

제주특별자치도 뉴제주 운동의 과제와 향후 추진방향

강 창 민*

목 차

- I. 서 론
- II. 뉴제주 운동의 이론적 논의
- III. 뉴제주 운동의 성과와 문제점
- IV. 뉴제주 운동의 향후 추진방향
- V. 결론

I. 서 론

제주특별자치도를 추진하는 근본 목적은 지방분권과 규제를 대폭 완화한 국제자유도시를 건설하여 잘사는 모범 지방자치단체를 만들어보자는 데 있다. 민주주의의 근본적인 실현은 주민에 의한 지역행정을 통해서 가능하다. 이러한 주민에 의한 행정이 이루어지려면 모든 권한이 중앙에 집중되어서는 아니 되고 지방분권체제로의 전환이 필요하다. 지방분권이 이루어질 때 지방자치는 활성화되고 주민자치의 기틀이 형성되는 것이다. 지방자치의 핵심요소는 ‘분권화’와 ‘주민참여’로 집약된다.

제주특별자치도의 등장은 2003년 출범한 참여정부의 지방분권 로드맵과 맥을 같이 한다. 특히 지난 참여정부의 차등적 지방분권은 지역의 여건과 특성에 부합된 지방자치 실시로 지역 스스로가 경쟁력을 갖춘 자립형 지역발전 체제를 구축하는 것이다. 이러한 참여정부의 지방분권 전략은 제주도의 국제자유도시 추진의 제도적 한

* 제주발전연구원 연구위원

계를 극복하기 위한 변화의 노력과 맞물려 지방분권의 선도적 모델인 제주특별자치도가 탄생하게 된 것이다.

특별자치도의 기본 철학은 자율적 결정권이라고 할 수 있다. 지역주민들이 중심이 되어 지역의 유·무형자원을 적극 활용하여 지역의 미래를 스스로 결정하도록 하는 것이다.

이런 제주특별자치도 추진은 기존의 지방분권의 수준을 뛰어 넘어 ‘굉장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만드는데’ 그 의도가 있다. 사회·경제·문화적 특수성을 가지고 독자성이 가장 강한 제주도를 ‘자치모범도시’로 육성하여 이상적 분권모델의 선도지역으로 만들어 다른 지역으로 점차 확대시켜 보자는 것이다(정부혁신지방분권위원회, 2005).

그러나 제주특별자치도의 제도적 도입 자체가 정책목표인 국제자유도시를 자동적으로 완성시켜 주는 것은 아니다. 그 것은 제도는 정책 환경 속에서 시너지 효과를 창출하기도 하지만 변형될 수도 있기 때문이다. 따라서 특별자치도라는 새로운 도입이 정책 환경 속에서 변형됨이 없이 원래의 목적을 달성할 수 있는 정책 환경 조성이 중요하다.

제주특별자치도의 자치역량을 제고하기 위해서는 여러 요인이 있지만 그 중 분명한 한 가지 요인은 새로운 제도에 부응치 못한 불합리한 제주사회의 체질을 개선하여 선진 민주의식을 함양하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉, 제주사회에 만연한 기존의 불합리적인 관습과 의식과 의존적 체질, 막무가내식 민원 요구, 서로를 인정치 않는 불신풍조, 개발보상에 대한 지역이기주의, 공무원의 복지부동, 모든 것을 남의 탓으로 돌리는 무책임성, 상대의견을 존중치 않은 일방적 주장 등의 병폐를 조금씩 없애나가면서 제주특별자치도의 의식적 차원의 역량을 제고하는 것이 필요하다.

지금까지는 중앙정부로부터 얼마나 많은 것을 가져오느냐가 중요한 문제였고 이에 대해서는 자치역량 수준의 논의에 불과하였다. 이에 대한 관심이 필요할 때이고 이에 대한 정책적 접근이 최근 제기된 ‘뉴제주운동’이다. 이에 제주특별자치도는 2007년 2월 5일 뉴제주운동 기본계획을 확정하고 공직사회를 시발로 해서 다각적인 뉴제주운동사업을 전개하여 왔다.

지난 3년동안 뉴제주 운동의 가장 큰 성과는 특별자치도 마을만들기, 1지역 1명품·명소 브랜드 사업의 활성화 등을 통해 도민들에게 스스로 노력하면 달라질 수 있다는 변화의 가능성을 열어 주었다. 그럼에도 불구하고 도민 사회의 전폭적 지지

를 확보하는데는 다소 시행착오를 겪고 있는 것이 사실이며, 향후 뉴제주 운동의 불씨가 제주지역 전역으로 확산될 수 있는 운동의 재점화 전략이 필요한 시점이다. 또한 뉴제주 운동이 도민의 의식개혁의 변화를 도모하는 중·장기 도민실천의식운동임을 감안할 때 변화를 유도하기 위한 지속적이고 일관된 정책적 노력이 필요하다.

이러한 관점에서 기존의 뉴제주운동사업에 대한 성과를 진단하고 향후 이의 발전 방향을 모색해보고 제주특별자치도 뉴제주운동이 단기적이고 1회적인 전시적 운동이 아니라 특별자치시대의 진정한 제주발전의 원동력으로서의 지역발전의 동력으로서 역할을 다하기 위해서 기본방향을 제시해보고자 한다.

Ⅱ. 뉴제주 운동의 이론적 논의

1. 뉴제주 운동의 개념

제주는 21세기 비전으로 ‘제주특별자치도’, ‘국제자유도시’, ‘평화의섬’을 추진하고 있다. 제주특별자치도는 완전한 자기결정권 확보를 통해 지역 스스로 발전을 도모해 나가는 자립적인 지역발전체제 구축을 도모하고 있다.

즉 자립과 자존을 추구하고 있는 것이다. 그리고 국제자유도시는 사람, 상품, 자본의 이동이 자유로움을 지역발전의 기본전략으로 수용하고 있다. 따라서 개방성을 지향하고 있는 것이다. 제주는 삼무의 정신 그리고 4,3의 아픔을 미래의 동력으로 전환하기 위해서 평화의 섬을 추진하고 있다.

평화의 섬은 다양성을 존중하는 것으로 그 기저에는 상생이 있다. 따라서 ‘뉴제주 운동’은 자존, 개방, 상생 등 제주의 3대 비전에 대한 철학을 기본이념으로 설정하여 이에 부합된 실천전략을 마련하여 강력히 추진해야 한다.

