정책연구

21세기

제주발전의 이념 정립에 관한 연구

2000. 11

제 주 발 전 연 구 원

JEJU DEVELOPMENT INSTITUTE

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	2
II. 발전이론의 전개 과정	4
1. 전통적인 발전이론	4
1) 경제성장론	4
2) 근대화론	5
2. 전통적인 발전이론에 대한 문제 제기	8
1) 실증경제학에 대한 비판	8
2) 종속이론적 문제 제기	9
3) 환경론적 문제 제기	10
3. 규범적 발전이론 또는 인간주의적 발전이론	12
1) 방향의 설정	12
2) 규범적 발전이론에 관한 기존의 논의	13
3) 인간주의적인 발전이론의 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치	16
4. 규범적 발전이론 또는 인간주의적 발전이론의 과제	17
III. 발전의 전략이론	19
1. 성장지향적(growth-oriented) 발전전략	19
2. 분배지향적(distribution-oriented) 발전전략	22

3. 환경지향적(environment-oriented) 발전전략	26
4. 가치조정적 발전전략	28
IV. 삶의 질과 사회능력제고	31
1. 21세기 제주발전 이념의 설정	31
2. 내부적 관점에서의 근거지움	33
3. 외부적 관점에서의 근거지움	33
V. 사회능력제고와 governance이론	35
1. 정부기능의 축소	35
2. 시장기능의 강화	37
3. 시민사회의 대두	39
4. governance이론	40
VI. 지역 정체성 또는 제주정신과의 연관성	46
1. 정체성(identity)의 철학적 의미	46
2. 제주의 문화 정체성과 제주정신	49
VII. 전문가 의견조사	57
1. 조사방법	57
2. 조사대상자의 일반적 성격	57

3. 분석결과	58
VIII. 결론 및 요약	72

표 목 차

<표5-1> 조사대상자의 일반적 성격	42
<표7-1> 조사대상자의 일반적 성격	58
<표7-1> 제주도 발전과정에 대한 평가	59
<표7-3> 21세기 제주도 발전과정에 대한 개괄적 전망	60
<표7-4> 21세기 제주도 발전을 위한 추진체제	61
<표7-5> 21세기 제주도 발전을 위한 추진체제에서 가장 중점을 두어야 할 부분	61
<표7-6> 21세기적 사회변화가 제주도 발전에 미칠 영향	62
<표7-7> 내부적 조건이 21세기 제주도의 발전에 미칠 영향	63
<표7-8> 21세기 제주도의 발전에 필요한 사항과 그 현실적 실행가능성	65
<표7-9> 세계화에 대응하기 위한 대외개방전략에 대한 인식	66
<표7-10> 대외개방을 확대할 때 발전가능한 제주도의 산업	67
<표7-11> 대외개방을 확대할 때 우려되는 사항	67
<표7-12> 세계화에 대응하기 위한 대외진출전략의 실현가능성	68
<표7-13> 대외 진출 확대할 때의 장애요인	68
<표7-14> 정보화 대응전략으로 우선적으로 필요한 사항	69
<표7-15> 21세기 제주도 산업육성정책의 방향	70
<표7-16> 21세기 제주사회의 대응능력 향상을 위해 필요한 사항에 대한 종합적 평가	71

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

변화의 시대이다. 대상으로서의 세계가 변하고 있을 뿐 아니라, 그러한 세계를 보는 의식 자체도 변하고 있다. 정보화로 대변되는 산업기술적 변화, 탈공업화로 대변되는 산업형태적 변화, 지역화, 세계화로 대변되는 경제, 정치 단위적 변화, 환경론, 여성론 등으로 대변되는 규범의식적 변화, 시장논리의 강화로 대변되는 정책지향적 변화 등등, 현재 전개되고 있는 변화는 그 성격과 규모 면에서 가히 시대사적 변화라 말할 수 있는 것이다. 우리는 이러한 시대사적 변화를 '21세기적 변화'라고 규정짓는다.

21세기적 변화 속에서 제주의 위상은 어떠한 것이며 어떠한 해야 할 것인가. 그러나 우리의 관심은 주로 어떠한 해야 할 것인가 하는 점에 있다. 변화에 수동적으로 뒤따르기 보다는, 변화를 이해하고 적절한 대응책을 마련해 나감으로써, 아직 가능성의 영역인 미래를 능동적으로 열어가는 일, 이것이 이성과의 지능을 지닌 인간에게 부여된 특권이며 과제라고 믿기 때문이다. 모든 학문적 연구는 궁극적으로 그러한 정책지향적 문제 의식을 내포하고 있는 것이 아닐까. '발전'이라는 미래지향적 개념을 문제삼는 이유는 이런 점에 있다.

변화가 다양하고 급격한 만큼, 대응책에 대한 요구도 많고 제안도 많고 노력도 많다. 그러나 그런 다양한 대응책들은 원리적으로 조정되고 통합되어야 한다. 원리적으로 조정되고 통합되지 못한 대응책들은, 마치 나침반 없이 항해하는 것처럼 혼란을 더할 뿐이다. 왜 그런 대응을 해야 하는지 설득할 수도 없고, 미세한 상황 변화만 있어도 추진력을 상실하기 십상이며, 어떤 경우에는 대응책 간의 원리적 충돌마저 일어나게 된다. 이런 점에서, 우리는 변화의 시대, 그 정책적 대응책들은 조정하고 통합하는 원리를 나타내는 개념, 즉 '이념'을 정립하는 것이 무엇보다도 필요하다고 믿는다.

이 연구는 이러한 관점에서 '21세기 제주발전의 이념'을 정립해 보려는 것이다. 쉬운 작업이 아니라는 것은 잘 알고 있다. 고려하여야 할 요소, 지향하여야 할 측면이 너무도 많기 때문에 연구의 범위를 설정함에 한계가 있을 수

밖에 없고, 제한된 인력, 시간 때문에 우리가 얻을 수 있는 정보도 부족할 수 밖에 없으며, 변화가 끊임없이 계속되어 우리의 예측을 넘어설 수도 있을 것이다. 그러나 이 연구는 많은 사람들이 가지고 있다고 믿어지는, 위와 같은 문제 의식에 대응하는 하나의 시도로서, 보완의 대상이 되든 비판의 대상이 되든 앞으로의 논의에 한 가지 준거점이 되었으면 좋겠다는 것이 연구의 의도이다.

2. 연구의 범위와 방법

이 연구는 21세기라는 100년 단위의 제주 발전이념을 검토하기 위한 것이 아니다. 과거에도 그랬지만, 특히 오늘날과 같이 급격한 변화가 전개되고 있는 상황에서 100년을 이야기하는 것은 사실 무의미하다. 이 연구에서 21세기라고 함은, 앞에서 언급한 것처럼, 현재 전개되고 있는 다양한 변화 전체를 시대사적 변화로 인식하고, 그것을 21세기적 변화로 규정하여, 이에 대한 대응책을 논의하기 위한 것일 뿐이다. 다만, 여기에서 21세기라는 시대사적 용어를 사용하는 것은, 우리의 연구가 단기적 관점에서 진행되는 것이 아니라 장기적 관점의 발전이념을 논의하기 위한 것이라는 것을 분명히 하기 위한 것이다.

발전이라는 개념도 한정이 필요하다. 부문적으로 보면, 발전의 대상을 정치, 경제, 사회, 문화 등의 모든 영역으로 나누어 따로 논의할 수도 있다. 정치발전, 경제발전, 사회발전, 문화발전 등의 부문적 발전에 대한 논의도 가능한 것이다. 그러나 우리는 그 모든 것을 포괄하는 총괄적 개념으로서의 '전체 사회적 발전'에 관한 연구를 지향하고 있다.

문제는 총괄적 개념으로서의 전체사회적 발전을 논의하려고 할 때, 그 초점을 어디에 두어야 하는가에 있다. 이 점은 극히 논쟁적일 수 있다. 연구자의 세계관에 따라 정치발전에 초점을 둘 수도 있고, 경제발전에 초점을 둘 수도 있으며, 사회발전, 문화발전에 초점을 둘 수도 있다. 우리는 총괄적 개념으로서의 전체사회적 발전의 초점을, 환경문제를 포함하는 확대된 의미의 경제발전에 두고 있다. 이것은, 우리가 반드시 경제결정론을 신봉하고 있기

때문이 아니다. 진정한 이유는, 이 연구가 지방자치단체를 중심으로 하는 정책기관들의 지향점을 염두에 두고 진행되었기 때문이다.

독일의 법사상가 Martin Kriele는 사회윤리와 개인윤리의 차이점을 ‘하위 가치 우선의 원칙’, ‘상위가치 우선의 원칙’으로 설명하고 있다¹⁾. 가치에 위계 질서가 있는지, 위계질서가 있다면 무엇이 상위의 가치이고 무엇이 하위의 가치인지에 대한 근본적 논의는 여기에서 부적절하다. 다만, 의, 식, 주와 같은 물질적 가치가 희생, 헌신 등과 같은 정신적 가치 보다는 하위의 가치임을 전제로 할 때, 사회윤리적 차원에서는 물질적 가치를 우선하고, 개인윤리적 차원에서는 정신적 가치를 우선하는 것이 도덕적이라는 그의 주장을 일단 받아들이기로 한다. 그래서 만일에 그것이 전도되어, 사회윤리적 차원에서 정신적 가치가 우선하고, 개인윤리적 차원에서 물질적 가치가 우선하게 된다면 비도덕적 사회 또는 비도덕적 개인이 된다는 것을 인정한다. 이런 관점에서, 우리는 정책기관들의 지향점으로 전체사회적 발전의 초점을 경제발전에 두는 것이 정당화될 수 있을 것으로 생각한다.

이념의 수준 역시 다양할 수 있다. 최상위의 추상적 이념의 수준, 예를 들어 21세기 제주발전의 이념을 ‘인간’이라든지 ‘자연’이라든지 ‘생명’이라든지 하는 극히 추상적인 가치개념으로 설정하는 최상위 수준의 논의도 있을 수 있을 것이다. 그러나 21세기 제주발전의 정책적 지향점에 관심을 갖는 입장에서, 이러한 수준의 논의는 유효성을 갖지 못할 것으로 판단한다. 우리가 관심을 가지고 있는 것은 더욱 구체성을 지니는 정책적 수준의 이념 또는 전략적 수준의 이념이다. 우리가 21세기적 변화라고 규정짓는 시대사적 변화 속에서 제주가 지향하여야 할 정책적 지향, 전략적 지향이 어떠해야 하는지, 이 연구에서는 이런 수준에서의 이념을 논의하게 될 것이다.

연구는 우선 이러한 정책적, 전략적 수준에서의 발전이론이 어떻게 전개되어 왔는지에 대한 기존의 논의를 점검하는 데서 출발한다. 두 가지 방향으로 논의를 점검하는데, 그 첫째는 발전개념이 지향하는 가치에 대한 사고의 변화를 중심으로 발전이론을 개관하고, 여기에서 21세기 제주발전에 적용할 수 있는 가치론적 목적이념에 대한 준거점들을 모색해 본다. 둘째는 발전의 전

1) 마르틴 크릴레 (국순옥 번역), 헌법학입문, 종로서적 성서출판사, 1983, p.156 참조

략이론을 발전의 가치론적 목적이념에 따라 정리하고, 여기에서 21세기 제주 발전에 적용할 수 있는 전략이념에 대한 준거점들을 모색해 본다.

이상의 발전이론에 대한 기존의 논의 점점에 기초하여 21세기 제주발전의 가치론적 목적이념과 전략이념을 정립하고, 제주의 내부적 역량, 21세기적 외부환경의 관점에서 이러한 이념이 어떻게 근거지워질 수 있는지를 검토한다. 이 부분에서 우리는 성장, 분배, 환경의 인간주의적 조정, 즉 삶의 질의 향상을 21세기 제주발전의 가치론적 목적이념으로 설정하고, 사회능력 향상(capacitation)이라는 개념을 21세기 제주발전의 전략이념으로 설정한다. 삶의 질이라는 가치는 이미 보편적 수준의 승인을 얻고 있다고 생각하기 때문에, 21세기 제주발전의 이념에 대한 논의는 사회능력 향상이라는 전략이념 수준에서 이루어져야 한다는 점을 강조한다.

사회능력 향상의 구체적 방법은 사회구성원 개개인의 능력 향상, 사회구성 조직들의 능력 향상 등의 관점에서 찾아질 수도 있지만, 이 연구에서는 특히 정부, 시장, 시민단체의 협력적 파트너십, 즉 governance이론을 사회 자체의 능력향상의 관점에서 파악하여 그 내용을 설명한다.

다음은, 제주의 지역정체성 또는 제주정신과 21세기 발전 이념이 어떤 연관성을 가질 수 있는지 검토하고, 마지막으로 성장, 분배, 환경의 인간주의적 조정, 즉 삶의 질의 향상이라는 발전의 가치론적 목적이념, 사회능력의 향상이라는 전략이념에 대응하는 사회의식을 조사하여 그 시사점을 찾는다.

II. 발전이론의 전개 과정

1. 전통적인 발전이론

1) 경제성장론

전통적 발전이론의 핵심은 경제성장(economic growth) 그 자체를 사회발전으로 파악한다는 점에 있다. 국민총생산의 증대로 대변되는 경제규모의 양

적 확대를 지향하는 이러한 전통적 발전이론은, 경제적 자원이 절대적으로 부족한 상황에서는 물론이지만, 물질적 소비수준을 가능한 한 높이려는 인간의 욕구를 승인하는 한에 있어서는, 경제적 자원이 어느 정도 갖추어진 상황에서도 나름대로 가치론적 근거를 갖는 것이라고 하지 않을 수 없다.

이러한 성장지향적인 전통적 발전이론은, 이른바 실증경제학(positive economics)에 의하여 뒷받침되었는데, 실증경제학은 경제성장의 한계를 전제하지 않았다는 점에서 무한한 경제성장이 가능한 것으로 전제하고 있었다. 효율성(efficiency), 합리성(rationality), 전문화(specialization), 복합조직(complex organization), 경쟁(competition) 등에 의하여 그러한 무한한 성장이 가능하고, 그럼으로써 인간의 무한한 욕구를 충족시킬 수 있다는 비전을 실증경제학은 제시하고 있었다.

또한 실증경제학은 당위와 대비되는 존재에 대한 체계적 지식, 즉 가치중립적인 지식으로 위치지워지고 있었다. 그래서 실증경제학적인 이론들은 보편적으로 적용 가능하고, 따라서 서구의 국가든 비서구의 국가든 모든 국가들이 따라야 하는 유일한 최선의 발전모델이 있다고 주장되었다.

그러나 그러한 보편적 발전모델의 실제적 내용은 서구적인 발전모델이었다. 결국 경제적 성장이 곧 발전이라는 관념 아래에서, 서구적인 발전모델을 모방하는 것이 요청되었고, 서구인 처럼 되는 것이 발전과정의 필수조건으로 위치지워졌다.

2) 근대화론

1960년대에 들어와 경제적 성장 이외에 사회제도적 변수가 발전개념에 추가되게 되었다. 이것을 경제적 성장 및 사회적 변화로서의 발전개념이라고 할 수 있을 것이다. 발전은 경제적 성장만이 아니라, 사회적 변화 또는 문화적 변화를 요구하는 것이라는 것이다. “사실, 이 둘 사이에는 상호적인 관계가 있고, 어느 쪽의 과정도 다른 쪽이 없이는 오랫동안 지속될 수 없다.”²⁾

경제적 성장 및 사회적 발전으로서의 발전개념은 ‘근대화’라는 개념으로

2) Gerhard Colm & Theodore Geiger, Country Programming as a Guide to Development: Development of the Emerging Countries, Brookings Institution, 1962, p.47

포괄되고 있다. 그런데 근대화 개념은 전근대적인 사람들이 서구 선진국의 삶의 양태에 접근하는 것으로 이해되어지고 있다. 근대화이론은 서구 선진국 국민들의 생활형태와는 다른 어떤 방향으로 움직이는 토착적인 사회발전을 고려하지 않고, 전근대적인 사회생활이 서구적인 근대적 생활의 방향으로 움직이는 것으로만 파악되고 있는 것이다.

결국 경제적 성장 및 사회적 변화로서의 근대화 개념 역시도 서구 편향적인 것이고, 경제적 성장으로서의 발전 개념과 마찬가지로 에토스에서 유래된 것이라 할 수 있다. 특히 전통적 문화는 경제적 발전에 장애가 된다는 것을 전제로 하여, 문화적, 사회적 변화를 경제적 성장의 전제조건으로 파악하는 경향이 있는 것은 이러한 점을 분명하게 보여주고 있다. 결국 사회적 변화의 개념은 경제적 성장의 개념에 의존하고 있는 것이다.

다음과 같은 설명들이 그러한 점을 보여주고 있다.

“대부분의 개발도상국에 있어서, 과학적 지식과 기술적 지식의 기여는 중대한 제약요소가 아니고…… 주된 장애는 경제적이고 사회적인 것이다. 거기에는 교육, 커뮤니케이션, 새로운 관념에 대한 수용성, 행정적인 효율성, 기업가 정신, 정치적 리더쉽 등이 포함되어 있다. 사회적, 문화적인 전통은 변화에 대한 적극적인 장애가 되는 경우가 많고, 경제적 성장은 사회적, 정치적 구조는 물론 인간의 가치관과 태도의 광범하고도 집중적인 변화를 요구한다.”³⁾

“산업화는 가치관, 규범 그리고 인간 관계에서도 기본적인 변화가 일어나야만 가능하다. 아시아에 있어서 최근의 근대화의 어떤 측면들은 발전적인 변화 없이 수행될 수 있었지만, 근대화에 있어서 가장 중요한 많은 것들은 그 성공을 위하여 전통적 생활방식의 기본적 변형에 의존하는 것이다.”⁴⁾

경제적 성장으로서의 발전 개념을 실증경제학이 뒷받침 해주고 있었다면, 경제적 성장 및 사회적 변화로서의 발전 개념 즉 근대화 개념은 주류 사회학이 뒷받침 해주고 있었다. 일부에서는 ‘사회적 발전’이라는 개념이 부적당한 것일 뿐 아니라 어떤 점에서는 해로운 것이라는 지적도 있었다. 가령 Herbert

3) Graham Jones, *The Role of Science and Technology in Developing Countries*, Oxford University Press, 1971, p.7

4) Fred W. Riggs, “Modernization and Political Problems: Some Developmental Prerequisites,” in *Developing Nations*, ed. by Willard A. Beig and George O. Totten, Van Nostrand Reinhold, 1970, pp.61-62

Blumer는 다음과 같이 지적한다. “사회적 발전의 관념은 사회학적 사상에 있어서 선례가 없는 새로운 관념으로서, 새로운 체제, 사회적 제도와 저개발된 것으로 생각되는 사람들의 생활방식을 ‘개발할’ 필요성이 추정되는 영역을 강조하는 것이다. 사회학자들은 사회적 발전의 문제에 대한 우선적인 관심을 가지고 있지만, 그들의 학문분과에서 안출된 이론적 구조와 확립된 지식체계를 가지고 있지 못하다.”⁵⁾

그러나 많은 사회학자들은 “근대화”라는 개념으로 사회적 발전의 문제를 다루고 있다. “근대화” 개념의 핵심은 근대화의 최종적 목표인 “근대성(modernity)”의 내용에 있다. 사회학자들은 “근대성”의 내용으로 어떤 특수한 사항을 지적하여 왔는데, 그것은 대부분 근대화를 “유럽화”, “서구화”로 파악하여 제시된 것이었다.

주류 사회학에 있어서 근대화에 대한 체계적, 이론적 접근의 결정적인 계기는 1958년에 발표된 Daniel Lerner의 근대화론에서 찾는다. Lerner의 근대화모델은 근대성의 내용을 “도시화(urbanization)---문자해득(literacy)---대중매체 노출(mass media exposure)---소득과 투표(income and voting)”로 파악하는 것으로 정리될 수 있다.⁶⁾

Marion J. Levy는 근대화를 다음과 같이 규정한다. “권력의 비주관적인 원천(inanimate source)의 사용, 노력의 결과를 배가시키기 위한 도구의 사용이라는, 이러한 광범위한 개념정의의 구조 아래에서 상대적으로 근대화된 사회와 상대적으로 근대화되지 못한 사회 사이의 기본적 차이에 주로 관심이 기울여지게 된다.”⁷⁾

결국 근대화이론 역시도, 경제성장론과 같은 맥락에서, 발전의 요체를 합리성(rationality), 효율성(efficiency), 전문화의 증가나 분업의 증가, 보편성(universality), 복합조직(complex organization)의 발전과 도시화 등에서 찾고 있는 것이다.

5) Herbert Blumer, “The Idea of Social Development,” Studies in Comparative International Development, 2, 1966, p.4

6) Everett M. Rogers, Modernization Among Peasants, Holt, Rinehart & Winston, 1969, p.45

7) Marion J. Levy, Modernization and the Structure of Society: A Setting for International Affairs, Princeton University Press, 1966, p.35

2. 전통적인 발전이론에 대한 문제 제기

1) 실증경제학에 대한 비판

전통적인 발전 개념에서 지배적이었던 경제적 성장으로서의 발전 개념을 뒷받침해 주었던 것이 실증경제학이었기 때문에, 실증경제학에 대한 비판은 곧 전통적인 발전이론에 대한 비판이라고 할 수 있다. 실증경제학 비판자들의 주장의 핵심은, 실증경제학이 단지 기존의 사회조직과 공공정책의 합리화일 뿐 아니라, 심지어는 기존체제의 죄악에 대한 변명이라는 것이다.

실증경제학 비판자로는 우선 John Kenneth Galbraith와 E. J. Mishan를 들 수 있다. Galbraith는 소비자주권이라는 실증경제학의 정통적인 관념의 수용을 거부하였다. 그는 다음과 같이 주장하였다. “생산증가의 상대측면인 소비증가는 광고와 상술을 통하여 수요를 창출하는 암시와 모방에 의하여 작동한다. 그러므로 수요는 산출에 의존하게 되는 것이다.”⁸⁾ 또 Galbraith는 생산과 소비가 사적 결정에 맡겨지는 공공영역을 결핍되게 한다고 비판하였다. Mishan은 한 걸음 더 나아가 기본적으로 더 많은 물질적 상품을 축적하는 것에 관심을 가지는 물질주의적인 사회는 인간적인 가치를 파괴하고, 인간의 행복에 정반대인 목표를 추구한다고 주장하고 있다.

실증경제학에 대한 비판은 Galbraith나 Mishan과 같은 자유주의적 경제학자(liberal economists) 이외에, 두 개의 주요한 비판그룹에 의해서도 제기되고 있다.⁹⁾ 그 하나는, 신좌파에서 성장한 ‘급진적 경제학자들’이고, 또 하나는 James Buchanan의 업적에 큰 영향을 받은 이른바 ‘버지니아학파’(Virginia School)이다.

이 두 그룹의 비판은 다음과 같이 요약된다.

1. 실증경제학은 종종 기존의 공공정책, 정치적 지배와 사회체제의 합리화이다.
2. 실증경제학은 정치적 요소와 사회적 요소를 설명하는 데 실패했다.

8) John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society*, The New American Library, Inc., 1958, p.43

9) Mancur Olson & Christopher K. Clague, “Dissent in Economics: The Convergence of Extremes,” *Social Research*, 1971. Winter, p.752

3. 실증경제학은 정책연관성을 무시하고 기술적인 우아함과 상세함에 사로잡혀 있다.

2) 종속이론적 문제 제기

1950년대부터 저개발국가 특히 라틴 아메리카의 저발전을 대상으로 한 이론적 논쟁이 활발하게 전개되었다. 이 논쟁은 저개발국이 발전되지 못하는 것은 전통적인 사회의 가치관, 제도, 행동양식 등에 기인하는 것이기 때문에, 저개발국의 근대화를 위해서는 전통적인 규범과 사회구조를 극복하고, 서구 선진국과 같은 사회, 경제, 정치적 개혁을 이룩해야 된다는 이른바 근대화이론을, 종속이론이 비판하는 형태로 전개되었다.

종속이론은 행태주의적이고 미시사회학적인 근대화이론에 대하여 구조적이고 거시사회학적인 방법론을 채택하였다. 그래서 근대화이론이 개인이나 단체, 가치관, 종교 등에 관심을 가지는 것에 비하여 종속이론은 생산양식, 국제무역형태, 중심-주변국가 엘리트들의 정치·경제적인 관계, 단체와 계급의 동맹과 투쟁 등에 관심을 가졌다. 또한 근대화이론은 국내사회를 분석의 주요 단위인 반면에, 종속이론은 세계체제 및 국내 사회와 세계체제의 상호작용에 나타나는 여러 가지 형태를 분석의 중요 대상으로 삼았다.¹⁰⁾

근대화이론과 대비되는 이러한 방법론 위에서 종속이론은 다음과 같이 주장하였다. 저개발이란 단순히 제 3세계 국가들이 지니고 있는 어떤 내재적인 요인들, 예를 들면 전통적인 제도와 가치관 등에 의해서 형성, 유지되는 것이 아니다. 제 3세계 국가들의 저발전은 오히려 제 3세계 국가들이 자본주의적 세계경제에 통합되는 과정에서 형성되는 세계 자본축적의 산물이다. 바꾸어 말하면, 자본주의의 발전과 세계시장의 발전은 양면적인 과정으로서, 제 3세계의 저개발과정은 선진국의 발전 과정의 산물 또는 결과라는 것이다.¹¹⁾

따라서, 세계시장의 재편성 과정에서 절대적으로 유리한 위치에 있었던 선진 자본주의국가들은 후진국으로부터 식민지배나 다국적기업과 같은 방법으로 경제적 잉여를 수탈하여 갔기 때문에, 서구 선진국들은 더욱 빠른 속도로 성장을 하였지만, 후진국들은 경제적으로 침해되어 저개발 상태에 머물게 되

10) 염홍철 편저, 종속의 극복, 풀빛출판사, 1985, p.45

11) 최상철외, 지방의 재발전, 민음사, 1985, p.45

었다는 것이다.

종속이론의 논리는 지역발전 현상에도 적용되어, 이른바 ‘내적 식민지’(internal colonialism) 이론이 주장되었다. 내적 식민지 개념은 높은 경제 성장과 도시의 빠른 발전에도 불구하고 계속 증대되는 농촌의 빈곤에 대한 구조적 현상을 설명하는 것이다.

Hechter의 내적 식민지 모델에 따르면 세계가 중심국가(core nation)과 주변부국가(peripheral nation)로 구성되어 있는 것과 마찬가지로, 각 국가는 국가마다 중심지역(center region)과 주변부지역(peripheral region)으로 구성되어 있다. 그래서 가령 선진국에 있어서도 저개발지역이 존재하고, 그러한 저개발지역은 결국 중심지역의 내적 식민지 결과인 것이다.

Hechter는 영국내의 지역발전에 대한 연구의 결과, 영국내의 저개발지역은 산업구조, 지역특성화, 지역간 교역 등과 같은 경제적 변수의 영향이 아니라, 오히려 정치·문화적 결합과 정부의 자원 배분에 관한 결정권의 행사가 결정적 영향 아래에서 형성, 유지되는 것이라고 주장한다. 그는 지배적 중심지의 정치체도가 강행한 주변부지역의 노동의 문화적 분업(cultural division of labour)과 주변지역이 그의 시장을 보호하고 다양한 생산능력의 지속적 발전을 실현할 수 있는 정치적 주권(political sovereignty)의 결여, 그리고 그로 인한 주변지역의 경제적 종속이 내적 식민지의 특징이라고 지적한다. 이러한 결과로 주변지역은 경제적으로 불안정하며, 중심지역과의 격차는 더욱 벌어지고, 이로 인하여 주변지역이 정치적으로 의식화되어 급기야는 정치적 투쟁이 행동화되고, 분리주의운동이 확산되었다는 것이다.

3) 환경론적 문제 제기

1970년대에 들어와 발전에 대한 환경론적 문제 제기가 대두되었다. 이러한 환경론적 문제 제기는 발전이나 근대화의 계속성에 대한 확신에 위협을 가하는 것이었다. ‘Limits to Growth’, ‘Blueprint for Survival’ 등이 그러한 환경론적 문제 제기에 중대한 역할을 하였다. 1972년 MIT에서 연구한 결과인 ‘Limits to Growth’는 현대문명은 그것을 지탱할 지구의 능력을 넘어선 인구 증가와 산업 생산을 즉각 단축시키지 않고는 붕괴되어 버릴 것이라고 경고하

고 있다¹²⁾.

이러한 경고들과 맥을 같이 하면서, Jay Forrester는 다음과 같이 주장하였다¹³⁾.

1. 산업화는 지구 생태계와 인구에 더 한층 기본적인 장애 요소가 될 것이다.
2. 기존의 선진국가들에서 보여지는 생활 수준에 기존의 저개발국가가 도달할 수 있으리라는 현실적인 희망은 전혀 없을 것이다. 지구환경시스템에 주어지는 선진국 국민 일인당 오염과 천연자원 부담은 저개발국 국민 일인당 부담의 20 내지 50 배로 추정된다. 기존의 선진국 국민 수의 4배에 달하는 저개발국 국민 수를 고려한다면, 저개발국이 기존의 선진국의 경제적 수준에 도달하게 되면, 지구환경에 주어지는 천연자원과 오염 부담은 10배의 증가를 가져오게 된다는 결과가 된다. 토양과 공기, 특히 해양에 이미 일어나고 있는 파괴를 생각하면, 생활수준의 그러한 상승을 감당할 능력은 없는 것이다. 그러므로 선진국과 저개발국 간의 기존의 불균형은 저개발국에서의 상승에 의해서가 아니라 선진국에서의 하락에 의해서 교정되어야 하는 것이다.
3. 높은 산업화 수준에 있는 사회는 지속될 수 없다. 그러한 사회가 의존하고 있는 천연자원이 고갈되게 되면 저절로 소멸되게 될 것이다. 감소하는 천연자원의 대체가 끊임없이 가능하다 하여도, 오염과 환경권에 대한 새로운 국제적인 갈등이 생활 수준의 범세계적인 기준을 한 세기 전의 수준으로 후퇴시킬 것이다.
4. 1백년의 장기적인 관점에서 보면, 저개발국가들이 산업화를 달성하려는 현재의 노력은 현명한 것이 아니다. 저개발국가들은 선진국보다는 지금 환경과의 궁극적 균형 상태에 더욱 가까이 있다. 현재의 저개발국가들이 선진국보다는 다가올 범세계적인 환경적, 경제적 압력에 살아남을 더 나은 조건에 있다. 세계인구의 몰락을 야기시킬 정도의 여러 강력한 힘 중 하나가 생겨나면, 저개발국가들은 그 몰락률에 비해서 훨씬 적은 고통을 받게 될 것이다. 그것은 저개발국가 처럼 조직화, 통합화, 전문화가 적게 이루어진 경제가 몰락에 덜 취약하기 때문이다.

12) Donella H. Meadows et al., *The Limits to Growth* (2nd ed.), Universe Books, 1974.

13) J. Forrester, *World Dynamics*, Wright-Allen Press, 1971

3. 규범적 발전이론 또는 인간주의적 발전이론

1) 방향의 설정

경제적 성장을 축으로 삼는 전통적인 발전이론에 대한 비판이 증대되면서, 새로운 발전이론이 모색되게 되었다. 새로운 발전이론은, 전통적인 발전이론이 가치 중립성을 주장하며 무시하고 있었던 발전의 가치론적 전제 자체를 문제삼는 것에서 출발하였다. 발전에 대한 규범적 접근방법이 필요하다는 것이다.

