

연구논문

제주특별자치도와 마을만들기

제주발전연구원 연구실장

김 태 윤

제주특별자치도와 마을만들기

김태윤(제주발전연구원 연구실장)

【요약】

제주특별자치도는 섬이라는 입지적 특성과 청정 환경을 바탕으로 관광중심의 발전전략을 추구하여 왔다.

제주도는 1963년 제주도자유지역 설정 구상 이후 끊임없이 국제자유도시를 지향하는 정책을 추진하여 왔다. 그 후 제주도건설종합계획(1964), 제주도 관광종합 개발계획(1973), 특정지역 제주도종합개발계획(1985), 제주도종합개발계획(1994), 제주국제자유도시종합계획(2002) 등을 수립하여 추진하였다.

2006년 7월 1일 대한민국 유일의 제주특별자치도가 출범하였다. 특별자치도를 추진하는 목적은 고도의 자치권을 가진 ‘지방자치의 시범도’와 국제수준의 행정규제가 적용되는 ‘국제자유도시’를 조성하는 것이다. 특별자치라는 제도적 이점을 활용한 국제자유도시를 추진하면서 제주개발에 필요한 외자유치, 관광, 교육, 의료, 청정 1차 산업, 첨단 산업 등 핵심산업 육성 전략 등도 체계적으로 추진할 수 있는 기틀을 마련하고 있다. 그러나 제주의 전통적인 역사·문화·경관 자원의 보전 대책과 함께 농어촌 지역의 정체성 보전 및 소득 창출의 한계를 우려하는 이들도 있다.

제주특별자치도의 미래는 결국 제주도민의 자치역량에 좌우되며, 제주특별자치도가 추진하는 특별자치 마을 만들기는 마을단위의 발전을 촉진할 뿐만 아니라 주민의 자치역량을 확대하는 중요한 실험의 장이 되고 있다.

제주특별자치도는 2007년도에 뉴제주 운동을 시작하였다. 제주가 안고 있는 병폐를 없애자는 의식개혁운동의 일환으로 추진하는 것이다. 뉴제주 운동의 12개의 중점과제 중 대표적인 사업이 바로 특별자치 마을 만들기이다. 이 사업은 마을 고유의 특성을 살릴 수 있는 장점을 활용하고, 마을마다 주민들이 자발적으로 마을 발전에 관심을 갖게 하는 단초를 제공하였다. 지역주민 스스로 계획을 수립하고 추진하는 시스템은 다른 어떤 제도보다도 성공을 실현하게 하는 지름길이라 생각한다.

마을만들기의 추진 성과는 첫째, 주민주도형 마을가꾸기 사업의 추진, 마을자원에 대한 조사와 보유자원에 대한 자긍심 고취, 마을의 이미지 구축을 통한 생산품 판로 확대 모색, 넷째, 한국 관광을 대표하는 지역적 특성을 활용하여 마을단위 관광프로그램 개발·운영, 끝으로 마을만들기와 관련하여 지역주민, 지도자 교육과정에서 제주지역 마을 만들기 사례를 활용할 수 있게 되었다는 점이다.

특별자치 마을 만들기 사업은 그동안 제주도가 추진하여 왔던 특별법을 통한 제주도 개발로 충족할 수 없는 부문을 위한 사업일 수 있다. 즉, 주민 스스로의 역량 강화가 이루어지지 않을 때 이루어지는 지역발전의 성과를 지역주민이 함께 공유하기는 쉽지 않다. 이러한 맥락에서 제주지역에서 추진하고 있는 특별자치 마을 만들기 사업은 매우 중요한 의미를 지니고 있다.

1. 들어가며

제주특별자치도는 섬이라는 입지적 특성과 청정 환경을 바탕으로 관광중심의 발전전략을 추구하여 왔다. 제주의 개발사는 크게 국내 다른 지역과 동일하게 적용되는 개발계획 시대와 제주도 특성에 입각한 특별법 시대로 구분할 수 있다. 제주국제자유도시를 지향하는 제주도는 1960년대 자유항 또는 자유지역 구상에서부터 출발한 개념이지만 오랫동안 추진되지 못하였다.

1990년대 이후 제주도개발특별법, 제주국제자유도시특별법 제정과정을 거치며 국제자유도시 실현을 위한 구체적인 실천계획 등이 추진되면서 동북아 최고 수준의 국제자유도시를 지향하고 있다.

제주국제자유도시를 추진하는 과정에서 나타난 가장 큰 걸림돌은 다른 지역과 차별화된 전략을 추진하기 위한 법제도적 뒷받침이었다. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제정을 계기로 자치권 이양과 규제완화를 위한 법 제도적 실천전략을 마련할 수 있게 되었다.

특별자치라는 제도적 이점을 활용한 국제자유도시를 추진하면서 제주개발에 필요한 외자유치, 관광, 교육, 의료, 청정 1차 산업, 첨단 산업 등 핵심산업 육성 전략 등도 체계적으로 추진할 수 있는 기틀을 마련하고 있다.

국제자유도시 추진이 제주발전에 기여하는 긍정적 효과를 평가하면서도 부정적 효과를 걱정하는 사람들도 있다. 제주의 전통적인 역사·문화·경관 자원의 보전 대책과 함께 농어촌 지역의 정체성 보전 및 소득 창출의 한계를 우려하고 있다.

