

地域社會 開發政策形過程의 問題點과 對策

— 濟州道 塔洞公有水面埋立事業을 中心으로 —

金 貞 喜*

目 次

- I. 序 論
- II. 地域社會開發政策의 意義와 政策形成의 理論模型
- III. 濟州地域開發 政策形成過程의 一般的 問題點
- IV. 濟州地域開發政策의 事例分析和 對策
- V. 結 論

I. 序 論

濟州道는 우리나라 半島와 다른 獨特한 자연환경과 土俗的인 문화를 가지고 있으나 地政學的으로 孤立되어 도민의 생활환경은 비참한 상황을 벗어나지 못하고 불행한 歷史를 겪어왔다.

그러나 사회의 진전과 변동의 추세에 따라 對外關門의 성격과 戰略的 重要性으로 인식되어 감에 따라 1960年代부터 觀光開發을 基幹으로 하는 각종 開發計劃이 수립되고 활기를 띠기 시작하였다.

1960年代 제1차 經濟開發計劃이 수립 추진되면서부터 정부차원에서 濟州開發에 대한 政策的 관심하에서 交通手段과 諸般施設을 개선하기 시작하였고 觀光개발을 목적으로한 投資活動이 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 그 후 20여년간 강력한 中央集權的 政府의 主導아래 觀光산업을 중심으로 하는 地域開發計劃이 계속적으로 수행됨으로서 제주도는 오늘날 국내 최고의 관광지로

* 京畿大學校 博士課程 修了

각광을 받기에 이르렀고 관광산업에 의한 주민의 소득증대는 지역경제를 성장시키고 활성화 시키는데 기여한 바 크다고 할 수 있다.

그러나 그간의 諸般 開發計劃은 경제적 효과에 置重하여 추진된 만큼 사회문화적 측면은 그 遲滯現象을 脫皮하자 못하여 성장의 果實이 주민복지로의 接木이 부족하고 자연환경의 훼손과 오염, 주민참여의 制約 등의 심각한 문제가 대두하기 시작하였고 특히 大資本 중심의 개발정책으로 인해 대부분의 이익이 소수 자본가들에게 귀착됨으로서 정부가 일부 자본가들에게 特惠를 제공한 결과를 초래하였으며 昨今에 와서는 무분별한 土地投機로 많은 제주도의 토지가 대자본가들에 의하여 장악됨으로 인해 주민들은 지역개발에서 疎外됨은 물론 社會統合의 시대에 상대적 剝奪感을 느끼고 있는 현실이다.

정책은 목표를 지향하는 종합적 수단으로서의 대안적 방법이며 따라서 목표 지향적이라야 하고 수단은 目標充足的이라 하는데 그 목표가 누구를 위한 것이며 누구에 의해서 달성되어야 할 것인가 하는 문제는 대단히 중요한 것이다. 그 정책이 지역사회개발정책이라면 주민이 개발의 주체가 되는 상향적(Bottom-Up) 접근에 의해서 이루어 지거나 개발의 主務官廳인 행정기관과 주민의 공동협적 접근(Joint Approach)에 의해서 형성되어야 할 것이다.

그러나 지역개발에 관한 각종 정책의 결정이나 추진방식이 중앙정부의 통제 하에서 이루어지면서 중앙정부가 중심이 되어 추진하는 방식이 Pattern化 되어 왔던 것이 사실이다. 이러한 결과 지역개발정책을 주도할 지방행정은 중앙정부에서 計劃·決定된 정책을 부분적으로 委任받아 집행하는 소극적이고 非主體的인 역할을 할 수 밖에 없었는데 이는 제주도민의 政治·經濟·社會的인 여건의 문제도 없지 않으나 지방자치제도가 실시되지 못하는데 그 이유가 있다. 그러므로 중앙정부에서 수립된 정책은 지역여건과 변화에 대한 적용성이 부족하여 계획의 실천적 의미를 상실하는 경우가 많았다.

이렇듯 下向的(Top-down) 政策決定 방식이 타당성과 신뢰성이 결여되게 됨에 따라 오늘날 각종 개발계획들이 그 결정과정에서 限界點을 露呈시키고 있다.

강력한 중앙집권체제하에서는 그 사회의 硬直性에 따라 주민들의 참여도 일종의 절차적이고 형식적인 틀을 벗어나지 못하였으나 민주화 시대에 접어들어 사회변동과 사회의 의식구조가 급진적으로 改編되어가는 時流에 따라 그동안 잠재되었던 주민들의 欲求가 噴出하고 각종 개발계획에 있어 주민참여의 脈絡

地域社會 開發政策過程의 問題點과 對策

에서, 그리고 이익집단의 일원으로서 적극적인 참여와 공정한 利益配分을 주장해 나가는 현실에 이르렀다.

이 글에서 事例分析의 대상이 되고 있는 濟州道 塔洞公有水面開發 政策도 Top-down的 접근방식에 의하여 수립된 것으로서 政策形成過程의 妥當性·合理性·民主性의 결함으로 인하여 주민들로부터 사업의 본질적인 면에서부터 排斥을 당하고 있는 지역개발정책의 본보기 중 하나이다.

이 글에서는 지역사회개발의 의의와 理論的 側面을 살펴보고 濟州道 塔洞公有水面埋立事業計劃을 政策形成의 이론에 입각한 事例分析을 통하여 地域開發政策過程에 있어서의 문제점과 그 代案을 모색해 보고자 한다.

