

新濟州道 綜合開發의 基本方向에 관한 研究

姜 景 璿*

A Study on the Basic Plan of a New Comprehensive Development of Cheju-do

Kang, Kyung-sun

Summary

According to a comprehensive program for national land development, Cheju-do was designated as a specific region in 1966, having been investigated in good earnest. Especially, the recent comprehensive development of Cheju-do(1985-1991) is already to be planned and put in force, which causes inhabitants not only to fear whether they will be able to participated in the plan automatically or not, but also to be concerend about environmental preservation. On the other hand, another development plan(1993. 3) based on the special law for regional development in Cheju-do is being devised by a faculty in Cheju National Uuniversity.

In connection with these situations, this study introduced the following facts as the basic Plan of a new comprehensive development of Cheju-do, and stated their theory :

1. Sustainable Development
2. Inhabitats' initiative and autonomic participation in the development
3. Innovation

* 農科大學 農業經濟學科教授

1. 濟州道 開發의 概略的 檢討

(1) 展開過程

① 1960年代

본도는 60년대 이래 「開發」이라는 두글자에 너무나 매료되어 왔는데 그 주요 흐름을 濟州道종합개발계획의 재검토(보고서)를 참고하여 개략적으로 검토한다.¹⁾ 이러한 접근은 그동안 계속되어 왔지만 다시금 濟州道종합개발계획부분을 너무나없이 합습하지 않으면 안되겠기에 정리하는 의미에서 요약한다.

濟州道 자유지역 설정구상('63) = 1963년 혁명정부의 지시에 따라 국무총리 직속하의 「濟州道 지역개발연구위원회」에 의해 추진된다 → 濟州道건설종합개발계획('64) = 건설부주도하에 최초의 계획적인 개발시도로 관광개발에 중점을 둔 계획이었으나 지면계획으로 끝난다. → 濟州道 특정지역지정('66) = 「국토건설종합계획법」에 따라 계획기한을 30년('66~'96년)으로 한 특정지역으로 지정, 고시한다. 이에따라 1차산업·관광·수자원개발·교통시설확충등을 위한 기초조사가 실현되어 濟州道특정지역건설종합계획조사보고서(건설부 1967)가 나오는데 종합적성격의 것으로서는 아마 최초가 될 것이다. 한편 濟州道에 의해 종합개발 5개년 계획('67~'71년)이 수립된다.

이상 1960년대의 濟州지역개발논의 진행은 부존자원(농·축·수산·관광 등)개발에 의한 지역 격차를 시정한다는 성격을 지니고 있다.

② 1970年代

濟州道종합개발 10개년계획수립('72~'81년) = 정부는 제1차국토종합개발계획을 확정 공포한다('71). 이에따라 濟州道는 이 국토종합개발계획의 보조적 성격을 갖는 10개년 계획을 수립하게 되는데 주내용은 국제적 관광지로 개발하기 위해 요구되는 기반시설확충이다. → 濟州道특정지역 관광종합개발계획수립('73~'81년) = 청화대 관광기획단에 의해 수립된 것으로 국제수준의 관광지조성을 목표로 하고있다. 그런데 여기에서 이른바 거점개발방식도 도입된다. 예컨대 中文관광단지개발-관광산업발전-지역전체의 소득수준상승-주민복지의 향상이라는 파급효과 모형의 적용이다. → 이사이 특정자유지역 개발구상을 위한 기초조사('75), 濟州자유항구상('80) 등이 검토되었으나 그 성공가능성이 불투명하고 투자소요액이 방대함에 따라 자유항설치는 유보된다.

이상 1970년대 濟州지역개발의 논의·진행은 국제관광지화라는 관광개발에 편향되면서 토지투기 즉 中山間지역을 대상으로 하는 濟州관 enclosure movement(綜劃運動)가 축산·초지개발등의 명분으로 전개된다.

1) 韓國開發研究所：濟州道綜合開發計劃의 再檢討, 1989.

특정지역 濟州道종합개발계획안수립('83) = 정부는 제2차국토종합개발계획('82~'91년)을 수립하게 되고 이에따라 濟州道는 1982~2001년까지의 20년을 기간으로 하는 계획안을 수립한다.

주내용은 지역개발, 관광개발, 국제자유항조성계획등이었으나 1984년 자유항조성계획은 보류되고 국민관광을 중심으로 하는 국제관광지의 조성만으로 하고 계획기간도 1991년까지로 조성된다. →특정지역 濟州道종합개발계획 확정('85~'91년) = 건설부 주관하의 이 계획과 濟州道에 의한 「濟州道 종합개발계획」이 重層적으로 혼합돼 그동안 집행돼 왔다. 즉 전국계획(국조종합개발계획-특정지역계획)적인 건설부의 계획과 지방계획적 성격의 道종합개발계획이 중층화되어 있으나 그 주요 내용·기간등은 같다. 기본방향을 보면 국민관광을 기반으로 한 국제관광지화이며 이러한 관광개발을 근간으로 지역사회개발을 추진할 것으로 돼 있다.

이러한 특정지역 제주도종합개발계획('85~'91년)이 끝남에 따라 제주도는 국토개발연구원에 用役을 의뢰하여 제주도종합개발계획(1992~2001)이 1992년 수립된다. 이 계획용역에는 제주대학교 사회발전연구소가 산업경제분야를 담당 참여하게 된다. 그러나 이 계획은 제주도 개발특별법이 제정공포(1991. 12월)됨에 따라 폐기된다. 제주도는 이 특별법에 따라 새로운 제주도종합개발개발계획 수립용역을 제주대학교에 의뢰하여 (1992. 6)현재 계획용역이 진행중에 있다(1993. 1월 현재)

이상 1980년대 濟州지역발의 논의·집행에서 나타난 逆作用은 다음과 같이 지적되고 있다. 1차산업과 3차산업간의 격차심화, 자연·환경의 훼손, 도민의 개발참여 미흡, 개발이익의 지역환원 미흡, 부동산투기, 수자원 고갈 및 오염등이다.

그러면 이제 한두가지 점을 검토해 보자.

우선 1960년대에 제기됐던 격차시정은 어떻게 되고 있는가.

그 동향을 다음(표 1~2)에서 보기로 한다. 1960년대를 전국적으로 보면(표 1) 도민 총생산액은 11개 市·道 중 규모상 11위의 순위에 있지만 1인당 주민소득은 서울, 부산, 경기도에 이어 第4위를 나타내고 있다. 그러나 전국 평균 1인당 소득 21,627원 보다는 下廻하고 있어(제주 20,788원으로서 전국평균의 3.8% 격차) 지역간의 차이를 보여 주고 있다.²⁾

취업인구의 83.7%가 1차산업에 종사하고 있으며(1963~1965년 평균) 道總生産構成에 있어서도 第1次産業部分이 55.4%로 전국에 비하여 가장높은 즉 1차산업위주의 지역경제구조를 이루고 있다. 그럼에도 불구하고 1인당 국민소득은 제4위를 차지하고 있다.³⁾

(표 2)는 1인당 地域所得指數를 본것인데 1972년 제주도는 전국 대비지수 87.2%로 떨어지

2) 政經問題研究所 : 韓國의 道別 所得과 地方財政收支 1966.

3) 1차경제개발을 통하여 제주도는 1차산업과 2차산업이 각각 년평균 8.6%와 8.8%의 증가를 보인다. (3차산업 5.3%) 1인당 소득이 제4위를 차지한 요인은 높은 취업율, 고구마, 유채, 맥주맥 등 경제작물의 확대, 수산업 등에서의 경영 등에서 찾아 볼 수 있을 것이다.

4 亞熱帶農業研究

〈표 1〉 道別國內總生産 및 1人當所得

(1963~1965平均經常市場價格)

	道內總生産			1人當所得			
	生産額 (百萬圓)	構成比 %	順位	所得額	全國平均에 대 한構成비(%)	順位	增加率(%) ('60~'65년)
서울	123,843	20.3	1	36,753	168.9	1	133.1
부산	39,914	6.5	8	28,534	131.9	2	註
경기	62,887	10.3	4	21,547	99.6	3	150.9
강원	30,498	5.0	9	19,561	90.5	6	158.1
충북	29,047	4.8	10	9,530	90.3	7	184.7
충남	53,070	8.7	6	18,502	85.6	9	172.4
전북	50,248	8.2	7	20,274	93.8	5	200.6
전남	68,451	11.2	3	17,357	80.3	11	177.4
경북	83,434	13.7	2	18,944	87.6	8	182.1
경남	58,120	9.5	5	18,103	83.7	10	258.9
제주	6,637	1.1	11	20,788	96.1	4	209.3
전국	609,572	100.0	-	21,627	100.0	-	178.1

註: 경남에 포함

資料: 韓國의 道別 所得과 地方財政收支(政經問題研究所, 1966).

