

# 제주지역 주민들의 開發事業 參與를 위한 組織模型에 관한 연구 — 협동조합방식을 중심으로 —

高 忠 錫\*

目 次

- I. 住民參與에 관한 몇가지 이론적 관점
- II. 제주지역 주민들의 開發事業 參與組織模型 모색을 위한 基礎的 論議
- III. 제주지역 주민들의 개발사업 참여를 위한 適合性있는 組織模型

## I. 住民參與에 관한 몇가지 이론적 관점

오늘날처럼 參與의 가치가 이론적으로나 실천적으로나 새롭게 인식되고 조명되었던 적은 없었다. 어떤 이는 참여를 민주주의와 동의어로 이해하고 그것이 지니는 실천적 진리를 강조한다.<sup>1)</sup> 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.<sup>2)</sup>

그런데 오늘날 代議制가 국민의 대표기관으로서의 기능을 다하지 못하므로서 민주적 엘리트즘의 神話는 많이 퇴색되었다. 이러한 현상은 지방정치에도 그대로 나타난다. 민주정치가 선진화됐다는 서유럽의 모든 나라에서조차도 지역주민들이 지역개발과 지역문제 해결을 위해 대의제 기관인 지방의회보다는 이해당사자인 주민자신이 직접 참여하는 문제에 관심을 기울이고 있다. 이와같이 새로운 사회운동은 오늘날 代議制 민주주의를 넘어서 參

\* 行政學科 敎授(行政學博士), 濟州國際協議會 運營理事, 經濟正義實踐市民聯合 濟州支會會長

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. 285-295 참조

與 民主主義<sup>3)</sup>를 지향하고 있다. 이러한 경향은 특히 전세계적으로는 1990년대에 들어서면서 사회주의 국가가 해체되고 마르크스주의에 기반한 사회운동이 영향력을 상실하면서 더욱 뚜렷해지고 있으며 그것에 대한 논의가 새롭게 활성화되고 있다. 우리나라의 경우도 최근에 들어서 사회운동의 고전적 주제였던 민족과 계급보다 그 동안 마르크스주의적인 이론들에 의해 충분한 주목을 받지 못했던 환경 문제·성차별·지역문제·소비자문제 등이 중요한 사회운동의 이슈로 등장하였고 이러한 문제들은 민주주의적 참여와 토론을 바탕으로 해서 해결해나가야만 한다는 생각이 무게를 더해가고 있다. 이처럼 非제도적인 폭력에 의한 정치권력의 장악을 목표로 했던 사회운동 노선이 후퇴한 자리에는 선거로 상징되는 민주적엘리트주의를 넘어서 자신의 운명과 관련된 모든 결정에 스스로 관심을 가지고 관여해야 한다는 참여민주주의의 가치가 새롭게 자리잡아 가고 있는 것이다. 참여하려는 욕구와 참여할 수 있는 능력의 제고가 오늘날같이 절실하게 요구되는 시대도 없을 것이다.<sup>4)</sup>

이제 인식의 지평을 제주도로 좁혀 보면 참여 민주주의 차원에서 볼 때 주민들이 제주도 개발과정에 어떻게 참여를 일구어 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 주민참여의 내용은 計劃樹立 과정에의 참여, 집행과정에의 참여, 權益配分의 참여, 評價에 참여 등 네가지로 구분할 수 있다.<sup>5)</sup> 開發年代부터 지금까지 제주도에 있어서 일어났던 주민운동사례들을 보면 대체로 개발계획수립 과정에의 참여를 위한 지역운동이 주류를 이루었다. 이의 대표적인 사례로서는 90년부터 2년간 한 젊은이를 焚身에 이르게 할 정도로 巨道的으로 일어났던 제주도개발특별법제정 반대운동을 들 수 있다. 5共 말기의 송악산 군사기지화 철폐운동이나 최근의 특별법에 의한 종합계획수립을 둘러싼 주민운동 등도 같은 범주 속에 속한다. 근래에 간헐적으로 일어나는 골프장설치 반대운동은 계획집행과정에서의 참여운동이며 탐동공유수면매립을 둘러싼 개발이익환수운동은 권익배분에의 참여운동이라고 할 수 있다. 앞으로도 지역개발을 위한 주민운동은 계기화 될 것이고 그 내용도 다양화 될 것이다. 그러나 주민참여 내용에 있어서 가장 중요한 것은 제주도개발계획 집행과정에서 事業主體로서의 지역주민 참여를 構造化시키는 문제이다. 왜냐하면 개발계획이 全的으로 지역주민

3) 존 네이스비트도 현대사회의 큰 흐름들(Megatrends)중의 하나는 대의 민주주의에서 참여민주주의로 그 중요성이 이동되고 있다고 말하고 있다. 존 네이스비트(서문호 옮김), 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 University Press, 1977), part V참조.

4) 정수복, 새로운 사회운동과 참여 민주주의, 文學과 知性社, 1993, 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.

참여하에 成案되었다 하더라도 계획의 집행과정에서 주민이 사업주체로서 참여 하지 못한다면 그 계획은 주민주체적인 참여개발을 담보 할 수 없는 것은 뻔한 일이기 때문이다. 따라서 어떻게 개발사업자로서의 주민들의 참여욕구를 조직화하고 참여할 수 있는 능력을 제고시키느냐 하는 것이 제주도개발에 있어서 주민의 참여 성공여부를 결정해주는 주요 요인이다.

本 연구는 제주도개발사업에 사업주체로서의 지역주민의 참여를 담보할 수 있는 適實性 있는 組織模型을 개발하려는데 그 목적이 있다. 따라서 이를 위해서는 기초적 논의가 선행적으로 이루어져야 하는데 그것은 대체로 다음과 같은 세가지 방향에서 논의의 가닥을 잡아 볼 수 있다.

첫번째의 논의 방향은 比較歷史的인 接近이다.<sup>6)</sup> 이 방법은 제주도가 본격적으로 개발되기 시작하던 60년대 후반부터 현재까지 제주도개발의 두드러진 性格이 무엇인가를 분석해 보는 작업이다. 이 분석결과를 근간으로 해서 제주도개발과정에서 주민참여가 효율적으로 이루어지지 못하였던 원인을 냉정하게 따져 보는 일이다. 그간 이런 측면에서의 연구결과는 소박하게나마 많이 축적되었다고 할 수 있다. 다만 아쉬운 것이 있다면 이런 연구들은 주민참여의 실패 원인을 内部(주민 자신) 보다는 주로 外部(중앙정부, 지역의자본, 道행정 당국 등)에 초점을 맞추므로서 주민들 자신의 어떠한 문제가 그들의 개발사업 참여를 한계지었는가에 대한 논의를 소홀히 했다고 할 수 있다. 따라서 이 문제에 대한 조명은 주민참여를 위한 組織模型의 개발에 하나의 단초를 마련해 줄 것이다.

두번째의 논의 방향은 지금 제주도가 濟州道開發特別法(이하 特別法)에 근거해서 成案中에 있는 제주도종합개발계획(이하 새 종합개발계획안 또는 새 계획안)案에 나타난 지역주민참여 방안들을 냉정하게 분석해 보는 것이다. 이 새 종합계획안은 현재 주민 공람이 끝난 상태에 있고 6월 末까지 道の회의 同意와 대통령의 결재를 마치면 앞으로 2001년까지 제주도의 운명을 강제하는 제주도종합개발계획으로 확정되게 되는 것이다. 따라서 여기에 제시되고 있는 주민들의 개발사업참여 방안들을 종합적으로 분석하고 진단하는 일이야말로 적합성있는 주민참여 조직모형 개발을 위해 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

세번째의 논의의 방향은 橫文化的인 接近(cross-cultural approach)이다.<sup>7)</sup> 이 방법

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

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 나을 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.