II. 地域社會開發 政策의 意義와 政策形成의 理論 模型

1. 地域社會開發 政策의 意義와 概念

지역사회개발은 한마디로 지역사회를 보다 살기좋은 바람직한 상태로 변화시키는 過程이란 할 수 있다. 즉 경제적·사회적·정신적 諸側面에서 지역사회의 발전을 도모하는 활동으로서 원칙적으로 주민들의 자발적인 참여와 공동 노력에 의해서 이루어진다. 지역사회개발의 기본적인 목적은 주민생활이 질적향상에 있으며 궁극적으로는 국가발전을 이룩하는 과정인 것이다. 이러한 지역사회개발 정책을 형성하는데 있어서의 그 필요성과 効用性은 대체로 다음과 같은 면에서 고려할 수 있다.¹⁾

첫째, 지역사회발전을 위한 바람직한 변화를 유도하는데 효과적이다. 지역사회는 시간이 경과함에 따라 여러 측면에서 변화를 가져온다. 이러한 변화를 방치하게 되면 무질서하고 바람직하지 못한 결과를 초래하게 되므로 개발정책을 수립하여 지역사회 전반에 걸친 의도적인 변화를 유도함으로써 여러가지 不均衡과 逆機能을 방지할 수 있는 것이다.

둘째, 지역사회개발 정책은 資源의 효율적 활용에 기여한다. 지역사회가 가지고 있는 人的·物的資源을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 방안들을 강구함으로써 제한된 자원을 합리적으로 배분하는 과정이 된다.

1) 金信福, 《開發企劃論》, 博英社, 1989. p.315.

셋째, 地域社會開發政策을 수립하는 과정에서 주민들의 참여와 교류를 촉진함으로써 지역사회의 통합과 동일성(identity)을 형성하는데 기여한다. 주민들이 자발적으로 모여 자신들의 문제를 협의하고 계획을 수립하여 공동의 노력을 통해 추진하는 과정은 그 자체가 지역사회개발의 중요한 부분이라 할 수 있다.

다음으로 地域社會開發政策을 형성하는데 있어 고려되어야 할 원칙²⁾들을 살펴보면,

첫째, 정책수립은 연속성과 융통성을 갖는 지속적 과정이어야 한다. 지역사회개발은 목적인 바를 가장 합리적으로 달성하기 위한 과정으로서, 정확한 실태파악과 목표설정을 통한 설계, 집행, 평가의 순환적 과정으로 이루어진다. 따라서 실태계획은 그 지역의 여건, 주민의 반응, 사업의 달성도 등의 변화에 따라 修正 내지 補完이 가능하도록 충분한 융통성이 부여되어야 한다.

둘째, 지역주민들과 더불어 정책의 수립되어야 한다. 지역사회개발은 주민의 욕구와 필요에서 시작되어 그들의 적극적인 참여를 통해서 성공을 거둘 수 있으므로 정책수립에는 반드시 주민들이 직접 또는 간접으로 참여할 수 있어야 한다.

셋째, 지역주민들의 공통적인 문제나 욕구를 바탕으로 수립되어야 한다. 지역사회개발은 주민들의 문제를 해결해 나가는 과정이므로 그 목표가 주민의 기대에 부응하는 것이라야만 성공적으로 실현될 수 있는 것이다.

넷째, 그 지역의 실정이나 여건의 정확한 분석과 파악을 바탕으로 수립되어야 한다. 지역사회개발은 지역의 자조적 노력과 인적·물적 자원의 합리적인 동원에 바탕을 두고 수행된다. 따라서 정책수립에 앞서 지역사회 또는 관련 지역의 정확한 실태파악이 필수적이며 여기에는 자원뿐만 아니라 慣習·制度·傳統 등에 걸친 종합적인 분석이 요청된다.

다섯째, 地域社會開發政策은 주민들에게 만족감을 줄 수 있는 효과적인 목적을 명시해야 한다. 목표가 애매하거나 주민들에게 만족감을 줄 수 없다면 주민들은 추진할 의욕을 갖지 못할 것이다.

여섯째, 政策樹立은 教育的 過程이어야 한다. 즉, 지역사회 주민과 實務者들 간에 충분한 討論과 의사소통을 통해 신뢰와 이해속에 이루어져야 한다.

2) 前掲書, pp. 324~326.

주민들은 이에 참여함으로써 새로운 문제를 인식하고 새로운 사실이나 정보에 접하게 된다. 또한 상호간에 의견교환을 통해서 민주적인 사고방식을 기를 수 있는 기회도 되므로 주민들에게 훌륭한 교육장소가 될 수 있는 것이다. 이러한 課程을 통해서 주민의 민주적 자질을 배양하는데 크게 도움이 되며 사업수행에 대한 책임감을 높일 수 있는 것이다.

그러나 오늘날의 각종 정책의 수립과정을 보면서 이상과 같은 地域社會開發政策의 본론적인 요인들을 폭넓게 수용 하면서 수립하고 있는가에 대하여 생각해 볼 때는 회의적이라 아니할 수 없다.