※ 강경선: 제주도지역개발에 관한연구, 1969.에서 재인용.

〈표 2〉 1人當 地域所得指數比較

(單位: 千圓)

	1960~ 1962년	1972		1980		1984	
	全國對比 指數	GRP	全國對比 指數	GRP	全國對比 指數	GRP	全國對比 指數
全 國	100	541.2	100	975.8	100	1,611.2	100
서울	214.1	788.3	145.7	1,256.1	128.7	2,104.0	130.5
釜山	...	686.7	126.9	1,053.7	107.9	1,638.9	101.7
大邱	...	...	...	...	...	1,490.5	92.5
仁川	...	...	...	...	...	2,083.8	129.3
京畿	95.9	506.2	93.5	1,050.8	107.6	1,644.9	102.0
江原	99.4	425.7	78.7	825.7	84.6	1,479.6	91.8
忠北	83.2	494.5	91.4	813.3	83.3	1,487.6	92.2
忠南	78.7	456.3	84.3	748.9	76.7	1,284.3	79.7
全北	83.0	481.3	88.9	697.3	71.4	1,248.7	77.5
全南	77.2	423.5	78.3	806.9	82.6	1,301.4	80.7
慶北	85.3	440.1	81.3	826.1	84.6	1,517.4	94.1
慶南	91.1	537.1	99.2	1,190.0	121.9	1,878.7	166.6
濟州	92.1	471.8	87.2	774.5	79.3	1,410.8	87.5

資料: 內務部, 內務行政資料 및 統計, 1986.

서울市, 서울市 統計年報, 각 年度.

※ 洪起容: 地域經濟論, 1991.에서 재인용

는 반면 경남은 99.2로 전국 평균치에 접근한다. 1980년에는 급격한 경제성장을 거치는 동안 大都市 地域과 京畿 및 慶南에 소득평증현상이 나타나기 시작하였다.⁴⁾ 즉 경남의 121.9 그리고 경기도의 107.9로 東南圈의 중심을 이루는 경남지역 소득이 상대적으로 높아지고 있다. 1984년에는 더욱 현격하여 경남지역의 전국 대비 소득지수는 166.6이고 제주도는 87.5로서 1972년과 비교하여 큰 변화가 없다.⁵⁾

1990년 제주도의 1인당GNP는 3,337,000원(경상가격)으로서 전국 평균 3,942,000원의 84.7% 수준이 되고 있다. (15.3%의 격차) 1984년 수준보다도 떨어지고 있다. (12.5%의 격차)

위에서 보는 바와 같이 1963~1965년 평균 전국 수준에 비해 3.8%의 격차이던것이 1990년의 경우는 15.3% 격차로 더욱 확대되고 있음을 볼 수 있다. 관광산업을 중심으로 하는 제주 개발이 그동안 적극전개되어 왔음에도 불구하고 1차산업 중심이었던 1960년대 보다도 더욱 격차가 확산되는 요인은 어디에서 찾아야 할 것인가.⁶⁾ 그것은 관광개발 - 단지조성 - 경제주체의 代替 - 開發者 所得의 유출 - 과급효과의 상실내지 저조라는 매커니즘과 결코 무관하지 않다고 보아진다. 이에 外華內實에서 과감히 벗어나는 開發의 戰略이 혁신되지 않으면 안된다.

(2) 概略的 評價

① 下向의 Paradigm

우리는 앞에서 濟州개발에 대해 계획이 계획을 낳는 계획양산시대를 검토한바 있다. 어떤 경우는 紙上計劃에 지나지 않는 것이 과대포장돼 토지투기가 투기를 낳는 악순환이 경우도 봐왔다.

그래서 지금은 土地兼併때문에 농업의 경영규모확대에 또는 불가결한 지역개발사업 전개에 중요 걸림돌이 되고 있다.

어떻든 그동안 濟州의 지역개발은 성격(접근방법)면에서 볼때 중앙집권의 하향적·거시적·거점적 개발이라 할 수 있을 것이다.

지역은 국토적 사명과 지역적 사명을 갖고있다. 이중 濟州지역은 그동안 거시적-국토적 사명에 충실해왔다. 그것은 관광기능의 담당으로써 오로지 이에 편향된 개발정책이 중앙단위에서 구성·계획되며 일부 집행된 것이다.

그리고 거점적이라 함은 예컨대 공업단지 조성 과 같은 것으로 특정공간에 기간시설을 확충·정비해 자본의 회전율과 생산성을 높이고 개발자본이 부담해야 하는 이른바 사회적 비

4) 洪起容 : 지역경제론, 박영사, 1991.

5) 지역간 소득격차의 심화요인은 지역간 생산기반시설, 工業集積度 등의 격차에서 찾아 볼 수 있다.

6) 우선은 1차산업 생산품의 不利 및 3차산업의 취업인구 흡수능력 저조 및 低所得 등을 들 수 있을 것이다.

6 亞熱帶農業研究

용을 유치되는 私企業에 감소시킴으로써 유리한 조건을 제공하는 국가공간정책을 가리킨다. 마찬가지로 濟州의 관광단지 조성도 이러한 맥락을 같이한다.

이러한 거점개발방식은 생산투입요소가 부족할때 과급효과를 극대화 할수 있고 선도적 부문을 특정공간에 선별적으로 투자하는 것은 효율성에서 비롯된다.

이는 불균형성장이론이 공간 발전의 거점이론과 접합된 것으로 하향적 접근방법론의 하나가 되고있다.”

그러면 이상의 논리를 中文관광단지에 한번 적용시켜 보자. 기반의 선행적 정비(공공투자)→관광산업등 거점산업유치 → 관련사업의 발전 → 주변 농어촌의 농어업개발→지역전체의 소득수준 상승 → 재정수입의 증대 → 생활기반에의 공공투자·사회정책적 지출증대 → 주민의 복지향상이라는 예정조화적 낙관론인 것이다.

그런데 오늘날 이러한 발전의 동태적 과정이 발현되고 있는가. 이에대한 검증분석은 아직 돼 있지 않다.

다만「개발의 섬」으로 국내외 관광체계에 외향적으로 종속되어 가는(관광식민지화) 반면 주변지역에는 분극의 반전(副次的 혜택과 과급효과등)에 의한 발전효과보다는 負의 효과가 집중하고 있는 것이 현실일 것이다.

그것은 中文관광단지가 주변 농어업 지역사회와 자본·기술 이동등 기능적으로 주고받는 즉 확산과 역류효과가 배려된 조성이라 보기 어렵기 때문이다.

② 參與의 失敗

한때는 전도민의 관광요원화라는 기치를 내걸고 새마을운동에 휘말려 海岸國道를 넓히는 데 거저 또는 헐값으로 문전옥답을 회사하면서 濟州도민이 개발에 거는 기대는 적나라 바로 그것이었다.

또 우리는 中文관광단지개발과정에서 무엇을 보았는가. 땅값을 보상받았다고는 하나 속된 말로 하다못해 상점하나 지방주민에게 제대로 주어지지 않는 철저한 밀어내기 개발자의 수익추구 우선의 원리였다. 물론 최근 中文관광단지 동부지구개발과 관련, 상업지역에 주민투자 및 참여를 우선 개방해 놓고 있기는 하다. 그런데 분양대상 땅을 한꺼번에 전체를 분양할 계획이어서 자본력이 없는 주민들에게는 그림의 떡일 수밖에 없을지도 모른다. 그러므로 실질적 참여가 이루어지려면 장기(20년내외)분할 상환 또는 임대형식이 검토될 필요가 있다.

늦었지만 이제부터라도 지역 주민 참여의 방법론이 활발히 논의돼야 한다. 우리는 그동안 濟州도민에 의한 주체적 참여의 개발을 주장해왔다. 그런데 이것은 원론적인 혹은 선언적인 구호로 될일이 아니다.

내밀힘(力) = 자본력에서 결정될 성질의 것이다. 개발 자본이 빈약하면 자본을 형성하는

7) 조명대 : 「대안적 방식으로서의 상향적 지역개발」, 『地方의 發見』, 民音社, 1985.

조직개발 또는 제도개발의 지혜가 있어야 한다. 오늘날 최대의 과제는 「參與의 失敗」를 극복할 수 있는 길(현실적인 방법론)을 찾는 일이다.

