

# 제주특별자치도와 도민공감대

- 논쟁과 방책 -

양 길 현\*

목 차

- I. 문제의 제기
- II. 행정계층구조개편 논쟁
- III. 제주특별자치도 기본구상안을 둘러싼 논쟁
- IV. 도민화합의 방향
- V. 마무리

## I. 문제의 제기

한국 사회에서 정치는 불신과 냉소의 대상이면서 동시에 많은 사람들이 한 번쯤은 기웃거리는 장이기도 하다. 이러한 정치의 이중성은 현실과 이상간의 괴리로부터 연유한다. 왜냐하면 현실은 항상 갈등적이고 이상은 조화를 지향하기 때문이다. 갈등이 싫어 정치에 냉소적이면서도 정치가 지향하는 목표인 이상사회 건설에 매력을 느껴 틈만 나면 정치를 논하고 응시하는 게 인간사이다.

그러나 정치에 있어서 갈등은 마냥 험오스러운 것으로만 치부해서는 안 될 나름대로의 유용성이 있다. 굳이 그 유명한 정-반-합의 변증법을 상기하지 않더라도 갈등은 그것이 감춰지고 억압되기보다는 공개되고 상호 이해되는 과정에서 새로운 단계로의 발전 및 성숙이 가능하다는 점에서 그렇다. 이렇게 정치가 갈등으로부터 시작될 필요와 현실을 감안하여 벤자민 바아버(Benjamin

\* 제주대학교 평화연구소장

Barber)은 “합의가 멈춘 곳에서 정치가 시작”(바아버 1992, 2002)한다고 지적하고 있다. 만약 “확실한 지식, 참된 과학이나 절대적 선이 있는 곳에서는 어떤 갈등도 진리에 준거하여 해결될 수 있으며, 따라서 정치의 필요성은 사라진다”(바아버 1992, 2002)는 것이 바아버의 생각이다.

다행인지 불행인지 현실의 세계에서는 확실한 지식이나 절대적 선이 존재하는지 그리고 혹 존재한다면 그것이 무엇인지를 알지 못한 채 의사결정을 해야 하는 경우가 적지 않다. 그 결과 나름대로 각각의 타당한 정보와 시각에 따라 선택하고 의사표명하며 행동에 옮기기 때문에 이에 따른 갈등은 불가피하다. 갈등이 이렇게 불가피하고 자연스런 과정이기 때문에 그리고 민주주의의 ‘자율성 원칙’<sup>1)</sup>에 비추어, 정치는 토론과 협상 또는 투표를 통해 대립되는 의견들을 조정하도록 요청된다. 예를 들면 2005년 7월 27일 제주도 행정계층구조개편 안을 놓고 주민투표를 거쳐 다수 의견을 따름으로써 의견 불일치의 갈등을 해소하고 정책 집행에 옮기도록 한 것이 주민투표법이다. 주민투표법에 따라 실제로는 여전히 다양한 의견이 존재하지만 형식 논리적으로는 다수결에 의거하여 의견의 차이가 조정된 것으로 간주된다.

행정계층구조 개편 주민투표가 끝나서 이제는 행정계층구조 개편을 둘러싼 의견 차이가 조정되어야 함에도 2005년 12월 현 시점에서도 여전히 도민들 간에 의견이 분분하다.<sup>2)</sup> 도민들의 다양한 의견을 조율하고 합의를 창출하려는 주민투표가 오히려 “도민갈등의 씨앗을 잉태”(〈제주의소리〉, 2005년 9월 1일, 1) 하는 것으로 나타나고 있다는 지적이 나올 정도이다. 왜 그럴까? 이 글은 행정계층구조 개편 주민투표에도 불구하고 제주도민 사회에서 행정계층구조 개편을 둘러싼 논쟁이 지속되고 있는 이유와 원인들을 다각적으로 살펴보고 나서 그렇다면 앞으로 무엇을 어떻게 해야 사회통합 내지는 도민화합 또는 도민의

1) 민주주의의 자율성 원칙이란 “그렇지 않다는 것을 명확히 보여주지 않는 한, 모든 사람은 자신의 선이나 이익에 대한 최선의 판단자로 가정되어야만 한다”(달 1999, 2002)는 의미이다.

2) 대표적으로 2005년 9월 1일 올바른 제주도 행정계층구조 개편을 위한 도민연대가 주최한 ‘제주도 행정계층구조 개편 문제점과 과제’ 토론회에서 강경식 제주주민자치연대 참여자 위원장은 제주도 행정계층구조 개편을 위한 주민투표가 “미래지향적 행정계층구조 개편안 도출 실패, 도민 논의와 민주적 합의 절차 무시, 도 당국의 관련·불법선거 조작, 중앙정부의 개입”(〈제주의소리〉, 2005년 9월 1일, 1-2) 등의 문제점을 안고 있는 것으로 비판을 가한 바 있다.

사의 결집이 가능할 지를 찾아보는 하나의 시론이다.

이어 이 글은 행정계층구조 개편을 추구하게 된 이유 중의 하나로서 제주도가 제시한 <제주특별자치도 기본계획안>이 도민사회에 백가쟁명의 논쟁을 불러일으켰던 제반 사항 가운데 특히 교육-의료 개방 문제에 초점을 맞춰서 각각의 다양한 입장을 비판적으로 검토하고자 한다. 제주특별자치도 구상을 둘러싼 논쟁을 최종적으로 조정하기 위해서 또 다시 주민투표를 하기도 어렵고 해서 여론조사를 통해 도민의견의 수렴 내지는 공감대 찾기에 나서기도 했지만, 두 개의 여론조사가 다른 내용의 도민 의견을 내 보이고 있어서 도민공감대 형성은 미흡 한 채, 2005년 9월 22일 제주도는 제주특별자치도 기본계획안의 초안에 공공성을 강화하는 것으로 약간의 수정 보완을 거쳐 이를 정부에 제출했다.

2005년 12월 30일(제주 행정체제 등에 관한 특별법안)이 통과된 데 이어 2006년 2월 9일(제주특별자치도 특별법안)이 국회에서 통과되어, 법적 측면에서는 제주특별자치도에 관해 논쟁을 벌이는 게 일종의 뒷북치기일 수도 있다. 그러나 교육-의료 개방의 시기와 속도 그리고 개방의 내용 등에 대한 도민들의 의견 수렴이 이루어지지 않아 특별자치도 논쟁은 잠복되어 있는 상황이다. 특히 도민의견수렴과 관련해서는 이미 제주특별자치도 기본계획 최종안이 “전문가들의 의견을 들으면서 실무자들이 반영여부를 결정”한 것이라고 밝힘에 따라 이에 대한 민주성 논란도 제기된 바 있다. 왜냐하면 이재홍 기자의 지적처럼, “특별자치도 기본계획안에 대한 도민의견은 236건”으로 “이 중 전체의 41.5%인 98건은 반영”되었다는 언명에도 불구하고, “제주도가 반영했다고 밝힌 98건은 이미 기본계획안 최초 안에 그 뜻이 상당 부분 반영돼 있는 것을 보다 구체화한 것으로 사실상 최초 안에 없던 내용을 반영하거나 수정한 내용은 극히 몇몇 부분에 불과”한 것으로 나타났기 때문이다.(<제주의소리>, 2005년 9월 21일) 그래서 이 글은 잠정적이거나 향후 제주특별자치도를 추진하면서 시장개방 문제에 대해 제주도가 향후 어떤 입장의 조율을 추구해 나가는 게 바람직할 할 것인지의 지평을 찾아보는 데 또 하나의 목표가 있다.

이 글을 준비하면서 필자는 몇 가지 기본입장을 전제로 하고 있다. 첫째, 효율성과 민주성이라는 양대 가치 사이에서 균형을 찾는 데 중점을 두고 있다. 둘째, 시장개방 문제를 공급자가 아니라 수요자의 입장에서 접근하고 있다. 셋

제, 행정계층구조 개편과 제주특별자치도 추진에서는 제주도형 '블루 오션' 전략이 요구된다는 데에 주목하고 있다. 넷째, 평화와 번영의 제주의 미래를 찾아나서는 방법론상의 갈등에는 조정자와 혁신자는 두 가지의 역할을 동시에 수행하는 리더십이 중요한 것으로 보고 있다.

## II. 행정계층구조개편 논쟁

돌이켜 보면 제주도 행정계층구조를 개편해야 필요성에 대한 공감대는 이미 오래 전에 도민들 사이에 확보되어 있었다. 그 이유는 두 가지인데, 하나는 제주도 행정계층구조의 외형적 기형성을 바로 잡아야 한다는 것이고, 다른 하나는 낭비와 중복을 줄이자는 것이다. 실제로 제주시와 서귀포시를 가운데 두고 북제주군과 남제주군이 지리적으로 양분되어 있어서 통합적 군행정이 어렵고 군 단위의 읍면간 교류-협력이 적어 보다 유기적인 군 발전을 도모하지 못한 게 사실이다. 각각의 군민들이 다른 읍면동 사람들과 교류·협력하기보다는 인접 제주시나 서귀포시와 교류함으로써 그만큼 자생적 발전의 추동력을 상실해 왔다. 그래서 틈만 나면 제주도의 균형발전을 위해서 행정계층구조를 개편해야 한다고 입을 모아 왔다.

그러나 제주도 행정계층구조를 개편할 두 번째 이유인 중복-낭비를 줄이자는 측면에 대해서는 의견이 다양하게 갈린다. 왜냐하면 행정의 중복과 낭비에 대해서 의견을 같이하면서도 이에 대한 해법이 3단계 행정계층구조를 2단계로 줄일 것이냐 아니면 도와 시-군의 기능 조정에 초점을 맞출 것이냐를 두고 크게 의견이 엇갈리기 때문이다. 특히 55만이라는 인구수에 초점을 맞추거나 혹은 교통통신혁명에 의해 제주도가 1시간 생활권으로 시공간이 압축되어 있는 21세기 정보화 시대에서 볼 때 20세기 농경사회식의 3단계 행정계층구조는 바꿀 필요가 있다는 주장은 상당한 설득력을 보이고 있다. 다만 각 지방의 정체성을 살리면서 주민들의 풀뿌리 생활정치가 활발하게 전개되는 소규모 공동체주의의 가치와 의의는 여전히 세계화 흐름을 보완하는 제도적 장치로서 유용성이 있는 것으로 간주되고 있다. 제주도 행정계층구조 개편을 둘러싼 논쟁은

비단 제주만이 아니라 서울 등 전국의 지방행정체제 개편의 실마리이자 실험 대라는 측면도 있어서 보다 복잡하게 전개될 수도 있는 성격의 쟁점이지만, 제주도의 경우는 특별자치도 추진이라는 독특성을 내세워 사실상의 시·군 폐지를 추진해 나가고 있다.

