

사단법인 제주언론인클럽 2021년 제19회 정기 세미나 일정표

○ 일 시: 2021년 12월 9일(목)

○ 장 소: 아스타호텔 3층 코스모스홀

○ 주 제: 제20대 대선과 제주의 비전

시 간	내 용
15:00 ~ 15:30	[등 록]
15:30 ~ 15:50	[개회식] 진행 : 고영진 제주언론인클럽 사무처장 ○ 개회사 : 강만생 제주언론인클럽 회장 ○ 환영사 : 김상협 제주연구원 원장 ○ 축 사 : 구만섭 제주특별자치도지사 권한대행 행정부지사 좌남수 제주특별자치도의회 의장
15:50 ~ 16:30	[주제 발표] ○ 제20대 대선과 제주의 비전 - 양영철(제주대학교 명예교수)
16:30 ~ 16:40	[휴식]
16:40 ~ 17:40	[종합토론] ○ 좌장 : 고흥철 제주언론인클럽 부회장 ○ 패널 : 조상윤(한라일보 편집국장) 김익태(KBS제주 기자) 김동만(제주언론학회 연구이사, 제주한라대 교수) 좌광일(제주주민자치연대 사무처장)
17:40 ~ 18:00	제3회 제주언론인 상 시상식
18:00 ~ 20:00	[폐회 및 만찬]

Contents

○ 개회사 / 강만생 제주언론인클럽 회장	3
○ 환영사 / 김상협 제주연구원 원장	4
○ 축 사 / 구만섭 제주특별자치도지사 권한대행 행정부지사	5
좌남수 제주특별자치도의회 의장	6

주제 발표

○ 제20대 대선과 제주의 비전	7
- 양영철(제주대학교 명예교수)	

종합 토론

1. 제20대 대선과 지역 언론	33
- 조상윤(한라일보 편집국장)	
2. 대통령 선거와 제주지역의 전략	36
- 김익태(KBS제주 기자)	
3. <대통령 선거와 제주지역의 비전과 전략에 관한 소고> 토론문	39
- 김동만(제주언론학회 연구이사, 제주한라대 교수)	
4. 제주 비전은 도민 스스로 결정해야	41
- 좌광일(제주주민자치연대 사무처장)	



강만생
(제주언론인클럽 회장)

건강한 모습으로 만날 수 있어서 고맙습니다.

참으로 힘들었던 2021년 한해가 마무리되고 있습니다. 년 초 만해도 그동안 축적된 인류의 과학기술이 코로나19정도는 너끈하게 퇴치할 수 있으리라 확신하고 있었습니다. 게다가 우리의 K-방역시스템이 효율적으로 작동되기 시작하면 어려운 상황들을 충분히 극복하면서 위드코로나를 통해 예전 수준의 일상복귀가 가능하리라 예상했습니다. 하지만 현재 상황과 조건들은 기대하고 원하는 방향과는 전혀 다르게 진행되고 있는 안타까운 현실입니다.

코로나19상황이 장기화되면서 제주언론인클럽의 활동도 크게 위축되었습니다. 여전히 생경하고 낮은 '비대면 생활'을 강요당하고 있는 상황이기 때문입니다. 전염성이 매우 강한데다 통제마저 쉽지 않은 바이러스인 까닭에 확산 방지와 피해 최소화를 위한 당국의 조치에 순응하지 않을 수 없었습니다. 이런 사정 때문에 회원들이 직접 참여할 수 있는 총회를 비롯한 행사들을 준비하고 개최한다는 게 사실상 불가능하였습니다. 회원님들께서 널리 헤량하여 주시기 바랍니다.

이런 와중에서 국가적 중대사이자 도민적 관심사로, 내년 3월 9일로 예정된 '20대 대통령선거와 제주비전'을 주제로 「2021제주언론인클럽 정기세미나」를 개최할 수 있었음은 다행이 아닐 수 없습니다. 이번 세미나 개최와 언론인상 시상식은 준비과정에서 헌신적으로 참여해주신 회원님들의 참여와 노고가 있었기에 가능했습니다. 또한 제주특별자치도, 제주특별자치도의회, 제주국제자유도시개발센터(JDC), 제주연구원의 각별한 관심과 지원이 큰 몫을 차지하고 있음에 깊이 감사드립니다.

특히 「대통령 선거와 제주지역의 비전—20대 대통령선거를 중심으로」라는 거대 담론을 주제로 발표해주시는 양영철 제주대학교 명예교수님께 어렵사리 청탁을 수락해주셔서 거듭 감사의 말씀을 드립니다. 또한 토론의 좌장인 고흥철 본 클럽 부회장과 토론자로 참여하고 있는 조상윤 편집국장(한라일보), 김익태 대기자(KBS제주), 김동만 교수(제주한라대), 좌광일 사무처장(제주주민자치연대)께도 깊은 감사드립니다.

아울러 올해부터 본 행사를 함께하고 있는 사단법인 제주언론학회 최낙진 회장(제주대 언론홍보학과 교수)과 구성원들께 고마운 마음 전합니다.

언론인상 대상과 특별상 수상자와 가족분들에게 그동안 노고와 헌신에 경의와 더불어 축하를 드립니다.

끝으로 오늘 행사에 참석해주신 모든 분들에게 감사의 말씀 전합니다. 감사합니다.



김 상 협
〈제주연구원 원장〉

안녕하십니까, 제주연구원장 김상협입니다.

올해도 제주언론인클럽과 공동으로 2021년 제19회 정기 세미나를 개최하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다. 특히, 내년도 대선을 앞둔 시점에서 ‘제20대 대선과 제주의 비전’을 주제로 지자체와 학계, 언론계 전문가들이 모여 전문가적 견해를 나눌 수 있게 되어 뜻깊은 자리라 생각되어집니다.

먼저 함께 좋은 자리를 마련해주신 강만생 제주언론인클럽 회장님께 감사의 말씀을 드립니다. 그리고, 바쁘신 도정·의정 업무 중에도 자리에 참석해주신 구만섭 제주특별자치도지사 권한대행님과 좌남수 제주특별자치도의회 의장님께도 감사의 말씀을 드립니다. 또한, 오늘 “제20대 대선과 제주의 비전”을 주제로 발표를 해주실 양영철 제주대학교 명예교수님께도 이 자리를 빌어 감사의 말씀을 드립니다.

전국민이 대선에 초미의 관심을 두고 있는 것은 누가 대통령으로 선출되느냐와 지역개발이 어느 정도 연관성을 갖고 있기 때문일 것입니다. 실제로 어느 정도의 상관관계를 갖고 있긴 하나, 지방자치하에 지역의 발전은 결국 지방정부와 그 지역주민들의 적극적인 정치참여로 이루어지는 부분이 크다고 할 수 있을 것입니다.

특히, 제주는 제주특별자치도라는 이름하에 자치권을 보장받고 있으며 섬지역이라는 특수성으로 타 지역들과는 차별화된 정책실행이 필요할 것입니다. 대통령선거를 통한 결과에 의해 크게 흔들리지 않는 제주의 특수성을 고려한 정책 마련과 실행이 필요할 것입니다.

그런 의미에서 오늘 “제20대 대선과 제주의 비전”을 주제로 내년도 대선을 앞둔 시점 제주의 비전을 그리기 위한 이 자리가 매우 뜻깊다고 생각합니다. 참석해주신 여러 전문가 분들의 고견을 통해 제주가 나아가야 할 방향에 대한 시사점을 도출해 낼 수 있기를 기대합니다.

마지막으로, 종합토론의 좌장으로 참석해주신 고흥철 제주언론인클럽 부회장님, 패널로 참석해주신 조상운 한라일보 편집국장님, 김익태 전 KBS제주 보도국장님, 김동만 제주언론학회 연구이사님, 좌광일 제주주민자치연대 사무처장님께도 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

축사



구 만 섭

〈제주특별자치도지사 권한대행 행정부지사〉

여러분, 반갑습니다.

제주언론인클럽 2021 제19회 정기 세미나가 열리게 되어 매우 기쁩니다.

코로나19로 어려운 상황에서도 지역언론 발전을 위한 공론의 장을 열어주신 강만생 회장님을 비롯한 제주언론인클럽 회원 여러분께 감사드립니다.

주제발표와 토론에 나서시는 전문가와 내외 귀빈 여러분께도 고마운 마음을 전합니다.

2000년 3월 출범한 제주언론인클럽은 지역 언론인의 화합과 지역 언론 발전의 길라잡이 역할을 해오고 있습니다.

현직 때는 ‘정론직필’의 기치로 건강한 공동체를 위해 목소리를 내어주셨고, 퇴임 후에는 사명감과 열정으로 제주 발전을 위한 지혜를 나눠주고 있습니다.

지방화·정보화 시대를 맞아 어느 때보다 지역언론의 영향력과 책임이 커지고 있습니다.

이번 세미나의 주제는 ‘제20대 대선과 제주의 비전’입니다.

세미나에서 모아진 지혜가 도민 역량을 결집하고, 제주의 지속가능한 미래를 여는 귀한 밑거름이 되기를 기대합니다.

제주도정은 여러분의 고견을 경청하여 도민이 더 행복한 제주를 위해 온 힘을 기울이겠습니다. 도민 통합과 건강한 미래를 향한 제주의 여정에 늘 함께해주시기를 바랍니다.

제19회 정기 세미나 개최를 거듭 축하드리며, 제주언론인클럽의 무궁한 발전과 함께하신 모든분의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

축사



좌 남 수
〈제주특별자치도의회 의장〉

여러분, 반갑습니다.

제주언론인클럽의 2021년 정기 세미나 개최를 진심으로 축하합니다.

지역 현안의 해법 제시를 위한 논의의 자리를 마련해 주신 사단법인 제주언론인클럽 강만생 회장님과 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

주제발표와 토론에 참여하시는 패널 여러분께도 고마운 인사를 드립니다.

대선이 3개월 앞으로 다가왔습니다.

본격적인 대선 레이스가 시작되면서 대선 풍향계 제주에 관심이 쏠리고 있습니다.

제주는 직선제가 시작된 1987년 이후 7차례 대선 모두 당선자를 맞힌 지역으로 꼽히고 있기 때문입니다.

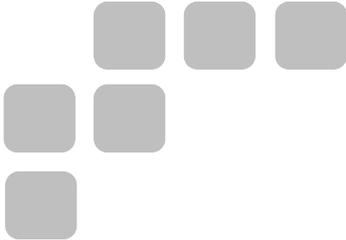
‘제주에서 이기면 당선’이라는 공식이 나올 정도로 제주의 표심은 당선으로 직결되어 왔습니다. 역대 대선을 관통했던 법칙이 이번에도 작동할지 제주도민뿐 아니라 전 국민의 관심사입니다.

지역발전과 제주지역 언론문화 육성에 노력하고 있는 제주언론인클럽은 2021년 정기 세미나에서 최근 가장 이슈인 ‘제20대 대선과 제주의 비전’을 주제로 논의의 장을 마련해 주셨습니다.

이번 세미나에서 20대 대선의 방향성과 제주의 비전을 모색할 수 있기를 바랍니다.

제주지역 언론계의 든든한 울타리가 되어주시는 제주언론인클럽이 제주의 리더로서 앞으로도 큰 역할을 당부드립니다.

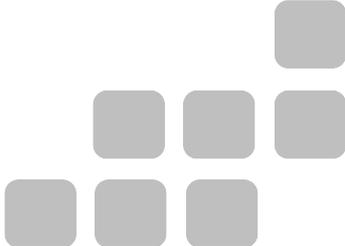
제주언론인클럽 2021년 정기 세미나를 거듭 축하드리며, 제주언론인클럽의 무궁한 발전과 회원 여러분의 건승을 기원합니다.



주제 발표

대통령 선거와 제주지역의 비전과 전략에 관한 소고

발표자 : 양 영 철
(제주대학교 명예교수)



대통령 선거와 제주지역의 비전과 전략에 관한 소고

- 20대 대통령 선거를 중심으로 -



양 영 철
(제주대학교 명예교수)

I. 머리말

내년 3월 9일이 대통령 선거일이다. 모두가 관심 사항인 점은 대통령이 우리나라에서 최고 높다는 고무한 생각에서부터 지역개발에 결정적인 역할을 할 것이라는 중앙집권 시대의 추억이 살아 있기 때문이다. 대통령은 그동안 실제로 제주지역개발에 커다란 영향을 끼치기 때문에 도민들의 관심도 여타 지역보다 더 높을 수밖에 없다.