은 文化圈이 상이한 나라들에서 이루어지고 있는 주민참여제도의 비교연구를 통해서 고찰해 보는 것으로서 지금까지 제주도개발연구에서 가장 소홀히 해왔던 분야이다. 이 연구대상은 스페인의 몬드라곤 협동조합운동에서부터 제주도와 비슷한 사회·경제적, 지리적 조건을 가지고 있는 외국의 여러 도서지역까지를 포함하여 이 지역에서 벌어지고 있는 주민들의 지역개발사업참여 사례들을 비교분석하는 것이다. 여기에서 주목해야 할 점은 이들 지역의 주민참여모형을 역사적, 사회적 상황과 경제적 조건이 다른 제주지역에 적용하는데 있어서 親和力 있는 부분과 그렇지 않은 부분이 무엇인가를 객관적으로 검증해보는 일이다. 이 비교연구 결과는 주민참여 모형개발을 위한 유익한 단서를 제공해 줄 수 있을 것이다.

## II. 제주지역 주민들의 開發事業 參與組織模型 모색을 위한 基礎的 論議.

제주지역 주민들이 개발사업 참여를 위한 適實性 있는 조직모형을 개발하기 위한 그 선행연구로서 앞에서 말한 세가지 방향, 즉, 첫째, 과거 제주도개발의 性格과 주민참여 문제, 둘째, 새 종합계획案에 나타난 주민참여 방안들의 문제점, 셋째, 外國의 주민참여 모형 중에서 스페인 몬드라곤 협동조합운동이 제주도개발에 시사하는 점을 중심으로 그 기초적 논의가 이루어져야 할 것이다. 이러한 기초적 논의는 제주도 실정에 맞는 自我準據的인 주민참여를 위한 조직모형 설계작업에 하나의 타산지석으로 작용하게 될 것이다.

### 1) 과거 제주도개발의 性格과 제주도개발사업에 대한 주민참여의 문제.

흔히들 지역개발의 성격을 이론적으로 논의할 때 그것은 크게 內發的 模型과 外發的 模型으로 분류하여 論한다.<sup>8)</sup> 이 두 모형의 분류방법은 다양하지만 3가지 변수를 기준으로 삼아 논의를 할 수 있다. 첫번째는 지방정부가 自主性을 가지고 주민참여하에 지역개발계획을 수립했느냐 그렇지 않으면 중앙정부가 그것을 주도했느냐 하는 것이다. 두번째는 지역개발의 주도세력이 內生勢力(지방정부, 지역기업, 지역주민등)이나 혹은 外生勢力(중

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.

양정부, 지역의 기업, 外地人 등) 이나 하는 구분이다. 세번째는 지역개발이익이 지역주민과 지역에 골고루 확산되어 주민생활향상에 기여했느냐 그렇지 않으면 지역 外로 유출되어 특정기업이나 특정집단 또는 특정인에게 귀속되었느냐 하는 점이다.<sup>9)</sup>

그런데 이 문제와 관련하여 두 가지 반드시 짚고 넘어 가야 할 것이 있다. 첫째, 내발적 개발이나, 외발적 개발이나 하는 것은 어디까지나 理想型的인 분류이기 때문에 可觀的으로 나타나는 지역개발의 내용은 理想型으로 설정된 내발적 모형이나 외발적 모형에 어느 정도 近接해 있느냐 하는 것만 의미가 있다. 현실적으로는 완전한 내발적 개발도 완전한 외발적 개발도 존재하지 않는다. 現狀的으로 볼 수 있는 지역개발의 특징은 엄격하게는 내발적 모형과 외발적 모형을 兩 극단으로 하는 연속線上的의 어느 한 지점에 위치 한다고 할 수 있다. 둘째, 앞에서 말한 3가지 변수 中에서 開發主體가 어떤 세력이나 하는 것이 바로 내발적 개발이나 외발적 개발이나를 결정해주는 가장 중요한 變數라는 사실이다. 아무리 지방정부나 지역주민에게 計劃高權이 부여되었다고 하더라도 그것이 곧 계획집행상의 개발사업에 대한 주민참여를 담보해 주는 것은 아니기 때문이다. 또 국가內에서의 개발이익의 域外 유출도 자본과 사람이 국경을 자유롭게 왕래하는 오늘날과 같은 국제화시대에 제도적으로 제한하는 것은 名分上의 많은 어려움이 뒤따른다. 따라서 주민 주체적 개발은 주민들이 계획수립과 참여와 권익배분의 참여단계를 뛰어 넘어서 사업주체로서 개발사업에 참여할 때만이 주민참여의 확실한 據點을 확보하였다고 할 수 있는 것이다.

따라서 이 글에서는 개발주체가 어떤 세력이나 하는 것에 초점을 맞추어 제주도개발의 성격을 究明해 보기로 하겠다. 比較歷史的인 관점에서 제주도가 본격적으로 개발되기 시작하던 60년대 후반부터 90년대 초반까지의 제주도개발과정을 돌아 볼 때 개발사업의 주체는 외지자본이었다. 특히, 이러한 현상은 大型 개발사업들에 있어서는 두드러졌다. 이같은 경향은 제주도개발방식의 주요특징인 거점개발과 국제관광지향적인 개발과 깊은 관련이 있다. 즉, 과거 제주도종합개발계획은 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<sup>10)</sup>을 택하였다. 또 1970년대 이후 제주도개발은 국제

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

관광이 가져다 주는 국민경제적 이익을 강하게 의식하여 국민관광 차원의 개발보다는 대규모 시설투자를 필요로 하는 국제관광지로 조성하는데 그 개발의 방향을 두었다.<sup>11)</sup>

이러한 大規模 集中開發下에서는 자본이 영세한 지역주민이 개발사업에 참여할 수 있는 기회는 거의 봉쇄되었고 外地大자본에 의한 개발만이 주종을 이루었다. 당연한 결과로 투자의 과실인 소득도 지역외로 유출되었다. 조금은 과장된 표현이기는 하지만 제주도는 從屬理論<sup>12)</sup>에서 말하는 외지자본의 內國植民地라고 할 정도로 개발의 주체는 외지자본이었고 지역주민은 개발의 객체였다고 할 수 있다. 이러한 사실을 말해주는 상징적인 단서들은 토지와 생산구조 소유자 현황에서 잘 나타나고 있다. 얼마 전에 범도민회의 보고서<sup>13)</sup>에 의하면 지구마다 약간의 차이는 있지만 새 종합계획안에 나타난 개발예정지구내의 상당한 면적이 외지인 소유라는 것이다. 제주도의 개발은 일단은 토지를 근간으로 한 개발이기 때문에 개발계획상 개발예정지구내의 토지를 누가 얼마나 많이 소유하고 있는나 하는 것은 개발의 성격을 결정해주는 중요한 要因들 중의 하나이다. 이같은 현상은 大型의 생산구조 소유자현황에서도 잘 나타나고 있는데<sup>14)</sup> 제주도내 所在한 1급이상 관광호텔과 大型관광산업체가 외생 세력에 의해서 거의 독점되거나 종속화 되어 있다. 이처럼 제주도개발과정은 자본주의적 운동법칙이 철저하게 관철되어 왔다고 보아도 무리는 아닐 것이다. 따라서 그 간의 제주도개발의 定型化된 틀(방식)은 개발사업에 대한 지역주민의 참여가 차단된 외발적 개발의 성격을 일관되게 띄어 왔다고 할 수 있다.