제주도 행정계층구조 개편을 둘러싼 논쟁에는 첫째 한국 사회 내에 존재하는 두 개의 민주주의관이 대치하고 있다. 즉, 행정계층구조 개편을 바라보는 신자유주의 논리와 공동체주의 시각간의 견해 차이가 민주주의를 바라보는 자유민주주의와 참여민주주의의 서로 다른 강조점의 차이로 연결되면서 행정계층구조 개편을 둘러싼 도민간의 갈등으로 나타나고 있다. 통상적으로 자유민주주의의 관점에서 보면 '주어진 절차'에 따라 '다수의 의사를 알 수 있으면' 그것을 주민의 일반의지로 간주하여 갈등을 봉합할 것으로 의제된다. 그러나 참여민주주의는 주어진 절차에서 다수의 의사가 무엇인지를 확인하는 과정에서 단순히 투표라는 형식 이외에 주민의 의견개진과 그러한 의견의 수렴이라는 참여의 절차가 뒷받침되어야 한다고 본다. 제주도 행정계층구조 개편과 관련하여 혁신안 지지파는 주민투표의 결과에 승복할 것을 요구하고 있지만, 점진안 지지파는 주민들의 의견이 제대로 반영되지 가운데 정부의 일방적 의사가 주를 이룬 혁신안을 주민투표에 상정하는 것 그 자체의 정당성과 민주성에 대해 의문을 제기하고 있는 것이다. 이렇게 민주주의를 바라보는 자유와 참여의 두 갈래 관점이 팽팽하게 맞서고 있는 현실에서 보면 주민투표 결과에 대한 의견 차이는 헌법재판소와 같은 헌법기관에서의 판단과 법제화를 통해서 해결될 전망이다.

둘째, 행정계층구조 개편과 관련한 도민사회의 갈등은 2005년 7월의 제주도 행정계층구조 개편을 위한 주민투표가 전국에서 처음으로 실시되는 주민투표라서 그 성격과 의미에 대해 도민들 간의 합의가 충분히 이루어져 있지 않고 있었던 데다 주민투표법의 규정 자체가 일부 미비하고 하자가 있어서 이에 대한 불만이 해소되지 않고 있다는 데에서도 연유한다. 주민투표가 끝난 이후에도 주민투표와 관련 헌법재판소에 권한쟁의심판 청구를 제출하는 등 여전히 주민투표 자체가 쟁점으로 남아있는 것이 그 대표적 사례이다.<sup>3)</sup> 이렇게 주민투

3) 제주지방자치회회의 여론조사에서 제주도 계층구조 주민투표와 관련 권한쟁의심판 청구에 대해 41.7%는 동의하지 않지만 32.2%가 동의한다는 조사결과(〈제주의소리〉,

표 자체에 대해서까지 문제제기가 이루어지고 있다는 것은 그만큼 주민투표에 대해서 보다 세심한 규칙 제정이 미흡했음을 반영하고 있다. 예를 들면 주민투표 결과가 그대로 국회의 입법 과정에서 자동으로 반영되는 것이 아니라 또한 번의 견해 차이를 반영하는 국회의 자유재량에 맡겨져 있다면, 그 때까지 제주도 행정계층구조 개편을 둘러싼 힘겨루기의 제2회전이 지속될 터이다. 실제로 지방자치수호 서귀포 범시민위원회와 남제주군위원회가 행정계층구조 개편 반대 서명운동과 대규모 쟁기대회를 여는 등 다각적으로 반대 운동을 펼친 바 있다.

세 번째로 제주도계층구조 개편을 둘러싼 논쟁이 계속되는 이유는 행정계층구조개편을 위한 주민투표를 왜 해야 하는지에 대한 명확한 비전이 결여되어 있다는 점이다. 물론 제주특별자치도 추진을 위해서 행정계층구조의 단일광역화가 요구된다고 밝히고 있지만, 그렇다고 기존의 도-시군-읍면동의 3계층 구조로는 왜 제주특별자치도 추진이 어려운 지의 그 이유가 명확하지 않다. 실제 참여정부의 정책 추진에서는 제주특별자치도의 가능성을 키우기 위해서 행정계층구조 개편을 강조했지만, 그렇다고 제주도 행정계층구조 개편이 제주특별자치도의 전제조건이라고 명확히 의사 표명을 하지도 않았다. 더욱이 제주특별자치도가 무엇인지에 대한 논의가 선행되고 나서 이를 위해서 행정계층구조 개편에 대한 논의와 의견 수렴으로 나아가야 함에도 불구하고 거꾸로 순서가 뒤바뀌어 진행되는 바람에 '왜 개편인지'에 대한 의견 수렴이 부족했고, 그 결과는 주민투표를 거치면서도 의견 차이를 좁히지 못하는 것으로 나타났다. 주민투표에서 시-군을 없애고 제주도를 하나의 광역자치로 해야 하는지의 당위성은 '저비용 고효율'에 두고 있었지만, 문제는 저비용 고효율의 수혜자가 누구인가의 문제가 제기되고 있다. 시-군의 자치를 없앴으로써 제주도민에게 돌아오는 혜택이 무엇인지는 주민투표가 통과된 지 수개월이 지난 현재의 시점에서조차도 명확하지 않다.

제주도 행정계층구조 개편 주민투표와 관련하여 네 번째의 문제점은 이미

2005년 9월 22일, 2) 주민투표 자체에 대해 30% 이상의 제주도민들이 문제가 있는 것으로 파악하고 있음을 보여주고 있다. 특히 청원군을 청주시와 통합할지 여부의 주민투표에서 다수 청원군민의 반대로 기각되는 것을 보면서, 서귀포시-남제주군의 점진안 지지자들은 혁신안에 대한 서귀포시-남제주군의 다수 반대를 이유로 돌면서 혁신안의 통과에 대해 이의를 제기하고 있다.

주민투표 과정에서 극명하게 나타났듯이 소위 혁신안의 내용에 대한 의견 차이로부터 비롯되었다. 제주도 행정계층구조의 혁신적 개편 내지는 효율화에 찬성하는 사람들 중에서도 상당수는 주민투표에 제시된 혁신안을 비판적으로 바라보고 있었다. 그렇기 때문에 점진안을 선호하는 사람들뿐만 아니라 혁신안을 선호하는 사람들 중에도 일부는 주민투표 상의 혁신안에 적극 동조하지 않음으로써 주민 합의의 틀이 제대로 마련되지 않고 있는 실정이다. 그래서 다수결의 논리에 따라 상대적 다수가 찬성한 혁신안을 수용하는 게임규칙에 따르면서도 제주도 행정계층구조 개편의 혁신적 개편에 대해 내심 탐탁하지 않게 여기는 분위기가 일정하게 존재하고 있다. 주민투표 이후에도 여전히 점진안 지지파가 목소리를 키울 수 있는 여론의 토대는 바로 여기에 있다.

다섯째로 제주도 행정계층구조 개편을 둘러싸고 논쟁이 쉽게 해소되지 않는 이유는 혁신안에 따라 행정계층구조를 개편할 때 55만 제주도민의 이해관계는 각기 다를 수밖에 없다는 데에 있다. 예를 들면 서귀포나 남제주군 등 특정 지역의 주민들이 제주시 주민들과는 다른 이해관계와 선호도를 보이는 것 역시 분명 하나의 정치과정이다. 문제는 왜 서귀포시-남제주군에서는 점진안 지지가 상대적으로 더 많이 나왔을까에 대한 분석에 기초하여 이를 해소하려는 제주도정 및 정부의 대응이 부족하다는 점이다. 서귀포시-남제주군에서 점진안 지지가 많은 것은 행정계층구조 개편 이후 제주도정이 여전히 인구가 많은 제주시 중심으로 진행되어 나갈 것으로 보는 소위 산남 지역 주민들의 불안 내지는 우려가 크게 작용했다고 볼 것이다. 이는 행정계층구조 개편 혁신안이 하나의 목표에 해당하는 것으로서의 효율화에 치우쳐 있어 또 다른 목표인 지역균형발전이 제대로 반영하지 못하고 있음을 뜻한다.

제주도 행정계층구조의 혁신적 개편은 시-군의 기초 자치를 없애으로써 저비용 고효율을 가져올 수 있다는 점을 강조할 뿐 제주시에서 멀리 떨어진 읍-면의 발전과 복리에 대해서는 언급이 적었다. 수도권 집중을 벗어나기 위해서 행정도시 건설을 도모하는 참여정부의 정책 방향에서 보면, 제주도 행정계층구조의 혁신적 개편에는 의당 예를 들면 제주도청-제주도의회-제주교육청 등의 제주도내 공공기관까지도 제주시 이외의 지역으로 옮기는 등의 대대적 지역균형을 고려해야 했다. 결국 제주도 행정계층구조 개편이 여전히 잘 나가는 제주시의 기득권을 더욱 확고히 할 것으로 비쳐지는 한, 산남 지역의 주민들에게

주민투표는 다수결의 황포로 여겨질 것이다.

여섯째, 제주특별자치도 추진과 관련해서도 최소한 “무엇을 어떻게”에 대해서 제주도민들 사이에 의견이 일치될 볼 수 있다면, 그 이후의 추진은 행정과 관리의 문제로 환원될 것이다. 그러나 미래에 대한 확실한 지식과 절대적 신이 존재하지 않는 제주특별자치도 추진과 관련해서는 제주도지사의 리더십이 중요한 조정자 역할을 해야 한다. 리더십을 지도자와 구성원간의 “상호주체적인 다면적·연속적인 상호작용의 과정”(마사오 2000, 15)인 것으로 바라본다면, 김태환 제주도지사의 최우선 관심은 제주도정과 제주도민간의 다면적·연속적 상호작용에 두어야 할 것이다. 그러나 2005년 12월의 현 시점까지 김태환 도정의 발걸음은 나름대로 열심히 무엇인가를 하려고 하고 있음에도 불구하고 무언가 역부족의 인상을 주고 있다. 가장 큰 이유는 너무 지나치게 ‘최종 선택은 도민에게 맡긴다’는 김태환 도정의 소극성 때문이다. 일방적으로 ‘나를 따르라’의 편향도 문제지만, 그렇다고 도민에게 모든 것을 떠넘긴다는 인상을 주고 있는 김태환 도정은 교육 및 의료 분야의 시장개방과 관련해서도 “비전 무, 결단 무, 대책 무”(〈채민일보〉, 2005년 9월 12일, 1면)라는 리더십 부재의 의구심을 낳고 있고, 그래서 제주특별자치도를 둘러싼 도민갈등에서도 이를 조정해 나가는 리더십의 부재가 더 선명히 부각되고 있다.

