

제주지역 주민들의 開發事業 參與를 위한 組織模型은 가능한가.

高 忠 錫*

“神도 主人도 필요없다.
그대 더 많이 소비할 수록 더 적은 삶을 살리라.
모든 힘을 상상력에 바치자.
우리는 금기를 금지시켜야 한다.
불가능한 것을 요구하라.”
-1968년 프랑스 5월운동의 구호중에서-

I. 제주지역 주민들의 개발사업參與를 어떻게 접근할 것인가.

오늘날처럼 參與의 가치가 이론적으로나 실천적으로나 새롭게 인식되고 조명되었던 적은 없었다. 어떤 이는 참여를 민주주의와 동의어로 이해하고 그것이 지니는 실천적 진리를 강조한다.¹⁾ 참여를 보는 視角은 대체로 두 갈래로 나누어 진다. 그 하나는 능동적인 지도자와 順應的인 시민의 모형이고 다른 하나는 능동적인 市民과 지도자의 반응이라는 모형이다. 前者는 흔히 現代 민주정치이론의 큰 흐름인 민주적 엘리트즘(democratic elitism)의 입장이고 後者는 보다 고전적 민주주의 이론에 바탕을 둔 참여적 민주주의(participatory democracy)의 안목이다.²⁾

그런데 오늘날 代議制가 국민의 대표기관으로서의 기능을 다하지 못하므로써 민주적 엘리트즘의 神話는 많이 퇴색되었다. 이러한 현상은 지방정치에도 그대로 나타난다.

* 濟州大學校 法政大學 行政學科 教授

1) 安秉永, “參與의 정치와 疏外와 정치”, 自由民主主義를 위한 辯論, 전예원, 1987, p. 141.

2) 민주적 엘리트즘과 참여민주주의에 대한 자세한 내용과 차이점에 대해서는 Jack L. Walker, “A Critique of the Elitist Theory of Democracy”, APSR(vol. LX,1966), pp. 285-295참조.

민주정치가 선진화됐다는 서유럽의 나라에서조차도 지역주민들이 지역개발과 지역문제 해결을 위해 대의제 기관인 지방의회보다는 이해당사자인 주민자신이 직접 참여해서 문제를 해결하는데 그 관심을 기울이고 있다.

이러한 參與 民主主義³⁾의 중요성은 특히 쏘세계적으로는 1990년대에 들어서면서 사회주의 국가가 해체되고 마르크스주의에 기반한 급진적인 사회운동이 영향력을 상실하면서 더욱 부각되고 있다. 그리고 이에 대한 논의가 새롭게 활성화되고 있다. 우리나라의 경우도 최근에 들어서 사회운동의 고전적 주제였던 민족과 계급보다 그동안 마르크스주의적인 이론들에 의해 충분한 주목을 받지 못했던 환경 문제, 성차별, 지역문제, 소비자문제 등이 중요한 사회운동의 이슈로 등장하였고 이러한 문제들도 민주주의적 참여와 토론을 바탕으로 해서 해결해나가야만 한다는 생각이 무게를 더해가고 있다.

이처럼 非제도적인 폭력을 통해서 정치권력의 장악을 목표로했던 급진적인 사회변혁 운동 노선이 급격하게 약화되고 있는 오늘날 선거로 상징되는 민주적엘리트주의를 넘어서 자신의 운명과 관련된 모든 결정에 스스로 관심을 가지고 관여해야 한다는 참여 민주주의의 가치가 새롭게 자리잡아 가고 있는 것이다. 참여하려는 욕구와 참여할 수 있는 능력의 제고가 오늘날같이 절실하게 요구되는 시대도 없을 것이다.⁴⁾

이제 인식의 지평을 제주도도 좁혀 보면 참여 민주주의 차원에서 볼 때 주민들이 제주도 개발과정에 어떻게 참여를 일구워 내느냐 하는 것이 이 땅에 사는 사람들의 최고의 관심이며 앞으로 지역운동의 가장 큰 主題가 될 것이다. 地域開發過程에 있어서 주민 참여의 내용은 計劃樹立 과정에의 참여, 집행과정에의 참여, 개발이익配分の 참여, 評價에 참여등 네가지로 구분할 수 있다.⁵⁾ 開發年代부터 지금까지 제주도에는 다양한 주민운동 사례들이 있어왔지만 대체로 개발계획수립 과정에의 참여를 위한 지역운동이 주류를 이루었다. 이의 대표적인 사례로서는 90년부터 2년간 한 젊은이를 焚身에 이르게 할 정

3) 존 네이스비트도 현대사회의 큰 흐름들(Megatrends)중의 하나는 대의 민주주의에서 참여민주주의로 그 중요성이 이동되고 있다고 말하고 있다. 존 네이스비트(서문호옮김), 제4의 물결,原音社,1983, PP 171-178. ; C. B. Macpherson은 민주주의를 4가지 모형 즉 방어적 민주주의,발전적 민주주의, 균형적 민주주의,참여적 민주주의로 분류하고 있고 이 중에서도 참여민주주의의 중요성을 강조하고 있다. C. B. The Life and Times of Liberal Democracy(Oxford:Oxford Univerty Press,1977), part V참조

4) 정수복, 새로운 사회운동과 참여 민주주의,文學과 知性社,pp. Vii-Viii.

5) 濟州道研究團, 주민참여에 의한 地域綜合開發, 제26회 地方行政研修大會 발표논문(1986. 12.), pp. 29- 35.

도로 學道的으로 일어났던 제주도 개발특별법제정 반대운동을 들 수 있다. 5共 말기의 송악산 군사기지화 철폐운동이나 특별법에 의한 종합계획수립을 둘러싼 주민운동 등도 같은 범주속에 속한다. 근래에 간헐적으로 일어나는 골프장설치 반대운동은 계획집행과정의 참여운동이며 지금까지도 계속되고 있는 탐동공유수면매립을 둘러싼 개발이익 환수운동은 권익배분의 참여운동이라고 할 수 있다. 앞으로도 지역개발을 위한 주민운동은 계기화 될 것이고 그 내용도 다양화 될 것이다.

그러나 참여는 어디까지나 권력의 문제이기 때문에 제주도 개발계획 집행과정에서 지역주민이 事業主體로서 참여하는 것이야말로 주민참여의 핵심고리라고 할 수 있다. 왜냐하면 개발계획이 全的으로 지역주민 참여下에 成案되었다 하더라도 계획의 집행과정에서 주민이 사업주체로서 참여 하지 못한다면 그 계획은 주민주체적인 참여개발을 담보 할 수 없는 것이기 때문이다. 따라서 어떻게 개발사업자로서의 주민들의 참여욕구를 조직화 하고 참여능력을 제고시키느냐 하는 것이 제주도 개발에 있어서 주민의 참여 성공 여부를 결정해주는 주요 요인이다.

本 연구는 제주도 개발사업에 사업주체로서의 지역주민의 참여를 담보할 수 있는 適實性있는 組織模型을 개발하려는데 그 목적이 있다. 이를 위해서는 대체로 다음과 같은 세가지 방향에서 기초적 논의가 선행적으로 이루어져야 한다.

첫번째의 논의 방향은 比較歷史的인 接近이다.⁶⁾ 이 방법은 제주도가 본격적으로 개발되기 시작한 60년대 후반부터 현재까지 제주도 개발의 두드러진 性格이 무엇인가를 분석해 보는 작업이다. 이 분석결과를 근간으로 해서 제주도 개발과정에서 주민참여가 효율적으로 이루어지지 못하였던 원인을 냉정하게 따져 보는 일이다. 그간 이런 측면에서의 연구결과는 소박하게나마 많이 축적되었다고 할 수 있다. 다만 아쉬운 것이 있다면 이런 연구들이 주민참여의 실패 원인을 內部요인 (주민 자신들의 역량 등)보다는 주로 外部요인(중앙정부, 지역외자본 등)에 초점을 맞추므로서 주민들 자신의 어떠한 문제가 그들의 개발사업 참여를 제약했는가에 대한 논의를 소홀히 하였다고 할 수 있다. 따라서 이 문제에 대한 조명은 주민참여를 위한 組織模型의 개발에 하나의 단초를 마련해 줄 것이다.

6) 比較歷史的 接近은 과거를 이해하는 것이 현재의 문제를 능률적으로 해결하는 길이라는 전제에서 출발한다.

두번째의 논의 방향은 濟州道開發特別法(이하 特別法)에 근거해서 확정된 제주도종합개발계획(이하 종합개발계획)에 나타난 지역주민참여 방안들의 현실적합성여부를 객관적으로 분석해보는 것이다. 이 종합개발계획은 앞으로 2001년까지 제주도의 운명을 강제할 것이기 때문에 여기에서 제시되고 있는 주민들의 개발사업참여 방안들에 대한 종합적인 검증작업이야말로 적합성있는 주민참여 조직모형 개발을 위해 중요한 과제라고 할 수 있다.

세번째의 논의의 방향은 橫文化的인 接近(cross-cultural approach)이다.⁷⁾ 이 방법은 文化圈이 상이한 나라들에서 이루어지고 있는 주민참여제도를 비교연구해보는 것으로서 지금까지 제주도 개발연구에서 가장 소홀히 해왔던 분야이다. 이의 연구대상은 그간 외국의 여러나라에서 주민참여모형으로서 주목받아온 지역자치운동, 협동조합운동의 사례들을 검토해보고 이것이 정치, 사회, 경제적 조건이 다른 제주지역개발에 어떠한 의미를 던져주는가를 조명해본다. 여기에서 주목해야 할 점은 이들 지역의 주민참여모형을 역사적, 사회적 상황과 경제적 조건이 다른 제주지역에 적용하는데 있어서 親和力있는 부문과 그렇지 않은 부문이 무엇인가를 객관적으로 검증해보는 작업이다.

II. 제주지역 주민들의 開發事業 參與組織模型 모색을 위해서는 어떠한 基礎的 論議들이 있어야 하는가.

제주지역 주민들이 개발사업 참여를 위한 適實性 있는 조직모형을 개발하기 위해서는 그 선행연구로서 앞에서 말한 세가지 방향 즉 첫째 과거 제주도 개발의 性格과 주민참여 문제, 둘째 종합개발계획에 나타난 주민참여 방안들의 문제점,셋째 外國의 주민참여모형 중에서 지역자치운동(협동조합)의 하나라고 할 수 있는 스페인 몬드라곤 협

7) 이것은 다른 문화권, 다른 나라의 여러 사회제도들을 이해한다는 것이 과연 어느 정도 자신에게 유용한가는 未知數이지만 남의 경험을 터득하는 것이 자신을 되돌아 보고 나온 것을 지향할 수 있다는 긍정적인 입장에서 출발한다. 학문적으로도 비교연구를 통해서만이 학문이 科學의 수준으로 격상될 수 있다는 것이다. 예컨대 행정학의 경우 Robert A. Dahl은 "행정학 연구가 비교연구가 되지 않은 한 행정학이 과학이라는 주장은 공허한 이야기에 지나지 않는다"고 설파하였다. Robert A. Dahl, "The Science of Public Administration", PAR 7, No. 1, 1947, P. 8.

동조합운동이 제주도 개발에 주는 시사점을 중심으로 그 기초적 논의가 이루어져야 할 것이다. 이러한 기초적 논의는 제주도 실정에 맞는 自我準據的인 주민참여를 위한 조직 모형 설계작업에 하나의 타산지석으로 작용하게 될 것이다.

1. 과거 제주도 개발의 性格과 주민참여의 문제.

흔히들 지역개발의 유형을 理念型的으로 분류할 때, 크게 內發的 模型과 外發的 模型으로 구분된다.⁸⁾ 이 두 모형의 분류는 사람에 따라 다르지만 3가지 변수를 기준으로 삼아 논의를 할 수 있다.

첫번째는 지방정부가 自主性을 가지고 주민참여하에 지역개발계획을 수립하였느냐 그렇지 않으면 중앙정부가 그것을 주도하였느냐 하는 것이다. 두번째는 지역개발의 주도세력이 內生勢力(지방정부, 지역기업, 지역주민등)이나 外生勢力(중앙정부, 지역의 기업, 外地人등)이나 하는 구분이다. 세번째는 지역개발이익이 지역주민과 지역에 골고루 확산되어 지역의 번영만이 아닌 주민생활향상에 골고루 기여하였느냐 하는 점이다.⁹⁾

이러한 관점에서 볼 때, 1960년대부터 추진되어온 제주개발은 외발적 개발의 典刑이라고 할 수 있다. 그간의 제주도개발의 정형화된 틀(방식)은 개발사업에 대한 지역주민들의 참여가 차단된 외발적 개발의 성격을 일관되게 띄어 왔다고 할 수 있다. 이것의 논리적 근거로서는 몇 가지를 지적할 수 있다.

먼저 제주관광종합개발계획(1964년)을 위시한 그간의 각종의 제주도개발계획은 국가주도로 국가적 시각에서 下向的으로 이루어져 왔다는 점을 지적할 수 있다. 제주도는 경주와 더불어 관광산업을 분업적으로 떠맡으므로 지역발전보다는 한국의 산업화와 자본축적의 보완적 수단으로서 관광개발을 추진하여 왔다. 그리고 제주지역의 산업개발 계획도 관광개발을 위한 보조적 성격의 범위를 벗어나지 못하였다. 특히 국제관광지를 지향한 국민관광지로서의 성격이 강조되어온 그간의 제주관광개발계획은 국가주도의 하향적 개발의 성격을 잘 부각시켜 주고 있다.

8) 양영철 교수는 2가지 변수를 가지고 지역개발의 외발성과 내발성을 구분하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 梁永哲, 內生的 地域開發에 관한 研究, 建國大學校 大學院 行政學博士學位 論文, 1990, pp 48-52.

9) C. Bryant and L. G. White, Managing Development in the Third World (Colorado: Westview Press, 1982), p. 12.