2. 地域開發政策形成의 理論模型

현대사회는 정책의 洪水時代라고 해도 과언이 아닐만큼 실로 많은 종류의 정책들이 계속적으로 형성되어져 나오며 실시되기도 하고 소멸되기도 하고 수정되어 다시 실시되기도 한다. 또 그것들은 전문적이고 방대한 최신 정보매체들을 통하여 국내 전국은 물론 국제적으로 확산되고 있다.

오늘날 정부의 모든 활동에 정책이라는 말을 붙여 사용하여도 어색하지 않을 정도로 각양각색의 정책이 난무하고 있다. 이러한 狀況하에서는 언제, 어디서, 어떤 정책이 構想되고, 發表되고, 執行되고 있는지조차 모르고 있다가 자기가 그러한 정책의 영향권 안에 있다는 것을 깨닫고 나서야 비로소 거기에 관심을 기울이고 그렇지 않을 경우에는 각종의 정책에 무관심해지거나 무감각해져 버리는 것이 오히려 자연스러운 현상이 되어 버리고 있다.

그러면 정책은 과연 무엇인가? 이에 대하여 학자들의 정책에 대한 개념정의를 간단히 살펴보고 그것의 결정과정에 대한 이론을 모색하여 보고자 한다.

가. 政策의 概念

(1) Lasswell의 政策概念

政策學을 사회과학의 분과학으로 끌어 올리는데 결정적 계기를 마련했던 H. Lasswell은 정책을 사회변동의 계기로서 미래탐색을 위한 가치와 행동의 복합체, 목표와 가치, 그리고 실재를 포함하고 있는 고찰된 계획³⁾으로 정의

3) Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation", in Daniel Lerner (ed), (Stanford University Press, 1951), pp. 11~13.

하고 있는데 이는 정책의 특성으로서 計劃性, 目標性, 價值含蓄性, 實際性을 강조한 개념규정으로 여겨진다.

(2) Easton의 政策概念

D. Easton은 정책을 사회 전체를 위한 諸價値의 構成的 配分, 權威的 產出物의 一種⁴⁾으로 생각하고 있다. 그는 投入과 產出을 혼동해서는 안된다고 하면서 產出은 공식적으로 표명된 정책 또는 의도한 정부행위의 결과를 의미하는 것이며 성과는 그러한 정책으로부터 나온 2차적인 효과 내지 현실사회에 끼치는 전반적인 영향을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 개념규정에 대하여 그렇다면 정부만이 사회전체를 위하여 권위적 행동을 취할 수 있다는 말이 되며 정부의 作爲-不作爲의 모든 행위가 가치배분이라는 말이 되어 버리고 만다는 식의 비판이 있기는 하지만 정치성, 권위성, 가치함축성, 사회지향성 등과 같은 정책개념의 중요한 국면을 제시해 주는 개념정의란 점에서 그 의의를 찾아 볼 수 있다.

(3) Lindblom의 政策概念

漸進主義的 政策決定模型의 主唱者인 C. Lindblom은 정책은 상호 타협을 거쳐 여러 사회집단이 도달한 결정으로서 과정의 物產⁵⁾이라고 정의하고 있다.

이것은 집단이론적 정책개념 규정과 기본적으로 脈을 같이 하고 있는 것이지만 거기에 漸進的 성격과 過程的 성격을 추가하여 강조하고 있다는 점에서 약간 상이한 것이다.

(4) Etzioni는 政策概念

A. Etzioni는 정책이란 근본적인 결정으로서 전반적인 결정체계를 고려하면서 단편적인 일에 관한 구체적인 결정들만의 관련성을 검토하는데 사용되는

4) David Easton, "A Systems Analysis of Political Life (New York: John Wiley & Sons, 1965), p. 32.

5) C. E. Lindblom., "The Intelligence of Democracy (New York: The Free Press, 1965), p. 121.

것이라고 정의 한다.⁶⁾

다시 말하면 그가 규정하고 있는 정책이란 정책중의 정책을 의미하는 것으로서 정책의 根本性과 巨視性, 그리고 總體性 등의 특성을 강조하고 있는 정의라 하겠다.

(5) Dror의 政策概念

Y. Dror는 정책을 매우 복잡하고 동태적인 과정을 통하여 주로 정부기관에 의해 만들어 지는 미래지향적인 행동지침을 말하여 그것은 公式的으로는 최선의 가능한 수단을 통하여 공익을 달성할 것을 목적으로 하는 것”이라고 보고 있다.

이러한 정책개념에서는 그것이 갖는 公益志向性과 未來志向性, 그리고 下位결정에 대한 指針性 등이 강조되어 있다고 하겠다.

이외에도 많은 학자들이 정책의 개념에 대해서 定義를 내리고 있으나 이 글에서는 정책의 形成過程에 대한 문제의식 포착에 주안점을 두고 있는 만큼 이 글의 주안점 구현을 위한 예비적 전개로 그치고자 한다.

3. 過程으로서의 政策形成理論

앞에서 살펴본 바와 같이 Dror의 견해에 의하면 정책형성은 주로 정부기관이 장래의 주요 행동지침을 결정하는 것이며 政治·行政과정의 복잡한 동태적 과정을 거쳐 정부가 최선의 방법으로 公益實現을 위한 행동대안을 선택하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 정책결정이 행정분야에서 중요성을 갖게 된 것은 政治·行政 二元論에 따라 行政은 立法府에서 결정된 정책을 소극적으로 집행해야 한다는 사고방식이 후퇴되고, 정부기능에는 立法的 역할과 행정적 역할이 교차되고 公共部門의 확대와 복잡화, 국민생활과 정책과의 밀접한 관계등으로 인하여 전문적 지식과 방대한 정보를 장악하고 있는 행정부가 정책결정을 사실상 주도한

6) Amitai Etzioni, "The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes (New York: The Free Press, 1968), p.252.