### Ⅲ. 제주특별자치도 기본구상안을 둘러싼 논쟁

2005년 8월 30일 제주특별자치도 기본구상안이 발표되면서 행정계층구조 개편 논쟁에 이어 다시 기본구상안에 대해서도 각 분야별로 논쟁이 치열하게 전개 되었다. 2005년 5월 20일에 이미 참여정부가 3+1로 요약되는 제주특별자치도 기본구상안을 발표한 이후 100일만에 다시 제주특별자치도 기본계획안이 발표되자 붓물 터지듯 다양한 비판과 우려가 제기되는 가장 큰 이유는 3+1을 보강한 4+1 프로젝트가 기본적으로 신자유주의적 세계화 논리의 연장선 상에서 기획되고 있기 때문이다. 최장집(2005, 268) 교수의 지적처럼, 1987년 이후 민주정부들이 추구해 온 정책 모델은 ‘한국적인 신자유주의 정책레짐’으로서,



이는 “신자유주의적 시장경제체제를 중심으로 하되 구 권위주의의 발전모델로 부터 전수된 성장지상주의 이념 및 가치와 국가-재벌연합, 노동배제를 핵심내용으로 삼고” 있는데, 제주특별자치도가 바로 그 대표적 정책 사례인 것으로 파악되고 있는 것이다.

제주특별자치도 기본계획안을 들여다보면 그것은 이미 김대중 정부 하에서 기획되고 추진되고 있는 신자유주의적 제주국제자유도시 프로젝트를 보완하고 특화하면서 동시에 대외개방의 영역을 더욱 분명히 해 나가고 있다. 물론 제주특별자치도 기본구상안은 노무현 대통령이 2003년 2월 12일 당선자 전국순회 토론회에서는 “분권의 시범도, 지방자치의 시범도”로서 그리고 2003년 10월 31일 제2회 평화포럼 참가 시 도민과의 대화에서는 “특별자치도”로서 제주도의 독특한 위상과 역할을 재정립하려는 의사 표명을 구체화하는 과정에서 새로이 재정립된 제주도의 미래 비전이다. 그러나 제주도의 미래 비전을 구체적인 추진전략으로 명세화하는 과정에서 중앙 각 부처의 세부적 기획은 대외개방의 실험장이자 가능성 영역으로 제주도를 선택하고 특별 지원하고자 하는 것으로 나타나고 있다. 이는 제주특별자치도 구상을 세부적으로 명세화 하는 과정에서 관련 이해당사자들을 포함하여 보다 폭 넓게 도민들의 의사를 반영하려는 노력을 줄이고 대신 세계화의 대세와 중앙정부의 시각을 추종하는 전문가와 관료들의 내부 투입에 의존한 당연한 결과이다.

물론 제주특별자치도 기본구상은 참여정부가 내건 제주도의 미래발전방향으로 관광-교육-의료-일차산업 그리고 IT, BT, ET 등 첨단산업 분야에서 제주도를 기존의 법제와 틀에서 벗어나 요즘 유행하는 말대로 ‘블루오션’(Blue Ocean)을 창출하겠다는 하나의 적극적 시도로서 의미가 없는 것은 아니다. 블루오션의 하나로서 2005년 5월 20일 정부가 밝힌 <제주특별자치도 기본구상안>에서, 제주도는 홍콩과 싱가포르를 모델로 한 ‘홍가포르’ 국제자유도시를 지향하며, 이를 위해서 무비자, 면세, 규제제로<sup>4)</sup>, 영어통용을 추진하며 관광-교육-의료를 3대 핵심 산업으로 육성할 것으로 설정되었다.(〈조선일보〉, 2005년 5월

4) 규제제로와 관련, 제주특별자치도 특별에 관한 특별법은 “제주도에 대해 규제완화가 필요한 법률을 열거하고 이를 근거로 제주도가 각종 조례로 각종 규제를 완화-폐지할 수 있게” 하며 또 “관계부처에 특별자치도 관련 법률의 제-개정안 제출도 요구할 수” 있도록 하려고 하고 있다. (〈조선일보〉, 2005년 5월 21일, A8)

21일, A8) 2005년 8월 30일 제주도가 발표한 <제주특별자치도 기본계획안>은 대부분 정부의 기본구상안을 승계하면서 기존의 3+1에서 1차산업이 추가된 4+1 프로젝트로 하는 등의 약간의 수정보완을 보이고 있지만, 기본적으로 자치와 개방을 시범한다는 기조에서는 거의 대동소이하다.

2005년 9월 이후 정부와 제주도가 구상하고 있는 제주특별자치도 기본계획안에 대해서 다양한 문제제기가 이루어지고 있다. 무엇보다도 “2000년 7월 제주도가 마련한 제1차 지역혁신발전 5개년 계획에서 의료와 교육은 비교열위 산업으로 평가”(〈제주의소리〉, 2005년 9월 2일, 2)되었는데, 2005년 제주특별자치도 기본구상안에서는 교육과 의료가 핵심 산업으로 선정되게 되었는지의 근거와 이유에 대해서 납득하기 어렵다는 문제제기가 대표적이다. 이런 의구심을 반영한 타인지 4+1의 전략에 대해서조차 아름답기 획이 실시한 여론조사에서 보듯이 제주특별자치도 핵심 산업으로 관광에 추가하여 교육, 의료, 첨단산업을 선정한 것에 대해 응답자의 57.6%가 더 공론화 과정을 거쳐야 할 것으로 보고 있다.(〈제주의소리〉, 2005년 9월 14일, 1) 이는 그만큼 4+1전략 그 자체에 대해서도 도민들 사이에서 의견의 일치를 보지 못하고 있음을 의미한다.

이 글은 이렇게 다양한 논의를 한 데 모아 균형 잡힌 점검을 하는 데 초점을 맞추고 있다. 이와 관련 필자는 제주특별자치도 구상안에 대해서 의견이 쉽게 일치하기가 어려운 이유는 제주특별자치도 구상과 관련하여 이념적 접근과 관련 당사자들의 이해관계 및 전문가적 식견이 한 데 뒤엉켜 있어서 보다 균형된 객관적 점검이 제대로 이루어지지 않기 때문인 것으로 파악하고자 한다. 그래서 필자는 다음과 같은 두 가지의 비판 포인트에 초점을 맞추어 가능한 균형된 점검을 제시하고자 한다. 즉, 하나는 4+1 전략이 신자유주의적 개방 논리에 치우쳐 있다는 비판이다. 다시 말해서 이윤추구의 기업 논리인 선택과 집중을 복지추구의 제주도정에 그대로 적용해도 좋은 가의 의문이 그것이다. 둘은 교육과 의료가 제주도의 '선택과 집중'의 전략산업으로 적절성이 있는가의 문제제기이다.

## 1. 제주도민이 주인 되는 균형발전

먼저 우리는 세계화-개방-혁신을 마치 하나의 동일체인 것으로 간주하는 집

단의식에 빠져있지 않나 하는 생각을 해 보아야 한다. 물론 시공압축의 정보-통신수단에 의해 지구적 차원에서 상호 의존하지 않으면 안 될 세계화의 흐름은 현실이자 대세이다. 독야청정을 허용치 않는 급물결 속에서 우리는 소비자의 수요에 부응하여 모든 분야의 개방을 추진해 나가는 것은 시간과 조율의 문제일 뿐 우리의 선택을 넘어서고 있다. 그래서 세계화의 흐름에 발맞춰서 재빨리 살 길을 찾기 위해서는 기존의 의식과 법제 및 방식으로부터 벗어나는 혁신이 강조되고 있다. 요약하면 제주특별자치도 구상에 내재하여 있는 논리는 이렇게 1) 세계화의 압박 - 2) 개방의 불가피성 - 3) 혁신의 필요성으로 연결되고 있다.

여기서 문제는 개방이 누구를 위한 것이냐이다. 개방이 불가피한 것이라 하더라도 제주도민을 위한 개방인지, 4,700만 한국의 주민을 위한 것인지, 제주도에 투자하려는 외국 자본을 위한 것인지, 아니면 제주를 찾아오려는 동아시아의 관광객을 위한 것인지에서 어느 수요에 보다 강조점을 두느냐에 따라 개방의 폭과 내용이 달라질 수 있다. 필자가 보건대 4+1의 개방은 물론 다양한 수요자를 겨냥하고 있지만 가장 중요하게는 국내의 자본 및 기업에게 투자 기회를 주기 위한 것이라고 본다. 다만 이렇게 국내의 자본 및 기업에게 투자를 통한 이윤창출의 기회를 제공함으로써 제주도가 일자리를 창출하고 투자에 다른 '떡고물'을 챙기자는 이해타산이 대외개방을 추진하는 근거라고 볼 것이다. 결국 개방은 기본적으로는 자본 및 기업의 논리를 반영하고 있지만, 그렇다고 경제의 가장 강한 주체인 자본과 기업의 관심이 없으면 경제발진이 쉽지 않다는 점에서 모든 나라가 자본과 기업에 대해 추파를 보낼 수밖에 없는 게 현실이기도 하다.

그동안 제주도는 관광 분야에 관한 한 개방을 적극 수용하고 추진해 왔다. 관광개방으로 인해 소규모 영세 관광업자들이 어려움을 토로하곤 하지만, 그러나 다양한 형태의 최고급 리조트 시설 투자와 위락시설 건설을 위해서 국내외 자본을 유치한다는 것은 '굴뚝 없는 산업'으로서 관광산업의 효율성에 비추어 누구도 거부하기가 어렵다. 1년에 500만의 관광객이 찾아드는 제주도의 관광 시장을 겨냥할 뿐만 아니라 향후에도 더욱 확대되리라 기대되는 제주 관광의 가능성에 주목할 경우 관광 분야의 투자 유치는 제주도민의 민생에도 도움이 되는 것으로 널리 인식되고 있다. 이렇게 일찍이 관광을 통해서 개방의 필요성

을 인식하고 있는 데에다 개방의 '떡고물'을 챙겨 온 제주도민들에게 또 다시 물류나 금융 또는 교육이나 의료 등의 분야로 개방을 확대해 나가기가 쉽다는 데서 제주국제자유도시와 제주특별자치도 구상이 널리 설득력을 얻고 있는 실정이다.

