제주사회변동론 서설

——개발정책과 산업구조의 변화를 중심으로——

이 상 철
(제주대 사회학과 전임강사)

<차 례>

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 접근방법
1. 지리적 환경과 역사적 배경
2. 한국의 산업화와 지역개발
3. 주변사회
Ⅲ. 개발정책의 전개과정
1. 개발계획의 기조
2. 관광개발을 위한 기반조성
3. 국제관광지화 추진
4. 국민관광지로의 전환
Ⅳ. 산업구조의 변화
1. 산업기반의 변화
2. 주요산업의 구조변화
3. 산업구조변화의 영향
Ⅴ. 맺음말

Ⅰ. 머 리 말

일반적으로 육지부의 문외한들에게 제주도는 신비의 섬으로 알려져 있다. 그래서 누구나 한 번은 꼭 가보고 싶어하는 관광대상이 되었다.(1) 그러나 제주도의 이러한 모습의 이면에는 제주 주민들의 피와 땀, 눈물과 한숨으로 얼룩진 역사가 존재하고 있다. 사실 조선시대만 하더라도 제주도는 육지사람들에게 유배지와 말의 낙원 정도로만 생각되었고, 출륙금지령까지 내려져서 글자 그대로 섬 자체가 하나의 거대한 형옥(刑獄)이었다.

이와 같은 괴리는 무엇을 의미하는가? 그것은 제주사회가 개발 이후에 겪어 온 변동의 성격을 단적으로 드러내는 것에 지나지 않는다. 그런데 제주사회에 대한 기존의 연구는 민속·언어분야와 개발의 효과측면에 치중하여 양극화된 채 이와 같은 변동 자체에 대한 고찰은 소홀했었다. 이 글은

(1) 관광지로서의 제주도를 이미지화하는 다음의 선전구호들은 그 경향을 잘 반영하고 있다 ; 신화의 땅, 신들의 고향, 환상의 섬, 신비의 섬, 동양의 하와이, 세계 10대 관광지 중의 하나.

이러한 제주사회변동의 성격을 자본주의적 산업화라는 수준에서 개발정책과 산업구조에 초점을 두고 파악하고자 시도된 것이다.

지금까지 제주사회개발에 대한 연구는 개발우선주의 입장이 강했고 개발방향에 대한 반성은 최근에 와서야 이루어지고 있다.(2) 그러나 더욱 중요한 것은 이러한 개발이 가지는 의미를 한국사회 내에서 제주사회가 차지하는 위상에서 파악하는 일이다. 즉 한국사회변동의 보편성 속에서 제주사회변동의 구체적 모습을 연구해야 하는 것이다. 왜냐하면 한국에서는 국가가 산업화와 자본축적 과정에 적극적으로 개입하여 경제정책을 실시하고 지역개발도 이 선상에서 추진해 왔으며, 제주도의 개발도 정책수립과정에서부터 시행에 이르기까지 한국의 자본축적과정에 조응하도록 이루어졌기 때문이다. 따라서 한국의 산업화·자본축적의 선상에서 제주의 개발정책의 전개과정과 산업구조의 변화에 대한 고찰이 이루어질 때, 개발이 제주도의 사회경제구조 및 주민들의 생활양식과 의식구조에 미치는 영향도 체계적으로 탐구할 수 있고 나아가 개발의 전망 및 대안도 고찰할 수 있을 것이다.(3)

Ⅱ. 접근방법

1. 지리적 환경과 역사적 배경

가. 지리적 환경

인간의 사회생활을 가능하게 하는 기본조건 중의 하나가 자연, 즉 지리적 환경이다. 이것은 인간과 사회가 물질적 조건인 지리적 환경의 영향을 받지 않을 수 없으므로 환경이 제약조건으로 작용한다는 것을 의미함과 동시에, 인간의 주체적인 행위에 의해서 환경의 제약은 극복·변형될 수도 있으므로

(2) 개발방향에 대한 반성은 근래에 제주주민들을 중심으로 부쩍 늘고 있다. 이 경향을 한 단계 정리하게 된 계기가 바로 '제주도의 보존과 개발'이라는 주제로 이루어진 '제주도연구회'의 제 1 차 전국학술대회이다.

(3) 이와 같이 한국사회의 틀 속에서 제주사회를 조망하는 것을 기본적인 방향으로 하지만 그렇다고 하여 이러한 접근방법이 그 역의 방향, 즉 제주사회의 특수성을 통하여 한국사회의 보편성을 규명할 수 있는 가능성을 부인하는 것은 아니다. 왜냐하면 부분과 전체는 유기적인 연관성을 갖고 있으므로 부분의 연구는 전체의 틀 속에서 이루어져야 하지만, 역으로 부분의 연구를 통해야만 전체의 성격도 명확히 규명할 수 있기 때문이다. 그런 점에서 제주사회변동 연구는 간접적으로나마 한국사회변동의 성격을 밝히는 데에도 도움이 될 것이다.

환경은 기회구조이기도 함을 뜻한다. 따라서 제주사회변동 연구에 있어서도 지리적 환경의 이중성을 전제하지 않으면 안된다.

제주도는 한반도의 최남단에 위치한 화산도(火山島)로서 육지와는 상당히 격리되어 있다. 화산도이기 때문에 지형은 독특한 모습을 하고 있으며 지하자원도 전무한 형편이다. 지질적으로도 비가 땅에 삼투복류(滲透伏流)하므로 강우시에만 흐르는 건천(乾川)이 대부분이다. 또한 위도상으로 온대남부와 아열대북부에 위치하고 있어 식물도 육지와는 다른 분포를 보이고 있다. 기후는 해양성의 특징을 나타내고 있으나 섬의 중앙에 위치한 한라산 때문에 국지적으로 일기가 자주 변하고 바람도 많다(제주도, 1982:517-67).

이와 같이 육지와는 다른 독특한 지리적 환경은 제주사회의 성격을 일찍부터 크게 규정지어 왔다. 과거 자급자족적 체제에서는 이것이 크게 도서성(島嶼性)과 토지의 척박성 두가지 방향으로 작용했다고 볼 수 있다. 전자의 영향은 제주사회의 상대적 고립·고유성, 그리고 외부의 침략으로 나타났으며, 후자의 영향은 힘든 생활조건과 이에 대한 주민들의 현재적 삶의 중시경향 및 근면 등의 모습으로 나타났다.[4] 그러나 제주도가 자본주의 사회체제에 편입된 현재에는 그 독특한 자연경관은 훌륭한 자연관광자원으로 기능하고, 고립으로 인하여 상대적으로 보다 풍부하게 보존된 한국문화의 고형(古型)과 제주도 특유의 민속문화는 인문관광자원 및 학술연구의 대상이 되고 있다. 또 척박한 토지도 과거처럼 주곡생산에 이용되는 것이 아니라 감귤·특용작물 등 상업적 농업에 이용됨으로써 육지부에 대하여 비교우위를 가지게 되었다. 이와 같이 제주도의 지리적 환경은 사회체제의 변동에 따라 역사적으로 상이한 영향을 제주사회에 미쳐왔다.

나. 역사적 배경

역사적으로 볼 때 제주사회의 기본특징은 도서성으로 파악할 수 있을 것 같다. 왜냐하면 사회구성체는 시대에 따라 변화했지만 육지부와의 관계에서 볼 때에는 지리적 환경, 특히 고립성 때문에 매우 특수한 정치·경제·사회·문화구조를 형성해왔기 때문이다.[5]

---

(4) 제주도의 수많은 민속설화·민요 등이 힘든 생활과 배고픔, 그리고 이것을 이겨나가기 위한 원망(願望)들로 가득찬 것은 그 때문이다(박재환, 1977; 현길언, 1981).

(5) 이것은 육지의 영향보다 도서환경에 대한 적응이 더욱 중요하였다는 것을 뜻한다(이기욱, 1984).

일찌기 제주도는 탐라라는 국가를 형성하여 자치를 했었다. 삼국시대에도 신라나 백제에 입조하여 교린지국(交隣之國), 또는 복속의 관계를 맺었지만 독립국가로서의 지위는 계속 보장받아 왔다. 937년 고려 태조 때는 그 속국이 되어 명목적인 독립국가의 지위는 상실하였지만 실질적으로는 자율적인 정치·경제구조를 유지하였다. 그러다가 1105년 중앙에서 지방관을 파견한 이후부터는 고려의 직접통치를 받게 되었다. 이때부터 명실상부하게 한반도의 통치권에 완전히 편입되어 자치권을 상실하였으며, 도서성의 성격은 점차 감소하고 한국사회의 한 특수지역으로서의 성격이 증가해 왔다. 그후에는 원(元)에 귀속되어 이민족의 식민지로서 수난을 받기도 하였다.

조선시대에는 중앙집권적 통치체제가 강화되어 제주에서도 육지부의 다른 지방과 동일한 정책이 실시되었다. 행정구역이 재정비되고 경제·사회·문화면에도 많은 변화가 있었다. 그러나 지리적 위치 때문에 여전히 정치적으로는 변방(邊方)으로서 소외되었으며, 경제적으로는 자급자족적인 체제를 유지하였고, 사회문화적 특수성도 강하게 존속되고 있었다. 일제시대에도 식민지로서 한국의 어느 지역보다도 일본의 영향을 크게 받았지만 경제적으로는 여전히 자율적인 재생산구조를 유지하였다(제주도, 1982:9-507).

그러나 해방이 되고 개발이 시작된 뒤부터는 한국의 산업화와 자본축적 과정에 편입되어 과거의 특수성을 급속히 상실하고 있다. 이제는 경제적으로도 자율적인 재생산구조를 유지하지 못하고 한국자본주의의 재생산기제에 완전히 통합·종속되었다. 그 결과 사회문화적 측면에서도 특수성이 급속히 소멸되고 있다. 이와 같이 제주사회의 전반적인 성격이 급변하는 것은 한국자본주의의 요구에 따라 제주의 경제적 토대가 변화하였기 때문이다. 그러므로 한국의 산업화와 지역개발의 성격에 대한 검토는 제주사회변동연구의 전제가 된다.

2. 한국의 산업화와 지역개발

가. 산업화와 자본축적

그런데 제주사회의 기본성격은 제주사회 자체의 사회구성의 성격에서 파악되어야 한다. 그러나 아직 한국사회구성체에 대한 논의도 미정립된 상태이고 제주사회에 대한 전반적인 연구도 미성숙·미축적되었기 때문에 여기에서는 제주사회의 성격을 한국사회의 테두리 내에서 육지부와의 관계에 초점을 두고 고찰하고자 한다.

현단계 한국사회의 성격과 변동에 대한 논의는 일국자본주의적 관점에 선 국가독점자본주의론과 세계자본주의적 관점에 선 주변부자본주의론으로 대별된다. 이 두 입장은 한국자본주의의 보편성과 특수성에 대한 인식이 상이한 것에 근거하지만 구체적으로는 세계체제·계급·국가의 세 주요변수의 위상에 대한 평가가 다르기 때문이다.(6) 그런데 이 세 변수는 어느 하나를 중심으로 해서 다른 것을 그것에 환원시켜서는 한국의 사회변동을 정확히 이해하기가 힘든 관계에 있다. 왜냐하면 내외적 요소인 세 변수의 상호작용이 그간 한국의 경제개발 및 사회변동의 성격을 규정하였기 때문이다. 따라서 한국의 산업화와 자본축적의 과정도 이 세 변수를 통합하는 분석틀로써만 제대로 고찰할 수 있다. 그래서 여기에서는 평면적이나마 세 변수의 성격을 논의하면서 지역개발의 논리도 도출하기로 한다.(7)

세계체제(8)에서 한국의 위치는 초국가구조로서의 국제적인 국가체계와 자본주의 세계경제로 분석적으로 구분하여 고찰할 수 있다(Skocpol, 1979). 한국은 동서냉전 과정에서 공산주의의 확산을 방지하는 보루역할을(60년대 이후에는 자본주의의 쇼윈도우 역할까지도) 미국으로부터 부여받았다. 그래서 2차세계대전 후 새로운 형태로 자본주의 세계체제에 편입된 동기는 경제적 이라기보다 정치군사적이었다고 할 수 있다(Cumings, 1981; Halliday, 1980). 그러나 60년대 이후 대외지향적 산업화전략을 취함으로써 자본주의 세계경제에 보다 깊이 편입되었다. 즉 신국제분업 하에서 저임노동력을 기초로 하고 자본·시장·기술·원료는 주로 해외에 의존하면서 고도성장을 추구해 왔던 것이다. 그 결과 세계경기에도 휩쓸어 대외종속적 상황에서나마 급속히 산업화를 달성할 수 있었다(Lim, 1985).(9) 이러한 특성은 한국사

(6) 이것에 대한 대표적인 논쟁으로서는 박현채(1985)와 이대근(1985)을 들 수 있으며, 논쟁에 대한 평가로서는 조민(1986)과 조희연(1986)을 참고할 수 있다. 그러나 논쟁이 아직 진행중이고 필자 자신의 이해도 깊지 못하기 때문에 이 글에서는 구체적인 평가는 생략하고 제주사회연구에 도움이 되는 몇가지만 언급하기로 한다.