결국, 제주특별자치도는 제주발전에 획기적인 전환점이 되고 있다. 스스로 계획하여 추진하고, 스스로 책임지는 제주특별자치도의 미래는 결국 제주도민의 자치역량에 좌우될 수밖에 없으며, 자치역량을 확대하기 위한 부단한 노력이 필요한 시점이다. 따라서 특별자치도 출범 이후 제주특별자치도가 추진하는 특별자치 마을 만들기는 마을단위의 발전을 촉진할 뿐만 아니라 주민의 자치역량을 확대하는 중요한 실험의 장이 되고 있다.

본 고에서는 제주발전의 개발사와 함께 특별자치도의 제도개선과 관련된 특징을 개략적으로 정리하였으며, 특별자치 마을 만들기의 중요성을 함께 살펴보고자 하였다.

2. 제주의 일반 현황

1) 지리적 여건

제주특별자치도는 한반도의 남서해상에 위치하고 있는 섬지역이며, 총면적은 1,848.2km²로서 남한 면적의 1.85%를 차지하고 있다. 섬의 길이는 남-북간 약 31km, 동-서간 약 73km이며, 해안선을 따라 이어진 일주도로의 연장은 약 182km이다.

제주특별자치도에서 2시간 비행거리 이내에 인구 5백만명 이상의 도시가 18개 위치하고 있다. 섬이라는 지리적 한계로 인해 연륙교통수단은 전적으로 항공교통에 의존하고 있으며,

2007년 여객수송은 1,229만명이며, 제주공항 수용능력은 1,127만명이다.

2) 자연 환경

'07년 기준 제주도의 연평균 기온은 제주시 16.5℃, 서귀포시 17.4℃이고, 강수량은 제주시가 2,134.8mm, 서귀포시가 2,166.5mm로 한반도에서는 최다우지역에 속한다.

아열대성 기후지역으로 풍부한 동물곤충 3,700여종, 식물자원 2,100여종(약용식물 338종), 해양자원 2,000여종 등 약 7,800여종 이상의 육상 및 해양 생물과 다양한 미생물 자원이 서식하는 생물유전자원의 보고이기도 하다.

한라산을 중심으로 소화산(오름), 계곡, 절벽, 능선 등의 산악자원과 해안단애, 폭포, 중산간 초지 등 육지부에 비해 매우 특이한 경관자원을 보유하고 있다. 한라산, 거문오름 용암동굴계, 성산일출봉 등이 유네스코 세계자연유산으로 등재되어 있고, 서귀포시 남원읍에 있는 물영아리 오름은 랍사습지 목록에 등재되어 있다. 그리고 한라산과 영천 서귀포 앞바다 일부지역이 유네스코 생물권보전지역으로 지정되어 있다.

청정자연환경을 기반으로 정부로부터 친환경 농업 시범도로 선포되었으며, 국제수역사무국의 인증으로 제주지역 돼지전염병 청정지역('99), 구제역 청정지역('01), 소전염병 청정지역('03), 가금 뉴캐슬병 청정지역('08) 등으로 선포되어 있다.

3) 인구

인구는 1977년 43만명에서 2007년 56만명으로 약 13만명 증가하였고, 동기간 동안 연평균 증가율은 0.89%를 기록하였다. 제주시 인구는 40.8만명으로 제주도 전체인구의 72.5%를, 서귀포시 인구는 15.5만명으로 제주도 전체인구의 27.5%를 차지하고 있다.

'08년 기준 연령별 인구를 살펴보면, 전체 인구 대비 0~14세 인구는 19.6%, 15세~64세 인구는 69.0%, 65세 이상 인구는 11.5%를 차지하고 있으며, 제주도의 고령인구 비율은 전국 평균보다 높다.

4) 경제·산업 여건

2007년도 기준 제주특별자치도의 지역 내 총생산(2000년 기준가격)은 6,949,090백만원으로 전국 대비 0.86%를 차지하며, 1인당 GRDP는 1,242만원으로 전국 평균 1,662만원의 74.8% 수준에 불과하다.

2000년~2007년 중 지역 내 총생산의 연평균 성장률은 전국의 4.9%보다 낮은 4.0% 수준이다(2000년 기준가격).

2007년 기준 제주경제에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 산업은 농림어업(19.4%)이며, 다음으로 부동산 및 사업서비스업(10.7%), 건설업(10.1%)의 순이다.

제주지역 경제에서 농림어업이 차지하는 비중은 1985년 36.9%에서 2006년 19.4%로, 지속

적으로 줄어들고 있는 상황이지만 그러나 현재까지도 농림어업의 비중은 전체 산업 중에서 가장 높을 뿐만 아니라 전국 평균(3.3%)에 비해서도 6~7배 높은 편이다.

2007년 기준 제조업의 비중은 약 2.8%로, 전국 평균(33.0%)에 비해 매우 낮은 구조이다. 제주지역 산업구조의 특징을 살펴보면, 농림·어업의 비중은 지속적으로 낮아지고 있으나 아직까지도 높은 비중을 차지하고 있으며, 제조업의 비중이 상당히 낮고, 관광관련 산업을 포함한 서비스업의 비중은 지속적으로 증가하고 있다.

3. 제주지역 개발사와 특별자치도

제주도는 1963년 제주도자유지역 설정 구상이후 끊임없이 국제자유도시를 지향하는 정책을 추진하여 왔다. 본고에서는 제주도 개발계획의 연혁과, 제주특별자치도의 제도적 특징 등을 간략하게 소개하고자 한다.