다음은 중앙정부와 외지자본이 주체가 된 외생세력이 제주도 개발을 주도하였다. 이 점은 제주도 개발의 형태를 결정해주는 중요한 변수이다. 중앙정부가 아무리 지방정부나 지역주민에게 計劃高權을 부여했다고 하더라도 그것이 곧 계획집행상의 개발사업에 대한 주민 참여를 담보해 주는 것은 아니다. 주민주체개발은 주민들이 계획수립 참여와 권익배분에의 참여단계를 뛰어 넘어서 사업주체로서 개발사업에 참여할 때만이 주민참여의 확실한 據點을 확보하였다고 할 수 있다. 比較歷史的인 관점에서 제주도가 본격적으로 개발되기 시작하던 60년대 후반부터 90년대 초반까지의 제주도 개발과정을 돌아 볼 때 개발사업의 주체는 외지 대자본이었으며 국가는 외지자본의 제주도에 대한 접근도를 용이하게 해주는 역할을 떠맡았다. 특히 이러한 현상은 大型 개발사업들에 있어서는 두드러졌다.

끝으로 지적되어야 할 것은 제주도의 개발방식은 거점성장 즉 단지조성에 의한 불균등 발전을 추구함으로써 내발적 발전의 가능성을 제약하였다. 과거 제주도 종합개발계획은 개발잠재력이 큰 몇 개의 지역을 선정해서 외부로부터 財源의 지원 및 유입을 통해 그 지역에 집중적인 투자를 함으로서 주변지역에 개발효과를 확산시키는 이른바 據點 開發方式¹⁰⁾을 택하였다. 이러한 거점성장전략을 선택하게 된데는 중앙정부가 1970년대 이후 제주도 개발의 방향을 국민관광 차원의 개발보다는 국제관광이 가져다 주는 국민경제적 이익을 강하게 의식하여 제주도를 대규모 시설투자를 필요로 하는 국제관광지로 빠르게 조성하려는데 그 의도가 있었다.¹¹⁾ 이러한 단지조성을 통한 대규모 외지 자본 유치방식은 오늘날까지 제주도 개발방법의 큰 흐름으로 유지되고 있다.

이러한 大規模 集中開發下에서는 자본이 영세한 지역주민이 개발사업에 참여할 수 있는 기회는 거의 봉쇄되고 外地大자본에 의한 개발만이 주종을 이루었다. 당연한 결과로 투자의 과실 또한 島외로 유출되고 개발지역은 주민들이 정주하는 주변지역과 단절된 개발의 고도로 남게 되었다. 조금은 과장된 표현이기는 하지만 제주도는 從屬理論¹²⁾

10) A. O. Hirshman, The strategy of economic development (New Haven: Yale University Press, 1958), p. 53. ; W. B. Stohr and D. R. Fraser Taylor, Development from Above or Below? (N. Y. John Wiley and Sons, 1981), pp. 18-19.

11) 과거 제주도 개발을 위한 대표적인 계획들인 제주도 종합개발계획(1973-1981년), 특정지역 제주도 종합개발계획(1985-1991년), 제1차 제주도 종합개발계획(1986-1991년)이 전부 제주도를 국제수준의 관광지로 개발하는데 그 지향이 있었다. 이 계획들의 자세한 내용에 대해서는 梁永翊, 전개논문, pp. 65- 67참조.

에서 말하는 외지자본의 內國植民地라고 할 정도로 개발의 주체는 외지자본이었고 지역주민은 개발의 객체 였다고 할 수 있다. 이러한 사실을 말해주는 상징적인 단서들은 토지와 생산구조 소유자 현황에서 잘 나타나고있다. 한 보고서¹³⁾에 의하면 지구마다 약간의 차이는 있지만 개발예정지구내의 상당한 면적이 외지인 소유로 나타나고 있으며 이같은 현상은 大型의 생산구조 소유자현황에서도 검증되고 있다.¹⁴⁾

제주도내 所在한 1급이상 관광호텔과 大型관광산업체가 외지자본에 의해서 거의 독점되거나 종속화 되어있다. 이런 점에서 제주도 개발과정은 자본주의적 운동법칙이 철저하게 관철되어 왔다고 보아도 무리는 아닐 것이다.

그러면 제주도 개발사업에 대한 주민참여 배제적인 외발적 개발이 繼起化될 수 밖에 없는 원인은 무엇인가. 그 원인에 대해서는 여러가지 각도에서 접근이 가능하지만 가장 근본적인 것은 거대한 외지자본에 대항할 수 있는 지역자본이 형성되지 못했기 때문이다.

자본주의 사회에서 지역주민들이 資本이 부족하면 일차적으로 그들은 사업주체가 될 수 없는 것은 뻔한 이치이다. 어디까지나 지역개발에 있어서 內發力은 자본력에 나오는 사실을 받아 드리고 싶지 않아도 수용 할 수 밖에 없는 명제이다. 지역주민들의 有意性있는 자본형성이 전제되지 않고서는 제주도개발사업에 대한 주민참여란 한낱 정치적 수사에 불과하다.

따라서 그동안 계기화되어 왔던 제주도개발의 外發性을 극복하고 지역주민들이 주체적으로 개발사업에 참여하기 위해서는 그 방법론의 단초를 우선은 주민들의 자본형성 능력을 어떻게 고양시킬 것인가 하는 문제에서 부터 찾아야 할 것이다. 이것이 주민주체를 위한 제주도 개발의 출발점이 되어야 한다.

다음으로 논의되어야 할 것은 지역주민들의 경영능력 부족이라든가 주민의사를 반영하고 조직화할 수 있는 제도형성의 미비 등도 지역주민의 참여를 가로막는 요인으로

12))C. Furtado,Development and Underdevelopment(Berkeley:Univesty of California press,1964),p. 138. ;Clyde Weaver,Regional Development and local community:Planning,Poltics and social context(John Wiley & Sons,1984),pp. 112-113. ;Chares Gore,Regions in Question:Space, Development theory & Regional Policy(Methuen,1984), pp. 127-129.

13)법도민회, 도민의 합성, 1993. 12, pp. 123-212.

14)제주상공회의서, 제주경제현황, 1989.

작용하였다는 점이다. 그리고 그간 권위주의 정치하에서 지역주민의 참여문제가 제대로 노정될 수 없었던 점도 강조되어야 할 것이다.

앞으로 제주도 개발의 견인차 역할을 하게 될 제주도종합개발계획도 개발사업에 주민참여를 어느 정도 조장하고 있다는 점(주민사업우대조항 등)에서 진일보한 경향이 있다고 볼 수 있다. 그러나 이 계획 역시 관광중심의 단지 및 지구지정방식과 외지대자본의 중심적 역할이 그 뼈대를 형성하고 있다. 이런 점에서 이 계획 또한 以前의 계획들과 마찬가지로 주민참여문제를 원활히 해결할 수 없다고 사료된다. 더우기 계획당국자들이 주민참여방안이라고 강변하고 있는 제3섹터방식도 실시해보기도 전에 거이 사문화된 紙面計劃으로 전락하고 있는 실정이다.

2. 종합개발계획에 나타난 주민참여 방안과 그 問題點¹⁵⁾

현재 제주도개발의 견인차 역할을 하고 있는 제도적 장치는 특별법에 근거해서 작성된 제주도 종합개발계획이다. 이 계획은 앞으로 2001년까지 제주도 개발의 방향을 규정하게 될 것이다. 이 계획에 제시되고 있는 지역주민들의 제주도개발 사업 참여조직모형은 크게 第3섹터방식과 經營參與型으로 압축된다.

그러나 이 조직모형들이 개발사업에 대한 지역주민들의 참여를 진정으로 일구어 낼 수 있을지는 더 많은 논의가 요구된다. 이에 대한 논의를 진전시켜보면 다음과 같다.

1) 제3섹터.

(1) 제3섹터의 정치. 경제적 의미분석.

제3섹터란 개념은 제1섹터로서의 공공부문(public sector)과 제2섹터로서의 민간부문(private sector)이 아닌 제3의 영역을 일컫는 개념으로 등장하였다. 이러한 제3의 영역에서 생성된 조직체들이 사회에서 중요한 역할을 수행하였고 또한 수행할 수 있다는

15)이하의 내용은 濟州道가 成案의 마지막단계에 와 있는 濟州道綜合開發計劃(案)의 내용중 地域住民參與 및開發利益의 地域化부분(제17절)을 분석한 것이다. 이에 대해서는 濟州道,濟州道綜合開發計劃(案),1994,pp. 624-637참조.

점에서 이들에 대한 관심은 증대되어 왔다.

제 3섹타의 개념에 대해서는 나라마다 약간씩 다르게 정의내려지고 있다. 제3섹터¹⁶⁾란 용어는 미국에서 처음 등장하였는데 그 시기는 1970년대 이후부터이다. 미국에서의 제3섹터란 제1섹터(연방정부,주정부)도 아니고 제2섹터(민간)도 아닌 독립섹터라는 의미를 갖는다. 미국에서의 제3섹터 개념은 재단, 교회, 봉사클럽, 회외소, 소비자단체, 노동조합 등 민간에 의해서 운영되는 비영리 목적의 단체를 의미하는 것으로서 제1섹터와 제2섹터와는 독립적인 영역을 구축하고 있다고 할 수 있다. 이러한 확산적 입장¹⁷⁾은 제3섹터를 기능면에서 영리사업체나 정부가 하지 않거나 제대로 수행하지 못하는 기능을 담당하며 이 조직을 운영하는 방식도 자본에 의존하는 민간부문과 법이라는 도구에 의존하는 공공부문과는 구별되는 자발성(voluntarism)에 의존한다. 이런 점에서 미국에 있어서 제3섹터방식은 공공문제해결을 위한 주민참여수단으로 잘 활용되고 있다.

이에 반하여 일본에서의 제3섹터는 공공부문과 민간부문의 공동출자에 의한 혼합방식의 조직을 지칭하는 용어이다. 이 나라에 있어서는 지방자치단체가 25%이상을 출자한 지방공기업을 일단 제3섹터로 규정한다. 여기에서 공공부문은 지방자치단체와 공공기관이 포함되며 민간부문에는 지역주민과 민간기업이 포함된다. 일본의 경우 1980년대에 들어와서 쉐관계 부처의 지원하에 민관공동출자기업의 도입이 적극적으로 추진되었다. 일본에서 사용되고 있는 공공-민간 양 부문의 혼합방식에 의한 사업주체라는 의미에서의 제3섹터는 미국에서는 제3섹터가 아니고 민간협력사업(public-private partnership)이라는 용어로 사용되고 있다. 따라서 미국에서 사용되는 제3섹터와 일본에서 사용되는 제3섹터는 근본적으로 그 의미가 다르다고 할 수 있다.

지방자치제가 실시되면서 우리 나라에서 시도되고 있는 제3섹터는 일본형에 가까운 민관공동출자기업이기 때문에 미국을 위시한 歐美型과는 거리가 멀다. 따라서 우리가 以下에서 주목하려는 것은 일본형의 제3섹터방식이다.

16) 제3섹터에 대한 이슈를 학문적으로 처음 설명한 학자는 에치오니(A. Etzioni, 1973: 315)이다. 그는 제3섹터에 속하는 조직으로서 세가지 유형을 들고 있다. 즉 정부적 요소와 민간적 요소를 동시에 가지고 있는 것(예: 의료보험, 학자금 대부제도, 우편제도, NASA의 아폴로 프로젝트 개발, 대학, 병원 등), 자발적 연합형태를 띠는 것(예: 적십자 혹은 여성 유권자 연맹), 비영리적 기업형태를 취하는 것(예: 포드재단)이다. 강인재외, 지방재정론, 서울, 대영출판사, 1993년, p. 415.

17) Theodore Levitt, The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society, New-York American Press, 1973.

제주지역 주민들의 開發事業 參與을 위한 組織模型은 가능한가.

우리나라의 경우 제3섹터¹⁸⁾는 두 가지 유형¹⁹⁾으로 구분해 볼 수 있다. 하나는 지방공사형 민간공동출자기업²⁰⁾이고, 다른 하나는 주식회사형 민간공동출자기업²¹⁾이다. 지방공사

18) 제3섹터는 지방자치단체가 출자하고 있는 사업체라는 점에서 지방공기업에 속한다. 따라서 주식회사형태든 지방공사형태든 민관공동출자방식으로 이루어지는 사업이면 전부 지방공기업으로 이해되어야 할 것이다. 1992년 12월 지방공기업법의 개정으로 지방공기업의 개념은 지방직영기업과 지방공사, 공단을 모두 포함하는 것으로 정의되고 있으나, 법의 개정으로 지방공사, 공단 외의 출자, 출연법인인 주식회사형태의 민관공동출자방식이 도입됨으로써 이를 지방공기업의 개념에 포함시킬 것인가의 문제가 발생한다. 주식회사형태는 기본적으로 지방공기업법의 아닌 상법의 적용을 받기때문에 지방공기업의 개념에서 제외해야 한다고 생각할 수 있으나 지방공기업법 제79조의 2(설립승인권, 보고 및 서류제출요구권, 업무, 회계, 재산에 대한 검사권, 경영지도권)에 의한 규율을 보면 지방공기업이라는 개념에서 제외하기가 어렵다. 따라서 주식회사형태도 지방공기업의 개념에 포함되는 것으로 이해할 필요가 있다.