그러면 이와 같이 제주도개발사업에 대한 주민참여의 失敗가 繼起化된 원인은 무엇인가. 그 원인에 대해서는 여러가지 각도에서 접근이 가능하다. 즉, 개발사업을 운영할만 경영능력이 지역주민에게는 모자란 점, 참여기회가 주민에게 주어지지 못한 점, 주민의사를 반영하여 대표할 단체가 없는 점, 투자전망이 불투명해서 지역주민이 참여를 유보하고 있는 점을 지적할 수 있지만 이것들 보다도 가장 근본적인 원인은 거대한 외지자본에 대항할

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

12) C. Furtado, Development and Underdevelopment (Berkeley: University of California Press, 1964), p.138.; Clyde Weaver, Regional Development and Local Community: Planning, Politics 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) 범도민회, 도민의 함성, 1993.12., pp.123-212.

14) 제주상공회의소, 제주경제현황, 1989.

수 있는 지역자본이 형성될 수 없었기 때문이다. 자본주의사회에서 지역주민들이 資本이 부족하면 일차적으로 그들은 사업주체가 될 수 없는 것은 뻔한 이치이다. 어디까지나 지역 개발에 있어서 內發力은 자본력에 나온다는 사실을 받아 들이고 싶지 않아도 수용 할 수 밖에 없는 명제이다. 최근 중문관광단지 동부지구개발과 관련된 하나의 사례를 통하여 지역주민들의 주체적 참여 전망에 대하여 절망하게 한다. 전액 정부출연기관인 관광개발공사는 주민들의 門前玉鬚을 헐 값으로 수용해서 개발한 중문관광단지 동부지구내 상업지역의 분양에 지역주민 투자 및 참여를 우선 개방해 놓고 있다. 그러나 교묘하게도 분양대상 땅을 한꺼번에 전체를 분양하고 있어서 자본이 영세한 지역주민들에게는 그것이 그림의 떡일 수 밖에 없다. 개발사업자의 收益추구 우선 원리가 철저하게 관통하고 있는 이러한 분양방침은 개발의 能率性만을 重視한 것이지 개발사업에 대한 주민들의 참여를 어떻게 일구어 낼 것인가 하는 民主性의 문제는 전혀 도외시 한 것이다. 관광공사측이 진정으로 자본이 빈약한 지역주민들의 참여를 유도하려고 했다면 전체 상업지구 中 일부분을 지역주민들에게 장기분할상환(약 20년 정도) 등의 여러 방법으로 분양할 수도 있었다.

이상의 논의가 시사하는 바는 지역주민들의 有意性있는 자본형성이 전제되지 않고서는 제주도개발사업에 대한 주민참여란 한낱 정치적 수사에 불과하다는 사실이다. 따라서 그동안 계기화되어 왔던 제주도개발의 外發性을 극복하고 지역주민들이 주체적으로 개발사업에 참여하기 위해서는 그 방법론의 단초를 우선은 주민들의 자본형성능력에서 찾아야 하겠다. 지역주민들이 개발자본을 어떻게 형성하느냐 하는 것이 주민주체적 제주도개발을 위해서는 가장 중요한 과제이다.

## 2) 새 종합개발계획案에 나타난 주민참여 組織模型의 問題點<sup>15)</sup>

前述한 바와 같이 지금 濟州道는 특별법에 근거한 새 종합개발계획案을 성안中에 있다. 이것은 늦어도 6月 末까지 확정될 전망이다. 이 計劃案에는 지역주민들이 개발사업에 참여할 수 있는 方案들이 다각도로 궁리되고 검토되고 있다. 여기에서 막연하게 제시되고 있는 주민참여를 위한 조직모형은 크게 세가지로 압축된다. 즉, 第3세타·借地型開發·

15) 이하의 내용은 濟州道가 成案의 마지막 단계에 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.

經營參與型이 그것이다. 그러나 이 조직모형들이 개발사업에 대한 지역주민들의 참여를 진정으로 일구어 낼 수 있을지는 강한 의문이 간다. 이제 이 조직모형들의 문제점을 간단히 기술해 보면 다음과 같다.

### 가. 제3섹타의 문제점

제3섹타의 개념에 대해서는 論者에 따라 다르게 정의될 수 있지만 일반적으로 公共部門과 民間部門이 共同으로 出資해서 경영하는 형태의 지방기업이라고 정의를 내릴 수 있다. 여기에서 공공부분은 지방자치단체와 公共機關이 포함되며 민간부분에는 지역주민과 민간기업이 포함된다. 따라서 제3섹타는 순수하게 이윤동기만을 지향하였던 종래의 민간기업도 아니고 그렇다고 公益의인 측면에만 치우쳤던 행정주체도 아닌 새로운 조직형태라고 할 수 있다.

이론적으로 본다면 제3섹타는 민간부분의 長點인 경영성을 통해서 공공부분의 長點인 공익성을 실현하리는데 그 설립목적이 있다고 할 수 있다.<sup>16)</sup> 그러므로 제3섹타는 地方自治團體(공공부분)와 지역의 주민과 기업(민간기업)이 공동출자하여 公共性있고 採算性있는 사업을 실시하기 위해서 설립되는 개발조직형태(기업)라고 할 수 있다.<sup>17)</sup>

새 종합개발계획案은 제주도개발사업에 대한 지역주민 참여를 담보해 줄 수 있는 조직모형으로 제3섹타를 제시하고 있다.<sup>18)</sup> 여기서는 지방자치단체와 지역주민 자신이 가지고 있는 金錢이나 土地를 民間大企業과 共同出資해서 기업을 설립하고 이 기업으로 하여금 개발사업을 추진하도록 하는 조직방식을 取하고 있다.

同 計劃案은 大型 여행사, 관광항공사업, 골프장운영 및 증문골프장 매수, 공유수면매립, 지하상가조성, 관광선박, 마을단위 특1등급호텔, 마리나스포츠 단지, 해수욕장 등의 엄청난 천문학적인 돈이 들어가는 대단위 개발사업에 제3섹타를 주민참여방안으로 도입 사업을 추진해야 한다는 방안을 제시하고 있다.

그러나 이러한 제3섹타 개발구상은 다음과 같은 이유 때문에 제주도개발사업에 대한 주

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

17) David Heald, "The Relevance of Privatization to Developing Economics", Public Administration and Development, Vol. 10, 1990, p. 30.

18) 濟州道, 전계서, pp. 626-632.



