표가 협의회에 참가하고 있어야 하는 것이다. 특히 농어민계층의 대표, 소시민계층의 대표, 근로계층의 대표 등도 여기에 참가하고 있어야 한다. 현재의 특별법협의회는 이러한 의미의 대표성도 전혀 가지고 있지 못하다. 엄격한 의미에서 본다면, 지식인계층에 속하는 인사들만으로 협의회는 구성되어 있는 것이다.

셋째, 주민대표성은 법안내용상으로도 충족되어야 한다. 즉 법안내용이 어느 일방 계층의 이해관계에 편중되지 않아야 하는 것이다. 법안내용에 주민의 각종 이해관계와 의사가 적절하게 반영되어 있어야 하고, 나아가서는 그 내용이 주민통합을 이끌어 낼 수 있는 것이어야 하는 것이다. 적어도 5월 20일 공개된 특별법 초안의 내용으로는 이러한 의미의 대표성도 전혀 가질 수 없다.

특별법협의회는 이상과 같은 세 가지의 주민대표성을 모두 충족시키는 것이 물론 가장 바람직하다. 다만 이 세가지 대표성 모두를 아무런 결함없이 완전하게 충족시켜야 한다는 것을 여기에서 주장하는 것은 아니다. 여기에서 자세하게 언급할 수 없을 정도로, 또 현실적 한계도 있다. 그러나 중요한 것은 이 세가지 관점의 대표성 중 어느 하나라고 무시되어서는 안된다는 것이다. 특히 세번째 의미의 내용적 대표성이 무시되어서는 법률이 만들어진다 하여도 그 시행과정에서 끊임없는 주민저항에 부딪히게 될 것이다.

4. 협의회의 법안작성과정에 기술적 문제는 없었는가?

어떠한 의사를 결정함에 있어서 반드시 전제가 되어야 하는 것은, 의사결정으로 생기게 될 상황에 대한 예측이 어느 정도 가능하여야 한다는 것이다. 이를 위해서는 관련된 사실적 정보가 수집되어야 한다. 현재 진행되고 있는 특별법협의회의 법안작성과정이 자세히 공개

되고 있지 않기 때문에 그 사실여부를 확인할 수는 없지만, 현재로서는 이러한 정보수집이 전혀 없이, 말하자면 주먹구구식으로 법안이 작성되고 있는 것으로 보인다. 이것은 너무나 무책임한 일이다.

현재와 같은 경제적 상황에서 개발특별법과 관련하여 무엇보다도 필요한 정보는 외지인의 토지소유실태, 좀더 엄격한 표현을 쓰자면, 제주도민까지도 포함하는 의미에서의 토지의(독과점적) 소유실태에 관한 정보이다. 이것 없이는 누구도 개발특별법을 논할 수 없다. 그러므로 어떠한 방식으로든 개발특별법에 대한 주민의 의사를 묻기 위해서는 사전에 이러한 정보가 제공되어야 한다. 정보없이 의사를 묻는 것은 내가 좋으나 저 사람이 좋으냐는 식의 가정적 차원의 질문밖에 될 수 없다. 우리는 우리와 우리의 후손들의 미래에 중대한 영향을 미치게 제주도개발 특별법에 대한 주민들의 의사를 형성하는 과정에 있는 것이지, 어머니가 좋은지 아버지가 좋은지를 알고 싶은 것이 아닌 것이다.

의사결정을 위한 사전적 정보수집이 없다는 것 이외에도, 현재의 특별법협의회는 너무나 법안의 작성을 서두르고 있고, 또 운영과정이 제대로 공개되고 있지 못하다는 점에도 문제가 있다.

5. 어떻게 할 것인가?

따라서 특별법안의 제정추진은 중단되어야 한다. 백보양보해서 특별법이 필요하다면 대표성있는 도민기구를 새로이 만들어서(그것이 도의회라도 좋다) 제주도개발촉진을 위한 특별법이 진정으로 필요한 것인지의 여부에 관한 근본적인 논의부터 새롭게 시작해야 한다. 이렇게 하는 것이 지방화, 민주화라고 하는 시대정신에 부합된 것이다.

제주도개발 특별법안의 내용상의 문제점

〈요 지〉

尹 良 洙*

이번에 특별법 기초위원회가 성안하여 공표한 특별법안의 내용상의 문제점들은 여러가지를 들 수 있는데 그중 중요한 것들은 다음과 같다.