19) <표1>민관공동출자기업의 경영상의 차이점

구 분		지 방 공 사 형	주 식 회 사 형
법 적 근 거		지방공기업법(상법준용)	상법
출 자 방 법		주식 발행	주식 발행
설 립 인 가		조례제정, 내무부장관 인가	내무부승인(관출자 비율1/4이상)
인 사	사 장	내무부장관승인, 단체장임면	이사회 또는 주주총회
	이 사, 감 사	단체장 승인, 사장 임면	창립총회
통 제	주 주 권	소유주식만큼 지자체 행사	좌동(단, 관출자비율1/4이상)
	재 무 회 계	내무부 예산편성지침	기업식 운영
	공무원 파견	자체단체 소속공무원을 공사에 파견하거나 겸임하게 할 수 있음	좌동(이의, 단체장은 서류제출요구, 업무 회계검사, 경영지도권행사)

20) <표2>지방공사형 민관공동출자기업 현황(1996. 6. 30 현재)

자치단체	공 사 명	설립등기 일 자	납입자본금(억원)		사업내용
			관출자	민간출자	
장흥군	장흥표고 유통공사	1992. 4. 1	6(60%)	4(40%)	표고 가공·수출·판매
인천시	지방공사 인천터미널	1992. 12. 30	400(98%)	6.5(2%)	터미널시설관리

자치단체	공 사 명	설립등기 일 자	납입자본금(억원)		사업내용
			관출자	민간출자	
김제시	김재개발공사	1993. 1. 11	24.7(56%)	19.1(44%)	관광위락시설운영
광주시	광주교통 관리공사	1993. 2. 17	60(75%)	20(25%)	주차빌딩관리 견인대행
문경시	문경도시 개발공사	1993. 1. 20	20.6(56%)	16(44%)	농산물가공공장운영
대전시	한밭개발 공 사	1993. 2. 20	80(82%)	18(18%)	하천부지조성 쓰레기수거
춘천시	경강종합 관광공사	1993. 12. 29	13(52%)	12(48%)	숙박·주차시설 운영
안성군	안성축산 진흥공사	1995. 7. 20	17.5(70%)	7.5(30%)	도축사업
철원군	철원농특산 유통공사	1995. 7. 6	18.2(58%)	13(42%)	농특산물직매장

21)

<표3>주식회사형 제3섹터 현황현황(1996. 6. 30 현재)

자치단체	공 사 명	설립등기 일 자	납입자본금(억원)		사업내용
			관출자	민간출자	
경남도	주식회사 경남무역	1994. 5. 6	14.7(49%)	15.3(51%)	수출입대행 시장정보제공
산청군	(주)지리산 산청생수	1995. 3. 28	14.7(49%)	15.3(51%)	먹는 샘물 다류제조·판매
제주도	주식회사 제주교역	1994. 12. 24	14.7(49%)	15.3(51%)	수출입대행 시장정보제공
경북도	경북통상 주식회사	1994. 9. 17	6.75(22%)	23.25(78%)	수출입대행 시장개척
대구시	(주)대구종합 무역센터	1995. 7.	40(49%)	41(51%)	무역센터운영 무역알선

제주지역 주민들의 開發事業 參與을 위한 組織模型은 가능한가.

사형은 準행정기관적인 성격을 지니므로 기업적 성격을 보다 강조하는 주식회사형과는 경영상 차이점이 존재한다. 지방공사형 민관공동출자기업은 지방자치단체가 50%이상의 자본금을 출자한 법인을 말한다. 반면 주식회사형 민관공동출자기업은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50%미만을 출자. 출연하여 설립한 법인이라고 할 수 있다. 우리나라의 법체계상 논의가 분분하지만 지방공사형이든 주식회사형이든 민간공동출자기업은 전부 제3섹터의 범주속에 포함시켜야 할 것이다.

이처럼 제3섹터는 이데올로기적인 측면에서 보면 순수하게 이윤동기만을 지향하는 종래의 민간기업도 아니고 그렇다고 公益的인 측면에만 치우쳤던 행정주체도 아닌 새로운 조직형태로서 민간부분의 長點인 기업성을 통해서 공공부분의 長點인 공익성을 실현하는데 있다.²²⁾

그러나 실제로는 표피적으로 나타난 이러한 관리원칙과는 별도로 그 이면에 내재해 있는 다양한 측면들에 대한 실질적인 조명이 요구된다. 현재 제3섹터에 관한 연구가 주로 제도 및 현황분석에 치우치는 경향이 있어 제3섹터에 관한 본질적인 이해를 위해서는 이 조직의 정치, 경제적 의미를 비판적으로 분석해 보아야 할 것이다. 제3섹터의 정치, 경제적 의미를 분석해보면 다음과 같다.

자치단체	공 사 명	설립등기 일 자	납입자본금(억원)		사업내용
			관출자	민간출자	
안산시	(주)안산도시 개발	1995. 6. 29	24.5(49%)	25.5(51%)	지역난방 수출입대행
대구시	(주)대구종합 정보센터	1995. 6. 3	5(20%)	20(80%)	지역종합정보제공
전북도	(주)전북종합무역	1996. 2. 7	14.7(49%)	15.3(51%)	수출입대행 정보제공
부산시	(주)부산국제 종합무역	1996. 7. 6	150(33%)	309(67%)	무역거래알선 정보
전남도	(주)전남무역 철원농특산	1996. 2. 7	10(33%)	20(67%)	수출입대행 정보관리

22) John Neils and Sunita kiker, "Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank", World Development, Vol. 17, NO. 5, 1989, p. 660.

첫째, 제3섹터는 지방정치가의 투표극대화 수단으로서의 성향이 강하다.²³⁾ 이 논리에 의하면 지방정치가가 제3섹터에 개입하게 된 주요한 배경은 자신의 재임동안 투표극대화라는 정치적 이윤 확보에 있다는 것이다. 이러한 私的 동기 때문에 제3섹터의 경영원칙인 공공성과 기업성의 조화가 어려워질 뿐만 아니라 나아가서 주민복지도 저상되는 결과를 가져온다.

둘째, 제3섹터는 지방관료의 안전극대화 수단²⁴⁾ 으로서의 성향이 강하다. 지방관료가 제3섹터에 개입하게 되는 것은 공익추구보다는 승진, 조직의 확대, 보수등과 같은 관료적 지대추구행위(bureaucratic rent-seeking)에 그 원인이 있다. 예컨대 지방공기업은 공익증진이라는 지방공기업의 설립취지와는 무관하게 실제로는 지방정부의 인사체증을 해소하기 위한 수단으로서 이용된다.

셋째, 제3섹터는 거기에 참여하는 민간기업의 이윤극대화를 명분화시켜주는 기제로 작용한다. 이런 차원의 비판은 주로 일본에서 많이 제기되고 있다. 高寄昇三²⁵⁾의 지적처럼 제3섹터에 참여하는 민간기업가는 제3섹터라는 명분을 내세우므로서 토지수용과 토지매점에 의한 이윤추구가 수월해진다. 이것은 제3섹터의 수익성이 공공성 향상 위한 것이 아니라 참여기업의 영리추구로 흡수되는 것을 말한다. 이러한 예는 여러가지 측면에서 노정될 수 있다. 公的 공간에 대한 私的 이용이 정당화되는 문제도 그 중의 하나이다. 예를 들어 지하상가는 공적 공간이라 할 수 있는 도로의 일부(지하부분)인 지하통로, 지하주차장 등의 건설(공적 이용)을 구실로 거기에 각종 점포 등의 私的 시설의 설치와 이용을 민간업자나 개인에게 허용하고 있다. 이와같은 경우는 공유수면매립지 등에서도 찾아 볼 수 있다. 여기서 얻을 수 있는 시사점은 제3섹터가 공공성보다 참여기업의 영리성을 촉진시키는 쪽으로 나가고 있다는 점이다.

넷째, 세번째와 관련된 이야기이지만 제3섹터가 민자유치의 수월성 확보를 위한 수단으로 이용되고 있다. 지방경영이 강조되고 있는 오늘날 지방정부는 대단위 자본과 최첨단의 기술을 소유한 기업을 자기 지역에 유치하기 위해서 적극적으로 장소판촉에 나서고 있다. 지역부흥을 목표로하는 이러한 장소판촉 전략이 성공하기 위해서는 지방정부

23) William C. Mitchell & Randy T. Simmons, Beyond Politics (Oxford: Westview Press, 1994), p. 42.

24) ibid.

25) 高寄昇三, 現代都市經營論 (東京: 勁草書房), 1985.

는 세제혜택이나 규제완화 등과 같은 프리미엄을 유치 대상기업에게 파격적으로 제공하고 있는 추세이다. 이와 같은 제도와 인. 허가상의 많은 제약을 풀어주는 작업은 지역주민들에게 특혜시비를 야기시킬 수 있다. 이에 대한 면피용으로 설계된 조직방식이 공공성과 기업성의 조화를 관리원칙으로 내세우고 있는 제3섹터방식이다. 제3섹터에 대한 일본내의 비판²⁶⁾ 이 지방자치단체가 대기업의 私的 독점에 봉사하고 있다는 점에 주목할 필요성이 있다.

다섯째, 제3섹터는 지방재정확충수단으로서 도입된다. 따라서 제3섹터는 지방재정수입을 수월하게 증진시킬 수 있는 사업의 종류에 관심을 가진다. 제3섹터가 지역內에서 독점적이거나 적어도 과점적 성격의 사업을 주종사업으로 채택하는 경우가 많은 것도 이런 차원에서 설명이 가능하다. 이처럼 제3섹터 운영에 있어서 이윤추구²⁷⁾ (Kingdom, 1991:57)는 절대로 무시할 수 없는 문제이다. 예컨대 터미널 입지선정에 있어서 주민편의 등의 공익보다는 저렴한 비용이 그 선택기준이 되는 것도 제3섹터가 공기업이기는 하지만 경영상의 수익성을 무시할 수 없기 때문이다. 이런 점에서 제3섹터의 본래적인 경영목표인 지역복지 극대화나 공공성 확보는 부분적으로 제약받을 수밖에 없는 현실이다. 우리의 경우 민선자치단체장 시대 이후 많은 지방자치단체가 경영수익사업의 일환으로 제3섹터를 신설해서 손쉬운 돈벌이에만 앞뒤 가리지 않고 뛰어들고 있다. 그러나 대부분의 제3섹터가 지역주민의 개발사업참여 문제는 고사하고 경영수익에 있어서도 참담한 실패를 경험하고 있다. 조직자체의 존속문제가 딜렘마에 처한 지방공기업들도 많이 있는 것으로 알려지고 있다. 경남산청군이 15억원을 출자해 96년 4월 출범시킨 무학산청샘물(주)은 한달 매출액이 2억-3억원으로 손익분기점을 밀돌고 있는 상태이다. 경남함양군, 경북성주군, 전남구례군, 제주도 등 물장사를 하겠다고 나선 시, 군도 한 두곳이 아니라서 향후 전망이 불투명하다. 경북통상, 제주교역, 전북무역, 전남무역 등 경영수익증대및 지역상품 수출 촉진을 내세워 만든 무역회사들도 운영성과가 신통치 않아 고전하고 있다. 전남무역의 경우 96년 매출목표를 당초 2천만달러로 잡았다가 1천5백만달러로 수정했으나 실적은 이의 26%인 43백80여만달러 그치고 있다. 함

26) 拙稿, 제주지역 주민들의 開發事業參與 參與을 위한 組織模型에 관한 연구-협동조합방식을 중심으로-濟行論叢 제2집, 濟州大學校 行政大學院, 1994년, pp. 75-76.

27) John Kingdom, Local Government and Politics in Britain (London: Philip Allan), 1991, p. 57.

부로 덩벙다가 수익은 커녕 손해보는 일도 빚어지고 있다. 충북진천군은 기채등 1백16 억원을 투입해 만승면에 택지 1만6천여평을 개발하였으나 2천여평밖에 팔리지 않아 일 반회계로 빚을 갚느라 허덕거리고 지금까지 30억원의 손실을 본 것으로 알려졌다(중앙 일보,1월5일자). 수익성 기준에서 볼 때 비교적 성공적인 것으로 알려지고 있는 일본의 제3섹터도 경영상의 흑자를 내고 있는 민관출자기업비율은 50%미만이다. 이렇게 대부분 의 제3섹터가 경영상의 애로를 겪고 있는 원인은 대체로 공기업이 민간기업에 비해 서 創發性이 부족하기 때문이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 자치단체의 경영수익사업은 공공성을 띠면서 이익을 올려야 하는데 이 두 가지 요건을 충족하는 사업을 찾기가 어 렵고 설사 적합한 사업이 있어도 전문경영인이 아닌 공무원들이 운영하면 실패하기 십 상이다. 더우기 전문경영인이 운영하여도 官이 자주 간섭하면 성공할 수 없는 것은 뻔 한 이치이다.

이상의 논의는 오늘날 제3섹터의 운영實狀이나 경영전망의 조망에 많은 시사점을 던 져줄 수 있다. 민선 지방자치시대가 본격화되고 있는 현 상황에 있어서 제3섹터에 대한 논의는 표피적이고 제도적 연구보다 좀더 구체성과 구조적 분석이 요구되고 있다. 특히 요사이 제주도개발에 있어서 제주도 당국에 의해 주민참여방안으로 논의되고 있는 제3 섹터가 어떤 의미를 가지고 있는가를 분석하는데 있어서 위에서 논의한 제3섹터의 정 치, 경제적 의미 분석은 적실한 시사점을 줄 것이다.

(2) 주민참여조직 모형으로서의 제3섹터의 문제점

① 일반적 논의

제주도 종합개발계획은 제주도개발사업에 대한 지역주민 참여를 담보해 줄 수 있는 조직모형으로 제3섹터를 제시하고 있다.²⁸⁾ 여기에서는 지방자치단체(또는 농·축·수협 등의 공공단체)나 지역주민이 소유하고 있는 金錢이나 土地를 민간기업과 공동출자해

28) 濟州道, 전계서, pp. 626-632.

서 제3섹터를 설립하고 이 기업으로 하여금 제주도 개발사업을 추진 하도록 하는 조직방식을 취하고 있다. 따라서 출자주체에 따라서 다양한 형태의 제3섹터를 상정해볼 수 있으며 이 계획이 구상하고 있는 제3섹터는 주식회사型 지방공기업형태라고 해도 무방할 것 같다.

同 計劃은 大型 여행사, 관광항공사업, 골프장운영 및 중문골프장 매수, 공유수면매립, 지하상가조성, 관광선박, 마을단위 특1등급호텔, 마리나스포츠 단지, 해수욕장 등의 엄청난 천문학적인 돈이 들어가는 대단위 개발사업에 제3섹터를 주민참여방안으로 도입·추진해야 한다는 방안을 제시하고있다.