이런 내외적 상황변화에 부합한 ‘뉴제주운동’은 제주역사 이래 최대의 기회인 특별자치도 출범을 맞이하여 우리의 전통문화·정신을 동력을 삼아 평화와 번영의 새로운 제주시대를 창조하기 위해 도민 스스로가 실천하는 사회개혁운동이다. 또한 제주병을 도민 스스로가 치유하여 참다운 탐라정신을 계승·발전시켜 나가기 위한 제주 공동의 새바람운동인 것이다(제주특별자치도, 2007).

특별자치도라는 새로운 제도에 합당한 정책적 환경을 조성하기 위한 사회체질 개

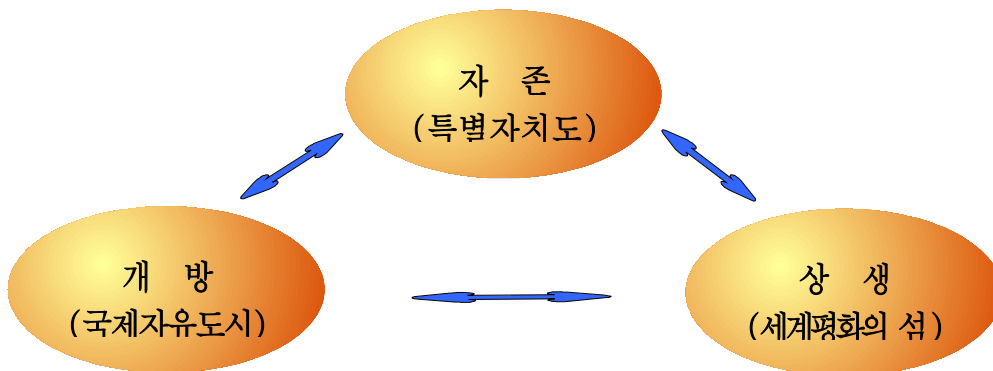
선운동이며 ‘도민 누구나 이것은 아니다’하면서도 행해지는 제주사회의 관행인 제주 병을 도민의 자발적 참여와 자치단체의 ‘성과지향적차등정책을’ 통해 해결하고자 하는 전도적(全道的)제주사회체질 개선 운동인 것이다.

따라서 뉴제주운동은 과거의 비합리적인 태도와 의식을 포함한 부정적 사회적 체질(제주병)을 제주특별자치도라는 새로운 제도가 제대로 작동될 수 있는 긍정적 경쟁력 있는 사회체질로 전환하는 운동으로 이해할 수 있다.

그리고 ‘뉴제주운동’은 단순한 공공부문의 행정문화를 개선하는 운동이나 도민 의식을 개혁하는 중범위적 접근을 지양해야 한다. 전도적 접근이 이루어져야 하며, 특정 단체, 조직, 개인에 한정된 운동이 아니라 제주지역의 모든 부문과 발전적 주체가 그 대상이 되어야 한다는 것이다.

2. 이념과 목표

뉴제주운동의 이념은 제주특별자치도의 목표, 제주국제자유도시의 방향, 세계평화의 섬을 추구하는 제주의 기본철학을 바탕으로 자존, 개방, 상생의 3대 이념을 지향하고 있다.



<그림 1> 뉴제주 운동의 이념

자 존	○ 제주의 미래를 스스로 개척하고 책임지는 특별자치도 완성
	○ 제주는 변방이 아니라 세계와 우주의 중심이라는 옴파로스 정신
	○ 제주의 1등이 곧 세계의 1등' 이라는 제주 브랜드 가치 창출

개 방	○ 사람·상품·자본의 이동이 자유로운 국제자유도시 추진
	○ 대선단을 이끌고 거친 바다를 누빈 해양유목민 탐라의 후예
	○ 다른국가, 다른지역보다 앞서가는 제주 건설
상 생	○ 다양한문화와 가치가 공존·공영하는 세계평화의 섬 추진
	○ 탐라 건국 신화의 사시복지(射矢卜地)하여 삼도분립한 연맹 공동체 전통
	○ 제주의 자연·환경·문화의 세계화

뉴제주운동은 특별자치도 출범, 국제자유도시 추진, 평화의 섬 지정 등 세계화, 지방화시대에 도민 스스로의 힘으로 세계와 경쟁하고 도민의 삶의 질을 높일 수 있는 자립적인 제주발전사회시스템을 구축하기 위한 것이다.

특히 특별자치도라는 제도적 변혁에 부응한 선지형·창조형 제주사회시스템을 구축하여 성공적인 국제자유도시를 만들고 이를 통해 도민의 행복한 삶을 영위할 수 있는 제반조건을 갖추기 위한 노력인 것이다.

또한 지방자치 정착, 시민의식 함양 등으로 인해 다원적인 사회체제로의 전환이 이루어지고 있고 이로 인해 집단간의 지나친 경쟁의식은 제주발전에 결코 도움이 되지 않을 것이다.

이런 집단주의를 극복하고 각 발전주체들이 자발적인 참여를 통해 창의성이 발휘될 수 있도록 하여 제주도민의 역량을 극대화시켜 나가는 노력이다.

그리고 모든 부문에서의 기본적 수요에 대한 균형적 접근에서 벗어나 세계적 추세인 성과지향적 경쟁체제를 구축하여 사회경쟁력을 높여 나가기 위함이다.

3. 제주의 부정적 관행 예시

도민 누구나 이것은 아니더라도 행해지는 제주사회의 부정적 관행에 대한 진단이 선행되어야 뉴제주 운동이 추구하는 정책목표가 분명해 질 수 있을 것이다¹⁾.

1) 제주지역 사회의 부정적 관행은 제주지역 사회뿐만 아니라 전국적 병폐일 수 있으며, 주관적 판단이 개입될 수 있지만 여기에서 제시하고 있는 부정적 관행은 지금까지 언론 등에서 많이 제기해 왔던 부분들을 중심으로 제기한 것임.

