

제주특별자치도의 성공요인에 관한 연구*

- 제주도의 '뉴제주운동'을 중심으로 -

양 덕 순** · 이 경 원***

목 차

- I. 문제 제기
- II. 특별자치도의 성공적 추진 조건
- III. 특별자치도의 촉매변수 '뉴제주운동'
- IV. '뉴제주운동'의 기본방향 및 실천전략
- V. 결론

국문초록

제주는 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도로 새롭게 출범하였다. 제주특별자치도를 통해 우리나라의 지방분권을 선도하고 성공적인 국제자유도시를 완성하겠다는 것이다. 이를 위한 재반 권한이 제주도로 이양되었다. 하지만 제주특별자치도 도입 자체만으로 국제자유도시가 자동적으로 완성되는 것은 아니다. 제주특별자치도는 하나의 수단이고 도구에 불과하기 때문이다. 새로운 제도가 그 지향하는 목표가 달성되기 위해서는 제도와 부합되는 정책환경이 조성되어야 한다. 그렇지 않을 경우, 제도는 왜곡되어 결코 정책 목표를 100%로 달성할 수 없는 것이다.

이런 문제인식 아래, 본 연구는 최근 제주지역의 핫이슈로 등장한 '뉴제주운동'에 대한 학문적 이론을 정립하고 더불어 이를 성공적으로 추진할 수 있는 실천전략을 탐색하는 것이 목적이다. 뉴제주운동은 제주사회의 관행화된 비합리적 행태, 의식, 관습, 정신을 치유하기 위한 운동이다. 이 운동은 단순한 의식개혁으로 접근해서는 결코 성공할 수 없

* 본 논문은 2007년 2월 27일 제주특별자치도지역혁신협의회가 주최한 '제주특별자치도 지역혁신을 위한 세미나'에서 발표한 내용을 보완 수정한 것이다.

** 제주대학교 행정학과 조교수

*** 제주대학교 행정학과 교수

다. 이미 몸의 일부로 체질화된 상태이기 때문이다. 자기 진단과 더불어 강력한 처방이 필요한 것이다. 바로 '기본적 수요에 대해서는 전적으로 자치단체가 책임을 지지만 그 이상에 대해서는 혁신과 변화를 시도하는 조직, 단체, 개인에게 더 많은 인센티브'를 부여하여 경쟁과 성장이 사회적 이념이 되어야 한다는 것이다. 하지만 이런 노력에도 불구하고 뉴제주운동이 성공하기 위해서는 도민들이 '더 이상 제주 병을 후손들에게 물려주지 않겠다'는 강한 의지를 갖고 '뉴제주운동'에 대한 자발적 참여가 이루어져야 가능하다.

주제어 : 제주특별자치도, 국제자유도시, 지방자치, 정책 환경, 성과평가

1. 문제 제기

제주지역은 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도로 새롭게 출범하였다. 특별자치도는 자치입법, 자치재정, 자치조직 및 인사 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 파격적인 자치권을 갖는 '자치모범도시'라고 할 수 있다.(제주도, 2005: 2) 특별자치도는 제주의 여건과 특성을 반영한 제주만의 지방자치로서, 제주의 미래를 제주인 들이 자율적으로 결정하도록 하고 있다.

특별자치도의 목적은 중앙정부 차원에서는 우리나라의 지방분권을 선도할 수 있는 교두보를 확보하는 것이고 제주지역 입장에서는 지역의 비전인 국제자유도시를 성공적으로 추진할 수 있는 자치행정체제를 구축하는 것이다. 특별자치도의 기본 철학은 자율적 결정권이라고 할 수 있다. 지역주민들이 중심이 되어 지역의 유·무형 자원을 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 선도 지역으로 만들어 다른 지역으로 점차 확대시켜 보자는 것이다.(정부혁신지방분권위원회, 2005: 71) 이런 제주특별자치도는 홍콩특별행정구, 그리고 미국의 주정부 수준을 지향하고 있다. 제주도민에게 제주특별자치도는 대외적 주권이 없는 한국 내의 하나의 국가를 창설하는 것으로 받아들이고 있다. 또한 국방, 외교, 통상 등 국가의 본래적 기능을 제외한 모든 권한을 가진 특별지방자치단체로 인식하고 있다. 이런 인식은 2005년 8월 청와대에서 열린 지방언론사 편집국장 간담회 자리에서 '굉장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만든다는 것이 대통령의 구상이다'라고 밝힌데서 비롯되었다.(제민일보, 2005년 8월

25일) 이런 대통령의 강한 추진 의지에 의해 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성에 관한특별법」이 제정되었다. 그리고 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도가 새롭게 출범하였다¹⁾. 이런 제도 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 제도 도입이 정책 환경 속에서 변형됨이 없이 원래의 목적을 달성할 수 있는 정책 환경 조성이 중요하다. 지금까지는 중앙정부로부터 얼마나 많은 권한과 사무를 가져오느냐가 중요한 문제였다. 하지만 이제는 이 양된 권한을 효과적으로 발휘될 수 있는 여건 조성 과 역량 구비가 중요하다. 이에 대한 관심이 필요할 때이고 이에 대한 정책적 접근이 최근 제기된 '뉴제주운동'이다.

본 연구는 최근 제주지역의 핫이슈로 등장한 '뉴제주운동'에 대한 학문적 이론을 정립하고 더불어 이를 성공적으로 추진할 수 있는 실천전략을 탐색하는 것이 목적이다. 특히 실천전략 개발에 있어서는 뉴제주운동이 단순한 의식개혁운동이 아니라 제주지역의 사회체질을 개선하는 실질적 지역혁신운동으로 전환될 수 있는데 중점을 두고 접근하였다.

II. 특별자치도의 성공적 추진 조건

1. 제주특별자치도 정책의 인과법칙

정부는 제도와 정책을 통해 사회 변동을 의도적으로 조장한다. 정부는 새로운 정책이나 제도를 도입하여 이를 촉매로 하여 정부가 원하는 상황을 창출하려고 하는 것이다. 이때 정책과 정책적 목표와는 인과법칙이 성립된다. 제주특별자치도라는 정책도 우리나라의 지방분권을 선도하고 동시에 2002년부터 추진 중인 국제자유도시를 완성하는 것을 목표로 하고 있다. 즉, 제주특별자치도는 원인이 되는 것이며 결과는 지방분권 선도과 국제자유도시의 완성인 것이다. 양자는 상호간의 인과관계를 가지고 있는 것이다.

제도와 정책에서의 이런 인과관계는 첫째, 상승관계 또는 시너지관계, 둘째, 보상관계 또는 후속관계, 셋째, 선행관계로 분류할 수 있다.(정정길, 2002 : 8) X를 원인변수, Y를 X결과변수, Z를 연계변수라고 할 때, 상승관계 또는 시너지 관계는 X와 Z가 동시에 작동하여 상호보완적으로 Y에게 상승효과를 발생하는 관계이다. 보상관계 또는 후속관계는 X가 발생시키는 부작용을 Z가 해소시켜서 핵심요소인 X의 도입이 무난하게 성과를

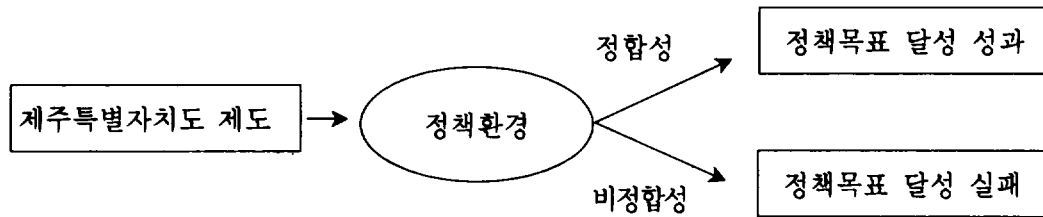
1) 현재의 제주특별자치도가 원래 기획했던 분권 수준에 도달해 있는가? 하는 제도 자체의 평가도 중요하다. 하지만 여기서는 논외로 하고 그 성공 가능성 요인에 대한 진단에 초점을 두었다.

달성하게 하는 관계이다. 반면에 선행관계는 Z가 선행조건으로서 충족되어야 X가 제 효과를 발생하는 경우이다. 여기서 제도의 정합성이 등장한다.(정정길, 2002: 10) 제도의 정합성(整合性)이란 제도 요소들 간의 부합성을 의미한다. 즉, 요소들 간의 상호 보완적 관계, 또는 최소한 중립적 관계를 유지하는 상태를 의미하는 것이다. 이를 제도의 내적 정합성이라고 부르고, 제도와 환경과의 부합성은 제도의 외적 정합성이라고 부른다.