그렇다면 그러한 길은 어디에 있는가.. 여기서는 다만 접근방법론적인 것을 지적할 뿐이다.

이제 지금까지의 총량적 성장위주의 자본중심 하향방식에서 지역주민들의 요구와 참여에 바탕을 둔 상향적·미지적·복지적 개발의 지향이다. 이른바 內發的 개발 또는 밑으로부터의 개발에의 전환이며 그 전략으로서는 기초수요의 개발을 도입하고⁸⁾ 이에 따라 지역의 제도와 조직 및 인적 능력등을 제고시키면서 지역주민 참여의 유인체계(자본형성운동의 전개 등)를 형성하는 복합적 검토일 것이다.

보다 중요한 것은 濟州를 再發見하는, 그래서 자기혁신하는 사고의 전환이 요구되고 있다. 이러한 노력들이 集注될때 濟州의 地域元住民으로서 正體性을 지속시켜 나갈 수 있을 것이다.

2. 濟州道開發의 새로운 展開 理念

(1) 持續可能한 開發

① 持續可能한 開發의 背景

이제 世界의 중심과제는 冷戰이 끝남에 따라 환경문제가 되고 있다. 1992년 6월3일부터 14일까지 브라질 리우데자네이루에서 열린 유엔환경개발회의 (UNCED)에서 더욱 강조된바 있다.

지구 규모의 환경문제는 헤아릴 수 없지만 지금까지 제기된 몇가지 중요한 것을 보면 프레온가스에 의한 오존층 파괴문제, 온실효과 가스에 의한 지구온난화문제, 열대 雨林의 벌채문제, 생물 種의 다양성 보호등이다. 이러한 환경문제의 제기와 함께 리우회의의 주제였던 「持續可能性(sustainability)」이라는 개발방향성의 제시다.

물론 「지속가능한 개발」이라는 방향성이 세계적으로 공식문서에 사용된 것은 1980년 국제자연보호연합회(IUNG)의 보고서 「세계자연자원보전전략」(WCS: World Conservation Strategy)에서 비롯된다. 이후 1987년 세계환경개발위원(WCED: World Commission on Environment and Development)의 「우리의 공동미래(Our Common Future)가 유엔총회에 보고되어 크게 반응을 일으킨바 있으며 세계의 한 潮流가 되고 있다.⁹⁾

8) 조재욱: 「기초수요이론과 지역개발」, 『地方의 發見』, 民音社, 1985.

松原治良編: 『社會開發論』, 東大出版會, 1973.

9) 유엔 아시아 태평양 경제사회위원회(UNESCAP)도 1990년 아시아·태평양 환경보고서에서 "환경적으로 건전하고 지속가능한 개발" (ESSD: Environmentally Sound and Sustainable Development)의 세부개념을 다음과 같이 제시한바 있다: UNESCAP: State of Environment in Asia and the Pacific, 1990.

그것은 지구규모로 진행되고 있는 환경파괴에 대처하여 인류사회의 영속적 발전을 보증하기 위해 각국 정부 및 국내에 대하여 "환경적으로 건전하고 지속가능한 개발 (Environmentally Sound and Sustainable Development=ESSD)의 방향을 제시한 내용에서이다. 개념적으로 보면 「장래에견되는 경제적·사회적 편익의 가능성을 손상시키지 않으면서 현재 향수할 수 있는 경제적·사회적 편익을 최적화하려는 경제발전의 형태」라 할수 있으며 여기서 중요한 것은 장래 편익의 가능성을 손상시키지 않는 한에서 환경을 이용한다는 점이다.

"환경적으로 건전하고 지속가능한 개발"의 참뜻은 지구상에서 인간에 의해 행해지는 모든 행위는 생태계에 영향을 미치고 생태계의 변화는 결국 인간의 건강과 생명, 그리고 경제적 후생에 까지 영향을 미친다는 사실을 인정하는 것이다.

그러면 위와같은 환경이용을 위해 필요한 것은 무엇인가.

첫째 자연의 再生능력을 유지하여 앞으로도 이용할 수 있는 환경자원을 남겨놓는 일이다. 森林資源이나 어업자원과 같이 한번 이용하여도 再生할 수 있는 자원(재생가능자원)에 대해서는 자연의 재생능력을 넘지않는 범위내에서 이용하며 사용된 量만큼은 재생할 수 있는 체제를 만드는 일이다. 또한 광물자원과 같이 한번 사용하고 나면 재생할 수 없는 자원(고갈 자원)에 대해서는 기술개발등으로 재생가능자원이용으로 전환해 나가든가, 전환이 가능할 때까지는 가능한한 절약사용하는 것이 필요하다.

둘째 조건은 환경오염물질의 정화나 폐기물 처리를 위해 환경을 이용할 때 환경이 갖고 있는 자연의 정화능력과 처리능력이 장래에도 유지될 수 있도록 배려하는 일이다.

이상의 개념에서 크게 보아 두가지의 사용법을 생각할 수 있다. 하나는 발전 혹은 성장을 계속해 나가기 위해 환경을 보전해 나가야 한다는 점이다. 구체적으로는 기업이나 개인(경제주체)의 이익 추구행위속에 환경보전을 필수화 해야한다. 또 하나는 환경보전틀 속에서만 경제발전을 인정하는 것이다.

인류는 이제 역사상 처음으로 스스로의 경제활동의 결과로서 지구라는 생존의 기반인 환경파괴에 직면하고 있다. 濟州의 개발에 있어서도 마찬가지로임을 알아 대전환이 요구되고 있다.

② 持續 가능한 開發의 展開

持續可能性의 개념은 이제 사회·경제 시스템으로서의 성장 또는 발전, 사회적 복지, 公

- ① 생태계의 扶養能力 이내로 인구성장을 억제시킨다.
- ② 생태계의 주요기능을 보전하고 유지할 수 있는 계획을 개발한다.
- ③ 미래세대의 필요를 충족시키기위한 자원 및 환경질을 기술과 함께 보상에 주어야 한다.
- ④ 유전인자 種, 동·식물의 棲息處, 그리고 생태계의 다양성을 보존하여야한다.
- ⑤ 지속가능한 산출을 제공하는 재생가능 자연자원을 사용하여야 한다.
- ⑥ 자연자원의 채취에 따르는 악영향을 극소화하여야 한다.
- ⑦ 에너지, 물 그리고 토지사용의 효율성을 높인다.

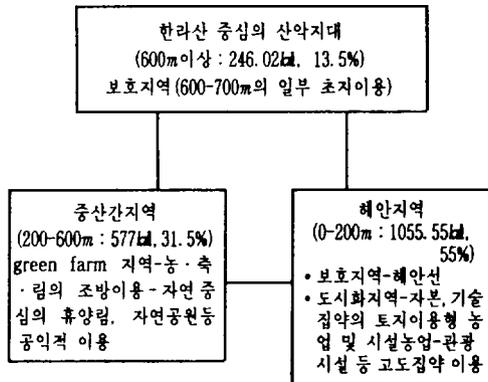
平性의 문제에까지 미치고 있다. 그 공통된 요소는 인간의 생명존중과 인류의 존속, 생물자원 유지와 농업생산성의 장기적 지속, 인구수준의 안정화, 소규모 지역적인 자원의 활용과 自助努力의 중요성, 환경의 質과 자연생태계의 유지등이다. 濟州지역에 있어서도 世界史的인 潮流를 받아들여 「지속하는 발전 또는 개발」의 길을 택해야 한다. 위의 흐름과 관련하여 포괄적인 방향성을 몇가지로 나누어 제기해본다.

첫째 지금까지 市場重視(效率追求)의 개발촉진에서 環境重視(資源管理)의 점진개발이 추구되어야 한다.

둘째 그동안 파괴적 이용에서 保全중심의 回復·修復·創造라는 環境的 自然觀으로의 전환이다.