1) 제주사회의 보편적 관행

제주사회는 개척정신, 수눌음 정신, 자립성 같은 정신을 가진 공동체 문화가 형성되어 있었음. 하지만 현대화, 도시화 되면서 이러한 정체성이 상당히 훼손되었다. 지역사회 공동체는 인간의 본원적인 욕구에 의해 성립되기도 하지만 현재의 삶을 유지하고 자금보다 나은 삶을 추구하려는 욕망을 실현시키기 위한 생존전략에 의해 형성되는 공동체 의식의 강화를 통해 지역사회의 건전한 발전을 가져올 수 있다(김성준, 김성수, 1988).

이러한 제주공동체의를 제주발전의 동력으로 발전시켜 나가기 위한 의식개혁 운동이 바로 뉴제주운동의 실체라고 할 수 있으며, 뉴제주 운동의 정체성을 명확히 하기 위해 현재 제주사회에 만연한 부정적인 보편적 관행에 대해 간략히 제시해 보고자 한다.

첫째, 혈연, 학연, 지연 등 연고주의이다. 연고주의가 공동체 형성을 위해 나쁜 것만은 아니나, ‘옳지만 내편이 아니라 반대편에서 주장하고 있기 때문에 무조건 반대’ 하는 몰이성적이고 비합리적 연고주의이다. 둘째, 인재를 키우지 않고 상대방도 인정하지 않는 소영웅주의이다. 국제자유도시를 이끌어갈 새로운 동력인재가 필요함에도 제주풍토는 이를 뒷받침 하지 못하고 있는 실정이다. 셋째, 지방정부에 의존하려는 의존주의이다. 제주는 다른 지방고 달리 섬사람으로서 상당한 자립정신을 지녔음에도 불구하고 지방선거 표를 불모로한 무리한 요구 및 의존적 관행이 더욱 심화될 수 있다. 넷째, 제주에 거주하는 비제주출신을 이방인 취급하는 폐쇄성이다. 이는 개방화 시대에 국제자유도시 추진에 상당한 걸림돌이며 다문화 시대에 우리가 경계해야 할 부정적 관행이다. 다섯째, 자기지역에서 사업하고자 하는 투자자들에게 뒷돈을 요구하는 지역주의이다. 투자자에 대한 다양한 인센티브도 중요하지만, 근본적으로 투자유치에 대한 사회적 자본을 형성하는 것이 중요하다.

이밖에도, 조그만 이익도 포기하지 않으려는 이기주의, 남의 탓으로 돌리는 책임 회피주의, 관광객들에게 바가지를 씌우는 불친절주의 등이 있다. 결과적으로 이러한 제주지역 사회의 부정적 관행들은 제주사회의 사회적 자본을 형성하는데 제약적 요소로 작용할 것이며, 제주지역 자치역량을 제고하는데 걸림돌이 될 것이다.

2) 공직사회의 부정적 행정문화

제주지역의 공공부문 뿐만 아니라 한국의 행정문화는 서열의식, 권의적 태도 그리고 공사 부문의 불명확성 등이 상대적으로 강하다고 볼 수 있다. 또한 가족주의 문화를 지닌 저신뢰사회이고, 공익과 결과에 대한 책임성이 낮으며, 폐쇄적·배타적 연줄에 의한 이기적 행위가 이루어지고 있다고 볼 수 있다(김호정, 1988). 이러한 행정문화에 대해 제주지역 공공부문 역시 비슷한 형태를 띠고 있다고 보며, 이러한 관점에서 부정적 관행 몇 가지를 예시해 보고자 한다. 첫째, 공무원의 정치적 중립성을 훼손시키는 지방선거시마다 후보에 대한 줄서기 문화이다. 둘째, 능력이나 성과보다는 연공서열주의에 행해지는 감성적 평가관행이다. 셋째, 도민위에 군림하려는 권위주의. 이는 자발적 참여를 행정의 지연 등 비효율성을 초래한다는 잘못된 인식을 초래하고 참여민주주의 소통 정신을 근본적으로 훼손하고 있다. 넷째, 이는 사람에게 우선적으로 행정서비스를 제공하는 차별주의이다. 다섯째, 현실에 안주하고 변화를 싫어하는 복지부동이다. 여섯째, 행정정보를 다른 사람과 공유하기 싫어하는 비밀주의이다. 마지막으로 목표보다는 수단과 절차를 중시하는 형식주의. 본래의 정책목표보다는 수단적 성격이 강한 외형적 성과중심 등이다.

Ⅲ. 뉴제주 운동의 성과와 문제점

1. 뉴제주 운동의 성과

1) 선진형 시민으로서의 행태변화 유도

뉴제주운동을 통해 달성하고자 하는 목표 중의 하나가 도민들의 행태를 선진형으로 전환시키는 것이다. 이는 제주특별자치도를 성공적으로 추진하는데 있어 가장 큰 결정요소라고 할 수 있다.

지난 3년간의 뉴제주운동 사업 추진을 통해 의존적인 도민형태와 공무원의 타율적 행태들에 대한 변화의 조짐이 일어나고 있다. 이는 도민들을 대상으로 한 설문조사²⁾에서도 아직 만족스러운 결과는 아니지만 제주병 치유, 지역 스스로 자기마을

가꾸려는 의지 함양, 세계시민으로 변화하려는 의지, 공무원들의 관행, 상호불신의 벽 등에서 일정부분 변화의 조짐이 있다는 응답에서도 알 수 있다.

이런 변화의 조짐은 제주특별자치도 출범이 제주에 주어진 마지막 지역발전 기회일 수도 있다는 강한 위기의식에서 비롯된 것으로 보인다.

2) 지역브랜드화로 소득 창출 기틀 마련

뉴제주운동의 기본정신은 자립이라 할 수 있다. 즉, 지역주민들이 스스로 지역이 가지고 유무형의 자원을 개발하여 지역발전 뿐만 아니라 지역주민의 소득 창출에 기여할 수 있는 여건을 마련하는 것이다.

이는 제주인들은 척박한 섬이라는 한계를 극복하기 위해서 섬사람으로서의 개척과 자립 정신이 있었다. 하지만 지방자치 실시 후, 점점 지방자치단체에 대한 의존이 심해지고 이로 인해 제주정신이 훼손된 것이다

이번 뉴제주운동 사업 중의 특별자치도마을만들기 사업은 제주인의 자립적인 정신에 근거하여 지역 주민 스스로가 지역브랜드사업을 발굴하고 자치단체제는 이에 대한 행정적 지원을 도모하는 체제이다.