민들의 주체적 참여를 일구어 낼 수 없을 것 같다. 첫째, 이러한 처방은 民官의 투자여력을 전혀 감안하지 않고 있기 때문에 실현 가능성이 희박하다. 제3섹타는 民官공동출자사업이기 때문에 민관이 일정지분씩을 출자, 사업을 추진해야 하는데 현재 지방재정자립도가 50%를 약간 상회하고 있는 제주지역 지방자치단체의 재원구조로는 대단위사업은 커녕 소규모사업에도 자본을 출자하기가 사실상 어렵다. 그리고 이러한 사정은 자본의 규모가 영세하여 대단위사업에 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 경험해 왔기 때문에 兩者가 合作사업에 대한 세련된 노하우를 축적시킬 기회를 갖지 못하였다. 이런 사정 때문에 제3섹타는 아직은 다른 방식에 比해서 경쟁력과 생산효율성이 떨어질 수 밖에 없다. 셋째, 이 방식이 제대로 운영되려면 公社法처럼 법과 제도의 公的 장치와 이에 근거한 세제감면 등의 혜택이나 손실에 따른 보전 등의 뒷받침이 있어야 하는데 그러한 제도적 지원체계는 없고 단지 商·民法 등, 私法에 따라 사업을 하게 되어있다. 다섯째, 사업운영결과 결손이 나거나 파산하게 되면 관의 국공유지나 주민의 투자분이라고 해서 경영상의 책임을 면할 수가 없기 때문에 자칫하다가 國公有地와 주민토지만 잃어 버리게 된다. 이러한 경우를 최근에 파산된 표선 민속촌에서 생생히 보고 있는데 南郡이 환매권을 성공적으로 행사할 수 있을지는 두고봐야 할 것이다. 여섯째, 설사 사업이 잘 된다고 하더라도 增資를 하는 과정에서 관이나 주민은 영세주주로 전락하여 대자본에 흡수되어 버릴 수 있기 때문이다. 일곱째, 국가나 지방자치단체가 미래의 公益的 需要에 대비하기 위해서라도 國·公有地를 많이 확보하고 있어야 하는데 지난 권위주의 정치시대에 국가나 지방자치단체는 국·공유지의 상당한 면적을 利權의 대상으로 특정사업자에게 염가로 매각하거나 무상으로 불하하였다. 이러한 현상은 제주도의 경우에도 마찬가지이다. 따라서 앞으로는 설사 民·官合作事業의 전망이 밝아도 국·공유지를 출자해서 하는 사업은 가능한 한 삼가하는 것이 시대정신이다.

새 종합계획안 立案당국자들은 제3섹타가 선진국에서 주민참여방안으로 많이 활용되고 있는 조직방식이라는 점을 자주 상기시켜 왔다. 그러나 선진국형 제3섹타 中에서도 歐美型과 日本型은 엄연히 다르기 때문에 제주도개발사업에 적용하려는 조직모형이 구미형인지

일본형인지를 분명히 구별해서 이야기하여야 할 것이다. 兩者의 차이점<sup>19)</sup>은 다음과 같다. 첫째, 제3섹타 도입동기부터 다르다. 구미의 경우는 公共部分이 다양한 公的 서비스를 능률적으로 제공하기 위한 수단으로 도입되었기 때문에 어디까지나 公共性이 증시된다. 이에 反하여 일본의 경우는 민간 대기업이 公的 규제를 완화시키거나 회피하기 위한 방패막이로 제3섹타가 이용되고 있어 공공성보다는 출자하는 기업의 營利性이 절대적으로 重視되고 있다. 둘째, 구미에서는 지방자치단체가 제3섹타 사업의 전과정을 주도할 뿐만 아니라 지방자치단체가 사업에 참여하는 민간기업에 대해서도 엄격한 자격제한과 심사를 거치도록 하고 있다. 일본의 경우는 지방자치단체가 25%이상을 출자한 것을 제3섹타로 규정하고 있으며 민간기업 주도로 제3섹타 사업이 운영된다. 셋째, 구미의 경우는 역사적으로 非營利부분이 잘 발달되어 있기 때문에 지방자치단체가 이들과 제휴하여 공공의 문제를 잘 해결해 왔던 전통을 가지고 있다. 이러한 전통때문에 이들 나라에서는 제3섹타가 주민참여를 위한 조직방식으로 뿌리 내릴 수 있었다. 그러나 일본의 경우는 비영리부분이 아직도 구미에서 보는 것처럼 사회적 지위가 확립되지 못했기 때문에 지방자치단체의 합작대상으로서 민간기업이 독점대상이 되고 있다. 제3섹타에 대한 일본내의 비판으로서 지방자치단체가 대기업의 私的 독점에 봉사하고 있다는 것이고 보면 일본형의 제3섹타는 주민참여의 조직모형과는 거리가 먼 것이라고 볼 수 있다.

이렇게 볼 때 구미형의 제3섹타는 주민참여를 위한 수단으로 활용되고 있는데 반하여 일본형의 제3섹타는 지역개발사업에 대한 민자유치(재원확보) 방안으로 이용되고 있다고 할 수 있다. 우리나라의 경우, 아직은 歐美식의 공공주도형의 제3섹타운영이 성공할 수 있는 문화 역사적 토양이 형성되어 있지 못하였기 때문에 주민참여방안으로서 제3섹타를 제주도개발사업에 적용하겠다는 논리는 실현 가능성이 희박한 이야기이다. 그러므로 제주도 개발사업에 제3섹타를 도입하겠다는 것은 일본식의 제3섹타를 전제한 것이라고 할 수 있다. 즉, 제주도는 민간대자본가가 용이하게 지역개발사업에 진출할 수 있도록 제도와 認·許可상의 많은 제약을 풀어 주고 대신에 민간대자본가는 제주도의 대규모 관광지개발 사업에 소요되는 막대한 투자자원을 조달하는 형태로 제3섹타를 운영한다는 것이 새 종합계획안 입안당국자들의 숨은 의도라고 할 수 있다. 간단히 말하면 새 계획안에는 개발 제한

19) 宮本憲一/自治問題研究所, 第三セクター研究會 編, 現代の地方自治と公私混合體 (第三セクター), 1992, pp. 290-292.

확보수단으로서 제3섹타개발이 구상되었다고 할 수 있다. 따라서 새 계획안대로 될 경우 제3섹타는 제주도개발사업에 대한 주민참여는 보다는 외생세력에 의한 利權의 독점과 이들에 의한 제주도개발을 명분화 시켜주는 구실로 전략할 것이다.

제주도의 경우 주민참여방안으로서의 제3섹타는 이미 오래 전에 검증이 끝난 개발방식이다. 道·市郡과 민간이 공동출자해서 운영되던 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 빠져 있다. 이와 유사한 것으로는 남제주군이 郡유지를 사업자에게 매각해주고 민속단지사업을 하도록 했으나 공매처분 당하는 表善민속촌의 경우도 상기해야 할 것이다. 그리고 한동안 행정지원을 전제로 추진되었던 차귀도지구 주민개발사업 역시 실패하였다.

그러나 현재 지방자치단체(북제주군)와 지역주민들 間에 公私 合作으로 이루어 지고 있는 橋來 농어촌 휴양단지 조성사업은 주민참여型 제3섹타로서 성공할 가능성이 높다. 이 모델의 장점은 지역주민들이 일정한 자본을 출자해서 법인을 설립 경영권을 확보하였고 북제주군은 농어촌발전특별법에 의거 17억여원을 들여 농어촌휴양단지에 필요한 기반시설 사업만을 맡아 추진하고 있는데 있다.<sup>20)</sup> 또한 민간대자본의 참여가 아직은 없다는 것도 이 모델의 장점이다. 따라서 이것은 다른 지역에서도 원용해 볼 수 있는 준거의 틀이 될 수 있을 것 같다. 이외에도 지금 市郡에서 관리하고 있는 유로관광지관리, 관광지유료주차장운영, 마을 관광지 매점사업, 자연환경보전관리 등의 사업과 같은 소규모의 公共서비스 부문에 제3섹타식 주민참여가 適合性을 가질 수 있는지 모르겠다.