제주도특별자치도의 추진에 있어서도 이런 제도의 정합성 문제가 발생할 것이다. 제주 지역은 1963년 이후 제주의 지정학적 가치, 천혜의 자연경관 등을 활용하기 위한 많은 개발계획 등이 수립되었다. 특히 1990년대 이후 동서냉전 이념 대립의 붕괴와 세계화의 흐름에 부응하여 개방화 전략을 수립·추진하였다. 「제주도개발특별법」이 제정됨과 동시에 2002년부터는 사람, 상품, 자본이 자유롭게 이동하는 경제활동지역인 국제자유도시를 조성하는 계획도 수립되었다. 그리고 이의 법적 근거인 「제주국제자유도시특별법」이 제정되었다. 그러나 이런 계획들을 통해 달성하고자 하는 정책적 목표는 완전히 달성되지 못했다. 이의 원인으로는 투자에 대한 각종 규제가 완전히 제거되지 않는 등 제도의 미비점에도 있다. 따라서 이를 강력히 극복하기 위한 새로운 동력으로 등장한 것이 제주특별자치도이다. 제주특별자치도 실현을 통해 제주도를 싱가포르나 홍콩, 포르투갈의 마데이라와 같은 경쟁력 있는 국제도시로 발전시켜 '국부의 전진기지'로 만들어 보겠다는 것이다. 물론 권한과 자율권이 최대한 부여된 이상적인 분권모델의 자치도를 만들겠다는 것도 하나의 목표이다.(정부혁신지방분권위원회, 2005: 73-75) 이를 위해 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법」이 제정되었고 2006년 7월 1일부터 제주지역은 제주특별자치도로 새롭게 출범하게 된 것이다. 하지만 이런 법적 근거를 마련하였다고 국제자유도시가 자동적으로 완성되는 것은 아니다. 그것은 제도와 정책이 곧바로 성과로 연결되는 것은 아니기 때문이다. 제도와 정책이 하나의 원인으로서는 결과를 초래하는 것은 사실이다. 하지만 정책이나 제도는 여러 요소들이 작용하고 있는 환경 속에서 작동한다. 따라서 정책이나 제도가 성과로 연결되기 위해서는 환경의 부정적 작용을 차단하고 제도나 정책이 일치할 때 원래의 정책적 목표가 달성될 수 있다. 이것은 제주특별자치도라는 정책과 제도에 있어서도 마찬가지인 것이다. 이를 도식으로 표현하면 <그림 1>과 같다.

제주특별자치도가 성공적으로 추진되기 위해서는 환경과의 정합성을 가질 때 가능하다. 만약 정책 환경과의 정합성이 일치하지 않을 경우, 제주특별자치도를 통해 달성하고자 하는 목표는 결코 달성될 수 없으며, 특히 불일치의 강도가 높을 경우, 성과목표와는 점점 거리가 멀어진다. 따라서 우리는 제주특별자치도라는 새로운 제도에 대한 정책 환경 진단이 요구된다. 그리고 이것이 부합되지 않을 경우, 이에 대한 개선 노력을 전개해야만 한다.

〈그림 1〉 제주특별자치도의 인과도식



2. 정책 환경으로서의 지역발전 주체와 제주사회 체질

새로운 제도나 정책의 도입을 통한 성과 달성을 위해서는 환경변화 현상에 대해서도 고찰하여야 한다. 역사적 제도주의에 따르면 외부 환경조건이 변화되더라도 제도의 경로의존성에 의해 정책과 하위제도의 안정성과 지속성은 유지될 수 있다.(하혜수, 2004: 127) 그러나 Krasner(1984)는 제도의 안정적 성격을 인정하면서도 패러다임 전환과 같은 외부환경의 획기적 변화에 의해 위기가 발생하면 기존의 제도가 단절되고 새로운 제도로 이행하게 된다는 단절적 균형의 개념을 제시하고 있다.(하혜수, 2004: 127 재인용) 또한 단순한 환경 변화에 따른 제도 변화 외에 위기상황이나 외부환경에 대한 리더십과 집단의 대응방식에 따라 제도 변화가 초래될 수도 있다. 이에 대해서 Putnam(1994)은 1970년대에 지방자치제도를 동시에 도입한 북부 이탈리아와 남부 이탈리아가 그 성과 면에서 판이하게 달라지게 된 원인을 분석하고 있는데, 놀랍게도 성과 차이의 원인은 1,000년 전인 11세기에 두 지역이 각각 다른 정치체제를 도입한데 있었다는 것이다. 공화제적 공동체를 기반으로 출발한 북부지역은 호혜성의 규범과 시민연계의 네트워크 등 사회적 자본이 풍부하여 민주적 자치정부의 도입이 성공적인데 비해, 외국 용병에 의하여 수립된 노르만 왕조 하의 남부지역은 상호 배반과 불신 및 기회주의 등 사회적 자본이 결핍된 정치문화를 지니고 있어, 이것이 자치정부의 성공적 운영을 저해하고 있었던 것이다.(정정길, 2002: 7 재인용) 이와 같이 정책이나 제도가 집행되는 환경의 차이가 성과를 좌우한다 하겠다.

제주지역 역시 이런 논리를 적용할 경우, 특별자치도라는 새로운 제도가 성공하기 위해서는 제도와 환경 간의 정합성이 요구된다. 현재 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법」이 제정된 상태에서, 환경과의 정합성이 일치하지 않는다면 의도적인 정책 환경의 변화를 시도해야 한다.

조직의 루틴(routine)은 업무 추진의 방식에 대하여 학습한 것의 기억 물로서 조직능력 또는 기술의 총합이며, 조직구성원들의 행동을 조정한다. 조정을 위해서는 대립되는

이해관계를 지닌 성원(상관과 부하, 경쟁관계의 고위직들간)들이 각자의 역할을 수행할 때, 상호간에 수용할 수 있는 조건들이 포함되어야 한다. 그래서 루틴은 대립되는 이해간의 휴전조건들을 포함하고 있다고 지적하고 있다. 그러므로 이러한 루틴의 일부를 변경하는 것은 휴전을 파기하는 것이 된다. 한쪽에서 개혁적 요소를 도입하더라도, 다른 쪽에서는 당연히 과거의 루틴을 고수하려고 할 것이다. 그래서 하나의 제도 속에 새로운 것과 낡은 것이 병존하게 된다.(정정길, 2002: 11) 낡은 것은 새로운 제도의 도입을 좌절시키거나 혹은 도입되더라도 그 정책적 성과를 완전히 달성하지 못하게 하는 부정적 정책 환경으로 작용한다. 이를 개혁적 요소로 전환시키는 것이 필요하다. 특히 분권화시대에 지방자치단체는 지역발전과 지역주민의 후생 증진을 위한 경쟁의 주체로서 지역 내의 모든 역량을 통합하여 중요한 문제에 대한 의사결정을 행하며 주도적으로 문제를 해결해 나가야 한다. 따라서 지방정부의 능력이 현재보다 훨씬 더 향상되어야만 지방분권에 의한 지방자치가 그 실효를 거둘 수 있다.(남창우외, 2005: 386) 특히 최근의 지방분권에 관한 연구 추세도 중앙으로부터의 권한이양과 더불어 이를 수행할 수 있는 지방정부의 역량 강화에 초점을 맞추고 있는데 이와 맥락을 같이한다 하겠다.

민간부문에서는 그 지역의 고유한 보편적 문화를 가지고 있다. 하지만 이중 새로운 제도의 성과 달성을 어렵게 하는 부정적 사회체질을 변화시키지 않고는 새로운 제도의 도입은 성공할 수 없다. 영국의 다양한 혁신들이 정권의 변화와 관계없이 지속될 수 있었던 것도 민간 우위, 합리적 인간관계와 법치주의, 냉철성과 철저문화, 강한 자유의식, 절약문화, 장기적 실적 강조 등의 문화가 있었기에 가능했던 것이다.(하혜수, 2004: 138) 이런 점을 고려할 때 제주특별자치도를 추진함에 있어서도 제주지역의 사회문화적 체질에 대한 진단 역시 필요한 것이다.