1) 제주도 개발계획의 연혁¹⁾

① 제주도자유지역 설정 구상(1963)

당시 국가재건최고회의의 의장의 지시에 따라 ‘제주도건설연구위원회’ 주도로 추진되었다. 그러나 자유항 혹은 자유지역 조성 가능성 여부를 검토하는 수준으로, 추진되지는 않았지만 제주를 대상으로 하는 종합적 성격의 개발계획으로서는 처음이라고 할 수 있다. 그 후 1983년 제주도의 자유지역 구상을 재추진하기 위하여 「특정지역 제주도종합개발계획 시안」을 마련하였으나 국내의 개발여건이 불투명한데가 자유지역으로의 발전가능성 희박, 투자효과의 불확실성 등의 이유로 최종 확정단계에서 자유지역의 도입을 보류하게 되었다.

② 제주도건설종합계획(1964)

건설부가 주체가 되어 제주도 개발의 기본방향을 관광 진흥에 두고, 거점 개발을 지향함으로써 제주지역 개발의 기초를 쌓는 계기가 되었다. 관광 진흥을 염두에 두면서도 지역의 1차 산업과 병행발전을 추진하였는데, 이러한 기조는 현재까지도 유효하게 적용되고 있다고 평가할 수 있다.

③ 제주도 관광종합 개발계획(1973)

청와대 관광기획단에 의해 수립된 이 계획의 기본방향은 관광개발의 거점화를 통해 파급효과를 제고하는 한편, 관광자원을 조화롭게 개발하여 국제수준의 관광지를 조성하고, 모든 산업을 관광주도형으로 육성·발전시킴으로써 도민소득 증대와 국민경제 발전에 기여하는 것

1)여기에 있는 글은 「제주관광의 이해」(송재호 저, 2002년)의 '제5장 제주섬 관광개발의 전개 과정'의 내용과 「제주국제자유도시종합계획」(제주도, 2002)의 '제3장 관련계획 검토 및 평가'의 내용을 참고로 하여 정리하였다.

으로 되어 있다.

이 계획에 의거하여 공항과 주요 항만의 확장, 부산·목포·완도 등에 카페리 취항, 간선도로 개설 등 사회기반시설이 갖추어지기 시작하였다. 오늘날 제주관광을 대표하는 중문관광단지 개발을 시작하는 계기가 되었다.

④ 특정지역 제주도종합개발계획(1985)

계획의 특징은 제주도 전역을 관광지화하는 개념을 처음 도입하였다. 핵심 내용은 3개단지, 14개 지구를 개발하고, 13개 관광지를 도 정책으로 추진하였으며, 그 후 27개 관광지구로 확대되었다. 이러한 개발 사업을 통해 관광활동의 다양화 유도, 사계절 관광의 정착화, 장기 체류형 관광지로 전환하는 것을 목표로 하였다.

⑤ 제주도종합개발계획(1994)

1991년 도민들의 격렬한 반대가 있었지만 제주관련 최초의 특별법인 「제주도개발특별법」이 제정되었다. 이 법에 따라 제주도개발의 기본방향과 비전을 제시하는 「제주도종합개발계획」이 수립되었다. 이 계획에 근거하여 3개 관광단지 10개 관광지구가 지정되었으나, 1997년 변경계획에서 지역 형평성 등을 이유로 10개 관광지구가 추가되었다. 당시 관광지구는 민자유치에 의한 개발사업자 지정방식으로 추진되었다.

⑥ 제주국제자유도시종합계획(2002)

2002년 1월 26일 제주도를 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시로 육성·발전시키기 위하여 「제주국제자유도시특별법」을 제정하였다. 이 법률에 근거하여 수립된 계획이 「제주국제자유도시종합계획」이다.

계획의 수립 목적은 전면적인 세계경제의 개방화와 자유화, 산업의 지식기반화와 정보화, 삶의 질과 환경가치를 중시하는 도민의식의 전환 등 급변하는 시대적 조류에 적극적으로 대처하고 지역의 창의적인 발전 체계를 구축하기 위한 비전과 전략을 제시하는데 있다.

계획기간은 2002년부터 2011년까지 10개년 계획으로 하고 있다.

‘인간·환경·지식중심의 쾌적하고 풍요로운 제주국제자유도시를 조성하기 위하여 국제교류도시, 문화관광도시, 지식기반도시, 청정산업도시, 인간존중도시, 녹색정주도시, 환경생태도시를 추진전략으로 설정하고 있다.

2) 제주특별자치도의 출범

2006년 7월 1일 대한민국 유일의 제주특별자치도가 출범하였다. 특별자치도를 추진하는 목적은 고도의 자치권을 가진 ‘지방자치의 시범도’와 국제수준의 행정규제가 적용되는 ‘국제자유도시’를 조성하여 국가발전에 기여하기 위해서이다. 제주특별자치도 출범과 함께 제주도의

행정체계도 1개 광역자치단체 4개 시·군의 기초자치단체 체제에서 1개 광역자치단체 2개 행정시 체제로 전환되었다.