셋째 이탈리아는 1985년 景觀保全法을 획기적으로 만들어 세계에서는 처음으로 경관보전을 위해 광역의 토지이용규제를 하고있다. 濟州의 특별법에서도 景觀問題가 제기되어 있다. 濟州지역은 경관구조상 한라산-중산간-해안-바다로 이어지는 陸·海·空 공간구조를 연출하고 있는바 분명히 保全의 領域을 정해놓아야 할 것이다. 즉 한라산 중심영역은 영구히 순환하는 自然의 自然地域으로, 中山間은 農·畜·林의 粗放利用 및 自然中心의 Recreation적 이용의 생산적 地下帶水層保護自然地域으로, 海岸地域(해안선변 지역은 제외)은 加工되며 변화하는 집약농업, 관광시설등의 田園지역으로 하는 대원칙이 서야한다. (표 1)

(그림 1) 均衡的·有機的 土地結合 system



넷째 環境倫理의 확립이다.¹⁰⁾ 그것은 먼저 自然에 生存權을 인정하는 일이다. 즉 인간만이 아니라 生物의 種·生態系 景觀등에도 생존의 권리를 인정하자는 것이다. 이것은 새삼스러운 것이 아니다. 우리의 先祖들은 나무하나를 벨때도 「동티난다」하여 生命視하여왔다. 바로 이 점은 東洋的 自然觀으로서 自然의 세계-精靈의 세계-保全의 體系로 여겨온 은고지신

10) 加藤尚武:環境倫理學のすすめ, 丸善, 1991.

일뿐이다. 다음은 현재 세대는 미래세대의 생존가능성에 대하여 책임이 있다는 世代間 倫理의 확립이다. 中山間지역은 오늘의 세대들이 富를 축적하는 장소로 마구 이용할수도 있을 것이다. 그러나 이곳은 대대손손 마셔야 할 생명수-지하수가 보전·함양되고 있는 생명의 창고로서, 파노라믹한 眺望과 思素의 대상 지역으로서 헤아릴수 없는 가치와 의미를 지닌 지역이기 때문에 오늘의 세대는 이를 보전해야 한다는 사명의식이 앞서야 할 것이다.¹¹⁾ 중산간지역의 자연파괴-지하수의 오염·고갈일때 제주의 미래는 없다.

이상 살핀 바와 같이 Ecology(생태계) 우선의 개발이념을 확립하여 이 속에서 구체적인 개발전략이 검토되어야 할 것임을 거듭 강조한다.

(2) 道民 主體·參與의 開發

① 開發의 危機

오늘날 널리 쓰이는 Development라는 말은 페스탈로치의 교육이념에도 나타나고 있다. 그가 설명한 Development는 그때까지의 교육방법을 근본적으로 바꿔놓았다. 그 이전의 授業은 선생이 교단에 서서 교재를 이용하여 설명하는 一方交通의 「注入」방식이였다. 이에 대하여 페스탈로치는 問答式을 제창하여 학생들에 內在하는 능력을 발휘함으로써 自力으로 正答에 이르게 하는 力量을 배양하게 했다. 또한 그는 학생들의 調和的 발달을 목표로 하는 교육의 근본원리로서 학생들의 능력을 「머리」(heart=과학적 합리성) 「마음」(heart=도덕적 정서성 감성 문화성) 「손」(hand 또는 health도 포함하는 근로 건강성)의 세가지로 구분하여 이 3H의 조화적 발달을 기하는 것이 교육의 목적이라 하였다. 즉 조화적 발달이 학생들

11) J. V. Krutilla와 A. C. Fisher는 토지의 用途를 다음과 같이 두가지로 나누었다. 즉 농경지, 상업용지, 공업용지, 택지등에서 같이 노동과 자본의 투입을 통한 인위적 노력을 가함으로써 이익을 발생시키는 용도이다. 이러한 토지를 총칭하여 商品資源(Commodity resources)으로, 地表水, 삼림, 동식물군등을 보유하는 토지로서 인공적인 노력이 가해짐없이 자연상태로 존재하면 서도 사회적 이익을 발생시키는 토지를 총칭하여 現場資源(in situ resources)으로 (후에 krutilla는 慰樂資源: Amenity resourees으로 하였음) 불렀다: Krutilla, John V., and A. C. Fisher, The Economics of Natural Envroenments, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1975. 李正典: 土地經濟論, 박영사, 1988. 에서 재인용

中山間地域의 土地를 資源의 自然觀에서 商品資源으로서 이용할 것인지 環境의 資源觀에서 현재와 같이 일부 農·畜·林의 利用(商品資源)과 함께 現場資源 즉 Amenity 자원으로 이용할 것인지를 선택하지 않으면 안된다. 필자는 후자 즉 환경적 자연관을 선택한다.

David Berry는 現場資源으로서의 토지로부터 얻을 수 있는 사회적 이익을 다음과 같이 지적하고 있다. 효용가치(Utility Value), 기능적가치(Functional Value), 瞑想的價值(Contemplative Value), 심미적가치(Aesthetic Value), 위락가치(Recreational Value), 그리고 생태적 가치(Ecological Value)등이다. Berry, David, "Preservation of Open Space & The Concept of Value," The American Journal of Economis & Sociology, Vol. 35, No. 2, 1976(Apr.); 李正典上揭書에서 재인용. 中山間地域은 바로 위와같은 가치적 기능을 담당하고 있음은 물론 제주의 地下水를 보전·함양하고 있다. 강경선, 강동일: 「제주중산간지역의 보존과 이용에 관한 연구」 「사회발전연구 제8집」, 제주대학교사회발전연구소, 1992.

의 활력의 원천임을 제시한 것이다.

이상의 논리 즉 諸能力 均衡의 原理를 지역개발과 연관시켜 보면 지역주민이 주체로서의 인간에 내재하는 환경창조능력을 배양하여 활력을 力動케함으로써 개발의 주역이 되도록 하는 自轉의 길을 제기시켜주고 있다. 또한 지역형성(개발)에 있어서 자아형성에서와 마찬가지로 정서성 또는 문화성과 건강성(환경의 質과 관계된다) 분야를 포괄하여야 조화적 발전이 가능하다는 점을 우리들에게 가르쳐 주고있다.

그런데 그동안 濟州지역의 개발전개는 중앙정부 주도의 하향식 개발방법에 의해 주로 他力本源적인 外因개발이 중심을 이루어 옴으로써 內發性的의 결여로 단순한 수동적 추종자에 지나지 않고있다. 더욱 나아가서는 주체성의 상실, 그래서 전반적으로 uprooting현상-지역의 뿌리뽑히기 현상-출현으로 「개발의 위기」를 보여주는 바 없지않다.

이제 우리에게 당면한 과제는 주체적 참여의 개발-풀뿌리 개발의 역동성이 자각되지 않으면 안된다는 사실 바로 그것이 되고 있다.

② 主體·參與의 論理

가. 主體形成의 論理

濟州의 개발·주요관광경제를 움직이는 것은 누구인가. 이를 해명하기 위해서는 슈페터의 이론을 약간 수용해 볼 필요가 있다. 즉 개발 담당자인 경제주체를 두가지 유형으로 나누어 살펴볼수 있는데 두가지의 경제주체란 간단히 말하자면 「경제자체를 움직이는 것-능동태」와 「경제에 의해 움직여지는것-수동태」바로 그것이다. 이중에 「경제자체를 움직이는 것」이란 슈페터가 말한 혁신(innovation)-신제품개발, 기술개발, 시장개척, 새로운 원자재확보, 新組織의 실현-을 스스로 행하는, 그래서 자기경영의 발전을 기함과 동시에 그결과로서 산업 그 자체에 그전과는 다른 새로운 전개를 수행하는 변혁의 주체인 것이다.¹²⁾ 이에 대하여 「경제에 의해 움직여지는 것」이란 다른 원인에 의해서 움직여지고 있는 경제에 대하여 事後的으로 다만 적용해나가는 것으로서 여기에는 혁신적인 경영행동은 없다. 따라서 슈페터가 말하는 의미에서 보면 경제의 동태적인 발전은 엿볼 수 없다.

이상의 두가지 경제주체를 달리 표현하면 전자를 「기업자」, 후자를 「단순추종자」라 할수 있을 것이다. 濟州도민은 혁신을 추진하는 기업자-에컨대 관광경제를 움직이는 주체가 되고 있는가, 아니면 단순한 수동적 추종자에 지나지 않고 있는가. 이제 가슴에 손을 얹고 곰곰이 생각해 볼 때이다.

하나의 經濟事象을 설명하려 할때 외부환경변화를 원인으로 하여 경제사상의 발생을 그 결과로서 파악하는 즉 환경변화를 독립변수로 하고 그 경제사상의 발생을 종속변수로 하여 양자를 단순한 인과관계로 설명할수 있다. 또한 이와같이 「환경⇨결과」라는 단순한 인과관계가 아니라 兩者를 매개하는 것으로서 조직적·주체적인 조건을 가미해야 한다고 보는 견

12) J. A. Schumpeter, 鹽野谷佑一外譯:經濟發展論理, 上·下, 岩波書店, 1977.

