

한국사회에서의 도시와 육지간의 접합에 관한 연구

-제주도의 경우-

고남옥*, 고창훈**, 유철인***

目 次

- I. 문제의 제기 : 한국사회와 제주사회의 접합관계
- II. 제주지역경제의 성장추이와 구조적 특징
- III. 정책에서 나타나는 제주도와 육지간의 접합
- IV. 제주 사람들의 일상생활에 나타난 제주도와 육지간의 접합에 대한 반응
- V. 맺는 글

I. 문제의 제기 : 제주사회와 한국사회의 접합관계

제주도는 최근 감귤이라는 현금작물의 소개로 수입은 증가되고 있지만 외부시장 의존도의 심화와 외부자본의 대량유입으로 제주경제는 전체 국가경제에 종속되고, 대규모의 관광은 관광지역에 대한 중앙정부의 역할이 확대된다는 점에서 국가개발정책에 따른 제주도의 관광지역화는 중앙에의 의존도를 더욱 높혀주고 있다. 또한 이러한 현상에 따른 급속한 도시화, 교육 및 대중매체의 광범위한 보급, 그리고 제주사람과 육지사람의 잦은 이동과 교류 등으로 제주문화는 전체 한국문화에 흡수·동화되어 가고 있다.

본 논문에서는 이와같이 전체 한국사회에 제주사회가 교류하는 과정을 통해 편입 흡수되는 현상을 사회적 접합현상으로 파악하고자 한다. 접합이라는 용어는 '상이한 생산양식들의 접합'으로 표현되는 생산양식이론에서 주로 논의되어온 것으로, 이러한 접합현상은 자본주의양식의 재

1) 이 글은 아산재단의 학술지원금을 받아 쓰여진 것이다.

* 고남옥(사회과학대학 교수) ** 고창훈(사회과학대학 조교수) *** 유철인(사회과학대학 조교수)

생산요구 그리고 비자본주의양식과 그 요소들의 저항으로 구성되어진다. 본 논문에서는 접합은 '사회체계의 부분들간의 연결을 의미하는 광범위한 개념을 사용하며, 서로 다른 생산양식 수준들간의 연결성의 관계와 효과성의 관계를 포괄하는 것으로 구성한다.

이러한 접합의 개념을 근거로 제주사회와 한국사회의 접합현상 : 주변적 지방이면서 또한 육지와 격리된 섬으로서의 제주사회가 나름대로의 특성을 유지하면서 보다 더 큰 중심으로서의 한국사회와 어떻게 연결되고 있는가를 지역경제와 정책의 차원에서 살펴보고, 접합의 양상에 대해 지역사회가 어떻게 반응하는가, 또한 접합의 양상이 도서사회의 발전에 어떤 영향을 주며 보다 바람직한 방향은 어떠한 것인가를 제주도의 경우에 초점을 두어 검토하고자 한다.

이러한 문제를 다루는 본 논문은 다음과 같은 구성과 내용을 담게 된다.

첫째, 제주도의 성장의 추이와 경제적 구조의 특색을 살펴봄으로써 지역성장의 변화와 이에 따른 산업구조의 변화 그리고 이러한 현상이 빚어낸 과제를 검토한다.

둘째, 제주사회와 한국사회의 접합의 실질적 양태와 의미를 가늠해 보기 위해 정책을 분석해 본다. 이러한 분석을 위해 정책적 차원에서의 논리체계와 정치, 경제, 사회적 맥락에서의 정책 분석의 틀을 모색하며, 이에 근거하여 제주도 종합개발계획의 가치집약적 분석과 신문기사의 내용분석을 한다. 여기서 접합현상의 성격과 과제를 정리해 본다.

셋째, 인류학적 시각에서 제주사람들의 일상생활에 나타난 제주도와 육지간의 접합현상에 대한 반응을 검토해 본다. 사회적 접합현상의 보편화된 사회는 전통적 문화의 고수와 새로운 문화의 힘에 의한 정체감이 교차하는 일상적 긴장감으로 가득하다. 이러한 현상은 제주사람이 육지사람에 대한 인식체계, 관광으로 인해 생성된 제주사람이 육지사람에 대한 인식과 반응, 그리고 이주민에 대한 제주사람들의 인식과 반응등이 혼합되어 일상적인 삶의 구석 구석에 나타난다.

이 논문의 시도하는 바는 접합현상에 따른 제주도의 사회구조와 인간의 삶의 의미가 정책으로 인해 어떻게 변화하고 있는가를 가늠하며, 그러한 접합현상이 과연 바람직한 것인가를 검토해 보고, 바람직한 제주사회와 한국사회의 접합 방향과 내용은 무엇인가를 시사하는 것이다.

II. 제주지역경제의 성장추이와 구조적 특징

제주도 지역은 전국에 비하여 특이한 패턴의 도지이용구조와 기후 및 지리적 격리성 때문에 사회경제적 구조상 낙후된 지역으로 발전하여 오다가 1960년대에 이르러 획기적인 성장과 발전을 거듭하여 왔다.

제1차 경제개발5개년 계획이 실시되기 이전만 하더라도 부존된 풍부한 농림, 축산, 수산, 관광자원이 활용되지 못하고 산발적이고 일방적인 개발만이 시도 되어왔다. 그러나 1962년 제1차 경제개발계획을 기점으로 하여 생산기반이 구축되었고 특히 지방특화산업에 대한 지방 및 중앙정부의 집중적인 투자에 힘입어, 경제성장에 애로요인이던 도로확장, 용수개발, 전력개발, 항만시설 등, 사회간접자본이 확대됨으로써 산업경제의 전반적인 생산기반이 이루어졌고, 관광개발이 촉진되므로써 본도경제의 비약적인 발전이 이루어져 이러한 결과 도내총생산은 1962~1983년 기간

중 년평균 10%의 성장세를 보여왔다.

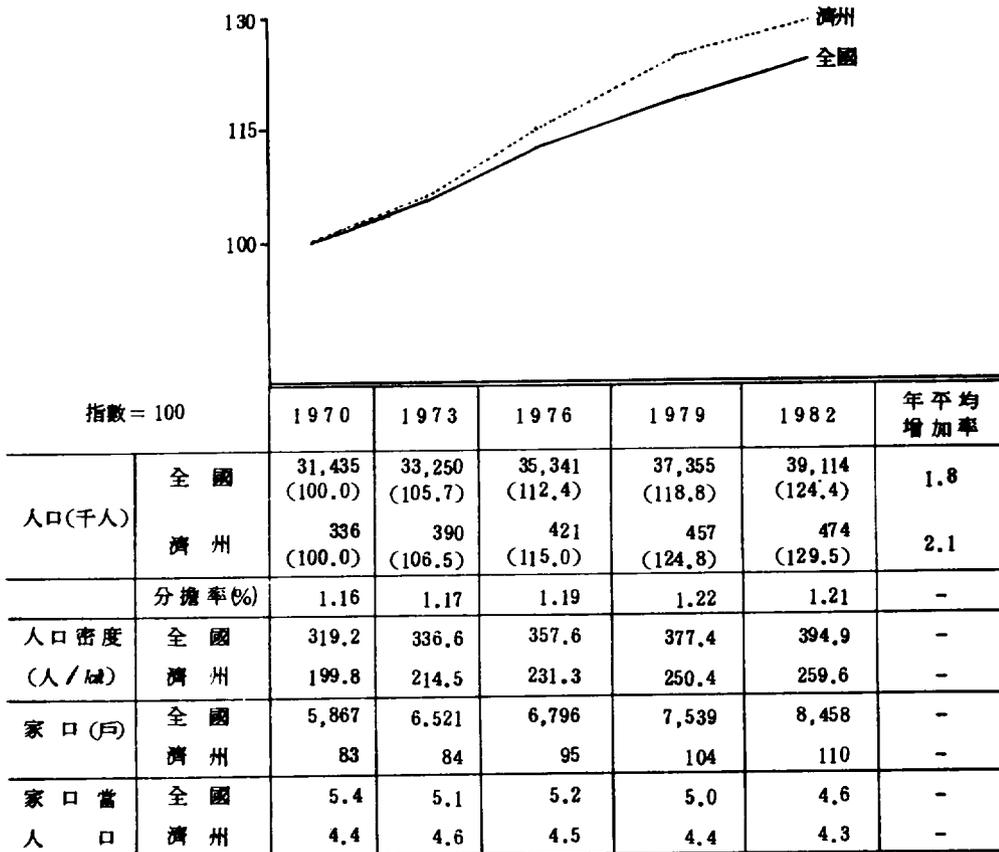
이와같이 본도는 지속적인 지역발전에 연유되어 확고한 도·농 복합관광도시로서 전국수준에 달하는 괄목할만한 성장의 틀을 형성하였다. 이러한 지역경제의 발전 변모를 전국수준과 비교하여 보기로 하겠다.

1. 지역성장의 추이와 구조전환

가. 인구추이

1982년말 제주도의 총인구는 474천인으로 전국인구 39,114천인의 불과 1.2%를 점유하고 있으며 10년간 년평균 2.1%의 인구 증가율을 보이고 있어 동기간 전국의 1.8%에 비해 높은 성장추이를 보인다. (표1참조)

〈표1〉 年度別 人口推移(全國對比)



資料：濟州道「統計年報」, 1972~1982. EPB, 「常住人口報告書」, 1983.

제주도는 전국보다 높은 인구증가추세를 보이는데 이는 제주도가 자연발생적 인구증가 현상보다 사회적 인구증가 현상에 기인한 것이다.

오늘날의 인구이동은 경제적 요인에 의하여 대부분 결정된다고 볼 수 있는데 제주도의 경우도 예외는 아니다. 70년대 들어서면서 나타난 제주인구의 사회적 증가요인으로는 제주지역 종합관광개발계획에 따른 소득증대와 이로인한 고용기회의 증가 그리고 제주도의 주종산업인 감귤원이 조성되어 육지에서 산업인구가 유입된 탓이며, 한편 최근에 개발붐을 타고 일어난 부동산 등 경제적 이익추구기회의 확대등으로 사회적 인구증가를 초래한 것으로 여겨진다.

인구밀도는 km^2 당 260인으로 강원도의 107인, 경북의 159인, 충북의 194인 보다는 높고 전국평균의 395인 보다는 낮은 수준을 보이고 있다.

성별 인구분포를 보면 48.7 : 51.3(전국 49.4 : 50.6)으로 여자가 남자보다 2.6%(포인트)나 높으며 가구당 인구는 4.3인으로 전국의 5.0인에 비하여 낮은 수준이다.

한편 지역별 인구구성은 제주시에 전체인구의 38.4%인 182천인이 거주하고 있으며 인구밀도는 $77\text{인}/\text{km}^2$ 으로 내륙지방의 시급도시와 비슷한 수준을 지니고 있다.

한편 서귀포시는 서울, 부산, 대구시를 제외한 47개 시급도시중 가장 면적(263.82km^2)이 넓은 지역이나 인구($794\text{인}/\text{km}^2$)에 비해 인구밀도는 $300\text{인}/\text{km}^2$ 으로 낮은 편이다.

나. 경제 및 지역소득

제주도는 1962년의 제1차경제개발계획을 기점으로 하여 도로망확충 용수개발 동력개발 항만시설확충 등 사회간접자본시설에 집중적 투자를 실시하고 관광개발, 경제구조 기반의 구축을 통하여 비약적인 발전을 거듭하였다.

먼저 지역총생산규모를 <표2>에서 보면 1971년에 173,873백만원 수준에서 1981년에는 399,177백만원으로 신장되어, 전국의 GNP에 비하여 약 1%를 점유하고 있으며 1971~1981년의 기간중 평균 8.7%의 고도성장을 보이고 있다.

동기간중 전국국민총생산의 성장률의 7.6%와 비교하면 1.1%(포인트)나 높은 수준이며 특히 1977~1981년간의 성장률은 8.5%로서 국민총생산이 년평균 5.4%인데 비해 급속한 지역성장을 보이고 있다. 이와같은 지역생산의 증대경향은 본지역이 3차산업부문인 사회간접자본 및 기타 서비스 부문의 확대와 관광산업의 발전에 따른 연관효과가 큰 것으로 분석될 수 있다.

제주도의 1인당 및 호당 소득규모는 1971년에 463천원 및 2038천원에서 1981년에는 853천원 및 3698천원으로 늘어나 기간중 년평균 6.3% 및 6.1%의 성장률을 각각 보이고 있다.

1인당 소득의 전국대비비중은 1971년에 86% 수준에서 1981년에는 90% 수준으로 4%(포인트)가 재고되어졌으며 호당소득의 경우는 1971년에 66% 수준에서 1981년에는 82% 수준으로 16%(포인트)가 향상되었으나 전국평균수준에는 아직도 미치지 못하고 있는 실정이다.

다. 산업구조의 추이

제주지역의 산업구조를 1981년 부가가치를 기준으로 볼 때 1차산업 34.9%, 2차산업 4.3%, 3차산업 60.8%, 1,3차산업의 비중이 높은 반면 2차산업의 비중은 극히 낮은 비율을 보이고 있

〈표2〉 産業生産額

(單位: 80年 不變價格)

地 域	區 年 度 分	1971	1976	1981	期 間 別 年 平 均 增 加 率 (%)		
					'72-'76	'77-'81	'72-'81
全 國	總生産(百萬圓)	17,733,836	28,203,377	36,694,825	9.7	5.4	7.5
	人 口(千人)	32,883	35,849	38,723	1.7	1.5	1.6
	家 口(戶)	5,714,338	6,832,605	8,147,134	3.6	3.6	3.6
	1人當 總生産 (千圓)	539.3 (1.00)	4,128 (1.00)	947.6 (1.00)	7.8	3.8	5.8
	戶當 總生産 (千圓)	3,103 (1.00)	4,128 (1.00)	4,504 (1.00)	5.9	1.8	3.8
濟 州 道	總生産(百萬圓)	172,873	265,114	399,177	8.9	8.5	8.7
	人 口(千人)	373.2	420.8	467.9	2.4	2.2	2.3
	家 口(戶)	84,818	94,607	107,914	2.2	2.7	2.5
	1人當 總生産 (千圓)	463.2 (0.86)	630.0 (0.80)	853.1 (0.90)	6.4	6.3	6.3
	戶當 總生産	2,038 (0.66)	2,802 (0.68)	3,693 (0.82)	6.6	5.7	6.1

資料: 經濟企劃院, 「主要經濟指標」, 1982.