(7) 세 변수를 독립변수로 간주하고 변동을 종속변수로 파악한다고 해서 그 역의 관계를 부정하는 것은 아니다. 왜냐하면 사회변동에 의해서 이 세 변수의 초기의 제관계도 다시 규정받기 때문이다(구해근, 1985a, b).

(8) 한국의 산업화에 대한 세계체제의 영향을 고려한다고 해서 필자가 종속이론가나 세계체제론자들의 유통주의적 관점을 지지하는 것은 아니다.

(9) 한국이 종속적·예속적 상황에서 산업화를 달성하였다고 해서 필자가 종속적 발전론의 입장을 따른다는 것은 아니다. 더우기 '삼자연합모델'(Evans, 1979)은 한국에 그대로 적용되기도 힘들다. 왜냐하면 다국적기업의 역할이 점차 증

회를 통한 간접적인 것이긴 하지만 기본적으로 제주사회에서도 관철되고 있다.

일반적으로 세계체제를 강조하는 자들은 국가사회의 외적 관계에 초점을 둔다. 그러나 외적 요소는 내적 요소를 매개로 해서만 자신을 관철시키므로 한 사회의 성격을 결정짓는 것은 궁극적으로 계급관계라는 내적 요소이다 (Petras, 1978). 한국에서는 농지개혁·미국의 잉여농산물원조에 의해 지주계급이 경제적 기반을 상실하고 크게 와해되었기 때문에 산업화의 큰 장애요소로 작용하지는 않았다.(10) 농지개혁에 의해 농업자산이 어느 정도 50년대에는 상인자본으로, 이것은 다시 60년대에는 산업자본으로 전환하여 산업화를 위한 자본축적에도 일익을 담당하였다(Hamilton, 1984). 그래서 60년대 산업화를 추진할 때는 남미에 비해서 비교적 유리한 계급구조를 가졌던 것이다. 그리고 산업화 과정에 따라 농민층은 급격히 분해되고 노동자계급은 크게 성장하게 되었다. 그것은 양질의 저임노동력이 국가의 노동통제에 의해 보장됨으로써 자본축적과 산업화의 기초로 작용하고, 그 결과 독점자본이 크게 비대하여 계급구성에 변화가 초래되는 과정이기도 하였다. 이 국내독점자본은 국가의 각종 특혜와 비호에 의해 성장하여 대외지향적 산업화를 통한 자본축적의 핵심세력이 되었다. 제주에 있어서도 대자본이 침투하여 역내(域內) 중소영세자본이 정체·몰락하고 있는 점은 마찬가지이다.

사실 60년대 이후 산업화와 자본축적은 국가가 주도해 왔다.(11) 그것은 국가가 사회계급으로부터 상당히 큰 상대적 자율성을 가졌기 때문에 가능했다. 즉 농지개혁, 냉전체제하의 전쟁 등으로 인하여 계급구조가 미정립되어 계급적 간섭이 적었으며, 식민지하에서 과대성장된 관료체제를 물려받았기 때문이다(Alavi, 1972). 게다가 분단상황이 국가권력을 상대적으로 더욱 강력하게 하였으며, 귀속재산·원조·외자·조세·금융 등 자본에 대한 관장도 일익을 담당하였다(Halliday, 1980; Hamilton, 1983). 국가는 이러한 강한 힘을 바탕으로 국가의 기본정책 제시, 자원의 추출과 배분, 산업에 대한 각

대되기는 하지만 아직 크지 않아 연합의 파트너가 되지는 못하기 때문이다(임현진, 1984:62-78, 1985:277-79).

(10) 농지개혁의 성격과 결과에 대한 평가는 다양하지만 지주계급의 기반이 와해되었다는 것은 충분히 공감할 수 있는 점일 것이다(장상환, 1985; 황한식, 1984).

(11) 여기에서 국가를 계급이나 세계체제로 완전히 환원될 수 없는 능동적인 주체의 하나로 간주하는 것이 분석상의 이점으로 작용한다고 해서 국가가 자본주의적 발전과 자본가계급의 이해를 초월한다는 것을 의미하지는 않는다.

종 정책을 실시하였을 뿐만 아니라 자본가를 적극적으로 창출·육성하였다(김호기, 1985; 이재희, 1984). 이와 같이 경제성장을 통해서 정치적 정당성을 획득하려는 국가엘리트의 의도는 다른 한편 독점자본의 비대, 노동통제강화 등 계급간의 불평등심화와 세계체제에의 의존심화 등 부작용을 낳으면서도 꾸준히 추진되었다. 이러한 국가의 역할은 제주의 개발에서도 중요하게 작용하고 있다.

요컨대 지난 4반세기 동안의 급속한 산업화와 자본축적은 외자·저임노동력·수출 및 국가정책 등을 기초로 하여 이루어졌으며, 그것은 독점강화와 대외종속의 심화를 초래하는 것이기도 하였다.

나. 지역개발

산업화와 자본축적 과정에서의 논리는 지역개발 과정에서도 그대로 관철되어 왔다. 지역개발은 국가주도하에 내외독점자본이 참여하여 주체를 형성하였으며 지역주민은 거의 배제되어 왔다. 그것은 지역개발이 지역간 균등발전과 지역주민을 위해서 시도되었다기 보다는 독점자본주의적 고도성장정책의 일환으로서 추진되었기 때문이다.[12] 그간 한국에서는 산업화전략에 따라 경제개발계획을 실시하였으며 국토개발과 지역개발은 그 하위부문으로서 이루어졌던 것이다(김의원, 1982:766-69).

한국의 경제개발은 불균형성장론을 기조로 하였기 때문에 지역개발도 특정산업을 정책적으로 육성함으로써 달성하고자 하였다. 그래서 공간적으로도 거점성장이론에 기초하여 개발단지를 중심으로 이루어졌다. 개발단지는 관광단지도 있었으나 어디까지나 공업단지가 중심이 되어, 이를 위한 각종 지원기능의 확보를 주축으로 이루어져 왔다. 사회간접자본의 확충, 각종 공단창설, 수출자유지역조성 등과 이러한 과정을 원활히 하기 위하여 도시계획에 의한 기존도시의 개편, 신시가지 및 신도시의 건설이 그것이다(김의원, 1982:786-815). 이외에 소외된 농촌지역은 새마을운동으로 개발하고자 하였다.

이러한 개발 결과 한편 급속한 산업화와 경제성장을 이룩하고 생활의 편의 및 소득향상의 효과가 있었지만, 다른 한편 부정적 영향도 적지 않게 나

(12) 지역개발의 필요성은 후진국의 산업화 및 지역간 균형성장을 위해 제기되었으나(권태준 외, 1981:61-63) 실제로는 정반대로 불균형성장을 초래하였다. 그 이유는 경제정책의 기조가 불균형성장론에 있기 때문이다.

타나게 되었다. ① 자본·시장·기술의 대외의존은 대외종속·예속화 현상을 초래하여 지역개발의 종속성을 노정시키게 되었다. ② 국가와 독점자본이 개발의 주체가 됨으로써 개발과정에 이들의 요구가 주로 반영되고 지역주민의 이해는 배제되는 경향이 컸다. 계획의 입안·시행·이익배분의 전과정에서 다수의 주민들은 배제되었던 것이다. ③ 이외에도 지역간 불균등 발전이 심화되고, 지역경제와 주변지역 간의 분절화 현상 및 지역경제의 불안정성과 산업공해의 폐해가 초래되었다.

물론 제주도의 개발도 이러한 성장정책의 일환으로 추진되어 왔다. 따라서 제주사회의 성격변화도 기본적으로 이 틀 안에서 파악되어야 한다.

3. 주변사회

역사적으로 볼 때 제주사회의 기본특징이었던 도서성은 점차 감소하고 한국의 한 지방으로서의 특성이 상대적으로 증가하여 왔다. 더우기 60년대 이후의 제주개발에서는 한국의 지역개발의 논리가 그대로 관철되고 있다. 그렇지만 이 제주개발은 제주사회를 단순히 지역이나 지방의 개념만으로는 충분히 파악할 수 없는 점도 동시에 보여준다. 지역사회나 지방사회의 개념이 불충분한 것은 그것들이 ① 한국사회의 한 하위범주라는 의미일 뿐 제주와 다른 곳과의 성격구분이 이루어지기 힘들기 때문이다. 특히 서울도 동일한 지역사회로 파악할 수 있는 단점이 있다.[13] ② 역사성이 결여되어 있다. 예컨대 지방은 중앙집권체제하에서는 항시 사용될 수 있다. ③ 육지부, 특히 중앙인 서울과의 불평등관계의 성격이 뚜렷하게 드러나지 않는다.

이에 반하여 '주변'의 개념은 위의 단점을 상당히 극복할 수 있다. 즉 한국에서의 제주의 위상을 주변적이라고 보아 제주사회 접근방법의 한 차원으로서 '주변사회'라는 가설을 생각할 수 있을 것 같다. 물론 주변도 의적 관계만 중시하고 정체론적 입장이 강한, 종속이론이나 세계체제론의 구조주의적·유통론적 뉘앙스 때문에 나름대로의 한계를 분명히 갖고 있다. 그렇지만 이런 한계에 유의하면서 조금 다른 의미로 그 개념을 사용하면 제주사회의 성격파악에는 상당한 분석적 유용성이 있다고 하겠다. 그럴 경우 주변사

(13) 지역은 구체적인 삶이 이루어지는 현장성, 지리적 영역으로서의 지역성, 그리고 사회적 상호작용과 공동의 유대를 뜻하는 개념이므로 서울도 하나의 지역사회로 파악할 수 있고 서울 내의 특정지역도 지역사회로 파악할 수 있다(임영일, 1986:107-13; Poplin, 1972:23-39).

회의 특성은 ① 외적 규정성이 아주 강하다. 보다 구체적으로는 ② 중심과 불평등관계에서 종속되어 있으면서 중심을 보완하고 있다. ③ 산업간·부문간 연관성이 결여되고, 자본제적 생산관계의 발달이 지체되며 그 결과 계급구성도 중심과 상이하다.

그러면 서울을 중심으로 한 내외독점자본의 요구에 규정당하고 있는 제주사회의 주변적 특성 몇가지를 살펴 보기로 하자. 정치적 측면에서는 지방자치가 이루어지지 않고 있으며, 인사·재정·행정사무의 종속화가 심화되고 있다. 이러한 점은 개발정책의 입안을 중앙에서 거의 일방적으로 하는 점에서도 드러난다. 그 결과 제주의 산업구조는 1,3차산업, 특히 감귤 등 특수작물과 관광산업 위주로 재편되어 육지부 산업구조를 보완하게 되고 도내의 산업간 연관성은 낮아졌다. 그뿐 아니라 자본·경영·기술에서도 역외(域外)에 종속되어 있다. 그래서 제주경제는 자율적인 재생산구조를 이루지 못하고 있다. 그 결과 계급구성도 육지부와는 달리 쁘띠부르조아지, 특히 농민층이 비대하고 산업노동자는 허약하다. 정치경제적 종속은 사회문화적 측면에도 영향을 미쳤다. 그간 제주의 문화는 도서환경에 대한 적응이라는 성격에서, 거의 일방적으로 전파되는 육지문화에 대한 반응이라는 성격으로 바뀌었다(유철인, 1984, 1986). 특히 개발 초부터 계속 제기되어 온 자유무역항·국제관광지·국제자유지역의 구상은, 제주도가 육지부의 다른 지방과는 달리 지역·지방 개념만으로는 파악될 수 없는 특성을 지니고 있음을 단적으로 드러낸다. 이외에 행정권·경제권·생활권·문화권 등 모든 권역(圈域)이 일치하는 것도 제주만이 가진 특수성이다.