실천 전략은 다음과 같이 크게 4가지로 구분할 수 있다. 첫째, 법제도 개선을 통한 국제자유도시를 완성하는 것이다. 단계적인 자치권 확대를 위해 전국 유일의 특별자치도로 다른 지역과 차별화하고, 제주의 일을 제주가 결정·집행하는 자율권 권한 확보 및 권한 활용의 성과를 바탕으로 더 높은 자율성을 확보하는데 있다. 뿐만 아니라 국제자유도시 실현을 위한 특별법을 적용하여 4+1 핵심산업을 육성하는데 있다. 즉 관광과 청정 1차 산업의 고급화를 도모하고 미래형 서비스 산업인 교육, 의료, 첨단산업을 육성하는데, 선택과 집중의 원칙에 따라 규제를 완화한다. 둘째, 특별법의 지속적인 개정을 통한 단계적 발전을 도모한다. 법 12조의 ‘국방·외교 등 국가존립사무 이외의 사무에 대한 단계적 이양’과 법 345조의 ‘필수 규제를 제외하고는 규제 적용을 배제하는 규제자유화 추진’을 전개한다. 셋째, 단기적인 성과보다는 제도·여건 개선을 통한 성과창출을 도모하고, 끝으로 규제완화, 권한 이양 등 새로운 수단을 통한 단계별 실천 방안을 마련하는 등 선점 효과를 최대한 활용하여 제주발전을 통한 국가발전의 기틀을 마련하는 것이다.

제주특별자치도의 차별화 전략인 제도개선 추진 내용은 다음과 같다.

① 1단계 제도개선

행정 내부의 효율성 증대를 위해 재정, 조직, 인사 등 자치분권 확대에 역점을 두었다. 그리고 특별행정기관의 이관²⁾ 및 자치경찰, 감사위원회 신설 등 보다 종합적인 행정시스템을 구축하는 등 1,062건의 권한 이양 등의 내용을 담은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 제정하였다.

② 2단계 제도개선

4+1 핵심산업에 대해 전국기준과는 다른 기준을 적용하는 차별화를 확대하고, 항공자유화 등 국제자유도시 여건 조성을 확대하는데 목적을 두고 2007년 8월 3일 2단계 제도개선이 이루어졌다. 예를 들면 핵심산업의 하나인 관광산업의 경우 전국 최초로 제주도 전역 국제회의 도시 지정, 외국인 관광객의 자유로운 출입을 위해 무사증 입국 허가 대상국가 확대(169 → 180개 국가), 항공 접근성을 높이기 위한 제5자유 운수권³⁾ 허용, 종전 정부에서 관리하던 관광진흥개발기금의 제주 이양, 제주관광공사 출범, 관광객의 내국인 면세점 이용 확대 등 다양한 권한이 이양되었다.

2) 제주특별자치도에 이관된 기관은 제주지방중소기업청, 제주지방국토관리청, 제주지방해양수산청, 제주보훈지청, 제주환경출장소, 제주지방노동지청, 제주지방노동위원회 등 7개 기관이다.

3) 제주를 경유하는 제3국 운항 외국 항공사에 제주에서의 여객·화물 운송을 허용함으로써 국제 직항 노선을 확대하는 효과를 갖게 되었다.

③ 3단계 제도개선

교육·의료·관광 등 핵심산업에 대한 주요 규제권한을 제주특별자치도로 이양하기 위하여 2009년 3월 3일에 제3단계 제도개선이 이루어졌다.

3단계 제도개선의 특징은 첫째, 제도개선 방식을 획기적으로 전환하게 되었다. 종전에는 권한·규제에 대한 개별 사무를 이양하여 왔으나 분야별·기능별 일괄이양 방식을 처음 도입(예, 관광3법⁴⁾ 일괄 이양)하였는데, 향후 지역개발 등 지역특화 분야 및 재정 등 독립적인 체계가 필요한 분야로 확대 추진할 계획이다.

둘째, 교육·의료산업 특구를 지향하여 획기적으로 규제를 완화하는 것이다. 제주영어교육 도시에 국제학교의 설립과 운영에 대한 전반적인 자율성 확보 및 의국의료기관 설립·운영상의 자율성을 확대하였다.

셋째, 권한이양·규제완화의 폭과 깊이를 확대하였다. 사전협의·승인 등을 폐지하고, 자치도 성과에 대한 재정인센티브 세부기준 마련 등 자치재정권 강화를 위한 논의를 확대하였다.

4. 특별자치 마을만들기

제주특별자치도가 추진하는 특별자치 마을 만들기 사업에 중요한 의미를 부여하고 싶다. 마을 만들기 사업은 대부분 중앙정부 주도로 추진되어 왔다. 정부주도형 마을만들기 사업의 경우 대상마을의 선정과정이나 사업 특성을 고려할 때 제주다운 마을 특성을 살리는 데에는 비록 한계는 있었지만, 나름대로 성과도 많이 있었다고 평가한다. 그러나 이들 사업에서 가장 아쉬웠던 점은 지역주민의 자발적인 참여가 부족했다는 점이라고 생각한다.

제주특별자치도는 2007년도에 뉴제주 운동을 시작하였다. 뉴제주 운동의 정의에서부터 많은 논란이 있었지만 제주발전을 위해 반드시 필요한 운동이라고 생각한다. 뉴제주 운동의 핵심은 각자의 관점에 따라 다양하게 이야기할 수 있지만, 12개의 중점과제 중 특별자치 마을 만들기 사업을 뉴제주 운동을 대표하는 사업으로 주장하고 싶다.

특별자치 마을 만들기 사업은 마을 고유의 특성을 살릴 수 있는 장점을 지니고 있을 뿐만 아니라 마을마다 자발적으로 마을 발전에 관심을 갖게 하는 단초를 제공하였다. 지역주민 스스로 계획을 수립하고 추진하는 시스템은 다른 어떤 제도보다도 성공을 실현하게 하는 지름길이라 생각한다.

여기에서는 제주에서 이루어진 정부주도형 마을만들기 사업과 제주특별자치도 주도형 마을 만들기 사업을 간략하게 정리하였다.