그러나 개방의 논리가 반드시 선택과 집중으로 연결될 필요는 없다는 것이 필자의 입장이다. 앞에서 지적했듯이, 관광 분야에 대한 선택과 집중으로는 무언가 부족한 듯 정부는 제주도를 기회만 있으면 물류다, 금융이다, 회외산업이다, 교육이다, 의료다, 일차산업이다, IT 또는 BT다 등 온갖 가능한 영역을 제시하면서 제주도의 미래를 설계하고 있다. 바로 이와 같은 다양한 기획과 모색이야말로 선택과 집중이라는 기입의 논리가 종합예술이어야 하는 제주도정에는 적실성이 없고, 오히려 균형된 발전전략을 통해서 삶의 양과 질 모두에서의 개선이라는 종합행정이 더욱 중요함을 재확인해 주고 있다고 볼 것이다. 그래서 필자는 제주도정뿐만 아니라 기본적으로 참여정부의 지방균형발전 전략이 왜 선택과 논리에 따라 각 지방의 삶의 영역을 구분하고 특화시키려고 하는지 의아하게 생각할 때가 많다. 모든 도시는 다양하고 종합적인 삶의 영역일 뿐만 아니라 모든 경제 및 사회생활 역시 각각의 틈새와 규모 및 가능성에 맞춰서 자리를 찾고 역할 하는 것으로 보아야 할 것이기 때문이다.

그래서 필자는 제주특별자치도 기본구상에서 왜 제주도를 4+1 프로젝트로 선택-집중하려고 하는지에 대한 보다 설득력 있는 설명이 제기되어야 한다고 본다. 예를 들면 제주특별자치도가 왜 다른 지역에서는 허용되지 않고 있는 교육 및 의료의 개방을 목표로 삼게 되었는지에 대해 일목요연한 논거가 제시되어야 한다. 아니면 제주도의 미래에서 교육 및 의료의 개방은 부차적인 영역이며 여전히 주된 영역은 관광이고 일차산업임을 명확히 해 주어야 한다. 다시 말해서 제주도민은 관광과 농-수-축산업을 주된 생계유지의 경제활동 영역으로 삼아 살아갈 것이지만, 동시에 교육 및 의료 개방 역시 제주도민의 삶을 개선하는 데 추가로 도움이 되는 경제 영역임을 분명히 해 주어야 한다. 만약 제주도가 교육 및 의료 개방에서 다른 지역에 앞서 나갈 필연의 이유가 없는 데에도 불구하고 교육-의료의 전국적인 개방으로 나아가는 긴 흐름에서 제주도가 먼저 시범을 통해 그러한 개방의 시행착오를 줄일 수 있도록 살신성인의 입지를 부여받도록 하고자 하는 게 4+1 전략의 취지가 있는 것이라면, 이에 대

해서는 국민적 합의에 기초한 제주특별자치도에 남다른 특례가 대폭 주어져야 할 것이다. 제주도는 개방의 선점효과를 의도하고 중앙정부는 개방의 시범을 목표하고 있는 제주특별자치도 구상에서 개방의 문체는 양면의 날을 가진 칼이기 때문에 앞으로도 계속 개방을 둘러싼 논쟁과 이해관계의 충돌은 불가피할 것이겠지만, 그렇기 때문에 제주도 지방정치는 '가능성의 예술'로서 개방과 특례를 동시에 확보해 나가는 데 지속적으로 중요한 역할을 해야 할 것으로 본다.

결국 제주특별자치도에서 제시되는 선도적 개방이 혹 송재호가 제시하고 있는 '준비된 개방'을 통해 보완되길 바란다고 하더라도,<sup>5)</sup> 제주도정은 중앙정부에 대해 왜 4+1인지를 명확히 하면서 그에 따른 특례지원책은 무엇인지를 꼼꼼히 따져나가는 주체적 대응이 요구된다. 일면으로는 중앙정부로부터 무엇인가를 받아 내려고 노심초사하고 애를 태울 필요가 있을까 하는 문제제기가 있을 것이고, 또 제주도의 주인은 제주도민인데 우리가 알아서 하면 되는 것이지 하는 얘기도 있을 수 있다. 그러나 재정이 부족한 제주도로서는 현실적으로 중앙정부의 지원은 중요하다. 다만 그렇다고 청와대 갔다 와서는 제주특별자치도가 그 무슨 제주도의 장밋빛 미래를 가져다 줄 전가의 보도로서 내세우는 제주도정인 한, 그러한 제주도정과 제주도민간의 갈등과 괴리는 계속 평행선을 긋게 될 것이다. 제주도가 중앙정부로부터 받게 되는 당장의 교부세나 보조금에 연연하지 않고 재정이 어려우면 어려운데로 도민들에게 명확하게 밝히면서 제주도민의 삶에 지속적으로 관심을 갖는다면, 다음의 선거에서 이기고 지는가의 문제로부터 해방된 도정이 되고 그럼으로써 도민으로부터 신뢰를 받고 저절로 대화를 통해 도민화합이 이루어지게 되리라 본다.

## 2. 교육 및 의료 개방

선택과 집중의 기업 논리를 교육과 의료 분야에 적용하는 것이 적실성이 있

5) 송재호(2005, 10)는 준비된 개방을 "개방의 통제권을 지역이 가지면서 지역의 여건에서 수용 가능하고 지역의 생존과 일치하는 방향으로 일어나는" 것으로 규정하고 있지만, 지역이 개방의 통제권을 갖는다는 것은 정치적 수사로서는 의미를 가질지 몰라도 현실에서는 세계화의 구조적 힘과 역동성을 너무 쉽게 생각하고 있는 게 아닌가 하는 게 필자의 생각이다.

는가라는 두 번째의 쟁점이 제기되는 이유는 무엇보다도 교육과 의료는 관광과는 다른 공공재 특성을 띠고 있다는 데에 있다. 그래서 이미 제주국제자유도시특별법 제정 시부터 교육개방을 둘러싸고는 다양한 논쟁이 제기되어 왔다. 이번의 제주특별자치도 구상에서도 교육은 인적자원 육성만이 아닌 돈벌이를 위한 산업으로 재규정되고 있고, 그래서 교육개방의 시각에서 “국내의 영리법인의 교육기관 설립 허용, 외국인학교 내국인 입학 전면허용, 외국인학교 졸업생의 국내학력 인정, 외국인학교의 과실송금 인정, 외국인 교원 자율확대”(〈제주의소리〉, 2005년 9월 8일, 1) 등을 추진한 바 있다.

이와 같은 제주도 교육개방의 확대는 국내의 자본과 기업의 유치는 물론이고 공공기관의 이전이나 국제기구의 유치를 위해서도 글로벌 수준의 교육 인프라가 요구된다는 데에 하나의 의의를 두고 있다. 그러나 또 하나 제주도 교육개방의 목표는 “세계 최고의 교육열을 자랑하는 한국인들에게...갈수록 고급화·다양화되고 있는 교육 수요를 국내 교육여건이 충분히 뒷받침하지 못하고”(〈매일경제〉, 2005년 9월 9일, A3) 있는 교육현실에 대한 수요자적 관점에서 옹호되고 있다. 이러한 수요를 찾아나서는 외국대학 유치는 분명 경쟁을 회피하여 새로운 소비자 영역을 추구하는 ‘블루오션’ 전략에 해당한다고 보겠다. 동시에 제주도 교육개방은 해마다 급증하고 있는 교육소비의 물꼬를 국내로 되돌릴 필요의 정책적 대응이다. 실제로 “해외유학과 연수로 외국에서 쓴 돈이 2000년 9억 6,000만 달러, 2002년 14억 3,000만 달러, 2004년 24억 9,000만 달러”(〈매일경제〉, 2005년 9월 9일, A3)에 이르고 있다. 이에 따라 교육개방에 뒤따르는 문제점을 시범적으로 보완해 나가면서 해외로 유출되는 국부를 일정 부분 국내로 돌리기 위한 교육개방의 정책적 대응이 제주특별자치도 구상에 포함되기에 이르렀다.

제주도 교육개방과 관련하여 (1)아름기획의 여론조사는 도민의 65.3%가 교육개방을 반대하는 것으로 <제주의소리〉, 2005년 9월 14일, 1), (2)미디어리서치 제주지사는 도민의 66.2%가 외국교육기관 설립 허용을 찬성하는 것으로(<한라일보〉, 9월 22일, 1면) 그리고 (3)제주지방자치학회 여론조사는 도민의 59.3%가 교육산업 육성을 찬성하는 것으로(<한라일보〉, 2005년 9월 23일, 1면) 나타나는 데에서 보듯이, 교육개방에 대한 도민들의 견해는 설문 내용에 따라 변화를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 이 가운데 교육개방 반대에는 교육

비 부담이 가중되리라는 경제적 고려와 교육을 돈벌이 수단으로 이용해서는 안 된다는 교육존중 논리 그리고 교육개방에 대응할 준비가 되어 있지 않다는 제주도 교육현실에 대한 고려가 크게 작용한 것으로 풀이되고 있다. 이렇게 본다면, 향후 교육개방 문제는 교육비 부담-교육 논리-준비부족이라는 3가지 반대논리를 어떻게 일정 부분 수용하면서 외화유출 방지-교육소비자 존중에 부응하는 방향으로의 재조정 문제로 연결된다고 보겠다. 특히 교육개방에 대한 도민의 반대가 결국은 공교육의 개선에 초점을 맞추고 있다고 본다면, 제주특별자치도 구상은 교육개방 못지않게 교육재정 확충과 일선 교육 현장의 자치권 확대에서 획기적인 개선을 제공함으로써 교육개방과 교육자치의 양 측면을 동시에 수용해야 할 것으로 본다.