해가 있다. 즉 환경과 결과사이에 「주체」라는 요소를 넣어 三者의 상호작용 결과로서 경제事象이 발생한다는 것으로서 「환경←주체→결과」라는 모형인 것이다. 이는 경영학적 접근태도인 바 「경영한다」라는 위치에서 사회환경에 의식적·형성적인 주체행동을 통하여 일정 범위를 변형시킬 수 있는 여지가 있다고 보는 것이다.

위와같이 濟州개발을 전개함에 있어 다만 内外環境의 결과로서 그 필연성만을 전망할 것이 아니라 主體群의 행동을 혁신시킬수 있다는 것을 전제로 「주체적·형성적」으로 전망해 나갈 필요가 있다. 여기서 말하는 主體群은 중앙·지방의 개발정책 담당자, 관련기업, 지역의 농협등 경제단체 및 지역사회의 지도자, 濟州도민등을 가리킨다. 이들 주체군중 개발과정에 직접 관계되는 주체는 지역사회의 지도자와 지역주민들로서 이들의 「의식적·형성적 노력」즉 창조적인 이른바 「기업자활동」전개여부가 무엇보다 중요하다. 이제 「환경←주체→결과」라는 차원에서 濟州개발문제를 새롭게 접근하는 思考의 전환이 요구되고 있다.

나. 參與의 意味

지역계획의 주체는 지역주민과 지방자치체이나 국가 행정수준에서 종합조정될 수 있다. 이에따라 구체적인 주체적 참여는 구체적으로 무엇을 뜻하는가. 지역개발 참여는 어떤 단체나 조직체에 단순한 개입이나 참석보다도 적극적이고 능동적으로 개입하는 활동이다.

즉 개인이나 주민이 그가 소속하고 있는 집단등의 목표를 달성하기 위해서, 또는 개인적 욕구충족을 위하는 차원보다는 보다 높은 역동적인 상호작용을 바탕으로 심리적·물리적으로 개입하고 참여하는 것을 의미한다. 地域共同善을 추구하는 적극적인 행동의 표현인 것이다. 여기에는 첫째 意思決定參與 - 제주도 개발계획 수립과정의 참여이며, 둘째 遂行參與 - 제주도 개발계획 집행과정에서 事業主體로서의 參與이고, 셋째 혜택참여 - 사업이나 활동의 결과로서 이루어진 成果에 대한 혜택을 개인이나 주민의 받는 것을 말하는 것으로 경제적 분배를 중심으로하는 사회적 혜택에의 참여이다. 다음은 評價參與-개발계획의 수행결과에 대한 평가활동에 주민이 참여하는 것을 뜻한다. 이상과 같이 參與의 참뜻은 계획수립과정의 참여, 계획집행과정 상의 사업참여, 개발결과에 대한 경제·사회적 分配에의 참여, 결과평가에 대한 참여를 가리키는 것으로서 바로 이러한 참여가 제주도민들에 의해 力動的으로 이루어져야 한다. 여기서는 다만 계획 수립과정의 참여와 계획집행과정상의 참여를 중심으로 약간 살피기로 하나 기본적인 참여는 事業主體로서의 參與를 의미하는 것으로 한다.

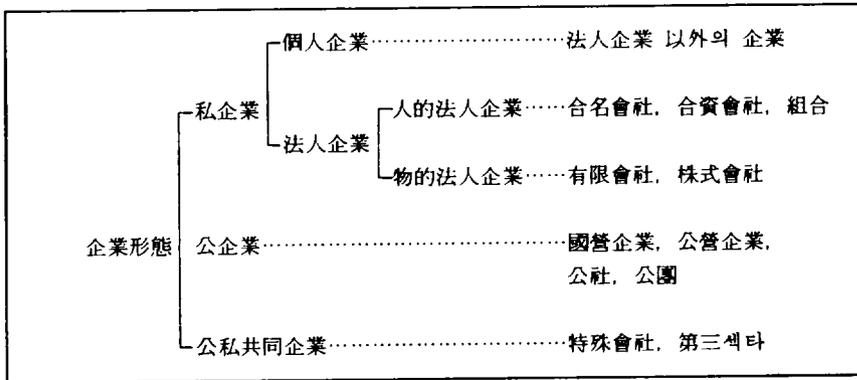
계획수립과정의 참여는 예컨대 行政參與型으로서 행정측의 요구에 따라 계획책정에 대한 심의 또는 자문을 통하여 조언자적 역할을 한다. 현재 신제주도종합개발계획 자문회의와 같은 것이다.

13) Cohen과 Uphoff의 사회참여종류를 제주지역개발에 적용시킨 것이다. Cohen, John M. and Norman T. Uphoff, 1977, Rural Development Participation Concepts and Measures for Project Design, and Implementation and Education, Ithaca, New York, Cornell University Press, 최민호, 김성수:농촌진도론, 한국방송통신대학, 1992, 에서 재인용.

또한 도·시·군의회의 적극적인 활동, 심포지엄 등 토론회, 마을-읍면발전위원회의 활동, 의향조사활동 등이 있다. 여기에는 참가주체의 多元化, 참가기회의 多元化가 요구된다.

한편 계획시행과정에서의 참여는 노동참여, 자본·경영참여방법이 있다. 주체의 선택에 따라 즉, 임금 배분면에 참여함으로써 경제생활을 유지·발전시키려할 것인가, 경영참여-이윤 배분에 참여함으로써 경제생활을 윤택·발전시키려할 것인가, 토지 자산등의 가치상승에 따른 기대효과에 만족할 것인가에 따라 각기 달리할 수 있을 것이다. 여기서는 자본·경영참여 즉 개발의 사업주체를 전제로 한다. 참여의 수단으로는 국가 또는 지방공공단체 공단, 공사 혹은 半官半民의 새로운 회사, 순민간의 개인기업, 집단기업-소집단기업(합명회사, 합자회사등), 다수 집단기업-주식회사, 협동조합 등 여러형태가 있을수 있다.<그림 2>

<그림 2> 公·私企業形態



그러나 사업의 종류에 따라 또는 시대의 사회적인 배경에 따라 어떤것이 적당한지는 문제로 남는다. 주체와 수단의 형태에 따라 소유관계, 노동과정, 소득분배, 잉여가치의 지배와 이용등이 달라진다. 그러므로 한방향으로써 우선 半官半民의 新회사(혼합회사로서 농수산물 가공·농촌재개발·주택건설·관광사업등을 할 수 있는 복합기능의 회사) 또는 협동조합형태를 설정해 본다.¹⁴⁾

14) 프랑스는 混合會社(Sociétés Economies Mixtes - SEM)制度가 있다. 정부 또는 지방공공단체의 出資가 50%이상일 경우는 감독이 철저하지만 50%이하의 경우는 보통의 주식회사로서 자유로운 활동을 전개하고 있다. (한국은 50%이하인 투자기관을 정부출자기관에 포함제철, 민간역사등-이라하고 있다) 다음과 같이 광범위한 사업을 담당하고 있다. 우리에게 시사하는바 없지않다. 大未佐武良編;地域開發의 經濟, 筑波書房, 1973.

- ① 농업구조개선사업
- ② 工業地帶·住宅地帶의 건설과 정비
- ③ 도시재개발
- ④ 관광시설의 건설
- ⑤ 자동차고속도로의 건설과 운영
- ⑥ 國立市場의 건설과 운영
- ⑦ 국토종합개발

濟州지역은 이제 생활의 場, 생산의 場(1차산업중심)에서 관광·휴양의 場(제3의 공간)이 추가 형성되는 전환기에 서 있다(물론 1차산업이 가공·유통 부문으로 더욱 확대되고 있다). 이러한 전환기에 임하여 농업·농민은 상당한 분해과정에 직면할 것이다. 새로이 개발되는 관광·휴양사업에 농민소유의 일부 토지 자산등을 밀천으로 하여 사업주체로 얼마만큼 참여할 수 있는가는 최대 과제라 아니할수 없다. 이에 대한 활발한 토론이 전개되어야 한다.