그러나 이러한 제3섹터 개발구상은 다음과 같은 이유 때문에 제주도 개발사업에 대한 주민들의 주체적 참여를 일구어 낼 수 없을 것 같다. 첫째, 이러한 처방은 民官의 투자여력을 전혀 감안하지 않고 있기 때문에 실현 가능성이 희박하다. 제3섹터는 民官공동출자 사업이기 때문에 민관이 일정지분씩을 출자, 사업을 추진해야 하는데 현재와 같은 열악한 제주지역 지방자치단체의 재원구조로는 大 단위사업은 커녕 소규모사업에도 자본을 출자하기가 사실상 어렵다. 그리고 이러한 사정은 자본의 규모가 영세하여 대단위 사업에 출자할 여력이 없는 제주지역 주민들에게 있어서도 마찬가지이다. 둘째, 이 방식이 성공하려면 官과 民이 두터운 신뢰가 전통적으로 형성되어 있어야 하는데 이러한 토양이 우리의 경우는 아직 着根 되지 못했다. 역사적으로 우리의 경우는 官이 전적으로 주도하는 공영개발이거나 민간이 전적으로 주도하는 民營개발만을 학습해왔기 때문에 兩者가 合作사업에 대한 세련된 노하우를 축적시킬 기회를 갖지 못하였다. 우리나라의 경우 민관 공동출자사업을 주민들이 민관유착과 특혜의혹으로 생각하는 경향이 두드러지다. 이러한 현상은 행정의 비밀주의, 관료의 부정부패 현상 등 행정에 대한 지역주민들의 불신에서 비롯된 것이다. 이런 사정 때문에 제3섹터는 아직은 다른 방식보다 경쟁력과 생산효율성이 떨어 질 수 밖에 없다. 과거 제주도의 경우 지역상공인과 행정기관이 공동출자하여 설립한 제3섹터가 운영상의 어려움을 극복 못하고 파산한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 셋째, 이 방식이 제대로 운영되려면 公社法처럼 법적, 제도적 보장이 강화되어야 한다. 그리고 이에 근거한 세제지원과 재정적 지원 등의 혜택이나 손실에 따른 보전등의 뒷받침 되어야 하며 추진절차의 간소화, 정보기술지원등 행정적 지원조치도 있어야 하는데 그러한 제도적 지원체계는 없고 단지 商, 民法 등 私

법에 따라 사업을 하게 되어있다. 다섯째, 사업운영결과 결손이 나거나 파산하게 되면 관의 국공유지나 주민의 투자분이라고 해서 경영상의 책임을 면할 수가 없기때문에 자칫하다가 國公有地와 주민토지만 잃어 버리게 된다. 이러한 경우를 과거 파산되어서 경매에 붙여진 표선 민속촌에서 생생히 경험하였는데 南郡이 설정한 환매권도 무력화되었다. 여섯째, 설사 사업이 잘 된다고 하더라도 增資를 하는 과정에서 관이나 주민은 영세주주로 전락하여 대자본에 흡수되어 버릴 수 있다. 이 경우 지역주민이 개발사업에 참여하여 얻은 과실은 미미할 것이고 경우에 따라서는 과실이 전무할 가능성도 내재한다. 더우기 주민이 생활근거지인 토지를 개발사업에 제공하였을 경우는 지가를 주식화하는 과정에 그 금액 산정을 둘러싸고 상호 마찰을 야기시킬 가능성도 높다. 일곱째, 앞으로는 설사 民. 官合作事業의 전망이 밝아도 지방자치단체가 국·공유지를 출자해서 하는 사업은 가능한 한 삼가하는 것이 시대정신이다. 그 이유는 국가나 지방자치단체가 미래의 공익적 수요에 대비하기 위해서 국·공유지를 많이 확보하고 있어야 하기 때문이다. 지난 권위주의 시대에 공권력이 국·공유지의 상당한 면적을 특정사업자에게 염가로 불하한 것을 반성해야 한다.

② 特定の 논의- 借地型 개발의 문제-

다음은 종합개발계획에서 주목해야 할 주민참여 조직모형은 借地型 개발모형이다. 이 모형도 제3섹터의 일종이라고 할 수 있다. 이것은 지역주민이나 지방자치단체가 소유하고 있는 토지를 株式로 출자하는 株式型개발이 아니라 민간개발업자에게 임대해주는 형식의 <지역주민(자치단체)부지 + 민간기업 자본> 합작방식이다. 이 모형은 토지소유자들이 토지를 매각하지 않고도 토지임대를 통해 지역개발사업에 직접 참여할 수 있다는 점에서 두 가지 이점이 있다. 하나는 개발사업자가 토지매수를 하지 않아도 되기 때문에 토지매수를 둘러싼 토지소유자와의 마찰을 방지할 수 있다는 점이다. 다른 하나는 토지소유자인 지역주민이나 지방자치단체 입장에서 보면 토지소유에 대한 애착이 강하기 때문에 소유토지를 직접 매각하지 않고도 지역주민인 토지소유자가 자신의 토지를 이용해서 개발사업에 직접 참여할 수 있다는 이점이다.

이렇게 볼 때, 이 모형은 토지를 소유한 상당수의 지역주민들이 自力으로 자금 및 기

술을 동원하여 개발사업에 직접 참여할 수 있는 능력이 부족하기 때문에 지역주민들은 자신의 토지를 임대하고 기업은 자본과 경영기술을 제공하여 合作방식으로 제주도 개발사업에 참여한다는 점에서 발상의 참신성과 기대성이 높다고 할 수 있다.

개발사업자가 지역주민의 땅을 임대해서 그 토지위에 개발사업을 추진할 경우 개발사업자가 이용할 수 있는 法的 수단은 크게 두가지다. 즉 개발사업자가 物權的인 이용권을 취득하는 방법과 債權的인 이용방법을 취하는 경우이다. 물권적인 방법에는 地上權과 傳賃權제도가 있고 채권적인 방법에는 貸貸借에 의한 방법을 들 수 있다. 여기서는 종합개발계획은 물권적인 이용방법을 제시하고 있고 그 중에서도 地上權 제도(민법 제279-290조 참조)를 제안하고 있다. 이 계획은 주민의 토지 또는 국, 공유지를 매각하여 관광개발이 된 후에는 地價는 급등하여 지역주민들이 착취당했다는 감정을 가질 수 있기 때문에 소유권은 지역주민 또는 지방자치단체에게 유보되어 있으면서 토지를 사용하고자 하는 사람(개발사업자)에게는 일정기간동안 土地利用權을 부여하는 우리나라 민법에 규정되어 있는 지상권 제도의 도입 활용을 지역개발방식으로 제시하고 있다.

地上權은 타인의 토지에서 건물, 기타 공작물이나 수목을 소유하기 위하여 토지를 사용할 수 있는 物權을 말한다(민법 제279조). 즉 지상권은 물권으로 구성되어 있는 借地權인 것이며 지상권을 설정하기 위해서는 토지소유자와 개발사업자가 지상권설정계약을 체결하고 등기하면 효력이 발생된다.

지상권적인 이용방법을 借地型개발방식으로 도입할 경우 現行法상의 중요한 두가지 문제점을 생각할 수 있다.

첫째, 借地期間은 차지개발에 있어 가장 중요한 요소이다. 현행 우리나라 法制上 지상권에 의한 借地의 경우에는 最短기간에는 제한이 있으나 最長기간에는 제한이 없다. 즉 開發物이 석조, 석회조, 煉瓦造 또는 이와 비슷한 견고한 건물을 목적으로 하는 때는 30년을 최단기간으로 설정하고 있다(민법 제281조). 존속기간에 대한 約定이 없을 때에는 법정의 최단 존속기간을 지상권의 존속기간으로 하며 만일 約定時 위 기간보다 짧은 기간을 지상권의 존속기간으로 約定할 때에는 그 존속기간은 위의 최단기간까지 연장한다. 그리고 지상권자인 개발사업자에게는 필요시 30년씩 지상권의 존속기간을 여러 차례 연장하는 할 수 있는 更新 청구권이 인정되므로써 지상권 제도는 현물을 출자한 토지소유자보다 개발물을 지상에 설치한 토지임차인에게 절대적으로 유리하게 되어 있

다. 따라서 토지를 현물로 출자한 지역주민의 입장에서 보면 지상권제도는 실질적으로는 사문화되어 있는 법률이라고 할 수 있다. 둘째, 地料의 문제인데 개발사업을 추진하기 위한 지상권설정에는 반드시 지료를 지급할 필요는 없으나 지료를 지급하는 것이 일반적 경향이다. 그러나 차지기간동안의 사회경제적 여건의 변화에 따른 지료의 명확한 기준을 객관적으로 설정하기가 매우 힘들다. 경우에 따라서는 借地에 의한 地代收入이 다른 토지이용방법에 의한 수입보다 상대적으로 많다는 보장이 없다. 可用土地 공급의 한계라든가 정치 경제적 상황변화 등의 이유 때문에 地價는 언제든지 급등할 수 있으며 이는 과거의 경험에 비추어 볼 때 항상 그렇게 되어 왔다. 이렇게 될 경우 지역 주민 입장에서 보면 지가상승로 인한 수익이 상대적으로 감소되는 것이기 때문에 차지형 개발방식이 지역주민이나 지방자치단체에게 임대로 인한 收益性을 제대로 보장해 주지 못한다. 셋째, 국공유지의 경우는 차지인이 기부채납을 전제로 하지 않고는 賃借地에 지상권을 설정하여 건물, 기타의 영구시설물을 축조할 수 없도록 되어 있다(지방재정법시행령 제89조). 따라서 개발업자가 원천적으로 국공유지에 지상권을 설정해서 개발물을 설치한다는 것은 법개정이 이루어지지 않고는 불가능하다. 따라서 현행 법제도하에서는 지방자치단체가 주민참여방식으로 제시하고 있는 <국·공유지+대자본>합작방식은 유의성이 낮다.

이상의 논의를 요약하면 제주도종합개발계획에서 제시된 제3섹터방식이 개발사업에 지역주민을 참여시키는 조직모형으로서의 유의성이 크지 않다는 사실이다. 제3섹터의 유용성이 있다면 그것은 주민참여를 위한 수단보다 일본형의 제3섹터처럼 지역개발사업에 필요한 民資를 유치(재원확보)하기 위한 방안으로서는 상당한 장점이 있다. 즉 제주도는 민간 大자본가가 용이하게 지역개발사업에 진출할 수 있도록 제도와 認. 許可상의 많은 제약을 풀어 주고 대신에 민간 大자본가는 제주도의 대규모 관광지 개발사업에 소요되는 막대한 투자재원을 조달하는 형태로 제3섹터방식을 활용한다는 것이다. 따라서 제3섹터는 이러한 식의 개발논리를 명분화시켜주는 구실을 하게 된다. 이렇게 도입된 민자유치용 제3섹터가 운영상의 수익은 당장은 어려워도 지역주민들로 부터의 특혜시비를 상당부분 해소시킬 수 있고 인. 허가권이나 토지이용의 수월성을 확보할 수 있는 등의 장점이 있다. 이것만으로도 그것은 커다란 지대추구행위임에 틀림없다. 이런

점에서 종합개발계획에 제시된 주식회사 형태의 제3섹터는 外生자본 의한 개발이익의 독점과 개발주체 등의 문제를 제기한다.

그러나 이같은 민자유치용 제3섹터가 부정적인 측면만 있는 것은 아니다. 이것을 잘 운영하여 대규모 개발로 인한 자연환경보전만 담보할 수 있다면 제주민에 대한 고용 창출과 지방세수 증대 등의 긍정적인 효과를 제주개발에 가져다 줄 수는 있다. 제3섹터 운영이 이러한 방향으로 갈 수 있도록 견인해내는 것은 지방정부의 政治力과 지역주민의 힘이다.

(3) 제주도에 있어서 제3섹터의 주민참여 실패사례와 성공의 가능성

① 실패사례

앞에서 검토한 바와 같이 제주도종합개발계획에서 제시되고 있는 제3섹터방식은 지역개발사업에 있어서 주민참여의 효과를 실질적으로 일구워낼 수 없다. 주민참여조직모형으로서의 제3섹터는 이미 오래전에 실험한 바있다. 이 결과는 참담한 실패였다. 나아가 이 조직방식은 경영상의 수익도 확보하지 못하므로써 조직자체가 몰락하는 경우가 많았다.

과거 道·市郡과 민간이 공동출자해서 운영된바 있었던 제주관광여행사, 제주개발공사 등이 성공을 거두지 못한 것은 우리에게 생생한 교훈을 준다. 또 남제주군이 郡有地를 임대하여 주고 민간자본이 투자해서 현재 운영되고 있는 제주조각공원도 심각한 운영난에 빠져있다. 이와 유사한 것으로는 남제주군이 郡유지를 사업자에게 환매조건부로 매각해주고 민속단지사업을 하도록 했으나 공매처분당한 表善민속촌의 경우도 상기해야 할 것이다. 한 동안 행정지원을 전제로 추진되었던 차귀도지구 주민개발사업도 실패하였다. 최근 UR파고를 이기기 위해서 전 도민의 기대속에서 출범한 제주교역도 심각한 경영난을 겪고 있는 것을 보면 우리의 입장에서 주민참여형 제3섹터가 얼마나 어려운 운가를 입증해주고 있다.

요사이 거론되고 있는 컨벤션타 설립문제도 주민참여라는 상징적 의미는 있을는지 모르나 그것은 실질적인 지역주민 참여효과도 수익성도 담보할 수 없을 것이다. 그 이

유는 다음과 같다.

첫째, 발상부터가 문제이다. 원칙적으로 제3섹터의 설립은 민간부문이나 공공부문이 기능적으로 할 수 없거나 해서도 안되는 영역에 한정하여야 한다는 것이 오늘날의 행정개혁의 준거이론인 신관리주의(new managerialism)원칙²⁹⁾이다. 관리주의 원칙을 정부에 적용하면 다음과 같은 몇 가지 특징이 있다. 가장 핵심적인 것은 정부규모의 축소이다. 이것은 규제완화와 민간화로 압축된다. 이외에도 고객개념과 생산성의 개념을 정부운영에 도입하고 공공서비스개념에 가격개념을 강화시키는 것 등을 말한다. 따라서 제주도가 컨벤션센터와 카지노와 같은 부대사업의 주체가 되겠다고 하는 것은 신관리주의 원칙에 위배된다. 컨벤션센터와 그 부대사업은 민간부문이 공공부문에 비하여 創發性이 높기 때문에 민간기업이 담당하여야 하며 그렇게 하는 것이 훨씬 능률적이다.