여기서 필자는 제주특별자치도 구상에서 교육개방 문제가 초미의 쟁점이 되고 있기 때문에 이와 관련한 몇 가지 쟁점을 정리해 보고자 한다. 교육개방과 관련 조지워싱턴 대학 제주캠퍼스 유치의 게임에서 보듯이 교육개방이 우리가 원하면 쉽게 되는 것이 아니라고 본다면, 교육개방 구상안은 하나의 미래 가능성에 대한 법제화의 문제일 뿐 그 실현 가능성은 외국대학에서 생각하는 경제적 실의 여부에 달려 있다. 왜냐하면 조지워싱턴 대학뿐만 아니라 아마도 모든 외국대학은 한국 정부에게 사실상 학교운영에 따른 '과실송금'을 요구하고 있기 때문에 이를 불허하는 법제도가 살아있는 한 외국대학의 유치는 어렵기 때문이다. 어떻든 지금까지 제주도가 동북아 교육허브로 나아가는 하나의 인프라로서 추진해 왔던 조지워싱턴대 제주캠퍼스는 2004년 8월 양해각서를 체결하고도 조지워싱턴 대학 측에서의 미온적 태도로 1년여의 줄다리기를 끌어왔다. 결국 한덕수 경제부총리가 "외국 일류대학을 국내에 유치하려고 노력하였으나 너무 힘들어 이같은 유치전략을 전면 수정"하기로 밝힘에 따라 "국내대학과 연계해 교육과정을 설치하는 방식으로 방향을 선회할" 것으로 예상되고 있다. (<매일경제>, 2005년 9월 9일, 1면). 그러나 이와 관련 필자는 외국대학 분교 유치에 너무 매달릴 것은 없다고 하더라도 그렇다고 미래의 유치 가능성을 시전에 막아버릴 이유는 없다고 보며<sup>6)</sup>, 그래서 우선은 2006년에 설립 예정인 <제주평화연구원>이 외국의 유명대학의 교육프로그램과 손을 잡고 연구와 교

6) 2006년 2월 조지워싱턴대 관계자들이 내도하여 제주도와 제협의하고 교육부 등 중앙부처도 방문하기로 함으로써 또 다시 유치 불조가 트이고 있다.

육의 병행을 도모하면 어떤가 하는 제안을 하고 싶다.

또한 제주도가 교육시장에서 앞서 가고자 한다면, 자립형 사립고나 국제학교 등을 유치하여 세계적 수준의 다양한 학습 프로그램이 도입되어야 한다는 것은 삼척동자도 잘 알고 있는 바다. 이는 2005년 9월 교육인적자원부가 6개 자립형 사립고의 시범운영 결과를 분석한 보고서에 따르면, “다양한 프로그램 운영 등 벤치마킹할 만한 실험학교로서의 가능성을 제시”(〈중앙일보〉, 2005년 9월 3일, 10)했다는 긍정적 평가를 받고 있다는 데서 더욱 힘을 얻고 있다. 물론 자립형 사립고 역시 “궁극적으로 입시교육을 탈피 못해 교육의 특성화 추구에 현실적 한계”가 존재하는 것으로 비판적 평가를 받고 있지만,<sup>7)</sup> 과연 한국의 어느 고등학교 교육이 대학 입시교육에서 자유로울 수 있는지의 교육현실의 시각에서 보면 그러한 평가는 이상론의 입장이 아닌가 싶다.

그래서인지 그동안 자립형 사립고 설립에 부정적인 입장을 취해 왔던 서울시교육청도 최근 “교육부서 허용하면 2~3곳”의 자립형 사립고를 “교육 소외지역”에 설립할 의사를 밝힌 바 있다.(〈조선일보〉, 2005년 8월 26일, 1면) 이렇게 본다면 정부가 제주도에 대해 틈만 나면 시범의 역할을 운위하면서도 지난 3년간의 자립형 사립고 실험에서는 제주도를 빼어 버렸는지 아니면 제주도 교육계가 그냥 미루어 온 것인지 모르지만, 이제라도 자립형 사립고의 제주도형 모델을 찾아 학생-교사-학부모 모두의 만족을 기해야 하지 않을까 싶다. 물론 교육의 질적 수준을 높이기 위해서는 교육개방과 병행하여 힐선 학교 현장에서의 자율성 강화와 정부 및 자치단체의 교육예산 지원의 확대가 요구됨은 두말할 필요가 없다. 그래서 교육개방 보다는 열악한 공교육 환경의 개선을 더 우선하자는 주장이 널리 호응을 얻고 있기도 하지만, 필자가 보건데 교육개방과 공교육 개선의 양자 관계는 선후의 문제가 아니라 양자를 병행하여 동시에 추진하는 게 더 정책적 적실성이 있는 게 아닌가 싶다.

그래서 필자는 교육개방 불가론 주장하는 전교조 등 시민사회단체야 그렇다

7) 예상과 달리 자립형 사립고 학생이 사교육을 받는 비율은 일반 지역 고교 학생 등의 사교육 비율인 54.8%보다 높은 68.2%에 달해서 자립형 사립고가 그 취지와는 달리 대학입시에 초점을 둔 교육에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.(〈동아일보〉, 2005년 9월 3일, 10면)



치고 “장기적으로는 검토할 수 있지만 지금은 아니”(〈제주의소리〉, 2005년 9월 8일, 1)라는 제주도교육청의 입장은 시공압축의 세계화 시대에는 어울리지 않는 교육공급자 중심적 사고가 아닌가 하는 생각이다. 또한 “일단 개방을 위한 권한만 먼저 갖고 온 후 개방 여부는 도민들이 결정할 사안”(〈제주의소리〉, 2005년 9월 8일, 1)이라는 제주도의 입장도 무책임해 보인다. “도민사회의 공감대를 형성한 후 실질적인 문을 열어나가는”(〈제주의소리〉, 2005년 9월 16일) 권한을 부여 받는 데서 이번의 기회를 놓치지 말자는 제주도정의 언명은 교육개방에 대한 반대 여론을 무마하기 위한 립서비스일 뿐이다. 그러나 실제에 있어 4+1의 제주특별자치도는 사실상 교육시장의 전면 개방으로 한 걸음 나아가는 것으로 보아 무방할 것이다. 이렇게 제주특별자치도가 교육에서 특화를 하고 동북아 교육허브로 도약하려고 의도하고 있다면, 교육개방의 법제화는 당연한 수순일 것이다.<sup>8)</sup>

의료인 경우도 제주특별자치도 구상과 제주도 의료계의 견해 사이에는 긴 간격이 존재한다. 우선 제주특별자치도 기본구상안에 따르면, 제주 의료시장 개방과 관련 “국내의 영리법인의 병·의원 설립허가, 외국병원의 국내 환자 진료 허용, 민간보험 인정, 외국병원 수익금 본국송금 허용”(〈서울신문〉, 2005년 8월 23일, 1면) 등을 통해 제주 의료산업의 획기적 개선을 도모하고자 하고 있다. 이러한 구상에는 세계적 전문병원을 제주도에 유치하여 한국의 의료 수준을 높이고 또 고급의료 수요자에게 양질의 의료서비스를 제공해 주자는 뜻과 함께 또 외국 교육기관 유치의 경우와 마찬가지로 외국으로 나가는 의료수요를 제주도로 유치함으로써 국부 유출을 막는다는 데 그 취지가 있는 것으로 보인다.

교육개방을 둘러싼 논쟁에 비해 제주특별자치도의 의료개방과 관련해서 제주도민의 다수는 개방의 혜택을 받고 싶어 하는 것으로 나타나고 있다. 즉, (1) 아톰기획의 여론조사에서는 제주도민의 36.2%와 36.1%가 의료개방에 대해 각

8) 물론 4+1 프로젝트에서 교육을 빼는 것으로 제주도민 다수가 원한다면 예기는 달라진다. 다시 말해서 만약 교육뿐만 아니라 의료, 금융 및 보험, 일차산업 등 다양한 영역에서 당장의 개방보다는 일정 기간 유치산업에 대한 보호를 통해 경쟁력이 확보되면 그때 개방하면 되는 것으로 제주도민 다수가 원한다면, 이는 제주국제자유도시나 제주특별자치도 그 자체를 일정 기간 유예하자고 요구하는 것이나 다름없는 것으로 보아야 할 것이다.

각 찬성과 반대를 보이고 있지만,(<제주의소리>, 2005년 9월 16일) (2)미디어리서치 제주지사의 여론조사는 국내영리법인이 직접 병원을 개설-운영하는 것에 대해 도민의 80.5%가 찬성을 하고 있고,(<한라일보>, 2005년 9월 22일, 1면) (3)제주지방자치하회의 여론조사도 영리의료기관의 설립을 허용하는 것에 대해 도민의 76.3%가 찬성을 하고 있다.(<한라일보>, 2005년 9월 23일). 그래서 필자 역시 의료 공급자가 아닌 의료 소비자의 관점에서 제주특별자치도의 의료 개방과 관련하여 다음의 3가지 논점에 대해 논의를 하고자 한다.

첫째, “의료시장이 개방되면 지역 의료체계가 붕괴”(〈제주의소리〉 2005년 9월 5일, 1)될 것인데, 왜냐하면 대자본의 의료기관 설립 허용은 도내 중소형 병·의원의 존립 자체를 흔들어 놓을 것이기 때문이다. 의료개방을 둘러싼 대형 병원과 중소형 병원 간의 이해관계가 서로 다르기 때문에 앞으로 이러한 갈등은 쉽게 해소될 것 같아 보이지 않는다. 어떻든 현실적으로 의료의 시장화가 진전되면 의료 소비자는 같은 가격이든 또는 견딜만한 수준의 가격이든 그리고 부담이 될 정도의 가격이든 대형병원에서 고품질의 의료를 받고자 하는 방향으로 의료시장의 부익부 빈익부 현상을 낳을 것으로 보아 무방할 것이다. 무전유죄에 이어 무전무학과 무전유병으로 이어지는 법-교육-의료 개방은 무자비한 신자유주의 세계화의 대표적 징표이다. 다만 이 경우도 소비자 선택에 기초하여 의료로 인한 국부유출 방지와 새로운 국부창출을 모색하는 경제논리가 개방을 뒷받침해 주고 있다.