대통령 선거가 치열하면 치열할수록 유권자의 값은 올라갈 수밖에 없다. 현재 상황이 비슷하게 흘러간다. 따라서 지금에서부터 선거 직전까지는 값은 제주도민이기 때문에 표에 아쉬워하는 후보자 울에게 큰 것 하나 요구하지는 목소리가 공공행정에서부터 시작하여 학계, 언론, 각종 단체, 주민, 모든 곳에서 터져 나오고 있다. 내용도 동네일에서부터 국가가 해 줄 수 없는 분야까지 다양하다. 이러한 현상은 민주주의가 왜 좋은가에 대한 답을 제시해 주는 선거가 제대로 작동하고 있다는 의미이기도 하다.

지금까지 필자를 비롯한 어느 학자나 기관도 우리나라 대통령 선거와 지역개발과의 관계를 분석한 논문이나 보고서를 작성해 보지 않았다. 후술하겠지만 대통령이 이쪽 변수를 보면, 지역개발에 크게 영향을 미친 것 같지만 다른 변수를 보면 그렇지 않은 경우가 허다하다. 따라서 지역개발에 대통령 영향력이라는 변수가 분석의 타당성을 갖출 수 없다. 대통령과 선거, 그리고 지역발전에 대

한 영향에 대한 분석은 이에 관한 연구가 축적된다면 활발하게 이루어 질 것이라 기대해 본다. 그래서 본 글은 논문과 같은 분석적인 글이 아니라 방담, 소고 차원에서 부담 없이 작성하였다. 글의 내용은 다음과 같이 가닥을 잡았다. 1)

첫째는 대통령 선거 때마다 당선자와 제주도민의 선택은 일치했는가.

둘째는 압승으로 당선된 대통령은 제주에 큰 선물을 주었고, 반대인 대통령은 제주도를 소 닭 보듯이 하였는가?

셋째, 대통령이 아직도 지역개발에 결정적인 영향을 미칠 자원이 있는가

넷째, 대통령 선거에 있어서 제주도가 선택해야 할 비전과 전략은 무엇인가

II. 제주도민의 선택과 대통령 선거 결과

흔히 제주도는 대통령 선거의 풍랑계라고 한다. 그래서 전문가들은 제주도를 미국 선거의 풍랑계라고 하는 뉴햄프셔주와 비교하기도 한다. 다음 표를 보면, 이 주장이 정확하다. 제주도민의 선택과 대통령 선거 결과는 19대 선거 중 국민이 직접 선거한 13번의 선거 중에 한 번도 어긋난 적이 없다. 이 경우는 우리나라 선거에서 제주뿐이다. 그래서 대통령 예비선거에서 제주에서 이기면 전국에서 이긴다는 말 때문에 제주지역에서는 예비선거부터 선거 분위기가 최고에 다다른 것 같다.

혹자는 제주도민의 선택과 대통령 당선의 일치 현상은 도민들이 대통령 선거만큼은 이기는 쪽에 붙기 때문이라고 주장하기도 한다. 그러나 제주도민들이 이기는 쪽을 한 번도 아니고 100%를 알 수 있겠느냐고 반문하는 쪽이 더 타당하다. 이를 요약하면, “제주도민은 대통령 선거에 관한 한 대세를 읽을 줄 안다.”라고 마무리할 수 있다.

〈표 1〉은 대통령선거에서 제주도민의 선택한 결과다. 표의 결과를 간략하게 기술하면, 최고 득표자는 제3대 이승만으로 100%의 득표자다. 이 결과는 한마디로 부정선거의 증거일 뿐이다. 이승만 대통령은 이전에도 항상 80% 이상 득표를 하였다. 가장 낮은 득표자는 17대 대통령으로 당선된 이명박 후보로 득표율은 38.7%이다.

이승만 대통령을 제외한 2위와 가장 큰 격차는 제5대 박정희 당선자와 윤보선 후보자가 47.6%이며, 가장 적은 차이는 제18대 선거에서 박근혜 당선자와 문재인 후보자 간으로 1.5%에 불과하였다.

1) 본 글은 필자가 지난 6년 동안 한국연구재단에서 저술지원사업에 당선되어 저술한 〈양영철, 한국지방자치 70년 변천사, 온누리 앤 디피, 2021년〉의 책 내용을 중심으로 작성하였으며, 역대 대통령의 제주방문에 관한 내용은 〈제주도지방 의정연구소, 도백 열전, 1, 2, 3권, 2006〉을 참조했음을 밝혀 둔다.

〈 표 1 〉 대통령 당선인과 제주지역 최고 득표자

대별	선거일	당선인	선출방법	제주도민의 선택 순위
초대	1948.07.20	이승만	국회	-
제2대	1952.08.05	이승만	직선	이승만(83%)
제3대	1956.05.15	이승만	직선	이승만(88%)
제4대	1960.03.15	이승만	직선	이승만(100%)
제4대	1960.08.12	윤보선	국회	-
제5대	1963.10.15	박정희	직선	박정희(81,422(69.9%), 윤보선 26,009(22.3) 전국 216,026차/제주 55,413차
제6대	1967.05.03	박정희	직선	박정희 73,158(56.5), 윤보선 41,572(32.1)
제7대	1971.04.27	박정희	직선	박정희 78,217(56.9), 김대중 57,004(41.4)
제8대	1972.12.23	박정희	통일주체회의	-
제9대	1978.07.06	박정희	통일주체회의	-
제10대	1979.12.06	최규하	통일주체회의	-
제11대	1980.08.27	전두환	통일주체회의	-
제12대	1981.02.25	전두환	선거인단	-
제13대	1987.12.16	노태우	직선	노태우 120,598(49.8), 김영삼(26.8%),
제14대	1992.12.18	김영삼	직선	김영삼 104,392(40.0%), 김대중85,889(32.9)
제15대	1997.12.18	김대중	직선	김대중 111,009(40.6), 이회창(100,103(36.6)
제16대	2002.12.19	노무현	직선	노무 현 148,423(56.1), 이회창 105,744(40.0)
제17대	2007.12.19	이명박	직선	이명박 96,495(38.7), 정동영 81,570(32.7)
제18대	2012.12.19	박근혜	직선	박근혜 166,184(50.5), 문재인 162,235(49.0)
제19대	2017.05.09	문재인	직선	문재인 169,493(45.1), 안철수 77,861(20.9)

출처: 중앙선거관리위원회 자료실에서 저자 정리

Ⅲ. 대통령 선거 결과와 제주지역개발에 대한 영향

대선 결과가 제주지역에 얼마나 영향을 미쳤을까. 제주도민들이 압도적으로 지지하여 당선된 대통령은 제주에 큰 선물을 주었고, 반대인 대통령은 제주도를 외면 하였는가. 투표결과와 지역개발은 상관관계, 즉 적극적 지지를 받았던 당선자가 대통령이 된 후에 그 지역에 그 만큼 한 지원을 하여 왔는가, 아니면 그 반대나 평년작 수준에 머물렀는가. 이를 위하여 제주도에서 대통령 선거 결과를 높은 득표율을 기준으로 하여 정리 한 후에 이 결과가 제주지역개발에 얼마나 밀접한 관계가 있는가를 살펴보았다. 이 내용이 <표 2>이다. 대상은 득표율이 가장 높은 순인 이승만, 박정희, 노무현 대통령을 중심으로 살펴보았다. 그리고 나머지 대통령은 간략하게 기술하였다.

<표 2> 제주도에서 대선후보자 득표율 순위 분석

득표율	대통령	주요 정책
70% 이상	2대 이승만(83%) 3대 이승만(88%) 4대 이승만 (100%)	송당목장 건설(미 공병단 지원)
60 - 70% 미만	5대 박정희(69.9%)	도로 : 5.16도로 건설 및 포장, 물 : 여승생, 불 : 전기
50%~60% 미만	6대 박정희(56.5%) 7대 박정희(56.9%)	제주일주도로 포장 제주 관광종합개발계획수립
	15대 박근혜(50.5%)	-
	16대 노무현(56.1%)	제주특별자치도
40 - 50% 미만	13대 노태우(49.8%)	제주도개발특별법
	14대 김영삼(40.0%)	제1차 제주도종합개발계획
	15대 김대중(40.6%)	제주국제자유도시
	19대 문재인(45.1%)	-
30 - 40% 미만	17대 이명박(38.7%)	-

가. 1위 : 80% 이상 지지를 받았던 이승만 대통령

80% 이상의 득표, 심지어 모든 불법수단은 다 동원하여 100%의 득표를 얻는 이승만 정부 10여 년 동안 제주는 다른 지역에 비해 얼마나 좋았을까. 이 당시의 상황을 정리한 내용이 <표 3>이다.

〈표 3〉을 보면, 당시 인구는 1.2%로 현재보다 약간 적었다. 소득수준은 전국평균의 93.1%로 순위로는 4위로 상위권에 있다. 그러나 나머지 도로, 자동차, 상수도, 제조업, 도소매업 등은 최하위 수준에 머물고 있다

〈표〉 이승만 정부의 지역별 자원 배분(1)

(단위: %)

시도	인구	도로 1958년	자동차	상수도	제조업	도소매업	소득
서울	9.1	20.9	36.2	26.3	16.8	18.6	232.1
경기	10.7	2.9	10.5	8.1	9.8	11.4	99.2
강원	6.1	0.1	6.3	2.3	4.8	4.3	99.6
충북	5.5	0.8	3.0	1.8	3.3	8.6	80.0
충남	10.3	0.3	5.6	4.4	12.2	6.4	80.9
전북	9.8	3.1	3.9	3.6	8.2	8.6	74.3
전남	14.6	1.2	5.3	5.2	9.1	15.0	81.4
경북	15.7	5.8	10.2	9.3	17.2	18.6	81.0
경남	17.1	2.2	18.1	15.5	17.9	7.9	91.1
제주	1.2	0.2	0.7	9.8	0.8	0.7	93.1

자료: 양영철, 한국지방자치단체 70년 변천사, 2021

〈표 4〉는 또 다른 지역개발의 중요 인프라에 관한 결과이다. 인구 1.2%를 고려할 때 이보다 나은 것은 지방재정, 대학 수와 대학생 수이다. 전국의 고등학교 수, 대학과 대학생 수 60% 이상이 서울에 있었기 때문에 제주지역에 대학이 1개밖에 없지만, 제주도의 비율이 높을 수밖에 없다. 나머지 예금, 대출은 평균보다 훨씬 떨어져 있었다.

결론적으로 말해서, 이승만 후보에 대한 압도적인 지지와 제주지역개발은 부의 관계, 즉 마이너스 관계라고 할 정도로 이승만 대통령은 지원이 매우 보잘것없었다. 있다고 한다면, 송당목장을 국립으로 설치한 것 정도다. 송당목장도 당시 제주도에 거주하고 있던 이승만 대통령과 절친이면서 전 유엔군 사령관을 역임한 벤 프리트 장군이 주도를 하였고, 벤 프리트 장군이 미 공병단의 지원을 받아 건설한 것이다. 이승만 대통령은 송당목장이 전 국민에게 소고기를 먹을 수 있게 하겠다는 유명한(?) 말을 하기도 하였다.

그러나 이승만 대통령은 제주도민들이 이렇게 적극 지지에도 불구하고 4.3에 대한 처리 미숙으로 많은 제주도민의 인명 손해를 입었고, 제주를 축대밭으로 만든 책임은 선거의 결과가 지역개발과 전혀 상관이 없다는 것을 여실히 보여 주는 한 예라고 할 수 있다.

〈표 4〉 이승만 정부의 지역별 자원 배분(2)

(단위: %)

시도	예금액	대출액 1956년	지방재정	지방세 수입	의료시설 1955	의료인 1955년	고 교수	대학 수 1959	대학생 수
서울	55.9	50.0	12.7	38.8	27.9	33.3	15.5	51.9	52.1
경기	3.7	6.1	10.7	6.7	9.3	14.6	12.1	1.9	3.7
강원	2.3	2.9	7.4	3.1	4.9	4.3	6.4	3.8	2.5
충북	2.0	4.1	5.9	2.8	3.9	3.8	5.2	3.8	2.7
충남	3.5	7.3	9.8	8.3	7.6	6.1	8.3	5.8	4.2
전북	2.8	7.8	9.2	4.2	5.2	5.7	9.0	3.8	2.6
전남	3.9	9.0	12.4	6.4	7.6	7.5	9.3	3.8	
경북	8.7	11.8	14.2	9.8	12.2	10.0	15.5	11.5	16.7
경남	16.7	11.9	16.1	19.2	20.6	13.6	16.2	11.5	12.9
제주	0.5	0.5	1.5	0.7	0.9	1.0	2.5	1.9	2.5

자료: 양영철, 한국지방자치단체 70년 변천사, 2021

나. 2위: 박정희 대통령

이승만 대통령 다음으로 대통령 선거에서 압도적인 지지를 받았던 대통령은 박정희 후보다. 박정희 후보는 군사 쿠데타로 정권을 잡고, 군사혁명위원회를 2년 동안 한 후에 정부를 민간정부로 이관하여 자신은 군인으로 복귀하겠다는 약속을 어기고 출마하였다. 이에 맞서 후보는 군사정부 이전 의원내각제에서 대통령이었던 윤보선 후보였다. 선거 결과는 제주도에서는 박정희 후보의 압승이었다. 박정희 후보는 81,422표로 69.9%, 윤보선은 26,009표로 22.3%로 55,413표차로 이겼다. 이 55,413표가 제5대 대통령 선거에서 스윙 보트라고 할 정도로 큰 의미를 지녔다.