추자도의 참굴비 명품 브랜드화, 우도면의 땅콩 명품 브랜드화, 아라동의 청정 노지딸기 명품 브랜드화 사업 등 지역의 특산물을 명품브랜드화함으로써 지역의 이미지를 제고함과 동시에 소득 창출의 기틀을 마련하였다.

3) 제주형 지역운영의 Governace 체제 구축

세계화, 지방화 그리고 정보화 등의 환경 변화와 다원적 가치의 존재 등으로 인한 다원적 사회로의 진입, 시민사회의 성장 등은 지역운영에 대한 새로운 패러다임을 요구하고 있다.

즉, 관치적 행정에서 새로운 Governace체제 구축을 요구하고 있는 것으로서 지역운영에 대한 발전주체들의 공동책임과 공동운영을 요구하고 있다.

이번 뉴제주운동은 민간부문과 공공부문과의 명확한 역할 구분 속에서 시너지 효

2) 2008년도 제주특별자치도의 제2단계 뉴제주운동의 추진방향연구에서 나타난 도민설문조사 결과내용임.

과를 창출하는 방향으로 접근되어 제주특별자치도에서의 Governace 체제 구축에 대한 기본적 틀을 마련하였다고 할 수 있다.

이런 취지 아래, 뉴제주운동 기본계획 상의 모든 사업들은 공공부문과 민간부문의 역할 구분을 도모하였고 각자의 역할 속에서 통합적 시너지를 창출하는 계기를 마련하였다는 점이다. 이런 실험적 접근을 통해 향후 제주발전에 대한 민관의 협력체제를 더욱 공고히 하는 계기를 마련하였다.

4) 성과지향적 경쟁사회체제로의 전환 계기 마련

참여정부시절 지방분권의 가장 큰 기조는 기존의 획일적인 지방분권 접근에서 벗어나 차등적 접근을 시도한 것이다. 즉, 그간 지방자치단체의 능력과 추진의지 그리고 성과를 고려하지 않고 인구기준 등 외형적 기준에 따른 획일적 지원을 도모하였다고 볼 수 있지만, 뉴제주운동의 가장 큰 핵심은 이런 접근에서 벗어나 자치단체의 정책성과, 추진의지 등을 고려하여 차등적인 지원을 도모하고 있는 것이다. 즉, 변화와 혁신을 도모하려고 하는 자치단체에 대해서 더 많은 지원을 해 주는 것이다.

이런 차등적 지방분권의 철학을 뉴제주운동의 사업추진에 적용한 결과, 도민이나 마을 스스로가 균등적인 소극적 지원을 기대하기 보다는 성과를 기초로 한 더 많은 지원을 확보하기 위한 노력을 전개하였다.

또한 지방자치단체에서도 정치적 이해관계에 의한 지원을 지양하고 성과평가에 따른 객관적이고 공정한 지원체제를 구축함으로써 제주사회 전반적인 성과중심적인 경쟁사회체제에 대한 사회적 분위기를 형성하였다.

지난 3년여의 뉴제주 운동에 대한 성과 중에 가장 괄목할 만한 점은 제주특별자치도 마을 만들기 사업을 통한 지역브랜드화를 통한 지역소득 창출의 기틀을 마련하였다는 점이다. 지역주민들이 스스로 지역이 가지고 있는 유무형의 자원을 개발하여 지역발전 뿐만 아니라 지역주민의 소득 창출에 기여할 수 있는 여건을 마련한 것이다.

이러한 변화를 통해 제주지역 사회를 성과지향적 경쟁사회체제로의 전환 계기 마련하는 토대로 작용하고 있는 것이 가장 크게 주목할 부분이다. 도민이나 마을 스스로가 균등적인 소극적 지원을 기대하기 보다는 성과를 기초로 한 더 많은 지원을 확보하기 위한 노력을 전개하고 있고, 제주사회 전반에 성과중심적인 경쟁사회체

제에 대한 사회적 분위기를 형성하고 있는 부문이 뉴제주 운동의 핵심성과라 볼 수 있다.

2. 뉴제주운동 추진 한계 및 문제점

뉴제주 운동의 가장 큰 한계는 뉴제주 운동에 대한 왜곡된 인식으로 전시행정의 일환으로 판단하며 시민단체 등 민간부문의 적극적 동참을 유발하지 못한 점이다. 이는 뉴제주 운동의 초기에 뉴제주 운동에 대한 사실을 도민들에게 알리고 동참을 유도하기 위해서 각 단체들이 결의대회, 홍보물 게재 등의 행태를 보면서 외형적 접근에 치중하고 있다는 생각에서 비롯된 것이라 볼 수 있다.

뉴제주 운동의 실체의 모호성에 대해서도 많은 비판이 있어왔다. 뉴제주 운동에 실체와 목표 미 설정에 지역언론들은 뉴제주 운동에 대한 정확한 실체가 없고 이를 통해 진정으로 달성하고자 하는 목표 제시도 부족하다는 지적이 있었다. 이와 같이 뚜렷한 목표 제시도 없기 때문에 뉴제주 운동은 단순히 70-80년대의 사회운동으로 폄하하고 있으며, 내용의 질 보다는 외형적 접근에 치중하고 있다는 비판도 있다.

정책의 우선순위 상의 문제를 제기하고 있다. 제주지역 경제활성화를 위한 신경제 혁명의 주요 전략들이 뉴제주 운동과 중복되면서 뉴제주 운동과 신경제 혁명간의 개념의 모호성으로 오히려 뉴제주 운동 목표와 전략이 오히려 불분명해지거나 정책의 우선순위에서 뒤쳐지는 현상이 발생함.

1) 지역언론 문제제기 한계

지역언론들은 뉴제주운동에 대해서 다각적인 분석을 제시하면서 한계와 문제점에 대해서 지적하고 있다. 이런 지적 내용들은 객관적인 사실에 의한 문제제기이기도 하지만 홍보 부족 등 뉴제주운동에 대한 왜곡된 인식으로 제시되고 있는 문제점도 있음을 유념해야 할 것이다.