4) 관광3법이란 관광진흥법, 국제회의산업육성법, 관광진흥개발기금법을 지칭하며, 일괄 이양된 주요 내용은 첫째, 관광사업의 권한·기준·절차 등을 도조례로 일괄이양, 자율결정, 둘째, 국제자유도시종합계획으로 관광개발계획을 통합, 관광지 등 조성사업을 특별법상 관광개산사업으로 일원화, 셋째, 제주관광진흥기금에 대한 재원 납부 및 부과·징수, 운용에 관한 제반 사항을 도조례로 이양하여 완전한 기금운영체계 마련, 넷째, 국제회의 산업 육성에 관한 법적 근거 강화 및 위상 확보 등이다.

1) 정부주도형 마을만들기

제주특별자치도가 뉴제주 운동의 일환으로 추진하는 특별자치 마을 만들기⁵⁾를 시작하기 이전에 제주지역에서 전개된 마을 만들기는 주로 정부주도형 마을 만들기였다.

여기에서는 정부주도형 마을 만들기 사업 중 대표적인 몇 가지 사례를 소개하고자 한다.

① 살기 좋은 지역 만들기 사업

이 사업은 참여정부에서 추진하였던 사업으로 쾌적하고, 아름답고, 특색있는 지역공동체를 건설하기 위한 것으로 공간의 질 제고, 삶의 질 향상, 도농상생형 복합생활공간 조성, 지역공동체 형성 및 복원, 지역별 브랜드 창출을 실현하기 위한 것이다.

특히, 본 사업에서는 지역의 특성을 고려하여 산업형, 교육형, 정보형, 생태형, 전통형, 문화형, 관광형, 건강형, 가족형으로 구분하는 등 경쟁의 원칙을 마련하여 추진하였다.

제주지역에서는 한경면 저지리가 대상마을로 지정(07. 2. 1)되었다.

② 농촌마을 종합개발 사업

농촌마을의 경관개선, 생활환경 정비 및 주민 소득기반 확충을 통하여 살고 싶고, 찾고 싶은 정주공간 조성을 통한 활력 넘치는 농촌사회를 도모하기 위한 것이다. 선정기준은 동일한 생활권, 영농권 등으로 지역주민간 동질성과 유대감을 가지며 인근 마을간 연계되어 소규모 권역을 이룰 수 있는 지역, 주민의 개발의지가 높고 마을개발에 대한 주민자체 결의가 된 지역, 자연경관이 수려하고 환경·생태자원 보존이 잘 되어 있어 농촌 고유의 어메니티 보전 유치가 가능한 읍·면 지역⁶⁾을 대상으로 하고 있다.

제주지역에는 2004년 감산·대평권역(감산리, 대평리), 2005년 판포권역(판포리, 신창리, 금동리, 두모리), 2007년 저·청권역(저지리, 청수리, 낙천리, 산양리), 2009년 녹고괴권역(장전리, 유수암리, 소길리), 가시리권역(가시리)이 지정되었다.

③ 녹색농촌 체험마을 조성사업

친환경 농업, 자연경관 등을 활용한 농촌체험관광 활성화를 통하여 농업의 부가가치 증진 및 농촌지역의 공동체 형성·복원 등에 기여하고, 도시민의 다양한 수요에 맞는 휴양·체험공간을 조성하여 농촌체험 관광 및 도농 교류 거점으로 활용하기 위한 것이다.

선정기준은 전통적인 농촌 모습, 주택, 자연경관이 적절히 배치된 마을, 정주권개발사업 등 마을정비사업을 추진하였거나 추진 중인 마을, 접근이 용이하고 도시민의 방문, 숙박이 활발한 마을, 마을대표 리더쉽 구축, 참여주민 교육 등으로 사업추진능력이 갖춰진 마을을 대상으로 하고 있다.

제주지역에는 교래리, 장전리, 저지리, 청수리, 유수암리, 예래동, 온평리, 무릉2리, 토산2리

5) 제주특별자치도에서는 특별자치마을만들기를 베스트 마을 만들기, 제주형 6차산업 베스트마을 만들기 등 다양한 이름으로 추진되었다.

6) 2006년까지는 면지역 만을 대상으로 하였다.

동광리, 남원2리, 성읍2리가 지정되었다.

④ 농어촌 신문화공간 조성사업

농어촌문화를 복원시켜 현대 사람들의 교류와 문화 활동이 이뤄지는 지역공간을 만들고, 농어촌 지역내 유·무형의 문화를 매개로 문화공간을 조성하여 지역주민의 문화 및 문화교류 역량 향상 등 지역문화 거점으로 육성하기 위한 것이다.

선정 기준은 사업화가 가능한 자원이 있거나 자원조사가 진행된 곳, 주민역량이 갖춰져 도시민 등과의 문화연계 프로그램이 있는 곳, 시설·공간 확보가 용이하고 행정지원(전담조직)이 원활할 수 있는 곳 등이다.

제주지역에는 2009년 3월 가시리가 지정되었다.

⑤ 농촌전통 테마마을 조성사업

농촌마을의 고유한 전통문화자원을 발굴하여 도농간 교류촉진을 위한 자원으로 활용함으로써, 농촌 지역주민 소득증대와 지역 활력화, 농촌 공동체 문화 함양하기 위한 것으로 2009년도에 종료된 사업이다.

제주지역에는 신평리, 낙천리, 대평리, 봉개동이 지정되었다.