Ⅲ. 특별자치도의 촉매변수 ‘뉴제주운동’

1. ‘뉴제주운동’의 필요성

지방분권 개혁은 국가의 통치구조를 근본적으로 변화시키는 과정이다. 따라서 국가의 정치·행정 권한의 재배분과 관련하여 다수의 정책 행위자 사이에 고도의 정치적 게임이 진행된다. 그럼에도 불구하고 지방분권은 세계적 추세이다. 이는 지방분권이 가지고 있는 여러 이점들 때문일 것이다. 첫째, 중앙정부의 대규모 정책이 모든 지역에 효과적으로 집행되기는 어렵지만 적정 규모의 지방정부는 국가정치의 능률성에 기여할 수 있다. 둘

째, 지방정부가 지방적 요구에 더욱 민감하게 대응할 수 있으며, 서비스 수요자인 주민의 물리적·심리적 거리감을 단축시킨다. 셋째, 정책 실험에 대한 자유의 폭이 지방정부에 더 넓게 열려있기 때문에 대민 서비스 개선의 기회가 보다 폭 넓다. 넷째, 예산을 지출하는 행정기관이 지역 납세자에게 근접하여 예산지출내역을 잘 파악하여 행정낭비 현상을 방지할 수 있다는 점 등이 그 이유이다. 이외에도 정치적 측면에서는 보다 평등한 권력 배분을 확대할 수 있으며 보다 주민에 가까운 정부를 운영하고 이는 주민참여 수준을 높일 수 있기 때문이다.(Bowman & Hampton, 1983). 이런 순기능적 효과 때문에 우리나라의 역대 정권도 지방분권을 국정과제로 선정하여 강력히 추진하였다. 참여정부 역시 '지방분권'을 국정 5대 원리로 삼고 지방분권에 관한 특별법을 제정하기도 하였다. 이런 맥락에서 제주특별자치도는 국가적 차원에서는 우리나라의 지방분권을 선도하는 시범적 성격을 가지고 있으며 지역적 차원에서는 제주의 유·무형의 자원을 극대화할 수 있는 계기를 마련하여 성공적인 국제자유도시를 도모하기 위한 것이다.

많은 도민들은 제주특별자치도가 제주에 새로운 비전과 행복한 삶을 제공할 것이라는 기대를 가지고 있다. 제주특별자치도를 통해 제주만의 지방자치, 지역발전을 선도할 각종 규제 완화 등을 통해 그 동안 섬으로서의 한계, 변방으로서의 어려움을 극복할 수 있다고 생각한다. 이런 기대 속에 법적 근거인 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법」이 중앙정부와 제주도민의 상생적 협력관계 속에서 2006년부터 제정·운영되고 있으며 지난해 7월 1일부터 제주특별자치도가 새롭게 출범하였다. 그러나 앞서 제주특별자치도의 인과법칙에서도 언급하였듯이 이런 제도적 변혁과 법적 근거 마련만으로 자동적으로 '동북아의 국제자유도시'가 완성되는 것은 아니다. 법과 제도는 하나의 수단과 도구에 불과하기 때문에, 제주지역의 자기혁신적인 노력과 역량이 구비되어야 성공이 가능하다. 그렇지 않을 경우, 제주특별자치도라는 새로운 제도는 부정적 정책 환경 속에서 변형되어 본래의 정책적 목표를 100%로 달성할 수 없게 된다.

우리는 이런 교훈을 1960년대부터 시작된 제주개발사에서 뼈저리게 경험하였다. 1980년대의 「제주도개발특별법」이 그렇고 최근의 국제자유도시계획에 있어서도 마찬가지이다. 항상 다른 자치단체보다 한발 앞서 혁신적 제도와 전략을 개발하였지만 운영에 있어서는 도민들이 피부적으로 느낄 수 있는 가시적 성과를 도출하지 못하였다. 제도의 한계를 타할 뿐, 정책 환경에 대한 논의는 부족하였다. 즉, 새로운 제도에 부응치 못한 불합리한 제주사회의 체질에 관한 검토는 학문적으로도 많지 않았다. 도민 누구나 '이것은 아닌데 하면서도 행해지고 있는 각종 비합리적인 행태'인 부정적 정책 환경에 대한 논의 없이는 중앙정부로부터 더 많은 권한이 이양되더라도 우리는 항상 부족함을 느낄 것이다. 정책 환경에 대한 개선이 필요하다. 기존의 불합리적인 관습, 의식과 의존적 체질, 막무가

내 식 민원 요구, 서로를 인정치 않는 불신풍조, 개발에 대한 지나친 보상을 요구하는 지역이기주의, 공무원의 복지부동, 모든 것을 남의 탓으로 돌리는 무책임성, 상대 의견을 존중치 않은 일방적 주장 등에 대한 개선 노력이 필요한 것이다. 이것이 개선되지 않으면 제주특별자치도라는 정책은 제주지역의 불합리적인 정책 환경 속에서 고사할 가능성이 높다 하겠다. 이제 중앙정부에 대해서는 제주특별자치도에 관한 제도적 개선을 과감히 요구함과 동시에 지역 내부적으로는 정책 환경 개선을 위한 시민적 개혁, 사회의 쇄신적 개조가 병행되어야 할 것이다.

2. '뉴제주운동'의 개념

제주도특별자치도에 의하면 '뉴제주운동'은 제주역사 이래 최대의 기회인 특별자치도 출범을 계기로 우리의 전통문화·정신을 동력으로 삼아 평화와 번영의 새로운 제주시대를 창조하기 위해 도민 스스로가 실천하는 사회개혁운동이며, 제주 병을 도민 스스로가 치유하여 참다운 탐라정신을 계승·발전시켜 나가기 위한 제주 공동의 새바람운동이다. (제주특별자치도, 2007: 2) 특별자치도라는 새로운 제도에 합당한 정책적 환경을 조성하기 위한 사회체질 개선운동인 것이다. '도민 누구나 이것은 아니다'하면서도 행해지는 제주사회의 관행인 제주 병을 도민의 자발적 참여와 자치단체의 '성과지향적차등정책'을 통해 해결하고자 하는 전도적 제주사회체질 개선 운동인 것이다. 따라서 뉴제주운동은 과거의 비합리적인 태도와 의식을 포함한 부정적 사회적 체질(제주병)을 제주특별자치도라는 새로운 제도가 제대로 작동될 수 있도록 정책 환경을 조성하는 운동인 것이다. 특히 제주 병을 고치는데 도민의 자발적인 참여만으로는 불가능하다. 이런 고질적인 제주 병은 이미 몸의 일부가 되어 있기 때문이다. 따라서 사회적 확산을 도모하기 위한 외부적 자극이 필요한데, 이 역할을 자치단체가 정책을 통해 담당해야 한다. 이제 지방자치단체는 재정 한계, 이해관계 대립, 가치관의 대립 등으로 모든 부문에 대한 균형적 접근이 불가능한 상태이다. 뿐만 아니라 이제 정부의 기능도 사회적 경쟁력을 확보할 수 있도록 후원적·조장적 역할자로의 전환이 요구된다. 따라서 자치단체는 기본적으로 '성과지향적 차등정책기조'를 가져야 한다. '성과지향적차등정책기조'란 정책을 수립함에 있어 기본적 수요에 대해서는 자치단체가 전적인 책임을 지지만 기본적 수요 이상에 대해서는 자기 희생과 쇄신성 그리고 혁신성과 성과성 등의 평가기준을 근간으로 하여 지원정책을 수립하는 전략이다.

뉴제주운동은 단순한 공공부문의 행정문화를 개선하는 운동이나 도민 의식을 개혁하는 중범위적 접근을 지양해야 한다. 특정 단체, 조직, 개인에 한정된 운동이 아니라 제주

지역의 모든 부문과 발전적 주체가 그 대상이 되어야 한다는 것이다.

3. 제주의 사회 병 예시²⁾

제주사회에서는 공식사회뿐만 아니라 제주사회 전반에 고질적인 병이 만연되어 있다. 많은 도민들은 이것에 대해서 우려하면서도 이미 체질화되어 있어 그 심각성을 느끼지 못할 수도 있다. '도민 누구나 이것은 아니다' 하면서도 관행적으로 행해지는 제주사회의 고질적인 병에 대한 진단이 우선적으로 선행되어야 한다. 병에 대한 진단 없이 이에 대한 처방도 어렵다.

1) 제주사회의 보편적 고질병

제주지역에는 개척정신, 절약정신, 수놓음정신, 자립성 같은 정신을 가진 제주공동체가 형성되어 있었다. 하지만 도시화, 현대화, 지역개발화 그리고 자치단체의 눈치보기행정 등이 이런 제주공동체의식을 상당히 훼손하였다.