제주사회연구를 체계적으로 하기 위해서는 이러한 지리적 환경과 역사적 배경, 한국사회의 산업화와 지역개발의 성격, 그리고 그것에 따른 주변사회로서의 제주도라는 제논의를 하나의 접근틀로 종합하여 고찰하여야 한다. 이 점을 염두에 두고 제주사회가 그 내적 조건과 한국사회의 요구에 따라 현재의 성격을 갖게 된 구체적 과정을 개발정책의 전개를 통해서 보기로 하자.

Ⅲ. 개발정책의 전개과정

1. 개발계획의 기조

제주도의 개발에 대해서는 60년대 이전에도 국가 혹은 지역주민의 입장에

서 논의가 있었다. 그러나 본격적인 논의와 개발은 한국의 경제개발계획과 발맞추어 60년대부터 시작되었다. 계획은 종합적 성격의 것과 도내 개별지역과 개별산업을 대상으로 한 것이 있지만 그 주요 내용은 크게 '국제자유지역', '관광개발', '산업개발'의 세가지로 이루어져 왔다.

첫째, 국제자유지역계획은 63년의 자유항설정 구상을 시발로 하여 75년의 특정자유지역개발구상, 그리고 83년의 국제자유지역 조성을 중심으로 한 종합개발계획으로 계속 제기되어 왔다. 물론 제주 및 국내외 여건 때문에 보류는 되었지만, 자유지역 구상은 한국의 개방경제체제로의 이행에 따른 외자유인 방안으로 계속 대두되어 왔으므로 대외종속적인 독점자본이 자본축적의 위기에 부딪칠 때 언제든지 재론될 수 있다.

둘째, 관광개발계획은 제주개발을 주도해 온 분야이다. 이것은 박정희대통령 개인의 의지에도 영향받았지만(제주신문, 1982.7.2) 기본적으로는 제주도가 한국경제의 고도성장을 보조하기 위하여 관광산업을 분업적으로 떠맡은 것이다. 특히 국제관광지로서의 성격이 강조된 계획들은 관광을 수출전략산업으로서 중시하고 있다.

세째, 산업개발계획은 관광개발을 위한 보조적 성격을 띠고 있다. 한국의 경제개발과 지역개발이 불균형성장론에 기초하고 있기 때문에, 제주도의 산업개발도 균형적인 발전을 지향하지 않고 관광관련산업에 편중되어 육성되고 있는 것이다. 물론 감귤 등 환금작물의 재배가 크게 성장은 하였지만 일정한 한계를 갖고 있는 실정이다.

요컨대 제주개발계획은 국가주도하에 국제자유지역화를 염두에 두면서 관광산업을 중심으로 전개되어 왔다.

2. 관광개발을 위한 기반조성

종합적 성격의 개발계획은, 63년 당시 국가재건최고회의 의장인 박정희의 지시에 따라 '제주도건설개발연구위원회'가 설치되어 제주도 전역에 걸친 자유지역설정 또는 대안으로서 제주시에 국한된 자유지역화를 검토한 것이 시발이다. 그러나 제주의 국제교역상의 위치·국가안보·국민경제 및 세계여건 등의 이유로 관광자유화만이 가능하다고 결론을 내렸다. 이 구상은 군사정권이 민간정부로 이양되면서 개방경제로의 전환을 도모하는 과정에 외자를 적극적으로 유치해 보려는 의도에서 생겨난 것이었다.

64년에는 건설부 주관으로 특정지역 지정겸 건설종합개발계획을 위한 사전조사를 실시하였다. 주요내용은 관광개발·산업개발·교통 및 동력자원개발 등이다. 이 중 관광이 개발의 기본방향이 되어 향후 제주개발의 기조를 이루게 되었으며 교통조건도 개선되기 시작하였다.

66년에 제주도가 특정지역으로 지정되자 건설부 주관으로 이에 대한 종합개발계획을 67년에 수립하였다. 주요내용은 관광을 중심으로 한 산업개발, 용수·도로·동력 등 사회간접자본 확충, 그리고 화순의 무역항으로의 개발 등이다. 이것에 의거하여 어승생댐 건설과 용천수개발이 착수되었고, 동력공급의 후보지가 선정되었으며, 제주공항이 국제공항으로 승격되고, 도로망이 확충되었다. 이 계획은 이후에도 기반시설투자에 관한 각종 계획의 기본지침이 되었다.

70년에는 특정지역종합개발계획의 보조적 성격을 갖는 '제주도종합개발10개년계획'이 수립되었다. 이 계획은 제주도를 국제적 관광지로 조성하기 위한 사회간접자본확충과 지역사업을 국가적 우선순위에 반영하려는 것이었다. 그러나 구체적인 개발전략과 법적 근거가 없어서 실질적인 효과는 보지 못하였다.

이 외에 60년대에는 1차산업을 중심으로 한 산업개발계획도 시행되었다. 그래서 지역특화산업인 감귤농업과 축산업을 신장시키기 위해 일본으로부터 묘목을 수입하고 가축의 품질과 초지 개량에도 힘썼다. 또 한·일간 국교정상화로 인해 수산업이 수출산업으로 부상하였기 때문에 수산개발계획이 수립되기도 하였다.

그러나 초기의 개발은 어디까지나 제주도를 국제적 관광지로 성장시키기 위한 기반조성에 중점을 두었다. 즉 제주개발은 지역발전보다는 한국의 산업화와 자본축적의 보완적 수단으로서 관광개발을 중심으로 시작되었다.

3. 국제관광지화 추진

관광개발을 위한 기반조성이 계속된 후, 60년대의 일련의 계획들은 73년 '제주관광종합개발계획'의 수립으로 한 단계가 마무리되었다. 이 계획은 박정희대통령의 지시에 의해 청와대 관광개발계획단에서 작성한 것으로 70년대 제주개발의 기본계획으로 작용하였다. 이 계획에서 개발의 기본방향은 국제수준의 관광지를 조성하는 데 두고, 이를 위해 관광거점을 선정하여 중

점투자를 함으로써 파급효과를 높이려고 하였다. 기간은 73년에서 81년까지 9년간이며 모든 산업을 관광주도형으로 유도, 개발하고자 하였다. 중요한 것은 교통·통신·용수 등 관광기반시설을 재정비하는 계획과, 중문을 국제위락관광지구로 개발하는 것을 포함한 각종 관광지구계획이다. 이외에 관광관련산업 육성으로서 축산·조림·감귤·토산품 계획이 있다.

이 계획에 의거하여 공항과 주요항만의 확장, 부산·목포·여수·완도에 대형여객선 취항, 간선도로의 개설·확장·포장, 용수 및 통신시설 등 기반시설이 개선되었다. 그리고 중문은 종합개발계획을 수립하여 본격적인 개발에 착수하였다. 또 용연·정방폭포·안덕계곡·만장굴·협재지구의 계획과 민속자연사박물관과 성읍민속보존마을 보전·육성의 계획 등이 수립되어 추진되고 있다.

계획의 시행에는 73년에서 82년까지 총 311,637백만원이 투자되었다. 재원은 국고 48.5%, 지방자치단체 4.4%, 민간자본 47.1%로 이루어졌다. 이 중 관광기반시설에 63.8%, 관광지구개발에 20.7%, 관광산업육성에 14.4%를 투자하였다(국토개발연구원, 1983). 따라서 70년대는 국가와 독점자본이 중심이 되어 관광기반시설을 확충하면서 관광개발을 본격화한 시기라고 할 수 있다.

그런데 이와 같이 국가주도의 국제관광지화 계획이 본격화된 배경으로서는 한국의 악화된 정치·경제적 상황을 생각하지 않을 수 없다. 당시는 70년대 초의 세계적 불황으로 노동집약적인 경공업 위주의 수출정책이 한계에 부딪치고, 외자관련기업이 부실화되는 등 한국경제가 위기에 빠졌던 시기였다. 게다가 국가의 정당성위기에 따른 정치적 불안도 가중되고 있었다. 그래서 국가는 8·3조치를 취하고, 직접투자 개방을 통해 외자를 적극적으로 도입하려 하고 중화학공업화를 추진하였다(이성형, 1985; 임진숙, 1985). 관광산업도 외환위기를 극복하기 위한 이러한 방책의 하나로 육성하게 되었던 것이다. 그 결과 다른 산업이 일본의 수직적 국제분업체제에 종속된 것과 마찬가지로 관광산업도 일본에 크게 의존하게 된 계기가 마련되었다.

73년의 계획으로 관광개발정책을 구체적으로 정착시킨 후 국가는 75년에 또 다시 특정자유지역개발을 구상하게 된다. 이것은 서귀포와 모슬포 간의 약 60km²를 특정자유지역으로 개발하여 교역·관광·원자재비축·수출가공 등의 기능을 맡기려는 것이었다. 그러나 기초조사가 구체적인 개발계획의

입안에까지 이르지는 않았다.

76년에는 지정후 10년이 경과한 특정지역의 정비구상을 하였다. 96년을 목표년도로 한 이 계획은 관광개발을 중심으로 하면서 특정자유지역구상, 새로운 유형의 여가공간조성 계획 등을 포괄하고 있다.

또 80년에는 경제과학심의회가 중심이 되어 자유항건설 기본구상 및 추진을 위한 조치를 검토하였다. 그 결과 대(對) 중공관계 개선가능성은 희박하나 경제분야에서는 접근가능성이 있으므로 자유항설치를 장기간에 걸쳐 꾸준히 추진해 나갈 수 있다고 판단하였다.

이처럼 특정자유지역을 구상하여 새로운 차원에서 제주도종합개발계획을 수립하려는 시도는 제 5 공화국의 수립과 더불어 가일층 박차를 가하게 된다. 제 5 공화국 대두시에는 제 2 차 석유파동, 선진국의 보호무역주의, 개도국의 외채누적 등으로 국제무역과 국제금융 환경이 변화하였다. 게다가 국내에서는 중화학공업화의 한계, 외채원리금상환, 노동운동의 고양 등으로 한국경제가 구조적 위기에 직면하게 된 때였다. 국가는 이러한 난국을 개방경제체제를 확대·강화함으로써 극복하고자 자본자유화와 수입자유화를 시도하였다(한국기독교사회문제연구원, 1986a:83-97;1986b:87-130). 이러한 경제적 상황 외에 당시의 국제정치정세 변화도 제주의 자유지역화계획의 박차에 중요하게 작용하였다. ① 홍콩의 중공에로의 반환과 미국—중공관계의 호전은 제주가 홍콩의 역할을 대신할 수 있고 중공관계 개선도 가능하리라는 기대를 갖게 하였다. ② 제주가 환태평양권에 위치하므로 환태평양 시대를 위한 장기포석이 된다고 보았다. ③ 올림픽개최에 따라 관광산업이 크게 성장할 것으로 기대되었다.

국가는 이러한 정치·경제적 변화에 대한 대응으로 82년에 '관광자유지역 설치특례법' 제정을 검토하였다. 주요내용은 중문에 카지노와 자유로운 환락을 허용하고, 각종 상품을 면세판매할 수 있으며, 100% 외국인 단독투자가 허용되고 관광시설 토지의 외국인 소유규제를 완화하며, 각종 면세조치를 보장하는 것이었다(제주신문, 1982.2.5). 이외에 금융·세제의 혜택, 외국인 투자허용, 공해방지 등을 내용으로 하는 '제주도개발특별법' 제정도 검토하였다(제주신문, 1982.8.9). 바로 이러한 배경하에서 83년에 '특정지역제주도종합개발계획'이 시안으로 성립된 것이다.