⑥ 농촌건강 장수마을 육성사업

65세 이상 농촌노인과 55세 이상 예비노인에게 건강, 학습, 사회활동, 환경, 경제 등의 프로그램 실천토록 지원하고, 농촌노인에게 농업과 전통문화 영역에서 알맞은 일거리를 발굴하여 생산적인 활동을 하도록 지원함으로써 건강하게 잘사는 장수마을을 육성하기 위한 것이다.

선정기준은 마을노인 50% 이상 사업 참여 의지가 있는 마을('08년부터는 65세 이상 비율이 20%이상인 마을), 55세 이상 예비노인 중 희망자와 젊은 층의 지도자가 함께 참여하여 후계세대 전승이 가능하고 주민협의를 거친 마을, 농촌생활자원 등 농촌지도 시범사업이 투입되어 기반조성이 된 마을이다.

제주지역에는 아라동(영평상동), 조수1리, 대천동(강정마을), 신례1리, 외도동, 남읍리, 하원동, 신희동, 온평리, 세화1리, 하도리, 구억리, 대흘2리, 상가리, 신흥2리, 종달리, 금능리, 고산2리 등이다.

⑦ 어촌체험마을 조성사업

어촌의 자연환경 및 생활문화 등과 연계한 관광기반시설을 조성하여 어업인의 어업 외 소득증대 및 어촌경제 활성화를 도모하고, 도시·어촌과의 교류확대 및 어촌과 공생하는 휴식·여가 공간 제공하기 위한 것이다.

선정기준은 마을선정 이전에 마을대표가 어촌관광가이드 교육과정 이수 후 지정, 타 분야 체험마을사업으로 선정된 마을과 중복을 피해 선정, 사전 배정한 물량의 배수 이내에서 대상마을 정하여 관리, 체험마을 선정은 시·도수산조정위원회 심의를 거쳐 도지사가 선정하도록 하고 있다.

제주지역에는 고산마을, 위미1리, 하예마을, 강정마을, 보목마을, 중문마을 등이다.

⑧ 기타

이상에서 밝힌 마을 만들기 사업 외에도 자연생태우수마을(제주지역 10개 마을, 일부마을의 경우 중복지정), 정보화 마을(제주지역 17개 마을), 전원마을 조성사업(저지, 성읍), 팜스테이 마을 조성사업(남원1리, 남원2리, 신흥리, 온평리, 가시리, 저지리) 등이 있다.

2) 특별자치마을만들기

① 추진 배경

제주특별자치도 고유기 마을만들기 사업이 본격적으로 추진된 것은 2008년부터이며, 그 배경은 2007년도에 처음 시작한 뉴제주운동에 뿌리를 두고 있다.

뉴제주 운동⁷⁾은 국제자유도시나 제주특별자치도를 추진하는 과정에서 나타난 지역 내부의 문제를 해결하기 위하여 시작된 운동이다. 뉴제주 운동의 슬로건은 ‘나를 바꾸면 제주가 새로워집니다’라고 되어 있다. 뉴제주 운동을 공공부문이나 민간부문 운동으로 구분할 필요가 없음을 일컫는 단적인 말이다. 제주도민이면 너나할 것 없이 개개인인 내가 참여하는 운동이다. 뉴제주 운동의 지향하는 방향은 ‘새로운 제주시대를 창조하기 위한 범도민 사회개혁 실천운동입니다’에서 알 수 있다. 이 글에서 유추할 수 있는 궁극적인 목적은 과거의 제주, 현재의 제주가 아닌 새로운 제주를 실현하기 위한 것이다. 이를 위해 일상적인 관행이나 고정화된 의식을 과감하게 버리자는 의식개혁 차원의 운동이라고 할 수 있다.

제주특별자치도가 뉴제주 운동을 추진하게 된 근본적인 배경은 다음과 같다. 제주는 1980년대 이후 다른 지역과는 차별화된 발전전략을 추구하여 왔다. 제주도개발특별법을 비롯하여 국제자유도시특별법, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 등 특별한 제도적 이점을 이용하여 왔다. 이들 특별법의 공통적인 요지는 외부자본을 활용하는 외적 개발을 지향하는 것이었다. 그러나 20여년 이상 추진하여 왔던 경험 등을 종합할 때 기대만큼의 성과를 거두지 못했다는 비판도 높다. 이에 대한 많은 요인들 중에는 지역사회에 남아있는 일상화된 관행이나 고정화되어가는 의식 등이 장애요인이라는 지적이 많다. 「뉴제주 운동 기본계획」에서 제시하는 뉴제주 운동의 기본적인 추진배경 및 필요성을 살펴보면 이를 확인할 수 있으며 그 내용은 다음과 같다. ‘제주특별자치도 출범으로 고도의 자치권 확보, 각종 규제완화를 통한 투자유치 확대기반 구축 등 제주발전을 획기적으로 실현하기 위한 제도적 기틀을 마련하고 있다. 변화와 개혁의 속도가 지역발전의 흥망을 좌우하는 스피드 시대에 공직자의 닫힌 사고, 소지역주의에 근거한 집단민원, 투자자에 대한 무리한 요구, 도민사회의 갈등과 같은 비합리적인 관행 등으로 특별자치도의 선점 효과를 살리지 못한 채 지역사회의 발전은 기대수준보다 정체되어 있다는 의견도 많다. 따라서 국제자유도시의 성공적 추진과 도민사회의 자

7) 뉴제주 운동의 수립, 추진과 관련하여 2007년에 발간된 제주특별자치도의 「뉴제주 운동 기본계획」에 기초하여 작성하였으며, 본고에 실린 판단과 해설 등은 필자의 주관적인 입장임을 밝혀둔다.