둘째, 지방정부의 경영수익사업 일환으로 구상된 컨벤션센터사업이 과연 수익성을 보장할 수 있겠느냐 하는 문제이다. 외국 대부분의 컨벤션센터가 운영상의 적자를 면치 못하고 있을 뿐만 아니라 제주도가 설립할 컨벤션센터가 우리나라 컨벤션사업 시장에서 독과점적 지위를 누리는 것도 아니다. 특히 서울 무역센터에 컨벤션센터가 들어서고 각 지역에서도 컨벤션센터 유치 움직임이 일고 있으며, 제주도내에서도 2,000명 수용규모의 컨벤션홀을 갖춘 호텔이 들어설 예정이고 보면 컨벤션센터사업의 수익성 전망은 더욱 비관적이다. 더우기 공기업은 민간기업에 비하여 창발성이 부족하기 때문에 경영효율이 떨어진다는 것이 과학적인 결론이다. 이런 상황에서 제주도가 구상하고 있는 컨벤션 사업이 상당한 경쟁력을 확보한다는 것은 거의 불가능에 가까운 일이다. 따라서 제주도가 컨벤션센터 설립을 위해서 지방정부 출자금 450억, 도민주50억, 차입금 606억을 합한 총 1000억 이상(총 1,806억 중에서 66.5% 차지)을 출자한다는 것은 도민의 재정적 부담을 담보로한 무모한 도박행위이다. 여기에다 도와 도민들이 자금 500억까지 고려한다면 이 사업의 무모성은 더욱 크다. 막대한 지방재정과 도민자본이 투자될 컨벤션센터 사업이 만약 실패하여 도, 시, 군의 재정에 피해가 생길 경우 그에 대한 책임은 누가 질 것인가 등의 여러 문제들을 심사숙고하여야 한다. 이런 점을 고려해볼 때, 제주도가 추진하고 있는 컨벤션센터사업의 전망이 밝지 못하기 때문에 이 사업은 제3섹터

29)金根世, Sayre 法則의 終末?: 英國 新관리주의의 본질과 한계, 韓國行政研究, 제5권 제2호, 1996년, 129.

형식으로 할 것이 아니라 전적으로 경쟁력있는 대기업이 맡아서 하는 것이 합리적이다. 미국의 경우도 70년대 들어서서 조세저항으로 인한 세수감소등의 여러 요인에 의해 자치단체가 경영수익사업들을 많이 벌였지만 성공률은 50%미만이었고 그 영향으로 파산한 지방자치단체도 많이 생겼다는 점을 상기해야 할 것이다

세제, 그러나 컨벤션센터를 제3섹터방식으로 설립·운영하는 것은 그 수익성 전망에 관계없이 지방정치가의 투표극대화나 지방관료들의 안전극대화 측면에서는 의미가 있는 일이다. 민선자치단체장 시대의 출범으로 단체장들의 주요관심은 다음 선거에서 다시 당선되는 것이다. 따라서 자치단체장의 입장에서 볼 때 다음 선거에서 득표를 극대화할 수 있는 정책의 선택에 우선순위를 두게 된다. 이러한 득표전략의 수단으로 주로 고려되는 것이 제3섹터형식의 지역개발 사업이다. 이러한 지역개발사업은 可視的이고 力動的이며 성공여부를 판단하기에는 상당한 시일이 걸리기 때문에 단체장이 열심히 일을 하고 있다는 상징성을 조작할 수 있는 적합한 영역이다. 또 컨벤션센터가 설립되어 운영되게 되면 기구신설과 이에 상응한 직위와 직급이 창출된다. 이것은 자치단체장의 입장에서 보면 선거에서 신세진 사람들을 취직시킬 수 있는 통로가 확장되는 일이고 지방관료들의 입장에서 보면 인사적체를 해소시킬 수 있는 등의 여러 장점이 있다. 이와 관련하여 민선자치단체장 출범이후 제주도 차원에서 신설된 제주교역이나 제주개발공사에 채용된 직원들의 면면을 심층적으로 조사해보면 재미있는 결과가 도출될 수도 있을 것이다. 이런 점에서 지방자치시대 이후 특히 우리나라의 경우 지방공사형이나 주식회사형의 제3섹터가 많이 설립되는 것은 지방재정수입증대라는 경제적인리보다는 그 기저에는 위에서 말한 정치적 논리가 깔려 있음도 눈여겨 보아야 할 것이다.

② 성공가능성

그러나 제3섹터가 성공할 가능성이 전무한 것은 아니다.

제3섹터방식이 성공하기 위해서는 지역개발사업에 대한 실질적인 주민참여효과(공공성)도 올리면서 동시에 수익성도 향상시킬 수 있는 업종을 선택하여야 한다. 대부분의 제3섹터가 실패하는 이유는 이러한 두 가지 조건을 충족시키지 못하기 때문이다.

이러한 조건을 충족시킬 수 있는 방안은 지역주민이 어떤 형태로든 개발사업에 참여

할 수 있는 근거가 무엇이나 부터 탐색해야 한다. 중요한 것은 지역주민에게는 소규모이지만 조상전래로 내려오는 토지밖에 없기 때문에 이를 활용할 수 있는 조직방식을 모색하는 일이다. 따라서 지역주민이 가지고 있는 토지를 활용하는데 야기되는 제 문제에 대한 조직적 대응은 비교우위가 있는 지방정부의 몫이다. 여기서 생각해볼 수 있는 것은 지역주민과 지방정부의 역할 분담인데 지역주민은 토지를 출자하고 지방정부는 개발사업에 있어서의 고난도의 문제인 사업허가와 투자재원 확보 등을 책임진다. 그리고 이러한 고난도의 문제는 행정기관이 직접 맡은 것보다 공신력있는 開發組織體를 기초자치단체별로 설립해서 전담하도록 해야한다. 여기서 두가지가 전제되어야 한다. 개발조직체의 구성방식은 무엇보다도 공신력이 전제되어야 한다. 그래야 지역주민이 이를 믿고 토지를 출자할 수 있다. 이러한 이유때문에 準 행정기관이라고 할 수 있는 지방공사형 제3섹터('가칭'주민참여사업개발공사)를 조직모형으로 구상해야 한다. 다른 하나는 지역주민은 토지소유에 대한 애착이 강하기 때문에 토지소유권의 상실은 경제적 득실을 떠나 감정적 차원의 문제로까지 발전할 가능성이 많다는 점이다. 그렇기 때문에 지역주민은 토지를 팔지 않으면서 개발에 참여할 수 있어야 한다. 그리고 이 조직체가 개발에 따른 재정부담문제와 지역주민을 되도록 업종별로 많이 참여시키기 위해서는 대상사업은 소규모 사업이라야 하며 그 업종은 다각화시켜야 한다.

이런 점에서 지역주민이 출자한 토지와 영세한 자본을 모태로 하지만 지방정부(기초)가 50%이상을 출자한 지방공사형 제3섹터의 설립이 중요한 과제로 등장한다. 이러한 과정을 통해 지역주민은 지역개발에 관한 학습경험을 쌓게 되고 民과 官이 상호협력하는 법과 노하우를 배우게 된다.

지역주민 토지소유자가 토지를 팔지않으면서 官과 함께 개발에 참여할 수 있는 토지 개발방법에는 여러가지 모형이 있다. 여기서 그 중 신탁개발형과 등가교환형 두 가지³⁰⁾만 소개하면 다음과 같다.

먼저 신탁개발형은 토지소유자(위탁자-지역주민)가 受託者('가칭'주민참여사업개발공사)에게 토지를 신탁하고 수탁자는 신탁계약에 따라 이 토지에 개발사업을 추진하여

30) 이에 대한 자세한 논의는 강병기, 지방자치시대의 개발자원확보방향-자기자본 덜 들이는 제 주섬 개발방안을 위한 시론-제주사회발전과 지방자치(제주국제협의회 총서 제5집), 제주국제협의회 외, 1996, pp. 175-192 참조.

그 과실의 일정비율(과실이 발생할 경우에 한함)을 토지소유자인 주민에게 귀속시키는 방식을 말한다. 이 신탁개발방식은 토지소유자와 수탁자가 공동으로 수행하는 개발사업이므로 여기에서 발생하는 이익은 사업실적을 기준으로 하여 산정하고 신탁기간 종료 후에는 신탁기관은 신탁재산을 수익자에게 교부하는 제도를 말한다. 신탁이 끝나면 소유권이 위탁자에게 다시 전환되므로 관광농원, 빌라형태의 민박, 스포츠타운, 토속음식점 등이 대상사업으로 적합할 것이다.

다음은 등가교환형이다. 이 방식은 토지소유자(지역주민)가 토지를 제공하고 지방공사('가칭'주민참여사업개발공사)는 제공받은 토지위에 건축물 등 개발사업을 추진한 다음, 토지평가액과 개발비를 기준으로 토지의 일부 또는 토지지분을 완성한 건물의 일부와 等價로 교환하는 방식이다. 등가교환방식이 성공하기 위해서는 신탁형 개발과 마찬가지로 토지주와 개발업자간의 신뢰관계 정도가 가장 중요한 요인이 된다. 이런 점에서 지방공사를 설립해서 이 조직이 개발업자의 기능을 代行하는 것은 신뢰관계 발전에 매우 커다란 영향을 미친다. 등가교환형에는 여러가지 형태가 있지만 우리에게 익숙한 사례는 서울 등지에서 성행하고 있는 합동재개발방이다. 이 방식은 대규모개발 사업에 적용하는데는 한계를 가지고 있다. 왜냐하면 토지면적이 방대한 대규모개발사업에서는 토지소유자의 數가 많으므로 토지소유자들의 의견을 통합하기 어렵기 때문이다. 그리고 사업추진 절차가 복잡하고 참여주체간의 권리를 객관적으로 평가할 수 있는 지표설정이 어려운 것도 등가교환형 개발을 어렵게 한다. 이러한 약점이 있지만 동. 식물원, 소규모 관광지과 유원지, 민속촌 등은 이 방식의 대상사업으로 적합성을 가질 수 있다.

2) 經營參與型

경영참여형이란 개발사업지역에 토지를 소유하고 있는 지역주민이 개발사업체에 토지를 매각하는 대신에 開發事業體는 그 지역주민을 고용하는 고용창출형과 지역에 진출한 기업이 지역주민에게 영업권을 임대하여 사업자가 되게하는 영업임대형으로 구분된다. 경영참여형의 문제는 개발사업승인권력을 가진 도지사가 개발사업자와의 협상을 통해서 어느 정도 해결할 수 있다는데 그 장점이 있다. 이를 간단히 설명하면 다음과 같다.

(1) 고용창출형

이 유형은 지역주민에 대한 고용창출을 통해서 지역주민이 사업체경영에 참여하는 형태이다. 이것은 지역주민이 경영의 어느 수준에 참여하느냐 따라 社會 技術的 參與와 政治的 參與로 나누어진다.³¹⁾ 前者는 주로 생산과정의 집행과 연관되는 低位의 의사결정에 참여 하는 것을 말하고 後者는 意思決定權限을 가지고 있는 경영진에의 참여를 말한다. 사회기술적 참여는 지역주민이 단순한 노동력을 제공함으로써 가능하고 정치적 참여는 개발사업을 운영, 관리하는데 필요한 전문지식을 구비해야 현실적으로 성공할 수 있다. 지금까지 제주도개발의 양상을 보면 지역주민들의 경영참여는 대체적으로 사회기술적 참여에 한정해서 이루어져 왔다는 것이 주요한 경향이다. 지역주민들에게는 개발사업을 운영, 관리할 수 있는 기회가 부여되지 못했을 뿐만 아니라 사업에 요구되는 전문적 지식 또한 구비한 사람이 많지 못했기 때문에 정치적 참여는 거의 이루어지지 않았다. 최근의 한 조사에 의하면 제주도에 所在한 대규모 관광사업체에 종사하는 管理者階層은 대부분 지역 外의 사람이고 비관리계층 내지 단순노동을 요하는 부분에는 주로 지역주민이 취업하고 있으며 취업주민의 임금수준 및 처우 또한 뒤처지는 것으로 나타났다.³²⁾ 한국관광공사 지역개발본부에 따르면 94년 1월말 현재 제주도의 대표적인 관광단지인 中文관광단지내 11개 입주업체의 총고용인 數는 1천8백10명으로 이 가운데 72%인 1천2백96명이 현지주민인 것으로 집계되었다. 현지주민 고용률이 가장 높은 업체는 한국콘도로 총직원수 1백14명 가운데 94.7%인 1백8명을 현지주민으로 채용하고 있다. 또 해양수족관(로얄마린파크)도 66명을 현지주민으로 고용해 현지고용률이 94.2%에 이르고 있다. 이밖에 여미지 92%, 관광어촌(씨빌리지) 81%, 그린빌라 80%, 하나호텔 77%, 하얏트호텔 75%, 롯데상가 73%순 등으로 나타났다.

이처럼 中文 관광단지 입주업체들의 현지 주민고용률은 비교적 높은 것으로 나타나고 있지만 이들의 임금수준은 뒤떨어지고 있는 상태이다. 서귀포市가 93년末 기준으로

31) Bengt Abrahamsson, Bureaucracy or Participation (Beverly Hills: Sage Publisher, 1977), pp181-191.

32) 濟民日報, 1994년 2월24日字.

조사한 단지내 입주업체의 고용실태를 보면 현지주민 근로자의 월평균 보수는 69만4천 원으로 평균보수 88만8천원의 78%수준에 그치고 있다.

앞으로도 이러한 경향은 지역주민들의 개발능력수준이 향상되지 않는한 지속될 가능성이 높다. 따라서 우선은 제주출신 고학력자들이 제주에서 일할 수 있도록 유인체계를 개발하는 것이 중요하고 아울러 지역주민들의 지역경영능력도 교육이나 학습을 통해서 향상시켜나가야 할 것이다.

(2) 영업임대형

영업임대형은 개발대상지역 주민(넓게는 지역주민)이 개발지역내에 계속 생활을 하면서 소득향상을 꾀할 수 있도록 개발사업체로부터 소규모 사업經營權을 우선 부여받아 영업하는 방식이다. 제주도종합개발계획도 관광개발지구안에 있는 토지소유자가 원할 경우 관광토산물 판매점과 농·축·수산물판매소, 식당, 간이휴게소등을 운영할 수 있도록 하고 있다.³³⁾

이 방식은 매우 적실성있는 주민들의 지역개발참여방식이라고 할 수 있다. 제주도는 작년에 종합개발계획에 의해 설정된 3개단지 10개지구에 민자유치활동을 집중적으로 펼친바 있다. 이 과정에서 주민참여와 관련한 지역주민들의 요구는 지역주민들의 고용을 확대시켜달라는 것과 개발시설내의 영업권을 임대해주라는 것이다. 이외에도 개발을 하데 오염방지시설을 완벽하게 해달라는 주문도 있었다.