첫째, 뉴제주운동을 전시행정으로 인식하고 있다. 이는 뉴제주운동의 초기에 뉴제주운동에 대한 사실을 도민들에게 알리고 동참을 유도하기 위해서 각 단체들이 결의대회, 홍보물 게재 등의 행태를 보면서 외형적 접근에 치중하고 있다는 생각에서 비롯된 것으로 보인다.

둘째, 도민 공감대 형성의 미흡을 들고 있다. 특히 일부 언론들은 지역의 정치상황을 타개하기 위한 도정의 전략으로 인식한 측면도 있다.

이런 도민 공감대 형성 부족에 대해서는 설문조사를 통해서도 많은 도민들이 공감하고 있는 사실로서, 이는 뉴제주운동에 대한 확립된 이론 없이 도정 핵심과제로 추진한 것도 하나의 원인이고 도의 각종 사업을 뉴제주운동 사업으로 포장하여 접근한데에도 그 원인을 찾을 수 있다고 본다.

셋째, 뉴제주운동에 실체와 목표 미 설정에 대한 의문이다. 지역언론들은 뉴제주운동에 대한 정확한 실체가 없고 이를 통해 진정으로 달성하고자 하는 목표 제시도 부족하다는 지적이 있다.

이와 같이 뚜렷한 목표 제시도 없기 때문에 뉴제주운동은 단순히 70-80년대의 사회운동으로 폄하하고 있으며, 내용의 질 보다는 외형적 접근에 치중하고 있다는 비판도 있다.

이런 비판은 기본적으로 뉴제주운동에 대한 필요성에 대해서는 전반적인 이해를 같이하지만 그 추진 내용에 있어 기존 사업들이 뉴제주운동에 포함하여 포괄적으로 접근함으로써 뉴제주운동의 초점을 흐린 결과로 분석된다.

넷째, 정책의 우선순위 상의 문제를 제기하고 있다. 최근 국책사업 추진에 따른 도민간의 갈등이 증폭되고 있음에도 도정이 뉴제주운동에 치우쳐 현안들을 소홀히 하고 있다는 지적이다.

하지만 이런 비판은 실질적으로 뉴제주운동에 대한 비판보다는 각종 도정사업의 원활치 못한 추진에 대한 간접적 비판으로 분석된다.

다섯째, 관 주도 운영이라는 주체의 문제이다. 초기에는 뉴제주운동의 필요성과 개념 그리고 도민들의 참여를 유도하기 위해서 공무원들의 적극적인 참여가 필요하였고 이에 대한 오해에서 비롯된 것으로 분석된다.

2) 추진체계상의 문제

뉴제주운동은 사회체제의 변화를 도모하고 있는 실천운동으로서 도민의 자발적인 참여가 전제될 때 성공할 수 있고 또한 장기적인 접근이 필요했다.

물론 특별자치도 출범에 따른 환경 변화에 부합하기 위한 새로운 정책인 뉴제주운동을 도입 집행하기 위해서는 자치단체가 중심이 되어야 한다.

하지만 6개월 정도 홍보기간이 경과한 후에는 도민의 자발적인 참여와 민간부문의 적극적인 참여를 유도하기 위한 민간 중심의 조직을 구성하는 것이 필요했고 이 조직을 중심으로 뉴제주운동을 전개하는 것이 필요했다.

지역주민들이나 시민단체들이 중심이 되어 자발적인 조직을 구성하는 것이 최선의 방안이지만 그렇지 못할 경우, 지방자치단체가 중심이 되어 조직하고 운영의 자율성을 보장하는 방향으로 구성하는 것이 필요했다고 본다.

이런 조직 구성을 통해 뉴제주운동사업에 대한 평가 등을 담당케하여 뉴제주운동의 사회저변의 정착을 촉진하는 것이 필요하였지만 이를 실행하지 못함으로써 관주도의 뉴제주운동이라는 비판에서 자유롭지 못하였다.

3) 추진 전문인력상의 한계

뉴제주운동을 통해 자발적인 발전을 도모하겠다는 사회적 분위기를 조성하는데 있어서는 어느 정도의 성과를 창출하였지만 구체적인 실천전략을 수립하는데는 한계가 있을 수밖에 없고 이에 대한 전문인력 지원이 필요했다.

특히 지역주민들이 자발적인 발전을 도모하겠다는 열정은 갖고 있지만 방법론상의 한계로 인해 그 추진상의 어려움이 있었다.

이에 대한 지원을 담당할 전문컨설팅인력이 있었다면 사업의 시너지 효과 창출뿐만 아니라 뉴제주운동에 대한 명확한 각인이 이루어졌을 것이다.

또한 이런 전문인력 뿐만 아니라 뉴제주운동이라는 혁신을 전파할 지역에 거점을 둔 혁신창출리더들이 있었으면 더욱 더 활성화되었을 것이다.

4) 재정지원 등 인센티브의 한계

뉴제주운동은 도민의 혁신적 분위기 속에서 자발적인 발전을 도모하고 이를 통해 경쟁력 있는 제주사회체제를 구축하는 것이다.

따라서 기본적으로 모든 것에 대해서는 1차적으로 도민과 마을 각자간의 책임과 재원으로 사업을 추진하는 것이 필요하고 그 방향으로 가야 한다.

하지만 이런 자기 스스로의 노력에도 한계가 있을 수 있고 또한 도민의 자발적인 사업 추진을 독려하기 위해서는 일정부분의 인센티브가 필요하다.

하지만 뉴제주운동이 예산 편성 후 본격적으로 추진됨으로써 충분한 예산을 계상하지 못하였고 그 결과 충분한 예산을 확보하지 못하였고, 3년 동안 뉴제주 운동 관련 총 사업예산은 3억에 불과하였다.

<표 1> 뉴제주 운동의 사업예산 추이

합 계	2007년도	2008년도	2009년도
300,960	100,000	142,980	57,980

이론 인헤 선택과 집중 그리고 경쟁을 유도할 충분한 인센티브를 제공하지 못함으로써 뉴제주운동이 더 활성화되고 추진될 수 없는 한계를 보였다.

5) 성과지표 등 종합적 계획 부재

뉴제주운동에 대한 정치된 이론적 뒷받침이 부족하다 보니 뉴제주운동에 대한 도민적 이해를 높이는데 한계를 보였고 일부 언론들이 비판으로부터 자유로울 수 없었던 한계를 보였다.