전체 용역비 10억원으로 국토개발연구원의 총괄·책임아래 국내의 2개 업

체(한국산업개발연구원과 대지종합기술공사)와 외국의 3개 업체(미국의 벡텔사와 벡켈사, 일본의 퍼시픽사)가 공동참여하여[14] 1년여에 걸쳐 완성한 이 안은 1982년에서 2001년까지를 기간으로 하며 제주도 전역이 대상이다. 그 내용은 국제자유지역조성·관광개발·지역개발의 세 계획이 중심이 되어 있다. ① 국제자유지역조성계획은 중문과 화순 일대에 신도시를 건설하여 국제금융지역·첨단산업기지·국제특수대학원을 설립하는 것으로 이루어져 있다. 즉 제주도를 국제교역·국제금융·국제교육·국제문화행사·국제관광의 중심지로 꾸민다는 것이다. ② 관광개발계획은 중문지역에 123만평 규모의 관광단지를 조성하고, 성산포 일대에 해양관광단지를 꾸미며, 민속어촌 및 기타 14개 관광단지를 개발하려는 것이다. ③ 지역개발계획은 교통·정주·산업 등의 개발을 포함하고 있다. 그리고 이 계획에 필요한 재원은 총 6조 5천억원인데, 국제자유지역조성에 3조 2천 6백억원, 관광개발에 6천 4백억원, 지역개발에 2조 6천억원이 해당된다. 이 중 3조 5천억원은 국가가, 나머지는 민간자본이 담당하는 것으로 되어 있다.

4. 국민관광지로의 전환

그러나 한국경제의 위기를 구조적 개혁없이 대외종속의 심화로써 해결하려던 방안의 일환인 83년의 시도는 장애에 부딪친다. 왜냐하면 83년의 안은 국내외 개발여건이 불투명한데다 막대한 투자가 요구되므로 항상적인 국제수지적자와 외채부담을 안고 있는 한국경제의 사정으로는 무리라고 판단되어 경제기획원에 의해 수정되었기 때문이다. 게다가 제주사회 자체의 여건도 충분하지 못하다고 평가되었다. 첫째, 국제관광지로의 개발은 아직 시기가 이르다. 왜냐하면 외국인 관광객의 비율이 아직 극히 낮고, 연중쾌청일수가 부족하며, 교통도 불편하므로 국제관광지로서는 경쟁력이 취약하기 때문이다. 둘째, 국제자유지역조성은 그 전제조건부터 충족되지 않는다. 왜냐하면 ① 국제교역상 요충지가 아니고 소비처로서의 배후지가 없다. ② 사회기반시설이 미비하다. ③ 국제기업이 활동할 수 있는 사회경제적 여건이 충분하지 못하다. ④ 국제적인 전문소요인력이 공급되지 않는다. ⑤ 금융·외환·

(14) 이중 2개 업체가 84년 소위 '대지 이정식 토지투기사건'(조성윤, 1987)과, 벡텔사와 한전 간의 1,600만 달러 공사대 과다지급의 시비로 물의를 야기하게 된 장본인이다. 이것은 국가와 내외독점자본이 개발주체가 되어 국민과 지역주민은 배제시키고 있는 것을 단적으로 증명하는 사건이라고 볼 수 있다.

수출입허가 등 모든 제도가 자유화되기엔 아직 힘들다.

그리하여 84년 경제장관협의회의에서 국제자유지역조성계획은 보류하고, 국민관광을 기반으로 해서 국제관광지로 개발하기로 개발방향을 조정하였다. 이후 국토개발연구원이 전담하여 대폭 축소·수정작업을 한 것이 85년에 확정된 '특정지역제주도종합개발계획'이다.

이것은 85년에서 91년까지를 계획기간으로 하고 있으며, 주요내용은 관광개발과 지역개발로 구성되어 있다. 개발의 기본방향은 ① 국민관광을 기반으로 한 국제관광유도, ② 선도부문인 관광개발을 근간으로 한 지역개발촉진, ③ 생활권 중심의 환경정비, ④ 자연경관의 보존 및 환경관리 등이다. 또 이 계획은 국가계획인 특정지역건설종합계획에 지방계획인 도건설종합계획이 복합된 것인데 앞의 부문에 6,550억원, 뒷 부문에 6,800억원의 투자를 예상하고 있다. 재원은 국고에서 2,000억원, 나머지는 지방자치단체와 민간자본에서 충당하기로 되어 있다. 그후 86년에 국가는 특정지역종합개발계획으로서 제주도에 87년에서 91년까지 6,419억원을 투입하기로 최종 확정하였다. 이 중 정부지원은 약 30%이고, 나머지는 지방자치단체와 민간자본이 부담하게 된다(제주신문, 1986.12.10).

그러나 여기에서 83년의 계획이 완전히 포기된 것은 아니라는 점은 유의할 필요가 있다. 국제관광지화는 개발시초부터 일관되게 표명하여 온 장기발전전략이고, 국제자유지역조성은 일단 보류되었을 뿐이지 여건변화에 따라서 또다시 제기되어 장기적으로는 그렇게 될 것이 확실시된다.(15)

지금까지 살펴본 바와 같이 제주도의 개발은 국가가 주도하였기 때문에 지역주민의 참여는 배제되고 있다. 따라서 개발방향은 한국의 산업화와 자본축적 요구에 조응하도록 관광산업과 국제자유지역화를 향하고 있다. 그 결과 제주도의 산업구조는 급격히 변화하여 육지부와는 다른 독특한 양상을 하게 되었다.

(15) 계획작성에 관여하였던 국토개발연구원의 한 연구원도 1992년에서 2001년까지를 계획기간으로 하는 2단계 전략에서 그렇게 되리라고 보고 있다(박수영, 1986).

Ⅳ. 산업구조의 변화

1. 산업기반의 변화

개발에 따른 제주도의 사회·경제적 변화는 매우 심하게 일어났다. 우선 산업기반·경제여건의 변화를 보면 첫째, 사회간접자본의 기반시설이 급속히 확충되었다. 도로·항만·공항을 포함한 교통조건의 개선, 동력확충, 성판악·어승생 등 고지대와 해안지대의 용수개발, 통신시설의 개선이 국가의 주도와 투자에 힘입어 이루어져서 현재 이들의 보급율은 전국평균을 상회하고 있다(〈표 1〉 참조). 그래서 개발의 가장 큰 장애요소들이 어느 정도 극복이 되면서 제주경제의 성장에 큰 기여를 하게 되었다.

둘째, 자본주의적 산업화에 의해서 시장경제체제가 급속히 확대되었다. 자급적 농업은 상업적 농업으로 변하고 관광산업이 크게 성장하였다. 그 결과 도내의 자율적 재생산구조는 해체되고 제주경제는 육지부의 재생산기제에 통합·종속되었따. 자본·인적 자원의 유출입이 상당하고, 특정산업이나 특정품목의 유출입비율도 대단히 높다.[16]

그래서 한국의 일반적인 산업구조와는 달리 제주도는 1,3차산업이 지배적이다. 특히 성장주도산업으로 지정된 관광산업의 비중이 급속히 증대하고 있다(〈표 2〉, 〈표 3〉 참조). 그 점은 산업별 재정투융자 구성비를 보아도 명

〈표 1〉 사회기반시설 수준

주요지표	단 위	1960	1966	1973	1979	1982	전국평균치(1981)
도 로 연 장	인구천명당, km	3.1	5.6	5.2	4.2	4.6	1.3
도 로 포 장 률	%	—	3.9	16.4	28.9	34.5	34.1
자 동 차 대 수	인구천명당	0.9	1.5	4.7	11.8	15.5	14.7
상수도보급률	%	12.2	34.5	88.1	97.9	98.6	55.0
전화율(電化率)	%	12.4	16.5	65.1	99.9	—	—
전 화 보 급 률	인구당, %	0.2	0.7	2.3	6.2	16.7	11.2

자료 : 제주도, 「제주도지」, 1982.
국토개발연구원, 「제 1 차 국토개발계획의 평가분석」.
출처 : 한국장기신용은행 외(1984:87).

(16) 예를 들면 감귤은 대부분 역외로 수출하고 공산품은 약 80%나 역외수입에 의존하는 등 교역의 양과 비중이 급증하고 있다(한국장기신용은행 외, 1984: 471).

〈표 2〉 제주의 산업별 총생산 및 취업자 구성비

산업 / 연도	농림어업		광공업		사회간접자본 및 기타 서어비스업	
	총생산	취업자	총생산	취업자	총생산	취업자
1960	61.5	—	5.4	—	33.1	—
1967	61.5	80.5	4.3	1.7	34.2	17.8
1971	50.2	81.4	5.9	3.0	43.9	15.6
1976	49.0	79.6	2.1	3.2	48.9	17.2
1979	37.3	77.6	4.8	3.1	57.9	19.3
1981	36.3	71.8	5.3	3.1	58.4	25.1
1984	33.1	60.7	3.3	3.0	63.6	36.3

자료 : 내무부, 「주민소득연보」, 각년도.
제주도, 「제주통계연보」, 1985.

〈표 3〉 한국의 산업별 국민총생산 및 취업자 구성비

산업 / 연도	농림어업		광공업		사회간접 자본및 기타 서어비스업	
	총생산	취업자	총생산	취업자	총생산	취업자
1965	38.4	58.6	19.8	10.4	41.8	31.0
1970	28.0	50.4	22.8	14.4	49.2	35.2
1975	24.7	45.9	27.5	19.1	47.8	35.0
1980	14.4	34.0	30.2	22.6	55.4	43.4
1982	14.8	32.0	29.5	21.9	55.7	46.1
1984	14.0	27.1	30.4	24.2	55.5	48.7

자료 : 경제기획원, 「한국의 사회지표」, 1983.
경제기획원, 「한국통계연감」, 1977, 1985.

〈표 4〉 산업별 재정투융자 구조

연도 / 산업	1966	1970	1973	1976	1979	1982
총재정투융자액 (백만원)	586	2,950	2,279	6,443	28,671	54,946
농림어업(%)	29.9	9.2	4.4	10.2	4.3	5.5
광공업(%)	6.8	—	—	—	—	—
사회간접자본 및기타서비스(%)	63.3	90.8	95.6	89.8	95.7	94.5

자료 : 내무부, 「주민소득연보」, 각년도.

확히 드러난다. 60년대까지는 사회간접자본과 농림어업에 주된 투자가 이루어졌지만, 70년대 이후에는 관광개발에 집중적인 투자가 이루어지고 있다(〈표 4〉 참조).

이와 같은 개발정책 덕분에 제주경제는 67년에서 81년의 기간에 연평균

실질성장율 11.2%를 기록하여 전국평균 8.4%를 상회할 정도로 높은 성장을 하게 되었다(한국장기신용은행 외, 1984:401). 그러나 또한 바로 그것 때문에 앞으로의 발전에 구조적 한계도 안게 되었다. 예를 들면 육지부에의 종속은 ① 2차산업의 발전을 더욱 어렵게 하고, ② 낮은 산업연관성은 항상적인 잉여유출기제로 작용하여 지역의 자본축적을 저해하고 있다. ③ 그래서 시장경제의 확대에도 불구하고 자본제부문은 일부에 한정되고 소생산부문[17]이 여전히 압도적인 위치를 차지하고 있다.

2. 주요산업의 구조변화

가. 농업

제주의 1차산업은 60년에는 지역총생산의 61.5%를 차지하였으나 점차 하락하여 84년에는 33.1%에 지나지 않고 있다(〈표 2〉 참조). 취업자구성비도 점차 하락하고 있지만 아직 60.7%나 되어 전국평균과는 크게 차이가 난다. 1차산업 중에서는 농업생산이 줄곧 80%를 상회하고 있으므로 대표로 농업구조를 보기로 하자.

제주의 산업에서 농업이 차지하는 비중은 하락추세에도 불구하고 아직까지 취업자수에서는 1위, 생산에서는 2위를 점하고 있으며 연평균 3%의 실질성장율을 보이고 있다. 경지면적은 지난 20여년간 약 50,000ha선을 계속 유지하고 있다. 이 중 논은 약 2%에 지나지 않고 대부분 밭이어서 화산도로서의 제주의 특성을 잘 드러내고 있다(「제주통계연보」, 1985).

농가인구는 60년의 232천명에서 85년 185천명으로 감소하여 도내총인구에 대한 비율이 82.2%에서 37.9%로 떨어졌다. 농가호수도 49,723호에서 42,278호로 감소하였다. 이것은 육지부에서와 마찬가지로 제주도에서도 농민층분해가 일어나기는 하지만 그 속도는 상당히 느림을 뜻한다. 그 원인은 2차산업이 미비하여 이농인구를 흡수할 수 없는 점과, 환금작물재배의 증가로 70년대 중반까지는 농가소득이 향상된 점을 들 수 있다. 그래서 이농현상도 70년대 중반 이후에야 본격적으로 나타나기 시작해서 80년대에 가속화되고 있다.