전국적으로는 박정희 후보는 제5대 대통령 선거에서 윤보선 후보를 216,026표로 겨우 이겼다. 이 표 차이를 볼 때 제주에서 25% 이상 당선에 이바지한 셈이다. 만약 이 표가 반대로 윤보선 후보에게 갔다고 한다면($55,413 \times 2 = 110,824$), 박정희 후보가 5,622 표 차로 패배한다. 만일이라는 전제를 붙이고, 제주 중심으로 계산한 결과이지만 어쨌든 제주도민이 박정희 후보 당선에 결정적인 역할을 한 것만은 사실이다.

이 결과는 제주지역개발에도 반영되었을까. 결론은 복잡하다. 한마디로 말하면, 관계가 없는 것도 같고, 있는 것도 같다.

1) 관계가 있다는 증거

제주도 물 사정은 <표 5>에서 보는 바와 같이, 1960년까지는 상수도 보급률이 9.8%로 최악이었다. 그런데 박정희 정부 말인 1979년도를 보면, 98%로 서울보다 높은 것으로 났다. 전국평균이 79.0%와 비교하면 그 차이는 근 20%에 가깝다. 박정희 정부에서 왜 이렇게 상수도 보급률이 높았는가는 어승생 저수지 개발을 비롯한 재일교포들의 고향 상수도 건설 지원을 이끌어 내면서 가능하였다. 어승생 저수지 개발은 박정희 대통령 개인의 자존심을 걸고 추진했던 사업이라고 해도 과언이 아니었다. 재일교포들의 지원도 정부가 적극적으로 나서면서 성사되었다. 이를 고려하면, 박정희 대통령이 제주도민들이 당선되도록 도와주었기 때문에 그 보은으로 상수도 보급률을 전국에서 최고가 될 수 있도록 한 것이라고 굳이 해석하면, 동의할 수도 있겠다.

<표 5> 정부별 지역별 상수도 보급률

(단위: %)

구분	1960	1979	1987	1992	1997	2002	2007	2012	2016	2018
평균	9.5	79.0	84.0	80.0	84.5	88.7	92.1	95.1	96.4	97.0
서울	26.3	92.0	98.0	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
부산	-	87.0	95.0	97.8	97.8	98.8	99.6	100.0	100.0	100.0
대구	-	-	95.0	98.0	98.6	99.3	99.7	99.9	100.0	100.0
인천	-	-	96.0	97.4	95.9	96.2	97.6	98.4	98.8	98.8
광주	-	-	80.0	91.0	93.9	97.6	97.9	99.5	99.8	99.9
대전	-	-	-	91.3	93.8	96.6	99.2	99.7	99.9	99.9
울산	-	-	-	-	84.2	90.4	93.5	97.5	98.2	98.5
세종	-	-	-	-	-	-	-	71.4	90.0	95.6
경기	8.1	75.0	72.0	76.1	84.7	89.8	93.4	96.9	98.0	98.5
강원	2.3	58.0	69.0	71.7	77.1	81.0	84.6	87.9	90.5	92.1
충북	1.8	56.0	62.0	58.6	66.0	76.1	82.7	87.6	91.1	92.2
충남	4.4	67.0	70.0	38.3	47.0	56.7	67.4	79.0	85.8	89.8
전북	3.6	67.0	69.0	57.9	69.3	78.0	85.4	92.7	95.9	97.1
전남	5.2	64.0	57.0	42.1	53.0	62.1	69.9	80.0	87.7	89.8
경북	9.3	77.0	66.0	55.2	64.8	73.1	80.7	87.2	90.5	92.6
경남	15.5	62.0	75.0	66.1	69.8	78.3	84.9	90.4	93.6	94.4
제주	9.8	98.0	99.8	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
정부	이승만	박정희	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	문재인

자료: 양영철, 한국지방자치단체 70년 변천사, 2021

박정희 정부에서 좋아졌다고 생각할 수 있는 또 다른 점은 제주도 개발이 체계화되기 시작하였다는 것이다. 자유항 개발에서부터 시작하여 제주도종합개발계획을 수립하도록 하여 본격적인 개발을 체계적으로 추진하도록 하는 일 등은 1960년대, 즉 박정희 정부 집권 초기에 발생한 일이다. 또한, 관광, 수산, 축산 개발을 우선 방침으로 세워 추진하는 일도 초기에 일어난 일이다. 이와 연계하여 재미있는 일화도 있다. 1964년 3월에 민간인으로서 대통령이 된 후에 제주도를 처음 방문했다. 이때 제주도종합개발계획 수립을 강력하게 추진하도록 지시하였다. 종합개발계획을 진행하려면 돈이 필요한데 뜻있는 사람으로부터 기금을 모으는 수단을 취하라고 하면서, 자신부터 먼저 내겠다고 10만 원을 내놓았고, 이에 수행원들과 2천 원씩 기부하겠다고 하였다. 이 또한 선거에 압승시켜 준 제주도민에 대한 고마운 표시가 아니냐고 해석할 수도 있다. 아니면, 40대 혁명가다운 기운이 나타난 것일까.

2) 관계가 없다는 증거

역으로 제주개발은 대통령 선거와 무관하다는 주장이다. 박정희 후보가 압승할 수 있었던 것은 5.16 횡단도로의 포장 준공식 때문이라 주장도 많다. 5.16 도로포장 공사는 5.16 군사 쿠데타 발생 이듬해인 1962년 3월 24일에 시작하였고, 준공식은 5.16 군사 쿠데타 2주년인 1963년 5월 16일에 거행될 예정이었다. 그러나 5.16 횡단도로가 워낙 난공사이기 때문에 그 시간을 지키지 못했다. 준공식은 정작 1963년 10월 11일에 공사가 70%밖에 완료가 되지 않았지만, 제주시와 서귀읍에서 실시되었다. 1963년 10월 15일이 대통령 선거일에 맞추어서 개통식을 하였다는 야당의 비난도 당연하였다. 이 여파로 박정희 대통령이 압승했지, 박정희 대통령이 압승했기 때문에 제주도를 위해서 잘 해 준 것이 아니라는 주장도 설득력 있다.

다음 <표 6>을 보아도 박정희 정부 시절에 뛰어나게 향상된 것이 없다. 개인소득 부분만 전국적으로 보았을 때 상위 3위를 차지할 뿐, 도로, 자동차, 제조업 어느 것 하나 전국에 비해 좋은 지표가 없다.

<표 6> 박정희 정부의 지역별 자원 배분(1)

(단위: %)

시도	인구	도로	자동차	제조업	도소매업	개인소득
서울	22.3	85.8	40.7	24.6	24.3	206.6
부산	8.4	47.8	12.0	10.5	9.4	
경기	13.2	31.0	11.3	17.6	12.7	94.2
강원	4.8	20.7	2.8	3.5	5.6	98.6

시도	인구	도로	자동차	제조업	도소매업	개인소득
충북	3.8	26.9	2.2	2.6	3.5	82.7
충남	7.9	24.1	4.8	6.3	7.1	77.0
전북	6.1	19.4	3.1	4.0	5.5	81.1
전남	10.1	18.9	4.7	8.9	8.4	87.7
경북	13.2	27.2	11.0	14.5	13.9	88.6
경남	8.9	23.2	6.3	6.8	8.3	93.2
제주	1.2	29.1	1.1	0.8	1.2	96.3

자료: 양영철, 한국지방자치단체 70년 변천사, 2021

〈표 7〉를 보아도 박정희 정부 시절에 뚜렷하게 좋은 분야는 없는 것으로 나타나고 있다. 지방재정 부분만 1.7%로 향상되었다.

〈표 7〉 박정희 정부의 지역별 자원 배분(2)

(단위: %)

시도	예금액	대출액	지방재정	지방세 수입	의료시설 1978년	의료인 1978년	대학 수	대학생 수
서울	64.0	63.9	28.0	41.9	35.3	50.7	39.6	45.8
부산	9.4	9.0	6.0	11.1	10.4	10.3	9.9	8.5
경기	5.9	5.1	11.1	12.2	9.8	6.4	8.8	6.0
강원	1.7	1.4	4.7	2.0	3.6	2.5	5.5	3.3
충북	1.2	1.3	5.3	2.2	3.2	1.9	3.3	3.5
충남	2.7	2.8	6.7	4.8	7.1	5.2	8.8	5.2
전북	1.9	2.3	6.9	3.8	4.6	3.6	5.5	5.6
전남	2.9	3.2	8.8	5.4	6.7	5.2	4.4	6.2
경북	6.6	6.4	10.8	9.1	11.1	9.1	8.8	11.2
경남	4.3	3.9	9.9	6.4	7.2	4.5	4.4	3.8
제주	0.8	0.7	1.7	1.0	0.9	0.6	1.1	0.8

자료: 양영철, 한국지방자치단체 70년 변천사, 2021

박정희 대통령 선거의 득표율이 지역개발과 관련이 없었다는 주장은 다른 증거를 가지고 할 수

도 있다. 제6대와 제7대 선거에서는 박정희 후보가 56%로 5대에 비해 크게 떨어진다. 제7대 선거에서는 선거 참패의 책임을 물어 지사가 경질되는 사태까지 간다. 그러나 박정희 대통령은 이후에도 일주도로 포장, 어승생 저수지 완공, 독립목장건설 및 제주공항확장 공사 등 대통령 선거 득표율 저조와 관계없이 추진하였다.

다. 3위 : 노무현 대통령

노무현 대통령 후보는 예비경선에서 선두와 한참 차이로 3위에 있었다가 후보로 당선되었고, 후보가 된 후에도 각종 음해에 시달리면서 후보교체론까지 일어났다가 대통령이 된 드라마와 같은 과정을 겪었다. 대통령 선거에서는 48.91%를 얻어 46.58%를 얻은 이회창 후보를 2.33% 차로 이겼다. 그러나 제주도에서는 56.1%로 이회창 후보 40.0%에 비해 16% 이상으로 압승하였다. 이 차이는 호남을 제외하고는 가장 큰 차이였다. 제주도민이 이러한 지지 만큼 노무현 대통령도 제주도를 위하여 지원을 아끼지 않았을까.

노무현 대통령이 제주도의 지원 정책은 무언이 해도 제주도 특별자치도 설치라고 할 수 있다. 노무현 대통령은 당선인 시절부터 도민과 대화를 하면서 제주특별자치도 추진을 역설하였다. 노무현 대통령이 제주특별자치도를 추진하게 된 동기가 제주에서의 높은 득표율 때문일까. 이에 대한 가부를 말하기에는 뚜렷한 증거가 없다. 다만, 청와대 근무 직원 중 역대 어느 정부에서 볼 수 없는 인원(많은 경우에는 12명)이 근무하였다는 점, 그리고 공식, 비공식 제주도 방문에서 이전에 알았던 친지 집에서 식사하고 한담을 하는 등 대통령 되기 전부터 제주도에 대한 애정과 관심이 높았던 것은 사실이다.

노무현 대통령 시절, 필자도 4년 이상 대통령 소속 정부혁신지방분권위원회 전문위원, 본 위원, 지방자치 경찰특별위원회 위원장을 하면서 노무현 대통령과 대면을 할 기회가 여러 차례 있었다. 노무현 정부에서 제주특별자치도 추진은 국정과제 3대 중의 하나였고, 제주평화의 섬, 4.3문제 해결 등 제주와 관련된 의제가 10대 과제 중 2개 이상이 항상 있었다.

이러한 사실들을 종합해서 보면, 어림잡아 노무현 대통령이 제주도에 대한 각별한 관심과 지지는 도민들의 압도적인 지지에 대한 고마움과 동시에 국정 목표인 지방분권을 시범적으로 하기에 적절하다는 점, 그리고 어느 대통령보다 제주도를 잘 알고 이해하였기 때문에 이루어진 것이라고 본다.

