

제주특별자치도, 그 의미와 전략



김성준
(제주대 행정학과 교수)

제주특별자치도 건설은 제주도 주요 현안 중의 하나이다. 제주도는 올해 말까지 제주특별자치도 기본계획을 확정하여 중앙협의를 거쳐, 2005년에 특례법 제정 및 관련 법률을 정비하고, 2006년 상반기에 ‘제주특별자치도’를 시행한다는 일정을 마련하고 있다.

제주특별자치도는 단순한 제주지역 차원의 접근이 아니라 중앙정부와의 협력적 리더십(Collaborative Leadership) 속에서 도모되어야 한다. 이는 제주특별자치도 추진 배경이 ‘제주형 자치모형 개발’이라는 제주차원의 자생적 노력과 참여정부의 ‘차등적 지방분권’이라는 국정과제가 맞물리면서 이슈화되었기 때문이다. 따라서 성공적인 제주특별자치도의 완성을 위해서는 우선적으로 참여정부의 ‘지방분권과 국가균형발전’이라는 국정 방향을 올바르게 인식할 필요가 있다. 이런 맥락에서, 노무현 대통령 말씀을 사실대로 접근하여 제주특별자치도가 가지는 의미와 내용, 그리고 제주도와 제주도민이 대응해야 할 전략들을 중심으로 생각을 정리하고자 한다.

노대통령께서는 2003년 10월 31일 도민과의 대화에서, “제주도 스스로 자기발전의 방향을 추슬러 나가면 제 임기 안에 ‘제주특별자치도’로 지원했으면 하는 생각을 갖고 있다. 이것은 제주발전만을 위한 것이 아니라 우리 나라 지방자치의 수준을 높이는 모델케이스가 될 수 있다. 중앙정부와 협의하자. 권한을 대강 넘겨주는 수준이 아니라 세금을 따로 부과할 수 있고 깎아줄 수도 있고, 그 밖에 행정규제도 스스로 판단해 할 수 있도록 대폭적인 권한이양을 하면서 ‘자치도’라는 이름을 가질 수 있을 만큼의 복안을 갖고 있다. 여러분이 방향을 잡아서 제안하면 힘껏 도와 드리겠다. 큰 건 하나 하자.”

그리고 2004년 3월 3일 제주언론인과의 대화에서, “제주도는 특별히 개성이 있고 주민들의 요구가 강하고 전국적인 획일적 정책을 펴기에는 적절치 않은 요소가 많이 있다. 제주도에 과감하게 권한을 분산시켜서 예를 들면 자치행정에 있어서의 조직권, 인사권, 재정권은 물론 과세권을 포함한 그것을 핵심적인

내용으로 하는 자치입법권까지 과감히 폭넓게 인정하는 그런 자치모범도시를 만들어야 한다. 제주도민의 합의만 전제가 된다면 올해 안이라도 추진해서 제도를 마련하고 싶은 것이 희망이다.”라고 말씀하셨다.

이를 근거로, 제주특별자치도가 추구해야 할 방향은 차별성, 모범성, 상생성, 그리고 혁신성으로 요약될 수 있으며, 제주특별자치도에 담은 내용과 방향성을 연결시켜 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 차별성이란 전국적인 획일성과 보편성에서 탈피하여 제주의 여건과 특성이 반영된 자립적인 지역발전체제를 구축하는 것이다. 이를 실현하기 위해서는 타 지역보다 확대된 자치입법 조직 재정권 확보를 통해 지방분권 특례가 인정되어야 한다. 둘째, 모범성이란 본받아 배울만한 것으로서, 자치경찰 교육자치 특별행정기관의 통합 등의 시범적 분권을 통하여 전국의 모델이 될 수 있다는 점이다. 뿐만 아니라 여타 지방자치 요소의 모범적 실현과 정착을 통해 전국적으로 확대 적용할 수 있는 전진기지로서의 역할도 가지고 있다. 셋째, 상생성이란 특별자치도가 제주만을 위한 지방차원의 단순한 개혁이 아니라 ‘지방분권과 국가균형발전’이라는 국정과제의 상징적 과업으로서 이를 통해 제주와 국가발전을 동시에 달성하는 것이다. 넷째, 혁신성이란 스스로 정의의 방향으로 변화시키고 변화에 대응할 수 있는 역량을 높여나간다는 점에서, 국가나 지역 모두가 혁신의 주체이면서 객체일수 있다는 점이다. 특히 제주지역의 입장에서는 계층구조 개혁 지방의정 강화 참여자치 실현 등을 통하여 자치역량을 강화시켜 나갈 필요성이 있는 것이다.

제주특별자치도는 그냥 주어지는 것이 아니다. 나름대로의 치밀한 전략이 필요하다. 특히 제주도, 열린 우리당 내 제주특별자치도 추진특별위원회 및 기획단, 그리고 청와대 정부혁신지방분권위원회 산하 ‘제주특별자치도지원특별위원회’와 행자부 추진기획단 간의 협업과 정보공유를 통하여, 제주특별자치도의 대외적 명분과 타당성을 얻어낼 수 있어야 한다. 그리고 내부적으로는 도민적 합의에 기초한 제주특별자치도를 만들어야 하며, 이를 위해서는 공무원, 학계, 지방의회, 언론, 시민단체, 야당, 그리고 도민의 지지를 얻어낼 수 있어야 한다.

제주특별자치도의 모색도 지역의 새로운 개혁정책이다. 정책은 미래의 바람직한 상태를 말한다. 그러나 미래는 불확실하다. 따라서 우리에게 개혁내용이 적합한가의 여부를 미리 파악하는 것이 결코 쉬운 일은 아니다. 하지만 연구를 통해 우리는 바람직한 미래를 조성하려고 노력한다. 시행착오를 겪을 각오를 하지 않으면 개혁은 불가능한 것이다. 개혁은 정답을 가지고 시작하는 행위가 아니라, 알아내겠다는 신념을 가지고 시작하는 학습 행위라 할 수 있다. 불확실성의 시대에는 확고한 비전과 사명을 가진 조직이 그렇지 않은 조직에 비해 성공할 확률이 높다고 한다. 비전은 불확실성의 혼돈 속에서 등대와 같이 길잡이의 역할을 하고 사명은 킁킁한 어둠 속을 헤쳐나가는 지팡이의 역할을 한다. 이러한 개혁과정을 통하여 제주도의 총체적 역량은 한층 높아질 것이며, 제주도가 바라는 비전도 일구어낼 수 있다고 생각한다.