---

(17) 여기에서 '소생산부문'이라는 개념은 자본제부문에 대한 잔여범주로 사용된다. 그래서 '소생산'은 모든 업종의 소경영 내에서 생산하는 상품과 서어비스를 포괄한다(서관모, 1984:19).

경작규모별 농가구성을 보면, 0.5ha미만층이 60년대 이래 76년까지 감소하다가 그후 증가하여 83년에 38.4%에 이르고 있다. 0.5~1.0ha층은 76년까지 증가하다가 그후 감소하여 32.2%에 이르고 있다. 1.0~2.0ha층은 71년까지 증가하다가 그후 감소하여 24.1%에 이르고 있으며, 2.0ha이상 층은 계속 감소하고 있다. 전체적으로 볼 때는 1.0ha미만이 70.6%를 차지하고 있어(강지용, 1985:95-96) 가족노작적 소농경영이 주류임을 알 수 있다. 또 70년대 중반까지의 감귤가격의 안정을 기점으로 경작규모별 농가구성비가 변화하고 있음도 농민층분해의 한 양상을 나타내는 것이다.

작목별구성도 60년대이래 뚜렷한 변화를 나타내고 있다. 61년에 총재배면적의 94.1%를 차지하여 자급적 농업을 대변하던 식량작물의 비중이 82년 46.7%로 감소하였으며, 생산량도 85.8%에서 31.7%로 떨어졌다. 이에 반해 특용작물의 재배면적은 3.7%에서 21.5%로 늘었다. 감귤의 재배면적도 0.3%에서 21.6%로 증가하고, 생산량은 0.3%에서 47.9%로 급증했다. 채소류의 재배면적과 생산량도 증가하였다.

작목구성이 이렇게 변화한 것은 식량작물생산의 자급자족적 체제에서 수익성 높은 환금작물을 생산하는 상업적 농업체제로의 전환을 의미한다. 이것은 제주의 지리적 환경(자연적 조건)을 활용하여 육지부에 대해 비교우위가 있는 작물위주의 개발정책을 폈기 때문이다. 그 결과 제주농민들은 한국농민일반에 비해 상대적으로 보다 많은 부를 획득할 수 있었다. 그러나 상업적 농업으로의 전환은 제주농업이 육지부의 시장경제에 종속되는 결과도 낳게 되었다. 예를 들면 감귤은 75년을 고비로 초과공급상태에 이른데다 사과·배 등 대체재의 품질향상으로 경쟁력이 떨어져 판로에 큰 애로를 겪고 있다(김준희, 1984:120-21). 이러한 경향은 국내독점자본이 자본축적의 곤란에 직면한 70년대 후반이후, 농업 중에서 국제적인 비교우위로 전환이 불가능한 부분을 도태시키고 수입으로 대체하면서부터(양우진, 1986:74-79), 세계체제의 영향도 직접 받게 되어 강화되고 있다. 외국의 동식물성 기름과 주정원료의 수입은 제주의 유채·고구마 재배에 타격을 주었다. 게다가 '개방농정'을 표방한 80년대에는 가공용감귤의 외국산원액 비율제고로 더욱 어려움을 겪고 있다. 이에 대한 타개책으로 시설작물인 바나나·파인애플의 재배가 확대되고 있으나 그것마저 수입조치로 인해 장래가 불투명하다. 더우기 수익성은 높지만 자본·기술집약적이기 때문에 1.0ha미만이 대부분인

영세농가에서는 전환이 쉽지도 않다. 이처럼 농산물수입과 가격등락에 따라 제주농업의 작목구성, 농가인구, 경작규모별 농가구성의 추이가 변화하고 있는 것도 제주농업의 종속성을 드러내는 것이다.

요컨대 자연적 조건과 사회경제적 여건변화로 농업은 성장한계에 이르게 되어 장래가 어둡다. 이 점은 85년의 종합개발계획에서 유일하게 1차산업 취업인구와 생산만을 지속적으로 감소시키려고 한 것에서도 짐작할 수 있다.

나. 제조업

2차산업은 60년에 지역총생산의 5.4%, 84년에 3.3%를 차지하고 있다. 취업자도 70년대 이후에는 약 3% 수준을 계속 유지하며 큰 변화가 없다(〈표 2〉 참조). 이처럼 2차산업이 불비한 것이 현재 제주 산업구조의 가장 큰 취약점이다. 2차산업 중 광업의 비중은 부존자원 관계로 극소하므로 제조업을 보도록 하자.

제조업은 일제말기와 6·25직후 잠시 성장한 적이 있었으나 곧 쇠퇴했다(제주도, 1982:190-91). 그후 60년대 산업화가 진행되면서 도내 농수산물을 원료로 하는 분야와 석유·석탄, 건축자재, 인쇄, 유제품 분야가 발전하기 시작했다. 제조업 중에서는 식음료품업이 생산의 약 80%를 차지하고 있다. 그것은 제주가 원료의 산지라는 이점을 갖고 있는 전분·주정·유채착유·감귤가공·우유가공업의 성장에 기인한다.[18] 그리고 제빵·석유·석탄·건축자재 등의 성장은 시장접근성이 비교우위로 작용하였기 때문이다(한국장기신용은행 외, 1984:126-28). 그러나 최근에는 식음료품제조업도 외국농수산물의 수입이 확대되어 가격경쟁에서 뒤져 힘들게 된 데다, 관광산업육성을 위한 공해규제의 강화를 이유로 포도당·주정공장이 폐쇄되는 등 어려움을 겪고 있다.

더구나 제조업에서도 영세기업과 소생산부분이 압도적이다. 84년 제조업체 총 717개 중 자본제부문으로 간주될 수 있는 5인이상사업체(서관모, 1984:70-76)는 108개이며, 광업에서는 하나도 없다. 이 108개업체의 종사자는 1,950명으로서 업체당 평균 18명에 지나지 않아 기업의 규모가 극히 영세함을 알 수 있다. 그리고 취업자 1,950명은 2차산업 총취업자의 34.3%, 도내 전산업의 5인이상사업체 총취업자의 6.3%에 해당된다(노동부, 1984).

(18) 물론 이것도 60년대 이후 환금작물의 재배증가와 관련되어 있다.

이와 같이 제조업이 저조하여 영세자영업이 지배적인 것은 제주의 입지여건에 크게 기인한다. 제주는 ① 부존자원이 빈약하고, ② 공업용수의 해결이 어려우며, ③ 경제규모가 작고, ④ 시장과 원료산지인 육지로부터 격리되어 있고, ⑤ 자본·기술·경영능력마저 미약하다. 여기에다 비교우위론에선 관광주도의 개발정책은 제조업의 성장을 더욱 어렵게 하고 있다(〈표 4〉를 보면 70년대 이후 광공업에 대한 재정투융자는 전혀 없다). 물론 85년의 종합개발계획에서 지연(地緣) 산업과 도시형성장산업을 육성시키려고 하고는 있으나 그 전망은 결코 밝지 못하다.[19]

결국 2차산업의 부진은 ① 제주의 산업을 육지에 더욱 종속되게 하고 있다. ② 취업기회의 확대에도 구조적 한계로 작용한다. 그나마 있는 농수산물 가공업도 원료의 계절적 공급 탓으로 계절적 실업을 낳고 있다. ③ 산업간 연관성부족은 관광산업의 성장에 따른 이익을 역외로 유출시켜 소득증대에도 한계로 작용한다(김문관, 1985).

다. 관광산업

3차산업은 60년에 지역총생산의 33.1%를 차지하였으나 그후 계속 성장하여 84년에는 63.6%로 뛰어올랐다. 특히 관광개발이 본격화된 70년대 이후의 성장속도는 아주 높다. 취업자구성비도 36.3%로 증가하였다. 그러나 아직 절대다수를 차지하고 있지는 못하다. 이처럼 3차산업이 급성장한 것은 관광주도의 개발정책으로 사회간접자본이 크게 확충되고 기타 관광산업이 신장되었기 때문이다. 그래서 여기에서는 대표로 관광산업을 살펴보기로 한다. 그런데 관광산업은 표준산업분류상 별도로 구분되어 있지 않고 거의 모든 3차산업과 연관되어 있기 때문에 그 현황을 구체적으로 구분하여 파악하기는 곤란하다. 그래서 그 대안으로 관광기반시설과 직접적인 관광시설·서어비스업 및 관광객의 추이에 대해서 살펴보도록 하겠다.

관광기반시설은 교통·용수 등 사회간접자본의 확충을 들 수 있다. 〈표 1〉을 보면 기반시설은 60년이래 급속히 확충되어 전국평균을 상회하고 있다. 특히 도로연장·상수도보급율·전화보급율은 전국평균을 훨씬 상회한다. 이

(19) 예를 들면 제주도특산품이라고 관광객에게 판매되는 민속공예품의 약 70%는 육지부에서 수입하는 형편이다(김범국·김형길 교수가 86년 7월에서 9월사이 토산품판매점을 대상으로 조사한 결과임). 이러한 점이 원료의 공급한계와 함께 지연산업의 성장에 일정한 제약으로 작용하리라고 여겨진다. 그리고 도시형성장산업도 육지부에 대해 비교열위가 될 수 밖에 없다고 생각된다.

〈표 5〉 관광업체현황 (단위 : 개소)

업종 / 연도	여행알선업		관광숙박업	관광객이용시설업				지정업소	
	국내	국제(사업장)	관광호텔업	관광기념품판매업	일반유흥음식점영업	관광사진업 외국인단체사진업	관광사진업 관광지사진업	숙박업소	식당업소
1975	1	—	—	—	—	—	—	—	—
1976	1	9	5	9	6	3	11	16	17
1977	1	8	4	7	2	3	12	16	16
1979	1	8	4	6	2	2	12	19	21
1980	1	8	4	7	2	2	13	—	—
1982	6	9	7	9	3	2	13	19	21
1983	7	8	8	—	3	5	—	—	—
1985	11	8	10	—	4	—	—	—	—

자료 : 제주도, 「제주통계연보」, 1983, 1985.

외에 상대적으로 적은 자본으로 기반을 조성하여 관광업을 집중시켜 규모와 집적의 효과를 보려고 한 신제주나 중문관광단지 같은 신시가지·관광단지 건설도 예로 들 수 있다.(20)

관광시설·서어비스업은 숙박업·음식업·교통운수업·여행알선업 및 기타 오락·문화서어비스업 등이 있다. 〈표 5〉에서 일반업소를 제외한 관광지정업체만 보아도 숙박업의 신장이 눈에 띈다. 그것은 지리적 거리로 인하여 제주관광은 숙박관광형태가 대부분이기 때문이다. 이외에 내국인을 위한 여관의 수용능력도 급신장되었다. 그리고 여행알선업·관광기념품판매업·토산품점·관광사진업·식당업이 있다. 이 중 신제주의 '관광요정'이라고도 속칭되는 외국인전용 일반유흥음식점 3곳은 86년 전반기에 28억 800만원의 수입을 올리기도 하였다(제주신문, 1986.7.15). 이외에도 골프장·사냥터·해수욕장·낚시터·인공수렵장 등이 갖추어져 있다. 이러한 위락 및 편익시설은 참여하는 활동성 관광으로 관광추세가 변함에 발맞추어 증대될 전망이다. 내도객의 교통수단도 대형여객선·대형항공기가 취항하여 보다 편리하게 되고 있다. 교통수단은 71년을 전환점으로 하여 항공편이 선박편을 능가하고 있다.(21)

(20) 보다 자세한 것은 조성윤교수의 미간행논문 "제주도 도시개발의 기본구조"를 참조할 것.

(21) 그래서 국내독점노선인 대한항공(KAL)의 좌석판매율은 여타 국내노선이나 국제노선보다 높아 '피크(peak)' 수요 때는 심각한 문제를 야기시키기도 한다.