라. 기타

이외에도 제주도 개발에 큰 영향을 미친 정책을 추진했던 대통령을 꼽으라고 한다면 노태우 대통령과 김대중 대통령이라고 할 수 있다. 노태우 대통령은 그 당시에 제주지역에 큰 충격을 주었던 제주도개발특별법을 제정하여 추진하였다. 노태우 대통령이 당시 득표율은 예상과는 달리 49.8%로 매우 높았다. 2위인 김영삼 후보의 26.8%에 비해 거의 두 배 차이였다. 반면에 김대중 대통령은 득표율이 뜻밖에 낮은 40%였다. 이렇게 낮음에도 불구하고 김대중 정부는 제주도를 국제자유도시로 지정하여 특별법을 만들었고, 국가공기업으로 JDC를 설립하여 제주도 개발을 주도하도록 하여 현재까지 영향력을 미치고 있다.

이를 보아도 대통령 선거의 득표율 때문에 제주도 개발에 영향을 미쳤다고 단정 지을 수도 없다.

IV. 이미 기울어진 운동장

1. 대선에 열광하지 말아야

대선 결과가 제주지역개발에 결정적인 영향을 미치리라 생각하여 대선에 몰방하지는 말아야 한다. 왜냐하면, 누가 대통령이 되든지 제주지역개발에 영향력을 미치는 정도가 매우 한정적일 수밖에 없기 때문이다. 이에 대한 논지는 이렇다.

전국적인 차원에서, 대통령이 지역개발에 영향력을 발휘하였는지를 살펴보기 위하여 다음의 <표 8>를 활용하였다. 즉, 대통령 고향이 다른 지역에 비해 얼마나 발전되었는지를 살펴보자. 파란 표시인 부산(김영삼, 노무현, 문재인), 대구(박정희, 전두환, 노태우, 박근혜, 이명박), 광주(김대중)는 많은 역대 대통령의 고향이거나 정치적 기반이었던 곳이다. 그러나 2018년도를 기점으로 보면, 이 세 지역의 1인당 지역 내 총생산 순위에서 하위 1, 2, 3위를 차지하고 있다. 이러한 하위권 구축 현상은 그 이전부터도 계속 나타났다.

<표 8> 정부별 1인당 지역 내 총생산 순위

(단위: 천원)

구분	1987	순위	1992	순위	1997	순위	2002	순위	2007	순위	2012	순위	2016	순위	2018	순위
전국	2,947		6,423		11,591		16,010		21,429		27,431		32,041		36,817	순위
서울	3,192	5	7,004	3	13,079	4	19,131	3	24,779	5	31,235	5	36,484	5	43,525	3
부산	2,483	9	4,752	13	8,334	14	11,552	14	15,883	13	19,642	14	23,574	13	26,390	16
대구	2,522	8	4,656	15	8,085	15	10,332	16	13,846	16	17,344	16	20,183	15	23,132	17

구분	1987	순위	1992	순위	1997	순위	2002	순위	2007	순위	2012	순위	2016	순위	2018	순위
인천	3,431	3	6,949	4	11,445	7	14,516	9	19,539	8	22,267	10	27,817	9	30,076	12
광주	2,123	13	5,133	12	8,956	13	11,288	15	15,319	14	19,228	15	22,561	15	26,660	15
대전	-		5,983	8	9,168	12	11,919	13	15,245	15	20,053	13	23,417	14	27,135	14
울산	-		-		-		35,038	1	46,402	1	62,938	1	61,778	1	65,515	1
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36,592	7
경기	3,499	2	7,188	2	10,754	8	15,082	8	19,232	9	24,063	8	29,602	8	36,362	8
강원	2,883	6	5,711	9	10,660	9	13,140	10	18,204	10	22,505	12	27,462	10	30,893	10
충북	2,610	7	6,209	6	11,941	6	15,392	7	21,423	7	27,971	7	35,345	6	43,028	4
충남	2,485	10	5,697	10	13,496	2	20,233	2	29,922	2	44,567	2	49,843	2	53,995	2
전북	2,003	14	4,659	14	9,658	11	12,327	12	16,749	11	22,247	11	25,577	12	28,002	13
전남	2,301	11	6,147	7	13,470	3	17,870	4	26,431	3	36,268	3	38,104	3	42,713	5
경북	3,277	4	6,656	5	12,836	5	17,653	5	24,963	4	32,157	4	36,994	4	40,766	6
경남	3,681	1	8,386	1	15,350	1	16,917	6	23,288	6	29,286	6	32,264	7	32,938	9
제주	2,211	12	5,247	11	9,696	10	12,697	11	16,660	12	22,658	9	27,461	11	30,506	11
정부	전두환		노태우		김영삼		김대중		노무현		이명박		박근혜		문재인	

자료: 양영철, 한국지방자치단체 70년 변천사, 2021

이것으로 보면, 대통령이 중앙정치에는 영향력을 행사할 수 있지만, 지역개발에 영향력은 한계가 있다고 볼 수 있다. 노무현 대통령이 회의 중에 “제가 지방을 방문하러 갈 때 3,000만 원 정도의 사업을 약속하려고 해도 3개월이 걸려야 가능합니다. 그러나 시도지사들은 3억을 조성하는데 3일이면 가능합니다.”라는 말을 한 적이 기억난다. 예산 여유가 중앙정부보다 지방정부가 더 많다는 말을 우회적으로 한 경우라고 생각한다. 대통령이 지역에 대한 영향력이 크게 감소된 이유는 몇 가지 들 수 있다.

첫째, 예산구조가 총액예산제 시행 때문이다.

총액예산제도는 기재부가 지자체, 기관들이 예산을 편성하기 전에 각각 예산총액을 정해 준다는 제도다. 이렇게 되면, 지자체와 중앙부처는 이 배정된 예산 내에서 예산을 편성해야 하므로 과거처럼 예산 로비로 중앙정부의 예산을 가져오는 일은 불가능해졌다. 가져왔다고 한다면은 자체 내 다른 조직에서 가져오기 때문에 결과는 마찬가지인 것이다. 특히, 대규모 예산은 불가능해졌다. 대통령도 여기에서 예외가 아니므로 과거처럼 예산을 가지고 지자체나 정부 기관을 통제할 수 없는 것이다.

둘째는 지방자치 실시 때문이다.

지방자치로 인하여 세입구조는 지자체 20%대 중앙정부 80%대이다. 그러나 세출 구조는 반대로 지자체 55%, 중앙정부 45%로 역전이다. 중앙정부가 세입만 통제하고 세출은 지자체에 많은 권한을 부여하고 있다는 말이다. 그 때문에 대통령보다 지자체장이 세출에 대한 권한이 더욱 강할 수밖에 없다.

셋째, 기재부의 영향력 때문이다.

최근에 야당이 아니라 여당과 국무총리까지 기재부를 압박하거나 비난까지 하는 것을 볼 수 있다. 과거보다 흔치 않은 모습이다. 아무리 비난해도 요지부동인 기재부의 주장은 국가의 금고를 지키기 위한 원칙을 저버릴 수 없다는 사명감과 약간의 우월감의 발로라고 할 수 있다. 그러나 이는 정도의 차이일 뿐 어느 나라나 마찬가지다. 국고 지기의 마지막 책임자는 대통령이다. 1997년 IMF의 악몽이 있는 한 대통령이 실질적인 금고지기인 기재부 장관에게 원칙 없는 금고 관리를 지시할 수 없게 되었다. 박근혜 대통령이 이유를 묻지 않고 집행할 수 있는 소위 신임 예산인 국정원 예산을 10억 내에 사용했다가 탄핵 사유가 되었다. 때문에 대통령이 기재부를 통하여 국가 예산을 어느 특정 지역에 특별히 지원하는 것은 한계가 있게 되었다.

2. 이미 지역의 계층은 정해졌다

1) 수도권은 중심부, 영남권은 반 중심부, 나머지 지역은 주변부

다음 <표 9>는 정부별, 연도별 지역별 인구 점유율을 정리한 내용이다.

이승만 정부에서는 인구 점유율이 전남, 경북, 경남, 경기 등 큰 차이가 없이 유지되었다. 그러다가 박정희 정부가 경제개발을 본격적으로 추진하기 시작한 1970년대부터 인구의 서울 점유율은 크게 늘어나기 시작하였다. 박정희 정부는 역대 어느 정부보다 인구, 기업이 수도권에 진입하는 것을 강력하게 제한하는 많은 법을 제정하고 시행했다. 그런데도 역으로 인구와 기업집중은 역대 정부 중 가장 높았다. 이승만 정부 때인 1960년도에 서울 인구 점유율이 9.8%에 불과했는데 20년 만에 22.3%로 증가하였다. 이를 어떤 학자는 정책의 미스터리라고 명명할 정도다. 1990년과 2000년 사이에는 서울이 인구가 약간 떨어진다. 반면에 경기도 인구가 증가하기 시작한다. 그래서 수도권 인구가 증가하는 수도권 집중기가 시작된 것이다. 2000년 이후에는 경기도 집중기가 시작된다. 2003년은 경기도 인구가 서울 인구를 앞서기 시작한 해다. 2019년을 기준으로 하면, 수도권 인구는 전국 인구의 50%를 넘기 시작하였다. 이 속에는 경기도 점유율이 과반이다.

〈표 9〉 연도별 지역별 인구 점유율

(단위: %)

구분	1949	1955	1960	1970	1975	1980	1985	1990	2000	2007	2011	2015	2019
서울	7.2	7.3	9.8	17.6	19.9	22.3	23.8	24.4	21.4	20.8	20.4	19.5	18.8
부산	-	-	-	6.0	7.1	8.4	8.7	8.7	7.9	7.2	6.9	6.8	6.6
대구	-	-	-	-	-	-	5.0	5.1	5.4	5.0	4.9	4.8	4.7
인천	-	-	-	-	-	-	3.4	4.2	5.4	5.4	5.5	5.7	5.7
광주	-	-	-	-	-	-	-	2.6	2.9	2.8	2.9	2.9	2.8
대전	-	-	-	-	-	-	-	2.4	3.0	3.0	3.0	3.0	2.8
울산	-	-	-	-	-	-	-	-	2.2	2.2	2.2	2.3	2.2
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.4	0.7
경기	13.6	11.0	11.0	10.7	11.6	13.2	11.9	14.2	19.5	22.7	23.7	24.3	25.5
강원	5.6	6.9	6.6	5.9	5.4	4.8	4.3	3.6	3.2	3.0	3.0	3.0	3.0
충북	5.7	5.5	5.5	4.7	4.4	3.8	3.4	3.2	3.2	3.1	3.1	3.0	3.1
충남	10.0	10.3	10.1	9.1	8.5	7.9	7.4	4.6	4.0	4.0	4.2	4.0	4.1
전북	10.2	9.9	9.6	7.7	7.1	6.1	5.4	4.8	4.1	3.8	3.7	3.6	3.5
전남	15.1	14.5	14.2	12.7	11.5	10.1	9.3	5.8	4.3	3.9	3.7	3.7	3.6
경북	15.9	15.6	15.4	14.5	14.0	13.2	7.4	6.6	5.9	5.4	5.3	5.3	5.1
경남	15.5	17.5	16.7	9.9	9.5	8.9	8.7	8.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5
제주	1.3	1.3	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.2	1.3
시기	방임 시기 이승만 정부			서울집중기 박정희, 전두환				수도권집중기 노태우, 김영삼, 김대중		경기도 집중기 노무현 정부 이후			

자료: 양영철, 한국지방자치단체 70년 변천사, 2021

문제는 인구만이 수도권으로 집중되는 것이 아니다. 모든 좋은 자원이 서울과 여기에 진입하지 못하면 경기, 인천으로 편입되고 있다. 노무현 정부가 대대적인 균형발전으로 중앙정부 자체를 충청도로 옮겼지만, 수도권 집중은 멈출 줄 모르고 있다. 문재인 정부가 주택난, 주택가 상승 등으로 고전을 하고 있지만, 이 문제는 수도권, 특히 서울의 문제일 뿐이다. 서울의 문제가 생기면 전국의 문제로 옮겨지지만 다른 지역, 특히 비수도권 지역의 분양 난일 때는 신문 한 줄 없는 것이 현실이다.

2) 돈은 서울을 떠나 본 적이 없다

“돈 따라 사람이 모인다. 사람이 모이니 돈이 따라서 온다.” 둘 다 가설이 성립될 수 있을 것이다. 여기서 키워드는 돈, 사람이다. 서울은 이미 사람이 넘쳐나고 있다. 그러면 돈은 그 뒤로 따라 왔는가. 아니다. <표 11>을 보면, 돈은 서울에 먼저 와 있었고, 사람이 뒤따라 온 것만은 확실하다.