內務部, 「住民所得年報」, 1976, 1980.

어, 1차산업의 생산구조가 2,3차산업부문에 흡수되어 가는 전국산업구조(1차 18.5%, 2차 30.2%, 3차 51.3%) 추세와는 상반된 현상을 보이고 있다. 〈표4〉참조.

도내산업구조가 1971년에는 1차산업 50.2%, 2차산업 5.9%, 3차산업 43.9%로, 농축수산업 부문이 가장 주도적인 산업이었으나, 1981년에는 사회간접자본 및 기타 서어비스업(60.8%)이 급성장 주도산업으로 대두되었는데 이는 생산적 증대요인이 큰 관광산업 서어비스부문의 수익증대에 기인하는 것으로 분석된다.

라. 산업별 취업구조 추이

제주도의 총취업자는 1971년 159,430인에서 1981년에는 187,371으로 증가하여 기간중(1971~1981) 년평균 1.7%의 증가를 보이고 있으나 전국 동기간 증가율 3.4%에는 훨씬 미달하고 있다. 〈표4참조〉.

1971년 산업별 취업구조는 농림·수산업, 광공업, 사회간접자본 및 기타 서어비스업이 각각 81.4%, 30.0% 및 15.6%의 구조를 나타냈으나 1981년에는 각각 71.7%, 3.2% 및 25.1%의 구조를 보여 기간중(1971~1982) 1차산업대상자는 9.7%(포인트) 감소되는 반면 3차산업부문은 9.5%(포인트) 증가하였다.

과거 10년간 제주도의 취업구조를 볼때 1.3차 산업부문은 큰 변화를 가져왔으나 2차산업인 광

〈丑3〉 地域總生產

(單位：80年 不變價格)

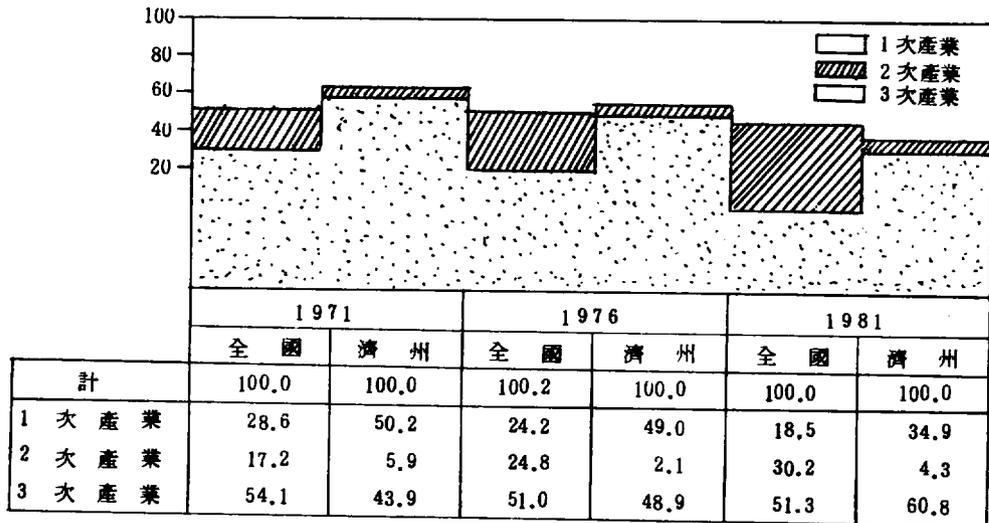
地域	年度 區分	1971	1976	1981	年平均增加率(%)		
					'72-'76	'77-'81	'72-'81
					全國	總生產	17,733,836 (100.0)
	農林水產業	5,076,990 (28.6)	6,842,699 (24.8)	6,796,836 (18.5)	6.1	△ 0.1	.0
	礦工業	3,056,017 (17.2)	6,986,996 (24.8)	11,094,969 (30.2)	18.0	9.7	13.8
	社會間接資本 其他서비스業	9,600,829 (54.1)	14,373,682 (51.0)	18,803,020 (51.3)	8.4	5.5	7.0
濟州道	總生產	172,873 (100.0)	265,114 (100.0)	399,177 (100.0)	8.9	8.5	8.7
	農林水產業	86,737 (50.2)	129,989 (49.0)	139,452 (34.9)	8.3	1.4	4.9
	礦工業	10,278 (5.9)	5,534 (2.1)	17,311 (4.3)	△ 11.6	25.6	5.4
	社會間接資本 其他서비스業	75,858 (43.9)	129,591 (48.9)	242,414 (60.7)	11.3	13.3	12.3

資料：經濟企劃院，「主要經濟指標」，1982.

濟州道，「統計擔當官室」，1982.

內務部，「住民所得年報」，1976，1980.

〈丑4〉 產業構造



註：國民總生產 (80年度價格)

資料：濟州道，「主要行政總覽」，1983.

〈丑5〉 産業別 就業構造 推移

地域	産業別	年度	1971	1976	1981	年平均增加率(%)		
						'72-'76	'77-'81	'72-'81
全 國	經濟活動人口(千人)(A)		10,542	13,061	14,710	4.4	2.5	3.4
	總就業者(千人)(B)		10,066	12,556	14,043	4.6	2.3	3.4
	農林水産業人口(千人)		4,876	5,601	4,806	2.8	△7.6	-
	鑛工業人口(千人)		1,428	2,743	2,996	13.9	1.7	7.7
	社會間接資本人口(千人)		3,762	4,212	6,247	2.3	8.2	5.2
	就業率(%) (B/A)		95.5	96.1	95.5	0.2	-	1.0
濟 州 道	經濟活動人口(人)(A)		161,070	181,028	189,999	2.3	1.0	1.7
	總就業者(人)(B)		159,430	180,186	187,371	2.5	0.8	1.7
	農林水産業人口(人)		129,855	143,415	134,460	1.9	-	0.4
	鑛工業人口(人)		4,715	5,816	5,913	4.2	0.4	2.3
	社會間接資本人口(人)		24,860	30,955	46,998	4.6	8.7	6.6
	就業率(%) (B/A)		98.9	99.5	98.6	0.2	-	-

資料：經濟企劃院，「主要經濟指標」，1982.

濟州道，「統計擔當官室」，1982.

공업부문은 큰 변동없이 지속되었는바 이는 전국의 산업구조중 광공업부문이 공업화정책에 힘입어 취업인구가 점차 증대된 결과와는 대조적이다.

이와같이 제주도가 2차산업인 광공업이 거의 불모상태인 것은 본도가 지닌 입지적 및 경제적 구조면에서 연유된 것이다. 즉 본도의 2차산업의 기초자원인 지하자원이 전무한데도 원인이 있겠으나 특히 가공처리공업마저 제대로 육성되지 못하고 있는 실정으로 본도의 산업구조가 취약성을 보이고 있기 때문인 것으로. 더구나 관광산업을 지역개발의 주도산업으로 육성 발전시키고자 하는 도정시책에 따라 공해산업의 유치 및 개발을 극히 제한한 데도 연유한 것으로 분석된다.

3차산업의 경우는 관광개발이 시작된 70년대 부터 두드러진 취업인구 증가현상으로 나타나, 앞으로는 제주지역은 동부문취업증가율(5.2%)이 타지역에 비해 계속 늘어날 전망이다.

마. 생활환경의 수준

제주도는 1960년대 후반부터 감귤원이 조성되어 도민의 경제력이 향상되고 70년대에 들어 관광개발을 위한 투자가 본격화하면서 제주의 생활환경은 크게 개선되기 시작하여 오늘날에 이르러서는 다음의 〈표6〉에서 보는 바와같이 제주의 생활수준이 전국평균을 상회하고 있다.

특히 제주도 개발에 있어서 문제가 되었던 용수, 전력, 교통, 통신 등의 보급률은 전국평균치를 상회하거나 비슷한 수준을 유지하고 있어 도내의 생활환경수준이 크게 향상되었다.

앞으로 관광종합개발계획이 완성되고 각종의 제주개발계획에 따른 투자가 본격화되면 여타의 사회복지시설도 더욱 향상될 것이다.

〈표6〉 生活環境水準

주요자료	단 위	1950	1966	1973	1979	1982	全國平均値 (1981)
上水道普及率	(%)	12.2	34.5	88.1	97.9	98.6	55.0
住宅不足率	"	17.7	17.2	7.6	12.8	22.9	31.5
電話率	"	12.4	16.5	65.1	99.9	-	-
道路延長	(人口千名當km)	3.1	5.6	5.2	4.2	4.6	1.3
道路鋪裝率	(%)	-	3.9	16.4	28.9	34.5	34.1
自動車台數	(人口千名當)	6.9	1.5	4.7	11.8	15.5	14.7
電話普及率	(人口當, %)	0.2	0.7	2.3	6.2	16.7	11.2
라디오普及率	(%)	-	-	68.4*	94.7	96.7	-
T V 普及率	(%)	-	-	16.4*	61.5	77.6	-
의료기관수		-	-	96*	101	-	-

자료: 제주도 「제주도지」, 국토개발원 제1차 국토개발계획의 평가분석

2. 제주지역개발의 문제점 및 향후과제

1960년의 감귤산업에서 시작된 제주도 개발은 1970년대에 들어서면서 본격적인 관광개발로 인하여 제주의 경제적 기반이 어느정도 다져졌고 도민의 생활수준 또한 급격히 향상되었다.

그러나 그 동안의 계획집행과정에서 드러난 문제점도 적지 않다. 계획자체의 잘못으로 인한 목표달성의 차질, 자원부족으로 인한 계획과 실적과의 차이 등 많은 문제점이 노출되고 있다.

이제 제주도를 대외지향적인 국가전략에 힘입어 국제사회에 개방교차하는 시점에서 보다 효율적이며 체계적인 개발을 위해서도 그간의 계획집행과정에서 나타난 문제점들을 해결하고 나아가 새로운 차원으로서의 지역개발과 국익신장을 위한 종합적인 개발계획을 수립, 실시해야 할 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 기본적인 과제가 해결되어야 할 것이다.

가. 개방과 폐쇄

제주도는 지리적 격리성을 띤 도서라는 특수성으로 인하여 사회경제적 고립성을 지녀왔다. 이러한 상황에서 개발이란 스스로 외부와의 접촉을 갖게 마련이다. 더구나 제주도가 갖는 지역개발이란 외부로부터의 인구유입, 자본도입, 기술이전 및 외부인의 토지점유 증대등으로 나타나

게 된다. 제주도민의 대부분은 이러한 일련의 변화에 대하여 상대적 소외감을 갖게 된다. 개발 붐을 타고 들어오는 외부인의 토지매입과 투기, 외부자본투자에 대한 과실의 누출 내지는 개발에 따른 환경오염등으로 인한 혼란등이 도민들의 우려를 낳게 하여 대내외적인 거부 또는 비협조의 형태로 발전될 수도 있다.

이는 폐쇄적인 사회경제가 개방적익 사회경제체제로 넘어갈 때 생길 수 있는 현상이라 볼 수 있지만 이를 어떻게 조화있게 극복하느냐가 제주개발의 선결문제로 보여진다. 제주도민이 현실적인 갈등은 다음 <표7>에서 보여주는 바와같은 외부인의 토지소유관계에서도 엿볼 수가 있다. 제주도내 사유지 64,932ha 중 28%인 17,918ha가 외지인들의 소유로 나타나고 있어 앞으로 이러한 추세는 증가할 것으로 예상되고 있다. 이러한 외지인의 토지소유가 개발을 전제로 하지 않는 투기적 동기로만 이루어질 때 개발의 저해요인이 될 수 있다. 그렇다고 하여 외지인의 토지소유를 억제한다는 것은 법적용의 형평성을 해칠 우려가 있다. 그러므로 토지거래신고 및 허가제를 강력히 적용한다면 외지자본의 유치와 개발의욕을 감소시킬 가능성이 보인다. 따라서 제주개발에 있어서 폐쇄적으로 외지인의 자본유입이나 토지소유를 기피할 것이 아니라 외지자본의 투입에 따른 도민들의 수용태세의 구비와 도내산업자본의 집중적 육성을 도모할 필요가 있다.

개방화에 따른 사회적 충격도 전혀 배재할 수는 없다. 특히 인력의 부족을 메꾸기 위하여 내륙으로부터의 노동인력의 유입은 노동인력 뿐만 아니라 그들의 특징지워진 사회적 문제까지 같이 들어옴으로서 사회적 혼란과 부정적 측면이 있을 수 있다. 그러나 이러한 문제는 어떠한 개발과정에서의 수용 태세 내지는 융화적인 사회적 자세가 필요하다고 본다.

<표7> 道外民 土地所有現況

(단위 : ha)

	總面積	既開發			開發不能	開發可能			
		計	草地	기타		計	草地	기타	
計	86,882	35,885	18,457	17,397	21,267	27,760	25,971	3,789	
國有	11,859	3,605	1,503	3,102	7,375	879	669	210	
公有	10,091	4,481	3,281	1,260	3,537	2,073	1,762	311	
私有小計	64,932	27,769	14,673	13,096	10,355	26,808	23,540	3,268	
私有	道內 (72%)	47,014	20,204	10,588	9,616	7,611	19,199	16,602	2,579
	道外 (28%)	17,918	7,565	4,085	3,480	2,744	7,609	6,938	871

資料 : 農水産部調査 1984년 7월 31일 現在

나. 국제화와 내발적 개발

제주도 개발은 제주도민을 위한 개발로부터 국가적 개발정책인 국제적 차원으로 확대된 감이 없지 않다. 중문개발, 자유항건설, 화순항건설 등과 같은 국가적이고 거시적 개발구상이 (크로즈

업)되면서 상대적으로 제주도의 내발적 지역개발의 중요성이 낮아진 감이 없지 않다. 중문개발과 자유항건설이 궁극적으로 제주도의 개발을 위한 것임에는 틀림없으나 중단기적으로 볼때 거대한 개발사업의 그늘 속에서 지역주민의 직접적이고 기본수요 충족을 위한 개발이 등한시될 가능성이 있다.

첫째 제주개발을 지나친 국제적 차원의 접근으로부터 내국적 차원으로의 전환이 필요할 것이다. 예를 들어 관광개발에 있어서 국제관광객을 지나치게 중시하는 경향이 없지 않다. 실제 제주를 찾는 관광객은 내국인이 90% 이상을 차지하고 있다. 이러한 추세는 더욱 늘어날 가능성이 있어, 국내 관광객을 위한 개발사업에 우선해야 할 것이다.