공동체는 인간의 본원적인 욕구에 의해 성립되기도 하지만 인간이 현재의 삶을 유지하고 지금보다 나은 삶을 추구하려는 욕망을 실현시키기 위한 생존전략에 의해서도 형성되는 사회집단으로서 공동체의식이 강화를 통해 지역사회의 건전한 발전을 가져올 수 있다.(Chavis & Wanderman, 1990: 56~57, 김경준·김성수, 1998: 213 재인용)

공동체의식에 대해서는 학자에 따라 다양한 정의를 내리고 있지만 대체로 공동의식, 유대감을 포함하는 개념으로 사용되고 있다.(성희자의, 2006: 153) 그리고 고전적인 지역사회공동체의 정의는 '지리적으로 한정된 지역 안에서 살면서 상호간에 자신들이 살고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가진 사람들'이라고 볼 수 있다.(강용배, 2004: 7) 즉 일정한 공간적 영역에서 '우리'라는 상호간의 신뢰와 끈끈한 유대감을 가지고 서로간의 상호작용이 이루어지고 있는 주민집단의 단위를 지역공동체라고 할 수 있는 것이다. 반면에 공동체의식은 니스벳(Nisbet)에 의하면 '서로의 상호작용이 가능한 영역을 공동체로 전제하고 공동체의식을 함께 일하면서 겪어 온 집단의식'이라고 할 수 있다.(성희자의, 2006: 153)

제주공동체의식을 제주발전의 원동력으로 재 점화 시킬 필요가 있다. 그럼에도 불구하고

2) 제주의 사회병은 2007년 2월 제주대학교 사회과학연구소가 제주도에 거주하는 만 20세 이상의 남녀 813명을 대상으로 설문조사를 한 결과를 기초로 하여 작성되었다. (제주특별자치도·제주대학교 사회과학연구소, 2007 참조)

고 이런 제주공동체를 훼손하고 있는 부정적 사회요소들이 우리 사회에 만연해 있는 것이 사실이다. 첫째, 혈연·학연·지연 등 연고주의에 의한 패거리 문화이다³⁾. 혈연·학연·지연 등이 연고주의가 나쁜 것은 아니다. 어찌 보면 이런 것들이 제주가 하나라는 공동체의식을 형성하는 단초를 제공하고 있다. 두려워하고 개선해야 할 것은 '옳지만 내편이 아니라 저편에서 주장하는 것이기 때문에 무조건 반대'하는 물이성적인 연고주의인 것이다. 둘째, 인재를 키우지 않고 상대방도 인정하지 않는 소영웅주의이다. '한강 기적'의 기초는 한국민의 교육열이다. 즉, 인재 육성에 있었다 하겠다. 제주지역에서도 국제자유도시 등을 이끌어 나갈 새로운 동력 인력이 필요하다. 그럼에도 불구하고 현재의 제주 사회풍토는 그렇지 못한 것 같다. 셋째, 모든 것을 지방정부에 의존하려고 하는 의존주의이다. 제주는 섬사람으로서의 자립성을 가지고 있었다. 하지만 최근의 이런 자립정신은 상당히 훼손되고 있다. 특히 지방자치 실시 후, 표를 불모로 무리한 요구에 대한 지방자치단체의 비이성적 대응은 도민의 의존성을 강화시킨 한 원인이 되고 있다. 넷째, 자신의 조금만 이익도 포기하지 않으려고 하는 이기주의이다. 다섯째, 모든 것을 자신보다는 남의 탓으로 돌리는 책임회피주의이다. 여섯째, 제주에 거주하고 있는 비 제주 출신을 이방인 취급하는 폐쇄주의이다. 제주는 국제자유도시를 추진하고 있다. 개방화전략을 제주발전의 기본으로 삼고 있는 것이다. 세계가 하나의 지구촌을 형성하고 있는 상황에서 폐쇄성은 우리가 경계해야 할 공공의 적이다. 외지인, 육지인이라는 표현은 우리가 삼가야 할 구시대의 표현이다. 일곱째, 관광객들에게 불친절하고 바가지를 씌우는 불친절주의이다. 제주관광은 현재 제주의 지주 산업이다. 관광객 유입은 제주경제에서 절대적이다. 관광객들은 천혜의 관광자원, 문화유적도 중요하지만 인간적 편안함과 정을 더욱 느끼고 싶어 한다. 관광은 정을 판다고 해도 과언이 아니다. 그럼에도 불구하고 우리의 관광객에 대한 태도는 어떠한가? 특히 바가지요금은 관광객들에게 커다란 배신감을 주고 재방문을 어렵게 하는 요인이다.

최근 제주특별자치도 2단계 핵심사업 중의 하나가 전도면세지역화와 항공자유화이다. 이는 관광객 유입에 필요한 절대적 조건이 된다 하겠다. 이에 대해서는 중앙정부의 부정적 인식을 가지고 있는 것으로 알고 있다. 설사 이것이 도입되어 관광객 유입이 증대되더라도 관광객들을 지속적으로 제주로 유입시키기 위해서는 관광체질이 변화되지 않으면 안 된다. 전도면세지역화와 항공자유화가 본래 추구하는 정책적 목표를 100%로 발휘되기 위해서는 이것이 효과적으로 발휘될 수 있는 관광정책 환경이 형성되어야 한다는 것

3) 사회과학연구소의 설문결과에 의하면 응답자의 38.4%가 제주사회에서 가장 우선적으로 개선되어야 할 사항으로 '혈연·학연·지연 등 연고주의에 의한 패거리문화를 지적하고 있다. 조사결과, 패거리문화는 개선되어야 할 제주사회의 잘못된 관행 중 1순위가었다.

이다. 현재의 부정적 관광체질로는 일시적 효과는 있을지 몰라도 그 지속적 효과에 대해서는 의심이 간다. 이에 대한 획기적 개선 없이는 제주를 동북아의 국제관광지로 거듭 태어 날 수 없고, 저가 관광지로 전락하게 될 것이다. 이에 대한 피해는 곧바로 제주의 서민 경제에 영향을 주고 우리 자신들이 피해를 볼 것이다. 여덟 번째, 자기지역에서 사업하고자 하는 투자자에게 뒷돈을 요구하는 지역주의이다⁴⁾. 국제자유도시의 성공적 요소 중의 하나가 국내의 자본 유치일 것이다. 그리고 이를 위한 각종 세금 감면, 인·허가 절차의 간소화 등 인센티브를 도입하고 있다. 그러나 이런 인센티브가 국제자유도시의 경쟁지라고 할 수 있는 경제자유구역 나아가 홍콩, 중국의 포둥지구와 비교하여 우월적 인센티브라고 할 수 없을 것이다. 그래서 최근 제주도는 제주특별자치도 2단계 핵심사업 중의 하나로 법인세 인하를 제시하고 있고 중앙정부와 절충 중인 것으로 알려져 있다.

투자 유치에 있어서 중요한 것은 투자자의 수익률을 확보하는 것이다. 이를 위해 제도적으로 각종 인센티브를 제공하고 있는 것이다. 하지만 지방자치단체 수준에서 각종 규제 완화에 대한 접근은 한계가 있다. 이런 한계점을 사회자본으로 충당해야 한다. 투자자에 대한 환대의식이다. 아무리 강한 인센티브를 제공한다고 하더라도 다른 지역 혹은 경쟁지와 우월적 차별성을 갖는 것은 쉽지가 않다고 본다. 제도적으로는 투자유치에 대한 인센티브를 마련하고 있음에도 불구하고 실제 투자에 있어서는 행정 처리의 불편, 토지 수용의 어려움, 해당 지역의 뒷돈 요구 등이 행해진다면 투자자는 제주개발에 대한 생각을 재고할 것이다. 제도의 인센티브도 중요하지만 투자 유치에 대한 사회자본을 형성하는 것도 결코 소홀히 해서는 안 된다.

