

# 제주지방정부의 집권 및 정책변화 연구 : 민선1기 이후

김 남 수\*

## < 목 차 >

- |                     |                  |
|---------------------|------------------|
| I. 서론               | IV. 민선 기별 정책의 특징 |
| II. 연구의 틀           | V. 마무리           |
| III. 민선 기별 정책변화의 내용 | <참고문헌>           |

## < 국문 초록 >

우리 나라는 1995년 7월 1일에 전국적으로 동시지방선거(광역자치단체장과 기초자치단체장)가 시행되면서 바야흐로 지방자치시대의 개막을 열었다. 말하자면 정부는 그 동안 광역단체장인 도지사를 대통령이 직접 임명하는 관선시대를 운영해 오다가 지방선거에 의해 지역주민이 직접 선거에 의하여 선출되는 민선 지방시대를 열었다. 민선시대는 곧 지방의 특성을 존중하는 지방자치가 본격적으로 부활됨을 의미한다. 지방자치의 시작은 곧 우리나라 정치 및 행정 발전에 커다란 도약과 발전을 할 수 있는 계기를 마련했다고 할 수 있다.

이러한 시대상황의 변화에 맞추어 제주지역에도 많은 변화와 발전을 할 수 있는 토대를 수립하게 되었다. 제주는 타 지방과 달리 많은 단점과 장애물을 지니면서도 한편으로는 제주만의 강점도 가지고 있다. 이제 이러한 민선시대에 접하여 제주지역에도 민선 1기 초대 도지사로 신구범 지사가 선출되어 제주의 지방자치 시대를 열었고, 그 이후 현재 민선 6기가 진행되고 있다.

\* 제주한라대학교 교수

따라서 본 글은 민선 기별 도지사가 임기내 제시되었던 도정운영 및 실천전략 등을 구체적으로 살펴보고, 중점적인 정책구상 및 방향 등을 분석하여 21세기 제주가 미래 특별자치도로서 지향해야 할 목표와 방안을 모색하였다.

**핵심어:** 제주지방자치, 민선시대, 정책변화, 이념, 실천전략

## I. 서론

우리 나라는 1995년 7월 1일에 전국적으로 동시지방선거(광역자치단체장과 기초자치단체장)가 시행되면서 바야흐로 지방자치시대의 개막을 열었다. 정부는 그 동안 광역단체장인 도지사를 대통령이 직접 임명하는 관선시대를 운영해 오다가 지방선거에 의해 지역주민이 직접 선거에 의하여 선출되는 민선 지방시대가 열었다. 민선시대는 곧 지방의 특성을 존중하는 지방자치가 본격적으로 부활됨을 의미한다. 지방자치를 통하여 지역의 주민이 주인이 되는 풍토가 조성되었고, 지방 스스로 자체 권한을 가지고 다양한 정책결정을 할 수 있도록 하였다. 지방자치의 시작은 곧 우리나라 정치 및 행정 발전에 커다란 도약과 발전을 할 수 있는 계기를 마련했다고 할 수 있다.

이러한 시대상황에 맞추어 제주지역에도 많은 변화와 발전을 할 수 있는 토대를 수립하게 되었다. 제주는 도단위의 광역행정체제속에서 움직이고 있지만 지난 20여년 간 많은 우여곡절을 겪으면서 나름대로 제주의 긍지와 자존을 지켜왔다. 제주는 삼면의 바다로 둘러싸여 있어 육지라는 본토와 멀리 떨어져 있는 섬이라는 자연적·지리적 조건에 직면해 있다. 그렇지만 제주는 전국의 1% 이미지를 극복하며, 제주사람들은 나름대로 자량과 긍지를 가지고 살아왔다. 어쩌면 제주는 타 지방과 달리 많은 단점과 장애물을 지니면서도 한편으로는 제주만의 강점도 가지고 있다고 할 수 있다.

제주는 이제 이러한 민선시대에 접하여 민선 1기 초대 도지사로 신규범 지사가 선출

되어 제주의 지방자치 시대를 열어나가게 되었다.<sup>1)</sup> 그 이후 현재 민선 6기가 진행되고 있다. 제주는 민선1기 이후 대내외적으로 많은 과제와 발전이 있어왔다. 특히 2006년 7월1일로 제주는 타 시도와 달리 제주를 특별한 지위를 부여함으로써 유일하게 도단위 광역자치단체로는 처음으로 제주특별자치도가 탄생하게 되었다. 그 이후 중앙정부의 권한이 대폭 제주특별자치도로 이양됨으로써 특별자치도로서의 위상을 정립하고 있다. 아울러, 제주를 제주국제자유도시라는 이미지를 구축하는 디딤돌을 마련하는 계기가 되어왔다. 이처럼 제주는 지속적인 제주국제자유도시의 추진과 특별자치도라는 모범적인 지방자치를 구축함으로써 타 지방자치단체에 좋은 모델을 제공해야 하는 책무를 갖게 된다.

그 동안 1995년 민선1기 이후 여러 민선 도지사를 거치면서 국내·외적으로 시대변화에 적응하며 임기내 제주의 다양한 정책들을 펼쳐왔다. 말하자면, 민선 기별 또는 도지사의 성향에 따라 제주가 가야할 최고의 가치 및 목표, 이념을 토대로 정책들이 수립·집행되어 왔다. 따라서 본 글에서는 기별 도지사가 임기내 제시되었던 도정운영 및 실천전략 등을 구체적으로 살펴보고, 중점적인 정책구상 및 방향 등을 분석하여 21세기 제주가 미래 특별자치도로서 지향해야 할 목표와 방안을 모색해 보고자 한다.

## II. 연구의 틀

본 장은 제주의 민선시대를 맞이하여 민선 1기부터 민선 6기까지 제주도정이 내세우며, 추진하고자 하는 내용을 살펴보기 위하여 <그림1-1>과 같이 크게 세 가지 측면 즉 첫째, 이념 및 목표 둘째, 실천전략 셋째, 정책성과 등으로 구분하여 분석을 하기 위한 연구의 틀을 제시한다.

우리 나라는 지방자치법에 의하면 민선자치시대 도지사의 임기는 4년으로 되어 있다.

1) 민선 1기: 신구범 지사(1995.7.1.-1998.6.30.), 민선 2기: 우근민 지사(1998.7.1.-2002.6.30.), 민선 3기: 우근민 지사(2002.7.1.-2004.4.27.), 김태환 지사(2004.6.7.-2006.5.8.), 민선 4기: 김태환 지사(2006.7.1.-2010.6.30.), 민선 5기: 우근민 지사(2010.7.1.-2014.6.30.), 민선 6기: 원희룡 지사(2014.7.1.- 현재)

따라서 임기내 도지사는 도정의 방향을 제시하며 자신의 행정철학을 실천적으로 펼쳐나가기 위한 비전을 밝히게 된다. 도지사 개인의 성향에 따라 비전 및 정책구상에 많은 변화가 있게 된다. 특히 제주는 민선 이후 흔히 3김시대라 할 수 있는 3명(신구범지사, 우근민지사, 김태환지사)의 도지사가 번갈아 가면서 도정을 책임져 왔다. 따라서 그간 민선1기 이후 민선 6기 현재까지 민선 기별 제주의 정책변화의 흐름과 방향을 모색해 본다.