그러므로써 내국인이 제주를 방문하는 회수가 많아짐에 따라 내국인의 사회생활관습 및 그들의 의식이 제주와 서로간에 교류되어 육지와 제주간의 접합관계를 유연하게 하므로써 육지부와 의 균형적인 지역발전에 크게 기여할 것이다.

둘째 제주개발에 있어서 제주도민을 위한 내수산업의 육성이 시급하다. 제주도가 지닌 비교우위를 살릴 수 있는 지역산업의 개발이 이루어져야 할 것이다.

현재 인구 473천명으로서 상업 및 제조업부문의 내수산업 규모의 경제에 미치지 못한다는 문제점이 있으나 2000년까지 약 1,000천명의 인구증가가 예상된다면 내수산업의 경제규모를 어느정도 살릴 수 있을 것이다. 특히 내륙과의 교통비를 고려할 때 비교우위를 지닐 수 있는 제조업부문을 찾을 수 있을 것이다. 예를 들어 유제품 육가공제품, 주류 및 음료품 산업의 경우 내수만으로도 규모의 경제성을 살릴 여지가 많다.

셋째, 경제의 내발적 개발을 위한 지역산업의 육성이다. 제주도가 생산하는 아열대성 과실을 원료로 하는 하와이의 편치류와 같은 천연음료의 개발, 참깨주산지로서의 참기름, 관광공업으로서의 향수, 목기제품의 가능성도 높다고 하겠다. 온화한 기후조건에 알맞은 천연향료의 원료가 되는 화훼의 개발, 아열대성 수종을 이용한 목기류의 개발, 보석가공 산업 등과 같은 지역산업을 연구개발하고 육성시켜 나가야 할 것이다.

다. 교통접근성의 증대와 비용의 저렴화

제주개발은 도서라는 특수성 때문에 내륙 및 외국과의 접근성을 증대시키고 교통비를 저렴하게 하는 것이 가장 중요한 일이다. 제주도를 찾는 방문객의 3분의2 이상이 항공편을 이용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 추세는 더욱 가속될 것으로 보여진다. 따라서 제주개발의 열쇠는 내륙과의 교통수단의 확립이며 비용의 절감이다. 항공수단의 경우, 육지간 항공로선이 사실상 독점화되어 있기 때문에 기업의 경제성의 입장이 강조되지 않을 수 없고 제주도 개발의 정책목표와 일치되지 않을 수 없다.

따라서 제주와 전국주요도시와의 항공로선의 확대 내지는 확립 및 요금인하가 이루어져야 할 것이며 특히 제주 서울간은 셔틀(shuttle)노선화, 요금할인이 가능한 전세노선화의 가능성이 검토되어야 할 것이다. 그리고 해상교통수단도 전국주요항구와 연계되도록 항로확충을 기함은 물론 교통서비스 개선이 이루어진다면 제주도개발의 활성화에 커다란 계기를 마련해 줄 것으로 본다. 무엇보다도 제주와 육지와의 접근성을 용이하게 하는 일이 급선무라 하겠다.

Ⅲ. 정책에서 나타나는 제주도과 육지간의 접합

1. 정책적 차원에서의 접합의 논리 : 접합과 행정

제주사회와 한국사회의 접합의 실질적인 의미가 정책을 분석해 봄으로써 가능할 것이라는 게 이 글의 가정이다. 접합현상을 설명하는 데는 두 가지 즉, 외적 요소와 내적요소를 고려해야 할 것이다. 제주사회와 한국사회의 접합을 논의함에 있어, 미·일의 자본주의체제와 한국사회의 관계와 그 맥락속에서 제주사회와 한국사회의 접합을 다룰 수 밖에 없기 때문이다. 하나의 실천에 대한 다른 실천의 개입은 그 실천이 다른 실천을 변형시킬 수 있는 정도에 따라 주어지는 한계에 의해 결정되며, 이러한 한계는 궁극적으로 지배적인 생산관계를 재생산하기 위한 필요에 따라 설정된다는 사실에 주목해야 하기 때문이다. 자본주의 양식에 있어서, 경제적 실천에 대한 국가의 개입은 특정 경제적 국면에 있어서 그 실천의 요구에 따라 제한된다. 특정 경제적 국면은 이윤율의 경향적 저하를 상쇄하는 작용의 특별한 변형으로 존재한다. 국가의 개입을 통해서 지속적인 자본주의 양식의 확대 재생산을 확보하고자 한다면 이 개입은 위에서 말한 한계내에서 이루어져야만 한다.²⁾

이 글의 분석은 중심 사회구성체내에 있는 하나의 주변 사회구성체가 정책을 통한 실천의 접합이다. 정책을 매개로한 하나의 실천에 다른 실천을 접합시키는 것은 세계자본주의 체제로 한국 자본주의가 편입되면서 요구되어진 자본주의 양식의 재생산 요청과 이 접합의 결과로 부과되는 제한들에 의해 지배된다. 제주사회와 한국사회의 접합현상은 상이한 생산양식의 접합된 결과로 드러나는 것이며, 이 접합은 자본주의 생산양식의 재생산 요구 그리고 비자본주의 양식(제주도의 공동체적 양식)과 그 요소들의 저항으로 구성되며 이 요구와 저항수준은 시대와 상황에 따라 달라진다. 제주사회와 한국사회의 접합현상의 큰 흐름은 개발정책으로 심화된 불균등한 발전양태와 종속의 지속적인 경험일 것이다. 오랜 종속의 경험을(외적 요인에 의한) 보다 구조화시키는 개발정책은 내적인 정책주체인 행정체제의 무기력을 심화 시킨다. 이러한 행정적 무능력의 징후는 발전을 지향하는 제3세계의 공통적인 병폐로 인식되는 현상이다. 행정적 무능력의 징후를 보면

첫째, 상당히 요망되는 숙련된 인력이 유출로 인한 인재의 부족현상이 일어나고

둘째, 소수의 능력있는 행정가가 업무를 좌지우지하게 되고

세째, 행정체제가 고도로 중앙집권화 되어있을 뿐더러 자체의 구조적 역량으로 문제를 해결치 못하게되며

네째, 지방의 행정체제는 상당히 위약하여 항상 중앙의 감독과 지시에 의존하게 되며

2) 존 테일러(김홍명역), 「제3세계의 생산양식 : 발전사회학과 저발전사회학의 비판과 생산양식 접합에 대한 이론」, 서울 : 풀빛, 1982, 269~337면.

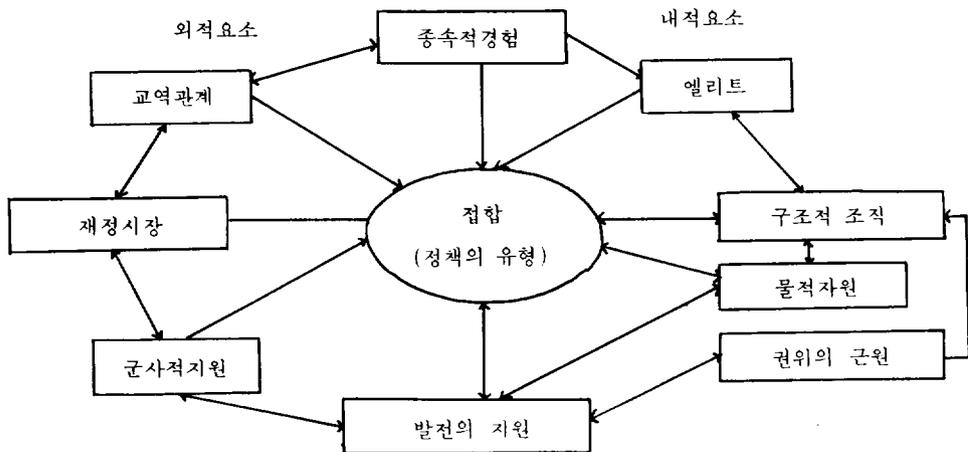
다섯째, 지방의 재정구조 역시 중앙에 예속되어 있으므로 해서 재정의 자율성이 현저하게 중앙에 종속된다.³⁾

여섯째, 의사결정의 구조 또한 중앙에 의존적이기 때문에 핵심적이고 중심적인 문제의 결정은 못하고 단지 부분적이고 지엽적인 문제정도에 자율적인 결정을 할 수 있을 뿐이다.⁴⁾

일곱째, 정상적인 의사결정체제보다는 비정상적인 의사결정이 지배적인 것으로 작용한다.

이와같은 행정적 무능력 현상은 종속의 심화를 통해 지역사회의 구성체의 이행을 급속도로 추진해 나가는 계기를 열어준다. 내적구조의 종속과 외적구조의 지배의 결합을 통해 집합은 설명되어 져야 된다. 왜냐하면 종속적 집합과 행정적 무능력현상은 편의에 의해 분리될 수는 없는 것으로서 정책을 통해 총체적으로 연결되기 때문이다. 아울러 정책적 집합에 대한 설명으로서의 외적, 내적 요소 역시 연관되어 작용하면서, 정책이 발전적 변화를 모색하는 지렛대 구실을 한다. <표8참조>.

<표8. 정책적 차원에서의 집합모형>



3) 85년말 기준으로 제주도의 재정자립도는 38.8%(전국평균: 65.2%), 시: 49.2%(제주시: 50.7%, 서귀포시: 46.6%, 전국 시평균: 57.5%), 군: 26.1%(북제주군: 26.6%, 남제주군: 25.5%, 전국 군평균: 28.1%)로서 전국 수준에 밀리고 있다. 동아일보 [1986년 1월 1일자] 참고.

4) Coralie Bryant & Louise G. White, *Managing Development in the Third World*. Colorado: West Press, 1982, pp.3~58.

조문부, 오동현, 고창훈, “행정구역과 계층구조의 적정화방안”, (제주대학교 사회발전연구소편), 제주: 동양산업사, 1986, 6~41면.

이 논문은 정치적·행정적 차원에서의 중앙에 종속화 되어있는 점을 지적하고 있는데, 특히 행정적차원에서 인사·재정 및 행정사무의 종속적 구조화가 심화되어 있어 지방행정의 자율성과 자주성은 거의 없는 실정이다. 행정사무의 경우, 지방자치단체가 처리하는 고유업무는 30~40% 정도이고 60~70%는 위임사무이며, 위임사무의 대부분은 기관위임사무이다. 따라서 지방행정의 자율적인 의사결정이나 정책결정의 주체가 될 수 없는 게 현실이다.

제주도와 육지간의 접합현상은 이와같은 행정적 무능력과 상응하는 다음과 같은 특징을 갖게 된다.

첫째, 제주사회의 농업적 자본주의의 지배는 농업상의 위기를 가져왔는데, 그 위기는 1차산업에서 3차산업으로의 비정상적 이행과⁵⁾ 독점적자본주의 형태의 과행적 토지점유로 인해 생산의 근거지인 토지로부터의 배제된 농민의 수가 현저히 증가하고, 동시에 불평등교환과 종속적 구조의 메카니즘으로 인해 농업분문의 생산성향상에도 불구하고 농민들은 점점 빈곤의 늪으로 빠져든다. 이런 요인들이, (육지) 도시에 충분한 일자리가 없음에도 불구하고 농촌지역에서의 대탈출의 행진과 속도를 촉진시키는 근원이 되고 있다.

둘째, 외국자본의 힘과 그에 따른 제약으로 인해 민족적, 토착적 자본의 형성이나 발전은 어려워진다. 제주도 관광의 주요한 재원을 외국인과 재벌의 합작투자에 의지하는 결과, 제주사회의 토착적 자본은 점점 위축되고 주변화 된다.

셋째, 한국 사회에서 관료제적 기구와 조직이 전반적인 사회생활의 영역에서 발전하고 확장되어간다. 우리나라는 가속적인 발전을 모색해 왔기 때문에 관료제가 강화되고 비대화되고, 있는 계급과 없는 계급, 중심도시지역과 주변적 농촌지역을 양극화시키는데 기여해 왔다. 정치권력이 경제의 전반적인 체계를 관리해 나가는 체제가 되었을 때, 관료제는 지배계급의 중추적 수단으로서 경제를 통제하면서 국가안에서 생산되어진 이익의 일부분을 거두어 들인다. 이러한 맥락에서 볼 때 제주사회의 관료기구는 중앙의 지배와 이익을 받쳐주는 종속적인 기구로서 종속의 심화에 기여하는 조직이 된다.

네째, 제주사회의 주변화와 이로 인해 빚어지는 불평등한 분배의 구조화이며, 이로 인해 외부지향적 발전정책이 추구되며, 제주사회의 구조는 심층부마저 동요되어 재편되어가고, 그 결과 저임금 농민 노동자의 증가와 실업이 가중되게 될 것이다.⁶⁾

2. 정책분석의 틀 : 정책의 정치사회적 맥락

정책은 인간의 삶과 사회의 요구에 대한 정치·행정체계의 권위있는 결정이라 할 수 있다. 따라서 정책은 접합현상을 진단하는 구체적인 내용이다. 정책은 국가와 개인, 개인 지역과 지역의 연결을 모색하는 결정이며, 한 사회가 추구하는 기본적 가치와 사실적 삶을 잇는 결정이다. 정책은 중심과 주변의 관계를 종속적으로 구조화시킬 수도 있으며, 주변과 종속의 독립적인 상호관계를 모색하는 수단이 될 수도 있다.

5) 85년말 현재 제주도의 산업구조는 1차산업 : 60.1%(전국 : 24.9%), 2차산업 : 3.4%(전국 : 3.4%), 3차산업 : 36.5%(전국 : 50.6%)로 나타나는 바 아직까지는 1차산업 중심이지만 3차산업의 비중이 점점 증가할 것으로 전망된다. [제주신문 : 1986년 4월 2일자] 참고.

6) 사마르 아민, "주변부 구성체의 일반적 특징", (정민 편역), 「주변부 사회구성체론」, 서울 : 사계절, 1985, 136~164면.
월러스타인의 공저(정진역 편역), 「세계체제론」, 서울 : 나남, 1985, 14~116면.
박재목편역, 「제3세계 사회발전론 : 근대화이론, 종속이론, 생산양식이론」, 서울 : 창작과 비평사, 1985, 290~381면.