2) 공직사회의 부정적 행정문화

한국의 행정문화는 권력거리(power distance)에서 50개국 중 27위(60점)를 차지하고 있는데, 일본의 33위(54점)와 영국의 42위(35점)보다 높은 수준이다.(Hofstede, 1997: 26, 하혜수 2004: 139 재인용), 서열의식과 권위주의적 태도 그리고 관준민비의식이 영국에 비하여 상대적으로 높고, 일본에 비해서도 다소 높다. 개인주의의 측면에서 한국은 43위(18점)를 차지하고 있으며, 이는 영국의 3위(89점), 일본의 22위(46점)보다 낮은 수준이다. 따라서 한국의 행정문화는 아직도 집단주의와 가족의식(연고주의) 그리고 공사 구분의 불명확성 등이 상대적으로 강하다고 할 수 있다. 또한 한국의 행정문화는 정적 인간주

4) 사회과학연구소의 설문결과에 의하면 제주사회에서 가장 우선적으로 개선되어야 할 사항으로 응답자의 9.2%가 '소영웅주의'를, 5.0%가 '의존주의'를, 6.9%가 '이기주의'를, 6.5%가 '책임회피주의'를, 5.0%가 '폐쇄주의'를, 9.7%가 '불친절주의'를, 17.6%가 '지역주의'를 지적했다.

의에 입각한 의사결정, 물질적 행동규범 등의 특징을 보이고 있다. 불확실성의 회피 측면에서 한국은 16위(85점)를 차지하고 있는데, 일본의 7위(92점)보다는 낮지만 영국의 47위(35점)보다는 높은 수준이다. 따라서 한국의 행정문화는 일본보다는 적극적이고 개혁적이라고 할 수 있지만 영국에 비해서는 더 무사안일적이고 운명주의적이며 비개혁적이라고 할 수 있다.

우리나라의 행정문화적 토대에 대한 행정학자의 견해를 보면, 가족주의 문화를 가진 저신뢰사회이고 공익과 결과에 대한 책임성이 낮으며 폐쇄적·배타적 연줄에 의한 이기적 행위가 이루어지고 있고, 내부 제보자에 대한 부정적 인식과 집단소외적 성향에 의해 부패 가능성이 상대적으로 높은 특징을 보이고 있다.(김호정, 1999: 235) 또 다른 견해에 의하면 한국의 문화는 유교, 불교 및 전통적인 샤머니즘에 기초하고 있고, 그 속에서 중요한 가치관을 추출하면 운명주의, 가족주의, 권위주의, 정적 인간주의 등이다.(백완기, 1998: 42) 운명주의적 행정문화는 상황 변화에 대한 소극적인 대응이나 기존 제도에 대한 현상유지적 성향을 가져오며, 기존 제도의 개혁이 불가피할 경우에도 저항이 최소화되는 대안을 선택하도록 한다. 가족주의나 연고주의적 행정문화는 행정의 추진이나 평가에서도 실적이나 능력보다는 연고관계를 따지는 귀속주의 현상을 초래하며, 정실임명제와 불공평한 능력평가가 만연하게 한다.(백완기, 1998: 433) 정적 인간주의로 인하여 행정행위나 정책결정에 있어서 감정적 요소에 의해 결정적 영향을 받게 된다. 즉 비합리적이고 정적 요소가 행정적인 일을 처리하는데 합리적이고 이성적인 사고에 우선한다. 이런 행정문화는 제주 공직사회에서도 자유로울 수 없다고 생각한다. 따라서 제주 공직사회의 고질적인 병을 몇 가지 예시하면 다음과 같다. 첫째, 공무원의 정치적 중립성을 훼손하는 지방선거시 마다 도지사 후보와 야합하는 줄서기 문화이다⁵⁾. 공무원의 정치적 중립성을 확보하기 위해서 신분을 보장하고 있다. 그럼에도 불구하고 일부 공무원들이 자발적인 충성적 줄서기 문화는 개선되어야 한다. 둘째, 능력이나 성과보다는 연공서열주의에 의한 평가이다. 셋째, 도민의 공복이라는 자세보다는 내면적으로 도민 위에 군림하려고 하는 권위주의이다. 특히 이런 권위주의는 지역주민의 자발적 주민참여를 행정의 지연 등 비효율성을 초래하는 요인으로 인식함으로써 참여민주주의 정신 자체를 훼손하고 있다. 넷째, 아는 사람에게 우선적으로 행정서비스를 제공하는 차별주의이다. 행정에 있어서 형평성은 매우 중요한 행정이념이다. 공무원은 누구에게나 균등한 기회와 동등한 서비스를 제공해야 할 의무를 가진다. 그럼에도 불구하고 아는 사람에게 우선적으로 행정

5) 사회과학연구소의 설문결과에 의하면 응답자의 40.0%가 공무원사회에서 가장 우선적으로 개선되어야 할 사항으로 '지방선거시 마다 도지사 후보에 대한 줄서기문화'를 지적하였다. 조사결과, 줄서기문화는 개선되어야 할 공무원사회의 잘못된 관행 중 1순위이었다.

서비스나 정보를 제공하는 대면행정은 행정에 대한 도민의 불신을 초래하고 있다. 다섯째, 현실에 안주하고 변화를 싫어하는 복지부동주의이다⁶⁾. 공무원은 법으로 시작해서 법으로 끝난다고 해도 과언이 아니다. 법에 규정된 대로 규정되어 있지 않으면 움직이지 않는다고 한다. 물론 합법성이라는 행정이념도 중요하다. 하지만 지방화 시대에 있어서는 책임의식에 근거한 적극적 행정이 필요하다. 여섯째, 자기가 결정하기 보다는 상사에게 의존하는 무책임주의이다. 특히 지역주민에 대한 무책임성은 행정민원에 대한 처리 지연을 초래한다. 일곱 번째, 행정정보를 다른 사람과 공유하기를 싫어하는 비밀주의이다. 여덟 번째, 목표보다는 수단과 절차를 중시하는 형식주의 등이다⁷⁾. 특히 정책을 평가함에 있어 정책개발 시 원래 의도했던 목표가 달성되었는지가 중요한 평가기준이 되어야 한다. 그럼에도 불구하고 본래의 정책성과보다는 외형적 성과 중심으로 평가한다. 이로 인해 좋은 정책이라 하더라도 지역주민들에게 피부적으로 느낄 수 있는 가시적 성과를 제공하지 못하는 한 원인이 되고 있다.

N. '뉴제주운동'의 기본방향 및 실천전략

1. 접근 기본방향

'세살 버릇이 여든까지 간다'는 '속담이 있듯이 제주의 고질적인 병 역시 이미 제주사회에 습관화되고 도민들 사이에 체질화되어 있기 때문에 이를 치유하는 것은 결코 쉬운 일이 아닐 것이다. 하지만 우리는 더 늦기 전에 이를 꼭 치유해야만 한다. 그렇지 않을 경우, 항상 다른 자치단체보다 앞선 제도(특별자치도)를 도입하고도 그 성과를 누리지 못하고 항상 제도 탓만 할 것이다. 이를 치유하기 위해서는 무엇보다도 제주도민들이 이의 필요성을 체험적으로 느끼고 이를 개선하기 위한 자발적인 참여가 절대적으로 필요하다 하겠다. 하지만 이미 그 자체가 생활의 일부가 되어 있는 상황에서 단순히 도민들에게 의식을 바꾸어야 한다는 규범적 접근만으로는 결코 제주의 병을 고칠 수 없을 것이다. 바꾸는 것이 자신에게 이익이 된다는 것을 실질적으로 체험할 수 있어야 한다. 이 역할을 자치단체의 차등적 정책기조를 통해 담당해야 한다.

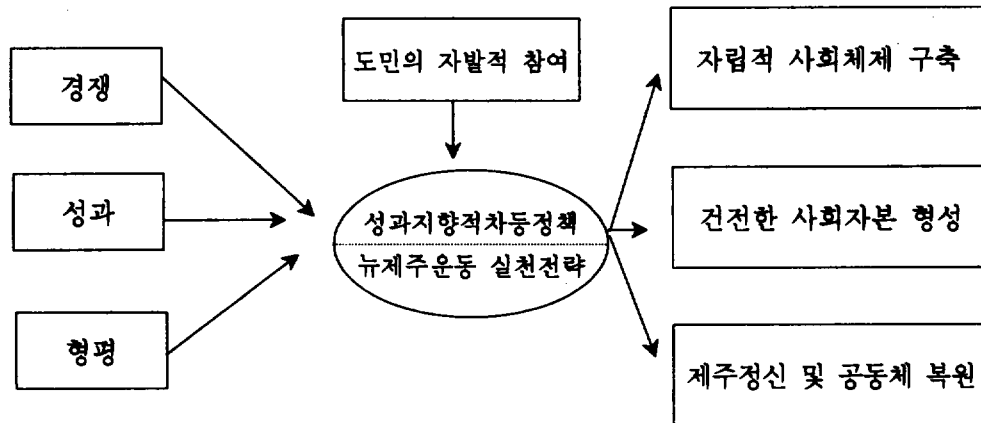
6) 사회과학연구소의 설문결과에 의하면 공무원사회에서 가장 우선적으로 개선되어야 할 사항으로 응답자의 11.9%가 '연공서열주의'를, 12.1%가 '권위주의'를, 12.3%가 '차별주의'를, 9.7%가 '복지부동주의'를 지적하고 있다.