그리고 뉴제주운동에 대한 기본계획은 수립되었지만 구체적인 목표, 달성 지표, 추진전략, 성과에 대한 평가 등을 담은 종합적인 실천계획이 마련되지 못함으로써 추진상의 혼란을 야기한 한계도 나타났다.

IV. 뉴제주 운동의 향후 추진방향

1. 기본방향

도민들 사이에 체질화 만연된 부정적 관행을 치유하는 것은 결코 쉬운 일이 아니며 더 늦기 전에 조금씩 개선해야 할 것이다. 그렇지 않을 경우 다른 자치단체 보다 앞선 제도를 도입하고 그 성과를 누리지 못하는 결과를 초래할 수 있다.

이를 치유하기 위해서는 도민들의 필요성을 체험적으로 느끼며 개선하기 위해 자발적 참여가 절대적으로 필요하다. 그러나 생활의 일부가 되어버린 상황에서 의식을

바뀌어만 한다는 규범적 차원에서만 접근할 경우 제주 체질을 고칠수 없고 뉴제주 운동은 실패할 가능성이 크다고 볼 수 있다.

뉴제주 운동의 기본방향은 나를 바꾸는 것이 자신에게 이익이 된다는 것을 실질적으로 체험할 수 있도록 해야 한다. 이는 자치단체가 성과지향적 차등정책기조를 바탕으로 실천적 사회이념으로 정착되어야 가능하다고 본다.

성과지향적 차등시스템은 기본적 수요에 대해서는 균등하고 형평적 접근이 필요하지만, 변화하고 혁신하려는 개인, 단체, 조직, 마을에 대해서는 적극적 인센티브를 제공함으로써 체질개선 분위기를 사회적으로 확산시켜 나가는 전략이 필요하다.

성과가 있는 곳에 인센티브가 존재하며, 개혁은 위로부터, 주변의 일상적인 것부터 바꾸는 것 등 내가 바뀌어야 제주사회가 바뀐다는 생각으로 전환하여 접근하는 것이 필요하다.

향후 뉴제주 운동 기본방향은 크게 뉴제주 운동의 3년 성과를 객관적으로 평가하면서 향후 뉴제주 운동의 기본방향을 다음과 같이 설정하고자 한다.

첫째, 지역리더의 선도적 리더십 구현이다. 우선적으로 위로부터의 변화가 필요하며 공공부문이 먼저 실천하고 모범을 보이는 것이 중요하다. 의식개혁은 시민들의 자발적 참여가 필수적이지만, 개혁은 위에서부터 아래로 접근과 지역리더들의 도덕성과 책임성이 전제되어야 하기 때문이다.

둘째, 성과에 기초한 특별자치 마을만들기를 지속적으로 활성화하여 자립적 공동체 구현하는 것이다. 객관적 성과평가를 통해 차등적 지원. 해당지역 뿐만 아니라 제주지역 전체에 기여한 마을에 대한 마을에 대한 파격적 인센티브를 통해 자립적 마을만들기 분위기 조성해야 할 것이다.

셋째, 민간의 적극적 참여를 이끌어내기 위해서는 강력한 민관 합동의 추진체계 구성하여 뉴제주 운동의 구심적인 지역 거버넌스를 구축해야 한다. 뉴제주 운동의 구심적 역할을 수행하고, 도민의 공감대를 형성할 수 있도록 혁신적 추진체계를 구축하고, 주변의 일상적 행태부터 바꿀 수 있는 실천 프로그램 운영하도록 해야 할 것이다.

마지막으로 지속적이고 체계적 교육을 통해 의식개혁의 선순환 체계를 마련해야 할 것이다. 장기적이고 지속적 실천력을 확보하기 위해서는 각 세대에 맞는 교육프로그램을 마련하여 시행. 초중등학생, 대학생, 성인 등을 대상으로 한 맞춤형 프로그램을 개발할 필요가 있다.

2. 향후 뉴제주 운동 실천전략

1) 뉴제주운동 추진 Governace체제 구축

다원화사회에 있어서 제일 중요한 것은 민간부문과 공공부문의 협력체제를 통해 경쟁력 있는 지역발전체제를 구축하는 것이다. 즉, Governace체제를 구축해야 한다. 뉴제주운동을 추진함에 있어서도 이런 Governace체제 구축을 통해 상호간의 역할 분담을 통해 상호간의 협력적 시너지 효과를 창출해야 한다.

이런 협력체제 속에서 민간부문은 쇄신적 사회체제를 구축할 수 있는 아이디어와 사업을 발굴하여 스스로 추진하되, 민간부문의 부족한 역량에 대해서는 지방자치단체가 차등적 접근 속에서 행재정적 지원을 도모해야 한다.

특히 지방자치단체는 제약된 자원을 효율적으로 활용하여 이의 극대적 효과를 창출해 나가기 위해서는 경쟁과 성과에 기초한 지원을 유지해야 한다. 그래야만 지방자치 후 강화되고 있는 의존적인 사회체질이 개선될 것이다. 다만 스스로의 노력에도 불구하고 외부적 경쟁력을 확보하기 어려운 부문과 지역에 대해서는 균등성의 원칙에 의해 기본적 지원을 도모해야 한다.

2) 충분한 뉴제주운동사업 예산 확보 및 계획적 집행

지난 1년간의 뉴제주운동은 선진형 도민의식 함양, 자립적 지역발전의지 고취 등 다양한 긍정적 성과를 창출로 제주사회체제 변화를 도모하고 있다. 특히 특별자치도 마을가꾸기운동 등은 지역주민 스스로가 지역의 차별화된 자원을 브랜드화하여 지역의 경쟁력을 만들어 나가는 등 새로운 접근이 이루어지고 있다. 그럼에도 불구하고 뉴제주운동의 효과를 가속화하는데는 보상적 차원의 인센티브와 각종 자발적 사업에 대한 사업비 확보가 문제였다.

이를 위해서는 뉴제주운동의 필요성을 인식하여 이와 관련된 예산을 공식적인 예산 항목에 편성하여 매년 일정부분의 예산을 확보해야 한다. 또한 제주특별자치도가 뉴제주운동의 중점점과제별 세부추진계획 수립 해서 계획적이고 효율적인 뉴제주운동을 전개함으로써 예산낭비를 줄여야 한다.