정책의 분석과 연구는 정책이 근거하는 기본 가치가 무엇인가를 분석하는 데서 시작되어야 한다. 이러한 가치집약적 분석은 현재의 정치체제가 불안정하며, 정책이 지향하는 목표가 해결되지 않은 과제로 인식하며, 역사적인 시각을 수용하며, 인간의 삶과 사회의 실재를 함께 고려하며, 아울러 현실정치에의 수용을 감안하는 것이다. 한마디로 정책의 분석과 연구는 정책의 주제, 내용, 방법, 철학, 역사를 연결시켜 이루어져야 된다는 입장이다.

이러한 기본적 가치와 가정을 전제할 때, 정책결정은 어떤 근거에서, 어떻게 내려지며, 그 결과 누가 무엇을 얻게 되는가에 있다. 대부분의 정책은 정부가 무엇을 어떻게 선택하고, 무엇을 하는가와 깊은 관련이 있다. 아울러 정책분석은 정책에 대하여 무엇인가 알아내려는 것이다. 정책분석은 정책연구를 통해 사회에 대한 전반적인 지식의 향상을 가져다 주며, 정책의 이론적 이해를 통해 사회과학적 지식을 실제적인 문제해결에 적용할 수 있는 가능성을 제시하는 것이며, 한 나라가 추구하는 정책이 옳은 정책이며 옳은 목표인가를 검토할 수 있는 안목을 제시하는 데 있다.⁷⁾ 따라서 정책의 분석은 사회과학적, 직업적 목표 뿐만아니라 정치적 안목과 의식을 높여주고 정책의 질을 향상시켜 주는 정치적 목표도 갖는다. 물론 목표에 대한 견해는 주관적인 것이다. 한국인 개개인마다 옳은 정책이 무엇이고, 옳은 목표가 무엇인지에 대해 생각을 달리할 수 있다. 그러나 정책분석이 추구하는 것은 무지가 아니라 바로 아는 것을 추구해야 한다. 그러므로 정책분석의 첫째 일은 정책을 기술하는 것이다. 특정한 정책에 대해 사실적 정보를 파악하는 것이다. 둘째, 정책이 담고있는 철학과 명분을 찾는 것이다. 어째서 그러한 정책이 구상되게 되었는지, 정부가 왜 그런 정책을 시행하는지 등의 문제에 대답을 모색하는 것이다. 그래서 공공정책이 정치적·행정적 제도와 과정 및 행위에 대한 효과와 영향을 따지게 된다(표9에서 가). 그러한 정책이 사회적, 경제적, 문화적 영역과 조건들에 어떤 영향과 효과를 가져다 주는지를 검토해야 한다(표9에서 다). 세계, 공공정책이 국민의 삶에 미치는 영향과 충격은 무엇인가를 생각해야 한다. 즉 정책이 정치·행정적 제도, 과정, 행위등에 과급되는 효과를 생각해야 한다(표9에서 바). 또한 정책의 집행에 따른 사회·경제적 조건의 변화를 고려해야 한다(표9에서 라)⁸⁾.

이 모든 문제는 상호 연관되어 있다. 표9가 보여주는 정책의 생성구조는 정책의 전반적인 체계를 분석하는 데 유용하리라 여겨진다. 필자는 정책분석을 사회경제적 조건과 정치·행정적 체계의 성격과 정책의 내용과의 연관관계에 대한 일련의 질문으로 생각한다. 물론 이러한 연관을 가능케하는 근원적인 힘은 <근원적 가치체제로서> 철학일 것이다.¹⁹⁾

<연관 가> 사회·경제적 환경적 조건이 정치·행정적 제도, 과정, 행위에 어떤 영향을 미치는가?

7) Martin Rein, *Social Science and Public Policy*, New York, Penguin Education, 1978, pp.19~95.

8) Thomas R. Dye, *UNDERSTANDING PUBLIC POLICY*, N. J. PRENTICE-HALL, INC., ENGLEWOOD CLIFFS, 1984, pp.1~43.

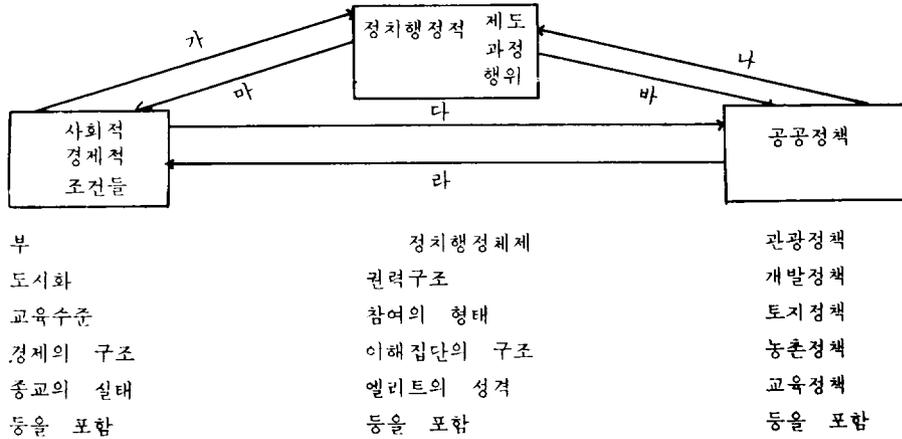
9) Sidney Hook, *Philosophy and Public Policy*, Carbondale & Edwardsville : Southern Illinois Uni. Press, 1980, 3~15.

<연관 나> 정치·행정적 제도, 과정, 행위가 공공정책에 어떤 영향을 주는가?

<연관 다> 사회·경제적 환경적 조건이 공공정책에 어떠한 영향을 주는가?

<연관 라> 공공정책이 사회·경제적 환경적 조건에 어떤 효과를 가져다 주는가?

<표9> 정책의 생성구조



<연관 마> 정치·행정적 제도, 과정, 행위가 사회·경제적 환경적 조건에 어떤 효과를 주는가? (연관 가의 순환)

<연관 바> 공공정책이 정치·행정적 제도, 과정, 행위에 어떤 효과를 가져다 주는가? (연관 나의 순환)¹⁰⁾

3. 정책분석과 제주와 육지간의 접합의 양상

이 글에서 이루어지는 제주도와 한국사회의 접합현상의 분석은 한가지 사례를 중심으로 하여 분석하는 것이다. 우선 제주도 종합개발계획의 내용에 대한 가치집약적 분석을 함으로서 그것이 갖는 총체적인 의미를 분석한다. 제주도의 종합개발의 추진은 제주도 사람과 사회를 바꾸어 놓을 뿐만 아니라, 한국사회와 제주사회의 관계를 바꾸어 나가는 구체적인 정책이기 때문이다. 아울러, 제주도의 개발정책의 추진에 따른 의미와 평가를 제주신문의 기사에 관한 내용을 통해 추적해보는 것이다. 제주신문은 제주도에 유일한 신문이기 때문에 대표성에 대해서 의문을 가질 수 있지만, 더 명백한 자료가 없기 때문에 분석의 단위로 삼았다. 내용분석은 질적인 분석을 위주로 하게 된다.

가. 정책사례분석 : 제주도종합개발계획의 분석과 이에 대한 신문의 내용분석

특정지역 제주도 종합개발계획안에 대한 분석은 그것이 탄생한 배경과 과정 및 절차, 내용과

내용이 담고 있는 구상과 의미, 그것이 지향하는 철학 그리고 종합(집합의 양태와 내용)이 된다.

1) 종합개발계획의 탄생배경과 과정(절차)

제주도 종합개발계획은 제주도의 관광자유화를 고려해야 한다는 1963년의 국가재건최고회의장의 지시와 1982년 대통령의 제주도의 종합개발계획의 수립 지시를 거쳐 85년에 확정된다(표10: 제주도 종합개발계획안추진과정 참조). 정치지도자의 지시와 이를 체계화하는 중앙의 정치체계의 판단이 개발정책의 시작이 된다. 특히 개발정책의 과감한 추진을 통해 제주사회에 심대한 변화를 겨냥한 제주도 종합개발계획은 1년 10개월의 기간 속에서 이루어지고, 8개 중앙부처의 “제주도 종합계획조정실무반”과 연구수행기관은 국토개발원의 주관하에 국내의 2개업체와(한국산업개발연구원과 대지종합기술공사) 국외의 3개업체(미국의 백텔사, 베켈사와 일본의 퍼시픽사)이며, 이들은 용역참여자로서 개발정책의 기본계획의 입안 및 설계를 담당했다. 여기서 보듯이 개발정책의 주체는 중앙정부와 국내외의 연구기관이었고, 개발정책 수립과정 역시 중앙정부의 일방적인 주도에 의한 것이었고, 연구기관도 충분치 않았을 뿐더러, 이 문제에 대한 검토가 1회의 참가자의 발표 형식을 거쳐 확정되어졌음을 쉽게 알 수 있다(82.9.18~83.10.28).¹¹⁾

2) 종합개발계획의 성격과 내용

제주도 종합개발계획은 국가계획인 특정지역 건설종합계획을 골격으로 하여 지방계획인 도건설 종합계획을 종속적으로 복합시켜 국가적 특수개발지역계획으로 규정하고 중앙정부의 조정과 통제하에 두는 것으로 하고 있다. 또한 이 계획은 공간적으로 제주도 전지역을 대상지역으로 하며, 시간적으로 1982~2001년까지 20년간을 계획 기간으로 삼아 중장기 계획적 성격을 갖는다. 계획의 내용은 크게 지역개발계획, 관광개발계획, 국제자유지역조성계획 등 3개부문을 골격으로 하고 있다.

첫째, 지역개발계획은 도발전 전반에 연관된 종합계획으로서 관광 및 자유지역조성 등 선도부문의 계획을 수용, 지원하는 한편, 각종 상위계획의 지방적 구현을 도모하고, 아울러 제주도의 개발의 특수성을 고려하여 산업진흥, 교통 및 유통, 정주체계, 환경보전 등 내발적 계획과제라도 출하여 그 발전 방향을 제시한다.

둘째, 관광개발계획은 제주도 개발의 기폭제적 역할을 담당하여 타부문의 개발을 선도하며, 관광자원의 활성화, 관광지원시설의 확충, 관광지원체계의 정비, 관광진흥등에 관한 방향을 제시한다.

셋째, 국제자유지역의 조성계획은 국가계획차원의 개발사업으로서 자유지역조성여건, 도입가능한 유형, 자유지역 조성, 집행 및 관리·운영등에 관한 방향을 제시한다는 것으로 구성되어 있다.

이러한 개발의 추진은 한국의 미래사회에 대한 전망과 맥을 같이하는 예측과 제주도가 지니고 있는 개발 잠재력과 한계적 제약조건의 분석을 토대로 제주도 개발의 기본목표와 전략을 제시하는 것으로 되어 있다.

10) 제주도, 「특정지역 제주도 종합개발계획(안): 계획의 기초 및 요약 (제1권)」, 1983.3~36면.

개발의 기본기조는 제주도의 인문적·환경적 자원의 잠재력 개발, 소득과 복지향상 및 낙후지역의 성장 촉진 거시적이고 대외지향적인 국가전략의 교두보로서의 개발, 미래지향적이고 국가지향적인 지역발전의 추구로 정하고, 장·중·단기 전략을 제시한다.

개발전략을 보면 4개의 기본원칙을 (1. 단계적 개발전략의 채택 2. 국가개발목표와 지역주민내의 조화 3. 보전우선의 개발체제 성립 4. 개발의 부정적 파급효과 최소화) 골간으로 하여 단기(1. 지역산업구조의 현대화와 정수체계의 정비 2. 올림픽에 대비한 관광거점으로 육성 2. 생활권 위주의 지역개발추진) 중기(1. 동북 아시아의 관광거점으로 육성 2. 생활권 위주의 지역개발추진 3. 국제 자유지역조성의 기반구축), 장기(1. 복합권 위주의 지역개발추진 2. 국제관광의 기착지화 3. 최진진 문화생관의 실현) 전략을 구성하고 있다(표11참조)¹²⁾.

이와같은 구상과 목표와 전략을 담은 제주도 개발계획은 대폭 축소되면서 국제자유지역조성을 입지의 부적당, 여건의 불충분, 재원조달의 어려움을 이유로 보류하고 우선 91년까지를 계획시행기간으로 잡고 국민관광단지로 개발하고, 국제자유지역조성의 장기계획은 여건의 성숙추이를 감안하여 재검토 한다는 맥락에서 축소·조정하여 확정지었다.¹³⁾

이러한 일련의 계획은 중앙정부의 구상과 국내외의 용역연구회사의 조사를 토대로, 도민의 참여와 의견의 포괄적인 반영이 전혀없이 85년 3월 “특정지역 제주도 종합개발계획”으로 확정되어 시행되기에 이른다.

이 문제에 대한 의견조사가 거의 이루어지지 못했는데, 부분적이고 사후적이지만 유일한 조사가 제주신문이 주관한 「특정지역 종합개발계획」 성안에 따른 의식구조에 관한 조사 정도이며(84년 11월), 의견개진의 경우도 제주도 종합개발계획에 따른 좌담(85년 2월 8일) 정도이다. 위의 조사와 좌담은 거의 골격이 갖추어진 후의 조사와 좌담이라는 데에 기본적인 문제가 있다. 그러나 위의 조사에 따르면 도민의 상당수가 종합개발계획에 대한 관심과(98%) 대단한 기대를 갖고 있으며(98%) 이러한 개발문제에 있어 주민의 의견이 절대적으로 반영되어야 한다고(88%) 주장되나, 구체적으로 개발계획의 방향을 알고 있는 경우는 아주 적은 것으로 드러나(6%) 개발계획의 작성에 있어서 도민의 참여와 의견 집약에 근본적인 문제가 있음을 확연히 시사하고있다. 아울러 지금까지의 관광개발이 시설물 투자에만 관심을 기울인 결과 자연 훼손이 컸다고 지적하고(34%), 앞으로의 관광개발은 문화와 민속(32%)과 휴양 경관중심으로 지향하여 제주도민의 삶과 문화의 모습과 제주도의 아름다움을 조화시키는 방향으로 나가야 한다고 보고있고, 개발의 주체로서 도민의 참

12) 뒷쪽.

강남규, “제주도 토지투기 실태”(김강외편), 「현장 3: 삶의 터전을 지키기 위하여」, (서울: 돌베개, 1985), 161~193면.