7) Yehezkel Dror, "Public Policymaking Reexamined, Chandler Publishing Company, 1968), p.12.

이후부터라 할 것이다.

행정상의 정책결정은 거의 무한정이라곤 해도 과언이 아닌 諸般要素 즉, 집단상호작용, 행정관의 행정지식과 경험, 시민의 강력한 이해충돌, 지도자의 질, 幕僚의 창의, 개인적인 노력과 행정문화의 상징등의 合流物이다. 그러므로 오늘날의 統治過程을 合成統治라는 말을 사용하고 있다. 정책과정은 多元的이며 특히 公共行政의 運營者인 정부란 政治的·社會的 諸制度의 複合化인 것이다.⁸⁾

새로운 목적은 새로운 정책결정의 방법과 정책수립과정에 있어서 한층 더 엄격하고 조직적이어야 한다. 정책을 수립하는 과정이 능률적이라 해서 반드시 그 정책의 내용이 현명한 것이라고 보장하는 것도 아니다. 그러나 현대행정에 있어서 선택의 복잡성으로 미루어 볼 때 정당한 과정 또는 절차를 갖춘다는 것은 판단을 내리는데 필수적인 요건이 되고 있다.

정책결정이라는 연쇄적인 과정은 정책의 立案에서부터 결정에 이르는 문제인 바, 이것은 思考, 測定計算, 수집분석, 대안의 작성 및 하나의 의사결정으로 인하여 미래에 나타날 결과의 평가, 최종안의 선택이라는 因果連鎖의 과정으로 구성된다. 특히 중요한 정책에 관한 결정일 때는 작성된 정책의 대안을 몇번이고 심의하고 修正하여 諮問이나 공청회를 통하여 조정되어 점진적으로 향상시켜서 실제로 행하여질 최종안에 이른다. 즉, 정책결정의 과정은 문제해결의 과정이다.

어떤 상황에서 어떤 행동을 취하여야 할 主體를 결정자라고 한다면, 그의 일련의 행동은 다음과 같은 4段階의 과정으로 나누어 살펴볼 수 있다. 이러한 일련의 과정은 정책결정에 있어서 일반적인 과정이며 그 대상이 한 국가에 전반적으로 영향을 미치는 정책이든지, 아니면 전략적인 觀點에서 개발이 필요하다고 보는 地域政策이든간에 이 과정은 일련의 세팅화된 과정으로 볼 수 있는 것이다.

가. 問題의 認知

제1의 단계는 문제의 인지이다. 정책결정자는 먼저 환경으로 부터의 압력의 문제물 인지함으로써 어떤 반응을 받게된다. 이 압력은 外的環境, 內的環境에

8) Richard Rose, "Politics in England", London, 1965, p. 213.

서 올 수도 있고 또는 체제 내부의 요청, 고위층으로 부터의 指示·命令에 의할 수도 있다. 지역개발의 경우에 있어서는 한정된 자원과 재정자립의 필요성을 절감하고 주민의 생활환경과 水集向上을 위한 자구책의 일환으로 지역의 문제에 초점을 맞추고 이에 대한 문제의 인지에 시각을 두게 된다. 또한 내외 환경의 변화도 정책결정자에게 인지되지 못하면 그곳에는 문제해결이 생기지 않는 것이다.

그러나 문제의 인지가 곧 결정에 연결된다고 볼 수는 없다. 정책결정자는 자기 스스로 인식하였거나 또는 收容장치에 의하여 認知되도록 도움받은 정책 문제에 대하여 그것을 구체화시켜 명백한 정책대상으로 전환시키게 된다.

나. 代案의 發見

제2의 단계로 문제해결을 위한 代案의 발견이다 代案은 2개이상의 選擇된 것 중에서 1개를 선택하는 것이다. 따라서 대안은 채택될 수 있는 것이라야 하며 제기된 문제가 해결될 만한 것이어야 하고 모두 비교될 수 있는 것이라야 하거나, 적어도 어느 정도의 차이가 식별될 수 있는 것이어야 한다.

代案의 발견은 산발적이고 단편적인 것이 아니라 조직적이고 종합적인 기반 위에서 발전되도록 하는 실질적인 노력인 것이다. 이 과정에서는 여러가지의 견해차이를 억압하거나 제재하지 않고 오히려 규명하고 주장하도록 권장하여야 할 것이다.

다. 代案의 作成

代案의 작성단계에서는 인지된 문제가 어떤 종류의 것인가를 분류하고 관련되는 자료를 수집하여 그 자료를 분석하고 통계표를 작성하고 동일성과 연관성을 추출한 뒤 이론의 수단에 의해서 대안을 작성하게 될 것이다.