위와 같은 관광개발에 힘입어 관광객의 추이는 60년의 약 6,600명에서 85년에는 약 132만명으로 급증했다(「제주통계연보」, 1986). 그러나 대부분의 관광객은 내국인이며(85년에 94.4%) 외국인은 아주 적어 81년에야 겨우 4만명을 돌파했다. 그나마 증가율이 저조하여, 이 점이 85년의 종합개발계획에서 제주를 우선 국민관광지로 개발한다는 정책전환 배경의 하나가 되었다. 외국인은 일본인(85년에 58.3%)과 교포(22.2%)가 대부분이며, 일본인은 남성위주의 단체관광이 많다. 주로 이들 일본인이 '기생관광', '매춘관광"의 문제를 야기시키는 장본인들이다.[22] 관광객의 증가에 따라 관광수입도 점차 증대하여 지역경제에서 관광산업이 차지하는 비중이 85년에 26.1%에 달하고 있다. 그래서 관광을 감귤농업과 함께 제주경제의 '양대산맥', '쌍두마차'라고도 일컫는 것이다.

관광산업이 성장함에 따라 지역경제도 성장하고 주민의 생활도 편리하게 되었다. 그러나 경제성장의 효과가 주민소득의 증대로 직결되지는 않고 있다. 왜냐하면 관광사업체에 대한 투자는 거의 육지부의 대자본이 독점하고 여기에 다국적 기업이 합세하고 있는 형편이어서, 지역소득효과는 낮고 이익의 유출성향이 높기 때문이다. 또 관광산업의 통제권이 외지인과 외국인에 있기 때문에 관광지정업체에 종사하는 자는 대부분 외지인이고, 소생산부문에만 대다수 주민이 취업하고 있어 고용창출효과도 낮다.[23] 그나마 대규모 관광업체에 종사하는 지역주민들도 주로 보수와 지위가 낮은 업무나 청소·빨래 등의 임시직에 투입되고 있다. 또한 앞으로 국내독점자본이나 다국적기업의 유치가 더욱 확대될 전망이고 보면 제주관광은 국제호텔망에 종속될지도 모른다는 우려를 낳고 있다(전경수, 1986:94-95).[24]

그럼에도 불구하고 국가가 관광주도의 개발정책을 실시한 이유는 제주의

(22) 한국은 일본의 수직적 국제분업체제에 편입되면서 일본의 사양산업과 공해산업을 많이 떠맡게 되었다. 사치성 향락산업인 기생관광산업의 유입도 바로 이러한 경향의 하나인 셈이다. 현재 일본인은 월남에 파병되었던 미군을 대신하여 필리핀·태국 등 동남아 일대에서도 이런 관광을 즐기고 있다(강여해, 1985; 설호경, 1986; O'Grady, 1985).

(23) 예를 들면 중문에 있는 다국적기업인 하이얏트호텔은 홍콩인 총지배인을 기점으로 하여 상위직은 외국인이 독점하고 있다. 그리고 중하위 관리직도 대부분 서울 등 외지인이 차지하고 있다. 이외에 국내독점자본이 투자한 호텔도 주로 외지인이 대다수 지위를 차지하고 있다고 볼 수 있다.

(24) 예를 들면 83년 종합건설계획에 용역업체로 참여했던 미국의 벡켈사는 중문에 5억달러 상당의 관광시설 투자를 제의해 오기도 했다(제주신문, 1983. 8.18).

여건상 관광이 비교우위산업이 되기 때문이다. ① 1차산업은 성장에 한계가 있고 2차산업은 입지가 불비하다. ② 뛰어난 자연, 인문관광자원이 많다. ③ 지리적으로 세계관광 1주항로상에 위치한다. 그리고 한국이 산업화 됨에 따라 여가(leisure)에 대한 수요가 증대할 것이므로 이에 대한 대처가 되고, 또 성장유망산업이기도 하다.[25] 그러나 보다 본질적인 배경은 한국자본주의의 요구에 의해 제주도가 관광산업을 분업적으로 떠맡게 된 것이다. 관광은 타산업에 비해 자원소비율이 낮아 외화가득률이 높기 때문에 가위 '무공해 외화획득산업'이라고 할 수 있다. 그래서 관광개발은 개방경제하에서 한국경제의 고도성장을 보조하기 위한 외자유인책으로 시작되었던 것이다.[26] 이 점은 외국인 관광객이 적고, 개발투자가 계획보다 부진하자 각종 향락산업설비, 외국인 투자제한완화 등으로 외자를 적극 유치하려던 80년대 초의 시도에서도 짐작할 수 있다. 이 위에 제조업의 생산과정에서보다 더 높은 이익이 보장되는 향락산업을 위시한 서어비스업, 부동산투기에의 선호 때문에 독점자본이 제주개발에 동참하게 되었던 것이다.

결국 모든 변화는 국가가 지속적으로 관광기반을 조성하면서, 그 위에 독점자본을 중심으로 관광시설·서어비스업을 구축하고자 한 것에 연유한다. 어쨌든 앞으로도 이러한 방향으로 개발이 계속될 것이므로 제주사회의 모든 측면이 관광위주로 재편될 날도 멀지 않았다.

3. 산업구조변화의 영향

가. 인구이동과 계급구성

개발과 산업구조변화는 사회구조의 모든 측면에 심대한 영향을 끼쳤다. 이 중 사회구조연구의 기초가 되는 인구와 계급에 대해서만 간단히 살펴보

(25) 제주도에서 관광이 비교우위산업이 되는 것은 제주를 포함한 한반도 전체를 한 단위로 보았을 때이다. 왜냐하면 제주도 자체가 자급자족적 체제이거나 한국이 산업사회화 되지 않았더라면 관광이 산업으로 성립할 수가 없기 때문이다. 그러나 국제관광지를 염두에 둘 때는 이것마저 제주의 공급측면에서만 본 것이 된다. 그러므로 외국인 관광객의 수요측면에서는 또 다른 분석이 필요하다. 이처럼 지극히 당연한 얘기를 새삼스럽게 하는 이유는 제주에 대한 접근틀은 제주 자체에 한정시켜서는 되지 않고 어디까지나 한반도와 세계체제를 같이 고려해야만 된다는 것을 강조하기 위해서이다.

(26) 국가가 적극적인 관광객 유치를 위해 61년에 관광산업진흥법을 제정하고 62년에 국제관광공사(84년 이후 한국관광공사로 개칭)를 설립하는 등 행정지원체제를 일찍부터 확립한 것도 그 이유 때문이다.

기로 하겠다. 인구현상의 변화 중에서는 개발의 영향을 비교적 쉽게 파악할 수 있는 인구이동에 초점을 두고자 한다.

제주의 인구는 60년에 약 28만 2천명에서 85년 약 48만 9천명으로 증가했다(「제주통계연보」, 1986). 이러한 증가는 출생률의 상승이 기본요인인데, 그 까닭은 육지부에 비해 출생률의 저하경향이 10여년 늦게 도래했기 때문이다.

이동에 따른 사회적 증가는 전체적으로 볼 때는 거의 없지만 시기에 따라서는 추세가 다양하다(이창기, 1982, 1985). ① 60년~65년은 이입이 이출을 초과하는 시기이다. 그 이유는 각종 개발사업의 시작에 따라 육지부에서의 이입이 많았기 때문이다. ② 65년~70년은 정체기여서 극히 조금 이입초과 현상을 보일 뿐이다. ③ 70년~75년은 이출이 이입을 초과하는 시기인데 산업화에 따른 이촌향도(離村向都)의 바람이 제주도에서도 뒤늦게 불기 시작했기 때문이라고 생각된다. ④ 75년~80년은 다시 안정기에 들어섰다. 이처럼 전국적인 도시화추세에도 불구하고 제주도의 이출입이 균형을 이루는 것은, 제주주민들의 강한 정주의식 때문이기도 하지만 제주도 자체의 개발의 영향도 적지 않았으리라 짐작된다.

제주도 인구 중에 본도출생자 비율은 비교적 높은 편이다(80년에 88.8%). 타도출생자 중에는 전남이 40%이상으로 1위이고 나머지는 10% 미만으로 고르게 분포되어 있다. 이입전 거주지도 전남이 약 1/3이고, 서울은 증가추세에 있어 75년~80년에는 23.4%에 이르고 있다. 이출인구는 서울이 전체의 약 1/3을 차지하고, 전남은 10%이하의 낮은 비율을 보이며, 나머지도 부산·경기 등 공업지대가 있는 도시로 집중되고 있다. 또 이출인구는 15세~34세에 약 2/3가 집중되어 있고, 이입인구는 20세~34세에 1/2이 집중되어 있다. 75년~80년의 이동인구에 대해서만 보면 교육정도는 이출인구가 이입인구보다 약간 높으나 둘다 국민학교에서 대학까지 고르게 분포되어 있다. 그러나 이출인구는 주로 생산직에 취업하는 반면에 이입인구는 단순노무직과 농수산업에 많이 취업하고 있다. 이 중 후자의 경우는 전남 농촌에서부터 감귤농업노동(오석민, 1986:62-86), 건설업의 일고 등 단순노동에 취업하는 자가 많은 탓이라 여겨진다. 그리고 이입인구의 고학력자가 생각보다 많은 것은 개발에 따른 고급인력의 수요, 예를 들면 전문기술직·행정관리직·사무직 등의 인력수요가 증가되었기 때문이다(황석규, 1985:52-54).

제주도 내에서는 지역의 중심지인 제주시의 인구가 60년 6만 8천명에서

〈표 6〉 제주사회와 한국사회의 계급구성

(단위 : 명, 1,000명, %)

	제주사회				한국사회	
연도	1960		1980		1960	1980
경제활동연령인구	183,480		294,103		15,391	24,848
경제활동인구	127,025		175,836		7,488	13,595
취업자	124,195		170,510		6,973	12,682
계급	인구	비율	인구	비율	비율	비율
A. 자본가 계급	870	0.7	1,093	0.6	1.2	1.2
B. 쁘띠 부르조아지	110,880	87.3	127,300	72.4	72.2	52.2
(1) 농촌 쁘띠부르조아지	105,160	82.8	100,789	57.3	58.1	34.0
(2) 도시 쁘띠부르조아지	5,150	4.0	25,748	14.7	13.1	17.6
a. 생산·운수종사자, 단순노무자	1,620	1.3	9,229	5.3	5.3	5.6
b. 판매 종사자	3,055	2.4	12,499	7.1	7.1	9.2
c. 서어비스직 종사자	475	0.3	4,020	2.3	0.7	2.8
(2) 중 무급가족 종사자	965	0.8	4,040	2.3	1.5	2.6
(3) 전문·기술직 종사자	220	0.2	758	0.4	0.3	0.6
(4) 미 상	350	0.3	5	—	0.7	—
C. 노동자 계급	15,275	12.0	47,443	27.0	26.6	46.6
(5) 샐러리맨 층	3,300	2.6	15,727	9.0	4.4	12.2
d. 전문·기술직 종사자	1,665	1.3	5,796	3.3	1.9	3.7
e. 사무 종사자	1,635	1.3	9,931	5.7	2.5	8.5
(6) 생산적 노동자 층	6,795	5.3	19,113	10.9	10.5	21.7
f. 농림·어업 종사자	3,880	3.0	4,540	2.6	3.5	1.1
g. 생산·운전종사자, 단순노무자	2,915	2.3	14,573	8.3	7.0	20.6
(7) 불생산적 노동자 층	2,300	1.8	7,277	4.1	4.7	6.0
h. 판매 종사자	300	0.2	2,051	1.2	0.6	2.2
i. 서어비스직 종사자	2,000	1.6	5,226	2.9	4.1	3.8
(8) 분류불능, 직업 미상	50	0.1	—	—	0.1	—
(9) 실업자	2,830	2.2	5,326	3.0	6.9	6.7
합계	127,025	100.0	175,836	100.0	100.0	100.0

자료 : 경제기획원, 「1960 인구주택국세조사보고」, 「1980 인구 및 주택센서스보고」.
출처 : 한국사회에 관한 것은 서관모(1984:36)에서 전재.
주) 1960년의 센서스보고서에는 서어비스직 종사자에 영의거주군인이 포함되어 있으나 이 표에서는 제외해서 계산하였음.