우선 이념 및 목표는 당선된 도지사로서 4년 임기가 시작하는 출발점에서 제시하게 되는 제주의 비전 및 가치라 할 수 있다. 하지만, 민선 도지사가 4년 주기로 바뀔에 따라 도정의 기본 가치는 변화하게 되고, 그에 따른 후속 실천 전략들도 달라지게 된다. 그러므로 이념 및 목표는 도지사가 업무를 추진하기 위하여 처음으로 제주도민들에게 천명하는 자신의 도정 철학이라고 할 수 있다. 다음으로 실천전략은 이념 및 목표 추구를 구체적이고 세부적으로 실천하는 프로그램이다. 말하자면 제주의 이념 및 목표 실현을 위하여 제주의 특성화 및 분야별 세부적이고 실천가능한 목표라고 할 수 있다. 마지막으로 정책성과는 연도별로 달성되어진 결과물들이다.



〈그림1-1〉 연구의 틀

### Ⅲ. 민선 기별 정책변화의 내용

정부는 1995년 이전까지 대통령이 도지사를 임명하여 지방을 운영하는 관선체제를 유지해 왔다. 그런데 1995년 6월 광역자치단체장을 지방의 지역주민들의 직접 선거를 통하여 도지사를 선출하는 민선 지방자치 시대를 열게 되었다. 이에 맞추어 제주 는 지방자치 민선 1기 도지사로서 신구범 지사를 선출함으로써 바야흐로 민선 지방 자치시대가 시작되었다. 따라서 본 장에서는 민선 1기부터 민선 6기까지의 시간 범 위를 통하여 주요 도정 이념 및 목표와 정책성과 등 주요 정책변화의 흐름을 살펴보 고자 한다.

#### 1. 민선 1기

민선 1기는 1995년 7월 1일부터 1998년 6월 30일에 이르러 그 동안 관선체제에서 벗어나 민선체제로의 시작을 의미한다. 도지사는 제주지역 광역지자체 선거에 의해 신구 범 지사가 선출되었다. 민선 1기는 ‘위대한 제주시대를 연다’는 최고 이념을 바탕으로 본 격적인 민선시대의 출발을 알렸다. 이에 맞추어 1995년을 ‘세계화의 원년과 지방화의 원 년’이라는 목표와 함께 제주의 위대한 비전을 제시하였다. 그에 맞추어 실천전략으로 ① 활력있는 제주산업 ② 균형있는 제주개발 ③ 자주하는 제주정신 ④ 헌신하는 제주행정 등 4가지 전략을 수립하였다.

따라서 민선 1기가 제시하고 있는 실천전략에 따라 중점적인 정책과 주요 성과를 중 심으로 살펴보고자 한다.<sup>2)</sup>

첫째, 경제 및 산업 측면에서 제주의 2대 중추산업인 관광 및 1차 산업의 경쟁력을 강화한다. 이를 위해 ① 관광시설 확충 및 국내외 관광객 유치 확대 그리고 새로운 관 광이벤트 발굴 등 관광의 국제경쟁력을 강화한다. ② 관광단지·지구사업의 본격 추진과

2) 제주특별자치도. 도정백서 1995. pp.64-68, 제주특별자치도. 도정백서 1996. pp.58-62, 제주특별자치도. 도정백서 1997. pp.48-52.

관광기반 확충 등 동아시아권 관광거점 구축을 위한 여건을 조성한다. ③ 경쟁력 있는 1차산업(감귤 및 농수축산업 등)을 수출산업으로 전환·육성한다.

둘째, 개발 및 환경 측면에서 ① 제주도개발특별법에 따라 제주도종합개발계획<sup>3)</sup>을 본격 추진한다. ② 제주의 생명인 제주환경의 보전 시책<sup>4)</sup>을 우선 구현한다. ③ 전국 최초 지리정보시스템(GIS)을 구축하여 중산간지역의 난개발 방지 및 지하수 보호를 강화한다.

셋째, 제주정신 및 행정 측면에서 ① 제주의 세계화를 위해 제주 전통문화의 원천인 삼무정신<sup>5)</sup>을 재창출한다. ② 삼무, 수놓음, 즙냥 등을 제주인의 제주정신으로 재창조한다. ③ 지방화 시대에 맞추어 신축성있는 지방행정체제를 구축해 나간다. ④ 지방행정조직을 경영행정조직으로 개편하고, 행정의 자율성과 전문성 강화를 위해 민간의 경영마인드를 도입한다. ⑤ 지역정보화를 위해 도정종합정보시스템과 관광·감귤종합정보시스템 개발을 추진한다.

넷째, 문화 및 복지 측면에서 ① 대륙성과 해양성이 융합된 ‘제주섬 문화’이미지를 구축한다. ② 전통문화 유산의 보전·전승과 야간 관광 등 특성있는 문화관광자원을 개발한다. ③ 제주지역의 특성에 맞는 제주형 복지시책을 수립한다.

## 2. 민선 2기

민선 2기는 1998년 7월 1일부터 2002년 6월 30일에 이르는 기간이다. 도지사로는 우근민 지사가 선출되어 임기를 시작하였다. 민선 2기는 ‘100만 제주인 함께 열린세계로’라는 이념을 내세워 민선 2기의 지방자치시대가 시작되었다. 민선2기에는 그에 맞추어 실천전략으로 ① 지역경제의 안정 ② 참여자치의 실현 ③ 문화예술의 진흥 ④ 미래제주의 설계 등 4가지 전략을 수립하였다.

3) 1994년부터 2001년까지 8조 2,144조원을 산업진흥, 생활권 정비, 사회간접자본의 확충, 환경보전 등에 투자하여 제주도가 동북아시아 지역에서 국제수준의 휴양 관광지로써 역할을 하는 섬문화중심 개발에 목표를 두고 있다.

4) 대기, 수질, 토양 등의 근본적인 환경보전을 위한 장단기 시책을 수립하고, 범도민 불량환경 추방운동을 추진함으로써 도민들의 환경친화적인 의식전환과 환경보전에의 참여를 확대한다.

5) 삼무는 대문, 도둑, 거지가 없다는 것이다.

따라서 민선 2기가 제시하고 있는 실천전략에 따라 중점적인 정책과 주요 성과를 중심으로 살펴보고자 한다.<sup>6)</sup>

첫째, 미래제주 측면에서 제주국제자유도시 건설 기반을 구축한다. 이를 위해 ① 제주의 이미지를 국제적 시각에 맞게 제주도 CI 개발을 수립한다. ② 세계적인 관광·휴양·쇼핑 등 서비스 및 지식기반 산업을 선도할 전략기지를 건설한다. ③ 민자유치 활성화 및 관광단지개발의 차별화한다. ④ 도전역 면세지역화와 중국관광시장을 집중 개척한다. ⑤ 신공항 건설 및 항만 확충 등 제주를 준거점(허브) 지역으로 구축한다.

둘째, 경제 측면에서 지역경제를 활성화한다. 먼저 친환경적 1차산업의 경쟁력을 강화한다. 이를 위해 ① 감귤산업의 종합적인 중장기 발전계획 및 전략을 수립한다. ② 친환경적 농축수산 기반을 구축한다. 다음으로 관광산업의 경쟁력을 강화한다. 이를 위해 ① 야간 관광시설 및 대형쇼핑센터 확충, 해외 마케팅 기반 마련 등 관광객 유치를 확대한다. ② 중국관광시장을 집중 개척해 나간다. ③ 제주도개발특별법 개정을 통해 외국인본 유치를 위한 제도를 개선한다. 그리고 천혜의 자연환경을 바탕으로 스포츠 산업을 집중 육성한다. 이를 위해 ① 전국 국제스포츠 대회를 적극 유치 확대한다. ② 동절기 제주지역 전지훈련 장소로 집중 투자 유치한다.