이 과정에 있어서는 과거와 현재의 정보를 바탕으로 미래에 나타나게 될 상황과 그 대안이 초래할 미래의 결과에 대한 예측을 전제로 하여 작성되는 것이다. 政策代案은 처음부터 완벽하게 작성되어 그 最初代案이 그대로 나중에 최선안을 선택하게 될 때 그러한 선택의 대상이 되는 경우는 극히 드물고 최초에는 포괄적인 政策代案이 구상되었다가 대안작성과정이 진행되면서 처음 구상되었던 대안이 일부 또는 전체적으로 修正되거나 새로운 의견이 첨가되어 가면서 구체화되어 가는 경우가 대부분이라고 볼 수 있다.

政策代案의 作成過程을 목표와 수단의 連鎖過程이라고 보는 이유도 바로 이러한 사실에 기초를 두고 있으며 또한 그러한 대안은 정책대안 작성이 되는 문제로부터 직접적으로 암시되는 경우가 보통이다.⁹⁾

라. 代案의 評價 및 選擇

정책결정체제가 당면한 문제를 해결하기 위한 여러가지 대안이 작성되고 미래의 상황과 각 대안이 초래할 결과가 예측되고 나면 각 대안에 대한 評價를 하고 그 중 문제해결에 가장 바람직할 것으로 評價될 案을 選擇하게 된다.

정책대안의 평가기준으로서 A. Mood는 優越性, 實現可能性, 政治的 支持可能性 등의 기준을 제시하고 있다.¹⁰⁾

첫째, 다른 정책대안을 보다 우월한 代案을 채택하고 그렇지 않은 대안은 버린다.

둘째, 정책대안을 집행하는데 기술적으로나 경제적으로나 어려움이 따르거나 조직상의 제약이 있는 그러한 대안은 버린다.

셋째, 두번째의 실현가능성과 관련된 것으로서 그 정책대안의 채택을 어렵게 하는 정치적 반대를 야기시킬 대안들을 버린다.

넷째, 특정의 문제해결을 위한 여러 정책대안을 중에서 다른 정책대안들과 일관성을 결여한 성격의 대안들은 고려의 대상에서 제외시킨다. 이것은 만일 다른 범주에 속하는 대안이 고려되며 원래 문제의 속성 자체가 변화될 우려가 있기 때문이다. 특정의 정책문제를 효과적으로 해결하는 데에는 일관성 있는 대안들끼리 결합되어 이루어져야 한다는 가정에 입각하고 있는 것이다.

이와 같은 과정을 거쳐서 정책이 형성되어 가는 것이 일반적으로 이론화 되어 있으나 이러한 일련의 과정도 상황에 따라 몇가지의 과정만을 거치기도 한다는 점을 고려할 때 정책의 형성은 어려운 작업이고 체제의 성격에 따라 그 패면을 달리 할 수 있을 것이라는 추측을 할 수가 있다.

특히 地域開發過程에서 露呈되는 많은 문제점들에 대해서는 그 문제점들이 지역주민의 생활과 직결되어 있다는 점을 염두에 둘 때 보다 과학적인 문제의 인지가 요청된다.

9) Alexander M. Mood, "Introduction to Policy Analysis (New York : Elsevier Science publishing Co., 1983), pp. 29~30.

10) Ibid, pp. 33~34.

Ⅲ. 濟州地域開發政策形成過程의 一般的 問題點

일반적으로 우리나라에 있어서 정책결정상의 批判點으로 指摘될 수 있는 것은 권위주의적 결정으로 인한 참여의 제한, 즉흥적 결정으로 인한 過程의 무시, 特殊利益 옹호로 인한 공익추구의 정도가 미약하다는 점을 들 수 있다.

즉, 정책결정에 대한 이해부족으로 정책결정 방법에 대한 지식, 기술이 부족하고 집행위주의 타성과, 軍出身官僚의 高位公職 점유로 인하여 權威主義的 성격이 강하며, 우리나라 전통적 행정문화의 권위주의 유산으로 인하여 참여가 제한되고 충분한 論議·討議가 결여된 채로 무작정 추종하는 습관이 體質化 되어 있을 뿐만 아니라 이익과 가치관의 미분화 상태에서 권력가치를 우위에 두고 利權이 큰 것일수록 비공개로 독자적인 결정을 하는 사례를 들 수 있으며 이러한 점들은 우리가 피부적으로 느껴서 알 수 있는 현상들이다.

이러한 政策形成過程의 土壤속에서 濟州道 地域開發政策은 어떻게 이루어져 왔는가? 그 문제점을 도출해 보고 다음 단원의 事例分析과 接木시켜 정책과정의 발전적 대안을 탐구해 보고자 한다.

濟州道가 국토의 일부라는 미명아래 한국사회 전체의 이익과 국가의 경제육성만을 중요시하고 제주지역사회의 이익과 지역주민의 편의를 고려하지 못하고 있다는 점이며 정책결정자들이 제주지역개발에 대한 기본적 철학이 부족하다는 점을 들 수 있을 것이다. 이 말은 과학적인 인지에 의해서가 아니라 정책결정자들의 우연성에 입각해서 정책이 결정되어 왔으며 너무 성급하게 시행함으로써 많은 부작용이 뒤 따랐음도 부인할 수 없는 것이 사실이다.