첫째, 이 법안은 목적조항과 본문조항의 연계성이 크게 부족하다. 모든 법내용은 그 법의 입법목적 여하에 따라 구성되기 마련인데, 이 특별법안의 내용은 전체적으로 제1조에서 제시된 입법목적에 별로 부합되고 있지 않다.

이러한 현상이 나타난 데에는 이 법안의 성안과정에서 이 법안의 제정 필요성 여부에 대한 진지한 논의가 생략되었던 것도 그 원인의 하나라고 보아진다.

둘째, 이 법안의 실제적 목적은 제1조에 표현된 것이라고 하기보다, 내년부터 시행될 제2차 제주도 종합개발계획의 차질없는 집행에 있는 듯 하다. 이는 이 법안부칙 제2조(경과조치)에서 "1992년 부터 시행되는 제2차 제주도 종합개발계획은 이 법에 저촉되지 아니하는 한 이 법에 의한 최초의 종합계획으로 본다"라고 규정돼 있고 후술하는 이 법안 제3장과 연계시켜 볼 때 그러한 판단이 가능하다. 이 법안의 이와 같은 실제적 목적은 다음과 같은 문제점을 야기시킨다.

1) 이 법안 제2장(종합계획수립)은 당분간 허구적인 걸치레 조항이 된다.

2) 지난 4월 25일의 제2차 제주도 종합개발계획 수립에 관한 도민공청회에서 확인될 수 있었던 제2차 제주도종합개발계획 내용이 반드시 합리적이고 주민의 기대에 부응한다는 보장이 없는 데, 만약 무리한 종합개발계획이 수립되어지고 이 법안 제3장에 의하여 그 종합계획사업이 시행된다면 주민의 입지는 취약해 질 수 밖에 없다.

셋째, 이 법안은 개발사업을 효율적으로 추진시키기 위한 법으로서의 특징을 지니고 있다. 이는 이 법안 제4장 이하에서는 일반법적 규정들이 많은 데 제3장(종합계획사업 시행)에서는 그야말로 다른 수많은 일반적 법률을 초월하는 특별법적 규정들이 있어서, 제3장이 "제주도 개발특별법"에서의 특별법적 기능을 수행할 수 있게 되어 있기 때문이다. 그리고 제3

* 法政大學 副教授

장의 내용중 가장 중요한 것은 제23조(다른 법률과의 관계)와 제19조(토지의 수용과 손실보상)이며, 이들 규정은 모두 개발사업의 효율적 추진을 도모하기 위한 것으로 이 특별법의 성격과 특징을 결정짓는 것이라 할 수 있다. 그러나, 이들 규정에는 다음과 같은 문제점들이 내포되어 있다.

1) 제23조는 제17조(개발사업지구내의 용도지역)와 더불어 개발사업시행자가 받을 수 있는 각종 행위제한들을 해제시켜주고 받아야 할 관계기관의 인 허가등을 받은 것으로 간주하도록 하고 있는 데, 종합개발계획내용이 불합리하게 구성되었을 때에 돌이킬 수 없는 폐해를 야기시킬 수 있게 하는 조항들이다. 그리고, 종합개발계획추진과 관련하여 현행법상 시장군수가 행사할 수 있는 권한까지 도지사가 독점할 수 있도록 하는 것이 지방화 시대에 부합되는 것인지 의아스럽다.

2) 제19조에서 개인이나 사기업체인 개발사업자에게까지 토지 수용권을 인정하는 것은 지나친 감이 있다. 호텔사업, 콘도미니엄사업, 골프장사업등이 진정 공공복리를 위한 사업인지, 그리고 농업 임업 축산업등의 필요자원의 회생을 요구할 수 있는 사업들인지 재고해 봐야 할 것이다.

기타의 문제점 지적은 생략하거니와, 이 법안은 요컨대, 개발사업의 효율적 추진을 위한 내용들을 충실히 규정하고 있으나, 지역환경보전이나 1차 산업의 보호 육성 및 주민의 생활의 질을 향상시키기 위한 내용은 기대수준이하라고 할 수 밖에 없다.

따라서, 이 법안은 개발사업자를 위한 법안이라고는 할 수 있어도 일반의 제주지역주민을 위한 법안으로 평가하기는 어려울 것으로 보인다.