셋째, 참여자치 측면에서 실질적인 참여자치를 실현한다. 이를 위해 ① 각계각층의 직능대표로 구성된 참여자치 위원회를 설치 운영한다. ② 여성의 사회참여 확대와 여성문제 정책 연구 개발을 위한 여성특별위원회를 설치한다. ③ 도정 참여기회 확대 등 시민단체를 지원 육성한다.

넷째, 복지, 문화, 환경 측면에서 ① 사회취약계층 복지, 장애인 종합복지 및 보건의료서비스 수준을 향상시킨다. ② 영·유아 보육사업을 확대 지원한다. ③ 제주문화의 세계화 기반 조성 등 역사, 전통, 문화를 자원화한다. ④ 광역하수종말처리시설 확충 및 지하수 자원을 합리적으로 보전한다. ⑤ 도전역 지리정보시스템 구축 및 대체에너지 확대 보급한다.

6) 제주특별자치도, 도정백서 1998-1999, pp.79-83, 제주특별자치도, 도정백서 1999-2000, pp.50-53.

### 3. 민선 3기

민선 3기는 전반기 체제와 후반기 체제로 구분하여 운영되었다. 전반기 체제에는 우근민 지사체제(2002년 7월1일~2004년 4월 27일)로 도정이 운영되었고, 후반기 체제에는 김태환 지사체제(2004년 6월 7일~2006년 5월 8일)로 도정이 운영되었다. 전반기 체제에는 ‘세계를 향한 강한 제주’라는 이념을 내세웠고, 그에 따른 실천전략으로써 ① 국제자유도시의 성공적 추진 ② 미래지식산업의 전략적 육성 ③ 선진복지사회의 모범적 실현 ④ 지역문화예술의 창조적 계승 등 4가지 전략을 수립하였다. 또한, 후반기 체제에는 ‘제2의 도약 제주, 하나된 힘으로’라는 이념을 내세웠고, 그에 따른 실천전략으로써 ① 희망을 심는 선진제주경제 실현 ② 도민주도의 국제자유도시 추진 ③ 미래를 여는 특별자치지역 완성 ④ 자립협력의 제주복지사회 구현 ⑤ 특성을 살린 탐라문화예술 진흥 등 5가지 전략을 수립하였다.

따라서 민선 3기는 전반기와 후반기로 구분하여 제시하고 있는 실천전략에 따라 중점적인 정책과 주요 성과를 중심으로 살펴보고자 한다. 먼저 전반기 실천전략에 따른 중점 정책과 주요 성과를 살펴보면 다음과 같다.<sup>7)</sup>

첫째, 국제자유도시 측면에서 ① 제주국제자유도시특별법에 근거하여 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략을 마련한다. ② 제주지역 특성과 여건을 반영한 제주형 자치모델을 구축한다. ③ 지방의 창의성과 잠재력 발굴 및 지방분권화시대에 걸맞는 행정체제로 개편한다. ④ 기업하기 좋은 국제자유도시 투자여건을 조성한다.

둘째, 경제 측면에서 제주의 2대 지주 산업인 관광산업과 감귤농업 등 1차산업을 미래 지식산업과 전략적으로 연계 발전시킨다. 이를 위해 ① 감귤 고품질·적정생산, 우량종자 생산, 청정농산물 생산 등 1차산업을 고도화한다. ② 제2 국가대표 선수촌 유치 등 스포츠산업을 강화시킨다. ③ 중국관광객 수요증가에 따른 관광 홍보 및 인프라를 구축한다. ④ BT·IT 등 지식산업의 발전 잠재력을 강화시킨다. ⑤ 신성장 동력산업으로 제주형 미래산업 기반을 구축한다.

셋째, 문화 측면에서 ① 문화예술인의 자율적 창작 지원 및 문화예술 기반을 확충한다.

7) 제주특별자치도, 도정백서 2001-2002, pp.58-60,

② 각종 문화유산의 발굴 보전과 전통문화 전승 기반을 확충한다.

넷째, 복지 측면에서 ① 저소득 계층 지원 확대 및 장애인 편의시설 확충 등 특화된 제주형 복지시책을 구현한다.

다섯째, 환경 측면에서 ‘청정 제주’ 환경역량을 강화한다. 이를 위해 ① 국제자유도시 추진과 대등한 수준으로 청정환경을 보전한다. ② 제주의 생명수인 지하수 자원을 체계적으로 관리한다. ③ 환경분야 정책의 국제화·전문화를 도모한다.

그리고 후반기 실천전략에 따른 중점 정책과 주요 성과를 살펴보면 다음과 같다.<sup>8)</sup>

첫째, 특별자치 및 국제자유도시 측면에서 먼저 제주특별자치 지역 실현을 위한 기반을 구축한다. 이를 위해 ① 입법·재정·조직·인사 등 자치권을 부여하는 제주특별자치 지역 기본 구상안을 마련한다. ② 도민의 자율성 및 민주성 등 지역사회의 자치역량을 강화한다. ③ 제주지역에 부합한 자치 환경을 구축하고 21세기 제주형 자치모형을 추진한다. 다음으로 변화를 선도하는 국제자유도시를 본격적으로 출발한다. 이를 위해 ① 제주 국제자유도시종합계획을 보완하여 명실공히 국제자유도시를 추진한다. ② 인·허가 및 투자 절차 간소화 그리고 제주도투자유치촉진조례 제정 등 투자유치를 강화한다.

둘째, 경제 측면에서 지역경제 자생력 강화 및 신성장 미래산업을 육성한다. 이를 위해 ① 관광산업과 감귤 등 1차산업을 고도화한다. ② 고품질 감귤생산·유통혁신 등을 통해 수출을 확대한다. ③ 제주관광공사 설립의 타당성 검토 등 관광마케팅 및 관광경쟁력을 강화한다. ④ IT·BT 등 첨단산업을 제주형 미래 산업으로 집중육성한다. ⑤ 4대산업(관광산업, 건강부티산업, 친환경 농업산업, 디지털콘텐츠 산업)을 전략산업으로 집중육성한다. ⑥ 풍력, 태양, 해양 등 청정·신재생 에너지 산업을 집중육성한다.

셋째, 복지 및 안전 측면에서 ‘수놓음 정신’이 배어있는 참여복지를 실현한다. 이를 위해 ① 노인과 장애인 등 저소득층 생활을 보장하고, 인프라를 구축한다. ② 국내 최고의 장수지역에 걸맞는 선진국형 노인복지정책을 시행한다. ③ 보육서비스 및 보건의료서비스를 확대한다. ④ 도민이 행복하고 건강한 국내 최고 수준의 사회안전망을 구축한다.

다섯째, 문화 및 환경 측면에서 독특한 지역문화 콘텐츠를 육성하고 인간·환경중심의 지속가능한 개발에 집중한다. 이를 위해 ① 제주문화 예술의 진흥을 위한 기반을 구축

8) 제주특별자치도, 도정백서 2003-2004, pp.63-71.

한다. ② 21세기 신 영상문화산업 육성과 제주 자연유산의 유네스코 등록을 지속적으로 추진한다.