<표 11> 정부별 지역별 예금의 변화

(단위: 십억 원)

구분	1960	1979	1987	1992	1997	2002	2007	2012	2016	2019
전국	17.09	9,788.2	45,720.4	107,246	190,197	512,419	593,171	990,273	1,240,973	1,515,519.5
서울	9.56	6,265.9	26,525.9	55,986	96,831	259,364	298,812	636,133	628,071	791,160.6
부산	-	917.7	4,062.1	8,620	15,166	34,282	35,246	67,404	79,929	90,142.9
대구	-	-	2,113.0	4,671	9,751	21,409	22,108	34,922	47,164	52,113.4
인천	-	-	1,240.1	3,766	7,617	19,363	21,689	29,395	40,274	46,757.3
광주	-	-	373.4	2,214	4,177	11,985	10,554	16,577	24,067	25,261.5
대전	-	-	-	2,599	4,348	12,961	14,896	23,234	28,605	33,905.4
울산	-	-	-	-	2,532	6,514	8,569	13,631	16,080	16,646.3
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	5,708	11,646.8
경기	0.63	579.8	2,939.2	9,839	25,413	70,652	85,354	137,660	184,606	223,043.4
강원	0.39	162.4	793.8	1,888	3,388	8,052	9,162	13,162	22,669	25,501.3
충북	0.34	116.7	595.7	1,636	3,064	6,792	8,679	13,335	17,522	21,582.6
충남	0.60	262.7	1,643.5	1,714	3,535	8,361	11,942	17,305	22,611	25,555.5
전북	0.48	185.5	1,048.1	2,220	4,222	9,736	11,392	17,261	21,020	36,495.5
전남	0.67	282.4	734.2	1,750	3,249	6,851	10,936	15,835	20,112	23,693.8
경북	1.49	648.3	1,143.9	2,971	5,708	13,178	15,963	22,857	30,487	34,777.2
경남	2.86	419.4	2,258.5	5,661	78,758	19,180	23,800	34,223	42,454	47,388.8
제주	0.08	79.0	362.6	819	1,432	3,761	4,363	6,443	9,587	9,847.4
정부	이승만	박정희	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	문재인

자료: 양영철, 한국지방자치단체 70년 변천사, 2021

이를 지역점유율로 전환한 내용이 <표 12>이다. 서울은 이승만 정부에서부터 예금 점유율 50%를 넘어서서 지금까지 어느 정부에서도 50% 이하로 내려가 본 적이 없다. 박정희 정부와 이명박 정부에서는 64%까지 상회하기도 하였다. 역대 정부들의 정책은 직접이든 간접이든 돈이 서울로의 집중을 개선하기 위하여 노력하였다. 그러나 돈은 들고 돌다가 결국 서울로 돌아왔다. 돈이 단순히 돌아온 것이 아니라

더 붙여서 돌아왔다. 돈에 관한 한은 경기도도 14.7%에 불과하다. 제2 도시라는 부산의 점유율은 5.9%로 서울의 약 10% 정도다. 서울의 돈이 서울 외 우리나라 자치단체 16개 지역을 합한 그것보다 많다. 권역을 묶어 보아도 서울과는 비교할 수 없을 정도로 돈은 과거도 그랬고, 현재도 서울로 몰려 있음을 알 수 있다. 2019년 기준으로 권역별 예금액은 수도권이 70.0%, 충청 5.3%, 호남 5.7%, 영남 15.8%로 수도권 예금액이 절대적임을 알 수 있다.

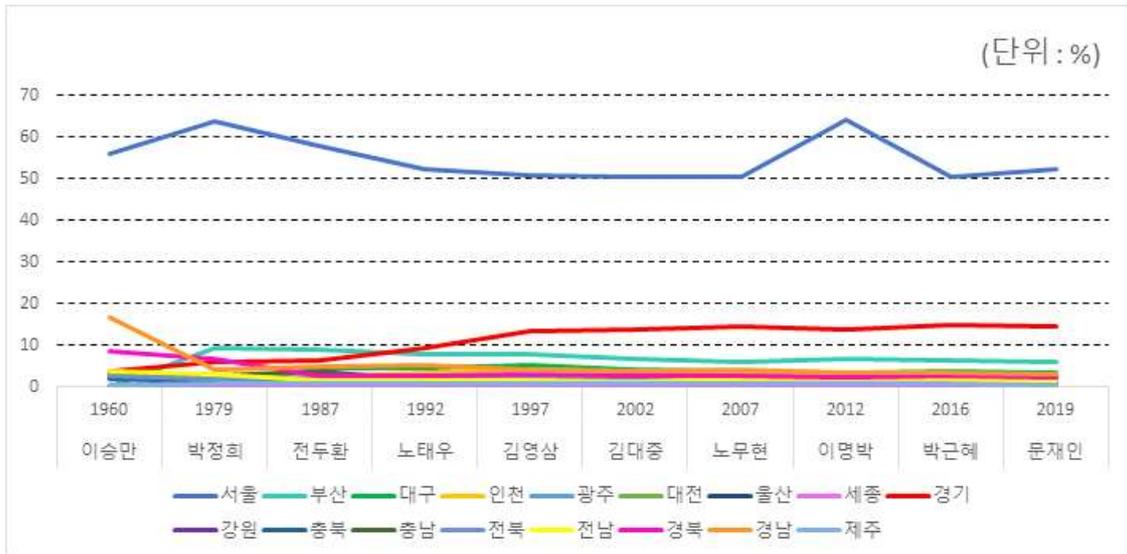
〈표 12〉 정부별 예금액의 지역별 점유율

(단위: %)

구분	1960	1979	1987	1992	1997	2002	2007	2012	2016	2019
서울	55.9	64.0	58.0	52.2	50.9	50.6	50.4	64.2	50.6	52.2
부산	-	9.4	8.9	8.0	8.0	6.7	5.9	6.8	6.4	5.9
대구	-	-	4.6	4.4	5.1	4.2	3.7	3.5	3.8	3.4
인천	-	-	2.7	3.5	4.0	3.8	3.7	3.0	3.2	3.1
광주	-	-	0.8	2.1	2.2	2.3	1.8	1.7	1.9	1.7
대전	-	-	-	2.4	2.3	2.5	2.5	2.3	2.3	2.2
울산	-	-	-	-	1.3	1.3	1.4	1.4	1.3	1.1
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	0.5	0.8
경기	3.7	5.9	6.4	9.2	13.4	13.8	14.4	13.9	14.9	14.7
강원	2.3	1.7	1.7	1.8	1.8	1.6	1.5	1.3	1.8	1.7
충북	2.0	1.2	1.3	1.5	1.6	1.3	1.5	1.3	1.4	1.4
충남	3.5	2.7	3.6	1.6	1.9	1.6	2.0	1.7	1.8	1.7
전북	2.8	1.9	2.3	2.1	2.2	1.9	1.9	1.7	1.7	2.4
전남	3.9	2.9	1.6	1.6	1.7	1.3	1.8	1.6	1.6	1.6
경북	8.7	6.6	2.5	2.8	3.0	2.6	2.7	2.3	2.5	2.3
경남	16.7	4.3	4.9	5.3	41.4	3.7	4.0	3.5	3.4	3.1
제주	0.5	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8	0.6
정부	이승만	박정희	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	문재인

자료: 양영철, 한국지방자치단체 70년 변천사, 2021

박정희 정부에서 서울은 60% 이상까지 예금 점유율이 올라갔다가 노태우, 김영삼, 김대중 정부에서 50% 초까지 하락하였다. 그러다가 다시 이명박 정부에서 60% 이상 상승하였다가 박근혜 정부 오면서 다시 50%로 내려와서 그대로 유지되고 있다. 서울의 독주로 인하여 다른 지역은 모두 10% 이하에 있다가 경기가 노태우 정부 후반부터 10%를 상회하고 있다.



(그림 1) 정부별 예금액의 지역별 점유율

3) 경부라인 (서울과 부산을 잇는 축)은 아직도 존재하는가?

우리나라 지역개발, 또는 국가개발은 서울과 부산을 잇는 선(서울과 영남)에서 이루어지며, 이 라인을 소위 ‘경부라인’이라 부른다. 이 경부라인은 1960년대와 1970년대에 이미 구축되어 있으므로 이 라인을 재편하기는 어렵다고 주장하는 학자들이 많다. 사실 우리나라 역대 대통령, 공직자와 재벌 대부분이 이 라인에서 시작하였기 때문에 더욱 이러한 주장이 설득력이 있다. <표 13>을 보면, 수도권은 강세, 영남권은 현상 유지, 호남권은 50% 이상 감소, 충청권은 처음부터 크지 않았지만 감소 폭이 매우 크다.

<표 13> 경부라인의 실제(기준연도 : 2018-2020년)

(단위: %)

구분	인구	지역내총생산	제조업	도소매업체	지방세 세입	지방공무원
기준연도	2018	2018	2018	2018	2018	2018
수도권	50.0	51.8	47.8	46.8	56.8	37.2
충청권	10.7	12.7%	13.9	10.1	10.0	12.3
호남권	9.9	8.8	7.2	11.1	9.3	14.5
영남권	25.1	23.2	30.7	27.0	21.8	27.9
강원	3.0	2.5	1.5	3.2	2.4	5.8
제주	1.3	1.0	0.3	1.4	1.7	1.8
경부라인	75.5	75.0	78.5	73.8	78.6	65.1

자료: 양영철, 한국지방자치단체 70년 변천사, 2021. 지면한계상 2018년자료만 비교하였음

그러나 오늘날까지 경부라인이 작용하느냐에 대한 판단은 그 강도가 훨씬 약하다고 평가할 수 있다. 과거 대통령이 주로 영남권에서 나왔고, 이에 따라서 정부의 고위공직자, 공기업의 임원, 대기업 임원 등이 영남권에서 주류를 이루었던 시절은 중앙집권 시기라고 할 수 있다. 지금 민선 시기는 경부라인은 통계상으로는 그렇게 해석할 수 있으나 실제로 작동한다고 볼 수 없다. 영남도 중심권에서 벗어나고 있음을 알 수 있다.

4) 결론 : 지역의 순위가 결정되었다.

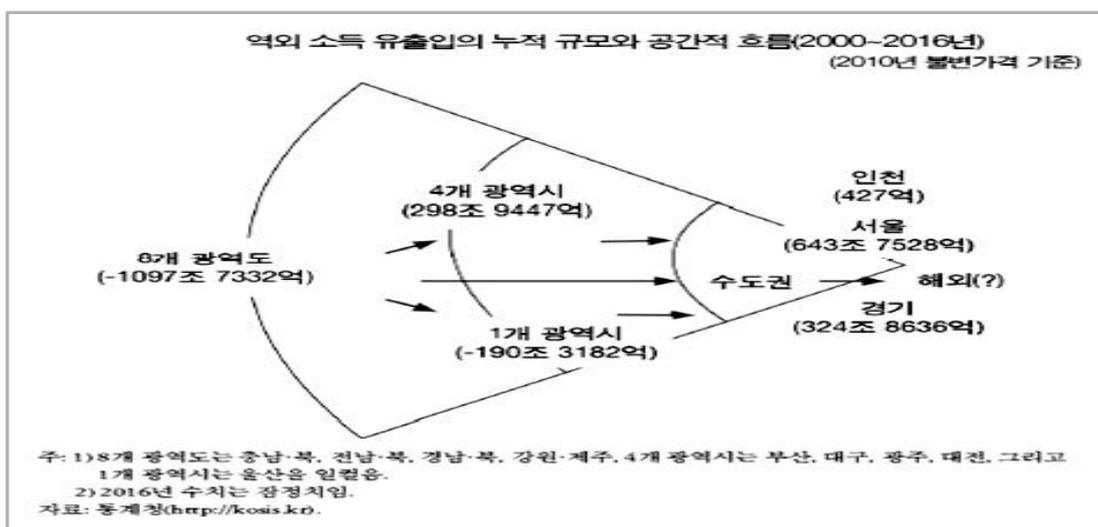
이러한 현상을 볼 때 지역개발이론 중 종속이론을 적용하면, 서울을 비롯한 수도권은 중심부, 영남권은 반 중심부, 호남·충청·기타는 주변부라고 할 수 있다.

종속이론에서 지적하는 바와 같이 중심부가 반 중심부, 주변부에 빨대를 꽂고 돈과 사람을 흡수하고 있다. 대부호인 수도권, 특히 서울이 가난한 지방에 의존하는 기생충 현상이 실제로 일어나고 있음을 다음 그림에서 볼 수 있다.