[제주신문: 1982년 10월 19일자]. [제주신문: 1983년 12월 28일자], [제주신문: 1984년 2월 2일자].

13) [제주신문: 1984년 7월 7일자].

여를 활발하게 하려면 지원 인력자원의 고용확대(26%), 지역자본집결협의회의 구성등(21%)을 요구하고 있으며, 균형적 발전을 위하여 해안지대(32.5%), 중산간지대(30.4%), 산악지대(18.6%) 및 도시주변(18.5%) 등에 신경을 써야 하며, 개발과정에서 염려되는 문제는 자연훼손과 공해(37%), 외래자본에 의한 토지잠식(26%), 미풍양속의 퇴색(24%) 등으로 나타남으로써 개발정책의 추진으로 인해 야기된 경제적인 구조와 삶에 대한 불안심리가 구체적으로 드러나고 있다. 아울러 개발의 주체는 도민이어야 한다는 주체적인 인식이 강함에도 불구하고 개발 자본의 주체는 도와자본과 도내자본의 합작(34%)이 재외 도민을 포함한 도내자본에의 기대(28%)보다 높게 나타내고 있는데 이는 정신적 주체임을 굳건히 믿으면서도 경제적인 측면에서의 한계성을 인식하는 것으로 해석될 뿐더러 오랜 구조적 모순의 힘에 접합되고 있는 상황이 지속·확장되고 있음을 암시하는 것이다. 특히 국제자유지역에 관하여 도민들은 언젠가는 그렇게 지정되리라는 것을 한번쯤은 생각해 보았지만(89%) 국제자유지역에 대한 개념설정이나 시행에 있어서 상당수가 당황하거나 망설이는 입장을 취하면서, 성급하게 자유지역으로 개방될 경우 지역민과 외지인의 갈등이 상당히(76%) 나타날 것이나, 그것이 외적인 마찰(20%) 보다는 내적인 갈등(56%)으로 잠재할 것이라고 보고 있다.¹⁴⁾ 사실 국제자유지역이라는 이름하에 빚어질 종속적 접합은 정신적 일체감의 파괴와 경제적 종속으로 닥아올 것이다. 특정지역 제주도종합개발계획에 대한 좌담에서도 종합개발의 실천에 상당한 기대를 품으면서 정상적인 추진을 바란다는 전제속에서 도민의 참여와 의사반영을 통한 정책결정과 집행의 보장, 계획내용의 공개, 계획의 일관성 있는 추진을 요구하고 있다.¹⁵⁾ 개발정책의 흐름이 내부로 부터의 참여에 기반을 두는 게 아니라 외부로부터의 일방적인 추진 일 때 정책이 가져다 주는 것은 졸속 위주의 실패와 소외적 삶들의 아픔들일 것이다.

종합개발의 시행에 대한 제주신문의 평가를 보면, 관광지향적 행정의 실천이 20여년간 숙박·교통·통신등의 부문에서 장족이 발전을 이룩한 것은 사실이나, 무조건 큰것이 훌륭하다는 거침송배 사상이 만연되어 여건을 무시한 의욕만 큰 계획을 남발하고, 급히 서두르는 실적위주의 정책의 추진이 갖는 위험성, 민간자본의 유치에 소극적이고 이에 대한 홍보와 대책이 미흡하다고 보고있다.¹⁶⁾ 대체로 제주신문이 바라보는 제주도 종합개발에 대한 평가의 시각은 종합개발의 구

14) [제주신문:1982년 11월 20일자]. 이 조사는 제주도종합개발계획의 성안에 따른 조사로서, 개발에 대한 도민의 희망. 요구사항. 의식의 변화를 조사했으며, 대상인원은 100명(제주시:46명, 서귀포시:14명, 남제주:14명, 북제주:14명, 타도출신:14명)이고, 대졸 이상의 학력소지자가 63%, 직업별로 교육계:12명, 법조계:3명, 예술문화계:7명, 상공계:15명, 종교계:4명, 약제:4명, 금융계:3명, 체육계:3명, 농어업:13명, 근로자:9명, 통·반·리장:4명, 주부:3명, 학생:3명, 기타:2명이다. 여기서는 유관한 부분만 발췌했다.

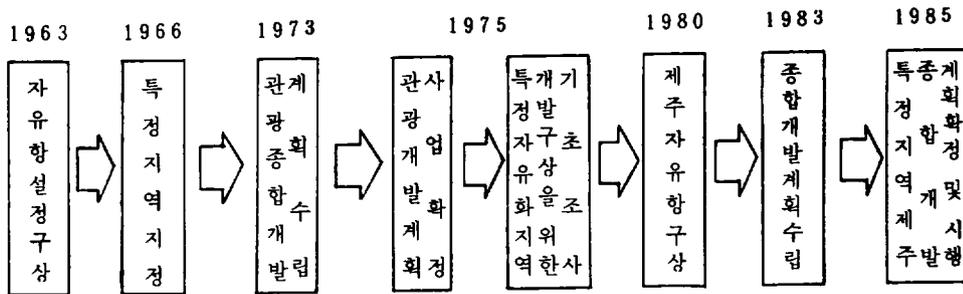
15) [제주신문:1985년 2월 9일자]
[제주신문:1985년 6월 22일자]. [제주신문:1982년 6월 24일자]. 이 계획이 제대로 추진될 경우 91년의 지역총생산은 84년의 7천2백38억에서 1조 3천억원, 1인당 G.N.P는 1백50만4천원에서 2백18만원, 인구는 48만2천명에서 60만1천명, 취업인구는 19만명에서 24만명, 관광객은 1백20만명에서 2백30만명, 주택보급율은 88.9%에서 90%로 되리라는 예측을 하고 있다.

조석인 측면(내용)보다는 종합개발의 집행에 집중되어 있다. 이는 종합개발의 기본철학과 내용적 골격에는 긍정적이고 진실한 균형감각을 가져야 한다는 입장에서 그것의 정상적이고 효율적인 집행에 관심이 촛점이 맞추어 지고 있다.¹⁷⁾

관광정책과 행정의 무능력현상에 관해 지적한 것들은 보다 구체적이지만 구조적인 문제의 논의는 드문 편이다.¹⁸⁾ 관광요금의 후불제 제도가 도민의 피해방지를 위해 개선되어야 하며, 관광정책의 일관성, 관광홍보의 적극적인 방안마련, 관광홍보의 부정확성, 야간관광등 관광정책의 다원화, 지역실정에 맞지 않은 업체의 방치등의 문제를 지적하고 있다.¹⁹⁾

그러나 관광을 통한 접합현상은 기본철학과 구조적인 차원에서 드러난다. 특히 제주관광을 주도하는 투자부문에서 외국의 다국적 기업과 국내 대기업의 합작 형태가 주류를 이루며,²⁰⁾ 관광의 기본방향을 현실적으로 제시하는 기생관광의 확대등이 중요한 문제로 다루어져야 한다. 1970년

<표10> 제주도종합개발계획 추진과정



자료 : 特定地域 濟州道 綜合開發計劃案(1983) p. 3~p. 10까지 요약한 것임.

16) [제주신문 : 1986년 1월 28일자 사설], [제주신문 : 86년 4월 30일자 사설], [86년 9월 30일자 사설], [86년 9월 25일자 사설]. 여기서 1차년도 1천6백51억의 투자계획은 지역개발사업 : 1천4억, 관광개발사업 : 1천4백억 자금별 투자내역은 2백68억(15%), 지방비 1백37억(7%), 공사(전화·관광) 부담 5백52억(31%), 민간자본 7백87억(45%) 등이다.

17) [제주신문 : 1986년 1월 1일자 사설].

18) 행정의 무능력 현상이 단적으로 드러난 경우는 86년 1~4월까지 일어난 법원리분뇨처리장문제였다. 행정의 사업처리가 주민의 의견과 참여를 배제하고 공정한 연구기관의 체계적 연구도 없이 이루어질 때 어떤 결과가 야기되고 지역과 지역주민의 삶에 어떠한 영향을 미치는지를 분명히 노정시켰다. 행정이 민의 지혜와 의견을 수렴하기 위해 행정의 자율적이고 공개적인 태도와 보다 문제를 신중하고 책임있게 처리하는 체제로의 전환이 시급하다. 나의 개인적 생각은 중산간 지대의 목장들에 정화시설을 하여 각 지역별로 분담처리하고 퇴비로 사용하는 방안을 연구해 보고 시행하는 것을 검토해 볼 만하다. [제주신문 : 86년 9월 25일자 사설]은 주민행정에 있어서 계획만 거창하고 전시적인 관행을 지적하고, 제도의 내면화와 실질적인 실천을 촉구하고 있다.

19) [제주신문 : 1986년 1월 30일, 4월 11일, 4월 29일, 5월 9일자, 10월 17일자 사설]. 마지막 사설은 관광업을 높은 문화의 사명으로 인식해야 한다고 주장하고 있다.

20) [한국경제신문 : 1985년 6월 16일자].

<표11> 제주도 개발의 목표와 전략에 대한 연표

1. 시 간	1985	1991	2001
2. 단계별전략			
단 기	1. 지역산업구조의 현대화와 정주체계의 정비 2. 올림픽에 대비한 관광거점의 육성 3. 국제자유지역 조성의 준비작업추진		
중 기	1. 동북아시아의 관광 거점으로 육성 2. 생활권위주의 지역개발 추진 3. 국제자유지역 조성의 기반구축		
장 기	1. 복합기능의 자유지역 조성 2. 국제관광의 기착지화 3. 최선진 문화생활의 실현		

3. 단계별국면의 특징

제 1 단 계 (관광지역)	제 2 단 계 (국제회의 유치지역)	제 3 단 계 (제조 및 교역지역)	제 4 단 계 (자유무역지역)
대기업 중심의 대규모 호텔과 그에 따른 부대시설의 정비(카지노, 면제점 및 부대시설)와 기간시설의 정비(도로) 내외국인의 관광객증가	국제공항 및 국제통신시설, 국제적 수준의 레저시설 삼공업 지역의 조성, 특수제조부문육성	다국적기업의 유치, 항공중심의 제조 및 무역센터조성 복합적기능의 도시화-상업, 레저, 여행	통제센터 금융센터, 자유지구, 도시서비스 지역의 확대, 항만시설의 확충, 중앙 정부와 기업의 연계화, 첨단산업 기지화

4. 단계별 투자예정액
 ←----- 1조 3천억원 -----> ←----- 1조 2천억원 ----->
 특정지역계획부문 도종합개발계획부문
 6천 5백 70억원 6천 7백 70억원

자료 : 특정지역 제주도 종합개발계획안 및 제주신문관계기사를 종합한 것임.

대부터 등장한 남성집단관광은 “태양, 바다, 여자(SUN, SEA, SEX)”를 내세우는 제3세계의 관광정책으로 제3세계의 여성에 대한 매춘이 합법적으로 구조화된 현상이다. 한국의 경우는 주로 일본의 섹스관광의 목적지이며, 이러한 결과 관광을 통한 종속적 접합은 일본의 제국주의적 관광²¹⁾ 경제적 외화의 필요성을 근거로 이루어진 기생관광의 합법화정책, 이러한 물결 속에서 상업주의적인 방향으로 제주사회는 한국사회에 접합되고,²²⁾ 여성의 상품화, 도구화가 자연스럽게 수용되어지고, 인간의 삶은 점점 갈등과 아픔으로 얼룩진다.²³⁾ 제주사회의 경우 관광정책의 방향이 위와같은 맥락에서 추진되고 있는 데, 이의 시정을 포괄하는 정책이 시급히 고려되어야 한다. 목적관광지로서의 모색을 원칙으로 마을중심의 관광, 가족관광, 순례관광, 문화관광, 연대관광 등이 연구·제시되고 모색되어야 한다.²⁴⁾

이러한 관광정책으로 인해 빚어지는 접합현상의 유사한 맥락은 토지문제에서도 확실하게 드러난다. 토지문제에 있어서 대기업과 공권력의 결합에 의한 토지를 점유하는 현상은 종합개발정책과도 깊이 연계되어 나타나고 있음을 쉽게 확인할 수 있다. 종합개발용역회사인 대지종합기술공사 토지 투기 사건이 이를 입증하는 대표적인 것이다. 토지의 대규모 소유가 종합개발발표이후 현저히 급증했는데, 대체적인 성격이 재벌 및 유수기업이 대규모 소유가 많고, 특히 중문, 화순동 특정지역으로 고지된 지역은 절반 이상이 외지의 기업체가 대규모로 소유하고 있고, 개발 가능한 도내 야초지의 60%이상이 외지인 소유로 나타나고 있다. 아울러 유용한 무인도의 대부분 역시 유력한 개인이나 기업의 소유로 바뀌어져 버렸다. 이러한 사유 무인도들은 대부분 1910년 이전부터 민간 소유로 돼있던 것이 최근에까지 특정한 규제없이(개인에게 매각금지등의 조치나 보호조치가 없었음) 이전되어 왔고, 이러한 섬들이 해양관광의 거점이 될 수 있음에도 불구하고 제주도 종합개발계획에서 제외시켜 버렸다. 또한 외국인 토지의 소유도 조금씩 늘어나고 있다. 토지문제에서의 접합현상은 70년대의 개발정책에서 비롯된 것으로서, 권력의 독점 및 돈의 집중 및 이 두 영역의 유착이 빚어낸 것이며, 제주도 종합개발계획 구상이 구체화되면서 더욱 심화되

21) 론 오그라디 지음(한국기독교사회문제연구원 편역), 「제3세계의 관광공해」 서울:민중사, 1985. 28~205면.

나는 제주도의 관광의 캐치프레이즈를 Three S(SEA, SUN, SOUL)로 바꿀 것을 제외하고 싶다.

22) [제주신문: 86년 7월 15일자]에 따르면 86년 전반기에 도내 외국인 관광객 이용업소 6군데에서 벌어들인 외화는 전부 29억 8천6백2만2천원으로서 전년도 동기간의 2배를 넘고 있으며, 업종별 외화획득상황을 보면 관광요정 3군데가 28억7백82만7천원으로 전체수익의 98%를 차지하고 있다. 이러한 증가의 원인은 전년도 상반기 외국인 관광객의 3만6천9명에서 86년 대상반기에서 20%의 증가를 보인 4만4천4백여명으로 늘어난 데 있다고 분석하고 있다.