그리고 제주의 NGO 등과 연계해서 뉴제주운동을 추진함으로써 지역주민의 호응

도 얻고 예산측면에서 부담도 경감할 수 있도록 한다.

3) 지역정치지도자의 선도적 리더십 구현

21세기 리더에게는 세 가지 역할이 필요하다. 첫째, 리더는 불확실한 상화에서 방향을 제시할 수 있어야 한다. 둘째, 변화와 혁신을 관리하는 변혁주도자(transformer)가 되어야 한다. 셋째, 조직구성원의 역량을 동기부여를 통해 최대한 발휘되도록 하는 활력고취자(energizer)가 되어야 한다.

과연 제주지역의 정치지도자들은 이런 미래지향적인 리더십을 발휘하고 있는지 고민해야 한다. 최근 제주지역은 해군기지 건설여부를 놓고 도민간의 많은 논쟁이 이루어지고 있고 이것이 도민간 갈등을 초래하고 있다.

따라서 지방정치지도자들은 지역주민들의 의견을 충분히 수렴하되 역사적 책임의식을 갖고 자치권을 행사해야 한다. 지방자치 후, 지역주민의 의견을 행정에 반영하는 민주성이 중요한 가치가 되었다. 하지만 행정능률성 역시 간과해서는 안되는 중요한 이념이다.

시대에 따라 주도적 가치는 변화되어 왔다. 즉, 행정의 민주성과 능률성의 조화가 필요한 것이다. 따라서 향후 뉴제주 운동의 실천과 그 성과를 담아내기 위해서는 공공부문의 앞장서 실천하는 것 뿐만 아니라 특히 행정 및 정치리더의 적극적 솔선수범하는 자세를 보여야 할 것이다.

4) 성과주의 인사시스템 강화

‘제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법’ 제57조에는 지방공무원법 제39조의3제2항의 규정에도 불구하고 우수공무원의 특별승진요건 등에 관한 사항은 도조례로 정할 수 있다고 규정하고 있다.

이점을 적극 활용하여 해당 전체 직급승진자 중 10%를 우수 공무원에게 할당함으로써 공무원의 적극적인 행정자세를 확보할 수 있다. 이때 정실적 문제가 발생할 수 있으므로 이 특별승진에 대한 심사는 인사위원회에서 담당하도록 한다.

제주특별자치도 전략은 제주의 미래의 모습을 그릴 수 있는 수단과 도구에 불과하고 이 도구와 수단을 효율적으로 활용하여 제주의 비전을 달성하는 것은 제주도

의 책임이다.

따라서 제주의 혁신적 발전주체들이 상생적 협력관계 속에서 제주발전에 대한 공동운영, 공동책임의식을 가져야 한다. 특히 공무원들의 역량 확보와 이를 발휘할 수 있는 제반여건을 구비하는 것은 시급한 과제이다.

이제 제주특별자치 하의 제주도지방공무원들은 명실 공히 지역발전의 핵심적 주체로서의 역할과 책임, 그리고 이를 수행할 수 있는 역량을 확보해야 한다. 이에 대한 정책적 관심이 요구된다 하겠다.

5) 공공부문 경쟁주의 도입

개방형 임용을 통해 조직의 혁신을 도모하고자 하였지만 개인 혼자 힘으로 조직에 새로운 바람을 불어일으키는데 한계가 있다. 기능 전체에 대한 민간위탁을 통해 경쟁체제를 갖추는 것이 필요하다.

위탁자연사박물관, 문화회관, 인력개발원 등에 대해서 현재 담당하고 있는 공무원과의 운영제안서를 수령하여 이를 평가하여 운영주체를 결정하도록 한다. 이는 영국의 강제경쟁입찰제도에서 비롯된 것으로, 단순히 사업소에 한정될 것이나 아니라 공보관실, 정책기획실 등 자치단체의 본래적 기능에 대해서도 접근을 시도할 필요가 있다. 자치단체의 공보기능, 정책기능에 대해서 대학, 연구기관과의 경쟁을 통해 기능의 효과성을 도모해야 한다.

6) 조장적 · 후원자 역할로의 전환

이제 지방자치단체의 역할은 조정과 후원역할을 담당해야 한다. 지방자치단체가 지역의 모든 문제를 해결하는 것은 어렵다. 그 만큼 사회가 다원화되어 있고 이해관계가 상충되어 있기 때문이다.

따라서 정책을 개발함에 있어 수혜정책 대상 집단의 어느 정도의 자기희생을 요구하는 정책으로 개발해야 한다. 예를 들면, 감귤의 산지폐기에 대한 지방자치단체의 전액 보상이 아니라 최소한 어느 정도의 산지폐기는 자기희생을 전제로 한 보상이 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우, 생산자는 자기 스스로 생산량을 조절할 수 있는 판단능력을 상실하고 의존성을 갖게 된다. 이에 대한 풍토가 개선되지 않고는

자체적 경쟁력을 확보할 수 없다고 생각한다.

또한 복지정책에 있어서도 기본적 사회복지에 대해서는 자치단체가 직접 간여하는 것이 필요하다. 하지만 지역사회 기부문화 등 민간부문의 상호의존적 네트워크를 구축할 수 있도록 정책방향을 잡아야 할 것이다.

사회복지에 기여한 기업, 개인 등에 대한 각종 지방세 감면, 사업참여 우선권 부여 등을 통해 제주지역 전체가 하나의 수놓음 복지공동체로 형성될 수 있도록 조장적 역할을 담당할 수 있는 방향으로 정책을 추진해 나가야 한다.

7) 뉴제주운동추진 강력한 민관 합동의 혁신지도부 구성

뉴제주운동을 현실화시킬 수 있는 강력한 혁신지도부가 있어야 한다. 특히 지역사회는 각종 연에 얽혀져 있는 현상 유지적·보수적 성향의 사람들이 지도층을 이루고 있는 경향이 많기 때문에 혁신 지도부를 구성하기가 어려우며, 설사 구성된다 하더라도 그 활동에 있어서 한계를 느끼기 쉽다.