#### 4. 민선 4기

민선 4기는 2006년 7월 1일부터 2010년 6월 30일에 이르는 기간이다. 도지사로는 김태환 지사가 선출되어 임기를 시작하였다. 민선 4기는 제주특별자치도의 출범과 함께 시작되어 제주가 명실 공히 한국 지방자치의 시범도로서 위상을 갖게 되었다. 그러한 점에서 민선 4기의 시작은 ‘인간, 환경, 지식중심의 쾌적하고 풍요로운 제주국제자유도시’라는 이념을 바탕으로 ‘제주특별자치도의 완성’ 구축을 위한 목표를 제시하였다. 민선 4기에는 그에 맞추어 실천전략으로 ① 당당한 자치제주 ② 튼튼한 선진경제 ③ 따뜻한 복지사회 ④ 독특한 문화예술 ⑤ 깨끗한 생태환경 ⑥ 희망찬 평화의 섬 등 6가지 전략을 수립하였다.

따라서 민선 4기가 제시하고 있는 실천전략에 따라 중점적인 정책과 주요 성과를 중심으로 살펴보고자 한다.<sup>9)</sup>

첫째, 제주자치 측면에서 도민과 함께 뉴제주 운동과 특별자치도를 성공적으로 추진한다. 이를 위해 ① 새로운 제주시대를 창조하기 위한 범도민 사회개혁 실천운동으로 뉴제주 운동을 펼친다. ② 3대 핵심과제(쇼핑관광 면세지역화, 법인세율 인하, 항공자유화)와 4+1 핵심산업(관광, 교육, 의료, 1차산업) 육성을 위해 제도적 개선에 매진한다. ③ 목표 및 성과중심의 규제완화와 도민의 자치역량강화 및 맞춤형 자치경찰을 운영한다.

둘째, 경제 측면에서 제주국제자유도시로서의 위상 및 경쟁력 제고와 부문별 산업(1차산업, 관광, 신성장산업)을 강화한다. 먼저 제주국제자유도시의 경쟁력 제고를 위해 ① 핵심산업 및 외국인 투자기반 구축 등 민간자본 투자유치를 확대한다. ② 신무(무규제, 무차별, 무불편) 프로젝트 추진으로 관광개발을 활성화한다. ③ 차별화된 고부가가치형 전략산업(제주 영어전용타운, 서귀포 제2관광단지)을 발굴 육성한다. ④ 국제자유도시

9) 제주특별자치도, 도정백서 2007-2008, pp.79-100.

겉맞게 국제교류의 다변화 등 지역의 역량을 강화한다. 다음으로 부문별 산업 중 1차산업을 보면 청정 1차산업의 경쟁력을 강화한다. 이를 위해 ① 농업생산성 향상 및 과학영농 기반 구축 등 전국최고의 복지농촌을 구축한다. ② 농산물 유통개선 및 공동상표 이용 등 제주형 친환경농업 육성 기반을 조성한다. ③ 한미 FTA 대응 등 고품질 감귤 안정생산과 유통혁신 기반을 확충한다. 그리고 관광부문에서는 관광, 스포츠, 회의산업 등을 재도약하고 글로벌 관광허브를 구축한다. 이를 위해 ① 고부가가치 회의산업의 경쟁력을 강화하고, 관광 수용태세 개선을 위한 인프라를 구축한다. ② 국내홍보 및 한류문화 관광객 등 외국인 관광객 유치에 전략적 마케팅 체계를 구축한다. ③ 부가가치가 높은 스포츠산업 발전을 위해 스포츠산업육성 중장기 마스터플랜을 수립한다. ④ 제6회 동아시아경기대회 제주 유치 등 세계적인 대회 유치 기반을 조성한다. 마지막으로 신성장 산업 부문에서 신성장동력 산업을 육성하고 지역경제를 규모화한다. 이를 위해 ① 고품향품 구매운동 및 1사1촌 자래결연 사업, 재래시장 활성화 등 민생경제 안정을 통해 지역경제를 활성화한다. ② 기술경쟁력 강화를 위한 산·학·연 연구개발지원 확충과 혁신형 중소기업을 육성한다. ③ 벤처종합지원센터 건립 등 과학문화도시 기반과 U-Jeju 정보인프라 기반을 구축하고, 건강·뷰티·바이오 생물 산업 등 첨단 지식산업을 육성한다. ④ 청정·신재생 에너지 공급체계를 확립한다.

셋째, 복지, 행정 측면에서 먼저 복지 측면에서 수놓음 정신으로 제주형 복지사회를 구현한다. 이를 위해 ① 저출산·고령사회에 대비한 정책기반을 마련한다. ② 저소득층 생활보장 지원을 확대하고, 장애인이 가장 편한 시범자치도 구현 등 수요자 중심의 맞춤형 복지시책을 강화한다. ③ 남녀평등 사회분위기 조성을 위해 (가치)제주종합문화센터를 건립하고, 저소득층·여성·청소년들이 행복한 가족사회만들기 사업을 추진한다. ④ 보건의료기관 의료서비스를 확대하고 국제자유도시에 걸맞는 선진 위생환경을 조성한다. 다음으로 행정 측면에서 도민만족성과중심의 창조행정을 운영한다. 이를 위해 ① 도민의 생활민원 해결 및 도민의 알권리 충족 등 도민 밀착형 행정서비스를 제공한다. ② 합리적인 인사행정 운영 및 지역 인적자원을 개발한다. ③ 뉴제주 운동 등 도민 체감형 창조적 행정혁신을 한다. ④ 공무원 지식관리 활동 강화 등 공직자 혁신의식을 제고한다.

넷째, 문화 측면에서 탐라문화예술의 창조와 제주유산을 세계화한다. 이를 위해 ① 제주 화산섬과 용암동굴 등 유네스코 세계자연유산 등재에 노력한다. ② 문화예술 인프라 확충 및 종교단체 협력지원을 강화한다. ③ 탐라 역사문화예술의 정체성 확립 및 문화유산의 체계적 보존관리 등 ‘창의문화 제주’을 실현한다. ④ 영상산업의 관광 자원화 및 생활 친화적 문화예술을 진흥한다.

다섯째, 환경 측면에서 환경보전과 개발이 조화를 이룬 광역도시를 조성한다. 이를 위해 ① 환경헌장 제정 및 환경교육의무제 도입 등 제주환경자원의 세계 최고 수준 기반을 구축한다. ② 제주형 물산업 육성을 위해 물산업 기본계획 수립과 물관리시스템을 구축한다. ③ 지역별 특성에 맞는 지역균형 개발과 고품격 문화향유 도시를 건설한다. ④ 제2공항 건설 등 광역 대중교통 체계를 확립한다.

여섯째, 평화의 섬, 안전 측면에서 43의 해결과 평화 번영의 섬을 구축한다. 이를 위해 ① 43의 해결을 통한 도민통합에 매진한다. ② 제주 세계평화의 섬 브랜드 가치를 극대화한다. ③ WHO공인 제주안전도시 인증사업 조기 달성 등 안전한 제주를 실현한다. ④ 자연재해 사전대비 체제 확립 및 선진형 자율방재 체제를 강화한다.

## 5. 민선 5기

민선 5기는 2010년 7월 1일부터 2014년 6월 30일에 이르는 기간이다. 도지사로는 우근민 지사가 선출되어 임기를 시작하였다. 민선 5기는 ‘세계가 찾는 제주, 세계로 가는 제주’라는 최고 이념을 바탕으로, 그 실현을 위해 ‘도민이 행복한 국제자유도시’라는 실천 목표를 내세웠다. 민선 5기에는 그에 맞추어 실천전략으로 ① 고도의 분권자치 구현 ② 세계 경제시장의 개척 ③ 다원화사회 복지 실현 ④ 국제 문화교류의 확대 ⑤ 환경자산의 가치 보전 등 5가지 전략을 수립하였다.