Denis Goulet는 국민총생산(GNP)으로 문화나 발전을 판단하는 것은 잘못이라는 전제 아래에서 다음과 같이 지적한다. “높은 생활 수준과 효율성은 의심할 바 없이 좋은 것이고, 그 반대를 완전히 나쁜 것이라고 파악하는 것은 증대한 잘못이다. 한 분야에서의 진전은 항상 어떤 다른 분야에서의 후퇴를 수반한다. 지식의 전문화, 효율적인 작업, 높은 수준의 개인적 성취와 같은 영역에서 성공을 거둔 국가는 다른 가치들을 희생시키고 있는 것이다. 즉, 지식에서의 종합성, 대화의 수용, 작업기간 동안의 음악과 놀이와 같은 가치들을 희생시키고 있는 것이다”¹⁴⁾ 또 Manfred Stanley 와 Dudley Seers는 발전은 무엇보다도 규범적인 개념이고 따라서 윤리학과 철학에 적합한 주제라고 주장하고 있다.¹⁵⁾

발전에 대한 규범적 접근방법을 가능하게 하기 위해서는 우선 전통적인 발전이론과 연결되어 있었던 성장지향적이고 서구지향적이었던 상징들과 지식의 체계로부터 해방되어야 한다. 그리고 나서 발전에 대하여 새로운 가치론적 근거를 제시하거나, 또는 기존의 가치를 새로운 가치론적 관점에서 재해석하여야 하는 것이다. 그러므로 발전에 대한 규범적 접근방법은 기존의 규범, 가치, 체제, 제도 등을 재검토하는 인식론적인 기초일 뿐만 아니라, 사

14) Goulet, “Development for What?”, Comparative Political Studies 1:2, 1968.7, p.302

15) Manfred Stanley, “Social Development as a Normative Concept,” The Journal of Developing Areas 1, 1967.4, Dudley Seers, “What Are We Trying to Measure?,” The Journal of Development Studies 8:3, 1972. 4.

회의 재조직과 변형을 요구하는 강력한 수단이기도 한 중요한 비판적 이론의 하나라고 할 수 있다.

2) 규범적 발전이론에 관한 기존 논의

규범적 발전이론의 형성에 공헌한 주요한 인물들은, Raymond Aron, Jacques Austry, Louis-Joseph, Lebet, Francois Perroux와 같은 프랑스의 발전이론가들과, Kenneth Boulding, John Kenneth Galbraith, Babara Ward, Lynton Caldwell, Denis Goulet와 같은 영미학자들이다.

그 중에서도 특히 규범적 발전이론 형성에 강한 영향을 미친 것은 프랑스의 발전이론가들이다. 그들의 발전에 대한 견해는 매우 인도주의적이었다. 그들은 모든 사람들의 수요를 고려하며, 사회적 개혁과 정치적 개혁을 이룩하기 위하여 경제적 성장에 의존하는 정도가 적다. 그들의 입장은 모든 사회와 모든 계층과 사회 속의 모든 개인에 있어서의 질적인 개선을 중심으로 하는 것이다. 그들에 있어서 발전이란 그 자체만으로는 단지 인간의 상승을 실현하기 위한 수단에 불과하다.

그래서 예를 들면 Francois Perroux는 현재와 같은 민족주의적으로 탐욕스러운 문명 대신에 새롭고 세계적인 문명을 요청하였다. 개선된 문명은 부의 평등한 분배에 기초하여야 한다고 하였다.

또 Lebet는 ‘진정한’ 발전이라는 개념을 제시하면서 다음과 같이 말한다. “우리는 건강한, 말하자면 진정으로 인도적인 경제적 성장과 비뚤어진 또는 반인도적인 경제적 성장을 구별할 수 있다. 증가된 일인당 국민소득으로 표시되는 성장은 부유계층의 소득 증가와 이에 상응하는 빈곤계층의 소득 감소를 위장할 수도 있다. 이러한 경우 아무런 발전도 일어나지 않은 것이다. 진정한 발전은 인구의 많은 부분을 차지하는 착취계층에 영향을 주는 생활 수준과 인간적 기준의 증가를 전제한다. 진정한 발전은 모든 사람에 있어서 모든 인간적 질서의 일반적 발전을 의미한다.”¹⁶⁾

규범적 발전이론을 주장하는 영미학자들 중에서는 우선 Goulet가 주목된

16) Lebet, *The Last Revolution: The Destiny of Over- and Under-developed Nations*, Sheed and Ward, Inc., 1965, p.90

다. Goulet는 이렇게 주장한다. “발전 개념은 재정의되고, 계몽되고, 도덕적 토론의 장으로 끌어들여져야 할 필요가 있다. 중심 개념으로서 비판적으로 이용된다면, 발전이라는 개념은 새로운 시야를 열게 되고, 많은 사람들에게 가능한 ‘해방’으로의 도약을 만들게 될 것이다.”¹⁷⁾

그래서 Goulet는 발전이 제시하는 규범적 문제들을 정면에서 다루었다. 그는 전통적인 발전이론이 잘못 주장된 가치중립적(value-free)인 방향 설정에 기초하고 있다고 전제하면서, 전통적인 발전이론은 약한 자에 대한 강한 자의 지배를 증대시키고, 목표에 대하여 수단을 절대화시키고, 가치를 물화(物化)시키고, 불평등을 확대시키고, 자민족중심주의를 강화시키고, 새로운 구조적 결정주의를 생성시키기 때문에 인간성을 빼앗고 있는 것이라고 주장했다¹⁸⁾.

Goulet는 또 다음과 같이 주장하였다. “사람들은 발전을 자신의 가치관념에 따라 말한다. 그들이 그렇게 하지 않을 수 없는 것이고 또 그렇게 하지 않으려는 것은 무익한 일이다. 문학상의 ‘세계적’ 천재들이 그 자신의 문화의 뚜렷한 색채를 지니고 있다는 사실에 사람들은 거듭 놀란다. 단테는 의심할 바 없이 이태리적이고, 노자는 중국적이며 도스토예프스키는 러시아적이다. 그러한 것은 ‘발전철학자들’도 마찬가지이다. 그들은 발전의 ‘세계적인’ 인간적 목표를 제시하려고 하는 것이 틀림없지만, 그들은 인도적, 아프리카적, 쿠바적 또는 이집트적이라고 할 수 있는 음성으로 말하지 않을 수 없는 것이다.”¹⁹⁾

Goulet는 발전의 규범적 정의를 다음과 같이 설명한다. “발전은, 어떤 사회가 그 구성개인이나 구성계층(sub-systems)의 희망과 복지를 적절하게 고려하면서, 일반적으로 불만족스럽다고 인식되는 삶의 조건에서 인간적으로 더 낫다고 생각되는 다른 조건으로 이동해 가는 변화의 전 영역을 말한다.”²⁰⁾

이 이외에도 가령 Stanley는 다음과 같이 지적한다. “사회발전의 규범적 개념은 이데올로기적 변화, 사회적 재조직의 요구, 사회운동과 자연력을 통제하고 이용하는 인간 능력의 중대한 변화와 관련된 분배적 부정의에 대한 강

17) Denis Goulet, “ ‘Development’...or Liberation”, International Development Review 13:3, 1971.3, p.9

18) Denis Goulet, “Development for What?”, p.304

19) ibid., p.301

20) Center Report, East-West Conference on Technology, Development, and Values, Center for the Study of Democratic Institutions, 1972.6., p.9

화된 의식을 중심으로 하는 사회문제 등을 향한 일련의 경향에서 생기는 정책 이슈로서 이해될 수 있을 것이다.”²¹⁾

Seers는 다음과 같이 주장한다. “발전은 인간 개성(human personality)의 실현을 위하여 필요한 조건의 충족과 관련되어 있다. 그것은 빈국에서는 기본적인 수요를 충족시키기 위하여 필요한 최소한의 수입, 고용 기회와 불평등의 축소를 포함한다. 이와는 달리 주장하는 것은 자신의 가치 판단을 숨기기 위한 것이다.”²²⁾

위에서 언급한 규범적 발전이론은 성장지향적인 발전이론에 내포되어 있는 서구지향적 편향성을 비판하고 각 국가의 가치관적, 문화적 고유성을 인정하면서도, 경제가치적 측면에서는 주로 분배론적 관점에서 성장지향적 발전이론을 비판한 것들이었지만, 환경론적 관점에서 전통적인 발전 개념을 비판하는 이론도 존재하는데, 그것이 Lynton Caldwell의 이론이다.

Caldwell은 다음과 같이 지적한다. “근대적인 발전 개념의 위험성은 그 개념적 부적합성에만 있는 것이 아니다. 근대적인 발전 개념은, 부적절한 진단에 기초하고 있기 때문에, 그것이 어떤 종류의 결과를 이루더라도 위험한 것이다. 가령 그것이 비록 그 목표를 달성하지 못한다고 하더라도, 그것은 값비싸고 해로운 결과를 낼 수 있을 것이다. 또 거꾸로 그것이 목표를 달성하면, 그 달성은 생태학적 역류와 예상할 수 없는 유해한 부수 효과를 수반할 수 있을 것이다. 발전에 있어서의 생태학적 재앙은 기술적 성공과 공존할 수 있는 것이다. 개발도상국의 국민총생산은 실질적인 삶의 질과 미래 기회의 가능성이 감소할수록 증가할 수도 있는 것이다.”²³⁾

그래서 Caldwell은 생태학적 관점에서 발전 개념을 파악하여야 한다고 주장한다. “생태학적 관점은 발전의 유효한 개념에 필수적이다. 왜냐하면 발전 과정 그 자체가 본래부터 생태학적이기 때문이다.”²⁴⁾

21) Manfred Stanley, op. cit., p.302

22) Dudley Seers, op. cit., p.22

23) Lynton Keith Caldwell, “An Ecological Approach to International Development: Problems of Policy and Administration,” in *The Careless Technology, Ecology and International Development*, ed. by Taghi Farvar & John P. Milton, The National History Press, 1972, p.930

24) *ibid.*, p.929

Caldwell은 다음과 같이 말한다. “발전에 대한 생태학적 접근방식의 전제는 지식(사실)이 정책선택(가치)을 재구성하고 재규정한다는 것이다. 그것은 인간행동에 대한 매우 합리적인 태도이고, 그것은 실용적인 사람의 판단으로 특징지어지는 기존의 합리주의에 대비되는 것이다. 그러나 사람들로 하여금 그들이 원하는 것(정치가에 의해서 해석된다)을 얻을 수 있도록 하는 것과 관련된 민주주의적 이데올로기와 사람들로 하여금 “그들에게 좋은 것”(“좋은 것”은 과학자와 계획수립자에 의해서 파악된다)을 얻을 수 있도록 하는 것과 관련된 생태학적 관심 사이에는 갈등이 존재한다.”²⁵⁾

3) 인간주의적인 발전이론의 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치

규범적 발전 이론이 발전의 가치를 문제삼고 있는 것이라면, 그 가치의 내용이 규범적 발전이론의 핵심적 문제라 할 수 있을 것이다. 규범적 발전 이론은 경제적 성장만을 고려하는 전통적인 발전 이론의 맹목성을 비판하면서, 발전 이론의 인간화를 기본적 문제 의식으로 삼고 있는 것이다. 그래서 규범적 발전 이론은 인간주의라는 가치를 전제하고 있는 것으로 생각할 수 있지만, 인간주의라는 것만을 가지고는 분석적 수준으로 나아갈 수 없다.

규범적 발전이론이 인간주의라는 이름 아래에서 제시하고 있는 가치는 앞의 논의에서 알 수 있는 것처럼 분배(distribution)와 환경(environment)이라고 할 수 있다. Lynton이나 Goulet와 같은 규범적 발전 이론가들은 분배라는 관점에서 성장지향적인 전통적 발전이론을 비판하고 있는 것이고, Caldwell과 같은 규범적 발전 이론가는 환경이라는 관점에서 전통적인 발전 개념을 비판하고 있는 것이다.

그러나 규범적 발전이론이 지향하고 있는 가치가 분배와 환경 만이라고 할 수는 없다. 규범적 발전 이론이 함축하고 있는 또 하나의 전제, 즉 발전의 가치를 서구적인 편향에서 벗어나도록 한다는 것에서 본다면, 부국에서의 발전 개념과 빈국에서의 발전 개념은 다를 수 있는 것이고, 따라서 가령 빈국에서의 발전 개념은 경제적 성장이라는 가치를 포함할 수도 있는 것이다.

실제로 환경론적인 논쟁과 관련하여 개발도상국가들은, 세계적 수준에서의

25) *ibid*, p.937

갑작스러운 환경론적 강조는 개발도상국의 산업화를 저지하여 그들에게서 선진산업사회에 주어진 부, 권력, 산업화의 기회를 박탈하려는 술책으로 생각하는 경향을 보이고 있다. 그래서 “빈국의 지도자들은, 이데올로기적인 조망과 국내 상황의 커다란 차이에도 불구하고, 모두 최단 시간내의 최대한 경제적 발전에 대한 강조를 공유하고 있다.”²⁶⁾ 또 Goldman이 지적하는 것처럼 “저개발국가들에게는 연기를 내뿜는 굴뚝이 아직도 긍정적인 표시이며, 새로운 산업활동은 새로운 일자리와 수입을 뜻한다. 계획 수립자들은 오염(pollution) 통제에 대하여 떠들어댈려고 하지 않고 있다.”²⁷⁾

어쨌든 일반론적 수준에서는 분배와 환경만이 아니라 성장도 규범적 발전 개념이 포섭하여야 할 가치임에는 틀림 없는 것이다. 그러므로 규범적 발전 개념은 성장(growth), 분배(distribution), 환경(environment)이라는 세 가지 가치를 중심으로 규정되는 것이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치는 상호보완적으로 기능하는 경우도 없지는 않겠지만, 가령 분배론적 관점이나 환경론적 관점이 성장에 제약 요인이 되거나, 성장론적 관점이나 환경론적 관점이 분배에 제약 요인이 되는 것처럼, 상호 모순적으로 기능하는 것이 문제라 할 수 있을 것이다.

성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치 사이의 이러한 상호모순적 관계는 결국 그 세 가지 가치 사이의 선택이나 조정으로 해결될 수 밖에 없을 것이다. 그러므로 규범적 발전이론은 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치 사이의 가치 선택 또는 가치 조정에 의존하는 이론이라고 할 수 있는 것이다.

4. 규범적 발전이론 또는 인간주의적 발전이론의 과제

모든 규범적 발전이론가들이 ‘발전은 인간주의에 기초하고 있어야 한다’는 점에는 동의하고 있지만, 규범적 발전 개념의 정의나 분석 기준 등에 대한 합의는 도출해내지 못하고 있다. 그래서 규범적 발전 개념의 가치 관념은 주

26) Richard A. Falk, “Environmental Policy as a World Order Problem,” *Natural Resources Journal*, 12:2, 1972.4, p.164

27) Marshall I. Goldman, “Pollution: International Complications,” *Environmental Affairs*, 23, 1972.3., p.8

관적인 것이라는 비판이 가해지고 있는 것이다. “이처럼 주관적인 paradigm에 전적으로 의존하는 것은, 그 설명을 위하여 관찰 불가능한 것에 의지할 수 밖에 없기 때문에, 가치를 형이상학적 영역으로 밀어내는 결과를 가져오기 쉬울 것이다.”²⁸⁾

규범적 발전 이론의 이러한 문제점이 규범적 발전 이론 자체를 부정할 수 있는 것은 아니라고 할 지라도, 규범적 발전 개념에 따른 분석 기준과 지표를 개발하지 못한다면 규범적 발전 개념은 그 적용에 있어서의 유용성은 크게 떨어지고 말 것이다. 그러므로 규범적 발전이론은 합의가능한 분석 기준과 지표를 개발하는 것이 시급한 과제라 할 수 있다. 규범적 발전이론을 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치 사이의 가치 조정의 문제로 보는 입장에서는, 성장지표와 분배지표 그리고 환경지표를 통합하는 어떤 지표를 개발하는 것이 중요한 것이라고 할 수 있을 것이다.

이러한 점과 관련하여 ‘삶의 질’(Quality of Life)이라는 개념을 주목할 수 있을 것이다. 그러나 삶의 질과 관련된 발전 지표를 규정하려는 많은 노력이 있었지만, 아직까지도 그 구체적 기준에 있어서 합의 가능한 내용을 도출해 내지 못하고 있다.

Assar Lindbeck의 다차원적인 발전 개념도 이런 점과 관련하여 주목할 필요성이 있을 것이다. Lindbeck는 높은 일인당 국민소득이나 선도적인 상품 생산영역에서의 발전된 기술 이외에 삶의 질이나 환경의 질을 발전지표에 포함시키려고 하고 있다. 그래서 Lindbeck은 다음과 같은 6개의 중요한 발전지표를 개발하였다.²⁹⁾

1. 한 국가를 “이중적” 사회로 만드는 불평등(예를 들면, 빈곤과 저교육 등)의 존재
2. 비특권적인 소수그룹의 차별과 함께 특권적인 소수가 장악하고 있는 불균형적인 정치권력
3. 거리에서의 “기본적인” 개인적 안전과 질병이나 다른 개인적 불행의 경

28) cf. Lloyd G. Nigro & Carl J. Bellone, “The Normative Outlook; Consequences for Administrative Theory”, unpublished paper prepared for the American Society for Public Administration Convention, New York City, March 21-24, 1972, p.4

29) Assar Lindbeck, The Political Economy of the New Left, Harper & Low, 1971, p.87

- 우의 사회적 안전을 포함하는 안전의 결여
4. 학교, 교통, 휴식시설과 같은 공공시설의 질의 부족
 5. 도시 공해등으로 나타나는 일반적 환경의 질의 부족
 6. 현대적 기술을 인간의 생활조건을 개선하는데 보다는 국가적 위신을 높이는 일에 쓰는 경향

Ⅲ. 발전의 전략이론

발전의 개념을 규범적으로 파악하여, 그것을 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치 사이의 선택이나 조정에 의존하는 개념이라고 생각할 때, 발전을 추진하기 위한 발전전략도 성장, 분배, 환경이라는 가치 중에서 어느 것을 중시하는가에 따라 '성장지향적 발전전략', '분배지향적 발전전략', '환경지향적 발전전략'으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 그리고 성장지향, 분배지향, 환경지향과 같은 가치선택적 태도를 지양하고, 세 가지 가치의 조정을 중시하는 입장을 취한다면, '가치조정적 발전전략'이라는 관점도 성립할 수 있을 것이다. 이하에서는 이러한 틀을 가지고 기존의 발전전략들을 개괄적으로 정리해 보기로 한다.

1. 성장지향적(growth-oriented) 발전전략

전통적인 발전 개념이 경제적 성장을 말하는 것으로 이해되었던 것과 마찬가지로, 전통적인 발전전략도 성장지향적 발전전략을 중심으로 전개되어 왔다. 이러한 성장지향적 발전전략은, 저발전국가는 물론 서구 여러 나라에 있어서도, 2차대전 이후 특히 '60년대에는 전쟁으로 인한 황폐한 국토의 재건, 그리고 신생독립국가의 건설 등의 필요성으로 말미암아, 당시로서는 시대적 과제에 부응하는 것이었다고 할 수 있을 것이다.

이 시기에 성장지향적 지역발전전략으로서 가장 큰 역할을 해 온 것은 이른바, '성장거점전략' 또는 '거점개발전략'이라는 불균형발전전략이었다. 성장

거점전략 또는 거점개발전략이라 함은, 이른바 ‘성장거점’ (growth pole)을 지정, 이 거점에 모든 자원을 집중하여 개발하고, 이어서 거점개발의 효과를 주변지역으로 파급시킨다는 접근방식을 말하는 것이다.

이러한 ‘성장거점전략’은 원래 선진적인 도시지역과 후진적인 변경 산촌지역 사이에 생긴 사회적·경제적 격차의 시정을 주된 관심사로 하는 서구 여러 나라에서, 그러한 개발목표를 달성하기 위한 지역개발전략을 검토하는 과정에서 고안된 접근방식이지만, 개발재원의 부족 때문에 개발을 위해서는 규모와 집적의 경제 또는 외부경제에 의존할 수 밖에 없었던 제 3세계의 발전정책 결정자들에게는 거의 맹목적으로 받아들여져서, 지역발전정책의 기본전략으로 채택되었다. 일본에서는, 이러한 거점개발전략을 이론적 배경으로 하여, 1960년대 초에 “신산업도시”와 “공업정비특별지역”이라는 지역개발정책이 수립되었다.³⁰⁾

그러나, 전체적으로 보면, 후진지역의 발전을 저해하는 제요인에 대한 통찰을 깊게 하였다는 이론적 공헌에도 불구하고, 거점개발전략은 제 3세계 여러 나라의 후진지역에 거점적 발전을 야기시킬 현실적인 정책수단에의 유효한 처방전을 제시하지는 못하였다고 평가되고 있다.³¹⁾

이론적인 측면에서, ‘성장거점전략’ 또는 ‘거점개발전략’은, Rossenstein-Rodin, Nurkse, Scitovsky, Lewis, Domar 등에 의해서 발전된 ‘균형성장모델’에 기초하고 있는 ‘균형개발전략’을 비판하면서 성립된 것이다. 그래서 성장거점전략 또는 거점개발전략은 균형개발전략과의 대비 속에서 파악하여야 그 의미가 분명해진다.

균형성장론자들은, 수출의 증대가 곧 국내경제의 성장을 가져온다는 19세기적 관념에 의하여 비교생산비원리에 따라 단종의 수출산업에만 집중적으로 투자하는 것은 유효수요의 부족으로 실패를 가져올 것이라는 결론을 내리고 있다. 그래서 균형성장론자들은, 여러 종류의 산업에 분산적으로 투자함으로써, 각 산업이 서로 서로의 유효수요를 증대시킬 수 있도록 하고, 그렇게 해서 전체적으로 경제를 성장시켜야 한다고 주장하는 것이다.

균형성장이론에 대해서는 여러 가지 측면에서 비판이 제기되었다.

30) 長峰晴夫 (최상철·임성수 역), 제3세계의 지역개발, 유풍출판사, 1988, p.172 참조.

31) 전계서, p.229

Fleming은 균형성장이론은 지나치게 수요측면을 강조하여 개발도상국가에서 흔히 나타나는 생산 요소의 불충분한 공급에 따른 문제점을 간과했다고 비판하고 있다고 한다.³²⁾ 또 Enke는 균형성장이론은 현실성 없는 폐쇄경제체제를 함축하고 있다고 비판하고 있다.³³⁾ 특히 Singer는 저개발국가는 바로 저개발 국가이기 때문에 균형개발전략에 필요한 개발 재원이 부족한 것이고, 따라서 막대한 개발재원을 전제로 하고 있는 균형개발이론은 신뢰성을 결여하고 있다고 비판하고 있다.³⁴⁾

이러한 비판에 따라 균형발전이론에 대한 대안을 제시하려는 모색이 행하여졌고, 그 대안은 Perroux, Hirschman, Myrdal 등의 '불균형성장모델'에 의하여 만들어졌다. 이 중에서도 실용적 관점에서는 Hirschman의 영향력이 가장 컸는데, Hirschman은 균형발전전략에 대한 비판을 다음과 같은 두 가지 점으로 종합하고³⁵⁾, 자립적인 경제성장을 향한 누적적 운동의 연쇄 반응을 일으키는 불균형과 비평형(imbalance & disequilibria)이라는 관념을 도입하였다.

첫째, 균형성장이론은 무엇이 전략적으로 중요한가 하는 문제의 해답은 제쳐둔 채, 정체적이고 자족적인 전통부문 위에서 완전히 새로운 자족적인 근대공업 경제를 건설해야 한다고 하고 있다. 그러나 그것은 근대공업부문의 담당자인 경영능력 있는 기업가의 공급이 극히 어렵다는 현실을 고려하지 않은 것이다. 만약 어느 나라에서 균형성장이론이 적용될 수 있다면 그 나라는 처음부터 저개발 국이라고 할 수 없다.

둘째, 균형성장이론은 사기업적 이윤계산 하에서는 숙명적으로 현실의 사회적 이익이 유효하게 조정될 수 없다는 판단에 입각하여, 사기업적 체제 내에서 외부경제를 내부화하려고 하고 있다. 그러나 이러한 경우에 외부경제가 내부화되므로써 얻게 되는 이익과 함께 경제계획 속에 투여되는 사회적 비용

32) N. M. Hansen, "Development from Above : The Center-Down Development Paradigm", in W. B. Stoehr & F. Taylor (eds.), *Development from Above or Below*, John Wiley & Sons, 1981, pp.15-16

33) S. Enke, *Economics for Development*, Prentice Hall, 1963, p.314

34) H. W. Singer, "Economic Progress in Underdeveloped Countries," *Social Research*, 16, 1949, pp.1-11

35) A. O. Hirshman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958, p.53

도 증대하여 외부경제의 이익을 상실하게 될 지도 모른다는 점이 무시되고 있다. 자본주의 경제제도 아래에서 급속한 성장을 이룩한 예들을 보면, 외부경제의 내부화는 민간기업의 손에 맡기고, 국가는 외부비경제 혹은 사회적 비용을 떠맡는 형태가 성장에 있어서 유익하다는 것을 보여주고 있는 것이다.

2. 분배지향적(distribution-oriented) 발전전략

거점개발방식과 같은 성장지향적 발전전략의 결과, 양적인 면에서는 어느 정도의 성공을 거두기도 하였지만, 그러한 성공을 거둔 경우에도 질적인 면에서는 많은문제점들이 나타나게 되었다. 지역간, 계층간 또는 산업부문간의 불균형, 도시의 과대화로 인한 외부불경제의 심각성, 농촌의 과소화로 인한 기형적인 산업구조의 발생, 지역간의 실업과 빈부 차이의 심각성 등이 그러한 문제점들이었다.

그래서 '70년대, 특히 '80년대에 들어서면서 성장지향적 발전전략에 대해서는 비판이 높아지게 되었고, 분배의 문제가 발전정책의 수립과 추진에 있어서 중심적 관심사로 떠오르게 되었다. 이러한 시대적 문제 의식 속에서, 거점개발방식과 같은 성장지향적 발전전략을 대신할 발전전략, 즉 분배지향적 발전전략이 적극적으로 모색되게 되었다. 그래서 지역개발에 있어서 농촌과 농업, 노동집약적 기술, 상향식 개발방식 등에 대한 새로운 강조가 이루어지게 된 것이다.

분배지향적 발전전략으로서 가장 일반적인 형태를 띠고 있고, 또 가장 많은 주목을 받았던 것은, 이른바 '기초수요전략'(basic needs strategy)이라는 것이다. 기초수요전략은, 1976년 제네바에서 개최된 '세계고용회의'(World Employment Conference)에서 국제노동기구(ILO)가 이것을 제창함으로써³⁶⁾, 비로소 세계적 주목을 받기 시작하였다.

그러나 국제적 차원에서의 기초수요전략에 대해서는, 저개발국가들로부터 상당한 의혹이 제기되기도 하였다.³⁷⁾ 그 의혹의 첫째는, 저개발국가에 대한

36) ILO, Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem, ILO, 1975

37) 長峰晴夫, 전계서, p.192

선진국의 원조를 기초수요 관련사업에만 한정시킴으로써 선진국 원조의 총량을 감소하려고 하는 것은 아닌가 하는 점이였다. 둘째는, 또 이러한 선별적 원조정책을 통하여 저개발국의 기술 진보를 방해함으로써 선진국 기술에의 종속을 항구화시키려고 하는 것이 아닌가 하는 점이였다.

그러나 국제적 차원의 문제는 어떻든, 국내적 차원의 지역개발전략으로서, 저점개발방식과 같은 성장지향적 개발전략이, 국민, 특히 빈곤계층의 고용과 기초수요 등을 개발목표상 후순위에 두므로써, 분배적 정의를 소홀히 하여 많은 문제점을 일으킨 것에 비하여, 기초수요전략은, 지역개발의 우선 순위를 분배 문제에 두어 발상의 전환을 꾀하고 있다는 점에서 충분히 주목을 받을 만한 가치가 있다고 하겠다.

기초수요전략의 기본 발상은, 빈곤계층을 포함한 모든 국민들의 생활의 질을 향상시키지 못하거나 빈곤을 퇴치하지 못한다면, 발전은 아무런 의미가 없는 것이기 때문에, 이른바 기초수요의 충족을 발전의 최우선적 목표로 삼아야 한다는 것이다. 그래서 기초수요전략의 핵심적 문제는 역시 기초수요의 내용에 있다고 하지 않을 수 없는 것이다.

기초수요의 내용을 검토함에 있어서는, 우선 기초수요라는 개념 자체가, 인간으로서의 정상적인 기능을 함에 필요한 최저수요라는 의미의 객관적 수요와 인간이 충족되어야 할 것으로 인지하고 있는 주관적 수요라는 상이한 두 가지 요소를 타협시키고 있는 것³⁸⁾이라는 점을 주목하여야 한다.

기초수요라는 개념 속에는 이처럼 주관적 요소가 포함되어 있기 때문에, 기초수요의 내용은 고정된 것이 아니라, 유동적인 것일 수밖에 없다³⁹⁾. 그래서 기초수요의 내용은 첫째, 경제적, 정치적, 사회적, 문화적 조건이 상이함에 따라 지역마다 다를 뿐 아니라, 둘째, 한 지역에 있어서도 주민들의 삶의 형태와 내용이 변화하고 향상됨에 따라 달라지는 것이다.

기초수요를 내용적으로 보면, 다음과 같은 요소들로 기초수요가 구성되는 것이라고 할 수 있다. 첫째는 인간의 생존에 최저한도로 필요한 사적 소비에 관한 것으로, 식료, 주거, 의복 등이 이에 해당하는 것이다. 둘째는, 지역사회의 서비스 공급에 관한 것으로, 식음용수, 공중위생, 보건의료, 대중교통, 교

38) 황명찬, 지역개발론, 법문사, 1989, p.276 각주 3) 참조.

39) 최상철외, 지방의 재발견, 서울: 민음사, 1985, p.115 참조

육 등이 이에 해당하는 것이다.⁴⁰⁾ 더 나아가 기초수요는 “생존을 위한 최소한의 필요조건만을 말하는 것이 아니라, 국가적 독립, 민족과 개인의 존엄 그리고 민족과 개인이 자신의 운명을 개척해 나가는 데에 방해받지 않을 자유 등도 말하는 것이다”⁴¹⁾.

기초수요가 시간적으로 변화하는 것이라는 점을 고려하여, 기초수요 구성 요소의 동적 변화 과정을 살펴보면, 개발 초기단계에는 대체로 빈곤계층이 생존하는 데 필요한 최소한의 생물학적 요구인 의·식·주, 보건, 식수, 기초 교육 등이 중심이 되지만, 개발이 추진되어 나갈수록 이와 같은 물질적 요구 외에 윤리적 사항인 자유, 인권, 의사결정 과정에의 주민참여 등이 부각된다.

Friedmann과 Weaver는 기초수요를 인간적 수요(human needs), 사회적 수요(social needs), 개인적 수요(individualized needs)로 구분하고, 발전이 진전될수록, 인간적 수요에서 사회적 수요로, 사회적 수요에서 개인적 수요로 중점이 옮겨진다고 설명하고 있다.⁴²⁾ 이 때, 인간적 수요라 함은 인간의 생존에 필요한 식료, 주거, 의복 등의 항목들을 말하고, 사회적 수요라 함은 사회의 존속과 발전을 위해 필요한 교통수단, 대학 등의 항목을 말하며, 개인적 수요라 함은 사교, 여행, 음식이나 의복 등의 취향과 같은 개인 차원의 수요를 말하는 것이다.

한편, 기초수요는 ‘지리적으로 통합된 사회’(territorially integrated society)에 있어서의 상호적 요구(reciprocal claims)의 총계를 말하는 것이기 때문에⁴³⁾, 기초수요의 결정 단위는 통합적 계기를 가지고 있는 하나의 지역이라고 할 수 있다. 구체적인 발전계획에서는 이러한 지역을 ‘생활권’ 또는 ‘정주권’으로 파악하여, 기초수요의 항목을 선정하고 있다.

일본의 경우에는 생활권을 일상생활권, 주간생활권, 월간생활권, 연간생활권 등으로 구분하고, 각 생활권마다 필요한 방재·안전, 공급·처리, 정보전달, 의료·보건, 사회복지, 상업서비스·금융·보험, 집회·문화, 스포츠·레

40) 상계서, pp.275-276, 長峰晴夫, 전계서, p.186 등 참조.

41) ILO, Meeting Basic Needs: Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment, ILO, 1977, p.24

42) J. Friedmann & C. Weaver, Territory & Function, University of California Press, 1979, pp.190-191

43) ibid, p.190

크레이션, 행정·사무, 교통·운수 등 11가지 생활 편의시설을 기초수요 항목으로 선정하고 있다.⁴⁴⁾ 이를 구체적으로 보면, 기초수요전략은 생활권전략으로 나타나고 있는 것이다.