제3섹타가 지역개발에 있어서 중요한 조직방식임에는 틀림없지만 만병통치의 처방전은 아니다. 어떤 성격의 제3섹타인가 하는 것이 지역개발사업에 있어서 더욱 중요한 것이다.

#### 나. 借地型開發의 문제점

새 종합계획안은 대규모 관광숙박업, 골프장, 위락시설, 전문종합휴양업 및 종합레저시설 등의 대규모 관광시설사업을 추진하는데 있어서 지역주민들은 부지를 제공하고 민간기업이 대자본을 투자하는 이른바 <지역주민 부지+대자본>合作方式<sup>21)</sup>을 주민참여조직모형

20) 이에 대한 자세한 내용은 濟民日報, 1994년 1월 1日字 참조

21) 濟州道, 전계서, p. 623.

으로 제시하고 있다. 이 모형은 토지를 소유한 상당수의 지역주민들이 自力으로 자금 및 기술을 동원하여 개발사업에 직접 참여할 수 있는 능력이 부족하기 때문에 지역주민들의 이러한 능력부족을 보완해준다는 의미에서 지역주민들이 관심을 가질만 하다.

개발사업자가 지역주민이 제공한 토지 위에 개발사업을 추진할 경우 개발사업자가 이용할 수 있는 法的 수단은 크게 들로 나눌 수 있는데 하나는 개발사업자가 物權的인 이용권을 취득하느냐 그렇지 않으면 債權的인 이용방법을 취하느냐 하는 것이다. 물권적인 방법에는 地上權과 傳賃權제도가 있고 채권적인 방법에는 質貸借에 의한 방법을 들 수 있다.

새 계획안은 물권적인 이용방법을 제시하고 있고 그 중에서도 地上權 제도(민법 제279-290조 참조)<sup>22)</sup>를 제안하고 있다. 즉, 이 계획안은 주민의 토지 또는 국·공유지를 매각하여 관광개발이 된 후에는 地價는 급등하여 지역주민들이 착취당한 감정을 갖게되는 것을 막기 위해 소유권은 지역주민 또는 지방자치단체(토지소유자)에게 유보되어 있으면서 토지를 사용하고자 하는 사람(개발사업자)에게는 일정기간동안 土地利用權을 부여하는 우리나라 민법에 규정되어 있는 지상권제도의 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. 따라서 지상권적인 이용방법을 借地型개발방식으로 도입할 경우 現行法상의 몇 가지 특징을 열거하면 다음과 같다. 첫째, 借地期間은 차지개발에 있어 가장 중요한 요소라고 할 수 있는데 현행 우리나라 法制上 지상권에 의한 차지의 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 최단존속기간을 지상권의 존속기간으로 하며 만일 約定時 위 기간보다 짧은 기간을 지상권의 존속기간으로 約定할 때에는 그 존속기간을 위의 최단기간까지 연장한다. 또한 개발사업자는 필요시 30년씩 지상권의 존속기간을 여러 차례 연장하는 更新청구권을 가질 수 있도록 되어 있다. 둘째, 地料의 문제인데 개발사업을 추진하기 위한 지상권설정에는 반드시 지료를 지급할 필요는 없으나 지료를 지급하는 것이 일반적 경향이다. 그러나 차지기간동안의

22) 상계서, p. 633.

사회경제적 여건의 변화에 따른 지료의 명확한 기준을 객관적으로 설정하기가 매우 힘들다. 새 종합계획안에는 토지소유자의 토지 투자후 개발·조성에 따른 토지소유자의 토지출자에 대한 평가액은 개발 후의 法定 감정 평가액의 30%까지 보장하도록 한다고 규정하고 있는데 이를 맥락적으로 이해할 때 地料의 성격으로 이해할 수도 있다. 셋째, 토지소유자와 개발사업자간의 권리 의무관계를 보면 개발물의 완성 前, 완성 후 처분 전, 처분 및 그 이후에 있어서 兩者 사이에 어떠한 법률관계가 형성되는가를 보자. ① 개발물의 완성 前까지의 경우에는 토지소유자는 약정한 借地계약의 내용에 따른 권리·의무인 등기신청에 협력하고 개발사업자가 토지를 개발할 수 있도록 토지를 제공해야 한다. ② 개발물의 완공 후 그 처분전까지는 사업자가 借地에 개발사업을 완료하여 그 개발물에 대하여 개발사업자 名義의 보존등기를 해야 한다. 이것은 개발자가 토지는 빌렸지만 개발물은 자기 소유이기 때문이다. ③ 개발물의 처분과 그 이후의 법률관계에 대해서는 먼저 개발자가 토지소유자로부터 借地하여 개발사업을 추진하였을 경우 토지는 차지권에 의하여 설정되어 있고 개발물은 개발자의 소유이므로 개발자는 개발물을 차지권과 함께 일체로 하여 양도하거나 임대할 수 있다. 차지권이 지상권일 때는 개발사업자가 토지소유자의 同意없이도 讓受人에게 지상권을 양도 또는 임대할 수 있다(민법 제282조 제306조). 이렇게 된 경우에도 토지소유자와 양수인간에는 차지권관계가 이루어진 것으로 간주되며 그것은 당초의 차지권설정계약의 내용에 따른다. 또 차지기간 중 차지권을 설정한 토지소유자가 변경되는 경우에도 그 차지권인 지상권에는 전혀 영향을 미치지 못한다. ④ 차지기간 만료시의 청산 관계를 살펴보면 차지기간이 일단 만료되면 借地期間 만료당시의 지상권자는 개발물을 철거하여 토지를 원상으로 회복시킨 후 토지소유자에게 반환하여야 한다.

그런데 지상권에 의한 借地型開發方式을 제주도개발사업에 도입할 경우 새 계획안 입안 당국자들의 설명처럼 지역주민들의 주체적 참여를 담아낼 수 있을런지는 강한 의문이 간다. 여기서 토지소유자(토지임대인-제주지역주민)의 입장에 한정해서 야기될 수 있는 문제점들을 보면 다음과 같다. 첫째, 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 언제든 급등할 수 있으며 이는 과거의 경험에 비추어 볼 때 항상 그렇게 되어 왔다. 이렇게 될 경우 지역주민 입장에서 보면 지가상승으로 인한 수익이 상대적으로 감소되는 것이기 때문에 차지형개발방식이 지역주민이나 지방자치단체에게 임