따라서 민선 5기가 제시하고 있는 실천전략에 따라 중점적인 정책과 주요 성과를 중심으로 살펴보려고 한다.<sup>10)</sup>

10) 제주특별자치도, 도정백서 2009-2010, pp.98-113, 제주특별자치도, 도정백서 2011-2012, pp. 72-97.

첫째, 분권자치 및 국제자유도시 측면에서 특별자치도형 기초자치단체의 부활을 추진한다. 이를 위해 ① 최적의 자치모형 개발 및 법적 근거를 마련한다. ② 주민밀착형 행정 및 시민 생활서비스를 위해 행정시에 과감한 자치권을 이양한다. ③ 고도의 분권자치와 국제자유도시에 걸맞는 권한을 이양한다. ④ 국제자유도시 경쟁력 강화를 위한 제도적 기반 확충을 위해 제2차 국제자유도시종합계획 12대 전략프로젝트를 본격 추진한다.

둘째, 경제 측면에서 세계시장의 개척을 위한 수출관련 전문지원부서로 통상협력본부를 설치하여 해외시장을 개척한다. 이를 위해 ① 제주공항 및 서귀포항 인근에 자유무역지구를 조성하고, 수출기업을 전략적으로 육성한다. ② 수출유관기관 유치 및 협력체계를 강화한다.

셋째, 복지 및 안전 측면에서 촘촘한 복지공동체 실현과 안전시스템을 강화한다. 이를 위해 ① 출산율 2.0 제주플랜을 수립하여 영유아 지원을 확대한다. ② 농어촌 지역 소재 보건소의 야간 진료 확대와 전문노인요양시설의 의료서비스 수준을 높이는 등 최고 수준의 공공의료서비스 체계를 구축한다. ③ 자립생활지원 장애인 복지정책을 강화하여 차별 없는 무장애 사회를 실현하고, 생산적 장애인 재활복지 시설 지원 및 공공기관 장애인 의무고용 비율을 확대한다. ④ 안전문화 확산 및 선제적 재난현장 대응 강화 등 안전하고 건강한 국제안전도시를 구현한다.

넷째, 문화 측면에서 제주문화의 가치를 글로벌 브랜드화와 탐라문화를 복원하고 국제문화 교류를 확대한다. 이를 위해 ① 유네스코 세계복합유산 등재 및 제주해녀, 제주창작 오페라, 제주칠머리당 영등굿 등 제주문화 가치의 세계화를 추구한다. ② 탐라천년 문화권 정립을 위해 국가지정문화재를 체계적으로 정비하는 등 사업의 국책사업화를 실현한다. ③ 문화, 자연, 환경 등 기초자료조사 및 DB화 작업과 첨단 영상문화 산업 인프라를 조성한다. ④ 아태문화포럼 창설과 문화예술 국제행사 지원을 확대하며, 특화된 생산물을 활용한 지역관광축제를 개발한다. ⑤ 지역 공동체 실현을 위해 합리적 갈등해결 모색, 지속적인 4.3 해결, 세계평화의 섬으로의 위상 정립 등 제주정책성을 확립한다.

다섯째, 환경 측면에서 제주의 환경가치를 향상시키고 품격있는 제주다운 도시를 조성한다. 이를 위해 ① 생물권보전지역, 세계자연유산, 지질공원 등 연계 발전방안을 위해

환경보전중기기본계획을 수립한다. ② 2012 세계자연보전총회(WCC)를 개최함으로써 제주의 환경브랜드 가치 및 환경정책 발전의 계기를 마련하고, 제주 세계환경수도를 조성한다. ③ 개발과 보전의 조화를 이룬 환경정책 추진을 위해 환경자원 총량관리시스템을 구축하여 환경영향평가제도의 투명성과 신뢰도를 제고한다. ④ 혁신적 대중교통체계 구축과 인간, 환경중심의 녹색도시를 조성한다.

여섯째, 경제 측면에서 제주의 1차산업, 관광, 신성장산업 등의 활성화를 강화한다. 먼저 1차산업 육성을 위해 ① FTA(한미, 한중 등)에 적극 대응하여 지역산업의 경쟁력을 높인다. ② 청정, 친환경 농축식품 생산과 유기농 생산, 유통단지를 조성하고, 청정제주 수출농업 생산, 유통시스템을 구축한다. ③ 감귤식품, 가공산업 기반 확충 및 생산유통체계의 현대화를 통해 감귤 연중생산체계를 구축한다. ④ 수출육가 공장 시설보완 및 돈육수축센터 시설확장 등 축산물 수출 인프라를 확충한다. ⑤ 우수종축 개량, 순수혈통 보존, 증식 등 제주 종자, 종묘, 종축산업을 전략산업화한다. ⑥ 골목상권, 전통시장 특성화 및 차별화 전략으로 경쟁력을 강화한다. 그리고 관광 활성화를 위해 글로벌 관광정책을 강화한다. 이를 위해 ① 관광객 1,000만명 시대 관광시장을 다변화한다. ② 외국인관광객 유치를 위한 전략적 마케팅을 추진하고 동북아 마이스산업 거점도시를 육성한다. ③ 휴양,체험 위주의 관광상품과 연계한 고급 의료서비스를 제공한다. ④ 제주의료관광전문 선도병원을 지정하고 전문인력을 양성한다. ⑤ 투자유치 대상국 확대 및 산업을 다변화한다. 또한, 제주의 수출 증대 및 신성장 산업발전을 위해 신성장산업 육성한다. 이를 위해 ① 6억불 수출달성 및 탄탄한 수출기업을 발굴, 육성한다. ② 향토산업 5대 신성장산업으로 식품산업, 한방 바이오 융합산업, 물산업, 신재생에너지 산업, 프랜차이즈 산업을 육성한다. ③ 첨단 기술 신성장 4대 제조업으로 조선부품 및 선박, 레저스포츠용품, 스마트그리드 및 재생에너지 부품, IT 융합산업을 집중 육성한다. ④ 미래 녹색성장산업으로서 신재생에너지 보급을 확대한다. ⑤ 해양산업(국제카페리 및 크루즈)을 미래 신성장산업으로 육성한다. ⑥ 일자리 창출을 통한 고용기회 확대와 친서민 경제정책을 추진한다.

## 6. 민선 6기

민선 6기는 도지사로서 원희룡 지사가 선출되어 2014년 7월 1일부터 임기를 시작하였다. 민선 6기는 '자연·문화·사람의 가치를 키우는 제주'라는 이념을 내세웠다. 민선 6기에는 그에 맞추어 실천목표로써 ① 도민 중심 수평적 협치 ② 새로운 성장 ③ 더 큰 제주 등을 제시하였고, 그에 따른 세부 실천전략으로 ① 소통을 통한 협치시대 구현 ② 따뜻한 제주공동체 구현 ③ 도민 체감형 국제자유도시와 특별자치도 조성 ④ 도민 안전이 최우선 되는 제주 조성 ⑤ 도민과 직접 만나는 현장복지 및 맞춤형 복지 실천 ⑥ 미래의 경쟁력을 높이는 교육환경 조성 ⑦ 미래세대를 위한 환경자산 보전 ⑧ 제주의 품격을 높이는 문화융성시대 개막 ⑨ 도민이 만족하는 쾌적하고 편리한 생활환경 조성 ⑩ 실질적인 도민소득으로 이어지는 관광산업 육성 ⑪ 유통개선을 통한 1차산업 소득 자원화 등을 제시하였다.