7) 사회과학연구소의 설문결과에 의하면 공무원사회에서 가장 우선적으로 개선되어야 할 사항으로 응답자의 3.9%가 '무책임주의'를, 2.8%가 '비밀주의'를, 5.5%가 '형식주의'를 지적했다.

참여정부는 기존의 획일적인 지방분권 접근을 획기적으로 전환하였다. 그 것은 차등적 지방분권인 것이다. 그 간 자치단체의 능력과 정책성과를 고려하지 않고 인구기준에 따라 권한을 부여하는 획일적인 분권방식을 지양하고, 자치단체의 자치능력과 정책의지 등을 고려하여 권한이양의 정도를 달리하고 있는 것이다.(하혜수, 2004: 121-122) OECD국가에서도 모든 자치단체에 해당 권한을 이양하는 획일적 분권방식을 지양하고 자치단체의 정책성과, 행·재정능력, 정책의지 등을 고려하여 차등적으로 권한을 이양해 주는 혁신적 분권제도를 실험적으로 추진 중에 있다. 이에 따라 자치단체의 역량 강화를 요구하고 있는 것이다. 제주특별자치도를 추진함에 있어서도 중앙정부는 항상 제주지역의 자치역량 강화와 가시적 성과 제시를 요구하고 있는 것도 이와 맥을 같이한다고 할 수 있다.

중앙정부와 지방정부 간에 이루어지는 이런 차등적 지방분권 철학을 '뉴제주운동'에 접목시켜 실천전략을 마련해야 한다. 이를 성과지향적차등정책시스템으로 명할 수 있다. 이의 근본정신은 경쟁과 성과 그리고 형평이라 하겠다. 성과지향적차등정책시스템은⁸⁾ '기본적 수여에 대해서는 균등적 접근을 시도하지만 그 이상에 대해서는 변화하고 혁신하려는 개인이나 단체 조직 혹은 마을에 대해서는 더 적극적인 인센티브를 제공함으로써 혁신적 분위기를 사회적으로 확산시켜 나가는 체제'이다. 이는 성과가 있는 곳에 인센티브가 있는 것이다. 이를 통해 제주사회의 체질을 건전하고 경쟁지향적인 사회체질로 전환하는 것이 필요하다.

〈그림 2〉 '뉴제주운동' 접근 기본방향



8) 제주특별자치도가 자기 노력을 통해 변화하고자 하는 분야에 대해서는 더 많은 지원을 하고 그렇지 않은 분야에 대해서는 지원을 줄이는 차등적 정책기조를 추진하는 것에 대해서 응답자의 39.7%가 찬성율, 44.5%가 보통율, 15.5%가 반대 의견을 제시하였다.(제주특별자치도·사회과학연구소, 2007: 75)

2. 뉴제주운동 실천전략⁹⁾

1) 공공부문에서의 뉴제주운동 전략

(1) 지역정치 지도자의 선도적 리더십 구현

21세기 리더에게는 세 가지 역할이 필요하다. 첫째, 리더는 불확실한 상황에서 방향을 제시할 수 있어야 한다. 둘째, 변화와 혁신을 관리하는 변혁주도자(transformer)가 되어야 한다. 셋째, 조직구성원의 역량이 동기부여를 통해 최대한 발휘되도록 하는 활력고취자(energizer)가 되어야 한다.(양덕순외, 2000: 215-216) 과연 제주지역의 정치지도자들은 이런 미래지향적인 리더십을 발휘하고 있는지 고민해야 한다. 최근 제주지역은 해군 기지 건설 여부를 놓고 도민 간의 많은 논쟁이 이루어지고 있고 이것이 도민 간 갈등을 초래하고 있다.

지방자치란 '일정한 공간을 바탕으로 지역주민들이 지역의 문제와 욕구를 지역주민 스스로 또는 대표자들로 구성된 공공단체를 통하여 해결하고 처리하는 것'이다.(양덕순, 2004: 3) 여기서 중요한 것은 공공단체를 구성한다는 것이다. 국가의 대의정치의 필요성에 의해서 중앙정부가 존재하는 것과 같이 주민 스스로 직접적인 정치참여는 많은 한계와 비효율성을 야기하므로 주민들의 일정한 절차를 거쳐 주민들의 뜻에 따라 탄생하는 자치기관인 지방의회와 자치단체장이 지역을 운영하고 있는 것이다. 따라서 지방정치 지도자들은 지역주민들의 의견을 충분히 수렴하되 역사적 책임의식을 갖고 자치권을 행사해야 한다. 지방자치 후, 지역주민의 의견을 행정에 반영하는 민주성이 중요한 가치가 되었다. 하지만 행정능률성 역시 간과해서는 안 되는 중요한 이념이다. 시대에 따라 주도적 가치는 변화되어 왔다.¹⁰⁾ 즉, 행정의 민주성과 능률성의 조화가 필요한 것이다. 하지만 현재의 지역현안에 대한 지역정치 지도자들의 행태를 보면, 행정의 민주성이라는 미명아

9) 도민들은 뉴제주 운동의 성공적 추진을 위해서는 1순위로 공공부문(행정, 공무원 행태)에서 개혁이 선행되어야 한다고 생각하고 있다. 2순위로 지역갈등 해소와 도민통합을 들고 있으며, 3순위로 도민의 자발적인 의식전환을 제시하고 있다. 이런 결과를 볼 때, 도민들은 뉴제주운동이 성공하기 위해서는 무엇보다 공공부문의 변화를 원하고 있으며, 공공부문의 미래 지향적인 발전을 위하여 과거 잘못된 관행을 없애기 위한 운동을 대대적으로 전개할 필요성이 있다고 생각하고 있다. 동시에 지역발전을 위한 도민통합과 개인의 의식변화를 통한 실천운동의 필요성을 느끼고 있다.(제주특별자치도·사회과학연구소, 2007: 76)

10) 미국에서는 행정의 정치적 책임 확보가 행정의 능률성 측면에서 너무나 많은 문제를 일으켰기 때문에 1880년대에 능률성을 개혁의 주된 가치로 수용하였다. 그런데 이런 능률 우위의 태도는 1930년대 이후에 민주성 우위의 태도로 전환되고, 1960년대 이후는 대표관료제적 요소 도입을 통한 민주행정의 강화 노력이 등장하였으며, 1990년대 와서는 신공공관리를 도입하면서 기업가적 행정을 통한 능률성 제고가 다시 전면에 중요 가치로 등장하였다.(정정길, 2002: 15-16)

래 자기 책임성을 소홀히 하고 있는 것은 아닌지 하는 생각이 든다. 충분히 지역주민들의 여론을 수렴하여 역사에 대한 책임의식을 갖고 의사결정을 하고 이를 도민들에게 설득하는 선도적 리더십이 부족하다고 생각한다.

개혁은 위로부터 아래로 접근되어야 하며 도덕성이 확보되어야 한다. 개혁과 변혁에 동참하지 않은 부도덕한 정치지도자들에 대해서는「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법」¹¹⁾에 의거하여 과감한 주민소환이 필요하다. 이런 개혁적 시도에 대한 경험 축적이 정치지도자의 변화와 혁신 그리고 새로운 정치지도자의 등장을 촉진할 것이다.

(2) 도의회 의원 의정활동에 대한 평가지표 개발 및 공개

제주특별자치도의회는 주민의 대표기구로서 여러 가지 다양한 기능을 효율적으로 수행해야 한다. 우선, 주민의 이해관계와 신념을 지방정책에 반영해 줄 것을 기대하며, 또한 집행기관에 대한 감시자 및 독려자의 역할을 성실히 해주기를 바란다. 뿐만 아니라 지역사회 내의 각종 분쟁과 민원을 조정·해결하고 지역사회의 통합을 촉진하는 조정자로서의 역할도 해야 한다.

제주특별자치도에서도 이점 때문에 정책자문위원 신설, 유급제 도입, 선거구 조정 등 새로운 의정활동 지원제도가 도입되었다. 지방의회가 활성화되지 않고는 제주특별자치도는 바로 서지 않을 것이다. 이를 위해서 도내 언론기관과 지역NGO들이 연합하여 지방의회 의원들에 대한 의정평가지표를 개발하여 매년 평가하고 이를 도민들에게 공개하는 것이 필요하다. 이를 근거로 도민들은 도의원들에 대한 정치적 책임을 추궁할 수 있는 시스템을 갖게 될 것이다.