둘째, 병원의 영리법인화는 이윤추구의 결과 “의료비 폭등”(〈제주의 소리〉, 2005년 9월 5일, 2)을 가져와 의료비 부담을 가중하기 때문에 의료개방은 안 된다는 주장을 펴고 있다. 분명 의료개방은 기존의 의료보다 나은 양질의 의료를 제공할 것이기 때문에 그만큼 의료비 증대를 가져올 것이다. 그러나 양질의 의료를 받기 위해서 얼마만한 비용을 부담할 것인가는 전적으로 소비자 선택의 문제이지 기존 병·의원의 입장에서 볼 것은 아니라고 본다. 그렇다면 분명 의료시장 개방은 불가피하게 개방에 따른 경쟁의 심화와 그에 따른 의료 서비스의 제고 그리고 의료산업의 재편이라는 일대 변화를 가져올 사안이라는 점에서 여전히 의료개방을 둘러싼 관련 이해관계 당사자들의 힘겨루기는 지속될 전망이다. 결국 의료개방은 소비자에게 영향을 미칠 의료가의 문제로 환원될 것인 바, 즉 의료개방으로 인해 제주도민들이 고품질의료-고의료가와 저품질의

료-저의료가 가운데 선택을 하게 되는 의료소비자 주권을 만끽하게 될 것이나 아니면 전반적인 의료가 상승으로 제주도민들이 경제적 부담만 지게 될 것이냐의 문제로 귀결된다고 본다.

의료개방에 대한 세 번째의 반대는 “10%도 안 되는 공공의료 분야를 도태”(〈제주의소리〉, 2005년 9월 5일, 2면)시킬 것이라는 데에 두고 있다. 이에 대한 논거로는 싱가포르의 경우는 전체의 80% 이상을 공공의료가 차지하고 있어서 15% 수준의 민간의료를 중심으로 의료개방을 추진하는 것이기 때문에 이른바 의료허브화 전략이 유용할 수 있지만, 10% 수준의 공공의료가 제공되는 제주도의 경우는 타당성이 없다는 것이다. 이는 의료개방의 문제점이 한국 의료체계의 문제점과 긴밀히 연관되어 있다고 보는 점에서 주목할 만한 문제제기이자 동시에 의료의 공공성과 시장성간의 조화 문제가 의료개방의 핵심임을 보여주고 있다. 다시 말해서 한국 의료서비스 체계를 발전시켜 나가기 위한 청사진과 함께 의료개방 전략이 제시되어야 함을 뜻할 뿐만 아니라 의료개방의 경우도 하느냐 마느냐의 문제가 아니라 단계성과 속도의 문제로 보아야 할 것임을 시사해 주고 있다.

#### IV. 도민화합의 방향

무언가 새로운 변화를 도입함에 있어서 의견대립은 불가피하다. 의제의 설정에서부터 문제의식의 방향과 해결 방법 그리고 사후 처방에 이르기까지 인간사 자체가 다양한 의견과 방책을 둘러싼 조정과 힘겨루기의 역사가 아닌가 싶다. 제주도의 경우도 그 이슈와 속성은 각기 다르지만, 4·3을 둘러싼 갈등, 제주도개발특별법을 둘러싼 갈등, 우근민-신구범 당파 간의 갈등이 지난 시대를 지배해 왔다면, 최근에는 한라산 케이블카 논쟁과 화순항 해군기지 논쟁에 있어 행정계층구조 개편을 둘러싼 갈등 등이 불거져 나왔다. 물론 제주도민뿐만 아니라 4,700만의 대한민국 국민 모두가 각각의 세계관과 시국관 또는 이해관계에 따라 의견을 달리하면서 이념간-계층간-지역간-세대간-여야간의 갈등을 보여 왔다. 이 글에서는 김태환 지방정부 출범 이후

특히 2005년 현재 가장 크게 쟁점화 되어 있는 다음의 두 가지 갈등에 주목하여 그 해결책 방향을 찾아보고자 한다. 즉, 하나는 혁신안으로의 행정계층 구조개편을 둘러싼 찬반이고, 다른 하나는 제주특별자치도 추진과 관련한 이해관계자들의 문제제기가 그것이다.

### 1. 행정계층구조 개편을 둘러싼 갈등의 해법

동서고금을 막론하고 존재하는 지역갈등의 정치화 현상에서 볼 때 제주도의 지역갈등 역시 항상 정치적 상수로 존재할 것이다. 그러나 제주도 내 지역갈등을 통해서 제주도 내 정치권이 이익을 보는 경우가 없는지에 대한 비판적 성찰이 시민사회단체와 학계를 중심으로 보다 체계적으로 논의될 필요가 있다. 그리고 지역갈등을 유도하는 정치권의 어떤 움직임에 대해서도 지역민이 그에 뒤따라 나서지 않도록 하기 위해서는 정치권과 지역 주민 간의 밀착을 줄이고 상호 독립성을 갖도록 할 필요가 있다. 이 점에서 필자는 일반적인 대통령 1회 중임제에 준하여 제주특별자치도 지사도 사실상 제주도의 대통령에 준하는 위상과 권한을 갖고 있기 때문에 1회 중임만 허용하도록 해야 한다고 본다. 특정인이 너무 정치권의 현직에 오래 머물게 되면 본인의 원래 의도와 관계없이 유권자와 밀착하게 되고, 그 결과 특정 정치인의 정치적 초대에 지역 주민들이 쉽게 따라나서게 될 소지가 많다.

제주도 행정계층구조 개편을 둘러싼 갈등은 물론 특정 정치인의 유도에 의한 것이라기보다는 오히려 주민투표 과정에서 더욱 불거져 나온 민주성과 효율성이라는 두 가치관간의 갈등에서 비롯된 측면이 더 크다. 그러나 동시에 주민투표 결과에서 나타난 제주도의 산북-산남 지역 간의 갈등에는 한편으로는 지역불균형에 따른 지역 주민간 이해관계의 대립과 서귀포시-남/북제주군 내 정치인 및 이해관계자의 저항이 내재하여 있다.<sup>9)</sup> 이렇게 행정계층구조 개편을 둘러싼 갈등의 요인은 많은 데에 비해 이를 해소하려는 “진단과 처방을 위한

9) 필자는 제주도 행정계층구조 개편 주민투표와 관련하여 시장/군수의 저항이 중요하게 작용하였음에 주목하면서, 북제주군의 경우도 신철주군수가 사망하지 않고 혁신안에 대해 반대의 입장을 취했다면 북제주군민의 투표 결과가 상당히 다르게 나타났을 것이라는 점증할 수 없는 생각을 갖고 있다.

노력은 미약”(양창식 2005, 18)하다. 누가 먼저 갈등해결을 시작하느냐부터 막혀 있는 게 2005년 12월의 제주정치의 현 주소이다.

2005년 전반기 동안 행정계층구조 개편과 관련 주민투표를 통해서 도민갈등을 해소하려고 한 그 간의 많은 노고에 비해 주민투표 이후의 사태는 전혀 변화가 없어 보인다. 혁신안 방식으로 행정계층구조를 개편하려는 데 대해 2005년 8월 10일과 25일 서귀포지역과 남제주군 지역 민간단체들이 시군폐지 반대 서명운동을 펼치면서 행정계층구조 개편에 제동을 걸고 있기 때문이다. 이들 산남 지역 민간단체들의 반대는 주민투표 결과에서 보듯이 “도 전체적으로는 혁신안이 57%로 점진안 43%보다 지지율이 높았지만 서귀포시와 남군은 각각 56.4%와 54.9%로 점진안이 높기 때문에 주민들의 의사에 반한 계층구조 개편은 부당하다”(〈제민일보〉, 2005년 8월 29일, 1면)는 논리를 두고 있다. 이들은 제주도 3개 시장-군수가 청구한 권한쟁의심판에 대한 헌법재판소의 결정이 나오지 않은 상태에서 계층구조 개편을 감행하는 것도 문제라고 보고 있다. 이렇게 본다면 행정계층구조 개편을 둘러싼 갈등의 해결은 결국 헌법재판소의 판결을 통해서 가능하게 되어 있다. 헌법재판소의 조속한 판결 이후 그에 따른 국회에서의 입법화가 이루어지면 행정계층구조 개편을 둘러싼 논쟁과 갈등은 일단 마무리될 것으로 보아 무방하지 않을까 하는 생각이다.

여기서 필자는 제주도 행정계층구조 개편과 관련한 갈등의 법적 해결과는 별도로 행정계층구조 개편을 둘러싼 사회심리적-경제사회적 갈등이 해소되어야 비로소 진정으로 제주도민의 통합 내지는 화합이 가능할 것임을 새삼 강조하고자 한다. 예나하면 필자가 보건대 주민투표 이후 산남 지역 민간단체들의 혁신안 반대에는 혁신안이 본질에 있어서는 제주시를 중심으로 한 산북 해계 모니의 강화로 나아갈 것이라고 보는 피해의식이 자리하고 있다고 보기 때문이다. 일부에서는 주민투표 결과 한림읍에서는 혁신안보다 점진안 지지가 더 높게 나타났다는 점에 주목하여 행정계층구조 개편을 둘러싼 갈등을 산남과 산북 간 지역갈등으로 파악하는 것은 오류라는 지적도 있다. 그러나 필자가 보건대 행정계층구조를 둘러싼 도민갈등은 ‘제주판 수도권’이라 할 수 있는 제주시 및 제주시에 가까이 위치해 있는 애월-조천 지역의 이해관계와 산남을 중심으로 한 여타 지역의 이해관계가 다른 데서 나타나는 갈등인 것으로 보고자

한다.<sup>10)</sup>

필자는 이번 행정계층구조 개편을 위한 주민투표 결과 의도치 않은 결과로서 제주도의 '산남'이 혹 '호남화'하지 않도록 할 획기적이고 적극적인 균형발전 정책이 절대 필요함을 역설하고 싶다. 한 때 한국사회의 영호남 갈등에서 호남은 단순히 행정적-지리적 개념만이 아닌 '인사상의 불이익' 등의 사회심리적 좌절과 지역개발 격차라는 사회경제적 '토대' 상의 열위를 담고 있는데, 제주도의 경우 향후 산남이 통합 산북에 대해 더욱 이와 같은 좌절과 소외를 느낄 가능성이 크기 때문이다. 그러나 동시에 바로 이런 이유 때문에 1980~90년대 호남의 경우처럼 반기독권 입장에서 변화를 추구하는 진보적 정치이념의 특성을 담아 향후 산남이 제주도의 미래를 한 단계 민주화 시킬 동력을 갖추고 있다고 본다. 혁신안에 대해 산남 및 한림 지역의 반대가 많은 것은 혁신안으로 행정구조가 개편되면 이들 지역이 그동안 감수해 온 상대적 박탈감이 덜어지기는커녕 오히려 더 커질 것으로 본 사회심리와 사회경제의 문제가 중첩적으로 얽혀 나오는 것으로 볼 것이다.