그러면 보다 구체적인 참여방법을 간단히 제기해 본다. 지난달 濟州도내 행정기관 간부공무원 연찬에서도 논의된바 있듯이 자본형성운동이 전개될 필요가 있다. 그 방법으로는 대규모 광역화된 지역보다는 소규모 지역적인 마을권을 모태로 마을주식모집이 바람직하다고 의견을 모은바 있다. 필자도 지난 2월 "전환기의 제주개발, 어떻게 접근할 것인가" (제주대 사회발전연구소 주최)의 연구포럼에서 이러한 견해를 발표한바 있다. 사실 특정사회의 주민 참여 형태는 그 사회의 역사적·문화적·사회적 풍토를 반영한다. 濟州지역사회는 마을(읍·면) 중심의 수평사회이다. 그러므로 이를 모체로하는 참여의 조직모형이 개발될 수 있을 것이다.¹⁵⁾ 自治와 共生の 원리에 입각하는 조직적인 참여의 틀로서 「마을경영주의」를 제기한다. 지역발전은 낭만이나 정열만으로 달성될 수 없으며 그 지역의 운명은 지역주민 스스로에 의해 결정된다. 자본형성없이 주체적 참여 운운하는 것은 허상일 뿐이다.

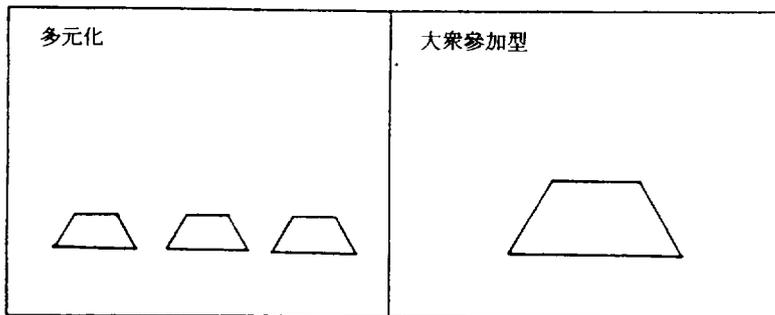
③ 道民 主體·參與의 開發

外因성 개발이 어찌면 개방적이며 다양성을 허용하는 것으로 보이기 쉬우나 실은 단일화 單調등 폐쇄성에 빠지는 함정이 있다. 中文관광단지를 생각하면 쉽게 알 수 있을 것이다.

이제 경영적인 측면에서 볼때 외부로부터의 개발(exogenous)보다도 內發성 개발(endogenous)이 중시되어야 하며 따라서 지역의 주체성이 존중되어야 한다. 사실 지역개발이라는 것이 무엇인가. 간략히 말하면 附加價値를 될수 있는 한 그 지역에서 附加하여 여기에

15) 참여의 자금조성 방법에는 道全域을 대상으로 하는 大衆參加型(예컨데 濟州開發會社)이 아닌 마을(읍·면) 중심의 多元型을 제기한다. 강경선: "轉換期의 濟州開發, 어떻게 접근할 것인가", 제주대 사회발전연구소 제7회 사회발전연구포럼 주제발표 1992.

〈그림 3〉 住民資本造成과 地域開發



서 발생하는 사회적 잉여(넓은 의미의 이윤과 조세)를 그 지역에 귀속시키고 그것이 복지 문화 교육등의 발전에 기여할 수 있도록 하는 것이다.

外來型開發은 一見 대규모관광시설등 화려하기는 하나 지역의 산업연관에 과급되지 않고 사회적 잉여는 도외로 빠져나가고마는, 그래서 외화내빈으로 표징되어지고 있다. 그러면 內發性 開發(Development from within)에 대하여 약간 정리해보면¹⁶⁾ 지역의 外延化에 대하여 내부로 향한 충실과 발전의 방향인식에서 비롯된 것으로서 지역경제의 자립성 생태적 건전성등을 내용으로 하고 있는 「內發·自成的 체계」이다. 다시말하면 환경을 보전하며 지역의 복지를 향상시키는 하나의 방법인바 이를 濟州지역에 구체화시키는 길은 도민주체참여의 개발에서 찾을 수 있을 것이다. 이제 몇가지 방향을 제기해 본다.

첫째 역사적의미의 「지역」에 대한 재인식이다. 「지역」은 단순한 지리상의 개념으로서만이 아니라 역사적인 관점 또한 중요하다.¹⁷⁾

지역에는 山과 江-환경이 있을뿐아니라 낡고 자라며 죽어가는 인간의 역사가 있다. 바로 이러한 것들은 생활의 足跡-文化的 독자성으로 표출된다. 또한 濟州지역은 남달리 고전적 의미이기는 하나 섬(島)으로서의 공간적 특성-環海性, 隔絶性, 狹小性을 지니고 있다.¹⁸⁾ 그러므로 판에 박힌 상투적방식이 아닌 창조적 개발 시스템을 마련해야 한다.

둘째 「플뿌리 개발」이 성공하려면 도시학자 Mamford의 「도시의 문화」에서 보듯이 지역 개발은 「社會教育이다」라는 명언에 충실할 필요가 있다. 지역개발이란 여하히 소득을 올리느냐는 것뿐아니라 여하히 주민이 스스로 연구노력하여 지역의 주인공으로서 책임있는 행동을 할것인가도 또한 중요하다. 앞에서 지적된 「內發, 自成的 體系」를 달성하는 길도 실은 인간형성 - 人材育成 - 內發型 企業家의 육성에 달려있다.

또 특별법으로 서로 엇갈린 濟州인들에게 일정방향의 발전의욕을 고취하여 신바람을 일으키는 일은 개발계획 이전의 일로서 이 모두는 사회교육을 통해서 가능하다. 이제 마음(心)을 일으켜 세우는 「발전운동」이 전개되어야 한다.

셋째 內發성을 유발할 수 있는 조건정비가 제시되어야 한다. 예컨대 대형의 관광시설은 裝置産業的 성격을 갖고있어 처음서부터 대형투자를 필수로 한다. 이에 대응할 수 있는 자본력은 빈약한 것이 현실이다.

그러므로 濟州인들에 어느정도 가능할 수 있는 계획적 中·小집단개발방식이 도입되어야 한다.¹⁹⁾

16) 강경선:내발적지역개발의 序章, 제주신문, 1978. 8. 18.

17) _____:제주개발과 몇가지 기본인식, 제주신문, 1978. 9. 2.

18) _____:「古典的 島嶼性에 대한 고찰」,「제주대학논문집 제13집」, 1981.

19) 대규모개발은 급격히 지역사회를 改變시켜 기존의 Community를 붕괴시키거나 혹은 기존 마을과는 고립된 관광시설사회를 형성시켜 二重構造를 창출시킨다. 물론 국제화에 대응하는 hard중심 즉 시설중심의 관광관련시설이 필요성을 부정하는 것은 아니다 이러한 시설들이 기존 지역

넷째 기술력 자본력의 부족내지 결핍, 그래서 비롯되는 한계론에 대한 극복이다. 濟州인은 사실「未知에의 도전」으로 오늘의 감귤산업을 일으켜 세운 잠재력을 갖고 있다. 물론 오늘날 논의되는 참여의 대상은 농업과는 전혀 다른 3차산업의 관광·휴양부문이 중심이 되고 있다.

우선 감귤은 개별 경영체로서 가능하나 관광사업은 조직경영체가 적격이다.

소자본과 사람을 조직하는 조직개발이 지혜롭게 이루어지면 충분히 가능하다. 특히 관광·휴양분야에 있어서도 자연중심의 소프트한 농촌형 휴양부문이 그렇다. 뜻이 있는곳에 길이 있으며 바다도 물한방울로부터 시작된다는 사실을 우리는 잊을 수 없다.

(3) Innovation (革新)

① 革新의 吟味

오늘의 산업사회를 조직사회·정보화사회·지식사회로 또는 「영속성의 終焉」이라 할 수 있을 만큼 급격한 변화, 즉 단절이 일상화된 사회로 규정하기도 한다. 그래서 변화·발전·혁신등의 가치관이 크게 평가되는 것이 현대사회이다.

혁신(Innovation)은 새로운 것으로 생각되는 발명품 着想, 연구결과등과 같이 이전에 없었던 것을 새로이 개발·연구하였거나 이전에 있었던 것보다 더욱 개선되었다고 지각되는 것들을 뜻하며 반드시 물질적인 것만이 아니라 사상 지식·착상등 관념적인 사항도 포함하고 있다. 일찍이 슈페터(J. A. Schumpeter)는 이 혁신을 경제발전의 기초 또는 企業者利潤의 원천으로 삼았으며 그 구체적 담당자를 기업가로 보았으나 오늘날은 일정방향의 사회원리로 받아들여지고 있어 모든 분야에서 부단히 추구하지 않으면 안될 하나의 가치관이 되고 있다.