치역량을 결집하는 선진형, 창조형 사회개혁운동이 절실히 필요함'이라 하고 있다.

뉴제주 운동으로 실현하고자 하는 최상의 목표는 세가지이다. 즉, 제주특별자치도, 국제자유도시, 세계평화의 섬이다. 이를 제주도민이 지니고 있는 고유 정신으로 이를 달성하려고 하고 있다. 「뉴제주 운동 기본계획」의 기본 이념에서 이를 확인할 수 있다.

첫째, '자존'의 정신으로 '제주특별자치도'를 실현하려는 운동이다. 자존은 제주의 미래를 스스로 개척하고 책임지는 정신이다. 자존은 제주가 변방이 아니라 세계와 우주의 중심이라는 옴파로스 정신을 담고 있다. 자존은 제주의 1등이 곧 세계의 1등이라는 제주 브랜드 가치를 창출하려는 것이다.

둘째, '개방'의 정신으로 '국제자유도시'를 실현하려는 운동이다. 개방은 사람·상품·자본의 이동이 자유로운 국제자유도시 목표를 달성하기 위한 정신이다. 개방은 탐라시대에 대선단을 이끌고 거친 바다를 누빈 해양유목민 탐라의 후예에 흐르는 정신이다. 개방은 다른 국가, 다른 지역보다 앞서가는 제주를 건설하기 위한 것이다.

셋째, '상생'의 정신으로 '세계평화의 섬'을 실현하려는 운동이다. 상생은 다양한 문화와 가치가 공존·공영의 가치를 담고 있다. 상생은 탐라 건국 신화의 사시복지(射矢卜地) 삼도분립(화살을 쏘아 1, 2, 3도를 분리하였던 일)한 연맹 공동체의 전통을 의미하는 것이다. 상생은 제주의 자연·환경·문화의 조화와 세계화를 실현하기 위한 것이다.

뉴제주운동에서 추진하는 중점과제는 12개⁸⁾이며, 마을만들기와 관련된 대표적인 것은 특별자치마을만들기와 명품·명소 브랜드 구축이다.

② 특별자치 마을 만들기

제주특별자치도가 추진하는 특별자치 마을 만들기와 관련하여, 6차 산업 베스트마을 만들기라는 명칭으로 추진하고 있다. 제주특별자치도가 추진하는 마을만들기와 관련한 6차 산업의 의미는 다음과 같다고 생각한다.

4차 산업은 1차 산업과 3차 산업의 혼합형태, 5차 산업은 제조업인 2차 산업과 관광서비스업 등 3차 산업의 혼합 형태, 그리고 6차 산업은 1차 산업, 그리고 이를 가공하는 2차 산업과 관광서비스산업인 3차 산업이 함께 융·복합 산업을 지칭하여 사용되고 있다.

6차 산업은 두 가지 관점에서 설명하기도 한다. 하나는 1차+2차+3차 = 6차 산업이 되는 방식과 다른 하나는 1차×2차×3차=6차 산업이 되는 방식이다. 제주지역 농어촌의 현실을 고려할 때 농어업에 의한 직접 소득 외에 농업 외 소득과 산업간 연계 효과의 중요성을 시사하는 마을만들기의 기본 방향이 담겨 있다고 생각한다.

여기에서는 2009년도 베스트 마을⁹⁾로 선정된 주요 사업의 특징을 간략하게 기술하고자 한다.

8) 뉴제주운동으로 추진하는 12개 중점과제는 제주특별자치도 마을 만들기, 클러스터 구축형 콘텐츠 창출, 명품·명소 브랜드 구축, 더불어 함께 누리는 복지공동체 구현, 신뢰로 협력하는 열린사회 구현, 제주형 환경자산 보전운동, 주민자치센터 특성화, 사회지도층의 숭선수범 정착, 제주역사·문화 바로알기, 범도민 의식개혁 실천운동, 세계시민 양성 교육 프로그램 구축, 세계 제주인 네트워크 구축 등이다.

9)2009년에 선정된 마을은 애월읍 상가리, 한경면 낙천리, 노형동 해안마을, 대정읍 상모1리, 성산읍 온평리, 효돈

(표 1) 2009 제주형 6차산업 베스트 마을

구분		사업명	주요 내용
제주시	애월읍 상가리	전통계승과 농촌체험을 통한 농업·농촌 소득 창출	<ul style="list-style-type: none"> ○역사와 문화, 전통의 보전과 계승을 통한 공동체 활성화 ○지속가능발전을 위한 친환경농업기반 구축 ○정주여건 개선과 상가리 마을만의 농촌경과 조성 ○농촌체험 등을 통한 농업 외 소득기반 구축 ○지역소재 기업체 협력/활용하여 소득증대 및 일자리 창출 ○주민이 주도하고 직접 참여하는 마을만들기 추진
	환경면 낙천리	아홉굿 테마와 어우러진 농촌체험장 조성 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○농업·생태형 농사체험 ○관광휴양형 농촌 민박 체험 ○이벤트, 문화형 연자방아 체험
	노형동 해안마을	신문화 체험관광의 중심지	<ul style="list-style-type: none"> ○자연생태 체험관광 여건조성을 통한 소득 증대 ○주민참여 망르사업 추진 자생력과 경쟁력 강화 ○제주형 6차산업 활성화로 살기좋은 마을만들기 완성
서귀포시	대정읍 상모1리	생태문화 관광을 연계한 지역소득 창출사업	<ul style="list-style-type: none"> ○역사·문화·생태관광과 연계한 지역소득 창출 ○역사·문화·생태관광 트레일 코스 조성 ○지역시설 프로그램 운영 ○마을경관 조성사업
	성산읍 온평리	슬로우 시티 전원마을	<ul style="list-style-type: none"> ○낙후된 관광인프라 향상 (숙박인프라 →올레꾼 숙박 장소) ○스토리 텔링화된 관광상품 개발 (올레코스 미션 개발, 무형문화재 관광상품화) ○마을 특산물 유통구조의 획기적 개선 (종합선물 세트 개발, 고정 고객 확보, 온라인 판매 등)
	효돈동 신호마을	감귤꽃 향기 가득한 신호마을	<ul style="list-style-type: none"> ○소비자 직거래(직판장, 체험농장, 전자 상거래) ○체험활동(감귤가공시설 체험, 오름 산책) ○재래귤 보전(지각, 당유자 등 향토재래귤 보존·보급)