이제 이러한 논의를 바탕으로 경영참여형을 구체화시키는 작업이 요구된다. 정치적 참여수준까지 지역주민의 고용을 창출시키는 작업은 시간이 요구되는 등 어려운 일이지만 영업권을 지역주민에게 임대하는 방식은 개발사업자의 의지만 있다면 그렇게 지 난한 작업은 아니다. 우리나라의 관광명승지의 하나인 속초에서의 지역개발사례는 시사 하는 바 크다. 예컨대 속초의 대명콘도는 개발이익의 지역환원 차원에서 부대영업시설 의 70%-80%를 지역주민에게 임대해주고 있다. 이러한 모형은 개발사업자의 의지와 개발승인권을 가지고 있는 도지사의 확고한 결의만 있다면 앞으로 개발되는 개발지구내

33)濟州道, 전개서 ,p. 623.

(3개단지 20개지구)에서는 가능한 방안이라고 할 수 있다. 또 개발지구내의 상업지구 중 일정한 면적을 떼내어서 그것을 작은 필지로 분할·분양함으로써 영세한 자본을 가지고 있는 지역주민이나 지역주민조합도 사업자로 참여할 수 있는 방법도 모색할 수 있다. 예컨대 최근 관광공사측이 중문관광단지 동부지구내 상업지역 분양에 있어서 분양면적도 대단위가 아닌 소단위로 하고 분할방안도 일시상황이 아닌 약 10년 정도의 장기분할상환방식을 선택했다면 지역주민들도 개발사업자로 많이 참여할 수 있었을 것이다. 따라서 손쉬운 방법으로 땅장사를 해서 수익을 올리는데만 초점을 맞춘 분양방법은 지양되어야 한다. 문제는 개발사업자의 철학이다.

3) 외국의 지역자치운동(협동조합운동)의 사례

-스페인 몬드라곤 협동조합운동³⁴⁾이 시사하는 점-

제주도 개발사업들에 대한 지역주민들의 참여를 일구어 낼 수 있는 適合한 조직모형을 개발해내기 위해서는 異文化적인 접근(cross-cultural approach)은 매우 유익한 단서를 제공해 줄 수 있을 것이다. 文化圈이 상이한 지역간의 比較연구를 통해서 얻은 외국의 여러지역에서 전개되고 있는 주민참여운동 事例들은 제주실정에 걸맞는 自我 準據的인 주민참여 모델을 창출하는데 적지않은 참고가 될 수 있을 것이다. 이런 점에서 스페인 몬드라곤의 協同組合運動은 우리들에게 시사하는 바가 크다. 이 운동의 조직방식은 자본주의적 경제체제의 단점인 私的 所有와 사회주의 경제체제의 단점인 비능률로 상징되는 國家的 所有를 동시에 극복한 협동조합적인 생산과 분배방식으로 압축되며 사회주의 국가의 해체이후 진보적 운동진영의 고민과 모색을 위한 하나의 대안으로 제시되고 있기도 하다. 이제 몬드라곤의 주요한 가치와 특징을 몇 가지로 나누어 설명하면 다음과 같다.

먼저 몬드라곤 협동조합은 자본주의 기업이나 사회주의 기업과는 달리 첫째,생산의 직접 담당자가 자본을 출자함으로써 잉여생산의 유출을 방지하고 둘째, 1人 1票制의 민주주의 방식에 따라 기업을 운영함으로써 생산과정과 경영에서 일부 경영진의 전횡을

34)이하의 내용은 W. F. 화이트外 1人(김성오 옮김), 몬드라곤에서 배우자(나라사랑,1992)를 요약한 것임.

막고 생산을 담당하는 사람들을 중심으로 하는 민주주의가 정착될 수 있는 기초를 다졌다. 몬드라곤 入社時 출자금을 낸 조합원들은 모두가 理事의 선출권과 피선출권을 가지며 경영에 동등하게 참여하고 있다.

다음은 몬드라곤 협동조합의 전개과정을 간추려보자. 이것은 돈호세 마리아 신부와 5명의 젊은 청년 노동자가 주축이 돼 1956년에 스페인 바스크 지방에서 시작한 것으로 그 성공은 한 마디로 경이적이다. 1976-83년의 기간에 스페인의 공업생산은 매년 1.5%씩 성장한 것에 비해 몬드라곤은 같은 기간에 매년 평균 6%씩 성장하였다. 또한 1986년 스페인 경제가 불황에 빠져 스페인 전체 실업율이 20%, 바스크지방의 실업율이 27%에 이르렀을 때도 몬드라곤 협동조합 複合體에서는 그 삼분의 일인 6.9%만이 실업 상태였고 그 중에서도 불완전 실업, 잠재실업을 뺀 완전한 실업은 0.6%에 불과하였다. 1981년도에는 몬드라곤 협동조합에 종사하는 人口數가 몬드라곤이 소재해있는 바스크 지역 전체 제조업인구의 3%에 불과한데 비하여 그 지역전체 공업투자의 77%를 차지했다. 이러한 성공으로 1956년 23명의 노동자로 단 하나의 생산협동조합에서 시작한 몬드라곤 협동조합복합체는 1991년 현재 노동인민금고 등 다양한 지원기관 협동조합을 포함하여 2만5천여명의 조합원과 1백여개가 넘는 개별협동조합이 유기적인 복합체인 협동조합 그룹으로 성장하였다. 이중 금융협동조합의 하나인 노동인민금고는 스페인 은행 중 제 7위의 자산규모를 가지고 있으며 소비자협동조합 에로스키는 스페인 유통업체 중 6위의 규모이고 생산자 협동조합중의 하나인 울고는 스페인 가전제품시장의 4분의 1를 점유하고 있다. 기업에서 발생한 수익금은 해마다 조금씩 다르기는 하나 사회봉사 및 지역경제와 문화발전을 위해 10%, 회사적립금으로 20%, 그리고 나머지 70%는 조합원들에게 돌아간다. 조합원들에 대한 배당은 해당기업에서 노동의 量과 質에 따라서 진행되고 출자금에 대한 자본이자 배당은 시중금리보다 낮은 6%로 제한돼 자본은 기업경영의 목적이 아닌 수단으로 자리매김 되고 배당에 있어서 최저와 최고의 격차가 1:6이하로 조정된다. 끝으로 몬드라곤 협동조합복합체가 기업의 효율성을 올릴 수 있었던 것은 연구자들에 의하면 협동조합의 민주적 성격이 중요한 역할로 작용하였다는 것이다. 협동조합은 수익금 대부분이 기업으로 再투자되기 때문에 외부로 빠져 나가지 않았고 조합원은 자기가 회사의 주인이므로 임금노동자들 보다 더욱 열심히 일한다는 것이다. 기업전체에서 일하는 사람들을 통제하기 위한 조. 반장을 들 필요가 없기 때문에

조직모형이 어떤 것인가를 모색하기 위해서 그 기초적 논의를 해왔다.

여기에서 주로 논의되었던 지역주민 참여방안은 제3섹터, 經營參與型, 지역자치운동 모형으로 요약될 수 있다.

이 중 제3섹터방식의 문제점에 대해서는 앞에서 논의가 있었다. 제3섹터의 일종인 차지형개발도 그 한계가 노정되었다. 그러나 지역주민이 자신의 토지를 매각하지 않으면서 지역개발에 참여할 수 있는 신탁형개발과 등가교환형 개발은 한번 시도 해볼만하다. 이러한 주민참여형 토지개발은 그 전담기구의 설립이 매우 중요하다. 이 전담기구가 주민참여효과를 견인해내기 위해서는 그 조직형태는 기존의 신탁은행이나 토지신탁회사의 형식이 아닌 지방자치단체가 자본금을 50%이상 출자하는 지방공사형 제3섹터를 도입하여야 할 것이다. 이래야 사회적 형평성이나 지역주민들의 지역개발에 대한 학습효과를 높힐 수 있고 어느 정도의 경제적 효율성도 담보할 수 있다. 그리고 지역주민 토지소유자가 쉽게 해결할 수 없는 사업허가와 자원조달 등의 문제에 있어서도 수월성을 확보할 수 있다.

지역주민들의 경영참여범위를 넓혀 나가는 것도 진정한 의미에서 지역주민참여다. 특히 의사결정권한을 가지는 경영진에까지 제주인의 참여를 넓혀가는 것은 주민참여의 핵심이다. 그러나 이러한 정치적 참여문제를 해결하는데는 상당한 시간이 걸릴 것이고 그 과제를 푸는데도 고도의 전략적 사고가 요구된다. 지금부터라도 제주인은 인재를 키우고 도서가 가지는 자폐주의를 지양하고 개방성과 포용력을 키워 나가야 할 것이다. 제주를 떠나 살고 있는 유능한 제주인들을 불러들일 수 있는 유인체계를 개발해야 한다. 제주가 출생지는 아니지만 제주를 사랑하는 잠재적 제주인을 후원세력으로 넓혀나가야 한다. 제주인의 경영참여수준을 정치적 참여수준까지 확대시키기 위한 다양한 접근방법을 지금부터라도 모색해나가야 할 것이다.

경영형참여 중 개발사업자가 지역주민들에게 영업권을 임대해주는 방식도 지역주민들의 소득증대 차원에서 커다란 의미가 있다. 이 모형의 성공사례들은 다른 지역에서도 발견되며 제주도의 경우 개발사업자의 의지와 지방자치단체의 추진력이 어울려진다면 얼마든지 지역주민의 개발사업 참여를 담보할 수 있는 조직방식이다. 지방자치단체장은 개발승인권을 위시한 여러가지 행·재정적인 권한을 가지고 있기 때문에 영업권 임대 문제는 자치단체장이 개발사업자와의 협상을 통해서 해결할 수 있는 여지가 많다. 또

지역주민도 영업권 임대 가능하도록 협상력을 키워야 한다.

이에 비해서 후술할 지역자치운동은 지역주민들 스스로 나서서 참여문제를 해결하여야 한다는 점에서 매우 적극적인 참여방식이다. 지난날의 제주개발의 역사를 돌아볼 때, 제주민들은 그간 밀어내기식의 개발패턴에 대해서 피해의식을 줄곧 가져왔고 이러한 센터멘트는 저항적인 주민운동을 촉발시키는 심리적 기저가 되었다. 지역주민들은 지역문제에 대해서 정열을 분출시켰지만 지역주민들사이에서 참여문제를 해결하기 위해서 자본과 사람을 어떻게 조직화하고 개발기술을 어떻게 향상시킬 것인가에 대한 과학적 담론은 그간 구체화되지 못했다. 총론수준의 담론은 항상 무성했지만 주민참여를 담아내기 위한 전략과 전술에 해당하는 각론의 구체화는 부족하였다.

이런 점에서 지역을 기초단위로한 협동조합방식의 지역자치운동모형은 주민참여를 위한 하나의 모범담안(정답은 아닐는지 모르지만)이 될 수 있다. 이에 대해서는 앞에서 말한 스페인 몬드라곤 협동조합방식은 시사하는 바 크다. 이 독특한 모형은 대자본과 경쟁하여 착취의 문제와 생산력의 문제를 동시에 해결하였다는 점에서 제주도 개발사업에 대한 주민참여를 위한 새로운 모색과 전망의 창출을 위한 풍부한 영감을 불러 일으킬 수 있다고 본다. 물론 이 모형을 역사적·사회적 상황과 경제적 조건이 다른 한국 사회에 적용하는데는 여러가지 제약이 있다. 그럼에도 불구하고 몬드라곤 방식이 제주도 개발에 던지는 의미는 크다. 이 방식을 제주개발에 잘 적용할 수 있다면 제주민의 개발사업참여를 가로막아온 두 가지의 약점을 어느 정도는 극복할 수 있다고 본다.

하나는 이 모형이 성공적으로 운영된다면 제주지역주민들이 사업주체로서 개발사업에 참여하는데 그간 약점으로서 작용해온 빈약한 자본력과 조직력의 문제를 많은 부분 해소할 수 있다. 지역주민들이 개발사업주체가 되고 나아가 外地資本과 경쟁하기 위해서는 유의성있는 자본을 형성하고 지역주민을 조직화하는 작업이 선결조건이다. 협동조합방식은 이러한 과제를 해결하는데 비교적 順機能的인 조직모형으로 작용할 수 있다.

다른 하나는 이러한 생산자 중심의 협동조합모형은 지역주민들의 주체적 참여 개발을 위한 學習場의 역할을 할 수 있다는 점이다. 고전적 민주주의이론가인 밀(Mill)은 생산자협동조합(producer'cooperative)³⁵⁾ 통해서 그 구성원들이 자신들의 잠재적 능력을

35) 밀의 이러한 이론적 입장에 대해서는 C. B. Macpherson, op. cit., pp. 60-63를 참고.

제주지역 주민들의 開發事業 參與을 위한 組織模型은 가능한가.

효과적으로 개발·행사할 수 있고 私的 이익과 公的 이익을 조화시키는 법을 배우게 된다고 갈파하고 있다. 협동조합이 하나의 社會制度로서 광범위하게 보편화된 參與的 社會에서는 노동자들까지도 자본가가 되어 자신들을 위하여 서로 협동 하며 자신들의 역량을 최대한 발휘할 수 있기 때문에 경쟁적 시장사회가 주류를 이루고 있는 자본주의 사회보다 훨씬 능률적이라는 것이 밀의 이론적 결론이다. 협동조합적인 주민참여모형을 제주도 개발사업에 성공적으로 적용할 경우 지역주민들은 협업적인 학습과정을 통해서 개발기술력을 제고시키고 협동하는 기술과 지혜를 공유하는 법도 배우게 되며 공동체를 운영하는 노하우도 터득하는 등의 교육적 효과가 확산되게 될 것이다. 이러한 善순환은 주민들에게 自成豫言(self-fulfilling prophecy)의 효과를 가져다 주어서 지역 주민들은 자신감과 주인의식을 가지고 제주개발의 큰 흐름이었던 밀어내기식의 外生的 開發에 대해서도 합리적으로 대항하여 싸우는 법을 배울 수 있게 된다.

이런 점에서 주민주체의 제주개발을 일구어 내기 위해서는 지역주민들의 개발기술이나 경영능력 제고가 자본형성못지 않게 중요하다고 할 수 있다. 이러한 능력 개발의 조직적 據點으로서의 협동조합모형은 더욱 의미가 있다고 할 수 있다.