따라서 민선 6기가 제시하고 있는 실천전략에 따라 중점적인 정책과 주요 성과를 중심으로 살펴보고자 한다.<sup>11)</sup>

첫째, 협치 측면에서 도민중심적 차원에서의 수평적인 협치<sup>12)</sup>를 한다. 이를 위해 ① 도지사 자신뿐만 아니라 제주 사회의 다양한 주체들 간의 협치를 통해 독단적인 정책결정을 줄인다. ② 도지사의 권한을 대폭 행정시에 이관함으로써 행정시의 권한을 강화한다. ③ 예산과정에 주민이 참여를 보장하고 예산의 투명성을 증대하기 위해 주민참여예산제를 확대한다. ④ 주민주도로 지역 마을을 발전시킬 수 있는 기반을 조성하기 위해 마을단위 자치기구 활동을 적극 지원한다.

둘째, 경제 측면에서 크게 1차산업과 관광, 신성장산업 및 일자리 창출 등을 확대한다. 먼저 1차산업 부문에서 ① 한중 FTA 대책 마련과 산업분야별(감귤 명품화 사업, 가공산업, 아열대 작물, 한방작물, 신식품 육종, 토종종자) 특성화를 통한 고소득 전략을 추진한다. ② 농산물 가격 안정제 도입과 물류 운송을 개선한다. 그리고 관광산업 부문

11) 제주특별자치도, 도정백서 2013-2014. pp.142-154.

12) 수평적 협치로써 4가지 협치를 제시하고 있다. ① 도지사의 권한을 함께 공유하고, 수평적으로 권력을 나누는 협치 ② 정책과정에 다양한 도민의 의사가 반영하는 협치 ③ 도민이 주도하는 참여 협치 ④ 사회적 합의와 신뢰를 통한 공동체 협치 등이다.

에서 ① 제2차 관광진흥 5개년 계획('14~'18)을 수립하여 힐링, 문화산업 등 지역산업 육성 및 체험형 관광자원 개발한다. ② 야간관광 활성화를 위한 외국인 전용 야간 시티 투어버스를 운행하고 영세 관광업계를 지원하기 위한 관광진흥기금을 확대한다. ③ 체류형 관광산업 확대를 위해 의료서비스와 관광자원(문화, 휴양지 등)을 연계한 의료관광 클러스터를 조성한다. 또한, 제주의 미래 신성장 산업(스마트그리드와 전기자동차) 육성을 강화한다. 이를 위해 ① 도전역에 융합형(전기차+신재생 연계형) 인프라를 구축하고, 전기자동차 관련 연구소 유치 및 전기차 충전소 브랜드를 개발한다. ② 제주에너지 자립을 위한 풍력 산업을 적극 육성한다. ③ 주민참여형 풍력산업 모델을 개발하고, 풍력자원의 공공성을 강화한다. ④ 연관산업으로 풍력엔지니어링, 발전 설비 유지보수 관련 산업 등을 육성한다. ⑤ 제주자연자원을 활용한 미래산업을 육성한다. ⑥ 용암해수 이용, 향장산업 강화, 말산업 및 바이오 산업에 매진한다. ⑦ 제주 장수의 섬 이미지 강화를 위한 항노화 산업 발굴을 육성한다. 마지막으로 창조경제 생태계 조성으로 일자리 확대이다. 이를 위해 ① 제주향토 중소기업을 적극 육성하는 차원에서 중소기업 창업 지원하고 중소기업자금을 지원 확대한다. ② 수도권에 있는 친환경 첨단산업(IT, BT)분야 제주특화산업을 유치하거나 일자리 박람회 개최 및 맞춤형 일자리 만들기 사업을 확대한다. ③ 공공 및 민간 일자리 정보망 연계 고용정보를 통합관리하고, 취약계층에 대한 취업 지원을 확대한다. ④ 상공인(자영업자) 경영 안정화를 위해 창업교육 및 예비창업자 컨설팅을 지원, 확대한다.

셋째, 안전, 복지 측면에서 먼저 안전 측면에서 안전한 제주건설을 조성한다. 이를 위해 ① 제주형 재난안전 컨트롤타워를 구축한다. ② 재난, 재해, 안전사고 예방을 위한 '안전평가실사단'을 상설 운영한다. ③ 재난, 재해사고 체감도 향상을 위한 '재난안전종합센터'를 건립한다. ④ 상습 침수 취약지역 재해를 예방하고, 각종 안전사고 대비 기반시설을 확충한다. 다음으로 복지 측면에서 도민과 직접 만나는 현장복지와 맞춤형 복지를 실천한다. 이를 위해 ① 복지사각지대가 없는 제주를 구현하는 것이다. ② 24시간 어린이 돌봄시설을 확충하고, 양육과 재활, 교육, 취업을 연계한 장애인 평생교육지원시스템을 구축한다. ③ 광역치매센터 설립 및 운영과 어르신 공경조례를 제정한다.

넷째, 교육, 문화 측면에서 먼저 교육 측면에서 미래의 경쟁력을 높이는 교육환경을 조성한다. 이를 위해 ① 자기주도학습 지원 활성화를 위한 제주형 모델을 개발하고 구축한다. 지역내 유관기관과의 협력체제를 구축하고, 지식기반사회에 걸맞는 학습환경 개선 및 코칭, 학습상담원을 배치한다. ② 진로, 적성, 창의, 리더십 등 비교과 프로그램을 지원한다. ③ 특성화고 및 대학생 취업성공 아카데미를 운영한다. 산업별, 직무별 특성에 따른 역량 교육 및 진로정보를 제공하고, 산·학·연 연계를 통한 인력수요공급 시스템을 구축한다. ④ 평생학습 권역화 및 거점지역을 지정하여 주민이 요구하는 평생학습 프로그램을 운영한다. ⑤ 제주평생교육진흥원의 기능을 강화하고 세대별, 대상별 맞춤형 평생학습 프로그램을 지원한다. 그리고 문화 측면에서 제주의 품격을 높이는 문화융성시대를 달성한다. 이를 위해 ① 제주 탐라문화 계승발전을 위해 제주 유무형 문화유산을 유네스코에 등재하고, 제주 전통문화 발굴을 통한 제주사 정립과 제주학을 육성한다. ② 제주 문화를 한류 핵심콘텐츠로 육성하고, 제주전역을 예술의 장으로 육성한다. ③ IT 기술을 활용한 공연(뮤지컬, 오페라, 연극, 마당극 등) 공연산업을 활성화한다.

다섯째, 환경 측면에서 자연환경과 생활환경으로 구분하여 먼저 자연환경 측면에서 제주 천연 자연환경 자산 보전을 강화한다. 이를 위해 ① 통합 GIS(지리정보시스템)을 통해 중산간지역을 전면 정비한다. ② 오름자원의 체계적 관리를 위해 오름 정밀 조사 및 모니터링 등 종합계획을 수립한다. ③ 해안, 해양 정화관리시스템을 구축한다. ④ 산업활동 중 오염물질 저감을 위해 환경오염예방 통합 관리시스템을 구축한다. 다음으로 생활환경 측면에서 ① 대중교통시스템을 획기적으로 개선하고 주차문제를 해결한다. ② 자원순환형 폐기물 처리시스템을 조기 구축하고, 생활체육스포츠를 양성하기 위해 대폭적인 인프라를 구축한다.