대로 인한 收益性을 보장해 주지 못한다. 새 計劃案은 토지소유자의 토지출자에 대한 평가액은 개발 후의 토지평가액의 30%까지 보장한다고 명시하고 있는데 이것은 개발 후 땅값이 3.3배가 뛰어야 개발이전의 法定 <鑑定토지평가액>으로 평가해 주겠다는 뜻이다. 농촌 임야의 감정가액이 현실거래가격의 半도 안되는 상황에서 중국적으로는 땅값이 7배는 올라야 그것이 現實價額으로 제대로 평가될 수 있는 것이며 개발 몇 년 후 땅값은 적어도 15배 정도 뛰어야 공동투자한 지역주민에게는 투자 당시 현실 거래가격의 겨우 두배로 평가 받을 수 있는 것이다. 더우기 그 평가액을 株式으로 할당하겠다는 것이고 보면 차지형개발방식이야말로 개발에 따른 토지상승분은 거의 다 外地대자본가에게 고스란히 바치겠다는 것으로서 영락없이 뱀이 개구리 잡아 먹는 꼴이라고 할 수 있다. 둘째, 지상권 설정기간이 종료되면 원칙적으로 토지는 토지소유자에게 반환되는 동시에 지상의 개발물은 토지임차인의 소유로 귀속되게 되어 있다. 그러나 앞에서 말한 바와같이 지상권의 존속기간은 콘크리트건물이나 樹木의 경우 법정기간이 최소한 30년이며 지상권자인 개발사업자는 필요시 다시 30년씩 존속기간을 여러번 연장할 수 있는 권리(更新請求權)를 행사할 수 있게 되어 있는 것이 통상적인 관례이다. 이렇게 실질적으로 死文化되어 있는 지상권제도하에서는 현물투자한 주민의 토지소유권은 최악의 경우 법원의 액수를 결정할 地料請求權으로 변질·전락할 가능성이 많다.

이렇게 볼 때 <지역주민 부지+대자본>합작방식에 의한 借地型開發도 제3섹타와 마찬가지로 주민참여를 위한 조직모형이라고 하기보다는 개발사업에 소요되는 막대한 財源을 대자본가들로부터 유치하기 위한 조직방식이다. 결국 이 방식대로 될 경우 지역주민이나 지방자치단체는 대자본의 개발사업을 위해 자신들의 토지만 바치는 결과가 되며 부지를 내놓은 지역주민들이나 지방자치단체는 기업경영圈의 주변부로 전락할 것은 뻔한 이치이다. 이 조직모형 역시 外生세력에 의한 대규모 관광시설개발의 名分用이라는 점에 주목해야 할 것이다. 누가 개발의 주체가 되느냐 하는 것은 중국적으로는 권력관계이기 때문에 지역주민과 자본투자자가 대등한 관계로 위치지워질 때만이 가능한 것이다.

#### 다. 經營參與型

경영참여형이란 개발사업지역에 토지를 소유하고 있는 지역주민이 개발사업체에 토지를 매각하는 대신에 開發事業體는 지역주민을 고용하여 경영에 참여시키므로써 지역주민의

소득 창출효과를 가져오게 하는 조직모형을 말한다. 이 모형은 두가지 유형으로 이야기할 수 있다.

첫번째 유형은 지역주민이 사업체경영에 참여하는 것이다. 이것은 주민이 경영의 어느 수준에 참여하느냐에 따라 社會技術的 參與와 政治的 參與로 나누어진다.<sup>23)</sup> 前者는 주로 생산과정의 집행과 연관되는 低位의 의사결정에 참여하는 것을 말하고 後者는 意思決定權限을 가지고 있는 경영진에의 참여를 말한다. 따라서 사회기술적 참여는 지역주민이 단순한 노동력을 제공함으로써 가능하고 정치적참여는 개발사업을 운영·관리하는데 필요한 전문지식이 있어야 현실적으로 성공할 수 있다. 지금까지 제주도개발의 양상을 보면 지역주민들의 경영참여는 사회기술적 참여에 한정해서 이루어졌다. 지역주민들에게는 개발사업을 운영·관리할 수 있을 정도의 전문적지식을 구비한 사람이 극소수이기 때문에 정치적 참여는 거의 이루어지지 않았다. 최근의 한 조사에 의하면 제주도에 所在한 대규모 관광사업체에 종사하는 管理者階層은 대부분 지역외의 사람이고 비관리계층 내지 단순노동을 요하는 부분에는 주로 지역주민이 취업하고 있으며 취업주민의 임금수준 및 처우 또한 뒤처지는 것으로 나타났다.<sup>24)</sup> 한국관광공사 지역개발본부에 따르면 지난 1월말 현재 제주도의 대표적인 관광단지인 中文관광단지내 11개 입주업체의 총고용인 數는 1천8백10명으로 이 가운데 72%인 1천2백96명이 현지주민인 것으로 집계되었다. 현지주민 고용율이 가장 높은 업체는 한국콘도로 총직원수 1백14명 가운데 94.7%인 1백8명을 현지주민으로 채용하고 있다. 또 해양수족관(로얄마린파크)도 66명을 현지주민으로 고용해 현지고용율이 94.2%에 이르고 있다. 이밖에 여미지 92%, 관광어촌(씨빌리지) 81%, 그린빌라 80%, 하나호텔 77%, 하얏트호텔 75%, 롯데상가 73%순 등으로 나타났다. 그러나 이처럼 中文관광단지 입주업체들의 현지주민고용율이 비교적 높게 나타나고 있음에도 불구하고 임금수준은 뒤떨어지고 있는 상태이다. 서귀포市가 지난 해 末 기준으로 조사한 단지내 입주업체의 고용실태를 보면 현지주민 근로자의 월평균 보수는 69만4천원으로 평균보수 88만8천원의 78%수준에 그치고 있다. 앞으로 UR이후 관광산업을 중심으로 한 제3차산업이 제주도산업구조에 있어서 절대적 비율을 차지할 것으로 예상되고 있지만 지역주민의 총체적인 개발능력 향상에는 많은 시간이 소요되기 때문에 지역주민의 정치적 참여의 전망은 당분간 매우 어둡다

23) Bengt Abrahmsson, Bureaucracy or Participation (Beverly Hills : Sage Publisher, 1977), pp.181-191.

24) 濟民日報, 1994년 2월24日字.

고 할 수 있다. 새 계획안에도 사업체 경영에의 참여를 제시하고 있지만 그것이 지역주민의 정치적 참여로까지 이어지지 않는다면 그러한 참여는 엄격한 의미에서의 경영참여라고는 할 수 없다. 그러므로 지역주민들의 개발능력 향상이 어느 때보다도 요구되는 시대이다.

두번째 유형은 토지소유 주민이 개발지역내에 계속 생활을 하면서 소득향상을 꾀할 수 있도록 소규모 사업체 經營權을 우선 부여하는 방식이다. 새 계획안은 관광개발지구안에 있는 토지소유자가 원할 경우 관광토산물 판매점과 농·축·수산물판매소, 간이휴게소 등을 운영할 수 있도록 하고 있는데 이런 방식에도<sup>25)</sup> 여러가지 문제점이 있다. 먼저 토지소유 주민에게 우선 부여하겠다는 각종 매점, 식당, 휴게소 등의 경영권이 과연 몇 개나 되며 숫적으로 많다고 하더라도 이것들을 분양받을 수 있는 재정능력이 지역주민에게 있느냐 하는 점이다. 그러므로 이런 방식이 성공을 거두려면 최근 중문관광단지 동부지구내 상업지역의 분양에서도 보는 바와 같이 지역주민들의 재정상의 취약점을 보완해 줄 수 있는 분양방법이 매우 중요한데 이에 대한 언급이 전혀 없다. 다음은 토지 일부를 제공하여 소액주주가 된 지역주민에게 경영에 대한 발언권을 대자본가가 자본의 속성상 어느 정도 허용할지도 의문이며 게다가 개발한 후 땅값 상승이나 바라고 사업을 시작한 이제까지의 많은 개발사업들이 빚더미에 올라 앉은 사례들을 보면 이익배당의 전망도 불투명하다. 어쨌든 소규모사업체 경영권을 지역주민에게 우선 분양하는 이 방식은 과거 중문관광단지개발에서 보는 바와 같은 주민 밀어내기식의 개발관행에서 봤을 때 그리 쉬운 일이 아니다.