〈그림 2〉을 보면 2000~2016년 기간 동안 수도권으로서의 역외 소득의 누적 유입액은 서울 약 644조, 경기 약 325조, 인천 0.4조이다. 그리고 울산을 제외한 부산, 대구, 광주, 대전 등의 4개 광역대도시로의 누적 유입액은 약 299조다. 반면에 울산은 약 190조 원이 역외로 유출되었다. 동기간에 수도권으로서의 누적 유입액은 약 1,000조 원 규모에 이르러 우리나라 한 해 GDP의 약 2/3 수준이다.

생산기능을 수행하는 산업 지역의 많은 비수도권의 지역 내 생산소득이 본사 기능을 담당하는 특정 지역, 즉 수도권과 인근 광역대도시로 유입되고 있다.

이러한 정책은 국가자원의 활용 면에서도, 국민의 정체성 강화에서도 결코 바람직하지 못하다.



〈그림 2〉 역외 소득 유출입의 누적 규모와 공개적 흐름²⁾

2) 자료: 정준호, 지역 간 소득 격차와 위험공유, 공간과 사회, 제28권 2호, 2018, p.23.

V. 제주개발에서의 제주의 선택지에 대한 제언

1. 최고의 비전은 제주형 정책 수립과 집행

역대 정부들은 지역의 균형발전을 위하여 다양한 정책들을 시도하였다.

- 세제를 통하여 : 수도권에 대한 각종 예금의 강화를 하지만 수도권 이외는 취득세, 양도세 면제나 유예 등
- 재정조정제도를 통하여: 지방교부금 상향조정, 수도권의 교부금 불 교부 지역화, 지방소득세, 지방소비세 신설, 수도권 외 지역의 지원을 위한 각종 기금 설치
- 수도권에 대한 수단은 규제를 통하여 : 공장 총량제, 대학 학생 증원 억제 등
- 지방 이전 및 신설 기업에 대한 각종 혜택을 통하여: 세금감면 등
- 최근에 가장 과감하고 정책인 행정수도과 공공기관의 이전을 통하여
- 마지막 수단이라고 할 수 있는 국회 이전

위와 같은 지역균형 정책들은 서울을 비롯한 수도권에 있는 자원을 유출해서 다른 지역으로 유입되도록 하여 전국을 균형화하려는 정책이다. 그러나 이와 같은 정책은 매우 심각한 문제를 낳을 수 있다. 수도권이 축소되고 힘이 빠질 때 대한민국 그 자체가 경쟁력 상실이라는 커다란 암초를 만날 수 있다는 사실이다.

또한, 수도권의 유권자가 전국 50% 이상 되는데 어느 대통령, 대통령 후보, 정당도 서울과 수도권 힘을 빼지는데 실제로 동의하고 행동을 할 사람도, 정당도 없을 것이다. 따라서 현재의 상태인 수도권 집중현상은 인정하고 제주형 정책을 수립하여야 한다.

2. 수단은 더 강한 분권

제주형 정책을 실현하기 위한 수단은 강한 분권밖에 없다. 중앙정부, 대통령을 믿고 지역개발을 하겠다는 생각은 이미 포기해야 하는데도 아직도 미련이 남아 대통령 선거에 흥분하고 있다. 현재 영남 가면, 문재인 대통령이 호남만 편애하고 지원한다고 거품을 물고 비판한다. 호남 가면 실제로 지원의 규모, 고위직 공무원은 영남이 훨씬 많다고 조소에 가까운 비판을 한다. 나머지 지역은 비판할 건더기라도 있으면 좋겠다고 두 지역을 싸잡아 비판한다. 아직도 대통령이 우리나라 모두를 좌지우지할 수 있다고 생각하는 고루한 사람들이 아직도 많다. 이러한 사람이 많으면 많을수록, 대통령만 잘 뽑으면 우리 지역은 다시 발전할 수 있다고 생각하는 지역 지도자가 많으면 많을수록 그 지역은 영원히 침체의 늪에서 헤어나지 못할 것이다. 자칭, 다르게 말해 우리나라 정치 산실이

라고 칭하는 경북과 전남이 인구소멸지역이 80%에 가깝다. 강한 분권은 현재 제주특별자치도의 권한보다 훨씬 강한 지방분권의 실행이다. 공항, 경찰, 법원, 검찰을 비롯한 특별지방행정기관까지 운영하는 준 연방제 수준의 지방분권에 도전하는지 하는 일이다. 그래야 제주형 정책이 가능해진다. 이런 차원에서 다음과 같은 전략들을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 무리한 공약을 제시할 필요가 없다.

유력 대선후보가 제주에서 밝힌 공약을 보면:

이재명 후보

첫째, 바람과 햇볕의 섬 제주를 탄소중립 선도지역으로, 세계에 자랑할 청정환경의 섬으로 만들겠습니다.
둘째, 자치분권 완성을 위해 중앙, 지방정부 간 협력모델을 재구축하겠습니다.
셋째, 제주의 농축수산업 경쟁력을 높이고 국가항을 해양문화의 거점으로 만들겠습니다.

윤석열 후보

윤석열 국민의힘 대선 경선 후보는 13일 제주를 찾아 "제주특별법의 본 취지를 살려 자치분권이 확실하게 가능하도록 추진하겠다"고 약속했다. 또 "관광청을 만들어 제주에 소재하도록 해 우리나라 관광산업의 컨트롤 타워를 제주에 두겠다"고 공약했다."환경총량제와 같은 제도를 실시해 환경시설에 대한 인프라도 잘 구축하고, 제주의 자연환경이 손상되지 않도록 집중 지원하겠다"고 밝혔다.윤 후보는 "제주도민들께서 결정해주시면, 필요에 따라 중앙 정부에서 조정하는 쪽으로, 제주에 공항이 추가 건설될 수 있도록 최대한 지원하겠다"고 말했다.

공약을 보면, 획기적인 정책이 없음을 알 수 있다. 이는 대통령도 이제는 할 수 있는 선에서 약속을 해야 집권 후에 덜 비난을 받는다는 것을 여러 차례 경험한 학습결과이다. 대통령 후보가 올이기 때문에 갑의 비위를 맞추기 위하여 실현 가능성 유무와 관계없이 막 쏟아 내었던 과거와는 큰 차이가 있다.

설령 제주도의 거대한 요구, 심지어 헌법개정까지 약속해도 당선된 후에 인수위원회에서 잘려나가고, 그리고 집권 후에는 각 부처에서 다시 손질하여 결국 현재보다 약간 진전된 정책안이 나오는 정도다. 기대가 크면, 실망도 크기 때문에 괜히 되지도 않을 정책을 기를 쓰면서 후보에게 제시할 필요가 없다. 대통령 공약보다 차라리 인수위원회에 더 신경을 쓰는 것이 나올 것이다.

둘째, 제주도에 대한 현재 평가를 냉정하게 살펴볼 기회다

제주도에서는 아직도 헌법개정에서부터 시작하여 각종의 권한 이관을 수시로 제시하고 있다. 제주도를 헌법에 놓아야 한다는 인사는 제주도 일부 선출직과 용역을 받은 연구진들이 주를 이루고 있다. 제주도를 헌법에 넣어 달라는 요청은 “장자 내지는 독자” 대접을 해달라고 하는 이야기다. 이에 대한 이유가 당당하게 제시할 수 있는 근거 찾기가 쉽지 않다. 다른 지역보다 훨씬 희생을 많이 당한 경우, 다른 지역보다 훨씬 빈곤한 지역, 헌법에 놓으면 제주도가 아니라 전국에 크게 이바지할 수 있는 점 등등이 있는가. 국회의원 300명 중 3명뿐인 현실을 되돌아볼 기회다.

반대로 제주특별자치도는 전국에서 보면, 우리보다 훨씬 많은 권한을 주었다. 이제는 우리도 저 만큼 주라는 요구가 빗발친다는 점은 시사하는 바가 크다.

셋째, 사장되는 권한이 너무나 많다.

권한이 적다고 주장하기 전에 우리가 주어진 권한은 충분히 활용하고 있는지, 더 나아가서는 사장은 하고 있지 않은지 살펴볼 기회다. 의료개방만 해도 그렇다. 노비자, 원격진료, 비전속 진료 등 다른 지역이 의료관광을 위하여 강력하게 요구하고 있는 권한은 우리는 이미 15년 전에 받았다. 그러나 영리병원 반대 분위기에 이 모든 권한을 사장되어 있다. 의료관광이 5년 전인 2016년에 외국 의료관광객이 40만 명이 넘어서고 있고, 외국인 의료관광에 대한 지원법이 제정되어 있는데 우리는 외국인 의료관광을 원천적으로 봉쇄하고 있다. 정부가 애를 써서 국회에 제출하고, 지역구 의원이 3명 밖에 없는 국회에서 통과된 법령에 주어진 권한과 규정을 수시로 비판하고 사장시킨다면, 정부와 국회는 제주도가 우리의 상왕이냐고 할 것임은 인지상정이다.

3. 또 다른 비전

그렇다고 제주도 자체의 비전을 제시하지 않을 수 없다. 대통령에게 이것을 부탁하는 차원이 아니라 우리가 지향하는 바를 천명한다는 차원에서도 제시할 필요가 있다.

이미 기술한 바와 같이 소고적, 방답적 차원에서 다음과 같이 제시하고 자 한다.

“ 큰 성장, 큰 배분, 환경 보존”

이제 제주는 더 이상 성장을 반대하고 작은 개발로 돌아서기에는 그 규모가 커져 있다. 이 몸체가 커진 제주도는 이보다 더 큰 성장을 하지 않고서는 경쟁력이 떨어지고, 결국 아사 상태로 갈 수 밖에 없다. 성장하다가 침체한 지역이 다시 재생하기 위해서는 이보다 더 큰 자연훼손과 희생이 따라야 한다. 그러나 이러한 큰 성장에는 큰 분배가 따라야 한다. 적어도 도민들 간에 평균소득에서 50 -60%(약 2,000만원 내외)이하에 머물고 있는 도민들이 없는 전국에서 가장 양극화가

적은 지역을 목표를 권하고 싶다. 이를 위해서 얼마나 큰 성장을 하여야 하는지를 고민해 볼 필요가 있다. 이와 동시에 환경, 농어업에 대한 보존과 지원은 가장 중요한 제주도의 인프라라는 관점에서 관리해야 한다고 생각한다.

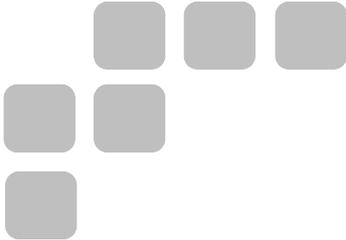
이러한 3가지 조건을 충족시키기 위해서는 산만한 지역개발 방식을 청산하고, 한정된 지역에 post-Hokong의 역할을 할 정도의 산업을 집중 육성하되, 여기서 얻은 수익은 분배로 이어지도록 하는 연계고리를 찾아 볼 것을 제안해 본다. 이렇게 한정된 지역을 집중 개발하는 것은 규모의 경제적 효과 이외에 환경보존을 때문이다. 그러나 이 비전을 실천하는 길은 누가 대통령이 되느냐보다 우리의 합의가 선결조건임은 당연하다.

VI. 마무리 : 정상적인 지방정치 체제가 작동되어야

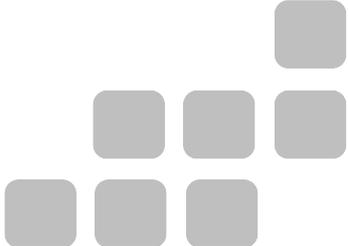
제주에는 누가 통치를 하고 있는가. 도정인가, 도의회인가, 아니면 도청과 도의회 앞에 설치된 천막인가. 각각 의견이 다를 것이다. 다만, 통일적인 의견은 정상적인 체제가 많이 흔들거리고 있다는 점이다. 이 흔들거리는 환경에서 공무원들은 어디에 초점을 맞추어야 할 것인가 고민에 고민하다가 다 맞추어야 한다는 결론을 내린 지 오래다. 그 결과는 도민이나 사업가나 “제주도는 부스럭만 해도 결정되는 것이 하나도 없다. 설령 결정되었다고 해도 언제 번복될지 모르겠다”라는 푸념이 산과 바다를 이루고 있다면 과연일까.

기를 쓰고 유치한 외국인본들이 돌아서고 있고, 국내 재벌들이 투자를 포기한 지는 오래다. 외국인본과 국내 자본들이 투자하지 않으면, 우리는 중앙정부만 믿을 수밖에 없다. 그러나 중앙정부와 대통령은 지방자치 이후에 약해졌고, 줄 자원도 현격히 적어졌다. 결국, 우리 힘으로 해야 한다는 결론이다. 일부 학자들은 지속 가능한 개발은 현재의 상태를 유지하면서 미래를 위해서 선택지를 다양하게 하는 것이라 주장한다. 그러나 일부는 지속 가능한 개발은 현세대는 미래의 세대를 위해서 희생과 절제를 해야 한다고 주장한다. 그래서 개발을 축소해야 하고, 대형자본을 거부할 것을 요구한다. 정반대의 논리가 제주도에 상존하고 있다.