그 결과 주민투표 이후 제주도에서 '산남'은 이미 인구 감소와 경제 침체에 시달리고 있는 데에다 항차 신자유주의 세계화의 흐름에서 희생양이 될 지도 모를 일종의 피해 예상 지역으로 재구성되고 있다. 이 때문에 역설적으로 그 리고 전혀 의도한 바는 없지만 '산남'은 선택과 집중이라는 기업 논리의 효율성에 밀려나지 않기 위한 방어의 논리로 민주성에 주목하고 풀뿌리의 참여를 주장하다 보니 어느덧 민주주의의 심화를 위한 전진부대의 역할을 맡고 있다. 동시에 산남의 열악한 인구 및 경제적 환경과 민주성의 진보적 위상은 다시 한 번 제주도민의 화합 및 통합 문제에 대한 해법을 '제주 수도권'과 산남 간의 획기적인 균형발전에서 찾아야 할 것임을 깨우쳐 주고 있다. 다시 말해서 인구 55만 가운데 40만에 가까운 통합제주시 중심의 제주특별자치도가 아닌 진정으로 15만 산남의 이해관계가 존중되고 반영되는 균형발전 조치가 절대 요청된다.

이와 같이 큰 틀에서 볼 때의 "계층구조 개편에서의 산남-산북 갈등"과 관련 "도지사가 대화에 나서야"(<제민일보>, 2005년 8월 29일, 1면) 한다는 지적

10) 이러한 생각은 43도민연대 양동윤 대표와의 토론에서 시사를 얻었다.

은 원론적인 해법에 해당한다. 제주정치에서도 김태환·강영훈·강상주 3자회담을 통한 자치단체장들간의 허심탄회한 대화가 요청되었지만 무위로 끝나고 말았다. 이어 김태환 지사는 특히 산남지역의 민간단체들과 직접 대화를 갖고 공공기관과 도의 일부 기능을 산남에 배치할 것임을 약속하는 등 이른바 지역 균형발전의 청사진과 실천전략을 명확히 제시하여 행정계층구조 개편의 필요성과 제주특별자치도의 추진이 사실상 긴밀히 연결되어 있음을 솔직히 시인하고 이해를 구해야 했다. 대화와 정책을 통해서 산남 지역 주민들의 의구심을 해소하고 눈에 보이는 미래 비전을 보여주어야 하는데, 이 점에서 2005년 12월 13일 수도권 9개 공공기관이 들어서게 될 혁신도시로 서귀포시 서호동을 결정 한 것은 제주도 균형발전을 위한 큰 행보임에 틀림없다.

. 동시에 필자는 향후 제주도의 산남-산북 지역 균형을 도모하는 데 있어서 권한이 대폭 강화될 것으로 보이는 제주도의회의 구성에서 상대적으로 산남의 발언권이 보다 많이 반영될 수 있는 제도적 장치를 마련하면 어떤가 하는 생각이다. 2006년 2월 제주특별자치도 의회의원 수를 제주시 14와 서귀포시·남제주군·북제주군 각각 5로 하여 총 29석으로 하고 비례대표를 7로 하는 것으로 확정되었다. 그러나 필자는 미래의 참고를 위하여 제주특별자치도의 특수한 모델을 찾아, 이른바 '제주형 양원제 모델'을 제시하고자 한다. 2005년 8월 23일 노무현대통령은 지방언론사 편집국장들과의 간담회에서 지역구도 타파를 위한 양원제 구상과 관련하여 "상원 같은 것을 합리적으로 만드는 것도 하나의 좋은 방법" <<서울신문>, 2005년 8월 24일, 5면)이라고 언급한 바 있다. 여기서 얘기되는 양원제란 인구수에 따른 하원과 지역 대표에 따른 상원을 운영해 온 미국식 모델을 지칭한다. 이러한 양원제 개념을 제주특별자치도의 도의회에 적용해 본다면, 제주도 의회를 상-하원의 양원제로 하기에 여러 가지 재정상의 어려움이 있기 때문에 그 정신과 원리를 찾아 제주도의회 구성에서 상-하원 구성 방식을 혼합하면 되지 않을까 하는 생각이다. 즉 인구 수에 맞춰 기존의 16명의 지역구 도의원에 예를 들면 통합 행정시인 제주시와 서귀포시의 전체 지역대표로 각각 5명의 도의원(도합 10명)을 합치면 26명이 되고 여기에 다시 정당별 비례대표로 26명의 30%의 몫을 주면 8명이 되어 전체적으로 도의원 수를 34명이 되도록 하는 방식으로 양원제를 부분적으로 도입하면 제주특별자치도 추진에서 지역 주민의 이해관계 반영이

보다 더 균형적으로 이를 수 있지 않을까 하는 생각이다.

## 2. 제주특별자치도를 둘러싼 갈등의 해법

계층구조를 둘러싼 지역간 갈등이 사회경제와 사회심리의 문제라면 이는 그런대로 균형발전 청사진을 통해서 상당한 정도로 치유가 가능하다. 그러나 행정계층구조 개편과 관련한 가치관의 갈등은 그 해법이 쉽지 않다. 왜냐하면 민주성과 효율성은 그 어느 것도 버리기 어렵지 않은 가치관일 뿐만 아니라 민주성과 효율성의 조화는 쉽게 이를 수 없는 과제이기 때문이다. 어떻든 제주도 주민투표에서는 한국경제가 어렵고 또 신자유주의 세계화가 지배적인 국내의 흐름에서는 경쟁의 논리인 효율성이 더 중시되고 있고, 그래서 시군 폐지를 내건 혁신안이 통과되었다. 그렇다면 효율성에 기반 하여 혁신안을 추구하는 정부혁신위원회와 제주도정은 민주성을 촉구하고 강조하는 반 혁신안의 도민들을 어떻게 접합시킬 것인가?

혁신안을 추진하면서도 어떻게든 다양한 형태의 지역 주민의 의사를 민주주의 틀로 반영하고 조정해 나가는 정성이 우선 요구된다. 효율성에 대한 강조 못지않게 민주성에 대한 존중과 가치인정을 통해서 혁신안 추진에 다양한 시각과 의견 및 방책을 가능한 최대로 반영하려는 남다른 정성이 요구된다는 것이다. 이를 위한 대화와 의견조정 및 모색 개발은 필수적이다. 이른바 불루오션 전략이 요청되는데, 이 점에서 유종상 국무총리실 제주특별자치도추진기획단장이 “특별자치도가 성공적으로 추진되기 위해서는 우선 도민들의 공감대 형성이 선행되어야 한다”(유종상 2005, 19)는 언명은 전혀 대안이 되지 못한다. 왜냐하면 국무총리실 제주특별자치도 추진기획단장이라면 제주특별자치도의 “교육·의료·노동 시장개방 등에 대해 도민 공감대가 이뤄져야 한다”(〈한라일보〉, 2005년 9월 10일, 1면)는 데서 한걸음 더 나아가 어떻게 도민공감대를 이를 것인지의 방책도 함께 제시하고 실행에 옮겨야 할 직분을 갖고 있기 때문이다.

그러나 필자가 보건대 2005년 하반기의 시점에서 제주특별자치도 기본계획 안에서 쟁점으로 되어 있는 시장개방 문제에 대해 도민공감대가 쉽게 확보되리라 보는 것은 세상일을 너무 쉽게 보고 있는 것이다. 따라서 일각에서 제기



되는 이른바 “찬반 입장 중재-알선을 위한 거중조정기구”(〈제주일보〉, 2005년 9월 13일, 1면)의 설치에 ‘정치적 쟁점에 대한 행정적 접근’이라고 보겠다. 그래서 2005년 9월 23일 구성된 <도민화합추진위원회>가 재 몫을 다하려면 대화와 토론을 통해서 서로 이해관계와 가치관을 조율해 나가려는 남다른 노력이 요구된다. 그러나 도민화합이 결코 쉽지 않으리라 보는 이유는 이것이 단순한 이해관계만 아닌 가치관의 충돌 내지는 정체성의 맞부딪침과 연결되어 있기 때문이다. 단기적인 이해관계의 측면에서만 보더라도, 신자유주의의 세계화 흐름에 따르면 개방은 필연일지 모르지만, 관련 당사자자들은 너나 할 것 없이 자신에게 손해가 되는 개방은 늦추어지길 바라는 게 인지상정이라고 보아야 할 것이다.

그렇다면 어떻게 해야 되나? 최근 널리 유행하는 하나의 방법은 여론조사의 활용이다. 이 경우는 당연히 리더십의 부재 내지는 소신 없는 리더십으로 비추어져 비판을 받을 소지가 크지만, 어떻든 도민의 의견을 존중하고 이에 따르는 하나의 민주적 과정으로 정당화할 수 있다. 예를 들면 교육-의료 개방에 대해서 도민의 의견이 각각의 여론조사마다 65% 반대와 66.2%의 찬성, 59.3%의 찬성으로 나타나고 의료개방에 대해서는 36.2% 찬성-36.1% 반대와 80.5% 찬성 및 76.3% 찬성으로 나타나는 여론에 발맞춰서 교육-의료시장을 개방하는 것이 그것이다. 다른 대안이 없는 경우 여론조사는 선거에서 후보자 결정을 할 때나 대립되는 정책 대안 가운데 어느 하나를 선택해야 할 경우 유용한 방법으로 자리 잡고 있다. 다만 여론조사의 활용은 단 한 번의 여론조사에 기대다가는 여론을 잘 못 읽을 수가 있기 때문에 최소한 3번 이상의 여론조사가 요청되는데, 이 경우 비용 문제가 또 하나의 쟁점으로 남는다. 그리고 민주정치가 여론정치로 화하게 되어 정책 결정이 번덕스런 여론에 끌려 다니다가 결국 시간만 보내고 아무런 결정도 하지 못하는 정치적 무능력에 빠질 가능성도 높다.