제주형 베스트 마을의 추진성과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 주민주도형 마을가꾸기 사업의 추진이다. 마을공동체의 구성원으로서 마을 가꾸기에 대한 특별한 관심을 기울이지 않았으나, 제주특별자치도에서 베스트 마을 공모과정을 통해 마을리장 등 마을지도자를 중심으로 마을 발전에 대한 관심이 증대되었다. 특히, 일부 마을을 중심으로 주민 스스로 마을단위의 발전계획을 수립하는 마을이 있는가 하면, 일부 출향인사 중심의 마을발전 계획을 수립하는 사례가 증가하고 있다. 일부 경제적 여유가 있는 마을에서는 연구기관이나 마을만들기 전문가에게 사례금을 지불하고 마을 발전 계획을 수립하는 자발적 운동이 증가하고 있다. 특히, 작년에 이어 2회에 걸쳐 마을만들기 공모사업을 추진함으로써 인근 마을 지원 사례에 대한 학습효과도 발생하고 있다.

둘째, 마을자원에 대한 조사와 보유자원에 대한 자긍심이 고취되고 있다. 마을의 자원을

동 신호마을 등이다.

자원으로 바라볼 수 있는 시각 변화가 가장 중요한 변화 중의 하나이다. 뿐만 아니라 그냥 존재하는 것에서 마을 발전을 견인할 수 있는 자원으로 변화시키기 위해 마을주민들의 합의된 노력이 촉발되는 사례들이 발생하고 있다. 뿐만 아니라 무형의 자원에 대해서도 주민 스스로 계승 발전시키려는 자구노력이 전개되고 있다.

셋째, 마을의 이미지 구축을 통한 생산품 판로 확대를 모색하고 있다. 청정제주의 이점을 기반으로 또 다른 마을의 특징을 이미지 메이킹함으로써 마을에서 생산하는 물품의 판로를 확대하려 하고 있다. 판매 수단으로도 체험관광객 유치를 통한 직접 판매에서부터 인터넷 판매 등 다양한 판매 전략을 강구하고 있다.

넷째, 한국 관광을 대표하는 지역적 특성을 활용하여 마을단위 관광프로그램을 개발운영하려 하고 있다. 최근 전국적으로 각광을 받고 있는 올레코스를 이용한 마을발전 방안 모색에서부터 휴양, 생태, 문화 체험 등 다양한 관광상품 개발을 시도하고 있다.

다섯째, 마을만들기와 관련하여 지역주민, 지도자 교육과정에서 제주지역 마을 만들기 사례를 활용할 수 있게 되었다. 제주지역은 농촌과 도시특성이 공존하는 지역으로, 마을 만들기 사례를 소개하는 경우에는 대부분 일본지역 사례나 국내 다른 지역 사례를 중심으로 소개하거나 전문가 초청 강연을 갖는 경우가 대부분이었다. 그러나 최근 3년동안 뉴제주운동과 연계하여 특별자치 마을만들기를 추진하면서 지역내 전문가 양성뿐만 아니라 직접 마을 만들기 사업을 추진하였던 마을 지도자가 강사로 활용되는 괄목할만한 성과를 거두고 있다.

5. 맺음말

특별자치 마을 만들기 사업은 그동안 제주도가 추진하여 왔던 특별법을 통한 제주도 개발로 충족할 수 없는 부문을 위한 사업일 수도 있다. 즉, 대규모 투자유치를 통한 지역개발 사업은 지역의 경쟁력 확보 및 삶의 질 차원에서 매우 유효한 수단일 수 있다. 그러나 주민 스스로의 역량 강화가 이루어지지 않을 때 이루어지는 지역발전의 성과를 지역주민이 함께 공유하기는 쉽지 않다. 이러한 맥락에서 제주지역에서 추진하고 있는 특별자치 마을 만들기 사업은 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 즉, 마을만들기 사업을 통하여 주민자치 역량을 강화하는 시험의 장으로 활용하고 있으며, 마을에 분포하는 자원 발굴과 함께 유·무형 자원의 보전과 활용 방안 등을 모색하는 과정에서 마을발전의 전기를 마련하고 있다. 더욱이 일부 지역에서의 성공사례는 인근 마을에 학습효과를 제공함으로써 경쟁적 발전관계를 구축하고 있다.

아직까지, 제주지역에서 이루어지고 있는 마을만들기 사업은 초보적 단계에서 이루어지고 있는데, 특별자치라는 제도적 이점을 활용하고, 제주발전을 견인하는 지역사회운동으로 더욱 활성화 되기를 기원하면서 글을 맺고자 한다.