3배나 늘어 85년에 도전체인구의 41.6%인 20만 3천명을 차지하고 있다. 그리고 감귤농업의 성장으로 서귀포시를 포함한 남제주군의 인구도 제주시 다

음으로 증가하고 있다. 그러나 감귤농업의 채산성 악화 때문에 76년 이후에는 증가율이 떨어지고 있다. 북제주군은 아주 완만한 성장을 보일 뿐이다. 그 이유는 도내의 중심지인 제주시로의 인구이출과, 남제주군과는 달리 감귤 재배로 인한 성장요인이 결여되었기 때문이다(강상배, 1978; 제주신문, 1987.1.26).

계급에 대해서도 본격적인 연구가 아니라, 개발과 산업구조의 변화에 따른 계급구성의 변화와 성격에 대해서 추세만 간략히 검토하기로 한다. 그래서 계급의 개념·범주획정 등에 관한 논의는 생략하고 서관모교수(1984)의 방식을 그대로 따르기로 한다.

〈표 6〉에서 60년과 80년의 계급구성을 비교해 보면 쁘띠부르조아지의 감소와 노동자계급의 성장이 계급구성 변화의 기본특징이다. 그렇지만 쁘띠부르조아지는 전반적인 감소추세에도 불구하고 아직 전계급의 3/4이나 된다. 그 내부구성을 보면 농촌쁘띠부르조아지는 비중이 저하하지만 도시쁘띠부르조아지는 성장하고 있다. 농촌쁘띠부르조아지도 자본주의의 전개에 따라 분해가 되고 있지만 아직도 전계급의 57.3%를 차지하고 있어 한국사회 일반에 비해 분해속도와 구성비에서 큰 격차가 있다. 도시쁘띠부르조아지는 급속히 성장하여 한국사회의 수준에 육박하고 있다. 이것은 도시쁘띠부르조아지의 분해속도보다 농민층분해와 노동자계급에 의한 충원이 훨씬 압도적임과 영세자영업자층 등 도시소생산부문이 제주사회에서 차지하는 비중이 그만큼 큼을 나타내는 것이다. 이들 중 소수 상층은 어느 정도의 자본을 소유한 도매업자와 음식·숙박업자 등 서어비스업 종사자들이다. 그러나 다수는 극히 영세한 자본을 소유한 소매업자·생산운수종사자들이거나, 행상·노점상 등 반(半)프롤레타리아들이다. 이러한 도시쁘띠부르조아지는 제주사회가 관광위주로 개발됨에 따라 소매업자, 서어비스부문 자영자 및 반프롤레타리아를 중심으로 더욱 성장할 것으로 예상된다. 왜냐하면 농민층의 분해속도보다 이들을 흡수할 자본제부문의 발달속도가 늦을 것이기 때문이다.

노동자계급은 성장은 하지만 한국사회와는 큰 격차가 있다. 특히 생산적 노동자층 중 생산·운수종사자 및 단순노무자는 성장했음에도 불구하고 여전히 한국사회와 큰 차이가 난다. 그 중에서도 제조업의 미발달로 생산 및 관련종사자는 적고 운수장비운전사와 건설종사자가 압도적이다. 건설종사자는 그 대부분이 임시적과 일고인 바 사회간접자본 확충 및 관광지대의 각종

건설공사의 지속과, 농촌·도시의 반프롤레타리아의 증대에 의해 당분간은 계속 늘어날 것으로 짐작된다. 요컨대 노동자계급의 대부분은 건설업이 임시직·일고, 샐러리맨층, 그리고 판매·서어비스직 종사자로 구성되어 있다.

자본가계급은 극소한데, 그나마 대부분은 관리직공무원과 관리자로 구성된 기능적 자본가들이다. 소유자본가는 영세한 고용주이거나 의지인으로 구성되었다고 생각된다. 이러한 점은 소생산부문의 비대와 자본제부문의 미성숙을 나타내는 것으로서,[27] 앞의 쁘띠부르조아지와 노동자계급의 구성 및 성격과 표리관계를 이룬다.

전반적으로 볼 때 제주의 계급구성의 기본적인 변화추세는 한국사회의 것과 동일하게 자본주의의 전개, 즉 자본주의적 산업화를 나타내고 있다. 그러나 계급구성의 비(比)와 특성에 있어서는 큰 격차가 존재한다. 이와 같은 점들은 제주의 개발과 산업구조의 성격을 그대로 반영하는 것이자 제주사회의 특수성을 드러내는 것이라고 할 수 있다.

나. 개발의 득과 실

마지막으로 개발이 제주사회에 미친 득과 실을 제주주민의 입장에서 검토해 보기로 하자. 긍정적인 영향으로서 경제적인 측면은 ① 지역의 경제성장을 들 수 있다. ② 경제성장과 관련하여 소득증대가 이루어졌다. 주민 1인당 소득증가율은 71년~81년간 연평균 6.3%였다. 1인당소득의 전국대비율(對比率)은 71년의 86%에서 81년에 90%로 증가하였다. 이것에 의해서 주민의 생활수준이 향상되었음은 물론이다.

사회문화적 측면에서는 ① 사회간접자본의 확충, 정보와 기술의 보급 등으로 폐쇄된 사회에서 개방적인 사회로 변화하였다. ② 그래서 생활이 무척 편리해지고, ③ 교육수준이 크게 향상되었다. ④ 재일교포의 약 1/3이나 되는 제주출신교포들의 고향방문, 귀환, 재산기부, 투자 등과 이들의 처우개선을 생각할 수 있다. 사실 60년대초와 지금의 주민생활을 비교해 보면 엄청나게 달라졌다는 것을 금방 실감할 수 있다.

그러나 개발에 따른 부정적 영향이 또한 크다는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 먼저 경제적 측면에서는, 첫째 관광편향적인 개발로 인하여 지역경제의 자립적 구조는 파괴되고 도내 산업간 연관성은 저하되었다. 그래서 잉

(27) 84년 현재 전체취업자 185,113명 중 자본제부문이라고 할 수 있는 5인이상 사업체에 종사하는 자는 16%인 30,678명에 지나지 않는다(노동부, 1984).

여의 대외유출기제가 마련되었을 뿐만 아니라 산업간·지역간 불균등발전이 심화되었다. 즉 ① 확대재생산이 가능한 2차산업보다는 1,3차산업 위주로 발전됨으로써 역외시장에의 의존을 높이고 지역경제의 안정을 저해하였다. 그리고 1,3차산업에 상대적 과잉인구를 누적시키기도 하였다. ② 거점성장이론에 입각해 있기 때문에 특정 해안 및 관광관련지구 외에는 개발이 지체됨으로써 지역간 불균등발전이 심해졌다. 특히 중산간지대는 일제시대부터 쇠퇴하기 시작하여 아직까지도 제대로 개발되지 않고, 토지투기·유휴지 등의 부작용을 낳거나 빗나간 개발이 많다(제대신문, 1986.8.30). ③ 개발에 따라 주민들의 계급·계층간 불평등이 심화되고 갈등이 발생될 소지를 안고 있다.

둘째, 자본·시장·경영·기술의 의존은 대외종속을 심화시키고 개발이익의 항상적 유출기제를 마련하였다. ① 국내독점자본의 진출로 대규모사업체는 외지인의 소유가 되고 잉여유출의 기본적 요인으로 작용하고 있다. ② 독점자본의 진출에 따라 도내 중소자본과 영세자영업의 생산은 정체 또는 몰락하게 되었다. 예를 들면 대형여객선의 취항에 따라 도내의 기존여객선은 도산하였다(제주신문, 1983.11.22). ③ 유통비절감에 따라 대량으로 상품유통이 가능해져 독점자본이 시장에 침투하게 되었다. 그래서 역내 영세자본의 몰락을 가속화하고 있다. ④ 대규모사업체의 통제권이 외지인에게 있어 지역주민들은 거의 단순하위직에 종사하고 있다. 그래서 지역소득효과가 낮다.

세째, 국가의 정책특혜 등에 힘입어 육지부 독점자본이 제주토지를 잠식함으로써 주민들이 생활근거를 상실하는 경우가 많다. 토지투기는 ① 축산장려책에 의거한 한라산 야초지·마을공동목장의 잠식, ② 감귤농업신장에 따른 농장설립, ③ 개발단지조성을 위한 토지의 강제수용과 이 지역에의 토지투기 등이 전형적인 형태이다(강남규, 1985; 김현장, 1979; 서윤경, 1985; 조성윤, 1987). 이에 따라 주민들은 생활근거를 상실하고 관광·위락시설의 막일꾼으로 전락하는 경우가 있으며(뿌리깊은 나무, 1983:94), 외지인과 독점자본에 대한 갈등이 심화되고 있다.[28]

네째, 성장위주의 개발정책에 의한 자연경관의 훼손과 공해로 인한 환경

(28) 토지상실에 대한 각종 진정, 이의신청은 그 구체적인 예가 된다(강남규, 1975: 178-92).

파괴가 증가하고 있다. 한라산 고사목군의 황폐위기, 백록담의 점차적인 매몰, 바다의 오염 등 그 예는 무수히 많다.

사회문화적 측면에서의 부정적 영향도 무시할 수 없다. 첫째, 문화적 차원에서는 ① 고유풍속·전통문화는 급속히 쇠퇴·파괴되고 상업적 소비문화, 특히 일부에서는 향락산업에 의한 퇴폐적인 문화가 증가하고 있다. 그래서 주민들에게는 가치관의 혼란과 생활양식의 왜곡이 이루어지고 청소년범죄도 급속히 증가하고 있다. ② 관광객이 증가할수록, 문화변용에 의해서 제주관광의 매력의 하나인 민속문화의 특수성이 사라져가는 역설적인 현상이 생길 수 있다. ③ 관광개발에 따라 문화의 상품화가 이루어져서, 전통문화가 화석화·박제화되어 말살되고 지역주민의 심리적 갈등이 커지고 있다(전경수, 1986:101-105). ④ 각종 매체를 통해 전달되는 '관광입도(立道)', '관광제주', '낙원제주건설', '전도민의 관광요원화'라는 이데올로기적 통제는 주민들에게 자신의 삶이 아닌 관광객을 위한 상품화된 삶을 살아가게 만들고 있다. 이러한 경향은 외국의 동식물성기름의 수입으로 이미 채산성이 없어진 유채를 강제로 재배하도록 한 점에서도 엿볼 수 있다.

둘째, 사회적 차원에서는 개발주체가 외부에 있어 주민은 정책의 입안·시행·결과적 혜택에서 참여가 배제되어 왔다.[29] 그 결과 주민들의 소외의식·피해의식·(상대적) 박탈감이 커지고 나아가 갈등까지 조장되고 있다. 이러한 의식은 독점자본과 국가에 대한 것이지만(「월간관광 제주」, 1986. 4·5월호, 특집) 막연하게는 육지부 일반 또는 도내거주 외지인 일반에게까지 퍼져있기도 하다. 후자의 경향은 현재도 주민들이 경멸적인 어조로 외지인을 '육지것들'이라고 부르는 것에서 엿볼 수 있다.[30]

---

(29) 물론 그동안에도 도정자문위원회, 각종 협의회·공청회 등 국가가 동원한 참여는 있었다. 그러나 중요한 것은 형식적 참여가 아닌 실질적 참여, 주체로서의 참여이다.

(30) 이처럼 개발과정에서 배제되고 피해를 보고 있다는 의식이, 육지부에 의해서 지속적으로 억압받아 왔던 과거의 역사적 경험과 더불어 현재 일부주민들에게 분리주의(separatism)적 태도를 조장하고 있다. 그러나 분리주의적 태도는 과학적 인식이 결여된 감정적 반응에 지나지 않는다. 그래서 문제의 본질을 호도하고, 결과적으로 현상(現狀)을 유지시키거나 오히려 악화시킨다.

그 근거는, 첫째 근현대 세계사의 특성 중 하나는 국민국가(nation-state)가 세계체제의 구성단위로 형성된 것에 있다. 따라서 한국사회·한민족의 기본과제 중의 하나도 통일된 국민국가의 형성에 있다. 이것은 정치·경제·사회·문화의 모든 차원에서 그러한데, 분리주의는 이 경향에 역행하는 잘못을 범하고 있는 것이다.