이러한 상극의 요구도 다양성 측면에서 어디서인가 다듬어서 정책화해야 한다. 그러나 앞에서 본 바와 같이 각자 비판에는 익숙하면서 정책화에는 손 놓고 있는 현상이 오래가고 있다. 도정과 도의회가 정상적인 지방정치의 중심인데 이 역할을 할 충분한 인적, 물적 자원이 있으므로 도민들은 여전히 기대하고 있다. 그래서 목소리 큰 사람, 천막치고 농성하는 사람, 목소리조차 내지 못하는 약한 사람, 사업의 운명이 일 초 각을 닦는 사람들 모두가 동등하게 도정과 도의회의 정책 머리에 올려질 날이 대통령이 누가 될까 보다 훨씬 중요한 일이다.



종합 토론

1. 제20대 대선과 지역 언론 33
 - 조상윤 / 한라일보 편집국장
 2. 대통령 선거와 제주지역의 전략 36
 - 김익태 / KBS제주 기자
 3. <대통령 선거와 제주지역의 비전과 전략에 관한> 토론문 · 39
 - 김동만 / 제주언론학회 연구이사, 제주한라대 교수
 4. 제주 비전은 도민 스스로 결정해야 41
 - 좌광일 / 제주주민자치연대 사무처장
- 

제20대 대선과 지역 언론

조 상 윤

(한라일보 편집국장)

대통령선거를 비롯 모든 선거는 언론보도와 직결되는 것을 부인할 수 없다. 가장 기본적으로 후보등록, 선거운동, 선거결과 보도 등 순차적으로 이뤄지는 일련의 과정을 취재보도를 통해 확인할 수 있다.

역대 선거에 대해서는 선거자료를 토대로 비교분석하는 기회를 갖는 것 역시 관심사로 대두되고 있다. 선거에 직간접적으로 참여하는 모든 이들에게 선거관련 자료는 매우 중요한 이슈가 되기도 한다.

그러나 선거운동 과정 등을 소개하는 백화점식 나열보도와 여론조사 결과를 증례하는 등의 경마식 보도, 수박 겉핥기 식 보도 등으로 과거에서부터 비판을 받아왔던 점이나, 일부 언론을 중심으로 특정 후보를 우회적으로 지원사격하는 등의 자충수로 언론은 지탄의 대상이 되고 있는 것을 부인할 수 없는 게 현실이다. 더욱이 중앙언론을 중심으로 이뤄지던 것이 어느새 지역 언론으로까지 전염(?)되면서 유권자들로 하여금 등을 돌리게 하는 우를 범했던 적이 적잖다.

그렇다면 대통령선거와 지역 언론은 어떤 인과관계가 있었을까. 결론부터 말하자면 대통령선거와 관련한 취재보도는 있었지만 언론이 선거결과와 선거이후 지역발전 등에 미친 영향은 아주 미미하다는 게 중론이다.

우선 제주지역인 경우 이번 제20대 대선에 국민의힘 후보로 나섰던 원희룡 전 제주도지사의 영향으로 선거초반 도민들의 관심도가 예전 선거에 비해 다소 높았던 것으로 평가할 수 있다. 원 전 지사가 낙마하면서 그 이상의 관심은 기대하기 힘들 것으로 예상되고 있다.

이로 인해 도내 언론은 제주출신의 후보가 없기 때문에 과거에도 그랬듯이 대선 후보들의 제주와의 인연을 매개로 기사화하거나 후보들의 제주공약과 관련한 취재에 공을 들이고 있다. 제주에 실익이 있는지 등 공약의 실체와 실현 여부에 대한 심층보도를 진행하게 된다.

수도권을 제외한 타 시도의 지역 언론인 경우 권역별로 지역출신과 지역연고를 내세우며 유권자들의 관심을 유도한다. 다만 그 같은 취재보도가 대통령 당선인이 해당 지역을 위해 더 많은 혜택을 베풀었다는 결과는 찾아보기 힘든 것이 주지의 사실이다. 언론이나 특정 세력 스스로 설레발을 쳤다는 게 맞을 듯싶다. 오히려 지역주의만 조장했다는 비판이 더 많았다.

때문에 지역주의에서 비교적 자유로우면서 역대 선거결과에서 나타났듯이 제주 1위가 당선이라는 등식이 성립되고, 그러한 등식은 현재도 유지되고 있다. 따라서 이번 20대 대선에서도 그 결과가 재현될지 언론을 중심으로 되새김질되고 있다.

그렇지만 그동안의 자료를 바탕으로 파악해보면 직선제를 중심으로 역대 대통령선거 결과와 지역발전과의 상호 연관성은 미약한 것으로 확인돼 유권자들과 직간접적으로 인연이 많은 지방선거보다 못했다고 평할 수 있다.

과거는 차치하더라도 앞으로 우리 지역 언론을 어떤 식으로 대선에 임할 것이며, 어떤 역할을 할 것인가에 대해 심각하게 고민할 필요가 있다.

우선 대선은 국회의원 선거 및 지방선거와 달리 언론이 주도적으로 아젠다를 마련해 이끌어내지 못하는 태생적 한계를 극복하는데 어려움이 있다. 특정 지역에 국한하지 않고 국가 전체를 아우르는 선거여서 지역 언론에서 다루는 것이 제한적일 수밖에 없다.

할 수 있다면 유권자들과 지역의 목소리를 대선 후보와 소속 정당에서 정책공약으로 채택하거나 관심을 가져달라는 수준의 전달자 역할일 수 있다.

문제는 예부터 제주의 현실이 이러니 어떤 식으로든 지원책을 이끌어내는데 국회의원, 도의원 등을 중심으로 지방정권이 나서거나, 지역을 가장 잘 알고 있는 지방자치단체가 주도적으로 지역에 관심을 가져달라고 하는 게 전부였는데 실효는 없다는데 있다.

따라서 지역 언론은 언론보도를 통해 유권자들의 기대심리를 대통령 후보와 소속 정당 등에 전달하는 등의 과거의 보도행태에서 벗어날 필요가 있다.

이와 더불어 지방자치가 실현 중인 우리나라 현실에서 제주특별자치도의 현재를 냉철히 판단해 입버릇처럼 강조하는 ‘특별자치도’에 대한 허상 아닌 허상에서 벗어날 수 있도록 해야 할 것이다. 이 대목에서 언론 스스로 유권자들을 대신해 중앙정부와 중앙정치권에 ‘읍소’하고 있는 것은 아닌지 되묻고 싶다. 현실을 직시한 가운데 지방정부나 중앙정부의 역할, 대통령의 역할 등에 초점을 맞춰 실천 가능한 특별자치를 이끌어내는데 주력해야 할 것이다.

아울러 대선을 포함해 각종 선거에 있어서 공직자 등 지방공직의 막중한 역할을 제대로 발휘할 수 있도록 공직사회를 앞에서 이끌기 보다는 그들과 함께 손을 맞잡고 나갈 수 있는 방안을 찾는 것도 매우 중요하다고 본다.

뿐만 아니라 이번 대선을 새로운 세대들에게 정치에 대한 관심도 제고를 위해서라도 변곡점으로 작용할 수 있는 캠페인을 전개하는 게 바람직하다고 본다. 젊은 층의 정치참여 확대 등 정치의 지

형이 변하고 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 이를 위해 지역 언론의 역부족인 점을 감안, 선거 관리위원회를 포함 학계와 언론학회 등 언론단체를 중심으로 심층 및 집중보도가 이뤄지도록 하는 방안도 검토돼야 할 것이다.

이 밖에도 언론사간 유사 보도 및 과당경쟁 등 언론 중심의 취재관행 역시 대전환이 있어야 할 것으로 보인다. 예전과 달라진 선거운동과 유권자들의 의식 등 변화하는 선거문화처럼 미디어도 바뀌어가고 있다는 것을 염두에 뒀야 할 것이다.

대통령 선거와 제주지역의 전략

김 익 태

(KBS제주 기자)

대선과 지역개발의 관계 - 제주는 한국의 뉴햄프셔?

- “대선과 지역 개발의 관계”
 - = 가설: 시간이 흐를수록 상관관계는 줄어들 것이다
- “제주 유권자는 대세를 읽을 줄 안다?”
 - = 지역 변수가 없는 제주...한국 선거 지형의 변화(세대·젠더 변수 등)
 - = 2002년 노풍의 시작...제주에서 ‘이인제 대세론’ 붕괴

압승과 신승...대선과 제주 개발

- “득표율과 제주개발은 상관관계가 없다”
 - = 중앙의 필요성:
 - 군사정권, 외화벌이 수단으로서의 관광
 - DJ, IMF 신자유주의 정책의 실험장
 - 노무현, 지방자치의 확대의 실험장
 - 이후, 관심에서 멀어져

대통령의 힘은?

- “예산 지원에 한계”
 - = ‘정책’ 변수는 여전히 크다.
 - : 내국인면세점, 영리병원

제주의 환상? 제주의 착각?

- “사장되는 권한이 너무 많다”
- “특별자치도의 헌법적 지위 요구에 근거를 찾기가 쉽지 않다”
 - = 기괴한 법률로 전락한 제주특별법
 - = ‘특별함’을 요구한 결과= 아이러니의 연속
 - : 제주특별법의 개발 활성화 → 개발의 침체, 제주관광의 위기
 - 국제자유도시의 추진 → ‘난개발’ ‘토지 외지인 소유’의 현실화
 - 특별자치 → 실험장, 주민자치의 축소

지역 의제 없는 20대 대선

- “획기적인 (제주지역) 정책이 없다”
 - = 2차 공공기관 이전조차 현실화하지 못한 문재인 정부
 - = 중앙의 자원을 놓고 벌이는 지역 간 무한 경쟁
 - => ‘강한 분권’을 위한 지역의 연합
 - = ‘제도’와 ‘예산’
 - = 지방자치의 헌법적 권한 강화...‘연방제 개헌’ 요구

제주형 정책 수립과 집행

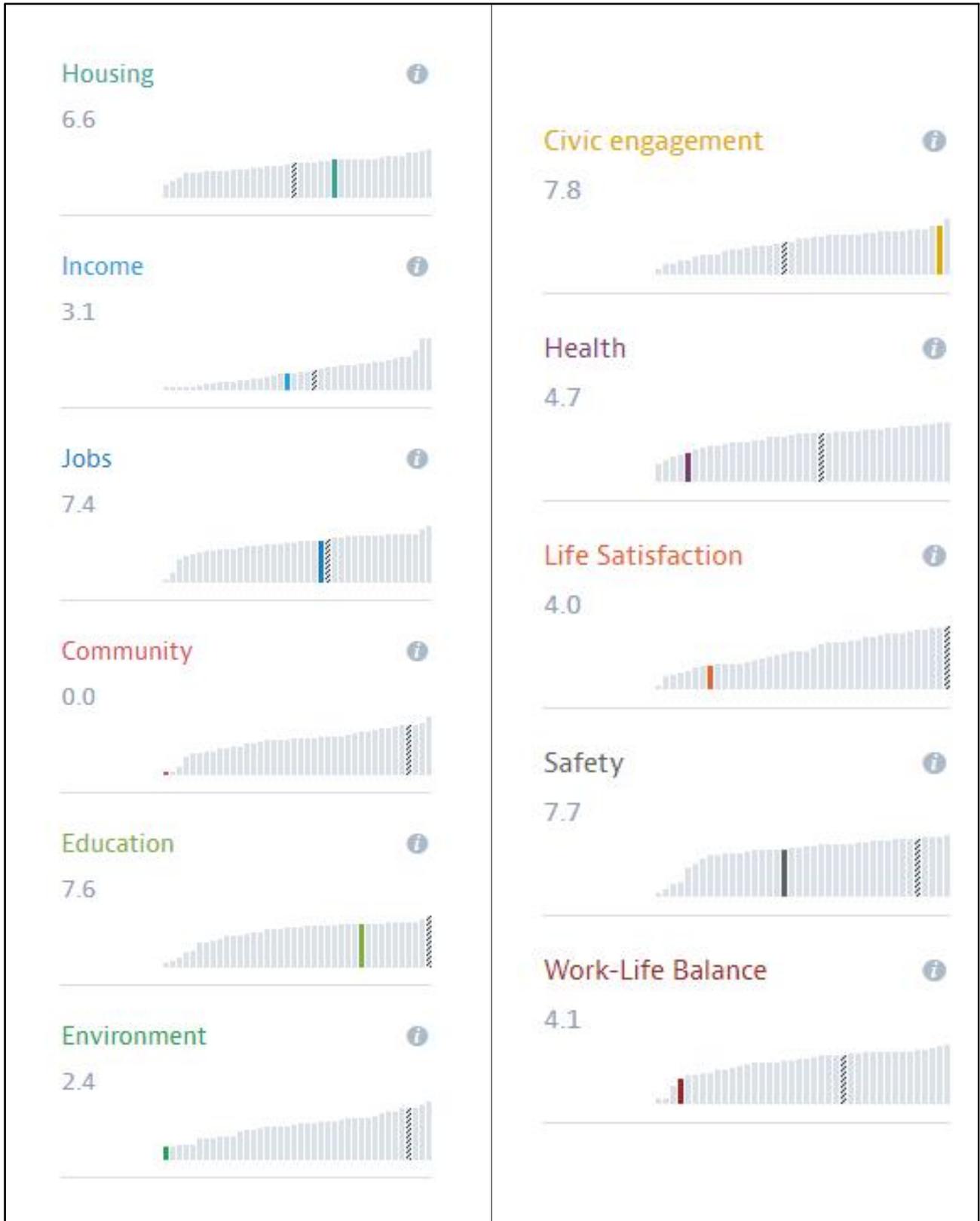
- “큰 성장, 큰 배분, 환경보전”
- “한정된 지역의 집중개발”
- “정반대의 논리가 공존”