이상과 같은 기초수요의 개념을 중심지표로 하여, 발전정책은 기초수요를 충족시키는 이른바 “기초재”(basic goods)의 생산과 분배에 우선적인 목표를 두어야 한다는, 기초수요전략의 핵심은, 결국 재화의 생산과 분배에 있어서의 우선 순위를 설정하는 점에 있는 것이라고 할 수 있다. 기초수요전략은, 가장 궁핍한 사람들의 가장 기초적인 수요를 충족시키는 재화의 생산을 최우선적인 것으로 하고, 덜 궁핍한 사람들의 수요 또는 덜 기초적인 수요를 충족시키는 재화의 생산에는 낮은 우선 순위를 두고 있는 것이다.

문제는 어떠한 방법으로 이러한 발전 목표를 달성할 수 있을 것인가 하는 점이다. 이런 점에서 특히 주의를 기울여야 할 것은, 긴급한 기초수요를 충족시키려면 이를 위한 기초재의 생산을 확대하여야만 하기 때문에, 기초수요전략에 있어서는 분배의 요소만이 아니라, 생산의 요소도 중요한 의미를 띠고 있다는 점이다. 그래서 특히 저개발국가나 개발도상국에서는, 이른바 기초재의 생산을 확대시키기 위하여 경제성장의 가속화와 성장의 유형을 변화시키기 위한 조치, 최저소득계층에 의한 생산자원의 이용 등이 이루어져야 한다고 지적되고 있는 것이다.⁴⁵⁾

그리고 이처럼 기초수요전략이, 그 구체적 방법에 이르러서는 기존의 개발전략과 마찬가지로 경제적 성장이라는 개념에 의존하지 않을 수 없다는 점에서, 기초수요전략 그 자체에는 이론적으로 아무런 새로운 점도 없다는 평가가 내려지기도 한다.⁴⁶⁾

그러나 기초수요전략에서 인정하는 생산이나 성장의 요소는 거점개발방식과 같은 성장지향적 발전전략에서와는 달리, 분배의 요소에 종속적인 것으로서의 성격을 지니는 것이다. 그래서 기초수요전략은 실업자의 생산적 동원과 저소득계층의 노동생산성의 제고를 이룩할 수 있는 방법, 특히 노동집약적

44) 황명찬, 전계서, p.277

45) K. R. Hope, The Dynamics of Development & Development Administration, Greenwood Press, 1984, pp.15-16

46) 長峰晴夫, 전계서, p.229 참조

기술의 채택 등을 통하여, 저소득층의 고용기회를 확대시키면서 생산의 확대를 이룩하여야 한다고 주장하고 있는 것이다.⁴⁷⁾ 기초수요전략에 있어서 고용은 생산과 분배를 매개시키는 것으로 특히 부각되고 있다.

마지막으로 기초수요전략은 다양한 빈곤퇴치 프로그램(antipoverty program)과는 개념적으로 다른 것이라는 점을 유의해야 한다.⁴⁸⁾

첫째, 전통적인 빈곤퇴치 프로그램은 빈곤계층을 직접적인 정책 목표로 하지만, 기초수요전략은, 대부분의 개발도상국가에서는 빈곤이 특정계층에 한정되지 않은 보편적 현상이라고 전제하여 정책 목표를 전국민에게 두는 것이다.

둘째, 빈곤퇴치 프로그램은 단지 빈곤계층의 수입을 생존의 최저 수준까지 올리는 데 목표를 두지만, 기초수요전략은, 총수요의 수준을 상당히 향상시키는 것과 함께 기초재의 공급을 증대시키는 것에 관심을 두고 있는 것이다. 실제로, 기초수요전략은 절대적 빈곤을 제거시키는 데 한정된 것이 아니라, 지속적인 경제발전과 사회발전을 통하여 상대적 빈곤을 완화시키므로써 생존수준보다 더 높은 수준에서 요구를 충족시키는 것으로 확대되어 있다.

셋째, 빈곤퇴치 프로그램과는 달리 기초수요전략은, 그 기본적 목표가 망각되지 않도록 하는 수단으로서 정책의 수립과 집행에의 효과적인 주민참여를 강조하고 있다.

3. 환경지향적(environment-oriented) 발전전략

성장지향적인 가치관념에 입각한 대규모 개발이 진행됨에 따라, 환경 파괴 현상이 점증하기 시작하였다. 그래서 '60-'70년대부터는 환경론적 문제 제기가 전면으로 떠오르게 되었다. '무한한 성장'이라는 가정은 깨어지고, 일부에서는 발전의 중단을 요구하는 극단적 움직임도 나타나게 되었던 것이다.

그러나 장기적인 관점에서는 성장과 환경이 양립할 수도 있다는 견해가 나타나기 시작하였다. 1972년 스톡홀름에서 개최된 UN 인간환경회의(UN Conference on the Human Environment)의 중요한 결론 중의 하나가 바로

47) K. R. Hope, op. cit., p.16

48) ibid.

그러한 것이었다.

이러한 사고방식에 따라, UN 환경계획(UNEP)의 사무총장인 M. F. Strong 이 '생태학적 발전'(eco-development)이라는 개념을 창안해냈다.⁴⁹⁾ 그 후 이러한 생태학적 발전 개념은 '지속가능한 발전'(sustainable development) 개념으로 변경되고, 드디어 치열한 논의 끝에 1992년 리우 UN 환경개발회의에서 UN의 공식적 발전전략으로 채택되게 되었다.

생태학적 발전전략 또는 지속가능한 발전전략은, 환경적 한계 속에서의 경제성장을 추구한다는 것을 기본사상으로 하고 있지만, 특히 두 가지 점을 강조하고 있다. 첫째는 각각의 지역은 나름대로의 독특한 기후, 자원, 역사, 전통, 문화, 발전단계 등을 지니고 있기 때문에, 발전의 내용은 그러한 각각의 지역 조건에 적합한 것이어야 한다고 하는 것이다. 둘째는 지역 조건과 환경보호에 적합한 기술(technology)을 채택하여야 한다는 것이다.⁵⁰⁾

환경지향적 발전전략은 I. Sachs의 이론에 힘입은 바 크다. 그는 이러한 발전전략을 다음과 같이 요약하고 있다.⁵¹⁾

첫째, 기초수요(basic needs)에 필요한 자원만을 개발한다. 그리고 선진국의 소비행태를 따르지 않는다.

둘째, 인간자원(human resources)을 중요시하고, 고용, 안전, 인간관계, 문화의 다양화 등을 강조한다.

셋째, 자원의 관리와 이익은 먼 미래를 항상 염두에 두도록 한다. 그래서 고갈이 우려되는 자원에 대해서는 절약하도록 하고 재생이 가능한 자원은 재생하여 사용하도록 한다.

넷째, 환경에 부정적인 효과를 가져오는 인간 활동은 자제하도록 한다. 그리고 생산조직의 형태와 절차를 재구성하여 환경과 인간 활동이 항상 서로 보완적이 되도록 한다.

다섯째, 특수한 형태의 사회생태적 기법(echo-technique)을 개발하고 새로운 사회조직과 교육제도를 마련한다.

49) J. G. Beale, *The Manager and the Environment*, Pergamon Press, 1980, p.8

50) *ibid*, p.8

51) cf. I. Sachs, "Alternative Patterns of Development", D. M. Dworfin(ed.), *Environment and Development*, Scope Miscellaneous Publication, 1974, pp.390-398.

여섯째, 필요한 제도를 마련한다. 이것은 세 가지 원칙에 따라 마련되도록 한다. ① 수평조직을 갖도록 한다. 그래서 어느 특정한 사업을 위한 것이 아니고 주민 전체를 위한 것으로 한다. ② 생태학적 발전을 이해시키고 모든 주민의 참여에 의하여 운영한다. ③ 외부의 압력에 의하여 방해받지 않도록 한다.

4. 가치조정적 발전전략

규범적 발전 개념에 입각하고 있을 때, 가장 중요한 것은 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치의 조정이라 할 수 있을 것이고, 그런 전제 아래에서는 발전전략에 있어서도 이러한 세 가지 가치를 어떻게 조정할 것인가 하는 점이 핵심적 문제라고 할 수 있을 것이다.

그러나 성장, 분배, 환경의 적절한 조정 수준은 시간과 지역에 따라 다를 수 밖에 없는 것이기 때문에, 내용적으로 객관적이고 보편적인 조정 기준을 마련할 수는 없을 것으로 생각된다. 그러므로 가치조정적 발전전략을 생각함에 있어서는, 절차적인 측면에서 어떠한 조정방법을 마련할 것인가 하는 관점에서 출발하여야 할 것이다.

이런 관점에서 특히 주목을 끄는 것은 이른바 '사회능력제고'(capacitation)라는 개념이다. 이 개념은 제 2차 UN개발 10년(1971-1980)의 발전목표 달성을 위한 수법으로 논의되었던, 이른바 '통합계획전략'에서 처음으로 제기되었다. 통합계획전략에서는 개발 추진을 위해 가장 중요한 것은, 재래의 기법으로 장래를 예측한다든지 마스터플랜을 작성한다든지 하는 것이 아니라, '인간' 내지는 '지역사회'가 불의의 사태에 시시각각으로 대처해 나가는 문제 해결의 능력이라고 하였고, 그와 같은 문제해결의 능력을 강화하는 것을 사회능력제고(capacitation)라고 개념화했던 것이다.

사회능력제고의 개념을 명확히 하기 위하여 예를 들어 보면, 1960년대 후반의 일본에서 급격히 악화되었던 환경파괴 문제에 대하여, 피해자들, 그를 지원하는 각종 시민조직, 매스미디어, 중앙 및 지방의 행정기관, 각계의 전문가들, 국회와 지방의회의 정치대표자들, 그리고 드디어 재판소까지 포함, 전

사회가 강한 대응력으로써 급속히 대처할 수 있었는데, 바로 이런 경우가 능력제고된 사회라고 할 수 있다⁵²⁾는 것이다.

‘통합계획전략’에서는 한 사회의 능력을 제고하는 구체적 방법에 대해서는 상세한 처방전을 제시하지 못하고 있지만, 그 대체적인 방향은 다음과 같이 제시하고 있다.⁵³⁾

빈곤 대중의 복지향상을 목적으로 하는 사회개발부문의 제사업에서도 종전의 계획기법에서는, 그 성과가 눈에 보이는 자금의 투하량이라든가, 물적설비의 건설 등만이 계획의 대상으로 되는 경향이 있다. 정치적으로는 훌륭한 병원을 건설하는 편이 선호되겠지만, 촌락에 거주하는 빈곤대중의 입장에서 가령, 각촌 보건소의 직원을 증가시키기 위한 연수활동의 강화와 같은, 현행 의료제도의 개혁이라는 무형의 조치가 훨씬 유용하며, 그 비용도 보다 소액으로 끝나는 경우가 많다.

그러므로 한 사회의 능력제고를 위해서는, 세제개혁, 농지개혁, 근대적 공업제품의 출현으로 전통적인 가내공업이 붕괴하는 사례가 많은, 외자도입정책의 재평가, 선진국에서 수입된 기술이 고용의 기회를 빼앗는 사례가 많은, 기술도입정책의 재평가, 교육제도의 개혁, 각종 차별적 법제의 철폐 등 제도의 개혁이 불가결한 것이다.

長峰晴夫는 사회능력제고를 위한 구체적 방법으로 특히 ‘감시와 평가’(monitoring & evaluation)의 방법을 주목하고 있다⁵⁴⁾. 왜냐하면 감시와 평가의 기법은, 단순히 발전을 위한 계획의 단계를 넘어 사업의 실시 과정에서의 인간과 사업의 실시 장소로서의 지역사회·커뮤니티에서 행동할 활동에 대하여 체계적인 지침을 제시하고 있기 때문이다. 그리고 여기서 말하는 ‘인간’은 발전사업을 추진하는 정부기관의 행정관들과 함께 주민 자체도 포함하고 있다는 점이 중요하다고 한다.

또 주민의 의욕적인 발전사업에의 참가의 체험을 통하여 이루어지는 ‘학습의 축적’이야말로 사회능력제고를 향한 가장 기초적인 과정이라고 할 수 있다고 한다. 다만, 이 때의 주민참가라 함은, 단지 노무봉사를 위하여 주민을

52) 長峰晴夫, 전계서, p.230

53) 상계서, pp.205-206

54) 상계서, p.231

동원시킨다는 문맥이 아니고, 주민의 수요 항목의 선정과 그 충족을 위한 수단의 선택, 개발사업의 선정, 그리고 그 실시 과정에서 여러 가지 협력을 포함한 참가를 말하는 것이라고 한다.

長峰晴夫는 더 나아가, 새로운 제도가 있다 하여도, 그 제도에 정신을 집어넣는 것은 결국 각 지역사회의 발전을 담당하는 사람들, 또는 그들의 경험과 지혜를 모아 문제 해결책을 강구하는 토의의 장소로서의 사람들의 조직이라고 한다. 그러므로, 감시와 평가의 기법이 진정으로 사회능력제고를 위한 수단이 되기 위해서는, 감시와 평가의 기법을 지원하는 주민참가의 제도로서 커뮤니티 내의 모두가 참여하는 조직 형성이 추진되어야 한다고 하고 있다.

이상과 같이 감시와 평가의 기법을 중심으로 한 능력제고전략은 지역주민의 개발참여의 이상적 모습을 보여주고 있는 것으로 생각되며, 이러한 주민참여에 의해서만 각 지역에 적합한, 성장, 분배, 환경의 가치 조정은 이루어질 수 있을 것이다.

IV. 삶의 질과 사회능력제고

1. 21세기 제주발전 이념의 설정

앞에서 살펴본 발전이론과 발전전략이론의 점검에서, 우리는 21세기 제주발전의 이념 설정에 필요한 몇 가지 기본적 개념들을 획득할 수 있었다. 그 첫째는 성장, 분배, 환경이라는 사회발전이 지향하고 있는 세 가지 기본가치 개념과 그 세 가지 가치를 조정하는 원리로서의 인간주의의 개념이다. 인간주의의 개념은 '삶의 질'이라는 개념으로 전환될 때, 더욱 구체적 수준에서 이해가 가능하게 된다.

삶의 질이라는 개념은, 사실 성장, 분배, 환경이라는 매우 경제지향적인 가치에 의해서만 규정되는 것은 아니다. 삶의 질의 개념 속에서는 정신적, 문화적 가치의 요소도 필연적으로 포함되게 된다. 다만, 우리는 물질적 가치라는 하위가치를 우선해야 하는 사회윤리적 관점에서, 성장, 분배, 환경이라는 경제적 가치의 위상과 관계를 분명히 하기 위하여 그러한 측면에 초점을 맞추어 왔을 뿐이다. 그러므로 우리는 그러한 전제 위에서, 즉 어떤 정신적 가치의 달성을 위하여 물질적 가치의 과도한 희생을 사회적 수준에서 강요당하지 않는다는 전제 위에서, 정신적, 문화적 가치의 요소를 포함하는 삶의 질이라는 개념을 발전의 가치론적 목적이념으로 설정하는데 아무런 모순도 느끼지 않는다.

성장지향적인 발전이론을 극복하고, 규범적이며 인간적인 발전이론이 성립, 일반화된 현재의 시점에서는, 삶의 질이라는 발전의 가치론적 목적이념은 이미 보편적 승인을 받고 있다고 말할 수 있다. 오늘날 경제적 성장이 아니라 삶의 질의 향상을 발전의 가치론적 목적이념으로 내세우는데 반대할 사람은 찾아보기 힘들 것이다.

이런 점에서 우리의 관심은 오히려 발전의 전략이론의 점검에서 발견된 몇 가지 개념 쪽으로 기울어지게 된다. 발전 이념에 대한 현재적 과제는, 발전의 가치론적 목적이념에 대한 논의가 아니라, 발전의 전략이념에 대한 논의라는 것이다. 발전의 전략이론에서 우리는 역시 몇 가지 기본 개념을 획득하였다. 거점개발, 균형개발, 기초수요, 지속가능한 발전, 사회능력제고(capacitation) 등

이 그것이다.

이 중에서, 거점개발이나 균형개발 개념은 성장위주적 발전전략에서 제시되는 개념으로, 분배, 환경적 가치를 사실상 고려하지 않은 것이기 때문에, 21세기적 발전의 전략이념으로 설정하기는 적절하지 못하다. 물론 균형개발의 개념을 확대시키면 분배, 환경적 가치를 포함시킬 수도 있겠지만, 역시 개념형성과정상 이루어진 고정관념에서 탈피하기는 힘들 것으로 보인다.

분배지향적 발전전략으로 위치지운 기초수요전략에 나타나는 기초수요 개념은 사실 분배적 가치만을 고려한 것이 아니라, 내용상 성장적 가치도 내포하고 있는 것이기는 하다. 그러나, 첫째, 환경적 가치와의 연계성이 약하다는 점, 둘째, 기초수요에 주관적 요소가 포함되어 있어 그 내용이 유동적이라고는 하지만, 역시 인간으로서의 정상적인 기능에 필요한 수준이라는 의미가 내포되어 있어, 이미 일반적으로는 그러한 수준을 넘은 것으로 생각되는 제주지역에서 21세기적 발전의 전략이념으로 설정하는 것은 적절하지 못한 것으로 생각된다.

남은 두 가지 개념, 즉 지속가능한 발전과 사회능력제고 중에서 어느 쪽이 21세기 제주발전의 전략이념으로 더욱 타당한 개념일까. 지속가능한 발전의 개념도, 환경지향적 발전전략으로 위치지우기는 했지만 성장적, 분배적 가치와 친화력을 가지는 개념이다. 그러므로, 이 개념도 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치의 조정이라는 인간주의적 가치 이념 아래에서의 전략적 이념으로 설정 가능하다. 1992년 리우 UN 환경개발회의 이후, 이 개념은 매우 일반적으로 수용되고 있기도 하다.

그러므로, 문제는 지속가능한 발전이라는 개념과 사회능력제고라는 개념 중 어느 것이 21세기 제주발전이라는 문제상황 속에서 더욱 적절한 이념으로 될 수 있을 것인가 하는 점에 있다. 우리는 이 중에서 사회능력제고 (capacitation)라는 개념이, 제주라는 내부적 역량과 21세기적 변화라는 외부적 환경 양 측면을 고려할 때, 더욱 적절한 전략이념으로 기능할 수 있을 것으로 판단한다. 물론 사회능력제고라는 개념이 성장, 분배, 환경적 가치의 조정능력을 의미하기 때문에, 지속가능한 발전이라는 개념과 대립적 관계에 있는 것은 아니라는 점은 부연해 둘 필요가 있을 것이다.

2. 내부적 관점에서의 근거지움

발전전략을 수립함에 있어서 우선 확인되어야 하는 것이 그 내부적 조건 내지 역량의 문제이다. 이러한 조건과 역량을 무시한 발전전략은 그 지향점이 아무리 이상적인 것이라고 하더라도 비현실적인 것이 되고 만다. 이런 관점에서 생각할 때, 현재의 제주 내부적 발전조건 내지 역량은, 우리나라 다른 지역이나 주변 해외경쟁지역과 비교할 때 상대적으로 열악하다는 것이 우리의 판단이다.

미래의 관점에서 생각할 때는 논란의 여지가 없지 않지만, 현재의 국내외적 정치·경제구조에 있어서는 제주의 지정학적 위치는 발전에 유리한 조건으로 파악하기는 힘들어 보인다. 예를 들어 한·중·일 경제통합이 가시화된다는지 하는 국제적 구조의 변화가 있기 전까지는, 제주는 한국의 변방으로서의 위상에서 벗어나기 힘든 상황이다.

인구 규모가 적기 때문에, 자체 시장도 협소하고 정치적 영향력도 상대적으로 미미하며, 산업구조는 감귤산업을 중심으로 하는 1차산업과 관광산업에 편중되어 있어, 첨단산업은 물론 일반 제조업도 무시할 만한 수준에 머무르고 있다.

인적 자원의 측면에서도, 많은 우수인력들을 외부로 유출시키고 있다는 점에서 좋은 조건이라고 할 수 없고, 정보화로 대표되고 있는 산업기술적 변화의 관점에서 볼 때에도, 기반시설, 전문인력 등의 부족으로 유리한 입장에 있다고 보기 힘들다.

이러한 내적 조건과 역량을 고려할 때, 제주발전에 우선 필요한 것은 그 내적 역량의 강화, 즉, 사회능력제고임을 인정하지 않을 수는 없다고 본다. 그러한 능력제고를 통하여 비로소 제주에 주어진 불리한 내적 조건들을 극복하고 발전적인 미래를 기대할 수 있을 것이라는 것이 우리의 현실적 인식이다.

이런 점에서 지속가능한 발전이라는 개념보다는 사회능력제고라는 개념이 제주의 현실에서는 더욱 유효한 전략이념이 될 수 있다는 것이다.

3. 외부적 관점에서의 근거지움

21세기적 변화라는 외부적 환경도 사회능력제고라는 발전전략 이념의 적절

성을 근거지워주고 있다. 정보화로 대변되는 산업기술적 변화, 탈공업화로 대변되는 산업형태적 변화, 지역화, 세계화로 대변되는 경제, 정치단위적 변화, 환경론, 여성론 등으로 대변되는 규범의식적 변화, 시장논리의 강화로 대변되는 정책지향적 변화 등등, 현재 전개되고 있는 변화는 우선 그 성격과 규모 면에서 과거의 어떤 시기와의 비교할 수 없을 정도이다. 뿐만 아니라, 그 변화의 속도도 엄청나서 변화의 추적 자체도 힘들 정도이다.

이러한 변화 상황 속에서 미래에 대한 예측은 사실상 불가능하게 되었다. 변화는 있지만, 변화의 결과는 어떠한 상황이 초래될지 알 수 없는 상황, 이것이 지금 우리가 처한 상황이다. 그래서 지금은 미래의 모습이 어떻게 되는가를 문제삼는 것이 아니라, 변화 그 자체를 문제 삼아 이에 대응하는 능력, 이른바 '학습능력'(learning capacity)을 중시하는 방향으로 정책적 시각이 전환되고 있다⁵⁵⁾.

예를 들어, 기업에서 인력을 채용할 때에도 현재의 지식의 양을 측정하기 보다는 예측 불가능한 상황을 만났을 때 그 상황을 이해하고 이에 대응하는 능력을 측정하여 채용 여부를 결정하는 방식이 이미 일반화되어 있다. 현재의 지식 그 자체는, 급속한 변화 속에서 금방 유효성을 상실할 것으로 생각하고 있기 때문이다.

조직적 차원에서도, 안정성을 중시하던 과거와는 달리 상황 변화에 따라 새로운 업무로 나아가기 쉽도록 유연성(flexibility)을 중시하는 조직원리를 채택하고 있다. 사회적 수요가 급변하고 있어서, 이러한 변화에 적응하지 못하는 조직은 저절로 도태될 수 밖에 없기 때문이다.

사회적 차원에서도 마찬가지이다. 미리 어떤 상황을 예측하여 이에 대응하는 대비책을 마련해두는 것은 이제 사실상 불가능하게 되었다. 언제 어떤 변화가 어떻게 밀어닥칠지 예측하는 것 자체가 불가능해졌기 때문이다. 이런 점에서 사회능력제고(capacitation)라는 발전전략은 21세기적 변화 상황에서 어떤 발전전략 보다도 유효성을 지니고 있다.

55) 이 점에 대해서는, 박세일, 법경제학(개정판), 박영사, 2000, pp.40-41 참조.

V. 사회능력제고와 governance이론

사회능력제고의 방법은 다양할 수 있다. 사회구성원 개개인의 적응 능력을 높이는 것도, 사회구성조직들의 적응 능력을 높이는 것도 모두 전체적인 사회능력제고의 방안이 될 수 있을 것이다. 그러나 그 구체적인 방안들을 논의하는 것은 이 연구의 범위를 넘어서는 것이다. 다만, 여기에서는 그러한 사회를 구성하는 개인이나 조직의 능력 향상 문제는 논외로 하고, 사회자체의 적응능력 향상의 대표적 방안으로서 정부, 시장, 시민단체의 협력적 파트너십을 의미하는 governance이론을 예시하기로 한다.

1. 정부기능의 축소

최근 정부기능은 대폭 축소되고 있다. 그 이유는 첫째, 공적 문제 내지 사회문제에 대처함에 있어서 정부기구가 한계를 지니고 있기 때문이다. 이러한 문제는 '정부의 실패'(government failure)라는 개념으로 널리 알려져 있다. 한 때는 '시장의 실패'가 강조되면서, 정부의 규제, 개입이 널리 긍정되었던 적도 있지만, 사회주의 국가의 붕괴를 목도하고 난 지금은, 정부의 실패를 극복하는 것이 시대적 과제로 널리 인정받고 있다.

물론 경제학적 의미의 정부의 실패는, 자원의 인위적 배분이 가져오는 비효율성을 강조하고 있는 것이지만, 정부실패의 사고방식은 그 보다는 더욱 확장될 수 있으며, 그런 경우 변화에 적응하는 탄력성의 부족, 공적 문제 내지 사회문제에 대한 현장적 정보 및 전문성의 부족 등을 정부실패의 주된 원인으로 열거할 수 있을 것이다.

둘째는, 현대 사회에 있어서 공적 문제 내지 사회문제의 내용과 구조가 크게 변화하여, 역시 정부기구의 한계가 부각되게 되었기 때문이다. 과거 공적 문제 내지 사회문제는, 생활자원의 생산과 분배의 문제를 중심으로 하는 비교적 단일한 형태로, 정부기구에 의한 해결이 불가능하지는 않은 것으로 인식되었다. 그러나, 오늘날의 공적 문제 내지 사회문제는 매우 다원화·복잡화되어 있어서, 정부기구에 의한 대처에는 한계가 노정되고 있는 것이다.

우선, 오늘날의 공적 문제 내지 사회문제는 국내적인 차원을 훨씬 넘어서고 있다. 다국적 기업이 이미 세계 경제의 중심 세력으로 뿌리내리고 있을 뿐만 아니라, 국가간 노동력의 이동도 훨씬 확대되어 '외국인 노동자 문제'가 주요 사회문제로 대두되는 등, 자원의 생산과 분배에 관해서도 이미 국내적인 차원을 넘어서고 있다. 마약, 조직범죄 등의 현대적 형태도 국내적 차원을 넘어서고 있다. 말하자면 '공적 문제 내지 사회문제의 세계화'(globalization of social problems)가 이루어진 것이고, 이런 문제에 대응해 나감에 있어서 정부 기구는 한계를 가질 수 밖에 없게 된 것이다.

그러나, 공적 문제 내지 사회문제의 내용과 구조에 대한 전통적인 사고방식에 결정적인 타격을 가하고, 공적 문제 내지 사회문제의 복잡성을 비약적으로 확대시킨 것은, 역시 '환경문제(environmental problems)의 대두'라고 하지 않을 수 없다. 범지구적인 생태학적 위기와 관련하여 대두하게 된 환경문제는 그 속성상 국가의 범위를 뛰어넘는 범세계적인 대응을 불가피하게 했을 뿐만 아니라, '생산과 분배' 또는 '성장과 분배'라는 논의도식 속에서 양적인 측면으로 치우쳐져 있었던 정책적 사고방식을, 질적인 측면을 강조하는 정책적 사고방식으로 전환시키는 결정적인 계기가 되었다.

환경문제의 대두와 함께 질적인 측면을 강조하는 사고방식이 지배적이 되면, 생활자원의 생산·분배와 같은 양적 측면을 문제삼던 때에 비하여, 공적 문제 내지 사회문제의 내용 구성이 크게 달라지게 된다. 양적인 평가 기준은 비교적 단일한 데 비하여, 질적인 평가 기준은 매우 다양하므로, 여태까지 공적 문제 내지 사회문제의 주변적 문제로 파악되고 있었던 다양한 '생활요구'들에 대해서도 똑같은 중요성을 인정하지 않을 수 없게 되는 것이다. 말하자면, 삶의 질의 문제가 대두되면서, 공적 문제 내지 사회문제의 수렴성, 집중성(convergence)은 약화되고 확산성(divergence)이 증대되고 있는 것이다.

'공적 문제 내지 사회문제의 확산성'(divergence of social problems)이 증대됨에 따라, 다양한 생활요구를 생활의 현장에서 파악하고, 또한 그 현장에서 해결의 방법을 모색해야 할 필요성이 커지게 된다. 그러한 현장성의 요구는 정부기구 보다는 시장이나 주민 자신에 의한 해결의 중요성을 증대시키고 있다.

2. 시장기능의 강화

세계화, 확산성 증대 등으로 말미암아, 공적 문제 내지 사회문제가 다원화·복잡화되어 가고, 이에 따라 '정부의 실패'도 더욱 두드러지게 되면서, 시장기능이 대폭 확대되어 이른바 '시장 중심적 패러다임'(market-oriented paradigm)이 강화되고 있다. 시장만이 모든 사회문제를 해결하는 가장 효과적인 메커니즘이라는 신념에 입각해 있는 시장중심적 패러다임은, 사회주의 국가의 붕괴 이후 그 영향력이 극대화되어, WTO를 성립시켰고, 각국 정부는 이러한 패러다임에 따라 각종의 '정부규제'(government regulations)를 철폐하는, 이른바 '탈규제정책'(deregulation policy)을 추진해 나가고 있다.

시장중심적 패러다임의 확산에 결정적 영향을 미친 것은, 물론 사회주의 국가의 붕괴로 생각되지만, 사상적 측면에서는 1970년대 말부터 대두되기 시작한, 이른바 '리버테리언리즘'(libertarianism)이라는 매우 공격적인 사상적 조류가 핵심적인 역할을 하였다. 완전자유주의, 자유지상주의 등으로 번역되기도 하는, 이 리버테리언리즘 사상은, '70년대 말부터 '80년대에 들어와 성립한 영국의 대처 정부, 미국의 레이건 정부 등과 같은 신자유주의적 보수정권의 이념적 기초를 제공한 것으로 평가받고 있기도 하다.

리버테리언리즘의 주된 공격 대상은, 2차대전 이후의 이른바 '전후 컨센서스'(post-war consensus)의 중심적 내용이었던, '복지국가'(welfare state) 개념이었다. 시장의 실패(market failure)를 강조하면서, 국가가, 공공복리의 증진을 위해 시장을 적극적으로 규제해 나가고, 특히 시장에서의 경쟁에서 탈락할 수밖에 없는 사회·경제적 약자에 대하여 광범한 사회보장의 책임을 져야 한다는 복지국가 개념은, 국가 중심적 패러다임의 전형적 사례였다.

리버테리언리즘은 우선 복지국가의 이념으로 기능하고 있었던 '사회정의'(social justice)의 개념을 비판하였다. 특히, 사회·경제적 평등이 원칙적으로 정당하기 때문에, 사회·경제적 불평등은 그러한 불평등을 정당화시켜주는 적극적인 근거가 제시되지 않는 한 정당하지 않다는, 사회정의에 있어서의 이른바 '평등 추정 원칙'에 대해서는 정면으로 반대하였다. 대신, 리버테리언리즘은, 개인의 자유, 사유재산권, 자유경쟁시장, 그 자체의 정당성을 주장하였다.

리버테리언리즘의 복지국가 비판은, '사회정의'에 대한, 이런 원리적 비판과 함께, 정부의 실패(government failure)를 강조하면서, 복지국가에 있어서의 국가기구의 확대 경향을 비판하는 것으로 구성되어 있다. 국가권력은 항상 개인의 자유를 침해할 잠재적 가능성을 가지고 있는 것, 국가의 활동은 시장 보다도 비효율적인 것, 국가에 의한 복지 제공이 예기한 대로의 효과를 낳지 않을 뿐 아니라, 오히려 폐해를 초래하고 있는 것 등이, 리버테리언리즘의 국가 비판의 요점이다.

리버테리언리즘에 속하는 이론가들은, 국가기능 및 정부 규제의 축소를 공통적으로 주장하고 있지만, 그 축소의 정도에 대해서는 견해를 달리하고 있다. 그래서 리버테리언리즘은, ① 국가를 완전히 부정하여 그 전면적 해체를 주장하는 '무정부 자본주의론' (M. Rothbard, D. Friedman 등), ② 국가의 역할을 국방, 경찰, 사법 등에 한정하여야 한다는, 야경국가적인 '최소국가론' (R. Nozick 등), ③ 엄격한 조건 아래에서, 국가의 제한된 사회복지 서비스의 공급도 인정하는 '고전적 자유주의론' (F. A. Hayek, J. M. Buchanan, M. Friedman 등)의 세 가지로 분류되고 있다⁵⁶⁾.