따라서 주민적 지지를 강력하게 받는 혁신지도부의 구축을 위한 전략과 전술이 강구되어야 하는데 우선적으로 제주도, 제주상공회의소, 지역대학, NGO협의체, 지역언론 등이 중심이 되어 TaskForce팀을 구성하여 도민대토론회를 개최하여 뉴제주운동에 대한 전도적 공감대를 형성하고 이를 바탕으로 (가칭)‘뉴제주운동추진본부’의 혁신적 지도부를 구성하는 방안도 있다.

8) 성과에 기초한 읍면별 포괄개발비 운영

뉴제주 운동에 기초한 비도를 정하지 않은 포괄개발비를 운영한다. 포괄개발비 운영 첫 사업시기에는 각 읍면에 동일한 사업비를 지원하지만 차기년도에는 각 읍면별 성과를 평가하여 차등적으로 지원한다.

- 물론 얼마나 사업비를 효율적으로 사용하였고 해당 지역뿐만 아니라 제주지역 전체에 기여하였으며 해당 읍면의 자기 부담 등 객관적 합리적 성과평가지표에 의해 평가되어야 한다.
- 이 평가결과에 의해 성과가 미흡한 해당 읍면에 대해서는 성과미흡비율만큼 사업비 지원을 줄이되, 반면에 성과가 높은 지역에 대해서 성과제고비율만큼

더 많은 사업비를 지원함으로써 지역의 자립적 발전체제를 구축하는데 기여할 수 있는 사회적 분위기를 조성한다.

9) 각종 사업비지원심의위원회 구성 운영

예산편성시기만 되면 시혜성 사업비에 대한 논란이 있고 각 이해단체들은 조직의 예산을 확보하기 위해 자치단체장과 지방의회 의원들에 대한 정치적 접근을 시도한다. 이로 인해 예산은 왜곡 배분되는 현상을 초래한다.

모든 단체나 조직이 요구하는 사업에 대해서는 지역발전에 대한 효과가 있어야 하며, 그 효과는 도민 전체에게 귀속되어야 한다. 특정단체나 조직을 위한 예산집행은 되도록 지양해야 한다. 이런 사업비 배분에 대한 공정성을 확보하기 위해서 각종 단체나 마을에서 요구되는 사업비에 대해서는 ‘사업비지원심의위원회’ 승인을 득하도록 한다.

‘사업비지원심의회위원회’는 이해관계가 없는 시민단체, 학계, 언론계 등 중립적인 인사로 구성하며 단순한 자문을 수행하는 것이 아니라 예산편성권을 부여해야 한다.

V. 결 론

뉴제주운동의 가장 큰 목적은 제주지역의 자치역량을 도모하기 위해 시민의식을 선진화하는 것이다. 이를 성공시키기 위해서는 제주도민의 적극적 참여와 실천이 매우 중요하다. 앞서 설명했듯이 이를 위해서는 민간부문이 중심이 된 추진체계 확립이 필요하며 실행과정에서의 마을단위의 구심적 역할 조직이 필요하다. 그러나 이러한 조직구성이 인위적으로 이루어질 경우 오히려 부작용 및 역효과가 일어날 가능성이 크기 때문에, 단기적으로는 마을의 대표단체인 주민자치위원회를 중심으로 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있다.

또한 제주지역의 주요기관인 교육청, 경찰청, 관광협회, 상공회의소 등 주요기관의 총체적 협력이 필요하다. 공공기관간 뉴제주 운동 양해각서 체결 수준의 협력을 넘어 실천사업으로 연결될 수 있도록 총체적 협력 노력이 필요한 것이다. 의식개혁 운동은 무엇보다 교육과 계도가 중요한 성공요인임. 따라서 교육청과 경찰청의 역할

이 상당히 중요하다고 본다.

뉴제주 운동은 자율참여를 바탕으로 하되, 성인의 의식 및 행태는 쉽게 변화하기 어렵기 때문에 적절하고 합리적 범위내에서 규제적 행정행위를 강화할 필요도 있다. 이러한 부분은 자치경찰 공권력을 통해 기초질서 사범, 환경사범, 불합리한 송객수수료 등으로 관광질서를 흐리는 행위에 대해 엄중하게 대처해야 할 것이다.

마지막으로 지역 오피니언 리더들의 공감대 형성이 필요하며, 지역언론의 역할이 매우 중요하다. 뉴제주 운동의 확산과 촉매작용을 위해서는 지역 오피니언 리더들의 참여와 공감대가 필요하다. 지역내 전문가 집단, 시민단체, 언론 등에 뉴제주 운동의 불씨가 꺼지지 않았음을 보여주면서, 도내 주요 오피니언 리더들이 뉴제주 운동에 참여할 수 있는 장(場)을 마련해야 할 것이다. 또한 특별자치도 자립 철학을 도민들게 스며들고 새로운 제주를 창조하기 위해서 지역언론의 역할은 매우 중요하다. 뉴제주 운동 캠페인을 지속적으로 추진하며, 지역언론사들이 뉴제주운동추진협의체를 구성하여 공동사업을 추진할 경우 화합과 통합의 행태를 보여주면서 그 시너지는 상당할 것이다.

뉴제주운동의 성공은 기본적으로 지역주민들이 제주병에 대한 심각성을 인식하고 이를 고치려는 의식개혁이 요구된다. 하지만 의식개혁이란 것이 단순히 교육을 통해 해결될 수 있는 부문도 아니다. 병을 고치려는 의지와 더불어 효과적인 처방이 필요한 것이다. 그 처방적 역할은 자치단체가 해야 한다. 이제 모든 지원은 경쟁과 성과에 기초해서 이루어진다는 사회적 분위기를 조성하는 것이 필요한 것이다.

참고문헌

- 김성준·김성수(1998), “지역사회 주민의 공동체 의식에 관한 연구, 지역사회개발 연구, 제23집 2호
- 김호정(1999), “행정풍토와 관료의 부태행태, 한국정치학회보, 제33권 2호
- 양덕순(2004), 「지방자치경영론」, 서울: 오름
- 정부혁신지방분권위원회(2005), 「참여정부의 지방분권」
- 제주도특별자치도(2007), “뉴제주운동 추진전략”
- 제주발전연구원(2007), 「뉴제주운동 2차년도 추진방향과 전략」