그런데 슈페터는 「혁신」의 내용을 생산기술상의 혁신과 함께 신제품의 개발, 새로운 판로의 개척등 마케팅상의 혁신, 새로운 조직의 창조라는 組織상의 혁신등 다섯가지를 들고 있다. 여기서는 조직혁신을 중심으로 하여 道民주체·참여의 개발문제를 검토키로 한다.

② 革新의 展開

그동안의 농업적 단일체계에 시설적(hard 중심) 관광분야가추가되면서 현재 이러한 관광사업이 충분조건까지는 만족시켜주지 못하고 있지만 필요조건이 되고 있는 중요한 부문이 되고 있음은 사실이다. 또 이외에 經濟기회가 다음과 같이 새롭게 주어지고 있다.

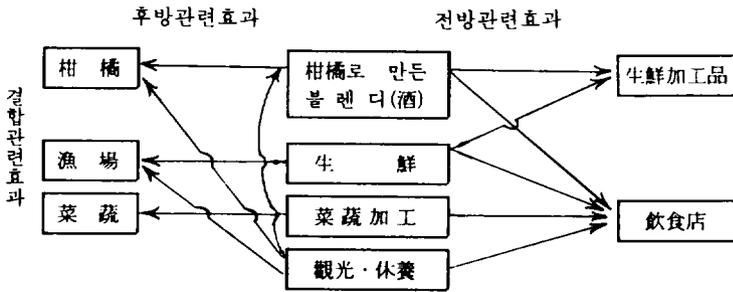
예컨대 자연환경 이용중심(soft 중심)의 농촌형 관광·휴양부문, 농축산물의 가공·판매,

사회와 有機性을 높여나가야한다. 한편 soft중심 즉 자연중심의 中小規模의 관광관련시설은 지역주민참여형으로 설정하여 中·小集團開發方式을 도입해야한다. 그러니까 hard중심의 시설형(대형의 자본유치)과 soft중심의 자연형(주민주체 참여의 증소형)을 重層化하는 전략이 필요하다. 계획적 中小集團開發方式은 小集團性, 지역밀착성, 제주의 지역적 독자성, 주변환경과의 조화 등의 이점을 지니고 있다.

석·목 공예, 분재, 農特사업 등 지역소재제조·가공 부문, 주택사업등이다. 그런데 이러한 부문들은 농업·농촌과 깊이 연관되고 있어 그 관계설정을 분명히 할 필요가 있다.

즉 농수산업 前後方 관련산업의 농물화를 통하여 농수산업의 高附加價値化를 도모하고 1차산업적 농수산업을 生産複合體(Agro-Industry Complex)로 발전시키자는 것을 중심내용으로 하고 있다 함이다. 다시 말하면 지역을 단위로 농수산업을 중심축으로 하여 지역소재 제조·가공의 제2차산업, 농촌형 관광·휴양의 제3차 산업으로 하여금 연합체를 구성케 하는 「농촌의 산업복합화」라는 차원의 것이다.

〈그림 4〉 농수산업 중심의 연관효과



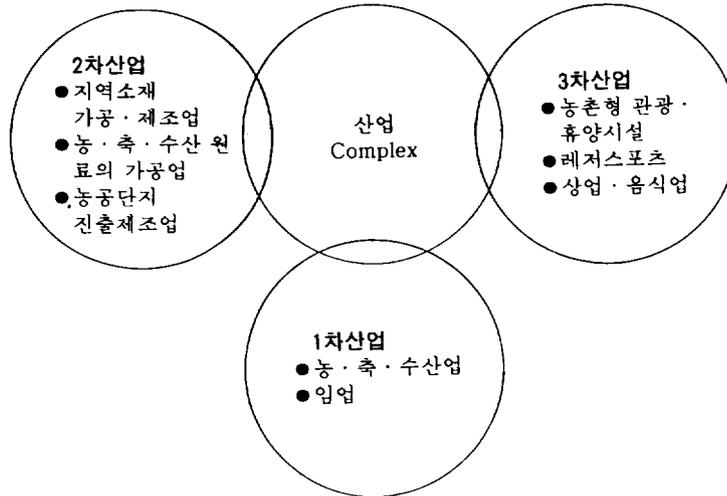
현재 어찌다가 상용되는 「1차산업과 3차산업의 연계」운운은 주체·영역·내용이 막연한 표현이라 생각되며 보편적 합리성이 결여된 용어개념을 부득이 사용할 필요는 없다.²⁰⁾

어떻든 추가되는 경제기회 - 개발사업은 예컨대 농촌형 관광·휴양사업 - 가족호텔·수련센터·장기체류 휴양시설·레저스포츠시설등은 裝置산업적 성격을 갖고 있어 사업착수 초기에 새로운 자본을 필요로 함은 물론 個別經營體보다는 組織經營體를 전제로 하고 있다. 이러한 일련의 추진을 기업자활동 - 이노베이션이라 말할 수 있을 것이며 바로 이 기업자활동이 「마을」을 중심하여 구체적으로 전개되지 않으면 안된다.

그런데 濟州의 현실은 주체형성체(자본+조직경영체)가 부족하거나 결핍되어 있다. 사실 상품경제의 경험이 부족하고 또한 자본이 빈약한 영세·개별경영체를 중심으로 하는 농업구조를 전형으로 하고 있다. 이러한 상황하에서는 농업내부에서의 기업자활동도 제한적일 수밖에 없는데 하물며 예컨대 농촌형 관광·휴양부문, 농산물 가공등에서 기업자활동을 전개

20) 현재 사용되어지는 「1차산업과 3차산업의 연계」 운운은 보편적 합리성이 결여될 뿐만 아니라 3차산업에 의한 1차산업이 축소·중속화 되는 또는 2차산업이 결여되고 있어 「농촌지역의 산업복합화」라는 차원으로 代置되어야 한다. 그럼으로써 농촌지역을 중심으로 1차, 2차, 3차산업이 생산복합을 이르면서 산업구조를 건전하게 육성시켜나갈 수 있을 것이다. 특히 도입되는 새로운 산업에 의해 농·축·수산업이 축소·중속화 되는것이 아니라 오히려 더욱 발전의 계기를 삼는 기존산업(농·축·수산업)과 신규도입산업(가공, 관광·휴양 등)이 서로 補充關係를 이루어 雜種強勢의 構造를 구축해나가야 한다.

〈표 5〉 농촌중심의 산업복합화 연관



하는 것은 어렵다고 느껴질수도 있다. 그렇기때문에 개별의 힘이 모이는 중간조직체인 「마을」(또는 읍면)을 매개로 하여 자본과 경영체를 형성하는 이노베이션을 하자는 것이다.

만약에 지금 「未知에의 도전」의 용기를 갖지않으면 Up-Rooting(뿌리뽑히기 현상)이 확산되어 비극에 직면할지도 모른다는 사실을 자각해야만 할 때이다.

위와 관련하여 몇가지 방향성을 제기해 본다.

첫째 농촌(또는 사회전체)의 이노베이션이다. 농촌은 소농경영을 근간으로 하면서 생산과 생활의 유기적 결합, 이에따른 특유의 인간적 결합관계에 따라 하나의 自己完結的 시스템 - 마을 공동체를 구성해 왔다. 그러나 70년대이후 관광화·도시화에 따라 이들 상당부분이 해체되고 개별화가 전개되고 있는데, 개별화란 일반적으로는 개인주의화를 뜻한다. 그래서 전반적인 흐름에서 볼때 지역의 공동목표는 뿌리째 흔들리고 있으며 농촌지역 특유의 생활문화를 잃어가고 있다. 이제 이를 극복하는 지역적 연대성의 확립, 즉 폐쇄적인 개별주의와 배타적인 이기주의를 과감히 벗어버리고(의식의 혁신) 다양한 주민간의 상호의존 관계를 확립해 나가지 않으면 안된다. 그러기위해서는 지역목표의 설정, 구체적 사업의 제시, 상호사회교육활동의 전개가 필요하다.

지역공동목표로서는 「生」의 保全·充足·開花 즉 總福祉 극대화를 들수 있다. 달리 표현하면 생존의 保全, 생활의 안정과 향상, 인간적 창조력의 개화등이다. 이를 실현할 수 있는 예컨대 마을의 田園化, 한마을 한事業의 창출등 마을 종합발전시책을 적극 전개해 나가야 할 것이다.

둘째 環境→結果라는 단순한 인과관계로 보아 수동적으로 따라가는 자세에서 環境←主體 ⇒ 結果라는 능동적 자세로 이노베이션하는 길이다. 즉 의식적이고 능동적으로 지역의 主體

群을 형성시켜 Entrepreneurship(經營力)을 키워나가지 않으면 안된다. 우선 마을단위에서 革新者(변화촉진자) 20~30인위원회를 구성하여 마을 자원의 종합적인 파악·진단, 그래서 사업화 가능성을 검토케함은 물론 선진국의 주민참여개발의 사례를 연수케 하는등 人材革新을 병행해 나간다.