그러나, 리버테리언리즘에 있어서는, 그 이론적 방향이 국가기구 및 정부 규제의 문제점을 공격하는 쪽으로 치우쳐져 있어, 자신들의 대안인 시장 메커니즘이 지니는 한계와 문제점은 과소 평가하는 경향이 있다. 뿐만 아니라, 최근의 현실에 있어서도, 사회주의 국가의 붕괴에 힘입어, 국가중심적 패러다임에서 시장중심적 패러다임으로의 변경이 너무나 효과적으로 일어났기 때문에, 시장 메커니즘이 지니는 한계와 문제점은 망각되는 경향이 있다.

시장 메커니즘이 지니는 한계와 문제점은, '시장의 실패'(market failure)라는 개념으로 널리 알려져 있다. 시장의 실패의 가장 대표적인 예는, 잘 알려져 있는 것처럼, 공공재(public goods)의 적정생산 실패이다. 공공재의 '무임승차 효과' (free rider effect)로 말미암아, 공공재의 생산에는 마땅한 보상이 따르지 않기 때문에 시장 메커니즘에 맡겨두면 공공재는 과소생산되게 된다는 것이다.

그러나, 오늘날 공적 문제 내지 사회문제의 핵심으로 떠오르고 있는 환경 문제에 초점을 맞추어 보면, 시장에서는 미래의 수요가 반영되기 힘들기 때문

56) 田中成明, 法理學講義, 有斐閣, 1994, p.242 참조

에, 장기적 자원배분에 실패하게 된다는 점, 시장은 기본적으로 대량 소비(mass consumption)를 지향하게 되므로 환경파괴를 막기 힘들다는 점 등도 부각되게 된다.

3. 시민사회의 대두

정부의 실패와 함께 시장의 실패도 문제 삼게 된다면, 정부 중심적 패러다임을 대체하는 시장 중심적 패러다임에 대해서도 비판적 입장을 취하지 않을 수 없게 된다. 바로 이 틈새에서 제3의 길이 다양하게 모색되고 있는데, 그 지배적 경향은 시민 내지 시민사회의 역할을 중시하는, 말하자면, '시민 중심적 패러다임'(citizen-oriented paradigm)의 모색에 있다.

시민 중심적 패러다임은, 이른바 '시민사회론'(theory of civil society)에 기초하고 있다. 시민사회론은 원래 시민사회의 존재와 관련된 이론이지만, 그 정책적 함의는 시민사회의 형성·발전을 통하여, 정부의 실패와 시장의 실패를 극복하는 새로운 체계를 모색해 나가는 데 있다.

사실, 시민사회론에서 논의되는 시민사회의 개념은 논자에 따라 매우 다양한 것이지만, 특히, 정부의 실패와 시장의 실패를 극복하는 새로운 체계의 모색이라는 정책적 관점을 중시할 때, 시민사회의 개념은 '국가', '시장', '공적 생활영역', '사적 생활영역'의, 이른바 '4분 모델'⁵⁷⁾ 속에서 공적 생활영역을 가리키는 것으로 설정되게 된다. 이런 관점에서, 시민사회라 함은, 국가와 개인이나 가족과 같은 사적 영역 사이에 존재하는 중간 층위로서, 한편으로는 국가에 대해 자율적이고, 자발적이고, 자립자족적이며, 다른 한편으로는 사인적, 사적 관계들의 수준을 넘어서 이들이 공동의 문제를 통하여 어우러지며 창출해내는 공적 영역이며 사회적 네트워크를 말하는 것이다.

이상과 같이, 국가에 대해서는 자율적이지만, 사적 관계의 수준을 넘어서는 공적 영역으로서의 시민사회의 확대·발전을 통하여, 그리고 그런 시민사회의 주도적 역할을 통하여, 다원화·복잡화되어 있는 오늘날의 공적 문제 내지 사회

57) 이 점에 대해서는, 김호기, "그람시적 시민사회론과 비판이론적 시민사회론", 유팔무·김호기 편, 시민사회와 시민운동, 한울, 1995, p.131 참조.

문제의 해결을 모색해 나가려는 것이, 시민 중심적 패러다임의 핵심이다.

물론, 이러한 시민 중심적 패러다임의 한계도 존재한다. 가장 근본적인 문제는, 이렇게 설정된 시민사회 내지 시민의 존재 가능성이 있는가 하는 점에 있다. 특히 공적 문제에의 자발적 참여, 자신의 이해관계를 뛰어넘는 합리적 공공정신의 소유를 특징으로 하는 시민의 존재가 이러한 패러다임의 필수적 전제이다. 그러나, 산업사회로 들어오면서, 타인을 중시하는 이른바 이타주의적 의무감의 문화는 약화되는 경향을 보이고 있어서, 시민중심적 패러다임에 대해서도 이른바 ‘공동체의 실패’(community failure)가 지적되고 있다.

4. governance이론

정부기능의 약화와 함께 대두되어 온 시장중심적 패러다임과 시민중심적 패러다임 역시도 시장의 실패와 공동체의 실패라는 개념으로 설명되는 것처럼 한계를 지니고 있기 때문에, 이러한 문제점들을 종합적으로 고려한 해결 방법들이 모색되고 있다.

‘사적 이익정부’ 간의 협약을 통한 공적 문제 내지 사회문제에의 대응을 제시하는 ‘신조합주의’(neo-corporatism)적 성격의 이른바 ‘결사체 모델’(association model)이 제시되기도 하지만(W. Streeck, P. Schmitter 등), 각각 나름대로의 한계와 가능성을 지닌 국가, 시장, 시민사회 내지 시민의 협력적 파트너십을 통하여, 다양화·복잡화되어 있는 오늘날의 공적 문제 내지 사회문제에 대처해 나가려는 이른바 governance이론이 더욱 유력하게 제시되고 있다.

governance이론은, 공적 문제 내지 사회문제에 대한 전통적인 대응방법인 정부중심적 패러다임상에서의 행정에 대한 안티테제로서 나온 개념 모형이기 때문에, 주로 전통적 행정 개념과의 대비에서 그 구조가 설명되고 있다.

Lester Salamon은 전통적 행정과 governance의 차이를 다음과 같이 정리하고 있다. “전통적인 행정은 정부기관의 통제와 관리에 주로 초점을 맞추고 있기 때문에 오늘날 부각되는 새로운 형태의 공공행위를 설명하는데 많은 부분 적실성이 부족하다. 전통적인 행정이 정부기관 내부의 동력(dynamics)을 강조

하였다면 새로운 형태의 공공행위(governance)에 있어서는 때때로 비정부부문의 협력 문제를 어떻게 견인해 내느냐가 매우 중요해진다. 전통적 행정의 권위의 계층제와 통제 및 명령의 메카니즘을 강조했다면 새로운 방식의 공공행위는 조직운영의 분권화된 방식과 설득 및 타협의 기술을 적극적으로 활용한다.”⁵⁸⁾

Donald F. Kettl도 외부계약(contracting out)에 관한 주제를 다루면서 전통적 행정과 governance차이를 다음과 같이 지적하고 있다. “정부의 역할이 변한다. 직접적으로 재화와 서비스를 생산하는 정부의 기능이 줄어든다. 대신 정부로부터 권한을 위임 받아서 실질적인 일을 하는 대리인들을 감독하는 정부의 역할이 강화된다. 정부 자체가 재화나 용역을 직접 생산하는 전통적인 프로그램하에서는 최고 관리층은 하부기관의 구성원들이 준수할 것으로 기대되는 명령을 전달한다. 여기서 중요한 것은 정책을 형성하는 사람과 일선에서 서비스를 전달하는 사람들을 묶는 계층제적인 연계구조(느슨한 연계든 강한 연계든)의 존재이다.

공·사 파트너십(governance)에 있어서는 계층제는 계약으로 대체된다. 여기에서는 정책결정에서부터 정책집행까지 형성된 권위의 연결고리 대신에 정책결정자와 정책 집행자간에 이루어진 문서화된 계약 조건이 존재한다. 최고관리층은 계약자들에게 명령을 내릴 수는 없다. 그들은 단지 계약자들에게 계약조건을 준수하라고 설득하고 협박하고 달랠 수는 있다. 그러나 궁극적으로 최고관리층에게 중요한 것은 계약자가 잘 반응할 수 있는 유인체계를 설계할 수 있느냐 하는 것이다.……이것은 기존의 방식과는 다른 종류의 공공관리를 요구하는 것이다.”⁵⁹⁾ 이 입장도 Salamon의 주장과 같은 맥락이라고 할 수 있다.

이러한 논의를 통해서 볼 때, 전통적 행정이론과 governance이론의 차이를 다음과 같이 유추해 볼 수 있다.

전통적 행정이론은 시장실패에 대한 보완책으로서 정부 역할의 증대를 강조하였다는 점에서 해밀턴주의(Hamiltonism)적인 입장에 선다. 따라서 전통적

58) H. G. Frederickson, *The Spirit of Public Administration*, Tossey-Bass Publishers, 1997, p.80에서 재인용

59) D.F. Kettle, *Sharing Power: Public Governance & Private Market*, Brookings Institution, 1993, pp.21-22

행정이론이 강조하는 관리의 중점사항은 집권적 계층제, 규제중심의 관리, 전문기술성, 공무원의 익명성과 정치적 중립성, 실적주의 공무원제도, 기관형성, 과학적 행정, 관료적 권위에 의한 규제집행, 집합적 공익론 등이다.

이에 비하여 오늘날 강조되고 있는 governance이론은 매디슨주의 (madisonism)적이고 신자유주의적인 입장으로서 대체로 시장논리, 민영화, 외부계약, 거래비용 및 교환, 기업가적 리더쉽, 권한위임과 분권화, 평면조직, 과제중심의 네트워크, 경쟁, 시민의 선택권 부여, 그리고 국제협력 등을 강조한다.

이러한 governance의 개념 속에는 정부·비정부, 영리·비영리, 중앙·지방 정부, 국제기구 등 광범위하고 다양하게 연결된 공적 조직들의 네트워크를 포괄하게 되므로써 공공부문 및 행정의 영역을 확장시킴과 동시에 간소하면서도 근육질의 정부조직을 강조하게 된다⁶⁰). Osborne과 Gaebler가 주장하는 기업가형 (entrepreneurial) 접근방법⁶¹)도 근본적으로는 governance의 개념과 동일하다고 할 수 있다. 전통적 행정(관료제)와 기업가형 정부(Governance)의 접근방법의 차이를 요약하면 다음과 같다.

<표5-1> 전통적 행정과 Governance의 접근방법 비교

전통적 행정(관료제)	Governance
노젓기 (rowing) 역할	방향잡기 (steering) 역할
직접 해준 (service)	할 수 있도록 해준 (empowering)
서비스의 독점적 공급	서비스제공에 경쟁도입
규칙중심 관리	임무중심 관리
투입중심 예산	성과연계 예산
관료중심	고객 중심
지출지향	수익창출
사후치료	예측과 예방
집권적 계층제 (명령과 통제)	참여와 팀워크 (협의와 네트워크 형성)
행정메카니즘	시장메카니즘

자료 : Osborne and Gaebler, Reinventing Governance: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992

60) H. G. Frederickson, op. cit., pp.78-87

61) D. Osborne & T. Gaebler, Reinventing Governance: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992

사실 아직까지는 사용하는 사람 임의대로 governance라는 용어를 사용하는 경향이 있다⁶²⁾. 그렇기 때문에 학자들이나 실무자들 간에도 강조하는 부문에 따라 그 내용이 일치되지 않고 있다. 그렇다고 해서 그 내용들간의 관계가 서로 일관성이 없거나 모순적이거나 경쟁적인 것은 아니다⁶³⁾. 행정학적인 시각에서 볼 때 governance는 대체적으로 Osborne과 Gaebler이 강조하는 기업가적 정부에 중점을 두면서도 공공문제 해결을 위해서 비정부영역과의 협력을 특히 강조한다⁶⁴⁾.

그러면 여기서는 정부를 어떻게 보느냐 하는 것이 중요하다. 정부는 정부 이외의 여타 영역에 대해서 통치를 독점하는 유일한 세력이 아니라는 것이다. 정부는 사회의 다양한 제도와 조직, 그리고 집단사이의 상호작용의 복잡한 망조직(network)의 하나에 불과하다는 것이다. 정부는 통치라는 큰 빙산의 가시적인 일각에 불과하다는 것이다⁶⁵⁾.

이런 점에서 공공문제 해결을 위해서 정부가 해결사로서 전면적 직접 나서는 방식은 한계가 있다는 것이다. 정부가 중심이 되어 정치·경제·문화·사회 등의 모든 영역에 있어서 정책을 결정하고 집행을 지시하는 국정 운영방식은 더 이상 효율성을 가져다 줄 수 없다.

오늘날의 통치와 행정은 그 역할이 기본적으로 달라져야 한다. 종래에는 공공정책형성기능이나 공공서비스 전달은 정부의 독점물로 간주되어 왔다. 그러나 오늘날은 과거 정부가 독점적으로 하였던 업무중에서 그 성격에 따라서는 기업이나 시민 스스로 하거나 민관협력방식을 통해서 할 수 있는 업무영역이 많이 존재한다. 그리고 그렇게 하는 것이 오히려 정부가 할 때 보다 국정운영에 있어서 더 효율적인 경우가 많다. 탈 자본주의 시대, 탈 근대화 시대를 향하여 나아가는 한국의 경우에 있어서도 시민이나 혹은 비정부 주체들의 연대와 네트워크를 통해 공공문제를 해결하는 방식은 매우 바람직한 일이라고 할 수 있다.

62) H. G. Frederickson, op. cit., p.83

63) ibid., p.87

64) Peters는 governance 모형을 4가지 즉 시장적 정부모형, 참여적 정부모형, 신축적 정부모형, 탈규제적 정부모형으로 유형화시키며 설명하고 있다. B. G. Peters, The Future of Governing: Four Emerging Models, University of Kansas, 1996.

65) UNDP, Reconceptualising Governance: Discussion Paper 2, UNDP, 1997, p.2

이렇게 볼 때 국정 관리와 관련해서 크게 세 가지 영역간의 네트워크⁶⁶⁾를 이야기할 수 있다. 이 세 가지 영역은 정부(행정영역), 민간부문(시장영역), 시민사회로 나눌 수 있다. 효율적인 국정 관리를 위해서는 이 세 영역주체간의 협력과 견제가 governance 모형에 있어서 핵심 개념이다

정부는 이 세 영역 중의 하나에 불과하다. 여기에서는 정부를 행정영역에 한정한다. 오늘날의 행정영역은 복잡하고 급격하게 변화하는 외부환경에 대응할 수 있는 유연성과 사회구성원들의 욕구를 담아낼 수 있는 대응성을 가져야 한다.

이를 위해서는 우선 방향을 설정하는 일(steering)과 노젓는 일(rowing)을 구분해야 한다. 정부의 가장 중요한 일은 국정 관리에 있어서 '방향타'를 바로잡는 일이다. 가장 상위의 차원에서 정책방향을 제대로 잡기 위해서는 그 과정에 비정부주체들의 협력과 견제가 요구된다. 그래야 그 정책방향이 사회의 각 세력간의 균형과 형평성을 담보할 수 있다.

한편 정부는 정책의 구체적 집행업무인 rowing은 하부기관이나 시민단체, 기업 등에 맡겨야 된다. 정부의 가장 중요한 일은 이들 조직이 이러한 집행업무를 잘할 수 있도록(empowering) 상벌체계를 포함한 제 조건을 마련해주는 것이다. 그래서 국정 관리에 있어서 민관협력이 중요한 것이다. 이것이 잘 될 때 바로 '작고 효율적인 정부'가 가능해지는 것이다.

민간부문은 민간기업(제조업, 무역, 은행, 조합 등)과 시장내의 비공식부문을 포함한다. 민간부문은 그 구성원들이 시장과 기업에 유리한 환경을 조성하기 위하여 사회·경제·정치정책에 영향력을 행사한다는 점에서 시민사회와는 구분된다⁶⁷⁾.

시민사회(civil society)는 개인과 정부사이에 놓인 것으로서, 사회·정치·경제적으로 상호작용하는 개인과 집단(조직화되었든, 아니든 간에)으로 구성된다. 시민사회의 중심적 사회조직은 시민단체이다. 시민단체는 사회가 자발적으

66) 이하의 내용을 정리하는데는 다음의 문헌에서 많은 도움을 받았다. 노정현, "새 시대의 국정관리(governance)와 행정", 한국행정연구원, 새 시대의 국정관리와 행정, 1997, pp.13- 18, J. Kooiman (ed.), Modern Governance: New Government-Society Interactions, Sage Publication, 1993, pp.35-48.

67) 노정현, 전제서, p.17

로 구성하는 연합체의 균집으로서 개인과 정부를 이어주는 역할을 수행한다.

이 시민사회조직은 서비스 지향적 자원 활동단체와 공공쟁점 지향적 자원 활동단체로 크게 유형화해 볼 수 있다. 특히 후자의 활동 수단은 여론정치와 직접행동이다. 여론정치란 시민사회에서 공론을 형성하고 이를 통해 정부정책과 기업운영에 압박을 가하는 '영향의 정치'를 말하며 직접행동이란 의사결정 과정에 직접 참여함으로써 시민의 의지를 관철하는 행위를 말한다. '금융실명제' 실시나 '동강 살리기 운동'이 여론정치의 대표적 성과였다면 '소액주주운동'과 '국정감시모니터 활동'은 직접행동의 모범적 사례라고 할 수 있다.

시민단체들의 공통된 특징은 다음과 같다⁶⁸⁾. ① 시민단체는 비정부·비정당·비영리·비종교·비가족조직으로서 다른 사회부문에 대해 자율성을 지닌다. ② 시민단체는 시민사회의 구성원들에 대해 성원 자격이 개방적이고 시민의 자발성에 기초하여 조직된다. ③ 시민단체는 개인이나 특정 계층·집단의 특수이익이나 친목 도모가 아니라 불특정 다수 시민의 공익 추구를 목적으로 한다. ④ 시민단체는 일시적인 무정형의 비공식집단이 아니라 일정한 수준의 공식화된 조직구조를 갖추어 활동의 지속성을 유지한다.

이런 점에서 국가가 주도하여 법률적·물질적·인적 자원을 마련해 주고 국가정책에 대한 항상적인 지지를 담보하도록 조직된 관변단체(government organized non-government organization :GONGO), 경제부문 내에서 분화된 산업과 직업에 따라 조직된 기업간 결사체(예컨대, 전경련 등)나 노동조합, 직업적 또는 전문적 결사체(occupational or professional associations), 회원 상호간의 친목을 도모하는데 치중하는 표출적 단체(expressive group), 각종의 종교적 선교단체 등은 시민단체에 포함되지 않는다고 할 수 있다.

68) 이경원, 김석준, 시민단체의 현황과 역할에 관한 정책적 제안: 제주지역 시민단체를 중심으로, 한국지방자치학회보, 11(2), 1999 : pp.175-176

Ⅵ. 지역 정체성 또는 제주정신과의 연관성

21세기 제주발전의 이념을 제주의 지역 정체성 또는 제주정신과의 연관성 속에서 근거지울 수 있을까 하는 점을 검토할 필요가 있다. 그러나 21세기 제주발전의 이념을 강화하기 위하여 자의적으로 지역정체성이나 제주정신을 구성하여, 생활의 기층에서 자발적으로 형성된 자아준거의 표상이 아니라, 위로부터 만들어져 아래로 전파되므로써 다분히 강제적이거나 반강제적인 사회통합의 이데올로기(허위의식)로 기능하도록 해서는 안된다는 점도 유념하지 않을 수 없다.

우리는, 고대 탐라국이 중앙 왕조국가에 공식 편입된 이래, 불의한 외부 세력의 뺨박과 수탈에 맞서 제주 공동체를 보위해 온 집단적 자의식, 신화시대 이래 제주정신의 원류로 면면히 이어져 내려온 제주인의 공동체 의식, 급속한 세계화가 진전되는 속에서도 자신의 문화적, 경제적 주체성을 상실하지 않으려는 당대 제주 주민의 집단적 자의식 속에서 ‘공동체적 자주·자립정신’을 추론해낼 수 있다.

이러한 ‘공동체적 자주·자립정신’의 저변에는, 인간을 세계의 중심에 놓으려는 인간중심주의, 스스로의 힘으로 문제를 해결하겠다는 내발적 의지, 상호 협력을 통하여 문제를 해결하겠다는 협력적 파트너십의 지향이 내포되어 있는 것으로 해석할 수 있다. 공동체적 자주·자립정신에 내포되어 있는 이러한 요소들은, 성장, 분배, 환경의 인간주의적 조정, 즉 삶의 질이라는 발전의 가치론적 목적이념과 정부, 시장, 시민사회의 협력적 파트너십(governance) 방안을 내포하는 의미의 사회능력향상(capacitation)이라는 발전의 전략이념을 설정하는 입장에서 볼 때, 그러한 발전 이념 설정이 제주의 지역정체성 내지 제주정신상에서 강력한 근거를 가지는 것으로 이해하게 된다.

1. 정체성(identity)의 철학적 의미

정체성은 존재에 관한 의미 있는 물음에서 출발한다. 그것은 곧 존재에 관한 근본적인 회의와 반성으로 주어진다. 나는 누구이며 무엇인가? 나는 어디

서 왔으며 지금 어디에 있고 어떻게 살아야 할 것인가? 나를 둘러싸고 있는 이 세계는 무엇인가? 나는 제주인인가? 내가 제주에서 제주인으로 살아간다는 것은 무슨 의미가 있을까? 등등의 이러한 실존적 물음을 던지고 또 답하면서 우리는 존재의 미로를 헤쳐 철학적 반성의 길로 들어간다. 그것은 곧 자아를 깨닫는 일과 다르지 않다.

따라서 정체성은 곧잘 자아정체성이란 개념과 등치를 이룬다. 즉 세계와 객체, 타자에 대한 관계 속에서 나의 존재를 인식하고 확인하는 자아의 각성이 정체성을 구성한다. 그러한 개인적 정체성의 외연적 확대가 '우리는 누구인가?'라는 집단정체성을 구성한다.

철학에서 논의되는 정체성은 동일성 곧 한 사물이나 인간 존재가 자신과 동일한 상태에 놓여 있음을 뜻한다.(동일성/정체성의 어원은 '같음'을 뜻하는 라틴어 idem이다.) 동일성의 법칙, 즉 동일율은 형식 논리학에서 $A=A$ 로 정식화된다. 이러한 정식은 추상적 동일성의 원리이다.⁶⁹⁾ 하나의 사물은 과연 형식논리학의 주장대로 모든 조건, 모든 상황 속에서도 항상 자신과 동일한 형태로 존재할 수 있는가.

고대 변증법의 창시자인 헤라클레이토스는 동일성을 모든 사물 현상의 내부에 존재하는 이분화된 대립물의 통일로서, 차이를 자신 속에 담고 있는 동일성, 운동하는 모순적인 동일성으로 파악한다. 반면에 파르메니데스는 오직 영원하고 절대적이며 차이를 포함하지 않을뿐더러 생성이나 발전을 배제하는 불변적인 존재만이 실재한다고 주장한다. 헤라클레이토스의 원리에 쫓아 변증법적 유물론은 동일율이 모든 사물은 절대적으로 불변하며 영원히 자기 자신과 동일한 원리라고 주장하는 형이상학적 해석을 거부한다. 변증법적인 사유는 물질세계의 사물과 현상을 끊임없는 운동과 변화의 관점에서 파악하는데, 동일성은 단지 사물과 현상이 상대적으로 안정된 질적 규정성을 가지고 있음을 의미한다. 책상은 단지 상대적인 관점에서만 자기 자신과 동일하며, 나 역시 상대적인 관점에서만 나 자신과 동일하다. 즉 자기 동일성을 갖는다. 우리가

69) 동일성과 동일율에 대한 개념은 지양사 편집부 엮음, 「모순과 실천의 변증법」, 지양사, 1985, E. V. Ilyenkov, *Dialectical Logic*, (Moscow, 1977), 우기동, 이병수 옮김, 「변증법적 논리학의 역사와 이론」, 연구사, 1990, G. Stiehler, *Der dialektische Widerspruch*, (Akademie Verlag · Berlin, 1996), 양운덕 · 김재용 옮김, 「모순의 변증법」, 중원문화, 1985 참조.

책상을 다른 사물이 아닌 책상으로, 나를 다른 사람이 아닌 나 자신으로 인식하는 것은 이 때문이다.

안정성과 고정성은 보편적인 물질 운동의 상대적 계기에 지나지 않으므로 추상적 동일성의 원리는 자체 내에서 구별되고 운동하는 '구체적, 변증법적 동일성'의 한 계기를 표현할 뿐이다. 구체적 동일성의 개념은 내적 모순(변증법적 모순)으로부터 모든 사물의 변화와 발전을 설명한다. 구체적 동일성은 상이한 것, 대립적인 것들의 동일성이다. 하나의 사물은 그에게 일어나는 변화의 주체로서 동일자로 남아 있다. 즉 그것은 추상적으로 동일하다. 그러나 사물은 자기를 변화시켜가면서 자체 내에서 서로 다른 규정들을 통일시키는 구체적이고 동일적인 존재이다. 따라서 구체적 동일성은 동일성과 상이성의 변증법적 통일이다. 모든 사물은 스스로 변화·발전한다. 변화·발전의 과정에 있는 사물이 상대적으로 일정한 상태에 머물러 있는 상태가 자기동일성, 즉 '정체성'이다. 정체성에 대한 이해는 이와 같이 추상적 동일성으로부터 구체적 동일성의 개념으로 나아간다. 따라서 정체성은 그 무엇으로 고정된 개념이 아니라 부단히 변화·발전하는 생동하는 개념으로 보아야 한다. 생동하는 변화 속에서 파악되는 불변의 자기인식, 변화의 다양성 속에서 유사성을, 변화 속에서 연속성을 인식하는 것이 정체성이다.⁷⁰⁾

그러나 오늘날 이성적 주체의 소멸을 주장하는 포스트구조주의자들과 포스트모더니스트들의 논지에 따르면 '자아의 시공간적 일체성', 즉 통일된 개인의 인격성을 의미하는 데카르트적인 자아 정체성의 개념 같은 것은 더 이상 존재하지 않는다. 포스트모더니즘은 후기 자본주의 시대를 살아가는 현대인의 정신적인 자아 분열증의 표현이기 때문이다.

70) 사회학 이론에서는 정체성, 특히 집단정체성을 설명하는 두 가지 입장으로, 본질주의와 형성주의를 든다. 본질주의는 변하지 않는 개인의 진정한 본질을 '사고하는 나'(Cogito)에서 찾은 데카르트에서 비롯되어 역사, 문화적인 변화에도 불구하고 민족, 국가, 계급, 기타집단 등의 고유한 성격이 남아 있을 것이라고 보는 입장이다. 이에 반해 형성주의는 변하지 않는 본질적인 자아에 강한 의문을 표시하면서 집단 정체성은 사회, 문화적인 컨텍스트에 따라 형성, 재생산, 변화되는 것으로 본다. 최병길 외, "제주섬 정체성 변화에 관한 비교 연구", 「제주도연구」, 제15집, 1998.

2. 제주의 문화 정체성과 제주정신

제주섬의 정체성은 곧 제주섬 사람들의 정체성이다. 즉 옛부터 제주 사람들은 육지부에 대하여 제주도라는 지역 공동체를 어떻게 바라보고 어떻게 인식해 왔으며, 거기서 또한 자기 자신을 어떻게 인식해 왔는가 하는 점이 정체성의 내용을 이룬다.

문화 정체성이라고 했을 때 제주도라는 일정한 동일 문화권 속에서 오랜 기간에 걸쳐 누적된 문화적 체험을 통해 사람들 사이에 형성된 정체성을 말한다. 사실 한 지역 사람들의 정체성의 뿌리는 그 사람들이 다양하게 누려왔고 체험했던 문화, 사람들의 관습과 생활 양식 및 사유 양식의 총체이며, 그 속에서 숙성된 집단 무의식(정신)이 자아 정체성을 규정하는 것이다. 즉 정신은 인간이 구축한 문화 속에서 드러나며 역사 속에서 정신이 진보해 온 궤적이 문화다. 그러므로 지역의 문화정체성은 그 지역 사람들의 정신으로 도드라져 나타난다.

제주에서도 그 동안 지역 정체성에 관한 논의들은 주로 ‘제주정신이란 무엇인가’에 초점이 맞춰져 있었다.

제주정신 논의의 시발은 1979년 제주도가 의뢰하여 제주대학교 탐라문화연구소가 수행한 ‘탐라정신 연구’였다. 여기서 제주인의 정신으로 삼다(三多)에 대처해 이를 극복한 ‘자강불패(自彊不敗)’의 ‘삼무정신’을 제시했다.⁷¹⁾ 제주도당국은 이 연구 결과를 근거로 삼무정신을 “영원히 이어나가야 할 ‘윤리규범’으로서” 각급 학교를 통해 교육 현장에 전파시켰다.

그러나 애초에 ‘삼무’는 외지인이 타 지역과의 상대적인 비교를 통해 제주를 바라본 특징적인 현상으로 ‘정신’이란 낱말과 결합될 수 없는 형용의 모순이었다. 도둑과 대문과 거지가 없었다는 건 극심한 궁핍과 육지부에 비해 빈부 격차의 상대적인 약화에서 나온 자연스런 현상, 즉 제주인에게서 거의 평준화된 궁핍을 반영한 현상이었지 어떠한 정신이나 심성을 반영한 것으로 볼 수 없다. 적어도 무슨무슨 정신으로 지칭되기 위해선 오랜 세월을 두고 역사적, 사회적 경험 속에서 축적되어 자연스럽게 문화정체성으로 결실된 것이라야 한다.

71) 현평효 외, “탐라정신 연구”, 「제주대논문집」, 제 11집, 1980, pp.23-49

제 3공화국의 '새마을 정신'과 '충효 정신'이 체제의 영속화를 위한 국민동원 체제 확립과 국가관 정립이라는 국가 이데올로기로 기능했듯이, 위로부터 어떠한 목적성을 가진 '윤리규범'으로 제정되어 아래로 전파된 이념이나 정신은 이데올로기적 속성을 벗어날 수 없다.

1980년대 이후 지금까지 조사·연구된 제주인의 의식이나 정신⁷²⁾도 여러 가지 측면에서 이론적 설득력이나 실질적인 호소력을 갖기 힘들다는 점은 마찬가지다. 근검 절약의 조낭정신과 상부상조, 공존공영의 수눌음정신(공동체의식), 새수눌음정신, 자립정신, 개척정신, 평등의식, 신삼무정신 등은 대체로 거친 바람과 척박한 토질, 그로 인한 낮은 생산력 등 육지부와는 현저히 다른 제주도의 독특한 자연 환경과 풍토 속에서 자연스럽게 형성된 주민들의 습속에서 그 정신이나 의식구조의 형성 배경을 찾고 있다.

송성대 교수는 기존의 제주정신 연구의 미비점을 비판적으로 검토한 끝에 '해민정신(seaman ship)'이란 독특한 개념을 도출하고 있다. 송 교수는 구릉성 산지의 한반도의 전통문화는 혈연의 씨족연합공동체로서 선비 양반의 문화이고 종법사회(宗法社會)의 문화이며 반도인의 문화이고 지주경제의 문화이지만, '화산회토로 된 산고원야(山高原野)의 풍다도(風多島)'인 제주도의 전통문화는 씨족결합의 자연사회로서 평민 평등의 문화이며 도서 해양인의 문화이고 자작경제의 문화라고 한다.