濟州道는 그 천혜의 자연적 경관과 토속적인 문화를 공유하고 있어 아름다운 景勝地임에 틀림이 없다. 그러나 개발과정에서 이러한 자연경관 보존을 위한 정책의 형성과정에 있어서도 주민들의 輿論을 수렴하는데 있어 인색함을 나타내고 있으며, 한다 하더라도 형식적인 바탕위에서 부분적으로 이루어짐으로서 전체와 조화를 이루지 못하고 있는 실정인 것이다.

지역개발정책은 일단은 주민을 주체로 한 정책이어야 한다. 그러나 지금까지의 제주지역개발 정책을 대부분이 국가주도형으로써 중앙정부에서 형성되어 집행을 위임시키는 Top-down적인 방법을 띄어 왔기 때문에 그 정책이 실현과정에서 적용성을 상실하여 변경되거나 취소되는 등의 악순환을 겪어 왔

다. 그러기 때문에 지역의 이익과 국가의 이익이 공존한다는 인식에서 본다면 우리사회 전체의 발전이라는 측면에서는 제주지역개발에 따른 과실은 1차적으로 주민을 대상으로 분배하면서 목적을 성취할 수 있는 정책대안이 절실히 요청된다.

IV. 濟州地域開發政策의 事例分析과 對策

1. 濟州塔洞公有水面埋立開發事業의 背景

濟州塔洞公有水面開發(이하 "塔洞開發"로 줄여서 쓰고자 한다) 사업계획은 1986년 12월 24일 건설부의 승인아래 시행된 지역개발정책의 일환에서 결정된 사업이다.

당초 이 塔洞地域은 濟州市 都市基本計劃에 포함되지 않은 기존 시가지 가운데 가장 落後된 지역으로 소외되어 왔던 곳인데 도시의 균형발전이라는 전제아래 公有水面開發 뿐만 아니라 東·西를 잇는 시가지 개발사업을 추진함으로써 도시기반을 확보한다는 목적하에 塔洞開發計劃을 도시기본계획에 포함시켜 추진하기에 이르렀다. 한정된 토지의 제주도 물론 토지를 넓히고 시민 휴식공간을 확보한다는 公益의 見地에서 본다면 긍정적인 일이지만, 이 지역은 濟州島가 생성되면서 원주민이 전통적으로 漁撈活動에 의해서 생계를 유지하고 있는 삶의 터전이며 이 지역주민의 삶의 애환이 어린 곳이다.

그러나 오늘날 생활패턴의 변모와 수준의 향상으로 언제까지나 이 지역을 落後地域으로 방치해 둘 수 만은 없는 요충지이기도 하다. 그러나 개발의 필요성은 인지하면서도 방법과 시기, 절차에 대한 결함으로 인하여 현재 많은 문제점을 露呈시키고 있는 정책의 하나로 부각되고 있는 곳이다.

이 사업의 추진경위를 구체적으로 살펴 보면 새로 개정된 公有水面埋立法(1986. 12. 31 公告)은 舊法과는 달리 사업주체를 국가·지방자치단체·정부투자기관 등 공공기관의 참여를 우선하도록 하는 공공성을 부여하고 있는데 다만, 목적 규모에 따라 개인이 시행할 때에는 총사업비의 10%범위 안에서만 개발이익을 인정해 주고 나머지는 국가 또는 지방자치단체에 귀속하도록 명문화¹¹⁾

11) 公有水面埋立法 第4條, 第14條, 第20條.

하고 있는데도 법의 개정 일주일을 앞두고 면허를 인가해 주었다. 이로 인해서 이 사업을 추진하는 과정에서 정당한 절차를 거치지 않고 특정인에게 허가했다는 사회일각의 의혹과 함께 인근지역 海女 등에 대한 漁業權 補償에 따른 집단민원이 발생하였고 塔洞개발로 얻어지는 개발이익이 막대한 것이어서 이 가운데 상당부분이 지역사회에 환원되어야 한다는 점 등에서 사회문제화 되고 있는 것이다. 이 개발사업은 B기업이 86년 12월 건설부로부터 사업면허를 받고 87년 7월 着工하였다. 總 事業面積 5萬坪(16萬 5千㎡)에 대한 매립공사는 공사기간이 90년 7월 8일까지 (면허일로부터 3년간)로 되어 있지만¹²⁾ 현재 埋立 工事는 完工되어 있고 基本施設 배치를 위한 설계에 들어가 있다.

그동안 어업권 보상에 따른 집단민원과 사회일각에서 면허과정을 둘러싼 불법성시비등 우여곡절속에 진행된 이 사업은 매립지역에 대한 분양이 시작되면서 개발이익의 운곽도 드러나게 되겠지만, 문제는 그 무렵에 不動產 시세가 어떻게 형성되느냐, 그리고 이에 투자된 總投入費用은 얼마나 되느냐에 따라 개발이익금의 규모가 產出될 것이나, 이 사업으로 인한 개발이익금은 수백억 대까지 추정하고 있다. 이같은 추정은 매립지역 대부분이 상업지역으로 고시될 전망이다 이 지역이 濟州市 海岸觀光의 中心圈域으로 기대를 모으고 있기 때문이다.

이상과 같은 이 사업의 前後에서 나타나고 있는 문제점은 첫째, 면허과정에서의 의혹, 어업권 보상 등에 따른 집단민원의 야기 등 일련의 과정을 통해 앞으로의 지역개발은 계획수립 과정에서 지역주민의 의사가 충분히 반영되도록 민주적이고 참여적이어야 한다는 점과, 둘째, 개발이란 명분으로 주민의 法益을 침해할 수는 없다는 명제를 찾을 수 있다고 하겠다.