세째, 산업화가 진척되면서 마을주민들의 전통적인 공동체가 와해되고 있다. 여기에다가 ① 외지인의 토지잠식으로 인한 생활기반 상실, ② 전통문화의 쇠퇴와 가치관의 혼란, 생활양식의 왜곡, ③ 주민들의 계급·계층간 불평등 심화 등은, 도둑·거지·대문이 없다는 삼무(三無)의 제주공동체를 더욱 급속히 와해시키고 있다(고창훈, 1984).

Ⅴ. 맺 음 말

지금까지 60년대 이후 제주사회의 변동을 개발정책과 산업구조를 중심으로 살펴보았다. 그 결과 제주사회변동의 기본성격은 자본주의적 산업화이자, 한국사회 내에서 제주사회가 주변사회로 종속되는 것이라고 파악하였다. 그 이유는 제주사회변동이 어디까지나 산업화와 자본축적을 원활하게 하기 위한 한국사회의 요구에 의해서 규정받았기 때문이다.

그렇지만 이 글에서는 서설적인 수준에서 개괄적인 설명에 그침으로써 구체적인 주제에 관하여 깊이 분석하지는 못하였다. 왜냐하면 전반적인 변동의 틀 위에서 이를 출발점으로 하여 구체적인 주제가 연구되어야 한다고 보았기 때문이다. 따라서 이 서설은 앞으로 구체적인 각 주제에 관한 연구에

둘째, 과거의 자급자족적 체제에서와는 달리 현대세계에서는 지리적 환경, 특히 부존자원 때문에 고립된 존재로 존속할 수는 없다. 홍콩·싱가포르 같은 중계무역항으로서 단일의 국가사회를 형성한다는 발상도, 배후지·역사·인구·언어·국제교역과 국제정치상의 위치 등에서 여건이 다르기 때문에 현실적으로 불가능하다(한국장기신용은행, 1984). 83년의 종합개발계획의 변경도 이러한 이유에 크게 기인한다.

세째, 역사적 경험으로 보아도 분리주의의 주창자들은 외지인이었으며 결과는 무참한 패배로 끝났다. 예를 들면 선조대의 문충기(文忠基)난, 순조대의 양제해(梁濟海)난, 고종대의 방성칠(房星七)난 모두가 그렇다. 이 난들의 발생배경 중 하나는 이들이 제주도에 그들의 이상왕국을 건설하기 위하여, 억압받는 제주주민들의 처지를 이용한 것이라고 할 수 있다. 여기에서 분리주의는 제주주민들의 잠재적인 원망(願望)일 수는 있지만, 주민들이 실제로 이것을 이룩하려는 의도와 시도는 거의 없었다는 것을 짐작할 수 있다(조성윤, 1986).

요컨대 분리주의는 현실적으로 가능하지도 않을 뿐만 아니라 분단상황에 처해 있는 우리들에겐 바람직하지도 않다.

돌이켜 보면 분리주의가 대두된 역사적 배경은 육지부와 제주간의 불평등한 관계 때문이다. 그러므로 문제는 분리(관계의 단절)에 의해서 해결할 것이 아니라 바로 이 불평등관계를 평등한 관계, 상호보완·호혜의 관계로 바꾸는 것이다. 그러기 위해서는 불평등관계의 본질을 객관적으로 인식하고, 그 대응방안을 과학적으로 도출하여, 그것을 구체적으로 실천해야 할 것이다.

의해서 수정·보완되어야 하는 변증법적 관계에 있다고 할 수 있다.

또 본문에서는 기존변동의 성격파악에만 치중하여, 그 변동이 가진 한계를 극복할 수 있는 보다 바람직한 변동의 모습은 제시하지 못하였다. 물론 구체적인 대안을 제시하는 것은 이 글의 논의를 벗어나는 것이기는 하지만 그것이 제주도 자체의 내생적 변동과 결코 무관하지는 않을 것이라고 짐작할 수는 있다. 앞으로 이러한 방향으로 연구가 이루어지면, 제주사회변동을 한국사회의 요구에만 치중하여 파악하고 제주사회 자체의 역동성은 소홀히 취급한 이 글의 한계도 극복될 수 있을 것이다. 그러기 위해서는 현단계 제주사회의 사회구성체에 관한 본격적인 연구가 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

강남규

1985 "제주도 토지투기 실태," 「현장」 3, 돌베개.

강상배

1978 "제주도의 지역별 인구증감에 관한 지리학적 연구," 「논문집」 제 8 집, 제주교육대학.

강여해

1985 "한국은 일본의 성적 식민지인가," 「현장」 3, 돌베개.

강지용

1985 "제주도 지역농업의 구조적 변화에 관한 연구," 「사회발전연구」 창간호, 제주대학교 사회발전연구소.

고창훈

1984 "제주문화의 사회과학적 이해에 관한 연구 : 공동체의식을 중심으로," 「제주도연구」 제 1 집, 제주도연구회.

구해근

1985a "한국과 대만의 경제발전에 대한 정치경제학적 접근 : 세계체제, 국가, 계급구조의 역학관계를 중심으로," 박현채 외, 「한국사회의 재인식 I」, 한울.

1985b "동아시아 경제발전에 관한 최근의 정치경제학적 접근방법들의 비판적 검토," 서울대학교 인구 및 발전문제연구소 편, 「사회변동의 이론과 실제」, 서울대학교 출판부.

권태준·김광웅

1981 「한국의 지역사회개발」, 법문사.

김문관

1985 "제주도 산업구조 개선방안에 관한 연구," 「사회발전연구」 창간호.

김의원

1980 「한국국토개발사연구」, 대학도서.

김준희

1984 "감귤재배에 따른 농촌의 경제적 변화 : 제주도 위미리의 사례," 「인류학논집」 제 7 집, 서울대학교 인류학연구회.

김현장

1979 "제주도 땅의 새 임자들," 「뿌리깊은 나무」 9월호.

김호기

1985 "경제개발과 국가의 역할에 관한 연구 : 1960~70년대를 중심으로," 최장집 편, 「한국자본주의와 국가」, 한울.

박수영

1986 "제주도 개발의 현황과 대책," 「월간관광 제주」 4, 5월 합본호.

박재환

1977 "인간상호작용에 관한 제주도민의 사회의식 : 민속자료를 중심으로," 「논문집」 제 9 집, 제주대학교.

박현채

1985 "현대 한국사회의 성격과 발전단계에 관한 연구 : 한국 자본주의의 성격을 둘러싼 종속이론 비판," 「창작과 비평」 제57호.

뿌리 깊은 나무

1983 「한국의 발견, 제주도」.

서관모

1984 「현대한국사회의 계급구성과 계급분화」, 한국사회학회.

서윤경

1985 "제주땅 어디로 팔려갔나," 「정경문화」 11월호.

설호정

1986 "제주도 땅에 몰리는 관광기생," 「샘이 깊은 물」 5월호.

양우진

1986 "한국자본주의의 성격구명을 위한 일시론," 서울대학교 석사학위논문.

오석민

1986 "제주도 감귤 재배지의 계층구성 및 임노동의 성격," 서울대학교 석사 학위논문.

유철인

1984 "일상생활과 도서성 : 도서환경에 대한 인지적 접근," 「제주도연구」 제 1 집.

1986 "제주사람들의 문화적 정체감 : 주변사회에 있어서의 적응방식," 「탐라문화」 제 5 호, 제주대학교 탐라문화연구소.

이기욱

1984 "도서문화의 생태학적 연구 : 제주도 인근 K도를 중심으로," 「인류학논집」 제 7 집.

이대근

1985 "한국자본주의의 성격에 관하여 : 국가독점자본주의론에 붙여," 「창작과 비평」

제57호.

이성형

1985 "국가, 계급 및 자본축적 : 8.3조치를 중심으로," 최장집 편, 「한국자본주의와 국가」.

이재희

1984 "자본축적과 국가의 역할," 「한국자본주의론」, 까치.

이창기

1982 "제주도의 인구성장," 「탐라문화」 창간호.

1985 "제주도의 인구이동(1965~1980)," 제주도연구회 제 1 회 전국대회 발표논문.

임영일

1986 "지역사회의 민주적 발전을 위한 연구 : 이리지역의 구조적 변동과정을 중심으로," 한국기독교사회문제연구원 편, 「지역운동과 지역실태」, 민중사.

임진숙

1985 "주변자본주의 하에서의 국가—자본관계 : 한국의 중화학공업화 정책을 중심으로," 서울대학교 석사학위논문.

임현진

1984 "국가와 국제정치·경제체제 : 한국에서의 종속적 발전의 경험," 「한국사회학연구」 제 7 집, 서울대학교 사회학연구회.

1985 "종속적 발전에 따른 국가의 변모," 「한국사회의 재인식 I」.

장상환

1985 "농지개혁과정에 관한 실증적 연구," 연세대학교 석사학위논문.

전경수

1986 "관광경제와 관광문화의 종속유형 : 국제관광의 인류학적 고찰," 「한국사회연구」 4, 한길사.

조 민

1986 "한국 사회구성체 논쟁의 현황과 그 평가," 「국가독점자본주의론 1」, 한울.

조성윤

1986 "1898년 제주도 민란의 구조와 성격," 한국사회사연구회 편, 「한국전통사회의 구조와 변동」, 문학과 지성사.

1987 "제주도 도시개발의 기본구조," 「사회학연구」 4호, 사회학연구소, 계재예정.

조희연

1986 "한국 자본주의의 성격에 대한 사회학적 연구시론," 「연세사회학」 7, 연세대학교 사회학과.

한국기독교사회문제연구원

1986a 「실업문제의 인식」, 민중사.

1986b 「한국경제와 자본자유화」, 민중사.

한국장기신용은행·고려대학교 경제연구소

1984 「지역경제발전패턴과 제주도의 산업개발전망」.

현길언

1981 「제주도의 장수(將帥) 설화」, 홍성사.

황석규

1985 "도시내 상층이주민의 적응에 관한 연구 : 제주시를 중심으로," 연세대학교 석사학위논문.

황한식

1984 "현행 소작제도의 성격에 관한 연구," 「한국농업문제의 새로운 인식」, 돌베개.

Alavi, Hamza

1972 "The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh," *New Left Review*, 74:59-81.

Cumings, Bruce

1981 *The Origins of the Korean War*, 김자동 역, 「한국전쟁의 기원」, 일월서각, 1986.

Evans, Peter

1979 *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton: Princetion University Press.

Halliday, Jon

1980 "Capitalism and Socialism in East Asia," *New Left Review*, 124:3-24.

Hamilton, Clive

1983 "Capitalist Industrialization in East Asia's Four Little Tigers," 이각범 편역, 「제 3세계 사회발전논쟁」, 한울, 1986.

1984 "Class, State and Industrialization in Korea," IDS *Bulletin*, Vol. 15, No. 2: 38-43, University of Sussex, England.

Lim, Hyun-chin

1985 *Dependent Development in Korea, 1963~1979*, Seoul National University Press.

O'grady, Ron

—— *Third World Stopover*, 한국기독교사회문제연구원 편역, 「제 3세계의 관광공해」, 민중사, 1985.

Petras, James

—— *Critical Perspectives on Imperialism and Social Classes in the Third World*, New York: Monthly Review Press.

Poplin, Dennis E.

1972 *Communities*, 홍동식 · 박대식 편역, 「지역사회학」, 경문사, 1985.

Skocpol, Theda

1979 *State and Social Revolution*, 한창수 · 김현택 역, 「국가와 사회혁명」, 까치, 1981.

자 료

경제기획원

「1960 인구주택국세조사보고」.
「1980 인구 및 주택센서스보고」.
「한국의 사회지표」 1983.
「한국통계연감」 1977, 1985.
국토개발연구원
「특정지역 제주도 종합개발계획(안)」 1983.
내무부
「주민소득연보」 1960~1985.
노동부
「사업체 실태조사보고서」 1984.
제대신문사
「제대신문」 1986. 8. 30
제주도
「제주도지(상)(하)」 1982.
「제주통계연보」 1960~1986.
「특정지역 제주도 종합개발계획」 1985.
제주신문사
「제주신문」 1982. 2. 5, 1982. 7. 2, 1982. 8. 9, 1983. 8. 8, 1983. 8. 18, 1983. 11. 22, 1986. 7. 15, 1986. 12. 10, 1987. 1. 26.
청와대 관광개발계획단
「제주관광종합개발계획」 1973.