제주인의 정신은 '개체적 대동주의'로 표상되는 해민정신인데, "제주인의 개체적 대동주의의 제주이즘 즉 해민정신은 가장 예스러우면서 가장 새로운, 그리고 가장 자연스러우면서 가장 경쟁력을 갖춘, 그래서 가장 지역적이면서 가장 세계적인 보편정신이 됨에 손색이 없는 것"으로 그 의미 영역을 지역정신에서 세계정신으로까지 확장하고 있다.⁷³⁾

72) 이에 대해선 김항원, "제주도 주민의 정체성", 제주대 탐라문화연구소, 제주도 연구회 공동 주최, 전국학술대회 자료, 1990, 김항원 외, 「제주인의 의식과 제주정신 정립」, 한국방송공사 제주방송총국·제주대 동아시아연구소, 1996, 신행철 외, 제대신문 특별기획, "제주정신의 구조와 그 실체", 1996. 3. 5, 조성윤 외, "제주도의 발전적 미래를 위한 심포지엄-제주인의 문화정체성을 찾아서", 제주문화포럼, 1998. 1. 18, 송성대 외, 가을문예아카데미 강좌-"제주정신이란 무엇인가", 민예총 제주도지회, 1998. 10 등이 있다.

73) 송성대, "제주도의 지리적 환경과 지역정신", 「탐라문화」 제 18호, 제주대학교 탐라문화연구소, 1997, pp. 270-271.

이와 같이 환경적인 요소에서 제주도 문화의 정체성을 인과적으로 해명하려는 입장은 환경결정론이 갖는 해석상의 오류를 피할 수 없다.⁷⁴⁾ 이러한 해석 방식은 경제적 토대가 종교, 철학, 예술 등 사회적 의식을 일의적으로 결정한다는 속류 유물론의 한계를 그대로 답습하고 있다.

환경과 인간, 환경과 문화 사이엔 매우 역동적이고도 변증법적인 상호침투 관계가 있다. 인간이 환경에 일방적으로 규정되거나 문화가 환경에 일방적으로 규정되지만은 않는다. 역으로 인간이 환경에 영향을 미쳐 그것을 변화시키기도 하고 문화가 환경에 영향을 미쳐 그것을 변화시키기도 한다는 점을 인식할 필요가 있다.

인간의 삶과 그 속에서의 문화는 복잡한 중층적인 결정 과정을 거쳐 형성된다. 기후나 풍토 등 자연 환경적 요소는 정신 문화를 이루는 “하나의 매개변수로 작용할 수는 있을지언정 그 자체가 독립변수로 주도적인 작용을 할 수는 없다.”⁷⁵⁾

당대 사람들의 세계인식의 태도와 방법, 역사적 배경, 공동의 역사적 체험 등이 복합적으로 얽혀 이루어진 것으로 보는 것이 보다 정당한 해석이다.

일찍부터 거친 바다와 싸우며 어로와 해상활동을 해 온 바닷사람의 정신(해민정신)은 바다를 주요한 생존의 터전으로 삼아온 대부분의 도서지역 주민들이 가진 공통적인 정신으로서, 독특한 제주정신으로 차별화 할 수 있을지에 대해선 회의적이다. 그리고 조냥정신도 그 이름만 달리했지 과거 궁핍했던 시절 육지부의 어디에서나 있을법한 내핍정신이었고, 품앗이 노동에서 나온 수눌음정신도 전통시대 한국의 농촌사회에서 거의 보편적 현상으로 나타났던 두레정신과 유사한 속성임을 부정할 수 없다.

이러한 보편적 속성을 무시하고 위와 같은 현상을 제주도만의 독특한 ‘정신 문화’로 내세운다면 ‘새마을정신’과 같이 단일한 상징가치(윤리규범)로 국가나 지역사회를 통합하려는 이데올로기적 기제로 작용할 가능성을 배제 못한다. 루이 알튀세르의 논리대로 구체적인 개인을 불러내어 상상적인 주체로 구성해

74) 이에 대해선 이기욱, “제주도 문화의 정체성에 관한 연구”, 「한국문화인류학」 제 21집, 한국문화인류학회, 1989, 김현돈, 제주문화의 재창조, 「제주리뷰」 제3호, 제주대학교 지역사회발전연구소, 1997 참조.

75) 김현돈, 제주문화의 재창조, 「제주리뷰」 제3호, 제주대학교 지역사회발전연구소, 1997.

낸다는 점에서도 이러한 '제주정신론'은 이데올로기화 될 가능성이 크다.

한국사회의 보편적 정신이나 가치를 사상하고 어느 한 지역의 특수성을 부각시키려 한다면 이 과정에서 자칫 '자문화중심주의'의 독단에 빠져 타문화를 수용하고 이해하는데 걸림돌로 작용할 수 있다.

또한 이러한 정신은 여러 현상들에 공통적인 경험적 요소를 단순히 총괄해냄으로써가 아니라, 그 현상들에 특징적인 요소를 일정한 양식으로 이상화함으로써 이루어지는데, 주체의 인식관심에 따라 성립하며 현실에 대한 정확한 반영이 아니라 일종의 허구로서의 '이념형(ideal types)'이라는 점도 간과할 수 없다.

제주문화도 한국문화의 하위문화로서 자리매김 되어야 한다. 즉 한국문화의 보편적인 틀 속에서 부분적으로 지역적 특수성이 발현된 생활양식으로서 제주문화를 이해함이 옳다. 이러한 문화 이해는 제주문화의 대표적 상징물이 되다시피 한 돌하르방의 양식을 설명하는데도 유효한 준거가 될 수 있다. 민중의식이 성장하던 18세기 중엽에 이르러 그 이전까지 내려오던 용암석을 이용한 다양한 석상조각의 전통이 조선 후기 육지부에 넓게 퍼져 있던 석장승 또는 벽수들과 만나면서 제주도의 돌하르방 문화가 생겨난 것으로 볼 수 있다. 해학적인 표현이나 조형적인 측면에서도 이들의 유사한 속성이 잘 드러나 있거니와 지금도 제주도 성읍마을(옛 정의고을)에선 돌하르방을 '벽수머리'로 부르고 있는 사실을 봐서 이러한 해석은 상당한 설득력을 가진다.⁷⁶⁾

타문화에 대해 자기 문화의 독자성을 지나치게 부각시켜 강조하는 일은 지역 주민에게 자기 문화의 자긍심을 고취하는 수단은 될 수 있을지 모르되 문화적 배타성이 왜곡된 애향심으로 작용해 오히려 올바른 문화정체성의 확립에 커다란 역기능을 초래할 수도 있음을 알아야 할 것이다.

지금까지 '제주정신' 논의 속에 나타난 제주인의 문화정체성이 어떠한 특징적 양상을 보이고 있으며 또 그러한 현상으로 초래하게 될 문제점을 살펴보았다. 즉 1970년대 이후 본격화된 '제주정신 찾기'에서 나타난 자강불패, 조냥, 수눌음(공동체), 진취적 개척정신, 해민(개체적 대동주의) 정신 등은 다분히 부정적 의식을 배제한 가운데서 바람직한 윤리규범으로 표상되어 본의든 아니든

76) 김현돈, 상계서, pp.61-62.

사회통합의 이데올로기적 기제로 기능할 가능성이 많을 뿐만 아니라 다른 육지부와 차별적 특성을 갖기도 어렵다는 점이다.

뿐만 아니라 매우 복잡 다변한 인간의 의식을 단일한 환경적 요인으로 환원하는 결정론적 오류와 문화의 보편성과 특수성 가운데 개별적 특수성만을 지나치게 부각시켜 자문화 중심주의의 한계도 벗어날 수 없음을 보았다.

이미 지적했듯이 정체성은 변화·발전하는 생동하는 개념이며, 변화·발전 과정에 있는 사물의 상대적인 고정성이다. 따라서 정체성이라 함은 개별성 속의 보편성, 단절성 속의 연속성, 분산성 속의 통합성을 갖는 변증법적 속성을 지닌다.

지금까지 제주정신을 이야기 한 많은 논자들은 정체성이 지닌 이러한 생동하는 변증법적 속성을 간과하여, 오랫동안 육지부와 격절된 문화 환경 속에서 제주도만이 갖고 있을 것으로 추정되는 정신문화(문화정체성)의 독자성을 지나치게 강조해 왔다.

이러한 관점에서 위에서 제기된 무슨무슨 정신을 단일한 집단정체성이라 규정하기엔 문제가 많고, 따라서 정체성의 변화를 구체적으로 적시해 내기는 어렵지만 제주사회의 변동 과정에서 대체적인 변화의 추이와 양상을 개괄해 보면 다음과 같다.

즉 제주인의 문화정체성은 1960년대 이전까지는 민속과 무속 등 전통적인 생활양식과 민간신앙 등에 비교적 잘 보존되어 왔다. 제주도 당신앙의 원초적 형태라 할 수 있는 토착 씨족사회 수렵기의 해신 신앙과 산신 신앙은 마을이 형성되는 농경사회로의 이행기에 당굿을 통하여 혈연·지연 집단을 강화하는 본향당 신앙의 마을 공동체 신앙으로 변화한다.

제주도 당신앙은 사회통합에 기여하는 공동체 의식이요 신앙체계라 할 수 있으며, 이러한 통합기능은 당신앙의 구심력과 원심력을 이루는 중심신앙과 주변신앙이다. 굿의 형태로 보면 개인의 비념, 환자의 병굿 형식으로 마을의 소집단들을 통합해 오던 것이 해마다 주기적으로 행해지는 마을의 당굿을 통하여 화합과 단결을 도모하게 되어 마을 공동체의 결속을 강화·유지해 왔다.⁷⁷⁾

77) 문무병, “제주도 당신앙 연구”, 제주대 대학원 국어국문학과 박사학위 논문, 1993, pp. 260-261.

이런 점에서 볼 때 제주인의 심층에 뿌리 깊이 내장된 집단무의식 곧 문화 정체성의 원형은 제주도 당신화에 나타난 바와 같은 강력한 사회통합의 공동체의식이라 할 수 있겠다.

그러나 1960년대 이후 본격적인 관광개발 사업이 정부 주도로 시행되면서 제주인은 커다란 정체성의 위기와 혼란을 겪게 된다. 비약적으로 성장한 관광 산업과 감귤산업으로 인해 상대적인 물질적 풍요를 누리면서도 조상 대대로 면면히 이어져 오던 공동체의식이 급격히 와해되는 가운데 한편으론 자연환경의 파괴, 외지인에 의한 토지 점유, 전통적인 문화와 가치 상실에 대한 정신적 불안감 등이 집단정체성의 위기로 나타났다. 이러한 정체성의 위기는 외지인을 바라보는 이중적 의식(선망과 배타감)과 각종 경조사에 대한 지나친 허례 허식(접부조, 얼굴 내밀기 등)에서 여실히 나타나 있다.

이러한 현상은 전통사회의 해체와 공동체의식의 와해에 따른 정신적 공허감을 물질적인 충족으로 보상하려는 왜곡된 욕망의 표현으로도 볼 수 있다.

그리고 반세기가 지나도록 관제 반공 이데올로기의 꺾박을 받으며 역사의 그늘 속에 윤택해 오다 이제야 겨우 특별법 제정으로 해결의 실마리를 찾고 있는 '4·3 사건'도 제주인의 정체성 혼란과 위기감을 배태한 중요한 요인을 제공한다. 아무런 이념적 지향도 갖지 않은 수많은 무고한 양민들이 4·3사건으로 희생되었고, 이에 연루된 외부세력에 의한 제주섬 공동체의 파괴라는 처참한 정신적 상흔이 제주인의 의식 속에 역사적, 정치적 피해의식으로 깊숙이 각인되어 사회적 갈등과 분열, 외지인에 대한 선입견적 편견과 배타감으로 작용하고 있다.

역대 선거에서 나타난 제주 유권자들의 무소속 선호도는 정치적, 이념적 성향을 드러내길 꺼리는 잠재된 부정적 피해의식의 반영으로 해석할 여지가 많다.

1970년대 이후의 빈번한 '제주정신' 논의는 제주인들의 의식세계에 잠재하는 이러한 집단 정체성의 위기감을 반영하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

다시 말해 정신사적으로 보아 제주도 당신화에 나타난 바와 같은 공동체의식은 고대 탐라국 이래 제주인의 정신적 원형으로 자연발생적인 생활 감정이었고 사회통합의 원리였다. 이것은 척박한 자연환경 속에서도 조냥하고 상부상조하며 제주인의 자존을 지탱시켜 주었고, 공동체를 결속시켜준 강력한 정신적 동력이었다. 공동체를 파괴하려는 외부세력에 대해선, 그것이 외세이든

내부의 중앙 권력이든 끈질기게 저항하며 이를 지켜내고자 하였다.

이러한 뿌리 깊은 공동체의식이 1960년대 이후의 개발과 관광산업화 과정 속에서 불가피하게 육지부에서 들어온 외지 자본과 접촉하면서 금이 가고, 정신적 공동화(空洞化)는 문화정체성에 심각한 혼란과 위기감을 불러왔다.

그리하여 사회의 지도층 인사들을 중심으로 전통사회의 자발적인 사회통합의 원리였던 공동체의식을 대체할 새로운 '윤리규범'으로서 여러 가지 '제주정신'을 내세우게 되었는데, 이러한 현상은 생활의 기층에서 자발적으로 형성된 자아준거의 표상이 아니라, 위로부터 만들어져 아래로 전파됨으로써 다분히 강제적이거나 반강제적인 사회통합의 이데올로기(허위의식이란 측면에서)로서 기능할 가능성이 크고, 진정한 자아정체성으로까지 나아가지 못하는 한계성을 노정하고 있다.

따라서 이제 21세기의 벽두에서 제주발전상의 지역 정체성을 재확립할 때에 이르렀다. 여기서 우리는 제주도의 역사적 경험과 전통을 창조적으로 재해석·변용할 필요를 느낀다. 즉 고대 탐라국이 고려 숙종대에 이르러 중앙 왕조국가에 공식 편입된 이래, '별국(別國) 건설'을 꿈꾸며 불의한 외부 세력의 핍박과 수탈에 맞서 제주 공동체를 보위해 온 집단적 자의식을 다시 일깨우고, 신화시대 이래 제주정신의 원류가 되어 온 제주인의 공동체 의식을 결합시켜 '공동체적 자주·자립정신'을 변화된 새로운 세기 제주발전의 정신적 지표로 삼아 지역 정체성을 재확립해야 하겠다.

이 과정에서 자칫 자문화중심주의에 빠져 타지역, 타문화와의 동화를 그르칠 가능성이 있는, '탐라정신'이니, '삼무정신'이니, '해민정신'이니 하는 데서 나타날 수 있는 전통적 가치의 신비화나 이데올로기화는 경계해야 한다.

한 지역 또는 한 나라가 문화의 정체성을 유지한다는 것은 전통적인 가치와 삶의 조화를 깨뜨리지 않으면서 인간이 자신의 정체성을 확립할 수 있음을 뜻한다. 우리가 새로운 시대 제주발전의 정신적 지표로 제시하고자 하는 '공동체적 자주·자립 정신'을 통해 제주인은 급변하는 개방화·세계화 시대에 전통적인 가치와 삶의 조화를 유지하면서 자신의 정체성을 부단히 찾아 나갈 수 있을 것이다. 또 이것은 잃어버린 탐라사의 복원을 통해 제주인의 자존의식을 회복하고자 하는 제주사 정립사업의 취지에도 부응하는 길이다.

공동체적 자주·자립 정신의 저변에 흐르고 있는 기본 이념은 인간중심주의

이다. 여기서 말하는 인간중심주의는 인간과 세계를 이원적 관점에서 파악하여 인간을 세계의 지배적 주체로 보는 서양 근대의 협소한 인문주의와는 그 격을 달리한다. 그것은 인간을 중심에 두되 인간을 둘러싼 환경적 가치를 훼손하지 않을 뿐만 아니라, 성장과 분배의 이념과도 조화로운 합일을 모색하는 폭넓은 포스트모던한 인간중심주의이다.

뿐만 아니라, 공동체적 자주·자립정신은 본질상, 자신의 주체성을 상실하지 않으려는 내발적 의지와 상호 협력을 통하여 문제를 해결하려는 공동체적 의지를 내포하고 있는 것이다.

따라서 앞 장에서 제주발전의 가치론적 목적이념으로 제시한, 성장, 분배, 환경 가치의 인간주의적 조정이라는 21세기 제주발전의 가치론적 목적이념과 정부, 시장, 시민사회의 협력적 파트너십 방안을 내포하는 내발적 성격의 사회능력제고라는 21세기 제주발전의 전략이념은, 제주지역 생활의 기층에서 자발적으로 형성되어 면면히 이어지고 있는 제주정신의 특성, 즉 공동체적 자주·자립 정신으로 뒷받침된다고 말할 수 있다.

Ⅶ. 전문가 의견조사

1. 조사방법

이 연구의 주제는 발전이념에 관한 것이다. 따라서 내용이 일정하게 추상성을 띠지 않을 수 없다. 그러한 내용의 경우 설문조사를 실시할 때 일반시민을 대상으로 하게되면 얻고자하는 자료를 충분히 수집하기 힘들다. 이런 점을 고려하여 본 연구에서는 전문가들의 의견을 청취하는 델파이 서베이 방식을 취하기로 했다.

우선 제주도의 발전 이념에 관심을 가질 수 있거나 그에 직·간접으로 참여하는 지역사회 구성원 중에서 각 분야의 전문성을 지녔다고 볼 수 있는 대상자들을 선정하였다. 선정은 5개 분야에 걸쳐 이루어졌는데 행정 또는 관계, 교육 또는 학계, 언론계, 산업 또는 경제계, 민간 또는 시민단체로 구분했다. 그런 후에 분석상에 필요한 적정 사례 수를 확보하기 위해 각 분야별로 40명씩 총 200명을 표본으로 추출했다.

표본추출의 기준은 각 분야별로 다르게 잡았다. 행정 또는 관계의 경우 도, 시·군청의 과장급 이상 중에서, 교육 또는 학계에서는 대학의 전임강사 이상 중에서, 언론계는 기자와 피디급 이상 중에서, 산업 또는 경제계의 경우에는 기업체의 부장급 이상 중에서, 민간 또는 시민단체는 각 단체의 실무간사나 간부급 중에서 표집을 하였다.

조사는 2000년 9월 8일부터 19일까지 약 15일간 실시되었다.

훈련된 면접원을 동원하여 직접 면접을 하거나 설문지의 목적과 내용을 소개한 후 설문 대상자가 직접 응답한 것을 사후에 회수하는 방식을 병행했다. 회수된 설문지 200부 중 편집 과정에서 응답의 신뢰성이 없는 1부를 제외하여 총 199부를 최종 분석 대상으로 삼았다. 분석은 SPSS를 사용하여 필요한 통계치를 구해내는 방식을 택했다.

2. 조사대상자의 일반적 성격

<표7-1>에 제시된 것처럼, 조사대상자는 남자가 81.9%로 다수를 차지하고

있다. 연령은 40대가 가장 많아 40.2%이다. 그리고 각 분야의 일정 수준 이상의 경력을 지닌 종사자답게 4년제 대학 이상의 학력을 가진 이들이 많아 80.3%에 이른다.

월평균 수입도 151만원 이상이 63.7%로서 대체로 중류층 이상의 소득 수준을 가진 것으로 나타난다. 따라서 본 조사의 목적인 각 분야의 전문가들을 조사하려는 시도는 거의 충족되었다고 할 수 있다.

<표7-1> 조사대상자의 일반적 성격

(N=199명, 단위: %)

항 목	구 성
성	남자(81.9), 여자(18.1)
연령	20대(15.6), 30대(31.2), 40대(40.2), 50대 이상(13.1)
교육수준	전문대학 이하(19.7), 4년제대학이상(80.3)
월평균수입	150만원 이하(36.1), 151-250만원(36.1), 251만원 이상(27.7)
활동분야	관계(20.1), 학계(19.6), 언론계(20.1), 경제계(20.1), 시민단체(20.1)

3. 분석결과

1) 제주도의 발전 과정에 대한 평가

발전의 가치론적 목적이념을 성장, 분배, 환경 가치의 인간주의적 조정으로, 발전의 전략이념을 사회능력제고(capacitation)로, 그리고 사회능력제고의 대표적 방안을 정부, 시장, 시민사회의 협력적 파트너쉽인 governance로 보는 입장에서, 그간의 발전을 어떻게 평가하고 있는지 질문하였다.

<표7-2> 제주도 발전과정에 대한 평가

(단위: 명(%))

설문내용 응답유형	경제적 성장이 적절히 이루어 졌는가?	개발이득의 분 배가 적절히 이루어졌는가?	환경보존이 적 절히 이루어졌 는가?	행정, 기업, 시 민단체간 협력 이 적절히 이 루어졌는가?
전혀 그렇지 않다	13(6.5)	23(11.6)	28(14.1)	38(19.2)
별로 그렇지 않다	110(55.3)	144(72.7)	101(51.0)	126(63.6)
대체로 그렇다	69(34.7)	31(15.7)	63(31.7)	34(17.2)
정말 그렇다	7(3.5)	0(0.0)	6(3.0)	0(0.0)
계	199(100.0)	198(100.0)	198(100.0)	198(100.0)

<표7-2>에서 볼 수 있듯이, 그 동안의 제주도 발전과정에 대한 조사 대상자들의 응답은 대체로 부정적이다.

우선, 적절한 경제성장이 이루어졌는가에 대해서는 전체의 61.8%가 그렇지 않다는 응답을 하고 있다. 개발이득의 분배가 적절히 이루어졌는가에 대해서도 84.3%가 부정적인 반응을 보였고, 환경보존의 문제에 대해서도 65.1%가 그런 의견을 피력했다. 행정과 기업, 시민단체간의 협력에 대한 응답도 82.8%가 적절히 이루어지지 않았다고 평가하고 있다.

성장, 분배, 환경 가치에 대해서, 부정적 평가를 가장 높게 받고 있는 것이 개발이득의 분배 문제이며, 환경보존과 적절한 경제성장 문제가 그 뒤를 잇는다. 따라서 그간의 제주도 발전과정에서 가장 크게 문제로 인식되고 있는 것은 발전으로 얻어진 이득이 계층간, 지역간에 적절히 분배되지 않았다는 점이라고 할 수 있다.

이는 앞으로 성장보다 분배의 문제에 더 관심을 가져야 함을 강조하는 시사점이라고 할 수 있다. 그렇다고 다른 문제들의 비중이 결코 가볍다는 것은 아니다. 이러한 점은 다음의 <표7-3>을 볼 때 명확히 드러난다.

행정, 기업, 시민단체간 협력 문제도 매우 부정적인 평가를 받고 있다.

2) 21세기 제주도 발전 과정에 대한 개괄적 전망

<표7-3>에 의하면, 21세기 발전 과정에서 가장 중점을 두어야 할 부분으로 환경보존의 문제를 응답자의 59.0%가 들고 있다. 그 다음이 경제성장으로 19.0%이고, 분배구조의 문제는 16.9%가 그렇게 해야 한다고 응답하고 있다.

<표7-3> 21세기 제주도 발전과정에 대한 개괄적 전망 (단위:명(%))

설문내용 응답유형	발전과정에서 가장 악화될 부분은?	발전과정에서 가장 중점을 두어야 할 부분은?
경제성장	27 (13.7)	37 (19.0)
분배구조	51 (25.9)	33 (16.9)
자연환경보존	106 (53.8)	115 (59.0)
고유문화보존	13 (6.6)	10 (5.1)
계	197 (100.0)	195 (100.0)

이러한 응답은 21세기 제주도 발전과정에서 가장 악화되리라 예상하는 부분이 자연환경보존(53.8%)이며, 그 다음이 분배구조문제(25.9%), 경제성장(13.7%)이라는 응답과 어느 정도 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다.

앞의 <표7-2>와 지금의 <표7-3>의 결과는 보기에 따라서는 전혀 다르다고 해석할 수도 있다. 하지만 그보다는 오히려 지난 발전과정에 대한 반성에서 드러나는 문제와 앞으로의 일에 대한 전망에서 여러 가지 변수를 종합하여 나타난 연속성 있는 응답이라고 하겠다.

즉, 과거의 발전 과정에서는 소득분배의 왜곡이 가장 크게 우려되는 바였지만, 다가올 21세기에는 자연환경 보존문제가 더욱 큰 문제로 대두될 가능성이 높기 때문에 이에 대한 중점적 대응이 요구된다고 인식하고 있는 것으로 이해된다는 것이다. 21세기 제주발전에서 성장, 분배, 환경의 인간주의적 조정을 행함에 있어서는, 이와 같은 반성적 평가와 전망을 토대로 해야 할 필요가 있을 것이다.

3) 21세기 제주도를 위한 추진체제

<표7-4>는 21세기 제주도를 위해 갖추어야 할 추진체제의 세 축의 역

할에 대한 의견을 물은 결과이다.

<표7-4> 21세기 제주도 발전을 위한 추진체제

(단위: 명(%))

설문내용 응답유형	행정의 역할은?	자유로운 시장과 경쟁의 역할은?	시민단체의 역할은?
지금보다 축소	71(35.9)	20(10.2)	12(6.0)
지금 상태 유지	51(25.8)	29(14.8)	37(18.6)
지금보다 강화	76(38.4)	147(75.0)	150(75.4)
계	199(100.0)	196(100.0)	199(100.0)

따라서 21세기 제주도 발전을 위한 세 축의 비중은 시장과 시민단체라는 두 축의 역할이 지금보다 훨씬 커지는 가운데 행정이라는 또 다른 한 축이 이를 적절히 조화시키는 것이 기대된다고 할 수 있다. 이것은 우리가 제시한 사회능력제고(capacitation)의 대표적 방법으로서의 governance체제의 제안을 강력히 뒷받침해주는 것이다.

<표7-5> 21세기 제주도 발전을 위한 추진체제에서 가장 중점을 두어야 할 부분

(단위: 명(%))

응답 항목	사례수(%)
정책수립과정에서 기업과 시민단체의 참여 확대	152(77.9)
정책집행과정에서 기업과 시민단체의 참여 확대	30(15.4)
정책평가과정에서 기업과 시민단체의 참여 확대	13(6.7)
계	195(100.0)

그러한 세 축의 관계는 특히 정책수립과정에서 두드러져야 할 것으로 응답자들은 생각하고 있다. <표7-5>를 보면, 21세기 제주도 발전을 위한 행정과 기업, 시민단체간의 협력체제는 특히 정책수립과정에서 기업과 시민단체의 참여를 확대시키는 데서 구축되어야 함이 요구되고 있다. 정책집행과정에 대해서는 15.4%가, 정책평가과정에 대해서는 6.7%가 그런 참여의 확대를 말하고 있

는데 비해 정책수립과정에 대해서는 77.9%가 그렇다고 응답하고 있기 때문이다.

4) 21세기적 사회변화와 제주도의 발전

현재의 중요한 사회변동은 크게 네 가지로 요약할 수 있다. 하나는 국가간 이동장벽이 약화되는 세계화의 물결이고, 둘은 지방권한이 강화되는 지방화의 추세, 셋은 지식과 정보의 교류와 축적을 신속하고도 광범위하게 이룰 수 있게 하는 정보화의 흐름이며, 넷은 개인과 기업, 국가 등의 사회적 행위의 주체 간의 경쟁을 강화하는 자유시장논리의 확대 등이 그것이다. 이러한 21세기적 사회변화가 제주도 발전에 어떤 영향을 줄 것인가를 질문해 보았다.

<표7-6> 21세기적 사회변화가 제주도 발전에 미칠 영향 (단위: 명(%))

응답유형 설문항목	대단히 부정적영향	대체로 부정적영향	중립적	대체로 긍정적영향	대단히 긍정적영향	계
세계화	7(3.5)	24(12.1)	34(17.2)	106(53.5)	27(13.6)	198(100.0)
지방화	9(4.5)	24(12.1)	38(19.2)	100(50.5)	27(13.6)	198(100.0)
정보화	3(4.5)	7(3.5)	24(12.1)	88(44.4)	76(38.4)	198(100.0)
자유시장 논리의 확대	9(4.5)	39(19.6)	41(20.7)	79(39.9)	30(15.2)	198(100.0)

<표7-6>에서 응답자들은 대부분 그러한 사회변동이 21세기 제주도 발전에 긍정적 영향을 줄 것으로 생각하고 있음을 알 수 있다. 긍정적 영향을 줄 것이라는 응답의 구성비가 세계화는 67.1%, 지방화는 64.1%, 정보화는 82.8%, 자유시장 논리의 확대는 55.1%로 나온다.

전체적으로 보면, 응답자들은 21세기적 사회변화가 제주발전에 대체로 긍정적 영향을 줄 것으로 대답하고 있다. 그러나 이러한 응답은, 현실적 인식이 라기보다는 미래에 대한 기대가 더욱 많이 포함된 것으로 평가할 수도 있을 것이다.

응답자들은, 특히 정보화의 긍정적 영향이 가장 클 것으로 기대되고 있다. 그 다음으로 세계화와 지방화가 거의 비슷한 수준의 긍정적 영향을 줄 것으로

예상하고 있다. 자유시장 논리의 확대에 대해서는 긍정적 영향을 줄 것이라는 의견이 다수지만 앞의 셋보다는 많이 떨어지고 있는 것에도 주목을 요한다.

5) 21세기 제주도의 발전과 내부적 조건

한 사회의 발전에는 외부로부터의 영향도 작용하지만 그 사회가 지니고 있는 내부적 조건의 상태가 어떠한지 하는 것도 크게 영향을 끼친다. 제주도가 현재 지니고 있는 내부적 조건들이 21세기 제주도의 발전에 어떤 영향을 주리라고 생각하는지를 알아본 결과가 <표7-7>이다.

<표7-7> 내부적 조건이 21세기 제주도의 발전에 미칠 영향

(단위: 명(%), 점)

응답유형 내부적 조건	대단히 부정적영향	대체로 부정적영향	중립적	대체로 긍정적영향	대단히 긍정적영향	합계와 평균점수
지정학적 위치	2(1.0)	15(7.6)	26(13.1)	102(51.5)	53(26.8)	198(100.0) 3.955
인구규모	17(8.6)	51(25.9)	60(30.5)	60(30.5)	9(4.6)	197(100.0) 2.964
산업구조	20(10.2)	105(53.6)	43(21.6)	26(13.1)	2(1.0)	196(100.0) 2.413
정보화수준	26(13.3)	81(40.7)	50(5.5)	30(15.3)	5(4.6)	196(100.0) 2.566
자연환경	4(2.0)	17(8.6)	16(8.1)	84(42.4)	77(38.9)	198(100.0) 4.076
인적 자원	13(6.5)	74(37.6)	58(29.4)	44(22.3)	8(4.1)	197(100.0) 2.797
고유문화	2(1.0)	23(11.6)	41(20.7)	105(52.8)	27(13.6)	198(100.0) 3.667
도민의 의식	30(15.2)	70(35.2)	59(29.6)	32(16.2)	7(3.5)	198(100.0) 2.576

표를 독해하기 쉽게 하기 위해 여기서는 각 응답에 점수를 부여해서 평균 점수를 산출해보았다.

‘대단히 부정적 영향’이라는 응답유형을 1점으로 하여 ‘대단히 긍정적 영향’이라는 응답유형을 5점으로 순차적으로 점수를 부여했다. 따라서 정의상의 평균점은 3점(‘중립적’이라 응답한 경우에 해당)이 되어 각 항목에 대한 응답자

들의 평균 점수가 3점 이상이면 긍정적인 영향을 미칠 것으로, 그 미만이면 부정적 영향을 줄 것으로 해석할 수 있다.

정의상의 평균인 3점을 넘어서서 긍정적 영향을 줄 것으로 평가되는 내부적 조건의 항목은 제주도의 자연환경(4.076점)과 지정학적 위치(3.955점), 고유문화(3.667점)의 세 가지이다. 그 반대로 부정적 영향을 미칠 것으로 여겨지는 내부적 조건은 제주도의 산업구조가 2.413점으로 가장 문제시되고, 그 다음으로는 정보화의 수준(2.566점), 도민의 의식(2.576), 인적 자원(2.797), 인구 규모(2.964)의 순서로 평가된다.

전체적으로 보면, 사회능력제고(capacitation)의 핵심적 대상일 수 있는 정보화 수준, 도민 의식, 인적 자원, 인구 규모 등이 부정적 평가를 받고 있고, 이미 결정된 사항이 자연환경, 지정학적 위치, 고유문화 등이 긍정적 평가를 받고 있는 점이 주목된다. 지정학적 위치에 대한 긍정적 평가가 많은 것은, 역시 현재 상태에 대한 인식이라기보다는 미래에 대한 기대가 반영된 것이라고 볼 수 있을 것이다.