23) 설호정, 제주도 땅에 물리는 관광기생, 「샘이깊은 물」(86년 5월호), 66~74면. 이 글은 일종의 현장보고서 형식을 갖추면서 관광요정의 실태와 기생들의 삶의 아픔을 그리고 있다.

24) 론 오그라디는 제3세계에서의 관광의 대안으로서 순례관광, 크리스찬관광, 연대관광등 목적있는 관광을 제시하고 있다. 이시돌협회의 맥클린치 신부는 제주도의 관광의 대안으로서 마을중심의 가족관광을 제시한다. 나는 마을 또는 문화관광등도 고려해야 한다고 생각한다. [제주신문: 10월 9일자 사설]은 제주도가 목적관광지로 발돋움하기 위해서는 한국관광의 종속지역에서 벗어나 중심적 목적지역으로 나가야만 한다고 역설하고 있다.

었다. 그렇기 때문에 이러한 토지 문제에 대한 대책이나 규제가 거의 없었거나 형식화 되었다. 아울러 토지문제를 다룬 모든 기사가 실제적인 소유실태는 공식적인 통계보다는 훨씬 많은 것으로 지적하고 있다. 이러한 토지문제는 국토의 효율적 관리와 토지와 합리적 이용이라는 개발철학의 원칙에도 지배되어 균형있는 지역발전을 저해할 뿐더러 지역분쟁과 제주도의 공동체적 생산양식의 파괴(공동목장의 분쟁에서 볼 수 있듯이) 나아가서 지역주민의 삶의 양식을 흔들어 버리고 급기야는 생존권을 위협하는 문제로 드러나고 있다.²⁵⁾

나. 접합의 성격과 극복

이제 위에서 논의된 분석을 종합하여 정책에서 드러나는 접합의 성격과 이의 극복을 위한 정책방향을 논의하고자 한다.

첫째, 개발정책은 제주사회를 한국사회에 종속적인 접합을 가속화시키고 있다. 개발정책이 추구하는 구조적 변화는 농업·어업과 같은 1차산업이 아니라 3차산업, 특히 관광을 근간으로 한 구조의 변화를 모색하는 데서 산업구조가 자본주의적인 생산양식으로 급변하게 되어 제주도 특유의 공동체적 생산양식은 퇴조되어 사라지게 되고 한국자본주의 양식에 객체적으로 흡수되어 버렸다. 개발의 주체가 중앙정부와 중앙의 대기업이고, 개발에 대한 투자의 주체가 외국과 합작형태를 띤 대기업이기 때문에 개발의 내용과 과정에서 제주도의 토착 자본은 점점 위축되고 주민은 소외되게 될 뿐더러 주변화되고 있다. 아울러 제주의 행정체제는 중앙정부의 종속적 도구로서 기능하여 주민의 이익과 능력을 수렴하여야 한다는 공식적 목표의 표명이상을 못하는 무능현상의 늪에 빠져든다. 이러한 현상은 개발정책이 추진되는 속도만큼 제주사회와 제주인의 삶을 주변적으로 구조화하게 되어 제주사회의 구조와 제주인의 삶의 의미를 심층적으로 동요시킬 것이다. 둘째, 개발정책의 기본철학은 거대한 것이 아름답다는 논리를 담고 있다. 제주도의 자연이 갖는 아름다움은 작은 것이 갖는 건강한 아름다움인데, 이와 전적으로 조화되지 않은 철학을 추진하고 있다. 그 정책적 추세도 외국의 대기업과 합작한 대기업이며, 그 정책적 내용 역시 큰 호텔과 거대한 위락시설(중문관광단지)이며, 과정과 절차에 있어서도 도민의 참여와 의견수렴의 과정없이 급하게 이루어져 과정적·절차적 합리성을 결여한 전시와 졸속의 표본이 되고 있다. 궁극적으로 개발이 이 사회와 이 땅을 사는 사람들의 삶을 어디로 끌고 가느냐의 문제 역시 심각하다. 이 땅을 놀기 좋고 즐기기 좋은 위락·쾌락의 땅으로 지향하기 위한 개발정책의 방향성은 더더욱 심각하다.

이렇게 종합해 볼 때 개발을 민중에게로 되돌리고, 발전의 목표가 모든 자를 풍요롭게 할 수 있도록 정책의 목표와 방향을 전환하여야 종속적 접합을 주체적이고 대등한 접합으로의 모색이

25) 강남규, 앞글. [제주신문: 1983년 1월 7일자, 2월 3일자, 2월 11일자, 2월 16일자, 4월 25일자, 6월 30일자, 12월 10일자, 12월 14일자]. 제주신문 사설은 이 문제와 관련하여 제주도가 투기의 대상이어서는 안되고(83년 2월 5일), 주민들의 내 땅을 지키자는 자각(83년 2월 10일), 개인의 이익보다 공익을 우선하는 규제정책, 유희지 활용에의 적극적인 정책(86년 8월 18일)을 요구하고 있다.

시작을 할 수 있을 것이다. 개발의 핵심으로서의 관광산업을 민중에게 되돌려 주는 정책의 목표와 방향이 모색되어야 하고 이를 반영시켜 나갈 수 있는 구조적 개혁이 있어야 한다. 경제적 부의 축적과 분배를 고려하여 지방경제의 재생을 위한 경제구조의 전면적 개편과 마을단위의 관광용계획을 모색해야 하며, 정치적 참여와 정책에의 참여의 폭을 넓혀 나가기 위해 읍·면단위의 지방의회의 구성과 지방행정 구역의 조정과 행정의 개편과 주체적운영, 마을단위의 민간주도의 시민회의가 새마을운동과 반상회를 대신하는 대안으로서 검토되어야 하며, 아울러 여기서 얻어지는 견해를 행정의 정책결정에 흡수하는 것이어야 한다. 문화적으로 이땅에 뿌리내린 전통적 유산과 가치가 민족전체의 맥락속에서 유지·지탱할 수 있는 정책이 나타나야 한다. 한라문화제를 해체하고 그 예산을 마을단위로 나누어 마을주체의(혹은 읍단위로) 마을축제로 활성화 시키는 대안을 검토해야 하며, 오일시장의 장터를 시장기능과 문화의 기능을 동시에 수행할 수 있도록 오일장터에 소규모의 다양한 문화행위를 할 수 있는 운영체계와 시설을 단계적으로 실시할 수 있는 방안이 검토되어야 한다. 이러한 종속적 접합의 극복전략의 핵심적인 것은 교육의 역할일 것이다. 따라서 교육철학과 제도 및 역할이 주체적인 지역발전의 시각에서 논의되고 개혁되어야 한다.

IV. 제주사람들의 일상생활에 나타난 제주도 육지간의 접합에 대한 반응²⁶⁾

최근의 제주사회가 국가개발정책에 따라 관광개발을 중심으로 하는 지역개발을 경험하면서, 여러 분야에서 “발농사적인 체제에서 바로 산업화 체제로 건너 뛰는” 변환²⁷⁾을 가져왔다. 이러한 변환은 개발에 따른 제주도에 대한 육지의 영향력이 매우 광범위하게 퍼지도록 만들었다. 따라서 Beals가 농촌 주민들에 대한 도시의 영향이라는 도시화 과정을 문화접변(acculturation)의 상황으로 보는 것처럼²⁸⁾ 두 사회가 접합되어 있는 가운데 나타나고 있는 제주도에 대한 육지의 영향을 문화접변 현상으로 파악하면 제주사람들의 일상생활에 나타나는 몇가지 중요한 주제들은 문화접변으로 주어진 혹은 가정된 열등감을 회복하려는 반동현상²⁹⁾으로 볼 수 있다. 즉 외부세계와의 문화접변의 상황 속에서의 엄청난 변화의 물결은 제주도와 같은 소위 ‘주변(periphery)’으로 하여금 외부에 의한 착취의 정도를 의식하게 하고, 주변사회의 전통적인 정체감

26) 제4장의 글은 필자중의 한사람인 유철인이 (탐라문화) 제5호(1986년)에 발표한 “제주사람들의 문화적 정체감: 주변사회에 있어서의 적응방식”이라는 논문을 토대로 첨삭하여 쓰여진 것이다.

27) 조혜정, “근대화에 따른 성역할 구조의 변화: 제주도 사례를 중심으로”, 제17회 한국문화인류학 전국대회 발표논문, 1985.

28) Ralph L. Beals, “Urbanism, urbanization, and acculturation”, *American Anthropologist* 53 : 1-10, 1951.

29) Robert Redfield, Ralph Linfton & Melville J. Herskovits, “Memorandum for the study of acculturation”, *American Anthropologist* 38 : 149-152, p. 152.

(identity)에 영향을 주는 이러한 역사적 변환의 과정에 대한 반응으로 주변사회는 그들의 문화적 자주성만을 한정해서 강조하는 것이다.³⁰⁾

본 장에서는 개발정책과 그 결과 나타난 제주지역경제구조에서 살펴 본 제주와 육지간의 접합에 대해서 제주사람들이 어떻게 반응하는가를 육지사람들에 대한 그들의 인식을 바탕으로 제주사람임을 나타내는 문화적 정체감이 갖는 의미에서 찾고자 한다.

1. 사회접합의 상황에서의 전통과 문화적 정체감

일상생활의 실체는 다른 사람들을 인식하는 데 필요한 전형적인 틀(typificatory schemes)을 가지고 있다.³¹⁾ 제주사람들의 생활세계에서 이러한 전형화의 하나는 외부인과 원주민의 구분이라 하겠다.³²⁾ 따라서 외부세계에 대한 통속적인 용어(folk term)인 '육지부'라는 말이 갖는 의미는 제주사회와 보다 큰 외재하는 사회간의 접합에 대해서 제주사람들이 어떻게 인식하고 반응하는가를 분석하는 실마리를 제공해 준다.

'육지부'는 제주도를 제외한 한국사회를 가리키는 데, 육지에 살고 있는 사람들은 제주도를 제외한 지역에 대해 적절한 일상용어를 갖고 있지 않다는 것은 카테고리가 매우 중요한 의식적인 문화적 산물이라는 점을 또한 말해준다. 제주사람들의 '육지'에 대한 통속적인 개념을 보면, '문명지' '제주도에서 먼 거리' '보다 더 넓은 세계'로 인식되면서 '배타적인 태도'로 말하는 듯이 숨어 있다. 따라서 외부세계인 육지에 대해서 선망을 하면서도 거부하는 것이다. 이러한 내외집단의 구별의식은 특정사회가 외부로부터 고립되는 정도가 높을수록 일반적으로 강화되어 고립된 주변문화의 특이성으로 나타나기 때문에³³⁾ 육지에 대한 배타성을 사회적으로 고립된 사회에서 나타나는 자기 사회에 대한 정체감으로 파악할 수 있다. 그러나 외부에 대한 양면성은 접합되어 있는 사회에서 공통적으로 나타나고 있어³⁴⁾ 제주도를 고립된 사회로 파악하여 제주사회에서의 정체감에 대한 강조를 설명하는 것보다 1960년대부터 시작된 개발에 따른 제주와 육지

30) Carla Bianco, "Ethnicism and culturology: The cultural identity of regional and immigrant groups", *Sociologia Ruralis* 20(3) : 151~164, 1980, p. 153.

31) Peter I. Berger & Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality*, Garden City : Doubleday & Co., Inc., 1966.

32) 유철인, "일상생활과 도서성 : 제주도 문화에 대한 인지인류학적 접근", 「제주도연구」 1 : 119~144, 1984.

33) 박재환, "인간상호작용에 관한 제주도민의 사회의식 : 민속자료를 중심으로", 「논문집」 9 : 607~635, 제주대학, 1977, p. 632.

34) 이에 대한 것은 다음의 연구 참조. (1) Michael A. H. B. Walter & Riaz Hassan, *An island community in Singapore: A characterization of a marginal society*, *Sociology working Paper No.61*, Department of Sociology, University of Singapore, 1977. (2) Arthur J. Vidich & Joseph Bensman, *Small Town in Mass Society*, Princeton : Princeton University Press, 1968.

간의 접합의 상황에서³⁵⁾ 나타나는 현상으로 설명하는 것이 현재의 제주문화의 주제에 대한 올바른 파악이 된다 하겠다.

현재와 같은 사회접합의 상황에서 나타나는 육지의 광범위한 영향에 대한 제주사람들의 반응은 다음의 두 사례에서 엿볼 수 있다.

(사례1)

육지며느리라고 해서 시집와서 구박도 많이 받았다는 사람도 있었다. 육지부에 있는 여자들은 제주도 여자보다 생활력이 약한데서 육지부 며느리는 꺼리는 것 같다. 하지만 이런 지역적 차도 이제는 조금씩 좁혀져서 육지여성들이 부모님을 잘 모신다고 해서 좋아하는 분들도 있었다. 생활방식이 거의 비슷해지는데 많은 아쉬움을 느낀다. 독특한 지방색이 그대로 유지되었으면 하는 바람이다.

(사례2)

...그러나 점차 육지의 문화유입이 쉽게 들어오고 있고 또한 우리 세대들은³⁶⁾ 쉽게 받아들이고 있다는 점을 감안할 때...

육지와 제주의 구분이 사라져가는 데에 대해서 제주사람들이 갖는 태도를 보면 제주사회에서 전통을 중요한 상징으로 여기고 있다는 사실을 알 수 있다. 또한 제주도에 대한 지금까지의 연구들이 대부분 제주문화의 특징적인 면에 초점을 두고 있으며, '탐라정신' '조낭정신' 등 전통에 대한 관심이 제주사회에서 매우 높다 하겠다. 전통으로 여겨지는 이러한 정신에 대한 강조는 도서환경의 한계를 극복하기 위한 도서성에 대한 인지적 측면에서의 적응인 동시에³⁷⁾ 문화접변의 결과로 나타나는 제주문화의 재생운동(revitalization movement)의³⁸⁾ 일종인 것이다.