그러면 협동조합적 방식에 의한 주민참여방식을 제주도에 적용할 경우 이를 둘러싼 몇 가지 논의가 전제되어야 한다.

첫째, 어떤 지역을 적용대상으로 하는 것이 적절한가. 이 방식의 적용 대상지역은 제주지역사회가 마을(邑, 面)중심의 水平社會라는 점을 고려해 볼 때 주민이 생활하는 마을圈(마을안과 마을 인접지역)을 모태로 하여야 한다. 즉 종합개발계획에 의해서 현재 대단위 민자유치가 추진되고 있는 관광단지 및 관광지구를 제외한 해발 200m이하의 해안지역(제주도 넓이의 55.3%인 약 3억평)과 設村된지 오래된 중산간 마을 지역을 개발허가방식에 의한 주민참여사업을 위한 공간이용 대상지역으로 삼아야 할 것이다. 이들 지역은 도시外 지역으로서 현재 대체로 국토이용관리법상 토지이용이 가능한 준농림지역이나 준도시지역으로 그 용도가 지정되었기 때문에 法理的으로는 종전에 불가능했던 단독주택, 공동주택, 근린생활시설, 판매, 위락시설과 숙박및 관광입지시설, 농축산물 가공시설 등의 시설물을 설치할 수 있다. 따라서 마을 주민들은 주민참여 개발사업을 위해서는 자신들의 소유인 유채밭이나 감귤밭 그리고 해안인접지역이 농림지역이 아닌 경우 얼마든지 농지전용을 통해 관광객을 위한 숙박시설 등을 지을 수 있는 토지

이용상의 잇점을 잘 활용해야 할 것이다. 마을주민들이 사업허가만 받으면 자신들의 유채밭이나 감귤밭 그리고 해안 가까운 마을 인접지역에 예컨대 아담한 숙박시설을 지어 관광객들을 받아드려 돈벌이를 할 수 있도록 해야 한다. 이러한 작업이야 말로 1차산업과 2차산업 그리고 3차산업을 상호 보완적으로 연동시키는 지름길이며 WTO출범이후 농촌을 살릴 수 있는 대안이기도 하다.

둘째, 이 방식에 의한 개발사업의 성격은 무엇인가. 그것은 한마디로 小規模 多角開發이라고 규정할 수 있다. 문명사적으로 볼 때 오늘날의 사회가 다품종 소량생산사회의 성격을 띄고 있기 때문에 이 소규모 다각개발형은 오늘날의 시대상황에 적합한 개발모형이다. 개발의 업종을 다각화하고 그 사업의 규모는 소규모로 하자는 것이 소규모 다각개발이다. 따라서 사업의 규모는 지역 주민들이 상품경제의 경험이 부족하고 자본력이 빈약하기 때문에 일단은 가능한 한도내에서 소규모로 하는 것이 좋겠다. 사업의 범위도 마을권의 입지적 특성에 따라 반듯이 차별성을 유지해야 한다. 즉 농수산업을 중심으로 하여 지역 제조·가공의 제2차산업과 농어촌형 관광·휴양의 제3차산업 중에서 마을圈의 특수성을 살릴 수 있는 업종을 고려해 볼 수 있다. 이런 산업들을 例示적으로 열거해보면 자연환경 이용 중심의 농어촌형 관광, 휴양부문(가족호텔,민박업,수련장, 레저스포츠시설, 음식점등), 농축산물의 가공·판매, 석·목공예, 분재, 農特사업등 지역소재 제조, 가공부문, 주택사업과 특별법(제37-제39조)상의 농어촌 소득원 개발사업 등을 들 수 있다. 글쓴이가 몇 년전에 독일에 갔을 때 받은 인상적인 것은 이 나라에서는 농민들이 철저히 가공과 유통에 참여하고 있다는 사실이다. 마을마다 독자적인 상표를 가진 농축산물 가공공장이 있다. 햄공장만도 2만여개이며 게마인더(읍면수준)마다 고유 브랜드를 가진 맥주를 생산하여 판매하고 있었다. 제주도의 어느 지역도 제주도의 지하수를 이용한 생맥주를 생산해서 제주를 찾는 관광객에게 판매할 수 있다. 하이트 맥주가 지하 500미터에 소재한 암반수를 끌어 올려서 만들었다는 광고 하나로 조선 맥주가 맥주시장을 제패할 수 있었다는 점을 상기시키고 싶다. 이러한 나라 안밖의 사례에서 우리는 많은 것을 배울 수 있다고 본다.

셋째, 이러한 마을권을 매개로한 개발사업이 성공하기 위해서는 지역주민들의 자본영세성을 극복할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 長期·低利개발금융의 지원체제가 강구되어야 한다. 이러한 지원체계의 하나로서 제주도에서 현재 운영하고 있는 제주도

주민참여개발사업지원기금³⁶⁾을 들 수 있다. 이 기금의 용자조건과 이율은 양호하다. 그러나 이 기금은 현재 모금된 30억원 정도로는 주민참여사업을 위한 용자수요에 턱없이 모자란 실정이다. 따라서 이 기금을 적어도 수백억원 수준으로 확충해 나가야 할 것이고 이를 위한 방법도 모색해야 할 것이다. 이외에도 農發法에 의한 기금을 용자신청조건을 구비한 지역주민이나 단체 또는 법인이 활용 할 수 있도록 해야 한다. 그리고 감독기관은 이러한 기금관리에 철저해야 한다. 즉 용자 신청대상자를 엄격히 심사하는 것은 물론이고 용자된 금액이 용자신청요건에 맞게 제대로 집행되고 있는지도 철저히 평가해서 부실채권이 발생하지 않도록 사후감독을 철저히 해야 한다. 기금관리에 정실주의를 완벽하게 배제시켜서 실수요자에게 용자혜택이 돌아가도록 해야 한다.

네째, 행정적으로는 마을주민참여형 사업 전담기구(가칭,주민참여개발센터)가 각 기초자치단체별로 설치되어야 한다. 이 기구는 지역주민들이 조합을 구성하여 소규모 비즈니스(small business)를 할 수 있도록 경영기술을 포함한 전반적인 문제를 상담하고 행정적으로도 지원하는 인큐베이터 역할을 담당하여야 한다. 또 마을권 중심의 협동조합에는 해당 마을 주민이 대부분 조합원으로 참여하고 있는 농·축·수협외의 마을 단위

36) 제주도는 특별법에 근거하여 제주도주민참여개발사업지원기금에서 주민참여개발사업을 지원하고 있다. 이러한 발상은 자본의 영세성을 면치 못하고 있는 지역주민의 입장에서 봤을 때 매우 고무적인 일로서 용자한도액은 지원대상사업의 종류에 따라 다르지만 최고 10억-5억까지이며 용자조건은 3년거치 7년 균분상환이고 이율은 년 5%이다. 이 내용을 자세히 설명하면 다음과 같다(제주도 공고 제 1996-189호)

먼저 지원대상사업은 다음과 같다.

① 종합개발계획에 의한 개별허가대상사업-농어촌휴영단지,관광농원,관광목장,관광어촌,관광산촌,휴가촌,수석공원,동. 식물원과 도시계획구역내의 공원,유원지,및 자연녹지 지역에서 위락과 휴양을 위해 필요한 사업-

② 종합개발계획에 의한 관광단지 지구내 지역주민이 참여하는 사업

③ 제주도지사가 종합개발 계획의 추진과 관련하여 필요하다고 인정하는 사업

다음은 용자신청대상자의 자격요건은 아래와 같다.

① 특별법 제11조에 의한 개발사업의 시행을 승인받은 기관.

② 동법 제11조에 의한 개발사업의 시행을 승인받은 개인으로서 1년이상 본도에 주민등록을 필하여 거주하는 자.

③ 동법 제11조에 의한 개발사업의 시행을 승인받은 단체 또는 법인으로서 본도에 주소 둔 주민으로 구성된 단체 또는 법인.

④ 종합개발계획 추진과 관련한 개별법에 의하여 인허가 받은 사업중 도지사가 인정하는 단체,법인 또는 개인.

조합도 조합원으로 가입시켜서 이들로부터 재정적 지원과 경영지도 등도 받도록 해야 한다. 그리고 마을권을 매개로 생성된 個別 생산자 협동조합들은 대상사업들간의 機能的 聯關度에 따라 다른 마을의 협동조합과도 조합복합체를 구성하여 사업범위도 넓히고 경영기술도 공유할 수 있도록 해야 한다.

그러면 끝으로 이 조직 모형이 성공할 경우 어떠한 경제적 利點이 있는가. 주지하는 바와 같이 특정한 개발지역을 설정한 후 민자유치를 통해서 이 지역에 집중적 투자를 시도하는 大規模 集中開發이 그간의 제주개발의 큰 흐름을 형성하였다. 이 개발모형은 지역주민 밀어내는 식의 개발이기 때문에 관광개발과 지역주민의 삶이 차단되는 결과를 가져왔다. 그러나 마을圈중심의 지역주민에 의한 小規模 多角開發은 관광개발과 지역주민(제주민)의 삶을 통합시키므로서 제주민의 삶 자체가 곧바로 관광자원화 될 수 있다. 이런 점에서 이 방식은 문화관광과도 연맥되는 장점이 있다.

이외에도 이 모형은 여러가지 경제적인 이점이 있다. 대체로 이 모형의 대상지역 토지는 대부분 지역주민 소유이다. 따라서 지역주민들이 여기에다 조그만한 빌라나 명진 리조트와 같은 식당 혹은 기만평 정도의 수석공원 등의 다양한 관광, 상업시설들을 지어서 운영하게 되면 토지가격상승을 포함한 개발이익의 상당부분 지역주민에게로 환원될 수 있다. 더우기 관광시설 입지에정지역인 마을권역은 대부분 상, 하수도 등의 기반시설이 이미 다 조성되었기 때문에 공공시설비용도 상당부분 줄일 수 있다. 뿐만 아니라 그 마을에서 생산된 농·축·수산물도 그 지역의 관광사업체 등에서 소비시킬 수 있으므로 1차산업과 3차산업을 연계시키는 긍정적인 효과도 가져다 준다. 그리고 이 개발방식은 소규모개발이기 때문에 환경파괴를 최소화할 수 있고 지역주민 고용효과와 개발이익의 지역화도 이룰 수 있다.

여기에서 골프장과 숙박, 위락시설 위주의 대단위 관광개발만이 제주도 개발의 전부인 것처럼 생각하는 시각에 대해서도 한번 논의 해보자. 작년에 종합개발계획에 의해 3개단지 20개지구(보완계획 지구포함)가 지정되었다. 이 지역 대부분이 골프장, 콘도미니엄,호텔입지로 계획되어 있어서 단지나 지구간의 차별성은 거이 없는 실정이다. 제주도는 얼마전에 이 3개단지 20개지구를 집중적으로 개발하기 위해서 대규모의 민자유치 활동을 벌인바 있다. 제주도는 민자유치가 성공할 수 있도록 이들 신청업체에 대하여

토지매입을 적극 지원하고, 인·허가를 신속히 처리해주며, 세제감면혜택 등 유인체계를 제공하고 있다. 민자유치 활동이 어느 정도 성공할 수 있을지는 아직은 미지수이지만 이미 삽질이 시작된 지역도 4곳이나 되고 있다. 개발재원이 한정되어 있고 개발기술 또한 미흡한 제주도의 입장에서는 민간자본유치는 절대적으로 필요한 것이고 그 타당성을 아무리 강조해도 모자라다.

그러나 여기서 민자유치 활동이 가지고 있는 원칙적이고도 철학적인 문제 두 가지만 성찰해보면 다음과 같다.

먼저 민자유치만이 제주개발의 전부인 것처럼 강조하고 있는 논리에는 모든 가치를 물질화하는 물질숭배주의가 그 바탕에 깔려 있다. 제주도 특유의 문화와 역사를 가진 지역주민을 도외시하고 제주도개발을 오로지 물질적 성장이나 능률주의적 시각에서만 보고 있는 것이 아니냐 하는 점이다. 우리는 그간 '증산, 수출, 건설'과 같은 물량적 개념이 이 나라의 지도이념이었던 개발연대를 허겁지겁 살아 왔다. 추상적인 용어이지만 요사이 유행되고 있는 국제경쟁력이라는 용어도 기실은 여전히 국민총생산량을 국정지표의 으뜸으로 삼고 있는 물량적 논리라고 할 수 있다. 이런 물량적 척도가 지배적인 사회 지표로 남아 있는한 조만간 또 막가파 사건, 또 다른 지존파 사건, 또 다른 삼풍백화점 참사사건이 재발되지 않는다는 보장은 없다. 이 시점에서 진정으로 중요한 것은 우리 사회의 발전 가치를 성장위주의 물량적인 지표에서 생명가치를 중시하는 지표로 전환시키는 일이다. 제주도 개발에 있어서도 물량적 발전도 중요하지만 그것보다 제주의 아름다운 자연환경과 독특한 향토문화를 보전하는 일은 더욱 소중한 것이다. 돈만 벌수 있다면 어떠한 형태의 자본 유치도 관계없다는 式이 되어서는 안되겠다. 예컨대 골프장 건설 등은 당장에 막대한 경제적 이익을 가져다 줄 수 있다. 그러나 장기적으로는 이로 인해 발생하게 될 지하수 오염 등의 엄청난 사회적 비용 등을 지불해야 된다는 점도 주목해야 할 것이다.

다음으로 논의해 봐야 될 것은 민자유치가 땅 팔아먹기식의 지역개발 전략이 되어서는 안된다는 점이다. 민자유치 논리가 제주도 개발에 있어서 자본의 독점과 재벌의 육성을 합리화시켜주는 명분이 되어서는 안된다. 반드시 민자유치는 그 결과가 지역 자체의 번영이 아니라 제주도에 살고 있는 지역주민들의 번영으로 이어져야 한다. 대단위 민간자본을 유치해서 이루어지는 제주도 개발전략이 종극적으로 지역주민의 의미있는

삶을 파괴하고 계층간의 갈등을 초래했던 지난날의 개발의 재판이 되어서는 않된다. 이런 의미에서 소자본만을 가지고 있는 제주民들도 다양한 방식으로 사업주체로 개발사업에 참여할 수 있도록 현실적이고도 구체적인 대안을 모색해야 한다.