6) 21세기 제주도 발전 전략의 기본 방향

먼저 21세기 제주도의 발전 전략을 구성하는 데 요구되는 사항 중 일반적 조건이 될 만한 내용을 네 가지를 골라 설문했다. 중앙정부의 지원, 민간자본의 유치, 인적자원의 개발, 행정규제의 개혁인데, <표7-8>은 그 중 21세기 제주도의 발전과 관련해 가장 필요로 하는 사항이 무엇이며, 그 가운데 실행가능한 것이 무엇인지를 물어 얻어낸 응답을 요약한 것이다.

응답자들은 21세기 제주도의 발전을 기약하기 위해 필요한 것으로 민간자본의 유치(39.8%)를 가장 우선시하고 있다. 그에 이은 필요성의 순서는 인적자원의 개발(30.6%), 중앙정부의 지원(18.6%), 행정규제의 개혁(10.7%)으로 나타났다.

하지만, 이 네 항목 중에서 실현가능한 것을 묻는 질문에 대해서는, 중앙정부의 지원(36.0%), 민간자본의 유치(25.9%), 행정규제의 개혁(20.6%), 인적자원의 개발(17.3%)로 그 순서가 다소 바뀌고 있다.

<표7-8> 21세기 제주도의 발전에 필요한 사항과 그 현실적 실행가능성

(단위: 명(%))

설문내용 응답유형	발전에 가장 필요한 사항은?	발전을 위해 현실적으로 가장 먼저 실현가능한 것은?
중앙정부의 지원	37 (18.6)	71 (36.0)
민간자본의 유치	78 (39.8)	51 (25.9)
인적자원의 개발	60 (30.6)	34 (17.3)
행정규제의 개혁	21 (10.7)	41 (20.6)
계	196 (100.0)	197 (100.0)

이러한 결과는 몇 가지로 해석이 가능하다고 본다. 중앙정부의 지원이 필요성에서 두 번째의 위치이지만 실현가능성에서는 1위인 것은 지방자치단체와 중앙정부간의 연결고리에 대한 기대가 여전함을 말해 준다.

그리고 민간자본의 유치가 필요성에서는 1위인 반면 실현 가능성에서는 2위인 것은 현재까지 제주도의 지방자치단체들이 보여준 지지부진한 내·외자 유치에 대한 실망감이 연관되어 있는 듯하다.

인적자원 개발이 필요성에서 2위이지만 실현 가능성에서 4위인 것은 이 일 자체가 단기간에 해결될 수 없고 장기적인 프로그램에 의해 꾸준히 진행되어야 할 사항임을 시사한다. 그렇지만 실현 가능성의 높고 낮음에 따라 우선 손쉽다고 중앙정부의 지원이나 바라보기만 하고 인적자원의 개발과 같은 일종의 하부구조의 구축에는 소홀히 한다면 제주도의 지속적 발전을 기약하기는 그리 쉽지 않을 것이다

이어지는 <표7-9>부터 <표7-13>까지는 세계화에 대한 대응전략을 구성하기 위해 설문된 내용들을 정리한 것이다. 이 가운데 <표7-9>에서 <표7-11>까지는 외국에 대한 개방정책에 관해서, 그리고 <표7-12>와 <표7-13>은 제주도 내 기업과 인력의 해외진출전략에 관해서 설문한 결과이다. 이것은 세계화에 대한 대응전략을 외국으로부터의 유입과 외국으로의 유출이라는 두 방향으로 나누어 생각해보기 위한 것이다.

일단 외국의 자본, 기업, 인력 등을 제주도로 유치하려는 개방전략에 대해

서 응답자들은 다수가 바람직한 전략이라고 답하고 있다. <표7-9>에 의하면, 그런 전략이 바람직하다는 응답이 77.4%에 이른다.

그러한 대외개방이 확대될 때 발전 가능한 제주도 내 산업으로 가장 높게 지적되는 것은 관광산업이다. <표7-10>에서 관광산업이라는 응답은 69.5%로 다른 어떤 산업부문 보다 응답한 사례 수가 많다. 그보다는 많이 쳐지지만 그 다음으로는 국제물류산업(15.3%)이 꼽히고 있다. 따라서 외자나 외국기업과 인력의 유입이 제주도의 관광산업 발전에 가장 크게 도움을 주고 그 다음으로는 국제물류산업이 혜택을 볼 것이라는 것으로 이상의 응답을 간추릴 수 있을 것이다.

<표7-9> 세계화에 대응하기 위한 대외개방전략에 대한 인식

(단위: 명(%))

응답유형	설문내용	세계화 대응전략으로 외국의 자본, 기업, 인력 등을 제주로 유치하려는 대외개방전략이 21세기 제주도의 발전전략으로 얼마나 바람직하다고 생각하십니까?
전혀 바람직하지 않다		12(6.0)
별로 바람직하지 않다		33(16.6)
대체로 바람직하다		105(52.8)
대단히 바람직하다		49(24.6)
계		199(100.0)

하지만 대외개방이 확대될 때 제주도가 얻게 될 이득이 적지 않을 수도 있지만 그에 대한 반대급부도 생각해야 한다. <표7-11>에 따르면, 응답자들은 제주도의 대외개방이 확대될 때 가장 크게 우려되는 사항으로 자연환경의 파괴(39.0%)를 들고 있다. 그리고 토착기업의 기반 약화(21.9%)와 고유문화의 파괴(18.7%)도 적지 않게 염려되는 부분이라고 하고 있다.

<표7-10> 대외개방을 확대할 때 발전가능한 제주도의 산업
(단위: 명(%))

설문내용 응답유형	제주도의 대외 개방이 확대되는 경우에 다음 중 가장 발전가능하다고 생각되는 산업은 어떤 것입니까?
국제물류산업	29(15.3)
국제금융산업	9(4.5)
관 광 산 업	132(69.5)
1 차 산 업	1(0.5)
정보통신산업	6(3.2)
생명공학산업	7(3.7)
기 타	6(3.2)
계	199(100.0)

결국 대외개방의 확대도 바람직하지만 이와 같은 문제들에 대한 대비책을 우선적으로 고려하는 한에서 그러한 전략이 수행될 것을 요구하고 있다고 보아야 할 것이다.

<표7-11> 대외개방을 확대할 때 우려되는 사항
(단위: 명 (%))

설문내용 응답유형	제주도의 대외 개방이 확대되는 경우에 다음 중 가장 우려되는 사항은 무엇입니까?
토착기업의 기반 약화	41(21.9)
외국인 노동력의 유입으로 인한 문제	7(3.7)
자연환경의 파괴	73(39.0)
고유문화의 파괴	35(18.7)
치안질서의 악화	14(7.5)
각종 기반시설 증설로 인한 재정문제	14(7.5)
기 타	3(1.6)
계	187(100.0)

한편, 세계화에 대한 대응전략으로서 제주도 내 기업이나 인력의 대외 진출 가능성에 대해서는 응답자들의 다수가 실현 가능성이 낮은 것으로 평가하여 위와 대조적이다. <표7-12>를 보면, 대외진출전략이 실현 가능성이 없다는 응답자가 65.8%를 차지하고 가능성이 있다는 응답은 34.2%에 머물고 있다.

그 이유로는 <표7-13>에서 볼 수 있듯이 제주기업과 인력의 경쟁력 부족 때문이라고 응답자 전체의 74.1%가 지적하고 있다. 앞의 <표7-7>에서도 거론된 바 있지만, 이는 대외진출 뿐만 아니라 다른 면에서도 세계화의 흐름을 충분하고도 적절하게 활용할 수 있어야 하겠지만 제주도 자체가 지닌 내부적 조건은 여전히 취약하여 상당히 우려되는 사항임을 드러내는 설문 결과라 할 수 있다.

<표7-12> 세계화에 대응하기 위한 대외진출전략의 실현가능성

(단위: 명(%))

응답유형	설문내용	세제화 대응전략으로 제주기업의 해외시장 개척, 제주 인력의 해외진출 등을 지향하는 대외진출전략이 21세기 제주도 발전전략으로 얼마나 실현가능하다고 생각하십니까?
전혀 실현가능성 없음		10(5.0)
별로 실현가능성 없음		121(60.8)
대체로 실현가능성 있음		66(33.2)
대단히 실현가능성 높음		2(1.0)
계		199(100.0)

<표7-13> 대외 진출 확대할 때의 장애요인

(단위: 명(%))

응답유형	설문내용	제주도의 기업이나 인력의 대외 진출을 확대하는데 가장 큰 장애요인은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까?
외국시장에 대한 정보 부족		32(16.2)
외국시장에 대한 홍보 부족		17(8.6)
외국시장의 보호 장벽		2(1.0)
제주기업과 인력의 경쟁력 부족		146(74.1)
계		197(100.0)

세계화의 물결과 더불어 정보화도 현단계에서 심각히 고려하지 않을 수 없는 사회변동의 한 흐름이다. 21세기 제주도의 발전을 위해 정보화에 대한 대응전략으로 우선적으로 필요한 사항이 무엇인지를 물어보았다.

<표7-14>가 그 결과인데, 정보화에 대한 전반적 대응책이 아직 불충분하다는 것을 지적해 주고 있다. 정보화 기반시설(37.1%)의 확충도 필요하며, 전문인력의 양성(34.5%)은 물론 주민의 정보화 의식과 능력을 제고(26.9%)하는 것도 그 둘에 못지 않게 우선적으로 요구된다고 하고 있기 때문이다. 이에 의하면 제주도의 정보화 수준을 전반적으로 고양시키기 위한 종합적이고 장기적인 프로그램의 구성과 실천이 시급함을 강조하지 않을 수 없다.

<표7-14> 정보화 대응전략으로 우선적으로 필요한 사항
(단위: 명(%))

응답유형 \ 설문내용	21세기 제주도의 발전을 위한 정보화 대응전략으로서 가장 우선적으로 필요한 사항은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까?
정보화 기반시설의 구축	73(37.1)
정보화 지원법제의 정비	3(1.5)
정보화 전문인력의 양성	68(34.5)
주민의 정보화의식과 능력 제고	53(26.9)
계	197(100.0)

그렇다면 21세기 제주도의 발전전략을 구성하면서 중점적으로 육성해야 할 산업은 무엇일까? 만일에 정책적으로 경제적 성장을 최우선적으로 고려한다면 어떤 산업의 육성이 가장 바람직한가? 또는 개발이득의 공평한 분배를 최우선적으로 배려하거나 환경보존에 가장 큰 가치를 둔다면 어떻게 산업정책을 세우고 집행해 나가야 할까? 나아가서 경제적 성장과 개발이득의 공평한 분배, 환경보존 이 셋을 다 고려한다면 종합적으로 어떤 산업의 육성책이 가장 우선적으로 요구되는가? 이에 대한 설문결과가 <표7-15>이다.

<표7-15> 21세기 제주도 산업육성정책의 방향

(단위: 명(%))

설문유형 응답유형	경제적 성장을 위해서는?	개발 이득의 공정 분배를 위해서는?	환경보존을 위해서는?	종합적으로는?
국제물류산업	23(12.2)	16(8.6)	7(3.7)	16(8.0)
국제금융산업	10(5.3)	5(2.5)	14(7.4)	8(4.3)
관광산업	120(63.3)	92(46.2)	80(42.1)	110(59.1)
1차산업	12(6.3)	50(25.1)	33(17.4)	14(7.5)
정보통신산업	13(6.5)	15(7.5)	22(11.1)	18(9.7)
생명공학산업	8(4.2)	7(3.5)	31(15.6)	13(7.0)
기타	3(1.6)	1(0.5)	3(1.6)	7(3.8)
계	189(100.0)	186(100.0)	190(100.0)	186(100.0)

위와 같은 질문들에 대해 가장 많은 응답자로부터 주목받고 있는 산업은 관광산업이다. 다른 목적을 위해서도 그렇지만 특히 경제적 성장을 위해서는 관광산업의 육성이 중점적으로 이루어져야 한다고 답한 비율이 63.3%로 가장 높다. 경제적 성장과 관련해서는 두 번째로 비중이 커야 한다고 지적된 것이 국제물류산업(12.2%)이다.

그러나 개발이득의 공평한 분배를 위해서는 다소 다른 견해를 피력한다. 이 목적을 위해서도 가장 중심적 산업이 관광산업이어야 한다는 응답은 46.2%로 여전히 높지만, 두 번째로 중점 육성해야 할 산업은 1차 산업(25.1%)이어야 할 것으로 생각하고 있다.

환경보존이란 목적을 위해서도 관광산업이 중점 육성되어야 한다는 견해가 많다. 응답자의 42.1%가 그런 견해를 지니고 있는데, 그와는 상당히 차이가 나지만, 1차 산업(17.4%)과 생명공학산업(15.6%)도 환경보존을 위해 비중을 많이 두어야 할 것으로 판단되고 있다.

위와 같은 세 가지 목적을 종합적으로 고려할 때의 중점 육성 산업에 대한 의견에서도 관광산업(59.1%)이 가장 많이 선택되고 있다. 나머지 약 40%의 응답자들은 의견이 나누어져 관광산업을 제외한 다른 산업부문간에는 그 차이가 그리

크지 않다.

마지막으로 인적자원의 양성과 행정, 기업, 시민단체간의 협력체제 구축, 행정규제제도의 개혁, 그리고 지역주민의 의식 변화 등의 네 가지 항목 중에서 21세기의 변화에 대응하기 위한 제주사회의 능력을 향상시키기 위해 무엇이 가장 필요한 것인지를 설문해 보았다.

<표7-16> 21세기 제주사회의 대응능력 향상을 위해 필요한 사항에 대한 종합적 평가

응답유형	설문내용	종합적으로 평가할 때, 21세기의 시대적 변화에 대한 제주사회의 대응능력을 향상시키기 위해 가장 필요한 것은 다음 4항목 중 어느 것이라고 할 수 있겠습니까?
	인적 자원의 육성	58(29.3)
	행정, 기업, 시민단체간 협력체제구축	75(37.9)
	행정규제제도의 개혁	6(3.0)
	지역주민의 의식 변화	59(29.8)
	계	198(100.0)

<표7-16>에 의하면, 행정, 기업, 시민단체간 협력체제의 구축(37.9%)이 가장 필요한 것으로 나타나고 있다. 그 다음으로 지역주민의 의식 변화(29.8%)와 인적 자원의 육성(29.3%)이 거의 비슷한 수준으로 필요성이 크다고 응답되고 있다.

이러한 결과는 앞으로 제주도의 발전을 위해서는 종래와 같은 행정주도 일변도가 아니라 행정과 기업, 시민단체가 힘을 모으는 새로운 패러다임의 추진체제가 무엇보다 중요함을 말해주고 있다. 나아가 새로운 사회변화의 흐름에 맞는 지역주민의 의식 변화와 취약점인 제주도 내 인적 자원의 육성이 동시에 이루어져야 원하는 바 21세기의 제주도의 발전을 담보할 수 있다는 것으로 이해된다.

VIII. 결론 및 요약

우리는 '성장, 분배, 환경 가치의 인간주의적 조정', 즉 '삶의 질의 향상'을 21세기 제주 발전의 가치론적 목적이념으로 제시하였다. 이러한 목적이념의 제시는, 발전이론의 전개과정을 포괄적으로 검토하고, 특히 그 최종적 결론인 규범적 발전이론의 내용을 점검한 것에 기초하였다. 그리고 이러한 인간주의적 목적이념은, 우리가 제주정신의 특징으로 파악하고 있는 '공동체적 자주·자립정신'의 저변에 흐르고 있는 인간중심주의에 의하여 뒷받침된다.

다만, 이때의 인간중심주의는 인간과 세계를 이원적 관점에서 파악하여 인간을 세계의 지배적 주체로 보는 서양 근대의 관점에서 이해된 것이 아니라, 인간을 중심에 두되 인간을 둘러싼 환경적 가치를 훼손하지 않을 뿐만 아니라, 성장과 분배의 이념과도 조화로운 합일을 모색한다는 의미의 인간중심주의이다.

여론주도층을 대상으로 한 의식조사에서도 그러한 인간중심주의가 나타나고 있다. 응답자들은 그간의 제주 발전과정에서 개발이익의 분배가 가장 문제였다고 인식하고 있으면서도, 21세기 제주 발전과정에서 가장 문제가 될 것으로 생각하고 또 가장 중점을 두어야 할 것으로는 환경보존 문제를 들고 있는 것이다.

과제는 이러한 가치론적 목적이념을 어떻게 달성할 것인가이다. 사실, 성장지향적인 발전이론을 극복하고, 규범적이며 인간주의적인 발전이론이 일반화되어 있는 현재의 시점에서는, 삶의 질의 향상이라는 발전의 가치이념은 이미 보편적 승인을 받고 있다. 그러므로 발전 이념에 대한 현재적 과제는, 발전의 목표이념에 대한 논의가 아니라, 발전의 전략이념에 대한 논의에 있는 것이다.

이점에 대하여, 우리는 기존의 발전전략이론의 점검과 특히 성장, 분배, 환경 가치의 인간주의적 조정이라는 발전의 가치론적 목적이념과의 관련 속에서, 그러한 가치들의 조정능력을 포함하는 전반적인 의미의 '사회능력제고'(capacitation)라는 개념을 찾아내고, 그것을 21세기 제주발전의 전략이념으로 제시하였다.

국내외 경쟁지역과 비교할 때 상대적으로 열악한 제주의 내부적 조건과 방

향성을 파악하기 힘든 급격한 변화라는 현재의 외부적 환경, 모두를 고려해도 '사회능력제고'라는 개념이 21세기 제주발전의 전략이념으로 타당하다는 것이 우리의 판단이다. 제주정신의 특징으로 파악하고 있는 '공동체적 자주·자립정신'의 관점에서, 자주·자립정신 속에 내포되어 있는 내발적 의지가 제주 자체의 '사회능력제고'라는 전략이념을 근거지워주는 것으로 생각하고 있다.

'사회능력제고'를 실현하기 위한 구체적 방안의 검토는 이 연구의 범위를 벗어난다. 사회구성원 개개인의 능력제고, 행정조직을 포함하는 사회구성 조직의 능력제고, 사회 전체의 능력제고, 각각에 대하여, 또는 문제의 파악 능력제고, 대안의 합의 능력제고, 대안의 실천 능력제고, 각각에 대하여 구체적 방안을 개발해내는 일은 21세기 제주발전에 무엇보다도 긴요한 일일 것이다. 그러나 이 점은 추후의 연구과제로 남겨둘 수 밖에 없다.

다만, 여론주도층을 대상으로 한 의식조사에서, '사회능력제고'에 대하여 행정, 기업, 시민단체간의 협력체제 구축, 지역주민의 의식변화, 인적 자원의 육성 등의 순으로 필요성의 순위가 응답되고 있다는 점은 지적해 두고 싶다.

'사회능력제고'의 실현방안에 대한 포괄적 검토는 이 연구의 범위를 벗어나는 것이지만, 우리는 정부, 시장, 시민단체간의 협력적 파트너십을 의미하는 governance이론을 '사회능력제고'의 기본적 틀로 제시함으로써, 우리가 생각하고 있는 '사회능력제고'의 의미를 더욱 구체화하려고 하였다. governance이론은, 정부, 시장, 시민단체간의 협력적 파트너십을 지향하고 있는 것으로, 그 전제에는 정부기능의 축소, 시장기능의 확대, 시민사회의 대두라는 21세기적인 사회·경제적, 정책적 변화 향이 있다.

그러므로, 사회능력제고의 기본틀로 governance이론을 제시하는 것은, 행정기능의 축소, 시장기능의 확대, 시민단체의 강화와 그들간의 협력적 파트너십이 가능하도록 하는 제도 개혁 등의 정책적 지향을 함의하고 있는 것이다.

이러한 우리의 정책적 지향은, 제주정신의 특징으로 파악되는 '공동체적 자주·자립정신'에서, 특히 시장기능 확대, 시민단체 강화는 자주·자립정신에 의해, 협력적 파트너십은 공동체정신에 의해 강력하게 뒷받침되는 것으로 이해하고 있다.

여론 주도층을 대상으로 한 의식조사에서도, 21세기 제주발전에서 시장의 역할과 시민단체의 역할이 확대되어야 한다는 응답이 압도적 다수로 나타나고

있다. 다만, 행정의 역할에 대해서는 축소되어야 한다는 의견과 강화되어야 한다는 의견이 팽팽하게 맞서고 있는 점은 주목을 요한다. 또한, 행정, 시장, 시민사회 간의 협력적 파트너십에 대해서는 여태까지 적절히 이루어지지 않았다는 응답이 압도적이고, 또 앞으로 이러한 협력적 파트너십이 제주발전을 위해 무엇보다도 필요하다는 응답이 다수를 점하고 있다는 점은 지적해 둘 필요가 있을 것이다.

이 연구를 통해 우리는, 성장, 분배, 환경 가치의 인간주의적 조정, 즉 삶의 질의 향상이라는 21세기 제주발전의 '목적'과 행정, 시장, 시민사회 간의 협력적 파트너십, 즉 governance를 기본틀로 하는 '사회능력제고'라는 21세기 제주발전의 '전략'을 제시하고 있다.

그러나 그 저변에 깔려있는 우리의 기본적인 의도는, 정보화로 대변되고 있는 산업기술적 변화, 탈공업화로 대변되고 있는 산업형태적 변화, 지역화, 세계화로 대변되고 있는 경제, 정치단위적 변화, 환경론, 여성론 등으로 대변되고 있는 규범의식적 변화, 시장논리의 강화로 대변되고 있는 정책지향적 변화 등등, 가히 시대사적이라고 할 수 있는 변화를 겪고 있는 현재의 시점에서, 이런 저런 관점에서 제시되고 있는 다양한 대응책들을 원리적으로 조정하고 통합하려고 하는 것이다.

그러한 원리적 조정·통합이 결여된다면, 대응책들간의 충돌이 일어나고, 그래서 사회적 합의는 더욱 어려워지고, 궁극적으로 제주발전의 이상은 좌절되고 말 것이라는 것이 기본적 문제 의식이다.

그 방향성을 짐작하기도 힘든 엄청난 변화 속에서 희망과 좌절이 수시로 교차하고 있는 '지금 여기' 제주에서, 이 부족한 연구가 이러한 문제점들을 이해하고 새로운 지향을 설정하는 그러한 과제에 조금이라도 도움이 될 수 있기를 조심스럽게 기대하고 있다.

부 록 I

설문조사 교차분석표

21세기 제주도의 발전과 관련하여 우선 다음 사항들에 대한 의견을 여쭙겠습니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각되는 응답의 ()안에 O표를 해주십시오.

1. 지금까지 제주도의 발전과정에서 경제적 성장이 적절히 이루어졌다고 보십니까?

응답구분		합계	1) 전혀 그렇지 않다	2) 별로 그렇지 않다	3) 대체로 그렇다	4) 정말 그렇다	통계치	
배경변인								
응답자 전체		199명	6.5	55.3	34.7	3.5		
성	남자	163	6.7	52.1	36.8	4.3	$\chi^2=4.39$	
	여자	36	5.6	69.4	25.0	0.0		n.s.
연령	20대	31	0.0	67.7	32.3	0.0	$\chi^2=16.49$	
	30대	62	9.7	61.3	29.0	0.0		
	40대	80	7.5	51.3	33.8	7.5		n.s.
	50세이상	26	3.8	38.5	53.8	3.8		
교육 수준*)	대학(2)이하	39	7.7	48.7	38.5	5.1	$\chi^2=0.98$	
	대학(4)이상	159	6.3	56.6	34.0	3.1		n.s.
월평균 수입	150만 이하	69	7.2	63.8	29.0	0.0	$\chi^2=10.17$	
	151-250만	69	4.3	53.6	37.7	4.3		
	251만 이상	53	9.4	41.5	41.5	7.5		n.s.
종사 분야	관계	40	5.0	27.5	55.0	12.5	$\chi^2=35.65$ p<.05	
	학계	39	10.3	64.1	25.6	0.0		
	언론계	40	5.0	60.0	35.0	0.0		
	경제계	40	12.5	50.0	32.5	5.0		
	시민단체	40	0.0	75.0	25.0	0.0		

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

21세기 제주도의 발전과 관련하여 우선 다음 사항들에 대한 의견을 여쭙겠습니다.
 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각되는 응답의 ()안에 O표를 해주십시오.

2. 지금까지 제주도의 발전과정에서 개방이득의 분배가 적절히 이루어졌다고 보십니까?

응답구분		합계	1) 전혀 그렇지 않다	2) 별로 그렇지 않다	3) 대체로 그렇다	4) 정말 그렇다	통계치
배경변인							
응답자 전체		198 명	11.6	72.7	15.7	0.0	
성	남자	162	11.1	72.2	16.7	0.0	$\chi^2=0.81$ n.s.
	여자	36	13.9	75.0	11.1	0.0	
연령	20대	31	19.4	71.0	9.7	0.0	$\chi^2=16.85$ p<.05
	30대	61	14.8	82.0	3.3	0.0	
	40대	80	7.5	68.8	23.8	0.0	
	50세이상	26	7.7	65.4	26.9	0.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	12.8	69.2	17.9	0.0	$\chi^2=0.37$ n.s.
	대학(4)이상	158	10.8	74.1	15.2	0.0	
월평균 수입	150만 이하	69	21.7	72.5	5.8	0.0	$\chi^2=17.38$ p<.05
	151-250만	69	5.8	75.4	18.8	0.0	
	251만 이상	52	5.8	69.2	25.0	0.0	
종사 분야	관계	40	7.5	62.5	30.0	0.0	$\chi^2=15.64$ p<.05
	학계	39	7.7	74.4	17.9	0.0	
	언론계	40	12.5	77.5	10.0	0.0	
	경제계 시민단체	39 40	7.7 22.5	76.9 72.5	15.4 5.0	0.0 0.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

21세기 제주도의 발전과 관련하여 우선 다음 사항들에 대한 의견을 여쭙겠습니다.
 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각되는 응답의 ()안에 0표를 해주십시오.

3. 지금까지 제주도의 발전과정에서 환경보전이 적절히 이루어졌다고 보십니까?

응답구분		합계	1) 전혀 그렇지 않다	2) 별로 그렇지 않다	3) 대체로 그렇다	4) 정말 그렇다	통계치
배경변인							
응답자 전체		198명	14.1	51.0	31.8	3.0	
성	남자	162	13.6	49.4	33.3	3.7	$\chi^2=2.64$ n.s.
	여자	36	16.7	58.3	25.0	0.0	
연령	20대	31	29.0	58.1	12.9	0.0	$\chi^2=21.11$ p<.05
	30대	61	18.0	55.7	24.6	1.6	
	40대	80	8.8	46.3	41.3	3.8	
	50세이상	26	3.8	46.2	42.3	7.7	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	23.1	35.9	38.5	2.6	$\chi^2=5.48$ n.s.
	대학(4)이상	158	12.0	54.4	30.4	3.2	
월평균 수입	150만 이하	69	27.5	50.7	20.3	1.4	$\chi^2=23.17$ p<.05
	151-250만	69	7.2	47.8	43.5	1.4	
	251만 이상	52	7.7	55.8	28.8	7.7	
종사 분야	관계	39	2.6	25.6	64.1	7.7	$\chi^2=44.50$ p<.05
	학계	39	7.7	64.1	28.2	0.0	
	언론계	40	20.0	57.5	22.5	0.0	
	경제계 시민단체	40 40	12.5 27.5	50.0 57.5	30.0 15.0	7.5 0.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

21세기 제주도의 발전과 관련하여 우선 다음 사항들에 대한 의견을 여쭙겠습니다.
 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각되는 응답의 ()안에 O표를 해주십시오.

4. 지금까지 제주도의 발전과정에서 행정, 기업, 시민단체간 협력이 적절히 이루어졌다고 보십니까?

응답구분		합계	1) 전혀 그렇지 않다	2) 별로 그렇지 않다	3) 대체로 그렇다	4) 정말 그렇다	통계치
배경변인							
응답자 전체		198	19.2	63.6	17.2	0.0	
성	남자	162	20.4	61.7	17.9	0.0	$\chi^2=1.43$
	여자	36	13.9	72.2	13.9	0.0	n.s.
연령	20대	31	22.6	77.4	0.0	0.0	$\chi^2=24.20$ p<.05
	30대	61	29.5	59.0	11.5	0.0	
	40대	80	16.3	62.5	21.3	0.0	
	50세이상	26	0.0	61.5	38.5	0.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	10.3	69.2	20.5	0.0	$\chi^2=2.39$
	대학(4)이상	158	20.9	62.7	16.5	0.0	n.s.
월평균 수입	150만 이하	69	21.7	69.6	8.7	0.0	$\chi^2=6.54$ n.s.
	151-250만	69	15.9	62.3	21.7	0.0	
	251만 이상	53	22.6	54.7	22.6	0.0	
종사 분야	관계	40	10.0	60.0	30.0	0.0	$\chi^2=25.92$ p<.05.
	학계	39	5.1	71.8	23.1	0.0	
	언론계	39	30.8	64.1	5.1	0.0	
	경제계 시민단체	40 40	30.0 20.0	47.5 75.0	22.5 5.0	0.0 0.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

21세기 제주도의 발전과 관련하여 우선 다음 사항들에 대한 의견을 여쭙겠습니다.
 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각되는 응답의 ()안에 O표를 해주십시오.

5. 21세기 제주도의 발전과정에서 가장 악화될 것이라고 생각하는 부분은 어떤 것입니까?

응답구분		합계	1) 경제성장의 둔화	2) 분배구조의 악화	3) 자연환경의 파괴	4) 고유문화의 파괴	통계치
응답자 전체		197명	13.7	25.9	53.8	6.6	
성	남자	161	11.2	28.0	53.4	7.5	$\chi^2=6.55$ n.s.
	여자	36	25.0	16.7	55.6	2.8	
연령	20대	31	22.6	25.5	48.4	3.2	$\chi^2=12.73$ n.s.
	30대	61	11.5	13.1	67.2	8.2	
	40대	79	11.4	34.2	46.8	7.6	
	50세이상	26	15.4	30.8	50.0	3.8	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	17.9	38.5	41.0	2.6	$\chi^2=6.16$ n.s.
	대학(4)이상	157	12.7	22.9	56.7	7.6	
월평균 수입	150만 이하	69	17.4	21.7	59.4	1.4	$\chi^2=6.79$ n.s.
	151-250만	69	11.6	27.5	50.7	10.1	
	251만 이상	52	11.5	26.9	51.9	9.6	
종사 분야	관계	40	7.5	45.0	35.0	12.5	$\chi^2=25.26$ $p<.05$.
	학계	39	15.4	25.6	51.3	7.7	
	언론계	39	5.1	20.5	64.1	10.3	
	경제계	39	15.4	20.5	61.5	2.6	
	시민단체	40	25.0	17.5	57.5	0.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

21세기 제주도의 발전과 관련하여 우선 다음 사항들에 대한 의견을 여쭙겠습니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각되는 응답의 ()안에 O표를 해주십시오.

6. 21세기 제주도의 발전과정에서 가장 중점을 두어야 할 부분은 어떤 것이라고 생각하십니까?

응답구분		합계	1) 경제적 성장	2) 분배구조 의 개선	3) 자연환경 의 보존	4) 고유문화 의 보존	통계치
배경변인							
응답자 전체		195명	19.0	16.9	59.0	5.1	
성	남자	159	19.5	17.6	59.1	3.8	$\chi^2=3.45$ n.s.
	여자	36	16.7	13.9	58.3	11.1	
연령	20대	31	16.1	16.1	64.5	3.2	$\chi^2=8.609$ n.s.
	30대	60	16.7	11.7	68.3	3.3	
	40대	78	20.5	20.5	50.5	9.0	
	50세이상	26	23.1	19.2	57.7	0.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	25.6	17.9	53.8	2.6	$\chi^2=1.97$ n.s.
	대학(4)이상	155	17.4	16.8	60.0	5.8	
월평균 수입	150만 이하	69	14.5	14.5	69.6	1.4	$\chi^2=8.04$ n.s.
	151-250만	69	17.4	21.7	53.6	7.2	
	251만 이상	50	26.0	14.0	54.0	6.0	
종사 분야	관계	39	25.6	17.9	51.3	5.1	$\chi^2=10.98$ n.s.
	학계	39	17.9	23.1	53.8	5.1	
	언론계	39	7.7	23.1	61.5	7.7	
	경제계	38	26.3	10.5	57.9	5.3	
	시민단체	40	17.5	10.0	70.0	2.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전과정에서 갖추어야 할 추진력에 대한 문항들입니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 ()안에 O표를 해주십시오.