여섯째, 국제자유도시와 특별자치도 측면에서 국가권한의 포괄적 위임을 통해 제주특별자치도를 완성한다. 이를 위해 ① 재원확보를 통한 자주재정권을 강화한다. ② 고용창출형 외국인 투자정책을 확립하고, 조기비출제도 및 부동산 투자 이민제도를 개선한다. ③ 제주국제자유도시 체제 확립에 필요한 제2공항 건설 및 국제크루즈 항만 개발 등 인프라를 구축한다.

## IV. 민선 기별 정책의 특징

제주특별자치도는 그간 민선 이후 도지사가 새롭게 바뀌고 임기 시작 초기에 추구하는 이념 및 목표를 설정함에 따라 다양하게 정책들이 제시되었음을 살펴보았다. 본 장에서는 각 민선 기별로 내세우고 있는 기본 이념 및 실천전략 등을 통하여 민선 기별로 궁극적으로 추구하고 차별화하고자 하는 정책 가치의 주요 특징을 살펴본다.

첫째, 민선 1기는 ‘위대한 제주시대를 연다’라는 기본 이념과 실천전략으로 첫째, 활력 있는 제주산업 둘째, 균형있는 제주개발 셋째, 자주하는 제주정신 넷째, 헌신하는 제주행정 등을 제시하였다. 민선 1기는 전국에서 처음으로 민선 도지사를 주민이 직접 선출함으로써 지방자치시대의 개막을 알렸다. 민선 1기는 1995년 한해를 세계화의 원년과 지방화의 원년을 모토로 제주가 세계로 뻗어나가는데 출발점이 되고, 본격적인 지방화 시대를 대비할 수 있는 체제를 갖추어나가고자 하였다. 따라서 민선 1기는 다음 몇 가지 점에서 특징을 나타내고 있다. 첫째, 제주의 전통문화, 제주정신 등을 재창조함으로써 제주가 대한민국의 조그한 섬의 이미지를 탈바꿈하여 세계속의 제주로 각인하고자 하는 노력을 시작한다는 점이다. 둘째, 제주의 지주산업이라 할 수 있는 관광산업과 1차산업인 감귤산업의 경쟁력을 제고한다는 점이다. 셋째, 제주개발특별법에 따른 제주도종합개발계획을 본격 추진함으로써 제주를 관광산업의 동북아 중심지로써의 면모를 구축한다는 점이다. 넷째, 본격 지방화 시대에 맞추어 제주도 지방행정체제를 신속적으로 구축한다는 점이다.

둘째, 민선 2기는 ‘100만 제주인 함께 열린 세계로’라는 기본 이념과 실천전략으로 첫째, 지역경제의 안정 둘째, 참여자치의 실현 셋째, 문화예술의 진흥 넷째, 미래제주의 설계 등을 제시하였다. 민선 2기에서 나타나는 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 제주를 국제자유도시<sup>13)</sup>로 건설한다는 점이다. 둘째, 중국관광객 유치 등 외국자본에 대한 투자유

13) 제주국제자유도시는 사람, 상품, 자본의 자유로운 이동과 기업활동을 보장하는 도시를 말할 수 있다. 따라서 제주국제자유도시 7대 선도 프로젝트를 투자예상액 1조 7,000억원 규모로 다음과 같이 2001년 4월 확정하였다. 첫째, 쇼핑아웃렛 건설, 둘째, 서귀포관광미항 개발 셋째, 중문관광단지 확충 넷째, 휴양형 주거단지조성 다섯째, 제주공항 자유무역지대 개발 여섯째, 첨단과학단지 조성 일곱째, 생태,신화,역사공원 조성

치를 강화한다는 점이다. 셋째, 시민단체 등 도민의 참여확대를 강화함으로써 실질적인 참여자치를 실현한다는 점이다. 넷째, 1차산업인 감귤과 관광산업의 경쟁력을 강화한다는 점이다. 다섯째, 제주의 역사, 전통문화를 자원화함으로써 제주문화의 세계화 기반을 조성한다는 점이다.

셋째, 민선 3기는 전반기 체제와 후반기 체제로 구분된다. 전반기 체제에서는 ‘세계를 향한 강한 제주’라는 기본 이념과 실천전략으로 첫째, 국제자유도시의 성공적 추진 둘째, 미래지식산업의 전략적 육성 셋째, 선진복지사회의 모범적 실천 넷째, 지역문화 예술의 창조적 계승 등을 제시하였고, 후반기 체제에서는 ‘제2의 도약 제주, 하나된 힘으로’라는 기본 이념과 실천전략으로 첫째, 희망을 심는 선진제주경제 실현 둘째, 도민 주도의 국제자유도시 추진 셋째, 미래를 여는 특별자치지역 완성 넷째, 자립협력의 제주복지사회 구현 다섯째, 특성을 살린 탐라문화예술 진흥 등을 제시하였다. 먼저 민선 3기 전반기에 나타나는 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략 마련과 제주형 자치모델 구축 등 제주국제자유도시의 성공적 추진체계를 마련한다는 점이다. 둘째, BT·IT 등 미래 지식산업의 발전 잠재력을 강화하고, 제주형 신성장동력 산업기반을 마련한다는 점이다. 셋째, 제주의 전통문화예술 기반을 확충하고 제주형 복지시책을 시행한다는 점이다. 다음으로 민선 3기 후반기에 나타나는 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 제주특별자치 지역 실현을 위한 기반 구축과 제주국제자유도시를 지속적으로 추진한다는 점이다. 둘째, 4대산업(관광산업, 건강·뷰티산업, 친환경 농업산업, 디지털콘텐츠 산업)을 전략산업으로 집중육성하고, 풍력, 태양, 해양 등 청정·신재생 에너지 산업을 집중육성한다는 점이다. 셋째, 수놓음 정신을 통한 참여복지를 실현하고, 지역문화예술 육성 등 인간·환경 중심의 지속가능한 개발에 중점을 둔다는 점이다.

넷째, 민선 4기는 ‘제주특별자치도의 완성’이라는 기본 이념과 실천전략으로 첫째, 당당한 자치제주 둘째, 튼튼한 선진경제 셋째, 따뜻한 복지사회 넷째, 독특한 문화예술 다섯째, 깨끗한 생태환경 여섯째, 희망찬 평화의 섬 등을 제시하였다. 민선 4기에서 나타나는 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 뉴제주 운동과 함께 제주특별자치도의 성공적인 완성을 달성한다는 점이다. 세부적으로 3대 핵심과제(쇼핑관광 면세지역화,

법인세율 인하, 항공자유화)와 4+1 핵심산업(관광, 교육, 의료, 1차산업) 육성한다는 점이다. 둘째, 제주국제자유도시의 위상을 제고시키고, 부문별 산업(1차 산업, 관광, 신성장산업)을 강화한다는 점이다. 셋째, 제주형 복지사회를 구현하고 탐라문화예술의 창조 등 제주유산의 세계화를 노력한다는 점이다. 넷째, 환경보전과 개발이 조화를 이룬 광역도시 구성에 매진하고, 제주 세계평화의 섬 브랜드 가치를 극대화한다는 점이다.