### 3) 스페인 몬드라곤 협동조합운동<sup>26)</sup>이 시사하는 점

제주도개발사업들에 대한 지역주민들의 참여를 일구어 낼 수 있는 적합한 조직모형을 개발해내기 위해서는 횡문화적인 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 절맞는 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 우리에게 시사하는 바가 크다. 이 운동의 조직방식은 자본주의적 경제체제의 단점인 私的所有와 사회주의 경제체제의 단점인 비능률로 상징되는 國家的

25) 濟州道, 전개서, p. 623.

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



所有를 동시에 극복한 협동조합적인 생산과 분배방식으로 압축되며 사회주의 국가의 해체 이후 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 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 실업상태였고 그 중에서도 불완전 실업, 잠재실업을 뺀 완전한 실업은 0.6%에 불과하였다. 1981년도에는 몬드라곤 협동조합에 종사하는 人口數가 몬드라곤이 소재해있는 바스크지역 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 협동조합 중의 하나인 울고는 스페인 가전제품시장의 4분의 1을 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%으로 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 않으며 조합원은 자기가 회사의 주인이므로 임금노동자들 보다 더욱 열심히 일한다는 것이다. 기업전체에서 일하는 사람들을 통제하기 위한 조·반장을 둘 필요가 없기 때문에 통제비용이 거의 들지 않으며 노사간의 분류가 발생할 여지가 없어 생산이 중단되는 경우도 거의 있을 수 없다는 것이다.

### Ⅲ. 제주지역 주민들의 개발사업 참여를 위한 適合性있는 組織模型

이때까지 제주도개발사업에 대한 지역주민들의 참여를 담보할 수 있는 適實性있는 조직 모형이 어떤 것인가를 모색하기 위해서 그 기초적 논의를 해왔다. 여기에서 얻은 결론은 다음의 두 가지의 과제를 담아 낼 수 있는 조직모형이어야 한다는 점을 제시해주고 있다.

첫째, 지금까지의 제주도개발사업에 있어서 지역주민의 참여가 잘 이루어질 수 없었던 것은 주민들에게 개발사업에 참여할 수 있을 정도의 有意性있는 資本形成이 되어 있지 않았기 때문이다. 대자본과 경쟁할 수 있는 자본형성이 지역주민들에게 전제되지 않고서는 외생세력에 의한 제주도개발을 제한한다는 것은 어려운 일이다. 따라서 유의성있는 개발자본을 모으는데 적합한 조직모형이 무엇이나 하는 것이 하나의 과제로 제기된다.

둘째, 앞으로 2001년까지 제주도개발방향을 규정하게 될 새 종합개발계획案에서 제시되고 있는 주민참여를 위한 조직모형은 크게 3가지 유형, 즉, 제3섹타, 借地型開發, 經營參與型으로 요약될 수 있다. 그러나 계획안에 나타난 제3섹타나 차지형개발은 개발사업에 대한 주민참여用이 아니고 民資誘致用이라는 점에 주목해야 한다. 이 방식은 상당한 수준의 利權을 대자본가들에게 보장해주고 그 대신에 이들의 자본을 개발사업에 끌어드려서 외발적인 제주도개발을 계기화시키기 위한 名分用으로 제시된 것이기 때문에 제 3섹타와 차지형개발은 우리가 생각하는 주민참여를 위한 조직모형과는 거리가 먼 것이다. 또 의사 결정권한을 가지는 경영진에 참여할 수 있을 때만이 진정한 의미에서의 주민들의 경영참여라고 할 수 있는데 제주지역주민들은 그간 밀어내기식의 개발에 대한 피해의식만 가져왔을

뿐 개발사업을 위해서 자본과 사람을 조직화하고 개발기술을 향상시키는 문제에 대해서는 역량을 결집시켜 보지 못하였다. 따라서 앞으로의 과제는 이러한 지역주민들의 總體的인 개발능력을 향상시킬 수 있는 조직 모형의 개발이야말로 가장 중요한 일 과제이다.

그러면 위의 두 課題를 엮어 낼 수 있는 조직모형은 무엇인가. 이에 대해서 스페인 몬드라곤 협동조합운동은 협동조합방식의 조직모형이 적합하다는 것을 시사해 주고 있다. 몬드라곤의 독특한 조직방식은 대자본과 경쟁하여 착취의 문제와 생산력의 문제를 동시에 해결하였다는 점에서 제주도개발사업에 대한 주민참여를 위한 새로운 모색과 전망의 창출을 위한 풍부하고 중요한 영감을 불러 일으키기에 충분하다. 물론 이 모형을 역사적, 사회적 상황과 경제적 조건이 다른 한국사회에 적용하는데는 여러가지 제약이 있음에도 불구하고 제주도개발에 던지는 의미는 크게 두 가지이다. 하나는 자본력과 組織力이 빈약한 제주지역주민들이 사업주체로서 개발사업에 참여하고 나아가 外地資本과 경쟁하기 위해서는 유의성있는 자본을 형성하고 지역주민을 조직화 할 수 있어야 하는데 협동조합방식이 이러한 과제를 해결하는데 가장 順機能的인 조직모형이라는 것이다. 다른 하나는 이러한 생산자 중심의 協業모형은 자본을 모으고 사람을 조직화할 수 있는 장점 외에도 지역주민들의 주체적 참여개발을 위한 學習場의 역할을 수행한다는 점이다. 고전적 민주주의이론가인 밀(Mill)은 생산자협동조합(producer's cooperative)<sup>27)</sup> 통해서 그 구성원들이 자신들의 잠재적 능력을 효과적으로 개발·행사할 수 있고 私的이익과 公的이익을 조화시키는 법을 배우게 된다는 것이다. 협동조합이 하나의 社會制度로서 광범위하게 보편화된 參與的 社會에서는 노동자들까지도 자본가가 되어 자신들을 위하여 서로 협동하며 자신들의 역량을 최대한 발휘할 수 있기 때문에 경쟁적 시장사회가 주류를 이루고 있는 자본주의 사회보다 훨씬 능률적이라는 것이 밀의 이론적 결론이다. 따라서 협동조합적인 주민참여모형은 제주도 개발사업에 적용하면 그것은 지역주민들의 개발기술력의 향상을 가져 오고 주민들간의 凝集力을 제고시켜 주는 교육적 효과를 가져다준다는 것이다. 이러한 교육적 효과가 지역주민들에게 잘 확산되면 이것이 自成豫言이 되어서 지역주민들은 자신감과 주인의식을 가지고 이 때까지의 제주개발의 큰 흐름이었던 주민 밀어내기식의 外生的 開發에 대해서도 합리적으로 대항하여 싸우는 법을 배울 수 있게 된다는 것이다. 주민주체의 제주개발을

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

일구어 내기 위해서는 자본을 형성하는 것도 중요하지만 그에 못지 않게 지역주민들의 개발기술이나 경영능력을 제고시키는 일도 중요한 과제이다. 따라서 제주개발에 있어서 이러한 능력 개발의 조직적 據點으로서의 협업식 조직모형은 더욱 의미가 있다고 할 수 있다.