7. 21세기 제주도의 발전과정에서 행정의 역할은?

응답구분		합계	1)	2)	3)	통계치
배경변인			지금보다 축소되어야 한다	지금상태를 유지하는 것이 좋다	지금보다 강화되어야 한다	
응답자 전체		198명	35.9	25.8	38.4	
성	남자	162	32.7	27.2	40.1	$\chi^2=3.84$
	여자	36	50.0	19.4	30.6	n.s.
연령	20대	31	51.6	16.1	32.3	$\chi^2=10.66$
	30대	61	44.3	21.3	34.4	
	40대	80	25.0	30.0	45.0	n.s.
	50세이상	26	30.8	34.6	34.6	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	35.9	38.5	25.6	$\chi^2=5.08$
	대학(4)이상	158	35.4	22.8	41.8	n.s.
월평균 수입	150만 이하	69	46.4	18.8	34.8	$\chi^2=7.74$
	151-250만	69	24.6	31.9	43.5	
	251만 이상	53	35.8	28.3	35.8	n.s.
종사 분야	관계	40	20.0	47.5	32.5	$\chi^2=24.50$ p<.05
	학계	39	35.9	30.8	33.3	
	언론계	39	33.3	20.5	46.2	
	경제계	40	32.5	15.0	52.5	
	시민단체	40	57.5	15.0	27.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전과정에서 갖추어야 할 추진력에 대한 문항들입니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 ()안에 O표를 해주십시오.

8. 21세기 제주도의 발전과정에서 자유로운 시장과 경쟁의 역할은?

응답구분		합계	1)	2)	3)	통계치
배경변인			전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	대체로 그렇다	
응답자 전체		196명	10.2	14.8	75.0	
성	남자	161	10.6	14.3	75.2	$\chi^2=0.27$ n.s.
	여자	35	8.6	17.1	74.3	
연령	20대	30	23.3	10.0	66.7	$\chi^2=7.66$ n.s.
	30대	61	9.8	14.8	75.4	
	40대	79	7.6	16.5	75.9	
	50세이상	26	3.8	15.4	80.8	
교육 수준*)	대학(2)이하	38	18.4	18.4	63.2	$\chi^2=4.33$ n.s.
	대학(4)이상	157	8.3	14.0	77.7	
월평균 수입	150만 이하	68	19.1	13.2	67.6	$\chi^2=11.58$ $p<.05$
	151-250만	68	4.4	11.8	83.8	
	251만 이상	53	7.5	22.6	69.8	
종사 분야	관계	39	7.7	17.9	74.4	$\chi^2=5.642$ n.s.
	학계	39	10.3	10.3	79.5	
	언론계	39	10.3	12.8	76.9	
	경제계	40	5.0	15.0	80.0	
	시민단체	39	17.9	17.9	64.1	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전과정에서 갖추어야 할 추진력에 대한 문항들입니다.
 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 ()안에 O표를 해주십시오.

9. 21세기 제주도의 발전과정에서 시민단체의 역할은?

응답구분		합계	1)	2)	3)	통계치
배경변인			지금보다 축소되어야 한다	지금 상태를 유지하는 것이 좋다	지금보다 강화되어야한 다	
응답자 전체		199명	6.0	18.6	75.4	
성	남자	163	7.4	21.5	71.2	$\chi^2=8.79$ p<.05
	여자	36	0.0	5.6	94.4	
연령	20대	31	0.0	0.0	100.0	$\chi^2=19.73$ p<.05
	30대	62	1.6	17.7	80.6	
	40대	80	11.3	25.0	63.8	
	50세이상	26	7.7	23.1	69.2	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	12.8	15.4	71.8	$\chi^2=4.02$ n.s.
	대학(4)이상	159	4.4	19.5	76.1	
월평균 수입	150만 이하	69	2.9	7.2	89.9	$\chi^2=15.13$ p<.05
	151-250만	69	4.3	24.6	71.0	
	251만 이상	53	11.3	26.4	62.3	
종사 분야	관계	40	17.5	27.5	55.0	$\chi^2=26.82$ p<.05
	학계	39	5.1	20.5	74.4	
	언론계	40	0.0	25.0	75.0	
	경제계 시민단체	40 40	7.5 0.0	17.5 2.5	75.0 97.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전과정에서 갖추어야 할 추진력에 대한 문항들입니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 ()안에 O표를 해주십시오.

10. 21세기 제주도의 발전을 위해 행정, 기업, 시민단체간 협력체제를 구축하는 경우 가장 중점을 두어야 할 부분은?

응답구분		합계	1) 정책수립 과정	2) 정책집행 과정	3) 정책평가 과정	통계치
배경변인						
응답자 전체		195명	77.9	15.4	6.7	
성	남자	159	78.6	14.5	6.9	$\chi^2=0.60$ n.s.
	여자	36	75.0	19.4	5.6	
연령	20대	31	74.2	19.4	6.5	$\chi^2=1.78$ n.s.
	30대	60	76.7	18.3	5.0	
	40대	78	79.5	12.8	7.7	
	50세이상	26	80.8	11.5	7.7	
교육 수준*)	대학(2)이하	38	73.7	18.4	7.9	$\chi^2=0.47$ n.s.
	대학(4)이상	156	78.8	14.7	6.4	
월평균 수입	150만 이하	68	79.4	16.2	4.4	$\chi^2=3.12$ n.s.
	151-250만	68	76.5	17.6	5.9	
	251만 이상	52	76.9	11.5	11.5	
종사 분야	관계	39	74.4	12.8	12.8	$\chi^2=8.30$ n.s.
	학계	38	76.3	13.2	10.5	
	언론계	38	86.8	13.2	0.0	
	경제계	40	72.5	22.5	5.0	
	시민단체	40	80.0	15.0	5.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전에 영향을 미칠 수 있는 사회변화의 물결과 관련된 문항들입니다. 각각의 사회변화의 흐름이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.

11. 국가간 이동 장벽이 약화되는 세계화 현상

응답구분		합계	1)	2)	3)	4)	5)	통계치
배경변인			대단히 부정적 영향	대체로 부정적 영향	중립적	대체로 긍정적 영향	대단히 긍정적 영향	
응답자 전체		198명	3.5	12.1	17.2	53.5	13.6	
성	남자	162	3.1	13.0	15.4	53.7	14.8	$\chi^2=3.51$ n.s.
	여자	36	5.6	8.3	25.0	52.8	8.3	
연령	20대	31	9.7	12.9	22.6	45.2	9.7	$\chi^2=13.40$ n.s.
	30대	61	1.6	18.0	19.7	45.9	14.8	
	40대	80	2.5	6.3	15.0	60.0	16.3	
	50세이상	26	3.8	15.4	11.5	61.6	7.7	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	10.3	12.8	10.3	56.4	10.3	$\chi^2=7.87$ n.s.
	대학(4)이상	158	1.9	12.0	18.4	53.2	14.6	
월평균 수입	150만 이하	69	7.2	15.9	15.9	52.2	8.7	$\chi^2=11.15$ n.s.
	151-250만	69	1.4	15.9	15.9	50.7	15.9	
	251만 이상	53	1.9	3.8	17.0	58.5	18.9	
종사 분야	관계	40	2.5	12.5	10.0	65.0	10.0	$\chi^2=30.64$ p<.05
	학계	39	0.0	10.3	25.6	56.4	7.7	
	언론계	39	5.1	23.1	10.3	46.2	15.4	
	경제계	40	0.0	2.5	15.0	55.0	27.5	
	시민단체	40	10.0	12.5	25.0	45.0	7.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전에 영향을 미칠 수 있는 사회변화의 물결과 관련된 문항들입니다. 각각의 사회변화의 흐름이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.

12. 지방권한이 강화되는 지방화 현상

응답구분		합계	1)	2)	3)	4)	5)	통계치
배경변인			대단히 부정적 영향	대체로 부정적 영향	중립적	대체로 긍정적 영향	대단히 긍정적 영향	
응답자 전체		198명	4.5	12.1	19.2	50.5	13.6	
성	남자	162	4.9	12.3	18.5	48.1	16.0	$\chi^2=5.33$
	여자	36	2.8	11.1	22.2	61.1	2.8	n.s.
연령	20대	31	3.2	9.7	19.4	61.3	6.5	$\chi^2=4.50$
	30대	61	6.6	13.1	16.4	50.8	13.1	
	40대	80	3.8	12.5	20.0	48.8	15.0	n.s.
	50세이상	26	3.8	11.5	23.1	42.3	19.2	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	10.3	12.8	25.6	41.0	10.3	$\chi^2=5.72$
	대학(4)이상	158	3.2	12.0	17.7	52.5	14.6	n.s.
월평균 수입	150만 이하	69	5.8	15.9	17.4	52.2	8.7	$\chi^2=6.36$
	151-250만	69	4.3	10.1	15.9	55.1	14.5	
	251만 이상	53	3.8	11.3	22.6	41.5	20.8	n.s.
종사 분야	관계	40	2.5	7.5	15.0	50.0	25.0	$\chi^2=17.77$
	학계	39	2.6	15.4	28.2	43.6	10.3	
	언론계	39	7.7	15.4	10.3	51.3	15.4	n.s.
	경제계	40	7.5	12.5	20.0	45.0	15.0	
	시민단체	40	2.5	10.0	22.5	62.5	2.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전에 영향을 미칠 수 있는 사회변화의 물결과 관련된 문항들입니다. 각각의 사회변화의 흐름이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.

13. 지식과 정보의 교류를 신속하게 만드는 정보화 현상

응답구분		합계	1)	2)	3)	4)	5)	통계치
배경변인			대단히 부정적 영향	대체로 부정적 영향	중립적	대체로 긍정적 영향	대단히 긍정적 영향	
응답자 전체		198명	1.5	3.5	12.1	44.4	38.4	
성	남자	162	1.9	3.1	12.3	41.4	41.4	$x^2=5.17$ n.s.
	여자	36	0.0	5.6	11.1	58.3	25.0	
연령	20대	31	0.0	3.2	12.9	64.5	19.4	$x^2=14.48$ n.s.
	30대	61	3.3	1.6	16.4	37.7	41.0	
	40대	80	1.3	6.3	10.0	40.0	42.5	
	50세이상	26	0.0	0.0	7.7	50.0	42.3	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	0.0	2.6	15.4	51.3	30.8	$x^2=2.61$ n.s.
	대학(4)이상	158	1.9	3.8	11.4	42.4	40.5	
월평균 수입	150만 이하	69	1.4	4.3	15.9	56.5	21.7	$x^2=17.10$ $p<.05$
	151-250만	69	2.9	2.9	10.1	36.2	47.8	
	251만 이상	53	0.0	3.8	7.5	35.8	52.8	
종사 분야	관계	40	0.0	0.0	12.5	42.5	45.0	$x^2=36.51$ $p<.05$
	학계	39	0.0	2.6	12.8	41.0	43.6	
	언론계	39	7.7	5.1	10.3	46.2	30.8	
	경제계	40	0.0	5.0	5.0	30.0	60.0	
	시민단체	40	0.0	5.0	20.0	62.5	12.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전에 영향을 미칠 수 있는 사회변화의 물결과 관련된 문항들입니다. 각각의 사회변화의 흐름이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.

14. 개인, 기업, 국가 등의 경쟁력을 강화하는 시장논리의 확대

응답구분			1) 대단히 부정적 영향	2) 대체로 부정적 영향	3) 중립적	4) 대체로 긍정적 영향	5) 대단히 긍정적 영향	통계치
배경변인		합계						
응답자 전체		198명	4.5	19.7	20.7	39.9	15.2	
성	남자	162	4.9	20.4	18.5	39.5	16.7	$\chi^2=3.95$
	여자	36	2.8	16.7	30.6	41.7	8.3	n.s.
연령	20대	31	12.9	22.6	25.8	38.7	0.0	$\chi^2=15.64$
	30대	61	4.9	23.0	19.7	34.4	18.0	
	40대	80	2.5	16.3	18.8	42.5	20.0	n.s.
	50세이상	26	0.0	19.2	23.1	46.2	11.5	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	5.1	17.9	20.5	43.6	12.8	$\chi^2=0.45$
	대학(4)이상	158	4.4	20.3	20.3	39.2	15.8	n.s.
월평균 수입	150만 이하	69	8.7	21.7	26.1	36.2	7.2	$\chi^2=14.55$
	151-250만	69	2.9	20.3	20.3	42.0	14.5	
	251만 이상	53	1.9	18.9	15.1	35.8	28.3	n.s.
종사 분야	관계	40	2.5	20.0	10.0	55.0	12.5	$\chi^2=52.79$ p<.05
	학계	39	0.0	17.9	35.9	33.3	12.8	
	언론계	39	12.8	33.3	15.4	35.9	2.6	
	경제계	40	0.0	7.5	12.5	40.0	40.0	
	시민단체	40	7.5	20.0	30.0	35.0	7.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전에 긍정적 또는 부정적으로 작용할 수 있는 내부적 조건에 관련한 문항입니다. 현 단계에서 제주도가 지니고 있는 아래의 내부적 조건들이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 작용할 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.

15. 제주의 지정학적 위치

응답구분		합계	1)	2)	3)	4)	5)	통계치
배경변인			대단히 부정적 영향	대체로 부정적 영향	중립적	대체로 긍정적 영향	대단히 긍정적 영향	
응답자 전체		198명	1.0	7.6	13.1	51.5	26.8	
성	남자	162	1.2	7.4	11.7	50.6	29.0	$\chi^2=3.63$ n.s.
	여자	36	0.0	8.3	19.4	55.6	16.7	
연령	20대	31	0.0	3.2	25.8	51.6	19.4	$\chi^2=15.80$ n.s.
	30대	61	0.0	6.6	11.5	59.0	23.0	
	40대	80	2.5	11.3	12.5	46.3	27.5	
	50세이상	26	0.0	3.8	3.8	50.0	42.3	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	2.6	5.1	5.1	56.4	30.8	$\chi^2=4.29$ n.s.
	대학(4)이상	158	0.6	7.6	15.2	50.6	25.9	
월평균 수입	150만 이하	69	1.4	4.3	17.4	53.6	23.2	$\chi^2=6.39$ n.s.
	151-250만	69	0.0	11.6	11.6	47.8	29.0	
	251만 이상	53	0.0	7.5	11.3	49.1	32.1	
종사 분야	관계	40	0.0	5.0	5.0	52.5	37.5	$\chi^2=20.88$ n.s.
	학계	39	2.6	10.3	17.9	43.6	25.6	
	언론계	39	0.0	10.3	12.8	59.0	17.9	
	경제계	40	2.5	10.0	7.5	42.5	37.5	
	시민단체	40	0.0	2.5	22.5	60.0	15.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전에 긍정적 또는 부정적으로 작용할 수 있는 내부적 조건에 관련한 문항입니다. 현 단계에서 제주도가 지니고 있는 아래의 내부적 조건들이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 작용할 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.

16. 제주의 인구규모

응답구분		합계	1)	2)	3)	4)	5)	통계치
배경변인			대단히 부정적 영향	대체로 부정적 영향	중립적	대체로 긍정적 영향	대단히 긍정적 영향	
응답자 전체		197명	8.6	25.9	30.5	30.5	4.6	
성	남자	161	9.9	28.0	26.7	29.8	5.6	$\chi^2=9.39$ n.s.
	여자	36	2.8	16.7	47.2	33.3	0.0	
연령	20대	31	0.0	19.4	45.2	35.5	0.0	$\chi^2=17.26$ n.s.
	30대	61	6.6	29.5	23.0	32.8	8.2	
	40대	80	15.0	25.0	28.8	28.8	2.5	
	50세이상	25	4.0	28.0	36.0	24.0	8.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	5.1	25.6	17.9	41.0	10.3	$\chi^2=8.22$ n.s.
	대학(4)이상	157	9.6	26.1	33.1	28.0	3.2	
월평균 수입	150만 이하	69	4.3	18.8	36.2	37.7	2.9	$\chi^2=10.39$ n.s.
	151-250만	69	8.7	31.9	23.2	30.4	5.8	
	251만 이상	52	13.5	23.1	34.6	23.1	5.8	
종사 분야	관계	40	12.5	30.3	12.5	35.0	10.0	$\chi^2=33.52$ $p<.05$
	학계	39	17.9	23.1	33.3	20.5	5.1	
	언론계	39	7.7	41.0	33.3	17.9	0.0	
	경제계	39	2.6	15.4	30.8	43.6	7.7	
	시민단체	40	2.5	20.0	42.5	35.0	0.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전에 긍정적 또는 부정적으로 작용할 수 있는 내부적 조건에 관련한 문항입니다. 현 단계에서 제주도가 지니고 있는 아래의 내부적 조건들이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 작용할 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.

17. 제주의 산업구조

응답구분		합계	1) 대단히 부정적 영향	2) 대체로 부정적 영향	3) 중립적	4) 대체로 긍정적 영향	5) 대단히 긍정적 영향	통계치
응답자 전체		196명	10.2	53.6	21.9	13.3	1.0	
성	남자	160	11.3	51.3	21.9	14.4	1.3	$\chi^2=3.07$ n.s.
	여자	36	5.6	63.9	22.2	8.3	0.0	
연령	20대	31	3.2	74.2	12.9	9.7	0.0	$\chi^2=15.14$ n.s.
	30대	61	13.1	54.1	21.3	11.5	0.0	
	40대	80	13.8	45.0	23.8	16.3	1.3	
	50세이상	24	0.0	54.2	29.2	12.5	4.2	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	2.6	59.0	15.4	20.5	2.6	$\chi^2=7.10$ n.s.
	대학(4)이상	156	12.2	51.9	23.7	11.5	0.6	
월평균 수입	150만 이하	68	7.4	66.2	17.6	8.8	0.0	$\chi^2=14.22$ n.s.
	151-250만	69	8.7	53.6	17.4	18.8	1.4	
	251만 이상	52	15.4	38.5	32.7	11.5	1.9	
종사 분야	관계	39	5.1	51.3	15.4	28.2	0.0	$\chi^2=35.57$ $p<.05$
	학계	39	20.5	46.2	23.1	10.3	0.0	
	언론계	39	12.8	59.0	15.4	12.8	0.0	
	경제계	39	7.7	38.5	38.5	10.3	5.1	
	시민단체	40	5.0	72.5	17.5	5.0	0.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전에 긍정적 또는 부정적으로 작용할 수 있는 내부적 조건에 관련한 문항입니다. 현 단계에서 제주도가 지니고 있는 아래의 내부적 조건들이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 작용할 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.

18. 전문지식·정보의 수준

응답구분		합계	1)	2)	3)	4)	5)	통계치
배경변인			대단히 부정적 영향	대체로 부정적 영향	중립적	대체로 긍정적 영향	대단히 긍정적 영향	
응답자 전체		196명	13.3	41.3	25.5	15.3	4.6	
성	남자	161	12.4	42.9	24.2	15.5	5.0	$\chi^2=1.89$ n.s.
	여자	35	17.1	34.3	31.4	14.3	2.9	
연령	20대	31	22.6	54.8	22.6	0.0	0.0	$\chi^2=25.73$ p<.05
	30대	61	14.8	41.0	21.3	21.3	1.6	
	40대	79	12.7	38.0	30.4	13.9	5.1	
	50세이상	25	0.0	36.0	24.0	24.0	16.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	5.1	43.6	28.2	17.9	5.1	$\chi^2=2.66$ n.s.
	대학(4)이상	156	14.7	41.0	25.0	14.7	4.5	
월평균 수입	150만 이하	69	20.3	44.9	23.2	10.1	1.4	$\chi^2=9.78$ n.s.
	151-250만	68	8.8	41.2	25.0	19.1	5.9	
	251만 이상	52	9.6	38.5	30.8	13.5	7.7	
종사 분야	관계	39	5.1	30.8	33.3	20.5	10.3	$\chi^2=20.65$ n.s.
	학계	38	7.9	34.2	36.8	18.4	2.6	
	언론계	39	20.5	53.8	15.4	5.1	5.1	
	경제계	40	15.0	45.0	20.0	17.5	2.5	
	시민단체	40	17.5	42.5	22.5	15.0	2.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전에 긍정적 또는 부정적으로 작용할 수 있는 내부적 조건에 관련한 문항입니다. 현 단계에서 제주도가 지니고 있는 아래의 내부적 조건들이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 작용할 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.

19. 제주의 자연환경

응답구분		합계	1)	2)	3)	4)	5)	통계치
배경변인			대단히 부정적 영향	대체로 부정적 영향	중립적	대체로 긍정적 영향	대단히 긍정적 영향	
응답자 전체		198명	2.0	8.6	8.1	42.4	38.9	
성	남자	162	2.5	8.6	8.6	38.9	41.4	$\chi^2=5.26$ n.s.
	여자	36	0.0	8.3	5.6	58.3	27.8	
연령	20대	31	0.0	12.9	6.5	61.3	19.4	$\chi^2=13.20$ n.s.
	30대	62	3.2	8.1	11.3	37.1	40.3	
	40대	80	2.5	6.3	8.8	40.0	42.5	
	50세이상	25	0.0	12.0	0.0	40.0	48.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	0.0	10.3	7.7	51.3	30.3	$\chi^2=2.98$ n.s.
	대학(4)이상	158	2.5	7.6	8.2	40.5	41.1	
월평균 수입	150만 이하	69	1.4	10.1	8.7	52.2	27.5	$\chi^2=11.00$ n.s.
	151-250만	69	4.3	7.2	8.7	37.7	42.0	
	251만 이상	52	0.0	7.7	5.8	34.6	51.9	
종사 분야	관계	39	0.0	7.7	2.6	38.5	51.3	$\chi^2=28.21$ $p<.05$
	학계	39	0.0	7.7	7.7	43.6	41.0	
	언론계	40	0.0	12.5	17.5	37.5	32.5	
	경제계	40	7.5	7.5	5.0	30.0	50.0	
	시민단체	40	2.5	7.5	7.5	62.5	20.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전에 긍정적 또는 부정적으로 작용할 수 있는 내부적 조건에 관련한 문항입니다. 현 단계에서 제주도가 지니고 있는 아래의 내부적 조건들이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 작용할 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.

20. 제주의 인적자원

응답구분		합계	1) 대단히 부정적 영향	2) 대체로 부정적 영향	3) 중립 적	4) 대체로 긍정적 영향	5) 대단히 긍정적 영향	통계치
응답자 전체		197명	6.6	37.6	29.4	22.3	4.1	
성	남자	161	8.1	34.2	29.2	23.6	5.0	$\chi^2=8.06$
	여자	36	0.0	52.8	30.6	16.7	0.0	n.s.
연령	20대	31	0.0	51.6	32.3	16.1	0.0	$\chi^2=17.34$
	30대	61	8.2	39.3	24.6	18.0	9.8	
	40대	80	8.8	28.8	32.5	27.5	2.5	n.s.
	50세이상	25	4.9	44.0	28.0	24.0	0.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	0.0	41.0	33.3	25.6	0.0	$\chi^2=5.85$
	대학(4)이상	157	8.3	36.3	28.7	21.7	5.1	n.s.
월평균 수입	150만 이하	69	4.3	44.9	34.8	14.5	1.4	$\chi^2=13.44$
	151-250만	69	8.7	29.0	27.5	26.1	8.7	
	251만 이상	52	5.8	40.4	23.1	28.8	1.9	n.s.
종사 분야	관계	40	7.5	25.0	22.5	37.5	7.5	$\chi^2=26.76$ p<.05
	학계	39	10.3	30.8	43.6	12.8	2.6	
	언론계	39	7.7	28.2	35.9	23.1	5.1	
	경제계	39	5.1	46.2	17.9	28.2	2.6	
	시민단체	40	2.5	57.5	27.5	10.0	2.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전에 긍정적 또는 부정적으로 작용할 수 있는 내부적 조건에 관련한 문항입니다. 현 단계에서 제주도가 지니고 있는 아래의 내부적 조건들이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 작용할 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.

21. 제주의 고유문화

응답구분		합계	1) 대단히 부정적 영향	2) 대체로 부정적 영향	3) 중립 적	4) 대체로 긍정적 영향	5) 대단히 긍정적 영향	통계치
응답자 전체		198명	1.0	11.6	20.7	53.0	13.6	
성	남자	162	1.2	13.6	21.6	48.8	14.8	$x^2=7.71$
	여자	36	0.0	2.8	16.7	72.2	8.3	n.s.
연령	20대	31	0.0	9.7	12.9	67.7	9.7	$x^2=13.67$
	30대	62	3.2	16.1	21.0	40.3	19.4	
	40대	80	0.0	8.8	21.3	57.5	12.5	n.s.
	50세이상	25	0.0	12.0	28.0	52.0	8.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	0.0	10.3	20.5	64.1	5.1	$x^2=4.21$
	대학(4)이상	158	1.3	11.4	20.9	50.6	15.8	n.s.
월평균 수입	150만 이하	69	1.4	10.1	21.7	58.0	8.7	$x^2=5.40$
	151-250만	69	1.4	13.0	23.2	44.9	17.4	
	251만 이상	52	0.0	11.5	15.4	57.7	15.4	n.s.
종사 분야	관계	40	0.0	10.0	20.0	47.5	22.5	$x^2=18.45$
	학계	39	0.0	17.9	17.9	59.0	5.1	
	언론계	40	2.5	17.5	22.5	42.5	15.0	n.s.
	경제계	39	2.6	7.7	25.6	46.2	17.9	
	시민단체	40	0.0	5.0	17.5	70.0	7.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전에 긍정적 또는 부정적으로 작용할 수 있는 내부적 조건에 관련한 문항입니다. 현 단계에서 제주도가 지니고 있는 아래의 내부적 조건들이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 작용할 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.

22. 제주도민의 의식

응답구분		합계	1) 대단히 부정적 영향	2) 대체로 부정적 영향	3) 중립적	4) 대체로 긍정적 영향	5) 대단히 긍정적 영향	통계치
응답자 전체		198명	15.2	35.4	29.8	16.2	3.5	
성	남자	162	14.2	35.2	29.6	17.3	3.7	$x^2=1.32$
	여자	36	19.4	36.1	30.6	11.1	2.8	n.s.
연령	20대	31	12.9	48.4	29.0	9.7	0.0	$x^2=20.58$
	30대	61	14.8	37.7	24.6	14.8	8.2	
	40대	80	21.3	23.8	33.8	18.8	2.5	n.s.
	50세이상	26	0.0	50.0	30.8	19.2	0.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	15.4	23.1	35.9	23.1	2.6	$x^2=4.09$
	대학(4)이상	158	15.2	38.0	28.5	14.6	3.8	n.s.
월평균 수입	150만 이하	69	14.5	40.6	30.4	11.6	2.9	$x^2=3.74$
	151-250만	69	15.9	33.3	29.0	15.9	5.8	
	251만 이상	53	13.2	35.8	28.3	20.8	1.9	n.s.
종사 분야	관계	40	15.0	25.0	30.0	25.0	5.0	$x^2=9.41$
	학계	39	15.4	35.9	30.8	12.8	5.1	
	언론계	39	20.5	41.0	28.2	10.3	0.0	n.s.
	경제계	40	12.5	32.5	30.0	20.0	5.0	
	시민단체	40	12.5	42.5	30.0	12.5	2.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.

23. 21세기 제주도의 발전을 위해 다음 중 가장 필요한 사항은 무엇인지요?

응답구분		합계	1) 중앙정부의 지원	2) 민간자본의 유치	3) 인적자원 의 개발	4) 행정규제 제도의 개혁	통계치
배경변인							
응답자 전체		196명	18.9	39.8	30.6	10.7	
성	남자	162	21.6	40.7	27.8	9.9	$\chi^2=6.95$ n.s.
	여자	34	5.9	35.3	44.1	14.7	
연령	20대	30	3.3	33.3	50.0	13.3	$\chi^2=20.34$ p<.05
	30대	61	11.5	39.3	36.1	13.1	
	40대	79	30.4	41.8	19.0	8.9	
	50세이상	26	19.2	42.3	30.8	7.7	
교육 수준*)	대학(2)이하	38	26.3	42.1	21.1	10.5	$\chi^2=2.87$ n.s.
	대학(4)이상	157	17.2	38.9	33.1	10.8	
월평균 수입	150만 이하	68	10.3	32.4	39.7	17.6	$\chi^2=12.71$ p<.05
	151-250만	69	21.7	46.4	26.1	5.8	
	251만 이상	52	25.0	38.5	26.9	9.6	
종사 분야	관계	40	27.5	52.5	17.5	2.5	$\chi^2=26.90$ p<.05
	학계	38	23.7	31.6	42.1	2.6	
	언론계	39	15.4	35.9	35.9	12.8	
	경제계	40	20.0	47.5	15.0	17.5	
	시민단체	39	7.7	30.8	43.6	17.9	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다. 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.

24. 21세기 제주도의 발전을 위해 현실적으로 가장 우선적으로 실현 가능한 것은 다음 중 무엇인지요?

응답구분		합계	1) 중앙정부의 지원	2) 민간자본의 유치	3) 인적자원 의개발	4) 행정규제제 도의개혁	통계치
배경변인							
응답자 전체		197명	36.0	25.9	17.3	20.8	
성	남자	162	38.3	27.2	14.8	19.8	$\chi^2=5.48$
	여자	35	25.7	20.0	28.6	25.7	n.s.
연령	20대	31	29.0	19.4	29.0	22.6	$\chi^2=11.35$
	30대	60	30.0	26.7	13.3	30.0	
	40대	80	43.8	25.0	15.0	16.3	n.s.
	50세이상	26	34.6	34.6	19.2	11.5	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	41.0	23.1	10.3	25.6	$\chi^2=2.48$
	대학(4)이상	157	34.4	26.8	19.1	19.7	n.s.
월평균 수입	150만 이하	68	27.9	22.1	17.6	32.4	$\chi^2=13.25$ p<.05
	151-250만	69	44.9	30.4	14.5	10.1	
	251만 이상	53	34.0	24.5	22.6	18.9	
종사 분야	관계	40	42.5	37.5	10.0	10.0	$\chi^2=23.93$ p<.05
	학계	39	28.2	28.2	33.3	10.3	
	언론계	39	43.6	17.9	10.3	28.2	
	경제계	40	40.0	25.0	12.5	22.5	
	시민단체	39	25.6	20.5	20.5	33.3	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.

25. 세계화 대응전략으로서 외국의 자본, 기업, 인력 등을 제주로 유치하려는 대외개방전략이 21세기 제주도의 발전전략으로 얼마나 바람직하다고 생각하십니까?

응답구분		합계	1) 전혀 바람직하지 않다	2) 별로 바람직하지 않다	3) 대체로 바람직하 다	4) 대단히 바람직하다	통계치
배경변인							
응답자 전체		199명	6.0	16.6	52.8	24.6	
성	남자	163	6.7	14.7	50.9	27.6	$\chi^2=6.49$ n.s.
	여자	36	2.8	25.0	61.1	11.1	
연령	20대	31	9.7	38.7	48.4	3.2	$\chi^2=27.81$ $p<.05$
	30대	62	9.7	14.5	56.5	19.4	
	40대	80	3.8	10.0	55.0	31.3	
	50세이상	26	0.0	15.4	42.3	42.3	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	2.6	12.8	61.5	23.1	$\chi^2=2.03$ n.s.
	대학(4)이상	159	6.9	17.0	50.9	25.2	
월평균 수입	150만 이하	69	11.6	27.5	44.9	15.9	$\chi^2=20.56$ $p<.05$
	151-250만	69	0.0	11.6	60.9	27.5	
	251만 이상	53	5.7	11.3	49.1	34.0	
종사 분야	관계	40	0.0	5.0	55.0	40.0	$\chi^2=37.91$ $p<.05$
	학계	39	0.0	28.2	46.2	25.6	
	언론계	40	12.5	12.5	57.5	17.5	
	경제계	40	5.0	5.0	57.5	32.5	
	시민단체	40	12.5	32.5	47.5	7.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다. 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.

26. 제주도의 대외 개방이 확대되는 경우에 다음 중 가장 발전가능하다고 생각되는 산업은 어떤 것입니까?