다섯째, 민선 5기는‘도민이 행복한 국제자유도시’라는 기본 이념과 실천전략으로 첫째, 고도의 분권자치 구현 둘째, 세계 경제시장의 개척 셋째, 다원화사회 복지 실현 넷째, 국제 문화교류의 확대 다섯째, 환경자산의 가치 보전 등을 제시하였다. 민선 5기에서 나타나는 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 세계를 지향하는 제주의 가치를 극대화하는 제주 국제자유도시를 구축하고, 제주특별자치도형 기초자치단체를 부활 추진한다는 점이다. 둘째, 세계 수출시장으로의 다변화와 1차산업·관광·신성장 산업을 강화한다는 점이다. 셋째, 제주형 복지공동체 실현과 국제안전도시를 구현한다는 점이다. 넷째, 제주문화 가치의 글로벌화하고, 제주를 세계환경수도로 조성한다는 점이다.

여섯째, 민선 6기는‘자연·문화·사람의 가치를 키우는 제주’라는 기본 이념과 실천전략으로 첫째, 협치 둘째, 새로운 성장 셋째, 더 큰 제주 등을 제시하였다. 민선 6기에서 나타나는 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 도민중심적 차원에서 수평적 협치를 한다는 점이다. 둘째, 제주의 미래 신성장산업(스마트그리드와 전기자동차)과 풍력·신재생 등 에너지산업 인프라 구축사업을 강화한다는 점이다. 셋째, 1차산업의 특성화 및 관광산업의 명품화를 강화한다는 점이다. 넷째, 제주형 안전도시 구축과 맞춤형 제주복지를 구현한다는 점이다. 다섯째, 제주교육의 미래 경쟁력을 높이고, 품격있는 제주 문화융성시대를 만든다는 점이다. 여섯째, 제주 천연 자연환경 자산을 보전하고, 생활환경(주차, 쓰레기, 교통 등)을 획기적으로 개선한다는 점이다. 일곱째, 제주국제자유도시 추진과 제주특별자치도 완성을 위해 지속적으로 노력한다는 점이다.

## V. 마무리

앞서 여러 민선 지방 시대를 맞이하여 민선 1기부터 민선 6기에 이르기까지 다양한 정책변화의 흐름에 대하여 살펴보았다. 민선 도지사가 바뀔 때마다 도정의 기본 방향 및 철학이 조금 변형되어 지고, 그에 따라 세부적인 정책 및 전략이 달라지고 있음을 보았다. 그런데 전체적인 측면에서 보면 제주가 기본적으로 실천하고 추구해야 할 문제는 민선 기별마다 동일하게 제시하고 있음을 알 수 있다. 즉 제주의 경제문제, 복지문제, 문화문제, 안전문제, 교육문제, 환경문제 등 공통적이고 지속적으로 추진해야 하는 이슈들이다. 반면, 민선 기별에 따라 중점적으로 추구하는 도정 가치 및 방향에 따라 이슈를 부각시키고 있는 것을 볼 수 있다. 예를 들어 자치 분권, 행정체제, 국제자유도시 및 제주특별자치도, 협치 등이다. 앞으로 이러한 문제들에 대해서는 지속적으로 수정·보완을 하며 보다 고급화, 선진화되어야 할 것이다.

특히 제주는 2006년 7월 전국에서 유일하게 도단위 광역 특별행정체제의 기능을 부여받아 제주특별자치도라는 지위 및 위상을 갖추고 있다. 중앙정부로부터 대폭적인 권한이양을 통하여 타 광역지방정부가 갖지 못한 기능과 역할을 수행하고 있다. 제주는 특별자치도라는 위상에 걸맞고, 타 지방단체와 차별화 정책을 펼쳐 모범적인 국제자유도시를 건설해야 한다.

21세기는 세계가 글로벌화와 지구촌 시대이다. 제주는 새로운 변화에 직면해 있고, 그러한 변화에 적극적이고 능동적으로 부응해야 한다. 그간 몇 십년간 제주의 변화를 보면 사회적 인구이동을 통한 절대 인구가 증가하고 있다. 아울러, 중국관광객 및 내국인들의 입도 등 도내 유동인구가 폭발적으로 증가하였다. 이로 인해 교통, 쓰레기, 주차 등 사회문제도 발생하고 있다. 따라서 이제 근본적으로 제주특별자치도에 걸맞게 제주가 지향해야 할 기본 가치 및 방향을 명확하게 설정할 필요가 있다. 여기에는 선택과 집중 논리에 입각하여 제주의 고유가치를 바탕으로 미래를 내다보는 중심가치를 수립해야 할 것이다.

따라서 향후 제주는 크게 4가지 측면에서 정책을 수립할 필요가 있다고 본다. 첫째, 제주의 자연환경 보전이다. 천혜의 자연환경 즉 맑은 물, 오염되지 않은 공기, 청정한 바다 등은 제주의 보물이며 후손대대로 보전되어야 할 제주의 중심 가치로서 어느 지자체에

비하여 비교우위할 수 있는 제주의 자산이고 자원이다. 그러므로 제주의 천혜 자연환경 보전은 어떠한 정책을 펼치더라도 항상 우선순위에서 최우선적으로 고려해야 한다. 둘째, 국제자유도시의 추진과 제주특별자치도의 유지·발전이다. 세계 사람들이 찾는 제주, 세계로 뻗어나가는 제주가 되기 위해 제주의 지정학적 위치를 제대로 살려 제주의 세계화로의 대전환을 추구해야 한다. 따라서 제주 미래 설계의 청사진으로 제주국제자유도시를 계속 추진해야 하며, 타 자치단체와의 차별화와 지방행정체제의 선두 주자로서의 제주특별자치도를 발전시켜 나가야 한다. 셋째, 제주의 산업(관광, 1차산업, 미래신성장산업 등)의 경쟁력 강화이다. 관광산업과 1차산업인 감귤산업은 제주의 2대 지주산업으로 제주 원주민의 삶의 터전을 마련해주는 중요한 산업이다. 미래 첨단 IT·BT 산업 등과 연계하여 관광산업과 1차산업(감귤, 농수축산업 등)의 경쟁력을 지속적으로 강화시켜 나가야 한다. 또한, 미래 제주 산업기반의 신성장 동력을 키울 수 있는 신성장산업(해양, 풍력, 신재생 에너지 등)을 발굴·육성해야 한다. 넷째, 제주인의 정신을 확립하는 것이다. 여기에는 제주도민의 삶과 연관되는 것으로서 복지, 안전, 문화 등 제주인의 고유 가치 및 정신을 새롭게 정립·발전시켜 나가는 것이다. 아울러, 제주의 전통문화 가치를 보전·계승하고, 현대 급격한 세계조류 흐름에 맞추어 선진화된 제주인의 정신 가치를 정립해야 한다.

## [참고문헌]

- 김남수(2013). 제주특별자치도 추진에 따른 성과와 발전방안 모색. 제주도연구 39집. 제주학회.
- 유재원(1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화:Peterson의 도시한계론 검증. 한국정책학회보 제6권 제3호.
- 이해영(2010). 정책철학 연구의 필요성과 배경논의에 관한 소고. 한국정책학회보 제19권 1호.
- 제주특별자치도. 도정백서 1995
- 제주특별자치도. 도정백서 1996
- 제주특별자치도. 도정백서 1997
- 제주특별자치도. 도정백서 1998-1999
- 제주특별자치도. 도정백서 1999-2000
- 제주특별자치도. 도정백서 2001-2002
- 제주특별자치도. 도정백서 2003-2004
- 제주특별자치도. 도정백서 2005-2006
- 제주특별자치도. 도정백서 2007-2008
- 제주특별자치도. 도정백서 2009-2010
- 제주특별자치도. 도정백서 2011-2012
- 제주특별자치도. 도정백서 2013-2014