그래서 정치리더십의 입장에서 도민 다수의 생각을 충분히 고려하면서 동시에 도지사 자신의 비전과 정책에 비추어 교육-의료 개방이 제주특별자치도 추진에 필요하다고 생각하면 정치생명을 걸고 이를 소신껏 밀어붙이는 결단은 어떤 의미를 갖는 것일까의 문제이다. 이는 제주경제가 어렵고 또 세계화 시대에 특단의 생존전략이 요구된다는 점에 비추어서 ‘혁신적 리더

십'11)을 선호하는 것으로 나타날 수 있다. 다만 이러한 혁신적 리더십은 돌파구로서의 장점 못지않게 선거를 치러야 하는 현직 도지사에게는 위험부담도 큰 것이어서 결국 리더십의 선택으로 귀결될 것이다. 그래서 만약 2006년 5월 31일 지방자치선거에서 교육-의료 개방 문제가 제주도의 미래 전략과 관련한 정책 논쟁이 될 경우, 이를 둘러싼 공방에서 제주도민이 어떻게 평가하고 선택할 것인가가 최종 결정인자가 될 것이다.

제주특별자치도 추진에서 시장개방을 둘러싸고는 제주도민들 간에 다양한 형태의 논쟁이 제기되고 있는 데 반해 다행히도 특별자치에 대해서는 큰 논쟁이 없어 보인다. “자치입법권 강화, 자치재정권 확대 그리고 자치조직-인사권 강화 및 주민참여수단 확충”(제주특별자치도 기본계획안 2005, 2) 등 자치모범도시 추진에 대해서는 이를 반대하기 보다는 오히려 이와 같은 자치모범이 제대로 시행될 수 있는지의 의혹이 더 크다. 그래서 일부에서는 중앙부처의 반대와 타 지방과의 균형을 고려하여 입법-재정 등 특별자치가 반쪽에 머물고 괜히 행정계층구조만 줄여 제주사회의 민주성만 약화시키는 게 아닌가의 의구심을 갖고 있다. 유종상 단장의 지적한 것처럼, 특별자치가 “만족할 만한 수준이 안 될 수도 있다”는 우려가 더 강하게 제주도민들을 지배하고 있는 게 2005년 12월 현금의 실정이다.

그래서 제주특별자치도 기본계획안과 관련 필자는 특별자치와 시장개방이라는 제주특별자치도 기본계획의 양대 축을 서로 교환하는 것이 대안이지 않느냐 하는 생각이다. 다시 말해서 입법과 재정 등에서 특별자치가 주어지는 만큼은 시장개방을 수용해야 하는 것으로 제주도에서 자치와 개방을 동시에 특별 대우하는 조치가 요구된다는 것이다. 이 경우 정부가 특별자치의 수준과 정도를 명확히 제시하고 이어 이에 비례하는 정도의 시장개방을 제주도민들에게 요구하고 협상하면 정부-제주도정과 제주도민들 간의 공감대가 더욱 넓혀질 수 있다고 본다.

최종적으로 제주특별자치도를 둘러싼 갈등의 해법은 무엇보다도 “전체를 보는 훈련에서 시작돼야 하고 새로운 대응방안을 모색하는 큰 그림을 그리는”(최철주 2005, 31)에서 찾아야 할 것이다. 이렇게 전체를 보는 관점에서 볼 때 제

11) 바스(B. M. Bass)에 따르면 혁신적 리더십은 “카리스마, 지적 자극, 그리고 개별적 배려”(백기복 2001, 273)의 행위를 추종자들에게 보여줄 것으로 기대된다.

제주특별자치도 구상은 선택과 집중이라는 기업과 자본의 신자유주의적 세계화 논리에 너무 치우쳐 있어 균형을 상실해 있다는 인상을 지울 수 없다. 55만 제주도민과 4,700만의 한국 국민들은 선택과 집중으로 몰아가기에는 너무나 다양한 욕구와 이해관계를 갖고 있다. 그렇기 때문에 55만 제주도민과 4,700만의 한국 국민들의 요구 하나 하나를 어떻게 감싸 안으면서 4+1의 특화된 프로젝트를 추진해 나갈 것인지의 전체적인 그림을 보여주어야 도민들의 공감대를 얻기가 쉬울 것이다.

## V. 마무리

행정체충구조 개편과 제주특별자치도 구상을 둘러싼 다양한 의견을 정리하고 비판적으로 검토하면서 필자가 느낀 마무리 의견은 다음과 같다.

우선 행정체충구조 개편과 제주특별자치도는 일종의 제주도형 '블루오션' 전략의 하나로서 추진하고 있다고 볼 것이다. 즉, 제주도만의 특별한 위상을 통해 다른 지역과의 경쟁을 피하고 대신 "경쟁 없는 새로운 시장 공간"(김위찬·르네 마보안 2005, 008)을 찾아 나서겠다는 전략이자 기대를 담고 있다. 그러나 이러한 제주도형 미래전략으로서 행정체충구조 개편과 제주특별자치도 구상의 선점적 위상은 영구적인 것이 아니고 순간적인 것이며 언젠가 타 지방이 '칭출어람'식으로 더 발전시켜 나갈 소지가 있다는 점에 유의를 해야 한다. 우성화(2005, A36)의 지적처럼, "요즘처럼 정보가 공개되고 (기술) 진입장벽이 낮아진 세상에서는 블루 오션은 몇 년 지나지 않아 레드오션으로 변"하게 된다. 그러나 항상 깨어 있어야 하고 수정-보완해 나가야 하며 꾸준한 혁신을 통해 새로운 개척지를 찾아나서야 한다. 이렇게 일종의 항구적인 긴장 상태에 놓여 있도록 만든 것이 바로 21세기 세계화가 우리에게 준 과제이자 숙명이지 않나 하는 생각이다.

둘째로, 김위찬 교수가 역설하는 블루오션과 관련하여 우리는 "블루오션 창조자들은 경쟁자를 벤치마킹하지 않았다. 대신 이들은 필자들이 가치혁신이라 부르는 다른 전략적 논리를 추구했다"(김위찬·르네 마보안 2005, 016)

는 지적에 주목할 필요가 있다. 경쟁에서 이기는 것이 아니라 가치 도약을 이뤄 새로운 비경쟁 시장을 창출함으로써 경쟁 자체에서 벗어나는 것을 가치 혁신이라 일컫고 있다. 이렇게 본다면 행정계층구조 개편을 포함해서 제주특별자치도 구상은 홍콩이나 싱가포르, 또는 포르투갈의 마데이라 등의 기존 모델을 벤치마킹하거나 뒤따르는 것으로는 성공하지 못할 것임을 시사해 주고 있다. 이른바 “차별화와 비용우위”(김위찬·르네 마보안 2005, 017)라는 기업 논리에다 특별 자치를 통해 민주성을 꽃피우는 생활정치 논리가 한 데 모아진 제주형 모델을 창출해야 제주국제자유도시의 미래가 가능할 것이라는 지적이다.

셋째, 세상사 모든 일에서 의식전환은 중요하다. 특히 개인이 아닌 제주도 공동체의 미래와 관련해서는 55만 제주도민 모두의 동시적 의식전환이 요청된다. 이러한 의식전환은 “철도를 건설하는 것은 마차의 주인이 아니라”(Bottomore 1985, 35) 혁신적 기업가라는 데서 확인되는데, 기존의 방식과 관행을 깨고 새로운 실험과 도전을 마다하지 않는 혁신성에서 나온다. 문제는 이러한 혁신성이 어떤 개인이나 특정 집단만의 ‘알 깨기’(김위찬 2005, 16)가 아닌 공통의 문제의식이자 대응으로 나아가기 위해서는 각계각층의 혁신과 함께 상호간의 대화가 요청된다. 제주도 행정계층구조 개편과 제주특별자치도 구상과 관련한 도민 갈등이 대화를 통해서 조정되고 상호 이해되고 화합될 수 있도록 보다 많은 대화와 토론의 기회를 가질 필요는 여기서 두말할 필요가 없다. 결국 55만 제주도민의 다양한 혁신이 의사소통을 통해 합의된 혁신으로 승화될 때 제주형 특별자치도를 추진해 나가는 도민공감대가 이루어지고 일상에서부터 ‘실천 위주의 혁신’(<한국경제>, 2005년 8월 30일, C1)을 뒷받침하는 강한 추동력을 얻게 될 것으로 본다.

## 참 고 문 헌

- 김위찬·르네 마보안. 2005. 『블루오션 전략』. 서울 : 교보문고.
- 김위찬. 2005. “블루 오션은 알 깨고 나오는 것”, 『중앙일보』, 2005년 8월 26일.
- 달, 로버트, 조기제 옮김. 1999. 『민주주의와 그 비판자들』. 서울 : 문학과 지성사.
- 『동아일보』. 2005년 9월 3일.
- 마사오, 가리마다 저, 조일현 역. 2000. 『조직의 리더십』. 서울 : 자작.
- 『매일경제』. 2005년 9월 9일.
- 바아버, 벤자민 지음, 박재주 옮김. 1992. 『강한 민주주의』. 서울 : 인간사랑.
- 백기복. 2001. 『이슈리더십』. 서울 : 창민사.
- 『서울신문』. 2005년 8월 23일; 2005년 8월 24일.
- 송재호. 2005. “특별자치와 제주의 미래”, 2005년 9월 9일 열린우리당 제주특별자치도추진특위 주최 <제주특별자치도 추진과 제주의 미래> 정책토론회에서의 발표 논문.
- 양창식. 2005. “도민통합, 길은 없는가”, 『제민일보』, 2005년 8월 29일.
- 우성화. 2005. “블루 오션에 대한 오해”, 『매일경제』, 2005년 9월 6일.
- 유종상. 2005. “제주특별자치도 정부구상안과 입법방향”, 2005년 9월 9일. 열린우리당 제주특별자치도추진특위 주최 <제주특별자치도 추진과 제주의 미래> 정책토론회에서의 발표 논문.
- 『제민일보』, 2005년 8월 29일; 2005년 9월 12일.
- 『제주의소리』. 2005년 9월 1일; 2005년 9월 2일; 2005년 9월 5일; 2005년 9월 8일; 2005년 9월 14일; 2005년 9월 16일; 2005년 9월 21일; 2005년 9월 22일;
- 『제주일보』. 2005년 9월 13일
- 『제주특별자치도 기본계획안』. 2005. 9. 제주도.
- 『조선일보』. 2005년 5월 21일.
- 『중앙일보』. 2005년 9월 3일.
- 최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』(개정판). 서울 : 후마니투스.
- 최철주. 2005. “왜 큰 그림이 없지?”, 『중앙일보』, 2005년 9월 5일.
- 『한국경제』. 2005년 8월 30일.
- 『한라일보』. 2005년 9월 10일; 2005년 9월 22일; 2005년 9월 23일.
- Bottomore, Tom. 1985. *Theories of Modern Capitalism*. London : George Allen & Unwin.