- = 지역균형발전 요구의 압력: 3개단지 10개지구→ 20개 지구
- = 모든 정책의 초점을 ‘환경’ ‘삶의 질’에 집중
 - ...작은 성장, 균형 배분
- = 민주주의의 문제, 정치의 문제, 언론의 문제

더 나은 삶 - OECD의 'BLI(Better Life Index)'

〈제주-핀란드의 비교〉

출처: <https://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/korea/>



〈대통령 선거와 제주지역의 비전과 전략에 관한 소고〉 토론문

김 동 만

(제주언론학회 연구이사, 제주한라대 교수)

양영철 제주대 명예교수의 글을 보면 역대 대통령 선거 결과와 지역발전에 영향력과의 상관관계를 분석하고 제주지역의 주변부적 한계를 잘 정리하고 있습니다. 이를 통해 보다 냉정하면서도 현실적인 비전에 수립과 제주 여건에 맞는 제주형 정책을 수립해야 한다는 점을 지적하고 있습니다.

이글의 핵심은 대통령 선거가 제주지역에 어떠한 영향을 미치고, 지역유권자들은 어떠한 선택을 해야 하는가? 또한, 대통령 선거 과정에서 지역에서는 지역균형발전을 위한 정책개발과 어젠더를 어떻게 세팅해야 하는가를 고민해보자는 출발점에서 쓰인 것으로 이해됩니다. 그러한 측면에서 몇 가지 질문과 토론 주제를 제기하고자 합니다.

첫째, 중앙정부와 지방정부의 역할과 관계 측면에서 보면 권한과 예산의 측면에서 보면 제주는 여전히 종속적인 관계에서 벗어날 수 없다고 생각합니다. 누가 대통령이 되든 제주발전에 영향력을 미치는 정도는 매우 한정적이라는 지적에는 동의합니다. 하지만 지방정부에 대한 중앙정부의 권한 이양을 어떻게 할 것인가와 지역발전을 위한 중앙정부의 차원의 제주와 관련된 비전과 정책, 이에 따른 중앙정부의 예산지원은 대단히 중요하다고 판단됩니다. 대통령 후보자의 제주에 대한 인식과 비전, 공약은 지역유권자들의 선택의 한 요인이 될 것입니다. 대선에서의 후보자의 선택과 중앙정부의 영향력은 과소 판단될 수 없다고 판단됩니다. 이러한 점에서 중앙정부의 지역발전에 영향력은 지방자치 이후 많이 악화 됐지만, 여전히 대단히 크다는 점에 어떻게 생각하시는지 의견을 듣고자 합니다.

둘째, 소고에서는 현재의 상태인 수도권 집중현상은 인정하고 제주형 정책을 수립하여야 한다며 준 연방제 수준의 지방분권, 현재 제주특별자치도의 권한보다 훨씬 강한 헌법적 수준의 지방분권 실행에 도전해야 한다고 설명하셨습니다. 그럼에도 불구하고 기대가 크면, 실망도 크기 때문에 괜히 되지도 않을 정책을 기를 쓰면서 후보에게 제시할 필요가 없다며 대통령 공약보다 차라리 인수위원회에 더 신경을 쓰는 것이 나을 것이라는 주장을 하셨습니다. 그렇다면 대통령 당선인의 제주에 대한 비전이 정책에 따라 지방분권과 제주특별법 개정에 대해 차별적 결과가 나타날 것이라는 견해에 대해서는 어떻게 생각하는지에 관해 묻고자 합니다.

셋째, 총액예산제도로 인해 기재부가 지자체, 기관들이 예산을 편성하기 전에 각각 예산총액을

정해 줌으로써 대규모 예산은 불가능해졌다는 지적에 일면 동의하면서도 중앙정부의 정책에 따른 예산지원은 지역발전에 있어서 대단히 중요하다고 판단됩니다. 예를 들면 ‘제주계정’이 정해지면서 지방정부에 대한 예산은 전체적으로 증가하였으나 오히려 제주계정은 삭감되면서 역차별적 상태에 이르렀습니다. 또한, 상대적으로 지방정부의 예산 확보 노력도 거의 정체되고 있습니다. 그러한 측면에서 대선 국면을 활용한 새로운 예산정책에 대한 공약을 유도함으로써 제주지역에 대한 역차별의 문제를 극복해야 한다는 일각의 주장에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

넷째, 최근 중앙정부의 정책은 지방정부의 정책과 요구에 따라 지역균형발전을 위한 예산을 지원하겠다고 하고 있습니다. 그러나 제주지역은 대선 국면을 활용한 정책개발과 공약에 대한 전략적 접근이 대단히 미진할 뿐만 아니라 요구도 대단히 미흡합니다. 예를 들면 청정환경의 섬으로 나아가기 위해 “입도세 또는 환경보존기여금”문제나 지하수 유수율이 전국 평균 85%이나 제주는 48%로 수준으로 심각한 ‘물문제’를 야기하고 있습니다. 중앙정부의 정책 의지나 예산지원 없이는 획기적 개선이 어려운 실정입니다. 이러한 점에서 대선 국면을 활용한 정책개발 및 공약요구에 대한 제주지역의 노력 수준에 대해서는 어떻게 생각하시는지에 대한 견해를 듣고 싶습니다.

끝으로 대통령 선거와 지역개발과의 관계에 대한 선행 논문이나 보고서의 부족에도 불구하고 대통령 선거를 앞두고 제주지역의 비전과 전략수립을 어떻게 수립해야 할 것인지에 대한 화두를 던져주신 양영철 교수님께 감사를 드립니다.

제주 비전은 도민 스스로 결정해야

좌 광 일

(제주주민자치연대 사무처장)

- 제20대 대선 본선 레이스의 막이 오르면서 여야가 사활을 걸고 치열한 경쟁을 펼치고 있음. 특히 이번 대선 결과는 80여일 후에 치러지는 지방선거에 상당한 영향을 미칠 수밖에 없어 더욱 관심이 쏠리고 있음. 여야 대진표가 완성되면서 대선 후보들은 무수한 공약들을 쏟아내고 있음.
- 그 중 제주 관련 공약을 정리하면 다음과 같음.
- 이재명 더불어민주당 후보는 “제주를 ‘평화·치유·청정환경의 중심지’로 만들겠다”면서 ▲제주 4·3과거사 완전 해결 ▲탄소중립 선도지역 조성 ▲청정환경의 섬 제주 ▲자치분권 완성 ▲농수축산업 경쟁력 강화 등 제주지역 5대 공약을 제시했음.
- 윤석열 국민의힘 후보는 주요 공약으로 ▲문화체육관광부 산하 관광청 신설 및 제주 배치 ▲자치분권 완성 ▲4·3 보상금 증액 ▲환경총량제 도입 ▲순환자원 혁신 클러스터 조성 ▲ICT 융복합 첨단관광도시 조성 등을 약속함.
- 두 후보의 제주 관련 공약은 당내 경선 과정에서 제시한 공약이어서 완성된 공약이라고 할 수는 없지만 기존 공약을 크게 벗어나지 않고 좀 더 세밀하게 다듬고 보완할 것으로 보임.
- 위에 나열된 공약들만 보면 실현 가능성 여부를 떠나 모두 ‘장밋빛’ 공약으로 채워져 있어서 차별화가 떨어짐.
- 제주 현안에 대한 입장은 어떨까? 우선 참여한 갈등 현안인 제주 제2공항 문제와 관련해 이재명 후보는 “도민 합의 전제라는 대원칙을 지키면서 제주발전에 도움이 되는 방향으로 방법을 찾겠다”는 원론적인 입장을 밝힘.
- 윤석열 후보는 “제주 미래비전을 위해 반드시 필요한 사업”이라며 “도민 의사를 최우선 존중해 합리적인 조정안을 마련하겠다”고 밝힘.

- 심상정 정의당 후보는 제주 제2공항에 반대 입장을 분명히 하면서 현 제주공항을 확충하자는 입장임.
- 정리하면 이재명 후보, 윤석열 후보는 ‘도민 합의 우선’이라는 입장을, 심상정 후보는 ‘반대’ 입장을 명확히 하고 있음.
- 4·3의 완전한 해결에 대해서는 한 목소리를 내고 있음.
- ‘제주국제자유도시’와 관련한 후보들의 입장은 뭘까.
이재명 후보는 개발 중심의 국제자유도시에서 평화와 인권의 환경수도로의 전환을 얘기하고 있고, 윤석열 후보는 지속가능한 첨단관광도시, 세계 최고의 국제자유도시를 완성시키겠다는 입장임. 반면 심상정 후보는 국제자유도시 폐지 입장을 밝힘.
- 국제자유도시는 제주특별법에 명시된 제주의 법적 비전이지만 도민사회에서 찬반 논란을 빚고 있는 사안임.
국제자유도시를 추진한 지 20년이 지났는데 제주는 어떻게 달라졌을까? 제주도민들은 국제자유도시에 대해 얼마나 알고 있고, 피부로 체감하고 있을까? 도민들의 삶의 질은 향상됐을까? 도민들은 과연 행복한가? 이 질문에 대한 대답과 성찰함.
- 제주의 지속가능성을 담보할 수 있는 비전은 뭘까?
제주 비전은 대통령이, 일부 관료나 전문가가, 정치인들이 일방통행식으로 만들어 강제할 수 있는 게 아님. 제주의 방향성과 지향점을 담은 미래 비전은 도민들이 충분한 시간을 가지고 공론화와 숙의 과정을 거쳐 결정해야 함.

JDC의 변화,
제주도민과 함께

JDC와
제주가치를
잇다

Leading **JEJU** for the **FUTURE**

제주미래를 창조하는
정책 싱크탱크

WITH



종식은 어려워, 함께 공존!

‘제주의 안전한 일상회복’,
제주경제의 재도약과 미래성장을 위해
제주특별자치도의회가 먼저 준비하겠습니다.



제주특별자치도의회
Jeju Special Self-Governing Provincial Council

도민과 함께 행복한 제주를 열어 가겠습니다.

민생 안정
경제 회복
변화와 혁신



1 일상 속 방역실천, 이것만은 꼭 지켜주세요!



접종완료자도
마스크 착용



제주 어디를 가든
제주안심코드 앱 인증하기



유증상시 즉시
진단검사 받기



1일 3회(10분)이상
창문 열어 환기하기

2 일상으로 가는 길은 도민 여러분의 '백신접종' 참여입니다.



방역수칙 준수가 **모두에게**
소중한 일상으로의 회복을
더 가깝게 합니다.



도민과 함께하는 새로운 일상회복 백신 접종 참여에서 시작 됩니다



1 일상 속 방역실천, 이것만은 꼭 지켜주세요!



접종완료자도
마스크 착용



제주 어디를 가든
제주안심코드 앱 인증하기



유증상시 즉시
진단검사 받기



1일 3회(10분)이상
창문 열어 환기하기

2 일상으로 가는 길은 도민 여러분의 '백신접종' 참여입니다.



방역수칙 준수가 **모두에게**
소중한 일상으로의 회복을
더 가깝게 합니다.