전통은 정체감을 형성하는 데 사람들이 사용하는 과거의 생활양식에 대한 의식적인 모델로서³⁹⁾ 사람들은 전통을 해석하며 전통에다 역동적인 측면을 불어넣는다는 점에서 전통은 창조(invention) 되어진다.⁴⁰⁾ 또한 전통은 곧 '뿌리'라는 의식과 연관되고 뿌리라고 하는 것은 대개 '인간적'이라는 의미를 가지므로 정체감을 확립한다는 것은 과거를 바탕으로 인간성을 회복하려는 노력이라 하겠다.⁴¹⁾ 따라서 제주와 육지간의 사회접합의 정도가 점차 증대되는 가운데 제주사람들은 주변 사회의 한 적응전략으로써 전통에 대한 강조를 통해, 제주 사람임을 나타내는 문

35) 1960년대 이전에도 물론 제주와 육지간의 접합이 이루어져 왔지만, 본격적으로 범위나 정도면에서 접합되고 이러한 상황에 대한 제주사람들의 반응이 일상생활에 지속적으로 나타나는 시기는 국가의 개발정책이 시행되면서부터라 하겠다. 이에 대해서는 2장과 3장을 참조할 것.

36) 이 글을 쓴 사람은 20대의 여자대학생이다. 따라서 젊은 세대 혹은 배운 젊은 세대를 가리킨다.

37) 유철인, 앞의 글.

38) Anthony Wallace, "Revitalization Movements", *American Anthropologist* 58 : 264~281, 1956.

39) Jocelyn S. Linnekin, "Defining tradition: Variations on the Hawaiian identity," *American Ethnologist* 10 : 241~252, 1983, p. 241.

40) Roy Wagner, *The Invention of Culture*, Chicago : The University of Chicago Press, 1981.

41) Carla Bianco, 앞의 글, p. 155.

42) M. Estellie Smith, "Portuguese enclaves: The invisible minority," in *Social and Cultural Identity* (Thomas K. Fitzgerald ed.), Southern Anthropological Society 1974.

화적 정체감을 강화하고 있는 것이다. 이때 전통은 제주사회의 통합을 위한 상징으로서도 그 의미를 갖는다.

사회접합의 상황에서 전통에 대한 강조를 통해 문화적 정체감을 유지하고 있다는 사실은 미국에 살고 있는 포르투갈 이주민에 대한 연구⁴²⁾에도 잘 나타나고 있다. 미국내 포르투갈 이주민사회를 보면 포르투갈 사람과 외부사람들간에는 공간적·사회적 경계가 뚜렷이 나타나고 있는데, 두 집단간의 접합이 이루어지는 거의 유일한 부분은 경제적인 관계망(network)이라 하겠다. 따라서 두 집단 모두 접합의 부족을 느끼며, 그 원인이 포르투갈 사람들의 전통주의(traditionalism) 때문이라고 두 집단 모두 생각하고 있다. 즉 이주민들이 미국식의 생활방식을 따르려고 하지 않는다는 것이 이주민 사회와 외부세계와의 관계가 부족한 이유로 인식되고 있는 것이다. 그러나 Smith의 결론은 “포르투갈 이주민 자신들도 그들의 정체감의 중요한 부분으로 생각하는 전통주의는 실제로는 거의 나타나지 않고 단지 포르투갈 사람을 나타내고 포르투갈 사람과 다른 사람의 경계를 지속화하는 데 기여하는 장치”⁴³⁾라는 것이다.

그렇다면 왜 사회접합의 상황에서 문화적 정체감을 유지하려고 하는가가 밝혀져야 할 것이다. 이는 다음의 글을 보면 어느정도 그 해답을 찾을 수 있다.

제주사람이 주인이 된다는 말은, 제주의 모든 사업이나 경제력을 제주사람만이 주도해야 된다는 식의 폐쇄성을 뜻하지 않는다. 사람은 더불어 살아가기 마련이다. 제주와 서울이 따로 존재하는 것이 아니다. 그런데 더불어 살아가는 데 있어 중요한 것은 대등한 평등함이다. 그 평등함은 오직 문화적인 평등만을 통해서 가능하다(제대신보 1985년 11월 27일자 사설 중에서).

문화적 정체감의 확립과 그 내용은 결국 구조적 종속 특히 경제적 착취라는 박탈감 속에서 나올 수 있는 전략이라는 점을 이 글에서 강조하고 있다. 더군다나 제주도의 전통문화는 중앙체제의 정치적 예속과 경제적 수탈과 사회적 타율의 구조적 상황을 극복해 보려는 노력⁴⁴⁾이라는 점에서 주변이라 할 수 있는 지역에서의 문화적 자주성에 대한 강조는 제주사람들에게 뿌리깊은 것이라 하겠다.⁴⁵⁾ 그렇다면 현재까지 왜 제주사람임을 강조해야 되는가, 즉 왜 정체감을 중요시 하는가도 밝혀져야 할 것이다. 다시 말해 왜 제주사람과 육지사람의 경계가 지속화되어야 하는가에 대한 대답이 이루어질 때, 그에 대한 배경으로 육지와 제주가 접합되어 있어 광범위한 문화접변의 현상이 나타나고 있고 이에 대한 반응이 일상생활에 늘 자리잡고 있다는 사실이 중요한 의미를 갖게 될 것이다. 이런 점에서 제주사람의 생활세계에서 육지사람은 어떤 부류의 사람으로 규정되는가와 관광으로 잠시 머물든지 제주도에 살고 있든지간에 육지사람들은 현재 제주사회에 어떠한 영향을 주고 있는지 살펴보려는 것이다.

43) 윌글, p. 89.

44) 고창훈, “제주문화의 사회과학적 이해에 관한 연구: 공동체의식을 중심으로,” 「제주도연구」 1 : 19~45, 1984, p. 36.

45) John Merrill. “The cheju-do rebellion.” *The Journal of Korean Studies* 2 : 139~197, 1980.

2. 육지사람에 대한 제주사람의 인식과 반응

가. 제주사람의 생활세계에서의 육지사람의 의미

제주사람의 생활세계에서 중요한 타자이면서 항상 외부인으로 받아들여지는 ‘육지사람’은 비록 고향에 기초한 구분이지만 상황에 따라 규정된다. 게다가 제주사람들이 개인적으로 대면관계(face-to-face encounter)한 육지사람이 어떠한 사람이나에 따라 추상화된 전형적인 육지사람의 이미지는 다르다. 따라서 육지사람에 대한 배타성의 문제는 논란의 여지가 많은 것이 사실이다. 역사적으로 볼 때 이조시대에 유배 온 선비들이 문화집변 과정에서 육지사회에서 차지한 위치로 말미암아 제주도에서 환영받고 이들의 영향이 매우 컸었다는 논의도 있다.⁴⁶⁾ 그러나 어떤 육지사람이라는 명확한 규정은 없고 상황에 따른 인식만 존재한다는 사실을 생각할 때 더욱 육지사람이라고 하는 말이 갖는 함축성은 육지와의 접합속에서 강조되는 제주사람들의 문화적 정체감을 이해하는 데 중요하다. 제주도내에서 잘못된 것은 보통 육지사람들의 행동으로 돌리는 경향이⁴⁷⁾ 이조말기에 제주도에서 발생했던 방성칠난과 이재수난을⁴⁸⁾ 다룬 현기영의 소설에도 나타나듯이, 과거로부터 현재까지 이어져 온 경험에서 육지사람은 좋은 이미지 보다는 좋지 않은 이미지로 더 강하게 부각된다. 더군다나 육지에 나가 있는 제주사람을 보고 ‘육지사람 다 되었구나’ 라고 말할 때의 감정은 정도의 차이는 있지만 마치 미국사회에서 흑인이 백인의 흉내를 낼 때 흑인사회에서 비난을 받는 것과 흡사하다. 사회에서의 잘못을 외부사람에게 돌리는 것은 대면관계의 사회 즉 ‘아름으로’ 일이 되는 사회에서 사회구성원들간의 관계를 더욱 원활하게 하기 위한 전략일 수도 있는데, 그러한 전략이나 다른 사회에 동화된 사람에 대한 태도는 제주사람들의 생활세계에서 정체감의 형성은 다른 사람 즉 ‘외부사람’이어야 하는 육지사람과의 경계를 지속화하면서 이루어진다는 사실을 명확하게 해준다.

나. 관광으로 인해 육지사람들이 제주사람에 대해 갖고 있다고 믿는 관점과 반응

제주사람들이 문화적 정체감을 강하게 표현하고 지역 엘리트들이 민족주의자(nationalist)의 속성을 보이는 배경은 제주사회의 구조적 요인에 있다. 나아가서 제주사회의 구조는 전체 국가사회 혹은 육지사회의 구조와 연결된 것이므로 두 사회간의 접합양상이 정체감의 형성배경이 된다.⁴⁹⁾ 도서지역이라는 상황과 국가정책에 따라 제주도의 지역개발은 외부로부터의 인구유입, 자본도입, 기술이전 및 외부인의 토지점유 증대 등으로 나타났으며, 관광산업이 지역경제의 주도산업이 되어버린 일련의 변화에 대한 제주사람의 반응은 그들의 일상생활에서 큰 비중을 차지하고 있다. 제주사람들이 과연 외부사람들에 대해 배타성을 갖고 있다고 생각하느냐에 대한 다음의 답변은 관광에 대한 제주사람들의 생각을 엿볼 수 있다 하겠다.

46) 양순필, “제주문화의 재조명 : 제주도와 유배문학,” 「제대신보」 1985년 5월 13일자.

47) 유철인, 앞의 글, p.130.

48) 현기영, 「변방에 우짖는 새」, 창작과 비평사, 1983, p.69, p.135, p.194.

49) 이에 대한 자세한 논의는 2장과 3장을 참조.

(사례3)

제주도가 관광지로 개발되면서 상당수의 인원이 육지부에서 이주해 와 살고 있는데, 이들의 배타적인 행동, 범죄의 격증 등으로 이 고장 인심이 사나와지고 있으며 특히 관광객의 무분별한 행동에 청소년의 풍기문란 등 사회문제가 우려되고, 일부 인사들이 지적 우월감을 내세울 때 배타적 감정이 살아난다(필자의 방점 추가).

(사례4)

배타성이 강하게 작용하고 있는데는 외부인의 제주도민에 대한 태도가 매우 큰 영향을 미쳤다고 생각된다.

...과거에 육지부 사람들은 제주도민을 마치 미개인으로 생각하고 관광지의 부속물처럼 보아서 제주도민을 천시하고 신기한 눈초리로 보는 경향이 있었다.

잠시 머물다 가는 외부인으로서의 관광객과 지역주민의 관계는 서로의 행동양식이 다르기 때문에 갈등이 생기는 것은 당연하지만, 제주도의 관광은 관광객, 관광산업 종사자, 지역주민과의 관계가 주로 육지사람과 제주사람의 관계로 볼 수 있으며, 현재의 제주사람들이 가장 먼저 육지사람으로 떠올리는 사람들이 관광에 직접·간접으로 연관된 사람이라는 점에서 관광에 대한 이와같은 반응은 육지사람이라는 말이 갖는 함축된 의미의 중요한 색깔중의 하나이다. 그렇기 때문에 제주사람 자신들은 '창경원 동물원의 원숭이가 된 기분'도 드는 것이며 서로가 배타적이라고 생각하는 것이다.

육지사람에 대한 배타성이 육지사람들 먼저 문화간의 차이를 느끼고 나아가서 육지의 생활방식의 우위를 강조할 때 그에 대한 반응으로 나타난다는 사실은 (사례3의 경우) 제주문화의 정체감을 이해하는 데 매우 중요하다.

즉 한 집단의 정체감은 다른 집단 사람들이 자기 자신들에 대해 갖고 있다고 믿는 관점에서 도 검토될 수 있기 때문이다. 또한 현재 육지사람이 자기 자신들을 보는 관점이 주로 관광에서 비롯된다고 제주사람들은 생각하고 있다. 따라서 "제주도를 아름다운 관광지로만 인식하는 육지사람은 제주도를 이해하지 못할 것이다"⁵⁰⁾라고 판단하며 '아직도 제주가 미개지역으로 알고 있는 육지사람이 많다'고 불평하는 것이다.

관광이 지역주민의 생활과 세계관에 미치는 영향은 매우 미묘한 데, 중요한 것은 여러가지 내적 갈등과 긴장을 수반하는 변화에 대처하기 위해서 지역주민은 집단의 통합을 유지하려 한다는 것이다.⁵¹⁾ 이러한 집단의 통합과 유지는 정체감의 확립이라는 과정을 통해 이루어진다. 이는 몇몇 연구에서 관광이 지역주민의 정체감에 영향을 끼친다는 사실로 알 수 있다.⁵²⁾ 그러나 관광

50) 유철인, 앞의 글, p. 38.

51) Valene L. Smith. Introduction. *Hosts and Guests : The Anthropology of Tourism* (Valene L. Smith ed.), Philadelphia : The University of Pennsylvania Press, 1977, p.6.

52) 이에 대한 것은 다음의 두 논문 참조. (1) Jocelyn S. Linnekin, 앞의 글. (2) Toby Alice Volkman, "Great performances : Toraja cultural identity in the 1970s," *American Ethnologist* 11 : 152~169, 1984.

객과 지역주민의 관계는 사회적 거리의 정도와 이웃이나 지역주민간에는 존재하지 않는 전형화의 내용에 따라 달라지며,⁵³⁾ 관광의 성격이나 종류⁵⁴⁾에 따라 두 집단간의 관계는 다른 양상을 보이므로 관광이 지역주민의 정체감에 영향을 끼치는 양상은 지역에 따라 달라진다. 제주도의 경우, 관광객으로서의 육지사람이 제주사람을 보는 관점에 대한 반응으로 정체감이 형성되고 또한 관광이 주민과 별개의 현상으로 진행되어 간다고 믿으며 관광이 제주도를 나타내고, 익숙한 생활공간이 관광으로 심하게 바뀌었다는 사실 등이 제주도를 나타내고, 익숙한 생활공간이 관광으로 심하게 바뀌었다는 사실 등이 지역주민인 제주사람들의 정체감에 영향을 준다고 말할 수 있다.

다. 이주민에 대한 제주사람의 인식과 반응

섬에 살기 때문에 느끼는 불편이나 콤플렉스가 있느냐에 대한 답변이 “육지인과의 빈번한 접촉이 없었기 때문에 느낄 수 없었다”라는 것은 육지사람과의 접촉이 제주사람들의 생활세계가 육지사람들의 생활세계에 접합되어 있다는 사실을 상기시켜 주면서 그들의 정체감 확립에 중요한 영향을 끼친다는 것으로 해석된다. 따라서 관광객에 대한 태도와 구별해서 제주도에 살고 있는 육지사람에 대한 생각을 보면 그들이 차지하는 계층적 위치에 따라 또한 시기적으로도 약간의 차이가 있는 방식으로 나타나지만 결국은 부정적인 이미지로 제주사람들에게 남아 있다.