(3) 감사위원회의 정책성과감사체제로의 전환

「제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법」에는 중립적 감사위원회를 설치할 수 있도록 하였고 감사위원장에 대해서는 인사청문회를 통해 그 능력을 검증하고 있다. 기존의 자치단체 부서로 존재할 때보다 중립성을 갖고 의욕적인 활동을 전개하고 있다. 그러나 감사위원회의 주 활동이 위법사항 등 합법성에 초점을 두고 접근함으로써 오히려 공무원의 복지부동을 조장할 수도 있음을 알아야 한다. 따라서 합법성과 더불어 정책에 대한 성과감사도 더불어 진행하는 것이 필요하다.

11) 동법 25조에는 '도지사, 제주특별자치도의회 의원 또는 제주특별자치도교육감에 대하여 주민소환투표를 실시할 수 있다'고 규정하고 있다.

(4) 직급 승진 전체 중 10%에 대한 우수 공무원 특별승진 할당

「제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법」 제57조에는 「지방공무원법」 제 39조의3제2항의 규정에도 불구하고 우수 공무원의 특별승진 요건 등에 관한 사항은 도 조례로 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.

(5) 부적격 공무원에 대한 퇴출 - 적격심사제도의 확대 적용

제주특별자치도 전략은 제주의 미래 모습을 그릴 수 있는 수단과 도구에 불과하고 이 도구와 수단을 효율적으로 활용하여 제주의 비전을 달성하는 것은 제주도의 책임이다. 따라서 제주의 혁신적 발전주체들이 상생적 협력관계 속에서 제주발전에 대한 공동 운영, 공동 책임의식을 가져야 한다. 특히 공무원들의 역량 확보와 이를 발휘할 수 있는 제반 여건을 구비하는 것은 시급한 과제이다. 이제 제주특별자치 하의 제주도 지방공무원들은 명실 공히 지역발전의 핵심적 주체로서의 역할과 책임, 그리고 이를 수행할 수 있는 역량을 확보해야 한다. 이에 대한 정책적 관심이 요구된다 하겠다. 그럼에도 불구하고 공직을 바라보는 일반도민들의 시각은 만족스럽지 못한 상태이다. 공무원의 정치적 중립성을 확보하기 위한 신분보장이 오히려 복지부동과 현실 안주 그리고 무책임행정 행태로 나타나고 있기 때문이다. 세계와의 경쟁 속에서, 특히 제주지역 공공부문의 역할 중요성을 감안할 때, 지방공무원은 지역경쟁력을 좌우하는 중요한 자원인 것이다. 이런 중요한 자원이 경쟁력을 미비했을 때 민간부문처럼 과감한 퇴출이 이루어져야 한다. 현재 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법」 제55조에 '적격심사제' 규정이 있다. 1급~3급 일반직 공무원에 대해서는 적격심사를 통해 부적격 심사자에 대해서는 직권 면직을 규정하고 있다. 이 규정을 전 직급으로 확대 적용하는 것이 필요하다. 다만 정치적 면직을 피하기 위하여 이에 대한 모든 권한을 전적으로 도인사위원회에서 행사하도록 한다.

(6) 강제입찰제도를 통한 과감한 민간위탁

개방형 임용을 통해 조직의 혁신을 도모하고자 하였지만 개인 혼자 힘으로 조직에 새로운 바람을 불러일으키는데 한계가 있다. 기능 전체에 대한 민간위탁을 통해 경쟁체제를 갖추는 것이 필요하다. 자연사박물관, 문예회관, 인력개발원 등에 대해서 현재 담당하고 있는 공무원과 민간부문의 운영제안서를 수령하여 이를 평가하여 운영주체를 결정하도록 한다. 이는 영국의 강제경쟁입찰제도에서 비롯된 것으로, 단순히 사업소에 한정

될 것이 아니라 공보관실, 정책기획실 등 자치단체의 본래적 기능에 대해서도 접근을 시도할 필요가 있다. 자치단체의 공보기능, 정책기능에 대해서도 대학, 연구기관과의 경쟁을 통해 기능의 효과성을 도모해야 한다.

(7) 지방자치단체의 조정적·후원자 역할로의 전환

이제 지방자치단체의 역할은 조정과 후원 역할을 담당해야 한다. 지방자치단체가 지역의 모든 문제를 해결하는 것은 어렵다. 그 만큼 사회가 다원화되어 있고 이해관계가 상충되어 있기 때문이다. 따라서 정책을 개발함에 있어 수혜정책대상집단의 어느 정도의 자기희생을 요구하는 정책으로 개발해야 한다. 예를 들면, 농산물 산지 폐기에 대한 지방자치단체의 전액 보상이 아니라 최소한 어느 정도의 산지 폐기는 자기희생을 전제로 한 보상이 행해야 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 지역사회의 기부문화 등 민간부문의 상호의존적 네트워크를 구축할 수 있도록 정책방향을 잡아야 할 것이다. 사회복지에 기여한 기업, 개인 등에 대한 각종 지방세 감면, 사업 참여 우선권 부여 등을 통해 제주지역 전체가 하나의 수눌음복지공동체로 형성될 수 있도록 조장적 역할을 담당할 수 있는 방향으로 정책을 추진해 나가야 한다.

2) 민간부문에 대한 뉴제주운동 전략

민간부문에 대한 뉴제주운동 전략은 기본적으로 지역주민들이 제주 병에 대한 심각성을 인식하고 이를 고치려는 의식개혁에 기초하여 접근되어야 한다. 하지만 의식개혁이란 것이 단순히 교육을 통해 해결될 수 있는 부문이 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.

(1) 모범주민자치위원회제도 운영

영국의 모범자치단체는 정책성과에 기초하여 차등적으로 권한을 부여하는 방식이다. 모범자치단체제도는 1999년부터 주요 서비스인 7개 분야에 대하여 그리고 2000년부터는 11개 서비스 분야에 대하여 지방정부로부터 매년 신청을 받아서 그 결과에 대한 평가를 통하여 우수 자치단체를 선정하고 그러한 자치단체에 대하여는 보조금과 조세 혜택 등

인센티브의 제공과 더불어 중앙정부의 관련 통제와 간섭을 줄여주는 제도이다.(하혜수, 2004: 129) 이 모범자치단체의 철학을 제주지역의 주민자치위원회 운영에 도입하여 모범주민자치위원회제도를 도입한다.

제주특별자치도 출범으로 기존의 시·군이 폐지되었고 그 대안으로 제시되었던 것이 주민자치위원회 위상 강화이다. 주민자치센터의 위상 강화는 단순히 자치조직의 자율성 강화를 위한 조치의 일환으로 볼 수 있지만 제주특별자치도의 자치계층 축소로 인한 주민참여부분을 강화하기 위한 적극적인 조치로 해석될 수 있다.(제주특별자치도, 2007: 182) 주민자치위원회의 기능 강화가 필요하다. 하지만 현재의 권한보다 더 강화되는 것이 필요하다. 그리고 권한과 재정 지원에 대해서는 각 읍·면·동의 지역역량을 평가하여 차등적으로 부여하는 것도 검토할 필요가 있다.

(2) 시대적 변화에 부합된 '제주정신' 재정립

제주섬 사람들에게는 연연히 내려오고 있는 개척·진취정신, 절약정신, 수놓음 정신, 탐라정신, 해민정신, 평화정신, 자립정신 등이 있다. 하지만 개발화, 도시화, 산업화 과정을 통해 이런 정신들은 상당히 훼손되었다. 이런 전통적 제주정신을 국제자유도시, 제주특별자치도 등 현대적 시류에 맞게 재정립하는 것이 필요하다. 새롭게 정립된 제주정신은 자치단체의 정책개발에 대한 방향을 제시할 수 있어야 한다.

(3) 뉴제주운동을 추진할 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,(오재일, 2004: 15) 우선적으로 제주도, 제주상공회의소, 지역대학, NGO협의체, 지역 언론 등이 중심이 되어 TaskForce팀을 구성하여 도민대토론회를 개최하여 뉴제주운동에 대한 전도적 공감대를 형성하고 이를 바탕으로 (가칭)'뉴제주운동추진본부'의 혁신적 지도부를 구성하는 방안도 있다.