이 글에서는 이상의 추진 경위에서 나타난 면허과정의 의혹과 개발이익의 사회환원 문제에 대한 대안을 모색하려는 것은 아니다. 학제적 입장에서 塔洞 開發事業을 통한 정책형성상의 실체를 이론에 입각해서 문제점을 고찰·발견하여 지역개발정책의 형성과정이 합리성, 민주성, 효율성의 토대위에서 이루어 질 수 있는 대안에 중점을 두고자 하는 것이다.

12) 濟州新聞, 1988년 10월 25日字 6面.

2. 政策形成 過程

문제에 대한 정의틀 둘러싼 갈등은 매우 중요한 의미를 지닌다. 문제가 어떻게 정의되느냐에 따라 어떤 기관이 그것을 다루느냐가 정해질 수 있으며 그 기관들이 자신들의 목표와 정책을 어떻게 정의할 것이냐 하는 것도 영향 받을 수 있다¹³⁾

塔洞開發에 대한 문제의 인식도 주민복지적인 차원에 비중을 두지 않은 것은 아니지만 그 정책의 주안점은 해안관광지개발에 중점을 두었고 특히 稅數增大에 그 비중을 싣고 있다고 볼 수 있다.

그리고 이러한 정책이 都市基本計劃 수립시부터 계획된 것이 아니라 도시계획의 연장선상에서 비로소 성급하게 부가적으로 수립되었다는데 그 문제가 있는 것이며 또한 그 정책시행의 결정권을 가지고 있는 건설부에서도 계획의 타당성, 주민의 여론을 여과하지 못한 상태에서 면허인가를 발급하기에 급급한 인상을 주었다.

현대사회 행정에서는 유리창행정을 강조하고 있으나 우리나라의 행정은 국가의 특수한 안보적 상황을 이유로 많은 분야에서 정보의 제약을 가하고 있어 민주적 정책형성이 어려운 형편이다.

이것은 정책형성과정을 하나의 投入·轉換·產出體制로 파악한다면 投入機能의 미약하여 사회의 欲求보다도 高位官僚 의도가 중요시되으로서 정책과 정책간 상호관련성, 목표와의 적합성 등이 결여되기 쉽다는 것이다.

또한 이 개발정책이 형성과정에서 시민참여가 배제된 卓上的 政策과정에 지나지 않았다고 볼 수 있다. 공익을 추구하기 위하여서는 민주성의 원리하에서 주민의 적극적 참여아래 이루어져야 한다. 그러나 塔洞開發에 대한 문제에 대하여 집단적 민원을 호소¹⁴⁾하고 있는 이유는 어디에 있다고 볼 것인가? 이는 정책과정에서 주민의 참여가 배제되었음을 증명하는 것이다.

또한 塔洞開發政策이 이용자원의 부족과 협소한 토지적 공간의 문제를 해소하려는 기본적 요소들 내포하고 있지만 이에 저항요소로 등장할 환경적 속성

13) G. Edwards III and Ira Sharkansky, "The Policy Predicament: Making Implemuyenting Public Policy 1978, p. 88.

14) 漢拏日報, 1989年 6月 22日字, 1面.

地域社會 開發政策過程의 問題點과 對策

을 파악하여 대안을 선택하는 측면이 결여되었다고 본다. 즉, 개발정책의 결정에 있어 문제를 정의하고 그에 따른 일련의 情報蒐集·分析過程과 가능한 모든 결과에 대한 미래예측에 입각한 대안평가의 과정을 충분히 거치지 못한 채 형성된 정책인 것이다.

3. 對 策

앞에서 살펴본 濟州地域開發 政策의 事例分析을 통해서 도출되는 문제점은 대체로 政策形成過程에 있어서 妥當性, 民主性, 合理性의 缺知를 첫째로 들 수 있고 開發이란 名分으로 地域住民의 法益을 侵害해서는 안된다는 命題를 찾을 수 있을 뿐만 아니라 政策의 形成過程에서 거쳐야 할 理論的인 틀의 軌를 벗어난 탁상론적인 政策決定의 스타일을 指摘할 수 있다. 따라서 地域開發이 무엇보다도 地域住民을 위한 補償의 次元에서 形成되고 國家發展을 爲한 것이 되기 위해서는 政策形成 過程에서 必要한 대책을 마련하여야 할 것이다.

첫째, 國家主導型 개발정책의 일반적인 유형에서 보면, 지역개발의 목적은 의회획득과 국민경제 육성이 주가 되고 지역경제의 육성과 지역주민의 이익은 부차적인 목적이 되고 있으므로 해서 대부분의 개발사업이 영리를 목적으로 하는 업체에 의해서 이루어 지고 있는바 앞으로는 영리주체가 개발사업에 참여하지 못하도록 제어할 수 있는 역량을 키워나가야 한다.

둘째, 정책결정 과정과 직접적인 개발과정에 지역주민의 참여가 요구되므로 지역주민의 意見收斂 窓口를 개선하여 주민들 사이에 형성된 輿論을 정책에 反映하고 公聽會, 세미나 등에 각 계층이 참여할 수 있도록 제도화 해야 한다.