제주도에 살고 있는 육지사람들은 공식부문에 종사하고 있느냐 혹은 비공식부문에 종사하고 있느냐에 따라 제주도에서의 거주기간이 다를 것으로 예상된다. 공식부문에 속하는 사람들은 대개 육지와 사회관계망이 잘 연결된 기관에 근무함으로 인해 거주기간이 행상이나 노동에 의존하는 비공식부문에 속하는 육지사람보다 짧으며 제주사회내에서 비교적 상층에 속한다고 하겠다. 따라서 잦은 육지사람들의 공식부문에서의 이동은 정도에 차이는 있을지라도 관광객과 마찬가지로 잠시 머물다 가는 외부인으로서 육지사람을 인식하게 만든다. 이는 도서환경의 한계이면서 또한 한국사회가 서울중심의 생활세계를 형성하고 있기 때문에 불가피한 현상일지 모른다. 이러한 육지사람들은 제주도의 한계를 알고 있으면서도 인정하려 들지 않는 제주사람과는 제주사회를 받아들이는 자세가 다른 것이다. 지금 “이 땅에 매여 사는 한사람”⁵⁵⁾으로서의 제주사람들에게는 이러한 육지사람의 잦은 이동이 더욱더 이 땅에 매여 살도록 만드는 것이다. 육지사람과 접촉이 별로 없는 사람에게는 제주도가 충분한 그리고 익숙한 생활공간인 것이며, 항상 접촉해야 하고 매번 다른 육지사람의 움직임을 받아들여야 하는 사람은 제주사람이라는 정체감을 강화시켜 나가는 것이다.

시기적으로 볼 때도 제주도와 육지간의 사회접합의 정도가 점점 강해진다고 했을 때 과거에는

53) Theron Nunez, *Touristic studies in anthropological perspective, Hosts and Guests: The Anthropology of Tourism*(Valene L. Smith ed.), Philadelphia: The University of Pennsylvania Press, 1977, p.212.

54) Valene L. Smith, 앞의 글, pp.2~3.

55) 고창훈, 앞의 글, p.45.

비공식부문에 속하는 사람들이 많을 것이고 현재에 와서는 그 수가 여전히 적다 할지라도 과거에 비해 공식부문에 속하는 사람들의 비중이 증가되는 추세라고 여겨진다. “옛날에는 육지사람을 저 밑으로 봤다”는 이야기나 “과거로부터 육지인이라면 결인쯤으로 생각하여 도대체 상대를 잘하지 않았다. ...도적도 자작자급되는 섬이니만큼 별로 없었고 약간이 있다면 보통 ‘육짓놈’이란 옛장수들의 작난이었다”⁵⁶⁾고 하는 것이 이러한 경향을 뒷받침해 준다. 육지에서 ‘밀려온’ 비공식 부문의 사람들이 초기에 적응하는 과정에서 가져온 제주사회에 대한 부정적인 영향은⁵⁷⁾ 세대간 사회와 과정을 통해서 육지사람에 대한 이미지를 형성하는 것이다.

공식부문에 속하든지 비공식부문에 속하든지간에 육지사람은 제주의 생활세계속에서 외부인으로 항상 인식되고, 따라서 대면관계에 기초한 익숙함이 자연스러운 사회의 특성을 더욱 드러나 보이게 한다. 또한 급격히 산업사회와 도시사회로 변모되는 과정에서 과거 전통적인 제주사회의 질서를 가져온 문화 주제를 바탕으로 이주민 집단을 평가한 것이라고 보여진다. 제주사회에서 전통적인 문화주제의 하나는 동질성과 ‘분산된 사회단위’에서의 통합의 강조라 할 수 있다. 이러한 예는 미국 중산층이 살고 있는 교외지역에 대한 연구⁵⁸⁾에서도 찾아볼 수 있다. 즉 그 사회에서 외부인으로 만드는 것은 그 문화의 논리(cultural logic)인데, 사회에 대한 그들의 관념을 다르게 느끼는 사람들은 그들 사회의 질서를 위협할 가능성이 있기 때문이다. 이곳에서 “새로 이주해온 사람들(newcomers)’이라는 집합적 표현은 긴장과 비난의 의미를 함축하고 있다(필자의 방점추가).”⁵⁹⁾

더군다나 대개의 이주민들은 이동의 종착지인 생활근거지의 생활양식에 적응하여야 하는 데, 제주도에 오는 이주민들은 특히 공식부문에 속하는 사람들일수록 이동의 출발지의 생활양식을 제주도에 은연중 퍼뜨리는 양상이 되어 제주사회 내에서 반감을 일으키는 것이라 생각된다. 이러한 현상은 다른 지역에 비해 제주사회의 크기가 그리 크지도 않고 작지도 않기 때문에 나타나는 현상이며, 이주민들이 동화하려는 생각을 갖지 않고 잠시 머물다 가려는 생각으로 제주도에 오기 때문에 떠난 지역의 생활양식을 제주도에서 요구하고 있는 것이다. 특히 잠시 머물다 가는 공식부문의 이주자들은 그들이 차지하는 사회계층내에서의 위치가 상층이고, 다른 지방에서의 공식부문의 이동보다 제주사회의 한정된 크기 때문에 지역사회에 끼치는 영향은 더 클 것이다. 이러한 관점에서 과거로부터 이주민인 육지사람에 대한 제주사람이라는 정체감이 대면사회에 어떠한 영향을 끼쳤는지를 살펴보면, 전통사회거나 갑작스런 산업사회로의 전환된 모습을 보여주는 현재의 제주사회나 그 영향력은 비슷할 것이다. 육지사람이라는 말과 연결되어지는 ‘피해의식’이 바로 그것이다.

결국 과거의 행정적인 이동이거나 현재의 직장이동이거나간에 머물다 가는 육지사람에 대한

56) 석주명, 「제주도 수필」, 보진재, 1968, p.102, p.188.

57) 고향을 떠난 사람들이기 때문에 그들의 행동은 친구와 가족이 사는 영역속에 살고 있는 제주 사람들의 눈에는 지나치게 보일 것이다.

58) Carol J. Greenhouse, *Anthropology at Home : Whose home?* *Human Organization* 44 : 261 ~ 264, 1985.

59) 윗글, p.263.

인식은 비슷한 것이며, 비록 제주도에 계속 살더라도 초기의 적응과정에서 제주사람에게 비추어진 육지사람은 좋지 않은 것이다. 현재적 관점에서 보면, 산업화·도시화과정의 선봉으로 또는 거기에 편승해서 육지사람들인 이주민과 관광객이 들어오므로 이들이 제주사람을 어떻게 보리라는 판단에서 어느정도 고립성을 유지하던 사회에서 나타날 수 있는 배타성을 바탕으로 문화적 정체감이 형성된다 하겠다. 또한 육지사람들의 유입은 교육과 대중매체와 더불어 전통적인 제주문화의 정체감을 위협하고 따라서 새로운 정체감의 확립을 요구하고 있다. 적어도 제주사회에 살고 있는 지방엘리트나 배운 사람들의 경우에는 새로운 정체감의 확립으로 제주사람임을 나타내고 육지사람인 외부인과의 경계를 지속화 하면서, 나아가서 제주사람들을 제주사회에 묶어둘 수 있는 것이다. 따라서 사회접합의 상황에서 광범위한 문화집변현상이 제주사람들에게 가져다 준 가해진 피해의식과 도서환경이라는 주어진 조건에 적응하는 전략으로써 제주문화의 전통에 대한 역동적인 해석을 통해서 제주사람이라는 문화적 정체감이 강조되는 것이다. 따라서 정체감이 형성되는 사회적 과정은 사회접합의 정도가 점차 증대되도록 만든 제주도개발과 전체 한국사회의 변동에 따른 보다 많은 육지사람과의 접촉과정과 그에 기초한 육지사람에 대한 이미지를 형성하는 과정으로 요약될 수 있다.

V. 맺 는 글

본 논문은 제주사회와 한국사회의 집합현상을 설명해 보려는 글이었다. 이 글에서 밝힌 제주사회와 한국사회의 집합현상의 양태는 종속적인 것이었다. 집합은 구조적인 차원에서 사회 전반의 종속화되어 있으며, 정책적인 차원에서도 종속적 집합의 심화되는 경향을 가속화시키고 있고, 일상적인 생활의 차원에서도 그러하다. 이러한 종속적 집합을 형평하고 대등한 집합을 위해 정치·경제·사회·문화 영역에서의 구조적인 자율과 정책의 단계적이고 급격한 변화가 필수적이다. 궁극적으로 중심부와 주변부의 일상적인 삶에서의 균형있는 평등으로의 지향이 종속적 집합의 극복이며, 자율의 정치와 자립의 경제, 생동하는 문화로의 길이다. 이러한 맥락에서의 대안은 우선적으로 분권적이고, 자율적인 행정조직, 마을단위의 주민자치를 반영하는 지방정치의 모색과 구성 및 정치활동의 보장, 중앙의존적 지역경제에서 지역경제의 활력적 회생을 도모하는 경제구조의 개편과 방안 대학과 언론등을 포괄하는 사회조직의 자율적인 활력화정책, 문화적으로 제주도적인 것의 창조적 계승을 포함하는 전반적인 문화의 자율적인 발전을 모색하는 정책이 제주공동체의 바람직한 미래라는 시각에서 고려되고, 부문 상호간의 자율적인 참여와 합의에 의한 조화로운 발전을 이룬다는 차원으로 정책의 방향과 내용이 결정·입안·집행되어져야 할 것이다.

둘째, 개발정책은 철학적, 내용적, 과정적, 내용적, 집행적 차원에서 근본적인 검토를 거쳐 변화되어야 한다.

마지막으로 문화적 다원성이 지역문화의 고유성과 활력이라는 차원에서 충분히 고려되고, 이

러한 바탕위에서 지역주민이 문화를 주체적으로 키워 나갈 수 있는 정책의 방향과 내용이 제시되어야 한다.

Summary

A Study of the Articulation of Island and Mainland in the Korean Society: A Case of Cheju Island

by *Ko Nam-wuk, Ko Chang-hun, Yu Chul-in*

Recent introduction of citrus cultivation causes the growth of Cheju regional economy with the inflow of external capital under the influence of external market. These processes result in the Cheju regional economy dependent upon the national economy. Since the advent of large-scale tourism often necessitates the transfer of local control to a central government, Cheju society as a touristic place is more dependent on national society with the national development projects on Cheju island. These tourism and citrus cultivation cause rapid urbanization, more access to education, more exposure to mass communication, and the increase in the mobility of both of Cheju islander and mainlander. As a result, Cheju culture becomes more assimilated into mainland or national culture.

We call these recent phenomena the social articulation between Cheju island and mainland as a larger society. The term articulation is the congruence or working together of different strata or different levels such as the articulation of modes of production. Particularly, as used in this paper, it describes the process by which the local island society becomes incorporated more fully into the larger society. This paper examines (1) the phenomena social articulation between Cheju island and mainland in terms of regional economy and policies, (2) the response of community to this articulation, and (3) its impacts on the development of Cheju island and the prospects of desirable relationship between local island society and the center.

First of all, Cheju industry structure consists of 34.9% in the primary, 3% in the secondary, and 60.8% in the tertiary industry in terms of value added as of 1981, while in 1971 the primary industry dominant. Employments by industry in Cheju region as of 1981 consist of 71.7% in the primary, 3.2% in the secondary, and 25.1% in the tertiary industry. Cheju regional economy is articulated with national economy because of citrus cultivation and products of fishery under influences of domestic and foreign markets as well as a tourism industry as a leading industry for regional development.

People in Cheju island feel the state of alienation with these overwhelming changes, which is followed by outsider's speculation on land. the leakage of benefits resulted from outside

capital investment, and the environmental pollution. These phenomena may be discovered in the transformation from the closed socioeconomic system to the open socioeconomic system.

Second, the articulating process of structural dependency of political, economic, and social fields is revealed concretely in the process of formulation, making, and implementation of policies. The philosophical foundation of policy is not the philosophy of Small-is-beautiful, but the philosophy of Big-is-good. And the goal of policy is sought out without consideration of the basic problems such as openness and closedness, national-oriented and international-oriented, development and conservation, and active participation and passive alienation of islanders. We learn that the formulation, content, and implementation by national elites affected by not the volition of residents in Cheju-Do, but the vested interest of large firms and international capital investment. Its effects are expressed in terms of the alienation, the powerlessness, and the suffering of Cheju islanders.

Third, under the vast process of acculturation, these overwhelming waves of change do stimulate the Cheju society as a so-called periphery in acquiring a consciousness of the degree of exploitation it is subjected to. As an adaptive action, Cheju cultural identity is maintained and/or invented with the emphasis on its own traditional spirits, which may be considered as the revitalization movements in Cheju culture. Ambivalence toward mainland as an outer world is expressed in everyday life in Cheju society. Ambivalence toward an outer world is thought to be discovered in any society articulated with and dependent upon the larger society. Cheju islanders also miss that Cheju culture becomes more assimilated into mainland or national culture. We consider the social articulation of Cheju island and mainland amid historical context of the contacts with mainland as sociocultural forces which operate to create Cheju cultural identity. The aura of Cheju cultural identity and traditionalism is one of the devices which insures the continuance of boundaries between Cheju islander and non-islander (mainlander) within a tourism and the migration of mainlanders. Cheju islanders' perception of what mainlanders think about Cheju islanders operates to create the meaning and content of their cultural identity is maintained may consist of the contacts with mainlanders and the formation of an image on them.

We concluded that the articulation must be transformed from total dependency into the equity through the structural autonomy, changes in policies, and cultural autonomy. This means the balance of everyday life in an island and a mainland, and further, in the center and peripheries. Alternatives for this desirable articulation are as follows.

First of all, the decentralized and autonomous political-administrative structure, the active and intensive regional economy, and social cultural development focused on community must become to be interrelated in order to be an integrated development from within. Secondly,

the development policies must be fundamentally changed in terms of basic philosophy, content, and implementation. Lastly, the cultural diversity is to be fully appreciated, based on the understanding of local cultures or subcultures.