따라서 제주도개발사업에 있어서 주민주체적인 참여모형으로서 협동조합적인 조직방식을 도입·추진했으면 한다. 물론 새 계획안에도 개발사업에 대한 주민참여방안으로서 협업모형이 막연히 제시되고 있기는 하지만 이런 수준을 뛰어 넘어서 이 방식을 본격적으로 도입하고 실험해보자는 것이 이 글의 논리의 출발이다. 협동조합방식이 제주도에 적용가능한 조직모형이 되기 위해서는 선결과제들에 대한 연구가 이제부터라도 착실히 이루어 져야 하겠다.

그러면 협동조합적 방식에 의한 주민참여는 제주도의 경우 어떤 지역을 대상으로 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 모델로 하여야 하고 그 성격은 小規模 多角開發이어야 할 것이다. 즉 사업의 규모는 지역주민들이 상품경제의 경험이 부족하고 자본력이 빈약하기 때문에 일단 가능한 한도내에서 소규모로 하는 것이 좋겠고 사업의 범위는 마을권에 따라 다양한데 농수산업을 중심축으로 하여 지역 제조·가공의 제2차산업과 농어촌형 관광·휴양의 제3차산업 中에서 마을圈의 특수성을 살릴 수 있는 업종을 고려해 볼 수 있다. 이런 산업들을 例示的으로 열거해 보면 자연환경 이용 중심의 농어촌형 관광·휴양부문(가족호텔, 민박업, 수련장, 레저스포츠시설, 음식점 등), 농축산물의 가공·판매, 석·목공예, 분재, 農特사업 등 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 나라에는 마을마다 독자적인 상표를 가진 농축산물 가공공장이 있는데 햄공장만도 2만여개에 이를 정도로 농민들이 철저히 가공과 유통에 참여하고 있는 것이었다.

이러한 주민참여방식이 성공을 거두려면 바깥으로부터의 제도적, 재정적 지원과 공간적 이용체계가 새롭게 강구되어야 한다. 위에서 열거된 사업들은 그 성격에 따라 다르겠지만 대체로 토지이용상 새 계획안에 설정되고 있는 관광단지 및 관광지구 外의 해발 200m이하의 해안지역(제주도 넓이의 55.3%인 약 3억평)과 設村된지 오래된 중산간마을 지역을 공간 이용대상으로 개별허가방식에 의해 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서는 위에서 말한

주민참여 대상지역 中 농업진흥지역 및 오염시설지구를 제외한 전 지역에 대해 農地轉用을 포함한 토지이용체계를 容易하게 할 수 있도록 해야한다. 이러한 작업은 기존의 토지이용체계의 근본인 변화를 의미하는 것으로서 이미 작년에 개정된 <국토이용관리법과 그 시행령>과 최근에 立法豫告된 <농지의 보전 및 이용에 관한 법률>시행령 개정안에 의해서 제도적으로 뒷받침 될 전망이다. 제주도의 경우 전체면적의 60%에 가까운 땅이 개정된 국토이용관리법상 토지이용이 가능한 준 농림지역으로 용도지역이 지정되었다는 傳聞이고 보면 앞으로 法理的으로는 이들 지역에 종전에 불가능했던 단독주택, 공동주택, 근린생활시설, 판매·위락시설과 숙박 및 관광입지시설, 농축산물가공시설 등도 설치할 수 있게 된다.

따라서 마을 주민들의 협업방식에 의한 개발사업에 한해서 지역주민들이 자신들의 땅을 수익사업시설, 즉, 유채밭이나, 감귤밭, 그리고 해일 인접지역에 관광객을 위한 숙박시설 부지로 전용할 수 있도록 기존의 공간이용계획을 재설계 해야 한다. 이러한 과제를 풀기 위해서는 우선 제주도의 농림지역을 현재의 면적을 유지하는 線에서 계획한 새 종합계획안을 근본적으로 손질해야 한다. 이러한 작업은 말로 1차산업과 2차산업 그리고 3차산업을 상호 보완적으로 연동시키는 지름길이며 UR이후 농촌을 살릴 수 있는 방법이기도 하다. 또 마을권을 매개로한 개발사업에 대해서는 지역주민들이 자본의 영세성을 극복할 수 있도록 長期·低利개발금융의 지원체제가 강구되어야 한다. 또 교래 농어촌 휴양단지 조성 사업에서 보는 바와 같이 마을권 개발에는 행정기관의 전폭적인 행·재정적 뒷받침도 반드시 수반되어야 한다. 또 마을권에서 운영되는 협동조합에는 해당 마을 주민이 대부분 조합원으로 참여하고 있는 농·축·수협이 마을 단위조합을 조합원으로 가입시켜서 이들로부터 재정적 지원과 경영지도 등을 받도록 해야 한다. 또 마을권을 매개로 생성된 個別생산자 협동조합들은 대상사업들간의 機能的 聯關度에 따라 다른 마을의 협동조합과 협동조합복합체를 구성하여 사업범위를 넓혀 가야 하며 경영의 노하우도 서로 교환하여야 할 것이다. 또 이 글은 단지 협동조합적인 조직모형을 총론적으로만 제시한 것이기 때문에 앞으로 각 지역에 적합한 조직모형의 설계는 각론적으로 접근해야 한다는 점도 유념해야 할 것이다.

이제야말로 제주지역주민들은 새로운 정치시대의 개막과 함께 지혜와 힘을 한 곳으로 모아 自助的인 능력을 키워야 할 때이다. 이런 점에서 소규모이긴 하지만 이미 성산포

일출봉관광지구내에서 그 지역주민에 의해서 자치적으로 운영되고 있는 해산물 향토음식점의 성공사례<sup>28)</sup>에서 협동조합방식에 의한 지역개발의 소박한 가능성을 본다. 또 현재 교래마을 주민들이 교래(株)이름으로 한창 추진 중에 있는 협동조합방식에 - 엄밀한 의미에서는公私혼합체이지만- 가까운 교래 농어촌 휴양단지 조성사업이라든가 작년에 관광목장조성 사업지로 선정된 북제주군 애월읍 남읍리의 주민들이 주민주체개발의 기치를 내걸고〈남읍마을 공동목장조합〉이름으로 〈남읍관광목장 개발 기본계획〉을 마련하여 - 그 계획안에는 많은 문제점이 內在해 있지만- 이를 94년부터 2001년까지 추진하기로 한 것 등은 협동조합방식에 의한 주민주체 개발의 可視化라고 하는 측면에서 매우 의미 있는 일이다. 이러한 작업의 성공여부도 결국은 지역주민들이 이해와 응집력을 어느 정도 집약 시키는냐에 달려 있다. 이러한 노력이 선행되지 않고서는 아무리 훌륭한 주민주체의 개발계획도 그것은 종이 쪽지에 불과 할 것이다.

---

28) 양시경, "제주지역개발에서 지역주민 참여 사례연구", 제주도 地方自治研究會, 濟州地域開發에서의 住民參與 活性化 方案, 1992, pp. 31-32.