응답구분		합계	1) 국제 물류	2) 국제 금융	3) 관광 산업	4) 1차 산업	5) 정보 통신	6) 생명 공학	7) 기타	통계치
배경변인										
응답자 전체		190명	15.3	4.7	69.5	0.5	3.2	3.7	3.2	
성	남자	155	13.5	5.8	70.3	0.6	3.2	3.9	2.6	$x^2=4.95$ n.s.
	여자	35	22.9	0.0	65.7	0.0	2.9	2.9	5.7	
연령	20대	30	20.0	0.0	66.7	0.0	3.3	0.0	10.0	$x^2=33.6$ 4 p<.05
	30대	59	22.0	5.1	54.2	0.0	3.4	10.2	5.1	
	40대	77	7.8	3.9	83.1	1.3	2.6	1.3	0.0	
	50세이상	24	16.7	21.5	66.7	0.0	4.2	0.0	0.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	38	18.4	5.3	63.2	0.0	7.9	2.6	2.6	$x^2=4.53$ n.s.
	대학(4)이상	151	13.9	4.6	71.5	0.7	2.0	4.0	3.3	
월평균 수입	150만 이하	66	18.2	3.0	66.7	0.0	1.5	6.1	4.5	$x^2=12.1$ 4 n.s.
	151-250만	66	15.2	7.6	66.7	1.5	3.0	4.5	1.5	
	251만 이상	50	12.0	4.0	78.0	0.0	6.0	0.0	0.0	
종사 분야	관계	39	15.4	7.7	64.1	2.6	5.1	2.6	2.6	$x^2=25.2$ 6 n.s.
	학계	37	13.5	0.0	78.4	0.0	5.4	2.7	0.0	
	언론계	36	16.7	8.3	61.1	0.0	2.8	5.6	5.6	
	경제계	39	10.3	7.7	82.1	0.0	0.0	0.0	0.0	
	시민단체	39	20.5	0.0	61.5	0.0	2.6	7.7	7.7	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.

27. 제주도의 대외 개방이 확대되는 경우에 가장 우려되는 사항은 다음 중 어떤 것입니까?

응답구분		합계	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	통계치
배경변인			토착기업 의 기반약화	외국인 노동력 유입으 로인한 문제	자연환경 의 파괴	고유문화 의 파괴	치안질서 의 악화	각종기반시 설 증설로인한 재 정문제	기타	
응답자 전체		187명	21.9	3.7	39.0	18.7	7.5	7.5	1.6	
성	남자	152	23.0	3.3	34.9	21.7	6.6	8.6	2.0	$\chi^2=11.2$ 2 n.s.
	여자	35	17.1	5.7	57.1	5.7	11.4	2.9	0.0	
연령	20대	30	26.7	6.7	53.3	3.3	10.0	0.0	0.0	$\chi^2=34.3$ 3 p<.05
	30대	56	16.1	5.4	51.8	17.9	3.6	5.4	0.0	
	40대	77	20.8	0.0	29.9	23.4	11.7	10.4	3.9	
	50세이상	24	33.3	8.3	20.8	25.0	0.0	12.5	0.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	38	28.9	5.3	39.5	10.5	2.6	13.2	0.0	$\chi^2=7.39$
	대학(4)이상	149	20.1	3.4	38.9	20.8	8.7	6.0	2.0	n.s.
월평균 수입	150만 이하	67	20.9	6.0	53.7	7.5	7.5	3.0	1.5	$\chi^2=24.9$
	151-250만	65	23.1	3.1	29.2	29.2	7.7	6.2	1.5	4
	251만 이상	48	25.0	2.1	29.2	22.9	4.2	16.7	0.0	p<.05
종사 분야	관계	39	25.6	2.6	20.5	33.3	2.6	10.3	5.1	$\chi^2=44.7$ 7 p<.05
	학계	35	28.6	0.0	25.7	20.0	11.4	11.4	2.9	
	언론계	37	10.8	2.7	43.2	27.0	13.5	2.7	0.0	
	경제계	37	29.7	5.4	43.2	8.1	2.7	10.8	0.0	
	시민단체	39	15.4	7.7	61.5	5.1	7.7	2.6	0.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 0표를 해주십시오.

28. 세계화 대응전략으로서 제주기업의 해외시장 개척, 제주 인력의 해외 진출 등을 지향하는 대외진출전략이 21세기 제주도의 발전전략으로서 얼마나 실현가능하다고 생각하십니까?

응답구분		합계	1)	2)	3)	4)	통계치
배경변인			전혀 실현가능성 없음	별로 실현가능성 없음	대체로 실현가능성 없음	매우 실현가능성 높음	
응답자 전체		199명	5.0	60.8	33.2	1.0	
성	남자	163	6.1	60.7	32.5	0.6	$\chi^2=3.70$ n.s.
	여자	36	0.0	61.1	36.1	2.8	
연령	20대	31	3.2	54.8	41.9	0.0	$\chi^2=5.10$ n.s.
	30대	62	8.1	59.7	30.6	1.6	
	40대	80	5.0	63.8	30.0	1.3	
	50세이상	26	0.0	61.5	38.5	0.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	2.6	64.1	33.3	0.0	$\chi^2=1.18$ n.s.
	대학(4)이상	159	5.7	59.7	33.3	1.3	
월평균 수입	150만 이하	69	7.2	59.4	33.3	0.0	$\chi^2=3.56$ n.s.
	151-250만	69	2.9	59.4	36.2	1.4	
	251만 이상	53	3.8	66.0	28.3	1.9	
종사 분야	관계	40	5.0	55.0	40.0	0.0	$\chi^2=9.68$ n.s.
	학계	39	2.6	64.1	30.8	2.6	
	언론계	40	10.0	60.0	30.0	0.0	
	경제계	40	7.5	62.5	27.5	2.5	
	시민단체	40	0.0	62.5	37.5	0.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.

29. 제주도의 기업이나 인력의 대외진출을 확보하는 데 가장 큰 장애요인은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까?

응답구분		배경변인	합계	1)	2)	3)	4)	통계치
				외국시장에 정보부족	외국시장에 홍보부족	외국시장 의보호정 책	제주기업과 인력의 경쟁력부족	
응답자 전체			197명	16.2	8.6	1.0	74.1	
성	남자		161	15.5	8.1	0.6	75.8	$\chi^2=2.27$
	여자		36	19.4	11.1	2.8	66.7	n.s.
연령	20대		31	16.1	6.5	3.2	74.2	$\chi^2=6.99$
	30대		62	17.7	11.3	0.0	71.0	
	40대		79	16.5	8.9	0.0	74.7	n.s.
	50세이상		25	12.0	4.0	4.0	80.0	
교육 수준*)	대학(2)이하		38	23.7	7.9	5.3	63.2	$\chi^2=10.70$
	대학(4)이상		158	14.6	8.2	0.0	77.2	p<.05
월평균 수입	150만 이하		68	17.6	8.8	1.5	72.1	$\chi^2=2.01$
	151-250만		69	17.4	7.2	1.4	73.9	
	251만 이상		52	11.5	9.6	0.0	78.8	n.s.
종사 분야	관계		39	17.9	7.7	2.6	71.8	$\chi^2=10.35$ n.s.
	학계		39	15.4	5.1	0.0	79.5	
	언론계		40	12.5	7.5	0.0	80.0	
	경제계		39	20.5	17.9	0.0	61.5	
	시민단체		40	15.0	5.0	2.5	77.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.

30. 21세기 제주도의 발전을 위한 정보화 대응전략으로서 가장 우선적으로 필요한 사항은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까?

응답구분		합계	1)	2)	3)	4)	통 계 치
배경변인			정보화기반 구축	지원법제의 정비	전문인력의 양성	주민의 정보화의식 과능력제고	
응답자 전체		197명	37.1	1.5	34.5	26.9	
성	남자	161	39.8	1.2	32.3	26.7	$\chi^2=3.45$ n.s.
	여자	36	25.0	2.8	44.4	27.8	
연령	20대	31	29.0	3.2	38.7	29.0	$\chi^2=4.95$ n.s.
	30대	62	38.7	1.6	35.5	24.2	
	40대	79	41.8	1.3	32.9	24.1	
	50세이상	25	28.0	0.0	32.0	40.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	38	42.1	0.0	42.1	15.8	$\chi^2=3.82$ n.s.
	대학(4)이상	158	36.1	1.9	32.9	29.1	
월평균 수입	150만 이하	68	36.8	2.9	30.9	29.4	$\chi^2=3.93$ n.s.
	151-250만	69	37.7	1.4	39.1	21.7	
	251만 이상	52	42.3	0.0	28.8	28.8	
종사 분야	관계	39	41.0	0.0	35.9	23.1	$\chi^2=10.12$ n.s.
	학계	39	30.8	0.0	38.5	30.8	
	언론계	40	40.0	5.0	27.5	27.5	
	경제계	39	46.2	0.0	33.3	20.5	
	시민단체	40	27.5	2.5	37.5	32.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.

**31. 21세기 제주도의 경제적 성장을 위해서 가장 중점적으로 육성정책을
취해야 할 산업은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까?**

응답구분		합계	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	통계치
배경변인			국제 물류	국제 금융	관광 산업	1차 산업	정보 통신	생명 공학	기타	
응답자 전체		189명	12.2	5.3	63.5	6.3	6.9	4.2	1.6	
성	남자	153	11.8	5.2	66.0	5.9	5.9	4.6	0.7	$x^2=6.99$
	여자	36	13.9	5.6	52.8	8.3	11.1	2.8	5.6	n.s.
연령	20대	31	12.9	3.2	54.8	9.7	16.1	0.0	3.2	$x^2=29.4$ 7 $p<.05$
	30대	57	21.1	7.0	45.6	5.3	8.8	8.8	3.5	
	40대	78	5.1	5.1	79.5	5.1	2.6	2.6	0.0	
	50세이상	23	13.0	4.3	65.2	8.7	4.3	4.3	0.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	7.7	5.1	64.1	12.8	5.1	2.6	2.6	$x^2=4.72$
	대학(4)이상	149	12.8	5.4	63.8	4.7	7.4	4.7	1.3	n.s.
월평균 수입	150만 이하	67	13.4	4.5	56.7	9.0	10.4	4.5	1.5	$x^2=7.80$ n.s.
	151-250만	66	10.6	6.1	66.7	6.1	4.5	6.1	0.0	
	251만 이상	48	8.3	4.2	75.0	4.2	6.3	2.1	0.0	
종사 분야	관계	38	10.5	2.6	68.4	10.5	2.6	5.3	0.0	$x^2=25.3$ 3
	학계	37	13.5	2.7	67.6	2.7	10.8	2.7	0.0	
분야	언론계	36	8.3	13.9	55.6	5.6	8.3	5.6	2.8	n.s.
	경제계	38	13.2	5.3	76.3	2.6	2.6	0.0	0.0	
	시민단체	40	15.0	2.5	50.0	10.0	10.0	7.5	5.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.

32. 앞으로 개발이득을 공평히 분배하기 위해서 가장 중점적으로 육성정책을 취해야 할 산업은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까?

응답구분		합계	1) 국제 물류	2) 국제 금융	3) 관광 산업	4) 1차 산업	5) 정보 통신	6) 생명 공학	7) 기타	통계치
응답자 전체		186명	8.6	2.7	49.5	26.9	8.1	3.8	0.5	
성	남자	150	7.3	2.7	53.3	25.3	7.3	4.0	0.0	$\chi^2=9.29$
	여자	36	13.9	2.8	33.3	33.3	11.1	2.8	2.8	n.s.
연령	20대	31	19.4	0.0	32.3	35.5	12.9	0.0	0.0	$\chi^2=29.3$ 1 p<.05
	30대	56	7.1	3.6	51.8	19.6	5.4	10.7	1.8	
	40대	76	5.3	2.6	59.2	25.0	6.6	1.3	0.0	
	50세이상	23	8.7	4.3	34.8	39.1	13.0	0.0	0.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	37	2.7	0.0	45.9	35.1	10.8	2.7	2.7	$\chi^2=8.73$
	대학(4)이상	148	9.5	3.4	50.7	25.0	7.4	4.1	0.0	n.s.
월평균 수입	150만 이하	66	9.1	0.0	45.5	31.8	7.6	6.1		$\chi^2=12.5$
	151-250만	65	7.7	1.5	52.3	24.6	9.2	4.6		2
	251만 이상	48	6.3	8.3	56.3	22.9	6.3	0.0		n.s.
종사 분야	관계	37	8.1	0.0	45.9	32.4	8.1	5.4	0.0	$\chi^2=30.4$ 9 n.s.
	학계	37	8.1	5.4	48.6	21.6	13.5	2.7	0.0	
	언론계	36	16.7	2.8	50.0	22.2	5.6	2.8	0.0	
	경제계	36	2.8	5.6	72.2	13.9	5.6	0.0	0.0	
	시민단체	40	7.5	0.0	32.5	42.5	7.5	7.5	2.5	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다.
선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.

**33. 21세기 제주도의 환경을 보존하기 위해서 가장 중점적으로 육성정책을
취해야 할 산업은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까?**

응답구분		합계	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	통계치
배경변인			국제 물류	국제 금융	관광 산업	1차 산업	정보 통신	생명 공학	기타	
응답자 전체		190명	3.7	7.4	42.1	17.4	11.6	16.3	1.6	
성	남자	154	2.6	8.4	42.9	15.6	12.3	17.5	0.6	$x^2=11.06$ n.s.
	여자	36	8.3	2.8	38.9	25.0	8.3	11.1	5.6	
연령	20대	31	9.7	0.0	35.5	35.5	6.5	9.7	3.2	$x^2=34.88$ p<.05
	30대	58	5.2	5.2	31.0	13.8	13.8	27.6	3.4	
	40대	78	1.3	11.5	52.6	12.8	9.0	12.8	0.0	
	50세이상	23	0.0	8.7	43.5	17.4	21.7	8.7	0.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	38	0.0	7.9	55.3	15.8	7.9	10.5	2.6	$x^2=5.59$ n.s.
	대학(4)이상	151	4.6	7.3	39.1	17.2	12.6	17.9	1.3	
월평균 수입	150만 이하	66	4.5	1.5	34.8	27.3	12.1	18.2	1.5	$x^2=22.81$ p<.05
	151-250만	67	4.5	11.9	44.8	7.5	9.0	22.4	0.0	
	251만 이상	49	2.0	8.2	53.1	16.3	14.3	6.1	0.0	
종사 분야	관계	38	2.6	13.2	44.7	15.8	10.5	13.2	0.0	$x^2=23.88$ n.s.
	학계	37	5.4	5.4	48.6	13.5	13.5	13.5	0.0	
	언론계	37	0.0	13.5	27.0	18.9	16.2	21.6	2.7	
	경제계	38	5.3	5.3	55.3	13.2	7.9	13.2	0.0	
	시민단체	40	5.0	0.0	35.0	25.0	10.0	20.0	5.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다. 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.

34. 그러시다면 결론적으로, 성장과 분배, 환경보존의 문제 등을 종합적으로 검토해 본다면, 21세기 제주의 미래를 위해 가장 적합한 산업은 다음 중 어떤 것이라고 할 수 있습니까?

응답구분		합계	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	통계치
배경변인			국제 물류	국제 금융	관광 산업	1차 산업	정보 통신	생명 공학	기타	
응답자 전체		186명	8.6	4.3	59.1	7.5	9.7	7.0	3.8	
성	남자	151	9.3	4.6	59.6	6.0	10.6	7.9	2.0	$x^2=11.76$
	여자	35	5.7	2.9	57.1	14.3	5.7	2.9	11.4	n.s.
연령	20대	30	13.3	0.0	46.7	16.7	13.3	3.3	6.7	
	30대	55	12.7	3.6	47.3	5.5	9.1	14.5	7.3	$x^2=29.01$
	40대	77	6.5	5.2	70.1	5.2	6.5	5.2	1.3	$p<.05$
	50세이상	24	0.0	8.3	66.7	8.3	16.7	0.0	0.0	
교육 수준*)	대학(2)이하	38	2.6	2.6	71.1	10.5	7.9	2.6	2.6	$x^2=5.88$
	대학(4)이상	147	10.2	4.8	56.5	6.1	10.2	8.2	4.1	n.s.
월평균 수입	150만 이하	65	10.8	1.5	55.4	12.3	7.7	7.7	4.6	$x^2=12.81$
	151-250만	65	6.2	6.2	58.5	6.3	9.2	10.8	3.1	
	251만 이상	48	6.3	4.2	68.8	4.4	14.6	2.1	0.0	n.s.
종사 분야	관계	37	8.1	8.1	64.9	5.4	8.1	5.4	0.0	
	학계	38	10.5	2.6	60.5	2.6	13.2	7.9	2.6	$x^2=28.85$
	언론계	35	11.4	8.6	40.0	5.7	17.1	11.4	5.7	
	경제계	37	5.4	2.7	75.7	8.1	5.4	2.7	0.0	n.s.
	시민단체	39	7.7	0.0	53.8	15.4	5.1	7.7	10.3	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다. 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.

35. 종합적으로 평가할 때, 21세기의 시대적 변화에 대한 제주사회의 대응 능력을 향상시키기 위해서 가장 필요한 것을 말씀해주신다면 다음의 4 항목 중 어느 것이라고 할 수 있겠습니까?

응답구분		합계	1) 인적자원의 육성	2) 협력체제 구축	3) 행정규제 제도개혁	4) 지역주민의 의식변화	통계치
응답자 전체		198명	29.3	37.9	3.0	29.8	
성	남자	162	30.9	38.3	3.1	27.8	$\chi^2=2.02$
	여자	36	22.2	36.1	2.8	38.9	n.s.
연령	20대	31	32.3	48.4	3.2	16.1	$\chi^2=16.18$
	30대	62	38.7	33.9	3.2	24.2	
	40대	79	19.0	34.2	3.8	43.0	n.s.
	50세이상	26	34.6	46.2	0.0	19.2	
교육 수준*)	대학(2)이하	39	20.5	41.0	2.6	35.9	$\chi^2=2.08$
	대학(4)이상	158	31.6	36.7	3.2	28.5	n.s.
월평균 수입	150만 이하	69	29.0	44.9	2.9	23.2	$\chi^2=8.86$
	151-250만	69	30.4	33.3	0.0	36.2	n.s.
	251만 이상	53	28.3	35.8	7.5	28.3	
종사 분야	관계	40	25.0	30.0	0.0	45.0	$\chi^2=27.67$ p<.05
	학계	39	41.0	30.8	2.6	25.6	
	언론계	39	41.0	23.1	10.3	25.6	
	경제계	40	17.5	55.0	0.0	27.5	
	시민단체	40	22.5	50.0	2.5	25.0	

*) 대학(2)이하는 2년제 대학 졸업 이하, 대학(4) 이상은 4년제 대학 졸업 이상을 말함.

부 록 Ⅱ

21세기 제주도 발전 이념 정립에 관한 의견조사

안녕하십니까?

저는 제주발전연구원 설문조사 면접원입니다.

제주발전연구원은 이번에 21세기 제주도 발전 전략이 지향해야할 이념을 구상하기 위한 프로젝트를 진행 중입니다. 이를 위해 이 설문 조사는 각계의 전문적 식견을 가지신 분들의 고견을 취합하고자 수행되고 있습니다. 조사는 익명으로 이루어지며 결과는 통계적으로 처리됩니다.

공사다망하시더라도 저희들의 연구와 제주도 발전에 도움이 되는 소중한 의견을 말씀해주시면 고맙겠습니다. 혹 문의하실 사항이 있으시면 아래의 연락처로 알려주시기 바랍니다.

감사합니다

제주발전연구원장

담당자 : 양덕순(751-2166, 2167)

**** 21세기 제주도의 발전과 관련하여 우선 다음 사항들에 대한 의견을 여쭙겠습니다. 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각되는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.**

1. 지금까지 제주도의 발전과정에서 경제적 성장이 적절히 이루어졌다고 보십니까?

- () 1) 전혀 그렇지 않다 () 2) 별로 그렇지 않다
 () 3) 대체로 그렇다 () 4) 정말 그렇다

2. 지금까지 제주도의 발전과정에서 개발이득의 분배가 적절히 이루어졌다고 보십니까?

- () 1) 전혀 그렇지 않다 () 2) 별로 그렇지 않다
 () 3) 대체로 그렇다 () 4) 정말 그렇다

3. 지금까지 제주도의 발전과정에서 환경보존이 적절히 이루어졌다고 보십니까?

- () 1) 전혀 그렇지 않다 () 2) 별로 그렇지 않다
 () 3) 대체로 그렇다 () 4) 정말 그렇다

4. 지금까지 제주도의 발전과정에서 행정, 기업, 시민단체간 협력이 적절히 이루어졌다고 보십니까?

- () 1) 전혀 그렇지 않다 () 2) 별로 그렇지 않다
 () 3) 대체로 그렇다 () 4) 정말 그렇다

5. 21세기 제주도의 발전과정에서 가장 악화될 것이라고 생각하는 부분은 어떤 것입니까?

- () 1) 경제성장의 둔화 () 2) 분배구조의 악화
 () 3) 자연환경의 파괴 () 4) 고유문화의 파괴

6. 21세기 제주도의 발전과정에서 가장 중점을 두어야 할 부분은 어떤 것이라고 생각하십니까?

- () 1) 경제적 성장 () 2) 분배구조의 개선
 () 3) 자연환경의 보존 () 4) 고유문화의 보존

** 다음은 21세기 제주도의 발전과정에서 갖추어야 할 추진체제에 대한 문항들입니다. 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O 표를 해주십시오.

7. 21세기 제주도의 발전과정에서 행정의 역할은?

- () 1) 지금보다 축소되어야 한다.
- () 2) 지금 상태를 유지하는 것이 좋다.
- () 3) 지금보다 강화되어야 한다.

8. 21세기 제주도의 발전과정에서 자유로운 시장과 경쟁의 역할은?

- () 1) 지금보다 축소되어야 한다.
- () 2) 지금 상태를 유지하는 것이 좋다.
- () 3) 지금보다 강화되어야 한다.

9. 21세기 제주도의 발전과정에서 시민단체의 역할은?

- () 1) 지금보다 축소되어야 한다.
- () 2) 지금 상태를 유지하는 것이 좋다.
- () 3) 지금보다 강화되어야 한다.

10. 21세기 제주도의 발전을 위해 행정, 기업, 시민단체간 협력체제를 구축하는 경우 가장 중점을 두어야 할 부분은?

- () 1) 정책수립 과정에 기업과 시민단체의 참여 확대
- () 2) 정책집행 과정에 기업과 시민단체의 참여 확대
- () 3) 정책평가 과정에 기업과 시민단체의 참여 확대

**** 다음은 21세기 제주도의 발전에 영향을 미칠 수 있는 사회변화의 물결과 관련된 문항들입니다. 각각의 사회변화의 흐름이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.**

응답 형태 설문문항	대단히 부정적영향	대체로 부정적영향	중립적	대체로 긍정적영향	대단히 긍정적영향
11. 국가간 이동장벽이 약화되는 세계화 현상	1	2	3	4	5
12. 지방권한이 강화되는 지방화 현상	1	2	3	4	5
13. 지식과 정보의 교류를 신속하게 만드는 정보화 현상	1	2	3	4	5
14. 개인, 기업, 국가 등의 경쟁을 강화하는 시장논리의 확대	1	2	3	4	5

**** 다음은 21세기 제주도의 발전에 긍정적 또는 부정적으로 작용할 수 있는 내부적 조건에 관련된 문항입니다. 현단계에서 제주도가 지니고 있는 아래의 내부적 조건들이 21세기 제주도의 발전에 얼마나 부정적으로 또는 긍정적으로 작용할 수 있는지에 대해 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 번호를 골라 O표를 해주십시오.**

응답 형태 설문문항	대단히 부정적영향	대체로 부정적영향	중립적	대체로 긍정적영향	대단히 긍정적영향
15. 제주의 지정학적 위치	1	2	3	4	5
16. 제주의 인구규모	1	2	3	4	5
17. 제주의 산업구조	1	2	3	4	5
18. 전문지식·정보의 수준	1	2	3	4	5
19. 제주의 자연환경	1	2	3	4	5
20. 제주의 인적 자원	1	2	3	4	5
21. 제주의 고유문화	1	2	3	4	5
22. 제주도민의 의식	1	2	3	4	5

**** 다음은 21세기 제주도의 발전 전략의 기본적 방향을 잡는 일과 관련된 문항들입니다. 선생님의 의견에 가장 잘 합치된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주십시오.**

23. 21세기 제주도의 발전을 위해 다음 중 가장 필요한 사항은 무엇인지요?

- () 1) 중앙정부의 지원 () 2) 민간자본의 유치
() 3) 인적 자원의 개발 () 4) 행정규제제도의 개혁

24. 21세기 제주도의 발전을 위해 현실적으로 가장 우선적으로 실행가능한 것은 다음 중 무엇인지요?

- () 1) 중앙정부의 지원 () 2) 민간자본의 유치
() 3) 인적 자원의 개발 () 4) 행정규제제도의 개혁

25. 세계화 대응전략으로서 외국의 자본, 기업, 인력 등을 제주로 유치하려는 대외개방전략이 21세기 제주도의 발전전략으로 얼마나 바람직하다고 생각하십니까?

- () 1) 전혀 바람직하지 않다 () 2) 별로 바람직하지 않다
() 3) 대체로 바람직하다 () 4) 대단히 바람직하다

26. 제주도의 대외 개방이 확대되는 경우에 다음 중 가장 발전가능하다고 생각되는 산업은 어떤 것입니까?

- () 1) 국제물류산업 () 2) 국제금융산업
() 3) 관광산업 () 4) 1차산업
() 5) 정보통신산업 () 6) 생명공학산업
() 7) 기타(자세히: _____)

27. 제주도의 대외 개방이 확대되는 경우에 가장 우려되는 사항은 다음 중 어떤 것입니까?

- () 1) 토착기업의 기반 약화 () 2) 외국인 노동력 유입으로 인한 문제
() 3) 자연환경의 파괴 () 4) 고유문화의 파괴
() 5) 치안질서의 악화 () 6) 각종 기반시설 증설로 인한 재정문제
() 7) 기타(자세히: _____)

28. 세계화 대응전략으로서 제주기업의 해외시장 개척, 제주 인력의 해외 진출 등을 지향하는 대외진출전략이 21세기 제주도의 발전전략으로서 얼마나 실현가능하다고 생각하십니까?

- () 1) 전혀 실현 가능성이 없음 () 2) 별로 실현 가능성이 없음
 () 3) 대체로 실현 가능성이 있음 () 4) 매우 실현 가능성이 높음

29. 제주도의 기업이나 인력의 대외진출을 확대하는 데 가장 큰 장애요인은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까?

- () 1) 외국시장에 대한 정보 부족 () 2) 외국시장에 대한 홍보 부족
 () 3) 외국시장의 보호 장벽 () 4) 제주기업과 인력의 경쟁력 부족

30. 21세기 제주도의 발전을 위한 정보화 대응전략으로서 가장 우선적으로 필요한 사항은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까?

- () 1) 정보화 기반시설의 구축 () 2) 정보화 지원법제의 정비
 () 3) 정보화 전문인력의 양성 () 4) 주민의 정보화의식과 능력 제고

31. 21세기 제주도의 경제적 성장을 위해서 가장 중점적으로 육성정책을 취해야 할 산업은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까?

- () 1) 국제물류산업 () 2) 국제금융산업
 () 3) 관광산업 () 4) 1차산업
 () 5) 정보통신산업 () 6) 생명공학산업
 () 7) 기타(자세히: _____)

32. 앞으로 개발이득을 공평히 분배하기 위해서 가장 중점적으로 육성정책을 취해야 할 산업은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까?

- () 1) 국제물류산업 () 2) 국제금융산업
 () 3) 관광산업 () 4) 1차산업
 () 5) 정보통신산업 () 6) 생명공학산업
 () 7) 기타(자세히: _____)

33. 21세기 제주도의 환경을 보존하기 위해서 가장 중점적으로 육성정책을 취해야 할 산업은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까?

- () 1) 국제물류산업 () 2) 국제금융산업
- () 3) 관광산업 () 4) 1차산업
- () 5) 정보통신산업 () 6) 생명공학산업
- () 7) 기타(자세히: _____)

34. 그러시다면 결론적으로, 성장과 분배, 환경보존의 문제 등을 종합적으로 검토해 본다면, 21세기 제주의 미래를 위해 가장 적합한 산업은 다음 중 어떤 것이라고 할 수 있겠습니까?

- () 1) 국제물류산업 () 2) 국제금융산업
- () 3) 관광산업 () 4) 1차산업
- () 5) 정보통신산업 () 6) 생명공학산업
- () 7) 기타(자세히: _____)

35. 종합적으로 평가할 때, 21세기의 시대적 변화에 대한 제주사회의 대응능력을 향상시키기 위해서 가장 필요한 것을 말씀해주신다면 다음의 4항목 중 어느 것이라고 할 수 있겠습니까?

- () 1) 인적 자원의 육성 () 2) 행정, 기업, 시민단체간 협력체제 구축
- () 3) 행정규제제도 개혁 () 4) 지역주민의 의식 변화

36. 이 설문조사의 목적은 21세기 제주도의 발전이 지향해야 할 이념과 전략을 구상하기 위해 선생님의 고견을 구하는 것입니다. 이러한 설문조사의 목적이나 앞에서 설문된 문항의 내용 등에 대해서 보완해야 할 것이나 또는 선생님이 평소에 가지고 계신 제주도 발전에 대한 견해를 아래에 덧붙여 말씀해주신다면 감사하겠습니다.

** 끝으로, 다음은 설문된 결과를 통계적으로 분석하는 데 필요한 문항들입니다.
선생님께 해당된다고 생각하시는 응답의 () 안에 O표를 해주시거나 숫자나
글자를 기입해주시시오.

37. 선생님의 성별은? () 1) 남자 () 2) 여자

38. 선생님의 연세는? 만 () 세

39. 선생님이 받으신 교육수준은?

() 1) 초등학교 졸업 이하	() 2) 중학교 졸업 이하
() 3) 고등학교 졸업 이하	() 4) 2년제 대학 졸업 이하
() 5) 4년제 대학 졸업 이하	() 6) 대학원 석사과정 이상

40. 세금을 제하기 이전의 선생님의 월평균 수입은?

() 1) 100만원 이하	() 2) 101만원 - 150만원 이하
() 3) 151만원 - 200만원 이하	() 4) 201만원 - 250만원 이하
() 5) 251만원 - 300만원 이하	() 6) 301만원 - 350만원 이하
() 7) 351만원 - 400만원 이하	() 8) 401만원 - 450만원 이하
() 9) 451만원 - 500만원 이하	() 10) 501만원 이상

41. 선생님이 종사하고 계신 분야는?

() 1) 행정 또는 관계	() 2) 교육 또는 학계
() 3) 언론계	() 4) 산업 또는 기업계
() 5) 민간 또는 시민단체	

42. 선생님이 종사하고 있는 분야에서 현재의 직위 또는 직급을 구체적으로 말씀해주
신다면?

직위:(_____)

직급:(_____)

오랜 시간동안 응답해주셔서 대단히 감사합니다. 선생님의 소중한 고견은 저희들
의 연구에 많은 도움이 될 것을 믿어 의심치 않습니다. 다시 한번 감사를 드
립니다. 안녕히 계십시오.

***** 다음은 면접자가 직접 기록하시오. *****

< 면접 후기 >

1. 면접일시: 2000년 9월 일 시 분부터 일 시 분까지

2. 면접장소: _____

3. 기타:

연 구 진

- 연구책임 : 고 종 석 / 제주대학교 법정대학 행정학과 교수
- 연 구 원 : 고 호 성 / 제주대학교 법정대학 법학부 교수
김 석 준 / 제주대학교 인문대학 사회학과 교수
김 현 돈 / 제주대학교 인문대학 철학과 교수
양 덕 순 / 제주발전연구원 책임연구원

21세기 제주발전의 이념 정립에 관한 연구

발 행 일	2000. 11
발 행 인	이 문 교
발 행 처	제주발전연구원 690-022 제주도 제주시 이동 2동 390 Tel. : 064) 751~2166/7 Fax. : 064) 751~2168
인 쇄 처	

出處를 밝히는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷轉載나 複製는 금합니다.