제주개발에 있어서 거인(대규모 외지자본)만이 개발주체가 되어서는 않된다. 난쟁이 군단(소규모의 지역주민자본)도 힘을 합쳐서 당당히 개발의 주체로 나설 수 있도록 해야 한다. 큰 자본이 요구되는 대규모 개발은 반듯이 특정한 지역(단지와 지구)을 희생지역으로 설정해서 여기에 집중적으로 자본을 투자해야 한다. 그리고 희생지역의 數는 되도록이면 적어야 한다.

그러나 종합개발계획은 희생지역을 균형개발이라는 명목으로 너무 많은 지역에 설정하고 있다. 따라서 제주도 전역을 단지와 지구로 설정해서 대규모적으로 집중개발한다면 본래 섬의 지질구조상 빈약한 환경용량밖에 수용할 수 없는 제주도의 자연환경이 회복불가능 정도로 파괴될 것은 명약관화한 것이다.

이제 진정으로 요구되는 것은 제주개발방식에 대한 인식의 전환이다. 자본도 중요하지만 그것보다도 지역주민들의 경영기술력과 같은 소프트웨어를 어떻게 개발하고 향상시키느냐 하는 것이다. 發想을 어떻게 하느냐에 따라 유의적인 주민참여사업은 가시화될 수 있다. 제주개발에 있어서 지역주민의 삶의 현장을 이용한 마을권 중심의 협업적인 소규모 다각개발은 지역개발의 큰 버팀목이 될 수 있다는 점을 명심해야 한다.

이러한 개발모형은 '거대주의 산업문명'에 대한 反命題로 등장하고 있는 다품종 소량생산시대에 적절한 방식이다. 도시도, 기업도, 시설도 큰 것이 좋다는 이른바 '규모의 경제' '거대주의의 신앙' '대량생산' '대량소비'가 인간과 자연을 얼마나 파괴해가고 있는지에 대한 반성이 제주개발에도 진정으로 필요한 때이다. 작은 개발, 공동체 개발, 인간의 키에 맞추는 개발이야 말로 거시적으로는 제주도의 환경도, 제주민의 능력도 성장시킬 수 있다. 나아가 지속가능한 제주개발도 담보할 수 있다. 오늘날의 문명사의 흐름을 단적으로 수사하는 '인간은 작은 것이다. 작은 것이 아름답다'라는 명제를 제주개발에 어떻게 담아내느냐는 오늘을 사는 우리들의 몫이다. 이러한 차원에서 지역자치운동은 제주개발과 접목시켜나가야 하며 이를 위한 인적·물적 조건들도 개발해 나가야 한다.

이러한 조건들 중에서도 제주민의 지혜와 힘을 한 곳으로 모을 수 있는 自助的인

능력을 키우는 일이 급선무이다. 이래야 제주민은 주변부가 아닌 제주개발의 한 가운데 우뚝 설 수 있다. 더우기 자조적인 능력의 향상은 세계화와 지방화가 동시에 진행되고 있는 오늘날 더욱 중요하고도 어려운 과제이다. 이런 점에서 우리는 일천하지만 협동조합적인 주민참여사업의 성공경험을 잘 키워 나가야 한다. 소규모이긴 하였지만 이미 성산포 일출봉관광지구내에서 그 지역주민에 의해서 자치적으로 운영된바 있었던 해산물 향토음식점의 성공사례³⁷⁾에서 협동조합적인 자치운동의 소박한 성공 가능성을 본다. 또 현재 교래마을 주민들이 교래(株)라는 이름으로 현재 추진중에 있는 橋來 농어촌 휴양단지 조성사업에서도 그 가능성을 본다. 이 교래(주)는 그 전망이 불투명하고 넘어야 될 고개들이 많지만 그 장래가 주목된다. 이 모델의 내용은 지역주민들이 일정한 자본을 출자하여 주식회사를 설립하여서 경영권을 확보하였고 北제주군은 농어촌 발전특별법에 의거 17억여원을 들여 농어촌휴양단지에 필요한 기반시설을 담당하였다는 것이다. 이 모델이 마을권 중심의 개발사업에 있어서 필요한 기반 시설은 자치단체가 일정한 역할을 담당하는 전례를 보였다는 점에서 중요한 의미가 있는 것이다. 민간 대자본의 참여가 아직은 없다는 것도 이 모델의 장점이다. 또 관광목장조성 사업지로 선정된 북제주군 애월읍 남읍리의 주민들이 주민주체개발의 기치를 내걸고 <남읍마을 공동목장조합>이름으로 <남읍관광목장 개발>을 추진하고 있는 것도 현재 어려움은 산적해 있지만 협동조합방식에 의한 주민체개발의 可視化라고 하는 측면에서 매우 의미 있는 일이다. 이러한 작업의 성공여부도 결국은 지역주민들이 지혜와 응집력을 어느정도 집약시킬 수 있느냐에 달려 있다. 이러한 노력이 다른 어떤 요인보다도 선행되지 않고서는 아무리 훌륭한 주민주체의 개발계획도 그것은 종이 쪽지에 불과하다.

4. 못다한 말(補論)-인식의 지평의 확장을 위하여-

20세기 후반에 있었던 세기적인 사건은 현실 사회주의의 몰락이다. 그러면 자본주의가 21세기 인간사회를 구제할 수 있는가. 자본주의에 대해서 '프란시스 후쿠야마'식의 낙관적 전망을 해도 좋은가. 이에 대한 해답은 유감스럽게도 부정적이다. 자본주의는

37) 양시경, "제주지역개발에서 지역주민 참여사례연구", 제주도 地方自治研究會, 濟州地域開發에 서의 住民參與 活性化 方案, 1992, pp. 31-32.

이미 오래전에 시장경제 혹은경쟁체제의 한계에 봉착하였으나, 복지국가의 신화를 통하여 생명력을 노획하게 부지하고 있을 뿐이다. 더우기 자본주의의 임종을 재촉하는 것은 우리들 삶의 근거지인 생태계가 사형선고를 받았다고 할 정도의 파멸적 상황으로 시시각각 치닫고 있다는 점이다.

그러면 자본주의와 사회주의를 지양하는 제3의 길(The Third Way)은 진정 존재하는가. 제3의 길이 존재한다면 그것은 무엇인가. 새롭게 등장하는 사회운동(新사회운동)은 이러한 화두에서부터 출발하고 있다. 제3의 길을 모색하는 신사회운동은 그 이념적 기반을 아나키즘³⁸⁾에서 찾고 있다. 이들은 아나키즘을 새롭게 부활시켜야 한다고 주장한다. 자본의 시대,혁명의 시대,국가의 시대가 급격하게 퇴조하는 오늘날 아나키즘은 대안적 이념으로 재구성 되어야 한다는 것이다. 자본주의적 경쟁체제 대신에 상호부조의 공동체를 지향하며,직업혁명이 주도의 권위주의적 계급독재 대신에 민중, 시민이 직접 참여하는 자유주의적 자치사회를 모색하며, 폭력과 억압에 기반을 둔 강권적 국가지배 대신에 지역단위의 소규모 연합사회(코뮌)를 추구하는 아나키즘은 21세기의 지평을 여는 시대적 좌표가 될 수 있다는 것이다.

이처럼 아나키즘은 反강권국가적, 지역공동체주의적(communitarianism)자치사회를 추구한다. 이런 점에서 국가권력의 철저한 분권화와 시민이 권력이 주체가 되는 자치사회의 실현이 아나키스트의 목표이다. 그렇기 때문에 이들에게 있어서 국가권력이 작은 단위의 시민(주민)들에게 되돌려지는 市民權力的 시대를 견인해내는 일은 무엇보다도 중요하다. 특히 이들에게 중요한 것은 국가가 자신과 인류의 삶을 보장해줄 것이라는 기대를 버리고,시민이 스스로 자유롭게 연합(free association)하여 자신의 삶의 문제를 해결해 나가는 自主人으로 사는 것이다.

이렇게 볼 때 아나키스트들이 꿈꾸는 사회를 압축적으로 표현하면 소규모의 자발적, 자치적,협동적 지역공동체들이 자유롭게 연합하는 그러한 사회라고 할 수 있다. 그러면 앞에서 언급한 마을권 중심의 주민참여적인 제주개발모형과 아나키스운동이 공유하는 점은 무엇인가. 그것은 다름아닌 공동체적 지향성이다. 공동체적 지향성은 사회체제의

38) 이에 대해서는 방영준, 아나키즘의 이데올로기적 특징에 관한 연구, 아나키즘연구, 자유사회운동연구회,1995.;김성국, 아나키즘과 시민운동, 한국아나키즘운동의 체계과 21세기 전망,광복 50주년 기념 한국자유사회운동 국제학술회의(1995년 8월 10일, 우당기념관 대강당)논문집, pp18-23, 1995 참조.

위기, 성장과 발전에 사로잡힌 가치관의 붕괴, 인간주의 패러다임이 무너지고 있는 오늘날 새로운 시민사회를 추구하는 새로운 운동의 이념적 주제가 되고 있다. 또 이러한 흐름은 당위적인 요청이기도 하다. 이런 점에서 아나키즘은 제주개발모형 모색에 시사하는 바가 매우 크다. 이제 공동체적 지향성을 제주개발에 어떻게 담아낼 수 있느냐를 주민운동의 화두로 설정해야 한다. 이 글은 그 해답을 마을권 중심의 지역자치운동에서 찾아야 된다고 강변한다. 지역자치운동을 통해서만이 제주개발에 있어서 계획과 시장을 조화시켜나갈 수 있다고 생각한다. 이런 점에서 우리나라에서 현재 진전되고 있는 지방자치가 국가권력의 단순한 지역분산 차원을 넘어서 시민이 권력의 주체(자주인)가 되는 그러한 지역공동체 운동으로 거듭 태어나야만 하는 소리가 여기에 있다.

한국에서의 지역공동체운동은 과거 일제시대 때 아나키스트들을 중심으로 왕성하게 전개되었다. 아니 벌써 그 이전에 우리겨레는 그런 전통을 갖고 있다. 두레, 계, 향약 등이 그것이다. 다행스럽게도, 아직은 성공의 가능성은 희박하지만, 최근 생명공동체 운동을 비롯한 각종의 협동조합적 공동체운동이 다양한 형태로 시도되고 있다. 요사이 지역개발과 관련하여 주목되는 것은 강원도 태백주민 2천1백16명이 주주로 참여(14억원 모금)해서 새운 시민기업인 '태백하이랜드(주)'다. 이 시민기업의 설립에는 폐광으로 버려진 땅을 '내 손으로 내 고장을 살려보자'는 태백주민들의 절망과 희망이 담겨져 있다. 이런 식의 지역개발모형은 여타 지역에서도 많이 시도되고 있다.

역사적으로 볼 때 제주도의 경우, 지역자치운동은 다른 지역보다 매우 강하였다. 제주주민은 옛날부터 상부상조정신이 강해서 공동의 삶에 익숙한 생활을 했다. 서로 힘을 합쳐 어려움을 이겨내고 삶을 일으켰다. 제주도에는 다른 지역보다 수눌음, 품앗이 등이 두드러졌다. 돌과 바람과 파도 속에서 三災와 三루를 극복하고 생활을 일군 에너지가 상부상조였다. 요즘말로는 협동이고 협업이다.

이러한 현상은 탐라국이 소멸 이후, 중앙집권화에 편입되는 과정에서 중앙과 지방의 대결이라는 양상으로 더욱 강화되어 나간 것으로 여겨진다. 공동체 의식의 강화는 개인적인 차원에서 극복하기 어려운 점을 공동으로 대처함으로써 삶을 유지해나가기 위한 현명한 방편이기도 하였다.³⁹

소설가 현기영은 대표작인 <바람타는 섬>에서 작중인물의 입을 빌어 제주인은 옛날부터 개인적인 삶보다 다른 사람과 더불어 사는 공동체의 삶에 익숙했다고 다음과 같

이 기술하고 있다.

“우리 고장사람들은 멀리 옛날부터 상부상조의 공동체 생활에 익숙해 왔지 않았다. 계급문제가 별로 없는 평등한 공동체. 자연과 인간이 일체감을 이뤄 존재하는 원초적 삶이었지. 반농반어의 해촌과 반농반목의 농촌. 농촌에는 마을공동목장, 해촌에는 마을 공동어장,거이 모든 일을 계조직을 통한 수눌음(상부상조)으로 처리 하고 있지 않은가. 멸치잡이 그물처럼 큰 그물을 공동관리하는 그물계, 방목하는 마소를 돌보는 목장계, 여러 가구가 공동경작하는 소위 契田이라고 불리는 목장밭, 관혼상제를 위한 장막계, 백미계, 상여계 등등. 이렇게 여러 가구가 모여 한 마을을 구성하고,여러 마을이 연합하여 제주섬 공동체를 형성하고 있는 거지”(현기영, 바람타는 섬, p. 144)

제주개발에 있어서 주민참여문제는 이렇게 제주인의 의식속에 역사적으로 강하게 자리잡은 공동체적 전통인 두레와 수눌음, 좀더 현실적인 용어로는 협업방식에서 그 해법을 찾을 수밖에 없다. 역사적인 지평에서 보면 제주의 공동체 의식은 혈연보다 마을 중심으로 형성되었다. 따라서 이러한 전통을 제주개발과 접목시켜야 한다. 즉 마을圈 중심으로 지역주민의 작은 힘들을 모아야 한다. 이것이 제주민의 주민참여이며 주체개발이다. 또한 개발이익을 内部化할 수 있는 대안이기도 하다.

더우기 이같은 공동체운동이 제주의 관광과 농업문제 그리고 땅과 환경문제 등의 해결에까지 창조적으로 적용·발전시킬 수 있다면 제주의 미래는 절망으로부터 가능성의 출구를 발견할 수 있을 것이다. 이러한 작업은 절대로 불가능한 것을 요구하는 (demanding impossible) 것이 아니다. 제주민의 생각과 행동양식을 고치면 얼마든지 가능한 일이다. 희망의 철학을 가지는 것이 중요하다. 지금 시대야말로 제주개발에 있어서 '상상력의 혁명'이 요구되고 있는 시대이다. 제주개발은 반듯이 거시적인 시각에서 접근되어야 하고 그 과정에 있어서 제주인의 참여가 반듯이 보장되어야 한다. 그것이 歷史를 생각하는 제주개발이다.

-끝-

39)김동진, 濟大新聞, 1997년 1월 10일, 3면.