셋째 관광사업의 이노베이션이다. 사실 관광사업은 複合산업으로서 더욱이 지역문화의 一環으로서 성립되는 문화산업이기도 하다. 그런데 문화는 생활 그자체와 관련되고 있고 이것은 또한 농업·농촌에 근거하고 있다. 이제 관광사업이 질적으로 향상되어 문화사업으로 심화되어나가면 뿌리를 내리는 지역산업이 됨은 물론 濟州는 한국 유일의 「오아시스」가 될 수 있을 것이다. 여기서 한가지 첨언하는 바는 物欲은 모래를 금으로 만들기도 하지만 지나치면 금을 모래로 만들어 버린다는 역사적인 사실을 관광관련 행정·업체는 알아야 한다는 사실이다.²¹⁾

3. 濟州開發의 志向

한때 느닷없이 하와이개발이 제시되어(그 의미하는 바의 내용은 잘모르나) 논란이 크게 일어난 적이있다. 어쨌든 관광개발 - 시설화에는 많은 자본이 소요되기 마련인데 대체적으로 미국, 일본 쥘은 그 자본의 대부분을 외부자본에 의존한다. 그러나 서구국은 지역내 자본에 대부분 의존한다. 예컨대 호텔은 농협이 경영하고, 슈퍼마켓은 농가의 공동경영, 수영장은 마을경영, 수영장 교사는 농가의 자녀들이 담당한다.

그러므로 실현은 안됐지만, 얼마전 중등교사들을 서구 등에 파견하여 관광교육 동향을 알고 온다는 계획이 있었던 것으로 생각되나 실은 관광교육 그것보다 서구의 주민참여형 관광개발 실태를 충분히 조사 검토하는 것이 보다 절실하다. 오늘날 제주개발은 개발이익의 도외유출·지역주민 소외 사회환경·자연환경의 급속한 악화 그래서 전반적으로 Uprooting 현상 - 지역의 뿌리 뽑히기 현상출현 - 에서 주민저항·거부운동의 확산으로 이른바 「開發의 危機」로 표현되어지고 있다. 그래서 이 위기극복을 위한 참여의 개발정책이 근본적으로 요구되고 있다. 그런데 여기서 한가지 짚고 넘어가야 할 것은 제주개발이 그동안 왜, 누구를 위한 개발이었느냐는 비판의 인식이지 개발 그 자체를 부정적으로 보는 것은 아니다.

이제 「주체적 참여의 개발」은 제주의 중심철학(Concept)이 되고 있으며 그 구체적 사업의 주체가 되는 길은 자본형성(주민조직화 → 자본조직화 → 내발력형성)에 있다는 것을 명심해야 한다.

사실 제주의 개발 즉 새로운 경제기회는 애초부터 대규모 시설, 경영으로 출발하였기 때문에 당연 거액의 자본을 필요로 할 수 밖에 없었고, 그래서 그 자본조달은 개개의 自生的

21) 관광관련사업체의 구조적인 부조리 척결의 내부혁신이 없이는 발전의 한계성을 여실히들어내고 말것이다.

인 경영으로 축적할 수 있는 규모를 훨씬 넘어선 것 들이었다. 다시 말해서 自生的 혹은 內發的인 경영성장을 기다릴 필요없이 한꺼번에 대규모 경영을 실현한다고 하는, 그것도 급히, 비약적으로 전개되었다. 이러한 비약적인 전개에는 영세한, 주로 농업경영이 축적하는 자본으로 충당한다는 것은 현실성이 전혀 없었다.

그러면 참고도 거셴크론(Gerschenkron Alexander)의 정리를 보기로 한다.²²⁾ 이른바 1760~1830년대 세계에서 선구적으로 산업혁명을 수행한 영국은 낮은 기술(예컨대 제니 방적기)에 기반을 둔 공업화를 시작했기 때문에 독립자영農 및 직접생산자가 축적한 자기자본에 의해 새로운 산업자본가로 출발할 수가 있었다. 그러나 뒤늦게 1825~1860년대에 산업혁명을 수행한 프랑스는 그 단계에서 영국이 달성한 고도의 기술을 도입하게 되었고, 생산자는 그 기술을 구입하려면 투자은행에 의존하지 않을 수 없었다(공업화 방식 - 은행주도型). 프랑스 보다 더욱 뒤늦게 공업화를 시작한 독일에서는 투자은행을 국가가 지원함으로써 비로소 그것이 가능하였다(독일은 국가주도형).

물론 시공을 달리하나 위에서 참고할 수 있는 것은 「주체적 참여의 개발」철학을 실현하려는 의도라면 中·小규모적인 것을 중심으로하여 점진적으로 지역주민의 자본형성을 적극추진하면서(자본형성 운동의 전개) 長期·低利 개발금융의 지원체계가 마련돼야 하겠다는 점이다.

그런데 도민의 기본자산은 해안지역의 농지를 포함하는 토지이다. 물론 일부 저축된 자본이 있다. 이들을 原子로 하는 자본형성의 실마리를 찾아 나갈 때 현실성이 있다. 더욱 이를 가능케하려면 토지이용상 농업과 신규개발사업(예컨대 관광·휴양부분)의 융합이 전제돼야 한다. 오늘날 논의되는 농촌(지역)의 산업복합를 정말 실현하려면 農·觀 구조를 창출하는 농지이용의 공동 - 자원부존상태에 따라 해안지역의 고도·집약적 이용체계가 계획적으로 세워져야 한다.

이제 「농업 - 관광·휴양정책」즉 「농업에 영향을 미치는 관광·휴양정책과 관광·휴양에 연관되는 농업정책」을 補完關係차원에서 체계적인 검토가 요구되고 있다. 원래 발전은 인간의 목표와 행위에 따라 결정된다.

그렇다면 보다 구체적으로는 海岸地域의 마을을 중심으로 하는 개발 - 마을 田園化 改造計劃과 함께 觀光·休養部門 등 새로운 영역도입을 위해서는 일부 마을을 중심으로 農地 轉用(限界農地의 轉用)을 전제로 商業地域 또는 관광·휴양지가 指定될 수 있어야 한다. (현재 농촌지역의 토지이용체계는 미확립 상태임)

22) A. Gerschenkron: Economic Backwardness in Historical Perspective in Hozelitz The Progress of Underdeveloped Area.

中山敏一郎: 比較經營史序說, 東大出版會, 1981.

이호철: 산업화와 농업경제, 한길사, 1991.

즉 都市計劃의 手法이 濟州의 농촌 마을에 적용되어야 한다 함이다.²³⁾

한편 앞에서도 지적된바 있지만 濟州지역 주민들도 참여의 자금 조성, 이기주의 극복 등 자기희생의 위에 hand - 자기의 노력과 head - 자기의 머리 - 科學的 合理性으로 추가되는 부문을 적극 수용·발전시켜 나가야 한다는 思考의 혁신의 그 어느때 보다도 요구되고 있다. 또한 우리는 자본의 부족, 영세성 운운하나 사실 부족한것은 현존하는 도민의 저축(예컨대 생명보험업체 1992년 예수금 순증가 8백94억원중 7백83억원 역외유출추정) 또는 잠재적으로 존재하는 저축은 사업적인 투자로 유입시키는 능력 즉 기업가적능력 바로 이것이라 생각된다. 그러므로 주체적 참여문제는 여기에서부터 그 실마리로 푸는 지혜가 요구되고 있다.

23) 마을과 떨어진 이른바 경관중심지에 관광·휴양산업을 立地케하여 개발하는 것은 地域사회와 고립된 관광소비성격을 형성케할 뿐 地域사회에의 파급효과는 극히 저조할뿐만 아니라 자연, 환경파괴, 오염을 남길뿐이다. (지속가능한개발: Sustainable Development 潮流의 逆行) 그러므로 관광산업이 文化사업으로 정착되면서 地域주민과의 交流를 심화시키고 주민참여가 이루어 지려면 마을중심의 개발방법론-풀뿌리개발이 필수적이다. 사실 濟州지역의 마을 발전이 없는 개발행위는 왜, 누구를 위한 개발이냐의 문제를 항구적으로 운존시킬 뿐이다. 삶의 터전인 마을 발전이 없는 濟州개발내지 발전은 있을 수 없다.