셋째, 성급하고 전문성이 결여된 정책을 지양하고 정책형성이론상의 과정에 準據한 철저한 정보수집, 분석, 미래예측, 대안평가 과정을 거쳐 신중하게 정책을 형성해 나가야 할 것이다.

넷째, 주민에 대한 교육의 문제가 절실히 요청된다. 각종 사회교육의 프로그램에 지역개발에 대한 교육과정을 설치하여 주민의식 수준을 일깨워 주어야 하며 차세대에 대한 교육도 강화되어야 할 것이다.

다섯째, 지방자치 시대를 맞이하여 앞으로의 개발은 원활한 여과과정을 거쳐나갈 것으로 생각되나 지역의 전반적인 개발계획을 재진단하여 체계화 해나

가는 과업이 수행되어야 할 것이다.

VI. 結 論

지금까지 塔同開發政策의 사례에서 그 政策의 형성과정에서 이에 參與하는 결정자들의 권위적인 성격과 전문적 기술·지식의 부족, 전통적 권위주의 행정문화의 所産으로 참여가 제한되고 폭넓은 論議, 토의가 결여된 상태로 무작정 추종하는 행태를 지적하였고 권력우의의 가치관으로 큰 이익이 수반된 사항일수록 비밀스러운 결정을 한다는 우리나라 정책결정의 樣態를 문제점으로 지적하였다.

지역개발의 목적이 지역주민을 주체로 하는 것이며 나아가서 국가의 利益과 연결의 고리가 된다면 더 이상 바랄 것이 없을 것이다. 그러나 탑동개발의 사례에서 보듯이 지금까지의 지역개발은 주민의 참여가 제한된 상태에서 하향적 (Top-down) 접근방식에 의해 정책결정이 되어 행정기관에 委任 執行시키는 방식을 취해 왔다. 그러므로 정책의 수행과정에서 적응성이 부족하여 많은 폐해를 露呈시키고 있는 실정이다.

따라서 지역개발정책의 實現性を 재고시키고 합리성과 민주성을 고양시키기 위해서는,

첫째, 정책결정이 지역주민들에게 실질적으로 개방되어야 하며 참여를 誘導할 수 있는 적극적인 홍보를 하되 부정적인 측면도 아울러 계몽해야 할 것이다.

둘째, 지역개발에 있어서 우선 보존과 개발의 양면적 측면에서 비교분석하여 보존을 전제로 하는 개발을 하되 신중한 檢討를 거친 후 施行되어야 할 것이다. 그리고 직접적인 論議·討議의 공간을 확대하고 주민과 행정기관과의 joint Approach의 기회를 확대해 나가야 할 것이다.

셋째, 정책기관은 지역개발에 있어서 土地收用令 등의 강권을 발동해서 주민들에게 배타감을 조성할 것이 아니라 주민들에게 실질적인 보상대책을 마련해 주는 배려가 뒤따라야 할 것이다.

넷째, 정부 또는 官主導 개발계획의 시행착오를 검토하여 다시는 그러한 局面이 생기지 않도록 하기 위하여 행정기관의 정책추진에 조정자의 역할을 할

地域社會 開發政策過程의 問題點과 對策

수 있는 協議體의 구성이 필요할 것이다.

다섯째, 개발정책이 誤謬를 범할 程度에 오르게 되면 정책의 修正이 곤란성을 띠게 되므로 구체적인 개발모형을 바르게 설정 제시해야 할 것이다.

즉, 정책기관에서 제시된 문제와 대안에 대한 검토를 바탕으로 지역개발의 모형을 마련하고 그 모형을 기준으한 로 개발방식을 취하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 權泰俊·金光雄, 「韓國의 地域社會開發」, 서울: 法文社, 1981.
- 金世烈·金永喆, 「地域開發과 地域社會開發」, 서울: 창학사, 1978.
- 金信福, 「開發企劃論」, 서울: 博英社, 1989.
- 盧隆熙, “우리나라의 地域社會開發運動”, 「地域社會開發論」, 서울大學校出版部, 1977.
- 文炳鏞, 「地域社會開發原理講義」, 內務部 地方行政研修院, 1974.
- 朴修一, “地域社會開發運動의 參與決定要因”, 「農村經濟」, 韓國農村經濟研究院, 第3卷 第2號, 1980.6
- 申文淳, 「地域社會開發論」, 서울: 世英社, 1977.
- 鄭址雄·崔相浩, 「地域社會開發論」, 서울: 鮮一文化史, 1986.
- Dror, Yehezkel. “Public policy making Reexamined”, chandler Publishing Company, 1968.
- Etzioni, Amdai. “The Active Society”: A theory of Societal and Political processes (New York: The Free press, 1968)
- Easton, David. “A Systems Analysis of political Life (New York: John Wiley & Sons, 1965)
- Edward III, G., and Sharkansky, Ira, “The Policy Predicament: Making and Implementing public policy, 1978.
- Lindblom, C. E., “The Intellegence of Democracy (New York: The Free press, 1965.
- Lasswell, Harold, and Abraham Kaplan, “Power and Society (New Haven: Yale University press), 1970.

耽羅文化 13號

Mood, Alexander M., "Introduction to policy Analysis(New York :
Elsevier Science publishing CO.,) 1983.