(4) 성과에 기초한 읍·면별 포괄개발비 운영

'뉴제주운동'에 기초한 내용을 정하지 않은 포괄개발비를 운영한다. 포괄개발비 운영은 첫 사업 시기에는 각 읍·면에 동일한 사업비를 지원하지만 차기년도에는 각 읍·면별 성과를 평가하여 차등적으로 지원한다. 물론 얼마나 사업비를 효율적으로 사용하였고 해

당 지역뿐만 아니라 제주지역 전체에 기여하였으며 해당 읍면의 자기 부담 등 객관적 합리적 성과평가지표에 의해 평가되어야 한다. 이 평가결과에 의해 성과가 미흡한 해당 읍·면에 대해서는 성과 미흡 비율만큼 사업비 지원을 줄이고, 반면에 성과가 높은 지역에 대해서는 성과 제고 비율만큼 더 많은 사업비를 지원함으로써 지역의 자립적 발전 체제를 구축하는데 기여할 수 있는 사회적 분위기를 조성한다.

(5) 각종 사업비지원심의위원회 구성 운영

예산편성 시기만 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. 특정 단체나 조직을 위한 예산집행은 되도록 지양해야 한다. 이런 사업비 배분에 대한 공정성을 확보하기 위해서 각종 단체나 마을에서 요구되는 사업비에 대해서는 '사업비지원심의위원회' 승인을 득하도록 한다. '사업비지원심의회'는 이해관계가 없는 시민단체, 학계, 언론계 등 중립적인 인사로 구성하며 단순한 자문을 수행하는 것이 아니라 예산편성권을 갖도록 한다.

(6) 유관기관은 그 존재 가치 입증

제주도의 예산 지원을 받고 있는 연구기관, 협회, 각종 기관 등은 자신의 존재 가치를 입증해야 한다. 이들 기관들은 제주도로부터 운영재원을 보조받고 있다. 하지만 그 존재의 가치나 성과에 대해서는 아무런 객관적 평가를 받지 않고 있다. 존재 가치를 입증하지 못하거나 가시적 성과를 제시하지 못한 기관에 대해서는 예산 지원을 줄여야 한다. 그리고 제주도는 매년 예산 지원에 대한 성과계약을 체결하고 평가시 이 성과계약을 충족되지 않으면 과감히 예산 지원을 줄여야 한다.

V. 결 론

오늘날 삼성이 세계적 기업으로 성장·발전하게 된 것은 '마누라를 제외하고는 모든 것을 바꾸자는 운동'을 미래예측적 관점에서 전개한 결과이다. 이제 이런 위기위식을 제주도도 가져야 할 것이다. 제주특별자치도는 하나의 수단이요 도구에 불과하다. 새로운 제도가 그 지향하는 목표가 달성되기 위해서는 제도와 부합되는 정책 환경이 조성되어야

한다. 그렇지 않을 경우, 제도는 왜곡되어 결코 정책목표를 100%로 달성할 수 없는 것이다. 중앙정부로부터 더 많은 규제 완화를 도모하고 권한을 이양 받는 것도 중요하지만 이를 수행할 수 있는 역량이 있어야 한다. 이제 우리는 냉철하게 제주지역의 내부적 상황을 진단해야 한다.

특별자치도라는 새로운 제도가 자랄 수 있는 사회적 풍토를 조성해야 한다. 이런 풍토가 조성되지 않으면 아무리 좋은 씨앗을 뿌린다 하더라도 자라지 않을 것이다. 특별자치도라는 씨앗이 결실이 맺을 수 있는 풍토를 만들자는 것이 '뉴제주운동'이다. 뉴제주운동은 제주사회의 관행화된 비합리적 행태, 의식, 관습, 정신을 치유하기 위한 운동인 것이다. 한마디로 제주 병을 치유하기 위한 전도적 사회체질개선운동인 것이다. 이 운동은 단순한 의식개혁으로 접근해서는 결코 성공할 수 없다. 이미 몸의 일부로 체질화된 상태이기 때문이다. 자기 진단과 더불어 강력한 처방이 필요한 것이다. 그 처방 역할을 성과지향적차등정책을 통해 자치단체가 수행해야 한다. '기본적 수요에 대해서는 전적으로 자치단체가 책임을 지지만 그 이상에 대해서는 혁신과 변화를 시도하는 조직, 단체, 개인에게 더 많은 인센티브'를 부여하여 경쟁과 성장이 사회적 이념이 되어야 한다.

병을 치유하지 않으면 죽는다. 아무리 좋은 약이 있다하더라도 그 병의 심각성을 인식하고 고치겠다는 강한 의지가 없다면 고칠 수 없다. 이제 도민들은 '더 이상 제주 병을 후손들에게 물려주지 않겠다'는 강한 의지를 갖고 '뉴제주운동'에 대한 자발적 참여가 이루어져야 한다.

참고문헌

- 김경준·김성수(1998), "지역사회 주민의 공동체의식에 관한 연구", '지역사회개발연구' 제23집 2호.
- 김호정(1999), "행정풍토와 관료의 부패행태 : 한국과 미국의 비교", 한국정치학회보 제33권 제2호, 한국정치학회.
- 남창우·최화식(2005), "지방분권과 지역혁신을 위한 지방정부의 역할 및 과제", 한국정책과학회보 제9권 제4호, 한국정책과학학회.
- 백완기(1998), 한국행정학의 기본문제들, 서울: 나남출판사.
- 성희자·전보경(2006), "농촌지역 주민의 공동체의식에 관한 연구", '사회복지정책' Vol. 27.
- 양덕순(2004), 지방자치경영론, 오름: 서울.
- 양덕순·강창민(2000), "행정개혁의 전략과 리더의 역할", 제주발전연구원 제4호, 제주발

전연구원.

오재일(2005), "지방분권과 로컬 거버넌스", 지방행정연구 제18권 제1호, 한국지방행정연구원.

정부혁신지방분권위원회(2005), 「참여정부의 지방분권」

정정길(2002), "행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법 : 제도의 정합성 문제를 중심으로", 한국행정학보 제36권 제1호, 한국행정학회.

제주특별자치도(2007), 뉴제주운동기본계획

제주특별자치도(2007), 주민자치센터 특성화 시범모델 개발.

제주특별자치도·제주대학교 사회과학연구소(2007), 「제주도내 20~40대 도민의식 여론조사」.

하혜수(2004), "혁신적 지방분권방식의 한국적 적실성에 관한 연구: 차등적 분권제도를 중심으로", 한국행정학보 제38권 제6호, 한국행정학회.

Bowman & Hampton(1983), Local Democracies: Longman.

Pollitt, etal(1993), *Managerialism and the Public Service*, Oxford: Blackwell.

[Abstract]

**A Study for the Success Factors of
Jeju Special Self-Governing Province
- Focusing on the “New Jeju Movement” -**

Yang, Duk-soon

Assistant Professor, Dept. of Public Administration, Cheju National Univ.

Lee, Kyoung-won

Professor, Dept. of Public Administration, Cheju National Univ.

Jeju special self-governing province has launched since July 1st in 2006. It has a meaning that ,through Jeju special self-governing province, Jeju leads the nation's decentralization of power and accomplishes a successful international free city. To this end, various authorities were handed over to Jeju local government. However, the launching of Jeju special self-governing province itself doesn't mean that the international free city will be automatically accomplished. Jeju special self-governing province is just a means or a stepping-stone. In order to achieve an aiming goal of a new system, policy environment which corresponds with the new system should be prepared. If it is not prepared, the system will be distorted and never accomplish 100 % of the goal of the policy.

Under this awareness of the issue, this study aims at establishing a scientific theory of the “New Jeju Movement” which is recently emerging a hot issue of Jeju region, and seeking for practical strategies to promote it successfully. New Jeju Movement is a campaign to straighten Jeju society's customary irrational behavior and mind. It cannot be achieved by simple consciousness reorganization because these negative factors are deeply rooted in our mind as a part of our body. That's why strong prescriptions are needed together with self-diagnosis. It means that a local autonomous government is in charge of the basic demand but, for more than that, organizations and individuals who attempts renovation and change should be given more incentives in order to setting competitiveness and development as a social theory. However, in

spite of these efforts, to meet the goal of the New Jeju Movement successfully, residents of Jeju should have a will of adamant expressing that Jeju disease should not be inherited to our offsprings and voluntarily participate in the New Jeju Movement.

Key words : Jeju special self-governing province, International free city, local autonomy, policy environment, result evaluation